

บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การศึกษาเป็นกระบวนการทางสังคม ที่นำบุคคลเข้าสู่การดำรงชีวิตในสังคม หรือเป็นกระบวนการอบรมบ่มนิสัยให้มนุษย์สามารถประพฤติปฏิบัติตน และประกอบอาชีพการงาน ร่วมกับมนุษย์อื่น ได้อย่างเหมาะสม ซึ่งเป้าหมายของการศึกษามีไว้เพียงเพื่อประโยชน์ของคนแต่ละคนเท่านั้น แต่ต้องมุ่งไปสู่สังคมในภาพรวม นั่นคือการนำไปสู่สังคมที่เข้มแข็ง มีเอกภาพ อันเนื่องมาจากสมาชิกของสังคมมีคุณภาพและร่วมสร้างประโยชน์ให้กับสังคมที่ตนอยู่อาศัย

ในอดีตการจัดการศึกษาเคยเป็นหน้าที่ของประชาชนมาก่อน บ้าน – วัด – วัง เป็นแหล่งประสาทความรู้ให้แก่กุลบุตร กุลธิดา ซึ่งลักษณะการจัดการศึกษามีความสอดคล้องและเป็นอันหนึ่งอันเดียวกับวิถีชีวิตของคนในชุมชน ทำให้ปัญหาในเรื่องความไม่สอดคล้องระหว่างหลักสูตรกับสภาพปัญหาของท้องถิ่นจึงไม่เกิดขึ้น ความเป็นเอกลักษณ์ในการจัดการศึกษาของชุมชนยังไม่ถูกคุกคามจากอำนาจรัฐ เพราะยังเป็นชุมชนที่มีลักษณะเป็นทั้งหน่วยผลิตและหน่วยบริโภคในตัวเอง ซึ่งเป็นการผลิตเพื่อเลี้ยงตัวเองหรือการพึ่งตนเองเป็นประการสำคัญ (โอบาท สุพรรณารักษ์, 2530 หน้า 118 – 119) ต่อมาเมื่ออิทธิพลตะวันตกเริ่มเข้ามา การจัดการศึกษาได้เปลี่ยนเป็นแบบรวมศูนย์ ซึ่งเป็นการจัดการศึกษาตามความต้องการของรัฐ โดยมีเป้าหมายมุ่งเน้นพัฒนาประเทศตามแนวทางการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมให้ทันสมัย ส่งผลให้การจัดการศึกษาในชุมชนไม่สามารถตอบสนองต่อความต้องการของรัฐ ที่ต้องการให้ประชาชนมีความรู้ในสิ่งที่รัฐต้องการให้รู้ จึงทำให้โรงเรียนกลายเป็นฐานการเรียนรู้ใหม่ในชุมชน คุกคามมาเป็นศูนย์กลางของความรู้ที่รัฐต้องการถ่ายทอดไปยังชุมชน ซึ่งจากการเปลี่ยนแปลงฐานการเรียนรู้ในชุมชนจึงส่งผลกระทบต่อความสัมพันธ์ของคนภายในครอบครัว และชุมชน รวมถึงผลกระทบต่อระบบการเรียนรู้ และค่านิยมแบบเดิมของชุมชน ทำให้บทบาทของบ้าน – วัด ในฐานะที่เป็นแหล่งของ ภูมิปัญญาในชุมชนต้องลดบทบาทลง สถาบันทางสังคม เช่น ครอบครัว ชุมชนที่เคยมีบทบาทสำคัญในการถ่ายทอดค่านิยม วิถีชีวิต การเรียนรู้ระหว่างคนต่างรุ่น และกระบวนการเรียนรู้ในชุมชน กลายเป็นสถาบันที่ไม่ได้ทำหน้าที่ด้านการศึกษาต่อไป (ศิริกาญจน์ โกลุมภ์, 2542. หน้า 31)

จากผลการจัดการศึกษาแบบรวมศูนย์ที่ผ่านมา นั้น พบว่า โรงเรียนไม่เปิดโอกาสให้เกิดความร่วมมือ หรือเปิดโอกาสน้อยมากในการให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา เนื่องจากถือหลักการแบ่งหน้าที่ เมื่อได้มอบหน้าที่ในการจัดการศึกษาให้กับโรงเรียนแล้ว จึงเป็นหน้าที่ของโรงเรียนจะต้องรับผิดชอบ โรงเรียนจึงเป็นศูนย์กลางของความรู้ และสติปัญญา ขณะเดียวกันความเป็นชุมชนกลับอ่อนแอ ความรู้เดิมของท้องถิ่น ภูมิปัญญาของชุมชน และท้องถิ่น ถูกล้มเลิก ซึ่งผลการจัดการศึกษาที่ผ่านมาทำให้เกิดปัญหามากมายในสังคมไทย ในส่วนของ ผู้เรียนก็มีการแข่งขันกันสูง ทำให้ผู้เรียนมีความเครียดสูง ไม่มีความสุขในการเรียน การจัดการศึกษาโดยส่วนกลางเริ่มมีข้อจำกัด เกิดความล่าช้าไม่สนองตอบผู้เรียน นอกจากนี้เด็กที่จบการศึกษาภาคบังคับไม่สามารถดำรงชีวิตและประกอบอาชีพในชุมชนได้ เนื่องจากเนื้อหาหลักสูตรที่จัดขึ้นไม่สอดคล้องกับวิถีชีวิตของผู้เรียนและชุมชน (ไพรัช อรรถมาจนันท์ และ มัทนา ไชควรวัดมนกร, 2545 หน้า 2) ซึ่งจากการจัดการศึกษาที่ไม่สอดคล้องกับชุมชนนี้เอง จึงมีผลกระทบต่อสภาพ เศรษฐกิจและสังคมในชุมชนหลายด้าน จนเกิดกระแสเรียกร้องให้มีการปฏิรูปการศึกษา ซึ่งรัฐได้ ตอบรับกระแสการปฏิรูปการศึกษา โดยส่วนหนึ่งของการปฏิรูปการศึกษานี้ รัฐได้ให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการศึกษาเพิ่มมากขึ้น และได้ตราไว้เป็นกฎหมายในกฎหมาย รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 สำหรับมาตราที่สะท้อนความคิดของรัฐต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการศึกษา คือ มาตราที่ 43 ที่กำหนดว่า

“... การจัดการศึกษาอบรมของรัฐต้องคำนึงถึงการมีส่วนร่วมขององค์กรปกครองท้องถิ่น...”

และมาตรา 81 ที่กล่าวถึงหน้าที่ของรัฐในการสนับสนุนให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมกับรัฐในการจัดการศึกษา และการส่งเสริมภูมิปัญญาท้องถิ่น (ยงยุทธ พนาสนธิ, 2546. หน้า 23) ซึ่งจาก หลัก ประกันด้านการมีส่วนร่วมดังกล่าว ทำให้พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ได้กำหนดให้ ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาและได้กระจายอำนาจในการจัดการให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ ไว้ในหลายหมวดหลายมาตรา (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, 2545. หน้า 6 - 33) ดังนี้

หมวด 1 มาตรา 8 (2)

ให้สังคมมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา

หมวด 4 มาตรา 24 (6)

จัดการเรียนรู้ให้เกิดขึ้นได้ตลอดเวลา และทุกสถานที่ มีการประสานความร่วมมือกับ บิดา มารดา ผู้ปกครอง และบุคคลในชุมชนทุกฝ่าย เพื่อร่วมกันพัฒนาผู้เรียนตามศักยภาพ

มาตรา 27 (วรรค 2)

ให้สถานศึกษาชั้นพื้นฐานมีหน้าที่จัดทำสาระของหลักสูตรตามวัตถุประสงค์
ในวรรคหนึ่ง ในส่วนที่เกี่ยวกับสภาพปัญหาในชุมชนและสังคม ภูมิปัญญาท้องถิ่น คุณลักษณะอัน
พึงประสงค์ เพื่อเป็นสมาชิกที่ดีของครอบครัว ชุมชน สังคมและประเทศชาติ

มาตรา 29

ให้สถานศึกษาร่วมกับบุคคล ครอบครัว ชุมชน องค์กรชุมชน องค์กรปกครอง
ส่วนท้องถิ่น เอกชน องค์กรเอกชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา สถานประกอบการ และสถาบัน
สังคมอื่น ส่งเสริมความเข้มแข็งของชุมชนโดยจัดกระบวนการเรียนรู้ภายในชุมชน เพื่อให้ชุมชนมี
การจัดการศึกษาอบรม มีการแสวงหาความรู้ ข้อมูล ข่าวสาร และ รู้จักเลือกสรรภูมิปัญญา และ
วิทยาการต่าง ๆ เพื่อพัฒนาชุมชนให้สอดคล้องกับสภาพปัญหาและความต้องการ รวมทั้งหาวิธีการ
สนับสนุนให้มีการแลกเปลี่ยนประสบการณ์การพัฒนาระหว่างชุมชน

หมวด 5 มาตรา 40

ให้มีคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน สถานศึกษาระดับอุดมศึกษาระดับ
ต่ำกว่าปริญญา และสถานศึกษาอาชีวศึกษา ของแต่ละสถานศึกษา เพื่อทำหน้าที่กำกับและส่งเสริม
สนับสนุนกิจการของสถานศึกษา ประกอบด้วย ผู้แทนผู้ปกครอง ผู้แทนครู ผู้แทนองค์กรชุมชน
ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้แทนศิษย์เก่าของสถานศึกษา ผู้แทนพระภิกษุสงฆ์และหรือ
ผู้แทนองค์กรศาสนาอื่นในพื้นที่ และผู้ทรงคุณวุฒิ

หมวด 6 มาตรา 50

ให้สถานศึกษาให้ความร่วมมือในการจัดเตรียมเอกสารหลักฐานต่าง ๆ ที่มีข้อมูล
เกี่ยวข้องกับสถานศึกษา ตลอดจนให้บุคลากร คณะกรรมการของสถานศึกษารวมทั้งผู้ปกครอง และ
ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับสถานศึกษาให้ข้อมูลเพิ่มเติมในส่วนที่พิจารณาเห็นว่าเกี่ยวข้องกับการปฏิบัติ
ภารกิจของสถานศึกษา ตามคำร้องขอของสำนักงานรับรองมาตรฐาน และประเมินคุณภาพการ
ศึกษาหรือบุคคลหรือหน่วยงาน ภายนอกที่สำนักงานดังกล่าวรับรองที่ทำการประเมินคุณภาพภาย
นอกของสถานศึกษานั้น

หมวด 7 มาตรา 57

ให้หน่วยงานทางการศึกษาระดมทรัพยากรบุคคลในชุมชนให้มีส่วนร่วมในการ
จัดการศึกษา โดยนำประสบการณ์ความรู้ ความชำนาญ และภูมิปัญญาท้องถิ่นของบุคคลดังกล่าว
มาใช้ เพื่อให้เกิดประโยชน์ทางการศึกษา และยกย่องเชิดชูผู้ที่ส่งเสริมและสนับสนุนการจัดการศึกษา

หมวด 8 มาตรา 58 (2)

ให้ บุคคล ครอบครั้ว ชุมชน องค์กรชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เอกชน องค์กรเอกชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา สถานประกอบการ สถาบันสังคม วัฒนธรรมพยากรเพื่อ การศึกษาโดยเป็นผู้จัด และมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา บริจาคทรัพย์สิน และทรัพยากรอื่นให้แก่ สถานศึกษา และมีส่วนร่วมรับภาระค่าใช้จ่ายทางการศึกษาตามความเหมาะสม และความจำเป็น

จากสาระที่ปรากฏในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติฉบับ พ.ศ. 2542 ในหลายหมวด หลายมาตรานี้ จะเห็นได้อย่างต้งแก่ที่ว่า รัฐต้องการให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา และมีได้เป็นเพียงการให้ชุมชนเข้ามาสนับสนุนด้านทรัพยากรเพียงอย่างเดียวแต่ยังหมายถึงการเปิด โอกาสให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมทั้งในฐานะของผู้ตัดสินใจ และผู้ร่วมดำเนินการจัดการศึกษาให้ สอดคล้องกับความต้องการของชุมชน

ดังนั้น เพื่อให้การจัดการศึกษาของสถานศึกษาเป็นไปตามพระราชบัญญัติการศึกษา แห่งชาติ พ.ศ.2542 รัฐจึงได้กำหนดหน่วยงานอิสระที่ทำหน้าที่ประเมินการจัดการศึกษาของ สถานศึกษา หน่วยงานที่กล่าวถึงนี้คือ สำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (องค์การมหาชน) ซึ่งหน่วยงานนี้ได้กำหนดมาตรฐานการศึกษาและตัวบ่งชี้ เพื่อการประเมิน คุณภาพภายนอก โดยในส่วนของระดับการศึกษาขั้นพื้นฐานนั้น ผู้วิจัยได้วิเคราะห์มาตรฐานที่มี ความเกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมของชุมชนในการจัดการศึกษา ได้ 4 มาตรฐาน ได้แก่มาตรฐานที่ 13, 14 , 17 และ 27 (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, 2544) ; (สำนักงานรับรอง มาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (องค์การมหาชน), 2547)ซึ่งมีสาระดังนี้

มาตรฐานที่ 13

13.3) สถานศึกษามีการบริหารโดยหลักการมีส่วนร่วม

มาตรฐานที่ 14

14.1) สถานศึกษามีระบบ และกลไกในการส่งเสริมความสัมพันธ์

และความร่วมมือกับชุมชนในการพัฒนาการศึกษา

14.2) สถานศึกษามีกิจกรรมที่ส่งเสริมความสัมพันธ์และความร่วมมือกับชุมชน

ในการพัฒนาการศึกษา

มาตรฐานที่ 17

17.1) มีการพัฒนาหลักสูตรให้สอดคล้องกับสภาพและความต้องการของท้องถิ่น

โดยให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วม

มาตรฐานที่ 27

27.1) ผู้ปกครองมีความรัก ความเข้าใจ เอาใจใส่ในการอบรมสั่งสอนบุตรหลาน และเป็นแบบอย่างที่ดี

27.2) ชุมชน/ผู้ปกครองเห็นความสำคัญของการศึกษาและมีความรู้สึกเป็นเจ้าของสถานศึกษา

จากพระราชบัญญัติ และมาตรฐานการศึกษาที่ได้กล่าวไว้ในเบื้องต้น จะเห็นได้ว่าแนวคิดในการจัดการศึกษาเน้นให้ชุมชน ท้องถิ่น และทุกส่วนของสังคมมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา ทั้งนี้โรงเรียนเป็นหน่วยงานหนึ่งของสังคม โรงเรียนจึงควรเป็นโรงเรียนของชุมชนที่มีการจัดการเรียนการสอน โดยการเรียนรู้และได้รับความร่วมมือของประชาชนและชุมชน การมีส่วนร่วมของชุมชนจึงมีความสำคัญ เนื่องจากทำให้ประชาชนได้ทราบเกี่ยวกับการดำเนินงานและกิจกรรมต่าง ๆ ของโรงเรียนเป็นการสร้างความน่าเชื่อถือ ความมั่นใจ และความนิยมให้เกิดขึ้นในชุมชน นอกจากนี้ ยังเป็นการสนับสนุนให้ประชาชน ชุมชนได้เข้ามาช่วยเหลือเกื้อกูลกิจกรรมต่าง ๆ ของโรงเรียน ทั้งด้านการเงิน วัสดุ แรงงาน และกำลังใจ ส่งเสริมให้ประชาชน มีความเข้าใจในความสำคัญของการศึกษา และถือเป็นหน้าที่ของประชาชนและชุมชนที่จะต้องให้ความสนใจ และมีส่วนร่วมดูแลการจัดการศึกษาของโรงเรียน (ภิญโญ สาร, 2526, หน้า 315) นอกจากนี้ ชาญญา อภิบาลกุล (2544) ได้ประมวลแนวคิด หลักการ และแนวคิดในการดำเนินการเพื่อให้กิจการของสถานศึกษาเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และมีประสิทธิผล จะต้องสอดคล้องกับความต้องการของชุมชนและตอบสนองนโยบายของรัฐ ซึ่งต้องเกิดจากการมีส่วนร่วมของชุมชนทุกชั้นตอน เพราะถือว่าชุมชนมีบทบาทสำคัญต่อการกำหนดคุณลักษณะของสถานศึกษาที่พึงประสงค์ และเพื่อเป็นการเพิ่มการมีส่วนร่วมของชุมชนในกระบวนการจัดการศึกษาและการปรับปรุงการเรียนการสอน มาตรา 40 ในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 ได้กำหนดให้ทุกโรงเรียนมีการจัดตั้งคณะกรรมการสถานศึกษาขึ้นเพื่อทำหน้าที่กำกับและส่งเสริมสนับสนุนกิจการของโรงเรียน จากแนวคิดดังกล่าวคณะกรรมการสถานศึกษาจึงเป็นกลไกสำคัญในการเชื่อมโยงนโยบายของรัฐให้เข้ากับความต้องการของชุมชน โดยการกำหนดทิศทางการจัดการศึกษาในส่วนที่เกี่ยวข้องกับสถานศึกษา ผู้บริหาร/ครู หลักสูตร และการบริหารใน 4 ด้านคือ วิชาการ งบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการบริหารทั่วไป (ระเบียบกระทรวงศึกษาธิการ ว่าด้วยคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน, 2543.) ทั้งนี้เพื่อนำไปสู่เป้าหมายในการพัฒนานักเรียนให้มีคุณภาพตามที่กำหนด คือ (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, 2543.) ดี เก่ง มีสุข

แนวทางการจัดการศึกษาที่ส่งเสริมให้ชุมชนท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมนั้น ยังมีข้อกังขาในทางปฏิบัติว่า ในสภาพจริงแล้วชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษามากน้อยเพียงใดตรงกับเป้าหมายของนโยบายที่กำหนดหรือไม่ ซึ่งจากการศึกษาเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องพบว่า สภาพการณ์มีส่วนร่วมของชุมชนในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานนั้นค่อนข้างอยู่ในระดับมาก แต่ส่วนใหญ่ก็มักมีส่วนร่วมในเรื่องของการสนับสนุนสิ่งอำนวยความสะดวกในการศึกษา เช่น บริจาคเงิน แรงงาน แต่ในส่วนของ ด้านการบริหารจัดการ ด้านวิชาการ มีส่วนร่วมค่อนข้างน้อย ซึ่งปัญหาในการมีส่วนร่วมของชุมชนที่พบมักได้แก่ การขาดความรู้ความเข้าใจในบทบาทหน้าที่ของชุมชน ฐานะทางเศรษฐกิจของชุมชน การขาดความสัมพันธ์อันดีระหว่างโรงเรียนและชุมชน ทศนคติ ของชุมชนที่มีต่อโรงเรียน นโยบายของโรงเรียน รวมถึงการเปิดโอกาสให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วม (ชัญญา อภิบาลกุล, 2545. บทคัดย่อ) นอกจากนี้การใช้คณะกรรมการโรงเรียนเพื่อประโยชน์ต่อการบริหาร และการจัดการศึกษา ยังไม่สามารถทำได้มากนัก ทั้งนี้เป็นเพราะแนวคิดตามวัฒนธรรมการปฏิบัติเดิม ความรู้ความสามารถและความชัดเจนในอำนาจหน้าที่รวมทั้งศักยภาพอื่นยังไม่มากพอ โดยเฉพาะโรงเรียนห่างไกลแต่โรงเรียนหลายแห่งเริ่มอยากได้แนวคิดหรือสมองจากคณะกรรมการโรงเรียนมากกว่าความช่วยเหลือด้านการเงิน (ธีระ รุญเจริญ, 2545. หน้า ๑) สำหรับบทบาทของชุมชนในการมีส่วนร่วมจัดการศึกษาสามารถสรุปได้ดังนี้ (ไพฑูริย์ ดินลารัตน์, 2540 หน้า 63 – 90)

1. บทบาทในการกำหนดทิศทางและเป้าหมายของโรงเรียน
2. บทบาทในการสนับสนุนภารกิจหลักของโรงเรียน
3. บทบาทในการให้บริการด้านทรัพยากรแก่โรงเรียน ซึ่งแบ่งได้เป็น 2 ประเภทคือ
 - 3.1 ทรัพยากรธรรมชาติ หมายถึง สิ่งที่เป็นธรรมชาติทั้งหลาย ซึ่งแต่ละชุมชนอาจมีลักษณะแตกต่างกันไป
 - 3.2 ทรัพยากรทางสังคมมนุษย์ ได้แก่ บุคคล สิ่งที่มีมนุษย์สร้างขึ้น และสิ่งที่เป็นระเบียบแบบแผน ประเพณี วัฒนธรรม การปกครอง การเมือง ระบบเศรษฐกิจ ตลอดจนอาชีพ และความเป็นอยู่ของประชาชน

จากสภาพการณ์มีส่วนร่วมของชุมชนในการจัดการศึกษาจากอดีตถึงปัจจุบันดังที่ได้กล่าวมาแล้ว จะเห็นได้ว่าส่งผลต่อคุณภาพของการศึกษาเป็นอย่างมาก ซึ่งสถานศึกษาที่มีระบบการบริหารจัดการที่มีความชัดเจนและบริหารจัดการโดยให้ผู้ปกครองนักเรียนและชุมชน เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษานั้นนับว่าเป็นตัวบ่งชี้ความสำเร็จในด้านการบริหารจัดการศึกษาของสถานศึกษา (เอี่ยมพร หลินเจริญ, 2547. หน้า 227) ฉะนั้นตราบใดที่เป้าหมายของชุมชน และโรงเรียนไม่สอดคล้องกัน

ทราบว่าการจัดการศึกษาที่ได้ย่อมไม่นำไปสู่การพัฒนาที่มีคุณภาพ ดังนั้นสถานศึกษาทุกแห่งจึงต้องตระหนักถึงความสำคัญในแนวทางการจัดการศึกษา ที่เปิดโอกาสให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วม ซึ่งการที่จะทราบว่าสถานศึกษาแต่ละแห่งจัดการศึกษาโดยให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในเรื่องใดบ้าง และมีลักษณะการมีส่วนร่วมมากน้อยเพียงไรนั้น จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการประเมินเข้ามาเกี่ยวข้อง ซึ่งแนวคิดการประเมินที่มุ่งเน้นการให้ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องเข้ามามีส่วนร่วมในการประเมิน ที่มีความเหมาะสมแบบหนึ่ง คือ การประเมินแบบมีส่วนร่วม (Participatory Evaluation) ซึ่งเป็นการประเมินผลการปฏิบัติงานของหน่วยงานนั้น ๆ โดยทำการประเมินร่วมกันระหว่างบุคลากรภายในหน่วยงาน ตลอดจนผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้อง กับนักประเมินที่มีความรู้ทางการประเมินเป็นอย่างดี ซึ่งมีข้อดีที่เป็นการดึงเอาประสบการณ์การทำงานของบุคลากรมาใช้ประเมิน และเป็นการสร้างบรรยากาศการเรียนรู้ที่ดี นอกจากนี้ยังเป็นแนวทางที่ทำให้เกิดการใช้ผลการประเมินมากขึ้น เนื่องจากผู้ที่เกี่ยวข้องในหน่วยงานหรือโครงการได้เข้ามามีส่วนร่วมทำการประเมิน และรับรู้ผลการประเมินด้วยตนเองตลอดระยะเวลาการทำงาน (สุวิมล ว่องวานิช, 2543. หน้า 58) ; (รัตนะ บัวสนธ์, 2548. หน้า 122)

การประเมินแบบมีส่วนร่วมเป็นการประเมินที่มีพื้นฐานมาจากการลดข้อจำกัดของวิธีการประเมินแบบดั้งเดิม (traditional evaluation approach) ที่ใช้เฉพาะกลุ่มนักประเมินภายนอกเท่านั้น ไม่มีการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหรือผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในโครงการหรือสิ่งที่ได้รับการประเมิน จึงทำให้สิ่งที่ได้รับการประเมินอาจไม่สะท้อนภาพที่เป็นจริงจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกับโครงการนั้น ๆ (รัตนะ บัวสนธ์, 2548) หรืออาจไม่ตรงกับความต้องการของผู้ใช้สารสนเทศจากการประเมินอย่างแท้จริง ผลการประเมินจึงอาจไม่ถูกนำไปใช้ให้เกิดการปรับปรุงแก้ไข นั่นอาจกลายเป็นความสูญเปล่าที่เกิดขึ้น ดังนั้นเพื่อให้การประเมินได้ทำหน้าที่ในการตัดสินคุณค่าได้อย่างแท้จริง การประเมินนั้นควรดำเนินการร่วมกันระหว่างนักประเมินภายนอก และผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับสิ่งที่ประเมิน หรือผู้ใช้ประโยชน์จากผลการประเมิน โดยร่วมกันตั้งแต่ขั้นกำหนดประเด็นปัญหาการจะประเมิน ร่วมกันกำหนดการวางแผนการประเมิน การดำเนินการเก็บรวบรวมข้อมูล การประเมิน การวิเคราะห์สรุปตัดสินใจในผลการประเมิน การจัดทำรายงานประเมิน ตลอดจนการนำผลการประเมินไปใช้ประโยชน์ อันจะทำให้ผลการประเมินเป็นไปตามหลักวิชาการและสอดคล้องกับบริบทของสิ่งที่ประเมินอย่างแท้จริง

จะเห็นได้ว่าการประเมินแบบมีส่วนร่วม (Participatory Evaluation) เป็นการประเมินที่เน้นการมีส่วนร่วมของผู้ที่เกี่ยวข้องกับสิ่งที่ประเมิน อันจะทำให้การประเมินตรงกับความต้องการของผู้ใช้ผลการประเมินอย่างแท้จริง นอกจากนี้ยังทำให้ทราบบริบทของสิ่งที่ประเมินได้อย่างลึกซึ้ง ผสมกับความรู้ความเชี่ยวชาญทางการประเมินของบุคคลภายนอกที่มาร่วมประเมิน และให้การ

สนับสนุนทางด้านความรู้ ความเข้าใจทางการประเมิน เพื่อให้ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องได้เกิดการเรียนรู้ในเรื่องของการประเมิน มีการปรับทัศนคติที่ดี ให้การยอมรับในผลการประเมิน และเต็มใจที่จะนำผลการประเมินไปปรับปรุงพัฒนาสิ่งที่ประเมินให้บรรลุเป้าหมายที่วางไว้ ดังนั้นในการประเมินเพื่อที่จะพัฒนาการมีส่วนร่วมของชุมชนในการจัดการศึกษา จึงมีความเหมาะสมที่จะนำการประเมินแบบมีส่วนร่วมมาพัฒนาการมีส่วนร่วมของชุมชนในการจัดการศึกษาของสถานศึกษาขั้นพื้นฐานได้อย่างแน่นอน

จากความสำคัญ สภาพและปัญหาการมีส่วนร่วมของชุมชนในการจัดการศึกษา ตลอดจนแนวทางการประเมินที่มีการนำผู้มีส่วนเกี่ยวข้องมาร่วมดำเนินการประเมินด้วย เพื่อที่จะรับรู้ผลการประเมิน และร่วมกันรับผิดชอบโดยการนำผลการประเมินมาใช้ในการปรับปรุง แก้ไขและพัฒนาการมีส่วนร่วมของชุมชนในการจัดการศึกษา ทำให้ผู้วิจัยมีความสนใจที่จะพัฒนารูปแบบการประเมินแบบมีส่วนร่วม สำหรับประเมินและพัฒนาการมีส่วนร่วมของชุมชนในการจัดการศึกษา โดยกลุ่มตัวอย่างที่ใช้เป็นเพียงกรณีศึกษา ซึ่งผลการวิจัยนี้จะทำให้ได้รูปแบบการประเมินแบบมีส่วนร่วมที่มีความเหมาะสมสำหรับนำไปใช้ในการประเมินและพัฒนาการมีส่วนร่วมของชุมชนในการจัดการศึกษาของสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน อันจะเป็นแนวทางในการนำไปพัฒนา การมีส่วนร่วมของชุมชนในการจัดการศึกษาให้สอดคล้องกับนโยบายการจัดการศึกษาของประเทศต่อไป

คำถามวิจัย

1. สภาพทั่วไปของชุมชนและสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน และสภาพการมีส่วนร่วมของชุมชนในการจัดการศึกษาของสถานศึกษาขั้นพื้นฐานเป็นอย่างไรบ้าง
2. รูปแบบการประเมินแบบมีส่วนร่วมที่เหมาะสมสำหรับใช้ในการประเมินและพัฒนาการมีส่วนร่วมของชุมชนในการจัดการศึกษาของสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ควรมีลักษณะเป็นอย่างไร
3. ผลการประเมินการใช้รูปแบบการประเมินแบบมีส่วนร่วมสำหรับประเมินและพัฒนาการมีส่วนร่วมของชุมชนในการจัดการศึกษาของสถานศึกษาขั้นพื้นฐานเป็นอย่างไร

จุดมุ่งหมายของการวิจัย

จุดมุ่งหมายทั่วไป

เพื่อพัฒนารูปแบบการประเมินแบบมีส่วนร่วม สำหรับประเมินและพัฒนาการมีส่วนร่วมของชุมชนในการจัดการศึกษาของสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน

จุดมุ่งหมายเฉพาะ

1. เพื่อศึกษาสภาพทั่วไปของชุมชนและสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน และสภาพการมีส่วนร่วมของชุมชนในการจัดการศึกษาของสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน
2. เพื่อสร้างและนำรูปแบบการประเมินแบบมีส่วนร่วมไปใช้ในการประเมินและพัฒนาการมีส่วนร่วมของชุมชนในการจัดการศึกษาของสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน
3. เพื่อประเมินการใช้รูปแบบการประเมินแบบมีส่วนร่วมสำหรับใช้ในการประเมินและพัฒนาการมีส่วนร่วมของชุมชนในการจัดการศึกษาของสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน

ความสำคัญของการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ ทำให้ได้รูปแบบการประเมินแบบมีส่วนร่วมที่เหมาะสมสำหรับประเมินและพัฒนาการมีส่วนร่วมของชุมชนในการจัดการศึกษาของสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ซึ่งมีความสำคัญดังนี้

1. สามารถนำรูปแบบการประเมินแบบมีส่วนร่วม นี้ไปใช้ในการประเมินการมีส่วนร่วมของชุมชนในการจัดการศึกษาของสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ทำให้ชุมชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการประเมินร่วมกับสถานศึกษา มีส่วนร่วมรับรู้ผลการประเมิน และนำมาซึ่งการยอมรับผลการประเมินร่วมกัน
2. เป็นแนวทางให้สถานศึกษาขั้นพื้นฐาน นำไปใช้ในการพัฒนาให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา เพื่อให้การจัดการศึกษามีความสอดคล้องกับความต้องการของชุมชน และทำให้ชุมชนมีความรู้สึกเป็นเจ้าของ และเต็มใจที่จะมีส่วนร่วมรับผิดชอบในผลผลิตที่ได้จากการจัดการศึกษาของชุมชน ซึ่งเป็นไปตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542
3. ทำให้ชุมชนและสถานศึกษาได้เกิดการเรียนรู้ร่วมกันในกระบวนการประเมิน ตลอดจนสามารถนำผลการประเมินไปใช้ให้เกิดการพัฒนาอย่างแท้จริง

ขอบเขตของการวิจัย

1. ด้านพื้นที่การวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยเลือกสถานวิจัย 2 แห่ง เป็นกรณีศึกษา ทั้งนี้เพื่อควมมีจรรยาบรรณของนักวิจัย ผู้วิจัยจึงจะใช้ชื่อสถานวิจัยทั้ง 2 แห่ง ตลอดจนบุคคลที่ปรากฏในงานวิจัยทั้งหมดเป็นชื่อสมมุติ ได้แก่ โรงเรียนน่านน้ำ และโรงเรียนวัดวังวน ซึ่งเป็นสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาแห่งหนึ่งของจังหวัดทางภาคเหนือตอนล่าง โดยมีหลักการเลือกสถานวิจัยที่สำคัญคือ เป็นสถานศึกษาที่มีขนาดเล็ก มีจำนวนนักเรียนไม่เกิน 120 คน เนื่องจากสถานศึกษาที่มีขนาดเล็กมีจำนวนมากที่สุดในจำนวนสถานศึกษาขั้นพื้นฐานทั่วประเทศ และมีปัญหาการขาดแคลนด้านบุคลากรและงบประมาณเป็นอย่างมาก จึงจำเป็นที่ชุมชนควรเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา นอกจากนี้สถานศึกษาที่เลือกต้องมีความเต็มใจที่จะเข้าร่วมในการดำเนินการวิจัย

2. ด้านแหล่งข้อมูล / ผู้ร่วมดำเนินการวิจัย

งานวิจัยครั้งนี้ ดำเนินการโดยใช้การประเมินแบบมีส่วนร่วม (Participatory Evaluation) ดังนั้นแหล่งข้อมูล / ผู้ร่วมดำเนินการวิจัย จึงประกอบด้วยบุคคลที่มีส่วนเกี่ยวข้องหรือมีส่วนได้ส่วนเสียกับการจัดการศึกษาของสถานศึกษา ซึ่งได้แก่ คณะครู และผู้บริหารสถานศึกษา กรรมการสถานศึกษา ผู้ปกครองนักเรียน ผู้นำชุมชน ตลอดจนบุคคลที่เกี่ยวข้องที่อยู่ในชุมชนของสถานศึกษาทั้ง 2 แห่งที่เป็นสนามวิจัย

3. ด้านเนื้อหาสาระของการวิจัย

การประเมินแบบมีส่วนร่วม เพื่อพัฒนาการมีส่วนร่วมของชุมชนในการจัดการศึกษาของสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน เป็นการประยุกต์ใช้แนวคิดการประเมินแบบมีส่วนร่วม (Participatory Evaluation) ดำเนินการประเมินโดยครอบคลุมเนื้อหาสาระเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของชุมชนในการจัดการศึกษาของสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ตามขอบข่ายภารกิจการบริหารและจัดการสถานศึกษา ทั้ง 4 ด้าน (กระทรวงศึกษาธิการ. 2546) ได้แก่

1. การมีส่วนร่วมด้านวิชาการ
2. การมีส่วนร่วมด้านงบประมาณ
3. การมีส่วนร่วมด้านงานบุคคล
4. การมีส่วนร่วมด้านทั่วไป

โดยขอความช่วยเหลือของการมีส่วนร่วมแต่ละด้านสามารถอธิบายได้ดังนี้

1. การมีส่วนร่วมด้านวิชาการ หมายถึง การมีส่วนร่วมในกระบวนการการดำเนินงานเกี่ยวกับการพัฒนาหลักสูตร และกระบวนการเรียนการสอน การวัดผลและประเมินผลการเรียนรู้ การพัฒนาสื่อ นวัตกรรม และเทคโนโลยีทางการศึกษา การพัฒนาแหล่งเรียนรู้ การส่งเสริมภูมิปัญญาท้องถิ่น การแนะแนวทางการศึกษา การนิเทศการศึกษา เพื่อให้ผู้เรียนได้เรียนรู้ตามที่กำหนดไว้ในจุดมุ่งหมายของการพัฒนาผู้เรียน
2. การมีส่วนร่วมด้านงบประมาณ หมายถึง การมีส่วนร่วมในกระบวนการดำเนินงานเกี่ยวกับงบประมาณ ซึ่งได้แก่ การจัดทำและเสนอของบประมาณ การจัดสรรงบประมาณ การตรวจสอบ ติดตาม ประเมินผล และรายงานผลการใช้เงินและผลการดำเนินงาน การระดมทรัพยากรและการลงทุนเพื่อการศึกษา การบริหารการเงิน บัญชี พัสดุและสินทรัพย์
3. การมีส่วนร่วมด้านงานบริหารบุคคล หมายถึง การมีส่วนร่วมในกระบวนการดำเนินงานเกี่ยวกับงานบริหารบุคคล ซึ่งได้แก่ การวางแผนอัตรากำลังและกำหนดตำแหน่ง การสรรหา และการบรรจุแต่งตั้ง การเสริมสร้างประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน การรักษาระเบียบวินัย การประเมินผลการปฏิบัติงาน
4. การมีส่วนร่วมด้านงานทั่วไป หมายถึง การมีส่วนร่วมในกระบวนการดำเนินงานทั่วไป ได้แก่ งานธุรการ สวัสดิการ การประสานงาน อาคารสถานที่และสิ่งแวดล้อม งานส่งเสริมกิจการนักเรียน ความสัมพันธ์กับชุมชน และงานที่มีได้อยู่ในความรับผิดชอบของงานใดในโรงเรียน

นิยามศัพท์เฉพาะที่ใช้ในการวิจัย

1. การพัฒนารูปแบบการประเมิน หมายถึง กระบวนการสร้าง และการนำรูปแบบการประเมินแบบมีส่วนร่วมที่สร้างขึ้นไปใช้ในการประเมิน และพัฒนาการมีส่วนร่วมของชุมชนในการจัดการศึกษา รวมถึงการประเมินการใช้รูปแบบการประเมินแบบมีส่วนร่วมด้วย ซึ่งกระบวนการต่าง ๆ เหล่านี้ได้ให้ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการจัดการศึกษาของสถานศึกษานั้น ๆ มามีส่วนร่วมในการดำเนินการ
2. รูปแบบการประเมินแบบมีส่วนร่วม สำหรับประเมินและพัฒนาการมีส่วนร่วมของชุมชนในการจัดการศึกษาของสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน หมายถึง แนวคิดและแนวปฏิบัติในการประเมินแบบมีส่วนร่วมสำหรับประเมิน และพัฒนาการมีส่วนร่วมของชุมชนในการจัดการศึกษาของสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ที่สังเคราะห์ได้จากสนามวิจัย ซึ่งประกอบไปด้วย แนวทางการ

เตรียมความพร้อม แนวทางในการวางแผนการประเมิน แนวทางในการเก็บรวบรวมข้อมูล แนวทางในการวิเคราะห์ข้อมูลและสะท้อนกลับ ตลอดจนแนวทางในการนำเสนอผลและนำผลการประเมินไปใช้ ซึ่งจะดำเนินไปตามแต่ความต้องการของผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการจัดการศึกษาของสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน นั้น ๆ

3. การประเมินแบบมีส่วนร่วม หมายถึง การประเมินที่ดำเนินการร่วมกันระหว่างบุคคลภายใน ซึ่งประกอบไปด้วย บุคลากรในสถานศึกษา และผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการจัดการศึกษาของสถานศึกษาโดยเป็นผู้ที่อยู่ในชุมชนของสถานศึกษานั้น กับบุคคลภายนอก ซึ่งได้แก่นักวิชาการ หรือนักประเมินภายนอก ในที่นี้หมายถึงผู้วิจัยที่ทำหน้าที่เป็นผู้ประเมินภายนอก โดยทุกฝ่ายต้องตระหนักในความสำคัญของการประเมินร่วมกัน และมีส่วนร่วมในกระบวนการประเมินทุกขั้นตอน นับตั้งแต่การเตรียมความพร้อม การวางแผนการประเมิน การเก็บรวบรวมข้อมูล การวิเคราะห์และสะท้อนกลับผลการประเมิน การนำเสนอผลและการนำไปใช้ โดยมีเป้าหมายมุ่งเน้นให้เกิดการเรียนรู้ในกระบวนการประเมิน

4. การมีส่วนร่วมของชุมชนในการจัดการศึกษา หมายถึง การที่ชุมชน หรือผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้อง (Stakeholder) ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินการจัดการศึกษา โดยมีส่วนร่วมตั้งแต่ร่วมรับรู้, ร่วมคิด/ร่วมตัดสินใจ/ร่วมวางแผน, ร่วมดำเนินการ, ร่วมประเมินผล, ร่วมปรับปรุง

5. พัฒนาการการมีส่วนร่วม หมายถึง คุณภาพของระดับพฤติกรรมการมีส่วนร่วมของชุมชนในการจัดการศึกษาของสถานศึกษาขั้นพื้นฐานหลังจากได้นำรูปแบบการประเมินแบบมีส่วนร่วมสำหรับประเมินและพัฒนากการมีส่วนร่วมของชุมชนในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานไปใช้แล้วมีการเปลี่ยนแปลงโดยเพิ่มขึ้นจากผลการศึกษาสภาพการมีส่วนร่วมของชุมชนในการจัดการศึกษาในเบื้องต้น ซึ่งสามารถเรียงจากระดับพฤติกรรมการมีส่วนร่วมจากน้อยไปหามากได้ดังนี้ ร่วมรับรู้ ร่วมกิจกรรม, ร่วมคิด/ร่วมตัดสินใจ/ร่วมวางแผน, ร่วมดำเนินการ, ร่วมประเมินผลและปรับปรุง