

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ทรัพยากรบุคคลนับเป็นปัจจัยที่มีความสำคัญยิ่ง ในการพัฒนาประเทศให้เจริญก้าวหน้าและมีความมั่นคง จึงมีความจำเป็นที่จะต้องพัฒนาทรัพยากรบุคคล เพื่อให้มี คุณภาพสูง มีสติปัญญา ความสามารถเหมาะสมกับยุคสมัย มีการประพฤติปฏิบัติที่มีเหตุผล มีวินัยสามัคคีกลมเกลียว และมีจิตใจยึดมั่นในคุณธรรม เครื่องมือที่จะช่วยในการพัฒนาทรัพยากรบุคคลให้มีประสิทธิภาพคือการศึกษา ดังที่ สุมณ อมรวิวัฒน์ (2533) กล่าวว่าการศึกษาคือเครื่องมือและกระบวนการต่อเนื่องอย่างใดอย่างหนึ่ง ที่ช่วยให้มนุษย์มีความเจริญงอกงามปรับตัวได้ดี ดำเนินชีวิตดี และมีการเปลี่ยนแปลงไปในทางที่พึงประสงค์ มนุษย์เรียนรู้ได้ คิดได้ ทำได้ และแก้ปัญหาได้ เพราะมนุษย์ได้รับการศึกษา

การศึกษาของประเทศไทย ในทศวรรษใหม่มุ่งสร้างความสำเร็จในการพัฒนาทั้งเอกัตบุคคลและการพัฒนาสังคมในส่วนรวม โดยวางอยู่บนพื้นฐานของหลักการที่สำคัญ 4 ประการ

1) การศึกษาเพื่อปวงชน ประชาชนคนไทยทุกคนจะได้รับการศึกษาพื้นฐานที่จะพัฒนาให้มีคุณลักษณะที่พึงประสงค์สำหรับสังคมในอนาคต คือการเป็นผู้ที่มีปัญญามีคุณภาพ มีสมรรถภาพพื้นฐานที่จำเป็นต่อการพัฒนาตนเองและสังคม ควบคู่ไปกับการฝึกฝน ความรู้ความชำนาญในการประกอบอาชีพ

2) การศึกษาเพื่อความเสมอภาค เพื่อลดช่องว่าง และความเหลื่อมล้ำระหว่างประชาชนในชาติ โดยการส่งเสริมให้ประชาชนทุกคนมีโอกาสที่จะได้รับการศึกษาที่มีคุณภาพทัดเทียมกัน โดยไม่มีข้อจำกัดที่สืบเนื่องมาจาก เพศ อายุ เชื้อชาติ ฐานะ ถิ่นฐานที่อยู่ หรือเงื่อนไขอื่นใด

3) การศึกษาเพื่อการเรียนรู้ตลอดชีวิต เพื่อเป็นกลไกให้ประชาชนได้ปรับและพัฒนาความรู้ความสามารถให้สอดคล้องกับสภาพสังคม วิวัฒนาการขององค์ความรู้ และความต้องการของชีวิตที่จะแปรเปลี่ยนไป

4) การศึกษาเพื่อการมีงานทำ เพื่อเตรียมประชาชนให้มีความรู้ความชำนาญ มีข่าวสารข้อมูลและมีลักษณะนิสัยที่ดี จำเป็นต่อการทำงานและการประกอบอาชีพใน ทศวรรษใหม่

ในสภาพปัจจุบัน รัฐใช้การศึกษาเพื่อเป็นเครื่องมือที่สำคัญในการพัฒนาคนและ ประเทศชาติ 3 ทาง คือ

- 1) การจัดการศึกษาในระบบ (Formal Education)
- 2) การจัดการศึกษานอกระบบ (Non-Formal Education)
- 3) การศึกษาตามปกติวิสัย (Informal Education)

การจัดการศึกษาในระบบ (Formal Education) เป็นการศึกษาที่มีระบบ และมาตรฐานแน่นอน มีหลักสูตรของแต่ละระดับชั้น มีการกำหนดอายุพื้นฐาน ความสามารถของผู้เรียน มีการให้ประกาศนียบัตรหรือปริญญาบัตรในระดับชั้นต่าง ๆ ซึ่ง ระบุให้ทราบว่าผู้ถือประกาศนียบัตรหรือปริญญาบัตรนั้น ๆ มีความสามารถอยู่ในระดับใด อันจะเป็นที่ยอมรับนับถือโดยทั่วไป

การจัดการศึกษานอกระบบ (Non-Formal Education) เป็นการศึกษา ที่จัดขึ้น โดยมีเจตนาและวัตถุประสงค์ที่จะให้ความรู้แก่ประชาชนที่สามารถกำหนด เป้าหมายได้ ผู้รับการศึกษาเองก็มีเจตนาหรือวัตถุประสงค์ที่จะรับการเรียนรู้ กิจกรรม ดังกล่าวจัดให้ประชาชนทุกเพศ ทุกวัย และทุกระดับการศึกษา เพื่อให้บุคคลดังกล่าว มีความรู้ ทักษะ ทศคติและค่านิยมที่ดี ซึ่งมักจะจัดให้มีขึ้นในเวลาอันสั้น หลักสูตรยืดหยุ่น สันองความต้องการ ความสนใจของผู้เรียนและปัญหาของชุมชน

การศึกษาตามปกติวิสัย (Informal Education) เป็นการศึกษาที่เป็นไป โดยธรรมชาติ ผ่านทางกระบวนการสังคมประกิต (Socialization) ซึ่งจะเริ่ม ตั้งแต่มนุษย์เป็นทารกอยู่ในครรภ์ จนถึงวันตาย การศึกษาระบบนี้มีอิทธิพลต่อชีวิตของ มนุษย์มาก แต่ไม่มีหลักสูตรแน่นอนตายตัว

หากมองย้อนไปในอดีต เมื่อ พ.ศ. 2435 ซึ่งเป็นปีที่เริ่มก่อตั้งกระทรวงศึกษาธิการนั้น การศึกษาของไทยเพิ่งจะเริ่มพัฒนา ประเทศชาติ ต้องการบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถด้านวิชาหนังสือเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะการศึกษาขั้นพื้นฐานเพื่อการอ่านออกเขียนได้และเป็นพลเมืองดี แม้จะมีการเปลี่ยนแปลงในหลายๆ เรื่องแต่สิ่งที่ไม่เคยเปลี่ยนแปลงเลย คือภาระหน้าที่ของกระทรวงศึกษาธิการซึ่งรับผิดชอบงาน 3 ด้านใหญ่ ๆ คือ การศึกษา การศาสนา และการวัฒนธรรม (กระทรวงศึกษา, 2533)

ในยุคโลกาภิวัตน์ กระแสแห่งความเปลี่ยนแปลง ได้ไหลบ่าอย่างรวดเร็วองค์กรต่าง ๆ ที่ดำเนินงานทั้งในเชิงพัฒนาและธุรกิจส่วนตัว ทั้งภาครัฐและภาคเอกชนได้ปรับองค์กรของตนเองให้ทันกับกระแสการเปลี่ยนแปลงที่ไหลไปอย่างไม่หยุดยั้ง ในการปรับองค์กรนั้น มุ่งที่จะให้องค์กรมีขนาดเล็ก คล่องตัวในการปฏิบัติงานเคลื่อนไหวง่าย สามารถที่จะปรับปรุงพัฒนาองค์กรให้เจริญก้าวหน้าและมีประสิทธิภาพได้มากยิ่งขึ้น กรมการศึกษานอกโรงเรียน ก็เป็นอีกหน่วยงานหนึ่งที่มีการปรับองค์กรเพื่อให้สามารถบริการแก่กลุ่มเป้าหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ

กรมการศึกษานอกโรงเรียนมีภารกิจหลักที่สำคัญ 3 ประการ คือ การจัด การศึกษานอกระบบโรงเรียน จัดการศึกษาตามอัธยาศัย และสนับสนุนการศึกษาในระบบโรงเรียน ด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีกับการด้านวิทยุและโทรทัศน์ และเพื่อการศึกษา (กรมการศึกษานอกโรงเรียน, 2536) จากภาระหน้าที่ความรับผิดชอบดังกล่าวนี้ กระทรวงศึกษาธิการพิจารณาเห็นว่าปัจจุบันการให้บริการการศึกษานอกโรงเรียน ได้ปรับเปลี่ยนรูปแบบและวิธีการออกไปอย่างกว้างขวาง เพื่อให้การบริการการศึกษานอกโรงเรียนแก่ประชาชนและกลุ่มเป้าหมายเป็นไปอย่างทั่วถึง กระจายครอบคลุมทุกพื้นที่ทั่วประเทศ มีประสิทธิภาพ และเหมาะสมกับสภาพการณ์ในปัจจุบัน จึงได้ประกาศจัดตั้งศูนย์บริการการศึกษานอกโรงเรียนอำเภอ จำนวน 789 แห่ง (กรมการศึกษานอกโรงเรียน, 2536) โดยมีสถานภาพเป็นสถานศึกษาสังกัดศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัด กรมการศึกษานอกโรงเรียน มีหน้าที่ และความรับผิดชอบ ดังนี้

1) จัดและให้บริการการศึกษานอกโรงเรียน การศึกษาเพื่อเสริมในระบบโรงเรียน และการศึกษาตามอัธยาศัยความต้องการและสภาพปัญหาของท้องถิ่น

2) จัดและประสานให้มีศูนย์การเรียน หน่วยจัดการศึกษานอกโรงเรียน เพื่อเป็นเครือข่ายการบริการการศึกษานอกโรงเรียน ได้อย่างกว้างขวางและทั่วถึง และส่งเสริมให้ชุมชนจัดการศึกษาของตนเอง ในลักษณะศูนย์การศึกษาชุมชน เพื่อเป็นศูนย์กลางในการจัดการศึกษา วางแผนบริการการศึกษาต่อสมาชิกในชุมชนและระหว่างชุมชน

3) สนับสนุนสิ่งต่าง ๆ ที่ใช้ในการดำเนินงานการศึกษานอกโรงเรียนของเครือข่ายทั้งภาครัฐและเอกชน เพื่อให้เกิดกระบวนการเรียนการสอน และการบริการแก่กลุ่มเป้าหมาย

4) กำกับ ดูแล ติดตามและรายงานผลการดำเนินงานการศึกษานอกโรงเรียน ศูนย์บริการการศึกษานอกโรงเรียนอำเภอ แบ่งงานออกเป็น 5 ฝ่าย

- 1) ฝ่ายบริหาร
- 2) ฝ่ายส่งเสริมและบริการการศึกษา
- 3) ฝ่ายหน่วยจัดการศึกษานอกโรงเรียน
- 4) ฝ่ายศูนย์การเรียน
- 5) ฝ่ายส่งเสริมการศึกษาชุมชน

ตามประกาศกระทรวงศึกษาธิการ เรื่องจัดตั้งศูนย์บริการการศึกษานอกโรงเรียนอำเภอ เมื่อวันที่ 27 สิงหาคม 2536 กรมการศึกษานอกโรงเรียน ได้แต่งตั้งหัวหน้าศูนย์และเจ้าหน้าที่ออกไปปฏิบัติหน้าที่ประจำศูนย์บริการการศึกษานอกโรงเรียนอำเภอ นับถึงปัจจุบัน เป็นระยะเวลาเกือบ 2 ปีแล้ว จึงเป็นสาเหตุให้ผู้ที่เกี่ยวข้องมีความสนใจและมีข้อสงสัยว่า 1) สภาพปัญหาในการปฏิบัติงานของศูนย์บริการการศึกษานอกโรงเรียนอำเภอ ในเขตการศึกษา 11 ใน 5 ด้าน คือ ด้านบริหาร ด้านส่งเสริมและบริการการศึกษาด้าน หน่วยจัดการศึกษานอกโรงเรียน ด้านศูนย์การเรียนและด้านส่งเสริมการศึกษาชุมชนเป็นอย่างไร 2) แนวทางปรับปรุงการปฏิบัติงานทั้ง 5 ด้านดังกล่าวควรจะเป็นอย่างไร ทั้งนี้ เพื่อที่จะนำผลการวิจัยไปแก้ปัญหการปฏิบัติงานและรู้แนวทางการปรับปรุงการปฏิบัติงานของศูนย์บริการการศึกษานอกโรงเรียนอำเภอ ได้ตรงกับสภาพ

ความเป็นจริงอันจะทำให้การจัดบริการการศึกษาของศูนย์บริการการศึกษานอกโรงเรียน
อำเภอเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผลสูงสุด

1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

การศึกษาค้นคว้าและแนวทางการปรับปรุงการปฏิบัติงานของศูนย์บริการการ
ศึกษานอกโรงเรียนอำเภอในเขตการศึกษา 11 มีวัตถุประสงค์ดังนี้

- 1) เพื่อศึกษาค้นคว้าการปฏิบัติงานของ ศูนย์บริการการศึกษานอกโรงเรียน
อำเภอ
- 2) เพื่อศึกษาแนวทางการปรับปรุงการปฏิบัติงานของ ศูนย์บริการการศึกษานอกโรงเรียนอำเภอ

1.3 ขอบเขตของการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ มุ่งที่จะศึกษาค้นคว้าและแนวทางการปรับปรุงการปฏิบัติงาน
ของศูนย์บริการการศึกษานอกโรงเรียนอำเภอ ในเขตการศึกษา 11 รวม 5 ด้าน
คือ ด้านบริหาร ด้านส่งเสริมและบริการการศึกษา ด้านหน่วยจัดการศึกษานอก
โรงเรียน ด้านศูนย์การเรียนและด้านส่งเสริมการศึกษาชุมชน โดยมีข้อจำกัดของ
การทําวิจัย ดังนี้

- 1) กลุ่มตัวอย่าง ศึกษาเฉพาะหัวหน้าศูนย์บริการการศึกษานอกโรงเรียน
อำเภอ และบุคลากรที่เป็นข้าราชการซึ่งปฏิบัติหน้าที่อยู่ที่ศูนย์บริการการศึกษานอกโรงเรียนในเขตการศึกษา 11 เท่านั้น
- 2) ระยะเวลาที่ใช้ในการศึกษาอยู่ในช่วงภาคเรียนที่ 2 ของปีการศึกษา

1.4 สถานที่ทำการวิจัย

ในการวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยกำหนดให้ศูนย์บริการศึกษานอกโรงเรียนอำเภอ ในจังหวัดนครราชสีมา ชัยภูมิ บุรีรัมย์ สุรินทร์ และศรีสะเกษ เป็นสถานที่ทำการวิจัย

1.5 นิยามศัพท์

1) ศูนย์บริการการศึกษานอกโรงเรียนอำเภอ หมายถึง ศูนย์บริการการศึกษานอกโรงเรียนอำเภอและกิ่งอำเภอ สังกัดศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัด กรมการศึกษานอกโรงเรียน ทำหน้าที่ ปฏิบัติงานและดำเนินการจัดการศึกษานอกโรงเรียน เสริมการศึกษาในระบบโรงเรียน เน้นการปฏิบัติงานโดยวิธีการใช้ เครือข่าย ส่งเสริมให้ชุมชนจัดการศึกษาในชุมชนของตนเอง รวมทั้งสนับสนุนสิ่ง จำเป็นต่าง ๆ ในการดำเนินงานจัดการศึกษาและกำกับ ดูแล ติดตามการดำเนินงานการจัดการศึกษานอกโรงเรียน

2) ปัญหาการปฏิบัติงาน หมายถึงอุปสรรคและข้อขัดข้องต่าง ๆ ที่ก่อให้เกิด ความยุ่งยากในการบริหารงานทั้ง 5 ด้าน ของศูนย์บริการการศึกษานอกโรงเรียน อำเภอ

3) ด้านบริหาร หมายถึงฝ่ายปฏิบัติการที่มีหน้าที่และความรับผิดชอบเกี่ยวกับ งานธุรการ สารบรรณ บุคลากร การเงิน บัญชีพัสดุและจัดทำแผนงานโครงการต่างๆ

4) ด้านส่งเสริมและบริการการศึกษา หมายถึง ฝ่ายปฏิบัติการ ซึ่งมีหน้าที่ และความรับผิดชอบเกี่ยวกับ การจัดบริการ ประสานงาน ส่งเสริม สนับสนุนการ ศึกษา พัฒนาสหราชอาณาจักรเครือข่ายให้จัดกิจกรรมการศึกษานอกโรงเรียน การ ศึกษาสายสามัญ สายอาชีพ การศึกษาเพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิต ประชาสัมพันธ์ แนะนำ การศึกษา จัดทำทะเบียนนักศึกษา วัดผล ประเมินผล จัดกิจกรรมนักศึกษาและ สวัสดิการนักศึกษา ส่งเสริมการเรียนและการศึกษาชุมชน

5) ด้านหน่วยจัดการศึกษานอกโรงเรียน หมายถึงฝ่ายปฏิบัติการ ซึ่งมีหน้าที่จัดการศึกษานอกโรงเรียนสายสามัญ วิธีเรียนด้วยตนเองตามเกณฑ์ที่กรมการศึกษานอกโรงเรียนกำหนด และได้รับการสนับสนุนจากกรมการศึกษานอกโรงเรียน

6) ด้านศูนย์การเรียน หมายถึง ฝ่ายปฏิบัติการที่ร่วมจัดกิจกรรมการเรียนรู้อให้ประชาชน โดยใช้ห้องสมุดประชาชน หอกระจายข่าว เป็นต้น

7) ด้านส่งเสริมการศึกษาชุมชน หมายถึง ฝ่ายปฏิบัติการ ซึ่งมีหน้าที่และความรับผิดชอบในการส่งเสริม สนับสนุน จัดให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ตามความต้องการของตนเอง

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการวิจัย

ผลการวิจัยนี้คาดว่าจะ จะก่อให้เกิดประโยชน์ต่อศูนย์บริการการศึกษานอกโรงเรียนอำเภอ ดังนี้

1) เป็นข้อมูลที่จะช่วยให้ผู้บังคับบัญชาเข้าใจปัญหาการปฏิบัติงาน และแนวทางการปรับปรุงการปฏิบัติงาน เพื่อจะได้หาทางในการทำงานร่วมกับองค์กรทั้งในและนอกสังกัดกรมการศึกษานอกโรงเรียนต่อไป รวมทั้งเป็นข้อมูลช่วยในการวางแผนเพื่อให้การบริหารงาน ของศูนย์บริการการศึกษานอกโรงเรียนอำเภอ มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

2) เป็นข้อมูลในการปรับปรุงพัฒนาการจัดการศึกษานอกโรงเรียนของ ศูนย์บริการการศึกษานอกโรงเรียนอำเภอให้มีประสิทธิภาพและมีคุณภาพ