



บทที่ 2

วรรณคดีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในบทนี้ผู้วิจัยได้ศึกษาค้นคว้าเอกสารและงานวิจัยต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องเพื่อนำมาประกอบการศึกษาโดยแบ่งสาระสำคัญออกเป็น 5 ตอนคือ

- ตอนที่ 1 กรมการฝึกหัดครูกับงานการศึกษานอกระบบโรงเรียนกล่าวถึง
- ก. ประวัติความเป็นมา
 - ข. เป้าหมายการดำเนินงานการศึกษานอกระบบโรงเรียนของวิทยาลัยครู
 - ค. การดำเนินงานการศึกษานอกระบบโรงเรียนของกรมการฝึกหัดครู
ในแผนพัฒนาการศึกษาฉบับที่ 6 (พ.ศ.2530 - 2534)
- ตอนที่ 2 การดำเนินงานการศึกษานอกระบบโรงเรียนของกรมการศึกษานอกโรงเรียนกล่าวถึง
- ก. ประเภทและกิจกรรมทางการศึกษานอกระบบโรงเรียนที่จัด
 - ข. นโยบายและแนวทางการดำเนินงานในแผนพัฒนาการศึกษานอกระบบโรงเรียนฉบับที่ 6 (พ.ศ.2530 - 2534)
- ตอนที่ 3 เทคนิคเคลฟายกล่าวถึง
- ก. ความหมาย
 - ข. กระบวนการวิจัยโดยใช้เทคนิคเคลฟาย
 - ค. ข้อดีและข้อจำกัดของเทคนิคเคลฟาย
 - ง. จำนวนผู้เชี่ยวชาญในการวิจัยโดยใช้เทคนิคเคลฟาย
- ตอนที่ 4 แนวคิดเกี่ยวกับการประสานสัมพันธ์กล่าวถึง
- ก. ความหมายของการประสานสัมพันธ์
 - ข. หลักการของการประสานสัมพันธ์
 - ค. วิธีการของการประสานสัมพันธ์
 - ง. รูปแบบของการประสานสัมพันธ์
 - จ. การบริหารการประสานสัมพันธ์
 - ฉ. ขอบข่ายของการประสานสัมพันธ์
 - ช. การประสานสัมพันธ์ในการจัดการศึกษานอกระบบโรงเรียน

- ตอนที่ 5 งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกล่าวถึง
- ก. งานวิจัยที่เกี่ยวข้องด้านการประสานสัมพันธ์ในการพัฒนาชนบท
 - ข. งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษานอกระบบโรงเรียนแบบผสมผสาน
 - ค. งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษานอกระบบโรงเรียนของวิทยาลัยครู
 - ง. งานวิจัยอนาคตที่เกี่ยวข้องกับการศึกษานอกระบบโรงเรียนการดำเนินงานการศึกษานอกระบบโรงเรียนของวิทยาลัยครูและกรมการศึกษานอกโรงเรียน
 - จ. งานวิจัยอนาคตที่เกี่ยวข้องกับเนื้อหาสาระของการศึกษานอกระบบโรงเรียน

ตอนที่ 1 กรมการฝึกหัดครูกับงานการศึกษานอกระบบโรงเรียน

ก. ประวัติความเป็นมา

งานการศึกษานอกระบบโรงเรียนของกรมการฝึกหัดครูในปัจจุบันได้มีพื้นฐานจากการดำเนินงานโครงการฝึกหัดครูในชนบท (Thailand - Unesco Rural Teacher Education Project) หรือที่เรียกโดยย่อว่า TURTEP โดยเริ่มดำเนินการในปี พ.ศ. 2498 (ปาพจน์ โสภณ 2526 : 122) มีจุดมุ่งหมายสำคัญ 3 ประการคือ (บุหงา วัฒนะ 252 : 19)

- 1 ปรับปรุงคุณภาพการเรียนการสอนในวิทยาลัยครู
- 2 ปรับปรุงคุณภาพการเรียนการสอนในโรงเรียนประถมศึกษาในท้องถิ่นที่วิทยาลัยครูรับผิดชอบ
- 3 ให้บริการทางวิชาการแก่ชุมชนทุกระดับ

กรมการฝึกหัดครูได้ดำเนินการศึกษานอกระบบโรงเรียนผ่านการปฏิบัติการกิจด้านการให้บริการทางวิชาการแก่ชุมชนของวิทยาลัยครูซึ่งเป็นสถาบันการศึกษาระดับอุดมศึกษาของกรมการฝึกหัดครูตั้งที่ บุหงา วัฒนะ (2521 : 18 - 19) กล่าวถึงบทบาทของวิทยาลัยครูในการดำเนินการศึกษานอกโรงเรียนตอนหนึ่งว่า

เมื่อกล่าวถึงลักษณะของการให้บริการทางวิชาการแก่สังคมของวิทยาลัยครูอาจแตกต่างกันไปตามลักษณะของโครงการย่อยที่แต่ละสถาบันได้ดำเนินการเช่น โครงการวิทยาลัยทางอากาศ วิทยาลัยชาวบ้าน กลุ่มสนใจ การสอนนักศึกษาผู้ใหญ่แบบเบ็ดเสร็จโดยใช้นักศึกษาครูเป็นผู้สอน การฝึกอบรมครูประจำการ ตลอดจนการฝึกอาชีพให้กับชาวบ้าน ฯลฯ ก็จะทำให้เห็นว่าลักษณะของแต่ละโครงการ

ตลอดจนวิธีที่ใช้ปฏิบัติจริง ๆ แล้วก็นับได้ว่าแต่ละสถาบันได้นำเอาวิธีการให้การศึกษานอกระบบโรงเรียนมาใช้นั่นเอง ฉะนั้นจึงกล่าวได้ว่าการศึกษานอกระบบโรงเรียนก็ไม่ใช่ของใหม่สำหรับวิทยาลัยครู โดยเฉพาะการศึกษานอกระบบโรงเรียนในบางรูปแบบเราได้ทำกันมานานแล้ว เช่น การฝึกอบรมทั้งระยะสั้นและระยะยาวก็ตาม วิทยาลัยครูได้ดำเนินการมาตั้งแต่เริ่มมีโครงการฝึกหัดครูชนบท

ข. เป้าหมายการดำเนินงานการศึกษานอกระบบโรงเรียนของวิทยาลัยครู

การดำเนินงานการศึกษานอกระบบโรงเรียนด้วยการให้บริการทางวิชาการแก่ชุมชนของวิทยาลัยครูเป็นการตระหนักในการมีส่วนร่วมในการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนในท้องถิ่นที่วิทยาลัยครูตั้งอยู่เพราะวิทยาลัยครูเป็นสถาบันอุดมศึกษาของท้องถิ่นที่กระจายอยู่ทั่วประเทศและมีความใกล้ชิดกับชุมชนมาก (ลีปพนธ์ เกตุทัต 2516 : 13 และ วิจิตร จันทรากุล 2528 : 11) นอกจากนี้กรมการฝึกหัดครูถือว่า "วิทยาลัยครูคือสถาบันการศึกษาเพื่อการพัฒนาชนบท" (ปาพจน์ โสภณ 2526 : 122) และกรมการฝึกหัดครูได้มีแนวทางในอนาคตที่จะพัฒนาวิทยาลัยครูให้เป็นสถาบันอุดมศึกษาเพื่อการพัฒนาท้องถิ่น (ไทยรัฐ (18 ธันวาคม 2530) : 9) ดังนั้นในฐานะที่เป็นสถาบันอุดมศึกษา วิทยาลัยครูจึงต้องทำหน้าที่เป็นแหล่งวิชาการของชนบท พัฒนากำลังคน กระตุ้นส่งเสริมให้เกิดการพัฒนาชนบทด้วยการให้บริการทางวิชาการรวมทั้งส่งเสริม เผยแพร่ ความรู้เกี่ยวกับศิลปวัฒนธรรมด้วยการจัดการศึกษานอกระบบโรงเรียน (Non - Formal Education) การศึกษาต่อเนื่อง และการศึกษาตลอดชีวิต (สุภรณ์ ศรีนิล 2518 : 48 และบุญเลิศ นาคแก้ว 2524 : 105) โดยสรุปแล้วเป้าหมายที่สำคัญในการดำเนินงานการศึกษานอกระบบโรงเรียนของวิทยาลัยครูมีดังนี้

1. เพื่อทำหน้าที่เป็นแหล่งวิชาการที่เอื้อต่อการพัฒนาชุมชนและชนบท มีบทบาทในการรับใช้ชุมชนและพัฒนาทรัพยากรของชุมชนอันเป็นบทบาทที่พึงประสงค์ของสถาบันอุดมศึกษาไทย ทั้งนี้เพราะสถาบันอุดมศึกษาเป็นชุมพลังของความคิดใหม่ ๆ และความก้าวหน้าทางเทคนิควิชาการ (โกวิทย์ กังสนันท์ 2528 : 104)

2. เพื่อการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนและชุมชนโดยเฉพาะประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศที่อยู่นอกระบบโรงเรียน ทั้งนี้เพราะสถาบันอุดมศึกษาเป็นสถาบันหนึ่งในสังคมที่มีความพร้อมเกือบทุกอย่างในการที่จะรับผิดชอบต่อความเจริญก้าวหน้าของสังคมและการกินดีอยู่ดีของประชาชนด้วยการบริการชุมชนโดยกระบวนการศึกษานอกระบบโรงเรียน (บุญเลิศ นาคแก้ว 2524 : 105)

3. เพื่อความเป็นสถาบันอุดมศึกษาที่สมบูรณ์แบบยิ่งขึ้นของวิทยาลัยครู ทั้งนี้เพราะการเป็นสถาบันอุดมศึกษาที่สมบูรณ์แบบจะพิจารณาจากการปฏิบัติตามภารกิจหลักของสถาบันอุดมศึกษาโดยครบถ้วน 4 ประการได้แก่ (วิจิตร ศรีเสถียร 2518 : 13)

- 3.1 การสอนวิชาการและวิชาชีพ เพื่อสนองความต้องการกำลังคนของสังคม
- 3.2 การวิจัยค้นคว้า เพื่อความก้าวหน้าทางวิชาการ
- 3.3 การบริการทางวิชาการแก่สังคมและ
- 3.4 การถ่ายทอดวัฒนธรรมและปลูกฝังความเป็นพลเมืองดี

4. เพื่อสร้างความสัมพันธ์อันดีงามระหว่างวิทยาลัยครูกับชุมชน การปฏิบัติงานที่เป็นประโยชน์แก่ชุมชนตลอดจนการที่วิทยาลัยครูลงไปปฏิบัติงานอย่างใกล้ชิดกับหน่วยงานต่าง ๆ ทั้งระดับจังหวัด ท้องถิ่น และบุคคลทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องจะทำให้วิทยาลัยครูเป็นที่ยอมรับของฝ่ายต่าง ๆ ดังกล่าวมาแล้วและมีผลต่อความร่วมมือในด้านต่าง ๆ จากชุมชนมากขึ้น (บุหงา วัฒนะ 2521 : 23)

5. เพื่อกระตุ้นให้เกิดการตื่นตัวทางด้านวิชาการและบทบาทของคณาจารย์ในวิทยาลัยครูในการศึกษาค้นคว้า และวิจัยสิ่งที่จะเป็นประโยชน์ต่อชุมชนนอกไปจากการเรียนการสอน ตลอดจนการนำความรู้และประสบการณ์ที่ได้รับจากการทำงานบริการวิชาการแก่ชุมชนมาเป็นประโยชน์ต่อการสอน ค้นคว้า และวิจัยต่อไป (เรื่องเดียวกัน)

6. เพื่อส่งเสริมให้นักศึกษาวิทยาลัยครูมีประสบการณ์ในการทำงานพัฒนาชนบทอย่างกว้างขวางนอกเหนือไปจากการฝึกประสบการณ์วิชาชีพครูตามปกติ (เรื่องเดียวกัน) ทั้งนี้เพราะปรัชญาการผลิตครูของกรมการฝึกหัดครูในอนาคต จะถือว่าหน้าที่ของครูมิใช่มีเพียงแต่การถ่ายทอดความรู้แก่ผู้เรียนเพียงอย่างเดียวเท่านั้น หากแต่จะต้องมีบทบาทสำคัญในการพัฒนาชุมชนตลอดจนเป็นผู้นำการเปลี่ยนแปลงทางสังคมที่เหมาะสมอีกด้วย (กรมการฝึกหัดครู 2530 : 55 - 61)

ค. การดำเนินงานการศึกษานอกระบบโรงเรียนของกรมการฝึกหัดครู
ในแผนพัฒนาการศึกษาระดับที่ 6 (พ.ศ. 2530 - 2534)

พระราชบัญญัติวิทยาลัยครูพุทธศักราช 2527 กำหนดให้วิทยาลัยครูทำหน้าที่ให้บริการทางวิชาการแก่สังคมและทำนุบำรุงศิลปวัฒนธรรมนอกเหนือจากการทำหน้าที่ด้านการสอนและการวิจัย (กองแผนงานกรมการฝึกหัดครู 2530 : 292) ดังนั้นวิทยาลัยครูจึงต้องปฏิบัติภารกิจในการให้บริการทางการศึกษาแก่ประชาชนทั่วไปในท้องถิ่นในลักษณะที่เป็นการศึกษาออกนอกระบบโรงเรียนเป็นส่วนใหญ่ ในแผนพัฒนาการศึกษาของกรมการฝึกหัดครูระยะที่ 6 (พ.ศ. 2530 - 2534) จึงได้กำหนดแผนงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษานอกระบบของวิทยาลัยครูดังนี้คือ (กรมการฝึกหัดครู 2528 : 3)

แผนงานทำนุบำรุงส่งเสริมศาสนา ศิลปะและวัฒนธรรมเป็นแผนงานที่ประกอบด้วยงานโครงการและกิจกรรมที่จะดำเนินงานและพัฒนาเกี่ยวกับการอนุรักษ์ทำนุบำรุง ค้นคว้า เผยแพร่ความรู้ด้านศาสนา ศิลปะและวัฒนธรรม และ

แผนงานบริการวิชาการแก่สังคม เป็นแผนงานที่ประกอบด้วยงาน โครงการและ กิจกรรม ที่จะดำเนินการและพัฒนาโดยให้ความรู้แก่ประชาชนโดยทั่วไปหลายรูปแบบเพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิต โดยมีได้มีวัตถุประสงค์ที่จะให้วุฒิในระดับใดระดับหนึ่ง

เพื่อสนองภารกิจของวิทยาลัยครูที่มีต่อชุมชน กรมการฝึกหัดครูได้ให้การสนับสนุน การดำเนินงานตามโครงการให้บริการทางวิชาการแก่ชุมชนของวิทยาลัยครูทั้ง 36 แห่งทั่วประเทศโดยได้วางแผนปฏิบัติงานตามโครงการให้บริการทางวิชาการแก่สังคมสำหรับวิทยาลัยครู ทุกแห่งไว้ในแผนพัฒนาการศึกษาของกรมการฝึกหัดครูฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2530-2534) มี 5 โครงการแม่บทซึ่งแบ่งเป็นโครงการย่อยดังต่อไปนี้ (กรมการฝึกหัดครู 2530 กะ: 292 - 315)

1. โครงการเตรียมการเพื่อการบริหารทางวิชาการแก่สังคม ประกอบด้วยโครงการย่อยได้แก่

- โครงการศึกษารูปแบบการพัฒนาโดยกระบวนการครบวงจรทางการเกษตร และอุตสาหกรรมขนาดย่อม
- โครงการศึกษา ค้นคว้า และทดลองเพื่อการพัฒนาชนบท
- โครงการสัมมนาหารูปแบบและวิธีการเพื่อพัฒนาชุมชน ฯลฯ

2. โครงการการประสานงานและการบริหารเพื่อสนับสนุนการบริหารวิชาการแก่สังคม ประกอบด้วยโครงการย่อยได้แก่

- โครงการสนับสนุนร่วมมือกับหน่วยงานภายในและภายนอกวิทยาลัยครู
- โครงการการร่วมมือและประสานงานกับหน่วยงานอื่น เพื่อเสริมการพัฒนาชนบท
- โครงการพัฒนาศูนย์ฝึกอบรมและบริการทางวิชาการ ฯลฯ

3. โครงการบริการทางวิชาการแก่สังคมเพื่อพัฒนาวิชาการ ประกอบด้วยโครงการย่อยได้แก่

- โครงการพัฒนาคุณภาพชีวิตและสังคม
- โครงการฝึกประสบการณ์วิชาชีพเพื่อพัฒนาชนบท
- โครงการส่งเสริมการสอนวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี
- โครงการพัฒนาชนบท
- โครงการปรับปรุงกลุ่มวิชาการงานพื้นฐานอาชีพ ฯลฯ

4. โครงการบริการวิชาการแก่สังคมโดยให้การสนับสนุนหน่วยงานอื่น ประกอบด้วยโครงการย่อยได้แก่

- โครงการให้การศึกษาและอบรมบุคลากรประจำการ
- โครงการส่งเสริมโครงการตามพระราชดำริ
- โครงการศูนย์วิชาการหมู่บ้านอาสาพัฒนาป้องกันตนเอง
กระทรวงศึกษาธิการ ฯลฯ

5. โครงการปฏิบัติการเพื่อบริการทางวิชาการแก่สังคมโดยตรง ประกอบด้วยโครงการย่อยได้แก่

- โครงการฝึกอบรมเพื่อพัฒนาสมรรถภาพการประกอบอาชีพ และพัฒนา
การดำรงชีวิต
- โครงการส่งเสริมความรู้เพื่อปรับปรุงคุณภาพชีวิตและสังคม
- โครงการเผยแพร่ความรู้และเทคโนโลยีสู่ชนบท
- โครงการเวชศึกษาป้องกัน
- โครงการส่งเสริมและเผยแพร่การสหกรณ์สู่ชนบท ฯลฯ

การดำเนินงานให้บริการทางวิชาการแก่สังคมในลักษณะที่เป็นการศึกษาออกกระบบ
โรงเรียนนั้น นอกจากที่วิทยาลัยครูทุกแห่งจะดำเนินงานโดยได้รับการสนับสนุนด้านงบประมาณ
จากกรมการฝึกหัดครูแล้ว วิทยาลัยครูแต่ละแห่งได้มีการดำเนินงานในพื้นที่โดยตรงโดยใช้
งบประมาณจากเงินบำรุงการศึกษาของวิทยาลัยครูเองอีกด้วย โครงการที่วิทยาลัยครูแต่ละแห่ง
ได้ดำเนินการผ่านมาและบางโครงการที่ยังคงเป็นโครงการต่อเนื่อง มีหลายโครงการกล่าวพอ
เป็นสังเขปได้แก่

1. โครงการอบรมชาวนาเพื่อเพิ่มผลผลิต
2. โครงการวัฒนธรรมสัญจร
3. โครงการค้นคว้าและส่งเสริมงานช่างฝีมือ
4. โครงการฝึกอบรมครูช่วยสอนชาวเขา ร่วมกับกรมประชาสัมพันธ์
5. โครงการการศึกษาเพื่อพัฒนาชนบท ร่วมกับสำนักงานคณะกรรมการประถมศึกษา
จังหวัดเป็นโครงการร่วม 4 กระทรวง คือกระทรวงศึกษาธิการ
กระทรวงมหาดไทย กระทรวงสาธารณสุข และกระทรวงเกษตรและสหกรณ์
6. โครงการผลิตหนังสือเพื่อส่งเสริมคุณภาพชีวิตและสังคม ฯลฯ

ในเรื่องที่กรมการฝึกหัดครูโดยวิทยาลัยครู ได้คำนึงถึงความรับผิดชอบต่อสังคม
(Social Responsibility) ด้วยการเข้ามามีบทบาทรับใช้สังคมทางด้านวิชาการในระดับ
ต่าง ๆ นั้น ศาสตราจารย์ ดร.พจน์ สะเพียรชัย เลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ

ได้กล่าวตอนหนึ่งของการให้สัมภาษณ์แก่ผู้วิจัยเมื่อวันที่ 27 กรกฎาคม 2530 ดังนี้

ผมเคยเรียนในหลายแห่งว่า ผมอยากให้เห็นบทบาทของวิทยาลัยครูในการพยายามวิเคราะห์ วิจัยปัญหาของท้องถิ่นและให้บริการทางวิชาการแก่ท้องถิ่นให้มากขึ้น คือ ถ้าหากว่าเรามองอุดมศึกษาในสมัยเก่ายึดถือเอา Great Book หรือตำราที่ยิ่งใหญ่ สอนตามตำราของผู้ยิ่งใหญ่อย่างเดียวยวมถึงการวิจัยในบรรยากาศของต่างประเทศ ซึ่งก็นับว่าเป็นของดี แต่ในทางปฏิบัติมีมหาวิทยาลัยอยู่หลายแห่งที่หันปรัชญาของอุดมศึกษา ไปในลักษณะที่รับใช้สังคมให้มากขึ้นที่เรียกว่าเป็น Community Oriented หรือ Problem Oriented มากขึ้นและผมเชื่อว่าแรงผลักดันนี้จะมีมากขึ้น มากขึ้นตามลำดับ เพราะงานวิชาการ ขอใช้ศัพท์สมัยก่อนที่เรียกว่าเป็นหอคอยงาช้างอยู่ต่อไปไม่ได้คงจะต้องเป็นงานวิชาการที่มีความสอดคล้อง กับความต้องการของท้องถิ่น

ตอนที่ 2 การดำเนินงานการศึกษานอกระบบโรงเรียนของกรมการศึกษานอกโรงเรียน

ก. ประเภทและกิจกรรมทางการศึกษานอกระบบโรงเรียนที่จัด

กรมการศึกษานอกโรงเรียน เป็นหน่วยงานสังกัดกระทรวงศึกษาธิการมีบทบาทสำคัญในการจัดและประสานงานการศึกษานอกระบบโรงเรียน เพื่อพัฒนาทรัพยากรมนุษย์และชุมชนโดยเฉพาะในชนบทเช่นเดียวกับกรมการฝึกหัดครู กรมการศึกษานอกโรงเรียนมุ่งจัดและประสานงานการศึกษานอกระบบโรงเรียนเพื่อให้บริการและให้โอกาสทางการศึกษาแก่ประชาชนที่อยู่นอกระบบโรงเรียนให้มีพื้นฐานในการดำรงชีวิต มีความรู้และทักษะในการประกอบอาชีพ ให้ทราบข่าวสารข้อมูลเพื่อนำไปปรับปรุงความเป็นอยู่ของตนเองและชุมชนให้ดีขึ้นโดยดำเนินการจัดการศึกษานอกโรงเรียนเป็น 3 ลักษณะดังนี้คือ (กรมการศึกษานอกโรงเรียน 2530 ข: 3)

1. การให้ความรู้พื้นฐาน เป็นการให้ความรู้พื้นฐานในการดำรงชีวิตให้แก่ประชาชนให้สามารถอ่านออกเขียนได้ คิดเป็น ทำเป็นและแก้ปัญหาเป็น
2. การให้บริการข่าวสารข้อมูล เป็นการจัดการศึกษาเพื่อส่งเสริมให้ประชาชนมีนิสัยรักการอ่าน รู้จักศึกษาค้นคว้าด้วยตนเอง และพัฒนาตนเองให้มีความรู้ทันต่อเหตุการณ์ ความก้าวหน้าทางวิทยาศาสตร์ และเทคโนโลยี
3. การให้ความรู้และทักษะอาชีพ เป็นการเพิ่มพูนความรู้ในด้านทักษะและวิชาชีพตามความต้องการและความพร้อมของประชาชน ให้มีความพร้อมในการประกอบอาชีพเห็นช่องทางในการประกอบอาชีพ และสามารถประกอบอาชีพของตนให้ดียิ่งขึ้น

การจัดกิจกรรมในแต่ละประเภทมีดังนี้ (กรมการศึกษานอกโรงเรียน 2531 : 7 - 8)

1. การให้ความรู้พื้นฐานในการดำรงชีวิต เพื่อให้ประชาชนได้มีความรู้พื้นฐานในการดำรงชีวิต มุ่งช่วยให้ผู้เรียนสามารถคิดเป็น ทำเป็น แก้ปัญหาเป็นมีเครื่องมือในการประกอบอาชีพ และรู้จักหาข้อมูลต่าง ๆ มาประกอบการคิด การตัดสินใจในการดำรงชีวิตประจำวัน ซึ่งความรู้พื้นฐานของแต่ละคนย่อมแตกต่างกันขึ้นอยู่กับลักษณะอาชีพ และความเป็นอยู่ของบุคคลเหล่านั้น ผู้ที่ยังไม่จบชั้นประถมศึกษาปีที่ 4 ย่อมมีความรู้พื้นฐานระดับหนึ่ง ผู้ที่จบประถมศึกษาปีที่ 4 แล้วย่อมมีความรู้พื้นฐานอีกระดับหนึ่ง และผู้ที่จบปริญญาก็มีความรู้พื้นฐานอีกระดับหนึ่ง การจัดกิจกรรมการศึกษานอกโรงเรียนประเภทนี้ ได้แก่

- 1.1 การรณรงค์เพื่อการรู้หนังสือ
- 1.2 การศึกษาผู้ใหญ่แบบเบ็ดเสร็จขั้นพื้นฐาน
- 1.3 การศึกษาผู้ใหญ่แบบเบ็ดเสร็จระดับ 1 - 2
- 1.4 การศึกษาผู้ใหญ่แบบเบ็ดเสร็จระดับ 3
- 1.5 การศึกษาระดับประถมศึกษาเพื่อชุมชนในเขตภูเขา
- 1.6 การศึกษานอกโรงเรียนระดับมัธยมศึกษาตอนต้น
- 1.7 การศึกษานอกโรงเรียนระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย

2. การให้บริการข่าวสารข้อมูลที่ทันต่อเหตุการณ์ เมื่อประชาชนมีความรู้พื้นฐานแล้วการที่จะปรับปรุงชีวิตให้ดีขึ้นได้ การได้ทราบข่าวสารข้อมูลที่จำเป็นและทันต่อเหตุการณ์เป็นส่วนสำคัญที่บุคคลเหล่านั้นจะต้องมี ถ้ามีหนังสือเอกสารให้ประชาชนได้ศึกษาค้นคว้าจะช่วยให้ประชาชนได้มีนิสัยรักการอ่าน ป้องกันการลืมนหนังสือและพัฒนาตนเองซึ่งเป็นการพัฒนาคุณภาพของคนให้สูงขึ้น กิจกรรมประเภทนี้ที่กรมการศึกษานอกโรงเรียนจัดและประสานงานได้แก่

- 2.1 ที่อ่านหนังสือประจำหมู่บ้าน
- 2.2 ห้องสมุดประชาชนอำเภอ
- 2.3 ห้องสมุดประชาชนจังหวัด
- 2.4 ห้องสมุดเคลื่อนที่
- 2.5 หน่วยโสตทัศนศึกษา
- 2.6 ห้องฟ้าจำลอง
- 2.7 พิพิธภัณฑ์วิทยาศาสตร์
- 2.8 นิทรรศการเคลื่อนที่
- 2.9 พิพิธภัณฑ์เคลื่อนที่
- 2.10 การออกวารสารการศึกษานอกโรงเรียน
- 2.11 การออกวารสารประชากรศึกษา

- 2.12 การออกวารสารคิดเป็น
- 2.13 สิ่งพิมพ์เผยแพร่ความรู้อื่น ๆ
- 2.14 วิทยุศึกษา
- 2.15 โทรทัศน์เพื่อการศึกษา

3. การเพิ่มพูนความรู้และทักษะวิชาชีพในการประกอบอาชีพด้วยเหตุที่สภาพสังคมเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลาที่มีวิทยาการใหม่เกิดขึ้นเสมอจึงจำเป็นต้องให้ความรู้และทักษะวิชาชีพเพิ่มเติม แก่ผู้ที่ประกอบอาชีพอยู่แล้วให้ประกอบอาชีพได้ดียิ่งขึ้นหรือนำความรู้และทักษะที่ได้รับไปแสวงหาอาชีพใหม่ รวมทั้งเพื่อปรับปรุงการดำรงชีวิตของตนเองและครอบครัวให้ดีขึ้น กิจกรรมประเภทนี้ได้แก่

- 3.1 การจัดกลุ่มสนใจ
- 3.2 การสอนวิชาอาชีพระยะสั้นประเภทประจำที่
- 3.3 การสอนวิชาอาชีพระยะสั้นสู่ชนบท

ข. นโยบายและแนวทางการดำเนินงานในแผนพัฒนาการศึกษานอกโรงเรียนฉบับที่ 6 (พ.ศ.2530 - 2534)

จากกิจกรรมการศึกษานอกโรงเรียนทั้งหมดที่กล่าวมานี้จะเห็นว่า การจัดการศึกษานอกโรงเรียนของกรมการศึกษานอกโรงเรียนนั้นมีขอบเขตพื้นที่ กิจกรรมและกลุ่มเป้าหมายที่กว้างขวางมาก สำนักงานการศึกษานอกโรงเรียนไม่สามารถจะรับผิดชอบงานนี้ได้ทั้งหมด (กรมการศึกษานอกโรงเรียน 2530 ข: 37) ดังนั้นทิศทางการพัฒนาการศึกษานอกโรงเรียนตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 6 จึงเน้นการทำงานโดยการประสานงานกับหน่วยงานอื่นเพราะงานการศึกษานอกโรงเรียนที่เป็นอยู่ในเวลานี้มีหลายหน่วยงานจัดอยู่แล้วบทบาทของกรมการศึกษานอกโรงเรียนหรือศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัดจะต้องทำงานในลักษณะของการประสานการทำงานร่วมกัน เน้นการประสานสัมพันธ์สถาบันการศึกษาในระบบและสถาบันอื่น ดังเห็นได้จากนโยบายและแนวทางการดำเนินงานในแผนพัฒนาการศึกษานอกโรงเรียนฉบับที่ 6 (พ.ศ.2530 - 2534) ข้อที่ 8 ว่าด้วยนโยบายประสานการใช้ทรัพยากรระหว่างหน่วยงานที่จัดการศึกษาทั้งในระบบโรงเรียนและนอกระบบโรงเรียนและแนวทางการดำเนินงาน ข้อที่ 8.1, 8.2 และ 8.3 ว่าด้วยการพัฒนาระบบการประสานงานการศึกษานอกโรงเรียน การวางแผนระดมสรรพกำลังในการใช้ทรัพยากร ร่วมกันระหว่างการศึกษาในระบบโรงเรียนและการศึกษานอกระบบโรงเรียน และการเร่งรัดประสานงานให้สถานศึกษาทุกระดับองค์กรและหน่วยงานต่าง ๆ ทั้งภาครัฐบาลและเอกชน จัดการศึกษานอกระบบโรงเรียนในรูปแบบต่าง ๆ (กรมการศึกษานอกโรงเรียน 2530 ข: 43)

ตอนที่ 3 เทคนิคเดลฟาย

ก. ความหมายของเทคนิคเดลฟาย

เทคนิคเดลฟาย เป็นเทคนิคการวิจัย คาดการณ์อนาคตที่ได้รับความนิยมอย่างกว้างขวางในแทบทุกวงการไม่ว่าจะเป็นวงการธุรกิจ การเมือง การทหาร เศรษฐกิจ สาธารณสุข การศึกษาและอื่น ๆ ได้รับการพัฒนาขึ้นในปี พ.ศ.2493 (ค.ศ.1950) โดยนักคิดนักวิจัยของบริษัทแรนด์ (The Rand Corporation) ชื่อโอลาฟ เฮลเมอร์ (Olaf Helmer) นอร์แมน ดาลกี (Norman Dalkey) และนิโคลัส เรสเชอร์ (Nicholas Rescher) (จุมพล พูลภัทรชีวิน 2530 : 24) เพื่อใช้ในการถามและเก็บรวบรวมความคิดเห็นของกลุ่มผู้เชี่ยวชาญเกี่ยวกับการพยากรณ์ทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ได้นำออกเผยแพร่ให้เป็นที่รู้จักแพร่หลายในปี พ.ศ.2503 (ค.ศ.1960) (ประยูร ศรีประสาธน์ 2522 : 50)

นักวิชาการหลายท่านได้ให้นิยามของเทคนิคเดลฟายไว้เป็นจำนวนมาก ที่ควรรำมากล่าวถึงได้แก่

โอลาฟ เฮลเมอร์ และนิโคลัส เรสเชอร์ (Olaf Helmer And Nicholas Rescher อ้างถึงในประยูร ศรีประสาธน์ 2523 : 51) กล่าวว่า

เทคนิคเดลฟายเป็นโครงการที่จัดทำอย่างละเอียดรอบคอบในการสอบถามข้อมูล และความคิดเห็นของบุคคล โดยมีจุดมุ่งหมายที่จะรวบรวมการพิจารณาตัดสินใจและสร้างความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันในเรื่องของอนาคตที่เป็นไปได้ในส่วนที่เกี่ยวกับเวลา ปริมาณและสภาพที่ต้องการจะให้

อัลเฟรด รัสป์ จูเนียร์ (Alfred Rasp Jr. 1973 : 29 - 30) กล่าวว่า

"เทคนิคเดลฟายเป็นเทคนิคของการรวบรวมการพิจารณาตัดสินใจที่มุ่งเพื่อเอาชนะจุดอ่อนของการตัดสินใจแต่เดิมที่จำกัดขึ้นอยู่กับความคิดเห็นของผู้เชี่ยวชาญคนใดคนหนึ่งโดยเฉพาะหรือความคิดเห็นของกลุ่ม หรือมติของที่ประชุม" (อ้างจากพงศ์สิริ สาลี 2525 : 11)

เทียนฉาย กิระนันท์ (2530 : 122) ให้ความเห็นว่า

เทคนิคเดลฟาย เป็นเทคนิคการวิเคราะห์แบบหนึ่งที่ได้รับการประดิษฐ์และพัฒนาขึ้นมาเพื่อใช้ในการวิจัยเพื่ออนาคตโดยเฉพาะ เป็นวิธีการที่ใช้สำหรับกำหนด

โครงสร้างของกระบวนการสื่อสารระหว่างสมาชิกในกลุ่มเพื่อให้บรรลุผลในการพิจารณา ปัญหาที่ซับซ้อนมากกว่าร่วมกัน โดยเฉพาะปัญหาที่เกี่ยวข้องกับอนาคตที่ยังยากซับซ้อนมากกว่า ที่คนใดคนหนึ่งจะสามารถวิเคราะห์ได้ก็ล้วนรอบคอบมากพอ

จากคำนิยามดังกล่าวพอสรุปได้ว่า เทคนิคเดลฟาย คือกระบวนการในการรวบรวม ความคิดเห็นหรือการระดมสมอง (Brain Storming) ตลอดจนการพิจารณาตัดสินใจจาก กลุ่มผู้เชี่ยวชาญในเรื่องอนาคต โดยอาศัยความคิดเห็นที่สอดคล้องเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันใน เรื่องนั้น ของกลุ่มผู้เชี่ยวชาญเป็นคำตอบที่น่าเชื่อถือได้มากที่สุด ผู้เชี่ยวชาญแต่ละท่านจะ ไม่มีการเผชิญหน้ากันโดยตรง แต่จะแสดงความคิดเห็นหรือตัดสินใจปัญหาในรูปแบบของการตอบ แบบสอบถาม ผลที่ได้จากเทคนิคเดลฟายจะเป็นประโยชน์ต่อการคาดการณ์และวางแผนสำหรับ อนาคตในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง

ข. กระบวนการวิจัยโดยใช้เทคนิคเดลฟาย

เทคนิคเดลฟาย เป็นการศึกษาความคิดเห็นของกลุ่มผู้เชี่ยวชาญอย่างเป็นระบบโดย ขอให้ผู้เชี่ยวชาญแต่ละคนคาดการณ์เกี่ยวกับแนวโน้มหรือเหตุการณ์ที่จะเกิดในอนาคตจากนั้นผู้วิจัย จะนำข้อมูลที่ได้มาวิเคราะห์แล้วป้อนผลการวิเคราะห์ในรูปแบบของสถิติอย่างง่าย กลับไปให้ผู้เชี่ยวชาญ แต่ละคนพิจารณาคำตอบเดิมของตนเองเทียบกับของกลุ่ม แล้วทำการคาดการณ์หรือตอบตาม รูปแบบที่ผู้วิจัยกำหนดอีกครั้งหนึ่ง ผู้วิจัยก็จะนำคำตอบไปวิเคราะห์ใหม่แล้วอาจป้อนข้อมูลที่ได้ จากการวิเคราะห์กลับไปให้ผู้เชี่ยวชาญพิจารณาอีกครั้งหนึ่ง โดยปกติกระบวนการทำซ้ำ (Iterative Process) แบบนี้จะดำเนินต่อไปราว 2 หรือ 3 รอบจนกว่าจะได้รับ คำตอบที่เป็นฉันทามติ (Consensus) ของกลุ่มผู้เชี่ยวชาญ จุดมุ่งหมายของการทำซ้ำดังกล่าวนี้ เพื่อที่จะกรอง (Refine) ความเชี่ยวชาญของกลุ่มผู้เชี่ยวชาญ (จุมพล พูลภัทรชีวิน 2530 : 34) เพื่อให้แน่ใจว่าได้คำตอบข้อมูลที่แน่ชัดคงตัว (Stability) และน่าเชื่อถือได้ (เทียนฉาย กิระนันท์ 2530 : 124)

สรุปขั้นตอนสำคัญ ของกระบวนการวิจัยโดยใช้เทคนิคเดลฟายมีดังนี้
(จุมพล พูลภัทรชีวิน 2530 : 24 - 25, เทียนฉาย กิระนันท์ 2530 : 123 - 124 และ สุวรรณา เชื้อรัตนพงษ์ 2528 : 72 - 76)

1. กำหนดกลุ่มผู้เชี่ยวชาญ (Panel Experts) เป็นผู้ป้อนข้อมูลข่าวสาร ผู้วิจัย จะต้องหาวิธี และทำการคัดเลือกกลุ่มผู้เชี่ยวชาญที่มีความรู้ความสามารถ และความชำนาญใน สาขาวิชาของเรื่องที่ต้องการวิเคราะห์ จำนวนผู้เชี่ยวชาญขึ้นอยู่กับจุดมุ่งหมายของการวิจัย ความซับซ้อนของเรื่องที่ต้องการศึกษา เวลา และงบประมาณ

2. กำหนดประเด็น แนวโน้ม ออกแบบและสร้างเครื่องมือวิจัยตามแนวของเคลฟาย โดยทั่วไปมักอยู่ในรูปของแบบสอบถามหรือการสัมภาษณ์โครงสร้างทดสอบความเหมาะสมของแบบสอบถามและให้ได้คำตอบในประเด็นที่ศึกษา

3. ทำเคลฟายรอบที่ 1 โดยการส่งแบบสอบถามไปให้ผู้เชี่ยวชาญหรือสัมภาษณ์แบบสอบถามรอบที่ 1 มักเป็นคำถามปลายเปิด ให้ผู้ตอบสนองตอบ (Response) ในประเด็นกว้าง ๆ มีจุดมุ่งหมายรวบรวมความคิดเห็นจากกลุ่มผู้เชี่ยวชาญทั้งหมด

4. รวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูลที่ได้ในรอบที่ 1

5. ทำเคลฟายรอบที่ 2 โดยส่งแบบสอบถามรอบที่ 2 ซึ่งพัฒนาจากคำตอบในรอบที่ 1 สร้างในรูปของประโยคเป็นข้อความหรือหัวข้อที่ต้องการศึกษา ให้ผู้เชี่ยวชาญจัดอันดับความสำคัญหรือให้เป็นเปอร์เซ็นต์หรือคะแนน หรือประเมินมาตราส่วนประมาณค่า (Rating Scale) สำหรับแต่ละข้อความ

6. ทำเคลฟายรอบที่ 3 หรือต่อไปจนกว่าจะแน่ใจว่าได้คำตอบที่แน่ชัดคงตัว (Stability) และเชื่อถือได้ แบบสอบถามรอบที่ 3 จะมีข้อความเหมือนกับแบบสอบถามรอบที่ 2 ผู้เชี่ยวชาญแต่ละท่านจะได้รับข้อมูลป้อนกลับเชิงสถิติ (Statistical Feedbacks) ที่เป็นของกลุ่มโดยส่วนรวมเช่น ค่าร้อยละ ค่ามัชฌิม (Median) และค่าพิสัยระหว่างควอไทล์ (Interquartile Range) ของกลุ่มผนวกด้วยคำตอบเดิมของตนเอง แล้วขอให้ผู้เชี่ยวชาญแต่ละคนพิจารณาตอบใหม่ ในกรณีที่เปลี่ยนแปลงคำตอบหรือยืนยันคำตอบที่ไม่ได้อยู่ในขอบเขตพิสัยระหว่างควอไทล์ ขอให้ผู้เชี่ยวชาญท่านนั้นแสดงเหตุผลประกอบด้วย

7. สรุปและอภิปรายผล โดยการเสนอแนวโน้มที่มีน้ำหนักตามเกณฑ์ที่ตั้งไว้แล้ว อภิปรายเสนอแนะจากผลการวิจัย

ค. ข้อดีและข้อจำกัดของเทคนิคเคลฟาย (เทียนฉาย กิระนันท์ 2530 : 124 - 125 และสุวรรณา เข็วรัตน์พงษ์ 2528 : 76 - 77)

ข้อดี

1. เป็นเทคนิควิเคราะห์ที่มีประโยชน์ เพราะได้ข้อมูลที่เป็นความคิดเห็นของกลุ่มผู้เชี่ยวชาญในสาขานั้นจริงและกลั่นกรองคำตอบจนเป็นที่น่าเชื่อถือได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่ปัญหานั้นไม่อาจวิเคราะห์หาคำตอบได้ด้วยเทคนิคอื่น แต่พอจะหาคำตอบที่พอเชื่อถือได้จากการพิจารณาของผู้เชี่ยวชาญหลายคนที่มีความเห็นตรงกัน รวมเป็นความเห็นของกลุ่มในเรื่องหรือปัญหานั้น

2. ช่วยแก้ปัญหาในกรณีที่ไม้อาจจัดผู้เชี่ยวชาญมาประชุมพร้อมกันได้ และแก้ปัญหาการตกอยู่ใต้อิทธิพลทางความคิดหรืออำนาจเสียงส่วนใหญ่ เพราะผู้เชี่ยวชาญแต่ละท่านไม่มี

การเผชิญหน้ากันไม่ทราบว่ามีใครอยู่ในกลุ่มผู้เชี่ยวชาญบ้างและไม่ทราบความคิดเห็นของแต่ละคน

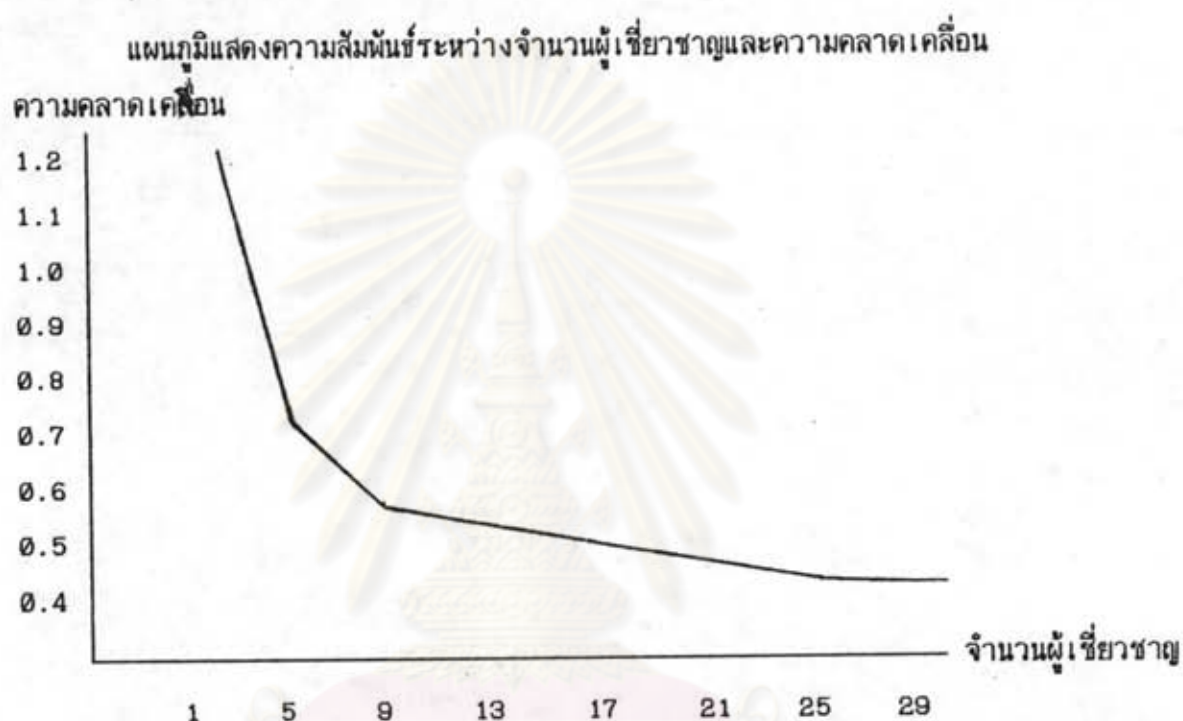
3. เป็นเทคนิคที่มีการดำเนินงานไม่ยากนัก และประหยัดค่าใช้จ่าย

ข้อจำกัด

1. ไม่สามารถหลีกเลี่ยงความคิดเห็นและการตัดสินใจของบุคคล
(Subjective elements)
 2. หากการคัดเลือกผู้เชี่ยวชาญไม่ใช่ผู้เชี่ยวชาญในสาขานั้นจริงจะทำให้ข้อมูลขาดความเชื่อถือได้ และอาจมองข้ามสิ่งแวดล้อมหรือปัจจัยอื่น ที่ควรนำมาพิจารณาโดยตรงในลักษณะที่จะทำให้เกิดผลกระทบติดตามมาได้
 3. ผู้วิจัยอาจเกิดความลำเอียงในการพิจารณาวิเคราะห์คำตอบในแต่ละรอบ
 4. ผู้เชี่ยวชาญอาจไม่เต็มใจให้ความร่วมมือโดยตลอดการวิจัยซึ่งมีกระบวนการทำซ้ำ (Iterative)
- ง. จำนวนผู้เชี่ยวชาญในการวิจัยโดยใช้เทคนิคเดลฟาย

จำนวนผู้เชี่ยวชาญที่จะเป็นผู้ป้อนข้อมูลข่าวสารการวิจัย ควรจะมีจำนวนเท่าไรจึงจะเหมาะสม มักเป็นคำถามสำหรับผู้ทำวิจัยอยู่เสมอเพราะจำนวนผู้เชี่ยวชาญเป็นปัจจัยหนึ่งที่ทำให้การใช้เทคนิคเดลฟายมีความสมบูรณ์ขึ้น (สุวรรณา เชื้อรัตนพงษ์ 2528 : 70) ผู้เชี่ยวชาญเทคนิคเดลฟายหลายท่านให้ความคิดเห็นที่คล้ายกัน และแตกต่างกันดังนี้ ลินสโตน ฮาร์โรวด์ และเทอร์ออฟ เมอเรีย (Linstone Harold and Turoff Murray) ให้ความเห็นว่าจำนวนผู้เชี่ยวชาญ 5 - 10 คนในกลุ่มเดียวกันเป็นจำนวนมากเพียงพอแล้ว อังเดร เดลเบค (Andre Delbecq) เห็นว่าจำนวนผู้เชี่ยวชาญประมาณ 10 - 15 คนซึ่งมาจากกลุ่มเดียวกันนับว่าเพียงพอแล้ว จำนวนผู้เชี่ยวชาญอาจมีได้หลายร้อยคน ในกรณีที่มีผู้เชี่ยวชาญหลายกลุ่ม แต่จากประสบการณ์ของอังเดร เดลเบค พบว่าหากมีจำนวนผู้เชี่ยวชาญในกลุ่มเดียวกันเกิน 30 คนความคิดเห็นใหม่มักจะมีไม่มาก อย่างไรก็ตามเขาก็สังเกตเห็นด้วยกับจำนวนผู้เชี่ยวชาญที่มากสำหรับการวิจัยที่ต้องการทราบความเข้าใจหรือเสียงสนับสนุนของผู้ตอบเพิ่มขึ้น (Linstone Harold & Turoff Murray 1975 และ Andre Delbecq 1975 อ้างถึงในสุวรรณา เชื้อรัตนพงษ์ 2528 : 70 - 71)

มีงานวิจัยที่น่าสนใจของโทมัส ที.แมคมิลแลน (Thomas T. Macmillan) เกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างจำนวนผู้เชี่ยวชาญกับความคลาดเคลื่อนเมื่อปี พ.ศ. 2514 (ค.ศ. 1971) พบว่าอัตราความคลาดเคลื่อน (Error) จะลดลงตามจำนวนที่มากขึ้นของผู้เชี่ยวชาญและอัตราความคลาดเคลื่อนยังลดน้อยลงมากเมื่อมีจำนวนผู้เชี่ยวชาญมากกว่า 17 คน ขึ้นไปดังที่แสดงในแผนภูมิและตารางต่อไปนี้



(Thomas T. Macmillan "The Delphi Technique" อ้างจากเกษม บุญอ่อน 2522 : 27)

ตารางที่ 1 แสดงการลดลงของความคลาดเคลื่อนกับจำนวนผู้เชี่ยวชาญที่มากขึ้น

จำนวนผู้เชี่ยวชาญ	ช่วงการลดลงของความคลาดเคลื่อน	ความคลาดเคลื่อนลดลง
1 - 5	1.20 - 0.70	0.50
5 - 9	0.70 - 0.56	0.12
9 - 13	0.56 - 0.54	0.05
13 - 17	0.54 - 0.50	0.04
17 - 21	0.50 - 0.48	0.02
21 - 25	0.48 - 0.46	0.02
25 - 29	0.46 - 0.44	0.02

(Thomas T. Macmillan "The Delphi Technique" อ้างจากเกษม บุญอ่อน 2522 : 27)

แม้ผู้เชี่ยวชาญเทคนิคเดลฟาย จะให้ความคิดเห็นเกี่ยวกับจำนวนผู้เชี่ยวชาญที่คล้ายคลึงกัน จุมพล พูลภัทรชีวิน (2530 : 24) ให้ความคิดเห็นในเรื่องจำนวนผู้เชี่ยวชาญดังนี้ "จำนวนผู้เชี่ยวชาญขึ้นอยู่กับจุดมุ่งหมายของการวิจัย ความซับซ้อนของเรื่องที่ศึกษาเวลา และงบประมาณ"

ตอนที่ 4 แนวคิดเกี่ยวกับการประสานสัมพันธ์

ก. ความหมายของการประสานสัมพันธ์

แอนเดรอน เอช วอน เดอ เวน (Andren H. Van De Ven 1976 : 322 - 324 อ้างในถึงทิตยา สุวรรณชฎ 2525 : 157 - 158) ให้ความหมายว่า การประสานสัมพันธ์ (Intergration Or Linkage) คือ

กระบวนการที่เกิดจากการประสานงาน (Coordination) ระหว่างส่วนต่าง ๆ ขององค์กร เพื่อปฏิบัติการกิจร่วมกัน การประสานสัมพันธ์เพื่อให้เกิดความสอดคล้อง และการสนับสนุนซึ่งกันและกันนั้น ควรจะต้องมีการแบ่งงาน (Division of Labour) และการประสานงาน (Coordination) ในหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเป็นอย่างดี

จากความหมายของการพัฒนาชนบทแบบผสมผสาน (Integrated Rural Development) โดย ไพรัตน์ เคชะรินทร์ (2524 : 183) พอสรุปได้ว่า

การประสานสัมพันธ์คือกระบวนการที่หน่วยงานต่าง ๆ ทุกระดับทั้งของรัฐบาล และเอกชน รวมทั้งประชาชนเข้าร่วมผนึกกำลังดำเนินกิจกรรมใด ๆ ร่วมกันโดยมีจุดมุ่งหมายในการดำเนินงานร่วมกันนอกจากนี้ยังจะต้องมีการวางแผนในการดำเนินงานร่วมกันอีกด้วย

คณะกรรมการโครงการโคโรนาพัฒนา ได้สรุปความหมายของการทำงานแบบผสมผสาน เพื่อพัฒนาชุมชนของจังหวัดนครราชสีมาไว้ดังนี้ (คณะกรรมการโครงการโคโรนาพัฒนา 2527:4)

การร่วมมือร่วมใจของหน่วยงานรัฐ และเอกชนในการแก้ไขปัญหาของประชาชน โดยที่หน่วยงานทั้งหลายร่วมกันคิด วางแผน และปฏิบัติงานเพื่อเป้าหมายเดียวกัน โดยใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดให้เกิดประโยชน์สูงสุดทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองในพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่ง

เว็บสเตอร์ ดิคชันนารี (Webster Dictionary) ให้คำจำกัดความของคำว่า การประสานสัมพันธ์ (Intergration) ดังนี้การประสานสัมพันธ์ เป็นกระบวนการในการทำงานร่วมกันโดยมีการประสานงานมีการรับผิดชอบในการทำงานร่วมกัน และมีความสัมพันธ์กัน ทั้งในระหว่างสายการบังคับบัญชาภายในหน่วยงานเดียวกัน และระหว่างหน่วยงานภายนอก (Philip Babcock Gove 1963 : 1174)

1. the coordination and relation and reaction ensuring a normal effective life
2. an arrangement usu on a hirachical basis of function of an organization to remote coordination and responsibility
3. a unification and mutual adjustment of diverse groups or element into a relatively coordinated and harmonious society or culture with consistent body of normative standards
4. a combination coordination of seperate and diverse elements or units into a more complete or harmonious whole

ข. หลักการของการประสานสัมพันธ์

ไพร์ตัน เคเซอร์นทร์ (2524 : 184) กล่าวว่าหลักการของการประสานสัมพันธ์ จะต้องประกอบไปด้วยสิ่งเหล่านี้

1. มีการดำเนินการ หรือพินิจกำลังในการทำงานร่วมกัน
2. กิจกรรมดังกล่าวจะจัดทำในรูปแผนงานและโครงการระหว่างหน่วยงานกับหน่วยงาน และหน่วยงานกับประชาชนในพื้นที่เป้าหมายต่อเนื่องกันและเกี่ยวเนื่องซึ่งกันและกัน
3. มีการกำหนดเป้าหมายของการดำเนินงานที่ชัดเจน
4. การดำเนินงานต้องสอดคล้องกับความต้องการของประชาชน ชีตความสามารถ การยอมรับของประชาชนในท้องถิ่น ตลอดจนนโยบายของรัฐบาล

พิทยา สุวรรณชฎ กล่าวว่าถึงแนวความคิดของการประสานสัมพันธ์ แนวความคิด ในการทบทวนการประสานสัมพันธ์ในการวางแผนพัฒนาจังหวัดไว้ว่า การดำเนินงาน ประสานสัมพันธ์ให้บรรลุผลสำเร็จนั้นควรมีการจัดองค์กรในการทำหน้าที่ และมีการ ประสานงาน (Coordination) ในการทำหน้าที่โดยกล่าวว่า (2525 : 157)

การประสานความต้องการของท้องถิ่นเข้ากับแผนพัฒนาภาค ซึ่งสอดคล้องกับแผนพัฒนาชาติเป็นงานที่ทำให้ต้องจัดองค์กรเพื่อให้กิจกรรมข้างต้นบรรลุผลสำเร็จ ดังนั้นจึงถือว่าการจัดระบบความสัมพันธ์ระหว่างองค์กร เพื่อให้การดำเนินงานตามที่ได้รับมอบหมายเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ เมื่อมีการจัดตั้งองค์กรขึ้นก็จำเป็นต้องมีการประสานงาน (Coordination) ซึ่งในการศึกษาก็คือว่า การประสานงาน คือกระบวนการในอันที่จะก่อให้เกิดการประสานสัมพันธ์ (Intergrating Or Linking) ระหว่างส่วนต่าง ๆ ขององค์กรเพื่อปฏิบัติการกิจร่วมกัน

คณะกรรมการโครงการโคราชพัฒนา (2527 : 21 - 23) กล่าวถึงแนวทางการทำงานแบบผสมผสานของจังหวัดนครราชสีมาในปี พ.ศ. 2525 ดังนี้

1. ลักษณะของการทำงานแบบผสมผสานคือ
 - 1.1 มีเป้าหมายเดียวกัน คือการอยู่ดีกินดีของชาวบ้าน
 - 1.2 วิธีการของแต่ละหน่วยงานอาจจะแตกต่างกันได้
 - 1.3 คิด วางแผนปฏิบัติงาน ติดตามประเมินผลชาวบ้านร่วมกัน
 - 1.4 กิจกรรมของแต่ละหน่วยงานสนับสนุนส่งเสริมซึ่งกันและกัน
 - 1.5 สนองความต้องการของชุมชน นโยบายรัฐและเอกชนที่เกี่ยวข้อง
 - 1.6 ประสานบุคลากร ทรัพยากร และงบประมาณร่วมกัน
 - 1.7 มีความจริงใจ ตั้งใจ และเสียสละของบุคลากรที่จะร่วมมือกันทำงาน
2. แนวทางการทำงานแบบผสมผสานของจังหวัดนครราชสีมา คือ
 - 2.1 หาแนวทางทำให้ผู้บริหาร (ระดับจังหวัด) มองเห็นความสำคัญของการทำงาน ซึ่งในอดีตต่างคนต่างทำงาน
 - 2.2 เพิ่มโอกาสในการแลกเปลี่ยนแนวความคิด และปัญหาในการทำงานของแต่ละหน่วยงานเพื่อช่วยเหลือประชาชนและหาข้อมูลร่วมกัน
 - 2.3 กระจายแนวความคิดหลักการด้านการทำงานแบบผสมผสานไปสู่เจ้าหน้าที่ระดับจังหวัด ตำบล โดยผ่านการประชุมของแต่ละหน่วยงานระหว่างหน่วยงานที่มีขึ้นตามปกติ และจังหวัดจัดให้มีขึ้นเป็นกรณีพิเศษ นอกจากนี้โดยการพบปะติดต่อกันเป็นส่วนตัว การเผยแพร่ข่าวสารความเคลื่อนไหวของการทำงานแบบผสมผสาน
 - 2.4 จัดสัมมนาหน่วยงานระดับจังหวัดเรื่องการทำงานแบบผสมผสาน
 - 2.5 จัดสัมมนานายอำเภอทุกอำเภอ ในเรื่องการบริหารงานในแง่การทำงานแบบผสมผสาน (Integration)
 - 2.6 จังหวัดควรกำหนดเรื่องการทำงานแบบผสมผสานเป็นนโยบายของจังหวัดให้ชัดเจน

- 2.7 สร้างโครงการอย่างน้อย 1 โครงการที่จะเปิดโอกาสให้แต่ละหน่วยงานมีโอกาสได้เข้ามาประสานงานกัน เช่นงานวางแผนครอบครัว
- 2.8 วางแผนผสมผสานอย่างน้อย 1 แผนในท้องที่และปฏิบัติตามแผนนั้น
- 2.9 Function analysis วิเคราะห์ข้อบ่งชี้แต่ละหน่วยงานเพื่อจัดระบบงานไม่ให้มีการซ้ำซ้อน
- 2.10 ให้สำนักงานจังหวัดเป็นศูนย์ประสานงานด้านการทำงานแบบผสมผสาน และควรมีข้อมูลพื้นฐานการบริการพร้อม
- 2.11 เพื่อแก้ปัญหาว่าทำงานไม่ตรงกับความต้องการ ขาดความร่วมมือจากชาวบ้านจะต้องมีข้อมูลทุกด้านของท้องถิ่นโดย
- เอมามาจากคณะกรรมการพัฒนาหมู่บ้านซึ่งตามระเบียบของกระทรวงมหาดไทย พ.ศ. 2526 เรียก กม. (คณะกรรมการหมู่บ้าน)
 - ทุกหน่วยงานใช้องค์กรหมู่บ้านเก็บข้อมูลถ้าเป็นไปได้ควรทำเป็นรูปแบบเดียวกันในการเก็บหน่วยงานใดถ้าต้องการก็สามารถนำไปใช้ได้เลย

วารินทร์ วงศ์หาญเชาว์ และประโยชน์ เจริญสุข (2529 : 4) เสนอแนะเกี่ยวกับยุทธศาสตร์การพัฒนาชุมชนแบบผสมผสานระหว่างหลายหน่วยงานว่า ควรมีพื้นฐานแนวความคิดที่เน้นการรับใช้ประชาชนและชุมชน เน้นคุณธรรม จริยธรรมและความเป็นมนุษยธรรม การขจัดอำนาจนิยม หลักการประหยัด และความคล่องตัวในการปรับตัวตามสถานการณ์โลก

ทวี ทิมขำ (2528 : 150 - 151) กล่าวถึงการประสานสัมพันธ์ในการทำงานทั้งภายในหน่วยงานเองและระหว่างหน่วยงาน เป็นสิ่งที่มีความสำคัญมากเพราะจะทำให้การดำเนินงานขององค์การดำเนินไปด้วยดีบรรลุวัตถุประสงค์ หากแต่ละหน่วยงานต่างทำงานของตนไปโดยไม่คำนึงถึงหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง และไม่จัดให้มีการประสานงานที่ดีแล้วก็เป็น การยากที่องค์การนั้นจะบรรลุเป้าหมายอย่างมีประสิทธิภาพได้ การประสานสัมพันธ์โดยให้มีการประสานงาน จึงทำหน้าที่เป็นตัวกลางในการดำเนินกิจกรรมทั้งหมดให้มีความสอดคล้องต้องกัน และเป็นไปโดยราบรื่นหลักการในการประสานงานที่สำคัญมีดังนี้

1. การประสานงานเป็นเรื่องเกี่ยวกับเทคนิคการบริหาร เช่น การจัดให้มีการวางแผนที่ดี การจัดแผนผังองค์การ แผนผังเกี่ยวกับหน้าที่การงาน การกระจายงาน แผนผังเกี่ยวกับการเคลื่อนไหวของงาน

2. การประสานงานเป็นการประสานความคิด ความคิดเห็นของในกลุ่มเป็นปัจจัยสำคัญของการประสานงาน

3. การประสานงานควรจะใช้พิธีการ และไม่ใช่นิธิการ

4. การควบคุมมีบทบาทสำคัญต่อการประสานงานมากไม่ว่าจะเป็นการควบคุมในลักษณะใดก็ตาม

5. การประสานงานควรจะต้องประสานการทำงานกับนโยบายหรือวัตถุประสงค์ขององค์การเข้าด้วยกัน และมีการกำหนดเวลาในการดำเนินงานที่เหมาะสมเพื่อให้การดำเนินงานประสานสอดคล้องกัน

6. การประสานงานเป็นเรื่องเกี่ยวกับคน และจิตใจเพื่อเข้าปฏิบัติงานร่วมกันทำงานอย่างมีสมานฉันท์เป็นทีมงาน

การประสานสัมพันธ์เป็นกระบวนการเชื่อมสัมพันธ์เกี่ยวกับบุคคล วัสดุ และทรัพยากรอย่างอื่น เพื่อให้การปฏิบัติงานบรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมาย หรือวัตถุประสงค์ของหน่วยงานทั้งในระหว่างบุคคล บุคคลกับหน่วยงาน หรือระหว่างหน่วยงานหนึ่งกับอีกหน่วยงานหนึ่งซึ่งไม่จำเป็นว่าหน่วยงานนั้นจะต้องมีเป้าหมายอย่างเดียวกัน หรือหวังผลอย่างเดียวกันเพราะทำให้รู้ซึ่งกันและกันว่าใครกำลังทำกิจกรรมอะไรอยู่ หรือเพื่อเร่งรัดการทำงานให้เสร็จพร้อมกัน (นพพงษ์ บุญจิตราคุลย์ 2529 : 75) ดังนั้นผู้วิจัยจึงได้สรุปแนวคิดในเรื่องหลักการของการประสานสัมพันธ์ดังนี้ คือ

1. การประสานสัมพันธ์เป็นการร่วมกันปฏิบัติงานอย่างมีความสมานสามัคคีมีระบบในการบริหารและการปฏิบัติที่เน้นเรื่องการประสานงาน (Coordination) การแบ่งหน้าที่ (Sharing of Function) รับผิดชอบที่ชัดเจน มนุษย์สัมพันธ์ในการติดต่อประสานทั้งภายในองค์การเดียวกันและระหว่างองค์การ

2. การประสานสัมพันธ์ในการทำงานทั้งในหน่วยงานเดียวกัน และระหว่างหน่วยงานภายนอกมีจุดมุ่งหมายที่สำคัญคือ

2.1 เพื่อลดความซ้ำซ้อนในการดำเนินงานของแต่ละหน่วยงาน

2.2 เพื่อเป็นประโยชน์ในการวางแผนและการใช้ทรัพยากรและงบประมาณที่ประหยัดขึ้น

2.3 เพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น โดยที่ผลของการดำเนินงานจะเป็นประโยชน์ต่อประชาชนมากที่สุดซึ่งเป็นเป้าหมายการทำงานของทุกหน่วยงาน

3. การประสานสัมพันธ์ในการทำงานระหว่างหน่วยงาน เป็นการประสานความคิดระหว่างหน่วยงานเข้าด้วยกันในเรื่อง

3.1 การกำหนดนโยบาย

3.2 แนวทางการบริหารการทำงานร่วมกัน หรือการประสานสัมพันธ์กัน ได้แก่ การวางแผน การจัดองค์การและบุคลากร การประสานงาน การอำนาจการหรือสั่งการ การควบคุมหรือการกำกับงาน การถ่ายทอดหรือการรายงานผลการปฏิบัติงานสู่หน่วยงานประจำ การบริหารงบประมาณ และการบริหารการใช้ทรัพยากรร่วมกัน

4. การประสานสัมพันธ์ในการทำงานระหว่างหน่วยงานเป็นการประสานการปฏิบัติงานร่วมกันในเรื่องของ การบริหาร และการปฏิบัติการ

5. การประสานสัมพันธ์ในการทำงานระหว่างหน่วยงาน เป็นการประสานใช้ทรัพยากรในการดำเนินงานร่วมกันเช่น อาคารสถานที่ บุคลากร

ค. วิธีการของการประสานสัมพันธ์

จากแนวคิดเกี่ยวกับวิธีการของการพัฒนาชนบทแบบผสมผสานโดย ไพรต์นั เดชะรินทร์ (2524 : 184 - 185) นำมาสรุปเป็นแนวคิดเกี่ยวกับวิธีการของการประสานสัมพันธ์ได้ดังนี้

1. แผนงานและโครงการที่จัดขึ้น ต้องมีการสำรวจความต้องการจำเป็นของประชาชนในท้องถิ่น
2. มีนโยบายในการดำเนินงานร่วมกันที่แน่นอน
3. ต้องมีการแบ่งงานกันอย่างแน่ชัดตามความชำนาญระหว่างหน่วยงานที่จะเข้าร่วมดำเนินการตามโครงการ โดยไม่ให้มีลักษณะซ้ำซ้อนหรือรับผิดชอบงานที่คล้ายคลึงกัน
4. ต้องมีหน่วยงานที่รับผิดชอบในการตัดสินใจ แบ่งงานและมอบหมายงานโดยตรง
5. ต้องจัดให้มีศูนย์ประสานงานร่วมเพื่อคอยให้การสนับสนุน ควบคุม ติดตามแผน และโครงการของแต่ละส่วนราชการ
6. ต้องได้รับการสนับสนุนอย่างจริงจัง เพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปตามขั้นตอน และเวลาที่กำหนดไว้ในแผนงานอย่างมีประสิทธิภาพในด้าน งบประมาณ บุคลากรที่เข้าร่วมดำเนินงาน วัสดุอุปกรณ์ ตลอดจนสิ่งอำนวยความสะดวกในการดำเนินงานตามโครงการแบบผสมผสาน
7. แผนงานและโครงการพัฒนาของแต่ละหน่วยงาน สำหรับแต่ละปีต้องวางเป้าหมายอย่างแน่ชัด เพื่อจะประเมินผลได้เป็นระยะ ๆ และแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นได้

8. หน่วยงานประเมินผลประจำปี ต้องประกอบด้วยบุคคลจากหน่วยงานที่มีได้
รับผิดชอบดำเนินการตามโครงการ เพื่อจะประเมินผลได้โดยไม่มีความลำเอียงเข้าข้างตนเอง

ทิตยา สุวรรณชฎ (2525 : 156) กล่าวถึงวิธีการประสานสัมพันธ์ในการ
ประสานสัมพันธ์ (Linkage) ของการวางแผนพัฒนาจังหวัดไว้ดังนี้คือ

1. ประสานการพัฒนาตามแผนชาติและแผนจังหวัดให้ครอบคลุมและสอดคล้องกับ
การพัฒนาของราชการส่วนกลางที่มีแผนปฏิบัติงานในแต่ละจังหวัดนั้น
2. ตรวจสอบความสอดคล้องของโครงการและแผนงานตามแผนชาติ และแผน
จังหวัดให้สนับสนุนซึ่งกันและกัน
3. กำหนดแนวทางการปฏิบัติงาน และจัดแบ่งหน้าที่ (Function Sharing)
4. จัดทำแผนปฏิบัติงานพัฒนาประจำปีเป็นรายจังหวัด เพื่อประโยชน์ในการจัด
สรรงบประมาณประจำปี และการบริหารนโยบายเศรษฐกิจ

เพื่อให้แผนเป็นไปตามนโยบายที่หน่วยงานกำหนดร่วมกัน จึงควรมีการประสานแผน
(Plan Harmonization) ระหว่างหน่วยงาน และจัดตั้งให้มีหน่วยงานทำหน้าที่ประสานแผน

ง. รูปแบบของการประสานสัมพันธ์

ทิตยา สุวรรณชฎ กล่าวว่า การประสานงาน คือ กระบวนการในอันที่จะก่อให้เกิด
การประสานสัมพันธ์ (Integrating Or Linking) ระหว่างแต่ละส่วน ขององค์กร เพื่อปฏิบัติ
ภารกิจร่วมกัน รูปแบบของการประสานงานนั้นกระทำใน 2 รูปแบบคือ (2525 :
158 - 159)

1. การประสานแบบเป็นทางการ (Impersonal Coordination) เป็นการ
ประสานงานที่มีการวางแผนประสานงานไว้ล่วงหน้าแบ่งออกเป็น 3 ระดับตามการดำเนินงานคือ
 - 1.1 การประสานกับหน่วยเหนือ (Upward Coordination)
 - 1.2 การประสานในระดับเดียวกัน
 - 1.3 การประสานกับระดับล่าง
2. การประสานอันเป็นผลจากการปรับประสาน เป็นการประสานในระดับส่วนบุคคล
ผลของการปรับประสานจึงขึ้นอยู่กับ บทบาท (Role) ของผู้ดำรงตำแหน่ง บุคลิกภาพ
บุคคลที่เกี่ยวข้อง แรงจูงใจในการทำงาน ความชัดเจนของภารกิจ (Task Certainty)
และระดับความรู้ความสามารถของผู้นั้น

โครงการโคราชพัฒนา ซึ่งเป็นโครงการพัฒนาชนบทที่มีการดำเนินงานประสานสัมพันธ์กันระหว่างหน่วยงานหลายหน่วยงาน ได้แก่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงมหาดไทย กระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงสาธารณสุข ที่ประสบผลสำเร็จในการดำเนินงานเป็นอย่างมากโครงการหนึ่ง ส่วนหนึ่งเกิดจากการประสานงานในการทำงาน และการผสมผสานในการวางแผนระหว่างแต่ละหน่วยงานดังกล่าวซึ่งการประสานงานในการดำเนินงานตามโครงการได้ดำเนินการ 2 ลักษณะคือ (คณะกรรมการโครงการโคราชพัฒนา 2527 : 36 - 37)

1. การประสานแนวนอน (Horizontal Coordination) เป็นการประสานในระดับเดียวกัน (Inter Sector)
2. การประสานแนวตั้ง (Vertical Coordination) เป็นการประสานงานต่างระดับตามสายการบังคับบัญชาของแต่ละส่วนราชการจากระดับบนลงสู่ล่าง (Inter Level) หรือจากระดับล่างสู่ระดับบน

นอกจากนี้แล้วการประสานสัมพันธ์อาจมีรูปแบบอื่นได้อีก ดังที่จักรกฤษณ์ นรนิติผดุงการ และคณะ (2528 : 8) กล่าวว่า "การผสมผสานอาจมีได้หลายแบบและหลายระดับของความกระชับรัดกุม เช่น ระดับการจัดทำกิจกรรมให้เชื่อมโยงกัน (Sequential) และระดับการดำเนินกิจกรรมหลายอย่างให้ประกอบกัน (Complimentary) พร้อมกัน (Simultaneous) หรือผสมกัน (Harmonious)"

จ. การบริหารการประสานสัมพันธ์

การดำเนินงานประสานสัมพันธ์ในการทำงานร่วมกันระหว่างหน่วยงาน จะสำเร็จตามวัตถุประสงค์และเป็นไปโดยราบรื่น ขึ้นอยู่กับกระบวนการบริหารการประสานสัมพันธ์ทั้งนี้ เพราะการบริหารเป็นกระบวนการสำคัญในการจัดและดำเนินงานให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ (ชำระ บัวศรี 2509 : 14)

ลูเซอร์ กุลิก และลินดัล เออร์วิค (Luther Gulick and Lyndall Urwick) อ้างถึงในอุทัย นิรัญโต 2525 : 8) เสนอว่ากระบวนการบริหารกิจการใดก็ตาม มักดำเนินการตามกระบวนการบริหารที่เรียกว่า "POSDCORB Model" ซึ่งมีทั้งหมด 7 กระบวนการดังนี้

1. Planning การวางแผน
2. Organizing การจัดองค์การ
3. Staffing การบริหารงานบุคคล
4. Directing การอำนวยการหรือสั่งการ

5. Coordinating การประสานงาน
6. reporting การรายงาน
7. Budgeting การจัดงบประมาณ

จักรกฤษณ์ นรนิติผดุงการ และคณะ ได้กล่าวเสนอเกี่ยวกับกระบวนการบริหารโครงการที่มีการทำงานผสมผสานระหว่างหลายหน่วยงาน ในรายงานการวิจัยเรื่อง การบริหารโครงการพัฒนาชนบทแบบผสมผสานในประเทศไทย : การแสวงหาตัวแบบที่เหมาะสม ประกอบด้วยองค์ประกอบดังนี้คือ (2528 : 5)

1. การวางแผนโครงการ
2. การจัดองค์กรโครงการ
3. การวางแผนดำเนินงาน
4. การบริหารงบประมาณ และการเงิน
5. การชี้แนะ และการกำกับงาน
6. การแสวงหาความร่วมมือจากภายนอก
7. การประเมินผล และการป้อนข้อมูลย้อนกลับ
8. การถ่ายทอดงานสู่หน่วยงานประจำ

ไพรัตน์ เตะชะรินทร์ (2524 : 185) ให้ข้อคิดเห็นว่าการบริหารการประสานสัมพันธ์ในการทำงานระหว่างหน่วยงานมีความสำคัญยิ่งเพราะการประสานงานเป็นการผนึกกำลังร่วมกันดำเนินงาน และการร่วมกันบริหารงานถือว่าเป็นหัวใจของความสำเร็จของโครงการ โดยหน่วยงานที่ทำงานร่วมกันควรปฏิบัติตามแนวทางการบริหารการประสานสัมพันธ์ ดังนี้

1. การจัดโครงสร้างของการบริหารและคณะกรรมการโครงการ แบ่งออกเป็น 3 ระดับ คือส่วนกลาง ระดับจังหวัด และระดับปฏิบัติงานในสนามให้กำหนดหน้าที่และบทบาทในการประสานงานของคณะกรรมการในแต่ละระดับไว้อย่างชัดเจน
2. ทุกหน่วยงานต้องร่วมกันจัดทำแผนปฏิบัติงาน โดยกำหนดทั้งแผนระยะสั้นและแผนระยะยาว
3. การจัดทำงบประมาณของแต่ละกรมกอง ควรจะมีการประสานงานกันโดยแต่ละหน่วยงานจัดทำงบประมาณของตนที่จะต้องใช้ในการพัฒนาชนบท ส่งให้กับผู้อำนวยการฝ่ายสนามรวบรวมจัดทำเป็นงบประมาณชุดเดียวกัน (Package Budget) แล้วส่งไปยังสำนักงานงบประมาณพร้อมกัน เพื่อให้สำนักงานงบประมาณพิจารณาทั้งหมคร่วมกันการทำงานของทุกหน่วยงานจะดำเนินไปได้ในเวลาเดียวกัน

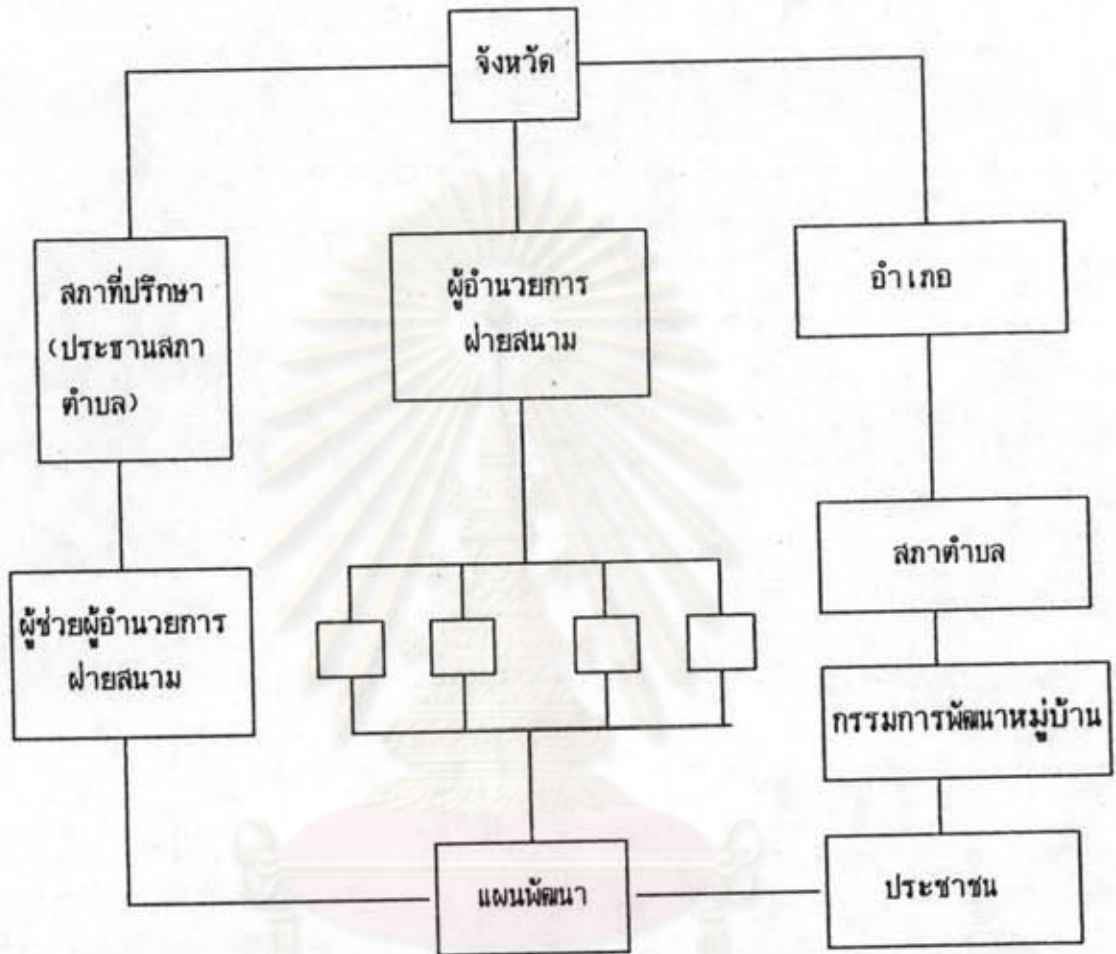
4. การมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่นให้มากที่สุดให้สภาตำบลมีบทบาท 2 ฐานะ
ดังนี้

- ก. ฝ่ายที่ปรึกษา ให้ประชาชนสภาตำบลร่วมเป็นคณะกรรมการของ
คณะสภาที่ปรึกษา เพื่อรับฟังความคิดเห็นในบางเรื่องที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ของประชาชน
- ข. ฝ่ายปฏิบัติการ ทำหน้าที่พิจารณาถ่วงถ่วง และเสนอโครงการที่
มาจากประชาชน



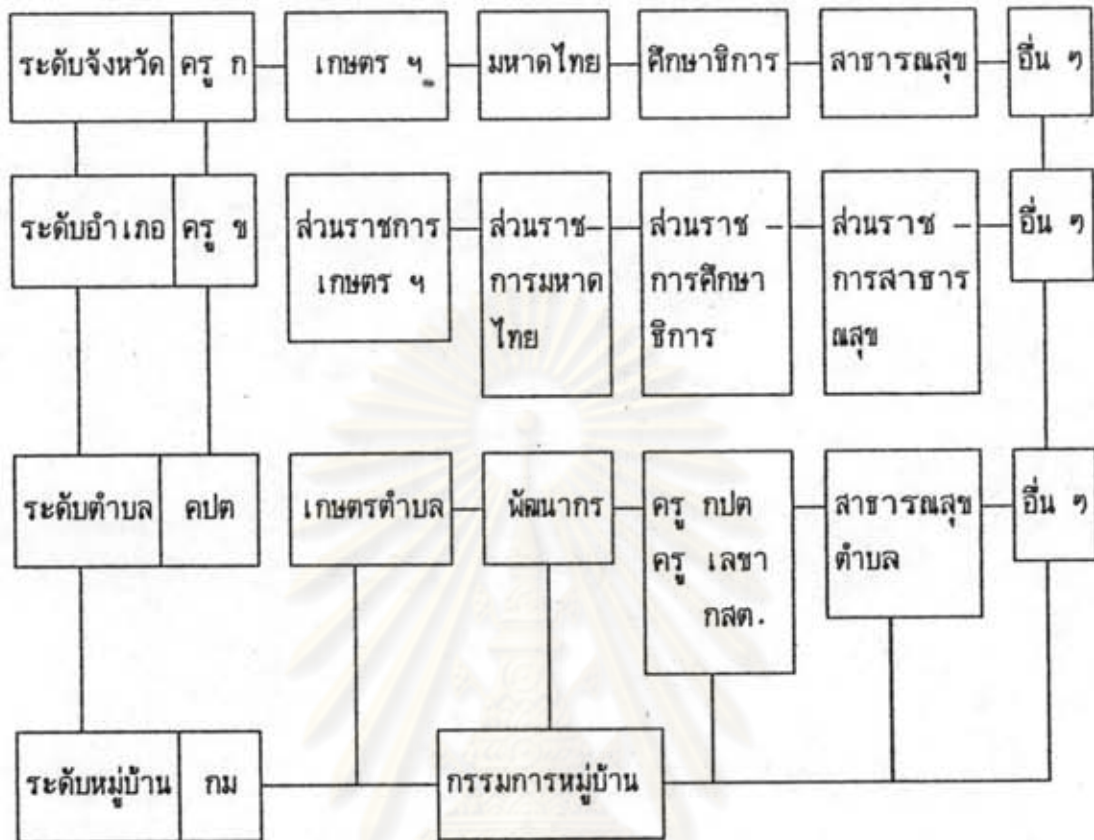
ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

แนวทางการบริหาร ปรากฏดังแผนภาพรวมการจัดทำแผนพัฒนาเขตพื้นที่
(เรื่องเดียวกัน หน้า 126)



นอกจากนี้ในโครงการโคราชพัฒนาซึ่งถือเป็นโครงการพัฒนาชนบทที่ประสบผลสำเร็จ
สูงในการพัฒนาทั้งนี้เพราะมีการประสานสัมพันธ์กันเป็นอย่างดีทั้งในแนวดิ่งและแนวนอนในการ
ทำงานระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องซึ่งมีหลายหน่วยงานได้มีแนวทางการบริหาร
การประสานสัมพันธ์ ดังแผนภูมิหน้าต่อไป (คณะกรรมการโครงการโคราชพัฒนา 2527 : 36)

แผนภูมิการประสานงานของโครงการโคราชพัฒนา



ฉ. ขอช่วยของการประสานสัมพันธ์ หมายถึงสิ่งที่จะต้องประสานสัมพันธ์ในการทำงานร่วมกันได้แก่การประสานสัมพันธ์ ในกระบวนการและองค์ประกอบของการบริหารดังต่อไปนี้คือ (นพพงษ์ บุญจิตราคุลย์ 2529 : 76 - 77)

1. การประสานด้านการวางแผนและนโยบาย เพื่อเกิดเอกภาพทางการบริหาร และขวัญกำลังใจ (Morale) ของคนในหน่วยงาน
2. ด้านการติดต่อสื่อสาร (Communication) และความร่วมมือร่วมใจ (Cooperation) เพื่อให้เกิดความเข้าใจร่วมใจและบังเกิดการประสานสัมพันธ์ในการทำงานขึ้น
3. การประสานด้านองค์ประกอบทางเวลา ได้แก่การกำหนดแผนปฏิบัติงานและเวลาที่คาดการณ์ที่จะดำเนินงานให้สำเร็จ
4. การประสานด้านเทคนิคการบริหาร เพื่อลดความขัดแย้งที่จะเกิดขึ้นและเพื่อความสะดวกคล่องตัวในการทำงาน เทคนิคการบริหารประกอบด้วย

(4.1) แผนภูมินำงาน (Organizational Charts) การกำหนดหน้าที่ และการแบ่งงานในสายงาน การกำหนดตำแหน่งงานและตัวบุคคล ที่รับผิดชอบงานเพื่อสะดวกในการติดต่อสอบถาม การกระจายงาน และความเคลื่อนไหวของงานเพื่อสะดวกในการติดตามงาน

- (4.2) การกำหนดหน้าที่ของบุคลากรหรือการพรรณนางาน (Job Description)
- (4.3) ทฤษฎีการทางการบริหาร
- 5. การประสานด้านแนวความคิดของผู้บริหาร
- 6. การประสานด้านการทำงานกับบุคคลทุกระดับของการบังคับบัญชา (Hierarchy of Authority)

ซ. การประสานสัมพันธ์ในการจัดการศึกษานอกระบบโรงเรียน

การศึกษานอกระบบโรงเรียนเป็นกระบวนการที่มีความสำคัญยิ่งต่อการพัฒนาชนบท เนื่องด้วยเหตุผลสำคัญบางประการคือ ปรัชญาของการศึกษานอกระบบโรงเรียนเน้นการศึกษาตลอดชีวิตเพื่อพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ และยุทธศาสตร์การศึกษานอกระบบโรงเรียนมีเป้าหมายที่ประชาชนที่อยู่นอกระบบโรงเรียนซึ่งเป็นประชากรส่วนใหญ่ของประเทศที่อยู่ในชนบท (ทองอยู่ แก้วไทร ๒๕๒๔ : ๔๒) แต่งานการศึกษานอกระบบโรงเรียนก็เป็นงานที่มีขอบเขตกว้างขวาง และมีหลายหน่วยงานทั้งของรัฐบาลและเอกชนดำเนินงานจัดการศึกษานอกระบบโรงเรียนจากการประเมินผลเกี่ยวกับการจัดการศึกษานอกระบบโรงเรียนพบปัญหาคือหน่วยงานต่าง ๆ ที่จัดการศึกษานอกโรงเรียนมีการทำงานในลักษณะต่างคนต่างทำขาดการร่วมมือหรือการประสานกัน (กรมการศึกษานอกระบบโรงเรียน ๒๕๒๕ : ๑๔๖) ดังนั้นจึงมีการนำเอาแนวความคิดเกี่ยวกับการประสานสัมพันธ์ในการจัดการศึกษานอกระบบโรงเรียนเข้ามาดำเนินการในระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ที่จัดการศึกษานอกระบบโรงเรียน

จากการสัมมนาเรื่องความสัมพันธ์ของยุทธศาสตร์การพัฒนาชนบทกับการศึกษานอกระบบโรงเรียน (มหาวิทยาลัยศิลปากร ๒๕๒๓ : ๒๐) ได้สรุปแนวคิดในเรื่องการประสานสัมพันธ์ในการจัดการศึกษานอกระบบโรงเรียนไว้ดังนี้ "การจัดการศึกษานอกระบบโรงเรียนที่เหมาะสมกับยุทธศาสตร์การพัฒนาชนบทในด้านต่าง ๆ จำเป็นต้องอาศัยการประสานงานในลักษณะการผสมผสานของทุกหน่วยงาน" นอกจากนี้สัมพันธ์ คำพล (๒๕๒๔ : ๗) กล่าวว่า "ปัจจัยสำคัญในการจัดการศึกษานอกระบบโรงเรียนให้บรรลุผลสัมฤทธิ์ความมุ่งหมายนั้น ควรต้องมีการดำเนินงานในลักษณะผสมผสาน" ในทำนองเดียวกันวิบูลย์ลักษณ์ ทองเชื้อ (๒๕๒๕ : ๑) ก็ได้กล่าวถึงการดำเนินงานการศึกษานอกระบบโรงเรียนเพื่อให้เกิดการศึกษาแก่ราษฎรในชนบทที่ยากไร้ และพลาดโอกาสจากการศึกษานอกระบบโรงเรียนเป็นเครื่องมือสำคัญในการพัฒนาชนบทในรูปแบบของการพัฒนาชนบทแบบผสมผสาน ดังนั้นการดำเนินงานการศึกษานอกระบบโรงเรียนจึงควรจะมีการประสานสัมพันธ์ในการจัดระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ที่มีการปฏิบัติงานอยู่ในพื้นที่เดียวกัน เพื่อให้สามารถบรรลุเป้าหมายของการพัฒนาชนบทแบบผสมผสาน

จากการสัมมนาระดับผู้บริหาร เรื่องการจัดการศึกษานอกระบบโรงเรียนในฐานะที่เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตลอดชีวิตที่สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติระหว่างวันที่ 24 - 25 สิงหาคม 2529 ได้สรุปผลที่เกี่ยวข้องกับการประสานสัมพันธ์ในการจัดการศึกษานอกระบบโรงเรียนเพื่อส่งเสริมการศึกษาตลอดชีวิตดังนี้ (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ 2529 ก: 3)

1. กรมการศึกษานอกโรงเรียนน่าจะเป็นแกนสำคัญในการพัฒนาระบบการศึกษาตลอดชีวิต ทั้งนี้ต้องให้ความสำคัญและประสานงานร่วมกับหน่วยงานที่จัดการศึกษาในระบบโรงเรียนในฐานะที่มีทรัพยากรทางการศึกษาอยู่เป็นจำนวนมากรวมทั้งการประสานกับหน่วยงานอื่น ๆ ที่จัดการศึกษานอกระบบโรงเรียนเพื่อประสานประโยชน์และใช้ทรัพยากรร่วมกันอย่างคุ้มค่า

2. รัฐควรสนับสนุนให้มีการใช้ทรัพยากรร่วมกันระหว่างหน่วยงานที่จัดการศึกษานอกระบบโรงเรียนและหน่วยงานที่จัดการศึกษาในระบบโรงเรียนรวมทั้งหน่วยงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องเพื่อจัดการศึกษาให้แก่ประชาชนโดยทางสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการ เศรษฐกิจ และสังคมแห่งชาติ ควรดูแลให้มีการวางแผนและการแก้ปัญหาอย่างบูรณาการ เพื่อให้เกิดการประสานร่วมมือในการปฏิบัติการจัดการศึกษานอกระบบโรงเรียนเพื่อส่งเสริมการศึกษาตลอดชีวิตทั้งในระดับชาติ ระดับจังหวัด และระดับท้องถิ่น

ชู่เกียรติ ลีสวรรณ์ (2530 : 125) เสนอว่าแนวทางสำคัญประการหนึ่งที่ส่งเสริมการศึกษาตลอดชีวิตอยู่ที่การจัดให้มีการประสานสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดระหว่างหน่วยงานที่จัดการศึกษาในระบบโรงเรียน การศึกษานอกระบบโรงเรียนรวมทั้งหน่วยงานอื่น ๆ ให้มีส่วนช่วยเหลือสนับสนุนซึ่งกันและกันเพื่อให้สามารถจัดการศึกษาที่มีคุณภาพให้แก่ประชาชน

มารุต บุณนาค (2530 , บรรยาย) ให้ทัศนะว่าการจัดการศึกษานอกระบบโรงเรียนเพื่อส่งเสริมการศึกษาตลอดชีวิตให้แก่ประชาชนถือเป็นหน้าที่ของทุกหน่วยงานรวมทั้งสถานศึกษาในระบบโรงเรียนที่ต้องให้บริการทางการศึกษานอกระบบโรงเรียนเพื่อให้ความรู้แก่ประชาชนทุกวิถีทางเช่นเดียวกับ วิเวก ปางพุดผิงส์ ที่กล่าวว่าจัดการศึกษานอกระบบโรงเรียนเพื่อการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์นั้น เป็นความรับผิดชอบร่วมกันของทุกสถาบันในสังคม (วิเวก ปางพุดผิงส์ , สัมภาษณ์)

แนวทางการจัดการศึกษานอกระบบโรงเรียนโดยประสานสัมพันธ์กันระหว่างหน่วยงานการศึกษาในระบบโรงเรียน และหน่วยงานการศึกษานอกระบบโรงเรียนรวมทั้งหน่วยงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องจึงเป็นสาระที่นักการศึกษาให้ความสนใจเป็นอย่างมากประเด็นที่ควรพิจารณาในการประสานสัมพันธ์ในการจัดการศึกษานอกระบบโรงเรียนได้แก่

1. ปรัชญา หรือนโยบายในการประสานสัมพันธ์ในการจัดการศึกษานอกระบบโรงเรียน
2. ยุทธวิธีของการประสานสัมพันธ์ในการจัดการศึกษานอกระบบโรงเรียน
3. การบริหารการประสานสัมพันธ์ในการจัดการศึกษานอกระบบโรงเรียน
4. เนื้อหาและกิจกรรมที่ประสานสัมพันธ์ในการจัดการศึกษานอกระบบโรงเรียน
5. ขอบข่ายของการประสานสัมพันธ์ในการจัดการศึกษานอกระบบโรงเรียน

รายละเอียดของการประสานสัมพันธ์ในการจัดการศึกษานอกระบบโรงเรียนในประเด็นต่าง ๆ ดังกล่าวจะมีปรากฏในแนวความคิดเรื่องการประสานสัมพันธ์ระหว่างการศึกษาในระบบโรงเรียน และการศึกษานอกระบบโรงเรียนในการประชุมปฏิบัติการระดับชาติระหว่างวันที่ 23 - 25 มกราคม 2530 ต่อไปนี้คือ

1. ปรัชญาหรือนโยบายในการจัดการศึกษานอกระบบโรงเรียน เป็นตัวกำหนดทิศทางและบทบาทขององค์การ บทบาทในการประสานสัมพันธ์ระหว่างการศึกษาในและนอกระบบโรงเรียนจะเกิดขึ้นเมื่อหน่วยงานที่รับผิดชอบในการจัดการศึกษาทั้งในและนอกระบบโรงเรียนมีปรัชญาหรือนโยบายในเรื่องนี้ และมีการกำหนดบทบาทของแต่ละระบบที่ชัดเจน (อุทัย บุญประเสริฐ อ้างจากกรมการศึกษานอกโรงเรียน 2530 : 19) ก่อน สวัสดิ์พาณิชย์ ให้ความเห็นว่าแต่ละระบบควรจะยึดถือปรัชญาหรือหลักการของการจัดการศึกษาตลอดชีวิตร่วมกันเพื่อใช้เป็นแนวทางในการดำเนินงานการประสานสัมพันธ์ในการจัดการศึกษาของทั้ง 2 ระบบ (เรื่องเดียวกัน : 5) อนันต์ แจ็งกลีบกล่าวว่าปรัชญาหรือนโยบายเป็นเครื่องมืออย่างหนึ่งที่จะก่อให้เกิดการทำงานอย่างประสานสัมพันธ์กัน นอกจากนี้ความสำเร็จในการทำงานพร้อมกันขึ้นสุดท้ายจะมีขึ้นได้หากบุคคลากรมีความเข้าใจที่ชัดเจนและให้การยอมรับปรัชญาหรือนโยบายในการประสานสัมพันธ์ของหน่วยงาน (อนันต์ แจ็งกลีบ 2527 : 85)

2. ยุทธวิธีของการประสานสัมพันธ์ในการจัดการศึกษานอกระบบโรงเรียน หมายถึงแนวทางที่จะก่อให้เกิดการทำงานโดยประสานสัมพันธ์กันระหว่างหน่วยงานที่จัดการศึกษาในและนอกระบบโรงเรียนในการประชุมปฏิบัติการระดับชาติเรื่องการประสานสัมพันธ์ระหว่างการศึกษาในและนอกระบบโรงเรียน ก่อน สวัสดิ์พาณิชย์ , อุทัย บุญประเสริฐ และคณะผู้บริหารหน่วยงานทางการศึกษาในและนอกระบบโรงเรียนได้เสนอแนวคิดในการดำเนินงานและมาตรการที่จะเป็นแนวทางให้เกิดการประสานสัมพันธ์ดังกล่าวไว้ดังนี้คือ (กรมการศึกษานอกโรงเรียน 2530 : 5 - 19)

1. กำหนดปรัชญาร่วมกันระหว่างการศึกษาในและนอกระบบโรงเรียนในเรื่องของการจัดการศึกษาตลอดชีวิตเพื่อเป็นเกณฑ์ในการกำหนดคาระหน้าที่ของการศึกษาใน นอกระบบโรงเรียนและการศึกษาตามอัชฌาศัย (Informal Education) ให้ส่งเสริมและเกื้อหนุนกัน

2. กำหนดให้สถานศึกษาในระบบโรงเรียนทำหน้าที่จัดการศึกษานอกระบบโรงเรียน และเป็นศูนย์วิชาการของชุมชนนอกเหนือไปจากการเรียนการสอนในระบบโรงเรียนตามปกติ แนวคิดในเรื่องนี้สอดคล้องกับ สุนทร สุนันท์ชัย ที่ได้เสนอแนวทางในการจัดการศึกษานอกระบบโรงเรียนแก่ชุมชนโดยใช้สถานศึกษาในระบบโรงเรียนที่มีอยู่แล้วในชุมชนมาเป็นประโยชน์ เช่น การเปิดสอนการศึกษาผู้ใหญ่ในโรงเรียนประถมศึกษา และมีชมรมศึกษาหลาย ๆ รูปแบบและการจัดโรงเรียนประถมศึกษาให้เป็นโรงเรียนชุมชน (สุนทร สุนันท์ชัย 2523 : 30 - 31)

3. มอบให้หน่วยงานที่มีหน้าที่ในการวางแผนจัดทำโครงการเพื่อการทำงานร่วมกัน ระหว่างการศึกษาในและนอกระบบโรงเรียน

4. เสนอกระทรวงศึกษาธิการให้กำหนดนโยบายและวางมาตรการในการสร้างความสัมพันธ์ระหว่างการศึกษาในและนอกระบบโรงเรียนที่ชัดเจนให้กับบุคคลที่เกี่ยวข้องทั้งระดับนโยบาย และระดับปฏิบัติได้รับทราบ และร่วมกันคิดหาทางนำไปสู่การปฏิบัติให้ได้ผลจริงจังต่อไป

ผู้บริหารในระดับสูงของหน่วยงานที่จัดการศึกษาทั้งในระบบโรงเรียนและการศึกษานอกระบบโรงเรียนได้แก่ เลขาธิการสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ อธิบดีกรมสามัญศึกษา อธิบดีกรมวิชาการ และอธิบดีกรมการศึกษานอกโรงเรียนได้ให้ความคิดเห็นในเรื่องการประสานสัมพันธ์ระหว่างการศึกษาทั้ง 2 ระบบโดยเสนอให้ใช้แนวคิดในการจัดการศึกษาตลอดชีวิตเป็นแนวทางในการวิเคราะห์และวางแผนเพื่อให้เกิดการประสานสัมพันธ์ทั้ง 2 ระบบรวมทั้งมาตรการที่จะเป็นแนวทางให้เกิดการประสานสัมพันธ์ 7 ประการได้แก่ (กรมการศึกษานอกโรงเรียน 2530 : 7)

1. การกำหนดนโยบายและมาตรการจูงใจ
2. การกำหนดยุทธศาสตร์ในการดำเนินงานโดยการวางแผนการดำเนินงาน และใช้ทรัพยากรร่วมกัน
3. การจัดให้มีองค์การประสานงาน
4. การแก้ไขกฎเกณฑ์ และระเบียบบางประการที่เป็นอุปสรรคในการประสานสัมพันธ์
5. การทดลองปฏิบัติงานในขอบเขตจำกัดเพื่อค่อย ๆ ขยายแนวคิดและแนวปฏิบัติต่อไป
6. การจัดระบบให้เกิดการเชื่อมต่อ และการเลื่อนไหลระหว่างระบบย่อยภายในระบบการศึกษาตลอดชีวิต
7. กำหนดเป็นมาตรการทางกฎหมายเพื่อให้เกิดความมั่นใจในการสร้างเสริมการประสานสัมพันธ์ในระยะยาว

อุทัย บุญประเสริฐ กล่าวถึงแนวทางที่จะประสานสัมพันธ์ระหว่างการศึกษาในระบบโรงเรียนและการศึกษานอกระบบโรงเรียนควรจะประกอบด้วยสาระต่อไปนี้คือ (เรื่องเดียวกัน : 19)

1. มีการวางแผนและใช้ทรัพยากรร่วมกันให้เกิดประโยชน์สูงสุดด้านอาคารสถานที่ บุคลากร และอุปกรณ์ต่าง ๆ
 2. การประสานเนื้อหาสาระของการเรียนรู้
 3. การเลื่อนไหลระหว่างในและนอกระบบโรงเรียนเช่น การถ่ายโอนหน่วยกิต
 4. กำหนดยุทธวิธีต่าง ๆ
3. การบริหารการประสานสัมพันธ์ในการจัดการศึกษานอกระบบโรงเรียน

การบริหารเป็นกระบวนการของการจัดและดำเนินงานให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ (ชำระ บัวศรี 2509 : 14) ดังนั้นการดำเนินงานประสานสัมพันธ์ในการจัดการศึกษานอกระบบโรงเรียนระหว่างกรมการฝึกหัดครูและกรมการศึกษานอกโรงเรียนจึงจำเป็นต้องใช้เทคนิควิธีการบริหารงานเพื่อให้การดำเนินงานประสานสัมพันธ์เป็นไปตามแนวทางและสามารถบรรลุวัตถุประสงค์ตามที่ต้องการร่วมกัน ซึ่งประกอบด้วย การกำหนดนโยบายและวางแผนดำเนินงานประสานสัมพันธ์ร่วมกัน การจัดองค์การประสานสัมพันธ์ การบริหารงบประมาณและการเงิน การชี้แนะและกำกับงาน การประสานงาน การประเมินผลและป้อนข้อมูลย้อนกลับ และการถ่ายทอดสู่หน่วยงานประจำ (ไพรัตน์ เดชะรินทร์ 2524 : 184 - 185 , ทิตยา สุวรรณชฎ 2525 : 156 คณะกรรมการโครงการโคราซพัฒนา 2527 : 21 - 23 จักรกฤษณ์ นริศพิศกุลการ 2528 : 5 นพพงษ์ บุญจิตราคุลย์ 2529 : 76 - 77 และกรมการศึกษานอกโรงเรียน 2530 : 19 - 22)

การบริหารงานประสานสัมพันธ์ในการจัดการศึกษานอกระบบโรงเรียนจะเป็นไปอย่างคล่องตัวและก่อให้เกิดประสิทธิภาพควมมีการกระจายอำนาจการบริหารจากส่วนกลางไปสู่ระดับปฏิบัติงานในท้องถิ่น นอกจากนี้ควรคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนและการดำเนินงานที่เกิดจากความต้องการที่แท้จริงของท้องถิ่นเองร่วมกับการกำหนดนโยบายและแนวทางการดำเนินงานจากส่วนกลาง เพราะเมื่อพิจารณานโยบายการพัฒนาชนบทของรัฐบาลพบว่า เน้นการมีส่วนร่วมของประชาชนและการดำเนินงานของหน่วยงานต่าง ๆ ร่วมกับประชาชนเนื่องจากการพัฒนาชนบทเป็นเรื่องของสหวิทยาการ และเป็นเรื่องของการสร้างพลังการพัฒนาาร่วมกัน (เสมอ จันทร์พุดิ 2526 : 244) วารินทร์ วงศ์หาญเชาว์ และประโยชน์ เจริญสุข (2529 : 5) กล่าวว่า แนวคิดการพัฒนาที่เน้นการมีส่วนร่วมของประชาชน (People Particication) หรือให้มีการพัฒนาจากล่าง (Bottom - Up) มากกว่าการพัฒนาจากเบื้องบน (Top - Down) จะได้ผลสำเร็จเพียงใดอยู่ที่ว่าผู้มีอำนาจในรัฐจะสนับสนุนให้มีระบบประชาธิปไตยคือระบบที่อำนาจสูงสุดอยู่ที่ประชาชนเกิดขึ้นได้เพียงใด "อำนาจสูงสุดของปวงชนนั้นยังสามารถใช้ได้โดยปวงชนมากเท่าไร การพัฒนาชุมชนก็จะยิ่งมากขึ้น การมอบหมายอำนาจสูงสุดนี้โดยปวงชนให้แก่บุคคลชั้นนำของสังคมยิ่งน้อยเท่าไรก็ยิ่งทำให้มีการกระจายความรับผิดชอบต่อการพัฒนาไปสู่ส่วนต่าง ๆ "

แม้ว่าแนวคิดการพัฒนาแนวใหม่ได้เน้นการมีส่วนร่วมของประชาชนและ เน้นให้มีการพัฒนาจากส่วนล่าง (Bottom - Up) มากกว่าเบื้องบน (Top - down) แต่ในการปฏิบัติยังคงเป็นไปไม่มากนักด้วยว่ามีปัญหาเกี่ยวกับระบบราชการของไทยเพราะระบบราชการของไทยยังคงมีทัศนคติแบบเจ้าขุนมูลนาย สังคมไทยมีการทำงานในแนวตั้งจาก "เบื้องบน" ลงสู่ "เบื้องล่าง" (ไพฑูรย์ เจริญแก้ว อ้างถึงในเสมอ จันทรพิณี 2526 : 199) ระบบราชการไทยเช่นนี้ทำให้เกิดช่องว่างระหว่างข้าราชการชั้นผู้ใหญ่กับผู้ใต้บังคับบัญชา และระหว่างข้าราชการกับประชาชน ดังนั้นการบริหารการประสานสัมพันธ์ในการจัดการศึกษานอกระบบโรงเรียนระหว่างกรมการฝึกหัดครูและกรมการศึกษานอกโรงเรียนจึงควรต้องคำนึงถึงปัญหาที่เกี่ยวกับระบบราชการไทยอีกด้วยเช่นกัน โดยเฉพาะการดำเนินงานประสานสัมพันธ์ของระดับปฏิบัติงานในท้องถิ่นยังคงต้องการการสนับสนุนด้านทรัพยากรจากส่วนกลาง การริเริ่มและดำเนินงานประสานสัมพันธ์จึงควรทำให้เกิดการผสมผสานระหว่างระดับปฏิบัติงานในท้องถิ่นกับระดับนโยบายในส่วนกลาง เพื่อมิให้เกิดช่องว่างดังกล่าวอันอาจเป็นอุปสรรคต่อการดำเนินงานประสานสัมพันธ์ในการจัดการศึกษานอกระบบโรงเรียนของหน่วยงานทั้งสอง

4. เนื้อหาและกิจกรรมทางการศึกษานอกระบบโรงเรียนที่ประสานสัมพันธ์

เนื้อหาหรือหลักสูตรและกิจกรรมการเรียนการสอนเป็นองค์ประกอบสำคัญอย่างหนึ่งของการจัดการศึกษา ดังนั้นในการจัดการศึกษาโดยประสานสัมพันธ์ระหว่างการศึกษาในและนอกระบบโรงเรียนจึงควรต้องพิจารณาเกี่ยวกับหลักสูตรหรือเนื้อหาสาระของการเรียนรู้ตลอดจนแนวทางการจัดกิจกรรมทางการศึกษาที่จะต้องทำร่วมกัน สาระของการเรียนรู้หรือหลักสูตรและกิจกรรมที่จัดการจะมีการวางแผนและกำหนดร่วมกัน (อุทัย บุญประเสริฐ อ้างจากกรมการศึกษานอกโรงเรียน 2530 : 19) นอกจากนี้การจัดเนื้อหาและกิจกรรมควรจะให้มีความสอดคล้องกับสภาพของสังคมและความต้องการของท้องถิ่นด้วย

ฟิลิป เอช คูมส์ (Philip H. Coombs) ได้ศึกษาความต้องการทางการศึกษาของประชาชนทางด้านวิชาการจำแนกตามเนื้อหาที่สำคัญดังนี้คือ (อ้างถึงใน อุ่นตา นพคุณ 2523 : 22 - 23)

1. การศึกษาขั้นพื้นฐานหรือแบบทั่วไป (General Education) หมายถึงการศึกษาขั้นพื้นฐานหรือที่ชั้นประถมศึกษาได้กำหนดเป้าหมายไว้ได้แก่ ความรู้ ความชัดเจนในการอ่านและเขียนหนังสือ การคิดเลขคณิต การเข้าใจวิธีการทางวิทยาศาสตร์และสิ่งแวดล้อม
2. การศึกษาเกี่ยวกับการพัฒนาความเป็นอยู่ในครอบครัว (Family Education) มีวัตถุประสงค์ที่จะให้ความรู้ ทักษะ และทัศนคติที่จะเป็นประโยชน์ในการพัฒนาความเป็นอยู่ของบุคคลในครอบครัวเช่นการให้การศึกษาด้านสุขภาพอนามัย โภชนาการ การเลี้ยงเด็ก และการวางแผนครอบครัว เป็นต้น

3. การศึกษาเพื่อพัฒนาชุมชน (Community Development Education) เป็นการศึกษาเพื่อส่งเสริมสถาบันในระดับท้องถิ่นและระดับชาติให้มีการเรียนรู้หลักการปฏิบัติงานในรูปแบบต่าง ๆ เช่นสหกรณ์หรือการพัฒนาชุมชน เพื่อให้ชุมชนมีการร่วมมือร่วมใจกันช่วยแก้ปัญหาการพัฒนาชุมชนท้องถิ่นตลอดจนปัญหาในระดับชาติ

4. การศึกษาด้านอาชีวศึกษา (Vocational Education) เป็นการศึกษาที่จัดขึ้นเพื่อให้ความรู้และทักษะในการประกอบอาชีพ หรือเกี่ยวกับการประกอบการด้านเศรษฐกิจได้แก่โครงการฝึกอาชีพต่าง ๆ เช่น การทอผ้า การแก้เครื่องยนต์ ฯลฯ

นอกจากนี้ในการประชุมปฏิบัติการระดับชาติเรื่อง การประสานสัมพันธ์ระหว่างการศึกษาในและนอกระบบโรงเรียนได้เสนอว่า เนื้อหาสาระและกิจกรรมที่ควรพิจารณาเร่งด่วนมีดังนี้คือ (กรมการศึกษานอกโรงเรียน 2530 : 23)

1. การให้บริการแก่เด็กจบ ป.6 และไม่เรียนต่อ ม.1
2. การปรับปรุงการจัดการศึกษาต่อเนื่องเพื่อถ่ายโอนประสบการณ์เรียนรู้และหน่วยกิต
3. การเสริมระบบการเรียนรู้ที่เป็นธรรมชาติในสังคม
4. การฝึกอบรมเพื่อการมีงานทำ
5. การจัดการศึกษาเพื่อพัฒนาชนบท

5. ขอบข่ายของการประสานสัมพันธ์ในการจัดการศึกษานอกระบบโรงเรียน

การดำเนินงานประสานสัมพันธ์เป็นการทำงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ร่วมกันและให้การดำเนินงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพโดยฉันทกกำลังร่วมกัน และลดความซ้ำซ้อนในการทำงานลง ดังนั้นเพื่อให้เกิดผลดีในการปฏิบัติงาน หน่วยงานต่าง ๆ ที่ทำงานร่วมกันควรจะได้ทราบสาระหรือขอบข่ายของการประสานสัมพันธ์

จากที่ประชุมปฏิบัติการระดับชาติเรื่อง การประสานสัมพันธ์ระหว่างการศึกษาในระบบโรงเรียนและการศึกษานอกระบบโรงเรียนมีความเห็นว่าสาระหรือขอบข่ายของการประสานสัมพันธ์ควรจะเป็นไปในเรื่องต่อไปนี้ (กรมการศึกษานอกโรงเรียน 2530 : 22)

- | | | |
|--|------------------|-----------------|
| 1. ความคิด | 2. นโยบาย | 3. แผน |
| 4. ทรัพยากร (สถานที่ คน เงิน ระบบงาน ระยะเวลา) | 5. วิธีดำเนินงาน | |
| 6. องค์กร | 7. การเสริมแรง | 8. การประเมินผล |

อุทัย บุญประเสริฐ (เรื่องเดียวกัน : 19) กล่าวถึงขอบข่ายของการประสานสัมพันธ์ในการจัดการศึกษาระหว่างการศึกษาในและนอกระบบโรงเรียนว่า มีจุดที่จะต้องประสานสัมพันธ์กันในเรื่องต่อไปนี้

1. การกำหนดนโยบาย
2. การวางแผนเพื่อการทำงาน
3. การสนับสนุนและเสริมกำลังคน
4. การประเมินผลการประสานงาน

นพพงษ์ บุญจิตราคุลย์ (2529 : 76 - 77) กล่าวถึงการประสานงานในการบริหารการศึกษาว่าจะเกิดผลดีขึ้นหากมีการประสานในเรื่องต่าง ๆ ต่อไปนี้

1. การประสานด้านการวางแผนและนโยบายเพื่อให้เกิดเอกภาพทางการบริหารและขวัญกำลังใจ (Morale) ของคนในหน่วยงาน
2. การประสานด้านการติดต่อสื่อสาร (Communication) และความร่วมมือร่วมใจ (Cooperation) เพื่อให้เกิดความเข้าใจ ร่วมใจ และบังเกิดการประสานสัมพันธ์ในการทำงานขึ้น
3. การประสานด้านองค์ประกอบทางเวลา เพื่อให้การดำเนินงานสำเร็จตามเวลาที่กำหนด
4. การประสานด้านเทคนิคการบริหาร ประกอบด้วย การแบ่งหน้าที่ของบุคลากร การแบ่งงานและทรัพยากรทางการบริหาร
5. การประสานด้านแนวความคิดของผู้บริหาร
6. การประสานการทำงานกับบุคคลทุกระดับของการบังคับบัญชา (Hierarchy Of Authority) เพื่อให้มีความเข้าใจในการทำงาน นโยบาย เป้าหมาย และมีการทำงานไปในทิศทางเดียวกับเป้าหมายของหน่วยงาน

ตอนที่ 5 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

จากการศึกษาพบว่ายังมีงานวิจัยที่เกี่ยวข้องโดยตรงในเรื่องการประสานสัมพันธ์ในการจัดการศึกษานอกระบบโรงเรียนระหว่างกรมการฝึกหัดครูกับกรมการศึกษานอกโรงเรียนเท่าที่พบเป็นงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการประสานสัมพันธ์ในการพัฒนาชนบทโดยทั่วไปการดำเนินการศึกษานอกระบบโรงเรียนของวิทยาลัยครู และกรมการศึกษานอกโรงเรียนเป็นส่วนใหญ่จากการศึกษาพบงานวิจัยที่เกี่ยวข้องมีดังนี้

ก. งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการประสานสัมพันธ์ในการพัฒนาชนบท

ทิตยา สุวรรณะชญ (2525 : 156 - 159) ได้ศึกษาการประสานสัมพันธ์ของการวางแผนพัฒนาจังหวัดพบว่า การประสานสัมพันธ์ (Integration Or Linkage) เป็นกระบวนการที่อาศัยการประสานงาน (Coordination) ระหว่างส่วนต่าง ๆ ขององค์กร เพื่อปฏิบัติภารกิจร่วมกัน การประสานสัมพันธ์ในการวางแผนพัฒนาจังหวัดจะต้องมีการประสานแผนพัฒนาในระดับชาติและระดับจังหวัดให้สอดคล้องกับการพัฒนาของราชการส่วนกลาง มีการกำหนดแนวทางการปฏิบัติงานและจัดแบ่งหน้าที่ (Function Sharing) ของแต่ละหน่วยงานเพื่อให้เกิดการประสานสัมพันธ์ในการวางแผนพัฒนาจังหวัด หน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องควรจะร่วมกันประสานแผน (Plan Harmonization) ระหว่างหน่วยงานมีการกำหนดแนวทางการทำงานร่วมกันมีการแบ่งหน้าที่รับผิดชอบของแต่ละหน่วยงานอย่างชัดเจนตลอดจนจัดให้มีหน่วยงานทำหน้าที่ประสานแผน

ดิเรก ฤกษ์หรัย และคณะ (2526 : 70) ศึกษาการพัฒนาชนบทแบบผสมผสานของประเทศไทยพบว่า ปัญหาและอุปสรรคในการพัฒนาชนบทแบบผสมผสานของประเทศไทยมีหลายประการที่สำคัญได้แก่ การขาดเป้าหมายร่วมกันในการพัฒนาชนบท การขาดการประสานงานระหว่างหน่วยงานทำให้โครงการในชนบทซ้ำซ้อนกันในพื้นที่เดียวกัน การขาดองค์กรกลางที่รับผิดชอบในการวางแผนและประสานงาน เป็นต้น

จักรกฤษณ์ นรนิติผดุงการ และคณะ (2528 : 5) ทำการศึกษาเกี่ยวกับการแสวงหาตัวแบบที่เหมาะสมในการบริหารโครงการพัฒนาชนบทแบบผสมผสานในประเทศไทยได้นำเสนอองค์ประกอบสำคัญในการบริหารการดำเนินงานร่วมกันตามโครงการพัฒนาชนบทแบบผสมผสาน ดังนี้คือ

1. การวางแผนโครงการ
2. การจัดองค์กรโครงการ
3. การวางแผนดำเนินงาน
4. การบริหารงบประมาณและการเงิน
5. การชี้แนะและกำกับงาน
6. การแสวงหาความร่วมมือจากภายนอก
7. การประเมินผลและการป้อนข้อมูลย้อนกลับ
8. การถ่ายทอดงานสู่หน่วยงานประจำ

ประจิม จบศรี (2528 : จ - ฉ) ได้ทำการศึกษาสภาพและปัญหาในการประสานงานของคณะกรรมการพัฒนาอำเภอในพื้นที่ชนบทยากจนภาคเหนือโดยประชากรในการดำเนินการวิจัยประกอบด้วยหัวหน้าส่วนราชการในระดับอำเภอสังกัด 4 กระทรวงหลักคือ นายอำเภอ เกษตรอำเภอ สาธารณสุขอำเภอ และศึกษาธิการอำเภอในพื้นที่ชนบทยากจนภาคเหนือ 16 จังหวัด 71 อำเภอ 11 กิ่งอำเภอรวมทั้งสิ้น 328 คนจากการศึกษาพบว่ามีสภาพการปฏิบัติ

ปานกลางในด้านต่อไปนี้ การสร้างการมีส่วนร่วม การประสานแผน การปรับกิจกรรมให้เหมาะสมกับสถานการณ์ การปรึกษาหารือแลกเปลี่ยนความรู้ความคิดเห็นข่าวสารข้อมูล การระดมทรัพยากรในการทำงานร่วมกันและการประสานสัมพันธ์ด้านอำนาจ ส่วนสถานการณ์ปฏิบัติที่พบว่ามีระดับเล็กน้อยได้แก่ การตัดสินใจร่วมกัน

สาเหตุที่สำคัญของปัญหาในการปฏิบัติในด้านต่าง ๆ ได้แก่ การขาดงบประมาณ ขาดแคลนบุคลากร บุคลากรมีงานประจำมาก ขาดการประชุมชี้แจงบุคลากรให้มีความรู้ความเข้าใจในการทำงานร่วมกัน ขาดผู้นำที่ดีไม่เห็นความสำคัญหรือความจำเป็นของงาน ขาดอำนาจสั่งการและขาดการยอมรับความคิดเห็นซึ่งกันและกัน

ข. งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษานอกระบบโรงเรียนแบบผสมผสาน

สัมพันธ์ คำพล (2524 : ๗) ได้ทำการวิเคราะห์การวางแผนเชิงปฏิบัติการระดับตำบลที่มีโครงสร้างการพินิจกำลังในการจัดการศึกษานอกระบบโรงเรียนแบบผสมผสานโดยทำการวิเคราะห์จากกลุ่มตัวอย่างประชากรในโครงการ 56 คนและกรรมการเจ้าหน้าที่ 12 คนในตำบลสะทอมน อำเภอนะจะงังหวัดสงขลา ผลการวิเคราะห์พบว่ารูปแบบการจัดการศึกษานอกระบบโรงเรียนแบบผสมผสานที่เชื่อว่ามีประสิทธิภาพสูงนั้นจะต้องเป็นโครงการที่มีกิจกรรมเป็นศูนย์กลางการดำเนินงาน มีหน่วยงานมาดำเนินการร่วมกันเป็นรูปแบบของการผสมผสาน โดยมีหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งเป็นแกนนำรวมทั้งการปลุกกระดมสำนึกของประชาชนในการมีส่วนร่วมเป็นเจ้าของและดำเนินงานโครงการ

วีรพันธ์ ฝักเงิน (2528 : 109) ศึกษาความคิดเห็นของผู้บริหารระดับจังหวัดเกี่ยวกับการจัดการศึกษานอกระบบโรงเรียนตามรูปแบบของการพัฒนาชนบทแบบผสมผสานในเขตพื้นที่ยากจนกลุ่มตัวอย่างได้แก่ ผู้บริหารระดับจังหวัดของกระทรวงมหาดไทย กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงสาธารณสุข และกระทรวงศึกษาธิการ จำนวน 189 คนพบว่าในด้านวิธีการประสานงานของหน่วยงานต่าง ๆ ผู้บริหารต่างมองเห็นความสำคัญของการประสานงานในการจัดการศึกษานอกระบบโรงเรียนและเห็นว่าการประสานงานดังกล่าวควรกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่แต่ละหน่วยงานให้ชัดเจนลงไปว่าใครรับผิดชอบอะไร เพื่อเลี่ยงปัญหาการทำงานซ้ำซ้อนกัน

กรมการศึกษานอกโรงเรียน (2526 : 146) ได้ประเมินผลเกี่ยวกับการจัดการศึกษานอกระบบโรงเรียนจากบุคลากรที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษานอกระบบโรงเรียนในจังหวัดพะเยาพบว่า มีหลายหน่วยงานเข้าไปจัดการศึกษานอกระบบโรงเรียนในเขตโครงการทดลองแต่ขาดการประสานสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานเหล่านั้น

ค. งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษานอกระบบโรงเรียนของวิทยาลัยครู

วิศนี ศิลตระกูล (2521 : 140) ศึกษาบทบาทความรับผิดชอบของอาจารย์ในวิทยาลัยครูภาคกลางพบว่า การขาดการร่วมมือจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและการไม่มีนโยบายในการดำเนินการ เป็นส่วนหนึ่งของปัญหาและอุปสรรคในการให้บริการทางวิชาการแก่ชุมชนของวิทยาลัยครู

ชัยวัฒน์ บุณฑริก (2527 : 121 - 122) ศึกษาบทบาทของอาจารย์วิทยาลัยครูในกลุ่มภาคตะวันออกเฉียงเหนือต่อการพัฒนาชนบท พบว่าปัญหาและอุปสรรคในการพัฒนาชนบทของอาจารย์วิทยาลัยครูกลุ่มภาคตะวันออกเฉียงเหนือที่สำคัญ ได้แก่ การขาดแคลนงบประมาณ การประสานงานกับหน่วยงานอื่น ๆ ทั้งภายในและภายนอกวิทยาลัยครู การขาดความร่วมมือจากบุคลากรภายในวิทยาลัยครู และปัญหาความร่วมมือจากชาวบ้านในท้องถิ่น เป็นต้น

ศิริชัย อิศระโชติ (2527 : 86 - 87) ศึกษาบทบาทของวิทยาลัยครูกลุ่มภาคใต้ในการให้บริการทางวิชาการแก่ชุมชน พบว่าปัญหาที่สำคัญในการให้บริการทางวิชาการแก่ชุมชนของวิทยาลัยครูมีหลายประการที่สำคัญ ได้แก่ การขาดงบประมาณ ขาดการประสานงานระหว่างฝ่ายที่เกี่ยวข้อง ขาดการวิเคราะห์ปัญหาและความต้องการของชุมชนและผู้บริหารขาดการสนับสนุนเอาใจใส่

ง. งานวิจัยอนาคตที่เกี่ยวข้องกับการศึกษานอกระบบโรงเรียน การดำเนินงานการศึกษา
นอกระบบโรงเรียนของวิทยาลัยครูและของกรมการศึกษานอกโรงเรียน

ชนิดา รัชผลเมือง และคณะ (2527 : 32) ได้ศึกษาแนวโน้มการศึกษาในระบบโรงเรียนในช่วงแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2530 - 2534) และฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2535 - 2539) โดยวิธีวิจัยเอกสารและใช้เทคนิคเดลฟายสอบถามความคิดเห็นของผู้ทรงคุณวุฒิจำนวน 29 ท่าน ได้สรุปภาพรวมแนวโน้มของการศึกษาในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการประสานสัมพันธ์ ระหว่างการศึกษาในระบบโรงเรียนและการศึกษานอกระบบโรงเรียนที่ผู้ทรงคุณวุฒิมีความเห็นสอดคล้องกันคือ ความต้องการทางการศึกษาทั้งในระบบโรงเรียนและนอกระบบโรงเรียนในอนาคตจะมีมากขึ้น โครงสร้างทางการศึกษาจะมีการจัดคู่ขนานกันไประหว่างการศึกษาระบบโรงเรียนและการศึกษานอกระบบโรงเรียนปรัชญาการศึกษาในอนาคตจะยังคงต่อเนื่องหลักการของการศึกษาตลอดชีวิตและการศึกษาเพื่อชีวิตและสังคมต่อไป

กรมการฝึกหัดครู (2530 : 49 - 58) ได้ทำการศึกษาสภาพของสังคมไทยในอนาคต (ปี พ.ศ. 2540) โดยใช้เทคนิคเดลฟาย และ EFR (Ethnographic Futures Research) ผู้ทรงคุณวุฒิทางการศึกษานอกระบบโรงเรียนจำนวน 20 ท่านได้ให้ภาพรวมของการศึกษานอกระบบโรงเรียนหลายประเด็น ประเด็นที่ควรจะนำมาถกเถียงกันนี้ หน้าที่ของกรมการศึกษานอกโรงเรียนในปี พ.ศ. 2540 จะเป็นหน่วยงานสนับสนุนการจัดการศึกษานอกระบบโรงเรียนให้แก่หน่วยงานองค์กรและสถานประกอบการทั้งของรัฐและเอกชนแต่รัฐยังมีบทบาทในการกำหนดทิศทางและรับผิดชอบในการวางแผนอย่างชัดเจน กรมการศึกษานอกโรงเรียนจะมีหน้าที่กระตุ้นและประสานงานระหว่างหน่วยงานของรัฐ และเอกชนในการจัดการศึกษานอกระบบโรงเรียน

ส่วนภาพการฝึกหัดครูไทยในอนาคต (เรื่องเดียวกัน : 55 - 61) * พบว่าการผลิตครูโดยเฉพาะสายสามัญจะลดน้อยลง การฝึกอบรมครูประจำการซึ่งเป็นงานการศึกษานอกระบบโรงเรียนจะมีมากขึ้นและมีความสำคัญมากขึ้น ปรัชญาการฝึกหัดครูจะมีไปเพียงแต่การถ่ายทอดความรู้ให้ผู้เรียนเท่านั้นแต่จะต้องเป็นผู้นำการเปลี่ยนแปลงทางสังคมและบริการชุมชนด้วยการฝึกหัดครูจะมีการรวมกลุ่มร่วมมือช่วยเหลือและประสานงานระหว่างสถาบันฝึกหัดครูกับสถาบันอื่นที่มีการพึ่งพาอาศัยกันมากขึ้นระหว่างสถาบันในวงการฝึกหัดครูและหน่วยงานอื่น ๆ มีการฝึกกำลังและใช้ทรัพยากรร่วมกัน

ลมลัมัย บุญอ่อน (2524 : 24) ได้ทำการศึกษาอนาคตของฝึกหัดครูไทยในระหว่างปี พ.ศ. 2524 - 2529 โดยใช้เทคนิคเดลฟาย ผู้เชี่ยวชาญการฝึกหัดครูให้ความเห็นในประเด็นของวิทยาลัยครูที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานการศึกษานอกระบบโรงเรียนดังนี้

1. วิทยาลัยครูแต่ละแห่งจะต้องสร้างความเชื่อถือให้แก่ท้องถิ่น มีบทบาทในการพัฒนาและช่วยเหลือท้องถิ่น โดยเป็นศูนย์ทางวิชาการและวัฒนธรรมให้แก่ท้องถิ่น
2. วิทยาลัยครูต้องรับบทบาทเป็นวิทยาลัยชุมชน โดยให้ความร่วมมือกับมหาวิทยาลัย เปิดในระยะแรก และจะเป็นสถาบันอุดมศึกษาของชุมชนที่ให้การฝึกอบรมหลายสาขาวิชาชีพ
3. ควรมีหลักสูตรเพื่อฝึกฝนครูให้มีความรู้ความสามารถออกไปปฏิบัติการให้การศึกษานอกระบบโรงเรียนแก่ประชาชนในท้องถิ่นชนบท

การวิจัยอนาคตที่เกี่ยวกับบทบาทการดำเนินงานการศึกษานอกระบบโรงเรียนของกรมการศึกษานอกโรงเรียนนั้น พงศ์สิริ สาลี (2525 : 51) ได้ศึกษาแนวโน้มของการศึกษานอกระบบโรงเรียนของไทยในอนาคตในปี พ.ศ. 2535 โดยใช้เทคนิคเดลฟายสอบถามความคิดเห็นของผู้เชี่ยวชาญ 21 ท่านมีความเห็นที่สอดคล้องกันดังนี้ในปี พ.ศ. 2535 กรมการศึกษานอกโรงเรียนจะลดบทบาททางด้านปฏิบัติการลงและเพิ่มบทบาททางด้านวางแผนประสานงาน ให้การสนับสนุนทางด้านวิชาการและงบประมาณในการจัดการศึกษานอกระบบโรงเรียน

มากขึ้นนอกจากนี้งานวิจัยของกรมการฝึกหัดครู เรื่องการฝึกหัดครูและสถาบันฝึกหัดครูในอนาคต โดยใช้เทคนิคเคสฟาย และ EFR หรือ Ethnographic Futures Research (อ้างแล้ว : 49) พบว่าผู้เชี่ยวชาญมีความคิดเห็นที่สอดคล้องกันว่า หน้าที่ของกรมการศึกษานอกโรงเรียน ในปี พ.ศ.2540 จะเน้นบทบาทด้านการสนับสนุนและการเป็นผู้ประสานงาน โดยจะให้การส่งเสริมองค์การอื่น ๆ ทั้งของรัฐและเอกชนเป็นผู้จัดการศึกษานอกกระบบโรงเรียนมากขึ้น

ส่วนการวิจัยอนาคตด้านการประสานสัมพันธ์ในการจัดการศึกษานอกกระบบโรงเรียน ได้มีกล่าวถึงเป็นบางส่วนในงานวิจัยเรื่อง แนวโน้มของการศึกษานอกกระบบโรงเรียนของประเทศไทยในอนาคต (พ.ศ.2535) ของ พงศ์สิริ สาลี สรุปความคิดเห็นที่สอดคล้องของผู้เชี่ยวชาญว่า ต่อไปการศึกษาทุกระดับจะต้องบริการชุมชน ทำสถาบันให้เป็นสถานศึกษาของชุมชน และองค์การการศึกษาทั้งในและนอกระบบโรงเรียน รวมทั้งแบบธรรมดาก็จะผสมผสานกันและมีความสัมพันธ์มากขึ้นในการตอบสนองความต้องการของประชาชนร่วมกัน (อ้างแล้ว : 43)

จ. งานวิจัยอนาคตที่เกี่ยวข้องกับเนื้อหาสาระของการศึกษานอกกระบบโรงเรียน

อารี สันหลวิ และคณะ (2527) ได้ทำการศึกษาลักษณะของสังคมไทยในระยะ 10 ปีข้างหน้า ได้สรุปเกี่ยวกับสภาพของสังคมไทยในอนาคตซึ่งจะนำมากล่าวในบางประเด็นดังนี้คือ (อ้างจากกรมการฝึกหัดครู 2530 : 10 - 11)

ในด้านเศรษฐกิจ คนจะว่างงานมากขึ้น สังคมจะเปลี่ยนจากเกษตรกรรมไปสู่อุตสาหกรรมและการเกษตรที่เกี่ยวข้องกับอุตสาหกรรมมากขึ้น ความต้องการแรงงานระดับกลางจะมากขึ้น

ในด้านสังคม พบว่าความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินจะน้อยลง ชุมชนเมืองจะขยายชุมชนแออัดและปัญหาอาชญากรรมยังคงมีอยู่ ความเครียดในครอบครัวจะมีมากขึ้น ในสังคมชนบทจะมีเทคโนโลยีใหม่ ๆ เข้าไปและมีการทำลายทรัพยากรธรรมชาติเช่น ป่าไม้มากขึ้น

ด้านวัฒนธรรม ความเห็นห่างศาสนาและวัฒนธรรมต่างชาติจะเข้ามามีอิทธิพลมากขึ้น โดยเฉพาะอิทธิพลจากสื่อมวลชน

ด้านจริยธรรม ความนิยมวัตถุจะมากขึ้นความรับผิดชอบต่อส่วนรวมลดลงผลเมืองไทยใน 10 ปีข้างหน้าจะมีความเครียดทางจิตใจมากขึ้น ความเป็นอยู่อย่างไทยจะปรับเปลี่ยนเป็นสากลมากขึ้น

ด้านการศึกษา แนวโน้มการศึกษาใน 10 ปีข้างหน้า จะเน้นการให้การศึกษามวลชน ทั้งในและนอกระบบโรงเรียน ปลูกฝังคุณธรรมและค่านิยมที่พึงประสงค์ การรักษาวัฒนธรรม การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและการรักษาสาธารณสุข มุ่งให้คิดเป็น ทำเป็น แก้ปัญหาเป็น มุ่งส่งเสริมการศึกษาหาความรู้ด้วยตนเองอย่างต่อเนื่องตลอดชีวิต ส่งเสริมการทำงานเป็นหมู่คณะ

กรมการฝึกหัดครู (2530) ได้ทำการศึกษาสภาพสังคมไทยในอนาคต (พ.ศ.2540) โดยใช้เทคนิคเดลฟาย และ EFR (Ethnographic Futures Research) จะกล่าวถึงในบางประเด็น ได้แก่

ในด้านครอบครัว ขนาดครอบครัวจะเล็กลง พ่อแม่ จะมีบทบาทในการเลี้ยงดูลูกน้อยลง เด็กจะถูกปล่อยให้อยู่กับคนเลี้ยงหรือญาติ พ่อแม่จะหวังพึ่งครูและโรงเรียนให้ทำหน้าที่แทนตน

ในด้านคุณภาพชีวิต โดยทั่วไปจะดีขึ้น

ด้านทรัพยากร พลังงาน และอาหาร การทำลายแหล่งทรัพยากรจะไม่ลดน้อยลง เพราะลักษณะนิสัยของคนไทยเป็นนักเสพ นักทำลายธรรมชาติ ไม่ค่อยรู้ว่าการอนุรักษ์เป็นอย่างไร

ด้านการเมือง ประชาชนและข้าราชการทุกฝ่ายจะตื่นตัวและมีบทบาทมากขึ้น การกระจายอำนาจจากส่วนกลางไปสู่ท้องถิ่น ทั้งระดับหมู่บ้าน ตำบล อำเภอ และจังหวัดจะมีอย่างเต็มที่ทำให้เกิดการคล่องตัวในการบริหารราชการแผ่นดิน

ด้านเศรษฐกิจ จะมีอัตราการเจริญเติบโตที่ช้า รายได้ของประเทศจะเพิ่มตามมูลค่า การส่งออกแต่ปัญหาคือ คนไทยไม่เก่งเรื่องการค้าขาย โดยเฉพาะการตลาดขายสินค้าได้ราคาต่ำ เพราะขายในรูปของวัตถุดิบ การขาดกลยุทธ์การค้ายังคงมีต่อไป เพราะส่วนหนึ่งคนไทยมีนิสัยในการบริโภคที่ฟุ่มเฟือยและชอบความทันสมัยโดยเฉพาะของที่มาจากต่างประเทศโครงสร้างทางเศรษฐกิจจะมีแนวโน้มคือ ภาคเกษตรจะค่อย ๆ ลดจำนวนลงจะมีการเปลี่ยนแปลงไปสู่ภาคอุตสาหกรรมและการเกษตรที่ผลิตในระบบตลาดเพื่อขายและส่งโรงงานอุตสาหกรรมไปสู่ภาคอุตสาหกรรม

ด้านวัฒนธรรม จะรับอิทธิพลวัฒนธรรมต่างชาติมากขึ้น และส่วนใหญ่จะเป็นไปในด้านลบเช่น การแต่งกายที่ผิดประหลาด ความบันเทิง ฟุ่มเฟือย การเลหย่าเสียดิต และค่านิยมในสังคมทรูหรา เป็นต้น

จากกรณีศึกษา และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องทั้งหมดที่กล่าวมานี้จะเห็นว่า การจัดการศึกษา
นอกระบบโรงเรียน เพื่อการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์และชุมชนนั้น จำเป็นต้องมีการประสานสัมพันธ์กัน
ในระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ที่จัดการศึกษานอกระบบโรงเรียน เพื่อเป็นการผนึกกำลังร่วมกัน
ระหว่างหน่วยงานเหล่านั้นให้มีศักยภาพในการให้บริการการศึกษานอกระบบโรงเรียนเพิ่มมากขึ้น
และจากนโยบายเรื่องการประสานสัมพันธ์ในการจัดการศึกษาตลอดชีวิตของกระทรวงศึกษาธิการ
ตลอดจนสภาพการดำเนินงานการศึกษานอกระบบโรงเรียนของกรมการฝึกหัดครูและกรมการศึกษา
นอกระบบโรงเรียนในช่วงแผนพัฒนาการศึกษาฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2530 - 2534) นี้ได้ก่อให้เกิดแนวโน้ม
จะมีการประสานสัมพันธ์ในการจัดการศึกษานอกระบบโรงเรียนที่เป็นแบบแผนมากขึ้นระหว่าง
กรมการฝึกหัดครู และกรมการศึกษานอกโรงเรียนต่อไปในเวลาข้างหน้า ผู้วิจัยจึงเห็นว่า การ
วิจัยเพื่อศึกษาแนวโน้มของการประสานสัมพันธ์ในการจัดการศึกษานอกระบบโรงเรียนระหว่าง
กรมการฝึกหัดครู และกรมการศึกษานอกโรงเรียนในปี พ.ศ. 2535 - 2538 โดยใช้เทคนิค
เคลฟาย จะเป็นแนวทางที่เป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาการจัดการศึกษานอกระบบโรงเรียนโดย
ประสานสัมพันธ์กันระหว่างกรมการฝึกหัดครู กับกรมการศึกษานอกโรงเรียน ตลอดจนการ
ประสานสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานอื่น ที่จัดการศึกษานอกระบบโรงเรียนต่อไปในเวลาข้างหน้า



คุรุวิทยาลัยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย