

#### บทที่ 4

##### บทบาทของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ

ในบทนี้จะได้วิเคราะห์ถึงบทบาทของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติจากอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติของสำนักงาน บทบาทที่ปฏิบัติจริงและบทบาทที่ควรจะเป็น ซึ่งทั้งนี้ จะวิเคราะห์ตั้งแต่แรกตั้งสำนักงานฯ จนกระทั่งถึง พ.ศ. 2529 โดยจะเน้นการวิเคราะห์บทบาทของสำนักงานฯ ในช่วงของพระราชบัญญัติสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2521 เพราะเป็นฉบับที่ปรับปรุงล่าสุดและใช้อยู่ในปัจจุบัน ส่วนการวิเคราะห์ในช่วงก่อนหน้านั้นจะเป็นการวิเคราะห์ เพื่อแสดงให้เห็นพัฒนาการที่ผ่านมาเท่านั้น

นอกจากนั้นจะได้วิเคราะห์ถึงปัจจัยต่าง ๆ ที่ส่งผลกระทบต่อบทบาทของสำนักงานฯ โดยจะได้นำข้อมูลความเป็นจริงของสำนักงานฯ เกี่ยวกับปัจจัยด้านนั้น ๆ มาวิเคราะห์ร่วมกับความคิดเห็นที่ได้จากการสัมภาษณ์บุคคลต่าง ๆ

##### บทบาทของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ

ในตอนต่อไปนี้จะได้วิเคราะห์ถึงพระราชบัญญัติฉบับต่าง ๆ ว่าได้ให้อำนาจหน้าที่ที่สำนักงานฯ จะแสดงบทบาทไว้อย่างไรบ้าง และจะได้วิเคราะห์จากการปฏิบัติงานของสำนักงานฯ ว่าได้ดำเนินการในช่วงที่ใช้พระราชบัญญัตินั้น ๆ อย่างไรบ้าง โดยจะเป็นการวิเคราะห์จากเอกสารที่ได้มีบันทึกไว้ และวิเคราะห์จากการสัมภาษณ์บุคคลต่าง ๆ ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ โดยการวิเคราะห์ได้แบ่งเป็น 4 ช่วง ดังนี้คือ ช่วงแรก พ.ศ. 2502 - 2511 ช่วงที่สอง พ.ศ. 2512 - 2515 ช่วงที่สาม พ.ศ. 2516 - 2520 และช่วงที่สี่ พ.ศ. 2521 - 2528

##### 1. บทบาทของสภาการศึกษาแห่งชาติ ในช่วง พ.ศ. 2502 - 2511

จากการนำเสนอประวัติและพัฒนาการของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติจะเห็นได้ว่าสำนักงานฯ มีพัฒนาการมาจากสภาการศึกษาแห่งชาติ ซึ่งรัฐบาลในสมัยนั้น

ได้เล็งเห็นความสำคัญของการพัฒนากำลังคนเพื่อเป็นเครื่องมือในการพัฒนาประเทศ สภาการศึกษาแห่งชาติในยุคนั้นมีกรรมการรวมทั้งสิ้นถึง 79 คน ประกอบไปด้วยอธิการบดีมหาวิทยาลัย ผู้อำนวยการสำนักงานประมาณ และกรรมการอื่น ๆ ซึ่งแต่งตั้งโดยคณะรัฐมนตรี โดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน รองนายกรัฐมนตรีเป็นรองประธาน และเลขาธิการสภาการศึกษาแห่งชาติเป็นเลขานุการ สภาการศึกษาแห่งชาติมีสำนักงานสภาการศึกษาแห่งชาติเป็นส่วนราชการรองรับในการดำเนินงานต่าง ๆ ทั้งนี้มีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติสภาการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2502 ซึ่งระบุไว้ 8 ข้อด้วยกัน โดยใน 8 ข้อนี้เป็นอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับกิจการของมหาวิทยาลัยเสีย 4 ข้อ ได้แก่ การพิจารณางบประมาณประจำปี การพิจารณาและอนุมัติการจัดตั้งยุบรวมและเลิกล้มคณะหรือแผนกวิชา และการพิจารณาให้ความเห็นชอบการวางหลักสูตรในมหาวิทยาลัย อีก 4 ข้อเป็นอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการศึกษาโดยทั่วไป ได้แก่ การปรับปรุงวางแผนและโครงการการศึกษาแห่งชาติ การพิจารณาปัญหาต่าง ๆ ทางการศึกษาและหาวิธีการแก้ไข การพิจารณารายงานการศึกษาและวิจัยผลงานประจำปีและการหาทุนการศึกษา

จะเห็นได้ว่าพระราชบัญญัติสภาการศึกษาแห่งชาติ ฉบับ พ.ศ. 2502 ให้อำนาจหน้าที่แก่สภาการศึกษาเน้นหนักไปที่กิจการที่เกี่ยวกับมหาวิทยาลัยเสียเป็นส่วนใหญ่ ทั้งนี้เมื่อดูประวัติความเป็นมาของสภาการศึกษาแห่งชาติ จะเห็นได้ว่ารัฐบาลจัดตั้งสภาการศึกษาแห่งชาติขึ้นในสมัยที่กำลังมุ่งพัฒนาโครงสร้างเศรษฐกิจพื้นฐาน (infrastructure) ของประเทศ การพัฒนาดังกล่าวต้องการกำลังคนในระดับสูงเป็นสิ่งสำคัญ กิจการของสภาการศึกษาแห่งชาติจึงถูกเน้นไปที่มหาวิทยาลัยเป็นหลัก นอกจากนั้นพระราชบัญญัติจัดระเบียบบริหารราชการสำนักนายกรัฐมนตรี พ.ศ. 2502 ยังได้ให้อิโณกิจการของสภามหาวิทยาลัยแห่งชาติมารวมไว้ในสภาการศึกษาแห่งชาติอีกด้วย ดังนั้น สภาการศึกษาแห่งชาติจึงยังคงต้องดำเนินการที่เกี่ยวกับมหาวิทยาลัยอันเคยเป็นกิจการของสภามหาวิทยาลัยแห่งชาติด้วย

ในการปฏิบัติงานจริงของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติในช่วงที่ใช้พระราชบัญญัติสภาการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2502 พระราชบัญญัตินี้ใช้อยู่จนกระทั่งถึง พ.ศ. 2511 ในช่วง 10 ปีนั้น การปฏิบัติงานของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติส่วนใหญ่เป็นกิจการเกี่ยวกับมหาวิทยาลัย ได้แก่ การกระจายการศึกษาระดับอุดมศึกษาไปยังส่วนภูมิภาค โดยคณะรัฐมนตรีได้มีมติให้จัดตั้งมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ สำนักงานสภาการศึกษาแห่งชาติได้รับมอบหมายเกี่ยวกับการเปิดคณะวิชา การตั้งงบประมาณเพื่ออุดหนุนในการเตรียม

อาจารย์ เจ้าหน้าที่และนักศึกษา และการขอความช่วยเหลือจากองค์การต่างประเทศ ต่อมาเมื่อมีการจัดตั้งมหาวิทยาลัยขอนแก่นสำนักงานฯ ได้รับมอบหมายให้ดำเนินงานเกี่ยวกับการจัดตั้ง โดยเริ่มตั้งแต่งบประมาณในการจัดตั้ง สถานที่ตั้ง การเปิดคณะวิชา การเตรียมอาจารย์ เจ้าหน้าที่ นักศึกษาและการขอความช่วยเหลือจากต่างประเทศ เช่นเดียวกับมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ ส่วนการจัดตั้งมหาวิทยาลัยในภาคใต้ คือ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ คณะกรรมการระดับอุดมศึกษาได้ร่วมกับคณะกรรมการบริหารสภาการศึกษาแห่งชาติพิจารณาการจัดตั้ง และสำนักงานฯ ได้ร่างพระราชบัญญัติ ได้ร่วมเป็นอนุกรรมการเพื่อการเตรียมงานหลายคณะและยังได้พิจารณาอนุมัติการจัดตั้งคณะและแผนกวิชาต่าง ๆ อีกด้วย

นอกจากการมีบทบาทสำคัญในการกระจายการศึกษาระดับอุดมศึกษาไปยังส่วนภูมิภาคแล้ว สำนักงานฯ ยังได้มีบทบาทในการพิจารณาอนุมัติการจัดตั้งขยายภาควิชาในมหาวิทยาลัยส่วนกลาง ได้รับหน้าที่เป็นศูนย์ประสานงานการสอบคัดเลือกเข้ามหาวิทยาลัย ตั้งแต่ พ.ศ. 2505 ได้จัดตั้งคณะกรรมการข้าราชการมหาวิทยาลัยเพื่อเป็นหน่วยบริหารงานมหาวิทยาลัยสำหรับอาจารย์มหาวิทยาลัยใน พ.ศ. 2507 และในการพัฒนาการศึกษาระดับอุดมศึกษา สำนักงานฯ ได้เสนอโครงการพัฒนามหาวิทยาลัยเพื่อผลิตอาจารย์ปริญญาโทและเอก โดยร่วมมือกับมหาวิทยาลัยต่างประเทศ ซึ่งต่อมาคณะรัฐมนตรีได้มีมติอนุมัติโครงการและให้แต่งตั้งคณะกรรมการพัฒนามหาวิทยาลัย ใน พ.ศ. 2510 โดยให้สำนักงานฯ รับหน้าที่ในการบริหารโครงการ

บทบาทที่สำคัญยิ่งอีกประการหนึ่งเกี่ยวกับกิจการในระดับอุดมศึกษา ได้แก่ สำนักงานฯ ได้ริเริ่มในการเปิดโอกาสให้เอกชนเข้าร่วมรับภาระในการจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษา ซึ่งแต่เดิมเอกชนไม่สามารถจัดการศึกษาในระดับนี้ได้ เนื่องจากแผนการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2503 ระบุให้เอกชนช่วยรัฐจัดการศึกษาได้ในระดับต่ำกว่าอุดมศึกษาเท่านั้น สภาการศึกษาแห่งชาติได้เล็งเห็นความสำคัญในเรื่องนี้จึงได้เสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อขออนุมัติในหลักการและแก้ไขแผนการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2503 ให้เอกชนช่วยรัฐจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษา และได้ดำเนินการร่างพระราชบัญญัติวิทยาลัยเอกชนด้วย

บทบาทอื่น ๆ ที่ไม่เกี่ยวเฉพาะกิจการในระดับอุดมศึกษาที่สำนักงานสภาการศึกษาแห่งชาติได้ดำเนินการมีที่เด่น ๆ อยู่เพียงประการเดียวคือ การจัดทำแผนการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2503 และจัดทำโครงการศึกษาใน 2 ช่วงคือ โครงการศึกษา 2504 - 2509 และ

โครงการศึกษา 2510 - 2514 ทั้งนี้การวางแผนการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2503 นับเป็นงาน  
ชิ้นแรกที่สำนักงานฯ ได้รับมอบหมายจากคณะรัฐมนตรี โดยรับช่วงการดำเนินการต่อจาก  
คณะกรรมการปรับปรุงแผนการศึกษาซึ่งได้ดำเนินการอยู่ก่อนการจัดตั้งสภาการศึกษาแห่งชาติ ซึ่ง  
สำนักงานฯ ได้ดำเนินการต่อและแล้วเสร็จในปี พ.ศ. 2503 นอกจากนั้นสำนักงานฯ ได้จัดทำ  
โครงการศึกษา พ.ศ. 2504 - 2509 ขึ้น เพื่อจัดทำโครงการย่อย ๆ ในการปฏิบัติตามแผน  
การศึกษาแห่งชาติ ทำให้สภาพพัฒนาการเศรษฐกิจในสมัยนั้นได้ใช้เป็นแนวกว้าง ๆ รวมไว้ใน  
แผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ และต่อมาได้จัดทำโครงการศึกษา พ.ศ. 2510 - 2514 ขึ้นอีก  
ฉบับหนึ่ง

จากการสัมภาษณ์บุคคลที่เกี่ยวข้องและที่ทราบเกี่ยวกับบทบาทของสำนักงานสภาการศึกษา  
แห่งชาติต่างได้กล่าวถึงบทบาทของสำนักงานฯ ตรงกันว่าบทบาทในระยะแรกของสำนักงานฯ เป็น  
บทบาทที่เกี่ยวกับการศึกษาในระดับอุดมศึกษาเป็นส่วนใหญ่ ทั้งนี้เพราะเป็นความต้องการของ  
ประเทศชาติและประชาชนต่อการศึกษาระดับอุดมศึกษา ตั้งแต่การสอบเข้ามหาวิทยาลัย  
การกำหนดมาตรฐานการศึกษา การประสานงาน การดูแลควบคุม การกำหนดหลักสูตร อัตรา  
กำลังคน งานเกี่ยวกับวิทยาลัยเอกชน กล่าวได้ว่าสภาการศึกษาในตอนนั้น พยายามจัดให้อุดมศึกษา  
ของประเทศไทยมีระบบบริหารที่คล่องตัวขึ้น มีเสรีภาพทางวิชาการมากขึ้น

บทบาทอื่น ๆ ในตอนนั้น เกี่ยวกับแผนการศึกษาแห่งชาติ ซึ่งเป็นแผนระยะยาว รัฐบาล  
ได้มอบหมายให้สภาการศึกษารับผิดชอบ แต่ไม่ค่อยได้ดำเนินการในเรื่องนี้เพราะบุคลากรส่วนใหญ่  
ของสำนักงานฯ ขณะนั้นสนใจงานมหาวิทยาลัยมากกว่า รวมทั้งผู้บริหารสำนักงานฯ ในสมัยนั้น  
มีความสนใจในเรื่องอุดมศึกษาเป็นหลัก ประกอบกับในขณะนั้นแนวคิดจากต่างประเทศเชื่อว่าการ  
วางแผนการศึกษาระดับสูงจะมีประโยชน์มากกว่า งานวางแผนการศึกษาจึงไม่ได้เป็นบทบาทเด่น  
ของสำนักงานฯ (สิปพนธ์ เกตุทัต, สัมภาษณ์)

จะเห็นได้ว่า จากการวิเคราะห์พระราชบัญญัติสภาการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2502  
การวิเคราะห์เอกสารและจากการสัมภาษณ์ สรุปได้ตรงกันว่าบทบาทของสำนักงานสภาการศึกษา  
แห่งชาติในช่วง พ.ศ. 2502 - 2511 เป็นบทบาทที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาในระดับอุดมศึกษา  
แทบทั้งสิ้น บทบาทอื่นที่มีอยู่บ้างคือการวางแผนการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2502 และการจัดทำ  
โครงการการศึกษา พ.ศ. 2504 - 2509 และโครงการศึกษา พ.ศ. 2510 - 2514 ส่วน

บทบาทที่เกี่ยวกับการพิจารณาปัญหาต่าง ๆ ทางการศึกษาและการหาวิธีการแก้ไข การพิจารณา รายงานการศึกษาและการวิจัยผลงานประจำปีทางการศึกษา ตลอดจนการหาทุนการศึกษาในระดับอื่นที่ไม่ใช่ระดับอุดมศึกษา ซึ่งเป็นหน้าที่ตามที่พระราชบัญญัติสภาการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2502 กำหนดให้ไว้ สำนักงานสภาการศึกษาแห่งชาติยังไม่ได้ดำเนินการเท่าไรนัก

## 2. บทบาทของสำนักงานสภาการศึกษาแห่งชาติในช่วง พ.ศ. 2512 - 2515

จากการที่สภาการศึกษาแห่งชาติได้เสนอร่างพระราชบัญญัติวิทยาลัยเอกชนต่อ คณะรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีได้รับหลักการทำให้การจัดการศึกษาของชาติเปลี่ยนแปลงไป ประกอบกับสภาการศึกษาแห่งชาติมีความเห็นว่าพระราชบัญญัติสภาการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2502 มีข้อบกพร่องหลายประการทำให้การดำเนินงานไม่ครอบคลุมการศึกษาทุกระดับ จึงได้มีการแก้ไข พระราชบัญญัติใหม่ให้มีหน้าที่ครอบคลุมถึงงานในหน้าที่ตามร่างพระราชบัญญัติวิทยาลัยเอกชน พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยและการ เป็นศูนย์กลางประสานงานการวิจัย การศึกษาด้วย ซึ่งพระราชบัญญัติใหม่นี้ได้รับการอนุมัติในปี พ.ศ. 2512 เรียกว่า พระราชบัญญัติ สภาการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2512

พระราชบัญญัติสภาการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2512 นี้ให้สภาการศึกษาแห่งชาติ มีหน้าที่พิจารณาขอ เสนอคำแนะนำหรือความเห็นของสำนักงานสภาการศึกษาแห่งชาติ และมีหน้าที่ เสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรี หรือนายกรัฐมนตรีในกิจการที่เกี่ยวกับการศึกษาตามที่คณะรัฐมนตรี หรือนายกรัฐมนตรีขอให้พิจารณา

พระราชบัญญัติสภาการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2512 ได้ระบุหน้าที่ของสำนักงาน สภาการศึกษาแห่งชาติไว้กว้างขวางถึง 13 ข้อด้วยกัน และใน 13 ข้อนี้จะเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับ การจัดการศึกษาในมหาวิทยาลัยถึง 6 ข้อด้วยกัน แต่ในอีก 7 ข้อ นับว่าเป็นภาระหน้าที่ที่สำคัญยิ่ง และครอบคลุมถึงการศึกษานอกโรงเรียนทุกระดับ กล่าวคือ ได้กำหนดให้สำนักงานฯ มีหน้าที่ในการ ศึกษาวิเคราะห์สภาวะทางการศึกษาเพื่อวางแผนการศึกษาและแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ ให้ พิจารณาและประสานโครงการและแผนงานการศึกษาทุกระดับให้ติดตามผลการปฏิบัติตามโครงการ และแผนงานการศึกษา ตลอดจนให้คำแนะนำในการปรับปรุงการดำเนินงาน นอกจากนี้ยังให้มี ส่วนในการพิจารณาและจัดทำข้อเสนอเกี่ยวกับงบประมาณการศึกษาประจำปี ให้ทำการวิจัยการ ศึกษาทุกระดับ เพื่อเสนอวิธีการแก้ปัญหาและปรับปรุงการศึกษาให้ก้าวหน้า รวมทั้งให้พิจารณา

การหาทุนบำรุงการศึกษาและการขอความช่วยเหลือต่าง ๆ เพื่อนำมาใช้ในกิจการพัฒนาการศึกษาของชาติ และยังทำหน้าที่เกี่ยวกับการดำเนินงานของคณะกรรมการวิทยาลัยเอกชนอีกด้วย หน้าที่อีก 6 ประการที่เหลือเกี่ยวกับการดำเนินงานของมหาวิทยาลัยซึ่งเคยเป็นหน้าที่เดิมในพระราชบัญญัติสภาการศึกษาแห่งชาติฉบับ พ.ศ. 2502

กล่าวได้ว่าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติ พ.ศ. 2512 มีความชัดเจนและมีภารกิจที่กว้างขวางกว่าพระราชบัญญัติ พ.ศ. 2502 เป็นอย่างมาก

ในการปฏิบัติงานจริง สำนักงานสภาการศึกษาแห่งชาติได้ดำเนินงานเกี่ยวข้องกับมหาวิทยาลัยตามหน้าที่ที่ได้รับมอบหมาย กล่าวคือ ได้ดำเนินงานเกี่ยวกับการพิจารณาอนุมัติและปรับปรุงหลักสูตร การจัดตั้งคณะ ภาควิชา กิจการเกี่ยวกับคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย

ส่วนบทบาทที่เกี่ยวกับการศึกษาในระดับอื่น ๆ ที่เริ่มเกิดขึ้นในช่วงนี้ ได้แก่ งานวิจัย - เพื่อการวางแผนการศึกษา โดยเน้นไปที่ปัญหาทางการศึกษาในระดับประถมศึกษาในชนบท โดยได้ค้นพบถึงความไม่เสมอภาคในโอกาสทางการศึกษาระหว่างเด็กในเมืองและในชนบท สำนักงานฯ ได้ริเริ่มงานวิจัยการศึกษาอย่างจริงจังเป็นครั้งแรก คือ โครงการวิจัยและวางแผนประสิทธิภาพของโรงเรียนประถมศึกษา

นอกจากงานวิจัยเพื่อการวางแผนการศึกษาแล้ว สำนักงานฯ ได้มีบทบาทสำคัญในการจัดทำแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ ฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2515 - 2519) โดยในแผนฉบับนี้ได้เน้นไปถึงการขยายและปรับปรุงคุณภาพการศึกษา โดยเฉพาะการแก้ปัญหาการขาดแคลนครูในท้องถิ่นห่างไกลและทุรกันดาร การปรับปรุงและขยายการศึกษาในระดับประถมศึกษาตอนต้นและประถมศึกษาตอนปลาย

เมื่อพิจารณาถึงภาระหน้าที่ของสำนักงานสภาการศึกษาแห่งชาติ ตามพระราชบัญญัติสภาการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2512 ประกอบกับการพิจารณาผลการปฏิบัติงานจริงของสำนักงานสภาการศึกษาแห่งชาติ ตลอดเวลาที่ใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ จะเห็นได้ว่า สำนักงานสภาการศึกษาแห่งชาติได้ขยายบทบาทของตนเองออกไปได้กว้างขวางยิ่งขึ้น กล่าวคือ ได้ดำเนินงานเกี่ยวกับงานวิจัยทางการศึกษาในระดับประถมศึกษา ซึ่งงานวิจัยดังกล่าวเป็นการติดตามผลการจัดการศึกษา

และได้ให้ข้อเสนอแนะ ตลอดจนเป็นแนวทางในการดำเนินการวางแผนการศึกษาของชาติในระยะต่อมา

จากการสัมภาษณ์นักการศึกษา อดีตผู้บริหารระดับสูงของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ และผู้ที่เกี่ยวข้องได้กล่าวถึงบทบาทของสำนักงานสภาการศึกษาแห่งชาติ ในช่วง พ.ศ. 2512 - 2515 ว่า สำนักงานสภาการศึกษาแห่งชาติในยุคนี้ประสบความสำเร็จในเรื่องของงานวิจัยทางการศึกษาค่อนข้างสูง งานวิจัยรุ่งเรืองมากนับเป็นผู้ "เปิดประตูการวิจัยทางการศึกษา" แก่หน่วยราชการ เป็นผู้ "พลิกโฉมหน้าการวิจัย" ซึ่งขณะนั้นมหาวิทยาลัยก็ยังไม่ได้ให้ความสนใจกับงานวิจัย นับเป็นหน่วยงานทางการศึกษาที่น่าศรัทธา งานวิจัยที่มีชื่อเสียงมากในขณะนั้น คือ การวิจัยคุณภาพการประถมศึกษา ผลการวิจัยครั้งนั้นทำให้เกิดการจัดสรรงบประมาณการประถมศึกษาได้อย่างเป็นธรรมขึ้น เป็นครั้งแรกที่มีการทำการประเมินเพื่อหาความต้องการในระดับชาติ (national assessment) ซึ่งเป็นเรื่องเกี่ยวกับความเสมอภาค หลักสูตร อัตราส่วนครูต่อนักเรียน มีการวัดสัมฤทธิ์ผลทั่วประเทศ และข้อมูลที่ได้เหล่านี้ทำให้สำนักงานสภาการศึกษาแห่งชาติมีบทบาทอันชอบธรรมยิ่งขึ้นในการวางแผนการศึกษา การประสบความสำเร็จดังกล่าวเมื่ในช่วงนั้นจะเป็นช่วงที่สำนักงานฯ เพิ่งเริ่มต้นดำเนินงานวิจัยก็ตาม แต่เนื่องจากในช่วงนั้นสำนักงานฯ ได้รับความสนับสนุนในด้านการเงินและได้รับความช่วยเหลือด้านวิชาการจากผู้เชี่ยวชาญต่างประเทศ ตลอดจนมีการส่งคนไปศึกษาอบรม และดูงาน การวิจัยที่แท้จริงเป็นแนวคิดและเป็นทิศทางที่ประเทศตะวันตกทำอยู่

ข้อมูลจากผลการปฏิบัติงานจริงในอดีตและข้อมูลจากการสัมภาษณ์สรุปได้ตรงกันว่า ในช่วงที่สำนักงานสภาการศึกษาแห่งชาติใช้พระราชบัญญัติสภาการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2512 คือช่วง พ.ศ. 2512 - 2515 เป็นเวลา 4 ปีนั้น สำนักงานสภาการศึกษาแห่งชาติมีบทบาทเด่นที่สุดในเรื่องของการวิจัยทางด้านการศึกษา นับเป็นหน่วยงานที่ริเริ่มงานวิจัยการศึกษาซึ่งมุ่งประเด็นในระดับชาติ ทั้งนี้สำนักงานฯ ได้รับความสนับสนุนจากต่างประเทศทั้งในเรื่องของแนวคิดในด้านวิชาการและการสนับสนุนจากต่างประเทศทั้งในเรื่องของแนวคิดในด้านวิชาการและการสนับสนุนทางด้านการเงิน

3. บทบาทของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ ในช่วง พ.ศ. 2515 - 2520

ใน พ.ศ. 2515 สำนักงานสภาการศึกษาแห่งชาติได้เปลี่ยนชื่อเป็นสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ ทั้งนี้จากการปรับปรุงส่วนราชการของคณะปฏิวัติ นอกจากนั้นยังให้โอนหน้าที่ความรับผิดชอบในส่วนของวิทยาลัยเอกชนไปขึ้นตรงต่อสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชน และให้ตัดหน้าที่ตามข้อ 8, 9, 10, 11 และ 12 ของพระราชบัญญัติสภาการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2512 ออก ซึ่งเป็นการตัดงานการบริหารมหาวิทยาลัยออกนั่นเอง ดังนั้นหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ ซึ่งเป็นชื่อใหม่นี้จึงเป็นไปในเรื่องของการศึกษาและวิเคราะห์สภาวะทางการศึกษา การวางแผนการศึกษา การวางแผนพัฒนาการศึกษา การพิจารณาและประสานโครงการและแผนงานการศึกษาทุกระดับ การติดตามการปฏิบัติงานตามโครงการและแผนงาน การให้คำแนะนำในการปรับปรุงการดำเนินงาน การให้ข้อเสนอแนะในการจัดหางบประมาณ การหาทุนบำรุงการศึกษา การวิจัยการศึกษา การพิจารณาและเสนอแนะการปรับปรุงหลักสูตร และการประสานงาน โดยทุกข้อมีขอบข่ายครอบคลุมทุกระดับการศึกษา ยกเว้นการพิจารณาและเสนอแนะการปรับปรุงหลักสูตรจะครอบคลุมระดับที่ต่ำกว่าระดับอุดมศึกษาเท่านั้น

ผลการปฏิบัติงานในช่วงนี้มีส่วนที่สำคัญ 3 งานด้วยกันคือ การปฏิรูปการศึกษา สำนักงานฯ ได้มีบทบาทสำคัญในการดำเนินการอันมีผลให้มีการระดมความคิดเห็นทางการศึกษาอย่างกว้างขวางในวงการศึกษาของไทย โดยในระยะแรกเริ่มได้เป็นศูนย์กลางในการรวบรวมประมวลและวิเคราะห์ข้อมูล ข้อคิดเห็นจากนักวิชาการวงการวิจัย วงการสื่อมวลชน และวงการปฏิบัติการจากหน่วยราชการต่าง ๆ ทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค สำนักงานฯ ได้ทำการวิจัยเพื่อศึกษาความคิดเห็นของบุคคลหลาย ๆ ฝ่ายที่เกี่ยวข้องในวงการศึกษาทั้งผู้บริหารและนักวิชาการ ทั้งในส่วนกลางและต่างจังหวัด รวมทั้งข้าราชการฝ่ายปกครอง สมาชิกสภาจังหวัด สภาเทศบาล สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสมาชิกและสื่อมวลชน ว่ามีความคิดเห็นอย่างไรต่อข้อเสนอในการปฏิรูประบบบริหารการศึกษา แม้ว่าข้อเสนอแนะทั้งหมดในเอกสารมิได้ถูกนำมาปฏิบัติด้วยเหตุผลหลายประการ โดยเฉพาะเหตุผลทางด้านการเมือง และข้อคิดเห็นต่าง ๆ ซึ่งได้ถูกบันทึกไว้เป็นรายงานในเอกสาร และงานวิจัยต่าง ๆ ใ้ใช้เป็นเอกสารตำราในวงวิชาการระดับสูงอย่างกว้างขวาง และเป็นเอกสารพื้นฐานในการพิจารณาร่างแผนการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2520



และใช้เป็นหลักในการจัดทำแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ ฉบับที่ 4 ในเวลาต่อมา ซึ่งแผนการศึกษาแห่งชาติได้ใช้เป็นแม่บทในการจัดการศึกษาของชาติมาจนกระทั่งปัจจุบัน สำนักงานฯ มีส่วนสำคัญในการร่างแผนการศึกษาดังกล่าวนั้น และยังได้จัดทำแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ ฉบับที่ 4 ซึ่งได้ยึดหลักการของการปฏิรูปการศึกษาเป็นส่วนใหญ่

งานอื่น ๆ ที่ได้ดำเนินการให้แก่ การรายงานสภาพการจัดการศึกษาและจัดทำข้อมูลแต่ละระดับ และประเภทการศึกษา งานศึกษาบทบาทของเอกชนในการช่วยจัดการศึกษาของชาติ งานวิจัยการศึกษาระดับมัธยมศึกษา การฝึกหัดครู การศึกษาผู้ใหญ่ระดับก่อนวัยเรียน งานประเมินผลแผนพัฒนายุทธศาสตร์ที่ 2 ยุทธศาสตร์ที่ 3 การพิจารณาโครงการเงินกู้ ฯลฯ

จากการสัมภาษณ์อดีตผู้บริหารระดับสูงได้กล่าวถึงสำนักงานฯ ในช่วงนี้ว่าบทบาทของสำนักงานฯ ลดลงไป ทั้งนี้เนื่องจากสำนักงานฯ ได้สร้างแนวคิดใหม่เกี่ยวกับมหาวิทยาลัยขึ้น ทำให้มีข้อเสนอให้ตั้งทบวงมหาวิทยาลัย ซึ่งเจตนารมณ์เดิมจะให้ทบวงมหาวิทยาลัยทำหน้าที่ในลักษณะเกี่ยวกับคณะกรรมการมหาวิทยาลัย University Grant Committee (UGC) ดังนั้นเมื่อเกิดทบวงมหาวิทยาลัยขึ้นแล้วบทบาทของสำนักงานฯ ได้เปลี่ยนไป มีความพยายามที่จะทำให้อำนาจสำนักงานฯ เป็นหน่วยงานทำการวิจัยเชิงนโยบายและวิจัยเชิงพัฒนา และดำเนินงานในเรื่องของการวางแผน อธิการบดีสภาการระดับสูงของสำนักงานฯ ได้กล่าวถึงบทบาทในด้านการวางแผนในช่วงนี้ว่า ระยะแรกมีปัญหาเรื่องเทคนิควิธีการเพราะไม่เคยทำ เช่นเดียวกับที่เริ่มดำเนินงานวิจัยในระยะแรก จึงได้มีการเชิญบุคลากรจากมหาวิทยาลัยมาช่วย มีการส่งบุคลากรไปอบรม ในสมัยนั้นเริ่มรู้จักนำเอากรอบความคิดทางศาสตร์อื่น ๆ เข้ามาช่วยทางการวางแผนการศึกษา เช่น เศรษฐศาสตร์ สังคมศาสตร์ ประชากรศาสตร์ จึงทำให้การวางแผนเป็นระบบขึ้น อดีตผู้บริหารระดับสูงของสำนักงานฯ ได้กล่าวถึงบุคลากรในสมัยนั้นว่า เป็นยุคที่มีนักวิชาการทางการวางแผนน้อย แต่ก็ทำได้ค่อนข้างดี เพราะยังมีประสบการณ์และมีความกว้างขวางกว่าที่จะให้หน่วยปฏิบัติดำเนินการเอง เพราะหน่วยปฏิบัติจะมองแต่ประเด็นย่อย ๆ เช่น ปฏิสัมพันธ์ระหว่างครูกับนักเรียน เป็นเรื่องประสิทธิภาพภายในของระบบ แต่สำนักงานฯ สามารถมองเห็นกว้างขวางกว่านั้น อย่างไรก็ตามไม่อาจพิสูจน์ได้ว่าการวางแผนการศึกษาได้ช่วยป้องกันปัญหาที่จะเกิดขึ้นไม่ให้เกิดขึ้นหรือไม่ เพราะมีปัจจัยหลายด้านที่ทำให้การวางแผนไม่เป็นไปอย่างที่ควรจะเป็น

ทั้งอดีตผู้บริหารระดับสูง อดีตนักวิชาการระดับสูงและนักการศึกษาต่างกล่าวตรงกันถึงงานหลัก ๆ  
ที่ประสบความสำเร็จในช่วงนี้ว่าได้แก่ งานปฏิรูปการศึกษา งานจัดทำแผนการศึกษาแห่งชาติ  
พ.ศ. 2520 งานวางแผนการศึกษาและงานวิจัยการศึกษา

จากข้อมูลที่น่าเสนาถถึงบทบาทของสำนักงานฯ ในช่วง พ.ศ. 2516 - 2520 ทั้งจาก  
เอกสารและจากการสัมภาษณ์ สามารถสรุปได้ตรงกันว่า บทบาทของสำนักงานคณะกรรมการการ  
ศึกษาแห่งชาติในช่วงนี้มีบทบาทเพิ่มขึ้นในด้านการวางแผนการศึกษา การวางแผนพัฒนาการศึกษา  
การวิจัย และการเปิดเวทีกว้างให้นักศึกษาด้านการศึกษาได้มีโอกาสแสดงความคิด  
ความเห็นต่องานปฏิรูปการศึกษา ซึ่งงานปฏิรูปการศึกษานี้แม้จะไม่ประสบผลสำเร็จทั้งหมด  
เนื่องจากปัญหาด้านการเมืองแต่แนวคิดที่ได้จากการปฏิรูปการศึกษาในครั้งนั้นมีอิทธิพลต่อแนว  
ความคิดของบุคคล และการดำเนินงานในด้านการศึกษามาจนถึงทุกวันนี้

4. บทบาทของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ ในช่วง พ.ศ. 2521 -  
2529

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติได้เปลี่ยนแปลงกฎหมายที่ใช้อยู่อีกครั้งหนึ่ง  
ด้วยเหตุผลเพื่อให้เอื้อต่อสภาพการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปทั้งทางสังคม เศรษฐกิจ และการปกครองของ  
ประเทศ ประกอบกับสภาการศึกษาแห่งชาติมีองค์ประกอบที่ใหญ่เกินไป ไม่สะดวกในการเรียก  
ประชุม จึงมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับใหม่ขึ้นเรียกว่า พระราชบัญญัติคณะกรรมการการ  
ศึกษาแห่งชาติ มีกรรมการ 17 คน มีรองนายกรัฐมนตรีซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมายเป็นประธาน  
คณะกรรมการชุดนี้มีอำนาจหน้าที่ในการเสนอผลการปฏิบัติงานในด้านการศึกษา ตลอดจนเสนอแนะ  
และให้ความเห็นเกี่ยวกับการศึกษาต่อคณะรัฐมนตรี พิจารณากำหนดแผนการศึกษาแห่งชาติและ  
แผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ กำกับติดตามการดำเนินงานให้เป็นไปตามแผนและประสานงาน  
ระหว่างสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติกับส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง และพระราชบัญญัติ  
ใหม่นี้ได้กำหนดภาระหน้าที่ให้แก่สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ 10 ประการด้วยกัน  
ซึ่งเกี่ยวกับการเสนอแนะจุดมุ่งหมาย นโยบาย การวางแผนการศึกษา แผนพัฒนาการศึกษา  
ติดตามและประเมินผลการดำเนินงานตามแผน ให้คำแนะนำเพื่อปรับปรุงการดำเนินงาน  
ประสานโครงการพัฒนาและแผนงานการศึกษาทุกระดับและประเภท จัดทำข้อเสนอแนะงบประมาณ  
การศึกษา วิจัยและส่งเสริมการวิจัย กำหนดหลักการเกี่ยวกับหลักสูตรและมาตรฐานทั่วไปของ

การศึกษา ดำเนินการเกี่ยวกับการนำทรัพยากรมาอุดหนุนการศึกษา เป็นศูนย์ประสานงานและ  
บริการ เกี่ยวกับการศึกษา

พระราชบัญญัติฉบับ พ.ศ. 2521 นี้ ให้อำนาจหน้าที่แก่คณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ  
เป็นเสมือนที่ปรึกษาทางด้านการศึกษาแก่คณะรัฐมนตรี และกำหนดภาระหน้าที่ให้แก่สำนักงาน  
คณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติที่สำคัญยิ่ง ตั้งแต่การจัดทำข้อเสนอนโยบายการจัดทำแผนการศึกษา  
แผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ การติดตามประเมินผล การวิจัย การให้ข้อเสนอแนะงบประมาณ  
การศึกษา การกำหนดหลักการของหลักสูตร การเป็นศูนย์ประสานงาน และการดำเนินการเกี่ยวกับ  
ทรัพยากรด้านการศึกษา ภารกิจทั้งหมดนี้เป็นภารกิจที่ครอบคลุมการศึกษาทุกระดับและประเภท  
การศึกษา ซึ่งเป็นภารกิจที่ยิ่งใหญ่ มีขอบเขตที่กว้างขวางมาก

ในการดำเนินงานสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติมีบทบาทในช่วงนี้  
ดังต่อไปนี้ คือ การเปลี่ยนแปลงระบบบริหารการประถมศึกษา สำนักงานฯ มีบทบาทโดยได้เป็น  
ศูนย์กลางในการประมวลความคิดเห็นและข้อเสนอแนะของครูประจำบาลและบุคคลหลายอาชีพ  
ให้ทำการวิจัยและจัดสัมมนาเพื่อประกอบการพิจารณาของคณะกรรมการซึ่งแต่งตั้งโดยคณะรัฐมนตรี  
สำนักงานฯ ให้เป็นกลไกสำคัญในการเป็นศูนย์ประสานสัมพันธ์ การเปลี่ยนแปลงระบบบริการการ  
ประถมศึกษา โดยให้มีการวางแผนการประสานสัมพันธ์อย่างมีระบบ นอกจากนั้นเลขาธิการ  
คณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติในสมัยนี้ได้รับการแต่งตั้งให้เป็นกรรมการ ประธานกรรมการ  
ให้แก่คณะกรรมการที่ดำเนินการ เรื่องนี้หลายชุดด้วยกัน จนในที่สุดได้เปลี่ยนแปลงระบบบริหาร  
การประถมศึกษาเป็นในรูปแบบสำนักงานคณะกรรมการประถมศึกษาแห่งชาติได้สำเร็จดังที่เป็นอยู่ใน  
ปัจจุบัน

งานอื่น ๆ ที่สำคัญได้แก่ การจัดทำแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ ฉบับที่ 5 (พ.ศ.  
2525 - 2529) การสำรวจสภาวะทางการศึกษาของประเทศได้ทำการสำรวจข้อมูลเกี่ยวกับ  
ประชากร เศรษฐกิจและการศึกษา ปัญหาหลักของการจัดการศึกษา และข้อเสนอแนะโดยสำรวจ  
ทุกระดับการศึกษา การสำรวจดังกล่าวนี้เพื่อศึกษาสภาพปัญหาทางการศึกษาและกำหนดทิศทางการ  
จะพัฒนาการศึกษาในระยะยาว (10 ปี) งานที่สำคัญอีกงานหนึ่งคือ การวางแผนการศึกษาเพื่อ  
การมีงานทำ สำนักงานฯ ได้เสนอรายงานผู้สำเร็จการศึกษาและการไม่มีงานทำของผู้จบอาชีวศึกษา  
และได้ให้ข้อเสนอให้ปรับปรุงคุณภาพอาชีวศึกษามากกว่ามุ่งขยายด้านปริมาณ นอกจากนั้นยังได้ทำ

การวิจัยเกี่ยวกับประเด็นนี้และได้เสนอแนะแนวนโยบายเกี่ยวกับการปรับปรุงคุณภาพของอาชีวศึกษา นโยบายเกี่ยวกับการพัฒนากำลังคน และนโยบายด้านความร่วมมือระหว่างภาครัฐบาลและภาคเอกชน งานที่สำคัญอีกงานหนึ่งคือ งานวางแผนพัฒนาการศึกษาบริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออก สำนักงานฯ ได้รับหน้าที่ในการประสานการจัดทำแผนพัฒนาการศึกษาและสังคมให้สอดคล้องกับการพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออก แต่งงานนี้ต้องล่าช้าตามโครงการใหญ่ของรัฐบาลไปด้วย

บทบาทอื่น ๆ ของสำนักงานฯ ได้แก่ งานวิจัยต่าง ๆ ทุกระดับและประเภทการศึกษา งานติดตามและประเมินผลโครงการเงินทุนเพื่อพัฒนาการศึกษา งานอบรม วางแผนเพื่อกำหนดที่ตั้งสถานศึกษา งานจัดทำสถิติข้อมูลการศึกษาระดับต่าง ๆ ฯลฯ (ดูรายชื่องานที่ดำเนินการในช่วง พ.ศ. 2521 - 2529 ในภาคผนวกที่ 2)

จากภาระหน้าที่ที่สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติได้รับภายหลังจากปี พ.ศ. 2521 จะเห็นได้ว่ามุ่งไปที่การจัดทำนโยบาย การวางแผนการศึกษา การติดตามและประเมินผลการจัดการศึกษา และการวิจัยการศึกษา ในการดำเนินงานจริงสำนักงานฯ ได้ปฏิบัติภารกิจที่ได้รับมอบหมายเกือบทั้งหมด แต่บางภารกิจก็ปฏิบัติมาก บางภารกิจก็ปฏิบัติน้อย และประสบความสำเร็จในบางภารกิจ ดังที่ผู้บริหารระดับสูงของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติได้กล่าวว่า "...หน้าที่ตามกฎหมายทั้ง 10 ข้อ นับว่ามากทีเดียว สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติยังทำได้ไม่สมบูรณ์ บางข้อก็หย่อน บางข้อก็เกือบไม่ได้ทำ..." ซึ่งจะให้กล่าวถึงผลการปฏิบัติงานทั้งที่ประสบความสำเร็จและไม่ประสบความสำเร็จในแต่ละภารกิจต่อไป โดยจะได้นำเสนอความคิดเห็นที่ได้จากการสัมภาษณ์บุคคลต่าง ๆ เกี่ยวกับบทบาทในช่วงที่ใช่ พระราชบัญญัติสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2521 อย่างไรก็ตามจะต้องกล่าวพาดพิงถึงสำนักงานฯ ในช่วงก่อน พ.ศ. 2521 บ้าง เพราะบางประเด็นเป็นเรื่องของพัฒนาการที่สืบเนื่องกันมา

#### 4.1 บทบาทเกี่ยวกับการจัดทำนโยบายการศึกษา

จากการสัมภาษณ์ อดีตผู้บริหารระดับสูงของสำนักงานฯ ได้กล่าวว่า ในช่วง พ.ศ. 2517 ได้มีความพยายามที่จะสร้างให้สำนักงานฯ เป็นหน่วยงานดำเนินงานด้านการพัฒนา นโยบาย ซึ่งขณะนั้นมีงานวิจัยเชิงนโยบายเช่นโครงการวิจัยประสิทธิภาพการประถมศึกษาช่วยชี้ทิศทางทำให้สามารถทำแผนปฏิรูปได้ และเป็นแนวทางในการเปลี่ยนแปลงระบบบริหาร

การประถมศึกษาได้สำเร็จ ส่วนอดีตนักวิชาการของสำนักงานฯ กล่าวว่าในปัจจุบันสำนักงานฯ ไม่ค่อยมีบทบาทในเรื่องของการจัดทำนโยบายเท่าที่ควรจะมี การจัดทำนโยบายเป็นเรื่องที่แตกต่างไปจากการทำแผนเนื่องจากนโยบายไม่ได้เป็นสิ่งที่ได้มาจากระดับล่างไปสู่ระดับบนคือไม่ได้มาจากการสรุปข้อมูลต่าง ๆ รวมกัน แต่จะต้องได้มาจากความรู้ความมองการณ์ไกลของผู้นำในสังคมว่าการดำเนินการในเรื่องนั้น ๆ ควรจะไปทางใด ความรู้ต่าง ๆ เหล่านั้นไม่ใช่สิ่งที่นักวิชาการธรรมดาจะทำได้ แต่จะต้องมาจากบุคคลอีกระดับหนึ่งที่มีความสามารถพิเศษ หรือมาจากกลุ่มคณะทำงานที่มีความเชี่ยวชาญในเรื่องนั้น ๆ ผู้บริหารระดับสูงของสำนักงานฯ ได้กล่าวถึงจุดอ่อนของสำนักงานฯ ว่า เมื่อสำนักงานฯ ได้ทำการวิจัยและประเมินผลไปแล้ว ยังไม่สามารถนำผลที่ได้จากการวิจัยและประเมินไปใช้ ทั้งนี้เนื่องจากยังขาดความรู้ความสามารถ ความชำนาญในเรื่องนี้ นักการศึกษาได้กล่าวว่า สำนักงานฯ ทำให้แต่เพียงเปิดเวทีให้นักวิชาการ นักคิด แต่ยังไม่ได้มีการนำความคิดที่ได้เหล่านั้นไปสร้างเป็นนโยบาย ผู้เกี่ยวข้องกล่าวว่า จุดอ่อนที่เห็นได้ชัดเจนคือการทำนโยบาย การมีอิทธิพลต่อนโยบาย การเสนอประเด็น แม้จะมีผลงานทางศึกษานโยบายมากแต่ยังไม่ได้นำไปใช้ในการทำนโยบาย นอกจากนั้นยังมีปัญหาในเรื่องของการประสานนโยบายอีกด้วย ผู้บริหารระดับสูงในกระทรวงศึกษาธิการกล่าวว่า สำนักงานฯ อ่อนในเรื่องของการส่งเสริมและผลักดันให้การจัดการศึกษาเป็นไปตามแผนและนโยบาย และนโยบายของสำนักงานฯ กว้างเกินไป กล่าวไว้ครอบคลุมทุกเรื่องจนขาดทิศทางแก่ฝ่ายปฏิบัติ

จะเห็นได้ว่า ทั้งอดีตผู้บริหารสำนักงานฯ ผู้บริหารระดับสูงของสำนักงานฯ อดีตนักวิชาการของสำนักงานฯ นักการศึกษา และผู้เกี่ยวข้อง ต่างมีความเห็นสอดคล้องกันว่า บทบาทของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติในการกำหนดนโยบายการศึกษาของชาตินั้น ยังไม่ประสบความสำเร็จ ทั้งในเรื่องของการเสนอประเด็น วิธีการจัดทำนโยบาย และการควบคุมผลักดันให้เป็นไปตามนโยบาย

#### 4.2 บทบาทที่เกี่ยวกับการวางแผนการศึกษา

อดีตนักวิชาการศึกษาของสำนักงานฯ ได้กล่าวถึงการวางแผนของสำนักงานฯ ว่า ในระยะแรกมีปัญหาเรื่องเทคนิคทางวิชาการ เพราะไม่เคยทำ เช่นเดียวกับระยะแรกของการทำวิจัย จึงได้แก้ปัญหาด้วยการขอความช่วยเหลือจากบุคลากรภายนอก ส่งบุคลากรไปฝึกอบรม จึงเริ่มวางแผนด้วยการนำศาสตร์สาขาอื่น ๆ มาประกอบในการวางแผนด้วย ทำให้การวางแผน

เป็นระบบขึ้น อดีตผู้บริหารระดับสูงของสำนักงานฯ กล่าวว่า ในระยะแรกมีกฎวางแผนน้อยแต่ก็ทำงานได้ค่อนข้างดี อย่างน้อยก็มีประสบการณ์และมีความกว้างมากกว่าบุคลากรในหน่วยปฏิบัติ เพราะถ้าให้หน่วยปฏิบัติวางแผนก็จะมองในประเด็นของประสิทธิภาพภายในมากกว่าการมองในแง่ประสิทธิภาพภายนอก นักวิชาการระดับสูงของสำนักงานฯ กล่าวว่า สำนักงานฯ ยังไม่มีอำนาจเต็มที่ในการวางแผนการศึกษา กล่าวคือ ยังไม่มีกฎหมายใด ๆ ระบุให้แผนงานและโครงการต่าง ๆ ผ่านการพิจารณาจากสำนักงานฯ ก่อนที่จะเสนอเข้าคณะรัฐมนตรี ผู้บริหารระดับสูงของกระทรวงศึกษาธิการกล่าวว่า การวางแผนของสำนักงานฯ ที่ผ่านมาเป็นประโยชน์ต่อกระทรวงศึกษาธิการบ้าง อีกท่านหนึ่งกล่าวว่า สำนักงานฯ ดำเนินการวางแผนการศึกษาด้วยวิธีที่ระมัดระวังประนีประนอมกับฝ่ายปฏิบัติมากเกินไป กล่าวคือ ถ้าฝ่ายปฏิบัติเสนอโครงการที่ไม่ขัดแย้งกับนโยบายหรือวงเงินไม่เกินเป้าหมายจนเกินไป สำนักงานฯ ก็จะพิจารณาให้ผ่านไปหมด และอีกท่านหนึ่งกล่าวว่า สำนักงานฯ ขาดมาตรการที่จะควบคุมดูแลและสนับสนุนให้เป็นไปตามแผนที่วางไว้ เช่น ขาดการติดตามกระตุ้นเตือนหน่วยปฏิบัติให้ทั้งกระทรวงศึกษาธิการและทบวงมหาวิทยาลัย และขาดการประสานงานกับสำนักงานงบประมาณในการที่จะเรียกร้องให้มีการสนับสนุนงบประมาณโครงการที่เป็นไปตามแผน และขาดการท้วงติงต่อสำนักงานงบประมาณสำหรับโครงการที่ไม่เป็นไปตามแผน และทั้งผู้บริหารระดับสูงในกระทรวงศึกษาธิการและผู้เกี่ยวข้องกล่าวตรงกันว่าสำนักงานฯ วางแผนได้เฉพาะแผนของกระทรวงศึกษาธิการและหน่วยงานอื่นเท่านั้น ไม่สามารถวางแผนได้ครอบคลุมถึงทบวงมหาวิทยาลัยและมหาวิทยาลัย ในส่วนนี้สำนักงานฯ เป็นเพียงนำแผนมารวมไว้ด้วยกัน จึงทำให้แผนทั้งสองระดับนี้ขาดความต่อเนื่อง

สรุปจากการสัมภาษณ์ได้ว่าการวางแผนของสำนักงานฯ ในระยะแรกมีปัญหาเกี่ยวกับบุคลากรขาดความรู้ ขาดเทคนิควิธีการ สำนักงานฯ ได้แก้ไขปัญหาดังกล่าวด้วยการส่งบุคลากรไปฝึกอบรม ทำให้การวางแผนของสำนักงานฯ เป็นการวางแผนที่มุ่งไปที่ประสิทธิภาพภายนอกและได้นำศาสตร์อื่น ๆ มาใช้ในการวางแผนมากขึ้น ซึ่งเป็นแผนที่มองได้กว้างกว่าการที่จะให้หน่วยปฏิบัติดำเนินการเอง อย่างไรก็ตาม หลายท่านมีความเห็นว่าสำนักงานฯ ก็ยังขาดอำนาจที่จะควบคุมดูแลให้การจัดการศึกษาเป็นไปตามแผน ได้แก่ ขาดอำนาจที่จะต้องเป็นผู้พิจารณาโครงการก่อนที่จะนำเสนอเข้าสู่คณะรัฐมนตรี ขาดการประสานงานกับหน่วยปฏิบัติในการที่จะกระตุ้นเตือนให้การปฏิบัติงานเป็นไปตามแผน และขาดการประสานงานกับสำนักงานงบประมาณในการที่จะให้งบประมาณสอดคล้องกับแผน นอกจากนั้นแผนในบางระดับยังขาดความต่อเนื่องกัน

#### 4.3 บทบาทที่เกี่ยวกับการวิจัยการศึกษา

งานวิจัยการศึกษาของสำนักงานฯ เริ่มรุ่งเรืองขึ้นเมื่อสำนักงานฯ เริ่มปรับปรุงเปลี่ยนแปลงบทบาทโดยพระราชบัญญัติฉบับ พ.ศ. 2512 ในช่วงนั้นสำนักงานฯ ได้รับความสนับสนุนทั้งด้านการเงินและด้านวิชาการจากผู้เชี่ยวชาญ อดีตนักวิชาการระดับสูงได้กล่าวว่า เป็นครั้งแรกที่มีการประเมินความต้องการระดับชาติ ผู้บริหารระดับสูงของสำนักงานฯ กล่าวว่า สำนักงานฯ ได้ทำงานวิจัยไว้มาก จนเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่าเป็นหน่วยงานที่สามารถทำการวิจัยได้ดีที่สุดในประเทศไทยและดีกว่าหลาย ๆ ประเทศ สำนักงานฯ ได้ทำงานวิจัยอย่างกว้างขวาง ด้วยวิธีการเชิญบุคลากรมาจากหน่วยงานอื่น เช่น จากมหาวิทยาลัย จากหน่วยปฏิบัติ วิธีการนี้ บุคลากรภายนอกก็ได้มาเรียนรู้จากสำนักงานฯ ด้วย ผลงานที่ออกมาถูกนำไปพิจารณาเป็นนโยบาย ไปใช้อ้างอิง นับว่าผลงานเป็นที่ยอมรับในระดับสูงตั้งแต่ระดับกระทรวงถึงระดับล่าง นักการศึกษา ได้กล่าวถึงงานวิจัยของสำนักงานฯ ว่า งานวิจัยของสำนักงานฯ เคยรุ่งเรืองมาก เช่น การวิจัย ประสิทธิภาพการประถมศึกษา การวิจัยครั้งนั้นทำให้การจัดสรรงบประมาณการศึกษามีความเป็นธรรมขึ้น นักการศึกษาหันมาสนใจเรื่องความเสมอภาคของโอกาสทางการศึกษา ซึ่งนักการศึกษา ท่านหนึ่งกล่าวว่า นับว่าสำนักงานฯ สามารถ "พลิกโฉมหน้าการวิจัยการศึกษาของประเทศ" ผู้เกี่ยวข้องกล่าวว่า สำนักงานฯ ใช้เวลาส่วนมากไปในเรื่องของงานวิจัย ทำให้มีข้อมูลต่าง ๆ มากมาย บุคลากรส่วนใหญ่ทั้งระดับผู้บริหารและนักวิชาการทั้งในอดีตและปัจจุบัน ส่วนใหญ่มีความสามารถในงานวิจัยซึ่งเป็นจุดเด่นของสำนักงานฯ นักการศึกษากล่าวว่า บทบาทของสำนักงานฯ ในปัจจุบันยังคงเน้นอยู่ที่งานวิจัย มีหลายท่านกล่าวถึงจุดอ่อนของงานวิจัยว่าในปัจจุบันงานวิจัย ไม่สามารถมีอิทธิพลต่อแนวความคิดในการทำนโยบายและมีคุณภาพด้อยกว่าในอดีต ทั้งนี้เพราะ งานวิจัยในปัจจุบัน "เป็นเรื่องเล็ก ๆ น้อย ๆ ไม่เป็นปึกแผ่น" นักวิชาการระดับสูงของสำนักงานฯ กล่าวว่า งานวิจัยในปัจจุบันมีลักษณะ "ต่างคนต่างทำ" และผู้ทำวิจัยมีความรู้เรื่องเทคนิควิธีการวิจัยเป็นอย่างดี แต่ขาดความรู้ในศาสตร์สาขาอื่น ๆ ทำให้ขาดทฤษฎีมารองรับ งานวิจัยควรจะ ต้องมีทิศทางและนำสิ่งที่ค้นพบมาดำเนินการต่อเพื่อที่จะพัฒนาเป็นข้อเสนอแนะหรือเป็นนโยบายด้าน การศึกษาต่อไป

สรุปได้ว่าหลายท่านมีความเห็นตรงกันว่าในอดีตที่ผ่านมา สำนักงานฯ ประสบความสำเร็จในงานด้านการวิจัยเป็นอย่างสูง ในปัจจุบันสำนักงานฯ เริ่มมีจุดอ่อนขึ้นในเรื่องของ

การขาดทิศทาง การขาดความร่วมมือกันอย่างเป็นึกแผน การขาดความรู้ในศาสตร์สาขาอื่น ๆ และขาดการนำข้อค้นพบไปดำเนินการต่อเพื่อที่จะพัฒนาไปสู่นโยบายการศึกษา

#### 4.4 บทบาทอื่น ๆ

ได้มีผู้กล่าวถึงบทบาทอื่น ๆ ของสำนักงานฯ ได้แก่ บทบาทในการติดตามและประเมินผล บทบาทในการประสานงาน บทบาทในด้านข้อมูลดังต่อไปนี้ ในเรื่องของการติดตามผล นักการศึกษาท่านหนึ่งกล่าวว่า สำนักงานฯ ขาดการติดตามว่างานการศึกษาของชาติไปถึงไหนเป็นอย่างไร เช่นแผนการศึกษาของชาติระบุว่า "...การคัดเลือกนักศึกษาฝึกหัดครูจะต้องมีการคัดเลือกพิเศษเพื่อให้ได้คนที่มีความเหมาะสมมีคุณภาพมาเป็นครู..." จะเห็นได้ว่าสำนักงานฯ ไม่ได้มีการติดตามชี้แนะเรื่องนี้เลย การที่จะให้การจัดการศึกษาของประเทศเป็นไปตามแผนขึ้นอยู่กับวิธีการติดตามดูแลและชี้แนะของสำนักงานฯ ด้วย ในเรื่องของการประเมินทั้งผู้บริหารระดับสูงของสำนักงานฯ และผู้บริหารระดับสูงของกระทรวงศึกษาธิการมีความเห็นสอดคล้องกันว่าการประเมินผลของสำนักงานฯ เป็นประโยชน์ต่อการปฏิบัติงานมาก โดยผู้บริหารระดับสูงของสำนักงานฯ กล่าวว่า เป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่าสำนักงานฯ เป็นหน่วยงานที่สามารถทำงานวิจัยและประเมินผลได้ดีที่สุด และผู้บริหารระดับสูงของกระทรวงศึกษาธิการกล่าวถึงการประเมินผลของสำนักงานฯ ว่า การประเมินผลของสำนักงานฯ เป็นประโยชน์ต่อกระทรวงศึกษาธิการมาก เช่น การประเมินผลโครงการเงินกู้ธนาคารโลกได้ช่วยชี้ให้เห็นว่าโครงการ... เหล่านั้นได้ปฏิบัติอะไรไปบ้าง ประสบความสำเร็จอย่างไร มีจุดอ่อนอย่างไร ช่วยเตือนให้ฝ่ายปฏิบัติรับทราบและนำไปปรับปรุงพัฒนางาน

ในเรื่องของการประสานงาน หลายท่านกล่าวตรงกันว่า สำนักงานฯ ยังทำหน้าที่ในการประสานงานได้ไม่ดีนัก ทั้งการประสานงานระหว่างการศึกษาในแต่ละระดับ โดยเฉพาะระหว่างกระทรวงศึกษาธิการและทบวงมหาวิทยาลัย การประสานงานการจัดการศึกษาระหว่างรัฐและเอกชน นอกจากนั้นสำนักงานฯ ยังไม่สามารถประสานงานระหว่างหน่วยปฏิบัติกับสำนักงานปรมาณูและสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการ เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติได้เป็นอย่างดี

ในเรื่องของข้อมูล อดีตผู้บริหารระดับสูงและนักการศึกษา กล่าวว่า สำนักงานฯ ยังไม่ได้ดำเนินการเกี่ยวกับระบบการจัดเก็บข้อมูลให้เป็นมาตรฐานจะต้องเร่งปรับปรุงในเรื่องนี้



สรุปได้ว่า ผู้บริหารระดับสูงของหน่วยปฏิบัติมีความเห็นว่า สำนักงานฯ สามารถทำการประเมินผลโดยเฉพาะการประเมินผลโครงการได้เป็นประโยชน์ต่อหน่วยปฏิบัติ แต่ขาดการประสานงานการจัดการศึกษาแต่ละระดับโดยเฉพาะระหว่างกระทรวงศึกษาธิการและทบวงมหาวิทยาลัย การจัดการศึกษาระหว่างรัฐกับเอกชน และการประสานงานระหว่างหน่วยปฏิบัติกับสำนักงานปรมาณูและสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และประการสุดท้ายยังไม่ได้ดำเนินการเกี่ยวกับระบบสารสนเทศให้ได้มาตรฐาน ส่วนการติดตามผลทุกท่านที่ให้สัมภาษณ์ความเห็นตรงกันว่าสำนักงานฯ ยังขาดการติดตามผลการจัดการศึกษาทั้งระบบ

บทบาทที่สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติควรจะดำเนินการ

ในตอนต่อไปนี้จะได้เสนอบทบาทที่บุคคลต่าง ๆ เสนอแนะว่า ควร เป็นหน้าที่ของสำนักงานฯ โดยในแต่ละบทบาทจะได้เสนอแนะวิธีการดำเนินการไว้ด้วย ดังนี้

#### 1. บทบาทในการจัดทำนโยบาย

บทบาทแรกและสำคัญที่สุดที่สำนักงานฯ ควรจะดำเนินการคือ บทบาทในการจัดทำนโยบาย นักการศึกษากล่าวว่า สำนักงานฯ จะต้องเป็นหน่วยงานหลักในการกำหนดทิศทางหรือนโยบายการศึกษาของชาติ จะต้องเป็นผู้นำด้านการพัฒนาโดยจะต้องมีสายตายาวไกลและรวดเร็ว กล่าวคือ จะต้องทำการศึกษาและทำนายสังคมไปล่วงหน้า 25 - 30 ปี จะต้องรู้ว่าโลกในอนาคตจะมีแนวโน้มไปอย่างไร ประเทศไทยในฐานะที่เป็นส่วนหนึ่งของสังคมโลกจะมีการเปลี่ยนแปลงไปอย่างไร และจะต้องจัดการศึกษาอย่างไรจึงจะสอดคล้องกับสังคมที่กำลังจะเปลี่ยนแปลงนี้ เพราะการเปลี่ยนแปลงของโลกต่อไปนี้จะรวดเร็วมากในการทำนโยบายนั้นจะต้องศึกษานโยบายของรัฐบาล ศึกษาสภาพปัญหาในปัจจุบัน จะต้องฉับไวสามารถวิเคราะห์ได้ว่าเรื่องใดเป็นเรื่องที่สำคัญและจำเป็น ต้องมีการกำหนดลำดับความสำคัญว่าเรื่องใดควรดำเนินการก่อนเรื่องใดเป็นเรื่องที่ตามมา ซึ่งทั้งหมดนี้จะต้องมาจากความรู้ความมองการณ์ไกลของผู้นำในสังคม ซึ่งไม่ใช่สิ่งที่นักวิชาการจะทำได้ แต่จะต้องมาจากบุคคลอีกระดับหนึ่งซึ่งมีความสามารถพิเศษ โดยสำนักงานฯ อาจจะต้องมีคณะทำงานซึ่งเป็น "ปราชญ์" ในเรื่องนั้น ให้บุคคลเหล่านั้นช่วยกันคิดว่าการศึกษาคควรจะไปทางไหนอย่างไร และจะต้องมีนโยบายอย่างไร นอกจากนั้นจะต้องอาศัยหน่วยงานต่าง ๆ มาคิปรักษาหารีร่วมกันด้วย

สำนักงานฯ จะต้องฉับไวและพร้อมเสมอที่จะโต้ตอบประเด็นต่าง ๆ ทางการศึกษาได้ จึงต้องมีข้อมูลล่วงหน้าอยู่ตลอดเวลา จะต้องคัดสรรทัศนะต่าง ๆ ทางการศึกษาได้ว่ามีข้อดีข้อเสียอย่างไร เหมาะสมหรือไม่

เมื่อกำหนดนโยบายใด ๆ ลงไปแล้ว ถ้ามีผลกระทบก่อให้เกิดปัญหาใด ๆ ควรจะหาทางออกไว้ด้วย เช่น การที่จะให้ลดจำนวนการผลิตนักศึกษาฝึกหัดครูก็จะต้องหาทางออกให้วิทยาลัยครูด้วยว่าจะแก้ปัญหาดังกล่าวอย่างไรบ้าง นอกจากนั้นจะต้องมีมาตรการในการที่จะให้นโยบายสามารถนำไปปฏิบัติได้ เช่น การประชาสัมพันธ์ไปสู่ประชาชน การท้วงติงและการประสานงานกับสำนักงานประมาณในการสนับสนุนหรือไม่สนับสนุนงบประมาณ

## 2. บทบาทในการวางแผนการศึกษา

บทบาทที่สำคัญประการต่อมาคือ บทบาทในการวางแผนการศึกษา ซึ่งหมายถึง ทั้งแผนการศึกษาแห่งชาติและแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ ซึ่งสำนักงานได้ดำเนินการอยู่แล้ว นักวิชาการของสำนักงานฯ ใ้มีข้อเสนอ 2 ประการดังต่อไปนี้ ประการแรก ในการจัดทำแผนงานและโครงการทางการศึกษาขั้นใหม่นั้นก่อนที่จะนำเสนอเข้าคณะรัฐมนตรี ควรจะได้รับการกลั่นกรองจากสำนักงานฯ ก่อน ในปัจจุบันนี้สำนักงานฯ ยังไม่มีอำนาจเกี่ยวกับกรณีเช่นนี้ระบุไว้ในที่ใดเลย ส่วนพระราชบัญญัติของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการ เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติที่ระบุในเรื่องนี้ไว้ไม่ชัดเจน แต่มีมติจากคณะรัฐมนตรีให้โครงการใหม่ต้องผ่านการกลั่นกรองจากสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการ เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติก่อนจึงจะให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาต่อไป ดังนั้นโครงการใหม่ทางการศึกษาจึงต้องผ่านการกลั่นกรองจากสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการ เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติด้วย ทำให้เกิดความสับสนแก่หน่วยปฏิบัติและทำให้การวางแผนของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติขาดความต่อเนื่อง

ข้อเสนออีกประการหนึ่งได้แก่ ข้อเสนอเกี่ยวกับวิธีการทำงานของสำนักงานฯ เกี่ยวกับการจัดทำข้อเสนอของประมาณการศึกษา ซึ่งเป็นขั้นตอนของการวางแผนพัฒนาการศึกษาขั้นหนึ่ง และเป็นหน้าที่ประการหนึ่งของสำนักงานฯ ตามพระราชบัญญัติ พ.ศ. 2521 ในการดำเนินการนั้นสำนักงานฯ ควรจะจัดลำดับความสำคัญของโครงการใหม่ให้ได้ว่าโครงการใดควรได้รับความสำคัญและมีความจำเป็นมากที่สุด โครงการใดมีความจำเป็นรองลงมา และควรจะตัดโครงการใดบ้างประมาณไม่พอ โดยพิจารณาจากนโยบายและแผนการศึกษา ตลอดจนสภาพการณ์

ทางด้านการศึกษาและสังคมในขณะนั้น ส่วนโครงการเดิมควรพิจารณาว่ายังมีความจำเป็นอยู่หรือไม่ ควรจะได้รับความสนับสนุนเพิ่มขึ้นหรือลดลง หรือควรจะทำเล็กลงได้ โดยข้อเสนอทั้งหมดคงกล่าวจะต้องมีลักษณะเป็นข้อเสนอทางวิชาการ ซึ่งจะทำให้บทบาทของสำนักงานฯ มีมากยิ่งขึ้น นโยบายและแผนจะได้รับความสำคัญและเป็นที่ยอมรับมากขึ้น ซึ่งจะทำให้สำนักงานฯ มีอำนาจในทางนโยบายได้ การจัดทำข้อเสนองบประมาณของสำนักงานฯ ที่ผ่านมาเป็นลักษณะซ้ำซ้อนและแข่งกับสำนักงบประมาณ กล่าวคือ มุ่งไปวิเคราะห์ที่วงเงินเป็นหลัก จะสังเกตได้ว่างานนี้ได้รับชื่องานว่า "งานวิเคราะห์งบประมาณการศึกษาประจำปี..."

ข้อเสนอดังกล่าวตรงกับความต้องการของผู้บริหารสำนักงบประมาณจากการสัมภาษณ์ ได้ทราบว่าเจ้าหน้าที่ของสำนักงบประมาณขาดความรู้ในเนื้อหาและความเป็นไปทางการศึกษา จึงต้องการข้อเสนอแนะเชิงนโยบายจากสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ เพื่อมาประกอบการพิจารณาวงเงิน ส่วนข้อเสนอในเรื่องของวงเงินนั้นสำนักงบประมาณมีความเชี่ยวชาญในเรื่องนี้มากกว่า

ข้อเสนออื่น ๆ ได้แก่ แผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติจะต้องมีจุดเน้นเพื่อให้เห็นทิศทางที่ชัดเจน มิเช่นนั้นหน่วยปฏิบัติจะทำโครงการอะไรก็ถูกทั้งนั้น เนื่องจากการเขียนแผนที่ผ่านมาจากจุดจุดเน้น โดยเขียนครอบคลุมการพัฒนาในทุก ๆ ด้าน นอกจากนั้นแผนควรจะเป็นกรอบกว้าง ๆ ไม่ควรลงไปถึงระดับโครงการ

### 3. บทบาทในการติดตามผล

การติดตามผลเป็นบทบาทที่สำคัญยิ่งอีกประการหนึ่งที่สำนักงานฯ จะต้องถือว่าเป็นภารกิจที่สำคัญ เนื่องจากการติดตามผลจะทำให้นโยบายและแผนได้รับความสำคัญ มีคำกล่าวว่า สำนักงานฯ จะต้องทำหน้าที่เป็น "ผู้ฟัง" หรือทำหน้าที่เป็น "ปรอทวัดอุณหภูมิทางการศึกษา" นั่นคือ จะต้องสามารถบอกสภาพความเป็นไปทางการศึกษาได้ว่ามีสภาพอย่างไร มีอะไรที่เริ่มผิดไปจากความตั้งใจเดิมและเกิดผลดีผลเสียอย่างไร จะต้องบอกรัฐบาลและประชาชนได้ว่าสิ่งต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นมีผลกระทบต่อการศึกษาและสังคมอย่างไร และถ้าแก้ไขไม่ทันจะเกิดผลร้ายอย่างไร การติดตามผลดังกล่าวนี้จะต้องกระทำในสองลักษณะ ประการแรกคือ ติดตามผลการศึกษาทั้งระบบการศึกษา ดังเช่นนักวิชาการระดับสูงของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการ เศรษฐกิจ และสังคมแห่งชาติ กล่าวว่า "สำนักงานฯ จะต้องเป็นหน่วยงานที่มองการศึกษาในแง่รวม

(education as a whole)" เพราะในเรื่องของการศึกษานั้น สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการ เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติไม่สามารถทำหน้าที่ได้เหมือนกับสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ เนื่องจากมีเพียงระดมฝ่ายของกองโครงการสังคมและกองวางแผนทรัพยากรมนุษย์รับผิดชอบเรื่องการศึกษา เมื่อเทียบกับสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติแล้ว สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติมีบุคลากรมากกว่า มีความเชี่ยวชาญมากกว่า และมีข้อมูลมากกว่า

การติดตามผลอีกลักษณะหนึ่ง ได้แก่ การติดตามผลอย่างละเอียดลึกซึ้งในบางประเด็น โดยเฉพาะประเด็นหลัก ๆ เป็นการเร่งด่วนและจำเป็นในสภาพการณ์นั้น ๆ การติดตามผลในลักษณะนี้มีประโยชน์ต่อผู้บริหาร เพื่อใช้ในการตัดสินใจและเพื่อเป็นมาตรการในการควบคุมฝ่ายปฏิบัติ ผู้บริหารระดับสูงของกระทรวงศึกษาธิการกล่าวว่า อำนาจทางวิชาการของสำนักงานฯ ขึ้นอยู่กับบทบาทนี้ด้วยประการหนึ่งว่า สำนักงานฯ สามารถแสดงบทบาทนี้ได้อย่างมีประสิทธิภาพเพียงไร

#### 4. บทบาทในการวิจัย

ในอดีตที่ผ่านมาสำนักงานฯ เคยประสบความสำเร็จในบทบาทงานวิจัยมาแล้ว ได้กล่าวแล้วว่างานวิจัยเหล่านั้นได้ส่งผลกระทบเป็นประโยชน์ต่อการศึกษาของชาติมาจนถึงปัจจุบัน นักวิชาการระดับสูงของสำนักงานฯ กล่าวว่า สำนักงานฯ จะต้องวางแผนการวิจัยโดยการวิจัยจะต้องมีทิศทางและจะต้องร่วมมือกันทำอย่างเป็นมีกแผ่น และจะต้องใช้ศาสตร์อื่น ๆ เข้ามาช่วย อดีตผู้บริหารระดับสูงของสำนักงานฯ กล่าวถึงแนวทางกว้าง ๆ ในการวิจัยว่าจะต้องเป็นการวิจัยเชิงนโยบาย และเป็นการวิจัยเพื่อพัฒนา การวิจัยต้องมีสองลักษณะคือ การวิจัยเชิงรุก และการวิจัยเชิงประเมิน Dr. Gerald W. Fry อดีตที่ปรึกษาของสำนักงานฯ กล่าวว่า สำนักงานฯ ควรจะต้องเป็นศูนย์กลางในการวิจัยและนำผลการวิจัยนั้นออกมาใช้ นอกจากนั้น ปัจจุบันสำนักงานฯ มีโครงการประชุมทางวิชาการเกี่ยวกับการวิจัยทางการศึกษาและการวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการศึกษา การประชุมดังกล่าวนี้เป็นการรวบรวมผลงานการวิจัยทางการศึกษาไว้ได้กว้างขวางที่สุด อดีตนักวิชาการระดับสูงกล่าวว่า สำนักงานฯ ควรจะได้นำผลการวิจัยเหล่านั้นมาใช้ให้เป็นประโยชน์นอกเหนือไปจากจัดประชุมแล้วเก็บไว้เป็นเอกสารเผยแพร่เท่านั้น

## 5. บทบาทเป็นศูนย์สารสนเทศ

ปัจจัยสำคัญที่จะทำให้การกำหนดนโยบายและการวางแผนมีประสิทธิภาพ ได้แก่ การมีระบบข้อมูลที่มีสมบูรณ์และทันสมัย สำนักงานฯ ต้องมีศูนย์ข้อมูลที่มีประสิทธิภาพ มีบุคลากรที่มีความเชี่ยวชาญในงานข้อมูล จะต้องมีการมีระบบข้อมูลพื้นฐานที่ได้มาตรฐาน ทั้งนี้จะต้องมีการประสานงานกับผู้กำหนดนโยบาย ผู้วางแผน และผู้วิจัย อยู่ตลอดเวลา เพื่อที่จะให้ทราบถึงความต้องการของข้อมูล

## 6. บทบาทเป็นหน่วยประสานงาน

สำนักงานฯ จะต้องมีบทบาทเป็นหน่วยประสานงานกลางทางด้านการศึกษา การประสานงานจะต้องมีจุดมุ่งหมายเพื่อที่จะเป็นหน่วยงานในการประสานให้การศึกษาของชาติเป็นไปตามนโยบายและแผนที่กำหนดไว้ กล่าวคือสำนักงานฯ จะต้องเป็นผู้ประสานงานกับสำนักงานคณะกรรมการการพัฒนาการ เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติในเรื่องของแผนพัฒนาการศึกษา และจะต้องเป็นผู้ประสานงานกับสำนักงานปรมาณูในเรื่องของงบประมาณการศึกษา จากการสัมมนาหน่วยปฏิบัติได้แก่ ผู้บริหารของทบวงมหาวิทยาลัยและกระทรวงศึกษาธิการกล่าวตรงกันว่า สำนักงานฯ ควรทำหน้าที่ประสานงานกับทั้งสองหน่วยงานดังกล่าวให้ได้ ปัจจุบันการประสานงานระหว่างสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติกับสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการ เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติและกับสำนักงานปรมาณูยังไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอทำให้หน่วยปฏิบัติต้องไปประสานงานเองจึงเกิดความซ้ำซ้อนในบางจุดและเกิดความสับสนแก่หน่วยปฏิบัติเป็นอย่างมาก

จุดมุ่งหมายอีกประการหนึ่ง เพื่อที่จะให้การศึกษาของชาติเป็นปึกแผ่นมีการรับช่วงกันอย่างต่อเนื่อง เนื่องจากการศึกษาของประเทศเรากระจัดกระจายอยู่ในความรับผิดชอบของหลายหน่วยงาน ได้แก่ กระทรวงศึกษาธิการ ทบวงมหาวิทยาลัยของรัฐ กระทรวงมหาดไทย กระทรวงกลาโหม กระทรวงสาธารณสุข และหน่วยงานของรัฐอื่น ๆ นอกจากนี้ยังมีหน่วยงานเอกชน รัฐวิสาหกิจ มูลนิธิต่าง ๆ อีกเป็นจำนวนมาก หน่วยงานเหล่านี้ต่างมีจุดมุ่งหมายและวิธีการที่แตกต่างกันไป แต่ในการดำเนินงานต้องมีความสัมพันธ์กัน มีการรับภาระหน้าที่ต่อเนื่องกันไปเป็นช่วง ๆ ดังนั้นจึงเป็นหน้าที่ของสำนักงานฯ ที่จะต้องเป็นหน่วยงานกลางในการประสานงานให้หน่วยงานเหล่านี้ดำเนินการไปด้วยกันได้อย่างราบรื่นและมีประสิทธิภาพ

สรุปได้ว่า บทบาทที่สำนักงานฯ คณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติควรจะดำเนินการตามข้อเสนอแนะของบุคคลต่าง ๆ มีอยู่ 6 ประการด้วยกันคือ บทบาทในการจัดทำนโยบาย บทบาทในการวางแผน บทบาทในการติดตามผล บทบาทในการวิจัย บทบาทในการเป็นศูนย์สารสนเทศ และ บทบาทในการ เป็นหน่วยประสานงาน จะเห็นได้ว่าบทบาททั้ง 6 ประการดังกล่าวล้วนเป็นภารกิจของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติตามที่พระราชบัญญัติ ฉบับ พ.ศ. 2521 ได้กำหนดไว้แล้วทั้งสิ้น จะมีอยู่เพียงประการเดียวที่เสนอให้สำนักงานฯ ควรจะมีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณากลั่นกรองโครงการใหม่ทางด้านการศึกษาก่อนที่จะเสนอคณะรัฐมนตรี ซึ่งอำนาจหน้าที่นี้ยังไม่ปรากฏอยู่ในที่ใด

### ปัจจัยที่มีผลกระทบต่อบทบาทของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ

ในตอนต่อไปนี้จะได้วิเคราะห์ถึงปัจจัยที่มีผลกระทบต่อบทบาทของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ โดยจะวิเคราะห์จากสภาพที่เป็นอยู่ จากเอกสารและจากการสัมภาษณ์บุคคลต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง

#### 1. คณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ

##### 1.1 องค์ประกอบของคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ

ตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2521 กำหนดให้คณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติประกอบด้วย รองนายกรัฐมนตรี ซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมายเป็นประธานกรรมการ ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ ปลัดทบวงมหาวิทยาลัย อธิบดีกรมการปกครอง ผู้อำนวยการสำนักงานการศึกษากรุงเทพมหานคร ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนเจ็ดคนซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งเป็นกรรมการ โดยต้องแต่งตั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิที่มีได้เป็นข้าราชการประจำอย่างน้อยสี่คน และให้เลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ เป็นกรรมการและเลขานุการ และรองเลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติเป็นกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ โดยให้คณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติเลือกกรรมการ ซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งคนหนึ่งเป็นรองประธานกรรมการ

เหตุผลที่กำหนดให้คณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติมีองค์ประกอบดังกล่าว ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องเมื่อครั้งปรับปรุงองค์ประกอบของคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติกล่าวว่า เพื่อที่จะให้คณะกรรมการดังกล่าวมีอิสระทางวิชาการปราศจากอิทธิพลจากการเมืองให้มากที่สุด จึงได้กำหนดให้องค์ประกอบส่วนใหญ่เป็นข้าราชการประจำที่รับผิดชอบในการจัดการศึกษาและผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการวางแผนการศึกษาของชาติ การกำหนดให้มีผู้ทรงคุณวุฒิเป็นจำนวนมาก ก็เพื่อที่จะเปิดโอกาสกว้างให้ผู้มีประสบการณ์และผู้มีความคิดความเห็นมีที่สนใจทางการศึกษาที่แหลมคมโดยไม่จำกัดอยู่แต่เฉพาะในวงการศึกษาให้มีโอกาสแสดงความคิดเห็นและได้เข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายการศึกษาของชาติด้วย ส่วนการที่เลือกให้ประธานเป็นรองนายกรัฐมนตรีนั้น มีจุดประสงค์เพื่อที่จะให้เป็นผู้เชื่อมโยงความคิดไปสู่คณะรัฐมนตรี และช่วยผลักดันประเด็นต่าง ๆ ที่สำนักงานฯ เสนอเข้าไปออกมาเป็นนโยบายของรัฐบาล

เกี่ยวกับองค์ประกอบของคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาตินี้ มีผู้ท้วงติงหลายท่าน ทั้งอดีตผู้บริหารระดับสูงของสำนักงานฯ และผู้บริหารระดับสูงของกระทรวงศึกษาธิการและทบวงมหาวิทยาลัย โดยมีความเห็นว่า คณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติน่าจะมีรัฐมนตรีกระทรวงศึกษาธิการ รัฐมนตรีทบวงมหาวิทยาลัย และรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีร่วมอยู่ด้วย เนื่องจากว่า รัฐมนตรีกระทรวงศึกษาธิการและรัฐมนตรีทบวงมหาวิทยาลัยนั้นเป็นผู้ควบคุมดูแลและกำหนดนโยบายของกระทรวงศึกษาธิการและทบวงมหาวิทยาลัย เมื่อรัฐมนตรีทั้งสองไม่ได้เข้ามาอยู่ในคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติด้วย อาจไม่ยอมรับนโยบายของคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติได้

อย่างไรก็ตาม ผู้ที่มีความเห็นว่างค์ประกอบของคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติตามพระราชบัญญัติ พ.ศ. 2521 นั้นเหมาะสมอยู่แล้วได้ให้เหตุผลว่า คณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติควรเป็นผู้เชี่ยวชาญด้านการศึกษาจริง ๆ ซึ่งจะต้องมีความรู้ความสามารถสูง มีหน้าที่กลั่นกรองงานของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ ซึ่งเป็นงานที่ต้องใช้หลักการทางวิชาการ ถ้ารัฐมนตรีซึ่งควบคุมฝ่ายปฏิบัติเข้ามาอยู่ในคณะกรรมการชุดนี้จะเข้ามามีอิทธิพลต่อการตัดสินใจของกรรมการชุดนั้นจนกระทั่งอาจจะไม่สามารถออกนโยบายที่เป็นประโยชน์แก่สังคมได้ จะกลายเป็นคณะกรรมการต่อรองในเชิงการเมืองมากกว่าเป็นคณะกรรมการเชิงวิชาการ การต่อรองเชิงการเมืองน่าจะเป็นหน้าที่ของประธานและเลขาธิการ คือ รองนายกรัฐมนตรีและเลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ

## 1.2 การดำเนินงานของคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ

คณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติเคยมีมติให้มีการประชุมเดือนละ 1 ครั้ง ในสภาพความเป็นจริงสามารถประชุมได้ปีละ 9 - 12 ครั้ง ทั้งนี้สุดแต่จะมีเรื่องให้พิจารณา มากน้อยเพียงไร ปัญหาที่สำคัญประการหนึ่งในการประชุมคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ ได้แก่ กรรมการที่ได้รับการแต่งตั้งมักไม่มาประชุมด้วยตนเองแต่ส่งผู้อื่นมาแทน การส่งตัวแทนของบาง หน่วยงานมีลักษณะที่ไม่ต่อเนื่อง ไม่เป็นตัวแทนถาวรและบางหน่วยงานส่งตัวแทนในระดับที่ไม่สามารถตัดสินใจแทนกรรมการจริงได้ จากการสัมภาษณ์กรรมการบางท่านของคณะกรรมการ การศึกษาแห่งชาติกล่าวว่า คณะกรรมการมีการประชุมบ่อยครั้งเกินไป และเรื่องที่ใช้ประชุม ไม่น่าสนใจเพียงพอ มักเป็นเรื่องเล็ก ๆ น้อย ๆ ประจำวัน (routine) ซึ่งการจะเข้า ประชุมหรือไม่นั้นจะพิจารณาจากระเบียบวาระการประชุมและเวลาที่ปฏิบัติงานของตนเอง จากปรากฏการณ์ดังกล่าวจะเห็นได้ว่า บุคคลที่เกี่ยวข้องให้ความสำคัญกับงานของคณะกรรมการฯ น้อยลง อย่างไรก็ตาม อธิบดีผู้บริหารระดับสูงของสำนักงานฯ กล่าวว่า การส่งผู้อื่นมาประชุมแทน เป็นเรื่องธรรมดาของวิธีการทำงานด้วยระบบคณะกรรมการทั่วไป ระบบคณะกรรมการเป็นเรื่อง ของการให้คำแนะนำ ผู้ที่จะเป็นหลักในการดำเนินการคือ ประธานและเลขาธิการ กรรมการอื่น ๆ เป็นเพียงผู้ช่วยแนะนำหรือท้วงติง

## 2. อำนาจของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ

จากการสัมภาษณ์นักวิชาการของสำนักงานฯ หลายท่านมีความเห็นว่า พระราชบัญญัติกำหนดไว้แต่หน้าที่ของสำนักงานฯ แต่ไม่ได้กำหนดให้สำนักงานฯ มีอำนาจแต่อย่างไร ด้วยเหตุนี้ทำให้การดำเนินการต่าง ๆ ของสำนักงานฯ ไม่ประสบความสำเร็จทั้งในเรื่องของการ เสนอแนะนโยบาย การเสนอแนะงบประมาณ การติดตามประเมินผล และการขอความร่วมมือจาก หน่วยงานอื่น ๆ

ประเด็นนี้เมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2521 จะเห็นว่าได้กำหนดหน้าที่ให้คณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ 6 ข้อ และกำหนดหน้าที่ให้สำนักงานฯ 10 ข้อ นอกจากนั้นในส่วนของอำนาจมาตรา 11 ของพระราชบัญญัติ ดังกล่าว ได้ระบุให้สำนักงานฯ อาจขอให้หน่วยงานต่าง ๆ เสนอรายละเอียดข้อมูลและเรื่องราวต่าง ๆ ที่จำเป็นแก่การปฏิบัติงาน ตามหน้าที่ของสำนักงานฯ และมาตรา 12 คณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ หรือสำนักงานฯ อาจ



เชิญบุคคลหนึ่งบุคคลใดมาให้ข้อเท็จจริง ความเห็นหรือคำแนะนำได้ และมาตรา 14 ให้อำนาจแก่คณะกรรมการฯ ที่จะแต่งตั้งคณะกรรมการ เพื่อพิจารณาหรือปฏิบัติการอย่างหนึ่งอย่างใดตามที่คณะกรรมการมอบหมาย

จะเห็นได้ว่าทั้งสามมาตราได้ให้อำนาจแก่สำนักงานฯ และคณะกรรมการฯ เพื่อที่จะให้คำเนิงานตามหน้าที่ไปได้ด้วยคืออย่างครบถ้วนสมบูรณ์ แต่อำนาจในเชิงที่จะให้สำนักงานฯ บังคับให้หน่วยงานต่าง ๆ ต้องปฏิบัติตามข้อเสนอแนะ นโยบายและแผนที่กำหนดไว้ไม่มีปรากฏในที่ใดไปเพราะเห็นว่าการศึกษหลายท่านกล่าวว่า อำนาจของสำนักงานฯ และของคณะกรรมการฯ มีอยู่เต็มที่ ได้แก่ อำนาจที่จะกำกับ ติดตาม และเสนอแนะต่อรัฐบาลและหน่วยปฏิบัติ อำนาจเหล่านี้เป็นอำนาจเชิงวิชาการ ซึ่งขึ้นอยู่กับสำนักงานฯ ว่าได้ปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างสมบูรณ์เพียงไร ผู้บริหารระดับสูงของกระทรวงศึกษาธิการกล่าวว่า สำนักงานฯ ยังติดตามประเด็นต่าง ๆ ทางการศึกษาได้ไม่ทันการณ์ สำนักงานฯ จะต้องพัฒนาตนเองให้เป็นแหล่งคิด กลั่นกรอง วางแผน และเสนอประเด็นต่าง ๆ ด้วยความรวดเร็ว ต้องกล้าตัดสินใจ กล้าโต้แย้งด้วยข้อมูลทางวิชาการ จะทำให้มีอำนาจต่อรองกับฝ่ายปฏิบัติและฝ่ายการเมือง อดีตผู้บริหารระดับสูงของสำนักงานฯ กล่าวว่า อำนาจของสำนักงานฯ ขึ้นอยู่กับบุคคลสองคนคือ ประธานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ และเลขานุการคือเลขาธิการของคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ กล่าวคือ ถ้าไม่มีประธานซึ่งเป็นนักการเมืองระดับสูงอยู่ในคณะกรรมการ ก็จะไม่มีความเข้าไปนั่งในคณะรัฐมนตรีเพื่อเป็นปากเป็นเสียงให้แก่สำนักงานฯ ได้ อย่างไรก็ตามการที่จะทำหน้าที่เป็นปากเป็นเสียงให้แก่สำนักงานฯ ได้ดีเพียงไรก็ขึ้นอยู่กับเลขานุการว่าได้ใช้เครื่องมือที่ดีเพียงไร ซึ่งในที่นี้คือ ประเด็นข้อเสนอข้อมูลต่าง ๆ ทางการศึกษา

### 3. โครงสร้างของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ

ในช่วง พ.ศ. 2521 - 2529 สำนักงานฯ มีการแบ่งส่วนราชการเป็น 2 แบบด้วยกัน แบบแรก เป็นการแบ่งส่วนราชการที่ใช้มาตั้งแต่ พ.ศ. 2515 โดยแบ่งออกเป็น 5 กอง คือ สำนักงานเลขานุการกรม กองแผนงานการศึกษา กองสถิติและวิเคราะห์สภาวิชาการ ศึกษา กองวิจัยการศึกษา และกองส่งเสริมและเผยแพร่การศึกษา ในหลายปี พ.ศ. 2521 ได้มีคำสั่งสำนักงานฯ ให้ตั้งศูนย์พัฒนาโยบายการศึกษาเป็นการภายใน มีลักษณะการบริหารงาน เช่นเดียวกับเป็นกอง คือมีหัวหน้าศูนย์พัฒนาโยบายเป็นผู้ดูแลบริหารงานวิชาการ งานบุคลากร และบริหารงานทั่วไปภายในศูนย์ เช่นเดียวกับกองอื่น ๆ

แบบที่สองคือ แบบที่ใช้อยู่ในปัจจุบันโดยเริ่มใช้ตั้งแต่ พ.ศ. 2527 มี 5 กอง คือ สำนักงานเลขาธิการกรม กองนโยบายและแผนการศึกษา กองสารสนเทศ การวิจัยการศึกษา และกองประเมินผลการศึกษา

เหตุผลที่สำนักงานฯ เปลี่ยนโครงสร้างจากแบบแรกมาเป็นแบบที่สอง จากเอกสารแผนอัตรากำลัง 3 ปี ใต้กล่าวว่า โครงสร้างเดิมไม่สอดคล้องกับหน้าที่ตามพระราชบัญญัติ พ.ศ. 2521 ขาดส่วนที่รับผิดชอบงานประเมินผลการศึกษา งานนโยบายกับแผนงานแยกจากกัน เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาแผนและนโยบายให้มีประสิทธิภาพ และต้องการพัฒนาระบบสารสนเทศให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

จะเห็นได้ว่าความไม่เหมาะสมต่าง ๆ ซึ่งเอกสารของสำนักงานฯ กล่าวว่า เป็นปัญหานั้น มีถึง 3 ประการใหญ่ ๆ ด้วยกัน ซึ่งในช่วงที่ใช้พระราชบัญญัติ พ.ศ. 2521 สำนักงานฯ ใต้ใช้โครงสร้างในแบบแรกเป็นเวลาถึง 6 ปี

จากการสัมภาษณ์คณบดีคณาธิการของสำนักงานฯ ใต้กล่าวถึงการแบ่งโครงสร้างของสำนักงานฯ ในแบบที่สองว่า การแบ่งกองทำให้เกิดกำแพงระหว่างกอง การนำเอางานนโยบายไปรวมกับงานวางแผนจะทำให้เกิดปัญหา เนื่องจากลักษณะงานนโยบายเป็นงานเฉพาะ เป็นงานเร่งด่วน แต่งานวางแผนมีลักษณะที่ต้องใช้เวลาที่แน่นอน กล่าวคือเป็นงานตามฤดูกาล และต้องใช้ระยะเวลาค่อนข้างยาวนาน ดังนั้นในช่วงที่จะต้องระดมกำลังเพื่อจัดทำแผนที่ทันเวลาเนื่องจากมีระยะเวลาบังคับอยู่ในช่วงนี้จะไม่สามารถคิดหรือดำเนินงานนโยบายได้ ซึ่งทัศนะนี้ตรงกับขีดจำกัดในการทำนโยบายของประเทศเกาหลี ซึ่ง KEDI ใต้กล่าวว่า งานวางแผนต้องใช้เวลามาก ทำให้เป็นอุปสรรคต่อการจัดทำนโยบาย (UNESCO. 1984 : 15) ส่วนการตั้งกองประเมินผลนั้น การตั้งแยกเป็นกองให้รับผิดชอบงานประเมินผลอย่างเดี่ยว จะประสบความสำเร็จได้ยากเนื่องจากการวางแผนและการประเมินผลควรจะเป็นกระบวนการเดียวกัน ผู้วางแผนควรจะเป็นผู้ประเมินเพราะจะทราบว่าควรจะทำการประเมินที่จุดไหน นอกจากนั้นงานจะเข้ากับกองวิจัยได้ เนื่องจากกองวิจัยก็ทำการประเมินอยู่บ้างแล้ว

แต่จากการสัมภาษณ์คณบดีผู้บริหารระดับสูงของสำนักงานฯ ใต้กล่าวว่า การแบ่งโครงสร้างลักษณะอย่างไร ไม่มีความสำคัญเท่าไรนัก โครงสร้างที่นำมาใช้แต่ละแบบก็พยายามคิดเพื่อให้ออกสอดคล้องกับงานในแต่ละยุคแต่ละสมัยมากที่สุด โดยคำนึงถึงหน้าที่ของสำนักงานฯ เป็นสำคัญ

จุดที่สำคัญเหนือไปกว่าโครงสร้างอยู่ที่วิธีการทำงานและอยู่ที่ผู้บริหารและข้าราชการของสำนักงานฯ ว่ามีความเข้าใจในบทบาทหน้าที่ของสำนักงานฯ เพียงไร

#### 4. บุคลากรของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ

##### 4.1 การดำรงรักษาบุคลากร

ด้วยสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติเป็นหน่วยราชการหน่วยหนึ่ง ซึ่งต้องมีการบริหารงานบุคลากร เช่นเดียวกับระบบราชการทั่ว ๆ ไป กล่าวคือ มีการควบคุมบังคับบัญชากันตามลำดับชั้น เรียกว่าระบบ Position Classification ระบบนี้จะมีโครงสร้างตำแหน่งต่าง ๆ อย่างถาวร กำหนดไว้อย่างแน่นอนว่าในแต่ละกองจะมีข้าราชการระดับใดบ้าง ผู้ที่จะเป็นผู้อำนวยการกองจะต้องเป็นระดับใด หัวหน้าฝ่ายจะเป็นระดับใด ผู้ที่อยู่ในบังคับบัญชาของผู้อำนวยการกองหรืออยู่ในบังคับบัญชาของหัวหน้าฝ่ายก็จะถูกกำหนดให้มีระดับลดหลั่นลงมา ลักษณะเช่นนี้เมื่อนำมาใช้กับสำนักงานฯ จึงไม่เอื้อต่อความก้าวหน้าด้านตำแหน่งของผู้ปฏิบัติงานของสำนักงานฯ เป็นอย่างยิ่ง ทั้งนี้เพราะงานของสำนักงานฯ เป็นงานวิชาการซึ่งต้องอาศัยบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถสูง บุคลากรจะต้องพัฒนาตนเองอย่างสม่ำเสมอ และเมื่อเปรียบเทียบกับผู้ปฏิบัติงานด้านการศึกษาในหน่วยงานอื่น เช่น มหาวิทยาลัยต่าง ๆ โดยทั่วไปผู้ปฏิบัติงานของสำนักงานฯ มีความก้าวหน้าในอาชีพผู้ปฏิบัติงานในมหาวิทยาลัยไม่ได้ เรื่องนี้จึงเป็นเหตุผลหนึ่งที่ทำให้สำนักงานฯ สูญเสียบุคลากรให้แก่หน่วยงานอื่นอยู่บ้าง โดยที่ผู้ขอโอนไปนั้นมักเป็นผู้มีความรู้ความสามารถ และมีประสบการณ์ในงานด้านการศึกษา มาก จึงทำให้สำนักงานฯ ต้องสูญเสียกำลังคน ซึ่งมีคุณภาพสูงไป อันมีผลกระทบต่อความก้าวหน้าในการปฏิบัติงานทางวิชาการของสำนักงานฯ

ทั้งนี้จะเห็นได้ว่าในช่วง พ.ศ. 2520 - 2524 สำนักงานฯ ต้องสูญเสียบุคลากรระดับปริญญาโท ถึง 27 คน และระดับปริญญาเอกถึง 9 คน และในช่วง พ.ศ. 2525 - 2529 สูญเสียบุคลากรระดับปริญญาโท 4 คน ระดับปริญญาเอก 4 คน โดยที่บุคลากรในระดับปริญญาเอกที่สูญเสียไปนั้น ได้โอนไปรับตำแหน่งผู้บริหารในหน่วยงานอื่น 3 คน และโอนไปสอนในมหาวิทยาลัย 6 คน

ในประเด็นนี้ ธวัชชัย ยงกิติกุล แห่งสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI) กล่าวว่า "ระบบราชการมีปัญหามากในการรักษาบุคลากรไว้ อัตราเงินเดือน บรรยาการในการทำงาน ขวัญของข้าราชการ เกียรติ ศักดิ์ศรีของข้าราชการอยู่ในระดับต่ำที่สุด

สิ่งเหล่านี้ทำให้หน่วยราชการไม่สามารถรักษามูลค่าที่มีคุณภาพไว้ได้ มักไม่เห็นว่าเป็นเรื่องสำคัญ ในที่สุดก็เสียบุคลากรเหล่านี้ไป"

นอกจากเรื่องโครงสร้างของระบบราชการแล้ว การที่สำนักงานฯ เป็นหน่วยงานเล็ก ๆ ก็เป็นปัญหาอุปสรรคอีกประการหนึ่งที่ทำให้สำนักงานฯ ต้องสูญเสียบุคลากรอยู่เนือง ๆ ดังที่ผู้บริหารระดับสูงของกระทรวงศึกษาธิการกล่าวว่า ปัญหาของสำนักงานฯ ที่น่าเป็นห่วงคือ เรื่องความเจริญก้าวหน้าของบุคลากร เนื่องจากสำนักงานฯ เป็นองค์กรเล็ก ๆ ซึ่งไม่เชื่อมโยงกับหน่วยงานอื่น ทำให้การเลื่อนไหลเปลี่ยนแปลงใจ ๆ เกี่ยวกับบุคลากรและผู้บริหารกระทำได้ยาก ถ้าไม่แก้ไขโครงสร้างต่อไปจะให้บุคลากรที่มีคุณภาพต่ำลงเรื่อย ๆ และบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถจะโอนไปอยู่ที่อื่นหมด

#### 4.2 คุณวุฒิ สาขา ประสบการณ์ และความสามารถของบุคลากร

จากข้อมูลวุฒิและสาขาของบุคลากรของสำนักงานฯ ซึ่งได้กล่าวไว้แล้วในบทที่ 3 จะเห็นได้ว่า ในปี 2529 สำนักงานฯ มีจำนวนผู้บริหารและนักวิชาการ 142 คน ในจำนวนนี้เป็นผู้ที่มีวุฒิปริญญาเอก 15 คน ปริญญาโท 76 คน และปริญญาตรี 51 คน (ร้อยละ 10.5, 53.5 และ 36 ตามลำดับ) และแยกเป็นสาขาได้ดังนี้คือ สาขาด้านการศึกษา 93 คน (ร้อยละ 65.5) โดยผู้ที่มีวุฒิปริญญาเอกทั้งหมดจบสาขาการศึกษา อีก 49 คน เป็นสาขาอื่น ๆ (ร้อยละ 34.5)

ในด้านประสบการณ์ ส่วนใหญ่ (ร้อยละ 80.2) ไม่เคยรับราชการที่ใดมาก่อน ส่วนที่รับเข้าด้วยการโอนมาจากหน่วยราชการอื่นส่วนใหญ่มีวุฒิทางด้านการศึกษา และมีประสบการณ์ด้านการสอน (ร้อยละ 70)

ข้อมูลข้างต้นแสดงให้เห็นว่าข้าราชการของสำนักงานฯ เป็นผู้จบสาขาทางการศึกษาเสียเป็นส่วนใหญ่ และการรับโอนข้าราชการจากหน่วยงานอื่นก็เป็นผู้จบด้านการศึกษาและมีประสบการณ์ด้านการสอน เมื่อพิจารณาถึงงานของสำนักงานฯ แม้จะเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบด้านการศึกษาโดยตรงก็ตาม แต่งานหลักคือการจัดทำนโยบาย การวางแผน และงานวิจัยเพื่อพัฒนานโยบายซึ่งจะต้องใช้ความรู้ในศาสตร์สาขาต่าง ๆ ผสมผสานกันเพื่อเป็นพื้นฐานความคิด ประเด็นนี้ นักการศึกษา ผู้บริหารและผู้เกี่ยวข้องต่างกล่าวตรงกันหลายท่านว่า จำเป็นอย่างยิ่งที่

สำนักงานฯ จะต้องมีบุคลากรหลายสาขา แต่บุคลากรของสำนักงานฯ ทั้งระดับผู้บริหารและระดับปฏิบัติ ส่วนใหญ่เป็นบุคลากรด้านการศึกษา สำนักงานฯ ยังขาดบุคลากรด้านอื่น ๆ เช่น ด้านสังคมวิทยา เศรษฐศาสตร์ รัฐศาสตร์ บัณฑิตนี้เป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้ประเด็นต่าง ๆ ที่สำนักงานฯ เสนอไม่กว้างขวางเพียงพอ ผู้เกี่ยวข้องกล่าวว่าบุคลากรของสำนักงานฯ ส่วนใหญ่มีความรู้ความเชี่ยวชาญด้านการวิจัย สำนักงานฯ ยังขาดบุคลากรทางด้าน การวางแผนและการจัดทำนโยบาย ซึ่งเมื่อพิจารณาข้อมูลบุคลากรของสำนักงานฯ ในปี 2529 จะเห็นว่าสอดคล้องกับข้อความดังกล่าว กล่าวคือ มีผู้จบสาขา นโยบายระดับปริญญาโท 1 คน และสาขาการวางแผนระดับปริญญาโท 1 คน จากจำนวนผู้ที่รับผิดชอบงานวิชาการทั้งหมด 142 คน

ในประเด็นนี้คือคิดผู้บริหารของสำนักงานฯ กล่าวว่า เป็นไปไม่ได้ที่สำนักงานฯ จะเป็นแหล่งรวมผู้มีความรู้ทุก ๆ ด้าน เนื่องจากประเด็นต่าง ๆ ที่สำนักงานฯ จะต้องดำเนินการ มีการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา การจะเตรียมบุคคลไว้ให้พร้อมในทุกเรื่องจึงเป็นไปไม่ได้ การจะทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพขึ้นอยู่กับยุทธวิธี ลักษณะงานของสำนักงานฯ จะต้องไม่ปิดตัวเองต้องสรรหามนุษย์จากที่อื่นมาช่วย สำนักงานฯ ไม่ควรทำงานโดยลำพังแม่จะทำได้ก็ตาม จะต้องพยายามเกี่ยวข้องกับบุคคลอื่นและหน่วยงานอื่นอยู่ตลอดเวลาเพื่อแลกเปลี่ยนข้อมูลความคิดเห็นกัน ข้อเสนอแนะนี้สอดคล้องกับข้อเสนอแนะของนักการศึกษาท่านหนึ่งกล่าวว่า การทำงานลักษณะนโยบาย จะต้องใช้รูปแบบที่อาศัยความร่วมมือจากบุคคลภายนอก จะต้องเป็นแบบสหวิทยา โดยอาจต้องใช้วิธีขอยืมตัวให้ช่วยปฏิบัติงานอย่างถาวรสักหนึ่งถึงสองปีแล้วแต่ประเด็น ลักษณะเช่นนี้จะทำให้มีการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นกันกับบุคคลภายนอก การปฏิรูปการศึกษาประสบความสำเร็จได้ระดับหนึ่งก็เนื่องจากมีบุคคลจากภายนอกไปร่วมงานด้วย ในการดำเนินงานของสำนักงานฯ ให้มีการเชิญบุคลากรจากภายนอกมาร่วมงานอยู่ด้วยอย่างสม่ำเสมอ โดยเป็นคณะอนุกรรมการ คณะทำงาน หรือเป็นผู้เชี่ยวชาญหรือที่ปรึกษา ยังไม่ได้ขอความร่วมมือในลักษณะให้มานั่งทำงานประจำซึ่งวิธีการที่ทำอยู่นี้มีปัญหาคือบุคคลที่เชิญมาเป็นลักษณะมาร่วมประชุม แสดงความคิดเห็นและให้ข้อเสนอแนะ เป็นครั้งคราว ต่างมีงานประจำของตนอยู่ จึงไม่มีเวลาที่สนใจศึกษาค้นคว้าให้สำนักงานฯ อย่างเต็มที่

นอกจากประเด็นเกี่ยวกับวุฒิ สาขา ของบุคลากรของสำนักงานฯ แล้ว ประเด็นเกี่ยวกับคุณภาพของบุคลากรของสำนักงานฯ ให้สัมภาษณ์คือคิดผู้บริหารและผู้บริหารระดับสูงของสำนักงานฯ กล่าวตรงกันว่า บุคลากรของสำนักงานฯ มีประสิทธิภาพสูงเมื่อเทียบกับบุคลากรของ

หน่วยงานการศึกษาอื่น ๆ แต่บุคลากรของสำนักงานฯ เป็นนักปฏิบัติ (technician) มากกว่า นักคิดผู้ทำนโยบาย (policy maker) กล่าวคือ ยังไม่สามารถมองเห็นภาพรวมและประเด็นต่าง ๆ ได้ ส่วนความเห็นของนักวิชาการของสำนักงานฯ หลายท่านกล่าวตรงกันว่าบุคลากรส่วนใหญ่ขาดความกระตือรือร้นที่จะใฝ่หาความรู้ ขาดการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นทางวิชาการระหว่างกัน ทั้งระหว่างบุคลากรภายในสำนักงานฯ ด้วยกันเอง และระหว่างบุคคลภายนอก นอกจากนั้นยังมีบุคลากรบางกลุ่มไม่ทำงาน ขาดความรับผิดชอบในหน้าที่ ควรมีมาตรการควบคุมและลงโทษผู้ไม่ปฏิบัติงานตามหน้าที่

#### 4.3 การพัฒนาบุคลากร

ดังได้กล่าวไว้แล้วในตอนที่ 3 ว่าสำนักงานฯ ไม่มีแผนในการพัฒนาบุคลากรอย่างเป็นทางการเป็นลายลักษณ์อักษรแต่อย่างใด แต่สำนักงานฯ ก็ได้มีการพัฒนาบุคลากรอยู่อย่างสม่ำเสมอ ด้วยการส่งไปศึกษา ฝึกอบรม และดูงานทั้งในประเทศและต่างประเทศ อย่างไรก็ตามจากการที่ไม่มีแผนนี้เองทำให้การพัฒนาบุคลากรของสำนักงานฯ ไม่มีทิศทาง การส่งไปศึกษาฝึกอบรมและดูงานขึ้นอยู่กับทุนที่จะมีมาถึงสำนักงานฯ หรือขึ้นอยู่กับแต่ละบุคคลว่าสนใจต่อในสาขาใด มีน้อยครั้งที่สำนักงานฯ สามารถกำหนดได้ว่าควรไปศึกษาด้านใด

วิธีการพัฒนาบุคลากรที่ผ่านมาที่ตรงกับความต้องการของสำนักงานฯ และบุคลากรมากที่สุดได้แก่ โครงการฝึกอบรมหลักสูตรต่าง ๆ ซึ่งจัดโดยสำนักงานฯ เอง โครงการลักษณะนี้เกิดขึ้นเป็นระยะ ๆ ตามความต้องการของสำนักงานฯ เช่นในช่วงปี พ.ศ. 2512 - 2515 สำนักงานฯ เริ่มมีบทบาทในการวิจัยมากขึ้น ก็มีโครงการฝึกอบรมที่เกี่ยวกับการวิจัย การศึกษา โดยฝึกอบรมให้แก่เจ้าหน้าที่ของสำนักงานฯ และบุคลากรภายนอก ต่อมาเมื่อสำนักงานฯ เริ่มบทบาทที่การวางแผน ก็มีโครงการฝึกอบรมที่เกี่ยวกับการวางแผน และเมื่อสำนักงานฯ ตั้งกองประเมินผลการศึกษา และมีการปรับปรุงกองแผนงานการศึกษา ให้เป็นกองนโยบายและแผนการศึกษา ก็มีโครงการฝึกอบรมการประเมินผลโครงการ และการฝึกอบรมการพัฒนา นโยบาย การศึกษาเกิดขึ้น

จากการสัมภาษณ์นักวิชาการของสำนักงานฯ กล่าวว่า สำนักงานฯ ไม่มีแผนในการพัฒนาบุคลากร และได้รวบรวมข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการพัฒนาบุคลากรได้ดังนี้ ควรมีแผนพัฒนาบุคลากร ควรมีการพัฒนาบุคลากรหลาย ๆ รูปแบบ ได้แก่ การปฐมนิเทศข้าราชการใหม่

การนิเทศแนะนำการปฏิบัติงาน การประชุมปรึกษาหารือ การถ่ายทอดความรู้ให้ในระหว่างการปฏิบัติงานจากหัวหน้าไปยังลูกน้อง การสร้างสำนึกให้นักวิชาการรักที่จะใฝ่หาความรู้ด้วยตนเอง

อดีตนักวิชาการระดับสูงของสำนักงานฯ ได้กล่าวถึงการพัฒนาบุคลากรของสำนักงานฯ ว่า สำนักงานฯ ไม่เคยมีการพัฒนาบุคลากรอย่างเป็นระบบ และได้ให้ข้อเสนอแนะว่า การพัฒนาบุคลากรของสำนักงานฯ จะต้องมีแผน มีการหาความต้องการที่จำเป็นของหน่วยงานและของบุคลากร จะต้องพิจารณาทั้งระบบ และในการพัฒนากระทำได้หลายวิธี เช่น การพัฒนาระหว่างการปฏิบัติงาน (on-the-job training) ได้แก่ การให้คนมีความสามารถน้อยให้ทำงานร่วมกับคนที่มีความสามารถมากกว่า และมีการฝึกและถ่ายทอดความรู้ให้ในระหว่างการทำงาน การฝึกอบรมระหว่างการทำงานน่าจะเป็นวิธีที่ดีที่สุด

สรุปได้ว่า สำนักงานฯ ยังไม่มีแผนในการพัฒนาบุคลากร แต่ได้มีการพัฒนาบุคลากรด้วยการส่งไปศึกษา ฝึกอบรม และปฏิบัติงานอยู่เป็นประจำ นอกจากนี้ ยังจัดฝึกอบรมเป็นครั้งคราวตามความจำเป็นของสำนักงานฯ มีข้อเสนอแนะตรงกันว่า สำนักงานฯ ควรจะมีแผนพัฒนาบุคลากร มีการหาความต้องการในการฝึกอบรม และได้เสนอแนะวิธีการพัฒนาบุคลากรหลายวิธี โดยเฉพาะวิธีการฝึกอบรมระหว่างปฏิบัติงาน

#### 4.4 ผู้บริหารของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ

จากการสัมภาษณ์ข้าราชการของสำนักงานฯ ได้กล่าวถึงจุดเด่นของผู้บริหารทุกระดับของสำนักงานฯ ว่ามีคุณลักษณะยินดีรับฟังความคิดเห็นของผู้ใต้บังคับบัญชา มีความสัมพันธ์อันดีกับผู้ใต้บังคับบัญชา และความสัมพันธ์เป็นแบบง่าย ๆ เป็นกันเอง ส่วนจุดอ่อนของผู้บริหารของสำนักงานฯ ได้กล่าวว่า ผู้บริหารขาดการประสานงานและขาดการคิดร่วมกัน ขาดความสนใจในงานบางด้าน เช่น งานนโยบายการศึกษา และขาดคุณลักษณะบางประการที่ไม่สามารถทำให้บทบาทของสำนักงานฯ เป็นที่ยอมรับ ได้แก่ คุณลักษณะที่จะเสนอแนวคิดใหม่ ๆ ในการพัฒนาการศึกษา คุณลักษณะที่พยายามจะผลักดันให้ความคิดและนโยบายให้นำไปปฏิบัติ คุณลักษณะพร้อมที่จะเผชิญกับความขัดแย้งเมื่อผลการปฏิบัติงานของสำนักงานฯ จะต้องกระทบกับหน่วยงานอื่น

ส่วนอดีตนักวิชาการของสำนักงานฯ นักการศึกษาและผู้เกี่ยวข้องได้กล่าวถึงจุดอ่อนของผู้บริหารของสำนักงานฯ ดังนี้ ในการพิจารณาบุคลากรลงสู่ตำแหน่งผู้บริหารทุกระดับ

สำนักงานฯ มักพิจารณาในวงแคบ โดยสรรหาแต่เฉพาะบุคลากรภายใน เนื่องจากสำนักงานฯ เป็นหน่วยงานเล็ก ในบางครั้งอาจจะไม่มีผู้มีความเหมาะสมกับตำแหน่งนั้น ๆ เลยก็ได้ ดังนั้นผู้บริหารของสำนักงานฯ บางคนจึงขาดความเหมาะสม โดยเฉพาะขาดประสบการณ์ความเชี่ยวชาญ ในเนื้อหาของงานที่รับผิดชอบ

ความเห็นอื่น ๆ ได้แก่ ผู้บริหารถูกฝึกมาเฉพาะทางจึงไม่สามารถมองอะไรได้กว้างขวาง เชื่อมโยงกับส่วนอื่น ๆ ได้ การตัดสินใจยังอ่อนไป การทำงานยังขาดยุทธวิธีบางประการ และมีภารกิจอื่น ๆ มาก เช่น การบริหารงานประจำวัน การเป็นวิทยากร การเป็นกรรมการให้แก่คณะกรรมการหลาย ๆ คณะ

ในด้านข้อเสนอแนะที่มีต่อผู้บริหาร มีอยู่หลายประการด้วยกันโดยนักวิชาการของสำนักงานฯ กล่าวว่า การพิจารณาบุคลากรลงสู่ตำแหน่งผู้บริหารตั้งแต่ระดับฝ่ายขึ้นไป ควรจะพิจารณาจากความรู้ความสามารถทั้งในเชิงวิชาการและในเชิงของการบริหารงาน และควรจะมีการสรรหาผู้มีความรู้ความสามารถจากหน่วยงานอื่นบ้าง

ส่วนข้อเสนอแนะของนักการศึกษาหลายท่านกล่าวตรงกันว่า ผู้บริหารจะต้องทราบว่า จุดประสงค์หลักของสำนักงานฯ คืออะไร สำนักงานฯ จะต้องมียุทธศาสตร์อะไร ผู้บริหารจะต้องนำภารกิจของตนเองมาที่บทบาทหลักของสำนักงานฯ

นอกจากข้อเสนอแนะดังกล่าวข้างต้นแล้ว หลายท่านยังได้กล่าวถึงคุณลักษณะของผู้บริหารของสำนักงานฯ ดังต่อไปนี้

- ผู้บริหารทุกระดับของสำนักงานฯ จะต้องมีความคิดเห็นที่กว้างไกล ต้องมีความรู้กว้าง และจะต้องสามารถสร้างความคิดรวบยอด (concept) ให้แก่ผู้อื่นได้
- ผู้บริหารของสำนักงานฯ จะต้องเป็นผู้มีประสบการณ์ มีผลงานซึ่งเป็นที่ยอมรับมาแล้ว
- ผู้บริหารของสำนักงานฯ จะต้องมีลักษณะเข้มแข็ง กล้าเผชิญกับข้อโต้แย้ง
- ผู้บริหารของสำนักงานฯ จะต้องมียุทธศาสตร์พิเศษบางประการ ต้องติดต่อกับบุคคลต่าง ๆ ได้ ต้องมีความสามารถในการสื่อสารทำความเข้าใจ จะต้องมีการมีที่พู่กันอะไรแล้วแม้คนระดับปลัดกระทรวงก็รับฟังและเชื่อถือ
- ผู้บริหารของสำนักงานฯ จะเป็นนักวิชาการประจำการเสียไม่ได้ จะต้องรู้จักการเมือง จะต้องทราบว่าควรจะทำอะไร เมื่อไร จะต้องสร้างความใกล้ชิด (rapport) กับการเมืองให้ไว้ ต้องมีความสามารถติดต่อกับการเมืองได้เป็นอย่างดี



## 5. การบริหารงานภายในสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ

สำหรับการบริหารงานภายในสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติจะกล่าวถึงประเด็นต่าง ๆ 4 ประเด็นด้วยกันคือ การจัดทำแผนของสำนักงานฯ การประสานงานภายใน การประชาสัมพันธ์ และบรรยากาศทั่วไปในการปฏิบัติงาน

5.1 การจัดทำแผนของสำนักงานฯ มีแผนปฏิบัติงาน 2 ลักษณะด้วยกันคือ แผนพัฒนา 5 ปี และแผนปฏิบัติการประจำปี สำหรับแผนพัฒนา 5 ปีนั้นเป็นแผนงานในช่วงปี พ.ศ. 2525 - 2529 เป็นแผนซึ่งจัดทำขึ้นเพื่อนำไปประกอบกับแผนปฏิบัติการ 5 ปี ของสำนักนายกรัฐมนตรี ในฐานะที่สำนักงานฯ เป็นหน่วยราชการหนึ่งในสำนักนายกรัฐมนตรี จึงได้จัดทำขึ้นตามที่สำนักนายกรัฐมนตรีต้องการ วิธีการจัดทำนั้นเกิดขึ้นจากกรรขรรวมงานของแต่ละฝ่ายขึ้นเป็นงานของกอง โดยแต่ละกองจะมีคณะทำงานของกอง และกรรขรรวมงานของแต่ละกองเป็นงานของสำนักงานฯ การจัดทำแผนปฏิบัติงาน 5 ปี ในครั้งนั้นนับว่าจัดทำขึ้นด้วยความเร่งรีบมากทั้งนี้เพื่อให้ทันกับกำหนดการที่สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีต้องการ จากการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการจัดทำแผนปฏิบัติงานฉบับนี้กล่าวว่า สำนักงานได้ใช้เวลาในการจัดทำแผนฉบับนี้เพียงประมาณ 1 เดือน จึงแล้วเสร็จ

ส่วนแผนปฏิบัติงานประจำปีนั้น เกิดขึ้นเพื่อให้เป็นแนวทางในการปฏิบัติงานของปีนั้น ๆ และเพื่อจัดทำงบประมาณของสำนักงานฯ วิธีการจัดทำมีลักษณะเช่นเดียวกับกับการจัดทำแผนปฏิบัติการ 5 ปี คือ เกิดขึ้นจากกรรขรรวมงานของฝ่ายเป็นงานของกองและกรรขรรวมของกองเป็นงานของสำนักงานฯ

การจัดทำแผนของสำนักงานฯ ในลักษณะดังกล่าว กล่าวได้ว่ายังไม่เป็นวิธีการที่เหมาะสมเพียงพอสำหรับหน่วยงานที่มีหน้าที่ในการจัดทำนโยบายและแผนในระดับชาติ ทั้งนี้แผนดังกล่าวไม่ได้เกิดขึ้นจากการคิดร่วมกันอย่างแท้จริง ดังเช่นนักวิชาการและเจ้าหน้าที่ภายในสำนักงานฯ กล่าวตรงกันว่า "สำนักงานฯ ขาดการวางแผนร่วมกันภายในหน่วยงาน" การจัดทำแผนของสำนักงานฯ เกิดขึ้นจากระดับล่างไปสู่ระดับบน (bottom up) และมีอยู่บ้างบางงานที่ผู้บริหาร เป็นฝ่ายเสนอแนะให้บรรจุนางงานลงไปในพื้นที่ด้วย

ในการจัดทำแผนของสำนักงานฯ นั้น มีข้อเสนอแนะว่า สำนักงานฯ ควรจะได้ให้ความสำคัญต่อเป็นกิจกรรมหลักในการบริหารงาน ควรมีการตั้งคณะทำงานในการจัดทำแผนขึ้นโดยเฉพาะ คณะทำงานดังกล่าวนี้ควรจะไปช่วยผู้บริหารและนักวิชาการระดับสูงของสำนักงานฯ และอาจเชิญบุคคลภายนอกเข้าไปร่วมวางแผนด้วย ทั้งนี้การวางแผนปฏิบัติงานของสำนักงานฯ ไม่ว่าจะ เป็นแผน 5 ปี หรือแผนปฏิบัติงานประจำปีควรมีการวิเคราะห์มาจากสภาพสังคมและสภาพการณ์ ทางด้านการศึกษาทั้งในอดีต ปัจจุบันและในอนาคต และเมื่อได้แผนของสำนักงานฯ แล้วจึงแตกแผน ดังกล่าวไป เป็นแผนปฏิบัติงานของกองและฝ่ายตามลำดับ ลักษณะการจัดทำแผนเช่นนี้ จะทำให้การ ปฏิบัติงานของสำนักงานฯ มีทิศทางที่ชัดเจนยิ่งขึ้น และงานของแต่ละกองและแต่ละฝ่ายจะสอดคล้อง ประสานกันอย่างเป็นปึกแผ่น

## 5.2 การประสานงานภายใน

จากลักษณะการวางแผนดังกล่าวในข้อ 5.1 เป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้การ ปฏิบัติงานภายในสำนักงานฯ แบ่งแยกกันออกเป็น ส่วน ๆ โดยแบ่งแยกกันอย่างชัดเจนในระหว่าง กอง นักวิชาการระดับสูงของสำนักงานฯ กล่าวถึงการปฏิบัติงานภายในสำนักงานฯ ว่า "งานของ สำนักงานฯ มีลักษณะต่างคนต่างทำนโยบายไปเรื่องหนึ่ง ข้อมูลไปเรื่องหนึ่ง วิจัยไปเรื่องหนึ่ง ทำให้ขาดภาพรวม" และผู้ปฏิบัติงานของสำนักงานฯ กล่าวว่า การประสานงานระหว่าง กองยังไม่ดีเท่าที่ควร บุคลากรแต่ละกองมีความรู้สึกติดกับกองมากเกินไปและไม่รู้เรื่องงานของ กองอื่น

นอกจากนั้นการบริหารงานภายในสำนักงานฯ กองต่าง ๆ ถูกแบ่งแยกให้อยู่ภายใต้การดูแลของรองเลขาธิการ 2 ท่าน ลักษณะดังกล่าวทำให้การประสานงานเป็นไปได้ ยากขึ้น

ในด้านข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการประสานงานภายในสำนักงานฯ นั้น จาก การสัมภาษณ์อดีตผู้บริหารระดับสูงของสำนักงานฯ กล่าวว่า ภายในสำนักงานฯ ควรมีการประชุม บุคลากรระดับ "มันสมอง" เป็นระยะ ๆ เนื่องจากการประชุมปรึกษาหารือเป็น "หัวใจของการ บริหารงานวิชาการ" บุคลากรภายในจะต้องมีความเข้าใจตรงกันในทิศทางของสำนักงานฯ และ จะต้องมีการปฏิบัติงานที่สอดคล้องกัน

### 5.3 การประชาสัมพันธ์

การดำเนินงานประชาสัมพันธ์ของสำนักงานฯ นั้น สำนักงานฯ มี กองส่งเสริมและเผยแพร่ ทำหน้าที่ในการประชาสัมพันธ์และเผยแพร่เอกสารและข้อมูลการปฏิบัติงานต่างๆ ของสำนักงานฯ แม้ต่อมากองส่งเสริมและเผยแพร่ถูกยุบไป ก็ยังมีฝ่ายสารสนเทศ 4 ในกองสารสนเทศ ทำหน้าที่เผยแพร่เอกสารและข้อมูลต่าง ๆ กล่าวได้ว่างานนี้มิได้ยุบเลิกไป แต่อย่างไร งานประชาสัมพันธ์ที่กองส่งเสริมและเผยแพร่และฝ่ายสารสนเทศ 4 ที่ตั้งขึ้นใหม่ได้ ปฏิบัติอยู่นั้น ส่วนใหญ่เน้นหนักไปที่การจัดทำวารสารคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ จุลสารการวิจัย มีการประชาสัมพันธ์งานของสำนักงานฯ ทางสื่อมวลชน ได้แก่ วิทยุ โทรทัศน์ และหนังสือพิมพ์บ้างเป็นครั้งคราว นอกจากงานเผยแพร่และประชาสัมพันธ์ดังกล่าวแล้ว สำนักงานฯ ยังได้เผยแพร่เอกสารผลงานต่าง ๆ ไปยังบุคคลและหน่วยงานต่าง ๆ ที่จัดการศึกษาอย่างกว้างขวาง ได้แก่ ผลงานวิจัย สถิติข้อมูล รายงานสภาพทางการศึกษา แผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ ตลอดจนเอกสารตำรา งานแปล ฯลฯ ผู้บริหารระดับสูงของสำนักงานฯ กล่าวว่า ไม่มีหน่วยงานทางการศึกษาใดที่จะเผยแพร่ผลงานได้กว้างขวางเท่าเทียมกับสำนักงานฯ

อย่างไรก็ตาม จากการสัมภาษณ์นักการศึกษา หลายคนมีความเห็นสอดคล้องกันว่าการประชาสัมพันธ์ของสำนักงานฯ อยู่ในวงจำกัดเนื่องจากเป็นการประชาสัมพันธ์ผลงานของหน่วยงานด้วยเอกสาร ซึ่งมีขอบเขตจำกัดและไม่ได้ผลดีเท่าที่ควร สำนักงานฯ ควรปรับปรุงรูปแบบวิธีการในการประชาสัมพันธ์ด้วยการใช้สื่อมวลชนประเภทต่าง ๆ ให้มากขึ้น วัตถุประสงค์ของการประชาสัมพันธ์นั้นไม่ควร เป็นเพียงเพื่อให้ประชาชนรู้จักหน่วยงานเท่านั้น แต่ควรใช้สื่อมวลชนเป็นเครื่องมือในการปฏิบัติงานของสำนักงานฯ ในการศึกษาที่จะควบคุมดูแล "social control" ให้การจัดการศึกษาเป็นไปตามนโยบายด้วย และในจุดประสงค์นี้ สำนักงานฯ จะต้องเพิ่มพูนบทบาทให้มีความสัมพันธ์กับชุมชนให้มากขึ้น ต้องให้ประชาชนเข้าใจ ประเด็นต่างๆ ทางศึกษามากขึ้น

### 5.4 บรรยากาศทั่วไปในการปฏิบัติงาน

จากการสัมภาษณ์ข้าราชการในสำนักงานฯ ได้กล่าวถึงบรรยากาศทั่วไปในการปฏิบัติงานว่า การบริหารงานภายในเอื้อต่อการดำเนินงานทางวิชาการอยู่มาก กล่าวคือ ผู้บริหารยังคำนึงอยู่ที่เป้าหมายหลัก ไม่มีคติดอกอยู่ที่ระเบียบวินัยจนเกินไป ในด้านผู้ร่วมงานมี

มนุษย์สัมพันธ์ที่ดีต่อกัน มีความเอื้อเฟื้อเผื่อแผ่ เป็นกันเอง และช่วยเหลือซึ่งกันและกัน  
ความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการระดับสูงและระดับล่างเป็นแบบง่าย ๆ เป็นกันเอง ผู้ปฏิบัติงาน  
มีอิสระในด้านการคิดและการทำงานและมีโอกาสแสดงความสามารถได้อย่างเต็มที่

ในด้านข้อเสนอแนะ มีข้อเสนอแนะให้ปรับปรุงงานที่เกี่ยวกับงานสนับสนุนได้แก่  
งานธุรการ เกี่ยวกับการจัดประชุม งานการเงิน งานพิมพ์ดีด งานโรเนียว ถ่ายเอกสาร เสนอให้  
ปรับปรุงวัสดุอุปกรณ์สิ่งอำนวยความสะดวกต่าง ๆ ที่ขาดคุณภาพ ปรับปรุงสถานที่ทำงานที่คับแคบ  
และมีเสียงรบกวน

#### 6. ความสำคัญและสถานภาพของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ

เนื่องด้วยการจัดการศึกษาของประเทศกระจายอยู่หลายกระทรวง ทบวง กรม  
มีความจำเป็นอย่างยิ่งที่รัฐบาลจะต้องมีความสามารถในการดูแลให้การจัดการศึกษาสอดคล้องกับ  
นโยบายด้านอื่น ๆ ของประเทศ ให้ทุกหน่วยงานดำเนินการให้เป็นไปตามนโยบายที่วางไว้ จึง  
จำเป็นอย่างยิ่งที่สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติจะต้องดำรงอยู่เพื่อเป็นเครื่องมือของ  
รัฐบาลในการปฏิบัติภารกิจดังกล่าวของรัฐบาลให้ลุล่วงไปด้วยดี

จากการสัมภาษณ์อดีตผู้บริหารระดับสูงของสำนักงานฯ ผู้บริหารระดับสูงของ  
กระทรวงศึกษาธิการ นักการศึกษา และผู้เกี่ยวข้อง ทุกท่านมีความเห็นตรงกันว่าสำนักงาน  
คณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติมีความจำเป็นและมีความสำคัญต่อการศึกษาของประเทศอย่างยิ่ง  
เนื่องจากการศึกษาของประเทศไทยแบ่งแยกอยู่หลายกระทรวง สำนักงานฯ จะต้องทำหน้าที่ใน  
การกำหนดทิศทางให้หน่วยงานเหล่านั้น ต้องทำหน้าที่เป็นหน่วยงานกลางประสานงานระหว่าง  
หน่วยงานต่าง ๆ และต้องติดตามผลและรายงานให้รัฐบาลได้รับทราบถึงความเป็นไปทางการศึกษา

ในด้านสถานภาพของสำนักงานฯ มีความเห็นแตกต่างกันเป็นสองฝ่ายด้วยกันคือ  
ผู้บริหารระดับสูงของกระทรวงศึกษาธิการทุกท่านเห็นว่าสำนักงานฯ ควรจะย้ายไปอยู่ในสังกัด  
กระทรวงศึกษาธิการ จะทำให้สำนักงานฯ มีบทบาทในการติดตามและควบคุมการดำเนินงานด้าน  
การศึกษาได้ผลดียิ่งขึ้น นอกจากนั้นจะทำให้บุคลากรของสำนักงานฯ มีความเจริญในวิชาชีพมากขึ้น  
เนื่องจากในขณะนี้สำนักงานฯ เป็นหน่วยงานเล็กโดดเดี่ยวอยู่ในสำนักนายกรัฐมนตรี การเคลื่อนย้าย  
บุคลากร เป็นไปได้ยากและความเจริญก้าวหน้าของบุคลากรมีขอบเขตจำกัด

ส่วนอดีตผู้บริหารของสำนักงานฯ ผู้บริหารของสำนักงานฯ นักการศึกษาและผู้เกี่ยวข้อง มีความเห็นว่า สำนักงานฯ มีสถานะเป็นกรมอยู่ในสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีนั้นเหมาะสมแล้ว ทั้งนี้เพราะสำนักงานฯ สามารถเป็นหน่วยงานกลางประสานแก่ทุกฝ่ายได้ และสามารถทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาแก่นายกรัฐมนตรีในกิจการด้านการศึกษาได้ หากสำนักงานฯ ไปรวมอยู่กับหน่วยปฏิบัติก็จะกำหนดนโยบายและวางแผน ได้เฉพาะภายในหน่วยปฏิบัตินั้นเท่านั้น และจะไม่สามารถทำหน้าที่ในการประสานงาน ประสานนโยบายได้

สรุปได้ว่าทุกท่านมีความเห็นตรงกันว่าในสภาพการณ์ทางด้านการศึกษาในปัจจุบันนี้ สำนักงานฯ มีความสำคัญและมีความจำเป็นอย่างยิ่ง ส่วนในด้านสถานภาพของสำนักงานฯ มีความเห็นแตกต่างกันคือ ผู้บริหารระดับสูงของกระทรวงศึกษาธิการเห็นว่า สำนักงานฯ ควรย้ายไปสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ ส่วนท่านอื่น ๆ เห็นว่าสำนักงานฯ มีสถานะเป็นกรมในสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีนั้นเหมาะสมแล้ว

ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย