

คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย

บันทึกความเห็นและข้อเสนอแนะ

เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติสถาบันวิทยาลัยชุมชน พ.ศ.

๑. ความเป็นมาและสภาพปัญหา

พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ กำหนดให้มีการจัดการศึกษาสามรูปแบบ คือ การศึกษาในระบบ การศึกษานอกระบบ และการศึกษาตามอัธยาศัย^๑ การศึกษาในระบบมีสองระดับ คือ การศึกษาขั้นพื้นฐานและการศึกษาระดับอุดมศึกษา การศึกษาระดับอุดมศึกษาแบ่งเป็นสองระดับ คือ ระดับต่ำกว่าปริญญา และระดับปริญญา^๒ สำหรับการจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษาให้จัดในมหาวิทยาลัย สถาบัน วิทยาลัย หรือหน่วยงานที่เรียกชื่ออย่างอื่น ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามกฎหมายเกี่ยวกับสถานศึกษา ระดับอุดมศึกษา กฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งสถานศึกษานั้น ๆ และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง^๓

ในปี พ.ศ. ๒๕๔๖ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการได้ออกกฎกระทรวงว่าด้วยการจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษาต่ำกว่าปริญญาในรูปแบบวิทยาลัยชุมชน พ.ศ. ๒๕๔๖ เพื่อให้เกิดการจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษาที่ต่ำกว่าปริญญาในรูปแบบวิทยาลัยชุมชน โดยอาศัยอำนาจตามความแห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. ๒๕๔๖ มาตรา ๒๒ วรรคสาม และมาตรา ๓๘ วรรคสาม

ต่อมาเมื่อวันที่ ๒๘ ตุลาคม ๒๕๕๗ คณะรัฐมนตรีได้เสนอร่างพระราชบัญญัติสถาบันวิทยาลัยชุมชน พ.ศ. ต่อประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เพื่อให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณาตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ และเมื่อวันที่ ๑๓ พฤศจิกายน ๒๕๕๗ ที่ประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติมีมติรับหลักการร่างพระราชบัญญัติสถาบันวิทยาลัยชุมชน พ.ศ. ด้วยคะแนนเสียงเห็นด้วย ๑๖๒ เสียง ไม่เห็นด้วย ๑๒ เสียง และงดออกเสียง ๕ เสียง จากจำนวนผู้เข้าร่วมประชุม ๑๗๙ คน และแต่งตั้งคณะกรรมการวิสามัญ ๑๕ คน กำหนดกรอบแปรญัตติภายใน ๗ วัน กรอบระยะเวลาดำเนินการ ๓๐ วัน^๔

/๒. สำระสำคัญ...

^๑ พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒, มาตรา ๑๕.

^๒ พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒, มาตรา ๑๖.

^๓ พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒, มาตรา ๑๙.

^๔ ระบบประมวลผลข้อมูลการพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ สภานิติบัญญัติแห่งชาติ. (๒๕๕๗). สนช.เดินหน้าพิจารณา ผลักดันกฎหมายอีก ๔ ฉบับ. น. ๑.



๒. สาระสำคัญของร่างกฎหมาย

ระบบการจัดการศึกษาตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ ได้แบ่งออกเป็น การศึกษาขั้นพื้นฐานและการศึกษาระดับอุดมศึกษา สำหรับการศึกษาในระดับอุดมศึกษาสามารถดำเนินการจัดการศึกษาที่ต่ำกว่าปริญญาในรูปแบบวิทยาลัยชุมชนได้ ด้วยเหตุนี้กระทรวงศึกษาธิการจึงได้ตรา **ร่างพระราชบัญญัติสถาบันวิทยาลัยชุมชน พ.ศ.** เพื่อรองรับการจัดตั้ง การบริหารงานและการดำเนินงาน ทางวิชาการของวิทยาลัยชุมชนไว้เป็นการเฉพาะ โดยให้เป็นการขยายโอกาสและการเข้าถึงการศึกษา ระดับอุดมศึกษาที่ต่ำกว่าปริญญา รวมทั้งให้มีการฝึกอบรมด้านวิชาการและด้านวิชาชีพ ทั้งนี้ให้สถาบันวิทยาลัย ชุมชนเป็นนิติบุคคลและเป็นส่วนราชการตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณในสังกัดสำนักงาน คณะกรรมการการอุดมศึกษา

รูปแบบการจัดการศึกษาของวิทยาลัยชุมชนมีวัตถุประสงค์เพื่อให้การศึกษา วิจัย ให้บริการ วิชาการ ทุนบำรุงศิลปะและวัฒนธรรม และส่งเสริมการเรียนรู้ตลอดชีวิต เพื่อสร้างความเข้มแข็งของท้องถิ่น และชุมชน การพัฒนาที่ยั่งยืน เติบโตเต็มศักยภาพ ตอบสนองและสอดคล้องต่อความต้องการของท้องถิ่นและ ชุมชนเพื่อนำไปสู่การพัฒนาประเทศ และให้ความสำคัญและคำนึงถึงการประสานความร่วมมือระหว่าง มหาวิทยาลัย องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ชุมชน และองค์กรอื่นที่เกี่ยวข้อง ซึ่งจะต้องมีมาตรฐานและคุณภาพ ทางวิชาการอันเป็นที่ยอมรับ มีการระดมทรัพยากรจากทุกภาคส่วน การบริหารจัดการต้องมุ่งเน้นหลักธรรมาภิบาล การมีส่วนร่วมของประชาชนหรือชุมชน

ร่างกฎหมายฉบับนี้ ยังกำหนดให้สถาบันวิทยาลัยชุมชนอาจมีรายได้และทรัพย์สิน ได้แก่ เงินผลประโยชน์ ค่าธรรมเนียม เบี้ยปรับ ค่าปรับ และค่าบริการต่าง ๆ ของสถาบัน หรือเงินอุดหนุนจากองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นหรือเงินอุดหนุนอื่นที่สถาบันได้รับ เพื่อใช้ในการดำเนินกิจการของสถาบัน หรือเงินและ ทรัพย์สินซึ่งมีผู้ทูลเกล้าให้แก่สถาบัน หรือรายได้หรือผลประโยชน์ที่ได้จากการลงทุน หรือจากทรัพย์สินของสถาบัน หรือรายได้หรือผลประโยชน์ที่ได้จากการใช้ที่ราชพัสดุหรือจัดหาประโยชน์ในที่ราชพัสดุซึ่งสถาบันปกครอง ดูแล ใช้ หรือจัดหาประโยชน์ หรือรายได้หรือผลประโยชน์อื่น

๓. การดำเนินการ

คณะกรรมการการปฏิรูปกฎหมาย ได้ดำเนินการศึกษาค้นคว้าข้อมูลทางวิชาการ และจัดเวทีรับฟัง ความคิดเห็นจากผู้ทรงคุณวุฒิ ดังนี้

๓.๑ สรุปสาระสำคัญของข้อมูลทางวิชาการที่ได้จากการศึกษาค้นคว้า

ปัจจุบันการจัดตั้งและการบริหารงานของวิทยาลัยชุมชนเป็นไปตามกฎกระทรวงว่าด้วยการ จัดการศึกษาระดับอุดมศึกษาต่ำกว่าปริญญาในรูปแบบวิทยาลัยชุมชน พ.ศ. ๒๕๔๖ มีวัตถุประสงค์เพื่อสร้าง ทางเลือกในการศึกษาต่อในระดับอุดมศึกษาสำหรับประชาชน เป็นการจัดการศึกษาตามความต้องการของ



ประชาชนในชุมชนและท้องถิ่น มีกลุ่มเป้าหมาย คือ ผู้ที่ขาดโอกาสทางการศึกษา วิทยาลัยชุมชนมีปรัชญาการศึกษาว่า “การศึกษาเป็นของประชาชน บริหารจัดการโดยประชาชน และจัดตามความต้องการของประชาชน”^๔

(๑) การจัดตั้งวิทยาลัยชุมชนในประเทศไทย^๕

การจัดตั้งวิทยาลัยชุมชนในประเทศไทย เกิดจากความจำเป็นในการผลิตกำลังคนเพื่อสนองความต้องการพัฒนาประเทศและมีแนวคิดที่จะใช้การจัดการศึกษาตามหลักการวิทยาลัยชุมชนมาตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๑๓ ต่อมาในปี พ.ศ. ๒๕๔๖ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการได้ออกกฎกระทรวงว่าด้วยการจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษาต่ำกว่าปริญญาในรูปแบบวิทยาลัยชุมชน พ.ศ. ๒๕๔๖ เพื่อให้การจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษาที่ต่ำกว่าปริญญาในรูปแบบวิทยาลัยชุมชนสอดคล้องกับมาตรา ๒๒ วรรคสามแห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. ๒๕๔๖ ที่บัญญัติให้การจัดตั้ง การบริหารงาน สังกัด และการจัดประเภทของสถานศึกษาของรัฐระดับอุดมศึกษาที่จัดการศึกษาระดับต่ำกว่าปริญญา ตลอดจนหลักเกณฑ์อื่นในการบริหารงานและการดำเนินงานทางวิชาการเป็นไปตามกฎกระทรวง และมาตรา ๓๘ วรรคสาม กำหนดว่า องค์ประกอบ อำนาจหน้าที่ หลักเกณฑ์ วิธีการสรรหา และจำนวนกรรมการในคณะกรรมการสถานศึกษา สำหรับสถานศึกษาบางประเภทที่มีสภาพและลักษณะการปฏิบัติงานแตกต่างไปจากสถานศึกษาโดยทั่วไป อาจกำหนดให้แตกต่างไปตามสภาพและลักษณะงาน ตลอดจนทั้งความจำเป็นเฉพาะของสถานศึกษานั้นได้ตามที่กำหนดในกฎกระทรวง ทั้งนี้กฎกระทรวงดังกล่าวได้กำหนดให้วิทยาลัยชุมชนแต่ละแห่งเป็นส่วนราชการในสำนักบริหารงานวิทยาลัยชุมชน สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ ซึ่งปัจจุบันมีการจัดตั้งวิทยาลัยชุมชนแล้วจำนวนทั้งสิ้น ๒๐ แห่ง”

(๒) ประโยชน์ของการจัดการศึกษารูปแบบวิทยาลัยชุมชน

วิทยาลัยชุมชนในมุมมอง ศาสตราจารย์ นายแพทย์วิจารณ์ พานิช^๖ เห็นว่า วิทยาลัยชุมชนไม่ใช่วิทยาลัยที่รอช่องทางที่จะขอยกระดับเป็นมหาวิทยาลัย แต่เป็นสถาบันการศึกษาระดับหลังมัธยมศึกษาที่จัดสำหรับผู้ด้อยโอกาสทางการศึกษา ไม่จำกัดวัย ค่าใช้จ่ายต่ำ และคุณภาพสูงเมื่อมองจากเป้าหมายเพื่อชีวิตและการประกอบอาชีพที่ดีขึ้น วิทยาลัยชุมชนแตกต่างจากอุดมศึกษา

/ประเภท...

^๔ สำนักบริหารงานวิทยาลัยชุมชน สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา. ทางวิวัฒน์ วิทยาลัยชุมชน : เล่ม ๑. น. ๔๒.

^๕ สำนักกฎหมาย สำนักเลขาธิการวุฒิสภา ปฏิบัติหน้าที่สำนักงานเลขาธิการสภานิติบัญญัติแห่งชาติ. (๒๕๕๗). เอกสารประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติวิทยาลัยชุมชน พ.ศ. (คณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอ). น. ๗, ๘.

^๖ รายชื่อวิทยาลัยชุมชนแล้วจำนวนทั้งสิ้น ๒๐ แห่ง ได้แก่ วิทยาลัยชุมชนแม่ฮ่องสอน, วิทยาลัยชุมชนพิจิตร, วิทยาลัยชุมชนตาก, วิทยาลัยชุมชนบุรีรัมย์, วิทยาลัยชุมชนมุกดาหาร, วิทยาลัยชุมชนหนองบัวลำภู, วิทยาลัยชุมชนสระแก้ว, วิทยาลัยชุมชนอุทัยธานี, วิทยาลัยชุมชนระนอง, วิทยาลัยชุมชนราษีไศล, วิทยาลัยชุมชนยะลา, วิทยาลัยชุมชนปัตตานี, วิทยาลัยชุมชนยโสธร, วิทยาลัยชุมชนสมุทรสาคร, วิทยาลัยชุมชนตราด, วิทยาลัยชุมชนสตูล, วิทยาลัยชุมชนพังงา, วิทยาลัยชุมชนแพร่, วิทยาลัยชุมชนสงขลา, วิทยาลัยชุมชนน่าน. เข้าถึงข้อมูลได้ที่ สำนักงานบริหารงานวิทยาลัยชุมชน ข้อมูล ณ วันที่ ๑๘ กันยายน ๒๕๕๗.

^๗ ศ.นพ.วิจารณ์ พานิช. (๒๕๕๔). มีวิทยาลัยชุมชนเพื่อประโยชน์อะไร. เข้าถึงข้อมูลเมื่อวันที่ ๒๒ พฤศจิกายน ๒๕๕๗. <https://www.gotoknow.org/posts/466917>



ประเภทอื่น ๆ ตรงที่ผู้จบการศึกษาดำรงชีวิตต่อไปในชุมชนหลังจบการศึกษา และทำกิจการงานสร้างความเจริญก้าวหน้าให้แก่ชุมชน ไม่ใช่เพื่อจบออกไปทำงานนอกชุมชน ความสำเร็จของวิทยาลัยชุมชนวัดได้จากผู้ที่จบการศึกษามีชีวิตที่ดีขึ้น และทำให้ชุมชนเปลี่ยนแปลงไปในทางที่ดีขึ้น โดยที่งานส่วนใหญ่ของวิทยาลัยชุมชนเป็นการฝึกอบรมระยะสั้น และงานอำนวยความสะดวก (facilitate) การเรียนรู้ในชุมชน ส่วนงานจัดการเรียนการสอนระดับอนุปริญญา ๒ ปี เป็นงานรอง วิทยาลัยชุมชนไม่มุ่งสร้างอาจารย์ของตนเองจำนวนมาก แต่มุ่งหาทางใช้ประโยชน์จากผู้ที่มีความรู้ในพื้นที่ หรือชุมชน มาเป็นอาจารย์พิเศษ หรือวิทยากรด้านวิชาการ หรือด้าน facilitate การเรียนรู้ของนักศึกษาหรือผู้เข้ารับการ อบรมระยะสั้น โดยที่การเรียนรู้ควรเน้นแบบลงมือทำ ที่เรียกว่า Project-Based Learning อาจารย์ประจำต้องมีทักษะ ในการประสานงานความร่วมมือเพื่อตึงศักยภาพของอาจารย์พิเศษเหล่านั้นออกมาใช้ประโยชน์แก่นักศึกษา และแก่ชุมชน งานวิจัย/วิชาการของอาจารย์วิทยาลัยชุมชน มีลักษณะเป็นงานวิจัยเพื่อพัฒนาชุมชน เน้นการประยุกต์ใช้ความรู้เพื่อพัฒนาชุมชน ในแง่มุมใดแง่มุมหนึ่ง ที่เรียกว่า translational research วิทยาลัยชุมชนให้คุณค่าของงานวิจัยเพื่อพัฒนาชุมชนมากกว่างานวิจัยพื้นฐาน (basic research) การเข้าสู่ตำแหน่งวิชาการหรือการเลื่อนขั้นขึ้นขึ้นอยู่กับผลงานการพัฒนาชุมชนควบคู่ไปกับการจัดการเรียนการสอน และการวิจัยเพื่อพัฒนาชุมชน “ความเป็นเลิศ” ของวิทยาลัยชุมชนจึงอยู่ที่คุณประโยชน์แก่ชุมชน ไม่ใช่การสร้างสรรควิชาการแบบมหาวิทยาลัย ความเป็นเลิศนี้ไม่ใช่ระดับสอง หรือด้อยกว่าของมหาวิทยาลัย แต่เน้นความเป็นเลิศที่การทำงานผูกพัน แนบแน่นกับชุมชน สรุปได้ว่า มีวิทยาลัยชุมชนเพื่อการศึกษาในระดับหลังมัธยมแก่กลุ่มคนที่ด้อยโอกาสทางการศึกษา หากไม่มีสถาบันการศึกษาแบบวิทยาลัยชุมชนเลยคนหลายคนจะไม่มีโอกาสได้รับการศึกษา

(๓) ทิศทางการดำเนินงานวิทยาลัยชุมชน^๔

สำหรับการศึกษาระดับอุดมศึกษาเป็นการสร้างนักวิชาชีพกับนักวิชาการ ซึ่งมีหลายระดับ เช่น อนุปริญญา ปริญญาตรี-โท-เอก ประกาศนียบัตรบัณฑิต ประกาศนียบัตรชั้นสูง ส่วนของวิทยาลัยชุมชนเน้นจุดเดียวคือ รับต่อจากการศึกษาขั้นพื้นฐานระดับอนุปริญญา โดยไม่จัดการศึกษาระดับปริญญาตรี เพราะจะไม่ซ้ำมหาวิทยาลัยชุมชนอีกต่อไป วิทยาลัยชุมชนจะสอนอนุปริญญาและวิชาชีพพื้นฐานที่อาชีวศึกษาสอนไม่ครอบคลุมทุกพื้นที่ หรือบางอย่างไม่ได้ทำ เช่น วิชาลับมีดกรีดยางพารา ฯลฯ ซึ่งวิทยาลัยอาชีวศึกษาทำไม่ได้ แต่วิทยาลัยชุมชนจะเป็นผู้เข้าไปดำเนินการสอน วิทยาลัยชุมชนจะเป็นการศึกษาที่ปูพรมให้ครอบคลุมทุกพื้นที่ของประเทศ นี่คือหลักวิทยาลัยชุมชน มหาวิทยาลัยส่วนมากจะสอนทั่วไป กำหนดหลักสูตรเอง ไม่ตอบสนองความต้องการของพื้นที่ แต่วิทยาลัยชุมชนรับผิดชอบการพัฒนาสังคมและเศรษฐกิจชุมชน

ในการจัดทำแผนของวิทยาลัยชุมชน จะต้องรู้ว่าแผนของจังหวัดเป็นอย่างไร แผนของประเทศเป็นอย่างไร จากนั้นนำข้อมูลที่ได้มาวิเคราะห์จัดทำแผนการประจำปีวิทยาลัยชุมชน แผนเหล่านี้จะเป็นแนวทางการจัดการศึกษาของวิทยาลัยชุมชนหลักสูตรอนุปริญญา และหลักสูตรระยะสั้น วิทยาลัย

/ชุมชน...

^๔ เรียบเรียงจากการบรรยายเรื่อง “ทิศทางการดำเนินงานวิทยาลัยชุมชนตามแผนอุดมศึกษาระยะยาว ๑๕ ปี (๒๕๕๑-๒๕๖๕) และแผนปฏิบัติการวิทยาลัยชุมชน ประจำปีงบประมาณ ๒๕๕๑” วันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๕๐ ณ โรงแรม ซอลิเคย์ อินน์ รีสอร์ททบิซ ชะอำ จังหวัดเพชรบุรี. อ้างถึงใน คมทัศน์ : สำนักบริหารงานวิทยาลัยชุมชน สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา. ทางวิวัฒน์ วิทยาลัยชุมชน : เล่ม ๑. น. ๓๙.



ชุมชนจะหาผู้เชี่ยวชาญภายในจังหวัดมาสร้างองค์ความรู้ให้กับวิทยาลัยชุมชนและประชาชน เช่น ผู้รู้เรื่องปลูกข้าว การปลูกผัก แล้ววิทยาลัยชุมชนก็มาจัดการอบรมให้กับประชาชน บริหารจัดการโดยประชาชน

วิทยาลัยชุมชนเปรียบเสมือนเป็นสะพานเชื่อมโยงระหว่างการศึกษาขั้นพื้นฐานกับการศึกษาระดับอนุปริญาหรือเทียบเท่า เชื่อมโยงระหว่างระบบการศึกษา กับโลกของการทำงาน และเชื่อมโยงระหว่างหลักสูตรกับการเปลี่ยนแปลงของสังคมและเศรษฐกิจของชุมชน โดยมีเป้าหมายเพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตของคนในชุมชนผ่านกระบวนการเรียนรู้และฝึกฝนตนเอง ใช้การพัฒนาอย่างต่อเนื่องเป็นระบบภูมิคุ้มกันในตัวที่ดีสำหรับปัจเจก ครอบครัว และชุมชน และสามารถใช้การศึกษาและฝึกอบรมเพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลงทางวัตถุ สังคม สิ่งแวดล้อม และวัฒนธรรม

๓.๒ ข้อมูลจากการรับฟังความคิดเห็น

คณะกรรมการการปฏิรูปกฎหมาย ได้ดำเนินการจัดประชุมรับฟังความคิดเห็นร่างพระราชบัญญัติสถาบันวิทยาลัยชุมชน พ.ศ. เมื่อวันที่ ๑๙ พฤศจิกายน ๒๕๕๗ ณ สำนักงานคณะกรรมการการปฏิรูปกฎหมาย โดยมีผู้แทนจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมาร่วมประชุม ได้แก่ สำนักบริหารงานวิทยาลัยชุมชน สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา และสถาบันการเรียนรู้เพื่อปวงชน ซึ่งสรุปผลการประชุมได้ดังนี้

(๑) สำนักบริหารงานวิทยาลัยชุมชน สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา^{๑๐}

ร่างพระราชบัญญัติสถาบันวิทยาลัยชุมชน พ.ศ. มีหลักการสำคัญที่กำหนดให้มีการจัดการศึกษาโดยวิทยาลัยชุมชนในระดับอุดมศึกษารูปแบบที่ต่ำกว่าปริญญา วิทยาลัยชุมชนเป็นตัวกลางเชื่อมโยงต่อระหว่างการศึกษาขั้นพื้นฐานกับการศึกษาระดับอุดมศึกษา มีนโยบายสามระดับ คือ อนุปริญญา ประกาศนียบัตร และการอบรมระยะสั้น ปัจจุบันมีการจัดการศึกษารูปแบบวิทยาลัยชุมชนจำนวน ๒๐ แห่งทั่วประเทศ โดยเฉพาะในจังหวัดที่ไม่มีสถาบันการศึกษาระดับอุดมศึกษา วิทยาลัยชุมชนมีจุดมุ่งหมายหลักที่แตกต่างจากการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย (กศน.) เพราะการสร้างหลักสูตรจะคำนึงถึงความเชื่อมโยงสอดคล้องกับชุมชนและท้องถิ่น มีบางวิชาจะยึดโยงกับส่วนกลาง (สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา : สกอ.) ฉะนั้นหลักสูตรแต่ละพื้นที่จะแตกต่างกันไป ส่วน กศน. จะมีหลักสูตรที่ออกแบบรองรับไว้แล้ว กลุ่มเป้าหมายของวิทยาลัยชุมชนจะเป็นกลุ่มบุคคลที่มีได้อยู่ในระบบการศึกษา (Non Age Group) เช่น เรียนจบชั้นมัธยมศึกษาปีที่ ๓ หรือ ๖ แต่ไม่มีโอกาสทางการศึกษาต่อในระดับที่สูงขึ้น นอกจากนี้ วิทยาลัยชุมชนยังสามารถทำความตกลงร่วมกับสถาบันอุดมศึกษาในพื้นที่ได้ เพื่อให้สามารถเทียบโอนหน่วยกิตเรียนต่อในระดับอุดมศึกษาระดับปริญญาได้

การออกกฎหมายกำหนดให้สำนักบริหารงานวิทยาลัยชุมชน สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา เพื่อยกสถานะเป็นสถาบันวิทยาลัยชุมชนมีประโยชน์ในการช่วยทำให้วิทยาลัยชุมชนดำเนินงานได้สะดวกยิ่งขึ้น สำหรับการขออนุญาตจัดการศึกษาในรูปแบบวิทยาลัยชุมชน หากเป็นกรณีของหน่วยงานของรัฐสามารถยื่นคำร้องขอได้ตามกระบวนการของกฎหมายฉบับนี้ หากเป็นกรณีเอกชนจะเป็นไปตามพระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ. ๒๕๔๖

(๒) สถาบัน...

^{๑๐} นายสมศักดิ์ ตันติแพทยางกูร ผู้อำนวยการสำนักบริหารงานวิทยาลัยชุมชน และนางสาวปารดา ศรารักษ์ นักวิชาการชำนาญการพิเศษ ผู้แทนจากสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา.

(๒) สถาบันการเรียนรู้เพื่อปวงชน**

ร่างพระราชบัญญัติสถาบันวิทยาลัยชุมชน พ.ศ. เมื่อพิจารณาหลักการดูแล้ว ไม่ขัดข้อง ทั้งนี้เห็นว่า การจัดการศึกษาในปัจจุบันอยากให้คำนึงถึงบริบทที่เป็นการศึกษาเพื่อความยุติธรรมทางสังคม มีการเปิดโอกาสหรือขยายโอกาสทางการศึกษา ลดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษา มิใช่ตรากฎหมายเกี่ยวกับการศึกษาเพื่ออำนวยความสะดวกในการดำเนินงานของทางราชการ หากประสงค์จัดการศึกษาเพื่อท้องถิ่นจริง ในเบื้องต้นปรัชญาการศึกษาจะต้องมีความชัดเจนเรื่องกลไกการปฏิบัติงาน จะต้องพิจารณาว่าเมื่อเรียนแล้ว ชีวิตคนเรียนดีขึ้นหรือไม่ หรือเรียนเพื่อให้มีอาชีพเท่านั้น การศึกษาที่ตอบสนองชุมชนท้องถิ่นจะต้องไม่รวมศูนย์อำนาจ ต้องมีการกระจายอำนาจให้ชุมชนท้องถิ่นจัดการศึกษาที่มีความเป็นอิสระ และกระทรวงศึกษาธิการควรให้การสนับสนุนบุคคลที่มีความคิด มีหลักคิด และวิธีการที่จะดำเนินการจัดการศึกษา กล่าวโดยสรุปคือ ร่างกฎหมายสถาบันวิทยาลัยชุมชน ควรทำให้มีกระบวนการการเรียนรู้ที่มีประสิทธิภาพ และชุมชนท้องถิ่นมีความเข้มแข็ง ส่งเสริม สนับสนุนให้เอกชนสามารถจัดการศึกษาได้เป็นอิสระเอง

๔. ความเห็นและข้อเสนอแนะของคณะกรรมการการปฏิรูปกฎหมาย

คณะกรรมการการปฏิรูปกฎหมายได้พิจารณา สํารวจ ศึกษา วิเคราะห์ทางวิชาการ และรับฟังความคิดเห็นจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับร่างพระราชบัญญัติสถาบันวิทยาลัยชุมชนแล้ว มีความเห็นและข้อเสนอแนะดังนี้

๑) การกำหนดให้มีสถาบันวิทยาลัยชุมชน มีฐานะเป็นนิติบุคคลและเป็นส่วนราชการตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา เป็นการยกระดับสถานะของสำนักบริหารงานวิทยาลัยชุมชนที่เป็นหน่วยงานในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาในปัจจุบัน โดยที่การดำเนินงานยังต้องถือปฏิบัติตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ หรือหลักเกณฑ์ของทางราชการ อีกทั้งการจัดการศึกษาและการบริหารงานศึกษาโดยสถาบันวิทยาลัยชุมชนและวิทยาลัยชุมชน ซึ่งเป็นส่วนราชการของสถาบันวิทยาลัยชุมชนนั้น เป็นเพียงการเอื้ออำนวยต่อกลไกการบริหารงานในเชิงโครงสร้างของหน่วยงานเท่านั้น ดังนั้น จึงมิได้เป็นหลักประกันที่จะตอบสนองวัตถุประสงค์ของการจัดการศึกษาวิทยาลัยชุมชนตามที่กำหนดไว้ในร่างมาตรา ๘ ร่างมาตรา ๙ และร่างมาตรา ๓๔ อย่างแท้จริง

หลักการสำคัญของการจัดการศึกษา คือ รัฐต้องทำหน้าที่คุ้มครอง ส่งเสริม และเปิดโอกาสให้ทุกภาคส่วนในสังคมมีบทบาทในการจัดการศึกษาในรูปแบบที่หลากหลาย ไม่ว่าจะเป็นการจัดการศึกษาขององค์กรวิชาชีพหรือเอกชน การศึกษาทางเลือกของประชาชน การเรียนรู้ด้วยตนเอง และการเรียนรู้ตลอดชีวิต ประกอบกับตามหลักปรัชญาของการตั้งวิทยาลัยชุมชน มีวัตถุประสงค์เพื่อจัดการศึกษาให้สอดคล้องกับองค์ความรู้และภูมิปัญญาของชุมชนและเป็นไปเพื่อประโยชน์ของชุมชน ดังนั้น สถาบันวิทยาลัยชุมชนนอกจากจะมีการจัดการศึกษาด้วยตนเองแล้ว ยังมีความจำเป็นในการให้คำปรึกษา เสนอแนะ สนับสนุนงบประมาณ และร่วมมือในการพัฒนางานวิชาการกับองค์กรชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และองค์กรเอกชน ในการจัดการศึกษาด้วย

/๒) การจัด...

** รองศาสตราจารย์ ดร. เสรี พงศ์พิศ อธิการบดีสถาบันการเรียนรู้เพื่อปวงชน.



๒) การจัดการศึกษาของชุมชนและท้องถิ่นควรมีปรัชญาชัดเจนและสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของการจัดการศึกษา เช่น หลักการให้โอกาสทางการศึกษาแก่ประชาชน ในการดำเนินงานของวิทยาลัยชุมชนเน้นการจัดการทางเลือกการศึกษาใหม่ เพื่อให้โอกาสทางการศึกษาของประชาชนที่ขาดหายไป หรือบุคคลที่ยังเข้าไม่ถึงโดยวิธีการที่หลากหลาย เพื่อเสริมสร้างศักยภาพของบุคคลให้นำความรู้ความสามารถไปใช้ และสร้างความเข้มแข็งให้กับชุมชนและท้องถิ่น หลักการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา โดยประชาชนในชุมชนและท้องถิ่นสามารถจัดการศึกษาเป็นอิสระได้เอง หรือได้รับการส่งเสริม สนับสนุนจากรัฐในการจัดการศึกษา ตั้งแต่ระดับการก่อตั้งวิทยาลัยชุมชน การกำหนดนโยบายทิศทางการจัดการศึกษา การร่วมบริหาร และการกำกับติดตามประเมินผล เพื่อให้ประชาชนในชุมชนและท้องถิ่นทุกภาคส่วนเป็นเจ้าของและมีส่วนร่วมของวิทยาลัยชุมชน หลักการบูรณาการการใช้ทรัพยากรที่มีอยู่ในชุมชนและท้องถิ่น เป็นการศึกษาที่ใช้ทรัพยากรของชุมชนและท้องถิ่นให้เกิดประโยชน์สูงสุด โดยทุกภาคส่วนในชุมชนและท้องถิ่นจะเข้ามามีส่วนร่วมกันอย่างเต็มที่ในการใช้ทรัพยากรที่มีทั้งในชุมชนและนอกชุมชน นำมาสู่การพัฒนาวิทยาลัยชุมชนให้เป็นสถานศึกษาเพื่อตอบสนองต่อความต้องการของชุมชนและท้องถิ่นนั้น

ดังนั้น การจัดการศึกษาโดยวิทยาลัยชุมชนตามวัตถุประสงค์ของร่างมาตรา ๘ ต้องเป็น การจัดการศึกษาที่สร้างความเข้มแข็งให้ประชาชนในชุมชนและท้องถิ่น ให้มีความพร้อมที่จะรับการ พัฒนาต่อไปในอนาคต และจะต้องไม่ปรับหลักสูตรการเรียนการสอนไปเป็นระดับปริญญา เพราะจะทำให้โอกาสในการศึกษาของคนในชุมชนลดลง ไม่สอดคล้องกับปรัชญาการจัดการศึกษารูปแบบวิทยาลัย ชุมชน การจัดการศึกษาวิทยาลัยชุมชนจึงต้องสอดคล้องกับปรัชญาการศึกษาวิทยาลัยชุมชนที่ว่า “การศึกษาเป็นของประชาชน บริหารจัดการโดยประชาชน และจัดตามความต้องการของประชาชน” ทั้งนี้ คณะกรรมการการปฏิรูปกฎหมายเห็นควรแก้ไขเพิ่มเติมร่างกฎหมายโดยให้มีสาระสำคัญ ดังต่อไปนี้

(๑) “ร่างมาตรา ๙ การดำเนินงานเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามมาตรา ๘ สถาบันต้องให้ ความสำคัญและคำนึงถึงเรื่อง ดังต่อไปนี้

(๒) การตอบสนองต่อความต้องการของท้องถิ่นและชุมชนในเรื่องการศึกษา การฝึกอบรมด้านวิชาการหรือด้านวิชาชีพ ภูมิปัญญาชาวบ้านหรือภูมิปัญญาท้องถิ่น”

(๒) ร่างมาตรา ๑๕ เรื่ององค์ประกอบของสภาสถาบันวิทยาลัยชุมชนควรกำหนดให้ “สภาสถาบันวิทยาลัยชุมชน” มีผู้แทนจากองค์กรเอกชน องค์กรชุมชน ภาคประชาสังคม หรือกลุ่มเครือข่าย ภาคประชาชนในชุมชนและท้องถิ่น เป็นองค์ประกอบของสภาสถาบันวิทยาลัยชุมชน”

(๓) ร่างมาตรา ๒๐ เรื่ององค์ประกอบของสภาวิชาการ ควรกำหนดให้ “สภาวิชาการ” มีผู้แทนจากองค์กรเอกชน องค์กรชุมชน ภาคประชาสังคม หรือกลุ่มเครือข่ายภาคประชาชนในชุมชนและ ท้องถิ่น เป็นองค์ประกอบของสภาวิชาการ



(๔) ร่างมาตรา ๓๔ “ภายใต้วัตถุประสงค์ตามมาตรา ๘ วิทยาลัยต้องส่งเสริม สนับสนุน องค์กรเอกชน องค์กรชุมชน ภาคประชาสังคม หรือกลุ่มเครือข่ายภาคประชาชนในชุมชนและท้องถิ่น จัดการศึกษาร่วมกับสถานศึกษา สถานประกอบการ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือหน่วยงานอื่นของรัฐในการจัดการศึกษา...”

(๕) ร่างมาตรา ๓๕ การกำหนดให้สภาวิทยาลัยทำหน้าที่คณะกรรมการสถานศึกษาใน วิทยาลัย ควรกำหนดให้มีผู้แทนจากองค์กรเอกชน ภาคประชาสังคม หรือกลุ่มเครือข่ายภาคประชาชน ในชุมชนและท้องถิ่น เป็นองค์ประกอบของสภาวิทยาลัย

คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายจึงขอเสนอบันทึกความเห็นและข้อเสนอแนะ เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติสถาบันวิทยาลัยชุมชน พ.ศ. เพื่อประกอบการพิจารณาในส่วนที่เกี่ยวข้องต่อไป



(ศาสตราจารย์คณิต ณ นคร)

ประธานกรรมการปฏิรูปกฎหมาย

๒๒ ธันวาคม ๒๕๕๗