

บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ในยุคโลกาภิวัตน์ ความเปลี่ยนแปลงทั้งด้านสังคม เศรษฐกิจและการเมืองเป็นไปอย่างรวดเร็วและทั่วทุกมุมโลก ซึ่งมีผลต่อวิถีชีวิตของคนในประเทศต่าง ๆ อย่างรุนแรง ประเทศไทยเองก็ได้รับผลกระทบดังกล่าวเช่นกัน จึงจำเป็นต้องเร่งหาทางปรับตัวให้ทันต่อความเปลี่ยนแปลงทั้งในด้านความรู้ ความคิด ความสามารถของประชากรส่วนใหญ่ในประเทศให้รอบรู้ทั้งในด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ตลอดจนข่าวสารต่าง ๆ อย่างกว้างขวาง จึงจะช่วยให้สามารถแข่งขันและร่วมมือกับนานาประเทศได้อย่างมีประสิทธิภาพและดำรงชีวิตอย่างมีความสุขได้ การที่จะทำให้ประชาชนสามารถพัฒนาศักยภาพของตนเองจนกลายเป็นทรัพยากรที่มีคุณภาพได้นั้น จำเป็นจะต้องอาศัยการศึกษาเป็นเครื่องมืออันสำคัญ และเพื่อให้การจัดการศึกษาสนองต่อความจำเป็นและความเปลี่ยนแปลงดังกล่าวข้างต้น จึงจำเป็นต้องปรับเปลี่ยนแนวความคิดและแนวทางการจัดการศึกษาเสียใหม่ให้เหมาะสมกับยุคสมัย โดยใช้ระบบการจัดการศึกษาที่สามารถพัฒนามนุษย์ได้อย่างต่อเนื่องตั้งแต่เกิดจนตาย หรือการศึกษาตลอดชีวิต (กรมการศึกษานอกโรงเรียน, 2538, หน้า 5) ซึ่งเป็นระบบการศึกษาเพื่อพัฒนามนุษย์ โดยการส่งเสริมสัมพันธ์ระหว่างการศึกษาตามอัธยาศัยกับการศึกษาในโรงเรียน และการศึกษานอกโรงเรียน (กรมการศึกษานอกโรงเรียน, 2538, หน้า 12)

จากแนวคิดดังกล่าวจะเห็นได้ว่าการศึกษานอกโรงเรียนเป็นเครื่องมือสำคัญส่วนหนึ่งของรัฐที่นำมาใช้เป็นเครื่องมือในการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ให้มีศักยภาพสูงขึ้น ซึ่งรัฐได้มอบหมายภารกิจสำคัญ ดังกล่าวนี้อยู่ในความรับผิดชอบของกรมการศึกษานอกโรงเรียน กระทรวงศึกษาธิการ โดยมีศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัด เป็นหน่วยงานรับผิดชอบในการจัดการศึกษานอกโรงเรียนในระดับจังหวัดอย่างไรก็ตามการจัดการศึกษาที่ดำเนินขึ้นอยู่กับองค์ประกอบหลายอย่างและระบบการบริหารการศึกษาเป็นองค์ประกอบหนึ่งที่จะทำให้การจัดการศึกษาเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ (เนาวรัตน์ สวัสดิ์, 2527, หน้า 1) ด้วยการตระหนักในบทบาทหน้าที่และภารกิจในการจัดการศึกษานอกโรงเรียนรวมทั้งรูปแบบและกิจกรรมที่หลากหลาย กว้างขวาง ครอบคลุม ให้บรรลุเป้าหมายทั้งในเชิงของปริมาณและคุณภาพ และสนองตอบต่อปัญหาและความต้องการของกลุ่มเป้าหมายและทิศทางการพัฒนาประเทศได้อย่างมีประสิทธิภาพในปีงบประมาณ 2536 กรมการศึกษานอกโรงเรียนจึงได้จัดตั้งศูนย์บริการการศึกษานอกโรงเรียนอำเภอขึ้น ทั่วประเทศ

จำนวน 850 แห่ง เพื่อทำหน้าที่ตามภาระงานของศูนย์บริการการศึกษานอกโรงเรียนอำเภอ ซึ่งได้แก่ งานบริการการศึกษานอกโรงเรียน และงานบริหารสถานศึกษา

งานบริการการศึกษานอกโรงเรียน ประกอบด้วย 1) การจัดการศึกษานอกระบบ 2) การส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย 3) การสนับสนุนการศึกษาในระบบ 4) งานกิจการนักศึกษา 5) การบริการสิ่งานบริหารสถานศึกษา ประกอบด้วย 1) การบริหารสำนักงาน 2) การบริหารงานบุคคล 3) การประชาสัมพันธ์ 4) งานทะเบียนนักศึกษา 5) การวางแผนและบริหารโครงการ 6) การจัดระบบข้อมูลสารสนเทศ 7) การบริหารเครือข่ายและความสัมพันธ์กับชุมชน 8) การนิเทศและติดตามผล

นอกจากนี้ศูนย์บริการการศึกษานอกโรงเรียนอำเภอยังต้องดำเนินงานสนองนโยบายเร่งด่วนของรัฐบาลที่สำนักบริหารงานการศึกษานอกโรงเรียน สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ ได้มอบหมายให้ปฏิบัติเป็นการเฉพาะกิจมากมาย อาทิ โครงการการศึกษานอกโรงเรียนแก่ชนชุมชนเมือง โครงการการศึกษานอกโรงเรียนแก่ชนคนชนบท โครงการท้าวรักษาติ โครงการจัดการเรียนรู้รายบุคคล โครงการยกระดับการศึกษาในสถานประกอบการ เป็นต้น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง รัฐบาลได้ปฏิรูประบบราชการ เพื่อให้หน่วยงานราชการทำงานให้เกิดประสิทธิภาพ มีการกำหนดให้มีการพัฒนาศักยภาพองค์กร และบุคลากร เพื่อบริหารไปสู่ความเปลี่ยนแปลงโดยใช้ความสามารถ เป็นพื้นฐานสำคัญในการสนับสนุนให้เกิดการพัฒนาองค์กรให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงและกลยุทธ์ โดยที่ความสามารถ (Competency) หมายถึงกลุ่มของทักษะความรู้ ความสามารถรวมทั้งพฤติกรรม คุณลักษณะและทัศนคติที่บุคลากรจำเป็นต้องมีเพื่อปฏิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และเพื่อให้บรรลุผลสำเร็จตรงตามวัตถุประสงค์และเป้าหมายขององค์กร (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 2547, หน้า 75) ความสามารถหลักของผู้บริหารศูนย์บริการการศึกษานอกโรงเรียนอำเภอในการบริหารทรัพยากรบุคคลของหน่วยงานมีประสิทธิภาพ และประสิทธิผล ได้แก่ สรรหาและพัฒนาบุคลากร ภายใต้ภารกิจที่หลากหลายของผู้บริหารศูนย์บริการการศึกษานอกโรงเรียนอำเภอที่จะต้องปรับตัวสู่ความเปลี่ยนแปลงในการบริหารงานแบบใหม่ จึงมีความจำเป็นต้องมีความสามารถหลัก ในการบริหารให้เหมาะสมกับสภาพความเปลี่ยนแปลง นำไปสู่การบริการประชาชนที่เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผล ซึ่งในปัจจุบันระบบราชการต้องเป็นกลไกสำคัญในการพัฒนาประเทศ โดยทำหน้าที่เป็นแกนหลักในการนำนโยบายของรัฐบาลไปปฏิบัติเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพ และสนองตอบความต้องการของประชาชน การเปลี่ยนแปลงของสังคมและเศรษฐกิจมีผลทำให้ข้าราชการต้องปฏิบัติงานแบบมืออาชีพมากขึ้น สำนักงานข้าราชการพลเรือน จึงได้ศึกษาหาคุณลักษณะ และทักษะเฉพาะที่สำคัญ ความสามารถนักบริหาร เพื่อใช้ในโครงการสรรหาและเลือกสรรนักบริหารระดับสูง โดยแบ่งเป็น

4 ด้าน 1) การบริหารคน 2) ความรอบรู้ในการบริหาร 3) การบริหารมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ 4) การบริหารอย่างมืออาชีพ ทั้งนี้ในผู้บริหารศูนย์บริการการศึกษานอกโรงเรียนอำเภอในหน้าที่ผู้บริหารจึงจำเป็นต้องมีความสามารถทั้งสี่ประการดังกล่าว ประกอบกับความสามารถในส่วนของการเป็นนักการศึกษานอกโรงเรียนหรือนักการศึกษาผู้ใหญ่ซึ่งเป็นส่วนที่เป็นองค์ความรู้เฉพาะด้าน

จากเหตุผลและความสำคัญดังกล่าวข้างต้น ผู้วิจัยจึงมีความสนใจจะศึกษาเรื่องความสามารถหลักของผู้บริหารศูนย์บริการการศึกษานอกโรงเรียนอำเภอ ผลการวิจัยเพื่อให้ได้องค์ความรู้ที่สามารถนำไปใช้เป็นแนวทางในการกำหนดนโยบาย สรรหาการคัดเลือกบุคคลเข้ามาดำรงตำแหน่ง ผู้บริหารศูนย์บริการการศึกษานอกโรงเรียนอำเภอ อีกทั้งเป็นแนวทางในการพัฒนาศักยภาพของผู้บริหารศูนย์บริการการศึกษานอกโรงเรียนอำเภอจนเป็นผู้บริหารที่บริหารงานให้ประสบความสำเร็จ ควรจะมีความสามารถหลักในการบริหารคุณลักษณะเช่นไร

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

เพื่อศึกษาความสามารถหลักของผู้บริหารศูนย์บริการการศึกษานอกโรงเรียนอำเภอ ที่มีประสิทธิภาพ

คำถามในการวิจัย

ผู้บริหารศูนย์บริการการศึกษานอกโรงเรียนอำเภอควรมีความสามารถหลักอะไรบ้าง

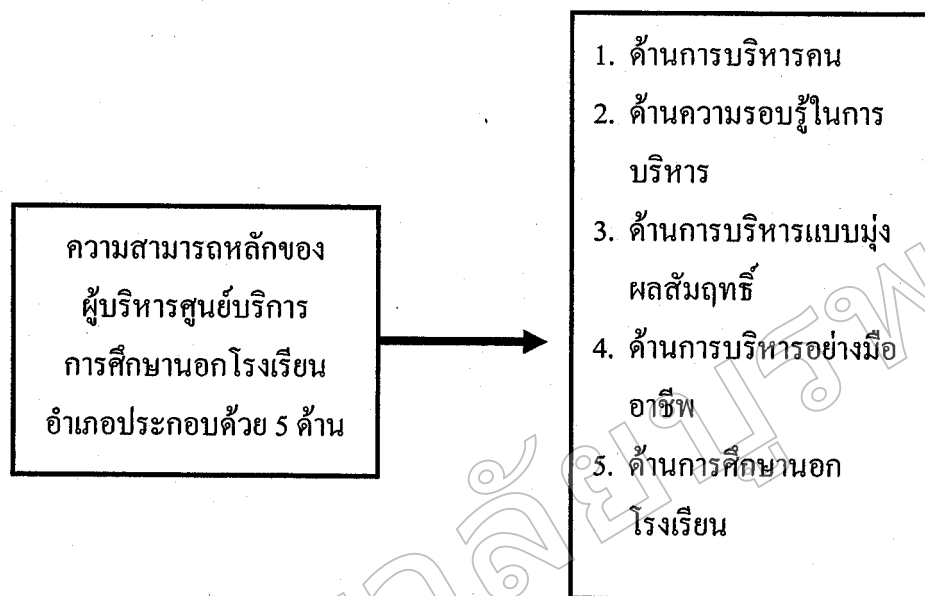
ความสำคัญของการวิจัย

1. การศึกษาครั้งนี้เป็นประโยชน์ต่อสำนักบริหารงานการศึกษานอกโรงเรียนในการจัดทำเกณฑ์/แนวทางการพัฒนาผู้บริหารเพื่อจัดทำหลักสูตรพัฒนาผู้บริหารศูนย์บริการการศึกษานอกโรงเรียนอำเภอ ให้มีความสามารถหลักเพื่อไปใช้ในการปฏิบัติงานอย่างมีประสิทธิภาพ

2. ผลการศึกษากจะเป็นประโยชน์ต่อผู้บริหารศูนย์บริการการศึกษานอกโรงเรียนอำเภอ ในการพัฒนาตนเองให้บรรลุตามความสามารถหลัก

กรอบความคิดของการวิจัย

การศึกษาค้นคว้านี้ได้กำหนดกรอบความคิดของการวิจัยในการศึกษาความสามารถหลักของผู้บริหารศูนย์บริการการศึกษานอกโรงเรียนอำเภอโดยวิเคราะห์จากความสามารถหลักของนักบริหารระดับสูงของสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, 2548, หน้า 1-4) กับความสามารถหลักของนักการศึกษานอกโรงเรียน (กรมการศึกษานอกโรงเรียน, 2536, หน้า 5) เป็นกรอบความคิดที่แสดงดังภาพที่ 1



ภาพที่ 1 กรอบความคิดในการวิจัย

ขอบเขตของการวิจัย

ในการศึกษาครั้งนี้ใช้เทคนิคคล้อยเพื่อศึกษาความสามารถหลักการบริหารงานของผู้บริหารศูนย์บริการการศึกษานอกโรงเรียนอำเภอตามทัศนะของผู้เชี่ยวชาญและได้กำหนดขอบเขตดังนี้

1. ขอบเขตด้านเนื้อหาที่ศึกษา ผู้วิจัยต้องการศึกษา ความสามารถหลักของผู้บริหารศูนย์บริการการศึกษานอกโรงเรียนอำเภอ โดยได้กำหนดกรอบความคิดจากความสามารถหลักของนักบริหารระดับสูง สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, 2548, หน้า 1-4) และความสามารถของนักการศึกษานอกโรงเรียน โดยผู้วิจัยได้นำแนวความคิดดังกล่าวมาประยุกต์ใช้เป็นกรอบแนวความคิดในเรื่องที่ศึกษา เพื่อให้มีความชัดเจน และมีความเหมาะสมยิ่งขึ้น จากการประยุกต์แนวความคิดเหล่านี้ สามารถอธิบายความสามารถหลักของผู้บริหารศูนย์บริการการศึกษานอกโรงเรียนอำเภอ ได้ดังนี้ คือ

1.1 การบริหารคน ประกอบด้วย การปรับตัวและความยืดหยุ่น ทักษะในการสื่อสาร และการประสานสัมพันธ์

1.2 ความรอบรู้ในการบริหาร ประกอบด้วย การบริหารการเปลี่ยนแปลง การมีจิตมุ่งบริการ และการวางแผนกลยุทธ์

1.3 การบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ ประกอบด้วย การทำงานให้บรรลุผลสัมฤทธิ์และการบริหารทรัพยากร

1.4 การบริหารอย่างมืออาชีพ ประกอบด้วย การตัดสินใจ การคิดเชิงกลยุทธ์และ
ความเป็นผู้นำ

1.5 การศึกษานอกโรงเรียน ประกอบด้วย การปรับปรุงตนเอง ขอบข่ายงาน
การศึกษานอกโรงเรียนเกี่ยวกับผู้เรียนที่เป็นผู้ใหญ่ สิ่งแวดล้อมของการศึกษานอกโรงเรียนและ
กระบวนการของการศึกษา

2. ขอบเขตด้านกลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการศึกษาครั้งนี้ คือ ผู้เชี่ยวชาญ คัดเลือกจาก ผู้ที่มี
บทบาทเกี่ยวกับการจัดการศึกษานอกโรงเรียน ผู้ทรงคุณวุฒิด้านการศึกษานอกโรงเรียน ภูมิปัญญา
ท้องถิ่น ผู้ที่มีประสบการณ์ในการจัดการศึกษานอกโรงเรียน โดยคัดเลือกกลุ่มผู้เชี่ยวชาญ จำนวน
ทั้งสิ้น 19 คน

นิยามศัพท์เฉพาะ

1. ความสามารถหลักของผู้บริหารศูนย์บริการการศึกษานอกโรงเรียนอำเภอ หมายถึง
ความสามารถหลักของผู้บริหารรวมกับความสามารถหลักของนักการศึกษานอกโรงเรียน
ประกอบด้วยความสามารถหลัก 5 ด้าน ได้แก่

1.1 ด้านการบริหารคน หมายถึง เป็นผู้ที่มีความสามารถในการวางแผนอัตรากำลัง
สรรหา บรรจุแต่งตั้ง พัฒนา ดำรงรักษาและประเมินผลบุคลากรเพื่อพัฒนาตามกระบวนการบริหาร

1.2 ด้านความรู้ในการบริหาร หมายถึง เป็นผู้ที่มีความรู้ ความเข้าใจในการวางแผน
จัดโครงสร้างองค์การ การจัดคนเข้าทำงานอำนาจการและการควบคุม เพื่อพัฒนาหน่วยงานให้
บรรลุวัตถุประสงค์ขององค์การ โดยใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ

1.3 ด้านการบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ หมายถึง การบริหารที่เน้นผลสัมฤทธิ์
(Results) โดยมีตัวชี้วัดผล (Indicators) ที่เป็นรูปธรรม

1.4 ด้านการบริหารอย่างมืออาชีพ หมายถึง การบริหารที่มุ่งเน้นความเป็นผู้นำ
ที่มีความคิดเชิงกลยุทธ์ สามารถตัดสินใจได้ดี นำองค์การสู่ความสำเร็จ

1.5 ด้านการศึกษานอกโรงเรียน หมายถึง ความสามารถในการดำเนินงานการศึกษา
นอกโรงเรียน ซึ่งจะต้องมีองค์ความรู้เกี่ยวกับงานการศึกษานอกโรงเรียน ได้แก่ ขอบข่ายงาน
สภาพแวดล้อม และกระบวนการด้านการศึกษา

2. กรมการศึกษานอกโรงเรียน หรือสำนักบริหารงานการศึกษานอกโรงเรียน หมายถึง
หน่วยสังกัดสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงศึกษาธิการ ซึ่งตั้งอยู่ในส่วนกลาง
กรุงเทพมหานคร มีขอบเขตการบริหารงาน การศึกษานอกโรงเรียน กำหนดนโยบาย จัดสรร
งบประมาณและสนับสนุนการดำเนินงานการจัดการศึกษานอกโรงเรียนในส่วนภูมิภาคทั่วประเทศ

3. ศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัด หมายถึง สถานศึกษาสังกัดสำนักบริหารงานการศึกษานอกโรงเรียน สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงศึกษาธิการ ซึ่งตั้งอยู่ในส่วนภูมิภาค มีขอบเขตการปฏิบัติงานการศึกษานอกโรงเรียน ให้การสนับสนุนประสานงานการจัดการศึกษานอกโรงเรียนในพื้นที่จังหวัดที่รับผิดชอบ โดยกำกับ ดูแลศูนย์บริการการศึกษานอกโรงเรียนอำเภอที่อยู่ภายในจังหวัด

4. ผู้บริหารศูนย์บริการการศึกษานอกโรงเรียนอำเภอ หมายถึง บุคคลที่สำนักบริหารงานการศึกษานอกโรงเรียน สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ แต่งตั้งให้ปฏิบัติราชการในหน้าที่ผู้บริหารศูนย์บริการการศึกษานอกโรงเรียนอำเภอ