

บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาของปัญหา

กระทรวงศึกษาธิการ ได้ปรับเปลี่ยนโครงสร้างการบริหารการศึกษาใหม่ ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 ตั้งแต่วันที่ 3 กรกฎาคม 2546 เป็นต้นมา โดยได้จัดโครงสร้างการบริหารราชการออกเป็น 5 องค์การหลัก ขึ้นตรงต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ กำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการไม่ให้ทับซ้อนกัน และจัดระบบบริหารราชการในระดับต่าง ๆ ของกระทรวงให้มีเอกภาพ สามารถดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายและนโยบายได้ โดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 มาตรา 23 กำหนดให้ปลัดกระทรวงศึกษาธิการมีอำนาจหน้าที่ควบคุมราชการประจำในกระทรวง แปลงนโยบายเป็นแนวทางและแผนปฏิบัติราชการ กำกับการทำงานของส่วนราชการในกระทรวงให้เกิดผลสัมฤทธิ์ และประสานการปฏิบัติงานของส่วนราชการในกระทรวงให้มีเอกภาพสอดคล้องกัน รวมทั้งเร่งรัดติดตามและประเมินผลการปฏิบัติราชการของส่วนราชการในกระทรวงให้เป็นไปตามแผนปฏิบัติราชการของกระทรวง (กระทรวงศึกษาธิการ, 2546, หน้า 13) แต่องค์กรหลักทุกองค์กรหลักต่างมีความเป็นอิสระในการบริหารงานของตนเอง มีขั้นตอนการทำงานที่ต่างฝ่ายต่างทำ ต่างรายงานตรงต่อผู้บังคับบัญชาของตัวเอง เมื่อมีการนำนโยบายและยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติแล้วพบว่า มีบางส่วนยังไม่สามารถทำให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ที่กระทรวงได้วางไว้ เนื่องจากภายในกระทรวงประกอบไปด้วยหน่วยงานและบุคลากรที่หลากหลายทำหน้าที่แตกต่างกัน ไม่มีแนวทางหรือการบูรณาการในการใช้ยุทธศาสตร์ร่วมกัน อีกทั้งผู้บริหารระดับสูงเองก็ไม่ได้ลงมาติดตามการดำเนินงานในรายละเอียดระดับพื้นที่เท่าที่ควร จึงทำให้ขาดการบูรณาการ ขาดการเชื่อมโยงยุทธศาสตร์หรือการนำนโยบายสู่การปฏิบัติให้เกิดเอกภาพเชิงนโยบาย และไม่สามารถรองรับการเปลี่ยนแปลงมิติทางการศึกษา สังคม และวัฒนธรรมตามบริบทของแต่ละจังหวัด และกลุ่มจังหวัดที่มีสภาพแตกต่างกัน รวมทั้งยังไม่มีหน่วยงานกลางที่เข้ามาดูแลและรับผิดชอบการจัดทำ ประสานเชื่อมโยง การนำนโยบายหรือยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติให้กับหน่วยงานทางการศึกษาในระดับกลุ่มจังหวัด ขาดการบูรณาการแผนยุทธศาสตร์การศึกษาเพื่อพัฒนาและแก้ไขปัญหาได้ตรงกับความต้องการในแต่ละพื้นที่กลุ่มจังหวัดนั้น ๆ (สำนักบริหารยุทธศาสตร์และบูรณาการการศึกษาที่ 6, 2552, หน้า 1) ดังนั้น จึงจำเป็นต้องมีหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบเป็นการเฉพาะในการขับเคลื่อนเชื่อมโยงยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติระดับกลุ่มจังหวัด

กระทรวงศึกษาธิการจึงได้ปรับโครงสร้างและภาระหน้าที่ของสำนักผู้ตรวจราชการ กระทรวงศึกษาธิการที่ 1-13 กรุงเทพมหานคร เป็นสำนักบริหารยุทธศาสตร์และบูรณาการ การศึกษาที่ 1-12 และกรุงเทพมหานคร เป็นหน่วยงานระดับสำนักในสังกัดสำนักงานปลัด กระทรวงศึกษาธิการขึ้นตรงต่อปลัดกระทรวงศึกษาธิการ มีภารกิจสำคัญในการขับเคลื่อน เชื่อมโยง ทบทวนนโยบายและยุทธศาสตร์ และบูรณาการยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติระดับกลุ่มจังหวัด รวมทั้งติดตามและประเมินผลการดำเนินงานตามนโยบายและยุทธศาสตร์ ตลอดจนสนับสนุน การปฏิบัติงานตามพันธกิจของหน่วยงานในสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ เพื่อลดช่องว่าง ในการบริหาร การจัดการศึกษา (สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ, 2551, หน้า 2) โดยแสวงหา ความร่วมมือกับทุกภาคส่วน และเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาการศึกษา ให้สอดคล้องกับบริบทของแต่ละกลุ่มจังหวัด ทั้งนี้มุ่งหวังว่าหน่วยงานที่จัดตั้งขึ้น จะส่งเสริมให้ นโยบายและยุทธศาสตร์ของกระทรวงศึกษาธิการบรรลุผลสำเร็จ

จากการปรับเปลี่ยนภารกิจของสำนักผู้ตรวจราชการกระทรวงศึกษาธิการที่ 1-13 กรุงเทพมหานคร ให้เป็นสำนักบริหารยุทธศาสตร์และบูรณาการการศึกษาที่ 1-12 และกรุงเทพมหานคร ดังกล่าว จึงทำให้ผู้ศึกษาค้นคว้าสนใจที่จะศึกษาความต้องการจำเป็นของหน่วยงานทางการศึกษา ที่เป็นผู้รับบริการของสำนักบริหารยุทธศาสตร์และบูรณาการการศึกษาที่ 2 ตามบทบาทหน้าที่ตาม โครงสร้างใหม่ การศึกษาความต้องการจำเป็นของหน่วยงานทางการศึกษาที่มีต่อบทบาทหน้าที่ ของสำนักบริหารยุทธศาสตร์และบูรณาการการศึกษาที่ 2 ครั้งนี้ คาดว่าจะได้ข้อมูลในการปรับปรุง และพัฒนาสำนักบริหารยุทธศาสตร์และบูรณาการการศึกษาที่ 2 ให้สามารถดำเนินงานตามบทบาท หน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพเกิดประสิทธิผลต่อหน่วยงานทางการศึกษาที่เป็นผู้รับบริการ และเป็น ข้อมูลสำหรับผู้บริหารระดับสูงที่จะปรับเปลี่ยนบทบาทของสำนักบริหารยุทธศาสตร์และบูรณาการ การศึกษาที่ 1-12 และกรุงเทพมหานคร ให้มีความเหมาะสม และตอบสนองความต้องการใน การส่งเสริมการจัดการศึกษา ต่อไป

จุดมุ่งหมายของการศึกษาค้นคว้า

1. เพื่อศึกษาบทบาทที่คาดหวังและบทบาทที่ปฏิบัติจริงของสำนักบริหารยุทธศาสตร์และ บูรณาการการศึกษาที่ 2 ตามทฤษฎีของหน่วยงานทางการศึกษาแต่ละประเภท
2. เพื่อศึกษาความต้องการจำเป็นที่มีต่อบทบาทหน้าที่ของสำนักบริหารยุทธศาสตร์และ บูรณาการการศึกษาที่ 2 ตามทฤษฎีของหน่วยงานทางการศึกษาแต่ละประเภท

ความสำคัญของการศึกษาค้นคว้า

ผลการศึกษาค้นคว้าทำให้ทราบบทบาทที่คาดหวังและบทบาทที่ปฏิบัติจริงของสำนักบริหารยุทธศาสตร์และบูรณาการการศึกษาที่ 2 ตามทฤษฎีของหน่วยงานทางการศึกษา แต่ละประเภท อันนำมาสู่การวิเคราะห์ความต้องการจำเป็นในการแสดงบทบาทของสำนักบริหารยุทธศาสตร์และบูรณาการการศึกษาที่ 2 ซึ่งสามารถนำไปเป็นข้อมูลให้ผู้บริหาร และผู้ที่เกี่ยวข้องใช้เป็นแนวทางในการวางแผน แก้ไข ปรับปรุง และพัฒนาการดำเนินงานให้สอดคล้องกับบทบาทหน้าที่และภารกิจของสำนักบริหารยุทธศาสตร์และบูรณาการการศึกษาที่ 2 ให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

ขอบเขตของการศึกษาค้นคว้า

ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

ประชากรที่ใช้ในการศึกษาค้นคว้าครั้งนี้ ดำเนินการศึกษาจากหน่วยงานทางการศึกษาที่ปฏิบัติงาน และประสานงานกับสำนักบริหารยุทธศาสตร์และบูรณาการการศึกษาที่ 2 ในเขตตรวจราชการที่ 17 และ 18 จำนวน 51 แห่ง ประกอบด้วยหน่วยงาน 4 ประเภท ได้แก่ สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา จำนวน 21 แห่ง สำนักงานส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัยจังหวัด จำนวน 9 แห่ง สำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษาจังหวัด จำนวน 9 แห่ง และสถาบัน การศึกษาสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา จำนวน 12 แห่ง

กลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการศึกษาค้นคว้าครั้งนี้ ผู้ศึกษาค้นคว้าได้เลือกหน่วยงานทางการศึกษาที่ปฏิบัติงาน และประสานงานกับสำนักบริหารยุทธศาสตร์และบูรณาการการศึกษาที่ 2 ทุกหน่วยงาน จำนวน 51 แห่ง ประกอบด้วย 1) สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา จำนวน 21 แห่ง 2) สำนักงานส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัยจังหวัด จำนวน 9 แห่ง 3) สำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษาจังหวัด จำนวน 9 แห่ง และ 4) สถาบันการศึกษาสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา จำนวน 12 แห่ง ในเขตตรวจราชการที่ 17 และ 18 ปีงบประมาณ พ.ศ. 2552

กลุ่มผู้ให้ข้อมูลประกอบด้วย ผู้บริหารหน่วยงาน หน่วยงานละ 1 คน รวม 51 คน และเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงาน และประสานงานกับสำนักบริหารยุทธศาสตร์และบูรณาการการศึกษาที่ 2 หน่วยงานละ 2 คน รวม 102 คน รวมทั้งสิ้น 153 คน โดยใช้วิธีการเลือกกลุ่มตัวอย่างแบบเจาะจง

ตัวแปรที่ใช้ในการศึกษาค้นคว้า ได้แก่ บทบาทที่คาดหวังและบทบาทที่ปฏิบัติจริงและความต้องการจำเป็นของหน่วยงานทางการศึกษาที่มีต่อบทบาทหน้าที่ของสำนักบริหารยุทธศาสตร์และบูรณาการการศึกษาที่ 2 ซึ่งแบ่งออกเป็น 4 ด้าน ดังนี้

1. ด้านการขับเคลื่อน เชื่อมโยงนโยบายและยุทธศาสตร์กระทรวงศึกษาธิการสู่การปฏิบัติ

2. ด้านการติดตามประเมินผลการจัดการศึกษาตามนโยบายกระทรวงศึกษาธิการ
3. ด้านการวิเคราะห์ วิจัย
4. ด้านการเป็นเครือข่ายตามพันธกิจของสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ

นิยามศัพท์เฉพาะ

ความต้องการจำเป็น หมายถึง ความแตกต่างหรือช่องว่างของบทบาทที่คาดหวังและบทบาทที่ปฏิบัติจริงของสำนักบริหารยุทธศาสตร์และบูรณาการการศึกษาที่ 2 อันแสดงถึงปัญหาในการดำเนินงานตามบทบาทหน้าที่ของสำนักบริหารยุทธศาสตร์และบูรณาการการศึกษาที่ 2 โดยสามารถประเมินความต้องการจำเป็นดังกล่าว ด้วยวิธีการวิเคราะห์แบบเมทริกซ์ (Matrix Analysis) และกำหนดระดับความต้องการจำเป็นออกเป็น 2 ระดับ ดังนี้

1. มีความต้องการจำเป็น แบ่งออกเป็น

1.1 มีความต้องการจำเป็นสูง หมายถึง ข้อคำถามนั้นมีค่าเฉลี่ยของระดับบทบาทที่คาดหวังมากกว่าค่าเฉลี่ยรวม และมีค่าเฉลี่ยของระดับบทบาทที่ปฏิบัติจริงต่ำกว่าค่าเฉลี่ยรวม

1.2 มีความต้องการจำเป็นต่ำ หมายถึง ข้อคำถามนั้นมีค่าเฉลี่ยของระดับบทบาทที่คาดหวังและบทบาทที่ปฏิบัติจริงต่ำกว่าค่าเฉลี่ยรวม

2. ประสบความสำเร็จ แบ่งออกเป็น

2.1 ประสบความสำเร็จดี หมายถึง ข้อคำถามนั้นมีค่าเฉลี่ยของระดับบทบาทที่คาดหวัง และบทบาทที่ปฏิบัติจริงมากกว่าค่าเฉลี่ยรวม

2.2 ประสบความสำเร็จเกินเกณฑ์ หมายถึง ข้อคำถามนั้นมีค่าเฉลี่ยของระดับบทบาทที่คาดหวังต่ำกว่าค่าเฉลี่ยรวม และมีค่าเฉลี่ยของระดับบทบาทที่ปฏิบัติจริงสูงกว่าค่าเฉลี่ยรวม

บทบาท หมายถึง ลักษณะของพฤติกรรม หรือการกระทำหน้าที่ที่กำหนดไว้ของบุคคล โดยฐานะ และตำแหน่งทางสังคม ในการปฏิบัติตามสิทธิและหน้าที่ที่เกิดจากการเรียนรู้ของบุคคล ในสถานการณ์ใดสถานการณ์หนึ่ง โดยมีความมุ่งหวังที่บุคคลอื่นคาดหวัง ซึ่งบทบาทหน้าที่ควบคู่อยู่กับตำแหน่งที่บุคคลนั้นดำรงอยู่เสมอ

บทบาทที่คาดหวัง หมายถึง สิ่งที่ควรกระทำในการปฏิบัติงานตามบทบาทหน้าที่ของสำนักบริหารยุทธศาสตร์และบูรณาการการศึกษาที่ 2

บทบาทที่ปฏิบัติจริง หมายถึง การปฏิบัติงานที่กระทำอยู่จริงตามบทบาทหน้าที่ของสำนักบริหารยุทธศาสตร์และบูรณาการการศึกษาที่ 2

บทบาทหน้าที่ของสำนักบริหารยุทธศาสตร์และบูรณาการการศึกษาที่ 2 หมายถึง การปฏิบัติงานตามหน้าที่ของสำนักบริหารยุทธศาสตร์และบูรณาการการศึกษาที่ 2 ซึ่งได้แก่ การขับเคลื่อน เชื่อมโยง ทบทวนนโยบายและยุทธศาสตร์ และบูรณาการยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติ ระดับกลุ่มจังหวัด ติดตามและประเมินผลการดำเนินงานตามนโยบายและยุทธศาสตร์ และสนับสนุน การปฏิบัติงานตามพันธกิจของหน่วยงานในสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ

หน่วยงานทางการศึกษา หมายถึง สำนักงานที่ทำหน้าที่ส่งเสริมสนับสนุน และจัดการศึกษา ซึ่งประกอบด้วยหน่วยงาน 4 ประเภท ได้แก่ สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา สำนักงานส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัยจังหวัด สำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษาจังหวัด และ สถาบันการศึกษาสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา ในเขตตรวจราชการที่ 17 และ 18

สำนักบริหารยุทธศาสตร์และบูรณาการการศึกษาที่ 2 หมายถึง หน่วยงานที่จัดตั้ง ขึ้นตามประกาศกระทรวงศึกษาธิการ ลงวันที่ 11 ธันวาคม 2551 เป็นเครือข่ายประสานงานของ สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ มีหน้าที่หลักในการขับเคลื่อนนโยบาย และยุทธศาสตร์ ของ กระทรวงศึกษาธิการไปสู่การปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาล

เขตตรวจราชการที่ 17 หมายถึง พื้นที่กลุ่มจังหวัดตามคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ 10/2551 ลงวันที่ 30 มกราคม 2551 ซึ่งกำหนดให้เป็นเขตตรวจราชการของผู้ตรวจราชการ สำนักนายกรัฐมนตรี ประกอบด้วย จังหวัดตาก พิษณุโลก สุโขทัย เพชรบูรณ์ และอุตรดิตถ์

เขตตรวจราชการที่ 18 หมายถึง พื้นที่กลุ่มจังหวัดตามคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ 10/2551 ลงวันที่ 30 มกราคม 2551 ซึ่งกำหนดให้เป็นเขตตรวจราชการของผู้ตรวจราชการ สำนักนายกรัฐมนตรี ประกอบด้วย จังหวัดกำแพงเพชร พิจิตร นครสวรรค์ และอุทัยธานี

กลุ่มจังหวัด หมายถึง การจัดกลุ่มจังหวัดที่ตั้งตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงาน จังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. 2551

กลุ่มจังหวัดภาคเหนือตอนล่าง 1 หมายถึง เขตตรวจราชการที่ 17 ประกอบด้วย จังหวัดตาก พิษณุโลก สุโขทัย เพชรบูรณ์ และอุตรดิตถ์

กลุ่มจังหวัดภาคเหนือตอนล่าง 2 หมายถึง เขตตรวจราชการที่ 18 ประกอบด้วย จังหวัดกำแพงเพชร พิจิตร นครสวรรค์ และอุทัยธานี

ด้านการขับเคลื่อน เชื่อมโยงนโยบายและยุทธศาสตร์กระทรวงศึกษาธิการสู่ การปฏิบัติ หมายถึง การทำหน้าที่ขับเคลื่อนนโยบายกระทรวงศึกษาธิการสู่การปฏิบัติในระดับพื้นที่ ของสำนักบริหารยุทธศาสตร์และบูรณาการการศึกษาที่ 2 ประกอบด้วย การจัดทำแผนพัฒนา การศึกษา แผนปฏิบัติราชการการศึกษา การบูรณาการการศึกษา การติดตามและประเมินผล การจัดประชุมคณะกรรมการบริหารยุทธศาสตร์ การพัฒนาและทบทวนการปฏิบัติงาน แต่งตั้ง

คณะกรรมการติดตามแผน กำหนดทิศทางการพัฒนาคุณภาพการศึกษา ขับเคลื่อน ประสาน นโยบายระหว่างหน่วยงานส่วนกลางและส่วนภูมิภาค และสนับสนุนการสร้างโอกาสทางการศึกษา ในเขตตรวจราชการที่ 17 และ 18

ด้านการติดตามประเมินผลการจัดการศึกษาตามนโยบายกระทรวงศึกษาธิการ หมายถึง การทำหน้าที่ติดตามประเมินผลการดำเนินงานของหน่วยงานทางการศึกษา ของสำนักบริหารยุทธศาสตร์และบูรณาการการศึกษาที่ 2 ประกอบด้วย การดำเนินงานโครงการพระราชดำริ ส่งเสริมโรงเรียนพระราชทาน จัดทำข้อมูลสารสนเทศทางการศึกษา สนับสนุนการตรวจราชการ ติดตามประเมินผลตามนโยบายกระทรวงศึกษาธิการ ส่งเสริมการศึกษาให้มีคุณภาพ และรายงานผลการติดตามนโยบายและยุทธศาสตร์สู่สาธารณชน ในเขตตรวจราชการที่ 17 และ 18

ด้านการวิเคราะห์ วิจัย หมายถึง การทำหน้าที่ในการศึกษา วิเคราะห์ วิจัยของสำนักบริหารยุทธศาสตร์และบูรณาการการศึกษาที่ 2 ประกอบด้วย การวิเคราะห์ วิจัยยุทธศาสตร์ การจัดการศึกษากลุ่มจังหวัด ภาวะวิกฤติทางด้านสังคม ความสำเร็จของหน่วยงาน/สถานศึกษา ความสำเร็จของบุคลากรดีเด่น การดำเนินงานตามนโยบาย และยุทธศาสตร์ของกระทรวงศึกษาธิการ ในเขตตรวจราชการที่ 17 และ 18

ด้านการเป็นเครือข่ายตามพันธกิจของสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ หมายถึง การทำหน้าที่ส่งเสริม สนับสนุน และประสานการดำเนินงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ทั้งภาครัฐและเอกชน ของสำนักบริหารยุทธศาสตร์และบูรณาการการศึกษาที่ 2 ประกอบด้วย การดำเนินงานลูกเสือ ยุวกาชาด งานกิจการพิเศษ สนับสนุนเครือข่ายพัฒนาครูและบุคลากรทางการศึกษา สนับสนุน งานวิชาการ การสร้างเครือข่ายผู้ทรงคุณวุฒิ การสร้างเครือข่ายความร่วมมือ ในการส่งเสริมการจัดกิจกรรมทางการศึกษา และการมีส่วนร่วมของหน่วยงานภายใน และภายนอก กระทรวงศึกษาธิการ