

การศึกษาทางไกล
ท้องถิ่นไทยก้าวหน้า

030





ปาฐกถาพิเศษ หัวข้อเรื่อง องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นกับการจัดการศึกษา เพื่อพัฒนาคุณภาพประชาชน

โดย รองศาสตราจารย์วุฒิสรา ตันไชย กรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และรองเลขาธิการสถาบันพระปกเกล้า

การเสวนาวิชาการ

ทิศทางจัดการศึกษาท้องถิ่นในทศวรรษหน้า

แนวทางการจัดการศึกษาเพื่อพัฒนาท้องถิ่น

การขับเคลื่อนแนวปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงสู่สถานศึกษา

การประยุกต์นวัตกรรมและเทคโนโลยีสมัยใหม่เพื่อพัฒนาการศึกษา

การพัฒนาคุณภาพพัฒนาเด็กเล็กสู่ศูนย์การเรียนรู้ของครอบครัวและชุมชน

สรุปและเรียบเรียงโดย ผศ.ดร.ปองสิน วิเศษศิริ คณะครุศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ปาฐกถาพิเศษเรื่อง

“องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กับ การจัดการศึกษาเพื่อพัฒนาคุณภาพประชาชน”

โดย รองศาสตราจารย์ วุฒิสาร ตันไชย

กรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

และรองเลขาธิการสถาบันพระปกเกล้า

สรุปและเรียบเรียงโดย ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ปองสิน วิเศษศิริ

ฉายภาพแนวคิดเรื่อง “องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น กับ การจัดการศึกษาเพื่อพัฒนาคุณภาพประชาชน” โดยรองศาสตราจารย์ วุฒิสาร ตันไชย กรรมการกระจายอำนาจ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และรองเลขาธิการสถาบันพระปกเกล้า ซึ่งได้ปาฐกถาพิเศษในงานมหกรรมการศึกษาท้องถิ่น เมื่อวันศุกร์ที่ 7 กันยายน 2550 ณ ห้องประชุมแกรนด์ ไดมอนด์ อิมแพค เมืองทองธานี อำเภอปากเกร็ด จังหวัดนนทบุรี พยายามสะท้อนแนวคิดเป็นลำดับง่ายแก่ การทำความเข้าใจ จึงขอสรุปและเรียบเรียงโดยนำเสนอข้อมูลที่ไม่ได้กล่าวถึงในการเสวนาเพิ่มเติม ด้วยความระมัดระวังเพื่อจะไม่ทำให้แนวคิดของ องค์ปาฐกถาผิดเพี้ยนไป



คำนำ

ในอนาคตต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีบทบาทหน้าที่อันสำคัญในเรื่องการจัดการศึกษาเพื่อการพัฒนาท้องถิ่นและการพัฒนาประชาชนอย่างยั่งยืน ทั้งนี้เป็นผลสืบเนื่องจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดฉบับใหม่ ประกาศใช้ เมื่อวันที่ 24 สิงหาคม 2550 ที่ได้เปิดโอกาสให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีบทบาทสำคัญในการจัดการศึกษาอย่างชัดเจนยิ่งขึ้น โดยมีสิ่งที่จะต้องคำนึงคือ การจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องเป็นการจัดการศึกษาที่มีคุณภาพเพื่อการพัฒนาคุณภาพประชาชนด้วย

บทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในอนาคต ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีบทบาทที่กว้างขวางมากขึ้น และทำหน้าที่เป็นองค์กรหลักในการจัดบริการที่ถือว่าเป็นองค์กรใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 วางหลักการและแนวทางที่ชัดเจนเกี่ยวกับบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการศึกษา ดังปรากฏในหลายมาตราด้วยกัน เช่น มาตรา 281 รัฐจะต้องให้ความสำคัญแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักในการจัดทำบริการสาธารณะ และมีส่วนร่วมในการตัดสินใจแก้ไขปัญหาในพื้นที่ สำหรับเรื่องอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นก็กำหนดไว้ในมาตรา 289 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีอำนาจหน้าที่บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น มีสิทธิที่จะจัดการศึกษาอบรม และการฝึกอาชีพตามความเหมาะสมและความต้องการภายในท้องถิ่นนั้นและเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาอบรมของรัฐ โดยคำนึงถึงความสอดคล้องกับมาตรฐานและระบบการศึกษาของชาติ ซึ่งทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีบทบาทที่กว้างขวางมากขึ้น และทำหน้าที่เป็นองค์กรหลักในการจัดบริการ และถือว่าเป็นองค์กรที่ใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด

นอกจากนั้นยังมีอีกหลายมาตราที่กำหนดเอาไว้ในรัฐธรรมนูญ ซึ่งทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีบทบาททางการศึกษาสำคัญมากขึ้นอย่างเห็นได้ชัดโดยเป็นไปตามนโยบาย

พื้นฐานแห่งรัฐ ซึ่งปรากฏอยู่ในหมวด 5 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐที่กำหนดไว้ชัดเจนใน มาตรา 78 (3) รัฐต้องส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการดำเนินการตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ นั้นหมายความว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีหน้าที่ที่จะส่งเสริมกิจกรรมต่างๆ ที่รัฐดำเนินการอันสอดคล้องกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องการบริการด้านการศึกษา ด้านสุขภาพ อนามัย การดูแลเรื่องสวัสดิการสังคมการจัดการเรื่องทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม การพัฒนาวิทยาศาสตร์และการพลังงาน ไปจนถึงเรื่องการพัฒนาเศรษฐกิจโดยรวม ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีบทบาทในฐานะทำหน้าที่เป็นองค์กรสนับสนุนหรือมีส่วนร่วมสำคัญในการที่จะผลักดันแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ในหลายๆ ด้านดังกล่าวให้เป็นจริงได้ ทั้งนี้เพื่อให้เกิดประโยชน์กับประชาชน นอกจากนั้นในมาตรา 80 (4) รัฐมีหน้าที่ต้องส่งเสริมและกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีส่วนร่วมและสามารถจัดการศึกษาได้ ในมาตรานี้เขียนไว้อย่างชัดเจนเมื่อเปรียบเทียบกับของเดิม โดยระบุว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ชุมชน ภาคเอกชน มีสิทธิในการจัดและมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา ซึ่งแสดงถึงบทบาทที่มีความชอบธรรมและบทบาทอันพึงกระทำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

นอกจากบทบาทที่ถูกขยายออกไปในฐานะที่เป็นองค์กรหลักในการจัดบริการ รัฐธรรมนูญยังได้กำหนดแนวทางในเรื่องของการจัดการศึกษาเอาไว้หลายประเด็นอย่างชัดเจน เช่น



มาตรา 49 บุคคลย่อมมีสิทธิเสมอกันในการรับการศึกษา ไม่น้อยกว่าสิบสองปี ที่รัฐจะต้องจัดให้อย่างทั่วถึงและมีคุณภาพ โดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย ผู้ยากไร้ ผู้พิการหรือทุพพลภาพ หรือผู้อยู่ในสภาวะยากลำบาก ต้องได้รับสิทธิตามวรรคหนึ่งและการสนับสนุนจากรัฐเพื่อให้ได้รับการศึกษาโดยทัดเทียมกับบุคคลอื่น การจัดการศึกษาอบรมขององค์กรวิชาชีพหรือเอกชน การศึกษาทางเลือกของประชาชน การเรียนรู้ด้วยตนเองและการเรียนรู้ตลอดชีวิต ย่อมได้รับความคุ้มครองและส่งเสริมที่เหมาะสมจากรัฐ จากบทบัญญัติจะเห็นการรับรองสิทธิของประชาชนในเรื่องการศึกษาที่จะต้องได้รับการศึกษา

อย่างมีคุณภาพอย่างทั่วถึง โดย มาตรา 80 (1) คุ้มครองและ พัฒนาเด็กและเยาวชน สนับสนุนการอบรมเลี้ยงดูและให้ การศึกษาปฐมวัย ส่งเสริมความเสมอภาคของหญิงและชาย เสริมสร้างและพัฒนาความเป็นปึกแผ่นของสถาบันครอบครัว และชุมชนรวมทั้งต้องสงเคราะห์และจัดสวัสดิการให้แก่ผู้สูงอายุ ผู้ยากไร้ ผู้พิการหรือทุพพลภาพ และผู้อยู่ในสภาวะยาก ลำบากให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นและพึ่งพาตนเองได้ องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องกลับไปค้นหากลุ่มคนกลุ่มนี้ ซึ่ง อาจไม่มีโอกาสที่จะเข้าถึงการจัดการศึกษาในระบบทั่วไป นั้น เป็นบทบาทหลักขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในอนาคต

ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับคุณภาพของการศึกษาเอง บทบัญญัติ ของรัฐธรรมนูญใน มาตรา 80 (3) ส่งเสริมและสนับสนุน การกระจายอำนาจเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ชุมชน องค์กรทางศาสนาและเอกชน จัดและมีส่วนร่วมในการ จัดการศึกษาเพื่อพัฒนามาตรฐานคุณภาพการศึกษาให้ เท่าเทียมและสอดคล้องกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ซึ่งกำหนด เอาไว้ชัดเจนอีกเช่นกัน เพื่อเป็นแนวทางสำคัญหรือนโยบาย หลักในการจัดการศึกษาในอนาคตที่จะต้องคำนึงถึงมาตรฐาน คุณภาพการศึกษาในทุกรูปแบบอย่างเท่าเทียมกันและก็สามารถ ปรับเปลี่ยนได้อย่างคล่องตัวเพื่อที่จะทำให้ประชาชนและผู้เรียน สามารถปรับตัวเข้าสู่ความเปลี่ยนแปลงในทุกๆ รูปแบบได้ ใน บทบัญญัตินี้กำหนดให้มีแผนการพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ รวมถึงกำหนดให้มีการตรากฎหมายทางการศึกษาที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาคุณภาพการศึกษา ไม่ว่าจะเป็นเรื่องครู และ บุคลากรทางการศึกษา มีจุดมุ่งหมายที่จะมุ่งเน้นให้แผน การศึกษานั้นให้ความสำคัญกับผู้เรียน ทำให้มีจิตสำนึกความเป็นไทย มีระเบียบวินัยและคิดถึงประโยชน์ส่วนรวม รวมทั้งเข้าใจและ

รักษาไว้ซึ่งระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็น ประมุข ซึ่งเปรียบเสมือนแนวนโยบายทางการศึกษาหลัก อื่นหนึ่งที่เป็นเจตนารมณ์ร่วมกันของประชาชนในประเทศที่ ต้องการให้การจัดการศึกษานั้นดำรงไว้ซึ่งคุณภาพ มาตรฐาน ควบคู่ไปกับคุณธรรมและจริยธรรมของผู้เรียน บทบัญญัติของ รัฐธรรมนูญที่กล่าวข้างต้นแสดงให้เห็นบทบาทหลักของ องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นที่รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ประกาศและมีผล บังคับใช้ไว้เป็นแนวทางในส่วนเกี่ยวข้องกับองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นและการจัดการศึกษาของท้องถิ่นทั้งในเชิงเป้าหมาย ของการศึกษาและในเชิงบทบาทหน้าที่ขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นที่พึงต้องกระทำในฐานะที่เป็นองค์กรหลักในการ ดูแลประชาชน

ในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญในส่วนที่กำหนดเรื่องสิทธิ เสรีภาพกับประชาชน จะเห็นแนวทางที่จะทำให้ระบบการเมือง โปร่งใส แนวทางการพัฒนาระบอบประชาธิปไตยเพื่อทำให้เกิด จริยธรรมทางการเมืองและความโปร่งใสทางการเมือง ตัวอย่าง ชัดๆ เห็นได้จากบทบัญญัติว่าด้วยเรื่องการกระทำที่เป็น การขัดกันแห่งผลประโยชน์ของนักการเมือง กลไกทั้งหมดเหล่านี้ ไม่ว่าจะเป็นการขยายสิทธิเสรีภาพของประชาชนให้มากขึ้น การขยายไปสู่เรื่องจริยธรรม คุณธรรมรวมถึงในเรื่องความโปร่งใส ทางการเมืองนั้น กุญแจสำคัญที่จะทำให้เกิดขึ้นได้คือระบบ การศึกษาที่มีคุณภาพ จะเห็นว่าการศึกษาที่มีคุณภาพตาม บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฉบับใหม่นี้กำหนดให้องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นมีบทบาทสำคัญในการจัดการศึกษา ทำให้องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นมีส่วนที่จะใช้การศึกษาเป็นเครื่องมือใน การทำให้เกิดการพัฒนาของชาติในทุกๆ ด้านโดยเฉพาะใน เรื่องคุณธรรมจริยธรรมดังกล่าวข้างต้น

วิกฤตของปัญหาทางสังคม เศรษฐกิจ และการเมือง แรงขับเคลื่อนในการจัดการศึกษาของท้องถิ่น

ปัจจัยที่เป็นแรงขับเคลื่อนและแรงขับเคลื่อนในเรื่องการศึกษาของท้องถิ่นก็คือ วิกฤตของปัญหาทางสังคม เศรษฐกิจ และการเมือง คงต้องยอมรับความจริงว่าปัญหาความวิกฤตในเศรษฐกิจการเมือง รวมทั้งสังคมเศรษฐกิจฐานรากนั้น ยังมีปัญหามาก ซึ่งรวมถึงปัญหาความยากจน ผู้ยากไร้ ปัญหาการเมืองที่มีการซื้อเสียง สำหรับแนวทางการแก้ปัญหาเหล่านี้ต้องเริ่มต้นด้วยการศึกษา รศ.วุฒิสาร ตันไชย องค์ปาฐกได้กล่าวถึงหนังสือที่ ศาสตราจารย์นายแพทย์ เกษม วัฒนชัย ได้เล่าให้ฟังว่า

พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวครั้งหนึ่งทรงมาประทับนั่งที่พื้น และก้มมองไปที่พระที่นั่งและก็ตรัสกับท่านอาจารย์ ดร.สุเมธว่า

“การเป็นพระเจ้าแผ่นดินนั้นเป็นลำบากทรมานมาก เพราะต้องต่อสู้กับความยากจนของประชาชน ถ้าอาชนะความยากจนได้จึงจะทำให้เขามีอิสระทางการเมือง และเมื่อใครก็ตามที่เขาไม่มีอิสระทางการเมืองจึงไม่ได้ประชาธิปไตยที่แท้จริง”

ซึ่งจากเรื่องเล่านี้องค์ปาฐกได้ใช้เป็นคำอธิบายแสดงถึงความสำคัญของการศึกษาโดยกล่าวว่า “เพราะฉะนั้นการได้มาซึ่งประชาธิปไตย การได้มาซึ่งความสำเร็จทางการเมืองสิ่งแรกที่ต้องทำคือการเอาชนะความยากจน การแก้ปัญหาความยากจนก็คือการทำให้ประชาชนในประเทศมีสุขภาพที่ดี มีความรู้ และมีคุณธรรม ทุญแจสำคัญก็คือการศึกษา ถ้าเราจัดการศึกษา ที่มีจุดมุ่งเน้นที่จะทำให้ประชาชนมีสุขภาพดี มีความรู้ที่ดี และมีคุณธรรมประจำชีวิต เราก็จะแก้ปัญหาความยากจน และเมื่อใดก็ตาม ที่เราแก้ปัญหาความยากจนได้ เราก็จะได้ความเป็นอิสระทางการเมืองแล้วเมื่อนั้นจะได้ประชาธิปไตยที่แท้จริง เราจะเลิกพูดกันเรื่องของการซื้อเสียง เราจะเลิกพูดกันในเรื่องของการคอร์รัปชัน นอกจากปัญหาเหล่านี้แล้วยังมีปัญหาความยากจนในความรู้ และความยากจนในโอกาสเข้าถึงความรู้ก็เป็นปัญหาใหญ่ในสังคม” องค์ปาฐกได้ให้ข้อมูลที่น่าสนใจว่า “คนไทยส่วนใหญ่มีโอกาสที่จะได้รับการเรียนหนังสือเท่าๆ กัน แต่ปัญหาคือความสามารถในการใช้โอกาสในห้องเรียนนั้นไม่เท่ากันในการจัดการศึกษานั้นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงต้องกลับมาคิดว่า นอกจากการจัดการศึกษาในโรงเรียนให้ดีแล้ว จะทำการค้นหาค้นหาที่ไม่มีโอกาสและทำให้เขามีโอกาสได้อย่างไร”

ปัญหาในเรื่องของเด็กและเยาวชนปัจจุบัน ซึ่งไม่มีระเบียบวินัย ไม่มีความอดทน ไม่มีความขยันหมั่นเพียรเรียนรู้ หรืออดออม ไม่รู้จักรักษาวินัยธรรมไทย ซึ่งองค์ปาฐกกล่าวว่า “ปัญหาเหล่านี้ไม่มีทางออกอยู่เพียงทางเดียวก็คือ การกล่อมเกลางานทางการศึกษาทั้งในโรงเรียนและในครอบครัว” คำถามคือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีวิธีการอย่างไรที่จะจัดการศึกษา

คุณค่าในเรื่องของความซื่อสัตย์สุจริต

คุณค่าของเรื่องจริยธรรม

คุณค่าเรื่องของการยึดความถูกต้อง

ปัจจุบันนี้สังคมเรากำลังขาดแคลน

สิ่งเหล่านี้คือปัจจัยหลัก

ที่การจัดการศึกษาต้องมองถึง

ให้สอดคล้องกับปัญหา และในขณะเดียวกันจะช่วยแก้ปัญหาเหล่านี้ในระดับชาติได้ด้วยปัญหาของการให้คุณค่าสังคมที่อ่อนด้อยลงไปหลายเรื่อง โดยเฉพาะอย่างยิ่งคุณค่าในเรื่องของความซื่อสัตย์สุจริต คุณค่าของเรื่องจริยธรรม คุณค่าเรื่องของการยึดความถูกต้อง ซึ่งปัจจุบันนี้สังคมเรากำลังขาดแคลนสิ่งเหล่านี้คือปัจจัยหลักที่การจัดการศึกษาต้องมองถึง ดังนั้นคุณภาพของการศึกษาจึงมิได้อยู่ที่การมีโรงเรียนขนาดใหญ่อย่างเดียว หรือการมีคอมพิวเตอร์เพียงอย่างเดียว แต่หมายถึงการมีเป้าหมายที่ชัดเจนในการจะทำให้ผู้เรียนเกิดการเปลี่ยนแปลง โดยต้องทำให้ผู้เรียนพัฒนาพฤติกรรมและเปลี่ยนแปลงคุณภาพในการดำรงชีวิต จากที่ได้อธิบายมานี้ทำให้เห็นว่าปัญหาวิกฤตของเศรษฐกิจ การเมืองและสังคม เป็นส่วนหนึ่งที่เป็นความท้าทายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการที่จะจัดการศึกษาอย่างไรถึงจะช่วยแก้ปัญหาวิกฤตเหล่านี้ให้ได้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องแข่งขันกับตัวเองเพื่อทำให้การศึกษาที่ทำอยู่ให้มีคุณภาพดีขึ้นกว่าเดิม

ทำไมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรจัดการศึกษา?

ทำไมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรจัดการศึกษา มีเหตุผลหลายประการ ประการหนึ่งคือ เพราะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความได้เปรียบองค์กรอื่นๆ ในเรื่องของการจัดการศึกษาซึ่งองค์ปาฐกได้กล่าวว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีความได้เปรียบกว่าอย่างน้อย 4 ประการ

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรที่จะ
วางนโยบายเฉพาะด้านการศึกษาให้ชัดเจน
ควรจะผลักดันเรื่องของการศึกษา
ให้เป็นวาระของท้องถิ่นนั้นๆ
ควรใช้ทรัพยากรทางด้านการบริหารให้เต็มที่
เพื่อจัดการศึกษา
ควรมีการจัดสรรทรัพยากรบางส่วน
เพื่อการศึกษาอย่างชัดเจน
โดยไม่ให้มีกิจกรรมหรือโครงการอื่น
มาบดบัง

ประการแรก องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีต้นทุนทางสังคมที่ดีในการจัดการศึกษา องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ตัดสินใจจัดการศึกษา หมายความว่าผู้เกี่ยวข้องต้องมึใจที่เห็นว่าการศึกษาเป็นเรื่องสำคัญ เป็นที่น่าเสียดายที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวนมากยังไม่สนใจเรื่องของการจัดการศึกษาเท่าใดนักเพราะคิดว่าการศึกษาคือภาระ การศึกษามีต้นทุนที่แพง และการศึกษาให้ผลช้า และมีตอบแทนผลทางการเมืองน้อย สำหรับ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ตั้งใจและให้ความสนใจในการจัดการศึกษา นั้นแสดงว่าองค์กรเหล่านี้มีต้นทุนทางสังคมที่ดี ต้นทุนที่ว่าก็คือ ต้นทุนในเชิงความรับผิดชอบต่อสังคมที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องคิดถึงลูกหลานพี่น้องประชาชน ดังนั้นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เห็นดีเห็นชอบกับการรับภาระเรื่องของการจัดการศึกษาจำนวนมากจึงพยายามที่จะขวนขวายหาแนวทางการพัฒนาการจัดการศึกษา นอกเหนือจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความรับผิดชอบต่อทางกฎหมายตามรัฐธรรมนูญแล้ว ผู้บริหาร องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังมีความรับผิดชอบต่อการเมืองในฐานะที่เป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในท้องถิ่น และความรับผิดชอบต่อสังคมที่สำคัญที่สุดคือความรับผิดชอบต่อสังคม ซึ่งความรับผิดชอบต่อสังคมนี้มีอยู่เหนือกว่าองค์กรอื่นๆ ทั้งหมด

ประการที่สอง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความยืดหยุ่นและสร้างเอกภาพในการบริหารการศึกษาได้ คำว่าเอกภาพในความหมายนี้ก็คือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถที่จะใช้ระบบที่มีอยู่ทั้งหมดที่เป็นต้นทุนของ องค์กรในการจัดการศึกษาได้ มีอิสระในการใช้ทรัพยากรทางการบริหาร

จัดการหรือจัดทรัพยากรให้เหมาะสม มีความคล่องตัวในการจัดระบบต่างๆ ได้ง่าย องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงควรที่จะวางนโยบายเฉพาะด้านการศึกษาให้ชัดเจน ควรจะผลักดันเรื่องของการศึกษาให้เป็นวาระของท้องถิ่นนั้นๆ ควรใช้ทรัพยากรทางด้านการบริหารให้เต็มที่เพื่อจัดการศึกษา ควรมีการจัดสรรทรัพยากรบางส่วนเพื่อการศึกษาอย่างชัดเจน โดยไม่ให้มีกิจกรรมหรือโครงการอื่นมารบกวน ทั้งนี้ เพื่อความมั่นใจและความมั่นคงในเรื่องการจัดการศึกษาอย่างเต็มกำลังอย่างมีประสิทธิภาพและเป็นการให้ความมั่นใจได้ว่าจะช่วยให้เกิดการได้มาของทรัพยากรทางการศึกษาอย่างต่อเนื่องในระยะยาวต่อไป

ประการที่สาม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถและควรเชื่อมโยงกิจกรรมในการศึกษาไปสู่ปัญหาสังคมอื่นๆ โดยใช้ปัญหาวิกฤต ความวุ่นวายในสังคมนั้นเป็นแหล่งเรียนรู้ให้กับผู้เรียนซึ่งองค์ปาฐกได้ ยกตัวอย่างเรื่องการเรียนรู้ประชาธิปไตย อาจพานักเรียนของโรงเรียนเทศบาลนั้น ไปดูการประชุมสภา โดยผู้สอนอาจอธิบายว่า นี่คือระบบรัฐสภาจำลองที่พูดเรื่องปัญหาสังคม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ใช้ความจริงในชุมชนมาช่วยอธิบายความจริงในการเรียนก็จะเป็นเครื่องมือที่สำคัญหรือเป็นอุปกรณ์การศึกษาที่สำคัญในการที่จะทำให้ผู้เรียนเมื่อจบออกไปแล้วเข้าใจโลกของความจริงโดยผ่านการศึกษานอกห้องเรียนจากท้องถิ่น ซึ่งจะทำให้นักเรียนที่จบการศึกษาไปแล้วสามารถดำรงชีวิตอยู่ได้อย่างมีภูมิคุ้มกัน ดังนั้นการที่ท้องถิ่นมีสภาพปัญหามากมาย มีวัฒนธรรม มีภูมิปัญญา

มากมายอยู่แล้ว ท้องถิ่นควรเชื่อมต่อสิ่งเหล่านี้กับการจัดการศึกษาและทำให้การจัดการศึกษาของท้องถิ่นไม่ได้เพียงแต่ในห้องเรียนเท่านั้น

ประการที่สี่ การขยายขอบเขตปรัชญาความคิดเรื่องจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นการจัดการศึกษาท้องถิ่นเมื่อเชื่อมโยงกับสิ่งที่เป็นปัจจัยหลักๆ ในการพัฒนาในหลายเรื่อง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องกลับมาคิดว่า ปรัชญาการศึกษาท้องถิ่นที่เน้นการศึกษาพูดว่า “Education for all” ซึ่งหมายถึง การศึกษานั้นต้องจัดให้กับทุกคนทุกเรื่อง ทุกกลุ่มเป้าหมาย คำถามก็คือว่าเราค้นพบกลุ่มเป้าหมายครบถ้วนมากน้อยแค่ไหน ส่วน “All for education” ก็คือไม่ว่ากิจกรรมใดก็ตามที่มากกระทบกับบุคคลนั้นก็คือการเรียนรู้ เป็นการขยายความหมายของการเรียนรู้ออกไปมากกว่าการเรียนรู้ในห้องเรียนในทุกมิติ ในทุกปัญหาที่เกิดขึ้นในสังคม สามารถหยิบมาเป็นบทเรียนให้กับผู้เรียนได้ รวมไปถึงผู้เรียนนั้นไม่จำเป็นต้องเป็นนักเรียนเท่านั้น ผู้เรียนนั้นอาจจะเป็นพี่น้องประชาชน พนักงานหรือข้าราชการที่อยู่ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยทั่วไปก็ได้ ดังนั้นถ้าท้องถิ่นเข้าใจปรัชญานี้แล้วก็สามารถกล่าวได้ว่าการจัดการศึกษาเพื่อทุกคนและทุกเรื่องเพื่อการศึกษาทำให้สังคมนั้นเกิดกระบวนการของการกลมกลืนและการเรียนรู้ที่ชัดเจน ทำให้สังคมเกิดการสั่งสมความรู้ภูมิปัญญา และมีพัฒนาการในทางที่ดีขึ้น ดังนั้นการขยายขอบเขตปรัชญาความคิดในเรื่องของการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรจะต้องคิดให้เชื่อมต่อกับปัจจัยอื่นๆ หรือมิติอย่างอื่นด้วย

ข้อจำกัดในการจัดการศึกษาของท้องถิ่น

แม้ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีโอกาสที่เป็นปัจจัยบวกสำหรับการจัดการศึกษาอยู่หลายประการ แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเองก็มีข้อจำกัดบางประการ เช่น ภาวะจำกัดในเชิงงบประมาณในการจัดสรรงบประมาณให้เพียงพอกับการจัดการศึกษา แต่สิ่งที่องค์ปรกคองคิดว่าเป็นภาวะจำกัดอย่างยิ่งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นคือการที่โรงเรียนของเทศบาลไม่สามารถเลือก ผู้เรียนได้ ไม่สามารถเลือกเด็กเฉพาะเด็กที่เก่ง เด็กที่มาจากครอบครัวที่ดีได้ ลูกคนยากคนจนก็ต้องเข้าเรียนอย่างไรก็ตามเป้าหมายของการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรมีการจัดลำดับความสำคัญ โดยสิ่งที่มีความสำคัญเบื้องต้นอันดับแรกควรเป็นเรื่องการทำให้การศึกษาที่มีคุณภาพอย่างเท่าเทียมกันและพอเพียงด้วยความเสมอภาคกัน จากนั้นจึงเป็นเรื่องการจัดการศึกษาเพื่อความเป็นเลิศ ด้วยเหตุนี้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงจำเป็นต้องมีโรงเรียนจำนวนหนึ่งที่รับคนที่มีความยากจนเข้าเรียนเพราะทุกคนคือทรัพยากรบุคคล ซึ่งถ้าไม่ดูแลตั้งแต่ขณะนี้ ในอนาคตจะเป็นภาระระยะยาวขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่ง



จะส่งผลกระทบต่อปัญหาเรื่องอาชีพ ปัญหาเรื่องอาชญากรรม ปัญหาเรื่อง การไร้ที่อยู่อาศัย รวมทั้งกระทบในเชิงการสร้างปัญหาทางสังคมโดยทั่วไป เรา ต้องตระหนักว่าการลงทุนทางด้านการศึกษาในเบื้องต้นอาจจะไม่ส่งผลโดยทันที แต่การลงทุนเรื่องของการศึกษาคือการป้องกันปัญหาสังคมที่มีความสำคัญ อย่างยิ่งที่เราควรให้ความสำคัญ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องคำนึงด้วยว่า

การจัดการศึกษานั้นควรจะเป็นการจัดการศึกษาเพื่อความเสมอภาคเพียงอย่างเดียวหรือควรจะเป็นการจัดการศึกษาเพื่อความเป็นเลิศด้วยดุลยภาพเรื่องนี้ควรเป็นอย่างไร กำหนดให้การจัดการศึกษาเป็นวาระของท้องถิ่น

ในการจัดการศึกษาของท้องถิ่นนั้นจำเป็นต้องผลักดันเรื่องของการศึกษาให้เป็นวาระของท้องถิ่นโดยทั่วไป การสร้างวาระเรื่องของการศึกษานั้น มีข้อเสนอดังนี้

ประการแรก ผู้บริหารท้องถิ่นในทุกระดับควรวางนโยบายเรื่องการศึกษาที่เน้นเรื่องคุณภาพการศึกษาเป็นหลัก กำหนดเป้าหมายของสัมฤทธิ์ผลของผู้เรียน ให้นำนักความรู้วิชาการ คุณธรรม และพฤติกรรมผู้เขียนกำหนดแนวทางในการดำเนินการด้านคุณภาพ ซึ่งสิ่งเหล่านี้เป็นการให้ความสำคัญกับเรื่องของคุณภาพการศึกษาเป็นอันดับแรกก่อนที่จะคำนึงถึงผลทางการเมืองซึ่งเป็นผลพลอยได้ หากมีการศึกษาที่ดีผลทางการเมืองก็ย่อมตามมาแน่นอนและจะเป็นผลทางการเมืองที่ยั่งยืน หากคิดว่าการศึกษาเป็นการลงทุนที่ซ้ำมีผลทางการเมืองน้อยแล้ว ไม่ทำหรือทำไม่เต็มกำลังก็จะทำให้ประสบปัญหาทางสังคมซึ่งจะเกิดตามมาอีกมากมายในอนาคต ดังที่องค์ปาฐกได้กล่าวว่า **“คนจะตั้งคำถามว่านายกสมัยนั้นมัวไปคิดอะไรอยู่”** ฉะนั้นจึงควรมองเรื่องคุณภาพการศึกษาเป็นเรื่องหลัก ผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาคือการลงทุนการสร้างทุนทางมนุษย์ที่สำคัญยิ่ง

ประการที่สอง ควรทบทวนเรื่องการสร้างระบบการสนับสนุนให้เกิดคุณภาพการศึกษาอย่างแท้จริง ดุลยภาพระหว่างโครงสร้างอาคาร กับ ดุลยภาพระหว่างวิธีการและความรู้ในการจัด

การศึกษาเป็นเรื่องสำคัญ การมีโรงเรียนมีตึกมีอาคารดี แต่วิธีการสอนไม่ดี คุณภาพบุคลากรไม่ดีก็ใช้ไม่ได้ แม้มีเทคโนโลยีทันสมัยมีคอมพิวเตอร์มากมาย แต่วิธีการในการที่จะเชื่อมโยงความรู้เหล่านี้ให้กับเด็กให้มีคุณภาพทำไม่ได้ ก็ใช้ไม่ได้ ดุลยภาพการลงทุน ระหว่าง Hardware กับ Software ดุลยภาพระหว่างการขยายทางปริมาณกับการเน้นคุณภาพในเชิงลึกของการจัดการศึกษา ล้วนมีความสำคัญต่อการจัดการศึกษาทั้งสิ้น สัดส่วนของการลงทุนในเรื่องของการพัฒนาบุคลากรทางการศึกษาอย่างจริงจังเร่งรีบกำหนดให้การศึกษายเป็นแรงงานสำคัญ (Labor intensive) การศึกษาที่ดีก็ควรมีขนาดที่พอเหมาะของบุคลากรทางการศึกษา จึงจะทำให้การศึกษามีคุณภาพ ระบบสนับสนุนทางวิชาการจากองค์กรอื่นๆ เช่นจากมหาวิทยาลัย จากโรงเรียนในกรุงเทพมหานคร จากมหาวิทยาลัยในต่างประเทศ เข้ามาช่วยโรงเรียน ซึ่งเป็นเรื่องที่ดีก็ควรขยายต่อไปให้ระบบสนับสนุนเหล่านี้ลงไปถึงระดับท้องถิ่นขนาดเล็กด้วย ช่วยสร้างระบบของการทำงานร่วมกันในเรื่องของการพัฒนาคุณภาพการศึกษาในจังหวัดได้ โดยเทศบาลนคร องค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งมีสำนักการศึกษาที่มีศักยภาพและมีประสบการณ์มากควรช่วยเหลือองค์การบริหารส่วนตำบล หรือเทศบาลตำบล ซึ่งอาจจะมีการเรียนเพียงหนึ่งโรงเรียนให้มีการพัฒนาบุคลากรร่วมกัน การพัฒนาหลักสูตรร่วมกัน การพัฒนาวิธีการสอนร่วมกัน รวมไปถึงการนิเทศและการสนับสนุนงานวิจัยต่างๆ ร่วมกัน ซึ่งควรตกลงกันในทางหลักการให้เป็นวาระของท้องถิ่นหมายถึงระเบียบต้องเอื้ออำนวยและที่สำคัญมากก็คือผู้บริหารทางการเมืองต้องคำนึงถึงเป้าหมายทางการศึกษาเป็นหลักซึ่งจะส่งผลให้ระบบสนับสนุนที่สร้างร่วม

การศึกษาคือหัวใจ
เป็นแกนหมุนสำคัญในการพัฒนา
และการแก้ปัญหา
รวมถึงการป้องกันปัญหาในอนาคต
การศึกษาของท้องถิ่นควรเป็นการ
จัดการศึกษาที่มีวาระเชื่อมโยงกับ
ชีวิตจริง ความเป็นจริง ปัญหาจริง
ของสังคม

กันนั้นก็จะกลายเป็นเรื่องสำคัญทำให้เกิดความคุ้มค่า ความคุ้มค่าในการลงทุนทางการศึกษา รวมทั้งระบบของการวิจัยพัฒนาและการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ในเรื่องของประสบการณ์ รวมถึงโครงการดีๆ ที่เกิดขึ้น เช่น โครงการขยะแลกดิจิทัล (Internet) คือการแลกชั่วโมงที่จะเข้าไปในศูนย์คอมพิวเตอร์ (Computer) ของเทศบาลเพื่อที่จะใช้ Internet ได้ 1 ชั่วโมง ด้วยการเก็บขยะมาแลก แนวคิดการพัฒนาแบบพื้นฐานแบบง่ายๆ แบบนี้ที่จะเป็นตัวกระตุ้นให้เด็กๆ หันมาสนใจการเรียนรู้ วิธีคิดเหล่านี้มีอยู่แล้วในปัจจุบัน แต่ยังคงจัดกระจายอยู่ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นการแก้ปัญหาคือการรวบรวมการสังเคราะห์ การทำเป็นบทเรียน เพื่อให้คนอื่นได้เรียนรู้แต่ไม่ใช่เลียนแบบวาระของท้องถิ่น

ประการที่สาม คือ ทำปรัชญาการศึกษาให้ชัดเจน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรพิจารณาความหมายของการศึกษาในระบบการศึกษานอกระบบ การศึกษาหรือการเรียนรู้ตลอดชีวิต การศึกษาเพื่อทุกคนและทุกเรื่องเพื่อการศึกษานั้นเป็นปรัชญาของท้องถิ่น การศึกษาคือหัวใจ เป็นแกนหมุนสำคัญในการพัฒนาทุกเรื่องและการแก้ปัญหาทุกเรื่อง รวมถึงการป้องกันปัญหาในอนาคตในระยะยาว การศึกษาของท้องถิ่นควรเป็นการจัดการศึกษาที่มีวาระเชื่อมโยงกับชีวิตจริง ความเป็นจริง ปัญหาจริงของสังคม โดยมีเป้าหมายที่ได้มุ่งหวังแต่เพียงให้ผู้เรียนหรือเด็กของเรานั้นสามารถเข้ามหาวิทยาลัยได้ แต่ควรมีเป้าหมายที่ไกลขึ้นก็คือเด็กของเรานั้นสามารถที่จะเรียนรู้ จบออกไปแล้วใช้ชีวิตเยี่ยงคนดี ใช้ชีวิตเยี่ยงคนมีคุณธรรม ไม่ประพฤติชั่ว ไม่ทำการทุจริต มีวินัย มีความกตัญญูต่อบุพการี มีความกตัญญูต่อผู้ใหญ่ ซึ่งเป็นคุณธรรมพื้นฐานของสังคมไทย การจัดการศึกษาของท้องถิ่นนั้นต้องทำให้โรงเรียนของท้องถิ่นเป็นโรงเรียนที่ไม่เคยปิดประตู ไม่เคยปิดรั้ว วันเสาร์-อาทิตย์ก็เปิดตลอด เพราะโรงเรียนของท้องถิ่นคือศูนย์การเรียนรู้ของชุมชน หากกำหนดปรัชญาแบบนี้เป็นหลักก็จะสามารถเชื่อมต่อกันต่างๆ ได้มากมาย สามารถเชื่อมต่อกิจกรรมและเชื่อมต่อแผนต่างๆ ในระบบการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้เกิดการสร้างการศึกษาที่มีคุณภาพได้

สรุป

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ประเทศไทยมีบทบัญญัติที่ทำให้ระบบการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเปลี่ยนแปลงไปโดยมีการกำหนดบทบาทที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษาท้องถิ่นไว้อย่างชัดเจน กำหนดให้การให้บริการทางการศึกษาเป็นหน้าที่หลักขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เสมือนเป็นการทำให้การจัดการศึกษาเป็นปัจจัยสำคัญปัจจัยแรกของการจัดการงานของท้องถิ่นเพื่อพัฒนาประเทศ นอกจากนี้ยังมีปัจจัยสำคัญอื่นคือ แรงขับเคลื่อนจากวิกฤตของปัญหาทางสังคม เศรษฐกิจ และการเมือง ความยากจนยากไร้ของประชาชน ที่สามารถแก้ไขได้ด้วยการศึกษา และแก้ไขด้วยการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้ประชาชนมีชีวิตความเป็นอยู่ที่ดี แม้ว่าภารกิจทางการศึกษาจะเป็นภาระที่ต้องมีการลงทุนมาก และเห็นผลทางการเมืองน้อย แต่ผลที่ได้จากการศึกษานั้นเป็นผลที่ยั่งยืนและสามารถช่วยแก้ไขปัญหาต่างๆ รวมทั้งปัญหาทางการเมืองเรื่องมีคุณธรรมและจริยธรรมทางการเมืองด้วย การจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะช่วยแก้ปัญหาต่างๆ ในระยะยาวของประเทศได้

ภารกิจหลักขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในด้านการจัดการศึกษาที่มีการกล่าวกันว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความได้เปรียบในการจัดการศึกษามากกว่าโรงเรียนที่สังกัดกระทรวงศึกษาธิการหรือสังกัดหน่วยงานอื่นๆ ไม่ว่าจะเป็นต้นทุนทางสังคมที่ดี ความยืดหยุ่นและความสามารถในการสร้างเอกภาพในการบริหารจัดการ ความสามารถเชื่อมโยงกิจกรรมในการศึกษาไปสู่ปัญหาสังคม แม้ว่าจะมีข้อจำกัดบางประการก็ตาม แต่นับได้ว่ามีความได้เปรียบในระดับหนึ่งและเพื่อให้เกิดการจัดการศึกษาที่มีคุณภาพการจัดการศึกษาของท้องถิ่นนั้นต้องกำหนดให้เป็นวาระของท้องถิ่นที่ต้องประสานความร่วมมือกันในจังหวัดทำให้การจัดการศึกษาของท้องถิ่นเป็นการศึกษาที่มีคุณภาพ และเปิดโอกาสให้ ประชาชนทุกคนได้มีโอกาสเรียนเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นเสมือนองค์กรที่จัดการเรียนรู้อของชุมชนสมดังปรัชญาที่ว่า "Education for All" และ "All for Education"

บรรณานุกรม :

ชาติวัฒน์ ชาติกรกุล.

รูปแบบการมีส่วนร่วมและโอกาสการนำไปปฏิบัติเพื่อก่อให้เกิดการมีส่วนร่วมของประชาชน : ศึกษาเฉพาะกรณี การจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่. กรุงเทพฯ : สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2541.

นิตยา เงินประเสริฐศรี. ความเหมาะสมในการถ่ายโอนสถานศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น : บทสะท้อนจากกลุ่มผู้มีส่วนได้เสีย. เอกสารรายงานวิจัยเสนอต่อสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, 2545.รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2550. ราชกิจจานุเบกษา 124 ตอน 47 ก (24 สิงหาคม 2550)

ทิศทางการจัดการศึกษาท้องถิ่นในทศวรรษหน้า

สรุปและเรียบเรียงโดย ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ปองสิน วิเศษศิริ
การเสวนาทางวิชาการ “มหกรรมการจัดการศึกษาท้องถิ่น 2550”
วันศุกร์ที่ 7 กันยายน 2550 เวลา 13.30 — 15.30 น.

คำนำ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2550 ที่ใช้อยู่ในปัจจุบันก็ได้กำหนดไว้อย่างชัดเจนว่าให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีหน้าที่ในการจัดการศึกษา หรือเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา ทั้งโดยทางตรงหรือทางอ้อม

“ทิศทางการจัดการศึกษาท้องถิ่นในทศวรรษหน้า” เป็นหัวข้อเสวนาที่น่าสนใจสามารถดึงดูดให้มีผู้เข้าร่วมการเสวนาเป็นจำนวนมาก เนื่องจากเป็นประเด็นร้อนที่ยังไม่มีทศรูปที่แน่นอน ทั้งเชิงนโยบาย และเชิงปฏิบัติ จากการเสวนาในครั้งนี้ทำให้ได้แนวคิดหลักๆ และมองเห็นแนวทางในภาคปฏิบัติซึ่งนำเสนอโดยนักวิชาการและนักปฏิบัติที่อยู่ในแวดวงการศึกษา จึงได้สรุปและเรียบเรียงเพื่อแบ่งปันความรู้ให้แก่กลุ่มผู้ที่สนใจ และเพื่อให้มีประโยชน์อย่างแท้จริง จึงได้เพิ่มเติมการอธิบายคำศัพท์ทางการศึกษา ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งคิดว่าน่าจะทำให้เกิดความรู้ ความเข้าใจกระจ่างชัดขึ้น



ผู้ร่วมเสวนา

1. ดร.สุวัฒน์ เงินฉ่ำ อธิบดีอธิบดีกรมสามัญศึกษา (ผู้ดำเนินรายการ)
2. นายสมพร ไข่บางยาง อธิบดีกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น
3. นายอนุชากร มาศฉมาดล รองนายกเทศมนตรีเมืองร้อยเอ็ด
4. นายสำเนา จริตธรรม ผู้อำนวยการกองพัฒนาข้าราชการครู กรุงเทพมหานคร
5. ดร.พิศาล สร้อยอุทฺระ ที่ปรึกษาโรงเรียนมหิดลวิทยานุสรณ์
6. รองศาสตราจารย์ ดร.พฤทธิ์ ศิริบรรณพิทักษ์ คณบดีคณะครุศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทนำ

การจัดการศึกษาท้องถิ่นไม่ใช่เรื่องใหม่ แต่เป็นเรื่องที่ดำเนินการกันมานานแล้ว รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2550 ที่ใช้อยู่ในปัจจุบันก็ได้กำหนดไว้อย่างชัดเจนว่าให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่ในการจัดการศึกษา หรือเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาทั้งโดยทางตรงหรือทางอ้อม ถ้าพิจารณาบทบาทจนถึงภาพของการจัดการศึกษาท้องถิ่น จะพบว่าเริ่มที่กรุงเทพมหานครก่อน ย้อนเวลาไปตั้งแต่ปี พ.ศ. 2414 ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว(สมเด็จพระปิยะมหาราช) รัชกาลที่ 5 แห่งกรุงรัตนโกสินทร์ พระองค์ท่านทรงริเริ่มดำเนินการเรื่องการศึกษาให้ชัดเจนขึ้น โดยในปี พ.ศ. 2427 พระองค์ท่านได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้จัดตั้งโรงเรียนหลวงเพื่อสามัญชนทั่วไปเป็นแห่งแรกขึ้น ณ วัดมหรณพาราม มีชื่อว่าโรงเรียนวัดมหรณพ เป็นการพระราชทานการศึกษาออกสู่ปวงชนเป็นครั้งแรก การศึกษาของชาติจึงเจริญออกไปทั่วประเทศ トラบเท่าทุกวันนี้ โรงเรียนวัดมหรณพ จึงเป็นโรงเรียนหลวง หรือโรงเรียนรัฐบาลเป็นแห่งแรก หลังจากนั้นจึงเกิดการศึกษารื่นขึ้น ในปี พ.ศ. 2430 และ พ.ศ. 2464 มีพระราชบัญญัติประถมศึกษา และมีการแบ่งเป็นกระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงนครบาล กระทรวงมหาดไทยขึ้น โดยกระทรวงนครบาลจัดการศึกษาในเมือง และกระทรวงมหาดไทยจัดการศึกษาตามหัวเมืองที่มีระบบการศึกษา แบบ 4 - 6 - 3 - 2 และต่อมาเปลี่ยนเป็นแบบ 7 - 3- 2 และจนในปัจจุบันเป็นแบบ 6 - 3 - 3 ส่วนในด้านระบบการสอบ ซึ่งในอดีตเป็นการสอบกลางหรือในภาษาอังกฤษ ใช้คำว่า "Public examination" มีหน่วยงานกลางเป็นฐานจัดสอบ ต่อมาเป็นการสอบโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานจัดสอบ นั่นคือการประเมินผลโดยการสอบของโรงเรียนเอง และต่อมาได้มีวิวัฒนาการทางการศึกษาเกิดขึ้นอีกมากมาย จนกระทั่งปัจจุบันที่เข้าสู่การจัดการศึกษาที่มีท้องถิ่นเป็นผู้จัดสำคัญทำให้การจัดการศึกษาท้องถิ่นมีการพัฒนามาเรื่อยๆ



การจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในทศวรรษ
หน้าจึงควรจัดทำในรูปแบบของยุทธศาสตร์การจัดการศึกษา

คนเป็นปัจจัยที่สำคัญที่สุดในการพัฒนาประเทศ

จากข้อมูลของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น พบว่า ปัจจุบันบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีทั้งหมดจำนวน ประมาณ 400,000 คน จากจำนวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งสิ้น 7,800 กว่าองค์กร เมื่อวิเคราะห์ด้านคุณวุฒิของบุคลากร ส่วนท้องถิ่นแล้ว พบว่ายังมีจุดด้อยในด้านคุณวุฒิอยู่ 2 ประการ คือ บุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประมาณร้อยละ 72 เป็นผู้ที่มีคุณวุฒิหรือมีวุฒิการศึกษาต่ำกว่าปริญญาตรีและบุคลากร บางส่วนมีวุฒิการศึกษาที่ไม่สามารถที่จะเรียนต่อในระดับปริญญาตรี ได้ เนื่องจากฐานวุฒิการศึกษาที่มีอยู่ในปัจจุบันต่ำกว่ามัธยมศึกษา ปีที่ 6 หรือมีวุฒิการศึกษาต่ำกว่าประกาศนียบัตรวิชาชีพ (ปวช.) ซึ่งคงต้องยอมรับว่าวิชาความรู้ คุณวุฒิ เป็นตัวชี้วัดตัวหนึ่งถึง

ประสิทธิภาพของคน ดังนั้นจึงถือเป็นความจำเป็นเร่งด่วนที่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องดำเนินการพัฒนาบุคลากร เป็นอันดับแรก พร้อมทั้งแสวงหาวิธีการพัฒนาคนในท้องถิ่นให้ ได้รับการศึกษา และการพัฒนาตนเองให้มีความรู้ความสามารถ เทียบเท่ากับคนในเมืองซึ่งมีโอกาสมากกว่า

นอกจากการให้ความสำคัญต่อการพัฒนาบุคลากรในองค์กร ของตนเองแล้ว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังได้ขยายไปสู่ การพัฒนาคุณภาพของประชาชนในท้องถิ่นอีกด้วยจะเห็นว่าองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นได้ให้ความสำคัญกับเรื่องการศึกษาทั้งหมด ในภาพรวม โดยเริ่มตั้งแต่การศึกษาศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก ซึ่งส่วนใหญ่ อยู่ใน การดูแลของเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล มีจำนวน

การจัดการศึกษาเพื่อพัฒนาเด็กเล็กจึงควร
ต้องได้รับความสนใจและดูแล ควรจัดให้มีขึ้น
ในทูลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อเป็นการ
เริ่มต้นการพัฒนาคนตั้งแต่เยาว์วัยให้เป็นคนที่มี
คุณภาพ

ประมาณ 17,000 กว่าแห่ง และเข้ามาดูแลในระดับ
อนุบาล ประถมศึกษา มัธยมศึกษาและการศึกษา
ด้านอื่นๆ ในอดีตเราจะพบว่าเด็กในชนบทมีโอกาส
ในการพัฒนาน้อยกว่าเด็กในเมือง แต่ในปัจจุบัน
รัฐธรรมนูญ กฎหมายและข้อบังคับอื่นๆ หลายฉบับ
กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่ใน
การจัดการศึกษา ซึ่งนับเป็นโอกาสของเด็กใน
ท้องถิ่นที่จะได้รับการพัฒนาเท่าเทียมกับเด็กในเมือง
จากการศึกษาวิจัยพบว่าเด็กที่มีช่วงอายุระหว่าง
2 - 5 ปีจะเป็นช่วงที่ควรได้รับการพัฒนามากที่สุด
แต่จากความเป็นจริงในปัจจุบันกลับพบว่าเด็กกลุ่มนี้
ได้รับการละเลยมากที่สุด การจัดการศึกษาเพื่อ
พัฒนาเด็กเล็กจึงควรต้องได้รับความสนใจและดูแล
ควรจัดให้มีขึ้นในทุกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
เพื่อเป็นการเริ่มต้นการพัฒนาคนตั้งแต่เยาว์วัยให้
เป็นคนที่มีความรู้ คุณภาพ ทั้งนี้เนื่องจากคุณภาพของคน
เป็นตัวชี้วัดความเจริญของบ้านเมืองตัวหนึ่งที่เรา
ทุกคนต้องตระหนักและให้ความสำคัญทั้งในเชิง
นโยบายและด้านการปฏิบัติ ประชาชนทุกคนต้อง
ตระหนักและมีความเข้าใจตรงกันว่าการศึกษามี
ความสำคัญสูงสุดต่อการพัฒนาคนที่ยั่งยืน

ขณะนี้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ทำการพัฒนาคน อยู่ 2 ส่วน คือ

- 1) การพัฒนาบุคลากรในสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของตนเอง และ
- 2) การพัฒนาเด็ก เยาวชน และประชาชนในท้องถิ่น โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
ได้ให้ความสำคัญในการจัดการศึกษาให้กับคนทั้งสองส่วนนี้ ในส่วนของบุคลากร
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้จัดให้มีการเพิ่มพูนความรู้ เพิ่มพูนทักษะด้วย
การประชุมสัมมนา การฝึกอบรมในหลักสูตรต่างๆ อีกทั้งได้ร่วมมือกับมหาวิทยาลัย
ต่างๆ ในการให้ทุนการศึกษาเพื่อเรียนต่อในระดับปริญญาตรี ปริญญาโทด้าน
การปกครองท้องถิ่น รวมไปถึงการให้ทุนการศึกษาแก่ผู้ดูแลเด็กเล็กได้เข้าศึกษา
ต่อในระดับปริญญาตรีด้านปฐมวัย และปริญญาโทด้านการบริหารการจัดการ
ศึกษา ซึ่งได้ดำเนินการไปแล้วและมีนโยบายที่จะทำอย่างต่อเนื่องต่อไป ในส่วน
ของการพัฒนาเด็ก เยาวชน และประชาชนทั่วไป ซึ่งเป็นเรื่องของการพัฒนา
คุณภาพการศึกษาในภาพรวม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ให้ความสำคัญ
ในเรื่องของกระบวนการจัดการศึกษา ซึ่งมีองค์การบริหารส่วนตำบลหลาย
แห่งไม่สามารถที่จะจัดการศึกษาสำเร็จรูปทั้งระบบได้เพราะศักยภาพอาจจะไม่ถึง
ดังนั้นการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในทศวรรษหน้าจึงควร
จัดทำในรูปแบบของสหการการจัดการศึกษา องค์การบริหารส่วนตำบล เทศบาล
และองค์การบริหารส่วนจังหวัดจะต้องร่วมมือกันจัดการศึกษาทั้งระบบให้ได้
เพราะขณะนี้เทศบาลมีครูและบุคลากรทางการศึกษาที่มีคุณภาพดีอยู่แล้ว และ
นอกจากนี้ยังมีการถ่ายโอนโรงเรียนของกระทรวงศึกษาธิการไปสังกัดองค์กร
ปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งก็จะมีครูและบุคลากรทางการศึกษาของกระทรวง
ศึกษาธิการที่โอนไปสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่สามารถเป็นพี่เลี้ยง
หรือคอยให้คำแนะนำการจัดการศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้
การจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบสหการจะทำให้
การจัดการศึกษามีความต่อเนื่องตั้งแต่การจัดการศึกษาศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก
ขององค์การบริหารส่วนตำบลไปสู่การจัดการศึกษาระดับประถมศึกษาและ
มัธยมศึกษาของเทศบาลหรือองค์การบริหารส่วนจังหวัด ทำให้องค์กร
ปกครองส่วนท้องถิ่นมีเครือข่ายในการจัดการศึกษาทั้งระบบ

การศึกษาในโลกปัจจุบันและอนาคตจำเป็นต้องมีเครือข่าย

การพัฒนาแบบร่วมมือกันโดยใช้เครือข่าย เป็นสิ่งที่ก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อการจัดการศึกษา

ในโลกปัจจุบันและอนาคตต่างยอมรับว่า การบริหารจัดการที่ได้ผลดีที่สุด คือ การร่วมมือกันพัฒนาในรูปของเครือข่าย องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงควรจัดให้มีเครือข่ายในการจัดการศึกษา เพื่อให้เด็กในท้องถิ่นมีโอกาสได้รับการศึกษาอย่างต่อเนื่องการเป็นเครือข่ายได้รับความสนใจเป็นอย่างมากและได้รับการยอมรับว่าเป็นหนทางที่จะทำให้การบริหารจัดการไปสู่ความสำเร็จได้ดีขึ้น ซึ่ง เสรี พงศ์พิศ (2548 : 52) ได้กล่าวถึง “เครือข่าย” ว่าได้รับความสนใจมากขึ้น เพราะสาเหตุ 3 ประการ คือ

ประการที่ 1 การแข่งขันใหม่ (New Competition) ในยุคการค้าใหม่ไม่สามารถใช้โครงสร้างและการบริหารจัดการแบบเก่าได้อีกต่อไป แบบเก่าเป็นแบบอำนาจลำดับชั้น (Hierarchy) จัดการแบบแนวตั้งจากบนลงล่าง แม้แต่องค์กรใหญ่ ๆ มีอำนาจมากก็จัดการตัวเองแบบเดิมไม่ได้ อำนาจแนวตั้งไม่อาจนำองค์กรไปสู่เป้าหมายในยุคใหม่นี้ได้ ต้องปรับความสัมพันธ์ให้เป็นแนวนอน ให้เป็น “เครือข่าย”

ประการที่ 2 ความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีข่าวสาร (Information Technology) ทำให้บริษัทสามารถปรับตัวและมีปฏิสัมพันธ์กับบริษัทอื่นๆ ได้อย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ

ประการที่ 3 ความก้าวหน้าทางวิชาการที่ก่อให้เกิดเครื่องมือในการวิเคราะห์โครงสร้างสังคมในลักษณะที่เป็นเครือข่าย และองค์กรต่างๆ ล้วนมีลักษณะเป็นเครือข่ายทั้งภายในตัวมันเอง และในความสัมพันธ์กับภายนอกเป็นเครือข่ายที่มีการจัดการเป็น

เครือข่ายที่ขยายความสัมพันธ์ไปถึงทุกๆ คน ทุกฝ่าย ทุกเรื่อง ไม่ใช่แค่เรื่องของผู้บริหารไม่กี่คนเช่นในอดีต โดยมีการวางแผนนโยบายกำกับ

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ให้ความสำคัญในเรื่องเครือข่าย ซึ่งการพัฒนาการศึกษาท้องถิ่นในหลาย ๆ ท้องถิ่นก็ได้กำหนดให้เรื่องเครือข่ายนี้เป็นเครื่องมือในการพัฒนาการศึกษาไว้อย่างชัดเจน เพราะเห็นว่าการพัฒนาแบบร่วมมือกันโดยใช้เครือข่ายเป็นสิ่งที่ก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อการจัดการศึกษาขณะนี้อำนาจปกครองส่วนท้องถิ่นได้เป็นเครือข่ายในการให้การสนับสนุนโรงเรียนในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการปีละหลายพันล้านบาท และนอกจากนี้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพร้อมทั้งสมาคมองค์กรบริหารส่วนจังหวัดแห่งประเทศไทย สมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย และสมาคมองค์กรบริหารส่วนตำบล ยิ่งลงนามความร่วมมือเป็นเครือข่ายในการสนับสนุนสื่อ วัสดุ อุปกรณ์การเรียนการสอนให้แก่โรงเรียนในสังกัดกองบัญชาการตำรวจตระเวนชายแดน และลงนามความร่วมมือเป็นเครือข่ายกับสำนักงานการศึกษาออกโรงเรียน (ก.ศ.น.) ในการจัดการศึกษาให้แก่ผู้ที่ยอยู่นอกระบบโรงเรียน เพื่อที่จะร่วมกันพัฒนาความรู้ ความสามารถของคนในท้องถิ่นให้มีคุณภาพ โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเป็นผู้หลูกค้าให้กับสำนักงานการศึกษาออกโรงเรียน และสำนักงานการศึกษาออกโรงเรียนจะเป็นผู้จัดการศึกษาเพื่อให้ประชาชนสามารถที่จะศึกษาต่อยอดไปจนถึงระดับปริญญาตรี และปริญญาโทต่อไปได้

นโยบายเป็นเหมือนธง ที่บอกจุดหมายปลายทาง

สิ่งที่ผู้ประกอบการต้องการมากกว่า ก็คือ โรงเรียน
ที่ดีมีคุณภาพสำหรับลูกหลานของเขา

การจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นเป็นที่เข้าใจของประชาชนทั่วไปตรงกันว่าเป็นการจัดการศึกษาเพื่อเด็กที่ด้อยโอกาสทางการศึกษา ประเด็นนี้นับเป็นนโยบายสำคัญคือ จะทำอะไรให้เด็กเหล่านี้ได้มีโอกาสเรียนในโรงเรียนที่ดีที่มีชื่อเสียงและเป็นโรงเรียนที่ได้รับการยอมรับจากสังคม โดยไม่ต้องเสียเงินกินเปล่า (ค่าแป๊ะเจี๊ยะ) และจะทำอย่างไรให้เด็กทุกคนได้มีโอกาสในการเข้าเรียนได้ไม่ว่าจะเป็นลูกพ่อค้า แม่ค้า หรือชาวบ้านทั่วไป ประชาชนคนธรรมดา จากพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 นี้เองที่ทำให้การจัดการศึกษาเกิดการตื่นตัวมากขึ้น และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ได้เริ่มวางนโยบายด้านโครงสร้างพื้นฐานลดลง และมาเน้นที่การสร้างคนโดยใช้กระบวนการทางการศึกษา โดยองค์กร

ปกครองส่วนท้องถิ่นที่เริ่มต้นจัดการศึกษาจะค่อย ๆ เรียนรู้มากขึ้น ในขณะที่เทศบาลที่มีความพร้อมก็จะดำเนินการถ่ายทอดความรู้ความเข้าใจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เริ่มจัดการศึกษา โดยนำสิ่งที่ดี ๆ มาพัฒนา และมีการร่วมมือกันกับผู้ที่ประสบความสำเร็จในการจัดการศึกษา เช่น โรงเรียนในสังกัดเทศบาลนครภูเก็ต ที่เป็นที่ยอมรับกันว่าเป็นต้นแบบในการจัดการศึกษานโยบายอีกประการหนึ่งซึ่งขณะนี้ยังเป็นที่โต้เถียงในทางปฏิบัติว่ายากที่จะเป็นจริงได้คือ การจัดการศึกษาฟรี แม้ว่าในปัจจุบันการเรียนฟรีอาจไม่ใช่สิ่งที่ผู้ประกอบการต้องการหรือเป็นเหตุผลที่ผู้ประกอบการใช้พิจารณาในการเลือกส่งบุตรหลานเข้าเรียนเท่านั้น แต่สิ่งที่ผู้ประกอบการต้องการมากกว่าก็คือ โรงเรียนที่ดีมีคุณภาพสำหรับลูกหลานของเขา และเมื่อพิจารณาจากความเป็นจริงจะพบว่าการเรียนฟรีในปัจจุบันก็ยังไม่จริง ถึงแม้ตามกฎหมายจะให้เรียนฟรี แต่ในความเป็นจริงโรงเรียนจะเก็บค่ากิจกรรมต่างๆ จากผู้ประกอบการ ซึ่งข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นไม่ใช่การเรียนฟรีในสายตาของประชาชน โดยเฉพาะประชาชนที่มีบุตรหลานอยู่ในวัยเรียน นโยบายด้านการปฏิบัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอีกประการหนึ่งที่น่าสนใจและกำลังได้รับการส่งเสริมอย่างยิ่ง จนทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับการยกย่องจากประชาชนก็คือการจัดการศึกษาสำหรับเด็กเล็ก ซึ่งนักการศึกษาจำนวนมากได้ให้ความเห็นว่าเป็นการจัดการศึกษาที่มีความสำคัญที่สุด และควรทำมากที่สุด องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในหลายๆ จังหวัดจัดการศึกษาสำหรับเด็กเล็กอายุ 0 - 5 ปี และศูนย์พัฒนาเด็กเล็กจนได้รับความนิยมเป็นอย่างมาก นอกจากนั้นนโยบายที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะละเลยไม่ได้ก็คือ การจัดการศึกษาในระดับอาชีวศึกษาเพื่อสนองต่อตลาดแรงงานในท้องถิ่น และในอนาคตก็มีนโยบายที่จะจัดการศึกษาในระดับมหาวิทยาลัยอีกด้วย