

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหาที่ดำเนินการวิจัย

ในสภาพปัจจุบันองค์กรหรือหน่วยงานต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นภาครัฐบาลหรือเอกชนจะพบว่าการพัฒนาในทุก ๆ ด้าน โดยเฉพาะด้านการบริหารซึ่งมีวิวัฒนาการจนเกิดองค์การบริหารมากมาย เช่น สมาคมผู้บริหารฯ สมาคมผู้นำฯ เป็นต้น และองค์กรต่าง ๆ เหล่านี้ก็จะส่งเสริมการบริหารทั้งด้านทฤษฎีและด้านปฏิบัติควบคู่กันไป โดยมีการประชุมสัมมนาหรืออบรม เพื่อให้บุคลากรขององค์กรมีประสิทธิภาพ และเกิดสัมฤทธิ์ผลในการปฏิบัติงาน แต่ในการบริหารนั้นไม่ว่าจะเป็นองค์การบริหารขนาดใหญ่หรือขนาดเล็ก ความสำเร็จหรือความล้มเหลวของงาน มักจะขึ้นอยู่กับบุคคลที่เข้ามาปฏิบัติหน้าที่ หรือรับตำแหน่งผู้บริหารตามหลักธรรมของพระพุทธองค์ในหมวดสัปบุริสธรรม มีกล่าวไว้ข้อหนึ่งคือ "บุคคลัญญา" กล่าวถึงการรู้จักบุคคลให้ลึกซึ้ง และการใช้บุคคลให้เหมาะสมกับตำแหน่งหน้าที่การงาน ทั้งนี้เพราะผู้บริหารสามารถสร้างสรรค์ ส่งเสริม สนับสนุน แนะนำ ตักเตือน เสนอแนะ และช่วยปรับปรุงแก้ไขให้ผู้ร่วมงานมีคุณภาพสูงขึ้น ทั้งด้านจิตใจและวิธีทำงาน นอกจากคำสอนในพุทธศาสนาแล้ว ในประเทศจีนซึ่งมีวัฒนธรรมอันเก่าแก่และยาวนาน ปรัชญาเมธีของจีน เช่น ขงจื๊อก็ได้ให้ข้อปรัชญาที่ถือกันว่าเป็นหลักวิชาการบริหารตามหลักรัฐประศาสนศาสตร์ที่ว่า "ประเทศจะเจริญก้าวหน้าพลเมืองจะมีความสุขได้ ย่อมอยู่ที่ผู้ปกครองประเทศรู้จักใช้คนให้ถูก และรู้จักเลือกคนมาแต่งตั้งให้เหมาะสมกับตำแหน่งหน้าที่"

นอกจากนี้ยังเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่า การที่องค์กรหรือสถาบันต่างๆ จะสามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ และบรรลุวัตถุประสงค์ขององค์การได้นั้น ขึ้นอยู่กับความรู้ความสามารถของผู้บริหาร ซึ่งเป็นบุคคลที่ได้รับมอบหมายจากกลุ่มของตนให้ทำหน้าที่เป็นตัวแทนของกลุ่มดำเนินการให้บรรลุวัตถุประสงค์ขององค์การตามวิถีทางและขอบเขตที่องค์กรกำหนดไว้ตามบทบทหน้าที่ 3 ลักษณะดังนี้คือ

- 1) บทบาทของผู้บริหารในฐานะที่เป็นส่วนหนึ่งในสายงาน
- 2) บทบาทของผู้บริหารในฐานะที่เป็นผู้นำ
- 3) บทบาทของผู้บริหารในฐานะที่เป็นผู้ควบคุม

ผู้บริหารที่จะสามารถบริหารงานได้อย่างมีประสิทธิภาพนั้น นอกจากจะมีความรู้ความสามารถแล้ว ยังเป็นผู้นำด้วย ในระบบการศึกษาผู้บริหารการศึกษาจะถูกคาดหวังให้เป็นผู้นำเช่นเดียวกัน

กระทรวงศึกษาธิการมีหน้าที่ในการจัดการศึกษา การศาสนา และการวัฒนธรรมของชาติ ให้ดำเนินไปในทิศทางที่รัฐและประชาชนต้องการ โดยมีจุดมุ่งหมายสูงสุดเพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตและสังคมของประชาชน ทั้งในระบบและนอกระบบโรงเรียนควบคู่กันไป จึงได้มีพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการภายในกระทรวงศึกษาธิการออกเป็นกรมต่าง ๆ ทำหน้าที่บริหารงานที่รับผิดชอบเป็นส่วน ๆ เช่น สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ รับผิดชอบการจัดการศึกษาก่อนประถมศึกษาและระดับประถมศึกษา กรมสามัญศึกษา รับผิดชอบในการจัดการศึกษาระดับมัธยมศึกษา กรมอาชีวศึกษา รับผิดชอบในการจัดการศึกษาสายอาชีวศึกษา กรมการฝึกหัดครู รับผิดชอบในการจัดการศึกษาสายฝึกหัดครูและวิชาชีพในระดับอุดมศึกษา กรมการศึกษานอกโรงเรียน รับผิดชอบการจัดการศึกษานอกโรงเรียน เป็นต้น โดยกรมต่าง ๆ เหล่านี้จะมีโรงเรียน สถานศึกษา วิทยาลัยหรือหน่วยงานทางการศึกษาในสังกัดซึ่งเป็นส่วนราชการบริหารส่วนกลางทั้งสิ้น โดยจัดตั้งขึ้นในเขตอำเภอ จังหวัด ตามพระราชบัญญัติหรือระเบียบของกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยการจัดการศึกษานั้น ๆ ยกเว้นสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการเพียงกรมเดียวเท่านั้น ที่ได้มีการแบ่งส่วนราชการออกเป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาค คือ สำนักงานศึกษาธิการจังหวัดและสำนักงานศึกษาธิการอำเภอ โดยมีศึกษาธิการจังหวัดและศึกษาธิการอำเภอ เป็นหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดและอำเภอ เพื่อทำหน้าที่ช่วยเหลือผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอ ในงานอันเป็นหน้าที่ของกระทรวงศึกษาธิการที่ต้องปฏิบัติในเขตจังหวัดหรืออำเภอ แล้วแต่กรณี

ลักษณะงานของกระทรวงศึกษาธิการ ตามหน้าที่ที่ต้องปฏิบัติในพื้นที่จังหวัดและอำเภอ มีอยู่ 3 ลักษณะ (บรรจง ชูสกุลชาติ, 2532)

- 1) การให้การศึกษาในระบบโรงเรียนแก่เด็กและเยาวชน ตั้งแต่ก่อนระดับประถมศึกษาจนถึงระดับอุดมศึกษา รวมทั้งการอาชีวศึกษาและการฝึกหัดครูด้วย

2) การให้การศึกษานอกระบบโรงเรียนแก่ผู้พลาดโอกาสที่จะเข้ารับการ
ศึกษาในระบบโรงเรียน

3) การส่งเสริมสนับสนุนทางด้านศาสนาและวัฒนธรรมแก่ประชาชน

ลักษณะงานดังกล่าวข้างต้นในส่วนของอำเภอ จึงเป็นหน้าที่ของศึกษาธิการ
อำเภอ ในฐานะผู้แทนกระทรวงศึกษาธิการประจำอำเภอ (คำสั่งกระทรวงศึกษาธิการ
ที่ 687/2519 ลงวันที่ 27 ธันวาคม 2519) จะต้องทำหน้าที่ช่วยเหลือนายอำเภอ
ในการควบคุม กำกับ ดูแล ส่งเสริม สนับสนุนประสานงานเพื่อให้การจัดการศึกษา
การศาสนา และการวัฒนธรรมภายในอำเภอ สามารถแก้ปัญหาได้ตามความต้องการ
ที่แท้จริงของอำเภอ โดยสอดคล้องตามวัตถุประสงค์นโยบายและเป้าหมาย
ของกระทรวงศึกษาธิการและของรัฐบาลที่ได้กำหนดไว้

บทบาทหน้าที่ของศึกษาธิการอำเภอได้แปรเปลี่ยนไปตามระเบียบ กฎหมาย
ของรัฐบาลในแต่ละยุคมาโดยตลอด แต่การเปลี่ยนแปลงที่มีผลกระทบต่อบทบาท
หน้าที่ของศึกษาธิการอำเภอมากที่สุด คือ รัฐบาลได้ประกาศพระราชบัญญัติโอน
กิจการการบริหารโรงเรียนประชาบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด และโรงเรียน
ประถมศึกษาของกรมสามัญศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ ไปสังกัดสำนักงานคณะ
กรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ กระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2523 ตั้งแต่วันที่
1 ตุลาคม พ.ศ. 2523 เป็นต้นไป ทำให้บทบาทหน้าที่ของศึกษาธิการอำเภอที่มี
อยู่เดิมเปลี่ยนแปลงไปเป็นอันมาก

กระทรวงศึกษาธิการได้พัฒนาปรับปรุงโครงสร้างการบริหารการศึกษา
เป็นลำดับ เพื่อให้สอดคล้องกับสภาพที่แปรเปลี่ยนไป ได้กำหนดนโยบายที่จะ
เร่งรัดประสิทธิภาพการปฏิบัติงาน ด้านการศึกษา การศาสนา และการวัฒนธรรม
ให้มีความคล่องตัวและสัมฤทธิ์ผลมากขึ้น ด้วยวิธีการกระจายอำนาจจากส่วนกลาง
ไปสู่หน่วยงานและสถานศึกษาที่ตั้งอยู่ในส่วนภูมิภาคให้มากยิ่งขึ้น โดยมีองค์กรกลาง
ทำหน้าที่ในการประสานงาน ให้มีการใช้ทรัพยากรร่วมกันในระดับจังหวัดและ
อำเภอ เพื่อให้เกิดการวางแผน การปฏิบัติตามแผน การตรวจติดตามและ
ประเมินผลอย่างมีเอกภาพ ฉะนั้นเพื่อให้เป็นไปตามนโยบายดังกล่าว มติที่ประชุม
อธิบดี กระทรวงศึกษาธิการ ครั้งที่ 13/2526 เมื่อวันที่ 3 สิงหาคม 2526 และ
ครั้งที่ 5/2527 เมื่อวันที่ 19 กุมภาพันธ์ 2527 จึงกำหนดให้สำนักงานศึกษาธิการ
จังหวัด/อำเภอเป็นหน่วยงานในส่วนภูมิภาค มีฐานะเป็นผู้แทนกระทรวงศึกษาธิการ
ในระดับจังหวัดและอำเภอ และได้กำหนดบทบาทให้ปฏิบัติงาน 3 ลักษณะ คือ

เป็นศูนย์ข้อมูลสถิติและการวางแผน ศูนย์บริการและประสานงาน ศูนย์ติดตามและประเมินผล ทั้งนี้เพื่อให้สามารถรองรับนโยบายและแผนงาน/โครงการของกระทรวงศึกษาธิการที่ปฏิบัติในพื้นที่ให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น และได้แจ้งให้สำนักงานศึกษาธิการจังหวัดและอำเภอปฏิบัติตามลักษณะงานใหม่ ตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม 2527 เป็นต้นไป แต่การปฏิบัติงานตามบทบาทดังกล่าวได้ประสบปัญหา (กองการเจ้าหน้าที่ สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ, 2523) ดังนี้

1) การวางแผนการศึกษา การศาสนา และการวัฒนธรรม แม้จะเป็นบูรณาการที่ผู้แทนจากทุกหน่วยงานมาร่วมกันทำ แต่แผนที่จัดทำเรียบร้อยแล้วไม่ได้รับความสนใจจากกระทรวงที่จะนำไปเป็นเครื่องมือในการจัดสรรงบประมาณ จึงทำให้ทุกหน่วยงานให้ความสำคัญน้อย ส่งเจ้าหน้าที่ในระดับผู้แทนมาประชุม

2) การบริการและประสานงาน ยังขาดระบบและรูปแบบการประสานงานตามสายงาน การประสานงานของสำนักงานศึกษาธิการอำเภอ โดยศึกษาธิการอำเภอต้องอาศัยมนุษยสัมพันธ์ส่วนตัว มากกว่าอำนาจและหลักปฏิบัติเฉพาะตำแหน่ง ทำให้การประสานงานและการใช้ทรัพยากรร่วมกันในการจัดกิจกรรมที่เป็นภาพรวมของกระทรวงเป็นไปด้วยความลำบาก

3) การติดตามและประเมินผล ยังขาดเครื่องมือ ขาดนักวิชาการที่มาทำการวิเคราะห์ ประการสำคัญไม่สามารถศึกษาข้อมูลจากทุกหน่วยงานได้ และไม่สามารถติดตามผลการปฏิบัติงานได้ เพราะความไม่แน่ใจในบทบาทด้านนี้ของศึกษาธิการอำเภอ

นอกจากนั้น ยังพบปัญหาพื้นฐานทั่ว ๆ ไปคือ ขาดปัจจัยในการดำเนินงาน ความไม่กระจ่างชัดในหน้าที่และความรับผิดชอบของสำนักงานศึกษาธิการอำเภอ

ปัญหาเหล่านี้ ทำให้เป็นอุปสรรคต่อการบริหารงาน ฉะนั้น เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาดังกล่าว กระทรวงศึกษาธิการ จึงได้ปรับปรุงหน้าที่และความรับผิดชอบของสำนักงานศึกษาธิการอำเภอ ให้มีการปฏิบัติงานที่ชัดเจนยิ่งขึ้น ทั้งนี้ตั้งแต่ปีงบประมาณ 2532 เป็นต้นไป โดยปฏิบัติงานตามภารกิจ 3 ฐานะคือ

1) ฐานะกระทรวงศึกษาธิการและองค์กรกลางทางการศึกษา การศาสนา และการวัฒนธรรม

2) ฐานะสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ

3) ฐานะผู้ปฏิบัติงานให้กรมต่าง ๆ ในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ และ
 กุรุสภา

ซึ่งเป็นผลให้ศึกษาธิการอำเภอจะต้องมีบทบาทครอบคลุมงานทั้งหมดใน 3 ฐานะ และเมื่อพิจารณาการจัดโครงสร้างการบริหารงานของสำนักงานศึกษาธิการ อำเภอทั่วไป ตามแผนอัตรากำลัง 3 ปี รอบที่ 2(2533-2535) จะมีงาน 3 งาน คือ งานบริหารทั่วไป งานแผนงาน และพัฒนาชนบท และงานส่งเสริมการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม ซึ่งขอบข่ายของงานที่ศึกษาธิการอำเภอต้องปฏิบัติ รับผิดชอบ มีดังนี้

1) งานกระทรวงศึกษาธิการที่อำเภอต้องรับผิดชอบ ในฐานะเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติและกลั่นกรองเรื่องให้นายอำเภอทั้ง 3 งาน ซึ่งเป็นงานของกรมต่าง ๆ ที่สังกัดกระทรวงศึกษาธิการและไม่มีสำนักงานตั้งอยู่ในส่วนภูมิภาค ได้แก่ งานของกรมต่อไปนี้

- (1) กรมการศึกษานอกโรงเรียน
- (2) กรมการฝึกหัดครู
- (3) กรมการศาสนา.
- (4) กรมพลศึกษา
- (5) กรมศิลปากร
- (6) สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชน.
- (7) สำนักงานคณะกรรมการวัฒนธรรมแห่งชาติ
- (8) กรมวิชาการ
- (9) กรมอาชีวศึกษา
- (10) สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการครู (กค.)
- (11) ครูสภา

นอกจากนี้ยังรับผิดชอบ ในฐานะผู้ประสานงานจัดการศึกษา ดังนี้

- (1) ประสานงานการจัดกิจกรรมในสถานศึกษาตามนโยบายของทางราชการ
- (2) วางแผนการจัดตั้งโรงเรียนและให้ข้อมูลต่าง ๆ แก่จังหวัด
- (3) การรับนักเรียน นักศึกษาทุกระดับ ทุกประเภท
- (4) การส่งเสริมคุณธรรม จริยธรรมและวินัยของเยาวชน ประชาชน และข้าราชการ
- (5) การพัฒนาชุมชน
- (6) การป้องกันและแก้ปัญหาเยาวชนเสพติดในสถานศึกษา

(7) งานอื่น ๆ

2) งานที่นายอำเภอมอบหมาย ได้แก่ งานที่นายอำเภอมอบหมายให้ปฏิบัติเป็นประจำหรือเป็นครั้งคราว มีงานโดยสรุปดังนี้

- (1) งานรัฐพิธีและพิธีอื่น ๆ ในอำเภอ
- (2) งานอำเภอเคลื่อนที่
- (3) งานที่ต้องปฏิบัติร่วมกับกระทรวงหลักอื่น
- (4) งานลูกเสือชาวบ้าน
- (5) งานกีฬาแห่งชาติ
- (6) งานเทศกาลและประเพณีของอำเภอ
- (7) งานการเงิน เช่น เป็นกรรมการเก็บรักษาเงินของอำเภอ
- (8) งานเพื่อความมั่นคงของชาติ
- (9) งานอื่น ๆ

จะเห็นได้ว่า บทบาทหน้าที่ของศึกษาธิการอำเภอ มีลักษณะของงานเป็น การบริหาร การบริการ การประสานงานและการสนับสนุนแก่หน่วยงานสถานศึกษา ทุกสังกัดและชุมชนภายในอำเภอ รวมทั้งงานที่เป็นภารกิจโดยตรง ซึ่งได้กำหนด ไว้ในกรอบงานอย่างชัดเจน และงานที่ได้รับมอบหมายเป็นประจำหรือครั้งคราว จากผู้บังคับบัญชาทุกระดับชั้น นับเป็นงานที่กว้างขวางและมีภารกิจมากมาย ในขณะที่การบริหารงานของศึกษาธิการอำเภอมิข้อจำกัดหลายประการ ไม่ว่าจะเป็น อำนาจบังคับบัญชา สั่งการ งบประมาณ สถานที่ อัตรากำลังและวัสดุ อุปกรณ์ กอปรกับในปัจจุบันหน่วยงานที่ตั้งอยู่ในส่วนภูมิภาคของกรมบางกรมในสังกัดกระทรวง ศึกษาธิการมีความเป็นเอกเทศในการบริหารงานมากขึ้น เกิดปัญหาในการ บริหารและการประสานงาน ทำให้บทบาทหน้าที่ของศึกษาธิการอำเภอลดลง ไม่ สามารถปฏิบัติหน้าที่เป็นตัวแทนของกระทรวงได้อย่างสมบูรณ์ ฉะนั้น การปฏิบัติ งานของศึกษาธิการอำเภอตามบทบาทหน้าที่ที่กำหนดไว้ในระเบียบ กฎหมายเพียง อย่างเดียว คงจะไม่สามารถบรรลุผลสำเร็จอย่างมีประสิทธิภาพได้ หากไม่ได้รับความร่วมมือจากหน่วยงานและบุคคลอื่นในการสนับสนุน ช่วยเหลืออีกทางหนึ่ง

บุคคลในระดับอำเภอที่มีบทบาทเกี่ยวข้องกับใกล้ชิดและสามารถสนับสนุนช่วย เหลือการปฏิบัติงานของศึกษาธิการอำเภอให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น ได้แก่

1) นายอำเภอ ในฐานะผู้บังคับบัญชา (พ.ร.บ.ระเบียบบริหารราชการ แผ่นดิน พ.ศ.2534) มีอำนาจปกครองบังคับบัญชา สั่งการ มอบหมายงาน

อนุญาตและอนุมัติในเรื่องต่าง ๆ ที่ระเบียบกฎหมายกำหนดไว้ งานที่ศึกษาธิการอำเภอปฏิบัติจะเป็นไปโดยราบรื่นหรือมีอุปสรรคน้อยเพียงใด นายอำเภอ นับเป็นตัวแปรที่สำคัญยิ่ง

2) หัวหน้าส่วนราชการประจำอำเภอ มีส่วนเกี่ยวข้องใกล้ชิดกับการปฏิบัติงานของศึกษาธิการอำเภออยู่เสมอ ทั้งส่วนที่ถูกกำหนดโดยระเบียบกฎหมาย เช่น ในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหาร การพัฒนาชนบท พ.ศ. 2524 ศึกษาธิการอำเภอเป็นกรรมการพัฒนาอำเภอ (กพอ.) มีหัวหน้าส่วนราชการประจำอำเภอเป็นกรรมการ เป็นต้น และส่วนที่เกี่ยวข้องเนื่องจากได้รับมอบหมายจากนายอำเภอหรือผู้บังคับบัญชาชั้นเหนือขึ้นไปให้ปฏิบัติงานร่วมกัน เช่น โครงการพัฒนาอาชีพ โครงการพัฒนาชนบท โครงการอำเภอเคลื่อนที่ และโครงการพิเศษอื่น ๆ เป็นต้น

3) ผู้บริหารโรงเรียนมัธยมศึกษา ซึ่งดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการ อาจารย์ใหญ่ ครูใหญ่ ซึ่งมีหน้าที่เป็นผู้รับผิดชอบในการให้การศึกษาในสถานศึกษาระดับมัธยมศึกษา สังกัดกรมสามัญศึกษาในจังหวัดศรีสะเกษ มีส่วนเกี่ยวข้องใกล้ชิดกับการปฏิบัติงานของศึกษาธิการอำเภอ ในฐานะผู้ประสานงานการจัดกิจกรรมในสถานศึกษาตามนโยบายของทางราชการ การวางแผนการจัดตั้งโรงเรียน และให้ข้อมูลต่าง ๆ แก่จังหวัด การรับนักเรียนนักศึกษาทุกระดับ ทุกประเภท การส่งเสริมคุณธรรม จริยธรรม การพัฒนาชุมชน การป้องกันและแก้ปัญหายาเสพติดในสถานศึกษา งานลูกเสือ งานคุรุสภา และงานอื่น ๆ

4) ผู้บริหารโรงเรียนประถมศึกษา ซึ่งดำรงตำแหน่ง ผู้อำนวยการ อาจารย์ใหญ่ ครูใหญ่ ซึ่งมีหน้าที่เป็นผู้รับผิดชอบในการให้การศึกษาในสถานศึกษา สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดศรีสะเกษ ซึ่งมีส่วนเกี่ยวข้องใกล้ชิดกับการปฏิบัติงานของศึกษาธิการอำเภออยู่เสมอ ทั้งที่ถูกกำหนดโดยระเบียบกฎหมาย เช่น พ.ร.บ. คณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2523 (มาตรา 24) กำหนดให้ศึกษาธิการอำเภอเป็นกรรมการโดยตำแหน่งในคณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอ มีอำนาจหน้าที่ภายในเขตอำเภอ ดังต่อไปนี้

(1) ประสานการดำเนินงานการประถมศึกษาของโรงเรียน สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอ

(2) เสนอแนะการแต่งตั้งผู้อำนวยการโรงเรียน อาจารย์ใหญ่ ครูใหญ่ โรงเรียนสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอ ต่อคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด

(3) เสนอความดีความชอบประจำปีของข้าราชการครู สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอ ต่อคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด

(4) ปฏิบัติการอื่นตามที่กฎหมายกำหนด และตามที่คณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดมอบหมาย

ก่อน สวัสดิพานิชย์ (2522) กล่าวว่าปัญหาการปฏิบัติงานของศึกษานิเทศก์อำเภอ คือไม่แน่ใจในบทบาทของตนเอง หน่วยเหนือไม่ได้กำหนดแนวทางในการปฏิบัติหน้าที่ให้ชัดเจน การจัดรูปแบบการบริหารงานของสำนักงานไม่ทันกับการเปลี่ยนแปลง ขาดอัตรากำลัง ขาดวัสดุอุปกรณ์ ขาดขวัญและกำลังใจ

ปลื้ม บุญศรี (2527) กล่าวว่าศึกษานิเทศก์อำเภอมีความสับสนในเรื่องการสั่งงานซ้ำซ้อนจากกรมต่าง ๆ ในสังกัดกระทรวงศึกษานิเทศก์ การประสานงานให้กรมต่าง ๆ ไม่ทัน การควบคุมไม่ทั่วถึง บทบาทหน้าที่ของศึกษานิเทศก์อำเภอไม่ชัดเจน

นอกจากปัญหาดังกล่าวในปัจจุบัน ศึกษานิเทศก์อำเภอยังประสบปัญหาการปฏิบัติงานในกรอบที่จำกัดอีกหลายอย่าง รวมทั้งบทบาทหน้าที่ที่แปรเปลี่ยนไปตามโครงสร้างการบริหารงานของหน่วยงานที่เกิดขึ้นหลายครั้ง ทำให้เกิดความสับสนและไม่แน่ใจในบทบาทหน้าที่ของตนเอง จึงจำเป็นต้องศึกษาและกระทบบทบาทหน้าที่ให้ชัดเจน พัฒนางานและปฏิบัติงานให้เป็นที่ยอมรับจากหน่วยงานและบุคคลอื่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งบุคคลที่เป็นหัวหน้าหน่วยงานในระดับอำเภอ ซึ่งได้แก่ นายอำเภอ หัวหน้าส่วนราชการประจำอำเภอ ผู้บริหารโรงเรียน เพราะบุคคลเหล่านี้ย่อมมีอิทธิพลต่อผลสำเร็จในการปฏิบัติงานของศึกษานิเทศก์อำเภอเป็นอย่างยิ่ง การศึกษาแนวคิด ความเห็น มุมมองและข้อเสนอแนะของบุคคลเหล่านี้ ย่อมจะเป็นประโยชน์ในการนำเอา แนวคิด-แนวทางที่ได้รับไปใช้ในการปรับปรุง และพัฒนางานตามภารกิจที่ได้รับมอบหมายให้สอดคล้องกับสภาพที่เป็นจริงมากขึ้น ซึ่งจะ เป็นผลดีต่อการปฏิบัติงานในส่วนที่รับผิดชอบของศึกษานิเทศก์อำเภอโดยส่วนรวมในที่สุด

จากปัญหาและความจำเป็นและเหตุผลดังกล่าว ผู้วิจัยมีความสนใจที่จะทำการวิจัย เรื่อง บทบาทหน้าที่ของศึกษานิเทศก์อำเภอตามความคิดเห็นของหัวหน้าส่วนราชการในระดับอำเภอและผู้บริหารโรงเรียนในจังหวัดศรีสะเกษ ทั้งนี้เพราะ

ผู้วิจัยมีบทบาทหน้าที่ในการปฏิบัติงานเกี่ยวข้องกับนายอำเภอ หัวหน้าส่วนราชการ ประชาอำเภอ และผู้บริหารโรงเรียนอยู่เป็นประจำ ย่อมตระหนักถึงความจำเป็นในการศึกษาบทบาทหน้าที่ของศึกษานิเทศก์อำเภอ ตามความคิดเห็นของบุคคลเหล่านั้น เพราะบทบาทหน้าที่ของศึกษานิเทศก์อำเภอ เป็นสิ่งที่จะต้องได้รับการปรับปรุงแก้ไข ให้ทันกับสภาพการณ์ปัจจุบัน ดังจะเห็นได้จากการจัดประชุมสัมมนาศึกษานิเทศก์อำเภอทั่วราชอาณาจักร ในปีงบประมาณ 2533 (กองการเจ้าหน้าที่ สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ, 2533) ได้เน้นเรื่องบทบาทหน้าที่การปฏิบัติงานของศึกษานิเทศก์อำเภอเป็นพิเศษ นอกจากนี้การวิจัยเรื่อง บทบาทหน้าที่ของศึกษานิเทศก์อำเภอ ตามความคิดเห็นของหัวหน้าส่วนราชการในระดับอำเภอ และผู้บริหารโรงเรียน ยังไม่เคยมีผู้ใดทำการศึกษาวิจัยมาก่อน การทำวิจัยเรื่องนี้จึงน่าจะเป็นประโยชน์กับผู้ที่เกี่ยวข้องที่จะได้ผลการวิจัยไปพัฒนา ปรับปรุงบทบาทหน้าที่ของศึกษานิเทศก์อำเภอให้ปฏิบัติหน้าที่ได้ถูกต้องเหมาะสมยิ่งขึ้น

1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์ ดังนี้

- 1) เพื่อศึกษาบทบาทหน้าที่ของศึกษานิเทศก์อำเภอตามสภาพที่เป็นจริงและคาดหวัง ตามความคิดเห็นของหัวหน้าส่วนราชการในระดับอำเภอ และผู้บริหารโรงเรียน
- 2) เพื่อเปรียบเทียบบทบาทหน้าที่ที่เป็นจริง และคาดหวังของศึกษานิเทศก์อำเภอ

1.3 สมมติฐานของการวิจัย

ความคิดเห็นของหัวหน้าส่วนราชการ และผู้บริหารโรงเรียน ต่อบทบาทหน้าที่ของศึกษานิเทศก์อำเภอ ตามสภาพที่เป็นจริง และคาดหวังไม่แตกต่างกัน

1.4 ขอบเขตของการวิจัย

1) การวิจัยครั้งนี้มุ่งศึกษาเฉพาะบทบาทหน้าที่ของศึกษานิเทศก์อำเภอตามความคิดเห็นของหัวหน้าส่วนราชการระดับอำเภอ และผู้บริหารโรงเรียนในจังหวัดศรีสะเกษ

2) การวิจัยครั้งนี้ จำกัดเพียงบทบาทหน้าที่ของศึกษานิเทศก์อำเภอใน 3 ด้าน คือ

- (1) บทบาทหน้าที่เกี่ยวกับงานบริหารทั่วไป
- (2) บทบาทหน้าที่เกี่ยวกับงานแผนงานและพัฒนาชนบท
- (3) บทบาทหน้าที่เกี่ยวกับงานส่งเสริมการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรม

1.5 นิยามศัพท์เฉพาะ

นิยามศัพท์เฉพาะ ซึ่งเป็นความหมายของศัพท์บางคำที่ใช้ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ ได้แก่

1) บทบาทตรงกับภาษาอังกฤษ "Role" ตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน (ราชบัณฑิตยสถาน, 2525) ได้ให้ความหมายเอาไว้ว่า "การกระทำตามหน้าที่ที่กำหนดไว้"

2) หน้าที่ ตรงกับภาษาอังกฤษ "Function" ตามพจนานุกรมราชบัณฑิตยสถาน (ราชบัณฑิตยสถาน, 2525) ได้ให้ความหมายเอาไว้ว่า "กิจที่ควรทำ กิจที่จะต้องทำ"

3) บทบาทหน้าที่ หมายถึง การกระทำหรือการปฏิบัติตามภารกิจในหน้าที่รับผิดชอบของศึกษานิเทศก์อำเภอ ตามที่สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษานิเทศก์กำหนดให้ปฏิบัติคือ (โครงสร้างการบริหารงานของสำนักงานศึกษานิเทศก์อำเภอตามแผนอัตรากำลัง 3 ปี รอบที่ 2 (ปี 2533-2535 สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษานิเทศก์)

- งานบริหารทั่วไป
- งานแผนงานและพัฒนาชนบท
- งานส่งเสริมการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม

4) ความคิดเห็น หมายถึง ความรู้สึกนึกคิดของแต่ละบุคคลที่มีต่อการปฏิบัติงานของศึกษานิเทศก์อำเภอ ที่ได้ปฏิบัติงานตามภารกิจที่สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษานิเทศก์กำหนดไว้ทั้ง 3 งาน

5) หัวหน้าส่วนราชการในระดับอำเภอ หมายถึง นายอำเภอ/ปลัดอำเภอ ผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอ พัฒนาการอำเภอ เกษตรอำเภอ สาธารณสุขอำเภอ รวมทั้งหัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอ/กิ่งอำเภอ ด้วย

6) ศึกษานิเทศก์อำเภอ หมายถึง หัวหน้าส่วนราชการที่กระทรวงศึกษานิเทศก์ส่งไปประจำอำเภอในส่วนภูมิภาค เพื่อทำหน้าที่ช่วยเหลือนายอำเภอในการจัดการศึกษา การศาสนา และศิลปวัฒนธรรม ในเขตอำเภอนั้น ๆ

7) ผู้บริหารโรงเรียน หมายถึง ครูใหญ่ อาจารย์ใหญ่ ผู้อำนวยการโรงเรียน ซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบในการให้การศึกษาในสถานศึกษา สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดศรีสะเกษ และสังกัดสำนักงานสามัญศึกษาจังหวัดศรีสะเกษ

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1) ได้ทราบถึงบทบาทหน้าที่การปฏิบัติงานที่เป็นจริงของศึกษานิเทศก์อำเภอ ตามความคิดเห็นของหัวหน้าส่วนราชการในระดับอำเภอ และผู้บริหารโรงเรียน

2) ได้ทราบปัญหาและข้อเสนอแนะในการปฏิบัติงานตามบทบาทหน้าที่ของศึกษานิเทศก์อำเภอ

3) ได้ข้อเสนอแนะที่จะนำไปใช้ประโยชน์ ในการปรับปรุงบทบาทหน้าที่การปฏิบัติงานของศึกษานิเทศก์อำเภอ ซึ่งจะยังประโยชน์ต่อการปฏิบัติงานในหน้าที่ที่รับผิดชอบให้สามารถดำเนินงานไปด้วยความเรียบร้อย ราบรื่น บรรลุวัตถุประสงค์ และเป้าหมายที่กำหนดไว้อย่างมีประสิทธิภาพ

4) เป็นแนวทางสำหรับสถาบันพัฒนาผู้บริหารการศึกษา ของกระทรวงศึกษาธิการนำไปพัฒนา และปรับปรุงหลักสูตรการฝึกอบรมผู้บริหารการศึกษาให้เหมาะสมยิ่งขึ้นในโอกาสต่อไป