

แนวทางและมาตรการทางกฎหมายเพื่อการส่งเสริมและกำกับดูแล การเรียนรู้ตลอดชีวิตสำหรับประเทศไทย*

Guidelines and Legal Measures to Promote and
Supervise Lifelong Learning for Thailand

วลัยวรรณ มธุรสปรีชากุล** และเกวาลิน ต่อบัญญาชาญ***

อาจารย์และผู้ช่วยศาสตราจารย์ประจำสาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช

Walaiwan Mathurotpreechakun and Keovalin Torpanyacharn

Lecturer and Assistant Professor, School of Law,
Sukhothai Thammathirat Open University

วันที่รับบทความ 18 เมษายน 2565; วันที่แก้ไขบทความ 9 มิถุนายน 2565; วันที่ตอบรับบทความ 14 มิถุนายน 2565

บทคัดย่อ

การศึกษาวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์ 5 ประการ ได้แก่ 1) เพื่อศึกษาแนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแล และส่งเสริมการเรียนรู้ตลอดชีวิต 2) เพื่อศึกษาแนวทางระหว่างประเทศในการกำกับดูแล และส่งเสริมการเรียนรู้ตลอดชีวิต 3) เพื่อศึกษามาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการกำกับดูแล และส่งเสริมการเรียนรู้ตลอดชีวิตของประเทศไทยที่เลือกศึกษา ได้แก่

* บทความวิจัยฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่งของโครงการวิจัยเรื่อง “การศึกษาเปรียบเทียบมาตรการทางกฎหมายเพื่อการส่งเสริมและกำกับดูแลการเรียนรู้ตลอดชีวิต” ได้รับทุนอุดหนุนการวิจัยจากสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมวิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม (สกสว.) ประจำปีงบประมาณ 2564

** นิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยเชียงใหม่; Master of Law (International Trade and Commerce Law) Macquarie University, Sydney, Australia; นิติศาสตรดุษฎีบัณฑิต สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์; อีเมลติดต่อ walaiwan16169@gmail.com

*** นิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์; นิติศาสตรมหาบัณฑิต (สาขากฎหมายเอกชน) มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์; เนติบัณฑิตไทย; นิติศาสตรดุษฎีบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์; อีเมลติดต่อ keovalin.t@gmail.com

ประเทศญี่ปุ่น สาธารณรัฐเกาหลี และประเทศฟินแลนด์ 4) เพื่อศึกษาข้อจำกัดของร่างพระราชบัญญัติการส่งเสริมการเรียนรู้ พ.ศ. 5) เพื่อวิเคราะห์และเสนอแนะมาตรการทางกฎหมายที่เหมาะสมของประเทศไทยในการกำกับดูแล และส่งเสริมการเรียนรู้ตลอดชีวิต การศึกษาวิจัยนี้ใช้วิธีการศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพที่เป็นการวิจัยเอกสารทั้งในและต่างประเทศ ที่เกี่ยวกับการกำกับดูแล และส่งเสริมการเรียนรู้ตลอดชีวิต โดยมีประเทศที่เลือกศึกษา ได้แก่ ประเทศฟินแลนด์ สาธารณรัฐเกาหลี และประเทศญี่ปุ่น รวมถึงศึกษาเปรียบเทียบข้อจำกัดของร่างพระราชบัญญัติการส่งเสริมการเรียนรู้ พ.ศ. นอกจากนี้ยังมีการสัมภาษณ์เชิงลึกจากกลุ่มตัวอย่าง 3 กลุ่มจำนวน 10 คน ได้แก่ 1) กลุ่มผู้เชี่ยวชาญด้านการศึกษาและกฎหมาย 2) กลุ่มตัวแทนจากหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง 3) กลุ่มประชาชนทั่วไป

ผลการศึกษาวิจัยพบว่า 1) การเรียนรู้ตลอดชีวิตจำเป็นสำหรับบุคคล สังคม และรัฐ และการเรียนรู้ถือเป็นสิทธิมนุษยชน รัฐจึงมีหน้าที่รับรองและกำหนดกฎหมายในการสร้างระบบและโครงสร้างการเรียนรู้ตลอดชีวิตอันถือเป็นพันธกิจของรัฐโดยการมีส่วนร่วมของประชาชน ทั้งนี้ ควรมีการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นประกอบด้วย เพื่อตอบสนองต่อความต้องการของบุคคลและท้องถิ่น และยังเป็นการเพิ่มการมีส่วนร่วมของประชาชนอีกทางหนึ่ง 2) องค์การศึกษาวิทยาศาสตร์และวัฒนธรรมแห่งสหประชาชาติให้ความสำคัญกับการเรียนรู้ตลอดชีวิตและมีการกำหนดแนวทางให้เกิดการพัฒนาคุณภาพการศึกษา ซึ่งรวมถึงการเรียนรู้ตลอดชีวิตให้ครอบคลุม เท่าเทียม แก่ทุกคน 3) ประเทศญี่ปุ่นเป็นประเทศที่มุ่งเน้นการกระจายอำนาจซึ่งส่งผลให้เกิดการตอบสนองการเรียนรู้ของปัจเจกชนและท้องถิ่นได้อย่างดียิ่งขึ้น ในขณะเดียวกันการมีส่วนร่วมของเอกชนในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจและแสวงหาความต้องการของตลาดเพื่อเป็นการกำหนดแนวทางการพัฒนาการเรียนรู้ตลอดชีวิต สำหรับสาธารณรัฐเกาหลีมีหน่วยงานกลางที่รับผิดชอบเฉพาะในการจัดการเรียนรู้ตลอดชีวิตโดยคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนและมีภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมผ่านทางการจัดตั้งสถานศึกษาตลอดชีวิตรวมถึงการมีระบบรับรองคุณวุฒิการศึกษา ในส่วนของประเทศฟินแลนด์ รัฐเป็นผู้ดำเนินการหลักผ่านการจัดสรรงบประมาณโดยมีการมีส่วนร่วมในระดับย่อย เช่น โรงเรียน และมีการเผยแพร่ข้อมูลบริการด้านการศึกษาแก่ประชาชนอย่างสม่ำเสมอ 4) ร่างพระราชบัญญัติการส่งเสริมการเรียนรู้ พ.ศ. ขาดมาตรการที่จำเป็นในการส่งเสริมและกำกับดูแลการเรียนรู้ตลอดชีวิตของประชาชน 5) ผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมในประเด็นต่าง ๆ ได้แก่ รูปแบบของการเรียนรู้ การใช้สารสนเทศสมัยใหม่ของแผ่นดินเพื่อส่งเสริม

การเรียนรู้ตลอดชีวิต การจัดตั้งตำแหน่งผู้ให้คำปรึกษาด้านการเรียนรู้ตลอดชีวิตประจำตำบล หลักเกณฑ์การมีส่วนร่วมของภาคีเครือข่ายในรูปแบบการมีส่วนร่วมเชิงรุก และมาตรการเชิงนโยบายอื่น ๆ เพื่อนำไปสู่มาตรการในการส่งเสริมและกำกับดูแลการเรียนรู้ตลอดชีวิตที่เหมาะสมและเป็นรูปธรรม

คำสำคัญ: ร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมการเรียนรู้ พ.ศ., การเรียนรู้ตลอดชีวิต, การส่งเสริมและกำกับดูแล, องค์การศึกษามหาวิทยาลัยและวัฒนธรรมแห่งสหประชาชาติ

Abstract

The objectives of this research were 1) study concepts and theories in terms of monitoring and supporting. 2) identify the international guidelines from the United Nations, Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO) for promoting lifelong learning. 3) study legal measures which were supporting and regulatory law from Finland, Korea and Japan. 4) study the limitations of the drafting of the lifelong learning act in Thailand. 5) analyze and suggest the appropriate legal measures to support and regulatory Law in Thailand. This research was qualitative research which collected the data from documents search from Finland, Republic of Korea and Japan in order to compare with a limitation of a drafting of lifelong learning act in Thailand. Moreover, 10 key informants were divided into 3 groups, were conducted by in depth interview, namely the academic experts from both educational and law, a group of representatives from relevant government agencies and a group of public people.

The results showed that 1) Lifelong learning is essential for individuals, societies, and states. Lifelong learning is a type of human right; therefore, it is the duty of a state to appropriately certify and enact laws to create systems and structures of lifelong learning within the mission of participation. Moreover, there should be decentralized local governance in order to respond to basic human needs and increase a type of public participation. 2) UNESCO is playing

an important role in lifelong learning. Apparently, the guidelines are designed to be used in order to ensure equitable quality education and promote lifelong learning opportunities for all. 3) The Japanese approach to lifelong learning emphasizes decentralization to local governments. The meantime, the participation of private sectors drives career-based education to set the direction of lifelong learning. The Republic of Korea has direct authority through a state agency to set lifelong learning management under public participation. Furthermore, a Korean state agency also provides the qualification system, which provides practical opportunities to be included in the qualification system. In Finland, the state is the main operator by means of budgeting and engaging with sub-level entities such as schools. Additionally, Finland disseminates information on educational services to the public regularly. 4) The Draft of the Learning Promotion Act B.E. lacks the necessary measures to promote and supervise people's lifelong learning. 5) The researcher suggested that the Draft of the Learning Promotion Act B.E. should be revised in terms of learning patterns, the use of the public domain to promote lifelong learning, the establishment of lifelong learning counselors in the sub-district, the criteria for participation of proactive network partners, and other policy measures. These will lead to appropriate and concrete measures to promote and supervise lifelong learning.

Keywords: Draft of the Learning Promotion Act B.E., Lifelong Learning, Promotion and Supervise, United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization

1. บทนำ

ในโลกยุคปัจจุบันที่มีการเปลี่ยนแปลงและพัฒนาไปอย่างรวดเร็ว การเรียนรู้ตลอดชีวิตเป็นสิ่งที่สำคัญ เนื่องจากการเข้าสู่ตลาดแรงงานและการคงอยู่ในตลาดด้วยแรงงานจำเป็นต้องเรียนรู้ และเพิ่มทักษะตลอดเวลา หากวัยแรงงานในประเทศไทยสามารถปรับตัว และเพิ่มทักษะตลอดช่วงอายุการทำงาน ย่อมเป็นการเพิ่มความมั่นคง และประสิทธิภาพในการทำงาน รวมถึงการเรียนรู้ตามความต้องการของปัจเจกแต่ละบุคคลเพื่อเพิ่มทักษะและเติมเต็มความเป็นมนุษย์ที่สมบูรณ์ในด้านต่าง ๆ สหประชาชาติภายใต้การดำเนินงานขององค์การการศึกษา วิทยาศาสตร์และวัฒนธรรมแห่งสหประชาชาติได้มีการพัฒนาการวางแผนและบริหารจัดการระบบการศึกษาเพื่อช่วยเหลือให้ประเทศต่าง ๆ มีคุณภาพในการจัดการการเรียนรู้ตลอดชีวิต¹ สำหรับประเทศไทยได้เห็นถึงความสำคัญของการพัฒนาการเรียนรู้ตลอดชีวิตส่งผลให้การเรียนรู้ตลอดชีวิตจึงเป็นหลักการสำคัญหนึ่งในแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2561-2580² อย่างไรก็ตาม แม้ยุทธศาสตร์ชาติของประเทศไทยจะมุ่งเน้นและให้ความสำคัญกับการเรียนรู้ตลอดชีวิต แต่ปัจจุบันยังไม่ปรากฏมาตรฐานแนวทางหรือกรอบชัดเจนในการกำกับดูแล หรือการส่งเสริมที่สามารถนำไปปฏิบัติได้อย่างเป็นรูปธรรม

ทั้งนี้ แม้ปัจจุบันประเทศไทยจะอยู่ในระหว่างการร่างพระราชบัญญัติการศึกษาตลอดชีวิต แต่ร่างฉบับดังกล่าวยังมีความไม่สอดคล้องกับแนวคิดทฤษฎี แนวทางขององค์การการศึกษา วิทยาศาสตร์และวัฒนธรรมแห่งสหประชาชาติบางประการ โดยเฉพาะร่างพระราชบัญญัติบริหารงานในรูปแบบคณะกรรมการซึ่งส่วนใหญ่มาจากภาครัฐ จึงขาดการมีส่วนร่วมกับประชาชน และร่างพระราชบัญญัติมุ่งเน้นในด้านการกำหนดนโยบาย แต่ยังไม่มี ความชัดเจนในการกำกับคุณภาพ การปฏิบัติงาน รวมถึงการประสานงานกับผู้รับการเรียนรู้ ประกอบกับเมื่อศึกษาประเทศที่เลือกศึกษาพบมาตรการที่สามารถนำมาปรับใช้เพื่อประโยชน์ ในการส่งเสริมและกำกับดูแลการเรียนรู้ตลอดชีวิตได้

¹ Carolyn Medel-Anonuevo, Toshio Ohsako and Werner Mauch, **Revisiting Lifelong Learning for the 21st Century**, (Hamburg: United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization, 2001), pp. 9-10.

² แผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ (12) ประเด็น การพัฒนาการเรียนรู้ (พ.ศ. 2561-2580)

บทความฉบับนี้จึงเกิดขึ้นเพื่อนำเสนอถึงการศึกษาถึงแนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการเรียนรู้ตลอดชีวิต เพื่อเป็นหลักการพื้นฐานในการพัฒนามาตรการทางกฎหมายเพื่อการส่งเสริมและกำกับดูแลการสนับสนุนการเรียนรู้ตลอดชีวิต ศึกษาแนวทางการเรียนรู้ตลอดชีวิตขององค์การศึกษาวิทยาศาสตร์และวัฒนธรรมแห่งสหประชาชาติ และมาตรการทางกฎหมายของประเทศที่เลือกศึกษา อันนำไปสู่ข้อเสนอแนะการจัดทำแนวทางของมาตรการทางกฎหมายในการส่งเสริมและกำกับดูแลการเรียนรู้ตลอดชีวิตอย่างรอบด้านทั้งในประเด็นขององค์กรผู้รับผิดชอบ การกำหนดนโยบาย การกำกับคุณภาพ และการปฏิบัติการ รวมถึงการมีส่วนร่วมของผู้เรียนรู้ เพื่อประโยชน์ในการสร้างมาตรฐาน และทิศทางการพัฒนาทุนมนุษย์ด้านการเรียนรู้ตลอดชีวิตสำหรับประเทศไทยให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

2. วัตถุประสงค์

- 1) เพื่อศึกษาแนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมและกำกับดูแลการเรียนรู้ตลอดชีวิต ได้แก่ แนวคิดการเรียนรู้ตลอดชีวิต แนวคิดสิทธิมนุษยชน ทฤษฎีการเรียนรู้ของผู้ใหญ่ แนวคิดการเรียนรู้ด้วยการนำตนเอง หลักการมีส่วนร่วมของประชาชน หลักภารกิจของรัฐ และหลักการกระจายอำนาจ
- 2) เพื่อศึกษาแนวทางระหว่างประเทศในการส่งเสริมและกำกับดูแลการเรียนรู้ตลอดชีวิต ได้แก่ องค์การศึกษาวิทยาศาสตร์และวัฒนธรรมแห่งสหประชาชาติ
- 3) เพื่อศึกษามาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการส่งเสริมและกำกับดูแลการเรียนรู้ตลอดชีวิตของประเทศที่เลือกศึกษา ได้แก่ ประเทศฟินแลนด์ สาธารณรัฐเกาหลี และประเทศญี่ปุ่น
- 4) เพื่อศึกษาข้อจำกัดของร่างพระราชบัญญัติการส่งเสริมการเรียนรู้ พ.ศ.
- 5) เพื่อวิเคราะห์และเสนอแนะมาตรการทางกฎหมายที่เหมาะสมของประเทศไทยในการส่งเสริมและกำกับดูแลการเรียนรู้ตลอดชีวิต

3. ระเบียบวิธีการวิจัย

การวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยการวิจัยเอกสาร (Documentary Research) และเก็บรวบรวมข้อมูลจากการสัมภาษณ์เชิงลึก (Indepth Interview) ผู้ทรงคุณวุฒิ

และบุคคลที่เกี่ยวข้อง จำนวน 3 กลุ่ม ได้แก่ 1) กลุ่มผู้เชี่ยวชาญด้านการศึกษาและกฎหมาย
2) กลุ่มตัวแทนจากหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง และ 3) กลุ่มประชาชนทั่วไป รวมจำนวน 10 คน

4. ผลการวิจัย

จากการวิจัยปรากฏผลการวิจัย ดังนี้

4.1 แนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมและกำกับดูแลการเรียนรู้ตลอดชีวิต

ตามแนวคิดการเรียนรู้ตลอดชีวิตสนับสนุนให้เกิดการเรียนรู้ทุกช่วงวัยเพื่อพัฒนา ศักยภาพในด้านต่าง ๆ การเรียนรู้ตลอดชีวิตจึงเป็นสิ่งที่จำเป็นสำหรับบุคคล สังคม และ ประเทศ ซึ่งสิทธิในการเรียนรู้ถือเป็นสิทธิมนุษยชนตามปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ในสิทธิในการศึกษาที่มีเป้าหมายเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืนของโลก (Sustainable Development Goals: SDGs) ในการสร้างหลักประกันว่าทุกคนได้รับการศึกษาที่มีคุณภาพอย่างเสมอภาค และเท่าเทียม และสนับสนุนโอกาสในการเรียนรู้ตลอดชีวิต โดยไม่ปล่อยปละละเลยหรือทิ้งใครไว้ข้างหลัง (No One Left Behind) การสร้างระบบการเรียนรู้ตลอดชีวิตที่มีคุณภาพจึงเป็น หน้าที่ของรัฐในการรับรองสิทธิพลเมืองและส่งเสริมการเรียนรู้ตลอดชีวิตให้เกิดขึ้นตามหลัก ภารกิจของรัฐ ดังนั้น กฎหมายภายในจึงควรมีการรับรอง และพัฒนาโครงสร้างหรือระบบ เพื่อรับรองการเรียนรู้ตลอดชีวิตของพลเมืองดังกล่าวอย่างบูรณาการ รวมถึงการสร้างระบบ รูปแบบการเรียนรู้ตลอดชีวิตสามารถเกิดขึ้นได้โดยการเรียนรู้ด้วยตนเองตามแนวคิดการเรียนรู้ ด้วยการนำตนเองที่สามารถนำไปใช้ได้ในชีวิตประจำวัน การพัฒนาทักษะหรืออาชีพของ ผู้เรียนรู้แล้วแต่เป้าประสงค์ของผู้เรียน ทั้งนี้ เมื่อการเรียนรู้เป็นสิทธิของพลเมือง การสร้าง การรับรอง โครงสร้าง หรือระบบเพื่อส่งเสริมการเรียนรู้ตลอดชีวิตควรเกิดจากการมีส่วนร่วม ของประชาชน เช่น การมีส่วนร่วมคิดริเริ่มและตัดสินใจ การมีส่วนร่วมวางแผน การมีส่วนร่วม ดำเนินการ เป็นต้น นอกจากนี้ควรมีการกระจายอำนาจในการส่งเสริมการเรียนรู้สู่ท้องถิ่นและ โรงเรียนตามหลักการกระจายอำนาจในการบริการสาธารณะ เพื่อให้การเรียนรู้ตลอดชีวิต ตอบสนองต่อปัจเจกชน ตอบสนองต่อการพัฒนาท้องถิ่น และก่อให้เกิดการมีส่วนร่วมของ ประชาชนดียิ่งขึ้น

4.2 แนวทางระหว่างประเทศในการส่งเสริมและกำกับดูแลการเรียนรู้ตลอดชีวิต

องค์การการศึกษาวิทยาศาสตร์และวัฒนธรรมแห่งสหประชาชาติ หรือยูเนสโกได้ พยายามขับเคลื่อนแนวคิดการเรียนรู้ตลอดชีวิตผ่านเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable

Development Goals: SDGs) โดยเฉพาะอย่างยิ่งในข้อที่ 4 ของเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน ซึ่งจัดทำขึ้นโดยองค์การสหประชาชาติจากการตกลงกันในระดับนานาชาติ และแนวโน้มการดำเนินงานของยูเนสโกที่เกี่ยวกับการเรียนรู้ตลอดชีวิต เป็นการกำหนดทิศทางการพัฒนาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2558-2573 ประกอบด้วยเป้าหมายหลัก 17 เป้าหมาย ซึ่งข้อ 4 ของ SDGs จะกล่าวถึงการเรียนรู้ตลอดชีวิต ซึ่งสร้างหลักประกันว่า “ทุกคนมีการศึกษาที่มีคุณภาพอย่างครอบคลุมและเท่าเทียม และสนับสนุนโอกาสในการเรียนรู้ตลอดชีวิต”³ แนวทางขององค์การการศึกษาวิทยาศาสตร์และวัฒนธรรมแห่งสหประชาชาติดังกล่าวจึงมีความคาดหวังและให้พัฒนาแนวทางเพื่อให้ทุกคนมีการศึกษาที่มีคุณภาพอย่างครอบคลุมและเท่าเทียม และสนับสนุนโอกาสในการเรียนรู้ตลอดชีวิตที่หลากหลายยิ่งขึ้น

4.3 แนวทางและมาตรการทางกฎหมายการส่งเสริมและกำกับดูแลการเรียนรู้ตลอดชีวิตของประเทศญี่ปุ่น สาธารณรัฐเกาหลี และประเทศฟินแลนด์

ผลการวิจัยปรากฏแนวทางและมาตรการทางกฎหมายการส่งเสริมและกำกับดูแลการเรียนรู้ตลอดชีวิตของประเทศญี่ปุ่น สาธารณรัฐเกาหลี และประเทศฟินแลนด์ ดังนี้

1) ประเทศญี่ปุ่น

ในด้านการเรียนรู้ตลอดชีวิตของญี่ปุ่นมีการวางรากฐานการศึกษาแบบตะวันตกที่มุ่งเน้นการพัฒนาปัจเจกบุคคลมากกว่าการศึกษาที่มุ่งเน้นประโยชน์ของรัฐเป็นที่ตั้ง เมื่อศึกษาถึงหน่วยงานที่รับผิดชอบ พบว่า ประเทศญี่ปุ่นมีการจัดตั้งสำนักงานนโยบายการเรียนรู้ตลอดชีวิต ซึ่งเป็นองค์กรหลักที่รับผิดชอบสำหรับการประสานงานด้านนโยบายการศึกษาเพื่อส่งเสริมการเรียนรู้ตลอดชีวิต สำนักงานมีหน้าที่วางแผนและร่างนโยบาย ทำการค้นคว้าและวิเคราะห์การศึกษาทั้งในประเทศและต่างประเทศ นอกจากนี้สำนักงานแห่งนี้ยังมีความรับผิดชอบในการดูแลรักษาและพัฒนา University of the Air ซึ่งมหาวิทยาลัยนี้ได้ทำการจัดการเรียนการสอนทางไกลซึ่งในปัจจุบันเป็นที่รู้จักในฐานะมหาวิทยาลัยเปิด รวมทั้งพัฒนาโรงเรียนอาชีวศึกษา แสดงให้เห็นได้ว่า ประเทศญี่ปุ่นมีหน่วยงานที่รับผิดชอบในการดำเนินการจัดการเรียนรู้ตลอดชีวิตโดยเฉพาะ และหน่วยงานเดียวกันนี้ยังมีหน้าที่รับผิดชอบมหาวิทยาลัยเปิดเพื่อสนับสนุนการเรียนรู้ตลอดชีวิตอีกด้วย

³ สหประชาชาติประเทศไทย, การศึกษาที่มีคุณภาพ [ออนไลน์], 10 ธันวาคม 2564. แหล่งที่มา: <https://thailand.un.org/th/sdgs/4>

ในด้านของการกระจายอำนาจนั้นการศึกษาของประเทศญี่ปุ่นมีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างความเคารพ การส่งเสริมเสรีภาพ และความเป็นอิสระของปัจเจกชน และเพื่อการนี้การศึกษาจะต้องเป็นอิสระจากอิทธิพลทางการเมืองโดยภายใต้หลักการดังกล่าวจึงกำหนดให้การจัดการด้านการศึกษาอยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยงานส่วนท้องถิ่น⁴ ดังนั้น การกระจายการเรียนรู้สู่จังหวัดและท้องถิ่นเป็นวัตถุประสงค์สำคัญของกฎหมายการจัดการเรียนรู้ตลอดชีวิตของประเทศญี่ปุ่น

สำหรับการมีส่วนร่วมกับผู้จ้างงาน จากการศึกษาพบว่า ประเทศญี่ปุ่นจะมีการจัดสรรโอกาสในการเรียนรู้ที่หลากหลายมากขึ้นเพื่อตอบสนองในการทำงานให้มีประสิทธิภาพที่สุด⁵ นอกจากนี้การให้ความสำคัญกับการรับรองผลทางการศึกษาที่มากขึ้นไปทำให้วัยรุ่นจำนวนมากปฏิเสธที่จะเข้าเรียนหรือพักการเรียน ภาครัฐจึงมีความพยายามทำให้วัยรุ่นเหล่านี้กลับมามีส่วนร่วมทางการศึกษาโดยจับคู่มหาวิทยาลัยกับผู้ประกอบธุรกิจในส่วนภูมิภาคเพื่อสร้างโอกาสในการเรียนรู้ตลอดชีวิต ประเทศญี่ปุ่นยังมีการจับคู่มหาวิทยาลัยกับผู้ประกอบธุรกิจในส่วนภูมิภาคของประเทศญี่ปุ่นที่มีความสนใจในการพัฒนาคุณภาพแรงงานให้เหมาะสมกับพื้นที่อันเป็นการเพิ่มแนวทางในการกระจายอำนาจและการมีส่วนร่วมกับผู้จ้างงานไปด้วยในขณะเดียวกัน

ในมิติของหลักสูตรที่ตอบสนองความต้องการของแต่ละบุคคลประเทศญี่ปุ่นมุ่งเน้นการพัฒนาปัจเจกชนเป็นหลักประกอบกับประเทศญี่ปุ่นมีการกำหนดบทบาทของหน่วยงานท้องถิ่นให้มีการจัดการศึกษา ส่งเสริมให้ความรู้ในแหล่งต่าง ๆ เช่น ในทุกเทศบาลกำหนดให้มีการจัดตั้งศูนย์การเรียนรู้ (Kominkan) เพื่อส่งเสริมสิทธิการศึกษาให้กับคนท้องถิ่นนั้น รวมถึงกิจกรรมทางด้านสังคมศึกษาในทุกรูปแบบไม่เฉพาะแต่การศึกษาที่เป็นที่ต้องการของคนส่วนใหญ่เท่านั้น

⁴ Japanese Civil Society Organizations (CSOs), **Social Education/Adult Education in Japan: Policies, Practices and Movements During the Last 12 Years**, May 2009 [Online], 12 December 2021. Source: <http://prof.mt.tama.hosei.ac.jp/~yarai/JDGMCON6/CSOsREPfinalen.pdf>

⁵ Yutaka Shiraishi, **Alternative Approaches to Financing Lifelong Learning**, (Country Report Japan Department of Education Kyoto University, n.d.), p. 2.

เมื่อศึกษาเปรียบเทียบประเทศญี่ปุ่นในมาตรการสนับสนุนทางการเงินจากภาครัฐ และการสร้างแรงจูงใจให้กับภาคเอกชนนั้น พบว่า มีการสนับสนุนทางการเงินเพื่อพัฒนาการเรียนรู้ตลอดชีวิตโดยการอุดหนุนงบประมาณสำหรับมหาวิทยาลัยเปิดอันเป็นการตอบสนองต่อความต้องการศึกษาของประชาชนโดยปราศจากอุปสรรคด้านการเงิน ทั้งนี้จากการศึกษาพบว่า ประเทศญี่ปุ่นมีแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงจากการศึกษาซึ่งจัดสรรงบประมาณโดยรัฐไปเป็นการลงทุนโดยภาคเอกชน มหาวิทยาลัยชุมชนและองค์กรไม่แสวงหากำไรมากขึ้น⁶ ซึ่งในมุมมองนี้คณะผู้วิจัยมีความเห็นว่าเป็นการใช้กลไกการตลาดเสริมการเรียนรู้เพื่อให้ตอบสนองต่อความต้องการทักษะของแรงงานของประเทศมากยิ่งขึ้นในอนาคต

จากการศึกษาจะเห็นได้ว่า ประเทศญี่ปุ่นมีการให้ความสำคัญกับการกระจายอำนาจ ซึ่งส่งผลให้เกิดการตอบสนองการเรียนรู้ของปัจเจกชนและท้องถิ่นได้อย่างดียิ่งขึ้น นอกจากนี้เนื่องจากประเทศญี่ปุ่นเป็นประเทศอุตสาหกรรมที่มุ่งเน้นเทคโนโลยีที่เอกชนมีส่วนร่วมในการขับเคลื่อนที่สำคัญ การเรียนรู้ตลอดชีวิตของประเทศญี่ปุ่นจึงแสวงหาความต้องการของตลาดเป็นกลไกเสริมในการกำหนดแนวทางการพัฒนาการเรียนรู้ตลอดชีวิตของพลเมือง

2) สาธารณรัฐเกาหลี

พระราชบัญญัติการเรียนรู้ตลอดชีวิต ค.ศ. 2009 มาตรา 2 (1) ได้นิยามคำว่า “การศึกษาตลอดชีวิต” หมายถึง กิจกรรมการศึกษาอย่างเป็นระบบทุกรูปแบบนอกเหนือจากหลักสูตรในโรงเรียนทั่วไป รวมถึงการศึกษาเพิ่มเติม การศึกษาเพื่อให้อ่านออกเขียนได้ขั้นพื้นฐานสำหรับผู้ใหญ่ การศึกษาเพื่อเพิ่มความสามารถทางอาชีพ การศึกษาด้านมนุษยศาสตร์และวิชาชีพ การศึกษาวัฒนธรรมและศิลปศาสตร์ และการมีส่วนร่วมทางการศึกษาของประชาชน ดังนั้นแนวคิดการมีส่วนร่วมของประชาชนจึงได้รับการตระหนักถึงในการจัดการเรียนรู้ตลอดชีวิตในสาธารณรัฐเกาหลี

สำหรับหน่วยงานกลางที่รับผิดชอบในการจัดการเรียนรู้ตลอดชีวิตของสาธารณรัฐเกาหลี คือ สถาบันการศึกษาตลอดชีวิตแห่งชาติ (National Institution for Lifelong Education: NILE) ซึ่งเกิดจากการรวมมหาวิทยาลัยเปิดแห่งสาธารณรัฐเกาหลี ศูนย์การศึกษาตลอดชีวิต

⁶ Center for Public Impact a BCG Foundation, **Japan's Lifelong Learning Promotion Law** [Online], 12 December 2021. Source: <https://www.centreforpublicimpact.org/case-study/lifelong-learning-japan/>

และระบบธนาคารหน่วยกิตทางการศึกษาเข้าเป็นระบบเดียวกันภายใต้การดูแลของสถาบัน เพื่อการศึกษาตลอดชีวิตแห่งชาติ โดยสถาบันเพื่อการศึกษาตลอดชีวิตแห่งชาติมีหน้าที่ ได้แก่ การสนับสนุนและตรวจสอบการส่งเสริมการศึกษาตลอดชีวิต การสนับสนุนการจัดทำแผนการ ตามการตัดสินใจของคณะกรรมการส่งเสริม การสนับสนุนการพัฒนาโครงการการศึกษา ตลอดชีวิต การเสริมสร้างและฝึกอบรมบุคลากรซึ่งเกี่ยวข้องกับการศึกษาตลอดชีวิต รวมถึงการ รับรองคณาจารย์การศึกษาตลอดชีวิต การสร้างระบบที่เชื่อมโยงกันระหว่างสถาบันการศึกษา ตลอดชีวิต การสนับสนุน NILE ประจำเทศบาล/จังหวัด การสร้างและดำเนินการเครือข่ายข้อมูล ที่ครอบคลุมสำหรับการศึกษาตลอดชีวิต การรับรองหน่วยกิตหรือการรับรองการศึกษา ให้เป็นไปตามที่กำหนดในพระราชบัญญัติการรับรองหน่วยกิตและพระราชบัญญัติการได้มาซึ่ง ปริญญาทางวิชาการผ่านการศึกษาดด้วยตนเอง การสร้างความเข้มแข็งของการจัดการและ การดำเนินการจัดเก็บข้อมูลทางการศึกษา รวมถึงเรื่องอื่น ๆ ที่มีความจำเป็นต่อการบรรลุ วัตถุประสงค์ของสถาบันเพื่อการศึกษาตลอดชีวิตแห่งชาติ

สำหรับหน่วยงานระดับท้องถิ่นที่รับผิดชอบสถาบันเพื่อการศึกษาตลอดชีวิตแห่งชาติ จะมีความร่วมมือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการสร้างเมืองแห่งการเรียนรู้ตลอดชีวิต (Lifelong Learning Cities: LLC) ในท้องถิ่นต่าง ๆ ทั่วสาธารณรัฐเกาหลี⁷ โดยตามพระราชบัญญัติ การเรียนรู้ตลอดชีวิตของสาธารณรัฐเกาหลีมีการจัดตั้งและการดำเนินการในศูนย์การเรียนรู้ ตลอดชีวิตในเมือง มณฑล และอำเภอ นอกจากนี้ รัฐบาลเกาหลีโดย NILE จะจัดเทศกาล การเรียนรู้ตลอดชีวิตประจำปี (Annual Lifelong Learning Festival / EXPO) ซึ่งเข้าร่วมโดย องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและศูนย์การเรียนรู้ตลอดชีวิตของท้องถิ่นต่าง ๆ โดยศูนย์เหล่านี้ ได้รับการช่วยเหลือทางการเงินจากกระทรวงศึกษาธิการ วิทยาศาสตร์ และเทคโนโลยี และ ดำเนินการจัดหลักสูตร ทำวิจัย และพัฒนาโครงการการเรียนรู้ตลอดชีวิตในจังหวัดของตน หน่วยงานท้องถิ่นเหล่านี้จึงเป็นตัวอย่างที่แสดงให้เห็นถึงการกระจายอำนาจของการส่งเสริม การเรียนรู้ในสาธารณรัฐเกาหลี

⁷ In Tak Kwon, Junghwan Kim and Doo Hun Lim, **Becoming a Lifelong Learning City: Lessons from a Provincial City in South Korea** [Online], 12 December 2021. Source: <https://files.eric.ed.gov/fulltext/ED570514.pdf>

สาธารณรัฐเกาหลียังมีการจัดตั้งสถานศึกษาตลอดชีวิตตามพระราชบัญญัติการเรียนรู้ตลอดชีวิตมีการกำหนด “สถาบันการศึกษาตลอดชีวิต” ซึ่งจัดตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์หลักเพื่อการศึกษาตลอดชีวิตตามพระราชบัญญัติอื่น และกฎหมายลำดับรองอีกด้วยซึ่งคณะผู้วิจัยมีความเห็นว่าเป็นอีกลักษณะหนึ่ง que แสดงให้เห็นถึงบทบาทของเอกชนกับการเรียนรู้ตลอดชีวิต

ในด้านของการมีส่วนร่วมกับผู้จ้างงานนั้น พระราชบัญญัติการเรียนรู้ตลอดชีวิตมีการกำหนดวันหยุดเพื่อการศึกษาและความช่วยเหลือสำหรับค่าใช้จ่ายในการศึกษา โดยรัฐบาลในฐานะผู้นำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้นำของสถาบันของรัฐหรือผู้บริหารของบริษัทต่าง ๆ ต้องจัดให้ลูกจ้างมีวันหยุดเพื่อการศึกษาโดยได้รับค่าจ้างหรือไม่ได้รับค่าจ้างก็ตามเพื่อขยายโอกาสในการศึกษาตลอดชีวิตให้กับลูกจ้าง หรือให้ความช่วยเหลือลูกจ้างสำหรับค่าใช้จ่ายในการศึกษา นอกจากนี้ การเรียนรู้ตลอดชีวิตมีระบบที่กำกับดูแลโดยกระทรวงแรงงานและการจ้างงานที่มุ่งเน้นการเรียนรู้ตลอดชีวิตเพื่อเสริมทักษะที่จำเป็นสำหรับการจ้างงาน เช่น การจัดการเรียนการสอนโดยวิทยาลัยเทคนิค⁸ เป็นต้น

สาธารณรัฐเกาหลียังมีวัตถุประสงค์ในการพัฒนาหลักสูตรที่ตอบสนองความต้องการของแต่ละบุคคลที่มุ่งเน้นว่าการศึกษาตลอดชีวิตต้องไม่ถูกใช้เป็นเครื่องมือสำหรับโฆษณาชวนเชื่อทางการเมืองหรืออคติส่วนตัวประกอบกับเมื่อศึกษาความหมายของการศึกษาตลอดชีวิตตามพระราชบัญญัติการเรียนรู้ตลอดชีวิต ให้ครอบคลุมถึงการเรียนรู้เพื่อการพักผ่อนหย่อนใจ⁹ ซึ่งเป็นการนิยามการเรียนรู้ตลอดชีวิตแบบร่วมสมัยที่ไม่เน้นเฉพาะการศึกษาอย่างเป็นทางการเพื่อผลสำเร็จทางการประกอบอาชีพและพัฒนาเศรษฐกิจของชาติซึ่งแตกต่างจากพื้นฐานนโยบายชาตินิยมเดิมแต่นำการพัฒนาปัจเจกชนแทนที่

นอกจากนี้ สาธารณรัฐเกาหลีมีระบบรับรองคุณวุฒิการศึกษา โดยมีการสร้างระบบควรวรรณวุฒิทางวิชาการ (Academic Degree Acquisition System) สำหรับผู้ที่ทำการศึกษาด้วยตัวเอง ภายใต้ระบบนี้ ผู้ที่จบการศึกษาระดับมัธยมศึกษาสามารถได้รับวุฒิปริญญาตรีที่ออกโดยกระทรวงศึกษาธิการหากผ่านการทดสอบที่รัฐจัดให้ ระบบดังกล่าวเป็นสิ่งสำคัญ

⁸ OECD iLibrary, **Strengthening the Governance of Skills Systems: Lessons from Six OECD Countries** [Online], 12 December 2021. Source: <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/cd2b486a-en.pdf?expires=1612884274&id=id&accname=guest&checksum=59A67E77E7A114FABFE1C3ECB4BE5629>

⁹ Ibid., p. 85.

ในการขยายโอกาสทางการศึกษาต่อในระดับสูง เนื่องจากการยอมรับความสามารถทางวิชาการของบุคคลหนึ่ง ๆ โดยไม่สนใจว่าผู้นั้นจะมีการศึกษาระดับใดหรือมีภูมิหลังอย่างไร¹⁰ และได้พัฒนาระบบธนาคารหน่วยกิตทางการศึกษา (Academic Credit Bank System: ACBS) ตามพระราชบัญญัติการรับรองหน่วยกิต (Act on Credit Recognition 1997) เพื่อรับรองกิจกรรมการเรียนรู้ทุกรูปแบบตั้งแต่การเรียนรู้อย่างเป็นทางการกับสถาบันทางการศึกษาจนถึงการเรียนรู้อย่างไม่เป็นทางการ เช่น การฝึกงานและประกาศนียบัตร จะได้รับการรับรองว่าเป็นหน่วยกิตทางการศึกษา เมื่อสะสมหน่วยกิตได้ตามที่กำหนดก็จะได้รับวุฒิการศึกษาระดับอนุปริญญาหรือปริญญาตรีได้¹¹

จากการศึกษาสาธารณรัฐเกาหลีพบว่า จุดเด่นของสาธารณรัฐเกาหลีคือการมีหน่วยงานกลางที่รับผิดชอบเป็นการเฉพาะแต่ไม่ปิดกั้นการดำเนินการของเอกชนในการส่งเสริมการเรียนรู้ตลอดชีวิตในการจัดตั้งสถานศึกษาตลอดชีวิต ในด้านการมีส่วนร่วมสาธารณรัฐเกาหลีดำเนินการส่งเสริมการเรียนรู้อย่างมีส่วนร่วมกับประชาชนและผู้จ้างงาน ทั้งนี้ ระบบรับรองคุณวุฒิการศึกษาเป็นอีกหนึ่งประเด็นที่ให้ความสำคัญ สาธารณรัฐเกาหลีจึงมีระบบรับรองคุณวุฒิการศึกษาอย่างบูรณาการในระดับชาติและเปิดโอกาสให้ภาคปฏิบัติรวมอยู่ในระบบรับรองคุณวุฒิการศึกษาได้

3) ประเทศฟินแลนด์

การศึกษาสำหรับผู้ใหญ่ในประเทศฟินแลนด์นั้นมีการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้จัดทำการศึกษาอื่น ๆ และโรงเรียนมีอำนาจในการตัดสินใจมากขึ้น¹² อันเป็นตัวอย่างที่แสดงให้เห็นถึงการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยมีเป้าหมายหลักของการกระจายอำนาจไปยัง

¹⁰ Jeong Mee-Ryang and Lee Woojin, **Korean Education: Educational Thought, System and Content** [Online], 12 December 2021. Source: https://www.aks.ac.kr/ikorea/upload/intl/otmai/UserFiles/UKS9_Korean%20Education_eng.pdf

¹¹ Jung Eun Lee, **Implementation of Lifelong Learning Policies in South Korea: A World Society Perspective 4** [Online], 12 December 2021. Source: <https://newprairiepress.org/cgi/viewcontent.cgi?article=3706&context=aerc>

¹² Matti Kyro, **Vocational Education and Training in Finland: Short Description** [Online], 12 December 2021. Source: https://www.cedefop.otmai.eu/files/5171_en.pdf; Act 630/1998 and Decree 811/1998 on Vocational Education

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้การบริหารการศึกษาเป็นไปโดยคำนึงถึงลักษณะของแต่ละท้องถิ่นหรือชุมชนที่แตกต่างกันไปและทำให้ครูผู้สอนสามารถจัดสรรทรัพยากรเพื่อวางแผนและปรับใช้ในการศึกษาได้จริงเป็นการเสริมสร้างพลังให้ครูผู้สอนและสนับสนุนการจัดการศึกษาตลอดชีวิต โดยเทศบาลต่าง ๆ ซึ่งเป็นหน่วยงานท้องถิ่นมีหน้าที่ต้องจัดการศึกษาภาคบังคับให้เด็กทุกคนซึ่งอาศัยอยู่ในท้องที่เขตอำนาจรวมทั้งการเรียนเสริม และบริการความช่วยเหลือด้านสวัสดิการสำหรับเด็กที่ต้องการ

ในด้านของการมีส่วนร่วมกับผู้จ้างงานมีนโยบายแรงงานบนฐานของการศึกษาสำหรับผู้ใหญ่ กล่าวคือ รูปแบบการศึกษาสำหรับผู้ใหญ่ซึ่งเจ้าหน้าที่แรงงานจะจ่ายเงินค่าเรียนให้กับผู้ที่ตกงานหรือมีความเสี่ยงจะตกงาน โดยการศึกษาที่เจ้าหน้าที่แรงงานจะออกค่าเรียนให้นั้นมีทั้งการศึกษาขั้นพื้นฐาน การฝึกอบรมต่อยอด หรือการฝึกอบรมซ้ำ และเพื่อเป็นการสร้างแรงจูงใจในการเรียนรู้อย่างขึ้น รัฐจึงสร้างระบบประกันการศึกษาและฝึกอบรมเพื่อเป็นประกันว่าในระหว่างการศึกษา ผู้เรียนจะได้รับความช่วยเหลือทางการเงินบนพื้นฐานของประวัติการทำงานของผู้เรียนสำหรับการพัฒนาคุณภาพและป้องกันการขาดแรงงาน

เมื่อศึกษาหลักสูตรที่ตอบสนองความต้องการของแต่ละบุคคลนั้น พบว่า นโยบายที่ไม่กีดกันคนกลุ่มหนึ่งกลุ่มใดและการศึกษาสำหรับผู้ที่มีความต้องการพิเศษมีความสำคัญอย่างมากในการส่งเสริมสิทธิในการเรียนรู้ของนักเรียนทุกคน โรงเรียนที่ดำเนินการศึกษาภาคบังคับแต่ละโรงเรียนต้องมีผู้อำนวยการ ครู นักสังคมสงเคราะห์ และพยาบาลซึ่งมีความเชี่ยวชาญที่หลากหลายดูแลนักเรียน และโรงเรียนทุกโรงเรียนมีหน้าที่ต้องเห็นถึงอุปสรรคทางความสามารถในการเรียนรู้ของนักเรียนให้เร็วที่สุดเท่าที่จะทำได้ซึ่งเป็นการเพิ่มความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะหาทางแก้ไขปัญหให้กับนักเรียนที่มีความต้องการพิเศษเหล่านั้น นอกจากนี้ สถาบันการศึกษาสำหรับผู้ใหญ่เปิดรับให้ทุกคนเข้าศึกษาเพื่อเพิ่มพูนความรู้และทักษะ ทั้งการเรียนภาษาต่าง ๆ จนถึงงานฝีมือ หรือทักษะอื่น ๆ¹³

ในส่วนของระบบรับรองคุณวุฒิการศึกษาการจัดการศึกษาของประเทศฟินแลนด์มีความยืดหยุ่นทางการศึกษาเพื่อให้ประชาชนสามารถศึกษาต่อหรือเพิ่มเติมในระดับชั้นใดก็ได้ตามหลักการนี้ ผู้ที่เลือกสายอาชีพศึกษาสามารถศึกษาต่อในสายวิชาการได้ และผู้ที่เลือกสาย

¹³ OECD iLibrary, *Strengthening the Governance of Skills Systems: Lessons from Six OECD Countries*, p. 85.

วิชาการก็สามารถศึกษาต่อด้านอาชีวศึกษาได้ในทำนองเดียวกัน สำหรับผู้ใหญ่ซึ่งพักการศึกษาไปกลางคันก็สามารถกลับมาศึกษาต่อได้ นโยบายการเรียนรู้ตลอดชีวิตนั้นทำให้การเปลี่ยนผ่านระหว่างการศึกษาในระดับหนึ่งไปยังอีกระดับหนึ่งจนเข้าสู่ตลาดแรงงานเป็นไปอย่างยืดหยุ่นที่สุดเท่าที่จะทำได้¹⁴ นอกจากนี้ ประเทศฟินแลนด์มีระบบการรับรองคุณสมบัติบนพื้นฐานของความสามารถ (Competence-Based Qualifications) เป็นระบบที่ช่วยให้มีทางเลือกที่หลากหลาย ประโยชน์ที่สำคัญของระบบนี้คือการที่ความสามารถทางอาชีพของบุคคลจะได้รับการรับรองคุณภาพโดยไม่คำนึงว่าผู้นั้นจะมีประสบการณ์ในสายงานนั้นมาก่อน ผ่านการทำงาน การศึกษา หรือกิจกรรมต่าง ๆ หรือไม่ ระบบนี้รับรองความสามารถได้มาโดยหลากหลายวิธี เช่น การรับรองวุฒิการศึกษาระดับอาชีวศึกษาในระดับชั้นมัธยมศึกษาตอนปลาย อาชีวศึกษาในระดับที่สูงขึ้น และระดับอาชีวศึกษา¹⁵ เป็นต้น

ด้านมาตรการสนับสนุนทางการเงินจากภาครัฐและการสร้างแรงจูงใจให้กับภาคเอกชนนั้น พบว่า การช่วยเหลือทางการเงินจากรัฐด้านการศึกษาให้กับประชาชนทุกคน รวมทั้งการศึกษาสำหรับผู้ใหญ่ซึ่งส่วนใหญ่จะไม่มีค่าใช้จ่าย แม้เป็นการเรียนเพื่อการนันทนาการก็ตาม ลูกจ้างซึ่งสมัครหลักสูตรการศึกษาและฝึกอบรมจาก Vocational Adult Education Centres (VAEC) รัฐก็จะช่วยออกค่าเรียนให้เป็นส่วนใหญ่ นอกจากการช่วยเหลือทางการเงินผ่านสถาบันการศึกษาแล้วในระดับบุคคลนั้น ผู้ใหญ่จะได้รับการช่วยเหลือในรูปของกองทุนเงินชดเชย¹⁶

ในส่วนของการเผยแพร่ข้อมูลด้านการจัดบริการการศึกษานั้นมีหน่วยงานการบริหารงานส่วนภูมิภาค ทำหน้าที่ในการตรวจตราดูแลการบริการสาธารณะ การดำเนินการจัดการศึกษา และการจัดการข้อร้องทุกข์ของประชาชน การร้องขอให้แก้ไขและออกแถลงการณ์

¹⁴ Hannele Niemi and Ulpukka Isopahkala-Bouret, **Lifelong Learning in Finish Society - An Analysis of National Policy Documents**, November 2012 [Online], 12 December 2021. Source: https://www.researchgate.net/publication/277017765_Lifelong_learning_in_Finnish_society_-_An_analysis_of_national_policy_documents

¹⁵ European Commission, **Finland: Adult Education and Training** [Online], 12 December 2021. Source: https://eacea.ec.europa.eu/national-policies/eurydice/content/adult-education-and-training-25_en

¹⁶ Ibid.

ด้านการศึกษาและวัฒนธรรม รวมถึงการแก้ไขผลการประเมินของนักเรียน รวมทั้งมีการแนะนำและให้คำปรึกษากับประชาชนโดยการจัดโครงการในการแนะแนวและการให้คำปรึกษาสำหรับผู้ที่อยู่ในช่วงเปลี่ยนผ่านทางการศึกษา¹⁷

จะเห็นได้ว่าประเทศฟินแลนด์รัฐจะดำเนินการสนับสนุนที่สำคัญผ่านการจัดสรรงบประมาณและการเผยแพร่ข้อมูลการจัดบริการด้านการศึกษา โดยมีมาตรการที่มุ่งเน้นระดับบุคคลที่ลงไปถึงในระดับโรงเรียนผ่านการมีส่วนร่วมของประชาชน

จากการศึกษาแนวทางระหว่างประเทศ แนวทางและมาตรการของประเทศญี่ปุ่น สาธารณรัฐเกาหลี และประเทศฟินแลนด์ ผู้วิจัยได้พบแนวทางและมาตรการทางกฎหมายที่สามารถนำมาปรับใช้เพื่อลดข้อจำกัดของร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมการเรียนรู้ พ.ศ. ของไทยในมิติต่าง ๆ ได้แก่ หลักสูตรที่ตอบสนองความต้องการของแต่ละบุคคล แนวคิดการมีส่วนร่วมของประชาชน หน่วยงานกลางที่รับผิดชอบและการกระจายอำนาจสู่หน่วยงานท้องถิ่น การจัดตั้งสถานศึกษาตลอดชีวิต ระบบรับรองคุณวุฒิการศึกษา การมีส่วนร่วมกับผู้จ้างงาน และมาตรการสนับสนุนทางการเงินจากภาครัฐและการสร้างแรงจูงใจให้กับภาคเอกชน รวมทั้งการเผยแพร่ข้อมูลด้านการจัดบริการการศึกษาและการแนะนำและให้คำปรึกษากับประชาชน ซึ่งจะเป็นประโยชน์ในการพัฒนาเพื่อส่งเสริมการเรียนรู้ตลอดชีวิตของประเทศไทยให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

4.4 วิเคราะห์ข้อจำกัดของร่างพระราชบัญญัติการส่งเสริมการเรียนรู้ พ.ศ. และมาตรการทางกฎหมายที่เหมาะสมของประเทศไทยในการส่งเสริมและกำกับดูแลการเรียนรู้ตลอดชีวิต

จากการศึกษาเอกสารประกอบกับการสัมภาษณ์ พบว่า พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 การส่งเสริมการเรียนรู้ตลอดชีวิตของไทย พระราชบัญญัติส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย พ.ศ. 2551 ร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมการเรียนรู้ พ.ศ. และกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง รวมถึงแนวทางต่าง ๆ พบว่าแนวทางและมาตรการทางกฎหมายมีข้อจำกัดในการส่งเสริมการเรียนรู้ตลอดชีวิตของไทย ดังนี้

¹⁷ Hannele Niemi and Ulpukka Isopahkala-Bouret, *Lifelong Learning in Finish Society - An Analysis of National Policy Documents*, pp. 50-51.

1) ปรัชญา แนวคิดและทฤษฎีของการเรียนรู้ตลอดชีวิต

จากการศึกษาพัฒนาการของการเรียนรู้ตลอดชีวิตตั้งแต่พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 การศึกษาพระราชบัญญัติส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย พ.ศ. 2551 และร่างพระราชบัญญัติการส่งเสริมการเรียนรู้ พ.ศ. ประกอบกับการสัมภาษณ์เชิงลึก พบว่า ร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมการเรียนรู้ พ.ศ. ยังขาดปรัชญาแนวคิดและทฤษฎีที่เป็นกรอบรากฐานของการเรียนรู้ตลอดชีวิตทำให้เจตนารมณ์ของกฎหมายแต่ละฉบับไม่ตรงกับกรอบวัตถุประสงค์ของการเรียนรู้ตลอดชีวิตอย่างแท้จริง ส่งผลให้เกิดความเข้าใจคลาดเคลื่อนต่อผู้ปฏิบัติงานและคุณภาพของการศึกษาไม่บรรลุวัตถุประสงค์ของการเรียนรู้ตลอดชีวิต คณะผู้วิจัยจึงมีความเห็นว่าร่างฉบับนี้มีความสำคัญและจำเป็นอย่างมากทั้งเชิงโครงสร้างและผู้ปฏิบัติงานทั้งองคาพยพ จึงควรมีการกำหนดปรัชญาและแนวคิดการเรียนรู้ตลอดชีวิตที่ถูกต้องและชัดเจน เพื่อเป็นหลักการพื้นฐานให้ผู้ปฏิบัติงานทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องทำหน้าที่ส่งเสริมให้ผู้เรียน ตลอดจนในการจัดการการเรียนรู้ที่ต้องเปิดโอกาสให้ผู้เรียนสามารถเรียนรู้ได้ตามความต้องการของแต่ละบุคคลอย่างต่อเนื่องและตลอดชีวิต

2) วัตถุประสงค์ของการเรียนรู้ตลอดชีวิต

เมื่อศึกษาวัตถุประสงค์ของการเรียนรู้ตลอดชีวิตในมาตรา 5 แห่งร่างพระราชบัญญัติการส่งเสริมการเรียนรู้ตลอดชีวิต พ.ศ. จะพบว่าวัตถุประสงค์ของร่างพระราชบัญญัติการส่งเสริมการเรียนรู้ตลอดชีวิต พ.ศ. ฉบับนี้ให้ความสำคัญในภาพรวมไปที่การทำให้เป็นมนุษย์ที่สมบูรณ์ (Human Fulfillment) ซึ่งเป็นเพียงส่วนหนึ่งของเป้าประสงค์การเรียนรู้ตลอดชีวิต โดยมีได้เน้นการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ ตลอดจนขาดเอกลักษณ์เฉพาะที่ควรนำมากำหนดกรอบให้สอดคล้องเหมาะสมกับสภาพสังคมไทยและความต้องการของประเทศที่แท้จริง จึงควรมีการแก้ไขวัตถุประสงค์ในมาตรา 5 ดังกล่าวให้ครอบคลุมถึงการพัฒนาทักษะที่จำเป็นและการเปลี่ยนแปลงของโลกสมัยใหม่

3) ความหมายของการเรียนรู้ตลอดชีวิต

จากการศึกษารูปแบบของการจัดการการศึกษาถูกกำหนดในมาตรา 15 ของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 (แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 2 พ.ศ. 2545) มีรูปแบบการจัดการศึกษา 3 รูปแบบ ได้แก่ การศึกษาในระบบ การศึกษานอกระบบ และการศึกษาตามอัธยาศัย คณะผู้วิจัยจึงมีความเห็นว่า การเรียนรู้ตลอดชีวิตสามารถแบ่งออกเป็น 3 รูปแบบ ได้แก่ การ

เรียนรู้ในระบบ การเรียนรู้นอกระบบ และการเรียนรู้ตามอัธยาศัย ซึ่งครอบคลุมทุกช่วงวัยของมนุษย์

อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมการเรียนรู้ พ.ศ. ในมาตรา 6 วรรคหนึ่ง พบว่ามีการยกสถานะสำนักงานส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย (สำนักงาน กศน.) เป็นกรมส่งเสริมการเรียนรู้ ซึ่งมีหน้าที่ส่งเสริมการเรียนรู้ 3 ด้าน ได้แก่ 1) การเรียนรู้ตลอดชีวิต 2) การเรียนรู้เพื่อการพัฒนาตนเอง และ 3) การเรียนรู้เพื่อคุณวุฒิตามลำดับ และเมื่อพิจารณา “การเรียนรู้เพื่อการพัฒนาตนเอง และการเรียนรู้เพื่อคุณวุฒิ” ประกอบกับข้อความในมาตรา 6 วรรคสอง ที่บัญญัติว่า “นอกจากการส่งเสริมการเรียนรู้ตามวรรคหนึ่ง กรมอาจจัดให้มีการส่งเสริมการเรียนรู้ในรูปแบบอื่นที่จะก่อให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนได้” จากบทบัญญัติดังกล่าวพบว่ามี ความซ้ำซ้อนอยู่ในความหมายของการเรียนรู้ตลอดชีวิตเนื่องจากการเรียนรู้เพื่อการพัฒนาตนเองอาจเป็นการเรียนรู้ทั้งในระบบนอกระบบ และตามอัธยาศัย ซึ่งอยู่ภายใต้การเรียนรู้ตลอดชีวิต สำหรับการเรียนรู้เพื่อคุณวุฒิจะเป็นได้ทั้งในระบบและนอกระบบซึ่งเป็นรูปแบบหนึ่งของการเรียนรู้ตลอดชีวิตเช่นกัน จะเห็นได้ว่าไม่ว่าจะเป็นการเรียนรู้เพื่อการพัฒนาตนเองหรือการเรียนรู้เพื่อคุณวุฒิก็ล้วนอยู่ภายใต้ความหมายของการเรียนรู้ตลอดชีวิต ประกอบกับหากพิจารณาในวรรคสองพบว่า รูปแบบการเรียนรู้ตลอดชีวิตสามารถแบ่งออกเป็น 3 รูปแบบ ได้แก่ การเรียนรู้ในระบบ การเรียนรู้นอกระบบ และการเรียนรู้ตามอัธยาศัย ซึ่งครอบคลุมทุกช่วงวัยของมนุษย์อยู่แล้วจึงไม่มีความจำเป็นต้องขยายความดังที่ปรากฏในมาตรา 6 วรรคสอง ซึ่งจะทำให้เกิดปัญหาความซ้ำซ้อนและการตีความได้

ดังนั้น จากการศึกษาเอกสารประกอบข้อมูลจากกลุ่มตัวอย่าง คณะผู้วิจัยจึงมีความเห็นว่า การส่งเสริมการเรียนรู้ตามร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมการเรียนรู้ พ.ศ. มาตรา 6 ดังกล่าวไม่สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงทั้งในเชิงการปฏิบัติงานและการใช้ในระดับสากล อาจทำให้ผู้ปฏิบัติงานมีความสับสนนำไปสู่การนำไปปฏิบัติที่ผิดไปจากวัตถุประสงค์ของการเรียนรู้ตลอดชีวิตได้ จึงควรมีการแก้ไขมาตรา 6 ให้มีรูปแบบของการเรียนรู้ตลอดชีวิต ได้แก่ การเรียนรู้ในระบบ การเรียนรู้นอกระบบ และการเรียนรู้ตามอัธยาศัย

4) ช่วงวัยของการเรียนรู้

การเรียนรู้ตลอดชีวิตในแต่ละช่วงวัยมีความสำคัญต่อการพัฒนาการของร่างกายและจิตใจ การกำหนดช่วงวัยจึงมีความสำคัญ จากการศึกษาร่างพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ

พ.ศ. มาตรา 8 พบว่ามีการแบ่งช่วงวัย ได้แก่ ช่วงวัยที่หนึ่ง ตั้งแต่แรกเกิดจนมีอายุครบหนึ่งปี ช่วงวัยที่สอง เมื่อมีอายุเกินหนึ่งปีจนถึงสามปี ช่วงวัยที่สาม เมื่อมีอายุเกินสามปีจนถึงหกปี ช่วงวัยที่สี่ เมื่อมีอายุเกินหกปีจนถึงสิบสองปี ช่วงวัยที่ห้า เมื่อมีอายุเกินสิบสองปีจนถึงสิบห้าปี ช่วงวัยที่หก เมื่อมีอายุเกินสิบห้าปีจนถึงสิบแปดปี และช่วงวัยที่เจ็ด การศึกษาในระดับอุดมศึกษาหรือทักษะอาชีพขั้นสูงเพื่อให้สอดคล้องกับการพัฒนาในแต่ละช่วงวัยตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ดังนั้น ร่างพระราชบัญญัติการส่งเสริมการเรียนรู้ตลอดชีวิต พ.ศ. จึงควรมีการกำหนดช่วงวัยให้มีความเหมาะสมต่อไป

5) การมีส่วนร่วมของประชาชน

ตามแนวคิดการมีส่วนร่วมของประชาชนนั้นการมีส่วนร่วมของประชาชนเกี่ยวกับการเรียนรู้สามารถกำหนดการมีส่วนร่วมในขั้นตอนต่าง ๆ¹⁸ และด้วยแนวคิดการมีส่วนร่วมของประชาชนนี้ส่งผลให้การเรียนรู้ตลอดชีวิตควรมีการเพิ่มการมีส่วนร่วมของประชาชนในทุกรูปแบบ กล่าวคือ ทั้งรูปแบบในระบบ นอกกระบบ และตามอัธยาศัย ตามหลักการพัฒนาจากล่างขึ้นบน (Bottom Up) จึงส่งผลให้บุคคล ครอบครัว ชุมชน องค์กรชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรเอกชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา สถานประกอบการ และองค์กรอื่น รวมทั้งสถานศึกษาอื่นมีส่วนร่วมเป็นผู้คิดและมีส่วนร่วมในการทำงานสร้างกระบวนการเรียนรู้ที่ยั่งยืน และทุกภาคส่วนจะเชื่อมโยงและประสานกันเป็นเครือข่าย¹⁹

จากการศึกษาประเทศญี่ปุ่นพบการมีส่วนร่วม ตัวอย่างเช่น การจัดทำแบบสำรวจประเมินความต้องการในการเรียนรู้ของผู้พักอาศัยในชุมชน เป็นต้น ในส่วนของสาธารณรัฐเกาหลีตามพระราชบัญญัติการเรียนรู้ตลอดชีวิต มาตรา 2 (1) ได้นิยามคำว่า “การศึกษาตลอดชีวิต” หมายถึง กิจกรรมการศึกษาอย่างเป็นระบบทุกรูปแบบนอกเหนือจากหลักสูตรในโรงเรียนทั่วไป รวมถึงการศึกษาเพิ่มเติม การศึกษาเพื่อให้อ่านออกเขียนได้ขั้นพื้นฐานสำหรับ

¹⁸ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน, แนวทางการดำเนินงานขององค์กรบุคคลและการมีส่วนร่วม, หน้า 11.

¹⁹ สุวิธิดา จรุงเกียรติกุล, แนวทางการจัดการศึกษาตลอดชีวิตเพื่อขับเคลื่อนชุมชนการเรียนรู้ในบริบทสังคมและวัฒนธรรมของประเทศไทย (Guides for Lifelong Education Management to Mobilize Learning Community in the Social-Cultural Context of Thailand), วารสารครุศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ปีที่ 46 ฉบับที่ 2 (มิถุนายน 2561), หน้า 221-222.

ผู้ใหญ่ การศึกษาเพื่อเพิ่มความสามารถทางอาชีพ การศึกษาด้านมนุษยศาสตร์และวิชาชีพ การศึกษาวัฒนธรรมและศิลปศาสตร์ และการมีส่วนร่วมทางการศึกษาของประชาชน จากนิยามดังกล่าวแสดงให้เห็นถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนกับการเรียนรู้เช่นกัน

อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมการเรียนรู้ พ.ศ. ปรากฏหน่วยงานที่มีหน้าที่จัดการส่งเสริมการเรียนรู้ตลอดชีวิตตามร่างพระราชบัญญัติเป็นหน่วยงานกลางเกือบทั้งสิ้น สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หน่วยงานภาคเอกชน และประชาชน เป็นส่วนหนึ่งของ “ภาคีเครือข่าย” เท่านั้น

จากการสัมภาษณ์เชิงลึก พบว่าภาคีเครือข่ายส่วนใหญ่มีความพร้อมในการส่งเสริมกิจกรรมเพื่อให้ประชาชนเข้าถึงการเรียนรู้ตลอดชีวิตโดยไม่มีใครถูกทิ้งไว้ข้างหลัง เพียงแต่ควรมีการกำหนดภารกิจหน้าที่ของภาคีเครือข่ายให้ชัดเจน ตลอดจนผลตอบแทนที่ภาคีเครือข่ายควรได้รับการสนับสนุนให้เป็นไปตามกฎหมาย และควรกำหนดหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนเพื่อเป็นแรงจูงใจให้กับภาคีเครือข่ายให้เข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมที่เอื้อให้ได้ประโยชน์ร่วมกัน เช่น การลดอัตราภาษี เป็นต้น รวมถึงการสร้างความรู้ความภาคภูมิใจของภาคีเครือข่ายในการมีส่วนร่วมนำไปสู่การเกิดผลดีต่อการขับเคลื่อนกิจกรรม ชุมชนที่พร้อมและมีผู้นำที่มีความสามารถ รัฐจึงควรมีนโยบายและระบุให้ชัดในรายละเอียดของกระบวนการนี้รวมถึงผลประโยชน์ที่ภาคีเครือข่ายควรได้รับด้วย ดังนั้น หน่วยงานที่รับผิดชอบจึงควรระบุสัดส่วนในการทำงานของตนให้ชัดเจนและกำหนดหน้าที่ของตนโดยเน้นการให้เชิงนโยบาย สนับสนุนงบประมาณและทรัพยากรจัดการ สำหรับส่วนกิจกรรมควรเกิดจากการมีส่วนร่วมของประชาชนที่ต้องร่วมกับภาคีเครือข่ายโดยกระบวนการสร้างภาคีเครือข่ายควรเลือกรูปแบบของการมีส่วนร่วมเชิงรุก (Active Participate) และภาคีเครือข่ายสามารถเข้าร่วมได้หลายรูปแบบซึ่งแต่ละรูปแบบควรมีการกำหนดรายละเอียดที่ชัดเจน ทั้งนี้รูปแบบการมีส่วนร่วมจากการวิเคราะห์เอกสารประกอบข้อมูลจากกลุ่มตัวอย่าง เช่น การเข้าร่วม การให้ใช้อำนาจความสะดวกต่าง ๆ การให้คำปรึกษา การเป็นหุ้นส่วน การร่วมทำกิจกรรมต่าง ๆ การตัดสินใจในกิจกรรม โดยเฉพาะอย่างยิ่งการมีส่วนร่วมตั้งแต่เริ่มต้นจนเสร็จกิจกรรม การได้รับประโยชน์ร่วมกันในรูปแบบใดรูปแบบหนึ่ง การจัดอบรมการพัฒนาแรงงานทักษะสูง

6) หน่วยงานกลางที่รับผิดชอบ

ร่างฉบับนี้ได้ยกสถานะของสำนักงานส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย (กศน.) ให้มีฐานะเป็นกรมส่งเสริมการเรียนรู้และมีภาระหน้าที่เกี่ยวกับส่งเสริม

การเรียนรู้ตลอดชีวิตซึ่งเป็นบทบาทสำคัญนอกเหนือจากภาระงานเดิมที่รับมาจาก กศน. ส่งผลให้เกิดข้อจำกัดและการปรับตัวในการเปลี่ยนถ่ายอำนาจ บทบาทการดำเนินงานเพื่อส่งเสริมการเรียนรู้ตลอดชีวิต เช่น กศน. ยังไม่มีพันธกิจเชื่อมโยงกับต่างประเทศหรือองค์การต่างประเทศด้านการศึกษา ข้อจำกัดด้านการประสานงานร่วมกับมหาวิทยาลัยเปิดในการวิเคราะห์ความต้องการของผู้เรียนเช่นตัวอย่างในประเทศญี่ปุ่นหรือสาธารณรัฐเกาหลี และข้อจำกัดด้านการดำเนินงานเพื่อส่งเสริมการเรียนรู้ตลอดชีวิตในประเทศ โดยประเทศญี่ปุ่นจะมีการจัดตั้งสำนักงานนโยบายการเรียนรู้ตลอดชีวิตซึ่งเป็นองค์กรหลักที่รับผิดชอบสำหรับการประสานงานด้านนโยบายการศึกษาเพื่อส่งเสริมการเรียนรู้ตลอดชีวิต โดยเฉพาะการศึกษาในประเทศและต่างประเทศ สำหรับสาธารณรัฐเกาหลีมีการจัดตั้งสถาบันเพื่อการศึกษาตลอดชีวิตแห่งชาติ โดยสถาบันเพื่อการศึกษาตลอดชีวิตแห่งชาติมีหน้าที่หลักเช่น การสนับสนุนและส่งเสริมการศึกษาตลอดชีวิต ไม่ว่าจะเป็นการสนับสนุนการพัฒนาโครงการการศึกษาตลอดชีวิต การเสริมสร้างและฝึกอบรมของบุคลากร รวมถึงการรับรองคุณภาพการศึกษาตลอดชีวิต การรับรองหน่วยกิตหรือการรับรองการศึกษา ให้เป็นไปตามที่กำหนดในพระราชบัญญัติการรับรองหน่วยกิตและพระราชบัญญัติการได้มาซึ่งปริญญาทางวิชาการผ่านการศึกษาด้วยตนเอง การสร้างความเข้มแข็งของการจัดการและการดำเนินการจัดเก็บข้อมูลทางการศึกษา และเรื่องอื่นที่มีความจำเป็นต่อการบรรลุวัตถุประสงค์ของสถาบันเพื่อการศึกษาตลอดชีวิตแห่งชาติ

จากการศึกษาเอกสารประกอบกับข้อมูลจากกลุ่มตัวอย่างผสมกับการวิเคราะห์ข้อจำกัดของกรมส่งเสริมการเรียนรู้มีความเห็นสอดคล้องต้องกันว่า กศน. มีข้อจำกัดที่สำคัญในด้านการประสานงานกับองค์การระหว่างประเทศ และข้อจำกัดด้านพันธกิจที่มีเป็นจำนวนมาก แต่บุคลากรและงบประมาณมีเป็นจำนวนน้อยและบุคลากรยังขาดความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน รวมทั้งการประสานงานกับมหาวิทยาลัยเปิดส่งผลต่อประสิทธิภาพในการจัดการเรียนรู้ คณะผู้วิจัยจึงมีความเห็นว่า การดำเนินงานของกรมส่งเสริมการเรียนรู้ (กศน. เดิม) ภายใต้ร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมการเรียนรู้ พ.ศ. ยังไม่สามารถทำให้ทุกคนในประเทศเข้าถึงการเรียนรู้ตลอดชีวิตได้อย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้น เพื่อให้เกิดการเรียนรู้ตลอดชีวิตไปยังทุกคนทุกกลุ่มอย่างเป็นรูปธรรมจึงควรมีหน่วยงานเพื่อรับดูแลและรับผิดชอบการเรียนรู้ตลอดชีวิตภายใต้การกำกับดูแลของกรมส่งเสริมการศึกษาดังกล่าวเพื่อให้การดำเนินงานต่าง ๆ มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

7) การจัดตั้งสถานศึกษาตลอดชีวิต

จากการศึกษาเปรียบเทียบกับสาธารณรัฐเกาหลี พบว่า ตามพระราชบัญญัติการเรียนรู้ตลอดชีวิตมีการกำหนด “สถาบันการศึกษาตลอดชีวิต” ซึ่งหมายถึง ศูนย์ บริษัท หรือองค์กร ไม่ว่าจะจากภาครัฐหรือเอกชน จะเห็นได้ว่า สถาบันการศึกษาตลอดชีวิตของสาธารณรัฐเกาหลี ไม่จำเป็นต้องมีฐานะเป็นหน่วยงานภาครัฐ อันเป็นการส่งเสริมการเรียนรู้ตลอดชีวิตผ่านกลไกทางการตลาดแต่ยังคงถูกกำกับมาตรฐานผ่านภาครัฐ คณะผู้วิจัยมีความเห็นว่า หากร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมการเรียนรู้ พ.ศ. เปิดโอกาสให้เอกชนหรือองค์กรที่ไม่แสวงหากำไรอื่น ๆ สามารถจัดตั้งสถาบันการศึกษาตลอดชีวิตได้ย่อมส่งผลดีต่อการเรียนรู้ของประชาชนมากยิ่งขึ้นและควรมีการรับรองมาตรฐานเพื่อนำไปเทียบคุณวุฒิประกอบด้วยซึ่งสอดคล้องกับความคิดเห็นของกลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่

8) การมีส่วนร่วมกับผู้จ้างงาน

ตามแนวคิดการเรียนรู้ตลอดชีวิตและทฤษฎีการเรียนรู้ของผู้ใหญ่ส่งผลให้เกิดการพัฒนาตนเองตลอดชีวิตเพื่อเสริมทักษะด้านต่าง ๆ รวมถึงการนำมาปฏิบัติได้จริงตามสภาวะของโลกที่เปลี่ยนแปลงไปทุกวันส่งผลให้ส่วนหนึ่งของการเรียนรู้ควรตอบสนองต่ออาชีพหรือการปฏิบัติงาน ประกอบกับตามแนวทางขององค์การการศึกษาวิทยาศาสตร์และวัฒนธรรมแห่งสหประชาชาติมีแนวทางให้มีการเรียนรู้ตลอดชีวิตในทุกบริบทของชีวิต รวมถึงในครอบครัว สถานศึกษา ชุมชน ที่ทำงาน ดังนั้น การส่งเสริมการเรียนรู้ตลอดชีวิตโดยการมีส่วนร่วมกับผู้จ้างงานจึงเป็นสิ่งสำคัญ

จากการศึกษาเปรียบเทียบประเทศญี่ปุ่น พบว่า กิจกรรมการเรียนรู้ตลอดชีวิตจะมีความเกี่ยวข้องกับการศึกษาผู้ใหญ่ โรงเรียนที่จะส่งเสริมให้ผู้เรียนรู้สามารถเรียนได้ด้วยตนเอง ขณะที่ระดับสถาบันการศึกษาที่สูงขึ้นนั้นจะมีการจัดสรรโอกาสในการเรียนรู้ที่หลากหลายมากขึ้นเพื่อตอบสนองในการทำงานมากยิ่งขึ้น²⁰ นอกจากนี้ การมีส่วนร่วมกับผู้จ้างงานในการเรียนรู้ตลอดชีวิตของประเทศญี่ปุ่นนั้นพบว่า มีความเปลี่ยนแปลงใหญ่ ๆ ด้านสังคมในญี่ปุ่น ได้แก่ ภัยรุ่นซึ่งตัดขาดจากสังคมและแรงงานในระหว่างช่วงเปลี่ยนผ่าน จึงมีความพยายามทำให้วัยรุ่นเหล่านี้กลับมามีส่วนร่วมทางการศึกษาโดยจับคู่มหาวิทยาลัยกับผู้ประกอบการธุรกิจในส่วนภูมิภาคเพื่อสร้างโอกาสในการเรียนรู้ตลอดชีวิต

²⁰ Yutaka Shiraishi, *Alternative Approaches to Financing Lifelong Learning*, p. 2.

สำหรับสาธารณรัฐเกาหลีพระราชบัญญัติการเรียนรู้ตลอดชีวิตมีการกำหนดวันหยุดเพื่อการศึกษาและความช่วยเหลือสำหรับค่าใช้จ่ายในการศึกษา โดยรัฐบาลในฐานะผู้นำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้นำของสถาบันของรัฐหรือผู้บริหารของบริษัทต่าง ๆ ต้องจัดให้ลูกจ้างมีวันหยุดเพื่อการศึกษาโดยได้รับค่าจ้างหรือไม่ได้รับค่าจ้างเพื่อขยายโอกาสในการศึกษาตลอดชีวิตให้กับลูกจ้าง หรือให้ความช่วยเหลือลูกจ้างสำหรับค่าใช้จ่ายในการศึกษา เช่น ค่าหนังสือ ค่าเรียน ค่าทำวิจัย เป็นต้น นอกจากนี้ การเรียนรู้ตลอดชีวิตมีระบบที่กำกับดูแลโดยกระทรวงแรงงานและการจ้างงานที่มุ่งเน้นการเรียนรู้ตลอดชีวิตเพื่อเสริมทักษะที่จำเป็นสำหรับการจ้างงาน เช่น การจัดการเรียนการสอนโดยวิทยาลัยเทคนิค²¹ โดยมีเป้าหมายหลักคือการประกันการจ้างงานซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของประกันสังคมภาคบังคับของสาธารณรัฐเกาหลี

ประเทศฟินแลนด์มีนโยบายแรงงานบนฐานของการศึกษาสำหรับผู้ใหญ่ คือ รูปแบบการศึกษาสำหรับผู้ใหญ่ซึ่งเจ้าหน้าที่แรงงานจะจ่ายเงินค่าเรียนให้กับผู้ที่ตกงานหรือมีความเสี่ยงจะตกงาน โดยการศึกษาที่เจ้าหน้าที่แรงงานจะออกค่าเรียนให้นั้นมีทั้งการศึกษาขั้นพื้นฐาน การฝึกอบรมต่อยอด หรือการฝึกอบรมซ้ำ และเพื่อเป็นการสร้างแรงจูงใจในการเรียนรู้ยิ่งขึ้น รัฐจึงสร้างระบบประกันการศึกษาและฝึกอบรมเพื่อเป็นประกันว่า ในระหว่างการศึกษา ผู้ใหญ่จะได้รับความช่วยเหลือทางการเงินบนพื้นฐานของประวัติการทำงานของผู้เรียน

เมื่อศึกษาเปรียบเทียบกับร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมการเรียนรู้ พ.ศ. ไม่ปรากฏบทบัญญัติในการสร้างแรงจูงใจให้กับนายจ้างในการเปิดโอกาสการเรียนรู้ให้กับลูกจ้าง และการเรียนรู้ของลูกจ้างไม่ได้เป็นหนึ่งในหลักประกันการจ้างงาน รวมถึงยังไม่มีแนวทางที่เอื้ออำนวยต่อการศึกษาลูกจ้าง เช่น การลาหยุดเพื่อการศึกษา เป็นต้น รวมทั้งควรมีโครงการสนับสนุนการอบรมผู้ตกงานที่มีกระบวนการให้นายจ้างสามารถคัดเลือกลูกจ้างเข้าทำงานได้โดยทันทีหลังจากสิ้นสุดการอบรมซึ่งสอดคล้องกับความคิดเห็นของกลุ่มตัวอย่างที่มีความเห็นว่าวิธีการดังกล่าวจะทำให้เกิดการมีส่วนร่วมกับผู้จ้างงานมากยิ่งขึ้น

²¹ OECD iLibrary, *Strengthening the Governance of Skills Systems: Lessons from Six OECD Countries*, p. 85.

9) หลักสูตรที่ตอบสนองความต้องการของแต่ละบุคคล

ด้วยแนวคิดการเรียนรู้ด้วยการนำตนเองสนับสนุนให้การจัดการศึกษาเพื่อการเรียนรู้ตลอดชีวิตควรเป็นการจัดการเรียนรู้ที่ยึดผู้เรียนเป็นสำคัญประกอบกับเมื่อทำการศึกษาองค์การ การศึกษาวิทยาศาสตร์และวัฒนธรรมแห่งสหประชาชาติพบว่าเจตนารมณ์ขององค์การคือ ต้องการให้การเรียนรู้สามารถจัดความเหลื่อมล้ำทางเพศในการศึกษาและสร้างหลักประกันว่า กลุ่มที่เปราะบางซึ่งรวมถึงชนพื้นเมือง ผู้พิการ และเด็ก ได้เข้าถึงการศึกษาและการฝึกอาชีพ ทุกระดับอย่างเท่าเทียมกัน

จากการเปรียบเทียบประเทศญี่ปุ่น พบว่า การเรียนรู้ตลอดชีวิตของประเทศญี่ปุ่น เป็นการมุ่งเน้นการตอบสนองของแต่ละบุคคลไม่เฉพาะแต่การศึกษาที่เป็นที่ต้องการของคน ส่วนใหญ่เท่านั้น สำหรับสาธารณรัฐเกาหลีมีการให้คำนิยามการเรียนรู้ตลอดชีวิตแบบร่วมสมัย กล่าวคือ ไม่เน้นเฉพาะการศึกษาอย่างเป็นทางการเพื่อผลสำเร็จทางการประกอบอาชีพและพัฒนาเศรษฐกิจของชาติแตกต่างจากพื้นฐานนโยบายชาตินิยมสมัยก่อน แต่เน้นการพัฒนาปัจเจกชน และเมื่อศึกษาประเทศฟินแลนด์มีการมุ่งเน้นนโยบายที่ไม่กีดกันคนกลุ่มหนึ่งกลุ่มใด และการศึกษาสำหรับผู้ที่มีความต้องการพิเศษมีความสำคัญอย่างมากในการส่งเสริมสิทธิในการเรียนรู้ของนักเรียนทุกคน

เมื่อศึกษาเปรียบเทียบกับร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมการเรียนรู้ พ.ศ. พบว่ายังไม่มี การกล่าวถึงบริบทของผู้ที่บกพร่อง หรือมีความต้องการด้านการศึกษาเป็นพิเศษ เช่น ผู้พิการ หรือ ผู้บกพร่องทางการเรียนรู้ต่าง ๆ เป็นต้น สอดคล้องกับการสัมภาษณ์กลุ่มตัวอย่างที่มีความเห็น ว่าควรมีการจัดตั้งโครงการอบรมหรือกิจกรรมสำหรับคนที่บกพร่องหรือผู้ที่มีความต้องการ พิเศษที่เป็นรูปธรรมมากยิ่งขึ้น

10) หลักสูตรเพื่อพัฒนาให้แรงงานมีทักษะสูง

การศึกษาและการสัมภาษณ์เชิงลึกกลุ่มตัวอย่างเป็นที่สอดคล้องกันว่าการพัฒนา ทักษะฝีมือแรงงานให้มีคุณภาพสูงเป็นสิ่งที่ยังขาดและมีความจำเป็น อย่างไรก็ตามการพัฒนา ทักษะฝีมือแรงงานนี้จำเป็นต้องได้รับความร่วมมือจากภาคเอกชน จากการวิเคราะห์และ แลกเปลี่ยนข้อมูลกับกลุ่มตัวอย่างแนวทางที่จะสามารถสนับสนุนให้เกิดการพัฒนาฝีมือแรงงาน ทักษะสูงอาจทำได้โดยความร่วมมือกับภาคีเครือข่ายโดยเฉพาะภาคเอกชนประกอบกับ การสนับสนุนงบประมาณบางส่วนจากภาครัฐเมื่อพิจารณาการส่งเสริมผ่านหลักเกณฑ์ภายใต้ ร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมการเรียนรู้ พ.ศ. ตลอดจนการกำหนดให้การพัฒนาแรงงาน

ทักษะสูงผนวกเข้ากับความร่วมมือของภาคเอกชน หรือการจัดกิจกรรมการอบรมที่ให้ผู้ประกอบการธุรกิจรับผู้อบรมเข้าทำงานทันที

11) ระบบรับรองคุณวุฒิการศึกษา

จากรายงานผลการดำเนินงานของสำนักงาน กศน. จะเห็นว่าการเทียบระดับการศึกษาและระบบสะสมความรู้และประสบการณ์ที่ชัดเจนสำหรับการศึกษานอกระบบที่เป็นการศึกษาพื้นฐาน แต่สำหรับการศึกษานอกระบบที่เป็นการศึกษาต่อเนื่องและการศึกษาตามอัธยาศัยยังขาดการดำเนินงานที่เป็นระบบและชัดเจน เมื่อวิเคราะห์เปรียบเทียบกับร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมการเรียนรู้ พ.ศ. ที่มีวัตถุประสงค์ให้มีการเทียบระดับการศึกษาเทียบเคียงหรือเทียบโอนผลการเรียน ทักษะ ความรู้ ประสบการณ์ สมรรถนะ มีระบบสะสมความรู้ ประสบการณ์และคุณวุฒิ ระบบรับรองคุณวุฒิการศึกษา ดังนั้น เพื่อให้การรับรองคุณวุฒิการศึกษาเป็นรูปธรรมจึงควรมีหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนที่รวมถึงการรับรองคุณวุฒิการศึกษาในรูปแบบของการศึกษาตามอัธยาศัยซึ่งสอดคล้องกับความคิดเห็นของกลุ่มตัวอย่างทั้งหมดที่เห็นว่าควรมีการจัดทำระบบการรับรองหน่วยกิตให้เกิดความครอบคลุมมากยิ่งขึ้น

12) มาตรการสนับสนุนทางการเงินจากภาครัฐและการสร้างแรงจูงใจให้กับภาคเอกชน

จากการศึกษาเปรียบเทียบประเทศต่าง ๆ แต่ละประเทศจะมีมาตรการสนับสนุนทางการเงินเพื่อพัฒนาการเรียนรู้ตลอดชีวิต เมื่อวิเคราะห์เปรียบเทียบกับร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมการเรียนรู้ พ.ศ. พบว่าการส่งเสริมการเรียนรู้ตลอดชีวิตเป็นพันธกิจของรัฐ ในการส่งเสริมการเรียนรู้ตลอดชีวิตจึงต้องมีการสนับสนุนงบประมาณโดยภาครัฐตามแนวคิดสิทธิมนุษยชนและหลักภารกิจของรัฐเช่นเดียวกับประเทศต่าง ๆ อย่างไรก็ตาม เพื่อลดค่าใช้จ่ายของภาครัฐการส่งเสริมภาคเอกชนในการเข้าร่วมสนับสนุนงบประมาณเป็นสิ่งที่สามารถลดภาระค่าใช้จ่ายของรัฐได้ และภาคเอกชนควรมีบทบาทในด้านความร่วมมือและการแต่งตั้งให้ภาคเอกชนบางส่วนมาดำรงตำแหน่งในคณะกรรมการส่งเสริมการเรียนรู้ตลอดชีวิต หรือความสนใจของภาคเอกชนผ่านภาคีเครือข่าย ซึ่งมีข้อจำกัดคือ กฎหมายยังไม่ปรากฏมาตรการจูงใจให้เอกชนมาเข้าร่วมเพื่อการสนับสนุนการเรียนรู้ตลอดชีวิต

นอกจากนี้ รัฐยังอาจจัดตั้งกองทุนเพื่อการเรียนรู้ตลอดชีวิตซึ่งเป็นอีกแนวทางหนึ่งในการสนับสนุนสิทธิการเรียนรู้ตลอดชีวิตของคนไทยสอดคล้องกับความคิดเห็นจากข้อมูลการสัมภาษณ์จากกลุ่มตัวอย่างที่มีความเห็นว่าการสร้างมาตรการจูงใจซึ่งปัจจุบันมีเฉพาะ

มาตรการภาษียังไม่เพียงพอที่จะดึงดูดงบประมาณจากภาคเอกชนได้และการจัดตั้งกองทุนเป็นแนวทางการแก้ไขปัญหาด้านการเงิน โดยผู้จัดการกองทุนควรเป็นบุคคลที่มีความเชี่ยวชาญด้านการบริหาร การเงิน และเข้าใจบริบทของการเรียนรู้ตลอดชีวิต

13) การปฏิบัติที่ดีในการบริหารจัดการบุคลากร

ตามแนวทางขององค์การการศึกษาวิทยาศาสตร์และวัฒนธรรมแห่งสหประชาชาติ มีแผนการพัฒนาภายในปี พ.ศ. 2573 ให้เพิ่มจำนวนครูที่มีคุณภาพ รวมถึงการดำเนินการผ่านทางความร่วมมือระหว่างประเทศในการฝึกอบรม ครูในประเทศกำลังพัฒนา เมื่อศึกษาเปรียบเทียบกับสาธารณรัฐเกาหลีมีการพัฒนาครูผู้สอนสำหรับดำเนินโครงการการศึกษาตลอดชีวิตโดยเฉพาะ ซึ่งมีหลักเกณฑ์กำหนดไว้ และให้มีการอบรมและการแต่งตั้งคณาจารย์ การศึกษาตลอดชีวิตที่ได้รับการรับรองโดยได้รับงบประมาณสนับสนุน

จากการสัมภาษณ์เชิงลึกมีความเห็นจากผู้ให้ข้อมูลทั้งหมดตรงกันว่า ปัญหาสำคัญของบุคลากรครู กศน. คือ ปัญหาของการส่งเสริมการเติบโตในเส้นทางอาชีพ (Career Path) ที่ไม่ปรากฏอย่างชัดเจน และไม่มีระบบ หากเปรียบเทียบส่งเสริมการเติบโตในเส้นทางอาชีพระหว่างครู กศน. กับครูในระบบ พบว่าโอกาสเติบโตในเส้นทางอาชีพไม่เหมือนครูในระบบที่มีเส้นทางอาชีพที่ชัดเจน ดังนั้น จึงควรมีการกำหนดการพัฒนาโครงสร้างการเติบโตในเส้นทางอาชีพของครูในการศึกษานอกระบบที่ชัดเจนและเป็นระบบตลอดจนการให้เกียรติยกย่องและให้รางวัล ซึ่งรวมถึงครูภูมิปัญญา อาสาสมัครประกอบด้วย

14) การสร้างระบบนิเวศแห่งการเรียนรู้

การสร้างระบบนิเวศแห่งการเรียนรู้ เป็นการเอื้อให้เกิดบรรยากาศแห่งการเรียนรู้ เมื่อศึกษาสาธารณรัฐเกาหลี พบว่า พระราชบัญญัติการเรียนรู้ตลอดชีวิตมีการกำหนดเรื่องการใช้สาธารณสมบัติของแผ่นดินแสดงให้เห็นว่าการส่งเสริมการเรียนรู้ตลอดชีวิตมีความสำคัญและให้สิทธิในการใช้สาธารณสมบัติของแผ่นดินได้

คณะผู้วิจัยจึงมีความเห็นว่า การใช้สาธารณสมบัติของแผ่นดินเพื่อสนับสนุนการเรียนรู้ตลอดชีวิตเป็นสิ่งที่มีความเหมาะสมและสามารถลดภาระค่าใช้จ่ายได้ ดังนั้น ร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมการเรียนรู้ พ.ศ. จึงควรมีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการใช้สาธารณสมบัติของแผ่นดินเพื่อสนับสนุนการเรียนรู้ตลอดชีวิตตลอดจนควรมีการสร้างระบบนิเวศแห่งการเรียนรู้ด้านการให้คำปรึกษาและการได้รับข้อมูลเกี่ยวกับการเรียนรู้ต่าง ๆ ประกอบ

15) การเผยแพร่ข้อมูลด้านการจัดบริการการศึกษา

เมื่อศึกษาสาธารณรัฐเกาหลี พบว่า มีการกำหนดในพระราชบัญญัติการเรียนรู้ตลอดชีวิต เกี่ยวกับการสืบค้นทางสถิติของการศึกษาตลอดชีวิต โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ วิทยาศาสตร์ และเทคโนโลยี และนายกเทศมนตรี/ผู้ว่าราชการจังหวัด ต้องตรวจสอบข้อมูลพื้นฐาน

ในส่วนของประเทศฟินแลนด์มีหน่วยงานการบริหารงานส่วน ซึ่งจะแสดงถึงผลการ ทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ประชาชนได้รับทราบ²²

เมื่อศึกษาร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมการเรียนรู้ พ.ศ. พบว่ากรมส่งเสริมการเรียนรู้ มีหน้าที่เกี่ยวกับข้อมูลสารสนเทศเพื่อการเรียนรู้ตลอดชีวิต ทำหน้าที่จัดทำข้อมูลและ ประมวลผลเป็นสารสนเทศประชากรตามช่วงวัยและประเภทกลุ่มเป้าหมายในการส่งเสริม การเรียนรู้ตลอดชีวิต และจัดทำฐานข้อมูลภาคีเครือข่ายการส่งเสริมการเรียนรู้ตลอดชีวิต รวมทั้งจัดทำข้อมูลรายบุคคลของผู้รับบริการในทุกระบบเพื่อสนับสนุนการติดตาม การ ประเมินผลและการจัดสรรงบประมาณด้านการเรียนรู้ตลอดชีวิต และการเผยแพร่สารสนเทศ ต้องมีความครอบคลุม ถูกต้อง เชื่อถือได้ ทันสมัยพร้อมใช้และเข้าถึงได้ง่าย

อย่างไรก็ตาม คณะผู้วิจัยมีความเห็นว่าควรมีการเปิดเผยข้อมูลที่ศูนย์ข้อมูลสารสนเทศ รวบรวมให้กับประชาชนทราบเพื่อความโปร่งใส การเพิ่มประสิทธิภาพในการตรวจสอบของ ประชาชนในการใช้งบประมาณด้านต่าง ๆ และที่สำคัญคือการมีข้อมูลให้ประชาชนสามารถ สืบค้นได้ว่ามีการจัดอบรมหรือดำเนินโครงการที่ใดเพื่อส่งเสริมการเรียนรู้ตลอดชีวิต และข้อมูล เกี่ยวกับการศึกษาในระบบ การศึกษานอกระบบ และการศึกษาตามอัธยาศัยที่ถูกจัดตั้งขึ้น ในช่วงเวลาต่าง ๆ และขั้นตอนการลงทะเบียนเพื่อการเข้ารับการเรียนรู้สอดคล้องกับความเห็น จากการสัมภาษณ์กลุ่มตัวอย่างที่มีความเห็นว่าควรมีการนำเทคโนโลยีมาใช้ในลักษณะที่ แสดงผลอย่างครบถ้วน นอกจากนี้ควรมีช่องทางในการแสดงความคิดเห็นและความประสงค์ ในการเข้าฝึกอบรมต่าง ๆ ได้เพื่อให้สามารถนำไปประมวลผลเพื่อประเมินผลลัพธ์ของการ ปฏิบัติงานได้ ดังนั้นจึงควรมีการจัดทำแพลตฟอร์มเบ็ดเสร็จ (Non - Stop Service Platforms) ที่สามารถทราบข้อมูลการศึกษาหรือแหล่งเรียนรู้ได้ทั่วประเทศ รวมถึงแสดงงบประมาณในการ

²² Hilla Auren, **Finland Country Case Study** [Online], 12 December 2021. Source: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000259545/PDF/259545eng.pdf.multi>

จัดทำกิจกรรมต่าง ๆ และมีช่องทางการรับฟังความคิดเห็นประกอบด้วยกันเพื่อให้เกิดการพัฒนา
ระบบนิเวศแห่งการเรียนรู้อย่างครบวงจร

16) การแนะนำและให้คำปรึกษากับประชาชน

เมื่อทำการศึกษาประเทศฟินแลนด์ พบว่ามีการจัดโครงการแนะแนวและการให้
คำปรึกษาสำหรับผู้ที่อยู่ในช่วงเปลี่ยนผ่านทางการศึกษา²³ โดยกลไกการแนะนำและ
ให้คำปรึกษากับประชาชน เพื่อส่งเสริมการเรียนรู้ตลอดชีวิตนั้นข้อมูลจากการสัมภาษณ์ พบว่า
ผู้ให้คำปรึกษาเป็นอีกกลไกหนึ่งที่สามารถส่งเสริมการเรียนรู้ตลอดชีวิตได้ ดังนั้นกรมส่งเสริม
การเรียนรู้จึงควรมีการจัดตั้งตำแหน่งผู้ให้คำปรึกษาด้านการเรียนรู้ตลอดชีวิต

5. บทสรุปและข้อเสนอแนะ

จากการวิจัยพบบทสรุปและข้อเสนอแนะ ดังนี้

5.1 บทสรุป

จากการศึกษาเอกสารประกอบกับการสัมภาษณ์กลุ่มตัวอย่างพบว่าแนวคิดและทฤษฎี
ที่สามารถนำมาปรับใช้เป็นหลักการพื้นฐานเพื่อส่งเสริมการเรียนรู้ตลอดชีวิต และจาก
การศึกษาแนวทางระหว่างประเทศและประเทศต่าง ๆ ได้แก่ ประเทศญี่ปุ่น สาธารณรัฐเกาหลี
และประเทศฟินแลนด์ ได้พบแนวทางและมาตรการทางกฎหมายที่เป็นประโยชน์ในการแก้ไข
ข้อจำกัดของร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมการเรียนรู้ พ.ศ. ของไทยให้มีประสิทธิภาพ ทันสมัย
และเป็นรูปธรรมยิ่งขึ้น และนำมาสู่ข้อเสนอแนะในรูปแบบของการเรียนรู้ การใช้สารสนเทศ
ของแผ่นดินเพื่อส่งเสริมการเรียนรู้ตลอดชีวิต การจัดตั้งตำแหน่งผู้ให้คำปรึกษาด้านการเรียนรู้
ตลอดชีวิตประจำตำบล หลักเกณฑ์การมีส่วนร่วมของภาคีเครือข่ายในรูปแบบการมีส่วนร่วม
เชิงรุก และมาตรการเชิงนโยบายต่าง ๆ ในการส่งเสริมการเรียนรู้ตลอดชีวิต เป็นต้น

5.2 ข้อเสนอแนะ

สำหรับข้อเสนอแนะของงานวิจัยนี้ประกอบด้วย (1) ข้อเสนอแนะให้แก้ไขเพิ่มเติมร่าง
พระราชบัญญัติส่งเสริมการเรียนรู้ พ.ศ. (2) ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ภายใต้ร่าง

²³ Hannele Niemi and Ulpuukka Isopahkala-Bouret, *Lifelong Learning in Finish Society - An Analysis of National Policy Documents*, pp. 50-51.

พระราชบัญญัติส่งเสริมการเรียนรู้ พ.ศ. และ (3) ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายเกี่ยวกับการเรียนรู้ตลอดชีวิตของประเทศไทยและข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย ดังนี้

1) การแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมการเรียนรู้ พ.ศ.

1.1) การแก้ไขเพิ่มเติมหลักการและเหตุผล รวมทั้งวัตถุประสงค์ของการเรียนรู้ตลอดชีวิต

เสนอแนะให้แก้ไขเพิ่มเติมในหลักการและเหตุผลให้มีการสอดแทรกปรัชญา แนวคิด และทฤษฎีที่เป็นกรอบรากฐานของการเรียนรู้ตลอดชีวิต เพื่อให้เจตนารมณ์ของกฎหมายตรงกับกรอบวัตถุประสงค์ของการเรียนรู้ตลอดชีวิตอย่างแท้จริง และ

เสนอแนะให้แก้ไขเพิ่มเติมวัตถุประสงค์ของร่างพระราชบัญญัติการส่งเสริมการเรียนรู้ พ.ศ. ในมาตรา 5 เป็น

“เพื่อพัฒนาบุคคลให้มีความสมบูรณ์ทั้งร่างกาย จิตใจ และสติปัญญา เป็นคนดี มีวินัย รู้จักสิทธิควบคู่กับหน้าที่ และความรับผิดชอบ ภูมิใจและตระหนักในความสำคัญของชาติ ศาสนา พระมหากษัตริย์ และการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข รู้จักรักษาประโยชน์ส่วนรวมและของประเทศชาติ รู้จักความพอเพียง มีเหตุผล มีภูมิคุ้มกันในตัวที่ดี ใฝ่เรียนรู้ มีความรอบรู้ รอบคอบ ระมัดระวัง มีคุณธรรมและมีความซื่อสัตย์สุจริต รวมทั้งมีสำนึกในความรับผิดชอบทั้งต่อตนเอง ครอบครัว ชุมชน สังคม และประเทศชาติและสามารถอยู่ร่วมกับผู้อื่นได้อย่างผาสุกกับเพื่อให้บุคคลมีทักษะการเรียนรู้ ทักษะอาชีพและทักษะชีวิตที่สอดคล้องและเท่าทันพัฒนาการของโลก และมีโอกาสพัฒนาหรือเพิ่มพูนทักษะของตนให้สูงขึ้นหรือปรับเปลี่ยนทักษะของตนตามความถนัดหรือความจำเป็น อีกทั้งการพัฒนาทักษะที่จำเป็นแก่ทุนมนุษย์โดยสนับสนุนให้เป็นพลเมืองโลกให้เป็นคนที่มีสมรรถนะจะนำพาประเทศไปสู่การพัฒนาที่มั่นคงและยั่งยืน มีความพร้อมในการเรียนรู้ในศตวรรษที่ 21”

1.2) การแก้ไขเพิ่มเติมรูปแบบของการเรียนรู้

เสนอแนะให้แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 6 เป็นมาตรา 6 “ให้กรมมีหน้าที่ส่งเสริมการเรียนรู้ดังต่อไปนี้ (1) การเรียนรู้ในระบบ (2) การเรียนรู้นอกระบบ (3) การเรียนรู้ตามอัธยาศัย”

1.3) การเพิ่มเติมบทบัญญัติเกี่ยวกับการใช้สาธารณสมบัติของแผ่นดิน

มาตรา..... “การใช้สาธารณสมบัติของแผ่นดินแสดงให้เห็นว่าการส่งเสริมการเรียนรู้ตลอดชีวิตมีความสำคัญและให้สิทธิในการใช้สาธารณสมบัติของแผ่นดินได้ภายในเงื่อนไข ดังนี้

(1) ผู้ที่ดำเนินการจัดการศึกษาตลอดชีวิตสามารถใช้สาธารณสมบัติของแผ่นดินในการดำเนินการจัดการศึกษาตลอดชีวิต ภายในขอบเขตที่ว่าจะต้องไม่ขัดต่อวัตถุประสงค์เดิมของการใช้สาธารณสมบัตินั้นตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติอื่นและกฎหมายลำดับรอง

(2) ในกรณีตามประการที่หนึ่ง ผู้มีอำนาจหน้าที่จัดการสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ต้องอนุญาตให้ใช้สาธารณสมบัติ เว้นแต่มีเหตุผลพิเศษในการไม่อนุญาต”

1.4) การเพิ่มเติมบทบัญญัติเกี่ยวกับการจัดตั้งตำแหน่งผู้ให้คำปรึกษาด้านการเรียนรู้ตลอดชีวิตประจำตำบล

มาตรา..... “ให้กรมจัดให้มีผู้ให้คำปรึกษาด้านการเรียนรู้ตลอดชีวิตประจำตำบล เพื่อดูแล ช่วยเหลือ ส่งเสริม สนับสนุน อำนวยความสะดวก และแนะนำการเรียนรู้ให้แก่ผู้รับคำปรึกษา”

2) หลักเกณฑ์ภายใต้ร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมการเรียนรู้ พ.ศ.

เสนอแนะให้มีการกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับหลักเกณฑ์การมีส่วนร่วมของภาคีเครือข่าย โดยมีรูปแบบการมีส่วนร่วมเชิงรุก (Active Participate) ดังต่อไปนี้ 1) การเข้าร่วม 2) การให้ใช้สิ่งอำนวยความสะดวกต่าง ๆ 3) การให้คำปรึกษา 4) การเป็นหุ้นส่วน 5) การร่วมทำกิจกรรมต่าง ๆ 6) การตัดสินใจในกิจกรรม โดยเฉพาะอย่างยิ่งการมีส่วนร่วมตั้งแต่เริ่มต้นจนเสร็จกิจกรรม 7) การได้รับประโยชน์ร่วมกันในรูปแบบใดรูปแบบหนึ่ง 8) การจัดอบรมการพัฒนาแรงงานทักษะสูง

3) ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

ผลการวิจัยนำไปสู่ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายเพื่อเพิ่มเติมปัจจัยแวดล้อมอื่น ๆ นอกเหนือจากการแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมการเรียนรู้ พ.ศ. ได้แก่ การจัดตั้งหน่วยงานกองทุน การกำหนดตัวชี้วัด การพัฒนาบุคลากรภายใต้การกำกับดูแลของกรมส่งเสริมการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายแรงงาน การร่วมมือกับภาคเอกชนในการจัดการอบรม และการใช้เทคโนโลยีเพื่อส่งเสริมการเรียนรู้ตลอดชีวิตของประชาชน ดังนี้

3.1) การจัดตั้งหน่วยงานเพื่อรับผิดชอบการเรียนรู้ตลอดชีวิตภายใต้การกำกับดูแลของกรมส่งเสริมการเรียนรู้อย่างเป็นระบบ โดยให้มีการดำเนินการประสานงานกับองค์การระหว่างประเทศและมหาวิทยาลัยเปิดของไทย รวมทั้งให้ได้รับการจัดสรรงบประมาณและอัตรากำลังอย่างเพียงพอโดยพิจารณาจากพันธกิจของหน่วยงาน

3.2) การจัดตั้งกองทุนส่งเสริมการเรียนรู้ตลอดชีวิตที่บริหารงานโดยคณะผู้เชี่ยวชาญ ด้านการศึกษา การบริหาร และการเงินเพื่อลดงบประมาณภาครัฐในระยะยาว

3.3) การกำหนดดัชนีชี้วัดผลงานหรือความสำเร็จของงาน (Key Performance Indicator: KPI) ของหน่วยงานเพื่อรับผิดชอบการเรียนรู้ตลอดชีวิตภายใต้การกำกับดูแลของกรมส่งเสริม การเรียนรู้ให้มีการประสานงานกับส่วนท้องถิ่น

3.4) การเพิ่มเติมวันลาเพื่อการศึกษาในกฎหมายแรงงาน

3.5) การจัดตั้งโครงการสนับสนุนการอบรมผู้ตกงานที่มีกระบวนการให้นายจ้าง สามารถคัดเลือกลูกจ้างเข้าทำงานได้โดยทันทีหลังจากสิ้นสุดการอบรม

3.6) การสนับสนุนงบประมาณบางส่วนสำหรับการจัดตั้งโครงการสนับสนุนการอบรม พัฒนาแรงงานทักษะสูงโดยความร่วมมือกับภาคเอกชน

3.7) การจัดตั้งโครงการอบรมสำหรับคนที่บกพร่อง หรือมีความต้องการด้านการศึกษา เป็นพิเศษและให้เป็นไปตามช่วงวัยที่เหมาะสม

3.8) การสร้างมาตรการจูงใจให้เอกชนและองค์กรไม่แสวงหากำไรมาเข้าร่วมเพื่อการ สนับสนุนการเรียนรู้ตลอดชีวิต

3.9) การพัฒนาครูผู้สอน และสร้างโครงสร้างการเติบโตในเส้นทางอาชีพของครู ในการศึกษาในระดับที่ชัดเจนและเป็นระบบตลอดจนการให้เกียรติยกย่องและให้รางวัล ซึ่งรวมถึงครูภูมิปัญญา อาสาสมัครด้วย

3.10) การจัดทำแพลตฟอร์มเบ็ดเสร็จที่สามารถทราบข้อมูลการศึกษาหรือแหล่งเรียนรู้ ได้ทั่วประเทศ รวมถึงแสดงงบประมาณในการจัดทำกิจกรรมต่าง ๆ และมีช่องทางการรับฟัง ความคิดเห็น

3.11) การมีนักการส่งเสริมการเรียนรู้ (Lead Learner) เพื่ออำนวยความสะดวกและ ให้คำปรึกษาเกี่ยวกับการเรียนรู้ตลอดชีวิต

4) ข้อเสนอแนะการวิจัยครั้งต่อไป

4.1) การศึกษาและวิเคราะห์มาตรการการส่งเสริมการเรียนรู้ตลอดชีวิตในบริบทของ การมีส่วนร่วมกับผู้จ้างงาน เช่น คุปองการเข้าร่วมอบรม การจ่ายเงินสมทบของนายจ้างเพื่อ ส่งเสริมการเรียนรู้ตลอดชีวิต

4.2) การศึกษาและวิเคราะห์การจัดทำระบบรับรองคุณวุฒิการศึกษาที่ครอบคลุม ทั้งด้านหลักสูตร การอบรม การได้รับประกาศนียบัตร ประสบการณ์สายอาชีพและวิชาชีพ

บรรณานุกรม

- ประเวศ วะสี, **อภิวัดการเรียนรู้...สู่จุดเปลี่ยนประเทศไทย**, (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานส่งเสริมสังคมแห่งการเรียนรู้และคุณภาพเยาวชน (สสค.), 2557).
- สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน, **แนวทางการดำเนินงานขององค์กรบุคคลและการมีส่วนร่วม**, (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์สหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย, 2550).
- สหประชาชาติประเทศไทย, **การศึกษาที่มีคุณภาพ** [ออนไลน์], แหล่งที่มา: <https://thailand.un.org/th/sdgs/4>
- สุวิธิดา จรุงเกียรติกุล, **นิทัศน์แนวคิดและแนวทางการส่งเสริมการเรียนรู้ตลอดชีวิตในประเทศไทย**, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2564).
- สุวิธิดา จรุงเกียรติกุล, **แนวทางการจัดการศึกษาตลอดชีวิตเพื่อขับเคลื่อนชุมชนการเรียนรู้ในบริบทสังคมและวัฒนธรรมของประเทศไทย** (Guides for Lifelong Education Management to Mobilize Learning Community in the Social-Cultural Context of Thailand, วารสารครุศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ปีที่ 46 ฉบับที่ 2 (มิถุนายน 2561).
- อมรรักษ์ สวนชุมพล, **แนวคิดการเรียนรู้ด้วยการนำตนเองกับการจัดการศึกษา**, วารสารบัณฑิตศึกษา มหาวิทยาลัยราชภัฏวไลยอลงกรณ์ในพระบรมราชูปถัมภ์, ปีที่ 9 ฉบับที่ 1 (เมษายน 2558).
- อรทัย ศักดิ์สูง, **การวิเคราะห์ความสอดคล้องระหว่างทฤษฎีแอนดราโกจี (Andragogy) ของ มัลคอล์ม โนลส์ กับวิธีการสอนในหลักสูตรผู้บริหารสถานศึกษาระดับสูงของสถาบันพัฒนาผู้บริหารการศึกษา**, (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท หลักสูตรปริญญาครุศาสตรมหาบัณฑิต คณะครุศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2543).
- Carolyn Medel-Anonuevo, Toshio Ohsako and Werner Mauch, **Revisiting Lifelong Learning for the 21st Century**, (Hamburg: United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization, 2001).
- Center for Public Impact a BCG Foundation, **Japan's Lifelong Learning Promotion Law** [Online], Source: <https://www.centreforpublicimpact.org/case-study/lifelong-learning-japan/>

- D. R. Cruickshank and D. Haefele, **Good Teachers, Plural**, Educational Leadership, Volume 58 Issue 5 (2001).
- European Commission, **Finland: Adult Education and Training** [Online], Source: https://eacea.ec.europa.eu/national-policies/eurydice/content/adult-education-and-training-25_en
- Finland, Ministry of Education and Culture, **Liberal Adult Education** [Online], Source: <https://minedu.fi/en/liberal-adult-education>
- Hannele Niemi and Ulpukka Isopahkala-Bouret, **Lifelong Learning in Finish Society – An Analysis of National Policy Documents**, November 2012 [Online], Source: https://www.researchgate.net/publication/277017765_Lifelong_learning_in_Finnish_society_-_An_analysis_of_national_policy_documents
- Hilla Auren, **Finland Country Case Study** [Online], Source: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000259545/PDF/259545eng.pdf.multi>
- In Tak Kwon, Junghwan Kim and Doo Hun Lim, **Becoming a Lifelong Learning City: Lessons from a Provincial City in South Korea** [Online], Source: <https://files.eric.ed.gov/fulltext/ED570514.pdf>
- J. H. Stronge and J. Hindman, **Hiring the Best Teachers**, Educational Leadership, Volume 60 Issue 8 (2003).
- Japanese Civil Society Organizations (CSOs), **Social Education/Adult Education in Japan: Policies, Practices and Movements During the Last 12 Years, May 2009** [Online], Source: <http://prof.mt.tama.hosei.ac.jp/~yarai/JDGMC ON6/CSOsREPfinalen.pdf>
- Jari Lavonen, **Governance decentralisation in education: Finnish innovation in education, Gobernanza descentralizada: Una innovación finlandesa en educación**, Revista de Educación a Distancia, Volume 53 Issue 1 (Marzo 2017).

- Jeong Mee-Ryang and Lee Woojin, **Korean Education: Educational Thought, System and Content** [Online], Source: https://www.aks.ac.kr/ikorea/upload/intl/otmai/UserFiles/UKS9_Korean%20Education_eng.pdf

- Jung Eun Lee, **Implementation of Lifelong Learning Policies in South Korea: A World Society Perspective 4** [Online], Source: <https://newprairiepress.org/cgi/viewcontent.cgi?article=3706&context=aerc>

- Matti Kyro, **Vocational Education and Training in Finland: Short Description** [Online], Source: https://www.cedefop.otmai.eu/files/5171_en.pdf

- OECD iLibrary, **Strengthening the Governance of Skills Systems: Lessons from Six OEDC Countries** [Online], Source: <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/cd2b486a-en.pdf?expires=1612884274&id=id&accname=guest&checksum=59A67E77E7A114FABFE1C3ECB4BE5629>

- Rina Cohen, **Lifelong Learning: Right and Benefit, Duty and Responsibility, Adult Education in Israel and Around the World: Achievement and Outlining a Policy** [Online], Source: <https://cms.education.gov.il/NR/rdonlyres/513BEF32-75A1-4D95-9586-6D66273083D0/158099/4LifelongLearningRightandBenefitDutyandResponsibil.pdf>

- Yutaka Shiraishi, **Alternative Approaches to Financing Lifelong Learning**, (Country Report Japan Department of Education Kyoto University, n.d.).