



บทที่ 1

บทนำ

### ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

กระทรวงศึกษาธิการมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการจัดการศึกษา การศาสนา และ ศิลปวัฒนธรรม เพื่อพัฒนาเยาวชนและประชาชนให้มีคุณภาพ มุ่งเน้นให้เยาวชนและประชาชน มีคุณความดี ยึดมั่นศรัทธาในศาสนาและวัฒนธรรมอันดีงามของชาติ ประพฤติดีประพฤติกชอบ ตามค่านิยมที่ดีงามและครรลองของศาสนา มีสติปัญญาเทียบพร้อมด้วยความรู้ทางวิชาการ ทาง การอาชีพ และสภาพเศรษฐกิจและสังคมปัจจุบันของบ้านเมือง รู้จักคิดและเลือกตัดสินใจอย่าง มีระบบ มีความสามารถในการปฏิบัติงาน มีทักษะในการอาชีพ การทำงานเป็นหมู่คณะและ การทำงานอย่างมีระบบ มีสุขภาพพลานามัยดีทั้งทางกาย ทางใจ รู้จักป้องกันรักษาโรคมัย ทั้งนี้เพื่อให้เยาวชนและประชาชนสามารถพัฒนาคุณภาพชีวิตของตน พัฒนาสัมมาอาชีวะ และ พัฒนาสังคม ชาติบ้านเมือง ให้เกิดความอยู่เย็นเป็นสุข และเจริญก้าวหน้ายิ่ง ๆ ขึ้นไป (สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ, 2529 : 1)

ตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 216 พ.ศ.2515 ข้อ 24 ซึ่งแก้ไขตาม มาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 216 ลงวันที่ 25 กันยายน 2515 (ฉบับที่ 26) พ.ศ.2519 กรมและส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกรมมีอำนาจ หน้าที่เกี่ยวกับราชการส่วนใดส่วนหนึ่งของกระทรวงศึกษาธิการตามพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วน ราชการของกรมหรือตามกฎหมายว่าด้วยอำนาจหน้าที่ของกรมนั้นและกรมต่าง ๆ ที่มีส่วนราชการ ที่ต้องปฏิบัติทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค แต่ในส่วนภูมิภาคมีสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษา- ธิการเพียงส่วนราชการเดียวที่มีส่วนราชการอยู่ในส่วนภูมิภาค คือ สำนักงานศึกษาธิการ จังหวัด และสำนักงานศึกษาธิการอำเภอ (กระทรวงศึกษาธิการ, 2524 : 173)

สำหรับหน้าที่และความรับผิดชอบของกระทรวงศึกษาธิการในระดับอำเภอนั้น มี หน่วยงานรับผิดชอบโดยตรงหลายหน่วยงาน ตามลักษณะงานของแต่ละกรม แต่ผู้รับผิดชอบ

งานในภาพรวมของกระทรวงศึกษาธิการในอำเภอ ทั้งงานการศึกษา การศาสนา และ การวัฒนธรรม มีสำนักงานศึกษาธิการอำเภอเป็นผู้รับผิดชอบ ภายใต้การกำกับดูแลของ ศึกษาธิการอำเภอ ซึ่งเป็นหัวหน้าส่วนราชการประจำอำเภอ มีหน้าที่ช่วยเหลือนายอำเภอ เกี่ยวกับงานในหน้าที่ความรับผิดชอบและงานที่ได้รับมอบหมาย (สำนักงานปลัดกระทรวง ศึกษาธิการ, 2531 : 1)

ตำแหน่งศึกษาธิการอำเภอ เป็นตำแหน่งที่เกิดขึ้นจากระบบการจัดการศึกษาของ กระทรวงศึกษาธิการที่มีผู้แทนจากส่วนกลางไปควบคุมดูแลการศึกษาในหัวเมืองมาเป็น ระยะเวลายาวนาน (สमान แสงมลิ, 2527 : 1) โดยมีการกำหนดตำแหน่งครั้งแรก เป็น "ธรรมการอำเภอ" ตั้งแต่ปี พ.ศ.2460 (มิตรครู การบริหารการศึกษาไทยใน ทศวรรษใหม่, 2528 : 25) และมีการเปลี่ยนจาก "ธรรมการอำเภอ" เป็น "ศึกษา- ธิการอำเภอ" กลับไปกลับมาตามการเปลี่ยนชื่อจาก "กระทรวงธรรมการ" เป็น "กระทรวง ศึกษาธิการ" ทำให้บทบาทอำนาจหน้าที่ของสำนักงานศึกษาธิการอำเภอและของศึกษาธิการ อำเภอเปลี่ยนแปลงไปด้วย ปัจจุบันตำแหน่งศึกษาธิการอำเภอซึ่งเป็นข้าราชการสังกัดสำนัก งานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ นอกจากรับผิดชอบงานที่ระเบียบและกฎหมายกำหนด ให้เป็น อำนาจหน้าที่ของปลัดกระทรวงศึกษาธิการแล้ว ยังได้รับมอบหมายจากกระทรวงศึกษาธิการ ให้เป็นองค์กรกลางและเป็นผู้แทนกระทรวงศึกษาธิการในอำเภอ รับผิดชอบในการกำกับ ควบคุมดูแลงานในหน้าที่ของกระทรวงศึกษาธิการในอำเภอให้เป็นไปตามนโยบาย แผนงาน/ โครงการ ที่กระทรวงกำหนดและยังปฏิบัติงานให้แก่กรมต่าง ๆ ซึ่งเป็นราชการส่วนกลาง แต่มีหน่วยงานอยู่ในส่วนภูมิภาค จะเห็นได้ว่าบทบาทอำนาจหน้าที่ของศึกษาธิการอำเภอ มี ลักษณะกว้างขวางมาก แต่การปฏิบัติงานเป็นไปด้วยความยากลำบาก ทั้งนี้เพราะรูปแบบ ระเบียบ กฎหมาย รวมทั้งองค์กรที่รับผิดชอบการจัดการศึกษาแตกต่างกัน กล่าวคือ ในการ จัดการศึกษาของรัฐในปัจจุบัน รัฐได้กำหนดองค์กรชั้นมารับผิดชอบทั้งในระดับนโยบายและ ระดับปฏิบัติหลายองค์กรด้วยกัน คือ (ธนู แสงศักดิ์. อ้างถึงใน สำนักงานปลัดกระทรวง ศึกษาธิการ, 2531 : 2-3)

1. สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ สำนักนายกรัฐมนตรี มีหน้าที่ เกี่ยวกับการวางแผนการศึกษาแห่งชาติทุกระดับ ประสานการติดตามการปฏิบัติงานตาม

แผนงานและโครงการศึกษาของกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ

2. กระทรวงศึกษาธิการมีหน้าที่เกี่ยวกับการศึกษา การศาสนา และการวัฒนธรรม ตามข้อ 26 แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 216 พ.ศ.2515 กล่าวคือ

งานเกี่ยวกับการศึกษา มีหน้าที่และความรับผิดชอบในการจัดการ ดำเนินการและให้บริการทางการศึกษาสำหรับสาธารณชน ตามแนวทางที่ปรากฏในแผนการศึกษาแห่งชาติ ทั้งการศึกษาระดับอนุบาล ประถมศึกษา มัธยมศึกษา การอาชีวศึกษา การฝึกหัดครู การศึกษาสงเคราะห์ การศึกษาพิเศษ การศึกษาผู้ใหญ่ ควบคุมและส่งเสริมโรงเรียนเอกชน และการศึกษาประชาชนในด้านต่าง ๆ

งานเกี่ยวกับศาสนา มีหน้าที่และความรับผิดชอบในการทำนุบำรุง ส่งเสริมพระศาสนา ส่งเสริมและอุปถัมภ์การดำเนินงานของมหาเถรสมาคม คุุณและช่วยจัดการศาสนสมบัติให้แก่คณะสงฆ์ และการให้ความช่วยเหลืออุปถัมภ์แก่ศาสนาอื่น ๆ

งานเกี่ยวกับการวัฒนธรรม มีหน้าที่และความรับผิดชอบในการเชิดชูรักษา และส่งเสริมวัฒนธรรมอันดีงามของไทย ทำนุบำรุงและส่งเสริมศิลปวิทยาการอันเป็นสมบัติวัฒนธรรมของชาติ ตลอดจนการเผยแพร่ศิลปวัฒนธรรมไทยทั้งภายในและภายนอกประเทศ

3. กรุงเทพมหานคร รับผิดชอบในการจัดการศึกษาระดับประถมศึกษา การจัดฝึกวิชาชีพ ในรูปของการศึกษานอกโรงเรียน ในเขตกรุงเทพมหานคร

4. เทศบาล รับผิดชอบในการจัดการศึกษาระดับประถมศึกษา และก่อนประถมศึกษา ตามหลักสูตรกระทรวงศึกษาธิการในเขตเทศบาลทั่วประเทศ

5. ทบวงมหาวิทยาลัย มีหน้าที่รับผิดชอบการจัดการศึกษาในมหาวิทยาลัย ทั้งการกำหนดนโยบาย และแบบแผนการจัดการศึกษา กำหนดมาตรฐานเกี่ยวกับหลักสูตรระดับอุดมศึกษา ประสานการจัดการศึกษาของมหาวิทยาลัยต่าง ๆ ควบคุมการดำเนินงานของวิทยาลัยเอกชนที่เปิดสอนและในมหาวิทยาลัยบางแห่งยังมีโรงเรียนสาธิตสอนชั้นอนุบาล ประถมศึกษาและมัธยมศึกษา ตามหลักสูตรของกระทรวงศึกษาธิการด้วย

นอกจากนั้นยังมีส่วนราชการอื่นที่จัดการศึกษาเพื่อประโยชน์แก่กิจการของส่วน

ราชการนั้น ๆ เพื่อจัดการศึกษาของประชาชนส่วนรวมด้วย เช่น

1. กระทรวงกลาโหม นอกจากจัดการศึกษาเพื่อกิจการของกองทัพบก กองทัพอากาศ และกองทัพอากาศ แล้วยังให้การศึกษาในด้านวิชาสามัญและวิชาชีพแก่ทหารเกณฑ์ด้วย
2. กระทรวงมหาดไทย ดำเนินการจัดและประสานงานการศึกษาให้แก่ประชาชนด้วยหลายส่วนราชการ เช่น กรมการปกครองเป็นผู้ประสานงานและจัดเงินอุดหนุนสำหรับใช้จ่ายในการจัดการประถมศึกษาของเทศบาล กรมประชาสงเคราะห์จัดการศึกษาให้แก่เยาวชน สตรีบางประเภท คนพิการและคนทุพพลภาพ กรมแรงงานเป็นผู้ดำเนินงานสถาบันฝีมือแรงงานแห่งชาติ โดยให้การศึกษาและฝึกอบรมแก่ประชาชน กรมราชทัณฑ์จัดการศึกษาสามัญให้ผู้ต้องขัง ผู้ถูกกักขัง โดยความร่วมมือของกระทรวงศึกษาธิการ
3. กระทรวงสาธารณสุข จัดการศึกษาด้านสาธารณสุข การพยาบาลและการอนามัยต่าง ๆ เป็นการผลิตบุคลากรเพื่อใช้ในกิจการแพทย์ อนามัยและสาธารณสุข นอกเหนือจากการจัดสอนวิชาแพทย์และวิชาอื่นที่เกี่ยวข้องในมหาวิทยาลัยแล้ว ยังมีส่วนราชการองค์การ มูลนิธิ และเอกชนอีกเป็นจำนวนมาก ที่ดำเนินการให้การศึกษาโดยทางใดทางหนึ่ง ทั้งที่ทำตลอดและเป็นครั้งคราว

นอกจากจะมีองค์กรขึ้นมารับผิดชอบในการจัดการศึกษาหลายองค์การแล้ว แม้แต่กระทรวงศึกษาธิการ ซึ่งเป็นองค์กรสำคัญที่สุด เพราะรับผิดชอบการจัดการศึกษาให้แก่ประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศ ก็ยังแบ่งองค์กรขึ้นมารับผิดชอบหลายองค์การ มีทั้งส่วนกลางและส่วนภูมิภาค โดยแบ่งส่วนราชการออกเป็น สำนักงานเลขาธิการรัฐมนตรี และอีก 14 กรมได้แก่ สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ กรมการฝึกหัดครู กรมการศาสนา กรมการศึกษานอกโรงเรียน กรมพลศึกษา กรมวิชาการ กรมศิลปากร กรมสามัญศึกษา กรมอาชีวศึกษา สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชน สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการครู สำนักงานคณะกรรมการการวัฒนธรรมแห่งชาติ และวิทยาลัยเทคโนโลยีและอาชีวศึกษา และในบรรดาสวนราชการเหล่านี้มีการแบ่งส่วนราชการเป็นราชการบริหารส่วนกลางทั้งหมด มีสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการเพียงกรมเดียวที่แบ่งส่วนราชการเป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาคให้มีสำนักงานศึกษาธิการจังหวัด โดยมีศึกษาธิการจังหวัด เป็นผู้ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัดในการจัดการศึกษาระดับ

จังหวัดและสำนักงานศึกษาธิการอำเภอ โดยมีศึกษาธิการอำเภอเป็นผู้ช่วยนายอำเภอในการจัดการศึกษาระดับอำเภอ ในการแบ่งส่วนราชการลักษณะนี้มีผลให้หน่วยงานและสถานศึกษาหลายหน่วยงานที่ตั้งอยู่ในจังหวัดต้องขึ้นตรงต่อส่วนราชการในลักษณะรวมอำนาจ ก่อให้เกิดปัญหาในการบริหารอยู่ในปัจจุบัน ดังต่อไปนี้ (สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ, 2524: 15)

1. ทำให้การบริหารและการควบคุมการดำเนินงานตามนโยบายและแผนการศึกษาแยกออกเป็นส่วน ๆ ตามหน่วยงานและสังกัดของหน่วยงานที่รับผิดชอบ
2. ทำให้เกิดความซ้ำซ้อนในบทบาทอำนาจหน้าที่ สิ้นเปลืองวัสดุ อุปกรณ์ สำนักงาน บุคลากรและงบประมาณโดยไม่จำเป็น
3. ทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำของแต่ละหน่วยงาน ยากต่อการประสานและควบคุมการดำเนินงานให้เป็นไปตามนโยบายและแผนที่กำหนดไว้ เกิดความเหลื่อมล้ำไปตามระเบียบปฏิบัติ ความก้าวหน้า สถานภาพของบุคคลและสถานศึกษา
4. ขาดผู้ควบคุมดูแล แก้ปัญหาโดยส่วนรวมให้เกิดการใช้ทรัพยากรร่วมกัน
5. ก่อให้เกิดความล่าช้าต่อการตัดสินใจ การวินิจฉัยสั่งการ การแก้ปัญหาและระบบรายงาน การติดต่อสื่อสาร เพราะอำนาจในการตัดสินใจอยู่ที่ส่วนกลาง

จากลักษณะปัญหาดังกล่าว กระทรวงศึกษาธิการได้ดำเนินการแก้ไขมาโดยตลอด และโดยที่สำนักงานศึกษาธิการจังหวัดและสำนักงานศึกษาธิการอำเภอ เป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาค สังกัดสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการเพียงกรมเดียว โดยมีศึกษาธิการจังหวัดและศึกษาธิการอำเภอเป็นผู้ควบคุมการดำเนินงานให้คำปรึกษาและช่วยเหลือผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอเกี่ยวกับงานในหน้าที่ของกระทรวงศึกษาธิการอยู่แล้ว กระทรวงศึกษาธิการจึงแก้ไขปัญหาดังกล่าวโดยดำเนินการดังนี้

1. ให้กรมและส่วนราชการที่มีหน่วยงานในสังกัดอยู่ในจังหวัดมอบอำนาจของอธิบดีให้ผู้ว่าราชการจังหวัดปฏิบัติราชการแทน โดยมีศึกษาธิการจังหวัดเป็นผู้ช่วยเหลือและกลั่นกรองงาน สำหรับในระดับอำเภอ กระทรวงศึกษาธิการได้สั่งการให้สถานศึกษาและหน่วยงานที่ตั้งอยู่ในเขตอำเภอ ให้เสนอเรื่องตรงต่อศึกษาธิการอำเภอพิจารณาเสนอนายอำเภอลงความเห็นออกหนังสือในนามนายอำเภอถึงผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อให้งานมีเอกภาพมากยิ่งขึ้น

2. กระทรวงศึกษาธิการมีคำสั่ง ที่ 687/2519 ลงวันที่ 27 ธันวาคม 2519 กำหนดให้ศึกษาธิการอำเภอเป็นผู้แทนกระทรวงศึกษาธิการที่ส่งมาประจำอำเภอเพื่อช่วยนายอำเภอในการปฏิบัติราชการอันเป็นหน้าที่ของกระทรวงศึกษาธิการในเขตอำเภอ คูแฉก กำกับและเร่งรัด การปฏิบัติราชการทั้งราชการสังกัดส่วนภูมิภาคและส่วนราชการสังกัดส่วนกลาง แต่ตั้งอยู่ในส่วนภูมิภาคในเขตอำเภอนั้น ทั้งนี้ เพื่อให้การปฏิบัติงานของกระทรวงศึกษาธิการในส่วนภูมิภาคมีประสิทธิภาพ โดยกำหนดอำนาจหน้าที่ของศึกษาธิการอำเภอภายใต้ข้อบังคับ กฎหมาย ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน

3. ในการประชุมอธิบดีทุกกรม ครั้งที่ 13/2526 เมื่อวันที่ 3 สิงหาคม 2526 และครั้งที่ 5/2527 เมื่อวันที่ 29 กุมภาพันธ์ 2527 ได้กำหนดให้สำนักงานศึกษาธิการอำเภอ ซึ่งมีศึกษาธิการอำเภอรับผิดชอบในฐานะผู้แทนกระทรวงศึกษาธิการระดับอำเภอ ให้ปฏิบัติงานในลักษณะที่เป็นศูนย์ 3 ศูนย์คือ ศูนย์ข้อมูลสถิติและวางแผน ศูนย์บริการและประสานงาน และศูนย์ติดตามและประเมินผล กล่าวคือ ให้ปฏิบัติงานที่จะอำนวยความสะดวกแก่ทุกส่วนราชการ สังกัดกระทรวงศึกษาธิการที่อยู่ในอำเภอ ในด้านเก็บรวบรวมข้อมูล นำเสนอข้อมูล จัดระบบสารสนเทศทางการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรม การวิเคราะห์ข้อตั้งงบประมาณและการวางแผนการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรม เป็นหน่วยงานประสานการจัดกิจกรรม ให้การปรึกษาหารือเกี่ยวกับระเบียบปฏิบัติดำเนินการเกี่ยวกับนโยบายพิเศษต่าง ๆ และทำหน้าที่ควบคุม กำกับ เร่งรัด ติดตามผลการดำเนินงาน การใช้หลักสูตร แบบเรียน เป็นต้น

4. กระทรวงศึกษาธิการมีความมุ่งหวังที่จะให้ส่วนราชการสังกัดกระทรวงศึกษาธิการระดับจังหวัดและอำเภอปฏิบัติงานมีเอกภาพในเรื่องแผนการติดตามประเมินผล และการใช้ทรัพยากรร่วมกัน ดังนั้นเมื่อวันที่ 8 กันยายน 2528 กระทรวงศึกษาธิการจึงเสนอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติให้กระทรวงศึกษาธิการ ปรับปรุงระบบบริหารงานของกระทรวงศึกษาธิการโดยมีหลักการสำคัญ 4 ประการ คือ

4.1 เน้นการประสานงานโดยองค์คณะบุคคล

4.2 การกระจายอำนาจให้จังหวัดและสถานศึกษา เพื่อให้เกิดเอกภาพในการวางแผนและบริหารการศึกษา การประสานงาน การใช้ทรัพยากรร่วมกันตามแผน และการติดตามประเมินผลงานตามแผนพัฒนาการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรม

4.3 จัดระบบบริหารที่มีความเป็นไปได้ ปฏิบัติได้ทันที เพื่อให้เกิดการปฏิบัติ โดยไม่ร้อช้าและให้มีระเบียบปฏิบัติงานได้ตามความเหมาะสม

#### 4.4 เน้นการระดมและใช้ทรัพยากรให้เกิดประโยชน์สูงสุด

โดยมตินี้ มีผลให้มีคณะกรรมการระดับกระทรวงเรียกว่า "คณะกรรมการนโยบาย และแผน" ระดับจังหวัดมี "คณะกรรมการการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม" ซึ่งปัจจุบัน คณะกรรมการทั้ง 2 คณะนี้เปลี่ยนชื่อเป็น "คณะกรรมการการศึกษา การศาสนาและการวัฒนธรรม" (มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 3 มกราคม 2532) ทั้งระดับกระทรวงและระดับจังหวัด โดยเฉพาะอย่างยิ่ง คณะกรรมการระดับจังหวัดกำหนดให้มีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

1. พิจารณาเสนอแนะและให้ความเห็นชอบเกี่ยวกับแผนพัฒนาการศึกษา การศาสนาและการวัฒนธรรม
2. กำหนดมาตรการให้หน่วยงานทั้งภาครัฐและภาคเอกชนมีการใช้ทรัพยากร และผลึกกำลังในการปฏิบัติงานเกี่ยวกับการศึกษา การศาสนาและการวัฒนธรรม
3. พิจารณาจัดสรรงบประมาณรายจ่าย ประเภทเงินอุดหนุนที่จังหวัดได้รับเพื่อ กิจการเกี่ยวกับการศึกษา การศาสนา และการวัฒนธรรม
4. กำกับ เร่งรัด ติดตาม และประเมินผลการปฏิบัติงานของหน่วยงานและสถานศึกษา ให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ
5. เสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหาที่สืบเนื่องมาจากผลการดำเนินงานตามนโยบาย แผนงานและโครงการ ซึ่งเป็นผลกระทบต่อการศึกษา การศาสนา และการวัฒนธรรมใน จังหวัด
6. จัดให้มีการศึกษา สืบรวจ วิเคราะห์ วิจัยและทบทวน เพื่อนำผลมาปรับปรุง การพัฒนาการศึกษา การศาสนา และการวัฒนธรรม
7. แต่งตั้งคณะทำงานเพื่อปฏิบัติงานเฉพาะกิจตามที่เห็นสมควร
8. ปฏิบัติงานอื่นตามที่กระทรวงศึกษาธิการมอบหมาย

และโดยที่สำนักงานศึกษาธิการอำเภอเป็นส่วนราชการที่จะต้องสนองงานของสำนักงานศึกษาธิการ จังหวัด เมื่อกระทรวงศึกษาธิการกำหนดให้ศึกษาธิการจังหวัดเป็นเลขานุการของคณะกรรมการ

การศึกษา การศาสนา และการวัฒนธรรมจังหวัด โดยมีสำนักงานศึกษาธิการจังหวัดเป็นสำนักงานเลขานุการ สำนักงานศึกษาธิการอำเภอและศึกษาธิการอำเภอจะต้องรับผิดชอบงานที่สอดคล้องกับงานของสำนักงานศึกษาธิการจังหวัดด้วย จึงทำให้ศึกษาธิการอำเภอต้องปฏิบัติงานใน 3 ฐานะคือ ในฐานะที่เป็นองค์กรกลางทางการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรม คือ ผู้แทนกระทรวงศึกษาธิการระดับอำเภอ ในฐานะที่เป็นส่วนราชการของสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการระดับอำเภอที่ต้องปฏิบัติงานที่กฎหมายกำหนดให้เป็นหน้าที่ของสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ และในฐานะที่ปฏิบัติงานให้กรมต่าง ๆ ตามที่กรมมอบให้ผู้ว่าราชการจังหวัดในระดับจังหวัดและอำเภอ ซึ่งมีงานที่จะรับผิดชอบที่สำคัญ ตามโครงสร้างการแบ่งงานที่สำคัญ 2 งานคือ งานบริหารทั่วไป และงานวิชาการและกิจกรรมการศึกษา ซึ่งเป็นภารกิจที่สำคัญที่มีรายละเอียดของงานที่จะต้องปฏิบัติมากมาย กล่าวคือ งานบริหารทั่วไป ได้แก่ งานธุรการ งานการศาสนา งานการศึกษานอกโรงเรียน งานการบริหารบุคคล งานโรงเรียนเอกชน งานคุรุสภา งานพิธีการ งานการเงิน บัญชีและพัสดุ และงานวิชาการและกิจกรรมการศึกษา ได้แก่ การรวบรวมข้อมูลและสารสนเทศทางการศึกษา การวางแผนพัฒนาการศึกษา การวางแผนปฏิบัติการประจำปี การวิเคราะห์ การใช้และการจัดตั้งงบประมาณ งานกีฬา งานลูกเสือ เนตรนารี งานพัฒนาชนบท งานความมั่นคงของชาติ การติดตามและประเมินผล และการรายงานผลการดำเนินงาน นับว่าเป็นงานที่สำคัญและน่าสนใจที่จะศึกษาค้นคว้ามาก และโดยที่ผู้วิจัยปฏิบัติงานในสำนักงานศึกษาธิการอำเภอ และต้องดำรงตำแหน่งศึกษาธิการอำเภอด้วย จึงมีความประสงค์ที่จะศึกษาว่า งานต่าง ๆ ที่กระทรวงศึกษาธิการกำหนดให้ศึกษาธิการอำเภอปฏิบัติ นั้น ศึกษาธิการอำเภอปฏิบัติอย่างไร ปฏิบัติมากน้อยเท่าใด มีปัญหาและอุปสรรคอย่างไร ทั้งนี้เพื่อเป็นแนวทางในการปรับปรุงการปฏิบัติงานของศึกษาธิการอำเภอให้บรรลุเป้าหมายที่กระทรวงศึกษาธิการกำหนดไว้ต่อไป



### วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาการปฏิบัติงานของศึกษานิเทศก์อำเภอ เขตการศึกษา 7
2. เพื่อศึกษาปัญหาและอุปสรรคในการปฏิบัติงานของศึกษานิเทศก์อำเภอ  
เขตการศึกษา 7

### ขอบเขตของการวิจัย

1. การวิจัยครั้งนี้มุ่งศึกษาสภาพและปัญหาในการปฏิบัติงานของศึกษานิเทศก์อำเภอที่กระทรวงศึกษานิเทศก์กำหนด คือ (สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษานิเทศก์, 2531 : 31)
  - 1.1 งานบริหารทั่วไป
  - 1.2 งานวิชาการและกิจกรรมการศึกษา
2. การวิจัยครั้งนี้มุ่งศึกษางานที่ศึกษานิเทศก์อำเภอปฏิบัติ โดยศึกษาจากประชากร ได้แก่ ศึกษานิเทศก์อำเภอ และผู้ช่วยศึกษานิเทศก์อำเภอ เขตการศึกษา 7

### ประโยชน์ของการวิจัย

1. ผลของการวิจัย ช่วยให้ได้ข้อมูลเกี่ยวกับสภาพการปฏิบัติงานของศึกษานิเทศก์อำเภอ
2. ผลของการวิจัยทำให้ได้ข้อมูลเกี่ยวกับสภาพปัญหาและอุปสรรคในการปฏิบัติงานของศึกษานิเทศก์อำเภอ
3. ผลของการวิจัยจะเป็นข้อมูลพื้นฐานแก่สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษานิเทศก์ที่จะใช้เป็นแนวทางในการจัดโครงการประชุมสัมมนาเกี่ยวกับการปฏิบัติงานของศึกษานิเทศก์อำเภอ เขตการศึกษา 7

### คำนิยามที่ใช้ในการวิจัย

1. การปฏิบัติงาน หมายถึง การปฏิบัติงานในหน้าที่ความรับผิดชอบของศึกษาธิการอำเภอ ตามลักษณะงานของศึกษาธิการอำเภอ จำนวน 2 งานคือ งานบริหารทั่วไป และงานวิชาการและกิจกรรมการศึกษา

2. งานบริหารทั่วไป หมายถึง การปฏิบัติงานเกี่ยวกับงานต่อไปนี้

2.1 งานธุรการ ได้แก่ งานจัดสำนักงาน การบริหารงานสารบรรณ และเอกสารทุกประเภท การจัดประชุมต่าง ๆ ของสำนักงาน การรับสมัครวิชาชุดครู การพานักเรียนไปศึกษานอกสถานที่ การดำเนินงานkursu การดำเนินงานเกี่ยวกับการศาสนา การดำเนินงานการศึกษาเอกชน การดำเนินงานเกี่ยวกับการจัดการศึกษานอกโรงเรียน

2.2 งานด้านการเงิน บัญชีและพัสดุ

3. งานวิชาการและกิจกรรมการศึกษา หมายถึง การปฏิบัติงานเกี่ยวกับงานดังต่อไปนี้

3.1 งานด้านวิชาการ ได้แก่ การดำเนินงานข้อมูลสถิติและสารสนเทศ การพัฒนาบุคลากรทางการศึกษา การศาสนา และการวัฒนธรรม การสนับสนุนงานการประชุมคณะกรรมการการศึกษา การศาสนาและการวัฒนธรรมและอนุกรรมการวัฒนธรรมจังหวัด การวางแผนพัฒนาการศึกษา การศาสนาและการวัฒนธรรม ระยะ 5 ปี การวางแผนการศึกษา การศาสนาและการวัฒนธรรมประจำปีระดับอำเภอ การวางแผนปฏิบัติการประจำปี การพัฒนาหลักสูตร แบบเรียน การดำเนินงานแนะแนวการศึกษาและอาชีพ การวิเคราะห์งบประมาณและการจัดทำคำขอตั้งงบประมาณ การส่งเสริมคุณธรรม จริยธรรมแก่นักเรียน นักศึกษา ช่างราชการและประชาชน การควบคุมมาตรฐานทางวิชาการ การประเมินผลการศึกษา

3.2 งานด้านการตรวจ ติดตามและประเมินผล ได้แก่ การนิเทศการบริหารการศึกษาทุกระดับและทุกประเภท การติดตามและประเมินผลการใช้หลักสูตรทุกระดับ การตรวจสอบคุณภาพการศึกษา การตรวจราชการและการรายงานผลการดำเนินงาน การรายงานผลการปฏิบัติงานของสถานศึกษาระดับพิเศษ

3.3 งานด้านกิจกรรมการศึกษา ได้แก่ การดำเนินงานทุนการศึกษา การคัดเลือกนักเรียนและโรงเรียนเพื่อรับรางวัลพระราชทาน จัดและประสานงานการฝึกอบรมที่เกี่ยวกับการศึกษา การศาสนาและการวัฒนธรรม งานกีฬา งานลูกเสือ เนตรนารี ยุวกาชาด งานวัฒนธรรม งานพัฒนาชนบท งานความมั่นคงของชาติ

4. ศึกษาธิการอำเภอ เขตการศึกษา 7 หมายถึง ข้าราชการครูที่ได้รับการแต่งตั้งจาก สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการให้ดำรงตำแหน่งและปฏิบัติหน้าที่ศึกษาธิการอำเภอหรือกิ่งอำเภอ เขตการศึกษา 7 จำนวน 73 อำเภอ ใน 8 จังหวัด ได้แก่ จังหวัดพิษณุโลก นครสวรรค์ อุตรดิตถ์ พิจิตร สุโขทัย เพชรบูรณ์ กำแพงเพชรและจังหวัดตาก

5. ผู้ช่วยศึกษาธิการอำเภอ เขตการศึกษา 7 หมายถึง ข้าราชการครูที่ได้รับการแต่งตั้งจาก สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการให้ดำรงตำแหน่งและปฏิบัติหน้าที่ผู้ช่วยศึกษาธิการอำเภอหรือกิ่งอำเภอ เขตการศึกษา 7 จำนวน 73 อำเภอใน 8 จังหวัด ได้แก่ จังหวัดพิษณุโลก นครสวรรค์ อุตรดิตถ์ พิจิตร สุโขทัย เพชรบูรณ์ กำแพงเพชร และจังหวัดตาก

### วิธีดำเนินการวิจัย

1. ประชากร ประชากรที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้ได้แก่ ศึกษาธิการอำเภอ และผู้ช่วยศึกษาธิการอำเภอ เขตการศึกษา 7 จำนวน 146 คน

2. เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย แบ่งเป็น 2 ชนิดคือ

แบบสอบถามเป็นแบบสอบถามที่ผู้วิจัยสร้างขึ้นจากกรอบงานของศึกษาธิการอำเภอ และคู่มือการปฏิบัติงานของศึกษาธิการจังหวัด/อำเภอ สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2531 แบ่งเป็น 3 ตอนคือ

ตอนที่ 1 เป็นแบบสอบถามเกี่ยวกับสถานภาพของผู้ตอบแบบสอบถามมีลักษณะเป็นแบบเลือกตอบ (Check List) สอบถามเกี่ยวกับ เพศ อายุ อาชีพ การ วุฒิการศึกษา ประสบการณ์ในการทำงาน

ตอนที่ 2 เป็นแบบสอบถามเกี่ยวกับการปฏิบัติงานของศึกษานิเทศก์ใน งานทั้ง 2 งาน ลักษณะแบบสอบถามที่ใช้เป็นแบบเลือกตอบ (Check List) และแบบสอบถามปลายเปิด (Open-ended)

ตอนที่ 3 เป็นแบบสอบถามเกี่ยวกับปัญหาและอุปสรรคในการปฏิบัติงานของศึกษานิเทศก์ ในงานทั้ง 2 งาน ลักษณะแบบสอบถามเป็นแบบเลือกตอบ (Check List) และแบบสอบถามปลายเปิด (Open-ended)

แบบศึกษาเอกสาร เป็นแบบที่ผู้วิจัยสร้างขึ้นเพื่อศึกษาเอกสารที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานของศึกษานิเทศก์

### 3. วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูล

3.1 ศึกษาจากหนังสือ เอกสารงานวิจัยที่เกี่ยวข้องและคู่มือปฏิบัติงานสำนักงานศึกษานิเทศก์ที่กำหนดแนวทางการปฏิบัติงาน เพื่อเป็นแนวทางในการสร้างแบบสอบถาม

3.2 รวบรวมข้อมูลจากแบบสอบถามของศึกษานิเทศก์และผู้ช่วยศึกษานิเทศก์ เขตการศึกษา 7 โดยผู้วิจัยส่งทางไปรษณีย์พร้อมด้วยเจ้าหน้าที่ เพื่อให้ผู้ตอบแบบสอบถามส่งกลับคืนมายังผู้วิจัย

3.3 ศึกษาเอกสารที่ใช้ในการปฏิบัติงานของศึกษานิเทศก์ ได้แก่ แผนพัฒนาการศึกษา การศาสนาและการวัฒนธรรม ระยะที่ 7 (พ.ศ.2535-พ.ศ.2539) แผนพัฒนาการประจำปี/โครงการปฏิบัติงานประจำปี 2534 ปฏิทินปฏิบัติงานประจำเดือน ของปี 2534 บันทึกการปฏิบัติงานต่าง ๆ ของปี 2534 และคำสั่งต่าง ๆ ของปี 2534

### 4. ขั้นตอนในการสร้างแบบสอบถาม

4.1 ศึกษาการสร้างแบบสอบถามจากหนังสือ เอกสาร งานวิจัยต่าง ๆ และขอคำแนะนำจากอาจารย์ที่ปรึกษา

4.2 ศึกษาเอกสาร งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง และสอบถามเบื้องต้นจาก  
ศึกษานิเทศก์อำเภอที่ไม่ใช่ผู้ตอบแบบสอบถามเกี่ยวกับการปฏิบัติงาน ปัญหาและอุปสรรคใน  
การปฏิบัติงานของศึกษานิเทศก์อำเภอ

4.3 สร้างแบบสอบถามให้ครอบคลุมงาน ปัญหาและอุปสรรคในการปฏิบัติ  
งานของศึกษานิเทศก์อำเภอ ทั้ง 2 งาน

4.4 นำแบบสอบถามที่สร้างขึ้นไปปรึกษาอาจารย์ที่ปรึกษาและผู้ทรงคุณวุฒิ  
เพื่อปรับปรุงแก้ไขให้เที่ยงตรงตามเนื้อหา

4.5 นำแบบสอบถามมาปรับปรุงแก้ไขอีกครั้ง เพื่อให้ได้แบบสอบถามที่สมบูรณ์  
สำหรับใช้ในการวิจัย

## 5. การวิเคราะห์ข้อมูล

5.1 วิเคราะห์ข้อมูลเกี่ยวกับสถานภาพส่วนตัวของผู้ตอบแบบสอบถาม โดยใช้  
การแจกแจงความถี่และค่าร้อยละ

5.2 วิเคราะห์ข้อมูลเกี่ยวกับปฏิบัติงาน ปัญหาและอุปสรรคในการปฏิบัติ  
งานของศึกษานิเทศก์อำเภอ จากแบบสอบถามโดยการแจกแจงความถี่และค่าร้อยละ

5.3 วิเคราะห์ข้อมูลจากแบบศึกษาเอกสาร การปฏิบัติงานของศึกษานิเทศก์  
อำเภอ โดยการวิเคราะห์เนื้อหา (Content Analysis) แล้วสรุปเป็นความเรียง

## การรายงานผลการวิจัย

# ศูนย์วิทยทรัพยากร จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

การเสนอรายงานผลการวิจัย แบ่งเป็น 5 บทดังนี้

บทที่ 1 บทนำ กล่าวถึง ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา วัตถุประสงค์  
ของการวิจัย ขอบเขตของการวิจัย ประโยชน์ของการวิจัย คำนิยามที่ใช้ในการวิจัย  
วิธีดำเนินการวิจัย และรายงานผลการวิจัย

บทที่ 2 เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

บทที่ 3 วิธีดำเนินการวิจัย ประกอบด้วย วัตถุประสงค์ของการวิจัย  
ประชากร เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย การเก็บรวบรวมข้อมูล และการวิเคราะห์ข้อมูล

บทที่ 4 ผลการวิเคราะห์ข้อมูล กล่าวถึง ผลการวิเคราะห์ข้อมูล โดยนำ  
เสนอในรูปคำบรรยายประกอบตาราง

บทที่ 5 สรุปผลการวิจัย อภิปรายและข้อเสนอแนะ กล่าวถึง วัตถุประสงค์  
ของการวิจัย วิธีดำเนินการวิจัย สรุปผลการวิจัย อภิปรายผลการวิจัยและข้อเสนอแนะ  
ในการวิจัยครั้งต่อไป

รายการอ้างอิง แสดงรายการหนังสือและเอกสารต่าง ๆ ที่ใช้ประกอบการวิจัย

ภาคผนวก ประกอบด้วย แบบสอบถามและแบบศึกษาเอกสาร



ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย