

บทที่ 2 แนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

การวิจัยเรื่อง ชุมชนกับการกระจายอำนาจการจัดการศึกษา ผู้วิจัยอาศัยแนวคิดและทฤษฎีต่าง ๆ ในการศึกษาและอธิบายปรากฏการณ์ ดังนี้

1. ทศนะเกี่ยวกับการจัดการศึกษา
2. แนวความคิดการกระจายอำนาจ และการกระจายอำนาจการจัดการศึกษา
3. แนวคิดการมีส่วนร่วม และศักยภาพชุมชน
4. แนวคิดเครือข่ายสังคม และเครือข่ายการเรียนรู้
5. แนวคิดเกี่ยวกับผู้นำ
6. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ทศนะเกี่ยวกับการจัดการศึกษา

การศึกษาในฐานะกลไกพื้นฐานของการพัฒนาคน เป็นสิ่งที่สังคมหวังพึ่งพาให้เป็นเครื่องมือเตรียมคน และสังคมให้พร้อมรับความเปลี่ยนแปลง เพื่อการพัฒนาประเทศอย่างมีประสิทธิภาพ ประเทศไทยใช้แผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติผ่านไปแล้ว 7 ฉบับ ปัจจุบันเข้าสู่แผนพัฒนาการศึกษาชาติฉบับที่ 8 (พ.ศ.2540 - 2544) สภาพการจัดการศึกษาที่จัดผ่านไปแล้ว ผลกระทบต่อประชาชนส่วนรวมของประเทศเป็นอย่างมาก นักการศึกษาที่มีจุดยืนอยู่ฝ่ายประชาชนส่วนใหญ่ อันได้แก่ ประชาชนชาวชนบทที่ยากไร้ได้พยายามนำเสนอ และชี้ประเด็นปัญหาต่าง ๆ ต่อผู้มีอำนาจในการจัดการศึกษาและผู้เกี่ยวข้อง ดังนี้

เสนห์ จามริก (2526, หน้า 53) กล่าวว่าการจัดการศึกษาในสังคมไทยที่ผ่านมาเป็นการจัดการศึกษาเพื่อราชการ โดยราชการ เป็นการจัดการศึกษาเพื่อสร้างชนชั้นนำเป็นระบบที่เพียรสร้างยักษ์และเทวดา แต่เพื่อแก้ปัญหาของสังคมการศึกษาจึงควรเป็นไปเพื่อยกระดับคุณภาพของคนส่วนใหญ่ มิใช่การศึกษาทำหน้าที่เป็นเพียงกลไกในการเลือกสรรและรับรองบุคคล เพื่อบรรจุเข้าสู่ระดับชนชั้นของตำแหน่งต่าง ๆ

ประเวศ วะสี (2534, หน้า 37) ได้แสดงทัศนะว่าสาเหตุหลักที่ทำให้การศึกษาประสบปัญหา คือ บริบททางการเมืองที่ยังไม่เป็นประชาธิปไตยใช้ระบบราชการไปพร้อมระบบการศึกษา ระบบราชการนั้นรวมศูนย์อำนาจแยกส่วนแข็งกระด้าง เน้นการบังคับให้ทำตามระเบียบที่เหมือนๆ กันทั้งหมดยิ่งกว่าการมีนวัตกรรมทั้งนวัตกรรมของราษฎร และนวัตกรรมของข้าราชการซึ่งตรงกันข้ามกับธรรมชาติของการศึกษา

พระเทพเวที (ประยูรธีร์ ปยุตโต) (2531, หน้า 170) ได้แสดงความคิดเห็นถึงสาเหตุสำคัญของปัญหาการศึกษาของไทย คือ

1. สภาพชุมชนแตก
2. ผู้นำประเทศไม่รู้จักสังคมไทยดีพอ จึงนำสังคมไทยสู่ระบบอุตสาหกรรม
แนวทางในการแก้ไข

1. จะต้องใช้กิจกรรมทุกอย่างในการพัฒนาวิชาการ และกิจกรรมทุกอย่าง ทำงาน
ประสมกลมกลืนและเกื้อกูลกัน

2. จะต้องให้การศึกษาเป็นเครื่องช่วยให้อองค์ประกอบทุกส่วนของชุมชนพัฒนาไป
ด้วยกันอย่างประสมกลมกลืนกับกิจกรรมอื่น ๆ และจะต้องให้สถาบันทุกฝ่ายที่เป็นองค์
ประกอบของ ชุมชน มีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา

กาญจนา แก้วเทพ (2530, หน้า 210 - 218) ให้ความเห็นว่า การจัดการศึกษาเท่าที่ผ่านมา
ไม่ตอบสนองความต้องการ และไม่สอดคล้องกับสภาพชีวิตจริงของประชาชน จับเบียด
ทำลายวัฒนธรรมดั้งเดิมของชุมชนทำให้เกิด ความแปลกแยกทางวัฒนธรรม

สภาพกล่าวส่งผลให้ประชาชน และกลุ่มบุคคลที่มีความวิตกกังวลต่อระบบการศึกษา
ของชาติเสนอทางออกและเรียกร้องให้ฝ่ายการศึกษาปรับหาทางแก้ไขแก้ไขปัญหาในรูปแบบ
ต่าง ๆ เช่น การสัมมนาคณะกรรมการประสานงานองค์การอาชีพครู (กปอ.) ได้สรุปโครงสร้าง
ทางอำนาจการจัดการศึกษาว่าจะต้องมีการปฏิรูปใหม่ จากที่เคยถูกผูกขาดโดยตรงจากรัฐและ
โดยอ้อมจากนักธุรกิจอุตสาหกรรม โดยมีนักวิชาการ และข้าราชการเป็นเครื่องมือสำคัญไปให้
ประชาชนมีส่วนร่วม ซึ่งมีได้มีความหมายเพียงการมีส่วนร่วมในการบริจาคเงิน แรงงาน และ
ชมผลงานของโรงเรียนเท่านั้น แต่ประชาชนโดยองค์กรชุมชนจะต้องมีส่วนร่วมในด้านการ
ควบคุมตรวจสอบการดำเนินการ และการจัดทำหลักสูตรฝึกอบรมทั้งการศึกษาที่เป็นทางการ

และไม่เป็นทางการซึ่งการเปลี่ยนแปลงนี้จะเกิดขึ้นได้ยาก หากไม่กระจายอำนาจการปกครอง และงบประมาณไปให้ท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการเอง (กองบรรณาธิการมติชน, 2533, หน้า 6) แต่การกระจายอำนาจโดยปกติใช้กันโดยทั่วไปมีความหมาย 2 ประการ คือ การมอบอำนาจ ได้แก่ การที่ผู้มอบอำนาจทรงไว้ซึ่งอำนาจความรับผิดชอบต่อผลที่เกิดขึ้นจากการตัดสินใจ หรือ การดำเนินงานของผู้รับมอบอำนาจและมีขอบเขตจำกัด คือ เป็นความเฉพาะผู้ที่ได้รับมอบอำนาจโดยตรงระดับเดียวเท่านั้น ไม่สามารถให้ระดับรองลงไปได้ การแบ่งอำนาจหรือโอนอำนาจ ได้แก่ การกระจายอำนาจจากระดับบนไปสู่ระดับที่รองลงไป ผู้รับมอบอำนาจต้องรับผิดชอบต่อการดำเนินการ และการตัดสินใจของตนเอง (โฆสิต ปั้นเปี่ยมรัษฎ์, 2534, หน้า 176) ซึ่งสอดคล้องกับที่คณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ ได้เสนอไว้ในแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติฉบับที่ 7 (พ.ศ.2535-2539) ในประเด็นที่จะต้องกระจายอำนาจการบริหารการจัดการศึกษาไปสู่ภูมิภาคและท้องถิ่น ส่งเสริมให้ประชาชน ชุมชน องค์กรท้องถิ่น มีส่วนร่วมในการพิจารณาตัดสินใจการบริหาร และกิจกรรมการศึกษาให้เหมาะสมกับสภาพแวดล้อม และความต้องการของท้องถิ่นตนเองได้ (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, 2535, หน้า 4) และจากแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติฉบับที่ 8 ได้แสดงจุดเน้นที่ให้ความสำคัญแก่การพัฒนาคน ยึดคนเป็นศูนย์กลางหลักของการพัฒนา มุ่งทำให้คนมีคุณภาพ (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, ม.ป.ป., หน้า 1)

นอกจากการดำเนินการด้านนโยบายแล้ว การดำเนินการในส่วนของนักการศึกษา และผู้ที่เกี่ยวข้อง ได้เสนอแนวทางแก้ไขปัญหาการศึกษาของชาติไว้น่าสนใจ กล่าวคือ

นิธิ เอียวศรีวงศ์ (2532, หน้า 139-162) ได้เสนอให้คืนการศึกษาแก่ประชาชน หรือให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา การคืนความรู้ที่สัมพันธ์กับชีวิตของชุมชน ให้แก่ประชาชน คืนประสบการณ์ที่สั่งสมกันมาตั้งแต่อดีต และองกงามขึ้นใหม่อยู่ทุกวันในชุมชนให้แก่องค์ความรู้ที่ชุมชนจะเลือกจัดเข้าไปในการศึกษาของเขาเอง และคืนครูที่มีอยู่ คายคืนในชุมชนให้แก่ระบบการศึกษาของชุมชน

พนม พงษ์ไพบูลย์ (2533, หน้า 31-51) ได้เสนอรูปแบบการจัดการศึกษาที่พึงประสงค์ โดยมีสาระสำคัญสรุปได้ ดังนี้

1. จุดมุ่งหมายของการศึกษา จะต้องพัฒนาคุณสมบัติพลเมืองของประเทศ 2 ด้าน คือ ด้านคุณสมบัติความเป็นมนุษย์ที่มีปัญญา และด้านความสามารถในด้านการประกอบอาชีพ

2. หลักการจัดการศึกษา จะต้องอยู่บนหลักการสำคัญ 4 ประการ คือ ประการแรก ความกว้างขวางและความเป็นธรรม ประการที่สอง ความสมดุล ประการที่สาม ความสอดคล้อง และประการสุดท้าย ความหลากหลาย

3. วิธีการจัดการศึกษา โครงสร้างของระบบการศึกษาจะต้องมีความยืดหยุ่น เปิดโอกาสให้บุคคลเข้ามาศึกษาหาความรู้ได้ตามความสนใจ และความพร้อมได้อย่างต่อเนื่องตลอดเวลาและตลอดชีวิต โดยบุคคลนั้นเลือกวิธีการศึกษาและแหล่งความรู้ที่เหมาะสมกับสถานภาพและความสามารถของตนเองได้เป็นเครือข่ายการเรียนรู้ คือ เป็นระบบที่สามารถถ่ายผ่านความรู้ประเภทต่าง ๆ จากแหล่งต่าง ๆ ไปยังผู้รับบริการได้อย่างต่อเนื่องตลอดเวลา ระบบโรงเรียนและสถานศึกษาต้องปรับให้สถานศึกษา บริการอย่างกว้างขวาง ยิ่งขึ้นทั้งในนอกระบบโรงเรียนและกึ่งระบบโรงเรียน กระบวนการเรียนการสอนจะต้องมีเนื้อหาสอดคล้องกับวัตถุประสงค์และหลักการที่กล่าวมาแล้ว ระบบการบริหารต้องกระจายอำนาจให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมให้มากที่สุด

พิภพ ธงไชย และ รัชณี ธงไชย (2532) ได้เสนอให้เห็นว่า โครงการหมู่บ้านเด็กเป็นสถานศึกษาที่จัดการศึกษาแก่เด็กที่แตกต่างไป จากการจัดการศึกษาของโรงเรียนโดยทั่วไปในสังคมไทย เป็นตัวอย่างที่เป็นรูปธรรม รูปแบบหนึ่งที่จัดการศึกษาสนับสนุนแนวคิดสำคัญ ได้แก่ ความต้องการเสรีภาพทางการศึกษา การเข้าใจอารมณ์ ความรู้สึกของผู้รับการศึกษา ทำให้เกิดการแสวงหาการศึกษาที่ตอบสนองความรู้ความต้องการดังกล่าว โรงเรียนหมู่บ้านเด็ก มีจุดมุ่งหมายที่จะนำวิธีการซัมเมอร์ ฮิล มาทดลองใช้ในประเทศไทยโดยประยุกต์กับใช้แนวทางพุทธศาสนา ประเวศ วะสี ได้กล่าวว่าโรงเรียนหมู่บ้านเด็กเป็นแนวทางหนึ่ง ในความพยายามแก้ไขปัญหาทางอารมณ์และบุคลิกภาพ เพื่อให้เยาวชนที่ขาดโอกาสได้เติบโตขึ้นด้วยความรักเสรีภาพ และมิตรไมตรีขึ้นในใจอันเป็นพลังสร้างสรรค์สังคมให้อยู่เย็นเป็นสุข (ประเวศ วะสี, 2526, หน้า ค)

แนวคิดการกระจายอำนาจ และการกระจายอำนาจการจัดการศึกษา

Encyclopedia of Britannica (อ้างใน ตระกูล มีชัย, 2538, หน้า 14) ให้ความหมายของการกระจายอำนาจว่า หมายถึง การปกครองในท้องถิ่นที่มอบอำนาจการตัดสินใจให้แก่สภาที่ได้รับเลือกตั้งจากประชาชนในท้องถิ่นปฏิบัติภายในขอบอำนาจของตนเองมีเจ้าหน้าที่ของท้องถิ่นเอง สำหรับหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่แท้จริงนั้น ได้แก่ หน่วยงานระดับรองที่รัฐได้กระจายอำนาจให้ทั้งในการบริหารและในการกำหนดนโยบาย

ชำนาญ ยุวบูรณ์ (2503, หน้า 8-9) ได้ให้ความหมายของการกระจายอำนาจไว้ตามทฤษฎีดั้งเดิม และแนวทฤษฎีสมัยใหม่ กล่าวคือ

1. การกระจายอำนาจตามอาณาเขต (Decentralization by Territory) หมายถึงการมอบอำนาจให้ท้องถิ่นจัดทำกิจกรรมหรือบริการสาธารณะภายในขอบเขตของแต่ละท้องถิ่น และท้องถิ่นมีอิสระบางประการในการปกครองตนเอง

2. การกระจายอำนาจตามกิจการ (Decentralization by Function) หมายถึงการมอบอำนาจให้องค์การสาธารณะจัดทำกิจการประเภทใดประเภทหนึ่งเพื่อให้มีความอิสระในการดำเนินการให้สมแก่เทคนิคของงานนั้น (เช่น School Districts ในประเทศสหรัฐอเมริกา Highway and Transportation Committee ในประเทศอังกฤษ)

สำหรับแนวทฤษฎีสมัยใหม่เห็นว่าการที่จะพิจารณาว่าเป็นการรวมอำนาจหรือกระจายอำนาจ ควรจะพิจารณาว่าอำนาจที่จะวินิจฉัยชี้ขาดอยู่แก่องค์การปกครองเดียว หรือหลายองค์การปกครอง ถ้ารวมอยู่ในองค์การปกครองเดียวเรียกว่า การรวมอำนาจ แต่ถ้าอำนาจเหล่านั้นตกแก่หลายองค์การ เรียกอองค์การเหล่านั้นว่า องค์การกระจายอำนาจ แนวทฤษฎีนี้ไม่เห็นด้วยที่จะแยกความหมายการกระจายอำนาจออกเป็น การกระจายอำนาจตามอาณาเขต และกระจายอำนาจตามกิจการ เพราะการพิจารณาว่ากระจายอำนาจหรือไม่ ควรพิจารณาว่าองค์การนั้นมีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดหรือไม่

วรพจน์ วิศรุตพิชญ์ (2537, หน้า 11) ได้ให้ความหมายและผลดีผลเสียของการกระจายอำนาจไว้ดังนี้

การกระจายอำนาจ คือการโอนกิจการบริการสาธารณะบางเรื่องจากรัฐหรือองค์การปกครองส่วนกลาง ไปให้ชุมชนในท้องถิ่นต่าง ๆ ของประเทศ หรือหน่วยงานบางหน่วยงาน

รับผิดชอบทำอย่างอิสระจากองค์การปกครองส่วนกลาง จากความหมายดังกล่าวทำให้การกระจายอำนาจมีอยู่ 2 รูปแบบคือ

1. การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น หรือการกระจายอำนาจตามอาณาเขต คือ การโอนกิจการบริการสาธารณะบางเรื่องซึ่งมีผลกระทบค่อนข้างได้ส่วนเสียของราษฎรในท้องถิ่นหนึ่ง โดยเฉพาะจากรัฐหรือองค์การปกครองส่วนกลางไปให้ราษฎรในท้องถิ่นนั้น ๆ ร่วมจัดทำแยกอย่างอิสระต่างหากจากองค์การปกครองส่วนกลางมีลักษณะสำคัญ 5 ประการ ประการแรก เกิดจากการยอมรับว่าความต้องการส่วนรวมของราษฎรหรือประโยชน์มหาชน (Public Interest) นั้นมีทั้งเป็นความต้องการส่วนรวมของราษฎรส่วนใหญ่หรือทั้งประเทศ และความต้องการส่วนรวมของราษฎรในท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่งโดยเฉพาะ ดังนั้นการบริการสาธารณะ (Public Service) หรือกิจการที่กระทำไปเพื่อตอบสนองความต้องการของราษฎรจึงมีทั้งกิจการระดับหน้าและกิจการระดับท้องถิ่น รัฐหรือองค์การปกครองส่วนกลางควรจำกัดตนเองอยู่เฉพาะกับการจัดทำกิจการระดับหน้าเท่านั้น ส่วนกิจการระดับท้องถิ่นควรมอบหมายให้ราษฎรในท้องถิ่นย่อมทราบความต้องการส่วนรวมของตนเอง และเล็งเห็นปัญหา ตลอดจนวิธีการแก้ไขปัญหาการตอบสนองความต้องการส่วนรวมได้ดีกว่าเจ้าหน้าที่ขององค์การปกครองส่วนกลางที่อยู่ตามภูมิภาค ประการที่สองมีกฎหมายจัดตั้งชุมชนในท้องถิ่นต่าง ๆ ของประเทศขึ้นเป็นองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่จัดทำกิจการท้องถิ่นที่กำหนดไว้ สนองตอบความต้องการส่วนรวมของราษฎรที่เป็นสมาชิกของชุมชนนั้น ๆ และรับรองให้องค์การที่จัดตั้งขึ้นมีฐานะเป็นนิติบุคคล คือมีความสามารถ มีสิทธิและหน้าที่ของคนให้สำเร็จลุล่วงไปด้วยดี ประการที่สามองค์กร หรือ ผู้แทน ขององค์การปกครองของส่วนท้องถิ่นที่เป็นนิติบุคคลซึ่งเป็นผู้ทำหน้าที่จัดการนิติบุคคล เช่น ดำเนินการต่าง ๆ เพื่อให้ได้มาซึ่งสิทธิและหน้าที่ต่าง ๆ ตามกฎหมายหรือใช้สิทธิและปฏิบัติหน้าที่เหล่านั้นแทนนิติบุคคลจะต้องสามารถทำหน้าที่จัดการนิติบุคคลได้อย่างเป็นอิสระจากองค์กรของรัฐหรือองค์การปกครองส่วนกลาง ประการที่สี่ บุคลากรต่าง ๆ ที่ทำหน้าที่ช่วยเหลือองค์กร หรือการปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นนิติบุคคล ในการจัดการนิติบุคคลนี้จะต้องอยู่ในสังกัดขององค์กรนี้จะต้องอยู่ในสังกัดขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น กล่าวคือ ต้องได้รับการแต่งตั้ง โยกย้าย เลื่อนตำแหน่ง เลื่อนขึ้นเงินเดือน โดยองค์กรขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ได้รับเงินเดือนและเงินตอบแทนอย่างอื่น ๆ จากงบประมาณประจำปีขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น และโดยเฉพาะอย่างยิ่งอยู่

ภายใต้อำนาจบังคับบัญชาขององค์กรขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น และประการสุดท้าย องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีนิติบุคคลจะต้องมีอิสระทางการคลัง คือมีแหล่งรายได้ และอำนาจในการจัดสรรรายได้เพื่อใช้จ่ายในการจัดทำกิจกรรมอันอยู่ในขอบแห่งอำนาจหน้าที่ของตนได้ อิสระทางการคลังขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นนี้เกิดขึ้นได้ยากเพราะองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมักจะมีรายได้จำกัด การจัดทำบริการสาธารณะให้มีประสิทธิภาพและทั่วถึงจึงต้องอาศัยเงินอุดหนุนจากรัฐหรือองค์การปกครองส่วนกลาง ดังนั้น องค์การปกครองส่วนกลางจึงอยู่ในวิสัยที่จะใช้เงินอุดหนุนเป็นเครื่องมือบีบบังคับให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำ "กิจการท้องถิ่น" ไปในทางที่ส่วนกลางต้องการ

2 การกระจายอำนาจตามบริการหรือการกระจายอำนาจทางเทคนิค คือการโอนกิจการสาธารณะบางกิจการจากรัฐหรือองค์การปกครองส่วนกลางไปให้หน่วยงานบางหน่วยรับผิดชอบจัดทำแยกต่างหากอย่างอิสระ การกระจายอำนาจรูปแบบนี้มีแนวโน้มพัฒนาขึ้นเรื่อย ๆ ปกติแล้วกิจการที่กระจายอำนาจเป็นกิจการที่ต้องอาศัยความรู้ความชำนาญทางเทคโนโลยีแขนงใดแขนงหนึ่งเป็นพิเศษ หรือต้องการความคล่องตัวไม่ได้อยู่ภายใต้กฎระเบียบที่เคร่งครัดของระบบราชการจึงจะมีประสิทธิภาพ

ข้อดีและข้อเสียของการกระจายอำนาจ การกระจายอำนาจทั้ง 2 รูปแบบ มีข้อดีที่เป็นการปลดปล่อยภาระกิจขององค์การปกครองส่วนกลาง ทำให้การตัดสินใจในปัญหาต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการจัดทำบริการสาธารณะ ทั้งโดยองค์กรขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น และองค์กรขององค์กรมหาชนเป็นไปอย่างรวดเร็วยิ่งขึ้น ข้อดีบางประการของการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นหรือการกระจายอำนาจตามอาณาเขต ทำให้สนองตอบความต้องการส่วนรวมของราษฎรในแต่ละท้องถิ่นซึ่งมีความแตกต่างกันออกไปได้อย่างเหมาะสมและมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้เพราะผู้ดำรงตำแหน่งเป็น "องค์กร" หรือ สมาชิก "องค์กร" ขององค์การปกครองท้องถิ่น ซึ่งมาจากการเลือกตั้งของราษฎรในท้องถิ่นย่อมทราบปัญหาและความต้องการของราษฎรตลอดจนกระตือรือร้นที่จะบำบัดทุกข์บำรุงสุขของราษฎรดีกว่าเจ้าหน้าที่ขององค์การปกครองส่วนกลาง และการให้ราษฎรเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดการบริการสาธารณะภายในท้องถิ่น โดยการให้ลงคะแนนเสียงเลือกตั้งผู้ดำรงตำแหน่ง "องค์กร" หรือสมาชิก "องค์กร" ขององค์การปกครองท้องถิ่นจึงเป็นวิธีการพัฒนาการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่ดีที่สุด ส่วนการกระจายอำนาจตามบริการย่อมมีผลให้การบริการสาธารณะซึ่งอยู่ในขอบวัตถุประสงค์แห่ง

การจัดตั้งองค์กรมหาชนแต่ละองค์กรดำเนินไปอย่างเหมาะสม เพราะผู้ที่รับผิดชอบจัดทำเป็นผู้ที่มีความรู้ความชำนาญในทางเทคโนโลยี หรือมีความคล่องตัวเพราะไม่ต้องการอยู่ภายใต้กฎระเบียบที่เคร่งครัดของระบบทางราชการมีข้อเสีย ทำให้อำนาจของรัฐหรือองค์กรปกครองส่วนกลางน้อยลง ซึ่งเป็นอันตรายต่อความมั่นคงของรัฐ ลั่นเปลือง เพราะเจ้าหน้าที่ และทรัพย์สินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะจัดทำบริการสาธารณะในขอบอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นเท่านั้นไม่สามารถปรับเปลี่ยนหมุนเวียนไปปฏิบัติภารกิจทั่วประเทศได้ ทำให้การจัดทำบริการสาธารณะโดยรวมขาดแคลนเพราะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและองค์กรมหาชน แต่ละองค์กรต่างมีแนวโน้มที่จะแก่งแย่งแข่งขันกันทำกิจการบริการสาธารณะภายในขอบอำนาจหน้าที่ของตนให้เจริญก้าวหน้าโดยไม่สนใจว่าจะมีผลเป็นการบั่นทอนความเจริญก้าวหน้าและประสิทธิภาพของบริการสาธารณะที่อยู่ภายในขอบอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือองค์กรมหาชนอื่นหรือไม่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใด ถ้าผู้ได้รับเลือกตั้งเป็นผู้สมัครเล่น ขาดความรู้หรือขาดประสบการณ์ในการบริหารองค์กรแล้วอาจทำให้การบริการสาธารณะอันอยู่ในขอบอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อนประสิทธิภาพ

พรชัย รัชมีแพทย์ (2530, หน้า 33-61) ได้เสนอมาตรการของการกระจายอำนาจไว้ในความหมายของการกระจายอำนาจทางการเมืองให้ชุมชนปกครองตนเองในรูปหน่วยการปกครองท้องถิ่นซึ่งมีมาตรการดังนี้

1. การกำหนดเขตแดนและจำนวนประชากร เป็นมาตรการที่มีความสำคัญต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งมีหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะทั่วไปและเป็นเรื่องของการให้บริการเกี่ยวกับชีวิตประจำวันของประชาชน กิจการของท้องถิ่นจึงมักเป็นกิจการที่ไม่มีลักษณะซับซ้อนหรือมีเทคนิคมากนักแต่เป็นกิจการที่ต้องให้ความใกล้ชิดในการควบคุมดูแลถ้ามีพื้นที่ใหญ่โตเกินไปหรือมีประชากรกระจายทั่วไปเป็นจำนวนมากการจัดทำบริการย่อมไม่ทั่วถึง ดังนั้นองค์กรปกครองสาธารณะจะมีประสิทธิภาพจึงต้องมีพื้นที่และจำนวนประชากรพอสมควร

2. กำหนดกิจการให้ดำเนินการ กิจการที่มอบหมายให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ เป็นกิจการเกี่ยวกับชีวิตประจำวันของประชาชนอันเป็นประโยชน์ของประชาชนใน

ท้องถิ่นโดยตรง ซึ่งต้องการควบคุมดูแลอย่างใกล้ชิดจึงจะสามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ หากองค์กรปกครองส่วนกลางดำเนินการอาจจะไม่ได้ผลเพราะการควบคุมไม่ทั่วถึง กิจกรรมประเภทนี้เป็นผลประโยชน์ของชุมชนในท้องถิ่นที่สามารถแยกออกหรือมีลักษณะแตกต่างจากท้องถิ่นอื่นได้ เช่น การกำจัดขยะมูลฝอย การรักษาพยาบาล การก่อสร้าง การจราจร กิจกรรมส่วนสาธารณะ การมอบกิจกรรมลักษณะนี้ให้องค์กรปกครองท้องถิ่นดำเนินการจึงเป็นหลักประกันว่าจะสามารถจัดทำบริการสาธารณะได้ทั่วถึงและตรงกับความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นเอง อันเป็นการแบ่งเบาภาระความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนกลาง เพราะกิจการที่กฎหมายกำหนดให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรับไปดำเนินการนั้น โดยหลักการกระจายอำนาจบริหารเป็นการมอบอำนาจให้อย่างเด็ดขาด องค์กรปกครองส่วนกลางไม่มีอำนาจจัดทำบริการนั้นอีกต่อไป การตัดสินใจหรือการวินิจฉัย สั่งการจึงเป็นเรื่องขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กิจการที่ไม่อาจมอบให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นกิจการที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ของประชาชนเป็นส่วนรวมซึ่งไม่อาจถูกจำกัดอยู่ในท้องถิ่นโดยเฉพาะ บางกิจการมีผลกระทบต่อเอกภพและอธิปไตยของชาติด้วยเรียก "กิจการของชาติ" มี 2 ลักษณะ ลักษณะแรก เป็นกิจการที่อาจมอบให้เจ้าหน้าที่ในท้องถิ่นได้ช่วยดำเนินการให้ โดยกฎหมายกำหนดให้กระทำการในฐานะเป็นเจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นเพื่อรวบรวมอำนาจกิจการบังคับบัญชาไว้ที่ส่วนกลาง เพราะการที่จะดำเนินกิจการลักษณะนี้ได้ต้องมีประสิทธิภาพจำเป็นต้องมีการประสานการปฏิบัติให้สอดคล้องไปในทิศทางเดียวกันและยังต้องได้รับความร่วมมือจากทุกองค์กรด้วย เช่น การรักษาความสงบเรียบร้อย การป้องกันโรคระบาด การรักษาความปลอดภัยเกี่ยวกับอาคาร ลักษณะที่สอง เป็นกิจการที่เป็นหน้าที่ความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนกลาง เป็นกิจการที่ไม่อาจมอบให้เจ้าหน้าที่หรือองค์กรใดกระทำได้เพราะเป็นเรื่องที่มีผลกระทบต่อเอกภพและอธิปไตยของชาติ เช่น กิจการทหาร กิจการต่างประเทศ การมอบกิจการให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นต้องให้ประชาชนทั่วไปทราบ โดยกำหนดไว้ในกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั่นเอง หรือกำหนดไว้ในกฎหมายอื่นเพื่อใช้เป็นหลักในการปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่

ธนสวรรค์ เจริญเมือง (2537, หน้า 59-76) ได้ให้ความหมายการกระจายอำนาจ หมายถึงระบบการบริหารประเทศที่เปิดโอกาสให้ท้องถิ่นต่าง ๆ มีอำนาจในการจัดการดูแลกิจ

การหลาย ๆ ด้านของตนเอง ไม่ใช่ปล่อยให้รัฐบาลกลางรวบศูนย์อำนาจในการจัดการกิจการแทบทุกอย่างของท้องถิ่น กิจการที่ท้องถิ่นมีสิทธิจัดการดูแลมักได้แก่ ระบบสาธารณสุข โภค การศึกษาและการดูแลสิ่งแวดล้อม ส่วนกิจการใหญ่ ๆ 2 อย่างที่รัฐบาลกลางควบคุมไว้ดีชัดคือ การทหาร และการต่างประเทศ ความเข้าใจพื้นฐาน 3 ประการของการกระจายอำนาจคือ

1. การกระจายอำนาจเป็นรูปแบบการบริหารประเทศอย่างหนึ่ง และเป็นองค์ประกอบสำคัญของสังคมประชาธิปไตย
2. สาระสำคัญของรูปแบบการบริหารดังกล่าวอยู่ที่การเปิดโอกาสให้ท้องถิ่นได้ใช้อำนาจในการจัดการดูแลท้องถิ่นของตนเอง
3. คำว่าการกระจายอำนาจมิใช่คำขวัญทางการเมือง

อุปสรรคในการกระจายอำนาจการปกครองไปยังท้องถิ่น 2 ประการคือ

1. เมื่อประชาชนทุกคนอาศัยอยู่ในเขตการปกครองท้องถิ่น แต่ประชาชนส่วนใหญ่แทบจะไม่มีบทบาทอะไรในหน่วยงานเหล่านี้ ที่ผ่านมามักครอบงำโดยข้าราชการกระทรวงมหาดไทยที่ไปทำงานในส่วนภูมิภาค และนักการเมืองท้องถิ่นไม่กี่คนเท่านั้น
2. ระบบการบริหารและระบบการศึกษาไม่ติดอาวุธความคิดให้แก่ประชาชน ส่งผลให้ประชาชนไม่ได้เข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมือง ผลก็คือนักการเมืองจำนวนน้อยและข้าราชการเป็นผู้ผูกขาดการบริหารประเทศและสังคมในระดับต่าง ๆ การปกครองท้องถิ่นตกอยู่ใต้การครอบงำของข้าราชการ หรือนักการเมืองจำนวนน้อย

เสกสรรค์ ประเสริฐกุล (อ้างใน ตระกูล มีชัย, 2538, หน้า 29-30) ได้ให้ทรรศนะเรื่อง จุดหมายของการกระจายอำนาจ ควรจะเป็นเรื่องเดียวกับการลดอำนาจของรัฐเมื่อเทียบกับส่วนประชาชน หรือพูดอีกนัยหนึ่งคือ การกระจายอำนาจเพื่อลดบทบาทของรัฐในการจัดการปัญหาของประเทศ ขณะเดียวกันก็เพิ่มอำนาจและบทบาทของประชาชนในการดูแลตัวเอง ไม่ใช่ยิ่งกระจายก็ยิ่งเป็นการแผ่อำนาจของพรรคการเมืองใหญ่ ๆ หรือกลุ่มชนที่ใกล้ชิดศูนย์กลางอำนาจอยู่แล้วในโครงสร้างเศรษฐกิจการเมือง และไม่ควรเป็นแค่การกระจายอำนาจในหมู่ข้าราชการ การกระจายอำนาจมิได้เป็นเพียงการเลือกตั้งผู้บริหารหรือองค์การบริหารในท้องถิ่น แม้ว่าสิ่งนี้จะมีข้อดีอยู่ที่ทำให้ระบบราชการหมดฐานะการเป็น "เวทีการเมือง" ระดับ

หน้าและผูกขาดอำนาจการปกครองโดยข้าราชการประจำสิ้นสุด แต่ถ้าทำแค่นั้นรัฐก็ยังมีอำนาจเท่าเดิมในการจัดการ (Manage) สังคมถ้าหากการกระจายอำนาจเป็นเพียงการเลือกตั้งคณะเอกชนมาควบคุมหน่วยราชการในจังหวัด มันเท่ากับยึดตำเนาระบบประชาธิปไตยใน ส่วนกลางไปคลุมไว้ในพื้นที่ต่าง ๆ ซึ่งมีผลคืออย่างมากก็แค่เป็นการขยายตลาดอำนาจสำหรับ ลูกค้าจำนวนมากขึ้น เท่ากับเปิดทางให้ผู้ได้เปลี่ยนทางเศรษฐกิจสังคมตามจังหวัดต่าง ๆ หรือ แม้แต่ผู้ได้เปลี่ยนในกรุงเทพฯ ได้ขยายความได้เปรียบของตนไปสู่ปริมณฑลทางการเมืองอย่างทั่วถึงทุกตารางนิ้ว ในกรณีเช่นนั้นการกระจายอำนาจก็คงละม้ายการเอาระบบราชการเข้า ตลาดหุ้นหลังจากถือครองกันในระบบเครือญาติมานาน ในขณะที่ความชอบธรรมของรัฐในการเป็นตัวแทนผลประโยชน์สาธารณะต่าง ๆ กำลังถูกกัดกร่อน บั่นทอน สิทธิและโอกาสทางการเมืองของเอกชนไม่สามารถสนองผลประโยชน์ส่วนรวมได้อย่างทั่วถึงมีความจำเป็นต้องมีหน่วยพื้นฐานทางการเมือง แบบที่สามซึ่งเป็นจุดสังเคราะห์ระหว่างผลประโยชน์สาธารณะกับกลไกรัฐกับคณะเอกชนที่แสวงหาอำนาจในระบบแข่งขันเสรีซึ่งหมายถึง ความจำเป็นต้องอนุญาตให้ชุมชนท้องถิ่น และองค์การประชาชนในระดับต่าง ๆ มีสิทธิเสรีภาพแบบรวมหมู่ (Collective Rights) ในการดูแลจัดการปัญหาของตัวเอง โดยไม่ถูกรัฐเข้ามาแทรกแซง หรือ ถูกเอกชนบางกลุ่มเข้ามาริบอำนาจไปในนามของประชาธิปไตย โดยสรุป การกระจายอำนาจมิได้เป็นเรื่องการปกครองท้องถิ่นเพียงอย่างเดียว หากรัฐบาลที่มาจาก การเลือกตั้งระดับชาติ ก็ต้องลดทอนอำนาจลงไปด้วย

นิธิ เอียวศรีวงศ์ (2536, หน้า 29) ให้ความหมายของการกระจายอำนาจไว้ว่า การกระจายอำนาจ คือ การกระจายอำนาจของรัฐออกไปให้ประชาชนหรือองค์กรชุมชน

ประเสริฐ จิตติวัฒนพงศ์ (2536, หน้า 37) กล่าวว่า การกระจายอำนาจ เป็นเรื่องเดียวกับ การคืนอำนาจ เพราะเดิมชุมชนต่าง ๆ มีอิสระในการปกครองตนเองเพียงประมาณ 100 ปีเศษที่ผ่านมา รัฐไปดึงและรวบอำนาจเข้าสู่ศูนย์กลาง ความอิสระของชุมชนจึงลดลง

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ (2536, หน้า 39) ได้กล่าวถึง การกระจายอำนาจในเชิงโครงสร้างและสัมพันธภาพว่า การกระจายอำนาจแบบเดิมมีแนวคิดแบบตะวันตก ที่ว่ารัฐมี

อำนาจเหนือชุมชน รัฐส่วนกลางเป็นผู้ให้อำนาจของตน ชุมชน ประชาชน เป็นผู้รับ แต่การกระจายอำนาจ ความหมายใหม่ต้องถือเอาชุมชนท้องถิ่นเป็นตัวตั้งไม่ใช่ส่วนกลางอีกต่อไป สัมพันธภาพระหว่างรัฐกับชุมชน จึงมีสัมพันธภาพที่ต่างยอมรับซึ่งกันและกัน ไม่ใช่รัฐเป็นผู้ให้ชุมชน ประชาชนเป็นผู้รับอีกต่อไป

ปรัชญา เวสารัชช์ (2538, หน้า 19-20) มีความเห็นว่าการกระจายอำนาจต้องเป็นไปเพื่อวัตถุประสงค์ 3 ประการคือ

1. ประสิทธิภาพของหน่วยราชการในการบริหารการจัดการและการบริการแก่ประชาชน

2. ประสิทธิภาพผลของการทำงาน

3. ช่วยพัฒนาบรรยากาศการทำงานของข้าราชการ และพนักงานให้มีความกระตือรือร้น มีความคิดริเริ่มสร้างสรรค์

เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ 3 ประการ การกระจายอำนาจควรเป็นไปภายใต้หลักการดังนี้

1. ให้มีอำนาจวินิจฉัย สั่งการ และการบริหารลงไปยังหน่วยงานที่รับผิดชอบบริการใกล้ชิดประชาชนให้มากที่สุด

2. ผู้รับมอบอำนาจ ต้องมีความพร้อม ในการรับหน้าที่ ความรับผิดชอบ และอำนาจที่มีมากขึ้น โดยผู้กระจายอำนาจต้องให้การสนับสนุนอย่างเพียงพอ

3. ต้องสร้างดุลยภาพระหว่างหน้าที่ความรับผิดชอบกับอำนาจหน้าที่ที่เพิ่มขึ้น

4. การกระจายอำนาจ ต้องเป็นไปเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ ทางด้านประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพและบรรยากาศของการทำงานก่อประโยชน์ต่อประชาชน และสังคมโดยรวม

5. ในการกระจายอำนาจ ต้องเป็นไปโดยมีเป้าหมายที่ชัดเจน ประเมินได้ และต้องดำเนินการเตรียมขั้นตอนให้เป็นระบบเพียงพอก่อนดำเนินการ

ประเวศ วะสี (2536, หน้า 53-54) ได้ให้ความคิดเห็นและข้อเสนอเกี่ยวกับการจัดการศึกษาของชาติว่าระบบการศึกษาเป็นเรื่องของชีวิตและสังคม ดังนั้น จะต้องมีการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาไปให้ชุมชนที่จะคิดเอง โรงเรียนก็จะไปเชื่อมโยงกับชุมชน และจะได้

ปฏิสัมพันธ์กับ พระสงฆ์ ภูมิปัญญาชาวบ้าน ทำให้ทราบเรื่องราวของแต่ละชุมชน และเสนอแนะให้กระทรวงศึกษา ควรมีการปรับปรุงบทบาทที่มีอยู่ คือ ต้องมีบทบาทที่จะต้องเรียนรู้จากชุมชนและสิ่งแวดล้อมต่างๆ ว่ามีอะไรเกิดขึ้น ทำอะไรที่ไหนดี และเสนอที่ จามริก (2528, หน้า 8) ได้กล่าวถึงความแตกต่างหลากหลายในภูมิภาคและท้องถิ่น การจัดการศึกษาในท้องถิ่นจึงต้องแยกแยะในรายละเอียดของการกระจายอำนาจ และจำเป็นต้องค่อย ๆ เริ่มต้นกระจายบทบาทหน้าที่เฉพาะกิจ เช่น การศึกษา การชลประทาน ที่มีความสัมพันธ์กับชีวิตความเป็นอยู่ของเขา ก็จะเป็นการฝึกให้คนรู้จักทำงานร่วมกัน รับผิดชอบร่วมกัน นอกจากนี้การปฏิรูปปรับปรุงสถาบันการเมืองและบริหาร ให้กระจายอำนาจการตัดสินใจออกสู่ท้องถิ่นก็เป็นอีกแนวทางหนึ่งที่ต้องทำ

สตุษดี มินทระ (2536 , หน้า 156-58) ได้เสนอแนวทางการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นในการจัดการศึกษาไว้ ดังนี้

1. รัฐควรกระจายอำนาจให้ท้องถิ่น ในการกำหนดรูปแบบวิธีการอย่าอิสระ
2. หลักสูตร ให้ท้องถิ่นเป็นผู้กำหนด
3. การบริหารบุคคล ครูต้องอยู่ภายใต้การกำหนด สรรหาดูแลและสนับสนุนของชุมชนท้องถิ่น
4. การบริหารงบประมาณ ควรจัดสรรให้เป็นเงินก้อน หรือเม็ดเงินให้ท้องถิ่นบริหารจัดการเอง โดยไม่ต้องควบคุม โดยระเบียบจนไม่คล่องตัวในการปฏิบัติ

แนวคิดการมีส่วนร่วม และศักยภาพชุมชน

ปัจจัยสำคัญในการพัฒนาเครือข่ายการเรียนรู้ต้องกระจายอำนาจการจัดการศึกษาให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม เมื่อมีการกระจายอำนาจ การมีส่วนร่วมก็จะเกิดขึ้น

แอนดรู เพียร์ และ มาเทียส สไตเฟล (อ้างใน สุรัสวดี หุ่นพยนต์, 2528) ได้ให้คำจำกัดความของการมีส่วนร่วมของประชาชนว่า หมายถึง การที่กลุ่มประชาชน หรือขบวนการที่ตลอดระยะเวลาที่ผ่านมาอยู่นอกได้เพิ่มความสามารถในการควบคุมทรัพยากรและสถาบันต่าง ๆ ตามสถานะสังคมที่เป็นอยู่

เสนห์ จามริก (2531, หน้า บทนำ) เจมส์คีย์ ปิ่นทอง (2525, หน้า 272-273) ให้ความหมาย การมีส่วนร่วมที่คล้ายคลึงกันใน 4 ประเด็น คือ

1. อำนาจการเข้าไปควบคุมการตัดสินใจของประชาชน
2. ความสมัครใจ ความเห็นพ้องกัน ของประชาชนในการเข้าไปแก้ปัญหา
3. โอกาสที่รัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ เปิด โอกาสให้ประชาชนเข้าร่วม และทำการส่งเสริม
4. การยอมรับในความรู้ ความสามารถ และศักดิ์ศรีของประชาชน

การเข้าใจความหมายการมีส่วนร่วมจะไม่สมบูรณ์หากไม่ได้พิจารณารูปแบบและขั้นตอนการมีส่วนร่วมของประชาชน ถ้าหากได้เข้าใจรูปแบบและขั้นตอนของการมีส่วนร่วมของประชาชนที่หลากหลายแล้วก็จะประโยชน์ในการศึกษา และวิเคราะห์และทำความเข้าใจการมีส่วนร่วมของประชาชนในกิจกรรมต่าง ๆ ได้ละเอียดยิ่งขึ้น

นิติน รพีพัฒน์ (2532, หน้า 20) กล่าวถึงรูปแบบการมีส่วนร่วมมี 5 ระดับ ดังต่อไปนี้

1. มีส่วนร่วมในการค้นหาปัญหาและจัดลำดับความสำคัญของปัญหา
2. มีส่วนร่วมวิเคราะห์ถึงสาเหตุที่มาของปัญหา
3. มีส่วนร่วมในการเลือกวิธีการ และวางแผนแก้ปัญหา
4. มีส่วนร่วมในการดำเนินการตามแผน
5. มีส่วนร่วมในการประเมินผล วิเคราะห์ปัญหาอุปสรรค และปัจจัยที่มีส่วนทำให้เกิดความสำเร็จ

เจมส์คีย์ ปิ่นทอง (2525, หน้า 272-273) แบ่งขั้นตอนการมีส่วนร่วมไว้ 4 ขั้นตอน คือ

1. การมีส่วนร่วมในการค้นหาปัญหา และสาเหตุของปัญหา
2. การมีส่วนร่วมในการวางแผนกิจกรรม
3. การมีส่วนร่วมในการรุมทุนปฏิบัติการ
4. การมีส่วนร่วมในการติดตามประเมินผล

ไพรัตน์ เชชะรินทร์ (2527, หน้า 10) ได้กล่าวถึงขั้นตอนการมีส่วนร่วม ในการทำงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ และนโยบายการพัฒนาที่กำหนด คือ

1. ร่วมศึกษา ค้นคว้าปัญหา สาเหตุของปัญหาที่เกิดในชุมชน ตลอดจนความต้องการของชุมชน
2. ร่วมค้นหา สร้างรูปแบบ และวิธีการพัฒนา เพื่อแก้ปัญหา และลดปัญหาของชุมชน หรือเพื่อสร้างสรรค์สิ่งใหม่ที่เป็นประโยชน์ต่อชุมชน หรือสนองความต้องการของชุมชน
3. ร่วมวางแผนนโยบาย หรือแผนงาน หรือโครงการ หรือกิจกรรม เพื่อจัด แก้ไข และสนองความต้องการของชุมชน
4. ร่วมตัดสินใจในการใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดให้เกิดประโยชน์ต่อส่วนรวม
5. ร่วมหรือปรับปรุงระบบการบริหารการพัฒนาให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล
6. ร่วมลงทุนในกิจกรรมของชุมชน ตามขีดความสามารถของตนเองและหน่วยงาน
7. ร่วมปฏิบัติตามนโยบาย แผนงาน โครงการ และกิจกรรม ให้บรรลุเป้าหมายที่วางไว้
8. ร่วมควบคุม ติดตาม ประเมินผล และร่วมบำรุงรักษาโครงการกิจกรรมที่ได้ทำไว้ทั้งโดยเอกชนและรัฐบาลให้คงไว้

เสรี พงศ์พิศ (2532, หน้า บทนำ) ได้กล่าวถึง ศักยภาพชุมชนว่า เป็นพลังภายในของประชาชน หากไม่ศรัทธาก็ไม่มีการค้นหา และจะไม่พบได้แต่สรุปเอาอย่างง่ายว่าประชาชน ไร่ ๑ งาน และเจ็บ หากไม่มีพวกเขาคงไม่สามารถยืนหยัดดำรงอยู่ ในท่ามกลางธรรมชาติและสังคมมานับร้อยพันปี การถ่ายทอดความรู้ประสบการณ์ระหว่างกันสู่คนรุ่นหลังจนถึงปัจจุบันพวกเขา คือ ครู หมอ ผู้นำทางพิธีกรรม นักปกครอง นักจัดการ นักวิจัย และอีกหลาย ๆ อย่างที่มีอยู่ในสังคมสมัยใหม่เพียงแตกต่างกันตามเนื้อหา และรูปแบบ บุคคลเหล่านี้ยังมีอยู่ในชนบท และมีศักยภาพที่จะช่วยเหลือชุมชนในการจัดการเรื่องต่าง ๆ ได้

เอนก นาคะบุตร (2532, หน้า 27) ได้ศึกษาศักยภาพชุมชนในการแก้ปัญหาของตนเอง และสรุปผลการศึกษาไว้ว่า ประชาชนมีบทบาทจัดการตนเองในการแก้ปัญหา เรียนรู้หา

ทางออกในเชิงคิริน โดยประสบความสำเร็จและล้มเหลว ทั้งด้านความรู้ ทักษะและทัศนคติ กล่าวคือ

1. ด้านความรู้ พบว่า ในชุมชนชนบทเองมีการสะสม และสืบทอดความรู้ที่สามารถตอบปัญหา และการดำเนินชีวิตของชาวบ้านได้ในระดับหนึ่ง บางหมู่บ้านมีการผลิตซ้ำด้วยการคัดค้านประดิษฐ์ความรู้ทางการเกษตร ทางอาชีพพร้อมกับความรู้ที่ได้มาจากภายนอกชุมชน
2. ด้านทักษะ มีการลองผิด ลองถูกอยู่ตลอดเวลาในหมู่ผู้นำชาวบ้าน ปัญญาชนชาวบ้าน นักเทคนิคพื้นบ้าน ในหมู่ผู้อาวุโส
3. ด้านทัศนคติ การเปลี่ยนแปลงทัศนคติของชาวบ้าน ในหลายกรณี พบว่าสามารถทำผ่านผู้นำชาวบ้านที่มีบารมี ที่เป็นฐานของความเชื่อ ความศรัทธาของชุมชน

สภาพการจัดการศึกษาในปัจจุบัน ประชาชนส่วนใหญ่ไม่มีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาอย่างแท้จริง ส่งผลให้การใช้ศักยภาพชุมชนในการจัดการศึกษาน้อยลงด้วย จึงมีปัญหาต่าง ๆ ตามมาในการจัดการศึกษา เช่น ปัญหาการขาดแคลนครุฑพยาบาลโดยเฉพาะงบประมาณ การขาดความหลากหลาย ในการจัดการศึกษาเพื่อให้สอดคล้องกับสภาพปัญหาความต้องการ และความสนใจของประชาชน (อุทัย ดุลยเกษม, 2531, หน้า 26) ดังนั้น การจัดการศึกษาที่ผ่านมามจึงจะไม่เป็นไปตามที่ เสน่ห์ จามริก ได้วิพากษ์เอาไว้ว่าเป็นการจัดการศึกษาเพื่อราชการ โดยราชการ การศึกษาทำลายศักยภาพ และภูมิปัญญาในการพึ่งพาตนเองของประชาชนและชุมชน ซึ่งเป็นผลเสียต่อสังคมอย่างใหญ่หลวง (เสน่ห์ จามริก, 2531, หน้า 23-25)

แนวคิดเครือข่ายสังคม และเครือข่ายการเรียนรู้

พิมพัลย์ ปรีดาสวัสดิ์ (2530, หน้า 144-200) ได้อธิบายและให้ความหมายเครือข่ายสังคม สรุปได้ว่า เครือข่ายสังคม หมายถึง สายใยของความสัมพันธ์ทั้งทางตรง และทางอ้อมระหว่างบุคคลคนหนึ่งกับบุคคลอื่น ๆ อีกหลาย ๆ คน เครือข่ายสังคมในที่นี้จึงเปรียบเสมือนกรอบแนวคิดที่ใช้ ศึกษา ทำความเข้าใจเกี่ยวกับความสัมพันธ์ที่มีอยู่ในสังคม อันนำไปสู่ความเข้าใจเรื่องกลุ่มที่ไม่เป็นทางการ องค์กรทางสังคม และโครงสร้างทางสังคม รวมทั้งลักษณะของความสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นดังกล่าว สามารถนำมาใช้อธิบายพฤติกรรมต่าง ๆ ของบุคคลเหล่านี้ได้ ซึ่งความสัมพันธ์ทางสังคมไม่ได้ถูกกำหนดในลักษณะตายตัวตามแบบแผนทางวัฒนธรรม

หรือ ตามลักษณะองค์การทางสังคมดั้งที่เข้าใจกันมาแต่เดิม หากแต่แปรเปลี่ยนไปตามสถานภาพ บทบาทของบุคคล และสถานที่ซึ่งแปรเปลี่ยนไปตามกาลเวลา และได้สรุปวิธีการศึกษา เครื่องข่ายสังคมและการวิเคราะห์เครือข่ายสังคม เพื่ออธิบายปรากฏการณ์ทางสังคมในมิติต่าง ๆ ที่ควรแก่การวิเคราะห์ คือ

1. ที่มาของเครือข่ายสังคม (Source) ได้แก่ บริบททางสังคม ซึ่งเป็นที่มาของความสัมพันธ์ ตัวอย่างเช่น ความเป็นเพื่อน เครือญาติ เป็นต้น
2. ความถี่ (Frequency) ได้แก่ จำนวนครั้งของการพบปะ
3. ระยะเวลา (Duration) ได้แก่ความยาวนานของเวลาที่ได้มีความสัมพันธ์กัน
4. ความเท่าเทียมกัน (Symmetry) ได้แก่ ความสมดุลทางอำนาจของกลุ่มสัมพันธ์ เช่น ใครอยู่ภายใต้การควบคุมของใคร
5. ระดับของความเกี่ยวพันของความสัมพันธ์ (Degree of connectedness)
6. ความใกล้ชิด (Intimacy)
7. จำนวนความหลากหลาย ในกิจกรรมต่าง ๆ ที่บุคคลมีความสัมพันธ์ ซึ่งกันและกัน (Multiplicity) เช่น การแลกเปลี่ยนการพึ่งพากันหรือลักษณะของการพบปะสังสรรค์ และอื่น ๆ

อุทัย คุลเกษม (2534, หน้า 9) ได้กล่าวถึงเรื่องเครือข่ายการเรียนรู้ว่า การที่จะให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาที่ แท้จริง การศึกษาก็ต้องเอื้อประโยชน์กับประชาชน โรงเรียนต้องเป็นของชุมชน เมื่อมีปัญหาทำให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมแก้ไขให้ชุมชนมีส่วนร่วมรับรู้ และตัดสินใจในเรื่องการจัดการศึกษาในโรงเรียน ให้มากขึ้น แต่สภาพปัจจุบันรัฐเป็นผู้กำหนดแนวทางในการจัดการศึกษาทั้งหมด จึงเป็นการยากที่จะจัดการศึกษาให้ประชาชนที่พึงประสงค์ มีคุณภาพ สอดคล้องกับสภาพสังคมที่เปลี่ยนแปลงได้ การจัดการศึกษาโดยการมีส่วนร่วมของประชาชน ที่จะให้ประโยชน์แก่ประชาชนมากที่สุดจะต้องระดมทรัพยากรที่มีอยู่ สร้างเครือข่ายการเรียนรู้ของชุมชน เพื่อให้ประชาชนได้เกิดการเรียนรู้ได้ทันกาล รอบด้าน กว้างขวาง และประสานเชื่อมโยงความรู้ได้ ซึ่งอภิรักษ์ พันธเสน ได้กล่าวถึงเครือข่ายการเรียนรู้ว่า ทำให้ระบบการเชื่อมโยงการศึกษาในชุมชนทำได้รวดเร็วขึ้น แต่ต้องอยู่บนพื้นฐานที่จะจัดการศึกษา แก่ประชาชนทุกคนอย่างต่อเนื่องตลอดชีวิต โดยไม่จำกัด เพศ วัย อายุ การสร้าง

เครือข่าย จะต้องยึดประชาชนเป็นศูนย์กลาง โครงสร้างของเครือข่ายการเรียนรู้มีทั้งลักษณะ แนวตั้งและนอน การดำเนินงานที่ผ่านมาซึ่งส่วนใหญ่ทำโดยระบบราชการ มีลักษณะเป็นแนวตั้งและแนวดิ่ง (Vertical) ซึ่งเป็นกระบวนการที่ยาวมาก เป็นรูปแบบลักษณะของการสั่งการ ผสมผสานให้ถึงประชาชนส่วนใหญ่ในระดับล่าง หรือระดับพื้นที่ไม่ชัดเจน จะต้องเน้น ความสัมพันธ์ในแนวนอนให้เพิ่มมากขึ้น การสร้างเครือข่ายการเรียนรู้จากเบื้องล่างขึ้นไปจะ ประสบผลสำเร็จดีกว่าการสร้างจากเบื้องบนลงมา (อภิชัย พันธเสน, 2533, หน้า 10)

สุวัฒน์ แก้วสังข์ทอง (2536, หน้า 53-54) ได้ให้ทัศนะ เกี่ยวกับเครือข่ายการเรียนรู้ว่า การจัดระบบและพัฒนาให้แหล่งความรู้ ซึ่งหมายถึง องค์กร สถานประกอบการ บุคคล ศูนย์ ข่าวสารข้อมูล สถานที่ ภูมิปัญญาท้องถิ่น ให้สามารถถ่ายโยงเกิดกระบวนการเรียนรู้ แลกเปลี่ยนความรู้ซึ่งกันและกัน หรือผู้สนใจได้ ทั้งด้านความรู้ ทักษะเกี่ยวกับอาชีพ สังคม เศรษฐกิจ เทคโนโลยี ศาสนา และศิลปวัฒนธรรมที่เป็นของดั้งเดิมและที่พัฒนาแล้ว ที่มีอยู่ใน ชุมชน อำเภอ จังหวัด หรือจัดตั้งขึ้นใหม่ เอนก นาคะบุตร ได้อธิบายเสริมความเข้าใจในเรื่อง เครือข่ายการเรียนรู้ไว้ว่า เครือข่าย การเรียนรู้มิได้เป็นเพียงการแลกเปลี่ยนถ่ายทอด ประสบการณ์กันภายในชุมชนเท่านั้น แต่หมายรวมถึงการแลกเปลี่ยนถ่ายทอดประสบการณ์ จากภายนอกชุมชนด้วย เช่น ปัญญาชนท้องถิ่นจากชุมชนอื่น คนพวกนี้เป็นคนภายนอกเหมือน แขก เพราะเขาไม่ได้อยู่ในชุมชนนั้น ไม่ได้ร่วมทุกข์ร่วมสุขกับเรา แต่เราสามารถรับการ ถ่ายทอดความรู้จากเขาได้ ซึ่งนักวิชาการของรัฐและเอกชนในหน่วยงานต่าง ๆ อาจเป็นได้ทั้ง เสมือนคนบ้านเดียวหรือแขก (เอนก นาคะบุตร, 2536, หน้า 42)

เจือจันทร์ จงสถิตอยู่ (2533) ได้ให้ทัศนะว่า รูปแบบเครือข่ายการเรียนรู้ไม่จำเป็นต้องมีแบบเดียวกันตายตัว เพราะในท้องถิ่นชุมชนต่าง ๆ มีความแตกต่างกัน รูปแบบหนึ่งอาจ เหมาะกับที่หนึ่ง แต่ไม่เหมาะกับอีกที่หนึ่ง สอดคล้องกับ เอนก นาคะบุตร (2536, หน้า 45) ที่ว่าไม่ควรมีเกณฑ์ที่ตายตัว การบอก หรือกำหนดให้ผู้อื่นทำฝ่ายเดียว ไม่อาจบรรลุวัตถุประสงค์ ได้ หน่วยงานไม่ควรตั้งตัวเป็นผู้รู้ แต่ควรส่งเสริมให้ชุมชนมีการสร้างขึ้น กฎเกณฑ์ต่าง ๆ หาก จะมีก็ให้เขาศึกษาจากการทำงานกันเอง เพราะไม่มีใครสามารถออกแบบเครือข่ายการเรียนรู้ให้ สอดคล้องกับสภาพความเป็นอยู่ของชุมชนได้สิ่งสำคัญเครือข่ายนี้ต้องอาศัยชุมชนเป็นพื้นฐาน

ในการเรียนรู้ ประชาชนต้องเรียนรู้จากกันและกัน จากความรู้ที่ได้จากที่อื่นแล้ว ขยายความรู้ให้ผู้อื่นทราบด้วย จะช่วยให้เกิดการศึกษที่หลากหลายสอดคล้องกับความต้องการของบุคคลทุกผู้ทุกนาม

เอนก นาคะบุตร (2536, หน้า 34) เสนอว่ารูปแบบเครือข่ายการเรียนรู้ในชุมชนไม่ได้มีรูปแบบเดียวตายตัว ที่ผ่านมามีกระบวนการเรียนรู้เกิดขึ้นหลายรูปแบบด้วยกัน คือ

1. การที่กลุ่มแต่ละกลุ่มมาพบปะกันเพื่อเรียนรู้ซึ่งกันและกัน เช่น พระคุยกับพระกลุ่มที่มีความรู้เรื่องยามาคุยกัน ฯลฯ

2. การที่นักวิชาการ นักพัฒนาลงไปพูดคุยกับ ชาวบ้าน หรือผู้นำแล้วเกิดกระบวนการสร้างความรู้ใหม่ขึ้นมา

3. การเรียนรู้ที่มีสถาบันภายนอกเข้าไปเสริม ลงไปศึกษา วิจัย เก็บข้อมูลต่าง ๆ กับผู้นำชุมชนที่เป็นแม่ข่ายและมีบาร์มี ทำให้เกิดการเรียนรู้ และการกระจายตัวของเครือข่ายเกิดความเข้มแข็งขึ้น จำแนกออกเป็น 5 สาย คือ

3.1 สายความเชื่อ เช่น ความเชื่อทางศาสนา ความเชื่อระหว่างครูกับศิษย์

3.2 สายเครือข่าย มีเกาะตัวผ่านทางญาติ

3.3 สายกิจกรรม เป็นกลุ่มที่มีกิจกรรมเหมือนกัน

3.4 สายปัญหาาร่วมกัน หรืออุดมการณ์ร่วมกัน

3.5 สายจัดตั้ง มีหลายฝ่ายเข้าไปจัดตั้งไม่ว่าเป็นองค์กรพัฒนาเอกชนหรือ

รัฐบาล

4. การเรียนรู้แบบการเชื่อมผู้นำเข้าด้วยกันเพื่อหาทางเลือก ส่วนชาวบ้านจะเกาะติดตัวผู้นำเอง บางครั้งฝ่ายเอกชนหรือรัฐเข้าไปเสริม ทำให้เกิดการเกาะตัวของแม่ข่าย (Nucleus) ขึ้นและเกิดการขยายผล

5. การใช้กลุ่มกิจกรรม กลุ่มพัฒนา ที่มีอยู่ส่งเสริมให้มีการขยายผลด้านต่าง ๆ

หลักการสำคัญของเครือข่ายการเรียนรู้ นั้น วิชัย ต้นศิริ (2536, หน้า 13-14) ได้ให้หลักการไว้ว่า คือ การประสานสัมพันธ์อย่างมีพลวัตขององค์ประกอบหรือหน่วยต่าง ๆ ที่อยู่ภายในเครือข่ายการเรียนรู้โดยหลักการสำคัญ คือ

1. การกระตุ้นความคิด ความใฝ่แสวงหาความรู้ และจิตสำนึกในการพัฒนาชุมชน ท้องถิ่นและการมีส่วนร่วมในการพัฒนา ทั้งนี้เพื่อเพิ่มพูนขีดความสามารถในการตัดสินใจเลือก ทางเลือกที่เหมาะสมในการแก้ปัญหาของตนเองและชุมชน

2. การถ่ายทอดแลกเปลี่ยนและกระจายความรู้ ทั้งในส่วนของวิทยาการสากลและ ปัญหาท้องถิ่น เพื่อสนับสนุนการสร้างองค์ความรู้ใหม่ ๆ โดยเฉพาะที่เกี่ยวกับชุมชนและเพื่อ สนับสนุนการเรียนรู้ทั้งของบุคคลและชุมชนเกี่ยวกับความรู้ดั้งเดิมที่สืบทอดกันมาในชุมชน สภาพปัญหาและความต้องการภายในชุมชน ตลอดจนการปรับใช้วิทยาการสากลให้เหมาะสม กับการแก้ปัญหาและพัฒนาชุมชน

3. การแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร ที่มีอยู่ภายในเครือข่ายการเรียนรู้ เพื่อให้ทุกฝ่ายได้ อาศัยพึ่งพาซึ่งกันและกัน สามารถทราบถึงความเคลื่อนไหวของกันและกัน

4. การปรับประสานการใช้ทรัพยากรบุคคล วัสดุอุปกรณ์ อาคารสถานที่ งบประมาณ เพื่อให้หน่วยต่าง ๆ สามารถใช้ทรัพยากรเหล่านี้ร่วมกัน เพื่อการพัฒนาชุมชนท้องถิ่น ได้อย่างมี ประสิทธิภาพ และลดความซ้ำซ้อนสูญเปล่าให้มากที่สุด

เจือจันทร์ จงสถิตอยู่ (2533, หน้า 21-28) ได้สรุปสาระสำคัญเกี่ยวกับการสร้าง เครือข่ายไว้ ดังนี้

1. การสร้างเครือข่ายการเรียนรู้ จะต้องอยู่บนพื้นฐานที่ว่า จะให้การศึกษาแก่ ประชาชนทุกคนอย่างต่อเนื่องตลอดชีวิตไม่จำกัด เพศ วัย และอายุ การสร้างเครือข่ายจะต้องยึด ประชาชนเป็นศูนย์กลาง

2. การสร้างเครือข่ายการเรียนรู้ ควรมอง 2 ระดับ คือ เครือข่ายการเรียนรู้ในชุมชน และนอกชุมชน สิ่งที่ควรเน้น คือ แม่ข่ายในชุมชน ได้แก่ ผู้นำหรือผู้ที่ดำเนินการเกี่ยวข้องกับ กระบวนการเรียนรู้ซึ่งเปรียบเหมือนศูนย์กลาง หรือแม่ข่าย ซึ่งเป็นได้ทั้ง ตัวบุคคล ห้องเรียน กิจกรรม นอกจากนี้การสร้างเครือข่ายการเรียนรู้ต้องพิจารณา 2 นัย คือ ส่วนของเนื้อหาสาระ และองค์การการสร้างเครือข่ายการเรียนรู้ ต้องมีขั้นตอนการดำเนินงานที่เป็นระบบ

3. องค์ประกอบการสร้างเครือข่ายการเรียนรู้ ประกอบด้วยสิ่งต่าง ๆ ดังนี้

3.1 สถานที่เรียน ได้แก่ โรงเรียน สถาบันการศึกษาต่าง ๆ ซึ่งจะต้องทำหน้าที่ สอนผู้ที่อยู่ในและนอกระบบโรงเรียน เป็นศูนย์วิชาการของหมู่บ้าน

3.2 วิธีเผยแพร่ความรู้ เช่น วิธีสอน การจัดนิทรรศการ การสาธิตการเรียนด้วยตนเอง เป็นต้น

3.3 เครื่องมือ ที่ใช้ในการเผยแพร่ความรู้ เช่น หนังสือพิมพ์ วิทยุ โทรทัศน์ ศูนย์เอกสาร เป็นต้น

3.4 การวัดผลและประเมินผล ต้องติดตามประเมินผลเป็นระยะ และควรเผยแพร่ถึง องค์ประกอบของความเข้าใจให้กว้างขวาง

นอกจากองค์ประกอบข้างต้นแล้ว การพัฒนาเครือข่ายการเรียนรู้ ต้องคำนึงถึงปัจจัยด้านต่าง ๆ เพิ่มเติม คือ

1. ต้องกระจายอำนาจให้ชุมชนท้องถิ่น ให้ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา การกำหนดปัญหา และความต้องการของตนเองอย่างแท้จริง

2. การสร้างเครือข่ายการเรียนรู้ ต้องเลือกคนที่เป็นผู้นำที่สามารถถ่ายทอดความรู้ต่อไป

3. ในพื้นที่ที่มีการดำเนินการอยู่แล้ว รัฐควรส่งเสริมให้มีการดำเนินการต่อไป ส่วนพื้นที่ที่ยังไม่ได้ดำเนินงาน ควรมีองค์กรใดองค์กรหนึ่งเข้าไปกระตุ้นให้เกิดการเรียนรู้

4. การดำเนินการของรัฐ รวมทั้งบทบาทของนักวิชาการ นักพัฒนา ควรทำหน้าที่เป็นตัวกระตุ้นให้ประชาชนคิด วิเคราะห์ และแก้ปัญหาด้วยตนเอง

5. ต้องปรับบทบาทของสถาบันการศึกษา และครูใหม่จากบทบาทผู้สอน ผู้จัดการ เป็นบทบาทผู้ให้บริการ การวิจัย และการเรียนรู้

6. ปรับโยงการศึกษา ในระบบการศึกษานอกระบบโรงเรียน และระบบการศึกษาของชาวบ้าน จะทำให้กระบวนการเรียนรู้สอดคล้องกับวิถีชีวิตและปัญหาของท้องถิ่นยิ่งขึ้น

7. ปรับปรุงคุณภาพของสื่อมวลชน ให้มีรายการที่มีสาระข่าวสารแก่ประชาชนมากขึ้น

8. การเรียนรู้ที่ผสมผสานความรู้เก่า และความรู้ใหม่เพื่อหาเทคโนโลยีที่เหมาะสม จำเป็นต้องศึกษาหาความรู้เดิมของท้องถิ่นว่ามีอะไรบ้าง มีพื้นฐานการพัฒนาอย่างไร เพื่อผสมผสานได้อย่างเหมาะสม

9. ควรมีหน่วยงานเป็นที่เลี้ยงสถานศึกษาทั้งในด้านการส่งเสริมสนับสนุน นิเทศ ฝึกอบรม ตลอดจนเป็นศูนย์ประสานงานของหน่วยงานพัฒนาท้องถิ่นต่าง ๆ ในแต่ละพื้นที่ เพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปอย่างต่อเนื่องไม่ผูกติดกับตัวบุคคล

สรุปว่า การใช้เครือข่ายสังคม และเครือข่ายการเรียนรู้ ในการจัดการศึกษาทั้งใน และ นอกระบบ เป็นวิธีการส่งเสริมให้เกิดการศึกษาตลอดชีวิต การที่จะพัฒนารูปแบบให้ประสบผล สำเร็จและมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น จะต้องตระหนักถึงศักยภาพของสถาบันทางสังคมทั้ง หลาย ต้องกระตุ้นให้สถาบันเหล่านั้นได้แสดงบทบาททางการศึกษา ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับ กิจกรรมหลักของเขา และมีกิจกรรมทางสังคมเรื่องใดที่ควรส่งเสริมให้ประชาชนเข้าใจ เรื่องนั้น เป็นต้น

แนวคิดเกี่ยวกับผู้นำ

ผู้นำ หมายถึง ผู้ที่มีอิทธิพลในการกระทำ พฤติกรรม ความเชื่อถือ และความรู้สึก ต่อบุคคลในระบบสังคม หรือในกลุ่ม ทั้งนี้คนที่อยู่ในสังคมก็ยอมรับด้วย ผู้นำจึงต้องมีบุคลิก ภาพที่เป็น ไปตามความคาดหวังของคนในกลุ่ม ทำให้กลุ่มสามารถทำกิจกรรมเพื่อบรรลุเป้า ประสงค์ให้มากที่สุด (บุญเดิม พันรอบ, ม.ป.ป., หน้า 14) ผู้นำท้องถิ่น มีบทบาทหน้าที่ใน การเป็นแกนกลางในการพัฒนาระดับหมู่บ้าน เพื่อยกระดับทางด้านการศึกษา นอกโรงเรียน ผู้นำท้องถิ่นจะปฏิบัติหน้าที่ได้ดีเพียงใดนั้นขึ้นอยู่กับ "ภาวะผู้นำ" ของตัวผู้นำท้องถิ่นเอง

สุเมธ เดียวศิริเรศ (อ้างใน สวัสดิ์ วิมิตตะนันท์ทกุล, 2538, หน้า 37) กล่าวว่า ภาวะ ผู้นำเป็นเรื่องเกี่ยวกับความสามารถของบุคคลในการที่จะก่อให้เกิดการกระทำกิจกรรมหรือการ เปลี่ยนแปลงเพื่อให้ได้มาซึ่งจุดประสงค์ที่พึงต้องการ และบุคคลที่ได้ชื่อว่าเป็นผู้นำจะต้องมี ความสามารถในการจูงใจให้ผู้อื่นปฏิบัติตามความคิดความต้องการหรือคำสั่งของตนได้ ส่วนอรรถัย ชื่นมนุชย์ (อ้างใน สวัสดิ์ วิมิตตะนันท์ทกุล, 2538, หน้า 37) ได้กล่าวว่า ตามทฤษฎี สัมพันธ์และคาดหวัง (Interaction Expectation Theory) เชื่อกันว่าความเป็นผู้นำจะต้องคำนึง ถึงองค์ประกอบซึ่งมีความสัมพันธ์กันและกันหลายประการดังต่อไปนี้

1. บุคลิกภาพผู้นำ
2. ทักษะ ทักษะ ความต้องการและปัญหาต่างๆ ของผู้ตาม
3. ธรรมชาติของกลุ่ม
4. สถานการณ์ของกลุ่ม
5. การรับรู้เกี่ยวกับผู้นำในหมู่ผู้ตาม

ทฤษฎีนี้ชี้ให้เห็นความสัมพันธ์ของการปฏิสัมพันธ์ทางสังคมด้วยระบบฐานของการเป็นผู้นำที่ประสบความสำเร็จ ต้องมีการสังสรรค์กับคนในกลุ่ม มีเป้าประสงค์ร่วมกับคนอื่น และได้รับการสนับสนุนจากสมาชิกอื่น ๆ การที่เขาฉลาดไม่ได้หมายความว่าเขาจะเป็นผู้นำทุกโอกาส แต่ต้องขึ้นอยู่กับสถานการณ์บางสถานการณ์ ทฤษฎีนี้ให้แนวคิดว่าการศึกษาผู้นำโดยเน้นเฉพาะผู้นำอย่างเดียวนั้นไม่สมบูรณ์ ต้องคำนึงถึงสภาพแวดล้อม สถานการณ์ด้วย ความนุ่มนวลอ่อนปรน พุดจาพินิจ ก็เป็นลักษณะเสริมสร้างความสามัคคีกลมเกลียวและความเข้าใจอันดีต่อผู้ร่วมงาน ซึ่งอาจรวมถึงการรู้จักถ่อมตัวตามกาลเทศะด้วย (อ้างใน สวัสดิ์ วิมิตตะนันท์, 2538, หน้า 37)

ดิฐ กล่าวไว้ว่า มนุษย์สัมพันธ์ คือ วิธีการก่อให้เกิดจุดประสงค์ และแรงกระตุ้นร่วมกันในกลุ่มคน และช่วยส่งเสริมให้กลุ่มมีความปรารถนาจะทำงานร่วมกันอย่างมีประสิทธิภาพ สามัคคีและร่วมมือกัน โดยได้รับความพึงพอใจทั้งในด้านเศรษฐกิจ จิตใจ และสังคมโดยทั่วกัน(อ้างใน สวัสดิ์ วิมิตตะนันท์, 2538, หน้า 37) และในทำนองเดียวกัน ธีระวิวัฒน์ เสวตามร ได้กล่าวว่า มนุษย์สัมพันธ์เป็นความสัมพันธ์ระหว่างมนุษย์ต่อมนุษย์ มุ่งให้เกิดความเข้าใจอันดีต่อกัน เพื่อให้เกิดความร่วมมือประสานงานกันในการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ อย่างได้ผลและมีประสิทธิภาพ อนึ่ง การสร้างความเจริญเกี่ยวกับหน่วยงานจะต้องปรับปรุงมนุษย์สัมพันธ์ที่บุคคลพึงมีต่อกันการที่ผู้นำจะทำงานให้เกิดประสิทธิภาพได้นั้น ไม่ได้ขึ้นอยู่กับการที่ผู้นำได้บอกรายละเอียดโครงสร้างงานให้กับผู้ร่วมงาน แต่ขึ้นอยู่กับการที่ผู้นำมีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับเพื่อนร่วมงานและผู้นำจะต้องทำตัวให้เป็นที่เชื่อถือของผู้ร่วมงาน ทั้งในด้านความรู้ ความสามารถ ประสบการณ์ รวมทั้งด้านส่วนตัว นอกจากนี้แล้ว ผู้นำจะต้อง

มีความเข้าใจ ความต้องการผู้ร่วมงานมอบงานที่ตรงกับความสนใจของผู้ร่วมงานและให้ผู้ร่วมงานมีอิสระในการทำงาน

สถานการณ์ของผู้นำท้องถิ่น บุคคลซึ่งถือได้ว่าเป็นผู้นำท้องถิ่นนั้น อาจแบ่งได้เป็นสองจำพวก คือจำพวกที่หนึ่ง ได้แก่ ผู้ที่เป็นผู้นำท้องถิ่นอย่างเป็นทางการ ซึ่งปรกติได้แก่บุคคลที่ดำรงตำแหน่งอย่างใดอย่างหนึ่ง มีอำนาจหน้าที่ที่จะใช้ภาวะผู้นำเหนือประชาชนในท้องถิ่นได้ ส่วนอีกจำพวกหนึ่ง ได้แก่ผู้นำท้องถิ่นอย่างไม่เป็นทางการ คือ บุคคลที่ได้ดำรงตำแหน่งที่จะใช้ภาวะผู้นำเหนือประชาชนอย่างเป็นทางการแต่อย่างใด หากแต่อาศัยด้วยลักษณะหรือฐานะเฉพาะตัว หรือการประพฤติปฏิบัติของเขาได้มีอิทธิพลต่อประชาชนในด้านแบบอย่าง ทั้งทางแนวความคิดและการประพฤติปฏิบัติอย่างไรก็ตามบุคคลจำพวกแรกอาจเป็นผู้นำท้องถิ่นอย่างไม่เป็นทางการอยู่ด้วยก็ได้ เพราะเขาดำรงตำแหน่งโดยวิธีเลือกตั้งการที่บุคคลใดจะได้เป็นกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ต้องเป็นบุคคลที่ประชาชนเลือกสรรแล้ว ครุ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล และสารวัตรกำนัน เป็นกลุ่มผู้นำท้องถิ่นอย่างเป็นทางการ

ทัศนคติโดยส่วนรวมของผู้นำท้องถิ่น ยังเป็นทัศนคติของประชาชนในสังคมแบบกึ่งพัฒนา ส่วนผู้นำท้องถิ่นที่มีระดับการศึกษาสูงจะมีทัศนคติในด้านต่าง ๆ แบบสังคมที่พัฒนาแล้วทัศนคติในทางเศรษฐกิจ ทัศนคติในทางเศรษฐกิจของผู้นำท้องถิ่น แม้จะมีความโน้มเอียงไปทางแบบสังคมพัฒนาแล้ว ก็ยังเป็นทัศนคติแบบสังคมกึ่งพัฒนาอยู่ มีความเข้าใจในการพัฒนาประเทศโดยทั่ว ๆ ไปและมีความตื่นตัวที่จะพัฒนาปรับปรุงฐานะในทางเศรษฐกิจของตนพอสมควรทัศนคติในทางสังคม ทัศนคติในทางสังคมของผู้นำท้องถิ่นโดยส่วนรวมแล้วมีลักษณะเข้าสังคมแบบพัฒนาแล้ว ผู้นำท้องถิ่นมีความตื่นตัวต่อคตินิยมใหม่ ๆ พอสมควร ทัศนคติในทางการเมือง ทัศนคตินี้มีความโน้มเอียงไปทางแบบสังคมพัฒนา ผู้นำท้องถิ่นได้ตื่นตัวเกี่ยวกับสิทธิในทางการเมืองของประชาชนในท้องถิ่นพอสมควร ทัศนคติในทางบริหาร ทัศนคตินี้มีความโน้มเอียงไปทางแบบสังคมพัฒนาแล้ว ความเชื่อต่าง ๆ ในการบริหารนั้นส่วนมากเห็นว่าพิธีกรรมยังมีความสำคัญอยู่

งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

โครงการวิทยาลัยการเมือง สาขารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช (2537) ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง การกำหนดอำนาจหน้าที่และความสัมพันธ์ระหว่าง ส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น เสนอต่อสถาบันดำรงราชานุภาพ สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย งานศึกษานี้มุ่งพิจารณา กำหนดอำนาจหน้าที่และความสัมพันธ์ระหว่าง ส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นให้เหมาะสมสอดคล้องกับพันธกิจ บทบาทของรัฐในอนาคต ทำให้ทราบความหมาย ความเข้าใจที่แตกต่างกัน และทางเลือกในการกระจายอำนาจในอนาคต รูปแบบการใช้ อำนาจรัฐ มี 4 รูปแบบคือ การรวมอำนาจ (Centralization) การมอบอำนาจ (Deconcentration) หรือเรียกว่าการกระจายอำนาจการบริหาร (Administration Deconcentration) การโอนอำนาจ (Devolution) หรือการกระจายอำนาจการเมือง (Political Decentralization) และการ โอนกิจการ ให้เอกชน (Privatization) รูปแบบการใช้อำนาจรัฐที่ผ่านมา อาศัยรูปแบบการรวมอำนาจ ส่วน กลางเข้าควบคุม การวางแผน การบริหารงานพัฒนา จำเป็นที่จะต้องปรับเปลี่ยนการใช้ อำนาจรัฐแบบการโอนอำนาจ (Devolution) และโอนกิจการให้เอกชน (Privatization) มากขึ้น เนื่องจากภารกิจของรัฐขยายขอบเขตมากขึ้น จากกลไกรัฐ ในส่วนกลางไม่อาจคงบทบาทเดิม ไว้ได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ขณะที่สภาพปัญหาและความต้องการของ ประชาชนในแต่ละพื้นที่มีความแตกต่างกันมากขึ้น

ความเข้าใจเรื่องการกระจายอำนาจยังสับสน ระหว่างกลุ่มที่มีอำนาจทางการเมือง และการปกครองกับประชาชน ทั้งนี้ กลุ่มที่มีอำนาจทางการเมืองและการปกครอง มีความเข้าใจ ว่า การรวมอำนาจและการกระจายอำนาจเป็นสิ่งที่อยู่ตรงข้ามกัน เข้าใจว่า การกระจายอำนาจ หมายถึงการสูญเสียอำนาจที่กลุ่มเคยมีมาแต่เดิมอันเป็นการคุกคามความมั่นคงและความก้าวหน้าของคนในองค์กรระบบราชการ และเห็นว่า การกระจายอำนาจเป็นการสิ้นเปลืองทรัพยากร ของประเทศ เพราะการบริหารของท้องถิ่นไม่มีประสิทธิภาพ ขณะที่กลุ่มประชาชนทั่วไปคิดว่า การกระจายอำนาจ คือการที่รัฐต้องกระจายอำนาจของรัฐ ที่มีอยู่ทุกอย่างลงไปให้ประชาชนใน ท้องถิ่นดำเนินการอย่างอิสระเพื่อสนองความต้องการของประชาชน และแก้ไขปัญหานั้นพื้นที่ ด้วยตนเอง นอกจากนี้ คณะผู้ศึกษาวิจัยยังได้ให้ความเห็นของการกระจายอำนาจว่า เป็นการ จัด ความสัมพันธ์ระหว่างส่วนต่าง ๆ ของรัฐให้เหมาะสมกับสภาพแวดล้อม และอำนวยความสะดวก

นโยบายต่าง ๆ ไปสู่เป้าหมายของรัฐได้การกระจายอำนาจ ไม่ใช่กระบวนการที่เป็นเอกรูปหรือรูปแบบเดียวกัน (Singular Process) แต่การกระจายอำนาจ มีกระบวนการที่หลากหลายรูปและมีลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างส่วนต่าง ๆ ในการใช้อำนาจรัฐรูปแบบการกระจายอำนาจแยกได้เป็น การกระจายอำนาจทางการบริหาร อันเป็น การกระจายอำนาจ ภายในขอบวงขององค์กรเดียวกันกับที่อยู่รอบนอกในฐานะหน่วยงานย่อย โดยมีพันธกิจสำคัญในการทำให้นโยบาย และแผนงานโครงการของหน่วยงานส่วนกลาง ได้รับการปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพโดยหน่วยงานสาขาในพื้นที่ และการกระจายอำนาจทางการเมือง หรือโอนอำนาจให้ท้องถิ่นถือเป็นการเคลื่อนย้ายอำนาจการตัดสินใจและการดำเนินกิจการนั้น ไปให้ท้องถิ่นดำเนินการอย่างอิสระภายใต้กรอบกติกาที่มีการตกลงกันระหว่างส่วนกลางกับส่วนท้องถิ่น และมีพันธกิจหลักในการคิดริเริ่มและปฏิบัติการให้สอดคล้องกับสภาพปัญหา และความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น

คณะผู้ศึกษาวิจัยเห็นว่า การรวมและการกระจายอำนาจเป็นเพียงเครื่องมือ (Means) ของรัฐในการบริหารงานให้บรรลุพันธกิจที่กำหนดไว้ไปสู่เป้าหมาย การกระจายอำนาจมีวัตถุประสงค์ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพประสิทธิผลในการบริหารงานของรัฐ โดยเปิดให้ส่วนที่อยู่รอบนอกศูนย์กลางอำนาจการเมืองการบริหาร ได้มีส่วนร่วมในการบริหารงานของรัฐ แต่การกระจายอำนาจอาจไม่นำไปสู่วัตถุประสงค์ที่ต้องการหากไม่คำนึงถึงสภาพความเป็นจริงทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมของประเทศนั้น ๆ อันเป็นเงื่อนไขสำคัญที่มีความแตกต่างกันไป ดังนั้นในการแปลงแนวคิดและรูปแบบการใช้อำนาจดังกล่าว ไปสู่การปฏิบัติจำเป็นต้องกำหนดบทบาท (Role) สายสัมพันธ์ของแต่ละส่วนในการใช้อำนาจรัฐให้มีความชัดเจนก่อน อำนาจหน้าที่รัฐ แต่ละรัฐต้องมีการกำหนดหน้าที่หลัก (Major Function) ของรัฐไว้ชัดเจนให้สอดคล้องกับพันธกิจของรัฐในขณะนั้น เพื่อเป็นกรอบและทิศทางในการบริหารงานของรัฐ เมื่อรัฐกำหนดหน้าที่หลักไว้ชัดเจนแล้วก็จะเป็นการพิจารณาว่าควรมีรูปแบบการใช้อำนาจอย่างไร ในระดับใดบ้าง และในแต่ละส่วนของการบริหารของของรัฐจะมีบทบาทหน้าที่อะไรบ้างที่จะทำให้การบริหารงานของรัฐในหน้าที่หลักเกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากที่สุด

สมคิด รัตนวงศ์ไชย (2541) ได้ศึกษาเกี่ยวกับความรู้ความเข้าใจของคณะกรรมการบริหาร อบต. ในจังหวัดเชียงใหม่ ต่อการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมพบว่า คณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลยังขาดความรู้ความเข้าใจ ตลอดจนการใช้ อำนาจหน้าที่ในการคุ้มครองดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติ จึงจำเป็นที่รัฐจักต้องแก้ไขปัญหาดังกล่าว โดยการจัดอบรมให้ความรู้เกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้แก่คณะกรรมการบริหาร อบต. โดยเน้นความเข้าใจในหน้าที่แก้ไขปัญหโดยใช้ภูมิปัญญาท้องถิ่นเป็นหลัก เพื่อเป็นแกนนำชุมชนให้มีความรักและหวงแหนในทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม นอกจากนี้ภาครัฐควรจัดพิมพ์และแจกจ่ายเอกสารความรู้เกี่ยวกับ พ.ร.บ. สิ่งแวดล้อมเพื่อเผยแพร่ให้แก่ประชาชน สถานศึกษาต่างๆ และชุมชนอย่างเพียงพอทั่วถึง

เมื่อหลุดพ้นจากเส้นทางอำนาจนิยมไปแล้ว ปัญหาสุดท้ายก็คงเหลือแต่เพียง “ความซ้ำซ้อน” ของกฎหมายต่าง ๆ ซึ่งแท้ที่จริงก็มีสาเหตุใหญ่มาจากการแย่งอำนาจในระหว่างส่วนราชการทั้งหลายเป็นสำคัญ

ในกระบวนการจัดการที่แท้จริงนั้น ปัญหานี้จะลดความเป็นปัญหาไปมากเนื่องจากได้ปรับการจัดราชการไปเป็นอันมากแล้ว เริ่มจากสภาพที่สายงานกำกับดูแลและสายปฏิบัติ ต้องถูกจัดให้เข้ารับผิดชอบทำงานตามที่ทางของตนแล้ว เช่น การโต้แย้งในเรื่องความซ้ำซ้อนระหว่างกฎหมายส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติกับกฎหมายสาธารณสุข หรือกฎหมายโรงงานก็จะสิ้นสุดลง

ในชั้นปฏิบัติการเองนั้น เมื่ออำนาจตามกฎหมายต่าง ๆ ของกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ต้องตกไปยังองค์กรในพื้นที่อย่างมีเอกภาพแล้ว อำนาจตามกฎหมายเหล่านี้ในหลายกรณีก็กลับจะกลายเป็นคลังเครื่องมือที่จะหลากหลายให้องค์กรในพื้นที่ได้เลือกใช้เพื่อแก้ปัญหาใดปัญหาหนึ่งไปในตัว ตัวอย่างเช่น ในระหว่างที่ยังไม่มีการประกาศเขตควบคุมการใช้ที่ดินตามกฎหมายท้องเที่ยวหรือกฎหมายต้นน้ำลำธาร ก็อาจใช้อำนาจตามกฎหมายทางหลวงสั่งมิให้เชื่อมเส้นทางจากบ่อลูกรังที่มี นส.3 อยู่บนเนินเขาริมทะเลเข้ากับทางหลวงได้ หรือการใช้กฎหมายโรงงานเข้าจัดการกับ การโรงงานนอกเขตสุขาภิบาลที่ก่อเหตุเดือดร้อนรำคาญได้โดยไม่ต้องใช้กฎหมายควบคุมอาคารหรือกฎหมายผังเมืองและในที่สุดนั้นความคิดที่จะให้มีการขออนุญาตและให้อนุญาตให้คราวเดียวตามกฎหมายต่าง ๆ ก็จะเป็นไปได้อีกเช่นกัน

สำหรับผลโดยรวมนั้น เมื่อได้ปรับเปลี่ยนการจัดการพร้อมทั้งกระบวนการแก้ไข ปรับปรุงกฎหมายให้เป็นไปเพื่อแก้ไขปัญหารจริง ๆ แล้วเช่นนี้ การแข่งขันออกกฎหมายเพื่อ แย่งอำนาจกันในระหว่างส่วนราชการก็จะหมดความหมาย หมดช่องทางลงไปเป็นที่สุด จน สามารถลงมือชำระสะสางแก้ไขส่วนที่ซ้ำซ้อน โดยแท้จริงได้

กรอบความคิดในการวิจัย

จากการประมวลแนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง ผู้วิจัยเห็นว่าชุมชนมีขีดความสามารถ และศักยภาพในการจัดการศึกษามาช้านาน แต่เมื่อไม่นานที่รัฐตั้งอำนาจ การจัดการศึกษาของ ชุมชนมาไว้ที่ส่วนกลาง รัฐเป็นผู้มีอำนาจสูงสุดในการกำหนดเป้าหมาย รูปแบบ แนวทางการ จัดการศึกษา โดยอาศัยข้าราชการและนักธุรกิจเป็นเครื่องมือในการจัดการศึกษา การจัดการ ศึกษาจึงเป็นการศึกษาเพื่อข้าราชการโดยข้าราชการ ในขณะที่ศักยภาพของชุมชนยังคงมีอยู่ ดังนั้นหากรัฐกระจายอำนาจการจัดการศึกษาที่รัฐดำเนินการอยู่ให้ชุมชนมีส่วนร่วมรับผิดชอบมาก ขึ้น โดยให้ชุมชนมีอำนาจในการตัดสินใจ และสั่งการ โอกาสการมีส่วนร่วมของชุมชนในการ จัดการศึกษาก็จะเพิ่มขึ้น การศึกษาที่จัดโดยชุมชนก็จะมีเหมาะสมสอดคล้องกับ ความ ต้องการของชุมชนมากขึ้น ทั้งนี้รัฐต้องแสดงเจตนารมณ์ที่ชัดเจนเกี่ยวกับการกระจายอำนาจการ จัดการศึกษา โดยรัฐต้องปรับบทบาทตนเองให้เป็นเพียงผู้สนับสนุนช่วยเหลือให้ชุมชนเป็น ผู้จัดการศึกษาเอง การศึกษาจึงจะเป็นไปเพื่อชุมชนอย่างแท้จริง ชุมชนก็จะมี ความเข้มแข็ง สามารถพึ่งพาตนเองได้ ปัญหาสำคัญของการกระจายอำนาจ ได้แก่ ปัญหาทางด้านความคิด ความเข้าใจ และทักษะของผู้ที่เกี่ยวกับการจัดการศึกษาที่มีต่อการกระจายอำนาจ ซึ่งมีระดับ ความคิด ความเข้าใจที่แตกต่างกัน ได้ส่งผลให้การตีความและปฏิบัติเหมือนและแตกต่างกัน