



ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

สำนักงานศึกษาธิการอำเภอ เป็นส่วนราชการในสังกัดสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ มีการจัดโครงสร้างการบริหารงานตามแบบระบบราชการ (Bureaucracy) คือ จัดแบ่งส่วนราชการภายในออกเป็น 3 งาน คือ งานบริหารทั่วไป (งานธุรการและงานการเงินและบัญชี) งานแผนงานและพัฒนาระบบ และงานส่งเสริมการศึกษา การศาสนา และการวัฒนธรรม ซึ่งการจัดโครงสร้างขององค์การดังกล่าวนี้ นับว่าเป็นการจัดโครงสร้างและบริหารงานที่เหมาะสมกับการรองรับ การทำงานในหน้าที่ความรับผิดชอบตามลักษณะงานใน 3 ฐานะ คือ

- (1) ในฐานะกระทรวง และองค์การกลางด้านการศึกษา การศาสนา และ การวัฒนธรรม ในระดับอำเภอ
- (2) ในฐานะกรมต่าง ๆ ในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการและครุสภาในอำเภอ
- (3) ในฐานะสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ ซึ่งเป็นการปฏิบัติราชการที่เป็นงานประจำของกรม

แต่อย่างไรก็ตาม จากการประเมินของกระทรวงศึกษาธิการ พบว่า การปฏิบัติงานของสำนักงานศึกษาธิการอำเภอทั้งใน 3 ฐานะดังกล่าวข้างต้น ยังประสบปัญหาที่สำคัญหลายประการด้วยกัน (ประสาน สาระพันธ์, 2539) คือ

1. การจัดโครงสร้างองค์การของสำนักงานศึกษาธิการอำเภอที่ผ่านมา มุ่งเน้นการเลื่อนระดับตำแหน่งของบุคลากรให้สูงขึ้น มากกว่าการเพิ่มประสิทธิภาพ ประสิทธิผลของการทำงาน
2. การกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบภายในฝ่าย งาน มีการจัดประเภทเป็นงานบริหาร และงานวิชาการไว้ในงานเดียวกัน ทำให้การปฏิบัติงานด้านวิชาการขาดประสิทธิภาพ และ ประสิทธิภาพ

3. การกำหนดลักษณะงาน (Job-Description) ในแต่ละงาน ลักษณะงานบางอย่างเกิดความซ้ำซ้อน ขาดความคล่องตัวในการปฏิบัติ

4. ระบบการทำงานในบางเรื่อง เช่น งานข้อมูลสารสนเทศ งานแผนงาน ขาดระบบการเชื่อมโยงสัมพันธ์กับราชการบริหารส่วนกลาง
5. ระบบการติดตามประเมินผลการปฏิบัติงานของสำนักงาน ขาดระบบที่ชัดเจน ไม่มีการสรุปผลงานของสำนักงานที่แสดงให้เห็นผลการปฏิบัติงานที่เด่นชัด
6. สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ มิได้กำหนดกรอบและแนวทางในการพัฒนาบทบาทหน้าที่ให้สำนักงานศึกษาธิการอำเภอ ได้ปฏิบัติงานในแนวทางเดียวกัน
7. ปัญหาด้านบุคลากร ตามแผนอัตรากำลัง 3 ปี รอบที่ 3 (ปี 2536-2538) ก.พ. ได้กำหนดตำแหน่งข้าราชการ ก.พ. ในสำนักงานศึกษาธิการอำเภอ/กิ่งอำเภอ ตามขนาดปริมาณงาน ระหว่าง 5-18 ตำแหน่ง ซึ่งปรากฏว่า อัตรากำลังที่กำหนดดังกล่าวมีตำแหน่งที่มีอัตราเงินเดือนโดยเฉลี่ยประมาณร้อยละ 40 ของตำแหน่งที่ ก.พ. กำหนดให้เท่านั้น จึงทำให้บุคลากรที่ปฏิบัติงานในสำนักงานต้องรับผิดชอบงานกว่าเท่าตัว ซึ่งทำให้การปฏิบัติงานในหน้าที่ ขาดประสิทธิภาพและไม่เกิดประสิทธิผลเท่าที่ควรจะเป็น ส่วนด้านการพัฒนาบุคลากรนั้น สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ ขาดการวางแผนการพัฒนาบุคลากรอย่างเป็นระบบและต่อเนื่องเท่าที่ควร
8. ผู้บริหารสูงสุดของสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ มีภาระหน้าที่ความรับผิดชอบของกระทรวงมาก ทำให้การควบคุมการปกครองบังคับบัญชาข้าราชการ จำเป็นต้องมอบให้ตำแหน่งรองลงมาช่วยดูแลปฏิบัติ ซึ่งขณะเดียวกันตำแหน่งที่รองลงมาก็มีงานของกระทรวงที่ต้องปฏิบัติมากเช่นเดียวกัน และมีการสับเปลี่ยนหมุนเวียนตำแหน่งกันบ่อยครั้ง ทำให้ข้าราชการเกิดความรู้สึกว่าการขาดผู้บริหารระดับสูงที่เป็นหลักของสำนักงานปลัดกระทรวง
9. ศึกษาธิการอำเภอ มีภาระหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติเกี่ยวกับการประชุม อบรม สัมมนา การตรวจติดตาม และการไปราชการในเรื่องต่าง ๆ ในรอบปีหนึ่งจำนวนมาก ทำให้มีเวลาในการควบคุมดูแล และความคิตรีเริ่มในการพัฒนางานในสำนักงานน้อยลง
10. ปัญหาด้านงบประมาณของสำนักงานศึกษาธิการอำเภอ เกือบจะกล่าวได้ว่า งบประมาณเพื่อการพัฒนาที่เกี่ยวกับการปฏิบัติงานในหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติไม่มีการจัดสรรให้ ฉะนั้นงบประมาณที่ได้รับ จึงเป็นงบประมาณที่เอื้ออำนวยต่อการดำรงสถานภาพของสำนักงานเท่านั้น
11. ด้านการทำหน้าที่กำกับ ควบคุม เร่งรัด ติดตามการดำเนินงานตามแผนงาน โครงการ ของส่วนราชการในสังกัดของศึกษาธิการอำเภอ ยังขาดปัจจัยเกื้อหนุนการทำงาน ไม่ว่าจะเป็นวัสดุ ครุภัณฑ์หรือยานพาหนะ เป็นต้น

12. ด้านระเบียบกฎหมาย ถึงแม้ว่าระเบียบ กฎหมายได้เปิดโอกาสให้มีการดำเนินการเพื่อความคล่องตัว หรือเพื่อการเพิ่มประสิทธิภาพการทำงานในหน่วยงานของราชการบ้างแล้วก็ตาม แต่ก็ยังปรากฏว่าในการปฏิบัติจริงนั้นยังดำเนินการได้น้อย เช่น ตามระเบียบการบริหารราชการแผ่นดิน ได้ปฏิบัติเกี่ยวกับการกระจายอำนาจเอาไว้ แต่การกระจายอำนาจในความเป็นจริง ยังมีได้ดำเนินการตามเจตนารมณ์ที่กฎหมายกำหนด

12.1 ตาม พรบ. ระเบียบข้าราชการพลเรือนในส่วนที่เกี่ยวกับวินัยและการรักษาวินัย ผู้บริหารในแต่ละระดับมิได้มีการปฏิบัติอย่างจริงจัง ขาดการควบคุมดูแลการปฏิบัติของข้าราชการ ปล่อยปละละเลยการดำเนินการแก่ข้าราชการที่บกพร่องในการประพฤติปฏิบัติตน

12.2 ตาม พรบ. แบ่งส่วนราชการสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ ผู้ปฏิบัติไม่สามารถดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ซึ่งกำหนดไว้ได้หลายประการ อันเนื่องมาจากการขาดแนวทาง หลักเกณฑ์ เครื่องมือ และมาตรการในการปฏิบัติ จึงดูเหมือนว่าการปฏิบัติหน้าที่ราชการบกพร่องขาดประสิทธิภาพ

13. การปกครองบังคับบัญชาข้าราชการในสำนักงานศึกษาธิการอำเภอ ศึกษาธิการ-อำเภอไม่มีอำนาจให้คุณให้โทษได้ โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการเลื่อนเงินเดือน

จึงสรุปได้ว่า การบริหารงานในความรับผิดชอบของสำนักงานศึกษาธิการอำเภอ ประสบปัญหาการดำเนินงานต่าง ๆ ในเชิงบริหารทุกด้าน ไม่ว่าจะเป็นด้านการวางแผน การจัดองค์กร การควบคุมงาน การงบประมาณ การตัดสินใจวินิจฉัยสั่งการและการบริหารงานบุคคล

จากการสำรวจสภาพสำนักงานศึกษาธิการจังหวัด/อำเภอ ของกระทรวงศึกษาธิการ เมื่อปีงบประมาณ 2532 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อตรวจสอบความพร้อมของปัจจัย และสภาพการดำเนินงานของสำนักงานศึกษาธิการจังหวัด/อำเภอ ส่วนใหญ่ปฏิบัติงานเกี่ยวกับการควบคุม กำกับ ติดตามการปฏิบัติงานภายในสำนักงานอยู่ในระดับน้อยมาก (สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ, 2533) ทั้ง ๆ ที่การควบคุม ติดตาม กำกับ และประเมินผลการดำเนินงาน เป็นภารกิจที่สำคัญประการหนึ่งในกระบวนการบริหาร เพราะว่า ผู้บริหารต้องควบคุมการปฏิบัติงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่ตั้ง ซึ่งชัย สันติวงศ์ (2530) กล่าวถึงความสำคัญของการควบคุมงานไว้ว่า "ผู้บริหารทุกคนจะต้องติดตามการปฏิบัติงานต่าง ๆ ที่ได้สั่งการไปแล้ว ถ้าหากไม่ได้มีการควบคุมหรือตรวจสอบแล้ว ผู้บริหารจะไม่สามารถแน่ใจได้เลยว่า แผนงานต่าง ๆ ที่ผู้บริหารได้จัดทำขึ้น และได้สั่งให้ผู้ใต้บังคับบัญชาไปทำนั้น สำเร็จลงด้วยดี"

จากสภาพและปัญหา ของสำนักงานศึกษาธิการอำเภอข้างต้นนี้ ทำให้ผู้วิจัยมีความสนใจที่จะศึกษาเกี่ยวกับสภาพและปัญหาการควบคุมการปฏิบัติงาน ในสำนักงานศึกษาธิการอำเภอ เขตการศึกษา 1 ประกอบกับยังไม่มีผู้ใดเคยทำการวิจัยในเรื่องนี้มาก่อนด้วย

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาสภาพการควบคุมการปฏิบัติงานในสำนักงานศึกษาธิการอำเภอ เขตการศึกษา 1
2. เพื่อศึกษาปัญหาในการควบคุมการปฏิบัติงานในสำนักงานศึกษาธิการอำเภอ เขตการศึกษา 1

ขอบเขตการวิจัย

1. การวิจัยครั้งนี้มุ่งการศึกษาสภาพและปัญหาการควบคุมการปฏิบัติงานในสำนักงานศึกษาธิการอำเภอ เขตการศึกษา 1 อันประกอบด้วยอำเภอ 27 อำเภอ กับ 1 กิ่งอำเภอ ในพื้นที่การศึกษา 5 จังหวัด คือ นครปฐม นนทบุรี ปทุมธานี สมุทรปราการ และสมุทรสาคร
2. ศึกษาสภาพและปัญหาการควบคุมการปฏิบัติงาน ตามอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของสำนักงานศึกษาธิการอำเภอ ใน 3 งาน คือ งานบริหารทั่วไป งานแผนงานและพัฒนาชนบท และงานส่งเสริมการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม โดยศึกษาตามกรอบแนวคิดเกี่ยวกับกระบวนการควบคุมงานของ Mondy and others (1990) คือ การกำหนดมาตรฐานการประเมินผลการปฏิบัติงานตามมาตรฐาน และการปรับปรุงแก้ไข

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. สำนักงานศึกษาธิการอำเภอและสำนักงานศึกษาธิการจังหวัด ในเขตการศึกษา 1 สามารถนำข้อมูลที่ได้จากการวิจัยครั้งนี้ใช้เป็นแนวทางแก้ปัญหา ในการควบคุมการปฏิบัติงานให้ เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ
2. นำข้อมูลที่ได้จากผลการวิจัย เสนอสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ เพื่อเป็นแนวทางในการแก้ไขปรับปรุงการควบคุมการปฏิบัติงาน ในสำนักงานศึกษาธิการอำเภอต่อไป

คำนิยามที่ใช้ในการวิจัย

สภาพและปัญหา หมายถึง การปฏิบัติงานและความเบี่ยงเบนที่เกิดจากการปฏิบัติงานตามความเป็นจริงที่เกิดขึ้น ในสำนักงานศึกษาธิการอำเภอ เขตการศึกษา 1

การควบคุมการปฏิบัติงาน หมายถึง การดำเนินงานเพื่อให้แน่ใจว่า การปฏิบัติงานเป็นไปตามวัตถุประสงค์ หรือได้ตามมาตรฐานที่กำหนดไว้ ตามกระบวนการควบคุมงานซึ่งประกอบด้วย

1. การกำหนดมาตรฐาน คือ การกำหนดระดับความต้องการ หรือเป้าหมาย การปฏิบัติงานที่ต้องการ ซึ่งมาตรฐานดังกล่าวอาจจะเป็นมาตรฐานในด้านปริมาณ ด้านคุณภาพ ด้านเวลา หรือด้านค่าใช้จ่าย

2. การประเมินผลการปฏิบัติงานตามมาตรฐาน คือ การหาวิธีการตรวจสอบผลการปฏิบัติงาน ว่า เป็นไปตามมาตรฐานที่กำหนดไว้หรือไม่

3. การปรับปรุงแก้ไข คือ การดำเนินการเมื่อผลการปฏิบัติงานไม่เป็นไปตามมาตรฐานที่กำหนด

สำนักงานศึกษาธิการอำเภอ หมายถึง หน่วยราชการในส่วนภูมิภาคสังกัดสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ ที่ได้รับมอบหมายจากกระทรวงศึกษาธิการ ในฐานะผู้แทนกระทรวง-ศึกษาธิการในระดับอำเภอ และมีอำนาจหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2535

ผู้บริหาร หมายถึง ข้าราชการครูซึ่งดำรงตำแหน่ง ศึกษาธิการอำเภอและผู้ช่วยศึกษาธิการอำเภอ ซึ่งทำหน้าที่บริหารงานในสำนักงานศึกษาธิการอำเภอ

เจ้าหน้าที่ หมายถึง ข้าราชการพลเรือน ที่ปฏิบัติงานอยู่ในสำนักงานศึกษาธิการอำเภอ ได้แก่ นักวิชาการศึกษา เจ้าหน้าที่บริหารงานทั่วไป เจ้าหน้าที่งานธุรการ และเจ้าหน้าที่การเงินและบัญชี

เขตการศึกษา 1 หมายถึง พื้นที่การศึกษา 5 จังหวัด ได้แก่ จังหวัดนครปฐม นนทบุรี ปทุมธานี สมุทรปราการ และสมุทรสาคร

วิธีดำเนินการวิจัย

1. ประชากรและกลุ่มตัวอย่างประชากร

การวิจัยครั้งนี้ใช้ประชากรและกลุ่มตัวอย่างประชากรจากสำนักงานศึกษาธิการอำเภอ เขตการศึกษา 1 จำนวน 27 อำเภอ และ 1 กิ่งอำเภอ ในพื้นที่ 5 จังหวัด คือ นครปฐม นนทบุรี ปทุมธานี สมุทรปราการ และสมุทรสาคร ซึ่งแยกประชากรและกลุ่มตัวอย่างประชากร ได้ดังนี้

ประชากร ได้แก่ ข้าราชการที่ปฏิบัติงานอยู่ในสำนักงานศึกษาธิการอำเภอ เขตการศึกษา 1 จำนวน 177 คน แยกเป็น

- ผู้บริหาร ได้แก่ ศึกษาธิการอำเภอ และผู้ช่วยศึกษาธิการอำเภอ จำนวน 56 คน

- เจ้าหน้าที่ ได้แก่ นักวิชาการศึกษา เจ้าหน้าที่บริหารงานทั่วไป เจ้าหน้าที่งานธุรการ และเจ้าหน้าที่การเงินและบัญชี จำนวน 121 คน

กลุ่มตัวอย่างประชากร มีขั้นตอนการสุ่มตัวอย่างดังนี้

1. ทำการสุ่มสำนักงานศึกษาธิการอำเภอในแต่ละจังหวัดมาร้อยละ 50 โดยวิธีการสุ่มแบบแยกประเภท (Stratified Random Sampling) และวิธีการสุ่มแบบง่าย โดยวิธีการจับสลากได้จำนวนสำนักงานศึกษาธิการอำเภอรวม 16 แห่ง ซึ่งประกอบด้วยผู้บริหาร จำนวน 32 คน และเจ้าหน้าที่ จำนวน 73 คน

2. ดำเนินการสุ่มตัวอย่างประชากรจากสำนักงานศึกษาธิการอำเภอที่สุ่มมาได้ จากขั้นตอนแรก โดยทำการสุ่มผู้บริหารมาร้อยละ 50 และเจ้าหน้าที่ร้อยละ 40 โดยวิธีการสุ่มแบบง่าย (Simple Random Sampling) ใช้วิธีการจับสลาก ได้กลุ่มตัวอย่างประชากร ผู้บริหาร 16 คน เจ้าหน้าที่ 26 คน

รวมกลุ่มตัวอย่างประชากรทั้งสิ้น 42 คน

2. เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย

เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัยเพื่อเก็บรวบรวมข้อมูล คือ แบบสัมภาษณ์ และแบบศึกษาเอกสารมี 2 ชุด คือ

ชุดที่ 1 เป็นแบบสัมภาษณ์สภาพและปัญหาการควบคุมการปฏิบัติงานในสำนักงานศึกษาธิการอำเภอแบ่งเป็น 2 ตอน คือ

ตอนที่ 1 แบบสัมภาษณ์เกี่ยวกับสภาพของผู้ให้สัมภาษณ์

ตอนที่ 2 แบบสัมภาษณ์เกี่ยวกับสภาพและปัญหาการควบคุมการปฏิบัติงานในสำนักงานศึกษาธิการอำเภอในงาน 3 งาน คือ งานบริหารทั่วไป งานแผนงานและพัฒนาชนบท และงานส่งเสริมการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม

แบบสัมภาษณ์มีลักษณะเป็นแบบมีโครงสร้าง

ชุดที่ 2 เป็นแบบศึกษาเอกสารต่าง ๆ ได้แก่ แผนปฏิบัติการประจำปี ปฏิทินปฏิบัติงาน คำสั่งแบ่งงาน และบัญชีกำหนดส่งงาน

3. การสร้างเครื่องมือ

3.1 ศึกษาเอกสาร ตำรา และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง เพื่อกำหนดขอบเขตในการสร้างเครื่องมือ

3.2 นำร่างเครื่องมือเสนออาจารย์ที่ปรึกษา

3.3 นำเครื่องมือไปให้ผู้เชี่ยวชาญพิจารณาและเสนอแนะ ในด้านความเที่ยงตรงของเนื้อหาและความถูกต้องของสำนวนภาษา แล้วนำมาปรับปรุงแก้ไข

3.4 นำเครื่องมือไปใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูล

4. การเก็บรวบรวมข้อมูล

4.1 ผู้วิจัยทำหน้าที่ขอความร่วมมือในการวิจัยถึงสำนักงานศึกษาธิการอำเภอในเขตการศึกษา 1

4.2 ผู้วิจัยไปเก็บข้อมูลด้วยตนเองและผู้ช่วยวิจัย ตามกำหนดการที่แจ้งไป

5. การวิเคราะห์ข้อมูล

5.1 ข้อมูลจากแบบสัมภาษณ์ วิเคราะห์ข้อมูลดังนี้

ตอนที่ 1 ข้อมูลเกี่ยวกับสถานการณ์ของผู้ให้สัมภาษณ์ โดยการแจกแจงความถี่แล้วคำนวณหาค่าร้อยละของจำนวนผู้ให้สัมภาษณ์ทั้งหมด นำเสนอข้อมูลในรูปของตารางและความเรียง

ตอนที่ 2 ข้อมูลเกี่ยวกับสภาพและปัญหาการควบคุมการปฏิบัติงาน โดยการวิเคราะห์เนื้อหาแจกแจงความถี่ และหาค่าร้อยละ นำเสนอในรูปของตารางและความเรียง

5.2 ข้อมูลจากแบบศึกษาเอกสาร ชุดที่ 2 โดยการวิเคราะห์เนื้อหา แจกแจงความถี่และหาค่าร้อยละ นำเสนอในรูปของความเรียง

ลำดับขั้นในการเสนอข้อมูล

บทที่ 1 บทนำ ประกอบด้วย ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา วัตถุประสงค์ของการวิจัย ขอบเขตการวิจัย ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ คำนิยามที่ใช้ในการวิจัย และวิธีดำเนินการวิจัย ตามลำดับ

บทที่ 2 วรรณคดีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

บทที่ 3 วิธีดำเนินการวิจัย ประกอบด้วย ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง ประชากรเครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย วิธีเก็บรวบรวมข้อมูล การวิเคราะห์ข้อมูล และสถิติที่ใช้

บทที่ 4 การวิเคราะห์ข้อมูล และผลการวิเคราะห์ข้อมูล

บทที่ 5 สรุปผลการวิจัย อภิปรายผลการวิจัย และข้อเสนอแนะ
บรรณานุกรม

ภาคผนวก