

บทที่ 1

บทนำ

ในบทนี้ผู้วิจัยจะได้นำเสนอเนื้อหาในหัวข้อต่อไปนี้

- 1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหาที่ดำเนินการวิจัย
- 1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย
- 1.3 ขอบเขตของการวิจัย
- 1.4 ข้อตกลงเบื้องต้น
- 1.5 นิยามศัพท์เฉพาะ
- 1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากผลการวิจัย

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหาที่ดำเนินการวิจัย

สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ แบ่งส่วนราชการออกเป็นราชการบริหารส่วนกลาง และราชการบริหารส่วนภูมิภาค สำหรับราชการบริหารส่วนภูมิภาคนี้มีสำนักงานศึกษาธิการจังหวัด และสำนักงานศึกษาธิการอำเภอ เป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบในการจัดการศึกษา การศาสนาและการวัฒนธรรม ภายในจังหวัดและอำเภอ โดยมีผู้แทนของกระทรวงศึกษาธิการที่ส่งมาประจำ จังหวัดและอำเภอ เพื่อช่วยผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอในการปฏิบัติราชการอันเป็นหน้าที่ของกระทรวงศึกษาธิการ

ในปี พ.ศ. 2527 กระทรวงศึกษาธิการได้กำหนดบทบาทอำนาจหน้าที่ให้สำนักงาน ศึกษาธิการจังหวัดและสำนักงานศึกษาธิการอำเภอ ปฏิบัติงานในลักษณะเป็นศูนย์ 3 ศูนย์ คือ (สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ, 2533)

1) ศูนย์ข้อมูลสถิติและการวางแผน

ปฏิบัติงานเกี่ยวกับการเก็บรวบรวมข้อมูล วิเคราะห์ นำเสนอข้อมูล การจัดทำระบบ สารสนเทศทางการศึกษา การศาสนาและการวัฒนธรรม รวบรวมและพิจารณาปรับปรุงแผนพัฒนา

ชนบทและวางแผนเพิ่มเติมตามความต้องการของจังหวัดและอำเภอ วิเคราะห์การขอตั้งงบประมาณ

2) ศูนย์บริการและประสานงาน

ปฏิบัติงานเกี่ยวกับการจัดกิจกรรม การให้บริการ ให้คำแนะนำปรึกษาหารือการ
ประชาสัมพันธ์ ให้ความร่วมมือและประสานงานการศึกษา การศาสนาและการวัฒนธรรมกับ
หน่วยงานทางการศึกษาหน่วยงานอื่น ๆ และเอกชน ในการดำเนินการตามแผนพัฒนาการศึกษา
การศาสนาและการวัฒนธรรม การดำเนินการตามโครงการด้านกิจการพิเศษของกระทรวงศึกษา
ธิการระดับจังหวัดและอำเภอ รวมทั้งการดำเนินการตามกฎหมาย ระเบียบ นโยบายและงาน
ที่ได้รับมอบหมาย

3) ศูนย์ติดตามและประเมินผล

ปฏิบัติงานเกี่ยวกับการกำกับดูแล เร่งรัดและรายงานผลการติดตามและประเมินผล
การใช้หลักสูตร กิจกรรมการเรียนการสอน การดำเนินการตามแผนงาน โครงการพัฒนา
การศึกษา การศาสนาและการวัฒนธรรม การดำเนินการตามโครงการด้านกิจการพิเศษของ
กระทรวงศึกษาธิการระดับจังหวัดและอำเภอ รวมทั้งการตรวจสอบ ติดตามผลการปฏิบัติงานตาม
กฎหมาย ระเบียบ นโยบาย และงานอื่น ๆ ที่ได้รับมอบหมาย

นอกจากนั้น กระทรวงศึกษาธิการยังได้กำหนดนโยบายที่เร่งรัดให้เกิดประสิทธิภาพ
ในการปฏิบัติงาน ของสำนักงานศึกษาธิการจังหวัดและสำนักงานศึกษาธิการอำเภอ ซึ่งเป็นหน่วย
งานราชการส่วนภูมิภาค ให้มีความคล่องตัวและสัมฤทธิ์ผลมากยิ่งขึ้น ในปี พ.ศ. 2532 กระทรวง
ศึกษาธิการ จึงได้ปรับปรุงหน้าที่และความรับผิดชอบของสำนักงานทั้งสองระดับ ให้มีความชัดเจน
ขึ้น โดยกำหนดให้ปฏิบัติงานตามภารกิจเป็น 3 ฐานะ คือ

1) ฐานะกระทรวงศึกษาธิการ และองค์กรกลางทางการศึกษา การศาสนาและ
การวัฒนธรรม

2) ฐานะสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ

3) ฐานะผู้ปฏิบัติงานให้กรมต่าง ๆ ในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ และคุรุสภา

แม้ว่าจะมีการสนับสนุนปัจจัยการบริหารให้กับสำนักงานศึกษาธิการจังหวัด/อำเภอส่วนหนึ่ง
แล้วก็ตาม แต่จากการประชุมสัมมนาศึกษาธิการจังหวัดและศึกษาธิการอำเภอทั่วราชอาณาจักร
ประจำปี 2531 และการติดตามประเมินผลการปฏิบัติงาน สำนักงานศึกษาธิการจังหวัดบางจังหวัด

และสำนักงานศึกษาธิการอำเภอบางอำเภอ ของสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการร่วมกับผู้แทนสำนักงาน ก.พ. พบว่า สำนักงานดังกล่าวส่วนใหญ่ประสบกับอุปสรรคและปัญหาในการปฏิบัติที่ส่งผลให้ไม่สามารถปฏิบัติงานบรรลุเป้าหมายและนโยบายของกระทรวงศึกษาธิการได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งสาเหตุใหญ่มาจาก

- 1) ระบบบริหารงานของกระทรวงที่อยู่ในลักษณะของการรวมอำนาจไว้ส่วนกลาง
- 2) ขาดเอกภาพการบริหารงานในจังหวัด
- 3) ความไม่ชัดเจนในหน้าที่และความรับผิดชอบของสำนักงานและขาดรูปแบบการ

ดำเนินงานไปในทิศทางเดียวกัน

- 4) ขาดทรัพยากรและปัจจัยการดำเนินงาน

ส่วนบางสำนักงานที่สามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพนั้นขึ้นอยู่กับประสิทธิภาพการบริหารงานของผู้บริหารเป็นสำคัญ

จากสภาพปัญหาดังกล่าวข้างต้น ได้ส่งผลไปสู่การปฏิบัติในระดับอำเภอ ทำให้สำนักงานศึกษาธิการอำเภอประสบปัญหาต่าง ๆ พอประมวลได้ดังนี้ (สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ, 2533)

- 1) ปัญหาด้านนโยบายและแผน

(1) คณะกรรมการการศึกษา การศาสนาและการวัฒนธรรมอำเภอยังไม่สามารถกำกับนโยบายและแผนได้อย่างมีประสิทธิภาพ

(2) บทบาทของคณะกรรมการเป็นเพียงองค์กรกลางประสานงานไม่มีอำนาจในการตัดสินใจ

(3) ขาดองค์การวางแผนระดับอำเภอ และเจ้าหน้าที่ประสานการวางแผนระดับตำบล ยังปฏิบัติงานไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร

(4) ยังไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ในฐานะขององค์กรกลางทางการศึกษา การศาสนา และการวัฒนธรรมได้อย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจาก

- ไม่มีกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือมติ ครม. กำหนดหน้าที่ของสำนักงานเพื่อให้เป็นองค์กรกลางในการกำกับ ควบคุม ดูแลในด้านนโยบายและแผน รวมทั้งการควบคุมมาตรฐานการศึกษาและการจัดสรรงบประมาณ เป็นต้น

- ข้อจำกัดเกี่ยวกับทรัพยากรการบริหาร ทั้งคน เงิน วัสดุอุปกรณ์ โดยเฉพาะ
กลุ่มบุคลากรทางวิชาการที่เข้มแข็ง

- การมอบอำนาจ การกระจายอำนาจของกระทรวงศึกษาธิการจากกรมไปยัง
จังหวัด/อำเภอ ยังไม่เหมาะสมทั้งในเรื่องของเขตระหว่างจังหวัด/อำเภอ สถานศึกษา
การมอบงานให้ปฏิบัติยังไม่สมดุลกันระหว่างคน เงินและงาน

(5) ขาดมาตรการ เทคนิคและวิธีการดำเนินงานอย่างเป็นระบบ

- ขาดระบบการตอบแทน (Reward System) ที่ชัดเจน เมื่อปฏิบัติงาน
ประสบผลสำเร็จและมีประสิทธิภาพ

- ขาดระบบการลงโทษเมื่อละเลยการปฏิบัติ

2) ปัญหาด้านข้อมูล สถิติ และการวางแผน

(1) การจัดเก็บข้อมูลยังไม่เป็นระบบ ขาดความต่อเนื่องและมีรูปแบบที่ไม่สอดคล้องกัน

(2) ขาดการวิเคราะห์สภาพทางการศึกษาภายในอำเภอ

(3) แผนต่าง ๆ ที่อำเภอทำขึ้น มักไม่ได้รับการตอบสนองงบประมาณตามแผนที่
วางไว้

(4) กรมต่าง ๆ ยังไม่กระจายอำนาจการวางแผนไปยังภูมิภาคอย่างแท้จริง

(5) บุคลากรด้านการวางแผนฯ ค่อนข้างคุณภาพ

(6) บุคลากรด้านการวางแผนระดับตำบล มิได้ขึ้นตรงต่อ สป.ศธ. ทำให้ขาด
การประสานการปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพ ทำให้ขาดการประสานงานด้านการวางแผนการพัฒนา
ชนบทระดับตำบล ไม่สามารถสนองตอบนโยบายของรัฐบาล

3) ปัญหาด้านการบริการและประสานงาน

การประสานงานยังไม่บรรลุวัตถุประสงค์ตามนโยบายของกระทรวงเนื่องจาก

(1) กฎระเบียบบางประการไม่เอื้อต่อการประสานงาน

(2) ขาดระบบ รูปแบบ แนวทางในการประสานการใช้ทรัพยากรร่วมกัน

(3) กรมเจ้าสังกัดของสถานศึกษาในพื้นที่มักสั่งการเกี่ยวกับการบริหารไปยังสถาน
ศึกษาในสังกัดโดยตรง

(4) หน่วยงานทางการศึกษาในอำเภอขาดจิตสำนึกในการทำงานเป็นกระทรวง ศึกษาธิการหรือให้งานปรากฏเป็นงานของกระทรวง ยังยึดติดในการปฏิบัติงานเพื่อสนองกรมต้น สังกัดเท่านั้น

4) ปัญหาด้านการติดตามและประเมินผล

(1) เครื่องมือ เทคนิคในการตรวจติดตามและประเมินผลไม่ชัดเจน ขาดตัวชี้วัด แบบฟอร์มการตรวจ ไม่สามารถชี้สภาพความสำเร็จหรือไม่สำเร็จของงานได้

(2) ระบบการรายงานไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร ขาดการวิเคราะห์ข้อมูลย้อน กลับและการนำไปใช้เพื่อปรับปรุงพัฒนางาน

5) ปัญหาด้านทรัพยากรและปัจจัยดำเนินงาน

กระทรวงศึกษาธิการยังไม่สามารถสนองตอบ ให้สำนักงานศึกษาธิการอำเภอมี บุคลากร งบประมาณ วัสดุอุปกรณ์ ครุภัณฑ์ ให้เพียงพอและพัฒนาบุคลากรให้มีศักยภาพในการ ปฏิบัติงานให้มีประสิทธิภาพได้ทั่วถึง

การแก้ไขและการพัฒนาของกระทรวงศึกษาธิการ

จากสภาพปัญหาดังกล่าวข้างต้น กระทรวงศึกษาธิการได้ตระหนักถึงความยากลำบากใน การปฏิบัติงานของสำนักงานศึกษาธิการอำเภอ จึงได้ดำเนินการแก้ไขพัฒนาเพื่อให้สามารถ ปฏิบัติงานสนองนโยบายของกระทรวงศึกษาธิการในระดับหนึ่ง ดังนี้ (สำนักงานปลัดกระทรวง ศึกษาธิการ, 2533)

1) ปรับปรุงองค์การบริหารงานในระดับกระทรวงและจังหวัด

2) ปรับปรุงหน้าที่รับผิดชอบของสำนักงานศึกษาธิการจังหวัด/อำเภอให้มี 3 ฐานะ คือ

ก. ฐานะกระทรวงศึกษาธิการและองค์กรกลางทางการศึกษา การศาสนาและการ วัฒนธรรม

ข. ฐานะสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ

ค. ฐานะผู้ปฏิบัติงานให้กรมต่าง ๆ ในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการและครูสภา

ฐานะกระทรวงและองค์กรกลาง ให้มีบทบาทและอำนาจหน้าที่ในการอำนวยความสะดวก ในการกำกับ เร่งรัด ติดตาม ประเมินผล ประสานงาน ตลอดจนสนับสนุนการดำเนินงานของ หน่วยงานทางการศึกษา การศาสนาและการวัฒนธรรม

ฐานะกรม คือสำนักงานปลัดกระทรวงและผู้ปฏิบัติงานให้กรม ตลอดจนครูสภาให้มีบทบาท และมีอำนาจหน้าที่ในการบริหารและการให้บริการหน่วยงานทางการศึกษา การศาสนาและการวัฒนธรรม ตามที่ได้รับมอบหมายและกฎหมายมิได้กำหนดให้เป็นหน้าที่ของหน่วยงานใดปฏิบัติ โดยเฉพาะ ทั้งนี้ให้สำนักงานศึกษาธิการอำเภอปฏิบัติงานเน้นหนักในฐานะของความเป็นกระทรวง และเป็นองค์กรกลางในอำเภอหรือกิ่งอำเภอ

3) สำนักงานปลัดกระทรวงได้จัดทำมีโครงการพัฒนาสำนักงานศึกษาธิการจังหวัด/อำเภอ โดยมีเป้าหมายที่จะพัฒนาสำนักงานทั้งด้านโครงสร้าง บุคลากร วัสดุ ครุภัณฑ์ อาคารสถานที่ระบบงานและกิจกรรมภายใน 4 ปี (ปี 2532-2535) โดยได้ปรับปรุงโครงสร้างสำนักงานศึกษาธิการจังหวัดและอำเภอ จัดทำแผนอัตรากำลัง 3 ปี รอบที่ 2 โดยมุ่งเน้นอัตราด้านวิชาการ จัดทำแผนงบประมาณให้สอดคล้องกับลักษณะงาน และคู่มือปฏิบัติงานที่เอื้อต่อการปฏิบัติงาน ใน 3 ลักษณะ คือ เป็นศูนย์บริการและประสานงาน ศูนย์ข้อมูลสถิติและการวางแผน ศูนย์ติดตามและประเมินผล โดยให้ปฏิบัติงานใน 3 ฐานะ คือ ฐานะกระทรวงศึกษาธิการ ฐานะสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการและฐานะเป็นผู้ปฏิบัติงานให้กรมต่าง ๆ ในกระทรวงและครูสภา

จากสภาพที่เป็นจริงในการปฏิบัติ และจากการที่ได้วิเคราะห์งานภายในสำนักงานศึกษาธิการอำเภอพบว่า ไม่ว่าจะปฏิบัติงานในลักษณะของการเป็นศูนย์ใด หรือในฐานะใด งานที่ปฏิบัตินั้นล้วนอยู่ในขอบข่าย และเป็นส่วนหนึ่งของการให้บริการและประสานงานทั้งสิ้น นอกจากนั้นผู้วิจัยได้ออกแบบสอบถามในลักษณะเป็น Pilot Project สอบถามศึกษาธิการอำเภอในจังหวัดร้อยเอ็ด เมื่อคราวประชุมประจำเดือนกันยายน 2535 ว่าจากการที่สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ ให้สำนักงานศึกษาธิการอำเภอ ปฏิบัติงานในลักษณะเป็นศูนย์ 3 ศูนย์ นั้น สำนักงานศึกษาธิการอำเภอต่าง ๆ ได้ปฏิบัติงานในลักษณะใดมากที่สุด ได้พบว่า การปฏิบัติงานในลักษณะเป็นศูนย์บริการและประสานงานได้ปฏิบัติมากที่สุด รองลงมาคือ ปฏิบัติงานในลักษณะเป็นศูนย์ข้อมูล สถิติและการวางแผน ส่วนลักษณะเป็นศูนย์ติดตามและประเมินผลได้รับการปฏิบัติ น้อยที่สุด

ผู้วิจัยในฐานะผู้ช่วยศึกษานิเทศก์การอำเภอปฏิบัติราชการในจังหวัดมหาสารคาม มีความประสงค์ที่จะศึกษารายละเอียดเกี่ยวกับสภาพปัจจุบันและปัญหาการปฏิบัติงานด้านการให้บริการ และการประสานงานของสำนักงานศึกษานิเทศก์การอำเภอในจังหวัดมหาสารคาม ซึ่งผลการวิจัยจะทำให้ทราบข้อมูลที่จะนำมาเป็นประโยชน์ในการหาแนวทางที่เหมาะสมในการให้บริการ และการประสานงานอันจะส่งผลให้เกิดประสิทธิภาพต่องานมากที่สุด และสอดคล้องกับสภาวะการณ์ด้านการบริหารการศึกษา การศาสนาและการวัฒนธรรมของจังหวัดมหาสารคามในสถานการณ์ปัจจุบัน

1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1.2.1 เพื่อศึกษาสภาพปัจจุบันในการปฏิบัติงานด้านการให้บริการ และการประสานงานของสำนักงานศึกษานิเทศก์การอำเภอ ในจังหวัดมหาสารคาม

1.2.2 เพื่อศึกษาปัญหาและอุปสรรคในการปฏิบัติงานด้านการให้บริการและการประสานงาน ของสำนักงานศึกษานิเทศก์การอำเภอ ในจังหวัดมหาสารคาม

1.2.3 เพื่อศึกษาวิธีการในการให้บริการและการประสานงาน ของสำนักงานศึกษานิเทศก์การอำเภอในจังหวัดมหาสารคาม

1.3 ขอบเขตของการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้มุ่งศึกษาสภาพปัจจุบันปัญหาและวิธีการปฏิบัติงานด้านการให้บริการและการประสานงาน ของสำนักงานศึกษานิเทศก์การอำเภอ ในจังหวัดมหาสารคามเท่านั้น

1.4 ข้อตกลงเบื้องต้น

ข้อมูลซึ่งรวบรวมได้จากแบบสอบถามในการวิจัย เป็นข้อมูลที่ได้รับจากความคิดเห็นตรงกับสภาพความเป็นจริงอย่างเชื่อถือได้ของผู้ตอบแบบสอบถาม

1.5 นิยามศัพท์เฉพาะที่ใช้ในการวิจัย

การให้บริการ หมายถึง การอำนวยความสะดวกและการให้การสนับสนุนการดำเนินงานหรือปฏิบัติงานต่างๆ ทั้งภายในและสำนักงานศึกษานิเทศก์การอำเภอและภายนอกสำนักงานศึกษานิเทศก์การอำเภอ

อำเภอ ให้สามารถดำเนินงานได้โดยสะดวก ถูกต้อง รวดเร็ว และมีประสิทธิภาพ

การประสานงาน หมายถึง กระบวนการเชื่อมความสัมพันธ์เกี่ยวกับบุคคล วัสดุและทรัพยากรอื่นๆ เพื่อให้การปฏิบัติงานบรรลุวัตถุประสงค์ของหน่วยงานการประสานงานอาจเกิดขึ้นระหว่างบุคคลกับบุคคล บุคคลกับหน่วยงาน หน่วยงานกับหน่วยงาน ซึ่งจะช่วยให้แต่ละฝ่ายรู้ว่าใครทำกิจกรรมอะไร อยู่ที่ไหน เพื่อไม่ให้เกิดการซ้ำซ้อนและเพื่อเร่งให้การปฏิบัติงานสำเร็จพร้อม ๆ กัน

วิธีการ หมายถึง กระบวนการเชิงพฤติกรรมที่สำนักงานศึกษาธิการอำเภอ ใช้ในการปฏิบัติงานด้านการให้บริการและการประสานงาน

กลุ่มผู้ปฏิบัติ หมายถึง ศึกษาธิการอำเภอ ผู้ช่วยศึกษาธิการอำเภอ นักวิชาการศึกษา เจ้าหน้าที่ธุรการ เจ้าหน้าที่การเงินและบัญชี ในสำนักงานศึกษาธิการอำเภอ

กลุ่มผู้บริหารที่เกี่ยวข้อง หมายถึง นายอำเภอ หัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอ/กิ่งอำเภอ ผู้บริหารโรงเรียนมัธยมศึกษา ผู้บริหารโรงเรียนประถมศึกษา

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

- 1) ได้ทราบสภาพปัจจุบัน และปัญหาการปฏิบัติงานด้านการให้บริการและด้านการประสานงานของสำนักงานศึกษาธิการอำเภอในจังหวัดมหาสารคาม
- 2) ได้ทราบแนวทางในการพัฒนาและปรับปรุงการปฏิบัติงานด้านการให้บริการและการประสานงาน
- 3) ได้ทราบแนวทางในการพัฒนาปรับปรุงแก้ไขวิธีการปฏิบัติด้านการให้บริการและการประสานงาน อันจะเป็นประโยชน์ต่อผู้บริหารระดับล่างในการที่จะนำไปดำเนินการ และผู้บริหารระดับสูงในการกำหนดนโยบายต่อไป