

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ความเปลี่ยนแปลงเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นอยู่ตลอดเวลา ทั้งที่เป็นไปโดยธรรมชาติ และเป็นไป โดยการกระทำของมนุษย์ ความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นนั้น ส่งผลกระทบต่อตัวมนุษย์โดยตรงต่อ สภาพแวดล้อมและสังคม โดยภาพรวมความเปลี่ยนแปลงนั้น ทำให้มนุษย์ต้องปรับตัวให้กลมกลืน กับความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น เพื่อที่จะดำรงชีวิตอยู่ได้และมนุษย์เองก็พยายามที่จะควบคุมทิศทาง ของความเปลี่ยนแปลงนั้น ให้เป็นไปในทิศทางที่จะทำให้มนุษย์สามารถดำรงชีวิตอยู่ได้ อย่างมี ความสุข

ในท่ามกลางความเปลี่ยนแปลงของโลก มนุษย์จึงมีบทบาทที่เกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนแปลง 2 กรณี คือ

- 1) ปรับตนเองตามความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น
- 2) ควบคุมการเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นให้เป็นไปอย่างเหมาะสม

บทบาทดังกล่าวของมนุษย์นั้น จะเกิดขึ้นได้อย่างเหมาะสมจำเป็นที่จะต้องทำความเข้าใจ และมีความรู้ในการเปลี่ยนแปลงนั้น มนุษย์จึงจะสามารถปรับปรุงตน ตามความเปลี่ยนแปลงหรือ ควบคุมทิศทางการเปลี่ยนแปลงได้ และนอกจากนี้มนุษย์ยังมีการะกิจที่จะต้องพัฒนาตน อยู่ตลอดเวลาติดต่อกันไปตลอดชีวิต ไม่เพียงเพื่อให้มีชีวิตหรือดำรงอยู่ในสังคมเท่านั้น แต่ยังมุ่งหวังที่จะพัฒนาตนไปสู่การมีคุณภาพชีวิตที่ดี ก้าวไปสู่ความสมบูรณ์ในด้านร่างกาย ปัญญา สังคม และ อารมณ์

การปรับตนเองของมนุษย์ให้เหมาะกับการเปลี่ยนแปลงก็ดี ความสามารถในการควบคุม การเปลี่ยนแปลงก็ดี การพัฒนาตนเองให้มีคุณภาพชีวิตที่สมบูรณ์ก็ดี นับเป็นภารกิจที่ไม่มีวันสิ้นสุด นับตั้งแต่เกิดจนกระทั่งตาย กลไกสำคัญสำหรับภารกิจนี้ คือการศึกษา (กรมการศึกษานอก โรงเรียน, 2534)

สังคมใช้การศึกษา เป็นเครื่องมือให้มนุษย์สามารถนำความเข้าใจตนเองและสร้างสรรค์ สิ่งที่ดีงามของมนุษย์ชาติขึ้น การศึกษาสำหรับมนุษย์ จึงเป็นกระบวนการต่อเนื่องตลอดชีวิต

เพื่อที่จะได้มีความรู้ ทักษะและเจตคติที่เหมาะสมในการดำรงชีวิตในสังคม สามารถพัฒนาตนเองได้อย่างเต็มศักยภาพ การศึกษาโดยทั่วไปจำแนกออกเป็น 3 ประเภทใหญ่ ๆ ด้วยกัน คือ (1) การศึกษาในระบบโรงเรียน (Formal education) (2) การศึกษานอกระบบโรงเรียน หรือการศึกษานอกโรงเรียน (Non-formal education) และ (3) การศึกษาแบบธรรมชาติ วิสัยหรือการศึกษาตามอัธยาศัย (Informal education) (มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2526) ซึ่งการศึกษาทั้ง 3 ประเภทนี้ การศึกษานอกโรงเรียน (Non-formal education) นับว่าเป็นรูปแบบการจัดการศึกษา ที่เป็นความคาดหวังใหม่ของผู้ที่พยายามแสวงหาแนวทางที่เหมาะสมในการศึกษา เพื่อประชาชนในสังคมที่กำลังพัฒนา และมีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว

วิธีดำเนินการจัดการศึกษานอกโรงเรียน ตามแนวนโยบาย ในแผนการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2535 ได้กำหนดรายละเอียดไว้ดังนี้

1) การมีส่วนร่วมรับผิดชอบ งานการศึกษานอกโรงเรียนจะบรรลุคุณลักษณะที่พึงประสงค์ และหลักการที่กำหนดไว้อย่างสมบูรณ์ได้นั้น สถาบันครอบครัว องค์กรชุมชน สถาบันทางศาสนา สื่อมวลชน หน่วยงานทั้งทางภาครัฐและเอกชนจะต้องเกิดความรู้สึกร่วมกันที่จะมีส่วนร่วมรับผิดชอบ

2) การกระจายอำนาจ เพื่อให้งานการศึกษานอกโรงเรียน มีความคล่องตัวและฉับไว ในการสนองตอบสภาพปัญหา ความต้องการของพื้นที่ และสามารถใช้ประโยชน์จากทรัพยากรที่หลากหลายในแต่ละพื้นที่ ทั้งยังเป็นการพัฒนาศักยภาพในการบริหาร และจัดการกระบวนการเรียนรู้ จำเป็นที่จะต้องมีการกระจายอำนาจ ในการจัดการศึกษานอกโรงเรียน จากส่วนกลาง ไปสู่ส่วนภูมิภาค จากฝ่ายอำนวยการไปสู่ฝ่ายปฏิบัติ และจากภาครัฐไปสู่องค์กรคณะบุคคล และชุมชน

3) องค์กรคณะบุคคล เพื่อให้เกิดการระดมสรรพกำลังการใช้ทรัพยากรร่วมกัน การประสาน และรับช่วงงานกันอย่างเป็นระบบ ควรมีองค์กรคณะบุคคลซึ่งเป็นกลไกที่จะเปิดโอกาสให้ชุมชนและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ได้มีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย และประสานงานการจัดบริการ ตลอดจนการติดตามแก้ไขปัญหาดังต่าง ๆ องค์กรคณะบุคคลนี้จะประกอบด้วยบุคคลหลาย ๆ ฝ่าย เพื่อให้เกิดความสมดุลและที่สำคัญจะต้องมีตัวแทนจากฝ่ายประชาชนเข้าร่วมด้วย

4) การสร้างเครือข่าย การจัดการศึกษานอกโรงเรียน ให้ความหลากหลาย และครอบคลุมจำเป็นต้องอาศัยองค์กรชุมชน หน่วยงานภาครัฐและเอกชน ผนึกกำลังเป็นเครือข่าย ที่จะเชื่อมโยงการให้บริการให้สอดคล้องประสานและรับช่วงกัน (กรมการศึกษานอกโรงเรียน, 2536)

ทิศทางที่พึงประสงค์ในการจัดการศึกษานอกโรงเรียน ในระดับพื้นที่จากการศึกษาศักยภาพและแนวการดำเนินงานขององค์กรชุมชนหน่วยงานภาครัฐและ เอกชนที่ปฏิบัติงานในแต่ละ

พื้นที่ ตลอดจนหลักการในการจัดการศึกษานอกโรงเรียน ซึ่งเน้นการประสานสัมพันธ์การกระจายอำนาจการมีส่วนร่วมรับผิดชอบ เพื่อจัดบริการการศึกษาที่ทั่วถึงสอดคล้องบูรณาการ และต่อเนื่องตลอดชีวิต

1) ในระดับหมู่บ้านมุ่งหวังที่จะสนับสนุนให้เป็นสังคมแห่งการเรียนรู้ กล่าวคือประชาชนมีความสนใจใฝ่รู้ มีแหล่งวิทยาการที่เชื่อมโยงเป็นเครือข่ายเกื้อหนุนต่อการเรียนรู้อย่างต่อเนื่อง ทั้งที่เกิดจากภูมิปัญญาภายในพื้นที่ การถ่ายทอดแลกเปลี่ยนความรู้ประสบการณ์กับชุมชนอื่น และการจัดบริการของหน่วยงานภายนอกและสื่อมวลชนและหนังสืออื่นใดประชาชนและองค์กรชุมชนมีศักยภาพการจัดการให้เกิดกระบวนการเรียนรู้ เพื่อสนองความต้องการทางการศึกษาในชุมชนนั้น

2) ในระดับตำบล นอกจากจะอยู่ภายใต้หลักการเดียวกันกับในระดับหมู่บ้านแล้ว ตำบลจะเป็นสังคมแห่งการเรียนรู้ ที่สามารถหลอมรวมพลังตอบสนองความต้องการภายในตำบล และแลกเปลี่ยนเรียนรู้กับตำบลอื่น เนื่องจากในระดับตำบลมีสภาตำบลทำหน้าที่วิเคราะห์ปัญหา และจัดทำแผนพัฒนาชนบท โดยมีคณะทำงานสนับสนุนการปฏิบัติการพัฒนาชนบทระดับตำบล (คปต.) เป็นที่ปรึกษาทางวิชาการอยู่แล้ว กลไกการศึกษานอกโรงเรียน จึงจะมีบทบาทในการกระตุ้นส่งเสริม และประสานงานให้เกิดการจัดทำแผนการศึกษานอกโรงเรียนระดับจุลภาค การถ่ายทอดความรู้ และแลกเปลี่ยนประสบการณ์ภายในตำบลและระหว่างตำบล รวมทั้งการจัดกิจกรรมการศึกษาบางประเภทที่เกินกำลังทรัพยากรในตำบล

ในระดับนี้หน่วยงานการศึกษานอกโรงเรียน จัดให้มีครูอาสาสมัครการศึกษานอกโรงเรียน เป็นผู้ประสานงานกับคณะทำงานสนับสนุนการปฏิบัติการพัฒนาชนบทระดับตำบล (คปต.) เพื่อพัฒนากลไกและให้การสนับสนุนสภาตำบล ในการวางแผนประสานงาน ดำเนินการจัดการศึกษานอกโรงเรียนในพื้นที่เป้าหมาย ให้สอดคล้องและเหมาะสมกับความต้องการของประชาชน

จากการศึกษาการดำเนินงานการจัดการศึกษานอกโรงเรียน ทั้งในอดีตที่ผ่านมาและในปัจจุบัน งานการศึกษานอกโรงเรียนก็ยังไม่สามารถพัฒนาไปสู่เป้าหมาย และทิศทางที่พึงประสงค์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการจัดการศึกษา ยังไม่สามารถเข้าถึงประชาชนผู้ที่ด้อยโอกาสทางการศึกษาอย่างทั่วถึง โดยเฉพาะผู้ที่อยู่ในชนบทที่ห่างไกลและผู้รับบริการยังเป็นสัดส่วนที่ต่ำ เมื่อเทียบกับจำนวนประชากรที่อยู่ในข่ายควรได้รับการศึกษาตลอดชีวิต ดังนั้น จึงทำให้ผู้วิจัยในฐานะที่เป็นผู้บริหารศูนย์บริการการศึกษานอกโรงเรียนอำเภอ มีความสนใจที่จะศึกษาปัญหาเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษานอกโรงเรียนของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง คณะทำงานสนับสนุนการปฏิบัติการพัฒนาชนบทระดับตำบล (คปต.) ในจังหวัดเพชรบูรณ์ โดยมุ่งที่จะแสวงหาข้อเท็จจริง เพื่อจะได้ใช้เป็นแนวทางในการจัดการศึกษานอกโรงเรียน ในอนาคตได้

อย่างถูกต้องเหมาะสมและตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างแท้จริง

1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ เป็นการศึกษาการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษานอกโรงเรียน ของคณะทำงานสนับสนุนการปฏิบัติการพัฒนาชนบทระดับตำบล (คปต.) ในจังหวัดเพชรบูรณ์ โดยมีวัตถุประสงค์ ดังนี้

- 1) เพื่อศึกษาระดับการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษานอกโรงเรียน ของคณะทำงานสนับสนุนการปฏิบัติการพัฒนาชนบทระดับตำบล (คปต.)
- 2) เพื่อศึกษาปัญหาอุปสรรค ความคิดเห็นและข้อเสนอแนะ เกี่ยวกับการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษานอกโรงเรียน ของคณะทำงานสนับสนุนการปฏิบัติการพัฒนาชนบทระดับตำบล (คปต.)
- 3) เพื่อเปรียบเทียบความคิดเห็นของเจ้าหน้าที่การศึกษานอกโรงเรียน กับคณะทำงานสนับสนุนการปฏิบัติการพัฒนาชนบทระดับตำบล (คปต.) เกี่ยวกับการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษานอกโรงเรียน

1.3 ขอบเขตของการวิจัย

ในการวิจัยครั้งนี้ ได้กำหนดขอบเขตของการวิจัย ดังนี้

- 1) การศึกษาการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษานอกโรงเรียน ของคณะทำงานสนับสนุนการปฏิบัติการพัฒนาชนบทระดับตำบล (คปต.) ทั้ง 11 ตำบล ในจังหวัดเพชรบูรณ์
- 2) ศึกษาการมีส่วนร่วม ปัญหาอุปสรรค ความคิดเห็น และข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษานอกโรงเรียนของคณะทำงานสนับสนุนการปฏิบัติการพัฒนาชนบทระดับตำบล ตามกรอบภารกิจงานการศึกษานอกโรงเรียน โดยเน้นการศึกษาใน 4 ด้าน คือ การศึกษาพื้นฐาน การศึกษาต่อเนื่องสายสามัญ การฝึกทักษะและพัฒนาอาชีพและการให้บริการข่าวสารข้อมูล
- 3) ข้อมูลที่ใช้ในการวิจัย เป็นข้อมูลในปี 2537 เท่านั้น

1.4 ข้อตกลงเบื้องต้น

- 1) ในการวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยเชื่อว่า ผู้ที่ตอบแบบสอบถามทุกคน ได้ตอบแบบสอบถามตามความเป็นจริง และได้ข้อมูลที่เป็นจริง

2) ระดับการมีส่วนร่วม ปัญหาอุปสรรค ความคิดเห็น และข้อเสนอแนะ เกี่ยวกับการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาออกโรงเรียน ของคณะทำงานสนับสนุนการปฏิบัติการพัฒนาชนบทระดับตำบล (คปต.) สามารถวัดได้ด้วยการตอบแบบสอบถามที่ผู้วิจัยได้สร้างขึ้น

1.5 นิยามศัพท์เฉพาะที่ใช้ในการวิจัย

เพื่อให้เข้าใจตรงกัน ผู้วิจัยได้ให้นิยามศัพท์เฉพาะที่ใช้ในการวิจัยเรื่องการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาออกโรงเรียน ของคณะทำงานสนับสนุนการปฏิบัติการพัฒนาชนบทระดับตำบล (คปต.) ในจังหวัดเพชรบูรณ์ ได้ดังนี้

1) คณะทำงานสนับสนุนการปฏิบัติการพัฒนาชนบทระดับตำบล (คปต.) หมายถึง คณะทำงานที่ตั้งขึ้น ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการบริหารการพัฒนาชนบท และการกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาค พ.ศ.2535 เป็นองค์การร่วมระหว่างข้าราชการที่ปฏิบัติงานในพื้นที่ระดับตำบลของ 4 กระทรวงหลักจำนวน 5 คน กับกำนันท้องที่และราษฎร ซึ่งเป็นตัวแทนของประชาชน จำนวน 3 คน รวม คปต. ทั้งหมดมี 8 คน

2) การศึกษาออกโรงเรียน หมายถึง กิจกรรมการศึกษาที่จัดขึ้นนอกระบบโรงเรียน โดยมีกลุ่มเป้าหมายผู้รับบริการ และวัตถุประสงค์ในการเรียนรู้ที่กำหนดไว้อย่างชัดเจน กิจกรรมการศึกษาที่จัดขึ้นนี้อาจจะเป็นเอกเทศ หรือเป็นส่วนหนึ่งของกิจกรรมอื่น ๆ โดยมีเจตนาเพื่อให้บริการทางการศึกษาแก่ประชาชนที่อยู่นอกระบบโรงเรียนทุกเพศ ทุกวัยให้เป็นผู้มีความรู้ ทักษะ ทศนคติและค่านิยมที่ดี สามารถนำไปประยุกต์ใช้ในการประกอบสัมมาอาชีพ ตลอดจนการดำรงชีวิตให้อยู่ในสังคมได้อย่างมีความสุข

3) การมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาออกโรงเรียน หมายถึง การที่ คปต. ได้เป็นผู้สำรวจคัดค้นปัญหาตัดสินใจออกแบบสร้างโครงการ และจัดดำเนินการทุกอย่าง ในการที่จะให้บริการทางการศึกษาออกโรงเรียนเพื่อบริการแก้ไขปัญหา พัฒนาประชาชน ชุมชนให้ดีขึ้นรวมทั้งการให้ความร่วมมือกับหน่วยงานต่าง ๆ ทั้งภาครัฐและเอกชน ที่ไปจัดการศึกษาออกโรงเรียนในท้องที่ ในรูปแบบต่าง ๆ เช่น เป็นผู้ให้ข้อมูล ประสานงานร่วมประชุมออกความคิดเห็น หรือข้อเสนอแนะ ร่วมตัดสินใจในการวางแผนเตรียมการ และจัดดำเนินงานร่วมสละทุนทรัพย์ วัสดุอุปกรณ์ ร่วมเป็นวิทยากร ตลอดจนติดตามผล ประเมินผลและแก้ปัญหาต่าง ๆ

4) เจ้าหน้าที่การศึกษาออกโรงเรียน หมายถึง ข้าราชการ ลูกจ้างประจำ ครูอาสาสมัครการศึกษาออกโรงเรียน ครูประจำกลุ่มการศึกษาออกโรงเรียนสายสามัญ วิทยากรวิชาชีพ และกลุ่มสนใจ สังกัดศูนย์บริการการศึกษาออกโรงเรียนอำเภอ มีหน้าที่

- (1) จัดและให้บริการการศึกษานอกโรงเรียน ตามความต้องการและสภาพปัญหาของท้องถิ่น
- (2) จัดและประสานงานให้มีหน่วยจัดการศึกษานอกโรงเรียน ส่งเสริม ให้ชุมชนจัดการศึกษาของตนเอง วางแผน และบริการการศึกษาต่อสมาชิกในชุมชน และระหว่าง ชุมชน
- (3) สนับสนุนสิ่งจำเป็นต่าง ๆ ที่ใช้ในการดำเนินงานการศึกษานอกโรงเรียนแก่หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้เกิดกระบวนการเรียน การสอนและการบริการแก่กลุ่มเป้าหมาย
- (4) กำกับ ติดตาม ควบคุม และรายงานผลการดำเนินงานการศึกษานอกโรงเรียน
- 5) การศึกษาพื้นฐาน หมายถึง การศึกษาที่จัดให้สำหรับผู้ที่ไม่รู้หนังสือ และผู้ที่ยังไม่จบชั้นประถมศึกษาปีที่ 6 (ป.6) ซึ่งเป็นการศึกษาภาคบังคับ
- 6) การศึกษาต่อเนื่องสายสามัญ หมายถึง การศึกษาที่เสริมต่อจากการศึกษาพื้นฐานเพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนนอกระบบโรงเรียนได้รับการพัฒนาความรู้ ความสามารถเพื่อการพัฒนาคุณภาพชีวิต และเตรียมที่จะศึกษาต่อในระดับที่สูงขึ้นแบ่งออกเป็น 2 ระดับ คือ ระดับมัธยมศึกษาตอนต้น (ม.3) และระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย (ม.6)
- 7) การฝึกทักษะและพัฒนาอาชีพ หมายถึง การศึกษาที่จัดให้ เพื่อพัฒนาความรู้ ทักษะ และ เจตคติในการประกอบอาชีพ โดยเน้นการพัฒนาอาชีพท้องถิ่น การจัดการศึกษาประเภทนี้ได้แก่ กลุ่มสนใจ กลุ่มพัฒนาอาชีพ และวิชาชีพหลักสูตรระยะสั้น (100 - 300 ชั่วโมง)
- 8) การให้บริการข่าวสารข้อมูล หมายถึง การศึกษาที่ไม่มีหลักสูตร ไม่มีการวัดผล แต่เป็นการจัดกิจกรรมเพื่อเสริมสร้างกระบวนการเรียนรู้ที่เป็นธรรมชาติ เช่น ห้องสมุดประชาชน จังหวัด,อำเภอ,ตำบล ที่อ่านหนังสือประจำหมู่บ้าน รายการวิทยุ โทรทัศน์ หอกระจายข่าว นิทรรศการ แผ่นพับ แผ่นปลิว เป็นต้น
- 9) ระดับการมีส่วนร่วม หมายถึง การที่คณะทำงานสนับสนุนการปฏิบัติการพัฒนาชนบทระดับตำบล (คปต.) มีส่วนร่วมในการจัดการศึกษานอกโรงเรียนอยู่ในระดับใด โดยถือเกณฑ์การมีส่วนร่วม 5 ระดับ คือ ระดับมากที่สุด มาก ปานกลาง น้อยและน้อยที่สุด
- 10) ปัญหา หมายถึง สิ่งต่าง ๆ ที่เป็นอุปสรรคต่อการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษานอกโรงเรียนของคณะทำงานสนับสนุนการปฏิบัติการพัฒนาชนบทระดับตำบล (คปต.)

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

ผลที่ได้จากการวิจัยครั้งนี้ นอกจากจะช่วยให้ทราบถึงระดับการมีส่วนร่วมปัญหาอุปสรรค ความคิดเห็นและข้อเสนอแนะ เกี่ยวกับการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษานอกโรงเรียน ของคณะ

ทำงานสนับสนุนการปฏิบัติการพัฒนาชนบทระดับตำบล(คปต.) แล้วยังคาดว่าจะเกิดประโยชน์ดังนี้

- 1) เป็นแนวทางในการส่งเสริม ให้คณะทำงานสนับสนุนการปฏิบัติการพัฒนาชนบทระดับตำบล (คปต.) เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาออกโรงเรียนมากยิ่งขึ้น
- 2) เป็นแนวทางในการปรับปรุงหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาออกโรงเรียนให้มากและมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น
- 3) เป็นเอกสารหรือเป็นหลักฐาน ที่จะนำเสนอหน่วยงานต่าง ๆ ทั้งภาครัฐและเอกชน นำไปใช้ประกอบการพิจารณา เพื่อให้คณะทำงานสนับสนุนการปฏิบัติการพัฒนาชนบทระดับตำบล (คปต.) ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงานของหน่วยงานต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง หน่วยงานทางการศึกษา