

บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การจัดการศึกษานอกระบบ โรงเรียนนั้น จัดเป็นวิธีการดำเนินงานตามหลักการของการศึกษาตลอดชีวิต ซึ่งจะมุ่งเน้นให้ผู้เรียนหรือผู้ร่วมกิจกรรมได้รับความรู้ที่เป็นประโยชน์ และสามารถนำความรู้ดังกล่าวไปใช้ในการดำเนินชีวิตประจำวันให้ดียิ่งขึ้น เหตุนี้กิจกรรมที่จัดให้มีขึ้นจึงมีหลากหลายแตกต่างกัน ทั้งในด้านเนื้อหา กลุ่มเป้าหมาย และความรับผิดชอบของหน่วยงานที่ดำเนินการ ลักษณะของกิจกรรมจึงจำเป็นต้องมีความยืดหยุ่น ปรับเปลี่ยนให้สอดคล้องกับสภาพการณ์ทันต่อการเปลี่ยนแปลงของสังคม รวมทั้งต้องสนองตอบต่อความต้องการของกลุ่มเป้าหมาย ความสำคัญดังกล่าวของวิธีการจัดการศึกษานอกโรงเรียนส่งผลให้หลายหน่วยงานต่างจัดการศึกษานอกโรงเรียนให้แก่ประชาชน ดังจะพบในคำอธิบายของคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติที่กล่าวว่า หน่วยงานที่จัดการศึกษานอกระบบ โรงเรียนให้กับประชาชนมีถึง 43 หน่วยงาน แต่ละหน่วยงานต่างกระจายความรับผิดชอบอยู่ในพื้นที่ภายใต้การสังกัด ทั้ง 10 กระทรวง เป็นต้นว่า กรมพัฒนาชุมชน กระทรวงมหาดไทย กรมส่งเสริมเกษตรสหกรณ์ กระทรวงเกษตรสหกรณ์ กรมส่งเสริมอุตสาหกรรม กระทรวงอุตสาหกรรม สำนักงานพัฒนา กองบัญชาการทหารสูงสุด กระทรวงกลาโหม และกรมอาชีวศึกษา กรมการศึกษานอกโรงเรียน กระทรวงศึกษาธิการ (สมเกียรติ ศรีจักรวาฬ, 2532, หน้า 62)

สำหรับกรมการศึกษานอกโรงเรียนจัดว่ามีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรง ในการจัดการศึกษาสำหรับประชาชน ซึ่งกิจกรรมส่วนมากมุ่งพัฒนากลุ่มเป้าหมายผู้ขาดโอกาสทางการศึกษา เพื่อให้มีความรู้สามัญ ความรู้ด้านพัฒนาอาชีพ รวมทั้งการรับฟังข่าวสารข้อมูลจากการศึกษามวลชนและยกระดับความรู้ด้วยการศึกษาทางไกล อีกทั้งการพัฒนาความคิดความรู้เรื่องการเมืองระดับของระบอบประชาธิปไตย

ด้วยภาระหน้าที่ของกรมการศึกษานอกโรงเรียนดังกล่าว จึงทำให้มีการขยายความรับผิดชอบการทำงานออกไปยังหน่วยงานระดับล่าง และระดับเสมอกันทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค กล่าวคือ จากระดับกรมการศึกษานอกโรงเรียนไปยังกอง ทั้ง 11 หน่วยงาน ไปยังศูนย์จังหวัดทั้ง 73 แห่ง และศูนย์ภาคทั้ง 5 แห่ง (กรมการศึกษานอกโรงเรียน, 2533, หน้า 28-29)

เมื่อมีการขยายหน่วยงานมากขึ้น จำเป็นจะต้องมีการจัดการประสานงานที่ดีเกิดขึ้น เพราะจะทำให้การปฏิบัติงานนั้นเกิดการระดมทรัพยากรมาใช้ร่วม ๆ กับการลดปัญหาอุปสรรค อันจะนำมาซึ่งการปฏิบัติงานที่มีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผล (วรพทย์ มีมาก, 2527, หน้า 273-276)

ศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัดเชียงราย เป็นจังหวัดที่ตั้งอยู่ในส่วนภูมิภาค ตั้งอยู่ชายแดนเหนือสุดของประเทศ ซึ่งมีพื้นที่กว้างขวาง ล้อมรอบไปด้วยภูเขาน้อยใหญ่ สลับซับซ้อนเป็นแนวยาว โดยถือแนวสันเขาเป็นเขตแดนระหว่างประเทศไทยกับประเทศพม่า และแม่น้ำโขงกั้นระหว่างประเทศไทยกับประเทศลาว ประชากรจึงมีหลายเชื้อชาติ และเผ่าพันธุ์อาศัยอยู่เป็นจำนวนมาก ก่อให้เกิดปัญหาหลายด้าน เช่น ด้านเศรษฐกิจ ในด้านสังคมจิตวิทยาและปัญหาความมั่นคงอย่างต่อเนื่อง การทำไร่เลื่อนลอยของชนกลุ่มน้อยจึงเป็นสาเหตุให้มีการทำลายทรัพยากรธรรมชาติ มีการตัดไม้ทำลายป่าอันเป็นต้นน้ำลำธาร จนก่อให้เกิดการสูญเสียความสมดุลทางธรรมชาติและสภาวะแวดล้อม มีผลกระทบอย่างกว้างไกลต่อระบบนิเวศวิทยา ปัญหาจากการปลูกพืชเสพติด มีพื้นที่หลายส่วนถูกใช้เพื่อปลูกพืชเสพติด ซึ่งจังหวัดเชียงรายมีอาณาเขตติดต่อกับต่างประเทศถึงสองประเทศ คือ พม่าและลาว โดยเฉพาะตามชายแดนไทยกับพม่า ได้มีการอพยพเคลื่อนย้ายของชนกลุ่มน้อยจากภายนอกประเทศเข้าประเทศอย่างต่อเนื่อง เหตุการณ์สู้รบจากหลายสาเหตุที่เกิดขึ้นเป็นปกติและรุนแรงมีอยู่เป็นระยะ ๆ ก่อให้เกิดความไม่สงบสุขต่อประชาชน และมีผลกระทบต่อความมั่นคงของชาติเป็นอันมาก (แผนประสานการพัฒนาพื้นที่ข้างเคียง โครงการพัฒนาตวอยตุง กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในภาค 3, 2532-2534, หน้า 2-3) ฉะนั้นภาระการปฏิบัติงานจึงเป็นไปด้วยความยากลำบาก สาเหตุดังกล่าวจึงได้มีหลายหน่วยงานร่วมกันรับผิดชอบดำเนินการ โดยมีวัตถุประสงค์ที่แตกต่างกันไม่มีทั้งภาครัฐ เอกชน รัฐวิสาหกิจ ต่างก็จะระดมสรรพกำลังมาช่วยกันจัดการพัฒนา ปรับปรุง แก้ปัญหาต่าง ๆ เหล่านี้ (จังหวัดเชียงราย ปี 2531-2533, หน้า 4 - 5)

ในส่วนของการศึกษานอกโรงเรียนในจังหวัดเชียงราย ดำเนินการจัดการศึกษาให้กับประชาชนอยู่นอกระบบโรงเรียน สำหรับผู้ที่พลาดขาดและด้อยโอกาสทางการศึกษา และจัดการศึกษาตลอดชีวิตให้แก่ประชาชนอย่างต่อเนื่อง และเป็นการจัดการในลักษณะเพิ่มเสริมและเติมให้กับผู้ที่ต้องการ โดยทำหน้าที่ประสานงาน สนับสนุน และส่งเสริมให้หน่วยงานต่าง ๆ ได้จัดการศึกษาให้แก่ประชาชนอย่างทั่วถึง และปฏิบัติการจัดกิจกรรมการศึกษานอกโรงเรียน โดยมุ่งเน้นที่จะพัฒนาประชาชนในชนบทที่ด้อยพลาดและขาดโอกาสทางการศึกษาให้มีความรู้ ความเข้าใจ และมีความพร้อมที่จะรับบริการและให้ความร่วมมือกับหน่วยงานของรัฐและเอกชน เพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิต แนวการจัดกิจกรรมหลัก 3 ประการ คือ การให้การศึกษานานาชาติ การให้บริการข่าวสารข้อมูล และการให้การศึกษาด้านทักษะอาชีพ ทั้ง 3 ประการนี้เป็นการให้การศึกษาลดชีวิต

ด้วยเหตุผลและความจำเป็นที่ศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัดเชียงรายมีภาระกิจมากมายและหลากหลายด้วยกิจกรรม เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของกรมการศึกษานอกโรงเรียน ผู้วิจัยจึงได้ศึกษาวิจัยเกี่ยวกับการประสานงานของศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัดเชียงราย โดยคาดหวังว่าจะเป็นแนวทางการทำงานอีกมิติหนึ่งที่จะทำให้องค์กรที่เกี่ยวข้องกับการประสานงานการศึกษานอกโรงเรียน ได้ตระหนักถึงความสำคัญและความจำเป็นในการจัดอย่างมีระบบ มีบุคคล มีรูปแบบ และมีเป้าหมายที่ชัดเจน เพื่อสนับสนุนกิจกรรมงานการศึกษานอกโรงเรียนให้มีประสิทธิภาพ และเกิดประสิทธิผลยิ่งขึ้น

วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อศึกษาสภาพทั่วไปของการประสานงานของศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัดเชียงราย กับหน่วยงานของกรมการศึกษานอกโรงเรียน
2. เพื่อศึกษาวิธีการประสานงานของการประสานงานของศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัดเชียงราย
3. เพื่อศึกษาปัญหาอุปสรรคการประสานงานของศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัดเชียงราย กับ กรม กอง ศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนภาค ศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัด ครูอาสาฯ

ประโยชน์ที่ได้รับ

1. ได้แนวทางการประสานงานที่ศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัด นำไปปรับปรุงพัฒนาใช้ในการดำเนินงานต่อไป
2. ผลการวิจัยสามารถนำไปใช้เป็นข้อสารสนเทศเพื่อพัฒนางานการศึกษานอกโรงเรียนต่อไป
3. ความรู้ที่ได้จะนำไปใช้กำหนดแนวทางการประสานงานการศึกษานอกโรงเรียนกับกรม กอง ศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนภาค ศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัดต่อไป

ขอบเขตที่ใช้ในการศึกษา

1. ประชากร

- 1.1 หนังสือราชการที่เข้ามายังศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัดเชียงราย ในปีงบประมาณ 2534 หรือ เริ่มตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม 2533 ถึงวันที่ 30 กันยายน 2534
- 1.2 เจ้าหน้าที่ฯ ซึ่งเกี่ยวข้องกับการประสานงานกับศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัดเชียงราย ในปีงบประมาณ 2534 จำแนกเป็น 3 ระดับ คือ ระดับกรม/กอง ระดับศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนภาค/จังหวัด และระดับอำเภอ/ผู้ปฏิบัติงานในพื้นที่อำเภอ
- 1.3 เจ้าหน้าที่ศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัดเชียงรายที่เกี่ยวข้องในกระบวนการประสานงานฯ ในปีงบประมาณ 2539

2. เนื้อหา

- 2.1 เนื้อหาหลักของการประสานงานจะจำแนกออกเป็น 4 ด้าน คือ ด้านบริหาร ด้านแผนงานและวิชาการ ด้านการประชุมสัมมนา และด้านการฝึกอบรม
- 2.2 สภาทั่วไปของการประสานงานจะศึกษาว่าหนังสือราชการที่เข้ามายังศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัดเชียงราย เป็นเรื่องเกี่ยวกับอะไรบ้าง โดยจำแนกเป็นด้านตามข้อ 2.1
- 2.3 วิธีการประสานงานจะพิจารณาเกี่ยวกับระบบ กิจกรรม บุคคล รูปแบบ และเป้าหมาย

2.4 เนื้อหาต่าง ๆ จะจำแนกออกเป็น 3 ระดับ คือ ระดับกรม/กอง ระดับศูนย์ การศึกษานอกโรงเรียนภาค ศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัด และระดับอำเภอ/ผู้ปฏิบัติงานในพื้นที่อำเภอ

นิยามศัพท์เฉพาะ

การประสานงาน หมายถึง กระบวนการบริหารงานที่ก่อให้เกิดความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานในองค์กรเดียวกัน ทั้งในแนวตั้งและแนวนอนและระดับปฏิบัติการ นอกจากประสานงานในโครงการสร้างของระบบดังกล่าวแล้ว การประสานงานจะก่อให้เกิดความสำเร็จคล่องตามเป้าหมายได้จำเป็นต้องอาศัยพฤติกรรมของบุคคลในองค์กรเป็นตัวเชื่อมโยงด้วย

การประสานงานอย่างมีระบบ หมายถึง การประสานงานเป็นระบบ เป็นขั้น เป็นตอน ตามลำดับสายงานหรือไม่เป็นระบบ ไม่เป็นขั้น เป็นตอน ประสานแบบลัดขั้นตอน

การประสานงานอย่างมีกิจกรรม หมายถึง การประสานงานที่เกี่ยวกับกิจกรรม 3 วง ของกรมการศึกษานอกโรงเรียน คือ กิจกรรมความรู้พื้นฐาน กิจกรรมข่าวสารข้อมูล และกิจกรรมทักษะอาชีพ

การประสานงานอย่างมีบุคคล หมายถึง การประสานงานในแต่ละด้าน ได้ประสานกับบุคคลที่รับผิดชอบกิจกรรมนั้น ๆ โดยตรง หรือประสานงานกับผู้ที่ไม่ได้รับผิดชอบ โดยตรง

การประสานงานอย่างมีรูปแบบ หมายถึง การประสานงานแต่ละด้านมีลักษณะเป็นรูปแบบหรือเป็นทางการ หรือเป็นและไม่เป็นทางการพร้อม ๆ กัน

การประสานงานอย่างมีเป้าหมาย หมายถึง การประสานงานแต่ละด้านที่บรรลุเป้าหมายไม่มีปัญหา

การศึกษานอกโรงเรียน หมายถึง กิจกรรมการศึกษานอกโรงเรียนที่เกี่ยวกับการปฏิบัติในลักษณะ 3 ประเภท ดังนี้ คือ ประเภทการศึกษาพื้นฐาน ประเภทการจัดบริการข่าวสารข้อมูล และประเภทการศึกษาด้านทักษะอาชีพ ที่อยู่ในความรับผิดชอบของกรมการศึกษานอกโรงเรียน กระทรวงศึกษาธิการ ซึ่งมีการประสานงานกันตั้งแต่ระดับกรมฯ กอง ศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนภาค ศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัด จนถึงระดับอำเภอและผู้ปฏิบัติในพื้นที่ระดับอำเภอ โดยมีบุคคลเป็นตัวเชื่อมโยง

ศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนภาค/จังหวัด หมายถึง ศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนภาคและศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัดที่มาติดต่อประสานงานกับศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัด
เชียงราย

กรม/กอง หมายถึง กรมการศึกษานอกโรงเรียนและกองพัฒนาการศึกษานอกโรงเรียน
กองส่งเสริมปฏิบัติการ สำนักงานเลขาธิการกรม หน่วยศึกษานิเทศก์ ศูนย์เทคโนโลยีทางการศึกษา
ศูนย์วิจัยเพื่อการศึกษา กองการเจ้าหน้าที่ กองแผนงาน กองคลัง ซึ่งทุกกองจะสังกัดกรมการ
ศึกษานอกโรงเรียน กระทรวงศึกษาธิการ

อำเภอ/ผู้ปฏิบัติงานในพื้นที่อำเภอ หมายถึง หน่วยงานระดับอำเภอโดยประกอบด้วย
นายอำเภอ ศึกษาธิการอำเภอ ผู้ประสานงานการศึกษานอกโรงเรียนอำเภอ ครูอาสา และ
เจ้าหน้าที่ห้องสมุดที่ดำเนินงานกิจกรรมการศึกษานอกโรงเรียนระดับอำเภอ