

บทที่ 2

เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในบทนี้จะศึกษาแนวความคิดเชิงหลักการเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาของชุมชนและผลงานการวิจัยที่เกี่ยวข้อง ดังมีรายละเอียดแต่ละเรื่อง จะนำเสนอเป็นลำดับดังนี้

- 2.1 ความหมายของชุมชนและความสำคัญของชุมชน
- 2.2 การศึกษากับการพัฒนาประเทศ
- 2.3 โรงเรียนกับชุมชน
- 2.4 ชุมชนกับการจัดการศึกษา
- 2.5 นโยบายปฏิรูปการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ
- 2.6 นโยบายจัดการศึกษาของกรมสามัญศึกษา
- 2.7 ทิศทางการจัดการศึกษาของกรมสามัญศึกษา
- 2.8 หลักทฤษฎีการบริหาร
- 2.9 การศึกษากับการมีส่วนร่วมของชุมชน
- 2.10 ปัญหาเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของชุมชน
- 2.11 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

2.1 ความหมายของชุมชนและความสำคัญของชุมชน

ความหมายของชุมชน

ความหมายของคำว่า "ชุมชน" มีผู้ให้ความหมายไว้มากมายด้วยกัน ซึ่งขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายอย่างมีความหมายที่สัมพันธ์กับอาณาบริเวณ อาณาเขต กลุ่มคน การอาศัยอยู่ร่วมกัน และจารีตประเพณี ผู้วิจัยพอจะประมาณความหมายได้ดังนี้

สมศักดิ์ ศรีमानชญ์ (อ้างถึงใน หวน ทัศนีย์, 2528) ได้ให้ความหมายชุมชนหมายถึง กลุ่มคนกลุ่มหนึ่งตั้งภูมิลำเนาอยู่ในอาณาเขตทางภูมิศาสตร์ที่ค่อนข้างแน่นอน และติดต่อกัน

มีส่วนสำคัญของชีวิตทั่ว ๆ ไปอย่างเดียวกัน โดยมองได้จาก กิริยามารยาท ขนบธรรมเนียม ประเพณีและสำเนียงภาษา

Irvin T. Sanders (อ้างถึงใน สุวัฒน์ พุธเมธา, 2524) ได้ให้ความหมาย ชุมชนไว้ว่าหมายถึง กลุ่มคนที่อาศัยอยู่ในอาณาเขตพื้นที่เดียวกัน มีการจัดระบบต่าง ๆ ในชุมชน ทำให้ประชาชนที่อาศัยอยู่ในชุมชนนั้น ๆ มีการติดต่อสัมพันธ์กันได้สะดวกทั่วถึง มีสิ่งอำนวยความสะดวก และบริการต่าง ๆ ร่วมกัน สมาชิกของชุมชนมีความรู้สึกต่อชุมชนร่วมกัน

สุนน อมรวิวัฒน์ (2523) ได้ให้ความหมายของชุมชนไว้ว่า หมายถึง อาณาบริเวณ แห่งหนึ่งที่มีคนจำนวนหนึ่งอาศัยอยู่ร่วมกันเป็นเวลายาวนาน มีความผูกพันต่อสถานที่ มีจารีต ประเพณี มีความคิดเห็นและความเชื่อไปในทางเดียวกัน ใช้สาธารณะสถานและสถาบันต่าง ๆ ร่วมกันสามารถจะร่วมแรงร่วมใจกันทำกิจกรรมอันใดอันหนึ่งได้สำเร็จ

สิปปนนท์ เกตุทัต (2539) ได้ให้ความหมายของชุมชนไว้ว่า หมายถึง กลุ่มคนที่ รวมกันโดยอาจเป็นนิติบุคคล หรือไม่ก็ได้มีวิถีชีวิตเกี่ยวพันกัน มีการติดต่อสื่อสารเกี่ยวข้องกัน อย่างปกติต่อเนื่อง มีวัตถุประสงค์และอุดมคติร่วมกันมีมิตรภาพ และมีความเอื้ออาทรต่อกัน มีการเรียนรู้ร่วมกันอย่างต่อเนื่องในการทำงานเพื่อแก้ปัญหา และหาทางเลือกการพัฒนาที่เหมาะสม มีการจัดองค์กร เพื่อบริหารงานแบ่งบทบาทหน้าที่ระหว่างกรรมการและสมาชิกเพื่อให้ทำงานได้ ลุล่วงตามเป้าหมายของกลุ่ม ชุมชนอาจรวมตัวกันได้ด้วยเงื่อนไขของการอยู่ในพื้นที่ใกล้เคียงกัน มีความสนใจและแก้ปัญหาาร่วมกัน หรือมีวัฒนธรรมความเชื่อ หรือวิถีชีวิตคล้ายคลึงกัน

Ronald L. Warren (อ้างถึงใน สุวัฒน์ พุธเมธา, 2524) ได้ให้ความหมาย ชุมชนไว้ว่าหมายถึง การประสานสัมพันธ์ อำนาจการให้ความสะดวกของหน่วยงาน และระบบ ต่าง ๆ ของสังคม หน่วยงานต่าง ๆ ของสังคมหรือชุมชนกระทำภารกิจหน้าที่ต่าง ๆ มีที่ตั้ง และขอบเขตของชุมชนนั้น ๆ

เมื่อเป็นเช่นนี้ ความหมายของชุมชนจึงสรุปได้ว่า หมายถึง บริเวณที่มีคนหรือประชาชน จำนวนหนึ่งอาศัยอยู่ร่วมกัน และมีการจัดการเกี่ยวกับกิจกรรม และภารกิจต่าง ๆ ของสังคมใน อันที่จะทำให้การดำเนินชีวิตประจำวันของประชาชนสามารถใช้กิจกรรมบริการ และภารกิจต่าง ๆ ที่จำเป็นในการดำเนินชีวิตได้อย่างสะดวกกว้างขวางและทั่วถึง

ความสำคัญของชุมชนต่อโรงเรียน

จากความหมายของชุมชนซึ่งได้นำเสนอมาแล้วนั้น ชุมชนมีบทบาทและความสำคัญต่อโรงเรียนเป็นอันมาก ในฐานะที่โรงเรียนเป็นสถานศึกษา ให้การศึกษาอบรมและให้ผู้สำเร็จการศึกษาออกไปดำรงชีวิตอยู่ในสังคมนั้น ๆ อย่างมีความสุข ไปรับผิดชอบภาระหน้าที่ต่าง ๆ ของชุมชนเพื่อให้ชุมชนมีความเจริญก้าวหน้าและดำเนินงานต่าง ๆ ไปอย่างเรียบร้อย บรรลุจุดหมายตามความต้องการของชุมชนและสังคมส่วนรวมด้วย

ความสำคัญของชุมชนต่อโรงเรียน ได้มีผู้ทรงคุณวุฒิกล่าวไว้ดังนี้

สุวัฒน์ พุทรเมธา (2524) กล่าวถึงความสำคัญของชุมชนต่อโรงเรียนไว้ดังนี้

- 1) ในการกำหนดปรัชญาและจุดหมายของโรงเรียน
- 2) ในการที่โรงเรียนจะพัฒนาหลักสูตร
- 3) ในการที่โรงเรียนจะพัฒนาคนอันเป็นส่วนสำคัญของชุมชนนั้น
- 4) ในการที่โรงเรียนจะพัฒนาปรับปรุงกระสวนชีวิตและความเป็นอยู่ของชุมชน
- 5) ในอันที่โรงเรียนจะพัฒนาปรับปรุงการจัดสิ่งแวดล้อมในโรงเรียน
- 6) ในฐานะที่ชุมชนเป็นแหล่งปฏิบัติชีวิตที่แท้จริงของนักเรียน
- 7) ในการที่โรงเรียนจะใช้แหล่งทรัพยากรของชุมชนให้มีประโยชน์
- 8) ในการที่โรงเรียนจะพัฒนาชุมชนอย่างต่อเนื่องกันไปเพื่อชีวิตที่ดีของนักเรียน

และชุมชน

- 9) ในการที่โรงเรียนจะอนุรักษ์และถ่ายทอดวัฒนธรรม
- 10) ในฐานะที่ชุมชนจะช่วยเหลือสนับสนุนโรงเรียนในด้านต่าง ๆ
- 11) ในฐานะที่ชุมชนเป็นที่ตั้งของหน่วยงานองค์กรและสถาบันต่าง ๆ รวมทั้งโรงเรียน
- 12) ชุมชนมีความสำคัญในการควบคุมและสนับสนุนส่งเสริมโรงเรียน

วิจิตร ศรีสะอ้าน (2539) กล่าวว่า ภาระงานการทัศน์ในการปฏิรูปการศึกษาไทย ในอนาคต ทุกคนในชุมชนมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา โดยชุมชนเป็นผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการประกันคุณภาพ และตรวจสอบความสำเร็จ การจัดการศึกษาจึงจะบรรลุตามเป้าหมาย

สิปปนนท์ เกตุทัต (2539) กล่าวว่า วิทยาลัยต้องปฏิรูปบทบาทหน้าที่ความรับผิดชอบของตนเกี่ยวกับการศึกษา ความตื่นตัวของชุมชนเป็นเงื่อนไขหลักของการผลักดันให้เกิดการปฏิรูปการศึกษาที่เป็นจริงได้

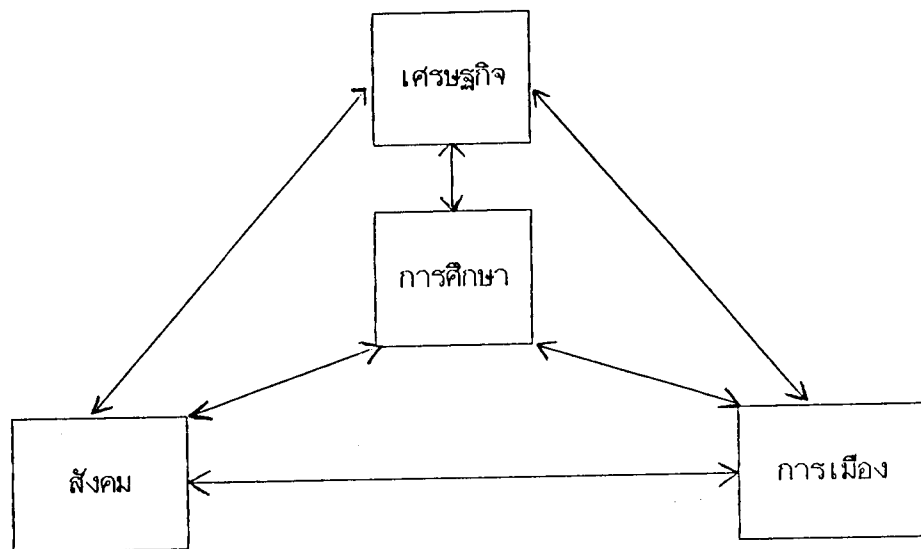
จากแนวความคิดข้างต้น โรงเรียนเป็นสถาบันของชุมชนมีหน้าที่สำคัญทางการให้การ
ศึกษาผู้ที่เข้าในโรงเรียนคือ สมาชิกหรือประชาชนในชุมชนนั้น ๆ โดยสมาชิกเหล่านั้นมุ่งหวังเป็น
สมาชิกที่ดีของชุมชน เมื่อใดโรงเรียนไม่ได้ทำหน้าที่ให้ถูกต้องเหมาะสมตามที่ควรจะเป็น ชุมชน
ก็จะไม่ส่งสมาชิกเข้าเรียน และไม่สนับสนุนช่วยเหลือโรงเรียน โรงเรียนไม่สามารถดำเนินงาน
ไปได้ ถ้าโรงเรียนกับชุมชนขัดแย้งกันมาก ไม่อาจทำความเข้าใจกันได้ ชุมชนอาจประท้วง
ให้ปรับปรุงเปลี่ยนแปลงบุคลากร และการบริหารงาน ถ้าโรงเรียนดำเนินงานไปด้วยดีถูกต้อง
เหมาะสมตามความต้องการของชุมชน ชุมชนสามารถจะให้ความร่วมมือสนับสนุนส่งเสริมได้เป็น
อย่างดี

ความสำคัญของชุมชนต่อโรงเรียนดังกล่าว มีความสำคัญและจำเป็นอย่างยิ่งที่โรงเรียน
จะต้องนำมาพิจารณาในการปฏิบัติหน้าที่ของโรงเรียน เพื่อความเจริญก้าวหน้าของโรงเรียนและ
ชุมชน ตลอดจนเพื่อชีวิตที่ดีของผู้สำเร็จการศึกษาจากโรงเรียน

2.2 การศึกษากับการพัฒนาประเทศ

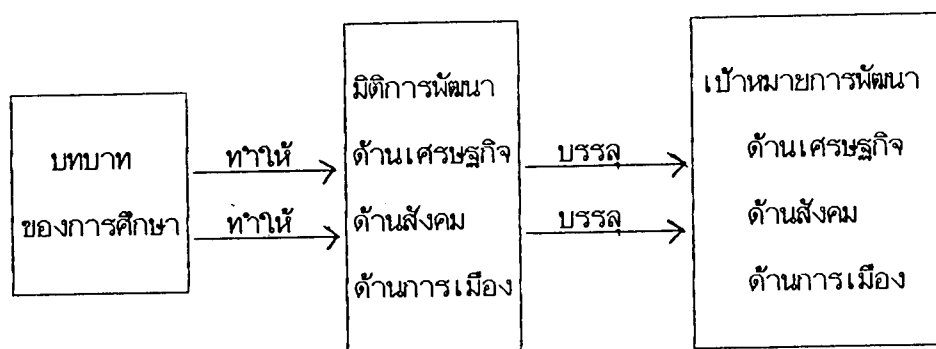
วิโรจน์ สารรัตนะ (2532) ได้กล่าวถึง ความสำคัญของการจัดการศึกษาไว้ว่า
การพัฒนาประเทศต้องอาศัยปัจจัยหลายประการ และปัจจัยที่สำคัญยิ่งคือ ทรัพยากรมนุษย์
(Human Resource) ถึงกับมีคำกล่าวว่า ถ้าประเทศใดไม่สามารถพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ได้
ก็จะไม่สามารถพัฒนาอย่างอื่นได้มากนัก ไม่ว่าจะเป็นด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง และ
เป็นที่ยอมรับเช่นกันว่า เครื่องมือสำคัญยิ่งที่จะทำให้ทรัพยากรมนุษย์เป็นทรัพยากรที่มีคุณค่าต่อการ
พัฒนา คือ การศึกษา

ดังนั้น บทบาทของการศึกษาเพื่อการพัฒนาประเทศก็คือ เป็นการศึกษาที่มุ่งก่อให้เกิดการ
เปลี่ยนแปลงในมิติการพัฒนาด้านต่าง ๆ ของประเทศทั้งสามด้านคือ เศรษฐกิจ สังคม และ
การเมือง ซึ่งการศึกษามีบทบาทและความสัมพันธ์กับมิติการพัฒนาประเทศดังแผนภูมิที่ 1



แผนภูมิที่ 1 ความสัมพันธ์ของการศึกษากับมิติพัฒนาประเทศ

โดยการศึกษาที่มีบทบาทที่จะทำให้เกิดการพัฒนาประเทศด้านต่าง ๆ บรรลุเป้าหมายได้ตามความสัมพันธ์ ดังแผนภูมิที่ 2



แผนภูมิที่ 2 ความสัมพันธ์บทบาทของการศึกษากับมิติพัฒนาประเทศ

โกวิท วรพิพัฒน์ (2539) ได้กล่าวถึงความสำคัญของการศึกษาไว้ว่า การศึกษาเพื่อสร้าง (Empowering Education) การพัฒนาองค์กรหรือสังคม ประเทศเราต้องพัฒนาให้เป็นองค์กร หรือสังคมแห่งการเรียนรู้ เราต้องพัฒนาบุคคลให้เป็นบุคคลแห่งการเรียนรู้ การศึกษาเพื่อสร้าง คือ การศึกษาที่ตอบสนองต่อการพัฒนาคุณภาพชีวิตคนในประเทศ ในโลก สร้างสังคม

สังคมแห่งการเรียนรู้ สร้างค่านิยมแนวทางแบบประชาธิปไตย การศึกษาเพื่อสร้างทำให้คนเป็น
ผู้นำแล้วไปสร้างผู้นำ เป็นการศึกษาเพื่อการสร้าง ไม่ใช่การศึกษาเพื่อมารับรู้ ถ้าเรามีองค์
ประกอบต่าง ๆ ครบถ้วน ประเทศก็จะเป็นองค์กรที่พัฒนาอยู่เสมอได้ด้วยตนเอง และเป็นองค์กร
แห่งความเป็นเลิศ

สรุปได้ว่า กระบวนการศึกษาเป็นกระบวนการที่ขับเคลื่อนไปช้า ๆ แต่มีผลกระทบอย่าง
รุนแรงต่อการเปลี่ยนแปลงของประเทศ ทั้งด้านสังคม เศรษฐกิจ และการเมือง ซึ่งจะเป็น
ผลกระทบจากคุณภาพของคนนั่นเอง

2.3 โรงเรียนกับชุมชน

มีผู้กล่าวถึงโรงเรียนกับชุมชนไว้มากมายด้วยกัน ซึ่งอาจกล่าวได้ว่าเป็นปรัชญา หรือ
แนวคิดก็ได้ พอประมวลได้ดังต่อไปนี้

- 1) โรงเรียนเป็นของชุมชนโดยชุมชนและเพื่อชุมชน
- 2) โรงเรียนเป็นส่วนหนึ่งของชุมชน
- 3) โรงเรียน : องค์กรในการเปลี่ยนแปลงและพัฒนาชุมชน
- 4) โรงเรียนเป็นองค์กรและตัวกลางสำคัญในการเปลี่ยนแปลงชุมชน
- 5) โรงเรียนคือ แหล่งวิทยากร และวิทยาการของชุมชน
- 6) โรงเรียนคือ แหล่งอบรมคนให้ชุมชน
- 7) ความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนกับชุมชน เป็นสิ่งสำคัญที่จะทำให้โรงเรียนตอบสนอง

ความต้องการของชุมชน และมีส่วนช่วยในการพัฒนาชุมชน

- 8) โรงเรียนจะทำหน้าที่คัดเลือกและให้ความรู้รวมทั้งสร้างบุคลิกภาพของผู้เรียนเป็นไป
ตามที่ชุมชนต้องการ

- 9) โรงเรียนมิใช่แต่เพียงรักษาและสืบทอดของเก่าเท่านั้น แต่ยังต้องเผยแพร่ความรู้
ใหม่ ข้อมูลที่ถูกต้องแก่ชุมชนอีกด้วย

- 10) เนื่องจากโรงเรียนเป็นชุมชน ดังนั้นโรงเรียนจึงควรมีส่วนร่วมในการพัฒนาชุมชน
อย่างแข็งขันและเป็นจริงเป็นจัง

11) โรงเรียนตั้งขึ้นเพื่อชุมชน ชุมชนจึงควรมีส่วนกำหนดเป้าหมาย นโยบาย และมี

ส่วนในการกำหนดทิศทางของโรงเรียน ในรูปแบบต่าง ๆ กัน (หวน พิณพันธ์, 2528)

โรงเรียนกับชุมชนย่อมเกี่ยวข้อ และสัมพันธ์กันอย่างมาก เพราะโรงเรียนเป็นของชุมชนโดยชุมชน และเพื่อชุมชน นอกจากนั้นโรงเรียนยังเป็นส่วนหนึ่งของชุมชน เป็นแหล่งวิทยาการและวิทยาการของชุมชนเป็นองค์กรและตัวกลางที่สำคัญในการเปลี่ยนแปลงชุมชน เมื่อเป็นเช่นนี้ชุมชนจึงควรมีส่วนกำหนดเป้าหมาย นโยบาย และมีส่วนในการกำหนดทิศทางของโรงเรียนด้วย

2.4 ชุมชนกับการจัดการศึกษา

การบริหารจัดการศึกษาของไทยในระยะที่ผ่านมา ส่วนใหญ่รัฐเป็นผู้ผูกขาดเสียเอง ถึงแม้ว่าในปัจจุบันนโยบาย และบทบาทของรัฐเริ่มเปลี่ยนแปลงไป โดยมุ่งให้ส่วนต่าง ๆ ของสังคมเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษามากยิ่งขึ้น ด้วยการระดมทรัพยากรและสรรพกำลังทั้งมวลในสังคม เพื่อจัดการศึกษาให้กว้างขวาง และทั่วถึงทุกหมู่เหล่า ส่งผลให้บทบาทหน้าที่ของหน่วยงานทางการศึกษาต่าง ๆ เปลี่ยนแปลงไปบ้างแล้ว อย่างไรก็ตามระบบการบริหารการศึกษาที่รวมศูนย์อำนาจยังไม่มีการปรับเปลี่ยนให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงนั้น รวมทั้งกฎ ระเบียบ ข้อบังคับ และขั้นตอนการปฏิบัติงานต่าง ๆ ของทางราชการก็ยังไม่เอื้อให้การบริหาร การตัดสินใจสามารถดำเนินการได้อย่างรวดเร็วเต็มประสิทธิภาพ (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, 2539)

การจัดการศึกษาในลักษณะของการรวมศูนย์อำนาจอยู่ส่วนกลางทำให้การตัดสินใจในทุกลักษณะทั้งในด้านการบริหารวิชาการ การบริหารงานบุคคล การบริหารงบประมาณเกิดความล่าช้า นอกจากนี้การที่ประชาชนหรือองค์กรประชาชนยังไม่มีโอกาสเข้าร่วมในกระบวนการตัดสินใจทำให้การดำเนินการจัดการศึกษาไม่สามารถสนองตอบความต้องการของชุมชนได้อย่างแท้จริง (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, 2539)

อุดมการณ์ในการจัดการศึกษานั้น การศึกษาจะต้องมีบทบาทในการสร้างคนสร้างครอบครัว ให้มีความสุข สร้างชุมชนให้เข้มแข็ง สร้างสังคมให้สันติ และสร้างสิ่งแวดล้อมให้ยั่งยืน (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, 2538)

ดังนั้นหากการศึกษาไม่สามารถตอบสนองความต้องการของสังคมและชุมชนได้แล้วก็ถือว่า การจัดการศึกษานั้นล้มเหลวโดยสิ้นเชิง ซึ่งการที่จะจัดการศึกษาให้ได้ผลดีในลักษณะดังกล่าวนี้ น่าจะต้องอาศัยความร่วมมืออย่างมุ่งมั่น และจริงใจจากชุมชนในเรื่องการส่งเสริมให้โรงเรียน มัธยมศึกษาเป็นโรงเรียนชุมชนนั้น ซึ่งในสภาพทางปฏิบัติ พบว่า ในระดับภาพรวมยังไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร โรงเรียนโดยทั่วไปมีลักษณะคล้ายคลึงกันกับโรงเรียนในสังกัดอื่น ๆ ของรัฐ โดยในความรู้สึกของชุมชนหรือประชาชนแล้วรู้สึกว่า เป็นสถานที่ราชการ เป็นสิ่งแปลกปลอมที่ ทางราชการไปจัดตั้งไว้ในชุมชน ประชาชนหรือชุมชนยังไม่รู้สึกเป็นเจ้าของ หรือมีบทบาทร่วมในการบริหาร การจัดการศึกษาของโรงเรียนเท่าที่ควร ทั้งนี้อาจเป็นเพราะระบบการบริหารงาน ของโรงเรียนยังไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม อีกทั้งรูปแบบหรือแนวทางการให้ ประชาชนเข้าไปมีบทบาทร่วมในการบริหารและการจัดการนั้น ยังไม่ได้รับการวิเคราะห์และ สังเคราะห์ เพื่อให้เห็นแนวทางที่เป็นรูปแบบธรรมชาติชัดเจน ซึ่งจากการวางแผนการกำหนด นโยบาย และยุทธศาสตร์ในการพัฒนาการศึกษาในช่วงแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติระยะที่ 8 (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, 2538) ได้กำหนดนโยบาย 5 : ปฏิรูประบบการ บริหารและการจัดการศึกษา โดยกำหนดยุทธศาสตร์ 1 : กระจายอำนาจการบริหารและการจัด การศึกษาที่หลากหลาย มีคุณภาพสอดคล้องกับความต้องการของบุคคลชุมชนและท้องถิ่นอย่างจริงจัง

2.5 นโยบายปฏิรูปการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ

กระทรวงศึกษาธิการได้กำหนดนโยบายปฏิรูปการศึกษารวม 4 ด้าน และได้กำหนดลักษณะ หรือคุณสมบัติของโรงเรียนที่ได้มาตรฐานหรือที่เรียกว่า โรงเรียนในอุดมคติหรือโรงเรียนฝันไว้ 10 ประการ ดังต่อไปนี้

- 1) ผู้บริหารโรงเรียน ครูใหญ่ อาจารย์ใหญ่ ผู้อำนวยการโรงเรียน มีจิตสำนึกในการที่จะพัฒนาปรับปรุงเปลี่ยนแปลง และยกระดับมาตรฐานการศึกษาให้เป็นที่ยอมรับของสังคม ผู้บริหารควรมีเวลาอยู่ประจำสถานศึกษาเพื่อดูแลการปฏิบัติงานภายในให้เป็นไปด้วยความเรียบร้อย
- 2) มีบรรยากาศและสิ่งแวดล้อมของโรงเรียนที่เอื้อต่อการเรียนการสอน เพื่อให้ นักเรียนเรียนอย่างมีความสุข มุ่งเน้นการเรียนการสอนตามธรรมชาติ โดยให้นักเรียนได้ฝึกปฏิบัติจริงและปลูกฝังเรื่องความสะอาด ความมีวินัย เอื้อเฟื้อเผื่อแผ่ มีความรักสามัคคี รวมทั้งการจัด ให้โรงเรียนมีความร่มรื่น มีต้นไม้แหล่งน้ำ บ่อน้ำ ไร่นาและไร่ผลไม้

3) เป็นโรงเรียนที่มีความพร้อม มีแผนผังเต็มรูปแบบ มีห้องเรียน มีห้องสมุด มีห้องคอมพิวเตอร์ ห้องทดลอง ห้องปฏิบัติการ ตลอดจนสนามกีฬาครบครัน โดยให้เหมาะสมกับสภาพท้องถิ่น

4) มีอุปกรณ์การเรียนการสอนครบครัน โดยจัดซื้อในราคาท้องตลาดที่เป็นธรรมทั้งให้เหมาะสมกับการใช้ให้เกิดประโยชน์สูงสุด

5) มีบุคลากร ครูผู้สอนครบตามเกณฑ์ หากขาดแคลนครูควรให้ครูเกษียณอายุหรือภูมิปัญญาท้องถิ่น ตลอดจนผู้ทรงคุณวุฒิมาช่วยสอน และหรือให้มีระบบการศึกษาทางไกลผ่านดาวเทียม

6) องค์กรท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา ไม่ว่าจะเป็นทางวิชาการหรือด้านบริหาร เช่น กำหนดหลักสูตร ให้สอดคล้องกับความต้องการของท้องถิ่น ได้แก่ การสอนภาษาอังกฤษตั้งแต่ระดับประถมศึกษา การสอนวิชาชีพการเกษตร การก่อสร้าง การไฟฟ้า เป็นต้น

7) มีการเก็บค่าเล่าเรียน และค่าธรรมเนียมการศึกษา เพื่อพัฒนาโรงเรียนหรือสถานศึกษา และจัดอุปกรณ์การเรียนการสอนให้ครบครัน ทั้งนี้หักเงินค่าเล่าเรียนสำหรับนักเรียนที่ยากจนจ่ายค่าตอบแทนให้นักเรียนในการพัฒนาหรือฝึกปฏิบัติ ฝึกอาชีพที่เกิดรายได้และเป็นประโยชน์แก่โรงเรียน เช่น การปลูกพืชผักสวนครัว การเลี้ยงไก่ และการเลี้ยงปลา เป็นต้น

8) มีการส่งเสริมให้กลุ่มบุคคลหรือชุมชนร่วมในการแสวงหาทรัพยากรเพื่อสนับสนุนการบริหาร การจัดการของสถานศึกษา การจัดสวัสดิการให้กับครู เช่น การจัดที่พัก ค่าตอบแทนค่าส้วมเวลา ค่าสอนพิเศษ ค่าฝึกอบรม ตลอดจนการแก้ไขปัญหาด้านหนี้สินของครู

9) มีการวัดและประเมินผลทางการศึกษา โดยมุ่งเน้นผลผลิตคือ คุณภาพของนักเรียนตามที่กำหนดไว้ในหลักสูตร

10) เป็นโรงเรียนที่ผู้นำท้องถิ่น และผู้ปกครองทุกระดับ ทุกประเภทยอมรับว่าเป็นโรงเรียนที่มีคุณภาพและมาตรฐาน

จะเห็นได้ว่า กระทรวงศึกษาธิการได้กำหนดการปฏิรูป 4 ด้านได้แก่ 1) ด้านปฏิรูปโรงเรียนและสถานศึกษา 2) ปฏิรูปหลักสูตรและการเรียนการสอน 3) ปฏิรูปครูและบุคลากรทางการศึกษา 4) ปฏิรูประบบการบริหารการศึกษา เพื่อพัฒนาการศึกษาของประเทศไทยสู่ความเป็นเลิศภายใน พ.ศ. 2550 ซึ่งกระทรวงศึกษาธิการได้เสนอรายละเอียดของนโยบายการปฏิรูปการศึกษาไว้โดยได้แจกแจงออกมาในรูปของบัญญัติ 10 ประการ เพื่อให้เป็นรูปธรรมชัดเจน

และเป็นการง่ายต่อการปฏิบัติของโรงเรียนและสถานศึกษาที่เกี่ยวข้องในสังกัด โดยเฉพาะอย่างยิ่งในบัญญัติข้อที่ 6 ที่ระบุว่า องค์การท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา ไม่ว่าจะเป็นด้านวิชาการ ในการแสวงหาทรัพยากร เพื่อสนับสนุนการบริหารการศึกษา การจัดการของสถานศึกษา การจัดสวัสดิการให้กับครู และบัญญัติข้อที่ 10 ที่ระบุว่า เป็นโรงเรียนที่ผู้นำท้องถิ่น และผู้ปกครองทุกระดับทุกประเภทยอมรับว่าเป็นโรงเรียนที่มีคุณภาพมาตรฐาน (กระทรวงศึกษาธิการ, 2539) ซึ่งจะเห็นได้ว่า นโยบายนี้เน้นให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาอย่างแท้จริงและเป็นรูปธรรม

นโยบายที่เน้นความสำคัญของชุมชน มีส่วนในการจัดการศึกษาเพื่อสนองตอบความต้องการของชุมชนและสังคมดังกล่าว จึงเป็นสิ่งจำเป็นที่หน่วยปฏิบัติได้แก่ โรงเรียนและสถานศึกษาต่าง ๆ รับนโยบายและดำเนินการอย่างจริงจังต่อไป

2.6 นโยบายจัดการศึกษาของกรมสามัญศึกษา

กรมสามัญศึกษาได้กำหนดนโยบาย ทิศทางในการจัดการศึกษามีสาระสำคัญดังนี้ กรมสามัญศึกษา (2539) ได้กำหนดแนวทางการจัดการศึกษาระดับมัธยมศึกษาตามแผนพัฒนาการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรมระยะที่ 8 (พ.ศ. 2540-2544) โดยกำหนดเป็นนโยบาย 10 ประการดังนี้

1) การศึกษาขั้นพื้นฐาน เร่งขยายและกระจายโอกาสทางการศึกษาระดับมัธยมศึกษา ให้ครอบคลุมทั้งเยาวชนทั่วไป เยาวชนที่ด้อยโอกาส และเยาวชนพิการ ทั้งในเขตเมืองและชนบทรวมทั้งปรับปรุงและพัฒนามาตรฐานการศึกษาของโรงเรียนให้ใกล้เคียง และให้ชุมชน เอกชน มูลนิธิ หน่วยงาน ฯลฯ มีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาของโรงเรียน

2) การศึกษาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีโดยการปฏิบัติ สนับสนุนและส่งเสริมให้นักเรียน ได้เรียนรู้วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีโดยการปฏิบัติ ประดิษฐ์คิดค้นที่เหมาะสมสอดคล้องกับชีวิตประจำวัน ภูมิปัญญาและเทคโนโลยีท้องถิ่น และแนวทางการพัฒนากำลังคนของประเทศควบคู่ไปกับการสร้างจิตสำนึกในการอนุรักษ์ และพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

3) การพัฒนากระบวนการเรียนการสอน เร่งพัฒนากระบวนการจัดประสบการณ์ การเรียนรู้ด้วยรูปแบบ วิธีการ เนื้อหา และเทคโนโลยีที่หลากหลายเหมาะสมกับการเปลี่ยนแปลงของสังคมและสอดคล้องกับแนวทางการพัฒนาประเทศ

4) การศึกษาเพื่ออาชีพ เร่งพัฒนาการศึกษาด้านอาชีพทั้งในด้านความรู้ ทักษะ ความสามารถ เจตคติ วิสัยทัศน์ และคุณลักษณะที่จำเป็นต่อการประกอบอาชีพให้เหมาะสมสอดคล้องกับความต้องการของผู้เรียน ท้องถิ่นและของประเทศโดยเน้นให้มีการเรียนรู้ควบคู่กับการปฏิบัติ และการประกอบอาชีพเพื่อหารายได้ระหว่างการเรียน

5) การพัฒนาสุขภาพและพลานามัย ส่งเสริม และพัฒนาการกีฬาให้มีมาตรฐานสูงขึ้น ให้บรรยากาศกิจกรรมการกีฬา กิจกรรมส่งเสริมสุขภาพพลานามัย กิจกรรมด้านศาสนา และบรรยากาศการเรียนรู้ด้านสุขภาพพลานามัยในโรงเรียนเป็นส่วนสำคัญในการพัฒนาร่างกาย สุขภาพจิต บุคลิกภาพ พัฒนาลักษณะนิสัยและเสริมสร้างภูมิคุ้มกันทางความคิดของนักเรียน และประชาชนในท้องถิ่น

6) การพัฒนาศิลปวัฒนธรรม ส่งเสริมและพัฒนาศิลปวัฒนธรรมและเอกลักษณ์ไทยทั้งในด้านการใช้ภาษาไทย การแสดงออกซึ่งศิลปวัฒนธรรมไทย การจัดอาคารสถานที่และสิ่งแวดล้อมที่ส่งเสริมเอกลักษณ์ไทยและท้องถิ่น รวมทั้งการเสริมสร้างความรู้ และจิตสำนึกในการอนุรักษ์ ฟื้นฟูและพัฒนาศิลปวัฒนธรรมไทยให้คงอยู่ตลอดไป

7) การศึกษาเพื่อพัฒนาประชาธิปไตย พัฒนาระบบการจัดกิจกรรม การเรียนรู้ และบรรยากาศในโรงเรียนที่เสริมสร้างความรู้ ความเข้าใจ ลักษณะนิสัยและพฤติกรรมประชาธิปไตยในชีวิตประจำวันแก่นักเรียน

8) เครือข่ายการเรียนรู้ ส่งเสริมให้โรงเรียนประสานความร่วมมือกับชุมชน ท้องถิ่น เอกชน หน่วยงาน ฯลฯ ในการจัดประสบการณ์การเรียนรู้ และการพัฒนาคุณภาพชีวิตในด้านต่าง ๆ ให้กับนักเรียนและประชาชน

9) การพัฒนาครูและบุคลากรทางการศึกษา เร่งพัฒนาความรู้ ความสามารถ เจตคติ และบทบาทของครู ผู้บริหาร ศึกษานิเทศก์ และบุคลากรอื่น ๆ ให้เหมาะสมกับการปฏิบัติงานตามหน้าที่ด้วยรูปแบบ เนื้อหา วิธีการ และเทคโนโลยีที่ทันสมัยและจูงใจให้เข้ากับการพัฒนา ส่งเสริมให้ได้รับสวัสดิการที่เหมาะสม รวมทั้งพัฒนาวิธีการคัดสรรหาผู้บริหารและศึกษานิเทศก์ ให้มีความเหมาะสมยิ่งขึ้น

10) การพัฒนาการบริหารและการจัดการศึกษา ปรับปรุงและพัฒนาการบริหารจัดการทั้งในด้านรูปแบบ วิธีการ วิทยาการ เทคโนโลยี ข้อมูลสารสนเทศ รวมทั้งส่งเสริมการกระจายความรับผิดชอบในการจัดการศึกษาไปสู่หน่วยงานระดับต่าง ๆ และชุมชน

เกี่ยวกับด้านคุณภาพนั้น กรมสามัญศึกษาให้มีการดำเนินการดังต่อไปนี้

1) ด้านการศึกษาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี จะสนับสนุนให้โรงเรียนที่มุ่งเน้นพัฒนา
นักเรียนในด้านนี้ ได้พัฒนานักเรียนเป็นพิเศษ สนับสนุนให้นักเรียนเรียนรู้โดยการปฏิบัติให้มากขึ้น
รวมทั้งจัดสื่อและอุปกรณ์ที่ทันสมัยให้พอเพียงและให้นักเรียนได้เรียนคอมพิวเตอร์อย่างทั่วถึง

2) ด้านการปรับปรุงกระบวนการเรียนการสอน จะมุ่งสนับสนุนให้โรงเรียนจัดการเรียน
การสอนที่เน้นให้นักเรียนเป็นศูนย์กลางของการเรียน โดยจัดประสบการณ์การเรียนรู้ที่ส่งเสริมการ
วิเคราะห์ กระบวนการกลุ่ม และพัฒนาความรับผิดชอบ ความอดทน ความซื่อสัตย์ ให้นักเรียนรู้
คู่ไปกับการปฏิบัติ และประกอบอาชีพระหว่างเรียนอย่างครบวงจร ให้มีการพัฒนาสื่อช่วยสอน การ
จัดการศึกษาโดยสื่อทางไกล พัฒนาการเรียนรู้ด้านภาษาอังกฤษ และภาษาต่างประเทศอื่น ๆ
ที่จำเป็น การจัดบรรยากาศให้ทุกพื้นที่ในโรงเรียนเป็นแหล่งเรียนรู้ด้วยตนเอง รวมทั้งการ
ปรับปรุงพัฒนาการแนะแนวการศึกษา พัฒนาสหกรณ์โรงเรียนที่เน้นให้การศึกษาแบบการมีส่วนร่วม

3) ด้านการผลิตและพัฒนาครู จะสนับสนุนให้มีการพัฒนาครู ผู้บริหาร ศึกษานิเทศก์
และบุคลากรอื่น ๆ ในเรื่องวิทยาการที่ทันสมัยที่จะนำมาใช้ในการปฏิบัติงาน โดยเน้นการพัฒนาครู
ในเรื่องการจัดการเรียนการสอนที่เน้นนักเรียนเป็นศูนย์กลาง ส่งเสริมการพัฒนาครูตามโครงการ
คุรุทายาท และส่งเสริมสวัสดิการของครูในด้านต่าง ๆ อย่างทั่วถึง

4) ด้านการศึกษาเพื่อพัฒนาประชาธิปไตย จะส่งเสริมให้โรงเรียนจัดประสบการณ์
การเรียนรู้ที่เน้นกระบวนการกลุ่ม วัฒนธรรมกลุ่ม ส่งเสริมการจัดบรรยากาศประชาธิปไตย
รวมทั้งจัดกิจกรรมชมรม ชุมนุมเอกชน นักวิชาการ ผู้ทรงคุณวุฒิ ผู้นำท้องถิ่น ภูมิปัญญาท้องถิ่น
ให้มีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาในรูปแบบของคณะกรรมการเป็นวิทยากร เป็นสถานที่ฝึกอบรมนักเรียน
นอกจากนั้นจะสนับสนุนให้โรงเรียนจัดบริการความรู้ด้านวิชาการ ข่าวสาร ข้อมูล และการ
พัฒนาคุณภาพชีวิตด้านอื่น ๆ แก่ประชาชนในท้องถิ่น

5) ด้านการส่งเสริมศิลปวัฒนธรรม และเอกลักษณ์ไทย จะส่งเสริมให้โรงเรียนจัด
ประสบการณ์ส่งเสริมการเรียนรู้ที่เน้นการใช้ภาษาไทยอย่างเหมาะสมถูกต้อง การฟื้นฟูวัฒนธรรมไทย
ในชีวิตประจำวันในเรื่องการกราบไหว้ การเคารพผู้อาวุโส การมอบน้อมถ่อมตน การ
ประณีตประณีต และการช่วยเหลือซึ่งกันและกัน รวมทั้งการส่งเสริม การศึกษาศิลปวัฒนธรรม
ภูมิปัญญาท้องถิ่น โดยจัดทำเป็นหลักสูตรท้องถิ่นและรูปแบบอื่น ๆ

6) ด้านการพัฒนาสุขภาพและพละนาถัย จะส่งเสริมให้โรงเรียนได้พัฒนาด้านการกีฬาและพัฒนาอาคารสถานที่ สิ่งแวดล้อมให้สะอาด ร่มรื่น สวยงามเพื่อพัฒนาสุขภาพกายและจิตใจปลูกฝังนิสัยรักออกกำลังกายของนักเรียน รวมทั้งการเผยแพร่ข่าวสารข้อมูล ความรู้ ที่มุ่งเน้นการสร้างภูมิคุ้มกันทางความคิด ป้องกันสารเสพติด และโรคเอดส์ให้กับนักเรียน

ส่วนนโยบายด้านการบริหาร และการกระจายอำนาจจะมุ่งเน้นการพัฒนาระบบการตรวจสอบติดตามประเมินผลและรายงานผล โดยเฉพาะการประเมินผลและการรายงานผลด้านคุณภาพส่งเสริมการกระจายอำนาจ โดยจัดให้มีคณะกรรมการมัธยมศึกษาทั้งระดับชาติ ระดับจังหวัด และระดับโรงเรียน

2.7 ทิศทางการจัดการศึกษาของกรมสามัญศึกษา

กรมสามัญศึกษา (2532) ได้ประกาศกรมสามัญศึกษาเรื่องทิศทางการจัดการศึกษาโดยเสนอเป็นความเชื่อ 4 ประการคือ

- 1) นักเรียนเป็นหัวใจของการจัดการศึกษา มุ่งจัดการศึกษาที่สนองความต้องการของนักเรียน ยึดมั่นเป็นศูนย์กลาง เน้นให้คิดเป็น ทำเป็น และแก้ปัญหาได้
- 2) บรรยากาศและสิ่งแวดล้อมที่ดีในโรงเรียนมีส่วนสำคัญในการเสริมสร้างความคิด จิตใจ และคุณธรรมที่พึงประสงค์ให้เกิดในตัวของนักเรียน จัดในลักษณะของครูที่พูดไม่ได้ให้เพียงพอ
- 3) โรงเรียนที่ดีต้องไม่แปลกแยกจากชุมชน โรงเรียนจะต้องมีส่วนร่วมในการพัฒนา ร่วมคิด ร่วมแก้ปัญหาของชุมชนด้วย โรงเรียนเป็นทรัพยากรของชุมชน การเรียนการสอนในหลายเรื่อง ควรใช้สถานที่ในชุมชน และในหลายกรณีควรให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการเรียนการสอน และการพัฒนาโรงเรียนด้วย
- 4) การร่วมคิด ร่วมปรึกษา และร่วมกันทำมาสู่ความสำเร็จของการบริหารและจัดการศึกษาของโรงเรียน มีการนิเทศติดตามผลการปฏิบัติงานอย่างจริงจังและต่อเนื่องจะส่งผลให้โรงเรียนมีการพัฒนาอย่างเป็นรูปธรรม

2.8 หลักทฤษฎีการบริหาร

2.8.1 กระบวนการบริหาร กระบวนการบริหารที่ได้รับการนำมาประยุกต์ใช้มากที่สุด คือ การบริหารตามแนวคิดของ Gurick (อ้างถึงใน สมพงษ์ เกษมสิน, 2521) ซึ่งกำหนดไว้ 7 ขั้นตอนคือ

1) Planning การวางแผน ต้องอาศัยปัจจัยสำคัญที่ควรพิจารณาหลายประการ ได้แก่ เหตุผลความจำเป็น ข้อมูลที่เกี่ยวข้องปัจจัยในการบริหาร (4 MS) และระยะเวลาโดยมีขั้นตอนหลัก ๆ ในการวางแผนดังนี้

- กำหนดสภาพปัจจุบันและปัญหา
- กำหนดวัตถุประสงค์และเป้าหมายของแผน
- รวบรวมข้อเท็จจริงที่เกี่ยวข้อง
- ดำเนินการวางแผนโดยพิจารณาถึงคำถามต่าง ๆ คือ จะต้องทำอะไร (What) ทำอย่างไร (How) ให้ใครทำ (Who) ทำที่ไหน (Where) และทำเมื่อใด (When)
- การเสนอขออนุมัติแผน

2) Organizing การจัดรูปรงาน คือ การแบ่งและมอบหมายอำนาจหน้าที่ในการดำเนินงานออกเป็นส่วน ๆ พร้อมทั้งกำหนดความสัมพันธ์หน้าที่การงานต่าง ๆ ไว้และกำหนดสายการบังคับบัญชาไว้ด้วย

โดยทั่วไปแล้วการแบ่งหน่วยงานในองค์กรนิยมแบ่งเป็น 2 ส่วนคือ หน่วยงานหลัก (Line) ได้แก่ หน่วยงานที่ปฏิบัติงานโดยตรง และหน่วยงานย่อย (Staff)

3) Staffing การบริหารงานบุคคล เป็นการดำเนินการเกี่ยวกับบุคคลในองค์กร คือ การสรรหาบุคคล การบรรจุแต่งตั้ง การพัฒนา การประเมินผล การปฏิบัติงานไปจนถึงการให้พ้นจากงาน ซึ่งกระบวนการในการบริหารบุคคล ประกอบด้วยงานต่าง ๆ ดังนี้

- การวางแผนนโยบาย ออกกฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับเกี่ยวกับบุคคลภายในองค์กร
- การวางแผนกำลังคน
- การกำหนดตำแหน่ง
- การกำหนดเงินเดือน
- การสรรหาบุคคล

- การบรรจุแต่งตั้ง
- การจัดทำทะเบียนประวัติ
- การพัฒนาบุคคล
- การประเมินผลการปฏิบัติงานและพิจารณาความดีความชอบ
- วินัยและการดำเนินการทางวินัย
- สวัสดิการและประโยชน์เกื้อกูล
- การให้ออกจากงานและบำเหน็จบำนาญ

4) Directing การอำนวยการ คือ การกำหนด สั่งการ ขี้่งงานให้แก่งผู้ได้ บังคับบัญชาปฏิบัติเพื่อให้การดำเนินงานขององค์การบรรลุเป้าหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่ง ต้องอาศัยความรู้ ความสามารถของผู้บริหารหลายด้าน ได้แก่

- การตัดสินใจหรือการวินิจฉัยสั่งการ (Decision Making)
- การสั่งงาน (Order)
- การสอนหรือแนะนำ ตรวจสอบดูแล (Guiding and Supervising)
- การจูงใจ (Motivation)
- ภาวะผู้นำ (Leadership)
- มนุษยสัมพันธ์ (Human Relation)
- การจัดระบบการติดต่อสื่อสาร (Communication)
- การมอบอำนาจหน้าที่ (Delegation of Authority)

5) Co-ordinating การประสานงาน คือ การประสานเกี่ยวกับเรื่องต่าง ๆ คือ การจัดงานสอดคล้องไม่ขัดแย้งกันเกี่ยวกับความช่วยเหลือ เทคนิคการบริหารและการติดต่อ ประสานงาน

6) Reporting การรายงาน โดยสรุปและรายงานผลการปฏิบัติหรือผลการบริหาร ให้มีองค์ประกอบครบถ้วน พิจารณาถึงเป้าหมายทั้งด้านคุณภาพและด้านปริมาณตลอดจนวัตถุประสงค์ ของงานนั้น ๆ

7) Budgeting การบริหารและควบคุมงบประมาณ โดยดำเนินการให้ถูกต้องตาม ขั้นตอนกฎหมาย ระเบียบ และธรรมเนียมปฏิบัติของทางราชการ ให้การบริหารงบประมาณมี ประสิทธิภาพสูงสุด

2.8.2 การบริหารงานด้านวิชาการ

มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมิกราช (2524) กล่าวถึง การกิจด้านวิชาการของโรงเรียนมัธยมศึกษาไว้ 4 ประการคือ

- 1) การจัดหลักสูตรการเรียนการสอนเกี่ยวข้องกับ
 - การจัดหลักสูตรที่ยืดหยุ่นความต้องการของนักเรียนและชุมชนทั้งในปัจจุบันและอนาคต
 - การจัดหลักสูตรที่สอดคล้องกับแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงของชุมชน
 - การจัดหลักสูตรต้องอาศัยความรู้ และข้อมูลในอดีต ตลอดจนแนวโน้มในอนาคตในปริมาณมาก และเป็นข้อมูลที่เชื่อถือได้
 - การจัดกระบวนการเรียนการสอนที่นักเรียนได้รับทั้งความรู้ ทักษะ เจตคติ และการจัดการ
 - การจัดกิจกรรมการเรียนการสอนที่ปลูกฝัง และพัฒนาทักษะที่จำเป็นต่ออาชีพและการดำรงชีวิตคือ คุณธรรม จริยธรรม ความเป็นประชาธิปไตย ความสามารถในการคิด วิเคราะห์ ปฏิบัติ และแก้ปัญหา
- 2) การนิเทศการศึกษา ได้แก่ กระบวนการนิเทศภายในโรงเรียนที่มุ่งเน้นในการปรับปรุงและพัฒนางานด้านวิชาการของโรงเรียน
- 3) งานบริการสื่อการศึกษา ได้แก่ สื่อและนวัตกรรมการเรียนการสอน ตลอดจนวัสดุอุปกรณ์การสอนต่าง ๆ ในโรงเรียน ซึ่งประกอบด้วย
 - สื่อการศึกษาประเภทวัสดุทัศนูปกรณ์และเทคโนโลยีที่ทันสมัยต่าง ๆ
 - สื่อการศึกษาประเภทเอกสาร อาทิ หนังสือ วารสาร เป็นต้น
- 4) การประเมินผลและรายงานผลการศึกษาของนักเรียน

2.9 การศึกษากับการมีส่วนร่วมของชุมชน

2.9.1 ความจำเป็นในการมีส่วนร่วมของประชาชน/ชุมชน หากจัดให้เหมาะสมแล้วแน่นอนว่าจะมีประโยชน์อย่างมาก ด้วยเหตุผลดังต่อไปนี้

- 1) การมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาของชุมชนเอง ชุมชน/ประชาชนในฐานะเจ้าของการศึกษาจะรู้ว่าประชาชน และบุตรหลานต้องการอะไร จากระบบการศึกษาและอะไรในระบบที่เป็นอยู่แล้วประชาชนไม่ต้องการ

2) การให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการศึกษาจะก่อให้เกิดความรู้สึกมีอำนาจ มีส่วนร่วมในชุมชนที่ตนอาศัยอยู่

3) การมีส่วนร่วมทำให้มีโอกาสดำเนินการด้านการศึกษา เปิดโอกาสให้มีการใช้ทรัพยากรในท้องถิ่นมากขึ้น (ประกอบ คูปรัตน์, 2538)

หากพิจารณาแล้วเห็นว่า การดึงประชาชนเข้ามารับผิดชอบก็เท่ากับเป็นการดึงเอาทรัพยากรที่มีค่าบางประการมาใช้ให้เป็นประโยชน์ แต่แน่นอนว่าแนวคิดการจัดระบบการศึกษาจะต้องมีการเปลี่ยนแปลงใหม่

2.9.2 หลักการ แนวคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาของชุมชน

เสน่ห์ จามริก (อ้างถึงใน โอวาท สุนทนารักษ์, 2538) ได้ให้แนวความคิดในแง่การมีส่วนร่วมของชุมชนในการจัดการศึกษาไว้ว่า ถ้าจะเริ่มให้ชุมชนมีส่วนร่วม ควรจะต้องปรับโครงสร้างภาษีให้ท้องถิ่นมีกำลังทรัพยากร กำลังเงินดีขึ้น ปรับระบบโรงเรียนให้ผูกพันกับชีวิตของชุมชนให้มากขึ้นและจะต้องจัดสรรกำลังงบประมาณให้โรงเรียนที่มีความสัมพันธ์กับระบบนอกโรงเรียนเป็นไปได้อีก

ส.ศิริรักษ์ (อ้างถึงใน โอวาท สุนทนารักษ์, 2538) ได้ให้แนวความคิดในแง่การมีส่วนร่วมของชุมชนในการจัดการศึกษาไว้ว่า การจัดการศึกษาเป็นเรื่องของ ทาน ศีล และปัญญา หมายความว่า ต้องสร้างชุมชนให้เข้มแข็ง รู้จักบริหารงาน รู้จักร่วมกันสร้างวินัย ให้มีการเอาเปรียบกันน้อยที่สุดในสังคม และชุมชนต้องใช้ปัญญามาคิดหลักสูตร

นิพนธ์ ธงไชย (อ้างถึงใน โอวาท สุนทนารักษ์, 2538) ได้ให้แนวความคิดการศึกษาเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของชุมชนไว้ว่า การศึกษากับการมีส่วนร่วมของชุมชนก็คือ การที่ประชาชนสามารถกำหนดนโยบาย ปรัชญา และแนวทางบริหารด้านกลุ่มของตนเอง โดยแตกต่างกันไปตามแต่ละกลุ่ม แต่ละเหล่า แต่ก็มีส่วนร่วมในระดับประเทศอยู่ในระดับหนึ่งได้

สถานศึกษา และชุมชนเป็นหน่วยงานการจัดการทั้งในเรื่องการตัดสินใจ การกำหนดทิศทาง การวางแผนหลักสูตรท้องถิ่น การบริหารงาน บริหารเงิน และบริหารคน สำหรับสถานศึกษาที่อยู่ในขอบเขตการดูแลของกลุ่ม ทั้งนี้โดยเน้นให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารงานอย่างใกล้ชิด ทั้งในการกำหนดทิศทาง และการติดตาม กำกับ ดูแล ตรวจสอบคุณภาพของสถานศึกษา (สำนักงานประสานการปฏิรูปการศึกษา, 2539)

ในการจัดการศึกษาแม้แนวความคิดทางการศึกษาจะดีเลิศเพียงใด การปฏิบัติจะไม่บรรลุผล หากระบบการจัดการและการบริหารการศึกษายังมิได้เปลี่ยนแปลงระบบการจัดการศึกษา ต้องมุ่งเปลี่ยนแปลงให้ทุกส่วนของสังคมมีส่วนร่วมรับผิดชอบจัดการศึกษา กระจายอำนาจการตัดสินใจสู่การปฏิบัติ กลุ่มสถานศึกษาและชุมชนต้องมีส่วนร่วมในกระบวนการจัดการศึกษา และการจัดการศึกษาต้องเปลี่ยนแปลงจากรัฐเป็นผู้จัดทั้งหมดมาเป็นทุกส่วนของสังคมมีส่วนร่วมและรับผิดชอบต่อจัดการร่วมกับรัฐตั้งแต่กระบวนการจัดทํานโยบาย การดำเนินงานเพื่อปฏิบัติการด้านต่าง ๆ เช่น การจัดทําหลักสูตร การระดมสรรพกำลัง รวมทั้งการตรวจสอบประเมินคุณภาพทางการศึกษา ทั้งนี้จุดเริ่มต้นของการปฏิบัติที่จะให้ชุมชนมีส่วนร่วม และในขณะเดียวกันเป็นการเร่งการกระจายอำนาจทางการบริหารจากส่วนกลางมายังหน่วยปฏิบัติคือ การปฏิรูปการศึกษา โดยเน้นการให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการบริหารการศึกษาตั้งแต่การวางแผน การจัดทําหลักสูตร โดยใช้องค์ความรู้ของท้องถิ่น รวมทั้งการกำกับควบคุม ตรวจสอบคุณภาพการศึกษาของโรงเรียน (สำนักงานประสานการปฏิรูปการศึกษา, 2523)

สำหรับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการศึกษา ประกอบ คุปรัตน์ เสนอทัศนะต่าง ๆ ไว้ดังนี้

- 1) ความสอดคล้องกับสภาพสังคมไทย (Relevance)
- 2) ตั้งอยู่บนพื้นฐานของความเสมอภาค (Equality)
- 3) หลักของความเป็นระบบควบคู่กับความหลากหลาย (Uniformity vs Heterogeneity)
- 4) การดำเนินงานจะต้องมีประสิทธิภาพสูงสุด (Efficiency)

นั่นคือ การจัดการศึกษาที่ดีจะต้องอาศัยระบบการจัดการที่ดี ชาวบ้านจักต้องรู้จักใช้นักวิชาการและนักบริหาร เข้าใช้กลไก และระบบ ระเบียบในการบริหารงานองค์การขนาดใหญ่ (โอวาท สุนทนารักษ์, 2538)

2.10 ปัญหาเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของชุมชน

อรุณ จันทวนิช (2539) ได้กล่าวว่า การมีส่วนร่วมของชุมชนและท้องถิ่นในการจัดการศึกษาและพัฒนาหลักสูตร ให้สอดคล้องกับสภาพและความต้องการยังมีการดำเนินการค่อนข้างน้อย



สงบ ลักษณะ (2539) ให้ข้อสรุปว่า ประชาชน/ชุมชนไม่แน่ใจในประสิทธิภาพว่า จะมีมาตรฐานใกล้เคียงกัน ควรได้สร้างระบบประกันคุณภาพการศึกษา โดยชุมชนเข้ามารับผิดชอบ การจัดการศึกษา

จากการสัมมนาการศึกษาไทยในยุคโลกาภิวัตน์ ณ ศูนย์ประชุมสหประชาชาติได้ข้อสรุปว่า การบริหารและการจัดการศึกษาของไทยมีลักษณะรวมศูนย์อำนาจตัดสินใจอยู่ส่วนกลาง องค์การ ประชาชนยังไม่มีโอกาสร่วมกระบวนการ (สำนักงานประสานงานปฏิรูปการศึกษา, 2539)

จากการสำรวจข้อคิดเห็นสาธารณะเรื่อง โฉมหน้าใหม่การศึกษาไทยควรเป็นอย่างไร พบว่า ประชาชนร้อยละ 6.64 ยังไม่เห็นด้วยที่ว่า ความเข้มแข็งของชุมชนเป็นกลไกสำคัญ จะช่วยดูแลทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมช่วยพัฒนาคุณภาพชีวิตและการศึกษาของคนในชุมชน (สำนักงาน ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ, 2539)

ประเวศ วะสี (2539) ให้ข้อแนวคิดที่ว่า กระบวนการศึกษาไทยสร้างความอ่อนแอ ทางสติปัญญา ทาลายศักยภาพการเรียนรู้ การศึกษาจึงไม่บรรลุผลเท่าที่ควร

2.11 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

แนวคิดในเรื่องการให้ชุมชนเข้ามามีบทบาทร่วมในการจัดการศึกษา นั้นได้เกิดขึ้นในความคิดของนักการศึกษาของไทยมาเป็นเวลาช้านานแล้ว อาทิ ภิญญู สาธกร กล่าวว่าการจัดการศึกษา นั้น การที่จะให้ทางราชการเป็นผู้ให้แก่ประชาชนเพียงฝ่ายเดียวจะไม่สามารถพัฒนาชุมชน ได้รวดเร็วเท่าที่ควร ทางที่ถูกแล้วประชาชนในชุมชนควรจะมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาด้วย นอกจากจะเป็นการทำให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนในการจัดการศึกษาแล้ว ยังอาจใช้โรงเรียนเป็น ศูนย์กลางในการพัฒนาความเป็นอยู่ในฐานะเศรษฐกิจของประชาชนในท้องถิ่นได้อีกด้วย (2516) (อ้างถึงใน สอนอง สุวรรณวงศ์, 2519)

นอกจากนี้ วาริรัตน์ เกิดผล (2536) ยังกล่าวถึงบทบาทของโรงเรียนว่า โรงเรียน จะต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการพัฒนาโรงเรียน และพัฒนาชุมชนของตนเอง ใช้ วิธีรวมพลังกันพัฒนาแบบพึ่งตนเอง นำทรัพยากรที่มีอยู่ในท้องถิ่นและทรัพยากรธรรมชาติมาใช้ ประโยชน์อย่างแท้จริง โดยทำงานอย่างต่อเนื่องและประสานสัมพันธ์กัน

เมื่อปี พ.ศ. 2529 สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ ได้เสนอแนวคิดเรื่องโรงเรียนกับชุมชน (Community School) คือ ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาอย่างเป็นระบบจริงจัง โดยได้พยายามให้โรงเรียนประถมศึกษาเป็นแหล่งวิทยาการความรู้และดึงดูดความสนใจของประชาชนให้เข้าไปในโรงเรียนทำหน้าที่เป็นแหล่งพื้นฐานในการพัฒนา (อรสา กาญจนนท์, 2538) อย่างไรก็ตามการประเมินผลการดำเนินงานของโรงเรียนชุมชนพบว่า ยังไม่บรรลุตามหลักการและวัตถุประสงค์ (อรสา กาญจนนท์, 2538)

กรมสามัญศึกษาได้พยายามส่งเสริมให้โรงเรียนและชุมชนได้รับประโยชน์ให้โรงเรียนมีบทบาทพัฒนาร่วมพัฒนาชุมชน ช่วยเหลือชุมชนให้ชุมชนได้รับประโยชน์จากโรงเรียน ในขณะที่เดียวกันพยายามผลักดันชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมพัฒนาโรงเรียนด้วย (ภัทรพร ศักดิ์สูง, 2536) ซึ่งแนวคิดดังกล่าวนี้ได้เกิดขึ้นจริงตั้งแต่ช่วงแผนพัฒนาการศึกษาระยะที่ 4 และ 5 โดยมุ่งให้โรงเรียนมัธยมศึกษาทั่วประเทศเป็นโรงเรียนมัธยมศึกษาชุมชน ให้โรงเรียนมีบทบาทร่วมพัฒนาชุมชน และสนองความต้องการของชุมชนอย่างมีประสิทธิภาพ (กรมสามัญศึกษา, อ้างถึงใน มานิจ จันทิ, 2528) ทั้งนี้ได้กำหนดโครงสร้าง สายงานบริหารโรงเรียนให้มีคณะกรรมการพัฒนาโรงเรียนและชุมชนขึ้นในโรงเรียน

ผลการสำรวจข้อคิดเห็นสาธารณชน โฉมหน้าใหม่การศึกษาควรเป็นอย่างไร พบว่า

1) ความเข้มแข็งของชุมชนเป็นกลไกที่สำคัญที่จะช่วยลดเหลื่อมล้ำ และสิ่งแวดลอมต่อต้านภัยคุกคามจากสิ่งที่ไม่พึงประสงค์ของโลกาภิวัตน์ และช่วยพัฒนาคุณภาพชีวิต และการศึกษาของชุมชนประชาชนมีความคิดเห็นดังนี้ (สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ, 2539)

- (1) ประชาชนทั่วประเทศเห็นด้วย ร้อยละ 90.82
- (2) ประชาชนที่ร่วมสมมนาระดับชาติเห็นด้วย ร้อยละ 95.43
- (3) หนังสือพิมพ์เห็นด้วย ร้อยละ 95.43

2) ประชาชนคิดว่าการบริหารและการจัดการศึกษาต้องกระจายอำนาจให้ประชาชนชุมชนท้องถิ่นและสถานศึกษามีส่วนร่วมดังนี้

- (1) ประชาชนทั้งประเทศเห็นด้วย ร้อยละ 78.51
- (2) ประชาชนที่ร่วมสมมนาระดับชาติเห็นด้วย ร้อยละ 90.19
- (3) หนังสือพิมพ์เห็นด้วย ร้อยละ 83.45

3) ประชาชนคิดว่าควรรื้อชุมชนมีบทบาท และมีส่วนร่วมในกระบวนการเรียนการสอน
 ในด้านการตรวจสอบประสิทธิภาพการดำเนินงานของโรงเรียน ดังนี้

- (1) ประชาชนทั้งประเทศเห็นด้วย ร้อยละ 48.06
- (2) ประชาชนที่ร่วมสัมมนาระดับชาติเห็นด้วย ร้อยละ 86.99
- (3) หนังสือพิมพ์เห็นด้วย ร้อยละ 37.79

4) ประชาชนคิดว่าควรรื้อชุมชนมีบทบาท และมีส่วนร่วมในการเรียนการสอนในด้าน
 หลักสูตร ดังนี้

- (1) ประชาชนทั้งประเทศเห็นด้วย ร้อยละ 30.23
- (2) ประชาชนที่ร่วมสัมมนาระดับชาติเห็นด้วย ร้อยละ 68.17
- (3) หนังสือพิมพ์เห็นด้วย ร้อยละ 17.46

(สำนักงานประสานการปฏิรูปการศึกษา สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ, 2539)

สรุปได้ว่า ประชาชนมีความคิดเห็นว่าชุมชน สื่อมวลชนควรเข้ามามีบทบาทและส่วนร่วม
 ในการจัดการศึกษา ทั้งด้านการบริหารทั่วไป และกระบวนการเรียนการสอนทั้งในส่วนการ
 ตรวจสอบประสิทธิภาพ และด้านหลักสูตร โดยพื้นฐานชุมชนต้องเข้มแข็ง และมีการกระจาย
 อำนาจให้ชุมชนท้องถิ่นและสถานศึกษา