



บทที่ 1

บทนำ

### ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

หลักการที่สำคัญประการหนึ่งของการศึกษานอกระบบโรงเรียน คือ หลักการศึกษาดลอดชีวิต โดยเหตุที่ว่าตามธรรมชาติของมนุษย์นั้น มนุษย์จะต้องเรียนรู้กันตลอดชีวิต การเรียนรู้ทั้งหลายทั้งปวง เป็นภาวะกิจอย่างหนึ่งที่มนุษย์จะต้องศึกษาหาความรู้โดยตนเอง ทั้งนี้เพื่อที่จะได้ปรับตนเองให้เข้ากับความรู้ความเปลี่ยนแปลงของสิ่งแวดล้อมที่มีอิทธิพลต่อชีวิตและการทำงาน และเพื่อที่จะได้สามารถดำเนินชีวิตและดำรงชีวิตอยู่ได้อย่างมีความสุขจนถึงวาระสุดท้าย (บรรจง ชูสกุลชาติ 2532 : 10)

การจัดการศึกษาให้แก่ประชาชนที่อยู่นอกระบบโรงเรียนนั้น อาจจะทำได้หลายวิธี กล่าวคือจัดในรูปแบบการศึกษานอกระบบโรงเรียน และในรูปแบบการศึกษาแบบธรรมชาติวิสัย ในรูปของการศึกษานอกระบบโรงเรียนนั้น เป็นวิธีการจัดในลักษณะที่เป็นกลุ่มผู้มีเรียน มีผู้สอนหรือผู้ฝึกอบรม มีการถ่ายทอดความรู้หรือกระบวนการให้การศึกษารูปแบบเป็นระบบ ซึ่งหน่วยงานต่างๆ ได้จัดอยู่แล้วเป็นจำนวนมาก เช่น การฝึกอบรมเกษตรกรกลุ่มสตรี กลุ่มเยาวชน กลุ่มอาชีพต่างๆ ตลอดจนทั้งกลุ่มเป้าหมายอื่นๆ เช่น ผู้ไม่รู้หนังสือ ผู้เรียนการศึกษาผู้ใหญ่ขึ้นต่อเนื่อง เป็นต้น

ความพยายามที่จะจัดการถ่ายทอดความรู้และฝึกอบรมในลักษณะเป็นกลุ่มนั้น เป็นแนวความคิดที่ได้รับการยอมรับโดยกว้างขวาง กล่าวได้ว่าเกือบจะทุกหน่วยงานพยายามที่จะจัด "กลุ่ม" แต่จะเห็นได้ชัดเจนแล้วว่า การนำประชาชนมาอบรมเป็นกลุ่มทั่วประเทศ ย่อมจะเป็นไปไม่ได้เนื่องจาก ประการแรกการไม่มีวิทยาการเพียงพอที่จะจัดฝึกอบรม ประการที่สอง ประชาชนอาจจะไม่ต้องการฝึกอบรมในเรื่องอย่างเดียวกัน จึงไม่มีทางที่จะจัดการอบรมให้สนองความต้องการที่จะเรียนรู้อย่างหลากหลายได้ ประการที่สาม ประชาชนไม่มีเวลามารับการฝึกอบรมได้ทุกคนไป และประการที่สี่ การจัดการฝึกอบรมจำเป็นต้องใช้งบประมาณพอสมควร รัฐบาล

คงจะไม่ถึงบประมาณเพียงพอที่จะจัดให้กว้างขวางได้ นอกจากนี้ยังคงมีข้อจำกัดอื่น ๆ อีกเป็นอันมากในการที่จะเผยแพร่ข่าวสารข้อมูล และความรู้โดยผ่านระบบกลุ่ม เพราะกลุ่มประชากรนอกโรงเรียนมีจำนวนมากเกินไปกว่าที่จะสามารถจัดการศึกษาในระบบกลุ่มสำหรับประชากรทั้งหมดได้ ดังนั้น ทางเลือกที่เป็นไปได้ในการจัดการศึกษา แก่ประชาชนที่อยู่นอกระบบโรงเรียน ก็คือการศึกษาแบบธรรมชาติวิสัย

การศึกษาแบบธรรมชาติวิสัย อาจเกิดขึ้นเองโดยไม่ต้องอาศัยกระบวนการจัดการ เช่น การเดินสะดุดตอไม้ ทำให้รู้ว่าต้องระมัดระวังในการเดิน การเอามือจับไฟ ทำให้รู้ว่าไฟเป็นของร้อน การคบกับคนชั่วทำให้ถูกเอาเปรียบ ฯลฯ จึงมีคำกล่าวที่เราสามารถเรียนรู้จากชีวิตได้ เรียนจากการทำงานได้ เพราะจากการสังเกตสิ่งแวดล้อม รอบตัว มนุษย์จะสามารถสร้างกฎเกณฑ์ อธิบายความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นรอบตัวได้

อย่างไรก็ดี การศึกษาแบบธรรมชาติวิสัยอาจจะเกิดขึ้นจากการจัดและผู้จัด มีเจตน์จำนงจะให้การศึกษาแก่ประชาชนก็ได้ ดังเช่น การจัดบริการห้องสมุด พิพิธภัณฑ์สถานบริการความรู้ทางวิทยุ โทรทัศน์ แหล่งความรู้หมู่บ้าน และอื่น ๆ สิ่งดังกล่าวนี้จัดให้มีขึ้นเพื่อการให้ความรู้ หรือความบันเทิงส่วนหนึ่ง แก่ประชาชน อันที่จริงแล้วเกือบจะแยกไม่ออกจาก สิ่งเหล่านี้เป็นการศึกษานอกระบบโรงเรียน หรือเป็นการศึกษาแบบธรรมชาติวิสัย (สุนทร สุนันท์ชัย 2529:301)

ห้องสมุดเป็น สถาบันหนึ่งของสังคมที่รวบรวมและให้บริการในด้านความรู้ ความคิด ตลอดจนข่าวสารต่างๆ ห้องสมุดจึงเป็นแหล่งที่มีความสำคัญต่อการศึกษา มาก โดยเฉพาะในสังคมและชีวิตความเป็นอยู่สมัยใหม่ ซึ่งข้อมูลข่าวสาร ตลอดจน เทคโนโลยีใหม่ๆ ได้รับความพัฒนาขึ้นอย่างรวดเร็ว ห้องสมุดจะช่วยให้ผู้สนใจได้มีโอกาสศึกษาหาความรู้เพิ่มเติม เพื่อเพิ่มพูนความรู้ที่ได้เรียนรู้หรือศึกษามาให้กว้างขวาง และเข้าใจแจ้งชัดขึ้น ตลอดจนเป็นแหล่งที่ให้บริการการศึกษาตลอดชีวิต

ห้องสมุดแบ่งออกได้หลายประเภทตามวัตถุประสงค์ของการจัดตั้ง แต่โดยทั่วไปแล้ว แบ่งออกได้ 4 ประเภท คือห้องสมุดโรงเรียน ห้องสมุดวิทยาลัย และมหาวิทยาลัย ห้องสมุดเฉพาะ และห้องสมุดประชาชน (บุญทา วิสวไพศาล 2529 : 137) ซึ่งถ้าพิจารณาจากภารกิจหน้าที่รับผิดชอบของห้องสมุดทั้ง 4 ประเภทแล้วจะ

เห็นได้ว่าห้องสมุดที่เป็นศูนย์บริการสื่อสารการศึกษาตลอดชีวิตที่ทุกคนมีสิทธิ์ที่จะเข้าไปใช้ได้อย่างเต็มที่ก็คือ ห้องสมุดประชาชนนั่นเอง

องค์การยูเนสโก (UNESCO) ได้ให้ความหมายของห้องสมุดประชาชนว่า ห้องสมุดประชาชน (Public Library) หมายถึงห้องสมุดที่จัดขึ้นเพื่อประชาชนทุกเพศทุกวัยได้ใช้เป็นสถานที่ศึกษาหาความรู้ด้วยตนเอง เป็นการใช้การศึกษาที่เปิดกว้างสำหรับกระบวนการศึกษาตลอดชีวิตในสังคมประชาธิปไตยในปัจจุบัน (Ingebotg Heintze อ้างถึงในบุญทา วิศวกรรมศาสตร์ 2529 : 316) ดังนั้นห้องสมุดประชาชนจะเป็นแหล่งที่ช่วยส่งเสริมความรู้ ปลูกฝังนิสัยรักการอ่านของประชาชน ป้องกันการลืมนหนังสือและความรู้ที่เคยได้เล่าเรียนมา ทำให้เกิดความก้าวหน้าแก่ตนเองและชุมชนทั้งในด้านการศึกษา สังคม เศรษฐกิจและวัฒนธรรม

ในประเทศไทยห้องสมุดประชาชน เป็นกิจกรรมสำคัญอย่างหนึ่งของการศึกษานอกระบบ ปัจจุบันหน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบในการจัดห้องสมุดประชาชนโดยตรง ประกอบด้วยกรุงเทพมหานคร รับผิดชอบกิจกรรมห้องสมุดประชาชนในเขตกรุงเทพมหานคร และกรมการศึกษานอกโรงเรียน รับผิดชอบจัดกิจกรรมห้องสมุดประชาชนในส่วนภูมิภาค คือห้องสมุดประชาชนจังหวัด และห้องสมุดประชาชนอำเภอ ซึ่งนับได้ว่าเป็นแหล่งวิทยาการเพื่อเป็นการศึกษาตลอดชีวิตของประชาชนในท้องถิ่น อันซึ่งให้บริการกับประชากรส่วนใหญ่ของประเทศ

ห้องสมุดประชาชนในสังกัดกรมการศึกษานอกโรงเรียน ได้พัฒนามาจาก "ห้องอ่านหนังสือสำหรับประชาชน" ตั้งขึ้นครั้งแรกเมื่อ พ.ศ. 2459 โดยกรมศึกษาธิการ หรือกระทรวงศึกษาธิการในปัจจุบัน เพื่อให้เป็นแหล่งรวบรวมหนังสือต่างๆ ที่เป็นประโยชน์สำหรับประชาชนและเปิดโอกาสให้ประชาชนทุกชั้นทุกเพศทุกวัย ค้นคว้าหาความรู้ได้ (อุดม เขยทวิวงศ์ 2523 : 136) ห้องสมุดประชาชนดังกล่าวได้รับการพัฒนาเรื่อยมาอันเป็นผลสืบเนื่องจากนโยบายของรัฐบาลที่จะจัดการศึกษาผู้ใหญ่ และการศึกษานอกระบบอื่นๆ ให้กว้างขวางขึ้น กระทรวงศึกษาธิการจึงได้ประกาศให้ห้องสมุดประชาชนที่สังกัดกองการศึกษาผู้ใหญ่ กรมสามัญศึกษาเป็นสถานศึกษาในปี พ.ศ. 2516 ต่อมาเมื่อกรมการศึกษานอกโรงเรียนได้ก่อตั้งขึ้นเมื่อปี พ.ศ. 2522 ได้โอนงานกองการศึกษาผู้ใหญ่ กรมสามัญศึกษามารวมด้วย ห้องสมุดประชาชนจึงมาอยู่ในสังกัดกองปฏิบัติการ กรมการศึกษานอกโรงเรียน

โดยมีศูนย์การศึกษาออกโรงเรียนจังหวัดซึ่งเป็นหน่วยงานในส่วนภูมิภาค เป็นผู้ควบคุมดูแลมาจนถึงปัจจุบัน

ห้องสมุดประชาชนของกรมการศึกษานอกโรงเรียนได้แบ่งออกเป็น 3 ประเภทคือ

1. ห้องสมุดประชาชนจังหวัด เป็นห้องสมุดที่ตั้งอยู่ในเขตชุมชนตัวเมืองของจังหวัด เป็นศูนย์ข่าวสารในชุมชน ให้บริการการอ่านและการยืมหนังสือแก่ประชาชน ส่งเสริมให้ประชาชนที่นิสัยรักการอ่านและการศึกษาค้นคว้า จัดเป็นห้องสมุดประชาชนอำเภอเมืองด้วย

2. ห้องสมุดประชาชนอำเภอ เป็นห้องสมุดประชาชนที่จัดตั้งขึ้นโดยความร่วมมือระหว่างท้องถิ่นกับทางราชการกล่าวคือ เมื่อจังหวัดหรืออำเภอใดต้องการจัดสร้างห้องสมุดขึ้นใหม่จะต้องมีเงินบริจาคสมทบกับงบประมาณของทางราชการครึ่งหนึ่งหรือใกล้เคียง สำหรับอุปกรณ์และหนังสือนั้นทางราชการจะจัดสรรงบประมาณให้เป็นรายปี มอบให้ห้องสมุดจัดซื้อหนังสือตามความสนใจและความต้องการของประชาชน

3. ห้องสมุดเคลื่อนที่ เป็นห้องสมุดที่จัดบริการการอ่านแก่ประชาชนที่ไม่มีความสะดวกในการหาหนังสืออ่าน จะมีการบอกกล่าวล่วงหน้าให้ประชาชนทราบว่า จะไปที่ใด เมื่อใด เพื่อประชาชนจะได้มาอ่านหนังสือ หรือขอยืมหนังสือไปอ่านที่บ้าน กรมการศึกษานอกโรงเรียนจัดห้องสมุดเคลื่อนที่ในหลายรูปแบบ เช่น เป็นหีบหนังสือเคลื่อนที่ ห้องสมุดเคลื่อนที่ทางเรือ รถยนต์ เกรียน เป็นต้น

กรมการศึกษานอกโรงเรียน ได้กำหนดวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งห้องสมุดประชาชนไว้ เพื่อเป็นแนวทางในการดำเนินงานคือ

1. เป็นศูนย์ข้อมูลข่าวสารของชุมชน
2. เป็นศูนย์รับบริจาคหนังสือ
3. ให้บริการการอ่านและการยืมหนังสือแก่ประชาชน
4. ให้บริการข่าวสารและความรู้ต่างๆ เพื่อให้ประชาชนเป็นคนทันต่อ

เหตุการณ์

5. ให้บริการทางด้านโสตทัศนอุปกรณ์แก่ประชาชน

6. ส่งเสริมให้ประชาชนรู้จักใช้เวลาว่างให้ประโยชน์และพักผ่อนหย่อนใจ
7. ส่งเสริมให้ประชาชน มีนิสัยรักการอ่านและการศึกษาค้นคว้า
8. ส่งเสริม เผยแพร่ ประสานงาน ให้บริการด้านวิชาการใหม่ๆ แก่ชุมชน และการจัดที่อ่านหนังสือประจำหมู่บ้าน

การที่ห้องสมุดประชาชนจะดำเนินงานได้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กรมการศึกษานอกโรงเรียนกำหนดไว้ จะต้องมียุทธศาสตร์ที่สำคัญได้แก่ อาคารสถานที่ ที่ทำเลที่ตั้ง การคมนาคมสะดวก มีหนังสือสิ่งพิมพ์ สื่อการศึกษาต่างๆ และมีเจ้าหน้าที่ห้องสมุดทำหน้าที่บริหารงาน และจัดกิจกรรมต่างๆ ของห้องสมุดประชาชน เพื่อบริการในชุมชนนั้น

ในปัจจุบันมีห้องสมุดซึ่งสังกัดกรมการศึกษานอกโรงเรียน 462 แห่ง แบ่งเป็นห้องสมุดประชาชนจังหวัด 72 แห่ง และห้องสมุดประชาชนอำเภออีก 369 แห่ง (กรมการศึกษานอกโรงเรียน 2532 : 2) ยังเหลืออำเภอที่ยังไม่มีห้องสมุดประชาชนอำเภออีก 369 แห่ง กรมการศึกษานอกโรงเรียนได้มีนโยบายที่จะสนับสนุนและส่งเสริมให้มีห้องสมุดประชาชนทั่วประเทศก่อนสิ้นแผนฯ 6 (พ.ศ. 2534)

การดำเนินงานห้องสมุดประชาชนอำเภอ และจังหวัดได้รับการพัฒนาขึ้นมาโดยลำดับ มีห้องสมุดประชาชนหลายแห่งที่ดำเนินงานประสบความสำเร็จ มีผู้ใช้บริการมาก อาคาร สถานที่ สะอาดสวยงาม มีหนังสือสิ่งพิมพ์ไว้บริการสมาชิก มีคณะกรรมการห้องสมุด มีกิจกรรมส่งเสริมการอ่าน ฯลฯ แต่ก็ยังมีห้องสมุดบางแห่งที่ยังดำเนินงานได้ไม่ดีนัก สภาพอาคารสกปรก การจัดหนังสือไม่เป็นระเบียบ เจ้าหน้าที่ไม่เอาใจใส่ดูแล ไม่มีการประชาสัมพันธ์ และไม่มีคณะกรรมการห้องสมุด ฯลฯ

ดังนั้น ในปีงบประมาณ 2532 กรมการศึกษานอกโรงเรียน จึงเห็นความจำเป็นที่จะประเมินผลการดำเนินงานห้องสมุดประชาชนทุกแห่งทั่วประเทศ ในด้านข้อมูลพื้นฐาน และแนวทางในการพัฒนาห้องสมุด เพื่อนำข้อมูลมาปรับปรุง พัฒนา วางแผน การจัดห้องสมุดประชาชนให้มีประสิทธิภาพ ผลการประเมินผลโครงการดำเนินงานห้องสมุดประชาชนทั่วประเทศ งบประมาณ 2532 (กรมการศึกษานอกโรงเรียน 2532 : 50) พบว่า การดำเนินงานห้องสมุดประชาชนทั่วประเทศสามารถดำเนินงานเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งห้องสมุดประชาชนอยู่ใน

ระดับที่แตกต่างกัน มีห้องสมุดประชาชนเป็นจำนวนมากที่ยังไม่เข้ามาตรฐาน และยังไม่สามารถดำเนินงานให้ประสบความสำเร็จได้ ในขณะที่มีห้องสมุดประชาชนอีกจำนวนหนึ่ง สามารถดำเนินงาน ประสบความสำเร็จได้เป็นอย่างดี และบางแห่งขณะเลิกการประกวดห้องสมุดประชาชนประจำปีของกรมการศึกษานอกโรงเรียน

จากผลการประเมินดังกล่าว ทำให้ผู้วิจัยมีความสนใจในปัญหาที่ว่าจะมีสาเหตุ หรือปัจจัยอะไรบ้างที่ก่อให้เกิดความสำเร็จในการดำเนินงานห้องสมุดประชาชน และจะมีตัวแปรในปัจจัยอะไรที่สามารถจะพยากรณ์ความสำเร็จในการดำเนินงานของห้องสมุดประชาชนอำเภอ จึงได้ทำการศึกษาวิจัย เพื่อเป็นแนวทางในการส่งเสริมการดำเนินงานของห้องสมุดประชาชนอำเภอ ให้ดำเนินงานได้ประสบความสำเร็จยิ่งขึ้นต่อไป

#### วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาลักษณะทั่วไปของห้องสมุดประชาชนในภาคเหนือ
2. เพื่อศึกษาความสัมพันธ์ของตัวแปรในปัจจัยด้านต่างๆ กับความสำเร็จในการดำเนินงานของห้องสมุดประชาชนอำเภอ
3. เพื่อสร้างสมการพยากรณ์ความสำเร็จในการดำเนินงานของห้องสมุดประชาชนอำเภอ

#### ขอบเขตของการวิจัย

1. การวิจัยครั้งนี้จะศึกษาตัวแปรในปัจจัย 2 ด้าน ที่ผู้วิจัยคาดว่าจะมีผลต่อความสำเร็จในการดำเนินงานของห้องสมุดประชาชนอำเภอตามที่กำหนดไว้ดังนี้คือ
  - 1.1 ปัจจัยด้านองค์ประกอบของห้องสมุดประชาชน
  - 1.2 ปัจจัยด้านกระบวนการดำเนินงานภายในห้องสมุดประชาชน
2. ประชากรที่จะศึกษาเฉพาะห้องสมุดประชาชนอำเภอที่อยู่ในความรับผิดชอบของกรมการศึกษานอกโรงเรียน ในเขตภาคเหนือเท่านั้น

### คำจำกัดความที่ใช้ในการวิจัย

1. ปัจจัย หมายถึงองค์ประกอบที่ก่อให้เกิดผลการดำเนินงานของห้องสมุดประชาชนอำเภอ
2. ห้องสมุดประชาชน หมายถึงห้องสมุดประชาชนอำเภอที่อยู่ในความรับผิดชอบของกรมการศึกษานอกโรงเรียน ในเขตภาคเหนือ ทั้งนี้รวมทั้งห้องสมุดประชาชนจังหวัด ในฐานะห้องสมุดประชาชนประจำอำเภอเมืองด้วย
3. อาคารห้องสมุด หมายถึงสภาพของอาคารที่เป็นที่ดำเนินการของห้องสมุดประชาชนอำเภอ โดยจำแนกเป็นอาคารเอกเทศเป็นอาคารที่ร่วมกับหน่วยงานอื่นเป็นอาคารที่เช่าหรืออาศัยเอกชนอยู่
4. งบประมาณ หมายถึงงบประมาณที่ได้รับการจัดสรรจากกรมการศึกษานอกโรงเรียน
5. บุคลากร หมายถึงบรรณารักษ์เจ้าหน้าที่ที่ทำงานประจำห้องสมุด และคณะกรรมการห้องสมุด
6. จำนวนหนังสือและวัสดุอุปกรณ์ หมายถึงจำนวนหนังสือและวัสดุอุปกรณ์ที่ห้องสมุดมีอยู่ขณะทำการวิจัย
7. จำนวนสมาชิก หมายถึงจำนวนสมาชิกห้องสมุดประชาชนอำเภอที่ชำระค่าสมัครเข้าเป็นสมาชิกห้องสมุดในปีที่ทำการวิจัย
8. จำนวนผู้ใช้บริการ หมายถึงจำนวนผู้ใช้บริการภายในห้องสมุดคิดเฉลี่ยเป็นรายวัน
9. บริการ หมายถึงการให้บริการแก่สมาชิกของห้องสมุด เช่น บริการ จ่าย-รับ บริการตอบคำถามและช่วยค้นคว้า ฯลฯ

10. การประชาสัมพันธ์ หมายถึงการกระทำในลักษณะ เชิญชวนให้สมาชิก และประชาชนทั่วไปในเขตอำเภอที่ห้องสมุดนั้น ตั้งอยู่มาใช้บริการต่างๆ ของห้องสมุด
11. กิจกรรม หมายถึงการจัดบริการอื่นใดที่จัดขึ้นเพื่อสนับสนุน การส่งเสริมการอ่าน อาทิ กางจัดนิทรรศการ การจัดอภิปราย การเล่านิทาน การจัดป้าย นิเทศ การฉายภาพยนตร์และวีดิทัศน์ การจัด แสดงปาฐกถา การแนะนำหนังสือที่น่าอ่านและ แสดงหนังสือใหม่
12. ห้องสมุดประชาชน ที่ประสบความสำเร็จ หมายถึงห้องสมุดประชาชนที่อยู่ในความรับผิดชอบของกรมการศึกษานอกโรงเรียนที่สามารถ บริหารงานห้องสมุดบริการประชาชน และจัด การภายในห้องสมุด รวมถึงการเผยแพร่ ประชาสัมพันธ์ห้องสมุดได้เป็นอย่างดี และเป็น ห้องสมุดประชาชนที่ได้รางวัลจากการประเมิน ผลของกรมการศึกษานอกโรงเรียน ในปี 2532

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ช่วยให้การเข้าถึงปัจจัยต่างๆ ที่มีผลต่อความสำเร็จในการดำเนินงานของห้องสมุดประชาชนอำเภอ
2. ผลการวิจัยครั้งนี้จะเป็นประโยชน์ในการนำไปปรับปรุงการดำเนินงานของห้องสมุดประชาชนอำเภอให้สามารถดำเนินงานอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น