บทที่ 1

บทนำ

<u>ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา</u>

ในการบริหารการศึกษาส่วนภูมิภาคของกระทรวงศึกษาธิการ มีหน่วยงานระดับกรมที่แบ่งส่วนราชการเพื่อบริหารการศึกษาถึงส่วนภูมิภาคเพียงกรมเดียว คือ สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ (กระทรวงศึกษาธิการ, 2529 : 4) มีหน่วยงานในสังกัดคือ สำนักงานศึกษาธิการจังหวัดและสำนักงานศึกษาธิการอำเภอ ซึ่งได้รับมอบหมายให้เป็นตัวแทนกระทรวงศึกษาธิการในระดับจังหวัดและอำเภอหรือกิ่งอำเภอ ตามคำสั่งกระทรวงศึกษาธิการที่ 687/2519 ลงวันที่ 27 ธันวาคม 2519 (กระทรวงศึกษาธิการ, 2531 : 5) มีศึกษาธิการจังหวัดและศึกษาธิการอำเภอเป็นผู้แทนกระทรวงศึกษาธิการประจำจังหวัดและอำเภอเพื่อช่วยเหลือผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอหรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอในการการปฏิบัติหน้าที่ของกระทรวงศึกษาธิการในเขตพื้นที่นั้น

บทบาทหน้าที่ในฐานะผู้แทนกระทรวงศึกษาธิการ จึงมีขอบข่ายกว้างขวางเพราะต้องดูแลการจัดการศึกษาในส่วนภูมิภาคทั้งหมด แต่ตามสภาพการปฏิบัติงานที่แท้จริงแล้ว ยังไม่สามารถสนองงานของทุกกรมได้อย่างเต็มที่ ประกอบกับกรมต่าง ๆ ได้พัฒนารูปแบบการบริหารงานภายในกรมใหม่หลายกรม มีการมอบอำนาจจากส่วนกลางให้หน่วยงานในสังกัดที่ตั้งอยู่ในส่วนภูมิภาคมากขึ้น (กระทรวงศึกษาธิการ, สำนักงานปลัดกระทรวง, 2528 : 5) ทำให้กระทรวงศึกษาธิการต้องเร่งพัฒนาโครงสร้างและปรับปรุงบทบาทหน้าที่ของสำนักงานศึกษาธิการจังหวัดและสำนักงานศึกษาธิการอำเภอใหม่ ให้สอดคล้องกับสภาพการบริหารการศึกษาในปัจจุบัน โดยคณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติให้กระทรวงศึกษาธิการปรับปรุงระบบและโครงสร้างการบริหารงานทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค เมื่อวันที่ 3 กันยายน 2528 (กระทรวงศึกษาธิการ, สำนักงานปลัดกระทรวง, 2528 : 5-6) มุ่งส่งเสริมการกระจายอำนาจจากส่วนกลางไปสู่ส่วน

ภูมิภาค โดยเฉพาะการวางแผนการศึกษา การประสานงาน การใช้ทรัพยากรร่วมกัน การดำเนินการตามแผน การติดตามประเมินผลงานตามนโยบายและแผน โดยกำหนดให้มีคณะกรรมการนโยบายและแผนของกระทรวงศึกษาธิการขึ้นในส่วนกลางและคณะกรรมการการศึกษา การศาสนาและการวัฒนธรรมจังหวัดในส่วนภูมิภาค มีสำนักงานศึกษาธิการจังหวัดเป็นสำนักงานเลขานุการคณะกรรมการ (กระทรวงศึกษาธิการ, สำนักงานปลัดกระทรวง, 2531 ข :3) และให้แบ่งฝ่ายงานในสำนักงานศึกษาธิการจังหวัดออกเป็น 4 ฝ่ายคือ ฝ่ายบริหารทั่วไป ฝ่ายการเงิน บัญชีและพัสดุ ฝ่ายแผนงานและวิชาการ และฝ่ายประสานงานและกิจกรรมการศึกษา พร้อมทั้งแบ่งการปฏิบัติงานในสำนักงานศึกษาธิการอำเภอออกเป็น 2 งานคือ งานบริหารทั่วไปและงานวิชาการและกิจกรรมการศึกษา โดยเน้นให้สำนักงานศึกษาธิการจังหวัดและสำนักงานศึกษาธิการอำเภอ ปฏิบัติงานเป็นศูนย์กลางการบริหารการศึกษา 3 ศูนย์ ได้แก่ ศูนย์บริการและประสานงาน ศูนย์ข้อมูลสถิติและวางแผน และศูนย์ติดตามและประเมินผล นอกจากนี้ยังได้รับอนุมัติจากคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) ให้เพิ่มอัตรากำลังในตำแหน่งนักวิชาการศึกษา ตามกรอบอัตรากำลัง 3 มีระยะที่ 1 (พ.ศ.2530-2532) ทั้งระดับจังหวัดและระดับอำเภออีกด้วย

ถึงแม้ว่า จะมีการปรับปรุงโครงสร้าง บทบาทอำนาจหน้าที่และอัตรากำลังแล้วก็ตาม การปฏิบัติงานของข้าราชการในสำนักงานศึกษาธิการจังหวัดและสำนักงานศึกษาธิการอำเภอก็ยังไม่สามารถสนองงานของกระทรวงและกรมได้เต็มที่ และสถานภาพของสำนักงานก็ยังไม่เป็นที่ยอมรับของหน่วยงานทางการศึกษา สถานศึกษา และบุคคลอื่น ๆ อยู่เช่นเดิม (กระทรวงศึกษาธิการ, สำนักงานปลัดกระทรวง, 2531 ก : 5) ซึ่งอาจจะเนื่องมาจากสาเหตุหลายประการ คือ

1. มีอัตรากำลังน้อย โดยเฉพาะบุคลากรที่มีความสามารถทางวิชาการ อัตรากำลังที่ได้รับการบรรจุแต่งตั้งใหม่ในตำแหน่งนักวิชาการศึกษาก็ยังมีประสบการณ์น้อย และไม่ผ่านการอบรมเตรียมเข้าสู่ตำแหน่ง

2. บทบาทอำนาจหน้าที่ไม่ชัดเจน และขัดแย้งกันเองในงานของกระทรวงศึกษาธิการ (กระทรวงศึกษาธิการ, 2529 : 8) จะเห็นว่า ศึกษาธิการจังหวัดและศึกษาธิการอำเภอเป็น

ผู้แทนกระทรวงศึกษาธิการก็จริง แต่ไม่มีอำนาจบังคับบัญชาข้าราชการในสถานศึกษา การกำหนดให้เป็นตัวแทนกระทรวงจึงเป็นเพียงในนามเท่านั้น

3. ประสิทธิภาพของบุคลากรในสำนักงานมีประสิทธิภาพต่ำ เพราะเจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติงานมีพื้นฐานความรู้น้อย เนื่องจากเป็นเจ้าหน้าที่ระดับ 1-3 เป็นส่วนมาก (กระทรวงศึกษาธิการ, สำนักงานปลัดกระทรวง, 2528 : 9-10)

4. สำนักงานไม่เคยสร้างการยอมรับให้เกิดขึ้นทั้งในเรื่องการบริหาร การจัดการและด้านวิชาการ ตั้งแต่อดีต บุคลากรในสำนักงานไม่พยายามปรับปรุงพฤติกรรม (กระทรวงศึกษาธิการ, สำนักงานปลัดกระทรวง, 2531 ก : 5-6) ตลอดทั้งไม่พัฒนาวิธีการทำงานให้สอดคล้องกับภาวะการเปลี่ยนแปลงทางการบริหารการศึกษา การศาสนา และการวัฒนธรรมในปัจจุบัน

หากพิจารณาถึงสาเหตุดังกล่าวข้างต้นแล้ว จะเห็นว่า ปัญหาที่เกิดขึ้นล้วนแต่เกี่ยวข้องกับบุคลากร โดยเฉพาะบุคลากรมีประสิทธิภาพในการทำงานต่ำ ขาดความรู้ ความสามารถด้านวิชาการ ทั้งนี้เนื่องมาจากขาดการพัฒนาบุคลากรเป็นระยะอย่างต่อเนื่อง ไม่มีการเตรียมฝึกอบรมก่อนปฏิบัติงาน จึงทำให้การทำงานเป็นไปในลักษณะลองผิดลองถูก หรือให้เรียนรู้จากการทำงานเอง นอกจากนี้ยังไม่มีการฝึกอบรมในระยะประจำการ (Inservice Education) อย่างจริงจัง การประชุมประจำปีที่มีอยู่ก็เป็นไปในลักษณะไปรับฟังคำชี้แจงหรือรับฟังนโยบายมากกว่าจะเป็นการพัฒนาคุณภาพ (กระทรวงศึกษาธิการ, 2529 : 8-9) ซึ่งไม่สอดคล้องกับหลักการพัฒนาบุคลากรและไม่ตรงกับความต้องการหน่วยงานและของบุคคล ทำให้เกิดความสูญเปล่าทั้งเวลาและงบประมาณ

จากสภาพปัญหาดังกล่าว ผู้วิจัยในฐานะที่เป็นข้าราชการส่วนภูมิภาค สังกัดสำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงศึกษาธิการ และอยู่ในตำแหน่งผู้บริหารคนหนึ่ง จึงมีความสนใจที่จะศึกษาเกี่ยวกับสภาพและความต้องการด้านการพัฒนาบุคลากรของข้าราชการในสำนักงานศึกษาธิการจังหวัดและสำนักงานศึกษาธิการอำเภอ โดยเฉพาะในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ซึ่งเป็นภาคที่มีข้าราชการส่วนภูมิภาคในสังกัดมากกว่าทุกภาคของประเทศ เพื่อประโยชน์สำหรับผู้บริหารของสำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงศึกษาธิการ ทุกระดับ ในการนำไปใช้เป็นแนว

ทางในการพัฒนาข้าราชการส่วนภูมิภาค ในสำนักงานศึกษาธิการจังหวัดและสำนักงานศึกษาธิการอำเภอ ให้มีคุณภาพและเป็นที่ยอมรับของหน่วยงานทางการศึกษา สถานศึกษา และหน่วยงานอื่น ๆ ในฐานะผู้แทนกระทรวงในระดับจังหวัดและระดับอำเภอ ตลอดทั้งเพื่อให้เป็นกำลังสำคัญในการพัฒนาการศึกษา การศาสนาและการวัฒนธรรมของชาติต่อไป

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาสภาพการพัฒนาบุคลากรของข้าราชการส่วนภูมิภาค สังกัดสำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงศึกษาธิการ ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

2. เพื่อศึกษาความต้องการด้านการพัฒนาบุคลากรของข้าราชการส่วนภูมิภาค สังกัดสำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงศึกษาธิการ ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

3. เพื่อศึกษาปัญหาและอุปสรรคด้านการพัฒนาบุคลากรของข้าราชการส่วนภูมิภาค สังกัดสำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงศึกษาธิการ ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

ขอบเขตของการวิจัย

1. การวิจัยนี้ มุ่งศึกษาสภาพและความต้องการด้านการพัฒนาบุคลากรของข้าราชการส่วนภูมิภาค สังกัดสำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงศึกษาธิการ ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ตามกรอบแนวคิด ดังนี้

1.1 กระบวนการพัฒนาบุคลากรของหน่วยงาน

1.1.1 การศึกษาปัญหา สำรวจและวิเคราะห์ปัญหา

1.1.2 การกำหนดจุดมุ่งหมายการพัฒนา

1.1.3 การกำหนดแผนพัฒนา

1.1.4 การดำเนินการพัฒนา

1.1.5 การประเมินผลการพัฒนา

1.2 วิธีการพัฒนาบุคลากรของหน่วยงาน

1.2.1 การฝึกอบรมหรือการประชุมเชิงปฏิบัติการ

1.2.2 การสัมมนาทางวิชาการ

1.2.3 การเผยแพร่ข่าวสารทางวิชาการ

1.2.4 การนิเทศงาน

1.2.5 การศึกษาต่อหรือดูงานเพิ่มเติม

1.2.6 การไปทัศนศึกษาดูงานและสังเกตวิธีการทำงาน

1.2.7 การแต่งตั้ง โยกย้าย สับเปลี่ยนหน้าที่การงาน

2. กลุ่มประชากรในการวิจัยนี้ ประกอบด้วย ข้าราชการส่วนภูมิภาค สังกัดสำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงศึกษาธิการ ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือทุกตำแหน่ง

<u>คำนิยามศัพท์เฉพาะที่ใช้ในการวิจัย</u>

สภาพ หมายถึง การปฏิบัติจริงเกี่ยวกับการพัฒนาบุคลากร ทั้งที่เป็นกระบวนการและวิธีการพัฒนาบุคลากรทั้ง 7 ด้าน ที่ดำเนินการอยู่ในเวลาที่ผ่านมาจนถึงปัจจุบัน

ความต้องการ หมายถึง ความประสงค์หรือความปรารถนาของบุคคลที่จะให้มีการพัฒนาบุคลากรเกิดขึ้นในอนาคต

การพัฒนาบุคลากร หมายถึง กระบวนการเสริมสร้างและปรับปรุงคุณภาพของบุคคลให้มีความรู้ ความสามารถ มีทักษะและมีเจตคติที่ดีในการทำงาน เพื่อให้การทำงานของบุคคลมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น โดยวิธีพัฒนาได้หลายวิธี เช่น การฝึกอบรม การสัมมนา การศึกษาต่อ การเผยแพร่ข่าวสารทางวิชาการ การนิเทศงาน การทัศนศึกษาดูงาน การโยกย้าย สับเปลี่ยนหน้าที่การงาน เป็นต้น

ข้าราชการส่วนภูมิภาค สังกัดสำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงศึกษาธิการ หมายถึง ข้าราชการตามระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาค ตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 ที่สำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงศึกษาธิการ บรรจุแต่งตั้งให้ไปดำรงตำแหน่งและปฏิบัติราชการ

ประจำในสำนักงานศึกษาธิการจังหวัด และสำนักงานศึกษาธิการอำเภอทุกตำแหน่ง ประกอบด้วยตำแหน่งต่าง ๆ ดังนี้

1. ศึกษาธิการจังหวัด
2. ผู้ช่วยศึกษาธิการจังหวัด
3. ศึกษาธิการอำเภอ
4. ผู้ช่วยศึกษาธิการอำเภอ
5. นักวิชาการศึกษา
6. เจ้าหน้าที่บริหารงานทั่วไป
7. เจ้าหน้าที่บริหารการเงินและบัญชี
8. เจ้าพนักงานธุรการ
9. เจ้าพนักงานการเงินและบัญชี
10. เจ้าหน้าที่ธุรการ
11. เจ้าหน้าที่การเงินและบัญชี
12. เจ้าหน้าที่พิมพ์ดีด

สำนักงานศึกษาธิการจังหวัด หมายถึง หน่วยงานทางการศึกษา สังกัดสำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงศึกษาธิการ ที่รับผิดชอบจัดการศึกษา การศาสนา และการวัฒนธรรมในระดับจังหวัดของกระทรวงศึกษาธิการ

สำนักงานศึกษาธิการอำเภอ หมายถึง หน่วยงานทางการศึกษา สังกัดสำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงศึกษาธิการ ที่รับผิดชอบการจัดการศึกษา การศาสนา และการวัฒนธรรมในระดับอำเภอ ของกระทรวงศึกษาธิการ ทั้งนี้ให้รวมถึงกิ่งอำเภอด้วย

<u>ประโยชน์ที่จะได้รับจากการวิจัย</u>

ผลจากการวิจัยจะเป็นข้อมูลพื้นฐานที่จำเป็น สำหรับผู้บริหารและผู้รับผิดชอบในการพัฒนาบุคลากรของสำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงศึกษาธิการ ที่จะนำไปใช้ในการพิจารณา

ปรับปรุงแก้ไขการพัฒนาบุคลากรของสำนักงานศึกษาธิการจังหวัดและสำนักงานศึกษาธิการอำเภอในภาคตะวันออกเฉียงเหนือให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

วิธีดำเนินการวิจัย

1. ประชากร ได้แก่ ข้าราชการส่วนภูมิภาค สังกัดสำนักงานปลัดกระทรวงกระทรวงศึกษาธิการ ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ จำนวน 385 คน

2. เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย ประกอบด้วย

2.1 แบบสัมภาษณ์ จำนวน 1 ชุด มี 3 ตอนคือ

ตอนที่ 1 เป็นคำถามเกี่ยวกับสถานภาพส่วนตัว

ตอนที่ 2 เป็นคำถามเกี่ยวกับสภาพการพัฒนาบุคลากรของหน่วยงานตามกระบวนการพัฒนาบุคลากร

ตอนที่ 3 เป็นคำถามเกี่ยวกับปัญหาและอุปสรรคในการพัฒนาบุคลากร

2.2 แบบสอบถาม จำนวน 1 ชุด มี 2 ตอนคือ

ตอนที่ 1 สอบถามเกี่ยวกับสถานภาพของผู้ตอบแบบสอบถาม เป็นแบบตรวจสอบรายการ (Check List)

ตอนที่ 2 สอบถามเกี่ยวกับความต้องการที่จะได้รับการพัฒนาในแต่ละวิธีการ เป็นแบบตรวจสอบรายการ (Check List) และคำถามปลายเปิด (Open-ended)

2.3 การวิเคราะห์เอกสารเกี่ยวกับการพัฒนาบุคลากรของหน่วยงาน

3. การเก็บรวบรวมข้อมูล

3.1 ออกสัมภาษณ์กลุ่มตัวอย่างและเก็บรวบรวมเอกสารด้วยตนเอง

3.2 ส่งแบบสอบถามและเก็บรวบรวมแบบสอบถามทางไปรษณีย์และด้วยตนเอง

4. การวิเคราะห์ข้อมูล

4.1 วิเคราะห์ข้อมูลจากแบบสัมภาษณ์ ใช้วิธีแจกแจงความถี่ หาค่าร้อยละ และวิเคราะห์เนื้อหา แล้วนำเสนอข้อมูลเป็นตารางประกอบความเรียง

4.2 วิเคราะห์ข้อมูลจากแบบสอบถาม ใช้วิธีแจกแจงความถี่ หาค่าร้อยละ และวิเคราะห์เนื้อหา แล้วนำเสนอข้อมูลเป็นตารางประกอบความเรียง

4.3 วิเคราะห์ข้อมูลจากเอกสาร ใช้วิธีวิเคราะห์เนื้อหา จัดหมวดหมู่และนำเสนอด้วยการบรรยาย

ลำดับขั้นในการนำเสนอข้อมูล

บทที่ 1 กล่าวถึง ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา วัตถุประสงค์ของการวิจัย ขอบเขตของการวิจัย คำนิยามศัพท์เฉพาะที่ใช้ในการวิจัย ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการวิจัย วิธีดำเนินการวิจัยและลำดับขั้นในการนำเสนอข้อมูลในการวิจัย

บบที่ 2 เอกสาร วรรณคดี ทฤษฎี หลักการ แนวคิด และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

บทที่ 3 วิธีดำเนินการวิจัย ประกอบด้วย วัตถุประสงค์ของการวิจัย กลุ่มตัวอย่างประชากร เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย การเก็บรวบรวมข้อมูลและการวิเคราะห์ข้อมูล

บทที่ 4 ผลการวิเคราะห์ข้อมูล

บทที่ 5 สรุปผลการวิจัย อภิปรายผลและข้อเสนอแนะในการวิจัยรวมทั้งการเสนอแนะเพื่อการวิจัยในอนาคต

บรรณานุกรม แสดงรายชื่อหนังสือและเอกสารอ้างอิงที่ใช้ในการวิจัย

ภาคผนวก ประกอบด้วยรายนามผู้ทรงคุณวุฒิ หนังสือขอความร่วมมือและเครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย