

บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ในสังคมยุคโลกาภิวัตน์ การเปลี่ยนแปลงได้เกิดขึ้นอย่างรวดเร็วและมากมาย สังคมโลกเข้าสู่ยุคข่าวสารข้อมูล ประชาชนในภูมิภาคต่างๆ สามารถติดต่อสื่อสารกันได้อย่างรวดเร็ว ประเทศไทยซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของสังคมโลก ย่อมได้รับผลกระทบจากกระแสโลกาภิวัตน์ที่หลั่งไหลเข้ามา ส่งผลให้เกิดความเปลี่ยนแปลงทางด้านเศรษฐกิจสังคม วัฒนธรรม การเมืองการปกครอง เทคโนโลยี และวิทยาศาสตร์ จึงทำให้โลกอนาคตและสังคมไทยเปลี่ยนแปลงไป การเรียนรู้จึงจำเป็นและเป็นสิ่งสำคัญอย่างยิ่ง สำหรับครอบครัว ชุมชนและสังคม เพื่อก้าวทันความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น ดังนั้นการระดมสรรพกำลังจากทุกภาคส่วนของสังคม เพื่อสร้างสังคมแห่งการเรียนรู้ที่มีคุณภาพ และสนองตอบความต้องการของประชาชนจึงเป็นสิ่งสำคัญอย่างยิ่ง ปัจจุบันทุกประเทศยอมรับว่าการศึกษาเป็นสิ่งสำคัญในการสร้างชาติและพัฒนาคน การพัฒนาคนเป็นหัวใจสำคัญในกระบวนการพัฒนาทุกๆ ด้าน กำลังคนที่ได้รับการพัฒนาจะมีคุณภาพและประสิทธิภาพเพียงใดขึ้นอยู่กับประสิทธิภาพทางการศึกษา ดังนั้นการศึกษาจึงเป็นเครื่องมือที่มีบทบาทสำคัญที่สุดประการหนึ่งในการพัฒนาประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศไทยจะต้องได้รับการพัฒนาให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดยิ่งขึ้นไป

ระบบการศึกษาของไทยมีสามรูปแบบ คือ การศึกษาในระบบ การศึกษานอกระบบ และการศึกษาตามอัธยาศัย การศึกษาในระบบ เป็นการศึกษาที่กำหนดจุดมุ่งหมาย วิธีการศึกษา หลักสูตร ระยะเวลาของการศึกษา การวัดและการประเมินผล ซึ่งเป็นเงื่อนไขของการสำเร็จการศึกษาที่แน่นอน การศึกษานอกระบบเป็นการศึกษาที่มีความยืดหยุ่นในการกำหนดจุดมุ่งหมาย รูปแบบ วิธีการจัดการศึกษา ระยะเวลาของการศึกษา การวัดและประเมินผล ซึ่งเป็นเงื่อนไขสำคัญของการสำเร็จการศึกษา โดยเนื้อหาและหลักสูตรจะต้องมีความเหมาะสมสอดคล้องกับสภาพปัญหาและความต้องการของบุคคลแต่ละกลุ่ม การศึกษาตามอัธยาศัยเป็นการศึกษาที่ให้ผู้เรียนได้เรียนรู้ด้วยตนเองตามความสนใจ ศักยภาพ ความพร้อมและโอกาส โดยศึกษาบุคคล ประสบการณ์ สังคม สภาพแวดล้อม สื่อหรือแหล่งความรู้อื่นๆ การศึกษาในระบบซึ่งจัดการศึกษาสำหรับนักเรียนนักศึกษา นั้น คือการบริการกิจกรรมการเรียนรู้แก่กลุ่มผู้เรียนที่ไม่มีภาระหน้าที่การงานอื่น สามารถให้เวลาทั้งหมดทั้งวันเพื่อการเรียนจากครู จากห้องเรียน จากโรงเรียนและ

เป็นการเรียนที่เน้นการจำความรู้ มีการสอบเพื่อทบทวนการจำความรู้เป็นส่วนสำคัญซึ่งเรียกว่า การวัดผล แต่สำหรับการศึกษาจากระบบนั้น จะมีส่วนแตกต่างกันทั้งในกลุ่มผู้เรียน อายุ วิถีชีวิต ภารกิจงาน ความรับผิดชอบต่อตนเอง ครอบครัว ชุมชนและประเทศชาติ ในหมู่ประชาชนนั้น ทุกคนต้องประกอบอาชีพ และต้องดูแลรับผิดชอบชุมชน สังคม บ้านเมือง ในขณะเดียวกันชีวิตยังต้องการการศึกษา การเรียนรู้และต้องการไปตลอดชีวิตการเรียนรู้ของประชาชนเหล่านี้มีอยู่สองระบบควบคู่กัน คือ เรียนรู้จากกิจกรรม การศึกษาจากระบบ (ที่จัดบริการ) และการเรียนรู้จาก กิจกรรมการศึกษาตามอัธยาศัย สำหรับการศึกษาตามอัธยาศัยนั้นจะมีทั้งที่มีหน่วยงาน/องค์กร จัดบริการให้เพื่อเลือกรับ เลือกเรียนตามอัธยาศัย และการเรียนรู้ได้เองตามวิถีชีวิตซึ่งจะเป็น ประสบการณ์ประจำวันของทุกคน ประชาชนต้องการเรียนรู้เพื่อการดำรงชีวิตในปัจจุบัน แตกต่าง จากเด็ก ๆ ที่ต้องเรียนรู้ เพื่อชีวิตในอนาคต ประชาชนต้องเรียนในสิ่งที่เรียนแล้วทำได้ เรียนไปทำไป เรียนเพื่อทำจริงๆ และใช้ประโยชน์ได้ทันทีไม่มีเวลาให้รอคอย (สำนักบริหารงานการศึกษาออก โรงเรียน, 2546, 23) ดังนั้นกิจกรรมการเรียนรู้จะต้องเป็นประโยชน์ สัมพันธ์กับชีวิตจริงในวันนี้ เพื่อที่จะนำไปใช้ทำงานสร้างสรรค์ให้เกิดประโยชน์สูงสุด ดังนั้นการศึกษานอกโรงเรียนจึงเป็นการเติมปัญญาให้สังคม ซึ่งจะสมบูรณ์และมีคุณภาพได้นั้นต้องอาศัยความร่วมมือจากทุกภาคส่วน ในการจัดกิจกรรมการศึกษานอกโรงเรียน โดยเฉพาะอย่างยิ่งหน่วยงานที่อยู่ใกล้ชิดกับประชาชน ในพื้นที่มากที่สุดก็คือ องค์กรบริหารส่วนตำบล (อบต.)

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 กำหนดบทบัญญัติที่เกี่ยวข้อง กับท้องถิ่นและการจัดการศึกษาไว้ในมาตรา 49 วรรค 3 ระบุว่า การจัดการศึกษาอบรมขององค์กร วิชาชีพหรือเอกชน การศึกษาทางเลือกของประชาชน การเรียนรู้ด้วยตนเองและการเรียนรู้ตลอด ชีวิต ย่อมได้รับความคุ้มครองและส่งเสริมที่เหมาะสมจากรัฐ มาตรา 80 ระบุว่า รัฐต้องดำเนินการ ตามแนวนโยบาย ด้านสังคม การสาธารณสุข การศึกษาและวัฒนธรรม ดังต่อไปนี้ (1) พัฒนา คุณภาพและมาตรฐานการจัดการศึกษาในทุกระดับและทุกรูปแบบให้สอดคล้องกับ ความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคม จัดให้มีแผนการศึกษาแห่งชาติ กฎหมายเพื่อพัฒนา การศึกษาแห่งชาติ จัดให้มีการพัฒนาคุณภาพครูและบุคลากรทางการศึกษาให้ก้าวหน้า ทันการเปลี่ยนแปลงของสังคมโลก รวมทั้งปลูกฝังให้ผู้เรียนมีจิตสำนึกของความเป็นไทย มีระเบียบ วินัย คำนึงถึงประโยชน์ส่วนรวม และยึดมั่นในการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมี พระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข (2) ส่งเสริมและสนับสนุนการกระจายอำนาจเพื่อให้องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นขององค์กรทางศาสนา และเอกชน จัดและมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา เพื่อพัฒนามาตรฐานคุณภาพการศึกษาให้เท่าเทียมและสอดคล้องกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ

มาตรา 289 วรรค 2 ระบุว่า องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีสิทธิที่จะจัดการศึกษาอบรมและการฝึกอาชีพตามความเหมาะสมและความต้องการภายในท้องถิ่นนั้น และเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาอบรมของรัฐ โดยคำนึงถึงความสอดคล้องกับมาตรฐานและระบบการศึกษาของชาติ วรรค 3 ระบุว่า การจัดการศึกษาอบรมภายในท้องถิ่นตามวรรคสอง องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นต้องคำนึงถึงการบำรุงรักษา ศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นและวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นด้วย (เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2550, 33,53-54,258)

พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 หมวด 7 มาตรา 57 ระบุว่า "ให้หน่วยงานทางการศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนต้นและมัธยมศึกษาตอนปลายในชุมชนให้มีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา โดยนำประสบการณ์ ความรอบรู้ ความชำนาญ และภูมิปัญญาท้องถิ่นของบุคคลดังกล่าวมาใช้ เพื่อให้เกิดประโยชน์ทางการศึกษาและยกย่องเชิดชูผู้ที่ส่งเสริมและสนับสนุนการจัดการศึกษา (พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542) หลักการสำคัญที่สุดของเป้าหมายตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 คือ การกระจายอำนาจและการบริหารอย่างมีส่วนร่วม การมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาจึงเป็นกระบวนการที่เปิดโอกาสให้ชุมชนร่วมกันวางแผน กำหนดนโยบายในการจัดการศึกษาร่วมปฏิบัติในการบริหารงาน และประเมินผล การบริหารโรงเรียน ถ้าหากหน่วยงานทางการศึกษาได้นำหลักการบริหารแบบมีส่วนร่วม โดยให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา กล่าวคือการร่วมกันวางแผนการบริหาร กำหนดนโยบายร่วมปฏิบัติการในการบริหารสถานศึกษา และร่วมประเมินผลการบริหารสถานศึกษา ย่อมทำให้ชุมชนรู้สึกรักและรู้สึกเป็นเจ้าของ ทำให้การจัดการศึกษาและการพัฒนาสถานศึกษาอย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

การมีส่วนร่วม มีหลักการและกระบวนการที่สำคัญได้แก่ การระดมความคิดคือการคิดค้นและวิเคราะห์ปัญหาาร่วมกันในลักษณะของการร่วมคิด มิใช่จากฝ่ายหนึ่งฝ่ายเดียว บนพื้นฐานศรัทธาว่าทุกคนที่เข้ามามีส่วนร่วมมีศักยภาพ การวางแผนคือการนำสิ่งที่ร่วมกันคิดมากำหนดเป็นแผนปฏิบัติการร่วมกัน ด้วยการระดมทรัพยากรจากทุกฝ่าย (คน สิ่งของ งบประมาณ เวลา ฯลฯ) การลงมือทำคือการนำแผนงานที่ได้ ไปร่วมกันทำหรือแบ่งงานกันรับผิดชอบเพื่อให้เป็นไปตามแผนหรือเป้าหมายที่วางไว้ การติดตามผลคือ ร่วมกันติดตามผลงานที่ทำและแก้ไข ปัญหาที่เกิดขึ้นระหว่างการทำงาน ร่วมกันคิดพัฒนาปรับปรุงได้งานที่ดีขึ้น การรับประโยชน์ร่วมกัน มีทั้งผลประโยชน์ทางรูปธรรมที่ต้องการให้เกิดตามกิจกรรมที่สร้างขึ้น และประโยชน์โดยอ้อม แต่มีความสำคัญมากคือ การเรียนรู้จากการร่วมคิด ร่วมทำ และความสัมพันธ์ระหว่างภาคี

ที่พัฒนาไปสู่การมีส่วนร่วมสมานฉันท์เสมอภาค และเอื้ออาทรกันมากขึ้นเป็นลำดับ (สื่อพลัง, 2548, 2-8)

จากการศึกษาเอกสารที่กล่าวมาแล้ว จะเห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 และพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 เน้นการระดมทรัพยากรในชุมชน และการมีส่วนร่วมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและเอกชน เพื่อให้การจัดการศึกษาสอดคล้องกับวิถีชีวิตและความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง อีกทั้งเป็นการใช้ทรัพยากรที่มีอยู่ร่วมกัน เพื่อเป็นการประหยัดงบประมาณ การศึกษานอกโรงเรียนจึงเป็นหน่วยงานทางการศึกษาในพื้นที่ที่ต้องอาศัยการมีส่วนร่วมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะองค์การบริหารส่วนตำบล เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษานอกโรงเรียน นับตั้งแต่การให้คำปรึกษา การประชาสัมพันธ์ การประสานกับกลุ่มเป้าหมาย การจัดหาทรัพยากร การร่วมกันแก้ไขปัญหาอุปสรรค อีกทั้งร่วมประเมินผลการดำเนินงาน ตามภารกิจงานการศึกษานอกโรงเรียนทั้ง 4 ภารกิจคือ การจัดการศึกษา พื้นฐาน การจัดการศึกษาเพื่อพัฒนาอาชีพ การจัดการศึกษาเพื่อพัฒนาทักษะชีวิต การจัดการศึกษา เพื่อพัฒนาสังคมและชุมชน ซึ่งผู้วิจัยได้ตระหนักถึงการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษานอกโรงเรียน จึงได้ดำเนินการวิจัย โดยมุ่งศึกษาการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษานอกโรงเรียนตามภารกิจงาน การศึกษานอกโรงเรียนมีมากน้อยเพียงใด รวมทั้งมีปัญหาและอุปสรรคอะไรบ้างต่อการมีส่วนร่วม ในการจัดการศึกษานอกโรงเรียน ซึ่งผลการวิจัยครั้งนี้จะเป็นแนวทางในการพัฒนาการมีส่วนร่วม ในการจัดการศึกษานอกโรงเรียน ให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชน

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษานอกโรงเรียน ของผู้บริหารและสมาชิก องค์การบริหารส่วนตำบล ในเขตอำเภอถ้ำพรรณรา จังหวัดนครศรีธรรมราช
2. เพื่อศึกษาระดับของปัญหา อุปสรรค ต่อการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา นอกโรงเรียน ของผู้บริหารและสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล ในเขตอำเภอถ้ำพรรณรา จังหวัด นครศรีธรรมราช

ขอบเขตของการวิจัย

1. ประชากรที่ใช้ในการศึกษา

ประชากรที่ใช้ในการวิจัยคือผู้บริหารและสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลทั้งหมด ในเขตอำเภอถ้ำพรรณราซึ่งจำแนกได้ดังนี้ คือ ผู้บริหารจากองค์การบริหารส่วนตำบลถ้ำพรรณรา

จำนวน 5 คน ผู้บริหารจากองค์การบริหารส่วนตำบลคลองเต้ จำนวน 5 คน ผู้บริหารจากองค์การบริหารส่วนตำบลดุสิต จำนวน 5 คน สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลถ้าพระพรณา จำนวน 20 คน สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลคลองเต้ จำนวน 16 คน สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลดุสิต จำนวน 22 คน

2. ตัวแปรที่ใช้ในการศึกษา

2.1 ตัวแปรอิสระ ได้แก่ ตำแหน่งในองค์การบริหารส่วนตำบล แปรค่าเป็น

2.1.1 ผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบล

2.1.2 สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล

2.2 ตัวแปรตาม ได้แก่

2.2.1 การมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษานอกโรงเรียน 4 ประเภท คือ

1) การจัดการศึกษาพื้นฐาน

2) การจัดการศึกษาเพื่อพัฒนาอาชีพ

3) การจัดการศึกษาเพื่อพัฒนาทักษะชีวิต

4) การจัดการศึกษาเพื่อพัฒนาสังคมและชุมชน

2.2.2 ระดับของปัญหา อุปสรรค ต่อการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา

นอกโรงเรียน

2.2.3 ข้อเสนอแนะ ต่อการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษานอกโรงเรียน

นิยามศัพท์เฉพาะ

1. การจัดการศึกษานอกโรงเรียน หมายถึง การจัดการเรียนรู้ การจัดกิจกรรมให้กับประชาชนทุกเพศ ทุกวัย ในรูปแบบของการจัดการศึกษาตลอดชีวิต เป็นการศึกษาที่บูรณาการการเรียนรู้ในระบบโรงเรียน การเรียนรู้นอกระบบโรงเรียน และการศึกษาตามอัธยาศัยเข้าด้วยกัน เพื่อนำไปใช้ในการพัฒนาคุณภาพชีวิต ซึ่งมีการจัดการศึกษานอกโรงเรียน 4 ประเภท คือ

1.1 การศึกษาพื้นฐาน เป็นการจัดการเรียนรู้เพื่อพัฒนาทักษะสำหรับการดำรงชีวิต จำแนกการจัดออกเป็น 3 ระดับ คือ ระดับประถมศึกษา ระดับมัธยมศึกษาตอนต้น และระดับมัธยมศึกษาตอนปลายใน 3 รูปแบบ คือ รูปแบบการศึกษาทางไกล รูปแบบการศึกษาแบบพบกลุ่ม และรูปแบบการส่งเสริมการรู้หนังสือ (ในที่นี้ผู้วิจัยจะทำการศึกษามีส่วนร่วมของผู้บริหารและสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล ในการจัดการศึกษาพื้นฐาน รูปแบบการศึกษาแบบพบกลุ่ม เท่านั้น)

1.2 การศึกษาเพื่อพัฒนาอาชีพ เป็นการศึกษาเพื่อพัฒนาความรู้ความสามารถ และทักษะในการประกอบอาชีพของบุคคลใน 4 รูปแบบ คือ การฝึกทักษะอาชีพ การเข้าสู่อาชีพ การพัฒนาอาชีพ และการพัฒนาอาชีพด้วยเทคโนโลยี

1.3 การศึกษาเพื่อพัฒนาทักษะชีวิตเป็นการจัดการศึกษาเพื่อพัฒนาคน ให้มีความรู้และทักษะที่จำเป็นสำหรับการดำรงชีวิตในปัจจุบัน

1.4 การศึกษาเพื่อพัฒนาสังคมและชุมชน เป็นการจัดการศึกษาเพื่อบูรณาการ ความรู้ และทักษะจากการศึกษาที่ผู้เรียนมีอยู่หรือได้รับจากการเข้าร่วมกิจกรรมการศึกษานอกโรงเรียนมาใช้ให้เป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาสังคมและชุมชน

2. การมีส่วนร่วมของผู้บริหารและสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลในการจัดการศึกษานอกโรงเรียน หมายถึง การที่ผู้บริหารและสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาพื้นฐาน การศึกษาเพื่อพัฒนาอาชีพ การศึกษาเพื่อพัฒนาทักษะชีวิต การศึกษาเพื่อพัฒนาสังคมและชุมชนใน 3 ด้าน คือ ด้านการวางแผน ด้านการดำเนินงานและด้านการติดตามประเมินผล ดังนี้

2.1 การวางแผน หมายถึง การเตรียมการในสิ่งที่จะกระทำไว้ล่วงหน้าว่าจะทำอะไร ทำเมื่อไร ทำอย่างไร และใครทำ เช่น การสำรวจกลุ่มเป้าหมาย การเข้าร่วมประชุม เป็นต้น

2.2 การดำเนินงาน หมายถึง การปฏิบัติงานด้วยวิธีที่เหมาะสมกับสภาพแวดล้อม และทรัพยากรที่มีอยู่ เพื่อให้กิจกรรมบรรลุเป้าหมาย เช่น การประชาสัมพันธ์ การจัดเตรียมคน การจัดเตรียมวัสดุ เป็นต้น

2.3 การติดตามผลประเมินผล หมายถึง การเยี่ยมเยียน กำกับดูแล การดำเนินกิจกรรมการศึกษานอกโรงเรียนให้เป็นไปตามขั้นตอนที่กำหนด

3. ผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบล หมายถึง นายองค์การบริหารส่วนตำบล รองนายองค์การบริหารส่วนตำบล ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล และเลขานายองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตพื้นที่อำเภอถ้ำพรรณรา ในปีงบประมาณ 2549

4. สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล หมายถึง ตัวแทนประชาชนที่มาจาก การเลือกตั้งของประชาชน หมู่บ้านละ 2 คน ในปีงบประมาณ 2549

ประโยชน์ของการวิจัย

1. คุณค่าทางวิชาการ คือ ได้ข้อมูลเชิงประจักษ์ที่เกี่ยวกับการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษานอกโรงเรียน กล่าวคือ ได้ทราบถึงระดับการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษานอกโรงเรียนของผู้บริหารและสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล ตลอดจนปัญหา อุปสรรค และข้อเสนอแนะต่อการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษานอกโรงเรียน

2. คุณค่าในการประยุกต์ใช้ คือ ศูนย์บริการการศึกษานอกโรงเรียนอำเภอถ้ำพรรณรา ได้ทราบถึงความต้องการขององค์การบริหารส่วนตำบลในการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษานอกโรงเรียนตามภารกิจงานการศึกษานอกโรงเรียน