



บทที่ 1

บทนำ

### ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

รัฐบาลของประเทศโดยเฉพาะประเทศที่กำลังพัฒนาต่างได้ตระหนักกันเป็นอย่างกว้างขวางจะให้การพัฒนาประเทศมีความเจริญก้าวหน้าควยคืบนั้นจำเป็นต้องให้ความสำคัญเกี่ยวกับการพัฒนาชนบท ซึ่งประกอบด้วยพลเมืองส่วนใหญ่ของประเทศเป็นหลัก (อารี กุลคัมภ์ 2525 : 22) ดังนั้นประเทศที่กำลังพัฒนาทั้งหลายจึงต่างพยายามที่จะเร่งรัดการพัฒนาชนบทในประเทศของตนให้มีความเจริญก้าวหน้ากันมากยิ่งขึ้น

สำหรับประเทศไทยนั้นได้ดำเนินการพัฒนาชนบทมาเป็นเวลานานแล้ว ทั้งนี้เพื่อเป็นการยกระดับมาตรฐานในการประกอบอาชีพ การครองชีพ การสาธารณสุข การอนามัย การศึกษา และสิ่งแวดล้อมของประชาชนในชนบทให้ดีขึ้น แต่การพัฒนาชนบทในประเทศไทยที่ยาวนานนั้นเป็นการดำเนินงานโดยหน่วยงานของทางราชการหลายหน่วยงานด้วยกัน ซึ่งในบางครั้งหน่วยงานต่างๆ เหล่านี้ได้ดำเนินการโดยขาดการร่วมมือและประสานงานซึ่งกันและกันเท่าที่ควร การดำเนินงานเป็นไปในลักษณะต่างคนต่างทำ จากสาเหตุนี้จึงทำให้มีการทำงานซ้ำซ้อนกันในทางโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติงานของกันและกัน นอกจากนี้ยังมีผลทำให้การดำเนินงานบางอย่างที่ต้องอาศัยซึ่งกันและกันไม่ก้าวหน้ารวดเร็วเท่าที่ควรอีกด้วย (คำพล พัวพานิชย์ 2523 : 1)

ปัญหาในการพัฒนาชนบทที่สำคัญอีกประการหนึ่งคือตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา การพัฒนาชนบทเป็นการพัฒนาจากเมืองบนสู่เมืองล่าง และเป็นการพัฒนาแบบบริจาคนำไปเปล่าโดยหน่วยงานของรัฐเป็นผู้มีบทบาทสำคัญแต่เพียงผู้เดียว (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ 2524 : 407) ทำให้ประชาชนในชนบทไม่มีโอกาสที่จะเข้าร่วมในการพัฒนาหรือการกำหนดสภาพปัญหาและความต้องการของตนเองได้ ประชาชนในชนบทเป็นเพียงผู้คอยรอรับในสิ่งที่ทางรัฐบาลหรือหน่วยงานต่างๆ นำไป

หยิบยื่นให้ ภัยเหตุนี้จึงทำให้การพัฒนาชนบทที่ผ่านมาไม่สอดคล้องกับสภาพปัญหาและความต้องการของประชาชนเท่าที่ควร

จากปัญหาดังกล่าวนี้อาจทำให้มีแนวความคิดเกี่ยวกับการพัฒนาชนบทแบบผสมผสานขึ้น ซึ่งการพัฒนาชนบทแบบผสมผสานนั้นเป็นการพัฒนาโดยการวางแผนร่วมกันระหว่างหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งเป็นการวางแผนร่วมกันในระดับต่างๆ ของหน่วยงานเดียวกัน มีแกนกลางควบคุมการดำเนินงาน การจัดงบประมาณ การกระจายอำนาจไปสู่หน่วยปฏิบัติระดับท้องถิ่นโดยให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการวางแผน (อมร รักษาสิทธิ์ และยุวัฒน์ วุฒิเมธี 2524 : บทนำ)

อีกนัยหนึ่งการพัฒนาชนบทแบบผสมผสานนั้นหมายถึงการผสมผสานนโยบายและการปฏิบัติตามนโยบายทั้งในแนวดิ่ง (Vertical integration) และแนวนอน (Horizontal integration) การผสมผสานในแนวดิ่งหมายถึงนโยบาย แผนงานและโครงการพัฒนาชนบทในระดับต่ำ โดยเฉพาะระดับจังหวัดจะต้องสอดคล้องและเอื้ออำนวยต่อการบรรลุเป้าหมายของนโยบาย แผนงาน และโครงการระดับชาติ ในขณะที่เดียวกัน แผนงาน โครงการพัฒนาชนบทในระดับชาติจะสะท้อนให้เห็นถึงปัญหาและความต้องการของจังหวัด ซึ่งแต่ละท้องถิ่นไม่จำเป็นจะต้องเหมือนกันทั้งนี้ขึ้นอยู่กับสภาพปัญหาและความต้องการของท้องถิ่นเป็นสำคัญ ส่วนการผสมผสานในแนวนอนนั้นเป็นการผสมผสานในนโยบายและการปฏิบัติตามนโยบายระหว่างหน่วยงานต่างๆ ที่มีหน้าที่ความรับผิดชอบเกี่ยวกับการพัฒนาชนบท นั่นก็คือนโยบายในการพัฒนาชนบทของกระทรวง ทบวง กรมที่เกี่ยวข้องในส่วนกลางจะต้องมีลักษณะผสมผสานและเสริมต่อกันและกันเพื่อให้บรรลุเป้าหมายการพัฒนาชนบทร่วมกัน สำหรับการนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับท้องถิ่นก็เช่นเดียวกัน โครงการและแผนงานการพัฒนาชนบทของส่วนราชการต่างๆ ในจังหวัดจะต้องมีลักษณะผสมผสานและเสริมต่อกันและกัน (ถวัลย์ วรเทพพิพิธ 2524 : 41-42)

โดยสรุปแล้ววิธีการที่จะก่อให้เกิดการผสมผสานจะต้องประกอบด้วยส่วนสำคัญ 3 ประการดังที่สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (2525 : 3) ได้กำหนดไว้ดังนี้คือ

#### 1. ระบบการทำงานแบบร่วมมือกันระหว่างสาขา (Inter - Sectoral)

ทุกระดับของการพัฒนาชนบท

2. ระบบการทำงานซึ่งเชื่อมระดับต่างๆ ของการพัฒนาชนบทเข้าด้วยกัน

3. ระบบการทำงานที่ปลุกการเสริมสร้างความสามารถในการช่วยตนเอง

ของประชาชนเป็นเป้าหมายร่วมกันของทุกฝ่ายและทุกระดับ

เพื่อให้การพัฒนาชนบทแบบผสมผสานได้บรรลุผลสำเร็จตามความมุ่งหมายและเพื่อให้มีหน่วยงานที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการดำเนินงานด้านนี้โดยตรงรัฐบาลจึงได้กำหนดให้กระทรวงมหาดไทย กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงสาธารณสุข และกระทรวงศึกษาธิการ ซึ่งเป็นกระทรวงหลักที่มีหน้าที่เกี่ยวกับการพัฒนาชนบทได้ดำเนินการร่วมกันโดยอาศัยรูปแบบของการพัฒนาชนบทแบบผสมผสานเป็นแนวทางในการปฏิบัติงาน ซึ่งกระทรวงหลักทั้ง 4 กระทรวงนี้ได้ดำเนินการโดยการร่วมมือและประสานงานซึ่งกันและกันในทุกระดับแทนการทำงานในลักษณะต่างคนต่างทำ (โชติธ บันเปี่ยมรัชฎ์ 2525 : 149) และโดยที่ปัญหาความยากจนในชนบทส่วนหนึ่งเป็นเรื่องที่จำเป็นจะต้องได้รับการแก้ไขอย่างเร่งด่วน ดังนั้นตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2525-2529) จึงได้กำหนดพื้นที่เป้าหมายเพื่อการพัฒนาชนบทหรือเขตพื้นที่ยากจนขึ้น (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ 2524 : 346) และเนื่องจากเป็นระยะแรกของการดำเนินงานร่วมกันของกระทรวงหลัก 4 กระทรวง ดังนั้นรัฐบาลจึงได้กำหนดให้กระทรวง 4 กระทรวงนี้มุ่งเน้นการพัฒนาชนบทแบบผสมผสานไปยังชนบทในเขตพื้นที่ยากจนก่อนเป็นอันดับแรก (เสนาะ อุณาภูล 2525 : 1)

หลักการสำคัญของการพัฒนาชนบทโดยทั่วไปนั้นจำเป็นต้องพัฒนาคนก่อนเป็นอันดับแรกเพราะคนเป็นทรัพยากรที่สำคัญที่สุดของสังคม และวิธีการพัฒนาคนที่สำคัญคือการให้การศึกษาแก่ประชาชน (คอกแค 2525 : 23) แต่เนื่องจากประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศเป็นผู้ที่อยู่ในชนบทและเป็นผู้ที่อยู่นอกระบบโรงเรียน ดังนั้นการศึกษาที่จะสามารถเกื้อกูลและเป็นประโยชน์อย่างแท้จริงต่อชีวิตและความเป็นอยู่ของประชาชนในชนบทคือการศึกษาในระบบโรงเรียน ทั้งนี้เพราะการศึกษานอกโรงเรียนมิใช่เป็นการให้ความรู้ผ่านการอ่านออกเขียนได้แต่เพียงอย่างเดียวแต่การศึกษานอกโรงเรียนยังได้รวมถึงกิจกรรมที่ให้ความรู้ ทักษะ ทริคส์ เทคนิคในด้านอื่นๆ แก่ประชาชนอีกด้วย เช่น กิจกรรมการส่งเสริมการเกษตรและสหกรณ์ การฝึกอาชีพ การพัฒนาชุมชน การรักษาสุขภาพอนามัย การวางแผนครอบครัว และกิจกรรมศิลปวัฒนธรรม เป็นต้น (อารี กุลคัมภ์

2524 : 24) ดังนั้นงานการศึกษาของระบบโรงเรียนจึงเป็นงานที่อยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยงานต่างๆ หลายหน่วยงานด้วยกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งกระทรวงมหาดไทย กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงสาธารณสุข และกระทรวงศึกษาธิการ ซึ่งเป็นหน่วยงานราชการที่มีหน้าที่ความรับผิดชอบโดยตรงเกี่ยวกับการพัฒนาชนบท โดยกระทรวงหลักทั้ง 4 กระทรวงนี้ได้ดำเนินการเกี่ยวกับการจัดการศึกษานอกระบบโรงเรียนเพื่อพัฒนาชนบทในเขตพื้นที่ยากจนโดยอาศัยรูปแบบของการพัฒนาชนบทแบบผสมผสานเป็นแนวทางในการดำเนินงานร่วมกัน

การดำเนินงานการพัฒนาชนบทแบบผสมผสานของกระทรวงหลักทั้ง 4 กระทรวงนี้รัฐบาลได้กำหนดให้จังหวัดเป็นจุดสำคัญในการประสานนโยบายและแผนการปฏิบัติงานของแต่ละกระทรวงให้เข้ากับความต้องการของประชาชน (มีชัย ฤชุพันธุ์ 2525 : 2) ดังนั้นผู้บริหารระดับจังหวัดของกระทรวงหลัก 4 กระทรวงนี้จึงเป็นผู้ที่มีความสำคัญอย่างยิ่งในการกำหนดนโยบายและการวางแผนการดำเนินงานเกี่ยวกับการจัดการศึกษานอกระบบโรงเรียนตามรูปแบบของการพัฒนาชนบทแบบผสมผสาน และโดยที่เป็นระยะเริ่มแรกของการดำเนินงานร่วมกันของกระทรวงหลักทั้ง 4 ดังนั้นจึงควรมีการศึกษารายละเอียดต่างๆ ในการปฏิบัติงานของแต่ละหน่วยงานทั้งนี้เพื่อเป็นแนวทางในการปฏิบัติงานร่วมกัน

ด้วยเหตุนี้ผู้วิจัยจึงมีความสนใจทำการศึกษาความคิดเห็นเกี่ยวกับการจัดการศึกษานอกระบบโรงเรียนตามรูปแบบของการพัฒนาชนบทแบบผสมผสาน ในเขตพื้นที่ยากจน ทั้งนี้โดยการศึกษาจากผู้บริหารระดับจังหวัดของกระทรวงหลักทั้ง 4 กระทรวง บุคคลที่ผู้วิจัยศึกษาคือ รองผู้ว่าราชการจังหวัด เกษตรจังหวัด สาธารณสุขจังหวัด และศึกษาธิการจังหวัด ซึ่งเป็นผู้แทนของแต่ละกระทรวงในระดับจังหวัด พัฒนาการจังหวัดและหัวหน้าศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัด ซึ่งเป็นหัวหน้าส่วนราชการระดับจังหวัดที่มีหน้าที่โดยตรงเกี่ยวกับการจัดการศึกษานอกระบบโรงเรียน ซึ่งผลจากการวิจัยจะได้เป็นแนวทางในการพิจารณาปรับปรุงการจัดการศึกษานอกระบบโรงเรียนตามรูปแบบของการพัฒนาชนบทแบบผสมผสาน ในเขตพื้นที่ยากจนต่อไป

### วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาความคิดเห็นของผู้บริหารระดับจังหวัดเกี่ยวกับการจัดการศึกษา

นอกระบบโรงเรียนตามรูปแบบของการพัฒนาชนบทแบบผสมผสาน ในเขตพื้นที่ยากจน

2. เพื่อเปรียบเทียบความคิดเห็นของผู้บริหารระดับจังหวัดเกี่ยวกับการจัดการศึกษานอกระบบโรงเรียนตามรูปแบบของการพัฒนาชนบทแบบผสมผสาน ในเขตพื้นที่ยากจน

### ขอบเขตของการวิจัย

1. การวิจัยครั้งนี้มุ่งศึกษากับรองผู้ว่าราชการจังหวัด เกษตรจังหวัด สาธารณสุขจังหวัด ศึกษาธิการจังหวัด พัฒนาการจังหวัด และหัวหน้าศูนย์การศึกษา นอกโรงเรียนจังหวัด ซึ่งปฏิบัติหน้าที่ราชการอยู่ในจังหวัดที่เป็นเขตพื้นที่ยากจน จำนวน 38 จังหวัด

2. การวิจัยครั้งนี้มุ่งศึกษาความคิดเห็นของผู้บริหารระดับจังหวัดเกี่ยวกับการจัดการศึกษานอกระบบโรงเรียนตามรูปแบบของการพัฒนาชนบทแบบผสมผสาน ในเขตพื้นที่ยากจน 7 ด้านด้วยกันคือ

- 2.1 ด้านนโยบาย
- 2.2 ด้านการประสานงาน
- 2.3 ด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน
- 2.4 ด้านบุคลากร
- 2.5 ด้านการจัดกิจกรรม
- 2.6 ด้านเนื้อหา
- 2.7 ด้านประชากรกลุ่มเป้าหมาย

### ข้อตกลงเบื้องต้นในการวิจัย

1. อายุราชการหรือประสบการณ์ในการทำงานที่ต่างกันของผู้ตอบแบบสอบถาม ไม่มีผลต่อความคิดเห็นเกี่ยวกับการจัดการศึกษานอกระบบโรงเรียนตามรูปแบบของการพัฒนาชนบทแบบผสมผสาน ในเขตพื้นที่ยากจน

2. ในการวิจัยครั้งนี้ถือว่าคำตอบที่ได้จากแบบสอบถามนั้นผู้ตอบได้ตอบตามสภาพและความคิดเห็นหรือความรู้สึกที่แท้จริงของตนเอง

## คำจำกัดความที่ใช้ในการวิจัย

1. ความคิดเห็น หมายถึง ความเชื่อ ความเข้าใจหรือความรู้สึกของผู้บริหารระดับจังหวัดเกี่ยวกับการจัดการศึกษานอกระบบโรงเรียนตามรูปแบบของการพัฒนาชนบทแบบผสมผสาน ในเขตพื้นที่ยากจน ในด้านนโยบาย ด้านการประสานงาน ด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน ด้านบุคลากร ด้านการจัดกิจกรรม ด้านเนื้อหา และด้านประชากรกลุ่มเป้าหมาย

2. ผู้บริหารระดับจังหวัด หมายถึง ผู้บริหารระดับจังหวัดของกระทรวงหลัก 4 กระทรวง ซึ่งประกอบด้วยบุคคลในตำแหน่งต่อไปนี้

2.1 รองผู้ว่าราชการจังหวัด

2.2 เกษตรจังหวัด

2.3 สาธารณสุขจังหวัด

2.4 ศึกษาธิการจังหวัด

2.5 พัฒนาการจังหวัด

2.6 หัวหน้าศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัด

3. กระทรวงหลัก 4 กระทรวง หมายถึง กระทรวงมหาดไทย กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงสาธารณสุข และกระทรวงศึกษาธิการ

4. การศึกษานอกระบบโรงเรียน หมายถึง กิจกรรมต่างๆ ที่หน่วยงานในสังกัดกระทรวงมหาดไทย กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงสาธารณสุข และกระทรวงศึกษาธิการได้จัดขึ้นเพื่อให้ความรู้ ทักษะ หรือทัศนคติแก่ประชาชนนอกระบบเรียนในชนบทที่เป็นเขตพื้นที่ยากจน

5. การพัฒนาชนบทแบบผสมผสาน หมายถึง การร่วมมือหรือการประสานงานกันของหน่วยงานต่างๆ ในสังกัดกระทรวงมหาดไทย กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงสาธารณสุข และกระทรวงศึกษาธิการ รวมทั้งการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาชนบท

6. พื้นที่ยากจน หมายถึง พื้นที่ที่ได้รับการประกาศเป็นเขตชนบทยากจนตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการกำหนดพื้นที่เป้าหมายเพื่อการพัฒนาชนบทตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 (2525-2529) ฉบับที่ 2 ลงวันที่ 27

มกราคม 2525 จำนวน 38 จังหวัด

7. นโยบาย หมายถึง หลักและวิธีปฏิบัติซึ่งถือเป็นแนวดำเนินการในการจัดการศึกษานอกระบบโรงเรียน
8. การประสานงาน หมายถึง การดำเนินงานร่วมกันด้วยวิธีการต่างๆ ในการจัดการศึกษานอกระบบโรงเรียน
9. การมีส่วนร่วมของประชาชน หมายถึง การมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษานอกระบบโรงเรียนของประชาชนในเขตพื้นที่ยากจน
10. บุคลากร หมายถึง ข้าราชการในระดับตำบลที่ปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับการพัฒนาชนบท หรือการจัดการศึกษานอกระบบโรงเรียน
11. การจัดกิจกรรม หมายถึง วิธีดำเนินการต่างๆ เกี่ยวกับการให้ความรู้ทักษะ หรือทัศนคติแก่ประชาชนในเขตพื้นที่ยากจน
12. เนื้อหา หมายถึง เนื้อหาของหลักสูตรในการจัดกิจกรรมการศึกษานอกระบบโรงเรียน
13. ประชากรกลุ่มเป้าหมาย หมายถึง ประชาชนในเขตพื้นที่ยากจนที่เป็นกลุ่มเป้าหมายในการจัดการศึกษานอกระบบโรงเรียน

#### ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการวิจัย

1. ผลของการวิจัยครั้งนี้จะทำให้ทราบว่าผู้บริหารระดับจังหวัดทั้ง 6 กลุ่มมีความคิดเห็นอย่างไรต่อการจัดการศึกษานอกระบบโรงเรียนตามรูปแบบของการพัฒนาชนบทแบบผสมผสาน ในเขตพื้นที่ยากจน
2. เพื่อเป็นข้อเสนอแนะต่อหน่วยงานที่มีหน้าที่เกี่ยวกับการจัดการศึกษานอกระบบโรงเรียนในเขตพื้นที่ยากจน
3. เพื่อใช้เป็นแนวทางในการวางแผนเกี่ยวกับการจัดการศึกษานอกระบบโรงเรียนในเขตพื้นที่ยากจน
4. เพื่อเป็นประโยชน์ต่อการศึกษาเรื่องความคิดเห็นเกี่ยวกับการจัดการศึกษานอกระบบโรงเรียนตามรูปแบบของการพัฒนาชนบทแบบผสมผสาน ในเขตพื้นที่ยากจนให้กว้างและละเอียดยิ่งขึ้นต่อไป