374.0018
ท993ก
ฉ.3

ความอิดอัดใจในการบริหารงานของผู้บริหารศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัด

ปริญญานิพนธ์

ของ

ไพโรจน์ วรรณวงศ์

19 ก.ค. 2536

เสนอต่อมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒประสานมิตร เพื่อเป็นส่วนหนึ่งของการศึกษา
ตามหลักสูตรปริญญาการศึกษามหาบัณฑิต วิชาเอกการศึกษาผู้ใหญ่
มีนาคม 2536
ลิขสิทธิ์เป็นของมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ

184749

คณะกรรมการควบคุมและคณะกรรมการสอบได้พิจารณาปริญญานิพนธ์ฉบับนี้แล้ว เห็นสมควรรับเป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาการศึกษามหาบัณฑิต วิชาเอกการศึกษาผู้ใหญ่ ของมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒได้

คณะกรรมการควบคุม

..... ประธาน

(รองศาสตราจารย์ ดร.ปฐม นิคมานนท์)

..... กรรมการ

(รองศาสตราจารย์เชียรศรี วิวิธสิริ)

คณะกรรมการสอบ

..... ประธาน

(รองศาสตราจารย์ ดร.ปฐม นิคมานนท์)

..... กรรมการ

(รองศาสตราจารย์เชียรศรี วิวิธสิริ)

..... กรรมการที่แต่งตั้งเพิ่มเติม

(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.เสาวนีย์ เลวัลย์)

บัณฑิตวิทยาลัยอนุมัติให้รับปริญญานิพนธ์ฉบับนี้ เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาการศึกษามหาบัณฑิต วิชาเอกการศึกษาผู้ใหญ่ ของมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ

..... คณบดีบัณฑิตวิทยาลัย

(ศาสตราจารย์ ดร.สมพร บัวทอง)

วันที่ 3 เดือน มีนาคม พ.ศ. 2536

ประกาศคุณูปการ

ปริญญานิพนธ์ฉบับนี้ สำเร็จลงได้ด้วยความช่วยเหลือให้คำปรึกษาแนะนำ และเป็นห่วงเป็นใยจาก รองศาสตราจารย์ ดร.ปฐม นิคมานนท์ ประธานที่ปรึกษา รองศาสตราจารย์เชียรศรี วิวิธสิริ กรรมการที่ปรึกษาปริญญานิพนธ์ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.เสาวนีย์ เลวัลย์ กรรมการสอบปริญญานิพนธ์ ที่ได้ช่วยปรับปรุงแก้ไขให้ปริญญานิพนธ์มีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้น

ผู้อำนวยการศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัด 25 ท่าน ได้ให้ความร่วมมือสละเวลาให้โอกาสในการให้สัมภาษณ์อันเป็นข้อเท็จจริงจากประสบการณ์ที่ผ่านมาด้วยความเต็มใจยิ่ง จนสามารถรวบรวมประเด็นปัญหาต่าง ๆ ตลอดจนข้อเสนอแนะ ข้อคิดเห็น มาทำการวิเคราะห์หาข้อสรุปอันเป็นแนวทางในการพัฒนาการจัดดำเนินงานการศึกษานอกโรงเรียนในโอกาสต่อไป

เพื่อน ๆ ผู้ร่วมงานมีส่วนช่วยเหลือโดยให้คำแนะนำในการจัดทำ ตลอดจนการจัดพิมพ์ การตรวจ จนปริญญานิพนธ์สำเร็จลงได้ แม้จะไม่สมบูรณ์มากนักแต่ก็คิดว่าคงมีคุณค่าพอที่จะเป็นแนวทางในการพัฒนางานการศึกษานอกโรงเรียนได้บ้าง คุณค่าที่ได้จากปริญญานิพนธ์ฉบับนี้ ขอมอบแด่ผู้มีพระคุณทุกท่าน ขอขอบคุณมา ณ โอกาสนี้

ไพโรจน์ วรรณวงศ์

สารบัญ

บทที่		หน้า
1	บทนำ	1
	ภูมิหลัง	1
	ความมุ่งหมายของการศึกษาค้นคว้า	6
	ความสำคัญของการศึกษาค้นคว้า	7
	ประชากรสำหรับการศึกษาค้นคว้า	8
	เนื้อหาสำหรับการศึกษาค้นคว้า	8
	ข้อตกลงเบื้องต้น	9
	ข้อจำกัดของการวิจัย	10
	นิยามศัพท์เฉพาะ	10
2	เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง	13
	แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารและปัญหาการบริหารงานทั่วไป	13
	การบริหารงานศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัด	17
	ปัญหาการบริหารงานการศึกษานอกโรงเรียน	19
	ความเข้าใจเกี่ยวกับเรื่องของความอิดอัดใจ	24
	ผลกระทบจากความอิดอัดใจต่อการบริหารงาน	27
	การปรับตัวเพื่อลดปัญหาความอิดอัดใจ	28
3	วิธีดำเนินการวิจัย	30
	รูปแบบการวิจัย	30
	ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง	30
	เครื่องมือและวิธีการเก็บข้อมูล	31
	การวิเคราะห์ข้อมูล	33

4 ผลการวิเคราะห์ข้อมูล..... 34
การเสนอผลการวิเคราะห์ข้อมูล..... 34
ตอนที่หนึ่ง ข้อมูลส่วนตัวของกลุ่มตัวอย่าง..... 34
ตอนที่สอง สภาพความอิดอัดใจในการบริหารศูนย์การศึกษา
นอกโรงเรียนจังหวัด..... 36
สภาพที่ 1 ความอิดอัดใจเนื่องจากปัญหาด้านบุคลากร..... 36
สภาพที่ 2 ความอิดอัดใจเนื่องจากปัญหาด้านวัสดุอุปกรณ์อาคาร
สถานที่และยานพาหนะ..... 51
สภาพที่ 3 ความอิดอัดใจเนื่องจากปัญหาด้านการเงินและ
งบประมาณ..... 61
สภาพที่ 4 ความอิดอัดใจเนื่องจากปัญหาด้านความสัมพันธ์กับผู้
บริหาร หรือหน่วยงานระดับสูงขึ้นไป..... 67
สภาพที่ 5 ความอิดอัดใจเนื่องจากปัญหาด้านความสัมพันธ์
กับหน่วยงานภายนอก..... 75
สภาพที่ 6 ความอิดอัดใจเนื่องจากปัญหาด้านความสัมพันธ์
กับชุมชน..... 80
สภาพที่ 7 ความอิดอัดใจเนื่องจากปัญหาด้านกระบวนการบริหาร
งานภายในศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัด.. 83
ตอนที่สาม ผลกระทบจากสภาพความอิดอัดใจของผู้บริหารศูนย์การศึกษา
นอกโรงเรียนจังหวัด..... 91
ตอนที่สี่ แนวปฏิบัติของผู้บริหารศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัด
เมื่อต้องเผชิญกับสภาพความอิดอัดใจ..... 94
ตอนที่ห้า ความคิดเห็นและข้อเสนอแนะของผู้บริหารศูนย์การศึกษา
นอกโรงเรียนจังหวัด..... 96
5 สรุป อภิปรายผลและข้อเสนอแนะ..... 102
ความมุ่งหมายของการวิจัย..... 102

วิธีดำเนินการวิจัย..... 103
กลุ่มตัวอย่าง..... 103
การเก็บข้อมูล..... 103
ข้อจำกัดของการวิจัย..... 104
การวิเคราะห์ข้อมูล..... 104
สรุปผลการวิจัย..... 105
อภิปรายผลและเสนอแนวความคิด..... 110
ข้อเสนอแนะ..... 120
บรรณานุกรม..... 121
ภาคผนวก..... 124
ประวัติย่อของผู้วิจัย..... 144

บัญชีตาราง

ตาราง		หน้า
1	จำนวนประชากรและกลุ่มตัวอย่างจำแนกตามภาคภูมิศาสตร์ของประเทศ.....	31
2	ข้อมูลส่วนตัวของกลุ่มตัวอย่างที่เป็นผู้บริหารศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัด....	35
3	สภาพความอึดอัดใจเนื่องจากปัญหาด้านบุคลากร	37
4	สภาพความอึดอัดใจเนื่องจากปัญหาด้านวัสดุอุปกรณ์ อาคารสถานที่และยานพาหนะ..	52
5	สภาพความอึดอัดใจเนื่องจากปัญหาด้านการเงินและงบประมาณ.....	62
6	สภาพความอึดอัดใจของผู้บริหารศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัดเนื่องจากปัญหาความสัมพันธ์กับผู้บริหารในระดับจังหวัด.....	69
7	สภาพความอึดอัดใจของผู้บริหารศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัดเนื่องจากปัญหาความสัมพันธ์กับผู้บริหารในระดับกรม.....	73
8	สภาพความอึดอัดใจของผู้บริหารศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัดเนื่องจากปัญหาความสัมพันธ์กับหน่วยงานภายนอกที่เกี่ยวข้อง.....	77
9	สภาพความอึดอัดใจของผู้บริหารศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัดเนื่องจากปัญหาความสัมพันธ์กับชุมชน.....	81
10	สภาพความอึดอัดใจของผู้บริหารศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัดเนื่องจากปัญหาด้านกระบวนการบริหารงานภายในศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัด.....	84

บทที่ 1

บทนำ

ภูมิหลัง

องค์การหรือหน่วยงานใด ๆ ก็ตาม ย่อมมีเป้าหมายสูงสุดที่จะทำให้กิจการขององค์การนั้นดำเนินงานไปสู่ความสำเร็จตามวัตถุประสงค์ที่วางไว้ และมีความเจริญก้าวหน้าเป็นปึกแผ่นมั่นคง กระบวนการที่จะทำให้องค์การหรือหน่วยงานเป็นไปตามที่คาดหวัง ก็คือ "การบริหาร" โดยจะต้องมีวิธีการที่เหมาะสมและสอดคล้องกับสภาพของสังคม ปัญหา โอกาสและทรัพยากรที่มีอยู่หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งว่า ความสำเร็จหรือความล้มเหลวขององค์การย่อมขึ้นอยู่กับคุณภาพและประสิทธิภาพของการบริหารเป็นสำคัญ

ความหมายของคำว่า "การบริหาร" นั้น มีคำอธิบายแตกต่างกันมากมาย เช่น จุมพล สวัสดิยากร (2520 : 1) ให้ความหมาย ว่าเป็นการที่บุคคลตั้งแต่สองคนขึ้นไปร่วมกันทำงานเพื่อจุดประสงค์เดียวกัน พนัส หันนาคินทร์ (2524 : 5) ให้ความหมายว่าเป็นกระบวนการที่ผู้บริหารให้อำนาจ ตลอดจนทรัพยากรต่าง ๆ เช่น คน เงิน วัสดุอุปกรณ์ที่มีอยู่ หรือคาดว่าจะมีมาใช้ในการจัดดำเนินงานของสถาบันหรือหน่วยงานนั้น ๆ ให้ดำเนินงานไปสู่จุดมุ่งหมายที่ต้องการ และสมพงษ์ เกษมสิน (2531 : 6) ได้สรุปความหมายของคำว่า "การบริหาร" จากนิยามของนักวิชาการหลาย ๆ คนว่า เป็นการใช้ศาสตร์และศิลป์เพื่อนำเอาทรัพยากรการบริหารมาประกอบการตามกระบวนการบริหารให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้อย่างมีประสิทธิภาพ

ทรัพยากรในการบริหารตามที่กล่าวถึงข้างต้น โดยทั่วไปจะแยกเป็น 4 ประเภท คือ

1. คนหรือบุคลากร
2. เงินหรือทุนหรืองบประมาณ
3. วัสดุ อุปกรณ์ รวมทั้งอาคารสถานที่ และ
4. การจัดการหรือเทคนิคในการบริหาร

ทรัพยากรการบริหารทั้ง 4 ประเภท ดังกล่าว ที่นับว่าสำคัญที่สุดคือ "คน" เพราะเมื่อมีการจัดตั้งองค์การขึ้นมา ย่อมประกอบด้วยคนเป็นหลัก จำเป็นต้องใช้คนที่มีความรู้ความสามารถแตกต่างกันไปตามภาระหน้าที่ หลักปฏิบัติทั่วไปก็คือ เมื่อกำหนดโครงสร้างขององค์การแล้วต้องกำหนดตำแหน่งหน้าที่เพื่อมอบหมายงานและกำหนดรูปแบบการบังคับบัญชาเพื่อแบ่งงานกันทำอย่างเหมาะสม มีสายการบังคับบัญชาตามลำดับขั้น มีผู้ที่รับผิดชอบสูงสุดต่อการดำเนินงานเพื่อให้องค์การประสบผลสำเร็จ เรียกว่า "ผู้นำหรือผู้บริหาร" ซึ่งมีหลายระดับตามความรับผิดชอบ (ภิญโญ สาธร. 2521 : 3 - 4)

โดยทั่วไปถือว่าผู้บริหารเป็นองค์ประกอบสำคัญที่สุดในการกำหนดระดับความสำเร็จขององค์การเพราะไม่ว่าการบริหารใด ๆ จะต้องเผชิญกับปัญหา อุปสรรคนานัปการ ทั้งจากภายในและภายนอกองค์การ ผู้บริหารมีหน้าที่โดยตรงในการใช้ความสามารถเพื่อแก้ปัญหา มีการตัดสินใจสั่งการและนำกลุ่มสมาชิกทั้งหมดปฏิบัติงานให้ได้ผลโดยใช้ปัจจัยหลักทั้ง 4 ประการดังกล่าวแล้ว ให้เกิดประโยชน์สูงสุด เพื่อเสริมสร้างหน่วยงานให้มีความเจริญก้าวหน้าและมั่นคง

ในกระบวนการบริหาร ส่วนมากจะพบว่าการบริหารงานบุคคล เป็นเรื่องที่ยุ่งยากกว่างานอื่น ๆ ผู้บริหารต้องเผชิญกับปัญหาหนักใจต่าง ๆ นานา ในบางกรณีไม่กล้าหรือไม่อยาก "แตะต้อง"กับพฤติกรรมของบุคลากรบางคนหรือบางกลุ่ม ทั้งนี้เพราะมีแรงกดดันหรือเงื่อนไขแทรกซ้อนที่ทำให้ผู้บริหารไม่สามารถใช้อำนาจหน้าที่ในการตัดสินใจอย่างมีอิสระ จำเป็นต้องผลักภาระไปให้ผู้บริหารระดับสูงขึ้นไปรับผิดชอบในการตัดสินใจแทน บางครั้งต้องปล่อยให้ปัญหาหมักหมมจนยากที่จะแก้ไข สภาวการณ์เช่นนี้เกิดขึ้นได้ทั่วไป ดังที่สังคมรับทราบจากสื่อมวลชนหรือรับรู้จากในองค์การนั้น ๆ เอง ภาวะดังกล่าวคือ "ความอึดอัดใจ" ผู้บริหารและสมาชิกในองค์การต้องเผชิญอยู่อย่างไม่จบสิ้นซึ่งต้อง "จำทน" หรือ "หลับหูหลับตา" ปฏิบัติหน้าที่ที่ตนรับผิดชอบอยู่ ทั้งนี้มิได้หมายความว่าคนในองค์การทุกคนล้วนแต่เป็นผู้สร้างปัญหาให้เกิดขึ้น ผู้ที่มีความตั้งใจอย่างดีในการปฏิบัติหน้าที่ก็มีมาก และต้องมีมากกว่าผู้ที่สร้างปัญหา มิฉะนั้นองค์การก็ตั้งอยู่ไม่ได้ แต่ถึงแม้ว่ามีบุคลากรที่สร้างปัญหาเป็นส่วนน้อย แต่ก็เป็นส่วนที่ทำให้ผู้บริหารและสมาชิกผู้ร่วมงานต้องเสียเวลากับการแก้ปัญหาแทนที่จะให้เวลาส่วนนั้นมาพัฒนาด้านอื่น ๆ ให้ก้าวหน้า และเกิดประโยชน์เต็มที่ (อำภา บุญช่วย. 2532 : 17)

สถาบันการศึกษาต่าง ๆ ซึ่งได้ชื่อว่าเป็นแม่แบบที่จะหล่อหลอมเยาวชนให้เป็นคนดี บุคลากรของสถานศึกษาต้องเป็นแบบอย่างให้แก่เยาวชนและประชาชนทั่วไป แม้จะมีโครงสร้างการแบ่งงานและแบ่งสายบังคับบัญชาเป็นลำดับขั้นชัดเจนเพียงใดก็ตาม ปัญหาด้านการบริหารก็ย่อมจะเกิดขึ้นได้เป็นธรรมดา เช่นเดียวกับการบริหารองค์การอื่น ๆ ปัญหาเหล่านี้จะส่งผลให้ผู้บริหารเกิดความเครียด ความวิตกกังวล ความรู้สึกบีบคั้น หรือความรู้สึกขัดแย้งในใจ เพราะภาระหน้าที่ของผู้บริหารสถานศึกษาก็ต้องปฏิบัติเช่นเดียวกันกับการบริหารในองค์การทั่ว ๆ ไปซึ่งปัญหาในการบริหารมักจะมีอยู่เสมอไม่สิ้นสุด เช่น การแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตน การแย่งชิงอำนาจ การต่อสู้กับอิทธิพลต่าง ๆ และปัญหาความขัดแย้งอื่น ๆ ซึ่งแต่ละปัญหาล้วนแต่ทำความอึดอัดใจในการบริหารงานให้แก่ผู้บริหารและผู้ร่วมงานได้ทั้งสิ้น

เกี่ยวกับการบริหารศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัดซึ่งเป็นสถานศึกษาสังกัดกรมการศึกษานอกโรงเรียน ทำหน้าที่ให้การศึกษาแก่ประชาชนในแต่ละจังหวัดด้านการศึกษานอกโรงเรียนทุกรูปแบบ โดยส่งเสริม ประสานงานและให้ความร่วมมือแก่หน่วยงานต่าง ๆ ทั้งของรัฐและเอกชนตามความเหมาะสม เพื่อร่วมกันจัดกิจกรรมการศึกษาให้บริการแก่ประชาชนทั่วไป ตามระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยการจัดการศึกษา สังกัดกรมการศึกษานอกโรงเรียน พ.ศ. 2531 ได้กำหนดภารกิจให้ศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัดปฏิบัติหน้าที่ไว้อย่างกว้าง ๆ ซึ่งมี 6 ประการ (กระทรวงศึกษาธิการ : 2531) ดังต่อไปนี้

1. กลุ่มสนใจและกิจกรรมในชนบทหรือท้องถิ่น
2. การศึกษาผู้ใหญ่แบบเบ็ดเสร็จสายสามัญและสายอาชีพ
3. การให้บริการข่าวสารข้อมูล
4. การศึกษาทางไกรทัศน์ โปรษณีย์และโสตทัศนูปกรณ์
5. การบริภัณฑ์เพื่อการศึกษา เทคโนโลยีทางการศึกษา และเทคโนโลยีชนบท
6. การศึกษาในลักษณะหรือรูปแบบอื่นใดที่เกี่ยวข้องกับงานการศึกษานอกโรงเรียน

ภารกิจที่ศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนได้รับมอบหมาย จะเห็นได้ว่ามีลักษณะที่แตกต่างจากสถานศึกษาอื่น โดยเฉพาะสถานศึกษาในระบบโรงเรียน ซึ่งพอจะสรุปให้เห็นสภาพการณ์ที่อาจส่งผลให้เกิดความยุ่งยากต่อการบริหาร ดังปรากฏอยู่ในปัจจุบัน ดังนี้

1. ต้องรับผิดชอบต่อประชาชนทุกเพศ ทุกวัย ให้ครอบคลุมทุกพื้นที่ในจังหวัด โดยจัดกิจกรรมให้เหมาะสมกับแต่ละท้องถิ่น ซึ่งกิจกรรมต้องสอดคล้องกับนโยบายด้านการพัฒนาของรัฐ ดังนั้นกิจกรรมจึงต้องมีหลากหลายและกระจัดกระจายอยู่ในทุกพื้นที่อีกแก่การส่งเสริมและติดตามผล

2. ต้องใช้การประชาสัมพันธ์อย่างมาก เพื่อจูงใจและสร้างศรัทธาให้ประชาชนเห็นความสำคัญและนิยมใช้บริการด้วยความเต็มใจ เพราะไม่มีระเบียบหรือข้อบังคับใดที่บังคับให้ประชาชนทุกคน ต้องใช้บริการการศึกษานอกโรงเรียนจากศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัด

3. ต้องให้บริการอย่างต่อเนื่องทั้งระยะสั้นและระยะยาว เพราะช่วงชีวิตของคนต้องประสบกับปัญหาไม่สิ้นสุด ทั้งยังต้องใช้ความฉับไว เพื่อให้ประชาชนนำความรู้ไปใช้แก้ปัญหาที่เกิดขึ้นได้ทันท่วงที

4. ต้องประสานและทำงานร่วมกับหลาย ๆ หน่วยงาน เพื่อระดมสรรพกำลังมาร่วมดำเนินกิจกรรมการศึกษานอกโรงเรียนและพัฒนาให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชน

5. การจัดกิจกรรม ต้องให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการวางแผนการตัดสินใจการดำเนินงานและนำไปปฏิบัติจริง เพื่อว่าเมื่อเจ้าหน้าที่ถอนตัวออกจากพื้นที่นั้นแล้ว กิจกรรมที่ดำเนินการอยู่หรือกิจกรรมการศึกษานอกโรงเรียนด้านอื่นที่เป็นประโยชน์ต่อประชาชน ประชาชนก็สามารถดำเนินการเองได้

6. บุคลากรภายในศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัด ส่วนใหญ่รับโอนมาจากหลายแหล่งซึ่งมีพื้นฐานแตกต่างกันทั้งด้านวิชาการ วิชาชีพ แนวความคิด และประสบการณ์ บุคลากรจึงมีความหลากหลาย การที่จะมาหลอมรวมแนวคิดในการทำงานให้ตรงกัน จึงเป็นเรื่องที่ลำบาก

จากสภาพดังกล่าว ทำให้ผู้บริหารศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัดต้องเผชิญกับปัญหาหลาย ๆ อย่างรอบด้าน ไม่ว่าจะเป็นความหลากหลายของงานและการบริหารองค์การ เพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปด้วยความเรียบร้อยราบรื่นและมีประสิทธิภาพ ตลอดจนคิดค้นหารูปแบบของกิจกรรม เพื่อบริการประชาชนให้เหมาะสมกับแต่ละท้องถิ่น อีกทั้งยังต้องทำงานเกี่ยวข้องกับบุคคลทุกระดับชั้นตั้งแต่ประชาชนทั่วไปจนถึงผู้บริหารระดับสูงของประเทศ ปัญหาบางอย่างก็สามารถแก้ไขได้ด้วยภูมิปัญญาของตนเองโดยใช้หลักการบริหาร อาศัยเหตุผลและขั้นตอนที่เหมาะสม แต่บางปัญหาก็อยู่เหนือเหตุผล ไม่สามารถดำเนินการอย่างตรงไปตรงมาได้ เช่น เรื่องเกี่ยวกับ

ผลประโยชน์ เรื่องอิทธิพล ตลอดจนการไม่ยึดถือระเบียบกฎเกณฑ์บางอย่าง ทำให้ผู้บริหารไม่สามารถตัดสินใจหรือแก้ปัญหาได้อย่างอิสระ ในบางกรณีต้องฝืนใจกระทำทั้ง ๆ ที่ไม่อยากกระทำ หรือจำใจต้องงดการกระทำในสิ่งที่เห็นว่าควรจะทำ เป็นต้น

สภาพ "ความอึดอัดใจ" เกิดขึ้นได้ในกระบวนการบริหารทุกส่วน ไม่เฉพาะแต่ในงานบริหารบุคคลและไม่เฉพาะแต่ตำแหน่งผู้บริหารเท่านั้น ไม่ว่าบุคลากรที่ทำหน้าที่ใด ย่อมต้องมีประสบการณ์เกี่ยวกับ "ความอึดอัดใจ" เป็นธรรมดา จะต่างกันก็อยู่ที่ปริมาณและความรุนแรง ซึ่งผู้ที่อยู่ในตำแหน่งสูง ก็ย่อมจะต้องเผชิญมากกว่าผู้อยู่ในตำแหน่งลดหลั่นรองลงมา เพราะขอบข่ายความรับผิดชอบมีมากกว่า ต้องเกี่ยวข้องกับคนจำนวนมากกว่า สถานการณ์ เหตุการณ์ และปัญหาที่ต้องดำเนินการจึงมีมากกว่า โดยในแต่ละสถานการณ์ย่อมมีโอกาสที่จะทำความอึดอัดใจให้เกิดขึ้นได้ทั้งสิ้น

เรื่อง "ความอึดอัดใจ" นี้ แม้ไม่ใช่คำศัพท์ทางวิชาการ แต่เป็นคำที่บุคคลทั่วไปเข้าใจความหมายได้ดี มีคำบ่งบอกถึงสภาพความอึดอัดใจมากมาย เช่น ความขัดข้น ความกดดัน การขัดแย้งภาวะจำยอม การฝืนใจ การข่มใจ การต้องทนกล้ำกลืน และคำอื่น ๆ อีกมาก หรือแม้แต่สำนวนที่พูดกันจนติดปากก็มีมาก เช่น ต้องหลับหูหลับตา ต้องแกล้งทำเป็นหูหนวกตาบอด ต้องแกล้งทำเป็นโง่ ต้องรู้จักปลง เป็นต้น คำต่าง ๆ เหล่านี้ล้วนแต่ใช้อธิบายสภาพ "ความอึดอัดใจ" ได้ทั้งสิ้น ผู้วิจัยเชื่อมั่นว่าคนไทยทั่ว ๆ ไปคงเข้าใจถึง "ความอึดอัดใจ" ได้ดีเว้นแต่การแสดงความหมายออกมาให้เป็นถ้อยคำ หรือคำนิยามทางวิชาการเท่านั้นที่เป็นเรื่องยาก เพราะเป็นเรื่องของความรู้สึก จึงยากแก่การบรรยายด้วยถ้อยคำและภาษา

ผู้วิจัยเป็นผู้หนึ่งซึ่งมีตำแหน่งบริหารหน่วยงานในสังกัดกรมการศึกษานอกโรงเรียน แม้จะเป็นตำแหน่งบริหารระดับล่างก็ตาม เห็นว่างานบริหารในส่วนที่เป็นหน่วยปฏิบัติการ คือศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัด มีโอกาสที่จะต้องเผชิญกับภาวะ "ความอึดอัดใจ" ได้หลายทางและความเป็นไปได้ค่อนข้างสูงมาก เพราะขอบข่ายของงานกว้างขวาง ต้องให้บริการแก่ประชาชนทุกระดับทุกพื้นที่ในแต่ละจังหวัด ต้องประสานงานกับชุมชนและหน่วยงานทุกหน่วยงานในพื้นที่ ลักษณะของงานก็อ่อนหยุ่นไม่ตายตัว บุคลากรก็มีหลายระดับโดยมีพื้นฐานแตกต่างกัน ดังนั้นผู้ทำหน้าที่ผู้บริหารศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัด จึงต้องใช้ความสามารถ ความอดทนอย่างยิ่งในการบริหารงาน

เพื่อผจญกับภาวะที่ต้องทำให้เกิดความอึดอัดใจ ซึ่งบางสภาวะเพียงแต่ปล่อยให้เวลาผ่านไปก็จะคลายความอึดอัดใจลงได้ แต่บางสภาวะอาจทำให้เกิดความกดดัน ความเครียด ความขัดแย้งในใจ ความวิตกกังวลเพิ่มขึ้นได้ ก่อให้เกิดผลเสียทั้งด้านจิตใจและผลเสียต่อการดำเนินงาน ซึ่งส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการบริหารงานโดยตรง

ในทัศนะของผู้วิจัย จึงเห็นว่า "ความอึดอัดใจ" เป็นสาระสำคัญเรื่องหนึ่งที่ควรจะนำมาศึกษาให้ถ่องแท้ มากกว่าที่จะปล่อยให้เป็นเรื่องของการกล่าวขานด้วยสามัญสำนึกหรือกล่าวอย่างลอย ๆ เท่านั้น กล่าวคือ ควรจะได้นำมาวิเคราะห์ให้ชัดเจนว่า ความอึดอัดใจในการบริหารงานของผู้บริหารศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัด มีจริงหรือไม่ ถ้ามีจะมีในลักษณะใด เกิดในสถานการณ์เช่นไร อะไรเป็นสาเหตุ เมื่อเกิดขึ้นแล้วผู้บริหารใช้วิธีแก้ไขปัญหาอย่างไร มีผลกระทบอะไรเกิดขึ้นบ้าง รวมไปถึงผู้บริหารมีข้อเสนอแนะในการป้องกันไม่ให้เกิดปัญหาหรือลดปัญหาในอันที่จะนำไปสู่ความอึดอัดใจต่าง ๆ อย่างไรบ้าง

ประเด็นคำถามดังกล่าว จำเป็นต้องหาคำตอบที่เป็นรูปธรรมด้วยกระบวนการวิจัย มีการตรวจสอบด้วยวิธีการและหลักฐานที่เชื่อถือได้ เพื่อจะได้นำผลไปพิจารณาหาแนวทางปฏิบัติให้บังเกิดผลดีต่อการพัฒนางานการศึกษานอกโรงเรียนต่อไป

ความมุ่งหมายของการศึกษาค้นคว้า

การศึกษาค้นคว้าในครั้งนี้ มุ่งศึกษาเกี่ยวกับเรื่องความอึดอัดใจในการบริหารของผู้บริหารศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัด โดยตั้งความมุ่งหมายเฉพาะเป็น 4 ประการ ดังนี้

1. เพื่อวิเคราะห์สภาพและปัญหาที่ก่อให้เกิดความอึดอัดใจในการบริหารงานในหน้าที่ของผู้บริหารศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัด

2. เพื่อศึกษาผลกระทบจากสภาพความอึดอัดใจ ที่ก่อให้เกิดปัญหาสืบเนื่องทั้งด้านส่วนตัวและการบริหารงานโดยส่วนรวม

3. เพื่อศึกษาแนวปฏิบัติของผู้บริหารศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัด เมื่อต้องเผชิญกับสภาพการณ์ที่ต้องทำให้เกิดความอึดอัดใจนั้น

4. เพื่อประมวลความคิดเห็นและข้อเสนอแนะของผู้บริหารศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัด ในการที่จะป้องกันไม่ให้เกิดปัญหาหรือลดปัญหาซึ่งทำความอึดอัดใจในการบริหารงานศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัด อันจะทำให้การดำเนินงานการศึกษานอกโรงเรียนเป็นไปด้วยความราบรื่นและมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

<u>ความสำคัญของการศึกษาค้นคว้า</u>

ผลจากการศึกษาค้นคว้า จะทำให้ทราบข้อมูลต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับลักษณะแห่งความอึดอัดใจในการบริหารงานศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัด โดยจะสะท้อนให้เห็นถึงสาเหตุ สภาพการณ์ที่ก่อให้เกิดปัญหา ผลกระทบ แนวทางปฏิบัติ ตลอดจนข้อเสนอแนะในการที่จะป้องกันไม่ให้เกิดปัญหาหรือลดปัญหาที่ทำความอึดอัดใจในการบริหารงานด้านต่าง ๆ เพื่อให้ผู้เกี่ยวข้องได้เข้าใจและตระหนักถึงสิ่งเหล่านั้น แล้วร่วมมือกันคิดหาทางป้องกันปรับปรุงแก้ไขข้อบกพร่องต่าง ๆ อันจะทำให้เกิดผลดีต่อการพัฒนาคุณภาพของงานการศึกษานอกโรงเรียน ซึ่งผลการวิจัยที่ได้จะนำไปใช้ให้เกิดประโยชน์ ดังนี้

1. นำเสนอกรมการศึกษานอกโรงเรียน เพื่อให้เป็นแนวทางในการพิจารณาหาทางลดภาวะความอึดอัดใจของผู้บริหารศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัด ซึ่งจะทำให้การบริหารงานเป็นไปด้วยความเรียบร้อย ราบรื่นและมีคุณภาพยิ่งขึ้น

2. เผยแพร่ไปยังศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัดต่าง ๆ เพื่อประโยชน์ ดังนี้

2.1 ให้ผู้บริหารศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัดได้ศึกษาเพื่อใช้เป็นข้อมูลประกอบการตัดสินใจในการแก้ไขปัญหาที่ก่อให้เกิดความอึดอัดใจได้ด้วยตนเองในบางกรณี

2.2 ให้บุคลากรศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัด ได้ศึกษาเพื่อรับรู้ถึงความอึดอัดใจของผู้บริหาร ในการที่จะบริหารงานให้หน่วยงานประสบผลสำเร็จนั้น ต้องผจญกับปัญหามากมาย บางปัญหาเกิดจากผู้บริหารไม่สามารถตอบสนองความต้องการของบุคลากรได้ โดยยากที่จะหาเหตุผลมาอ้าง เมื่อบุคลากรเข้าใจถึงสภาพที่แท้จริงของผู้บริหารแล้วคิดว่าจะเป็นการลดภาวะความตึงเครียด ความขัดแย้งหรือความไม่เข้าใจซึ่งกันและกันลงได้บ้าง เท่ากับเป็นการลดความอึดอัดใจในการบริหารงานของผู้บริหารศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัดได้ทางหนึ่ง

ประชากรสำหรับการศึกษาค้นคว้า

ประชากรซึ่งเป็นกลุ่มเป้าหมายที่ใช้ในการศึกษาครั้งนี้ ได้แก่ ผู้อำนวยการและหัวหน้าศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัด ซึ่งมีจำนวนทั้งหมด 73 คน เท่ากับจำนวนศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัดทั่วประเทศ

เนื้อหาสำหรับการศึกษาค้นคว้า

เนื้อหาที่ใช้ในการศึกษาครั้งนี้ ได้แบ่งออกเป็น 4 ประเด็น คือ

1. สภาพและปัญหาที่ก่อให้เกิดความอึดอัดใจในการบริหารของผู้บริหารศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัด ได้แก่ ลักษณะและสถานการณ์อันเป็นสาเหตุที่ทำให้เกิดความอึดอัดใจในการบริหาร โดยได้แยกออกเป็นประเด็นปัญหา เพื่อการพิจารณากว้าง ๆ ดังนี้

   1) ด้านบุคลากร

   2) ด้านวัสดุ อุปกรณ์และอาคารสถานที่

   3) ด้านการเงินและงบประมาณ

   4) ด้านความสัมพันธ์กับผู้บริหารหรือหน่วยงานระดับสูงขึ้นไป

   5) ด้านความสัมพันธ์กับหน่วยงานภายนอกที่เกี่ยวข้อง

   6) ด้านความสัมพันธ์กับชุมชน และ

   7) ด้านกระบวนการบริหารภายในศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัด

2. ผลกระทบจากสภาพความอึดอัดใจ ได้แก่ ผลสืบเนื่องมาจากสภาพความอึดอัดใจที่ผู้บริหารต้องเผชิญอยู่ โดยจะแยกประเด็นพิจารณาดังนี้

   1) ผลกระทบต่อตัวผู้บริหารศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัด

   2) ผลกระทบต่อการดำเนินงานของศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัด

   3) ผลกระทบต่อการดำเนินงานการศึกษานอกโรงเรียนโดยส่วนรวม และ

   4) ผลกระทบต่อบุคลากรของศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัด

3. แนวทางการปฏิบัติของผู้บริหาร เมื่อต้องเผชิญกับสภาพความอึดอัดใจ ได้แก่ วิธีการที่ผู้บริหารนำมาใช้แก้ปัญหาที่ทำให้เกิดความอึดอัดใจ โดยศึกษาว่าเมื่อตกอยู่ในสภาพเช่นนั้น ผู้บริหารทำอะไรบ้าง ทำอย่างไร วางตนอย่างไร แก้ปัญหาอย่างไร หรือมีการวินิจฉัยสั่งการอย่างไร ตามสภาพที่เป็นจริงในเหตุการณ์ที่ผ่านมาแล้ว

4. ความคิดเห็นและข้อเสนอแนะของผู้บริหาร ได้แก่ คำแนะนำแนวปฏิบัติในการป้องกันหรือลดปัญหาที่ก่อให้เกิดความอึดอัดใจ เพื่อให้การบริหารงานเป็นไปอย่างมีอิสระ คล่องตัวและก่อให้เกิดประสิทธิภาพในการบริหารงาน

ข้อตกลงเบื้องต้น

1. การวิจัยครั้งนี้เชื่อว่า "ความอึดอัดใจของผู้บริหาร" ย่อมเกิดกับผู้บริหารได้ทุกคน จะแตกต่างกันที่ประเภทและระดับความรุนแรง

2. ลักษณะแห่งความอึดอัดใจนี้ สามารถวัดได้ด้วยวิธีการต่าง ๆ การสัมภาษณ์และการสังเกต เป็นวิธีการหนึ่งที่ใช้ในการศึกษาลักษณะความอึดอัดใจได้

3. ข้อมูลเกี่ยวกับความอึดอัดใจที่ได้จากปากคำของผู้บริหาร ถือว่ามีความเชื่อถือได้ แม้ว่าการวิจัยครั้งนี้ไม่เปิดเผยชื่อผู้ให้สัมภาษณ์แต่สามารถตรวจสอบความถูกต้องของข้อมูลได้ ซึ่งผู้วิจัยจะเก็บรวบรวมข้อมูลต่าง ๆ ไว้เพื่อการตรวจสอบหากมีความจำเป็น

4. ผู้วิจัยมีความเชื่อว่าความอึดอัดใจเป็นเรื่องปกติที่มีอยู่ในกระบวนการบริหารองค์การ การศึกษาเรื่องความอึดอัดใจในการบริหารงานของศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัดในครั้งนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาด้วยกระบวนการวิธีแห่งการวิจัย และเป็นการศึกษาเพื่อทำความเข้าใจถึงสภาพและปัญหาความอึดอัดใจของผู้บริหารที่เกิดขึ้นในกระบวนการบริหาร เพื่อนำข้อมูลที่ได้มาประกอบการพิจารณา พัฒนางานการบริหารศึกษานอกโรงเรียนให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

5. ข้อมูลที่นำเสนอในงานวิจัยครั้งนี้ เป็นกรณีของความอึดอัดใจที่สามารถนำมาเป็นข้อมูลให้ผู้เกี่ยวข้องได้ตระหนักและเห็นความสำคัญในเรื่องนี้ เพื่อหาทางปรับปรุงแก้ไขอันจะก่อให้เกิดผลดีและเกิดความเข้าใจที่ถูกต้องในกระบวนการการบริหาร

ข้อจำกัดของการวิจัย

ข้อมูลเกี่ยวกับความอิดอัดใจของผู้บริหารศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัดที่ได้จากการวิจัยในครั้งนี้ เป็นเพียงส่วนหนึ่งซึ่งได้มาจากปากคำของผู้บริหารเท่านั้น คงจะไม่ครอบคลุมความอิดอัดใจทุกเรื่องและทุกประเด็นที่เกิดขึ้น

นิยามศัพท์เฉพาะ

1. ผู้บริหาร ในที่นี้ หมายถึง ผู้ที่เป็นหัวหน้ารับผิดชอบสูงสุดในการดำเนินงานศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัด ซึ่งได้แก่ ผู้อำนวยการ หัวหน้าศูนย์ หรือ ผู้ที่รักษาการในตำแหน่งผู้อำนวยการ หรือหัวหน้าศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัด ที่ได้รับการแต่งตั้งอย่างเป็นทางการโดยกรมการศึกษานอกโรงเรียน

2. ความอิดอัดใจ โดยทั่วไป หมายถึง สภาพของอารมณ์ที่รู้สึกไม่สบายใจ ไม่พึงพอใจ หงุดหงิด ขุ่นมัว กลัดกลุ้ม อันเกิดจากความไม่สมหวัง ไม่อิสระ เนื่องจากมีอุปสรรคมาขัดขวาง ไม่ให้กระทำ ไม่ให้พูดโต้แย้งหรือแสดงพฤติกรรมใด ๆ ที่จะนำไปสู่เป้าหมายที่ตนเองต้องการได้อย่างสะดวกใจ สมใจ หรือต้องกระทำ ต้องพูด ในสิ่งที่ตนเองไม่อยากจะทำ ไม่อยากจะพูด เพราะไม่เห็นด้วย แต่ต้องกระทำ ต้องพูด โดยไม่มีทางหลีกเลี่ยงได้

สำหรับ "ความอิดอัดใจ" ที่นำมาศึกษาในการวิจัยครั้งนี้ หมายถึง สภาวการณ์ที่ทำให้ผู้บริหารศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัด ขาดอิสระหรือเกิดความลำบากใจในการตัดสินใจอย่างสมเหตุสมผล หรืออย่างตรงไปตรงมา ซึ่งก่อให้เกิดความรู้สึกบีบคั้นต่าง ๆ ทำให้ไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ในการบริหารงานอย่างสะดวก ก่อให้เกิดความขัดแย้งในใจ จำเป็นต้องระงับยับยั้งในสิ่งที่ควรจะทำ จำเป็นต้องทำในสิ่งที่เห็นว่าไม่ควรกระทำ หรือเลี่ยงไปทำอย่างอื่นทดแทน ซึ่งส่งผลถึงประสิทธิภาพในการบริหารงานศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัด

3. สภาพและปัญหา ในที่นี้หมายถึง สภาพและปัญหาที่ก่อให้เกิดความอิดอัดใจในการบริหารงานของศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัด ในการวิจัยครั้งนี้ได้แยกประเด็นปัญหาเพื่อพิจารณาออกเป็น 7 ประเด็นกว้าง ๆ คือ

3.1 ด้านบุคลากร ได้แก่สภาพความพร้อมทั้งด้านปริมาณและคุณภาพ รวมทั้งการบรรจุ การแต่งตั้ง การโยกย้าย ตลอดจนการเข้าสู่ตำแหน่งสายบริหาร และอื่นๆ

3.2 ด้านวัสดุ อุปกรณ์ และอาคารสถานที่ ได้แก่ ความพร้อมด้านวัสดุอุปกรณ์ในการปฏิบัติงานสำนักงาน ปฏิบัติการสอนวิชาสามัญและวิชาชีพสาขาต่าง ๆ อุปกรณ์โสตทัศนศึกษา ยานพาหนะ ส่วนด้านอาคารสถานที่นั้น มีความพร้อมตามโครงสร้างที่กรมการศึกษานอกโรงเรียนกำหนดหรือไม่ เพียงพอกับการใช้ปฏิบัติงานหรือไม่ และอื่น ๆ

3.3 ด้านการเงินและงบประมาณ ได้แก่ ความสะดวก ความคล่องตัวในการเบิกจ่ายเงินบำรุงการศึกษา อำนาจในการสั่งจ่ายเงิน ขั้นตอนการใช้จ่ายเงิน ความรวดเร็วในการได้รับการจัดสรรเงินงบประมาณ ความสอดคล้องในการจัดสรรเงินงบประมาณจากส่วนกลางกับโครงการที่เสนอ ความยุติธรรมในการได้รับจัดสรรเงินงบประมาณ ตลอดจนขั้นตอนการเบิกจ่ายเงินงบประมาณ และอื่น ๆ

3.4 ด้านความสัมพันธ์กับผู้บริหารหรือหน่วยงานระดับสูงขึ้นไป ในที่นี้แยกออกเป็น 2 ระดับ คือ ระดับจังหวัดและระดับกรม ระดับจังหวัด ได้แก่ ศึกษาธิการจังหวัด และผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งได้รับมอบอำนาจจากอธิบดีกรมการศึกษานอกโรงเรียน ให้ปฏิบัติหน้าที่แทนบางประการตามความเหมาะสม ซึ่งระดับจังหวัดนั้นได้รับการสนับสนุนให้ความร่วมมือและดูแลเอาใจใส่ตลอดจนการทำงานร่วมกันมากเพียงใด ส่วนระดับกรมนั้น ได้แก่ ผู้บริหารระดับกองต่าง ๆ ในกรมการศึกษานอกโรงเรียน มีความสัมพันธ์ ให้การสนับสนุน ความร่วมมือ และให้ความช่วยเหลือในด้านการจัดกิจกรรมมากน้อยเพียงใด

3.5 ด้านความสัมพันธ์กับหน่วยงานภายนอก ได้แก่ หน่วยงานต่าง ๆ ที่มีส่วนส่งเสริม หรือมีลักษณะการดำเนินงานที่เอื้อต่อการจัดกิจกรรมการศึกษานอกโรงเรียนร่วมกันได้ ในที่นี้หมายถึงหน่วยงาน 4 กระทรวงหลัก หน่วยงานต่าง ๆ เหล่านั้น ให้ความร่วมมือ ให้การสนับสนุน มีความเข้าใจบทบาทหน้าที่ของศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัด หรือการทำงานแบบผสมผสานเพียงใด และอื่น ๆ

3.6 ด้านความสัมพันธ์กับชุมชน ได้แก่ ความสัมพันธ์และความเข้าใจอันดีระหว่างศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัดกับประชาชนกลุ่มเป้าหมาย ที่จะจัดกิจกรรมต่าง ๆ โดยมีผู้นำ

หมู่บ้านหรือหัวหน้าส่วนราชการเป็นแกนนำและอำนวยความสะดวกในการจัดกิจกรรมด้วยความเต็มใจ การดำเนินงานมีความคล่องตัวหรือไม่ เพียงใด

3.7 <u>ด้านกระบวนการบริหารภายในศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัด</u> ได้แก่ นโยบายที่ได้รับมอบหมายภารกิจ อำนาจหน้าที่ตามที่กรมการศึกษานอกโรงเรียนมอบให้ การวางแผนการดำเนินงาน การจัดองค์การ การจัดคนให้เหมาะสมกับงาน การสั่งการ การร่วมมือประสานงาน การรายงานผลการปฏิบัติงาน การบริหารการเงินงบประมาณ และการควบคุมติดตามผลการปฏิบัติงาน ส่วนต่าง ๆ เหล่านี้ก่อให้เกิดปัญหาด้านใดบ้าง

4. <u>ผลกระทบ</u> ในที่นี้หมายถึง ผลที่เกิดจากความอิดอัดใจในการบริหารงาน ในการวิจัยครั้งนี้ได้แยกประเด็นเพื่อการพิจารณาออกเป็น 4 ด้านคือ

4.1 ผลกระทบต่อผู้บริหารเอง ได้แก่ ด้านจิตใจและร่างกาย

4.2 ผลกระทบต่อการดำเนินงานของศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัด ได้แก่ การดำเนินงานเป็นไปด้วยความราบรื่นเพียงใด ผลการปฏิบัติงานทั้งด้านปริมาณและคุณภาพได้ตามเป้าหมายหรือไม่

4.3 ผลกระทบต่อการดำเนินงานการศึกษานอกโรงเรียนโดยส่วนรวม ได้แก่ การจัดกิจกรรมด้านต่าง ๆ ภายในจังหวัด มีผลสัมฤทธิ์มากน้อยเพียงใด ประชาชนได้รับบริการตามเป้าหมายหรือไม่ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องให้การสนับสนุนอย่างดีหรือไม่ มีการจัดกิจกรรมร่วมกับหน่วยงานอื่นหรือไม่ ส่วนต่าง ๆ เหล่านี้จะทำให้การดำเนินงานการศึกษานอกโรงเรียนเป็นไปอย่างกว้างขวางบรรลุตามเป้าหมายหรือไม่เพียงใด

4.4 ผลกระทบต่อบุคลากรของศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัด ได้แก่ ขวัญ กำลังใจในการทำงาน /บรรยากาศในการทำงาน /ความกระตือรือร้นในการทำงาน /ความร่วมมือระหว่างบุคลากร ความขัดแย้งของบุคลากร เป็นต้น

บทที่ 2

เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในบทนี้จะนำเสนอเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง โดยแบ่งเป็น 6 ตอนดังต่อไปนี้

1. แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารและปัญหาการบริหารงานทั่วไป
2. การบริหารงานศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัด
3. ปัญหาการบริหารงานการศึกษานอกโรงเรียน
4. ความเข้าใจเกี่ยวกับเรื่องความอิดอัดใจ
5. ผลกระทบจากความอิดอัดใจต่อการบริหารงาน
6. การปรับตัวเพื่อลดปัญหาความอิดอัดใจ

แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารและปัญหาการบริหารงานทั่วไป

ความสำคัญของการบริหาร

จุดมุ่งหมายขององค์การหรือหน่วยงานใด ๆ ก็ตาม ต่างก็มุ่งหวังให้ได้ผลงานที่ดี มีคุณภาพ และประหยัดค่าใช้จ่าย จึงจะนับว่าเป็นงานที่มีประสิทธิภาพ ถ้ามีผลงานแต่ไม่ประหยัด ก็นับว่าไม่มีประสิทธิภาพ (ไพบูลย์ สำราญภูติ. 2521 : 65) การบริหารมีความจำเป็นแก่องค์การทุกประเภทไม่ว่าเล็กหรือใหญ่ สถาบันสังคมที่จัดตั้งขึ้นมาในรูปแบบต่าง ๆ จะดำเนินภารกิจได้ตามที่สังคมมอบหมาย จำเป็นต้องมีการจัดองค์การบริหารที่เหมาะสมกับลักษณะของกิจการ การบริหารจึงเป็นกระบวนการที่สำคัญในอันที่จะนำองค์การไปสู่ความเจริญก้าวหน้า ซึ่งอาจจะกล่าวได้ว่า สังคมกับองค์การบริหารเป็นของคู่กัน ไม่อาจแยกจากกันได้ เพราะหากปราศจากองค์การบริหารแล้วสังคมก็จะไม่มี และหากปราศจากสังคม มนุษย์ก็ไม่อาจดำรงชีวิตอยู่ได้ (พนัส หันนาคินทร์. 2524 : 3 - 4) จึงนับได้ว่าการบริหารเป็นสิ่งจำเป็นที่จะต้องมีควบคู่กันไปกับสังคมตลอดไป

ความหมายของการบริหาร

มีผู้ให้ความหมายของคำว่า "การบริหาร" ไว้แตกต่างกันมากมาย เช่น

เสนาะ ติเยาว์ (2521 : 2) กล่าวว่า การบริหารคือการใช้ทรัพยากรร่วมกันของทุกคน เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้

สุริยันต์ นนทสักดิ์ (2525 : 6) ให้ความหมายว่า การบริหารเป็นงานที่ปฏิบัติต่อบุคคลโดยอาศัยทั้งรายบุคคลและกลุ่มบุคคล เพื่อให้บรรลุเป้าหมายของหน่วยงาน

นพพงษ์ บุญจิตราดุลย์ (2526 : 1) พูดถึงการบริหารว่า เป็นศิลปะในการทำกิจการต่าง ๆ ได้รับการปฏิบัติจนเป็นผลสำเร็จ

จากตัวอย่างที่ยกมา พอจะสรุปความหมายของการบริหารได้ว่า เป็นกระบวนการที่จะทำงานให้สำเร็จตามวัตถุประสงค์ขององค์การ โดยใช้ทรัพยากรต่าง ๆ ที่จำเป็นและอาศัยศิลปะในการใช้คนให้ทำงานตรงกับความถนัดของแต่ละคน เพื่อให้ทุกคนมีความมุมานะทุ่มเทกำลังความสามารถทั้งกายและใจในการปฏิบัติหน้าที่ให้เกิดผลงานที่ดี

หลักการและทฤษฎีการบริหาร

การบริหารเกิดขึ้นพร้อม ๆ กับมนุษย์ เมื่อมนุษย์อยู่ร่วมกันเป็นสังคม ก็จำเป็นต้องมีหัวหน้าปกครองเพื่อประโยชน์ของสังคมนั้น ๆ การที่จะให้สังคมอยู่ได้อย่างปกติสุข จำเป็นต้องมีกฎเกณฑ์ระเบียบ ประเพณีและวัฒนธรรม เป็นแนวทางกำกับความประพฤติของสมาชิกในสังคมนั้น ๆ เมื่อกาลเวลาผ่านไป จำนวนคนเพิ่มขึ้น องค์การและสังคมก็ย่อมจะมีขนาดใหญ่ขึ้น มีลักษณะสลับซับซ้อนยิ่งขึ้น ความเจริญทั้งทางด้านวิชาการและเทคโนโลยีเป็นไปอย่างกว้างขวาง จำเป็นต้องมีการศึกษาค้นคว้าศาสตร์ทางด้านการบริหารมากยิ่งขึ้น จึงเกิดทฤษฎีการบริหารตามลักษณะหรือทัศนคติและประสบการณ์ของนักบริหารขึ้นมากมาย ในที่นี้จะยกมาให้เห็น 5 ทฤษฎี ซึ่งเป็นที่นิยมใช้กันในปัจจุบัน คือ

1. ทฤษฎีการบริหารแบบวิทยาศาสตร์ ทฤษฎีนี้เน้นการบริหารที่มีระบบ โดยศึกษาหาเหตุผลเพื่อหาวิธีการที่ดีที่สุด โดยยึดหลักสำคัญคือ พัฒนาหลักการให้ดีขึ้น กำหนดมาตรฐานการทำงานและกำหนดเครื่องมือในการควบคุมงาน

2. ทฤษฎีการบริหารเชิงมนุษย์สัมพันธ์ มีสาระสำคัญคือการบำรุงขวัญและสร้างแรงจูงใจในการทำงาน

3. ทฤษฎีการบริหารเชิงเศรษฐศาสตร์ โดยเน้นการใช้ทรัพยากรในการทำงานให้เกิดคุณค่าสูงสุดและประหยัดที่สุด ได้ผลงานสำเร็จตามวัตถุประสงค์ ทั้งในเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพ

4. ทฤษฎีการบริหารเชิงพฤติกรรมศาสตร์ เน้นความสัมพันธ์ระหว่างผู้บริหารกับบุคลากร และระหว่างบุคลากรด้วยกัน ให้สามารถทำงานร่วมกันได้อย่างพึงพอใจ ทฤษฎีนี้ให้ความสำคัญกับบุคลากรผู้ร่วมงานเป็นหลัก โดยเชื่อว่างานทุกอย่างจะสำเร็จได้ต้องอาศัยคนร่วมกันปฏิบัติหน้าที่

5. ทฤษฎีการบริหารเชิงปริมาณ เป็นแนวคิดในการบริหารแนวใหม่ที่นำเอาหลักสถิติและคณิตศาสตร์มาใช้ เพราะเชื่อว่าสถิติ ข้อมูลต่าง ๆ เป็นเครื่องมือที่สำคัญต่อผู้บริหารในการใช้ประกอบการตัดสินใจ

<u>รูปแบบการบริหาร</u>

รูปแบบการบริหาร หมายถึง ผลรวมของคุณลักษณะที่สำคัญ ซึ่งปรากฏออกมาให้เห็นเด่นชัดทางด้านการปฏิบัติหรือแสดงพฤติกรรม โดยจะชี้ให้เห็นถึงลักษณะการบริหารงานได้เป็นอย่างดี การศึกษารูปแบบการบริหารของผู้บริหาร พิจารณาจากลักษณะและวิธีการทำงานซึ่งแยกได้เป็น 3 ลักษณะ ที่มีความแตกต่างกันโดยสิ้นเชิง(จรัส โพธิสิริ. 2523 : 100) คือ แบบเผด็จการ แบบประชาธิปไตยและแบบเสรี

<u>กระบวนการบริหาร</u>

เมื่อมีการจัดตั้งองค์การขึ้นมา จำเป็นต้องมีโครงสร้างของการบริหาร โดยมีผู้บริหารเป็นผู้รับผิดชอบสูงสุด ในการที่จะกระทำให้งานต่าง ๆ บรรลุผลสำเร็จโดยอาศัยคนอื่นหรือบุคลากรเป็นผู้กระทำ ซึ่งกิจกรรมที่ผู้บริหารต้องทำจริง ๆ คือ การบริหารงานและบริหารคน มีสายการบังคับบัญชาเพื่อแบ่งงานกันทำและรับผิดชอบเป็นส่วน ๆ ผู้บริหารจะทำตั้งแต่การวางแผน การจัดองค์การ การจัดคนเข้าทำงาน การสั่งการและการควบคุมกิจกรรมต่าง ๆ ที่บุคลากรในแต่ละฝ่ายทำ

อยู่โดยให้มีการประสานงานกันเป็นอย่างดี เพื่อผลสำเร็จขององค์การ ขั้นตอนที่นำองค์การไปสู่ความสำเร็จบรรลุเป้าหมาย เรียกว่า "กระบวนการบริหาร" (ชงชัย สันติวงษ์. 2531 : 11 - 13)

ปัญหาทั่วไปในการบริหารงาน

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่า การบริหารคือกระบวนการกิจกรรมของกลุ่มคนในองค์การที่ทำงานร่วมกันให้บรรลุวัตถุประสงค์ กิจกรรมในการบริหารนั้น ต้องประกอบด้วยปัจจัยที่สำคัญ 4 ประการ (วุฒิชัย จำนงค์. 2520 : 39 - 40) ได้แก่

1. ต้องมีองค์การซึ่งมีการกำหนดวัตถุประสงค์ที่แน่ชัด
2. ต้องมีคนร่วมมือกันทำงาน
3. ต้องมีทรัพยากรที่สำคัญอย่างอื่น ได้แก่ เงินและวัสดุต่าง ๆ
4. ต้องมีการจัดการที่เป็นระเบียบและระบบ

และเมื่อมีส่วนประกอบทั้ง 4 อย่างครบถ้วนแล้ว การบริหารจะดำเนินไปในลักษณะใด ผลที่เกิดขึ้นจะดีมีประสิทธิภาพหรือไม่ ก็ดูได้จากสิ่งต่อไปนี้ คือ

1) พฤติกรรมของบุคลากร
2) ระเบียบวิธีปฏิบัติในการบริหารขององค์การ
3) สภาพแวดล้อมขององค์การ

จะเห็นได้ว่าการบริหารใด ๆ ก็ตาม ส่วนที่สำคัญที่สุดก็คือการบริหารคน เมื่อต้องทำงานกับคนก็จะต้องเกิดปัญหา เกิดข้อบกพร่องต่าง ๆ เพราะคนเป็นผู้ปฏิบัติให้ทุกสิ่งทุกอย่างเป็นไปตามที่วางแผนไว้ ซึ่งอาจจะรวมถึงปัญหาที่เกี่ยวข้องกับระดับและส่วนต่าง ๆ ของระบบบริหารอย่างกว้างขวาง ได้แก่การจัดองค์การและโครงสร้าง ความสับสนในภาระหน้าที่และความรับผิดชอบของหน่วยต่าง ๆ ระบบบุคลากร อาจจะขาดความรู้ความสามารถ การทุจริต ขาดกำลังใจ กระบวนการและกรรมวิธีดำเนินงานที่ยึดถือระเบียบกฎหมายตายตัว งานล่าช้า และความสลับซับซ้อนของระบบงาน กระบวนการและกรรมวิธีด้านเงินงบประมาณ การแก่งแย่งชิงดีชิงเด่นภายในหน่วยงาน เป็นต้น ซึ่งปัญหาเหล่านี้จะเป็นตัวกำหนดถึงความอยู่รอดของการบริหารองค์การด้วย (ปฐม มณีโรจน์. 2520 : 33 - 34)

การบริหารงานศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัด

ศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัด เป็นสถานศึกษาสังกัดกรมการศึกษานอกโรงเรียน เป็นหน่วยงานส่วนกลางแต่ไปปฏิบัติหน้าที่ในส่วนภูมิภาค ทำหน้าที่ช่วยเหลือจังหวัดต่าง ๆ ด้านบริการการศึกษานอกโรงเรียนทุกรูปแบบ โดยส่งเสริม ประสานงานและให้ความช่วยเหลือแก่หน่วยงานต่าง ๆ ทั้งของรัฐบาลและเอกชน เพื่อสนับสนุนการจัดกิจกรรมการศึกษานอกโรงเรียนตามความเหมาะสมและโอกาส ซึ่งขอบเขตของการจัดกิจกรรมนั้น มุ่งเน้นด้านการพัฒนาชนบทให้ประชาชนที่อยู่ห่างไกลได้มีความรู้ความเข้าใจและพร้อมที่จะรับบริการ ให้ความร่วมมือกับรัฐและเอกชนเพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิต ความเป็นอยู่ของตนเอง ครอบครัวและชุมชน ได้ดียิ่งขึ้น ขอบเขตของกิจกรรม มีดังนี้

1. การให้การศึกษาเพื่อเป็นรากฐานของชีวิต หรือเรียกว่าการให้บริการความรู้ด้านพื้นฐาน โดยมีหลักสูตรกำหนดไว้แน่นอน เป็นหลักฐาน จัดเป็นชั้นเรียนให้กับประชาชนที่พลาดโอกาสทางการศึกษาในระบบโรงเรียน ผู้ที่สำเร็จตามหลักสูตรประเภทนี้ มีศักดิ์และสิทธิ์เท่าเทียมกับผู้ที่เรียนจบจากการศึกษาในโรงเรียนภาคปกติทุกประการ การจัดการศึกษาประเภทนี้ ได้แก่ การศึกษาสายสามัญ ประเภทและระดับต่าง ๆ

2. การให้การศึกษาเพื่อเพิ่มพูนทักษะและเสริมสร้างการดำเนินชีวิตให้ดีขึ้น ได้แก่การจัดบริการสอนวิชาชีพหลักสูตรระยะสั้นในสาขาต่าง ๆ ตามความเหมาะสมกับท้องถิ่น เพื่อให้ประชาชนทั่วไป ได้มีโอกาสศึกษาเพิ่มเติม อันจะนำไปสู่การปรับปรุงคุณภาพชีวิตให้ดีขึ้น หรือเปลี่ยนแปลงอาชีพใหม่ หรือนำความรู้ไปใช้ในชีวิตประจำวัน ซึ่งทำให้ลดภาระค่าครองชีพลง

3. การให้การศึกษาด้านข้อมูลข่าวสารต่าง ๆ โดยอาศัยสื่อมวลชน เช่น หนังสือพิมพ์ วิทยุ โทรทัศน์ ภาพยนตร์ หนังสือตำราต่าง ๆ และให้การอบรม เพื่อให้ประชาชนได้รับฟังข่าวสารข้อมูลเรื่องราวต่าง ๆ ที่ทันสมัย ซึ่งเป็นข้อมูลประกอบการตัดสินใจในเรื่องต่าง ๆ ได้อย่างถูกต้อง

เพื่อให้การดำเนินงานของศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัดเป็นไปด้วยความเรียบร้อย มีประสิทธิภาพ สามารถให้บริการสู่ประชาชนได้อย่างกว้างขวาง กรมการศึกษานอกโรงเรียนได้กำหนดโครงสร้างการบริหารศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัด ตามลักษณะของ

งานออกเป็น 3 กลุ่ม ให้มีผู้บริหารและผู้ช่วยผู้บริหาร 3 คน เพื่อรับผิดชอบงานในแต่ละกลุ่มให้ดำเนินการไปด้วยความเรียบร้อย (กรมการศึกษานอกโรงเรียน. 2532 : 5) ดังนี้ คือ

1. กลุ่มงานบริหาร แบ่งออกเป็น 3 ฝ่าย ประกอบด้วย 8 งานหลัก โดยมีผู้ช่วยฝ่ายบริหารรับผิดชอบดังต่อไปนี้ คือ

1.1 ฝ่ายบริหารทั่วไป มี 4 งาน คือ งานสารบรรณ งานประชาสัมพันธ์ งานบุคลากร และงานสวัสดิการ-กิจกรรมพิเศษ

1.2 ฝ่ายการเงินและบัญชี มี 2 งาน คือ งานการเงิน และการบัญชี

1.3 ฝ่ายอาคารสถานที่และพัสดุ-ครุภัณฑ์ แบ่งเป็น 3 งานคือ งานพัสดุและครุภัณฑ์ งานอาคารสถานที่ และยานพาหนะ

2. กลุ่มงานวิชาการ แบ่งออกเป็น 4 ฝ่าย แยกเป็น 10 งานหลัก มีผู้ช่วยฝ่ายวิชาการรับผิดชอบ ดังนี้ คือ

2.1 ฝ่ายแผนงานและโครงการ มี 2 งานคือ งานแผนงานและโครงการ งานสถิติข้อมูลและรายงาน

2.2 ฝ่ายติดตามและประเมินผล แบ่งเป็น 3 งานคือ งานนิเทศ ติดตามและประเมินผล งานมาตรฐานการศึกษาและโครงการพิเศษ

2.3 ฝ่ายพัฒนาการศึกษานอกโรงเรียน แบ่งเป็น 3 งานคือ งานพัฒนากิจกรรมการศึกษานอกโรงเรียน งานพัฒนาบุคลากรและองค์กร และงานแนะแนวการศึกษานอกโรงเรียน

2.4 ฝ่ายทะเบียนและวัดผลการศึกษา แบ่งเป็น 2 งานคือ งานทะเบียนการศึกษาสายสามัญ และ งานทะเบียนการศึกษาสายอาชีพ

3 กลุ่มปฏิบัติการ แบ่งออกเป็น 5 ฝ่าย ประกอบด้วย 13 งานหลัก ซึ่งอยู่ในความดูแลรับผิดชอบของผู้ช่วยผู้บริหารฝ่ายปฏิบัติการ ดังนี้ คือ

3.1 ฝ่ายการศึกษาอาชีพ แบ่งออกเป็น 2 งานคือ งานฝึกอาชีพ และงานส่งเสริมอาชีพ

3.2 ฝ่ายการศึกษาพื้นฐาน แบ่งออกเป็น 2 งานคือ งานการศึกษาขั้นพื้นฐานและงานการศึกษาต่อเนื่อง

3.3 ฝ่ายบริการข่าวสารข้อมูล แบ่งออกเป็น 4 งานหลักคือ งานห้องสมุดประชาชน งานที่อ่านหนังสือและแหล่งความรู้ งานโสตทัศนศึกษาและนิทรรศการ และงานส่งเสริมวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม

3.4 ฝ่ายส่งเสริมการพัฒนาคุณภาพชีวิต แบ่งออกเป็น 3 งานหลักคือ งานกิจกรรมส่งเสริมคุณภาพชีวิต งานส่งเสริมศิลปและวัฒนธรรม งานนันทนาการ การกีฬาและลูกเสือ

3.5 ฝ่ายการศึกษาทางสื่อสารมวลชน แบ่งออกเป็น 2 งานหลักคือ งานวิทยุการศึกษาประชาชนและงานโทรทัศน์เพื่อการศึกษา

ในการดำเนินงานของศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัด จะต้องเผชิญกับปัญหา อุปสรรคมากมาย ซึ่งเป็นเรื่องธรรมดาของกระบวนการบริหาร และผู้บริหารศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัด จะเป็นผู้รับผิดชอบสูงสุดในการดำเนินงาน จึงเป็นองค์ประกอบสำคัญในการกำหนดคุณภาพของงานการศึกษานอกโรงเรียนในแต่ละจังหวัด กล่าวคือหากผู้บริหารมีความรู้ความสามารถ มีความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ มีความอดทนหมั่นเพียร มีความซื่อสัตย์สุจริต มีความรับผิดชอบต่องานตลอดจนมีมนุษยสัมพันธ์ดี ก็สามารถบริหารงานให้ประสบผลสำเร็จได้ไม่ยาก แต่ทั้งนี้ต้องขึ้นอยู่กับองค์ประกอบหรือปัจจัยอื่น ๆ ด้วย เช่น คุณภาพและความร่วมมือจากบุคลากร ความพร้อมด้านทรัพยากร การสนับสนุนจากภายนอก เป็นต้น

<u>ปัญหาการบริหารงานการศึกษานอกโรงเรียน</u>

การบริหารงานนั้น สภาวะทางจิตใจของผู้บริหาร นับว่ามีความสำคัญอย่างยิ่งที่จะทำให้การบริหารงานมีประสิทธิภาพ ซึ่งในการบริหารงานทั่วไปไม่ว่าในองค์การใด ๆ ก็ตาม ผู้บริหารจะต้องเผชิญกับสภาวะบีบคั้นต่าง ๆ ทั้งจากภายในและภายนอกองค์การ ก่อให้เกิดความยุ่งยาก ก่อให้เกิดความอึดอัดใจในการบริหารงาน บรรลุสิทธิ์ สลับแสง (2517 : 18 - 31) ได้ชี้ให้เห็นถึงปัญหาที่จะเป็นผลกระทบให้การบริหารงานขาดประสิทธิภาพ คือ ปัญหาเรื่องของคนและสภาวะแวดล้อม เรื่องของคนนั้นเกิดจากคนมีความต่างจิตต่างใจ ต้องการความรัก ต้องการความยอมรับนับถือ แต่คนขาดความรับผิดชอบ ส่วนสภาวะแวดล้อม เป็นปัญหาเกี่ยวกับเศรษฐกิจ สังคม ประชากร การเมือง และปัญหาเกี่ยวกับระบบราชการ

เกี่ยวกับปัญหาการบริหารงานของศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัด แรงค์ศักดิ์ กุลจินต์ (2525 : 88 - 94) ได้สรุปปัญหาไว้เป็น 4 ด้าน คือ

1. ปัญหาการบริหารทางวิชาการ ได้แก่ บุคลากรไม่มีความรู้ด้านหลักสูตรอย่างแท้จริง ไม่เข้าใจปรัชญาการศึกษานอกโรงเรียน ปฏิบัติการสอนล่าช้า อุปกรณ์การสอนไม่เพียงพอ ขาดนักวิชาการที่จะวางโปรแกรมการเรียนการสอน ฯลฯ

2. ปัญหาการบริหารงานด้านบุคลากร ได้แก่ บุคลากรไม่เพียงพอ บุคลากรขาดประสบการณ์ ขาดอุดมการณ์ ขาดความสามัคคี มีความขัดแย้ง ขาดความรับผิดชอบ ผู้บริหารระดับสูงขาดความยุติธรรม เล่นพรรคเล่นพวก เป็นต้น

3. ปัญหาการบริหารด้านธุรการ อาคารสถานที่และการเงิน ปัญหานี้ได้แก่ ขาดเจ้าหน้าที่ที่มีความรู้ด้านธุรการ ขั้นตอนการเสนองานซับซ้อน อาคารสำนักงานและอาคารอื่น ๆ ไม่เพียงพอ สวัสดิการน้อย ยานพาหนะไม่เพียงพอ อุปกรณ์ - เครื่องมือมีคุณภาพต่ำและมีน้อย การจัดสรรเงินงบประมาณให้แต่ละศูนย์ไม่ยุติธรรมและไม่เป็นไปตามแผนงานที่เสนอ

4. ปัญหาการบริหารด้านอื่น ๆ ได้แก่ขาดการกระจายอำนาจที่เหมาะสมบางพื้นที่ เช่น ในเขตแทรกซึมของผู้ก่อการร้าย การปฏิบัติงานไม่ปลอดภัย การแต่งตั้งผู้ช่วยผู้บริหารเป็นไปอย่างล่าช้า

ในการบรรยายสรุปงานของกรมการศึกษานอกโรงเรียน เพื่อเสนอต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ ในปีงบประมาณ 2531 (กรมการศึกษานอกโรงเรียน. 2531 : 16 - 19) ได้สรุปปัญหาการดำเนินงานการศึกษานอกโรงเรียนไว้ 4 ข้อ ดังนี้

1. ความเสมอภาคทางการศึกษา ซึ่งการจัดบริการการศึกษานอกโรงเรียนทั้งสายสามัญและสายอาชีพ ผู้รับบริการยังมีน้อย เมื่อเทียบกับกลุ่มเป้าหมายทั้งหมด ทั้งนี้เพราะ

1.1 การกำหนดบทบาทและความสัมพันธ์ระหว่างการศึกษานอกโรงเรียนกับการศึกษาในระบบโรงเรียน ยังไม่ชัดเจนในการให้บริการ

1.2 รูปแบบการดำเนินงานการศึกษานอกโรงเรียนที่ดำเนินการอยู่ ยังเหมือนเดิม ไม่ค่อยมีอะไรใหม่ ทำให้ไม่ทันกับความเปลี่ยนแปลงของสังคม

1.3 งบประมาณ กำลังคน อาคารสถานที่ ยังไม่ได้รับการสนับสนุนให้เพียงพอกับการที่จะขยายบริการให้กับประชาชนได้ทั่วถึง

2. ประสิทธิภาพในการจัดการศึกษาสายอาชีพ การพัฒนาเนื้อหาหลักสูตรทางวิชาชีพระยะสั้น

ยังไม่เหมาะสมกับท้องถิ่น ไม่ทันต่อการเปลี่ยนแปลง คุณภาพการเรียนการสอนไม่ดีเท่าที่ควร เนื่องจากมีข้อจำกัดด้านครุภัณฑ์ วัสดุ สถานที่ฝึกงาน

3. การประสานงานกับหน่วยงานอื่น แม้ว่าขณะนี้มีการประสานงานให้ร่วมกันจัดกิจกรรมการศึกษานอกโรงเรียนระหว่างภาครัฐและเอกชน แต่ยังไม่มีบทบาทในการกำหนดนโยบายของแต่ละหน่วยงานเพื่อแก้ปัญหาการจัดกิจกรรมซ้ำซ้อนอย่างชัดเจน ระดับผู้ปฏิบัติงานจึงไม่เข้าใจกันเท่าที่ควร

4. การปรับปรุงประสิทธิภาพในการบริหารและการจัดการ

4.1 เนื่องจากงบประมาณที่จะให้บริการการศึกษานอกโรงเรียนแก่กลุ่มเป้าหมายมีน้อย จึงมีความจำเป็นต้องระดมสรรพกำลังจากหน่วยงานอื่น ได้แก่ ประชาชน อาสาสมัคร องค์กรท้องถิ่น วิทยากรจากภายนอกมาให้บริการ ซึ่งลักษณะเช่นนี้มักจะดีในเชิงปริมาณแต่จะด้อยในเชิงคุณภาพ เพราะผู้ที่มาร่วมงานยังมีความจำเป็นที่จะต้องได้ค่าตอบแทนเมื่อไม่มีให้ก็ทำงานได้ไม่เต็มที่

4.2 กลไกการบริหารในระดับศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัด หลาย ๆ จังหวัด บุคลากร อาคารสถานที่ ครุภัณฑ์พื้นฐานที่จำเป็น ยังอยู่ในขั้นต่ำกว่ามาตรฐาน ทำให้การพัฒนาระบบบริหารจัดการ ด้านการประสานงานระดับอำเภอและตำบล ไม่สามารถดำเนินการได้อย่างเต็มที่ซึ่งมีผลต่อคุณภาพของงานการศึกษานอกโรงเรียน

นอกจากนั้นในการประชุมผู้บริหารศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัดและศึกษานิเทศก์ ระหว่างวันที่ 8 - 11 ธันวาคม 2532 ได้มีการสรุปสภาพปัญหาเพื่อร่วมกันหาทางปรับปรุงแก้ไขให้งานการศึกษานอกโรงเรียนพัฒนาไปในทางที่ดีขึ้นหลายประการ ในที่นี้จะยกมาให้เห็นประเด็นปัญหาที่จะมีผลกระทบทำให้ผู้บริหารศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัด เกิดความอึดอัดใจในการบริหารงาน มี 23 ประการ ดังนี้ (กรมการศึกษานอกโรงเรียน. 2532 : 1 - 17)

1. เจตคติของบุคลากรในและนอกระบบโรงเรียนไม่เอื้อต่อกัน ซึ่งบุคลากรแต่ละสังกัดยึดอาณาจักรตามนโยบายของผู้บริหารระดับสูง เนื่องจากไม่ชัดเจนด้านการปฏิบัติงาน

2. บุคลากรของศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัด ไม่ได้นำความรู้ความสามารถที่มีอยู่ออกมาถ่ายทอดผสมผสานให้เกิดประโยชน์ร่วมกัน เพราะบุคลากรมีความรู้หลากหลาย บางคนไม่เหมาะกับกิจกรรมที่ปฏิบัติ เพราะเข้ามาโดยไม่ได้รับการกลั่นกรองจากผู้บริหาร

3. ผู้บริหารระดับกอง ไม่ได้ประสานงานในด้านรูปแบบที่ชัดเจนเท่าที่ควร จึงทำให้แต่ละ

184749

กองปฏิบัติงานเหมือนกับต่างกองต่างทำ

4. บุคลากรของแต่ละศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัด มีสภาพที่แตกต่างกัน ทั้งด้านปริมาณและคุณภาพ ทั้งนี้เพราะขาดกฎเกณฑ์ในการบรรจุบุคลากร ผู้บริหารงานไม่ได้มีส่วนร่วมในการพิจารณากำหนดคุณสมบัติของบุคลากร

5. บุคลากรศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัด มีเป็นจำนวนมากที่ไม่เข้าใจกระบวนการคิดเป็น ไม่ได้นำกระบวนการคิดเป็นไปใช้กับการจัดกิจกรรมการศึกษานอกโรงเรียน

6. ระบบงบประมาณยังไม่เอื้อต่อการทำงานร่วมกับหน่วยงานอื่น ทำให้การทำงานในกลุ่มเป้าหมายเดียวกันเป็นไปด้วยความยากลำบาก เช่น เรื่องของการฝึกอบรมสัมมนา

7. ระบบการพัฒนาบุคลากรของศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัด ยังไม่มีการกระทำอย่างต่อเนื่องและเป็นระบบ ทำให้บุคลากรพัฒนาไม่ทันกับความเปลี่ยนแปลงทางวิทยาการ เพื่อการปฏิบัติงานและตอบสนองต่อกิจกรรมด้านการบริการต่อกลุ่มเป้าหมาย

8. กรมการศึกษานอกโรงเรียนมอบอำนาจให้ศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัด แต่การสนับสนุนเรื่องแผนงานและทรัพยากรยังไม่เพียงพอ เช่น การจัดทำแผนการปฏิบัติงานอย่างมีอิสระและจัดทรัพยากรในการปฏิบัติให้ไม่เพียงพอ

9. ไม่มีการกระจายอำนาจการอนุมัติบางเรื่อง เช่น การจัดกลุ่มสนใจ การจัดสอนวิชาชีพระยะสั้น ทำให้เกิดความยุ่งยากและล่าช้าในการปฏิบัติงาน ปัจจุบันต้องให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้อนุมัติ

10. ศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัด ไม่สามารถปฏิบัติตามจุดเน้นได้ครบถ้วน ทั้งนี้นโยบาย จุดเน้นและเป้าหมายในแต่ละปีมักจะคลุมเครือ ลักษณะของกิจกรรม จึงเป็นไปในลักษณะโปรยหว่าน จับทิศทางจุดเน้นได้ยากเพราะขอบข่ายของงานกว้างมาก

11. การแบ่งหมวดงบประมาณ ยังไม่เหมาะสมและการบริหารงบประมาณยังไม่มีประสิทธิภาพ เพราะการจัดสรรงบประมาณให้แก่จังหวัดต่าง ๆ ไม่ได้ใช้ข้อมูลของจังหวัดด้านกิจกรรม จำนวนประชากรและขอบเขตพื้นที่ของจังหวัดเป็นตัวกำหนด

12. ระบบเครือข่ายการประสานงานในระดับอำเภอ กลไกการประสานงานขาดอำนาจและขาดบทบาทที่แน่ชัด และ ผู้ประสานงานระดับอำเภอยังไม่ครบทุกอำเภอ

13. กรมการศึกษานอกโรงเรียนเป็นผู้พิจารณาจัดสรรงบประมาณให้ศูนย์การศึกษานอก

โรงเรียนจังหวัดต่าง ๆ หลังจากได้รับอนุมัติยอดเงินจากสำนักงบประมาณ แต่งบประมาณที่จัดให้จังหวัดนั้น ส่วนหนึ่งไม่สัมพันธ์หรือสอดคล้องกับกิจกรรมที่จังหวัดต้องการ

14. คู่มือเรียนทางด้านสายสามัญ มีการเปลี่ยนแปลงบ่อยและมักจะขาดแคลนหาซื้อได้ยาก โดยเฉพาะในต่างจังหวัด

15. ค่าเล่าเรียนแพง ไม่สอดคล้องกับนโยบายในด้านการขยายโอกาสทางการศึกษา ทำให้ผู้เรียนไม่สามารถใช้บริการได้

16. การสอนวิชาชีพให้สอดคล้องกับความต้องการของท้องถิ่น มักจะปฏิบัติไม่ได้เพราะการกำหนดพื้นที่เป็นการกำหนดล่วงหน้าก่อนปีงบประมาณดำเนินการ ทำให้ไม่สอดคล้องกับความต้องการของกลุ่มเป้าหมาย เพราะกิจกรรมบางอย่างกลุ่มเป้าหมายต้องการรับบริการโดยด่วน เมื่อล่วงเลยไปก็จะหมดความจำเป็น หรือความต้องการ

17. การสอนวิชาชีพ เครื่องมือ วัสดุ-อุปกรณ์ ขาดประสิทธิภาพ ชำรุดและไม่เพียงพอ นโยบายส่งเสริมวิชาชีพกับหลักสูตรไม่สอดคล้องกัน

18. กรมการศึกษานอกโรงเรียน มีนโยบายให้ดำเนินการจัดตั้งศูนย์แนะแนวการศึกษาและอาชีพ แต่ขาดบุคลากรที่มีความเชี่ยวชาญด้านการแนะแนวและขาดอาคารสถานที่สำหรับดำเนินการที่เป็นเอกเทศ

19. การให้มีบุคลากรไปทำหน้าที่ผู้ประสานงานอำเภอให้ครบทุกอำเภอนั้น ยังไม่สามารถดำเนินการได้เพราะขาดบุคลากรทั้งจำนวนและคุณสมบัติที่กรมการศึกษานอกโรงเรียนกำหนด นอกจากนั้นขาดงบประมาณสนับสนุนและขาดวัสดุอุปกรณ์

20. การแต่งตั้ง สรรหา โยกย้ายข้าราชการศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัด ไม่ยึดหลักการ แต่ยึดตัวบุคคล ไม่มีกฎเกณฑ์ ซึ่งทางกรมการศึกษานอกโรงเรียนไม่จัดระบบการบริหารบุคลากรให้เป็นไปตามระบบคุณธรรม โดยส่วนใหญ่นั้นจะใช้ระบบอุปถัมภ์

21. การสรรหาบุคลากร ไม่ได้ผู้ที่มีความรู้ตรงกับทางด้านวิชาชีพมาปฏิบัติหน้าที่ มักจะทำให้การปฏิบัติงานเกิดความผิดพลาด บกพร่อง ทั้งการเงิน การบัญชี พัสดุ และการบริหารงานบุคคล

22. ไม่มีการแสวงหาลู่ทางในการส่งเสริมสวัสดิการ ให้สามารถพัฒนาระบบบริการขึ้นมาได้เพื่อช่วยเหลือบุคลากรที่มีความจำเป็นและเดือดร้อน

23. ตามโครงสร้างการบริหารงานศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัด ได้แบ่งกลุ่มงานออกเป็น 3 กลุ่ม มีผู้ช่วยผู้บริหารรับผิดชอบกลุ่มละ 1 คน แต่ขณะนี้ผู้ช่วยผู้บริหารยังไม่ได้รับการแต่งตั้งอย่างเป็นทางการครบตามจำนวน ทำให้การบริหารเป็นไปด้วยความยุ่งยาก

จากที่กล่าวมา แสดงถึงปัญหาในการบริหารงานการศึกษานอกโรงเรียนที่ผู้บริหารศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัดต้องเผชิญอยู่ตลอดเวลา นอกจากนี้ยังมีปัญหาอื่น ๆ อีก โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาแรงขับดันจากการเมือง การช่วงชิงอำนาจและผลประโยชน์ ปัญหาต่าง ๆ เหล่านี้ล้วนแต่ก่อให้เกิดความอึดอัดใจได้ ความบีบคั้น วิตกกังวลและความเครียดได้ ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อการปฏิบัติงานการศึกษานอกโรงเรียนโดยตรง สมควรที่จะนำมาศึกษาให้ถ่องแท้ เพื่อเป็นแนวทางในการปรับปรุงแก้ไขให้งานการศึกษานอกโรงเรียนพัฒนายิ่งขึ้น

ความเข้าใจเกี่ยวกับเรื่องของความอึดอัดใจ

ความหมายของความอึดอัดใจ

"ความอึดอัดใจ" ไม่ใช่คำศัพท์ทางวิชาการทางด้านจิตวิทยา แต่เป็นคำที่คนไทยทั่วไปเข้าใจความหมายได้ดี มีความหมายคล้ายกับความคับข้องใจ ความคับอกคับใจ ความคับแค้นในใจ ความบีบคั้น ความกดดัน และคำอื่น ๆ อีกมาก ที่เกิดจากสภาวะภายในตัวเอง และจากสภาวะแวดล้อมภายนอก ซึ่งตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน (2525 : 180,910) ได้ให้ความหมายเกี่ยวกับความคับข้องใจและความอึดอัดใจไว้ดังนี้

"ความคับข้องใจ, คับอกคับใจ เป็นคำกริยา หมายถึง ความอึดอัดใจ รู้สึกอัดอั้นตันใจ รู้สึกคับแค้นอยู่ในใจ"

"ความอึดอัดใจ, เป็นคำวิเศษณ์ หมายถึง ความคับอกคับใจ ไม่คล่อง ไม่ปลอดโปร่ง"

จะเห็นได้ว่าความหมายของความอึดอัดใจกับความคับข้องใจ มีความหมายที่ใกล้เคียงกันหรือเหมือน ๆ กัน ฉะนั้นการวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยจะขอใช้ควบคู่กันไปหรือใช้แทนความหมายเดียวกัน ซึ่งหมายถึงสภาวะอารมณ์ชนิดหนึ่ง ที่เกิดจากความไม่มีอิสระในการคิด การพูดและการแสดงพฤติกรรมใด ๆ ตามที่ตนเองปรารถนา ซึ่งบางครั้งความอึดอัดใจไม่ได้เกิดจากข้อสงสัย แต่เป็นไปในลักษณะที่ต้องการให้เหตุการณ์ต่าง ๆ คลี่คลายหรือเป็นไปตามที่ตนเองต้องการด้วยเหตุผลที่

เห็นว่าน่าจะเป็นการถูกต้องกว่า หากทุกอย่างไม่เป็นไปตามที่คาดหวัง ก็ทำให้บุคคลนั้นขาดความสุข ทำให้เกิดความอึดอัดใจหรือความคับข้องใจนั่นเอง ซึ่งสอดคล้องกับความคิดเห็นของ มนูญ ตนะวัฒนา (2526 : 87 - 88) ที่ได้ให้ความหมายของความอึดอัดใจไว้ว่า ความอึดอัดใจ คือ ความคับแค้นใจ หรือความเจ็บใจ หรือความคับข้องใจที่อยู่ภายในใจ โดยยังหาทางออกไม่ได้ในการแก้ไขปัญหาอุปสรรคที่มาขัดขวาง ซึ่งทำให้ไม่สามารถตอบสนองความต้องการของตนเองได้ ทำให้เกิดความกดดัน บีบคั้น และความตึงเครียดตามมา ความเครียด ความบีบคั้น จะมากแค่ไหนขึ้นอยู่กับสภาพปัญหาอุปสรรคและความสำคัญในความต้องการของสิ่งนั้น

<u>สาเหตุของความคับข้องใจหรือความอึดอัดใจ</u>

สาเหตุที่ทำความคับข้องใจหรือความอึดอัดใจ มีมากมายหลายประการ ซึ่ง กฤษฎา ศักดิ์ศรี (2530 : 358) ได้สรุปสาเหตุออกเป็น 3 ประเด็นหลัก ได้แก่

1. เกิดจากสภาพแวดล้อม ซึ่งแบ่งออกเป็น 2 ทาง คือ

1) สภาพแวดล้อมทางกาย ได้แก่สภาพทั่วไป ที่มีผลกระทบต่อด้านจิตใจคน เช่นสภาพดินฟ้าอากาศ เป็นต้น

2) สภาพแวดล้อมทางจิตใจและทางสังคม เช่นการไม่เป็นที่ยอมรับของสังคม

2. เกิดจากปัญหาส่วนตัว เช่นความพิการทางร่างกาย

3. เกิดจากความขัดแย้งในใจ เช่นการตัดสินใจเลือกเป้าหมายโดยมีอุปสรรค หรือไม่มีสิทธิเลือกได้อย่างอิสระ

<u>พฤติกรรมที่แสดงออกทางกายเมื่อเกิดความอึดอัดใจ</u>

เมื่อคนเรามีความอึดอัดใจจะมีปฏิกริยาที่แตกต่างกันไปตามสภาพพื้นฐานประสบการณ์ของแต่ละคน ซึ่ง โสภา ชูพิกุลชัย (2529 : 142 - 150) ได้สรุปอาการหรือลักษณะของคนที่มีความอึดอัดใจไว้ได้ 4 ประการ ดังนี้

1. เกิดอาการตึงเครียด เมื่อเครียดมาก ๆ เข้า การตื่นเต้นจะเกิดขึ้น หากเป็นผู้ใหญ่จะเกิดความละอาย

2. เกิดการก้าวร้าว จะทำให้เกิดความรู้สึกไม่เป็นมิตรและก้าวร้าว ซึ่งความก้าวร้าว

นั้น แยกได้เป็น 2 ลักษณะคือ

1) ก้าวร้าวโดยตรง คือก้าวร้าวกับบุคคลที่ทำให้เกิดความอึดอัดใจ

2) ก้าวร้าวทดแทน คือการที่ไม่สามารถแสดงความก้าวร้าวกับบุคคลที่เป็นต้นเหตุได้ จึงหันไปแสดงต่อสิ่งอื่นหรือบุคคลอื่นแทน

3. การเห่อฝัน คือ ลักษณะที่เมื่อคนต้องเผชิญกับปัญหามาก ๆ จนหมดทางแก้ไขจะหนีจากโลกแห่งความจริงไปสู่โลกของความฝัน ทำให้คนนั้นกลายเป็นผู้ที่ไม่มีเหตุผล

4. เกิดอาการถอยหลังเข้าคลอง คือการที่แต่ละคนพยายามกลับไปแสดงพฤติกรรมแบบเก่าหรือนึกถึงแต่เหตุการณ์ในอดีตที่มีความรู้สึกปลอดภัยหรือมีความสุขตอนนั้น ซึ่งเป็นการแก้ปัญหาไม่ได้ เนื่องจากทุกสิ่งทุกอย่างย่อมมีการเปลี่ยนแปลงไปจากเดิม

<u>ความผิดปกติทางด้านจิตใจ</u>

เมื่อบุคคลใดต้องเผชิญกับปัญหาความขัดแย้งในใจ ความคับข้องใจ การลังเลใจ ความวิตกกังวลต่าง ๆ ด้วยความรู้สึกอึดอัดใจและทรมานใจ เพราะไม่สามารถฝ่าฟันปัญหาอุปสรรคได้จะมีผลต่อด้านจิตใจโดยตรง คือโรคประสาท ความผิดปกติทางประสาทจะมากหรือน้อยขึ้นอยู่กับพื้นฐานและประสบการณ์ของแต่ละคนที่แตกต่างกัน ซึ่งลักษณะอาการของโรคประสาทจะสังเกตได้จากลักษณะต่าง ๆ ดังนี้

1. อาการวิตกกังวล คือ วิตกกังวลล่วงหน้า ทั้ง ๆ ที่เหตุการณ์ยังไม่เกิดขึ้น จะมีอาการตึงเครียด

2. หวาดกลัวในทุกสิ่งทุกอย่าง คือ หวาดกลัวอยู่ตลอดเวลาไม่ว่าจะทำอะไรก็หวาดกลัวไปทุกเรื่อง

3. อาการย้ำคิด ย้ำทำ ซึ่งมี 3 ลักษณะคือ ความคิดซ้ำซาก ทำแบบมีความขัดแย้งอยู่ตลอดเวลาโดยขาดความเชื่อมั่นและลักษณะรวมแบบความคิดซ้ำซากซึ่งมีการกระทำโดยมีความลังเลใจ

4. อาการแบบการกระทำใด ๆ ในขณะที่จิตใจขาดความสามารถในการควบคุมอากัปกิริยาได้ แสดงพฤติกรรมออกมาโดยไม่รู้ตัว

5. อาการที่แสดงถึงความเหนื่อยอ่อน อ่อนระโหยโรยแรงอยู่ตลอดเวลา ท้อถอยต่อการทำงานเหมือนคนสิ้นหวัง แบบคนที่สงสารหรือสมเพชตัวเองอยู่ตลอดเวลา

ผลกระทบจากความอึดอัดใจต่อการบริหารงาน

การเป็นผู้บริหารองค์การใด ๆ ก็ตาม ได้ชื่อว่าเป็นผู้รับผิดชอบสูงสุด ก็ต้องหาลู่ทางที่จะทำให้องค์การประสบผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ให้ได้ จำเป็นต้องต่อสู้กับปัญหาอุปสรรคไม่มีวันจบสิ้น จนกว่าจะล้มเลิกองค์การ และเมื่อมีปัญหาเกิดขึ้นก็ย่อมจะต้องทำความอึดอัดใจให้กับผู้บริหารได้ตลอดเวลา ผลจากความอึดอัดใจในการบริหารงานของผู้บริหารองค์การจะมีในหลาย ๆ ด้าน ในที่นี้จะแยกให้เห็นเป็น 2 ประเด็นหลัก คือ ผลกระทบด้านส่วนตัว กับ ผลกระทบต่อการบริหารงานโดยส่วนรวม

1. ผลกระทบด้านส่วนตัว เมื่อผู้บริหารปฏิบัติหน้าที่ด้วยความอึดอัดใจหรือด้วยความคับข้องใจโดยมีสาเหตุหลาย ๆ ด้านดังกล่าวแล้ว ผลที่ตามมาคือเกิดความเครียด หากไม่สามารถแก้ปัญหาที่ทำให้เกิดความเครียดอยู่นาน จะทำให้เกิดอารมณ์เครียดเรื้อรัง จะมีผลกระทบที่เป็นผลร้ายทั้งทางด้านจิตใจและร่างกายของผู้บริหารโดยตรง ได้แก่ โรคกะเพาะอาหาร โรคความดันโลหิตสูง โรคหัวใจ นอนไม่หลับ ชาตุนิการ ฯลฯ ในที่สุดก็จะกลายเป็นโรคประสาท สุขภาพจิตเสื่อม และนับวันจะทำให้โรคอย่างอื่นเข้ามาแทรกแซงอีกมากมาย ทั้งนี้สาเหตุเกิดจากความอึดอัดใจจนกลายเป็นความเครียดนั่นเอง (มนูญ ตนะวัฒนา. 2526 : 100 - 104)

2. ผลกระทบต่อการบริหารงานโดยส่วนรวมเมื่อผู้บริหารมีความกดดัน ไม่มีความสบายใจเนื่องจากขาดอิสระในการตัดสินใจหรือมีความขัดแย้งในใจ จะบริหารงานด้วยความไม่คล่องตัว ทำให้เกิดความอึดอัดใจในการบริหารงาน ซึ่งมีผลกระทบต่อองค์การด้านการบริหารตามลักษณะอาการที่กฤษมา ศักดิ์ศรี (2530 : 359 - 362)ได้กล่าวไว้ดังนี้ คือ

1) กระวนกระวายและเครียด คือเมื่อผู้บริหารมีความอึดอัดใจทำให้เกิดความเครียดจะทำให้ใจคอหงุดหงิด ไร้เหตุผล ไม่มีท่าทีเป็นมิตรกับผู้ร่วมงานและผู้เกี่ยวข้อง ไม่สามารถควบคุมอารมณ์ได้ จึงมักจะมีการโต้แย้ง การบริหารงานจะไม่ราบรื่น

2) ก้าวร้าวและทำลาย เมื่อความเครียดทวีความรุนแรงขึ้น โทสะย่อมจะตามมา พฤติกรรมที่แสดงออกจะเน้นหนักไปในทางการทำลายล้างมากกว่าการประนีประนอมซึ่งลักษณะก้าวร้าวนั้น จะก้าวร้าวโดยตรงกับผู้ที่ทำให้เกิดความไม่พึงพอใจ โดยจะมีการโต้แย้งอย่างรุนแรงและหยาบคาย ไม่ใช้หลักการบริหารทั้งศาสตร์และศิลป์ หรือหากไม่สามารถก้าวร้าวกับต้นเหตุ

ได้โดยค้นหาสาเหตุที่แท้จริงไม่ได้ หรือตัวต้นเหตุมีอิทธิพลเหนือกว่า ก็จะก้าวร้าวกับผู้อื่นแทน เป็นการระบายอารมณ์ บรรยากาศในการทำงานคงจะทำไปตามหน้าที่และความเกรงกลัวมากกว่าการทำด้วยใจรัก งานจะด้อยคุณภาพ เมื่อคนอื่นทนรองรับอารมณ์ไม่ได้ก็จะเกิดการโต้แย้งและในที่สุด ความขัดแย้งไม่ให้ความร่วมมือก็จะตามมา

3) การนิ่งเฉย ผู้บริหารบางคนเมื่อมีความอึดอัดใจเนื่องจากมีปัญหาอุปสรรคจะไม่ไยดีและถอนตัวจากเหตุการณ์โดยแสดงให้เห็นถึงความท่าย แพ้เสียแต่ต้น จิตใจจะหมกมุ่นอยู่แต่เรื่องเก่า จะซึมเศร้า เมื่อผู้บริหารไม่สู้งาน บุคลากรจะขาดความกระตือรือร้น ผลงานจะเกิดขึ้นน้อย

4) การเพ้อฝัน ผู้บริหารบางคนเมื่อมีความอึดอัดใจมาก ๆ จะไม่พยายามหาเหตุผลมาแก้ปัญหา แต่จะคิดเพ้อฝันฉม ๆ แล้ง ๆ ไม่มีความคิดริเริ่มในการปฏิบัติงาน เพราะมัวแต่คิดแต่เรื่องเก่า ๆ งานก็คงจะหยุดชะงัก

5) พฤติกรรมช้ารอย ผู้บริหารประเภทนี้จะแก้ปัญหาต่าง ๆ แบบช้าชาก ไม่มีการยืดหยุ่นในการหาวิธีการใหม่ ๆ ทั้งที่รู้ว่าวิธีการนั้นไม่ได้ผลก็ยังดันทุรังทำ คนก็จะไม่ร่วมมือ

6) พฤติกรรมถดถอย คือ เมื่อตนเองมีความอึดอัดใจ จะเกิดความสับสน ก็จะหันไปใช้วิธีการกระทำแบบเก่า ๆ ที่ตนเองเคยมั่นใจ แท้ที่จริงอาจจะเป็นวิธีการล้าสมัย คนอื่นจะไม่เอาด้วย ไม่ให้ความร่วมมือ หรือเมื่อมีความอึดอัดใจมาก ๆ จะหันไปสู่ความปาเถื่อน เพราะควบคุมอารมณ์ไม่ได้ ทั้ง ๆ ที่พยายามเหนี่ยวรั้งจิตใจ แต่หากถูกทับถมด้วยความอึดอัดใจหนัก ๆ เข้า ก็จะทำให้สูญเสียการควบคุมตัวเองแล้วจะกระทำการตอบโต้ด้วยวิธีรุนแรง ปัญหาที่ตามมาคือความแตกแยก

<u>การปรับตัวเพื่อลดปัญหาความอึดอัดใจ</u>

เมื่อบุคคลใดประสบกับปัญหาอย่างใดอย่างหนึ่ง หรือหลาย ๆ อย่าง และไม่สามารถแก้ปัญหาอุปสรรคนั้น ๆ ให้ลุล่วงไปในทางที่ดีได้ ก็จะทำให้เกิดความเครียด ความไม่สบอารมณ์ ผลที่ตามมาคือ เกิดความอึดอัดใจหรือความคับข้องใจ ซึ่งไม่เกิดผลดีทั้งทางด้านร่างกายและจิตใจของบุคคลผู้นั้นเลย จะกลายเป็นผลร้ายทั้งด้านส่วนตัวและด้านส่วนรวมที่เกี่ยวข้องกันอยู่ ซึ่งหาก

เกิดกับผู้บริหาร จะมีผลกระทบต่อองค์การอย่างมาก เพราะผู้บริหารเป็นองค์ประกอบที่สำคัญต่อการกำหนดคุณภาพของงาน คือหากผู้บริหารมีประสิทธิภาพ งานก็ย่อมจะมีคุณภาพดีตามไปด้วย ดังนั้นทุกคนเมื่อเกิดความอึดอัดใจก็ต้องพยายามดิ้นรนหาทางออกเพื่อให้ปัญหาต่าง ๆ เหล่านั้นหลุดพ้นไปจากตัวเองให้ได้ จะไม่ปล่อยให้ปัญหาเหล่านั้นหมักหมมเกาะกินใจอยู่เป็นเวลานานเพราะยิ่งปล่อยเอาไว้นานจะเป็นเครื่องบั่นทอนความสุขของตนเอง ต้องพยายามหาทางปรับตัวให้สามารถต่อสู้กับสภาวะเหล่านั้น โดยพยายามหลีกเลี่ยงจนสุดความสามารถหรือแสวงหาแนวทางที่จะทำให้ตนสบอารมณ์ให้ได้ เรียกว่าการปรับตัว

วิธีการปรับตัวเพื่อให้เกิดผลดีแก่ตนเองนั้น กฤษมา ศักดิ์ศรี (2530 : 377 - 390) ได้เสนอแนะไว้ 3 วิธีคือ

1. การปรับตัวแบบสู้หรือก้าวร้าว คือ กล้าเผชิญกับอุปสรรคที่มาขัดขวาง โดยไม่หลีกเลี่ยง ไม่ถอยหนี ไม่ยอมแพ้ หาทางทำลายและเอาชนะต่อศัตรูหรืออุปสรรคนั้นด้วยความเพียร

2. การปรับตัวโดยการหนี คือ ปรับตัวให้พ้นจากความไม่สบายใจด้วยการหนีไปให้พ้น อาจจะโดยการเก็บกดหรือแกล้งลืม ซึ่งเป็นการยอมรับความพ่ายแพ้โดยสิ้นเชิง บางครั้งก็ต้องหนีออกจากสถานที่หรือสภาวการณ์ที่ทำให้เกิดความอึดอัดใจนั้น

3. การปรับตัวโดยการประนีประนอม ได้แก่ การลดความทะเยอทะยานโดยการหาสิ่งอื่นมาทดแทนสิ่งที่ตนต้องการในครั้งแรกเท่ากับเป็นการพบกันครึ่งทาง ซึ่งถือว่าไม่เป็นการพ่ายแพ้โดยสิ้นเชิง ซึ่งแม้จะไม่ได้สิ่งที่หวังครั้งแรก แต่ก็ยังได้สิ่งอื่นมาทดแทนบ้าง ก็จะทำให้ความอึดอัดใจลดน้อยลงไปได้บางส่วน

บทที่ 3

วิธีดำเนินการวิจัย

รูปแบบการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ ใช้วิธีเก็บข้อมูลโดยการสัมภาษณ์แบบไม่กำหนดโครงสร้าง (unstructured interview) ลักษณะข้อมูลจะเป็นข้อความบรรยายถึงประสบการณ์และความคิดเห็นของผู้บริหารศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัด เกี่ยวกับความอิดอัดใจที่ประสบมาในการบริหารงานการศึกษานอกโรงเรียน การนำเสนอข้อมูล ใช้การบรรยายโดยแบ่งประเด็นตามที่ระบุในขอบเขตด้านเนื้อหาในบทที่ 1

ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

ประชากรกลุ่มเป้าหมายที่ใช้ในการศึกษาค้นคว้าครั้งนี้ ได้แก่ ผู้บริหารศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัดทั่วประเทศ ซึ่งมี 73 ศูนย์ฯ มีผู้บริหารในตำแหน่งผู้อำนวยการ หรือหัวหน้าศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัดทั้งสิ้น 73 คน

เนื่องจากการเก็บข้อมูล ใช้วิธีการสัมภาษณ์เป็นรายบุคคล จึงยากแก่การที่จะศึกษาข้อมูลจากผู้บริหารให้ได้ครบทุกคน ดังนั้นจึงจำเป็นต้องเลือกประชากรข้างต้นมาสัมภาษณ์เพียงบางส่วน ในการวิจัยครั้งนี้ ได้คัดเลือกผู้บริหารจำนวน 1 ใน 3 ของจำนวนผู้บริหารในแต่ละภาค ซึ่งใช้วิธีสุ่มอย่างง่าย โดยเขียนชื่อจังหวัดในแต่ละภาคแล้วหยิบขึ้นมาตามอัตราส่วนที่กำหนดเป็นกลุ่มตัวอย่าง โดยทำการสุ่มตัวอย่างทีละภาค ได้จำนวนกลุ่มตัวอย่างทั้งสิ้น 25 คน ดังแสดงในตาราง 1

ตาราง 1 จำนวนประชากรและกลุ่มตัวอย่างจำแนกตามภาคภูมิศาสตร์ของประเทศ

ภาค	จำนวนผู้บริหารทั้งหมด	จำนวนกลุ่มตัวอย่าง
เหนือ	16	5
กลาง	18	6
ตะวันออกเฉียงเหนือ	17	6
ตะวันออก	8	3
ใต้	14	5
รวม	73	25

จากตาราง 1 มีผู้บริหารศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัดทั่วประเทศ 73 คน ได้คัดเลือกเป็นกลุ่มตัวอย่างเพื่อทำการสัมภาษณ์จำนวน 25 คน คิดเป็นร้อยละ 34.25 ของจำนวนผู้บริหารทั้งหมด

เครื่องมือและวิธีการเก็บข้อมูล

การเก็บข้อมูลในการศึกษาครั้งนี้ ใช้วิธีการสัมภาษณ์กลุ่มตัวอย่างข้างต้นเป็นรายบุคคลเป็นการสัมภาษณ์แบบไม่กำหนดโครงสร้าง ซึ่งมีรายละเอียดของการสัมภาษณ์ดังนี้

1. การนัดพบกลุ่มตัวอย่าง ผู้วิจัยได้ติดต่อกับกลุ่มตัวอย่างแต่ละคนเป็นการส่วนตัว เพื่อนัดหมาย วัน เวลา และสถานที่ในการสัมภาษณ์ บางส่วนได้ทำการสัมภาษณ์ในกรุงเทพ ฯ เมื่อผู้บริหารเดินทางมาราชการ และอีกส่วนหนึ่งผู้วิจัยได้เดินทางไปพบและสัมภาษณ์ด้วยตนเองในจังหวัดนั้น ๆ

2. วิธีการสัมภาษณ์และประเด็นคำถาม เนื่องจากเป็นการสัมภาษณ์แบบไม่กำหนดโครงสร้าง จึงไม่มีการตั้งคำถามที่เป็นการเจาะจง แต่ตั้งคำถามไว้กว้าง ๆ เพื่อเป็นแนวทางในการสัมภาษณ์

เท่านั้น ในการสัมภาษณ์ได้ดำเนินการเป็นขั้นตอน ดังนี้

2.1 ทำความเข้าใจถึงเรื่องวัตถุประสงค์ของการวิจัยและความหมายของคำว่าความอิดอัดใจที่ใช้ในงานวิจัยครั้งนี้ เพื่อให้ผู้บริหารมีความเข้าใจตรงกัน และเป็นการสร้างความคุ้นเคยก่อนลงมือสัมภาษณ์

2.2 ให้ผู้ให้สัมภาษณ์นึกย้อนหลังไป 3 ปี หรือหากเข้ารับตำแหน่งผู้บริหารไม่ครบ 3 ปี ก็ให้นึกย้อนหลังไปตั้งแต่เข้ารับตำแหน่งผู้บริหารศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัดจนถึงปัจจุบัน ว่าในการบริหารงานในช่วงดังกล่าว ต้องเผชิญกับสภาพความอิดอัดใจอะไรบ้าง โดยให้นึกและตอบมาทีละเรื่อง ตามจำนวนด้านที่ศึกษา คือ ด้านบุคลากร ด้านวัสดุอุปกรณ์และอาคารสถานที่ ด้านการเงินและงบประมาณ ด้านความสัมพันธ์กับผู้บริหารหรือหน่วยงานระดับสูงขึ้น ด้านความสัมพันธ์กับหน่วยงานภายนอกที่เกี่ยวข้อง ด้านความสัมพันธ์กับชุมชน และด้านกระบวนการบริหารงานภายในศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัด

2.3 ผู้วิจัยทำการจดบันทึกรายละเอียดของการสัมภาษณ์ ซึ่งได้ตั้งประเด็นคำถามดังนี้

1) สภาพของเหตุการณ์นั้นเป็นอย่างไร

2) ผลสืบเนื่องหรือผลกระทบจากสภาพที่ทำให้เกิดความอิดอัดใจนั้นมีอะไรบ้างที่เป็นผลกระทบต่อการบริหารงานโดยส่วนรวม และผลกระทบต่อตัวผู้บริหารเป็นการส่วนตัว

3) เมื่ออยู่ในสภาวการณ์เช่นนั้น ผู้บริหารได้แก้ปัญหาโดยใช้วิธีการอย่างไร

4) มีข้อเสนอแนะหรือแนวปฏิบัติอย่างไรบ้าง ที่จะไม่ทำให้สภาวการณ์ที่ก่อให้เกิดความอิดอัดใจเช่นนั้นเกิดขึ้น หรือทำให้ลดน้อยลง

3. <u>การเตรียมตัวก่อนสัมภาษณ์</u> ก่อนที่จะทำการเก็บข้อมูลโดยการสัมภาษณ์จริง ผู้วิจัยได้รับการฝึกวิธีการสัมภาษณ์กับประธานและกรรมการที่ปรึกษาปริญญานิพนธ์จนมั่นใจเสียก่อน เพื่อจะได้ข้อมูลที่ตรงกับความต้องการ

4. <u>การบันทึกข้อมูล</u> ในการสัมภาษณ์กลุ่มตัวอย่างแต่ละราย มีการบันทึกเสียงไว้เพื่อนำข้อสัมภาษณ์มาถอดข้อความแล้วจดบันทึก สำหรับการวิเคราะห์ในภายหลัง

การวิเคราะห์ข้อมูล

ในการวิเคราะห์ข้อมูล ได้จัดดำเนินการเป็นขั้นตอนดังนี้

1. ทำการถอดเทปบันทึกเสียงการสัมภาษณ์ของกลุ่มตัวอย่างแต่ละราย

2. จำแนกคำสัมภาษณ์ออกเป็นประเด็น ๆ ตามเนื้อหา แล้วนำแต่ละประเด็นมาสังเคราะห์ โดยเรียบเรียงให้มีความสัมพันธ์ต่อเนื่องกัน เพื่อหาข้อสรุปในแต่ละประเด็น

3. เรียบเรียงเนื้อหาเพื่อนำเสนอในลักษณะการบรรยายเป็นความเรียง โดยมุ่งเสนอในเนื้อหาต่อไปนี้คือ สภาพของความอิดอัดใจ ผลกระทบต่อการบริหารงานโดยส่วนรวมและต่อผู้บริหารโดยส่วนตัว แนวทางการแก้ปัญหาที่ก่อให้เกิดความอิดอัดใจต่อผู้บริหาร ตลอดจนข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะของผู้บริหารที่ได้เสนอแนวปฏิบัติเพื่อป้องกันหรือลดปัญหาที่จะก่อให้เกิดความอิดอัดใจในการบริหารงานของผู้บริหารศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัด

บทที่ 4

ผลการวิเคราะห์ข้อมูล

การเสนอผลการวิเคราะห์ข้อมูล

ในการนำเสนอข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์ได้แบ่งออกเป็นห้าตอนตามเนื้อหาของการศึกษาค้นคว้า ดังต่อไปนี้

ตอนที่หนึ่ง ข้อมูลส่วนตัวของกลุ่มตัวอย่าง

ตอนที่สอง สภาพความอิดอัดใจในการบริหารงานศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัด

ตอนที่สาม ผลกระทบจากสภาพความอิดอัดใจของผู้บริหารศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัด

ตอนที่สี่ แนวปฏิบัติของผู้บริหารศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัดเมื่อต้องเผชิญกับความอิดอัดใจ

ตอนที่ห้า ความคิดเห็นและข้อเสนอแนะของผู้บริหารศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัด

ตอนที่หนึ่ง ข้อมูลส่วนตัวของกลุ่มตัวอย่าง

ข้อมูลของกลุ่มตัวอย่างที่ตอบคำสัมภาษณ์ในการศึกษาครั้งนี้ได้แก่ ผู้บริหารศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัดในภาคต่าง ๆ ทั้ง 5 ภาค รวม 25 คน จำแนกออกเป็น 5 ด้าน ได้แก่ เพศ อายุ การศึกษา อายุราชการ และประสบการณ์การเป็นผู้บริหาร ดังปรากฏในตาราง 2

ตาราง 2 ข้อมูลส่วนตัวของกลุ่มตัวอย่างที่เป็นผู้บริหารศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัด จำแนกตามด้านต่าง ๆ

รายละเอียดข้อมูล	จำนวน (N = 25)	ร้อยละ
เพศ		
ชาย	24	96
หญิง	1	4
อายุ		
50 ปีลงมา	9	36
50 ปีขึ้นไป	16	64
การศึกษา		
ปริญาตรี	19	76
สูงกว่าปริญาตรี	6	24
อายุราชการ		
ต่ำกว่า 15 ปี	-	-
16 - 30 ปี	20	80
31 ปี ขึ้นไป	5	20
ประสบการณ์การเป็นผู้บริหาร		
ต่ำกว่า 10 ปี	17	68
11 - 20 ปี	8	32
20 ปี ขึ้นไป	-	-

ตอนที่สอง สภาพความอิดอัดใจในการบริหารศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัด

ในการนำเสนอข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์ผู้บริหารศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัด ได้แบ่งออกเป็น 7 สภาพ ตามเนื้อหาของการศึกษาค้นคว้า ดังต่อไปนี้

สภาพที่ 1 ความอิดอัดใจเนื่องจากปัญหาด้านบุคลากร

สภาพที่ 2 ความอิดอัดใจเนื่องจากปัญหาด้านวัสดุอุปกรณ์ อาคารสถานที่ และยานพาหนะ

สภาพที่ 3 ความอิดอัดใจเนื่องจากปัญหาด้านการเงินและงบประมาณ

สภาพที่ 4 ความอิดอัดใจเนื่องจากปัญหาด้านความสัมพันธ์กับผู้บริหารหรือหน่วยงานระดับสูงขึ้นไป

สภาพที่ 5 ความอิดอัดใจเนื่องจากปัญหาด้านความสัมพันธ์กับหน่วยงานภายนอก

สภาพที่ 6 ความอิดอัดใจเนื่องจากปัญหาด้านความสัมพันธ์กับชุมชน

สภาพที่ 7 ความอิดอัดใจเนื่องจากปัญหาด้านกระบวนการบริหารงานภายในศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัด

สภาพที่ 1 ความอิดอัดใจเนื่องจากปัญหาด้านบุคลากร

จากการสัมภาษณ์ผู้บริหารศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัดจำนวน 25 คน สามารถแบ่งสภาพของความอิดอัดใจที่เกิดจากปัญหาบุคลากรออกได้เป็น 6 ประเด็น เรียงตามจำนวนความถี่ของการตอบ ดังแสดงในตาราง 3 ต่อไปนี้

ตาราง 3 สภาพความอึดอัดใจเนื่องจากปัญหาด้านบุคลากร

สภาพของความอึดอัดใจ	ความถี่ (N = 25)	ร้อยละ
1. บุคลากรบางตำแหน่งไม่ตรงกับลักษณะของงาน	21	84
2. บุคลากรภายในศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัดมีความขัดแย้งกัน	19	76
3. การปฏิบัติงานของบุคลากรยังด้อยคุณภาพ	12	48
4. บุคลากรมีอุดมการณ์ในการทำงานน้อย มักจะเห็นแก่ประโยชน์ส่วนตัว	12	48
5. จำนวนบุคลากรกับงานไม่สมดุลกัน	11	44
6. บุคลากรขาดการเสริมสร้างให้เข้าใจงานการศึกษานอกโรงเรียน	5	20

จากตาราง 3 จะเห็นได้ว่าสภาพของความอึดอัดใจที่เกิดจากปัญหาด้านบุคลากรจากคำตอบของผู้บริหารศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัด แบ่งเป็น 6 ประเด็น ซึ่งสรุปสาระจากการสัมภาษณ์ได้ดังนี้

1.1 <u>บุคลากรบางตำแหน่งไม่ตรงกับลักษณะของงาน</u>

จากการที่กรมการศึกษานอกโรงเรียนได้ประกาศจัดตั้งศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนภาค และศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัดทั่วประเทศ ทำให้มีความต้องการบุคลากรเพื่อเข้าไปร่วมกันดำเนินการจัดกิจกรรมการศึกษานอกโรงเรียนจำนวนมาก ซึ่งรวมทั้งข้าราชการครูและข้าราชการพลเรือนรวม 3,493 คน (สถิติการศึกษานอกโรงเรียน ปี 2533) บุคลากรส่วนใหญ่เข้าสู่ตำแหน่งโดยการ

ย้ายหรือโอนมาจากสถาบันการศึกษาระดับต่าง ๆ ทั้งสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ กรมสามัญศึกษา กรมอาชีวศึกษา เป็นต้น มีจำนวนไม่มากนักที่เข้าสู่ตำแหน่งโดยการสอบบรรจุตามความต้องการของกรมการศึกษานอกโรงเรียน บุคลากรเหล่านี้มาดำรงตำแหน่งหน้าที่ตามลักษณะงาน (Job specification) ต่าง ๆ ของศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนภาคและจังหวัด

การโอนหรือย้ายเข้ามาดำรงตำแหน่งของบุคลากรจากหน่วยงานอื่น ๆ มีความจำเป็นมากในระยะแรก ๆ ของการจัดตั้งกรมการศึกษานอกโรงเรียน เนื่องจากงานการศึกษานอกโรงเรียนมีขอบข่ายงานที่รับผิดชอบกว้างขวางมาก ดังนั้นบุคลากรที่ต้องการในเบื้องต้น จึงเป็นบุคลากรที่ทำงานอยู่ในชุมชนและมีความเข้าใจในงานการศึกษา ซึ่งได้แก่ครู-อาจารย์ จากสถาบันการศึกษาต่าง ๆ ของกระทรวงศึกษาธิการ บุคลากรที่โอนย้ายเข้ามาส่วนใหญ่จะต้องดำรงตำแหน่งครู-อาจารย์มาก่อน โดยเข้ามาทำงานการศึกษานอกโรงเรียนและมีบางส่วนที่ต้องทำหน้าที่อื่น ๆ ซึ่งสำคัญและจำเป็นตามระบบระเบียบของทางราชการ อันเป็นการเกื้อหนุนในการจัดการศึกษานอกโรงเรียนให้ดียิ่งขึ้น ได้แก่งานบริหาร การบัญชี การพัสดุ เป็นต้น

การเข้าสู่ตำแหน่งของบุคลากรโดยวิธีการโอนหรือย้าย มีทั้งความสมัครใจหรือความต้องการของบุคลากร ของหน่วยงานทั้งในระดับจังหวัดและในระดับกรม จากการศึกษาพบว่า ผู้บริหารกลุ่มตัวอย่างเกือบทั้งหมด (ร้อยละ 84) เห็นว่าบุคลากรบางตำแหน่ง (งานพัสดุ บัญชี และการเงิน) มีความรู้ความสามารถไม่ตรงกับลักษณะของงานซึ่งเป็นประเด็นสำคัญประการหนึ่ง ที่ก่อให้เกิดความอึดอัดใจแก่ผู้บริหาร

การที่บุคลากรมีความรู้ความสามารถไม่ตรงกับลักษณะงาน ทำให้ผู้บริหารอึดอัดใจ เช่น ศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัดต้องการบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถ และคุณสมบัติเฉพาะทางด้านวิชาชีพ การเงิน การบัญชี และพัสดุ แต่จำเป็นต้องให้บุคลากรที่ไม่มีคุณสมบัติตามที่ต้องการ มาปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งนั้น ๆ ทั้งนี้เพราะผู้บริหารจำเป็นจะต้องบริหารงานให้สามารถดำเนินการไปได้จึงจำเป็นจะต้องมอบหมายภารกิจนั้นให้บุคลากรที่มีอยู่ดำเนินการ ซึ่งผู้บริหารมีความอึดอัดใจเนื่องจากเป็นงานที่สำคัญ แต่ต้องขอร้องให้บุคลากรนั้น ๆ ดำเนินการรับเป็นภาระ ทำให้ผู้บริหารเกิดความเกรงใจ ไม่กล้าว่ากล่าวตักเตือน ในขณะเดียวกันบุคลากรนั้น ๆ ก็มีความอึดอัดใจเนื่องจากไม่มีความถนัดในงานนั้น ๆ

นอกจากนี้จากการวิเคราะห์พบว่าการดำรงตำแหน่งของบุคลากรโดยการโอน ย้าย ตาม

ความต้องการของกรมการศึกษานอกโรงเรียน ทำความอึดอัดใจให้ผู้บริหารศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัดอย่างมาก เนื่องจากบุคลากรเหล่านี้ส่วนหนึ่งมีความรู้ความสามารถไม่ตรงกับตำแหน่งหน้าที่ที่ศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัดต้องการแล้ว บางครั้งยังสร้างปัญหาในการบริหารงานให้แก่ศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัด ดังตัวอย่างข้อมูลที่ผู้บริหารศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัดได้พูดถึงเรื่องนี้

"งานการศึกษานอกโรงเรียนตอนเริ่มใหม่ ๆ ทำไว้ดีมาก ช่วงแรกเรารับโอนคนเข้ามาดำเนินงาน โดยเลือกคนที่มีความสามารถตรงตามสายงานที่เราต้องการ โดยได้จัดทำโครงสร้างไว้ว่า แต่ละศูนย์จะต้องได้คนที่มีความสามารถด้านใด จำนวนเท่าใด ตรงตามลักษณะงานของศูนย์แต่ต่อมาคนที่โอนเข้ามาไม่ทราบมาจากไหนอยู่ ๆ กรมก็ส่งไปให้แล้วรู้สึกอึดอัด เพราะกรมส่งคนไปให้โดยที่เราไม่รู้ แม้จะมีไม่มากนัก แต่หากเกิดสักสองสามราย เราก็ผิดหวัง เพราะไม่ได้คนที่มีความสามารถตามโครงสร้าง"

"บุคลากรที่ปฏิบัติงานอยู่ไม่ได้มีวิชาชีพตรงสายงาน โดยเฉพาะการเงิน การบัญชี พัสดุผู้ปฏิบัติงานเขาไม่จบสายตรงมาต้องจับแพะชนแกะให้ทำหน้าที่กันไป ทั้งที่เขาเองก็ไม่เต็มใจ ต้องมีการขอร้องเพราะเขาไม่มีความถนัด ทำให้เราอึดอัดเพราะเหมือนกับต้องงอนง้อให้เขาทำงานเขาทำผิดบ้างเราก็ไม่กล้าว่าหรือตักเตือน เพราะเราขอร้องเขาจึงต้องทน มิหน่ำซ้ำผู้ปฏิบัติเองเขาก็อึดอัดใจเพราะเขาไม่ถนัด แต่ก็ถูกขอร้องให้ทำ"

"ความไม่เชื่อมั่นในความสามารถของบุคลากร ซึ่งไม่มีความรู้ความสามารถเฉพาะโดยเฉพาะหน้าที่ที่สำคัญ ๆ เช่น งานการเงิน หรือฝ่ายแผนงาน ไม่มีคนที่มีวิชาชีพด้านนั้นมาทำ หากเกิดผิดผลาดเราต้องรับผิดชอบ เพราะเราเป็นผู้สั่งให้เขาทำ ฉะนั้นจึงต้องตกอยู่ในภาวะอึดอัดใจกับสิ่งเหล่านี้"

"...เราต้องการคนทำงานประเภทหนึ่งไปทำงานประเภทที่เราต้องการ แต่ไม่มีคนประเภทนั้นให้เรา เราไม่มีทางเลือกโดยตรง ก็ต้องใช้คนประเภทที่มีอยู่ไปทำงาน ทำให้อึดอัดใจเพราะได้ผลบ้างไม่ได้ผลบ้าง บุคลากรบางคนก็เก่งให้ทำอะไรก็ทำได้ แต่บางคนไม่ได้เรื่อง ขาดความรับผิดชอบ ทำบ้างไม่ทำบ้าง มีธุรกิจส่วนตัวบ้าง เมื่องานไม่สำเร็จทำให้เราเครียด..."

"บุคลากรที่สร้างปัญหาความอึดอัดใจ คือคนที่ได้มาโดยไม่มีสิทธิ์เลือก เพราะเรา

ต้องการได้คนที่ตรงกับความต้องการ เพื่อมาปฏิบัติงานในหน้าที่ต่าง ๆ ให้สมบูรณ์ บางคนถูกปฏิเสธไปแล้วแต่มีการวิ่งเต้นจนได้เข้ามา ฉะนั้นเมื่อเข้ามาก็เริ่มแข็งข้อตั้งแต่ต้น โดยตั้งแง่ว่า เอ็งไม่รับโอนข้าแต่ข้าก็สามารถเข้ามาได้ก็แล้วกัน ถือว่าเส้นใหญ่ ทำให้การบังคับบัญชาเป็นไปด้วยความยากลำบากมีความอึดอัดใจ เพราะไม่รู้ใครปกครองใคร..."

จะเห็นได้ว่าผู้บริหารศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัดมีความอึดอัดใจในการที่กรมการศึกษานอกโรงเรียนย้าย โอน บุคลากรมาดำรงตำแหน่งในศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัด ซึ่งผู้บริหารศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัดทุกคน ต่างต้องการทำงานให้ได้ผลดี เมื่อประสบปัญหาเกี่ยวกับการได้รับบุคลากรที่ไม่มีคุณสมบัติตามที่ต้องการ และในบางกรณีบุคลากรที่โอน ย้าย หรือช่วยราชการ โดยความต้องการของกรมการศึกษานอกโรงเรียน ยิ่งทำความอึดอัดใจแก่ผู้บริหาร เนื่องจากเป็นบุคคลที่มีปัญหาอยากเปลี่ยนที่ทำงาน เมื่อมาทำงานในสถานที่ใหม่ (ศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัดแห่งใหม่) ก็จะมาสร้างปัญหาอีก ทำให้เกิดปัญหาในการบริหารงานได้

1.2 ความขัดแย้งของบุคลากรภายในศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัด

ในประเด็นนี้เป็นความอึดอัดใจที่เกิดจากปัญหาความขัดแย้ง โดยแบ่งเป็นประเด็นย่อย ๆ ได้ดังนี้

1.2.1 ความขัดแย้งระหว่างบุคลากรกับบุคลากร

บุคลากรของศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัดมีความหลากหลายในด้านที่มา เช่น บุคลากรที่เคยเป็นเจ้าหน้าที่ของโรงเรียนฝึกฝนอาชีพเคลื่อนที่ บุคลากรที่โอน ย้าย มาจากหน่วยงานทั้งภายในกระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงอื่น ๆ และบุคลากรที่สอบบรรจุเข้ามาใหม่

จากการวิเคราะห์พบว่า ความขัดแย้งของบุคลากรภายในศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัด มีสาเหตุที่สำคัญคือ ผลประโยชน์ทางด้านการจัดการเรียนการสอน และตำแหน่งหน้าที่ การได้รับผลประโยชน์ส่วนตัว และการเอารัดเอาเปรียบด้านส่วนตัวการได้รับผลประโยชน์จากความดีความชอบ

(1) ผลประโยชน์ทางด้านการจัดการเรียนการสอนและตำแหน่งหน้าที่ ศูนย์การศึกษานอก

โรงเรียนจังหวัดจำนวนมาก ที่จัดตั้งขึ้นมาโดยรวมโรงเรียนฝึกฝนอาชีพเคลื่อนที่ โรงเรียนผู้ใหญ่เคลื่อนที่เข้าเป็นส่วนหนึ่งของศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัดดังนั้นบุคลากรที่มาจากกลุ่มนี้ ซึ่งส่วนใหญ่จะมีความรู้ด้านวิชาชีพสาขาต่าง ๆ เคยได้รับเงินค่าตอบแทนเป็นค่าสอนวิชาชีพนอกเวลาราชการ แต่บุคลากรที่โอน ย้าย มาจากหน่วยงานอื่น หรือพวกที่บรรจุเข้ามาใหม่ที่เข้ามาทำหน้าที่ในสายงานอื่น ๆ นอกเหนือจากสายงานด้านวิชาชีพส่วนมากจะไม่ได้รับค่าตอบแทน ทำให้เกิดช่องว่างระหว่างกลุ่มบุคคลดังกล่าว มีการเปรียบเทียบระหว่างกันและกัน ซึ่งก่อให้เกิดความขัดแย้งได้ง่าย

นอกจากนั้นตำแหน่งหน้าที่บางตำแหน่งมีอำนาจ มีบารมี เช่น ฝ่ายบริหาร บุคลากรเห็นว่ามีอำนาจ คอยควบคุม มีผลประโยชน์ เช่น การจัดซื้อจัดจ้าง ดูแลด้านเงินงบประมาณทั้งหมดน่าจะมีผลประโยชน์ ทำให้เกิดความไม่เข้าใจซึ่งกันและกันอันเป็นสาเหตุนำไปสู่ความขัดแย้งได้ บุคลากรที่ย้าย โอน เข้ามาอยู่ในศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัดมีความตั้งใจหรือมีความคาดหวังสูง โดยคาดว่าจะได้ตำแหน่งหน้าที่การงานตามต้องการ เมื่อไม่ได้ตามที่คาดหวังก็เกิดความขัดแย้ง ซึ่งอาจจะแสดงออกให้เห็น หรืออาจจะไม่แสดงออก แต่อย่างไรก็ตาม ก็เกิดอาการระหองระแหง ทำให้เกิดการสร้างพรรคพวก ก่อให้เกิดความขัดแย้งต่อมา

(2) การได้รับผลประโยชน์และการเอารัดเอาเปรียบในด้านส่วนตัว บุคลากรศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัด ส่วนใหญ่ได้รับการโอน ย้ายมาจากหน่วยงานต่าง ๆ บุคลากรบางคนมีอำนาจในด้านการควบคุมดูแลในด้านการดำเนินงานกิจกรรมการศึกษานอกโรงเรียน ในขณะเดียวกันบุคลากรในบางฝ่าย ซึ่งมีลักษณะงานที่ไม่ต้องดำเนินกิจกรรมการศึกษาโดยตรง แต่จะดำเนินการในลักษณะการสนับสนุน เช่น เงินค่าเบี้ยเลี้ยง ค่าทำงานล่วงเวลาซึ่งบุคลากรภายในศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัด มีการเปรียบเทียบผลประโยชน์ด้วยตนเองซึ่งก่อให้เกิดความขัดแย้งได้โดยง่าย

นอกจากนี้ยังมีบุคลากรที่ชอบคำนึงถึงผลประโยชน์ส่วนตัว โดยไม่พยายามคำนึงถึงผลประโยชน์ของศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัด กิจกรรมใดที่ทำตนเองจะต้องได้รับผลประโยชน์ บุคคลดังกล่าวจะโวยวาย หรือขัดขวาง หากตัวเองและพรรคพวกไม่ได้รับผลประโยชน์จากการดำเนินงาน

3) การได้รับผลประโยชน์จากความดีความชอบจากการที่บุคลากร ซึ่งได้รับการพิจารณาความดีความชอบกรณีพิเศษ โดยที่ไม่มีกฎเกณฑ์ที่ชัดเจน และบุคลากรนั้น ๆ ไม่ได้มีผลงานเป็นที่ประจักษ์ทำให้บุคลอื่น ๆ เกิดความไม่พอใจและเฉื่อยชาในการทำงาน โดยปกติศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัด มีการตั้งคณะกรรมการพิจารณาผลงานของบุคลากร แต่การปฏิบัติจะหาบุคลากรที่วางตัวเป็น

กลางได้ยาก ซึ่งบางครั้งผลการพิจารณายังเป็นความลับอยู่ก็ถูกเปิดเผย ทำให้บุคลากรเกิดความขัดแย้ง กับกลุ่มที่ไม่ได้สนับสนุน และเกิดการรวมกลุ่มผู้ที่มีความไม่พอใจร่วมกัน จะเห็นได้ว่าจากการที่บุคลากรคำนึงถึงแต่ผลประโยชน์ของตนเอง ทำให้เป็นบ่อเกิดแห่งความขัดแย้งซึ่งจะทำให้การดำเนินงานของศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัดด้อยประสิทธิภาพลงไป

เมื่อบุคลากรมีความขัดแย้งกันทำให้ผู้บริหารมีความเครียดไม่สบายใจ จะมองเห็นถึงอุปสรรคในการทำงาน บรรยากาศในที่ทำงาน คงจะไม่ดีเท่าที่ควร ความเป็นกันเองคงจะต้องลดลง ซึ่งผู้บริหารศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัดท่านหนึ่งได้ให้ข้อมูลว่า

"ความอึดอัดใจอย่างหนึ่งคือ จะทำอย่างไรจึงจะให้บุคลากรอยู่กันอย่างปกติสุข คนของเราอยู่กันเป็นหมู่มาก อายุต่างกัน ปัญหาส่วนตัวก็มีมาก การปกครองให้เป็นไปด้วยความราบเรียบทำได้ยาก มักจะมีปัญหาอื่นเข้ามาแทรก เพราะคนมักจะยึดเอาอารมณ์ของตนเองเป็นที่ตั้ง เราก็จะให้อยู่แบบระบบครอบครัว ซึ่งเมื่อเกิดความขัดแย้งขึ้นมา ความหนักอกหนักใจก็ตกแก่เราอีกเพราะงานทุกอย่างต้องประสานกัน เมื่อขัดแย้งขึ้นแล้วก็ประสานกันไม่ได้ ต้องมีคนกลางคือเรามิหน่ำซ้ำเราต้องมีหน้าที่รับฟังการโจมตีซึ่งกันและกัน เราไม่อยากฟังเลย จะสั่งสอนก็ทำได้ยากเพราะเป็นผู้ใหญ่กันแล้ว..."

แนวทางแก้ไขเกี่ยวกับความขัดแย้งระหว่างบุคลากรกับบุคลากร

ความขัดแย้งเป็นธรรมดาของสังคมมนุษย์ ความขัดแย้งจะมีทุกหน่วยของสังคม ซึ่งความจริงหากความขัดแย้งตั้งอยู่บนฐานของเหตุผล หลักการและความถูกต้อง ก็สามารถนำกิจการไปสู่การพัฒนาให้ก้าวหน้าได้ ขึ้นอยู่กับผู้บริหารและหมู่คณะ จะใช้ความขัดแย้งให้เป็นเครื่องมือสำหรับการพัฒนาได้อย่างไร

แต่อย่างไรก็ตามความขัดแย้งระหว่างบุคลากรด้วยกัน และความขัดแย้งระหว่างบุคลากรกับผู้บริหาร ทำความอึดอัดใจให้แก่ผู้บริหารเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะในกรณีที่ผู้บริหารมาดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัดนั้นใหม่ ๆ จะมีความอึดอัดใจอย่างมากในการบริหารงาน ผู้บริหารจะต้องคอยระมัดระวังตัว ทั้งในด้านการวางตัว การคบหาสมาคม

การบริหารงาน เนื่องจากผู้บริหารจะคอยถูกจับตามองจากกลุ่มต่าง ๆ ว่าจะไปเข้ากับกลุ่มใด มีนโยบายอย่างไร ความประพฤติ การวางตัว จะเป็นคนประเภทใด ผู้บริหารยังวางตัวลำบาก ทำให้เกิดการอึดอัดใจ เนื่องจากความกลัว เช่น กลัวถูกบัตรสนเท่ห์ กลัวผู้ใต้บังคับบัญชาจะไม่เข้าใจ กลัวจะถูกต่อต้านจากฝ่ายต่าง ๆ ฯลฯ เมื่อผู้บริหารอยู่ในสภาวะความอึดอัดใจ ทำให้ต้องหาแนวทางแก้ไขปัญหาความขัดแย้งที่เกิดขึ้นด้วยวิธีการต่าง ๆ เพื่อให้ภาวะความขัดแย้งลดลงหรือหมดไปในที่สุด ซึ่งจะส่งผลให้การระดมสรรพกำลัง ในการดำเนินการกิจกรรมต่าง ๆ เป็นไปด้วยดี ดังที่ผู้บริหารศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัดผู้หนึ่งได้ให้ข้อคิดเห็นว่า

"...เรื่องความขัดแย้งระหว่างบุคลากรถือเป็นเรื่องที่สำคัญและมีผลกระทบอย่างยิ่งต่อผู้บริหารในการบริหารงาน หากผู้บริหารนั่งอยู่ท่ามกลางความขัดแย้งจะอึดอัดใจอย่างมาก ซึ่งสาเหตุของความขัดแย้งมีหลายสาเหตุ และสาเหตุที่สำคัญอย่างหนึ่งคือ เขามีอะไรภายในใจ มักจะไม่พูดออกมาให้ชัดแจ้ง หรือไม่บอกผู้บริหาร ปล่อยให้เป็นข่าวลือ จากจุดเล็ก ๆ ก็กลายเป็นเรื่องใหญ่คือจากก้อยเป็นโป้ง แล้วในที่สุดก็กลายเป็นฝ่ามือ ปล่อยไว้จะเป็นอันตรายมาก"

จากการวิเคราะห์แนวทางแก้ปัญหาความขัดแย้งของผู้บริหารศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัดพบว่าผู้บริหารมีแนวทางแก้ไขปัญหาความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในหลาย ๆ ลักษณะ พอจะสรุปได้ดังนี้

1) การทำความเข้าใจในลักษณะที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ การแก้ไขปัญหาความขัดแย้งระหว่างบุคลากรด้วยกัน ผู้บริหารส่วนใหญ่ใช้วิธีแก้ไขปัญหาในลักษณะการทำความเข้าใจโดยการชี้แจงในที่ประชุมของศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัด เพื่อให้บุคลากรตระหนักถึงภารกิจของตนเองและให้มีโอกาสทำให้เกิดความเข้าใจซึ่งกันและกันมากขึ้นตลอดจนทำให้บุคลากรที่มีความขัดแย้งมีเหตุผลมากขึ้น นอกจากการชี้แจงในลักษณะการประชุมอบรมแล้วผู้บริหารศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัดยังได้เรียกบุคลากรที่มีความขัดแย้งมาทำความเข้าใจกันเพื่อให้เกิดความสามัคคีมากขึ้น

นอกจากนั้น การสร้างบรรยากาศให้มีลักษณะเป็นมิตร เช่น การส่งเสริมให้เล่นกีฬา ให้มีการพูดจาทักทายและการไหว้ การส่งเสริมให้มีการทำงานร่วมกันในระหว่างบุคลากรที่มีความขัดแย้งกันจะช่วยให้บรรยากาศของความขัดแย้งลดน้อยลงได้

2) การมอบหมายภารกิจที่ตรงกับความต้องการและคุณสมบัติ สาเหตุของความขัดแย้งประการหนึ่งคือ การทำงานของบุคลากรที่ไม่ได้คำนึงถึงงาน แต่มักจะคำนึงถึงประโยชน์ส่วนตัว

วิธีการแก้ไขปัญหาในประเด็นดังกล่าว ผู้บริหารส่วนใหญ่ใช้วิธีการมอบหมายงานให้ทำ โดยพยายามให้การทำงานตรงกับความต้องการและคุณสมบัติของบุคลากรเป็นสำคัญ โดยเน้นการทำงานร่วมกันในลักษณะเป็นทีม ผู้บริหารจะชี้แจงให้บุคลากรเห็นความสำคัญของการทำงานเพื่อให้มีอุดมการณ์ของการทำงานร่วมกัน พยายามให้บุคลากรเคารพกติกา ซึ่งผู้บริหารจะต้องให้ความสำคัญและความยุติธรรมแก่บุคลากรอย่างเท่าเทียมกัน

3) การให้ขวัญและกำลังใจในการปฏิบัติงาน ความก้าวหน้าในการปฏิบัติราชการ เป็นขวัญและกำลังใจสำหรับบุคลากรผู้ปฏิบัติงานทุกคน จากการที่บุคลากรบางคนได้รับการพิจารณาความดีความชอบ โดยไม่มีผลงานเป็นที่ประจักษ์ ตลอดจนการพิจารณาความดีความชอบที่ไม่มีกฎเกณฑ์ชัดเจน นอกจากนี้การที่บุคลากรไม่มีความรู้ความสามารถด้านวิชาการ ได้รับการพิจารณาให้ได้รับตำแหน่งที่สูงขึ้น เป็นสาเหตุหนึ่งที่สร้างความไม่พอใจ และความขัดแย้งได้ ผู้บริหารศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัดต้องสร้างขวัญและกำลังใจให้แก่บุคลากรโดยการพยายามชี้แจง ระเบียบการพิจารณาความดีความชอบ การมีกฎเกณฑ์ที่ชัดเจน และเป็นรูปธรรมมากขึ้น เพื่อให้บุคลากรมีขวัญและกำลังใจที่ดี ซึ่งจะมีผลต่อการทำงานอย่างมีประสิทธิภาพต่อไป การที่บุคลากรยอมรับกฎเกณฑ์และเห็นความยุติธรรมในการบริหารงานของผู้บริหารศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัดในด้านการให้ความดีความชอบ เพื่อสร้างขวัญและกำลังใจทำให้ลดภาวะการขัดแย้งระหว่างบุคลากรของศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัดลงได้

4) การวางตัวเป็นกลางและไม่ให้ความสำคัญเฉพาะตัวมากเกินไป ความขัดแย้งระหว่างบุคลากรด้วยกัน ไม่ว่าจะมาจากสาเหตุใดก็ตาม สร้างความลำบากใจให้แก่ผู้บริหารศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัดทั้งสิ้น ปัญหานี้ผู้บริหารบางคนได้ดำเนินการวางตัวเป็นกลาง ทำเป็นไม่สนใจในปัญหาที่เกิดขึ้น แต่ในขณะเดียวกัน ผู้บริหารก็พยายามเข้าหาบุคลากรที่สามารถช่วยไกล่เกลี่ย เพื่อลดความขัดแย้งระหว่างบุคลากร หรือกลุ่มบุคลากร

จะเห็นได้ว่าแนวทางแก้ปัญหาความขัดแย้งที่เกิดขึ้นผู้บริหารศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัดได้ใช้วิธีการแก้ไขปัญหาหลายวิธี ซึ่งความขัดแย้งสามารถบรรเทาเบาบางลงได้ในบางแห่ง ทำให้บรรยากาศในการทำงานดีขึ้น

1.2.2 <u>ความขัดแย้งระหว่างบุคลากรกับผู้บริหาร</u>

การบริหารงานของผู้บริหารที่มาดำรงตำแหน่งใหม่ มีความยุ่งยากมาก หากบุคลากรในหน่วยงานมีความขัดแย้ง และวาดภาพหจน์ของผู้บริหารที่มาใหม่ในลักษณะเชิงลบ ในบางแห่งผู้บริหารคนเดิมสร้างความแตกแยกในระหว่างบุคลากรด้วยกัน ผู้บริหารที่มาดำรงตำแหน่งใหม่ พยายามที่จะประสานรอยร้าว ซึ่งทำได้ค่อนข้างยากในบางกรณี ผลที่ได้กลายเป็นความขัดแย้งระหว่างผู้บริหารกับบุคลากรเสียเอง ทำให้เกิดความอึดอัดใจเป็นอย่างมาก ซึ่งผู้บริหารพยายามที่จะแก้ไขทั้งในด้านตัวผู้บริหารและขอร้องให้บุคลากรร่วมกันปรับปรุงการทำงานและปรับปรุงตนเองด้วย

<u>แนวทางแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับความขัดแย้งระหว่างบุคลากรกับผู้บริหาร</u>

จากการที่บุคลากรมีความขัดแย้งกับผู้บริหาร ทำให้การบริหารงานศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัดประสบปัญหา แนวทางแก้ไขปัญหาในระดับศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัด สามารถดำเนินการได้น้อย เพราะผู้บริหารไม่มีอำนาจในการพิจารณาโยกย้ายบุคลากร ในกรณีเช่นนี้กรมการศึกษานอกโรงเรียน จะต้องหาทางแก้ไข โดยพิจารณาให้ความเป็นธรรม ทั้งผู้บริหารและบุคลากรที่มีความขัดแย้งกัน ซึ่งผู้บริหารเห็นว่าโดยปกติเมื่อเกิดความขัดแย้งระหว่างผู้บริหารและบุคลากร ผู้บริหารมักจะต้องถูกย้าย แต่บุคลากรที่มีความขัดแย้งและสร้างปัญหายังดำรงตำแหน่งอยู่ในศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัดเหมือนเดิม กรมการศึกษานอกโรงเรียนควรจะต้องพิจารณาเหตุของความขัดแย้งด้วยความเป็นธรรมและให้ความเชื่อถือแก่ผู้บริหารศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัดบ้าง ซึ่งจะเป็นการสร้างขวัญและกำลังใจให้กับผู้บริหารศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัดได้มาก ดังที่ผู้บริหารศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัดบางท่าน ได้ให้ข้อมูลไว้ว่า

"...หากเกิดกรณีขัดแย้งระหว่างผู้บริหารศูนย์กับบุคลากร หรือระหว่างบุคลากรด้วยกันผู้มีอำนาจอย่าเชื่อเพียงฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง เท่าที่ผ่านมามักจะเชื่อฝ่ายที่ใกล้ชิดอย่างเดียว แล้วตัดสินใจสั่งการ โดยที่ฝ่ายหนึ่งยังไม่ได้มีโอกาสชี้แจงอะไรเลย ทำให้ขวัญเสีย ควรจะฟังทั้งสองฝ่าย แล้วพิจารณาสั่งการ ด้วยความละเอียดรอบคอบและเป็นธรรม"

"...ที่อึดอัดใจเมื่อมีความขัดแย้งระหว่างผู้บริหารกับบุคลากร ผู้บริหารระดับสูงไม่สืบข้อเท็จจริงให้ชัดเจน ไปฟังความข้างเดียว ทำให้อึดอัดใจในการแก้ปัญหา ความจริงผู้บริหาร

แก้ได้แล้วแต่กรมคิดเอาเองว่าในศูนย์มีปัญหา ในที่สุดก็ไปเข้าข้าง ไปให้การสนับสนุนอีกฝ่ายหนึ่ง แล้วมองว่าผู้บริหารไม่ดี ไม่ถูกต้องทำให้เกิดความอึดอัดใจ บัดนี้ก็ยังเป็นอยู่ไม่ทราบว่าเพราะอะไร แล้วได้ข่าวว่าจังหวัดต่าง ๆ ก็กำลังพบปัญหานี้อยู่ ดูเหมือนว่าจะไม่มีทางแก้ และเขาไม่คิดจะแก้ด้วย เพราะเขาไม่ได้มองตัวเขาเองว่าที่ทำไปนั้นไม่เป็นไปตามระบบหรือให้เกียรติแก่ผู้บริหารเท่าที่ควร..."

1.3 <u>การปฏิบัติงานของบุคลากรยังด้อยคุณภาพ</u>

บุคลากรของศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัดจำนวนหนึ่ง เข้าสู่ตำแหน่งด้วยการย้ายมาจากหน่วยงานอื่น และย้ายภายในกรมการศึกษานอกโรงเรียน บุคลากรส่วนหนึ่งโดยเฉพาะบุคลากรที่เข้ามาดำรงตำแหน่งที่ต้องใช้ความรู้ความสามารถเฉพาะด้าน เช่น งานการเงิน การบัญชี พัสดุ หรืองานวิชาการด้านต่าง ๆ ได้รับการจัดให้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวโดยไม่มีความรู้ความสามารถตรงกับลักษณะงาน ผลงานที่ปฏิบัติจึงด้อยคุณภาพ ซึ่งผู้บริหารมีความอึดอัดใจ เนื่องจากจะต้องรับผิดชอบ โดยเฉพาะอย่างยิ่งงานบริหารการเงินและงบประมาณ

นอกจากนี้บุคลากรส่วนหนึ่งยังไม่มีความรับผิดชอบต่อหน้าที่ที่ได้รับมอบหมาย ไม่มีความคิดสร้างสรรค์ ทำงานตามที่ผู้บังคับบัญชาสั่ง หรือมอบหมายให้เท่านั้น บุคลากรเหล่านี้มีความกระตือรือร้นที่จะสนใจใฝ่หาความรู้น้อยมาก ทำงานตามความรู้ ความสามารถของตนที่มีเท่านั้น ดังนั้นผลการปฏิบัติงานจึงไม่ค่อยจะมีคุณภาพ ทำให้ผู้บริหารมีความอึดอัดใจ

เรื่องคุณภาพของบุคลากรเป็นเรื่องสำคัญที่สุดที่จะบอกอนาคตของหน่วยงานว่าจะประสบผลสำเร็จมากน้อยเพียงไร ผู้บริหารทุกคนตระหนักในเรื่องนี้เมื่อเห็นว่าบุคลากรยังด้อยคุณภาพ ผู้บริหารก็อึดอัดใจ ดังที่ผู้บริหารศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัดหลาย ๆ ท่านได้ให้ข้อมูลว่า

"...บางครั้งไปติดตามผลการปฏิบัติงานเห็นความบกพร่อง เราไม่กล้าพูดตรง ๆ ซึ่งคำว่าไม่กล้าในที่นี้ ไม่ใช่กลัว แต่คิดว่าหากเราพูดออกไปตรง ๆ จะทำให้เสียงาน บางทีการที่จะสอนให้คิดหรือให้ลูกน้องคิดงานเรื่องใดเรื่องหนึ่ง เราอยากจะใช้จิตวิทยา ให้เขาคิดเองให้ได้ แต่ก็ยังหาไม่เจอว่าจะทำอย่างไร พยายามเลียบเคียงก็แล้ว พูดอ้อมค้อมก็แล้ว ยังไม่มีการเปลี่ยนแปลง คนประเภทนี้มีทุกแห่ง แม้ไม่มากแต่ทำให้เราต้องคิดอยู่ตลอดเวลา

ทำให้เกิดความเครียด..."

"เรื่องของบุคลากรมีปัญหาเนื่องจากมีอยู่ก่อนแล้ว เลือกไม่ได้แม้จะเชื่องช้า อืดอาด ไม่สนองนโยบาย ทั้ง ๆ ที่พูดในที่ประชุมอย่างชัดเจนแล้ว ว่าจะทำอะไรที่ไหน เมื่อใด อย่างไร แต่งานไม่เป็นไปตามที่ต้องการ เมื่อไปดูศูนย์อื่นเห็นเขาทำกันได้อย่างพร้อมเพรียง ทำให้เกิดความไม่สบายใจเมื่อมองศูนย์ตัวเอง..."

"...บุคลากรบางคนชอบทำตามคำสั่ง เพราะเห็นว่าง่ายดี เป็นเพราะเขาขาดการให้กำลังใจหรือเปล่าไม่ทราบ แต่คงจะไม่ใช่เพราะเขาย่อมรู้อยู่แล้วว่าเขาต้องทำอะไร ยังจะมาให้เราต้องชี้แจง คอยไล่เบี้ยอยู่ตลอดเวลา งานที่มอบหมายก็ไม่ก้าวหน้าเท่าที่ควร ทำให้กลุ้มใจ เพราะเรามีแผนงานที่จะให้ทำอะไรต่อไป บางครั้งผู้ช่วยก็ไม่ช่วยคิด หัวหน้าฝ่าย หัวหน้างานก็ไม่ช่วยคิด ทำไปตามประเพณีเท่าที่ควรทำมา ไม่คิดพัฒนางาน..."

"...คนมาก แต่ไม่ค่อยมีประสิทธิภาพสู้คนน้อย ๆ ไม่ได้ คนยิ่งมากก็ยิ่งมากเรื่อง ซึ่งตามปกติแล้วข้าราชการครูก็เหมือนกับตำรวจ ทหาร ซึ่งมีวินัยเหมือนกัน ฉะนั้นหากบุคลากรไม่มีประสิทธิภาพน่าจะมีการย้ายกันบ้าง อย่ามัวแต่นึกถึงคุณธรรมอย่างเดียว คนที่เห็นว่าพัฒนาไม่ได้แล้วก็น่าจะพิจารณากันบ้าง"

"บุคลากรบางคนมีแต่ทำงานตามใบสั่งหรือคำสั่งเท่านั้นไม่ได้มีความคิด เพื่อปรับปรุงหรือพัฒนานอกเหนือจากที่หัวหน้าคิดให้ออกไปเลย ซึ่งโอกาสที่เราจะมานั่งคิดให้ทุกงานเป็นไปไม่ได้ ต้องใช้ความคิดของตนเองบ้าง บางครั้งไม่รู้จะทำอย่างไร ได้แต่ทำใจ ไม่หวังผลเลิศจากบุคลากรประเภทนี้ มิฉะนั้นจะอึดอัดใจมากยิ่งขึ้น"

<u>แนวทางแก้ปัญหาเกี่ยวกับคุณภาพของบุคลากร</u>

การปฏิบัติงานของบุคลากร ผู้บริหารต้องพยายามเร่งรัดให้บุคลากรตระหนักถึงภาระหน้าที่ที่ได้รับมอบหมาย ในลักษณะการประชุม อบรม ชี้แจง ตลอดจนการทัศนศึกษาและเร่งรัดส่งเสริมให้บุคลากรมีการเพิ่มพูนความรู้ ตลอดจนการรับรู้ข่าวสาร กฎเกณฑ์ ระเบียบปฏิบัติที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานที่เป็นปัจจุบัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งบุคลากรที่ทำหน้าที่ในตำแหน่งการเงิน การบัญชี พัสดุ และทางด้านการปฏิบัติการ

ในด้านวิชาการ ผู้บริหารส่วนใหญ่ได้สร้างบรรยากาศของการทำงาน ให้บุคลากรสามารถปฏิบัติงานร่วมกัน ส่งเสริมให้มีการช่วยเหลือสนับสนุนทางด้านวิชาการ ในระหว่างฝ่ายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งจะช่วยให้บุคลากรที่รับผิดชอบงานนั้นทำงานได้ดียิ่งขึ้น

1.4 <u>บุคลากรมีอุดมการณ์ในการทำงานน้อย มักเห็นแก่ประโยชน์ส่วนตัว</u>

จากการที่บุคลากรส่วนหนึ่ง เข้าสู่ตำแหน่งโดยการโอนย้าย จากหน่วยงานต่าง ๆ ตามความต้องการของผู้บริหารกรมการศึกษานอกโรงเรียน หรือการโยกย้ายบุคลากรที่มีปัญหาจากที่หนึ่งไปยังอีกที่หนึ่ง โดยที่ผู้บริหารศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัดไม่มีส่วนในการพิจารณาบุคลากรเหล่านั้น บางคนไม่มีเป้าประสงค์ที่จะทำงานการศึกษานอกโรงเรียน แต่ต้องการดำรงตำแหน่งในหน่วยงานใหม่เพียงเพื่อผลประโยชน์ส่วนตัวเป็นหลักใหญ่ เช่นความสะดวกสบายด้านที่ทำงานหรือประโยชน์ทางด้านธุรกิจส่วนตัว บุคคลเหล่านี้วางตนเหนือบุคลากรคนอื่น ๆ เนื่องจากมีความสนิทสนมกับผู้บริหารระดับสูง หรือนักการเมือง ถือว่าตนเองเป็นคนมีเส้นสาย บุคคลเหล่านี้ขาดความตั้งใจในการทำงานเพียงแต่ต้องการตำแหน่งเท่านั้น นอกจากนี้บุคลากรประเภทนี้มักเห็นแก่ประโยชน์ส่วนตัวมากกว่าประโยชน์ส่วนรวม ชอบกอบโกยผลประโยชน์ที่พึงจะได้รับมากกว่าร่วมกันทำประโยชน์ให้แก่ศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัด ดังตัวอย่างที่ผู้บริหารศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัดได้ให้ความเห็นในเรื่องนี้ว่า

"เมื่อมีบุคลากรที่ไม่ซื่อสัตย์ หรือทำงานเพื่อผลประโยชน์ของตัวเอง หากไม่ได้รับผลประโยชน์จะไม่ทำ พวกนี้ทำให้เกิดความอึดอัด เพราะเราต้องระมัดระวังตัว ต้องคอยติดตามความเคลื่อนไหวของบุคลากรพวกนี้ มิฉะนั้นผลเสียหายจะตามมา คือจะถูกมองจากคนอื่นไปในทางไม่ดีและที่สำคัญคนอื่น ๆ จะเอาอย่างบ้าง..."

"บุคลากรบางคนหวังแต่ผลประโยชน์ส่วนตน เมื่อตนเองไม่ได้ก็โกรธ ซึ่งเขามองแต่เพียงว่าเขาน่าจะได้ ในขณะที่เรามองว่าคนโน้นน่าจะได้ก่อน ซึ่งมีผลกระทบกันเป็นลูกโซ่ จะแข็งข้อ พูดจาก้าวร้าว สร้างกลุ่มต่อต้าน จะเสนอหลักการดีอย่างไรก็ไม่ยอมรับ เราจะทำอะไรรุนแรงไปก็ไม่ดี เฉยต้องทำเป็นไม่รู้ไม่ชี้เสียบ้าง..."

แนวทางแก้ไขเกี่ยวกับการที่บุคลากรมีอุดมการณ์ในการทำงานน้อยและเห็นแก่ประโยชน์ส่วนตัว

ผู้บริหารพยายามชี้แจงให้บุคลากรทราบถึงเป้าหมายการทำงานของทางราชการ โดยเฉพาะงานการศึกษานอกโรงเรียน บางครั้งผู้บริหารต้องปฏิบัติตนเป็นตัวอย่างในกรณีที่บุคลากรบางคนไม่สนใจการทำงานจริง ๆ หากผู้บริหารได้ใช้วิธีชี้แจงและส่งเสริมบรรยากาศการทำงานหรือใช้วิธีตามหลักการบริหารที่เหมาะสมแล้วก็ยังไม่ได้ผล ผู้บริหารก็ต้องใช้วิธีการวางเฉย ไม่สนใจบุคลากรนั้น ๆ เพื่อให้บุคลากรส่วนใหญ่ทำงานต่อไปได้

1.5 **จำนวนบุคลากรกับงานที่รับผิดชอบไม่สมดุลกัน**

อัตรากำลังบุคลากรกับเนื้องานการศึกษานอกโรงเรียนที่ศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัดจัดดำเนินการในหลาย ๆ แห่ง มีจำนวนไม่เพียงพอโดยเฉพาะศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัดที่มีเขตพื้นที่รับผิดชอบกว้าง มีจำนวนอำเภอมาก ๆ บุคลากรต้องรับผิดชอบงานหลายงาน ทำให้การดำเนินงานขลุกขลัก ไม่บรรลุเป้าหมาย ไม่สามารถบริการกลุ่มเป้าหมายได้อย่างทั่วถึง ตามระยะเวลาที่วางไว้ ทำให้ผู้บริหารมีความอึดอัดใจมาก ผู้บริหารส่วนใหญ่ต่างใช้วิธีการแก้ปัญหาโดยการขอร้องให้บุคลากรร่วมกันช่วยดำเนินการให้งานบรรลุเป้าหมาย อย่างน้อยก็ให้บรรลุเป้าหมายด้านปริมาณ และผู้บริหารต่างเห็นว่ากรมการศึกษานอกโรงเรียนควรจัดสรรอัตราบุคลากรให้เพียงพอกับงาน โดยพิจารณาประชากรและพื้นที่เขตรับผิดชอบในแต่ละจังหวัดเป็นสำคัญ ไม่จำเป็นต้องจัดให้บุคลากรเท่ากันทุกศูนย์ฯ

1.6 **บุคลากรขาดการพัฒนาเสริมสร้างให้เข้าใจงานการศึกษานอกโรงเรียน**

งานการศึกษานอกโรงเรียนเป็นงานสำคัญอย่างหนึ่งในการให้การศึกษานอกโรงเรียนแก่ประชาชน เพื่อการพัฒนาคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น บุคลากรที่รับผิดชอบงานควรจะมีการพัฒนาเทคนิคแนวทางการดำเนินงานใหม่ ๆ ให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงทางสังคม

จากการวิเคราะห์พบว่า บุคลากรที่รับผิดชอบงานการศึกษานอกโรงเรียนจำนวนหนึ่ง ไม่

มีโอกาสที่จะพัฒนาตนเองให้มีความรู้ความเข้าใจในงานด้านแนวคิด รูปแบบ และแนวทางการดำเนินงานการศึกษานอกโรงเรียนใหม่ ๆ โดยเฉพาะงานสายบริหารและส่งเสริมปฏิบัติการ ซึ่งระเบียบปฏิบัติต่าง ๆ มีการเปลี่ยนแปลงบ่อย ๆ ผู้ปฏิบัติจะต้องรู้ในสิ่งที่เป็นปัจจุบัน เพื่อให้บริการแก่บุคลากรได้อย่างรวดเร็วและถูกต้อง จะทำให้การปฏิบัติงานส่วนที่มีความสัมพันธ์กันภายในสำนักงานมีความคล่องตัวและบรรลุเป้าหมายในด้านของการปฏิบัติงานอย่างแท้จริง

<u>แนวทางแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับบุคลากรขาดการพัฒนาเสริมสร้างให้เข้าใจงานการศึกษานอกโรงเรียน</u>

จากการที่บุคลากรไม่ได้รับการเสริมสร้างความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับแนวคิด งานการศึกษานอกโรงเรียนที่เป็นปัจจุบัน บุคลากรเหล่านี้จำเป็นจะต้องได้รับการพัฒนา เพื่อให้บังเกิดผลดีต่อการปฏิบัติงาน อันจะนำไปสู่ความสำเร็จตามเป้าหมาย แนวการแก้ปัญหาของผู้บริหารส่วนมาก จะเปิดโอกาสให้บุคลากรได้มีโอกาสเข้าร่วมประชุมสัมมนา อบรม ในระดับต่าง ๆ นอกจากนั้นยังได้ให้บุคลากรที่เข้าใจ มีความชำนาญงาน ช่วยเหลือบุคลากรอื่น ๆ ด้วยกัน

จะเห็นได้ว่า ปัญหาสำคัญประการหนึ่ง ที่ทำให้ผู้บริหารศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัดอึดอัดใจ โดยจะส่งผลต่อการบริหารงาน คือปัญหาบุคลากร ซึ่งจำเป็นต้องได้รับการแก้ไขอย่างเร่งด่วน ทั้งในระดับผู้บริหารศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัด และผู้บริหารระดับกรมการศึกษานอกโรงเรียน ซึ่งผู้บริหารศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัด ได้ใช้แนวทางแก้ปัญหาหลาย ๆ แนวทาง เพื่อให้ปัญหาการบริหารบุคลากรลดน้อยลงหรือหมดไปในที่สุด ซึ่งผู้บริหารศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัดแต่ละจังหวัด ได้ใช้แนวทางแก้ไขปัญหาการบริหารบุคลากรที่เหมาะสมกับสภาพของแต่ละจังหวัด โดยพยายามใช้แนวทางแก้ไขปัญหาโดยยึดการแก้ไขปัญหาตามหลักรัฐศาสตร์เป็นสำคัญ ดังเช่นผู้บริหารศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัดที่ให้สัมภาษณ์ท่านหนึ่ง ได้กล่าวไว้ว่า

"การสร้างปัญหาของบุคลากร ไม่จำเป็นต้องมากคนเพียงคนเดียว ก็ทำให้ผู้บริหารอึดอัด หรือเครียดได้มากแล้ว เพราะคนสามารถสร้างปัญหาขึ้นได้สารพัด กว่าจะปรับได้

ก็ยากพอสมควร อย่าว่าแต่ข้าราชการเลยที่สร้างปัญหา แม้แต่ลูกจ้างประจำ นักการภารโรง ก็เป็นตัวสำคัญที่สร้างปัญหาใหญ่โตได้...การแก้ปัญหาใช้พระคุณเท่านั้น พระเดชใช้ไม่ได้เลย"

<u>สภาพที่ 2 ความอึดอัดใจเนื่องจากปัญหาด้านวัสดุ อุปกรณ์ อาคารสถานที่และยานพาหนะ</u>

ความอึดอัดใจของผู้บริหารที่เกี่ยวเนื่องกับปัญหาด้านวัสดุ ครุภัณฑ์ อาคารสถานที่ และยานพาหนะที่ได้จากการสัมภาษณ์จำแนกได้ 7 ประเด็น ดังแสดงในตารางต่อไปนี้

ตาราง 4 สภาพความอึดอัดใจเนื่องจากปัญหาด้านวัสดุอุปกรณ์ อาคารสถานที่ และยานพาหนะ

สภาพของความอึดอัดใจ	ความถี่ (N = 25)	ร้อยละ
1. วัสดุครุภัณฑ์มีน้อยไม่ทันสมัย ขอรับการจัดสรรจากกรมแต่ไม่ได้	16	64
2. อาคารสถานที่ไม่เพียงพอสำหรับปฏิบัติงาน	10	40
3. การจัดสรรวัสดุครุภัณฑ์จากกรมไม่เสมอภาคกัน	7	28
4. ยานพาหนะมีไม่เพียงพอที่จะทำงานให้คล่องตัวได้	5	20
5. งบประมาณการซ่อมแซมครุภัณฑ์ ยานพาหนะไม่ค่อยได้รับการสนับสนุนจากกรม	2	8
6. อำนาจในการจัดซื้อวัสดุครุภัณฑ์ของผู้บริหารศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัด ไม่เอื้ออำนวยต่อการปฏิบัติงาน (เงิน บกศ.)	2	8
7. บุคลากรบางคน นำวัสดุอุปกรณ์ของทางราชการไปใช้ส่วนตัว	1	4

จากตาราง 4 จำแนกสภาพความอึดอัดใจของผู้บริหารที่เกี่ยวกับปัญหาด้านวัสดุอุปกรณ์ อาคารสถานที่ และยานพาหนะออกเป็น 7 ประเด็น มีรายละเอียดจากการสัมภาษณ์ ดังนี้

2.1 <u>วัสดุ ครุภัณฑ์ มีน้อยไม่ทันสมัย ขอรับการจัดสรรจากกรมการศึกษานอกโรงเรียนแต่ไม่ได้</u>

ผู้บริหารศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัดส่วนมาก (ร้อยละ 64) ให้ความเห็นว่ามีความอึดอัดใจกับการที่ วัสดุ ครุภัณฑ์ มีน้อย ไม่สามารถบริการกลุ่มเป้าหมายและบริหารงานการศึกษานอกโรงเรียนให้ได้ตามเป้าประสงค์ นอกจากนี้ วัสดุ ครุภัณฑ์ ที่มีอยู่ในบางส่วน ไม่สามารถใช้งานได้เต็มที่ ทั้งนี้เพราะอยู่ในสภาพที่ล้าสมัย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง วัสดุ ครุภัณฑ์ ทางด้านการเรียนการสอนวิชาชีพ ซึ่งแต่ละศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัดมีน้อยมากมิหนำซ้ำยังล้าสมัย ทำให้การเรียนการสอนขาดประสิทธิภาพ ก่อให้เกิดความอึดอัดใจทั้งผู้บริหาร เจ้าหน้าที่ตลอดจนผู้รับบริการ ดังตัวอย่างที่ผู้บริหารศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัดหลาย ๆ ท่านได้ระบายความในใจไว้ เช่น

"ตอนรับงานใหม่เกิดความอึดอัดใจเนื่องจากทรัพยากรในการบริหาร ไม่พร้อมในการปฏิบัติงานเพราะภารกิจที่ได้รับมอบหมายจากกรมการศึกษานอกโรงเรียน ก็เป็นหนังสือฉบับเดียวกับศูนย์ที่มีความพร้อม โดยมุ่งหวังว่าเราจะต้องทำงานให้ได้เหมือนกับศูนย์อื่น ๆ ปริมาณงานจะต้องได้เท่าเทียมหรือใกล้เคียงกัน แต่เมื่อปฏิบัติจริงทำไม่ได้ เพราะขาดวัสดุอุปกรณ์ต่าง ๆ..."

"กรมมีเป้าหมายที่จะให้ศูนย์ปฏิบัติงานให้ได้ผลผลิตเป็นเยี่ยม เพื่อเป็นข้อต่อรองในการของบประมาณเพิ่มเติม แต่ไม่ได้สนับสนุนด้านวัสดุ ครุภัณฑ์ อุปกรณ์ต่าง ๆ ก็ไม่รู้จะทำให้ได้ผลดีอย่างไรทั้ง ๆ ที่อยากจะทำให้ดี ทำให้เกิดความอึดอัดใจ"

"เครื่องมือเครื่องใช้ในการเรียนการสอน จำเป็นอย่างมากโดยเฉพาะวิชาชีพ เขาเห็นเครื่องมือแล้วศรัทธาก็ไม่เกิด ที่จะให้เรียนเขาก็ไม่เรียน เราเองตลอดจนเจ้าหน้าที่ก็เกิดความไม่สบายใจ อึดอัดใจเพราะไม่รู้จะทำอย่างไร..."

"...เรื่องวัสดุ ครุภัณฑ์ เห็นว่ายังล้าสมัยอยู่มาก งานทั้ง 3 วงนั้น วงอื่น ๆ ไม่ค่อยมีปัญหา แต่วงวิชาชีพ มีความสำคัญมาก เครื่องไม้เครื่องมือ เครื่องจักร วัสดุ ไม่ทันกับสภาพของความคิดที่เราจะทำงาน ทำให้เกิดความอึดอัดใจ เมื่อสองสามวันนี้หอการค้าในจังหวัดเสนอให้เราเปิดสอนการเย็บผ้าด้วยจักรอุตสาหกรรม จบแล้วเด็กจะมีงาน เขาจัดการให้เสร็จ เราเห็นดีด้วยแต่พอหันไปดูเครื่องมือ ถามว่าจักรเย็บผ้าตัวละ 25,000 บาท จะได้มาจากไหน อย่างน้อยเราต้องมี 8 ตัว เท่านี้เราก็หมดท่าแล้ว..."

ในด้านการแก้ปัญหาผู้บริหารศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัด ต่างก็มีความเห็นสอดคล้องกันว่ากรมการศึกษานอกโรงเรียนควรจะดำเนินการจัดสรร วัสดุ อุปกรณ์ และครุภัณฑ์ที่จำเป็น และเหมาะสมมาให้ศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัด เพื่อใช้ในการดำเนินการบริหารศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัด และจัดการเรียนการสอน แต่อย่างไรก็ตาม การจัดสรรวัสดุ ครุภัณฑ์ จากกรมการศึกษานอกโรงเรียนไม่สามารถดำเนินการได้มากนัก ถึงแม้ว่าศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัดได้ดำเนินการสำรวจวัสดุ ครุภัณฑ์ ที่จำเป็นและเสนอต่อกรมการศึกษานอกโรงเรียน แต่ได้รับการจัดสรรน้อยมาก ทำให้ผู้บริหารอึดอัดใจ

ผู้บริหารส่วนหนึ่งใช้ความสัมพันธ์ส่วนตัวกับหน่วยงานอื่น หรือร่วมมือประสานงานกับหน่วยงานที่มีความพร้อมทางด้านวัสดุ อุปกรณ์ โดยการขอยืมวัสดุ อุปกรณ์ มาใช้ในการเรียนการสอนโดยเฉพาะวิชาชีพ แต่เป็นการแก้ปัญหาเฉพาะหน้าซึ่งผู้บริหารมีความต้องการที่จะให้กรมการศึกษานอกโรงเรียนจัดสรรเงินงบประมาณเพื่อการนี้อย่างเพียงพอกับความต้องการของศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัด ซึ่งอาจจะดำเนินการในลักษณะจัดวัสดุ อุปกรณ์ ครุภัณฑ์ ไว้ที่ศูนย์แม่ (ศูนย์หลักอาจจะเป็นศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนภาค) แล้วให้ศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัดในเครือข่ายที่มีความต้องการยืมไปใช้แบบหมุนเวียนกันไป หรือกรมการศึกษานอกโรงเรียนจัดหาให้ศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัดตามความต้องการและความจำเป็นของแต่ละศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัด

2.2 <u>อาคารสถานที่ไม่เพียงพอสำหรับปฏิบัติงาน</u>

จากการวิเคราะห์ข้อมูลพบว่า ผู้บริหารศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัดส่วนหนึ่ง (ร้อยละ40) มีความอึดอัดใจในการบริหารงานในลักษณะที่ไม่มีอาคารสถานที่เพียงพอกับการปฏิบัติงาน กล่าวคือ สถานที่ปฏิบัติงานคับแคบ ไม่สะดวกต่อการปฏิบัติงาน เช่น ห้องประชุม ห้องพัสดุ และอาคารสำนักงาน บุคลากรต้องนั่งทำงานกันอย่างเบียดเสียด ไม่สามารถจัดให้เป็นสัดส่วนได้ นอกจากนี้บางศูนย์ไม่มีห้องพัสดุในลักษณะที่เป็นเอกเทศ ทำให้การควบคุมค่อนข้างลำบาก ยากที่จะทำงานพัสดุให้เป็นระบบที่ดีได้ และศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัดบางศูนย์ไม่มีอาคารครบตามโครงสร้าง เช่น ขาดอาคารเรียน ขาดห้องประชุม ขาดอาคารพัสดุ ขาดโรงเก็บรถ ขาดโรงฝึกงาน ฯลฯ ทำให้การบริหารและการดำเนินงานขาดความคล่องตัว และไม่สนองตอบความต้องการของบุคลากรได้ ผู้บริหาร

ศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัดหลาย ๆ ท่านได้บอกถึงความอึดอัดใจไว้หลายประการ เช่น

"อาคารสถานที่ต่าง ๆ น่าจะเต็มรูปแบบได้แล้ว เพราะอาคารสถานที่ตามกรอบโครงสร้างนอกจากใช้ประโยชน์ด้านใช้สอยแล้ว ยังเป็นเครื่องเชิดหน้าชูตาแก่ผู้ที่เข้ามาใช้บริการได้ทางหนึ่งบ้านพักสำหรับข้าราชการก็ควรจะได้มาก เพราะสงสารบุคลากรที่ต้องเช่าบ้านแพง ๆ ซึ่งมีผลกระทบต่อเศรษฐกิจภายในครอบครัว และจะมีไปถึงงานด้วย"

"ความไม่พร้อมด้านอาคารสถานที่ก็เป็นปัญหาในด้านความคล่องตัว ด้านการปฏิบัติงานไม่ว่าจะเป็นห้องประชุม ห้องพัสดุ หากไม่มีจะลำบากมาก ต้องไปประสานงานขอหยิบยืม ขอใช้จากที่อื่นแม้แต่อาคารสำนักงานก็นั่งกันไม่พอ จะจัดให้ดูดีก็ยาก จะนั่งกันอย่างแออัด เหมาะอย่างเดียวคือควบคุมง่าย แต่ขาดถึงความเหมาะสมไม่ดี เพราะบางฝ่ายต้องการความสงบ บางฝ่ายคนมาติดต่อมากซึ่งวุ่นวายพอสมควร ทำให้อึดอัด"

"การบริหารอาคารสถานที่ ที่อึดอัดใจเพราะอาคารน้อย เราต้องการทำให้ดี อยากปรับปรุงให้น่าอยู่ ให้เกิดประโยชน์ใช้สอยให้มาก ต้องหาทางในการใช้พื้นที่ให้ได้มากที่สุด ลำบากใจเมื่อทุกคนอยู่กันอย่างแออัด เป็นทั้งที่ไว้ของและที่ทำงาน"

"...เมื่อขาดแคลนอาคารสถานที่ เราต้องพยายามจัดทำขึ้นเอง หรือปรับปรุงอาคารส่วนต่าง ๆ จะอยู่อย่างนั้นได้อย่างไร บางครั้งก็ต้องเลี่ยงระเบียบไปบ้างในการจัดซื้อวัสดุมาทำ ทำให้วิตกไปว่า เมื่อเราออกจากศูนย์ไปแล้ว เมื่อเปลี่ยนผู้บริหารแล้ว เขาจะคิดกับเราอย่างไร จะมีผลกระทบในด้านความถูกต้องเหล่านั้น จะตกมาถึงเราหรือไม่ เพราะการใช้จ่ายเงินผิดประเภท ทำให้เกิดความรู้สึกว่าทำไปทำไม เหนื่อยเปล่า ๆ แต่เราก็ได้แต่คิด เพราะจะต้องจัดทำ จัดหาอยู่ดี..."

แนวทางแก้ไขปัญหานั้น ผู้บริหารบางแห่งใช้วิธีการต่อเติม ปรับปรุง สร้างอาคารชั่วคราว โดยเฉพาะห้องเรียน จัดทำในลักษณะการซื้อวัสดุอุปกรณ์มาจัดทำเอง ซึ่งเป็นการแก้ปัญหาเฉพาะหน้าเท่านั้น เป็นอาคารที่ขาดความสมบูรณ์ และไม่ช่วนให้กลุ่มเป้าหมายภาคภูมิใจในสถาบันเลย

ผู้บริหารศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัดต่างก็เห็นว่า กรมการศึกษานอกโรงเรียนควรทำการสำรวจการใช้อาคารสถานที่ จัดทำแผนปรับปรุงการใช้อาคารสถานที่ และจัดสรรงบประมาณให้ศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัดตามที่จำเป็นและต้องการ เพื่อให้การปฏิบัติงานของศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัดมีความคล่องตัวมากขึ้น

2.3 การจัดสรรวัสดุ ครุภัณฑ์จากกรมการศึกษานอกโรงเรียนไม่เสมอภาคกัน

ระเบียบการปฏิบัติงานทางราชการ ให้อธิบดีกรมเจ้าสังกัดเป็นผู้ดำเนินการจัดซื้อครุภัณฑ์ ซึ่งผู้บริหารศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัดไม่มีอำนาจในการจัดซื้อ กรมการศึกษานอกโรงเรียนจัดสรรครุภัณฑ์หรืองบประมาณในการจัดซื้อวัสดุครุภัณฑ์ให้แก่ศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัดไม่เสมอภาคกัน ทำให้เกิดการเปรียบเทียบในลักษณะบางแห่งได้ บางแห่งไม่ได้ ทำให้บุคลากรของศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัดที่ไม่ได้วัสดุครุภัณฑ์ หรือได้แต่น้อย ลดความเชื่อมั่นในศักยภาพการบริหารของผู้บริหารลง ผู้บริหารศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัดบางคนเห็นช่องทางเพื่อให้ได้วัสดุครุภัณฑ์ที่ต้องการ โดยพยายามเข้ากรมการศึกษานอกโรงเรียนบ่อย ๆ พยายามมาติดต่อกับเจ้าหน้าที่ที่ดำเนินการหรือผู้บริหารระดับสูงทำให้โอกาสการได้มาซึ่งวัสดุครุภัณฑ์สูงขึ้น

ผู้บริหารศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัดหลายท่านได้กล่าวถึงความไม่เสมอภาคในการจัดสรรงบประมาณ จัดซื้อวัสดุครุภัณฑ์ของกรมการศึกษานอกโรงเรียนว่า

"ความไม่เสมอภาคในการได้รับจัดสรรเงินงบประมาณการจัดซื้อวัสดุครุภัณฑ์ หรืออาคารสถานที่ทำให้เกิดความอิดอัดใจมาก เพราะมีความรู้สึกว่าคน (ผู้บริหาร) ใด ที่ทำงานเขา (ผู้บริหาร) ก็ตั้งหน้าตั้งตาทำงาน คน (ผู้บริหาร) ไหน ไม่ค่อยทำงาน พยายามเข้ากรมบ่อย ๆ ไปติดต่อที่กรม มีของฝากติดไม้ติดมือ คือ ยังเป็นไปในรูปมือใครยาวสาวได้สาวเอา พวกที่ตั้งใจทำงาน ก็ห่างเหินจากกรม ไม่เหมือนกับผู้ที่ไปติดต่อ ให้เห็นหน้าบ่อย ๆ วัสดุ อุปกรณ์ต่าง ๆ ก็มักจะได้มากกว่า ศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัดที่ได้ก็มักจะได้บ่อย ศูนย์ที่ไม่ค่อยได้อะไรก็ยังยากจนเหมือนเดิม"

"การที่ขอวัสดุครุภัณฑ์ หรืออาคารแล้วไม่ได้ ตามปกติเมื่อขอไปแล้ว หากไม่ได้กันทุกศูนย์ก็ไม่เป็นไร แต่หากเปรียบกับศูนย์ต่าง ๆ ที่จัดตั้งมาพร้อม ๆ กัน ทำไมศูนย์นั้นได้ ศูนย์เราไม่ได้ซึ่งเราก็มีความจำเป็นต้องใช้สิ่งเหล่านั้นเหมือนกัน ก็ทำให้เกิดความอิดอัดใจ ที่อิดอัดใจนั้นมี 2 อย่างคือ ทำให้ไม่พร้อมในการทำงาน กับอิดอัดเพราะมีความรู้สึกว่าลูกน้องจะมองว่าเราไม่มีน้ำยา..."

"เทคนิคการได้มาซึ่งเงินงบประมาณ วัสดุครุภัณฑ์ หรืออาคาร ศูนย์ที่มีความใกล้ชิดสนิทสนมมักจะได้รับการแนะนำวิธีการต่าง ๆ ในการขอและให้ได้ในส่วนต่าง ๆ นั้น ศูนย์ใดที่อยู่ห่างไกล

ไม่ค่อยมีโอกาสใกล้ชิดกับนาย หรือเจ้าหน้าที่ก็จะไม่ได้..."

"ลักษณะการจัดสรรทรัพยากร ด้านอาคารสถานที่ วัสดุครุภัณฑ์ เราไม่สบายใจ อึดอัดใจ เมื่อไม่ได้รับความเสมอภาคยังมองเห็นว่ากรมยังขาดระบบ ขั้นตอนที่จะได้มา ข้อมูลในการเสนอของบประมาณยังไม่แน่ชัด ไม่ทราบว่าการที่จะให้ได้มานั้น ต้องทำอะไรบ้าง เพราะเมื่อเปรียบเทียบดูระหว่างศูนย์ต่าง ๆ แล้ว การได้สิ่งของมาดูเหมือนจะไม่เท่าเทียมหรือเสมอภาคกันอยู่..."

"หลักเกณฑ์การพิจารณาให้วัสดุครุภัณฑ์ หรือของบประมาณ ความจริงเขาก็มีหลักเกณฑ์แต่เป็นอย่างไรไม่ทราบ จังหวัดเล็กจังหวัดใหญ่มักจะได้ไม่แตกต่างกัน ทำไมจึงไม่ดูสัดส่วนประชากร พื้นที่ ดูลักษณะภูมิประเทศบ้าง เป็นไปไม่ได้ที่จะต้องมีค่าใช้จ่ายเท่ากัน เพราะศูนย์ที่อยู่ในจังหวัดใหญ่ ๆ จะต้องมีกิจกรรมเพิ่มขึ้น"

ประเด็นดังกล่าวผู้บริหารศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัดบางแห่งมีความอึดอัดใจมาก เนื่องจากการดำเนินการเรียนการสอน และการบริหารงานการศึกษานอกโรงเรียนไม่สะดวก ขาดความคล่องตัว ผู้บริหารบางคนพยายามแก้ไขปัญหาเอง เพื่อความคล่องตัว โดยบางครั้งใช้เงินบำรุงการศึกษามาจัดซื้อ ซึ่งผู้บริหารถูกตรวจสอบจากบุคลากร (บางคน) ที่ไม่เห็นด้วย และคอยกีดกัน ในบางแห่งมีการส่งบัตรสนเท่ห์ถึงกรมเจ้าสังกัดทั้ง ๆ ที่พยายามทำด้วยความบริสุทธิ์ใจ ทำให้ผู้บริหารศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัดนั้น ๆ เกิดความท้อแท้

นอกจากนี้ผู้บริหารบางแห่งใช้วิธีการประสานงานกับหน่วยงานอื่น ทั้งภาครัฐและเอกชน เพื่อขอความสนับสนุนให้งานดำเนินการไปได้ ซึ่งบางครั้งผู้บริหารศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัดต้องใช้ความสัมพันธ์ส่วนตัวเป็นอย่างมาก เพื่อให้ได้มาซึ่งงบประมาณสนับสนุน อันจะทำให้การดำเนินงานสามารถเลื่อนไหลไปได้ตามวิถีทาง

2.4 <u>ยานพาหนะมีไม่เพียงพอที่จะปฏิบัติงานให้คล่องตัวได้</u>

งานการศึกษานอกโรงเรียนมีขอบข่ายของกิจกรรมและพื้นที่กว้างขวาง การนิเทศ ติดตามผล มีความจำเป็นต่อการปรับปรุงพัฒนางานให้บรรลุเป้าหมาย กิจกรรมการศึกษานอกโรงเรียนครอบคลุมทุกพื้นที่ในจังหวัด การปฏิบัติงานด้านนิเทศ ติดตามผล จำเป็นจะต้องใช้ยานพาหนะ ศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัดบางแห่งมียานพาหนะไม่เพียงพอต่อการปฏิบัติงาน ความขาดแคลน

ด้านพาหนะจึงเป็นสาเหตุหนึ่งที่ก่อให้เกิดความอึดอัดใจในการบริหารงานศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัด ซึ่งศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัดได้จัดทำแผนของบประมาณจัดสรรเพื่อการขอซื้อยานพาหนะ แต่ได้รับการตอบสนองจากทางกรมการศึกษานอกโรงเรียนน้อย ทั้ง ๆ ที่กรมการศึกษานอกโรงเรียนมีข้อมูลการใช้ยานพาหนะของศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัดอย่างละเอียดอยู่แล้ว

ศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัดที่เต็มรูปแบบ โดยเฉพาะศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัดที่จัดสร้างตามโครงการเงินกู้ของธนาคารโลกจัดสร้างมานาน ยานพาหนะที่มีอยู่ในสภาพที่ทรุดโทรม ไม่สามารถนำมาใช้ปฏิบัติงานได้อย่างคล่องตัวและปลอดภัย ยานพาหนะของบางศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัด ไม่สามารถใช้ปฏิบัติงานได้ และยังไม่ได้ทำเรื่องจำหน่ายตามระเบียบของทางราชการ ทำให้ไม่สามารถหายานพาหนะมาใช้ทดแทนได้ ผู้บริหารศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัดได้พูดถึงเรื่องนี้ว่า ยานพาหนะมีไม่เพียงพอในการปฏิบัติงาน

"เรื่องยานพาหนะเป็นเครื่องมือที่จำเป็นสำหรับงานการศึกษานอกโรงเรียน แต่ขอแล้วนานเหลือเกินกว่าจะได้ ทั้ง ๆ ที่กรมก็น่าจะรู้ข้อมูลรายละเอียดของแต่ละศูนย์อยู่พร้อมแล้ว ทั้งข้อมูลเดิมข้อมูลที่รายงานเข้าไปทุกปี แต่ก็ยังเหมือนเดิม ยังมองไม่เห็นว่าเขาพิจารณาจัดสรรให้กันอย่างไร..."

"ยานพาหนะไม่ได้บำรุงรักษาเลย ทำไมกรมไม่คิดต่อสู้ให้ศูนย์ที่เก่า ๆ ได้รับรถใหม่บ้างเพราะมีความจำเป็นและถือเป็นสวัสดิการของผู้ปฏิบัติงานในพื้นที่ด้วย หากเกิดความเสียหายขึ้นมาแล้วจะลำบาก ศูนย์ต่าง ๆ พร้อมที่จะต่อสู้กับสำนักงบประมาณโดยจะเป็นปากเป็นเสียงให้ น่าจะพูดกันให้ชัดเจนสักครั้ง"

ผู้บริหารศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัดมีความอึดอัดใจในเรื่องจำนวนยานพาหนะที่มีกับปริมาณงานที่ต้องรับผิดชอบ ซึ่งไม่ค่อยสมดุลกันโดยเฉพาะจังหวัดที่มีพื้นที่กว้าง

2.5 งบประมาณค่าซ่อมแซมครุภัณฑ์ยานพาหนะได้รับการจัดสรรน้อยมาก

ยานพาหนะของผู้บริหารที่มีอยู่ส่วนหนึ่งได้รับการจัดสรรงบประมาณจากกรมการศึกษานอกโรงเรียนให้ดำเนินการจัดซื้อเพื่อการปฏิบัติงานทางราชการ มีอายุการใช้งาน และจำนวนหนึ่งอยู่ในสภาพที่ไม่สามารถใช้ปฏิบัติงานได้อย่างสมบูรณ์ กล่าวคือ ยานพาหนะชำรุด จำเป็นที่จะต้องซ่อมแซม

ให้สามารถใช้งานได้ดี เพื่อความสะดวกและปลอดภัย ต่อบุคลากรที่ปฏิบัติหน้าที่ราชการ ประเด็นหนึ่งผู้บริหารมีความอึดอัดใจมากที่ไม่สามารถหางบประมาณซ่อมแซมยานพาหนะให้สามารถใช้ปฏิบัติงานได้ เนื่องจากได้รับการจัดสรรงบประมาณน้อย ทั้ง ๆ ที่ศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัดได้ดำเนินการสำรวจและจัดทำแผนงานโครงการซ่อมแซมยานพาหนะเสนอต่อกรมการศึกษานอกโรงเรียน ทำให้ผู้บริหารและบุคลากรของศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัดไม่สามารถปฏิบัติงานในพื้นที่ได้อย่างสะดวก ซึ่งส่งผลกระทบให้การปฏิบัติงานด้อยคุณภาพลง ผู้บริหารได้ให้ข้อมูลเรื่องนี้ไว้ว่า

"อยู่ศูนย์เก่ายานพาหนะซึ่งถือว่าเป็นปัจจัยที่สำคัญในการปฏิบัติงานมักจะชำรุดทรุดโทรมมากงบประมาณก็น้อย รวมทั้งอาคารหรือครุภัณฑ์อย่างอื่น ก็มีการชำรุดเสียหายมากมาย ไม่รู้จะเอาไปไหนทะเบียนต่าง ๆ ก็ไม่พร้อม ไม่รู้จะทำให้งานดีได้อย่างไรกัน..."

"...ลองคิดดูซิ จังหวัดเรามีแต่ขึ้นเขาลงห้วยทั้งนั้น รถก็เก่าคร่ำคริ เราเป็นห่วงลูกน้องที่ไปนิเทศติดตามผล ไม่รู้จะกลับมาถึงศูนย์หรือเปล่า เราก็ได้แต่บอกให้ระมัดระวังให้มาก ๆ เราเองถ้าไม่จำเป็นจริง ๆ จะไม่ใช้เด็ดขาด ใช้รถส่วนตัวอุ่นใจกว่า เราจะขายทิ้งก็ไม่รู้จะเอาอะไรใช้ของใหม่ก็ไม่ได้ งบประมาณซ่อมก็ขอยาก คิดเรื่องนี้ไม่สบายใจ...เพราะจะไม่ไปดูไม่ไปติดตามงานก็เสียหาย..."

ผู้บริหารศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัดได้นำเสนอประเด็นดังกล่าวในวาระการประชุมต่าง ๆ ในระดับผู้บริหารทั้งในระดับภาค และในระดับกรม ซึ่งกรมการศึกษานอกโรงเรียนก็ทราบถึงปัญหาแต่การสนับสนุนทางด้านงบประมาณ ค่าซ่อมแซมยานพาหนะก็ยังมีน้อย ไม่สามารถซ่อมแซมให้อยู่ในสภาพที่ดีได้

นอกจากนี้ผู้บริหารศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัดบางแห่งพยายามหาวิธีการซ่อมแซมยานพาหนะ โดยใช้งบประมาณของศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัด (เงินบำรุงการศึกษา) ซึ่งการใช้งบประมาณส่วนนี้เพื่อการซ่อมแซมยานพาหนะทำให้เกิดความอึดอัดใจ เนื่องจากเงินส่วนนี้ควรนำไปใช้เพื่อปรับปรุงการเรียนการสอนมากกว่า ยิ่งมีบุคลากรบางคนคอยหาจุดบกพร่องในการบริหารงานของผู้บริหาร โดยพยายามโจมตีทั้งในลักษณะบัตรสนเท่ห์ และการพูดโจมตีด้วยวาจา ยิ่งทำให้ผู้บริหารศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัดอึดอัดใจ และไม่กล้าจะแก้ไขปัญหาให้คลี่คลายไปได้

ผู้บริหารศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัดที่ให้สัมภาษณ์ส่วนใหญ่เสนอให้กรมการศึกษานอกโรงเรียน ดำเนินการจัดสรรงบประมาณ ค่าซ่อมแซมยานพาหนะให้ศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัด

ตามแผนงานโครงการที่เสนอกรม นอกจากนี้ผู้บริหารส่วนหนึ่งยังให้ข้อเสนอแนะอีกว่า การจัดสรรเงินค่าซ่อมแซมครุภัณฑ์หรือยานพาหนะ ควรเปิดกว้างไม่ควรระบุประเภทของครุภัณฑ์ตายตัวลงไป และจัดสรรเงินงบประมาณไว้ที่จังหวัดโดยให้ศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัดขอนุมัติดำเนินการจากจังหวัดตามความต้องการได้

2.6 อำนาจในการจัดซื้อวัสดุครุภัณฑ์ของผู้บริหารศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัดไม่เอื้ออำนวยต่อการปฏิบัติงาน

ระเบียบการจัดซื้อ วัสดุครุภัณฑ์ จำเป็นจะต้องได้รับการอนุมัติจากอธิบดีกรมเจ้าสังกัด ซึ่งมีขั้นตอนมาก และใช้เวลานาน ผู้บริหารศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัดมีอำนาจในการจัดซื้อน้อย นอกจากนี้ระเบียบการจัดซื้อวัสดุครุภัณฑ์บางอย่าง ไม่สามารถจัดซื้อได้ด้วยเงินบำรุงการศึกษา จำเป็นจะต้องขออนุมัติจากสำนักงบประมาณซึ่งใช้เวลานานไม่ทันกับความต้องการ โดยเฉพาะวัสดุครุภัณฑ์ที่ใช้สำหรับการเรียนการสอน

ผู้บริหารศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัดที่เป็นกลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่เห็นว่ากรมการศึกษานอกโรงเรียนควรให้อำนาจในการอนุมัติในการจัดซื้อวัสดุครุภัณฑ์แก่จังหวัด เพื่อความสะดวกต่อการปฏิบัติงานและมีความคล่องตัวมากขึ้น

2.7 บุคลากรบางคนนำวัสดุครุภัณฑ์ไปใช้ส่วนตัว

วัสดุครุภัณฑ์ที่ได้รับมาจากการจัดซื้อด้วยเงินงบประมาณและเงินบำรุงการศึกษา จะต้องใช้ในงานราชการเท่านั้น แต่มีบุคลากรจำนวนหนึ่ง นำวัสดุครุภัณฑ์ของทางราชการไปใช้ส่วนตัว ซึ่งทำให้ผู้บริหารมีความอึดอัดใจเนื่องจากบุคลากรไม่สนใจที่จะดูแลรักษาวัสดุครุภัณฑ์ ให้สามารถใช้งานได้ดีอย่างคุ้มค่าเพื่อประโยชน์สูงสุดของทางราชการ

วัสดุครุภัณฑ์ที่บุคลากรของศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัดบางคนนำไปใช้ส่วนตัว อาจเกิดจากการดูตัวอย่างจากผู้บริหาร ซึ่งผู้บริหารอาจจะไม่คำนึง หรือพิถีพิถันกับการนำวัสดุครุภัณฑ์ไปใช้นอกเหนือจากทางราชการกำหนด ทำให้บุคลากรภายในศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัดเห็น และ

เอาตัวอย่าง เพราะคิดว่าในเมื่อผู้บริหารปฏิบัติได้ ตนเองก็ควรจะปฏิบัติได้เช่นเดียวกัน ทำให้ผู้บริหารศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัดที่นำวัสดุครุภัณฑ์ไปใช้ส่วนตัว ไม่กล้าว่ากล่าวตักเตือน ซึ่งเป็นไปในลักษณะ "แม่ปูสอนลูกปู" ปัญหาที่ตามมาก็คือ บุคลากรของศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัดมีความศรัทธาและเกรงใจผู้บริหารคนนั้นน้อยลง

ผู้บริหารศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัดที่มาดำรงตำแหน่งต่อจากผู้บริหารคนเก่าเมื่อพบปัญหาเช่นนี้จะมีความอึดอัดใจมาก เนื่องจากจำเป็นจะต้องว่ากล่าวตักเตือนหรือทวงเอาวัสดุครุภัณฑ์กลับคืนมาเพื่อการปฏิบัติงานทางราชการ ซึ่งก่อให้เกิดความลำบากใจมาก เกรงจะเกิดความขัดแย้งภายในศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัดขึ้น

วิธีการแก้ปัญหาในเรื่องนี้ ผู้บริหารต้องพยายามชี้แจงให้บุคลากรเห็นคุณค่าและความจำเป็นที่ทางราชการต้องใช้วัสดุครุภัณฑ์ที่เขานำไปใช้ ส่งเสริมให้มีการควบคุมดูแลวัสดุครุภัณฑ์โดยบุคลากรด้วยกันเอง และสิ่งสำคัญผู้บริหารต้องปฏิบัติตนให้เหมาะสม กล่าวคือ ไม่ใช้วัสดุครุภัณฑ์ของทางราชการเพื่อประโยชน์ส่วนตัว และคอยสอดส่องดูแลการใช้วัสดุครุภัณฑ์อย่างเป็นระบบ เพื่อให้สามารถนำไปใช้ให้เกิดประโยชน์แก่ทางราชการอย่างแท้จริงและใช้อย่างคุ้มค่า

เพื่อให้การแก้ไขปัญหาการขาดแคลนวัสดุครุภัณฑ์เป็นระบบ กรมการศึกษานอกโรงเรียนควรดำเนินการจัดทำแผนการจัดสรรตามความจำเป็นและความต้องการของศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัดอย่างต่อเนื่อง เพื่อเป็นขวัญและกำลังใจให้ผู้ปฏิบัติงานในระดับศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัด ซึ่งควรมีกฎเกณฑ์แผนการปฏิบัติงานที่ชัดเจน และการพิจารณาควรจะต้องพิจารณาด้วยความเป็นธรรมและเสมอภาคกัน

<u>สภาพที่ 3 ความอึดอัดใจเนื่องจากปัญหาด้านการเงินและงบประมาณ</u>

ด้านการเงินและงบประมาณซึ่งหมายถึงความสะดวก ความคล่องตัวในการเบิกจ่ายเงินบำรุงการศึกษา อำนาจการสั่งจ่ายเงิน ขั้นตอนการใช้จ่ายเงิน ความรวดเร็วในการจัดสรรเงินงบประมาณ ความสอดคล้องในการจัดสรรเงินงบประมาณกับโครงการนำเสนอ ความยุติธรรมในการได้รับการจัดสรรเงินงบประมาณ ตลอดจนขั้นตอนการเบิกจ่ายเงินงบประมาณ จากการวิเคราะห์พบว่าผู้บริหารมีความอึดอัดใจในการบริหารการเงินและงบประมาณดังแสดงในตาราง 5 ดังนี้

ตาราง 5 สภาพความอึดอัดใจเนื่องจากปัญหาด้านการเงินและงบประมาณ

สภาพของความอึดอัดใจ	ความถี่ (N = 25)	ร้อยละ
1. ความไม่สอดคล้องในการจัดสรรเงินงบประมาณกับโครงการที่เสนอ	19	76
2. ความไม่ยุติธรรมในการได้รับการจัดสรรเงินงบประมาณ	12	48
3. ความไม่คล่องตัวในการจ่ายเงินบำรุงการศึกษา	5	20
4. ความล่าช้าในการจัดสรรเงินงบประมาณ	1	4

3.1 <u>ความไม่สอดคล้องในการจัดสรรงบประมาณกับโครงการที่เสนอ</u>

จากการวิเคราะห์ข้อมูลพบว่าผู้บริหารศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัดส่วนใหญ่ (ร้อยละ 76) มีความอึดอัดใจในวิธีการจัดสรรงบประมาณของกรมการศึกษานอกโรงเรียน จากการที่ศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัดดำเนินการเสนอแผนงาน โครงการ ของบประมาณสำหรับการบริหารศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัด และดำเนินงานโครงการ/กิจกรรม ต่อกรมการศึกษานอกโรงเรียน ซึ่งได้แก่แผนงานบริหารศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัด และแผนงานวิชาการ โดยจัดทำก่อนล่วงหน้า 1 ปีงบประมาณ เมื่อกรมการศึกษานอกโรงเรียนได้รับการจัดสรรงบประมาณจากกระทรวงศึกษาธิการแล้ว ก็ดำเนินการจัดสรรให้แก่หน่วยงานต่าง ๆ ภายในความดูแลรับผิดชอบของกรมการศึกษานอกโรงเรียน แต่ที่ผ่านมากรมการศึกษานอกโรงเรียนจัดสรรงบประมาณให้แก่ศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัดต่าง ๆ ไม่เป็นไปตามแผนงาน/โครงการที่ศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัดเสนอไป ซึ่ง

โดยภาพรวมแล้วงบประมาณที่ได้รับ จะได้รับการจัดสรรให้น้อยกว่าที่เสนอ ทำให้ผู้บริหารมีความลิดลังใจในการบริหารงบประมาณที่ได้รับการจัดสรรให้ ทำให้แผนการดำเนินงานโครงการ/กิจกรรม จำเป็นจะต้องเปลี่ยนแปลงกลุ่มเป้าหมาย จำเป็นจะต้องปรับให้ลดลง เพื่อให้สอดคล้องกับเงินงบประมาณที่ได้รับ

ในส่วนนี้ผู้บริหารศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัดได้ให้ข้อคิดเห็นไว้หลายประเด็น เช่น

"...ในการประชุมสภาตำบลนั้นชาวบ้านเขารับรู้ว่าในปีต่อไปเขาจะได้รับงบประมาณสนับสนุนด้านใดบ้าง ที่ทำความลิดลังใจเพราะไม่ได้เงินไปตามที่ขอ ซึ่งจะมีผลกระทบต่อการจัดกิจกรรมในโอกาสต่อไป เนื่องจากขอไปแล้ว ไปจุดไฟให้เขาเกิดความอยากขึ้นมาแล้วแต่ไม่ได้รับการตอบสนอง ในปีต่อไปเขาจะหมดศรัทธาและไม่มีความเชื่อถืออีก การจัดกิจกรรมจะไม่ได้รับความสนใจ"

"...เงินเป็นส่วนประกอบสำคัญ เมื่อวางแผนอย่างดีแล้วแต่เงินมีจำกัด การที่จะหวังผลเลิศก็ต้องสะดุด แผนงานนั้นจะให้เป็นไปตามที่หวังไม่ได้แล้ว และจะกระทบกับโครงการอื่น ๆ คือเมื่องานไม่สามารถดำเนินไปตามแผนได้ บางครั้งอาจจะทำไม่ทัน เพราะงานการศึกษานอกโรงเรียนนั้นทำกับชาวบ้าน ซึ่งต้องใช้เวลาในการประสานงานนานพอสมควร ทำให้ผู้บริหารเกิดความลิดลังใจเที่ยวโทษคนโน้นคนนี้บ้าง โทษกรมบ้าง จนวุ่นวายไปหมด ผลกระทบคือลูกน้องเองก็ไม่สบายใจ..."

"...ก่อนที่จะขอเงินงบประมาณ เราก็คิดถึงความจำเป็นและความเป็นไปได้แล้วว่าพอสมน้ำสมเนื้อ โดยเฉพาะงบประมาณส่วนที่จะถึงมือประชาชนจริง ๆ เช่น เรื่องกลุ่มสนใจหรือวิชาชีพสู่ชนบทก่อนที่จะขอไปนั้น ก็มีการแจ้งกลุ่มเป้าหมาย มีการสำรวจ พอเราไม่สนองตอบความต้องการของเขาทำให้เขาขาดความเชื่อถือ บางครั้งเมื่อไปสำรวจ เขามักจะพูดว่าสำรวจอย่างนี้แหละครับ 2-3 ปีแล้วแต่ไม่เห็นได้สักที ซึ่งเราเองก็ไม่สบายใจ จะทำกิจกรรมอื่นก็ลำบาก เพราะขาดความเชื่อถือ...งานที่อ่านหนังสือประจำหมู่บ้านก็เช่นเดียวกัน บางแห่งสร้างที่อ่านฯไปแล้วงบประมาณก็ยังไม่ได้..."

ในกรณีที่งบประมาณได้รับการจัดสรรให้น้อยกว่าแผนงานโครงการที่นำเสนอ โดยเฉพาะโครงการก่อสร้างอาคารสถานที่ ทำให้ผู้บริหารมีความลิดลังใจมาก เนื่องจากต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จ แต่งบประมาณมีไม่เพียงพอ ต้องหาเงินงบประมาณสมทบจากภาคเอกชน หรือต่อรองกับเอกชน

ที่รับเหมาก่อสร้างในกรณีที่ไม่สามารถจัดสร้าง หรือดำเนินการได้ก็จะถูกตำหนิจากผู้บริหารระดับสูง และเอกชนผู้ให้เงินสมทบ ทำให้ผู้บริหารศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัดเกิดความอึดอัดใจ

นอกจากนี้พบว่า การที่กรมการศึกษานอกโรงเรียนจัดสรรเงินงบประมาณมาให้ล่าช้ามาก โดยเฉพาะการจัดสรรเงินงบประมาณให้เมื่อใกล้จะสิ้นปีงบประมาณ การปฏิบัติงานจัดกระทำได้ยาก เนื่องจากมีเวลาน้อย และไม่ได้วางแผนการล่วงหน้า ทำให้ไม่สามารถใช้จ่ายเงินงบประมาณที่ได้รับให้เกิดประโยชน์ได้ทัน ทำให้ถูกตำหนิและเสียภาพพจน์

วิธีการแก้ปัญหานี้ ผู้บริหารพยายามนำเสนอต่อกรมการศึกษานอกโรงเรียนในที่ประชุม สัมมนาผู้บริหาร เพื่อให้กรมการศึกษานอกโรงเรียนเข้าใจถึงสภาพปัญหา และวางแผนการจัดสรรงบประมาณให้สอดคล้องกับความต้องการของศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัด

3.2 ความยุติธรรมในการได้รับการจัดสรรเงินงบประมาณ

การจัดสรรเงินงบประมาณจากกรมการศึกษานอกโรงเรียน ตามหลักเกณฑ์ กรมจะพิจารณาตามขนาดของศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัดเป็นหลัก แต่ด้านการปฏิบัติจริงนั้น กรมไม่ได้ทำตามเกณฑ์กำหนด ไม่พิจารณาข้อมูลด้านขนาดของจังหวัด สภาพภูมิศาสตร์ จำนวนประชากรและข้อมูลอื่น ๆ ที่จำเป็นมาประกอบการพิจารณา ซึ่งผู้อำนวยการศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัดหลายท่านได้ให้ข้อคิดเห็นหลายประการเช่น

"เงินงบประมาณ กรมมักจะคิดเองว่า ปีนี้ศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัดใด ควรจะได้เท่าไหร่ โดยไม่ใช้กฎเกณฑ์ที่เหมาะสม ถ้าจะให้เหมาะสมจะต้องพิจารณา จากปัจจัยหลาย ๆ ด้านไม่ใช่มีเงินเท่าไหร่ ก็เอา 73 หาร"

"การจัดสรรเงินงบประมาณให้บางโครงการ น่าจะคำนึงถึงระยะทาง สภาพความเป็นอยู่ในแต่ละท้องถิ่นซึ่งแตกต่างกัน อย่าไปวัดหรือกำหนดเองว่าแต่ละกิจกรรม กลุ่มเป้าหมายเท่ากันแต่ละศูนย์จะจัดงบประมาณให้เท่ากันหมด ซึ่งศูนย์ที่อยู่กับประชาชนที่มีค่าครองชีพสูง หรือพื้นที่กว้างย่อมทำงานมาก จะเรียกเขามาอบรมให้เบี้ยเลี้ยงเขาเล็กน้อย แล้วเขากลับไปช่วยงานเราโดยไม่ได้ค่าตอบแทนอะไรเลย น่าจะจัดอบรมให้เขาเกิดความประทับใจบ้าง เขาจะได้มีกำลังใจที่จะช่วยงานเราด้วยความเต็มใจ เท่าที่เป็นอยู่ไม่เป็นเช่นนั้น ทำให้ผู้

ปฏิบัติงานที่ต้องปะทะกับประชาชน เกิดความอึดอัดใจที่ต้องพบกับสภาพดังกล่าว"

"การจัดสรรเงินงบประมาณไปให้ศูนย์ต่าง ๆ นั้น รู้สึกว่าจะไม่ได้คำนึงถึงส่วนประกอบอื่น ๆโดยเฉพาะงบบริหารศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัดซึ่งต้องใช้จ่ายเป็นจำนวนมาก แต่ทางกรมไม่คำนึงถึงส่วนประกอบเช่น อาณาเขตพื้นที่กิจกรรมหรือโครงการ ดูเหมือนว่ามีเงินเท่าไรก็เอาจังหวัดหาร ทุกจังหวัดได้เท่ากัน ซึ่งจังหวัดที่ใหญ่จะทำงานยากหรือบางงาน เช่น การอบรม ทุกจังหวัดได้เท่ากันในแต่ละโครงการ จังหวัดที่มีพื้นที่กว้างค่าใช้จ่ายของผู้เข้าอบรมก็ต้องแตกต่างกัน แต่เราก็ไม่มีให้ ได้แต่ขอร้องเขาให้รับเงินแต่น้อย ซึ่งเป็นการที่ไม่ก่อให้เกิดศรัทธาตั้งแต่เบื้องแรก การทำงานร่วมกันในโอกาสต่อไปจะทำได้ยากเพราะศรัทธาไม่เกิด"

"เรื่องเงินงบประมาณอึดอัดใจที่ได้รับงบประมาณโดยทางกรมไม่ได้คำนึงถึงพื้นที่ของจังหวัด การคมนาคม ลักษณะภูมิประเทศ ซึ่งกลุ่มเป้าหมายเท่ากันระหว่างจังหวัดเล็ก-ใหญ่ จะได้เท่ากันซึ่งแท้ที่จริงค่าใช้จ่ายไม่เท่ากัน"

จะเห็นได้ว่า ผู้บริหารศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัดมีความอึดอัดใจในระบบการจัดสรรเงินงบประมาณของกรมการศึกษานอกโรงเรียนซึ่งไม่ได้คำนึงถึงสภาพของจังหวัด สภาพของศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัดทั้งในเรื่องขนาดของพื้นที่ จำนวนผู้รับบริการ ตลอดจนความพร้อมของศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัดด้วย

ในการแก้ไขปัญหา ผู้บริหารมีความคิดเห็นว่ากรมการศึกษานอกโรงเรียนควรพิจารณาเกณฑ์การจัดสรรเงินงบประมาณให้สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงและความต้องการของศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัดมากขึ้น

3.3 ความคล่องตัวในการใช้เงินบำรุงการศึกษา

เงินบำรุงการศึกษา(บกศ.) เป็นเงินที่ศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัดสามารถใช้จ่ายในการบริหารงานของศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัด ระเบียบการเบิกจ่ายเงินบำรุงการศึกษากำหนดให้ผู้บริหารสามารถเบิกจ่ายได้จำนวนหนึ่ง ในกรณีที่มีความจำเป็นต้องใช้จ่ายเกินกว่าที่กำหนดจะต้องขออนุมัติจากผู้มีอำนาจตามลำดับ และการใช้เงินซื้อวัสดุอุปกรณ์บางประการนั้นบางอย่างก็ซื้อ

ไม่ได้ต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ

ผู้บริหารศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัดส่วนหนึ่งเห็นว่าการเบิกจ่ายเงินบำรุงการศึกษาในปัจจุบันยังไม่คล่องตัวมีขั้นตอนมากทำให้ไม่ทันกับความต้องการของผู้ปฏิบัติงานต่อกลุ่มเป้าหมายในบางกรณี ผู้บริหารมีความอึดอัดใจในการพิจารณาความถูกต้องของวัสดุที่จัดซื้อกับระเบียบทางราชการ ผู้บริหารศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัดได้ให้ความเห็นในเรื่องนี้ว่า

"เรื่องการเงิน ปกติจะไม่พอใช้แต่นั่นเป็นเรื่องปกติ แม้จะอึดอัดใจอยู่บ้างแต่ก็เป็นเรื่องธรรมดา แต่ที่อึดอัดใจมากคือเงิน บกศ.ที่บอกว่าเป็นเงินของสถานศึกษาต้องใช้ในกิจกรรมการเรียนการสอนของสถานศึกษาเท่านั้น เนื่องจากกิจกรรมการเรียนการสอนของศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัด ไม่เหมือนกับสถานศึกษาในระบบโรงเรียนบางครั้งต้องมาตีความกันว่าเงินที่จ่ายนั้นเป็นกิจกรรมการเรียนการสอนหรือเปล่า"

"เงิน บกศ.บางครั้งใช้จ่ายยุ่งยากเป็นเงินของศูนย์แท้ ๆ แต่เมื่อจะใช้บางอย่างต้องขออนุญาต ซึ่งการขออนุญาตนั้นดูเหมือนจะไม่ไว้วางใจผู้บริหารในแง่ความซื่อสัตย์ ทำให้ไม่คล่องตัวในการใช้เงิน"

"เรื่องการใช้เงินบำรุงการศึกษา แม้จะเป็นเงินของศูนย์เอง ก็ไม่สามารถนำมาใช้ให้ทันกับความต้องการของศูนย์ได้ โดยเฉพาะเงินที่ไม่เกี่ยวกับการเรียนการสอน จะนำมาใช้ต้องขออนุญาตกรมกว่าจะได้ ใช้เวลานานมาก น่าจะหาวิธีการให้ได้เงินเร็วกว่านี้.."

"เรื่องเงินงบประมาณ ปกติแล้วไม่พอ แต่นั่นถือเป็นเรื่องระดับชาติแม้จะอึดอัดใจบ้างก็ถือเป็นเรื่องธรรมดา แต่ที่อึดอัดใจมาก คือ เงินบกศ. ที่บอกว่าเงินของสถานศึกษาใด ต้องใช้ในกิจกรรมการเรียนการสอนของสถานศึกษานั้น...บางครั้งต้องตีความกันว่าที่จ่ายไปนั้นเป็นการเรียนการสอนหรือไม่หากซื้อไม่ได้ต้องขออนุญาตจากทางกรม ทำให้ล่าช้าไม่ทันใจรู้สึกอึดอัด..."

ผู้บริหารศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัดมีความเห็นสอดคล้องกันว่า การใช้จ่ายเงินบำรุงการศึกษาควรเปิดให้กว้างและอยู่ในดุลยพินิจของผู้บริหาร และควรลดขั้นตอนการเบิกจ่ายลงบ้างเพื่อให้เกิดความคล่องตัวมากขึ้น

3.4 ความล่าช้าในการจัดสรรเงินงบประมาณ

เงินงบประมาณที่ได้รับการจัดสรรจากกรมการศึกษานอกโรงเรียน ศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัดจะได้รับการจัดสรรเป็นงวด ๆ ในปีงบประมาณหนึ่ง ๆ จะจ่าย 3 งวด บางครั้งเงินงบประมาณที่จัดสรรให้ศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัดล่าช้า ทำให้แผนโครงการที่จำเป็นจะต้องปฏิบัติอย่างรวดเร็ว ไม่สามารถดำเนินการได้ บางครั้งส่งผลกระทบต่อกลุ่มเป้าหมายและผู้เกี่ยวข้อง ในบางกรณีเงินงบประมาณที่ใช้บางโครงการ กรมการศึกษานอกโรงเรียนจัดสรรมาให้เมื่อเกือบสิ้นปีงบประมาณ ทำให้ไม่สามารถดำเนินการได้ หรืออาจจะทำได้แต่ไม่เกิดประโยชน์กับกลุ่มเป้าหมายเท่าที่ควร คือ หมดความจำเป็น ทำให้ผู้บริหารเกิดความอึดอัดใจ

กรมการศึกษานอกโรงเรียนควรดำเนินการจัดสรรเงินงบประมาณให้ตามงวดเงินงบประมาณที่กำหนดเพื่อศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัดจะสามารถดำเนินการได้ทันตามแผนที่กำหนด ซึ่งได้วางไว้ให้สอดคล้องกับความต้องการของกลุ่มเป้าหมายแล้ว

สภาพที่ 4 ความอึดอัดใจเนื่องจากปัญหาด้านความสัมพันธ์กับผู้บริหารหรือหน่วยงานระดับสูงขึ้นไป

ความสัมพันธ์กับผู้บริหารหรือหน่วยงานระดับสูงขึ้นไปได้แก่ความสัมพันธ์ระดับจังหวัดและระดับกรม

ระดับจังหวัด ได้แก่ ความสัมพันธ์ของผู้บริหารศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัดกับศึกษาธิการจังหวัดและผู้ว่าราชการจังหวัด ในฐานะที่ได้รับมอบหมายจากอธิบดีกรมการศึกษานอกโรงเรียน ในการดูแล สนับสนุน ให้อำนาจ ในการปฏิบัติงานการศึกษานอกโรงเรียน

ระดับกรม ได้แก่ ผู้บริหารระดับกองภายในกรมการศึกษานอกโรงเรียน ในการสนับสนุนหรือร่วมมือทางด้านวิชาการและการจัดกิจกรรมการศึกษานอกโรงเรียน

ก. <u>ระดับจังหวัด</u>

เกี่ยวกับความสัมพันธ์กับผู้บริหารในระดับจังหวัด ผู้ให้สัมภาษณ์ส่วนใหญ่ (จำนวน 18 ราย คิดเป็นร้อยละ 72) ให้ความเห็นว่า ความสัมพันธ์กับผู้บริหารในระดับจังหวัดจัดว่าอยู่ในระดับดี กล่าวคือ สามารถประสานงานสร้างความสัมพันธ์อย่างดีกับผู้บริหารระดับจังหวัด อันได้แก่ ผู้ว่าราชการจังหวัด รองผู้ว่าราชการจังหวัด ศึกษาธิการจังหวัดและหัวหน้าส่วนราชการอื่นในระดับจังหวัด ซึ่งความสัมพันธ์ที่ดีเกิดจากการพบปะพูดคุยกับผู้บริหารระดับจังหวัดบ่อย ๆ จึงมีความคุ้ยเคยกันเป็นการส่วนตัว เมื่อจังหวัดหรือหน่วยงานอื่นขอความร่วมมือมา ทางศูนย์ ฯ ก็ให้ความร่วมมือด้วยดี ผู้บริหารศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัดได้ให้ความเห็นเกี่ยวกับเรื่องนี้ว่า

"ผู้บริหารจะต้องเป็นตัวนำในการสร้างความสัมพันธ์กับหน่วยงานหรือผู้บริหารระดับสูง โดยเฉพาะเมื่อมีปัญหา ก็จะใช้ความสัมพันธ์ส่วนตัวมาแก้ปัญหา จึงจะทำให้บุคลากรของศูนย์การศึกษา นอกโรงเรียนจังหวัดเกิดความศรัทธา เชื่อมั่น และเป็นแนวทางให้บุคลากรประสานสัมพันธ์กับผู้บริหารในระดับจังหวัดได้"

และผู้บริหารศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัดท่านหนึ่งได้ให้ข้อคิดเห็นไว้ว่า

"การประสานงานกับผู้บริหารระดับจังหวัด ไม่ว่าจะเป็นผู้ว่าราชการจังหวัด ศึกษาธิการจังหวัด หรือหัวหน้าส่วนราชการอื่น ไม่มีปัญหาอะไร ทั้งนี้เราไม่ควรเข้าไปใกล้ชิดไปรบกวนเขา มากจนเกินไป หรือไปเอาใจเขามากนัก เพราะหากเราใกล้ชิด หรือเอาอกเอาใจเขามาก เมื่อจะถอนตัวจะเป็นปัญหาทันที ทางที่ดีควรเดินสายกลางเข้าไว้ เขาขอความร่วมมืออะไรเรามาก็สนองให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ แค่นี้ไม่มีปัญหาอะไร"

แม้ว่าความสัมพันธ์กับผู้บริหารในระดับจังหวัดโดยทั่วไปจะอยู่ในระดับดีก็ตาม แต่สภาพปัญหาที่สร้างความอึดอัดใจก็มีบ้างเป็นธรรมดา จากคำสัมภาษณ์พบว่าผู้บริหารได้ระบุสภาพความอึดอัดใจมา 3 ประเด็น ดังที่เสนอในตาราง 6 ต่อไปนี้

ตาราง 6 สภาพความอึดอัดใจของผู้บริหารศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัดที่เนื่องจากปัญหาความสัมพันธ์กับผู้บริหารในระดับจังหวัด

สภาพของความอึดอัดใจ	ความถี่ (N = 25)	ร้อยละ
1. ผู้บริหารระดับจังหวัดมอบหมายงานเร่งด่วนพิเศษมาก	7	28
2. การสั่งการบางอย่างของกรมไม่ชัดเจนยากต่อการอธิบายให้ผู้บริหารระดับจังหวัดเข้าใจ	2	8
3. ผู้บริหารระดับจังหวัดไม่เข้าใจงานการศึกษานอกโรงเรียน	1	4

รายละเอียดเกี่ยวกับสภาพความอึดอัดใจในตาราง 6 มีดังต่อไปนี้

4.1 <u>ผู้บริหารระดับจังหวัดมอบหมายงานพิเศษหรืองานเร่งด่วนแก่ศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัดมาก</u>

ศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัดอยู่ในความดูแลและสนับสนุนของจังหวัด และเนื่องจากศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัดมีความพร้อมในด้านบุคลากร อุปกรณ์และยานพาหนะ สูงกว่าหน่วยงานทางการศึกษาอื่น ๆ และงานการศึกษานอกโรงเรียนเป็นงานพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชน ผู้บริหารระดับจังหวัดจึงมักจะมอบหมายภารกิจพิเศษให้แก่ศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัดให้ดำเนินการ ในบางกรณีศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัดบางแห่งที่มีความพร้อมด้านบุคลากรและยานพาหนะน้อย และมีความจำเป็นจะต้องปฏิบัติภารกิจประจำอยู่ ก็ยังได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติ

ภารกิจพิเศษ ซึ่งมักจะเป็นงานเร่งด่วน บุคลากรที่ได้รับมอบหมายหรือวัสดุอุปกรณ์ก็จำเป็นจะต้องใช้ปฏิบัติภารกิจประจำแต่ศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัดมีความจำเป็นจะต้องให้ความร่วมมือกับจังหวัด ทำให้แผนการปฏิบัติงานที่วางไว้ต้องเปลี่ยนแปลง ซึ่งจะมีผลกระทบต่อกลุ่มเป้าหมายและแผนการปฏิบัติงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องในบางกรณีไม่สามารถดำเนินการให้ได้ดีทั้งงานประจำและงานพิเศษที่ได้รับมอบหมาย ทำให้เกิดความอึดอัดใจ ดังที่ผู้บริหารศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัดท่านหนึ่งได้ให้ข้อมูลว่า

"บางครั้งเราปฏิบัติงานตามแผน แต่ทางจังหวัดมอบหมายงานชอยมาให้ เราก็ต้องจำใจทำโดยหลีกเลี่ยงไม่ได้ ทำให้มีผลกระทบมาถึงงานประจำ เมื่อเป็นเช่นนี้เราก็อึดอัดใจบ้าง เขาจะไม่ปรึกษา แต่มอบหมายมาให้เลย สภาพที่ทำความอึดอัดใจเพราะเกรงจะทำให้งานเราชะงัก เกรงจะถูกลูกน้องต่อว่าว่าเราอ่อนเกินไป เขาใช้อะไรรับทั้งนั้น โดยเขาหารู้ไม่ว่าเราทำเพื่อผลประโยชน์ของศูนย์ในวันข้างหน้า..." หรือผู้บริหารศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัดท่านอื่นได้ให้ข้อคิดเห็นว่า

"ความสัมพันธ์กับผู้บริหารในระดับจังหวัด โดยหลักการแล้วไม่น่าจะอึดอัดใจเพราะเป็นสายการบังคับบัญชากันอยู่แล้ว การดำเนินงานอาจมีการขัดแย้งอยู่บ้าง แต่ไม่รุนแรง จะมีก็เฉพาะการขอความร่วมมือจากจังหวัด ซึ่งเราปฏิเสธไม่ได้ แต่ก็เป็นครั้งคราวโดยเราจะไม่หนี ซึ่งบางครั้งดูเหมือนว่า เขามองเราเป็นผู้รับใช้เขา ก็ลำบากใจพอสมควรเพราะไม่ว่าเรื่องอะไรก็มอบให้แต่เราผลกระทบถึงงานประจำของเราด้วย"

"การที่เราให้ความร่วมมือกับจังหวัดทั้งด้านนโยบายและกิจกรรมพิเศษ โดยไม่มีเงินงบประมาณเลยแต่ต้องให้ความร่วมมือโดยหลีกเลี่ยงไม่ได้ ทั้ง ๆ ที่นโยบายหรือกิจกรรมนั้นเรามองไม่เห็นความสำคัญ โดยที่ต้องเสียทั้งเวลา คน วัสดุ ก็ทำให้อึดอัดบ้าง"

ในด้านการแก้ปัญหาดังกล่าวผู้บริหารศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัดเห็นว่าจำเป็นจะต้องให้ความร่วมมือกับผู้บริหารระดับจังหวัด พร้อมมอบหมายให้บุคลากรอื่นปฏิบัติภารกิจในโครงการแทน (เฉพาะกรณี) นอกจากนั้นศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัดจะต้องจัดทำแผนการปฏิบัติงานให้ชัดเจนเพื่อใช้อ้างอิงกับทางจังหวัดได้

4.2 การสั่งการบางอย่างของกรมไม่ชัดเจนยากต่อการชี้แจงให้ผู้บริหารระดับจังหวัดเข้าใจ

งานบางอย่างของกรมการศึกษานอกโรงเรียนนั้นเจ้าหน้าที่ระดับกรม ยังไม่มีความชัดเจนทั้งในระเบียบและวิธีการปฏิบัติส่งผลให้เจ้าหน้าที่ของศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัด ไม่สามารถชี้แจงการปฏิบัติที่ชัดเจนให้แก่ผู้บริหารระดับจังหวัดได้ ทำให้เกิดปัญหาในแนวทางปฏิบัติและภาพพจน์ของศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัดในสายตาของผู้บริหารระดับจังหวัดไม่ดี ทำให้เกิดความอึดอัดใจ

แนวทางแก้ไข ผู้บริหารศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัดเห็นว่าเจ้าหน้าที่ระดับกรมจะต้องศึกษาระเบียบ วิธีการปฏิบัติในการสั่งการให้ศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัดถือปฏิบัติให้ชัดเจน และควรจะให้รายละเอียดด้านข้อมูลที่เพียงพอ หรือสามารถตอบคำถามของศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัดได้อย่างชัดเจนถูกต้อง ผู้บริหารศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัดท่านหนึ่งได้ให้ข้อคิดเห็นว่า

"เรื่องการสื่อความหมายจากทางกรม-กอง ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของการสั่งการหรือแนวปฏิบัติควรจะใช้ภาษาถ้อยคำสำนวนที่อ่านแล้วเข้าใจง่าย ขอให้ทบทวนดูว่าส่งไปแล้วเขาอ่านเข้าใจหรือไม่ มีอยู่บ่อยที่เมื่อได้รับหนังสือแล้ว ต้องโทรศัพท์หรือมีหนังสือไปถามรายละเอียดอีก เพราะปฏิบัติไม่ถูก ขอให้พิถีพิถันในเรื่องนี้ให้มากจะได้ไม่ต้องแปลความ หากปฏิบัติไปผิด ๆ ก็จะเกิดความเสียหายได้" หรือผู้บริหารศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัดอีกท่านหนึ่งได้แสดงความคิดเห็นไว้ว่า

"เมื่อกรมมีนโยบาย หรือริเริ่มให้ปฏิบัติงานใหม่ ควรจะมีแนวทางหรือเครื่องมือที่ชัดเจนเสียก่อนเพื่อให้สะดวกต่อผู้ปฏิบัติ เท่าที่ผ่านมามีหลายโครงการสั่งการให้ปฏิบัติแต่แนวปฏิบัติก็ไม่ชัดเจนทรัพยากรในการปฏิบัติงานก็ไม่พร้อม ทำให้เกิดปัญหามากมายตามมา..."

4.3 ผู้บริหารระดับจังหวัดไม่เข้าใจงานการศึกษานอกโรงเรียน

งานการศึกษานอกโรงเรียนมีลักษณะเฉพาะตัว ที่แตกต่างไปจากงานการศึกษาในระบบโรงเรียน ผู้บริหารระดับจังหวัดบางคนโดยเฉพาะผู้บริหารที่ขึ้นมาดำรงตำแหน่งใหม่ ๆ มีความเข้าใจในงานการศึกษานอกโรงเรียนน้อย ในบางครั้งผู้บริหารระดับจังหวัดเข้ามาก้าวก่ายงานของ

ศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัดมาก ผู้บริหารศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัดบางคนถูกตำหนิเนื่องจากผู้บริหารระดับจังหวัด ไม่เข้าใจงานชัดเจน ทำให้เกิดความอึดอัดใจดังที่ผู้บริหารศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัดท่านหนึ่งกล่าวว่า

"ผู้บริหารระดับจังหวัดบางท่าน เขาไม่เข้าใจหน่วยงานเรา หาว่ามีแผนงานมากเงินก็มากแต่ไม่เห็นผลงาน ทั้งนี้เพราะเขาไม่ได้เข้าไปสัมผัสด้วยตนเอง งานบางอย่างเหมือนกับไม่เห็นผลอะไร เช่น ลักษณะของการอบรม หรือสอนวิชาชีพก็ดี มักจะไม่เห็นเป็นรูปธรรม ทำให้เราไม่สบายใจ เพราะเหมือนกับถูกตำหนิไปในตัว แต่ไม่ว่าตรง ๆ ต้องเสียเวลากับการชี้แจง และเมื่อเปลี่ยนตัวผู้บริหารก็ต้องชี้แจงกันเรื่อย ๆ"

สำหรับแนวทางแก้ไข ผู้บริหารศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัดเห็นว่าควรจะชี้แจงทำความเข้าใจกับผู้บริหารระดับจังหวัด และรายงานผลการปฏิบัติงานให้ทราบทุกระยะ บางครั้งอาจจะเชิญให้มาเยี่ยมศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัดก็จะทำให้เข้าใจงานมากขึ้น ทั้งยังเป็นการสร้างขวัญและกำลังใจให้แก่บุคลากรไปในตัว นอกจากนี้ยังเป็นการสร้างความสัมพันธ์อันดีระหว่างผู้บริหารศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัดกับผู้บริหารระดับจังหวัดอีกด้วย

ข. <u>ระดับกรม</u>

ความสัมพันธ์กับผู้บริหารระดับกรม ซึ่งหมายถึงการประสานงานกับหน่วยงานต่าง ๆ ระดับกรมในกรมการศึกษานอกโรงเรียน มีผู้บริหารเพียง 4 ราย คิดเป็นร้อยละ 16 ให้ความเห็นว่ามีความสัมพันธ์อยู่ในระดับดี นอกนั้นไม่ได้ระบุในเรื่องนี้

สำหรับสภาพปัญหาของความอึดอัดใจในเรื่องความสัมพันธ์กับผู้บริหารในระดับกรม แยกได้ 2 ประเด็น คือ การทำงานของกองต่าง ๆ ภายในกรม ไม่เป็นระบบเดียวกัน กับ บุคลากรไม่มอบหมายงานในหน้าที่ ในกรณีที่ตนเองไม่สามารถอยู่ปฏิบัติงานได้ ความถี่และค่าร้อยละในการตอบได้แสดงในตาราง 7 ดังต่อไปนี้

ตาราง 7 สภาพความอิดอัดใจของผู้บริหารศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัดเนื่องจากปัญหาความสัมพันธ์กับผู้บริหารในระดับกรม (กรมการศึกษานอกโรงเรียน)

สภาพความอิดอัดใจ	ความถี่ (N = 25)	ร้อยละ
1. การทำงานของกองต่าง ๆ ภายในกรมไม่เป็นระบบเดียวกัน	16	64
2. บุคลากรไม่มอบหมายงานในหน้าที่ในกรณีไม่สามารถอยู่ปฏิบัติงาน	11	44

ประเด็นปัญหาที่ทำให้ผู้บริหารศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัดเกิดความอิดอัดใจที่เกี่ยวกับความสัมพันธ์กับหน่วยงานในกรมการศึกษานอกโรงเรียนตามที่เสนอในตาราง 7 มีรายละเอียดดังนี้

4.4 <u>ระบบการทำงานของกองต่าง ๆ ภายในกรมการศึกษานอกโรงเรียนไม่เป็นระบบเดียวกัน</u>

กรมการศึกษานอกโรงเรียน มีหน่วยงานส่วนกลางระดับกอง จำนวน 7 กอง คือ กองแผนงาน กองส่งเสริมปฏิบัติการ กองพัฒนาการศึกษานอกโรงเรียน กองคลัง กองการเจ้าหน้าที่ สำนักงานเลขานุการกรม และหน่วยศึกษานิเทศก์ การดำเนินงานต่าง ๆ อยู่ในความรับผิดชอบของผู้อำนวยการกอง หรือเทียบเท่า ผู้บริหารศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัดส่วนมาก(ร้อยละ 64) มีความอิดอัดใจในระบบการทำงานของกองต่าง ๆ ที่ทำงานเป็นเอกเทศ แต่ไม่สัมพันธ์กันเท่าที่ควร ต่างกองต่างทำ โดยให้ศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัดเป็นหน่วยปฏิบัติ กิจกรรมบางอย่าง เจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบระดับกองยังไม่เข้าใจทั้ง ๆ ที่เป็นงานอย่างเดียวกัน เมื่อเกิดปัญหาในวิธีการปฏิบัติ

ทำให้ยากต่อการหาข้อยุติ ผู้บริหารศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัด หรือเจ้าหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายให้มาประสานงานมีความอึดอัดใจในระบบการทำงานที่เข้าลักษณะ "การโยนกลองกันไปโยนกลองกันมา" ผู้บริหารศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัดท่านหนึ่งได้ให้ความคิดเห็นเกี่ยวกับความรู้สึกเมื่อไปประสานงานกับกองต่าง ๆ ในกรมการศึกษานอกโรงเรียนว่า

"การประสานงานกันระหว่างกองต่าง ๆ บางกิจกรรมเจ้าหน้าที่ยังให้ความกระจ่างแก่ศูนย์ไม่ได้ ระหว่างกองต่าง ๆ เอง ก็ยังมองไม่ค่อยตรงกัน ในเรื่องเดียวกัน ความรู้สึกของคนที่มาติดต่อจะมีความอึดอัด มีความรู้สึกว่าแต่ละกองไม่ค่อยไปด้วยกัน หลาย ๆ กองโยงเข้าก็รู้สึกว่าลุ่งอีรุงตุงนังบางครั้งทำให้ผู้มาติดต่อมีความรู้สึกว่า คนนั้นเป็นคนของกองนั้นกองนี้ไม่รู้แบ่งละไรกัน ภายในกรม กอง มีมุ้งเล็ก ๆ หลายมุ้ง มีความรู้สึกว่าใครจะผงาดขึ้นมาก็มีคุณค่าสำหรับคนบางกลุ่ม ทำให้ผู้มาติดต่อรู้สึกอึดอัด ไม่อยากเห็นบรรยากาศเช่นนั้น อยากจะให้มีการปรับให้เป็นหนึ่งเดียว เพื่อความเป็นเอกภาพของกรมการศึกษานอกโรงเรียน"

นอกจากนี้ในการทำงานด้านวิชาการของกองต่าง ๆ ในกรม เช่น ข้อมูลและระบบการรายงานไม่เป็นระบบอย่างเดียวกัน ต่างกองต่างก็ขอข้อมูลจากจังหวัด ซึ่งก่อให้เกิดความอึดอัดใจแก่บุคลากรผู้รับผิดชอบของศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัด ดังที่ผู้บริหารศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัดรายหนึ่งกล่าวว่า

"การเก็บข้อมูลของทางกรม ก็ทำให้เกิดความอึดอัดใจ เพราะขอกันมากเหลือเกิน แต่ละกองขอไปไม่พร้อมกัน ทั้ง ๆ ที่เป็นข้อมูลเดียวกัน หากมัวแต่ให้ศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัดคอยตอบแต่แบบฟอร์มทำให้น่าเบื่อหน่าย"

ในการแก้ไขปัญหาระบบการทำงานของกองต่าง ๆ ผู้บริหารศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัดเห็นว่ากองต่าง ๆ ควรประสานงานกัน ตกลงกันว่าต้องการข้อมูลอะไรบ้าง จัดทำศูนย์ข้อมูลแล้วแจ้งให้ศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัดทราบ และดำเนินการเก็บรวบรวมข้อมูลตามความต้องการไว้ในศูนย์ข้อมูล กองใดหรืองานใดต้องการข้อมูลอะไร ก็มาค้นได้จากศูนย์ข้อมูล

4.5 บุคลากรของกองต่าง ๆ ไม่มอบหมายงานในหน้าที่กรณีที่ตนเองไม่สามารถอยู่ปฏิบัติงานได้

ผู้บริหารศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัด (ร้อยละ 44) มีความอึดอัดใจในการประสานงานกับเจ้าหน้าที่ของกองต่าง ๆ ที่รับผิดชอบงาน เนื่องจากเจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบไม่อยู่ปฏิบัติงานในขณะที่ไปติดต่อราชการ และไม่ได้มอบหมายงานให้แก่เจ้าหน้าที่คนอื่น ทำให้ผู้บริหารหรือผู้ที่ได้รับมอบหมายให้มาติดต่อประสานงานต้องผิดหวัง ที่ไม่สามารถดำเนินการได้ ทำให้เสียเวลา และเปลืองค่าใช้จ่าย ผู้บริหารศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัดในเขตภาคใต้ท่านหนึ่งกล่าวถึงความอึดอัดใจในการประสานงานกับเจ้าหน้าที่ของกองต่าง ๆ ว่า

"การประสานงานกับส่วนกลางดูแล้วความจริงในกรมนั้น เจ้าหน้าที่รับผิดชอบเป็นงาน ๆ ไปไม่เหมือนกับของศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัด แต่ละคนมักจะทำหลาย ๆ หน้าที่ หากจะเปรียบเทียบกันจริง ๆ แล้ว เรื่องภาระหน้าที่เทียบกันไม่ได้เลย บางครั้งเรามาติดต่อราชการ หาคนนั้นก็ไม่พบ หาคนนี้ก็ไม่อยู่ ถามใครก็ไม่รู้เรื่อง เขาไม่ได้แก้ไขปัญหาในส่วนนี้ให้เราเลย ทั้ง ๆ ที่เดินทางไปติดต่อราชการแต่ละครั้งก็แสนจะลำบาก เพราะระยะทางยาวไกล ทำให้เสียอารมณ์ จึงไม่อยากจะขอความช่วยเหลืออะไร"

จะเห็นได้ว่าการประสานงานกับเจ้าหน้าที่ระดับกองของผู้บริหารศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัด หรือผู้ที่ได้รับมอบหมาย มีความยุ่งยากใจที่ไม่สามารถดำเนินการแล้วเสร็จ เนื่องจากเจ้าหน้าที่ไม่อยู่ปฏิบัติงาน และไม่ได้มอบหมายงานในหน้าที่ให้บุคลากรคนอื่น ที่สามารถปฏิบัติงานแทนได้ ทั้ง ๆ ที่ระเบียบก็ได้กำหนดไว้แล้วว่า หากเจ้าของงานไม่อยู่ต้องมอบภารกิจให้ผู้อื่นปฏิบัติแทน

สภาพที่ 5 ความอึดอัดใจเนื่องจากปัญหาด้านความสัมพันธ์กับหน่วยงานภายนอก

การที่ศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัดจะจัดกิจกรรมให้ได้ดี ครอบคลุมพื้นที่อย่างทั่วถึง จะต้องมีการประสานงานกับหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องภายในจังหวัด เพื่อให้มีการส่งเสริมเอื้ออำนวยต่อการจัดกิจกรรม ในลักษณะการสนับสนุนหรือการทำงานร่วมกันแบบผสมผสาน

เกี่ยวกับความสัมพันธ์กับหน่วยงานภายนอกนี้ มีผู้ให้สัมภาษณ์ จำนวน 8 คน คิดเป็นร้อยละ 32 ให้ความเห็นว่า ความสัมพันธ์โดยทั่วไปอยู่ในระดับดี กล่าวคือมีการประสานงานกันในระดับดี ส่วนที่เหลือนอกนั้นไม่ได้กล่าวถึงประเด็นนี้

ผู้บริหารศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัดที่สามารถประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้เป็นอย่างดี ย่อมส่งผลกระทบในเชิงบวกต่อการจัดกิจกรรมการศึกษานอกโรงเรียน ทำให้งานการศึกษานอกโรงเรียนในจังหวัดมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น เทคนิคการประสานงานและการสร้างความสัมพันธ์กับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ผู้บริหารส่วนใหญ่ใช้ความสัมพันธ์ส่วนตัว มีความจริงใจ และการตั้งใจทำงานร่วมกัน ผู้บริหารศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัดรายหนึ่งให้ข้อคิดเห็นว่า

"...เราต้องมีความตั้งใจก่อนว่า เราต้องเป็นผู้ให้และเข้าไปหาเขาก่อน เมื่อเราทำเช่นนี้เขาก็จะเอากับเราด้วย เมื่อเขาเล่นด้วย การจัดกิจกรรมด้านต่าง ๆ ก็สามารถทำให้สำเร็จลุล่วงได้ด้วยดี" และอีกท่านหนึ่งได้กล่าวว่า

"การทำงานร่วมกับ 4 กระทรวงหลัก ครั้งแรกนึกว่าน่าจะมีปัญหา แต่เวลาไปทำงานเข้าจริง ๆ ไม่มีปัญหาอะไร เขาขอความร่วมมือมา เราก็ร่วม เราขอไปเขาก็ช่วยอย่างดี ไม่มีปัญหาอะไรส่วนที่เป็นปัญหา กลับเป็นหน่วยงานเราเสียมากกว่า เพราะความไม่พร้อมของตนเอง"

สำหรับสภาพความอิดอัดใจในการประสานความสัมพันธ์กับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องนั้น ผู้บริหารศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัดได้ให้ความเห็นโดยแยกเป็น 5 ประเด็น ดังแสดงในตาราง 8 ต่อไปนี้

ตาราง 8 สภาพความอิดอัดใจของผู้บริหารศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัดเนื่องจากปัญหาความสัมพันธ์กับหน่วยงานภายนอกที่เกี่ยวข้อง

สภาพความอิดอัดใจ	ความถี่ (N = 25)	ร้อยละ
1. ระบบการทำงานยังมีกรอบซึ่งทำให้ไม่สามารถประสานงานได้	6	24
2. หน่วยงานที่เกี่ยวข้องยังไม่เข้าใจงานการศึกษานอกโรงเรียนดีพอ	3	12
3. หน่วยงานที่เกี่ยวข้องพยายามตักตวงผลประโยชน์จากศูนย์	1	4
4. ศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัดมีความพร้อมน้อย	1	4
5. บุคลากรยังขาดเทคนิคการประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง	1	4

สำหรับสภาพความอิดอัดใจของผู้บริหารศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัดในด้านความสัมพันธ์กับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ดังเสนอในตาราง 8 มีรายละเอียดดังนี้

5.1 <u>ระบบการทำงานยังมีกรอบไม่สามารถประสานงานได้อย่างดี</u>

กรอบการทำงานของทางราชการเป็นอุปสรรคที่สำคัญประการหนึ่ง ในการทำงานร่วมกัน โดยเฉพาะการทำงานแบบผสมผสาน เนื่องจากส่วนราชการต่าง ๆ มีกรอบภารกิจหน้าที่ความรับผิดชอบของตนเอง งบประมาณที่ได้รับ การจัดสรรงบประมาณเฉพาะกิจกรรมที่กำหนดตามบทบาทและหน้าที่

ทำให้การประสานงานไม่สามารถดำเนินการได้ดีในลักษณะการทำงานร่วมกัน ดังที่ผู้บริหารศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัดได้ให้ข้อมูลว่า

"ความสัมพันธ์กับ 4 กระทรวงหลัก เคยทำงานร่วมกันมาทุกปี ที่อึดอัดใจเพราะยังยึดหลักใครหลักมัน ต่างคนต่างก็ลงพื้นที่หาชาวบ้าน ซึ่งชาวบ้านไม่ต้องได้ทำอะไร ยังขาดการประสานงานอยู่มากหากทำตามหลักการแล้วเป็นเรื่องดี แต่ที่เป็นอยู่ขณะนี้ขึ้นอยู่กับหน่วยงานระดับจังหวัดว่าจะจริงจังแค่ไหน บางหน่วยงานไม่ให้ความสนใจเลย เขาถือว่างานหลักเขาก็มีจะร่วมก็เพียงเล็กน้อยเท่านั้น เขาไม่ให้ความสำคัญกับเราเลย ที่พอจะทำกันได้ก็ลาศัยความสัมพันธ์ส่วนตัว"

"การประสานงานกับหน่วยงานอื่น โดยหลักการเป็นเรื่องดี ฟังนโยบายแล้วไม่น่าจะมีปัญหาอะไร แต่เมื่อลงมือปฏิบัติจริง มีปัญหาเนื่องจากการทำงานไม่สัมพันธ์กัน ไม่สามารถลงพื้นที่ปฏิบัติกิจกรรมพร้อม ๆ กันได้ ยังต่างคนต่างทำอยู่ ซึ่งตามหลักการต้องประสานความคิด ประสานทรัพยากร ประสานการทำงาน บางเรื่องอาศัยเขาไม่ได้เลย เขาถือว่าเขามีภารกิจอยู่แล้วแม้จะรับปากก็ไม่ได้ช่วยเหลืออะไร เราก็ไม่สามารถบังคับอะไรเขาได้ ที่พูดนี้ไม่ได้หมายถึงทุกหน่วยงานนะ บางหน่วยให้ความร่วมมือดีมาก"

5.2 <u>หน่วยงานที่เกี่ยวข้องไม่เข้าใจงานการศึกษานอกโรงเรียนดีพอ</u>

จากการที่หน่วยงานต่าง ๆ มีกรอบงานของตนเอง ที่จะต้องปฏิบัติ ในบางครั้งหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเข้าใจงานการศึกษานอกโรงเรียนน้อย ทำให้การร่วมมือกันจัดกิจกรรมมีปัญหาบ้าง แต่อย่างไรก็ตามผู้บริหารศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัด มีความเห็นว่า การชี้แจงทำความเข้าใจกับหน่วยงานต่าง ๆ มีความจำเป็นซึ่งจะทำให้การประสานงานดีขึ้น

ในการแก้ปัญหานี้ ผู้บริหารศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัดใช้ความสัมพันธ์ส่วนตัวและเป็นตัวนำในการแก้ปัญหาจะทำให้การประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเป็นไปด้วยดี และนำไปสู่การปฏิบัติงานร่วมกันได้อย่างมีประสิทธิภาพ

5.3 หน่วยงานที่เกี่ยวข้องพยายามตักตวงผลประโยชน์จากศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัด

การทำงานร่วมกัน จำเป็นจะต้องใช้งบประมาณ อุปกรณ์ ยานพาหนะ และบุคลากรร่วมกัน ในบางครั้งผู้บริหารศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัดมีความอิดอัดใจ ที่จะต้องบริการยานพาหนะ บุคลากร หรืองบประมาณบางส่วน ทั้งนี้และทั้งนั้น อาจจะเนื่องมาจากศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัดมักจะมีความพร้อมในด้านยานพาหนะมากกว่าหน่วยงานอื่น จึงทำให้ผู้บริหารศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัดเห็นว่าหน่วยงานอื่น ๆ พยายามตักตวงผลประโยชน์จากศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัดมากไป

5.4 ศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัดมีความพร้อมน้อยในการให้ความร่วมมือกับหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง

ศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัดที่ตั้งใหม่ ๆ มีบุคลากรน้อย ยานพาหนะน้อย วัสดุอุปกรณ์ต่าง ๆ น้อย อาคารสถานที่ขาดแคลน ทำให้การให้บริการและให้ความร่วมมือกับหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง เป็นไปอย่างจำกัดผู้บริหารมีความอิดอัดใจในการให้บริการหรือให้ความร่วมมือกับหน่วยงานที่จะต้องประสานร่วมมือ ในการปฏิบัติงานร่วมกัน ทั้งนี้เพราะผู้บริหารทุกคนเข้าใจดีว่า การที่เราจะขอความร่วมมือจากหน่วยงานอื่นนั้น เราจะต้องเป็นผู้ให้เขาก่อน หากเราไม่มีอะไรให้เขา ไม่มีอะไรบริการเขาได้ ก็ยากที่จะสร้างความสัมพันธ์กับหน่วยงานอื่น ให้เกิดขึ้นได้อย่างรวดเร็ว

5.5 บุคลากรยังขาดเทคนิคในการประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

การประสานงานที่ดี ย่อมส่งผลต่อความสำเร็จของงาน บุคลากรที่รับผิดชอบงานบางคนไม่สามารถประสานงานกับหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องได้ดี เนื่องจากขาดเทคนิค วิธีการและประสบการณ์ ซึ่งส่งผลทำให้กิจกรรมการศึกษานอกโรงเรียนนั้น ๆ ไม่สามารถดำเนินการให้ลุล่วงไปตามเป้าหมายที่กำหนดไว้

ในการแก้ไขปัญหานี้ ผู้บริหารศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัดเห็นว่า ตัวผู้บริหาร

ศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัดจะต้องเป็นแกนนำสร้างความสัมพันธ์ส่วนตัวกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องก่อน โดยใช้เทคนิคการประสานงานนอกรูปแบบ แล้วบุคลากรของศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัดจะสามารถดำเนินการต่อได้ ซึ่งผู้บริหารศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัดรายหนึ่งได้ให้ข้อคิดเห็นไว้ว่า

"ผู้บริหารจะต้องเป็นตัวนำในการสร้างความสัมพันธ์กับหน่วยงานอื่น ๆ เมื่อมีปัญหาโดยเฉพาะต้องใช้ความสัมพันธ์ส่วนตัว หลังจากนั้นบุคลากรก็สานต่อ และสามารถทำงานร่วมกันได้เป็นอย่างดี"

จะเห็นได้ว่าความอิดอัดใจของผู้บริหารศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัดในด้านความสัมพันธ์กับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องแก้ไขได้โดยตัวผู้บริหารเอง และเห็นว่าควรใช้ความสัมพันธ์ส่วนตัวกับหน่วยงานอื่นให้มาก มีความตั้งใจและความร่วมมืออย่างจริงใจกับหน่วยงานอื่น ๆ ในด้านการประสานงาน กิจกรรมต่าง ๆ ก็จะดำเนินไปได้ ทั้งด้านปริมาณและคุณภาพ

สภาพที่ 6 ความอิดอัดใจเนื่องจากปัญหาด้านความสัมพันธ์กับชุมชน

ในด้านความสัมพันธ์กับชุมชน ซึ่งหมายถึงความสัมพันธ์และความเข้าใจอันดีระหว่างศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัด กับประชาชนกลุ่มเป้าหมายที่จะจัดกิจกรรมต่าง ๆ โดยมีผู้นำหมู่บ้าน หรือหัวหน้าส่วนราชการซึ่งเป็นแกนนำและอำนวยความสะดวกในการจัดกิจกรรมการศึกษานอกโรงเรียน

จากการสัมภาษณ์ผู้บริหารจำนวน 16 คน คิดเป็นร้อยละ 64 ได้ให้ความเห็นว่า โดยทั่วไปศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัด มีความสัมพันธ์กับชุมชนอยู่ในระดับดี ไม่ค่อยมีปัญหาในเรื่องนี้ ที่เหลือนอกนั้นไม่ได้ให้ความเห็น

สำหรับสภาพของความอิดอัดใจที่สืบเนื่องจากปัญหาด้านความสัมพันธ์กับชุมชนได้นำเสนอในตาราง 9 ต่อไปนี้

ตาราง 9 สภาพความอิดอัดใจของผู้บริหารศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัดเนื่องจากปัญหาความสัมพันธ์กับชุมชน

สภาพความอิดอัดใจ	ความถี่ (N = 25)	ร้อยละ
1. กิจกรรมการศึกษานอกโรงเรียนที่จัดไม่สามารถสนองความต้องการของชุมชนได้อย่างทั่วถึง	5	20
2. ประชาชนกลุ่มเป้าหมายเห็นความสำคัญของงานการศึกษานอกโรงเรียนน้อย	3	12
3. มีงบประมาณสนับสนุนน้อย	2	8

จากสภาพความอิดอัดใจในตาราง 9 เกี่ยวกับปัญหาความสัมพันธ์กับชุมชน มีรายละเอียดดังนี้

6.1 กิจกรรมการศึกษานอกโรงเรียนที่จัด ไม่สามารถสนองความต้องการของชุมชนได้อย่างทั่วถึง

กิจกรรมการศึกษานอกโรงเรียน ยังไม่สามารถดำเนินการให้ตอบสนองความต้องการของกลุ่มเป้าหมายได้ทั่วถึง เนื่องจากจำนวนกลุ่มเป้าหมายมีมาก งบประมาณน้อย และบุคลากรมีไม่เพียงพอ จากการที่ไม่สามารถดำเนินการตอบสนองตามความต้องการของประชาชนกลุ่มเป้าหมายที่จะมารับบริการ ทำให้ผู้บริหารศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัดอิดอัดใจ ดังที่ผู้บริหารศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัดท่านหนึ่งได้ให้ข้อคิดเห็นว่า

"ความสัมพันธ์กับชุมชนตามหลักการงานของศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัดคือต้องสนองตอบต่อความต้องการของผู้เรียนและชุมชน ความต้องการของผู้เรียนมีส่วน

ประกอบในการดำเนินการ 3 ส่วน คือ ผู้ปฏิบัติ ผู้รับบริการ และผู้ติดตามผล ทั้ง 3 ส่วนนี้มักจะไม่สอดคล้องกันทำให้ผู้บริหารอิดอัดใจ เพราะไม่พอใจในผลงาน เนื่องจากผู้เรียนต้องการเรียนอีกอย่างหนึ่งผู้ปฏิบัติพร้อมที่จะสอนอีกอย่างหนึ่ง ผู้ติดตามผลก็บอกว่าน่าจะสอนอีกอย่างหนึ่ง ฉะนั้นเมื่อจัดไปแล้วเด็กออกกลางคัน จบมาแล้วไม่มีคุณภาพ หากสอนซ้ำ ๆ เจ้านายก็ด่า หาว่าสอนไปทำไม อย่างอื่นไม่มีหรืออย่างไร ไม่มีความคิดริเริ่ม..." ผู้บริหารอีกท่านหนึ่งให้ความเห็นว่า

"ชาวบ้านหรือกลุ่มเป้าหมาย ไม่มีปัญหาแต่อย่างใด เท่าที่ผ่านมาชาวบ้านพร้อมที่จะรับจากเราอยู่แล้ว จะอิดอัดบ้างก็เพราะเราไม่สามารถตอบสนองความต้องการเขาได้ เนื่องจากเราไม่พร้อมหรือคนของเราไม่มีคุณภาพในการจัดบริการไปให้เขา..."

6.2 ประชาชนกลุ่มเป้าหมายเห็นความสำคัญของงานการศึกษานอกโรงเรียนน้อย

ในบางพื้นที่ประชาชนมีความจำเป็น หรือมีภารกิจในการประกอบอาชีพเพื่อการมีรายได้ ทำให้มีเวลาเข้าร่วมกิจกรรมการศึกษานอกโรงเรียนได้น้อยมาก เป็นเหตุให้กิจกรรมการศึกษานอกโรงเรียนบางอย่าง มีกลุ่มเป้าหมายน้อย ซึ่งผู้บริหารศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัดมีความอิดอัดใจ เพราะเห็นว่ากิจกรรมนั้น ๆ มีความสำคัญต่อการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนมาก แต่ประชาชนกลุ่มเป้าหมายกลับไม่ให้ความสนใจ จนไม่สามารถจัดกิจกรรมเพื่อสนองนโยบายของรัฐให้บรรลุเป้าหมายตามที่กำหนดได้ ซึ่งผู้บริหารศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัดหลายท่านได้พูดถึงเรื่องนี้ เช่น

"...เราทำงานกับประชาชน เรื่องที่หนักใจคือการที่เราเข้าไปปฏิบัติงานในพื้นที่ ในขณะที่เราลงพื้นที่นั้น กิจกรรมต่าง ๆ ประสบผลสำเร็จ ชาวบ้านหรือผู้นำให้ความเอาใจใส่อย่างดี แต่พอเรากลับมักจะไม่มีการสานต่อ ทั้ง ๆ ที่พยายามเน้น สอนวิธีการกระบวนการให้เป็นอย่างดี แต่เกือบจะทุกกิจกรรม เมื่อเราถอนตัวออก กิจกรรมนั้นก็จะค่อย ๆ หดหายไปจนหมดสภาพ"

"ความสัมพันธ์กับชุมชน บางหมู่บ้านมีปัญหา เราต้องการให้เขาสนใจเรื่องที่เราเห็นว่าเป็นประโยชน์ต่อเขาแต่เขาไม่เล่นด้วย บางครั้งเราต้องทำตามนโยบายของการพัฒนา

ประเทศตามแนวการพัฒนาอาชีพแนวใหม่ ซึ่งต้องมีการเปลี่ยนแปลงทัศนคติเขาบ้าง แต่เขามักจะไม่ยอมรับ ต้องเสียเวลาชี้แจงอย่างมาก ซึ่งก็ได้ผลบ้าง ไม่ได้ผลบ้าง อัดอัดใจ..."

6.3 <u>มีงบประมาณสนับสนุนน้อย</u>

การประสานงานกับชุมชน โดยเฉพาะผู้บริหารศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัด จำเป็นจะต้องสร้างความเชื่อถือ มีความสัมพันธ์กับชุมชนเป็นอย่างดี ในบางครั้งจำเป็นจะต้องใช้เงินส่วนตัวสนับสนุนกิจกรรมของชุมชน เพื่อสร้างความสัมพันธ์กับชุมชนและเป็นการประชาสัมพันธ์งานการศึกษานอกโรงเรียน ตลอดจนเป็นการหาแกนนำในชุมชน แต่ไม่ได้รับเงินสนับสนุนในส่วนนี้เลย จะไม่ทำก็ไม่ได้ หากร่วมกิจกรรมมากผู้บริหารก็เดือดร้อน ทำให้เกิดความอึดอัดใจ เพราะปัจจุบันทำอะไรก็เป็นเงินเป็นทองทั้งนั้น ดังที่ผู้บริหารศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัดท่านหนึ่งได้พูดถึงเรื่องนี้ซึ่งเป็นเรื่องที่น่าคิดว่า

"ความสัมพันธ์กับชุมชนที่เป็นปัญหาคือเรื่องของผลประโยชน์ ทั้งนี้และทั้งนั้น เพราะระบบเงินผันเข้าไป เราไม่มีผลประโยชน์ให้กับเขาในแง่ค่าตอบแทนเป็นเงินทอง เราทำงานเกี่ยวกับการให้การศึกษา มองไม่เห็นผลประโยชน์ในทันทีทันใด ทำให้อึดอัดใจ"

<u>สภาพที่ 7 ความอึดอัดใจอันเนื่องจากปัญหาด้านกระบวนการบริหารงานภายในศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัด</u>

การบริหารภายในศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัดเป็นส่วนสำคัญที่สนับสนุนงานการศึกษานอกโรงเรียน ในอันที่จะให้บรรลุเป้าหมาย และมีประสิทธิภาพ ซึ่งผู้ให้สัมภาษณ์ได้ตอบประเด็นของความอึดอัดใจ สรุปได้ 9 ประการ ดังแสดงในตาราง 10 ต่อไปนี้

ตาราง 10 สภาพความอึดอัดใจของผู้บริหารศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัดเนื่องจากปัญหาด้านกระบวนการบริหารงานภายในศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัด

สภาพความอึดอัดใจ	จำนวน (N = 25)	ร้อยละ
1. นโยบายที่ได้รับมอบหมายจากกรมการศึกษานอกโรงเรียน		
1) ไม่ชัดเจนยากต่อการนำไปสู่การปฏิบัติ	21	84
2) มีมากเกินไปขาดจุดเน้นเฉพาะเรื่อง	20	80
2. อำนาจหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายจากกรมการศึกษานอกโรงเรียน		
1) มีการเปลี่ยนแปลงบ่อยครั้งทำให้สับสนยากต่อการปฏิบัติ	18	72
2) เกี่ยวกับงานโครงการหรือวิชาการที่ต้องการความเร่งด่วน ไม่มอบให้ศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัด แต่มอบให้จังหวัด หรือมอบให้ภาค ทำให้เกิดความล่าช้าต่อการปฏิบัติ	13	52
3. การวางแผน		
1) ระบบการวางแผนของศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนยังด้อยประสิทธิภาพ	16	64
2) ระบบงาน กชช. การวางแผนล่าช้าและไม่สอดคล้องกับความเป็นจริง	5	20
4. การจัดองค์การ		
1) บุคลากรขาดขวัญกำลังใจเนื่องจากไม่เห็นความก้าวหน้าในชีวิตราชการ	15	60

ตาราง 10 (ต่อ)

สภาพความอิดอัดใจ	จำนวน (N = 25)	ร้อยละ
2) มีปัญหาด้านการจัดหาผู้ช่วยผู้บริหาร ซึ่งไม่มีระบบมาตรฐานที่แน่นอน	11	44
3) มีการเปลี่ยนโครงสร้างการบริหารศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนบ่อยครั้ง ทำให้กระทบต่อการจัดบุคลากร	8	32
5. การจัดคนให้เข้ากับงาน		
1) จัดให้บุคลากรทำงานไม่ตรงกับความถนัดของแต่ละบุคคล	15	60
6. การสั่งการ		
1) กรมสั่งการให้ดำเนินการกิจกรรมต่าง ๆ ในช่วงระยะเวลาที่จำกัด ยากต่อการปฏิบัติ	14	56
2) ไม่มีระเบียบใหม่ที่เป็นข้อมูลแก่ผู้บริหาร ทำให้สั่งการสับสน	4	16
7. การรายงานผล		
1) กรมพิจารณาผลการปฏิบัติงานจากเอกสาร โดยไม่พิจารณาจากสภาพความเป็นจริง	14	56
2) มีการขอข้อมูล ซ้ำซ้อนบ่อยครั้ง เนื่องจากขาดการประสานงานระหว่างกองต่าง ๆ ในกรม	13	52

ตาราง 10 (ต่อ)

สภาพความอิดอัดใจ	จำนวน (N = 25)	ร้อยละ
8. การบริหารเงินงบประมาณ		
1) มีการประชุมผู้บริหารมากเกินไป ทำให้สิ้นเปลืองงบประมาณ ซึ่งแต่ละศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัด มีจำกัด	14	56
2) ระเบียบการเบิกจ่ายเงินบำรุงการศึกษามีขั้นตอนมากเกินไป	3	12
9. การควบคุมการปฏิบัติงาน		
1) ขาดระบบการควบคุมการประเมินผล ติดตามผลอย่างต่อเนื่อง ทำให้กิจกรรมด้อยประสิทธิภาพ	2	8

รายละเอียดเกี่ยวกับสภาพความอิดอัดใจของผู้บริหารศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัดที่เนื่องจากปัญหาด้านกระบวนการการบริหารภายในศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัด ตามที่นำเสนอในตาราง 10 มีดังต่อไปนี้

7.1 <u>นโยบายที่ได้รับมอบหมายจากกรมการศึกษานอกโรงเรียน</u>

1) นโยบายบางอย่างที่กรมมอบหมายให้ยากต่อการนำไปสู่การปฏิบัติ เนื่องจากนโยบายไม่ชัดเจน

2) นโยบายของกรมการศึกษานอกโรงเรียนมีมากหลากหลายขาดจุดเน้นเฉพาะเรื่อง ดังตัวอย่างที่ผู้บริหารศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัดหลาย ๆ ท่านได้ให้ข้อมูลไว้ว่า

"...งานการศึกษานอกโรงเรียนมีมากครอบจักรวาล จนแทบจะหาจุดเน้นไม่ได้ เมื่อเห็นคนอื่นทำอะไร ก็อยากทำบ้าง เพื่อจะได้มีปริมาณงานเท่าเทียมกับเขา โดยลืมนึกถึงความพร้อมของตัวเอง เราเกรงว่าจะโดนตำหนิจากผู้บริหารระดับสูง ด้านผลการทำงาน แม้จะเหนื่อยก็ต้องทนทั้ง ๆ ที่ทางกรมเองก็เคยบอกว่า คุณทำเท่าที่คุณมีความพร้อมก็พอ แต่เกรงว่าคำนั้นเป็นเพียงลมปากจึงต้องทำแบบไม่หวังคุณภาพนัก"

"กิจกรรมการศึกษานอกโรงเรียนมีหลากหลายมาก บางกิจกรรมไม่น่าจะทำ เพราะหน่วยงานอื่นเขาทำอยู่แล้ว และทำดีเสียด้วย บางกิจกรรมเห็นว่าไม่เหมาะกับกลุ่มเป้าหมายของเรา เช่นลูกเสือ เด็กเล็ก หรือกิจกรรมอื่น ๆ แต่ทุกอย่างกรมรับไว้หมด แม้แต่การปลูกต้นไม้ริมถนน หรือปล่อยปลา ทำให้เราซึ่งไม่ค่อยพร้อมอยู่แล้วต้องกลุ้มใจ เพราะบางอย่างไม่เห็นด้วยแต่ต้องทำ"

7.2 อำนาจหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายจากกรมการศึกษานอกโรงเรียน

1) อำนาจที่ได้รับมอบหมายมีการเปลี่ยนแปลงบ่อย ทำให้เกิดความสับสนยากต่อการปฏิบัติ

2) การอนุมัติโครงการ และงานวิชาการ เช่น การเปิดสอนวิชาชีพระยะสั้น หรือกลุ่มสนใจ อุ่งยาก เนื่องจากต้องให้จังหวัดเป็นผู้อนุมัติ งานวิชาการ เช่น อนุมัติหลักสูตรวิชาชีพระยะสั้นก็เป็นบทบาทหน้าที่ของศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนภาค ทำให้ล่าช้า

7.3 การวางแผน

1) ระบบการวางแผนของศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัดยังด้อยประสิทธิภาพทั้ง ๆ ที่เป็นเรื่องสำคัญ

2) การวางแผนตามระบบงาน กชช. ทำให้ล่าช้า ไม่สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริง เพราะบางครั้งไม่ได้จัดทำแผนตามความต้องการของกลุ่มเป้าหมายจริง ๆ

7.4 การจัดองค์กร

1) บุคลากรมีขวัญและกำลังใจน้อย เนื่องจากไม่เห็นความก้าวหน้าของตนเองในหน้าที่ราชการ โดยเฉพาะการก้าวเข้าสู่ตำแหน่งที่สูงขึ้น หรือ จากครู-อาจารย์ เป็นผู้ช่วยผู้อำนวยการหรือเป็นผู้อำนวยการ

2) ระบบการจัดหาผู้ช่วยผู้บริหาร ทำให้บุคลากรที่เคยทำหน้าที่มาก่อน เสียขวัญและกำลังใจอย่างมาก

3) โครงสร้างของศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัดมีการเปลี่ยนแปลงบ่อย มีความไม่แน่นอน เมื่อเปลี่ยนทุกครั้งต้องมาจัดองค์กรกันใหม่ ทำให้มีผลกระทบต่อบุคลากรโดยตรง ดังที่ผู้บริหารท่านหนึ่งได้ให้ข้อมูลว่า

"...การที่โครงสร้างเปลี่ยนแปลงบ่อย ทำให้การบริหารงานลำบากในแง่ของบุคคล ถือเป็นเรื่องใหญ่ ตอนแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ทำหน้าที่ต่าง ๆ เพราะเดี๋ยวตั้งเดี๋ยวลด เดี๋ยวก็เลื่อนไปอยู่ที่ใหม่มีการตั้งแล้วถอดบ่อย ทำให้บุคลากรเกิดความไขว้เขว ไม่เห็นความมั่นคงหรือความแน่นอนในด้านตำแหน่งหน้าที่ และหากเขาโดนปลดจากตำแหน่งหน้าที่ที่อาจจะสูงหรือมีส่วนในการปกครองคนบ้างจะทำให้เกิดรู้สึกเสียขวัญกำลังใจในการทำงาน เราเองก็ไม่สบายใจ..."

7.5 การจัดคนให้เข้ากับงาน

บุคลากรที่รับผิดชอบในแต่ละงานไม่ตรงกับคุณสมบัติและลักษณะของงาน เช่น บุคลากรที่รับผิดชอบด้านการเงิน การบัญชี พัสดุ และห้องสมุด เป็นต้น ยังมีอยู่หลาย ๆ ศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัดที่ต้องเอาคนที่ไม่มีวิชาชีพทางด้านนั้นมาปฏิบัติงาน

7.6 การสั่งการ

1) กิจกรรมบางอย่าง ดำเนินการสั่งการจากกรมการศึกษานอกโรงเรียน ทำให้ยากต่อ

การปฏิบัติ เนื่องจากมีระยะเวลาจำกัด โดยเฉพาะตอนใกล้สิ้นปีงบประมาณ

2) ระเบียบการปฏิบัติงานบางอย่างมีการเปลี่ยนแปลงใหม่ ผู้บริหารศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัด ไม่มีข้อมูลทำให้การพิจารณาการสั่งการสับสน บางครั้งทำตามระเบียบที่เขายกเลิกไปแล้วก็มี

7.7 การรายงานผล

1) การพิจารณาผลงานของกรมการศึกษานอกโรงเรียน ซึ่งโดยปกติมักจะดูจากการรายงานจากศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัดเท่านั้น ทำให้เกิดช่องว่างระหว่างศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัดที่รายงานเก่ง (เขียนรายงานได้สละสลวย) กับศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัดที่ขาดบุคลากรหรือขาดทักษะในด้านนี้

2) การรายงานผลไปยังกรมการศึกษานอกโรงเรียนมีมากมายหลากหลายตามความต้องการของกองต่าง ๆ และมีบ่อยครั้งที่สุดที่ต้องรายงานข้อมูลซ้ำซ้อนไปยังส่วนกลาง ซึ่งต่างกองต่างขอไปโดยไม่ได้ประสานกันเองภายในกรมกอง

7.8 การบริหารเงินงบประมาณ

1) การประชุมทำในระดับกรม, ภาค หรือกลุ่มศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัดมากเกินความจำเป็น ทำให้เสียเวลา เสียเงินงบประมาณ ในกรณีที่ไม่มีงบประมาณโครงการ กรม/ภาค ให้ใช้เงินงบประมาณจากต้นสังกัด ทำให้ผู้บริหารจำเป็นต้องหาเงินงบประมาณหรือเงินบำรุงการศึกษาเพื่อเข้าร่วมประชุมสัมมนาตามที่กรมหรือภาคกำหนด ซึ่งส่งผลกระทบต่อการบริหารงบประมาณตามโครงการของศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัด ผู้บริหารรายหนึ่งให้ข้อคิดเห็นเกี่ยวกับการประชุมสัมมนาของผู้บริหารว่า

"...โดยเฉพาะการประชุมของผู้บริหารนั้นค่าใช้จ่ายสูงมาก เพราะบางครั้งการประชุมจริง ๆ แค่ 3 ชั่วโมง แต่ต้องใช้เวลาในการเดินทางยาวนานมาก ทำให้เสียงบประมาณมาก..."

2) ระเบียบการเบิกจ่ายเงินบำรุงการศึกษายุ่งยากมีขั้นตอนมาก ไม่ทันต่อความต้องการของกลุ่มเป้าหมาย

7.9 การควบคุมการปฏิบัติงาน

กิจกรรมการศึกษานอกโรงเรียนมีหลายกิจกรรม ครอบคลุมเต็มพื้นที่ ขาดระบบการควบคุมการปฏิบัติงาน การประเมินผลและการติดตามผลอย่างต่อเนื่อง ทำให้กิจกรรมด้อยประสิทธิภาพ และหากจะไปติดตามดูแลให้ทุกกิจกรรม จะต้องเสียค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้นอย่างมาก โดยเฉพาะจังหวัดที่มีพื้นที่กว้าง ๆ ต้องเสียทั้งเงินงบประมาณและเสียเวลา บางครั้งดูแล้วไม่คุ้ม แต่หากไม่ไปติดตามผลบ้างก็ไม่สบายใจเหมือนกับทำหน้าที่ไม่สมบูรณ์ จึงทำให้มีความอึดอัดใจ

ตอนที่สาม ผลกระทบจากสภาพความอิดอัดใจของผู้บริหารศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัด

ผลกระทบจากสภาพความอิดอัดใจของผู้บริหารศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัด จำแนกเป็น 4 ประเด็น ดังนี้

1. ผลกระทบต่อตัวผู้บริหารศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัด
2. ผลกระทบต่อการดำเนินงานการศึกษานอกโรงเรียนจังหวัด
3. ผลกระทบต่อการดำเนินงานการศึกษานอกโรงเรียนโดยส่วนรวม
4. ผลกระทบต่อบุคลากรของศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัด

สภาพความอิดอัดใจเป็นสภาวะการที่ทำให้ผู้บริหารศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัดขาดอิสระหรือเกิดความลำบากใจในการตัดสินใจอย่างสมเหตุสมผล ซึ่งก่อให้เกิดความบีบคั้นต่าง ๆ ทำให้ไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างสะดวก ก่อให้เกิดความขัดแย้งภายในใจ ซึ่งส่งผลต่อประสิทธิภาพของการบริหารงานของศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัดโดยตรง

1. ผลกระทบต่อตัวผู้บริหารศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัด

ผู้บริหารศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัดที่มีความอิดอัดใจในการบริหารงานทำให้สภาพจิตใจมีอารมณ์เครียด ซึ่งหากผู้บริหารเกิดอาการเครียดเป็นระยะเวลานาน อาจจะทำให้มีสภาพทรุดโทรมทั้งร่างกายและจิตใจ กล่าวคือ จะเป็นโรคกระเพาะอาหาร โรคความดันโลหิตสูง โรคหัวใจ เป็นต้น ผู้บริหารศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัดที่อยู่ในสภาพอิดอัดใจมาก ๆ มีความสิ้นหวังหรือท้อแท้ในการปฏิบัติงานหรือทำงานในลักษณะเรื่อย ๆ ขาดความกระตือรือร้น ซึ่งก่อให้เกิดผลกระทบในด้านลบแก่ผู้บริหาร ทั้งในสายตาของผู้บริหารระดับสูง ผู้ร่วมงานทั้งภายนอกและภายในศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัด

2. ผลกระทบต่อการดำเนินงานของศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัด

ผู้บริหารศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัดที่ประสบกับสภาวะความอึดอัดใจมีอาการเครียดไม่สบายใจไม่สามารถคิดสร้างสรรค์งานการศึกษานอกโรงเรียนได้ ทำให้ส่งผลต่อการจัดกิจกรรมการศึกษานอกโรงเรียน เนื่องจากผู้บริหารมีอาการเครียด บุคลากรของศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัดก็จะเกิดอาการเครียดตามไปด้วย กิจกรรมต่าง ๆ มีโอกาสดำเนินการต่อได้ช้า เนื่องจากผู้บริหารอยู่ในสภาวะที่ไม่อยากตัดสินใจ ซึ่งผู้บริหารศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัดรายหนึ่งได้ให้ข้อคิดเห็นเกี่ยวกับผลกระทบของการที่ผู้บริหารศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัด มีอาการเครียดว่า

"...เมื่อผู้บริหารอันเปรียบเสมือนอวัยวะส่วนที่สำคัญที่สุดเกิดความเครียด ลูกน้องก็พลอยเครียดตามไปด้วย วันใดผู้บริหารไม่เครียดลูกน้องก็สบายใจ ฉะนั้นหากผู้บริหารเครียด บรรยากาศในการทำงานของศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัดก็จะดูซบเซาหมด ทุกคนก็จะอยู่ในภาวะที่เกิดความหวาดกลัว เศร้าหมอง ซึ่งผลกระทบก็จะตกอยู่ที่งานการศึกษานอกโรงเรียน"

จะเห็นว่าหากผู้บริหารศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัดมีความอึดอัดใจ ย่อมส่งผลต่อการดำเนินงานการศึกษานอกโรงเรียนจังหวัดโดยตรง

3. ผลกระทบต่องานการศึกษานอกโรงเรียนโดยส่วนรวม

งานการศึกษานอกโรงเรียนเป็นงานที่กว้างขวาง ต้องติดต่อประสานงานกับบุคคล หน่วยงานต่าง ๆ อย่างหลากหลาย การที่ผู้บริหารศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัดมีความอึดอัดใจ ย่อมส่งผลกระทบในเชิงลบต่องานการศึกษานอกโรงเรียนโดยส่วนรวม เนื่องจากผู้บริหารมีความเครียด จิตใจหดหู่ ไม่มีความคิดสร้างสรรค์ ขาดความกระตือรือร้นในการปฏิบัติงาน ทำให้ไม่อยากพบปะพูดคุย หรือให้ความร่วมมือกับหน่วยงานภายนอกที่เกี่ยวข้อง หรือบุคคลภายนอก ซึ่งจะก่อให้เกิดผลกระทบเชิงลบต่อตัวผู้บริหารศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัดเอง และงานการศึกษานอกโรงเรียนโดยส่วนรวมอีกด้วย

4. ผลกระทบต่อบุคลากรของศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัด

บุคลากรของศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัดที่เป็นผู้ใต้บังคับบัญชา หากผู้บริหารมีความอิดอัดใจ มีแต่ความเครียด จะส่งผลเชิงลบต่อตัวบุคลากร เนื่องจากบุคลากรศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัดเกิดความหวาดกลัว ไม่อยากพบหน้าผู้บริหาร ไม่อยากปรึกษาหารือ ทำให้บรรยากาศการทำงานอยู่ในสภาพที่ไม่พึงประสงค์ บุคลากรไม่อยากจะสร้างสรรค์งานใหม่ ๆ เนื่องจากเกรงว่าจะถูกตำหนิจากผู้บริหารศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัดโดยไม่มีเหตุผล ทำให้สุขภาพจิตของบุคลากรในหน่วยงานเสียไปด้วย

จะเห็นได้ว่าปัญหาต่าง ๆ ที่รุมล้อมผู้บริหารศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัดมีรอบด้านที่จะต้องแก้ไข หากผู้บริหารไม่สามารถแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ได้ ย่อมต้องอยู่ในสภาวะที่อิดอัดใจ ซึ่งส่งผลให้เกิดผลกระทบในเชิงลบต่อตัวผู้บริหารเอง ต่องานการศึกษานอกโรงเรียนของศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัด ต่องานการศึกษานอกโรงเรียนโดยส่วนรวม และต่อบุคลากรของศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัด

ตอนที่สี่ แนวปฏิบัติของผู้บริหารศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัดเมื่อต้องเผชิญกับสภาพความอิดอัดใจ

จากการที่ผู้บริหารมีความอิดอัดใจในการบริหารงานทั้งในด้านบุคลากร ด้านวัสดุอุปกรณ์ และอาคารสถานที่ ด้านการเงินและงบประมาณ ด้านความสัมพันธ์กับผู้บริหารหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ด้านความสัมพันธ์กับชุมชน และด้านกระบวนการการบริหารภายในศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัด ผู้บริหารศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัดได้ใช้กระบวนการแก้ไขปัญหา ซึ่งในบางกรณีผู้บริหารสามารถแก้ไขได้ หรือลดความอิดอัดใจลงได้ในระดับหนึ่ง แต่ในบางกรณีที่ทำความอิดอัดใจ ซึ่งเป็นผลมาจากกระบวนการการบริหารที่เกี่ยวข้องกับผู้บริหารระดับกรม และระดับจังหวัด ผู้บริหารศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัดไม่สามารถแก้ไขหรือลดภาวะความรุนแรงของปัญหาได้ ผู้บริหารเพียงแต่เสนอแนะแนวทางการแก้ไขปัญหานั้น ๆ เพื่อให้ผู้บริหารระดับสูงสามารถใช้เป็นข้อมูลในการพิจารณาตัดสินใจต่อไป (ดูรายละเอียดในตอนที่ 1)

อนึ่ง แนวทางปฏิบัติของผู้บริหารศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัดเมื่อต้องเผชิญกับสภาพความอิดอัดใจในภาพรวม ผู้บริหารใช้กระบวนการลดความรุนแรงของปัญหาที่เกิดขึ้น หรือแก้ไขปัญหาดังนี้

1. การชี้แจงพูดคุยกับบุคลากรของศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัดให้มีความเข้าใจตรงกันทั้งในลักษณะที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ ลักษณะการชี้แจงที่เป็นทางการ ได้แก่ การประชุมบุคลากรทั้งในระดับกลุ่มและรายบุคคล การชี้แจงที่ไม่เป็นทางการได้แก่ การพูดคุยกันกับบุคลากรนอกเวลาราชการ หรือในเวลาสังสรรค์เป็นต้น

2. การติดตามผลการปฏิบัติงานอย่างต่อเนื่อง มอบหมายงานให้บุคลากรแล้ว ผู้บริหารใช้วิธีการติดตามผลการปฏิบัติงานเป็นระยะ ๆ และคอยให้กำลังใจ ให้คำแนะนำในกรณีที่บุคลากรมีปัญหาในการปฏิบัติงานในหน้าที่ ทำให้งานที่มอบหมายบรรลุเป้าหมายได้

3. สร้างขวัญและกำลังใจให้เกิดขึ้นแก่บุคลากรของศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัด ขวัญและกำลังใจเป็นเงื่อนไขสำคัญที่ทำให้งานบรรลุเป้าหมายหรือล้มเหลว ผู้บริหารพยายามลดความอิดอัดใจในการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งระหว่างบุคลากร โดยพยายามให้ความเป็นธรรมให้มากที่สุด

ทั้งให้กำลังใจโดยการชมเชย และการพิจารณาความดีความชอบเป็นกรณีพิเศษ เพื่อให้บุคลากรลดความขัดแย้งกัน

4. ปัญหาการประสานงานกับหน่วยงานภายนอกที่เกี่ยวข้อง ผู้บริหารศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัดใช้ความสัมพันธ์ส่วนตัวและความจริงใจต่อการทำงานร่วมกันกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะทำให้บรรยากาศการประสานงานดีขึ้น

5. ในกรณีที่ปัญหาหรือความอึดอัดใจซึ่งผู้บริหารศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัดไม่สามารถแก้ไขได้ เช่น ปัญหาทางด้านงบประมาณและบุคลากร ผู้บริหารจะเสนอแนวทางการแก้ไขปัญหาต่อผู้บริหารระดับสูงของกรมการศึกษานอกโรงเรียนเพื่อพิจารณาดำเนินการต่อไป หากเก็บปัญหาไว้จะทำให้อึดอัดใจมากขึ้น

จะเห็นว่าผู้บริหารศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัดใช้กระบวนการแก้ไขปัญหาในหลาย ๆ ลักษณะ เพื่อให้การทำงานสามารถดำเนินการไปได้ โดยเฉพาะกรณีการบริหารบุคลากร ซึ่งเป็นเงื่อนไขสำคัญประการหนึ่ง ในการส่งเสริม หรือดำเนินการให้กิจกรรมการศึกษานอกโรงเรียนประสบความสำเร็จ หากบุคลากรมีความตั้งใจ มีอุดมการณ์ในการทำงาน และมีความคิดสร้างสรรในการทำงานแล้ว งานการศึกษานอกโรงเรียนสามารถดำเนินการไปได้อย่างมีประสิทธิภาพซึ่งผู้บริหารศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัดรายหนึ่งได้ให้แนวทางแก้ไขปัญหาบุคลากร และงานวิชาการว่า

"ความอึดอัดใจที่เกิดขึ้นจากการที่จากบุคลากรไม่มีคุณภาพนั้น ทางแก้...เท่าที่ผ่านมาใช้นโยบาย 5 ป. คือ

ประสาน - ซักถามว่าทำไมถึงงานจึงไม่เดิน หรือไม่สำเร็จ พอประสานกันรู้เรื่องกันแล้วก็

ปลอบ - โดยให้แนวคิด แนะนำให้เขาเกิดความเข้าใจสภาพที่เป็นอยู่อย่างนั้น มีข้อจำกัดอะไรบ้าง

ปลุก - ให้เขาเกิดความสำนึกในความรับผิดชอบต่องานในหน้าที่ หากยังไม่ได้ผลก็ต้องมีการปรับปรุง

ปรับปรุง - บางครั้งต้องมีการปรับบุคลากรเพื่อให้เขามีโอกาสได้ทำงานตามที่เขาถนัด หากปรับปรุงแล้วยังเหมือนเดิมก็ต้อง

ปลดปล่อย - คือคนใดที่ปรับไม่ได้ ปรับไม่ไหว คือไม่ได้ผล ก็ต้องปลดปล่อยอย่าได้เอาใจใส่ อย่าเป็นกังวลกับสิ่งนั้น"

ตอนที่ห้า ความคิดเห็นและข้อเสนอแนะของผู้บริหารศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัด

ผู้บริหารศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัดได้ให้ข้อเสนอแนะ แนวปฏิบัติในการป้องกันหรือลดปัญหาที่เกิดขึ้น ซึ่งก่อให้เกิดความอิดอัดใจในการปฏิบัติงานของผู้บริหารศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัด ซึ่งพอสรุปได้ดังนี้

1. ด้านบุคลากร

1) โครงสร้างของศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัดควรกำหนดให้แน่นอน มีข้อมูลของบุคลากร และควรกำหนดบทบาทหน้าที่ให้ชัดเจน การเปลี่ยนแปลงหน้าที่ที่ได้รับการแต่งตั้งไปแล้วทำให้บุคลากรเสียขวัญและกำลังใจ ซึ่งส่งผลต่อการดำเนินการศึกษานอกโรงเรียนได้

นอกจากนี้กรมควรกำหนดความก้าวหน้าของบุคลากรที่ควรได้รับการพัฒนาในทุกรูปแบบ เพื่อเป็นการเพิ่มพูนความรู้ และฝึกทักษะ ตลอดจนการพัฒนางานการศึกษานอกโรงเรียน

2) การคัดเลือกผู้ช่วยผู้บริหาร กรมควรให้ผู้บริหารศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัดได้มีโอกาสให้ข้อมูลแก่ผู้มีอำนาจในการแต่งตั้ง ซึ่งผู้บริหารศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัดมีข้อมูลที่ถูกต้องชัดเจนพอสมควร

3) การโยกย้ายผู้บริหาร กรมควรรับฟังข้อมูลจากผู้บริหารบ้าง อย่าฟังข้อมูลทางเดียว การย้ายแต่ละครั้งกรมควรแจ้งให้ผู้บริหารทราบบ้างว่าย้ายเพราะสาเหตุใด ผู้บริหารจะใช้เป็นข้อมูลในการปรับปรุงตนเองและการปรับปรุงแก้ไขการทำงานต่อไป

4) บุคลากรของศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัดมีจำนวนไม่พอเพียงกับงาน กรมควรพิจารณาจัดสรรให้มากขึ้นตามความเหมาะสมของแต่ละจังหวัด โดยใช้ข้อมูลหลาย ๆ ด้านมาประกอบการพิจารณา

5) ความขัดแย้งที่เกิดขึ้นระหว่างบุคลากรด้วยกัน หรือระหว่างบุคลากรกับผู้บริหาร กรมควรรีบเข้าไปแก้ไข ไม่ควรปล่อยให้ลุกลามใหญ่โตขึ้นฟ้องร้องถึงโรงถึงศาล จะทำให้เสียภาพพจน์ของกรม ในกรณีที่เกิดกรณีพิพาทระหว่างบุคลากรกับผู้บริหาร กรมควรรีบดำเนินการพูดคุย

สอบถาม และควรให้ความเป็นธรรมทั้งสองฝ่าย โดยพิจารณาข้อมูลทั้งสองทาง การโยกย้ายผู้บริหารโดยไม่มีข้อมูลที่ชัดเจน ทำให้เสียขวัญและกำลังใจ

2. ด้านวัสดุครุภัณฑ์ อาคารสถานที่และยานพาหนะ

1) วัสดุครุภัณฑ์ อาคารสถานที่ และยานพาหนะควรมีให้เพียงพอและอยู่ในสภาพที่พร้อมที่จะใช้งานได้ รวมทั้งให้มีสภาพทันสมัยที่ใช้อยู่ในท้องตลาด ทั้งนี้เพราะว่าหากมีวัสดุครุภัณฑ์พร้อมสามารถให้บริการแก่กลุ่มเป้าหมายได้อย่างทั่วถึง และยังเป็นสิ่งเรียกร้องความสนใจแก่ผู้เรียนได้ สามารถตอบสนองความต้องการของผู้เรียนได้ทันที คุณภาพของผู้เรียนหากมีเครื่องมือพร้อมก็จะดีตามไปด้วย

2) กรมการศึกษานอกโรงเรียนมีข้อมูลพร้อมอยู่แล้วว่าในแต่ละศูนย์มีวัสดุครุภัณฑ์อะไรบ้าง มีอาคารกี่หลัง และศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัดก็ได้ทำแผนงานการเพิ่มสิ่งเหล่านี้มาแล้ว ก็ควรพิจารณาจัดสรรให้ความเหมาะสมกับสภาพที่มีอยู่ ไม่ควรปล่อยให้มีการวิ่งเต้นแบบมือใครยาวสาวได้สาวเอา ควรจะจัดสรรให้ด้วยความเป็นธรรม

3. ด้านการเงินและงบประมาณ

1) ในการจัดสรรเงินงบประมาณให้กับศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัด ควรจัดให้ตามความเหมาะสมในแต่ละโครงการ โดยใช้ข้อมูลเกี่ยวกับสภาพภูมิศาสตร์ จำนวนกลุ่มเป้าหมาย และปัจจัยอื่น ๆ เข้ามาพิจารณา เนื่องจากสภาพแต่ละจังหวัดแตกต่างกัน ไม่ควรเอาจำนวนเงินงบประมาณตั้ง แล้วเอา 73 (จังหวัด) หาร แล้วได้เท่า ๆ กันทุกจังหวัด เพราะแต่ละจังหวัดทำงานยากง่ายแตกต่างกัน

2) ความรวดเร็วในการที่กรมจัดสรรเงินงบประมาณไปให้ศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัด บางโครงการจำเป็นอย่างมาก เพราะการจัดกิจกรรมบางโครงการต้องจัดให้เหมาะกับเวลา เช่น การเปิดสอนวิชาชีพในชนบท จำเป็นต้องจัดในช่วงฤดูกาลที่ประชาชนว่างเว้นจากงานประจำ หรือบางโครงภารต้องดำเนินงานให้ทันกับเหตุการณ์ เช่น การรณรงค์ส่งเสริม

ประชาธิปไตย ควรจะทำในขณะที่ใกล้จะมีการเลือกตั้ง หรือเกี่ยวกับโรคระบาด เราก็จำเป็นต้องไปให้ความรู้เขาได้ทันท่วงที เพราะเมื่อพ้นฤดูกาลแล้วประชาชนก็จะไม่เห็นผลประโยชน์ หรือความสำคัญของกิจกรรมนั้น ๆ

4. <u>ความสัมพันธ์กับผู้บริหารหรือหน่วยงานระดับที่สูงขึ้น</u>

1) กรมการศึกษานอกโรงเรียนเน้นให้ศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัดพัฒนาบุคลากร แต่กรมไม่พัฒนาคนในกรมเพื่อเป็นแบบอย่างแก่ศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัด จะเห็นได้จากการที่ผู้บริหารศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัด หรือผู้ที่ได้รับมอบหมายให้มาติดต่อประสานงานภายในกรม มักจะไม่ประทับใจไม่ได้รับการแนะนำและไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควร นอกจากผู้ที่มีความสนิทชิดเชื้อกันเป็นการส่วนตัวเท่านั้น

2) กรมมักจะยืมตัวบุคลากรจากศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัดมาใช้งานบ่อย ๆ ทำให้ทางจังหวัดขาดกำลังสำคัญ เพราะบุคลากรที่ทางกรมให้มาช่วยงานนั้นมักจะเป็นผู้ที่มีความรู้ความสามารถดี และมีหน้าที่ประจำอยู่ในศูนย์จังหวัดอยู่แล้ว ซึ่งความจริงบุคลากรภายในกรมเองก็มีไม่น้อย น่าจะเป็นการเพียงพอ หากทางจังหวัดไม่ให้ก็เกรงใจ เกรงจะมีผลกระทบกับทางกรม จะปฏิเสธก็ไม่ได้ เมื่อไม่ปฏิเสธก็ทำให้งานประจำเสีย จึงทำให้เกิดความอึดอัดใจ

5. <u>ด้านความสัมพันธ์กับหน่วยงานภายนอกที่เกี่ยวข้อง</u>

ตามปกติศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัดจะทำงานร่วมกันกับหน่วยงาน 4 กระทรวงหลัก การทำงานร่วมกันในระดับจังหวัดนั้นส่วนมากจะใช้ความสัมพันธ์ส่วนตัวเป็นหลัก หากในระดับกรมต่าง ๆ ได้มีการประสานสัมพันธ์ ทำความเข้าใจกันอย่างต่อเนื่อง แล้วสั่งการลงมาในระดับล่าง คิดว่าการปฏิบัติงานร่วมกันจะสะดวกยิ่งขึ้น

6. ด้านความสัมพันธ์กับชุมชน

กรมควรจัดเงินงบประมาณให้เพียงพอกับความต้องการของชุมชน เพราะบางครั้งประชาชนมีความสนใจในกิจกรรมด้านต่าง ๆ มาก แต่ศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัดไม่สามารถสนองได้ เพราะขาดเงินงบประมาณสนับสนุน เช่น โครงการวิชาชีพ กลุ่มสนใจ หรือโครงการขยายโอกาสทางการศึกษา บางแห่งไม่สามารถตอบสนองได้อย่างครบถ้วน ทำให้เกิดความอึดอัดใจ

7. ด้านกระบวนการการบริหารภายในศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัด

1) กรมการศึกษานอกโรงเรียนมอบอำนาจให้ผู้บริหารน้อยเกินไป ทำให้ปฏิบัติงานได้ไม่คล่องตัว น่าจะมีการทบทวนระเบียบหรือคำสั่งเสียใหม่ เพื่อให้เหมาะสมกับสภาพการณ์ปัจจุบัน เช่น อำนาจการอนุมัติโครงการสอนวิชาชีพ หรืออำนาจการอนุญาตการไปราชการของข้าราชการ เพราะหากรอให้ทางจังหวัดอนุมัติบางครั้งไม่ทันการ เพราะทางจังหวัดก็มีงานมากอยู่แล้ว และงานของศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัดต้องทำกับประชาชน ต้องทำอย่างรวดเร็ว หากมัวแต่รอให้อนุมัติหรืออนุญาตจากจังหวัดบางครั้งไม่ทันการณ์

2) การรับโอน หรือย้าย ข้าราชการ กรมควรสอบถามความเห็นหรือถามข้อมูลจากทางศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัดบ้างว่าจะรับโอน หรือรับย้ายหรือไม่ เพราะหากรับคนไม่ดีเข้ามา ก็ไม่สามารถทำงานร่วมกันได้ แทนที่จะมาร่วมกันทำงานก็กลายเป็นมาทำให้ผู้บริหารแก้ปัญหาการย้ายก็เช่นเดียวกัน หากย้ายคนไม่ดีมาให้ก็ไม่มีประโยชน์อะไร อย่ามีบุคลากรเหล่านั้นจะดีกว่า ฉะนั้นควรให้เกียรติแก่ศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัดบ้าง ให้เขาได้มีส่วนในการพิจารณาเลือกคนที่จะมาทำงานร่วมกัน ซึ่งมีอยู่เป็นจำนวนมากที่อยู่ ๆ ทางกรมก็ส่งคนไปให้ ไม่รู้มาจากไหน ผู้บริหารไม่รู้เรื่องเลย ทำให้อึดอัดใจ

3) การย้ายบุคลากรที่สร้างปัญหาจากที่หนึ่งไปอยู่อีกที่หนึ่ง ซึ่งมีอยู่มากมาย บุคลากรเหล่านั้นกรมควรจะให้โอกาสเขาเพียงครั้งหรือสองครั้งก็เป็นการเพียงพอแล้ว หากไปสร้างปัญหาที่อื่นอีก ก็ควรจะได้รับการลงโทษตามความเหมาะสม ไม่ใช่พอสร้างปัญหาที่นี่ก็ย้ายไปอยู่ที่อื่น และย้ายไปเรื่อย ๆ ก็สร้างปัญหาทุกที่ กรมก็ยังเฉยไม่จัดการแต่ประการใด ผู้บริหารศูนย์การศึกษา

นอกโรงเรียนจังหวัดคนหนึ่งได้กล่าวว่า

"การย้ายคนเลว ๆ ไปอยู่ที่ไหน หากสร้างความเลวอีก ก็ควรพิจารณาจัดการลงโทษทางวินัยได้แล้ว ไม่ต้องย้ายไปที่อื่นควรจะย้ายไปเก็บตัวที่กรม อย่าย้ายความเลวจากที่หนึ่งไปสู่ความเลวอีกที่หนึ่ง ไม่มีประโยชน์ มีแต่จะสร้างปัญหาให้แก่ผู้บริหารและผู้ร่วมงานเปล่า ๆ กรมต้องดูแลเอง"

4) ความเสมอภาคทางการบริหาร ผู้บริหารศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัดทุกท่านต่างก็คิดว่าทุกคนเป็นส่วนหนึ่งของกรมการศึกษานอกโรงเรียน อยากจะเห็นความก้าวหน้าของหน่วยงานที่ตนเองรับผิดชอบ นั่นคือสามารถบริหารงานให้บรรลุเป้าหมายตามนโยบายที่วางไว้ภายใต้ทรัพยากรที่ได้รับการจัดสรรให้จากทางกรมการศึกษานอกโรงเรียน ซึ่งจากการศึกษาค้นคว้าในครั้งนี้ ผู้บริหารศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัดที่เป็นกลุ่มตัวอย่าง แทบจะตอบเป็นเสียงเดียวกันว่า กรมการศึกษานอกโรงเรียนไม่มีความเสมอภาคทางด้านการบริหารงาน ยังมีการเหลื่อมล้ำกันอยู่ในหลาย ๆ เรื่อง ซึ่งจะทำให้เกิดผลกระทบต่อการดำเนินงานการศึกษานอกโรงเรียนโดยตรง ดังที่ผู้บริหารศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัดท่านหนึ่งได้ระบายความในใจเกี่ยวกับเรื่องนี้ว่า

"มีความรู้สึกว่าทำงานอย่างโดดเดี่ยว ไม่ได้รับความเสมอภาคเท่าที่ควร ไม่อยากเห็นความใกล้ชิด หรือมีคนหนุนหลังคนใดคนหนึ่งเป็นพิเศษ วิ่งเต้นเล่นพรรคเล่นพวกจนมากเกินไป เพราะผู้ที่ไม่สามารถใกล้ชิดกับผู้บริหารระดับสูงได้ จะทำงานเหมือนกับต้องพึ่งพาดวงชะตา ขอให้ทำอย่างเสมอภาค แบบวิทยาศาสตร์ มีหลักมีเกณฑ์พอสมควร อย่าให้เป็นแบบยุคใครยุคมัน หรือแค้นต้องชำระ เพราะเมื่อเหตุการณ์เป็นอย่างนั้นทำให้ท้อใจ ขาดความกล้าในการตัดสินใจ ขาดความเชื่อมั่นในตนเอง ทั้ง ๆ ที่เคยเชื่อมั่นในตนเอง เคยหยิ่งในความสามารถของตัวเองมาก่อน ก็กลายเป็นคนไม่กล้าและหมดกำลังใจที่จะต่อสู้ และไม่กล้าเสี่ยงต่อการกระทำให้งานประสบผลสำเร็จ ในที่สุดก็กลายเป็นคนที่จะต้องแสวงหาเกราะกำบังตนเอง หรือหาคนหนุนหลังเพื่อความอยู่รอด เมื่อเป็นเช่นนี้จะเสียเวลากับสิ่งเหล่านั้น ทำให้ไม่มีเวลาที่จะมุ่งปฏิบัติงานเท่าที่ควร เรียกว่าต้องหาเส้นสาย ซึ่งมองดูแล้วหากจะทำงานเพื่อตัวเอง ก็ต้องแสวงหาสิ่งเหล่านั้น หากทำงานเพื่องานก็ไม่จำเป็นต้องแสวงหา แต่มีความรู้สึกว่าจะอยู่ไม่รอด"

จะเห็นได้ว่าเรื่องของความเสมอภาคมีอิทธิพลต่อการดำเนินงานการศึกษานอกโรงเรียนโดยตรง ฉะนั้นในการบริหารงานของกรมการศึกษานอกโรงเรียนควรจะได้ตระหนักเพื่อเป็นขวัญและกำลังใจแก่ผู้ปฏิบัติงานโดยส่วนรวม ซึ่งจะมีผลกระทบต่อการพัฒนางานการศึกษานอกโรงเรียนในอนาคต

บทที่ 5

สรุป อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ

ศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัดมีบทบาทหน้าที่ดำเนินการจัดการศึกษานอกโรงเรียนทุกรูปแบบ เพื่อบริการประชาชนในท้องที่ของแต่ละจังหวัด แนวทางปฏิบัติงานนั้น ส่วนหนึ่งเป็นการปฏิบัติงานตามนโยบาย และภารกิจที่ได้รับมอบหมายจากกรมการศึกษานอกโรงเรียนโดยตรง กับอีกส่วนหนึ่งเป็นการปฏิบัติงานตามเป้าหมายและภารกิจของจังหวัด ซึ่งบางครั้งการปฏิบัติงานตามภารกิจหรือนโยบายดังกล่าวจะยุ่งยากและประสบกับปัญหาต่าง ๆ นานา ทั้งภายในและภายนอกสำนักงาน ปัญหาบางอย่างก็แก้ได้ด้วยอาศัยความรู้ความสามารถและทำไปตามเหตุผล ตามลำดับขั้นตอนของการบริหาร แต่ก็มีปัญหาส่วนหนึ่งที่อาจอยู่เหนือเหตุผล ไม่สามารถดำเนินการแก้ไขได้อย่างตรงไปตรงมา เช่น เรื่องผลประโยชน์ อิทธิพล รวมทั้งความขาดแคลนและข้อจำกัดบางอย่าง ทำให้ผู้บริหารศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัดไม่สามารถตัดสินใจดำเนินการได้อย่างอิสระ บางครั้งไม่สามารถทำในสิ่งที่ต้องการจะทำ หรือจำใจต้องกระทำในสิ่งที่ไม่อยากกระทำ หรือจำเป็นต้องปล่อยปัญหานั้นให้คาราคาซัง โดยไม่ได้รับการแก้ไข สภาพการณ์ต่าง ๆ นี้ ก่อให้เกิดความอึดอัดใจ หรือคับอกคับใจในการบริหาร ส่งผลให้ประสิทธิภาพของการบริหารเป็นไปอย่างไม่สมบูรณ์ สมควรที่จะหาทางแก้ไขให้ลดน้อยลง ดังนั้น การนำเรื่องความอึดอัดใจในการบริหารงานการศึกษานอกโรงเรียนมาศึกษาวิจัย จึงเป็นเรื่องที่มีความสำคัญและสะท้อนสภาพปัญหาที่เกิดขึ้น เพื่อนำไปสู่การแก้ปัญหาที่ดีต่อไป

ความมุ่งหมายของการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้มุ่งศึกษาเกี่ยวกับเรื่องความอึดอัดใจในการบริหารงานของผู้บริหารศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัด โดยตั้งความมุ่งหมายเฉพาะเป็น 4 ประการ ดังนี้

1. เพื่อวิเคราะห์สภาพและปัญหาที่ก่อให้เกิดความอึดอัดใจในการบริหารงานในหน้าที่ของผู้บริหารศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัด

2. เพื่อศึกษาผลกระทบจากสภาพความอึดอัดใจ ที่ก่อให้เกิดปัญหาสืบเนื่องทั้งด้านส่วนตัว

และการบริหารงานโดยส่วนรวม

3. เพื่อศึกษาแนวปฏิบัติของผู้บริหารศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัด เมื่อต้องเผชิญกับสภาพการณ์ที่ทำให้เกิดความอึดอัดใจ

4. เพื่อประมวลความคิดเห็นและข้อเสนอแนะของผู้บริหารศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัดในการที่จะป้องกันไม่ให้เกิดปัญหาหรือลดปัญหาซึ่งทำความอึดอัดใจในการบริหารงานศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัด อันจะทำให้การดำเนินงานการศึกษานอกโรงเรียนเป็นไปด้วยความราบรื่นและมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

วิธีดำเนินการวิจัย

รูปแบบของการวิจัยที่ใช้ เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ ใช้วิธีเก็บข้อมูลโดยการสัมภาษณ์แบบไม่กำหนดโครงสร้าง

กลุ่มตัวอย่าง

กลุ่มตัวอย่างผู้ให้สัมภาษณ์ได้แก่ ผู้อำนวยการ หรือหัวหน้าศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัดทั่วประเทศ ซึ่งสุ่มมาในอัตราส่วน 1 ใน 3 ของจำนวนผู้บริหารศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัดในแต่ละภาค ได้จำนวนทั้งสิ้น 25 คน แยกเป็นภาคเหนือ 5 คน ภาคกลาง 6 คน ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ 6 คน ภาคตะวันออก 3 คน และภาคใต้ 5 คน

การเก็บข้อมูล

ผู้วิจัยเดินทางไปสัมภาษณ์ผู้บริหารศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัดที่เลือกเป็นกลุ่มตัวอย่างด้วยตนเอง โดยแยกเป็น 2 ลักษณะ คือ ส่วนหนึ่งเดินทางไปเก็บข้อมูลยังจังหวัดนั้น และอีกส่วนหนึ่งไปขอสัมภาษณ์ในช่วงที่มีการประชุม หรือผู้บริหารเดินทางมาติดต่อราชการที่กรุงเทพมหานคร หรือในการประชุมตามที่ต่าง ๆ

ในการเก็บข้อมูล ใช้การสัมภาษณ์แบบไม่กำหนดโครงสร้าง (Unstructured interview) โดยสัมภาษณ์เป็นรายบุคคล ทำการบันทึกคำสัมภาษณ์ลงในแถบบันทึกเสียง แล้วนำมาถอดเป็นข้อความในภายหลัง

ลักษณะข้อมูล เป็นการตอบอย่างเสรี โดยให้ผู้ตอบระลึกย้อนหลังไป 3 ปี เพื่อสำรวจดูว่าเคยประสบกับสภาพการณ์ที่ทำให้เกิดความอึดอัดใจอะไรบ้าง โดยแยกออกเป็น 7 ด้าน คือ ด้านบุคลากร ด้านวัสดุอุปกรณ์และอาคารสถานที่ ด้านการเงินและงบประมาณ ด้านความสัมพันธ์กับผู้บริหารหรือหน่วยงานระดับสูงขึ้นไป ด้านความสัมพันธ์กับหน่วยงานภายนอกที่เกี่ยวข้อง ด้านความสัมพันธ์กับชุมชน และด้านกระบวนการบริหารภายในศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัด ซึ่งในแต่ละด้านผู้ตอบจะอธิบายถึงสภาพปัญหา ผลกระทบที่เกิดขึ้น แนวทางแก้ไข ตลอดจนข้อเสนอแนะต่าง ๆ

ข้อจำกัดของการวิจัย

1. ข้อมูลที่ทำการวิจัยครั้งนี้เป็นเพียงส่วนหนึ่งซึ่งได้จากผู้บริหารศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัด ซึ่งไม่อาจครอบคลุมประเด็นปัญหาทุกเรื่อง

2. ข้อมูลที่ได้จากวิจัยครั้งนี้ รวบรวมระหว่างปี 2532 - 2533 ซึ่งข้อมูลบางประการอาจจะแตกต่างกับสภาพปัจจุบัน

การวิเคราะห์ข้อมูล

นำคำสัมภาษณ์ที่ถอดเทปแล้วมาจำแนกออกเป็นประเด็นด้วยวิธีการวิเคราะห์เนื้อหา (Content Analysis) สำหรับประเด็นคำตอบที่ตรงกัน หรือแสดงความหมายเช่นเดียวกัน ได้รวบรวมไว้ด้วยกัน แล้วนำเสนอในรูปของความถี่ และร้อยละของการตอบ แล้วใช้คำพูดของผู้ตอบมาอธิบายรายละเอียดในแต่ละประเด็นนั้น ๆ การนำเสนอข้อมูลจะมีทั้งส่วนที่เป็นข้อมูลเชิงปริมาณ (ความถี่ ร้อยละ) กับข้อมูลเชิงคุณภาพ (การบรรยายเป็นความเรียง) ประกอบเข้าด้วยกัน

สรุปผลการวิจัย

ผลการวิจัยสรุปได้ดังนี้

1. **สภาพและปัญหาที่ก่อให้เกิดความอึดอัดใจในการบริหารงานของผู้บริหารศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัด** แยกออกเป็น 7 ด้าน ดังนี้

1.1 ความอึดอัดใจเนื่องจากปัญหาด้านบุคลากร จำแนกได้ดังนี้

1) ความรู้ความสามารถของบุคลากรบางตำแหน่งไม่ตรงกับลักษณะงาน

2) ความขัดแย้งระหว่างบุคลากรภายในศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัด ได้แก่ความขัดแย้งระหว่างบุคลากรกับบุคลากร และความขัดแย้งระหว่างบุคลากรกับผู้บริหาร สาเหตุสำคัญของความขัดแย้งส่วนใหญ่เนื่องจากเรื่องผลประโยชน์ เช่น การจัดการเรียนการสอน และจัดสรรตำแหน่งบางหน้าที่ นิสัยเห็นแก่ตัวและประโยชน์จากการพิจารณาความดีความชอบประจำปี

3) บุคลากรบางส่วนปฏิบัติงานอย่างด้อยคุณภาพ

4) บุคลากรขาดอุดมการณ์ในการปฏิบัติงาน โดยเห็นแก่ประโยชน์ส่วนตัว

5) บุคลากรมีน้อย ไม่สมดุลกับงานที่รับผิดชอบ

6) บุคลากรขาดความเข้าใจในงานการศึกษานอกโรงเรียน

1.2 ความอึดอัดใจเนื่องจากปัญหาด้านวัสดุอุปกรณ์ อาคารสถานที่และยานพาหนะ จำแนกได้ 7 ประเด็น เรียงตามลำดับความถี่ ดังนี้

1) วัสดุครุภัณฑ์มีน้อย ไม่ทันสมัย ขอรับการจัดสรรจากกรมการศึกษานอกโรงเรียน แต่ไม่ได้

2) อาคารสถานที่ไม่เพียงพอสำหรับการปฏิบัติงาน

3) การจัดสรรวัสดุครุภัณฑ์จากกรมการศึกษานอกโรงเรียนไม่เสมอภาคกัน โดยกรมจัดสรรให้อย่างไม่เป็นระบบ

4) ยานพาหนะไม่เพียงพอที่จะทำงานให้คล่องตัวได้

5) งบประมาณการซ่อมแซมยานพาหนะไม่ได้รับการสนับสนุนจากกรมการศึกษานอกโรงเรียน

6) อำนาจในการจัดซื้อวัสดุครุภัณฑ์ของผู้บริหารศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัดไม่เอื้ออำนวยต่อการปฏิบัติงาน โดยเฉพาะเงินบำรุงการศึกษา

7) บุคลากรบางคนนำวัสดุอุปกรณ์ทางราชการไปใช้ส่วนตัว

1.3 **ความอิดอัดใจเนื่องจากปัญหาด้านการเงินและงบประมาณ** จำแนกได้ 4 ประเด็น ดังนี้

1) ความไม่สอดคล้องในการจัดสรรเงินงบประมาณกับโครงการที่เสนอ คือ ส่วนมากจะได้รับการจัดสรรเงินงบประมาณให้น้อยกว่าโครงการที่เสนอไป

2) ความยุติธรรมในการได้รับการจัดสรรเงินงบประมาณ คือ กรมไม่นำข้อมูลของจังหวัดมาประกอบการพิจารณาจัดสรรเงินงบประมาณ ซึ่งความจริงความยากง่ายในการปฏิบัติงานของแต่ละจังหวัดไม่เท่ากัน

3) ความคล่องตัวในการจ่ายเงินบำรุงการศึกษามีระเบียบและขั้นตอนมาก ทำให้การบริหารการเงินไม่คล่องตัว

4) ความล่าช้าในการจัดสรรเงินงบประมาณ

1.4 **ความอิดอัดใจเนื่องจากปัญหาด้านความสัมพันธ์กับผู้บริหาร หรือหน่วยงานระดับสูงขึ้นไป** ซึ่งได้แยกเป็น 2 ระดับ ดังนี้

1.4.1 ความสัมพันธ์ในระดับจังหวัด มีสภาพความอิดอัดใจดังนี้

1) ผู้บริหารระดับจังหวัดมอบหมายงานเร่งด่วนพิเศษมาก ซึ่งจะขัดก็ไม่ได้ ทั้ง ๆ ที่ศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัดเองก็มีภารกิจที่ต้องดำเนินการ

2) การสั่งการบางอย่างของกรมไม่ชัดเจน ยากต่อการที่จะอธิบายให้ผู้บริหารระดับจังหวัดเข้าใจ

3) ผู้บริหารระดับจังหวัดบางคนไม่เข้าใจงานการศึกษานอกโรงเรียนเท่าที่ควร

1.4.2 ความสัมพันธ์ระดับกรม มีสภาพความอิดอัดใจ ดังนี้

1) การทำงานของกองต่าง ๆ ภายในกรมการศึกษานอกโรงเรียนไม่เป็นระบบเดียวกัน ขาดการประสานงานกันเท่าที่ควร

2) บุคลากรไม่มอบหมายงานในหน้าที่ในกรณีที่ตนเองไม่สามารถอยู่ปฏิบัติงานได้ ทำให้บุคคลภายนอกที่มาติดต่อไม่สามารถดำเนินการใด ๆ ได้

1.5 ความอึดอัดใจเนื่องจากปัญหาด้านความสัมพันธ์กับหน่วยงานภายนอกที่เกี่ยวข้อง มีดังนี้ คือ

1) ระบบการทำงานยังมีกรอบ ซึ่งทำให้ไม่สามารถประสานงานกันได้

2) หน่วยงานที่เกี่ยวข้องไม่เข้าใจงานการศึกษานอกโรงเรียนดีพอ

3) หน่วยงานที่เกี่ยวข้องพยายามตักตวงผลประโยชน์จากศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัด โดยคิดว่าศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัดมีความพร้อมมาก

4) ศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัดมีความพร้อมน้อยในการให้ความร่วมมือกับหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง

5) บุคลากรยังขาดเทคนิคในการประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

1.6 ความอึดอัดใจที่เกี่ยวเนื่องกับปัญหาด้านความสัมพันธ์กับชุมชน มี 3 ประเด็น คือ

1) กิจกรรมการศึกษานอกโรงเรียนที่จัด ไม่สามารถสนองความต้องการของชุมชนได้อย่างทั่วถึง

2) ประชาชนกลุ่มเป้าหมายเห็นความสำคัญของงานการศึกษานอกโรงเรียนน้อย

3) มีงบประมาณสนับสนุนน้อย

1.7 ความอึดอัดใจเนื่องจากปัญหาด้านกระบวนการการบริหารภายในศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัด มี 9 ประเด็น ดังต่อไปนี้

1) นโยบายที่ได้รับมอบหมายจากกรมการศึกษานอกโรงเรียนไม่ชัดเจน ยากต่อการนำไปสู่การปฏิบัติ และนโยบายมีมากเกินไป ขาดจุดเน้นเฉพาะเรื่อง

2) อำนาจหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายจากกรมการศึกษานอกโรงเรียนมีการเปลี่ยนแปลงบ่อย ทำให้สับสนยากต่อการปฏิบัติ และการมอบอำนาจการปฏิบัติงานให้แก่ศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัดยังน้อยมาก ทำให้ล่าช้าต่อการปฏิบัติงาน

3) การวางแผน ซึ่งระบบการวางแผนของศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัดยังด้อยประสิทธิภาพ และการวางแผนตามระบบ กชช. ล่าช้า ไม่สอดคล้องกับความเป็นจริง

4) การจัดองค์กรยังไม่เป็นระบบที่แน่นอน ทำให้บุคลากรขาดขวัญและกำลังใจเนื่องจากไม่เห็นความก้าวหน้าในชีวิตราชการ และยังมีปัญหาด้านการจัดหาผู้ช่วยที่ไม่เป็นมาตรฐาน รวมทั้งมีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการบริหารศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัดบ่อย ๆ ทำให้มี

ผลกระทบต่อการจัดบุคลากร

5) การจัดคนให้เข้ากับงานทำได้ยาก เพราะไม่สามารถหาบุคลากรให้ทำงานตรงตามที่แต่ละคนถนัดได้

6) การสั่งการ บางครั้งกรมการศึกษานอกโรงเรียนสั่งการให้ปฏิบัติภารกิจโดยใช้เวลาสั้น ๆ เช่น ใกล้สิ้นปีงบประมาณ ซึ่งปฏิบัติได้ยาก รวมทั้งผู้บริหารศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัดไม่มีข้อมูลเกี่ยวกับระเบียบใหม่ ๆ ทำให้การสั่งการสับสน

7) การรายงานผล กรมการศึกษานอกโรงเรียนมักจะพิจารณาผลการปฏิบัติงานจากเอกสารรายงาน โดยไม่พิจารณาจากสภาพความเป็นจริง ผู้ที่รายงานไม่เก่งเกิดความอึดอัดใจ และอีกประการหนึ่ง คือกรมการศึกษานอกโรงเรียนมักจะขอข้อมูลซ้ำซ้อนบ่อย ๆ

8) การบริหารเงินงบประมาณ เห็นว่ามีประชุมบ่อยเกินไป ทำให้เปลืองงบประมาณและเสียเวลากับส่วนนี้มาก และระเบียบการเบิกจ่ายเงินบำรุงการศึกษามีขั้นตอนมากเกินไป

9) การควบคุมการปฏิบัติงานยังขาดระบบการควบคุม การประเมินผลติดตามผลอย่างต่อเนื่อง ทำให้กิจกรรมด้อยประสิทธิภาพ

2. <u>ผลกระทบ</u> ผลกระทบต่อความอึดอัดใจของผู้บริหารศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัดมีดังนี้

2.1 ผลกระทบต่อผู้บริหาร ได้แก่ กรณีสภาพจิตใจและอารมณ์เครียด ก่อให้เกิดผลเสียด้านร่างกายและจิตใจ เป็นอุปสรรคต่อการปฏิบัติหน้าที่

2.2 ผลกระทบต่อการดำเนินงานของศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัด ได้แก่ การไม่อยากคิด ไม่อยากริเริ่มงานใหม่ ๆ นอกจากนั้นถ้าผู้บริหารมีอาการเครียด ก็จะส่งผลกระทบไปถึงการปฏิบัติงานของบุคลากรฝ่ายต่าง ๆ ด้วย

2.3 ผลกระทบต่องานการศึกษานอกโรงเรียนโดยส่วนรวม โดยก่อให้เกิดปัญหาด้านการประสานงานกับบุคคลหรือหน่วยงานอื่น เพราะเมื่อมีอาการเครียดจะท้อแท้และไม่อยากพบปะพูดคุยกับคนอื่น ซึ่งการประสานงานเป็นสิ่งสำคัญในการดำเนินงานการศึกษานอกโรงเรียน

2.4 ผลกระทบต่อบุคลากรของศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัด เช่น การหลบหน้าผู้บริหาร การมีทัศนคติเชิงลบ ขาดความกล้าในการคิดงานใหม่ จะทำงานตามคำสั่ง เป็นต้น

3. <u>แนวทางปฏิบัติ</u> แนวทางปฏิบัติของผู้บริหารเมื่อต้องเผชิญกับสภาพความอึดอัดใจ มีดังนี้

1) การชี้แจง พูดคุย เพื่อทำความเข้าใจกับบุคลากรของศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัด

2) การติดตามผลการปฏิบัติงานอย่างต่อเนื่องสม่ำเสมอ

3) สร้างขวัญและกำลังใจให้แก่บุคลากรของศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัด

4) อาศัยความสัมพันธ์ส่วนตัวเพื่อสร้างความร่วมมือ และประสานงานกับหน่วยงานภายนอก

5) เสนอปัญหาที่อยู่เหนืออำนาจของตนไปให้ผู้บังคับบัญชาระดับสูงขึ้นไปรับทราบ และพิจารณา

อภิปรายผลและเสนอแนวความคิด

ข้อมูลสำหรับการวิจัยครั้งนี้ ได้จากการสัมภาษณ์ผู้บริหารศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัดต่าง ๆ หนึ่งในสามของแต่ละภาค โดยผู้วิจัยได้ไปสัมภาษณ์ด้วยตนเองในลักษณะการพูดคุย แล้วนำข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์มาประมวลเข้าด้วยกัน เพื่อวิเคราะห์และเสนอผลการวิเคราะห์ข้อมูลในส่วนที่เป็นสภาพปัญหาและอุปสรรคในการปฏิบัติงาน ที่ก่อให้เกิดความอึดอัดใจแก่ผู้บริหารศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัด ตลอดจนผลกระทบ วิธีแก้ปัญหาและข้อเสนอแนะต่าง ๆ ซึ่งผลที่ได้ถือเป็นข้อมูลสำหรับเสนอกรมการศึกษานอกโรงเรียน เพื่อพิจารณาหาแนวทางปรับปรุงระบบบริหารงานการศึกษานอกโรงเรียนให้มีประสิทธิภาพต่อไป

จากการศึกษาข้อมูลต่าง ๆ ผู้วิจัยขอเสนอแนวความคิดในการจัดกระบวนการการบริหารงานการศึกษานอกโรงเรียนของศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัด โดยขอเสนอเป็น 6 ประเด็น ดังนี้

1. การพัฒนาระบบโครงสร้างของศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัด
2. การพัฒนาบุคลากรสำหรับงานการศึกษานอกโรงเรียน
3. การพัฒนาปัจจัยที่เกื้อหนุนการจัดกิจกรรมการศึกษานอกโรงเรียน
4. การพัฒนาการประสานงานกับหน่วยงานทุกระดับ
5. การพัฒนาระบบข้อมูลของงานการศึกษานอกโรงเรียน
6. การพัฒนาคุณภาพของผู้บริหาร

1. การพัฒนาระบบโครงสร้างของศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัด

หน่วยงานทุกหน่วยงาน จำเป็นต้องกำหนดโครงสร้างเพื่อแบ่งเบาภารกิจหน้าที่ความรับผิดชอบออกเป็นส่วน ๆ โครงสร้างที่ดีต้องมีความชัดเจนและเหมาะสม สามารถสร้างความเชื่อมั่นให้แก่บุคลากรที่ปฏิบัติงาน คือเข้าใจในหน้าที่ความรับผิดชอบและปฏิบัติภารกิจของตนเองที่ได้รับมอบหมายตามโครงสร้างได้อย่างถูกต้องไม่สับสน ไม่ซ้ำซ้อนและการเคลื่อนไหลของงานเป็นไปอย่างมีระบบ

สำหรับโครงสร้างของศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัดนั้น ค่อนข้างจะสับสน แบ่งเป็น

ฝ่ายมากเกินไป แต่ละฝ่ายก็แบ่งเป็นงานย่อยอีกหลาย ๆ งาน ในขณะที่บุคลากรมีเพียงจำกัด บางคนก็ต้องรับหลาย ๆ งาน และบางคนต้องรับงานหลายฝ่าย เป็นปัญหาสร้างความอึดอัดใจในการบริหารงานของผู้บริหารศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัดมาโดยตลอด ลักษณะงานที่กำหนดไว้ก็ยังคลุมเครือไม่ชัดเจน เพราะทางส่วนกลางผู้กำหนดโครงสร้างไม่เคยมีการพรรณนางานไว้สำหรับผู้ปฏิบัติมาก่อน

ผู้วิจัยคิดว่าการกำหนดโครงสร้างการปฏิบัติงานที่เป็นอยู่ขณะนี้ เกิดจากความคิดเห็นของผู้บริหารระดับสูง ผู้บริหารศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนภาค ผู้บริหารศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัดเพียงไม่กี่คน โดยไม่ได้มองถึงปัจจัยที่ส่งผลต่อการบริหารงานอีกหลายประการ ซึ่งปัจจัยนั้นศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัดแต่ละแห่งก็มีแตกต่างกัน โดยที่ผู้มีส่วนร่วมในการกำหนดโครงสร้างยึดถือประสบการณ์ หรือส่วนที่เคยได้สัมผัสจริงเพียงไม่มากมาเป็นข้อมูล ทั้ง ๆ ที่การกำหนดโครงสร้างเพื่อการปฏิบัติงานนั้นเป็นเรื่องสำคัญ ที่มีผลกระทบต่อการจัดกิจกรรมของศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนเป็นอย่างยิ่ง

สิ่งสำคัญอีกประการหนึ่ง คือ เมื่อไม่มีการพรรณนางานจากโครงสร้างเพื่อให้ศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัดถือปฏิบัติไปในทางเดียวกัน แต่ละศูนย์ก็ต้องมากำหนดกันเองตามความเข้าใจของแต่ละจังหวัด ไม่เป็นไปในแนวทางเดียวกัน จึงเกิดความสับสนต่อบทบาทหน้าที่การปฏิบัติงานมาตลอด ดังนั้นจึงควรที่จะได้มีการสัมมนาจัดโครงสร้างกันใหม่ โดยการระดมความคิดเห็นจากบุคคลต่าง ๆ ของกรมการศึกษานอกโรงเรียนทุกระดับ ทั้งส่วนกลางและส่วนภูมิภาค เมื่อได้โครงสร้างที่เห็นว่าเหมาะสมแล้ว ให้มีการพรรณนางานไว้ให้ชัดเจน เพื่อจะได้ถือปฏิบัติให้เป็นไปในแนวเดียวกัน จะพัฒนาส่วนไหนก็ทำได้สะดวก การปฏิบัติงานของบุคลากรจะมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ผู้บริหารศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัดก็ไม่ต้องกังวลกับการมอบหมายภารกิจหรือสั่งการ เพราะมีความชัดเจนอยู่แล้ว ความอึดอัดใจก็จะหมดไปในส่วนนี้

2. <u>การพัฒนาบุคลากรสำหรับงานการศึกษานอกโรงเรียน</u>

เป็นที่ยอมรับกันว่าคุณภาพ ประสิทธิภาพของหน่วยงานต่าง ๆ จะมีมากน้อยแค่ไหน ย่อมจะขึ้นอยู่กับคุณภาพของบุคลากรในหน่วยงานนั้น ๆ บุคลากรของหน่วยงานสังกัดกรมการศึกษานอก

โรงเรียนเท่าที่มีอยู่ขณะนี้มีที่มาจากหลายสถาบัน ทั้งรับโอน ย้าย หรือสอบบรรจุเข้ามา สำหรับการโอนหรือการย้าย ยังทำกันไม่เป็นระบบเท่าที่ควร บุคลากรจำนวนไม่น้อยที่เข้ามารับตำแหน่งโดยที่ผู้บริหารศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัดไม่มีโอกาสรับรู้ หรือมีส่วนในการพิจารณาเลย ในการที่นำบุคลากรจากหลายที่มาอยู่ร่วมกันมักจะมีปัญหาต่อการปฏิบัติงาน เนื่องจากมีพื้นฐานทางด้านการศึกษานอกโรงเรียนและประสบการณ์แตกต่างกัน มีทัศนคติต่องานที่ได้รับมอบหมายแตกต่างกัน ซึ่งมักจะมีความขัดแย้งทางด้านแนวคิด ด้านการปฏิบัติ ทั้งระหว่างบุคลากรกับบุคลากร และบุคลากรกับผู้บริหาร รวมทั้งวัตถุประสงค์ที่โอน ย้าย เข้ามาเพื่อผลประโยชน์ส่วนตนเป็นหลัก อาจจะต้องการความสะดวกสบายในที่ทำงาน หรือเห็นว่ามีงบประมาณมาก หรือเพื่อประกอบธุรกิจอย่างอื่นควบคู่กันไปกับการปฏิบัติงาน เมื่อบุคลากรมีความขัดแย้งกัน ผู้บริหารก็มีความอึดอัดใจ

การพิจารณาบุคลากรเข้าสู่ตำแหน่งในศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัด ควรจะได้กระทำกันอย่างเป็นระบบ ละเอียดถี่ถ้วน รัดกุม โดยยึดเอาประโยชน์ของทางราชการเป็นหลัก อย่าเห็นแก่หวกพ้อง เพราะบุคลากรที่รับเข้าสู่ตำแหน่งนั้น ต้องไปทำหน้าที่ไม่เหมือนกับครูในระบบโรงเรียนโดยบุคลากรของศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัดนั้น มี 2 ประเภทคือ งานจัดการศึกษานอกโรงเรียนโดยตรง กับงานที่สนับสนุนการจัดการศึกษานอกโรงเรียน บุคลากรที่กรมจัดให้ศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัดต่าง ๆ ส่วนมากมักจะปฏิบัติงานไม่ตรงกับสาขาวิชาที่ตนเองถนัด จึงทำให้งานของศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัดด้อยคุณภาพ ไม่เป็นไปตามที่ผู้บริหารต้องการ

การพัฒนาบุคลากรเป็นกิจกรรมที่สำคัญและจำเป็นอย่างยิ่ง เพราะปัญหาที่สร้างความอึดอัดใจต่อผู้บริหารมากที่สุดคือเรื่องบุคลากร ฉะนั้นการสรรหาบุคลากร ควรจะเริ่มจากกรมการศึกษานอกโรงเรียนที่จะต้องจัดบุคลากรให้ตรงกับความต้องการโดยยึดเนื้องานเป็นหลัก เช่น การเงิน การบัญชี หรือพัสดุ หรือวิชาชีพเฉพาะสาขาวิชาอื่น ๆ หากไม่สามารถหาบุคลากรในสาขานั้น ๆ ได้ ก็ต้องมีการอบรมให้บุคลากรได้มีความรู้อย่างดีจนแน่ใจว่าสามารถปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพแล้วแต่งตั้งให้เป็นเจ้าหน้าที่นั้นโดยตรง เพราะหากไม่มีคำสั่งในตำแหน่งเฉพาะตัวเขาอาจจะเลี่ยงไม่ทำก็ได้ ซึ่งตำแหน่งหน้าที่ดังกล่าวจะต้องให้เพียงพอเหมาะสมกับงานที่จะต้องปฏิบัติ

ประเด็นที่สำคัญอีกประการหนึ่งก็คือ ต้องอบรมปลูกฝังให้บุคลากรเกิดอุดมการณ์ในการทำงาน ให้มีทัศนคติที่ดีต่องานการศึกษานอกโรงเรียน ก่อนที่จะส่งต่อให้ไปปฏิบัติงานในศูนย์การ

ศึกษานอกโรงเรียนจังหวัดต่าง ๆ ซึ่งศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัดจะได้แนะนำเพิ่มเติมให้เขาเข้าใจลักษณะงาน วิธีการดำเนินงานเพิ่มเติม เชื่อแน่ว่าบุคลากรเหล่านั้นจะมีประสิทธิภาพ ซึ่งเป็นภาพพจน์ที่ดีโดยส่วนรวมของกรมการศึกษานอกโรงเรียน ความอิดอัดใจต่าง ๆ อันเนื่องมาจากบุคลากรก็จะลดน้อยลง

3. <u>การพัฒนาปัจจัยที่เกื้อหนุนการจัดกิจกรรมการศึกษานอกโรงเรียน</u>

การดำเนินงานการศึกษานอกโรงเรียน มี 2 ลักษณะ คือ การจัดการศึกษานอกโรงเรียน และงานสนับสนุนการจัดการศึกษานอกโรงเรียน งานทั้ง 2 ลักษณะนี้ นอกจากจะมีบุคลากรทำหน้าที่ประจำ ซึ่งต้องช่วยกันดำเนินงานแล้ว ยังต้องมีปัจจัยที่เกื้อหนุนให้งานสำเร็จอย่างมีคุณภาพ และทันกับเวลาที่กำหนดด้วย ปัจจัยที่สนับสนุนงานดังกล่าวได้แก่วัสดุอุปกรณ์ ครุภัณฑ์ อาคารสถานที่ ยานพาหนะ และเงินงบประมาณ ปัจจัยในส่วนนี้ทำให้เกิดปัญหาในการดำเนินงานอย่างมาก เพราะศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัดแทบทุกแห่ง ยังมีไม่เพียงพอทั้งด้านปริมาณและคุณภาพ และในบางครั้งการจัดสรรให้ศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัดไม่เสมอภาคกัน ทั้ง ๆ ที่ข้อมูลด้านนี้ทางกรมการศึกษานอกโรงเรียนมีพร้อมอยู่แล้ว แต่การพิจารณาให้มักจะไม่เป็นไปตามระบบ คนใกล้ชิดหรือสนิทสนมเป็นการส่วนตัวมักจะได้มากกว่า ส่วนด้านงบประมาณ ยังจัดสรรให้น้อยเช่นเดียวกัน การจัดสรรไม่ได้นำข้อมูลของจังหวัดด้านความยากง่ายในการจัดกิจกรรม หรือข้อมูลทางด้านเศรษฐกิจมาพิจารณาปัญหาต่าง ๆ เหล่านี้ทำให้ผู้บริหารศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัดเกิดความยุ่งยากลำบากในการบริหารงาน

แม้ว่าปัญหาบางอย่าง กรมการศึกษานอกโรงเรียนไม่สามารถจะแก้ไขได้ เนื่องจากขัดกับระเบียบต่าง แต่การแก้ไขปัญหาพื้นฐานในระดับกรมก็สามารถแก้ไขได้ เพียงแต่จัดระบบการบริหารภายในหน่วยงานของกรมการศึกษานอกโรงเรียนให้ชัดเจน มีการพัฒนาบุคลากรภายในกรมบ้าง และผู้บริหารระดับกองต่าง ๆ คอยติดตามผลอย่างต่อเนื่อง ซึ่งเป็นที่แน่นอนว่าการจัดการเรื่องปัจจัยที่เกื้อหนุนการจัดงานการศึกษานอกโรงเรียนในจังหวัด จะสะดวกและมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น เช่น อุปกรณ์ วัสดุครุภัณฑ์ ต้องจัดให้เพียงพอและทันสมัย เหมาะสมกับสภาพของท้องถิ่น อาคารสถานที่ต้องพิจารณาความจำเป็นของแต่ละศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัด อาคารโรงฝึกงาน ห้องเรียนทั้งสายสามัญ

และสายวิชาชีพ ฯลฯ ฯานพาหนะต้องจัดให้จังหวัดต่าง ๆ อย่างเพียงพอและเหมาะสมกับสภาพการใช้งาน โดยคำนึงถึงกิจกรรม ประชากรและพื้นที่เป็นสำคัญ ทั้งนี้เพราะงานนิเทศและติดตามผล มีความจำเป็นต่องานการศึกษานอกโรงเรียนอย่างมาก เพราะการจัดกิจกรรมเน้นพื้นที่ชนบทเป็นสำคัญ

ส่วนทางด้านงบประมาณ ต้องจัดให้สอดคล้องกับโครงการที่ศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัดเสนอ โดยจัดสรรให้ตรงตามแผนที่ทางจังหวัดกำหนด เพราะในการวางแผนนั้นจัดทำโดยอาศัยข้อมูลต่าง ๆ ในการกำหนดกิจกรรมว่าแต่ละกิจกรรมควรจัดช่วงใดจึงจะเหมาะสม หากพ้นกำหนดไปแล้ว ความจำเป็นของกิจกรรมอาจจะหมดไป เพราะกลุ่มเป้าหมายไม่ให้ความสนใจหรือกลุ่มเป้าหมายอาจจะเปลี่ยนแปลง

เรื่องอำนาจต่าง ๆ ควรพิจารณาทบทวนกันเสียใหม่เพื่อความคล่องตัวในการปฏิบัติงาน ควรจะให้ศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัดดำเนินการเอง เช่น เรื่องอนุมัติเปิดสอนวิชาชีพ หรืออนุญาตให้ข้าราชการในสังกัดและตัวเองไปราชการทั่วราชอาณาจักร เป็นต้น คือ เรื่องใดที่สามารถมอบอำนาจให้ศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัดดำเนินการได้เอง ก็น่าจะทำเพื่อความรวดเร็วและความคล่องตัวในการปฏิบัติงาน

4. <u>การพัฒนาการประสานงานกับหน่วยงานทุกระดับ</u>

การประสานงานกับหน่วยงานอื่น ๆ หรือกับบุคคลภายนอก เป็นหัวใจสำคัญของการดำเนินงานการศึกษานอกโรงเรียนทุกจังหวัด ทั้งนี้เพราะหน่วยปฏิบัติงานของกรมการศึกษานอกโรงเรียน คือศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัดต่าง ๆ แต่ละศูนย์ต้องรับผิดชอบประชาชนทั่วทั้งจังหวัดครอบคลุมเต็มพื้นที่ โดยมีทรัพยากรการบริหารและเวลาจำกัด ฉะนั้นการดำเนินงานจะทำตามลำพังเพียงหน่วยงานเดียวให้ประสบผลสำเร็จอย่างมีประสิทธิภาพ ภายใต้ข้อจำกัดดังกล่าวเป็นไปได้ยากมาก แม้ว่าจะมีข้อจำกัดใด ๆ ก็ตาม ศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัดบางจังหวัดมีความจำเป็นต้องขอความร่วมมือจากหน่วยงานหรือบุคคลภายนอกที่เกี่ยวข้อง ให้เข้ามามีบทบาทร่วมกันจัดกิจกรรมการศึกษานอกโรงเรียน

การประสานงานกับหน่วยงานอื่น ๆ เพื่อให้เขาเข้ามาร่วมจัดกิจกรรมนั้น เท่าที่ผ่านมา

ก็ทำกันได้โดยผู้ปฏิบัติใช้ความสัมพันธ์ส่วนตัวเป็นส่วนใหญ่ ซึ่งความจริงเป็นนโยบายของรัฐ ในการที่จะให้หน่วยงานต่าง ๆ ร่วมกันทำงานแบบผสมผสาน แต่ดูเหมือนว่าการประสานงานระดับเบื้องบนไม่ได้ประสานงานกันอย่างจริงจังโดยต่อเนื่อง ทั้งนี้จากประสบการณ์ที่ผ่านมาเห็นว่าหน่วยงานอื่น ๆ ในระดับผู้ปฏิบัติในจังหวัดเขาไม่ค่อยกระตือรือร้น ในการที่จะมาทำงานร่วมกับศูนย์ฯ เพราะเขาถือว่างานประจำเขามีอยู่แล้ว มีแต่ศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัดเท่านั้น เมื่อรับนโยบายการทำงานร่วมกันมาแล้ว ก็พยายามประสานงานเพื่อทำงานร่วมกับหน่วยงานอื่น แต่ก็ไม่ได้รับความสนใจเท่าที่ควร

เท่าที่ผ่านมาการประสานงานมักจะทำกันเพียง 4 กระทรวงหลัก ได้แก่ กระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงมหาดไทย กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และกระทรวงสาธารณสุข ซึ่งแต่ละกระทรวงก็ประสานงานกับแต่ละกรมเพียงไม่กี่กรมเท่านั้น จะเห็นว่ายังมีการประสานการทำงานร่วมกันน้อย และส่วนใหญ่ศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัดเป็นผู้ประสานงานเอง ทำให้คิดไปว่า การประสานงานในระดับสูงจะตกลงในรายละเอียดเรื่องการทำงานร่วมกันมากน้อยเพียงใด กระทำอย่างต่อเนื่องหรือไม่ หน่วยงานอื่น ๆ เขาสั่งการมายังผู้ปฏิบัติเช่นเดียวกับของกรมการศึกษานอกโรงเรียนหรือไม่ เพราะหากกระทำกันอย่างจริง ๆ จัง ๆ มีข้อตกลงที่แน่ชัด มีแนวปฏิบัติที่สอดคล้องกัน แล้วให้ทุกหน่วยงานสั่งการให้ผู้ปฏิบัติได้ยึดถือแล้วการประสานงานหรือการปฏิบัติงานร่วมกันในระดับพื้นที่หรือระดับจังหวัดจะเกิดความสะดวกคล่องตัว และมีประสิทธิภาพมากกว่าเท่าที่เป็นอยู่ขณะนี้ เพราะทุกหน่วยงานถือเป็นภารกิจที่จะต้องปฏิบัติงานร่วมกันตามนโยบาย เพื่อให้งานสำเร็จร่วมกัน กรมควรจะได้ทบทวนนโยบายในเรื่องนี้ให้ชัดเจนอีกครั้ง

5. <u>การพัฒนาระบบข้อมูลของงานการศึกษานอกโรงเรียน</u>

ภารกิจที่สำคัญยิ่งประการหนึ่งของกรมการศึกษานอกโรงเรียน ได้แก่การเป็นตัวแทนของกระทรวงศึกษาธิการในการจัดกิจกรรมต่าง ๆ เพื่อพัฒนาชนบทร่วมกับหน่วยงานสี่กระทรวงหลัก ความจริงกรมทุกกรมในกระทรวงศึกษาธิการต่างก็มีหน้าที่จัดกิจกรรมเพื่อพัฒนาชนบททั้งสิ้น แต่ลักษณะงานหรือกิจกรรมที่กรมอื่น ๆ ปฏิบัติอยู่ขณะนี้อาจจะมองไม่เห็นชัดโดดเด่น หรือไม่เอื้อต่อการพัฒนาชนบทเหมือนกับกิจกรรมของกรมการศึกษานอกโรงเรียน ปัจจัยที่ช่วยสนับสนุนให้การพัฒนาชนบท

บังเกิดผลตามวัตถุประสงค์ คือ ข้อมูลด้านต่าง ๆ เพื่อใช้ประกอบการวางแผน กำหนดตัวบุคลากร กำหนดพื้นที่ กำหนดวัสดุอุปกรณ์ ตลอดจนการจัดสรรเงินงบประมาณไปให้หน่วยงานที่รับผิดชอบอย่างเหมาะสม ซึ่งข้อมูลต่าง ๆ ดังกล่าวแล้ว ในส่วนของกรมการศึกษานอกโรงเรียน ยังไม่มีการรวบรวมไว้เป็นระบบเท่าที่ควร ประโยชน์การนำไปใช้จึงไม่ค่อยปรากฏ ทำให้เป็นปัญหากระทบต่อการปฏิบัติงานโดยส่วนรวม

ปัจจุบันนี้ข้อมูลพื้นฐานที่เกี่ยวข้องกับงานพัฒนาชนบทและข้อมูลอื่น ๆ ศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัดจะรวบรวมรายงานไปถึงกรมการศึกษานอกโรงเรียนตามแบบที่กรมกำหนดให้ค่อนข้างจะมากมายหลายรูปแบบและซ้ำซ้อนกันอยู่มาก เพราะความต้องการในการเก็บข้อมูล ต่างกองต่างก็คิดรูปแบบรายงานตามความต้องการของตนเองให้ศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัดรายงานโดยตรงถึงกองนั้น ๆ ทั้ง ๆ ที่บางครั้งข้อมูลที่ต้องการนั้นได้รายงานไปให้กองอื่นแล้ว แต่ที่เป็นเช่นนี้พอจะทำให้มองไปว่า แต่ละกองไม่ได้มีการวางแผนหรือประสานงานกันมาก่อน เป็นการสร้างภาระความยุ่งยากลำบากใจให้แก่ศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัดอย่างมาก บางครั้งสั่งไปแล้วเจ้าหน้าที่ขาดความรับผิดชอบทำเรื่องสูญหายหรือวางไว้ที่ใดที่หนึ่ง ก็ทวงถามไปยังจังหวัดอีกซึ่งลักษณะเช่นนี้เกิดขึ้นบ่อย ๆ ทำให้เสียความรู้สึก เพราะนั่นหมายถึงความบกพร่องในหน้าที่และการทวงถามนั้นจะต้องทวงผ่านจังหวัด ทำให้จังหวัดมองภาพพจน์ของศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัดไปในทางที่ไม่ดี อีกประการหนึ่งการทวงถามของเจ้าหน้าที่ในกรมนั้นมักจะทวงถามลักษณะโปรยหว่าน คือ ทวงถามทุกจังหวัดไม่ว่าจะได้รับข้อมูลแล้วหรือไม่ก็ตามจะทวงหมด เพราะไม่อยากจะค้นหาว่าจังหวัดใดส่งแล้วจังหวัดใดยังไม่ส่ง ลักษณะเช่นนี้ไม่ควรกระทำควรทวงถามเฉพาะศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัดที่ยังไม่ส่งรายงานเท่านั้น เพราะทำให้ทางจังหวัดมองว่าศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัดบกพร่องในหน้าที่ดังกล่าวแล้ว จากสภาพปัญหาที่เป็นอยู่จึงเห็นสมควรที่จะมีการพัฒนาระบบข้อมูลโดยส่วนรวมให้ชัดเจนในทุก ๆ เรื่อง รวมถึงระบบการรายงานด้วย ซึ่งจะส่งผลให้การวางแผนหรืองานพัฒนาชนบทและการบริหารงานศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัดเป็นไปด้วยความราบรื่นและมีคุณภาพ

แนวคิดในการพัฒนาระบบข้อมูลของงานการศึกษานอกโรงเรียนควรจะให้มีความสัมพันธ์กับ 3 ส่วน คือ กรม ภาค และจังหวัด ในระดับกรมต้องมีศูนย์ข้อมูลเพียงจุดเดียว โดยจัดให้มีเจ้าหน้าที่ที่มีความสามารถสูง มีเครื่องมือวัสดุอุปกรณ์ที่ทันสมัยโดยเฉพาะทางด้านเทคโนโลยี

สมัยใหม่ เพื่อใช้เก็บรวบรวมข้อมูลทุก ๆ ด้าน จากส่วนกลาง จากภาค และจากจังหวัด โดยกำหนดให้มีรูปแบบการรายงานที่มีประสิทธิภาพ ในระดับภาคก็เช่นเดียวกัน ต้องมีองค์ประกอบหรือปัจจัยที่สมบูรณ์เช่นเดียวกับในกรม คอยเก็บรวบรวมข้อมูลทุกด้านที่เป็นประโยชน์จากจังหวัดในภาคของตน ในระดับจังหวัดก็ต้องมีศูนย์ข้อมูลของตนเองเพื่อเก็บข้อมูลจากท้องถิ่นทุก ๆ ด้านที่เกี่ยวข้องกับงานการศึกษานอกโรงเรียนโดยต้องจัดทำให้เป็นปัจจุบันพร้อมที่จะรายงานภาคหรือกรมได้ทันที และเพื่อให้การดำเนินงานเกี่ยวกับระบบข้อมูลทั้ง 3 ระดับเป็นไปอย่างสัมพันธ์และต่อเนื่อง จะต้องจัดให้มีการประชุมอบรมสัมมนาเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องทุกระดับ ให้มีความเข้าใจตรงกันทั้งหลักการ นโยบาย แนวความคิด ตลอดจนรูปแบบการรายงาน เพื่อการนำไปสู่การปฏิบัติได้อย่างถูกต้อง มีความเข้าใจตรงกัน การบริหารด้านข้อมูลของผู้บริหารทุกระดับจึงจะเกิดประสิทธิภาพและมีประโยชน์สูงสุด

6. <u>การพัฒนาคุณภาพของผู้บริหาร</u>

การดำเนินงานขององค์กรใด ๆ ก็ตาม ย่อมประกอบด้วยองค์ประกอบ 3 อย่าง คือ ปัจจัยป้อน กระบวนการดำเนินงาน และผลผลิต ซึ่งเกิดจากการนำปัจจัยป้อนมาดำเนินการอย่างเหมาะสม จากการศึกษาความอิดอัดใจของผู้บริหารศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัด จะสังเกตุเห็นได้ว่าความอิดอัดใจในการบริหารงานมาจากปัจจัยป้อน อันได้แก่ บุคลากร วัสดุอุปกรณ์ อาคารสถานที่ ยานพาหนะ สำหรับในส่วนที่เกิดจากกระบวนการดำเนินงาน ได้แก่ระบบการบริหารศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัด การสร้างความสัมพันธ์กับหน่วยงานระดับสูง กับหน่วยงานและบุคคลภายนอกที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งชุมชนกลุ่มเป้าหมาย

สาเหตุที่ทำให้ผู้บริหารศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัดมีความอิดอัดใจในการบริหารมากที่สุด คือ ปัญหาด้านบุคลากร ทั้งนี้เพราะความหลากหลายด้านที่มาของบุคลากร ซึ่งมีความแตกต่างกันทั้งด้านความรู้ความสามารถ ด้านความคิด และทัศนคติต่องานการศึกษานอกโรงเรียน เมื่อมาอยู่รวมกัน ก็ย่อมจะเกิดความขัดแย้งเป็นธรรมดา ยิ่งถ้าผู้บริหารขาดความเป็นธรรม ไม่ว่าในเรื่องการจัดสรรตำแหน่งหน้าที่ การพิจารณาความดีความชอบ ความเอาใจใส่ในงานทุกงานอย่างเสมอภาค หรือด้านผลประโยชน์ต่าง ๆ ก็ยิ่งจะทำให้เกิดความขัดแย้งทั้งบุคลากรกับบุคลากร และบุคลากรกับผู้บริหาร

การแก้ปัญหาบุคลากรเป็นสิ่งที่ทำได้ยากยิ่ง เพราะเรื่องของคนเป็นสิ่งที่ละเอียดอ่อน หากแก้ปัญหาโดยใช้วิธีการที่ไม่เหมาะสม ก็ยิ่งจะทำให้ความขัดแย้งเพิ่มขึ้น ผู้บริหารต้องใช้หลักวิชาการและศิลปะ โดยก่อนที่จะแก้ปัญหาต้องศึกษาสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นให้แน่ชัดลึกซึ้ง แล้วแก้ที่ต้นเหตุ ไม่ใช่แก้ที่ปลายเหตุ หรือตัดปัญหาเพียงเพื่อให้พ้น ๆ ไป ซึ่งการแก้ปัญหาในลักษณะนี้จะขจัดความอึดอัดใจได้เพียงชั่วครู่ชั่วยามเท่านั้น แต่ในส่วนที่ลึกนั้น ยังมีความอึดอัดใจอยู่

สำหรับปัญหาด้านวัสดุ ครุภัณฑ์ อาคารสถานที่ ยานพาหนะ และเงินงบประมาณ ดูเหมือนจะเป็นเรื่องปกติธรรมดา สำหรับหน่วยงานของรัฐที่ยังขาดความพร้อมในด้านนี้อยู่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งหน่วยงานของกรมการศึกษานอกโรงเรียน คือศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัด ซึ่งจัดตั้งขึ้นมาไม่นานและแต่ละจังหวัดก็ตั้งไม่พร้อมกัน ใช้เงินในการก่อสร้างก็แตกต่างกันอยู่บ้าง แต่ต้องจัดกิจกรรมหลากหลาย การที่จะให้มีวัสดุอุปกรณ์เพียงพอจึงเป็นไปได้ยาก แต่ถ้าหากเปรียบเทียบกับหน่วยงานอื่นที่อยู่ในระดับเดียวกัน ศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัดมีส่วนต่าง ๆ ด้านความพร้อม มากกว่าหน่วยงานอื่นเสียอีก หากผู้บริหารมีความตั้งใจปฏิบัติงานตามกำลังทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัด ให้เกิดประโยชน์อย่างสูงสุด แล้วประชาสัมพันธ์โดยการรายงานผลการปฏิบัติงานให้กรมการศึกษานอกโรงเรียนทราบ ผู้บริหารระดับสูงคงจะให้ความสนใจและพิจารณาจัดสรรทรัพยากรที่ขาดแคลนเพื่อให้เหมาะสมกับปริมาณงานได้

งานการศึกษานอกโรงเรียนส่วนใหญ่คือการจัดกิจกรรมให้แก่ชุมชน ซึ่งจะดำเนินการตามลำพังไม่ได้ จำเป็นต้องร่วมงานกับหน่วยงานภายนอก โดยใช้ทรัพยากรร่วมกัน ดังนั้นผู้บริหารศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัด จะต้องเป็นแกนนำในการประสานงาน สร้างความสัมพันธ์กับหน่วยงานอื่นและชุมชน จะนั่งสั่งการแต่เฉพาะในสำนักงานก็ไม่รู้ถึงปัญหาและความต้องการ ของชุมชนที่แท้จริง การจัดกิจกรรมก็ไม่สามารถดำเนินไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ ชุมชนก็จะไม่รู้จักงานการศึกษานอกโรงเรียน นอกจากนั้นการประชาสัมพันธ์งานของศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัด ยังมีความจำเป็นที่จะต้องดำเนินการอย่างต่อเนื่อง เพื่อให้หน่วยงานภายนอกและชุมชนได้รู้จักและเข้าใจงานการศึกษานอกโรงเรียนมากยิ่งขึ้น ซึ่งจะส่งผลให้หน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องเต็มใจที่จะให้ความช่วยเหลือในการจัดกิจกรรม และสุดท้ายชุมชนก็จะสนใจที่จะรับบริการจากศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัด

จะเห็นได้ว่าผู้บริหารศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัด จะมีความอึดอัดใจมากน้อย

เพียงไรขึ้นอยู่กับการกระทำของผู้บริหารเองว่า มีความสามารถในการใช้ปัจจัยป้อน หรือทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดได้อย่างไร ใช้กระบวนการบริหารที่เหมาะสมและให้ความเสมอภาคต่อผู้ใต้บังคับบัญชามากน้อยแค่ไหน มีความจริงใจ เสียสละ ซื่อสัตย์และรับผิดชอบต่องานมากน้อยเพียงใด ฉะนั้นแทนที่ผู้บริหารจะมองเฉพาะจุดอื่นที่ทำให้เกิดความอึดอัดใจ อันมาจากปัจจัยภายนอก ก็ขอให้เหลียวมองตัวเอง แล้วแก้ปัญหาให้ถูกจุดคือ แก้ที่ต้นเหตุของปัญหาโดยใช้หลักธรรม คือ ทุกข์ สมุทัย นิโรธ และมรรค ความอึดอัดใจก็จะหมดสิ้นไป

ที่กล่าวมาข้างต้นนั้นเพื่อให้ผู้บริหารศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัดได้ตระหนักถึงบทบาทภารกิจ หน้าที่ที่ตนเองรับผิดชอบ ซึ่งไม่ว่าปฏิบัติภารกิจใดต่างก็มีปัญหาทั้งสิ้น และปัญหาที่ทำให้เกิดความอึดอัดใจนั้นอาจจะเกิดจากสภาพแวดล้อมภายนอก หรืออาจจะเกิดจากปัญหาส่วนตัว หรือเกิดจากตัวผู้บริหารเอง ดังนั้นผู้บริหารศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัดควรจะได้รับการพัฒนาคุณภาพอย่างต่อเนื่อง เพื่อให้สามารถปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพต่อไป ในการพัฒนาคุณภาพของผู้บริหารนั้น ทำได้ 2 ระดับ คือ

1. พัฒนาความรู้ความสามารถและศิลปในการบริหารงานด้วยตนเอง โดยการศึกษาค้นคว้าหาความรู้ทางด้านวิทยาการ และหลักการบริหารที่ทันสมัย แล้วสำรวจตัวเองด้วยจิตใจเป็นธรรมและมีเหตุผลว่าตนเองมีจุดอ่อน มีข้อบกพร่อง ที่ก่อให้เกิดปัญหาในการบริหารงานจุดใดบ้าง เมื่อพบแล้วก็แก้ปัญหาด้วยตนเอง โดยอาศัยภูมิปัญญาและหลักวิชาการบริหารมาใช้ คิดว่าปัญหาต่าง ๆ จะคลี่คลายลงไปได้

2. พัฒนาผู้บริหารโดยกรมการศึกษานอกโรงเรียน การแก้ปัญหาบางอย่างผู้บริหารการศึกษานอกโรงเรียนไม่สามารถแก้ได้ด้วยตนเอง โดยเฉพาะเรื่องที่เกิดจากสภาพแวดล้อมภายนอก กรมการศึกษานอกโรงเรียนต้องมีบทบาทในการแก้ปัญหา ซึ่งการแก้ปัญหาในที่นี้ นอกจากเข้ามาจัดการดำเนินการในเรื่องปัญหาต่าง ๆ แล้ว ยังรวมถึงการจัดกิจกรรมเพื่อพัฒนาความรู้ความสามารถของผู้บริหารศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัด โดยการอบรมสัมมนาในหลักสูตรต่าง ๆ อย่างต่อเนื่อง หรือเปิดโอกาสให้ได้ศึกษาหาความรู้ในสถาบันต่าง ๆ หรือจัดทัศนศึกษาเพื่อเปิดโลกทัศน์ให้แก่ผู้บริหารตามที่เห็นสมควร เพื่อให้ผู้บริหารได้มีความรู้มีประสบการณ์สามารถนำส่วนนี้ไปแก้ปัญหาด้วยตนเองได้ ปัญหาความอึดอัดใจก็จะลดลงและหมดไปในที่สุด

ข้อเสนอแนะ

ผลการวิจัยครั้งนี้ มีความสำคัญต่อผู้บริหารระดับสูงของกรมการศึกษานอกโรงเรียน ผู้บริหารศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัด และบุคลากรผู้ปฏิบัติงานการศึกษานอกโรงเรียน ซึ่งมีส่วนร่วมในการปฏิบัติงานให้บรรลุผลตามนโยบายที่วางไว้ ผู้วิจัยจึงขอเสนอแนะบางประการดังนี้

1. ข้อเสนอแนะทั่วไปในการปฏิบัติงาน

1) โครงสร้างของศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัดควรกำหนดให้แน่นอน โดยกำหนดบทบาทของบุคลากรให้ชัดเจน และกำหนดทิศทางความก้าวหน้าของบุคลากร

2) การสรรหาผู้ช่วยผู้บริหารของศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัด ควรให้ผู้บริหารศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัดได้มีส่วนร่วมบ้าง

3) การโยกย้ายผู้บริหารควรแจ้งเหตุผลที่ย้าย เพื่อปรับปรับปรุงการปฏิบัติงาน หรือการปฏิบัติตน

4) การสรรหาบุคลากรให้ศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัด ควรพิจารณาจัดให้ตามความเหมาะสมของแต่ละจังหวัด

5) กรณีเกิดความขัดแย้งภายในศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัด กรมการศึกษานอกโรงเรียนต้องเข้าไปดำเนินการแก้ปัญหาโดยเร่งด่วน โดยให้ความเป็นธรรมทั้งสองฝ่าย และไม่ควรย้ายผู้บริหารเมื่อไม่มีข้อมูลที่ชัดเจนพอ

6) วัสดุครุภัณฑ์ อาคารสถานที่ ต้องเพียงพอ ทันสมัย และอยู่ในสภาพที่พร้อมจะใช้งาน และในการจัดสรรให้ในแต่ละศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัด ต้องพิจารณาให้ตามความเหมาะสมกับสภาพด้วยความเป็นธรรม

7) การจัดสรรเงินงบประมาณให้แก่ศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัด ในแต่ละโครงการต้องใช้ปัจจัยหลาย ๆ ด้านมาประกอบการพิจารณา และต้องจัดให้เหมาะสมกับฤดูกาล

8) บุคลากรภายในกรมการศึกษานอกโรงเรียน ควรได้รับการพัฒนาในหลาย ๆ ด้าน เพราะผู้มาติดต่อประสานงานมักจะไม่ได้รับความประทับใจ และไม่ได้รับความสะดวกเท่าที่ควร

9) กรมการศึกษานอกโรงเรียนควรจะประสานสัมพันธ์ ปรับความเข้าใจกับหน่วยงานอื่นอย่างต่อเนื่อง เพื่อความสะดวกต่อผู้ปฏิบัติงานในระดับล่าง

10) กรมการศึกษานอกโรงเรียนควรจัดสรรงบประมาณในการให้บริการแก่ประชาชนในชนบทให้เพียงพอกับความต้องการ

11) กรมการศึกษานอกโรงเรียนควรทบทวนเรื่องการมอบอำนาจให้ศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัดเสียใหม่ เพื่อความคล่องตัวในการปฏิบัติงาน

12) การรับโอนหรือโยกย้ายข้าราชการ กรมการศึกษานอกโรงเรียนควรสอบถามข้อมูลจากผู้บริหารศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัดบ้าง

13) บุคลากรที่สร้างปัญหาแก่หน่วยงาน ไม่ควรย้ายไปสร้างปัญหาที่อื่น ควรจะลงโทษ หรือหากจะย้าย ควรย้ายเข้าไปอยู่ในกรม

14) กรมการศึกษานอกโรงเรียน ควรจะให้ความเสมอภาคในเชิงบริหารทุก ๆ ด้าน ทั้งด้านบุคลากรและด้านวัสดุอุปกรณ์ทุกศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัด และทุกคน ควรได้รับการจัดสรรหรือปฏิบัติอย่างเท่าเทียมกัน

2. ข้อเสนอแนะเพื่อการวิจัยครั้งต่อไป

1) ควรศึกษาวิจัยเกี่ยวกับความอิดอัดใจในการปฏิบัติงานภายศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัด เพราะเป็นเรื่องที่สัมพันธ์เกี่ยวข้องกันโดยตรง เพื่อจะได้นำข้อมูลที่ได้จากการวิจัยทั้งสองส่วนมาพิจารณาปรับปรุงการบริหารงานให้ดียิ่งขึ้น

2) การสัมภาษณ์หรือการวิจัย ควรจะได้ออกไปสัมภาษณ์กลุ่มตัวอย่างด้วยตนเองถึงที่อยู่หรือที่ทำงาน เพราะผู้ถูกสัมภาษณ์จะได้มีเวลาเตรียมการตอบข้อสัมภาษณ์ และมีเวลาสำหรับการให้สัมภาษณ์ได้มากกว่าที่จะไปรอสัมภาษณ์เมื่อเขามาติดต่อราชการที่ส่วนกลาง หรือเมื่อมีการประชุมสัมมนา เพราะกลุ่มตัวอย่างจะไม่มีเวลาในการให้สัมภาษณ์มากนัก เนื่องจากมีความกังวลเรื่องการประชุมและยังต้องปฏิบัติภารกิจอื่น ๆ อีกด้วย

บรรณานุกรม

บรรณานุกรม

การศึกษานอกโรงเรียน,กรม. เอกสารการประชุมผู้บริหารศูนย์และศึกษานิเทศก์. กรุงเทพฯ : กองการเจ้าหน้าที่ กรมการศึกษานอกโรงเรียน, 2532. อัดสำเนา

_____. เอกสารการอบรมวิจัยและประเมินผลเชิงคุณภาพ. กรุงเทพ : กองแผนงานและวิจัย กรมการศึกษานอกโรงเรียน, 2532. อัดสำเนา.

_____. เอกสารประกอบการประชุมผู้บริหารศูนย์และศึกษานิเทศก์. อุบลราชธานี : ฝ่ายการพิมพ์ศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนภาคตะวันออกเฉียงเหนือ, 2532.

_____. ภารกิจของกรมการศึกษานอกโรงเรียน. กรุงเทพฯ : กองแผนงานและวิจัย กรมการศึกษานอกโรงเรียน, 2531. อัดสำเนา.

กฤษณา ศักดิ์ศรี. จิตวิทยาการศึกษา. กรุงเทพฯ : นิยมวิทยา, 2530.

จุมพล สวัสดิยากร. หลักการบริหารและมนุษยสัมพันธ์. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์สุวรรณภูมิ, 2520.

จรัส โพธิศิริ. การบริหารการศึกษา. กรุงเทพฯ : โอเดียนสโตร์, 2523.

ฉลอง ภิรมย์รัตน์. จิตวิทยาปกติ. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ศรีอนันต์, 2525.

ชรงค์ศักดิ์ กุลจินต์. งานการบริหารการศึกษาของศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัด. วิทยานิพนธ์ ค.ม. กรุงเทพฯ : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2525. อัดสำเนา.

ชงชัย สันติวงษ์. หลักการจัดการ. กรุงเทพฯ : ไทยวัฒนาพานิช, 2531.

นพพงษ์ จิตราดุลย์. การบริหารการศึกษา. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2525.

บรรณสิทธิ์ สลับแสง. "ปัญหาบางประการในการบริหารงาน," วารสารข้าราชการ. 11 : 18 - 13; ธันวาคม 2517.

ปฐม มณีโรจน์. ทฤษฎีและแนวความคิดในการพัฒนาการบริหาร. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพฯ : คณะรัฐประศาสตร์ สถาบันพัฒนบริหารศาสตร์, 2520.

ประสาท อิศรปรีดา. จิตวิทยาการศึกษา. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์กราฟิคอาร์ท, 2522.

นพัส หันนาคินทร์. หลักการบริหารโรงเรียน. กรุงเทพฯ : วัฒนาพานิช, 2524.

ภิญโญ สาธร. การบริหารงานบุคคล. กรุงเทพฯ : วัฒนาพานิช, 2521.

มนูญ ตนะวัฒนา. จิตวิทยาพัฒนาชีวิต. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพฯ : อักษรเจริญทัศน์, 2526.

ราชบัณฑิตยสถาน, สำนักงาน. พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2525. กรุงเทพฯ : อักษรเจริญทัศน์, 2525.

วุฒิชัย จำนงค์. แนวความคิดเรื่องพฤติกรรมองค์กร. กรุงเทพฯ : บำรุงสาส์น, 2520.

ศึกษาธิการ, กระทรวง. ระเบียบว่าด้วยการจัดการศึกษาในสถานศึกษาสังกัดกรมการศึกษานอกโรงเรียน. กรุงเทพฯ : กระทรวงศึกษาธิการ, 2531.

สมพงษ์ เกษมสิน. การบริหาร. กรุงเทพฯ : วัฒนาพานิช, 2521.

สุชา จันทน์เอม. จิตวิทยาในห้องเรียน. กรุงเทพฯ : โอเดียนสโตร์, 2521.

สุชา จันทน์เอม และสุรางค์ จันทน์เอม. จิตวิทยาเพื่อความสุขในการดำรงชีวิต. กรุงเทพฯ : ไทยวัฒนาพานิช, 2524.

สุริยันต์ นนทศักดิ์. การบริหารโรงเรียนและการนิเทศการศึกษา. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์สุทธิการพิมพ์, 2525.

เสนาะ ติเยาว์. การบริหาร. กรุงเทพฯ : บางกอกการพิมพ์, 2521.

โสภา ชูพิกุลชัย. ความรู้เบื้องต้นทางจิตวิทยา. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์คุรุสภา, 2529.

อำภา บุญช่วย. "พฤติกรรมบุคคลในองค์การ," ศึกษาศาสตร์ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์. 6(14) : 16 - 18; กุมภาพันธ์ - กรกฎาคม 2532.

ภาคผนวก

แนวการสัมภาษณ์

1. พบปะพูดคุยและชี้แจงกับผู้ถูกสัมภาษณ์แต่ละคนให้เข้าใจวัตถุประสงค์การสัมภาษณ์ในครั้งนี้
2. สัมภาษณ์ พูดคุยกับผู้ถูกสัมภาษณ์แบบไม่เป็นทางการในประเด็นต่าง ๆ ดังต่อไปนี้
   2.1 สภาพปัญหาที่ก่อให้เกิดความอึดอัดใจในการบริหารงานการศึกษานอกโรงเรียน โดยแยกพูดคุยตามหัวข้อต่อไปนี้
      1) ปัญหาด้านบุคลากร
      2) ปัญหาด้านวัสดุ อุปกรณ์ อาคารสถานที่และยานพาหนะ
      3) ปัญหาด้านการเงินและงบประมาณ
      4) ปัญหาด้านความสัมพันธ์กับผู้บริหารหรือหน่วยงานระดับที่สูงขึ้น
      5) ปัญหาความสัมพันธ์กับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในระดับจังหวัดและระดับกรม
      6) ปัญหาความสัมพันธ์กับชุมชน
      7) ปัญหาด้านกระบวนการบริหารภายในศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัด
   2.2 ผลกระทบจากสภาพความอึดอัดใจ
      1) ผลกระทบต่อตัวผู้บริหาร
      2) ผลกระทบต่อการดำเนินงานของศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัด
      3) ผลกระทบต่อการดำเนินงานการศึกษานอกโรงเรียนโดยส่วนรวม
      4) ผลกระทบต่อบุคลากรของศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัด
   2.3 แนวปฏิบัติของผู้บริหารเมื่ออยู่ในสภาพความอึดอัดใจ เช่น วางตัวอย่างไร แก้ปัญหาหรือตัดสินใจสั่งการอย่างไร ฯลฯ
   2.4 มีข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะอย่างไรบ้าง เกี่ยวกับการลดหรือการป้องกันสภาวะความอึดอัดใจ เพื่อให้การบริหารงานคล่องตัว มีประสิทธิภาพอย่างสูงสุด

ตัวอย่างการสัมภาษณ์

คนที่ 1

ถาม ตั้งแต่เป็นผู้บริหารมามีความอึดอัดใจอะไรบ้าง ?

ตอบ อึดอัดใจตัวเองก่อนว่า เรามีความพร้อมหรือยังในด้านกฎระเบียบ วิธีการดำเนินงาน เรามีความพร้อมแค่ไหน เท่าที่ผ่านมาก่อนที่จะไปเป็นผู้บริหารก็มีการฝึกอบรม ซึ่งเป็นไปในลักษณะของทฤษฎีเสียเป็นส่วนมาก ฉะนั้นจึงเกิดความอึดอัดใจเมื่อเป็นผู้บริหารครั้งแรก เพราะขาดความมั่นใจในตัวเองหลาย ๆ ด้าน เกี่ยวกับการบริหาร กรมเขาน่าจะใช้เวลาให้มากกว่านี้ในการเตรียมคนเข้าไปสู่ตำแหน่งบริหารโดยอาจจะให้ดูของจริง ปฏิบัติจริง ทำแบบอบรมเข้มกันไปเลยเพื่อความมั่นใจ ในส่วนนี้จะเป็นการลดภาวะความอึดอัดใจลงได้

ถาม กฎระเบียบต่าง ๆ เป็นอย่างไรถึงทำให้อึดอัดใจ ?

ตอบ กฎระเบียบวินัย บุคลากรไม่เคารพกติกา ไม่มีวินัย ส่วนใหญ่จะหลีกเลี่ยงเพื่อความสะดวกของตนเอง ปกติแล้วกฎกติกาหรือระเบียบต่าง ๆ ที่เขากำหนดขึ้นมานั้นก็เพื่อความเป็นระเบียบ เพื่อป้องกันหรือเพื่อความปลอดภัยในการปฏิบัติงานของบุคลากรรวมทั้งผู้บริหารทั้งสิ้น แต่คนมักจะหลีกเลี่ยง จะเข้มงวดมากนักก็ไม่ดีขัดใจกันเสียเปล่า ๆ โดยเฉพาะของกรมเราเอง ไม่ทราบจะยึดปรัชญาหรืออย่างไรที่จะให้มีการยืดหยุ่น คล่องตัว คนมาติดต่อต้องเอื้ออำนวยความสะดวก พูดอย่างเป็นกลาง บางครั้งปรัชญาหรือหลักการที่ว่า ต้องรวดเร็ว คล่องตัว ยืดหยุ่น ก็เลยถือเอาเรื่องนี้เป็นแนวปฏิบัติจริง ๆ จึงทำให้คนขาดวินัย ไม่เคารพกติกา ทำให้ดูหย่อนมากโดยทำกันจนเป็นนิสัย...ทำให้มองเห็นว่า ไม่ว่าจะย้ายไปอยู่ที่ไหนมักจะต้องเผชิญกับสิ่งเหล่านี้

ถาม เรื่องบุคลากรเป็นอย่างไรบ้างที่ทำให้อึดอัดใจ ?

ตอบ ความไม่เชื่อมั่นในความสามารถของบุคลากร ซึ่งไม่มีความสามารถเฉพาะ โดยเฉพาะหน้าที่ที่ สำคัญ เช่น การเงิน บัญชี พัสดุ หรือฝ่ายแผนงาน ไม่ได้คนที่มีวิชาชีพทางด้านนี้มาทำหน้าที่ หากเกิดผิดพลาดผู้บริหารต้องรับผิดชอบ เพราะเราเป็นผู้ให้เขาทำเอง ฉะนั้นจึง

ต้องอยู่ในภาวะความอึดอัดใจ กับสิ่งเหล่านี้

ถาม เกี่ยวกับเรื่องนี้ท่านแก้ปัญหาอย่างไร ?

ตอบ เรียกเจ้าหน้าที่ประจำแต่ละงานมาซักถาม ซักซ้อมความเข้าใจ เพื่อให้มีความเข้าใจตรงกัน ระหว่างผู้ปฏิบัติกับผู้บริหาร หากยังไม่ชัดลึกก็ต้องสอบถามเจ้าหน้าที่ของจังหวัดหรือของกรมแล้วแต่กรณี เพื่อจะได้ปฏิบัติงานด้วยความสบายใจ หรือจะได้รู้ว่าอะไรผิดอะไรถูก อีกประการหนึ่ง อย่าทำตัวให้ลูกน้องไม่กล้าซักถามเมื่อมีข้อสงสัย ให้เขาสามารถถามเราได้โดยสะดวก การทำตนเป็นนักเรียนที่จะเรียนกับเจ้าหน้าที่หรือผู้รู้ในแต่ละเรื่อง มิใช่เป็นเรื่องเสียหายหรือเสียเกียรติ คิดว่าเป็นเรื่องดีเสียด้วยซ้ำไป เพราะผู้บริหารให้เกียรติแก่ลูกน้อง ทำให้เขามีความภาคภูมิใจในตัวเขาเอง สรุปแล้วเมื่อมีปัญหาใด ๆ จะต้องรีบศึกษาระเบียบต่าง ๆ เพื่อให้เข้าใจถูกต้อง และทำความเข้าใจให้ตรงกันระหว่างผู้ปฏิบัติกับผู้บริหาร สิ่งสำคัญคืออย่าปล่อยประละเลยในส่วนที่ไม่เข้าใจต่าง ๆ จะได้สะสางสิ่งที่คั่งค้างภายในใจ ผู้บริหารจะต้องใช้ความอดทน ต้องยอมเสียเวลา และทำตัวเป็นนักศึกษา...

ถาม เรื่องที่ทำให้เกิดความอึดอัดใจมีอะไรอีกบ้างนอกเหนือจากที่พูดมาแล้ว ?

ตอบ การเปลี่ยนแปลงกฎระเบียบใหม่ ๆ ระเบียบการเงิน บัญชี พัสดุ ที่ออกใหม่หรือกรณีตัวอย่างที่คนหรือหน่วยงานต่าง ๆ ถามไปหน่วยงานหรือกระทรวงการคลังตอบมาให้เจ้าของงานที่ใหม่ ๆ ขอให้สรุปรวบรวมแล้วส่งไปให้ศูนย์ ฯ บ้าง เพราะคนอยู่ต่างจังหวัดไม่ค่อยมีโอกาสได้รับรู้ บางครั้งเราปฏิบัติไปบางเรื่อง โดยเขามีการเปลี่ยนแปลง หรือยกเลิกไปแล้วแต่เรายังทำอยู่อีก ยกตัวอย่าง จะซื้อป้ายชื่อเวลาจัดอบรม แต่ก่อนเบิกไม่ได้ปัจจุบันได้...เรื่องเหล่านี้ไม่จำเป็นต้องให้ศูนย์ร้องขอ ควรจะแจ้งไปให้ทราบได้เลย...หรือบางเรื่อง วิธีการที่พอจะหลีกเลี่ยงการกระทำความผิดได้บ้าง ขอให้แจ้งไปให้ทราบด้วย

การคัดเลือกบุคลากร อดีตที่ผ่านมาผู้บริหารไม่ค่อยมีโอกาสได้มีส่วนคัดเลือกในการรับโอนข้าราชการเข้ามาอยู่ในศูนย์ ฯ โดยตรง ซึ่งตามหลักการโดยทั่วไปแล้วผู้บริหารศูนย์ ฯ น่าจะมีส่วนรับรู้และเป็นความเห็นที่สำคัญ เพราะศูนย์ต้องการที่จะรับคนเข้ามาเพื่อปฏิบัติในส่วนที่ขาดกำลังอยู่แต่เหตุการณ์ที่เป็นจริง ผู้ที่ได้รับโอนมักจะลอยมาโดยทางศูนย์ไม่มีโอกาส

รับรู้ หากได้คนที่มีความตั้งใจและปรารถนาดีกับงานศูนย์ก็ดีไป แต่บางครั้งได้คนที่ไม่มีเจตนารมณ์ที่ดี หรือเข้ามาโดยวัตถุประสงค์อื่น ก็จะสร้างปัญหาหนักอกหนักใจให้แก่ผู้บริหารเป็นอย่างมาก

การที่จะรับคนเข้ามาใหม่นั้น ถ้าจะให้เลือกโดยภาพรวมจะขอเลือกเอาผู้ที่สอบบรรจุเข้ามาใหม่ เพราะเราสามารถกำหนดคุณสมบัติตรงตามที่เราต้องการได้ แล้วก็มาฝึก คอยแนะนำฝึกปรือเอาเอง

มีความอิดอัดใจในเรื่องที่ในปัจจุบันนี้ หากลูกน้องมาถามว่าตัวเขาจะเป็นอะไร หากเปรียบเทียบตัวเขากับเพื่อน ๆ ถึงความรู้ความสามารถก็ไม่แตกต่างกัน แต่ทำไมคนนั้นเติบโตเร็วเหลือเกิน หรือเขาได้ข่าวว่าต่อไปการเป็นผู้บริหารต้องผ่านการอบรมจากสถาบัน ทำไมเขาไม่ได้ไป ทำไมคนนั้นได้ไปเข้ารับการอบรม ไม่เห็นจะถูกตามเกณฑ์ ซึ่งเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับขวัญและกำลังใจ เพราะบางครั้งคนเราจะได้รับการพัฒนา ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของการฝึกอบรม หรือการไปดูงานต่าง ๆ คนที่ปฏิบัติงานจริง ๆ มักจะไม่ได้ไป คนที่ได้ไปกลับมาก็ไม่ได้ทำ ไม่รู้เป็นเพราะอะไร

ทิศทางหรือการกำหนดทิศทางของคน ยังไม่ชัดเจนเหมือนของหน่วยงานอื่น ๆ เช่น มหาดไทยเขาสามารถที่จะรู้ทางเดินของตนเองได้อย่างชัดเจน แต่ของกรมเรา ไม่สามารถจะบอกได้...ซึ่งเรื่องนี้ก็เกี่ยวกับขวัญและกำลังใจ ตัวผู้บริหารมีหน้าที่ในการบำรุงขวัญและกำลังใจของผู้ปฏิบัติโดยการบำรุงขวัญนั้นมีหลายวิธี แต่ทิศทางความก้าวหน้าเป็นเรื่องสำคัญ ใครจะบอกว่าทำงานเพื่ออุดมการณ์ไม่หวังผลและตำแหน่ง จะพูดนั้นใคร ๆ ก็พูดได้ แต่ส่วนลึก ๆ มันจะไม่จริง ปากกับใจไม่ตรงกัน คงไม่มีใครจะหยุดอยู่แค่นั้น หรือย่ำเท้าอยู่กับที่เป็นไปไม่ได้ ฉะนั้นถ้าหากชัดเจนในเรื่องนี้ ก็จะเป็นเรื่องที่ดี...การทำงานนั้นขอให้ทำตามเวลา เต็มความสามารถและเต็มใจ งานทุกอย่างก็จะเรียบร้อย โดยผู้ปฏิบัติจะทำเช่นนั้นได้ก็อยู่ที่ขวัญและกำลังใจเป็นส่วนสำคัญ เรื่องของความก้าวหน้าเรื่องของบำเหน็จความดีความชอบ และแม้แต่การใช้ระบบคุณธรรมมาทำการปกครองก็เป็นองค์ประกอบสำคัญอย่างหนึ่ง...(พูดถึงเรื่องการบริหารแบบคุณธรรมและอุปถัมภ์)

ถาม ในการบริหารงานที่ผ่านมา คิดว่าปัญหาความขัดแย้งระหว่างบุคลากรมีผลกระทบต่อการบริหาร

อย่างไร และมีแผนการแก้ไขอย่างไร ?

ตอบ เรื่องความขัดแย้งระหว่างบุคลากรถือเป็นเรื่องที่สำคัญ และมีผลกระทบอย่างยิ่งต่อผู้บริหาร ในการบริหารงานหากผู้บริหารนั่งอยู่ท่ามกลางความขัดแย้งจะอึดอัดใจอย่างมาก ซึ่งสาเหตุของความขัดแย้งมีหลายประการ ดังที่ได้พูดมาบ้างแล้ว และสาเหตุที่สำคัญอย่างหนึ่งคือ เขามีอะไรภายในใจมักจะไม่พูดออกมาให้ชัดแจ้ง หรือไม่บอกผู้บริหาร ปล่อยให้เป็นข่าวลือ จากจุดเล็ก ๆ ก็กลายเป็นเรื่องใหญ่ คือ จากก้อยเป็นโป้ง แล้วในที่สุดกลายเป็นฝ่ามือ หากปล่อยไว้ จะเป็นอันตรายมาก

ถาม ไม่ทราบท่านแก้ปัญหานี้อย่างไรบ้าง ?

ตอบ - พูดกันตรง ๆ แสดงเจตนารมณ์กันตรง ๆ มีเรื่องอะไรก็คุยกัน ทำตนให้เขาเข้าพบง่ายพูดง่าย จริงใจต่อเขา เขาวางใจได้ ยอมรับเขา อย่าคิดว่าตนเองเก่ง ถูกต้องเสมอ หากเห็นว่าเหตุผลเขาดีกว่า ก็ยอมรับเขาไป

- แม้ว่าบุคลากรมีความขัดแย้งกันบ้าง แต่ขอให้เชื่อว่าทุกคนก็รักสถาบัน ฉะนั้นหากมีเรื่องใดที่เป็นเรื่องไม่ดีมาสู่สถาบัน คือศูนย์ฯ แล้วเราก็ยอมไม่ได้ ฉะนั้นหากจะเอาศูนย์มาเป็นสื่อกลาง มาทำความเข้าใจกันระหว่างบุคลากร ก็จะทำให้ความขัดแย้งลดลงได้ทางหนึ่ง

- ความขัดแย้งหากตั้งอยู่บนฐานของเหตุผล หลักการที่ถูกต้อง ความขัดแย้งก็จะช่วยให้เกิดความเจริญได้ ขึ้นอยู่กับผู้บริหารและหมู่คณะจะคบกับความขัดแย้งอะไร โดยจะใช้ความขัดแย้งเป็นเครื่องมือสำหรับพัฒนาหรือเพื่อทำลายแล้วแต่การมอง หากทุกอย่างทุกเรื่อง ออกมาจากความคิดของผู้บริหารทุกคนทำตามผู้บริหารสั่ง ไม่มีปัญหา แต่งานต่าง ๆ จะไม่แตกกระจายออกไปอย่างกว้างขวาง เพราะออกมาจากผู้บริหารเพียงคนเดียว ซึ่งการสร้างคนนั้นจะเป็นไปได้ยากหากงานทำตามใจผู้บริหารเพียงคนเดียว เพราะผู้อื่นไม่มีโอกาสได้คิด ได้ตัดสินใจ จะเห็นได้จากเวลาผู้บริหารไม่อยู่ งานจะหยุดชะงักเพราะขาดคนสั่งการเขาไม่กล้าตัดสินใจ งานไม่มีจะทำ

ถาม นอกจากนี้ยังมีความอึดอัดใจในเรื่องใดอีก ? และมีแนวทางแก้ไขอย่างไร ?

ตอบ เรื่องของแผนเป็นเรื่องที่ทุกหน่วยงานให้ความสำคัญกับเรื่องนี้ แต่เท่าที่บอก มักจะไม่ปฏิบัติงานตามแผน ของศูนย์ฯ เองก็เป็นเช่นนั้น มักจะทำแผนเพื่อที่จะขอเงินงบประมาณเท่านั้น เพราะหากไม่ทำแผนก็จะไม่ได้เงิน หากไม่มีแผน จะไม่มีหลักฐานหรือกฎเกณฑ์ที่จะต้องไปประสาน กับใครต่อใครได้ และการทำแผนก็เป็นกรอบของการกำหนดทิศทางในการปฏิบัติงานให้เป็นไปตามนโยบาย แต่การทำแผนนั้นมันอาจจะเกี่ยวกับลักษณะงานการศึกษานอกโรงเรียน บางทีเราจะ วางแผนยังชัดเจนไม่ได้หรืออย่างไรก็ไม่ทราบ จึงมักจะทำแผนแล้วไม่ปฏิบัติตามแผน ซึ่งเป็น เรื่องที่ไม่ถูกต้อง ความอิดอัดใจอีกอย่างหนึ่งคือ การยอมรับซึ่งกันและกันของบุคลากรซึ่งตาม ปกตินั้น การยอมรับซึ่งกันและกันมักจะเป็นการยอมรับในเรื่องตำแหน่งหน้าที่ความรับผิดชอบ เรื่องความอาวุโส และการยอมรับด้านความรู้ความสามารถ หากไม่มีการยอมรับกันแล้ว ทำให้การบริหารรวนเร บุคลากรของศูนย์ฯ ยังขาดวินัยในเรื่องการยอมรับอยู่เป็นอันมาก บางครั้งเข้ามาพร้อมกัน เมื่อลืกคนได้ ทำหน้าที่ที่เหนือกว่าหรือสำคัญกว่าตน ก็ไม่ยอมรับ ในเรื่องนี้มีสาเหตุหลายประการแต่ส่วนสำคัญ คือ ตัวบุคลากรเอง แต่เรื่องที่จะสอน จะบอกหรือจะบังคับเป็นเรื่องที่ทำได้ยากมาก เราไม่อยากเห็นภาพอย่างนั้น ซึ่งเรื่องนี้ผู้บริหารมีส่วนสำคัญ คือ ตัวผู้บริหาร ต้องทำให้เป็นตัวอย่างโดยเคารพหรือให้เกียรติแก่ลูกน้องในงานที่เขารับผิดชอบอาจจะขอคำแนะนำจากเขาในส่วนที่เราไม่รู้หรือให้รายละเอียดในเรื่องต่าง ๆ ผู้อื่นหรือตัวผู้ที่ เราไปถามจะเกิดความรู้สึกว่าแม้แต่หัวหน้าก็ยังไปถามเขาแล้วเขาจะถามคนอื่นบ้างในส่วนที่เขาไม่รู้ก็ไม่ใช่เรื่องเสียหายตรงไหน เมื่อทุกคนเข้าใจอย่างนี้ก็เท่ากับเป็น การยอมรับซึ่งกันและกันได้ เพราะคนรู้เรื่องละเอียดทุกอย่าง คงจะเป็นไปได้ยาก จะรู้ เฉพาะที่เขารับผิดชอบเท่านั้น

ถาม เรื่องที่น่าหนักใจตอนนี้คือเรื่องแต่งตั้งผู้ช่วย ไม่ทราบท่านคิดอย่างไรบ้าง ?

ตอบ การแต่งตั้งผู้ช่วยผู้บริหารศูนย์ฯ ก็น่าสนใจ กฎเกณฑ์ต่าง ๆ ไม่ชัดเจน จะแต่งตั้งใคร เมื่อให้เขาทำหน้าที่ไปแล้ว หากเขาไม่ได้ตำแหน่งจริง ๆ โดยให้คนอื่นมาทำแทนแล้วจะเอาใครออก จริงอยู่การแต่งตั้งให้เขาทำหน้าที่ไม่มีผลบังคับตามกฎหมายโดนตรง แต่ก็เรียกว่าผูกในข่ายผู้บริหาร หากเอาเขาลงมาเป็นผู้ปฏิบัติอีก เขาก็จะเสียความรู้สึก

อย่างมาก ฉะนั้นเรื่องนี้เป็นเรื่องที่หนักใจ สำหรับผู้บริหารที่นึกถึงอนาคตของศูนย์ฯ และผู้ที่ได้รับการแต่งตั้งให้ทำหน้าที่ ฉะนั้นภาวะความอึดอัดใจ ในส่วนนี้มีมาก

ถาม เรื่องโครงสร้างของศูนย์ฯ ท่านมองเห็นปัญหาอย่างไรบ้าง ?

ตอบ โครงสร้างมีการเปลี่ยนแปลงบ่อย ทั้งของศูนย์ฯจังหวัด,ศูนย์ฯภาค โดยกรมเป็นผู้กำหนด เมื่อกรมกำหนด ผู้ปฏิบัติคือศูนย์ก็ต้องทำตาม โดยจำเป็นต้องเปลี่ยนแปลงคน ความชัดเจนต่าง ๆ เรื่องสำคัญ ๆ ยังไม่ลงตัว มีผลกระทบต่อผู้บริหารระดับจังหวัด เพราะเมื่อมีการเปลี่ยนแปลง แต่ละครั้งศูนย์ต้องปฏิบัติตาม คือต้องเปลี่ยนแปลงคน การกำหนดอะไรบางอย่างจากหน่วยเหนือ ไม่ได้ดูความพร้อมของคน เช่นผู้ประสานงานอำเภอ ได้กำหนดคุณสมบัติไว้มากมาย... แต่เมื่อ หันมาดูคนในศูนย์ทั้งหมดแล้ว ไม่สามารถทำได้เลย เมื่อกำหนดแล้วทำไม่ได้ มีอะไรดีขึ้นบ้าง เขาไม่ได้คิดกัน เช่นเราออกคำสั่งให้ลูกน้องปฏิบัติงาน ลูกน้องไม่ทำ หัวหน้าจะอยู่อย่างไร แต่ทั้งนี้และทั้งนั้นศูนย์ก็ขัดไม่ได้ ต้องทำตามนโยบาย โดยอาจจะให้บุคลากรที่มีคุณสมบัติ ต้องทำหน้าที่มากหน่อย อาจจะ 4 อำเภอ ซึ่งก็คงไม่ได้ผลดีหรืออาจจะทำไปตามความพร้อม คือมีคนเท่าไหรก็ทำเท่านั้น มันก็ขัดกับนโยบายหรือกฎเกณฑ์ ฉะนั้นการกำหนดอะไรบางอย่างเกี่ยวกับบุคคล ต้องดูความพร้อมของศูนย์บ้างเพราะคิดว่าเรื่องนี้เป็นเรื่องที่เสียหายเพราะกฎเกณฑ์อะไรก็แล้วแต่เมื่อตั้งขึ้นมาแล้ว ก็ถือว่าเพื่อการปฏิบัติ หากตั้งขึ้นมาแล้วไม่เอื้อต่อการปฏิบัติหรือปฏิบัติไม่ได้ หรือไม่มีใครทำตาม ทำให้เสียหรือสูญเสียอะไรบางอย่าง ไม่ว่าจะเรื่องสั่งการหรือการบริหาร และอีกประการหนึ่งสั่งให้เขาทำเขาไม่ทำ ที่เขาไม่ทำเพราะอะไร คนสั่งก็ไม่สบายใจ คนปฏิบัติก็อึดอัดใจ ซึ่งทำให้เกิดความระแวงสงสัยซึ่งกันและกัน สรุปแล้วก็คือไม่เกิดผลดีทั้ง 2 ฝาย

ถาม ท่านมีความอึดอัดใจในเรื่องงบประมาณหรือไม่ อย่างไร ?

ตอบ เรื่องเงินงบประมาณที่ทำความอึดอัดใจเชิงปฏิบัติ คือ การบริหารงบประมาณโดยเฉพาะอย่างยิ่งค่าใช้จ่ายของผู้บริหาร คืออะไร ๆ ก็ให้เบิกจากต้นสังกัดเป็นส่วนมาก ทั้งนี้ไม่ว่าจะเป็นงานจรหรือเป็นงานที่เชื้อเชิญ เขาไม่มีแผนที่ชัดเจนในการการเชื้อเชิญ ไม่มี

แผนล่วงหน้า โดยปกติงบบริหาร เขาจะกันไว้สำหรับในส่วนที่จำเป็น โดยเฉพาะในส่วนที่ต้องเดินทางไปราชการ แต่ถ้าจะถามว่า ส่วนที่กันไว้นั้นทำไมจึงมีแค่นี้ จะตอบไม่ได้ เพราะเรากันไว้โดยประมาณจากข้อมูลเท่าที่ผ่าน ๆ มาเท่านั้น แต่ผู้บริหารที่จะต้องไปประสานกับภาค กรม หรือที่อื่น ๆ กรมเองก็ยังไม่มีแผนที่ชัดเจน ในการที่จะเชิญผู้บริหารศูนย์ฯ เข้ากรมหรือไปประชุมปีหนึ่งกี่ครั้ง ภาค ฯ เองมีแผนที่จะเชิญ ผู้บริหารศูนย์ ฯ กี่ครั้ง ก็ไม่ชัดเจน เมื่อไม่มีแผนที่ชัดเจน งบบริหารศูนย์ ฯ หมวดค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ก็มีค่าน้ำมัน ค่าใช้สอยที่พอจะเจียดจ่ายได้ แต่อย่างอื่นก็จำเป็นทั้งสิ้นจะดึงมาใช้เพื่อการนี้ก็ลำบาก ทำให้งานด้านอื่นเสีย หรือกระทบกระเทือนไปด้วย จะดึงเงิน บกศ. มาใช้ก็ทำได้แต่ก็ไม่ถูกต้องนัก ฉะนั้นต้องทำเลี่ยง ๆ ไป เช่น ดูว่าเรื่องเกี่ยวข้องกับงานหรือฝ่ายใด แต่เมื่อเลี่ยงไม่ได้ก็ต้องทำ ซึ่งสร้างความอึดอัดใจในการบริหารพอสมควร บางครั้งทำให้ลูกน้องมองไปในทางที่ไม่ดี หรือรังเกียจในการกระทำของเราได้

การประชุมต่าง ๆ บางเรื่องไม่ได้ส่งผลต่อการปฏิบัติเห็นว่าบางเรื่องจะชี้แจงหรือสั่งการเป็นลายลักษณ์อักษรไปว่าจะให้ทำอย่างไรก็เป็นการเพียงพอแล้วถ้าหากเป็นเรื่องที่จะต้องระดมความคิดก็ให้เลือกเฉพาะผู้ที่เกี่ยวข้อง สร้างตุ๊กตาขึ้นมาแล้วว่ากัน เสนอแนะกันไป เช่น จะคิดถึงความเป็นเยี่ยมก็หาผู้ที่เกี่ยวข้องขึ้นมา สร้างตุ๊กตาขึ้นมาว่า "เยี่ยม" คืออะไร บริหารเยี่ยมเป็น อย่างไร ผลผลิตเยี่ยมคือเท่าไร แล้วเอาตุ๊กตาส่งไปยังจังหวัดต่าง ๆ ให้วิจารณ์หรือเสนอแนะมาแล้วส่งกลับมายังส่วนกลาง ไม่จำเป็นต้องเชิญทุกคนมาประชุม แล้วให้เบิกเงินต้นสังกัดทุกคราวไป โดยเฉพาะการประชุมผู้บริหารนั้นค่าใช้จ่ายสูงมาก เพราะบางครั้งประชุมจริง ๆ 3 ชั่วโมง แต่ต้องใช้เวลาในการเดินทางยาวนานมาก มิหน่ำซ้ำการประชุมบางครั้งเถียงกันหน้าดำหน้าแดง เสร็จแล้วแทบจะไม่ได้อะไรเลย แม้แต่ข้อสรุปต่าง ๆ ก็ไม่ได้ แต่บทสรุปที่ได้คือ กลับไปหาข้อมูล แล้วประชุมกันใหม่อีกครั้งในวันข้างหน้า หรือบางครั้งออกมาเป็นเพียงข้อเสนอแนะเท่านั้น มิใช่จะยึดถือเป็นแนวปฏิบัติได้ ระเบียบรองรับก็ไม่มี

ระดับภาคเองก็เช่นเดียวกัน ในเมื่อศูนย์ภาคมีแผนไม่ชัดเจน ศูนย์จังหวัดจะกำหนดงบประมาณที่ชัดเจนไม่ได้ แต่ถ้าเรารู้แผนที่ชัดเจนก็จะได้เตรียมการวางแผนการใช้เงินได้ถูกต้องตั้งแต่ต้น ไม่ต้องมีปัญหาในระหว่างปีงบประมาณโดยเฉพาะการบริหารงบประมาณของ

ศูนย์จังหวัด ไม่ค่อยรัดกุม ต้องมีการยืดหยุ่น จนกระทั่งเกิดความเสียหายได้

การที่ผู้บริหารไปราชการบ่อย ๆ จะมีผลต่อเชิงบริหารอย่างมาก เพราะเราให้มีผู้รักษาการแทน แต่ความรับผิดชอบก็ไม่พ้น และบางเรื่องผู้รักษาการไม่กล้าตัดสินใจ ซึ่งถ้าเป็นเรื่องเร่งด่วน หากผู้รักษาการไม่กล้าก็มีปัญหา

เรื่องงบประมาณเท่าที่พบคือเรื่องงบบริหารศูนย์ เพราะมันคล่อง ใช้ได้ครอบจักรวาลทำให้เกิดความสะดวกเพราะใช้ได้ทุกเรื่องดังกล่าวแล้ว จึงดูเหมือนกับงบประมาณบริหารศูนย์ มีนิดเดียว เพราะใช้เงินอะไรไม่ได้ ก็ใช้งบบริหารศูนย์ ... เรื่องอำนาจการอนุมัติมีน้อยนั้นดีแล้ว จะได้ไม่ต้องเสี่ยงมาก...

ถาม ในขณะนี้ท่านมีความอิดอัดใจในเรื่องวัสดุครุภัณฑ์และอาคารสถานที่หรือไม่ ? อย่างไร ?

ตอบ เรื่องของอาคาร วัสดุครุภัณฑ์ หากมีไม่พร้อม จะสร้างความอิดอัดใจในการทำงานหรือไม่อย่างไรนั้น ขึ้นอยู่กับเราเองว่าศักยภาพและภารกิจที่เรามีอยู่ เมื่อเทียบกับอีกศูนย์หนึ่ง ทั้งด้านศักยภาพและภารกิจ ซึ่งตามปกตินั้น ภารกิจก็ไม่แตกต่างกันมากนัก แต่ศักยภาพไม่เหมือนกัน เราจะนึกแข่งขันหรือสู้กับเขาหรือเปล่า ทั้ง ๆ ที่เรามีศักยภาพน้อยกว่า หากจะสู้ก็ต้องอิดอัด อิดอัดเรายังไม่พอ พลอยให้ลูกน้องอิดอัดไปด้วย เพราะต้องการทำงานให้ได้เท่ากับเขา ซึ่งมัน เป็นเรื่องที่บั่นทอนโดยเฉพาะคนที่ชี้บ่นหรือขัดแย้ง ก็เกิดจากการทำงานมากเกินไปก็ได้ หากเรามีความคิดว่า เรามีทรัพยากรเท่านี้ เราทำได้เท่านี้ก็ดีแล้ว เราก็สบายใจ แต่โดยธรรมชาติของคนทั่วไป มักจะต้องการเห็นหน่วยงานของตนประสบผลสำเร็จ อย่างน้อยก็ให้ทำได้เท่า ๆ กับคนอื่น จึงทำให้เกิดความอิดอัดใจ

การที่ขอวัสดุครุภัณฑ์และอาคารสถานที่แล้วไม่ได้ ตามปกติแล้วเมื่อขอไปแล้วไม่ได้หากไม่ได้กันทุกศูนย์ก็ไม่เป็นไร แต่หากเปรียบกับศูนย์อื่น ๆ ที่จัดตั้งมาพร้อม ๆ กัน ทำไมศูนย์นั้นได้ ศูนย์เราไม่ได้ ทั้งที่เรามีความจำเป็นที่จะต้องใช้สิ่งเหล่านั้น ก็ทำให้เกิดความอิดอัดใจ โดยที่ทำให้เกิดความอิดอัดใจนั้น มีสองประการคือ ความไม่พร้อมด้านการปฏิบัติงาน กับอิดอัดใจเพราะมีความรู้สึกว่า ลูกน้องจะมองเราว่าไร้ความสามารถ

ถาม ท่านแก้ไขปัญหานี้อย่างไร ไม่ทราบ ?

ตอบ ต้องศึกษาสาเหตุที่ไม่ได้ว่าเป็นเพราะอะไร ในที่นี้ ขอเรียนว่า การที่จะได้หรือไม่ได้ตามที่ขอนั้น คือส่วนกลางมักจะตั้งให้กับศูนย์ที่เขารู้วิธีการที่ละเอียดในการขอ แล้วดำเนินการขอไป ศูนย์ที่ได้มากคือ ศูนย์ที่เขารู้และขอไป ส่วนศูนย์ที่ไม่รู้และไม่ขอ ส่วนกลางจะไม่ตั้งให้ ซึ่งโดยธรรมดา ของผู้ตั้งงบประมาณเขารู้ว่าการตั้งงบประมาณต้องมีหลักฐานที่ชัดเจน เมื่อผู้ที่เขารู้เขาก็จัดหารายละเอียดให้มากที่สุด แล้วจึงเสนอขอ เพื่อความสะดวกในการจัดตั้งของงบประมาณ เจ้าหน้าที่เมื่อเห็นมีรายละเอียดไปพร้อมเขาก็จะตั้งให้เพราะง่ายดี หากศูนย์ใดไม่มีรายละเอียด เขามองเห็นว่าจะเสียเวลาในการติดต่อขอรายละเอียด เลยไม่ขอให้ ศูนย์นั้นก็ไม่ได้ของตามที่ขอไป ฉะนั้น น่าจะกำหนดกฎเกณฑ์ที่แน่ชัด เท่าที่เป็นอยู่ทุกวันนี้ดูเป็นว่าไม่มีความเสมอภาค จึงควร จะได้ทำการสำรวจสิ่งต่าง ๆ ศูนย์ใดมีอะไรมากน้อยแค่ไหน ปีต่อไปจะจัดอะไรให้ บอกกันตั้งแต่ต้นปี แจ้งให้ศูนย์ต่าง ๆ รับทราบ แล้วให้เขาเตรียมเอกสารหลักฐานที่ต้องการให้พร้อม โดยบอกให้ชัดเจน เพราะเท่าที่ผ่านมา ไม่มีหลักเกณฑ์อะไรที่จะทำให้แต่ละศูนย์ได้รับรู้โดยเท่าเทียมกัน จึงดูเหมือนจะเป็นไปในลักษณะมือใครยาวสาวได้สาวเอาผู้ที่เขารู้รายละเอียด อย่างดี รู้วิธีการขออะไรจึงมักจะได้...(ยกตัวอย่างสร้างห้องสมุด)... ต้องใช้รายละเอียด หลายอย่าง

ถาม ท่านมีความอึดอัดใจในการประสานงานกับหน่วยงานอื่นหรือไม่ หากมี ท่านมีวิธีการแก้ปัญหาอย่างไร ?

ตอบ การประสานงานกับหน่วยงานอื่น ที่ทำให้เรามีความอึดอัดใจก็คือ เราต้องการทำงานร่วมกับหน่วยงานอื่น ซึ่งแน่นอนว่า ต้องช่วยเหลือกัน ทำให้การปฏิบัติงานเป็นไปในลักษณะที่เอื้อต่อกัน เพื่อให้ได้งานทั้งสองฝ่าย ฉะนั้น ในส่วนของเรา เราก็ตั้งหน้าทำกันอย่างจริงจัง แต่บางครั้งในส่วนของหน่วยงานอื่นดูเหมือนเขาจะมีความรู้สึกว่า เป็นแค่เพียงการขอความร่วมมือเท่านั้น โดยเขาไม่ค่อยใส่ใจเท่าที่ควร ซึ่งมันอาจจะเป็นไปตามระบบงานของเขาหรืออย่างไรไม่ทราบ ทำให้งานก็ไม่ค่อยเดินเท่าที่ควร

ถาม ท่านมีเทคนิคอย่างไรจึงจะทำให้เขาร่วมมือกับเราอย่างจริงจังได้ ?

ตอบ การยกย่องให้เกียรติ การเชิดชูให้ความสำคัญแก่เขาเป็นเรื่องสำคัญ เราอย่าเป็นพระเอก

เป็นแค่พระรองหรือผู้ช่วยเขา และไม่สร้างอาณาจักรว่างานนี้เป็นงานของกรม การศึกษานอกโรงเรียนก็เป็นแนวทางที่จะได้รับความร่วมมือที่ดี ส่วนเรื่องของวิธีการ คือ เมื่อเราจะไม่ติดต่อในระบบราชการแล้ว วิธีที่ดีที่สุดคือการประสานงานแบบไม่เป็นทางการ องค์ประกอบของการทำงาน พูดได้ว่า 90% ของงานหลาย ๆ อย่าง สำเร็จได้บนโต๊ะอาหาร... งานสำเร็จได้อย่างรวดเร็ว โดยอาศัยความสัมพันธ์ส่วนตัว บุคลิกของแต่ละบุคคล ความมีมนุษยสัมพันธ์ น้ำจิตน้ำใจ บางคนก็ต้องฝืนกันบ้างในบางครั้งบางเรื่อง ซึ่งจำเป็นจริงๆ แต่ทางเสียที่จะตามมา ซึ่งมีผลกระทบกับผู้บริหาร ก็เป็นเรื่องของเศรษฐกิจ เพราะจำเป็นต้องมีการพบปะสังสรรค์กันบ้าง

เรื่องของภาษีสังคม เรื่องของค่าใช้จ่าย ทำให้มีผลกระทบต่อเศรษฐกิจในครอบครัว ที่จะทำให้เราเกิดความอึดอัดใจนั้น ตัวผู้บริหารเองเป็นแค่ปลายเหตุ ต้นเหตุอยู่ที่ผู้ที่เกี่ยวข้องกับเรา เขาถือเรื่องนี้เป็นส่วนสำคัญมากน้อยแค่ไหน เช่น ผู้บริหารระดับสูง ถือว่าการดูแล หรือการสนอง หรือการที่จะให้ความร่วมมือ เป็นเรื่องสำคัญแค่ไหน ผู้บริหารบางคนเห็นว่าสำคัญ หากไม่ทำจะลำบาก เขาจะถือว่าบกพร่อง ถือว่าไม่ชอบมาพากล ตัวผู้บริหารศูนย์เองก็แย่ ถ้าผู้บริหารระดับสูงเข้าใจว่า ไม่ใช่มีเฉพาะเขา มีความเห็นใจเราบ้างว่าต้องรับศึกหลายด้าน เอาแค่ถือเป็นเรื่องของน้ำจิตน้ำใจ ไม่ใช่ระบบอะไร เรื่องเหล่านี้ไม่ถือว่าเกี่ยวข้องกับงานว่า จะสำเร็จหรือไม่ ถือเป็นเรื่องธรรมดา การแสดงออกเป็นเพียงเครื่องแสดงให้เห็นถึงความชอบพอกัน หากเขาคิดอย่างนี้ เราเองก็สบายใจได้ แต่ที่ทำให้เราไม่สบายใจ อึดอัดใจ เพราะอยู่ในภาวะที่ต้องสงสัยว่าเขาคิดอย่างไรกับเรา แค่เพียงสงสัยก็ทำให้เรากลัดกลุ้มมากพออยู่แล้ว ผลการประสานงานออกมาในส่วนนี้มีผลกระทบ ผู้บริหารก็ย่ำแย่

สำหรับเรื่องนี้ ผมเองถือปฏิบัติมานานแล้ว เรื่องของน้ำจิตน้ำใจ และไม่นิยมที่จะสร้างบ้านให้คนอื่นอยู่ในขณะที่หลังคาบ้านตัวเองยังรั่ว หากเราทำอะไรไปแล้วครอบครัวของเราพลอยย่ำแย่เดือดร้อนก็จะไม่ทำ... ความจริงเรื่องนี้เป็นเรื่องยาก เป็นเรื่องต่างจิตต่างใจ บางคนเขาเห็นประโยชน์เขาก็ยอมทุ่มเท แต่ที่แน่ ๆ คือ เรื่องเหล่านี้ไม่น่าจะนำมาเป็นเกณฑ์ ที่จะให้คุณให้โทษต่อผู้บริหาร ความสบายใจ ที่ทำเป็นส่วนตัว เป็นเรื่องของแต่ละบุคคล ใครอยู่ ในวิสัยที่ทำได้ดีก็ทำไป ใครชอบใครรักใครมากน้อย

แค่ไหนก็ทำกันไป แต่ถ้าจะประเมินผลอะไร เรื่องเหล่านี้ไม่สมควรอย่างยิ่ง ที่จะนำมาเกี่ยวข้อง ขอให้ยึดเกณฑ์ความรู้ความสามารถจะดีกว่า ความเกรงใจ ความมีบุญคุณกับส่วนนี้อย่าเอามาเป็นเกณฑ์จะดีมาก เพราะมิฉะนั้น คนที่ขาดโอกาส ก็ขาดอยู่เรื่อย เพราะคนเลือกเกิดไม่ได้ หากนำส่วนนี้มาเป็นเกณฑ์จะทำให้ผู้ที่ขาดโอกาสเกิดความเคลือบแคลงสงสัย เพราะไม่ได้ต้อนรับขับสู้เจ้านายหรือใครต่อใครจะเกิดความรู้สึกว่าทำทำไมไม่ได้อะไรขึ้นมา ทำให้เกิดการทอดอาลัย ท้อแท้ ซึ่งมีผลกระทบต่องาน ลูกน้อง น่าจะมีอะไรเป็นบรรทัดฐาน จะมองกันมากน้อยแค่ไหนในบางเรื่องบางจุด

ถาม นอกจากนี้ท่านคิดว่า ท่านมีความอิดอัดใจในด้านใดอีก ?

ตอบ การพิจารณาความดีความชอบ มักจะเป็นปัญหาที่ทำให้เกิดความขัดแย้งระหว่างบุคลากร และระหว่าง บุคลากรกับผู้บริหาร เท่าที่ผ่านมาก็เคยมีปัญหา แต่ตอนหลังได้พยายามแก้ไข ซึ่งทางแก้ไขที่ได้ผล คือ จะต้องตอบคำถามให้ได้ว่า ทำไมคนนี้ได้สองขั้น คนนี้ทำไมไม่ได้สองขั้น ซึ่งในการที่จะตอบคำถามให้ได้ในส่วนนี้ ในเชิงบริหารบุคคลจะต้องบอกตั้งแต่ต้นปีในเรื่องของหลักเกณฑ์ในการพิจารณาสองขั้น สร้างหลักเกณฑ์ให้ชัดเจนว่า จะดูอะไรบ้าง พิจารณาจากอะไรบ้าง แล้วหาทางในการเก็บข้อมูล โดยเก็บตลอดปีและการสร้างหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ควรจะให้เขามีส่วนร่วมในการสร้างก็จะเป็นการดี และโดยเฉพาะจะต้องมอบอำนาจให้คณะกรรมการพิจารณา โดยเด็ดขาด แล้วเราควบคุมอยู่ห่าง ๆ ก็จะเรียบร้อย

"ไปทำอะไรที่ไหนมา ได้ผลเป็นอย่างไร ผมไม่สามารถจะตรัสรู้ได้ จะให้ผมไปนึกรู้ มองหน้าแล้วก็รู้ว่า คนนั้นคนนี้ งานเยี่ยมเหลือเกิน ทำไม่ได้ ถ้าอยากให้รู้ว่า ไปทำอะไรมา ต้องบอก" นั่นคือระบบการรายงาน... บุคลากรของศูนย์ส่วนใหญ่ เป็นนักทำไม่ใช่นักเขียนและขาดการบันทึกเรื่องนี้หากจะนำมาสร้างเป็นกฎระเบียบขึ้นมาในการพิจารณาความดีความชอบ ก็ได้ทางหนึ่ง

ถาม ท่านออกพื้นที่บ่อย ๆ ไม่ทราบว่าท่านมีปัญหาอะไรบ้างไหม ?

ตอบ ด้านความสัมพันธ์กับชุมชน ตามหลักการงานของศูนย์ คือ ต้องสนองตอบต่อความต้อง

การของผู้เรียนและชุมชน ความต้องการของผู้เรียนมีส่วนประกอบในการดำเนินงาน มี 3 ส่วนคือ ผู้ปฏิบัติ ผู้รับบริการ และผู้ติดตามผล ทั้ง 3 ส่วนนี้ มักจะไม่สอดคล้องกัน ทำให้ผู้บริหารเกิดความอึดอัดใจเพราะไม่พอใจในผลงาน เพราะผู้เรียนต้องการเรียนอีกอย่างหนึ่ง ฉะนั้นเมื่อจัดไปแล้ว ผู้เรียนออกกลางคัน จบมาแล้วไม่มีคุณภาพ หากสอนวิชาซ้ำ ๆ เจ้านายก็ด่า หาว่าสอนไปทำไม อย่างอื่นไม่มีหรืออย่างไร ไม่มีความคิดริเริ่ม...

ถาม แล้วท่านจัดการเรียนการสอนอย่างไร ? (ยกตัวอย่างวิชาชีพที่สอนในศูนย์ ฯ)

ตอบ จัดสอนตามความต้องการของผู้เรียนก่อนเป็นเบื้องแรก แล้วค่อยหาทางเสนอแนะอาชีพใหม่ หาวิทยากรไปพูดคุย บรรยายพิเศษ โดยคัดเลือกคนที่ประสบผลสำเร็จในอาชีพนั้น ๆ โดยให้เขาเล่าถึงความเป็นมาและแนวปฏิบัติ... (ยกตัวอย่างการเสนอให้วิทยากรเปิดร้านอาหาร...)

ถาม เรื่องการบริหารภายในศูนย์ ท่านหนักอกหนักใจอะไรบ้าง.?

ตอบ กระบวนการบริหารส่วนที่ทำความอึดอัดใจคือ ไม่สามารถรวมใจของคนในเรื่องของความรับผิดชอบ ความเสียสละ ถ้ามองเห็นประโยชน์ซึ่งเราจะโทษใครมิได้ บางครั้งสถาบันทางครอบครัวก็จำเป็นต้องดูแล ให้ความเอาใจใส่ เราจะหวังให้เขาซึ่งดูแลรับผิดชอบดังกล่าวแล้ว ยอมทุ่มเทเสียสละตลอดเวลา ย่อมเป็นไปไม่ได้ หากเราหวัง เราก็อึดอัดมาก แม้ว่าเราเป็นผู้บริหาร มีคาบอยู่ในมือจะให้ใครทำอะไรก็ได้ แต่ต้องคำนึงถึงส่วนประกอบอื่นด้วย อย่าลืมด้านการให้การส่งเสริมสนับสนุน ปรับปรุงขวัญกำลังใจแก่ลูกน้องด้วย

คนที่ 2

ถาม ตั้งแต่เป็นผู้บริหารมา ท่านมีเรื่องที่ทำให้เกิดความอึดอัดใจอะไรบ้าง ?

ตอบ เรื่องแรกคือ เรื่องบุคลากร เป็นเรื่องที่ทำความอึดอัดใจอย่างมาก เพราะเคยผ่านงานโดยเป็นศูนย์ใหม่ เป็นที่รู้กันว่าหากริเริ่มบุกเบิกศูนย์ใหม่ บุคลากรขาดแคลน ไม่สมดุลย์กับงาน ไม่เหมาะสมกับงาน คือความสามารถของบุคลากร ไม่ตรงกับงานที่เราต้องการ ทำให้เกิดปัญหาต่อการปฏิบัติงาน โดยเฉพาะบุคลากรที่มาจากที่อื่น อาจจะโอน หรือมาช่วยราชการ ทำความหนักใจมาก เพราะคนที่เขาให้มาช่วยมักจะเป็นคนที่มีปัญหา เขาจึงให้มา อยู่ที่อื่นมีปัญหา เมื่อมาอยู่กับเราก็มักจะสร้างปัญหาอีกทำให้ความอึดอัดใจให้แก่ผู้บริหารมากยิ่งขึ้น แทนที่จะมาช่วยแบ่งเบาภาระ กลับมาเพิ่มภาระให้แก่ผู้บริหาร

พฤติกรรมของเขาที่ทำความอึดอัดใจ เช่น เมื่อมีผู้มาช่วยราชการจากศูนย์ที่มีความพร้อม เมื่อมาพบกับสภาพศูนย์ที่ไม่มีความพร้อมในทุก ๆ ด้าน เขาจะไม่อยากทำงาน ทำให้เกิดความท้อแท้หมดกำลังใจในการทำงาน

ได้รับผู้ที่จะมาทำงานร่วมกัน มีความรู้ความสามารถไม่ตรงกับที่เราต้องการ จะอึดอัดใจมาก เพราะเราไม่ได้มีส่วนร่วมในการพิจารณาอยู่ ๆ ก็มารายงานตัวแล้ว

ถาม ไม่ทราบที่นี่มีบุคลากรแตกแยกกันบ้างหรือเปล่า ถ้ามี สาเหตุเกิดจากอะไรและท่านแก้ปัญหาอย่างไร ?

ตอบ ความขัดแย้งของบุคลากร เกิดมาจากหลาย ๆ สาเหตุ เช่น ความเห็นแก่ตัว ผลประโยชน์ส่วนตัว ไม่มีความเสียสละ สวัสดิการ ขวัญและกำลังใจในการทำงาน ผู้บริหารอึดอัดใจมาก หากเห็นว่าใครมีความท้อแท้เรียกมาพูดคุยกัน มาสอบถามโดยถามลึกลงไปถึงเรื่องครอบครัวเพราะถือว่าหากครอบครัวไม่ราบรื่น การทำงานก็คงจะทำได้ไม่เต็มที่ สอบถามตั้งแต่ครอบครัวจนถึงที่ทำงาน ถามถึงสาเหตุปัญหาความอึดอัดใจ จะให้ผู้บริหารช่วยอะไรบ้าง พยายามมอบหมายงานที่เขาถนัดให้ทำ ก็ทำให้ดีขึ้นได้บ้าง ส่วนเรื่องความขัดแย้งนั้นเราต้องคอยชี้แจงอุดมการณ์ให้ลูกน้องเข้าใจว่าจะยึดแนวใด ที่เคยใช้มีดังนี้ ขยัน ประหยัด พัฒนา ขจัดปัญหา สามัคคี เพราะถือว่าหากทุกคนถือหลักนี้งานก็จะ

ดำเนินไปได้ด้วยดีเป็นแน่

เรื่องความเห็นแก่ตัวของบุคลากร เป็นบ่อเกิดแห่งความขัดแย้งได้ง่ายที่สุด เพราะคนเราไม่ได้คิดถึงส่วนรวม มักจะคิดถึงเรื่องส่วนตัวเสียมากกว่า จะทำอะไรก็ต้องห่วงผลประโยชน์ มิฉะนั้นจะไม่ทำ และการเห็นแก่ตัวมักจะเป็นคนที่อยากได้ไม่สิ้นสุด

ถาม แล้วท่านแก้ปัญหาอย่างไร ?

ตอบ พูดชักจูงให้เขาเห็นความสำคัญของบทบาทหน้าที่ของศูนย์จังหวัดที่ได้รับมอบหมายจากทางกรมฯ เพื่อให้เขาเกิดความสำนึกถึงภาระหน้าที่ที่ตนเองรับผิดชอบ ซึ่งจะได้ผล 100% คงจะยาก การที่จะขจัดบุคลากรที่มักจะสร้างปัญหา กรมน่าจะให้โอกาสในการเสนอความคิดเห็น มอบอำนาจให้แก่ผู้บริหารศูนย์บ้าง รับฟังเมื่อผู้บริหารเสนอไปว่าบุคลากรที่จะไปช่วยราชการนั้นมีปัญหามาก ไม่ควรจะส่งมาให้ ไม่ใช่จะเสนออย่างไรก็ไม่รับฟัง จะส่งบุคลากรไปเพื่อเพิ่มจำนวนขึ้นเท่านั้น ควรจะฟังผู้บริหารบ้าง ควรจะมอบอำนาจให้ผู้บริหารบ้าง เพื่อให้การบริหารเป็นไปด้วยความมีประสิทธิภาพ เท่าที่เป็นอยู่มันไม่เป็นไปอย่างที่คิด ทำให้เกิดความอึดอัดใจ ไม่มีกำลังในการทำงาน สำหรับเรื่องนี้เห็นว่า แม้แต่บุคลากรกรมเอง ยังขาดประสิทธิภาพ จะให้เป็นเยี่ยมก็ไม่รู้จะเยี่ยมอย่างไร การทำงานยังขาดประสิทธิภาพ ทำงานไม่เหมาะสมกับหน้าที่ นึกอะไรได้ก็มักจะเสนอแนวคิดของตัวเอง ผู้บริหารก็สั่งการมาโดยรู้เท่าไม่ถึงการ ไม่ได้รู้สภาพที่แท้จริงของผู้บริหารแต่ละระดับแต่ละหน่วยงาน ซึ่งความเป็นมาและมีสภาพที่แตกต่างกัน เมื่อเขาสั่งการมาแล้ว ทำงานไม่ได้ก็อึดอัดใจ

ถาม ท่านมีความอึดอัดใจในเรื่องวัสดุ ครุภัณฑ์ และอาคารสถานที่อย่างไรบ้าง ?

ตอบ เรื่องวัสดุ อึดอัดใจมาก เพราะเท่าที่ผ่านมา มีแต่เรื่องบุกเบิก เมื่อวัสดุไม่มีเขาให้แก้ปัญหาเอาเอง เขาจัดสรรให้โดยไม่คำนึงถึงสภาพพื้นที่ กลุ่มเป้าหมาย ทำงานยากเพียงแต่สั่งให้ทำงาน ให้ทำให้มีความเป็นเยี่ยม หากวัสดุไม่พอ ก็แก้ปัญหาเอาเอง กรมมีเป้าหมายที่จะให้ศูนย์ฯปฏิบัติงานให้ได้ผลผลิตเป็นเยี่ยม เพื่อเป็นข้อต่อรองใน การของบประมาณ แต่ไม่ได้จัดสนับสนุนด้านวัสดุครุภัณฑ์ อุปกรณ์ต่าง ๆ ก็ไม่รู้จะทำให้ได้ผลดีอย่างไร

ทั้ง ๆ ที่อยากจะทำให้ดี จึงเกิดความอึดอัดใจมาก นอกจากนั้นความเสมอภาคในการได้รับการจัดสรรงบประมาณ การซื้อวัสดุ ครุภัณฑ์ หรือ อาคารสถานที่ ทำให้เกิดความอึดอัดใจมากเช่นเดียวกัน เพราะเห็นว่า คนไหนที่ทำงานเขาก็ตั้งหน้าตั้งตาทำงาน คนที่ไม่ทำงานพยายามเข้ากรมบ่อย ๆ ไปติดต่อที่กรม มีของฝากติดไม้ติดมือ คือยังเป็นไปในรูปมือใครยาวสาวได้สาวเอา พวกที่ตั้งใจทำงาน ก็ห่างเหินจากกรม ไม่เหมือนผู้ที่ติดต่อบ่อย ๆ วัสดุอุปกรณ์ต่าง ๆ ก็มักจะได้มากกว่า ศูนย์ใดที่ได้ก็มักจะได้มาบ่อย ๆ ศูนย์ที่ไม่ได้ก็ยังยากจนอยู่เหมือนเดิม จึงนับว่าเป็นเรื่องของระบบ

เมื่อพบกับสภาพเช่นนี้ จะอึดอัดใจมาก ผู้บริหารมักจะสอบถามว่ามีปัญหาอย่างไร บางครั้งก็รายงานถึงสภาพปัญหา ผู้บริหารระดับสูงทราบแล้ว ก็ไม่เห็นมีอะไรเปลี่ยนแปลง เพียงแค่รับทราบแล้วเงียบหายไป ยังคงอยู่สภาพเดิม แม้แต่นำเสนอในที่ประชุมแล้วเหตุการณ์ก็ยังคงเหมือนเดิม แม้แต่บางครั้งเพื่อหวังดีกับทางราชการ สู้อุตส่าห์เดินทางเข้ากรมเพื่อประสานงานให้เกิดความรวดเร็ว ก็ถูกตำหนิว่าทำงานไม่เป็นไปตามลำดับขั้น เช่น ไปประสานงานกับหน่วยงานอื่นโดยตรง ในส่วนกลาง

ถาม สำหรับเรื่องการขาดแคลนวัสดุ ไม่ทราบท่านแก้ปัญหาอย่างไร ?

ตอบ หากขอวัสดุ งบประมาณจากทางกรมไม่ได้ ก็ต้องประสานงานกับหน่วยงานอื่น ทั้งภาครัฐและ เอกชน เพื่อขอความสนับสนุนให้งานดำเนินไปได้เท่าที่ทำได้ ส่วนใหญ่ก็โดยอาศัยความสัมพันธ์ ส่วนตัวทั้ง ๆ ที่เราก็เปลืองตัวเปลืองใจ ไปขอเขา กรมก็ไม่ได้ให้ความสนใจและไม่เห็นความ สำคัญ เพียงแต่บอกว่าดี ๆ ส่วนที่อึดอัดใจคือ เราเพียงแต่ไปขอเขาจะเอาอะไรไปตอบแทนเขาบ้างก็ไม่มี พอสิ้นปีก็จัดทำแผนของบประมาณเหมือนเดิม แล้วก็ไม่ได้เหมือนเดิม

ถาม ในเรื่องนี้ท่านมีข้อเสนอแนะอย่างไรบ้าง ?

ตอบ กรมควรดำเนินการตามกฎเกณฑ์ ตามแผนที่ศูนย์เสนอไป แล้วพิจารณาไปตามลำดับความสำคัญความจำเป็น ให้พิจารณาด้วยความเป็นธรรม อย่าเห็นแก่ความสัมพันธ์ส่วนตัวมากนัก อย่าทำเป็นแบบฝันเอาว่า จะให้อะไร ศูนย์ใดบ้าง ควรจะเอาข้อมูลรายละเอียดที่กรมมีอยู่มาประกอบการพิจารณา

ถาม ท่านมีความอิดอัดใจในเรื่องงบประมาณหรือไม่ อย่างไร ?

ตอบ เรื่องงบประมาณอิดอัดใจมาก ที่ได้รับงบประมาณมาโดยทางกรมไม่ได้คำนึงถึงพื้นที่ของจังหวัด การคมนาคม ลักษณะภูมิประเทศ ซึ่งกลุ่มเป้าหมายหรือกิจกรรมเท่ากัน แต่ระหว่างจังหวัดเล็ก ใหญ่ จะได้เท่ากันซึ่งแท้ที่จริงค่าใช้จ่ายไม่เท่ากัน เงินบำรุงการศึกษาก็เหมือนกัน บางครั้งเห็นว่าเป็นเงินของศูนย์แท้ ๆ แต่เมื่อจะใช้บางอย่างต้องขออนุญาต ซึ่งการที่จะต้องขออนุญาตนั้น ดูเหมือน มาจากการที่ไม่ไว้วางใจผู้บริหารในแง่ของความซื่อสัตย์ ทำให้ไม่คล่องตัวในการใช้เงิน

ถาม การติดต่อประสานงานกับผู้บริหารระดับจังหวัด และระดับกรม มีปัญหาหรือไม่ อย่างไร ?

ตอบ ผู้บริหารระดับจังหวัด บางครั้งเขาไม่เข้าใจ หาว่ามีแผนงานมาก เงินมาก แต่ไม่เห็นผลงาน ทั้งนี้ เพราะเขาไม่ได้เข้าไปสัมผัสด้วยตนเอง งานบางอย่างเหมือนกับไม่เห็นผลอะไร เช่น ลักษณะของการอบรมหรือสอนวิชาชีพ มักจะไม่เห็นรูปธรรม ทำให้ไม่สบายใจ เพราะเหมือนกับถูกตำหนิไปในตัว แต่เขาไม่ว่าตรง ๆ ต้องเสียเวลากับการชี้แจง และเมื่อเปลี่ยนผู้บริหารครั้งหนึ่งก็ต้องชี้แจงกันเรื่อย

บางครั้งเขาเห็นเงินมาก หารู้ไม่ว่าเราก็มีกิจกรรมมาก เขาอยากจะขอเงินจากเราไปใช้ในหน่วยงานของเขาบ้าง หากเราไม่ให้ ก็เกิดความไม่พอใจ ทั้ง ๆ ที่เราก็ทำความเข้าใจกันแล้ว บางครั้งเราทำงานตามแผน ทางจังหวัดก็มอบงานซ้อนมาให้ทำ เราก็ต้องจำใจทำให้โดยหลีกเลี่ยงไม่ได้ ทำให้มีผลกระทบมาถึงเรา ภาวะเช่นนี้ ทำให้เกิดความอิดอัดใจ โดยเขาจะไม่ปรึกษา แต่จะมอบหมายงานให้เลย ภาวะที่ทำให้ความอิดอัดใจ เพราะเกรงงานของเราชะงัก กลัวถูกลูกน้องต่อว่าเราอ่อน เขาให้ทำอะไรรับทั้งนั้น โดยเขาไม่รู้ว่าที่ยอมทำเพราะหวังผลประโยชน์ในวันข้างหน้า

ถาม ท่านเข้าไปติดต่อราชการที่กรมบ่อยไหม มีปัญหาอย่างไรบ้าง ?

ตอบ สำหรับในกรม บางครั้งเข้าไปติดต่อมักจะไม่ได้ผล เพราะมีการเปลี่ยนแปลงบ่อย ซึ่งความหวังในการติดต่อที่กรมนั้น หวังเพียงให้เจ้าหน้าที่อำนวยความสะดวกให้เท่านั้น เท่าที่ผ่านมา บางครั้งเดินทางเข้ากรมแสนจะไกล พอมาติดต่อ เจ้าหน้าที่ไม่อยู่บ้าง

พักร้อนบ้าง ไปราชการบ้าง โดยไม่ได้มอบหมายงานอะไรไว้ให้ผู้อื่นทำแทนเลย จะถามคนอื่นก็ไม่รู้เรื่อง เลยมาราชการครั้งนี้ต้องล้มเหลว ไม่ได้งานตามที่ต้องการ ความจริงหากเจ้าหน้าที่คนใดไม่อยู่ ควรจะมอบหมายให้คนอื่นดูแลให้ เพื่อผู้ที่มาติดต่อจะได้ไม่เสียเวลาเปล่า

การมาติดต่อราชการในกรม มองเห็นว่าคนใดทำงานเหนื่อยก็เหนื่อยไป คนไหนไม่ทำก็ว่าง สบาย จะทำอะไรไปไหนก็ได้ มีอิสระมาก ทำให้ผู้อยู่ต่างจังหวัดมองเห็นภาพที่ไม่ดี เสียความรู้สึก บางครั้งเมื่อมาติดต่อราชการ จะเห็นการทำงานไม่ค่อยประสานงานกัน จะโยนลูกไปหาคนนั้น คนนี้เรื่อยไป กว่าจะรู้ว่างานอยู่ที่ไหน ใช้เวลานานกว่าจะพบ

การรายงานกรม ถือว่าเป็นหัวใจของการประสานงาน แต่กองต่าง ๆ ในกรม ไม่ได้ประสานงานกันเท่าที่ควร รายงานที่ขอจากจังหวัด มักจะเร่งด่วน และต่างกองต่างขอ ไม่ได้มีแหล่งข้อมูลในกรม

หากเป็นไปได้ เรื่องที่ไม่สำคัญนัก เช่น การรายงาน หนังสือไม่ต้องออกจากกรมก็ได้ เพียงแต่ออกจากทางกอง แล้วศูนย์จะได้ตอบมาโดยตรง เพื่อลดภาระของจังหวัดลงบ้าง เท่าที่เป็นอยู่ อะไรนิด อะไรหน่อย หนังสือจะออกจากกรม เหมือนกับเป็นการบังคับไปในตัว ซึ่งความจริงเพียง แต่กองก็มีสิทธิ์อยู่แล้ว ถ้าจะสั่งการไปยังศูนย์ แต่ที่ทำเช่นนั้น เพราะเจ้าของงานอยากจะให้เห็น ความสำคัญในงานของตนเอง

ถาม ท่านมีความอิดอัดใจในการสร้างความสัมพันธ์กับหน่วยงานอื่นและชุมชนหรือไม่ ?

ตอบ ความสัมพันธ์กับ 6 กระทรวงหลัก เคยทำงานร่วมกันมาหลายปีแล้ว ที่ยังอิดอัดใจ เพราะยังยึดหลักใครหลักมัน ต่างคนต่างก็ลงพื้นที่หาชาวบ้าน ซึ่งชาวบ้านไม่ต้องทำอะไร ยังขาดการประสานงานอยู่มาก หากทำตามหลักการจริง ๆ แล้ว เป็นเรื่องดี แต่ที่เป็นอยู่ขณะนี้ขึ้นอยู่กับหัวหน้าหน่วยงานในระดับจังหวัด จะจริงจังกับเรื่องนี้มากน้อยแค่ไหน บางหน่วยงานไม่ให้ความสนใจเลย เขาถือว่างานหลักของเขาก็มี จะร่วมก็เพียงเล็กน้อยเท่านั้น เขาไม่ให้ความสำคัญกับเราเลย ที่พอจะทำงานร่วมกันได้ก็ต้องอาศัยความสัมพันธ์ส่วนตัวเท่านั้น ส่วนเรื่องความสัมพันธ์กับชุมชนไม่มีปัญหาอะไร แต่จะต้องเข้าไปให้ตรงกับช่วงที่เขาว่างงานอาศัยผู้นำท้องถิ่น ผู้ที่เป็นที่เคารพนับถือ ในหมู่บ้าน ความสัมพันธ์ส่วนตัว

ถาม ท่านคิดว่าความสัมพันธ์ส่วนตัวมีอิทธิพลต่อการบริหารงานหรือไม่ ?

ตอบ การบริหารยังยึดความสัมพันธ์ส่วนตัวระหว่างผู้ปฏิบัติกับผู้บริหารระดับสูง เมื่อผู้บริหารศูนย์เกิดความขัดแย้งกับลูกน้อง ลูกน้องไปฟ้องผู้บริหารระดับสูง ฟังเพียงข้างเดียวก็เชื่อแล้ว ทั้ง ๆ ที่ผู้บริหารศูนย์ ยังไม่รู้เลยว่าลูกน้องฟ้อง ลูกน้องแกล้ง เมื่อสอบสวนหาความจริงทั้ง ๆ ที่ผู้บริหาร เป็นฝ่ายถูกก็ไม่มีอะไรเกิดขึ้น เพราะลูกน้องมีความสนิทสนมกับผู้บริหารระดับสูง บางครั้งผู้บริหารยังถูกตำหนิเสียด้วยซ้ำไป กรมน่าจะฟังความทั้งสองข้าง บางครั้งจิงดูเหมือนว่า ที่ลูกน้องกล้าสร้างปัญหา เพราะมีผู้ใหญ่คอยหนุนหลัง ในส่วนต่าง ๆ เหล่านี้ ทำให้ต้องคอยแก้ปัญหากับเรื่องที่ ไม่ค่อยจะเป็นเรื่องทำให้ต้องคอยระแวดระวัง เสียขวัญ อึดอัดใจ ทำงานได้ไม่เต็มที่ สุขภาพจิตไม่ดี

ความรู้สึกในปัจจุบันที่ว่า คนนั้นคนนี้เป็นเด็กของผู้ใหญ่ คิดว่ายังเป็นความจริงอยู่ และจะไม่สิ้นสุดหากกรมยังปฏิบัติเช่นนี้ โดยไม่เชื่อ ไม่ฟังผู้บริหาร เพราะกรมคอยแต่ยัดเยียดให้เรื่อย มีขอฝาก คือคนของคนนั้นคนนี้ ช่วยรับไว้ด้วย จะไม่รับก็ไม่ได้ ต้องจำใจรับ ซึ่งมีทั้งระดับจังหวัด กอง ระดับกรม ระดับประเทศก็ยังมี

เรื่องแบบนี้เบื้องบนต้องปรับก่อน ทางจังหวัดพร้อมอยู่แล้วที่จะปรับ แต่เป็นเรื่องยาก ไม่รู้จะเสนออย่างไร ทั้ง ๆ ที่ทุกคนก็รู้กันอยู่ แต่ทำอะไรไม่ได้ แม้แต่ข้าราชการประจำยังถูกข้าราชการการเมืองรังแกไม่ได้หยุด

ถาม ท่านคิดว่าการเมืองมีผลกระทบต่อการปฏิบัติงานของข้าราชการประจำอย่างไรบ้าง ?

ตอบ เรื่องการเมืองเข้ามายุ่งกับข้าราชการประจำ ทำให้ระบบการบริหารเสียหมด ไม่เป็นไปตามกระบวนการ จะทำอะไรต้องมีช่องโหว่ไว้ให้นักการเมืองปฏิบัติได้โดยสะดวก มีปัญหาว่าจังหวัดนั้นต้องเอาคนนั้น จังหวัดนี้ต้องเอาอีกคนหนึ่ง ซึ่งวุ่นวายไปหมด ทำให้ข้าราชการประจำเดือดร้อน ใครไม่พอใจใคร ก็วิ่งหานักการเมืองให้ช่วย เรื่องนี้เป็นมาตั้งแต่เบื้องบน เป็นมาตั้งแต่ผู้บริหารระดับสูงแล้วมีผลกระทบมายังปฏิบัติระดับล่างต่อ ๆ กันมา สุดที่จะแก้ได้แล้วในขณะนี้

ความเป็นจริงแล้ว ไม่น่าใช้วิธีการยึดตัวบุคคล หรือการเมืองเข้ามาก้าวก่าย การบริหารในระดับจังหวัดก็คงจะไม่วุ่นวายเหมือนอย่างเช่นปัจจุบัน คงจะพูดกันรู้เรื่อง เพียง

แต่ใช้หลักการหรือกระบวนการบริหารมาใช้ อาศัยเหตุผลเข้ามาคุยกัน ก็คงจะรู้เรื่อง ปัญหาต่าง ๆ คงจะแก้ได้ แต่ปัจจุบันไม่ค่อยมีใครคำนึงถึงเหตุผลความถูกต้อง แต่ใช้อำนาจซึ่งอยู่เหนือเหตุผลมาใช้กัน ระบบจึงหดหาย ถึงมีก็เหมือนไม่มี ต่างคนต่างก็วิ่งเต้นหาเส้นสาย คนไหนไม่มีเส้นสายก็หมดกำลังใจ ท้อแท้ กระบวนการบริหารก็เสีย ระดับล่างก็พลอยเสียไปด้วย

การเข้าสู่ตำแหน่ง กรมเข้ามามีบทบาท จะต้องกำหนดเอาว่าจะเอาใครเข้าทำงาน ต้องเป็นเด็กของคนนั้นคนนี้ ซึ่งก็ต้องวิ่งเต้นกันเพื่อหวังตำแหน่ง ทั้งนี้เพราะขาดระบบที่แน่ชัด ในการเข้าสู่ตำแหน่ง กรมจะเอาใครมาก็ได้ตามความพอใจ ไม่มีกฎเกณฑ์ที่ตายตัว แม้ว่าจะมีการสอบ แต่ถ้ายังแก้เรื่องเด็กใครเด็กมันไม่ได้ ก็คงไม่มีประโยชน์ ต่างคนต่างวิ่งเหมือนเดิม ไม่รู้เรื่องระบบนี้จะลงเอยกันเมื่อไร

ถาม มีอะไรที่จะเสนอแนะเพิ่มเติมอีกไหม ?

ตอบ ผมอยากจะขอฝาก 2-3 เรื่อง เพื่อประโยชน์ส่วนรวม คือ

1. เรื่องโครงสร้างขอให้คิดวางแผนกันให้ดี แล้วปฏิบัติ อย่าให้ต้องเปลี่ยนบ่อย ๆ ผู้คิดควรจะร่วมกับผู้ปฏิบัติจะได้ข้อมูลที่แท้จริง เพราะเกี่ยวข้องกับบุคลากรที่ต้องปรับต้องเปลี่ยนไปตามโครงสร้าง หน้าที่บางอย่างของบุคลากรเมื่อแต่งตั้งไปแล้ว ตอนหลังลดบทบาทเขา ทำให้เขาเสียขวัญและหมดกำลังใจได้

2. เรื่องสวัสดิการ กรมควรจะมองหาลู่ทางสำรวจสภาพศูนย์ต่าง ๆ เพื่อให้แต่ละศูนย์เกิดความพร้อม ในการทำงาน ให้ได้รับความสะดวกสบายในการทำงาน ควรจะดูแลให้ทั่วถึง

3. เรื่องการสื่อความหมายจากทางกรม-กอง ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของการสั่งการหรือแนวปฏิบัติ ควรจะใช้ภาษา-ถ้อยคำสำนวนที่อ่านแล้วเข้าใจง่าย ขอให้ทบทวนดูว่าสิ่งไปแล้ว เขาอ่านเข้าใจหรือไม่ มีอยู่บ่อยครั้ง เมื่อรับหนังสือแล้ว ต้องโทรศัพท์หรือมีหนังสือไปสอบถามรายละเอียดอีก เพราะปฏิบัติไม่ถูก ขอให้พิถีพิถันในเรื่องนี้ให้มาก จะได้ไม่ต้องแปลความ หากปฏิบัติไปแบบผิด ๆ ก็จะเกิดความเสียหายได้

ประวัติย่อผู้วิจัย

ชื่อ	นายไพโรจน์ วรรณวงศ์
เกิดวันที่	8 เดือนกันยายน พุทธศักราช 2487
สถานที่เกิด	ตำบลเกาะยอ อำเภอเมือง จังหวัดสงขลา
สถานที่อยู่ปัจจุบัน	33/66 ตำบลตลาดใหญ่ อำเภอเมือง จังหวัดภูเก็ต
ตำแหน่งหน้าที่ปัจจุบัน	ผู้อำนวยการศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัดภูเก็ต

ประวัติการศึกษา

พ.ศ. 2498	ป.4 โรงเรียนวัดท้ายยอ ตำบลเกาะยอ อำเภอเมือง จังหวัดสงขลา
พ.ศ. 2505	ม.6 โรงเรียนสงเคราะห์ประชา อ.เมือง จ.สงขลา
พ.ศ. 2511	ปวส.(บัญชี) วิทยาลัยเทคนิคภาคใต้ จังหวัดสงขลา
พ.ศ. 2512	ปม. วิทยาลัยเทคนิคกรุงเทพ กรุงเทพมหานคร
พ.ศ. 2523	ศศ.บ.(การศึกษาผู้ใหญ่) มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

ประวัติการทำงาน

พ.ศ. 2512	ครูตรีหน่วยฝึกฝนอาชีพเคลื่อนที่ 26 อำเภอบ้านไผ่ จังหวัดขอนแก่น
พ.ศ. 2519	ครูใหญ่โรงเรียนฝึกฝนอาชีพเคลื่อนที่ 10 จังหวัดสุราษฎร์ธานี
พ.ศ. 2521	อาจารย์ใหญ่โรงเรียนฝึกฝนอาชีพเคลื่อนที่ 10 จังหวัดสุราษฎร์ธานี
พ.ศ. 2528	หัวหน้าศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัดสุราษฎร์ธานี
พ.ศ. 2529	ผู้อำนวยการศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัดสุราษฎร์ธานี
พ.ศ. 2531	ผู้ช่วยผู้อำนวยการศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนภาคใต้
พ.ศ. 2531	ลาศึกษาต่อระดับปริญญาโท ณ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ประสานมิตร
พ.ศ. 2534	ผู้อำนวยการศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัดภูเก็ต

ความอิดอัดใจในการบริหารงานของผู้บริหารศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัด

บทคัดย่อ

ของ

ไพโรจน์ วรรณวงศ์

เสนอต่อมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒประสานมิตร เพื่อเป็นส่วนหนึ่งของการศึกษา

ตามหลักสูตรปริญญาการศึกษามหาบัณฑิต วิชาเอกการศึกษาผู้ใหญ่

มีนาคม 2536

งานวิจัยนี้มุ่งศึกษาสภาพปัญหาที่ก่อให้เกิดความอึดอัดใจในการบริหารงาน ผลกระทบ และแนวปฏิบัติของผู้บริหารศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัด เมื่อต้องเผชิญกับสภาพการณ์ที่ทำให้เกิดความอึดอัดใจนั้น รูปแบบของการวิจัยเป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ เก็บข้อมูลโดยการสัมภาษณ์ผู้อำนวยการหรือผู้ทำหน้าที่หัวหน้าศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัด จำนวน 25 คน โดยสุ่มมาในอัตราหนึ่งในสามของจำนวนผู้บริหารศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัดแต่ละภาค

ผลการวิจัยสรุปได้ดังนี้

1. สภาพปัญหาที่ก่อให้เกิดความอึดอัดใจ จำแนกเป็น 7 ด้าน ดังนี้

1) ความรู้ความสามารถของบุคลากรบางตำแหน่งไม่ตรงกับงานที่ทำ มีความขัดแย้งในหน่วยงาน บุคลากรบางคนขาดคุณภาพเห็นแก่ประโยชน์ส่วนตัว ขาดอุดมการณ์ในการทำงาน ขาดความเข้าใจงาน และจำนวนบุคลากรมีน้อยไม่สมดุลกับงาน

2) วัสดุอุปกรณ์มีน้อย ไม่ทันสมัย และไม่ได้รับการจัดสรรเพิ่ม อาคารสถานที่และยานพาหนะไม่เพียงพอ ขาดงบประมาณบำรุงรักษาและซ่อมแซม วัสดุครุภัณฑ์ได้รับการจัดสรรที่ไม่ยุติธรรม การมอบอำนาจในการจัดซื้อที่ไม่เหมาะสม และเจ้าหน้าที่บางคนนำของของทางราชการไปใช้ส่วนตัว

3) งบประมาณที่ทางกรมการศึกษานอกโรงเรียนจัดสรรให้ไม่สอดคล้องกับโครงการที่เสนอ การจัดสรรงบประมาณไม่ยุติธรรม ขาดความคล่องตัวในการใช้เงินบำรุงการศึกษา และความล่าช้าในการจัดสรรเงินงบประมาณ

4) ปัญหาที่เกิดจากความสัมพันธ์กับผู้บริหารในระดับสูงขึ้น ได้แก่ ได้รับมอบหมายงานที่เร่งด่วนมาก การสั่งการของกรมการศึกษานอกโรงเรียนไม่ชัดเจน ผู้บริหารระดับจังหวัดไม่เข้าใจงานการศึกษานอกโรงเรียน การทำงานของกองต่าง ๆ ภายในกรมการศึกษานอกโรงเรียนไม่เป็นระบบเดียวกัน และ ความไม่สะดวกในการติดต่อประสานงานกับกองต่าง ๆ ภายในกรมการศึกษานอกโรงเรียน

5) ปัญหาที่เกิดจากการประสานงานกับหน่วยงานอื่น ได้แก่ การยึดมั่นในกรอบนโยบายของแต่ละหน่วยงาน ความไม่เข้าใจงานของกันและกัน การหวังผลประโยชน์เฉพาะหน่วยงานของตน บุคลากรของศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัดขาดความสามารถด้านการประสานงาน

6) เกี่ยวกับความสัมพันธ์กับชุมชนได้แก่ ศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนมีข้อจำกัดไม่สามารถสนองความต้องการของชุมชนได้ทั่วถึง ชุมชนไม่เห็นความสำคัญและไม่สนใจบริการการศึกษานอกโรงเรียนในบางเรื่อง และงบประมาณมีน้อยแต่งานมีมาก

7) ปัญหาการบริหารภายในศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัด ได้แก่ นโยบายของกรมการศึกษานอกโรงเรียนไม่ชัดเจน นโยบายมีมากทำให้ขาดจุดเน้น มีการเปลี่ยนแปลงบ่อยทำให้สับสน กรมการศึกษานอกโรงเรียนไม่มอบอำนาจให้อย่างแท้จริง ระบบการวางแผนของศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัดไม่ดี มีการวางแผนไม่สอดคล้องกับความเป็นจริงในชุมชน บุคลากรขาดขวัญและกำลังใจ การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการบริหารบ่อย ๆ ช่วงเวลาของการสั่งการมีจำกัด การขาดข้อมูลในการตัดสินใจ กรมการศึกษานอกโรงเรียนพิจารณาสั่งการโดยดูจากเอกสารมากกว่าพิจารณาจากสภาพที่เป็นจริง กรมการศึกษานอกโรงเรียนขอข้อมูลซ้ำซ้อน มีการประชุมผู้บริหารมากเกินไป ระเบียบจ่ายเงินบำรุงการศึกษามีขั้นตอนมากเกินไป และขาดระบบควบคุม ประเมิน และติดตามผลอย่างต่อเนื่อง

2. **ผลกระทบที่เกิดจากความอึดอัดใจ** จะมีผลเสียใน 4 เรื่อง คือ ต่อสุขภาพร่างกายและจิตใจของผู้บริหารโดยตรง ต่อการดำเนินงานการศึกษานอกโรงเรียนของจังหวัด ต่องานการศึกษานอกโรงเรียนโดยส่วนรวม และต่อบุคลากรของศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัดโดยตรง

3. **แนวทางปฏิบัติ** ผู้บริหารศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัด มีแนวปฏิบัติเมื่อต้องเผชิญกับสภาพความอึดอัดใจโดย

1) ประชุม ชี้แจง พูดคุยกับบุคลากรในศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัดให้เกิดความเข้าใจที่ถูกต้อง

2) ติดตามผลการปฏิบัติงานของบุคลากรอย่างต่อเนื่อง และสม่ำเสมอ

3) สร้างขวัญและกำลังใจให้บุคลากร

4) ใช้ความสัมพันธ์ส่วนตัวก่อให้เกิดการประสานงานที่ดีกับหน่วยงานอื่น

5) ส่งเรื่องที่ไม่สามารถแก้ไขภายในศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัดให้กรมการศึกษาเป็นผู้พิจารณา

WORK STRESS OF THE ADMINISTRATORS OF THE PROVINCIAL NONFORMAAAL EDUCATION CENTERS

AN ABSTRACT

BY

PAIROTE WANNAWONG

Presented in partial fulfilment of the requirements for the

Master of Education degree in Adult Education

at Srinakharinwirot University

March 1993

This study aimed at investigating the circumstances which caused the stress, its effects, and guidelines for the administrators of the Provincial Nonformal Education Centers (PNEC). The qualitative methodology was applied in this research. The sample consisted of 25 PNEC directors or their assignees, accounting for one - third of the Directors in all regions of the country. The non - structured interview approach was employed in the data collection.

The findings were as follows :

1. Circumstances causing the stress to the administrators include the followings :

1) Personnel. This included the fact that the qualifications of the staff did not meet the job requirement, the conflicts among the staff members, the lack of the efficiency among the staff members, the lack of idealist characters, inadequate understanding of the work, and understaffing.

2) Facilities, This included the obsolete equipment, limited workspace and transportation, the lack of budget for the maintenance of the office equipment, the unfair distribution of office equipment, the unsuitable authorization of the purchase, and the drainage of office supplies for personal uses.

3) Budget. This included the fact that the budget appropriated was not in consonant with the budget proposed, the unfair distribution of budget, the inefficiency in spending the education fees, and the delay in budget appropriations.

4) Administrative problems. This included the urgency in completing the assigned tasks, the imprecise directing from the central office, the inadequate understanding of the nonformal education work on the part of the local administrators, the unsystematic working procedure of various divisions under the department of Nonformal Education, and the lack of cooperative efforts among different divisions of the Department.

5) Cooperation with other agencies. This included the emphasis of the work under the policy of each agency, the lack of understanding of other agencies' work, the channelling of the benefits for ownself, and the difficulty in facilitating the cooperative efforts among various divisions under this Department.

6) Community relations. This included the limited capacity in meeting the community's educational needs, the inability on the part of the community to visualize the importance of the nonformal education services, and thier indifference in the participating the programs.

7) Administrative functions of the Center. This included the unclear policy, policies not being highlighted, too frequent policy shifts, not genuine authorization from the central office, inefficient planning, the planning not meeting the community's requirements, low staff morales, frequent changes of organizational structure, limited time for directing, insufficient data for decision making, orders being given by the central office judged by paper evidence not the actual circumstances in local areas, multiple information requested by the central office, too

frequent meeting of the administrators, too complex procedure in spending the budget collected from educational fees, inconsistant control and monitoring systems.

2. The Effects. The stress influenced the followings : physical and mental health of the administrators, the day-to-day operation of the PNEC's, the overal operations of the nonformal education work, and the staff members of the centers.

3. Guidelines. The administrators of the PNEC's were suggested to follow the following guidelines when faced with insurmountable stress :

1) Calling a meeting to discuss the matters.

2) Making a continuous and systematic approach to monitor the progress of the work.

3) Maintaining the staff morales.

4) Creating cooperation network by using personal human relations with others.

5) Passing the insolvable problems on to the upper high-ranking administrator in the central office.