

บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

สำนักงานศึกษาธิการจังหวัด เป็นหน่วยราชการส่วนภูมิภาค สังกัดสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ มีหน้าที่รับผิดชอบงานเกี่ยวกับการศึกษา การศาสนาและการวัฒนธรรม ซึ่งเป็นงานในหน้าที่ของกระทรวงศึกษาธิการ สำนักงานศึกษาธิการจังหวัด และกระทรวงศึกษาธิการ ได้กำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบของสำนักงานศึกษาธิการจังหวัดไว้ 3 ฐานะ คือ ฐานะกระทรวงศึกษาธิการ และองค์รกรกลางทางการศึกษา การศาสนา และการวัฒนธรรมในจังหวัด ฐานะสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ ในจังหวัด และฐานะปฏิบัติงานในกรมต่างๆ ในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการและคุรุสภาจังหวัด (สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ (สพ.ศษ.), 2533, หน้า 164)

ในปี 2533 สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ กำหนดให้มีการปฏิบัติภารกิจในหน้าที่และความรับผิดชอบของสำนักงานศึกษาธิการจังหวัดได้แบ่งโครงสร้างการบริหารงานตามแผนอัตรากำลัง 3 ปี รอบที่ 1 (ปี 2530 - 2532) ออกเป็น 4 ฝ่าย คือฝ่ายบริหารงานทั่วไป ฝ่ายการเงิน บัญชีและพัสดุ ฝ่ายแผนงานและวิชาการ ฝ่ายประสานงานและกิจกรรมการศึกษา มีอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงาน 12-20 อัตรา (สพ.ศษ., 2533, หน้า 164) ซึ่งมีตำแหน่งนักวิชาการศึกษาในฝ่ายแผนงานและวิชาการ และฝ่ายประสานงานและกิจกรรมการศึกษา จำนวน 4 อัตรา จากการปฏิบัติงานในหน้าที่ของเจ้าหน้าที่และนักวิชาการศึกษาของสำนักงานศึกษาธิการจังหวัดที่ผ่านมา ปรากฏว่ายังมีปัญหาอุปสรรคในการดำเนินงานหลายประการ ที่ทำให้ไม่สามารถปฏิบัติงานได้สำเร็จลุล่วงไปได้ เนื่องจากผู้ปฏิบัติงานมีภารกิจหน้าที่ที่ต้องรับผิดชอบมาก ลักษณะงานที่ต้องปฏิบัติมีความหลากหลาย และยุ่งยาก สลับซับซ้อน อัตรากำลังมีน้อยไม่เพียงพอกับงานในหน้าที่ มีทรัพยากรในการบริหารงานไม่เพียงพอ (สพ.ศษ., 2533, หน้า 165) นอกจากนี้การจัดการศึกษาในส่วนภูมิภาคมีหลายประเภท หลายระดับ และมีหน่วยงานทางการศึกษาหลายหน่วยงาน

แยกกันรับผิดชอบอย่างกระจุกกระจาย ขาดเอกภาพในการบริหารงานด้านการศึกษา ดังนั้น จึงไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ในฐานะองค์กลาง ในส่วนภูมิภาค และฐานะผู้แทนกระทรวงศึกษาธิการ ได้ดีเท่าที่ควร (สป.ศช., 2533 หน้า 51)

สำนักงานศึกษาธิการจังหวัดยังประสบปัญหาในการปฏิบัติตามนโยบายของรัฐและกระทรวงศึกษาธิการ ในด้านการศึกษา การปฏิบัติงานตามนโยบายยังไม่ต่อเนื่อง ขาดประสิทธิภาพ ขาดการติดตามประเมินและวิเคราะห์คุณภาพการศึกษา ขาดการประสานการใช้ทรัพยากรทางการศึกษา การจัดการศึกษา เพื่อให้ประชาชนมีรายได้ยังไม่สนองนโยบายของรัฐ ทั้งนี้ เนื่องจากสำนักงานศึกษาธิการจังหวัดขาดบุคลากรที่จะปฏิบัติภารกิจดังกล่าว ด้านการศาสนา ไม่สามารถส่งเสริมให้สถานศึกษา ศาสนสถาน บุคลากรทางศาสนาให้มีส่วนร่วมในการพัฒนาคุณธรรม จริยธรรมแก่เยาวชนและประชาชนเท่าที่ควร ขาดการพัฒนาศักยภาพของบุคลากรทางศาสนา ด้านวัฒนธรรม ขาดการสนับสนุนส่งเสริม การจัดกิจกรรมทางวัฒนธรรมอย่างทั่วถึง ขาดการรวบรวมข้อมูลด้านวัฒนธรรม และขาดการเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนได้ซาบซึ้งในคุณค่าของวัฒนธรรม (สป.ศช., 2533, หน้า 52-56) การปฏิบัติงานตามภารกิจหน้าที่ของสำนักงานศึกษาธิการจังหวัดยังประสบปัญหา โดยแยกเป็นแต่ละด้าน ดังนี้

1. ด้านการบริหารงานตามนโยบายและแผน คณะกรรมการการศึกษา การศาสนา และการวัฒนธรรมจังหวัด ไม่สามารถปฏิบัติงานให้เกิดผลตอบสนองนโยบายของกระทรวงได้เนื่องจากขาดอำนาจในการตัดสินใจ และไม่มีอำนาจในการพิจารณาจัดสรรงบประมาณให้กับหน่วยงานทางการศึกษาภายในจังหวัดไม่สามารถปฏิบัติงานตามบทบาทหน้าที่ความรับผิดชอบเกี่ยวกับงานกิจกรรมการศึกษาเพื่อสนองนโยบายของรัฐและกระทรวงศึกษาได้อย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากขอบข่ายปริมาณงานและคุณภาพของงานสูงแต่ขาดบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถเฉพาะ การจัดการศึกษาไม่มีประสิทธิภาพ เนื่องจากสำนักงานศึกษาธิการจังหวัด ในฐานะองค์กลางในจังหวัดขาดกฎหมาย ระเบียบ มติ ครม. เกี่ยวกับการกำหนดบทบาทหน้าที่ให้ชัดเจน

2. ด้านข้อมูลสถิติและการวางแผน การจัดเก็บข้อมูลไม่เป็นระบบ ขาดความต่อเนื่อง ขาดการวิเคราะห์ และจัดทำดัชนี ที่จะเป็นตัวชี้ให้หน่วยงานทางการศึกษาดำเนินการจัดทำแผนงานโครงการ

3. ด้านการติดตามประเมินผล เครื่องมือ เทคนิคในการตรวจ ติดตาม และประเมินผล ไม่ชัดเจน ดังนั้น การติดตามประเมินผลไม่สามารถชี้วัดความสำเร็จได้ และระบบการรายงานการติดตามและประเมินผล ขาดการวิเคราะห์ข้อมูลย้อนกลับเพื่อนำไปใช้ปรับปรุงและพัฒนางาน

4. ด้านบุคลากร อัตราบุคลากรมีน้อยไม่เหมาะสมกับขอบข่ายปริมาณและคุณภาพของงาน ลักษณะงานกว้างขวางและหลากหลาย การจัดแบ่งงานขาดความสัมพันธ์และยุ่งยากซับซ้อนในการปฏิบัติบุคลากรแต่ละคนต้องปฏิบัติหน้าที่หลายอย่าง พื้นฐานความรู้ของบุคลากรไม่เหมาะสมกับคุณภาพงานที่รับผิดชอบ การฝึกอบรมและการพัฒนาความรู้มีน้อย และขาดขวัญกำลังใจในการเลื่อนระดับตำแหน่งให้สูงขึ้น

5. ด้านงบประมาณ วัสดุครุภัณฑ์และอาคารสถานที่ ได้รับการจัดสรรงบประมาณด้านการพัฒนาและปรับปรุงสำนักงานมีน้อย วัสดุครุภัณฑ์มีจำกัด ขาดครุภัณฑ์ที่ทันสมัยต่อการเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยี อาคารสถานที่คับแคบ จึงไม่สามารถปรับปรุงและพัฒนากระบวนการให้บริการให้เรียบร้อยและบริการแก่หน่วยงานทางการศึกษา พระภิกษุสงฆ์ และประชาชนให้ดีเท่าที่ควร

สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ ตระหนักดีถึงอุปสรรคและปัญหาที่สกัดกั้นเจตนารมณ์ในการสร้างความเข้มแข็งในการปฏิบัติงานของสำนักงานศึกษาธิการจังหวัด สามารถรองรับหน้าที่และความรับผิดชอบในทั้ง 3 ฐานะดังกล่าวมาแล้วให้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ เป็นที่ยอมรับ ศรัทธาและยกย่องของหน่วยงานอื่นอย่างเต็มภาคภูมิ จึงกำหนดให้มีโครงการพัฒนาสำนักงานศึกษาธิการจังหวัดขึ้น เพื่อพัฒนาปัจจัยทางการบริหารในด้านต่าง ๆ โดยได้จัดแผนอัตรากำลัง 3 ปี รอบที่ 2 (ปี 2533-2535) ขึ้น ในขณะเดียวกัน (สป.ศธ., 2533, หน้า 59) ได้กล่าวถึงการปรับปรุงโครงสร้างการบริหารงานของสำนักงานศึกษาธิการจังหวัดว่า คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนอนุมัติให้ปรับปรุงโครงสร้างการบริหารงานของสำนักงานศึกษาธิการจังหวัด จาก 4 ฝ่าย เป็น 6 ฝ่าย ดังนี้

1. ฝ่ายบริหารงานทั่วไป
2. ฝ่ายการเงินและบัญชี
3. ฝ่ายแผนงานและติดตามประเมินผล
4. ฝ่ายส่งเสริมการศึกษา

5. ฝ่ายส่งเสริมการศาสนาและวัฒนธรรม

6. ฝ่ายส่งเสริมพละนามัยและกิจกรรมพิเศษ

รวมทั้งปรับปรุงอัตรากำลังข้าราชการพลเรือนสามัญจากเดิมจังหวัดละ 12-20 ตำแหน่ง เพิ่มเป็น 50-69 ตำแหน่ง นอกจากนั้น ยังได้ปรับปรุงระดับตำแหน่งสูงขึ้นให้สอดคล้องกับคุณภาพของงานและลักษณะของงานที่ย่างยากลำบากขึ้น ซึ่งเจ้าหน้าที่ต้องใช้ความรู้ ความสามารถและทักษะของ ตนเองอย่างเต็มความสามารถ

บุคลากรที่จะปฏิบัติภารกิจตามโครงสร้างการบริหารงานของสำนักงานศึกษาธิการจังหวัด ประกอบด้วยข้าราชการพลเรือนสามัญที่ปฏิบัติงานตามหน้าที่ที่รับผิดชอบ ได้แก่เจ้าหน้าที่บริหารงานทั่วไป เจ้าหน้าที่ธุรการ เจ้าหน้าที่บริหารงานการเงินและบัญชี เจ้าหน้าที่การเงินและบัญชี บุคลากร นักวิชาการศึกษาและอื่น ๆ สำหรับตำแหน่งนักวิชาการศึกษานั้นปฏิบัติงานในหน้าที่และความรับผิดชอบ ในฝ่ายต่าง ๆ ของสำนักงานศึกษาธิการจังหวัดดังนี้ คือ ฝ่ายส่งเสริมการศึกษา ฝ่ายแผนงานและติดตามประเมินผล ฝ่ายส่งเสริมการศาสนาและวัฒนธรรม และฝ่ายส่งเสริมพละนามัยและกิจกรรมพิเศษ ซึ่งแต่ละฝ่ายจะมีนักวิชาการศึกษาปฏิบัติงานในตำแหน่งหัวหน้าฝ่าย จำนวน 1 คน และนักวิชาการศึกษา จำนวน 1-2 คน เท่านั้น ซึ่งตามโครงสร้างการบริหารสำนักงานศึกษาธิการจังหวัด ตามแผนอัตรากำลัง 3 ปี รอบที่ 2 (ปี 2533 - 2535) กำหนดให้มีตำแหน่งนักวิชาการใน 4 ฝ่าย รวมทั้งสิ้น 28-38 อัตรา แต่ในปัจจุบันปีงบประมาณ 2537 มีตำแหน่งนักวิชาการศึกษาทั้ง 4 ฝ่าย จำนวน 8-18 อัตรา ตามแต่ละขนาดของสำนักงานศึกษาธิการจังหวัดซึ่งจำแนกเป็นขนาดใหญ่ กลาง และเล็ก

นักวิชาการศึกษาในแต่ละฝ่ายของสำนักงานศึกษาธิการจังหวัด ต้องปฏิบัติภารกิจหน้าที่และมีความรับผิดชอบสูงมาก ภาระหน้าที่ที่กำหนดไว้ตามโครงสร้างการบริหารงานของสำนักงานศึกษาธิการ จังหวัดก็มีปริมาณมากเกินกว่าอัตรากำลังของนักวิชาการศึกษาในแต่ละฝ่ายที่มีอยู่ในปัจจุบัน ซึ่งจำแนกงานแต่ละฝ่าย ดังนี้

1. ฝ่ายแผนงานและติดตามประเมินผล ประกอบด้วยงานแผนงานและสารสนเทศและงานติดตามประเมินผลและการพัฒนาชนบท มีกิจกรรมทั้งสิ้น 53 กิจกรรม

2. ฝ่ายส่งเสริมการศึกษา ประกอบด้วยงานส่งเสริมการศึกษาของรัฐและเอกชนและงานส่งเสริมมาตรฐานและคุณภาพการศึกษา มีกิจกรรมทั้งสิ้น 69 กิจกรรม

3. ฝ่ายส่งเสริมการศาสนาและวัฒนธรรม ประกอบด้วยงานส่งเสริมการศาสนา และงานส่งเสริมการวัฒนธรรม มีกิจกรรมทั้งสิ้น 68 กิจกรรม

4. ฝ่ายส่งเสริมพละนามัยและกิจการพิเศษ ประกอบด้วยงานส่งเสริมพละนามัย และกีฬา งานส่งเสริมการลูกเสือและยุวกาชาด และงานกิจการพิเศษ มีกิจกรรมทั้งสิ้น 68 กิจกรรม (สป.ศธ., 2533, หน้า 60-77)

จากสภาพดังกล่าว จะเห็นว่าการปฏิบัติภารกิจตามหน้าที่ของสำนักงานศึกษาธิการจังหวัด ตามโครงสร้างการบริหารงานสำนักงานศึกษาธิการจังหวัด ตามแผนอัตรากำลัง 3 ปี รอบที่ 2 (ปี 2533-2535) ภายใต้ข้อจำกัดทางด้านบุคลากร งบประมาณ วัสดุครุภัณฑ์ และอาคารสถานที่ที่ผ่านมานั้น การปฏิบัติภารกิจของบุคลากรของสำนักงานศึกษาธิการจังหวัดในแต่ละฝ่ายได้มีการปฏิบัติภารกิจตามหน้าที่ที่ได้รับผิดชอบเพียงใด งานและกิจกรรมใดที่ผู้ปฏิบัติภารกิจเห็นว่าไม่ควรจะกำหนดไว้ในกรอบงานของฝ่าย ตามแผนอัตรากำลัง 3 ปี รอบที่ 2 (ปี 2533-2535) และในการปฏิบัติภารกิจของแต่ละฝ่ายตามภารกิจหน้าที่ที่กำหนดไว้ในแผนอัตรากำลังแล้ว แต่ละฝ่ายมีความประสงค์ที่จะให้มีการกำหนดงานเพิ่มเติมลงไปบนแผนอัตรากำลัง เพื่อให้ทุกฝ่ายสามารถปฏิบัติภารกิจได้อย่างมีประสิทธิภาพและครบถ้วนสมบูรณ์ และในการศึกษาสภาพการปฏิบัติภารกิจของสำนักงานศึกษาธิการจังหวัดในเขตการศึกษา 8 ตามบทบาทหน้าที่ที่กำหนดไว้ในแผนอัตรากำลัง 3 ปี รอบที่ 2 (ปี 2533-2535) จึงสมควรที่จะศึกษาภารกิจในหน้าที่และความรับผิดชอบของฝ่ายส่งเสริมการศึกษา ฝ่ายส่งเสริมการศาสนาและวัฒนธรรม ฝ่ายส่งเสริมพละนามัยและกิจการพิเศษ และฝ่ายแผนงานและติดตามประเมินผล ภารกิจที่ควรเพิ่มเติมในแต่ละฝ่าย ด้านอัตรากำลังที่เหมาะสมในการปฏิบัติภารกิจ โดยแยกเป็นแต่ละระดับ ด้านบรรรยากาศในสำนักงานที่เอื้อต่อการปฏิบัติภารกิจ ด้านคุณลักษณะของนักวิชาการศึกษาของสำนักงานศึกษาธิการจังหวัด ด้านวัสดุครุภัณฑ์ที่เอื้อต่อการปฏิบัติภารกิจ ด้านลักษณะอาคารและห้องทำงานในสำนักงานที่เอื้อต่อการปฏิบัติภารกิจ ด้านการพัฒนาตนเองเพื่อช่วยในการปฏิบัติภารกิจ และด้านอื่น ๆ ที่เอื้อต่อการปฏิบัติภารกิจ ซึ่งจำเป็นต้องศึกษาเพื่อทราบถึงสภาพการปฏิบัติภารกิจของสำนักงานศึกษาธิการจังหวัด ในเขตการศึกษา 8 และวิเคราะห์ภารกิจที่ควรปฏิบัติของสำนักงานศึกษาธิการจังหวัดในเขตการศึกษา 8 ว่ามีสภาพการปฏิบัติภารกิจเป็นอย่างไร ภารกิจที่ควรปฏิบัติของสำนักงานศึกษาธิการจังหวัดได้แก่อะไรบ้าง และองค์ประกอบที่เอื้อต่อการปฏิบัติภารกิจประกอบด้วยอะไรบ้าง แต่ปัจจุบันยังไม่ได้มีการศึกษาถึง

สภาพการปฏิบัติภารกิจของสำนักงานศึกษาธิการจังหวัดตามทัศนะของนักวิชาการศึกษาในเขตการศึกษา 8 จึงทำให้ผู้ศึกษามีความสนใจที่จะศึกษาเพื่อเป็นแนวทางในการพัฒนาปรับปรุงการปฏิบัติภารกิจของสำนักงานศึกษาธิการจังหวัด ในเขตการศึกษา 8 ให้เหมาะสมและมีประสิทธิภาพต่อไป

วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาสภาพการปฏิบัติภารกิจของสำนักงานศึกษาธิการจังหวัดในเขตการศึกษา 8 ตามบทบาทหน้าที่ที่กำหนดไว้ในแผนอัตรากำลัง 3 ปี รอบที่ 2 (ปี 2533-2535)
2. เพื่อวิเคราะห์ภารกิจที่ควรปฏิบัติของสำนักงานศึกษาธิการจังหวัดในเขตการศึกษา 8

ขอบเขตของการศึกษา

1. ขอบเขตด้านประชากร

1.1 หัวหน้าฝ่ายส่งเสริมการศึกษา หัวหน้าฝ่ายแผนงานและติดตามประเมินผล หัวหน้าฝ่ายส่งเสริมการศาสนา และวัฒนธรรม และหัวหน้าฝ่ายส่งเสริมพลานามัยและกิจการพิเศษ ของสำนักงานศึกษาธิการจังหวัดในเขตการศึกษา 8 จำนวน 32 คน

1.2 นักวิชาการศึกษาที่ปฏิบัติงานในฝ่ายส่งเสริมการศึกษา ฝ่ายแผนงานและติดตามประเมินผล ฝ่ายส่งเสริมการศาสนา และวัฒนธรรม และฝ่ายส่งเสริมพลานามัยและกิจการพิเศษ ของสำนักงานศึกษาธิการจังหวัดในเขตการศึกษา 8 จำนวน 47 คน

รวมประชากรทั้งสิ้น จำนวน 79 คน

2. ขอบเขตด้านเนื้อหา

การปฏิบัติภารกิจในฝ่ายส่งเสริมการศึกษา ฝ่ายแผนงานและติดตามประเมินผล ฝ่ายส่งเสริมการศาสนา และวัฒนธรรม และฝ่ายส่งเสริมพลานามัยและกิจการพิเศษ ของสำนักงานศึกษาธิการจังหวัดในเขตการศึกษา 8 ตามโครงสร้างการบริหารงานสำนักงานศึกษาธิการจังหวัดในแผนอัตรากำลัง 3 ปี รอบที่ 2 (ปี 2533 - 2535)

นิยามศัพท์เฉพาะ

1. หัวหน้าฝ่าย หมายถึง นักวิชาการศึกษาที่ปฏิบัติงานในหน้าที่หัวหน้าฝ่ายหรือข้าราชการพลเรือนสามัญหรือข้าราชการครูที่จังหวัดมอบหมายให้ปฏิบัติหน้าที่หัวหน้าฝ่ายดังนี้ คือ ฝ่ายส่งเสริมการศึกษา ฝ่ายแผนงานและติดตามประเมินผล ฝ่ายส่งเสริมการศาสนา และวัฒนธรรม และฝ่ายส่งเสริมพละนันทรมัยและกิจการพิเศษ ของสำนักงานศึกษาธิการจังหวัดในเขตการศึกษา 8

2. นักวิชาการศึกษา หมายถึง ข้าราชการพลเรือนสามัญที่ได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งนักวิชาการศึกษา ฝ่ายส่งเสริมการศึกษา ฝ่ายแผนงานและติดตามประเมินผล ฝ่ายส่งเสริมการศาสนาและวัฒนธรรม และฝ่ายส่งเสริมพละนันทรมัยและกิจการพิเศษของสำนักงานศึกษาธิการจังหวัดในเขตการศึกษา 8 โดยอาจจะได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติงานในหน้าที่หัวหน้าฝ่ายหรือไม่ก็ได้ ทั้งนี้รวมถึงข้าราชการพลเรือน หรือข้าราชการครูที่จังหวัดแต่งตั้ง หรือมอบหมายให้ปฏิบัติงานในฐานะนักวิชาการศึกษาและได้ปฏิบัติงานในหน้าที่ดังกล่าวในช่วงปีงบประมาณ 2536 - 2537

ประโยชน์ที่ได้รับจากการศึกษา

นำผลการศึกษาไปใช้เป็นข้อมูลในการปรับปรุง และพัฒนาแนวทางการปฏิบัติการกิจด้านวิชาการของสำนักงานศึกษาธิการจังหวัดให้มีความเหมาะสมมากยิ่งขึ้น