

## บทที่ 1

### บทนำ



#### ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

วิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจที่ประเทศไทยกำลังเผชิญอยู่ในขณะนี้ ส่งผลกระทบต่อคนไทยและสังคมไทยอย่างรุนแรง ประชาชนมีความยากลำบากในการดำรงชีวิตมากขึ้น ปัญหาของประเทศไทยมีความสลับซับซ้อนเกี่ยวพันกัน ทั้งระบบเศรษฐกิจ สังคม การเมือง การปกครอง ซึ่งยากแก่การแก้ไขได้โดยง่าย วิกฤตของประเทศไทยที่กำลังเผชิญอยู่นี้มุ่งระดมทุนและใช้ทรัพยากรต่าง ๆ รวมทั้งกำลังคนเป็นปัจจัยการผลิต ส่งผลต่อการทำลายทรัพยากรธรรมชาติเพื่อนำมาเป็นวัตถุดิบในการผลิต รวมทั้งระดมคนออกจากชุมชนเพื่อเข้าสู่กระบวนการผลิตทางอุตสาหกรรม ทำให้ความเป็นปึกแผ่นของชุมชน รวมทั้งคุณภาพชีวิตของประชาชนเสื่อมโทรมอ่อนแอลง ความพยายามที่จะแก้ปัญหาที่ผ่านมามักจะมองปัญหาแบบแยกส่วน ซึ่งส่งผลให้การแก้ปัญหาหนึ่งกลับก่อให้เกิดอีกปัญหาหนึ่ง เกี่ยวพันซับซ้อน และผกผันอยู่ตลอดเวลา บางปัญหาแก้ไขได้ระดับหนึ่ง แต่ไม่ได้ส่งผลในระยะยาว (กรมการศึกษานอกโรงเรียน ,2542 : 1)

การพัฒนาประเทศในระยะที่ผ่านมา 3 ทศวรรษ มีเป้าหมายหลักของการพัฒนาประการหนึ่งที่เน้นการขยายตัวทางเศรษฐกิจซึ่งอาศัยความได้เปรียบทางทรัพยากรธรรมชาติ แรงงาน และเงินทุน เป็นการพัฒนาโดยมุ่งหมายที่จะนำทางประเทศไปสู่ความทันสมัย แม้ว่าการพัฒนาประเทศดังกล่าวจะบรรลุความสำเร็จในระดับหนึ่ง โดยเฉพาะการขยายตัวทางเศรษฐกิจและความเปลี่ยนแปลงในทางวัตถุ แต่ในขณะเดียวกันก็ก่อให้เกิดปัญหาหลายประการ อาทิ ปัญหาการกระจายรายได้ ความเสื่อมโทรมของสภาพแวดล้อมและทรัพยากรทางธรรมชาติ ความเสื่อมโทรมทางคุณธรรมจริยธรรม รวมทั้งความอ่อนแอของสถาบันครอบครัว และความล้มเหลวของชุมชน ซึ่งยิ่งปรากฏชัดถึงความรุนแรงของปัญหาในช่วงที่ประเทศไทยกำลังเผชิญภาวะวิกฤตทางเศรษฐกิจในปัจจุบัน

ในท่ามกลางความรุนแรงของปัญหาที่สลับซับซ้อน และการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ สังคม การเมืองที่รวดเร็ว คนในสังคมนับว่าเป็นปัจจัยสำคัญที่สุดในการแก้ไขปัญหาทั้งปวง หากได้มีการส่งเสริมและพัฒนาศักยภาพของคนไทยทุกคนไปในทิศทางที่ถูกต้อง โดยเฉพาะการพัฒนาที่เน้นคนเป็นศูนย์กลางของการพัฒนาเพื่อก่อให้เกิดสภาพชีวิตที่ดี ครอบครัวอบอุ่น ชุมชนเข้มแข็ง สังคมมีสมรรถภาพ เสรีภาพ ยุติธรรม และมีการพัฒนาที่สมดุลบนพื้นฐานของความเป็นไทย ซึ่งเป็นการพัฒนาในลักษณะต่อเนื่องและยั่งยืน ทำให้คนไทยส่วนใหญ่มีความสุขที่แท้จริงในระยะยาว (กรมการศึกษานอกโรงเรียน, 2542 : 2)

การพัฒนาคนในลักษณะดังกล่าวนี้ กระบวนการทางการศึกษานับว่ามีความสำคัญเป็นอย่างยิ่งในการพัฒนาคนทั้งด้านร่างกาย จิตใจ สังคม และสติปัญญา แต่เดิมนั้นสังคมไทยมอบหมายให้รัฐมีหน้าที่จัดการศึกษาทั้งปวงให้แก่ประชาชน โดยเฉพาะการศึกษาในระบบโรงเรียน แม้ว่าจะสามารถพัฒนาคนได้จำนวนหนึ่ง แต่โดยระบบของการศึกษาเองที่ไม่สามารถกระจายโอกาสทางการศึกษาให้แก่คนทั้งปวงได้อย่างทั่วถึง ทำให้คนไทยอีกจำนวนไม่น้อยไม่ได้รับโอกาสทางการศึกษา และถูกกันออกจากระบบการศึกษาโดยกลไกของการคัดเลือก จึงเป็นเหตุหนึ่งที่ไม่สามารถพัฒนาประเทศให้ก้าวหน้าไปได้มาก และไม่พร้อมที่จะเผชิญกับวิกฤตทางเศรษฐกิจที่กำลังรุกเร้าอยู่ในปัจจุบัน จากการวิเคราะห์ของคณะกรรมการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติระบุว่า “แม้ว่าในปัจจุบันเด็กไทยจะมีโอกาสได้รับการศึกษามากขึ้น แต่ก็มีเด็กในวัยเรียนอีกจำนวนไม่น้อยซึ่งเมื่อสำเร็จการศึกษาในระดับประถมศึกษา มัธยมศึกษาตอนต้น และมัธยมศึกษาตอนปลายแล้วไม่มีโอกาสเรียนต่อในระดับที่สูงขึ้น ทั้งในรูปของการศึกษาในระบบและนอกระบบ ยังขาดความริเริ่ม ขาดทักษะในการวิเคราะห์แยกแยะเหตุผล ทำให้คุณภาพของผู้สำเร็จการศึกษาในแต่ละระดับยังไม่เพียงพอ ไม่สามารถปรับตัวได้ทันกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป” (คณะกรรมการวางแผนและพัฒนาคนและสังคม, 2540:2) นอกจากนี้ยังมีแนวโน้มที่จะขาดความรับผิดชอบต่อตนเองและสังคม ขาดสำนึกของความเป็นไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งมีจำนวนไม่น้อยที่หลงระเหิงไปตามกระแสสังคม โดยขาดความยับยั้งชั่งใจ สาเหตุของปัญหาดังกล่าวส่วนหนึ่งเกิดจากการจัดการศึกษาและกระบวนการเรียนรู้ที่เป็นอยู่ไม่เหมาะสม เพราะเน้นการศึกษาในระบบโรงเรียนมากเกินไป เป็นการขยายตัวในเชิงปริมาณมากกว่าคุณภาพ หลักสูตรและวิธีการถ่ายทอดยังล้าสมัยเพราะเป็นการสอนทางเดียวเป็นการท่องจำมากกว่าวิเคราะห์แยกแยะหาเหตุผล และสอนในลักษณะแยกส่วน ตลอดจนเป็นการผลิตกำลังคนเพื่อสนองความต้องการของตลาดในระยะสั้นเป็นหลัก โดยไม่คำนึงถึงเรื่องการส่งเสริมให้เป็นคนดี มีคุณธรรม หลักสูตรขาดความยืดหยุ่น ไม่เหมาะสมกับพื้นที่ และยังขาดการให้ความสำคัญบนพื้นฐานของความเป็นไทยและการใช้ภูมิปัญญาพื้นบ้าน (กรมการศึกษานอกโรงเรียน ,2540 : 9)

โดยสถานการณ์ของการพัฒนาดังกล่าวจำเป็นต้องมีการทบทวนแนวคิดและวิธีการจัดการศึกษาของสังคมไทยเสียใหม่ ไม่เพียงเพราะเหตุผลของการพัฒนาเท่านั้น แต่ทุกวันนี้สังคมได้เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว ในท่ามกลางกระแสโลกาภิวัตน์ การศึกษาไม่ได้หมายความว่า เป็นการไปโรงเรียนแล้วออกไปทำงานอีกต่อไป แต่การศึกษาหมายถึงการเรียนรู้ตลอดชีวิต ซึ่งการเรียนรู้ตลอดชีวิตนั้นเป็นกระบวนการโดยทั่วไปของคนทุกคน ที่จะเรียนรู้จากสภาพการณ์และเงื่อนไขรอบ ๆ ตัว ตลอดจนแสวงหาทางออกของปัญหาที่เผชิญอยู่ทั้งการทำงานและการดำรงชีวิตที่จะต้องเรียนรู้ไปแก้ปัญหาไป เรียนรู้จากการทำงาน เรียนรู้จากการใช้ชีวิต ซึ่งเป็นการเรียนรู้

จากที่ต่าง ๆ โดยไม่จำกัดเงื่อนไข เวลา สถานที่และบุคคล สามารถเรียนรู้ได้ตามความต้องการ ตรงกับสิ่งที่ตนเองสนใจและพอใจ สามารถแสวงหาหรือเลือกวิธีเรียนที่ตนเองถนัด ทั้งเรียนด้วยตนเอง เรียนจากครู เรียนจากผู้รู้ หรือวิธีอื่น ๆ ดังนั้นถ้าชุมชนใดมีกลไกส่งเสริมให้คนในชุมชนสามารถเรียนรู้ได้อย่างต่อเนื่องตลอดชีวิตก็จะเป็นชุมชนที่สามารถสร้างพลังให้คนในชุมชนได้อย่างเข้มแข็ง เป็นสังคมแห่งการเรียนรู้ ซึ่งจะเป็นทางออกที่ดีที่สุด สังคมทุกวันนี้ (คณะอนุกรรมการวางแผนและพัฒนาคนและสังคม, 2540 : 3)

ด้วยเหตุนี้เมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2540 มาตราที่ 289 ได้ให้สิทธิแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการศึกษาและการฝึกอาชีพตามความเหมาะสมและความต้องการภายในท้องถิ่นนั้น และเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาอบรมของรัฐ บทบัญญัติดังกล่าวเป็นโฉมหน้าใหม่ของการเมืองการปกครองของไทย ที่พยายามกระจายอำนาจการบริหารจัดการให้ส่วนท้องถิ่นซึ่งองค์กรบริหารส่วนตำบล อบต. มีหน้าที่สำคัญประการหนึ่งคือ การพัฒนาคนในท้องถิ่นให้มีความรู้ความสามารถ มีอาชีพที่มั่นคง สร้างความผาสุกให้แก่ครอบครัว สังคมและชุมชน ตลอดจนการดูแลสุขภาพ สืบทอดศิลปะ วัฒนธรรมประเพณีและสิ่งแวดล้อมในชุมชน โดยเฉพาะอำนาจหน้าที่ในพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ที่ให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่ส่งเสริมการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม (กรมการศึกษานอกโรงเรียน , 2540 : 3)

กรอบกับในแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ ฉบับที่ 8 (พ.ศ.2540-2544) ได้กำหนดนโยบายการพัฒนาการศึกษาประการสำคัญคือ การมุ่งปรับเปลี่ยนการบริหารและการจัดการเสียใหม่ เพื่อให้การจัดการศึกษามีอิสระและเสรีมากขึ้น ปรับเปลี่ยนการตัดสินใจในทุกพื้นที่ทุกส่วนของสังคม ตั้งแต่ประชาชน ครอบครัว ชุมชน สถาบันและองค์กรทางสังคม และองค์กรภาครัฐมีส่วนร่วมและรับผิดชอบการจัดการศึกษาอย่างเต็มศักยภาพ มีรูปแบบการจัดการศึกษาที่หลากหลาย มีการจัดการศึกษาที่ได้คุณภาพและสร้างความเป็นธรรมแก่คนในสังคมมากขึ้น สามารถสนองตอบความต้องการของบุคคล สังคมและประเทศได้อย่างรวดเร็วตามสภาพการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป(สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, มปป : 58) และโดยที่การศึกษาเป็นกระบวนการสำคัญในการพัฒนาคน โดยเฉพาะตามแนวทางในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 พ.ศ. 2540-2544 ที่เน้นให้คนเป็นศูนย์กลางของการพัฒนา ซึ่งไม่เพียงแต่พัฒนาคนในลักษณะเฉพาะตัวเท่านั้น แต่จะต้องพัฒนาสภาพแวดล้อมทางสังคมให้เอื้อต่อการพัฒนาคนอีกด้วย การจัดการศึกษาเพื่อพัฒนาคนจึงจำเป็นต้องเน้นการพัฒนาใน 2 ส่วน คือ ตัวบุคคลและสภาพแวดล้อมทางสังคมให้เอื้อต่อการพัฒนาซึ่งได้แก่การสร้างสังคมแห่งการเรียนรู้และมีได้หมายถึงภาระหน้าที่ของรัฐเพียงฝ่ายเดียว แต่จะต้องเป็นการดำเนินงานร่วมกันทั้งใน

ฝ่ายรัฐด้วยตนเอง และฝ่ายประชาชนในชุมชน (กรมการศึกษานอกโรงเรียน,มปป.) รวมทั้งแนวคิดของนักศึกษาลายท่าน ได้พยายามเสนอแนวทาง และวิธีการต่าง ๆ ในการที่จะส่งเสริมและสนับสนุนให้คนในสังคมได้ร่วมกันนำเอาทรัพยากรสำคัญทางการศึกษาอันได้แก่ องค์ความรู้ แหล่งความรู้ และเทคโนโลยีทั้งหมดที่มีอยู่ในสังคมนั้นมาใช้ในการพัฒนาการศึกษาในลักษณะต่าง ๆ ดังเช่น การสร้างเครือข่ายหน่วยงานในระดับท้องถิ่น การมอบอำนาจหน้าที่ให้องค์กรท้องถิ่นตัดสินใจและดำเนินการตามลักษณะภารกิจและความรับผิดชอบ ดังที่ พายัพ พยอมยนต์ (อ้างถึงใน อุดม เขยทิวศ์,2541:15) กล่าวไว้ในทิศทางการพัฒนาในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 พ.ศ. 2540-2544 ที่ว่า รัฐบาลจำเป็นต้องสนับสนุนให้เกิดการกระจายอำนาจการจัดการศึกษา เพื่อเปิดโอกาสให้ชุมชน และโดยเฉพาะองค์กรท้องถิ่นเข้ามามีบทบาทสามารถจัดการศึกษาได้พร้อม ๆ กับการผ่อนคลายนโยบายระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ และให้สิ่งจูงใจเพิ่มเติมแก่ภาคเอกชนให้เข้ามามีบทบาทในการจัดการศึกษาให้มากขึ้น ทั้งนี้ แนวคิดดังกล่าวสอดคล้องกับคำกล่าวของ รุ่ง แก้วแดง (2542 , : 113) กล่าวว่า สังคมไทยในยุคปัจจุบันและอนาคตมีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วและตลอดเวลาสังคมใหม่มีการใช้เทคโนโลยีและการสื่อสารที่มีประสิทธิภาพ มีความซับซ้อนมากขึ้น รูปแบบการเรียนรู้ได้เปลี่ยนไปตามความต้องการที่หลากหลาย จากสถานการณ์ที่ผ่านมาถึงแม้ว่าจะมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษา ได้พยายามพัฒนาคุณภาพการศึกษาเพิ่มขึ้นในระดับหนึ่ง แต่กระบวนการต่าง ๆ เหล่านี้ยังกระจัดกระจายไม่เชื่อมโยงกันอย่างมีเอกภาพมากพอ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษาทุกระดับจำเป็นต้องปรับปรุงการจัดการศึกษาให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคม มีความเป็นเอกภาพ ความชัดเจนและความต่อเนื่องในนโยบายการจัดการศึกษาตามร่างพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ ซึ่งโดยสรุปสาระสำคัญของหลักการใหญ่ไม่แตกต่างกัน แต่มีสาระย่อยที่สำคัญบางประการที่จะนำมาใช้เป็นแนวทางในการจัดการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย อาทิเช่น หลักการจัดการศึกษาที่ให้โอกาสทุกคนได้รับการศึกษา และให้ทุกส่วนของสังคมมีส่วนร่วมในการจัดและการบริหาร และการจัดการศึกษาเน้นการกระจายอำนาจให้กับสถานศึกษา และมีหน่วยงานการศึกษาของพื้นที่ในท้องถิ่นจัดอย่างมีเอกภาพเป็นต้น

จากข้างต้นจะพบว่าการพัฒนาคนโดยใช้แนวคิดและวิธีการจัดการศึกษาของสังคมไทย เป็นสิ่งที่จะนำไปสู่การป้องกัน และการแก้ไขภาวะวิกฤตต่าง ๆ ที่เกิดจากการเปลี่ยนแปลงตามกระแสโลกาภิวัตน์ กรมการศึกษานอกโรงเรียนในฐานะที่เป็นหน่วยงานราชการหน่วยงานหนึ่งที่มีบทบาทสำคัญในการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ด้วยการส่งเสริมสนับสนุนการศึกษานอกโรงเรียนให้กับประชาชนที่พลาดโอกาส ขาดโอกาส ด้อยโอกาสที่จะเข้ารับการศึกษาระบบโรงเรียน และโดยเฉพาะกลุ่มเป้าหมายที่มีความสำคัญและกลุ่มใหญ่ที่สุดของประเทศ คือ ประชาชนที่อยู่ใน

ชนบท ซึ่งกลุ่มเป้าหมายดังกล่าวจำเป็นต้องผ่านระบบการศึกษานอกโรงเรียน คนกลุ่มเหล่านี้ค่อนข้างยากในการดำเนินการ เพราะนอกเหนือจากจะมีปริมาณจำนวนมากอยู่แล้วแรงจูงใจที่จะเข้ารับการศึกษาร่วมทำกิจกรรมการเรียนรู้ค่อนข้างมีน้อย นอกจากนี้ยังมีองค์ประกอบอื่น ๆ ในปัจจุบันที่ทำให้ประชาชนในชนบทไม่สนใจเข้ารับการศึกษ เช่น สภาวะเศรษฐกิจตกต่ำ พ่อแม่ยากจน การมองไม่เห็นความจำเป็นของการศึกษา ไม่มีเวลามากพอ และความเข้าใจผิดเกี่ยวกับการเรียนรู้ของตนอย่างเพียงพอ (กรมการศึกษานอกโรงเรียน ,2541: 61)

ดังนั้นกรมการศึกษานอกโรงเรียนจึงได้ตระหนักและเล็งเห็นความสำคัญของปัญหาที่เกิดขึ้นว่าหากยังใช้รูปแบบและวิธีการจัดการศึกษาในลักษณะเดิมอยู่จะไม่สามารถตอบสนองภารกิจหลักใหม่และกลุ่มเป้าหมายนอกโรงเรียนที่หลากหลายในทุกด้าน จึงจำเป็นต้องจัดระบบแนวคิดและวิธีการตลอดจนพัฒนารูปแบบในการปฏิบัติงานและการบริการที่ยืดหยุ่นสามารถปรับเปลี่ยนให้เหมาะสมสอดคล้องตามความต้องการของประชาชนทั่วประเทศ โดยใช้รูปแบบศูนย์การเรียนชุมชน (ศรช.) ซึ่งเป็นไปตามแนวทางของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับพุทธศักราช 2540 และแนวทางกระจายอำนาจการบริหารจัดการไปสู่ท้องถิ่น โดยมุ่งเน้นถึงความสำคัญและความจำเป็นในการผนึกกำลังร่วมกับองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ในอันที่จะร่วมกันส่งเสริม สนับสนุนและพัฒนา ตลอดจนการกำกับดูแลอย่างต่อเนื่องใกล้ชิด และสม่ำเสมอจากทุกคน ทุกฝ่าย และโดยเฉพาะองค์กรในท้องถิ่นซึ่งจะเป็นกลไกหลักสำคัญที่จะผลักดันให้งานการศึกษานอกโรงเรียนให้มีประสิทธิภาพและเกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชน เพราะลำพังการดำเนินงานการศึกษานอกโรงเรียนโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐแต่เพียงอย่างเดียวย่อมไม่เพียงพอที่จะผลักดันให้กิจกรรมการศึกษานอกโรงเรียนเกิดประโยชน์โดยตรงต่อการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนอย่างแท้จริงในทิศทางที่พึงประสงค์ได้

การจัดการศึกษานอกโรงเรียนโดยใช้รูปแบบของศูนย์การเรียนชุมชน (ศรช.) จึงเป็นมิติหนึ่งของการจัดการศึกษาแบบระบบเปิด โดยบุคคลในชุมชนสามารถมาใช้ประโยชน์จากการบริการการศึกษานอกโรงเรียนของศูนย์การเรียนชุมชนได้ตลอดเวลา ส่งเสริมให้เกิดการเรียนรู้ที่เป็น การปฏิบัติจริง มีการเชื่อมโยงความสัมพันธ์ระหว่างหลักสูตรกับวิถีชีวิตของผู้เรียน เน้นให้มีการศึกษาหาความรู้ด้วยตนเอง และปฏิบัติการค้นคว้าข้อมูลข่าวสาร สื่อการเรียนรู้จากแหล่งวิทยาการต่าง ๆ ในชุมชน มีการแลกเปลี่ยนประสบการณ์ระหว่างผู้เรียนและบุคคลในชุมชน เช่น ผู้รู้ ภูมิปัญญาท้องถิ่น เพื่อส่งเสริมการเรียนรู้ตลอดชีวิตของประชาชนในชุมชน โดยมุ่งเน้นให้องค์กรท้องถิ่นโดยเฉพาะอย่างยิ่งองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ซึ่งถือว่าเป็นองค์กรที่มีบทบาทสำคัญยิ่งในการจัดการศึกษาและพัฒนาชุมชน ที่สามารถตอบสนองความต้องการของชุมชนได้อย่างแท้จริง (กรมการศึกษานอกโรงเรียน ,2541: 46) ดังนั้นในปี 2541 กระทรวงศึกษาธิการโดย

กรมการศึกษานอกโรงเรียนได้กำหนดวิสัยทัศน์ (VISION) เพื่อแสดงทิศทางการดำเนินงานในด้านการจัดการศึกษา โดยมุ่งเน้นให้ชุมชนจัดการศึกษาท้องถิ่นมีความเป็นเจ้าของ เปิดโอกาสและสนับสนุนให้องค์กรท้องถิ่น องค์กรเอกชนจัดการศึกษา ปรับระบบการบริหาร การจัดการให้สอดคล้องกับหลักสูตรการศึกษาไทยและความต้องการของผู้เรียนตามแนวทางที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ (กระทรวงศึกษาธิการ, 2541:3) นโยบายของรัฐบาลที่ให้มีการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นซึ่งเป็นไปตามรัฐธรรมนูญมาตรา 284 และนโยบายการขยายโอกาสทางการศึกษาให้กับประชาชนให้ได้รับการศึกษา 12 ปี ในขณะที่กระทรวงมหาดไทยมีองค์กรอยู่ในท้องถิ่นอยู่แล้วคือ สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ซึ่งมีบทบาทหน้าที่ที่จะต้องส่งเสริมการจัดการศึกษาในชุมชนด้วย บทบาทขององค์กรชุมชนในท้องถิ่นจึงควรมีการปรับบทบาทให้สอดคล้องกับนโยบายดังที่ได้กล่าวข้างต้น จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องอาศัยองค์กรท้องถิ่นที่จะทำหน้าที่ดำเนินการและเป็นตัวกลางเชื่อมประสานระหว่างรัฐบาลกับประชาชน และโดยเฉพาะอย่างยิ่งการได้รับการร่วมมือจากผู้นำชุมชนหรือผู้นำท้องถิ่นในระดับพื้นที่ซึ่งเป็นกลไกสำคัญที่จะชักนำผลักดันให้เกิดการเข้าร่วมกิจกรรมจากชุมชนได้อย่างดียิ่ง ดังที่ ประไพ อุดมทัศนีย์ (อ้างถึงใน วรณวิไล วรวิภิมะสิต, 2540:5) ศึกษาพบว่า การให้ความร่วมมือของผู้นำในหมู่บ้าน เป็นปัจจัยหนึ่งที่มีความสัมพันธ์กับผลสำเร็จของการปฏิบัติงาน ทั้งนี้ เรวดี ไชยพาน (อ้างถึงใน สุทธิพร จีระพันธุ์, 2540 :4) ศึกษาถึงความสำคัญบทบาทหน้าที่ของผู้นำท้องถิ่นว่า บทบาทของผู้นำท้องถิ่นในฐานะตัวแทนของประชาชนเป็นผู้ทำให้เกิดกระบวนการพัฒนาชุมชนตลอดไปในชุมชนในลักษณะของชุมชนที่สามารถปกครองตนเองได้ และยังคงสอดคล้องกับข้อวิจารณ์ของ พิรุณ เสลานนท์ (2539 : 1) ได้ทำการศึกษาพบว่าองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจอิสระในการปฏิบัติงานและสามารถเป็นหน่วยการบริหารการปกครอง ไม่ว่าจะพิจารณาโครงสร้างหรืออำนาจหน้าที่สามารถร่วมกับหลักสูตรกระจายอำนาจ และหลักการปกครองท้องถิ่น ซึ่งปัจจัยที่จะทำให้องค์การบริหารส่วนตำบลประสบผลสำเร็จหรือความล้มเหลวในรูปขององค์การบริหารส่วนตำบลขึ้นอยู่กับความสำนึกและความรับผิดชอบของประชาชนในชุมชนต่อการปฏิบัติภารกิจอันเป็นหน้าที่อันเกิดจากการกระจายอำนาจ อย่างไรก็ตามการศึกษาวิจัยและแนวคิดดังกล่าวข้างต้นยังสอดคล้องสัมพันธ์และเชื่อมโยงกับทฤษฎีของการศึกษาไทยในยุคโลกาภิวัตน์ (2541 :37) ในทัศนะที่ว่า การแก้ไขโดยการเสริมสร้างสังคมการเรียนรู้ ความเข้มแข็งของชุมชน และเครือข่ายการเรียนรู้คือ แนวทางแก้ไขปัญหาทุกด้าน ทุกระดับ ตลอดจนการบริหารการศึกษาต้องปรับเปลี่ยนรูปแบบเสียใหม่ให้สถานศึกษาและชุมชนเป็นผู้มีอำนาจ และรับผิดชอบต่อ การตัดสินใจจัดการศึกษาในท้องถิ่นให้มากที่สุด โดยรัฐในส่วนกลางลดบทบาทมาทำหน้าที่สนับสนุน

โดยสภาพที่เป็นอยู่และแนวโน้มกระบวนการทางการศึกษาในเรื่องของสิทธิและบทบาทหน้าที่ในรัฐธรรมนูญมาตราที่ 289 วรรค 2 ระบุไว้ว่า “องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีสิทธิที่จะจัดการศึกษาและการฝึกอบรมอาชีพตามความเหมาะสมและความถูกต้องของท้องถิ่นนั้น...” ดังจะเห็นว่ามาตราที่ 289 ให้สิทธิในการจัดการศึกษาแก่องค์กรท้องถิ่นไว้อย่างชัดเจน ดังนั้น เมื่อองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ซึ่งจะรับผิดชอบงานด้านการศึกษาระดับมัธยมศึกษา การเรียนรัฐของชุมชน โดยบทบัญญัติจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2540 และพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 โดยเหตุนี้องค์การบริหารส่วนตำบลจึงมีส่วนเกี่ยวข้องโดยตรงกับการจัดการศึกษาของชุมชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งงานการศึกษานอกโรงเรียนซึ่งจัดว่าเป็นรูปแบบการจัดการศึกษาที่เหมาะสมที่สุดสำหรับชุมชน เพราะงานการศึกษานอกโรงเรียนมีบริการที่หลากหลายทั้งงานการศึกษาขั้นพื้นฐาน การศึกษาสายอาชีพ และการศึกษาตามอัธยาศัย ทั้งระบบการบริหารจัดการศึกษาของการศึกษานอกโรงเรียน และโดยระบบการปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบขององค์การบริหารส่วนตำบล เมื่อผนวกด้วยกันจึงน่าจะเป็นระบบทวิภาคีที่สามารถจะพัฒนาคนในชุมชนให้มีประสิทธิภาพ ทั้งนี้โดยอาศัยปัจจัยหลักสำคัญที่จะทำให้เกิดสังคมแห่งการเรียนรู้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลที่เข้าไปเป็นประธานคณะกรรมการศูนย์การเรียนรู้ชุมชนในฐานะผู้นำหรือแกนนำขององค์กรท้องถิ่นระดับตำบลจะเป็นกลไกของการพัฒนาให้เกิดขึ้นในชุมชน การสร้างความตระหนักถึงสภาพปัญหาหรือความต้องการที่จะพัฒนาชุมชน การตัดสินใจเพื่อแก้ปัญหาพร้อมกับชุมชน การกำหนดทิศทางในการพัฒนาร่วมกันกับชุมชน การทำงานร่วมกันเพื่อบรรลุเป้าหมายของการพัฒนา ซึ่งในที่สุดชุมชนจะได้รับประโยชน์ที่เกิดขึ้นจากแกนนำขององค์กรท้องถิ่นและยังจะส่งผลให้งานการศึกษานอกโรงเรียนได้มีการพัฒนา สามารถบริหารงานได้อย่างเหมาะสมสอดคล้องกับเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม และสิ่งแวดล้อมอย่างมีประสิทธิภาพต่อไป

จากบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 289 พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 การจัดการศึกษานอกโรงเรียนโดยรูปแบบศูนย์การเรียนรู้ชุมชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งมีกลไกหลักสำคัญที่จะผลักดันให้มีการพัฒนาเกิดขึ้นในชุมชน เกิดสังคมแห่งการเรียนรู้ในชุมชนก็คือ ประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล ด้วยเหตุดังกล่าวข้างต้น ผู้วิจัยจึงมุ่งศึกษาบทบาทของประธานกรรมการบริหารส่วนตำบลเกี่ยวกับการดำเนินงานศูนย์การเรียนรู้ชุมชน

ผู้วิจัยได้เลือกศึกษาในจังหวัดกำแพงเพชร โดยใช้วิธีเลือกแบบเจาะจง (Purposive Sampling) และภายในจังหวัดกำแพงเพชร ผู้วิจัยเลือกศึกษาศูนย์การเรียนรู้ชุมชนป่าพุทรา อำเภอ

ชาณุวรลักษบุรี และศูนย์การเรียนรู้ชุมชนวังทอง อำเภอเมืองกำแพงเพชร สาเหตุที่เลือกศึกษาในจังหวัดกำแพงเพชร เพราะ

1. จังหวัดกำแพงเพชรมีศูนย์การเรียนรู้ชุมชนที่สามารถดำเนินงานประสบผลสำเร็จ ได้รับการคัดเลือกเป็นศูนย์การเรียนรู้ชุมชนดีเด่นระดับภาค
2. เป็นจังหวัดที่มีโครงสร้างศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนอำเภอ และศูนย์การเรียนรู้ชุมชนชัดเจน รวมทั้งโครงสร้างและระบบการบริหารจัดการขององค์การบริหารส่วนตำบลชัดเจน
3. เป็นจังหวัดที่มีการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลในโครงการนำร่องปี 2538
4. มีอัตราการเพิ่มของประชากรมากที่สุดเป็นอันดับแรกของภาคเหนือ พ.ศ. 2540 / 2539 (ทำเนียบสถานศึกษาและสถิติการศึกษา 2540 – 2541 : 32)
5. ในการศึกษาข้อมูลเบื้องต้น ได้รับความร่วมมืออย่างดียิ่งจากเจ้าหน้าที่และผู้ให้ข้อมูลทั้งในระดับจังหวัด อำเภอ และตำบล
6. ชุมชนที่ทำการศึกษทั้งสองชุมชน การคมนาคมสะดวก เหมาะแก่การศึกษาวิจัย

#### วัตถุประสงค์ของการวิจัย

เพื่อศึกษาบทบาทของประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล เกี่ยวกับการดำเนินงานศูนย์การเรียนรู้ชุมชน 4 ด้าน คือ

1. ด้านงานบริหารงานบุคคล
2. ด้านแผนงานและโครงการ
3. ด้านกำกับดูแลงานศูนย์การเรียนรู้ชุมชน
4. ด้านบริหารศูนย์การเรียนรู้ชุมชน

#### ขอบเขตของการวิจัย

1. **พื้นที่ศึกษา** การศึกษาวิจัยครั้งนี้มุ่งศึกษาชุมชน 2 แห่ง ในเขตจังหวัดกำแพงเพชร ได้แก่ ศูนย์การเรียนรู้ชุมชนวังทอง ตำบลวังทอง อำเภอเมืองกำแพงเพชร เป็นศูนย์การเรียนรู้ชุมชนที่สามารถดำเนินงานประสบผลสำเร็จได้รับการคัดเลือกให้เป็นศูนย์การเรียนรู้ชุมชนดีเด่นระดับภาค และศูนย์การเรียนรู้ชุมชนป่าพุทรา ตำบลป่าพุทรา อำเภอชาณุวรลักษบุรี เป็นศูนย์การเรียนรู้ชุมชนอยู่ในพื้นที่เหมาะสมสะดวก และผู้ให้ข้อมูลในพื้นที่ทุกระดับให้ความร่วมมืออย่างดียิ่ง กอปรกับอยู่ในพื้นที่อำเภอที่มีความเป็นมาทางประวัติศาสตร์ด้วย

2. **ขอบเขตของเนื้อหา** เป็นการศึกษาบทบาทของประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล เกี่ยวกับการดำเนินงานศูนย์การเรียนรู้ชุมชน 4 ด้าน คือ ด้านงานบริหารงาน



บุคคล ด้านแผนงานและโครงการ ด้านกำกับดูแลงานศูนย์การเรียนรู้ชุมชน และด้านบริหารศูนย์การเรียนรู้ชุมชน โดยอาศัยแนวคิดตามโครงสร้างและบทบาทขององค์การบริหารส่วนตำบลโครงสร้างและบทบาทของศูนย์การเรียนรู้ชุมชน รวมทั้งข้อมูลทั่วไปและข้อมูลพื้นฐานของศูนย์การเรียนรู้ชุมชนวังทอง และศูนย์การเรียนรู้ชุมชนป่าพุทรา

**3. ประเด็นที่ศึกษา** ประเด็นตามแนวคิดจากบทบัญญัติจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 289 วรรค 2 ระบุไว้ว่า “องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีสิทธิที่จะจัดการศึกษาและฝึกอบรมอาชีพตามความเหมาะสมและความถูกต้องของท้องถิ่นนั้น...” พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และการจัดการศึกษานอกโรงเรียนโดยรูปแบบศูนย์การเรียนรู้ชุมชน โดยมีสาระสำคัญตามประเด็นดังต่อไปนี้

3.1 บทบาทประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลในฐานะสมาชิกกรรมการบริหาร อบต. มีอำนาจหน้าที่ตัดสินใจในการบริหารงานของตำบลตามที่กฎหมายกำหนดไว้

3.2 บทบาทประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลในฐานะประธานกรรมการศูนย์การเรียนรู้ชุมชน มีอำนาจหน้าที่ดำเนินงานศูนย์การเรียนรู้ชุมชนตามบทบาท 4 ด้านที่กรรมการศึกษานอกโรงเรียนกำหนดไว้

3.3 บทบาทประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลในการดำเนินศูนย์การเรียนรู้ชุมชนป่าพุทรา และศูนย์การเรียนรู้ชุมชนวังทอง ตามโครงสร้างของศูนย์การเรียนรู้ศูนย์บริการการศึกษานอกโรงเรียนอำเภอและจังหวัดกำหนด

### คำจำกัดความในการวิจัย

1. **บทบาท** หมายถึง การปฏิบัติ การประพฤติ หรือหน้าที่และเงื่อนไขที่ต้องกระทำในงานวิจัยนี้เป็นบทบาทหรือการกระทำของประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลที่กรรมการศึกษานอกโรงเรียนกำหนดไว้ในกิจกรรมของศูนย์การเรียนรู้ชุมชน 4 ด้าน คือ ด้านงานบริหารงานบุคคล ด้านแผนงานและโครงการ ด้านกำกับดูแลงานศูนย์การเรียนรู้ชุมชน และด้านบริหารศูนย์การเรียนรู้ชุมชน

2. **ศูนย์การเรียนรู้ชุมชนหรือ ศรช.** หมายถึงสถานที่หรือศูนย์กลางจัดกิจกรรมการศึกษานอกโรงเรียนเพื่อการเรียนรู้ตลอดชีวิตเพื่อประชาชนในชุมชน เป็นสถานที่เสริมสร้างโอกาสการเรียนรู้ แลกเปลี่ยนประสบการณ์และยังเป็นแหล่งบริการชุมชนในการจัดกิจกรรมต่าง ๆ ที่สอดคล้องเหมาะสมกับความต้องการของประชาชนในชุมชน ซึ่งในที่นี้เป็น ศรช. ในจังหวัดกำแพงเพชร ในพื้นที่อำเภอวังทอง และอำเภอขามเฒ่าวรลักษ์บุรี จังหวัดกำแพงเพชร ตามประกาศจัดตั้งของกรรมการศึกษานอกโรงเรียนปี 2541

3. **องค์การบริหารส่วนตำบล หรือ อบต.** หมายถึงหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่มีฐานะเป็นนิติบุคคลและเป็นราชการส่วนท้องถิ่น โดยราษฎรเลือกตัวแทนสมาชิกสภา อบต. เข้าไปมีอำนาจตัดสินใจในการบริหารงานของตำบลตามที่กฎหมายกำหนดไว้ ในที่นี้เป็นการบริหารงานราชการส่วนท้องถิ่นในจังหวัดกำแพงเพชร

4. **ประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล** หมายถึงกรรมการบริหารคนหนึ่งซึ่งได้รับการเลือกจากคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล ให้ดำรงตำแหน่งเป็นประธานกรรมการบริหาร องค์การบริหารส่วนตำบล ในที่นี้บุคคลนี้จะเข้าไปทำหน้าที่กำกับดูแลงานของศูนย์การเรียนรู้ชุมชน ตามที่กรมการศึกษานอกโรงเรียนกำหนดไว้

5. **ศูนย์บริการการศึกษานอกโรงเรียนอำเภอ หรือ ศบอ.** หมายถึง หน่วยงานราชการเป็นสถานศึกษาในสังกัดกรมการศึกษานอกโรงเรียนอำเภอ หรือกิ่งอำเภอ ทำหน้าที่ส่งเสริม สนับสนุน ประสานงาน และจัดกิจกรรมการศึกษานอกโรงเรียนทุกกิจกรรมที่กรมการศึกษานอกโรงเรียนกำหนด

6. **ศูนย์การเรียนรู้ชุมชนดีเด่น** หมายถึง ศูนย์การเรียนรู้ชุมชนตามความหมายในข้อ 2 ในที่นี้เป็นศูนย์การเรียนรู้ที่อยู่ในเขตจังหวัดกำแพงเพชร ที่ดำเนินกิจกรรมการศึกษานอกโรงเรียนประสบผลสำเร็จในปี 2542 และได้เลือกจากคณะกรรมการระดับภาคและจังหวัด รวมทั้งระดับอำเภอตามลำดับ ให้เป็นศูนย์การเรียนรู้ชุมชนดีเด่นระดับภาค

7. **คณะกรรมการศูนย์การเรียนรู้ชุมชน** หมายถึง บุคคลซึ่งพิจารณาคัดเลือกโดยองค์การบริหารส่วนตำบล และศูนย์บริการการศึกษานอกโรงเรียนอำเภอ ให้ดำรงตำแหน่งเป็นกรรมการทำหน้าที่วางแผน เสนอแนวทางการดำเนินงานศูนย์การเรียนรู้ชุมชน จัดให้มีข้อมูลพื้นฐานชุมชนบริหารและจัดกิจกรรม จัดหาวัสดุอุปกรณ์ บุคลากร และงบประมาณ รวมทั้งการกำกับติดตามการดำเนินงาน ประเมินผลและประชาสัมพันธ์ศูนย์การเรียนรู้ชุมชน ตามที่กรมการศึกษานอกโรงเรียนกำหนดไว้ในโครงสร้างศูนย์การเรียนรู้ชุมชน

8. **กิจกรรมการศึกษานอกโรงเรียนตามรูปแบบ และลักษณะศูนย์การเรียนรู้ชุมชน** หมายถึง กิจกรรมการศึกษาที่จัดขึ้นนอกระบบโรงเรียนในศูนย์การเรียนรู้ชุมชน มุ่งเน้นให้ประชาชนในชุมชนเกิดการเรียนรู้ทั้งแบบที่เป็นทางการ และแบบไม่เป็นทางการ ซึ่งชุมชนสามารถสร้างสรรค์กิจกรรมของตนเอง และโดยการสนับสนุนของกรมการศึกษานอกโรงเรียน ได้แก่ การศึกษาขั้นพื้นฐานสายสามัญ การศึกษาสายอาชีพ การศึกษาตามอัธยาศัย การส่งเสริมการ

ศึกษานอกระบบโรงเรียน กิจกรรมนันทนาการ กิจกรรมพัฒนาคุณภาพชีวิต กิจกรรมส่งเสริมการ  
ศาสนา ศิลปวัฒนธรรมและประเพณีท้องถิ่น

9. การดำเนินงานศูนย์การเรียนรู้ชุมชน หมายถึง การดำเนินกิจกรรมในศูนย์การ  
เรียนรู้ชุมชน ในงานวิจัยนี้ พิจารณาใน 4 ประเด็น คือ

9.1 งานบริหารงานบุคคล หมายถึง การดำเนินงานพิจารณาคัดเลือก และแต่งตั้ง  
คณะกรรมการศูนย์การเรียนรู้ชุมชน ในงานวิจัยนี้เป็นการพิจารณาโดยประธานกรรมการบริหาร  
องค์การบริหารส่วนตำบล เกี่ยวกับการคัดเลือกครูศูนย์การเรียนรู้ชุมชน หรือกรรมการศูนย์การ  
เรียนรู้ชุมชน

9.2 งานแผนงานและโครงการ หมายถึง การดำเนินงานพิจารณาจัดทำข้อมูล  
แผนงาน กิจกรรมหรือโครงการของศูนย์การเรียนรู้ชุมชน ในงานวิจัยครั้งนี้ เป็นการพิจารณาโดย  
ประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล

9.3 งานกำกับดูแลศูนย์การเรียนรู้ชุมชน หมายถึง การดำเนินงานพิจารณา  
เกี่ยวกับการนิเทศตรวจเยี่ยม ควบคุมดูแล ให้คำปรึกษาแก้ไขปัญหาอุปสรรคในศูนย์การเรียนรู้ชุม  
ชน โดยประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล

9.4 งานบริหารศูนย์การเรียนรู้ชุมชน หมายถึง การดำเนินงานด้านบริหารจัดการ  
การเกี่ยวกับการประชาสัมพันธ์กิจกรรมการศึกษานอกโรงเรียน พิจารณาคัดหาวัสดุอุปกรณ์ และ  
งบประมาณให้ศูนย์การเรียนรู้ชุมชน ในงานวิจัยนี้ พิจารณาโดยประธานกรรมการบริหารองค์การ  
บริหารส่วนตำบลผ่านคณะกรรมการศูนย์การเรียนรู้ชุมชน

#### ประโยชน์ที่ได้รับจากการวิจัย

1. ได้ทราบถึงบทบาทหน้าที่ของประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วน  
ตำบลในฐานะผู้นำหรือตัวแทนขององค์กรท้องถิ่นในการบริหารและจัดการศูนย์การเรียนรู้ชุมชน
2. ได้ทราบถึงปัญหาและอุปสรรคในการบริหารและจัดการศูนย์การเรียนรู้ชุมชน
3. ได้ทราบถึงแนวทางที่เป็นไปได้ในการจัดการ หรือปรับปรุงรูปแบบการจัดเตรียม  
องค์กรประชาชนในระดับท้องถิ่นเกี่ยวกับบทบาท หรือภาวะผู้นำองค์กรท้องถิ่นให้เชื่อมต่อการ  
ดำเนินงานการศึกษานอกโรงเรียนในรูปแบบของศูนย์การเรียนรู้ชุมชนต่อไป
4. ได้ภาพในอนาคตที่พึงประสงค์เกี่ยวกับบทบาทหน้าที่ขององค์กรปกครองในท้องถิ่น  
เกี่ยวกับการจัดการศึกษานอกระบบโรงเรียน