

บทที่ 1
บทนำ



ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

กระทรวงศึกษาธิการมีหน้าที่รับผิดชอบในการจัดการศึกษา การศาสนา ศิลป และวัฒนธรรมของชาติ การศึกษาดังกล่าวจะบรรลุเป้าหมายได้มากน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับ การบริหารงานของผู้บริหารการศึกษาให้มีประสิทธิภาพนั้น ผู้บริหารจำเป็นต้องมีความรู้ และ ทักษะเฉพาะอย่างเป็นพิเศษ ในอันที่จะผสมผสานระหว่างทักษะในการจัดการและความรู้ ความเข้าใจ เกี่ยวกับการศึกษาซึ่งมีความเปลี่ยนแปลงก้าวหน้าอยู่ตลอดเวลา ผู้บริหาร ทุกระดับจึงจำเป็นต้องได้รับการพัฒนาความรู้ ทักษะ แนวคิด ทฤษฎีและเทคนิคใหม่ ๆ ในการ บริหารงานอยู่เสมอ แต่โดยที่ผู้บริหารส่วนใหญ่ มีภาระหน้าที่ที่จะต้องทำย่อมไม่มีเวลาติดตาม ศึกษาแนวคิด ทฤษฎีใหม่ ๆ ได้เพียงพอ กรมต่าง ๆ ในกระทรวงศึกษาธิการจึงได้ดำเนินการ พัฒนาผู้บริหาร โดยจัดฝึกอบรมชั้นภายในกรม กอง ของตน กระทรวงศึกษาธิการได้พิจารณา เห็นว่างานฝึกอบรมเพื่อพัฒนาผู้บริหารการศึกษาคควรมีหน่วยงานรับผิดชอบ โดยเฉพาะเพื่อให้ งานฝึกอบรมผู้บริหารของกระทรวงศึกษาธิการกระจัดกระจายและเกิดความซ้ำซ้อน นอกจากนี้ ยังเป็นการประสานสัมพันธ์และสร้างความเข้าใจให้ตรงกันในด้านการบริหารงานและ การปฏิบัติตามนโยบายของทางราชการ จึงได้พิจารณาจัดตั้งสถาบันพัฒนาผู้บริหารการศึกษาขึ้น เพื่อให้เป็นหน่วยงานจัดฝึกอบรมผู้บริหารการศึกษา และพัฒนาการบริหารการศึกษาให้มี ประสิทธิภาพยิ่งขึ้น โดยได้มีการตราพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการในสำนักงานปลัดกระทรวง ศึกษาธิการ พ.ศ. 2522 ลงวันที่ 8 พฤษภาคม 2522 ขึ้น และได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ลงวันที่ 14 พฤษภาคม 2522 เล่มที่ 96 ตอนที่ 80 จัดตั้งสถาบันพัฒนาผู้บริหารการศึกษาขึ้น ในสำนักงานปลัดกระทรวง ศึกษาธิการ โดยให้มีฐานะเทียบเท่ากอง แต่ต่อมา กระทรวงศึกษาธิการ ได้ประกาศจัดตั้งศูนย์ฝึกอบรมประจำเขตการศึกษา จำนวน 12 ศูนย์ โดยให้ศึกษาธิการเขตเป็นศูนย์การฝึกอบรมประจำเขตการศึกษา มีศึกษาธิการเขต เป็น ผู้อำนวยการศูนย์และอธิการวิทยาลัยครู ที่ตั้งอยู่ในเขตการศึกษานั้นเป็นรองผู้อำนวยการศูนย์ ในด้านงบประมาณดำเนินการนั้นรัฐบาลไทยได้เสนอโครงการจัดตั้งสถาบันพัฒนาผู้บริหารการศึกษา เพื่อขอความช่วยเหลือในรูปเงินยืมจากธนาคารโลก ได้รับความช่วยเหลือ เป็นเงิน 27.49 ล้านบาท โดยรัฐบาลไทยช่วยเงินสมทบอีก 24.87 ล้านบาท รวมเป็นเงินทั้งสิ้น 52.36

ล้านบาท เพื่อใช้ในการดำเนินงานในด้านการก่อสร้างอาคารสถานที่ การจัดซื้อครุภัณฑ์อุปกรณ์ และความช่วยเหลือทางวิชาการ (สถาบันพัฒนาผู้บริหารการศึกษา, 2526)

ภารกิจหลักของสถาบันพัฒนาผู้บริหารการศึกษานั้นมีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการฝึกอบรมและพัฒนาผู้บริหารการศึกษาทุกสังกัดของกระทรวงศึกษาธิการ ทั้งผู้บริหารประจำการ (In-Service Training) และเตรียมผู้บริหารการศึกษาที่จะเข้าสู่ตำแหน่งหรือได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งที่สูงขึ้น (Pre-Promotional Training) นอกจากนี้ยังจัดการฝึกอบรมเฉพาะสาขาวิชา (Specialized- Training) และการสัมมนาระดมความคิด ตามความต้องการของกรม กองต่าง ๆ (สถาบันพัฒนาผู้บริหารการศึกษา, 2526) นับตั้งแต่มีการจัดตั้งสถาบันพัฒนาผู้บริหารการศึกษา เป็นระยะเวลากว่า 15 ปี มีผู้บริหารการศึกษาที่ผ่านการฝึกอบรมไปแล้วดังนี้

ในปี พ.ศ. 2523 - 2530 ผู้บริหารการศึกษาที่ผ่านการฝึกอบรม จำนวน 17,600 คน

เป้าหมายในการฝึกอบรมและพัฒนาผู้บริหารการศึกษา ตามแผนพัฒนาการศึกษา ระยะที่ 7 พ.ศ. 2535 - 2539 จำนวน 111,200 คน (สถาบันพัฒนาผู้บริหารการศึกษา, 2534)

จากผลการประเมินเมื่อสิ้นสุดแผนพัฒนาบุคลากรด้านการบริหารการศึกษาของ กระทรวงศึกษาธิการ ระยะ 5 ปี (พ.ศ. 2530 - 2534) พบว่า ในด้านปริมาณมีผู้ผ่านการ ฝึกอบรมหลักสูตรเตรียมผู้บริหารและการฝึกอบรมเฉพาะสาขาวิชา สูงกว่าเป้าหมายร้อยละ 6.99 และ 46.69 ตามลำดับ แต่ในด้านคุณภาพโดยเฉพาะในด้านหลักสูตรการฝึกอบรมซึ่ง ถือเป็นหัวใจของการฝึกอบรม พบว่า เนื้อหาของหลักสูตรบางส่วนซ้ำซ้อนกับความรู้ ประสบการณ์ ที่ผู้บริหารมีอยู่แล้ว (สถาบันพัฒนาผู้บริหารการศึกษา, 2534) ถึงแม้ว่าจะมีการพัฒนาหลักสูตร การฝึกอบรมให้สอดคล้องกับความต้องการของกรมและผู้เข้ารับการฝึกอบรมได้อย่างแท้จริง เนื่องจากข้อจำกัดทั้งด้านเวลา งบประมาณ บุคลากรและอาคารสถานที่ที่ใช้ในการฝึกอบรม

หลักสูตรที่สถาบันพัฒนาผู้บริหารการศึกษาให้ฝึกอบรมผู้บริหาร เป็นหลักสูตรที่ ก.ค. กำหนดขึ้นเพื่อใช้ฝึกอบรมผู้บริหารสถานศึกษาระดับสูง ซึ่ง อ.ก.ค.กรม มีอำนาจในการเพิ่มเติมระยะเวลาและหัวข้อวิชาในแต่ละหมวดเพื่อยืดหยุ่นตามความจำเป็นของแต่ละกรมภายในเงื่อนไข จำนวนวันทำการต้องไม่น้อยกว่า 23 วันทำการ หรือไม่น้อยกว่า 184 ชั่วโมง (สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการครู, 2530) ส่วนหลักสูตรที่ใช้ในการฝึกอบรมผู้บริหารที่ไม่สังกัดสถานศึกษา แต่ละกรมจะเป็นผู้พิจารณาปรับหลักสูตรตามความเหมาะสมกับตำแหน่งหน้าที่ที่มีการฝึกอบรม

จากภารกิจหน้าที่ของสถาบันพัฒนาผู้บริหารการศึกษาในการจัดการฝึกอบรมผู้บริหารการศึกษากรมต่าง ๆ สังกัดกระทรวงศึกษาธิการ นอกจากการจัดหลักสูตรฝึกอบรมให้สนองความต้องการจำเป็นของแต่ละกรมแล้ว การประสานงานระหว่างสถาบันพัฒนาผู้บริหารการศึกษากับกรมเจ้าสังกัด ถือเป็นภารกิจที่สำคัญอีกส่วนหนึ่งที่จะทำให้การดำเนินการฝึกอบรมบรรลุวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ และในการประสานงานการฝึกอบรมบุคลากรที่เกี่ยวข้องนั้น ได้แก่ ผู้บริหาร โครงการ ผู้ประสานงานจากกรมเจ้าสังกัด และวิทยากรพี่เลี้ยง หรือวิทยากรประจำกลุ่มที่ได้รับมอบหมาย บทบาทตามภาระหน้าที่ที่กรมเจ้าสังกัดกำหนด บุคลากรทั้งสามกลุ่มนี้มีบทบาทหน้าที่ในการจัดหลักสูตรฝึกอบรมและดำเนินการฝึกอบรมเตรียมผู้บริหารการศึกษา สังกัดกระทรวงศึกษาธิการ

จากผลการประเมินโครงการฝึกอบรมผู้บริหารการศึกษาของสถาบันพัฒนาผู้บริหารการศึกษาที่ผ่านมา พบว่า การดำเนินการฝึกอบรมยังมีข้อบกพร่องอยู่ (กรรณิการ์ บุญฤทธิ์, 2537) และในการจัดการฝึกอบรมผู้บริหารการศึกษาที่ผ่านมายัง ไม่มีการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับการดำเนินงานในการจัดหลักสูตรฝึกอบรมเตรียมผู้บริหารการศึกษาของสถาบันพัฒนาผู้บริหารการศึกษา ส่วนใหญ่จะเป็นการศึกษาในลักษณะติดตามและประเมินผล โดยเก็บข้อมูลจากผู้ผ่านการอบรมเท่านั้น

ดังนั้น จากเหตุผลความสำคัญและปัญหาดังกล่าว ผู้วิจัยจึงมีความประสงค์ที่จะศึกษาการดำเนินงานและปัญหาในการดำเนินงานในการจัดหลักสูตรฝึกอบรมเตรียมผู้บริหารการศึกษาของสถาบันพัฒนาผู้บริหารการศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ การวิจัยครั้งนี้จะทำให้เข้าใจสภาพการดำเนินงาน และปัญหาในการดำเนินงานในการจัดหลักสูตรฝึกอบรมเตรียมผู้บริหารการศึกษา และข้อมูลที่ได้จากการวิจัยจะใช้เป็นแนวทางในการวางแผนพัฒนาการดำเนินงานในการจัดหลักสูตรฝึกอบรมเตรียมผู้บริหารการศึกษาของสถาบันพัฒนาผู้บริหารการศึกษา ให้มีความเหมาะสมและมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อศึกษาการดำเนินงานในการจัดหลักสูตรฝึกอบรมเตรียมผู้บริหารการศึกษาของสถาบันพัฒนาผู้บริหารการศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ
2. เพื่อศึกษาปัญหาการดำเนินงานในการจัดหลักสูตรฝึกอบรมเตรียมผู้บริหารการศึกษาของสถาบันพัฒนาผู้บริหารการศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ

ขอบเขตในการวิจัย

1. การวิจัยครั้งนี้เป็นการศึกษาการดำเนินงาน และปัญหาการดำเนินงานในการจัดหลักสูตรฝึกอบรมเตรียมผู้บริหารการศึกษา ของสถาบันพัฒนาผู้บริหารการศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ ที่ดำเนินงานในปีงบประมาณ 2538 ซึ่งผู้ให้ข้อมูล ได้แก่ ผู้บริหารโครงการฝึกอบรมของสถาบันพัฒนาผู้บริหารการศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ ผู้ประสานงานการฝึกอบรม หน่วยงานระดับกรมที่เกี่ยวข้องกับการจัดหลักสูตร และวิทยากรพี่เลี้ยงหรือวิทยากรประจำกลุ่ม
2. การวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยกำหนดขอบเขตการวิจัยด้านการดำเนินงานและปัญหาในการดำเนินงานจัดหลักสูตรฝึกอบรมเตรียมผู้บริหารการศึกษา ตามแนวทางการดำเนินงานของสถาบันพัฒนาผู้บริหารการศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ ซึ่งมีการดำเนินการดังต่อไปนี้
 - 2.1 การดำเนินการก่อนการฝึกอบรม
 - การอนุมัติโครงการฝึกอบรม
 - การประสานงานการฝึกอบรมกับกรมเจ้าสังกัด
 - การประชุมร่วมกันระหว่างสถาบันฯ กับกรมเจ้าสังกัด

- การจัดตารางฝึกอบรมและวิทยาการ
- การจัดวิทยาการพี่เลี้ยงหรือวิทยากรประจำกลุ่ม
- การส่งตัวผู้เข้ารับการฝึกอบรม
- การจัดเตรียมงบประมาณในการฝึกอบรม
- การจัดเตรียมด้านอาคารสถานที่ เอกสาร และพิธีการ

2.2 การดำเนินการระหว่างการฝึกอบรม

- การอำนวยความสะดวกในการฝึกอบรม
- การดำเนินการด้านวิชาการ
- การประเมินผลระหว่างการฝึกอบรม

2.3 การดำเนินการหลังการฝึกอบรม

- การประเมินหลังการฝึกอบรม
- การจัดทำหนังสือส่งตัวผู้เข้ารับการฝึกอบรมกลับต้นสังกัด
- การประเมินผลโครงการฝึกอบรม

2.4 ปัญหาการดำเนินการฝึกอบรม

- ปัญหาการดำเนินการก่อนการฝึกอบรม
- ปัญหาการดำเนินการระหว่างการฝึกอบรม
- ปัญหาการดำเนินการหลังการฝึกอบรม

คำนิยามศัพท์ที่ใช้ในการวิจัย

หลักสูตรฝึกอบรมเตรียมผู้บริหารการศึกษา หมายถึง หลักสูตรที่สถาบันพัฒนาผู้บริหารการศึกษาใช้ในการฝึกอบรมเพื่อเตรียมผู้บริหารการศึกษาเข้าสู่ตำแหน่ง และฝึกอบรมเพื่อเลื่อนตำแหน่งให้สูงขึ้นทั้งผู้บริหารสังกัดสถานศึกษา ซึ่ง ก.ค. เป็นผู้กำหนดหลักสูตรและผู้บริหารไม่สังกัดกระทรวงศึกษาธิการ ซึ่ง อ.ก.ค. กรม เป็นผู้กำหนดหลักสูตร โดยมีระยะเวลาในการฝึกอบรม แต่ละหลักสูตรไม่น้อยกว่า 23 วันทำการ หรือไม่น้อยกว่า 184 ชั่วโมง

ผู้บริหารโครงการฝึกอบรม หมายถึง บุคลากรสถาบันพัฒนาผู้บริหารการศึกษาที่มีคำสั่งแต่งตั้งให้ปฏิบัติหน้าที่ในการบริหารโครงการฝึกอบรม เพื่อให้การฝึกอบรมบรรลุผลตามจุดมุ่งหมายของหลักสูตรฝึกอบรมเตรียมผู้บริหารการศึกษา

ผู้ประสานงานกรม หมายถึง บุคลากรสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ กรมสามัญศึกษา กรมอาชีวศึกษา กรมพลศึกษา กรมศิลปากร กรมการศึกษา นอกโรงเรียน และสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ ซึ่งกรมเจ้าสังกัดมีคำสั่งให้ปฏิบัติหน้าที่ เป็นผู้ประสานงานในโครงการฝึกอบรมหลักสูตรเตรียมผู้บริหารการศึกษา

วิทยาการพี่เลี้ยง หรือวิทยากรประจำกลุ่ม หมายถึงบุคลากรสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ กรมสามัญศึกษา กรมอาชีวศึกษา กรมพลศึกษา กรมศิลปากร กรมการศึกษานอกโรงเรียน และสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ ซึ่งกรมเจ้าสังกัดมีคำสั่งให้ปฏิบัติหน้าที่เป็นวิทยาการพี่เลี้ยงหรือวิทยากรประจำกลุ่ม ในโครงการฝึกอบรมหลักสูตรเตรียมผู้บริหารการศึกษา

ประโยชน์ที่จะได้รับจากการวิจัย

1. ผลการวิจัย จะเป็นข้อมูลให้กับสถาบันพัฒนาผู้บริหารการศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ ใช้เป็นแนวทางในการวางแผนปรับปรุง พัฒนาการดำเนินงานในการจัดหลักสูตรฝึกอบรมเตรียมผู้บริหารการศึกษาให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

2. ผลการวิจัย จะเป็นข้อมูลสำหรับบุคลากรที่เกี่ยวข้องกับการจัดหลักสูตรฝึกอบรมเตรียมผู้บริหารการศึกษา เพื่อปรับปรุงพัฒนาวิธีการดำเนินงานให้เหมาะสมและมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น