

ชุดฝึกอบรมผู้บริหาร : ประมวลสาระ

## บทที่ 7

การส่งเสริมชุมชนและท้องถิ่นในการปฏิรูปการศึกษา

นายไพรัช อรรถกามานนท์

นางสาวมัทนา โชควรรค์พัฒนกร

## คำนำ

หลักการสำคัญของการปฏิรูปการศึกษาคือการกระจายอำนาจการบริหารการจัดการศึกษา การเปิดโอกาสให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา ซึ่งการดำเนินการให้บรรลุตามหลักการดังกล่าว จำเป็นต้องสร้างความรู้ความเข้าใจให้แก่ผู้เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้บริหารการศึกษา ผู้บริหารสถานศึกษา ครู ผู้นำชุมชนและผู้นำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การพัฒนาผู้บริหารการศึกษา ผู้บริหารสถานศึกษา ครูทั้งภาครัฐและเอกชน ผู้นำชุมชนและผู้นำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นยุทธศาสตร์หลักในการสร้างกลไกและเป็นพลังขับเคลื่อนสำคัญในการปฏิรูปการศึกษา โดยเฉพาะอย่างยิ่งการกระจายอำนาจให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา จำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องสร้างความเข้มแข็ง สร้างความรู้ความเข้าใจในบทบาทหน้าที่ และสร้างความเชื่อมั่นให้ทุกฝ่ายสามารถปฏิบัติงานอย่างเป็นระบบและมีประสิทธิภาพ จึงได้จัดทำโครงการพัฒนาผู้บริหารการศึกษา ผู้บริหารสถานศึกษา ครู ผู้นำชุมชนและผู้นำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้น

เมื่อวันที่ 26 กันยายน 2543 คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบในหลักการของโครงการพัฒนาผู้บริหารการศึกษา ผู้บริหารสถานศึกษา ครู ผู้นำชุมชนและผู้นำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และได้แต่งตั้งคณะกรรมการประสานงานโครงการฯ ทำหน้าที่ประสานและส่งเสริมการดำเนินงานเพื่อเตรียมความพร้อมครูและบุคลากรที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนประสานการจัดทำชุดฝึกอบรมต้นแบบ เพื่อเป็นคู่มือให้กลุ่มเป้าหมายได้ใช้ศึกษาและพัฒนาตนเอง

ชุดฝึกอบรมต้นแบบที่จัดทำขึ้นมีจำนวน 3 ชุด คือ (1) ชุดฝึกอบรมผู้บริหาร (2) ชุดฝึกอบรมครู และ (3) ชุดฝึกอบรมผู้นำชุมชน โดยชุดฝึกอบรมต้นแบบแต่ละชุด ประกอบด้วย สื่อสิ่งพิมพ์และสื่อโสตทัศนในส่วนของสื่อสิ่งพิมพ์ จะประกอบด้วย ประมวลสาระ และ แนวทางการศึกษา ซึ่งหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะนำชุดฝึกอบรมต้นแบบดังกล่าวไปผลิตเพื่อเผยแพร่ให้กับกลุ่มเป้าหมายที่รับผิดชอบ เพื่อใช้ในการศึกษาและพัฒนาตนเองต่อไป

เอกสารเรื่อง การส่งเสริมชุมชนและท้องถิ่นในการปฏิรูปการศึกษา ฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่งของสื่อสิ่งพิมพ์ในชุดฝึกอบรมผู้บริหาร ประกอบด้วยสาระสำคัญ 7 เรื่อง คือ

1. หลักการจัดการศึกษา
2. การบริหารจัดการศึกษาในรูปแบบการใช้โรงเรียนหรือเขตพื้นที่การศึกษาเป็นฐาน
3. การบริหารโดยองค์คณะบุคคล
4. การประกันคุณภาพการศึกษา
5. การจัดการเรียนรู้ที่เน้นผู้เรียนเป็นสำคัญ
6. การพัฒนาและควบคุมวิชาชีพ
7. การส่งเสริมชุมชนและท้องถิ่นในการปฏิรูปการศึกษา

ในการจัดทำชุดฝึกอบรมดังกล่าว สำนักงานปฏิรูปการศึกษาในฐานะฝ่ายเลขานุการของ คณะกรรมการประสานงาน โครงการฯ ได้รับความร่วมมืออย่างดียิ่งจากมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราชและ ผู้ทรงคุณวุฒิจากหน่วยงานต่างๆ ซึ่งได้ร่วมกันอุทิศเวลา ความรู้ ความสามารถ ความวิริยะอุตสาหะ จนเสร็จ สมบูรณ์ คณะกรรมการประสานงาน โครงการฯ ขอขอบคุณเป็นอย่างสูงมา ณ โอกาสนี้ และหวังเป็นอย่างยิ่ง ว่า เอกสารฉบับนี้จะเป็นประโยชน์ต่อผู้เกี่ยวข้องในการพัฒนาตนเองได้เป็นอย่างดี



(ศ.ดร. ปรัชญา เวสารัชช์)

ประธานคณะกรรมการประสานงาน  
โครงการพัฒนาผู้บริหารการศึกษา ผู้บริหารสถานศึกษา  
ครู ผู้นำชุมชนและผู้นำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น  
มีนาคม 2545

## สารบัญ

หน้า

คำนำ

|  |    |
|--|----|
| บทที่ 7 การส่งเสริมชุมชนและท้องถิ่นในการปฏิรูปการศึกษา                                       | 1  |
| เรื่องที่ 7.1 แนวคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของชุมชนและท้องถิ่นในการจัดการศึกษา                | 2  |
| 7.1.1 ความสำคัญของการมีส่วนร่วมของชุมชนและท้องถิ่นในการจัดการศึกษา                           | 2  |
| 7.1.2 หลักการมีส่วนร่วมของชุมชนและท้องถิ่นในการจัดการศึกษา                                   | 5  |
| 7.1.3 ความสัมพันธ์ระหว่างชุมชน ท้องถิ่น และสถานศึกษา   | 9  |
| เรื่องที่ 7.2 บทบาทและวิธีการของชุมชนและท้องถิ่นในการมีส่วนร่วมจัดการศึกษา                   | 13 |
| 7.2.1 บทบาทในฐานะที่เป็นปัจเจกบุคคล  | 13 |
| 7.2.2 บทบาทในฐานะที่เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น   | 15 |
| 7.2.3 วิธีการของชุมชนในการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา   | 17 |
| เรื่องที่ 7.3 บทบาทของผู้บริหารในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของชุมชนและท้องถิ่นในการจัดการศึกษา | 20 |
| 7.3.1 บทบาทในการศึกษาวิเคราะห์สภาพชุมชนและท้องถิ่น   | 20 |
| 7.3.2 บทบาทในการแสวงหาความร่วมมือจากชุมชนและท้องถิ่น   | 23 |
| 7.3.3 บทบาทในการสนับสนุนและพัฒนาชุมชน  | 26 |
| 7.3.4 บทบาทในการมีส่วนร่วมกับการบริหารส่วนท้องถิ่น   | 28 |
| บรรณานุกรม   | 31 |

## บทที่ 7

### การส่งเสริมชุมชนและท้องถิ่นในการปฏิรูปการศึกษา

#### ความนำ

การบริหารจัดการศึกษาตามแนวปฏิรูปการศึกษา มีจุดเน้นสำคัญให้ชุมชนและท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาและการปฏิรูปการศึกษา ในขณะที่เดียวกันก็ให้สถานศึกษา ผู้บริหาร ครู และบุคลากรการศึกษาเข้าไปมีส่วนร่วมและมีบทบาทสำคัญในการพัฒนาชุมชนและท้องถิ่น ซึ่งการเข้าไปมีส่วนร่วมดำเนินงานของทั้งฝ่ายโรงเรียนและชุมชนหรือท้องถิ่นดังกล่าว ย่อมจะส่งผลต่อการสร้างความผูกพัน ความสัมพันธ์ และการช่วยเหลือซึ่งกันและกัน ดังนั้น ผู้บริหารสถานศึกษาจึงมีบทบาทสำคัญในการส่งเสริมและกระตุ้นให้ชุมชนและท้องถิ่นมีส่วนร่วมจัดการศึกษา รวมทั้งให้โรงเรียน ครูและบุคลากรของโรงเรียนเข้าไปมีส่วนร่วมในการให้การศึกษา และพัฒนาชุมชนและท้องถิ่น ซึ่งการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวให้บรรลุผล ผู้บริหารโรงเรียนควรมีการศึกษาและมีความสามารถในการวิเคราะห์สภาพชุมชน และท้องถิ่น รวมทั้งกำหนดแนวทางแสวงหาความร่วมมือจากท้องถิ่นให้เข้ามามีส่วนร่วมจัดและบริหารการศึกษากับทางโรงเรียน นอกจากนี้ ก็เพื่อให้โรงเรียนเข้าไปมีส่วนร่วมบริหารและพัฒนาชุมชนและท้องถิ่น อันเป็นการดำเนินการที่สอดคล้องกับหลักในการจัดการศึกษาตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

## เรื่องที่ 7.1

### แนวคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของชุมชนและท้องถิ่นในการจัดการศึกษา

#### 7.1.1 ความสำคัญของการมีส่วนร่วมของชุมชนและท้องถิ่นในการจัดการศึกษา

##### 1. ความเป็นมาและความสำคัญของการมีส่วนร่วม

การจัดการศึกษาของไทยในอดีตเป็นภาระหน้าที่ของครอบครัวและชุมชน ได้แก่ พ่อแม่ ญาติ และสำนักต่างๆ ในชุมชน ซึ่งทำหน้าที่ให้การศึกษาแก่บุตรหลานทั้งด้านวิชาการและอาชีพ มีการถ่ายทอดอาชีพต่างๆ ให้แก่เด็กเป็นทอดๆ ตลอดมา การศึกษาในอดีตจึงสอดคล้องกับวิถีชีวิตของชุมชน ต่อมาได้มีการนำการจัดการศึกษาแบบตะวันตกเข้ามาใช้แทนการศึกษาแบบเดิม และเกิดระบบโรงเรียนขึ้น โรงเรียนจึงกลายเป็นศูนย์กลางในการจัดการศึกษาให้กับชุมชนแทนวัดที่รับผิดชอบให้การศึกษาแก่เด็กมาแต่เดิม รัฐก็เข้ามารับผิดชอบในการจัดการศึกษาและจัดหลักสูตร การจัดการศึกษาในแนวนี้จึงเป็นการจัดการเรียนการสอนที่ทำให้ผู้เรียนแปลกแยกจากวิถีชีวิตของชุมชน เป็นการศึกษาที่ไม่ตอบสนองความต้องการของ ชุมชน ขณะเดียวกันชุมชนก็คาดหวังต่อโรงเรียนในด้านคุณภาพไว้สูง และพร้อมให้ความร่วมมือกับ โรงเรียน

แต่ระบบโรงเรียนที่ผ่านมามีไม่เปิดโอกาสให้เกิดความร่วมมือ เนื่องจากถือหลักการแบ่งหน้าที่เมื่อได้มอบหน้าที่ในการจัดการศึกษาให้กับโรงเรียนแล้ว จึงเป็นหน้าที่ของโรงเรียนจะต้องรับผิดชอบโรงเรียนจึงเป็นศูนย์กลางของความรู้และสติปัญญา ขณะเดียวกันความเป็นชุมชนกลับอ่อนแอ ความรู้เดิมของท้องถิ่น ภูมิปัญญาของชุมชนและท้องถิ่นถูกลืมเลือน ผลการจัดการศึกษาที่ผ่านมามีทำให้เกิดปัญหามากมายในสังคมไทย ในส่วนของผู้เรียนก็มีการแข่งขันกันสูง ทำให้ผู้เรียนมีความเครียดสูง ไม่มีความสุขในการเรียน การจัดการศึกษาโดยส่วนกลางเริ่มมีข้อจำกัด เกิดความล่าช้าไม่สนองตอบผู้เรียน เป็นที่วิพากษ์วิจารณ์กันอย่างกว้างขวาง และเมื่อประเทศประสบภาวะวิกฤตเศรษฐกิจ กระแสการเรียกร้องให้มีการปฏิรูปการศึกษา จึงได้ทวีขึ้น และได้รับการบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ให้มีกฎหมายการศึกษาซึ่งเป็นที่มาของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ที่ใช้ในปัจจุบัน ซึ่งเน้นหลักใหญ่ 2 ประการในการบริหารจัดการ คือ การกระจายอำนาจทางการศึกษาและการให้ทุกส่วนของสังคมมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา

แนวคิดใหม่ในการจัดการศึกษา คือ การให้ชุมชนและท้องถิ่น และทุกส่วนของสังคมมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา ทั้งนี้เนื่องจากโรงเรียนเป็นหน่วยงานหนึ่งของสังคม โรงเรียนจึงควรเป็นโรงเรียนของชุมชนที่มีการจัดการเรียนการสอน โดยการเรียนรู้เห็นและร่วมมือของประชาชนและชุมชน การมีส่วนร่วมของชุมชนจึงมีความสำคัญ เนื่องจากทำให้ประชาชนได้ทราบเกี่ยวกับการดำเนินงานและกิจกรรมต่างๆ ของโรงเรียน เป็นการสร้างความน่าเชื่อถือ ความมั่นใจ และความนิยมให้เกิดขึ้นในชุมชน นอกจากนั้นยังเป็นการสนับสนุนให้ประชาชน ชุมชนได้เข้ามาช่วยเหลือเกื้อกูลกิจกรรมต่าง ๆ ของโรงเรียน ทั้งด้านการเงิน วัสดุ แรงงาน และกำลังใจ ส่งเสริมให้ประชาชน มีความเข้าใจในความสำคัญของการศึกษา และถือเป็น

หน้าที่ของประชาชนและชุมชนที่จะต้องให้ความสนใจ และมีส่วนร่วมดูแลการจัดการศึกษาของโรงเรียน (กัญญา สาทร 2526 : 315) ประกอบกับโลกในยุคปัจจุบันมีการเปลี่ยนแปลงเจริญก้าวหน้าไปอย่างรวดเร็ว ปัญหาต่าง ๆ ของสังคมมีความสลับซับซ้อน จึงเป็นยุคที่ต้องการสติปัญญา ความรู้ และความสามารถ จากหลายๆ ฝ่ายมาร่วมแก้ไขปัญหา อาจกล่าวได้ว่าหมดยุคอัสวินม้าขาวหรือศิลปินเดี่ยวมาทำหน้าที่จัดการแต่เป็นเรื่องที่ต้องการความร่วมมือคิด ร่วมทำ ร่วมตัดสินใจ โดยมีความเชื่อพื้นฐานที่ว่ามนุษย์ทุกคนมีศักยภาพที่จะทำกิจกรรมต่าง ๆ ให้บรรลุเป้าหมายได้

นอกจากนี้ การมีส่วนร่วมของชุมชนและท้องถิ่นจะทำให้เกิดการถ่ายทอดความรู้ที่สอดคล้องกับวิถีชีวิต อาชีพ วัฒนธรรม สภาพแวดล้อมและทรัพยากรของชุมชน ซึ่งจะช่วยให้เด็กมีความสามารถ มีทักษะที่จะดำรงชีวิต และสามารถพัฒนาตนเองตามวิถีชีวิตของชุมชน ซึ่งจะส่งผลให้เกิดการพัฒนาทางสติปัญญา ความสามารถของชุมชนโดยรวม ทำให้ชุมชนมีความเข้มแข็ง และเป็นรากฐานของการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศต่อไป

กล่าวโดยสรุป ความสำคัญของการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาที่มาจากแนวคิดที่เป็นกระแสหลักค้น จนกลายเป็นประเด็นที่สำคัญประเด็นหนึ่งในการปฏิรูปการศึกษา รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้กำหนดไว้ชัดเจนในส่วนของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ให้รัฐส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ได้นำแนวนโยบายพื้นฐานดังกล่าวมาแสดงเป็นเจตนารมณ์และแนวทางที่จะให้ทุกฝ่ายมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา ซึ่งปรากฏในหลายมาตรา ดังจะได้กล่าวต่อไป

อย่างไรก็ตาม การจัดการศึกษาในรูปแบบโรงเรียนรับฝึชชอบฝ่ายเดียวได้ดำเนินการมายาวนาน ทำให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาน้อยลง ระบบราชการ นักการศึกษา และครูอาจารย์ เสมือนผู้ผูกขาดความรับผิดชอบเพียงฝ่ายเดียว ประชาชนมีส่วนเข้าไปเกี่ยวข้องกับโรงเรียนต่างๆ ในฐานะผู้ปกครอง ศิษย์เก่า กรรมการ หรือผู้ให้ความช่วยเหลืออุปถัมภ์ต่าง ๆ ประกอบกับวัฒนธรรมการมีส่วนร่วมของไทย ตั้งแต่โบราณกาล เช่น ประเพณีการลงแขกทำนา หรือความร่วมมือร่วมใจในการดำเนินงานเปลี่ยนแปลงไปสู่ลักษณะ “ตัวใครตัวมัน” ต่างคนต่างอยู่ และในส่วนของการบริหารงาน ผู้มีอำนาจก็เคยชินกับ “อำนาจเดียว” จนเป็นวัฒนธรรมองค์กร ทำให้การปฏิรูปอาจต้องใช้ความพยายามที่จะทำให้ทั้งสองฝ่าย คือ ฝ่ายประชาชนและฝ่ายที่รับผิดชอบในการจัดการศึกษา ได้นำแนวคิดและบทบัญญัติของกฎหมายไปสู่การปฏิบัติ คือ การมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา ซึ่งจะเป็นวัฒนธรรมใหม่อันจะนำไปสู่ “การศึกษาของประชาชน โดยประชาชน เพื่อประชาชน” จึงเป็นเรื่องที่ทำทายความรู้สึกนึกคิดและความสามารถของผู้บริหารอย่างยิ่ง

## 2. การมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาที่กำหนดในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ

พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ได้ให้ความสำคัญต่อยุทธศาสตร์การมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา ดังจะเห็นได้จากบทบัญญัติในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติหลายหมวดหลายมาตรา เช่น

ในหมวดหลักการสิทธิและหน้าที่ทางการศึกษาได้กล่าวถึงเจตนารมณ์ที่จะให้สังคม ชุมชน และท้องถิ่น ได้มีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา (มาตรา 8 (2)) นอกจากนี้ยังให้มีการกระจายอำนาจไปสู่เขตพื้นที่การศึกษาและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (มาตรา 9 (2)) ให้มีการระดมทรัพยากรจากแหล่งต่างๆ มาใช้ในการจัดการศึกษา ในมาตรา 9 (5) ให้บุคคล ครอบครัว ชุมชน องค์กรชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เอกชน องค์กรเอกชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา สถานประกอบการ และสถาบันสังคมอื่นได้มีสิทธิในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน (มาตรา 12) เป็นต้น

หมวดแนวการจัดการศึกษา กำหนดให้สถานศึกษาประสานความร่วมมือกับบิดา มารดา ผู้ปกครอง และชุมชนร่วมกันพัฒนาผู้เรียนตามศักยภาพ (มาตรา 24) ให้สถานศึกษาขั้นพื้นฐานจัดทำสาระของหลักสูตรที่สอดคล้องกับสภาพปัญหาในชุมชนสังคม ภูมิปัญญาท้องถิ่น คุณลักษณะที่พึงประสงค์เพื่อเป็นสมาชิกที่ดีของครอบครัว ชุมชน และท้องถิ่น (มาตรา 27) นอกจากนี้สถานศึกษายังมีหน้าที่ในการส่งเสริมความเข้มแข็งของชุมชน โดยจัดกระบวนการเรียนรู้ภายในชุมชนเพื่อให้ชุมชนมีการจัดการศึกษาอบรม มีการแสวงหาความรู้ ข้อมูล ข่าวสารเพื่อพัฒนาชุมชนและแลกเปลี่ยนประสบการณ์การพัฒนาระหว่างชุมชน (มาตรา 29)

ส่วนหมวดการบริหารและการจัดการศึกษา ได้กำหนดให้มีองค์คณะบุคคลในการบริหารและการจัดการศึกษาในระดับต่างๆ ทุกระดับ ตั้งแต่ระดับชาติ ระดับเขตพื้นที่การศึกษา และระดับสถานศึกษา โดยให้มีตัวแทนองค์กรต่างๆ ทั้งภาครัฐ เอกชน ผู้ทรงคุณวุฒิ และผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้แทนองค์กรวิชาชีพอยู่ในองค์คณะบุคคลนั้น (มาตรา 32-35,38,40) นอกจากนี้ชุมชนและท้องถิ่นยังมีบทบาทให้ข้อมูลเพิ่มเติมในส่วนที่พิจารณาเห็นว่า เกี่ยวข้องกับภารกิจของสถานศึกษาตามคำร้องขอของสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษาที่ทำการประเมินคุณภาพภายนอกของสถานศึกษานั้น (มาตรา 50)

หมวดครู ณาจารย์และบุคลากรทางการศึกษา กำหนดให้หน่วยงานทางการศึกษาระดมทรัพยากรบุคคลในชุมชน และท้องถิ่นให้มีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา โดยนำประสบการณ์ ความรอบรู้ ความชำนาญ และภูมิปัญญาท้องถิ่นของบุคคลดังกล่าวมาใช้ เพื่อให้เกิดประโยชน์ทางการศึกษา (มาตรา 57)

หมวดทรัพยากรและการลงทุนเพื่อการศึกษา กำหนดให้มีการระดมทรัพยากรและการลงทุนด้านงบประมาณ การเงิน และทรัพย์สิน ทั้งจากรัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น บุคคล ชุมชน ท้องถิ่นมาใช้จัดการศึกษา โดยอาจเป็นผู้จัดหรือมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา บริจาคทรัพย์สินและทรัพยากรอื่นให้แก่สถานศึกษา และมีส่วนร่วมรับภาระค่าใช้จ่ายทางการศึกษาตามความเหมาะสมและความจำเป็น (มาตรา 61)

จะเห็นได้ว่า ในประเด็นการมีส่วนร่วมที่ปรากฏในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มีหลายลักษณะ และในหลายหมวด ทั้งหมวดความมุ่งหมายและหลักการ ซึ่งเป็นการนำเอาแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาแสดงเป็นเรื่องสำคัญเบื้องต้น อันยืนยัน



ถึงแนวทางการปฏิรูปที่เป็นเจตนารมณ์ของกฎหมาย หมวดสิทธิและหน้าที่ทางการศึกษาและหมวดระบบการศึกษา เป็นการแสดงถึงภาพของการมีส่วนร่วมของหลาย ๆ ฝ่ายในฐานะของผู้จัดการศึกษาโดยตรงที่ขยายข้อจำกัดตามสภาพเดิม คือ ฝ่ายที่รับผิดชอบจัดการศึกษามีเพียงรัฐ เอกชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่านั้น หมวดแนวการจัดการศึกษาแสดงถึงการมีส่วนร่วมในการปฏิรูปการเรียนรู้และการส่งเสริมความเข้มแข็งของชุมชน หมวดการบริหารและการจัดการศึกษา เป็นการกำหนดการมีส่วนร่วมในการบริหารของคณะบุคคลระดับต่าง ๆ หมวดมาตรฐานและการประกันคุณภาพการศึกษา เป็นการแสดงการมีส่วนร่วมในเรื่องนี้ หมวดครู คณาจารย์ และบุคลากรทางการศึกษาได้กำหนดการมีส่วนร่วมในรูปของการระดมทรัพยากรบุคคล หมวดทรัพยากรและการลงทุนเพื่อการศึกษา เป็นแนวทางในการระดมทรัพยากรและการลงทุนเพื่อการศึกษา ดังนั้น บทบัญญัติที่เกี่ยวกับการมีส่วนร่วมจึงมีอย่างกว้างขวาง หลายแง่มุม อันจะทำให้การจัดการศึกษาตามแนวทางใหม่ ไม่โดดเดี่ยวแต่เฉพาะฝ่ายที่รับผิดชอบเท่านั้น แต่จะก้าวไปสู่ความรับผิดชอบร่วมกันซึ่งจะเป็นพลังในการขับเคลื่อนการปฏิรูปไปสู่เป้าหมายที่พึงปรารถนา

## 7.1.2 หลักการมีส่วนร่วมของชุมชนและท้องถิ่นในการจัดการศึกษา

### 1. ความหมายของการมีส่วนร่วม

ได้มีผู้ให้ความหมายของการมีส่วนร่วมหลายประการ ได้แก่

รีดเดอร์ (Reeder อ้างถึงในกรรณิกา ชมดี 2524 : 10) ได้ให้ความหมายการมีส่วนร่วม คือ การที่บุคคลและกลุ่มชน ได้เข้าไปมีปฏิสัมพันธ์ทางสังคมซึ่งกันและกัน

เดวิสและนิวสตรอม (Davis and Newstrom อ้างถึงใน เสริมศักดิ์ วิศาลาภรณ์ 2537 : 182) ให้ความเห็นว่า การมีส่วนร่วมนั้นเกี่ยวข้องกับ (1) การเข้าไปเกี่ยวข้องด้วย (involvement) (2) การให้หรือเอื้อประโยชน์ (contribution) และ (3) การรับผิดชอบ (responsibility)

ปรัชญา เวสารัชช์ (2528: 4 ) กล่าวว่า เป็นการที่ประชาชนได้ใช้ความพยายามหรือใช้ทรัพยากรบางอย่างของตน เช่น ความคิด ความรู้ ความสามารถ แรงงาน เงินทุน วัสดุ ในกิจกรรมพัฒนานั้น การมีส่วนร่วมจะทำให้ประชาชนหลุดพ้นจากการเป็นผู้รับผลจากการพัฒนา และเป็นผู้กระทำให้เกิดกระบวนการพัฒนา ดังนั้น การมีส่วนร่วมจึงเป็นได้ทั้งวิธีการซึ่งนำไปสู่การพัฒนาและเป็นเป้าหมายของการพัฒนาด้วย

ประพนธ์ ปิยรัตน์ (2534 : 17) มีความเห็นสอดคล้องกัน โดยเปรียบเทียบการมีส่วนร่วมที่เป็นวิธีการ (participation as a mean) เสมือนเรือที่ต้องการคนลากจูง คนที่ลากจูง ตั้งเป้าหมายไว้และจูงให้ชุมชนมีส่วนร่วม ส่วนการมีส่วนร่วมของชุมชนแบบเป็นเป้าหมายหรือเป้าประสงค์ (participation as an end) เป็นการมีส่วนร่วมของชุมชนที่ร่วมกันตั้งเป้าหมายไว้ เปรียบเสมือนเรือที่ไม่ต้องมีการลากจูง ซึ่งจะเป็นการมีส่วนร่วมแบบยั่งยืน เพราะประชาชนได้ทำกิจกรรมร่วมกัน เกิดความเชื่อมั่นในตนเองและมีความสามัคคีเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันจนทำให้เกิดการพึ่งตนเองได้ในที่สุด

จากความหมายของการมีส่วนร่วมดังกล่าว อาจกล่าวได้ว่า การมีส่วนร่วมของชุมชนและท้องถิ่นในการจัดการศึกษาหมายถึง กระบวนการที่ประชาชนในฐานะเป็นส่วนหนึ่งของชุมชนและท้องถิ่น ได้เข้าไปเกี่ยวข้องในการจัดการศึกษาของโรงเรียน โดยร่วมแสดงความคิดเห็นและกระทำในสิ่งที่เห็นพ้องต้องกัน ตลอดจนร่วมพิจารณากำหนดปัญหา ความต้องการของประชาชน ชุมชน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อช่วยเหลือแก้ไขปัญหา หาแนวทางพัฒนาโรงเรียน

## 2. ลักษณะ รูปแบบ และแนวคิดการมีส่วนร่วม

### 2.1 ลักษณะการมีส่วนร่วม

อकिन รพีพัฒน์ (2527) และเจิมศักดิ์ ปิ่นทอง (2526) ได้ศึกษาขั้นตอนการมีส่วนร่วมจากประสบการณ์ภาคสนามในประเทศไทย ซึ่งสรุปไว้คล้ายคลึงกันว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนน่าจะมี 4 ลักษณะ คือ (1) การมีส่วนร่วมในการค้นหาปัญหาและสาเหตุ (2) การมีส่วนร่วมในการวางแผน ดำเนินการกิจกรรม (3) การมีส่วนร่วมในการลงทุนและปฏิบัติตามแผน (4) การมีส่วนร่วมการติดตามและประเมินผล

ส่วนคณะอนุกรรมการส่งเสริมความเข้มแข็งของชุมชน ในสำนักงานปฏิรูปการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ (2542) ได้กล่าวถึงลักษณะการมีส่วนร่วมตามแนวคิดใหม่ คือ (1) จะต้องมีความต่อเนื่อง ผสมผสานและทำไปพร้อมกันทั้งระบบ (2) มีความเป็นพลวัต เปลี่ยนแปลงไปซ้ำ ๆ ตามธรรมชาติ แต่เปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา (3) เป็นกระบวนการสร้างสรรค์เกี่ยวกับกระบวนการเรียนรู้ทางทักษะการปฏิบัติ (4) ต้องการการยอมรับอย่างเปิดเผยจากทุกคนที่เกี่ยวข้อง และ (5) มีการรวมตัวกันทำกิจกรรมของชุมชน ซึ่งประกอบด้วยบุคคลที่มีส่วนได้ส่วนเสียและความต้องการที่เหมือนกัน นอกจากนี้การทำกิจกรรมจะต้องอยู่ภายใต้แนวคิดที่อยู่บนพื้นฐานของความสัมพันธ์ที่เสมอภาคและเท่าเทียม โดยที่ทั้งสองฝ่ายต่างต้องช่วยเหลือซึ่งกันและกัน ยอมรับความความคิดเห็นที่แตกต่างกันและหาทางเลือกที่เหมาะสมที่สุดในการแก้ไขปัญหา วิธีการที่จะนำไปสู่แนวทางข้างต้นได้ สิ่งสำคัญคือจะต้องมีการสื่อสารแบบสองทาง มิใช่ฝ่ายหนึ่งคิดอีกฝ่ายหนึ่งรับไปปฏิบัติ

แสวง รัตนมงคลมาส (2538) ได้สรุปกระบวนการที่ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในขั้นตอนต่างๆ ของกิจกรรมของส่วนรวม ซึ่งมีสองด้าน คือ (1) ด้านคิดหรือกำหนดนโยบาย ซึ่งมี 3 ระดับ ได้แก่ การมีส่วนร่วมเป็นเพียงผู้ให้ข้อมูลข่าวสาร ข้อคิดเห็น การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจและการมีส่วนร่วมเป็นผู้กำหนดนโยบาย และ (2) ด้านปฏิบัติหรือด้านการดำเนินการตามนโยบาย แบ่งเป็น 3 ระดับ คือ การร่วมกำหนดเป้าหมาย แผนงาน การร่วมดำเนินการในกระบวนการจัดการและการร่วมหนุนช่วยทรัพยากรบริหาร

## 2.2 รูปแบบการมีส่วนร่วม

ในด้านรูปแบบ องค์การอนามัยโลก (WHO 1978) ได้เสนอรูปแบบกระบวนการมีส่วนร่วมที่สมบูรณ์ 4 ขั้นตอน ได้แก่

(1) การวางแผน ประชาชนต้องมีส่วนร่วมในการวิเคราะห์ปัญหา จัดลำดับความสำคัญ ตั้งเป้าหมาย กำหนดการใช้ทรัพยากร กำหนดวิธีติดตามประเมินผล และประการสำคัญคือ ต้องตัดสินใจด้วยตนเอง

(2) การดำเนินกิจกรรม ประชาชนต้องมีส่วนร่วมในการดำเนินการและการบริหารการใช้ทรัพยากร มีความรับผิดชอบในการจัดสรรควบคุมทางการเงิน

(3) การใช้ประโยชน์ ประชาชนต้องมีความสามารถในการนำเอากิจกรรมมาใช้ให้เกิดประโยชน์ได้ ซึ่งเป็นการเพิ่มการพึ่งตนเองและควบคุมทางสังคม

(4) การได้รับประโยชน์ ประชาชนต้องได้รับผลประโยชน์ในชุมชนในพื้นที่แทนที่กัน ซึ่งอาจจะเป็นผลประโยชน์ส่วนตัว สังคมหรือในรูปวัตถุก็ได้

ส่วน ไพรัตน์ เจริญมิตร (2527) ได้กำหนดรูปแบบการมีส่วนร่วมไว้ ดังนี้

(1) มีส่วนร่วมทำการศึกษา ค้นคว้าปัญหาและสาเหตุของปัญหาที่เกิดขึ้นของชุมชนและการศึกษาของชุมชน

(2) ร่วมคิดหาและสร้างรูปแบบและวิธีการพัฒนาเพื่อแก้ไขปัญหาของชุมชน หรือสร้างสรรค์สิ่งใหม่ที่เป็นประโยชน์ต่อชุมชน หรือสนองความต้องการของชุมชน

(3) ร่วมวางแผนนโยบาย หรือแผน หรือโครงการ หรือกิจกรรม เพื่อจัดและแก้ปัญหาและสนองความต้องการของชุมชน

(4) ร่วมตัดสินใจในการใช้ทรัพยากรที่มีจำกัดให้เป็นประโยชน์แก่ส่วนรวม

(5) ร่วมจัดหรือปรับปรุงระบบการบริหารงาน พัฒนาให้มีประสิทธิภาพ

(6) ร่วมการลงทุนในกิจกรรม โครงการของชุมชนตามขีดความสามารถของตนเองและหน่วยงาน

(7) ร่วมปฏิบัติตามนโยบาย แผนงาน โครงการ และกิจกรรมให้บรรลุตามเป้าหมายที่วางไว้

(8) ร่วมควบคุม ติดตามประเมินผล และร่วมบำรุงรักษาโครงการและกิจกรรมที่ได้ทำไป ซึ่งโดยเอกชนและรัฐบาลให้ใช้ประโยชน์ได้ตลอดไป

นอกจากนี้ ได้มีผู้ศึกษาเรื่อง การมีส่วนร่วม โดยสรุปรูปแบบของการมีส่วนร่วมไว้หลายประการ เช่น การมีส่วนร่วมในการประชุม การมีส่วนร่วมในการออกเงิน การมีส่วนร่วมเป็นกรรมการ การมีส่วนร่วมเป็นผู้นำ การมีส่วนร่วมในการตีปัญหาให้กระจ่าง รวมทั้งการมีส่วนร่วมออกเสียงสนับสนุน หรือคัดค้านด้านปัญหา

### 2.3 แนวคิดการมีส่วนร่วม

อภิญา เวชชัย(2544) ได้พูดถึงแนวคิดการมีส่วนร่วมของพ่อแม่ ผู้ปกครอง ในการพัฒนาการศึกษาที่สำคัญ ๆ ดังนี้

(1) แนวคิดการมีส่วนร่วมในฐานะเป็นหุ้นส่วนของโรงเรียน หรือเป็นแบบ “เพื่อน” ผู้ปกครองและชุมชนทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องเข้ามามีส่วนร่วมอย่างแท้จริงในทุกกระบวนการ โดยมุ่งเน้นการทำงานร่วมกันอย่างเสมอภาคมากกว่าความร่วมมือที่เป็นพิธีการ หรือเป็นความร่วมมือที่ฝ่ายผู้ปกครอง ชุมชน เป็นฝ่ายให้และโรงเรียนเป็นฝ่ายรับถ่ายเดียว เป็นการพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกัน เป็นการเรียนรู้ร่วมกัน

(2) แนวคิดการสร้างสัมพันธภาพที่เหมาะสม โดยอยู่บนพื้นฐานความเป็นตัวของตัวเอง ยอมรับความแตกต่างของบุคคล เป็นความสัมพันธ์ที่เป็นไปตามธรรมชาติมากกว่าเป็นแบบทางการ และควรเป็นความสัมพันธ์แบบสองทาง มีการแลกเปลี่ยนความคิดเห็น ได้อย่างเต็มที่ ซึ่งจำเป็นต้องมีการฝึกทักษะในการสื่อสาร การยอมรับความเห็นต่าง การเรียนรู้ร่วมกัน การสร้างสัมพันธ์อย่างต่อเนื่องสม่ำเสมอ

(3) การสื่อสารข้อมูลข่าวสารสองทางทำให้เกิดความร่วมมือที่มีประสิทธิภาพ ข้อมูลข่าวสารต้องเป็นข้อมูลจริง โปร่งใส มีการใช้การสื่อสารหลายๆ รูปแบบ มีความจริงใจ ใช้ภาษาที่ง่าย ไม่เป็นทางการและมีการสื่อสารที่สม่ำเสมอ

การเข้ามามีส่วนร่วมอาจมาจากความสนใจเป็นรายบุคคล การร่วมกลุ่มของบุคคลที่มีความสัมพันธ์ส่วนตัว การเข้าร่วมในฐานะกรรมการหรือเข้าร่วมให้คำปรึกษา ช่วยเหลือด้านวิชาการ ภูมิปัญญาท้องถิ่น การเข้าร่วมเพื่อพิทักษ์สิทธิ หรือการใช้อำนาจที่ไม่เป็นธรรม ตลอดจนการตรวจสอบในการบริหารจัดการของหน่วยงานที่รับผิดชอบด้านต่าง ๆ ที่มีผลต่อการมีส่วนร่วม

### 3. ปัจจัยที่มีผลต่อการมีส่วนร่วม

มีการศึกษาวิจัยปัจจัยด้านต่างๆ ที่มีผลต่อการมีส่วนร่วม พบว่า การมีส่วนร่วมในด้านเพศ เพศชาย จะมีส่วนร่วมมากกว่าเพศหญิง ด้านอายุและด้านรายได้ไม่เป็นปัจจัยที่มีผลต่อการมีส่วนร่วม ในด้านระดับการศึกษา ผลการศึกษามีทั้งเป็นปัจจัยและไม่เป็นปัจจัย ซึ่งขึ้นอยู่กับเรื่องหรือสถานการณ์ที่ไปเข้าร่วม ขนาดของโรงเรียนก็เป็นปัจจัยของการมีส่วนร่วม โรงเรียนขนาดใหญ่มีการมีส่วนร่วมมากกว่าโรงเรียนขนาดเล็ก โรงเรียนที่มีการจัดกิจกรรมมากจะมีการมีส่วนร่วมสูงกว่าโรงเรียนที่จัดกิจกรรมน้อย นอกจากนี้ยังพบว่า ประสบการณ์การเป็นสมาชิกของกลุ่มในทางการเมืองหรือเป็นสมาชิกกลุ่มการเมือง หรือผู้ปกครองที่เป็นสมาชิกของกลุ่มการเมือง จะมีส่วนร่วมมากกว่าผู้ที่ไม่เคยเป็นสมาชิกของกลุ่มการเมือง ส่วนปัจจัยทางจิตวิทยาและสังคม พบว่า ผู้ที่มีเจตคติที่ดีจะถูกชักจูงให้มีส่วนร่วมได้มากกว่า และการได้รับข่าวสารความรู้ในเรื่องนั้นๆ ก็จะทำให้เกิดการมีส่วนร่วมได้มากกว่าเช่นกัน

ผลการศึกษาปัจจัยที่มีผลต่อการมีส่วนร่วมนี้สอดคล้องกับการศึกษาปัญหาและอุปสรรคในการเข้ามามีส่วนร่วม เช่น ปัญหาขาดการสื่อสารสองทางทำให้เกิดความไม่เข้าใจกัน ปัญหาทางด้านเจตคติ สองฝ่ายมีจุดยืนที่แตกต่างกันทำให้ไม่ยอมรับกันจนหลีกเลี่ยงที่จะเผชิญหน้ากัน ปัญหาความสัมพันธ์ที่ไม่เท่าเทียม ไม่คุ้นเคย ทำให้ฝ่ายหนึ่งจะเป็นฝ่ายมารับฟังมากกว่า และปัญหาด้านการบริหารจัดการเวลาที่ไม่เหมาะสมทำให้ทั้งสองฝ่ายไม่สามารถร่วมกิจกรรมได้ เป็นต้น

### 7.1.3 ความสัมพันธ์ระหว่างชุมชน ท้องถิ่น และสถานศึกษา

ความสัมพันธ์ระหว่างชุมชน ท้องถิ่นและสถานศึกษา และการมีส่วนร่วมของชุมชน ท้องถิ่นกับสถานศึกษามีความเกี่ยวข้องกันจนยากที่จะแยกออกจากกันได้ เพราะต่างเป็นเหตุเป็นผลของกันและกัน โดยความสัมพันธ์ทั้งเชิงบวกและเชิงลบสามารถเป็นเหตุให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมหรือไม่เข้ามามีส่วนร่วมกับสถานศึกษาได้ ดังนั้นการมองภาพการมีส่วนร่วมของชุมชนกับสถานศึกษาให้ชัดเจนยิ่งขึ้น จำเป็นต้องมีความรู้ความเข้าใจเรื่องความสัมพันธ์ของสถานศึกษากับชุมชนเป็นอย่างดี

#### 1. สภาพความสัมพันธ์ระหว่างชุมชน ท้องถิ่น และสถานศึกษา

เมื่อระบบการศึกษาเปลี่ยนไป โรงเรียนเข้ามามีบทบาทในการจัดการศึกษาแทนวัด รัฐได้เข้ามารับผิดชอบในการบริหารจัดการศึกษา ความสัมพันธ์ระหว่างชุมชน ท้องถิ่น และสถานศึกษาได้เปลี่ยนไปตามสภาพการณ์ ชุมชนส่วนใหญ่เห็นว่าหน้าที่ในการจัดการศึกษาเป็นของสถานศึกษา แต่ชุมชนยังมีได้ละเลยทอดทิ้งทั้งหมด ยังคงให้การสนับสนุนและคอยช่วยเหลือสถานศึกษา หากแต่เป็นการเข้าร่วมแสดงความสนใจต่อบุตรหลานของตนเป็นการเฉพาะมากกว่าที่จะสนใจต่อระบบการศึกษาทั้งระบบ ความสัมพันธ์ระหว่างชุมชน ท้องถิ่นและสถานศึกษา จึงยังอยู่ในสภาพที่อ่อนแอ ไม่แสดงศักยภาพในระดับที่ควรจะเป็น และเป็นความสัมพันธ์ที่ไม่เท่าเทียมกัน ส่วนใหญ่ของความสัมพันธ์คือ การมีส่วนร่วมเป็นกรรมการสถานศึกษาซึ่งเป็นคณะกรรมการที่ปรึกษาเท่านั้น อำนาจการตัดสินใจยังอยู่ที่สถานศึกษา การให้คำปรึกษาพบว่าอยู่ในระดับน้อย การมีส่วนร่วมจึงอยู่ในวงจำกัด ส่วนใหญ่เป็นการบริจาคและหาทรัพยากรสนับสนุนสถานศึกษา การร่วมกิจกรรมด้านการให้บริการชุมชนและที่สถานศึกษาจัด การปรับปรุงอาคารสถานที่และบริการชุมชน การจัดกิจกรรมประเพณีของท้องถิ่น การร่วมกิจกรรมวันสำคัญของสถานศึกษา การช่วยสถานศึกษาด้านแรงงาน ช่างก่อสร้าง การแสวงหาทุนสนับสนุนการศึกษาให้กับนักเรียน การประชาสัมพันธ์ เป็นต้น บทบาทของคณะกรรมการสถานศึกษาในระดับที่เกิดจิตสำนึกว่าสถานศึกษาเป็นสมบัติของทุกคนต้องช่วยกันทำนุบำรุงยังมีน้อย ลักษณะความสัมพันธ์จึงเป็นแบบหนุนช่วยทรัพยากรทางการบริหารเป็นส่วนใหญ่ ดังนั้น ผู้ที่จะมีบทบาทจึงมักจำกัดในหมู่ผู้มีชื่อเสียง มีฐานะทางเศรษฐกิจมากกว่าผู้ที่มีความรู้ความสามารถทางการบริหารและการศึกษา

ความสัมพันธ์ระหว่างสถานศึกษาชุมชนและท้องถิ่นนั้น แม้จะถูกกำหนดให้เป็นส่วนหนึ่งในการบริหารงานสถานศึกษาก็ตาม ปัจจุบัน ผู้บริหารสถานศึกษาส่วนใหญ่แสวงหาความร่วมมือจากชุมชนและท้องถิ่นในฐานะเป็นแหล่งเงินมากกว่าภูมิปัญญาความคิดในการบริหารและการพัฒนาสถานศึกษาเพราะสถานศึกษาจะมีโอกาสจัดกิจกรรมที่ส่งเสริมการเรียนรู้ได้มากกว่า ชุมชนและท้องถิ่นไม่ได้มีส่วนร่วมในการกำหนดทิศทางการจัดการศึกษาในท้องถิ่นของตน ประชาชนไม่ตระหนักในสิทธิของตนในการรับการศึกษา การศึกษาจึงไม่ใช่อะไรที่เหมือนกับชุมชน แยกแยะจากชุมชน สถานศึกษาเองก็ขาดอำนาจการตัดสินใจเพราะระบบบริหารยังเป็นระบบรวมศูนย์ รวมทั้งกฎ ระเบียบและขั้นตอนทางราชการไม่ได้ปรับเปลี่ยน ดังนั้นปัญหาการขาดความร่วมมือในปัจจุบัน เกิดจากผู้ปกครองมีทัศนคติเดิม และประสบการณ์เก่าที่เคยมีต่อครูและสถานศึกษาที่ไม่ส่งเสริมต่อการให้ความร่วมมือกับสถานศึกษา เช่น การสอนเป็นหน้าที่ของครู การไม่ชอบครูเป็นรายบุคคลจึงไม่ให้ความร่วมมือ เป็นต้น นอกจากนี้ในทัศนะของครู ครูเห็นว่าการบริหารงานวิชาการเป็นเรื่องของสถานศึกษาไม่ควรให้ชุมชนและท้องถิ่นเข้ามาเกี่ยวข้อง ครูไม่อยากพบผู้ปกครองเพราะกลัวการตำหนิหรือการต่อว่า จึงหลีกเลี่ยงที่จะพบกัน ในด้านสถานศึกษาขาดการประสานงานกับชุมชน การบริหารงานสถานศึกษาส่วนใหญ่ขาดความเชื่อมโยงกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและหน่วยงานอื่น ขาดการสื่อสารสองทาง ทำให้เกิดการเข้าใจผิดทำให้ไม่ให้ความร่วมมือ หรือไม่พอใจในนโยบาย เช่น การห้ามนักเรียนซื้อของหน้าสถานศึกษาซึ่งคนในชุมชนเป็นผู้ขาย หรือการไม่ให้ผู้ปกครองขึ้นไปบนอาคารเรียน เป็นต้น ผู้ปกครองมักพอใจในการเอาใจใส่ การให้บริการแก่นักเรียน การดูแลความประพฤติ ถ้าสถานศึกษาทำได้ดี ผู้ปกครองชุมชนพอใจ ก็จะทำให้เกิดการมีส่วนร่วม ถ้าสถานศึกษาขาดการดูแลสิ่งเหล่านี้ก็จะสร้างอุปสรรคการมีส่วนร่วมของชุมชนได้

ดังนั้น ผู้บริหารจึงต้องตระหนักว่าการสร้างความสัมพันธ์ระหว่างชุมชนและท้องถิ่นในการศึกษาเป็นความจำเป็นที่จะต้องสร้างให้เกิดการมีส่วนร่วม ในอดีตชุมชนและท้องถิ่นไม่ได้เข้ามามีส่วนร่วมเท่าที่ควร ทำให้การศึกษาเป็นสิ่งแปลกแยกไปจากชุมชน การคาดหวังที่ชุมชนมีต่อโรงเรียน โรงเรียนก็ไม่สามารถปฏิบัติได้ จึงทำให้ไม่รู้รู้สึกผูกพัน ส่งผลต่อการขาดโอกาสในการระดมสรรพกำลังในชุมชนมาใช้ในการดำเนินงานการศึกษา ชุมชนเองก็ขาดโอกาสที่จะได้รับการพัฒนาจากสถานศึกษา ซึ่งเป็นแหล่งรวมบุคลากรจำนวนมากที่มีความรู้ความสามารถในชุมชน สถานศึกษาจึงจำเป็นต้องปรับปรุงโครงสร้างความสัมพันธ์ระหว่างชุมชนท้องถิ่น และสถานศึกษา หากพบว่า กฎ ระเบียบบางด้านเป็นอุปสรรคต่อการเข้าถึงสถานศึกษา การปรับโครงสร้างเป็นการปรับระบบภายในการทำงาน ให้เกิดบรรยากาศที่เป็นกันเอง อบอุ่น เชื่อเชิญให้ชุมชนท้องถิ่นมาเข้าร่วมมากขึ้นและเป็นการลดขั้นตอนที่ไม่จำเป็นออกไป การเปลี่ยนแปลงความสัมพันธ์ให้อยู่ในจุดที่สมดุล สร้างสรรค์และมีความสัมพันธ์แบบเสมอภาคกัน และต้องตระหนักว่าใช้เวลานาน และมีความยากลำบาก ดังนั้นจึงไม่ควรใจร้อนหรือคาดหวังเกินความจริง

## 2. วิธีสร้างความสัมพันธ์ระหว่างชุมชน ท้องถิ่น และสถานศึกษา

การสร้างความสัมพันธ์ระหว่างชุมชน ท้องถิ่น กับสถานศึกษา มีวิธีการปฏิบัติหลายวิธีที่ผู้บริหารสถานศึกษาจะเลือกใช้ โดยคำนึงถึงนโยบายของแต่ละสถานศึกษาเอง วิธีการสร้างความสัมพันธ์ระหว่างชุมชน ท้องถิ่น กับสถานศึกษา มีดังนี้

- 2.1 ประชาสัมพันธ์ เผยแพร่ข่าวสารข้อมูลของสถานศึกษาให้ชุมชนได้รับทราบอยู่เสมอ
- 2.2 เปิดเยี่ยมชมสถานศึกษาในแต่ละปี จัดนิทรรศการ/กิจกรรมแสดงผลงานของนักเรียนด้านต่างๆ เพื่อให้ชุมชนได้เห็นว่าสถานศึกษามีจุดเด่นในด้านต่างๆ
- 2.3 นำนักเรียนเข้าร่วมกิจกรรมของชุมชน เช่น งานพัฒนาหมู่บ้าน งานรณรงค์ทำความสะอาดท้องถิ่น เป็นต้น
- 2.4 เปิดโอกาสให้ชุมชน ท้องถิ่น ได้มีส่วนร่วมใช้ประโยชน์จากอาคารสถานที่ วัสดุอุปกรณ์ และบุคลากรของสถานศึกษา
- 2.5 จัดตั้งองค์กรร่วมกันระหว่างชุมชน ท้องถิ่น และสถานศึกษา เช่น สมาคมผู้ปกครองและครู สมาคมศิษย์เก่า เป็นต้น

## 3. ประโยชน์ในการสร้างความสัมพันธ์ระหว่างชุมชน ท้องถิ่น และสถานศึกษา

ความสัมพันธ์ระหว่างชุมชน ท้องถิ่น และสถานศึกษาในเชิงบวกจะก่อประโยชน์ดังนี้

- 3.1 ประโยชน์ที่ชุมชนและท้องถิ่นได้รับ
  - (1) มีโอกาสภาคภูมิใจในความรู้สึกเป็นเจ้าของสถานศึกษา
  - (2) มีโอกาสศึกษาหาความรู้เพิ่มเติมจากสถานศึกษา เช่น การเข้ามาใช้ห้องสมุด เรียนรู้การใช้นวัตกรรม และเทคโนโลยีสมัยใหม่จากสถานศึกษา เป็นต้น
  - (3) ใช้สถานที่ของสถานศึกษาเป็นสถานที่ประกอบกิจกรรมต่างๆ ของชุมชน เช่น การจัดงานแต่งงาน งานรื่นเริงวันปีใหม่ เป็นต้น
  - (4) ช่วยให้มีอาชีพใหม่ๆ เกิดขึ้นในท้องถิ่นจากกิจกรรมของสถานศึกษา
- 3.2 ประโยชน์ที่สถานศึกษาได้รับ
  - (1) ช่วยให้ชุมชนรักสถานศึกษา ช่วยดูแลความปลอดภัย ไม่ให้ทรัพย์สินเสียหาย
  - (2) ช่วยให้ได้รับการสนับสนุนด้านงบประมาณ วัสดุอุปกรณ์ และอาคารสถานที่ที่จำเป็นจากชุมชน

- (3) ช่วยให้ได้ประโยชน์จากทรัพยากรในท้องถิ่นอย่างเต็มที่ เช่น สถานีอนามัย สถานีตำรวจ ศูนย์ฝึกอาชีพชุมชน สหกรณ์ชุมชน เป็นต้น
- (4) ช่วยดูแลความประพฤติและความปลอดภัยของนักเรียน นักศึกษา

### 3.3 ประโยชน์ที่ได้รับร่วมกัน

- (1) ช่วยให้สถานศึกษาและชุมชนร่วมมือกันในการแก้ปัญหาอย่างเต็มที่ เช่น ปัญหาเสพยาเสพติด ปัญหาเด็กหนีเรียน เป็นต้น
- (2) ช่วยลดความเข้าใจผิดหรือความขุ่นมัวอันอาจเกิดขึ้นได้ระหว่างสถานศึกษากับชุมชน

ความสัมพันธ์ระหว่างชุมชน ท้องถิ่น และสถานศึกษา ได้เปลี่ยนแปลงไปตามสภาพการณ์ในช่วงเวลาที่ผ่านมา แม้ว่าสถานศึกษาจะเป็นแหล่งให้ความรู้ของชุมชนแต่ก็ยังไม่อาจนำความรู้มาประยุกต์ใช้ให้สอดคล้องกับชีวิตในชุมชนได้ ชุมชนจึงพัฒนาตนเองก้าวเข้าสู่ความเป็นองค์กรชุมชน ขณะเดียวกันการมีส่วนร่วมของผู้ปกครองต่อสถานศึกษาก็มีอย่างจำกัดและค่อนข้างน้อย จัดเป็นการมีส่วนร่วมอยู่ห่างๆ ความรับผิดชอบในการจัดการศึกษาผูกขาดอยู่กับระบบราชการ นักการศึกษา และครู อาจารย์ ทำให้เกิดแนวคิด กระแสผลักดัน และกลายเป็นบทบาทบัญญัติของกฎหมายที่จะทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างชุมชน ท้องถิ่น และสถานศึกษาใกล้ชิดกันมากขึ้น มีบทบาทต่อกันมากขึ้น โดยกำหนดให้การจัดการศึกษาเป็นความรับผิดชอบร่วมกัน อันจะทำให้ความรู้เกิดประโยชน์ที่สอดคล้องกับชีวิตในชุมชนได้อย่างแท้จริง สถานศึกษาจะเป็นแหล่งของการพัฒนาคน เพื่อให้คนพัฒนาชุมชนและท้องถิ่นของตน ขณะเดียวกันชุมชนและท้องถิ่นก็จะช่วยพัฒนาสถานศึกษา ซึ่งเป็นวงจรการพัฒนาที่ยั่งยืนและเป็นการปฏิรูปการศึกษาตามแนวทางที่กำหนดไว้



## เรื่องที่ 7.2

### บทบาทและวิธีการของชุมชนและท้องถิ่นในการมีส่วนร่วมจัดการศึกษา

บทบาทและวิธีการมีส่วนร่วมของชุมชนและท้องถิ่นในการจัดการศึกษาที่ได้กำหนดในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ทั้งในส่วนภาครัฐและภาคเอกชน ในการดำเนินการนั้น จะพบว่าลักษณะการมีส่วนร่วมของชุมชนและท้องถิ่นนั้นมีหลายลักษณะ เช่น การมีส่วนร่วมในฐานะผู้จัดการศึกษา การมีส่วนร่วมในคณะกรรมการ เป็นผู้แทนองค์กร ผู้ทรงคุณวุฒิ การมีส่วนร่วมส่งเสริมสนับสนุนการศึกษาโดยให้ใช้สถานประกอบการ การให้วัสดุอุปกรณ์ แรงงาน ภูมิปัญญาท้องถิ่นหรือการมีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็นในการจัดการศึกษา การรับทราบรายงานการจัดการศึกษาประจำปีของสถานศึกษา เป็นต้น

เมื่อพิจารณาการมีส่วนร่วมของชุมชนและท้องถิ่นข้างต้น สามารถจำแนกรูปแบบการมีส่วนร่วมได้ 2 รูปแบบ คือ การมีส่วนร่วมในฐานะปัจเจกบุคคล และการมีส่วนร่วมในฐานะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

#### 7.2.1 บทบาทในฐานะที่เป็นปัจเจกบุคคล

บทบาทการมีส่วนร่วมในฐานะปัจเจกบุคคล หมายถึง การที่บุคคล พ่อแม่ ผู้ปกครอง คนในชุมชนท้องถิ่นได้เข้ามามีบทบาทในการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา ดังปรากฏในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ที่สำคัญคือ (1) การมีส่วนร่วมในฐานะผู้จัดการศึกษา (2) การมีส่วนร่วมในฐานะผู้มีสิทธิและหน้าที่ทางการศึกษา (3) การมีส่วนร่วมในฐานะกรรมการในคณะกรรมการที่กฎหมายกำหนด (4) การมีส่วนร่วมในฐานะทรัพยากรบุคคล และ (5) การมีส่วนร่วมในฐานะผู้สนับสนุนช่วยเหลือทั่วไป

##### 1. การมีส่วนร่วมในฐานะผู้จัดการศึกษา

บุคคล ครอบครัว ชุมชนและท้องถิ่นสามารถเป็นผู้จัดการศึกษาได้โดยตรง (มาตรา 12) โดยจัดในรูปแบบขององค์กรต่างๆ เข้ามาดำเนินการและจัดการศึกษาในสถานศึกษาซึ่งมีหลายรูปแบบ ได้แก่ สถานพัฒนาเด็กปฐมวัย โรงเรียน ศูนย์การเรียน (มาตรา 18)

##### 2. การมีส่วนร่วมในฐานะผู้มีสิทธิและหน้าที่ทางการศึกษา

บิดา มารดา หรือผู้ปกครอง กฎหมายได้กำหนดให้มีหน้าที่จัดให้บุตรหรือผู้ที่อยู่ในความดูแลได้รับการศึกษาภาคบังคับ ตลอดจนให้ได้รับการศึกษานอกเหนือจากภาคบังคับตามความพร้อมของครอบครัว (มาตรา 11) ถ้าบิดา มารดา หรือผู้ปกครอง จัดการศึกษาให้แก่บุตรหรือผู้ที่อยู่ในความดูแลดังกล่าวแล้วจะได้รับสิทธิประโยชน์ คือ ได้รับการสนับสนุนจากรัฐ ให้มีความรู้ ความสามารถในการอบรมเลี้ยงดูและการให้การศึกษาแก่บุตรหรือผู้ที่อยู่ในความดูแล นอกจากนี้รัฐยังให้เงินอุดหนุนสำหรับการจัดการศึกษาขึ้น

พื้นฐาน ซึ่งครอบครัวได้จัดให้ ตลอดจนได้รับการลดหย่อนหรือยกเว้นภาษีสำหรับค่าใช้จ่ายการศึกษาตามที่กฎหมายกำหนด (มาตรา 13)

### 3. การมีส่วนร่วมในฐานะกรรมการในคณะกรรมการที่กฎหมายกำหนด

พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 เป็นกฎหมายที่ให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของชุมชนและท้องถิ่น โดยมีส่วนร่วมเป็นกรรมการในคณะกรรมการต่างๆ ทั้งในระดับชาติ ระดับเขตพื้นที่ การศึกษา และระดับสถานศึกษา องค์ประกอบของคณะกรรมการทุกระดับดังกล่าว นอกจากจะประกอบด้วยบุคคลจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษาแล้ว ยังมีตัวแทนของชุมชนและท้องถิ่นเข้าไปมีส่วนร่วมเป็นกรรมการด้วย ในฐานะเป็นผู้แทนองค์กรเอกชน ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้แทนองค์กรวิชาชีพ และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ มีจำนวนไม่น้อยกว่าจำนวนกรรมการประเภทอื่นรวมกัน สำหรับคณะกรรมการในระดับเขตพื้นที่การศึกษา นอกจากจะประกอบด้วยกรรมการที่เป็นผู้แทนองค์กรดังกล่าวแล้ว ยังมีผู้แทนองค์กรชุมชน ผู้แทนสมาคมผู้ประกอบการวิชาชีพครู ผู้แทนสมาคมผู้ประกอบการวิชาชีพผู้บริหารการศึกษา ผู้แทนสมาคมผู้ปกครองและครู และผู้นำทางศาสนา เข้าร่วมเป็นกรรมการด้วย ส่วนคณะกรรมการในระดับสถานศึกษา มีผู้แทนของสมาคมศิษย์เก่าเข้าร่วมเป็นกรรมการ เพิ่มเติมจากตัวแทนขององค์กรชุมชนอื่นๆ อีกด้วย

กล่าวโดยสรุป การมีส่วนร่วมของชุมชนและท้องถิ่นในคณะกรรมการระดับต่างๆ อาจจำแนกได้เป็น 2 ฐานะ คือ ในฐานะผู้แทนขององค์กร เช่น ผู้แทนองค์กรชุมชน ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และผู้แทนองค์กรอื่น และในฐานะของผู้ทรงคุณวุฒิ บทบาทการมีส่วนร่วมของชุมชนและท้องถิ่นในคณะกรรมการระดับต่างๆ ดังกล่าว ย่อมเป็นไปตามหน้าที่ของคณะกรรมการที่กำหนดไว้ในแต่ละคณะ

นอกจากนี้ การบริหารและการจัดการศึกษาของเอกชน กฎหมายยังได้กำหนดให้ชุมชนและท้องถิ่นมีส่วนร่วมในคณะกรรมการบริหารด้วย โดยให้สถานศึกษาเอกชน ตามมาตรา 18 (2) เป็นนิติบุคคล และให้มีคณะกรรมการบริหาร ประกอบด้วย ผู้บริหารสถานศึกษาเอกชน ผู้รับใบอนุญาต ผู้แทนผู้ปกครอง ผู้แทนองค์กรชุมชน ผู้แทนครู ผู้แทนศิษย์เก่า และผู้ทรงคุณวุฒิ โดยจำนวนกรรมการ คุณสมบัติ หลักเกณฑ์ วิธีการสรรหา การเลือกประธานกรรมการและกรรมการ วาระการดำรงตำแหน่ง และการพ้นจากตำแหน่ง ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

### 4. การมีส่วนร่วมในฐานะทรัพยากรบุคคล

กฎหมายได้ให้ความสำคัญในการมีส่วนร่วมของชุมชนและท้องถิ่นในการจัดการศึกษา โดยให้หน่วยงานทางการศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนต้นในชุมชนให้มีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา โดยนำประสบการณ์ ความรอบรู้ ความชำนาญ และภูมิปัญญาท้องถิ่นของบุคคลดังกล่าวมาใช้ เพื่อให้เกิดประโยชน์ทางการศึกษา และยกย่องเชิดชูผู้ที่ส่งเสริมและสนับสนุนการจัดการศึกษา (มาตรา 57)

## 5. การมีส่วนร่วมในฐานะผู้ส่งเสริมสนับสนุนช่วยเหลือทั่วไป

บทบาทของพ่อแม่ ผู้ปกครอง คือ การอบรมเลี้ยงดูที่บ้าน การเข้าร่วมในระดับปฏิบัติการกิจกรรมต่างๆ ร่วมกับสถานศึกษาซึ่งสามารถมีส่วนร่วมได้อย่างกว้างขวางในหลายโอกาส หลายกิจกรรม เช่น การเข้าร่วมเป็นอาสาสมัครในงานต่างๆ ร่วมเป็นครูช่วยสอนในวิชาที่มีประสบการณ์ การรวมกลุ่มระหว่างผู้ปกครองเป็นชมรม สมาคม องค์กร เพื่อจัดกิจกรรมให้แก่เด็ก ช่วยเหลือสถานศึกษาในภาวะที่ขาดแคลนครู เช่น เป็นบรรณารักษ์ ครูพยาบาล เป็นต้น การมีส่วนร่วมในระดับการบริหารและการตัดสินใจ เช่น ร่วมคิดร่วมวางแผน ร่วมเสนอแนะ เมื่อมีการประชุม จนถึงการร่วมติดตามประเมินผลการดำเนินงาน การให้คำปรึกษา การเป็นวิทยากรท้องถิ่น เป็นต้น การมีส่วนร่วมที่สำคัญในปัจจุบัน คือ การมีส่วนร่วมส่งเสริมสนับสนุนด้านทรัพยากรและการลงทุน ด้านงบประมาณ การเงินและทรัพย์สิน

### 7.2.2 บทบาทในฐานะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

#### 1. บทบาทในฐานะเป็นผู้จัดการศึกษา

พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ได้ระบุชัดเจนในการส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษามากขึ้น กล่าวคือ ให้สิทธิขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการศึกษาในระดับใดระดับหนึ่ง หรือทุกระดับตามความพร้อม ความเหมาะสมและความต้องการภายในท้องถิ่น (มาตรา 41) โดยกระทรวงเป็นผู้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งหมายถึง องค์กรบริหารส่วนตำบล องค์กรบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล เมืองพัทยา และกรุงเทพมหานคร จึงมีสิทธิในการจัดการศึกษาที่สอดคล้องกับนโยบายและได้มาตรฐานการศึกษา นอกจากนี้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้มีส่วนร่วมในฐานะผู้จัดการศึกษามายาวนานแล้ว โดยส่วนใหญ่จะจัดการศึกษาภาคบังคับและจัดการศึกษาระดับมัธยมศึกษาในโครงการขยายโอกาสทางการศึกษา

ตัวอย่างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา จะเห็นได้อย่างชัดเจนจากกรุงเทพมหานคร ซึ่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ และเทศบาลซึ่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีกฎหมายกำหนดให้มีอำนาจหน้าที่ในการจัดการศึกษาตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น โดยงานการจัดการศึกษาของท้องถิ่นส่วนใหญ่เป็นการจัดการศึกษาภาคบังคับ และการศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนต้นในโครงการขยายโอกาสทางการศึกษา สำหรับกรุงเทพมหานครในปัจจุบันมีการดำเนินการจัดการศึกษาดังนี้

- (1) การจัดการศึกษาปฐมวัยในรูปอนุบาลศึกษา ระดับประถมศึกษา และระดับมัธยมศึกษา โดยจัดรวมอยู่ในโรงเรียนประถมศึกษาที่มีอยู่

- (2) ร่วมมือกับมหาวิทยาลัยจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษา เปิดเป็นวิทยาลัยแพทยศาสตร์ กรุงเทพมหานคร และวิทยาลัยพยาบาลเกื้อการุณย์ เป็นการศึกษาเฉพาะกิจเฉพาะกลุ่ม ที่มุ่งผลิตบุคลากรที่ต้องการเพื่อใช้งานในภารกิจของกรุงเทพมหานคร โดยเฉพาะ
- (3) จัดการศึกษาเพื่อส่งเสริมผู้มีความสามารถพิเศษ ได้แก่ โรงเรียนกีฬากรุงเทพมหานคร
- (4) จัดการศึกษาเพื่อส่งเสริมอาชีพในลักษณะของโรงเรียนฝึกอาชีพพระยะสัน
- (5) ให้ความร่วมมือกรรมการศึกษานอกโรงเรียนในการจัดการศึกษานอกโรงเรียน โดยใช้ อาคารสถานที่ของโรงเรียนสังกัดกรุงเทพมหานครนอกเวลาราชการ
- (6) ให้การสนับสนุนชุมชนในการเปิดดำเนินการเป็นศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก
- (7) จัดการศึกษานอกระบบรูปแบบอื่น ได้แก่ สถานเลี้ยงเด็กกลางวัน อาสาสมัครสอน เด็กเร่ร่อน ห้องสมุดประชาชน ห้องสมุดเคลื่อนที่ ศูนย์เยาวชนและพิพิธภัณฑสถานเด็ก เป็นต้น

## 2. บทบาทในฐานะเป็นผู้ส่งเสริมสนับสนุนการศึกษา

บทบาทองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการศึกษา นอกจากจะอยู่ในฐานะเป็นผู้จัดการศึกษาแล้ว ยังให้การส่งเสริมสนับสนุนในฐานะเป็นส่วนหนึ่งของท้องถิ่น ดังนี้

2.1 การสนับสนุนด้านงบประมาณสมทบกับงบประมาณของแผ่นดินที่รัฐบาลได้จัดสรรเป็นเงินอุดหนุน เช่น กรุงเทพมหานครได้รับประมาณจากรัฐปีละ 3,700 ล้านบาท กรุงเทพมหานครได้สมทบงบประมาณเพื่อใช้ในการดำเนิน โครงการพัฒนาและการให้บริการสงเคราะห์ให้แก่เด็กของ กรุงเทพมหานครอีกปีละประมาณ 2,000 ล้านบาท เป็นต้น

นอกจากนี้ กรุงเทพมหานครยังจัดสรรงบประมาณให้สมาชิกสภากรุงเทพมหานคร เพื่อใช้สนับสนุนกิจกรรมบริการสาธารณะที่ตอบสนองความต้องการของชุมชนในพื้นที่ ซึ่งด้านการศึกษาของโรงเรียนในพื้นที่เป็นเรื่องที่สมาชิกสภากรุงเทพมหานครได้ให้ความสำคัญในลำดับต้นๆ โรงเรียนจะได้รับวัสดุอุปกรณ์ สื่อการเรียนการสอน นอกเหนือจากที่กรุงเทพมหานครจัดสรรให้อีกส่วนหนึ่ง

2.2 การมีส่วนร่วมในการดูแลสุขภาพอนามัยของนักเรียน โดยศูนย์สาธารณสุขของ กรุงเทพมหานครดูแลด้านสุขภาพอนามัย เช่น การตรวจภาวะทุพโภชนาการ การฉีดวัคซีนป้องกันโรค การดูแลรักษาสุขภาพอนามัยทั่วไป เช่น ผิวหนัง ผม เป็นต้น

2.3 การให้บริการสงเคราะห์ ในเรื่องอาหารกลางวัน อาหารเสริม(นม) เสื้อผ้า เครื่องเขียน แบบเรียนทุนการศึกษาให้แก่เด็กนักเรียนในพื้นที่สมทบกับที่รัฐอุดหนุนให้ นอกจากนี้อีกครุปกครองส่วนท้องถิ่นบางแห่ง เช่น เทศบาลนครนครศรีธรรมราชได้สนับสนุนให้เรียนต่อในระดับมัธยมศึกษาในโรงเรียนสังกัดกรมสามัญที่อยู่ใกล้เคียง โดยให้เป็นเงินทุนการศึกษาพร้อมทั้งค่าใช้จ่าย เช่น ค่าพาหนะ เป็นต้น

2.4 การส่งเสริมสนับสนุนการจัดการกระบวนกรเรียนรู้ตามแนวทางของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และตามความต้องการของชุมชน เช่น องค์การบริหารส่วนจังหวัดชลบุรีจัดหา

ครูพิเศษสอนภาษาอังกฤษ จ้างครูบรรณารักษ์ ตลอดจนสนับสนุนสื่อการเรียนการสอนเพื่อพัฒนาสถานศึกษาให้ได้บรรลุเป้าหมายคุณภาพการศึกษาอย่างแท้จริง

2.5 การตรวจสอบคุณภาพและการจัดการศึกษาของสถานศึกษาโดยสภาท้องถิ่น เช่น สมาชิกสภากรุงเทพมหานคร ได้ตั้งกระทู้ถามและการตั้งญัตติเพื่อให้ผู้บริหารกรุงเทพมหานครชี้แจง และแก้ไขปัญหา เป็นต้น

2.6 การช่วยเหลืออำนวยความสะดวกจากสำนักงานเขตให้แก่สถานศึกษา สถานศึกษาสามารถขอความช่วยเหลือจากเขตที่สถานศึกษาดำเนินงานด้านความสะดวกในเรื่องยานพาหนะ การแก้ไขปัญหาหน้าท่วม การระบายน้ำ การตกแต่งสภาพแวดล้อมของสถานศึกษา ตลอดจนการจัดกิจกรรมของสถานศึกษา

2.7 การส่งเสริมการกระจายอำนาจและการมีส่วนร่วมของชุมชน โดยให้มีระเบียบว่าด้วยคณะกรรมการโรงเรียน ซึ่งเพิ่มบทบาทของคณะกรรมการการศึกษาให้อำนาจในการกำกับ ตรวจสอบคุณภาพการศึกษาตามแนวทางของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ตลอดจนให้สถานศึกษาเป็นแหล่งการเรียนรู้ของชุมชน สถานศึกษาเป็นส่วนหนึ่งของชุมชน ชุมชนสามารถใกล้ชิดและใช้สถานศึกษาเป็นแหล่งบริการชุมชน เช่น ใช้สนามกีฬาเป็นลานกีฬาของชุมชน ห้องสมุด ห้องประชุมเป็นสถานที่จัดงานจัดประชุมของชุมชน ตลอดจนเป็นสถานที่ให้หน่วยงานอื่นๆ มาใช้บริการได้

ภารกิจในการจัดการศึกษาดังกล่าวข้างต้นเป็นบทบาทของท้องถิ่นในการจัดการศึกษา นอกจากนี้การบริหารในรูปแบบบุคคลของระดับชาติ ระดับเขตพื้นที่การศึกษา และระดับสถานศึกษา ได้กำหนดให้มีผู้แทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมอยู่ในคณะกรรมการดังกล่าวด้วย อีกทั้งยังกำหนดให้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิในการจัดการศึกษาในระดับใดระดับหนึ่งหรือทุกระดับ ตามความพร้อม ความเหมาะสมและความต้องการภายในท้องถิ่น (มาตรา 41) อีกทั้งจัดให้การศึกษาเป็นบริการสาธารณะของรัฐที่อยู่ในข่ายจะต้องกระจายอำนาจด้วย ดังนั้น จึงเป็นการขยายบทบาทของท้องถิ่นในการจัดการศึกษาให้กว้างขวางยิ่งขึ้น

ชุมชนซึ่งใกล้ชิดกับสถานศึกษาย่อมจะมีบทบาทในการจัดการศึกษาอย่างมาก ทั้งบทบาทในฐานะปัจเจกบุคคลและในฐานะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การมีส่วนร่วมทั้งในฐานะที่ร่วมเป็นกรรมการต่างๆ ของสถานศึกษา เป็นผู้ให้ความร่วมมือให้การส่งเสริมสนับสนุน ให้ความช่วยเหลือและอุปถัมภ์ เป็นภูมิปัญญาท้องถิ่น และเป็นผู้รับทราบผลการพัฒนาคุณภาพจากรายงานประจำปี เป็นต้น

### 7.2.3 วิธีการของชุมชนในการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา

จากหลักการมีส่วนร่วมดังกล่าว นักวิชาการได้เสนอวิธีการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาไว้ ดังนี้  
 อุทัย คุลยเกษม และอรศรี งามวิทยาพงศ์ (2540 : 93-94) กล่าวถึงกระบวนการเกิดและดำเนินการความร่วมมือระหว่างโรงเรียนและชุมชน อาจเริ่มไปจากลำดับขั้นโดยคร่าว ๆ ดังนี้

(1) แสวงหาระบบหรือกลไกที่จะสร้างหรือพัฒนาบุคลากร ให้มีทัศนคติและวิสัยทัศน์ที่เอื้อต่อการเกิดความร่วมมือและการทำงานร่วมกัน เพื่อสร้างความเข้มแข็งของชุมชนหรือ เพื่อปรึกษาหารือร่วมกัน ระหว่างผู้ที่มีมองเห็นประเด็นปัญหาหรือมีวิสัยทัศน์ร่วมกันอยู่แล้ว

(2) เมื่อผ่านการปรึกษาหารือและมองเห็นปัญหาร่วมกันแล้ว ก็ขยายไปสู่การร่วมคิดวิเคราะห์ กำหนดแนวทางแก้ไขปัญหา และวางแผนกิจกรรม เพื่อนำไปสู่การร่วมมือกันจัดกิจกรรมการพัฒนาต่างๆ ที่จะช่วยแก้ไขปัญหานั้นที่ประสบอยู่ และพัฒนาเจตคติ ความสามารถ สติปัญญาของบุคคล เพื่อให้ชุมชนเกิดความเข้มแข็งและเกิดบูรณาการในการศึกษาของชุมชน

(3) จัดกระบวนการเรียนรู้จากการปฏิบัติและการจัดการตามกิจกรรมที่กำหนดในข้อ (2) โดยมีการสรุปประเมินผลการดำเนินการร่วมกันอย่างสม่ำเสมอ เพื่อนำมาพัฒนากิจกรรมและความรู้ใหม่อย่างต่อเนื่อง

(4) แสวงหาแนวทางของการขยายความคิด กิจกรรมการเรียนรู้ไปสู่ประชาชนในชุมชน เพื่อขยายการมีส่วนร่วมให้ทั่วถึง และผลักดันให้เกิดโครงสร้างของกิจกรรมแบบแนวร่วมอย่างต่อเนื่องในชุมชน

(5) สำรวจหารูปแบบและระบบของความร่วมมือและความสัมพันธ์กับภายนอกชุมชนที่จะพัฒนาการศึกษาของท้องถิ่นเพื่อความเข้มแข็งของบุคคล โรงเรียน และชุมชน เช่น เครือข่ายงานพัฒนาในด้านการศึกษา เศรษฐกิจ สิ่งแวดล้อม เป็นต้น โดยมุ่งให้เกิดการพัฒนาอย่างเป็นบูรณาการ

ตัวอย่างจากกรณีศึกษาการมีส่วนร่วมของชุมชนและสถานศึกษา (การศึกษาในวิถีของชุมชนรูปแบบและการปฏิบัติ 2539) ของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ

(1) การจัดทำหลักสูตรท้องถิ่น ชุมชนให้โรงเรียนได้ศึกษาชีวิตความเป็นอยู่ของชุมชนแล้วนำมาเขียนเป็นหลักสูตร เป็นคู่มือ ครุณาประสบการณ์จากชุมชนไปสอน เช่น กรณีผู้ใหญ่วิบูลย์ เข็มเฉลิม เรื่อง วนเกษตร ผู้ใหญ่วิบูลย์ได้เข้าไปโรงเรียนเล่าประสบการณ์ให้นักเรียนฟัง นักเรียนไปเยี่ยมชมผู้ใหญ่วิบูลย์ มีการเรียนรู้จากประสบการณ์จริง หรือชุมชนมีความสามารถในการทำปลาร้า ปลาเค็ม ทำหม้อ ทำโอ่ง จักสาน ทอผ้า ก็นำมาสอนนักเรียน วิธีการนี้ทำทุกโรงเรียนเป็นปกติอยู่แล้ว

(2) การจัดกระบวนการเรียนรู้เพื่อเด็กและชุมชน จะเกิดขึ้นในชุมชนที่มีจิตวิญญาณในความรักท้องถิ่น จะเป็นกระบวนการที่ชุมชนมีบทบาทสูง เด็กและชุมชนเป็นแนวร่วม จัดกระบวนการเรียนรู้ เริ่มจากการวิเคราะห์ชุมชน โดยดูว่าสภาพชุมชนเป็นอย่างไร มีปัญหาอะไร มีความต้องการอะไร มีทรัพยากรอะไร ในชุมชนมีผลิตผลอะไร มีรายได้เพียงใด วิเคราะห์เพื่อดูศักยภาพและข้อจำกัดที่ชุมชนมีอยู่แล้ว ส่งครูและผู้นำไปเรียนรู้ในสิ่งที่ชุมชนมีศักยภาพเพื่อนำกลับมาใช้ในโรงเรียน ส่งเสริมการเรียนรู้โดยการปฏิบัติ นักเรียนได้ลงมือปฏิบัติ ได้ลงมือทำเป็นอาชีพซึ่งสามารถเลี้ยงตัวได้

(3) การจัดกระบวนการเรียนรู้ที่ริเริ่มโดยชุมชน โดยครูและผู้นำชาวบ้านจะเชื่อมประสานเข้าไปร่วมในกระบวนการเรียนการสอน เช่น กรณีกลุ่มออมทรัพย์ จังหวัดสงขลา ได้นำประสบการณ์กลุ่มออมทรัพย์ชาวบ้าน 35 กลุ่ม มาจัดเป็นกระบวนการเรียนการสอน ซึ่งถ้านำผลการศึกษามาจัดพิมพ์ ความรู้ก็

จะถูกเก็บ แต่กลุ่มออมทรัพย์ได้จัดเวทีถกแถลงโดยให้ผู้นำกลุ่ม 40 คน มาวิเคราะห์ผลการศึกษา จนเกิดการรวมตัวของชาวบ้านเป็นเครือข่าย ทำให้เห็นภาพของกลุ่มออมทรัพย์และปัญหาที่ชัดเจนมากกว่า 1 ชุมชน ทำให้ชุมชนได้มองเห็นพลังของการรวมกลุ่มและการมีอิสระในการตัดสินใจ

(4) เครือข่ายครูเพื่อเด็กและชุมชน เกิดจากการรวมกลุ่มของครู ดำเนินกิจกรรมเพื่อให้เด็กได้เรียนรู้ชุมชน เช่น กรณีจังหวัดสกลนคร กลุ่มชุมชนได้ร่วมกันจัดประกวดโรงเรียนอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมดีเด่น แต่กำหนดตัวชี้วัดคือนักเรียนที่มีกิจกรรมเกี่ยวกับการอนุรักษ์ธรรมชาติของชุมชนและท้องถิ่น ซึ่งจะ让孩子ได้ประสานกับชุมชน พบปะและคิดวิธีการและกระบวนการของแต่ละกิจกรรมร่วมกัน

(5) ชุมชนได้แสดงความคิดเห็นในการพัฒนาสถานศึกษา ได้แสดงความต้องการของชุมชน และท้องถิ่นเกี่ยวกับการพัฒนาสถานศึกษา ให้สถานศึกษาได้รับทราบเพื่อปรับปรุงแก้ไขและพัฒนาเด็กของชุมชนให้ทัดเทียมกับที่อื่นๆ

## เรื่องที่ 7.3

### บทบาทของผู้บริหารในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของชุมชนและท้องถิ่นในการจัดการศึกษา

#### 7.3.1 บทบาทในการศึกษาวิเคราะห์สภาพชุมชนและท้องถิ่น

##### 1. วัตถุประสงค์ของการวิเคราะห์สภาพชุมชนและท้องถิ่น

การวิเคราะห์สภาพชุมชนและท้องถิ่น เป็นการจัดทำที่มุ่งศึกษาว่าสภาพชุมชนเป็นอย่างไร มีปัญหาและความต้องการอะไร เป็นการสำรวจค้นหาผู้รู้หรือปราชญ์ชาวบ้านในชุมชน เป้าหมายในการวิเคราะห์นี้ก็เพื่อศึกษาศักยภาพและข้อจำกัดของชุมชนนั้น การดำเนินงานของโรงเรียนที่จัดการศึกษาตามแนวทางนี้ต้องผ่านขั้นตอนการวิเคราะห์ชุมชนทั้งสิ้น แต่การดำเนินงานนั้นไม่จำเป็นต้องรอให้การวิเคราะห์จบสิ้นทุกขั้นตอน ครูและโรงเรียนส่วนใหญ่มักนำผลและข้อมูลจากการวิเคราะห์เบื้องต้นมาเป็นแนวทางการทำงานในระยะแรกเริ่ม หลังจากนั้นการวิเคราะห์ชุมชนจะกลายเป็นส่วนหนึ่งในกระบวนการดำเนินงานทั้งหมด หรือทำไปวิเคราะห์ไปพร้อมกัน (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ 2539 : 35)

การวิเคราะห์ข้างต้นจะเชื่อมโยงหรือชี้ให้เห็นตัวความรู้ที่จำเป็นและเหมาะสมกับชุมชน อาจชื่อออกมาเป็นประเด็นหรือความรู้เฉพาะเรื่อง เมื่อรวมทั้งหมดเข้าด้วยกันเป็นชุดความรู้ที่เด็กและชาวบ้าน รวมทั้งครูต้องเรียนรู้ร่วมกัน ในขั้นตอนนี้ ครูและโรงเรียนต้องสร้างความศรัทธาและความเชื่อมั่นให้เกิดขึ้นในหมู่บ้านและชุมชน เพื่อเป็นรากฐานในการสร้างสรรค์กิจกรรม

##### 2. แนวทางการนำคุณค่าภูมิปัญญาชาวบ้านมาใช้จัดการศึกษาของชาติ

กระทรวงศึกษาธิการ (อ้างถึงใน สามารต จันทรสุรย์ 2534:92-93) ได้เสนอแนวทาง ดังนี้

2.1 ทำความเข้าใจเรื่องภูมิปัญญาชาวบ้าน ประการแรกควรส่งเสริมเจ้าหน้าที่ให้มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับภูมิปัญญาชาวบ้าน และจัดโอกาสให้ได้ไปเยี่ยมชม ศึกษาดูงาน พบปะสนทนากับปราชญ์ชาวบ้านผู้มีผลงานที่น่าชื่นชม น่าสนใจต่างๆ นอกจากนี้ ควรให้โอกาสไปร่วมกิจกรรมของชุมชนที่ปราชญ์ชาวบ้านได้จัดขึ้น ซึ่งถือว่าเป็นการศึกษาอย่างมีส่วนร่วม ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความรู้ความเข้าใจอย่างลึกซึ้งสำหรับเป็นพื้นฐานอันมั่นคงที่จะร่วมวางแผนดำเนินการส่งเสริมพัฒนา พื้นฟู สืบทอดเกี่ยวกับเรื่องภูมิปัญญาชาวบ้านต่อไป

2.2 เก็บรวบรวมข้อมูลภูมิปัญญาชาวบ้าน โดยประสานขอความร่วมมือเก็บรวบรวมข้อมูลด้านภูมิปัญญาชาวบ้านที่มีอยู่อย่างมากมายหลากหลายตามหมู่บ้านทั่วประเทศอย่างจริงจัง โดยการเดินทางไปสืบค้น สอบถาม ขอความร่วมมือจากชาวบ้านให้ได้ข้อมูล นำมาวิเคราะห์ จัดระบบ แล้วจัดพิมพ์ในรูปแบบของสื่อเอกสารหรือสื่อเผยแพร่อื่น ๆ สำหรับการศึกษา ส่งเสริม เผยแพร่และค้นคว้าวิจัยในระดับลึกต่อไป



2.3 ศึกษา ค้นคว้า วิจัย โดยส่งเสริมสนับสนุนให้มีการศึกษาวิจัยเรื่องภูมิปัญญาชาวบ้าน เพื่อให้เกิดความรู้ความเข้าใจอย่างถ่องแท้ เพื่อให้เกิดองค์ความรู้ในรากเหง้าพื้นเพของภูมิปัญญาในแต่ละด้านในแต่ละท้องถิ่นอย่างแท้จริง ทั้งนี้ โดยเน้นให้มีการวิจัยเชิงปฏิบัติการ

2.4 ส่งเสริมเผยแพร่ โดยรวบรวมองค์ความรู้ที่เหมาะสมแล้วเลือกสรรอย่างพิถีพิถันในแต่ละประเด็น แต่ละลักษณะ นำมาจัดทำสื่อเพื่อเผยแพร่ทางสื่อมวลชนทุกสาขา ตามโอกาสอันเหมาะสม โดยมีเป้าหมายของการเผยแพร่ในประเทศเพื่อส่งเสริมให้ชาวบ้านนำความรู้ภูมิปัญญาชาวบ้านเหล่านั้นไปสืบทอดปรับปรุงให้ทันสมัย นอกจากนี้ก็เผยแพร่ไปสู่ต่างประเทศเพื่อศักดิ์ศรีของปราชญ์ชาวบ้านและเกียรติภูมิของชาติไทยเป็นสำคัญ

2.5 สนับสนุนคืนภูมิปัญญาให้แก่ชาวบ้าน โดยการยอมรับในความมีภูมิปัญญาของชาวบ้าน ไม่ดูแคลน ยอมรับในศักยภาพของชาวบ้าน ให้อิสระที่สามารถตัดสินใจได้เองอย่างมีศักดิ์ศรี โดยปราศจากการครอบงำ ให้การยกย่อง ให้กำลังใจในผลงานที่ชาวบ้านทำ เป็นการเสริมแรงให้มีความเชื่อมั่นว่าชาวบ้านมีความสามารถในการช่วยตนเองได้เหมือนอย่างอดีตที่ผ่านมา ผู้สนับสนุนควรเดินทางไปศึกษาหาความรู้ ร่วมทำงาน แล้วช่วยเหลือสนับสนุนในกิจกรรมที่ชาวบ้านคิด และทำด้วยความศรัทธา

2.6 ประสานแผนเพื่อสร้างเครือข่ายการดำเนินงาน โดยประสานงานกับหน่วยงานทั้งภาครัฐและภาคเอกชนให้ร่วมมือกันศึกษาข้อมูลและหาความรู้ด้านภูมิปัญญาชาวบ้านจากปราชญ์ชาวบ้าน สนับสนุนให้มีการแลกเปลี่ยน ศึกษาดูงาน และแลกเปลี่ยนประสบการณ์ซึ่งกันและกันของชาวบ้าน และสร้างเครือข่ายให้มีการเชื่อมโยงสืบทอด ปรับปรุง ร่วมผนึกกำลังกัน แบ่งงานกันทำตามศักยภาพของปราชญ์แต่ละท้องถิ่นในแต่ละด้าน โดยหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องให้การสนับสนุนอย่างจริงจัง เพราะจะช่วยให้วิชาการท้องถิ่น ภูมิปัญญาท้องถิ่นได้พัฒนาก้าวหน้าต่อไป และขณะเดียวกันสิ่งใดที่ชาวบ้านทดลองแล้วเป็นผลดีก็สามารถเข้าไปสู่ภูมิปัญญาสากล ทำให้ภูมิปัญญาสากลดีขึ้นด้วย

### 3. แนวทางการนำสถานศึกษาให้เป็นศูนย์กลางในการวิเคราะห์ชุมชน

#### 3.1 กระบวนการดำเนินงานเพื่อให้สถานศึกษาเป็นศูนย์กลางการพัฒนาชุมชน

สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ (2540:23-26) ได้นำเสนอกระบวนการในการดำเนินงานที่จะให้สถานศึกษาเป็นศูนย์กลางในการพัฒนาชุมชนในส่วนที่เกี่ยวกับศึกษาวิเคราะห์ชุมชน ดังนี้

(1) สำรวจสภาพปัจจุบันและปัญหา โดยจัดประชุมคณะครู กรรมการสถานศึกษา ผู้นำชุมชน นักเรียน เป็นต้น เพื่อทำความเข้าใจเกี่ยวกับกระบวนการพัฒนาชุมชนของตน แบ่งภารกิจที่จะต้องดำเนินการ คือ การสำรวจสภาพปัจจุบัน ปัญหาความต้องการ และความจำเป็นที่จะต้องพัฒนาชุมชน ในเขตบริการของสถานศึกษา การสำรวจดังกล่าวรวมถึงการสำรวจทรัพยากรที่สามารถใช้ประโยชน์เพื่อการพัฒนาควบคู่กันไปด้วย เช่น สถานที่ สิ่งของ คน เป็นต้น

(2) รวบรวมข้อมูล วิเคราะห์ จัดการประชุม อบรม สัมมนาผู้นำชุมชนในพื้นที่ เป้าหมาย เพื่อให้เข้าใจการดำเนินงานตามโครงการ และขอความร่วมมือสนับสนุนกิจกรรมของสถานศึกษา ตามความถนัด ความสนใจ เพื่อให้สถานศึกษาสามารถพึ่งพาตนเองได้ การดำเนินงานดังกล่าวนี้ควรประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาชุมชนด้วย

จากแนวคิดของการวิเคราะห์สภาพชุมชน ของ 3 หน่วยงานข้างต้น จะเห็นได้ว่ามีวัตถุประสงค์ เพื่อที่จะให้ได้ข้อมูลในการพัฒนา ทั้งการพัฒนาสถานศึกษาและการพัฒนาชุมชน โดยข้อมูลดังกล่าวจะเกี่ยวกับสภาพของชุมชน ปัญหาและความต้องการของชุมชน ทรัพยากรและผลผลิตของชุมชน ภูมิปัญญาชาวบ้าน รวมทั้งศักยภาพและข้อจำกัดของชุมชน ซึ่งบทบาทของผู้บริหารในการศึกษาวิเคราะห์สภาพชุมชน และท้องถิ่นจะนำไปสู่ความเข้าใจและการกำหนดแนวทางที่เหมาะสมในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของชุมชน และท้องถิ่นในการจัดการศึกษา และแนวทางในการส่งเสริมและความเข้มแข็งของชุมชนเช่นเดียวกัน

### 3.2 บทบาทในการศึกษาวิเคราะห์สภาพชุมชนและท้องถิ่น

บทบาทในการศึกษาวิเคราะห์สภาพชุมชนและท้องถิ่น เป็นเรื่อง que ผู้บริหารได้กระทำอยู่แล้ว เพราะข้อมูลต่างๆ เกี่ยวกับชุมชนมีความจำเป็นต่อการบริหารสถานศึกษาให้ เป็นไป ด้วยดี แต่อาจดำเนินการ อย่างเป็นระบบบ้าง ไม่เป็นระบบบ้าง ให้ความสำคัญมากบ้าง น้อยบ้าง และมีข้อมูลของสภาพชุมชนที่ ครบถ้วนสมบูรณ์บ้าง ไม่ครบถ้วนสมบูรณ์บ้าง จากแนวคิดในการจัดการศึกษาที่จะให้ประชาชนและชุมชน มีส่วนร่วมมากขึ้น เพื่อให้ประชาชนและชุมชนสามารถที่นำความรู้จากสถานศึกษาไปใช้ให้สอดคล้องกับ วิถีชีวิตของชุมชน เป็นภารกิจที่จำเป็นและสำคัญของผู้บริหารที่จะต้องดำเนินการศึกษาวิเคราะห์ชุมชนและ ท้องถิ่น โดยจัดเป็นส่วนหนึ่งและเป็นจุดเริ่มต้นของการพัฒนาสถานศึกษาและการพัฒนาชุมชน ทั้งนี้ การศึกษาวิเคราะห์สภาพชุมชนและท้องถิ่นจะดำเนินการเพื่อประโยชน์ ดังนี้

(1) การพัฒนาสถานศึกษา เป็นการศึกษาเพื่อแสวงหาทรัพยากรและการลงทุน การ แสวงหา แหล่งความรู้ การแสวงหาภูมิปัญญาท้องถิ่น การแสวงหาความร่วมมือจากทุกฝ่าย และการแสวงหา ข้อมูลที่เป็นข้อจำกัด ตลอดจนปัญหาต่าง ๆ

(2) การพัฒนาชุมชน เป็นการแสวงหาองค์ความรู้ที่เป็นประโยชน์ต่อชุมชน การส่งเสริม สนับสนุนให้เกิดการพัฒนาชุมชนร่วมกัน การเป็นผู้นำหรือศูนย์กลางในการพัฒนาชุมชนและการยกย่องให้ กำลังใจ เสริมแรง เพื่อให้ชุมชนมีความเข้มแข็งและช่วยตนเองได้ในการพัฒนาตนเอง

### 7.3.2 บทบาทในการแสวงหาความร่วมมือจากชุมชนและท้องถิ่น

การแสวงหาความร่วมมือจากชุมชนและท้องถิ่น อาจดำเนินการได้ด้วยวิธีการต่างๆ ดังนี้

#### 1. จัดกิจกรรมที่เปิดโอกาสให้บุคคลหรือสิ่งของในชุมชนและท้องถิ่นมาร่วมกิจกรรมของสถานศึกษา

การเปิดโอกาสให้มีส่วนร่วมกิจกรรมของทางสถานศึกษาเป็นแนวทางการสร้างความสัมพันธ์ระหว่างสถานศึกษากับชุมชน ในส่วนที่เกี่ยวกับการนำชุมชนสู่สถานศึกษาอาจดำเนินการได้ดังนี้

1.1 เชิญบุคคล ผู้ปกครองมาเป็นวิทยากรบรรยาย อภิปรายในสถานศึกษา ตามความสามารถพิเศษ เช่น แพทย์ หนายความ ช่าง นักวิชาการเกษตร เป็นต้น

1.2 แต่งตั้งกรรมการดำเนินการ มีผู้ปกครอง กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เป็นต้น

1.3 นำเอกสารและสิ่งตีพิมพ์ของชุมชนมาเผยแพร่ในสถานศึกษา เช่น ประกาศ ระเบียบ โฆษณา หนังสือพิมพ์ ฎีกางานกฐิน ผ้าป่า

1.4 เชิญมาร่วมกิจกรรมพิเศษของสถานศึกษา เช่น เชิญผู้ปกครองมาร่วมในงานนิทรรศการ และแจกประกาศนียบัตร ดนตรี ร่วมสังสรรค์ เป็นต้น

1.5 จัดตั้งสมาคมครูผู้ปกครอง

#### 2. เปิดโอกาสให้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจและดำเนินการจัดการศึกษา

นภาพร หวานนท์และคณะ (2543:17) ได้เสนอเงื่อนไขความสำเร็จของการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาว่า จะต้องดำเนินการ โดยมีได้มุ่งเพียงการให้ประชาชนเข้ามาสืบสวนทางด้านทรัพยากรเพื่อให้บรรลุเป้าหมายที่รัฐต้องการเท่านั้น แต่ยังหมายรวมถึง การเปิดโอกาสให้มีส่วนร่วม ในฐานะของผู้ตัดสินใจและผู้ดำเนินการในการจัดการศึกษาให้สอดคล้องกับความต้องการของภาคประชาชนด้วย และการกำหนดอุดมการณ์นี้ไว้อย่างชัดเจน ย่อมจะส่งผลให้ชุมชนและท้องถิ่นเห็นความสำคัญอันจะนำไปสู่การให้ความร่วมมือกับทางสถานศึกษามากขึ้น

#### 3. การจัดทำให้เห็นถึงประโยชน์ของการเข้ามีส่วนร่วม

การมีส่วนร่วมของชุมชนและท้องถิ่นในการจัดการศึกษาจะเป็นไปด้วยดี ก็โดยผู้เข้ามีส่วนร่วมเห็นประโยชน์ของการเข้ามีส่วนร่วม ผู้บริหารการศึกษาจะต้องแสดงให้เห็นถึงประโยชน์ที่ประชาชน ชุมชนและท้องถิ่นจะได้รับจากการเข้าร่วมจัดการศึกษา ดังนี้

ประการแรก การมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาของชาวบ้านเองนั้น ชาวบ้านในฐานะเจ้าของการศึกษา จะทราบดีที่เขาและบุตรหลานต้องการอะไรจากการศึกษาและไม่ต้องการอะไรในระบบที่เป็นอยู่แล้ว ความต้องการเหล่านี้เกิดจากการต้องสัมผัสสภาพข้อเท็จจริงในการทำงาน และการดำรงชีวิตทั่วไป

ประการที่สอง การให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการศึกษาจะก่อให้เกิดความรู้สึกรับผิดชอบ และการได้มีส่วนร่วมในชุมชนจะนำไปสู่ความรับผิดชอบ และเป็นจุดเริ่มต้นที่ดีในการพัฒนาประชาธิปไตยขั้นพื้นฐาน

ประการที่สาม การมีส่วนร่วมทำให้มีโอกาสดำเนินกิจการด้านการศึกษาอย่างมีประสิทธิภาพ เป็นการควบคุมการดำเนินงานของระบบราชการให้รอบคอบ สอดคล้องกับความต้องการของชุมชน

ประการที่สี่ การมีส่วนร่วมทางการศึกษาเปิดโอกาสให้ใช้ทรัพยากรในท้องถิ่นมากขึ้น เพราะเมื่อการปกครองท้องถิ่นพัฒนาถึงระดับหนึ่งแล้ว ชาวบ้านจะรู้ว่าเขาเองไม่ได้เป็นเพียงผู้พลอยได้รับผลประโยชน์จากการศึกษาเท่านั้น เขาจะต้องเป็นผู้ให้ด้วย

#### 4. การเชิญเข้าร่วมเป็นกรรมการในคณะกรรมการที่สถานศึกษาจัดตั้ง

การแสวงหาความร่วมมือจากชุมชนและท้องถิ่นอีกวิธีหนึ่ง คือ สถานศึกษาเชิญผู้ปกครอง ผู้แทนองค์กรชุมชนและท้องถิ่น ผู้ทรงคุณวุฒิ ศิษย์เก่า และผู้มีชื่อเสียงในชุมชน เข้าร่วมเป็นกรรมการคณะกรรมการใดคณะกรรมการหนึ่งที่สถานศึกษาจัดตั้งขึ้น เพื่อดำเนินกิจกรรมเกี่ยวกับการจัดการศึกษา เช่น การเป็นกรรมการสมาคมผู้ปกครองและครู กรรมการสมาคมศิษย์เก่า กรรมการสถานศึกษา กรรมการพัฒนาสถานศึกษา และกรรมการเฉพาะกิจ เพื่อศึกษาปัญหาหรือเพื่อดำเนินการบางอย่าง เป็นต้น

#### 5. การจัดการเรียนการสอนและกิจกรรมการศึกษาให้สอดคล้องและตอบสนองความต้องการชุมชน

5.1 วิธีการแสวงหาความร่วมมือ การแสวงหาความร่วมมือกับชุมชนด้วยวิธีการนี้เป็นสิ่งที่ทำให้เห็นความพยายามของสถานศึกษาในการจัดการศึกษาให้สอดคล้อง ตอบสนอง และเป็นประโยชน์แก่ชุมชนและท้องถิ่นอย่างแท้จริง วิธีการดังกล่าวจะเป็นส่วนหนึ่งของการนำชุมชนและท้องถิ่นให้มามีส่วนร่วมกับการศึกษา วิธีการดำเนินงานดังกล่าวนี้ อาจทำได้ดังนี้

- (1) จัดการเรียนการสอนให้สอดคล้องกับชีวิตจริงในชุมชนนั้น ผู้เรียนได้เรียนรู้เกี่ยวกับชีวิตจริงที่ตนประสบอยู่
- (2) จัดหรือบริการแก่ประชาชนทุกเพศทุกวัยอย่างเหมาะสม กล่าวคือ นอกจากสอนเด็กแล้วยังสอนผู้ใหญ่เกี่ยวกับวิทยาการใหม่ ๆ ของการประกอบอาชีพ การอบรมเลี้ยงดูบุตร เป็นต้น
- (3) ให้บริการในด้านกิจกรรมต่างๆ โดยใช้โรงเรียนเป็นศูนย์กลาง ตั้งแต่การประชุม การเผยแพร่ข่าวสาร งานตามประเพณี การกีฬา งานรื่นเริง และอื่นๆ ที่ประชาชนสามารถจะใช้สถานศึกษานั้นเป็นสถานที่รวมคนเช่นเดียวกับวัด
- (4) จัดการเรียนการสอนและการปรับปรุงการเรียนการสอน โดยวิทยากรในชุมชนให้ความรู้ ทั้งทฤษฎี สาธิต การปฏิบัติ เด็กผู้เรียนอาจได้ไปศึกษานอกโรงเรียนยัง

แหล่งวิทยากรที่ประกอบอาชีพ การแก้ปัญหาของชุมชนเป็นสิ่งที่สถานศึกษาและประชาชนร่วมกันคิดและแก้ปัญหา

- (5) จัดอบรมสั่งสอนและให้แบบอย่างในการดำรงชีวิตแบบประชาธิปไตยแก่ผู้เรียนในวัยเด็ก ในภาคกลางวันและภาคบ่าย และเผยแพร่ถึงผู้ใหญ่ในชุมชนในภาคค่ำ
- (6) เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมของสถานศึกษา โดยให้ความคิดเห็น แสดงความต้องการและความร่วมมือร่วมใจกันจัดสถานศึกษาให้มีคุณค่าอันเป็นความภาคภูมิใจของบุตรหลานและชุมชน

5.2 หลักปฏิบัติในการส่งเสริมการมีส่วนร่วม กรมการพัฒนาชุมชนได้เสนอหลักการปฏิบัติของพัฒนากรในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งผู้บริหารสถานศึกษาสามารถจะนำมาใช้ประโยชน์ได้ดังนี้

- (1) ผู้นำต้องทำให้สมาชิก/ประชาชนเชื่อถือไว้วางใจ
- (2) การดึงให้ประชาชนมีส่วนร่วมจะต้องเริ่มการจูงใจจากสิ่งที่เขารู้หรือเกี่ยวข้อง
- (3) ผู้นำต้องยอมรับฟังเหตุผล ความคิด และความพร้อมแก้ไขความเข้าใจผิดของตนเอง

ตนเอง

- (4) การกระตุ้นให้ประชาชน/สมาชิกชุมชนแสดงความคิดเห็น โดยอิสระและชัดเจน โดยผู้นำต้องเชื่อมั่นว่าเขารู้และสามารถคิดเองได้
- (5) การส่งเสริมและสนับสนุนให้มีการหาข้อตกลงของกลุ่ม โดยความคิดของกลุ่มเอง
- (6) ผู้นำต้องฟังโดยไม่ขัดจังหวะและไม่ตีความสรุปโดยใช้สามัญสำนึกของตนเอง

ผลดีในการบริหารงานสถานศึกษาด้วยความร่วมมือร่วมใจระหว่างสถานศึกษาชุมชน ผู้บริหารจะต้องใช้ภาวะผู้นำและความรู้ ความสามารถในการบริหารงานอย่างเป็นระบบและมีความโปร่งใส เพื่อพัฒนาสถานศึกษาให้มีคุณภาพเป็นที่ยอมรับและนิยมชมชอบของผู้ปกครองและชุมชน ตลอดจนหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ก่อให้เกิดความภาคภูมิใจและเป็นประโยชน์ต่อสังคม อันจะเป็นแนวทางก่อให้เกิดความร่วมมือของชุมชนและท้องถิ่น ต่อการจัดการศึกษาและการจัดกิจกรรมของสถานศึกษายิ่งขึ้น

กล่าวโดยสรุป การมีส่วนร่วมของชุมชนในการจัดการศึกษาจะเป็นไปอย่างไร มากน้อยเพียงใดและเกิดประโยชน์ต่อการศึกษามากที่หรือไม่ ย่อมขึ้นอยู่กับบทบาทของผู้บริหารในการแสวงหาความร่วมมือดังกล่าว ซึ่งอาจชี้ให้เห็นว่างานบริหารสถานศึกษาด้านความสัมพันธ์กับชุมชนมีประสิทธิภาพ และมีคุณภาพเพียงใด มนุษย์สัมพันธ์ของผู้บริหารมีมากน้อยเพียงใด เพราะเรื่องเหล่านี้ส่งผลถึงการมีส่วนร่วมของชุมชนในการจัดการศึกษาทั้งสิ้น

### 7.3.3 บทบาทในการสนับสนุนและพัฒนาชุมชน

#### 1. เจตนารมณ์ของรัฐ

เจตนารมณ์ของรัฐตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ได้กำหนดให้สถานศึกษา ส่งเสริมความเข้มแข็งของชุมชน (มาตรา 29) ดังนี้

1.1 ร่วมกับบุคคล ครอบครัว ชุมชน องค์กรชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เอกชน องค์กรเอกชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา สถานประกอบการ และสถาบันสังคมอื่น

1.2 จัดกระบวนการเรียนรู้ภายในชุมชน เพื่อให้ชุมชนมีการจัดการศึกษาอบรม มีการแสวงหาความรู้ ข้อมูล ข่าวสาร รู้จักเลือกสรรภูมิปัญญาและวิทยาการต่างๆ เพื่อพัฒนาชุมชนให้สอดคล้องกับสภาพปัญหาและความต้องการ หาวิธีการสนับสนุนให้มีการแลกเปลี่ยนประสบการณ์การพัฒนา ระหว่างชุมชน

ข้อกำหนดดังกล่าว เป็นเจตนารมณ์ของกฎหมายที่ต้องการให้ทุกฝ่ายมีส่วนร่วมในการส่งเสริมความเข้มแข็งของชุมชน โดยจัดกระบวนการเรียนรู้ภายในชุมชน จากรายงานการศึกษาวิถีของชุมชน: แนวคิดสำคัญของการจัดกระบวนการเรียนรู้ของชุมชน พบว่า การจัดกระบวนการเรียนรู้ของชุมชน ตั้งอยู่บนพื้นฐานที่ว่า "ชีวิตความเป็นอยู่ของชาวบ้านและชุมชนในชนบทโดยทั่วไปประกอบอาชีพทางการเกษตร ประสบการณ์ของชาวบ้านและชุมชนจึงใกล้เคียงกัน และฐานะทางเศรษฐกิจก็ไม่แตกต่างกันมากนัก ตลอดจนถึงใจที่เอื้อเพื่อเอื้อแก่ เอื้ออาทรต่อกันที่น้องและเพื่อนบ้าน ส่งผลให้ความสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นระหว่างชาวบ้านและชุมชนเหล่านี้อยู่ในฐานะเท่าเทียมกัน หรือที่เรียกว่า ความสัมพันธ์แนวราบ ซึ่งเป็นปัจจัยที่เอื้อให้เกิดการเรียนรู้ ต่างจากระบบการศึกษาที่จัดอยู่ในสถานศึกษาต่างๆ ไปที่เน้น ความสัมพันธ์แนวตั้ง ซึ่งแสดงออกถึงความไม่เท่าเทียม เช่น ครู - นักเรียน ผู้รู้ - ผู้ไม่รู้ เป็นต้น ฉะนั้นสิ่งที่เกิดขึ้นในห้องเรียนจึงเป็นการรับรู้มิใช่การเรียนรู้ตามความหมายนี้ ประกอบกับสถานการณ์ของชุมชนในช่วงก่อนหน้านี้ ได้รับแรงกระแทกจากภายนอกค่อนข้างมาก ส่งผลให้การรวมตัวของชาวบ้านและชุมชนเพื่อแสวงหาทางออกร่วมกันเกิดขึ้นได้ไม่มากนัก" (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ 2539 : 19 - 21)

#### 2. กระบวนการเรียนรู้ของชุมชน

ผลการศึกษาระบบการเรียนรู้ที่ชาวบ้านและชุมชนเป็นผู้สร้างและเป็นเจ้าของกระบวนการในทุกภาคของประเทศ พบว่า การเรียนรู้ดังกล่าวประกอบด้วยกระบวนการดังต่อไปนี้

2.1 การวิเคราะห์และสังเคราะห์ปัญหาทั้งของตนเอง ชุมชน และเชื่อมโยงสิ่งเหล่านี้เข้ากับสังคมไทย ตลอดจนสังคมโลก

2.2 การแสวงหาทางออกที่เหมาะสมกับตนเองและชุมชนด้วยวิธีการต่าง ๆ เช่น การประชุม สัมมนา การศึกษาดูงาน และการเรียนรู้ผ่านสื่อต่าง ๆ

2.3 การสร้างสรรค์กิจกรรมที่เป็นผลจากการตัดสินใจของตนและชุมชนในแง่ของชุมชน กิจกรรมที่ทำขึ้นนี้อาจเรียกว่า กิจกรรมเครือข่าย เพราะเป็นตัวชักจูงและเชื่อมโยงคนเข้าด้วยกัน

2.4 การประเมินผลกิจกรรม และนำผลที่ได้ไปแก้ไขปรับปรุงกระบวนการทั้งหมด

สังคมปัจจุบันและสังคมใหม่ที่กำลังจะมาถึง ให้ความสำคัญต่อข้อมูล ข่าวสาร และความรู้ในฐานะ กุญแจไขไปสู่อำนาจและความมั่นคง การศึกษาหรือการเรียนรู้จึงต้องเข้าไปมีบทบาทในฐานะกุญแจที่จะ นำไปสู่ข้อมูล ข่าวสารและความรู้ หน้าที่สำคัญของสังคมยุคนี้ คือ หล่อหลอมวิถีชีวิตผู้คน การเรียนรู้และ การพัฒนาให้เป็นกระบวนการเดียวกัน หรือสร้างสังคมการเรียนรู้ซึ่งเป็นหัวใจของการพัฒนาที่ยั่งยืนเมื่อ พิจารณากระบวนการเรียนรู้ของชุมชนในปัจจุบัน พบว่า ได้ก้าวหน้าไปมากแล้ว การเรียนรู้ที่ปรากฏอยู่ใน ชุมชนเป็นกระบวนการของข้อมูล ข่าวสาร และความรู้ที่เกี่ยวข้องกับวิถีชีวิตของชาวบ้านและชุมชนที่ นำไปใช้ประโยชน์ได้จริง

### 3. บทบาทของผู้บริหารการศึกษาในการให้การสนับสนุนและพัฒนาชุมชน

เพื่อให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ บทบาทของผู้บริหารในการให้การสนับสนุนและพัฒนาชุมชน เป็นบทบาทใหม่ที่มีใช้การนำชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา หรือการนำสถานศึกษาไป ให้บริการแก่ชุมชน ภาพของบทบาทใหม่อาจศึกษาได้จากข้อเสนอที่กระทรวงศึกษาธิการ (2542 : 6) นำเสนอหลักสำคัญ 7 ประการในการพัฒนาแบบองค์รวมที่มีคนเป็นศูนย์กลางการพัฒนา สรุปได้ดังนี้

3.1 ทำให้ประชาชนมีความนับถือตนเอง และมีความมั่นใจในตนเอง

3.2 ทำให้ประชาชนสามารถตัดสินใจและวางแผนได้ด้วยตนเอง

3.3 ต้องแน่ใจว่าประชาชนมีข้อมูลและสารสนเทศ ได้รับโอกาสและมีทรัพยากรอย่างเพียงพอ

3.4 ส่งเสริมระบบเปิด และกระบวนการมีส่วนร่วมของผู้เกี่ยวข้องทั้งหมดในชุมชนนั้น

3.5 ทำให้ประชาชนมีวิธีการของตนเองในการวางแผนและติดตามความก้าวหน้าในการ

ดำเนินงาน

3.6 สนับสนุนให้ประชาชนเอาชนะอุปสรรค และก่อให้เกิดการเรียนรู้จากการกระทำด้วย

ตนเอง

3.7 รางวัลความสำเร็จที่ประชาชนได้รับ คือ การส่งเสริมให้ทำในสิ่งที่ดีที่สุดใน

บทบาทในการให้การศึกษาและพัฒนาชุมชนเป็นของทุกฝ่ายที่จะต้องร่วมมือกันดำเนินงาน เพื่อส่งเสริม ความเข้มแข็งของชุมชน อันจะทำให้สถานศึกษาและชุมชนพัฒนาไปสู่คุณลักษณะที่พึงประสงค์เคียงคู่กัน ในที่สุด

### 7.3.4 บทบาทในการมีส่วนร่วมกับการบริหารส่วนท้องถิ่น

#### 1. หลักการบริหารส่วนท้องถิ่น

การบริหารส่วนท้องถิ่นเป็นการปกครองตนเองของประชาชนตามหลักการการปกครองของประชาชน โดยประชาชน เพื่อประชาชน ซึ่งแสดงถึงความเจริญของท้องถิ่นนั้นๆ ในปัจจุบันมีหลายรูปแบบ ได้แก่ องค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล เมืองพัทยา และกรุงเทพมหานคร โดยรัฐมีนโยบายที่จะกระจายอำนาจจากส่วนกลางให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างแน่ชัด ดังจะเห็นได้จากเจตนารมณ์ที่ปรากฏในมาตรา 78 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ซึ่งกำหนดให้รัฐต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการท้องถิ่นได้เอง พัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่นและระบบสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ ตลอดจนทั้งโครงการพื้นฐานสารสนเทศในท้องถิ่นให้ทั่วถึงและเท่าเทียมกันทั่วประเทศ รวมทั้งพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัดนั้น

นอกจากนั้นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ยังได้บัญญัติเกี่ยวกับความเป็นอิสระ และการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้อีกว่า

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลายย่อมมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย การปกครอง การบริหาร การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเอง โดยเฉพาะ การกำหนดอำนาจและหน้าที่ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ โดยคำนึงถึงการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นให้แก่ท้องถิ่นเป็นสำคัญ (มาตรา 284)

เพื่อพัฒนาการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นให้แก่ท้องถิ่นอย่างต่อเนื่อง ยังให้มีกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ ซึ่งกำหนดสาระสำคัญของประการหนึ่ง คือ การกำหนดอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยตนเอง พร้อมกันนั้นได้กำหนดรายละเอียดของแนวทางการดำเนินการเกี่ยวกับการกระจายอำนาจตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้ชัดเจน เพื่อนำไปสู่การปฏิบัติในอันที่จะทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจเพิ่มขึ้น

#### 2. บทบาทของผู้บริหารกับการมีส่วนร่วมในการบริหารส่วนท้องถิ่น

ผู้บริหารอาจมีบทบาทในการมีส่วนร่วมในการบริหารส่วนท้องถิ่น ได้หลายแนวทาง เช่น



2.1 บทบาทในการส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น ช่วยงานการเลือกตั้ง ช่วยสนับสนุนกิจกรรมของท้องถิ่น และจัดสาระการเรียนรู้เกี่ยวกับท้องถิ่น เป็นต้น

2.2 บทบาทในการส่งเสริมความเข้มแข็งของท้องถิ่น เช่น เป็นที่ปรึกษา ช่วยจัดฝึกอบรม เป็นแหล่งความรู้ เป็นผู้ประสานงานในการพัฒนา และสนับสนุนกระบวนการเรียนรู้ของท้องถิ่น เป็นต้น

2.3 บทบาทในการร่วมกับท้องถิ่นในการบริหาร เช่น การให้ข้อมูล การเสนอทางเลือก การร่วมกิจกรรม การประชาสัมพันธ์ การอำนวยความสะดวก และการให้บริการเกี่ยวกับเทคโนโลยีต่างๆ เป็นต้น

2.4 บทบาทในการสร้างเสริมความสัมพันธ์ของคนในท้องถิ่น เช่น การจัดงานพบปะสังสรรค์ การร่วมงานประเพณีวัฒนธรรมของท้องถิ่น การจัดทำสื่อหรือเอกสาร การจัดประชุมสัมมนา และการเป็นศูนย์ประสานงาน เป็นต้น

2.5 บทบาทในการสร้างคนรองรับการบริหารส่วนท้องถิ่น เช่น เน้นสาระการเรียนรู้ในสถานศึกษา พัฒนาคนในท้องถิ่นสร้างความรู้ความเข้าใจในการบริหารส่วนท้องถิ่น การผลักดันการบริหารส่วนท้องถิ่นให้เป็นวัฒนธรรมของคนในท้องถิ่น และการสร้างเสริมผู้นำท้องถิ่น เป็นต้น

2.6 บทบาทในการนำท้องถิ่นไปสู่ความเจริญ เช่น การสร้างกระแสความต้องการ การสร้างกระแสผลักดัน การรวมพลังของคนในท้องถิ่น การจัดระเบียบของท้องถิ่น และการส่งเสริมเอกลักษณ์ของท้องถิ่น เป็นต้น

2.7 บทบาทในการร่วมแก้ปัญหาของท้องถิ่น เช่น การค้นหาปัญหา การหาสาเหตุของปัญหา การเสนอทางเลือกแนวทางการแก้ปัญหา การวางแผน การแก้ปัญหาและการป้องกัน เป็นต้น

2.8 บทบาทในฐานะเป็นองค์กรที่ดีของการบริหารส่วนท้องถิ่น ซึ่งอาจจะเป็นสถานศึกษาในสังกัดโดยตรง หรือสถานศึกษาสังกัดอื่นที่อยู่ในพื้นที่ของการบริหารส่วนท้องถิ่น โดยอยู่ในฐานะเป็นองค์กรหลักของการบริหารส่วนท้องถิ่นนั้น

กล่าวโดยสรุป งานบริหารสถานศึกษาด้านความสัมพันธ์กับชุมชนและการเปิดโอกาสให้ชุมชนมีส่วนในการจัดการศึกษาที่มีมาแต่เดิม ได้ปฏิรูปให้มีความสำคัญยิ่งขึ้น สามารถเห็นได้ในหลายลักษณะ ได้แก่

- (1) การขยายบทบาทของคณะกรรมการสถานศึกษาให้สูงขึ้น โดยมีหน้าที่กำกับส่งเสริมและสนับสนุนกิจการของสถานศึกษา
- (2) การกำหนดให้มีผู้แทนองค์กรและผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการระดับชาติ ระดับเขตพื้นที่การศึกษา และระดับสถานศึกษา
- (3) การขยายอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของคณะกรรมการระดับต่างๆ ให้กว้างขวางยิ่งขึ้น เช่น เสนอนโยบาย แผน มาตรฐาน หลักสูตรการสนับสนุนทรัพยากร การติดตาม ตรวจสอบและประเมินผล ประสาน ส่งเสริมและสนับสนุน เป็นต้น

- (4) การแสดงให้เห็นถึงความสำคัญและประโยชน์ของภูมิปัญญาท้องถิ่นและแหล่งการเรียนรู้
- (5) การกำหนดให้สาธารณะรับทราบการพัฒนาคุณภาพของสถานศึกษาตามระบบการประกันคุณภาพภายใน
- (6) การกำหนดให้สถานศึกษามีส่วนในการส่งเสริมความเข้มแข็งของชุมชน

ดังนั้น ผู้บริหารจึงจำเป็นต้องปฏิรูปให้เป็นที่ไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย เป็นการคืนอำนาจการจัดการศึกษาให้แก่ชุมชน เพื่อให้ผู้เรียนได้นำความรู้ไปประยุกต์ใช้ให้เป็นประโยชน์ที่สอดคล้องกับความต้องการและสภาพของชุมชน อันเป็นประเด็นสำคัญประเด็นหนึ่งของการปฏิรูปการศึกษาครั้งนี้

## บรรณานุกรม

- กรรณิกา ชมดี การมีส่วนร่วมของประชาชนที่มีผลต่อการพัฒนาทางเศรษฐกิจ : ศึกษาเฉพาะกรณี  
โครงการสารภี ตำบลท่าช้าง อำเภอวารินชำราบ จังหวัดอุบลราชธานี วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต  
คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2524
- คณะอนุกรรมการส่งเสริมความเข้มแข็งของชุมชน กระทรวงศึกษาธิการ เอกสารรายงานข้อเสนอแนว  
ทางการส่งเสริมความเข้มแข็งของชุมชน กรุงเทพมหานคร ม.ป.ท. 2542
- เจิมศักดิ์ ปิ่นทอง “การระดมประชาชนเพื่อพัฒนาชนบท” เศรษฐศาสตร์ปริทัศน์ 6 ( มกราคม – มิถุนายน  
2526 : 10 –12 )
- นภาพรณีย์ หะวานนท์ และคณะ รายงานการวิจัยเรื่องการศึกษาเงื่อนไขความสำเร็จในการดำเนินงานของ  
คณะกรรมการโรงเรียน เอกสารประกอบการสัมมนาเรื่อง การศึกษาเงื่อนไขความสำเร็จใน  
การดำเนินงานของคณะกรรมการโรงเรียน จัดโดย สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ  
วันที่ 25 สิงหาคม 2543 โรงแรมปรีnceพลาซ่า กรุงเทพมหานคร
- ประพนธ์ ปิยรัตน์ ยุทธศาสตร์ การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาคุณภาพชีวิต นครปฐม สถาบัน  
พัฒนาการสาธารณสุขอาเซียน มหาวิทยาลัยมหิดล 2534
- ประภาศรี ฉายาสุดบุตร “วิธีการบริหารไว้รู้ไว้” ใน คู่มือผู้บริหารโรงเรียนประถมศึกษา ด้านความสัมพันธ์  
ระหว่างโรงเรียนกับชุมชน หน่วยศึกษานิเทศก์ กรุงเทพมหานคร สำนักงานการศึกษา  
กรุงเทพมหานคร 2543
- ประยงค์ รณรงค์และสุวจินน์ มณีภาส “ศูนย์ศึกษาและพัฒนาไม่เรียง” ใน การศึกษาในวิถีชุมชน : รูปแบบ  
และการปฏิบัติ หน้า 77 กรุงเทพมหานคร โครงการศึกษารูปแบบการมีส่วนร่วมของโรงเรียน  
กับชุมชนในการจัดการศึกษา สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ 2539
- ปรัชญา เวสารัชช์ รายงานการวิจัยเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนในกิจกรรมเพื่อพัฒนาชนบท  
กรุงเทพมหานคร สถาบันไทยคดีศึกษา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2528
- ไพรัตน์ เดชะรินทร์ “นโยบายและกลวิธีการมีส่วนร่วมของชุมชนในยุทธศาสตร์การพัฒนา” ใน ทวี หงษ์  
วิวัฒน์ บรรณาธิการ การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนา หน้า 6-7 กรุงเทพมหานคร ศักดิ์  
โสภณการพิมพ์ 2527
- ภิญโญ สารท หลักการบริหารการศึกษา กรุงเทพมหานคร ไทยวัฒนาพานิช 2526
- สมบุญ นันทวงศ์ การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาคุณภาพบริการด้านสาธารณสุข : ศึกษาเฉพาะ  
กรณีสถานีอนามัยกระทุ่มลือ อ.สามพราน จ.นครปฐม วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะสังคม  
สงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2542

- สมปอง ขาวสมบูรณ์ “การจัดกระบวนการเรียนรู้ : กรณีโรงเรียนวัดจันทร์” ในการศึกษาในวิถีชุมชน : รูปแบบและการปฏิบัติ กรุงเทพมหานคร โครงการศึกษารูปแบบการมีส่วนร่วมของโรงเรียน กับชุมชนในการจัดการศึกษา สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ 2539
- แสวง รัตนมงคลมาศ “การระดมมวลชนและการมีส่วนร่วมของมวลชน” ใน เอกสารประกอบการสอน การระดมมวลชนและการมีส่วนร่วมของมวลชน กรุงเทพมหานคร คณะพัฒนาสังคม สถาบันพัฒนบริหารศาสตร์ 2538
- เสริมศักดิ์ วิศาลาภรณ์ “ปัญหาและแนวโน้มเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารการศึกษา” ในเอกสารบัณฑิตศึกษาคหุวิชา 23-703 สัมมนาปัญหาและแนวโน้มทางการบริหารการศึกษา หน้าที่ 7 นนทบุรี มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช ม.ป.ป.
- สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 กรุงเทพมหานคร โรงพิมพ์คุรุสภาลาดพร้าว 2542
- \_\_\_\_\_ การศึกษาในวิถีชุมชน : ข้อเสนอเชิงนโยบาย โครงการศึกษารูปแบบการมีส่วนร่วมของโรงเรียน กับชุมชนในการจัดการศึกษา (ฉบับร่าง) กรุงเทพมหานคร ม.ป.ท. 2539
- \_\_\_\_\_ การศึกษาวิถีชุมชน : รูปแบบและการปฏิบัติ โครงการศึกษารูปแบบการมีส่วนร่วมของโรงเรียน กับชุมชนในการจัดการศึกษา กรุงเทพมหานคร ม.ป.ท. 2539
- อคิน รพีพัฒน์ “ทำไมต้องพูดถึงการมีส่วนร่วมของประชาชน : ทิศนะจากองค์การมหาชน” ใน ทวี หงษ์ วิวัฒน์ บรรณาธิการ การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนา กรุงเทพมหานคร ศูนย์ศึกษานโยบายสาธารณสุข มหาวิทยาลัยมหิดล 2527
- อคิน รพีพัฒน์ “การมีส่วนร่วมของชุมชนในการพัฒนาชนบทในสภาพสังคมและวัฒนธรรมไทย” ใน การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนา กรุงเทพมหานคร ศูนย์ศึกษานโยบายสาธารณสุข มหาวิทยาลัยมหิดล 2527
- อภิญา เวชชชัย รายงานวิจัยเรื่องการมีส่วนร่วมของพ่อแม่ ผู้ปกครองในการพัฒนาการศึกษา กรุงเทพมหานคร สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ 2544
- อุทัย ดุลยเกษม และอรศรี งามวิทยาพงษ์ ระบบการศึกษากับชุมชน กรุงเทพมหานคร สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย 2540
- อุทัย บุญประเสริฐ การศึกษาแนวทางการบริหารและการจัดการศึกษาของสถานศึกษาในรูปแบบการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน กรุงเทพมหานคร โรงพิมพ์คุรุสภาลาดพร้าว 2543