

ความเป็นมาของปัญหา

การศึกษาคือเครื่องมือในการสร้างและพัฒนาคุณภาพประชากรของรัฐ

ปฏิญญา สาร (2521 : 18) อธิบายความหมายของการศึกษาไว้ว่า

การศึกษาคือกระบวนการพัฒนาบุคคลทั้งในด้านจิตใจ นิสัย และคุณสมบัติอย่างอื่น กระบวนการศึกษาเป็นเพียงเครื่องมือที่คนรุ่นหนึ่งให้แก่คนอีกรุ่นหนึ่ง เครื่องมือนี้ถ้าไม่นำไปใช้จะไม่เกิดประโยชน์อันใด นอกจากนี้การศึกษายังเป็นเครื่องมืออันสำคัญของรัฐในการสร้างความเข้มแข็งอันหนึ่งอันเดียวกันของพลเมือง เพื่อให้เกิดความมั่นคงของรัฐตามที่รัฐต้องการทั้งในด้านสังคม วัฒนธรรม เศรษฐกิจและการเมือง

ตามนัยแห่งแผนการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2520 ถือว่า "การศึกษาเป็นกระบวนการต่อเนื่องกันตลอดชีวิต เพื่อมุ่งเสริมสร้างคุณภาพของพลเมืองให้สามารถดำรงชีวิตและทำประโยชน์แก่สังคม โดยเน้นศึกษาเพื่อสร้างเสริมความอยู่รอดปลอดภัย ความมั่นคงและความผาสุกร่วมกันในสังคมไทยเป็นประการสำคัญ"

ในการจัดการศึกษาและการควบคุมดูแลการจัดการศึกษา แผนการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2520 กำหนดไว้ในข้อ 41 ความว่า

ให้ส่วนราชการหรือหน่วยงานทั้งของรัฐ ของท้องถิ่น ของเอกชน และของต่างประเทศตามพันธกรณีระหว่างประเทศ ที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการจัดการศึกษาในประเทศไทย ซึ่งอยู่ในความควบคุมดูแลของกระทรวงศึกษาธิการ จัดการศึกษาให้สอดคล้องกับแผนการศึกษาแห่งชาติ นโยบาย แผนงาน โครงการ ข้อบังคับและระเบียบต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาที่กระทรวงศึกษาธิการกำหนด และให้กระทรวงศึกษาธิการมีหน้าที่ตรวจตราและใช้มาตรการอันสมควรให้ส่วนราชการและหน่วยงานดังกล่าวปฏิบัติตามนัยแห่งข้อกำหนดนี้

ส่วนการจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษา ให้สถานศึกษามีเสรีภาพในการดำเนินงานวิชาการ โดยไม่ขัดต่อนโยบาย แผนงานและโครงการต่าง ๆ ของรัฐ ทั้งนี้อยู่ในความควบคุมดูแลของรัฐ ตามวิธีการที่กำหนด

การศึกษาเฉพาะกิจ เฉพาะบุคคลบางกลุ่ม ไม่ว่าจะกรณีใดหรือโดยกฎหมายใดก็ตาม จะต้องจัดให้ประสานกับกระทรวงศึกษาธิการหรือทบวงมหาวิทยาลัยของรัฐ เพื่อให้การจัดการศึกษาทุกระดับ ทุกประเภท ทุกสังกัดในประเทศไทย สอดคล้องสัมพันธ์กันตามนโยบาย แผนงานโครงการต่าง ๆ ของรัฐ

จะเห็นได้ว่าภาระหน้าที่ในการจัดการศึกษาและการควบคุมดูแลการจัดการศึกษาส่วนใหญ่ เป็นภาระหน้าที่และเป็นความรับผิดชอบของกระทรวงศึกษาธิการ ทั้งนี้รวมทั้งการดำเนินงานด้านการศาสนาและศิลปวัฒนธรรมด้วย

ในการดำเนินงานการศึกษา ศาสนาและศิลปวัฒนธรรม กระทรวงศึกษาธิการแบ่งส่วนราชการเป็นหน่วยงานระดับกรม และให้แต่ละกรมรับผิดชอบลักษณะงานที่แตกต่างกันออกไป ทั้งนี้ โดยมีสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการทำหน้าที่เป็นหน่วยงานกลางในการประสานงาน บังคับบัญชา และกำกับดูแลทั่วไป รวมทั้งเป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่ต่าง ๆ ซึ่งมีได้กำหนดให้เป็นหน้าที่ของกรมใดกรมหนึ่งเป็นการเฉพาะ

ตามพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการสำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ.2522 สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ แบ่งส่วนราชการเป็นราชการบริหารส่วนกลาง และราชการบริหารส่วนภูมิภาค ดังนี้

ก. ราชการบริหารส่วนกลาง

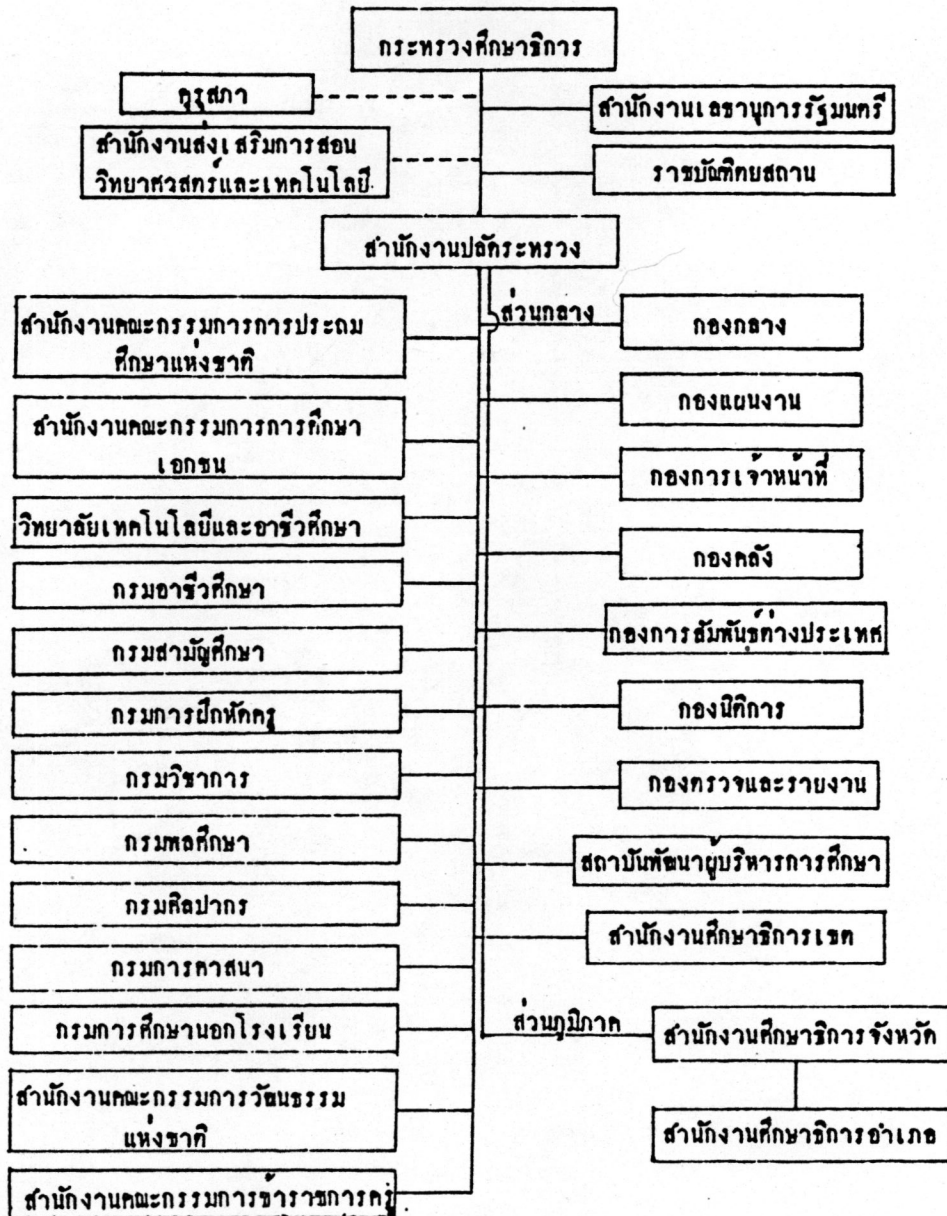
1. กองกลาง
2. กองการเจ้าหน้าที่
3. กองคลัง
4. กองตรวจและรายงาน
5. กองนิติการ
6. กองแผนงาน
7. กองการสัมพันธ์ต่างประเทศ
8. สถาบันพัฒนาผู้บริหารการศึกษา
9. สำนักงานศึกษาธิการเขต

ข. ราชการบริหารส่วนภูมิภาค

1. สำนักงานศึกษาธิการจังหวัด
2. สำนักงานศึกษาธิการอำเภอ

โครงสร้างการบริหารและการปฏิบัติงานของสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการแสดง
 ได้ดังแผนภูมิที่ 1

แผนภูมิที่ 1 แสดงโครงสร้างการบริหารและการปฏิบัติงานของสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ



(สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ 2528 : 24)

สำนักงานศึกษาธิการจังหวัด นับเป็นหน่วยงานที่เกิดขึ้นจากระบบบริหารการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการมาเป็นระยะเวลาอันยาวนาน อย่างไรก็ตามสภาพปัจจุบันบทบาทด้านการบริหารการศึกษาของสำนักงานศึกษาธิการจังหวัดได้เปลี่ยนแปลงไปจากเดิมมาก ความเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ ล้วนแต่มีผลให้บทบาทหน้าที่ของศึกษาธิการจังหวัดตลอดจนบุคลากรของสำนักงานเปลี่ยนแปลงตามไปด้วย ปัจจุบันสำนักงานศึกษาธิการจังหวัดนอกจากจะมีฐานะเป็นหน่วยงานตัวแทนสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการในส่วนภูมิภาคระดับจังหวัดแล้ว สำนักงานศึกษาธิการจังหวัดยังมีฐานะเป็นส่วนราชการของจังหวัด และต้องปฏิบัติหน้าที่ภายใต้การกำกับดูแลของผู้ว่าราชการจังหวัดด้วย (ถวัลย์ สนธิอนุเคราะห์ และ ช้อน สอนดี 2527 : 20)

ตามคู่มือปฏิบัติงานตามบทบาท อำนาจหน้าที่ โครงสร้างใหม่ของศึกษาธิการจังหวัด (สำนักงานปลัดกระทรวง : 2527) ได้กล่าวถึงบทบาท อำนาจหน้าที่ของสำนักงานศึกษาธิการจังหวัดไว้ในหน้าที่ 5 ความว่า

ตามนโยบายของกระทรวงศึกษาธิการ มติที่ประชุมอธิบดีทุกกรม ครั้งที่ 13/2526 เมื่อวันที่ 3 สิงหาคม 2526 และครั้งที่ 5/2527 เมื่อวันที่ 29 กุมภาพันธ์ 2527 กำหนดให้สำนักงานศึกษาธิการจังหวัด ซึ่งมีศึกษาธิการจังหวัดรับผิดชอบในฐานะผู้แทนกระทรวงได้ปฏิบัติงานให้สอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบัน จึงได้กำหนดบทบาท อำนาจหน้าที่และโครงสร้างการบริหารงานให้สำนักงานศึกษาธิการจังหวัดใหม่ โดยประมวลจากอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายนโยบายของกระทรวง ให้ปฏิบัติงานเน้นหนักในลักษณะเป็น "ศูนย์ 3 ศูนย์" คือ ศูนย์บริการ และประสานงาน ศูนย์ข้อมูล สถิติและวางแผน และศูนย์ติดตามและประเมินผล

การกำหนดบทบาทให้สำนักงานศึกษาธิการจังหวัดบริหารและปฏิบัติงานในลักษณะศูนย์ 3 ศูนย์ ดังกล่าว กระทรวงศึกษาธิการมุ่งที่จะปรับปรุงและเสริมสร้างสมรรถภาพของสำนักงานศึกษาธิการจังหวัด ให้มีความสัมพันธ์กับส่วนราชการและสถานศึกษาสังกัดกระทรวงศึกษาธิการในจังหวัดดังนี้ (สำนักงานปลัดกระทรวง 2527 : 4-12)

1. ให้มีความสัมพันธ์ในฐานะเป็นผู้ปฏิบัติและกลั่นกรองเรื่องให้ผู้ว่าราชการจังหวัด สำหรับส่วนราชการและสถานศึกษาของกรมกองต่าง ๆ ที่สายงานผ่านจังหวัด เช่น โรงเรียนมัธยมศึกษาสังกัดกรมสามัญศึกษา ศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัด วิทยาลัยครู วิทยาลัยพลศึกษา และสถานศึกษาสังกัดกรมอาชีวศึกษา เป็นต้น งานที่ต้องปฏิบัติกลั่นกรองเป็นงานด้านบัญชี การเงิน

พัสดุ งานบริหารบุคคล งานวิชาการและงานพิเศษอื่น ๆ

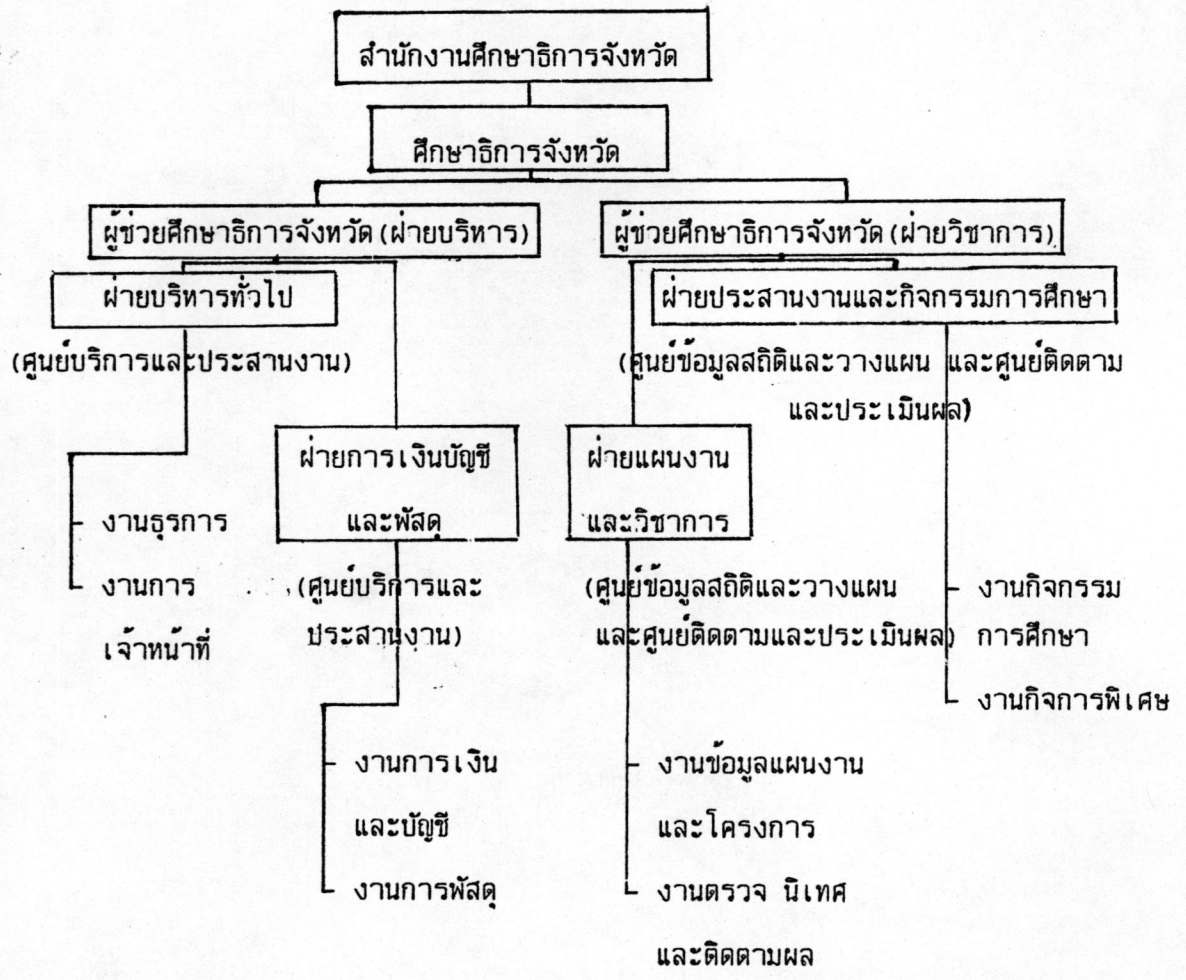
2. ให้มีความสัมพันธ์ในฐานะเป็นผู้ประสานงานการจัดการศึกษาและกิจกรรมต่าง ๆ ตามที่กระทรวงหรือกรมมอบหมาย สำหรับส่วนราชการหรือสถานศึกษาของกรมต่าง ๆ ที่สายงานไม่ผ่านจังหวัด เช่น งานวิทยาลัยพลศึกษาของกรมพลศึกษา งานวิทยาลัยครูของกรมการฝึกหัดครู งานสถานศึกษาของกรมอาชีวศึกษา เป็นต้น งานที่ต้องประสาน เช่น งานกีฬา งานส่งเสริม ประเพณีและวัฒนธรรมท้องถิ่น งานวางแผนจัดตั้งสถานศึกษา งานประสานการรับนักเรียน งาน ความมั่นคง งานการใช้ทรัพยากรร่วมกัน การส่งเสริมคุณธรรม จริยธรรม การฝึกวิชาในท้องถิ่น การอบรมครูประจำการ งานตรวจการพัฒนาชนบท และการป้องกันยาเสพติดและการก่อความไม่สงบในสถานศึกษา เป็นต้น

(สำนักงานปลัดกระทรวง 2527 : 4-12)

ความสัมพันธ์ระหว่างสำนักงานศึกษาธิการจังหวัดกับส่วนราชการและสถานศึกษาสังกัด กระทรวงศึกษาธิการในจังหวัด รวมทั้งความสัมพันธ์กับส่วนราชการระดับกรมในส่วนกลาง แสดง ได้ดังแผนภูมิที่ 2

นอกจากนี้ เพื่อให้การบริหารและการปฏิบัติงานของสำนักงานศึกษาธิการจังหวัดได้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการโดยความเห็นชอบของสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน กำหนดให้สำนักงานศึกษาธิการจังหวัดแบ่งงานภายในสำนักงานออกเป็น 4 ฝ่าย และในแต่ละฝ่ายให้แบ่งงานเป็น 2 งาน ดังรายละเอียดตามหนังสือราชการเรื่อง โครงสร้างการบริหารงานของสำนักงานศึกษาธิการจังหวัดและสำนักงานศึกษาธิการอำเภอ ลงวันที่ 27 มีนาคม 2529 ส่วนโครงสร้างของงานภายในสำนักงานศึกษาธิการจังหวัด แสดงได้ดังแผนภูมิที่ 3

แผนภูมิที่ 3 แสดงโครงสร้างของงานภายในสำนักงานศึกษาธิการจังหวัด



(สมุทร วรณพงษ์ 2530 : 5)

การกำหนดบทบาท อำนาจหน้าที่ และโครงสร้างสำนักงานศึกษาธิการจังหวัดดังกล่าว มีผลให้สำนักงานศึกษาธิการจังหวัดต้องบริหารและปฏิบัติงานใน 2 ลักษณะ คือ

1. ลักษณะงานบริหาร ได้แก่
 - 1.1 ฝ่ายบริหารทั่วไป
 - 1.2 ฝ่ายการเงินบัญชีและพัสดุ
2. ลักษณะงานวิชาการ ได้แก่
 - 2.1 ฝ่ายแผนงานและวิชาการ
 - 2.2 ฝ่ายประสานงานและกิจกรรมการศึกษา

งานลักษณะวิชาการของสำนักงานศึกษาธิการจังหวัดที่ต้องปฏิบัติภายใต้ระเบียบกฎหมาย และนโยบายของกระทรวงศึกษาธิการตามบทบาท อำนาจหน้าที่และโครงสร้างที่กำหนดขึ้นนี้ มีเป้าหมายโดยสรุป ดังนี้

ศูนย์ข้อมูล สถิติ และวางแผน มีเป้าหมายที่จะให้สำนักงานศึกษาธิการจังหวัดเป็นศูนย์กลางการเก็บรวบรวมข้อมูลทุกประเภทในระดับจังหวัด การจัดข้อมูลไปใช้ในการบริหาร การวางแผนงานโครงการ รวมทั้งการบริการข้อมูล ทั้งนี้โดยใช้คอมพิวเตอร์ช่วยเน้นความประสานสัมพันธ์เกี่ยวกับระบบข้อมูลทั้งในระดับจังหวัด เขต และกระทรวง

งานของศูนย์นี้ กำหนดให้ฝ่ายแผนงานและวิชาการปฏิบัติและรับผิดชอบเกี่ยวกับการประมวลและวิเคราะห์ข้อมูล การวางแผนงบประมาณรายจ่าย และประสานงานทางวิชาการ บางส่วน ที่เหลืออีกบางส่วน กำหนดให้ฝ่ายประสานงานและกิจกรรมการศึกษารับผิดชอบ

ศูนย์ติดตามและประเมินผล มีเป้าหมายที่จะให้สำนักงานศึกษาธิการจังหวัดเป็นศูนย์ติดตามและประเมินผลส่วนราชการสังกัดกระทรวงศึกษาธิการในจังหวัด โดยให้ติดตามและประเมินผลด้านการใช้หลักสูตร แบบเรียน และด้านแผนงาน/โครงการ

ศูนย์นี้กำหนดให้ปฏิบัติงานปฏิบัติในฝ่ายแผนงานและวิชาการ

(สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ 2527 : 13)

จะเห็นว่างานด้านวิชาการของสำนักงานศึกษาธิการจังหวัด มีขอบข่ายกว้างขวางและมีความซับซ้อนเป็นอย่างมาก กระทรวงศึกษาธิการซึ่งเป็นผู้กำหนดขอบข่ายของงานต่าง ๆ ขึ้นมา

เองก็ยังคงกล่าวถึงงานด้านวิชาการและงานฝ่ายแผนงานและวิชาการไว้ว่า

กระทรวงศึกษาธิการมีนโยบายที่จะให้สำนักงานศึกษาธิการจังหวัดปฏิบัติงานด้านการวางแผนและวิชาการให้เข้มแข็งยิ่งขึ้น ทั้งนี้เพื่อจะได้เป็นกำลังสำคัญที่จะช่วยเหลือหน่วยงานทางการศึกษาในด้านวิชาการให้มีทั้งประสิทธิผลและประสิทธิภาพ เมื่อพิจารณาถึงขอบข่ายของงานนี้แล้ว จะเห็นว่างานนี้มีขอบข่ายกว้างขวางยากที่จะกำหนดไปได้อย่างเด่นชัด ... งานด้านวางแผนและวิชาการของสำนักงานศึกษาธิการจังหวัด เป็นงานที่จะมีผลต่อสถานศึกษาและงานในสังกัดกรมต่าง ๆ เช่น กรมสามัญศึกษา กรมอาชีวศึกษา กรมการศึกษานอกโรงเรียน กรมพลศึกษา กรมศิลปากร กรมการศาสนา กรมวิชาการ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชน สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ สำนักงานคณะกรรมการวัฒนธรรมแห่งชาติ วิทยาลัยเทคโนโลยีและอาชีวศึกษา และทบวงมหาวิทยาลัยของรัฐ ที่ตั้งอยู่ภายในจังหวัด ...

(สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ 2527 : 192)

เมื่อวันที่ 3 กันยายน พ.ศ. 2528 ที่ประชุมคณะรัฐมนตรีได้เห็นชอบให้กระทรวงศึกษาธิการ จัดตั้งคณะกรรมการนโยบายและแผนกระทรวงศึกษาธิการ ต่อมาวันที่ 4 พฤศจิกายน พ.ศ. 2528 ที่ประชุมคณะกรรมการนโยบายและแผนกระทรวงศึกษาธิการ มีมติให้ตั้งคณะกรรมการการศึกษาศาสนาและศิลปวัฒนธรรมจังหวัด โดยให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน ศึกษาธิการจังหวัดเป็นรองประธาน ผู้ช่วยศึกษาธิการจังหวัดเป็นอนุกรรมการและเลขานุการ และให้นักวิชาการศึกษาเป็นอนุกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ ส่วนอนุกรรมการอื่น ๆ ประกอบด้วยผู้บริหารหน่วยงานและสถานศึกษาสังกัดกระทรวงศึกษาธิการที่ตั้งอยู่ในจังหวัด และอนุกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ นอกจากนี้กระทรวงศึกษาธิการยังได้กำหนดให้จัดตั้งคณะทำงานวางแผนการศึกษาในระดับจังหวัด โดยให้ผู้ช่วยศึกษาธิการจังหวัดเป็นประธาน และให้นักวิชาการศึกษาเป็นคณะทำงานและเลขานุการด้วย

การจัดตั้งคณะอนุกรรมการการศึกษา ศาสนาและศิลปวัฒนธรรมจังหวัด และการจัดตั้งคณะทำงานวางแผนการศึกษาระดับจังหวัดดังกล่าว ส่งผลให้บทบาททางวิชาการของสำนักงานศึกษาธิการจังหวัดเพิ่มความซับซ้อนมากยิ่งขึ้น เฉพาะอย่างยิ่งนักวิชาการศึกษาซึ่งเป็นบุคลากรหลักในการปฏิบัติงานวิชาการของสำนักงาน ก็ต้องปฏิบัติภาระหน้าที่เพิ่มมากขึ้นด้วย

บุตรอด ลากะสัมบันโน (2521) ทำการศึกษาประเภท ลักษณะ และปริมาณของงานในสำนักงานเลขานุการของสถาบันครูศึกษาในสังกัดทบวงมหาวิทยาลัย พบว่างานที่สำนักงาน

เลขานุการปฏิบัติมากที่สุดได้แก่งานสารบรรณ และยังพบว่าหัวหน้างานธุรการส่วนใหญ่อาศัยความรู้จากประสบการณ์ในการปฏิบัติงาน มีหัวหน้างานธุรการบางส่วนเท่านั้นที่ได้อาศัยความรู้จากการศึกษาอบรมในการปฏิบัติงาน งานที่จัดเป็นงานหลักของหัวหน้างานธุรการได้แก่งานเฉพาะตำแหน่ง รองลงมาได้แก่งานสารบรรณ ในกรณีที่หัวหน้างานธุรการมีตำแหน่งเป็นอาจารย์ หัวหน้างานธุรการก็จะมียานด้านการสอนเพิ่มขึ้นไปอีก และยิ่งถ้าเป็นเลขานุการด้วยแล้ว งานที่ต้องปฏิบัติก็ยิ่งกระจายมากขึ้น นอกจากนี้งานวิจัยนี้ยังพบว่าสถานภาพของบุคลากร อันได้แก่สถานภาพการบรรจุ สถานภาพด้านคุณวุฒิ ระดับชั้นและระดับความรู้ที่นำมาใช้ในการปฏิบัติงาน มีความสัมพันธ์อย่างมากกับผลการปฏิบัติงาน

การทำงานด้านวิชาการของสำนักงานศึกษาธิการจังหวัดมีขอบข่ายกว้างขวาง มีความซับซ้อน รวมทั้งมีข้อจำกัดด้านปริมาณและคุณภาพของอัตรากำลัง ตลอดจนความไม่เอื้ออำนวยต่อการปฏิบัติงานของวัสดุอุปกรณ์ ทำให้งานวิชาการของสำนักงานศึกษาธิการจังหวัด จำเป็นต้องอาศัยผู้ปฏิบัติที่ต้องมีทั้งความรู้ ความสามารถ มีทักษะและประสบการณ์อย่างเพียงพอ รวมทั้งต้องมีอุดมการณ์ มีความวิริยะอุตสาหะ มีความรับผิดชอบ อดทนและอดกลั้นที่จะปฏิบัติงานอย่างต่อเนื่องกันไป ทั้งนี้เพื่อให้เกิดผลดีต่อการพัฒนาการศึกษา ศาสนาและศิลปวัฒนธรรมโดยส่วนรวมของจังหวัด

ในด้านตัวบุคลากรผู้รับผิดชอบการปฏิบัติงานวิชาการของสำนักงานศึกษาธิการจังหวัดเดิมที่เป็นบทบาทหน้าที่ของศึกษานิเทศก์กรมสามัญศึกษาประจำจังหวัด ต่อมาเมื่อมีพระราชบัญญัติโอนกิจการโรงเรียนประชาบาลขององค์การบริหารส่วนจังหวัด และโรงเรียนประถมศึกษาของกรมสามัญศึกษาไปเป็นของสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ในปี พ.ศ. 2523 จึงมีผลให้ศึกษานิเทศก์ดังกล่าวต้องโอนไปสังกัดหน่วยงานใหม่ ส่วนสำนักงานศึกษาธิการจังหวัดได้รับอนุมัติจากสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน ให้กำหนดตำแหน่งนักวิชาการศึกษาสำหรับปฏิบัติงานด้านวิชาการ สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการจึงเริ่มดำเนินการคัดเลือกข้าราชการในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการและแต่งตั้งให้ไปดำรงตำแหน่งนักวิชาการศึกษา ประจำสำนักงานศึกษาธิการจังหวัดตั้งแต่บัดนั้นเป็นต้นมา แต่เนื่องจากในระยะดังกล่าวเป็นระยะที่สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ ประสบปัญหาความจำกัดด้านงบประมาณ จึงไม่สามารถดำเนินการคัดเลือก

บุคลากรให้เป็นไปตามขั้นตอนของระเบียบแบบแผนมากนัก นักวิชาการศึกษาสำนักงาน
ศึกษาธิการจังหวัดรุ่นแรก ๆ จึงมักได้มาจากการรับโอนข้าราชการครูซึ่งช่วยปฏิบัติราชการอยู่
ในสำนักงานศึกษาธิการจังหวัดอยู่ก่อนแล้ว หรือเป็นข้าราชการส่วนกลางที่สมัครใจรับการแต่งตั้ง
ไปดำรงตำแหน่งในส่วนภูมิภาค

การคัดสรรบุคลากรเข้าสู่ตำแหน่งด้วยวิธีการดังกล่าว เสถียร ทอมขจร (2516)
ซึ่งทำการศึกษาการบริหารงานบุคคลขององค์การที่ดั่งขึ้นใหม่ กรณีมหาวิทยาลัยรามคำแหง พบว่า
แม้ว่าบุคลากรรุ่นแรก ๆ ของมหาวิทยาลัยจะได้รับการคัดสรรเข้าสู่ตำแหน่งด้วยวิธีต่าง ๆ เช่น
วิธีรับโอน วิธีคัดเลือก วิธีสอบแข่งขัน รวมทั้งวิธีจ้างพิเศษในฐานะผู้เชี่ยวชาญเฉพาะสาขาวิชา
ก็ตาม แต่ในทางปฏิบัติจริงกลับถือระบบพรรคพวกเป็นใหญ่ เฉพาะอย่างยิ่งการบรรจุผู้ที่มีคุณวุฒิ
ตั้งแต่ปริญญาโทขึ้นไป พบว่ามักมิได้ใช้กฎเกณฑ์ตามระบบคุณวุฒิ เพื่อคัดเลือกให้ได้มาซึ่งคนที่ดีที่สุด
ดังนั้น ผลที่ปรากฏตามมาก็คือ มักจะเกิดปัญหาต่าง ๆ ในการปฏิบัติงานอยู่เป็นประจำ

การพิจารณาคัดเลือกนักวิชาการศึกษาอย่างมีขั้นตอนตามระเบียบแบบแผน สำนักงาน
ปลัดกระทรวงศึกษาธิการได้ดำเนินการครั้งแรกในปี พ.ศ. 2526 กล่าวคือ มีการแจ้งประกาศ
คุณสมบัติที่ต้องการและรายละเอียดการรับสมัครไปยังหน่วยงาน และสถานศึกษาในสังกัดอย่าง
กว้างขวาง และทั่วถึง ดำเนินการรับสมัครและทำการคัดเลือกโดยวิธีสอบข้อเขียนและสัมภาษณ์
ประกาศผลการสอบคัดเลือกและรับโอนหรือย้ายไปแต่งตั้งตามลำดับที่ที่ผู้เข้ารับคัดเลือกสอบได้
อย่างไรก็ตาม นักวิชาการศึกษาส่วนใหญ่ก็ยังคงเป็นผู้ที่โอนมาจากข้าราชการครู มีประสบการณ์
เดิมเฉพาะหน้าที่การสอนหรือการบริหารโรงเรียนในสังกัดกรมกองต่าง ๆ ส่วนประสบการณ์
เกี่ยวกับตำแหน่งหน้าที่นักวิชาการศึกษามักจะไม่มีเลย เมื่อได้รับแต่งตั้ง ให้ไปดำรงตำแหน่งและ
ต้องปฏิบัติงานหน้าที่ใหม่ในท่ามกลางข้อจำกัดต่าง ๆ เช่น ขาดแคลนอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ในฝ่าย
หรือสายงาน การจัดระบบโครงสร้างของหน่วยงานยังไม่สมบูรณ์ตามที่กระทรวงศึกษาธิการกำหนด
การจำแนกหรือแจกจ่ายงานของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องไม่สอดคล้องกับโครงสร้างของหน่วยงานและ
ภารกิจของฝ่าย รวมทั้งปัญหาด้านปริมาณและความซับซ้อนของงานที่ได้รับมอบหมายจากกระทรวง
และกรมกองต่าง ๆ ทั้งในและนอกสังกัดตลอดจนภาระหน้าที่อื่น ๆ ที่อาจได้รับมอบหมายจากผู้

บังคับบัญชาและจังหวัด จึงน่าที่จะมีความเป็นไปได้เป็นอย่างมากที่ปัญหาและข้อจำกัดต่าง ๆ ดังกล่าว จะส่งผลกระทบต่อการศึกษาของนักวิชาการศึกษาโดยตรง รวมทั้งส่งผลกระทบต่อไปยังผลการพัฒนาการศึกษา ศาสนาและศิลปวัฒนธรรมของจังหวัดและของประเทศชาติเป็นส่วนรวมด้วย

ดังนั้น เพื่อเป็นการหาทางแก้ไข ชะจัด และป้องกันปัญหาไม่ให้ลุกลามต่อไป จึงน่าที่จะทำการศึกษาวิจัยว่า นักวิชาการศึกษา สำนักงานศึกษาธิการจังหวัด ได้ปฏิบัติงานต่าง ๆ อย่างไรบ้าง และมีอุปสรรคปัญหาใดบ้างที่ส่งผลกระทบต่อการศึกษาและจำเป็นต้องเร่งรัดแก้ไขหรือป้องกัน ทั้งนี้ผลที่ได้จากการศึกษาวิจัย จะได้นำมาสรุปเป็นข้อเสนอแนะสำหรับการปรับปรุงแก้ไขต่อไป

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาการปฏิบัติงานของนักวิชาการศึกษา สำนักงานศึกษาธิการจังหวัดตามหน้าที่ที่ระบุไว้ในคู่มือปฏิบัติงานตามบทบาท อำนาจหน้าที่ โครงสร้างใหม่ของศึกษาธิการจังหวัด
2. เพื่อศึกษาปัญหาเกี่ยวกับการปฏิบัติงานของนักวิชาการศึกษา สำนักงานศึกษาธิการจังหวัด

ขอบเขตของการวิจัย

การศึกษาวิจัยครั้งนี้ เป็นการศึกษาการปฏิบัติงานของนักวิชาการศึกษา สำนักงานศึกษาธิการจังหวัด ทุกจังหวัดทั่วประเทศ ยกเว้นกรุงเทพมหานครและจังหวัดผู้นำในโครงการทดลองปฏิบัติงานตามบทบาท อำนาจหน้าที่และโครงสร้างใหม่ของสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ ซึ่งได้แก่จังหวัดนนทบุรี นราธิวาส สุราษฎร์ธานี ภูเก็ต ราชบุรี ลพบุรี พิษณุโลก ลำปาง ขอนแก่น กาฬสินธุ์ บุรีรัมย์ และจังหวัดระยอง

ประโยชน์ของการวิจัย

การศึกษาวิจัยครั้งนี้ คาดว่าจะเป็นประโยชน์ต่อบุคลากรและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องดังนี้

1. สำหรับตัวนักวิชาการศึกษา อาจนำผลการวิจัยไปใช้ในการแก้ไขและปรับปรุง การปฏิบัติงานของตนเอง ให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น
2. สำหรับสำนักงานศึกษาธิการจังหวัด อาจนำผลการศึกษาวจัยไปใช้ในการบริหาร งานนิเทศติดตามและควบคุมการปฏิบัติงานของนักวิชาการศึกษา ให้เป็นไปอย่างถูกต้อง เหมาะสม และมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น
3. สำหรับสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ อาจนำผลการศึกษาวจัยไปใช้เป็นข้อมูล ในการปรับปรุงแก้ไขแนวทางปฏิบัติงานด้านวิชาการ ของสำนักงานศึกษาธิการจังหวัด ให้มีความ เหมาะสมยิ่งขึ้น

คำนิยามที่ใช้ในการการศึกษาวจัย

นักวิชาการศึกษา หมายถึงข้าราชการพลเรือนสามัญที่ได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่ง นักวิชาการศึกษา สำนักงานศึกษาธิการจังหวัด ปฏิบัติหน้าที่ในฝ่ายแผนงานและวิชาการ โดยอาจ ได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติหน้าที่หัวหน้าฝ่ายหรือไม่ก็ได้ ทั้งนี้รวมถึงข้าราชการพลเรือนหรือข้าราชการ ครุที่จังหวัดแต่งตั้งหรือมอบหมาย ให้ปฏิบัติงานในฐานะนักวิชาการศึกษา และได้ปฏิบัติงานในหน้าที่ ดังกล่าวตลอดปีงบประมาณ 2530

การปฏิบัติงานของนักวิชาการศึกษา หมายถึงการปฏิบัติงานตามหน้าที่ของนักวิชาการ ศึกษา สำนักงานศึกษาธิการจังหวัด ทั้งในฝ่ายแผนงานและวิชาการ และฝ่ายประสานงานและ กิจกรรมการศึกษา ตามที่กระทรวงศึกษาธิการกำหนดไว้ 4 งาน คือ งานข้อมูลแผนงานและโครง- กคร งานตรวจนิเทศและติดตามผล งานกิจกรรมการศึกษา และงานกิจการพิเศษ

ผู้บริหารการศึกษา หมายถึงศึกษาธิการจังหวัด และผู้ช่วยศึกษาธิการจังหวัดฝ่าย วิชาการยกเว้นกรณีที่จังหวัดนั้น ๆ มีตำแหน่งผู้ช่วยศึกษาธิการจังหวัดเพียงตำแหน่งเดียว ให้ หมายความรวมถึงผู้ช่วยศึกษาธิการจังหวัดตำแหน่งนั้นด้วย

หัวหน้าฝ่าย หมายถึงหัวหน้าฝ่ายบริหารทั่วไป หัวหน้าฝ่ายการเงินบัญชีและพัสดุ และหัวหน้าฝ่ายประสานงานและกิจกรรมการศึกษา รวมทั้งบุคลากรที่จังหวัดมอบหมายให้ปฏิบัติ หน้าที่หัวหน้าฝ่ายนั้น ๆ