

การวิเคราะห์องค์ประกอบและแนวทางเสริมสร้าง
ความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
กับศูนย์เรียนรู้ของชุมชนเครือข่ายมหาวิทยาลัยชีวิต
ในการจัดการศึกษานอกระบบระดับอุดมศึกษา
ในพื้นที่ภาคใต้ของไทย

Components Analysis and Guidelines to Encourage
The Collaboration between Local Administrative
Organizations and Community Learning Centers
in Non-Formal Higher Education Management
in Southern Thailand

พรนค์พิเชฐ แห่งหน¹ และอิศรัญฐ์ รินไธสง²

Pornpichet Hanghon¹ and Idsaratt Rinthaisong²

¹ นักศึกษาปริญญาปรัชญาดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชาการจัดการ คณะวิทยาการจัดการ
มหาวิทยาลัยวิทยาลัยสงขลานครินทร์ 90110

² อ., ภาควิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะวิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ 90110

บทคัดย่อ

การศึกษานี้มีวัตถุประสงค์เพื่อวิเคราะห์องค์ประกอบเชิงยืนยันและหาแนวทางเสริมสร้างความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับศูนย์เรียนรู้ของชุมชนเครือข่ายมหาวิทยาลัยชีวิต ในการจัดการศึกษานอกระบบระดับอุดมศึกษาในพื้นที่ภาคใต้ ใช้แบบสอบถามกับกลุ่มตัวอย่าง จำนวน 450 คน จาก 4 กลุ่ม ประกอบด้วย ผู้บริหารท้องถิ่น ครู/อาจารย์ คณะกรรมการศูนย์เรียนรู้ของชุมชนเครือข่ายมหาวิทยาลัยชีวิต และนักศึกษา แล้วนำผลไปสนทนากลุ่ม จำนวน 24 คน พบว่า มี 4 องค์ประกอบหลัก 8 องค์ประกอบย่อย 60 ตัวชี้วัด ได้แก่ ความเป็นมาตรฐาน (การกำหนดการแลกเปลี่ยน 7 ตัวชี้วัด และหน่วยงานเป็นมาตรฐาน 9 ตัวชี้วัด) ความเป็นทางการ (ทางการโดยการตกลง 7 ตัวชี้วัด ทางการโดยโครงสร้าง 6 ตัวชี้วัด และการลงทุนร่วม 5 ตัวชี้วัด) การแลกเปลี่ยน (ทรัพยากร 7 ตัวชี้วัด และระเบียบปฏิบัติ 4 ตัวชี้วัด) และความเข้ม (ความถี่ปฏิสัมพันธ์ 5 ตัวชี้วัด) แบบจำลองความมีความสอดคล้องกับข้อมูลเชิงประจักษ์อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ ส่วนแนวทางเสริมสร้างความร่วมมือ มี 3 ขั้นตอน คือ การปรับแนวคิดให้ตรงกัน การร่วมมือซึ่งกันและกัน และการเป็นส่วนหนึ่งของกันและกัน

คำสำคัญ : ความร่วมมือ การจัดการศึกษานอกระบบระดับอุดมศึกษา ศูนย์เรียนรู้ของชุมชนเครือข่ายมหาวิทยาลัยชีวิต

Abstract

This study aims to confirmatory factor analysis and guidelines to encourage the collaboration between local administrative organizations and community learning centers in non-formal higher education management in southern, Thailand. The study was conducted from questionnaires with 450 persons, from 4 groups: local administrative organizations chiefs, teachers, community learning centers committees, and student committees, and next to focus groups 24 key informants. The study found that 4 main-factors 8 sub-factor and 60 indicators: standardization (unit standardization 9 indicators, and definitional reciprocity 17 indicators), formalization (amount of resource

involved 5 indicators, structural formalization 6 indicators, and agreement formalization 7 indicators), reciprocity (procedural standardization 4 indicators, and resource reciprocity 7 indicators), and intensity (frequency of interaction 5 indicators), the linear structural model was in statistically significant congruence with empirical data. The guidelines to encourage the collaboration were 3 stages: adjusting the synchronization concept, the mutual collaboration, and a partnership.

Keywords : Collaboration, Non-Formal Higher Education, Community Learning

Centers

บทนำ

ความร่วมมือ (Collaboration) เป็นคุณลักษณะสำคัญที่ทำให้การทำงานร่วมกันหรือการทำงานเป็นทีมประสบความสำเร็จ เป็นคุณลักษณะที่กลุ่ม ทีม หรือองค์การพึงปรารถนา [1] ความร่วมมือเป็นพฤติกรรมการทำงานร่วมกันของบุคคลและกลุ่มบุคคล อาจมีความหมายครอบคลุมไปถึงความร่วมมือในองค์การซึ่งประกอบไปด้วยการออกแบบและการจัดลำดับความสำคัญของเป้าหมาย เพื่อนำมาทำแผนปฏิบัติการตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ รวมทั้งมีการประเมินศักยภาพผลการปฏิบัติงาน เพื่อนำผลมาใช้ในการปรับปรุงงาน สมาชิกทุกคนต้องมีจิตสำนึกในความรับผิดชอบที่จะแสวงหาวิธีการเพื่อปรับปรุงการปฏิบัติงานของตน และแสวงหาวิธีการที่จะพัฒนาความสัมพันธ์ในการทำงานของตน [2] ความร่วมมือในองค์การเป็นการทำงานร่วมกันระหว่างบุคคล ที่เกิดขึ้นเนื่องจากความต้องการของบุคคล หรือขององค์การในการร่วมกันรับผิดชอบงาน มีการร่วมมือกันของบุคคล มีการสร้างเครือข่ายการทำงาน มีกลุ่มร่วมมือ สมาชิกมีการวิเคราะห์วิจารณ์ตนเอง และรู้สึกว่าตนได้รับความไว้วางใจจากผู้อื่น [3] ซึ่งความร่วมมือในการทำงานนั้นทุกฝ่ายจะต้องให้การช่วยเหลือกันเพื่อให้ได้ประโยชน์ร่วมกัน และสามารถทำให้ทีมคงอยู่ได้เพื่อรักษาผลประโยชน์ร่วมกัน [4] สำหรับความร่วมมือระหว่างองค์การหรือความสัมพันธ์ระหว่างองค์การนั้น มาร์เรท [5] มองว่าประกอบด้วย 4 มิติ ได้แก่ 1) มิติการทำให้เป็นทางการ (Formalization) ประกอบ

ด้วย การทำให้เป็นทางการโดยการตกลง (Agreement Formalization) ซึ่งจะทำให้การติดต่อกันระหว่างสององค์การจะมีการยอมรับที่เป็นทางการและมีการอนุมัติโดยกฎหมายหรือโดยผู้บริหาร และการทำให้เป็นทางการทางโครงสร้าง (Structural Formalization) เกี่ยวข้องกับองค์การที่ทำหน้าที่เป็นสื่อกลางประสานสัมพันธ์ภาพระหว่างองค์การ 2) มิติความเข้ม (Intensity) ประกอบด้วย ขนาดของทรัพยากรที่เกี่ยวข้อง (Amount of Resource Involved) เป็นขนาดของทรัพยากรองค์การที่ใช้ในการติดต่อสัมพันธ์กัน และความถี่ของปฏิสัมพันธ์ระหว่างกัน (Frequency of Interaction) หมายถึงจำนวนของการติดต่อบetween องค์การ 3) มิติการแลกเปลี่ยนระหว่างกัน (Reciprocity) ประกอบด้วย การแลกเปลี่ยนทรัพยากรระหว่างกัน (Resource Reciprocity) เป็นทรัพยากรในการติดต่อซึ่งไหลไปมาระหว่างสองฝ่ายเท่า ๆ กันและแต่ละฝ่ายได้รับประโยชน์ และการกำหนดการแลกเปลี่ยนระหว่างกัน (Definitional Reciprocity) เกี่ยวข้องกับการติดต่อซึ่งมีการตกลงระหว่างกัน และ 4) มิติการทำให้เป็นมาตรฐาน (Standardization) ประกอบด้วย การทำให้หน่วยงานเป็นมาตรฐาน (Unit Standardization) หมายถึงความคล้ายคลึงกันระหว่างหน่วยต่าง ๆ ของทรัพยากรในการติดต่อกัน และการทำให้ระเบียบปฏิบัติเป็นมาตรฐาน (Procedural Standardization) หมายถึงระดับความคล้ายคลึงกันของระเบียบปฏิบัติสำหรับการติดต่อกันในระยะเวลาหนึ่ง ซึ่งการวิเคราะห์องค์ประกอบความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กับศูนย์เรียนของชุมชนเครือข่ายมหาวิทยาลัยชีวิตในการจัดการศึกษานอกระบบระดับอุดมศึกษาในพื้นที่ภาคใต้ของไทยในครั้งนี้ ได้นำแนวคิดของมาร์เรทมาประยุกต์ใช้เป็นแนวทางในการศึกษาวิเคราะห์องค์ประกอบความร่วมมือเชิงยืนยัน

เครือข่ายความร่วมมือด้านต่าง ๆ เกิดจากแนวคิดเครือข่ายทางสังคม (Social Network Concept) ที่มีพัฒนาการมาจากพื้นฐานของทฤษฎีการแลกเปลี่ยน (Exchange Theory) โดยมีฐานคติ (Assumption) คือ ในเครือข่ายสังคมจะประกอบไปด้วยบุคคลหรือตัวแสดง (Actors) ที่มีความสัมพันธ์ (Relation) ซึ่งกันและกันตามบทบาทหรือหน้าที่ของแต่ละคนหรือคู่ความสัมพันธ์มีอยู่ ซึ่งแต่ละคนนั้นมิได้มีเพียงบทบาทเดียว หากแต่มีหลายบทบาทที่จะต้องสวมใส่ในชีวิตประจำวัน [6] เครือข่ายความร่วมมือในการจัดการศึกษาก็เช่นกัน บุคคลหรือตัวแสดงต่างก็มีบทบาทที่แตกต่างกันไปตามภาระหน้าที่ของตนเอง แม้บางครั้งอาจจะไม่ใช่ภาระหน้าที่โดยตรง แต่ทว่าเห็นปัญหาไม่ได้จึงเกิดความร่วมมือระหว่างกัน ดังจะเห็นได้จากกรณี “ความร่วมมือระหว่างชุมชน สถานประกอบการ และโรงเรียนในการปฏิรูปการศึกษา กรณีศึกษา: ซิลิคอนแวลลีย์ รัฐแคลิฟอร์เนีย ประเทศสหรัฐอเมริกา” ในปี

1992 เขตชุมชนแห่งหนึ่งที่เรียกว่าซิลิคอน แวลลีย์ (Silicon Valley) ได้ประสบปัญหาสถานะเศรษฐกิจตกต่ำ ผู้นำชุมชนจากสาขาอาชีพต่าง ๆ ทั้งจากวงการธุรกิจ การศึกษารัฐบาลท้องถิ่น และองค์กรต่าง ๆ มากกว่า 1,000 คนได้มาประชุมร่วมกันเพื่อหาทางฟื้นฟูและส่งเสริมเศรษฐกิจในเขตของตน รวมทั้งการพัฒนาคุณภาพชีวิตในด้านต่าง ๆ และสร้างวิสัยทัศน์ร่วมกันว่าอนาคตของซิลิคอนแวลลีย์ควรจะเป็นอย่างไร ควรจะต้องปรับปรุงอะไรบ้าง ซึ่งพวกเขาเล็งเห็นและยอมรับว่าประชากรที่เป็นคนวัยทำงาน (Workforce) ที่มีการศึกษานั้นจะเป็นองค์ประกอบสำคัญในการฟื้นฟูและผดุงความรุ่งเรืองทางเศรษฐกิจในเขตซิลิคอนแวลลีย์ ความสำเร็จเกิดขึ้นอย่างเป็นรูปธรรมในปี 1993 โดยมีการก่อตั้งเครือข่ายร่วมทุนของซิลิคอนแวลลีย์ (Joint Venture Silicon Valley Network) ขึ้นในรูปขององค์กรที่ไม่หวังผลกำไร อันเป็นจุดเริ่มต้นที่เกิดจากระดับประชาชนอย่างแท้จริง เป็นกรอบและกลไกในการปฏิรูปการศึกษาโดยใช้ชื่อว่า “การริเริ่มการศึกษาสำหรับศตวรรษที่ 21” (21st Century Education Initiative) ซึ่งได้รับความร่วมมือจากผู้นำทางธุรกิจและนักการศึกษาหลายคนเข้ามาเป็นคณะกรรมการบริหารชุดแรก และยังได้ก่อตั้งองค์กรในเครือข่ายขึ้นมาอีกแห่งหนึ่งชื่อ สมาร์ทแวลลีย์ (Smart Valley) ใช้เป็นเวทีในการระดมความคิดของผู้นำทางธุรกิจและชุมชน โดยทำหน้าที่เน้นไปในการหาทางนำเทคโนโลยีเข้ามาช่วยเพื่อทำให้เขตซิลิคอนแวลลีย์เป็นภูมิภาคที่น่าอยู่อาศัยมากขึ้น และเป็นที่สำหรับริเริ่มโครงการต่าง ๆ เพื่อให้โรงเรียนและสาธารณชนมีโอกาสดูแลกับเครือข่ายต่าง ๆ ในท้องถิ่นและระบบอินเทอร์เน็ตอย่างสะดวกและทั่วถึง [7] สอดคล้องกับการศึกษาของ ธิเบตเตอร์ และ เอ็ดเวิร์ด [8] เกี่ยวกับความร่วมมือของเครือข่ายโรงเรียนประถมศึกษาขนาดเล็กในชนบท พบว่าในช่วงเวลาที่ฝ่ายบริหารการศึกษาท้องถิ่นไม่สามารถสานต่องานสนับสนุนและช่วยเหลือโรงเรียนขนาดเล็กได้นั้น การให้ความร่วมมือระหว่างโรงเรียนเป็นยุทธวิธีในการเอื้อประโยชน์ต่อโรงเรียนที่กำลังเติบโตและมีจำนวนน้อยในกลุ่ม วิธีนี้ถือเป็นวิธีการช่วยเหลือที่สำคัญกว่าเรื่องใด ๆ คุณค่าของความร่วมมือในเครือข่ายโรงเรียน จะเป็นตัวกลางในการใกล้ชิดเพื่อลดความตึงเครียดภายใน ช่วยแก้ปัญหาที่เป็นผลลบจากการลดจำนวนฝ่ายบริหารการศึกษาท้องถิ่นที่เป็นผู้ให้การสนับสนุนการจัดการศึกษา และเพื่อลดการแข่งขันในด้านการเพิ่มจำนวนนักเรียน ทั้งยังเป็นการเพิ่มความเชื่อมั่นของผู้เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะผู้ประสานงานเครือข่ายที่มีบทบาทในการรวมตัวของโรงเรียนในท้องถิ่นและสร้างความเติบโต สุดท้ายเป็นผลทำให้โรงเรียนที่เกี่ยวข้องได้รับการยอมรับว่าเป็นโรงเรียนที่มีประสิทธิภาพ ในขณะที่ แมรอฟฟ์ [9] ได้ศึกษาหลักการเพื่อความสำเร็จในความร่วมมือระหว่างโรงเรียนกับสถาบัน

อุดมศึกษา โดยมุ่งหวังที่จะสร้างความสำเร็จด้านการเรียนรู้ของนักเรียนภายใต้หลักการของ พันธมิตรทางวิชาการ ผลการศึกษาพบว่า การเป็นหุ้นส่วนกัน จะต้องมีการส่งข่าวสารต่อกันระหว่างผู้เป็นหุ้นส่วน มีการเจรจาโต้ตอบ พิจารณาร่วมกันในสาระของข่าวสารนั้น ๆ ต้องจัดความเป็นทางการแบบดั้งเดิมที่สร้างความแตกต่างออกไป เป็นรูปแบบความเป็นหุ้นส่วนของความมุ่งมั่นที่จะแก้ไขปัญหาาร่วมกัน โดยการเข้าไปมีส่วนร่วมแบบยั่งยืนในการแก้ปัญหาที่ไม่ใช่เป็นการเฉพาะ และเป็นการพัฒนาการทางปัญญาของตนเองควบคู่กันไป รางวัลของความเป็นพันธมิตรไม่ใช่ความสำเร็จของวัตถุประสงค์หรือการแก้ไขปัญหาเท่านั้น แต่เป็นรางวัลที่อยู่ในรูปแบบของความรู้สึกที่เกิดขึ้นต่อพันธมิตร ที่ได้รับการยอมรับในความสามารถในคุณค่าแห่งตนที่ได้กระทำในสิ่งที่ตนเองเกิดคุณค่าเชิงคุณธรรมที่ได้มีการเสียสละต่อสาธารณะ และลักษณะของความร่วมมือที่เป็นแบบพันธมิตรจะมีลักษณะของการมุ่งไปสู่การปฏิบัติ ไม่ใช่การเน้นไปที่กลไกความล่าช้า (Red Tape) ที่เป็นศัตรูของความร่วมมือแบบพันธมิตร กล่าวโดยสรุปจะเห็นได้ว่าการก่อเกิดโครงการความร่วมมือระหว่างกันเป็นเรื่องที่ดี สามารถช่วยเหลือส่งเสริมซึ่งกันและกันได้เป็นอย่างดี แม้ว่าจะมีองค์ประกอบและตัวชี้วัดความร่วมมือที่อาจจะเหมือนหรือแตกต่างกันก็ตาม แต่ก็ส่งผลดีทำให้โรงเรียนหรือสถานศึกษาที่เกี่ยวข้องได้รับการยอมรับว่าเป็นโรงเรียนหรือสถานศึกษาที่มีประสิทธิภาพ ซึ่งผู้วิจัยนำแนวทางทั้งหลายเหล่านี้มาเป็นข้อมูลพื้นฐานสำหรับการพัฒนาองค์ประกอบและตัวชี้วัดความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับสถาบันการเรียนรู้เพื่อปวงชนในการจัดการศึกษานอกระบบระดับอุดมศึกษาในพื้นที่ภาคใต้ของไทย

การกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้รับผิดชอบในการจัดการศึกษาให้กับประชาชนในท้องถิ่นมีเหตุผลสนับสนุนหลายประการ ทั้งความได้เปรียบด้านข้อมูลระดับปฏิบัติการเพื่อการตัดสินใจและการแก้ไขปัญหาของประชาชน สามารถกระทำได้อย่างถูกต้อง รวดเร็ว ทันการณ์ ประหยัด และช่วยเพิ่มความรับผิดชอบในการดำเนินงานต่อชุมชนท้องถิ่น ความใกล้ชิดกับชุมชนจะเป็นแรงผลักดันให้เกิดการศึกษาที่เสริมสร้างการเรียนรู้ของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ ชุมชนสามารถกำหนดขนาดของการจัดการศึกษาได้อย่างสอดคล้องกับปริมาณความต้องการของชุมชน [9-11] ซึ่งภารกิจจัดการศึกษาให้กับประชาชนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย นอกจากจะกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 แล้ว ยังกำหนดไว้เป็นภารกิจที่ต้องทำในกฎหมายของแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 13) พ.ศ. 2552 พระราชบัญญัติ

สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2552 และพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 (กำหนดไว้ตามกฎหมายกระทรวง พ.ศ.2541) แต่ในปัจจุบันพบว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั่วประเทศ 7,853 แห่ง มีการจัดการศึกษาในระบบเพียง 428 แห่ง คิดเป็นร้อยละ 5 ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหมด [12] ดังนั้น จึงสามารถกล่าวได้ว่าความใส่ใจในการจัดบริการด้านการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ผ่านมามีน้อย

การจัดการศึกษาของไทย แบ่งออกเป็น 3 ลักษณะ คือ การศึกษาในระบบ (Formal Education) การศึกษานอกระบบ (Non-formal Education) และการศึกษาตามอัธยาศัย (Informal Education) (มาตรา 15 แห่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542) ปัจจุบันมีจำนวนนักเรียนในระดับชั้นพื้นฐานทั่วประเทศประมาณ 1,840,000 คน เป็นนักเรียนในระบบประมาณ 1,190,000 คน และนักเรียนนอกระบบประมาณ 650,000 คน คิดเป็นสัดส่วนระหว่างนักเรียนในระบบต่อนอกระบบประมาณ 70:30 สำหรับนักเรียนนอกระบบเมื่อเรียนจบชั้นสูงสุดของระดับชั้นพื้นฐาน (ม.ปลาย) จะมีนักเรียนส่วนหนึ่งเข้าศึกษาต่อระดับอุดมศึกษาในระบบประมาณร้อยละ 10 [13] จะเห็นได้ว่ามีนักเรียนนอกระบบส่วนที่เหลือประมาณร้อยละ 90 ไม่ได้ศึกษาต่อในระดับอุดมศึกษา บุคคลเหล่านี้ประกอบอาชีพของตนเองอยู่ในชุมชนท้องถิ่นทั่วประเทศ และที่สำคัญบุคคลเหล่านี้ส่วนใหญ่จะผลัดเปลี่ยนหมุนเวียนกันเป็นผู้บริหารและสมาชิกสภาท้องถิ่นอยู่ในปัจจุบัน ซึ่งการเกิดขึ้นของ “สถาบันการเรียนรู้เพื่อปวงชน” หรือรู้จักกันทั่วไปในนาม “มหาวิทยาลัยชีวิต” ที่จัดการศึกษาทางเลือกให้กับเยาวชนและคนวัยทำงานโดยการถอดบทเรียนชุมชนท้องถิ่นที่ประสบความสำเร็จในการแก้ปัญหาตนเองและเป็นต้นแบบของการพัฒนาที่ยั่งยืนทั่วประเทศ นำมาสร้างเป็นหลักสูตรระดับปริญญาตรีและโทในสาขาวิชาสหวิทยาการเพื่อการพัฒนาท้องถิ่น การจัดการสุขภาพชุมชน และการจัดการเกษตรยั่งยืน โดยอาศัยศูนย์เรียนรู้ของชุมชนเครือข่ายมหาวิทยาลัยชีวิต (ศรช.) ที่กระจายตัวอยู่ทั่วประเทศเป็นศูนย์กลางของการจัดการศึกษานอกระบบระดับอุดมศึกษา [14] จึงเป็นโอกาสที่ตีเปรียบเสมือนเป็นทางออกให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่มีความประสงค์จะจัดบริการสาธารณะด้านการศึกษาให้กับท้องถิ่น โดยร่วมมือกับศูนย์เรียนรู้ของชุมชนเครือข่ายมหาวิทยาลัยชีวิตเพื่อจัดให้มีการเรียนรู้นอกระบบระดับอุดมศึกษาในพื้นที่

หลักการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี ตามเจตนารมณ์ของพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ.2546 มีเนื้อหาโดยสรุปว่า “ผู้บริหารจะ

ต้องบริหารงานให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ตั้งมั่นอยู่บนความเที่ยงธรรม สุจริต โปร่งใส ตรวจสอบได้ มีจิตสำนึกในการทำงาน มีความรับผิดชอบในสิ่งที่ได้กระทำ คำนึงถึงการมีส่วนร่วมในการรับรู้ ตัดสินใจ ดำเนินการและประเมินผล ส่งเสริมสถานภาพหญิงชาย และให้ความสำคัญกับกลุ่มต่าง ๆ รวมทั้งคนด้อยโอกาส ตลอดจนการสร้าง ความเท่าเทียมกันทางสังคมในการรับโอกาสต่าง ๆ ที่ประชาชนจะพึงได้รับจากรัฐ” ดังนั้น ถึงเวลาที่ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลายต้องให้ความสำคัญกับการจัดการศึกษาเพื่อส่งเสริมความรู้ให้กับประชาชนในท้องถิ่น ให้ทันกับการเปลี่ยนแปลงของโลกในยุคโลกาภิวัตน์ ซึ่งตามหลักทฤษฎีโครงสร้างหน้าที่ (Structural Functional Theory) ของพาร์สัน [15] ได้กล่าวถึงความจำเป็นทางหน้าที่ 4 ประการ ได้แก่ 1) การปรับตัว (Adaptation) ระบบจำเป็นต้องปรับตัวให้เข้ากับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป 2) การบรรลุเป้าหมาย (Goal Attainment) ระบบต้องกำหนดและตอบสนองต่อเป้าหมายหลัก 3) การบูรณาการ (Integration) ระบบต้องกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างองค์ประกอบต่าง ๆ และต้องจัดการกับความสัมพันธ์ของหน้าที่พื้นฐานอื่น ๆ และ 4) การธำรงรักษา (Latency/Pattern Maintenance) ระบบต้องธำรง รักษา ฟื้นฟู กระตุ้น สร้างและสนับสนุนแบบแผนทางวัฒนธรรมเพื่อให้ปัจเจกบุคคลสามารถรักษาแรงจูงใจไว้ได้ ดังนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นผู้ควบคุมระบบของท้องถิ่นจึงไม่อาจปฏิเสธความจำเป็นที่ต้องกระทำหน้าที่สี่ประการข้างต้น ประกอบกับการเปลี่ยนแปลงของโลกยุคปัจจุบัน อาทิ ระบบทุนนิยมที่กำลังส่งผลกระทบต่อชุมชนรุนแรงมากขึ้น การเปลี่ยนแปลงทางด้านเทคโนโลยีข่าวสารของโลก การรวมตัวของประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (AEC) ในปลายปี 2558 เป็นต้น ปัจจัยเหล่านี้ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่อาจนิ่งเฉย จำเป็นต้องปรับตัวเพื่อให้บรรลุตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย โดยใช้การบูรณาการความร่วมมือในรูปแบบต่าง ๆ และการธำรงรักษาไว้ซึ่งแบบแผนทางวัฒนธรรม โดยเฉพาะการส่งเสริมสนับสนุนและจัดการศึกษาให้กับประชาชนในท้องถิ่น เพื่อให้ท้องถิ่นเกิดองค์ความรู้ด้านต่าง ๆ เป็นเกราะคุ้มกันให้กับประชาชนในท้องถิ่นด้วยตนเอง แต่การจัดการศึกษาด้วยตนเองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ไม่อาจเกิดขึ้นได้โดยง่าย เพราะการจัดทำหลักสูตรให้เป็นที่ยอมรับและได้รับการรับรองจากสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา (สกอ.) นั้นเป็นเรื่องที่ไม่ง่ายนัก ในขณะที่ศูนย์เรียนรู้ของชุมชนเครือข่ายมหาวิทยาลัยชีวิตมีหลักสูตรที่เกิดจากการถอดบทเรียนความสำเร็จและความล้มเหลวของชุมชนท้องถิ่นต่าง ๆ ทั่วประเทศที่สอดคล้องตรงกับความต้องการของท้องถิ่น

แต่มีข้อจำกัดในเรื่องงบประมาณและการบริหารจัดการให้เข้าถึงชุมชนท้องถิ่น ซึ่งหากสององค์กรนี้แลกเปลี่ยนความร่วมมือระหว่างกัน ตามหลักการของทฤษฎีการแลกเปลี่ยน (Exchange Theory) “การแลกเปลี่ยนการกระทำระหว่างกัน บุคคลจะอาศัยการโต้ตอบ ซึ่งพิจารณาจากรางวัลกับการลงโทษ หรือความพอใจ (กำไร) กับความไม่พอใจ (ขาดทุน) เมื่อได้ลงมือกระทำไปแล้ว (ลงทุน) และความสัมพันธ์แบบแลกเปลี่ยนจะดำรงอยู่ตราบเท่าที่คู่สัมพันธ์คิดว่าตนได้กำไรหรือการแลกเปลี่ยนมีความยุติธรรมสำหรับตน” [16] จะเห็นได้ว่าหากสององค์กรมีความร่วมมือกันในการจัดการศึกษานอกระบบระดับอุดมศึกษา จะก่อให้เกิดความพึงพอใจ (กำไร) กับทั้งสองฝ่าย (Win-Win) และเกิดประโยชน์สูงสุดต่อชุมชนท้องถิ่นโดยตรง ดังนั้น กระบวนการสร้างความร่วมมือจึงเป็นเงื่อนไขสำคัญสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับศูนย์เรียนรู้ของชุมชนเครือข่ายมหาวิทยาลัยชีวิต การวิจัยครั้งนี้จึงมีเป้าหมายเพื่อวิเคราะห์องค์ประกอบและศึกษาแนวทางเสริมสร้างความร่วมมือระหว่างสององค์กรดังกล่าว เพื่อให้ง่ายต่อการนำไปประยุกต์ใช้ให้เกิดประโยชน์ต่อไป

วัตถุประสงค์

1. เพื่อวิเคราะห์ยืนยันองค์ประกอบและตัวชี้วัดความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับศูนย์เรียนรู้ของชุมชนเครือข่ายมหาวิทยาลัยชีวิตในการจัดการศึกษานอกระบบระดับอุดมศึกษาในพื้นที่ภาคใต้
2. เพื่อศึกษาแนวทางเสริมสร้างความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับศูนย์เรียนรู้ของชุมชนเครือข่ายมหาวิทยาลัยชีวิตในการจัดการศึกษานอกระบบระดับอุดมศึกษาในพื้นที่ภาคใต้

ระเบียบวิธีการศึกษา

ผู้วิจัยออกแบบการวิจัยเป็นแบบผสมผสานวิธีการ (Mixed Methods Research) โดยแบ่งออกเป็น 2 ระยะ ดังนี้

ระยะแรก ศึกษาเชิงปริมาณ เพื่อวิเคราะห์องค์ประกอบและตัวชี้วัดความร่วมมือ โดยใช้แบบสอบถามที่เป็นมาตราส่วนประมาณค่า (Rating Scale) 5 ระดับ (5 : มากที่สุด, 4 : มาก, 3 : ปานกลาง, 2 : น้อย, 1 : น้อยที่สุด) จำนวน 60 ข้อ กับกลุ่มตัวอย่าง 4 กลุ่มของ 18 ศูนย์การเรียนรู้เครือข่ายมหาวิทยาลัยชีวิต (ศรช.) ได้แก่ ผู้บริหารท้องถิ่น ครูอาจารย์ คณะกรรมการ ศรช. และนักศึกษา โดยอาศัยการคัดเลือกแบบแบ่งชั้น (Stratified Sampling)

ด้วยสัดส่วนของประชากรแต่ละกลุ่ม แล้วสุ่มอย่างง่าย (Sample Random Sampling) แบบไม่แทนที่อีกครั้งหนึ่ง ทำให้ได้กลุ่มตัวอย่างประกอบด้วย คณะผู้บริหารท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง 50 คน (จาก 220 คน) ครู/อาจารย์ 31 คน (จาก 135 คน) คณะกรรมการ ศรช. 58 คน (จาก 225 คน) และนักศึกษา 311 คน (จาก 1,360 คน) รวมกลุ่มตัวอย่างทั้งสิ้น 450 คน (จากประชากรทั้งหมด 1,940 คน) คิดเป็นร้อยละ 90 ของขนาดกลุ่มตัวอย่างที่ถือว่าดีมาตามแนวคิดของ คอมเรย์และลี [17] หลังจากนำข้อมูลที่ได้ (60 ตัวชี้วัด) มาวิเคราะห์ค่าสถิติพื้นฐานแล้วจึงทำการวิเคราะห์องค์ประกอบเชิงสำรวจ (Exploratory Factor Analysis) ($KMO = 0.952$, $Chi-Square = 1.720$, $Sig = 0.00$) สกัดองค์ประกอบ (Factor Extraction) ด้วยวิธี Principal Component Analysis (PCA) Eigenvalues > 1 ขึ้นไป ได้องค์ประกอบที่เหมาะสม 4 องค์ประกอบหลัก โดยหมุนแกนองค์ประกอบ (Factor Rotation) แบบมุมแหลม (Oblique) ด้วยวิธีโปรแมกซ์ (Promax Method) เนื่องจากองค์ประกอบทั้งสี่มีความสัมพันธ์กัน (ไม่เป็นอิสระต่อกัน) หลังจากตั้งชื่อองค์ประกอบแล้ว จึงทำการวิเคราะห์องค์ประกอบเชิงยืนยันอันดับที่ 1 และอันดับที่ 3 (1st and 3rd Confirmatory Factor Analysis) (ตัวชี้วัดทุกตัวอยู่ในขอบเขตที่มีลักษณะการแจกแจงที่ยอมรับได้ (+1 ถึง -1) โดยมีค่า Skewness เป็นลบ, ค่า Kurtosis < 0, ค่าสัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์แบบเพียร์สัน +0.09 ถึง +0.83, $Sig = 0.01$ และ 0.05) ได้ 4 องค์ประกอบหลัก 8 องค์ประกอบย่อย ประกอบด้วย ความเป็นมาตรฐาน (stand) (2 องค์ประกอบย่อย ได้แก่ การกำหนดการแลกเปลี่ยนระหว่างกัน (sched) 7 ตัวชี้วัด และการทำให้หน่วยงานเป็นมาตรฐาน (organ) 9 ตัวชี้วัด) ความเป็นทางการ (formal) (3 องค์ประกอบย่อย ได้แก่ การทำให้เป็นทางการโดยการตกลงกัน (agree) 7 ตัวชี้วัด การทำให้เป็นทางการโดยโครงสร้าง (struc) 6 ตัวชี้วัด และขนาดของการลงทุนในทรัพยากรร่วมกัน (invest) 5 ตัวชี้วัด) การแลกเปลี่ยนระหว่างกัน (recip) (2 องค์ประกอบย่อย ได้แก่ การแลกเปลี่ยนทรัพยากรระหว่างกัน (resou) 7 ตัวชี้วัด และการทำให้ระเบียบปฏิบัติเป็นมาตรฐาน (rule) 4 ตัวชี้วัด) และความเข้มของความร่วมมือ (inten) (มี 1 องค์ประกอบย่อย ได้แก่ ความถี่ของการปฏิสัมพันธ์ระหว่างกัน (freq) 5 ตัวชี้วัด) โดยกำหนดเกณฑ์การตรวจสอบค่าน้ำหนักดัชนีความกลมกลืนของตัวชี้วัดและองค์ประกอบ ประกอบด้วย มีค่าไค-สแควร์สัมพัทธ์ (χ^2/df) < 5.00, ค่าดัชนีวัดระดับความสอดคล้องเปรียบเทียบ (CFI) 0.95, ค่าความคลาดเคลื่อนในการประมาณค่าพารามิเตอร์ (RMSEA) ≤ 0.07 และค่ารากของค่าเฉลี่ยกำลังสองของความคลาดเคลื่อนมาตรฐาน (SRMR) ≤ 0.08 จึงจะถือว่าแบบจำลองมีความสอดคล้องกลมกลืนกับข้อมูล

เชิงประจักษ์อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ

ระยะที่สอง ศึกษาเชิงคุณภาพ เพื่อหาแนวทางเสริมสร้างความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับศูนย์เรียนรู้ของชุมชนเครือข่ายมหาวิทยาลัยชีวิตในการจัดการศึกษานอกระบบระดับอุดมศึกษาในพื้นที่ภาคใต้ โดยนำข้อมูลจากการศึกษาความร่วมมือเบื้องต้น และข้อมูลจากการวิเคราะห์องค์ประกอบความร่วมมือในระยะแรก มาทำการนัดหมายกลุ่มผู้ที่เกี่ยวข้อง จำนวน 4 กลุ่มของ 18 ศูนย์เรียนรู้ของชุมชนเครือข่ายมหาวิทยาลัยชีวิต (ศรช.) ได้แก่ กลุ่มผู้บริหารท้องถิ่น ครู/อาจารย์ คณะกรรมการ ศรช. และคณะกรรมการนักศึกษา มาทำการสนทนากลุ่ม (Focus Group) ร่วมกัน ซึ่งการคัดเลือกกลุ่มผู้ให้ข้อมูลหลัก สืบเนื่องจากศูนย์เรียนรู้ของชุมชนเครือข่ายมหาวิทยาลัยชีวิตมีการสร้างเครือข่ายความร่วมมือระหว่างกัน เรียกว่า ศูนย์การเรียนรู้เพื่อปวงชน (ศรป.) จำนวน 3 ศรป. ได้แก่ 1) ศรป. สุราษฎร์ธานี เป็นเครือข่ายความร่วมมือของ ศรช. ในภาคใต้ตอนบน ประกอบด้วย จังหวัดชุมพร 3 ศรช. คือ ศรช.หลังสวน ศรช.พะโต๊ะ และ ศรช.เมืองชุมพร จังหวัดสุราษฎร์ธานี 4 ศรช. คือ ศรช.บ้านนาสาร ศรช.คีรีรัฐนิคม ศรช.ไชยา และ ศรช.คลองไทร (ท่าฉาง) และ จังหวัดกระบี่ 1 ศรช. คือ ศรช.บ้านบางเหลียว 2) ศรป. นครศรีธรรมราช เป็นเครือข่ายความร่วมมือของ ศรช. ในภาคใต้ตอนกลาง ประกอบด้วย จังหวัดนครศรีธรรมราช 5 ศรช. คือ ศรช.เมืองนครศรีธรรมราช ศรช.ปากพนัง ศรช.ช้างกลาง ศรช.ทุ่งสง และ ศรช.ศิลาขนอม และ 3) ศรป. สงขลา เป็นเครือข่ายความร่วมมือของ ศรช. ในภาคใต้ตอนล่าง ประกอบด้วย จังหวัดสงขลา 5 ศรช. คือ ศรช.นาทวี ศรช.กระแสสินธุ์ ศรช.เกาะแก้ว ศรช.สะบ้าย้อย และ ศรช.ท่าข้าม การสนทนากลุ่มจึงจัดดำเนินการ ศรป. ละ 1 ครั้ง (ผู้ให้ข้อมูลหลักกลุ่มละ 2 คน รวม 8 คน) จำนวน 3 ครั้ง รวมมีผู้ให้ข้อมูลหลักทั้งสิ้น จำนวน 24 คน

ผลการศึกษา

1. การวิเคราะห์ยืนยันองค์ประกอบและตัวชี้วัดความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับศูนย์เรียนรู้ของชุมชนเครือข่ายมหาวิทยาลัยชีวิตในการจัดการศึกษานอกระบบระดับอุดมศึกษาในพื้นที่ภาคใต้

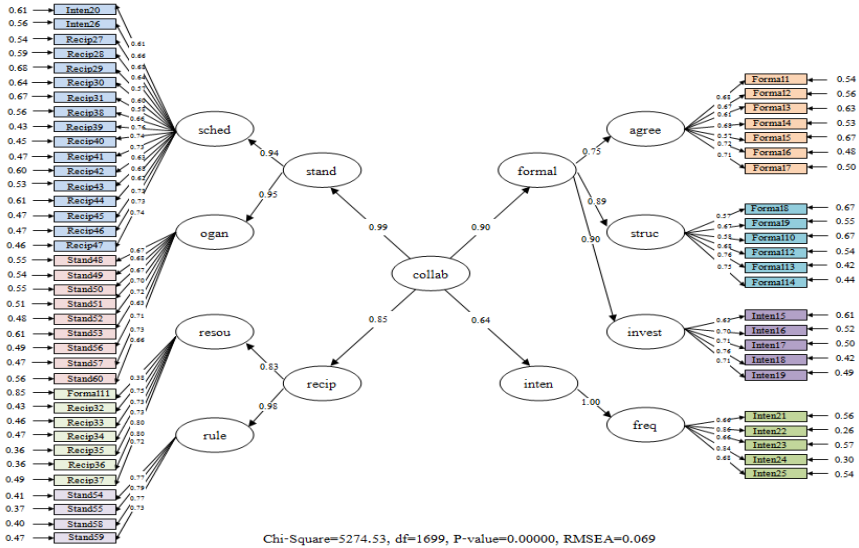
เมื่อวิเคราะห์องค์ประกอบเชิงยืนยันอันดับที่ 1 (1st Confirmatory Factor Analysis) องค์ประกอบย่อยผ่านเกณฑ์การตรวจสอบค่าน้ำหนักดัชนีความกลมกลืนของตัวชี้วัด (χ^2/df , CFI, RMSEA, และ SRMR) โดยไม่ต้องมีการปรับแก้ 1 องค์ประกอบย่อย (sched)

และผ่านเกณฑ์โดยมีการปรับแก้ 7 องค์ประกอบย่อย (organ, agree, struc, invest, resou, rule, freq) แบบจำลองของ 8 องค์ประกอบย่อยมีความสอดคล้องกลมกลืนกับข้อมูลเชิงประจักษ์ และเมื่อวิเคราะห์องค์ประกอบเชิงยืนยันอันดับที่ 3 (3rd Confirmatory Factor Analysis) ผ่านเกณฑ์การตรวจสอบค่าน้ำหนักดัชนีความกลมกลืนขององค์ประกอบโดยไม่ต้องมีการปรับแก้ (ดังตารางที่ 1) แบบจำลองที่ได้มีความกลมกลืนกับข้อมูลเชิงประจักษ์ (ดังภาพที่ 1) โดยมีผลการวิเคราะห์ความตรงขององค์ประกอบย่อย (ลำดับที่ 1-8) และองค์ประกอบหลัก (ลำดับที่ 9-12) (ดังตารางที่ 2) ซึ่งการวิเคราะห์องค์ประกอบเชิงยืนยันอันดับที่ 1 และอันดับที่ 3 พบว่าโปรแกรมสถิติขั้นสูงสำหรับวิเคราะห์องค์ประกอบ (Factor Analysis) ได้ให้ความสำคัญกับองค์ประกอบหลักความเป็นมาตรฐานมาเป็นอันดับหนึ่งรองลงมา ได้แก่ ความเป็นทางการ การแลกเปลี่ยนระหว่างกัน และความเข้มของความร่วมมือ โดยมีค่าน้ำหนักองค์ประกอบคะแนนมาตรฐาน 0.99, 0.90, 0.85 และ 0.64 ตามลำดับ นอกจากนี้ ผลการวิจัยยังชี้ชัดว่าแบบจำลองมีความสอดคล้องกับข้อมูลเชิงประจักษ์อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติโดยไม่ต้องมีการปรับแก้ แสดงให้เห็นว่าองค์ประกอบทั้งสี่ต่างก็เป็นองค์ประกอบที่มีความสำคัญและถ้าจะให้เกิดความความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กับศูนย์เรียนรู้ของชุมชนเครือข่ายมหาวิทยาลัยชีวิตในการจัดการศึกษานอกระบบระดับอุดมศึกษาในพื้นที่ภาคใต้ ควรนำตัวชี้วัดใน 4 องค์ประกอบหลัก 8 องค์ประกอบย่อยมาเป็นเครื่องมือในการพัฒนาความร่วมมือระหว่างกัน

2. แนวทางเสริมสร้างความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับศูนย์เรียนรู้ของชุมชนเครือข่ายมหาวิทยาลัยชีวิตในการจัดการศึกษานอกระบบระดับอุดมศึกษาในพื้นที่ภาคใต้

ตารางที่ 1 ค่าดัชนีความกลมกลืนของแบบจำลองความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับศูนย์เรียนรู้ของชุมชนเครือข่ายมหาวิทยาลัยชีวิต ในการจัดการศึกษานอกระบบระดับอุดมศึกษาในพื้นที่ภาคใต้ และเกณฑ์ในการพิจารณา

ดัชนี	เกณฑ์	ค่าดัชนีแบบจำลอง	ผลการพิจารณา
χ^2/df	< 5.00	3.10	ผ่านเกณฑ์
CFI	≥ 0.95	0.97	ผ่านเกณฑ์
RMSEA (90% CI)	≤ 0.07	0.069(0.066, 0.071)	ผ่านเกณฑ์
SRMR	≤ 0.08	0.069	ผ่านเกณฑ์



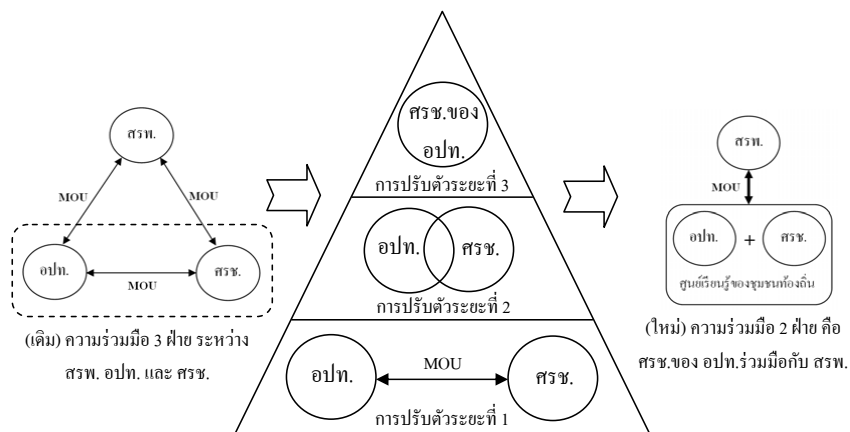
ภาพที่ 1 แบบจำลองความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับศูนย์เรียนรู้
ของชุมชนเครือข่ายมหาวิทยาลัยชีวิตในการจัดการศึกษานอกระบบ
ระดับอุดมศึกษาในพื้นที่ภาคใต้

ตารางที่ 2 ค่าความตรงของแบบจำลองความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
กับศูนย์เรียนรู้ของชุมชนเครือข่ายมหาวิทยาลัยชีวิต ในการจัดการศึกษานอก
ระบบระดับอุดมศึกษาในพื้นที่ภาคใต้

องค์ประกอบ		ค่าน้ำหนักองค์ประกอบ		SE	t	R ²
		W	w			
1	Sched	0.94	0.94	0.07	13.53*	0.87
2	Organ	0.95	0.95	0.06	14.69*	0.89
3	Agree	0.75	1.93	0.06	11.58*	0.45
4	Struc	0.89	2.29	0.07	11.11*	0.64
5	invest	0.90	2.32	0.07	12.24*	0.66
6	resou	0.83	2.90	0.10	7.41*	0.49
7	rule	0.98	3.41	0.05	15.23*	0.98
8	Freq	1.00	1.80	0.06	10.89*	0.41
9	Stand	0.99	0.43	0.03	13.53*	0.98
10	Formal	0.90	0.35	0.03	11.58*	0.81
11	Recip	0.85	0.24	0.03	7.41*	0.72
12	Inten	0.64	0.36	0.03	10.89*	0.41

*p < .05

ผลการศึกษาชี้ชัดว่า แนวทางเสริมสร้างความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับศูนย์เรียนรู้ของชุมชนเครือข่ายมหาวิทยาลัยชีวิตในการจัดการศึกษานอกระบบระดับอุดมศึกษาในพื้นที่ภาคใต้ แบ่งออกเป็น 3 ระยะ (ดังภาพที่ 2) ได้แก่ **ระยะแรก การปรับแนวคิดให้ตรงกัน** โดยเน้นให้มีการทำความเข้าใจระหว่างกันให้มากขึ้น เน้นความชัดเจนในวิธีการ ปรับวิธีคิด ทศนคติ และวิสัยทัศน์ให้ตรงกัน โดยนำองค์ประกอบหลักการทำให้เป็นมาตรฐานมาเป็นแนวทางในการปรับตัว ปรับกระบวนการและขั้นตอนในการติดต่อประสานงานระหว่างกันให้เป็นรูปแบบเดียวกัน ให้เป็นเรื่องที่ง่าย สะดวก รวดเร็ว เสมือนเป็นมาตรฐานเดียวกัน จึงปรับตัวเข้าสู่ **ระยะที่สอง การร่วมมือซึ่งกันและกัน** โดยนำ 3 องค์ประกอบหลักที่เหลือ คือ การทำให้เป็นทางการ การแลกเปลี่ยนระหว่างกัน และความเข้มของความร่วมมือ มาเป็นแนวทางในการปรับตัวเพื่อให้เกิดความร่วมมือที่เข้มแข็งมากขึ้น มีการปฏิบัติที่คล้ายคลึงกัน จนเปรียบเสมือนว่าเป็นหน่วยงานเดียวกัน อันจะทำให้ทั้งสองฝ่ายเห็นความสำคัญด้านการพัฒนาการศึกษาของท้องถิ่นที่ตรงกัน จึงปรับตัวเข้าสู่ **ระยะที่สาม การเป็นส่วนหนึ่งของกันและกัน** เพื่อให้เกิดความคล่องตัวและมีงบประมาณสนับสนุนที่เพียงพอ การเป็นส่วนหนึ่งของกันและกัน จะทำให้ศูนย์เรียนรู้ของชุมชนเครือข่ายมหาวิทยาลัยชีวิต (ศรช.) อยู่ภายใต้การกำกับดูแลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) หรือเป็นหน่วยงานหนึ่งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดสรรงบประมาณสนับสนุนการพัฒนาจัดการศึกษาได้อย่างเต็มที่ แล้วให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำบันทึกความร่วมมือกับสถาบันการเรียนรู้เพื่อปวงชน (สรพ.) โดยตรงในเรื่องหลักสูตร กระบวนการเรียนการสอน เอกสารตำรา การวัดประเมินผล และการให้ปริญญาบัตร สำหรับในส่วนของเงินเดือนหรือค่าตอบแทนครู/อาจารย์ และค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับวัสดุอุปกรณ์ในการเรียนการสอน และการจัดกิจกรรมการเรียนการสอนต่าง ๆ ให้อยู่ในความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อันจะเป็นการสร้างความร่วมมือของท้องถิ่นให้พร้อมรองรับการเข้าสู่อาเซียนในปลาย พ.ศ.2558 ต่อไป



ภาพที่ 2 การปรับตัวเพื่อเสริมสร้างความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) กับศูนย์เรียนรู้ของชุมชนเครือข่ายมหาวิทยาลัยชีวิต (ศรช.) 3 ระยะ

สรุปและการอภิปรายผล

1. การวิเคราะห์ยืนยันองค์ประกอบและตัวชี้วัดความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับศูนย์เรียนรู้ของชุมชนเครือข่ายมหาวิทยาลัยชีวิต

จากการวิเคราะห์องค์ประกอบเชิงสำรวจ (Exploratory Factor Analysis) และวิเคราะห์องค์ประกอบเชิงยืนยันอันดับที่ 1 (First Order Confirmatory Factor Analysis : 1st CFA) พบว่าองค์ประกอบและตัวชี้วัดความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับศูนย์เรียนรู้ของชุมชนเครือข่ายมหาวิทยาลัยชีวิต ในการจัดการศึกษานอกระบบระดับอุดมศึกษาในพื้นที่ภาคใต้ ประกอบด้วย 4 องค์ประกอบหลัก 8 องค์ประกอบย่อย 60 ตัวชี้วัด สอดคล้องกับการศึกษาเบื้องต้นตามแนวคิดของมาร์เรห์ เพียงแต่ว่ามีตัวชี้วัดและองค์ประกอบย่อยบางตัวสลับที่ไปอยู่กับองค์ประกอบหลักตัวอื่นที่ไม่ใช่องค์ประกอบหลักตัวเดิม แต่ตัวชี้วัดและองค์ประกอบย่อยเหล่านั้นยังคงมีความสัมพันธ์กันอยู่ โดยที่โปรแกรมวิเคราะห์สถิติขั้นสูงที่ใช้ในการวิเคราะห์องค์ประกอบ (Factor Analysis) ได้จัดเรียงลำดับความสำคัญขององค์ประกอบหลักใหม่ จากเดิมที่ประกอบด้วย องค์ประกอบหลักความเป็นทางการ (มี 2 องค์ประกอบย่อย คือ การทำให้เป็นทางการโดยการตกลงกัน 17 ตัวชี้วัด และการทำให้เป็นทางการโดยโครงสร้าง 7 ตัวชี้วัด) องค์ประกอบหลักความเข้มของความร่วมมือ (มี 2

องค์ประกอบย่อย คือ ขนาดของการลงทุนในทรัพยากรร่วมกัน 6 ตัวชี้วัด และความถี่ของการปฏิสัมพันธ์ระหว่างกัน 6 ตัวชี้วัด) องค์ประกอบหลักการแลกเปลี่ยนระหว่างกัน (มี 2 องค์ประกอบย่อย คือ การแลกเปลี่ยนทรัพยากรระหว่างกัน 12 ตัวชี้วัด และการกำหนดการแลกเปลี่ยนระหว่างกัน 9 ตัวชี้วัด) และองค์ประกอบหลักความเป็นมาตรฐาน (มี 2 องค์ประกอบย่อย คือ การทำให้หน่วยงานเป็นมาตรฐาน 5 ตัวชี้วัด และการทำให้ระเบียบปฏิบัติเป็นมาตรฐาน 8 ตัวชี้วัด) ตามลำดับ หลังการวิเคราะห์โปรแกรมมีการจัดเรียงลำดับและให้ความสำคัญกับองค์ประกอบใหม่ดังนี้คือ องค์ประกอบหลักความเป็นมาตรฐาน ($\beta = 0.99$) (มี 2 องค์ประกอบย่อย คือ การกำหนดการแลกเปลี่ยนระหว่างกัน 17 ตัวชี้วัด และการทำให้หน่วยงานเป็นมาตรฐาน 9 ตัวชี้วัด) องค์ประกอบหลักความเป็นทางการ ($\beta = 0.90$) (มี 3 องค์ประกอบย่อย คือ การทำให้เป็นทางการโดยการตกลงกัน 7 ตัวชี้วัด การทำให้เป็นทางการโดยโครงสร้าง 6 ตัวชี้วัด และขนาดของการลงทุนในทรัพยากรร่วมกัน 5 ตัวชี้วัด) องค์ประกอบหลักการแลกเปลี่ยนระหว่างกัน ($\beta = 0.85$) (มี 2 องค์ประกอบย่อย คือ การแลกเปลี่ยนทรัพยากรระหว่างกัน 7 ตัวชี้วัด และการทำให้ระเบียบปฏิบัติเป็นมาตรฐาน 4 ตัวชี้วัด) และองค์ประกอบหลักความเข้มของความร่วมมือ ($\beta = 0.64$) (มี 1 องค์ประกอบย่อย คือ ความถี่ของการปฏิสัมพันธ์ระหว่างกัน 5 ตัวชี้วัด) ตามลำดับ แสดงให้เห็นว่าบริบทความร่วมมือแบบตะวันตกตามแนวคิดของมาร์เร็ทแตกต่างกับบริบทความร่วมมือในภาคใต้ของไทย โดยที่บริบทความร่วมมือแบบตะวันตกความร่วมมือจะเริ่มที่ความเป็นทางการก่อน แล้วตามด้วยความเข้มของความร่วมมือ การแลกเปลี่ยนระหว่างกัน และความเป็นมาตรฐาน ตามลำดับ ในขณะที่บริบทความร่วมมือในภาคใต้ของไทยจะเริ่มที่ความเป็นมาตรฐานก่อน แล้วตามด้วยความเป็นทางการ การแลกเปลี่ยนระหว่างกัน และความเข้มของความร่วมมือตามลำดับ และเมื่อทำการวิเคราะห์องค์ประกอบเชิงยืนยันอันดับที่ 3 (Third Order Confirmatory Factor Analysis: 3rd CFA) ผลการวิเคราะห์ยังคงชี้ชัดว่า องค์ประกอบหลักทั้งสี่มีความสำคัญต่อความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับศูนย์เรียนรู้ของชุมชนเครือข่ายมหาวิทยาลัยชีวิตในการจัดการศึกษานอกระบบระดับอุดมศึกษาในพื้นที่ภาคใต้ของไทย สอดคล้องกับแนวคิดของนักวิชาการทั้งในและต่างประเทศ อาทิ มาร์เร็ท [5] สร้อยตระกูล อรรถมานะ [18] เฮกและไอเคน [19] จอห์นและตีมาเช่ [20] เรต [21] เมย์ฮิว [22] ลีไวน์และไวท์ [23] เกทซ์ควา [24] ลิทเวคและฮิลตัน [25] ที่ให้ความคิดเห็นสอดคล้องกันว่า คุณลักษณะสำคัญที่ทำให้ความร่วมมือระหว่างองค์กร

ประสบความสำเร็จ ประกอบด้วย 4 มิติ ได้แก่ มิติความเป็นทางการ มิติความเข้ม มิติการแลกเปลี่ยนระหว่างกัน และมิติความเป็นมาตรฐาน นอกจากนี้ การที่ผลการวิเคราะห์ชี้ชัดว่า แบบจำลองความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับศูนย์เรียนรู้ของชุมชนเครือข่ายมหาวิทยาลัยชีวิตในการจัดการศึกษานอกระบบระดับอุดมศึกษาในพื้นที่ภาคใต้ของไทย มีความสอดคล้องกลมกลืนกับข้อมูลเชิงประจักษ์อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติโดยไม่ต้องมีการปรับแก้ (ดังตารางที่ 1) แสดงถึงการยืนยันว่าถ้าจะให้เกิดความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับศูนย์เรียนรู้ของชุมชนเครือข่ายมหาวิทยาลัยชีวิต ในการจัดการศึกษานอกระบบระดับอุดมศึกษาในพื้นที่ภาคใต้ของไทย จะต้องอาศัย 4 องค์ประกอบหลัก และ 8 องค์ประกอบย่อย ดังกล่าวข้างต้นเป็นแนวทางในการปรับปรุงความร่วมมือระหว่างกัน

2. แนวทางเสริมสร้างความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับศูนย์เรียนรู้ของชุมชนเครือข่ายมหาวิทยาลัยชีวิตในพื้นที่ภาคใต้

กระแสทุนนิยมที่เข้ามาพร้อมกับโลกาภิวัตน์ ตลอดจนการเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (AEC) ของประเทศไทยในปลายปี 2558 ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องปรับตัวขนานใหญ่ ต้องเร่งสร้างองค์ความรู้ด้านต่าง ๆ ของท้องถิ่นเพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นมีความพร้อมรองรับประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน โดยกระบวนการสำคัญคือการจัดการบริการสาธารณะด้านการศึกษา อันเป็นไปตามอำนาจหน้าที่ที่ต้องทำของแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่การดำเนินการจัดการศึกษาด้วยตนเองจำเป็นจะต้องผ่านการประเมินความพร้อมจากกระทรวงศึกษาธิการก่อนอันเป็นเรื่องที่ไม่ง่ายนักสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนั้นการร่วมมือกับสถาบันการศึกษาต่าง ๆ จึงเป็นเรื่องที่ดำเนินงานได้ง่ายกว่า โดยเฉพาะการร่วมมือกับศูนย์เรียนรู้ของชุมชนเครือข่ายมหาวิทยาลัยชีวิต ซึ่งมีหลักสูตรนอกระบบระดับอุดมศึกษารองรับอยู่แล้ว จึงเป็นเรื่องที่สามารถผลักดันให้เกิดขึ้นอย่างเป็นรูปธรรมได้ง่าย โดยอาศัย 4 องค์ประกอบหลัก 8 องค์ประกอบย่อย 60 ตัวชี้วัด ที่ได้จากการศึกษาในครั้งนี้เป็นแนวทางในการผลักดันความร่วมมือ 3 ระยะ กล่าวคือ ระยะแรก การปรับแนวคิดให้ตรงกัน เป็นการเน้นการทำความเข้าใจระหว่างกัน เน้นความชัดเจนในวิธีการ ปรับวิธีคิด ทักษะคิด และวิสัยทัศน์ให้ตรงกัน โดยนำองค์ประกอบหลักความเป็นมาตรฐาน (2 องค์ประกอบย่อย คือ การกำหนดการแลกเปลี่ยนระหว่างกัน และการทำให้หน่วยงานเป็นมาตรฐาน) มาเป็นแนวทางในการปรับตัวเพื่อให้มีแนวคิดที่ตรงกัน เมื่อมีแนวคิดที่ตรงกันแล้วจึงปรับตัวเข้าสู่ระยะที่สอง การร่วมมือซึ่งกันและกัน โดยอาศัย 3 องค์ประกอบหลักที่เหลือ

ได้แก่ องค์ประกอบหลักความเป็นทางการ (3 องค์ประกอบย่อย คือ การทำให้เป็นทางการโดยการตกลงกัน การทำให้เป็นทางการโดยโครงสร้าง และขนาดของการลงทุนในทรัพยากรร่วมกัน) องค์ประกอบหลักการแลกเปลี่ยนระหว่างกัน (2 องค์ประกอบย่อย คือ การแลกเปลี่ยนทรัพยากรระหว่างกัน และการทำให้ระเบียบปฏิบัติเป็นมาตรฐาน) และองค์ประกอบหลักความเข้มของความร่วมมือ (1 องค์ประกอบย่อย คือ ความถี่ของการปฏิสัมพันธ์ระหว่างกัน) มาเป็นแนวทางในการปรับตัวเพื่อให้เกิดความร่วมมือกันที่เข้มแข็งมากขึ้น โดยเน้นความร่วมมือในองค์ประกอบเหล่านี้ให้มากขึ้น เพื่อให้เกิดความร่วมมืออย่างเข้มแข็งจริงจัง ทำอะไรที่เหมือน ๆ กัน ทำด้วยกันจนเปรียบเสมือนว่าเป็นหน่วยงานเดียวกัน หลังจากนั้นจึงปรับตัวเข้าสู่ระยะที่สาม การเป็นส่วนหนึ่งของกันและกัน เป็นระยะที่ทั้งสองฝ่ายมองเห็นความสำคัญด้านการพัฒนาการศึกษาตรงกันแล้ว ดังนั้น เพื่อให้เกิดความคล่องตัวและมีงบประมาณสนับสนุนที่เพียงพอ จึงปรับตัวไปสู่การเป็นส่วนหนึ่งของกันและกัน ลดทิวทัศน์ของตนเอง ปลดปล่อยความร่วมมือระหว่างกัน กลายเป็นศูนย์เรียนรู้ของชุมชนเครือข่ายมหาวิทยาลัยชีวิตภายใต้การกำกับดูแลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือเป็นส่วนงานหนึ่งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดสรรงบประมาณสนับสนุนและพัฒนาการศึกษาได้อย่างเต็มที่ แล้วให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำบันทึกความร่วมมือกับสถาบันการเรียนรู้เพื่อปวงชนในเรื่องหลักสูตร กระบวนการเรียนการสอน เอกสารตำรา การวัดประเมินผล และการให้ปริญญาบัตร ส่วนเรื่องเงินเดือน ค่าตอบแทนครู/อาจารย์และเจ้าหน้าที่ และค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับวัสดุอุปกรณ์ในการเรียนการสอน การจัดกิจกรรมการเรียนการสอนต่าง ๆ ให้อยู่ในความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่โดยสภาพข้อเท็จจริงในปัจจุบันแล้ว กลับพบว่าเพียงแค่การดำเนินการในระยะแรกก็เกิดขึ้นได้ยากแล้ว เนื่องจากผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่เห็นความสำคัญของภารกิจด้านการจัดการศึกษาในชุมชนท้องถิ่นของตน ดังจะเห็นได้จากผู้ให้ข้อมูลหลายคนกล่าวตรงกันว่า “มีนักศึกษาที่กำลังเรียน ม.ชีวิต ในปัจจุบัน มีตำแหน่งหน้าที่ในอปท. ยังไม่ให้ความสำคัญต่อการเรียนของตนเอง ไม่มาเรียนและไม่ร่วมกิจกรรมอยู่เป็นประจำ แล้วคนในท้องถิ่นจะหวังอะไรกับผู้แทนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในเรื่องการศึกษาของชุมชนได้” ในขณะที่ความชัดเจนในเรื่องการรวมประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนถูกกำหนดไว้แล้วอย่างเป็นทางการว่าจะเกิดขึ้นตั้งแต่วันที่ 31 ธันวาคม 2558 เป็นต้นไป และเมื่อหันกลับมามองดูความพร้อมในการรองรับประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทย จะพบว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่ยังขาดความ

ใส่ใจต่อการสร้างองค์ความรู้ด้านต่าง ๆ ของท้องถิ่นให้พร้อมรับประชาคมอาเซียนอีกมาก ดังนั้น แนวทางหนึ่งที่สามารถเกิดขึ้นได้ก็คือในระดับนโยบาย กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นควรต้องเข้ามามีบทบาทสำคัญในการกำหนดนโยบาย ให้ทุกท้องถิ่นต้องหันมาใส่ใจจัดการเรื่องการศึกษาของท้องถิ่นอย่างจริงจัง เพื่อให้ทุกท้องถิ่นมีองค์ความรู้ต่าง ๆ เกิดขึ้นพร้อมรองรับการเยี่ยมเยือนของชาวอาเซียนได้ ทั้งนี้ กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นมีอำนาจและหน้าที่ที่ต้องปฏิบัติตามกฎกระทรวงมหาดไทย พ.ศ. 2551 ข้อ 6 “ให้ดำเนินการส่งเสริมสนับสนุน และประสานการจัดการบริการสาธารณะและการศึกษาในอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” ข้อ 3 “ดำเนินการจัดทำ แก้ไข ปรับปรุงกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งให้คำปรึกษา แนะนำ และกำกับดูแลการปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” และข้อ 2 “ส่งเสริมและสนับสนุนในการจัดทำ ประสาน และบูรณาการแผนพัฒนาท้องถิ่นและวางระบบในการติดตามและประเมินผลการดำเนินงานตามแผนพัฒนาท้องถิ่น” ซึ่งหากกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นหันมาให้ความสำคัญกับกฎกระทรวงฯ ทั้ง 3 ข้อข้างต้น แล้วมีหนังสือสั่งการในเชิงนโยบายลงมาให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั่วประเทศ ใส่ใจเรื่องการจัดการศึกษาของท้องถิ่นในรูปแบบต่าง ๆ เพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นมีความพร้อมรองรับประชาคมอาเซียน เชื่อได้ว่าความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับศูนย์เรียนรู้ของชุมชน เครือข่ายมหาวิทยาลัยชีวิต ในการจัดการศึกษานอกระบบระดับอุดมศึกษาจะเกิดขึ้นอย่างเป็นรูปธรรมได้ แม้ว่าบางองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจจะหันไปร่วมมือกับสถาบันการศึกษาอื่น ๆ แต่ก็เกิดประโยชน์โดยตรงต่อการจัดการศึกษาของท้องถิ่น เพื่อให้เกิดองค์ความรู้ต่าง ๆ ขึ้นในท้องถิ่น ส่งผลต่อการพัฒนาท้องถิ่นอย่างยั่งยืนต่อไป

เอกสารอ้างอิง

- [1] Croewther, J. (1996). **Oxford Advanced Learner' Dictionary** (5th ed). NY: Oxford University.
- [2] Cramer, S.F. (1998). **Collaboration**. Boston, MA: Allyn & Bacon.
- [3] Lucas, J. R. (1998). **Balance of Power**. NY: AMACOM.
- [4] Robbins, H. and Finley, M. (1998). (2nd ed). London: Orient Business.

- [5] Marrett, C. (1971). "On the Specification of Interorganizational Dimensions". **Sociology and Social Research**. 56, 83-99.
- [6] Emerson, R. (1976). **Social Exchange Theory**. Available: (May 25, 2013), from <http://www.Annualreviews.org/aronline>.
- [7] ภัทรนันท์ พัฒนิยะ. (2542). **ความร่วมมือระหว่างชุมชน สถานประกอบการ และโรงเรียน ในการปฏิรูปการศึกษา กรณีศึกษา : ชิลิคอนแวลลีย์. สำนักนายกรัฐมนตรี, สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ. กรุงเทพฯ : ที.พี.พรินท์ จำกัด.**
- [8] Ribchester and William J. Edwards. (2007). **Co-operation in the countryside: Small primary school clusters**. Retrieved April 30, 2007, from <http://www.ebscohot.com/ehost/Detail?vid=13&hid=3b84db3b-45f9>.
- [9] Hannaway, J. and Carnoy, M. (1993). "Decentralization in Two School Districts: Challenging the standard Paradigm". In **Decentralization and School Improvement**. California: Jersey-Bass Publishers.
- [10] Sayed, Y. (1997). "Understanding Educational Decentralization in Post-Apartheid South Africa". **Journal of Negro Education**. 66(4), South Africa.
- [11] Weiler, Hans N. (1993). "Control versus legitimation: the politics of ambivalence". In Hannaway, J. and Carney, M. (eds.), **Decentralization and School Improvement**. San Francisco; Jersey-Press, 55–83.
- [12] สำนักงานส่งเสริมสังคมแห่งการเรียนรู้และคุณภาพเยาวชน. (2555). **ท้องถิ่นกับการจัดการศึกษา “เทศบาลนครภูเก็ต-ยะลา” เส้นทางสู่เมืองน่าอยู่ที่สุดในโลก**. สืบค้นเมื่อ 1 สิงหาคม 2555, จาก <http://www.qlf.or.th/Home/Details?contentId=374>.
- [13] สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ, สำนักงาน กศน. (2554). **ข้อมูลนักศึกษาก่อน ศึกษานอกโรงเรียน ปี 2554**. สืบค้นเมื่อ 1 สิงหาคม 2555, จาก <http://203.172.142.88/webnfe/>.

- [14] เสรี พงศ์พิศ. (2552). **คู่มือนักศึกษาหลักสูตรเตรียมความพร้อมก่อนเปิดภาคเรียน ปี 2552**. กรุงเทพฯ : เจริญวิทย์การพิมพ์.
- [15] Parson, T. (1959). "General Theory in Sociology". In R. K. Merton, L. Broom, & L. S. Cottrell, Jr. (eds.), **Sociology Today**. New York : Basic Books.
- [16] Blau, Peter M. (1964). **Exchange and Power in Social Life**. New York : Wiley.
- [17] Comrey, A. L. and Lee, H. B. (1992). **A first course in factor analysis**. Hillsdale, NJ: Erlbaum.
- [18] สร้อยตระกูล อรรถมานะ. (2549). **ความสัมพันธ์ระหว่างองค์การ**. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- [19] Hage, J. and Aiken, M. (1967). "Relationship of Centralization to Other Structural Properties", **Administrative Science Quarterly**. 12, 72-92.
- [20] Johns, R. and Demarche, D. (1957). **Community Organization and Agency Responsibility**. New York : Associated Press.
- [21] Reid, W. (1964). "Interagency Coordination in Delinquency Prevention and Control", **Social Service Review**. 38, 418-428.
- [22] Mayhew, L. (1971). **Society : Institutions and Activity**. Glenview, Ill.: Scott, Foresman and Company.
- [23] Levine, S. and White, P. (1961). "Exchange as a Conceptual Framework for the Study of Interorganizational Relationships", **Administrative Science Quarterly**. 5, 583-601.
- [24] Guetzkow, H. (1966). "Relations among Organizations", In **Studies in Organizations**. Athens, Ga.: University of Georgia Press.
- [25] Litwak, E. and Hylton, L. F. (1962). "Interorganizational Analysis : a Hypothesis on Coordinating Agencies", **Administrative Science Quarterly**. 6, 395-426.

