

บทที่ 1  
บทนำ



ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ในปัจจุบันการบริหารจัดการองค์การที่ดี (Good Governance) นั้น องค์การต้องมีความรับผิดชอบ (accountability) โปร่งใส (transparency) พร้อมให้ตรวจสอบได้ จึงถือเป็นแนวทางและมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการประเมินประสิทธิผลขององค์การ โดยเฉพาะอย่างยิ่งองค์การภาครัฐซึ่งเป็นองค์การหลักของสังคมและมีความเกี่ยวข้องกับประชาชนมากที่สุด เพื่อจะได้นำผลการประเมินไปใช้เป็นสารสนเทศในการปรับปรุงพัฒนาองค์การตามปรัชญาที่แท้จริงของการประเมิน ไม่ใช่เพื่อตอบสนองวัตถุประสงค์ขององค์การภาครัฐเช่นที่ผ่านมา

องค์การภาครัฐเกินกว่าครึ่งหนึ่งมีภารกิจหลักในการให้บริการประชาชนในด้านต่าง ๆ เช่น ด้านการแพทย์ สวัสดิการสังคม เศรษฐกิจ การศึกษา ความปลอดภัย และสาธารณสุข เป็นต้น ผลของการให้บริการดังกล่าวตามความรู้สึกรับรู้ของประชาชนผู้รับบริการยังไม่เป็นที่พึงพอใจนัก ผู้รับบริการส่วนใหญ่เห็นว่า การดำเนินงานหรือประสิทธิผลขององค์การภาครัฐ ยังมีข้อบกพร่องอีกมาก (จรัส สุวรรณมาลา, 2539 ; ทิพาวิดี เมฆสุวรรณค์, 2540 ; สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (กพ.), 2540)

เนื่องจากองค์การภาครัฐมีข้อบกพร่องในการให้บริการ รัฐบาลซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงต่อองค์การเหล่านี้ตระหนักถึงความสำคัญของปัญหา และมีเจตนารมณ์อย่างแน่วแน่ที่จะปรับปรุงประสิทธิผลขององค์การภาครัฐให้ดีขึ้น เพื่อให้สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมทางสังคมที่กำลังเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว และเป็นสังคมประชาธิปไตยที่จะต้องโปร่งใสมากขึ้น ซึ่งกลไกสำคัญที่จะช่วยให้ทราบถึงประสิทธิผลการให้บริการขององค์การภาครัฐ คือ การประเมินประสิทธิผลดังกล่าวแล้ว (จรัส สุวรรณมาลา, 2539)

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าการประเมินประสิทธิผลขององค์การจะเป็นกลไกสำคัญที่สามารถสนองตอบการบริหารจัดการที่ดีได้ แต่ในทางปฏิบัติการนำแนวคิดการประเมินผลยังแพร่หลายเข้าสู่องค์การภาครัฐมีค่อนข้างน้อย เนื่องจากการประเมินประสิทธิผลทำได้ยากต้องประสบปัญหามากมาย และถ้าเป็นองค์การภาครัฐแล้วยังมีข้อจำกัดที่สำคัญในเชิงบริหาร คือ ผู้นำบางส่วนของชาติวิสัยทัศน์และความรับผิดชอบ รวมทั้ง ไม่ได้รับการยอมรับจากส่วนราชการต่าง ๆ อีกด้วย (พงศ์ฉัตร ศรีสมทรัพย์ และ ปิยะนุช เงินคล้าย, 2531 ; สำนักงาน กพ., 2540)

นอกจากการประเมินองค์การภาครัฐที่ผ่านมายังมีค่อนข้างน้อยแล้ว องค์การที่มีการประเมินก็เพื่อพิจารณาความคิดความชอบของข้าราชการ และการรายงานหรือติดตามผลตามรายงานเท่านั้น ซึ่งมักจะเป็นการประเมินผลเข้าข้างตนเองเพื่อวัตถุประสงค์ขององค์การมากกว่าเพื่อปรับปรุงแก้ไข หรือพัฒนาผลการดำเนินงานตามปรัชญาที่แท้จริงของการประเมิน (วรเดช จันทรศร, 2539 ; ทิพาวิดี เมฆสุวรรณค์, 2540 ; สำนักงาน กพ., 2540)

การไม่ให้ความสำคัญกับการประเมินโดยไม่ดำเนินการประเมิน หรือประเมินโดยไม่ยึดปรัชญาการประเมินดังกล่าว ทั้ง ๆ ที่การประเมินมีความสำคัญและเป็นขั้นตอนของระบบบริหาร ตั้งแต่การวางแผน ดำเนินการ และประเมินผล ทำให้ไม่ทราบว่าคุณภาพขององค์การมีผลอย่างไร คู่คุณค่าในการดำเนินการ และสามารถสนองตอบความต้องการของประชาชน รวมทั้งสอดคล้องกับสภาพแวดล้อมหรือไม่ ซึ่งเป็นสาเหตุหนึ่งทำให้ประชาชนไม่พอใจการบริการที่ได้รับดังกล่าวแล้ว

ดังนั้น เพื่อให้การประเมินเป็นกลไกสำคัญในการพัฒนาอย่างเป็นรูปธรรม หน่วยงานสำคัญที่เกี่ยวข้องกับองค์การภาครัฐ คือ สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน จึงเริ่มเน้นความสำคัญของการประเมินผลการให้บริการขององค์การภาครัฐ โดย อ.ก.พ. ระบบราชการฯ ในการประชุมเมื่อวันที่ 7 และวันที่ 23 มกราคม 2540 ได้เร่งรัดส่งเสริมให้หน่วยราชการเตรียมดำเนินการประเมินเพื่อให้ผู้บริหารระดับสูงของกรมต่าง ๆ ทราบแนวคิด วิธีการ และประโยชน์ของการประเมิน สำหรับนำไปใช้ให้เหมาะสมกับองค์การในระดับกรม โดยเริ่มกับกรมที่มีความพร้อมก่อนและจะขยายผลไปยังกรมอื่น ๆ ต่อไป (สำนักงาน กพ., 2540) และขณะนี้เริ่มมีการประเมินผลการดำเนินการของรัฐวิสาหกิจบางแห่งโดยบริษัททริส (TRIS) แล้ว (กรมบัญชีกลาง, 2539)

แม้ว่าหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและองค์การภาครัฐเองบางหน่วยงานเริ่มให้ความสำคัญและจะดำเนินการประเมินผลการให้บริการและประสิทธิผลขององค์การของตน แต่ในทางปฏิบัติคงจะประสบปัญหาหลายประการเนื่องจากการประเมินประสิทธิผลขององค์การนั้นเป็นเรื่องยาก การศึกษาเรื่องนี้ในประเทศไทยยังมีน้อย และแม้แต่ต่างประเทศซึ่งได้ศึกษามานานแล้ว ยังประสบปัญหาในการประเมินประสิทธิผลขององค์การอยู่มากร่วมกัน (Katz and Kahn, 1978 ; Steers, 1985, 1988 ; Murray, 1987 ; Bennis, 1993 ; Carroll, et.al., 1995 ; Robbins, 1986, 1990, 1993, 1997 ; Kolb, Osland and Rubin, 1995 ; ภรณ์ กิริติบุตร, 2529 ; กิ่งพร ทองใบ, 2533 ; กุหลาบ รัตนสังขธรรม, 2536 ; ทิพาวิดี เมฆสุวรรณค์, 2540 ; สำนักงาน กพ. 2540)

ปัญหาสำคัญ ๆ ในการประเมินประสิทธิผลขององค์การมีหลายประการ เช่น ปัญหาการนิยามความหมายของประสิทธิผล ปัญหาเรื่องตัวแปรไม่ครอบคลุม ปัญหาการวัดตัวแปรที่เป็นนามธรรม ปัญหาตัวชี้วัด ปัญหาเรื่องการกำหนดค่าน้ำหนักของตัวแปรและเกณฑ์การตัดสิน ปัญหาการวิเคราะห์ไม่ครอบคลุมทุกระดับ ปัญหาที่ศึกษาเฉพาะผลโดยไม่ศึกษาสาเหตุ ปัญหาเรื่องทรัพยากร และปัญหาเรื่องรูปแบบ ซึ่งแต่ละปัญหามีสาระโดยสรุป คือ

การกำหนดค่านิยามความหมายของประสิทธิผลขององค์การ ในระยะแรกมีปัญหาเรื่องความครอบคลุม คือ มักจะนิยามประสิทธิผลว่าเป็นเพียงการบรรลุจุดมุ่งหมายขององค์การเพียงประการเดียว ต่อมาได้มีการกำหนดนิยามให้กว้างขึ้นโดยคำนึงถึงสภาพแวดล้อม และองค์ประกอบอื่น ๆ ด้วย ทำให้ปัญหาความครอบคลุมหมดไป แต่จะประสบปัญหาความแตกต่างกันขององค์ประกอบที่เพิ่มขึ้น (Katz and Kahn, 1978 ; Goodman and Penning, 1980 ; Price and Mueller, 1986 ; ภรณ์ กิริติบุตร, 2529 ; สุจิตรา บุญรัตนพันธุ์, 2539)

สำหรับปัญหาเรื่องตัวแปรองค์ประกอบประสิทธิผลขององค์การนั้น จากผลการศึกษาที่ผ่านมา มีตัวแปรให้เลือกมาก จึงไม่มีปัญหาในเรื่องจำนวน แต่มีปัญหาในเรื่องความเห็นที่แตกต่างกันในการเลือกใช้ ซึ่งการแก้ไขปัญหาดังกล่าวที่น่าจะทำได้ในขณะนี้คือ การใช้ทฤษฎีเชิงระบบและการวิเคราะห์เชิงเหตุผล (Logic analysis) หรือให้ผู้เกี่ยวข้องกับการประเมินทุกฝ่าย ร่วมกันกำหนดตัวแปรองค์ประกอบประสิทธิผลขององค์การให้สอดคล้องกันให้มากที่สุด โดยคำนึงถึงหลักการทางทฤษฎีประกอบด้วย

เกี่ยวกับตัวแปรองค์ประกอบประสิทธิผลขององค์การซึ่งยังมีความเห็นไม่สอดคล้องกันแล้ว ยังมีปัญหาเรื่องการวัดตัวแปรที่เป็นนามธรรม ซึ่งวัดได้ยากโดยเฉพาะองค์การภาครัฐ เนื่องจากไม่ใช่องค์การที่มุ่งหวังกำไรเช่นเดียวกับองค์การธุรกิจทั่วไป ทำให้ไม่สามารถจะคำนวณกำไร อัตราการเจริญเติบโต หรือส่วนแบ่งการตลาดได้ชัดเจนเช่นองค์การภาคธุรกิจเอกชน (Harrison, 1994)

ปัญหาที่เป็นผลต่อเนื่องมาจากปัญหาเกี่ยวกับตัวแปรองค์ประกอบประสิทธิผลขององค์การ คือ ปัญหาตัวชี้วัดมีไม่เพียงพอ เนื่องจากมีผู้ศึกษาเกี่ยวกับการประเมินผลการดำเนินงานขององค์การน้อยมาก ทำให้ไม่ได้พัฒนาตัวชี้วัดไว้ ปัญหาตัวชี้วัดไม่เพียงพอดังกล่าวถือเป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้ไม่มีการประเมินประสิทธิผลขององค์การภาครัฐ (จรัส สุวรรณมาลา, 2539 ; ฉลองภพ สุสังกร์กาญจน์ และ อภิรัช พันธเสน, 2539 ; อรพินท์ สพโชคชัย, 2539 ; รุ่ง แก้วแดง, 2539 ; 2540 ; สำนักงาน กพ. 2540

นอกจากปัญหาตัวชี้วัดยังมีไม่เพียงพอแล้ว ยังประสบปัญหาเรื่องการกำหนดค่าน้ำหนัก (weight) ของตัวแปรหรือตัวชี้วัดอีกด้วย ที่ผ่านมามักจะแก้ปัญหโดยกำหนดค่าน้ำหนักให้ทุกตัวแปรหรือตัวชี้วัดของประสิทธิผลองค์การมีค่าเท่ากัน ซึ่งไม่สอดคล้องกับสภาพความจริง เนื่องจากแต่ละตัวแปรหรือแต่ละตัวชี้วัดน่าจะมีระดับความสำคัญแตกต่างกัน จึงควรจะหาวิธีการกำหนดค่าน้ำหนักตัวแปรให้เหมาะสม และสอดคล้องกับสภาพความจริงมากกว่าการใช้วิธีให้ตัวแปรทุกตัวมีค่าน้ำหนักหรือความสำคัญเท่ากันเช่นที่ผ่านมา

ปัญหาต่อมาคือเรื่องเกณฑ์การตัดสินใจ ซึ่งเป็นปัญหาสำคัญของการประเมินทั่วไป เนื่องจากการเลือกหรือกำหนดเกณฑ์เพื่อตัดสินคุณค่าสิ่งใดนั้น ถือเป็นเรื่องยากที่สุด นักประเมินบางท่านจึงตัดปัญหาโดยเพียงแต่เสนอสารสนเทศสำหรับช่วยในการตัดสินใจของผู้บริหารหรือผู้เกี่ยวข้อง ซึ่งไม่สอดคล้องกับแนวคิดของนักวิชาการด้านการประเมินส่วนใหญ่ที่เห็นว่านักประเมินควรกำหนดเกณฑ์การตัดสินใจการประเมินที่เหมาะสม และเป็นที่ยอมรับของทุกฝ่าย (จรัส สุวรรณมาลา, 2539 , สมหวัง พิธิยานุวัฒน์, 2539 ; Stufflebeam et.al., 1971)

การวิเคราะห์ไม่ครอบคลุมเป็นปัญหาอีกประการหนึ่ง ซึ่งการศึกษาเกี่ยวกับองค์การควรศึกษาทั้งในระดับบุคคล กลุ่ม และองค์การ เพื่อให้ครอบคลุมการดำเนินงานขององค์การได้อย่างแท้จริง แต่ที่ผ่านมามักศึกษาไม่ครอบคลุมทั้ง 3 ระดับ ดังกล่าว (ภรณี กิริยบุตร, 2529)

ปัญหาอีกประการหนึ่งคือการประเมินที่ผ่านมามีไม่ได้ศึกษาถึงสาเหตุ จะเน้นการศึกษาเฉพาะผลการประเมินเท่านั้น ทำให้ไม่ทราบสาเหตุที่จะนำไปปรับปรุงพัฒนาได้ ส่งผลให้จุดมุ่งหมายสูงสุดของการประเมินที่ต้องการพัฒนาไม่ได้รับการสนองตอบเท่าที่ควร ซึ่งปัญหานี้ไม่เฉพาะแต่การประเมินองค์การเท่านั้น การประเมินอื่นๆ ก็มักไม่ศึกษาถึงสาเหตุเช่นกัน (สมหวัง พิธิยานุวัฒน์, 2539)

เรื่องสุดท้ายสำหรับปัญหาในเชิงวิชาการ คือ ปัญหาเรื่องรูปแบบ (Model) พบว่ายังมีรูปแบบที่ไม่เพียงพอและถูกต้องสมบูรณ์ในการประเมินประสิทธิผลขององค์การ ซึ่งมีอยู่อย่างหลากหลายได้ ผู้ประสงค์จะพัฒนารูปแบบประเมินประสิทธิผลองค์การจะประสบปัญหา เนื่องจากในประเทศไทยไม่มีงานวิจัยเชิงประจักษ์อย่างเพียงพอที่จะนำมาเป็นแนวทางในการพัฒนารูปแบบให้ถูกต้องสมบูรณ์ได้ (กุหลาบ รัตนสังขธรรม, 2536) ทำให้ไม่สามารถพัฒนารูปแบบให้สมบูรณ์พอที่จะนำไปประเมินประสิทธิผลองค์การได้อย่างถูกต้องครอบคลุม

นอกจากปัญหาในเชิงวิชาการต่าง ๆ หลายประการ ยังมีปัญหาเรื่องทรัพยากร เพราะว่าการประเมินประสิทธิผลขององค์การต้องใช้ทรัพยากรมาก และถ้าเป็นองค์การภาครัฐอาจจะประสบปัญหาเชิงบริหารอีกด้วย สาเหตุจากผู้บริหารและข้าราชการมักจะไม่นิยมรับดังกล่าวแล้ว

แนวทางในการแก้หรือผ่อนคลายนต่าง ๆ ดังกล่าวให้ครอบคลุมแต่ละปัญหาให้ได้มากที่สุด คือ การพัฒนารูปแบบการประเมินประสิทธิผลขององค์การ เนื่องจากการพัฒนารูปแบบการประเมินประสิทธิผลขององค์การนั้น สามารถจะพัฒนาโดยออกแบบกำหนดให้ครอบคลุมเพื่อแก้หรือผ่อนคลายนปัญหาต่าง ๆ เช่น ปัญหาเรื่องความหมาย ตัวแปร ตัวชี้วัด การกำหนดค่าน้ำหนัก เกณฑ์การตัดสิน ระดับการวิเคราะห์ การศึกษาที่ละเอียดสาเหตุ และปัญหาเรื่องทรัพยากรได้ ตลอดจนอาจจะผ่อนคลายนปัญหาเชิงบริหารได้ โดยนำปัญหาเหล่านี้มาปรับให้เป็นองค์ประกอบของรูปแบบการประเมินที่จะพัฒนาขึ้น

จากที่กล่าวมาข้างต้นเกี่ยวกับประเภทขององค์การภาครัฐ ว่ามีภารกิจหลักในการให้บริการด้านต่าง ๆ นั้น องค์การภาครัฐที่สำคัญมากประเภทหนึ่ง คือ องค์การภาครัฐที่ให้บริการด้านการศึกษา โดยเฉพาะการให้บริการด้านการศึกษาอาชีวชนอกระบบโรงเรียน ซึ่งเปิดโอกาสให้ประชาชนทั่วไปทุกเพศ ทุกวัย เข้ารับการฝึกอบรมอาชีพได้ โดยมีเงื่อนไขในการกำหนดคุณสมบัติน้อยมาก เพื่อแก้ไขข้อจำกัดของการศึกษาในระบบโรงเรียนที่มีขอบเขตเฉพาะผู้ที่อยู่ในวัยเรียนเท่านั้น ทำให้ประชาชนที่ไม่เข้าศึกษาในระบบโรงเรียนได้มีโอกาสพัฒนาความรู้และทักษะด้านอาชีพที่เหมาะสมกับตน สามารถนำไปใช้ประโยชน์ด้านต่าง ๆ และสนองตอบความต้องการของสังคมได้ จึงนับได้ว่าการจัดการศึกษาด้านอาชีวชนอกระบบโรงเรียนมีความสำคัญยิ่งต่อประชาชนและสังคมที่กำลังพัฒนา เช่นประเทศไทยในปัจจุบัน

เนื่องจากความสำคัญของการจัดการศึกษาอาชีวชนอกระบบโรงเรียนดังกล่าว จึงได้มีองค์การภาครัฐเป็นจำนวนมาก ได้ดำเนินการจัดการศึกษาประเภทนี้ขึ้น ซึ่งถ้าคิดเฉพาะองค์การภาครัฐในระดับกรมหรือเทียบเท่าที่มีภารกิจสำคัญหรือภารกิจหลักด้านนี้แล้ว มีจำนวน 10 องค์การ ในกระทรวงต่าง ๆ ได้แก่ กรป.กลาง กรมส่งเสริมการเกษตร กรมการพัฒนาชุมชน สำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบท กรมการศึกษานอกโรงเรียน กรมอาชีวศึกษา กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน กรมประชาสัมพันธ์ กรมส่งเสริมการเกษตร กรมส่งเสริมอุตสาหกรรม และสำนักงานพัฒนาชุมชน กรุงเทพมหานคร (สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมและประสานงานเยาวชนแห่งชาติ, 2537)



กรมต่าง ๆ ทั้ง 10 กรม ในภาพรวมมีโครงสร้างองค์การที่เหมือนหรือคล้ายคลึงกัน คือ เป็นรูปสามเหลี่ยมปิระมิด ขอบบนแหลมและมีฐานกว้าง ซึ่งมีข้อดีคือ เข้าใจโครงสร้างได้ง่าย ผู้บังคับบัญชาสั่งการได้เร็ว เนื่องจากมีผู้บังคับบัญชาสูงสุดเพียงคนเดียว มีความชัดเจนในการบังคับบัญชาตามสายงาน และควบคุมตรวจสอบได้ง่าย แต่ก็มีข้อเสียเช่นกันคือ การประสานระหว่างองค์การกระทำได้ยาก ผู้บังคับบัญชาสูงสุดต้องรับภาระมาก ไม่มีความยืดหยุ่น ผู้ปฏิบัติต้องทำงานหลายด้าน ทำให้ขาดความชำนาญ เป็นต้น ส่วนรายละเอียดในการแบ่งกองหรือหน่วยงานย่อยก็จะมีลักษณะคล้ายคลึงกัน อาจต่างกันบ้างในเรื่องของจำนวนกอง ซึ่งถ้าเป็นกรมใหญ่ๆ อาจมีกองมากตามภารกิจ ทำให้มีจำนวนบุคลากรที่แตกต่างกันด้วย

ภารกิจของกรมดังกล่าว นอกจากจะมีภารกิจสำคัญในการจัดการด้านอาชีพนอกระบบโรงเรียนแล้ว จะมีภารกิจอื่น ๆ แตกต่างกันออกไป บางกรมอาจจัดการด้านอาชีพเพียงภารกิจเดียว แต่ดำเนินการฝึกทั้งในระบบและนอกระบบโรงเรียน คือ กรมอาชีวศึกษา (กรมอาชีวศึกษา, 2540) บางกรมจัดการด้านอาชีพนอกระบบโรงเรียนเพียงอย่างเดียว คือ กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน (กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน, 2540) บางกรมจัดการด้านอาชีพเป็นภารกิจสำคัญ คือ สำนักพัฒนาชุมชน กรุงเทพมหานคร (สำนักพัฒนาชุมชน, 2539) ส่วนกรมอื่น ๆ จะมีภารกิจต่าง ๆ นอกเหนือจากการจัดการด้านวิชาชีพนอกระบบโรงเรียนด้วย แต่ก็ถือว่าเรื่องอาชีพเป็นภารกิจสำคัญ

สำหรับภารกิจ หรือบทบาทหน้าที่กิจกรรมสำคัญ ๆ เกี่ยวกับอาชีพขององค์การที่กล่าวมานั้น สามารถศึกษาได้จากพระราชบัญญัติ พระราชกฤษฎีกา แผนต่าง ๆ ของกรม เช่น กรมการศึกษานอกโรงเรียน (2540) มีบุคลากรประมาณ 11,581 คน ได้กำหนดบทบาทหน้าที่ในการส่งเสริมสนับสนุนการจัดการศึกษานอกระบบโรงเรียนให้กับประชากรกลุ่มต่าง ๆ โดยมีภารกิจในการจัดการศึกษาทั้งด้านสามัญและด้านทักษะอาชีพ ซึ่งกำหนดนโยบายในด้านอาชีพว่า จะส่งเสริมและประสานงานจัดการด้านอาชีพร่วมกับโรงงานและสถานประกอบการ เพื่อให้ผู้จบชั้นประถมศึกษาปีที่ 6 และไม่ได้ศึกษาต่อ มีความรู้และทักษะที่จำเป็นต่อการทำงานในสถานประกอบการ ส่งเสริมและประสานการศึกษาวิชาชีพ และวิชาชีพอิสระร่วมกับหน่วยงานต่าง ๆ เพื่อให้ประชาชนสามารถนำความรู้ไปใช้ได้ครบวงจรในทักษะเรื่องการจัดการ การตลาด คุณธรรม จริยธรรม ส่งเสริมให้มีการเรียนการสอนวิชาชีพโดยการศึกษาทางไกล และส่งเสริมการสอนภาษาต่างประเทศสำหรับกลุ่มเป้าหมายที่ต้องติดต่อกับเพื่อนบ้านบริเวณชายแดน การให้บริการมีทั้งในสถานที่ผ่านศูนย์ต่าง ๆ 87 แห่งทั่วประเทศ และจัดการฝึกนอกสถานที่ตามความเหมาะสม

กรมอาชีวศึกษามีบุคลากรประมาณ 19,400 คน มีอำนาจหน้าที่ในการจัดการเรียนการสอน ทั้งในระบบและนอกระบบโรงเรียน สำหรับการจัดการเรียนการสอนนอกระบบโรงเรียนนั้น จัดการ สอนหลักสูตร ปวช.พิเศษ ให้กับบุคลากร โดยเข้ารับการศึกษาในวิทยาลัยเกษตรกรรม และจัดการ เรียนการสอนฝึกอบรมหลักสูตรระยะสั้นสาขาวิชาต่าง ๆ ทั้งในและนอกสถานศึกษาของกรม 274 แห่ง ระยะเวลาประมาณ 45-225 ชั่วโมง เพื่อให้สามารถนำไปประกอบอาชีพได้ เป็นต้น (กรมอาชีวศึกษา, 2540)

ในส่วนของสำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบท (2540) มีบุคลากรรวม 6,210 คน ได้กำหนด ภารกิจตามนโยบายการเปลี่ยนแปลงคุณภาพชีวิต โดยจัดการฝึกอบรมทักษะฝีมือด้านช่างเพื่อให้เข้าสู่ ตลาดแรงงาน และมีเอกลักษณ์แตกต่างจากองค์กรอื่น ๆ คือ เป็นการดำเนินการที่มีความพร้อมด้าน เครื่องมืออุปกรณ์และครูฝึกของ รพช. เอง โดยประสานกับหน่วยงานเอกชนเพื่อให้มีความสำเร็จทั้ง ด้านปริมาณและคุณภาพที่เป็นประโยชน์ต่อเยาวชนชนบท ซึ่งเป็นกลุ่มเป้าหมายอย่างแท้จริง โดยมี ระยะเวลาฝึกประมาณ 120 วัน และ 180 วัน ตามลำดับ

สำหรับกรมพัฒนาฝีมือแรงงาน (2540) มีบุคลากร 1,018 คน มีอำนาจหน้าที่ที่สำคัญ ๆ เช่น การศึกษาวิเคราะห์และพัฒนาหลักสูตรการพัฒนาฝีมือแรงงานสาขาต่าง ๆ เป็นศูนย์ประสานการ ฝึกวิชาชีพและศูนย์ข้อมูลการฝึกอาชีพสตรีและเด็ก ศึกษาวิจัยและพัฒนาระบบการฝึกและพัฒนาฝีมือ แรงงานทั้งในภาครัฐและเอกชน ฝึกและพัฒนาฝีมือแรงงานให้แก่ประชาชนวัยทำงาน เป็นต้น โดยฝึก ทั้งในสถานี่/สถาบันของกรม 56 แห่งทั่วประเทศ และนอกสถานที่ เช่น การฝึกเตรียมเข้าทำงาน ฝึก อาชีพในชนบท ฝึกยกระดับฝีมือ และการฝึกเพื่อไปทำงานต่างประเทศ เป็นต้น

กรมส่งเสริมการเกษตร มีบุคลากร 11,581 คน มีภารกิจหลักในการส่งเสริมและพัฒนา ด้านเกษตร ได้จัดให้มีโครงการฝึกอบรมวิชาชีพเกษตรหลักสูตรต่าง ๆ ทั้งระยะสั้นและระยะยาว ในปี 2541 จำนวน 56 หลักสูตรทั่วประเทศ ตามศูนย์ปฏิบัติการฝึกอบรม จำนวน 53 ศูนย์ เนื้อหาวิชามีหลากหลาย เช่น พืชผัก ผลไม้ยืนต้น การเลี้ยงแมลงเศรษฐกิจ ข้าว-พืชไร่ ไม้ดอก-ไม้ประดับ ดิน-ปุ๋ย ทัศนกรรม-ศิลปประดิษฐ์ และการแปรรูปผลิตผลการเกษตร เป็นต้น (กรมส่งเสริมการเกษตร, 2540)

ส่วนกรมส่งเสริมอุตสาหกรรม (2538) มีบุคลากร 642 คน มีภารกิจสำคัญ 6 ภารกิจ เกี่ยว กับการฝึกอาชีพนั่นมีทั้งฝึกในพื้นที่และศูนย์ภาค 11 ศูนย์ทั่วประเทศ ในขณะนี้ได้ลดการฝึกในพื้นที่ลง มามาก เนื่องจากเห็นว่าซ้ำซ้อนกับหน่วยงานอื่น โดยเน้นการฝึกผ่านศูนย์ภาคแทนใช้การประสานกับ

ประชาชนในพื้นที่ และองค์การภาคเอกชน โดยจัดการฝึกครบวงจร ตั้งแต่ตลาดฝึกอาชีพด้านช่างอุตสาหกรรม จนกระทั่งจัดตั้งสถานประกอบการ หรือให้มีหุ้นส่วนในสถานประกอบการ และเน้นให้ประกอบเป็นอาชีพหลักมากกว่าจะเป็นการหารายได้เสริม โดยมีระยะเวลาในการฝึกประมาณ 3-6 เดือน

สำนักพัฒนาชุมชน กรุงเทพมหานคร (2542) มีบุคลากรประมาณ 589 คน มีภารกิจสำคัญในการจัดการศึกษาและพัฒนาอาชีพผ่านโรงเรียนฝึกอาชีพ จำนวน 10 โรงเรียน และศูนย์ฝึกอาชีพ 2 ศูนย์ รวมทั้งมีการฝึกอาชีพเคลื่อนที่ในสาขาวิชาตัดผม เสริมสวย ช่อมจักรยานยนต์ ไฟฟ้าระยะเวลาตามหลักสูตรประมาณ 6 สัปดาห์ ถึง 4 เดือน นอกจากนี้ยังดำเนินการจัดหางานให้แก่ผู้สำเร็จการฝึกอีกด้วย

จากที่กล่าวมาสรุปได้ว่า กรมเหล่านี้มีโครงสร้างเหมือนกัน แต่มีจำนวนบุคลากรค่อนข้างแตกต่างกัน ตั้งแต่ประมาณ 600 คน จนกระทั่งเกือบ 20,000 คน ลักษณะการดำเนินการส่วนใหญ่จะคล้ายกัน คือ ฝึกในสถาบัน/ศูนย์ฝึกของตนเอง และจัดการฝึกเคลื่อนที่ บางกรมจะดำเนินการครบกระบวนการตั้งแต่ฝึกอาชีพ หาดตลาด จนกระทั่งจัดหาทุนให้ ในขณะที่บางกรมอาจเน้นการฝึกมากกว่าเรื่องการตลาด ส่วนใหญ่จะมีการประสานกับองค์การภาคเอกชน กลุ่มเป้าหมายจะเปิดกว้างสำหรับประชาชนทั่วไป สาขาอาชีพที่จัดการศึกษาหรือฝึกจะแตกต่างกันไปตามหน้าที่หลักของกรม แต่บางกรมจะดำเนินการหลากหลายสาขาวิชา จุดมุ่งหมายสำคัญในการจัดการด้านอาชีพจะคล้ายคลึงกัน คือ มุ่งเน้นให้ผู้สำเร็จการฝึกนำความรู้ไปประกอบอาชีพในตลาดแรงงานหรือประกอบอาชีพอิสระเพื่อให้มีรายได้ เป็นต้น

การดำเนินการตามภารกิจด้านอาชีพของกรมต่าง ๆ ที่ผ่านมานั้น ส่วนใหญ่จะบรรจุจุดมุ่งหมายในเรื่องปริมาณผู้สำเร็จการฝึก โดยเฉพาะในช่วงระยะแผนพัฒนาฯ ชาติ ฉบับที่ 7 หน่วยงานต่างๆ ทั้งภาครัฐและเอกชนสามารถฝึกอาชีพให้แก่เยาวชนตามเป้าหมาย คือ ปีละ 800,000 คน เป็นการจัดการฝึกอาชีพขององค์การภาครัฐถึง 500,000 คน และเยาวชนที่ผ่านการฝึกและสามารถหางานทำได้ร้อยละ 55 โดยในจำนวนนี้ ร้อยละ 70 สามารถหางานทำได้ภายใน 1 ปี มีรายได้เฉลี่ยประมาณเดือนละ 3,200 บาท สาขาที่เยาวชนต้องการฝึกมาก คือ สาขาเกษตรกรรม และช่างอุตสาหกรรม ซึ่งสาขาช่างอุตสาหกรรมต้องใช้งบประมาณในการฝึกสูงกว่าสาขาเกษตรกรรมถึง 7 เท่า



จากงานวิจัยดังกล่าวแสดงว่า การจัดการศึกษาหรือฝึกอาชีพของหน่วยงานต่าง ๆ รวมทั้งองค์การภาครัฐได้รับความสำเร็จในเชิงปริมาณ แต่ในเชิงคุณภาพ คือ อัตราการมีงานทำของผู้ผ่านการฝึกยังไม่สูงนัก ทั้งนี้ อาจเนื่องมาจากผู้สำเร็จการฝึกไม่มีความประสงค์จะหางานทำ หรือมีความประสงค์จะนำความรู้ไปใช้ในชีวิตประจำวันเท่านั้น อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาถึงตำแหน่งงานจากกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม (2541) พบว่า ยังมีตำแหน่งงานว่างถึง 170,000 อัตรา แต่กลับไม่มีผู้สมัคร ซึ่งน่าจะเป็นเพราะมีคุณสมบัติไม่ตรงกับตำแหน่งงาน ดังนั้น การจัดการฝึกอาชีพจึงควรจะมีการสำรวจตลาดแรงงาน และความประสงค์ของผู้จะเข้ารับการฝึกประกอบด้วย (ทัศนาศาสตร์, 2539)

เกี่ยวกับการติดตามประเมินผลขององค์การภาครัฐที่มีภารกิจสำคัญในการฝึกอาชีพนอกระบบโรงเรียนของกรมเองนั้น กรมที่มีภารกิจสำคัญในด้านนี้จะมีการติดตามผลผู้สำเร็จการฝึกในภาพรวม เช่น กรมอาชีวศึกษาจะติดตามอัตราการมีงานทำ การประกอบอาชีพอิสระ ซึ่งที่ผ่านมาพบว่ามีผู้ทำงานและประกอบอาชีพอิสระประมาณ 2 ใน 3 ของผู้ที่สามารถติดตามได้ ซึ่งวิธีการติดตาม คือ จะส่งแบบสอบถามให้ผู้ผ่านการฝึกทุกคน แต่อัตราการตอบกลับค่อนข้างต่ำ ทำให้จำนวนที่นำมาวิเคราะห์น้อยลงไปบ้าง นอกจากนี้ กรมอื่น ๆ เช่น สถาบันพัฒนาฝีมือแรงงาน สำนักพัฒนาชุมชน กรุงเทพมหานคร ก็มีการติดตามลักษณะดังกล่าวเช่นเดียวกัน โดยแต่ละสถาบันจะส่งผลการติดตามมายังส่วนกลาง และพบว่าจากจำนวนผู้ติดตามได้จะมีงานทำและประกอบอาชีพอิสระประมาณ 70-90% เช่นกัน (สำนักพัฒนาชุมชน, 2539)

จากที่กล่าวมาเกี่ยวกับการศึกษาหรือฝึกอาชีพนอกระบบโรงเรียนขององค์การภาครัฐ จะเห็นว่ามีความสำเร็จในเชิงปริมาณ ซึ่งไม่เพียงพอที่จะสรุปว่าองค์การเหล่านั้นมีประสิทธิภาพหรือไม่ เนื่องจากต้องพิจารณาในเชิงคุณภาพด้วย เพราะถ้าผลิตแรงงานได้เป็นจำนวนมากแต่ขาดคุณภาพก็ย่อมไม่ก่อให้เกิดประโยชน์เท่าที่ควร และอาจเป็นการสูญเปล่าอีกด้วย (พรทิพย์ มีศักดิ์, 2536) การติดตามที่ผ่านมามีส่วนใหญ่นับเชิงปริมาณ ไม่มีข้อสรุปที่ลึกซึ้งพอจะเป็นสารสนเทศในการตัดสินใจความสำเร็จของการจัดการฝึกอาชีพได้ ซึ่งสอดคล้องกับการรายงานการพัฒนาการศึกษา ปีงบประมาณ 2539 ของสำนักงานคณะกรรมการศึกษาแห่งชาติ (2540) เกี่ยวกับการศึกษาอาชีพนอกระบบโรงเรียน ที่พบว่าเกี่ยวกับการนำความรู้ความสามารถที่ได้จากการฝึกอบรมวิชาชีพต่างๆ ไปประกอบอาชีพนั้น ซึ่งที่ยังขาดอยู่คือการประเมิน มีเพียงแต่การติดตามผลเท่านั้น

เกี่ยวกับการประเมินประสิทธิผลองค์การนั้น จากการศึกษาตัวแปรหรือตัวชี้วัดที่นำมาประเมิน ปรากฏว่ายังมีความแตกต่างกันทั้งด้านปริมาณและเนื้อหา ทั้งนี้ จากการรวบรวมตัวแปรที่เป็นองค์ประกอบประสิทธิผลองค์การที่ผู้ศึกษาเสนอว่าสามารถใช้ได้กับทุกองค์การในต่างประเทศ (Steers, 1977) นั้นพบว่ามียหลายตัวแปร เช่น ความสามารถในการผลิต ความยืดหยุ่น การไม่มีแรงกดดัน ความสามารถในการปรับตัว ความรู้สึกรักองค์กร ความสามารถในการทดสอบความจริง การเจริญเติบโต การบูรณาการ ความเต็มใจ สัมฤทธิ์ผล การเก็บรักษา การอยู่รอด การควบคุมเหนือสภาพแวดล้อม การได้มาซึ่งทรัพยากร การทำตามแบบ ขวัญ ความเป็นปึกแผ่น การติดต่อสื่อสาร แบบเปิด การสร้างสรรค์ ความผูกพันทางจิตวิทยา การบรรลุจุดมุ่งหมาย ความพึงพอใจ และการพัฒนา เป็นต้น

สำหรับในประเทศไทย รุ่ง แก้วแดง (2539) ได้เสนอตัวแปรไว้ 2 ตัวแปร คือ ความพึงพอใจกับประสิทธิผล โดยต้องพิจารณาทั้งในเชิงปริมาณและคุณภาพ สำนักงาน กพ. (2540) เสนอไว้ 3 ตัวแปร คือ ความสามารถในการผลิตหรือให้บริการ ประสิทธิภาพ และการพัฒนาองค์การ

เมื่อพิจารณาถึงประเด็นความดีในการนำตัวแปรเหล่านี้มาใช้เพื่อเป็นตัวแทนหรือองค์ประกอบของประสิทธิภาพ จากการรวบรวมรูปแบบการประเมินต่าง ๆ 17 รูปแบบ ซึ่งนำมาประเมินประสิทธิผลองค์การ 17 ครั้ง ของ Steers (1977) พบว่าตัวแปรที่มีการนำมาใช้สูงสุด คือ ตัวแปรการปรับตัว 10 ครั้ง ความสามารถในการผลิต 6 ครั้ง ความพึงพอใจ 5 ครั้ง ส่วนตัวแปรอื่น ๆ จะใช้กันประมาณ 1-3 ครั้ง เท่านั้น

จากตัวแปรองค์ประกอบประสิทธิผลองค์การต่าง ๆ ที่มีผู้เสนอไว้ในต่างประเทศ และในประเทศไทยเอง ตลอดจนความดีในการนำไปใช้ ถ้านำตัวแปรเหล่านี้มาจัดกลุ่มจะได้ 4 กลุ่มใหญ่ คือ 1) กลุ่มตัวแปรเกี่ยวกับการปรับตัว เช่น ความยืดหยุ่น ความสามารถในการปรับตัว การควบคุมเหนือสภาพแวดล้อม การพัฒนาองค์การ ความอยู่รอด การเก็บรักษา ความเป็นปึกแผ่น การบูรณาการ เป็นต้น 2) กลุ่มตัวแปรเกี่ยวกับการบรรลุจุดมุ่งหมาย เช่น สัมฤทธิ์ผล ความสามารถในการผลิต การบรรลุจุดมุ่งหมาย เป็นต้น 3) กลุ่มตัวแปรความพึงพอใจ เช่น ความพึงพอใจ ขวัญ ความผูกพันทางจิตวิทยา เป็นต้น และ 4) กลุ่มตัวแปรที่ไม่เข้าพวกแต่มีผู้เสนอซ้ำกัน คือ ประสิทธิภาพ

เมื่อพิจารณาจากการจัดกลุ่มตัวแปรได้ 4 กลุ่ม แล้ว ถ้าพิจารณาความถี่ในการนำตัวแปรไปใช้ก็พบว่า กลุ่มตัวแปรที่จัดกลุ่มไว้มีความถี่หรือจำนวนครั้งไปใช้สูงทั้งสิ้น ดังนั้น อาจสรุปได้ว่า ประสิทธิภาพขององค์การน่าจะหมายถึงความสามารถขององค์การในการบรรลุจุดมุ่งหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทำให้ผู้เกี่ยวข้องมีความพึงพอใจ และผลการบริหารการเปลี่ยนแปลง ทำให้องค์การสามารถปรับตัวคงอยู่ในสภาพแวดล้อมได้นั่นเอง ซึ่งน่าจะครอบคลุมประสิทธิภาพขององค์การได้เพียงพอในการนำไปใช้ประเมิน

ในกรณีเป็นการประเมินประสิทธิผลขององค์การภาครัฐเกี่ยวกับการศึกษาอาชีวชนอกระบบโรงเรียนแล้ว ตัวชี้วัดการบรรลุจุดมุ่งหมายตามภารกิจน่าจะหมายถึง จำนวนผู้มีความรู้ความสามารถจากการฝึก สามารถนำไปใช้ประกอบอาชีพหรือประโยชน์อื่น ๆ ได้ ตัวชี้วัดประสิทธิภาพน่าจะหมายถึง ความประหยัดหรือความคุ้มค่าในการจัดการศึกษาฝึกอาชีพ (พรทิพย์ มีสัตย์, 2536) ความพึงพอใจน่าจะรวมถึงความพึงพอใจของบุคลากรในองค์การ ประชาชนผู้รับการฝึก และประชาชนผู้เกี่ยวข้องหรือเจ้าของสถานประกอบการ ตัวชี้วัดผลการบริหารการเปลี่ยนแปลงน่าจะ ได้แก่ ผลการใช้นวัตกรรม การใช้เทคโนโลยี วิธีการ กระบวนการใหม่ ๆ ในการจัดการศึกษาหรือฝึกอาชีพขององค์การ

ดังนั้น ในการพัฒนารูปแบบในที่นี้จะใช้ตัวแปร ตัวชี้วัดดังกล่าว เป็นตัวแปรองค์ประกอบประสิทธิผลขององค์การภาครัฐเกี่ยวกับการศึกษาอาชีวชนอกระบบโรงเรียน ซึ่งพยายามนำแนวคิด ทฤษฎีต่าง ๆ มาใช้เพื่อแก้หรือผ่อนคลายนปัญหาต่าง ๆ ในการประเมินประสิทธิผลขององค์การดังกล่าวมาแล้วให้มากที่สุด โดยจะใช้แนวทางการพัฒนารูปแบบปทัสถาน (Normative) คือ ศึกษาแนวคิด ทฤษฎี หลักการ การวิเคราะห์เชิงเหตุผล และสภาพจริงขององค์การที่จะศึกษา นำมากำหนดเป็นขอบเขตเพื่อพัฒนารูปแบบก่อนจะนำไปทดลองกับข้อมูลเชิงประจักษ์ ใช้ทฤษฎีเชิงระบบ (System Theory) ซึ่งเหมาะสมกับสภาพแวดล้อมขององค์การในปัจจุบัน แนวคิดการวิเคราะห์ให้ครอบคลุมทุกระดับ แนวคิดของผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง (Stakeholder) แนวคิดกระบวนการต้นการประเมินเพื่อหาสาเหตุ แนวคิดการประเมินรัฐวิสาหกิจของบริษัทวิเทศ และการประเมินองค์การเพื่อให้รางวัลต่าง ๆ ในต่างประเทศ มาพัฒนารูปแบบการประเมินประสิทธิผลขององค์การภาครัฐเกี่ยวกับการศึกษาอาชีวชนอกระบบโรงเรียน โดยหลังจากร่างรูปแบบแล้วจะปรับให้เหมาะสมกับองค์การที่จะศึกษาในขั้นตอนต่อไป สำหรับรายละเอียดแนวทางในการนำทฤษฎี แนวคิด หลักการและการวิเคราะห์เชิงเหตุผลต่าง ๆ จะนำเสนอในหัวข้อวิธีดำเนินการวิจัยต่อไป

จากความสำคัญขององค์การที่ต้องมีการจัดการบริหารที่ดีสามารถตรวจสอบได้ โดยเฉพาะองค์การภาครัฐซึ่งเกี่ยวข้องกับประชาชนมากที่สุดในการให้บริการด้านต่าง ๆ รวมทั้งการบริการด้านการศึกษาหรือฝึกอาชีพ แต่ผลการใช้บริการยังไม่เป็นที่พอใจของผู้รับบริการ การปรับปรุงการบริการดังกล่าวต้องใช้การประเมินเป็นกลไกสำคัญ รัฐจึงมีเจตนารมณ์ที่จะประเมินประสิทธิผลขององค์การภาครัฐในระดับกรม ซึ่งมีบทบาทในการดำเนินการสูงกว่าระดับอื่น ๆ แต่เนื่องจากที่ผ่านมาประเมินประสิทธิผลขององค์การภาครัฐกันน้อยมาก เพราะเป็นเรื่องที่ดำเนินการได้ยากเนื่องจากปัญหาต่าง ๆ ดังกล่าวแล้ว เช่นเดียวกับองค์การรัฐที่มีภารกิจหลักเกี่ยวกับการศึกษาหรือฝึกอาชีพนอกระบบโรงเรียน ซึ่งเป็นองค์การภาครัฐที่มีความสำคัญประเภทหนึ่ง มีองค์การภาครัฐหลายองค์การดำเนินการฝึกอาชีพนอกระบบโรงเรียน แต่การหาข้อสรุปเกี่ยวกับประสิทธิผลการศึกษาหรือฝึกอาชีพมีเพียงการติดตามผลเท่านั้น ยังขาดการประเมินผลที่เป็นระบบ ทำให้ทราบแต่เพียงความสำเร็จในเชิงปริมาณ การแก้หรือผ่อนคลายปัญหาดังกล่าวให้ครอบคลุมมากที่สุด จึงควรพัฒนารูปแบบประเมินประสิทธิผลขององค์การภาครัฐเกี่ยวกับการศึกษาอาชีพนอกระบบโรงเรียนขึ้น เพื่อเป็นกลไกสำคัญในการปรับปรุงองค์การภาครัฐให้บริการประชาชนด้านการศึกษาอาชีพนอกระบบโรงเรียนได้อย่างแท้จริง และเป็นแนวทางในการนำไปใช้ รวมทั้งพัฒนารูปแบบการประเมินประสิทธิผลขององค์การภาครัฐอื่น ๆ ต่อไป

#### วัตถุประสงค์ของการวิจัย

- 1 เพื่อพัฒนารูปแบบประเมินประสิทธิผลขององค์การภาครัฐเกี่ยวกับการศึกษาอาชีพนอกระบบโรงเรียน
- 2 เพื่อตรวจสอบคุณภาพของรูปแบบที่พัฒนาขึ้นโดยผู้บริหารขององค์การ และผู้บริหารองค์การระดับนโยบาย
- 3 เพื่อตรวจสอบความสอดคล้องของรูปแบบความสัมพันธ์เชิงสาเหตุของประสิทธิผลขององค์การภาครัฐเกี่ยวกับการศึกษาอาชีพนอกระบบโรงเรียนกับข้อมูลเชิงประจักษ์
- 4 เพื่อศึกษาลักษณะความสัมพันธ์โครงสร้างเชิงเส้นระหว่างตัวแปรต่าง ๆ กับประสิทธิผลขององค์การภาครัฐเกี่ยวกับการศึกษาอาชีพนอกระบบโรงเรียนกับข้อมูลเชิงประจักษ์

#### ขอบเขตของการวิจัย

- 1 ประชากรที่ศึกษา ได้แก่ องค์การภาครัฐที่มีภารกิจหลักหรือภารกิจสำคัญในการให้บริการด้านการศึกษาอาชีพนอกระบบโรงเรียน จำนวน 10 องค์การ คือ กรมป่าไม้ กรมส่งเสริมการ

เกษตร กรมการพัฒนาชุมชน สำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบท กรมการศึกษานอกโรงเรียน กรมอาชีวศึกษา กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน กรมประชาสงเคราะห์ กรมส่งเสริมอุตสาหกรรม และสำนักพัฒนาชุมชน กรุงเทพมหานคร

2. การกึ่งที่ประเมิน ได้แก่ การฝึกอาชีพนอกระบบโรงเรียน ซึ่งเน้นการฝึกอาชีพระยะสั้น สาขาช่างอุตสาหกรรม

3. รูปแบบความสัมพันธ์โครงสร้างเชิงเส้น ในเรื่องการพัฒนา รูปแบบการประเมิน ประสิทธิภาพองค์การภาครัฐเกี่ยวกับการศึกษาอาชีพนอกระบบโรงเรียน ประกอบด้วยตัวแปรต่าง ๆ ดังนี้

3.1 ตัวแปรต้น จำนวน 8 ตัวแปร ประกอบด้วย

- 1) ระดับองค์การ ได้แก่ ตัวแปรภาวะผู้นำองค์การ นโยบายการบริหารองค์การ และกระบวนการบริหารองค์การ
- 2) ระดับกลุ่ม ได้แก่ ตัวแปรภาวะผู้นำกลุ่ม วัฒนธรรม (กลุ่ม) และกระบวนการบริหารกลุ่ม
- 3) ระดับบุคคล ได้แก่ ตัวแปรคุณลักษณะของบุคลากร และการปฏิบัติงานของบุคลากร

3.2 ตัวแปรตาม คือ ประสิทธิภาพองค์การ ซึ่งประกอบด้วย การบรรลุจุดหมายตามภารกิจ ประสิทธิภาพ ผลการบริหารความเปลี่ยนแปลง และความพึงพอใจ ของบุคลากรผู้เข้ารับการฝึก ผู้สำเร็จการฝึก รวมทั้งเจ้าของสถานประกอบการหรือหัวหน้างาน

**นิยามศัพท์ที่ใช้ในการวิจัย**

1. องค์การ หมายถึง หน่วยงานราชการในระดับกรมหรือเทียบเท่าที่มีภารกิจสำคัญในการให้บริการด้านการศึกษาอาชีพแก่ประชาชน ด้วยวิธีการนอกระบบโรงเรียน จำนวน 10 องค์การ ได้แก่ กรป.กลาง กรมส่งเสริมการเกษตร กรมการพัฒนาชุมชน สำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบท กรมการศึกษานอกโรงเรียน กรมอาชีวศึกษา กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน กรมประชาสงเคราะห์ กรมส่งเสริมอุตสาหกรรม และสำนักพัฒนาชุมชน กรุงเทพมหานคร

2. สถาบัน/ศูนย์ฝึกอาชีพ หมายถึง สถานที่ดำเนินการฝึกอาชีพนอกระบบโรงเรียน ทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ภายใต้สังกัดองค์การทั้ง 10 องค์การ

3. ผู้บริหารองค์การ หมายถึง ผู้ดำรงหรือเคยดำรงตำแหน่งบริหารระดับสูงในองค์การ (อธิบดี/รองอธิบดี หรือเทียบเท่า) ระดับกลาง (ผู้อำนวยการกอง หรือเทียบเท่า) ระดับต้น (หัวหน้าฝ่าย/หัวหน้างานหรือเทียบเท่า) ในองค์การการศึกษาหรือฝึกอาชีพ



4 **ผู้บริหารองค์การระดับนโยบาย** หมายถึง ผู้ดำรงหรือเคยดำรงตำแหน่งบริหารระดับสูงในองค์การ (อธิบดี/รองอธิบดี หรือเทียบเท่า) ระดับกลาง (ผู้อำนวยการกอง หรือเทียบเท่า) ระดับต้น (หัวหน้าฝ่าย/หัวหน้างานหรือเทียบเท่า) ในองค์การที่กำหนดนโยบายและปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวข้องกับ การศึกษาหรือฝึกอาชีพนอกระบบโรงเรียนขององค์การในข้อ 1 จำนวน 5 องค์การ คือ สำนักงาน ประมาณ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ (สกศ.) สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (กพ.) สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) และสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมและประสานงานเยาวชนแห่งชาติ (สยช.)

5 **ผู้ทรงคุณวุฒิ** หมายถึง ผู้มีความรู้ความสามารถ ทางวิชาการด้านการวัดประเมินผลและด้านองค์การ มีประสบการณ์การศึกษาหรือฝึกอาชีพนอกระบบโรงเรียนในองค์การ หรือมีประสบการณ์ฝึกอาชีพนอกระบบโรงเรียนในฐานะองค์การระดับนโยบาย

6 **บุคลากร** หมายถึง บุคลากรซึ่งปฏิบัติหน้าที่ฝึกอาชีพแก่ผู้รับการฝึกในสถาบัน/ศูนย์ฝึกอาชีพขององค์การฝึกอาชีพ

7 **ผู้เข้ารับการฝึก** หมายถึง ประชาชนผู้เข้ารับการฝึกตามหลักสูตรต่าง ๆ ในสถาบัน/ศูนย์ฝึกอาชีพขององค์การฝึกอาชีพ

8 **ผู้สำเร็จการฝึก** หมายถึง ประชาชนผู้สำเร็จการฝึกตามหลักสูตรระยะสั้น สาขาช่างอุตสาหกรรมจากสถาบัน/ศูนย์ฝึกอาชีพ ซึ่งกำลังทำงานอยู่ในสถานประกอบการ

9 **เจ้าของสถานประกอบการหรือหัวหน้างาน** หมายถึง เจ้าของกิจการที่ประชาชนผู้สำเร็จการฝึก กำลังทำงานในสถานประกอบการของตน หรือผู้บังคับบัญชาซึ่งทำหน้าที่ควบคุมดูแลการปฏิบัติงานของประชาชนผู้สำเร็จการฝึกที่กำลังทำงานในสถานประกอบการ

10 **ประสิทธิผล** หมายถึง ระดับความสามารถในการดำเนินงานขององค์การ ซึ่งทำให้องค์การสามารถบรรลุจุดมุ่งหมายตามภารกิจเกี่ยวกับการศึกษาอาชีพนอกระบบโรงเรียนได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทำให้ผู้เกี่ยวข้องมีความพึงพอใจ และมีผลการบริหารการเปลี่ยนแปลงที่เหมาะสม ทำให้องค์การสามารถปรับตัวอยู่ในสภาพแวดล้อมได้

10.1 **การบรรลุจุดมุ่งหมาย** หมายถึง ระดับความสามารถขององค์การภาครัฐในการดำเนินงานตามภารกิจด้านการศึกษาหรือฝึกอาชีพหลักสูตรระยะสั้น สาขาช่างอุตสาหกรรม พิจารณาจากจำนวนผู้สำเร็จการฝึก ผู้มีงานทำ ผู้นำความรู้จากการฝึกไปใช้ประโยชน์ในชีวิตประจำวัน วัดจากบันทึกเอกสารขององค์การหรือการรับรู้ของบุคลากร โดยใช้แบบสอบถามมาตรฐานค่า 5 ระดับ ที่ผู้วิจัยสร้างขึ้น

10.2 ประสิทธิภาพ หมายถึง ระดับความสามารถในการผลิตผู้เข้ารับฝึกวิชาชีพขององค์กร โดยใช้ต้นทุนต่อหน่วยต่ำที่สุด วัดจากค่าใช้จ่ายในการฝึกต่อคน การใช้และบำรุงรักษาวัสดุ อุปกรณ์เครื่องมืออย่างประหยัดคุ้มค่า วัดจากการรับรู้ของบุคลากรถึงระดับความสามารถขององค์กรในการดำเนินงานได้อย่างมีประสิทธิภาพด้วยการประหยัดงบประมาณ โดยใช้แบบสอบถามมาตรฐานค่า 5 ระดับ ที่ผู้วิจัยสร้างขึ้น

10.3 ผลการบริหารความเปลี่ยนแปลง หมายถึง ระดับความสามารถขององค์กรในการปรับตัวให้เข้ากับสภาพแวดล้อมซึ่งเป็นผลจากการบริหารความเปลี่ยนแปลง โดยใช้วิธีการนวัตกรรมหรือเทคโนโลยีสมัยใหม่ให้สอดคล้องกับสภาพแวดล้อม วัดจากจำนวนผลผลิตด้านนวัตกรรมเทคโนโลยี วิธีการ กระบวนการในการปฏิบัติงานใหม่ ๆ วัดจากการรับรู้ของบุคลากร โดยใช้แบบสอบถามมาตรฐานค่า 5 ระดับ ที่ผู้วิจัยสร้างขึ้น

10.4 ความพึงพอใจ หมายถึง ความพึงพอใจของบุคลากร ผู้รับการฝึก ผู้สำเร็จการฝึก และเจ้าของสถานประกอบการหรือหัวหน้างาน

1) ความพึงพอใจของผู้รับการฝึก หมายถึง ระดับความรู้สึกที่ดีของประชาชน ผู้รับการฝึกที่มีต่อองค์กรในด้านการบริการที่สนองตอบต่อความเชื่อถือ การให้ความเอาใจใส่ผู้รับการฝึก วัดจากแบบสอบถามมาตรฐานค่า 5 ระดับ ที่ผู้วิจัยสร้างขึ้น

2) ความพึงพอใจของบุคลากร หมายถึง ระดับความรู้สึกที่ดีของบุคลากรผู้ฝึกอาชีพที่มีต่อการทำงานของตนเองและของกลุ่มผู้ร่วมงานในองค์กร วัดจากแบบสอบถามมาตรฐานค่า 5 ระดับ ที่ผู้วิจัยสร้างขึ้น

3) ความพึงพอใจของผู้ประกอบการหรือหัวหน้างาน หมายถึง ระดับความรู้สึกที่ดีของผู้ประกอบการหรือหัวหน้างาน ที่มีต่อผู้สำเร็จการฝึกซึ่งทำงานในสถานประกอบการของตน เนื่องจากสามารถทำงานได้อย่างคุ้มค่าสามารถสนองตอบวัตถุประสงค์ของสถานประกอบการได้ มีบุคลิกภาพที่เกี่ยวข้องกับการทำงานอย่างเหมาะสม วัดจากแบบสัมภาษณ์มาตรฐานค่า 5 ระดับ ที่ผู้วิจัยสร้างขึ้น การพิจารณาในเชิงคุณภาพจะสัมภาษณ์ผู้ประกอบการด้วยแบบสัมภาษณ์ที่ผู้วิจัยสร้างขึ้น

11 ตัวแปรเชิงสาเหตุที่มีอิทธิพลต่อประสิทธิผล หมายถึง ตัวแปรต่าง ๆ ในรูปแบบการประเมินที่มีอิทธิพลทางตรงหรือทางอ้อม ทำให้ระดับประสิทธิผลองค์กรเปลี่ยนแปลง ได้แก่

11.1 ภาวะผู้นำองค์กร หมายถึง ความรู้ความสามารถในการบริหาร เช่น การมุ่งใจ การสร้างความสัมพันธ์ในองค์กร แรงจูงใจใฝ่สัมฤทธิ์ และแรงจูงใจใฝ่สัมพันธของผู้บริหารระดับสูงในองค์กร ตามการรับรู้ของบุคลากร วัดจากแบบสอบถามมาตรฐานค่า 5 ระดับ ที่ผู้วิจัยสร้างขึ้น

11.2 นโยบายการบริหารองค์การ หมายถึง การเปิดโอกาสให้มีส่วนร่วม ความชัดเจน ของภารกิจจุดมุ่งหมาย แนวทางดำเนินการ และแนวทางการติดตามประเมินผลงานขององค์การที่ระบุ ไว้ในแผนปฏิบัติการและหลักสูตรการฝึกอาชีพขององค์การตามการรับรู้ของบุคลากร วัดได้จากแบบ สอบถามมาตรฐานประมาณค่า 5 ระดับ ที่ผู้วิจัยสร้างขึ้น

11.3 กระบวนการบริหารองค์การ หมายถึง กระบวนการสื่อสารภายในองค์การ การบริหารแบบให้มีส่วนร่วม การพัฒนาองค์การ และการติดตามประเมินผลตามการรับรู้ของบุคลากร วัดจากแบบสอบถามมาตรฐานประมาณค่า 5 ระดับ ที่ผู้วิจัยสร้างขึ้น

11.4 ภาวะผู้นำกลุ่ม หมายถึง ความรู้ความสามารถในด้านต่าง ๆ รวมทั้งการบริหาร แรงจูงใจใฝ่สัมฤทธิ์ และแรงจูงใจใฝ่สัมพันธ์ของผู้บริหารสถาบัน/ศูนย์ฝึกวิชาชีพขององค์การตามการ รับรู้ของบุคลากร วัดจากแบบสอบถามมาตรฐานประมาณค่า 5 ระดับ ที่ผู้วิจัยสร้างขึ้น

11.5 วัฒนธรรมกลุ่ม หมายถึง สภาพคุณลักษณะเกี่ยวกับปรัชญาธรรมเนียมปฏิบัติ กฎระเบียบ ปทัสถาน ความเชื่อสืบเนื่องกันมา ค่านิยม ประเพณี และสภาพแวดล้อมของสถาบัน/ศูนย์ ฝึกวิชาชีพ ตามการรับรู้ของบุคลากรที่มีต่อผู้ร่วมงานและการปฏิบัติงานในสถาบัน/ศูนย์ฝึกวิชาชีพ วัด จากแบบสอบถามมาตรฐานประมาณค่า 5 ระดับ ที่ผู้วิจัยสร้างขึ้น

11.6 กระบวนการบริหารกลุ่ม หมายถึง กระบวนการสื่อสารภายใน การเปิด โอกาสให้มีส่วนร่วม และการติดตามประเมินผลภายในสถาบัน/ศูนย์ฝึกวิชาชีพ ตามการรับรู้ของ บุคลากร วัดจากแบบสอบถามมาตรฐานประมาณค่า 5 ระดับ ที่ผู้วิจัยสร้างขึ้น

11.7 คุณลักษณะบุคลากร หมายถึง พฤติกรรมของบุคลากรที่แสดงออกในด้าน แรงจูงใจใฝ่สัมฤทธิ์ และความสามารถในการปฏิบัติงาน ตามการรับรู้ของเพื่อนร่วมงานใน สถาบัน/ศูนย์ฝึกอาชีพ วัดจากแบบสอบถามมาตรฐานประมาณค่า 5 ระดับ ที่ผู้วิจัยสร้างขึ้น

11.8 การปฏิบัติงานของบุคลากร หมายถึง พฤติกรรมของบุคลากรที่แสดงออกใน กระบวนการฝึก ตั้งแต่การเตรียมการวางแผน ดำเนินการตามแผน และการวัดประเมินผลการฝึก ตาม การรับรู้ของเพื่อนร่วมงานในสถาบัน/ศูนย์ฝึกอาชีพ วัดจากแบบสอบถามมาตรฐานประมาณค่า 5 ระดับ ที่ ผู้วิจัยสร้างขึ้น

12 รูปแบบการประเมินประสิทธิผลองค์การภาครัฐเกี่ยวกับการศึกษาอาชีวพจนาระบบ โรงเรียน หมายถึง แบบจำลองตัวอย่างการดำเนินการที่แสดงถึงจำนวน ชนิด และความสัมพันธ์ ระหว่างตัวแปรต่าง ๆ ในระดับบุคคล กลุ่ม และองค์การ ที่แสดงถึงประสิทธิผลและอิทธิพลของตัวแปร ที่มีประสิทธิผลทั้งในด้านผลผลิต กระบวนการ และปัจจัยนำเข้า

13 การตรวจสอบรูปแบบ หมายถึง การตรวจสอบความตรงของรูปแบบที่พัฒนาขึ้น ด้วยการพิจารณาของผู้บริหารองค์กรและองค์กรกลาง และโดยการเปรียบเทียบกับข้อมูลเชิงประจักษ์ ที่ได้รวบรวมจากกลุ่มตัวอย่างด้วยการวิเคราะห์ความสัมพันธ์โครงสร้างเชิงเส้น โดยใช้โปรแกรม LISREL 8.14

#### ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

- 1 ได้รูปแบบการประเมินประสิทธิผลขององค์การภาครัฐในระดับกรมหรือเทียบเท่า เกี่ยวกับการศึกษาหรือฝึกอาชีพนอกระบบโรงเรียน
- 2 ได้ตัวแปร ตัวชี้วัดในการประเมินประสิทธิผลขององค์การภาครัฐเกี่ยวกับการศึกษาหรือฝึกอาชีพนอกระบบโรงเรียน
- 3 ได้แนวทางในการปรับรูปแบบการประเมินประสิทธิผลขององค์การภาครัฐเกี่ยวกับการศึกษาหรือฝึกอาชีพนอกระบบ ไปใช้กับองค์การภาครัฐ
- 4 ได้แนวทางในการสร้างรูปแบบโครงสร้างความสัมพันธ์เชิงเส้นของประสิทธิผลขององค์การภาครัฐเกี่ยวกับการศึกษาหรือฝึกอาชีพนอกระบบโรงเรียน
- 5 ได้แนวทางในการหาวิธีการที่ถูกต้องและเหมาะสมในการเพิ่มประสิทธิผลขององค์การภาครัฐเกี่ยวกับการศึกษาหรือฝึกอาชีพนอกระบบโรงเรียน และองค์การภาครัฐอื่น ๆ

สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย