

**การมีส่วนร่วมของผู้ที่อยู่อาศัยในท้องถิ่นในการจัดการศึกษาของไทย
ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช**
**LOCAL RESIDENTS PARTICIPATION IN THAI EDUCATIONAL MANAGEMENT
DURING THE REIGN OF HIS MAJESTY KING BHUMIBOL ADULYADEJ**

สกุณา บุญนรากร¹

นิตยา ภัสสรศิริ²

ชูชาติ พ่วงสมจิตร³

นพดล เจนอักษร⁴

บทคัดย่อ

การวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์สำคัญเพื่อ 1) ค้นหาและวิเคราะห์สภาพการมีส่วนร่วมของผู้ที่อยู่อาศัยในท้องถิ่นในการจัดการศึกษาของไทย 2) นำเสนอแนวโน้มนำการมีส่วนร่วมของผู้ที่อยู่อาศัยในท้องถิ่นในการจัดการศึกษาของไทยในอนาคต และ 3) สังเคราะห์ข้อเสนอเชิงนโยบายการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของผู้ที่อยู่อาศัยในท้องถิ่นในการจัดการศึกษาของไทย

การศึกษาจำแนกได้เป็น 3 ระยะ ดังนี้ ระยะที่ 1 เป็นการศึกษาสภาพการมีส่วนร่วมของประชาชน ข้อมูลการวิจัยได้มาจากเอกสารชั้นต้น และเอกสารชั้นรอง จากแหล่งข้อมูล หอสมุด หน่วยงานต่างๆ และฐานข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ เครื่องมือการวิจัย ประกอบด้วย แบบประเมินคุณภาพเอกสาร แบบประเมินงานวิจัย และแบบบันทึกข้อมูล เก็บรวบรวมข้อมูลโดยการสืบค้นเอกสาร คัดเลือกเอกสาร และประเมินเอกสาร วิเคราะห์ข้อมูลด้วยวิธีการวิเคราะห์เนื้อหา การศึกษา ระยะที่ 2-3 เพื่อนำเสนอแนวโน้มนำและข้อเสนอเชิงนโยบาย ผู้วิจัยได้จัดทำเอกสารฉบับร่าง และดำเนินการสนทนากลุ่มผู้เชี่ยวชาญ จำนวน 13 คน เพื่อประเมินด้านความครอบคลุม ความเหมาะสม ความสอดคล้อง ความชัดเจน ความมีประโยชน์ และความเป็นไปได้ และจัดทำเป็นเอกสารฉบับสมบูรณ์

ผลการวิจัยสรุปได้ว่า 1) ผู้ที่อยู่อาศัยในท้องถิ่นทุกกลุ่มมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา ได้แก่ กลุ่มพ่อแม่-ผู้ปกครอง กลุ่มนักเรียน-ศิษย์เก่า กลุ่มเอกชน และชุมชน เรื่องที่มีส่วนร่วมครอบคลุมใน 7 ประเด็น คือ (ก) การจัดตั้งสถานศึกษา (ข) หลักสูตรและการเรียนการสอน (ค) การบริหารการศึกษา (ง) มาตรฐานและการประกันคุณภาพการศึกษา (จ) ครูและบุคลากรทางการศึกษา (ฉ) ทรัพยากรและการลงทุนเพื่อการศึกษา และ (ช) สื่อ เทคโนโลยีและแหล่งการเรียนรู้ ทั้งในช่วงปี พ.ศ.2489-2541 และช่วงปี พ.ศ.2542-2554 ผู้ที่อยู่อาศัยในท้องถิ่นมีส่วนร่วมมากในเรื่องการจัดตั้งโรงเรียนและเรื่องหลักสูตรและการเรียนการสอน ส่วนวิธีการมีส่วนร่วมในช่วงปี พ.ศ.2489-2541 เป็นการร่วมดำเนินการแบบเชิงรับ ในลักษณะของการบริจาคทรัพย์สินและแรงงาน ส่วนในช่วงปี พ.ศ.2542-2554 เป็นแบบเชิงรุก โดยการร่วมคิดตัดสินใจ และร่วมดำเนินการมากขึ้น 2) แนวโน้มนำการมีส่วนร่วมของผู้ที่อยู่อาศัยในท้องถิ่นในการจัดการศึกษาของไทยมีการเปลี่ยนแปลงสอดคล้องกับความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีสารสนเทศเป็นหลัก โดยการมีส่วนร่วมครบทั้งกระบวนการ คือ การร่วมคิดตัดสินใจ ร่วมดำเนินการ ร่วมรับผลที่เกิดขึ้น และร่วมประเมินผล 3) ข้อเสนอเชิงนโยบายการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของ

¹ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ คณะพยาบาลศาสตร์ มหาวิทยาลัยนราธิวาสราชนครินทร์

² รองศาสตราจารย์ ดร. ภาควิชาการบริหารการศึกษา บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช

³ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ภาควิชาการบริหารการศึกษา บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช

⁴ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ว่าที่พันตรี ดร. ภาควิชาการบริหารการศึกษา คณะศึกษาศาสตร์ มหาวิทยาลัยศิลปากร

ประชาชนในการจัดการศึกษาของไทย ประกอบด้วย (ก) การจัดระบบและกลไกในการพัฒนาการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาให้มีคุณภาพ (ข) การพัฒนาระบบการบริหารจัดการการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาให้มีประสิทธิภาพ (ค) การจัดระบบส่งเสริมสนับสนุนให้เกิดการมีส่วนร่วมเชิงรุกในทุกขั้นตอนอย่างแท้จริง โดยเฉพาะการมีส่วนร่วมรับผลและร่วมประเมินผล และ (ง) การจัดระบบเสริมสร้างแรงจูงใจ ขวัญกำลังใจในการมีส่วนร่วมจัดการศึกษาให้กับผู้ที่อาศัยในท้องถิ่น

คำสำคัญ การจัดการศึกษา การมีส่วนร่วม ผู้ที่อาศัยในท้องถิ่น

ABSTRACT

The objectives of this research were 1) to investigate and analyze the state of local residents participation in Thai educational management; 2) to point out the future trend of local residents participation; and 3) to synthesize the policy proposals on promotion of local residents participation.

In Phases I and II of this study, the research information was obtained from primary and secondary documentary sources from libraries, work agencies, and electronic databases. Research instruments comprised a document/research quality evaluation form and an information recording form. The methods of data collection were document searches, document selection and document evaluation. The data analysis method was content analysis. Phase III of the study started with the drafting of the trend of people participation in educational management and policy recommendations to promote people participation in educational management in Thailand. After that, a focus group discussion involving 13 experts was conducted to evaluate the coverage, appropriateness, relevancy, clarity, usefulness and feasibility of the policy recommendations.

The research findings can be concluded as follows: 1) All groups of local residents participated in educational management in Thailand including parent and guardians, students and alumni, communities, and private sector. The participation covered seven following points: (a) school establishment; (b) curriculum and instruction; (c) educational administration; (d) educational standards and quality assurance; (e) teachers and education personnel; (f) resources and investment in education; and (g) educational media, technology, and learning sources. During B.E. 2489 – 2541 (A.D. 1946 – 1998) and B.E. 2542 – 2554 (A.D. 1999 – 2011), the local residents participated at the high level in school establishment, and curriculum and teaching-learning process. The participation method during B.E. 2489 – 2541 was that of responsive participation in terms of donation of properties and labors; while the participation method during B.E. 2542 – 2554 was that of active participation in terms of participating more in thinking and decision making, and implementation. 2) The future trend of people participation in educational management in Thailand would be mainly in line with the progress in information technology resulting in the whole process of participation, i.e. participation in thinking and decision making, implementation, taking benefits, and participation in evaluation. 3) The policy recommendations on promotion of local residents participation in educational management in Thailand were as follows: (a) the establishment of system and mechanism for development of people participation in educational management to achieve educational quality; (b) the development of an effective system for management of efficient participation in educational management; (c) the establishment of supporting and promotion system to facilitate actual proactive participation in every step, especially the participation in benefits and in evaluation; and (d) the establishment of a system for enhancement of incentives and morale of the people to promote more participation in educational management.

Keywords: Educational management, Local residents, Participation

บทนำ

การมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาของผู้ที่อาศัยในท้องถิ่นนับว่ามีความสำคัญยิ่ง เนื่องจากเป็นกลุ่มที่เป็นสถาบันพื้นฐานทางสังคมที่มีบทบาทสำคัญ โดยเฉพาะครอบครัวซึ่งประกอบด้วยสมาชิกที่มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับผู้เรียนมากที่สุด ทั้งพ่อ-แม่ ปู่-ย่า ตา-ยาย พี่ ป้า น้า อา ที่อยู่ร่วมชายคาเดียวกัน บุคคลเหล่านี้ล้วนมีส่วนเกี่ยวข้องกับ

การบริหารจัดการศึกษาตั้งแต่แรกเกิดจนกระทั่งเติบโตเป็นผู้ใหญ่ และยังให้การศึกษาต่อเนื่องอย่างไม่มีสิ้นสุด จนกว่าจะมีการเสียชีวิตลงของฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง เป็นการถ่ายทอดทั้งความรู้และประสบการณ์ การอบรมสั่งสอน ความรู้ที่จำเป็นแก่การดำรงชีวิตและการอยู่ร่วมกับผู้อื่นในสังคม นอกจากนี้ บุคคลจะได้รับการศึกษาผ่านทางครอบครัว ซึ่งมีพ่อ-แม่

หรือผู้ปกครองเป็นกำลังสำคัญหลักแล้ว เครือญาติที่อยู่ร่วมกันในชุมชนเดียวกัน หรือชุมชนใกล้เคียง หรือแม้มิใช่เครือญาติ แต่เป็นกลุ่มคนที่มาอาศัยอยู่ในบริเวณเดียวกัน มีการทำกิจกรรมร่วมกัน มีเป้าหมายร่วมกันที่จะทำให้สังคมที่ตนอยู่มีแต่ความสุข ความเจริญ ก็ย่อมต้องเกี่ยวข้องกับการให้การศึกษา และเหนือสิ่งอื่นใดบุคคลที่เรียกได้ว่าสำคัญที่สุดในการจัดการศึกษา คือ ตัวนักเรียนนั่นเอง ซึ่งเป็นผู้มีบทบาทสำคัญในฐานะเป้าหมายของการจัดการศึกษา ดังนั้นทุกภารกิจที่เกิดขึ้นจึงต้องมียุทธศาสตร์เข้าไปเกี่ยวข้องด้วยทั้งสิ้น และเมื่อสำเร็จการศึกษาไปแล้วนักเรียนก็จะเปลี่ยนสภาพจากนักเรียนเป็นศิษย์เก่า ซึ่งยังคงมีความผูกพันกับโรงเรียน ตลอดจนครูบาอาจารย์ในโรงเรียน เนื่องจากเป็นความผูกพันที่ใช้เวลายาวนานถึงเกือบ 20 ปี และถือเป็นช่วงเวลาสำคัญแห่งชีวิตที่ปลูกฝังรากฐานการเป็นมนุษย์ที่สมบูรณ์ให้กับเด็ก เพื่อที่ก้าวไปเป็นผู้ใหญ่ที่ดีในอนาคต นอกจากนี้บุคคลที่มีบทบาทในการช่วยเหลือการศึกษาอีกกลุ่มหนึ่งที่มีอาจะละเลยได้ คือ กลุ่มเอกชน ซึ่งเป็นกลุ่มที่ประสบความสำเร็จในชีวิต และมีน้ำใจช่วยเหลือสังคม ดังนั้นหากผู้ที่อยู่อาศัยในท้องถิ่นดังกล่าวได้มีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาแล้ว นอกจากจะเกิดผลดีที่จะส่งผลให้เด็กประสบความสำเร็จในการเรียนแล้ว ยังจะช่วยส่งเสริมให้เด็กมีพัฒนาการที่สมบูรณ์แข็งแรงทั้งทางด้านร่างกาย จิตใจ อารมณ์ สังคม และสติปัญญา การเสริมสร้างคุณภาพของมนุษย์อย่างเต็มที่ อันจะนำไปสู่ความก้าวหน้าในชีวิตต่อไป ชุมชนและสังคมก็จะเข้มแข็งและมั่นคงอย่างยั่งยืน การมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาของผู้ที่อาศัยในท้องถิ่นจึงเป็นเรื่องที่น่าสนใจยิ่ง

หากจะพิจารณาถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการศึกษาของประเทศไทยแล้วนั้น จะเห็นได้ว่าเป็นเรื่องที่เกิดขึ้นมานานและปฏิบัติมาอย่างต่อเนื่อง ตั้งแต่การจัดการศึกษาในบ้าน วัด จนกระทั่งโรงเรียนเริ่มเข้ามามีบทบาทในการจัดการศึกษาแทนวัด ประชาชนก็ยังคงทุ่มเทเอาใจใส่ทำนุบำรุงช่วยเหลือโรงเรียนจนได้ชื่อว่า “การศึกษาประชาบาล” ซึ่งหมายถึงการศึกษาที่มีประชาชนเป็นผู้อภิบาล (ปรัชญา เวสารัชช์ 2527: 205) ในเวลาต่อมาเมื่อประเทศไทยได้มีการพัฒนาตามแบบอย่างตะวันตกและใช้

การบริหารราชการแบบรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ส่วนกลาง ทำให้บทบาทของประชาชนในฐานะผู้พัฒนาลดลงไปเรื่อย ๆ เป็นเพียงการมีส่วนร่วมแบบไม่มีบทบาทสำคัญ หรือเป็นเพียงผู้ร่วมงาน (Passive Participation) เท่านั้น ถึงแม้ว่าต่อมาแนวทางการพัฒนาประเทศจะเปลี่ยนแปลงมาเป็นการพัฒนาแบบพึ่งตนเอง (Self-reliant strategy for development) ที่เน้นคนเป็นศูนย์กลาง แต่จิตสำนึกของประชาชนที่ถูกกำหนดให้เป็นเพียงผู้ที่มีส่วนร่วมอย่างไม่มีบทบาทสำคัญมายาวนานนั้นก็ยังคงดำรงอยู่ (ศิริกาญจน์ โกสุมภ์ 2542: 64-65) และมีเรื่องง่ายเลยที่จะให้ประชาชนส่วนใหญ่กลับมาเกิดความรู้สึกหงุดหงิดและพลักดันบทบาทเป็นผู้พัฒนาอีกครั้งหนึ่ง

การบริหารจัดการศึกษาของประเทศไทยนั้นดำเนินการในลักษณะรวมศูนย์อำนาจเข้าสู่ส่วนกลางมาเป็นระยะเวลานานกว่าศตวรรษ ซึ่งการบริหารในรูปแบบดังกล่าวได้ค่อย ๆ ก่อตัวจนเกิดเป็นปัญหาหลายประการ ตัวอย่างเช่น ปัญหาเรื่อง “งบประมาณกระจุกตัวอยู่ที่ส่วนกลาง” “ขาดอิสระในการบริหารจัดการสถานศึกษา” “ความล่าช้าในการปฏิบัติงาน” “ขาดความเป็นเอกภาพในการจัดการศึกษา” (พิณสุตา สิริรังศรี 2541: 2) “ความไม่เสมอภาคในการได้รับบริการทางการศึกษา” “คุณภาพการศึกษา” และ “สมรรถนะการศึกษาไทยในเวทีสากล” (วิทยากร เขียวกุล 2551: 1-12) ปัญหาดังกล่าวได้สร้างให้เกิดกระแสเรียกร้องการคืนอำนาจให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา และยังนำไปสู่การออกกฎหมายระดับชาติ ดังเช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 และพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ซึ่งได้ให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยกำหนดเป็นลายลักษณ์อักษรไว้อย่างชัดเจนในหลายมาตรา อาทิ มาตรา 8 (2) ให้ยึดหลักให้สังคมมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา และมาตรา 9 (6) การจัดระบบ โครงสร้าง และกระบวนการจัดการศึกษา ให้ยึดหลักการมีส่วนร่วมของบุคคล ครอบครัว ชุมชน เอกชน และสถาบันสังคมอื่น มาตรา 24 (6) การจัดการเรียนรู้ ให้สถานศึกษาและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการจัดการเรียนรู้ให้เกิดขึ้นได้ตลอดเวลาทุกสถานที่ มีการประสานความร่วมมือกับบิดา

มารดา ผู้ปกครอง และบุคคลในชุมชนทุกฝ่าย เพื่อร่วมกันพัฒนาผู้เรียนตามศักยภาพ เป็นต้น (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ 2545: 7-32)

ดังนั้นจึงเป็นที่น่าสนใจว่าการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้ที่อาศัยในท้องถิ่นในการจัดการศึกษาของไทยในอดีตที่ผ่านมาและในปัจจุบันมีสภาพเป็นอย่างไร แนวโน้มการมีส่วนร่วมของผู้ที่อาศัยในท้องถิ่นในอนาคตจะเป็นอย่างไร เพื่อจัดทำข้อเสนอเชิงนโยบายการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการศึกษาของไทย เพื่อให้ผู้บริหารการศึกษาระดับกระทรวง เขตพื้นที่ สถานศึกษา และผู้เกี่ยวข้องนำไปใช้เป็นแนวทางในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการศึกษาได้อย่างมีประสิทธิภาพ สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง โดยได้กำหนดขอบเขตของงานวิจัยไว้ใน รัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช รัชกาลปัจจุบัน ซึ่งพระองค์ทรงเป็นแบบอย่างในการใช้หลักการมีส่วนร่วมทรงงานมาตลอด 65 ปีแห่งการครองราชย์ และเพื่อเป็นการร่วมเฉลิมพระเกียรติในปีมหามงคลเฉลิมพระชนม 84 พรรษาอีกนัยหนึ่งด้วย

วัตถุประสงค์การวิจัย

งานวิจัยนี้มีเป้าหมายที่สำคัญ คือ มุ่งสร้างข้อเสนอเชิงนโยบายเพื่อส่งเสริมการมีส่วนร่วมอันจะนำไปสู่การจัดการศึกษาที่สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง ดังนั้นเพื่อให้บรรลุข้อเสนอเชิงนโยบายที่สามารถนำไปใช้ได้จริงอย่างมีประสิทธิภาพ จึงกำหนดวัตถุประสงค์ของการวิจัยไว้ดังนี้

1. เพื่อสืบค้นและวิเคราะห์ถึงสภาพการมีส่วนร่วมของผู้ที่อาศัยในท้องถิ่นในการจัดการศึกษาของไทย
2. เพื่อนำเสนอแนวโน้มการมีส่วนร่วมของผู้ที่อาศัยในท้องถิ่นในการจัดการศึกษาของไทยในอนาคต
3. เพื่อสังเคราะห์ข้อเสนอเชิงนโยบายการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของผู้ที่อาศัยในท้องถิ่นในการจัดการศึกษาของไทย

ระเบียบวิธีวิจัย

การวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ เพื่อค้นหาความจริงจากรากเหง้าของข้อมูล โดยใช้วิธีการวิจัยเอกสาร (Documentary Research) ในการค้นหาคำตอบที่มีอยู่จริงตามสภาพการณ์ในอดีตและปัจจุบัน ซึ่งไม่เพียงแต่ผู้วิจัยจะใช้ข้อมูลจากเอกสารเท่านั้น แต่ยังให้ความสำคัญไปที่การรวบรวมข้อมูลเชิงปฐมภูมิอีกด้วย ดังนั้นในการค้นหาคำตอบที่เป็นภาพในอนาคตซึ่งยังไม่ได้เกิดขึ้นและการเขียนข้อเสนอเชิงนโยบายนั้น นอกจากผู้วิจัยจะใช้วิธีศึกษาจากเอกสารที่มีนักวิชาการเขียนถึงภาพในอนาคต พร้อมทั้งศึกษาบริบทที่คาดว่าจะเปลี่ยนแปลงไปในทุก ๆ ด้านแล้ว ผู้วิจัยได้นำมาสังเคราะห์เป็นเอกสารร่างข้อเสนอเชิงนโยบาย และทำการตรวจสอบข้อมูล โดยดำเนินการสนทนากลุ่มผู้เชี่ยวชาญ (Expert Focus Group Discussion) เพื่อนำไปสู่ข้อสรุปที่ผู้วิจัยจริงเกี่ยวกับเรื่องนี้ทุกท่านเห็นพ้องต้องกัน การศึกษาแบ่งออกได้เป็น 3 ระยะ ดังนี้

ระยะที่ 1 สืบค้นและวิเคราะห์ถึงสภาพการมีส่วนร่วมของผู้ที่อาศัยในท้องถิ่นในการจัดการศึกษาของไทย
ระหว่าง พ.ศ. 2489 - พ.ศ. 2554 ซึ่งนับจากปีที่พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพล อดุลยเดช รัชกาลปัจจุบัน ทรงเริ่มครองสิริราชสมบัติจนถึงปัจจุบัน รวมระยะเวลา 65 ปี การศึกษาในระบอบนี้ใช้วิธีการวิจัยเอกสาร ข้อมูลการวิจัยได้มาจากเอกสารชั้นต้น ซึ่งเป็นหลักฐานที่บันทึกไว้โดยผู้เกี่ยวข้องหรือผู้รู้เห็นเหตุการณ์นั้นโดยตรง เช่น กฎหมาย ประกาศของทางราชการ ภาพถ่าย ฯ และเอกสารชั้นรอง ซึ่งเป็นหลักฐานที่ผู้บันทึกสร้างขึ้นหลังจากเหตุการณ์นั้น เช่น เอกสารของหน่วยงาน รายงานประจำปี รายงานวิจัย บทความ หนังสือ และข้อมูลจากสื่ออิเล็กทรอนิกส์ แหล่งข้อมูล คือ หอสมุด หน่วยงานต่าง ๆ และฐานข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ เครื่องมือการวิจัยประกอบด้วย แบบประเมินคุณภาพเอกสาร แบบประเมินคุณภาพงานวิจัย ซึ่งผ่านการตรวจสอบความตรงจากผู้ทรงเชี่ยวชาญจำนวน 3 ท่าน และแบบบันทึกข้อมูลเก็บรวบรวมข้อมูลโดยทำการสืบค้นเอกสาร ทั้งการสืบค้นด้วยมือ (Hand searching) สืบค้นด้วยคอมพิวเตอร์

(Computerized searching) และสืบค้นเอกสารที่ไม่มีการตีพิมพ์เผยแพร่ (Searching for unpublished materials) คัดเลือกเอกสาร และประเมินคุณภาพเอกสารโดยตัวผู้วิจัยเอง วิเคราะห์ข้อมูลด้วยวิธีการวิเคราะห์เนื้อหา (Content Analysis) และนำเสนอข้อมูลในรูปความเรียง ทั้งนี้เพื่อให้สามารถมองเห็นภาพการจัดการศึกษาของไทยได้อย่างครอบคลุม จึงได้ทำการศึกษาการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานในสังกัดรัฐทุกระบบ ทั้งการศึกษาในระบบ นอกกระบบ และการศึกษาตามอัธยาศัย

ระยะที่ 2 นำเสนอแนวโน้มนการมีส่วนร่วมของผู้ที่อยู่อาศัยในท้องถิ่นในการจัดการศึกษาของไทยในอนาคต และ**ระยะที่ 3** สังเคราะห์ข้อเสนอเชิงนโยบายเพื่อส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการศึกษาของไทย ผู้วิจัยได้นำผลจากการสืบค้นและวิเคราะห์สภาพการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาที่ได้จากการศึกษาระยะที่ 1 มาใช้ในการวิเคราะห์ร่วมกับการศึกษาเอกสารที่เกี่ยวข้องกับทิศทาง แนวโน้มนการจัดการศึกษา และบริบทที่จะเปลี่ยนแปลงไปในอนาคต แล้วนำมาจัดทำเป็นร่างแนวโน้มนการมีส่วนร่วมของผู้ที่อยู่อาศัยในท้องถิ่น และร่างข้อเสนอเชิงนโยบาย โดยได้ดำเนินการจัดส่งเอกสารฉบับร่างให้ถึงผู้เชี่ยวชาญก่อนถึง วันประชุมเป็นเวลา 15 วัน เพื่อให้ผู้เชี่ยวชาญได้พิจารณาอย่างรอบคอบ ก่อนดำเนินการสนทนากลุ่มผู้เชี่ยวชาญ (Expert Focus Group Discussion) ผู้ให้ข้อมูลสำคัญในขณะนี้จึงต้องคัดสรรผู้ที่รู้จริง ปฏิบัติจริง มีประสบการณ์ตรงในการมีส่วนร่วมจัดการศึกษา โดยเป็นผู้เชี่ยวชาญซึ่งเป็นตัวแทนจากประชาชนกลุ่มต่างๆ ที่มีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาจำนวน 13 คน ประกอบด้วย ผู้ทรงคุณวุฒิที่เป็นตัวแทนผู้ปกครอง ตัวแทนศิษย์เก่า ตัวแทนเอกชน ตัวแทนสถาบันทางศาสนา ตัวแทนคณะกรรมการสถานศึกษา ผู้ทรงคุณวุฒิที่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐในหน่วยงานที่จัดการศึกษา และเจ้าหน้าที่ของรัฐในหน่วยงานที่ไม่ได้จัดการศึกษาโดยตรง และผู้ทรงคุณวุฒิที่เป็นตัวแทนองค์กรระหว่างประเทศ เพื่อประเมินร่างข้อเสนอเชิงนโยบายในเรื่องความครอบคลุม ความเหมาะสม ความสอดคล้อง ความชัดเจน ความมีประโยชน์ และความเป็นไปได้ ใช้เวลาในการสนทนากลุ่ม

เป็นระยะเวลา 3 ชั่วโมง ผู้วิจัยได้ปรับปรุงแก้ไขข้อเสนอเชิงนโยบายตามข้อเสนอแนะของผู้ทรงคุณวุฒิจนได้รับความเห็นชอบ เครื่องมือการวิจัยในการศึกษาระยะนี้ประกอบด้วยกระทงคำถามแบบปลายเปิดสำหรับการสัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญ ร่างเอกสารแนบโน้มนการมีส่วนร่วมของผู้ที่อยู่อาศัยในท้องถิ่น และร่างเอกสารข้อเสนอเชิงนโยบายการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการศึกษาของไทย เครื่องบันทึกวีดิทัศน์ และกล้องถ่ายภาพนำเสนอข้อมูลในรูปตารางและความเรียง

ผลการวิจัย

หลังจากที่ได้ดำเนินการตามระเบียบวิธีวิจัยครบทุกกระบวนการเป็นที่เรียบร้อยแล้ว ผู้วิจัยสามารถสรุปผลการวิจัย โดยนำเสนอประเด็นเรียงลำดับตามวัตถุประสงค์การวิจัย ได้ดังนี้

1. ผลการค้นหาลักษณะและวิเคราะห์สภาพการมีส่วนร่วมของผู้ที่อยู่อาศัยในท้องถิ่นในการจัดการศึกษาของไทย สามารถสรุปได้ว่า ผู้ที่อยู่อาศัยในท้องถิ่นทุกกลุ่มมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา โดยเมื่อพิจารณาในมิติของผู้ที่มีส่วนร่วมเป็นรายกลุ่มแล้ว พบว่า 1) กลุ่มพ่อแม่-ผู้ปกครอง มีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาทั้ง 3 รูปแบบ คือ การศึกษาในระบบ การศึกษานอกระบบ และการศึกษาตามอัธยาศัย โดยพบข้อมูลการมีส่วนร่วมในช่วงหลังมีพระราชบัญญัติการศึกษามากกว่าก่อนมีพระราชบัญญัติ และพบว่าพ่อแม่-ผู้ปกครองมีส่วนร่วมมากในด้านหลักสูตรและการเรียนการสอน โดยเฉพาะเรื่องเสริมสร้างคุณลักษณะที่พึงประสงค์ให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของหลักสูตร 2) ชุมชน เป็นกลุ่มที่มีส่วนร่วมมากในการจัดการศึกษาในระบบ ทั้งในช่วงก่อนและหลังการมีพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ ส่วนการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษานอกระบบ และการศึกษาตามอัธยาศัยพบบ้างเล็กน้อย โดยเรื่องที่ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมมาก ได้แก่ เรื่องการบริหารการศึกษา และเรื่องหลักสูตรและการเรียนการสอน โดยชุมชนได้ให้การสนับสนุนอย่างเต็มกำลังความสามารถตามที่โรงเรียนขอความร่วมมือ 3) กลุ่มนักเรียน-ศิษย์เก่า มีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาในระบบ และนอกระบบ โดยมีส่วนร่วมเด่นชัดในเรื่องการ

บริหารการศึกษา โดยเฉพาะในการบริหารทั่วไปเกี่ยวกับการระดมทรัพยากรและการลงทุนเพื่อการศึกษา นอกจากนี้ยังพบการมีส่วนร่วมในด้านหลักสูตรและการเรียนการสอน และ 4) เอกชน มีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาทั้ง 3 รูปแบบอย่างเข้มแข็ง โดยมีส่วนร่วมอย่างโดดเด่นในด้านการจัดตั้งโรงเรียน โดยมีการจัดตั้งโรงเรียนขึ้นหลายพันโรง จำแนกเป็นโรงเรียนทั่วไป โรงเรียนเฉพาะกาล (นานาชาติ) โรงเรียนสอนศาสนา โรงเรียนส่งคำสอน โรงเรียนกวดวิชา โรงเรียนศิลปศึกษา และโรงเรียนอาชีวศึกษา จำนวนนักเรียนนับล้านคน ทั้งนี้เมื่อพิจารณาในภาพรวมของกลุ่มผู้ที่อยู่อาศัยในท้องถิ่นแล้ว พบว่ามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาทั้ง 3 รูปแบบ ทั้งในช่วงก่อนและหลังการมีพระราชบัญญัติการศึกษา โดยมีส่วนร่วมมากในด้านการจัดตั้งโรงเรียน และด้านหลักสูตรและการเรียนการสอน ส่วนเรื่องที่ปรากฏหลักฐานน้อยที่สุดคือเรื่องมาตรฐานและการประกันคุณภาพการศึกษา

นอกจากนี้เมื่อวิเคราะห์การมีส่วนร่วมของผู้ที่อาศัยในท้องถิ่นในมิติวิธีการมีส่วนร่วม พบว่าผู้ที่อยู่อาศัยในท้องถิ่นทุกกลุ่ม มีส่วนร่วมในการคิดและตัดสินใจ ร่วมดำเนินการ ร่วมรับผลที่เกิดขึ้น และร่วมประเมินผล โดยในช่วงปี พ.ศ.2489-2541 วิธีการมีส่วนร่วมส่วนใหญ่จะพบในลักษณะของการร่วมดำเนินการในกิจกรรมตามคำร้องขอของทางโรงเรียน ส่วนในปี พ.ศ. 2542-2554 ลักษณะของการมีส่วนร่วมเปลี่ยนไป โดยการมีส่วนร่วมในลักษณะของการร่วมคิดและตัดสินใจ โดยเฉพาะการร่วมคิดและตัดสินใจในรูปของคณะกรรมการสถานศึกษา ส่วนการมีส่วนร่วมในการประเมินผล และการร่วมรับผลที่เกิดขึ้นพบได้อย่างไม่เป็นรูปธรรมเท่าใดนัก

2. แนวโน้มการมีส่วนร่วมของผู้ที่อาศัยในท้องถิ่นในการจัดการศึกษาของไทยในอนาคต พบว่า แนวโน้มการมีส่วนร่วมของผู้ที่อาศัยในท้องถิ่นที่พึงประสงค์ในปี พ.ศ. 2555-2564 นั้น จะพบการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาทั้ง 7 ประเด็น ซึ่งการมีส่วนร่วมในแต่ละประเด็นจะมีการเปลี่ยนแปลงสอดคล้องกับความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารเป็นหลัก โดยใช้วิธีการมีส่วน

ร่วมครบทั้งกระบวนการ คือ ร่วมคิดตัดสินใจ ร่วมดำเนินการ ร่วมรับผลที่เกิดขึ้น และร่วมประเมินผล แนวโน้มการมีส่วนร่วมใน 7 ประเด็นดังกล่าว สามารถสรุปได้ดังนี้ (อุทัย คลยเกษม 2548: 17-33)

ในประเด็นของการจัดตั้งสถานศึกษานั้น พบว่า ในอนาคตแนวคิดเกี่ยวกับการศึกษาเพื่อปวงชน การปฏิรูปการศึกษาในทศวรรษที่ 2 การจัดการศึกษาสำหรับชายแดน และการจัดการศึกษาโดยครอบครัว จะมีความเป็นรูปธรรมมากขึ้น ส่งผลต่อแนวโน้มการมีส่วนร่วมของผู้ที่อาศัยในท้องถิ่นที่จะทำให้ผู้ที่อาศัยในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการตัดสินใจก่อตั้งและหรือขุดลอกโรงเรียนในชุมชนของตน และมีส่วนร่วมในการ ปรับเปลี่ยนรูปแบบของสถานที่จะจัดการศึกษาแบบใหม่ ไม่ใช่เฉพาะแต่ในรูปแบบโรงเรียนเท่านั้น โดยมีการประยุกต์ใช้เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารให้เกิดประโยชน์ต่อการจัดการศึกษา เพื่อส่งเสริมการจัดการศึกษาในระบบ นอกกระบบ และการศึกษาตามอัธยาศัย

สำหรับในประเด็นหลักสูตรและการจัดการเรียนการสอน ในอนาคตแนวคิดมนุษยนิยมจะถูกกระทบจากแนวคิดสิทธิสภาพปัจเจกบุคคล ทำให้มีแนวโน้มว่าผู้ที่อาศัยในท้องถิ่นจะมีส่วนร่วมในการพัฒนาหลักสูตรที่สอดคล้องกับความต้องการของชุมชนมากขึ้น โดยหลักสูตรมีความยืดหยุ่นเน้นการพัฒนาผู้เรียนเป็นรายบุคคล และเนื่องจากค่านิยมที่กำลังเปลี่ยนไปมีค่านิยมในเรื่องการแข่งขัน ค่านิยมที่ถือความสำเร็จในเชิงวัตถุ และค่านิยมความสัมพันธ์แบบผิวเผินเข้ามา ดังนั้นผู้ที่อาศัยในท้องถิ่น สถาบันศาสนา และสถาบันสังคมอื่นจะเข้ามามีส่วนร่วมในการเสริมสร้างศีลธรรม คุณธรรม จริยธรรม ค่านิยมอันดีงาม และคุณลักษณะที่พึงประสงค์ของคนไทยกันมากขึ้น และลักษณะของสังคมที่มีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วทำให้การจัดการเรียนการสอนเน้นกระบวนการเรียนรู้มากกว่าการสอน เพื่อสร้างสังคมฐานความรู้ และคุณลักษณะการเรียนรู้ตลอดชีวิต

ส่วนในเรื่องการบริหารการศึกษานั้น พบว่าในอนาคตระบบการเมืองจะเปลี่ยนจากระบบประชาธิปไตย

แบบตัวแทนมาเป็นระบบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมด้วยตนเองโดยตรง ประกอบกับการปฏิรูปการศึกษาในทศวรรษที่ 2 ที่เน้นส่งเสริมการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนของสังคมในการบริหารและจัดการศึกษา การปฏิรูประบบราชการที่เน้นหลักธรรมาภิบาล และความก้าวหน้าของเทคโนโลยีสารสนเทศระบบบริการภาครัฐ ทำให้คาดการณ์ได้ว่าในอนาคตผู้ที่อยู่อาศัยในท้องถิ่นจะสามารถมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการศึกษาโดยตรงมากขึ้นผ่านระบบตัวแทนน้อยลง โดยเฉพาะในแง่ของการตรวจสอบการดำเนินงานของโรงเรียนให้เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล และมีการนำเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารเข้ามาให้บริการการบริหารจัดการศึกษาของภาครัฐมากขึ้น

ด้านมาตรฐานและการประกันคุณภาพการศึกษา เนื่องจากการปฏิรูปการศึกษาในทศวรรษที่ 2 ที่เน้นการพัฒนาคุณภาพและมาตรฐานการศึกษาและเรียนรู้ของคนไทย และความเข้มแข็งของสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (องค์การมหาชน) (สผ.) ประกอบกับความร่วมมือระหว่างประเทศ ดังนั้นในอนาคตจะพบการมีส่วนร่วมในเรื่องมาตรฐานและการประกันคุณภาพการศึกษามากขึ้นในผู้ที่อยู่อาศัยในท้องถิ่นทุกกลุ่ม

ด้านครูและบุคลากรทางการศึกษา เนื่องจากการปฏิรูประบบราชการที่เน้นการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน เรื่องการผลิตและพัฒนากำลังคนให้มีความเป็นเลิศเฉพาะสาขา ประกอบกับสังคมที่มีจำนวนสตรีและผู้สูงอายุมากขึ้น ดังนั้นในอนาคตจะพบว่ามีผู้ที่อยู่อาศัยในท้องถิ่นที่เป็นกลุ่มสตรีและผู้สูงอายุเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษามากขึ้น

ด้านทรัพยากรและการลงทุนเพื่อการศึกษา จากแนวคิดสังคมมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา (All for Education) จะทำให้บุคคลและสถาบันทางสังคมต่าง ๆ มีการระดมทรัพยากรเพื่อการศึกษาและใช้ความรู้เป็นฐานการพัฒนา ผู้ที่อยู่อาศัยในท้องถิ่นจะมีส่วนร่วมในฐานะเป็นแหล่งทรัพยากรด้านสินทรัพย์ มีส่วนร่วมในการคิดและตัดสินใจในการใช้ทรัพยากร และติดตามประเมินผลการใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ

ด้านสื่อ เทคโนโลยี และแหล่งการเรียนรู้ เนื่องจากในอนาคตความเจริญก้าวหน้าของเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารมีมากขึ้น มีการใช้เทคโนโลยีในระบบบริการภาครัฐมากขึ้น ประกอบกับแนวคิดอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ดังนั้นในอนาคตผู้ที่อยู่อาศัยในท้องถิ่นจะมีส่วนร่วมในการประยุกต์และพัฒนาเทคโนโลยีเพื่อการศึกษา และบริการภาครัฐ ผ่านระบบเครือข่าย มีการผลิตสื่อการเรียนรู้ในหลากหลายรูปแบบ มีการพัฒนาสภาพแวดล้อมของสังคมเพื่อเป็นแหล่งการเรียนรู้มากขึ้น

3. ผลการสังเคราะห์ข้อเสนอเชิงนโยบายส่งเสริมการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาของไทย หลังจากที่ได้ผู้วิจัยได้จัดทำร่างข้อเสนอเชิงนโยบาย และดำเนินการสนทนากลุ่มผู้เชี่ยวชาญ เพื่อประเมินความครอบคลุม ความเหมาะสม ความสอดคล้อง ความชัดเจน ความมีประโยชน์ และความเป็นไปได้ และดำเนินการปรับปรุงแก้ไขตามข้อเสนอแนะของผู้ทรงคุณวุฒิเป็นที่เรียบร้อยแล้ว พบว่า ข้อเสนอเชิงนโยบายส่งเสริมการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาของไทยสามารถสรุปได้เป็น 4 ประเด็น ในแต่ละประเด็นประกอบด้วย 3 มาตรการ รายละเอียดปรากฏดังนี้

3.1 จัดระบบและกลไกในการพัฒนาการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาให้มีคุณภาพ สามารถบริหารจัดการการศึกษา และสนับสนุนการจัดการเรียนการสอนที่ส่งผลถึงคุณภาพของผู้เรียนได้อย่างมีประสิทธิภาพ ประกอบด้วย 3 มาตรการ คือ 1) เร่งกำหนดนโยบายส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนให้เป็นรูปธรรม 2) เร่งรัดจัดกลไกการบริหารจัดการภาครัฐที่เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วม และ 3) เร่งรัดพัฒนาระบบการติดตามประเมินผล

3.2 พัฒนาระบบการบริหารจัดการการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาให้มีประสิทธิภาพ ประกอบด้วย 3 มาตรการ คือ 1) เร่งสร้างความเข้าใจนโยบายการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างทั่วถึง 2) ทบทวนวิธีการจัดการศึกษาทั้งระบบให้เอื้อต่อการมีส่วนร่วมอย่างแท้จริง และ 3) เสริมสร้างบทบาทการมีส่วนร่วมของประชาชน

3.3 จัดระบบส่งเสริมสนับสนุนให้เกิดการมีส่วนร่วมเชิงรุกในทุกขั้นตอนอย่างแท้จริงโดยเฉพาะการมีส่วนร่วมรับผลและร่วมประเมินผล ประกอบด้วย 3 มาตรการ คือ 1) สร้างเครือข่ายเรียนรู้การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการศึกษา 2) พัฒนาการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศเพื่อส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน และ 3) ส่งเสริมการวิจัยสร้างองค์ความรู้

3.4 จัดระบบเสริมสร้างแรงจูงใจ ขวัญกำลังใจให้กับประชาชนในการมีส่วนร่วมจัดการศึกษา ประกอบด้วย 3 มาตรการ คือ 1) เสริมสร้างมาตรการจูงใจให้ผู้ที่ระดมทรัพยากรและการลงทุนเพื่อการศึกษา 2) พิทักษ์สิทธิประโยชน์ของผู้เรียนที่เกิดจากการมีส่วนร่วมจัดการศึกษาในรูปแบบที่หลากหลาย และ 3) เชิดชูเกียรติคุณของผู้มีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาอย่างกว้างขวาง

อนึ่งข้อเสนอเชิงนโยบายในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาของไทยจะประสบความสำเร็จได้นั้น ขึ้นอยู่กับเงื่อนไขดังต่อไปนี้ 1) กระทรวงศึกษาธิการมีการจัดทำยุทธศาสตร์ระดับชาติส่งเสริมการมีส่วนร่วม เพื่อขับเคลื่อน การมีส่วนร่วมอย่างเป็นระบบในวงกว้าง 2) กระทรวงศึกษาธิการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมีการทบทวนปรับปรุงแก้ไข กฎระเบียบข้อบังคับ และแนวปฏิบัติให้เอื้อต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนทุกกลุ่ม 3) กระทรวงศึกษาธิการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องส่งเสริมสนับสนุน ประสานงาน และประชาสัมพันธ์ ให้มีการนำข้อเสนอเชิงนโยบายในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาของไทยไปปฏิบัติ และ 4) เจ้าหน้าที่ของรัฐและประชาชนมีการปรับเปลี่ยนกระบวนทัศน์ ตระหนักถึงความสำคัญของการมีส่วนร่วม และยอมรับประชาชนในฐานะพันธมิตรผู้เป็นเจ้าของการจัดการศึกษาร่วมกัน

อภิปรายผล

จากการที่ได้สืบค้นและวิเคราะห์สภาพการมีส่วนร่วมของผู้ที่อยู่อาศัยในท้องถิ่นในการจัดการศึกษา พบว่าผู้ที่อยู่อาศัยในท้องถิ่นทั้ง 4 กลุ่ม ได้มีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาของไทยในทั้ง 3 รูปแบบ คือ การศึกษาในระบบ

นอกระบบ และการศึกษาตามอัธยาศัย โดยมีส่วนร่วมในทั้ง 7 ประเด็น ทั้งนี้เมื่อพิจารณาในรายละเอียด พบว่าในช่วงปี พ.ศ.2489-2541 นั้น เรื่องที่ผู้ที่อยู่อาศัยในท้องถิ่นส่วนใหญ่มีส่วนร่วมอย่างโดดเด่น คือ เรื่องการจัดตั้งโรงเรียนทั้งที่จัดการศึกษาในระบบ นอกระบบ และการจัดตั้งแหล่งการเรียนรู้เพื่อการศึกษาตามอัธยาศัย ส่วนในช่วงปี พ.ศ.2542-2554 นั้น ผู้ที่อยู่อาศัยในท้องถิ่นมีส่วนร่วมโดดเด่นในเรื่องหลักสูตรและการเรียนการสอน

การที่ผลการศึกษาสรุปลได้ว่าผู้ที่อยู่อาศัยในท้องถิ่นมีส่วนร่วมอย่างโดดเด่นในเรื่องการจัดตั้งโรงเรียน เนื่องจากพบว่าผู้ที่อยู่อาศัยในท้องถิ่น โดยเฉพาะกลุ่มเอกชน มีการจัดตั้งโรงเรียนขึ้นอย่างมาก จากสถิติในปี 2552 พบว่าโรงเรียนในสังกัดการศึกษาเอกชนมีจำนวนทั้งสิ้น 8,564 โรง จำนวนนักเรียน 3,798,236 คน และจำนวนครูทั้งสิ้น 155,112 คน (สำนักงานคณะกรรมการการส่งเสริมการศึกษาเอกชน 2554) หลายพันโรง จำแนกเป็น โรงเรียนทั่วไป โรงเรียนเฉพาะกาล (นานาชาติ) โรงเรียนสอนศาสนา โรงเรียนส่งคำสอน โรงเรียนกวดวิชา โรงเรียนศิลปศึกษา และโรงเรียนอาชีวศึกษา จำนวนนักเรียนรวมล้านคน นอกจากนี้ยังมีการจัดตั้งโรงเรียนโดยมูลนิธิต่าง ๆ ซึ่งเป็นองค์กรเอกชน โดยมีกลุ่มเป้าหมายที่ผู้เรียนซึ่งองค์กรของรัฐไม่สามารถจัดบริการได้อย่างเหมาะสม หรือไม่สามารณำบริการการศึกษาให้เข้าถึงผู้เรียนได้ ส่วนใหญ่เป็นกลุ่มเด็กด้อยโอกาสประเภทต่าง ๆ เช่น กลุ่มเด็กที่มีฐานะยากจน เด็กที่ขาดผู้ดูแล เด็กครอบครัวแตกแยก เด็กเร่ร่อน และเด็กที่มีปัญหาสังคมด้านอื่น ๆ เด็กที่อยู่ในชนบทห่างไกล เด็กที่ใช้แรงงาน เด็กพิการประเภทต่าง ๆ รวมถึงเด็กที่มีความสามารถพิเศษ มูลนิธิที่จัดการศึกษาให้เด็กด้อยโอกาสหรือเด็กพิการ เช่น มูลนิธิเด็ก มูลนิธิสร้างสรรค์เด็ก มูลนิธิสงเคราะห์เด็กกำพร้าแห่งประเทศไทย มูลนิธิสถาบันแสงสว่าง มูลนิธิมนุษยธรรม เป็นต้น โดยองค์กรเหล่านี้ดำรงอยู่ได้ด้วยการระดมทุนจากแหล่งต่าง ๆ ทั้งภายในและภายนอกประเทศ ทำให้บางครั้งไม่สามารถดำเนินการได้อย่างมีคุณภาพและต่อเนื่องเท่าที่ควร และเอกชนยังได้มีการจัดตั้งศูนย์เลี้ยงเด็กในสถานที่ทำงาน เช่น ศูนย์เลี้ยงเด็กใน

สถานประกอบการ (โรงงานอุตสาหกรรม) ศูนย์เลี้ยงเด็กในสำนักงาน/ บริษัท ศูนย์เลี้ยงเด็กในโรงพยาบาล และศูนย์เลี้ยงเด็กในนิคมอุตสาหกรรม รวมทั้งปัจจุบันมีการจัดการศึกษาโดยครอบครัวอีกเรียกว่าครอบครัว และมีจำนวนเพิ่มมากขึ้นเรื่อย ๆ กลุ่มผู้ที่อยู่อาศัยในท้องถิ่นนี้ จึงเป็นประชาชนอีกกลุ่มหนึ่งที่มีส่วนร่วมอย่างมากในเรื่องการจัดตั้งโรงเรียน และเหตุผลที่พบว่าผู้ที่อยู่อาศัยในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการจัดตั้งสถานศึกษาเป็นอย่างมากนั้น อาจมีสาเหตุมาจากในช่วงปี พ.ศ.2489-2541 ซึ่งเป็นช่วงต้นรัชกาลแห่งพระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดชนั้น อยู่ในช่วงหลังเสร็จสิ้นจากสงครามโลกครั้งที่ 2 ใหม่ ๆ ประเทศไทยได้รับความเสียหายจากสงครามอย่างหนัก จึงจำเป็นต้องระดมทรัพยากรเพื่อการฟื้นฟูประเทศ และการศึกษาเป็นอย่างมากทั้งทางด้านปริมาณและคุณภาพ โดยเฉพาะโรงเรียนซึ่งถูกโจมตีทางอากาศจนได้รับความเสียหายอย่างมากแทบทั้งหลัง จึงจำเป็นต้องมีการสร้างโรงเรียนขึ้นใหม่ (ระลึก ธาณี 2527: 210-211) ประกอบกับเมื่อกลางปี พ.ศ. 2491 รัฐบาลมินโฮบายลิกเก็บค่าเล่าเรียนในโรงเรียนรัฐบาลตั้งแต่ชั้นมัธยมปีที่ 6 ลงมา ทำให้มีผู้สนใจเข้ามาเรียนมากขึ้น จนเกิดปัญหาไม่มีที่เรียน รัฐบาลต้องแก้ปัญหาชั่วคราวโดยการเปิดสอนสองผลัด (วิทยาลัยครูสวนสุนันทา มปป: 57) และเหตุผลอีกประการหนึ่งคือ รัฐบาลได้ประกาศใช้แผนการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2503 ซึ่งได้กำหนดความมุ่งหมายให้พลเมือง “ทุกคน” ได้รับการศึกษาตามควรแก่ศักยภาพ (สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา 2549: 52-53) จากเหตุผลดังกล่าวข้างต้น ประกอบกัน ทำให้สถานที่เรียนมีไม่เพียงพอกับความต้องการของประชาชน ดังนั้นจึงอาจเป็นเหตุให้ผู้ที่อยู่ในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการจัดตั้งโรงเรียนเป็นอย่างมาก เพื่อให้บุตรหลานของตนได้มีที่เรียนใกล้บ้าน

ส่วนเรื่องที่ไม่ปรากฏข้อมูลการมีส่วนร่วมเพียงเรื่องเดียว คือ เรื่องมาตรฐานและการประกันคุณภาพการศึกษา ซึ่งการไม่ปรากฏการมีส่วนร่วมในที่นี้ หมายถึง การไม่ปรากฏเอกสารที่บันทึกไว้เกี่ยวกับเรื่องนี้ หรือข้อมูลที่บันทึกไม่ชัดเจน ไม่มีรายละเอียดเพียงพอต่อการนำเสนอเท่านั้น มิได้หมายความว่าผู้ที่อยู่อาศัยในท้องถิ่นจะไม่มี

ส่วนร่วมในเรื่องมาตรฐานและการประกันคุณภาพการศึกษาเลยโดยทีเดียว ทั้งนี้อาจเนื่องมาจากการประกันคุณภาพการศึกษาถือว่าเป็นเรื่องใหม่ที่เพิ่งมีกฎหมายชัดเจนในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 และมีการดำเนินการอย่างจริงจัง โดยมีการประเมินคุณภาพการศึกษารอบแรกทั่วประเทศ โดยสำนักงานรับรองมาตรฐานการประเมินคุณภาพการศึกษา (สมศ.) เมื่อ ปี พ.ศ.2543- พ.ศ. 2548 ด้วยระยะเวลาเพียง 7-10 ปี กับเรื่องที่เกิดขึ้นใหม่จึงถือว่าเป็นระยะเวลาอันสั้น ทำให้ไม่ปรากฏข้อมูลเกี่ยวกับเรื่องนี้มากนัก ถึงแม้ว่าจะมีตัวชี้วัดในเรื่องการมีส่วนร่วมในสถานศึกษาก็ตาม แต่การรายงานผลก็ไม่ปรากฏข้อความเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมที่ชัดเจนเพียงพอ และหากพิจารณาในประเด็นที่ว่าเรื่องมาตรฐานการศึกษาได้มีการจัดทำและดำเนินการมาเป็นเวลานาน ควบคู่ไปกับการจัดการศึกษาของไทย โดยมีศึกษานิเทศก์เป็นผู้ทำหน้าที่มาโดยตลอด ก็ถือเป็นความจริงที่สามารถปฏิเสธได้แต่ทั้งนี้ก็ไม่ปรากฏหลักฐานการมีผู้ที่อยู่อาศัยในท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในด้านนี้แต่ประการใด

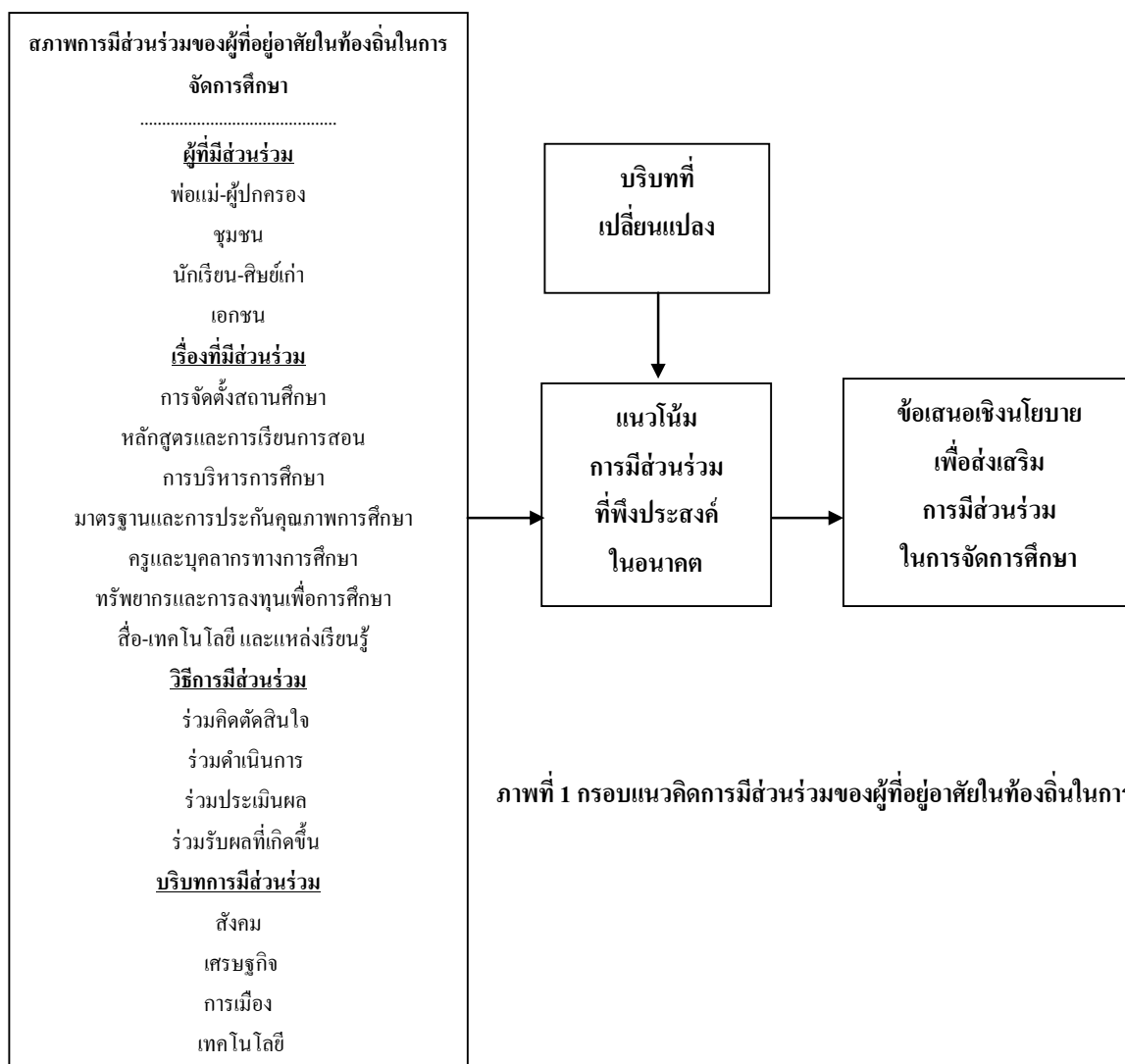
สำหรับผลการศึกษาศึกษาการมีส่วนร่วมของประชาชนในมิติของวิธีการมีส่วนร่วมนั้น พบว่า ในช่วงปี พ.ศ. 2489-2541 ประชาชนส่วนใหญ่มีส่วนร่วมในลักษณะของการร่วมดำเนินการ ส่วนในช่วงปี พ.ศ.2542-2554 ลักษณะการมีส่วนร่วมเป็นไปในลักษณะของการร่วมคิดและตัดสินใจ และร่วมดำเนินการ ทั้งนี้อาจเนื่องมาจากในช่วงปี พ.ศ. 2489-2541 อยู่ในช่วงหลังเสร็จสิ้นสงครามมหาเอเชียบูรพาใหม่ ๆ ประเทศไทย จำเป็นต้องใช้จ่ายเงินในการฟื้นฟูการศึกษาที่ได้รับความเสียหายจากการสงครามเป็นอย่างมาก ดังนั้นการมีส่วนร่วมในช่วงนี้จึงเป็นการมีส่วนร่วมในการระดมทรัพยากรและการลงทุนเพื่อการศึกษาเป็นส่วนใหญ่ ซึ่งเป็นลักษณะของการบริจาคทรัพย์สิน และแรงงานในการร่วมดำเนินการตามที่โรงเรียนขอความร่วมมือ สอดคล้องกับผลการวิจัยของสมประสงค์ วิทย์เกียรติ และคณะ (2549: 49) ซึ่งพบว่าชุมชนได้มีส่วนร่วมจัดการศึกษาทุกรูปแบบทุกระดับ ลักษณะการมีส่วนร่วมเป็นไปโดยสมัครใจ และถึงแม้ว่าชุมชนจะเข้าไปมีส่วนร่วมโดยการสมัครใจก็ตาม แต่การเข้าไปมีส่วนร่วมก็เป็นไปตามคำร้อง

ขอของทางโรงเรียนมากกว่าเป็นการริเริ่มของเจ้าตัวเอง ส่วนในช่วงปี พ.ศ. 2542-2554 มีกฎหมายส่งเสริม สนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนทำให้ลักษณะของการมีส่วนร่วมเป็นไปในลักษณะของการร่วมคิดและตัดสินใจมากขึ้น โดยเฉพาะในรูปแบบของการร่วมเป็น คณะกรรมการสถานศึกษา

สรุปผลการวิจัย

จากการสืบค้นและวิเคราะห์สภาพการมีส่วนร่วม ดังกล่าวมาแล้วข้างต้น พบว่า การมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษามีมิติที่จะต้องพิจารณาครอบคลุมใน 3 มิติ ได้แก่ มิติที่ 1 ผู้ที่มีส่วนร่วม โดยพิจารณาว่ามีใครบ้างที่เข้ามามี ส่วนร่วมในการจัดการศึกษา สามารถจำแนกได้เป็น 4 กลุ่ม ใหญ่ ๆ คือ 1) กลุ่มผู้ที่อยู่อาศัยในท้องถิ่น 2) กลุ่มผู้นำ ท้องถิ่น 3) กลุ่มเจ้าหน้าที่ของรัฐ และ 4) กลุ่มคนต่างชาติ

ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดของโคเฮนและอัฟฮอฟ (Cohen and Uphoff, 1977: 86-111) มิติที่ 2 เรื่องที่มีส่วนร่วม จาก ข้อมูลที่ผุดเด่นชัดขึ้นมาจากการวิจัย สามารถนำมาอุปนัย เรื่องที่มีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาได้เป็น 7 ประเด็น ดังนี้คือ 1) การจัดตั้งสถานศึกษา 2) หลักสูตรและการเรียน การสอน 3) การบริหารการศึกษา 4) มาตรฐานและการ ประกันคุณภาพการศึกษา 5) ครูและบุคลากรทางการศึกษา 6) ทรัพยากรและการลงทุนเพื่อการศึกษา และ 7) สื่อ เทคโนโลยี และแหล่งการเรียนรู้ และในมิติสุดท้าย มิติที่ 3 วิธีการมีส่วนร่วม จำแนกเป็น 4 ประเภท ได้แก่ 1) มีส่วน ร่วมในการคิดและตัดสินใจ 2) มีส่วนร่วมในการดำเนินการ 3) มีส่วนร่วมในการประเมินผล และ 4) มีส่วนร่วมรับผลที่ เกิดขึ้น โดยพิจารณาถึงบริบทด้านต่าง ๆ ในขณะนั้นด้วย สามารถนำมาสร้างเป็นภาพกรอบแนวคิดการวิจัยได้ดังนี้



ภาพที่ 1 กรอบแนวคิดการมีส่วนร่วมของผู้ที่อยู่อาศัยในท้องถิ่นในการจัดการศึกษา

จากผลการศึกษาทั้ง 3 ระยะดังกล่าวมาแล้วข้างต้น สามารถสรุปผลการวิจัยและเชื่อมโยงไปสู่การนำไปใช้ได้ ดังนี้

1. จากผลการศึกษาสภาพการณ์มีส่วนร่วมของผู้ที่อยู่ในท้องถิ่นในการจัดการศึกษาทั้ง 3 ระบบ พบว่าผู้ที่อยู่ในท้องถิ่นทุกกลุ่มจะมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาในระบบเป็นอย่างมาก แต่มีส่วนร่วมในการจัดการศึกษานอกระบบ และการศึกษาตามอัธยาศัยน้อย ดังนั้น กระทรวงศึกษาธิการ สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา และสถานศึกษาจึงควรเสริมสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการศึกษานอกระบบ และการศึกษาตามอัธยาศัยให้มากขึ้น โดยคำนึงถึงโอกาสในการเข้าถึงบริการการศึกษาในประชาชนทุกกลุ่ม โดยเฉพาะในกลุ่มเสี่ยง ผู้ด้อยโอกาส และผู้ที่อยู่ในภาวะฉุกเฉิน

2. จากผลการศึกษาซึ่งไม่ปรากฏข้อมูลการมีส่วนร่วมในเรื่องมาตรฐานและการประกันคุณภาพการศึกษาของกลุ่มผู้ที่อยู่ในท้องถิ่น ซึ่งมีได้หมายความว่าไม่มีปรากฏการณ์เหล่านั้น เพียงแต่ด้วยข้อจำกัดในด้านระยะเวลาของการวิจัยทำให้ไม่สามารถค้นหาหลักฐานให้เป็นที่ประจักษ์ได้ เท่านั้น ดังนั้น ในประเด็นนี้ กระทรวงศึกษาธิการ สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา และสถานศึกษาจึงควรเสริมสร้างบทบาทในเรื่องมาตรฐานและการประกันคุณภาพการศึกษาของกลุ่มผู้ที่อยู่ในท้องถิ่น ให้เด่นชัดขึ้น หรือส่งเสริมให้มีการบันทึกการมีส่วนร่วมให้ปรากฏเป็นเอกสารหลักฐานให้ชัดเจน หรือมีการตีพิมพ์เผยแพร่ให้สามารถเข้าถึงข้อมูลได้ง่าย

3. กระทรวงศึกษาธิการ สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา และสถานศึกษาควรนำผลการวิจัยในเรื่องแนวโน้มการมีส่วนร่วมของผู้ที่อยู่ในท้องถิ่นที่พึงประสงค์ในอนาคตไปใช้ในการเตรียมความพร้อมเพื่อรับกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป

4. กระทรวงศึกษาธิการ สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา และสถานศึกษา ควรได้ทบทวนบทบาทของหน่วยงานตนในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของผู้ที่อยู่ในท้องถิ่นและปรับปรุงแก้ไข กฎระเบียบข้อบังคับ และ

แนวปฏิบัติให้เอื้อต่อการมีส่วนร่วมของผู้ที่อยู่ในท้องถิ่นทุกกลุ่มอย่างแท้จริง ตามข้อเสนอเชิงนโยบาย และมาตรการดังกล่าว

กิตติกรรมประกาศ

ขอขอบคุณสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา (สกอ.) ที่ให้ทุนอุดหนุนการศึกษา โครงการเครือข่ายเชิงกลยุทธ์เพื่อการผลิตและพัฒนาอาจารย์ในสถาบันอุดมศึกษา หลักสูตรปริญญาเอกในประเทศ ปีการศึกษา 2550

เอกสารอ้างอิง

ปรัชญา เวสารัชช์. 2527. **การประถมศึกษาในชนบทไทย**.

กรุงเทพมหานคร: เจริญวิทย์การพิมพ์.

พิณสุดา สิริธรรังศรี. 2541. รายงานการวิจัยประกอบการ

ร่างพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ...

ประเด็นการกระจายอำนาจการบริหารการศึกษา.

กรุงเทพมหานคร: สำนักงานคณะกรรมการ

การศึกษาแห่งชาติ.

ระลึก ธานี. 2527. **วิวัฒนาการในการจัดการศึกษาภาคบังคับ**

ของไทย (พ.ศ.2475- 2503). กรุงเทพมหานคร: ไทย

วัฒนาพานิช.

วิทยากร เชียงกูล. 2551. **สถานะการศึกษาไทย ปี**

2550/2551 ปัญหาความเสมอภาค และคุณภาพของ

การศึกษาไทย. กรุงเทพมหานคร: สำนักงาน

เลขาธิการสภาการศึกษา.

วิทยาลัยครูสวนสุนันทา. มปป. **การศึกษาไทย .**

กรุงเทพมหานคร: อรุณการพิมพ์.

ศิริกาญจน์ โกสุมภ์. 2542. **การมีส่วนร่วมของชุมชนและ**

โรงเรียนเพื่อการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน.

วิทยานิพนธ์ปริญญาเอก มหาวิทยาลัยศรีนครินทร-

วิโรฒ.

สมประสงค์ วิทยเกียรติ และคณะ. 2549. **“แนวทางการ**

ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของชุมชนในการจัด

การศึกษา” วารสารศึกษาศาสตร์

มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช 1, 1 (มิถุนายน-

พฤศจิกายน) : 45-51.

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ. 2545.

“ภารกิจและการดำเนินงานของสำนักงาน

คณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ” ใน

คุณภาพและความเสมอภาคทางการศึกษา 110 ปี

กระทรวงศึกษาธิการ. กรุงเทพมหานคร: สำนักงาน

ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ.

สำนักงานคณะกรรมการการส่งเสริมการศึกษาเอกชน

(2554) **“สถิติการศึกษาเอกชน ปีการศึกษา 2552”**

สาระสังเขปออนไลน์ ค้นคืนวันที่ 15 มกราคม

2554 จาก <http://www.opec.go.th>

สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา. 2549. รายงานการวิจัย

ประเมินผลการมีส่วนร่วมในการจัดการอาชีวศึกษา

ของเอกชนฉบับสรุป. กรุงเทพมหานคร: สำนัก

ประเมินผลการจัดการศึกษา สกศ.

อุทัย ดุลยเกษม. 2548. **อดีตและอนาคต การดำเนินงาน**

การจัดการศึกษานอกโรงเรียน. กรุงเทพมหานคร:

สำนักงานบริหารงานการศึกษานอกโรงเรียน.

Cohen, J. M., and N.T. Uphoff. 1977. **Rural**

development participation: Concept and

measures for project design implementation

and evaluation. Rural Development Committee

Center for International Studies, Cornell

University.

