

บทที่ 2

เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การวิจัยครั้งนี้ เป็นการศึกษาความต้องการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาของ คณะกรรมการองค์การบริหารส่วนตำบล ในเขตอำเภอปากพนัง จังหวัดนครศรีธรรมราช ผู้วิจัยได้ ศึกษาเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องต่างๆ ดังนี้

1. แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารแบบมีส่วนร่วม
2. รูปแบบและประเภทของการมีส่วนร่วม
3. ปัจจัยที่ส่งผลต่อการมีส่วนร่วม
4. การจัดการศึกษากับการมีส่วนร่วม
5. องค์การบริหารส่วนตำบลกับการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา
6. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารแบบมีส่วนร่วม

ความหมายของการมีส่วนร่วม

การมีส่วนร่วมมีความสำคัญต่อองค์กรหรือหน่วยงานที่จะส่งผลให้การปฏิบัติหน้าที่หลักขององค์กรหรือหน่วยงานนั้นประสบความสำเร็จได้อย่างมีประสิทธิภาพ ความหมายของการมีส่วนร่วม (participation) ได้ที่ผู้อธิบายไว้ ดังนี้

ธรรมรส โชติคุณุชร (2536 : 223) ได้ให้ความหมายของการมีส่วนร่วมในการบริหารว่าเป็นพฤติกรรมที่ตรงกันข้ามกับอำนาจ การบริหารแบบมีส่วนร่วมจนกระบวนการให้ผู้ได้บังคับบัญชามีส่วนร่วมในการตัดสินใจ เป็นการมีส่วนร่วมอย่างแท้จริงของบุคคล ใช้ความคิดสร้างสรรค์และความเชี่ยวชาญในการแก้ปัญหาของการบริหาร การบริหารแบบมีส่วนร่วมตั้งอยู่บนฐานแนวคิดของการแบ่งอำนาจหน้าที่ ที่ผู้บริหารแบ่งอำนาจหน้าที่ให้กับผู้ได้บังคับบัญชาต้องการให้มีส่วนเกี่ยวข้องอย่างแท้จริงในกระบวนการตัดสินใจที่สำคัญขององค์กร มิใช่เพียงแต่ห่วงใยหรือสัมผัสปัญหา

ประยูร ศรีประสาธน์ และคณะ (2540 : 3) กล่าวถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดและบริหารการศึกษา หมายถึง การเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้าร่วมเป็นกรรมการของหน่วยงาน

หรือเข้าร่วมแสดงความคิดเห็นเพื่อการดำเนินงานในหน่วยงานที่รับผิดชอบจัดและบริหาร การศึกษาในระดับกระทรวง ทบวง กรม จังหวัด อำเภอและสถานศึกษา

เสริมศักดิ์ วิศาลาภรณ์ (2537 : 182 - 183) อธิบายว่า การมีส่วนร่วม หมายถึงการที่ บุคคลหรือคณะเข้ามาช่วยเหลือ สนับสนุน ทำประโยชน์ในเรื่องต่างๆ อาจเป็นการมีส่วนร่วมใน การตัดสินใจหรือกระบวนการบริหาร ประสิทธิผลขององค์การขึ้นอยู่กับการรวมพลังของบุคคลที่ เกี่ยวข้องกับองค์การนั้น ในการปฏิบัติภารกิจให้บรรลุเป้าหมายวิธีการหนึ่งในการรวมพลังความคิด สติปัญญา ก็คือ การให้มีส่วนร่วมในองค์การนั้น บุคคลจะต้องมีส่วนเกี่ยวข้อง (involvement) ใน การดำเนินการหรือปฏิบัติภารกิจต่างๆ เป็นผลให้บุคคลนั้นผูกพัน (commitment) ต่อกิจกรรมและ องค์การในที่สุด

นิรันดร์ จงวุฒิเวศน์ (2527 : 183 - 185) ให้ความหมายของการมีส่วนร่วมว่า หมายถึง การเกี่ยวข้องทางด้านจิตใจและอารมณ์ของบุคคลหนึ่งในสถานการณ์กลุ่ม ซึ่งผลของการเกี่ยวข้อง ดังกล่าว เป็นเหตุเร้าใจให้บรรลุจุดมุ่งหมายของกลุ่มนั้นๆ กับทั้งทำให้เกิดความรู้สึกร่วมรับผิดชอบ กับกลุ่มดังกล่าวด้วย นอกจากความหมายดังกล่าวข้างต้น ยังได้สรุปความหมายของการมีส่วนร่วม ในรูปของสมการว่า

การมีส่วนร่วม = ความร่วมมือร่วมใจ + การประสานงาน + ความรับผิดชอบ

Participation = Cooperation + Coordination + Responsibility

โดยให้ความหมายของการร่วมมือร่วมใจว่า หมายถึง ความตั้งใจของบุคคลที่จะเข้ามา ทำงานร่วมกัน เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ของกลุ่ม การประสานงานหมายถึง ห้วงเวลาและลำดับ เหตุการณ์ที่มีประสิทธิภาพในการกระทำ กิจกรรม หรือการงาน ความรับผิดชอบ หมายถึง ความรู้สึกผูกพันในการกระทำงานและในการกระทำให้เชื่อถือ ไว้วางใจ

หวัง (Whang; 1981 : 91 - 92 อ้างอิงมาจาก ประสาน ทำข้าม 2543 : 11) ให้ความหมาย ของการมีส่วนร่วมว่า หมายถึงกระบวนการเข้าไปดำเนินงานของบุคคลหรือของกลุ่มเพื่อให้ สะท้อนถึงความสนใจของตนหรือเพื่อให้สนับสนุนทางด้านกำลังงาน หรือทรัพยากรต่อสถาบัน ระบบที่ครอบคลุมการดำเนินชีวิตของพวกเขา

จากความหมายดังกล่าวข้างต้นสรุปได้ว่า การมีส่วนร่วม หมายถึง การเปิดโอกาสให้ บุคคล กลุ่มบุคคล หรือองค์กรเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม ในลักษณะ ของการร่วมรับรู้ ร่วมทำ ร่วมคิด และร่วมตัดสินใจ ที่มีผลต่อตนเองและชุมชน เพื่อให้บรรลุ วัตถุประสงค์ตามเป้าหมายที่กำหนด

ลักษณะของการมีส่วนร่วม

การมีส่วนร่วมมีหลายลักษณะ ได้มีผู้ทรงคุณวุฒิเกี่ยวกับลักษณะของการมีส่วนร่วม ดังนี้
กิตติชัย การ โสภกา (2536 : 27) ได้สรุปการมีส่วนร่วมของประชาชนในการทำหลักสูตร
ท้องถิ่น ออกเป็น 10 ลักษณะ คือ

1. การมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็น
2. การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ
3. การมีส่วนร่วมในการการวางแผน
4. การมีส่วนร่วมในการดำเนินการ
5. การมีส่วนร่วมในการควบคุมหรือตรวจสอบ
6. การมีส่วนร่วมในการเสียสละเงิน
7. การมีส่วนร่วมในการเสียสละแรงงาน
8. การมีส่วนร่วมในการเสียสละวัสดุอุปกรณ์
9. การมีส่วนร่วมในการประชุม
10. การมีส่วนร่วมเป็นวิทยากร

ธรรมรส โชติคุณุชร (2536 : 223 - 247) จำแนกลักษณะการบริหาร โดยการมีส่วนร่วม
ว่าเป็นอีกรูปแบบหนึ่งของการบริหารเพื่อการเพิ่มพูน และประสิทธิผลประสิทธิภาพขององค์กร
ซึ่งผู้บริหารใช้ยุทธศาสตร์เพื่อระดมกำลังความคิด จิตใจ ให้เกิดพลังทางด้านการบริหาร เป็นการจัด
กิจกรรมและให้ผู้ปฏิบัติงานร่วมกันคิด ร่วมกันทำ ตั้งแต่ระดับกลุ่มเล็กๆ จนกระทั่งกิจกรรมที่เป็น
ความรับผิดชอบมากขึ้น และมีความหลากหลาย การบริหาร โดยการมีส่วนร่วมมีลักษณะที่สำคัญ
ดังนี้

1. เป็นกระบวนการของการให้ผู้ได้บังคับบัญชามีส่วนร่วมเกี่ยวข้องในกระบวนการตัดสินใจ
2. การมีส่วนร่วมอย่างแท้จริงของบุคคล
3. ใช้ความคิดสร้างสรรค์และความเชี่ยวชาญในการแก้ปัญหาของการบริหาร
4. การบริหาร โดยการมีส่วนร่วมตั้งอยู่บนพื้นฐานของแนวคิดการแบ่งอำนาจหน้าที่
ที่ผู้บริหารมอบอำนาจหน้าที่ให้ผู้ได้บังคับบัญชา
5. ต้องการให้ผู้บังคับบัญชามีส่วนเกี่ยวข้องอย่างแท้จริงในกระบวนการตัดสินใจที่
สำคัญขององค์กร มิใช่แต่ห่วงใยหรือสัมผัสปัญหา

กาญจนา แก้วเทพ (2538 : 129) ได้วิเคราะห์ลักษณะของการมีส่วนร่วมแบบความสัมพันธ์
ระหว่างนักพัฒนา กับประชาชนในการทำงานร่วมกันตามแนววัฒนธรรมว่าความสัมพันธ์ใน
การทำงานมีลักษณะเฉพาะตัว คือ มีความสัมพันธ์แบบหุ้นส่วน (partnership) มี 3 ลักษณะ คือ

1. ลักษณะความสัมพันธ์ที่ต้องพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกัน
 2. ลักษณะความสัมพันธ์ที่เท่าเทียมกัน เสมอภาคกัน
 3. ลักษณะความสัมพันธ์ที่มีผลประโยชน์ร่วมกัน ไม่ขัดแย้งกันในรูปธรรมที่เป็นจริง
- ความสัมพันธ์ระหว่างนักพัฒนากับประชาชนจะเป็นรูปแบบที่แปรเปลี่ยนไปตามสถานการณ์ เรียกว่าเป็น dynamic relationship ในบางสถานการณ์จะมีความสัมพันธ์แบบเพื่อนที่เสมอกัน บางสถานการณ์จะเป็นเหมือนพี่น้อง

ชูชาติ พ่วงสมจิตร (2540 : 28 - 29) ได้จำแนกการมีส่วนร่วมออกเป็น 8 มิติ คือ

1. การจำแนกตามกิจกรรมในการมีส่วนร่วม จะเกี่ยวข้องกับเรื่อง การมีส่วนร่วมในการริเริ่มโครงการ การดำเนินโครงการ และการสนับสนุนโครงการ
2. การจำแนกตามประเภทของกิจกรรม หรือขั้นตอนการมีส่วนร่วม ประกอบด้วย 4 ขั้นตอน คือ การมีส่วนร่วมในการริเริ่มงาน/โครงการ การวางแผน การดำเนินโครงการ และการประเมินผลโครงการ
3. การจำแนกตามความสมัครใจในการเข้าร่วม แบ่งออกเป็น 3 ระดับ คือ การมีส่วนร่วมโดยสมัครใจ โดยการถูกชักนำ และโดยการถูกบังคับหรือเกณฑ์จากผู้ที่มิอำนาจเหนือกว่า
4. การจำแนกตามวิธีการของการมีส่วนร่วม แบ่งออกเป็น 2 วิธี คือ การมีส่วนร่วมโดยตรงและการมีส่วนร่วมโดยอ้อม
5. จำแนกตามระดับความเข้มข้นของการมีส่วนร่วม แบ่งออกเป็น 3 ระดับ คือ ระดับการมีส่วนร่วมเทียมระดับของการมีส่วนร่วมเป็นบางส่วนและระดับของการมีส่วนร่วมที่แท้จริง
6. จำแนกตามระดับความถี่ของการมีส่วนร่วม พิจารณาจากจำนวนของผู้ที่เข้ามามีส่วนร่วม หรือจำนวนครั้งของผู้ที่เข้ามามีส่วนร่วม
7. จำแนกตามประสิทธิผลของการเข้ามามีส่วนร่วม แบ่งออกเป็น 2 ลักษณะ คือ การมีส่วนร่วมที่มีประสิทธิผล ผู้ที่เข้าร่วมเข้าใจวัตถุประสงค์ของโครงการอย่างชัดเจน และการเข้าร่วมที่ไม่มีประสิทธิผล ผู้ที่เข้าร่วมเข้าใจวัตถุประสงค์เป็นบางส่วน
8. จำแนกตามพิสัยของกิจกรรม แบ่งออกเป็น 2 ลักษณะ คือ การวางแผนจากบนลงล่าง และการวางแผนจากล่างขึ้นบน

เมตต์ เมตต์การุณจิต (2541 : 35) กล่าวถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนว่า เป็นเรื่องเกี่ยวกับการเข้าไปร่วมประชุมแสดงความคิดเห็น ร่วมประสานงาน ร่วมบริจาคเงิน ทรัพย์สิน ตลอดจนในด้านการเสียดสแรงงาน ประชาชนส่วนใหญ่มีภารกิจส่วนตัวและต้องประกอบอาชีพ มักไม่มีเวลาเข้าร่วมกิจกรรมต่างๆ กับทางราชการได้ ดังนั้นการมีส่วนร่วมในรูปของการบริจาคต่างๆ จึงเป็นวิธีการที่สะดวกกว่าวิธีอื่นๆ

อักบายานี (Agbayani; 1974 อ้างอิงมาจาก ชูชาติ พ่วงสมจิตร 2540 : 15) ได้แบ่งการมีส่วนร่วมออกเป็น 11 ลักษณะ ดังนี้

1. การร่วมประชุม
2. การออกความคิดเห็นและแสดงข้อเสนอแนะ
3. การตีปัญหาให้กระจ่าง
4. การออกเสียงสนับสนุนคัดค้านปัญหา
5. การออกเสียงเลือกตั้ง
6. การบริจาคเงิน
7. การบริจาควัสดุ
8. การช่วยเหลือด้วยแรงงาน
9. การใช้โครงการที่เป็นประโยชน์ให้ถูกต้อง
10. การช่วยเหลือในการรักษาโครงการ
11. การทำงานกับตัวนำการเปลี่ยนแปลง

โคเฮน และอัฟฮอฟฟ์ (Cohen and Uphoff; 1977 : 6 - 59) ได้กล่าวถึงลักษณะการมีส่วนร่วมว่าประชาชนอาจจะเข้าร่วมกระบวนการตัดสินใจว่าจะทำอะไรและอย่างไร เข้าร่วมในการนำโครงการไปปฏิบัติโดยเสียสละทรัพยากรต่างๆ เช่น เงิน วัสดุ แรงงาน หรือร่วมมือในองค์การหรือกิจกรรมเฉพาะด้าน เข้าร่วมในผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นจากการพัฒนา และร่วมมือในการประเมินผลโครงการ

บุญเทียบ เจริญยิ่ง (2544 : 16) กล่าวว่าลักษณะการมีส่วนร่วมในการดำเนินงานด้านการวางแผน การจัดการและจัดทรัพยากร การกระตุ้นการทำงาน การประสานงานและการประเมินผล โดยลักษณะของการมีส่วนร่วม สรุปได้ว่า ลักษณะการมีส่วนร่วมสามารถจำแนกเป็น 5 ระดับ

1. ร่วมรับรู้ ร่วมทำ ร่วมคิด และร่วมตัดสินใจ หมายถึง การมีส่วนร่วมรับรู้ ร่วมปฏิบัติกิจกรรม ร่วมแสดงความคิดเห็น เสนอแนะ ร่วมตัดสินใจ โดยการมีส่วนร่วมสูงมาก
2. ร่วมรับรู้ ร่วมทำ และร่วมคิด หมายถึง การมีส่วนร่วมรับรู้ ร่วมปฏิบัติกิจกรรม การแสดงความคิดเห็น ข้อเสนอแนะ แต่ไม่ได้ร่วมตัดสินใจ โดยมีส่วนร่วมสูง
3. ร่วมรับรู้และร่วมทำ หมายถึง การมีส่วนร่วมรับรู้ ร่วมปฏิบัติกิจกรรม แต่ไม่ได้แสดงความคิดเห็น ข้อเสนอแนะ และไม่ได้ร่วมตัดสินใจ โดยมีส่วนร่วมปานกลาง
4. ร่วมรับรู้ หมายถึง การมีส่วนร่วมเพียงรับรู้การปฏิบัติกิจกรรม โดยมีส่วนร่วมน้อย
5. ไม่มีส่วนร่วม หมายถึง ไม่มีส่วนรับรู้ ร่วมทำ ร่วมคิด และร่วมตัดสินใจในการปฏิบัติกิจกรรม โดยมีส่วนร่วมน้อยมาก

จากที่กล่าวมาสรุปได้ว่า การมีส่วนร่วมมี 5 ระดับ จากระดับการมีส่วนร่วมขั้นต่ำไปหาขั้นการร่วมมือในระดับสูงตามลำดับ คือขั้นไม่มีส่วนร่วม ขั้นร่วมรับรู้ ขั้นร่วมทำ ขั้นรวมคิดรวม ตัดสินใจ และขั้นร่วมทำรวมคิดรวมตัดสินใจ

การมีส่วนร่วมในการบริหารการศึกษา

การมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา ขององค์การบริหารส่วนตำบลมีหลักสำคัญคือ การเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการบริหารจัดการศึกษาของโรงเรียน อุทัย หิรัญโต (2525 : 6) ได้กล่าวไว้ว่า กระบวนการบริหารการศึกษาหมายถึง ขั้นตอนการปฏิบัติงานตามภารกิจให้สำเร็จ ซึ่งมีการกระทำหลายๆ กิจกรรม โดยการกระทำต่างๆ ดำเนินการต่อเนื่องกันไปตามลำดับและพึ่งพิงอาศัยซึ่งกันและกัน ถ้าการกระทำหรือตัวกระทำส่วนใดส่วนหนึ่งบกพร่องเสื่อมทรามไม่ประสานสัมพันธ์กัน การบริหารศึกษาก็ไม่มีประสิทธิภาพได้

เจมส์ โคร์แนนท์ (อ้างอิงมาจาก ชาญชัย ศิลปอวยชัย และคณะ 2542 : 13) นักศึกษาที่มีชื่อเสียงของสหรัฐอเมริกา กล่าวว่า “โรงเรียนและชุมชนเป็นสิ่งที่แยกกันไม่ออก” โรงเรียนและชุมชนควรมีส่วนร่วมในการวางแผน การวางแผนนโยบาย การแก้ปัญหาและการประเมินผลของโรงเรียนเอง หลักการนี้ทำให้ชุมชนควรมีส่วนร่วมในกิจการของโรงเรียน ในปัจจุบันการศึกษาไม่จำกัดว่าจะต้องมาจากการวางแผนของนักศึกษาเพียงฝ่ายเดียว แต่อาจมาจากนักศิลปะ นักวิทยาศาสตร์ นักเศรษฐศาสตร์ นักรัฐศาสตร์ นักสังคมวิทยา และอื่นๆ ซึ่งมาร่วมกันวางแผนสำหรับประชาชนทั่วไปแม้ไม่มีความรู้ ความสามารถในทางวิชาการด้านหนึ่งด้านใดโดยเฉพาะแต่ประชาชนทั่วไปก็ทำหน้าที่เป็นตลาดของผลผลิต คือ นักเรียนที่จะจบออกไปประชาชนทั่วไปมีฐานะที่เกี่ยวข้องกับผลผลิต โดยอาจเป็นในฐานะบิดา มารดา เพื่อนร่วมงาน นายงาน ผู้รับบริการ เหล่านี้ สามารถเป็นกระบอกสะท้อนให้เห็นคุณภาพของผลผลิตของโรงเรียนได้เป็นอย่างดี ดังนั้นประชาชนพึงได้มีโอกาสร่วมวางแผนนโยบายการศึกษาบ้าง

พิมพ์พรรณ เทพสุเมธานนท์ (2542 : 31) ได้กล่าวถึง หลักการที่ควรยึดถือในการปฏิบัติงาน เพื่อสนองความต้องการมีส่วนร่วมในกิจกรรมของโรงเรียนดังนี้

1. ควรมีความร่วมมือระหว่างนักวิชาการและประชาชนในการพัฒนาโรงเรียนสิ่งที่ควรตระหนักคือ โรงเรียนจะไม่สามารถบริหารได้ผลอย่างเต็มที่หากปราศจากการร่วมมือของประชาชน
2. นโยบายการศึกษาควรจะมาจากการกำหนดของประชาชนรูปแบบใดรูปแบบหนึ่งในระดับประเทศ ประชาชนควรมีส่วนร่วมในการวางแผนการศึกษา ในระดับจังหวัดและท้องถิ่น ประชาชนควรมีส่วนร่วมในการตัดสินใจไม่โดยตรงก็โดยอ้อม นักวิชาการต่างๆ หรือผู้เชี่ยวชาญใดๆ ควรมีหน้าที่ในการให้ข้อเสนอแนะ แต่การตัดสินใจขั้นสุดท้ายควรได้กระทำโดย

ประชาชน ในหลักการนี้อาจไม่ได้รับการยอมรับจากนักการศึกษาและนักวิชาการ ด้วยเห็นว่าประชาชนยังด้อยในการศึกษาจนเกินกว่าที่จะทำการตัดสินใจได้อย่างถูกต้อง จนกว่าเราจะได้พัฒนาการศึกษาเพื่อประชาธิปไตยจนถึงระดับหนึ่งแล้วการตัดสินใจเรื่องนโยบายศึกษาที่สำคัญควรเป็นของประชาชน จะอยู่ในลักษณะใดหรือรูปแบบใดนั้นย่อมสุดแต่การพิจารณา

3. การดำเนินงานที่แท้จริงของ โรงเรียนเป็นความรับผิดชอบของนักวิชาการและบุคลากรทางการศึกษา ในขณะที่นโยบายของ โรงเรียนหรือการตัดสินใจว่า โรงเรียนควรจะเป็นอย่างไรนั้นเป็นเรื่องของประชาชน แต่หน้าที่ในการทำงานที่แท้จริงเป็นของนักการศึกษา กล่าวโดยสรุปว่าประชาชนเป็นฝ่ายกำหนดว่าควรได้ “อะไร” จากการศึกษา ส่วนนักการศึกษาและบุคลากรของโรงเรียนเป็นฝ่ายกำหนดและดำเนินการว่าจะทำอย่างไร

4. ประชาชนควรมีส่วนร่วมกับการศึกษาในทุกระดับ การศึกษาเป็นส่วนหนึ่งของชุมชนไม่ว่าจะสนับสนุนระดับชาติ จังหวัด อำเภอ หมู่บ้าน ฯลฯ และผลการดำเนินการศึกษาไม่ว่าในระดับใดก็ตามมีผลสืบเนื่องกันได้ การมีส่วนร่วมในบางครั้งควรมีแม้กระทั่งในชั้นเรียน ด้วยเหตุนี้จึงพิจารณาเห็นว่าเป็นความจำเป็นในการที่จะต้องเริ่มมีสถานศึกษาขึ้น เพื่อเป็นการนำประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาอย่างแท้จริง ส่วนการมีสภาจังหวัดจะมีผลให้การบริหารราชการส่วนท้องถิ่นและการจัดการศึกษาท้องถิ่นดำเนินไปด้วยกันหรือไม่นั้น ย่อมเป็นเรื่องที่จะพิจารณาถึงนโยบายระดับชาติที่เราต้องการให้การบริหารราชการส่วนท้องถิ่นและการจัดการศึกษาของท้องถิ่นดำเนินไปด้วยกันหรือไม่อย่างไร

5. การที่จะให้ประชาชนธรรมดามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษานั้น ต้องมีการแนะนำจากนักวิชาการ ความจริงประชาชนธรรมดาที่มีความรู้ ความคิดไม่มากนักก็สามารถทำคุณประโยชน์ได้มากหากมีนักวิชาการต่างๆคอยทำหน้าที่เป็นผู้แนะนำ ให้ความช่วยเหลือ

6. การมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาต่อโรงเรียนนั้น จะต้องมีภาระจรรยาไมตรีใช้กันไป แต่เฉพาะบุคคลบางกลุ่มบางพวก ซึ่งจะทำให้มีการหาผลประโยชน์ส่วนตนหรือกลุ่มได้ นโยบายแผนงานและปัญหาต่างๆ ควรจะได้ทำการศึกษาเพื่อเป็นการสนองความต้องการของชุมชน อย่างแท้จริง ทั้งนี้หมายถึงการที่ไม่ให้อภิสิทธิ์อันมีขอบแก่กลุ่ม หรือบุคคลใดๆ อันจะเป็นการไม่ยุติธรรมขึ้นในชุมชนนั้น

7. การจะมีส่วนร่วมใดๆ ในการศึกษาของประชาชนควรขึ้นอยู่กับพื้นฐานของการศึกษาที่ได้รับมา ปัญหาทางการศึกษานั้นยุ่งยากและสับสน บางครั้ง ปัญหาแก้มิชอบเขตกว้างขวางเกิดกว่าจะแก้ไขใดๆให้มีประสิทธิภาพก็ควรให้มีการศึกษากันอย่างหนัก ให้มีการถกเถียงถึงข้อดีข้อเสีย และการตัดสินใจอย่างรอบคอบ โดยจะต้องพิจารณากันถึงเหตุผลเป็นประการสำคัญ

8. การเข้าไปมีส่วนร่วมจะต้องเป็นไปแบบมีแบบแผน ควรได้มีการกำหนดขอบเขตของประชาชนในการเข้าไปมีส่วนร่วม ทุกคนต้องรู้หน้าที่ของตน มิฉะนั้นอาจเกิดปัญหาได้

9. การเข้าร่วมควรปรับให้สอดคล้องกับท้องถิ่นนั้นๆ ในบางครั้งเรามักจะนิยมการลอกแบบเพราะง่ายดี แต่ผลเสียอาจมีมากมาย บางครั้งการแก้ปัญหาประเภทเดียวกันทำสำเร็จในชุมชนหนึ่งแต่จะไม่ได้ผลในอีกชุมชนหนึ่ง

การบริหารการศึกษา

แนวคิดเกี่ยวกับกระบวนการบริหารจัดการศึกษา มีดังนี้

อูทซ์ หิริญโต (2525 : 6) กล่าวว่า กระบวนการบริหารจัดการศึกษา หมายถึง ขั้นตอนการปฏิบัติงานตามภารกิจให้สำเร็จ ซึ่งมีการกระทำหลายๆ กิจกรรม โดยการกระทำต่างๆ ดำเนินการต่อเนื่องกันไปตามลำดับและพึ่งพิงอาศัยซึ่งกันและกัน ถ้าการกระทำหรือตัวกระทำส่วนใดส่วนหนึ่งบกพร่อง หรือเสื่อมทราม ไม่ประสานสัมพันธ์กันการบริหารจัดการก็ไม่มีประสิทธิภาพได้

เซียร์ส (Sears อ้างอิงจาก มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช 2527 : 42) ได้เสนอว่า กระบวนการบริหารจัดการศึกษาแห่งสหรัฐอเมริกา ได้ให้คำจำกัดความของกระบวนการบริหารไว้ 5 ประการ ได้แก่

1. การวางแผน หมายถึง การกำหนดแผนงานและโครงการที่จะทำในอนาคตตามเป้าหมายของหน่วยงาน
 2. การจัดสรรทรัพยากร หมายถึง การจัดหาและจัดสรรทรัพยากร การเงิน กำลังคน และวัสดุตามความต้องการตามแผนงาน
 3. การกระตุ้น หมายถึง การให้แรงจูงใจและการบำรุงขวัญเพื่อให้บุคลากรมีพฤติกรรมตามเป้าหมาย
 4. การประสานงาน หมายถึง การประสานกิจกรรมด้านต่างๆ เพื่อสัมฤทธิ์ผลของงาน
 5. การประเมิน หมายถึง การติดตามประเมินผลการปฏิบัติงานอย่างสม่ำเสมอ
- สมาคมผู้บริหารการศึกษาแห่งสหรัฐอเมริกา (อ้างอิงมาจาก ประจวบ สือประสาร 2542 : 41 - 42) ได้กล่าวถึงกระบวนการบริหารการศึกษาไว้ 5 ขั้นตอน คือ

1. การวางแผน
2. การจัดหาและจัดสรรทรัพยากรบริหาร
3. การกระตุ้นการทำงาน
4. การประสานงาน
5. การประเมินผล

1. การวางแผน เป็นเสมือนคู่มือในการเดินทางล่วงหน้า หรือมีเข็มทิศเป็นเครื่องชี้ทิศทางให้เดิน ซึ่งเป็นการกำหนดสิ่งที่จะปฏิบัติในอนาคต และการตัดสินใจเพื่อให้บรรลุจุดมุ่งหมายและวัตถุประสงค์ของงาน

2. การจัดหาและจัดสรรทรัพยากร หมายถึง การจัดหาและจัดสรรทรัพยากรที่กำหนดไว้ในแผนงาน ส่วนทรัพยากร หมายถึง วัสดุ อุปกรณ์และเงินหรืองบประมาณสำหรับการจัดการศึกษาของโรงเรียนให้ได้ตามแผนงาน โครงการที่กำหนด

3. การกระตุ้นการทำงาน เป็นการส่งเสริม ให้ขวัญกำลังใจในการปฏิบัติงาน ได้แก่ การให้หรือรับคำชมเชยจากโรงเรียน บุคลากรรวมถึงการเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ผลงานของโรงเรียน

4. การประสานงาน หมายถึง ความร่วมมือร่วมใจในการปฏิบัติงาน จัดระเบียบงานให้เรียบร้อยและสอดคล้องกลมกลืนกัน เพื่อให้งานสมดุลและสำเร็จตามเป้าหมายตามเวลาที่กำหนด

5. การติดตามประเมินผล หมายถึง กระบวนการในการตรวจสอบหรือการพิจารณาตัดสินคุณลักษณะของสิ่งหนึ่งสิ่งใด หรือของกิจกรรมใดๆเพื่อกำหนดคุณภาพ ความถูกต้องเหมาะสม โดยอาศัยเกณฑ์ใดเกณฑ์หนึ่ง

วิจิตร ศรีสะอ้าน (อ้างอิงมาจาก สุพจน์ เฉลยจิตร 2545 : 19 - 20) ได้สรุปสาระสำคัญของการบริหารไว้ว่า การบริหารเป็นกิจกรรมของกลุ่มบุคคล ตั้งแต่ 2 คนขึ้นไปร่วมมือกันทำกิจกรรมเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ร่วมกัน โดยใช้กระบวนการและทรัพยากรที่เหมาะสมและกล่าวถึง การศึกษาวิจัยของศูนย์พัฒนาการบริหารการศึกษา เกี่ยวกับภารกิจของการบริหารการศึกษาในภูมิภาคต่างๆ ของสหรัฐอเมริกา วิ่งจำแนกภารกิจของการบริหารการศึกษาออกเป็น 3 แนวทางคือ

1. จำแนกภารกิจตามลักษณะและขอบข่ายของงาน ผลการวิจัยส่วนมาก ภารกิจของผู้บริหารการศึกษาจำแนกตามความรับผิดชอบได้เป็น 4 ภารกิจหลัก คือ

1.1 ความสัมพันธ์กับชุมชน

1.2 การปรับปรุงส่งเสริมโอกาสทางการศึกษา

1.3 การสรรหาและพัฒนาบุคลากร

1.4 การจัดหาและดูแลเรื่องการเงินอาคารสถานที่และอุปกรณ์

2. จำแนกภารกิจตามบทบาทและพฤติกรรมการบริหาร ซึ่งผลการศึกษาวิจัยของมหาวิทยาลัยแห่งรัฐโอไฮโอ ได้ทำการวิจัยไว้ 9 ประการ คือ

2.1 กำหนดเป้าหมาย ผู้บริหารจะต้องมีบทบาทในการกำหนดเป้าหมายของการศึกษาโดยทั่วไปและเป้าหมายของโรงเรียนอย่างกว้างขวาง

2.2 กำหนดนโยบาย ผู้บริหารจะต้องส่งเสริม ให้ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้อง ได้มีส่วนร่วม ในการกำหนดนโยบายการศึกษาของโรงเรียนแต่ละโรงเรียน

2.3 กำหนดบทบาท ผู้บริหารจะต้องมีความรับผิดชอบ ในการกำหนดหน้าที่ ความรับผิดชอบของบุคลากรในหน่วยงาน

2.4 ประสานงาน ผู้บริหารจะต้องมีความรับผิดชอบในการประสานงานการดำเนินงาน ในด้านต่างๆ เพื่อให้บรรลุเป้าประสงค์เดียวกัน

2.5 ประเมินประสิทธิภาพ ผู้บริหารจะต้องรับผิดชอบในการประเมินผลงานของ หน่วยงาน

2.6 ทำงานกับผู้นำชุมชนเพื่อการปรับปรุงส่งเสริมการศึกษา

2.7 ใช้ทรัพยากรทางการศึกษาของชุมชนให้เกิดประโยชน์สูงสุด

2.8 การให้มีประชาชนมีส่วนร่วม การส่งเสริมให้บุคลากรทุกฝ่ายและประชาชน มีส่วนร่วมในการวางแผนพัฒนาการศึกษา รวมทั้งการติดตามและประเมินผล

2.9 การติดต่อสื่อสาร ผู้บริหารจะต้องรับผิดชอบ ในการสร้างเสริมความสัมพันธ์ อันดีกับกลุ่มต่างๆ ทั้งภายในและภายนอกโรงเรียน

3. จำแนกภารกิจตามเกณฑ์สมรรถภาพของผู้บริหาร ซึ่งศูนย์พัฒนาการบริหาร การศึกษาประจำภาคใต้ของสหรัฐอเมริกาได้จำแนกภารกิจสำคัญต่างๆ ของการบริหารออกเป็น 8 ภารกิจคือ

3.1 การพัฒนาหลักสูตรและการสอนเกี่ยวกับการกำหนดวัตถุประสงค์ของ หลักสูตร การกำหนดเนื้อหาสาระและโครงสร้างของหลักสูตร การจัดหาทรัพยากร วัสดุอุปกรณ์ ตามความต้องการของหลักสูตร การนิเทศการสอนและการฝึกอบรมบุคลากร

3.2 กิจการนักเรียน เกี่ยวกับการทำบัญชีนักเรียนการมาเรียน การปฐมนิเทศ นักเรียนเข้าใหม่ การจัดบริการแนะแนว การจัดบริการส่งเสริมสุขภาพพลานามัย การจัดหางานและ การติดตามผู้สำเร็จการศึกษา และการจัดกิจกรรมเสริมหลักสูตร

3.3 ความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนกับชุมชน เกี่ยวกับความร่วมมือกับชุมชน ในการพัฒนาชุมชนด้านต่างๆ การให้บริการแก่ชุมชนในสิ่งที่โรงเรียนจะทำได้ และการให้บริการ ของชุมชนเพื่อส่งเสริมการศึกษาของโรงเรียน

3.4 บุคลากรของโรงเรียน เกี่ยวกับการกำหนดนโยบายการบริหารงานบุคคล สรรหา และคัดเลือกบุคลากร การกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบของบุคลากร การจัดสวัสดิการที่จำเป็น สำหรับบุคลากร และการพัฒนาบุคลากร

3.5 อาคารสถานที่ เกี่ยวกับการประมวลความต้องการด้านอาคารสถานที่ จัดทำผังแม่บทด้านอาคารสถานที่ เกี่ยวกับการดูแลรักษาและพัฒนาอาคารสถานที่

3.6 ยานพาหนะ เกี่ยวกับการจัดบริการรับส่งนักเรียน การซ่อมบำรุงและจัดระบบรักษาความปลอดภัย

3.7 การจัดระบบงาน เกี่ยวกับการสร้างความสัมพันธ์กับหน่วยงานภายนอก การจัดสาขา งาน ส่วนงานภายใน การประสานงานและควบคุมการดำเนินงานของโรงเรียน

3.8 งานธุรการและการเงิน เกี่ยวกับการจัดทำงบประมาณ จัดซื้อวัสดุ ครุภัณฑ์ การจัดทำบัญชีการเงิน การพัสดุ และการจัดทำรายงานกิจการของโรงเรียน

รูปแบบและประเภทของการมีส่วนร่วม

พุดติ (Putti; อ้างอิงมาจาก ทศนา แสงศักดิ์ 2539 : 25 - 26) ได้สรุปรูปแบบของการบริหารแบบมีส่วนร่วมว่ามี 8 รูปแบบ คือ

1. การวางแผนแบบแสกนลอน (the scanlon plan) เป็นแนวทางที่ประสบความสำเร็จมากที่สุดแนวทางหนึ่ง เป็นการทำงานแบบเป็นทีมระหว่างคนงานกับผู้บริหาร เพื่อลดต้นทุนการผลิตและเพิ่มผลผลิต ค่าจ้าง และผลกำไร
2. เจคกรู๊ป (Jishu Kuri - JK) เป็นการจัดตั้งกลุ่มอิสระเล็กๆ ที่มีอำนาจเด็ดขาดกลุ่มเหล่านี้จะพิจารณาปัญหาที่เกี่ยวข้องกับงานแล้วพยายามจะหาข้อยุติอย่างสร้างสรรค์ ผู้นำกลุ่มอำนาจได้รับการเลือกตั้งหรือสับเปลี่ยนระหว่างสมาชิกภายในกลุ่ม กลุ่มจะต้องเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน
3. การปรึกษาตามสายบังคับบัญชา (consultative hierarchy) เป็นวิธีการที่ลูกจ้างมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ โดยเครือข่ายคณะกรรมการต่างๆภายในบริษัท
4. ทีกรู๊ป (T - group approach or sensitivity) วิธีนี้ใช้การบริหารแบบมีส่วนร่วมในการฝึกฝนและพัฒนามนุษยสัมพันธ์ของฝ่ายบริหาร เทคนิคนี้ใช้เพื่อทำความเข้าใจคนอื่นและทำงานร่วมกับผู้อื่น รู้ถึงค่านิยม แรงจูงใจจุดอ่อนและจุดแข็งของผู้บังคับบัญชา โดยที่แต่ละคนต้องเข้าใจตนเองเสียก่อน
5. การบริหารที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับผู้บริหารระดับต่างๆ ในองค์การ (multiple management) เป็นการบริหารแบบมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ แก้ไขข้อบกพร่องที่เกิดจากการตัดสินใจเพียงคนเดียว จึงต้องการให้บุคคลในระดับต่างๆ มีส่วนร่วมในการบริหารด้วย

6. คิวซีซี (quality control cycle) ระบบคิวซีซีเป็นการทำงานของกลุ่มเล็กๆซึ่งมีบุคคลตั้งแต่ 3 - 15 คน มีวัตถุประสงค์ที่จะแก้ปัญหาาร่วมกัน โดยวิเคราะห์ปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อการทำงาน จากนั้นจะหาแนวทางแก้ปัญหา

7. แนวทางการใช้คณะกรรมการบริหารแบบมีส่วนร่วม (committee approach for participation) คณะกรรมการเป็นเครื่องมือสำคัญในการนำแนวคิดการบริหารแบบมีส่วนร่วมไปใช้ปฏิบัติโดยเฉพาะอย่างยิ่งในระดับสูงกว่าพนักงานปฏิบัติ คณะกรรมการเป็นกลุ่มที่จัดตั้งชั่วคราวเพื่อปรึกษาปัญหาเฉพาะหน้า

8. การมีส่วนร่วมและการสร้างทีม (participation and team building) กิจกรรมการมีส่วนร่วมและการสร้างทีมมีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิด เมื่อการมีส่วนร่วมของบุคลากรในองค์กรมีความมั่นคง สมาชิกของกลุ่มจะช่วยเหลือซึ่งกันและกัน

โคเฮน และอัฟฮอฟฟ์ (Cohen and Uphoff; 1980 : 219 - 222) ได้แบ่งขั้นตอน หรือชนิดของการมีส่วนร่วมออกเป็น 4 ชนิด

1. การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ (decision making) ประกอบด้วย 3 ขั้นตอน คือ เริ่มต้นตัดสินใจ ดำเนินการตัดสินใจ และตัดสินใจไปปฏิบัติการ

2. การมีส่วนร่วมในการปฏิบัติการ (implementation) ประกอบด้วย การสนับสนุนทรัพยากร การบริหาร และการประสานขอความร่วมมือ

3. การมีส่วนร่วมในการรับผลประโยชน์ (benefits) ที่เกิดขึ้นจากการพัฒนาเป็นผลประโยชน์ด้านวัตถุ ผลประโยชน์ด้านสังคม หรือผลประโยชน์ส่วนบุคคล

4. การมีส่วนร่วมในการประเมินผล (evaluation)

สไมเธอร์ และคณะ (Smither. 1996 : 356) ได้กล่าวถึงรูปแบบการบริหารจากตาข่ายภาวะผู้นำของ เบลค และมูดัน (Blake and Mouton) แบบ 9.9 การบริหารงานเป็นทีม (Team Management) ซึ่งแสดงให้เห็นว่าการมีส่วนร่วม คือการเข้าไปเกี่ยวข้องกับบุคคล ที่มีประสิทธิผลด้านบุคคลและด้านงาน เป็นภาวะผู้นำที่สมบูรณ์ ด้วยการตัดสินใจและการแก้ปัญหาแบบมีส่วนร่วม ผู้บริหารสามารถบรรลุเป้าหมายของบุคคล ประสานกับวัตถุประสงค์ขององค์กรตามรูปแบบนี้ ผู้บริหารสามารถสร้างเสริมประสิทธิภาพผลของงานพร้อมกับคุณธรรมจริยธรรม เป็นรูปแบบที่มีประสิทธิผลสูง และเป็นวิธีการที่ดีสำหรับผู้บริหารทุกคน องค์กรทุกองค์กร

จากการศึกษาข้างต้น พอจะสรุปได้ว่า ประชาชนหรือองค์กรภายนอกทุกภาคส่วนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมได้หลายรูปแบบขึ้นอยู่กับความพร้อมของบุคคลหรือองค์กรนั้นๆ และการมีส่วนร่วมนั้น จะร่วมทางตรงหรือทางอ้อม โดยความสมัครใจ

กระบวนการมีส่วนร่วม

ขั้นตอนของกระบวนการมีส่วนร่วมในทัศนะของนักวิชาการ ได้แบ่งออกเอาไว้แตกต่างกัน ดังความเห็นของนักวิชาการ ดังต่อไปนี้

โซเฮน และ อัฟฮอฟ (Cohen และ Uphoff : 1980) ได้กล่าวถึงขั้นตอนของการมีส่วนร่วมไว้ว่ามี 5 ขั้นตอน ได้แก่

1. การค้นหาหรือกำหนดปัญหา
2. การหาสาเหตุของปัญหา
3. การหาวิธีการแก้ปัญหา
4. การลงมือปฏิบัติในการแก้ปัญหา
5. การประเมินผลการดำเนินการแก้ปัญหา

เจมส์ ค็อกซ์ ปิ่นทอง (อ้างอิงมาจาก สถาพร สมศักดิ์ 2541 : 12 - 14) ได้แยกขั้นตอน การมีส่วนร่วมไว้ 4 ขั้นตอน คือ

1. การมีส่วนร่วมในการค้นหาปัญหาและสาเหตุของปัญหา ขั้นตอนนี้เป็นขั้นตอนเริ่มแรกที่สำคัญที่สุด เพราะหากเรายังไม่สามารถเข้าใจปัญหาและสาเหตุด้วยตัวเองแล้ว กิจกรรมต่างๆ ที่ตามมาก็ไร้ประโยชน์ เพราะเราจะขาดความเข้าใจและมองไม่เห็นความสำคัญของกิจกรรมนั้นๆ หรือเป็นการศึกษาถึงสภาพที่เป็นอยู่ว่ามีอะไรเดือดร้อนและมีสาเหตุมาจากอะไร ตลอดจนมีการจัดลำดับความสำคัญของปัญหาและมีการคัดเลือกปัญหาที่จะแก้ไขตามลำดับก่อนหลัง
2. การมีส่วนร่วมในการวางแผนดำเนินกิจกรรมเป็นขั้นตอนที่ขาดไม่ได้เพราะหากเจ้าหน้าที่หรือนักพัฒนาที่ต้องการเพียงแต่ผลงานการพัฒนาวัตถุประสงค์ให้เสร็จสิ้นโดยจับไว้ก็จะดำเนินกิจกรรมการวางแผนงานด้วยตนเอง ผลที่ตามมาคือ ผู้ที่มีส่วนร่วมก็จะไม่สามารถดำเนินการวางแผนได้ด้วยตนเอง หรืออาจจะกล่าวได้ว่า การร่วมวางแผนเป็นการวิเคราะห์ถึงสาเหตุของปัญหา การจัดลำดับความสำคัญของปัญหา และการพิจารณาทางเลือกในการแก้ไขปัญหา ซึ่งจะไปแนวเดียวกับลักษณะที่ว่า การมีส่วนร่วมในการวางแผนจะทำให้รู้จักวิธีการคิด การตัดสินใจอย่างมีเหตุผล รู้จักการเอาปัจจัยข้อมูลข่าวสารมาใช้ในการวางแผน
3. การมีส่วนร่วมในการลงทุนและปฏิบัติงาน ถึงแม้บางครั้ง ผู้ดำเนินกิจกรรมมีทรัพยากรบางอย่างที่ไม่เพียงพอต่อการลงทุน แต่การมีส่วนร่วมในการลงทุนลงแรงในการปฏิบัติงาน ซึ่งเป็นการลงทุนที่ง่ายที่สุด ก็ทำให้ผู้ดำเนินกิจกรรมเกิดความรู้สึกของการมีส่วนร่วมในการเป็นเจ้าของ ทำให้การปฏิบัติงานร่วมกันทำให้เกิดหน้าที่และความรับผิดชอบในการดูแลรักษาร่วมกันหรืออาจจะกล่าวได้ว่าการมีส่วนร่วมในการลงทุนและปฏิบัติงาน จะทำให้สามารถจัดตั้งทุนการดำเนินงาน

มีการเรียนรู้การดำเนินงานอย่างใกล้ชิด และเมื่อเห็นผลประโยชน์ก็สามารถดำเนินกิจกรรมเหล่านั้นด้วยตัวเอง

4. การมีส่วนร่วมในการติดตามและประเมินผลงาน การมีส่วนร่วมในการติดตามและประเมินผลงานเป็นขั้นตอนที่สำคัญเช่นกัน เพราะวัตถุประสงค์ที่สำคัญของการประเมินผล คือ เพื่อศึกษาให้ทราบถึงความก้าวหน้าและการสมฤทธิ์ผลของการดำเนินกิจกรรมในด้านต่างๆ และการติดตามจึงเป็นการรวบรวมข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการใช้ทรัพยากร และวิธีการปฏิบัติในการดำเนินกิจกรรม การประมวลผลที่เกิดขึ้นรวมทั้งการวิเคราะห์ปัญหาและอุปสรรคต่างๆ ทั้งนี้เพื่อรายงานให้ผู้มีส่วนรับผิดชอบในการดำเนินงานได้ทราบ และได้มีส่วนร่วมในการพิจารณาทบทวนทั้งจุดเด่นและจุดอ่อนในการดำเนินงานว่าอยู่ตรงไหน และในเรื่องอะไร โดยการประเมินผลอาจจะทำการแก้ไข ปัญหาอุปสรรคที่เกิดขึ้นไปด้วย และอาจทำระหว่งการดำเนินงาน หรือภายหลัง โครงการเสร็จสิ้นแล้วก็ได้

อิระวีร์ จันทรประเสริฐ (2541 : 84) ให้ความสำคัญเรื่องการวางแผนในกระบวนการมีส่วนร่วม โดยกล่าวถึงขั้นตอนการมีส่วนร่วมประกอบด้วย

1. ร่วมคิด หมายถึง การให้โอกาสผู้ที่เกี่ยวข้องทุกระดับ เข้ามามีส่วนร่วมในการเสนอข้อมูล สภาพปัญหา ค้นคว้าปัญหา ค้นคว้าสาเหตุปัญหา
2. ร่วมตัดสินใจ หมายถึง ให้ร่วมตัดสินใจในทางเลือกที่จะใช้ทางเลือกที่มีอยู่หรือทรัพยากรที่จำกัดให้เป็นประโยชน์ต่อส่วนร่วม โยอาศัยข้อมูลผ่านการวิเคราะห์ ประมวลประกอบการตัดสินใจ
3. ร่วมงานวางแผน หมายถึง ให้โอกาสการวางแผนนโยบาย โครงการงานกิจกรรมเพื่อจัดและแก้ปัญหาของชุมชน
4. ร่วมทำ หมายถึง ร่วมปฏิบัติดำเนินกิจกรรม ตามแผนงาน หรือนโยบายที่วางไว้ เพื่อให้บรรลุเป้าหมาย
5. ร่วมติดตาม ประเมินผล หมายถึง มีส่วนร่วมในการควบคุม ติดตาม ประเมินผลและร่วมบำรุงรักษาโครงการกิจกรรมที่ได้ปฏิบัติไปแล้ว

จากที่กล่าวมาสรุปได้ว่า กระบวนการมีส่วนร่วมควรประกอบด้วย การร่วมวางแผน ร่วมจัดทำ ร่วมจัดสรรทรัพยากร ร่วมกระตุ้นการทำงาน ร่วมประสานงานและร่วมติดตาม ประเมินผล

ปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อการมีส่วนร่วม

นักวิชาการหลายท่านได้กล่าวไว้เกี่ยวกับปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อการมีส่วนร่วม ดังต่อไปนี้

อัลวิน เบิร์ตแทรนค์ (Alvin Bertrand 1958 : 147 - 157) กล่าวถึงปัจจัยทางวัฒนธรรมของประชาชนที่มีความสัมพันธ์กับการมีส่วนร่วม ซึ่งได้แก่ลักษณะส่วนบุคคลต่างๆ คือ

1. อายุ
2. เพศ
3. สถานภาพทางสังคม
4. อาชีพ
5. การศึกษา
6. ถิ่นที่อยู่อาศัย
7. ระยะเวลาที่อยู่ในท้องถิ่น
8. ปัจจัยอื่นๆ เช่น การอาศัยในเมืองหรือชานเมือง จำนวนสมาชิกในครอบครัว

ลักษณะครอบครัว ค่านิยม และทัศนคติ

โคเฮน และอัฟฮอฟฟ์ (Cohen and Uphoff 1977 : 59 - 78) ได้กล่าวถึงปัจจัยที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับมีส่วนร่วมของประชาชน ได้แก่

1. อายุ
2. สถานภาพทางครอบครัว
3. ระดับการศึกษา
4. สถานภาพทางสังคม เช่น ชั้นทางสังคม ศาสนา
5. อาชีพ
6. รายได้และทรัพย์สิน
7. ระยะเวลาในท้องถิ่น และระยะเวลาที่อยู่ในโครงการ
8. พื้นที่ดินถือครอง และสถานภาพการทำงาน

นิรันดร์ จงวุฒิเวศย์ (2527 : 183) ได้กล่าวถึง ปัจจัยที่มีผลต่อการมีส่วนร่วม ได้แก่

1. ความศรัทธาที่มีต่อความเชื่อส่วนบุคคลสำคัญและสิ่งศักดิ์สิทธิ์ ทำให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการทำกิจกรรมต่างๆ เช่น การลงแขก การบำเพ็ญประโยชน์
2. ความเกรงใจที่มีผลต่อบุคคลที่เคารพนับถือ หรือมีเกียรติยศ มีตำแหน่งทำให้ประชาชนเกิดความเกรงใจที่จะมีส่วนร่วมด้วย ทั้งๆ ที่ยังไม่มีศรัทธาหรือความเต็มใจอย่างเต็มเปี่ยมที่จะกระทำ เช่น ผู้ใหญ่ออกปากขอแรง ผู้น้อยก็ยอม อำนางบังคับที่เกิดจากอำนาจอุคคที่มี

อำนาจเหนือกว่า ทำให้ประชาชนถูกบีบบังคับให้มีส่วนร่วมในการกระทำต่างๆ เช่น บีบบังคับให้ทำงานเชิงทาส

ประพนธ์ ปิยรัตน์ (2534 : 17 - 18) ได้ทบทวนเอกสารและข้อสรุปของนักพัฒนาพบว่า ปัจจัยที่มีปัญหาต่อการมีส่วนร่วม ได้จำแนกออกเป็นกลุ่มใหญ่ๆ 2 กลุ่ม ดังนี้

1. ปัจจัยพื้นฐานด้านชุมชน ได้แก่

- 1.1 มีความแตกต่างของกลุ่มในประเด็นต่างๆ
- 1.2 ขาดองค์กรพื้นฐานของชุมชนที่จะรวมกลุ่มชนชั้นเหล่านี้
- 1.3 ประชากรหนาแน่นมากหรือกระจุกกระจายมากเกินไป
- 1.4 ความแตกต่างทางด้านวัฒนธรรมและความเชื่อ
- 1.5 ขาดผู้นำที่มีความสามารถและขาดการมีส่วนร่วมกันระหว่างองค์กรของ

ชุมชน

- 1.6 ประชาชนไม่ให้ความสนใจในกิจกรรมที่ไม่ได้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจและ

การวางแผน

- 1.7 ความสนใจที่แตกต่างกันในกลุ่มต่างๆ ของชุมชน
- 1.8 ประชาชนคุ้นเคยในการเป็นผู้รับมากกว่าเป็นผู้ตัดสินใจ
- 1.9 บุคคลในชุมชนไม่ยอมรับปัญหาของชุมชนภายนอกเป็นผู้ชี้ให้เห็นปัจจัยที่

เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการ

- 1.10 การรายงานผลสำเร็จของการปฏิบัติงานมากเกินไปจนเกินความจริง
- 1.11 การประจบสอพลอของผู้ปฏิบัติต่อผู้มีอำนาจเหนือ
- 1.12 ไม่ได้เน้นบทบาทเฉพาะบุคคล แต่บุคคลจะถูกกำหนดให้แสดงบทบาทมาก

เกินไป

- 1.13 เทคนิค วิธีการประชาสัมพันธ์มากเกินไป ไม่คำนึงถึงเนื้อหา
- 1.14 บุคลากรมีคุณสมบัติไม่เหมาะสม
- 1.15 ขาดการกระจายอำนาจและขาดกลไกที่จะสนับสนุนให้เกิดการมีส่วนร่วม

ชูชาติ พ่วงสมจิต (2540 : 268 - 271) ได้กล่าวถึง ปัจจัยที่กล่าวถึงการมีส่วนร่วมไว้ดังนี้ ปัจจัยที่เกี่ยวกับสภาพแวดล้อม

1. โครงสร้างทางเศรษฐกิจแบบอุตสาหกรรมจะช่วยให้ชุมชนมีความพร้อม ในการสนับสนุนโรงเรียนด้านการเงินเพราะเป็นย่านอุตสาหกรรมทำให้เกิดภาวะเศรษฐกิจดี

2. ลักษณะนิสัยของคนไทยช่วยส่งเสริมการเข้ามามีส่วนร่วมกับโรงเรียน กล่าวคือ โดยทั่วไปคนไทยมีนิสัยชอบทำบุญสุนทาน ไม่ค่อยจะปฏิเสธคำร้องขอของผู้ใด โดยเฉพาะโรงเรียน เป็นสถาบันสอนบุตรหลานให้เป็นคนดีมีความรู้

3. ระบบการเมืองการปกครองท้องถิ่น กระตุ้นให้นักการเมืองเข้ามามีส่วนร่วมกับโรงเรียน ซึ่งในช่วงที่มีการเลือกตั้งผู้สมัครมักจะต้องไปพบประชาชนและช่วยเหลือกิจกรรมของสังคม โดยเฉพาะวัดกับโรงเรียนที่เป็นสถาบันหลักของชุมชน

ปัจจัยเกี่ยวกับชุมชน

1. ความศรัทธาของชุมชนที่มีต่อโรงเรียน หากโรงเรียนสร้างความศรัทธาให้กับชุมชนได้ เช่น ผลการเรียนดี นักเรียนสามารถสอบชิงทุนหรือสอบเข้าสถาบันที่มีชื่อเสียงได้ โรงเรียนได้รับรางวัลชนะเลิศ ครู อาจารย์เอาใจใส่ต่อเด็กโรงเรียนขณะผลงานประกวดทางวิชาการ ฯลฯ สิ่งเหล่านี้จะทำให้ชุมชนเกิดความศรัทธาต่อโรงเรียน

2. ชุมชนรู้สึกว่าเป็นเจ้าของโรงเรียนและต้องมีหน้าที่ต่อโรงเรียนความรู้สึกดังกล่าวมักจะอยู่ในรูปของโรงเรียนของเราการเป็นศิษย์เก่า การมีส่วนร่วมในการก่อตั้งและทำนุบำรุงโรงเรียน การเป็นผู้ปกครองนักเรียน ฯลฯ

3. ความคาดหวังของชุมชนต่อโรงเรียน ได้แก่ ความคาดหวังว่าโรงเรียนจะสั่งสอนบุตรหลานของเขา ให้เป็นคนเก่งคนดีและคาดหวังให้โรงเรียนมีคุณภาพไม่เป็นรองโรงเรียนอื่น

4. ชุมชนมีความสัมพันธ์อันดีกับโรงเรียนหากผู้บริหารและครูเข้าร่วมกิจกรรมกับชุมชนอย่างสม่ำเสมอ โรงเรียนให้การต้อนรับประชาชนอย่างดี โรงเรียนเอาใจใส่บุตรหลานของประชาชน ชุมชนก็จะให้ความร่วมมือกับโรงเรียนดี

ปัจจัยเกี่ยวกับโรงเรียน

1. ปัจจัยเกี่ยวกับผู้บริหารและครูซึ่งได้แก่ ผู้บริหารและครู มีความสัมพันธ์อันดีกับชุมชน ให้เกียรติและกำลังใจแก่ผู้เข้ามามีส่วนร่วมกับโรงเรียน โรงเรียนมีครูเก่าหรือศิษย์เก่าปฏิบัติหน้าที่เป็นครูอยู่ที่โรงเรียน ครูสนใจและเอาใจใส่การเรียนการสอน ฯลฯ

2. ปัจจัยเกี่ยวกับผลงานและวิธีปฏิบัติของโรงเรียน เช่น โรงเรียนมีชื่อเสียงด้านวิชาการ มีความเชื่อถือทางการเงิน โรงเรียนมีการพัฒนาในด้านต่างๆ ฯลฯ

เมตต์ เมตต์การุณจิต (2541 : 40 - 41) กล่าวถึง ปัจจัยที่สนับสนุนส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาไว้ว่า ผู้บริหารโรงเรียนจะต้องเห็นความสำคัญและตอบสนองนโยบายของรัฐในเรื่องนี้ ผู้บริหารจะต้องมีมนุษยสัมพันธ์และสร้างความสัมพันธ์กับชุมชนให้แนบแน่น อย่าคิดว่าตั้งอยู่ในชุมชนที่ดีเศรษฐกิจดีจะได้รับการสนับสนุน นอกจากนี้

โรงเรียนจะต้องสร้างผลงานให้กับชุมชนเกิดความศรัทธา เช่น ผลงานทางวิชาการเอาใจใส่นักเรียนมีผลการเรียนดี เป็นต้น สำหรับในด้านประชาชนนั้นส่วนใหญ่คนไทยมีนิสัยชอบทำบุญ มีความเอื้อเฟื้อ ดังนั้น โรงเรียนจะร้องขออะไรก็คงได้รับการสนับสนุน

ปัจจัยที่ส่งเสริมการมีส่วนร่วม มี 2 กลุ่มปัจจัยได้แก่

1. ปัจจัยเกี่ยวกับกรรมการศึกษา ได้แก่ เวลาที่อยู่อาศัย การมีถิ่นกำเนิด/หรือที่พักอาศัยในท้องถิ่นที่โรงเรียนตั้งอยู่ การเป็นศิษย์เก่า การมีบุตรหลานเรียนอยู่ในโรงเรียน ความคาดหวังต่อโรงเรียน การมีความสัมพันธ์กับโรงเรียน และความห่วงใยต่อสวัสดิภาพของเด็ก

2. ปัจจัยเกี่ยวกับโรงเรียน ได้แก่

2.1 คุณลักษณะของผู้บริหารโรงเรียนด้านความเป็นผู้นำ มีมนุษยสัมพันธ์ มีความซื่อสัตย์ และเป็นคนท้องถิ่น โดยกำเนิด

2.2 คุณลักษณะของครู ได้แก่ ครูมีความประพฤติ มีความรู้ความสามารถ มีความเอาใจใส่ต่อเด็ก มีมนุษยสัมพันธ์ที่ดี และมีความเสียสละ

2.3 การปฏิบัติของโรงเรียนต่อกรรมการศึกษา ได้แก่ การให้เกียรติและให้โอกาสการมีส่วนร่วม การเข้าร่วมกิจกรรมชุมชน

2.4 ผลการปฏิบัติงานของโรงเรียน ได้แก่ ความมีชื่อเสียงของโรงเรียนและการบริหารการเงินที่โปร่งใส

กล่าวโดยสรุป ปัจจัยที่ส่งผลให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารการศึกษามีองค์ประกอบดังนี้

1. ปัจจัยเกี่ยวกับผู้บริหารสถานศึกษา ต้องมีมนุษยสัมพันธ์ที่ดี และสร้างความสัมพันธ์กับชุมชน ให้ชุมชนเกิดความศรัทธา ในด้านการบริหารสถานศึกษา ให้เกิดผลต่อนักเรียน

2. ปัจจัยเกี่ยวกับกรรมการสถานศึกษา ต้องมีความคาดหวังต่อโรงเรียนมีความสัมพันธ์กับโรงเรียน มีความห่วงใยต่อนักเรียนและลูกหลาน

3. ปัจจัยเกี่ยวกับครูควรมีความสัมพันธ์อันดีต่อชุมชน ครูควรสนใจและเอาใจใส่ต่อนักเรียนและการเรียนการสอน

4. ปัจจัยเกี่ยวกับสถานศึกษา การมีผลงานและวิธีการปฏิบัติของสถานศึกษามีความน่าเชื่อถือ

5. ปัจจัยทางด้านวัฒนธรรมและประเพณีของประชาชนในชุมชน

6. ปัจจัยด้านของบุคคล ความเชื่อต่อศรัทธาและปัจจัยพื้นฐานของชุมชน

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษาและการมีส่วนร่วม

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มีสาระเกี่ยวกับการจัดการศึกษา ดังนี้ (สำนักงาน
ประถมศึกษาแห่งชาติ 2542 : 14, 25, 116)

มาตรา 43 บัญญัติไว้ว่า บุคคลย่อมมีสิทธิเสมอกันในการรับการศึกษาขั้นพื้นฐานไม่น้อยกว่าสิบสองปีที่รัฐจะต้องจัดให้อย่างทั่วถึงและมีคุณภาพโดยไม่มีค่าใช้จ่าย การจัดการศึกษาอบรมของรัฐต้องคำนึงถึงการมีส่วนร่วมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและเอกชน รวมทั้งการจัดการศึกษาอบรมขององค์กรวิชาชีพและเอกชนภายใต้การกำกับดูแลของรัฐ ย่อมได้รับการคุ้มครองตามที่กฎหมายกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ

มาตรา 81 บัญญัติไว้ว่า รัฐจะต้องจัดการศึกษาอบรมและสนับสนุนให้เอกชนจัดการศึกษาอบรมให้เกิดความรู้คู่คุณธรรม จัดให้มีกฎหมายเกี่ยวกับการศึกษาแห่งชาติ ปรับปรุงการศึกษาให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคม เสริมสร้างความรู้และปลูกฝังจิตสำนึกที่ถูกต้องเกี่ยวกับการเมืองและการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข สนับสนุนการค้นคว้าวิจัยในศิลปวิทยาการต่างๆ เร่งรัดพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีเพื่อการพัฒนาประเทศ พัฒนาวิชาชีพครูและส่งเสริมภูมิปัญญาท้องถิ่นศิลปะและวัฒนธรรมของชาติ

มาตรา 289 บัญญัติไว้ว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีสิทธิที่จะจัดการศึกษาอบรมและการศึกษาอาชีพตามความเหมาะสมและตามความต้องการภายในท้องถิ่นนั้นและเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาอบรมของรัฐ แต่ต้องไม่ขัดต่อมาตรา 43 และมาตรา 81 ตามที่กฎหมายบัญญัติ และการจัดการศึกษาอบรมภายในท้องถิ่น ตามวรรคสอง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องคำนึงถึงการบำรุงรักษาศิลปะประเพณี ภูมิปัญญาและวัฒนธรรมอันดีงามของท้องถิ่น

จากการศึกษาบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ สรุปได้ว่า บุคคลย่อมมีสิทธิที่จะได้รับการศึกษาขั้นพื้นฐานไม่น้อยกว่า 12 ปี โดยการมีส่วนร่วมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและเอกชนในการจัดศึกษา ซึ่งเป็นกลไกที่จัดสร้างคนไทยให้มีความรู้คู่คุณธรรม

พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542

พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ได้กล่าวถึงมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาไว้หลายมาตรา ดังนี้ (กระทรวงศึกษาธิการ 2542 : 4, 15 - 16, 21)

มาตรา 8 (2) การจัดการศึกษายึดหลักให้สังคมมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา

มาตรา 9 การจัดระบบ โครงสร้าง และกระบวนการศึกษา โดยยึดหลัก

1. มีการกระจายอำนาจไปสู่เขตพื้นที่การศึกษา สถานศึกษา และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
2. ระดมทรัพยากรจากแหล่งต่างๆ มาใช้ในการศึกษา
3. การมีส่วนร่วมของบุคคล ครอบครัว ชุมชน องค์กรชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เอกชน องค์กรเอกชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันทางศาสนา สถานประกอบการและสถาบันสังคมอื่น

มาตรา 41 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิจัดการศึกษาในระดับใดระดับหนึ่ง หรือทุกระดับ ตามความพร้อมความเหมาะสมและความต้องการของท้องถิ่น

มาตรา 57 ให้นหน่วยงานทางการศึกษาระดมทรัพยากรบุคคลในชุมชนให้มีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาโดยนำประสบการณ์ ความรอบรู้ ความชำนาญ และภูมิปัญญาท้องถิ่นมาใช้ เพื่อให้เกิดประโยชน์ทางการศึกษาและยกย่องเชิดชูผู้ที่ส่งเสริมและสนับสนุนการจัดการศึกษา

พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 เป็นกฎหมายการศึกษาฉบับแรก ซึ่งบัญญัติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 43 ที่ว่า บุคคลย่อมมีสิทธิเสมอกันในการรับการศึกษาขั้นพื้นฐาน ไม่น้อยกว่า 12 ปี โดยรัฐต้องจัดให้ทั่วถึงและมีคุณภาพโดยไม่มีค่าใช้จ่าย องค์กรของรัฐที่ทำหน้าที่จัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน คือ

กระทรวงศึกษาธิการ กระจายอำนาจในการจัดการศึกษาสู่เขตพื้นที่การศึกษา สถานศึกษา และองค์กรส่วนท้องถิ่นสามารถจัดการศึกษาได้ตามความพร้อมของหน่วยงาน

พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

บทบัญญัติที่เกี่ยวกับการจัดการศึกษาท้องถิ่น ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น บัญญัติไว้ ดังนี้ (ราชกิจจานุเบกษา 2542 : 53)

มาตรา 16 ให้เทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง ดังนี้

1. ส่งเสริม การฝึกและการประกอบอาชีพ
2. การจัดการศึกษา
3. การสังคมสงเคราะห์ และการพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็ก สตรี คนชราและผู้ด้อยโอกาส
4. การบำรุงรักษาศิลปจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีงามของ

ท้องถิ่น

5. การส่งเสริมกีฬา

6. การสาธารณสุข การอนามัยครอบครัวและการรักษาพยาบาล

มาตรา 17 ภายใต้บังคับมาตรา 16 ให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณสุขเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง ดังนี้

1. การทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง และประสานแผนพัฒนาจังหวัดตามระเบียบที่คณะรัฐมนตรีกำหนด

2. การจัดการศึกษา

3. การส่งเสริมการศึกษา จารีตประเพณีและวัฒนธรรมอันดีงามของท้องถิ่น

4. การจัดให้มีพิพิธภัณฑสถานและหอจดหมายเหตุ

5. การสังคมสงเคราะห์และการพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็ก สตรี คนชรา และผู้ด้อยโอกาส

มาตรา 23 เทศบาลเมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบลอาจระยรายได้จากภาษีอากรค่าธรรมเนียม และเงินรายได้ ดังต่อไปนี้

1. ภาษีเพื่อการศึกษาตามกฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติมาตรา 28 องค์การปกครองท้องถิ่นอาจมีรายรับ ดังต่อไปนี้

2. เงินอุดหนุนจากรัฐบาล ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือองค์การปกครองท้องถิ่นอื่น มาตรา 30 แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์การปกครองท้องถิ่นให้ดำเนินการ ดังนี้

1. ให้ดำเนินการถ่ายโอนภารกิจให้บริการสาธารณสุขที่รัฐดำเนินการอยู่ในวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับแก่องค์การปกครองท้องถิ่นภายในระยะเวลาที่กำหนด ดังนี้

1.1 ภารกิจที่เป็นการดำเนินงานซ้ำซ้อนระหว่างรัฐและองค์การปกครองท้องถิ่นหรือภารกิจที่รัฐจัดให้บริการในเขตขององค์การปกครองท้องถิ่นให้ดำเนินการให้เสร็จสิ้นภายในสี่ปี

1.2 กำหนดการจัดสรรภาษีอากร เงินอุดหนุนและรายได้อื่น ให้แก่องค์การปกครองท้องถิ่นให้สอดคล้องกับอำนาจหน้าที่ของท้องถิ่นอย่างเหมาะสม ตามเวลาที่กำหนด

1.3 การจัดตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการบริการสาธารณสุขในเขตขององค์การปกครองท้องถิ่น ให้รัฐอุดหนุนให้เป็นไปตามความจำเป็นและความต้องการของท้องถิ่น สรุปว่ารัฐ จะต้องดำเนินการถ่ายโอนภารกิจบริการสาธารณสุขของรัฐให้แก่องค์การปกครองท้องถิ่นได้ปฏิบัติ พร้อม จัดสรรรายได้สนับสนุนเพิ่มมากขึ้น เพื่อให้ท้องถิ่นสามารถพัฒนาตัวเองได้ มีความพร้อมทั้งบุคลากร งบประมาณ แผนการจัดระบบบริการสาธารณสุข การจัดการศึกษา และอื่นๆ ตามบทบัญญัติของ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

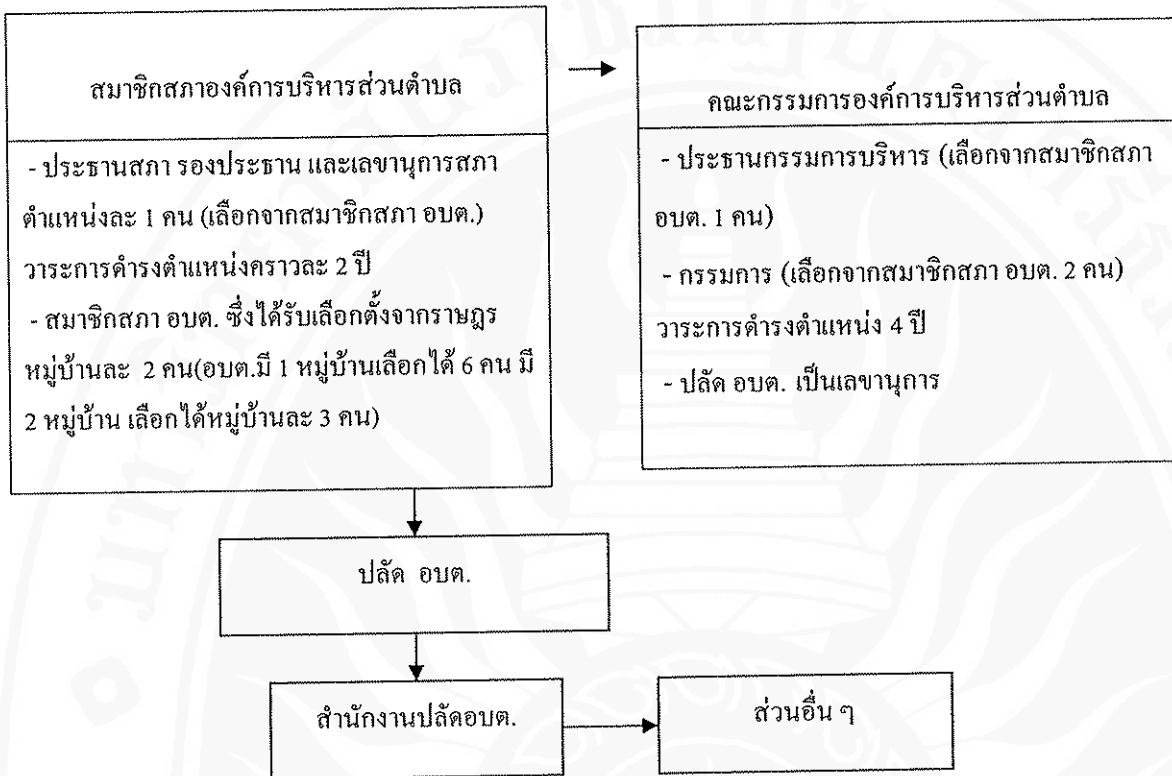
องค์การบริหารส่วนตำบลกับการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา

โครงสร้างขององค์การบริหารส่วนตำบล

การจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นไปตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มาตรา 40 โดยยกฐานะสภาตำบลที่มีรายได้ไม่รวมเงินอุดหนุนในปีงบประมาณปีที่ล่วงมาติดต่อกันสามปีเฉลี่ยไม่ต่ำกว่าปีละ 150,000 บาท โดยทำเป็นประกาศของกระทรวงมหาดไทย ให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา และให้ออนงงบประมาณทรัพย์สิน สิทธิ สิทธิ เรียกร่อง หนี้และเจ้าหนี้ที่ ของสภาตำบลไปเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล มีรูปแบบคล้ายสภาผู้แทนราษฎรของประเทศ คือโครงการบริหารงาน แบ่งออกเป็น 2 ส่วน ประกอบด้วย สภาองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นฝ่ายนิติบัญญัติ คณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นฝ่ายบริหาร มีโครงสร้างการบริหารงาน ดังนี้

1. สภาองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นฝ่ายนิติบัญญัติขององค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วย สมาชิกได้รับเลือกตั้งจากราษฎรในแต่ละหมู่บ้าน หมู่บ้านละ 2 คนกรณีองค์การบริหารส่วนตำบลมีหนึ่งหมู่บ้านให้เลือกสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลได้ 6 คน กรณีมี 2 หมู่บ้านให้เลือกสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลได้หมู่บ้านละ 3 คน สภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีประธานสภา รองประธานสภาและ เลขานุการองค์การบริหารส่วนตำบลตำแหน่งละ 1 คน เลือกจากสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 2 ปี สภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีวาระการดำรงตำแหน่งละ 4 ปี

2. คณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นฝ่ายบริหารขององค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วยประธานกรรมการบริหาร 1 คน กรรมการบริหาร 2 คนซึ่งสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเลือกจากสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล มีปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นเลขานุการคณะกรรมการบริหาร โดยมีวาระการดำรงตำแหน่ง 4 ปี ดังนี้รายละเอียดในแผนภาพที่ 1



แผนภาพที่ 1 แสดงโครงสร้างองค์การบริหารส่วนตำบล ตามพระราชบัญญัติสภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2542

3. ระดับชั้นขององค์การบริหารส่วนตำบล

จากข้อมูลกรมการปกครอง ได้แบ่งชั้นขององค์การบริหารส่วนตำบล ออกเป็น 5 ระดับชั้นโดยนำชื่อของรายได้ พื้นที่ และประชากรขององค์การบริหารส่วนตำบลๆ มาเป็นเกณฑ์ในการพิจารณาจัดชั้น มีองค์การบริหารส่วนตำบลทั่วประเทศ จำนวน 6,746 แห่ง จำแนกตามระดับชั้นดังนี้

ระดับ	เกณฑ์รายได้	พนักงานตำบล	จำนวน อบต. /แห่งทั่วประเทศ
1	20 ล้านบาทขึ้นไป	21	74
2	12 - 20 ล้านบาท	12	78
3	6 - 12 ล้านบาท	6	205
4	3 - 6 ล้านบาท	4	843
5	ไม่เกิน 3 ล้านบาท	3	5,546
รวม			6,746

ที่มา : กระทรวงมหาดไทย; กองราชการส่วนท้องถิ่น ข้อมูลและองค์การบริหารส่วนตำบล (2543 : 1)

บทบาทหน้าที่ ขององค์การบริหารส่วนตำบล

องค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2542 ดังนี้

1. หน้าที่โดยทั่วไป

1.1 บริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นไปตามมติข้อบังคับและแผนพัฒนาตำบลรับผิดชอบการบริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบล

1.2 จัดทำแผนพัฒนาตำบลและงบประมาณรายจ่ายประจำปี เพื่อเสนอให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลพิจารณาให้ความเห็นชอบ

1.3 รายงานผลการปฏิบัติงานและการใช้จ่ายเงินให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลทราบอย่างน้อยปีละสองครั้ง

1.4 ปฏิบัติหน้าที่ ตามที่ราชการมอบหมาย

2. อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการศึกษา

2.1 มาตรา 66 องค์การบริหารส่วนตำบลมีหน้าที่พัฒนาตำบล ทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม

2.2 มาตรา 67 (5) ส่งเสริมการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรม (6) ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุและผู้พิการและ (8) บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น

2.3 มาตรา 68 (4) ให้มีและบำรุงสถานที่ประชุม การกีฬา การพักผ่อนหย่อนใจและสวนสาธารณะ

จากการศึกษาขององค์การบริหารส่วนตำบลกับการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา สรุปได้ว่า องค์การบริหารส่วนตำบลเป็นองค์กรปกครองของประชาชน มีคณะกรรมการบริหารและสมาชิก องค์การบริหารส่วนตำบล เป็นบุคคลที่อยู่ในชุมชน มีความรู้ ความเข้าใจปัญหาและความต้องการของบุคคลในชุมชนเป็นอย่างดี การบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลจึงเป็นการบริหารงาน โดยบุคคลในชุมชนเอง เมื่อเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา ย่อมสนองตอบตรงความต้องการ และสามารถคุ้มครองกันเองได้ดีอีกด้วย

งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

งานวิจัยในประเทศ

บุญสม ขอเจริญ และคณะ (2541) ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง การส่งเสริมการศึกษาขององค์การบริหารส่วนตำบล ในจังหวัดนครสวรรค์ ผลการวิจัยสรุปได้ว่า ประชานและเลขานุการคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล มีความเห็นว่าองค์การบริหารส่วนตำบล ควรมีบทบาทในการส่งเสริมการศึกษาอยู่ในระดับมาก การปฏิบัติตามนโยบาย แผนงาน โครงการและการดำเนินงานอยู่ในระดับปานกลาง ส่วนปัญหาอุปสรรคในการส่งเสริมการศึกษาขององค์การบริหารส่วนตำบลอยู่ในระดับปานกลาง เรื่องที่เป็นอุปสรรคมากที่สุดคือ ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการจัดแผนงาน โครงการส่งเสริมการศึกษาขององค์การบริหารส่วนตำบล รองลงมาได้แก่การประสานงานระหว่างองค์การบริหารส่วนตำบล กับหน่วยงานที่มีหน้าที่จัดการศึกษา ในเขตที่องค์การบริหารส่วนตำบลรับผิดชอบ

พินสุดา สิริธรรังสี และสมศักดิ์ ดลประสิทธิ์ (2541) ได้ศึกษาวิจัย เรื่ององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับการจัดการศึกษา ผลงานวิจัยสรุปได้ว่า การจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ยังขาดอิสระทั้งด้านการวางแผน การพัฒนาหลักสูตร และกระบวนการเรียนการสอน การบริหารบุคลากรบริหารงบประมาณและการเงิน เนื่องจากยังมีรายได้ไม่พอกับการพัฒนาท้องถิ่น ยังคงต้องพึ่งพาอาศัยงบประมาณและรายได้จากส่วนกลาง รวมทั้งยังไม่มีอิสระในการจัดเก็บรายได้ที่ชัดเจน มีความไม่เท่าเทียมกันในการจัดการทรัพยากรเพื่อการศึกษาระหว่างส่วนกลางและท้องถิ่น การจัดการศึกษายังขาดการมีส่วนร่วมของประชาชน ไม่มีคณะกรรมการบริหารการศึกษาท้องถิ่นเฉพาะการบริหารและการตัดสินใจขึ้นอยู่กับคณะกรรมการบริหารการศึกษาท้องถิ่น ผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่ไม่เห็นความสำคัญของการศึกษาเท่าที่ควร แม้จะมีคณะกรรมการศึกษาของโรงเรียนก็เป็นเพียงคณะที่ปรึกษา ให้ความช่วยเหลือด้านการเงิน วัสดุครุภัณฑ์เท่านั้น จึงทำให้ขาดการมีส่วนร่วมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โรงเรียน และประชาชนอย่างแท้จริง

พงศ์ศักดิ์ ศรีวรกุล (2541) ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง ศักยภาพขององค์การบริหารส่วนตำบล ในการดำเนินจัดการศึกษาตามแนวปฏิรูปการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ เขตการศึกษา 9 ผลการสรุปวิจัยได้ว่า องค์การบริหารส่วนตำบล ส่วนใหญ่เข้าใจรับรู้ปัญหาและแนวทางการพัฒนาการศึกษาในท้องถิ่น และสามารถระบุปัญหาส่วนใหญ่มาจากผู้ปกครองยากจน รองลงมาโรงเรียนขาดแคลนอุปกรณ์และเทคโนโลยีที่ทันสมัย องค์การบริหารส่วนตำบล ส่วนใหญ่ยังไม่ได้จัดสรรงบประมาณสำหรับการศึกษาโดยตรง ส่วนมากจัดสรรเพื่อการศึกษาเพื่อการศึกษาที่ให้มีผลทางอ้อม เช่น การส่งเสริมกีฬาและประเพณี เป็นต้น องค์การบริหารส่วนตำบลส่วนใหญ่ยังไม่ได้แสดงบทบาทในการดำเนินกิจกรรมสนับสนุนการดำเนินงานการศึกษา แต่บทบาทในขณะนี้คือ

การปรับปรุงโรงเรียนอาคารสถานที่ ตลอดจนสิ่งแวดล้อมที่เอื้อต่อการเรียนการสอน องค์การบริหารส่วนตำบล มีความเห็นว่าสิ่งที่น่าทำได้คือ การออกข้อบังคับของสภาตำบลในการส่งเสริมการศึกษาโดยเฉพาะ ส่วนเรื่องการส่งเสริมครูให้มีการพัฒนาตนเอง โดยการจัดการอบรม องค์การบริหารส่วนตำบลเห็นว่ายังไม่มีศักยภาพเพียงพอที่จะทำได้ เว้นแต่ได้รับการสนับสนุนจากส่วนกลาง

เมตต์ เมตต์การณ์จิต (2541) ได้ศึกษาเรื่อง การมีส่วนร่วมในการบริหารโรงเรียนของคณะกรรมการประจำโรงเรียนเทศบาลในจังหวัดนครราชสีมา ผลการศึกษาพบว่าเรื่องที่คณะกรรมการศึกษามี 5 เรื่อง ได้แก่ การวางแผน การจัดสรรทรัพยากร การกระตุ้นการทำงาน การประสานงาน และการประเมินผล โดยคณะกรรมการศึกษาเข้ามามีส่วนร่วมในระดับมาก ในเรื่องการประสานงาน ส่วนการมีส่วนร่วมในเรื่องอื่นๆ เป็นการมีส่วนร่วมในระดับปานกลาง

เข็มเพชร แก่นสา (2543) ทำการวิจัยเรื่อง การมีส่วนร่วมของชุมชนในการบริหารโรงเรียนประถมศึกษาสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดร้อยเอ็ด ผลการวิจัยพบว่าผู้แทนชุมชนมีส่วนร่วมในการบริหารโรงเรียนประถมศึกษาอยู่ในระดับน้อย ยกเว้นงานความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนกับชุมชนอยู่ในระดับปานกลาง ผู้แทนชุมชนที่มีเพศ การศึกษา และรายได้ต่างกัน มีส่วนร่วมในการบริหารโรงเรียนประถมศึกษาไม่แตกต่างกัน ส่วนผู้แทนชุมชนที่มีอาชีพและสถานภาพในชุมชนแตกต่างกันมีส่วนร่วมในการบริหารโรงเรียนประถมศึกษาแตกต่างกัน วิธีการที่ผู้แทนชุมชนมีส่วนร่วมในการบริหารโรงเรียนประถมศึกษาส่วนมากเป็นการช่วยเหลือและให้คำแนะนำ สำหรับการประเมินผลและการอนุมัติมีเพียงส่วนน้อย ทั้งนี้อุปสรรคและปัญหาในการมีส่วนร่วมของผู้แทนชุมชนในการบริหารโรงเรียนประถมศึกษาคือ ไม่ค่อยมีเวลา โรงเรียนไม่แจ้งให้ทราบ และไม่ได้เป็นกรรมการโรงเรียน

วัฒนา สมจิต (2548) ทำการวิจัยเรื่อง การมีส่วนร่วมในการบริหารงานวิชาการของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน โรงเรียนเทศบาล สังกัดเทศบาลนครขอนแก่น พบว่าคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานมีส่วนร่วมในการบริหารงานวิชาการ อยู่ในระดับปานกลาง โดยมี 3 อันดับแรก คือ 1. ด้านการจัดการเรียนการสอน 2. ด้านการพัฒนาอาคารสถานที่และสิ่งแวดล้อมให้เหมาะสมกับการเรียนรู้และการจัดการเรียนการสอน และ 3. ด้านการจัดทำและพัฒนาหลักสูตรท้องถิ่น และปัญหาการมีส่วนร่วมในการบริหารงานวิชาการ โดยภาพรวมอยู่ในระดับปานกลาง โดยมี 3 ระดับ ดังนี้ 1. ด้านการจัดทำแผนงานวิชาการ 2. ด้านการจัดทำแผนและพัฒนาหลักสูตรท้องถิ่น 3. ด้านการสรรหา/จัดสรรงบประมาณและวัสดุเพื่อผลิตสื่อการศึกษา

จิติมม นาคครุฑ (2544) ได้ศึกษาเรื่อง การมีส่วนร่วมในการบริหารงานวิชาการของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน โรงเรียนประถมศึกษา สังกัดกรุงเทพมหานคร พบว่าการมี

ส่วนร่วมในการบริหารงานวิชาการของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน โดยภาพรวมอยู่ในระดับปานกลาง คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานของโรงเรียนประถมศึกษาขนาดเล็ก มีส่วนร่วมในการบริหารงานวิชาการมากกว่าคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานของโรงเรียนขนาดกลางและใหญ่ โดยด้านที่ร่วมมากที่สุดคือ การนิเทศการสอน รองลงมาคือ การวัดและประเมินผล และกระบวนการจัดการเรียนการสอน ส่วนด้านที่มีส่วนร่วมน้อยที่สุด คือ การผลิตและการใช้สื่อการศึกษา และควรมีการนำภูมิปัญญาท้องถิ่นมาใช้ในการจัดการเรียนการสอน จัดให้มีการนิเทศอย่างต่อเนื่องสม่ำเสมอ โดยให้กรรมการสถานศึกษามีส่วนร่วม

แอนนา หงส์สามสิบเจ็ด (2546) ได้ศึกษาเรื่อง การมีส่วนร่วมใน การจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานระดับประถมศึกษาขององค์การบริหารส่วนตำบล จังหวัดแพร่ ในภาพรวมอยู่ในระดับร่วมรับรู้ และเมื่อพิจารณารายด้านพบว่าอยู่ในระดับร่วมรับรู้ทุกด้านปัญหาการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานระดับประถมศึกษาขององค์การบริหารส่วนตำบลจังหวัดแพร่ คือขาดความรู้ความเข้าใจในบทบาทหน้าที่

ทินกร หอมกุด (2546) ได้ศึกษาเรื่อง การมีส่วนร่วมของชุมชนการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานเขตพื้นที่การศึกษาสุพรรณบุรี เขต 2 พบว่าชุมชนมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษามาก ทุกด้าน โดยมีส่วนร่วมด้านการวางแผน ด้านการจัดสรรทรัพยากร ด้านการประสานงาน ด้านการประเมินผล และด้านการดำเนินการตามแผน จากมากไปหาน้อยตามลำดับ แนวทางการสร้างการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาตามข้อเสนอแนะของชุมชน ได้แก่ การสร้างความโปร่งใสในการดำเนินการทางการเงิน การสร้างความเข้าใจการมีส่วนร่วมของชุมชน และการให้ข้อมูลกับชุมชนอย่างสม่ำเสมอ

กล่าวโดยสรุป การมีส่วนร่วมของชุมชนเป็นเรื่องเกี่ยวกับการไปร่วมประชุม แสดงความคิดเห็น ร่วมประสานงาน ร่วมวางแผน ร่วมประเมินผล การระดมทรัพยากร และการเสียสละแรงงาน การมีส่วนร่วมจะมากขึ้นขึ้นอยู่กับความพร้อมของประชาชน

งานวิจัยต่างประเทศ

สคูเลอร์ (Schuler อ้างอิงมาจาก เสริมศักดิ์ วิชาลาภรณ์ 2537 : 185) ได้ศึกษาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารการศึกษาในมหาวิทยาลัยมินนิโซตา สหรัฐอเมริกา โดยศึกษารูปแบบการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างมีประสิทธิภาพ พบว่าการมีส่วนร่วมอย่างไม่มีประสิทธิภาพเกิดจากความบกพร่องในการติดต่อสื่อสาร เป็นปัญหามีส่วนร่วม ได้แก่ ระดับของการเข้าร่วมเพียงเรื่องเดียว การเข้าร่วมโดยขาดความเข้าใจในสถานการณ์ทั้งหมด ขาดข้อตกลงเกี่ยวกับขอบเขตของการมีส่วนร่วม เป็นต้น

จากผลการวิจัยที่กล่าวมาข้างต้นจะเห็นว่าความสำเร็จของการบริหารจำเป็นที่จะต้องให้ผู้เกี่ยวข้องทั้งภายในและภายนอกหน่วยงานได้มีส่วนร่วม ตั้งแต่ผู้บริหารระดับสูงจนถึงผู้ปฏิบัติ

ระดับการมีส่วนร่วมและความต้องการมีส่วนร่วมแตกต่างกันขึ้นอยู่กับสถานการณ์และเวลา ส่วนเนื้อหาสาระการมีส่วนร่วมอาจจะเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการค้นหาปัญหาและสาเหตุ การวางแผน จัดกิจกรรม การปฏิบัติงานติดตามและประเมินผล

