



บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การศึกษาเป็นเครื่องมือสำคัญในการพัฒนากำลังคนของประเทศ การจัดการศึกษานั้น จะต้องคำนึงถึงความต้องการของบุคคลและให้สอดคล้องกับการพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมของประเทศ ในขณะที่ประชากรเพิ่มมากขึ้นทรัพยากรของประเทศมีอยู่อย่างจำกัด จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องกระทำการทุกอย่างด้วยความรอบคอบ ทั้งนี้เพื่อให้ใช้ทรัพยากรที่มีอยู่ด้วยจำนวนจำกัดนั้นให้เกิดประโยชน์สูงสุด นอกจากนี้รัฐจะต้องคำนึงถึงในเชิงเศรษฐศาสตร์ (economical approach) การพิจารณาการจัดการศึกษาในเชิงสังคม (social approach) ที่จะต้องจัดการศึกษาให้แก่บุคคลทุกรูปแบบ การจัดการศึกษาที่หลากหลายจะต้องเกิดขึ้น ส่วนการพิจารณาในเชิงวัฒนธรรม (cultural approach) รัฐจะต้องจัดการศึกษาเพื่ออนุรักษ์วัฒนธรรมเดิมในบางประการ เพื่อถ่ายทอดสิ่งที่ค้างที่มีอยู่ในวัฒนธรรมเดิมนั้น และต้องเลือกรับวัฒนธรรมใหม่จากสังคมอื่น ๆ รอบด้าน และเมื่อพิจารณาในเชิงการเมืองการปกครอง (political approach) การจัดการศึกษาให้สอดคล้องกับระบบการปกครองของประเทศเป็นประเด็นสำคัญที่จะต้องพิจารณาเช่นกัน

เพื่อให้การจัดการศึกษาของรัฐเป็นตัวกระตุ้นให้เกิดสภาพที่พึงปรารถนาทั้งในเชิง เศรษฐศาสตร์ สังคม วัฒนธรรม และการปกครองของประเทศ ดังนั้น การเลือกแนวทางนโยบาย การจัดการศึกษาของรัฐจึงเป็นภารกิจที่มีความสำคัญที่จะต้องระดมศาสตร์ต่าง ๆ เพื่อเป็น เครื่องมือในการวางแนวทางนโยบายตลอดจนแผนการดำเนินงานทางการศึกษาอย่างจริงจัง ทั้งนี้เนื่องด้วยนโยบายที่ดีย่อมทำให้การตัดสินใจถูกต้องและเหมาะสมตามไปด้วยและถ้ามีแผน การดำเนินงานที่ดี การบริหารงานก็จะไปอย่างมีประสิทธิภาพโดยนอกจากจะช่วยสนับสนุนให้ มีการตัดสินใจที่ถูกต้องแล้ว ยังเป็นการควบคุมขั้นพื้นฐานของการบริหารงานทำให้เกิดความแน่นอน และประสานงานในการปฏิบัติงานและช่วยลดเวลาในการตัดสินใจอีกด้วย (Glueck

1977 : 338)

ประชุม รศประเสริฐ (2527 : 9) กล่าวถึงความสำคัญของนโยบายว่าจะช่วยให้ผู้บริหารทราบว่าจะทำอะไร ทำอะไร และใช้ปัจจัยชนิดใดบ้าง จึงจะก่อให้เกิดเป้าหมายในการปฏิบัติงาน ซึ่งจะช่วยให้ผู้บริหารปฏิบัติงานด้วยความมั่นใจ และมีประสิทธิภาพ อย่างไรก็ตาม นโยบายย่อมมีทั้งนโยบายที่ดีและนโยบายที่ใช้ไม่ได้หรือมีข้อจำกัดในการใช้ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับสภาพการณ์และปัจจัยต่าง ๆ ที่อาจเกิดขึ้นในขณะที่มีการปฏิบัติตามนโยบายนั้น

นโยบายจะดีหรือไม่มากนักเพียงใดขึ้นอยู่กับเงื่อนไขที่แตกต่างกันหลายประการ ปัจจัยที่เป็นพื้นฐานและเป็นตัวหลักสำคัญได้แก่ ความสามารถของผู้กำหนดนโยบาย สิ่งตามมา ก็คือ ความเข้าใจและความสามารถของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ การจัดระบบบริหารที่ดีมีประสิทธิภาพ ตลอดจนทัศนคติของผู้เกี่ยวข้องกันนโยบายนั้น

ในการดำเนินการที่จะให้ได้นโยบายและแผนที่ดีนั้น มีหลักการทฤษฎีและวิธีดำเนินงาน ตลอดจนกิจกรรมต่าง ๆ หลายประการด้วยกัน องค์การที่มีหน้าที่ในการกำหนดนโยบายและแผนจึงต้องค้นหาวิธีการดำเนินงานเพื่อให้ได้มาซึ่งนโยบายและแผนที่ดีดังกล่าว จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่องค์กรหรือผู้กำหนดนโยบายจะต้องศึกษาสำรวจถึงบทบาทของตน เพื่อที่จะได้แนวทางในการดำเนินการที่มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในปัจจุบันสภาพเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองมีการเปลี่ยนแปลงไปเป็นอย่างมาก ความเจริญทางเทคโนโลยี ตลอดจนวิทยาการต่าง ๆ แพร่ขยาย เข้ามามีผลกระทบต่อวงการศึกษารวมทั้งในแง่ของการดำเนินงานและการบริหารงาน การศึกษา ดังนั้นการปรับปรุงและพัฒนายุทธศาสตร์ยุทธวิธีขององค์กรที่มีหน้าที่กำหนดนโยบายและแผนทางด้านการศึกษาจึงมีความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง

องค์การที่มีหน้าที่โดยตรงในการกำหนดนโยบายและแผนทางด้านการศึกษาของไทย คือ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ สำนักงานนี้มีหน้าที่จัดทำแผนและเสนอแนะนโยบายทางด้านการศึกษาของชาติ โดยวางโครงสร้างและนโยบายหลักด้วยการจัดทำแผนการศึกษาแห่งชาติ วางแผนพัฒนาการศึกษาระยะ 5 ปีให้ประสานกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ วิจัยและรวบรวมสถิติข้อมูลเพื่อการวางนโยบายและแผน พร้อมทั้งส่งเสริมและประสานงานการศึกษา ระหว่างหน่วยงานการศึกษาระดับและประเภทต่าง ๆ ในการวางนโยบายและแผนด้านการศึกษาแล้ว สำนักงานก็จะเสนอต่อคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ เพื่อเสนอต่อคณะรัฐมนตรีต่อไป

จะเห็นได้ว่าหน้าที่ดังกล่าวมีขอบเขตที่กว้างและลึกมากในการดำเนินงาน สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติมีกิจกรรมและโครงการต่าง ๆ เป็นจำนวนมากเพื่อที่จะทำให้บรรณารักษะหน้าที่ดังกล่าว

อย่างไรก็ตามในการดำเนินการเพื่อที่จะให้ได้นโยบายและแผนที่คืบหน้ามีอยู่หลายทางเลือกด้วยกัน ดังนั้นจึงน่าศึกษาเป็นอย่างยิ่งว่าสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติควรจะมีบทบาทเป็นอย่างไรเพื่อให้เหมาะสมและสอดคล้องกับสภาพการณ์ต่าง ๆ ที่จะเปลี่ยนแปลงไป ประกอบกับสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติเป็นหน่วยงานกลางที่มีหน้าที่ประสานงานกับหน่วยงานการศึกษาต่าง ๆ ตลอดจนในการดำเนินงานของสำนักงานฯ จะต้องเกี่ยวข้องกับองค์กรหลายระดับตั้งแต่ระดับที่กำหนดนโยบายและแผนหลักของประเทศ อันได้แก่ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการ เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ องค์กรที่นำนโยบายและแผนการศึกษาที่เกิดจากการดำเนินงานของสำนักงานฯ ไปปฏิบัติ ได้แก่ กระทรวงศึกษาธิการ ทบวงมหาวิทยาลัย และหน่วยงานที่จัดการศึกษาอื่น ๆ และองค์การที่ให้การพิจารณาสนับสนุนในด้านงบประมาณได้แก่ สำนักงบประมาณ เป็นต้น จึงมีความจำเป็นที่สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติควรจะได้รับทราบ ว่า องค์กรต่าง ๆ ที่สำนักงานฯ เข้าไปเกี่ยวข้องด้วยนี้มีความคาดหวังต่อบทบาทของสำนักงานฯ อย่างไร

ผู้วิจัยจึงมีความสนใจที่จะศึกษาเป็นอย่างยิ่งว่าสำนักงานฯ มีบทบาทอย่างไรต่อการศึกษาของชาติ และมีปัญหาอุปสรรคอะไรบ้าง รวมทั้งบุคคลต่าง ๆ มีความคาดหวังต่อบทบาทของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติอย่างไร

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อวิเคราะห์บทบาทที่ปฏิบัติจริงของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ ตั้งแต่เริ่มก่อตั้งจนกระทั่งถึงปัจจุบัน (พ.ศ. 2502 - 2529)
2. เพื่อวิเคราะห์สภาพการปฏิบัติงาน และปัญหาอุปสรรคในการปฏิบัติงานของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติในปัจจุบัน
3. เพื่อศึกษาความคาดหวังของผู้บริหารการศึกษา ผู้เกี่ยวข้องและนักการศึกษาที่มีต่อบทบาทของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. แนวทางในการปรับปรุงบทบาทของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ
2. แนวทางในการปรับปรุงวิธีการและระบบการทำงานเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ

นิยามศัพท์ที่ใช้ในการวิจัย

สำนักงาน หมายถึง สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ ซึ่งก่อตั้งตามมาตรา 10 ของพระราชบัญญัติคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2521

บทบาท หมายถึง กิจกรรม ความรับผิดชอบและการปฏิบัติงานตามหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ ตามที่ปฏิบัติจริงและตามความคาดหวังของบุคคล

ผู้บริหารการศึกษา หมายถึง ผู้บริหารระดับสูงในกระทรวงศึกษาธิการและทบวงมหาวิทยาลัยตั้งแต่ระดับปลัดกระทรวง/ทบวง ถึงผู้อำนวยการกอง ซึ่งรับผิดชอบด้านนโยบายและแผนการศึกษา ได้แก่ ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ ปลัดทบวงมหาวิทยาลัย รองปลัดกระทรวงศึกษาธิการ ผู้รับผิดชอบด้านนโยบายและแผนการศึกษา อธิบดี/เลขาธิการ รองอธิบดี/รองเลขาธิการในกระทรวงศึกษาธิการ ผู้รับผิดชอบด้านนโยบายและแผนการศึกษา และผู้อำนวยการกองที่รับผิดชอบด้านนโยบายและแผนการศึกษาของกรม/สำนักงานในกระทรวงศึกษาธิการและทบวงมหาวิทยาลัย

ผู้เกี่ยวข้อง หมายถึง ผู้ที่อยู่ในหน่วยงานในสถานะที่เป็นหน่วยงานร่วมกันกับสำนักงานในการวางแผนนโยบายและแผนการศึกษา ได้แก่ ข้าราชการในสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และข้าราชการในสำนักงานปรมาณู โดยเป็นผู้บริหารระดับสูงและเป็นผู้มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการวางแผนในสาขาการศึกษา ได้แก่ เลขาธิการและรองเลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ผู้อำนวยการ รองผู้อำนวยการ และผู้ช่วยผู้อำนวยการสำนักงานปรมาณู ข้าราชการกองโครงการสังคม ผู้รับผิดชอบในส่วนของการศึกษา และข้าราชการกองปรมาณูฝ่ายการศึกษา

นักการศึกษา หมายถึง ผู้ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารการศึกษาของชาติในระดับมหภาค (macro approach) โดยเป็นผู้ที่แสดงความคิดเห็น เขียนบทความ เข้าร่วมปฏิบัติงานเกี่ยวกับการบริหารการศึกษาในระดับมหภาค

สภาพการปฏิบัติงาน หมายถึง สภาพการปฏิบัติงานทั้งภายในสำนักงานฯ และ
การปฏิบัติงานประสานงานกับหน่วยงานอื่น

ความคาดหวัง หมายถึง ความคิดเห็นส่วนตัวของบุคคลที่มีต่อบทบาทของสำนักงาน
คณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติทั้งอดีต ปัจจุบัน และอนาคต

วิธีดำเนินการวิจัย

ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ผู้วิจัยได้ศึกษาแนวคิดพื้นฐานจากเอกสารในด้านการกำเนิดและ
พัฒนาการของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ โดยเฉพาะเรื่องการเปลี่ยนแปลงครั้ง
สำคัญ ๆ อำนวยหน้าที่ โครงสร้างการบริหารงาน ท้าบทกฎหมายเกี่ยวกับสำนักงานคณะกรรมการ
การศึกษาแห่งชาติ และสภาพทั่วไปในการบริหารงานภายในสำนักงานคณะกรรมการการศึกษา
แห่งชาติ ด้วยการศึกษาจากเอกสารและสัมภาษณ์ผู้บริหารและข้าราชการทั้งในอดีตและปัจจุบัน

เพื่อให้ได้ผลตามวัตถุประสงค์ของการวิจัย จึงได้ดำเนินการวิจัยตามวิธีดังต่อไปนี้

1. ศึกษาวิเคราะห์บทบาทของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติในอดีตและ
ปัจจุบันได้ศึกษาถึงผลการดำเนินงาน ปัญหาอุปสรรคในการดำเนินงาน และบทบาทที่มีผลกระทบ
(impact) ต่อการศึกษาของชาติ

1.1 วิธีรวบรวมข้อมูล

1.1.1 ศึกษาเอกสาร (รายงานประจำปีของสำนักงานคณะกรรมการ
การศึกษาแห่งชาติ รายงานการประชุมมติคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ วารสารการศึกษา
แห่งชาติ บทความต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ฯลฯ)

1.1.2 สัมภาษณ์ (ผู้บริหารระดับสูง และข้าราชการในสำนักงาน
คณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติทั้งในอดีตและปัจจุบัน แบบสัมภาษณ์ประกอบด้วยแนวการสัมภาษณ์
(interview guide)

โดยผู้วิจัยเป็นผู้รวบรวมข้อมูลด้วยตนเอง

1.2 ประชากรที่ใช้ในการวิจัย ได้แก่ ผู้บริหารและข้าราชการระดับสูงใน
สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ ทั้งในอดีตและปัจจุบัน รวมทั้งผู้ที่มีความเกี่ยวข้อง

ตารางที่ 1 จำนวนผู้บริหารและข้าราชการในสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติที่ใช้ในการสัมภาษณ์

ตำแหน่ง	จำนวน
อดีตเลขาธิการฯ อดีตรองเลขาธิการ	2
เลขาธิการฯ และรองเลขาธิการ	2
ผู้อำนวยการกอง	2
นักวิชาการ	35
รวม	41

1.3 วิธีการวิเคราะห์ข้อมูล

ใช้วิธีวิเคราะห์เนื้อหา (content analysis)

2. การศึกษาและวิเคราะห์ความคิดเห็นและความคาดหวังต่อบทบาทของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ ได้ศึกษาและวิเคราะห์ความคิดเห็นและความคาดหวังของบุคคล
- 3 กลุ่มต่อบทบาทของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ

2.1 วิธีการรวบรวมข้อมูล

2.1.1 สัมภาษณ์ (บุคคล 3 กลุ่ม ได้แก่ ผู้บริหารการศึกษา ผู้เกี่ยวข้องและนักการศึกษา) แบบสัมภาษณ์ประกอบด้วยแนวการสัมภาษณ์ (interview guide) โดยผู้วิจัยเป็นผู้รวบรวมข้อมูลด้วยตนเอง

2.2 ประชากรที่ใช้ในการวิจัย

ประชากรกลุ่มที่ 1 คือ ผู้บริหารระดับสูงในกระทรวงศึกษาธิการและทบวงมหาวิทยาลัยตั้งแต่ระดับผู้อำนวยการกองถึงปลัดกระทรวง/ทบวง ซึ่งรับผิดชอบด้านนโยบายและแผนการศึกษา

ประชากรกลุ่มที่ 2 คือ ผู้เกี่ยวข้องได้แก่ ข้าราชการในสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และข้าราชการในสำนักงานประมาณโดยเป็นผู้บริหารระดับสูงและเป็นผู้ที่มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการวางแผนในสาขาการศึกษา

ประชากรกลุ่มที่ 3 คือ นักการศึกษา ได้แก่ บุคคลใดก็ตามที่มีลักษณะใดลักษณะหนึ่งดังต่อไปนี้

จบปริญญาเอกหรือได้รับตำแหน่งระดับรองศาสตราจารย์ขึ้นไปที่ได้ศึกษา
มาทางด้านศาสตร์การศึกษาระดับมหภาค (การบริหารการศึกษา การพัฒนาการศึกษา
การวางแผนการศึกษา การศึกษาเปรียบเทียบ เป็นต้น) หรือ

เป็นนักคิด นักเขียน นักวิชาการ ที่แม้จะไม่ได้จบทางด้านการศึกษาแต่มี
ผลงานทางด้านการศึกษาวิเคราะห์ วิจัย เสนอแนะเกี่ยวกับการศึกษาในระดับมหภาค หรือ

เป็นหรือเคยเป็นนักบริหารการศึกษาผู้รับผิดชอบงานด้านการศึกษาใน
ระดับมหภาค

2.3 การเลือกกลุ่มตัวอย่าง

สำหรับประชากรกลุ่มที่ 1 และ 2 เลือกกลุ่มตัวอย่างโดยวิธีเฉพาะเจาะจง
(purposive sampling) สำหรับประชากรกลุ่มที่ 3 เลือกโดยวิธีให้ผู้ทรงคุณวุฒิ 3 ท่าน
เลือกนักการศึกษาท่านละ 4 รายชื่อ (Jury's opinions)

ตารางที่ 2 จำนวนประชากรกลุ่มที่ 1 2 และ 3 ที่ใช้ในการสัมภาษณ์

ตำแหน่ง	จำนวน
ประชากรกลุ่มที่ 1 ผู้บริหารระดับสูงในกระทรวงศึกษาธิการ และทบวงมหาวิทยาลัย	4
ประชากรกลุ่มที่ 2 ข้าราชการในสำนักงานคณะกรรมการ พัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และ ข้าราชการในสำนักงานประมาณ	4
ประชากรกลุ่มที่ 3 นักการศึกษา	10

2.4 วิธีการวิเคราะห์ข้อมูล

ใช้วิธีวิเคราะห์เนื้อหา (content analysis)