

บทที่ 1

บทนำ



ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ปัจจุบันประเทศไทย ได้พัฒนาประเทศให้เจริญทั้งในด้านเศรษฐกิจ การเมือง สังคม และเทคโนโลยี ที่ทันสมัย เพื่อความเป็นอยู่และสภาพสังคมส่วนใหญ่นี้ มีความเจริญทัดเทียมกับนานาประเทศทั่วโลก มนุษย์เป็นทรัพยากรที่มีบทบาทสำคัญในการพัฒนาประเทศ และรัฐบาลได้ตระหนักถึงความสำคัญของการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ ดังปรากฏในแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ ฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2520 - 2524) เป็นต้นมา จนถึงแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ ฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2535 - 2539) ซึ่งเน้นนโยบายส่งเสริมการศึกษาตลอดชีวิต และส่งเสริมความเสมอภาคทางการศึกษาให้กับประชาชน

กรมการศึกษานอกโรงเรียนเป็นหน่วยงานหนึ่งซึ่งจัดการศึกษานอกโรงเรียน โดยตั้งอยู่บนสมมติฐานที่ว่าให้ประชาชนมีการเรียนรู้ตลอดชีวิต โดยให้ความรู้พื้นฐาน ทักษะวิชาชีพและข่าวสารข้อมูล เพื่อเป็นประโยชน์ในการดำรงชีพของประชาชนให้มีความคิดเป็น ทำเป็นและแก้ปัญหาเป็น พึ่งพาตนเองได้ในที่สุด รวมทั้งสนองความต้องการด้านพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ให้สอดคล้องกับความก้าวหน้าด้านเศรษฐกิจ และสังคมของประเทศ (กรมการศึกษานอกโรงเรียน, 2531)

ดังนั้นเพื่อให้การดำเนินงานจัดการศึกษานอกโรงเรียน ให้กับกลุ่มเป้าหมายอย่างทั่วถึง ครอบคลุมถึงความจำเป็นที่จะขยายเครือข่ายการปฏิบัติงานเข้าสู่ชุมชน และต้องสนองตอบต่อสภาพปัญหา และความต้องการของประชาชนกลุ่มเป้าหมาย ได้พยายามที่จะกระจายบทบาทความรับผิดชอบในการวางแผนพัฒนาวิชาการ และปฏิบัติการจากส่วนกลาง ไปยังส่วนภูมิภาคอย่างต่อเนื่อง

กรมการศึกษานอกโรงเรียนจึงได้ดำเนินการจัดตั้งศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนภาคทั่วประเทศ จำนวน 5 ภาค ๆ ละ 1 แห่ง ซึ่งประจำอยู่ที่จังหวัดลำปาง ราชบุรี

สงขลา ระยอง และอุบลราชธานี และแต่ละแห่งจะดำเนินงานการศึกษาออกโรงเรียน เหมือนกัน โดยมีหน้าที่พัฒนาวิชาการและพัฒนาคุณภาพการเรียนการสอนในระดับภาคที่ สอดคล้องกับสภาพปัญหา และความต้องการแต่ละพื้นที่ และวางแผนร่วมกับกองที่มีบทบาท ในการพัฒนาวิชาการในส่วนกลาง ในการดำเนินงานพัฒนาวิชาการของศูนย์การศึกษา นอกโรงเรียนภาคมีอยู่ 2 ลักษณะ คือ

1. การพัฒนาวิชาการในระดับประเทศ ศูนย์การศึกษาออกโรงเรียนภาค จะ ร่วมกับกองพัฒนาการศึกษาออกโรงเรียน พัฒนาหลักสูตรเพื่อสนองนโยบายของชาติ หรือ สามารถนำไปจัดกิจกรรมการเรียนการสอนสำหรับกลุ่มเป้าหมายทั่วประเทศ

2. พัฒนาวิชาการในระดับภาค ศูนย์การศึกษาออกโรงเรียนภาคจะกำหนด โครงสร้างพัฒนาวิชาการเพื่อสนองนโยบายพัฒนาพื้นที่เฉพาะและสอดคล้องกับสภาพปัญหา และความต้องการของกลุ่มเป้าหมายในภูมิภาคที่รับผิดชอบ

และดำเนินการจัดตั้งศูนย์การศึกษาออกโรงเรียนจังหวัดขึ้นครบทุกจังหวัดภายใน แผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ ฉบับที่ 5 (พ.ศ.2525 - 2529) และต่อมาได้ขยายการ ดำเนินการจัดกิจกรรมการศึกษาออกโรงเรียนลงไปสู่อำเภอ โดยการแต่งตั้งผู้ประสานงาน การศึกษาออกโรงเรียนอำเภอ เพื่อเป็นแกนกลางเชื่อมโยงการจัดกิจกรรมระหว่างจังหวัด กับ ประชาชนในพื้นที่เป้าหมาย แต่การปฏิบัติงานยังมีปัญหาด้านคุณภาพ ที่ไม่สามารถดำเนินงานได้ตามวัตถุประสงค์ที่วางไว้อย่างมีประสิทธิภาพ ได้มีการพัฒนาระบบการดำเนินงาน ผู้ประสานงานอำเภอและปรับปรุงบทบาทของครูอาสาสมัครการศึกษาออกโรงเรียน เรื่อย มาจนถึงแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ ฉบับที่ 6 (พ.ศ.2530-2534) ก็ได้พัฒนากลไก การบริหารงานและการประสานงานการศึกษาออกโรงเรียนให้ต่อเนื่องจากระดับจังหวัด อำเภอ ตำบล และหมู่บ้าน เพื่อให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น (กรมการศึกษาออกโรงเรียน, 2534) แต่ถึงกระนั้นงานการศึกษาออกโรงเรียนก็ยังไม่สามารถพัฒนาไปสู่เป้าหมายและ ทิศทางที่พึงประสงค์โดยเฉพาะอย่างยิ่งการจัดการศึกษาออกยังไม่สามารถเข้าถึงผู้ด้อย โอกาสทางการศึกษาอย่างทั่วถึง การใช้ทรัพยากรร่วมกันและและรับช่วงงานระหว่างการ- ศึกษาในระบบโรงเรียนและนอกระบบโรงเรียนยังมีขอบเขตจำกัด เนื้อหาและรูปแบบขาด ความยืดหยุ่นไม่สนองต่อความต้องการของประชาชน กลุ่มเป้าหมายขาดการกระจาย อำนาจที่เป็นรูปธรรม การแบ่งบทบาทหน้าที่ยังไม่ชัดเจน ทำให้มีการทำงานซ้ำซ้อน

กลไกเพื่อการประสานงานไม่มีประสิทธิภาพ (กรมการศึกษานอกโรงเรียน, 2536)

จากข้อจำกัดเหล่านี้ส่งผลทำให้ระบบบริหารและจัดการศึกษานอกโรงเรียน ซึ่งเริ่มพัฒนาบนพื้นฐานของการกระจายอำนาจและส่งเสริมประสานงานมีแนวโน้มที่จะดำเนินการในลักษณะรวมศูนย์ยิ่งขึ้น หน่วยปฏิบัติและหน่วยพัฒนาวิชาการในพื้นที่เริ่มอ่อนแอ ขาดการเสริมกำลังและขาดความคล่องตัวในการตัดสินใจ กลไกที่จะเชื่อมประสานกับองค์กรชุมชนและหน่วยงานอื่นไม่ได้มีการใช้ประโยชน์อย่างจริงจัง ขาดประสิทธิภาพที่จะสร้างเครือข่ายให้เป็นแนวร่วมในการจัดการศึกษานอกโรงเรียน สิ่งเหล่านี้จึงสะท้อนให้เห็นถึงความจำเป็นเร่งด่วนในการปรับปรุงโครงสร้างการบริหารของกรมการศึกษานอกโรงเรียนให้สอดคล้องกับหน้าที่ความรับผิดชอบ และปรับปรุงคุณภาพของการบริการให้สอดคล้องกับนโยบายของแผนพัฒนาการศึกษานอกโรงเรียน ฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2535 - 2539) ที่กำหนดไว้ "เร่งพัฒนาระบบและกลไกการบริหารงานการศึกษานอกโรงเรียนให้มีประสิทธิภาพ เพื่อกระจายอำนาจการศึกษานอกโรงเรียนไปสู่กลุ่มเป้าหมายอย่างกว้างขวางทั่วถึง (กรมการศึกษานอกโรงเรียน, 2534) ดังนั้นกรมการศึกษานอกโรงเรียนจึงได้ปรับปรุงโครงสร้างองค์กร ระบบบริหารและหน้าที่ความรับผิดชอบของส่วนราชการและสถานศึกษาทุกระดับในสังกัดทั้งหมด ซึ่งมีผลการปฏิบัติดังกล่าวตั้งแต่ปีงบประมาณ 2537 เป็นต้นไป (กรมการศึกษานอกโรงเรียน, 2536) โดยดำเนินการปรับปรุงโครงสร้างและระบบบริหารในส่วนกลาง และส่วนภูมิภาคควบคู่กันไปกับการพัฒนาหน้าที่ความรับผิดชอบของสถานศึกษาเพื่อเสริมประสิทธิภาพในการบริหารและการจัดการ โดยมีชายงานที่เชื่อมโยงสู่ชุมชนและกลุ่มเป้าหมายอย่างทั่วถึง เสริมสมรรถภาพของหน่วยปฏิบัติงานพื้นที่ให้เข้มแข็งเพื่อรองรับการกระจายอำนาจจากฝ่ายอำนวยการสู่ฝ่ายปฏิบัติการ จากส่วนกลางสู่ส่วนภูมิภาค และจากหน่วยงานของรัฐสู่องค์กรชุมชน

นอกจากนี้ยังได้จัดระบบโครงสร้างและปรับปรุงระบบการบริหารของศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัด ซึ่งมีทั่วประเทศ 76 จังหวัด ให้มีหน้าที่อำนวยการส่งเสริมสนับสนุนและประสานงาน การจัดบริการการศึกษานอกโรงเรียน โดยมุ่งเน้นในเรื่องการวางแผนและกำหนดจุดยุทธศาสตร์การจัดบริการ การส่งเสริมสนับสนุน และกำกับดูแลหน่วยปฏิบัติงานพื้นที่ตลอดจนพัฒนาเครือข่ายงานการศึกษานอกโรงเรียนภายในจังหวัด (กรมการศึกษานอกโรงเรียน, 2536)

เพื่อเป็นการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น และเพื่อให้การจัดการศึกษานอกโรงเรียน มีความคล่องตัว สามารถระดมสรรพกำลังเพื่อตอบสนองความต้องการของชุมชนอย่างทัน-
 ท่วงทีจำเป็นต้องมีกลไกการจัดการศึกษานอกโรงเรียนในระดับอำเภอ เพื่อให้สามารถทำ
 หน้าที่เป็นศูนย์รวมการปฏิบัติการส่งเสริม สนับสนุน และการประสานงานการศึกษานอก-
 โรงเรียนทุกรูปแบบ เพื่อให้สื่อความหมายได้ตรงกับภารกิจที่มุ่งเน้นหนักในเรื่องปฏิบัติการ
 และบริการการศึกษาที่หลากหลาย โดยเข้าถึงกลุ่มเป้าหมายและจัดบริการการศึกษาได้
 อย่างรวดเร็วและสามารถแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ได้ทันที กรมการศึกษานอกโรงเรียนโดย
 กระทรวงศึกษาธิการ จึงประกาศจัดตั้งให้มีศูนย์บริการการศึกษานอกโรงเรียนอำเภอ
 อย่างถูกต้องตามกฎหมาย จำนวน 789 อำเภอ ทั่วประเทศ ซึ่งศูนย์บริการการศึกษานอก
 วิทยาลัยนอกรเรียนอำเภอ มีสถานภาพเป็นสถานศึกษาตามประกาศกระทรวงศึกษาธิการ เมื่อ
 วันที่ 27 สิงหาคม 2536 โดยมีบทบาทและหน้าที่ของศูนย์บริการการศึกษานอกโรงเรียน
 อำเภอตามที่กรมการศึกษานอกโรงเรียน (กรมการศึกษานอกโรงเรียน, 2536) กำหนด
 ดังนี้

1. จัดและให้บริการการศึกษานอกโรงเรียน การศึกษาเพื่อส่งเสริมในระบบ
 โรงเรียนและการศึกษาตามอัธยาศัย ตามความต้องการและสภาพปัญหาของท้องถิ่น
2. จัดและประสานให้มีศูนย์การเรียน หน่วยจัดการศึกษานอกโรงเรียน เพื่อ
 เป็นเครือข่ายการบริหารการศึกษานอกโรงเรียนได้อย่างกว้างขวางและทั่วถึง และส่งเสริม
 ให้ชุมชนจัดการศึกษาของตนเองในลักษณะศูนย์การศึกษาชุมชน เพื่อเป็นศูนย์กลางในการ
 จัดการศึกษา วางแผน และบริการการศึกษาต่อสมาชิกในชุมชนและระหว่างชุมชน
3. สนับสนุนสิ่งจำเป็นต่าง ๆ ที่ใช้ในการดำเนินงานการศึกษานอกโรงเรียน
 ของเครือข่ายทั้งภาครัฐและเอกชน เพื่อให้เกิดกระบวนการเรียนการสอนและการบริการ
 แก่กลุ่มเป้าหมาย
4. กำกับ ดูแล ติดตามและรายงานผลการดำเนินงานการศึกษานอกโรงเรียน

หลังจากที่กระทรวงศึกษาธิการได้ประกาศจัดตั้งศูนย์บริการการศึกษานอกโรงเรียน
 อำเภอและกรมการศึกษานอกโรงเรียนได้ปรับปรุงโครงสร้างองค์กรและบทบาทหน้าที่ของ
 ศูนย์บริการการศึกษานอกโรงเรียนอำเภอ เพื่อให้ดำเนินการศึกษานอกโรงเรียนสามารถ

พัฒนาไปสู่เป้าหมายและทิศทางที่พึงประสงค์ เมื่อศูนย์บริการการศึกษานอกโรงเรียนอำเภอ ได้ปฏิบัติงานตามโครงสร้างใหม่ได้ระยะหนึ่งแล้ว ผู้วิจัยจึงมีความสนใจที่จะศึกษาการดำเนินงานของศูนย์บริการการศึกษานอกโรงเรียนอำเภอ ตามบทบาทหน้าที่ที่กรมการศึกษานอกโรงเรียนกำหนด เนื่องจากยังเป็นหน่วยงานใหม่และผู้ปฏิบัติหน้าที่มีจำนวนจำกัด เพราะศูนย์บริการการศึกษานอกโรงเรียนอำเภอ เป็นสถานศึกษาที่ต้องร่วมจัดกิจกรรม ใกล้ชิดกับประชาชน กลุ่มเป้าหมาย บุคลากรที่ปฏิบัติงาน ได้แก่ หัวหน้าศูนย์บริการการศึกษานอกโรงเรียนอำเภอ, เจ้าหน้าที่ห้องสมุด, ครูอาสาสมัครฯ จึงทำให้ผู้วิจัยต้องการทราบผลปฏิบัติงานของบุคลากรทุกคนที่ได้รับมอบหมาย จะปฏิบัติงานได้มากน้อยเพียงใด และผลจากการวิจัย สามารถนำไปใช้ประโยชน์ในการปรับปรุงและพัฒนาการดำเนินงานของศูนย์บริการการศึกษานอกโรงเรียนอำเภอให้มีประสิทธิภาพและให้สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนทั่วไป

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาการดำเนินงานของศูนย์บริการการศึกษานอกโรงเรียนอำเภอ 4 ด้าน คือ
 - การจัดและบริการการศึกษานอกโรงเรียน
 - การจัดและประสานงานเพื่อให้เกิดหน่วยจัดการศึกษานอกโรงเรียน
 - การสนับสนุนสิ่งจำเป็นที่ใช้ในการดำเนินงาน
 - กำกับดูแล รายงานผลการปฏิบัติงาน
2. เพื่อเปรียบเทียบผลการดำเนินงานของศูนย์บริการการศึกษานอกโรงเรียนอำเภอ 4 ด้าน คือ
 - การจัดและบริการการศึกษานอกโรงเรียน
 - การจัดและประสานงานเพื่อให้เกิดหน่วยจัดการศึกษานอกโรงเรียน
 - การสนับสนุนสิ่งจำเป็นที่ใช้ในการดำเนินงาน
 - กำกับดูแล รายงานผลการปฏิบัติงาน

ขอบเขตของการวิจัย

1. การศึกษาวิจัยนี้มุ่งศึกษาการดำเนินงานของศูนย์บริการการศึกษานอกโรงเรียนอำเภอ ในการจัดกิจกรรมการศึกษานอกโรงเรียนในพื้นที่ของอำเภอ 4 ด้าน
 - 1.1 การจัดและบริการการศึกษานอกโรงเรียน
 - 1.2 การจัดและประสานงานเพื่อให้เกิดหน่วยจัดการศึกษานอกโรงเรียน
 - 1.3 การสนับสนุนสิ่งจำเป็นที่ใช้ในการดำเนินงาน
 - 1.4 การกำกับ ดูแล นิเทศและรายงานผลการปฏิบัติงาน
2. กลุ่มตัวอย่างประชากรที่ใช้ในการวิจัย ได้แก่ หัวหน้าศูนย์บริการการศึกษานอกโรงเรียนอำเภอ และเจ้าหน้าที่ห้องสมุดและครูอาสาสมัครการศึกษานอกโรงเรียนในเขตจังหวัดภาคกลาง 17 จังหวัด

คำจำกัดความที่ใช้ในการวิจัย

ศูนย์บริการการศึกษานอกโรงเรียนอำเภอ หมายถึง สถานศึกษาสังกัดกรมการศึกษานอกโรงเรียนในระดับอำเภอ โดยอยู่ในความดูแลของศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัด ทำหน้าที่ส่งเสริม สนับสนุน ประสานงาน และจัดการศึกษานอกโรงเรียนทั้งสายสามัญและสายอาชีพ

การส่งเสริมและบริการการศึกษานอกโรงเรียน หมายถึง ความรับผิดชอบเกี่ยวกับการจัดบริการ ประสานงาน ส่งเสริม สนับสนุน ศึกษา พัฒนา สรรหาบุคลากร เครื่องมือฯ ให้จัดกิจกรรมการศึกษานอกโรงเรียน

หน่วยจัดการศึกษานอกโรงเรียน หมายถึง สถานที่หรือแหล่งจัดการศึกษาในสถานศึกษานั้น ๆ โดยมีเจ้าหน้าที่ประจำคอยช่วยเหลือในการขึ้นทะเบียน ลงทะเบียน จัดการเรียนการสอนและออกหลักฐานการศึกษา ได้แก่ โรงเรียนประถมศึกษา มัธยมศึกษา ศูนย์การเรียนชุมชน

ศูนย์การเรียนรู้ หมายถึง แหล่งหรือสถานที่ที่จัดกิจกรรมการเรียนรู้ที่ประชาชน โดยทั่วไปสามารถศึกษาหาความรู้ได้ด้วยตนเอง ได้แก่ ห้องสมุดประชาชน อาเภอและ ตำบล ที่อ่านหนังสือประจำหมู่บ้าน หอกระจายข่าว แหล่งความรู้อื่น ๆ

ส่งเสริมการศึกษาชุมชน หมายถึง กระบวนการถ่ายทอดความรู้ การแลกเปลี่ยนความรู้ หรือการเรียนรู้อย่างมีสัมพันธระหว่างชาวบ้านด้วยกันหรือระหว่างชุมชนกับ ชุมชนอย่างสม่ำเสมอและทั่วถึงโดยยึดหลักการทำให้ชุมชนที่มีความสามารถและความพร้อมสูง เป็นศูนย์กลางการจัดการศึกษานอกโรงเรียน

การดำเนินงานของศูนย์บริการการศึกษานอกโรงเรียนอาเภอ หมายถึง การดำเนินงานตามบทบาทหน้าที่และความรับผิดชอบของศูนย์บริการการศึกษานอกโรงเรียน- อาเภอ ตามที่กรมการศึกษานอกโรงเรียนกำหนด คือ

1. การจัดและบริหารงานการศึกษานอกโรงเรียน
2. การจัดและประสานงานเพื่อให้เกิดหน่วยจัดการศึกษานอกโรงเรียน
3. การสนับสนุนสิ่งจำเป็นที่ใช้ในการดำเนินงาน
4. การกำลั้งดูแลและรายงานผลการปฏิบัติงาน

ครูอาสาสมัครการศึกษานอกโรงเรียน หมายถึง บุคคลหรือเจ้าหน้าที่ กรม การศึกษานอกโรงเรียนที่ได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติหน้าที่ประจำในระดับตำบล และหมู่บ้าน เพื่อเป็นผู้สอนตามหลักสูตร และเป็นผู้จัดกิจกรรม และประสานงานการศึกษานอกโรงเรียน

เจ้าหน้าที่ห้องสมุดประชาชน หมายถึง บุคลากรที่ดำรงตำแหน่ง บรรณารักษ์ หรือเจ้าหน้าที่ห้องสมุดหรือตำแหน่งอื่น แต่ปฏิบัติงานในหน้าที่เจ้าหน้าที่ห้องสมุด

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. เพื่อเป็นแนวทางในการวางแผนและปรับปรุงการดำเนินงานของศูนย์ บริการการศึกษานอกโรงเรียน
2. เพื่อใช้เป็นข้อมูลในการปรับปรุงและพัฒนาการดำเนินงานของศูนย์บริการ การศึกษานอกโรงเรียนให้มีประสิทธิภาพ