



บทที่ 1

บทนำ

### ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การศึกษาเป็นองค์ประกอบที่สำคัญประการหนึ่งในการพัฒนาประเทศให้เจริญก้าวหน้า ทั้งในด้านการเมือง เศรษฐกิจและสังคม เพราะการศึกษานั้นมุ่งสร้างเสริมผู้เรียนให้มีความรู้ ความสามารถในด้านต่าง ๆ เพื่อนำไปใช้ในการประกอบอาชีพและพัฒนางานแต่ละด้านซึ่งจะส่งผลถึง ประสิทธิภาพในการผลิตหรือการทำงานแต่ละด้าน และมีผลให้การพัฒนาประเทศเจริญก้าวหน้าโดย ทางอ้อมอีกด้วย รัฐบาลได้ให้ความสำคัญของการจัดการศึกษาดังจะเห็นได้จากการจัดสรรงบประมาณ เพื่อการศึกษาประมาณร้อยละ 20 ของเงินงบประมาณทั้งหมดซึ่งนับว่าเป็นเงินจำนวนมากเมื่อเทียบกับ งบประมาณด้านอื่น ๆ งบประมาณด้านการศึกษบางส่วนก็ได้จัดสรรให้กับผู้ที่อยู่นอกโรงเรียน ทั้งนี้ ด้วยเห็นว่าบุคคลเหล่านี้มีส่วนช่วยพัฒนาประเทศให้เจริญรุ่งเรือง โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศไทย เป็นประเทศเกษตรกรรม การเผยแพร่ความรู้ วิทยาการและเทคโนโลยีใหม่ ๆ ด้านการเกษตร ให้ก็เท่ากับ เป็นการเพิ่มประสิทธิผลในการผลิตทางการเกษตรให้ได้ทั้งปริมาณและคุณภาพที่ดีขึ้นมีผลต่อ รายได้ประชาชาติของประเทศให้เพิ่มขึ้นด้วย อย่างไรก็ตามงานการให้การศึกษาแก่คนที่อยู่นอก โรงเรียนนั้นกระจายครอบคลุมอยู่ทั่วประเทศ ตามแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ ฉบับที่ 4 (2520- 2524) ได้มีพระราชบัญญัติจัดตั้งกรมการศึกษานอกโรงเรียนขึ้นในวันที่ 24 มีนาคม พ.ศ. 2522 โดย ยกฐานะกองการศึกษาผู้ใหญ่ กรมสามัญศึกษาขึ้นเป็นกรมการศึกษานอกโรงเรียน และให้โอน กองการศึกษาผู้ใหญ่ สำนักงานโครงการพิเศษ สังกัดกรมสามัญศึกษา ศูนย์เทคโนโลยีทางการศึกษา ศูนย์บริการเพื่อการศึกษา สังกัดกรมวิชาการ รวมเป็นหน่วยงานเดียวกันโดยตราพระราชกฤษฎีกา แบ่งส่วนราชการของกรมการศึกษานอกโรงเรียนออกเป็นสำนักงานเลขานุการกรม กองปฏิบัติการ กองแผนงานและวิจัย กองพัฒนาการศึกษานอกโรงเรียน ศูนย์เทคโนโลยีทางการศึกษา ศูนย์บริการ เพื่อการศึกษา และหน่วยศึกษานิเทศก์เป็นหน่วยงานในส่วนกลาง ศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนภาค และศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัดเป็นหน่วยงานในระดับภูมิภาคและระดับจังหวัด

หลักการจัดการศึกษานอกโรงเรียน ก็คือการจัดการศึกษา เพื่อให้ความรู้แก่ประชาชน อย่างต่อเนื่องตลอดชีวิต ดังนั้นงานการศึกษานอกโรงเรียนจึงมีทั้งรูปแบบที่แยกเป็นประเภทต่าง ๆ ของการศึกษาในหลายแขนง กิจกรรมและรูปแบบการให้การศึกษาที่หลากหลายซึ่งสามารถจัดเป็น กลุ่มกิจกรรมใหญ่ ๆ 3 กลุ่มคือ

1. การให้ความรู้พื้นฐาน เป็นการจัดการศึกษาเพื่อให้ประชาชนมีความรู้พื้นฐานในการดำรงชีวิต สามารถอ่านออกเขียนได้ คิดเป็น ทำเป็น แก้ปัญหาเป็น และสามารถนำสิ่งที่ได้รับไปใช้ประโยชน์ในชีวิตประจำวัน การจัดกิจกรรมการศึกษาประเภทนี้มีหลายลักษณะ ได้แก่ การรณรงค์เพื่อการรู้หนังสือ การศึกษาผู้ใหญ่แบบเบ็ดเสร็จขั้นพื้นฐาน การศึกษาผู้ใหญ่ขั้นต่อเนื่อง การจัดการศึกษานอกโรงเรียนสายสามัญทั้ง 3 วิธีการเรียน
2. การให้บริการข่าวสารข้อมูล เป็นการจัดการศึกษาที่มุ่งส่งเสริมให้ประชาชนมีนิสัยรักการอ่าน รู้จักศึกษาค้นคว้าด้วยตนเองและพัฒนาตนเองให้มีความรู้ทันต่อเหตุการณ์ รู้จักใช้ข้อมูลข่าวสารมาประกอบการตัดสินใจในการดำเนินชีวิตประจำวันได้ถูกต้อง กิจกรรมประเภทนี้ได้แก่ การจัดแหล่งความรู้หมู่บ้าน ที่อ่านหนังสือประจำหมู่บ้าน การจัดห้องสมุดประจำอำเภอและจังหวัด การจัดหน่วยโสตทัศนศึกษา การผลิตหนังสือพิมพ์ฝาผนัง การจัดรายการทางวิทยุและโทรทัศน์ การผลิตรายการวิดีโอเทปเพื่อการศึกษา การจัดพิพิธภัณฑ์วิทยาศาสตร์และท้องฟ้าจำลองกรุงเทพ เป็นต้น
3. การให้ความรู้และทักษะอาชีพ เป็นการให้ความรู้ความต้องการและความพร้อมแก่ประชาชน เพื่อให้ผู้เรียนสามารถประกอบอาชีพเลี้ยงตนเองและครอบครัวได้ พร้อมทั้งสามารถพัฒนาอาชีพและชีวิตตนเองให้ดีขึ้น กิจกรรมประเภทนี้จึงเกี่ยวกับการฝึกอบรมเพื่อเพิ่มพูนความรู้ด้านอาชีพระยะสั้น การจัดกลุ่มสนใจ การฝึกอบรมเกษตรกรและผู้ใหญ่ในชนบท

กรมการศึกษานอกโรงเรียนรับผิดชอบบุคคลที่ขาดโอกาสทางการศึกษาและผู้ที่อยู่ในชนบทจำนวนมาก จากรายงานการศึกษานอกโรงเรียน ปี 2525 ประชากรทั้งหมด 48,846,927 คน เป็นประชากรที่อยู่นอกระบบโรงเรียน 38,685,838 คน (กรมการศึกษานอกโรงเรียน 2528: 6) หรือประมาณร้อยละ 80 ของประชากรทั้งหมด ประชากรที่อยู่นอกรโรงเรียนเหล่านี้กระจายอยู่ทั่วประเทศ มีความแตกต่างกันทั้งในด้านภูมิศาสตร์ อาชีพและเศรษฐกิจอันมีผลถึงความแตกต่างของปัญหาและความต้องการในการดำรง ชีวิต กรมการศึกษานอกโรงเรียนจึงได้กระจายอำนาจการบริหาร

งานการศึกษาออกโรงเรียนไปยังส่วนภูมิภาคเพื่อให้การดำเนินงานเกิดประสิทธิภาพยิ่งขึ้น โดยที่ ศูนย์การศึกษาออกโรงเรียนภาครับผิดชอบงานด้านวิชาการและการให้บริการทางวิชาการแก่ ท้องถิ่นนั้น ๆ เป็นศูนย์กลางในการศึกษา ค้นคว้าวิธีการ เทคนิคใหม่ ๆ การสาธิตและการทดลอง เพื่อเป็นข้อมูลที่จะให้บริการแก่ประชาชนในแต่ละภาคได้รับข้อมูลที่เหมาะสมกับสภาพโดยส่วนรวม ของภาคนั้น ๆ ส่วนศูนย์การศึกษาออกโรงเรียนจังหวัดทำหน้าที่ช่วยเหลือจังหวัดในการบริหารงาน การศึกษาออกโรงเรียน ส่งเสริมประสานงานและให้ความช่วยเหลืองานต่าง ๆ ทั้งของรัฐและเอกชน ตลอดจนการจัดการศึกษาในรูปแบบต่าง ๆ ตามความเหมาะสมของแต่ละจังหวัด

ศูนย์การศึกษาออกโรงเรียนจังหวัดมีหน้าที่รับผิดชอบกลุ่มเป้าหมายครอบคลุมพื้นที่ทั้งจังหวัด ดังนั้นการดำเนินงานเพื่อสนองวัตถุประสงค์ของการจัดการศึกษาออกโรงเรียนที่วางไว้ให้ประสบผล สำเร็จ ผู้บริหารศูนย์การศึกษาออกโรงเรียนจังหวัดจึงเป็นผู้ที่มีความสำคัญในการดำเนินงานของศูนย์ฯ โดยจะมีบทบาทหน้าที่ในการปฏิบัติงาน เกี่ยวกับการวางแผนการดำเนินงาน การประสานงาน การ ควบคุมดูแลและนิเทศงาน ตลอดจนติดตามและประเมินผลงานทางด้านวิชาการ การปกครอง ธุรกิจ หรือบริหารทั่วไป ความสัมพันธ์กับชุมชนและการปฏิบัติหน้าที่อื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง (กรมการศึกษาออก โรงเรียน ม.ป.ป.: 43) เมื่อพิจารณาจากโดยทั่วไปของการบริหารสถานศึกษากรมการศึกษาออก โรงเรียน พบว่า สอดคล้องกับแนวความคิดของฟิสค์ (Fisk) ในเรื่องของการบริหารการศึกษาว่า ผู้บริหารสถานศึกษามีหน้าที่ 4 ประการที่จะต้องดำเนินการ คือ

1. การบริหารงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับชุมชนที่สถานศึกษานั้นตั้งอยู่ (Resposibites Relating ot the Community)
2. การบริหารงานด้านต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการขยายหรือพัฒนาโอกาสทางการศึกษาหรือ งานด้านวิชาการ (Improvement of Education Opportunity)
3. การบริหารงานบุคคลในด้านต่าง ๆ ทุกด้าน (Obtaining, Developing Improving and Retiring Personal)
4. การบริหารงานธุรการ การเงิน อาคารสถานที่และบริการ (Providing and Maintaining, funds, and Facilites)

เมื่อผู้บริหารมีบทบาทในการพัฒนาการศึกษาออกโรงเรียนและยังไม่มีผู้ใดได้ศึกษาในเรื่องของเกณฑ์ที่จะใช้เป็นมาตรฐานในการประเมินผลการปฏิบัติงานที่ผู้บริหารศูนย์การศึกษาออกโรงเรียนจังหวัดศรีสะเกษ ประกอบกับนโยบายตามแผนพัฒนาการศึกษาออกโรงเรียน ฉบับที่ 6 ข้อ 7 กล่าวในเรื่องของการบริหารการศึกษาว่า "ปรับปรุงการบริหารการศึกษาออกโรงเรียนในส่วนภูมิภาค เร่งจัดระบบข้อมูลเพื่อวางแผนพัฒนาระบบนิเทศ ติดตามผล การประเมินผลและสนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารงานการศึกษาออกโรงเรียน (กรมการศึกษาออกโรงเรียน 2529: 42) นอกจากนี้กรมการศึกษาออกโรงเรียนได้กำหนดแผนแม่บทการวิจัยและประเมินผลระหว่างปี 2530 - 2534 โดยวางแผนที่จะประเมินผลการดำเนินงานฝ่ายต่าง ๆ ของกรม ศูนย์การศึกษาออกโรงเรียนภาค ศูนย์การศึกษาออกโรงเรียนจังหวัด และศูนย์ฝึกและพัฒนาอาชีพราษฎรไทยบริเวณชายแดน ในระยะครึ่งแผน 6 และในปีงบประมาณ 2534 จะประเมินการดำเนินงานการบริหารงานในส่วนกลาง ศูนย์การศึกษาออกโรงเรียนภาค ศูนย์ศึกษาออกโรงเรียนจังหวัด เมื่อสิ้นสุดแผนพัฒนาการศึกษาออกโรงเรียน ฉบับที่ 6 ดังนั้น ผู้วิจัยจึงมีความสนใจที่จะสร้างเกณฑ์การประเมินการปฏิบัติงานของผู้บริหารศูนย์การศึกษาออกโรงเรียนจังหวัด ซึ่งอาจเป็นส่วนหนึ่งที่จะสนับสนุนแผนแม่บทที่วางไว้และเป็นประโยชน์ต่อกรมการศึกษาออกโรงเรียนในการที่จะนำเกณฑ์นี้ไปใช้ประกอบการประเมินผลการดำเนินงานตามแผนแม่บท หรืออาจนำเกณฑ์ที่ได้ี้ไปปรับปรุงเพื่อใช้เป็นแนวทางในการประเมินงานการศึกษาออกโรงเรียนด้านอื่น ๆ ต่อไป

#### วัตถุประสงค์ของการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้มุ่งสร้างเกณฑ์การประเมินการปฏิบัติงานของผู้บริหารศูนย์การศึกษาออกโรงเรียนจังหวัด เพื่อใช้เป็นเกณฑ์การประเมินการปฏิบัติงาน ในแต่ละด้านของผู้บริหารศูนย์ศึกษาออกโรงเรียนจังหวัด ดังนี้

1. เกณฑ์การประเมินการปฏิบัติงานด้านวิชาการ
2. เกณฑ์การประเมินการปฏิบัติงานด้านบุคลากร
3. เกณฑ์การประเมินการปฏิบัติงานด้านธุรการ การเงิน อาคารสถานที่และบริการ
4. เกณฑ์การประเมินการปฏิบัติงานด้านความสัมพันธ์กับชุมชน

### ขอบ เขตของการวิจัย

1. เกณฑ์การประเมินการปฏิบัติงานที่สร้างขึ้นนี้จะเป็นเกณฑ์การประเมินการปฏิบัติงาน เฉพาะด้านวิชาการ ด้านบุคลากร ด้านธุรการ การเงิน อาคารสถานที่และบริการ ด้านความสัมพันธ์กับชุมชน ของผู้บริหารศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัดเท่านั้น
2. เกณฑ์การประเมินการปฏิบัติงานนี้สร้างขึ้นจากความคิดเห็นของกลุ่มผู้บริหารระดับสูง กลุ่มผู้มีประสบการณ์ในการบริหารงานการศึกษานอกโรงเรียน และกลุ่มผู้มีประสบการณ์ในงานการศึกษานอกโรงเรียน
3. เกณฑ์การประเมินการปฏิบัติงานที่สร้างขึ้น เป็น เกณฑ์ที่ใช้ประเมินการปฏิบัติงานของ ผู้บริหารศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัด เท่านั้น

### คำจำกัดความที่ใช้ในการวิจัย

1. เกณฑ์การประเมิน หมายถึง มาตรการที่กำหนดขึ้นเพื่อใช้เป็นแนวทางในการประเมินการปฏิบัติงานของผู้บริหารศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัดในด้านต่าง ๆ
2. การปฏิบัติงานของผู้บริหารศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัด หมายถึง การปฏิบัติงานของผู้บริหารในด้านต่าง ๆ 4 ด้าน ได้แก่ การปฏิบัติงานด้านวิชาการ การปฏิบัติงานด้านบุคลากร การปฏิบัติงานด้านธุรการ การเงิน อาคารสถานที่และบริการ การปฏิบัติงานด้านความสัมพันธ์กับชุมชน
3. การปฏิบัติงานด้านวิชาการ หมายถึง งานที่เกี่ยวกับการกำหนดนโยบาย แนวทาง แผนงาน/โครงการของศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัด ตลอดจนการจัดการเรียนการสอน การนิเทศการสอน การจัดทำอุปกรณ์และการใช้อุปกรณ์ การวัดและประเมินผลการเรียนการสอน และการปฏิบัติงานตามโครงการต่าง ๆ
4. การปฏิบัติงานด้านบุคลากร หมายถึง การสรรหาบุคลากร การบรรจุแต่งตั้ง การบำรุงรักษา การพัฒนาบุคคล การโอนย้าย ตลอดจนการให้พ้นจากงาน การนิเทศงาน
5. การปฏิบัติงานด้านธุรการ การเงิน อาคารสถานที่และบริการ หมายถึง งานสำนักงานและงานบริการทุกประเภท ได้แก่ งานสารบรรณ การเงิน การบัญชี ทัศนศึกษานอกสถานที่ อาคารสถานที่และยานพาหนะ

6. การปฏิบัติงานด้านความสัมพันธ์กับชุมชน หมายถึง งานทุกประเภทที่ศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัดจัดดำเนินการ เพื่อให้ประชาชนได้รู้จักและให้ความร่วมมือกับศูนย์ฯ และที่ศูนย์ฯ ทำเพื่อแนะนำประชาชนให้รู้จัก เข้าใจและให้ความช่วยเหลือกับประชาชน ได้แก่ การประชาสัมพันธ์ การบริการการศึกษารูปแบบต่าง ๆ แก่ประชาชน

7. ศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัด หมายถึง สถานศึกษาของกรมการศึกษานอกโรงเรียนที่ตั้งอยู่ในจังหวัดต่าง ๆ โดยมีหน้าที่จัดหรือให้การศึกษาดังทางวิชาชีพและวิชาสามัญ ทั้งนี้รวมทั้งการศึกษาในรูปแบบต่าง ๆ ที่งานการศึกษานอกโรงเรียนรับผิดชอบ

8. ผู้บริหาร หมายถึง ผู้ที่ดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการ, หัวหน้า, ผู้ช่วยผู้อำนวยการ ผู้ช่วยหัวหน้า ศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัด

9. ศึกษาพิเศษ หมายถึง ศึกษาพิเศษของกรมการศึกษานอกโรงเรียนที่ทำหน้าที่นิเทศงานการศึกษานอกโรงเรียนในแต่ละจังหวัด

10. หัวหน้าฝ่าย ศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัด หมายถึง หัวหน้าฝ่ายบริหาร และหัวหน้าฝ่ายแผนงานและโครงการของศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัด

11. ข้าราชการ หมายถึง ข้าราชการที่ปฏิบัติงานในศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัด

#### ประโยชน์ที่ได้รับจากการวิจัย

1. ได้เกณฑ์การประเมินการปฏิบัติงานของผู้บริหารศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัด
2. ได้แนวทางให้ผู้บริหารศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัดนำไปประเมินการปฏิบัติงานของตนเอง เพื่อการปรับปรุงการปฏิบัติงาน
3. ได้แนวทางให้ผู้ที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับการประเมินผลการปฏิบัติงานของผู้บริหารศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัด นำเกณฑ์นี้ไปปรับปรุงให้เหมาะสมกับงานการศึกษานอกโรงเรียนรูปแบบอื่น ๆ เพื่อประโยชน์ในการพัฒนางานการศึกษานอกโรงเรียน