

บทที่ 1

บทนำ

หลักการและเหตุผล

จากการที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 และ พ.ศ.2550 ได้ให้ความสำคัญกับการปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นอย่างมาก ทั้งเจตนารมณ์ทางด้านการเมืองที่ให้มีการกระจายอำนาจจากส่วนกลางไปยังท้องถิ่นให้มากที่สุด และการส่งเสริมบทบาทที่ชัดเจนขึ้นของการเป็นองค์กรที่ให้บริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบมากขึ้น มีการถ่ายโอนภารกิจของหน่วยราชการที่ครอบคลุมภารกิจหลายด้าน คือ ด้านโครงสร้างพื้นฐาน ด้านงานส่งเสริมคุณภาพชีวิต ด้านการจัดระเบียบชุมชนและการรักษาความสงบเรียบร้อย ด้านวางแผนการส่งเสริมการลงทุน พาณิชยกรรม และการท่องเที่ยว ด้านการบริหารจัดการและการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และด้านศิลปะ วัฒนธรรม จารีตประเพณีและภูมิปัญญาท้องถิ่น

ภารกิจดังกล่าวเป็นการกำหนดหน้าที่ที่ครอบคลุมและส่งผลกระทบต่อประชาชนในท้องถิ่นทุกด้าน อีกทั้งเป็นการเพิ่มอำนาจและให้อิสระ (autonomy) ในการตัดสินใจของท้องถิ่นทั้งการเป็นผู้ออกและบังคับใช้กฎหมายผู้จัดบริการสาธารณะ และผู้ให้เงินอุดหนุน ยกตัวอย่างเช่น การออกข้อบัญญัติท้องถิ่น การออกหรือต่อไปอนุญาตต่างๆ การกำหนดเขตผังเมือง การตัดสินใจให้เงินอุดหนุนหรือจัดทำโครงการ และการจัดซื้อจัดจ้าง โดยการดำเนินการตามภารกิจที่ได้รับการถ่ายโอนดังกล่าวให้สำเร็จได้ ต้องอาศัยความสามารถทางการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดบริการสาธารณะและการสร้างความพึงพอใจแก่ประชาชน รวมถึงการสร้าง ความไว้วางใจของประชาชนที่มีต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย

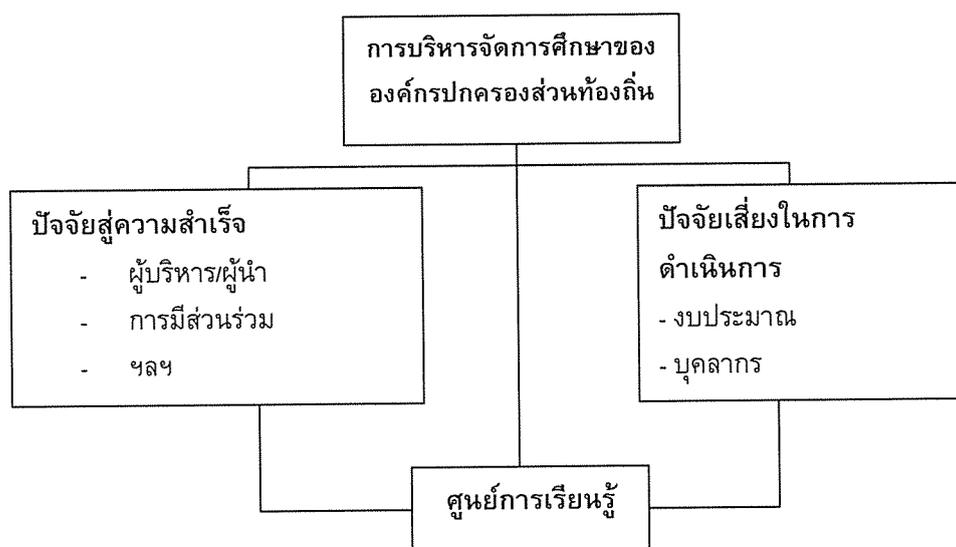
ในด้านบริหารจัดการและเพิ่มขีดความสามารถทางการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นผู้บริหารท้องถิ่นในยุคใหม่จำเป็นต้องเปลี่ยนแนวทางในการบริหารจากการยึดการบริหารแบบเก่ามาเป็นการบริหารแนวใหม่ ที่มีความคิดสร้างสรรค์ในการก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงที่ดีขึ้นของสภาพท้องถิ่นภายใต้กรอบของการพัฒนาที่ยั่งยืน การมีส่วนร่วม และการพึ่งตนเอง ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบันส่วนใหญ่ได้มีการพัฒนารูปแบบการบริหารจัดการและการให้บริการใหม่ๆ แก่ประชาชน

อย่างไรก็ตาม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางแห่งยังมีข้อจำกัดในการบริหารจัดการสาธารณะที่ซับซ้อน โดยเฉพาะในโครงการที่ใช้เงินลงทุนจำนวนมาก หากมีความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกัน การจัดการร่วมกับภาคีท้องถิ่นต่างๆ หรือการร่วมมือกับ

สถาบันการศึกษา กลุ่มสมาคม และองค์กรเอกชนต่างๆ ก็จะเป็นการสร้างเครือข่ายความร่วมมือกันระหว่างองค์กรที่สามารถสร้างความเข้มแข็งให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้

หนึ่งในหน้าที่สำคัญขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังที่ได้ปรากฏอยู่ในเอกสารสำคัญ เช่น พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 (รวมทั้งที่ได้แก้ไขเพิ่มเติมถึง ฉบับที่ 11 พ.ศ. 2543) คือ การให้ราษฎรได้รับการศึกษาอบรม และการส่งเสริมการพัฒนาเด็กและเยาวชน ดังนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายแห่งจึงได้ให้ความสำคัญกับการศึกษาและการจัดการความรู้ (Knowledge Management) ทั้งในและนอกระบบ มีการจัดทำโครงการเพื่อสนับสนุนและส่งเสริมการเรียนรู้ของเด็ก เยาวชน และประชาชนทั่วไปในท้องถิ่น อาทิ การจัดตั้งอุทยานการเรียนรู้เมือง นครศรีธรรมราช (City Learning Park ; CLP) ของเทศบาลนครนครศรีธรรมราช อุทยานการเรียนรู้เทศบาลนครพิษณุโลก (Phitsanulok Education Park ; PEP) ศูนย์การเรียนรู้ชุมชนเทศบาลตำบลอากาศอำนวย จังหวัดสกลนคร เป็นต้น

ในปัจจุบัน ศูนย์การเรียนรู้แต่ละแห่ง ได้ดำเนินกิจกรรมอย่างต่อเนื่อง ดึงดูดให้เยาวชนประชาชนทั้งในและนอกพื้นที่เข้ามาใช้บริการเป็นศูนย์กลางในการเรียนรู้ แสดงให้เห็นถึงศักยภาพการบริหารจัดการด้านการศึกษานอกระบบที่สร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง ก่อให้เกิดการยกระดับความรู้และการศึกษา ตลอดจนคุณภาพชีวิตของคนในพื้นที่ได้เป็นอย่างดี



ภาพที่ 1 ปัจจัยที่ส่งผลต่อการจัดตั้งศูนย์การเรียนรู้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

อุทยานการเรียนรู้เมืองนครศรีธรรมราช (City Learning Park: CLP) โดยการบริหารงานของเทศบาลนครนครศรีธรรมราช เปิดให้บริการอย่างเป็นทางการเมื่อวันที่ 5 ธันวาคม 2549 โดยนายสมนึก เกตุชาติ นายกเทศมนตรีนครนครศรีธรรมราชได้นำแนวคิดอุทยานการเรียนรู้ TK Park ที่ Central World กรุงเทพมหานคร มาพัฒนาและประยุกต์ใช้โดยยึดพื้นฐานความ

ต้องการของเยาวชนและประชาชนในท้องที่ อุทยานการเรียนรู้เมืองนครศรีธรรมราชนับว่าเป็นแหล่งเรียนรู้ที่มีชีวิตสำหรับเยาวชนในการค้นหาตนเองด้วยกระบวนการทางวิทยาศาสตร์โดยการเรียน การฝึกทักษะ และทำ กิจกรรมเชื่อมโยงความรู้ผ่านสื่อเทคโนโลยี เพื่อนำไปสู่การตัดสินใจเลือกสิ่งที่ตนชอบ โดยมีกระบวนการระดมสมอง (Brain Storming) เพื่อสกัดข้อมูลที่สะท้อนถึงความต้องการ (needs/want) ของเยาวชนในพื้นที่อย่างแท้จริง ทั้งนี้ประชาชนสามารถสมัครเป็นสมาชิกได้โดยไม่เสียค่าใช้จ่ายและมีกิจกรรมตลอดทั้งปี

อุทยานการเรียนรู้เทศบาลนครพิษณุโลก (Phitsanulok Education Park: PEP) โดยการบริหารงานของเทศบาลนครพิษณุโลก ตั้งอยู่ในอาคารหอสมุดเทศบาลนครพิษณุโลก (Phitsanulok Municipal Library) มีการดำเนินงานโดยใช้แนวคิดของอุทยานการเรียนรู้ TK Park ที่ Central World กรุงเทพมหานครเป็นต้นแบบในการพัฒนาเช่นเดียวกับอุทยานการเรียนรู้เมืองนครศรีธรรมราช แต่เป็นอุทยานการเรียนรู้ที่มีแนวคิดของการนำหนังสือ ดนตรี กิจกรรม และมัลติมีเดียมาผสมผสานเข้าด้วยกันเพื่อให้เกิดจินตนาการแก่เยาวชนและประชาชนในท้องที่ ซึ่งเปิดบริการอย่างเป็นทางการเมื่อ 11 กุมภาพันธ์ 2551

ศูนย์การเรียนรู้ชุมชนเทศบาลตำบลอากาศอำนวย ภายใต้การบริหารงานของกองการศึกษาเทศบาลตำบลอากาศ อากาศอำนวย จังหวัดสกลนคร เป็นศูนย์การเรียนรู้ที่จัดตั้งขึ้นเพื่อเป็นศูนย์กลางในการถ่ายทอดและเผยแพร่ความรู้แก่คนในชุมชน ทำพิธีเปิดอย่างเป็นทางการเมื่อวันที่ 25 มีนาคม พ.ศ. 2548 มีองค์ประกอบของศูนย์การเรียนรู้ที่สำคัญ 6 ส่วน คือ ห้องแสดงวัฒนธรรมไทโย้ย ห้องสมุดชุมชน ห้องอินเทอร์เน็ตชุมชน ห้องวิชาการชุมชน ห้องเรียนรู้อาชีพร้านค้าชุมชน และลานกิจกรรม ศูนย์การเรียนรู้ชุมชนเทศบาลอากาศอำนวยเน้นการพัฒนาจุดแข็งของท้องถิ่นด้านเอกลักษณ์ทางวัฒนธรรมของชาวไทโย้ยซึ่งเป็นกลุ่มชาติพันธุ์หลักในอากาศอำนวย และให้ความสำคัญต่อการพัฒนาจุดอ่อนของคนในท้องถิ่นที่ยังขาดแหล่งเรียนรู้และโอกาสเข้าถึงแหล่งการเรียนรู้ ให้สามารถยกระดับคุณภาพชีวิตการเรียนรู้ของคนในท้องถิ่นให้ และให้สามารถนำมาประยุกต์ใช้เป็นประโยชน์ต่อการดำรงชีวิตร่วมกัน

จากข้อมูลข้างต้น จึงเกิดคำถามว่า **ศูนย์การเรียนรู้ที่เกิดขึ้นในความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นได้มีพัฒนาการ มีบทบาทและกระบวนการอย่างไร มีปัจจัยภายในและภายนอกที่สำคัญอะไรบ้างที่ส่งผลต่อความสำเร็จในการจัดตั้งและการดำเนินงานของศูนย์การเรียนรู้ในระยะเวลาที่ผ่านมา รวมถึงจุดเด่นและจุดด้อยของศูนย์การเรียนรู้**

ดังนั้น สถาบันพัฒนาสยาม (SDI) จึงได้เห็นความสำคัญของการทำวิจัยเพื่อถอดบทเรียนและสร้างกระบวนการขับเคลื่อนในโครงการ “การจัดการด้านการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น: กรณีศึกษาศูนย์การเรียนรู้” เพื่อศึกษาปัจจัยที่ส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถบริหารจัดการศูนย์การเรียนรู้แต่ละแห่งให้เป็นศูนย์การศึกษาที่เป็นที่ยอมรับในชุมชน มีเงื่อนไขใดที่เป็นเหตุสำคัญให้ศูนย์การเรียนรู้เหล่านั้นขยายตัว ข้อมูลดังกล่าวจะเป็นประโยชน์ต่อการนำไปถ่ายทอด แลกเปลี่ยนเรียนรู้ ประสบการณ์ วิธีการทำงานขององค์กร

ปกครองส่วนท้องถิ่นที่ประสบความสำเร็จในด้านการพัฒนาบริการสาธารณะรูปแบบใหม่และการบริหารแบบมีส่วนร่วมของประชาชน ในด้านการบริหารจัดการศึกษานอกระบบ อีกทั้งเพื่อเป็นการก่อให้เกิดแรงบันดาลใจหรือแรงจูงใจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่สนใจ มีความมุ่งมั่นและตระหนักถึงคุณประโยชน์ของศูนย์การเรียนรู้ได้นำองค์ความรู้จากการเข้าร่วมกิจกรรมในโครงการวิจัยนี้ไปประยุกต์ใช้กับท้องถิ่นของตนได้อย่างเหมาะสมและเป็นรูปธรรมต่อไป ทั้งนี้เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบัน มีความโดดเด่นทางด้านผลงานในการบริหารและการจัดบริการการศึกษาที่แตกต่างกันไปในแต่ละแห่ง ดังนั้น การเปิดและสร้างโอกาสให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ร่วมโครงการได้มีการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ประสบการณ์ร่วมกันโดยอาศัยกระบวนการ การมีส่วนร่วมที่ช่วยผลักดัน และเสริมสร้างความรู้ ความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการ “คิด” “พูด” และ “ปฏิบัติ” ร่วมกัน เพื่อขยายผลของการดำเนินงานของศูนย์การเรียนรู้ให้เป็นแหล่งการเรียนรู้ที่มีชีวิตอย่างยั่งยืนต่อไป

วัตถุประสงค์

1. เพื่อศึกษาพัฒนาการ บทบาท และปัจจัย ตลอดจนเงื่อนไขที่นำไปสู่ความสำเร็จของการเกิดเป็นศูนย์การเรียนรู้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีชีวิต ได้แก่ อุทยานการเรียนรู้เมือง นครศรีธรรมราช อุทยานการเรียนรู้เทศบาลนครพิษณุโลก และศูนย์การเรียนรู้ชุมชนเทศบาลตำบลอากาศอำนวย จังหวัดสกลนคร
2. เพื่อให้เกิดการแลกเปลี่ยนเรียนรู้และทำความเข้าใจเกี่ยวกับวิธีการบริหารจัดการโครงการส่งเสริมการเรียนรู้ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเครือข่ายที่เข้าร่วมกิจกรรมในโครงการวิจัย

กลุ่มเป้าหมาย

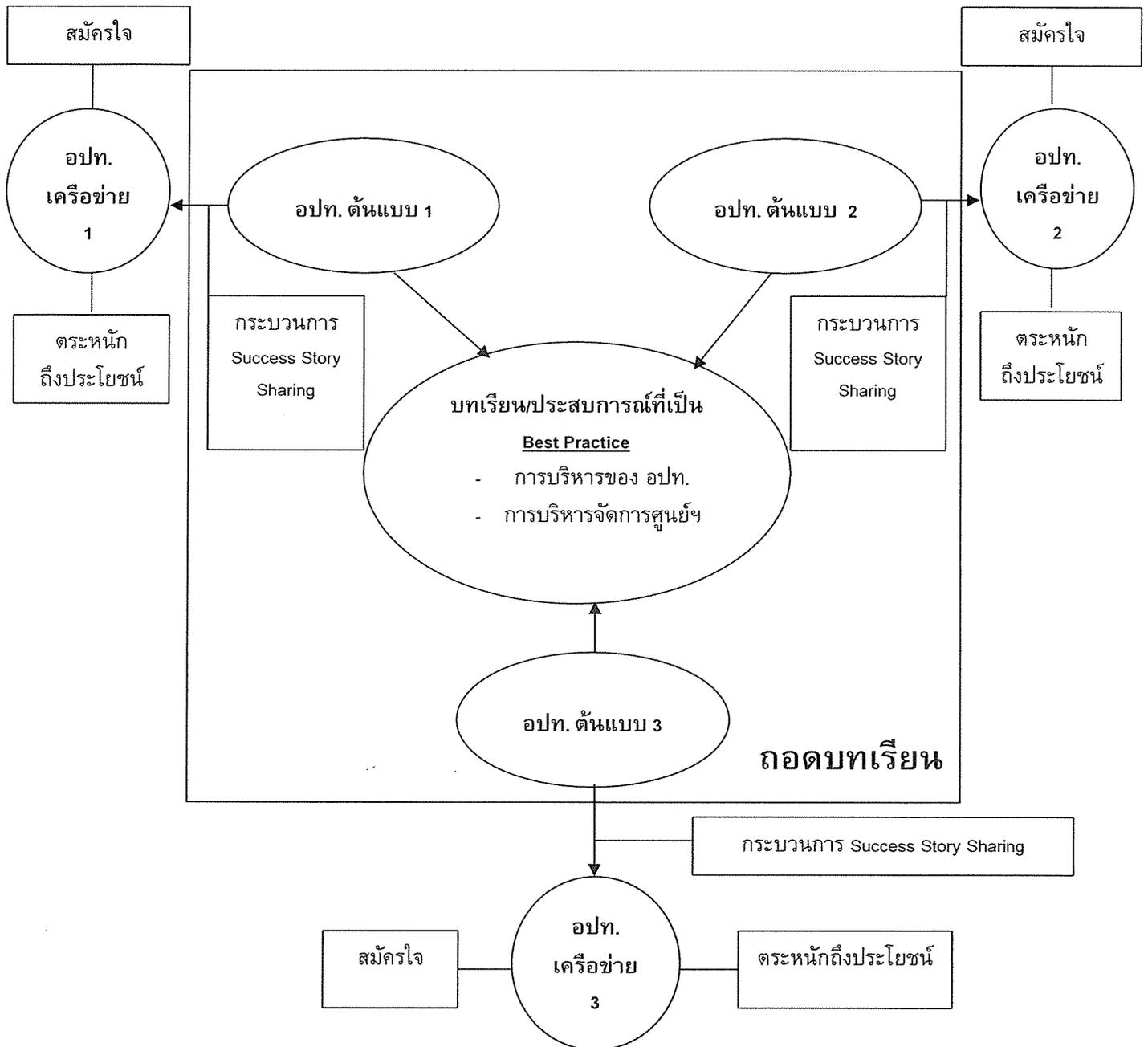
การวิจัยเพื่อการแลกเปลี่ยนเรียนรู้นี้ ประกอบด้วยผู้มีส่วนได้เสีย (Stakeholders) ต่อไปนี้

1. กลุ่มองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวน 3 กลุ่มเป้าหมาย ได้แก่ (1) เทศบาลนคร นครศรีธรรมราช (2) เทศบาลนครพิษณุโลก และ (3) เทศบาลตำบลอากาศอำนวย จ.สกลนคร
2. กลุ่มองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นจำนวน 3 แห่ง ที่มีความยินดีจะเข้าร่วมเป็นเครือข่ายเพิ่มเติม ซึ่งจะได้รับการถ่ายทอดความรู้จากการพัฒนาและสร้างรูปแบบของกระบวนการขับเคลื่อนความรู้ด้านการจัดการศูนย์การเรียนรู้ใน หัวข้อ 3.1 ทั้งนี้ รูปแบบของศูนย์การเรียนรู้ อาจปรับเปลี่ยนตามความเหมาะสมต่อสภาพท้องถิ่น และปัจจัยแวดล้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น

กรอบแนวคิดการวิจัย

การศึกษานี้ใช้วิธีการจัดการความรู้ (KM) และการถอดบทเรียนด้านการบริหารจัดการศูนย์การเรียนรู้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 3 แห่ง เพื่อให้เป็นตัวอย่างหรือต้นแบบที่ดีของ

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการบริหารจัดการศูนย์การเรียนรู้ที่ประสบความสำเร็จ และเพื่อให้เป็นแนวทางในการขยายผลหรือสร้างเครือข่ายเชื่อมโยงกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ภายใต้เงื่อนไขของความสมัครใจ โดยต้องเป็นองค์กรที่มีความมุ่งมั่นและมีความตระหนักถึงประโยชน์ของศูนย์การเรียนรู้ ซึ่งนักวิจัยจะได้ใช้กระบวนการการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ (knowledge Sharing: KS) ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของการจัดการความรู้ (KM) โดยใช้เครื่องมือที่เรียกว่า Success Story Sharing (SSS) ในการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ “คิด” “พูด” และ “ปฏิบัติ” ร่วมกัน ดังแสดงในภาพที่ 2 เพื่อให้เกิดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเครือข่ายแห่งการเรียนรู้ต่อไป



ภาพที่ 2 กรอบแนวคิดในการวิจัย

วิธีการศึกษา

1. การถอดบทเรียน เป็นการค้นหาและดึงเอาความรู้จากประสบการณ์การปฏิบัติงานที่เป็นความรู้เฉพาะองค์ประกอบส่วนท้องถิ่นออกมาเพื่อแลกเปลี่ยนแบ่งปันให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นและผู้สนใจทั่วไปสามารถนำไปใช้ประโยชน์ได้ แบ่งออกเป็น

- การสัมภาษณ์เชิงลึก
- การสนทนากลุ่ม (Focus Group)
- การสังเกตการณ์การดำเนินงานจริง
- การจัดเวทีถอดบทเรียน

2. Success Story Sharing (SSS) เป็นการเรียนรู้ผ่านผลของการปฏิบัติ เรียนรู้จากการปฏิบัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้นแบบ

3. การศึกษาดูงานศูนย์ต้นแบบและเครือข่ายในพื้นที่เพื่อการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ของศูนย์เครือข่าย

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ (Outputs)

1. ได้รับความรู้ ที่ผ่านการวิเคราะห์และสังเคราะห์ทางด้านการพัฒนาการบริหารจัดการศูนย์การเรียนรู้ที่เป็นรูปธรรม และส่งผลให้ศูนย์การเรียนรู้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกลุ่มเป้าหมายทั้ง 3 แห่ง เกิดแรงบันดาลใจให้ รักษา (maintain) และพัฒนา (develop) ศูนย์การเรียนรู้ในท้องถิ่น ให้เกิดความยั่งยืนและมีชีวิตอย่างต่อเนื่องต่อไป

2. ได้สื่อเพื่อใช้ในการเผยแพร่แนวคิดการบริหารจัดการศูนย์การเรียนรู้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็น Success Story แก่สาธารณชนทั่วไป

3. เกิดเครือข่ายของผู้เข้าร่วมโครงการที่ได้จากการแลกเปลี่ยนเรียนรู้และทำความเข้าใจต่อกันในวิธีการบริหารจัดการองค์ความรู้ ซึ่งมีตัวอย่างและผลการดำเนินงานที่เป็นรูปธรรมจากศูนย์การเรียนรู้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกลุ่มเป้าหมาย 3 แห่ง

4. เกิดการขับเคลื่อนอย่างต่อเนื่องของการจัดการศูนย์การเรียนรู้ที่ทดลองใช้กับกลุ่มเป้าหมายที่เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทำให้เกิดแรงกระตุ้นในการพัฒนาหรือการริเริ่มงานใหม่ทางด้านการจัดการศึกษานอกระบบและการจัดการองค์ความรู้ให้กับชุมชนอย่างสอดคล้องตรงตามความต้องการของคนในพื้นที่

5. ได้เครือข่ายที่เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่มเติมอีก 3 แห่ง ที่ยอมรับแนวคิดการจัดการศูนย์เรียนรู้เพื่อนำไปประยุกต์ใช้กับท้องถิ่นตนเองต่อไป