

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

"ทรัพยากรบุคคล" ถือเป็นปัจจัยสำคัญที่สุดที่จะช่วยทำให้การดำเนินการประสบความสำเร็จตามเป้าหมายขององค์การ ไม่ว่าจะเป็นส่วนงานของราชการ รัฐวิสาหกิจและเอกชน ทั้งนี้เพราะปัจจัยทรัพยากรบุคคลนั้นจะเป็นปัจจัยที่จะเข้าไป "จัดการ" ทำให้ปัจจัยอื่น ๆ ที่เป็นองค์ประกอบสำคัญในการบริหาร ซึ่งได้แก่ วัสดุ อุปกรณ์ และการจัดการให้เกิดผลสัมฤทธิ์ และทำให้องค์การประสบความสำเร็จ นอกจากนั้นแล้วการสร้างสรรค้ำหางาน มีความเจริญก้าวหน้า และมีประสิทธิภาพก็ไม่ได้เกิดจากความก้าวหน้าทางเทคโนโลยี หรือการมีวัสดุอุปกรณ์ที่ทันสมัยในหน่วยงานนั้น หากแต่เกิดจากการที่หน่วยงานหรือองค์การนั้นมี "คน" เข้าไปจัดการบริหาร ทรัพยากร ที่มีในหน่วยงานหรือองค์การ ผลตอบแทนที่มีประสิทธิภาพสูงสุดจึงจะเกิด แก่หน่วยงานหรือองค์การนั้น

กระทรวงศึกษาธิการ ได้สถาปนาเมื่อวันที่ 1 เมษายน 2435 นับเป็นเวลา 100 กว่าปีล่วงมาแล้ว มีเสนาบดี และปลัดทูลฉลองเป็นผู้บังคับบัญชาและบริหารงานของกระทรวง ในส่วนภูมิภาคมีข้าหลวงธรรมการ เป็นตำแหน่งที่รับผิดชอบตามมณฑลต่าง ๆ จนกระทั่งปี พ.ศ. 2476 ได้จัดแบ่งส่วนราชการสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ เป็นส่วนภูมิภาค 3 ส่วนคือ ธรรมการมณฑล ธรรมการจังหวัด กรรมการอำเภอ งานการศึกษาทุกระดับประเภทในสมัยนั้น จึงอยู่ในความรับผิดชอบของ ธรรมการมณฑล ธรรมการจังหวัด และธรรมการอำเภอซึ่งภายหลังได้เปลี่ยนชื่อ ธรรมการเป็นศึกษาธิการ จนกระทั่งในปี พ.ศ. 2509 นับเป็นเวลาเปลี่ยนแปลงระบบบริหารการศึกษาคั้งสำคัญ โดยมีการโอนการศึกษาประชาบาลให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดรับผิดชอบและเปลี่ยนแปลงอีกคั้งหนึ่งเมื่อปี พ.ศ. 2523 โดยจัดตั้งสำนักงาน

คณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติรับผิดชอบการศึกษาในระดับประถมศึกษา

การเปลี่ยนแปลงดังกล่าว ทำให้บทบาทหน้าที่เกี่ยวกับการจัดการศึกษาของ ศึกษาธิการลดลงทันทีโดยเหตุที่การศึกษาในส่วนภูมิภาคส่วนใหญ่เป็นการจัดการศึกษาในระดับประถมศึกษา เมื่อมีหน่วยงานอื่นเข้ามารับผิดชอบแทน บทบาทของศึกษาธิการเกี่ยวกับการจัดการศึกษาจึงเกือบจะไม่มีอะไรเหลืออยู่ ภายหลังเมื่อกระแสพลวัตได้เปลี่ยนแปลงไปการจัดการศึกษาในระดับมัธยมศึกษา การอาชีวศึกษา แม้แต่การศึกษา นอกกระบบโรงเรียนที่ศึกษาธิการทั้งหลาย ได้ริเริ่มบุกเบิกและพัฒนาจนมั่นคง ต่างก็มี หน่วยงานเข้ามารับผิดชอบทั้งสิ้น จนกระทั่งเกิดเสียงวิพากษ์วิจารณ์กันไปทั่วว่าศึกษา ธิการไม่มีงานทำ จนถึงกับมีผู้เสนอให้ยุบตำแหน่งศึกษาธิการ

ในการบริหารการศึกษาส่วนภูมิภาคของกระทรวงศึกษาธิการ มีหน่วยงานระดับ กรมที่แบ่งส่วนราชการเพื่อบริหารการศึกษาทั้งส่วนภูมิภาคเพียงกรมเดียว คือสำนักงาน ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ (กระทรวงศึกษาธิการ, 2529:5) มีหน่วยงานในสังกัด คือสำนักงานศึกษาธิการจังหวัด และสำนักงานศึกษาธิการอำเภอ ซึ่งได้รับมอบหมาย ให้เป็นตัวแทนกระทรวงศึกษาธิการในระดับจังหวัด และอำเภอ หรือกิ่งอำเภอ ตาม คำสั่งกระทรวงศึกษาธิการที่ 687/2519 ลงวันที่ 27 ธันวาคม 2519 (กระทรวง ศึกษาธิการ, 2513 : 5) ทำให้กระทรวงศึกษาธิการต้องเร่งพัฒนาโครงสร้างและ ปรับปรุงบทบาทหน้าที่ของสำนักงานศึกษาธิการจังหวัด และสำนักงานศึกษาธิการ อำเภอใหม่ ให้สอดคล้องกับสภาพการบริหารการศึกษาในปัจจุบัน โดยคณะรัฐมนตรีมี มติอนุมัติให้กระทรวงศึกษาธิการปรับปรุงระบบและโครงสร้างการบริหารงานทั้งใน ส่วนกลางและส่วนภูมิภาค เมื่อวันที่ 3 กันยายน 2528 (กระทรวงศึกษาธิการ, 2528 : 5 - 6) มุ่งส่งเสริมการกระจายอำนาจจากส่วนกลางไปสู่ส่วนภูมิภาคโดย เฉพาะการวางแผนการศึกษา การประสานงาน การใช้ทรัพยากรร่วมกับการดำเนิน การตามแผน การติดตามประเมินผลงานตามนโยบายและแผน โดยกำหนดให้มีคณะกรรมการนโยบายและแผนของกระทรวงศึกษาธิการขึ้นในส่วนกลาง และคณะกรรมการ การการศึกษา การศาสนา และการวัฒนธรรมจังหวัดในส่วนภูมิภาคมีสำนักงานศึกษา ธิการจังหวัดเป็นสำนักงานเลขานุการคณะกรรมการ และคณะกรรมการการศึกษา

การศาสนา และการวัฒนธรรมอำเภอ มีสำนักงานศึกษาธิการอำเภอเป็นสำนักงานเลขานุการคณะกรรมการ โดยเน้นให้สำนักงานศึกษาธิการจังหวัดและสำนักงานศึกษาธิการอำเภอ ปฏิบัติงานเป็นศูนย์กลางการบริหารการศึกษา 3 ศูนย์ ได้แก่ ศูนย์บริการและประสานงาน ศูนย์ข้อมูลสถิติและวางแผน และศูนย์ติดตามและประเมินผล

ถึงแม้ว่า จะมีการปรับปรุงโครงสร้าง บทบาทอำนาจหน้าที่และอัตรากำลังหลายครั้งแล้วก็ตาม การปฏิบัติงานของข้าราชการในสำนักงานศึกษาธิการจังหวัดและสำนักงานศึกษาธิการอำเภอก็ยังไม่สามารถสนองงาน ของกระทรวงศึกษาธิการ และกรมได้เต็มที่ และสถานภาพของสำนักงานก็ยังไม่เป็นที่ยอมรับของหน่วยงานทางการศึกษา สถานศึกษา และบุคคลอื่น ๆ อยู่เช่นเดิม (กระทรวงศึกษาธิการ, สำนักงานปลัดกระทรวง, 2531 ก:5) ซึ่งอาจเนื่องมาจากสาเหตุหลายประการคือ

1) อัตรากำลังน้อย โดยเฉพาะบุคลากรที่มีความสามารถทางวิชาการ อัตรากำลังที่ได้รับการบรรจุแต่งตั้งใหม่ในตำแหน่งนักวิชาการศึกษาก็ยังมีประสบการณ์น้อย และไม่ผ่านการอบรมเตรียมเข้าสู่ตำแหน่ง

2) บทบาทอำนาจหน้าที่ไม่ชัดเจน และขัดแย้งกันเองในงานของกระทรวงศึกษาธิการ (กระทรวงศึกษาธิการ, 2529 : 8) จะเห็นว่าศึกษาธิการจังหวัดและศึกษาธิการอำเภอ เป็นผู้แทนกระทรวงศึกษาก็จริงแต่ไม่มีอำนาจบังคับบัญชาข้าราชการในสถานศึกษา การกำหนดให้เป็นตัวแทนกระทรวงจึงเป็นเพียงในนามเท่านั้น

3) ประสิทธิภาพของบุคลากรในสำนักงานมีประสิทธิภาพต่ำ เพราะเจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติงานพื้นฐานมีความรู้ต่ำ เนื่องจากเป็นเจ้าหน้าที่ระดับ 1-3 เป็นส่วนมาก (กระทรวงศึกษาธิการ, สำนักงานปลัดกระทรวง, 2528 : 9-10)

4) สำนักงานไม่เคยสร้างการยอมรับให้เกิดขึ้นทั้งในเรื่องการบริหาร การจัดการและด้านวิชาการ ตั้งแต่อดีตบุคลากรในสำนักงานไม่พยายามปรับปรุงพฤติกรรม (กระทรวงศึกษาธิการ, สำนักงานปลัดกระทรวง, 2531 ก : 5-6) ตลอดทั้งไม่พัฒนาวิธีการทำงานให้สอดคล้องกับภาวะการเปลี่ยนแปลงทางการบริหารการศึกษา การศาสนา และการวัฒนธรรมในปัจจุบัน

หากพิจารณาถึงสาเหตุดังกล่าวข้างต้นแล้ว จะเห็นว่าปัญหาที่เกิดขึ้นล้วนแต่เกี่ยวข้องกับบุคลากรโดยเฉพาะบุคลากรที่มีประสิทธิภาพในการทำงานต่ำ ขาดความรู้ความสามารถด้านวิชาการ ทั้งนี้เนื่องมาจากขาดการพัฒนาบุคลากรเป็นระยะอย่างต่อเนื่อง ไม่มีการเตรียมฝึกอบรมก่อนปฏิบัติงาน จึงทำให้การทำงานเน้นไปในลักษณะการลองผิดลองถูก หรือให้เรียนรู้จากการทำงานเองนอกจากนี้ยังไม่มีฝึกอบรมในระยะประจำการ (Inservice education) อย่างจริงจัง การประชุมประจำปีที่มีอยู่ก็เป็นในลักษณะไปรับฟังคำชี้แจงหรือรับฟังนโยบายมากกว่าจะเป็นการพัฒนาคุณภาพ (กระทรวงศึกษาธิการ, 2529 : 8-9) ซึ่งไม่สอดคล้องกับหลักการพัฒนาบุคลากรและไม่ตรงกับความต้องการของหน่วยงานและของบุคคล ทำให้เกิดความสูญเปล่าทั้งเวลาและงบประมาณ

จากสภาพปัญหาดังกล่าวผู้วิจัยในฐานะที่เป็นข้าราชการส่วนภูมิภาค สังกัดสำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงศึกษาธิการและปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งหัวหน้าฝ่ายส่งเสริมการศึกษา สำนักงานศึกษาธิการจังหวัด จึงมีความสนใจที่จะศึกษาเกี่ยวกับสภาพปัจจุบันและความต้องการด้านการพัฒนาบุคลากรของข้าราชการ ในสำนักงานศึกษาธิการจังหวัดและสำนักงานศึกษาธิการอำเภอในเขตการศึกษา 9 เพื่อประโยชน์สำหรับผู้บริหารของสำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงศึกษาธิการทุกระดับในการนำไปใช้เป็นแนวทางในการพัฒนาข้าราชการส่วนภูมิภาคในสำนักงานศึกษาธิการจังหวัด และสำนักงานศึกษาธิการอำเภอ ให้มีคุณภาพและเป็นที่ยอมรับของหน่วยงานทางการศึกษา สถานศึกษาและหน่วยงานอื่น ๆ ในฐานะผู้แทนกระทรวงในระดับจังหวัด และระดับอำเภอตลอดทั้งเพื่อให้เป็นกำลังสำคัญในการพัฒนาการศึกษา การศาสนา และการวัฒนธรรมของชาติต่อไป

1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

เพื่อศึกษาสภาพปัจจุบันปัญหา และความต้องการด้านการพัฒนาบุคลากรของข้าราชการส่วนภูมิภาค สังกัดสำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงศึกษาธิการ ในเขตการศึกษา 9

1.3 ขอบเขตของการวิจัย

การวิจัยนี้มุ่งศึกษาสภาพปัจจุบันปัญหาและความต้องการด้านการพัฒนาบุคลากรของข้าราชการส่วนภูมิภาค สังกัดสำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงศึกษาธิการ ในเขตการศึกษา 9 ตามกรอบความคิดดังนี้

1) กระบวนการพัฒนาบุคลากรของหน่วยงาน

- ก. การศึกษาปัญหา สืบหาและวิเคราะห์ปัญหา
- ข. การกำหนดจุดมุ่งหมายของการพัฒนา
- ค. การกำหนดแผนพัฒนา
- ง. การดำเนินการพัฒนา
- จ. การประเมินผลการพัฒนา

2) วิธีการพัฒนาบุคลากรของหน่วยงาน

- ก. การฝึกอบรม
- ข. การประชุมเชิงปฏิบัติการ
- ค. การสัมมนาทางวิชาการ
- ง. การเผยแพร่ข่าวสารทางวิชาการ
- จ. การนิเทศงาน
- ฉ. การศึกษาต่อหรือดูงานเพิ่มเติม
- ช. การศึกษาดูงานเพิ่มเติม
- ซ. การไปทัศนศึกษาดูงานและสังเกตวิธีการทำงาน
- ฅ. การแต่งตั้ง โยกย้าย สับเปลี่ยนหน้าที่การงาน

1.4 ข้อตกลงเบื้องต้น

ข้อมูลที่รวบรวมได้จากแบบสอบถาม เป็นผลที่ได้จากการตอบตามสภาพปัจจุบัน และความเป็นจริงของแต่ละบุคคลซึ่งเชื่อถือได้

1.5 คานิยามศัพท์ที่ใช้ในการวิจัย

1) สภาพปัจจุบัน หมายถึง การปฏิบัติจริงเกี่ยวกับการพัฒนาบุคลากร ทั้งที่เป็นกระบวนการ และวิธีการพัฒนาบุคลากรทั้ง 9 กิจกรรม ที่ดำเนินการอยู่ในเวลาที่ผ่านมามาจนถึงปัจจุบัน

2) ความต้องการ หมายถึง ความประสงค์หรือความปรารถนาของบุคคลที่จะให้มีการพัฒนาบุคลากรเกิดขึ้นในอนาคต

3) การพัฒนาบุคลากร หมายถึง กระบวนการเสริมสร้าง และปรับปรุงคุณภาพของบุคลากรให้มีความรู้ ความสามารถ มีทักษะและเจตคติที่ดีในการทำงาน เพื่อให้การทำงานของบุคคลมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น โดยวิธีพัฒนาได้หลายวิธี เช่น การฝึกอบรม การประชุมเชิงปฏิบัติการ การสัมมนาทางวิชาการ การเผยแพร่ข่าวสารทางวิชาการ การนิเทศงาน การศึกษาต่อ การศึกษาดูงานเพิ่มเติม การไปทัศนศึกษาดูงานและสังเกตวิธีทำงาน การแต่งตั้งโยกย้ายสับเปลี่ยนเจ้าหน้าที่การงาน เป็นต้น

4) ข้าราชการส่วนภูมิภาค สังกัดสำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงศึกษาธิการ หมายถึง ข้าราชการตามระเบียบบริหารราชการภูมิภาค ตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 ที่สำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงศึกษาธิการ บรรจุแต่งตั้งให้ไปดำรงตำแหน่ง และปฏิบัติราชการประจำในสำนักงานศึกษาธิการจังหวัด และสำนักงานศึกษาธิการอำเภอทุกตำแหน่ง ประกอบด้วยตำแหน่งต่าง ๆ ดังนี้

- (1) ศึกษาธิการจังหวัด
- (2) ผู้ช่วยศึกษาธิการจังหวัด
- (3) ศึกษาธิการอำเภอ
- (4) ผู้ช่วยศึกษาธิการอำเภอ
- (5) นักวิชาการศึกษา
- (6) เจ้าหน้าที่บริหารงานทั่วไป
- (7) เจ้าหน้าที่บริหารงานการเงินและบัญชี
- (8) เจ้าพนักงานธุรการ
- (9) เจ้าพนักงานการเงินและบัญชี

(10) เจ้าหน้าที่ธุรการ

(11) เจ้าหน้าที่การเงินและบัญชี

(12) นิติกร

5) สำนักงานศึกษาธิการจังหวัด หมายถึง หน่วยงานทางการศึกษา สังกัดสำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงศึกษาธิการ ที่รับผิดชอบการจัดการศึกษา การศาสนา และการวัฒนธรรมในระดับจังหวัดของกระทรวงศึกษาธิการ

6) สำนักงานศึกษาธิการอำเภอ หมายถึง หน่วยงานทางการศึกษา สังกัดสำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงศึกษาธิการ ที่รับผิดชอบการจัดการศึกษา การศาสนา และการวัฒนธรรมในระดับอำเภอของกระทรวงศึกษาธิการ ทั้งนี้ให้รวมถึงกิ่งอำเภอด้วย

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

ผลจากการวิจัยจะเป็นข้อมูลพื้นฐานที่จำเป็นสำหรับผู้บริหาร และผู้รับผิดชอบในการพัฒนาบุคลากรของสำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงศึกษาธิการ ที่จะนำไปใช้เป็นแนวทางในการพัฒนาบุคลากร ของสำนักงานศึกษาธิการจังหวัด และสำนักงานศึกษาธิการอำเภอ ในเขตการศึกษา 9 ให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น