บทที่ 1

บทนำ

ภูมิหลัง

สำนักงานศึกษาธิการอำเภอเป็นหน่วยงานราชการส่วนภูมิภาค สังกัดสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ มีศึกษาธิการอำเภอเป็นหัวหน้า ทำหน้าที่บังคับบัญชาข้าราชการในสำนักงานเป็นผู้แทนกระทรวงศึกษาธิการ ช่วยเหลือนายอำเภอเกี่ยวกับงานการศึกษา ศาสนา และศิลปวัฒนธรรมในเขตอำเภอ หรือกิ่งอำเภอที่รับผิดชอบ (สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ 2526 : 1-7) ศึกษาธิการอำเภอจึงอยู่ในฐานะผู้บริหาร หรือผู้นำของหน่วยงานซึ่งจะต้องปฏิบัติภารกิจตามกระบวนการบริหารทุกขั้นตอน เริ่มจากการศึกษานโยบายการศึกษาของรัฐ เขตการศึกษาจังหวัดและอำเภอ การเก็บข้อมูลข่าวสาร ผลงานทางการศึกษา เศรษฐกิจและสังคมในเขตอำเภอ ดำเนินการวางแผนงานโครงการให้สอดคล้องกับนโยบายของรัฐ เขตการศึกษาจังหวัดและอำเภอ จัดองค์กรดำเนินงานตามแผนงาน โครงการที่วางไว้แล้ว เลือกสรรบุคลากรให้เหมาะสมกับงาน ประสานงานกับหน่วยงานอื่น ๆ เพื่อให้งานดำเนินไปด้วยดี ขออนุมัติจัดตั้งงบประมาณอำนวยการเพื่อให้งานดำเนินไปสู่จุดหมาย ตลอดจนการควบคุมการตรวจติดตามผลงานและสรุปรายงานผลงานให้หน่วยงานต้นสังกัดทราบตามกำหนดเวลาเป็นลำดับสุดท้ายในทุก ๆ ขั้นตอนของกระบวนการบริหารดังกล่าวแล้ว มีภารกิจหนึ่งซึ่งศึกษาธิการอำเภอจะต้องปฏิบัติอยู่ตลอดเวลา ตั้งแต่เริ่มต้นจนกระทั่งงานสำเร็จและสรุปรายงานผลงาน ภารกิจนั้นคือการตัดสินใจ (Decision Making)

นักบริหารและนักการศึกษาหลายท่านเห็นพ้องต้องกันว่า การตัดสินใจเป็นหัวใจในการบริหารงานหรือการจัดการ ด้วยเหตุที่การดำเนินงานใด ๆ จะบรรลุวัตถุประสงค์ขององค์การได้นั้น ผู้บริหารต้องทำการตัดสินใจอยู่ตลอดเวลาทุกขั้นตอน เพื่อเลือกสรรแนวทางที่เหมาะสมที่สุดในบรรดาทางเลือกหลาย ๆ ทางที่มีอยู่ แล้วนำมาปฏิบัติเพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่วางไว้ ผู้บริหารบางท่านถือว่า

การบริหารคือการตัดสินใจ และการตัดสินใจในการปฏิบัติงานคือการบริหาร ทั้งนี้เนื่องจากถ้าผู้บริหารตัดสินใจได้ถูกต้องเหมาะสมงานจะสำเร็จลุล่วงไปด้วยดี ในทางตรงกันข้ามหากตัดสินใจผิดพลาดงานจะประสบความล้มเหลว องค์กรหรือหน่วยงานไม่อาจเจริญก้าวหน้าได้ เช่นเดียวกับงานในหน้าที่ของศึกษาธิการอำเภอจะประสบผลสำเร็จหรือผิดพลาดย่อมขึ้นอยู่กับการตัดสินใจในแต่ละขั้นตอนของการบริหารงานของศึกษาธิการอำเภอนั้นเป็นสำคัญ อาทิ การมอบหมายงานเกี่ยวกับการเงิน การบัญชีในสำนักงาน หากเจ้าหน้าที่ขาดคุณภาพไม่มีความรับผิดชอบอาจทำให้เกิดการผิดพลาดในการเบิกจ่ายเงินอันเป็นความผิดเล็กน้อย จนกระทั่งการทุจริตต่อหน้าที่อันเป็นความผิดร้ายแรงก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ข้าราชการครูและผู้เกี่ยวข้อง ทั้งยังก่อให้เกิดปัญหานานาประการตามมา ดังนั้นอาจถือได้ว่า การตัดสินใจมีความสำคัญต่อการบริหารงานของศึกษาธิการอำเภอทุกขั้นตอน ในทุกเรื่องและทุกกรณี ส่วนปัจจัยการบริหารไม่ว่าจะเป็นบุคลากร อุปกรณ์หรืองบประมาณเป็นเพียงสิ่งที่ช่วยให้การตัดสินใจรวดเร็วและถูกต้องยิ่งขึ้นเท่านั้น ศึกษาธิการอำเภอในฐานะหัวหน้าหน่วยงานต้องทำการตัดสินใจด้วยตนเอง ซึ่งผลของงานจะเป็นประการใดย่อมขึ้นอยู่กับการตัดสินใจของศึกษาธิการอำเภอเป็นสำคัญดังกล่าวแล้ว

งานในหน้าที่ศึกษาธิการอำเภอครอบคลุมงานหลายกรมในกระทรวงศึกษาธิการ ทั้งต้องรับผิดชอบโดยตรง ประสานงานให้ความช่วยเหลือ ตลอดจนงานที่ปฏิบัติร่วมกับกระทรวงอื่น ๆ โดยการพัฒนาชนบทตามนโยบายของรัฐบาล ปริมาณของงานจะมากหรือน้อยย่อมขึ้นอยู่กับขนาดและลักษณะเฉพาะของแต่ละอำเภอ ซึ่งแตกต่างกันตามสภาพเป็นผลให้พฤติกรรมการตัดสินใจของศึกษาธิการอำเภอในแต่ละอำเภอแตกต่างกัน และปัญหาในการตัดสินใจของศึกษาธิการอำเภอย่อมแตกต่างกันด้วย

เนื่องจากภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีเนื้อที่กว้าง ครอบคลุมพื้นที่หนึ่งในสามของประเทศ สภาพภูมิประเทศทั่วไปแห้งแล้งกันดารขาดแหล่งน้ำ พื้นดินบางแห่งมีสภาพเป็นด่าง เกลือ หรือกรดมากเกินไป ไม่เหมาะกับการทำการเกษตร ก่อให้เกิดปัญหาความยากจน ความเจ็บป่วย และความไม่รู้ อันเป็นปัญหาหลักของชนบทไทย ปัญหาดังกล่าวมีปรากฏอยู่โดยทั่วไป ไปในภาคตะวันออกเฉียงเหนือแต่ความมากหรือน้อยของปัญหาย่อมแตกต่างกันตามสภาพท้องถิ่น เป็นผลให้นโยบายในการพัฒนาชนบทในความรับผิดชอบของงานของกระทรวงศึกษาธิการ ซึ่งมีเป้าหมายสำคัญ 6 ประการ คือ ให้ได้รับ

การศึกษา ทันคน ทันเหตุการณ์ ให้เป็นผู้มีสุขภาพดี ให้มีทักษะในการประกอบอาชีพ ให้มีงานทำทุกฤดูกาล ให้มีสวัสดิภาพและความปลอดภัย ให้เข้าใจการเมืองและมีอุดมการของชีวิตแตกต่างกันไปตามสภาพของท้องถิ่น การเน้นหนักในนโยบายและการปฏิบัติในแต่ละจังหวัดจึงแตกต่างกันเพื่อแก้ปัญหาและสนองความต้องการของท้องถิ่น อันเป็นผลให้ภารกิจความรับผิดชอบของศึกษาธิการอำเภอแตกต่างกันไปด้วย ดังนั้นพฤติกรรมการตัดสินใจและปัญหาการตัดสินใจในการบริหารงานในหน้าที่ศึกษาธิการอำเภอจึงน่าจะมากน้อยตามปริมาณงานในหน้าที่ และการเน้นหนักในนโยบายของรัฐในแต่ละท้องถิ่นเป็นสำคัญ (อำนวย อุเทศ 2527 : 2)

ด้วยเหตุผลดังกล่าวแล้ว ผู้วิจัยจึงต้องการศึกษาพฤติกรรมและปัญหาการตัดสินใจในการบริหารงานของศึกษาธิการอำเภอ ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ เพื่อให้ทราบว่า โดยข้อเท็จจริงแล้ว ศึกษาธิการอำเภอในภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีพฤติกรรมการตัดสินใจในการบริหารงานอย่างไร และประสบปัญหาในการตัดสินใจมากน้อยเพียงใด ซึ่งผลในการศึกษาค้นคว้าครั้งนี้อาจเอื้ออำนวยให้ศึกษาธิการอำเภอทราบแนวทางการตัดสินใจที่ถูกต้อง และลดปัญหาการตัดสินใจในการบริหารงาน อันจะนำไปสู่การปรับปรุงพฤติกรรมการตัดสินใจในการบริหารงานในหน้าที่ ซึ่งอาจจะส่งผลให้งานการศึกษาศาสนา และศิลปวัฒนธรรมในเขตอำเภอหรือกิ่งอำเภอ เกิดประสิทธิผลและมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นในโอกาสต่อไป

ความมุ่งหมายในการศึกษาค้นคว้า

1. เพื่อศึกษาพฤติกรรมการตัดสินใจในการบริหารงานของศึกษาธิการอำเภอในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ เป็นรายด้าน 10 ด้านคือ

   1.1 ความเข้าใจในอำนาจหน้าที่

   1.2 ความเข้าใจในงานหรือปัญหา

   1.3 การปรึกษาเพื่อทำความเข้าใจในงานหรือปัญหา

   1.4 ความต้องการข่าวสารข้อมูลในการตัดสินใจ

1.5 การตรวจสอบคุณภาพข่าวสารที่ได้รับมา

1.6 ความเห็นเรื่องทางเลือกในการแก้ปัญหา

1.7 การกำหนดเกณฑ์ในการเลือกทางเลือก

1.8 การกำหนดวิธีการตัดสินใจเรื่องราวต่าง ๆ

1.9 ความคาดหมายในผลของการตัดสินใจ

1.10 ความมีเหตุผลของการตัดสินใจ

2. เพื่อศึกษาปัญหาการตัดสินใจการบริหารงานของศึกษาธิการอำเภอในภาคตะวันออก-เฉียงเหนือทั้ง 10 ด้าน ตามข้อ 1

3. เพื่อจัดลำดับความมากน้อยของพฤติกรรมการตัดสินใจในการบริหารงานของศึกษาธิการอำเภอในภาคตะวันออกเฉียงเหนือเป็นรายด้าน

4. เพื่อจัดลำดับความมากน้อยของความเป็นปัญหาการตัดสินใจ ในการบริหารงานของศึกษาธิการอำเภอในภาคตะวันออกเฉียงเหนือเป็นรายด้าน

<u>ความสำคัญของการศึกษาค้นคว้า</u>

ผลจากการศึกษาค้นคว้าครั้งนี้ทำให้ทราบพฤติกรรมการตัดสินใจในการบริหารงาน และทราบปัญหาการตัดสินใจในการบริหารงานของศึกษาธิการอำเภอในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ซึ่งจะเป็นประโยชน์ในการปรับปรุงพฤติกรรมการตัดสินใจในการบริหารงาน ในหน้าที่ของศึกษาธิการอำเภอ อันจะก่อให้เกิดการพัฒนางานการศึกษา ศาสนา และศิลปวัฒนธรรม ในอำเภอหรือกิ่งอำเภอที่รับผิดชอบในโอกาสต่อไป

ขอบเขตของการศึกษาค้นคว้า (2)

1. ประชากร ในการศึกษาค้นคว้าครั้งนี้ ศึกษาจากประชากรซึ่งเป็นศึกษาธิการอำเภอในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ 17 จังหวัด ได้แก่ จังหวัดกาฬสินธุ์ ขอนแก่น ชัยภูมิ นครพนม นครราชสีมา บุรีรัมย์ มหาสารคาม มุกดาหาร ยโสธร ร้อยเอ็ด เลย ศรีสะเกษ สกลนคร สุรินทร์ หนองคาย อุดรธานี อุบลราชธานี รวมประชากร 241 คน

2. ตัวแปรที่จะศึกษา

2.1 ตัวแปรต้น

2.1.1 อายุราชการในตำแหน่งศึกษาธิการอำเภอแยกเป็น

2.1.1.1 อายุราชการไม่เกิน 10 ปี

2.1.1.2 อายุราชการเกิน 10 ปี

2.1.2 ประสบการณ์ทางการศึกษาของศึกษาธิการอำเภอ แยกเป็น

2.1.2.1 มีประสบการณ์ทางการศึกษาการบริหารการศึกษา

2.1.2.2 มีประสบการณ์ทางการศึกษาวิชาสาขาอื่น ๆ

2.2 ตัวแปรตาม

2.2.1 พฤติกรรมการตัดสินใจในการบริหารงานของศึกษาธิการอำเภอในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ 10 ด้าน คือ

2.2.1.1 ความเข้าใจในอำนาจหน้าที่

2.2.1.2 ความเข้าใจในงานหรือปัญหา

2.2.1.3 การปรึกษาเพื่อทำความเข้าใจในงานหรือปัญหา

2.2.1.4 ความต้องการข่าวสารข้อมูลในการตัดสินใจ

2.2.1.5 การตรวจสอบคุณภาพข่าวสารที่ได้รับมา

2.2.1.6 ความเห็นเรื่องทางเลือกในการแก้ปัญหา

2.2.1.7 การกำหนดเกณฑ์ในการเลือกทางเลือก

2.2.1.8 การกำหนดวิธีการตัดสินใจเรื่องราวต่าง ๆ

2.2.1.9 ความคาดหมายในผลของการตัดสินใจ

2.2.1.10 ความมีเหตุผลของการตัดสินใจ

2.2.2 ปัญหาการตัดสินใจในการบริหารงานของศึกษาธิการอำเภอในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ทั้ง 10 ด้าน ตามข้อ 2.2.1

นิยามศัพท์เฉพาะ

1. ศึกษาธิการอำเภอ หมายถึง หัวหน้าส่วนราชการซึ่งปฏิบัติงานในอำเภอหรือกิ่งอำเภอสังกัดสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ ซึ่งปฏิบัติงานในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ 17 จังหวัด คือ จังหวัดกาฬสินธุ์ ขอนแก่น ชัยภูมิ นครพนม นครราชสีมา บุรีรัมย์ มหาสารคาม มุกดาหาร ยโสธร ร้อยเอ็ด เลย ศรีสะเกษ สกลนคร สุรินทร์ หนองคาย อุดรธานี อุบลราชธานี

2. พฤติกรรมการตัดสินใจ หมายถึง การแสดงออก หรือการกระทำที่แสดงออกถึงการชั่งใจ ไตร่ตรอง พิจารณาเลือกทางเลือกที่ดีที่สุดในบรรดาทางเลือกหลาย ๆ ทาง ที่มีอยู่เพื่อดำเนินงานให้สำเร็จตามเป้าหมาย แบ่งเป็น 10 ด้านดังนี้

2.1 ความเข้าใจในอำนาจหน้าที่ หมายถึง การที่ศึกษาธิการอำเภอมองเห็น และรับรู้ในขอบเขต ภาระหน้าที่ที่จะต้องรับผิดชอบตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ คำสั่ง ประกาศ ตลอดจนแบบอย่างธรรมเนียมของทางราชการ ซึ่งกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของศึกษาธิการอำเภอ

2.2 ความเข้าใจในงานหรือปัญหา หมายถึง การที่ศึกษาธิการอำเภอมองเห็น และรับรู้ในรายละเอียดของงานในหน้าที่ที่รับผิดชอบ ตามที่กำหนดในขอบเขต อำนาจ หน้าที่ ตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ คำสั่ง ประกาศ ตลอดจนแบบอย่างธรรมเนียมของทางราชการ

2.3 การปรึกษาเพื่อทำความเข้าใจในงานหรือปัญหา หมายถึง การประชุม การขอความคิดเห็น และข้อเสนอแนะ จากผู้ร่วมงาน ผู้บังคับบัญชา ผู้ใต้บังคับบัญชา เพื่อให้ได้ข้อมูลข่าวสารตลอดจนข้อเท็จจริง ประกอบการตัดสินใจในการปฏิบัติงานของศึกษาธิการอำเภอ

2.4 ความต้องการข่าวสารข้อมูลในการตัดสินใจ หมายถึง ความพยายามในการแสวงหาข้อมูลข่าวสารจากแหล่งต่าง ๆ เช่น ผู้บังคับบัญชา ผู้ใต้บังคับบัญชา ผู้ร่วมงาน หัวหน้าส่วนราชการในอำเภอ หัวหน้าสถานศึกษา กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน

2.5 การตรวจสอบคุณภาพข่าวสารที่ได้รับมา หมายถึง การวิเคราะห์ การสำรวจการพิจารณาเกี่ยวกับความถูกต้อง เพียงพอ ความเป็นปัจจุบันและทันเวลาของข้อมูลข่าวสารที่ได้รับมาเพื่อประกอบการตัดสินใจในการปฏิบัติงานของศึกษาธิการอำเภอ

2.6 ความเห็นเรื่องทางเลือกในการแก้ปัญหา หมายถึง การมองเห็นลู่ทางหรือแนวทางเลือกในการแก้ปัญหา หรือปฏิบัติงานของศึกษาธิการอำเภอ

2.7 การกำหนดเกณฑ์ในการเลือกทางเลือก หมายถึง การพิจารณาหรือการวางแนวทางที่เป็นไปได้ ในการเลือกทางเลือก ปฏิบัติงานหรือแก้ปัญหา ในที่นี้หมายถึง เกณฑ์ที่ให้ความเหมาะสมที่สุด และให้ผลประโยชน์สูงสุด เกณฑ์การเลือกแนวทางที่เป็นไปตามเกณฑ์ขั้นต่ำที่วางไว้แล้ว เกณฑ์ที่ให้ความพอใจมากที่สุดในบรรดาทางเลือกที่มีอยู่ และเกณฑ์การเลือกแนวทางที่ให้ผลเสียน้อยที่สุด

2.8 การกำหนดวิธีการตัดสินใจเรื่องราวต่าง ๆ หมายถึง การเลือกรูปแบบวิธีการตัดสินใจในการปฏิบัติงานหรือแก้ปัญหาของศึกษาธิการอำเภอ

2.9 ความคาดหมายในผลของการตัดสินใจ หมายถึง การที่ศึกษาธิการอำเภอชาดคะเนเหตุการณ์ที่จะเกิดขึ้น เมื่อได้ตัดสินใจปฏิบัติงาน หรือแก้ปัญหาใด ๆ ไปแล้ว

2.10 ความมีเหตุผลของการตัดสินใจ หมายถึง การตัดสินใจอย่างสมเหตุสมผล โดยพิจารณาในแง่ความพึงพอใจ ความเป็นประโยชน์ต่อผู้ตัดสินใจ ผู้บังคับบัญชา ผู้ร่วมงาน ผู้ใต้บังคับบัญชา และต่อสำนักงานศึกษาธิการอำเภอ โดยส่วนรวมตลอดจนพิจารณาว่าการตัดสินใจนั้น นำไปสู่จุดหมายมากน้อยเพียงใด

3. ปัญหาการตัดสินใจ หมายถึง อุปสรรค ข้อจำกัด และสิ่งรบกวนอื่น ๆ ที่ทำให้การตัดสินใจผิดพลาด ล่าช้าไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ ในที่นี้หมายถึง ปัญหาที่เกิดจากพฤติกรรมการตัดสินใจในการบริหารงานของศึกษาธิการอำเภอ 10 ด้าน ดังกล่าวแล้ว