

บทที่ 2

เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การวิจัย เรื่อง ความเหมาะสมในการดำเนินนโยบายเรียนฟรี 15 ปี ของโรงเรียนรัฐบาล ในเขตพื้นที่การศึกษานครปฐม เขต 2 ผู้เขียนได้รวบรวมเอกสารตาม ประเด็นต่อไปนี้

1. แนวคิดทฤษฎีนโยบายสาธารณะและการนำนโยบายไปปฏิบัติ
2. แนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ
3. แนวคิด หลักการ ทฤษฎีที่ใช้ในการบริหารการศึกษา
4. นโยบายรัฐบาล
 - 4.1 นโยบายปฏิรูปการศึกษา
 - 4.2 นโยบายเรียนฟรี 15 ปี
5. แนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่
6. บริบทสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษานครปฐม เขต 2
7. เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

แนวคิดทฤษฎีนโยบายสาธารณะและการนำนโยบายไปปฏิบัติ

แนวคิดทฤษฎีนโยบายสาธารณะ

David Easton (1953 : 129) กล่าวว่า นโยบายสาธารณะ หมายถึง อำนาจในการจัดสรร ค่านิยมของสังคมทั้งมวลและผู้ที่มีอำนาจในการจัดสรร ก็คือ รัฐบาลและสิ่งที่รัฐบาลตัดสินใจที่จะกระทำหรือไม่กระทำเป็นผลมาจากการจัดสรรค่านิยมของสังคม

Carl J. Friedrich (1963 : 70) กล่าวว่า นโยบายสาธารณะ คือ ชุดของข้อเสนอเกี่ยวกับการกระทำของบุคคล กลุ่มบุคคล หรือรัฐบาล ภายใต้สิ่งแวดล้อมที่ประกอบไปด้วยปัญหา อุปสรรค (Obstacles) และ โอกาส (Opportunity) ซึ่งนโยบายถูกนำเสนอเพื่อนำไปใช้ประโยชน์ในการแก้ไข ปัญหาของประชาชน โดยมุ่งที่จะกระทำให้บรรลุเป้าหมายหรือกระทำให้อัตุประสงค์ปรากฏเป็นจริง

Ira Sharkansky (1970 : 1) กล่าวว่า นโยบายสาธารณะ หมายถึง กิจกรรมที่กระทำโดย รัฐบาล ซึ่งครอบคลุมกิจกรรมทั้งหมดของรัฐบาล อาทิเช่น การจัดการศึกษา การจัดสวัสดิการ และการก่อสร้าง ทางหลวงโดยรัฐ รวมทั้งข้อกำหนดและระเบียบในการควบคุมและกำกับการดำเนินกิจกรรมของปัจเจกบุคคลและนิติ

บุคคลทั้งมวล ตลอดจนการดำเนินงานของหน่วยงานของรัฐ อาทิเช่น การรักษาความสงบเรียบร้อยของตำรวจ การตรวจสอบราคาสินค้า และการควบคุมการจำหน่ายยาและอาหาร เป็นต้น

Harold D. Lasswell and Abraham Kaplan (1970 : 71) กล่าวว่า นโยบายสาธารณะ หมายถึง การกำหนดเป้าประสงค์ (Goals) ค่านิยม (Values) และการปฏิบัติ (Practices) ของโครงการของรัฐ เป็นการระบุอย่างชัดเจนว่ากิจกรรมที่เป็นแผนงานหรือโครงการของรัฐที่เรียกว่านโยบายสาธารณะนั้น จะต้องสอดคล้องกับค่านิยมของสังคม รวมถึงแนวทางปฏิบัติที่จะทำให้บรรลุเป้าหมาย

Thomas R Dye (1984 : 1) กล่าวว่า นโยบายสาธารณะ คือ สิ่งที่รัฐบาลเลือกจะกระทำหรือไม่กระทำ ในส่วนที่รัฐบาลเลือกที่จะกระทำจะครอบคลุมกิจกรรมต่าง ๆ ทั้งหมดของรัฐบาล ทั้งกิจกรรมที่เป็นกิจวัตร และกิจกรรมที่เกิดขึ้นในบางโอกาส

James E. Anderson (1979) กล่าวว่า นโยบายสาธารณะ มีองค์ประกอบที่สำคัญ คือ

1. ต้องมีวัตถุประสงค์
2. เป็นแนวทางปฏิบัติ
3. การปฏิบัติจะต้องเกิดขึ้นจริง
4. การปฏิบัติจะเป็นไปในเชิงบวก หรือ เชิงลบก็ได้

นโยบายของรัฐบาลเป็นแนวทางที่จะทำให้สังคมมีความสงบสุข ประเทศมีความเจริญก้าวหน้า ประชาชนมีคุณภาพที่ดี นโยบายของรัฐบาลมีความสำคัญสามารถสรุปได้ 3 ประการดังนี้

1. มีความสำคัญต่อผู้กำหนดนโยบายเอง

รัฐบาลที่สามารถกำหนดนโยบายให้สอดคล้องกับ ความต้องการของประชาชน และสามารถ นำนโยบายไปปฏิบัติจนประสบความสำเร็จอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล จะได้รับความเชื่อถือและความนิยมจากประชาชน ส่งผลให้รัฐบาลดังกล่าวมีโอกาสในการดำรงอำนาจในการบริหารประเทศยาวนานขึ้น

2. มีความสำคัญต่อประชาชน

นโยบายสาธารณะเป็นผลผลิตทางการเมืองเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน ดังนั้นประชาชนสามารถแสดงออกซึ่งความต้องการของพวกเขาผ่านกลไกทางการเมืองต่างๆ เช่น ระบบราชการ นักการเมือง ความต้องการดังกล่าวจะถูกนำเข้าสู่ระบบการเมืองไปเป็นนโยบายสาธารณะ เมื่อมีการนำนโยบายไปปฏิบัติและได้ผลตามเป้าประสงค์ ก็จะทำให้ประชาชนมีสภาพความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น

3. มีความสำคัญในฐานะที่เป็นเครื่องมือในการบริหารประเทศของรัฐบาล อันประกอบไปด้วย

- 3.1 เป็นเครื่องมือสำคัญในการกำหนดทิศทางการพัฒนาประเทศ
- 3.2 เป็นเครื่องมือของรัฐบาลในการตอบสนองความต้องการของประชาชน
- 3.3 เป็นเครื่องมือของรัฐบาลในการแก้ไขปัญหาที่สำคัญของประชาชน
- 3.4 เป็นการใช้อำนาจของรัฐบาลเพื่อจัดสรรค่านิยมทางสังคม
- 3.5 เป็นเครื่องมือของรัฐบาลในการเสริมสร้างความเป็นธรรมในสังคม
- 3.6 เป็นเครื่องมือของรัฐบาลในการเสริมสร้างความเสมอภาคในโอกาสแก่ประชาชน
- 3.7 เป็นเครื่องมือของรัฐบาลในการกระจายรายได้ให้แก่ประชาชน
- 3.8 เป็นเครื่องมือของรัฐบาลในการกระจายความเจริญไปสู่ชนบท
- 3.9 เป็นเครื่องมือของรัฐบาลในการพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี
- 3.10 เป็นเครื่องมือของรัฐบาลในการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม
- 3.11 เป็นเครื่องมือของรัฐบาลในการรักษาความสงบเรียบร้อยภายในประเทศ
- 3.12 เป็นเครื่องมือของรัฐบาลในการรักษาความมั่นคงของประเทศ
- 3.13 เป็นเครื่องมือของรัฐบาลในการเจริญสัมพันธภาพระหว่างประเทศ
- 3.14 เป็นเครื่องมือของรัฐบาลในการรักษาผลประโยชน์ระหว่างประเทศ
- 3.15 เป็นเครื่องมือของรัฐบาลในการส่งเสริมการลงทุนและการจ้างงานในประเทศ
- 3.16 เป็นเครื่องมือของรัฐบาลในการคุ้มครองสิทธิประโยชน์ของประชาชน
- 3.17 เป็นเครื่องมือของรัฐบาลในการส่งเสริมคุณธรรมและจริยธรรมของสังคม
- 3.18 เป็นเครื่องมือของรัฐบาลในการขยายโอกาสทางการศึกษาแก่ประชาชนอย่างเสมอภาคและทั่วถึง
- 3.19 เป็นเครื่องมือของรัฐบาลในการพัฒนาชุมชนเมือง
- 3.20 เป็นเครื่องมือของรัฐบาลในการอนุรักษ์ศิลปวัฒนธรรมของชาติ
- 3.21 เป็นเครื่องมือสำคัญของรัฐบาลในการพัฒนาระบบประชาธิปไตยให้มีเสถียรภาพมั่นคง

การเกิดขึ้นของนโยบายนั้นเป็นกระบวนการที่มีลำดับขั้นตอน โดยมีจุดเริ่มต้นจากการศึกษารวบรวมข้อมูลต่างๆ เพื่อร่างนโยบาย ต่อมาจึงเป็นการตัดสินใจวางหรือกำหนดนโยบายอย่างหนึ่งอย่างใด เมื่อมีการตัดสินใจและนำผลการตัดสินใจนั้นไปปฏิบัติแล้วก็มีได้หมายความว่ากระบวนการได้สิ้นสุดลง แต่ยังคงต้องมีการประเมินผลการปฏิบัติการต่าง ๆ ตามการตัดสินใจนั้นด้วย

สมบัติ ชำรงชัญวงศ์ (2552 : 43) กล่าวว่า นโยบายสาธารณะ หมายถึง กิจกรรมของรัฐบาลที่เลือกจะทำหรือไม่กระทำก็โดยมุ่งถึงค่านิยมและผลประโยชน์ของสังคมส่วนรวมเป็นสำคัญ โดยเป็นข้อบัญญัติที่ชอบด้วยกฎหมาย

วเรช จันทรศร (2540 : 1) กล่าวว่า นโยบายสาธารณะ หมายถึง กิจกรรมต่าง ๆ ที่รัฐบาลจัดทำขึ้น หรือแผนงานหรือโครงการหรือแนวทางปฏิบัติที่รัฐบาลหรือหน่วยงานของรัฐได้กำหนดขึ้นเพื่อเจตนาในการแก้ไขปัญหา

กล่าวโดยสรุป นโยบายสาธารณะ หมายถึง กิจกรรม หรือโครงการที่รัฐบาลหรือหน่วยงานของรัฐมีอำนาจในการตัดสินใจเลือกที่จะกระทำหรือไม่กระทำในการบริหาร และพัฒนาประเทศ โดยกำหนดวัตถุประสงค์ แผนงาน ที่ชัดเจน มีผู้กำหนดนโยบาย ผู้ปฏิบัติตามนโยบาย องค์การที่รับผิดชอบ ซึ่งล้วนแล้วแต่เจตนาเพื่อแก้ไขปัญหาสาธารณะและก่อให้เกิดประโยชน์ของสังคมโดยรวมเป็นสำคัญ

กลไกในการกำหนดนโยบายสาธารณะ

ในการกำหนดนโยบายสาธารณะ ผู้มีอำนาจหน้าที่ไม่ว่าจะเป็นไปในระดับรัฐบาลกลางหรือรัฐบาลท้องถิ่น อาจเป็นผู้กำหนดขึ้นเองได้ ในลักษณะเช่นนี้เรียกว่า เป็นการกำหนดจากเบื้องบนลงสู่เบื้องล่าง (Top-Down) ในอีกลักษณะหนึ่งอาจอาจมอบหมายลงไปให้หน่วยงานของระบบราชการในระดับต่าง ๆ เป็นผู้จัดทำและเสนอขึ้นมาตามลำดับชั้น จนถึงผู้มีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดนโยบายนั้น ๆ พิจารณาตัดสินใจก็ได้ ลักษณะเช่นนี้เป็นการกำหนดนโยบายสาธารณะจากเบื้องล่างขึ้นสู่เบื้องบน (Bottom-up) นอกจากนี้ยังอาจจะจัดตั้งหน่วยงานการพิเศษขึ้นทำหน้าที่ในการจัดทำข้อเสนอนโยบายเพื่อการตัดสินใจก็ได้

กระบวนการกำหนดนโยบาย

Thomas R Dye(1972 : 23-24) ได้ระบุถึงกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะ ว่าเป็นกิจกรรมทางการเมืองที่อาจสรุปขึ้นเป็นขั้นตอนใหญ่ ๆ 5 ขั้นตอน คือ

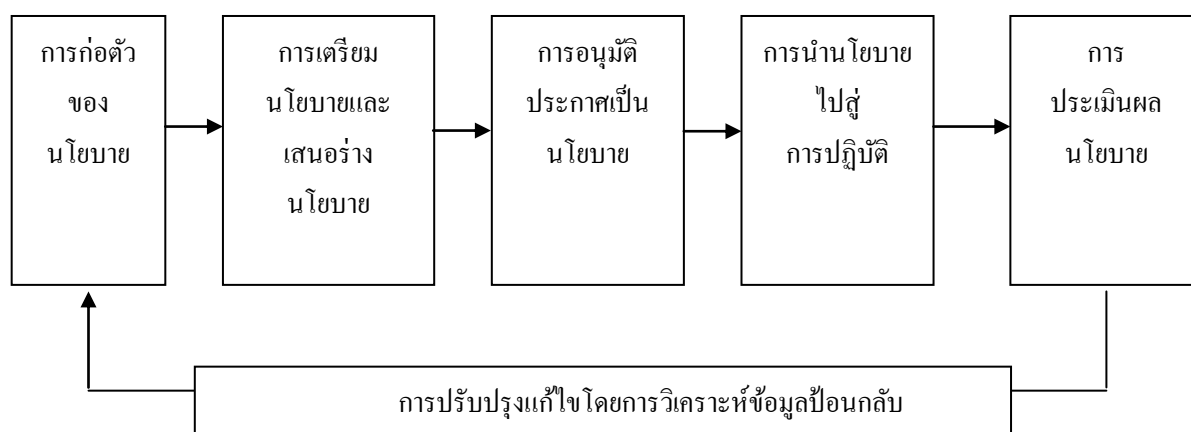
1. ระบุปัญหา เป็นขั้นตอนที่มีการแสดงออกถึงความต้องการต่าง ๆ ที่เรียกร้องการกระทำของรัฐบาล
2. ขึ้นจัดทำข้อเสนอนโยบายเป็นขั้นตอน ที่มีการจัดระเบียบวาระ เพื่อให้มีการอภิปรายกันอย่างกว้างขวาง และจัดทำข้อเสนอแผนงานเกี่ยวกับแนวทางการแก้ไขปัญหา
3. ขึ้นประกาศเป็นนโยบาย เป็นขั้นตอนที่มีการขึ้นเลือกข้อเสนอนโยบายเสริมสร้างแรงสนับสนุนทางการเมือง และการประกาศใช้นโยบาย
4. ขึ้นดำเนินการตามนโยบายเป็นขั้นตอน ของการจัดหน่วยงานรับผิดชอบจัดหาค่าใช้จ่ายหรือบริการที่จำเป็นให้
5. ขึ้นประเมินผลในขั้นตอนนี้ จะมีการศึกษาแผนงานต่าง ๆ รายงานที่เกิดจากแผนงานเหล่านั้น ประเมินผลกระทบของโครงการที่มีต่อสังคม ทั้งที่เป็นกลุ่มเป้าหมายและกลุ่มที่ไม่เป็นเป้าหมายด้วย รวมตลอดถึงเสนอแนะแนวทางการเปลี่ยนแปลง และปรับปรุงต่อไป

James E. Anderson (1979) ได้อธิบายกระบวนการในการกำหนดนโยบายไว้ โดยแบ่งออกเป็น 6 ขั้นตอน ดังนี้

1. การก่อตัวของนโยบาย (Policy Formation)
2. การเตรียมนโยบายและเสนอร่างนโยบาย (Policy Formulation)
3. การอนุมัติ/ประกาศ เป็นนโยบาย (Policy Adoption)
4. การนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ (Policy Implementation)
5. การประเมินผลนโยบาย (Policy Evaluation)
6. การปรับปรุงแก้ไขหรือการสิ้นสุด (Policy Revision or Termination)

ซึ่งอาจเขียนเป็นแผนภาพได้ดังนี้

ภาพที่ 2.1 กระบวนการนโยบาย



(สร้อยตระกูล อรรถมานะ, 2543)

สรุป ความหมายของนโยบายสาธารณะจากแนวคิดของ Anderson จะมุ่งเน้นที่การกระทำจริงมากกว่าการพูด และจะมีส่วนที่แตกต่างจากแนวความคิดของ Dye อย่างชัดเจน คือ ส่วนที่ Anderson มิได้ให้ความหมายครอบคลุมถึงสิ่งที่รัฐบาลเลือกที่จะไม่กระทำ จุดเด่นตามความหมายของ Anderson คือ ระบุว่าการทำงานของรัฐบาลที่เรียกว่า นโยบายสาธารณะ จะต้องมีความมุ่งหมายที่ชัดเจนว่า สิ่งใดที่จะต้องกระทำให้สำเร็จ และ นโยบายสาธารณะ หมายถึง สิ่งที่รัฐบาลลงมือกระทำอย่างเป็นรูปธรรมแล้วเท่านั้น ส่วนการตัดสินใจของรัฐบาลอาจเป็นเพียงการแสดงความคิดเห็นที่จะกระทำหรือไม่กระทำก็ได้

กระบวนการนโยบายสาธารณะ

สมบัติ ชำรงชัญวงศ์ (2552 : 315) ได้สรุปเกี่ยวกับกระบวนการนโยบายสาธารณะครบทั้งวงจร ดังนี้

1. การก่อรูปนโยบาย (Policy Formation) เป็นขั้นตอนแรกของกระบวนการนโยบายสาธารณะ โดยมีจุดเริ่มต้นตั้งแต่การพิจารณาลักษณะของปัญหาสาธารณะ (Public Problem) ซึ่งโดยทั่วไปจะเริ่มต้นจากสภาพปัญหาของปัจเจกชนก่อน (Individual Problem)
2. การกำหนดทางเลือก และการตัดสินใจนโยบาย (Policy Alternative & Decision Making) เป็นกระบวนการที่พัฒนามาจากการก่อรูปนโยบาย โดยมีปัญหาสาธารณะ (Public Problem) เป็นโครงสร้างพื้นฐานของกระบวนการ
3. การนำนโยบายไปปฏิบัติ (Policy Implementation) คือ ขั้นตอนเกี่ยวกับมาตรการของนโยบายที่เกิดขึ้นระหว่างกระบวนการกำหนดนโยบาย และเมื่อนโยบายได้รับความเห็นชอบในการนำไปประกาศใช้ในลักษณะต่างๆ
4. การประเมินผลนโยบาย (Policy Evaluation) จะบอกให้ทราบถึงระดับความสำเร็จ (Success) หรือ ล้มเหลว (Failure) ของการนำนโยบายไปปฏิบัติและจะบอกให้ทราบว่าปัญหาอะไรบ้างเกี่ยวกับเป้าประสงค์ (Goals) หรือวัตถุประสงค์ (Objectives) ของนโยบาย ตลอดจนทรัพยากร (Input) กระบวนการ (Process) หน่วยงานที่รับผิดชอบ (Organization) ผลผลิต (Output) ผลลัพธ์ (Outcome) ผลกระทบ (Impact) และสิ่งแวดล้อม (Environment) ที่เกี่ยวข้องกับนโยบาย

การนำนโยบายไปปฏิบัติ

Walter Williams (1971 : 144) กล่าวว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติ คือ ความพยายามที่จะตัดสินใจความสามารถขององค์การในการรวบรวมคนและทรัพยากรในหน่วยงานหนึ่ง และกระตุ้นบุคลากรให้ปฏิบัติงานเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ขององค์การ

Jeffrey L. Pressman และ Wildavsky (1973 : XIII) กล่าวถึง การนำนโยบายไปปฏิบัติ หมายถึง สิ่งที่ได้กล่าวไว้ในพจนานุกรมของ Webster และ Roget ซึ่งกล่าวว่า คือ การดำเนินงานให้ลุล่วง ให้ประสบความสำเร็จ ให้ครบถ้วน ให้เกิดผลผลิต และให้สมบูรณ์ ซึ่งสิ่งเหล่านี้คือสิ่งที่รัฐบาลกำลังปฏิบัติอยู่ และเป็นธรรมชาติของนโยบาย

Hambleton (1973 : 406) กล่าวว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติ เป็นขั้นตอนที่เกิดขึ้นภายหลังการกำหนดนโยบาย ประเด็นสำคัญคือ นโยบายกับการนำนโยบายไปปฏิบัติจะต้องสัมพันธ์กัน

Carl E. Van Horn และ Donald S. Van Meter (1976 : 103) กล่าวว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติครอบคลุมกิจกรรมทั้งหมดที่กระทำโดยรัฐบาลและเอกชน ทั้งปัจเจกบุคคลและกลุ่มบุคคล ซึ่งมีผลต่อการบรรลุความสำเร็จตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ล่วงหน้าจากการตัดสินใจนโยบาย ในกรณีนี้หมายถึง

รวมถึงปัจจัยทั้งหลายที่มีผลต่อความพยายามที่จะเปลี่ยนรูปแบบของการตัดสินใจไปสู่มาตรการเชิงปฏิบัติ รวมทั้งความพยายามที่จะบรรลุการเปลี่ยนแปลงที่กำหนดไว้จากการตัดสินใจนโยบายด้วย

Barrett & Fudge (1981 : 12-13) กล่าวว่า การน่านโยบายไปปฏิบัติจะมองเฉพาะเรื่องการผลักดันให้นโยบายเกิดผลเพียงด้านเดียวไม่ได้ แต่กล่าวว่าการน่านโยบายไปปฏิบัติจะหมายความว่าความรวมถึงการสังเกตปรากฏการณ์เป็นจริงที่เกิดขึ้น หรือถูกกระทำให้เกิดขึ้น

Quade (1982 : 305) กล่าวว่า การน่านโยบายไปปฏิบัติ คือ การเปลี่ยนแปลงโดยตรงที่เกิดขึ้นตามขั้นตอนของนโยบาย เป็นกระบวนการจัดการกับแบบแผนของการเพื่อให้เกียรติต่อข้อกำหนด ที่เกิดขึ้นจากการที่ได้ตัดสินใจไปแล้วดังนั้นการน่านโยบายไปปฏิบัติจึงเริ่มขึ้นภายหลังที่ตัดสินใจยอมรับวิธีการปฏิบัติเฉพาะเรื่องนั้นไปแล้ว

Alexandar (1985 : 143) กล่าวว่า การน่านโยบายไปปฏิบัติ คือ ชุดการปฏิบัติซึ่งเป็นแผนการทำงานที่ถูกส่งไปยังผู้ที่ตั้งใจจะให้ได้รับประโยชน์จากนโยบายเป็นการเฉพาะ และเป็น การปฏิบัติในภาคสนาม

สมบัติ ชำรงชัญวงศ์ (2552 : 481) กล่าวว่า การน่านโยบายไปปฏิบัติเป็นขั้นตอนที่มีความสำคัญอย่างยิ่งในกระบวนการนโยบายสาธารณะ ทั้งนี้เพราะว่าถึงนโยบายจะดีเลิศสักเพียงใดก็ตาม แต่เมื่อนำไปปฏิบัติแล้วประสบความล้มเหลว ก็จะก่อให้เกิดความเสียหายต่อกระบวนการนโยบายทั้งหมด

Walter Williams ได้ชี้ให้เห็นลักษณะความสำคัญของการน่านโยบายไปปฏิบัติ ดังนี้

1. องค์การต้องมีความสามารถในการรวบรวมคน และทรัพยากรขององค์การให้มีเอกภาพ ซึ่งปรากฏการณ์นี้จะเกิดขึ้นก็ต่อเมื่อผู้นำขององค์การเป็นผู้นำที่มีภาวะผู้นำสูง (Leadership) และเข้าใจถึงความสำคัญของพลังในความร่วมมือของบุคลากรในองค์การ รวมทั้งทรัพยากรที่มีอยู่ทั้งหมดขององค์การ เพื่อรับผิดชอบการน่านโยบายไปปฏิบัติ

2. ความพยายามในการกระตุ้นบุคลากรให้ปฏิบัติงานเพื่อการบรรลุวัตถุประสงค์ขององค์การ ซึ่งหมายความว่าผู้นำองค์การจะต้องชี้ให้บุคลากรผู้ปฏิบัติงาน ภายในองค์การมีความเข้าใจต่อวัตถุประสงค์ของนโยบาย ซึ่งองค์การรับมาเป็นวัตถุประสงค์ขององค์การให้ชัดเจน โดยจะต้องใช้ปัจจัยต่างๆ ในการกระตุ้น (Motivation) รวมทั้งการกำหนดสิ่งจูงใจ (Incentives) แก่ผู้ปฏิบัติ เพื่อให้ผู้ปฏิบัติมีขวัญและกำลังใจ (Morale) ที่จะปฏิบัติงานให้บรรลุวัตถุประสงค์อย่างมีประสิทธิภาพ

สมบัติ ชำรงชัญวงศ์ (2537 : 1 -2) กล่าวว่า นโยบายสาธารณะจะมีความสมบูรณ์ก็ต่อเมื่อได้รับการนำไปปฏิบัติให้ปรากฏเป็นจริง อาจจำแนกได้ 2 ลักษณะ คือ

ลักษณะแรก เป็นการน่านโยบายของรัฐบาลไปปฏิบัติโดยหน่วยงานที่รับผิดชอบสามารถปฏิบัติได้ทันทีโดยไม่ต้องจัดทำแผนหรือการวางแผนรองรับ

ลักษณะที่สอง เป็นการนำนโยบายของรัฐบาลไปปฏิบัติโดยหน่วยงานที่รับผิดชอบ จะต้องทำการวางแผนรองรับ แล้วแต่ความเหมาะสมของภารกิจของแต่ละหน่วยงาน

วเรช จันทรศร (2540 : 9-10) ได้กล่าวถึงการวัดความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ อย่างน้อย 3 แนวทาง

1. วัดได้จากระดับความร่วมมือ ที่ผู้รับนโยบายไปปฏิบัติมีต่อผู้ออกคำสั่ง หรือผู้กำหนดนโยบาย
2. พิจารณาได้จากเงื่อนไขที่ว่า ได้มีการบรรลุผลการปฏิบัติตามนโยบายนั้น ตามภาระหน้าที่ขององค์การที่รับผิดชอบด้วยความราบรื่นและปราศจากปัญหา
3. พิจารณาได้จากการที่นโยบายนั้นได้ก่อให้เกิดผลการปฏิบัติในระยะสั้น (Short-Run Performance) หรือก่อให้เกิดผลกระทบ (Impact) ตามที่พึงปรารถนาหรือไม่

กล่าวโดยสรุป การนำนโยบายไปปฏิบัติ คือ เป็นขั้นตอนที่สำคัญในการดำเนินงานตามแผนที่วางไว้หรือ กิจกรรม โครงการที่ได้ตัดสินใจให้เป็นจริง เพื่อให้นโยบายสาธารณะสมบูรณ์ โดยมีผู้รับนโยบายจากผู้กำหนดนโยบายเป็นผู้ปฏิบัติในภาคสนามโดยมีแผนรองรับการปฏิบัติ ซึ่งการปฏิบัตินั้นจะประสบความสำเร็จ หรือความล้มเหลวส่งผลกระทบต่อกระบวนการนโยบายสาธารณะทั้งหมด

แนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ

กรอบแนวคิดพื้นฐานว่าด้วยการรวมศูนย์อำนาจ

ภายใต้รัฐหนึ่ง ๆ ย่อมมีความจำเป็นที่จะต้องมีการรวมศูนย์อำนาจไว้ที่สถาบันการเมืองการปกครอง ในศูนย์กลางเสมอ เพื่อมีบทบาทในเวทีระหว่างประเทศหรือระดับโลก เนื่องจากไม่มีกลไกที่เป็น ตัวแทน อันชอบธรรมที่จะออกไปมีบทบาทหน้าที่ในการสร้างพันธมิตรในทางยุทธศาสตร์ การเจรจาต่อรองในด้านผลประโยชน์ทางการค้าระหว่างประเทศ หรือการมีตัวแทนเข้าไปนั่งในการประชุมระหว่างประเทศ รวมถึงการเข้าเป็นสมาชิกในองค์การระหว่างประเทศ ดังนั้นรัฐบาลส่วนกลางหรือรัฐบาลระดับชาติจึงมีหน้าที่ในด้านความสัมพันธ์ภายนอก หรือกิจการวิเทศสัมพันธ์ของรัฐ และมีความสำคัญในฐานะ ตัวกลาง ที่คอยประสานและสร้างความร่วมมือในระหว่างบรรดาสถาบันทางการเมืองการปกครอง นอกศูนย์กลาง เพื่อสร้างความเป็นเอกภาพและความร่วมมือในการกระทำการต่าง ๆ เพื่อผลประโยชน์ร่วมกัน (Mutual Interests) ภายในรัฐ ในกรณีนี้ รัฐบาลส่วนกลางมักเข้าไปมีบทบาท ควบคุมระบบเศรษฐกิจและขนส่ง เป็นต้น

การรวมศูนย์อำนาจจำแนกได้ใน 2 ลักษณะ คือ

1. การรวมศูนย์อำนาจในทางการเมือง หมายถึง ความจำเป็นที่จะต้องมีการกำหนด การเมืองที่เป็นศูนย์กลางในการสร้างความเป็นเอกภาพในทางการเมืองภายในรัฐ เพื่อทำหน้าที่ในการ เป็นตัวแทนและสะท้อนถึงเจตจำนงร่วมกันของคนภายในรัฐ แห่งนั้น ๆ

2. การรวมศูนย์อำนาจในการปกครอง หมายถึง ความจำเป็นที่จะต้องมีการกำหนด แบบแผนร่วมกันหรือการจัดระเบียบในทางการเมือง ปกครองภายในรัฐนั้น ๆ รวมถึงการจัดระบบบริการ สาธารณะต่าง ๆ ภายในรัฐในด้านที่ถือว่าจำเป็นสำหรับประชาชนทั่วทุกพื้นที่ที่จะต้องได้รับอย่างถ้วน หน้า หรือภายใต้มาตรฐานอันเดียวกัน

การรวมศูนย์อำนาจมีหลักการที่เป็นตัวกำหนดคุณลักษณะอยู่ 3 ประการ คือ

1. แหล่งที่มาของความสามารถในการใช้ความรุนแรงโดยชอบธรรมของรัฐจะต้องขึ้นอยู่กับ ส่วนกลาง คือ กิจการทหารและตำรวจ รัฐจำเป็นต้องมีกองกำลังทหารในการปกป้องคุ้มครองภัยคุกคามจากภายนอก รัฐ ขณะที่กิจการตำรวจจำเป็นต้องมีเพื่อทำให้บรรดากฎหมายในการรวมอยู่ ร่วมกัน ของคนภายในรัฐ

2. อำนาจในการตัดสินใจสูงสุดอยู่ที่ส่วนกลาง

3. ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรวางอยู่บนหลักอำนาจการบังคับบัญชา มีการลำดับชั้น การบังคับบัญชา (Hierarchy) ที่อำนาจในการสั่งการต่าง ๆ ทั้งในด้านการกระทำ และตัวบุคคล ผู้กระทำ มีลักษณะจากบนลงล่าง (Top-down Approach)

การรวมศูนย์อำนาจมีทั้งข้อดีและข้อเสีย สำหรับเหตุผลที่รองรับข้อดีของการสร้าง ความชอบธรรมให้กับการรวมศูนย์อำนาจ ประกอบด้วย

1. ความเป็นเอกภาพของชาติ (National Unity) เนื่องจากรัฐบาลส่วนกลางเป็นสถาบัน เดียวที่สามารถกระทำการในนามของผล ประโยชน์ส่วนรวม การมีรัฐบาลกลางที่เข้มแข็งย่อมเป็นสิ่ง สำคัญ หากรัฐบาลกลางอ่อนแอ ย่อมจะนำไปสู่การต่อสู้ขัดแย้งระหว่างส่วนต่าง ๆ ในสังคม และ ปราศจากซึ่งความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน

2. ความเป็นแบบแผนอันเดียวกัน (Uniformity) เนื่องจากว่ามีแต่เพียงรัฐบาลกลางที่ สามารถวางหลักกฎหมายและระบบบริการ สาธารณะต่าง ๆ ที่เป็นแบบแผนและมาตรฐานเดียวกันได้ ย่อมทำให้เกิดการยึดโยงชุมชนที่อยู่ในส่วนต่าง ๆ ของประเทศเข้าไว้ด้วยกัน

3. ความเสมอภาคภายในชาติ (Equality) เนื่องจากการกระจายอำนาจมีจุดอ่อนตรงที่ รัฐบาลที่อยู่นอกศูนย์กลางออกไปถูก ผลักให้ตนเองต้องอาศัยทรัพยากรที่มีอยู่ภายในท้องถิ่นหรือ ภูมิภาคของตนเป็นหลัก จึงมีแต่เพียงรัฐบาลกลางที่สามารถแก้ไขความไม่เท่าเทียมอันเกิดจากความ แตกต่างในทรัพยากรระหว่างชุมชนต่าง ๆ ภายในรัฐ

4. ความมั่งคั่งของชาติ (Prosperity) ที่ผ่านมา การพัฒนาทางเศรษฐกิจและการรวมศูนย์อำนาจมักจะไปด้วยกันเสมอ การมีรัฐบาลกลางที่เข้มแข็งย่อมทำให้สามารถกำหนดทิศทางการพัฒนาหรือการวางแผนในทางเศรษฐกิจของชาติได้ อันจะนำไปสู่การระดมทรัพยากรจากส่วนต่างๆ ภายในสังคม

ในรัฐที่มีการรวมศูนย์อำนาจอย่างมาก อำนาจทั้งในทางการเมืองและการบริหารปกครองภายในประเทศถูกรวบเอาไว้ที่รัฐบาลกลางหรือตัวแทนของรัฐบาลกลางอย่างเข้มข้น ปรากฏชัดเจนหรือข้อเสีย ได้แก่

1. ความล่าช้าในการตัดสินใจ การกระทำการใด ๆ ของเจ้าหน้าที่หรือองค์กรของรัฐบาลกลางย่อมต้องเป็นไปตามอำนาจการตัดสินใจ หรือวินัยสั่งการของส่วนกลาง และต้องเป็นไปตามลำดับชั้นการบังคับบัญชา ก็ย่อมทำให้การทำงานต่าง ๆ โดยเฉพาะในด้านการบริการสาธารณะเป็นไปอย่างล่าช้าและไม่ทันต่อความต้องการ ของประชาชน

2. ความทั่วถึงและประสิทธิภาพของการจัดทำบริการสาธารณะเป็นไปได้ยาก หากบริการสาธารณะเกือบจะทั้งหมดเป็นหน้าที่ของรัฐบาลกลางย่อมเป็นเรื่อง ลำบากที่จะจัดทำบริการสาธารณะที่มีอยู่มากประเภทให้ได้ผลดีและทั่วถึงทุกชุมชนท้องถิ่นได้

3. การบริการสาธารณะที่ไม่สอดคล้องกับปัญหาและความต้องการของแต่ละชุมชนท้องถิ่น เนื่องจากในแต่ละพื้นที่ย่อมมีลักษณะของปัญหา ผลประโยชน์ และความต้องการที่หลากหลาย โครงสร้างทางการเมืองการปกครองที่รวมศูนย์ย่อมเป็นอุปสรรคต่อการจัดทำบริการ สาธารณะไป ตามความจำเป็นของแต่ละพื้นที่ได้

4. เป็นอุปสรรคต่อการเติบโตของวัฒนธรรมการมีส่วนร่วมทางการเมืองตามระบอบประชาธิปไตย การรวมศูนย์อำนาจทั้งในทางการเมืองและการปกครอง ย่อมเป็นการปิดโอกาสที่ประชาชนจะได้เรียนรู้ ฝึกฝน และมีประสบการณ์ในการปกครองตนเอง(Self-government)

กรอบแนวคิดพื้นฐานว่าด้วยการกระจายอำนาจ

แนวคิดพื้นฐานที่เปรียบเสมือนกับกรอบความคิดใหญ่ในการจัดระบบการปกครองท้องถิ่นนั้น คือ แนวคิดว่าด้วย การกระจายอำนาจ (Decentralization) ได้มีความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน หากแต่มีความแตกต่างหลากหลายอยู่ค่อนข้างมาก จึงทำให้เกิดคำอธิบายและการให้ความหมายของคำดังกล่าวเอาไว้ ดังนี้

Samuel Humes IV (1991:3) เสนอว่า ควรให้เป็นเรื่องของการจัดสรรแบ่งปันอำนาจ (Distribution of Power) กล่าวคือ เมื่อพูดถึงการกระจายอำนาจภายใต้บริบทของการบริหารปกครองในพื้นที่เรียกว่า ท้องถิ่น (Local Governance) ควรเป็นเรื่องของการจัดสรรหรือแบ่งปันอำนาจ (Distribution) มิใช่การ แบ่งแยกอำนาจ (Division) คำดังกล่าวมักนำไปสู่ความสับสนหรือปะปนกับการใช้แนวคิดเรื่อง รัฐธรรมนูญกับการแบ่งแยกอำนาจ (Constitutional Division of Power between

Nation and State) ขณะที่คำว่า จัดสรร/แบ่งปันอำนาจ มีความสอดคล้องและอยู่ในขอบวงของแนวคิดต่างๆ ในเรื่องการกระจายอำนาจจากส่วนกลางไปสู่ท้องถิ่นมากกว่า เช่น แนวคิดในเรื่อง (De)centralization, (De)concentration, Devolution และ Delegation

การกระจายอำนาจในความหมายกว้าง ๆ คือ การจัดสรรหรือแบ่งปันอำนาจการตัดสินใจ (หรือในภาษากฎหมายของไทยเรียกว่า การวินิจัยสั่งการ) อันเกี่ยวข้องกับกิจการสาธารณะ (Public Affairs) ของรัฐส่วนกลางไปยังหน่วยงานหรือองค์กรอื่น ๆ

ในรูปแบบของการกระจายอำนาจ มีอยู่ด้วยกันหลายระดับและหลายรูปแบบ การกระจายอำนาจ ควรเป็นเรื่องของความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นภายในระบบการเมืองหนึ่งๆ (Manor, 1999: 4-12) สามารถแจกแจงขอบข่ายหรือรูปแบบของการกระจายอำนาจได้ 5 ลักษณะ ได้แก่

1. การกระจายอำนาจโดยจำเป็นหรือโดยปริยาย (Decentralization by Default) เกิดจากสถานการณ์ที่สถาบันหรือองค์กรของรัฐเกิดความล้มเหลวในการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ มีอาจสามารถจะเข้าไปใช้อำนาจหรืออิทธิพลในดินแดนที่ตนปกครองอยู่ได้ และจากสถานะที่ประชาชนในระดับรากหญ้าเกิดความไม่เชื่อใจในรัฐบาล เหล่านี้จึงเป็นผลให้ประเทศที่มีภาคประชาสังคมมีความตื่นตัวและเข้มแข็ง จำเป็นต้องลุกขึ้นมาดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ เพื่อชุมชนของตนด้วยตนเองโดยที่รัฐบาลเองก็ไม่ได้ตั้งใจให้เกิดขึ้น

2. การแปรรูปกิจการของภาครัฐ (Privatization) ได้แก่ การโยกโอน (Handover) กิจการบางอย่างที่เคยจัดทำโดยหน่วยงานของรัฐไปให้ภาคเอกชนเป็นผู้จัดทำแทน เช่น กิจการขนส่งมวลชน กิจการโทรคมนาคม การไฟฟ้า และการประปา เป็นต้น

3. การกระจายอำนาจภายใต้หลักการแบ่งอำนาจ (Deconcentration) หมายถึง การแบ่งอำนาจของรัฐบาลกลางไปยังองค์กรในระดับรองที่ออกไปทำงานในพื้นที่นอก ศูนย์กลางหรือท้องถิ่น โดยที่องค์กรภายใต้หลักการแบ่งอำนาจนี้จะมีอิสระตามสมควรในการตัดสินใจต่าง ๆ ภายในพื้นที่ที่ตนดูแล แต่ทั้งนี้อำนาจการตัดสินใจและการกำหนดนโยบายต่าง ๆ ยังคงอยู่ที่ส่วนกลาง บางครั้งจึงเรียกการกระจายอำนาจในลักษณะนี้ว่าการกระจายอำนาจทางการบริหาร (Administration Decentralization) (Parker, 1995)

4. การกระจายอำนาจภายใต้หลักการมอบอำนาจ (Delegation) มีระดับของการกระจายอำนาจที่ให้อิสระสูงกว่าการแบ่งอำนาจ การกระจายอำนาจเน้นในเชิงภารกิจหน้าที่ มีการกำหนดภารกิจเฉพาะที่ชัดเจนให้องค์กรเหล่านั้นสามารถตัดสินใจและใช้อำนาจหน้าที่ภายในขอบเขตของตนได้โดยอิสระ แต่รัฐส่วนกลางก็ยังคงมีอำนาจอยู่เหนือองค์กรเหล่านี้โดยอาศัยมาตรการทางกฎหมายเป็นกรอบในการควบคุมและกำกับบทบาทขององค์กรภายใต้หลักการมอบอำนาจ รวมถึงอำนาจในการจัดตั้งและยุบเลิกองค์กรภายใต้หลักการมอบอำนาจ

5. การกระจายอำนาจภายใต้หลักการโอนอำนาจ (Devolution) ถือเป็นการกระจายอำนาจที่สะท้อนให้เห็นถึงระดับของการกระจายอำนาจที่กว้าง ขวางมากที่สุด ถูกใช้เพื่ออธิบายถึงสภาวะที่รัฐส่วนกลางมีการถ่ายโอนหรือยกอำนาจการตัดสินใจในเรื่องต่าง ๆ ไปยังองค์กรตัวแทนของพื้นที่ชุมชน หรือท้องถิ่นต่าง ๆ อย่างกว้างขวาง ส่วนกลางจะไม่เข้ามาบีบบังคับหรือแทรกแซงการทำงานขององค์กรภายใต้หลักการโอนอำนาจหรือการแทรกแซงจะเกิดขึ้นต้องเป็นไปอย่างจำกัด ดังนั้น จึงมีการเรียกการกระจายอำนาจในลักษณะนี้ว่า การกระจายอำนาจในทางการเมือง หรือ การกระจายอำนาจที่เน้นความเป็นประชาธิปไตย (Political or Democratic Decentralization) ทั้งนี้ การโอนอำนาจเท่าที่ปรากฏมีอยู่ด้วยกันใน 2 ระดับ ได้แก่

ระดับที่หนึ่ง การโอนอำนาจในทางการปกครอง (Administration Devolution) สอดคล้องกับการจัดรูปการปกครองท้องถิ่นตามหลักการปกครองตนเอง (Local-self Government) เป็นหลักการที่เปิดโอกาสให้ชุมชนท้องถิ่นมีการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นของตนเอง โดยตนเอง และเพื่อตนเอง โดยที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระเป็นอย่างสูงในการดูแลชีวิตความเป็นอยู่ และสามารถจัดทำกิจการต่าง ๆ เพื่อตอบสนองต่อปัญหาและความจำเป็นภายในชุมชนของตนได้อย่างกว้างขวาง อีกทั้งยังมีความเป็นอิสระทั้งในทางการคลังและบุคลากร

ระดับที่สอง การโอนอำนาจในทางนิติบัญญัติ (Legislative Devolution) เป็นรูปแบบของการกระจายอำนาจขั้นสูงสุดที่เป็นไปภายใต้การจัดรูปแบบการปกครองในระบบรัฐเดี่ยว (Unitary System) จนมีลักษณะเข้าใกล้กับระบบสหพันธรัฐ (Federal System) (Heywood, 2002:167-168) เป็นการถ่ายโอนอำนาจจากส่วนกลางไปยังพื้นที่หรือท้องถิ่นหนึ่ง ๆ โดยเปิดโอกาสให้ชุมชนที่ได้รับการโอนอำนาจสามารถที่จะกำหนดชะตากรรมในทางการเมืองได้ด้วยตนเอง (Home Rule) ผ่านการจัดตั้งสถาบันทางการเมืองในรูปสภา (Assembly) ที่เป็นของตนเอง

แนวคิด หลักการ ทฤษฎีที่ใช้ในการบริหารการศึกษา

การบริหารการศึกษา มีพื้นฐานมาจากคำว่า การบริหาร และการศึกษา เราจึงควรทราบความหมายของคำ 2 คำนี้ก่อน ซึ่งความหมายของ“การบริหาร” ได้มีนักวิชาการให้ความหมายไว้ดังนี้

คำว่าบริหาร ตรงกับภาษาอังกฤษว่า Administration มีผู้ให้ความหมายไว้หลายท่านด้วยกันดังต่อไปนี้

สมยศ นาวิการ (2544 : 18) กล่าวว่า การบริหาร คือการวางแผน การจัดองค์การ การสั่งการและการควบคุมกำลังความพยายามของสมาชิกขององค์การ และใช้ทรัพยากรอื่นๆ เพื่อความสำเร็จในเป้าหมายขององค์การที่กำหนดไว้

วิชัย ภูสันต์ (2549 : 10) กล่าวว่า การบริหารเป็นกิจกรรมของบุคคลตั้งแต่ 2 คนขึ้นไป ร่วมมือกันทำกิจการเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่วางไว้ร่วมกัน โดยใช้กระบวนการและทรัพยากรที่เหมาะสม

คุนทซ์ (Koontz.1990 อ้างถึงในสุรศักดิ์ ชุ่มสลับ, 2545 : 1) กล่าวว่า การบริหาร คือการดำเนินงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ โดยการอาศัยคน เงิน วัสดุสิ่งของ เป็นปัจจัยในการปฏิบัติงาน

ไซมอน (Simon.อ้างถึงใน ธงชัย สันติวงษ์, 2546: 196) กล่าวไว้ว่า การบริหารคือ กิจกรรมที่บุคคลตั้งแต่ 2 คน ขึ้นไปร่วมมือกันดำเนินการ ให้บรรลุวัตถุประสงค์ อย่างใดอย่างหนึ่งหรือหลาย ๆ อย่างร่วมกันสำหรับความหมายของการศึกษาได้มีบุคคลต่าง ๆ ให้ความหมายไว้ ดังนี้

จอห์น ดิวอี้ (John Dewey ไพฑูรย์ เจริญพันธุ์, 2527 : 7) ได้ให้ความหมายของการศึกษาไว้เป็นข้อๆ ดังนี้

1. การศึกษา คือการปรับปรุงตัวเราให้เข้ากับสิ่งแวดล้อม และปรับสิ่งแวดล้อมให้เข้ากับตัวเรา
2. การศึกษา คือความเจริญงอกงาม
3. การศึกษา คือกระบวนการของสังคม
4. การศึกษา คือการจัดกระบวนการ
5. การศึกษา คือการจัดประสบการณ์เสียใหม่ ให้เป็นประสบการณ์ที่มีความหมายต่อมนุษย์และเพิ่มพูนความสามารถของมนุษย์อีกด้วย
6. การศึกษา คือการพัฒนาความสามารถ
7. การศึกษา คือการสนองความต้องการ
8. การศึกษา คือชีวิต แต่ไม่ใช่การเตรียมตัวเพื่อชีวิต

การบริหารการศึกษา มีพื้นฐานมาจากคำว่า การบริหาร และการศึกษา เราจึงควรทราบความหมายของ 2 คำนี้ก่อน ซึ่งสำหรับความหมายของ การบริหาร ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น ส่วนความหมายของการศึกษา ได้มีบุคคลต่าง ๆ ให้ความหมายไว้ต่างกันดังนี้

กู๊ด (Good อ้างถึงใน ไพฑูรย์ เจริญพันธุ์, 2527 : 7) ได้ให้ความหมายว่า การศึกษา หมายถึง

1. กระบวนการเปิดเสรีที่บุคคลนำมาพัฒนาความสามารถด้านต่าง ๆ ทักษะคิดต่าง ๆ และพฤติกรรมต่างๆ ที่มีคุณค่าอันเป็นที่พึงปรารถนาในสังคมที่บุคคลนั้นอาศัยอยู่
2. กระบวนการทางสังคมซึ่งเลือกสรร และควบคุมสิ่งแวดล้อม ให้บุคคลได้รับความสามารถ และพัฒนาตนเองอย่างดีที่สุดตามที่สังคมปรารถนา

3. วิชาการต่างๆ ที่สถาบันอุดมศึกษาเปิดสอน เพื่อเตรียมผู้ประกอบอาชีพครู ซึ่งส่วนมากเกี่ยวข้องกับจิตวิทยาการศึกษา ปรัชญา และประวัติการศึกษา หลักสูตรวิธีสอน วิชาเฉพาะ และวิธีสอนทั่วไป หลักการศึกษา การบริหารการศึกษา การนิเทศการศึกษา และวิชาอื่นๆ ที่รวมเรียกว่า ศึกษาศาสตร์ หรือวิชาครู

4. ศิลปะการถ่ายทอดความรู้จากอดีต ซึ่งจัดไว้อย่างมีระเบียบให้แก่บุคคลแต่ละรุ่น

ไพฑูรย์ เจริญพันธุ์วงศ์ (2527 : 7) ให้ความหมายไว้ว่า การศึกษาคือ กระบวนการทางสังคมที่จะเลือกสรร และควบคุมสิ่งแวดล้อม เพื่อพัฒนาคนทุกด้านให้เป็นคนดีในสังคม

สุวิทย์ มูลคำ (2549: 1) นักวิชาการและนักบริหารด้านการศึกษา ได้กล่าวว่า ผลลัพธ์สุดท้ายของการบริหารการศึกษาคือคุณภาพของนักเรียน กล่าวคือ เป็นมนุษย์ที่สมบูรณ์มีลักษณะ เก่ง ดี มีความสุข จำเป็นค้นคว้าศึกษาหาวิธีพัฒนาต่างๆ มาใช้ โดยเฉพาะทักษะกระบวนการคิดให้เร็วที่สุด มิฉะนั้นจะไม่ทันต่อความเปลี่ยนแปลงของสังคมโลก และสงครามที่กำลังจะเกิดขึ้นทั้งปัจจุบันและอนาคต คือ สงครามทางความคิด

จากความหมายของการบริหาร และการศึกษา จึงอาจกล่าวได้ว่า การบริหารการศึกษา หมายถึง กิจกรรมต่างๆ ที่บุคคลหลายฝ่ายร่วมดำเนินการเพื่อพัฒนาบุคคลให้เป็นสมาชิกที่ดีของสังคม ทั้งในด้านบุคลิกภาพ ความรู้ความสามารถ พฤติกรรม ทักษะคุณธรรมและค่านิยม พร้อมทั้งจะสนองการพัฒนาประเทศทั้งในด้านเศรษฐกิจ การเมืองสังคมและวัฒนธรรม

จากแนวคิดทางการบริหารต่างๆ ทำให้เกิดความพยายาม ที่จะสร้างทฤษฎีการบริหาร การศึกษาขึ้น และทฤษฎีบริหารการศึกษา ได้เริ่มขึ้นที่สหรัฐอเมริกา โดยมีผู้เชี่ยวชาญในหลายสาขาวิชา รวมทั้งนักวิชาการบริหารการศึกษาได้นำความรู้จากศาสตร์สาขาต่าง ๆ สามารถนำแนวคิด ทฤษฎีที่เกี่ยวข้องมาใช้ในการบริหารการศึกษาได้ดังนี้

1. ทฤษฎีการตัดสินใจ (Decision Theory)
2. ทฤษฎีองค์การ (Organization Theory)
3. ทฤษฎีระบบสังคม (Social Systems Theory)
4. ทฤษฎีภาวะผู้นำ (Leadership Theory)

ทฤษฎีการตัดสินใจ

ทฤษฎีการตัดสินใจเป็นทฤษฎีหนึ่งที่ใช้กันมากในการศึกษาพฤติกรรมของผู้บริหารผู้ศึกษาค้นคว้าทฤษฎีนี้ คือ กริฟฟิธ (Griffiths อ้างถึงใน ไพฑูรย์ เจริญพันธุ์วงศ์, 2527 : 33) ซึ่งเสนอทฤษฎีว่า การบริหารคือการตัดสินใจ หน้าที่ของนักบริหารก็คือ การควบคุมดูแลให้กระบวนการตัดสินใจเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพการตัดสินใจสั่งการ อาจแยกได้เป็น 3 ประเภท คือ

1. การตัดสินใจผู้มีอำนาจระดับสูงสั่งการมา
2. ในกรณีที่ผู้ใต้บังคับบัญชาเสนอมาให้

3. ในกรณีที่ผู้บริหารเกิดความริเริ่มขึ้นเอง

ในโอกาสหรือกรณีทั้ง 3 ดังกล่าว เราอาจแยกการตัดสินใจสั่งการได้เป็น 3 ประเภท คือ

1. การตัดสินใจ เมื่อผู้มีอำนาจเบื้องต้น มีคำสั่ง คำบัญชา หรือนโยบายมาให้ปฏิบัติ

(Intermediaty Decisions)

2. การตัดสินใจเมื่อผู้ใต้บังคับบัญชาที่ได้รับมอบหมายอำนาจไปแล้วไม่อาจตัดสินใจได้ เสนอให้ผู้บังคับบัญชาตัดสินใจ หรือเมื่อมีเรื่องราวร้องทุกข์ หรือข้อขัดแย้งจากผู้ใต้บังคับบัญชา (Appellate Decisions) ผู้บริหารจะต้องตัดสินใจ

3. การตัดสินใจที่เกิดขึ้นในตัวผู้บริหารเอง (Creative Decisions) การตัดสินใจแบบนี้เกิดขึ้นเมื่อผู้บริหารต้องการปรับปรุง เปลี่ยนแปลง หรือทำสิ่งใหม่ การตัดสินใจนี้เป็นสิ่งสำคัญยิ่งสำหรับนักบริหารระดับสูงสาระสำคัญของทฤษฎีการตัดสินใจ ก็คือกระบวนการตัดสินใจ เนื้อหาสาระของการตัดสินใจและการใช้สารสนเทศในการตัดสินใจ ปัจจุบันระบบสารสนเทศสำหรับผู้บริหารเป็นเรื่องที่กำลังได้รับความสนใจกันมาก

กระบวนการตัดสินใจหรือวินิจฉัยสั่งการนี้ นักวิชาการให้ความเห็น และลำดับขั้นของกระบวนการไว้ในลักษณะที่แตกต่างกัน แต่สรุปแล้วลักษณะสาระสำคัญคล้ายคลึงกัน เพราะส่วนมากใช้วิธีการแก้ปัญหา (Problem Solving) กระบวนการตัดสินใจ หรือวินิจฉัยสั่งการมีลำดับขั้น ดังนี้

1. จะต้องรับว่ามีปัญหาและรู้ขอบเขตของปัญหา
2. การวิเคราะห์และประเมินผลปัญหา
3. ตั้งเกณฑ์หรือมาตรฐานสำหรับเลือกวิธีแก้ปัญหา
4. รวบรวมข้อมูลตลอดจนหลักฐานและข้อเท็จจริงต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง
5. กำหนดแนวทางในการแก้ปัญหา
6. ประเมินผลหรือลำดับความสำคัญ หรือจัดลำดับวิธีการแก้ปัญหา
7. เลือกวิธีการแก้ปัญหาที่ถูกต้องที่สุดที่คนยอมรับมากที่สุด

เทคนิคที่ช่วยในการวินิจฉัยสั่งการ

1. ความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ ผู้นำจะต้องมีความคิดริเริ่มสร้างสรรค์อยู่เสมอ
2. ปฏิบัติการวิจัย (Operation Research) การวิจัยในด้านการศึกษาหาข้อเท็จจริงเกี่ยวกับปัญหา และข้อเท็จจริงที่ทำให้ทราบปัญหาทั้งหมด เป็นประโยชน์ในการวินิจฉัยสั่งการ

3. การจัดตั้งหน่วยช่วยเหลือทางวิชาการ (Technical Staff) เพื่อช่วยแสวงหาข้อเท็จจริงเกี่ยวกับปัญหาขององค์กร แล้วรวบรวมข้อมูลไว้เพื่อนำไปเป็นประโยชน์ในการบริหารองค์การอันจะทำให้การวินิจฉัยสั่งการมีประสิทธิภาพมากขึ้น เป็นที่ยอมรับกันว่าการวินิจฉัยสั่งการเป็นหัวใจของการบริหาร ดังนั้นถ้าผู้บริหารจะตัดสินใจให้ถูกต้องและรวดเร็วที่สุดก็จำเป็นจะต้องรู้จักความคิด

รวมข้อดีในเรื่องขององค์การอุปนัย องค์การรูปนัย อำนาจบารมี อำนาจหน้าที่และการสื่อสารในองค์การ จึงจะสามารถทำให้ผู้บริหารองค์การมีประสิทธิภาพในการตัดสินใจ

กล่าวโดยสรุป กระบวนการตัดสินใจ หมายถึง วิธีการวินิจฉัยสั่งการ เพื่อการแก้ปัญหาของผู้บริหาร ซึ่งจะต้องรู้จัก เข้าใจปัญหาที่เกิดขึ้น เพื่อนำไปสู่การวิเคราะห์ปัญหาที่เกิดขึ้น และคิดสังเคราะห์แนวทางการแก้ปัญหา จนสามารถนำไปแก้ปัญหานั้นได้จนเป็นที่ยอมรับได้ ซึ่งแสดงให้เห็นถึงประสิทธิภาพในการตัดสินใจ วินิจฉัยสั่งการ อย่างเป็นลำดับขั้นตอนในการตัดสินใจ

ทฤษฎีองค์การ

จากแนวคิดการบริหารเบื้องต้น ทำให้เราเข้าใจได้ชัดเจนว่า องค์การเป็นหน่วยงานที่สำคัญ และมีผู้กล่าวว่าโลกในสมัยปัจจุบัน เป็นโลกขององค์การ คนเป็นจำนวนมากประกอบอาชีพในองค์การ ถึงแม้จะไม่ได้ทำงาน ในองค์การใดองค์การหนึ่ง คนทั้งหลาย ก็ต้องมีส่วนเกี่ยวข้องกับองค์การที่มีอยู่ในสังคมของเรา เป็นจำนวนมาก ระบบการศึกษา ซึ่งมีโรงเรียนทุกประเภท ทุกระดับ เป็นองค์การย่อยย่อมมีส่วนพัวพันกับชีวิตคนในสังคมแทบทุกคน

บาร์นาร์ด (Barnard, 1962 อ้างถึงใน ไพฑูรย์ เจริญพันธุ์วงศ์, 2527 : 35) ให้ความหมายว่าองค์การหมายถึงระบบกิจกรรมที่มีการประสานงานของบุคคลตั้งแต่ 2 คนขึ้นไปฟิฟเฟอร์และเชอร์วูด (Priffner and Sherwood อ้างถึงในไพฑูรย์ เจริญพันธุ์วงศ์, 2527 : 36) ให้ความหมายว่า องค์การ คือรูปแบบของการรวมกันของบุคคลเป็นจำนวนมาก ซึ่งเข้ามาร่วมมือกันทำงานที่ซับซ้อนอย่างแน่วแน่ตามระเบียบแบบแผนที่วางไว้ เพื่อให้บรรลุผลสำเร็จตามความมุ่งหมายที่เห็นพ้องต้องกัน

ไวท์ (White อ้างถึงใน ถิรพันธ์ สุกระศรี, 2548:6) ให้ความหมายว่าองค์การ คือการจัดระเบียบการทำงานของกลุ่มบุคคลภายในองค์การตามสายงาน และตามความรับผิดชอบ เพื่อให้การปฏิบัติงานได้รับผลสำเร็จตามจุดมุ่งหมายเดียวกันจากความหมายที่แต่ละท่านได้กล่าวมา อาจสรุปได้ว่า องค์การ คือกระบวนการในการรวบรวมและแบ่งงานที่จะกระทำออกไปเป็นหมวดหมู่ โดยจำกัดขอบเขตของการทำงานการมอบหมายอำนาจหน้าที่รับผิดชอบตลอดจนการกำหนดข้อบังคับ วิธีปฏิบัติในการทำงานร่วมกัน เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ขององค์การอย่างดีที่สุดและมีประสิทธิภาพที่สุดในองค์การหนึ่งๆ จะมีหลักความจริง 5 ประการ อยู่ในองค์การเสมอ คือ

1. องค์การประกอบด้วยบุคคลตั้งแต่ 2 คนขึ้นไปเสมอ
2. บุคคลที่อยู่ในองค์การต้องการกระทำอย่างใดอย่างหนึ่งเกี่ยวข้องกันและกัน
3. ความสัมพันธ์ต่าง ๆ ในการทำงานร่วมกัน ของคนในองค์การนั้น ต้องระบุไว้ในโครงสร้างขององค์การในลักษณะใดลักษณะหนึ่ง

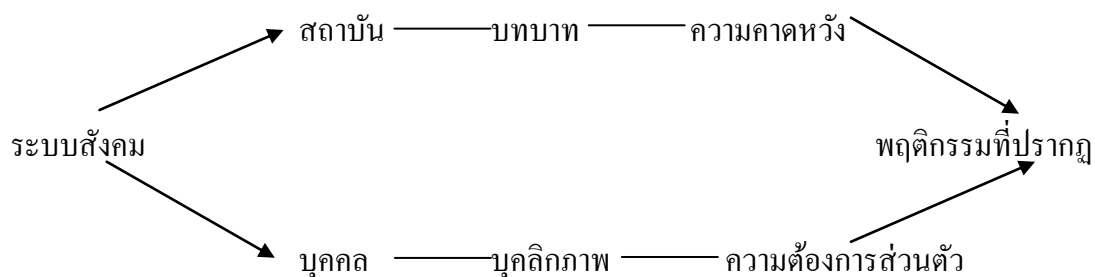
4. บุคคลทุก ๆ คนในองค์การ ต่างก็มีวัตถุประสงค์ส่วนตัว การกระทำบางอย่างของบุคคลในองค์การจึงเกิดขึ้นเพราะวัตถุประสงค์ส่วนตัว และการที่บุคคลเข้ามามีส่วนร่วมในองค์การก็มักหวังว่าองค์การจะช่วยให้ตนประสบความสำเร็จตามวัตถุประสงค์ของตน

5. ความสัมพันธ์ในการทำงานร่วมกันในองค์การ จะส่งผลให้เกิดความสำเร็จตามวัตถุประสงค์ส่วนรวมที่เห็นพ้องต้องกันในองค์การ ถึงแม้ว่าวัตถุประสงค์ส่วนรวมนั้น จะแตกต่างกันไปจากวัตถุประสงค์ส่วนตัวก็ตาม แต่วัตถุประสงค์ส่วนรวมก็มีความสัมพันธ์กับวัตถุประสงค์ส่วนตัวของแต่ละบุคคลในองค์การจะเห็นว่า จากความหมายและหลักความเป็นจริงขององค์การที่กล่าวมาข้างต้นชี้ให้เห็นว่าภายหลังที่คนตระหนักถึงประโยชน์ที่จะได้รับจากองค์การและมุ่งหวังที่จะให้ได้มาซึ่งวัตถุประสงค์ส่วนตัวซึ่งก็มีปัญหาว่า ความสำเร็จตามวัตถุประสงค์ดังกล่าวนั้น จะมีมากน้อยแค่ไหน ย่อมขึ้นอยู่กับความมีประสิทธิภาพขององค์การ ซึ่งก็ย่อมจะขึ้นอยู่กับผู้บริหารจะมีความสามารถในการจัดรูปองค์การได้เหมาะสมและถูกต้องดีเพียงไรนั่นเอง

ทฤษฎีระบบสังคม

เมื่อมีทฤษฎีองค์การ หรือองค์การ ก็จะต้องมีระบบสังคม และเมื่อมีระบบสังคมก็จะต้องมีระบบบริหารเพื่อให้ระบบสังคมในองค์การเกิดความเรียบร้อยระบบทางสังคมของเกทเซลส์และกูบา (Getzels & Guba อ้างถึงใน ไพฑูรย์ เจริญพันธุ์วงศ์, 2527 : 41-44) ประกอบด้วยสองมิติ คือ สถาบันมิติ (Homothetic) และบุคคลมิติ (Idiographic) พฤติกรรมที่เกิดขึ้นเป็นผลมาจากปฏิสัมพันธ์ระหว่างมิติทั้งสอง ดังภาพที่ 2.1

ภาพที่ 2.2 สถาบันมิติ (Nomothetic Dimension)



(ไพฑูรย์ เจริญพันธุ์วงศ์, 2527 : 42)

จากแนวความคิดข้างต้น ทำให้เห็นว่าพฤติกรรมมนุษย์ขึ้นอยู่กับองค์ประกอบ 2 อย่าง คือ บทบาทของตำแหน่ง ซึ่งเป็นตัวกำหนดสถาบันและอยู่ภายใต้อิทธิพลของความคาดหวัง ซึ่งบุคคลอื่นคาดหวังต่อบทบาทของผู้ครองตำแหน่ง อีกอย่างหนึ่งคือบุคลิกภาพซึ่งถูกกำหนดโดยวิธีการสนองความต้องการ เขียนเป็นสมการได้ดังนี้

$$B = f(R \times P)$$

เมื่อ $B =$ พฤติกรรมที่ปรากฏ (Absorbed Behavior)

R = บทบาทของสถาบัน (Institutional Role)

P = บุคลิกภาพของผู้มีหน้าที่ (Personality of the Role Incumbent)

จากสมการ หมายถึง พฤติกรรมเป็นฟังก์ชันของบทบาทและบุคลิกภาพ โดยที่บทบาทและบุคลิกภาพเป็นอิสระแก่กัน นั่นก็คือ พฤติกรรมของมนุษย์เป็นผลของบทบาทและบุคลิกภาพอันเป็นผลเนื่องมาจากปฏิกริยาระหว่างมิติทั้งสอง ซึ่งมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

มิติที่หนึ่ง เรียกว่า สถาบันมิติ (Nomothetic Dimension) ประกอบด้วย

1. สถาบัน (Institution) หมายถึง หน่วยงานหรือองค์กร อาจเป็นกรม กองวิทยาลัย โรงเรียน โรงพยาบาล บริษัท ร้านค้าหรือโรงงานต่างๆ ซึ่งมีวัฒนธรรมของหน่วยงานนั้นครอบคลุมอยู่
2. บทบาทตามหน้าที่ (Role) สถาบันหรือองค์กรจะกำหนดบทบาทและหน้าที่และตำแหน่งต่างๆ ให้บุคคลปฏิบัติ มีกฎและหลักการอย่างเป็นทางการและมีธรรมเนียมการปฏิบัติที่มีอิทธิพลต่อบทบาทอยู่
3. ความมุ่งหวังของบุคคลภายนอกหรือองค์กร (Expectations) เป็นความมุ่งหวังซึ่งองค์กรหรือบุคคลภายนอกคาดว่า สถาบันจะทำงานให้บรรลุเป้าหมาย เป็นวิทยาลัยครูก็มีความมุ่งหวังที่จะต้องผลิตครูที่ดี ผลิตนักศึกษาที่มีความรู้ความสามารถในการให้การศึกษา และทำให้การศึกษาเจริญก้าวหน้า ความมุ่งหวังนั้นมีค่านิยมทางสังคมครอบคลุมอยู่

มิติที่สอง เรียกว่า บุคลาามิติ (Idiographic dimension) ประกอบด้วย

1. บุคลากรแต่ละคน (Individual) ซึ่งเป็นบุคคลในระดับต่างๆ เช่น ในโรงเรียนมีอาจารย์ หัวหน้าสาขาวิชา อาจารย์ พนักงาน คณงานการโรง บุคคลมีวัฒนธรรมย่อยที่ครอบคลุมต่างไปจากวัฒนธรรมโดยส่วนรวมต่างๆ กัน เช่น นับถือศาสนาหรือมีแนวความคิดต่างๆ กัน เป็นต้น
2. บุคลิกภาพ (Personality) หมายถึง ความรู้ ความถนัด ความสามารถบุคลิกภาพต่างๆ ทักษะ อารมณ์ จิตใจ และแนวความคิด ซึ่งคนเข้ามาทำงานในองค์กรนั้น จะมีความแตกต่างปะปนกันอยู่ และมีธรรมเนียมของแต่ละบุคคลเป็นอิทธิพลครอบงำอยู่
3. ความต้องการส่วนตัว (Need-dispositions) บุคคลที่มาทำงานในองค์กรมีความต้องการที่แตกต่างกันไป บางคนทำงานเพราะต้องการเงินเลี้ยงชีพ บางคนทำงานเพราะความรัก บางคนต้องการเกียรติยศชื่อเสียงความก้าวหน้า บางคนต้องการการยอมรับ เป็นต้นบุคคลต่างๆ เหล่านี้ อาจมีความต้องการที่แตกต่างกันมากในการที่เข้ามาทำงานในหน่วยงาน และมีค่านิยมของตนเองครอบคลุมอยู่
4. พฤติกรรมที่ปรากฏ (Social Behavior or Observed Behavior) เป็นพฤติกรรมการบริหารที่ปรากฏออกมาขององค์กร ถ้าปรากฏออกมาเป็นความล้มเหลว ผิดพลาด จะต้องสำรวจดูว่าเป็นเพราะอะไร โดยตรวจจากสิ่งที่คู่กันในมิติทั้งสอง เช่น เป็นเพราะสถาบันกับตัวบุคคลเข้ากันไม่ได้ เช่น ป้องกัน ในเชิงวัฒนธรรม หรือเป็นเพราะบทบาทตามหน้าที่กับบุคลิกภาพของบุคคลไม่ตรงกัน ไม่เหมาะสมกัน ก็อาจทำให้องค์กรล้มเหลว เช่น บรรจุครูอาจารย์ ที่ไม่เคยเรียนวิชาภาษาอังกฤษให้มา สอนภาษาอังกฤษ หรือบรรจุนักที่มีอารมณ์ฉุนเฉียวให้มาทำหน้าที่ประชาสัมพันธ์ เป็นต้น

ดังนั้นผู้บริหารหรือหัวหน้างาน จะต้องสังเกตหรือประเมินพฤติกรรมองค์การที่ปรากฏออกมา ว่าประสบความสำเร็จหรือล้มเหลว ถ้าปรากฏออกมาว่าล้มเหลวหรือขาดประสิทธิภาพจะต้องสำรวจดูว่าเป็นเพราะเหตุใด องค์ประกอบแต่ละคู่ของสถาบันมิติและบุคลามิติเข้ากันได้ไหมสถาบันและบุคลากรแต่ละคนเข้ากันได้ไหม ในเชิงวัฒนธรรมของสถาบันกับวัฒนธรรมของบุคคลบทบาทที่สถาบันกำหนดเหมาะสมกับบุคลิกภาพของบุคคลที่มารับบทบาทนั้นหรือไม่ ความคาดหวังของสถาบันกับความต้องการส่วนบุคคลมีความสอดคล้องกันเพียงใด ถ้าปรากฏว่าคู่ใดคู่หนึ่งหรือหลายคู่ระหว่างสถาบันมิติกับบุคลามิติขัดแย้งกัน ผู้บริหาร หรือหัวหน้าหน่วยงาน จำเป็นต้องหาทางปรับปรุงแก้ไขปรับให้ส่วนประกอบทั้งสองมิติให้เข้ากันได้ อาจต้องมีการเปลี่ยนแปลงแนวปฏิบัติ หรือแนวความคิดนโยบายหรือหลักการบางอย่างก็ได้ แต่อย่างไรก็ตามหน้าที่ของผู้บริหารก็คือ การสนับสนุนให้มิติทั้งสองเป็นไปด้วยกัน ทั้งนี้เพื่อให้องค์การ หรือหน่วยงานนั้นทำงานบรรลุวัตถุประสงค์นั่นเอง

ทฤษฎีภาวะผู้นำ

จากการศึกษาค้นคว้าพบว่ามีนักวิชาการหลายท่านได้ให้ความหมายแตกต่างกันออกไป หลากหลายแนวคิดดังนี้

ที.จาคอบส์และอี.จังก์ส์ (T.Jacobs&E.Jacques,1990)ให้ความหมายของภาวะผู้นำหมายถึง กระบวนการที่จะพัฒนาเป้าหมายการทำงาน และการได้ทุ่มเทพลังในการทำงาน ในอันที่จะทำให้บรรลุเป้าหมาย

ไวริช และคุนซ์ (Weihrich&Koontz,1993) ให้ความหมายของภาวะผู้นำ หมายถึง อิทธิพลที่แสดงศิลปะหรือกระบวนการของการใช้อิทธิพลของบุคคล เพื่อให้บุคคลเกิดความมุ่งมั่น และกระตือรือร้นที่จะทำให้เกิดความสำเร็จตามเป้าหมายของกลุ่ม

แอนดริว ดับบิว ฮาลปิน (Andrew W. Halpin อ้างถึงใน อภริดี ศรีประยูร ,2546:10) ได้ศึกษาเกี่ยวกับผู้นำ และได้กล่าวถึงคุณลักษณะผู้นำว่า คือ ผู้ที่มีอย่างใด อย่างหนึ่งใน 5 ลักษณะต่อไปนี้

1. บุคคลที่มีบทบาท หรืออิทธิพลต่อบุคคลในหน่วยงาน หรือองค์การมากกว่าบุคคลอื่น
2. บุคคลที่มีบทบาทเหนือกว่าบุคคลอื่น
3. บุคคลที่มีบทบาทอันสำคัญที่สุดในการทำงานให้การทำงานของหน่วยงานหรือองค์การไปสู่จุดหมายที่วางไว้
4. บุคคลที่ได้รับการคัดเลือกจากบุคคลอื่นให้เป็นผู้นำ
5. บุคคลที่ดำรงตำแหน่งหัวหน้าหน่วยงาน

กล่าวโดยสรุปภาวะผู้นำ หมายถึง การสร้างสรรค์ หรือปลุกฝังศรัทธา ความกลมเกลียว ความร่วมมือร่วมใจ ให้เกิดขึ้นในระหว่างผู้ร่วมงานเพื่อให้การปฏิบัติงานเป็นไปในทิศทางที่ผู้นำหรือผู้บริหารต้องการ อันเป็นไปตามวัตถุประสงค์ และเป้าหมายขององค์การนั่นเอง

รูปแบบการบริหารจัดการศึกษา

ในสถานการณ์ที่โลกเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว ระบบการจัดการศึกษาของไทย จำเป็นต้องปรับตัวให้ทันการเปลี่ยนแปลง ทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง วัฒนธรรม และการศึกษาโดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องการปฏิรูปการเรียนรู้และการปฏิรูประบบบริหาร พระราชบัญญัติ การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ได้กำหนดรูปแบบการบริหารจัดการศึกษาขึ้นใหม่ เพื่อนำไปสู่ “ความเจริญ งามของบุคคลและสังคม” ทั้งนี้ให้มีการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา ทั้งด้าน วิชาการ งบประมาณ การบริหารงานบุคคลและการบริหารทั่วไป ไปยังคณะกรรมการและสำนักงาน การศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรมเขตพื้นที่การศึกษา และสถานศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษาโดยตรง หลักเกณฑ์และวิธีการกระจายอำนาจจะเป็นไปตามที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง (มาตรา 39) การกระจาย อำนาจทางการบริหารการศึกษาเป็นการกระจายภารกิจ อำนาจหน้าที่ ความรับผิดชอบ และการตัดสินใจใน การบริหารงาน จากระดับกระทรวงลงไปสู่เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา ซึ่งเป็นหน่วยปฏิบัติที่ จะทำให้การจัดกิจกรรมการเรียนรู้มีประสิทธิภาพ และเกิดประสิทธิผลสูงสุดต่อผู้เรียนองค์การศึกษา วิทยาศาสตร์ และวัฒนธรรมแห่งสหประชาชาติ (UNESCO) ได้ให้เหตุผลความจำเป็นในการกระจาย อำนาจการจัดการศึกษา สรุปได้ว่า การจัดการศึกษาในหลายประเทศขาดประสิทธิภาพ เนื่องจาก อำนาจการตัดสินใจอยู่ในส่วนกลาง ขาดความยืดหยุ่นและไม่สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมของท้องถิ่น จำเป็นต้องกระจายอำนาจทางการศึกษาให้ตอบสนองความแตกต่าง ดังกล่าว ทั้งเป็นรากฐานการส่งเสริมประชาธิปไตย จะช่วยลดช่องว่างระหว่างท้องถิ่นและภูมิภาค นำ ก่อให้เกิดการมีส่วนร่วม เสริมสร้างความสามารถของท้องถิ่น และเป็นการส่งเสริมให้เกิดการมีส่วนร่วม ในกระบวนการตัดสินใจ อันจะนำไปสู่อุดมการณ์ของประชาธิปไตย ซึ่งเป็นระบบโครงสร้างการพัฒนาที่ ใกล้ชิดประชาชนมากกว่า โปร่งใสกว่า มีโอกาสในการตรวจสอบได้มากกว่าระบบรวมศูนย์อำนาจอยู่ ที่ส่วนกลางการกระจายอำนาจทางการศึกษาของไทยตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 สอดคล้องกับแนวคิดของ UNESCO เพราะเป็นรูปแบบการบริหารจัดการศึกษาที่เน้นการกระจาย อำนาจสู่เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา ให้ความสำคัญกับการมีเอกภาพด้านนโยบาย และมีความ หลากหลายในการปฏิบัติ

อุทัย บุญประเสริฐ (2544 : 3-6) ได้สรุปรูปแบบการดำเนินงานที่สถานศึกษาอาจเลือกใช้ เพื่อให้เหมาะสมกับสภาพของโรงเรียนให้สอดคล้องกับความพร้อมของโรงเรียน และกับขั้นตอน และระดับพัฒนาการในการบริหารจัดการของแต่ละโรงเรียนหรือในแต่ละสถานศึกษามี 5 รูปแบบ ดังนี้

1. รูปแบบที่มีการบริหารจัดการโดยมีชุมชนเป็นหลัก
2. รูปแบบที่มีการบริหารจัดการโดยมีผู้บริหารเป็นหลัก
3. รูปแบบที่เป็นโรงเรียนในกำกับของรัฐ
4. รูปแบบที่บริหารโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

5. รูปแบบที่ดำเนินการแบบการประกอบการของเอกชน

รูปแบบการบริหารโรงเรียนที่ชุมชนมีบทบาทหลัก (Community Control SBM) นั้น จะเป็นแบบที่เพิ่มความรับผิดชอบในการจัดการศึกษาให้แก่ชุมชน และผู้ปกครองโดยมุ่งเน้นเพื่อให้ผู้รับบริการการศึกษามีความพึงพอใจในการศึกษาที่จัดให้มากที่สุด คณะกรรมการโรงเรียนจึงมีส่วนจำนวนตัวแทนผู้ปกครองและชุมชนมากที่สุด ตัวอย่างเช่น คณะกรรมการสภการบริหารโรงเรียน (Board of Trustees) ในประเทศนิวซีแลนด์ ประกอบด้วยผู้แทนผู้ปกครอง 5 คน ผู้แทนครู 1 คน ผู้บริหารโรงเรียน และตัวแทนนักเรียน 1 คน (เฉพาะโรงเรียนระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย) และใน Chicago สหรัฐอเมริกา คณะกรรมการประกอบด้วยผู้แทนผู้ปกครอง 6 คน ผู้แทนชุมชน 2 คน ผู้แทนครู 2 คน ผู้บริหารโรงเรียนและนักเรียน (เฉพาะระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย) ประธานคณะกรรมการมาจากกลุ่มผู้แทนชุมชนหรือผู้ปกครอง บทบาทของคณะกรรมการโรงเรียนก็คือ การทำ หน้าที่ คณะกรรมการบริหารโรงเรียน (อุทัย บุญประเสริฐ, 2544 : 3)

รูปแบบที่ผู้บริหารโรงเรียนเป็นหลัก (Administrative Control SBM) นั้น คณะกรรมการโรงเรียนที่สร้างขึ้น จะมีบทบาทเป็นคณะกรรมการที่ปรึกษา ของผู้บริหารโรงเรียน ผู้บริหารโรงเรียนเป็นประธานคณะกรรมการโดยตำแหน่ง คณะกรรมการจะประกอบด้วยตัวแทนครู ตัวแทนผู้ปกครอง ตัวแทนชุมชน ตัวแทนนักเรียน (ชั้นมัธยมศึกษาตอนปลาย) คณะกรรมการมีบทบาทในการให้ข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะในการบริหาร แต่อำนาจการตัดสินใจในขั้นสุดท้ายจะยังคงอยู่ที่ผู้บริหารโรงเรียน ตัวอย่างเช่น ใน Edmonton ประเทศ Canada และรัฐ Texas สหรัฐอเมริกา สิงคโปร์ และโรงเรียนส่วนใหญ่ในประเทศไทย (อุทัย บุญประเสริฐ, 2544 : 3-4)

รูปแบบที่มีครูเป็นหลัก (Professional Control SBM) นั้น เชื่อว่าครูเป็นผู้ใกล้ชิดกับนักเรียนมากที่สุดและเป็นผู้ปฏิบัติการสอนโดยตรง จึงย่อมจะรับรู้ปัญหาต่างๆ ได้ดีกว่า ตัวแทนคณะครูจึงมีส่วนมากที่สุดในการคณะกรรมการโรงเรียน ซึ่งประกอบด้วยผู้บริหารโรงเรียนเป็นประธาน ผู้แทนครูจากสหภาพครู 1 คน ผู้แทนครูเลือกโดยกลุ่มผู้บริหารในโรงเรียน 2 คน ผู้แทนครูซึ่งกลุ่มครูเลือกกันเอง 2 คน ตัวแทนผู้ปกครอง 1-2 คน และสมาชิกผู้ทรงคุณวุฒิ 1 คน บทบาทของคณะกรรมการนี้จะเป็นทั้งกรรมการที่ปรึกษา และกรรมการบริหารไปด้วยในตัวดังตัวอย่างเช่น โรงเรียนในเขต Columbus รัฐ Ohio สหรัฐอเมริกา

รูปแบบที่ครูและชุมชนมีบทบาทหลัก (Professional/Community Control SBM) ถือว่าทั้งครูและผู้ปกครองต่างมีบทบาทและความสำคัญในการจัดการศึกษาให้แก่เด็กมากกว่ากลุ่มอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับโรงเรียน ส่วนของผู้แทนครูและผู้แทนผู้ปกครอง/ชุมชน จะมีเท่า ๆ กันในคณะกรรมการโรงเรียน ตัวอย่างเช่น เมือง Salt Lake City รัฐ Utah สหรัฐอเมริกา และประเทศ Spain คณะกรรมการโรงเรียนทำหน้าที่เป็นคณะกรรมการบริหารโรงเรียน

รูปแบบโรงเรียนในกำกับของรัฐ จะมีลักษณะเป็นโรงเรียนที่ได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐ และมีฐานะเป็นหรือเสมือนเป็นองค์กรนิติบุคคล โรงเรียนดำเนินการของตนเองได้แบบอิสระ (Deregulation) จากกฎระเบียบที่ใช้บังคับกับโรงเรียนทั่วไป โรงเรียนสามารถออกกฎระเบียบของตนเองได้โดยเฉพาะ ความเป็นอิสระในเรื่องการจัดการด้านวิชาการ การเงิน และบุคคล แต่โรงเรียนจะต้องรับผิดชอบต่อผลการดำเนินงานตามพันธสัญญา (Charter) หรือตามข้อตกลงที่ได้ทำไว้กับหน่วยงานที่มีอำนาจอนุมัติให้เป็นโรงเรียนในกำกับของรัฐ โรงเรียนในกำกับของรัฐนี้มีสถานภาพเป็นองค์กรนิติบุคคลอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐ ไม่เป็นส่วนราชการหรือเป็นรัฐวิสาหกิจ แต่จะได้รับการสนับสนุนด้านงบประมาณจากรัฐ อาจเป็นโรงเรียนที่ตั้งขึ้นใหม่หรือเป็นโรงเรียนรัฐบาลหรือเป็นโรงเรียนของเอกชนที่มีอยู่เดิม แล้วปรับให้เป็นโรงเรียนในกำกับของรัฐก็ได้ ผู้ที่เสนอขอจัดอาจเป็นบุคคล กลุ่มบุคคล องค์กรของรัฐ หรือเอกชน เช่น ครู ผู้ปกครอง องค์กรบริหารส่วนตำบล มูลนิธิ สมาคม บริษัท ก็ได้ จัดระบบภายในโรงเรียนของตนเองได้อย่างอิสระ แต่ต้องรับผิดชอบต่อผลงานตามเงื่อนไขข้อตกลง คณะกรรมการโรงเรียนมีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดนโยบายจัดทำแผนปฏิบัติ จัดสรรงบประมาณ ควบคุมและกำกับการบริหารงาน การจ้างและเลิกจ้างผู้บริหารโรงเรียน ส่วนผู้บริหารโรงเรียนมีอำนาจหน้าที่ในการบริหารโรงเรียนตามที่ได้รับมอบหมายจากคณะกรรมการโรงเรียน ดูแลการจ้างและเลิกจ้างการบังคับบัญชาครูและบุคลากรอื่น ๆ ในโรงเรียน (อุทัย บุญประเสริฐ, 2544 : 4-5)

รูปแบบที่เป็นการบริหารโดยองค์กรปกครองท้องถิ่น ได้กำหนดขึ้นเพื่อให้ตอบสนองรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 และพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ที่ได้เปิดโอกาสให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดหรือมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดมีความพร้อมก็สามารถจัดการศึกษาเองได้ทุกระดับ และทุกประเภทในการจัดการศึกษาจะกระจายอำนาจไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและสถานศึกษาโดยตรง (ไม่ต้องผ่านเขตพื้นที่การศึกษา) ในระดับกระทรวงจะมีหน้าที่และบทบาทสำคัญอยู่ที่การกำหนดนโยบายระดับชาติ กำหนดมาตรฐาน และสนับสนุนงบประมาณบางส่วน แต่งตั้งงบประมาณส่วนใหญ่สำหรับการค้า เน้นงานทางการศึกษานั้น จะได้จากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ เอง การกำหนดคณะกรรมการโรงเรียนก็จะเป็นอำนาจโดยตรงขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ แต่โดยทั่วไปแล้ว ควรจะประกอบด้วย ตัวแทนจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นครึ่งหนึ่ง อีกครึ่งหนึ่งมาจากตัวแทนผู้ปกครองและผู้ทรงคุณวุฒิโดยมีผู้บริหารโรงเรียนเป็นกรรมการและเลขานุการ คณะกรรมการโรงเรียนจะมีบทบาทสำคัญในการคัดเลือกผู้บริหาร มีอำนาจในการจ้างหรือเลิกจ้างผู้บริหารโรงเรียน ส่วนผู้บริหารโรงเรียนจะมีอำนาจหน้าที่โดยตรงในการบริหารโรงเรียน การจ้างและการเลิกจ้าง การบังคับบัญชาครูและบุคลากรในโรงเรียน (อุทัย บุญประเสริฐ, 2544 : 5)

รูปแบบแบบการประกอบการของเอกชน ที่ให้เอกชนดำเนินการนั้น เนื่องจากเชื่อว่าเอกชนจะมีความสามารถในการจัดการศึกษาได้อย่างมีประสิทธิภาพ และในประเทศที่เน้นรูปแบบเศรษฐกิจเสรีนั้น การส่งเสริมให้เอกชนเข้ามามีบทบาทสำคัญในการจัดการศึกษานั้น ไม่ใช่เป็นเรื่องของการแบ่งเบาภาระของรัฐ แต่เป็นหลักการสำคัญของระบบการค้า เน้นงานแบบเสรีที่มีการตอบสนองต่อความต้องการของชุมชนที่มีประสิทธิภาพสูง เป็นการศึกษาทางเลือกที่ผู้ที่ประสงค์จะใช้บริการจะได้รับการประกันคุณภาพ ในการเลือกบริโภค นักเรียนที่จบการศึกษาจากโรงเรียนเอกชนที่มีคุณภาพมีชื่อเสียง ก็มีความรู้ความสามารถเป็นอย่างดีและเป็นที่พึงปรารถนาของสังคมปกติแล้วเอกชนที่จัดการศึกษาอาจจัดในรูปของบุคคล บริษัท มูลนิธิ องค์กรทางศาสนา ฯลฯ โดยการควบคุมตามพระราชบัญญัติการศึกษาเอกชน ซึ่งเอกชนผู้จัดที่มีความพร้อมและได้รับการอนุญาตให้จัดการโรงเรียนได้ สามารถกำหนดระบบการบริหารจัดการโรงเรียนของตนเองได้อย่างอิสระ โรงเรียนของรัฐในบางพื้นที่อาจประสบปัญหาในการบริหารงาน หรือในบางแห่งที่ประสบความสำเร็จและมีชื่อเสียงมากอยู่แล้วนั้น การเปิดโอกาสให้เอกชนเข้ามาดำเนินการแทนรัฐก็คือการเปลี่ยนความรับผิดชอบในการบริหารจัดการจากรัฐ ไปเป็นของเอกชนโดยตรงคณะกรรมการโรงเรียนส่วนใหญ่แล้วมักจะประกอบด้วยผู้รับใบอนุญาตผู้จัดการ และครูใหญ่ โดยมีผู้รับใบอนุญาต หรือผู้จัดการหรือครูใหญ่เป็นประธานและกรรมการ โดยตำแหน่ง มีการเลือกตั้งผู้แทนครู ผู้แทนผู้ปกครอง ผู้ทรงคุณวุฒิทางการศึกษา ศาสนาและศิลปวัฒนธรรม ซึ่งเป็นผู้แทนคณะกรรมการการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรมของเขตพื้นที่การศึกษา (School District) จำนวน 1 คน เข้ามาเป็นคณะกรรมการ โดยตำแหน่ง(อุทัย บุญประเสริฐ ,2544 : 6)

กล่าวโดยสรุป รูปแบบการบริหารการศึกษา คือ รูปแบบการดำเนินงานที่สถานศึกษาเลือกใช้ให้เหมาะสมกับสภาพและความพร้อมของแต่ละโรงเรียน อันเนื่องมาจากความแตกต่างกันในบริบทต่างๆ รูปแบบการบริหารจึงจำเป็นที่จะต้องมีความยืดหยุ่น เพื่อให้สอดคล้องกับสภาพบริบทต่างของแต่ละโรงเรียน โดยที่มีความสัมพันธ์กับสภาพเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และวัฒนธรรมของแต่ละท้องถิ่น โดยความคาดหวังว่ารูปแบบการบริหารการศึกษาจะสามารถพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ชุมชน ท้องถิ่น สังคมและประเทศชาติสู่ความเจริญ

นโยบายรัฐบาล

นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ นายกรัฐมนตรี แถลงนโยบายรัฐบาล ต่อรัฐสภาในวันที่ 30 ธันวาคม 2551 ในการนี้รัฐบาลจะดำเนินการให้บรรดูลูการกิจดังกล่าวภายใต้แนวทางพื้นฐานหลัก 4 ประการ คือ

1. ปกป้องและเทิดทูนสถาบันพระมหากษัตริย์ ความรักสามัคคีของคนในชาติ และเทิดทูนสถาบันพระมหากษัตริย์ไว้เหนือความขัดแย้งทุกรูปแบบ พร้อมทั้งดำเนินการทุกวิถีทางเพื่อป้องกันมิให้มีการล่วงละเมิดพระบรมเดชานุภาพอย่างจริงจัง

2. สร้างความปรองดองสมานฉันท์ บนพื้นฐานของความถูกต้อง ยุติธรรมและความยอมรับของทุกภาคส่วน

3. พัฒนาเศรษฐกิจให้ขยายตัวอย่างยั่งยืน และบรรเทาผลกระทบของภาวะเศรษฐกิจที่ประชาชนจะประสบ

4. พัฒนาประชาธิปไตย และระบบการเมือง ให้มีความมั่นคง มีการปฏิบัติตามกฎหมายและบังคับใช้กฎหมายอย่างเสมอภาค เป็นธรรม และเป็นที่ยอมรับของสากล

นโยบายด้านการศึกษาของรัฐบาล

รัฐบาลได้กำหนดนโยบายด้านการศึกษา โดยกำหนดให้มีปฏิรูปการศึกษาทั้งระบบ โดยปฏิรูปโครงสร้างและการบริหารจัดการ ปรับปรุงกฎหมายให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ และระดมทรัพยากร เพื่อการปรับปรุงการบริหารจัดการศึกษา ตั้งแต่ระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน จนถึงระดับอุดมศึกษา พัฒนาครู พัฒนาระบบการคัดเลือกเข้าสู่มหาวิทยาลัย พัฒนาหลักสูตร รวมทั้งปรับหลักสูตรวิชาแกนหลักรวมถึงวิชาประวัติศาสตร์ ปรับปรุงสื่อการเรียนการสอน พัฒนาทักษะในการคิดวิเคราะห์ ปรับบทบาทการศึกษานอกโรงเรียนเป็นสำนักงานการศึกษาตลอดชีวิต และจัดให้มีศูนย์การศึกษาตลอดชีวิตเพื่อการเรียนรู้ที่เหมาะสมในแต่ละพื้นที่ ตลอดจนส่งเสริมการกระจายอำนาจให้ทุกภาคส่วนมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา เพื่อนำไปสู่เป้าหมายคุณภาพการศึกษา และการเรียนรู้ที่มุ่งเน้นคุณธรรมนำความรู้อย่างแท้จริง

1. ส่งเสริมให้ภาคเอกชนมีส่วนร่วมในการพัฒนาการศึกษาทั้งระบบ โดยมุ่งเน้นในระดับอาชีวศึกษา และอุดมศึกษา เพื่อให้สนองตอบความต้องการด้านบุคลากรของภาคเศรษฐกิจ

2. พัฒนาครู อาจารย์ และบุคลากรทางการศึกษา เพื่อให้ครูดี ครูเก่ง มีคุณธรรม มีคุณภาพ และมีวิทยฐานะสูงขึ้น ลดภาระงานครูที่ไม่เกี่ยวกับการเรียนการสอนตามโครงการคืนครูให้นักเรียน มีการดูแลคุณภาพชีวิตของครูด้วยการปรับโครงสร้างหนี้และจัดตั้งกองทุนพัฒนาคุณภาพชีวิตครู ควบคู่ไปกับการลงทุนด้านเทคโนโลยีสารสนเทศที่เน้นการพัฒนาเนื้อหาสาระและบุคลากรให้พร้อมรองรับและใช้ประโยชน์จากระบบสารสนเทศได้อย่างคุ้มค่า

3. จัดให้ทุกคนมีโอกาสได้รับการศึกษาฟรี 15 ปี ตั้งแต่ระดับอนุบาลไปจนถึงมัธยมศึกษาตอนปลาย พร้อมทั้งเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการให้เกิดความเสมอภาคและเป็นธรรมในโอกาสทางการศึกษาแก่ประชาชนในกลุ่มผู้ด้อยโอกาสทั้งผู้ยากไร้ ผู้พิการหรือทุพพลภาพ ผู้อยู่ในสภาวะยากลำบาก ผู้บกพร่องทางร่างกายและสติปัญญา และชนต่างวัฒนธรรม รวมทั้งยกระดับการพัฒนาศูนย์เด็กเล็กในชุมชน

4. ยกย่องคุณภาพมาตรฐานการศึกษาในระดับอาชีวศึกษาและอุดมศึกษาไปสู่ความเป็นเลิศ โดยการจัดกลุ่มสถาบันการศึกษาตามศักยภาพ ปรับเงินเดือนค่าตอบแทน ของผู้สำเร็จการศึกษาระดับอาชีวศึกษาให้สูงขึ้น โดยภาครัฐเป็นผู้นำ และเป็นแบบอย่าง ของการใช้ทักษะอาชีวศึกษาเป็นเกณฑ์กำหนดค่าตอบแทนและความก้าวหน้าในงาน ควบคู่กับการพัฒนาองค์ความรู้และนวัตกรรม ด้วยการเพิ่มขีดความสามารถด้านการวิจัยและพัฒนา

5. ปรับปรุงการบริหารจัดการกองทุนให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา ให้มีการประណอมและไถ่เกี่ยหนี้ รวมทั้งขยายกองทุนให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา เพื่อขึ้นเพื่อให้ประชาชนมีโอกาสในการเข้าถึงการศึกษาระดับอาชีวศึกษาและปริญญาตรีเพิ่มขึ้น

6. ส่งเสริมให้เด็ก เยาวชน และประชาชนใช้ประโยชน์จากเทคโนโลยีสารสนเทศเชิงสร้างสรรค์อย่างชาญฉลาด เพื่อเสริมสร้างการเรียนรู้

7. เร่งรัดการลงทุนด้านการศึกษา และการเรียนรู้อย่างบูรณาการ ในทุกระดับการศึกษา และในชุมชน โดยใช้พื้นที่และโรงเรียนเป็นฐานในการบูรณาการทุกมิติ และยึดเกณฑ์การประเมินของสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษาเป็น หลักในยกระดับคุณภาพโรงเรียนที่ต่ำกว่าเกณฑ์มาตรฐาน และส่งเสริมความเป็นเลิศของมหาวิทยาลัยไปสู่การเป็นศูนย์กลางทางการศึกษาและวิจัยพัฒนาในภูมิภาค รวมทั้งเสริมสร้างสังคมแห่งการเรียนรู้อย่างต่อเนื่องตลอดชีวิตในชุมชนโดยเชื่อมโยงบทบาทสถาบันครอบครัว สถาบันการศึกษา และสถาบันทางศาสนา

1. นโยบายปฏิรูปการศึกษา

จากนโยบายด้านการศึกษาของรัฐบาลจะเห็นได้ว่าการกำหนดให้มีการปฏิรูปการศึกษาทั้งระบบ โดยปฏิรูปโครงสร้างและการบริหารจัดการ ปรับปรุงกฎหมาย ให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญและระดมทรัพยากรเพื่อการปรับปรุงการบริหารจัดการศึกษาตั้งแต่ระดับการศึกษาขั้นพื้นฐานจนถึงระดับอุดมศึกษา พัฒนาคู พัฒนาระบบการคัดเลือกเข้าสู่มหาวิทยาลัย พัฒนาหลักสูตร รวมทั้งปรับหลักสูตรวิชาแกนหลักรวมถึงวิชาประวัติศาสตร์ ปรับปรุงสื่อการเรียน การสอน พัฒนาทักษะในการคิดวิเคราะห์ ปรับบทบาทการศึกษานอกโรงเรียนเป็นสำนักงานการศึกษาตลอดชีวิต และจัดให้มีศูนย์การศึกษาตลอดชีวิตเพื่อการเรียนรู้ที่เหมาะสมในแต่ละพื้นที่ ตลอดจนส่งเสริมการกระจายอำนาจให้ทุกภาคส่วนมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาเพื่อนำไปสู่เป้าหมายคุณภาพการศึกษา และการเรียนรู้ที่มุ่งเน้นคุณธรรมนำความรู้อย่างแท้จริง ซึ่งมีสาระสำคัญสาระสำคัญของข้อเสนอการปฏิรูปการศึกษาในทศวรรษที่สอง (พ.ศ.2552-2561) ดังนี้

วิสัยทัศน์ คนไทยได้เรียนรู้ตลอดชีวิตอย่างมีคุณภาพ

เป้าหมาย ภายในปี 2561 มีการปฏิรูปการศึกษาและการเรียนรู้อย่างเป็นระบบ โดยเน้นประเด็นหลักสามประการ คือ

1. คุณภาพและมาตรฐานการศึกษาและเรียนรู้ของคนไทย โอกาสทางการศึกษาและเรียนรู้ เพื่อพัฒนาผู้เรียน สถานศึกษาแหล่งเรียนรู้ สภาพแวดล้อม หลักสูตรและเนื้อหา พัฒนาวิชาชีพครูให้เป็นวิชาชีพที่มีคุณค่า สามารถดึงดูดคนเก่งดีและมีใจรักมาเป็นครูคุณภาพได้อย่างยั่งยืน ภายใต้ระบบบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพ

2. เพิ่มโอกาสการศึกษาและเรียนรู้อย่างทั่วถึงและมีคุณภาพ เพื่อให้ประชาชนทุกคนทุกเพศ ทุกวัยมีโอกาสเข้าถึงการศึกษาและเรียนรู้อย่างต่อเนื่องตลอดชีวิต

3. ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนของสังคม ในการบริหาร และจัดการศึกษา โดยเพิ่มบทบาทของผู้ที่อยู่ภายนอกกระบวนการศึกษาด้วย

กรอบแนวทางการปฏิรูปการศึกษา มีการปฏิรูปการศึกษาและเรียนรู้ที่เป็นระบบ โดย

1. พัฒนาคุณภาพคนไทยยุคใหม่ ที่มีนิสัยใฝ่เรียนรู้ สามารถเรียนรู้ด้วยตนเองและแสวงหาความรู้อย่างต่อเนื่องตลอดชีวิต

2. พัฒนาคุณภาพครูยุคใหม่ ที่เป็นผู้เอื้ออำนวยให้ผู้เรียนเกิดการเรียนรู้ เป็นวิชาชีพที่มีคุณค่า สามารถดึงดูดคนเก่ง คนดี มีใจรักในวิชาชีพครูมาเป็นครู

3. พัฒนาคุณภาพสถานศึกษาและแหล่งเรียนรู้ยุคใหม่ เพื่อพัฒนาคุณภาพสถานศึกษาทุกระดับ/ประเภทให้สามารถเป็นแหล่งเรียนรู้ที่มีคุณภาพและพัฒนาแหล่งเรียนรู้อื่นๆ สำหรับการศึกษาศึกษาและเรียนรู้ทั้งในระบบโรงเรียน นอกโรงเรียนและการศึกษาตามอัธยาศัย

4. พัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการใหม่ ที่มุ่งเน้นการกระจายอำนาจสู่สถานศึกษา เขตพื้นที่การศึกษา และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งการมีส่วนร่วมของผู้ปกครอง ชุมชน ภาคเอกชนและทุกภาคส่วน มีระบบการบริหารจัดการตามหลักธรรมาภิบาล

ข้อเสนอกลไกหลักเพื่อขับเคลื่อนการปฏิรูปการศึกษา เพื่อให้การปฏิรูปการศึกษาตามข้อเสนอดังกล่าวจะได้บรรลุผลอย่างเป็นรูปธรรม จึงเสนอให้มีกลไกหลัก เพื่อขับเคลื่อนการปฏิรูปการศึกษา

1. คณะกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปการศึกษา ให้มีคณะกรรมการ 2 คณะ เพื่อดำเนินการทางนโยบายและขับเคลื่อนการปฏิรูปการศึกษา ได้แก่ คณะกรรมการนโยบายปฏิรูปการศึกษาในทศวรรษที่สอง มีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน และคณะกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปการศึกษาในทศวรรษที่สอง มีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการเป็นประธานฯ ให้คณะกรรมการทั้ง 2 คณะ มีกรอบเวลาในการดำเนินงาน 5 ปีและให้ยุบเลิกเมื่อสิ้นสุดระยะเวลานี้แล้ว โดยให้ สกศ. ปฏิบัติหน้าที่ฝ่ายเลขานุการ

2. จัดตั้งหน่วยงานและ/หรือปรับบทบาทหน่วยงานเพื่อเป็นกลไกรับรองคุณภาพมาตรฐานและเพิ่มโอกาสทางการศึกษาและการเรียนรู้อย่างต่อเนื่องตลอดชีวิต โดยจัดตั้งองค์กรเพื่อรับรองคุณภาพมาตรฐานสถาบันผลิตครู ได้แก่ 1) สถาบันคุรุศึกษาแห่งชาติ เป็นหน่วยงานระดับชาติ

ที่มีการบริหารจัดการอย่างคล่องตัว เป็นหน่วยงานในกำกับของรัฐ ทำหน้าที่ศึกษา ค้นคว้า วิจัยและพัฒนานวัตกรรมเกี่ยวกับการผลิตและพัฒนาวิชาชีพครู ประกันและรับรองคุณภาพและมาตรฐานสถาบันผลิตและพัฒนาครู และพัฒนาระบบการศึกษาและการเรียนรู้ 2) สถาบันคุณวุฒิวิชาชีพแห่งชาติ เป็นหน่วยงานระดับชาติที่มีการบริหารจัดการอย่างอิสระ คล่องตัว ไม่อยู่ในระบบราชการ ทำหน้าที่พัฒนาระบบคุณวุฒิวิชาชีพ ประเมินและให้การรับรองสมรรถนะวิชาชีพตามเกณฑ์มาตรฐาน โดยเชื่อมโยงกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง 3) สถาบันเทคโนโลยีเพื่อการศึกษาแห่งชาติและกองทุนพัฒนาเทคโนโลยีเพื่อการศึกษา เป็นหน่วยงานกลาง เพื่อทำหน้าที่เสนอนโยบาย แผน ส่งเสริม และประสานการวิจัย การพัฒนาและการใช้เทคโนโลยีเพื่อการศึกษา รวมทั้งการประเมินคุณภาพและประสิทธิภาพของการผลิตและการใช้เทคโนโลยีเพื่อการศึกษา จัดตั้งกองทุนพัฒนาเทคโนโลยีเพื่อการศึกษา เพื่อสนับสนุนการผลิต การวิจัย และการพัฒนาเทคโนโลยีเพื่อการศึกษา และสถานีโทรทัศน์เพื่อการศึกษา เพื่อส่งเสริมโอกาสทางการศึกษาและเรียนรู้อย่างต่อเนื่องตลอดชีวิต 4) ปรับบทบาทสำนักงานส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัยเป็นสำนักงานการศึกษาตลอดชีวิต และให้ดำเนินการจัดให้มีศูนย์การศึกษาตลอดชีวิตเพื่อการเรียนรู้ที่เหมาะสมในทุกพื้นที่ เพื่อเติมเต็มระบบการศึกษาให้รองรับการเป็นสังคมแห่งการเรียนรู้อย่างแท้จริง

3. มอบหมายให้หน่วยงานที่มีแล้วปฏิบัติภารกิจเพิ่มเติม หรือเร่งรัดดำเนินการดังนี้ ให้สถาบันทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติ (สทศ.) และสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (สพฐ.) ดำเนินการประกันการเรียนรู้และรับรองมาตรฐานผู้เรียน โดยประเมินผลการเรียนรู้ของผู้เรียนในชั้นเรียนสุดท้ายของแต่ละช่วงชั้นให้เป็นการวัดผลระดับชาติ เพื่อให้สามารถใช้การวัดประเมินผลที่เป็นมาตรฐาน สามารถเทียบเคียงกันได้ เป็นกลไกในการประกันการเรียนรู้และรับรองมาตรฐานผู้เรียนแต่ละช่วงชั้น และให้ สทศ.ขับเคลื่อนการกระจายอำนาจสู่เขตพื้นที่และสถานศึกษา โดยให้มีองค์กรคณะบุคคลที่มีความรู้ มีความเข้าใจ และประสบการณ์เกี่ยวกับการกระจายอำนาจ และสนับสนุนส่งเสริมการศึกษาทางเลือก โดยให้มีองค์กรบุคคลเพื่อดำเนินการ โดยคำนึงถึงความสอดคล้องกับหลักการและแนวทางจัดการศึกษาตาม พ.ร.บ. การศึกษาแห่งชาติฯ และนโยบายรัฐบาล นอกจากนี้ มีกลไกสนับสนุนที่ต้องพัฒนา/ปรับปรุงคู่ขนานกัน ได้แก่ ระบบการเงินการคลัง ระบบเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารเพื่อการศึกษา และการปรับปรุงแก้ไข บังคับใช้กฎหมายการศึกษาและที่เกี่ยวข้อง

สาระสำคัญของร่างระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี

1. ให้มีคณะกรรมการนโยบายการปฏิรูปการศึกษาในทศวรรษที่สองและคณะกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปการศึกษาในทศวรรษที่สอง รวม 2 คณะ
2. ให้คณะกรรมการนโยบายการปฏิรูปการศึกษาในทศวรรษที่สอง ประกอบด้วยนายกรัฐมนตรีเป็นประธานกรรมการ กรรมการโดยตำแหน่ง กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิที่นายกรัฐมนตรี

แต่งตั้ง และให้เลขาธิการ สกศ. เป็นกรรมการและเลขานุการ โดยให้คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ตามที่กำหนด

3. ให้คณะกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปการศึกษา ในทศวรรษที่สองประกอบด้วย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการเป็นประธานกรรมการ กรรมการโดยตำแหน่ง และให้เลขาธิการ สถาบันทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติเป็นกรรมการและเลขานุการ โดยให้คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ตามที่กำหนด

4. ให้กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิพ้นจากตำแหน่งตามที่กำหนด และกำหนดหลักเกณฑ์การประชุมของคณะกรรมการ

5. ให้สำนักงานเลขาธิการสถาบันทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติ ทำหน้าที่ฝ่ายเลขานุการของคณะกรรมการ และให้มีอำนาจหน้าที่ตามที่กำหนด

6. กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ การให้ข้าราชการ พนักงานราชการ หรือลูกจ้างจากส่วนราชการอื่น หรือพนักงานหรือลูกจ้างพนักงานของรัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานของรัฐไปช่วยปฏิบัติราชการใน สกศ. ตลอดจนการให้หน่วยงานของรัฐ เจ้าหน้าที่ของรัฐ บุคคล และคณะบุคคลซึ่งมีหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง ให้ความร่วมมือและสนับสนุนการดำเนินงาน

7. ให้การแต่งตั้งคณะกรรมการดังกล่าวแล้วเสร็จภายใน 90 วัน นับแต่วันที่ระเบียบนี้ใช้บังคับ

8. ให้ระเบียบนี้ยกเลิกเมื่อสิ้นสุดระยะเวลา 5 ปี นับจากวันที่ประกาศในราชกิจจานุเบกษา

2. นโยบายเรียนฟรี 15 ปี

นโยบายเรียนฟรี 15 ปี นั้น คณะรัฐมนตรี กำหนดเป็นนโยบายเร่งด่วน ที่จะเริ่มดำเนินการตามเจตนารมณ์ ดังกล่าวในปีแรก โดยกำหนดไว้ในข้อ 1.3 การลดภาระค่าครองชีพของประชาชน ข้อ 1.3.1 ว่าให้ทุกคนมีโอกาสได้รับการศึกษาฟรี 15 ปี โดยสนับสนุนตำราในวิชาหลัก ให้แก่ทุกสถานศึกษา จัดให้มีชุดนักเรียน และอุปกรณ์การเรียนฟรีให้ทันปีการศึกษา 2552 และสนับสนุนค่าใช้จ่ายอื่น ๆ เพื่อชดเชยรายการต่างๆที่สถานศึกษาเรียกเก็บจากผู้ปกครอง อีกทั้งนโยบายของรัฐด้านการศึกษา ข้อ 3.1.4 กำหนดว่าจัดให้ทุกคนมีโอกาสได้รับการศึกษาฟรี 15 ปี ตั้งแต่อนุบาลไปจนถึงมัธยมศึกษาตอนปลาย พร้อมทั้งเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการให้เกิดความเสมอภาค และความเป็นธรรมในโอกาสทางการศึกษาแก่ประชาชนกลุ่มผู้ด้อยโอกาส ทั้งผู้ยากไร้ ผู้พิการหรือทุพพลภาพ ผู้อยู่ในสภาวะยากลำบาก ผู้บกพร่องทางร่างกายและสติปัญญา และชนต่างวัฒนธรรม โดยได้กำหนดแนวทางและเป้าหมายการดำเนินงานในการจัดการศึกษาที่มุ่งเน้นการสร้างโอกาสทางการศึกษาให้กับทุกคนอย่างเท่าเทียมและทั่วถึง โดยได้จัดสรรงบประมาณจำนวน 19,296.10 ล้านบาท เป็นค่าใช้จ่าย สำหรับการจัดการศึกษา เพื่อให้ทุกคนมีโอกาสได้รับการศึกษาฟรี 15 ปีอย่างแท้จริงตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 โดยไม่เสียค่าใช้จ่ายตั้งแต่ระดับอนุบาล 1 ถึงระดับมัธยมศึกษาตอนปลายครอบคลุม 5 รายการ ได้แก่ ค่าเล่าเรียน ค่าหนังสือ

เรียน ค่าเครื่องแบบนักเรียน อุปกรณ์ เพื่อชดเชยรายการต่าง ๆ ที่โรงเรียนเก็บจากผู้ปกครอง และอุปกรณ์การเรียนฟรีให้ทันปีการศึกษา 2552 และสนับสนุนค่าใช้จ่ายการเรียน และกิจกรรมพัฒนาคุณภาพผู้เรียน

วัตถุประสงค์ของนโยบาย

เพื่อให้ นักเรียนทุกคนมีโอกาสได้รับการศึกษาโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย สำหรับรายการหนังสือเรียน อุปกรณ์การเรียน เครื่องแบบนักเรียน และกิจกรรมพัฒนาผู้เรียน ที่ภาครัฐให้การสนับสนุน

สาระสำคัญของนโยบาย

คณะรัฐมนตรีเห็นชอบงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2552 เมื่อวันที่ 13 มกราคม 2552 เพื่อใช้จ่ายเป็นค่าเล่าเรียน (เพิ่มเติมสำหรับการศึกษาของเอกชน) หนังสือเรียน อุปกรณ์การเรียน เครื่องแบบนักเรียน และกิจกรรมพัฒนาคุณภาพผู้เรียน ตามแผนงานเสริมสร้างรายได้พัฒนาคุณภาพชีวิตและความมั่นคงด้านสังคม โครงการสนับสนุนการจัดการศึกษาโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย 15 ปีสำหรับสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ดังนี้

ค่าหนังสือเรียน	4,203,370,800 บาท
ค่าอุปกรณ์การเรียน	1,531,983,800 บาท
ค่าเครื่องแบบนักเรียน	3,158,678,100 บาท
ค่ากิจกรรมพัฒนาคุณภาพผู้เรียน	2,117,506,400 บาท
รวมทั้งสิ้น	11,011,539,100 บาท

ซึ่งในแต่ละรายการมีรายละเอียดดังนี้

1. หนังสือเรียน

หนังสือเรียนมีรายละเอียดดังนี้

1.1 ระดับก่อนประถมศึกษา ใช้หนังสือเสริมประสบการณ์สำหรับเด็กปฐมวัย

1.2 ระดับประถมศึกษาและระดับมัธยมศึกษา ใช้หนังสือเรียนทั้ง 8 กลุ่มสาระทุกระดับชั้นโดยมีอัตราค่าหนังสือดังนี้

ก่อนประถมศึกษา	200.00 บาท/คน
ชั้นประถมศึกษาปีที่ 1	483.20 บาท/คน
ชั้นประถมศึกษาปีที่ 2	347.20 บาท/คน
ชั้นประถมศึกษาปีที่ 3	365.60 บาท/คน
ชั้นประถมศึกษาปีที่ 4	580.00 บาท/คน
ชั้นประถมศึกษาปีที่ 5	424.00 บาท/คน
ชั้นประถมศึกษาปีที่ 6	496.00 บาท/คน

ชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 1	739.20 บาท/คน
ชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 2	564.80 บาท/คน
ชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 3	560.00 บาท/คน
ชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 4	1,160.80 บาท/คน
ชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 5	805.60 บาท/คน
ชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 6	763.20 บาท/คน

2. อุปกรณ์การเรียน

อุปกรณ์การเรียนที่จำเป็นสำหรับนักเรียน ประกอบด้วย แบบฝึกหัดกลุ่มสาระการเรียนรู้ (ระดับประถมศึกษา ประกอบด้วย คณิตศาสตร์ ภาษาไทย และภาษาอังกฤษ) สมุด ปากกา ดินสอ ยางลบ ไม้บรรทัด เครื่องมือเรขาคณิต วัสดุฝึก ICT (CD) สำหรับผู้เรียนชั้นประถมศึกษาปีที่ 1 - ชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 6 และกระดาษ A4 สีเทียน ดินน้ำมันไร้สารพิษ สำหรับผู้เรียนระดับก่อนประถมศึกษาในอัตรา ดังนี้

ก่อนประถมศึกษา	100 บาท / ภาคเรียน
ประถมศึกษา	195 บาท / ภาคเรียน
มัธยมศึกษาตอนต้น	210 บาท / ภาคเรียน
มัธยมศึกษาตอนปลาย	230 บาท / ภาคเรียน

3. เครื่องแบบนักเรียน

เครื่องแบบนักเรียน ประกอบด้วย เสื้อ/กางเกง/กระโปรง คนละ 2 ชุด/ปี ในอัตรา

ก่อนประถมศึกษา	300 บาท/คน
ประถมศึกษา	360 บาท/คน
มัธยมศึกษาตอนต้น	450 บาท/คน
มัธยมศึกษาตอนปลาย	500 บาท/คน

กรณีนักเรียนมีชุดนักเรียนเพียงพอแล้ว สามารถซื้อเข็มขัด รองเท้า ถุงเท้า ชุดลูกเสือ/เนตรนารี/ยูวกาชาด/ชุดกีฬา ได้ กรณีการจัดซื้อชุดนักเรียนที่ต่างไปจากชุดนักเรียนปกติและราคาสูงกว่าที่กำหนด วงเงินดังกล่าวอาจซื้อได้เพียง 1 ชุด

4. กิจกรรมพัฒนาคุณภาพผู้เรียน

กิจกรรมพัฒนาคุณภาพผู้เรียนเป็นกิจกรรมพัฒนาผู้เรียนที่สถานศึกษา จัดขึ้นประกอบไปด้วย

- 4.1 กิจกรรมวิชาการ
- 4.2 กิจกรรมคุณธรรม/ลูกเสือ/เนตรนารี/ยูวกาชาด
- 4.3 ทักษะศึกษา

4.4 การบริการสารสนเทศ/ICT

ทั้งนี้ในการพิจารณากำหนดกิจกรรมทั้ง 4 กิจกรรม ต้องให้ภาคี 4 ฝ่าย (ผู้แทนครู ผู้แทนผู้ปกครอง ผู้แทนชุมชน และผู้แทนกรรมการนักเรียน) และคณะกรรมการสถานศึกษา ขั้นพื้นฐานมีส่วนร่วมในการพิจารณา โดยที่ผลการพิจารณาต้องไม่เป็นการรอนสิทธิ ของเด็กยากจน และด้อยโอกาสที่พึงจะได้รับกิจกรรมพัฒนาผู้เรียนมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

1. กิจกรรมวิชาการ เป็นกิจกรรมที่สถานศึกษาจัดเพิ่มเติมจากการเรียนปกติในชั้นเรียน เพื่อให้ให้นักเรียนทุกคนได้รับการพัฒนาเต็มศักยภาพ ส่งเสริมเด็กเก่งให้มีความเป็นเลิศและแก้ไขข้อบกพร่องของนักเรียนเรียนอ่อนให้มีศักยภาพสูงขึ้น เช่น ค่ายวิทย์ – คณิตคิดสนุก ค่ายทักษะชีวิต ค่ายภาษาพาเพลิน (แก้ปัญหาการอ่านไม่ออก เขียนไม่ได้) เป็นต้น โดยกำหนดให้ดำเนินการกิจกรรมดังกล่าว ปีละ 1 ครั้ง

2. กิจกรรมคุณธรรม/ลูกเสือ/เนตรนารี/ยุวกาชาด เป็นกิจกรรมที่ช่วยส่งเสริมให้นักเรียนมีคุณธรรม จริยธรรม ค่านิยมที่ดีงาม และคุณลักษณะที่พึงประสงค์ โดยมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้กิจกรรมคุณธรรม เช่น ค่ายเด็กดีของชุมชน ค่ายรักษ์โลก ค่ายรักษ์สัตว์ ค่ายยุวชนคนดี กิจกรรมอาสาพัฒนา เป็นต้น ลูกเสือ/เนตรนารี/ยุวกาชาด เป็นกิจกรรมภาคปฏิบัติในการเรียนลูกเสือ/เนตรนารี/ยุวกาชาดโดยให้นักเรียนได้เรียนรู้จากประสบการณ์จริง ฝึกทักษะการจัดการ การเผชิญสถานการณ์ การใช้ชีวิตร่วมกันเป็นหมู่คณะ เช่น การเดินทางไกล การอยู่ค่ายพักแรม การผจญภัย (ไต่เขา ปีนต้นไม้ ฯลฯ) โดยกำหนดให้ดำเนินการกิจกรรมดังกล่าว ปีละ 1 ครั้ง

3. ทักษะศึกษา เป็นกิจกรรมศึกษาตามแหล่งเรียนรู้ต่าง ๆ เพื่อสร้างเสริมประสบการณ์ตรงให้กับนักเรียนที่เพิ่มเติมจากการเรียนในห้องเรียน เพื่อให้ให้นักเรียนมีความรู้และประสบการณ์อย่างกว้างขวาง โดยกำหนดให้ดำเนินการกิจกรรมดังกล่าว ปีละ 1 ครั้ง

4. การบริการสารสนเทศ/ICT เป็นกิจกรรมการให้บริการ ICT/คอมพิวเตอร์แก่นักเรียนเพิ่มเติมจากการเรียนคอมพิวเตอร์พื้นฐานตามหลักสูตรปกติ เช่น การให้บริการสืบค้นความรู้ผ่านระบบอินเทอร์เน็ต การให้บริการคอมพิวเตอร์ในการจัดทำสื่อ รายงานการนำเสนอข้อมูล การออกแบบสร้างสรรค์ด้วยโปรแกรมคอมพิวเตอร์ โดยกำหนดให้ดำเนินการกิจกรรมดังกล่าว 40 ชั่วโมง/ปี/คน ทั้งนี้งบประมาณกิจกรรมพัฒนาคุณภาพผู้เรียนต่อนักเรียน 1 คน ดังนี้

ก่อนประถมศึกษา	215 บาท/ภาคเรียน
ประถมศึกษา	240 บาท/ภาคเรียน
มัธยมศึกษาตอนต้น	440 บาท/ภาคเรียน
มัธยมศึกษาตอนปลาย	475 บาท/ภาคเรียน

แนวทางการจัดสรรงบประมาณ

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานจัดสรรงบประมาณเพื่อนำไปจัดซื้อหนังสือเรียน อุปกรณ์การเรียน เครื่องแบบนักเรียน และจัดกิจกรรมพัฒนาคุณภาพผู้เรียน ซึ่งมีขั้นตอนดังนี้

1. สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานจัดสรรงบประมาณภาคเรียนที่ 1/ 2552 โดยใช้ข้อมูลนักเรียนรายบุคคล ณ วันที่ 10 มิถุนายน 2551 ในการจัดสรรงบประมาณดังกล่าว ทั้งนี้ชั้นอนุบาล 1, ป.1, ม.1, ม.4 จัดสรรให้เบื้องต้นร้อยละ 80 ของนักเรียน เนื่องจากยังไม่ทราบจำนวนนักเรียนที่แน่นอน สำหรับชั้นอื่น ๆ จัดสรรให้ร้อยละ 100 โดยคิดนักเรียนปีการศึกษา 2551 เลื่อนชั้นไปอีกระดับชั้นหนึ่ง และในกรณีที่ข้อมูลผู้ขอสิทธิไม่รับเครื่องแบบนักเรียนและ/หรืออุปกรณ์การเรียน สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานจะไม่จัดสรรรายการดังกล่าวให้ตามจำนวนผู้ขอสิทธิ

2. สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน แจกจัดสรรงบประมาณนโยบายเรียนฟรี 15 ปี อย่างมีคุณภาพ เป็นสถานศึกษา จำแนกตามระดับการศึกษาให้สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาทราบและแจ้งให้สถานศึกษาทราบ เพื่อเตรียมการจัดซื้อจัดหา/จัดกิจกรรมต่อไป

3. สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานจะโอนงบประมาณดังกล่าวทั้ง 4 รายการข้างต้น เข้าบัญชีเงินฝากธนาคารของสถานศึกษาทุกแห่ง เพื่อให้สถานศึกษาดำเนินการให้เสร็จสิ้น สถานศึกษาได้รับหนังสือเรียนภายในวันที่ 30 เมษายน 2552 นักเรียนได้รับหนังสือเรียน เครื่องแบบนักเรียน และอุปกรณ์การเรียนก่อนเปิดภาคเรียนที่ 1/2552

แนวทางการจัดซื้อจัดหา

1. หนังสือเรียน

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานจะโอนเงินงบประมาณค่าหนังสือเรียน ซึ่งเป็นเงินอุดหนุนทั่วไปเข้าบัญชีเงินฝากธนาคารของสถานศึกษา และให้สถานศึกษาจัดซื้อหนังสือเรียนโดยดำเนินการตามขั้นตอนดังนี้

1.1 การคัดเลือกหนังสือเรียน

ครูผู้สอน เป็นผู้เลือกหนังสือเรียน เสนอให้คณะกรรมการวิชาการ คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน และคณะกรรมการภาคี 4 ฝ่าย (ผู้แทนครู ผู้แทนผู้ปกครอง ผู้แทนชุมชน และผู้แทนกรรมการนักเรียน) ร่วมกันพิจารณาคัดเลือกหนังสือเรียนในแต่ละกลุ่มสาระการเรียนรู้ให้ครบทั้ง 8 กลุ่มสาระ โดยให้พิจารณาคัดเลือกหนังสือเรียนให้ตรงตามหลักสูตรที่กระทรวงศึกษาธิการกำหนดและมีเนื้อหาสาระตรงตามความต้องการของครูผู้สอนโดยสามารถเลือกจากทุกสำนักพิมพ์ตามรายการในบัญชีหนังสือเรียนของกระทรวงศึกษาธิการ สำหรับหนังสือเสริมประสบการณ์สำหรับ

เด็กปฐมวัย ให้ใช้แนวทางการเลือกหนังสือตามที่กำหนด โดยเลือกหนังสือเรียนที่มีคุณภาพเหมาะสมกับราคาและมีผู้ขายไม่ต่ำกว่า 3 ราย

1.2 การจัดซื้อ

1.2.1 ให้สถานศึกษาดำเนินการจัดซื้อโดยถือปฏิบัติตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

1) วิธีตกลงราคา ให้คำนึงถึงคุณภาพที่เหมาะสมกับราคา และให้ต่อรองราคาจากผู้ขาย เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุด

2) วิธีสอบราคา และวิธีประมูลด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ให้ประกาศกำหนดเงื่อนไขการพิจารณาหนังสือเรียนเป็นรายวิชาต่อชั้น เพื่อจะได้หนังสือเรียนที่หลากหลายจากทุกสำนักพิมพ์ และตรงตามความต้องการที่จะใช้ในการเรียนการสอนของสถานศึกษา และไม่จัดซื้อหนังสือเรียนเป็นชุด

1.2.2 ให้สถานศึกษาเตรียมดำเนินการหาผู้ขายไว้ เพื่อให้พร้อมที่จะทำสัญญาได้ทันทีเมื่อได้รับแจ้งอนุมัติการโอนเงินงบประมาณเข้าบัญชีเงินฝากธนาคารของสถานศึกษา

1.2.3 เมื่อได้รับเงินงบประมาณให้ตรวจสอบจำนวนเงินที่ได้รับแจ้งการโอนเงิน และจำนวนเงินในสมุดคู่ฝากของธนาคาร ว่ามีจำนวนเงินที่ถูกต้องตรงกัน

1.2.4 ออกใบเสร็จรับเงินตามแบบของทางราชการในนามของสถานศึกษาตามจำนวนเงินที่ได้รับ ส่งสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา เพื่อรวบรวมไว้เป็นหลักฐาน

1.2.5 เมื่อดำเนินการจัดซื้อหนังสือเรียนเรียบร้อยแล้ว ให้สถานศึกษาลงบัญชีวัสดุหนังสือเรียน เพื่อสะดวกในการตรวจสอบ

1.2.6 การจัดซื้อควรแต่งตั้งคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ที่มาจากประชาชนร่วมเป็นคณะกรรมการจัดซื้อ (ถ้ามี) และคณะกรรมการตรวจรับพัสดุอย่างน้อย 1 คน

1.2.7 จัดระบบการยืมหนังสือเรียน ให้แก่นักเรียนทุกคน และสามารถส่งต่อไปยังนักเรียนรุ่นต่อไป

1.2.8 การจัดซื้อหนังสือเรียนต้องดำเนินการด้วยความโปร่งใส สามารถตรวจสอบได้ และให้ทันก่อนเปิดภาคเรียน ทั้งนี้ ได้กำหนดปฏิทินการดำเนินงานมาให้อยู่แล้ว

1.2.9 เงินเหลือจากการดำเนินการจัดซื้อ สามารถนำไปใช้จ่ายในรายการโครงการเรียนฟรี 15 ปี อย่างมีคุณภาพ ได้ตามความจำเป็น และเหมาะสม โดยผ่านความเห็นชอบร่วมกันของภาคี 4 ฝ่าย และคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน

2. เครื่องแบบนักเรียน

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานจะโอนเงินงบประมาณค่าเครื่องแบบนักเรียน ซึ่งเป็นเงินงบอุดหนุนทั่วไป เข้าบัญชีเงินฝากธนาคารของสถานศึกษา โดยให้สถานศึกษา

จ่ายเงินสดให้กับนักเรียนและผู้ปกครอง เพื่อไปจัดซื้อเครื่องแบบนักเรียนคนละ 2 ชุด ในกรณีต้องใช้เครื่องแบบนักเรียนที่แตกต่างไปจากเครื่องแบบปกติและราคาสูงกว่าวงเงินที่ได้รับ อาจจัดซื้อได้เพียง 1 ชุด และหากมีเครื่องแบบนักเรียนปกติเพียงพอแล้ว อาจนำเงินที่ได้รับไปจัดซื้อเข็มขัด รองเท้าถุงเท้า ชุดลูกเสือ เนตรนารี ยุวกาชาด ชุดกีฬาได้ โดยดำเนินการตามขั้นตอน ดังนี้

2.1 เมื่อได้รับเงินงบประมาณให้ตรวจสอบ จำนวนเงินที่ได้รับแจ้งการโอนเงิน และจำนวนเงินในสมุดคู่ฝากของธนาคารว่ามีจำนวนเงินที่ถูกต้องตรงกัน

2.2 ออกใบเสร็จรับเงินตามแบบของทางราชการ ในนามของสถานศึกษา ตามจำนวนเงินที่ได้รับ ส่งสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา เพื่อรวบรวมไว้เป็นหลักฐาน

2.3 แต่งตั้งผู้จ่ายเงินอย่างน้อย 2 คน เพื่อร่วมกันจ่ายเงินให้กับนักเรียน

2.4 จ่ายเงินให้นักเรียน โดยลงลายมือชื่อรับเงิน กรณีนักเรียนไม่สามารถลงลายมือชื่อรับเงินได้ ให้ผู้ปกครองลงลายมือชื่อรับเงินแทน เพื่อไว้เป็นหลักฐานการจ่าย

2.5 แจ้งให้นักเรียน ผู้ปกครอง เลือกซื้อเครื่องแบบนักเรียนได้ตามความต้องการ และให้ทันก่อนเปิดภาคเรียน

2.6 ติดตามใบเสร็จรับเงินจากนักเรียน หรือผู้ปกครอง

2.7 ดูแลให้นักเรียนมีเครื่องแบบนักเรียนจริง

2.8 สถานศึกษาตรวจสอบ หากพบว่านักเรียนไม่มีเครื่องแบบนักเรียน โดยที่นำเงินไปใช้จ่ายอย่างอื่นที่ไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ ผู้ปกครองจะต้องคืนเงินให้กับทางราชการ

2.9 เงินค่าเครื่องแบบนักเรียนที่เหลือจากการดำเนินการแล้ว สามารถนำไปใช้จ่ายในรายการโครงการเรียนฟรี 15 ปี อย่างมีคุณภาพ ได้ตามความจำเป็น และเหมาะสม โดยผ่านความเห็นชอบร่วมกันของภาคี 4 ฝ่าย และคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน

3. อุปกรณ์การเรียน

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานจะโอนเงินงบประมาณค่าอุปกรณ์การเรียนซึ่งเป็นเงินบุดหนุนทั่วไป เข้าบัญชีเงินฝากธนาคารของสถานศึกษา โดยให้สถานศึกษาจ่ายเงินสดให้กับนักเรียนและผู้ปกครอง เพื่อนำไปเลือกซื้ออุปกรณ์การเรียนที่จำเป็นต้องใช้ในการเรียนการสอนได้ตามความต้องการให้เหมาะสมกับนักเรียนในแต่ละระดับชั้น ดังนี้

3.1 ระดับก่อนประถมศึกษา เช่น กระดาษ สีเทียน ดินน้ำมัน ไม้บรรทัด เป็นต้น

3.2 ระดับประถมศึกษา เช่น แบบฝึกหัด สมุด ดินสอ ยางลบ ปากกา ไม้บรรทัด ไม้โปรแทรกเตอร์ วัสดุฝึก ICT เป็นต้น

3.3 ระดับมัธยมศึกษา เช่น สมุด ยางลบ ปากกา ดินสอ ไม้บรรทัด ไม้โปรแทรกเตอร์ เครื่องมือเรขาคณิต วัสดุฝึก ICT เป็นต้น

วิธีปฏิบัติในการจ่ายเงิน การควบคุม ติดตามและตรวจสอบ ให้ปฏิบัติเหมือนกับการจ่ายเงินค่าเครื่องแบบนักเรียน

4. กิจกรรมพัฒนาคุณภาพผู้เรียน

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน โอนเงินงบประมาณ ซึ่งเป็นเงินงบบุคลากรทั่วไป เข้าบัญชีเงินฝากธนาคารของสถานศึกษา โดยให้สถานศึกษาจัดกิจกรรมสำหรับนักเรียนดังต่อไปนี้

4.1 กิจกรรมวิชาการ ปีละ 1 ครั้ง

4.2 กิจกรรมคุณธรรม / ลูกเสือ / เนตรนารี / ยุวศาสตร์ ปีละ 1 ครั้ง

4.3 กิจกรรมการทัศนศึกษา ปีละ 1 ครั้ง

4.4 การให้บริการสารสนเทศ / ICT ปีละ 40 ชั่วโมง/คน

โดยดำเนินการตามขั้นตอน ดังนี้

1. เมื่อได้รับเงินงบประมาณให้ตรวจสอบ จำนวนเงินที่ได้รับแจ้งการโอนเงิน และจำนวนเงินในสมุดคู่ฝากของธนาคาร ว่ามีจำนวนเงินที่ถูกต้องตรงกัน

2. ออกใบเสร็จรับเงินตามแบบของทางราชการ ในนามของสถานศึกษา ตามจำนวนเงินที่ได้รับ ส่งสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา เพื่อรวบรวมไว้เป็นหลักฐาน

3. กำหนดกิจกรรมที่จะพัฒนาคุณภาพการศึกษาของนักเรียน โดยความเห็นชอบจากคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน และคณะกรรมการภาคี 4 ฝ่าย

4. การใช้จ่ายเงินงบประมาณ ต้องดำเนินการตามระเบียบของทางราชการ เพื่อให้เกิดความโปร่งใส สามารถตรวจสอบได้ และเกิดประโยชน์สูงสุดต่อนักเรียน

5. เงินที่เหลือจากการดำเนินการแล้ว สามารถนำไปใช้จ่ายในรายการโครงการเรียนฟรี 15 ปี อย่างมีคุณภาพ ได้ตามความจำเป็น และเหมาะสม โดยผ่านความเห็นชอบร่วมกันของภาคี 4 ฝ่าย และคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน

การติดตามควบคุมและกำกับ

1. พัฒนาระบบการควบคุมภายในสถานศึกษาโดยให้ภาคี 4 ฝ่าย ประกอบด้วย ผู้แทนครู ผู้แทนผู้ปกครอง ผู้แทนชุมชน และกรรมการนักเรียน ถ้าเป็นสถานศึกษาขนาดเล็ก (มีนักเรียนน้อยกว่า 300 คน) ให้มีได้ไม่น้อยกว่าฝ่ายละ 1 คน สำหรับสถานศึกษาขนาดใหญ่ (มีนักเรียน 301 คนขึ้นไป) ให้มีได้ไม่น้อยกว่าฝ่ายละ 2 คน โดยการเสนอชื่อของกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน และให้กรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานเข้ามามีบทบาทในการช่วยเหลือ ดูแล สนับสนุนและแก้ปัญหา

2. สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาจัดตั้งคณะกรรมการประสานงาน ติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลการดำเนินงานภายในเขตพื้นที่การศึกษา

3. สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานจัดตั้งคณะกรรมการติดตามขั้นตอนการบริหารจัดการการศึกษาขั้นพื้นฐานเรียนฟรี 15 ปีอย่างมีคุณภาพ ติดตาม ตรวจสอบและประเมินผลการดำเนินงานของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา

รายละเอียดเพิ่มเติมโครงการเรียนฟรี 15 ปี

เพื่อตอบสนองต่อนโยบายการลดภาระค่าครองชีพ ของประชาชน และสอดคล้องต่อบทบัญญัติมาตรา 49 ที่กล่าวถึงสิทธิพื้นฐานของบุคคลในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 เรื่องให้บุคคลมีการศึกษาอย่างเท่าเทียมไม่น้อยกว่า 12 ปี โดยรัฐจะเป็นผู้รับผิดชอบโดยไม่เก็บค่าใช้จ่ายนั้น และคณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติวงเงิน 19,000 ล้านบาทเพื่อขยายเวลาการเรียนฟรีจากเดิม 12 ปี เป็น 15 ปี ทั้งการศึกษาในระบบและนอกระบบ ตั้งแต่ระดับอนุบาลถึงมัธยมศึกษาตอนปลาย/อาชีวศึกษา พร้อมออกค่าใช้จ่ายช่วยเหลือผู้ปกครองอีก 5 รายการ ดังนี้

1. ค่าเล่าเรียน (เป็นรายหัว/เฉลี่ยตามระดับการศึกษา)
2. ค่ารา/หนังสือ 8 กลุ่มการเรียนรู้ (โรงเรียนเป็นผู้จัดซื้อ)
3. อุปกรณ์การเรียน
4. ชุดนักเรียน 2 ชุด ต่อคน ต่อปี (หากมีพร้อมแล้ว สามารถนำไปซื้อเข็มขัด ถุงเท้า ตามจำนวนเงินที่กำหนดได้ โดยนำไปเสริมมาเบิกเงินได้ภายหลัง)
5. กิจกรรมพัฒนาผู้เรียน

ทั้งนี้หากสถาบันการศึกษา หรือผู้ปกครองที่มีความพร้อม สามารถสวัสดิการใช้จ่ายเงินอุดหนุนได้โดยรัฐจะจ่ายเงินอุดหนุนดังกล่าวให้ผู้ที่มีความจำเป็นต่อไป กระทรวงศึกษาธิการได้รับเงินอนุมัติ 19,000 ล้านบาท ได้แบ่งจ่ายในส่วนค่าเล่าเรียน 6,000 ล้านบาท อุปกรณ์การเรียน 2,000 ล้านบาท เครื่องแบบนักเรียน 2 ชุดต่อปี 4,500 ล้านบาท และค่ากิจกรรมพิเศษ 4,000 ล้านบาท ส่วนที่เหลือใช้ในส่วนของการศึกษาภาคเอกชน 1,500 ล้านบาท นอกจากนั้นงบประมาณอีก 1,000 ล้านบาท จัดไว้เป็นงบประมาณสำหรับโรงเรียนที่สังกัดกระทรวงอื่นๆ เช่น โรงเรียนตำรวจชายแดน (ตชด.) โรงเรียนสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ซึ่งได้มีการเบิกจ่ายไปแล้วทั้งสิ้น 19,296,097,100 บาท ดังนี้

ค่าเล่าเรียน	2,162,971,420 บาท
ค่าหนังสือ	6,483,588,490 บาท
ค่าอุปกรณ์การเรียน	2,196,541,875 บาท
ค่าเครื่องแบบนักเรียน	4,863,472,135 บาท
ค่ากิจกรรมพัฒนาฯ	3,589,523,180 บาท

นอกจากนี้คณะรัฐมนตรี ยังได้มีมติเห็นชอบในการพัฒนาศูนย์เด็กเล็ก ในชุมชน ประมาณ 19,000 ศูนย์ มีเด็กเล็กได้รับการพัฒนาด้านสุขอนามัย และพัฒนาการเรียนรู้อย่างเหมาะสม กับพัฒนาการ ประมาณ 900,000 คน รวมทั้งมีการจัดตั้งโครงการคืนครูให้แก่นักเรียน 14,532 อัตรา

แนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่

กระบวนการบริหาร

แนวความคิดเกี่ยวกับกระบวนการบริหารเป็นการวิเคราะห์ ให้เห็นว่าผู้บริหารมีหน้าที่ รับผิดชอบอะไรบ้าง มีงานอะไรต้องทำ และควรจะทำอะไรก่อนหลัง นับเป็นสิ่งที่สำคัญยิ่งสำหรับ ผู้บริหารจะได้ยึดเป็นหลักในการปฏิบัติงานเพื่อบรรลุเป้าหมายที่ตั้งไว้อย่างมีประสิทธิภาพ อาจกล่าว ได้ว่าหัวใจของกระบวนการบริหารคือหน้าที่ของการบริหาร มีผู้เสนอแนวคิดในเรื่องกระบวนการ บริหารซึ่งเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไป เช่น

กูลิค และเออร์วิค (Gulick & Urwick, 1973 : 13 อ้างถึงใน จันทรานี สงวนนาม, 2545 : 21) ได้เสนอไว้ 7 ประการ รวมเรียกว่า “POSDCORB” ดังนี้

1. การวางแผน (Planning) หมายถึง การวางแผนหรือวางโครงการปฏิบัติงานไว้ล่วงหน้าว่า จะต้องทำอะไรบ้าง และทำอย่างไรเพื่อให้งานบรรลุเป้าหมายที่วางไว้
2. การจัดองค์การ (Organizing) หมายถึง การกำหนดโครงสร้างการแบ่งส่วนงาน การจัด สายงานบังคับบัญชา และการกำหนดตำแหน่งหน้าที่
3. การบริหารงานบุคคล (Staffing) หมายถึง การจัดอัตรากำลังการสรรหา การพัฒนา บุคลากร การสร้างบรรยากาศที่ดีในการทำงาน การประเมินผลการทำงานเพื่อพิจารณาความดี ความชอบ การให้สวัสดิการ และการให้พันทักงาน เป็นต้น
4. การอำนวยการ (Directing) หมายถึง การตัดสินใจ การวินิจฉัยสั่งการ การควบคุม บังคับบัญชา และการควบคุมการปฏิบัติการ
5. การประสานงาน (Coordinating) หมายถึง การประสานงานด้านต่างๆ ขององค์การ เพื่อให้เกิดความร่วมมือ และดำเนินการไปสู่เป้าหมายเดียวกัน
6. การรายงาน (Reporting) หมายถึง การรายงานผลการปฏิบัติงานขององค์การ เพื่อให้ ผู้บริหารและสมาชิกขององค์การทราบความก้าวหน้าของการดำเนินงาน
7. การงบประมาณ (Budgeting) หมายถึง การจัดทำงบประมาณ การใช้จ่ายเงิน การควบคุม และตรวจสอบด้านการเงิน

อองรี ฟาโยล (Henri Fayol อ้างถึงใน สมคิด บางโม, 2539 : 40) ได้กล่าวถึงกระบวนการบริหารไว้ 5 ขั้นตอน ดังนี้

1. การวางแผน (Planning) คือ การศึกษาข้อมูลในปัจจุบันและคาดการณ์ในอนาคต แล้ววางแผนเป้าหมายและแนวทางปฏิบัติไว้
2. การจัดหน่วยงาน (Organizing) คือ การจัดโครงสร้างของหน่วยงานหรือองค์การออกเป็นหน่วยงานย่อยๆ กำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบของหน่วยงาน การจัดสรรคนเข้าทำงานในตำแหน่งต่างๆ
3. การสั่งการบังคับบัญชา (Commanding) คือ การสั่งให้คนทำงานตามที่มอบหมายงานให้ทำ บังคับบัญชาพนักงานให้ทำงานตามภารกิจของหน่วยงาน
4. การประสานงาน (Coordinating) คือ การจัดระเบียบการทำงานไม่ให้ก้ำก่ายกัน ติดต่อประสานงานให้หน่วยงานย่อยต่างๆขององค์การ และประสานคนให้ทำงานโดยราบรื่นไม่ให้เกิดแย้งกัน
5. การควบคุมงาน (Controlling) คือ การควบคุมให้พนักงานปฏิบัติตามหน้าที่ที่ได้รับมอบหมาย ตรวจสอบผลการปฏิบัติงานเป็นไปตามมาตรฐานที่กำหนด หรือควบคุมให้ทำงานตามระเบียบข้อบังคับที่วางไว้

กล่าวโดยสรุป กระบวนการบริหารกระบวนการที่ผู้บริหารดำเนินการเพื่อให้บรรลุเป้าหมายขององค์การเป็นเรื่องของกระบวนการทำงานของนักบริหาร เพื่อให้งานต่างๆ สำเร็จลุล่วงไปด้วยดี โดยอาศัยการทำงานร่วมกันกับบุคคลอื่นๆ องค์ประกอบที่ทำให้เกิดกระบวนการบริหารจัดการมี 4 ประการ ดังนี้

1. การวางแผน (Planning) หมายถึง กระบวนการในการกำหนดเป้าหมาย แผนงานและตัดสินใจหาวิธีการที่ดีที่สุดที่ทำให้เป้าหมายนั้นบรรลุผลสำเร็จ
2. การจัดองค์การ (Organizing) หมายถึง กระบวนการในการจัดตั้งและจัดวางทรัพยากรบุคคล และทรัพยากรที่ไม่ใช่บุคคล โดยวางแผนให้สามารถบรรลุผลสำเร็จขององค์การ
3. การนำและสั่งการ (Leading and Directing) หมายถึง กระบวนการของการมีอิทธิพลเหนือบุคคลอื่นในการที่จะให้บุคคลอื่นมีพฤติกรรมในการทำงานที่ต้องการ และทำให้บรรลุเป้าหมายขององค์การ
4. การควบคุม (Controlling) หมายถึง กระบวนการในการกำหนดกิจกรรมต่างๆ ขององค์การให้เป็นไปตามมาตรฐาน และเป้าหมายที่องค์การคาดหวัง และกำหนดไว้

แนวคิดการบริหารจัดการภาครัฐ

การบริหารจัดการภาครัฐเป็นศาสตร์ที่พัฒนามาจากทฤษฎีทางด้านรัฐประศาสนศาสตร์ และการบริหารรัฐกิจ ซึ่งมีการพัฒนาการมาอย่างต่อเนื่อง โดยมีนักคิดหลายท่านได้เสนอทัศนะเกี่ยวกับพัฒนาการของแนวคิดดังกล่าวโดยแบ่งตามลักษณะเค้าโครงความคิด หรือที่เรียกว่า พาราไดม์ ซึ่งพอจำแนกได้ดังนี้ (Northern Lady, 2005)

1. การแยกการบริหารกับการเมืองออกจากกันเป็นสองส่วน (ค.ศ 1900-1926) ที่เป็นจุดเริ่มต้นของการศึกษาวิชาการบริหารรัฐกิจ เป็นแนวความคิดของการแยกการบริหารกับการเมืองออกจากกันเป็นสองส่วน เป็นแนวความคิดของนักรัฐศาสตร์ โดย Goodnow ได้กล่าวว่า รัฐบาลมีหน้าที่แตกต่างกันอยู่ 2 ประการคือ การเมืองและการบริหาร กล่าวคือ การเมืองเป็นเรื่องของการกำหนดนโยบายหรือการแสดงออกซึ่งเจตนารมณ์ของรัฐ ส่วนการบริหารเป็นการนำนโยบายต่าง ๆ เหล่านั้นไปปฏิบัติ ส่วน Leonard D. White ได้ชี้ให้เห็นว่า การเมืองไม่ควรเข้ามาแทรกแซงการบริหาร การศึกษาเรื่องการบริหารรัฐกิจควรจะเป็นการศึกษาในแบบวิทยาศาสตร์เป็นการศึกษาถึงความจริงปลอดจาก ค่านิยม ของผู้ที่ศึกษา หน้าที่ของการบริหารก็คือ ประหยัดและประสิทธิภาพ ส่วนการศึกษาเกี่ยวกับเรื่องกำหนดนโยบายสาธารณะและปัญหาต่างๆ ที่เกี่ยวข้องถือเป็นเรื่องของนักรัฐศาสตร์ ในระยะนี้ วิชาการบริหารรัฐกิจถือว่าเป็นสาขาหนึ่งของวิชารัฐศาสตร์

2. หลักของการบริหารจัดการ (ค.ศ 1927-1937) เป็นช่วงที่ต่อจากแนวความคิดแรก โดยมองว่าวิชาการบริหารรัฐกิจเป็นเรื่องของหลักต่างๆ ของการบริหารที่มีลักษณะเป็นวิทยาศาสตร์แน่นอน สามารถค้นพบได้และนักบริหารสามารถที่จะนำเอาหลักต่างๆ เหล่านั้นไปประยุกต์ได้ในแนวความคิดนี้มุ่งที่สิ่งหรือประเด็นที่ศึกษา ซึ่งก็คือความรู้ความชำนาญเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ของการบริหาร ไม่ได้สนใจเกี่ยวกับสถาบันที่ศึกษา เพราะมองว่าการบริหารรัฐกิจและธุรกิจสามารถใช้หลักของการบริหารอย่างเดียวกันได้ ตัวอย่างหลักเกณฑ์การบริหารที่มีชื่อเสียง เช่น หลักที่เป็นหน้าที่ของนักบริหาร คือ POSDCORB ของ Gulic และ Urwick เป็นต้น ต่อมาพาราไดม์นี้ได้รับการโจมตีจากนักวิชาการสมัยต่อมา ว่าการบริหารกับการเมืองไม่สามารถแยกออกจากกันได้ และหลักการบริหารต่างๆ นั้นไม่สอดคล้องลงรอยตามหลักของเหตุผล หลักทุกอย่างของการบริหารจะมีหลักที่ตรงกันข้ามกันเสมอ หลักต่างๆ ของการบริหารไม่สามารถใช้ได้ทางปฏิบัติ จะเป็นได้แค่เพียงภายิตทางการบริหารเท่านั้น

3. การบริหารรัฐกิจ คือ รัฐศาสตร์ (ค.ศ. 1950-1970) เป็นยุคที่วิชาการบริหารรัฐกิจได้กลับคืนไปเป็นสาขาหนึ่งของวิชารัฐศาสตร์อีกครั้ง ทำให้มีการกำหนดสถาบันที่จะศึกษาใหม่ว่า คือ การบริหารราชการของรัฐบาล แต่ไม่ได้พิจารณาสิ่งที่มุ่งศึกษา (Focus) ไป และในยุคนี้ การศึกษาไม่มี

ความก้าวหน้าในการศึกษามากนักและนักวิชาการบริหารรัฐกิจเริ่มเห็นความสำคัญและใช้ประโยชน์ของการศึกษาในแนวทางนี้

4. การบริหารรัฐกิจ คือวิทยาการทางการบริหาร (ค. ศ. 1956-1970) เป็นช่วงที่นักวิชาการทางการบริหารรัฐกิจได้เริ่มค้นหาแนวทางใหม่ โดยได้เริ่มมาศึกษาถึงวิทยาการทางการบริหาร ซึ่งหมายถึงการศึกษาเกี่ยวกับทฤษฎีองค์การ (Organization Theory) และวิทยาการจัดการ (Management Science) การศึกษาทฤษฎีองค์การเป็นการศึกษาของนักวิชาการทางจิตวิทยาสังคม สังคมวิทยาบริหารรัฐกิจ และบริหารรัฐกิจที่จะช่วยให้เข้าใจพฤติกรรมขององค์การ พฤติกรรมของคนดีขึ้น ส่วนวิทยาการจัดการเป็นการศึกษาของนักวิชาการทางด้านสถิติ การวิเคราะห์ระบบ คอมพิวเตอร์ศาสตร์ เศรษฐศาสตร์ และบริหารรัฐกิจ ที่จะช่วยให้การบริหารมีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้น และเพื่อที่จะใช้วัดประสิทธิผลของการดำเนินงานได้อย่างถูกต้องแน่นอนยิ่งขึ้น การศึกษาในพาราไดม์นี้จึงเป็นการศึกษาที่มุ่งถึงสิ่งหรือประเด็นที่ศึกษา (Focus) แต่ไม่กำหนดสถานที่ที่จะศึกษา (Lucus) เพราะมองว่าการบริหารไม่ว่าจะเป็นการบริหารรัฐกิจหรือธุรกิจ หรือสถาบันอะไรก็ตามย่อมไม่มีความแตกต่างกัน

5. การบริหารรัฐกิจ คือการบริหารรัฐกิจ (ค.ศ. 1970) นักบริหารรัฐกิจได้พยายามที่จะสร้างพาราไดม์ใหม่ๆ ขึ้นมาแทนพาราไดม์เก่า ๆ ที่เคยมีมาก่อนจะเป็นลักษณะของสหวิทยาการ การสังเคราะห์ ความรู้ความสามารถในสาขาวิชาการต่างๆ มาใช้แก้ปัญหามโนทัศน์ในสังคม ความโน้มเอียงไปสู่เรื่องที่สะท้อนให้เห็นถึงชีวิตในเมืองความสัมพันธ์ทางการบริหารระหว่างองค์การของรัฐและองค์การของเอกชน เขตแดนร่วมกันระหว่างเทคโนโลยีและสังคม นอกจากนี้นักวิชาการบางคนยังสนใจเพิ่มขึ้นในเรื่องของนโยบายศาสตร์ เศรษฐศาสตร์การเมือง กระบวนการกำหนด และการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะ และการวัดผลได้ของนโยบาย อันเป็นเรื่องที่มีความสัมพันธ์กันอยู่แยกไม่ออก

6. การจัดการภาครัฐ (Public Management) ในทศวรรษ 1970 เมื่อสาขาวิเคราะห์นโยบายเริ่มฝึกคนเข้าไปเป็นนักบริหารในภาครัฐ ก็เริ่มเห็นปัญหาทันทีว่า จำเป็นต้องพัฒนาทักษะอื่นเพิ่มเติม นอกเหนือจากการสร้างทางเลือกนโยบาย ข้อสำคัญโอกาสที่จะใช้ทักษะวิเคราะห์นโยบายนั้นค่อนข้างน้อย ผู้บริหารเองก็ต้องการทักษะการจัดการมากกว่า สถาบันที่สอนสาขาการวิเคราะห์นโยบายจึงเปิดหลักสูตรใหม่ ๆ ในด้านการจัดการ การวิเคราะห์นโยบายจึงหันไปเรียกแนวทางที่เปิดใหม่นี้ว่า การจัดการภาครัฐ เนื้อหาของหลักสูตรการจัดการภาครัฐ ก็คือ หลักสูตรการจัดการทั่วไป ในยุคที่หลักการบริหารรุ่งโรจน์ในสมัยนีโอคลาสสิกนั่นเอง โดยแบ่งออกเป็น 2 กลุ่ม คือ กลุ่มหลักเหตุผลหรือจักรกลกับกลุ่มมนุษย์หรือสิ่งมีชีวิต กลุ่มเหตุผล ประกอบด้วย การศึกษาของกลุ่มเหตุผลจะเน้นการเก็บข้อมูลและวิเคราะห์ข้อมูลเพื่อตอบคำถามทางการจัดการ เน้นการวัดผลงานการให้รางวัลโดยอาศัยผลงานที่มีหลักฐาน

ในช่วงทศวรรษ 1970 หลักเหตุผลครอบงำความคิดของการจัดการภาครัฐเกือบจะโดยสิ้นเชิง แต่พอต้นทศวรรษ 1980 หนังสือชื่อ In Search of Excellence ของปีเตอร์ (Peters) และวอเตอร์

แมน (Waterman) ได้เปลี่ยนความคิดนี้ เพราะในหนังสือเล่มนี้ชี้ให้เห็นว่าความสำเร็จของบริษัทอเมริกันส่วนใหญ่ไม่ได้ใช้หลักเหตุผล ตรงกันข้ามกลับใช้หลักสิ่งมีชีวิตและกลยุทธ์ด้านความเป็นมนุษย์ รวมทั้งแนวทางวัฒนธรรมองค์กร หนังสือเล่มนี้จึงมีส่วนกระตุ้นการบริหารภาครัฐให้หันมาสนใจมิติมนุษย์ ซึ่งไม่นานก็แพร่ไปทั่วอาณาบริเวณของการศึกษาการจัดการภาครัฐ นักวิชาการหลายคนเริ่มคิดว่าอาจสร้างความเป็นเลิศให้กับการบริหารภาครัฐได้ ตัวอย่างเช่น การเสนอให้ใช้แนวทางการพัฒนาองค์กร (Organizational Development) การจัดการคุณภาพรวมทั้งองค์กร (Total Quality Management) และการจัดการกลยุทธ์ที่เน้นวัฒนธรรม (Culturally Oriented Strategic Management)

นอกจากนั้นกลุ่มการจัดการภาครัฐยังแบ่งแนวทางการศึกษาของตนออกเป็นอีก 3 สาขา คือ การจัดการเชิงปริมาณหรือเชิงวิเคราะห์ ซึ่งพัฒนามาจากการวิเคราะห์นโยบายและเศรษฐศาสตร์ จะเน้นการใช้เทคนิคเชิงกลยุทธ์ขั้นสูงต่าง ๆ เช่น การพยากรณ์ การวิเคราะห์ต้นทุนผลประโยชน์ การจัดการเพื่อการปลดปล่อย เป็นแนวคิดที่มองว่าข้าราชการไม่ได้เป็นคนเลว ผู้บริหารภาครัฐเป็นคนที่มีความสามารถสูงและรู้วิธีการจัดการดี แต่ปัจจุบันกำลังติดต่อกับดักของระบบที่ไม่มีประสิทธิภาพ เพื่อที่จะปลดปล่อยข้าราชการออกจากระบบนี้ นักการเมืองและผู้ที่เกี่ยวข้องอื่น ๆ จะต้องให้ผู้บริหารได้มีโอกาสดำเนินการ ต้องสนับสนุนให้เกิดการคิดกลยุทธ์ต่าง ๆ โดยหาทางลดกฎระเบียบและการจัดการที่มุ่งเน้นตลาด

7. การบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ ถ้ามองการพัฒนาการจัดการภาครัฐแนวใหม่ จะเห็นว่าพัฒนามาจากการจัดการภาครัฐ โดยเฉพาะการจัดการภาครัฐในแนวทางการจัดการเพื่อการปลดปล่อย และแนวทางการจัดการที่มุ่งเน้นตลาด และการจัดการภาครัฐทั้ง 2 แนวทางนี้ก็มีรากฐานมาจากทฤษฎีทางเลือกสาธารณะ และเศรษฐศาสตร์สถาบันใหม่ หรือเศรษฐศาสตร์องค์กร มีลักษณะเด่นคือ ความพยายามแก้ปัญหาของระบบราชการแบบดั้งเดิม โดยเฉพาะอย่างยิ่งการปรับปรุงในด้านประสิทธิภาพ และการให้บริการประชาชน ซึ่งหัวใจสำคัญของการจัดการภาครัฐแนวใหม่ก็คือ การปฏิรูประบบราชการนั่นเอง

ดังนั้นในสถานการณ์ปัจจุบันท่ามกลางกระแสโลกาภิวัตน์ แนวโน้มการเปิดเสรีในด้านต่าง ๆ เศรษฐกิจไร้พรมแดน การแข่งขันในเวทีโลกรุนแรงมากขึ้น เศรษฐกิจ สังคมเข้าสู่ยุคแห่งการเรียนรู้ กระแสสังคมเข้าสู่ยุคประชาธิปไตย การบริหารจัดการแนวใหม่ที่ยึดหลักธรรมาภิบาล ซึ่งสถานการณ์ดังกล่าวส่งผลให้สภาพแวดล้อมทั้งภายในและภายนอกประเทศเปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งสำหรับองค์กรทั้งภาครัฐและเอกชนที่ต้องเพิ่มศักยภาพและความยืดหยุ่นในการปรับเปลี่ยนเพื่อตอบสนองความต้องการของระบบที่เปลี่ยนแปลงไป

ที่ผ่านมาเราจะเห็นว่าองค์กรภาคเอกชนสามารถเปลี่ยนแปลงและพัฒนาตนเองในด้านโครงสร้าง ระบบการบริหารจัดการ และบุคลากรเพื่อตอบรับการเปลี่ยนแปลงได้ดีพอสมควร แต่องค์กรภาครัฐกลับมีข้อจำกัด เนื่องจากที่ผ่านมาในระบบราชการไทยมีปัญหาที่สำคัญคือ ความเสื่อมถอยของ

ระบบราชการ และการขาดธรรมาภิบาล ถ้าภาครัฐไม่ปรับเปลี่ยนและพัฒนาการบริหารจัดการของภาครัฐเพื่อไปสู่องค์กรสมัยใหม่ โดยยึดหลักธรรมาภิบาล ก็จะส่งผลกระทบต่อความสามารถในการแข่งขันของประเทศ ทั้งยังเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในอนาคตด้วย แนวทางการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่คือการเปลี่ยนแปลงสภาพการณ์ที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ให้เป็นองค์กรสมัยใหม่ที่ยึดหลักธรรมาภิบาล ซึ่งจะส่งผลทำให้ภาครัฐทำงานอย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งจะต้องปรับเปลี่ยนระบบการบริหารจัดการดังนี้

1. การปรับวิธีการบริหารงานให้มีประสิทธิภาพและเน้นผลงาน
2. ปรับการบริหารงานให้เป็นธรรม โปร่งใส ตรวจสอบได้
3. ปรับบทบาทภารกิจและกลยุทธ์โดยให้เอกชน และชุมชนมีส่วนร่วม

ดังนั้นการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ New Public Management จึงเป็นแนวคิดพื้นฐานของการบริหารจัดการภาครัฐซึ่งจะนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงระบบต่าง ๆ ของภาครัฐและยุทธศาสตร์ด้านต่าง ๆ ที่เป็นรูปธรรม มีแนวทางในการบริหารจัดการดังนี้

1. การให้บริการที่มีคุณภาพแก่ประชาชน
2. คำนึงถึงความต้องการของประชาชนเป็นหลัก
3. รัฐพึงทำบทบาทเฉพาะที่รัฐทำได้ดีเท่านั้น
4. ลดการควบคุมจากส่วนกลาง เพิ่มอิสระแก่หน่วยงาน
5. ระบบการบริหารงานที่มุ่งผลสัมฤทธิ์
6. มีระบบสนับสนุนทางด้านบุคลากรและเทคโนโลยี
7. เน้นการแข่งขันระหว่างหน่วยงานภาครัฐกับเอกชน

จากที่กล่าวมาแล้วข้างต้นจึงมีความจำเป็นจะต้องเร่งพัฒนาองค์กรภาครัฐให้มีศักยภาพและความได้เปรียบในการแข่งขัน โดยการริเริ่มแนวคิดใหม่ขององค์กรในอนาคต ซึ่งก็คือ องค์กรจะต้องมีการปรับตัวทั้งทางด้านโครงสร้าง วัฒนธรรม และค่านิยมขององค์กร ผู้บริหารจะต้องถ่วงดุลระหว่างโครงสร้าง รูปแบบ และกระบวนการบริหารจัดการ ระบบข้อมูลสารสนเทศ ระบบการจูงใจ และลงโทษ การบริหารทรัพยากรมนุษย์ และการวางแผนกลยุทธ์ของหน่วยงาน ดังนั้นรูปแบบขององค์กรในอนาคตจะมีลักษณะเป็นแบบราบ มีการทำงานเป็นทีม และการเชื่อมโยงแบบเครือข่าย แต่โครงสร้างดังกล่าวจะไม่คงที่ตายตัว คือ จะต้องมีความยืดหยุ่นเตรียมพร้อมรับกับการปรับเปลี่ยนหรือเปลี่ยนแปลงในทุกๆ ด้าน โดยเฉพาะการเปลี่ยนแปลงทางการแข่งขันที่รุนแรงในปัจจุบัน และการค้นหาแนวกลยุทธ์ใหม่ๆ ที่มีการพัฒนาให้เกิดขึ้นอยู่ตลอดเวลา

องค์กรในอนาคตจะให้ความสำคัญกับความหลากหลายของการเรียนรู้ การพัฒนาอย่างต่อเนื่อง ดังนั้นการบริหารจัดการองค์กรภาครัฐในอนาคตจะต้องมีการนำเครื่องมือการจัดการต่าง ๆ

ที่มีอยู่หลากหลายมาปรับใช้ในองค์กรให้เหมาะสม ดังนั้นการที่จะนำเครื่องมือในการบริหารจัดการต่าง ๆ มาใช้และให้เกิดประโยชน์กับองค์กรได้อย่างแท้จริงนั้นต้องปฏิบัติดังนี้

1. ศึกษาเครื่องมือทางการจัดการต่าง ๆ ให้เข้าใจถ่องแท้ก่อนที่จะเริ่มใช้งานเนื่องจากเครื่องมือแต่ละประเภทย่อมมีข้อดีและข้อเสีย รวมทั้งความเหมาะสมในการใช้งานที่แตกต่างกัน

2. ผู้บริหารภายในองค์กรจะต้องผู้ที่สนับสนุนและผลักดันการใช้เครื่องมือทางการจัดการต่าง ๆ ไม่ใช่อาศัยนักวิชาการหรือที่ปรึกษาข้างนอกเพียงอย่างเดียว แต่ผู้บริหารมีความรู้ความเข้าใจเป็นอย่างดีและสามารถนำไปประยุกต์ใช้กับองค์กรได้อย่างเหมาะสม

3. ในการนำเครื่องมือในการจัดการมาใช้จะต้องปรับปรุง พัฒนาเครื่องมือทางการจัดการให้มีความเหมาะสมกับองค์กรไม่ใช่ปรับองค์กรให้สอดคล้องและเหมาะสมกับเครื่องมือ

เครื่องมือการจัดการที่นิยมใช้กันมากในปัจจุบันมีมากมายประกอบด้วย Activity Based Management- Balanced Scorecard -Benchmarking -Change Management Programs -Contingency Planning - Core Competencies - Corporate Code of Ethics - Corporate Venturing -Customer Relationship Management - Customer Segmentation -Customer Surveys - Downsizing Economics -Value-Added Analysis -Growth Strategies -Knowledge Management -Merger Integration Teams Mission and Vision Statement Outsourcing- Pay-for-Performance Reengineering- Stock Buybacks -Strategic Alliances -Strategic Planning -Supply Chain Integration - Total Quality Management (TQM) -New Public Management (NPM)-Good governance-Results Based Management (RBM) -Learning organization ในการบริหารองค์กรนั้นเพื่อให้การบริหารจัดการประสบความสำเร็จตามเป้าหมายตามที่ตั้งไว้จะต้องมีกระบวนการบริหารจัดการอย่างมีขั้นตอน และแต่ละขั้นตอนนั้นจะประยุกต์ทฤษฎีหรือเครื่องมือทางการจัดการแบบใดมาใช้ ตัวอย่างที่จะกล่าวต่อไปเป็นรูปแบบหนึ่งของการประยุกต์ทฤษฎีมาใช้ในการบริหารงานภาครัฐ โดยเริ่มจาก

ขั้นแรก นำเครื่องมือทางด้านการจัดการเชิงกลยุทธ์ และวางแผนเชิงยุทธศาสตร์มาปรับใช้การจัดการเชิงกลยุทธ์ หมายถึง กระบวนการต่อเนื่องในการกำหนดภารกิจและเป้าประสงค์ขององค์กรภายใต้บริบทของสิ่งแวดล้อมภายนอกองค์กร การกำหนดกลวิธีที่เหมาะสม การปฏิบัติงานตามกลวิธีที่กำหนดไว้ การใช้อำนาจหน้าที่ในการควบคุมกลยุทธ์ เพื่อให้มั่นใจว่ากลวิธีขององค์กรที่นำมาใช้สามารถนำไปสู่ความสำเร็จตามเป้าหมายที่กำหนดไว้

กลยุทธ์ หมายถึง แผนของผู้บริหารระดับสูงที่จะนำไปสู่ผลลัพธ์ต่าง ๆ ที่สอดคล้องกับภารกิจและเป้าประสงค์ขององค์กร ส่วนในภาครัฐ กลยุทธ์ หมายถึง ชุดของทางเลือกระยะยาวเกี่ยวกับเป้าประสงค์เชิงปฏิบัติการและนโยบายรวมทั้งแผนปฏิบัติการของแผนงานของรัฐบาลซึ่งองค์กรภาครัฐบาลกำหนดโดยคำนึงถึงปัจจัยที่สำคัญ 2 ประการ ได้แก่ วัตถุประสงค์ของแผนงานที่

รัฐบาลกำหนดไว้ และสิ่งแวดล้อมที่มีอิทธิพลต่อการดำเนินงานของแผนงาน กระบวนการจัดการเชิงกลยุทธ์

การบริหารการเปลี่ยนแปลง Change Management เป็นเทคนิคการจัดการที่เป็นส่วนหนึ่งของความสามารถหลักของผู้บริหาร ในยุคปัจจุบันที่เผชิญกับการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วผู้บริหารจะต้องปรับเปลี่ยนตัวเองและองค์การให้เหมาะสมกับสภาพแวดล้อม และมีการเตรียมความพร้อมรับการเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้น ซึ่งสิ่งที่องค์กรจะต้องปรับปรุงเปลี่ยนแปลง คือองค์ประกอบที่สำคัญ 6 ด้านต่อไปนี้ (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน กระทรวงศึกษาธิการ)

1. เป้าหมายและกลยุทธ์ (Goals and Strategies) องค์กรมีความจำเป็นต้องปรับเปลี่ยนเป้าหมายและกลยุทธ์ไปสู่เป้าหมายอยู่ตลอดเวลา เช่น เมื่อมีการขยายกิจการหรือเมื่อต้องเสนอสินค้าหรือบริการตัวใหม่เข้าสู่ตลาด เมื่อต้องแสวงหาตลาดใหม่เพื่อรองรับสินค้า เป็นต้น

2. เทคโนโลยี (Technology) การเปลี่ยนแปลงด้านเทคโนโลยีมีตั้งแต่ระดับเล็กน้อยถึงระดับสำคัญ เช่น การเชื่อมต่อคอมพิวเตอร์สายตรงเป็นระบบเครือข่ายให้ลูกค้า สามารถเข้าถึงสินค้าและบริการได้สะดวก ถือเป็นการเปลี่ยนเทคโนโลยีระดับเล็กน้อยแต่ถ้าทั้งกิจการต้องเปลี่ยนแปลงเครื่องจักรและเทคโนโลยีใหม่ทั้งหมดเพื่อการผลิตให้ทันสมัย ถือว่าเป็นการเปลี่ยนแปลงใหญ่

3. การออกแบบงานใหม่ (Job Redesign) องค์กรจำเป็นต้องจัดงานออกเป็นกลุ่มต่าง ๆ ใหม่ให้มีระดับความมากหรือน้อยในประเด็น เช่น ความหลากหลาย (Variety) การให้อิสระ (Autonomy) การมีลักษณะเฉพาะ (Identity) การให้ความสำคัญ (Significance) ตลอดจนการจัดระบบข้อมูลป้อนกลับ (Feedback) เป็นต้น

4. โครงสร้าง (Structure) เช่น จัดโครงสร้างแบบตามหน้าที่หรือแบบที่เน้นผลผลิต จะมีความเป็นทางการและรวมศูนย์เพียงไร เน้นแบบแนวนราบหรือแนวตั้ง (Flat or tall Structure) หรือแบบเครือข่าย (Networking) เป็นโครงสร้างแบบจักรกล (Mechanic Structure) หรือแบบสิ่งมีชีวิต (Organic Structure) เป็นต้น

5. กระบวนการ (Process) ซึ่งเป็นขั้นตอนการทำงานสำเร็จ ก็อาจจำเป็นต้องมีการเปลี่ยนแปลง เช่น แทนที่เคยทำตามลำดับเป็นขั้นตอน ไปเป็นการร่วมทำพร้อมกันจนงานสำเร็จ

6. คน (People) คนที่เคยปฏิบัติงานอยู่ในองค์กรจำเป็นต้องมีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงเมื่อเงื่อนไขอื่นได้เปลี่ยนแปลงไป ซึ่งสามารถทำได้ 2 วิธี วิธีแรกปรับเปลี่ยนคนออกแล้วจ้างคนที่เหมาะสมกับภารกิจใหม่เข้าแทน ทำนองที่เรียกว่าถ่ายเลือดใหม่ (New Blood) วิธีหลังใช้วิธีเปลี่ยนแปลงคนเดิมด้วยการพัฒนาฝึกอบรมด้านทักษะและเจตคติที่สอดคล้องกับงานใหม่ เป็นต้น

สำหรับการเปลี่ยนแปลง เป็นเหตุการณ์ ที่เกิดขึ้นอย่างมีลำดับขั้นตอน เคิร์ท เลวิน (Kurt Lewin) นักจิตวิทยาชื่อดัง ได้แบ่งขั้นตอนของกระบวนการให้การเปลี่ยนแปลงออกเป็น 3 ระยะ ได้แก่ ระยะยอมรับถึงความจำเป็น (Unfreezing) ระยะดำเนินการเปลี่ยนแปลง (Changing) และระยะรักษา

สภาพใหม่ให้อยู่กับองค์การได้ถาวร (Refreezing) ดังนั้นในการบริหารการเปลี่ยนแปลงผู้บริหารจะต้องใช้ความอดทน และความพยายามเป็นอย่างมาก ในการที่จะเปลี่ยนแปลงในองค์ประกอบต่าง ๆ ขององค์การให้ประสบผลสำเร็จตามเป้าหมายที่ตั้งไว้

การจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management: NPM)

แนวความคิดของการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ ตั้งอยู่บนสมมติฐานของความเป็นสากลของทฤษฎีการบริหาร และเทคนิควิธีการจัดการที่สามารถนำไปประยุกต์ใช้ได้ทั้งในแง่ของการบริหารรัฐกิจและการบริหารธุรกิจ ซึ่งเป็นกระแสแนวความคิดที่สอดคล้อง กับรัฐประศาสนศาสตร์แบบคลาสสิกของ Woodrow Wilson ที่เน้นแยกการเมืองออกจากการบริหารงาน และหลักวิทยาศาสตร์การจัดการ (Scientific Management) ของ Frederick Taylor โดยมุ่งเน้นให้ความสำคัญต่อการประหยัด (Economy) ประสิทธิภาพ (Efficiency) และประสิทธิผล (Effectiveness) (ทศพร ศิริสัมพันธ์, 2549 : 27)

R.A.W. Rhodes (1997) ได้กล่าวว่า การบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ มีความหมายครอบคลุมแนวคิดอย่างน้อยสองประการ กล่าวคือ แนวคิดการจัดการนิยม (Managerialism) และคิดเศรษฐกิจสถาบันแนวใหม่ (New Institutional Economics) ซึ่งในระยะแรก (ก่อน ค.ศ. 1985) นั้น Npm มีความหมายค่อนข้างแคบและครอบคลุมเฉพาะในเรื่องของการบริหารจัดการสมัยใหม่ในระยะเวลาต่อมา (ภายหลังปี ค.ศ. 1988) เมื่อบรรดาประเทศส่วนใหญ่ ได้มีการขยายแนวทางและปรับเปลี่ยนมาตรการในการปฏิรูปไปสู่การอิงกับระบบตลาด ทำให้แนวความคิดเกี่ยวกับ Npm ได้มีการขยายขอบเขตออกไปจากเดิมให้กว้างขวางขึ้น และส่งผลให้การจัดการนิยมกลายเป็นเพียงส่วนหนึ่งของ Npm เท่านั้น

ทศพร ศิริสัมพันธ์ (2549 : 33) ได้กล่าวว่า การบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ ว่าเป็นกระแสแนวความคิดเกี่ยวกับการปฏิรูประบบบริหารงานภาครัฐร่วมสมัย ที่มีความหลากหลายในตัวเอง มีลักษณะของการผสมผสานองค์ความรู้ในแบบสหสาขาวิชา (Interdisciplinary) โดยเฉพาะแนวความคิดเศรษฐกิจนีโอคลาสสิกหรือเศรษฐศาสตร์แบบเหตุผลนิยม (Economic Rationalism) และการบริหารจัดการสมัยใหม่หรือการจัดการนิยม ต้องการให้อิสระและความคล่องตัวทางการบริหาร เพื่อก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงและพัฒนาผลการดำเนินงาน มุ่งเน้นให้ความสำคัญในเรื่องของประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และคุณภาพของการให้บริการและความคุ้มค่า

Jonathan Boston (1996) ได้สรุปสาระสำคัญของการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ไว้ดังต่อไปนี้

1. มองว่าการบริหารงานมีลักษณะของความเป็นสากลสภาพหรือไม่มีความแตกต่างอย่างมีนัยสำคัญระหว่างการบริหารงานของภาครัฐกิจเอกชนและการบริหารงานภาครัฐ
2. ปรับเปลี่ยนการให้น้ำหนักความสำคัญไปจากเดิมที่มุ่งเน้นการควบคุมทรัพยากร (ปัจจัยนำเข้า) และกฎระเบียบเป็นเรื่องของการควบคุมผลผลิตและผลลัพธ์หรือปรับเปลี่ยนจากการให้

ความสำคัญในการรับผิดชอบต่อกระบวนการงาน (Process accountability) ไปสู่การรับผิดชอบต่อผลสัมฤทธิ์ (Accountability for Results)

3. ให้ความสำคัญต่อเรื่องของทักษะการบริหารจัดการมากกว่าการกำหนดนโยบาย
4. โอนถ่ายอำนาจการควบคุมของหน่วยงานกลาง (Devolution of Centralized Power) เพื่อให้อิสระและความคล่องตัวแก่ผู้บริหารของแต่ละหน่วยงาน
5. ปรับเปลี่ยนโครงสร้างหน่วยงานราชการใหม่ให้มีขนาดเล็กลงในรูปแบบของหน่วยงานอิสระในกำกับ โดยเฉพาะการแยกส่วนระหว่างภารกิจงานเชิงพาณิชย์และไม่เชิงพาณิชย์ (การกำกับดูแลควบคุม) ภารกิจงานเชิงนโยบายและการให้บริการออกจากกันอย่างเด็ดขาด
6. เน้นการแปรรูปกิจการของรัฐให้เป็นเอกชน และให้มีการจ้างเหมาบุคคล ภายนอก (Outsourcing) รวมทั้งการประยุกต์ใช้วิธีการจัดจ้างและการแข่งขันประมูลงาน (Competitive Tendering) เพื่อลดต้นทุนและปรับปรุงคุณภาพการให้บริการ
7. ปรับเปลี่ยนรูปแบบสัญญาจ้างบุคลากรของภาครัฐให้มีลักษณะเป็นระยะสั้นและกำหนดเงื่อนไขข้อตกลงให้มีความชัดเจนสามารถตรวจสอบได้
8. เลียนแบบวิธีการบริหารจัดการของภาครัฐกิจเอกชน เช่น การวางแผนกลยุทธ์ และแผนธุรกิจ การทำข้อตกลงว่าด้วยผลงาน (Performance Agreement) การจ่ายค่าตอบแทนตามผลงาน การจัดจ้างบุคคลภายนอกให้เข้ามาปฏิบัติงานเป็นการชั่วคราว/เฉพาะกิจ การพัฒนาระบบสารสนเทศเพื่อการบริหารงาน และการให้ความสำคัญต่อการสร้างภาพลักษณ์ที่ดีขององค์กร (Corporate Image)
9. มีการสร้างแรงจูงใจ และให้รางวัลตอบแทนในรูปของตัวเงิน (Monetary Incentives) มากขึ้น
10. สร้างระเบียบวินัยและความประหยัดในการใช้จ่ายเงินงบประมาณ โดยพยายามลดต้นทุนค่าใช้จ่ายและเพิ่มผลผลิต

แนวทางการพัฒนาระบบราชการ

การดำเนินการพัฒนาระบบราชการในขั้นตอนของรัฐบาลและคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการนั้น จะเป็นไปตามแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย (พ.ศ.2546-2550) เพื่อให้บรรลุวิสัยทัศน์ และเป้าประสงค์ที่ได้วางไว้ในการดำเนินการประกอบไปด้วย (ทศพร สิริสัมพันธ์, 2549 : 233)

1. การพัฒนาคุณภาพการให้บริการประชาชนที่ดีขึ้น
 - 1.1 มาตรฐานการให้บริการภาครัฐ
 - 1.2 การออกแบบกระบวนการทำงานใหม่
 - 1.3 การปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย และระเบียบ ขั้นตอนที่เป็นอุปสรรค

- 1.4 การให้บริการทางอิเล็กทรอนิกส์ (E-Service)
- 1.5 ศูนย์บริการร่วม (Service Link)
2. การปรับบทบาทภารกิจและขนาดให้มีความเหมาะสม
 - 2.1 การปรับโครงสร้างระบบราชการ (รวมถึงการพัฒนาระบบบริหารงานของกลุ่มภารกิจ และการทำงานแบบเมตริกซ์)
 - 2.2 การจัดองค์การรูปแบบใหม่ (องค์การมหาชนและหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ)
 - 2.3 การสอบทานการใช้จ่ายเงิน และบทบาทภารกิจ
 - 2.4 การเปิดโอกาสให้เอกชน/องค์กรที่ไม่ใช่ภาคราชการเข้ามาแข่งขันในการให้บริการสาธารณะ (Contestability)
 - 2.5 การคำนวณต้นทุนฐานกิจกรรม และการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการถือครองทรัพย์สินของหน่วยงานในภาครัฐ (Capital Charge)
3. การยกระดับขีดความสามารถและมาตรฐานการทำงานให้อยู่ระดับสูง
 - 3.1 การบริหารงานเชิงยุทธศาสตร์
 - 3.2 ระบบประเมินผล (Balanced Scorecard)
 - 3.3 การจัดทำคำรับรองการปฏิบัติราชการ
 - 3.4 มาตรการสร้างแรงจูงใจ
4. การพัฒนาระบบราชการให้เป็นระบบเปิด
 - 4.1 การมีส่วนร่วมของประชาชน
 - 4.2 การตรวจสอบภาคประชาชน (People's Audit)
 - 4.3 การสร้างเครือข่ายการพัฒนาระบบราชการ

การบริหารงานโดยมีส่วนร่วม (Participative Management : PM)

การบริหารงานโดยมีส่วนร่วม เป็นวิธีการบริหารมนุษย์โดยการให้ความสำคัญแก่คนทุกคนให้มีส่วนร่วมในการบริหารและการตัดสินใจ แนวความคิดของการบริหารแบบนี้ได้พัฒนา มาจากการทดลองที่บริษัท Hawthorne Electric Company ในปี ค.ศ. 1930 โดยให้ทุกคนมีส่วนร่วมในการดำเนินงาน เป็นผลทำให้พนักงานทุกคนมีขวัญและกำลังใจในการทำงานเพิ่มประสิทธิภาพมากขึ้น ต่อมาผู้ทดลองเกี่ยวกับเรื่องนี้ก็หลายท่าน เช่น Bavelas, Coch, French, Seashore, Bowers ได้ทำการทดลองในลักษณะเดียวกัน ผลปรากฏว่า การให้พนักงานมีส่วนร่วมทำให้มีประสิทธิภาพในการทำงานและความพึงพอใจของพนักงานเพิ่มขึ้น เนื่องจากพนักงานมีความผูกพันและทัศนคติที่ดีต่องานและกลุ่มมากขึ้น (นิรมล กิติกุล, 2543 : 229)

การบริหารคุณภาพโดยรวม (Total Quality Management : TQM)

ในยุคของการแข่งขันเชิงคุณภาพในปัจจุบัน องค์กรต่าง ๆ ได้พัฒนาหลักการบริหารที่น่าสนใจของตนเองมากขึ้น TQM ก็เป็นอีกหลักการหนึ่งที่ได้รับการพัฒนาขึ้น เพื่อใช้ในการบริหาร โดยมุ่งให้ความสำคัญไปที่ความรับผิดชอบต่อการผลิต หรือการให้บริการที่มีคุณภาพร่วมกันกระตุ้นให้พนักงานแต่ละฝ่ายมุ่งพัฒนาคุณภาพของงาน หลักของการบริหารนี้มีพื้นฐานมาจากหลักการควบคุมคุณภาพโดยรวมที่เน้นความมีพันธะผูกพันกับองค์กร การบูรณาการความพยายามในการปรับปรุงคุณภาพเพื่อบรรลุจุดหมายขององค์กร และการประเมินผลการปฏิบัติงาน แนวคิดเกี่ยวกับ TQM เริ่มต้นที่ อเมริกา และ W.Edwards Deming ได้นำมาพัฒนาใช้ในญี่ปุ่นช่วงตอนปลายทศวรรษ 1940 โดยกำหนดหลัก 14 ประการ เพื่อพัฒนาคุณภาพของงานขึ้น โดยเขาเชื่อว่าเป็นสิ่งที่นักการบริหาร โดยเฉพาะในระดับสูงต้องกระทำ หากต้องการเพิ่มผลผลิตที่มีคุณภาพสูงขึ้น หลัก 14 ประการ มีดังนี้ (วิโรจน์ สารัตนะ, 2542 : 27-28)

1. ให้มีพันธะผูกพันในระยะยาว เพื่อปรับปรุงผลผลิตและการบริการ
 - 2.ให้นำปรัชญาใหม่ๆ มาใช้ในการปรับปรุงคุณภาพ
 3. สร้างคุณภาพกับผลผลิตเป็นอันดับแรก
 4. สร้างความจงรักภักดี และความเชื่อถือนระยะยาว
 5. ปรับปรุงระบบการผลิตและการให้บริการอยู่เสมอ
 6. ให้มีการอบรมบุคลากร
 7. ให้มีสภาวะความเป็นผู้นำ
 8. จัดบรรยากาศแห่งความกลัว ทำงานด้วยความเป็นสุข
 9. จัดอุปสรรคระหว่างหน่วยงานเพื่อความเป็นทีม
 10. จัดคำขวัญหรือคำชักชวนเพื่อให้ปรับปรุงคุณภาพ เพราะอาจเป็นสาเหตุให้คุณภาพและการผลิตตกต่ำเสียเอง
 11. จัดการใช้มาตรฐานการทำงานและเป้าหมายเชิงปริมาณกับระดับล่าง แต่ใช้ภาวะผู้นำแทน
 12. เปลี่ยนจุดเน้นจากมุ่งปริมาณเป็นมุ่งคุณภาพ
 13. มีแผนงานให้การศึกษาและการพัฒนาตนเอง
 14. ให้ยึดถือการเปลี่ยนแปลงเป็นภารกิจแห่งตน
- เทคนิคกระบวนการของ TQM มีองค์ประกอบ 8 ประการ ดังนี้

1. เจตจำนงอันมุ่งมั่นและความผูกพันที่มีคุณภาพ (Commitment) หมายถึง องค์กรต้องผูกพันตัวเองในการปรับปรุงคุณภาพด้วยความมุ่งมั่น จริงจัง ยาวนาน และทั่วทั้งองค์กร การผูกพันในที่นี้หมายถึงรวมถึง การเสียสละทรัพยากร เช่น เวลา กำลังคน และงบประมาณ ทั้งนี้โดยเริ่มต้นที่

ผู้บริหารระดับสูง ด้วยการกำหนดนโยบายมุ่งสู่คุณภาพที่ชัดเจน ชี้นำแนวคิดและสร้างบรรยากาศของการยอมรับการเปลี่ยนแปลงเพื่อปรับปรุงคุณภาพอย่างทั่วถึง

2. ธรรมชาติให้เกิดการรับรู้ และเข้าใจอย่างลึกซึ้งจนเกิดจิตสำนึก (Awareness) ทัวทั้งองค์กร หมายถึงการถ่ายทอดนโยบายให้พนักงานทุกระดับทราบ ชี้แจงความ จำเป็น และเจตจำนงอันแน่วแน่ของฝ่ายบริหาร

3. ตั้งเป้าหมายการพัฒนาคุณภาพ (Results) การตั้งเป้าหมาย คือ การกำหนดผลสำเร็จของกิจกรรมซึ่งควรจะได้

4. การจัดโครงสร้างองค์กร (Organization) หมายถึง การจัดโครงสร้างองค์การด้านพัฒนาคุณภาพ เพื่อให้ทุกคนมีบทบาทและมีส่วนร่วม จัดทำหน้าที่และความรับผิดชอบของคณะทำงานและหน่วยงานแต่ละระดับ

5. วางแผนปฏิบัติการ (Planning) หมายถึง การวางแผนปฏิบัติการเพื่อให้ระบบการพัฒนาคุณภาพปรากฏเป็นจริงในองค์กร โดยการนำเอาองค์ประกอบของการบริหารคุณภาพทั้ง 8 ประการนี้ มาแตกเป็นกิจกรรมย่อยๆ เพื่อนำไปปฏิบัติ โดยระบุผู้รับผิดชอบและเวลาที่จะดำเนินการให้สำเร็จไว้ด้วย และสามารถทำขนานกันไปทั้ง 8 องค์ประกอบเลยก็ได้ แต่อาจจัดลำดับก่อนหลังและความยากง่ายของกิจกรรม

6. ติดตามความก้าวหน้าและประเมินผล (Accountability) เมื่อพนักงานมีความผูกพันและความรับผิดชอบต่อเป้าหมายของแต่ละกลุ่มแล้ว คณะทำงานพัฒนาคุณภาพจะต้องมีระบบการติดตามความก้าวหน้า ควบคุมดูแล สนับสนุนชี้นำ วัดผลงานและประเมินความสำเร็จ

7. แสดงความชื่นชมต่อพนักงานในความก้าวหน้า หรือความสำเร็จของการพัฒนาคุณภาพ (Recognition) หมายถึง การที่ผู้บริหารระดับสูงแสดงความชื่นชมต่อความก้าวหน้าหรือความสำเร็จ หรือการมีส่วนร่วมในการพัฒนาคุณภาพของพนักงาน ขณะเดียวกันก็เป็นการรณรงค์กระตุ้นให้พนักงานที่ยังไม่ได้เข้าร่วมกัน มาร่วมหรือสนับสนุนกิจกรรมคุณภาพด้วยความสมัครใจ

8. ปรับปรุงเปลี่ยนแปลงระบบพัฒนาคุณภาพ (Renewal) ระบบพัฒนาคุณภาพ จำเป็นต้องมีการปรับปรุงและเปลี่ยนแปลงเพื่อให้เหมาะสม สอดคล้อง กับสภาพแวดล้อมเปลี่ยนไป และสอดคล้อง กับประสิทธิภาพของพนักงานในองค์กรในระยะยาว (ชมรมพัฒนาความรู้ด้านระเบียบและกฎหมาย, ม.ป.ป. : 36)

การบริหารโดยยึดวัตถุประสงค์ (Management by Objective : MBO)

การบริหารงานโดยยึดวัตถุประสงค์ บางครั้งก็เรียกการบริหารโดยยึดเป้าหมาย หรือที่เรียกกันย่อ ๆ ว่า MBO ซึ่งได้ถูกใช้เพื่อเป็นรากฐานของการประเมินผลการปฏิบัติงาน ทำให้การวางแผนและการควบคุมง่ายขึ้น การบริหารแบบนี้จะเป็นการบริหารแบบผสมผสานระหว่างวัตถุประสงค์ส่วนบุคคล ซึ่งงานจะสำเร็จได้ด้วยการมีส่วนร่วมระหว่างผู้บังคับบัญชาและผู้ใต้บังคับบัญชา MBO เกิดขึ้นโดยแนวความคิดจากนักการบริหารหลายท่านผสมผสานกัน ดังนี้

ดรักเกอร์ (Drucker, 1983 อ้างถึงใน วิโรจน์ สารัตนะ, 2542 : 24) ได้เสนอแนวคิดไว้ว่าหน้าที่การบริหาร คือ การสร้างความสมดุลระหว่างความต้องการต่าง ๆ ของบุคคล และวัตถุประสงค์ขององค์การในทุกด้าน คือผู้บริหาร และพนักงานทุกส่วนร่วม ในการกำหนดวัตถุประสงค์ขององค์การ และวัตถุประสงค์ที่ชัดเจนก็จะทำให้เกิดแรงจูงใจในการทำงานและทำให้สามารถควบคุมตนเองได้ประโยชน์ของการบริหารโดยยึดวัตถุประสงค์

1. ทำให้ทุกคนเข้าใจบทบาทและความรับผิดชอบของตนเองได้ชัดเจน
2. ทำให้ทุกคนมีส่วนร่วมในการบริหาร ย่อมทำให้เกิดความรู้สึกว่า ตนเองมีความหมาย และเป็นส่วนหนึ่งขององค์การ
3. ทำให้การทำงานมีความเหนียวแน่นลง
4. ทำให้เกิดการประสานระหว่างผู้บังคับบัญชาและผู้ใต้บังคับบัญชาดีขึ้น
5. ทำให้เกิดความขัดแย้งระหว่างหน่วยงานน้อยลง
6. ทำให้คุณภาพในการแก้ปัญหาดีขึ้น และการตัดสินใจมีเหตุผลมากขึ้น
7. ทำให้ทุกคนกระทำเรื่องที่สำคัญที่สุดแทนที่จะเสียเวลากับเรื่องเล็กๆ น้อยๆ เพราะทุกคนรู้เป้าหมาย

8. ทำให้เกิดการติดต่อสื่อสารที่ดี และมีประสิทธิภาพในการทำงานสูงขึ้น
9. ทำให้เกิดแรงจูงใจและกำลังใจสูงขึ้น
10. ทำให้มีการพัฒนาความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ และความเป็นผู้นำ

การบริหารเพื่อความเป็นเลิศ 7 ประการของ แมคคินซี (McKinsey)

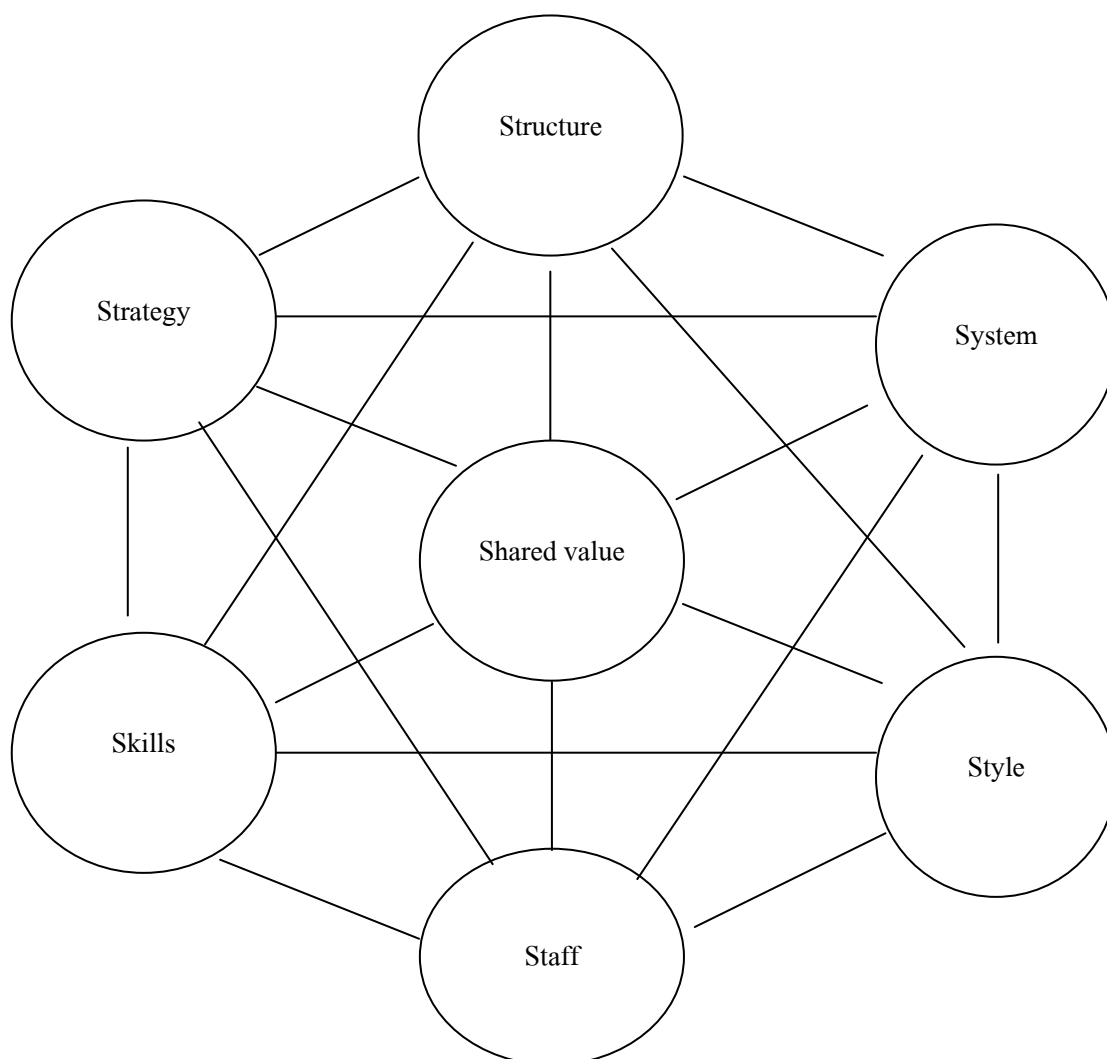
วีรชัย ดันติวีระวิทยา (2521 : 5) ได้นำเสนอผลการค้นคว้าวิจัยบริษัทดีเด่นของอเมริกา เพื่อค้นหาความสำเร็จในการดำเนินงานต่างๆ หรือในการบริหารงานที่มุ่งผลสัมฤทธิ์นั้นจะมีตัวแปรใดบ้างที่เกี่ยวข้อง ซึ่งมีสาระพอสรุปได้ ว่าผลงานการค้นคว้าวิจัยการบริหารงานของบริษัทอเมริกาที่ประสบผลสำเร็จในการดำเนินงานอย่างสูงของโหมัส เจ ปีเตอร์ กับโรเบิร์ต เอช วอเตอร์แมนจูเนียร์ ที่เปิดเผยให้เห็นคุณลักษณะแห่งความเป็นเลิศในเชิงวิชาการบริหาร โดยเมื่อต้นปี 1977 บริษัทแมคคินซี (McKinsey) ซึ่งเป็นที่ปรึกษาธุรกิจของประเทศสหรัฐอเมริกา มีความสนใจเกี่ยวกับปัญหาว่า ทำอย่างไรจึงจะทำให้การบริหารงานสัมฤทธิ์ผล และประสงค์ที่จะค้นหาว่ากิจการธุรกิจต่างๆ มีกลยุทธ์อย่างไร และควรจะจัดโครงสร้างองค์การแบบไหน แบบรวมอำนาจแบบกระจายอำนาจ หรือแบบผสม จึงจะทำให้การดำเนินงานสำเร็จ ดังนั้นบริษัทจึงตั้งกลุ่มทำงาน 2 กลุ่ม เพื่อศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปร 2 ตัว คือ กลยุทธ์กับรูปแบบของโครงสร้างองค์การและการดำเนินงานที่ประสบผลสำเร็จของธุรกิจ โดยกลุ่มหนึ่งไปศึกษาเรื่องกลยุทธ์ อีกกลุ่มหนึ่งศึกษาเรื่องโครงสร้างองค์การ กลุ่มทำงานเริ่มต้นค้นคว้าโดยไปพบปะพูดคุยกับผู้บริหารที่มีชื่อเสียงและเป็นที่รู้จักกันดีว่ามีประสบการณ์ในการทำงานสูงมากของกิจการธุรกิจ

ทั่วโลก จากนั้นไปปรึกษากับนักทฤษฎี นักวิชาการของสถาบันการศึกษาชั้นสูง ผลการศึกษาเบื้องต้น พบว่าทั้งผู้บริหารกิจการต่างๆ และนักวิชาการมีความเห็นว่ารูปแบบโครงสร้างองค์กรต่างๆ ที่มีอยู่ใช้แก้ปัญหาไม่ได้ผล และไม่เพียงแต่ไม่แก้ปัญหา แต่ยังทำให้เกิดปัญหาต่างๆ ยุ่งยาก สลับซับซ้อนมากขึ้น กลุ่มทำงานได้สรุปผลการศึกษาว่า แนวคิดการแก้ปัญหาแบบดั้งเดิมของกิจการธุรกิจต่างๆ ที่มักจะให้ความสนใจเฉพาะเรื่องกลยุทธ์กับรูปแบบโครงสร้างองค์กร การที่จะมุ่งศึกษาเฉพาะเรื่องกลยุทธ์กับรูปแบบโครงสร้างองค์กรแบบใหม่ คงจะไม่เกิดประโยชน์อะไรมากนัก เพราะรูปแบบโครงสร้างองค์กรเป็นเพียงองค์ประกอบเล็กๆ องค์ประกอบหนึ่งที่มีผลต่อความสำเร็จของกิจการ ดังนั้นต่อมาบริษัทแมคคินซี จึงเปลี่ยนแนวการศึกษาค้นคว้าจากเดิม ขยายขอบเขตให้กว้างขวางยิ่งขึ้น ใช้เวลา 2 ปีเพื่อการนี้ผลการศึกษาค้นคว้าวิจัยชี้ให้เห็นความสำเร็จในการดำเนินการต่างๆ หรือการบริหารงานที่มุ่งผลสัมฤทธิ์จะขึ้นอยู่กับตัวแปร ซึ่งมีความสัมพันธ์เกี่ยวเนื่องกันอย่างน้อย 7 ตัว คือ

1. โครงสร้าง (Structure)
2. กลยุทธ์ (Strategy)
3. บุคลากร (Staff)
4. รูปแบบการบริหาร (Management style)
5. ระบบและวิธีการ (System and Procedure)
6. ทักษะ (Skills)
7. ค่านิยมร่วม (Guiding Concepts and Shared Values)

ต่อมาบริษัทคินซี ได้ปรับปรุงคำจำกัดความของตัวแปรทั้ง 7 นี้ใหม่ให้มีความถูกต้องชัดเจนยิ่งขึ้น และเรียกตัวแปรเหล่านี้ว่าโครงสร้างพื้นฐาน 7-S (McKinsey Framework) ดังภาพประกอบต่อไปนี้

ภาพที่ 2.3 โครงสร้างพื้นฐาน 7-S ของแมคคินซี



(วิรัชย์ ตันติวีระวิทยา, 2521 : 14)

ซึ่งสามารถอธิบายรายละเอียดของแบบจำลอง 7-S ได้ดังนี้

1. โครงสร้าง (Structure) หมายถึง การจัดสายงานและความสัมพันธ์ของหน่วยงานต่างๆ ในองค์กร ซึ่งจะช่วยให้เราทราบว่าใครเป็นผู้บังคับบัญชาคอยดูแลการปฏิบัติงานของใครและหน่วยงานใด โดยโครงสร้างขององค์กร จะอธิบายให้เห็นถึงการจัดงานเข้าด้วยกันเป็นหมวดหมู่ อำนาจหน้าที่ (Authority) ความรับผิดชอบ (Responsibility) สายการบังคับบัญชา (Chain of Command) ขอบเขตการควบคุม (Span of Control) และการประสานงาน (Coordination) ของสมาชิกในหน่วยงานต่างๆ ภายในองค์กร (มัลลิกา ต้นสอน, 2543 : 99)

2. กลยุทธ์ (Strategy) หมายถึง การวางแผนเพื่อตอบสนองการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อม การพิจารณาจุดแข็งจุดอ่อนขององค์กร (เนตร์พัฒนา ยาวีราช, 2546 : 333) เพื่อที่จะ

ดำเนินงานให้ประสบความสำเร็จตามวัตถุประสงค์ โดยการจัดสรรทรัพยากรที่มีอยู่อย่างมีประสิทธิภาพ (มัลลิกา ต้นสอน, 2543 : 99)

3. บุคลากร (Staff) หมายถึง การที่ผู้บริหารขององค์การจะต้องจัดสรรบุคลากรให้ปฏิบัติหน้าที่ตามความรู้ ทักษะ และความสามารถ ให้เหมาะสมกับตำแหน่งหน้าที่และความรับผิดชอบ หรือที่เรียกว่า การจัดคนให้เหมาะสมกับงาน (Put the right man in the right job) นอกจากนี้องค์การจะต้องมีการสรรหาและคัดเลือก การฝึกอบรมและพัฒนา ประเมินผลงานการปฏิบัติงาน และการจ่ายค่าตอบแทนอย่างเป็นระบบและยุติธรรม เพื่อให้บุคลากรปฏิบัติงานด้วยความเต็มใจ และทุ่มเทให้กับองค์การอย่างเต็มความสามารถ (มัลลิกา ต้นสอน, 2543 : 100)

4. รูปแบบการบริหาร (Style) หมายถึง ลักษณะและวิธีการจัดการ หรือพฤติกรรมในการบริหารงานของผู้บริหารระดับสูง เช่น วิธีการบริหารแบบต่างๆ ความเป็นผู้นำ การตัดสินใจ การแก้ปัญหา การใช้เวลาและการให้ความสำคัญของผู้บริหาร ตลอดจนลักษณะความสัมพันธ์ของผู้บริหารและพนักงานในองค์การที่ก่อให้เกิดวัฒนธรรมองค์การ (Organization or Corporate Culture) เป็นต้น (มัลลิกา ต้นสอน, 2543 : 100)

5. ระบบและวิธีการ (System) หมายถึง กระบวนการและลำดับขั้นตอนการปฏิบัติงานทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ต่างๆ เป็นไปด้วยความสะดวกเรียบร้อย และเข้ากันได้ดี เช่นระบบการติดต่อสื่อสาร (Communication System) ระบบการจัดทำงบประมาณ (Budgeting System) ระบบบัญชี (Accounting System) รวมทั้งระบบการติดตามตรวจสอบข้อมูลเกี่ยวกับสภาพแวดล้อม (Environmental System) เป็นต้น (มัลลิกา ต้นสอน, 2543 : 99)

6. ทักษะ (Skills) หมายถึง ความรู้ความชำนาญที่เป็นจุดเด่นของสมาชิกขององค์การ หรือเป็นสิ่งที่ทำให้องค์การมีลักษณะแตกต่างไปจากองค์การอื่นซึ่งจะเป็นข้อได้เปรียบคู่แข่ง ซึ่งจำเป็นปัจจัยสำคัญในการดำรงอยู่ และการเติบโตของธุรกิจโดยเฉพาะในปัจจุบันที่ต้องมีความสามารถและความชำนาญเฉพาะที่จะสร้างความเข้มแข็งแก่ธุรกิจ (มัลลิกา ต้นสอน, 2543 : 100)

7. ค่านิยมร่วม (Shared Value) หมายถึง เป้าหมายสูงสุด (Super Ordinate Goals) ที่ถูกกำหนดและยอมรับจากทั้งผู้บริหารและสมาชิกทุกคนขององค์การ การกำหนดโดยการตั้งปรัชญาและค่านิยมจะปลูกฝังให้สมาชิกทุกคนยึดถือเป็นหลักในการปฏิบัติงาน ในทางปฏิบัติค่านิยมร่วมจะมีความหมายและความสำคัญยิ่งกว่าภารกิจ หรือวัตถุประสงค์ขององค์การซึ่งมักจะเปลี่ยนแปลงไปตามกาลเวลาและสภาพแวดล้อม แต่ค่านิยมร่วมเป็นสิ่งที่สมาชิกขององค์การจะยึดถือร่วมกันอยู่ตลอดเวลา ซึ่งอาจจะแสดงออกอย่างชัดเจนหรือต้องศึกษา และทำความเข้าใจเองจากสภาพแวดล้อมในองค์การ (มัลลิกา ต้นสอน, 2543 : 101)

มุมมองด้านองค์การเรียนรู้ / การพัฒนาองค์การ อาศัยเครื่องมือ Knowledge Management Learning Organization มาสนับสนุนและปรับใช้ในการดำเนินงาน

การจัดการความรู้ (Knowledge Management) เป็นกระบวนการ ที่ดำเนินการ ร่วมกัน โดยผู้ปฏิบัติงานในองค์กรหรือหน่วยงานย่อยขององค์กร เพื่อสร้างและใช้ความรู้ในการทำงานให้เกิดผลสัมฤทธิ์ ดีขึ้นกว่าเดิม การจัดการความรู้ในความหมายนี้จึงเป็นกิจกรรมของผู้ปฏิบัติงาน ไม่ใช่กิจกรรมของนักวิชาการหรือนักทฤษฎี แต่นักวิชาการหรือนักทฤษฎีอาจเป็นประโยชน์ในฐานะแหล่งความรู้ (Resource Person) การจัดการความรู้เป็นกระบวนการที่เป็นวงจรต่อเนื่อง เกิดการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง สม่่าเสมอ เป้าหมาย คือ การพัฒนางานและพัฒนาคน โดยมีความรู้เป็นเครื่องมือ มีกระบวนการจัดการความรู้เป็นเครื่องมือให้คนหลากหลายทักษะ หลากหลายวิธีคิด ทำงานร่วมกันอย่างสร้างสรรค์ ร่วมกันพัฒนาวิธีทำงานในรูปแบบใหม่ ๆ ทดลองการเรียนรู้ และนำเข้าความรู้จากภายนอกมาปรับใช้อย่างเหมาะสม โดยมีโดยมีเป้าหมาย 3 ประการใหญ่ ๆ ได้แก่ เพื่อพัฒนางาน เพื่อการพัฒนาคน เพื่อการพัฒนา ฐานความรู้ ขององค์กรหรือหน่วยงาน เป็นการเพิ่มพูน ทุนความรู้ หรือทุนปัญญาขององค์กร ซึ่งจะช่วยให้้องค์การมีศักยภาพในการฟันฝ่าความยากลำบากหรือความไม่แน่นอนในอนาคตได้ดีขึ้น แนวคิดเกี่ยวกับการดำเนินการจัดการความรู้ในหน่วยงานราชการ ควรใช้หลักการ พลังสาม รวมเป็นหนึ่งเดียว

1. ใช้พลังของระบบ ราชการประจำ ซึ่งมีการทำงานตามกฎระเบียบมีรูปแบบที่ ชัดเจน
2. ใช้พลังของ ระบบแห่งความสร้างสรรค์ มีการทดลองรูปแบบใหม่ ๆ ของการทำงาน เป็น Project Team ทำงานมุ่งเป้าในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง ภายใต้แนวคิดของ ระบบที่ซับซ้อนและปรับตัว (Complex-Adaptive System)
3. ใช้พลังสร้างสรรค์ที่มีอยู่แล้วภายในองค์กร ในรูปของการรวมตัวกันเองเป็นกลุ่ม เชื่อมโยงกับระบบราชการประจำ และระบบแห่งการสร้างสรรค์ เน้นที่การแลกเปลี่ยนเรียนรู้ที่จะนำไปสู่การพัฒนา best practices จากการเรียนรู้ จากการทำงานภายในองค์กร และจากการ ตรวจจับ (Capture) ความรู้จากภายนอกองค์กรเอามาปรับใช้ในการทำงาน

ปัจจุบันนโยบายรัฐบาลพยายามทำให้สังคมไทยเป็นสังคมแห่งการเรียนรู้ โดยเน้นว่า ต้องการให้สังคมไทยเป็นสังคมฐานความรู้ (Knowledge Based Society) โดยต้องการให้้องค์การทางราชการเป็น้องค์การที่มีการเรียนรู้ตลอดชีวิต (Learning Organization) ดังนั้นในปัจจุบันส่วนราชการต่าง ๆ จึงมีแนวนโยบายที่จะทำให้องค์การเป็น้องค์การแห่งการเรียนรู้เช่นกันแต่การที่จะทำให้องค์การเป็น้องค์การแห่งการเรียนรู้ บุคคล และผู้บริหารควรมีคุณลักษณะ ดังนี้

1. บุคคลควรปรับทัศนคติในการเรียนรู้และลองพิจารณาว่ามีอะไรบ้างที่ตนเองยังไม่รู้ โดยเฉพาะเนื้อหาในการทำงาน

2. ควรมีการส่งเสริมในบุคคลใฝ่หาความรู้อย่างต่อเนื่อง และนำความรู้มาพัฒนาองค์กรและก่อให้เกิดความเชื่อมั่นในการใช้ศักยภาพของตนในการพัฒนาองค์กร และมั่นใจว่าความต้องการขององค์กรสอดคล้องกับความต้องการของบุคคล ซึ่งจำเป็นต้องอาศัยการประเมินผลการทำงานที่ถูกต้องและมีความเป็นธรรม

3. ผู้บริหารควรส่งเสริมการบริหารงานแบบมีส่วนร่วม กระจายอำนาจในการตัดสินใจ สนับสนุนการแลกเปลี่ยนเสนอแนะความคิดเห็นต่าง ๆ

4. ผู้บริหารควรมีคุณลักษณะของผู้นำที่รักการอ่านและการศึกษา เป็นผู้นำการเปลี่ยนแปลง เป็นนักออกแบบ มีวิสัยทัศน์ สามารถโน้มน้าวจิตใจคนให้มีความรู้อยากมีส่วนร่วม

5. ควรมีการปรับระบบการบริหารงานภายในองค์กร มีการจัดระบบสารสนเทศเพื่อการบริหาร (Management Information System, MIS) ที่ดี เพื่อเป็นส่วนประกอบในการตัดสินใจอย่างมีประสิทธิภาพ รวมทั้งปรับระบบการสื่อสารภายใน องค์กรให้เอื้ออำนวยต่อการสื่อสารแบบสองทาง และต้องมีความชัดเจนในเป้าหมายและกระบวนการปฏิบัติงานขององค์กร

แนวคิดเทคนิคการบริหารสถานศึกษาและเขตพื้นที่การศึกษาสู่การเป็นองค์กรสมัยใหม่

เทคนิคการบริหารสถานศึกษาและเขตพื้นที่การศึกษาให้เป็นองค์กรสมัยใหม่ เป็นการพัฒนาทั้งระบบ เริ่มจากการให้บุคลากรในองค์กรเป็นบุคคลแห่งการเรียนรู้จะนำไปสู่การทำให้องค์กรเป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้ และองค์กรแห่งการเรียนรู้จักก่อให้เกิดสังคมแห่งการเรียนรู้ตามแนวปฏิรูปการศึกษานั้นเอง

1. แนวคิดในการพัฒนาการบริหาร แนวคิดในการพัฒนาการบริหารสถานศึกษาและเขตพื้นที่การศึกษาให้เป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้มี รากฐานมาจากแนวความคิดของ Peter Senge (1990) ซึ่งมีฐานของการพัฒนา 5 ประการ คือ

- 1.1. การเป็นผู้ใฝ่รู้ ใฝ่เรียน (Personal Mastery)
- 1.2. การเชื่อมโยงและพัฒนากรอบแห่งภูมิปัญญา (Mental Model)
- 1.3. การมีวิสัยทัศน์ร่วม (Shared Vision)
- 1.4. การเรียนรู้ร่วมกันเป็นทีม (Team Learning)
- 1.5. การคิดเป็นระบบ (System Thinking)

2. แนวทางการบริหาร เพื่อไปสู่การเป็นองค์กรสมัยใหม่ แนวคิดในการพัฒนาการบริหารเพื่อไปสู่การเป็นองค์กรสมัยใหม่หรือองค์กรแห่งการเรียนรู้มี แนวทางแบ่งได้เป็น 2 ระดับ คือ ระดับบุคคลและระดับองค์กร สำหรับเทคนิคในการพัฒนาการบริหารในข้อ 1.1 และ 1.2 เป็นเทคนิคที่ก่อให้เกิดการพัฒนาในระดับบุคคลและนำไปสู่การพัฒนาในระดับองค์กร การสร้างวิสัยทัศน์ร่วม การทำงานร่วมกันเป็นทีมและการคิดเชิงระบบ

2.1 การเป็นผู้รู้ ใฝ่เรียน (Personal Mastery) เป็นการสร้างความรอบรู้ของแต่ละบุคคลให้ทันต่อสถานการณ์การเปลี่ยนแปลงในทุกด้าน เป็นจุดเริ่มต้นของการเป็นบุคคลแห่งการเรียนรู้ทุกคนในองค์กรต้องได้รับการพัฒนา การพัฒนาบุคลากรที่สำคัญคือ การพัฒนาตนเอง ทัศนคติและรับผิดชอบต่อการกิจที่ได้รับมอบหมาย สถานศึกษา และสำนักงานต้องส่งเสริมและสนับสนุนให้ทุกคนได้รับการพัฒนาโดยการจัดฝึกอบรม จัดประชุมสัมมนาและการพาไปศึกษางานนอกสถานที่ เป็นต้น ผู้บริหารจะต้องรู้จักใช้วิธีการกระตุ้น และช่วยเหลือคณะครู และบุคลากรในหน่วยงานเกิดความกระหายใคร่รู้ ปัจจุบันเป็นช่วงของการปฏิรูปการศึกษาที่เน้นการปฏิรูปการเรียนรู้ หน่วยงานได้พยายามส่งเสริมให้มีครูแกนนำ ครูต้นแบบ ครูแห่งชาติ ผู้บริหารและศึกษานิเทศก์เกียรติยศ เป็นต้น รวมทั้งการจัดนิทรรศการเผยแพร่ผลการดำเนินการปฏิรูปการเรียนรู้ ทั้งระดับประถมศึกษา มัธยมศึกษา และระดับอุดมศึกษา ผลการดำเนินการในช่วงปี พ.ศ. 2542 –2544 พบว่าครู อาจารย์ ผู้บริหาร ศึกษานิเทศก์ มีความตื่นตัวและสนใจต่อการพัฒนาความรู้และทักษะเพื่อนำไปใช้ปฏิรูปการเรียนรู้เป็นอย่างมาก

2.2 การเชื่อมโยงและพัฒนากรอบแห่งภูมิปัญญา (Mental Model) เป็นการต่อยอดความรู้ความสามารถที่มีอยู่เดิมรวมกันเข้ากับความรู้ประสบการณ์ใหม่ วิเคราะห์และสังเคราะห์จนเกิดองค์ความรู้ใหม่ เกิดประสบการณ์ใหม่ สร้างความคิดใหม่ที่จะนำไปสู่การพัฒนาองค์กร จะเห็นได้จากการปฏิรูปการเรียนรู้ที่มุ่งปรับวิธีการเรียนรู้ของผู้เรียน เปลี่ยนวิธีการจัดกิจกรรมการเรียนการสอนของครู เมื่อได้ผลก็นำไปเผยแพร่ รวบรวมผลแห่งการพัฒนาอย่างเป็นระบบเป็นการวิจัยในชั้นเรียน แล้วนำผลไปเผยแพร่และพัฒนาต่อไปอย่างไม่มีที่สิ้นสุด

2.3 การสร้างวิสัยทัศน์ร่วม (Shared Vision) ผลจากการพัฒนาในระดับบุคคล จะนำไปสู่การพัฒนาองค์กรให้ไปสู่องค์กรสมัยใหม่หรือองค์กรแห่งการเรียนรู้ได้ สิ่งแรกที่ต้องทำคือการสร้างความเข้าใจให้ตรงกัน ทั้งในระดับบริหารและระดับปฏิบัติการ สถานศึกษาและสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา จะต้องมีการทบทวน โดยการศึกษาสภาพปัญหา ความต้องการ และนโยบายที่เกี่ยวข้องทั้งระดับสูง ระดับเดียวกันและระดับล่าง เพื่อนำมาวิเคราะห์และกำหนดวิสัยทัศน์ของสถานศึกษาหรือสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาแล้วแต่กรณี โดยอาศัยการมีส่วนร่วมของบุคคลทุกฝ่าย ถ้าบุคคลในองค์กรได้พัฒนาตนเองหรือได้รับการพัฒนาจากหน่วยงานเป็นบุคคลแห่งการเรียนรู้แล้ว ก็สามารถที่จะนำความรู้และประสบการณ์มาแลกเปลี่ยนซึ่งกันและกัน และกำหนดข้อตกลงในการพัฒนาร่วมกันไปสู่ทิศทางที่พึงประสงค์

2.4 การเรียนรู้เป็นทีม (Team Learning) การสร้างทีมงานเป็นเรื่องจำเป็นอย่างยิ่งของสถานศึกษาและสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา การพัฒนาองค์กรไม่ว่าในระดับใด หากมีทีมงานดี ผลงานที่ปรากฏก็必将มีความชัดเจนเป็นที่ยอมรับ ตัวอย่างเช่น โรงเรียนที่ได้รับรางวัลดีเด่นต่าง ๆ จะมีทีมงานที่มีความรับผิดชอบและปฏิบัติตามหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายอย่างเข้มแข็ง ในทางตรงกันข้าม

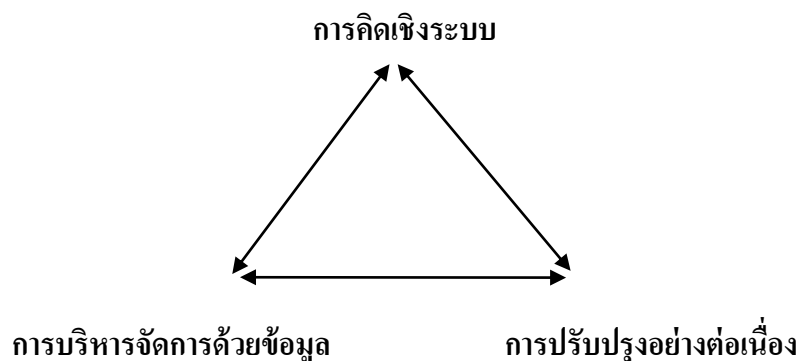
ถ้าโรงเรียนหรือสำนักงานใดมีทีมงานไม่เข้มแข็งก็จะประสบความสำเร็จได้ยาก การพัฒนาทีมงานจึงเป็นเรื่องใหญ่และมีความสำคัญที่ผู้บริหารและคณะครูต้องตระหนักและเสริมสร้างให้มีพลังเมื่อมีพลังร่วมกันในทิศทางที่ตรงกันย่อมเกิดพลังที่ยิ่งใหญ่ ผลักดันให้สถานศึกษาหรือสำนักงานไปสู่เป้าหมายอย่างมีประสิทธิภาพ

2.5 การคิดเป็นระบบ (System Thinking) องค์การแห่งการเรียนรู้จะต้องเป็นองค์การที่คิดเป็นระบบ มองเห็นจุดแข็งจุดอ่อน โอกาสและอุปสรรคในการทำงาน การคิดเป็นระบบของคณะครูและบุคลากรในสถานศึกษาจะช่วยให้ผลึกคิด และพัฒนาวิสัยทัศน์ทำให้สถานศึกษาเป็นสถาบันที่พัฒนาคุณภาพผู้เรียนให้มีคุณภาพและมีมาตรฐานสูง และนำไปสู่องค์การแห่งการเรียนรู้อย่างแท้จริง

3. ปัจจัยของการพัฒนาคุณภาพการศึกษา

การพัฒนาคุณภาพการศึกษาโดยองค์รวม มีปัจจัยในการบริหาร 3 ประการ คือ การบริหารจัดการด้วยข้อมูล (Managing by Data) การปรับปรุงพัฒนาอย่างต่อเนื่อง (Continuous Improvement) และการคิดเป็นระบบ (System Thinking) ทั้ง 3 องค์ประกอบนี้ จะต้องพัฒนาไปพร้อมกันและเกี่ยวข้องซึ่งกันและกันดังนี้

ภาพที่ 2.4 แผนภูมิองค์ประกอบของการพัฒนาคุณภาพการศึกษา



เทคนิคการบริหารสถานศึกษา และเขตพื้นที่การศึกษาสู่องค์กรสมัยใหม่ อาจมีวิธีการอื่นอีก ผู้บริหารควรศึกษาเพิ่มเติมอยู่ตลอดเวลา เพื่อผลแห่งการพัฒนาคุณภาพการศึกษา อย่างมีประสิทธิภาพ

บริบทสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษานครปฐม เขต 2

สภาพทั่วไปสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษานครปฐม เขต 2

ที่ตั้งและอาณาเขต

สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษานครปฐม เขต 2 ตั้งอยู่ที่อำเภอนครชัยศรี จังหวัดนครปฐม รับผิดชอบในการประสานส่งเสริม และสนับสนุนการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน ประกอบด้วยพื้นที่ 4 อำเภอ ได้แก่ อำเภอนครชัยศรี อำเภอสามปราน อำเภอบางเลน และอำเภอพุทธมณฑล มีพื้นที่รวม 1,174.514 ตารางกิโลเมตร หรือ 733,809 ไร่ คิดเป็นร้อยละ 54.17 ของพื้นที่รวมจังหวัดนครปฐม มีอาณาเขตติดต่อกับจังหวัดต่างๆ 6 จังหวัด คือ พระนครศรีอยุธยา สุพรรณบุรี นครปฐม สมุทรสาคร ราชบุรี และกรุงเทพมหานคร

สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษานครปฐม เขต 2 มีสถานที่ตั้งสำนักงาน 2 แห่ง คือ

1. ที่ตั้งสำนักงานอำเภอนครชัยศรี อาคารสำนักงานอยู่ภายในบริเวณที่ว่าการอำเภอ นครชัยศรี จังหวัดนครปฐม
2. ที่ตั้งสำนักงานอำเภอพุทธมณฑล อาคารสำนักงาน ตั้งอยู่ภายในบริเวณที่ว่าการ อำเภอพุทธมณฑล จังหวัดนครปฐม

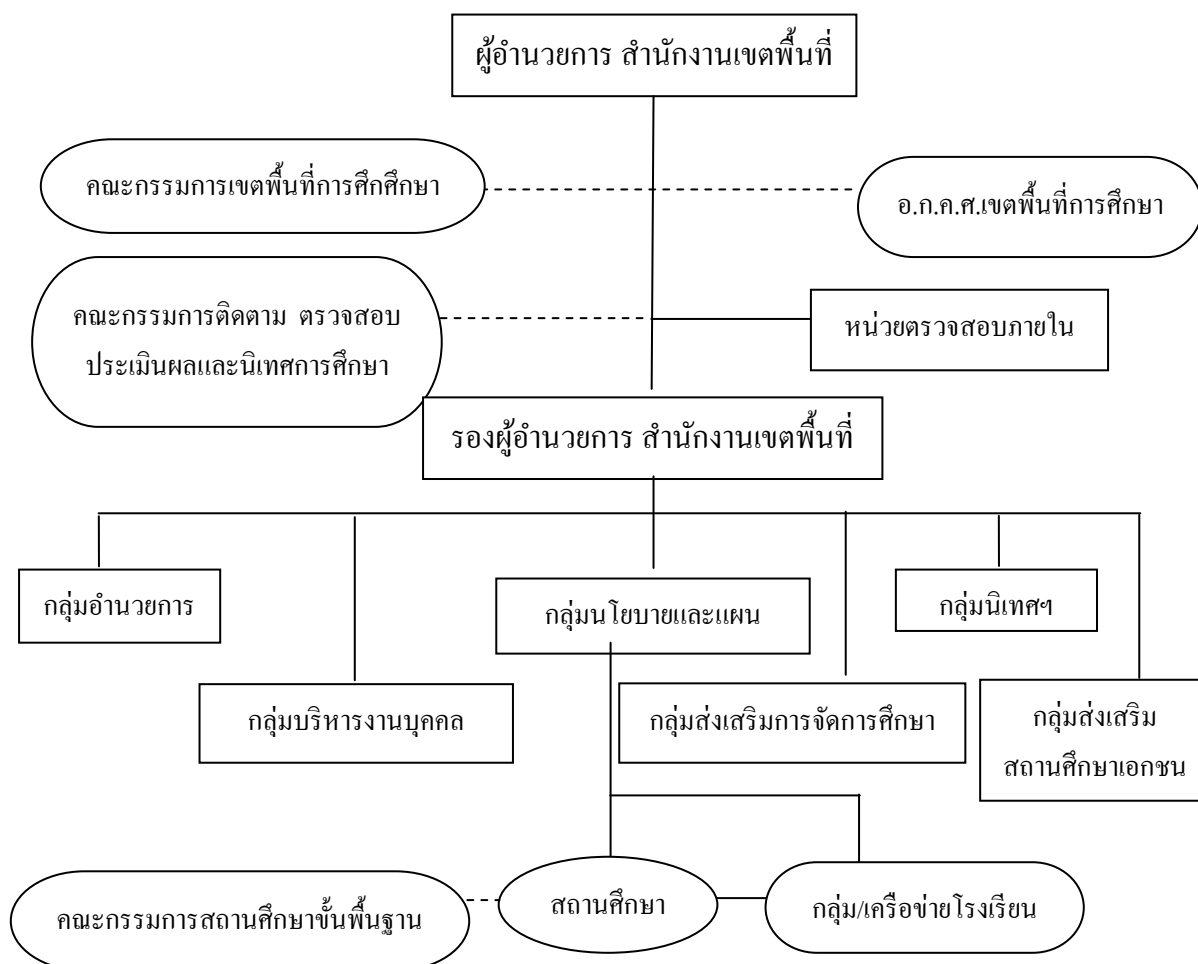
อำนาจหน้าที่ของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา

สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษานครปฐม เขต 2 เป็นหน่วยงานทางการศึกษาสังกัดสำนักงาน คณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ที่มีหน้าที่หลักในการส่งเสริมและสนับสนุนการจัดการศึกษาของ โรงเรียนในสังกัด ทั้งในระดับปฐมวัยและระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน ตามพระราชบัญญัติการศึกษา แห่งชาติ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2545 และมาตรา 37 แห่งพระราชบัญญัติ ระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 ดังนี้

1. จัดทำนโยบาย แผนพัฒนา และมาตรฐานการศึกษาของเขตพื้นที่การศึกษา ให้สอดคล้อง กับนโยบาย มาตรฐานการศึกษา แผนการศึกษา แผนพัฒนาการศึกษาขั้นพื้นฐานและความต้องการของ ท้องถิ่น
2. วิเคราะห์การจัดตั้งงบประมาณเงินอุดหนุนทั่วไปของสถานศึกษาและหน่วยงานใน เขตพื้นที่การศึกษา และแจ้งจัดสรรงบประมาณที่ได้รับให้หน่วยงานข้างต้นรับทราบ รวมทั้งกำกับ ตรวจสอบ ติดตามการใช้จ่ายงบประมาณของหน่วยงานดังกล่าว
3. ประสาน ส่งเสริม สนับสนุน และพัฒนาหลักสูตรร่วมกับสถานศึกษาในเขตพื้นที่ การศึกษา

4. กำกับ ดูแล ติดตามและประเมินผลสถานศึกษาขั้นพื้นฐานและในเขตพื้นที่การศึกษา
5. ศึกษา วิเคราะห์ วิจัย และรวบรวมข้อมูลสารสนเทศ ด้านการศึกษา ในเขตพื้นที่การศึกษา
6. ประสานการระดมทรัพยากรด้านต่าง ๆ รวมทั้งทรัพยากรบุคคล เพื่อส่งเสริม สนับสนุน การจัดและพัฒนาการศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษา
7. จัดระบบการประกันคุณภาพการศึกษา และประเมินผลสถานศึกษา ในเขตพื้นที่การศึกษา
8. ประสาน ส่งเสริม สนับสนุน การจัดการศึกษาของสถานศึกษาของเอกชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งบุคคล องค์กรชุมชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา สถานประกอบการ และสถาบันอื่นที่จัดรูปแบบที่หลากหลายในเขตพื้นที่การศึกษา
9. ดำเนินการและประสาน ส่งเสริม สนับสนุนการวิจัยและพัฒนาการศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษา
10. ประสาน ส่งเสริม การดำเนินงานของคณะกรรมการและคณะทำงานด้านการศึกษา
11. ประสานการปฏิบัติราชการทั่วไปกับองค์กรหรือหน่วยงานต่าง ๆ ทั้งภาครัฐ ภาคเอกชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในฐานะสำนักงานผู้แทนกระทรวงศึกษาธิการ ในเขตพื้นที่การศึกษา
12. ปฏิบัติหน้าที่อื่นเกี่ยวกับกิจการภายในเขตพื้นที่การศึกษาที่มีได้รับมอบหมายของผู้ใดโดยเฉพาะ หรือปฏิบัติงานอื่นตามที่ได้รับมอบหมาย

ภาพที่ 2.5 โครงสร้างองค์กร



(กลุ่มนโยบายและแผน สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษานครปฐมเขต 2,2552)

จุดเด่นและผลงานที่น่ายกย่อง ชมเชย ของ สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษานครปฐม เขต 2

1. สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษานครปฐม เขต 2 มีทั้งสังคมที่เป็นจังหวัดติดกรุงเทพฯ และสังคมชนบท
2. สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาสามารถส่งเสริมสนับสนุนให้สถานศึกษาที่ชุมชนต้องการคุณภาพทางวิชาการที่เข้มแข็งสามารถบริหารจัดการได้ดีมีคุณภาพ มีการจัดการศึกษาที่หลากหลาย
3. มีการส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา สนับสนุนทรัพยากรเพื่อการศึกษาพัฒนาโรงเรียนให้มีคุณภาพได้เป็นอย่างดี
4. สถานศึกษาร้อยละ 80 ที่เป็นโรงเรียนวิถีพุทธต้นแบบจัดกิจกรรมคุณธรรมนำความรู้ โดยบูรณาการทุกกลุ่มสาระการเรียนรู้

5. มีการส่งเสริมสนับสนุน และช่วยเหลือนักเรียนด้อยโอกาส กลุ่มเสี่ยงออกกลางคัน เด็กพิการ โดยได้รับความร่วมมือจาก กศน. ศูนย์การศึกษาพิเศษ ศึกษาสงเคราะห์ เพื่อช่วยเหลือนักเรียนตามความจำเป็น

ข้อเสนอแนะและ สิ่งที่ต้องพัฒนา ปรับปรุง

1. สถานศึกษาขนาดเล็กควรได้รับการดูแลเอาใจใส่ โดยเฉพาะการจัดการเรียนการสอนที่มีครูไม่ครบชั้นเพื่อช่วยเหลือสถานศึกษาให้มีคุณภาพสูงขึ้น

2. ควรมีการจัดระบบฐานข้อมูลและระบบรายงานข้อมูลเป็นระบบ

3. การพัฒนาบุคลากรใน สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาเป็นสิ่งจำเป็นเพื่อให้บุคลากรเห็นความสำคัญและเกิดความตระหนักและมองเห็นภาพกลยุทธ์ตลอดแนวร่วมกันเพื่อให้เป็นกำลังในการผลักดันขับเคลื่อนสถานศึกษาให้มีคุณภาพ

4. ควรสร้างความเข้าใจและความตระหนักเกี่ยวกับการกระจายอำนาจให้กับสถานศึกษา เพื่อให้เห็นความสำคัญ และพัฒนาสถานศึกษาประเภทที่ 1 และ 2

5. การมีส่วนร่วมขององค์กรคณะบุคคลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาควรมีการชี้แจงนโยบายและแนวทางการพัฒนาการศึกษาให้ชัดเจน มีการติดตามและหาแนวทางแก้ไขปัญหาร่วมกัน

สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษานครปฐม เขต 2 ได้ทบทวนสภาพแวดล้อมสภาพการจัดการศึกษา และบริบทของเขตพื้นที่การศึกษา จากการนำผลการดำเนินงาน ตามกลยุทธ์ปี 2551 ที่พิจารณาจากเป้าหมาย จุดเน้นของกิจกรรมที่สำคัญที่ได้ติดตามจากทุกกลุ่ม/ผู้รับผิดชอบ ตามกลยุทธ์ที่สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ ได้กำหนด นำมาปรับปรุงงานหลัก งานตามนโยบาย และงานที่สนองนโยบายที่มีมิติความต่อเนื่อง แก่จุดบกพร่องและพัฒนาให้เกิดความก้าวหน้า ส่งผลสู่ นโยบายด้านสังคมของรัฐบาล นโยบายของกระทรวงศึกษาธิการ และนโยบายของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน มีรายละเอียดของวิสัยทัศน์ พันธกิจ และกลยุทธ์ของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษานครปฐม เขต 2 ดังนี้

วิสัยทัศน์

สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษานครปฐม เขต 2 เป็นหน่วยงานบริหาร และส่งเสริมการจัดการศึกษาที่มีประสิทธิภาพโดยการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน ผู้เรียนได้รับการพัฒนาเต็มตามศักยภาพ เป็นบุคคลแห่งการเรียนรู้ รักดี รักงาน รักถิ่น มีความสุข และทันโลก

พันธกิจ

1. ส่งเสริมและสนับสนุนการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน และเตรียมความพร้อมการจัดการศึกษาปฐมวัย ให้ประชากรวัยเรียนอย่างทั่วถึงและมีคุณภาพ

2. ส่งเสริม และสนับสนุนผู้เรียนให้ได้รับการพัฒนา เต็มตามศักยภาพ รักดี รักงาน รักถิ่น มีความสุข และทันโลก
3. พัฒนาครู และบุคลากรทางการศึกษา ให้สามารถปฏิบัติงานได้อย่างมีคุณภาพ ตามมาตรฐานวิชาชีพ
4. พัฒนาระบบเทคโนโลยีและสารสนเทศ และการสื่อสารเพื่อพัฒนาการบริหารและการจัดการศึกษาอย่างมีประสิทธิภาพ
5. พัฒนาการบริหาร จัดการศึกษายเป็นระบบ เป็นไปตามมาตรฐาน คุณภาพการศึกษา โดยมุ่งสัมฤทธิ์ผล

ด้านโอกาสทางการศึกษา

1. เพิ่มอัตราการเข้าเรียนภาคบังคับโดยรวม ไม่ต่ำกว่าร้อยละ 90 โดยไม่มีตำบลใดที่มีอัตราการเข้าเรียนการศึกษาภาคบังคับต่ำกว่าร้อยละ 80 และลดอัตราการออกกลางคันให้เหลือไม่เกินร้อยละ 0.8 และเพิ่มอัตราการเรียนต่อชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 3 เรียนต่อมัธยมศึกษาปีที่ 4 ไม่น้อยกว่าร้อยละ 80
2. เพิ่มจำนวนผู้เรียนที่พิการ ผู้ด้อยโอกาส ผู้ดกเหล่น ผู้ออกกลางคันและอยู่นอกระบบโรงเรียนให้ได้รับบริการ ทางการศึกษาทั้งในพื้นที่ทั่วไปและพื้นที่พิเศษ
3. ร้อยละ 80 ของประชากรวัย 4 – 6 ปี ได้รับการศึกษา ปฐมวัยอย่างน้อย 1 ปี โดยให้ความสำคัญแก่ผู้ด้อยโอกาสและกลุ่มเป้าหมายพิเศษ

ด้านคุณภาพการศึกษา

1. นักเรียนไม่น้อยกว่าร้อยละ 80 ผ่านการประเมินคุณธรรม มีสำนึกในความเป็นชาติไทย สามารถปฏิบัติตนตามหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงและวิถีประชาธิปไตย
2. นักเรียนที่มีปัญหาด้านพฤติกรรม ที่ถูกดำเนินการตามกฎหมาย มีอัตราที่ลดลง
3. ผู้บริหาร ครู และบุคลากรทางการศึกษาทุกคน มีความรู้ความเข้าใจในนโยบาย ประพฤติปฏิบัติตนเป็นแบบอย่างที่ดี และสามารถจัดการเรียนการสอนเพื่อปลูกฝังคุณธรรมได้ ตามนโยบาย
4. สถานศึกษาร้อยละ 80 ผ่านเกณฑ์การประเมินมาตรฐาน ตามระบบประกันคุณภาพ ภายในและผ่านเกณฑ์การประเมินการรับรองมาตรฐานของสำนักงานรับรองมาตรฐาน และประเมินคุณภาพการศึกษาในระดับดีขึ้นอย่างน้อยร้อยละ 80 และไม่มีสถานศึกษาใดอยู่ในระดับปรับปรุง
5. สถานศึกษาทุกแห่งมีอัตราการขาดครูไม่เกินร้อยละ 30 และสถานศึกษาที่เปิดสอน ระดับมัธยมศึกษาตอนต้น และมัธยมศึกษาตอนปลาย มีครูตรงวุฒิ หรือผ่านการประเมินความรู้ ความสามารถ ตามเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในกลุ่มสาระการเรียนรู้คณิตศาสตร์วิทยาศาสตร์ ภาษาไทย และภาษาอังกฤษ
6. สถานศึกษานำร่อง มีหลักสูตร การศึกษาขั้นพื้นฐาน ของสถานศึกษาที่ได้มาตรฐาน สอดคล้องกับสภาพปัญหาท้องถิ่น และสามารถจัดการเรียนการสอนที่เน้นผู้เรียนเป็นสำคัญ

7. สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา นครปฐม เขต 2 และสถานศึกษาทุกแห่ง สามารถยกระดับคุณภาพการศึกษาทุกระดับให้สูงขึ้นและลดจำนวนผู้เรียนที่อยู่ในเกณฑ์ปรับปรุง

8. นักเรียนร้อยละ 80 มีความรู้และมีทักษะการใช้คอมพิวเตอร์พื้นฐานเป็นเครื่องมือในการเรียนรู้และนักเรียนอย่างน้อย ร้อยละ 20 สามารถเขียนโปรแกรม และออกแบบเว็บเพจได้

9. ครูร้อยละ 60 มีความรู้ และทักษะพื้นฐานในการใช้เทคโนโลยี เพื่อการเรียนรู้ การสอน และการบริหารจัดการ

10. สถานศึกษาร้อยละ 90 มีการนำคอมพิวเตอร์ มาใช้เพื่อการบริหาร และสถานศึกษาร้อยละ 70 มีการนำคอมพิวเตอร์มาใช้ในการเรียนการสอนในอัตราส่วน 1 เครื่อง ต่อนักเรียน 40 คน

11. สถานศึกษาร้อยละ 90 มีการเชื่อมต่อระบบเครือข่ายอินเทอร์เน็ตความเร็วสูง และสถานศึกษาร้อยละ 90 นำ ICT มาช่วยจัดกระบวนการเรียนรู้

12. สถานศึกษาขนาดเล็กร้อยละ 50 มีระบบการศึกษาทางไกล เพื่อเสริมคุณภาพการจัดการเรียนการสอน

13. สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษานครปฐม เขต 2 มีศูนย์รวมสื่อ เพื่อสนับสนุนการเรียนการสอนให้กับสถานศึกษาได้ทุกกลุ่มสาระ มีศูนย์เครือข่ายการซ่อมบำรุงคอมพิวเตอร์ในเขตพื้นที่การศึกษานครปฐม เขต 2 และกลุ่มต่าง ๆ ในสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามีการนำ เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารไปใช้ เพื่อการบริหารจัดการอย่างมีประสิทธิภาพ

14. สถานศึกษาไม่ต่ำกว่าร้อยละ 10 ผ่านการประเมิน โรงเรียนที่บริหารจัดการแบบโรงเรียนเป็นฐาน และสามารถเป็นพี่เลี้ยงสนับสนุนโรงเรียนอื่นในการพัฒนาคุณภาพ

ด้านประสิทธิภาพในการบริหารจัดการ

1. สถานศึกษาทุกแห่งมีระบบดูแลช่วยเหลือนักเรียนและโรงเรียนที่เปิดสอนระดับมัธยมศึกษาตอนปลายสามารถพัฒนาระบบได้มาตรฐานไม่ต่ำกว่าร้อยละ 29

2. สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษานครปฐม เขต 2 สนับสนุนให้องค์คณะบุคคลตามกฎหมายมีความพร้อมและมีบทบาทในการปฏิบัติหน้าที่อย่างมีประสิทธิภาพและสอดคล้องกัน

3. สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษานครปฐม เขต 2 มีระบบเครือข่ายเพื่อพัฒนาคุณภาพและประสิทธิภาพ ระหว่างโรงเรียนประเภทต่างๆ ที่มีความเข้มแข็ง สามารถเป็นกลไกในการจัดการความรู้พัฒนาคุณภาพติดตามดูแล แก้ปัญหา อย่างมีประสิทธิภาพ

4. ทุกโรงเรียนมีคณะกรรมการนักเรียนและผู้แทนนักเรียนประเภทต่าง ๆ ซึ่งได้รับการพัฒนาให้มีความพร้อมและมีบทบาทในการนำเสนอความคิดเห็นและร่วมพัฒนาโรงเรียน

5. ร้อยละ 15 ของสถานศึกษามีการสนับสนุนของผู้ปกครองชุมชน และสมาคม เพื่อการสร้างเครือข่าย การมีส่วนร่วมจัดและส่งเสริมการจัดการศึกษาที่เกี่ยวข้อง

6. ทุกหน่วยงานในสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษานครปฐม เขต 2 มีบุคลากรที่มีความรู้ ความชำนาญอย่างพอเพียงมีโครงสร้างที่เหมาะสม มีการบริหารจัดการที่ดีมีประสิทธิภาพบนพื้นฐานของหลักธรรมาภิบาลและหลักปรัชญา

กลยุทธ์ ☐ สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษานครปฐม เขต 2

1. ปฏิรูป ☐ คุณธรรม ความสำนึกในความเป ☐ นชาติไทย และวิถีชีวิตตามหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงให้ ☐ แก่ ☐ นักเรียนทุกคน
2. เพิ่มอัตราการเข ☐ เรียนในทุกระดับ ตั้งแต่เด็กทั่วไป ผู้ ☐ พิการ ผู้ ☐ ด ☐ ยโอกาส ลดอัตราการออกกลางคัน และพัฒนารูปแบบการให้ ☐ บริการการศึกษาขั้นพื้นฐานแก่ ☐ เยาวชนที่อยู่ ☐ นอก ระบบการศึกษา
3. ยกระดับคุณภาพสถานศึกษาสู่ ☐ มาตรฐานการศึกษาของชาติ พัฒนาผู้ ☐ เรียน สมรรถนะครูและบุคลากรทางการศึกษาอย่างเป ☐ ้นระบบ เพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารหลักสูตร การศึกษาขั้นพื้นฐานและ ปฐมวัย และการเรียนรู้ ☐ ของหลักสูตรการศึกษาย ☐ ่างเต็มตามศักยภาพ
4. เร ☐ ่งรัดพัฒนาความพร ☐ มในศ ☐ านเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารให้ ☐ แก่ ☐ สถานศึกษา และหน ☐ วยงานการศึกษาในสังกัดเพื่อการเรียนรู้ ☐ และการบริหารจัดการ
5. สร ☐ ้างความเข ☐ มแข็งและส ☐ ่งเสริมการมีส ☐ วนร ☐ วมของทุกภาคส ☐ วน ในการบริหารและการจัดการศึกษาเพื่อรองรับการกระจายอำนาจอย่างมีประสิทธิภาพบนหลักธรรมาภิบาลในสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา และสถานศึกษา

งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ธีระ ฤดี (2544 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาเรื่องการปฏิบัติตามแนวทางการดำเนินงานการปฏิรูป การศึกษาของโรงเรียนประถมศึกษา สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดมุกดาหาร ผลการศึกษาพบว่า ข้าราชการครู โดยรวมและจำแนกตามสถานภาพและขนาดของโรงเรียนเห็นว่าการปฏิบัติตามแนวทางการ ดำเนินงานการปฏิรูปการศึกษาของโรงเรียนประถมศึกษา สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดมุกดาหาร โดยภาพรวมและรายด้าน 2 ด้าน มีการปฏิบัติอยู่ในระดับปานกลาง คือ ด้านกระบวนการเรียนการสอน และ ด้านหลักสูตร ส่วนที่เหลืออีก 2 ด้าน คือ ด้านวิชาชีพครูและบุคลากรทางการศึกษา และด้านระบบ บริหารและการจัดการ มีการปฏิบัติอยู่ในระดับมาก ข้าราชการครูในโรงเรียนขนาดต่างกันเห็นว่าการ ปฏิบัติตามแนวทางการดำเนินงานการปฏิรูปการศึกษาของโรงเรียนประถมศึกษา สังกัดสำนักงาน การประถมศึกษาจังหวัดมุกดาหาร ทั้งในภาพรวมและรายด้านทุกด้าน ไม่แตกต่างกัน

พงษ์ลัดดา เชิดพาณิชย์ (2545 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาเรื่อง ผลการดำเนินงานการปฏิรูปการศึกษาของโรงเรียนมัธยมศึกษา สังกัดกรมสามัญศึกษา จังหวัดมหาสารคามตามบัญญัติ 10 ประการ ผลการศึกษาพบว่า 1. การดำเนินงานการปฏิรูปการศึกษาตามบัญญัติ 10 ประการของโรงเรียนมัธยมศึกษา สังกัดกรมสามัญศึกษา จังหวัดมหาสารคาม ปรากฏว่า มีการดำเนินงานตามบัญญัติ 10 ประการ โดยส่วนใหญ่อยู่ในระดับดี (ร้อยละ 100 และเข้าใกล้ร้อยละ 100) 2. ขนาดของโรงเรียนมีความสัมพันธ์กับผลการดำเนินงานการปฏิรูปการศึกษาตามบัญญัติ 10 ประการ อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 อยู่ 3 ข้อ คือ บัญญัติที่ 2 การจัดกิจกรรมปลูกฝังความสะอาดและการจัดนิทรรศการในโรงเรียน บัญญัติที่ 5 มีนโยบายการสรรหาบุคลากรมาช่วยสอน และบัญญัติที่ 10 นักเรียนที่กำลังศึกษาหรือจบการศึกษาแล้วทำลายชื่อเสียงของทางโรงเรียน ส่วนบัญญัติอื่น ๆ ไม่สัมพันธ์กับขนาดโรงเรียน

อมราภรณ์ คณิตถการ (2548:บทคัดย่อ) ได้ศึกษาเรื่อง การศึกษาความคิดเห็นของบุคลากรทางการศึกษาต่อการดำเนินงานตามนโยบายปฏิรูปการศึกษาของสถานศึกษาสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาอุบลราชธานี เขต 2 พบว่า

1. ข้าราชการครูเห็นว่าการปฏิบัติงานตามนโยบายการปฏิรูปการศึกษาของสถานศึกษา โดยรวมและรายด้านอยู่ในระดับมาก
2. ข้าราชการครูที่มีตำแหน่งต่างกัน และข้าราชการครูที่ปฏิบัติงานในสถานศึกษาต่างกัน เห็นว่าการปฏิบัติเกี่ยวกับการดำเนินงานตามนโยบายการปฏิรูปการศึกษาของสถานศึกษา โดยรวม และรายด้าน ไม่แตกต่างกัน

โดยสรุป สถานศึกษาที่มีการปฏิบัติตามนโยบายปฏิรูปการศึกษาโดยรวมและรายด้านทุกด้านอยู่ในระดับมาก ซึ่งข้อสนเทศที่ได้จะเป็นประโยชน์สำหรับการพัฒนาปรับปรุงการปฏิบัติงานตามนโยบายให้มีคุณภาพ เกิดประสิทธิภาพ และประสิทธิผลต่อไป

วาริรัตน์ อุทัยพรหม (2549 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาเรื่องสภาพการปฏิบัติงานตามแนวทางการปฏิรูปการศึกษาในโรงเรียนที่เปิดสอนช่วงชั้นที่ 1-2 อำเภอเมือง สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามหาสารคาม เขต 1 ผลการศึกษาพบว่า ในโรงเรียนที่มีขนาดต่างกัน มีความคิดเห็นเกี่ยวกับการปฏิบัติตามแนวทางการปฏิรูปการศึกษาโดยรวมและรายด้านทุกด้านอยู่ในระดับปานกลาง โดยเรียงลำดับค่าเฉลี่ยจากมากไปหาน้อย คือ การปฏิรูปครูและบุคลากรทางการศึกษา การปฏิรูประบบบริหารการศึกษา การปฏิรูปการศึกษาด้านหลักสูตร และกระบวนการเรียนการสอนและการปฏิรูปโรงเรียนและสถานศึกษา ผลการเปรียบเทียบสภาพการปฏิบัติงานตามแนวทางการปฏิรูปการศึกษา จำแนกตามสถานภาพ พบว่า ผู้บริหารและครูผู้สอน มีความคิดเห็นทั้งโดยรวมและรายด้านแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 และเมื่อพิจารณาตามขนาดโรงเรียน พบว่า ในโรงเรียนที่มีขนาดต่างกันมีความคิดเห็นเกี่ยวกับสภาพการดำเนินงานตามแนวทางการปฏิรูปการศึกษา

โดยรวมและในด้านที่ 1 การปฏิรูปโรงเรียนและสถานศึกษา และด้านที่ 2 การปฏิรูปครูและบุคลากรทางการศึกษา แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 ส่วนในด้านที่ 3 การปฏิรูปการศึกษาด้านหลักสูตร และกระบวนการเรียนการสอน และด้านที่ 4 การปฏิรูประบบบริหารการศึกษาไม่พบความแตกต่าง

เขมจิรา ฟ็องเสียง (2550 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาเรื่องการปฏิบัติตามแนวทางการปฏิรูปการศึกษาของครูโรงเรียนประถมศึกษา สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษานนทบุรี เขต 1 ผลการศึกษาพบว่า การปฏิบัติตามแนวทางการปฏิรูปการศึกษาของครูโรงเรียนประถมศึกษา สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษานนทบุรี เขต 1 ในภาพรวมปฏิบัติตามมาก เมื่อพิจารณารายด้าน พบว่า อันดับที่ 1 คือ ด้านการบริหารงานทั่วไป รองลงมาคือ ด้านวิชาการ ด้านการบริหารงานบุคคล และด้านงบประมาณ ตามลำดับ ผลการทดสอบสมมติฐาน พบว่า ครูโรงเรียนประถมศึกษาสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษานนทบุรี เขต 1 ที่มีเพศ ระดับการศึกษา และขนาดของโรงเรียนที่ปฏิบัติต่างกันมีการปฏิบัติตามแนวทางการปฏิรูปการศึกษาไม่แตกต่างกัน แต่ครูโรงเรียนประถมศึกษาสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษานนทบุรี เขต 1 ที่มีอายุ ประสบการณ์ในการรับราชการ และกลุ่มสาระการเรียนรู้ที่สอนต่างกันมีการปฏิบัติตามแนวทางการปฏิรูปการศึกษาแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05

ลมัยพร แห่หล้า (2551 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาเรื่อง การวิเคราะห์ปัจจัยที่ส่งเสริมและปัจจัยที่เป็นอุปสรรคต่อการนำนโยบายการศึกษาขึ้นพื้นฐานไปปฏิบัติในสถานศึกษา สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานพบว่า 1. สภาพการนำนโยบายการศึกษาขึ้นพื้นฐานไปปฏิบัติในสถานศึกษา ข้อค้นพบเชิงปริมาณ พบว่าโรงเรียนทั้ง 3 ขนาด ส่วนใหญ่มีการนำนโยบายการศึกษาขึ้นพื้นฐานไปปฏิบัติได้ครบทุกด้านมากที่สุดและนโยบายที่มีการดำเนินการน้อยที่สุด คือ การจัดกระบวนการเรียนรู้สำหรับนักเรียนการศึกษาพิเศษในข้อค้นพบจากการศึกษากรณีศึกษาพบว่า โรงเรียนทุกขนาดมีการนำนโยบายการศึกษาขึ้นพื้นฐานไปปฏิบัติ แต่ไม่ครบทุกด้านขึ้นอยู่กับความพร้อมและบริบทแวดล้อมของสถานศึกษานั้น 2. ปัจจัยสำคัญที่ส่งเสริมการนำนโยบายการศึกษาขึ้นพื้นฐานไปปฏิบัติในกลุ่มปัจจัยภายใน ได้แก่ ปัจจัยด้านภาวะผู้นำ ปัจจัยด้านโครงสร้างองค์การ ปัจจัยด้านความชัดเจนของภารกิจและการมอบหมายงาน และปัจจัยด้านวัฒนธรรมองค์การ ในกลุ่มปัจจัยภายนอก ได้แก่ ปัจจัยด้านเทคโนโลยี ปัจจัยด้านการเมืองและปัจจัยด้านสังคม 3. ปัจจัยสำคัญที่เป็นอุปสรรคต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติในกลุ่มปัจจัยภายใน ได้แก่ ปัจจัยด้านงบประมาณ ปัจจัยด้านวัสดุอุปกรณ์ ปัจจัยด้านลักษณะโครงสร้างของนโยบายการศึกษาขึ้นพื้นฐาน และปัจจัยด้านบุคลากร ในกลุ่มปัจจัยภายนอก ได้แก่ ปัจจัยด้านเศรษฐกิจ ปัจจัยการเมืองและปัจจัยด้านเทคโนโลยี 4. การนำนโยบายการศึกษาขึ้นพื้นฐานไปปฏิบัติในสถานศึกษาทั้ง 12 ด้าน มีความสัมพันธ์กับปัจจัยภายในที่ส่งเสริม

การนำนโยบายการศึกษาขั้นพื้นฐานไปปฏิบัติในสถานศึกษาทั้งหมด 6 ปัจจัย ได้แก่ ปัจจัยภายในด้านการควบคุม ประเมินผล และการกระตุ้นส่งเสริมเป็นอันดับแรก รองลงมา คือ ปัจจัยด้านวัสดุอุปกรณ์ ปัจจัยด้านบุคลากร และปัจจัยด้านโครงสร้างองค์การ และมีความสัมพันธ์กับปัจจัยภายนอกที่ส่งเสริม 1 ปัจจัย คือ ปัจจัยทางสังคม 5. การนำนโยบายการศึกษาขั้นพื้นฐานไปปฏิบัติในสถานศึกษาทั้ง 12 ด้าน มีความสัมพันธ์กับปัจจัยที่เป็นอุปสรรคต่อการนำนโยบายการศึกษาขั้นพื้นฐานไปปฏิบัติในสถานศึกษาทั้งหมด 3 ปัจจัย ได้แก่ ปัจจัยด้านภาวะผู้นำ รองลงมาคือ ปัจจัยด้านวัฒนธรรมองค์การ และปัจจัยด้านการควบคุม ประเมินผล และการกระตุ้นส่งเสริม และมีความสัมพันธ์กับปัจจัยนอกที่เป็นอุปสรรค 1 ปัจจัย คือ ปัจจัยทางสังคม

บัท (Butt, 1993: 746) ได้ศึกษาพฤติกรรมของผู้บริหารซึ่งประสบความสำเร็จในการปฏิบัติงานตามวิสัยทัศน์ด้านคุณธรรมและจริยธรรม ผลการวิจัย พบว่า ผู้บริหารได้ใช้พฤติกรรมต่อไปนี้ในการสร้างวิสัยทัศน์ด้านคุณธรรมและจริยธรรม การเผยแพร่วิสัยทัศน์ด้านคุณธรรมและจริยธรรม และการปฏิบัติตามวิสัยทัศน์ด้านคุณธรรมและจริยธรรม คือ การให้บุคลากรได้มีส่วนร่วมในการทำงาน การให้อำนาจ ความกล้าเสี่ยง การสื่อสารอย่างชัดเจน การสร้างความไว้วางใจ ความโอบอ้อมอารีในการทำงาน ความซื่อสัตย์สุจริต การสนับสนุนนักเรียน การทุ่มเทกับการทำงาน การเอาใจใส่ตรวจสอบวิสัยทัศน์อยู่ตลอดเวลา การจัดหาทรัพยากร การพัฒนาวิชาชีพสำหรับตนเองและสมาชิกในองค์กร

จากการศึกษา ทบทวนเอกสาร และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องดังกล่าวข้างต้น ทำให้ผู้วิจัยสนใจที่จะศึกษาถึงความเหมาะสมในการดำเนินนโยบายเรียนฟรี 15 ปี ของโรงเรียนรัฐบาลในเขตพื้นที่การศึกษานครปฐม เขต 2 เพื่อนำผลที่ได้ปฏิบัติงานด้านการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งยังสามารถนำไปเป็นแนวทางในกำหนดนโยบายเกี่ยวกับการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้