

การประเมินผลหลักสูตรนักบริหารงานท้องถิ่นระดับสูงของไทย: การศึกษาเชิงประจักษ์การพัฒนาภาวะผู้นำท้องถิ่นของ กรมการส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

วีระวัฒน์ ปันนิตามัย *

บทคัดย่อ

การฝึกอบรมพัฒนาเป็นการมุ่งเสริมสร้างทักษะฝีมือให้แก่บุคลากรเพื่อสามารถสนองนโยบายส่งมอบผลสัมฤทธิ์ในงาน จุดประสงค์สำคัญของการวิจัยครั้งนี้ เพื่อมุ่งประเมินความสำเร็จของการฝึกอบรมผ่านคำถามการวิจัยดังนี้ ปัญหาของการบริหารงานองค์การปกครองท้องถิ่นตามการรับรู้ของผู้เข้าอบรมได้แก่อะไร เนื้อหาและกระบวนการของการพัฒนาผู้บริหารท้องถิ่นระดับสูงของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นตอบรับปัญหาเหล่านั้นเพียงใด ตามการรับรู้ของผู้เข้าอบรมและผู้บริหารโครงการว่า การฝึกอบรมประสบความสำเร็จหรือไม่ โดยใช้วิธีการศึกษาแบบผสมระหว่างเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพ เครื่องมือการวิจัยได้แก่ แบบสอบถาม แบบทดสอบผลการเรียนรู้ก่อนและหลังการฝึกอบรม, การประชุมกลุ่ม และการสังเกตแบบมีส่วนร่วม กลุ่มตัวอย่าง 134 คน เป็นนักบริหารงานท้องถิ่นระดับสูง รุ่นที่ 13 จำนวน 64 คน และ รุ่นที่ 15 จำนวน 70 คน ผู้วิจัยทำการสัมภาษณ์แบบกึ่งมีโครงสร้างผู้บริหารโครงการ 5 ท่าน เกี่ยวกับการดำเนินการและผลของการฝึกอบรม

ผู้เข้าอบรมรายงานปัญหาของการบริหารองค์การปกครองท้องถิ่น ได้แก่ การขาดงบประมาณ การขาดการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน ปัญหาผลประโยชน์ทับซ้อน ระบบอุปถัมภ์ การคอร์รัปชัน และการขาดความพร้อมรับการถ่ายโอนภารกิจ ซึ่งเนื้อหาชุดการฝึกอบรมของหลักสูตรการพัฒนานักบริหารงานท้องถิ่นระดับสูง ยังไม่สามารถแสดงความเกี่ยวข้องอย่างชัดเจนในทุกประเด็นที่กล่าวมา แม้ว่าอาจจะปรากฏบ้างในกระบวนการเรียนการฝึกอบรม กระบวนทัศน์ที่ชี้นำกระบวนการฝึกอบรมนักบริหารงานท้องถิ่นระดับสูงเน้นที่กิจกรรมการฝึกอบรมและการให้การศึกษา มากกว่าที่จะใช้การพัฒนาที่อาศัยสมรรถนะ หรือเป้าหมาย พันธกิจ แผนยุทธศาสตร์ของกระทรวงมหาดไทยโดยเฉพาะของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นชั้นนำ

* คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ อีเมลล์: wewatpun@gmail.com

ผู้เขียนขอขอบคุณคณะรัฐประศาสนศาสตร์ที่สนับสนุนทุนการวิจัยครั้งนี้ และ ผู้ปฏิบัติ (reviewers) ที่ให้ความเห็นอันมีค่าอันเป็นประโยชน์ต่อการปรับปรุงบทความนี้

กระบวนการฝึกอบรมของหลักสูตรเป็นไปตามแนวคิดเชิงระบบทั้ง 4 ระยะ คือ การหาความจำเป็นในการฝึกอบรม, การออกแบบหลักสูตร, การดำเนินการฝึกอบรมทั้งในและนอกสถานที่ การติดตามประเมินความสำเร็จ แต่ในทางปฏิบัติ เน้นหนักที่การดำเนินการฝึกอบรม ทำให้ระยะอื่นๆ ไม่ได้รับการดำเนินการอย่างเป็นระบบครบวงจร ผลการประเมินของกลุ่มตัวอย่างทั้ง 2 รุ่นในระดับปฏิบัติการต่อการดำเนินการหลักสูตรเห็นว่าการฝึกอบรมบรรลุตามจุดประสงค์ได้ รับองค์ความรู้ด้านการจัดการและประทับใจต่อวิทยากรว่าเป็นผู้ที่มีความรู้ความสามารถสูง ด้านผลการเรียนรู้ ก่อนและหลังการฝึกอบรม พบว่าเกิดการเรียนรู้อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ คะแนนหลังการฝึกอบรมของทั้ง 2 รุ่น สูงกว่าคะแนนก่อนการฝึกอบรม

หลักสูตรการพัฒนานักบริหารงานท้องถิ่นระดับสูงพึงได้รับการปรับปรุงทั้งด้านนโยบายและแนวปฏิบัติของกระบวนการฝึกอบรม ข้อค้นพบงานวิจัยครั้งนี้ ยังได้ให้ข้อเสนอแนะเพื่อการศึกษาวิจัยในครั้งต่อไป

คำสำคัญ: การประเมินการฝึกอบรม, การพัฒนาภาวะผู้นำผู้บริหารงานท้องถิ่น, การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์

Evaluating a Local Administrator Training Program: An Empirical Study of the Thai Local Administrator Development Program, Department of Local Administration

Werawat Punnitamai*

Abstract

Training and development is a management practice basically aimed to enhance employees' competencies in fulfilling organizational missions. This article explores how participants in the Thai Local Administrator Development Program view contemporary problems of Thai local administration, and the extent to which the Program has addressed those problems. In addition, the training process and its success is investigated. The research instruments were a pre-post learning test, an open-ended questionnaire, unobtrusive observation, focus group, and semi-structured interviews conducted with two batches of a total of 134 executive trainees and five program administrators.

The results reveal that Thai local administration is facing issues such as budget deficits, lack of community participation, conflicts of interest, corruption and patronage, and unreadiness for mission transfer. It was found that the current training program does not address preventive issues or corrective measures. The HRD guiding paradigm of the development program is still primarily occupied with training and education approaches even though aiming for a strategic goal-based approach. At its inception in 1989, four system components were included in the program: needs assessment, training design, implementation, and follow-up evaluation. However, most recent attention has largely concentrated on implementation. The other three components are essentially ignored. Trainees

* Graduate School of Public Administration, National Institute of Development Administration.
E-mail: wewatput@gmail.com

expressed considerable positive reaction to the fulfillment of training objectives. The post-training gain scores of both batches exhibited statistical significance which implies that participants achieved learning. The article concludes with recommendations and suggestions for future research.

Keywords: Training evaluation, leadership development, Thai local administrators, human resource development

1. บทนำ

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น (สอ.) เป็นส่วนราชการสังกัดกระทรวงมหาดไทยที่จัดตั้งขึ้นในปี พ.ศ. 2545 มีบทบาทภารกิจที่สำคัญ ในการส่งเสริมสนับสนุนการกระจายอำนาจจากส่วนกลางไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) อาทิ องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ) เทศบาล (ทบ.) และองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ซึ่งมีจำนวนทั้งสิ้น 7,855 แห่ง ให้มีอำนาจอิสระในการดูแลตนเอง ในปัจจุบัน อปท. มีบุคลากรรวมทั้งสิ้นถึง 162,316 คน (สำนักวิจัยและพัฒนา ระบบของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น: ออนไลน์) ประกอบด้วย ผู้บริหารที่มาจากการเมืองและข้าราชการประจำอยู่เป็นจำนวนมาก มีบทบาทในการบริหารการดำเนินการและการให้คำปรึกษาแก่ อปท. เกี่ยวกับการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น การบริหารงานบุคคล การเงินการคลัง และการบริหารจัดการ เพื่อให้ อปท. มีความเข้มแข็งมีศักยภาพในการให้บริการสาธารณะที่มีความเป็นอิสระสามารถพึ่งตนเองได้

หลักสูตรนักบริหารงานท้องถิ่นระดับสูง (นบสท.) ของสถาบันพัฒนาบุคลากรท้องถิ่น กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ถือเป็นหลักสูตรขั้นสูงสุดของข้าราชการพลเรือนใน อปท. หลักสูตรได้รับการพัฒนาขึ้น ตั้งแต่ปี 2550 โดยความร่วมมือระหว่างกรมฯ กับ คณะรัฐศาสตรมหาวิทาลัยธรรมศาสตร์ สถาบันฯ ดำเนินการพัฒนาบุคลากรภายใต้ 2 ยุทธศาสตร์ที่สำคัญคือ มุ่งยกระดับการจัดการฝึกอบรม และพัฒนาบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและบุคลากรของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นให้มีศักยภาพ คุณธรรมและจริยธรรม และยุทธศาสตร์ที่ 2 มุ่งสร้างเครือข่ายความร่วมมือทางวิชาการในการพัฒนาบุคลากร

สืบเนื่องจากข้อตกลงร่วมมือทางวิชาการกับมหาวิทยาลัยต่างๆ ในแต่ละปี สถาบันฯ จึงมอบหมายให้สถานอุดมศึกษานั้นๆ เป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการฝึกอบรม หลักสูตรนักบริหารงานท้องถิ่นระดับสูง และเปิดโอกาสให้หน่วยงานของ อปท. เป็นผู้พิจารณาจัดส่งนักบริหารงานท้องถิ่นที่มีคุณสมบัติครบถ้วนตามเงื่อนไขเข้ารับการฝึกอบรมพร้อมทั้งเป็นผู้สนับสนุนงบประมาณเป็นค่าใช้จ่ายตลอดระยะเวลาของการฝึกอบรม 6 สัปดาห์ จำนวน 246 ชั่วโมง สถานที่ฝึกอบรมจัดแบบมีอาหารและที่พักให้ ณ สถาบันพัฒนาบุคลากรท้องถิ่น อ.คลองหลวง จ.ปทุมธานี หลักสูตรมีลักษณะเด่น คือ เน้นการเรียนรู้ที่แลกเปลี่ยนประสบการณ์ระหว่างกัน ในชั้นเรียนและการศึกษาภาคสนามที่ให้ผู้เข้ารับการอบรมลงพื้นที่ให้ได้ทราบถึงอุปสรรคปัญหาที่แท้จริงของการบริหารงาน อปท.

ในปี พ.ศ. 2556-2557 นี้ สำนักสรีพัฒนา สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ ได้รับความไว้วางใจให้เป็นเป็นผู้ดำเนินการจัดฝึกอบรมแก่นักบริหารงานท้องถิ่นระดับสูง รุ่นที่ 12-15 ทั้งหมด 4 รุ่น จำนวนทั้งสิ้น 265 คน ผู้วิจัยสุ่มอย่างง่ายเลือกกลุ่มตัวอย่างที่ศึกษาละรุ่น

ได้แก่ กลุ่มนักบริหารงานท้องถิ่นรุ่นที่ 13 และรุ่นที่ 15 จำนวน 134 คน โดยสำนักสรีพัฒนา กำหนดวัตถุประสงค์ของการฝึกอบรมไว้ 5 ประการ กล่าวคือ เพื่อให้ผู้บริหารงานท้องถิ่นระดับสูง 1) พัฒนาความรู้พื้นฐานในตำแหน่งหน้าที่จนสามารถปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล 2) เพื่อให้มีวิสัยทัศน์ที่จะตัดสินใจแก้ไขปัญหาของประชาชนอยู่เสมอ 3) เพื่อเสริมสร้างความรู้ความสามารถและสมรรถนะในการบริหารจัดการของตนเอง 4) เพื่อให้มีความสามารถในการบริหารทรัพยากรได้อย่างคุ้มค่า 5) เพื่อให้ตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างทั่วถึง ทันการณ์ โปร่งใส และเป็นธรรม (สำนักสรีพัฒนา สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2557)

การบริหารงานของ อปท. ประสบปัญหามากมายหลายประการ อาทิ ปัญหาการบริหารงานที่ติดตามหลักธรรมาภิบาล ปัญหาของการกระจายอำนาจ ปัญหาการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น การแต่งตั้ง การโยกย้าย การเลื่อนตำแหน่ง การเลื่อนเงินเดือน การลงโทษทางวินัย ปัญหาการเงินการคลังท้องถิ่น ฯลฯ จึงเป็นที่คาดหมายกันว่าเนื้อหา กิจกรรม กระบวนการเรียนการสอนของหลักสูตรการฝึกอบรมพัฒนานักบริหารงานท้องถิ่นระดับสูง ในระยะเวลา 6 สัปดาห์ ได้ตอบรับกับปัญหาร่วมสมัยเหล่านี้มากน้อยเพียงใด กระบวนการฝึกอบรมจะเป็นเวทีแลกเปลี่ยนการเรียนรู้อันจะนำไปสู่แนวทางของการปรับปรุงแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ไม่มากก็น้อย หรือเป็นโอกาสในการริเริ่มการพัฒนาต่างๆ จากตัวอย่างการปฏิบัติโครงการที่ดี การที่ได้เรียนรู้ดูชมทัศนศึกษาในระหว่างเรียน สืบเนื่องนับแต่ปี พ.ศ. 2550 ข้อเสนออีกประการหนึ่งคือ ความสำเร็จของการฝึกอบรมตามการรับรู้ของผู้เข้ารับการอบรม ผู้บริหารหลักสูตร และผู้บริหารโครงการ ว่าการฝึกอบรมประสบความสำเร็จมากน้อยเพียงใด มีความเห็นต่อระดับความสำเร็จของการฝึกอบรมที่สอดคล้องกันหรือไม่

2. วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อประเมินว่าเนื้อหาของชุดวิชาในหลักสูตรสะท้อนปัญหาร่วมสมัยที่เกิดขึ้นในการบริหาร อปท. เพียงใด
2. เพื่อประเมินความสำเร็จของการพัฒนาในระดับทัศนคติและการเรียนรู้ตามการรับรู้ของผู้เข้าอบรมและผู้บริหารโครงการฝึกอบรมและหลักสูตร
3. เพื่อเสนอแนะแนวทางเพื่อการปรับปรุงพัฒนาหลักสูตรนักบริหารงานท้องถิ่นระดับสูง

3. ปรัชญา โมเดล และ วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

การพัฒนาภาวะผู้นำ (Leadership Development) เป็นกระบวนการเพื่อเปลี่ยนแปลงความรู้ ทักษะ และพฤติกรรมของบุคลากรเพื่อเตรียมความพร้อมในการปฏิบัติหน้าที่การบริหารและในการนำตน นำผู้คน และนำองค์กรได้เป็นอย่างดี การพัฒนาภาวะผู้นำเป็นเรื่องที่มีต้นทุนเกี่ยวข้องสูงและได้รับความสนใจมาก แม้ว่าจะมีงานศึกษาวิจัยออกมามากมาย แต่ทว่าสถานะในปัจจุบันของศาสตร์ด้านภาวะผู้นำนั้น ยังขาดความชัดเจนเข้มแข็งด้านภูมิปัญญาและโครงสร้างเชิงสถาบัน (Snook, Khurana & Nohria, 2012) ดังนั้น เจตจำนงและนิยามของคำว่าภาวะผู้นำของแต่ละหน่วยงานได้ให้ไว้ จึงมีความสำคัญต่อความสำเร็จของการพัฒนาภาวะผู้นำ ขณะที่กระแสร่วมสมัยของการพัฒนาผู้บริหาร มุ่งให้เป็นผู้สร้างการเปลี่ยนแปลง (Aitken & Higgs, 2010)

ปรัชญาชั้นนำของการพัฒนาภาวะผู้นำมีความสำคัญยิ่งต่อความสำเร็จของการฝึกอบรมในอดีตแนวคิดการเรียนรู้แบบผู้ใหญ่ (andragogy) ควรได้รับการพิจารณาในการออกแบบและดำเนินการฝึกอบรม เช่น มุ่งคำนึงถึงความพร้อมความสามารถและความสนใจของผู้เรียน ด้วยกระบวนการเรียนรู้ที่ยืดหยุ่น มุ่งดูความพร้อม นำประสบการณ์ ความสนใจของผู้เข้าอบรมมาเป็นแหล่งการเรียนรู้ร่วมกัน แต่ในทางปฏิบัติยังนิยมการเรียนรู้แบบเด็ก (pedagogy) ที่เน้นความป็นแบบแผน คำนึงถึงความเป็นเอกภาพ ยึดครูหรือวิทยากรบอกให้ฟังให้รู้ว่าจะสอนอะไรอย่างไร โดยคำนึงถึงเนื้อหาสาระเป็นที่ตั้ง (Lim, Werner & DeSimone, 2013: 92-95) Gurdjian, Halbeisen & Lane, 2014) ซึ่งให้เห็นว่า เพื่อมิให้หลักสูตรการพัฒนาภาวะผู้นำล้าเหลว ดังนั้นในช่วงของการออกแบบหลักสูตร ควรนำเอาปัจจัยเชิงบริบทร่วมสมัย เช่น สถานการณ์เศรษฐกิจ สังคมและการเมือง หรือ สภาพปัญหาในการจัดการ เข้ามาร่วมกำหนดเนื้อหาหรือกิจกรรมการเรียนการสอนด้วย ทั้งนี้ไม่จำเป็นต้องใช้รูปแบบการอบรมแบบเดียวกันกับทุกคน ในทุกรุ่นให้เหมือนๆ กันหมด (one size fits all)

ในกรณีของหลักสูตรนักบริหารท้องถิ่นระดับสูงของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นที่ผู้เข้าอบรมมีเป็นจำนวนมากเปี่ยมด้วยความแตกต่างหลากหลาย แม้ไม่มีการกำหนดนิยามของระดับสูง ให้มีความสามารถในการบริหาร กำกับดูแลการบริหารงานราชการส่วนท้องถิ่น ดังนั้นปรัชญาเบื้องหลังการฝึกอบรมจึงเป็นแบบผสมผสานระหว่างการเรียนรู้ของผู้ใหญ่และเด็กนักเรียน มีการเสริมสร้างการเรียนรู้เชิงประสบการณ์ผ่านการเรียนรู้รายวิชา โครงการงานการศึกษาดูงานทั้งในและต่างประเทศ เพื่อประโยชน์ในการประยุกต์ (วีระวัฒน์, 2544)

แบบจำลอง หรือ โมเดล (model) ของการพัฒนาภาวะผู้นำนั้น ในกรณีการศึกษาเรียนรู้ของผู้ใหญ่นั้นสามารถพิจารณาได้หลายแง่มุม Yost และ Plunkett (2009) เสนอโมเดลสามขาของการพัฒนาภาวะผู้นำ โดยระบุ 3 คำหลัก คือ ประสบการณ์ สมรรถนะ และสัมพันธภาพ เป็นเป้าหมายของการพัฒนา ในหนังสือ The Center for Creative Leadership (CCL) Handbook of Leadership Development (McCauley & Van Velsor, 2004) กำหนดโมเดลของกระบวนการพัฒนาภาวะผู้นำ ยึดถือ 3 คำนี้เป็นรากฐานในการขับเคลื่อนการพัฒนาให้ได้ผลดี คือ “ท้าทาย-ประเมิน-สนับสนุน (CAS-Challenge-Assess-Support)” ที่ส่งผลต่อกิจกรรมและกระบวนการพัฒนา มุ่งก่อให้เกิดการเรียนรู้และการเปลี่ยนแปลง ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยได้เสนอโมเดลของการพัฒนาภาวะผู้นำภาครัฐของไทย 4 รูปแบบ ดังนี้ 1).โมเดลการฝึกอบรมที่เน้นกิจกรรม 2).โมเดลกระบวนการพัฒนา 3).โมเดลการพัฒนาคนเชิงกลยุทธ์ และ 4).โมเดลการพัฒนาที่เน้นสมรรถนะ

1) โมเดลการฝึกอบรมที่เน้นกิจกรรมเป็นสำคัญ (Activities-based training model) เป็นการอบรมที่แม้จะมีการวางระบบการอบรมไว้อ่อนเป็นขั้นตอน เช่น มีการหาความจำเป็นในการอบรม การออกแบบหลักสูตร การดำเนินการ และแนวทางการประเมินความสำเร็จของการอบรม เมื่อแรกพัฒนาหลักสูตรแล้วต่อๆ มาใช้เป็นหลักสูตรนั้นเป็นมาตรฐานกลางยืนพื้นในลักษณะ “เสื้อโหล (one model fits all)” ใช้ในการอบรมรุ่นต่อๆ มาไม่ได้ทำครบทั้ง 4 กระบวนการแต่เน้นที่การดำเนินการฝึกอบรมเป็นสำคัญโดยจัดให้มีกิจกรรมวิชาการ การศึกษาดูงาน สันทนาการ “เรียน รู้ ดู ทำ” เน้นผสมการศึกษาเข้ากับการฝึกอบรม (education & training) การฝึกอบรมลักษณะเช่นนี้ จะไม่ตอบคำถามว่าจริงๆ แล้ว การฝึกอบรมคุ้มค่า บรรลุเป้าหมายหรือไม่

2) โมเดลกระบวนการพัฒนา (Developmental Process Model) เป็นการพัฒนาภาวะผู้นำที่ถูกออกแบบโดยมีปรัชญาการเรียนรู้ของผู้ใหญ่ชั้นนำอย่างชัดเจน ในแต่ละระยะก่อนระหว่าง หลังของการพัฒนา จะให้ความสนใจในความเป็นปัจเจกของผู้เข้ารับการอบรมแต่ละคน เช่น ก่อนการพัฒนา จะใช้การประเมินเพื่อการพัฒนาค้นหาจุดเด่นจุดด้อยของเขา ในระหว่างการพัฒนา จุดเด่นก็จะถูกท้าทายส่งเสริมให้แสดงออกสร้างประโยชน์ จุดด้อยก็จะอาศัยกระบวนการพัฒนาเพื่อปรับปรุง หลังการพัฒนาจะมีระบบสนับสนุน โมเดลนี้ใช้วิชาการชี้แนะแนวทางพัฒนาหลักสูตรโดยทำความเข้าใจกับลักษณะและระดับของงานบริหารที่จะพัฒนาก่อน จากนั้นกำหนดเป็นปรัชญาชั้นนำของการอบรมผสมกับการเสริมสร้างประสบการณ์ ลดความสำคัญด้านการศึกษาลง ดังเช่น กรณีของ CCL ที่มุ่งเพิ่มพูนการเรียนรู้ ท้าทาย และสนับสนุน เป็นเป้าหมายหลักของการพัฒนาภาวะผู้นำ

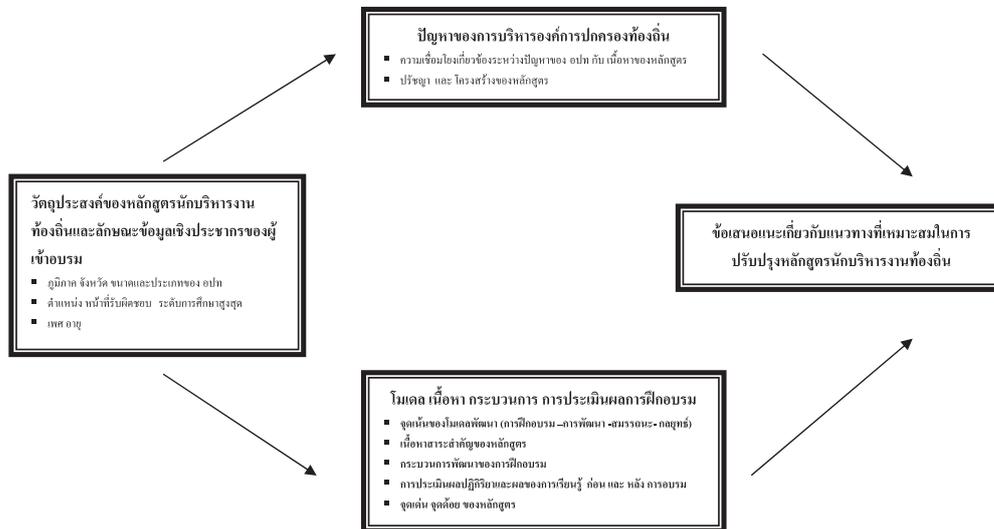
3) โมเดลการพัฒนาคนเชิงกลยุทธ์ (Strategic HRD Model) เป็นโมเดลของการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ในหน่วยงานเพื่อชิงความได้เปรียบในการแข่งขันที่ผู้บริหารเข้ามามีบทบาทชี้หน้าในการยกระดับทักษะฝีมือของบุคลากรให้สนองต่อเป้าหมาย วิสัยทัศน์ พันธกิจ หรือแผนยุทธศาสตร์ของหน่วยงาน เช่น หากหน่วยงานวางเข็มมุ่งสู่ความเป็นเลิศด้วยนวัตกรรม ด้วยการบริการเป็นเลิศ หรือด้วยการวิจัยและพัฒนา ก็จะส่งผลต่อแนวทางการพัฒนาบุคลากรของหน่วยงานที่ตอบสนองเข็มมุ่งเหล่านี้ในห้วงเวลาหนึ่ง

4) โมเดลการพัฒนาที่เน้นสมรรถนะ (Competencies-based Model) เป็นแนวทางที่ได้รับความนิยมร่วมสมัยโดยเชื่อว่าหากพัฒนาผู้นำในแต่ละระดับให้มีค่านิยม และรายการสมรรถนะที่พึงประสงค์แล้วจะช่วยให้ผู้บริหารประสบความสำเร็จ งานได้ผล คนเป็นสุข และองค์การรุ่งเรือง ผู้บริหารพึงถึงพร้อมทั้ง 3 ทักษะ เก่งงาน เก่งคิด เก่งคน การออกแบบหลักสูตรการพัฒนาจึงนำเอากลยุทธ์และเป้าประสงค์ของหน่วยงานมาเป็นตัวตั้ง โมเดลนี้จะเน้นการวิเคราะห์ความต่างของสมรรถนะ (competency gap analysis) เพิ่มบทบาทความรับผิดชอบของผู้เข้ารับการอบรมผ่านกลไกของการวางแผนพัฒนาตนเป็นรายบุคคล (individual development plan) แนวทางนี้ได้รับความนิยมในหน่วยงานภาครัฐหลายแห่ง อาทิ สิงคโปร์ อเมริกา แคนาดา

ในทางปฏิบัติ การดำเนินการพัฒนาภาวะผู้นำของแต่ละหน่วยงาน จำต้องมีวิธีการใหม่ๆ (Petrie, 2014) โดยผสมผสานระหว่างหลายๆ โมเดลเข้าด้วยกัน โดยที่จะมีลักษณะโมเดลใดโมเดลหนึ่งที่โดดเด่นก็ได้

โมเดลการประเมินความสำเร็จของการฝึกอบรมมีหลายโมเดลแต่ที่ได้รับความนิยมสูงสุดคือ โมเดลของ Kirkpatrick (Hilbert, Preskill & Russ-Eft, 1997; Kirkpatrick & Kirkpatrick, 2007) ที่เชื่อว่าประเมินได้ใน 4 ระดับ กล่าวคือ ระดับที่ 1 ปฏิริยาความพึงพอใจของผู้เข้ารับการอบรมที่มีต่อหลักสูตร วิทยากร เจ้าหน้าที่สื่อ สถานที่ ฯลฯ ระดับที่ 2 การเรียนรู้ว่าบรรลุตามวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้มากน้อยเพียงใด อาจมีการทดสอบการเรียนรู้ ก่อนและหลังการฝึกอบรม ระดับที่ 3 พฤติกรรมการทำงาน ว่ามีการถ่ายโอนสิ่งที่ได้เรียนรู้ พัฒนางานไปในทางที่ดีขึ้นหรือไม่ และระดับที่ 4 ผลสัมฤทธิ์ ก่อให้เกิดนวัตกรรม หรือ ผลกระทบใดแก่หน่วยงานและผู้มีส่วนได้เสีย ซึ่งระดับที่ 1 และ 2 วัดได้เร็ว ส่วน ระดับที่ 3 และ 4 วัดได้ช้า Collins (2002) ทำการศึกษาเชิงเมตต้าถึงประสิทธิผลของหลักสูตรการพัฒนาภาวะผู้นำจำนวน 103 การศึกษาในช่วงปี 1982 – 2001 พบว่า โปรแกรมการฝึกอบรมอย่างเป็นทางการให้ประสิทธิผลสูงในผลลัพธ์ด้านความรู้ (knowledge outcomes) ขณะที่ผลลัพธ์ด้านความเชี่ยวชาญ และผลต่อระบบนั้นรองลงมา Hannum และ Martineau (2008) เห็นว่าการประเมินผลกระทบของการพัฒนาภาวะผู้นำควรสร้างกลไกของการมีส่วนร่วมกับผู้มีส่วนได้เสียและการสื่อสารแจ้งผลข้อมูลย้อนกลับแก่ผู้ที่เกี่ยวข้องการพัฒนาอีกด้วย

4. กรอบแนวคิดของการวิจัย



5. คำถามการวิจัย ในครั้งนี้ได้แก่

1. ปัญหาของการบริหารองค์การปกครองท้องถิ่นตามการรับรู้ของผู้เข้าอบรมทั้ง 2 รุ่น ได้แก่อะไรบ้าง เนื้อหาหลักสูตรการพัฒนานักบริหารงานท้องถิ่นระดับสูงครั้งนี้ได้คำนึงถึงปัญหาดังกล่าวมากน้อยเพียงใด

2. หลักสูตรนักบริหารงานท้องถิ่นระดับสูงบรรลุวัตถุประสงค์ของการพัฒนาเพียงใด และยึดโมเดลใดในการพัฒนา กระบวนการพัฒนาผู้บริหารท้องถิ่นเป็นไปตามแนวคิดระบบของการฝึกอบรมมากน้อยเพียงใด จุดแข็งและจุดอ่อนของหลักสูตรนี้ได้แก่อะไรบ้าง

3. การประเมินผลการฝึกอบรมในระดับที่ 1 (ปฏิกิริยา) และระดับที่ 2 (การเรียนรู้) ถือว่าหลักสูตรการพัฒนานักบริหารงานท้องถิ่นระดับสูง รุ่นที่ 13 และรุ่นที่ 15 ประสบความสำเร็จเพียงใด

4. หลักสูตรการพัฒนานักท้องถิ่นระดับสูงพึงได้รับการปรับปรุงในด้านใดบ้าง

6. ระเบียบวิธีวิจัย

งานวิจัยครั้งนี้เป็นแบบผสมผสาน (mixed methods) ระหว่างวิธีเชิงปริมาณและคุณภาพแบบเสริมกัน (Greene, 2007) ผลที่พบเป็นข้อมูลให้ความกระจ่าง การศึกษาเชิงปริมาณ คือ การประเมินความสำเร็จของการฝึกอบรม พิจารณาได้จากผลการทดสอบการเรียนรู้ก่อนและหลังการฝึกอบรมของผู้เข้าอบรมในแต่ละรุ่น (two groups pre- and post - test design) เพื่อประเมินว่าหากวัตถุประสงค์ข้อหนึ่งของหลักสูตรการฝึกอบรมนักบริหารงานท้องถิ่นระดับสูงได้ผล ซึ่งมุ่งสร้างการเรียนรู้ ก่อให้เกิดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการบริหารหน่วยงาน

ปกครองท้องถิ่นได้ผลจริง คะแนนเฉลี่ยของการทดสอบหลังเรียนของผู้เข้าอบรมทั้ง 2 รุ่น ต้องสูงกว่าคะแนนเฉลี่ยของผลการทดสอบก่อนเรียนอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ ส่วนการศึกษาในเชิงคุณภาพนั้น เป็นการสัมภาษณ์แบบมีโครงสร้างสอบถามเกี่ยวกับวัตถุประสงค์ เป้าหมายของหลักสูตร กระบวนการฝึกอบรมแต่ละระยะทำกันเช่นไรอุปสรรคปัญหา จุดเด่นจุดด้อยของหลักสูตร และแนวทางการปรับปรุงแก้ไข จากผู้บริหารหลักสูตรของสถาบันพัฒนาบุคลากรท้องถิ่น ผู้จัดการโครงการฝึกอบรมของสำนักสรีรพัฒนา สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ รวมทั้งรวบรวมความคิดเห็นเชิงปฏิกิริยา (reaction) จากผู้เข้าอบรมกลุ่มตัวอย่าง เนื่องด้วยข้อจำกัดของระยะเวลาการวิจัย ทำให้ไม่สามารถประเมินความสำเร็จของการฝึกอบรมในระดับการถ่ายโอนผลการเรียนรู้และการสร้างผลกระทบแก่หน่วยงานต้นสังกัดได้ จึงถือเป็นข้อจำกัดประการหนึ่งของการวิจัยครั้งนี้

วิธีการศึกษาและเครื่องมือที่ใช้ การศึกษาเชิงปริมาณ โดยใช้แบบสอบถามเป็นเครื่องมือเพื่อทดสอบพื่นความรู้ก่อนและหลังเข้ารับการพัฒนา การศึกษาเชิงคุณภาพ ประกอบไปด้วย (1) การศึกษาข้อมูลการพัฒนาภาวะผู้นำจากแหล่งข้อมูลทุติยภูมิต่างๆ อาทิ เว็บไซต์ เอกสาร ตำรา แนวปฏิบัติที่ดี ระเบียบและหลักเกณฑ์การบริหารหลักสูตร White paper ของบริษัทที่ปรึกษา วิทยานิพนธ์ รายงานผลการวิจัย (2) การประชุมกลุ่มเพื่อรับฟังความคิดเห็น รวมถึงการสังเกตพฤติกรรม และ (3) การสัมภาษณ์แบบกึ่งมีโครงสร้างกับกลุ่มผู้เข้ารับการอบรม

กลุ่มตัวอย่าง การศึกษาเชิงปริมาณ กลุ่มตัวอย่างของการศึกษาสุ่มแบบเฉพาะเจาะจง (Purposive sampling) ได้แก่ ข้าราชการประจำตั้งแต่ระดับ 8 ขึ้นไปขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวน 134 คน ที่ได้รับการคัดเลือกเข้าอบรมหลักสูตรการพัฒนานักรับราชการท้องถิ่นระดับสูงรุ่นที่ 13 และรุ่นที่ 15 สำหรับการศึกษาเชิงคุณภาพ กลุ่มตัวอย่างได้แก่ ผู้บริหาร อาจารย์ที่ปรึกษา ผู้บริหารโครงการ นักบริหารผู้เข้าร่วมโครงการ เจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบการดำเนินโครงการหลักสูตรการพัฒนานักรับราชการท้องถิ่นระดับสูง จำนวน 5 ท่าน

การวิเคราะห์ข้อมูล การศึกษาเชิงปริมาณ ใช้สถิติพรรณนา ได้แก่ ค่าเฉลี่ย ร้อยละ และส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานเพื่ออธิบายลักษณะทั่วไปของกลุ่มตัวอย่างและตัวแปรที่ศึกษา ใช้สถิติอ้างอิง t-test เพื่อทดสอบความแตกต่างระหว่างคะแนนเฉลี่ย ของคะแนนการทดสอบก่อนและหลังการฝึกอบรม ส่วนการศึกษาเชิงคุณภาพ ใช้การวิเคราะห์และการสังเคราะห์เนื้อหาจากเอกสารการทำโครงการเดี่ยวและงานกลุ่ม การนำเสนอผลงาน การซักถามการแสดงความเห็น คำตอบต่อคำถามเปิด ผู้วิจัยในฐานะอาจารย์ที่ปรึกษาประจำหลักสูตรจะเป็นผู้ประมวลสรุปความคิดเห็นจากการประชุมกลุ่ม และผลของการสัมภาษณ์เข้าด้วยกันเพื่อใช้ตอบคำถามการวิจัยในแต่ละข้อ

7. ผลการศึกษาและการอภิปรายผล

กลุ่มตัวอย่างของการศึกษาในครั้งนี้ มีจำนวนทั้งสิ้น 134 คน ส่วนใหญ่ดำรงตำแหน่งทางการบริหาร เช่น ผู้อำนวยการ หรือปลัดเทศบาล ของหน่วยงานท้องถิ่นทั่วประเทศ เป็นเพศหญิง จำนวน 37 คน และเพศชาย จำนวน 97 คน ช่วงอายุ ตั้งแต่ 37 – 60 ปี ส่วนใหญ่สำเร็จการศึกษาในระดับปริญญาโทถึง 87 % (116 คน)

คำถามวิจัยข้อที่ 1.1 ปัญหาของการบริหารองค์การปกครองท้องถิ่นตามการรับรู้ของผู้เข้าอบรมทั้ง 2 รุ่น ได้แก่อะไรบ้าง

จากการประมวลคำตอบที่ผู้เข้าอบรมทั้ง 2 รุ่น เขียนรายงานข้อปัญหาของการบริหารอปท. ที่เกิดสืบเนื่องจากปัญหาของทั้งคนและระบบ เรียง 5 ลำดับแรก ตามความถี่จากมากไปหาน้อย ได้แก่ 1) งบประมาณในการดำเนินการไม่เพียงพอ เมื่อเทียบกับนโยบายที่ต้องดำเนินการ 2) ประชาชนขาดความรู้ความเข้าใจและขาดการมีส่วนร่วม 3) ปัญหาการขาดคุณธรรมจริยธรรมในการบริหาร ทั้งของนักการเมืองท้องถิ่นและของผู้บริหาร อปท. อันนำไปสู่การทุจริตคอร์รัปชั่น ฉ้อราษฎร์บังหลวง ละเมิดหลักธรรมาภิบาล และระบบอุปถัมภ์ในการบริหาร อปท. 4) ข้าราชการท้องถิ่น ขาดความเป็นมืออาชีพ ขาดทักษะความรู้ และ 5) ขาดความจริงใจในการกระจายอำนาจอย่างแท้จริง และ อปท. ขาดความพร้อมเพื่อรับการถ่ายโอนภารกิจ

คำถามวิจัยข้อที่ 1.2 เนื้อหาหลักสูตรการพัฒนานักบริหารงานท้องถิ่นระดับสูงครั้งนี้ได้คำนึงถึงปัญหาดังกล่าวมาน้อยเพียงใด

เมื่อพิจารณา 39 หัวข้อวิชา ของหลักสูตรนักบริหารงานท้องถิ่นระดับสูง มี 1 วิชา ว่าด้วยการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีกับการปกครองท้องถิ่น นอกนั้นไม่ปรากฏชื่อวิชาที่ใกล้เคียงกับสภาพปัญหาการบริหารของ อปท. ดังที่ระบุข้างต้น แต่มี 2 วิชา ว่าด้วยการสัมมนาปัญหากฎหมายเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของ อปท. และสัมมนาแนวทางการตอบข้อหารือทางการเงิน การคลัง พัสดุ และงบประมาณท้องถิ่น และอีกจำนวน 7 วิชา ที่เกี่ยวข้องกับแนวทางการตอบข้อหารือทางการบริหารงานบุคคล คำวินิจฉัยของศาลปกครอง ข้อสังเกตและข้อตรวจพบของ สตง. ต่อการทำงานของ อปท. ซึ่งเชื่อว่าเกี่ยวกับปัญหาการละเมิดหลักธรรมาภิบาล และปัญหาการขาดคุณธรรมและจริยธรรมในการบริหาร แต่ก็ถือว่าเนื้อหาหลักสูตรยังไม่สะท้อนปัญหาพร้อมสมัยของ อปท. การละเอียดปัจจัยเชิงบริบท ส่งผลต่อความล้มเหลวของหลักสูตรได้ (Gurdjian, Halbeisen & Lane, 2014) ผู้บริหารหลักสูตรบางท่านรายงานว่า แม้ไม่ครอบคลุมแต่ก็มีความพยายามปรับปรุง หากทำการประเมินความต้องการของผู้เข้าอบรมก่อนการดำเนินการฝึกอบรมก็จะเป็นทางออกหนึ่งว่าเนื้อหาสะท้อนตรงกับสภาพปัญหา

คำถามวิจัยข้อที่ 2.1 หลักสูตรนักบริหารงานท้องถิ่นระดับสูงบรรลุวัตถุประสงค์ของการพัฒนาเพียงใดและยึดโมเดลใดในการพัฒนา

จากการสัมภาษณ์ผู้บริหารโครงการของหลักสูตร และการประชุมกลุ่มระดมความเห็นของผู้เข้าอบรม โดยพิจารณาจากวัตถุประสงค์ของการฝึกอบรมของหลักสูตรทั้ง 5 ข้อ ดังระบุไว้ข้างต้น สรุปได้ว่า เฉพาะจุดมุ่งหมายของการฝึกอบรม ข้อที่ 1. เพื่อให้ผู้เข้ารับการฝึกอบรมหลักสูตรนักบริหารงานท้องถิ่นระดับสูงทั้ง 2 รุ่น พัฒนาความรู้พื้นฐานในตำแหน่งหน้าที่จนสามารถปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล และวัตถุประสงค์ข้อที่ 3. เพื่อให้ผู้เข้ารับการฝึกอบรมเสริมสร้างความรู้ความสามารถและสมรรถนะในการบริหารจัดการของตนเอง เท่านั้นที่สามารถบรรลุได้ ในระยะเวลาของการฝึกอบรม 246 ชั่วโมง 5 สัปดาห์ ส่วนวัตถุประสงค์อีก 3 ข้อที่เหลือ นั้น ได้แก่ ข้อที่ 2. เพื่อให้ผู้เข้ารับการฝึกอบรมมีวิสัยทัศน์ที่จะตัดสินใจแก้ไขปัญหาของประชาชนอยู่เสมอ ข้อที่ 4. เพื่อให้ผู้เข้ารับการฝึกอบรมมีความสามารถในการบริหารทรัพยากรได้อย่างคุ้มค่า และข้อที่ 5. เพื่อให้ผู้เข้ารับการฝึกอบรมตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างทั่วถึง ทันการณ์ โปร่งใส และเป็นธรรมนั้น เป็นอุดมคติและไกลเกินกว่าที่จะพิสูจน์สัมฤทธิ์ผลได้ในระยะเวลาของการฝึกอบรม ซึ่งผลประเมินเช่นนี้ขัดแย้งกับการประเมินในเชิงปริมาณและในภาพรวมของผู้เข้ารับการอบรม ขณะที่การประเมินของผู้บริหารจะพิจารณาวัตถุประสงค์แต่ละข้อๆ ไป ซึ่งมีความจำเพาะและชัดเจนมากกว่า

ในทัศนะของผู้วิจัย เห็นว่าการฝึกอบรมนี้มุ่งเน้นรูปแบบโมเดลที่ 1 กิจกรรมการฝึกอบรม เป็นสำคัญ ซึ่งจะเห็นได้จากการมุ่งเน้นการให้การศึกษาถ่ายทอดจากวิทยากรสู่ผู้รับการอบรมและกิจกรรมการฝึกอบรมแบบ “เสื่อโหล” มากกว่าที่จะมุ่งกระบวนการพัฒนาโดยใช้สมรรถนะหรือเป้าหมายทางยุทธศาสตร์ชี้นำ ซึ่งผู้วิจัยเชื่อว่าแนวคิด 2 อย่างหลังจะยังประโยชน์แก่ผู้เข้าอบรมและแก่หน่วยงานท้องถิ่นต้นสังกัดมากกว่า

คำถามวิจัยข้อที่ 2.2 กระบวนการพัฒนาผู้บริหารท้องถิ่นเป็นไปตามแนวคิดเชิงระบบของการฝึกอบรมมากน้อยเพียงใด

หากวิเคราะห์ขั้นตอนของระบบดั้งเดิมของการพัฒนาการฝึกอบรม (a training systems) บุคลากรซึ่งเชื่อกันว่ามี 4 ขั้นตอนกล่าวคือ การแสวงหาความจำเป็นในการฝึกอบรม การออกแบบ การดำเนินการฝึกอบรม และการติดตามประเมินผลความสำเร็จการฝึกอบรม (Goldstein & Ford, 2002) นั้น จะเห็นได้ว่า 2 ระยะแรกนั้น จากการสัมภาษณ์ผู้บริหารโครงการรายงานว่าได้มีการดำเนินการแล้วเมื่อแรกออกแบบหลักสูตรนักบริหารงานท้องถิ่นระดับสูง โดยรับนโยบายมาจากผู้บริหารระดับสูงของกระทรวงมหาดไทย ซึ่งมีคณะกรรมการ

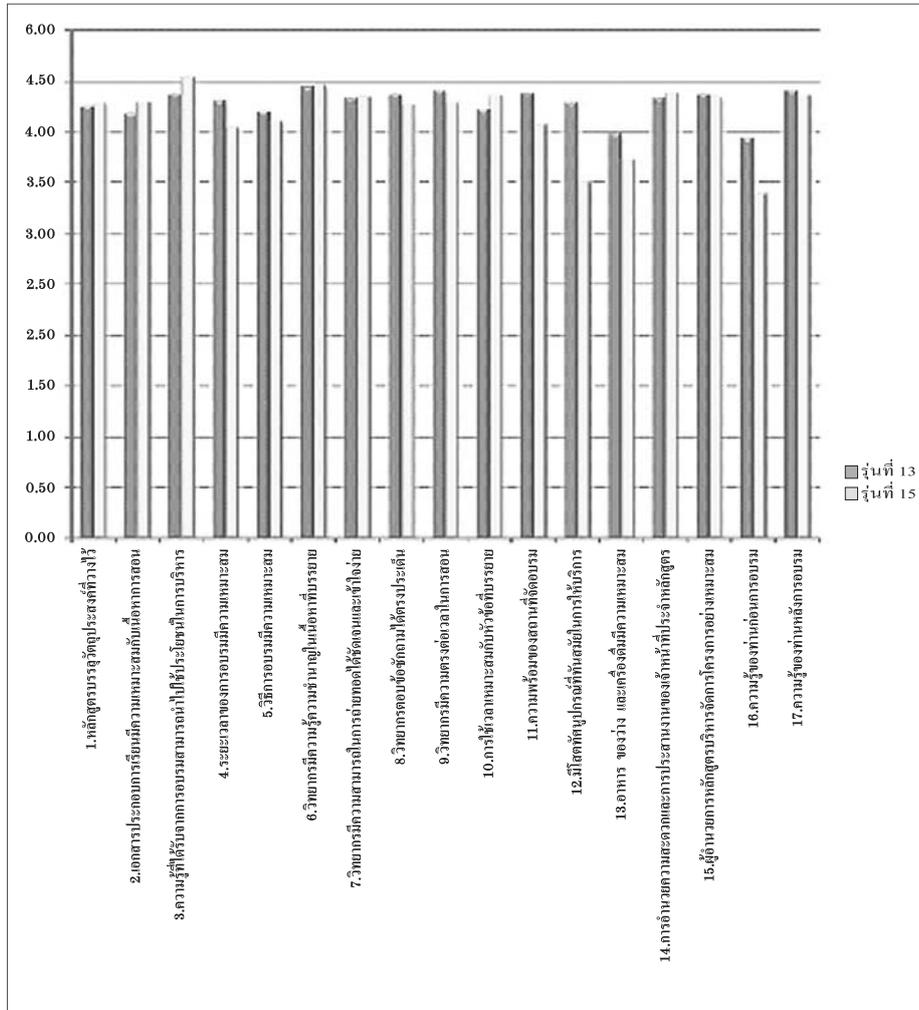
บริหารสถาบันพัฒนาบุคลากรท้องถิ่นกำกับ ซึ่งต่อมาได้มอบหมายให้มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ วางระบบการฝึกอบรมไว้เฉพาะแรกพัฒนาหลักสูตรเท่านั้น ก่อให้เกิดจุดอ่อนในระบบของการ ฝึกอบรม คือ ขาดการวางระบบตั้งแต่ต้นจนจบ (Front-end Analysis) ทำให้การฝึกอบรม แต่ละครั้ง มุ่งเน้นแต่การดำเนินการเป็นสำคัญอบรมไม่ครบวงจร ผู้วิจัยเชื่อว่าหากมีการหาความ จำเป็นในการฝึกอบรมแต่ละรุ่นจะแก้ปัญหานี้ได้

คำถามวิจัยข้อที่ 2.3 จุดแข็งและจุดอ่อนของหลักสูตรนี้ได้แก่อะไรบ้าง

จากการเก็บข้อมูลเชิงคุณภาพ ผู้บริหารหลักสูตรและผู้เข้าอบรมต่างรายงานว่า จุดเด่น ของหลักสูตร คือ การได้อยู่กินเรียนร่วมกันตลอดระยะเวลา 5 สัปดาห์ ทำให้ได้สานสัมพันธ์ แลก เปลี่ยนเรียนรู้ ได้ศึกษาดูงาน ทำโครงการร่วมกัน ที่จะเป็นประโยชน์ต่อการปฏิบัติหน้าที่สืบไป ส่วนจุดอ่อน คือ จำนวนผู้เข้าอบรมที่มากเกินไป บ้างเชื่อว่าหลักสูตรนี้มีดีที่มุ่งเน้นการปฏิบัติ นำ กรณีสตัวอย่างมาศึกษาถึงอุปสรรคปัญหาของการปฏิบัติงานในพื้นที่ ทำให้ผู้เข้าอบรมรู้สึกจริงจัง จุดอ่อน คือ การที่ต้องร่วมมือทางวิชาการกับหน่วยงานอื่นทำให้เกิดปัญหาในการประสานงาน เพื่อความชัดเจนของแนวทางในการจัดทำรายงาน จึงควรหาหรือทำการจัดฝึกเอง

คำถามการวิจัยที่ 3: การประเมินผลการฝึกอบรม ในระดับที่ 1 (ปฏิบัติการ) และ ระดับ ที่ 2 (การเรียนรู้ก่อนและหลังการฝึกอบรม) ตามแนวคิดของ Kirkpatrick's Training Model (1994) หลักสูตรการพัฒนานักบริหารงานท้องถิ่นระดับสูง รุ่นที่ 13 และรุ่นที่ 15 ประสบความสำเร็จหรือไม่

ภาพที่ 1 การเปรียบเทียบค่าเฉลี่ยผลการประเมินเชิงปฏิบัติตามการรับรู้ของผู้เข้าอบรมรุ่นที่ 13 (n-64) และรุ่นที่ 16 (n-69)



ที่มา: สำนักสิริพัฒนา สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ (2557). โครงการฝึกอบรมหลักสูตร นักบริหารงานท้องถิ่นระดับสูง.

ผลในภาพที่ 1 บ่งชี้ว่า ผู้เข้าอบรมทั้ง 2 รุ่น เห็นว่าหลักสูตรการฝึกอบรมบรรลุตามจุดมุ่งหมายที่ตั้งไว้ (4.25 และ 4.29 ตามลำดับจากช่วงค่า 5 คะแนน) ผู้เข้าอบรมมีความประทับใจต่อวิทยากรว่าเป็นผู้ที่มีความรู้ความสามารถ ชำนาญในเนื้อหาที่บรรยาย ถ่ายทอดได้ชัดเจนตรงต่อเวลา (คะแนนเฉลี่ย 4.33 – 4.44 ของรุ่นที่ 13 และ ค่า 4.27 – 4.46 ของรุ่นที่ 15) ส่วนด้านที่ผู้เข้าอบรมประเมินค่าต่ำที่สุด คือ อาหาร เครื่องดื่ม และของว่าง มีความเหมาะสม (3.98

ของรุ่นที่ 13) และโศดทัศนูปกรณ์ที่ทันสมัย (3.51 ของรุ่นที่ 15) ผลประเมินการเรียนรู้ก่อนและหลังการฝึกอบรมของรุ่นที่ 13 และรุ่นที่ 15 คือ 3.94, 4.41 และ 3.39, 4.37 ตามลำดับ ซึ่งสอดคล้องกับผลการทดสอบองค์ความรู้ก่อน และหลังการฝึกอบรมของการวิจัยในครั้งนี้ดังผลแสดงไว้ในตารางที่ 1 ซึ่งชี้ให้เห็นว่า หลังการฝึกอบรม ผู้เข้าอบรมได้รับความรู้ความเข้าใจที่เพิ่มขึ้นอย่างมีนัยสำคัญทั้ง 2 รุ่น โดยที่รุ่นที่ 15 มีประสิทธิภาพหลังการเรียนรู้ (Gain score = 8.37) สูงกว่าการเรียนรู้ของรุ่นที่ 13 (Gain Score = 1.99) (Kirkpatrick & Kirkpatrick, 2007) ที่ต่างใช้แบบทดสอบชุดเดียวกัน ซึ่งสอดคล้องกับผลการศึกษาเชิงเมตต้าของ Collins (2002) ที่ชี้ว่าการพัฒนาภาวะผู้นำให้ผลลัพธ์ด้านการเรียนรู้มากกว่าด้านอื่นๆ

ตารางที่ 1: ผลการทดสอบความแตกต่างของคะแนนเฉลี่ยก่อนและหลังเรียนภายในรุ่นเดียวกัน

รุ่นที่ / ก่อน-หลัง	n	\bar{X}	S.D.	t
รุ่นที่ 13 ก่อน เรียน	64	26.39	4.49	-3.111**
หลัง เรียน	64	28.38	3.69	
รุ่นที่ 15 ก่อน เรียน	70	23.59	4.65	-13.88***
หลัง เรียน	70	31.96	2.91	

หมายเหตุ * ค่า p-value ระดับนัยสำคัญทางสถิติ .05 ** ระดับนัยสำคัญทางสถิติ .01 *** ระดับนัยสำคัญทางสถิติ .001

คำถามการวิจัยที่ 4: หลักสูตรการพัฒนานักบริหารงานท้องถิ่นระดับสูงควรปรับปรุงในด้านใดบ้าง

1.1 การกำหนดเป้าหมายของการฝึกอบรมที่พัฒนาแล้วให้บังเกิดผลสัมฤทธิ์จริง จะเห็นได้ว่าในจำนวนวัตถุประสงค์ 5 ข้อนั้น หลายข้อเป็นวัตถุประสงค์ในอุดมคติที่ยากต่อการบรรลุได้ในระยะเวลาอบรม 5 สัปดาห์ ควรกำหนดเป้าหมายเชิงพฤติกรรมโดยใช้รายการสมรรถนะนักบริหารงานท้องถิ่นของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นเป็นที่ตั้ง ที่จะทำให้ระบบติดตามประเมินความสำเร็จของการอบรมทำได้ง่ายและชัดเจนยิ่งขึ้น

1.2 การออกแบบหลักสูตรให้มีเนื้อหาเกี่ยวข้องกับปัญหาที่เกิดขึ้นจริงในองค์การปกครองท้องถิ่น เช่น เพิ่มการมีส่วนร่วมของว่าที่ผู้เข้าอบรมและภาคประชาชน การนำประเด็นปัญหาพร้อมสมัยของการบริหารงานท้องถิ่น เข้าสู่กระบวนการเรียนการสอน อาทิ ปัญหาผล

ประโยชน์ทับซ้อน ระบบอุปถัมภ์ การคอร์รัปชัน ความพร้อมรับการถ่ายโอน การเสริมสร้างคุณธรรมและจริยธรรมในการบริหาร อปท. การประเมินความต้องการเรียนรู้ของผู้ที่จะเข้าอบรมก่อนทุกรุ่น ให้มีผลต่อรายวิชาที่ต้องเรียน แนวทางการเรียนรู้ที่เน้นการวิเคราะห์กรณีศึกษาเพื่อการแก้ไขและการป้องกันปัญหา เน้นรูปแบบการเรียนรู้จากการปฏิบัติ การระดมสมองเรียนรู้ร่วมกันระหว่างผู้เข้าอบรม (Susan Harwood Training Grants, 2010) การนำประสบการณ์ในงานของผู้เข้าอบรมมาแลกเปลี่ยนเรียนรู้ (McCauley, DeRUE Yost & Taylor, 2014) โดยมีวิทยากรเป็นผู้อำนวยความสะดวกให้เรียนรู้ถ่ายทอดประสบการณ์บริหารงานท้องถิ่นระหว่างผู้เข้าอบรมและให้ได้ข้อสรุปการปฏิบัติร่วมกัน

1.3 การสร้างระบบการทำรายงานการค้นคว้าอิสระของผู้เข้าอบรม แนวทางประเมินผลให้เป็นมาตรฐานแบบฉบับเดียวกัน ลดการพึ่งพิงมหาวิทยาลัยในการดำเนินการฝึกอบรม หันมาใช้ศักยภาพของบุคลากรภายในมากขึ้น ลดบทบาทการเป็นผู้ประสานกิจกรรม หันมาเน้นบทผู้สนับสนุนการเรียนรู้การพัฒนา

8. สรุปผลการศึกษา

การศึกษาวิจัยครั้งนี้ เป็นการศึกษาแบบผสมผสานระหว่างเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพ เครื่องมือการวิจัยได้แก่ แบบทดสอบผลการเรียนรู้ ก่อนและหลังการฝึกอบรม การสังเกต และการสัมภาษณ์ในเชิงลึกเกี่ยวกับการพัฒนานักบริหารงานท้องถิ่นระดับสูงรุ่นที่ 13 ที่มีผู้เข้าอบรมจำนวน 64 คน และรุ่นที่ 15 จำนวน 70 คน รวมกลุ่มตัวอย่าง 134 คน ซึ่งทั้ง 2 รุ่นพบว่า ปัญหาสำคัญๆ ของการบริหารงานองค์การปกครองท้องถิ่นตามการรับรู้ของผู้เข้าอบรม ยังไม่ได้ถูกนำเข้าสู่กิจกรรมการเรียนรู้การพัฒนาของหลักสูตรอย่างจริงจัง กระบวนการในการพัฒนาผู้บริหารท้องถิ่นระดับสูงของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นควรได้รับการปรับปรุงเพื่อตอบรับปัญหาเหล่านั้น หากพิจารณากระบวนการฝึกอบรม ตั้งแต่การแสวงหาความต้องการฝึกอบรม, การกำหนดวัตถุประสงค์, การออกแบบหลักสูตรและวิธีการพัฒนา, การดำเนินการฝึกอบรมเรียนรู้ และการติดตามประเมินผลความสำเร็จในการพัฒนาแล้ว การฝึกอบรมเน้นหนักไปที่การดำเนินการ ผู้เข้าอบรมเห็นว่าหลักสูตรบรรจุจุดมุ่งหมายซึ่งไม่สอดคล้องกับการประเมินของผู้บริหารโครงการและหลักสูตร และผลประเมินพบว่า ทั้ง 2 รุ่น เกิดการเรียนรู้หลังการฝึกอบรมอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ

9. ข้อเสนอแนะเพื่อการวิจัยครั้งต่อไป

การออกแบบการฝึกอบรมนักบริหารงานท้องถิ่นระดับสูงด้วยโมเดลผสมผสาน เช่น ระหว่างรูปแบบโมเดลกระบวนการพัฒนา โมเดลการพัฒนาคนเชิงกลยุทธ์ และโมเดลการพัฒนาที่เน้นสมรรถนะ เข้าด้วยกันแล้วทำการติดตามประเมินผลความพึงพอใจและความสำเร็จ เมื่อเทียบกับเป้าหมายของการฝึกอบรมนักบริหาร

แม้ว่าผลการวิจัยครั้งนี้ ผู้เข้ารับการอบรมจะเห็นว่า การฝึกอบรมบรรลุตามวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้แต่ก็มีความเห็นที่ขัดแย้งกับการประเมินของผู้บริหารโครงการและหลักสูตร ดังนั้นควรมีการศึกษาความสอดคล้องของความคิดเห็นต่อความสำเร็จของการฝึกอบรมทั้ง 4 ระดับ ศึกษาถึงความสัมพันธ์ระหว่างปฏิกิริยาของผู้เข้าอบรมกับผลการฝึกอบรม ความสัมพันธ์ระหว่างการเรียนรู้กับการถ่ายโอนสิ่งที่เรียนรู้สู่การบริหาร ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการเรียนรู้ของผู้เข้าอบรม การวิจัยเพื่อติดตามความสำเร็จของการพัฒนา ในระยะยาวที่หลากหลายมากขึ้น (Hilbert, Preskill & Russ-Eft, 1997) อาทิ ผลลัพธ์ของการเรียนรู้ การถ่ายโอนการเรียนรู้ ผลตอบแทนในการลงทุน และความคุ้มค่าของงบประมาณในการพัฒนา เมื่อมีการเรียนรู้เกิดขึ้นในระดับบุคคลแล้วควรมีการประเมินติดตามว่าบังเกิดผลเช่นไรต่อระดับทีมและองค์การ (Lemay & Ellis, 2007)

บรรณานุกรม

- สำนักวิจัยและพัฒนาระบบ. กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. จาก www.dla.go.th/work/abt
วันที่สืบค้น 27 เมษายน 2557.
- สำนักสิริพัฒนา สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ (2557). โครงการฝึกอบรมหลักสูตร
นักบริหารงานท้องถิ่นระดับสูง. (สำเนาแจก) มปท.
- วีระวัฒน์ ปันนิตามัย (2544). *การพัฒนาคนที่ยั่งยืน*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์รัตนไตร.
- Aitken, P., & Higgs, M. (2010). *Developing change leaders: The principles and
practices of change leadership development*. Amsterdam: Elsevier.
- Collins, D. B. (2002). *The effectiveness of managerial leadership development
programs: A meta-analysis of studies from 1998- 2001*. A dissertation
submitted to Louisiana State University, U.S.A.
- Goldstein, I. L., & Ford, K. (2002). *Need assessment, development, and
evaluation*. New York: Cengage Learning.
- Greene, J. C. (2007). *Mixed methods in social inquiry*. San Francisco: Jossey – Bass.
- Gurdjian, P., Halbeisen, T., & Lane, K. (2014). Why leadership development
programs fail? *McKinsey Quarterly*, (1): 14- 23.
- Hannum, K. M., & Martineau, J.W. (2008). *Evaluating the impact of leadership
development*. San Francisco, California: Pfeiffer.
- Hilbert, J., Preskill, H., & Russ-Eft, D. (1997). Evaluating training. In L. J. Bassi and
D. Russ Eft. (Eds.). *Assessment, Development, and Measurement*.
Washington, D.C.: ASTD, 109-150.
- Kirkpatrick, D. L. (1994). *Evaluating Training Programs: The four levels*.
San Francisco: Berrett-Koehler.
- Kirkpatrick, D. L., & Kirkpatrick, J. D. (2007). *Implementing the four levels: A practical
guide for effective evaluation of training program*. San Francisco:
Berrett-Koehler.
- Lemay, N. M., & Ellis, A. (2007). Evaluating leadership development and
organizational performance. In *The handbook of leadership
development evaluation*. New York: Wiley & Sons, 228-260.

- Lim, G. S., Werner, J. M., & DeSimone, R. L. (2013). *Human resource development for effective organizations: Principles and practices across national boundaries*. Andover: Cengage Learning.
- McCauley, C., DeRUE, D. S., Yost, P. R., & Taylor, S. (2014). *Experience-driven leader development: Models, tools, best practices, and advice for on-the-job development*. San Francisco, California: Wiley.
- Petrie, N. (2014). Future trends in leadership development: A white paper. The Center for Creative Leadership, Greensboro, NC. Retrieved September 12, 2014, from <http://www.ccl.org/leadership/pdf/research/futuretrends.pdf>.
- Snook, S., Nohria, N., & Khurana, R. (2012). *The handbook for teaching leadership: Knowing, doing, and being*. Los Angeles, California: SAGE Publication.
- Susan Harwood Training Grants (2010). Best practices for development, delivery, and evaluation of Susan Harwood Grants. Retrieved September 20, 2014, from <https://www.osha.gov/dte/sharwood/best-practices-booklet.pdf>.
- Yost, P.R., & Plunkett, M. M. (2009). *Real time leadership development*. New York: Wiley & Sons.