

บทที่ 1

บทนำ

1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การศึกษาเป็นเครื่องมือในการสร้าง และพัฒนาเยาวชน ประชาชนของชาติให้เป็นพลเมืองดี มีคุณภาพ มีสุขภาพพลานามัยที่สมบูรณ์ เคารพยึดมั่นในสถาบันชาติ ศาสนา และพระมหากษัตริย์ และการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นพระประมุข มีความรู้และทักษะในการประกอบอาชีพ มีคุณธรรม จริยธรรมและค่านิยมที่ดี รู้จักสงวนทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม ประพฤติปฏิบัติตามหลักธรรมของศาสนา เห็นคุณค่าและร่วมกันรักษาเอกลักษณ์ทางศิลปะและวัฒนธรรมของชาติ และสามารถปรับตัวให้เข้ากับสังคมที่เปลี่ยนแปลงไปได้อย่างเหมาะสม

ในการจัดการศึกษา และควบคุมดูแลการดำเนินงานการจัดการศึกษา การศาสนาและการวัฒนธรรม กระทรวงศึกษาธิการได้แบ่งส่วนราชการออกเป็นหน่วยงานระดับกรม และให้รับผิดชอบตามลักษณะ และระดับการศึกษา เช่น สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ มีหน้าที่รับผิดชอบการจัดการศึกษาระดับก่อนประถมศึกษาและระดับประถมศึกษา กรมสามัญศึกษารับผิดชอบการจัดการศึกษาระดับมัธยมศึกษา กรมอาชีวศึกษา รับผิดชอบการจัดการศึกษาระดับอาชีวศึกษาที่ต่ำกว่าระดับปริญญาตรี เป็นต้น โดยมีสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการทำหน้าที่เป็นหน่วยงานกลางในการประสานงาน กำกับ ควบคุม ดูแล และติดตามประเมินผล รวมทั้งเป็นหน่วยงานรับผิดชอบภาระหน้าที่ที่มีได้กำหนดให้เป็นหน้าที่ความรับผิดชอบของกรมใดกรมหนึ่งเป็นการเฉพาะอีกด้วย

ตามพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535 ได้มีการแบ่งส่วนราชการบริหารส่วนกลาง ออกเป็น 7 กอง และ 13 สำนัก คือ (สมาคมศึกษาธิการแห่งประเทศไทย, 2536)

1. กองกลาง

2. กองคลัง

3. กองการเจ้าหน้าที่
4. กองการสัมพันธ์ต่างประเทศ
5. กองตรวจและรายงาน
6. กองนิติการ
7. สำนักนโยบายและแผนการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรม
8. สำนักพัฒนาการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรม เขตการศึกษา 1-12
9. สถาบันพัฒนาผู้บริหารการศึกษา

สำหรับการแบ่งส่วนราชการบริหารส่วนภูมิภาค ได้แบ่งออกเป็น สำนักงานศึกษาธิการ จังหวัด และสำนักงานศึกษาธิการอำเภอ ตามลำดับ

สำนักงานศึกษาธิการอำเภอ มีศึกษาธิการอำเภอ เป็นหัวหน้าส่วนราชการจากคำสั่งกระทรวงศึกษาธิการ ที่ 687/2519 ลงวันที่ 27 ธันวาคม พ.ศ. 2519 กำหนดให้ศึกษาธิการอำเภอเป็นผู้แทนกระทรวงศึกษาธิการ ทำหน้าที่กำกับ ดูแล เร่งรัดการปฏิบัติงานของหน่วยงานทางการศึกษา ทั้งราชการบริหารส่วนภูมิภาค และบริหารส่วนกลางที่ตั้งอยู่ในส่วนภูมิภาค ภายใต้ข้อบังคับ กฎหมาย ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน สำนักงานศึกษาธิการอำเภอรับผิดชอบในฐานะเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติหรือกลั่นกรองเรื่องให้นายอำเภอ ทั้งด้านงานบริหารทั่วไป งานการเงิน การบัญชีและพัสดุ งานบริหารบุคคล งานแผนงานและวิชาการ งานกิจกรรมการศึกษา และงานอื่นๆ โดยทำหน้าที่ประสานงานด้านการจัดกิจกรรมการศึกษา การใช้ทรัพยากรร่วมกัน การส่งเสริมคุณธรรม จริยธรรม ขนบธรรมเนียมประเพณี และวัฒนธรรมท้องถิ่น โดยมีขอบเขตรับผิดชอบในอำเภอ และมุ่งเน้นการปฏิบัติงานใน 3 ฐานะ คือ ฐานะผู้แทนกระทรวงศึกษาธิการ และองค์กรกลางทางการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรมในอำเภอ ฐานะผู้แทนสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ ฐานะผู้ปฏิบัติงานให้กรมต่างๆ ในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ และครูสภาในอำเภอ นอกจากปฏิบัติงานใน 3 ฐานะแล้ว กระทรวงศึกษาธิการยังกำหนดให้มีบทบาทการปฏิบัติงานในลักษณะศูนย์ 3 ศูนย์ คือ ศูนย์ข้อมูลสถิติและวางแผน ศูนย์บริการและประสานงาน และศูนย์ติดตามและประเมินผล

การปฏิบัติงานตามที่กระทรวงศึกษาธิการกำหนด สำนักงานศึกษาธิการอำเภอมีบุคลากรหรือเจ้าหน้าที่ ซึ่งแบ่งออกเป็น 3 กลุ่ม คือ เจ้าหน้าที่ธุรการ เจ้าหน้าที่การเงินและบัญชี และนักวิชาการศึกษา สำหรับกลุ่มเจ้าหน้าที่ธุรการจะปฏิบัติงานทั่วไป ส่วนมากจะเป็นงานธุรการและสารบรรณ ส่วนเจ้าหน้าที่การเงินและบัญชี ก็จะปฏิบัติเกี่ยวกับการเงิน การบัญชีและพัสดุ

เท่านั้น แต่นักวิชาการศึกษาจะต้องปฏิบัติงานที่สนองนโยบายของกระทรวงศึกษาธิการ และรับผิดชอบงานตามบทบาทที่กำหนด คือ ศูนย์ 3 ศูนย์

สำนักงานศึกษาธิการอำเภอ ได้รับอนุมัติจาก ก.พ. ให้กำหนดตำแหน่งนักวิชาการศึกษา สำหรับปฏิบัติงานด้านวิชาการ การวางแผน และการประสานงานการจัดกิจกรรมทางการศึกษาศาสนาและวัฒนธรรม สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ จึงได้คัดเลือกข้าราชการในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ และแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งนักวิชาการศึกษาสังกัดสำนักงานศึกษาธิการอำเภอเป็นลำดับ ตั้งแต่ พ.ศ. 2527 เป็นต้นมา แต่เนื่องในระดับต่างๆ สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการประสบปัญหา ปัญหาความจำกัดด้านงบประมาณ จึงไม่สามารถดำเนินการคัดเลือกบุคลากรให้เป็นไปตามขั้นตอนของระเบียบแบบแผนได้มากนัก นักวิชาการศึกษาสังกัดสำนักงานศึกษาธิการอำเภอ จึงมักได้มาจากการรับโอนข้าราชการครูช่วยราชการสำนักงานศึกษาธิการอำเภอ หรือข้าราชการพลเรือนตำแหน่งเจ้าหน้าที่ธุรการ หรือเจ้าหน้าที่การเงินและบัญชี ในสังกัดสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ ซึ่งมีวุฒิปรินญาตรีมาดำรงตำแหน่งนักวิชาการศึกษา สำนักงานศึกษาธิการอำเภอ ประสบการณ์เกี่ยวกับบทบาทเจ้าหน้าที่ในตำแหน่งนักวิชาการศึกษา มักจะไม่มีเลย เมื่อได้รับแต่งตั้งให้ไปดำรงตำแหน่ง และต้องปฏิบัติหน้าที่ใหม่ท่ามกลางข้อจำกัดต่างๆ เช่น การขาดแคลนอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ในสายงาน รวมทั้งปัญหาด้านปริมาณงาน ความซับซ้อนของงานที่ได้รับมอบหมายจากกระทรวงศึกษาธิการ กรม และกองต่างๆ ทั้งในและนอกสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ ตลอดจนภาระหน้าที่อื่นๆ ที่อาจได้รับมอบหมายจากผู้บังคับบัญชาจึงน่าจะส่งผลกระทบต่อบทบาทหน้าที่ ในการปฏิบัติงานของนักวิชาการศึกษาโดยตรงซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อการพัฒนาการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรมในระดับอำเภอ จังหวัด และในภาพรวมระดับประเทศด้วย

จากการศึกษาสรุปผลการประเมินการบริหารสำนักงานศึกษาธิการอำเภอ ประจำปีงบประมาณ 2530 - 2534 ของสำนักงานศึกษาธิการเขต เขตการศึกษา 12 ตามโครงการประเมินการบริหารสำนักงานศึกษาธิการอำเภอทั่วประเทศ ประจำปีงบประมาณ 2530-2534 พอสรุปได้ว่า ผลการประเมินการบริหารสำนักงานศึกษาธิการอำเภออยู่ในเกณฑ์เฉลี่ย 2.50 - 3.12 จากเกณฑ์เฉลี่ยที่กระทรวงศึกษาธิการกำหนดไว้ให้ต้องไม่ต่ำกว่า 3.00 จาก 5.00 ในการประเมินการบริหารสำนักงานศึกษาธิการอำเภอนั้น กระทรวงศึกษาธิการได้กำหนดงานไว้เป็น 3 หมวด คือ งานบริหารทั่วไป งานแผนงาน วิชาการและติดตามประเมินผล และงานกิจกรรมการศึกษา ซึ่ง 2 ใน 3 งาน เป็นงานที่นักวิชาการศึกษาอำเภอเป็นผู้รับผิดชอบในการ

ปฏิบัติ ซึ่งเมื่อพิจารณาแล้ว พบว่า สาเหตุที่ผลการประเมินการบริหารสำนักงานศึกษาธิการอำเภอได้คะแนนเฉลี่ยอยู่ในเกณฑ์ค่อนข้างต่ำกว่าเกณฑ์มาตรฐาน น่าจะมาจากการปฏิบัติตามบทบาทหน้าที่ของนักวิชาการศึกษายังไม่ครบถ้วน

ดังนั้น เพื่อเป็นการกำหนดทิศทางการปฏิบัติงานของนักวิชาการศึกษา สังกัดสำนักงานศึกษาธิการอำเภอ ผู้วิจัยจึงสนใจที่จะทำการศึกษาสภาพที่เป็นจริง และสภาพที่พึงประสงค์ในการปฏิบัติงานของนักวิชาการศึกษาอำเภอ เพื่อเป็นข้อมูลสำหรับศึกษาธิการอำเภอ และผู้ช่วยศึกษาธิการอำเภอ ซึ่งเป็นผู้อยู่ใกล้ชิด เป็นผู้บังคับบัญชาและควบคุม กำกับ ดูแลการปฏิบัติงานของนักวิชาการศึกษาอำเภอ ที่จะพิจารณา และนำมาใช้ในการปรับปรุง แก้ไข และพัฒนาการปฏิบัติงานของบุคลากรต่อไป

2. วัตถุประสงค์ของการวิจัย

2.1 เพื่อศึกษาเปรียบเทียบสภาพที่เป็นจริง และสภาพที่พึงประสงค์ในการปฏิบัติงานของนักวิชาการศึกษาอำเภอ ในเขตการศึกษา 9

2.2 เพื่อเปรียบเทียบความคิดเห็นของศึกษาธิการอำเภอ และผู้ช่วยศึกษาธิการอำเภอ ที่มีต่อสภาพการปฏิบัติงานที่เป็นจริง และที่พึงประสงค์ของนักวิชาการศึกษาอำเภอ ในเขตการศึกษา 9

2.3 เพื่อศึกษาแนวทางปรับปรุง แก้ไข และพัฒนาการปฏิบัติงานของนักวิชาการศึกษาอำเภอ

3. สมมติฐานการวิจัย

3.1 ความคิดเห็นของศึกษาธิการอำเภอ และผู้ช่วยศึกษาธิการอำเภอเกี่ยวกับสภาพการปฏิบัติงานที่เป็นจริง และที่พึงประสงค์ของนักวิชาการศึกษาอำเภอในเขตการศึกษา 9 แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .01

3.2 ความคิดเห็นของศึกษาธิการอำเภอ และผู้ช่วยศึกษาธิการอำเภอที่มีต่อการปฏิบัติงานของนักวิชาการศึกษาอำเภอ ไม่แตกต่างกัน อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .01

4. ขอบเขตของการวิจัย

4.1 ขอบเขตของเนื้อหาการศึกษาวิจัยครั้งนี้ มุ่งศึกษาการปฏิบัติงานของนักวิชาการศึกษาอำเภอ ซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบ ดังต่อไปนี้

- 1) งานข้อมูล สถิติและสารสนเทศ
- 2) งานวางแผนการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรม
- 3) งานพัฒนาชนบท
- 4) งานติดตามประเมินผลและรายงานการดำเนินงาน
- 5) งานส่งเสริมการศึกษา
- 6) งานส่งเสริมศาสนา
- 7) งานส่งเสริมวัฒนธรรม
- 8) งานส่งเสริมกิจกรรมพลศึกษาและนันทนาการ
- 9) งานลูกเสือ เนตรนารี ยุวกาชาด และผู้นำหมู่ประโยชน์
- 10) งานกิจการพิเศษของกระทรวงศึกษาธิการ

4.2 ตัวแปรที่จะศึกษา ประกอบด้วย

- 1) ตัวแปรอิสระ ได้แก่ สภาพภาพของผู้ตอบการสอบถาม คือ ตำแหน่งศึกษาธิการอำเภอหรือผู้รักษาการในตำแหน่ง ตำแหน่งผู้ช่วยศึกษาธิการอำเภอหรือผู้รักษาการในตำแหน่ง
- 2) ตัวแปรตาม ได้แก่ สภาพการปฏิบัติงานที่เป็นจริง และที่พึงประสงค์ของนักวิชาการศึกษาอำเภอตามความคิดเห็นของศึกษาธิการอำเภอ และผู้ช่วยศึกษาธิการอำเภอ ในงานรวม 10 ด้าน

5. ข้อตกลงเบื้องต้น

การวิจัยครั้งนี้ เป็นการวิจัยโดยการตอบแบบสอบถามของศึกษาธิการอำเภอ และผู้ช่วยศึกษาธิการอำเภอ ในเขตการศึกษา 9 ในปี พ.ศ. 2537 ซึ่งเป็นผู้เกี่ยวข้องในฐานะผู้บังคับบัญชา และได้ตอบแบบสอบถามด้วยความเต็มใจและจริงใจ คำตอบจึงเชื่อถือได้

6. นิยามศัพท์เฉพาะที่ใช้ในการวิจัย

6.1 นักวิชาการศึกษาอำเภอ หมายถึง ข้าราชการพลเรือนสามัญที่ได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งนักวิชาการศึกษา สำนักงานศึกษาธิการอำเภอ รวมถึง ข้าราชการอื่นที่ปฏิบัติหน้าที่ในความรับผิดชอบตำแหน่งนักวิชาการศึกษาอำเภอ

6.2 การปฏิบัติงานของนักวิชาการศึกษาอำเภอ หมายถึง การปฏิบัติงานตามหน้าที่ของนักวิชาการศึกษาอำเภอ 10 งาน ได้แก่

1) งานข้อมูลและสารสนเทศ หมายถึง การปฏิบัติงานเกี่ยวกับการรวบรวม และวิเคราะห์ข้อมูลสภาพของอำเภอ ทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมืองการปกครอง การศึกษา ศาสนา และศิลปวัฒนธรรม รวมทั้ง การจัดทำข้อมูลสารสนเทศเพื่อเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ และเป็นเอกสารอ้างอิง

2) งานวางแผนการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรม หมายถึง การปฏิบัติงานเกี่ยวกับการจัดทำแผนขอจัดตั้งงบประมาณประจำปี การจัดทำแผนงาน/โครงการพัฒนาทางการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรมของอำเภอ การจัดทำแผนปฏิบัติการประจำปี และการประสานแผนปฏิบัติงานของหน่วยงานทางการศึกษาภายในอำเภอ

3) งานพัฒนาชนบท หมายถึง การปฏิบัติงานเกี่ยวกับการจัดทำแผนพัฒนาชนบทระดับอำเภอรยะ 5 ปี เพื่อขอจัดตั้งงบประมาณประจำปี และแผนปฏิบัติการประจำปี การให้ความรู้เรื่องการจัดทำแผนพัฒนาชนบทระดับตำบล การรวบรวมข้อมูลเพื่อการพัฒนาชนบท(กชช.2 ค.) และข้อมูลความจำเป็นพื้นฐาน(จปฐ.) ร่วมกับหน่วยงานผู้แทน 6 กระทรวงหลักในอำเภอ

4) งานติดตามประเมินผลและรายงานผลการดำเนินงาน หมายถึง การปฏิบัติงานเกี่ยวกับการติดตามประเมินผลการดำเนินงานตามแผนงาน และโครงการของหน่วยงานทางการศึกษาในพื้นที่อำเภอตามที่กระทรวงศึกษาธิการกำหนดปีละ 3 งวด ตามวงเงินงบประมาณ และสรุปผลและรายงานผลให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องทราบ

5) งานส่งเสริมการศึกษา หมายถึง การปฏิบัติงานที่มุ่งส่งเสริมการศึกษาของเยาวชนและประชาชนในพื้นที่ เช่น การขยายโอกาสทางการศึกษา การระดมทรัพยากรในท้องถิ่นเพื่อการจัดการศึกษา การหาทุนการศึกษา และการควบคุมมาตรฐานการศึกษา เป็นต้น

6) งานส่งเสริมศาสนา หมายถึง การปฏิบัติงานเกี่ยวกับด้านการศาสนา เช่น การขอจัดตั้ง ยุบ รวมวัด การอุดหนุนบูรณะวัดพุทธศาสนาและศาสนาอื่น งานสนับสนุนส่งเสริมการ

ปฏิบัติงานของคณะสงฆ์ เช่น โรงเรียนพระปริยัติธรรม พระธรรมทูต พระจริยนิเทศก์และพระปริยัตินิเทศก์

7) งานส่งเสริมวัฒนธรรม หมายถึง การปฏิบัติงานเกี่ยวกับการส่งเสริมศิลป วัฒนธรรมและประเพณีท้องถิ่น การอนุรักษ์มรดกไทย และอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม

8) งานส่งเสริมกิจกรรมพลศึกษาและนันทนาการ หมายถึง การปฏิบัติงานเกี่ยวกับกิจกรรมที่ส่งเสริมสุขภาพพลานามัย เช่น การจัดการแข่งขันกีฬานักเรียนเยาวชนและประชาชน และการจัดตั้งศูนย์กีฬาเยาวชน และประชาชนในท้องถิ่น

9) งานลูกเสือ เนตรนารี ยุวกาชาด ฯ หมายถึง การปฏิบัติงานเกี่ยวกับลูกเสือ เนตรนารี ยุวกาชาดและผู้นำเพื่อประโยชน์ ตามกฎหมายและข้อบังคับที่เกี่ยวข้อง การฝึกอบรมผู้บังคับบัญชาลูกเสือ เนตรนารี ยุวกาชาดและผู้นำเพื่อประโยชน์ การจัดตั้งกลุ่ม/กองและการรายงานผลการดำเนินงานในรอบปี

10) งานกิจการพิเศษของกระทรวงศึกษาธิการ หมายถึง การปฏิบัติงานเกี่ยวกับกิจการพิเศษ โครงการพระราชดำริ และงานมอบหมายพิเศษอื่นๆ เช่น งานป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติดในสถานศึกษา งานป้องกัน และแก้ไขปัญหามั่วสุมในสถานศึกษา และงานการศึกษาเพื่อความมั่นคงของชาติ

6.3 สภาพที่เป็นจริง หมายถึง การปฏิบัติงานของนักวิชาการศึกษาอำเภอในเขตการศึกษา 9 ที่ปฏิบัติอยู่จริงในปัจจุบัน

6.4 สภาพที่พึงประสงค์ หมายถึง การปฏิบัติงานของนักวิชาการศึกษาอำเภอในเขตการศึกษา 9 ตามความคิดเห็นของศึกษาธิการอำเภอ และผู้ช่วยศึกษาธิการอำเภอที่ต้องการให้นักวิชาการศึกษาอำเภอ พึงได้รับการพัฒนา ทั้งในปัจจุบันและอนาคต

6.5 ความคิดเห็นของศึกษาธิการอำเภอและผู้ช่วยศึกษาธิการอำเภอ หมายถึง ความรู้สึกนึกคิดของศึกษาธิการอำเภอและผู้ช่วยศึกษาธิการอำเภอที่มีต่อการปฏิบัติงานตามหน้าที่รับผิดชอบของนักวิชาการศึกษาอำเภอ

6.6 ศึกษาธิการอำเภอ หมายถึง ผู้ดำรงตำแหน่งศึกษาธิการอำเภอ รวมถึงผู้รักษาการในตำแหน่งศึกษาธิการอำเภอ เขตการศึกษา 9 ด้วย

6.7 ผู้ช่วยศึกษาธิการอำเภอ หมายถึง ผู้ดำรงตำแหน่งผู้ช่วยศึกษาธิการอำเภอ รวมถึงผู้รักษาการในตำแหน่งผู้ช่วยศึกษาธิการอำเภอ เขตการศึกษา 9 ด้วย

7. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการวิจัย

การศึกษาวิจัยครั้งนี้ จะเป็นประโยชน์และมีความสำคัญต่อบุคลากร และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

7.1 ด้านบุคลากร คือ นักวิชาการศึกษาอำเภอสามารถนำผลการศึกษาวิจัยไปใช้ในการปรับปรุงแก้ไขการปฏิบัติงานของตนเองให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

7.2 ด้านหน่วยงาน

1) สำนักงานศึกษาธิการอำเภอ/กิ่งอำเภอ สามารถนำผลการศึกษาวิจัยครั้งนี้ไปใช้เป็นข้อมูลในการปรับปรุง แก้ไขแนวทางการปฏิบัติงาน รวมทั้ง กระตุ้นให้นักวิชาการศึกษาอำเภอได้พัฒนาตนเอง

2) สำนักงานศึกษาธิการจังหวัด สำนักงานศึกษาธิการเขต และ/ หรือสำนักงาน ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ สามารถนำผลการศึกษาวิจัยไปใช้เป็นข้อมูลประกอบการสรรหาและ พัฒนาบุคลากรในตำแหน่งนักวิชาการศึกษาอำเภอและจังหวัด ตามความเหมาะสม หรือตามที่ เห็นสมควรต่อไป