



บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

กระทรวงศึกษาธิการ มีหน้าที่ความรับผิดชอบในการจัดการศึกษา การศาสนา ศิลปะและวัฒนธรรมของชาติ การที่จะดำเนินการจัดการศึกษาให้เกิดประสิทธิภาพนั้น ย่อมขึ้นอยู่กับ การบริหารงานของผู้บริหารการศึกษาเป็นสำคัญ เพราะผู้บริหารเป็นผู้ที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับกระบวนการต่าง ๆ ในการบริหารงานเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของการจัดการศึกษา รุ่ง แก้วแดง (2530) กล่าวไว้ว่า "ร้อยละ 80 ของความสำเร็จในการจัดการศึกษาขึ้นอยู่กับผู้บริหารการศึกษา ผู้บริหารการศึกษาจะต้องมีความรู้ ทักษะ ประสบการณ์และเจตคติที่ดี มีแนวคิดใหม่ ๆ ทันต่อเหตุการณ์และความเปลี่ยนแปลงทางการศึกษาอยู่เสมอ" การฝึกอบรมเป็นวิธีการหนึ่งที่จะช่วยพัฒนาและเสริมสร้างผู้บริหารการศึกษาให้เป็นผู้บริหารที่มีคุณภาพและประสิทธิภาพ

การฝึกอบรมถือว่าเป็นการทำให้การศึกษาลดชีวิตสำหรับทุกคน เป็นกระบวนการที่ช่วยเสริมสร้างเพิ่มพูนความรู้ ทักษะ ความสามารถของบุคคลเพื่อให้ปฏิบัติงานดียิ่งขึ้น การศึกษาอบรมเป็นกระบวนการที่ทำให้ผู้เข้ารับการฝึกอบรมเกิดการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมไปตามวัตถุประสงค์ที่วางไว้ สอดคล้องกับที่ เสรี เลิศสุชาตวนิช (2531) กล่าวไว้ว่า "การฝึกอบรมเป็นการให้การศึกษาในรูปแบบของนอกระบบโรงเรียน ทั้งการศึกษาและการฝึกอบรม เป็นกระบวนการพัฒนาบุคคลการศึกษาเป็นเรื่องที่ทุกคนจำเป็นต้องเรียนรู้ เพื่อพื้นฐานในการศึกษาอย่างอื่น แต่การฝึกอบรมเป็นการเรียนรู้เฉพาะอย่างเพื่อการปฏิบัติงานเฉพาะบุคคล" กรมต่าง ๆ จึงหาวิธีพัฒนาผู้บริหารการศึกษาโดยจัดการฝึกอบรมขึ้นใน กรม กอง ของตนเอง

กระทรวงศึกษาธิการได้พิจารณาเห็นว่า งานฝึกอบรมเพื่อให้ผู้บริหารการศึกษาได้พัฒนาความรู้ ทักษะ แนวคิด ทฤษฎี เทคนิคและวิธีการใหม่ ๆ นี้ ควรจะมีหน่วยงานรับผิดชอบโดยเฉพาะ เพื่อนำมาทำงานฝึกอบรมผู้บริหารของกระทรวงศึกษาธิการกระจายและ

เกิดความซ้ำซ้อน อีกทั้งยังเป็นการประสานสัมพันธ์และสร้างความเข้าใจให้ตรงกันในด้าน การบริหารงานและการปฏิบัติตามนโยบายของทางราชการ ด้วยเหตุนี้จึงได้พิจารณาจัดตั้ง สถาบันพัฒนาผู้บริหารการศึกษาขึ้นเพื่อให้เป็นหน่วยงานจัดฝึกอบรม และพัฒนาผู้บริหาร การศึกษาให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

สถาบันพัฒนาผู้บริหารการศึกษา เป็นหน่วยงานที่มีบทบาทสำคัญในการจัดฝึกอบรม ผู้บริหารการศึกษาทั่วประเทศ ดำเนินการฝึกอบรมผู้บริหารศึกษาระหว่างประจำการ และผู้บริหารการศึกษาที่จะได้รับแต่งตั้งหรือเลื่อนให้ดำรงตำแหน่งสูงขึ้น รวมทั้งการให้ความรู้ เฉพาะอย่างแก่ผู้บริหารการศึกษา เพื่อให้เกิดความรู้ ทักษะ เจตคติและเทคนิควิธีการ ใหม่ ๆ ทางการบริหาร ตลอดจนนโยบายของทางราชการ (สถาบันพัฒนาผู้บริหารการศึกษา, 2526) สอดคล้องกับที่ สุรกุล เจนอบรม (2533) กล่าวไว้ว่า "การฝึกอบรมเป็นกิจกรรม การเรียนรู้ให้บุคคลเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมในการปฏิบัติงาน ให้เป็นไปในทางที่ดีขึ้น โดยมุ่ง การเปลี่ยนแปลง 3 ด้าน คือ ด้านความรู้ความเข้าใจ (Cognitive Domain) ด้านทัศนคติ คำนิยมและความสนใจ (Affective Domain) ด้านทักษะหรือความชำนาญ ในการปฏิบัติ (Psychomotor Domain)" และการดำเนินการฝึกอบรมของสถาบันพัฒนาผู้บริหารการศึกษา เป็นการสนองต่อวัตถุประสงค์ของการศึกษานอกโรงเรียนในด้านการพัฒนาคุณภาพของ ประชากร ดังที่ อุณา นพคุณ (2523) กล่าวไว้ว่า "ในเรื่องของการพัฒนาคุณภาพของ ประชากรนั้น ต้องการให้ประชากรได้รับประสบการณ์การเรียนรู้ เกิดความรู้เพิ่มขึ้น เกิดทัศนคติที่ดีและเกิดทักษะ หรือความชัดเจนในชีวิต" และสอดคล้องกับภารกิจของ การศึกษานอกระบบโรงเรียนในการพัฒนากำลังคน คือ การจัดกิจกรรมทางการศึกษา นอกโรงเรียนสำหรับผู้ปฏิบัติงานอยู่ เพื่อเพิ่มพูนทักษะ และความรู้ในรูปของการฝึกอบรม สัมมนา การฝึกอบรมแบบประจำการ (In-service Training) หรือการเข้าอบรม หลักสูตรระยะสั้น การฝึกอบรมผู้บริหารระดับกลาง ระดับสูง (อุณา นพคุณ, 2523)

สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ เป็นหน่วยงานในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ มีการแบ่งส่วนราชการออกเป็นส่วนภูมิภาค โดยแบ่งส่วนราชการออกเป็นระดับจังหวัดและ อำเภอ ในระดับอำเภอมีสำนักงานศึกษาธิการอำเภอเป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่ในฐานะผู้แทน กระทรวงศึกษาธิการ มีหัวหน้าสำนักงานคือศึกษาธิการอำเภอ ดังนั้น ศึกษาธิการอำเภอจึง

เป็นตำแหน่งที่มีบทบาทสำคัญระดับหนึ่งในการบริหารและพัฒนาการศึกษาในส่วนภูมิภาค เพราะเป็นผู้แนะนำนโยบาย แผนงาน และโครงการต่าง ๆ ในเรื่องของการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรม ไปสู่การปฏิบัติ (ขุนทอง ภูผิวเดือน, 2526) ในด้านการปฏิบัติงาน ศึกษาธิการอำเภอจะมีบทบาทหน้าที่ในการประสานงานด้านการวางแผนการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรมในระดับอำเภอ ส่งเสริมให้หน่วยงานต่าง ๆ ในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการซึ่งมีสำนักงานตั้งอยู่ในระดับอำเภอสามารถบริหารงานและดำเนินการตามบทบาทหน้าที่ ทำงานร่วมงานและประสานกิจกรรมพิเศษต่าง ๆ รวมทั้ง หน้าที่เป็นผู้แทนกระทรวงในการประสานงานร่วมมือกับหน่วยงานอื่น ๆ นอกกระทรวงอีกด้วย การปฏิบัติงานดังกล่าวเป็นไปด้วยความยุ่งยากและประสบกับอุปสรรคค่อนข้างสูง เพราะติดขัดกับระเบียบกฎหมายของกรมต่าง ๆ รวมทั้งขาดแคลนทรัพยากร โดยเฉพาะอย่างยิ่งด้านบุคลากรซึ่งขาดแคลนทั้งด้านปริมาณ และคุณภาพ (สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ, 2531)

สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการตระหนักถึงความสำคัญของบุคลากรเพราะเล็งเห็นว่าบุคลากรเป็นปัจจัยสำคัญที่สุดของการบริหาร โดยเฉพาะตำแหน่งศึกษาธิการอำเภอเป็นตำแหน่งที่ช่วยพัฒนาของกระทรวงศึกษาธิการในส่วนภูมิภาคเพราะถือเป็นตัวจักรสำคัญในการจัดการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรมในระดับอำเภอต่าง ๆ ทั่วประเทศ นอกจากนี้จะต้องเป็นผู้มีประสบการณ์ ในด้านงานวิชาการ และการบริหารงานเป็นอย่างดี ทั้งนี้เพราะประสิทธิภาพของหน่วยงานใด ๆ ขึ้นอยู่กับผู้บริหารงานของหน่วยงานนั้น ๆ (เมธี ปิลันธนาพันธ์, 2520) ดังนั้น คณะอนุกรรมการข้าราชการครู สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการจึงกำหนดให้มีการพัฒนาบุคลากร โดยจัดฝึกอบรมหลักสูตรศึกษาธิการอำเภอ แก่บุคลากรที่สอบคัดเลือกเพื่อให้ดำรงตำแหน่งศึกษาธิการอำเภอ โดยเข้ารับการฝึกอบรม ณ สถาบันพัฒนาผู้บริหารการศึกษา

ในปีงบประมาณ 2539 สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ ได้กำหนดให้มีการฝึกอบรมศึกษาธิการอำเภอ จำนวน 4 รุ่น ใช้เวลาฝึกอบรมไม่น้อยกว่า 184 ชั่วโมง หรือไม่น้อยกว่า 23 วันทำการ โครงสร้างหลักสูตร ประกอบด้วย 4 หมวดวิชา ได้แก่ 1) หมวดความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับการบริหาร 2) หมวดบริหารศาสตร์ 3) หมวดพฤติกรรมศาสตร์ และ 4) หมวดกิจกรรมเสริมหลักสูตร (สถาบันพัฒนาผู้บริหารการศึกษา, 2539)

การฝึกอบรมศึกษานิเทศก์ โดยสถาบันพัฒนาผู้บริหารการศึกษา เป็นการฝึกอบรมที่มีกระบวนการและกิจกรรมที่เน้นความรู้ ทักษะ เฉพาะงานในตำแหน่งหน้าที่ศึกษานิเทศก์ อาเภอ การเรียนรู้ต่าง ๆ เป็นการเรียนรู้ของผู้ใหญ่ จึงจำเป็นต้องออกแบบและกำหนดวิธีการในการส่งเสริมความสามารถ และแรงจูงใจที่มีอยู่ภายในให้มากที่สุด เพื่อให้การเรียนรู้เกิดประโยชน์สูงสุด สำหรับการที่สถาบันพัฒนาผู้บริหารการศึกษา จะดำเนินการจัดการฝึกอบรมให้กับศึกษานิเทศก์อาเภอนั้น จะต้องคำนึงถึงองค์ประกอบหลาย ๆ ด้านด้วยกัน ที่สำคัญคือ หลักสูตรฝึกอบรม เพราะหลักสูตรเป็นสิ่งสำคัญเป็นเครื่องชี้ให้เห็นแนวทางการจัดการศึกษา ตลอดจนวิธีการฝึกอบรม ให้ผู้เรียนได้รับในสิ่งที่ เป็นประโยชน์ต่อตนเอง และสังคมที่เขาดำรงชีวิตอยู่ (สันต์ ธรรมบำรุง, 2527)

สถาบันพัฒนาผู้บริหารการศึกษา (2537) ได้สรุปปัญหาของการฝึกอบรมไว้ 4 ประเด็นของความสูญเปล่าไว้ว่า หลักสูตรฝึกอบรมหรือสัมมนาไม่เหมาะสม วัตถุประสงค์ของหลักสูตรตั้งไว้กว้างขวางมาก แต่ระยะเวลาฝึกอบรมสั้น จึงเป็นการยากที่จะทำการฝึกอบรมระยะสั้น ๆ ให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กว้างขวางได้ โดยเฉพาะวัตถุประสงค์ด้านการเพิ่มพูนทักษะในการทำงานจำเป็นต้องให้ผู้เข้ารับการฝึกอบรมได้ลงมือปฏิบัติจริงในช่วงเวลาพอสมควร การบรรยายให้ความรู้ที่ไม่มีทางทำให้เกิดทักษะได้เลย และจากผลการประเมินของสถาบันพัฒนาผู้บริหารการศึกษา (2534) ในช่วงแผนพัฒนาการศึกษาระยะที่ 6 (พ.ศ. 2530 - 2534) ในด้านคุณภาพของผู้ผ่านการฝึกอบรมพบว่า จากการฝึกอบรมตามหลักสูตรผู้ที่ผ่านการฝึกอบรมแม้จะสามารถเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารงานในตำแหน่งได้ในระดับหนึ่ง แต่ยังคงควรได้รับการพัฒนาให้เป็นผู้บริหารการศึกษาที่มีจิตสำนึก และอุดมการณ์ในการเป็นผู้บริหารการศึกษาที่มีความรู้ ความสามารถในเชิงวิเคราะห์ มีคุณธรรม จริยธรรม ซึ่งถือได้ว่าผลของการฝึกอบรมและพัฒนาจะส่งผลไปถึงคุณภาพของการจัดการศึกษาอีกด้วย สำหรับด้านหลักสูตรพบว่า เนื้อหาบางส่วนนั้นซ้ำซ้อนกับความรู้ ประสบการณ์ที่ผู้บริหารมีอยู่แล้ว และการบริหารหลักสูตรขาดการประสานงานที่ดีระหว่างส่วนราชการ และหน่วยงานต่าง ๆ ซึ่งเป็นปัญหาในการดำเนินการเชิงวิทยากร

จากความสำคัญของปัญหาในเรื่องหลักสูตรและด้วยเหตุที่สภาพสังคมและวิทยาการต่าง ๆ เปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา ประกอบกับนโยบายในการพัฒนาบุคลากร ตำแหน่งศึกษานิเทศก์อาเภอ ของสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ เพื่อให้มีความรู้ความสามารถ

ในการบริหารงานอย่างมีประสิทธิภาพ การประเมินหลักสูตรฝึกอบรมจะทำให้ทราบปัญหา และแนวทางปรับปรุงหลักสูตรให้ดีขึ้นและเหมาะสมต่อไป เพราะการประเมินหลักสูตรเป็นการ พิจารณาเกี่ยวกับคุณค่าของหลักสูตรโดยใช้ผลจากการวัดในแง่มุมต่าง ๆ ของสิ่งที่ประเมิน เพื่อนำมาพิจารณาสรุปร่วมกันว่าจะให้คุณค่าของหลักสูตรว่า มีคุณภาพตามวัตถุประสงค์ที่ กำหนดไว้หรือต้องปรับปรุงแก้ไขต่อไป (วิชัย วงษ์ใหญ่, 2533) การประเมินผลหลักสูตร ศึกษาธิการอำเภอเป็นการตรวจสอบว่าหลักสูตรฝึกอบรม มีความเหมาะสมมากน้อยเพียงใด มีปัญหาอุปสรรค อย่างไร ข้อมูลที่ได้จากการประเมินผลจะนำมาปรับปรุงแก้ไขพัฒนาหลักสูตร ให้มีประสิทธิภาพ อีกทั้งการประเมินหลักสูตรศึกษาธิการอำเภอ ยังเป็นการสนองตอบนโยบาย ของกระทรวงศึกษาธิการในเรื่อง ศึกษาวิจัยเพื่อปรับปรุงหลักสูตรฝึกอบรมให้สอดคล้องกับ การเปลี่ยนแปลงของสังคมอีกด้วย (สถาบันพัฒนาผู้บริหารการศึกษา, 2537)

ด้วยเหตุผลและความสำคัญดังกล่าวข้างต้น ผู้วิจัยในฐานะเป็นผู้ปฏิบัติงานด้าน การฝึกอบรม เห็นความจำเป็นที่จะต้องประเมินผลหลักสูตรฝึกอบรมศึกษาธิการอำเภอ เพื่อ จะได้ทราบถึงคุณภาพของหลักสูตร ปัญหา อุปสรรคและข้อเสนอแนะของหลักสูตร เพื่อนำ ไปใช้เป็นข้อมูลประกอบการพัฒนาปรับปรุงหลักสูตรฝึกอบรม ในการดำเนินการจัดฝึกอบรม ศึกษาธิการอำเภอ ในครั้งต่อไปให้ดียิ่งขึ้น

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้เพื่อประเมินผลหลักสูตรฝึกอบรมศึกษาธิการอำเภอ ของสถาบันพัฒนา ผู้บริหารการศึกษา สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ ในด้านต่าง ๆ ดังนี้

1. วัตถุประสงค์ของหลักสูตร
2. โครงสร้างของหลักสูตร
3. เนื้อหาวิชา
4. วิทยาการ
5. กิจกรรมการฝึกอบรม
6. การวัดและประเมินผล

ขอบเขตของการวิจัย

ผู้วิจัยได้กำหนดขอบเขตของการวิจัย ดังนี้

1. หลักสูตรที่ประเมินคือ หลักสูตรฝึกอบรมศึกษานิเทศก์ของสถาบันพัฒนาผู้บริหารการศึกษา สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ ประจำปีงบประมาณ 2539
2. การประเมินหลักสูตรในครั้งนี้ ประกอบด้วย การประเมินในด้านต่าง ๆ ดังนี้
 - 2.1 วัตถุประสงค์ของหลักสูตร
 - 2.2 โครงสร้างของหลักสูตร
 - 2.3 เนื้อหาวิชา
 - 2.4 วิทยาการ
 - 2.5 กิจกรรมการฝึกอบรม
 - 2.6 การวัดและประเมินผล
3. ประชากรที่ใช้ในการวิจัย ได้แก่ ผู้เข้ารับการฝึกอบรม วิทยาการพี่เลี้ยงและผู้บริหารโครงการในหลักสูตรฝึกอบรมศึกษานิเทศก์ของสถาบันพัฒนาผู้บริหารการศึกษา สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ ประจำปีงบประมาณ 2539 รุ่นที่ 1-4 รวมทั้งสิ้น 178 คน

ข้อจำกัดของการวิจัย

ข้อมูลที่ได้จากการวิจัยครั้งนี้ เป็นข้อมูลสำหรับการประเมินผลหลักสูตรฝึกอบรมศึกษานิเทศก์จากผู้เข้ารับการฝึกอบรม วิทยาการพี่เลี้ยง และผู้บริหารโครงการในการฝึกอบรมหลักสูตรศึกษานิเทศก์ของสถาบันพัฒนาผู้บริหารการศึกษา ประจำปีงบประมาณ 2539

คำจำกัดความที่ใช้ในการวิจัย

1. หลักสูตรฝึกอบรมศึกษาธิการอำเภอ หมายถึง หลักสูตรฝึกอบรมศึกษาธิการอำเภอ ซึ่งสถาบันพัฒนาผู้บริหารการศึกษา และกองการเจ้าหน้าที่ สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ ร่วมกันสร้างขึ้น หลักสูตรนี้ประกอบด้วย 4 หมวดวิชาคือ หมวดความรู้ทั่วไป เกี่ยวกับการบริหาร หมวดบริหารศาสตร์ หมวดพฤติกรรมศาสตร์และหมวดกิจกรรมเสริมหลักสูตร

2. การประเมินผลหลักสูตรฝึกอบรม หมายถึง การพิจารณาคุณค่าของหลักสูตรกับเกณฑ์ โดยที่เกณฑ์นั้นอาจเป็นข้อมูลหรือคุณสมบัติหรือคุณลักษณะก็ได้ โดยใช้การบรรยาย การเก็บข้อมูล การวิเคราะห์ข้อมูล การจัดเตรียมข้อมูลต่าง ๆ เพื่อปรับปรุงหลักสูตร

3. ผู้เข้ารับการฝึกอบรม หมายถึง บุคคลที่สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ มีคำสั่งให้เข้ารับการฝึกอบรมในหลักสูตรศึกษาธิการอำเภอ ของสถาบันพัฒนาผู้บริหารการศึกษา สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ ประจำปีงบประมาณ 2539 รุ่นที่ 1-4

4. วิทยากรพี่เลี้ยง หมายถึง บุคคลที่สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ คัดเลือกส่งมาทำหน้าที่ดูแลให้คำปรึกษา นิเทศ แนะนำ ติดตามและประเมินผลงาน และพฤติกรรมของผู้เข้ารับการฝึกอบรม เพื่อให้ผู้เข้ารับการฝึกอบรมได้รับความรู้ ทักษะ เจตคติ ประสพการณ์และความชำนาญเฉพาะเรื่อง ในการฝึกอบรมหลักสูตรศึกษาธิการอำเภอ ประจำปีงบประมาณ 2539 รุ่นที่ 1-4

5. ผู้บริหารโครงการ หมายถึง ผู้ที่ได้รับการแต่งตั้งให้ดำเนินการฝึกอบรมและทำหน้าที่เป็นวิทยากรบรรยายในการฝึกอบรมหลักสูตรศึกษาธิการอำเภอ ตามคำสั่งสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ ประจำปีงบประมาณ 2539 รุ่นที่ 1-4

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการวิจัย

1. ทำให้หลักสูตรฝึกอบรมศึกษาธิการอำเภอ ของสถาบันพัฒนาผู้บริหารการศึกษา สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ สมบูรณ์ตามหลักวิชาการ คือมีทั้งการสร้าง การใช้ และการประเมินหลักสูตรฝึกอบรม

2. เป็นข้อมูลให้สถาบันพัฒนาผู้บริหารการศึกษาและสำนักงานปลัดกระทรวง
ศึกษาธิการ ในการพิจารณาปรับปรุงและพัฒนาหลักสูตรฝึกอบรมให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น
3. เพื่อเป็นแนวทางในการจัดหลักสูตรฝึกอบรมให้กับผู้บริหารการศึกษาซึ่งเป็น
บุคลากรนอกระบบโรงเรียน