

วรรณคดีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

งานวิจัยเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างการดำเนินงานของสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ กับนโยบายการศึกษาระดับประถมศึกษาของรัฐบาล ระหว่างพุทธศักราช 2523 - 2537 นี้ ผู้วิจัยได้ศึกษาค้นคว้าหลักการ แนวความคิดต่าง ๆ และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับนโยบายการศึกษาของรัฐบาล การวางแผน และการดำเนินงานของสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ เพื่อนำมาใช้เป็นพื้นฐาน ดังมีรายละเอียดซึ่งครอบคลุมเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างการเมืองกับการศึกษา อิทธิพลของรัฐต่อการจัดการศึกษา การกำหนดนโยบายของรัฐ กระบวนการกำหนดนโยบาย การนำนโยบายไปปฏิบัติในหน่วยงาน นโยบายทางการศึกษาระดับประถมศึกษาของรัฐบาลระหว่าง พ.ศ. 2523 - 2537 การจัดการศึกษาของสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ การบริหารการประถมศึกษาในปัจจุบัน ความหมายของการวางแผน ความสำคัญของการวางแผน ประเภทของแผน แผนพัฒนาการศึกษาของสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ การวางแผนในโรงเรียนประถมศึกษา และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานของสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ

ความสัมพันธ์ระหว่างการเมืองกับการศึกษา

การเมือง คือ อำนาจในการปกครองบ้านเมือง (ภิญโญ สาร, 2530) เป็นงานหรือกิจกรรมที่ทำเพื่อคนส่วนรวมทั้งเมืองทั่วประเทศ (กรีซ เกตุเอี่ยม, 2529) การเมืองจะพัฒนาไม่ได้ถ้าไม่อาศัยการศึกษาเป็นเครื่องมือ เพราะการศึกษาช่วยฝึกอบรมสั่งสอนให้ราษฎรมีความรู้ความเข้าใจการเมือง พลาโต (Plato อ้างถึงใน ภิญโญ สาร, 2530) กล่าวถึงความสำคัญของการเมืองกับการเมืองกับการศึกษา และชี้ให้เห็นความสำคัญของการศึกษาว่า

1. รัฐเป็นอย่างไร โรงเรียนจะต้องเป็นอย่างนั้น

(As is the state, so is the school.)

2. สิ่งที่ท่านต้องการให้มีในรัฐ ท่านต้องมอบให้โรงเรียนรับไปทำ

(What you want in the state, you must put into the school.)

3. การศึกษา คือ เครื่องมือในทางสร้างสรรค์ ที่ผู้ปกครองประเทศอาจใช้ปรุงแต่ง สันดานของคน ในทิศทางที่จะก่อให้เกิดรัฐที่มีความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน

(Education is the positive means by which the ruler can shape human nature in the right direction to produce a harmonious state.)

4. ถ้ารัฐมีระบบการศึกษาที่ดี การพัฒนาประเทศเกือบทุกอย่างจะเป็นสิ่งที่เป็นไปได้ แต่ถ้าวรรัฐทอดทิ้งการศึกษาเสียแล้ว รัฐจะทำอะไรก็ไม่เป็นผล

(With a good system of education is neglected, it matters little what else the state does.)

5. รัฐจะปล่อยให้การศึกษาดำเนินไปตามความต้องการส่วนตัวของบุคคล หรือ ปล่อยให้มีการจัดการศึกษาให้แก่ประชาชนราวกับการศึกษาเป็นธุรกิจการค้าอย่างหนึ่ง ไม่ได้ แต่รัฐเองจะต้องให้เครื่องมือเครื่องใช้ที่จำเป็นในการจัดการศึกษาให้แก่ประชาชน รัฐจะต้องคว่าประชาชนได้รับการฝึกอบรม ตามที่เขาจำเป็นจะต้องได้รับการฝึกอบรม อย่างแท้จริง และรัฐต้องแน่ใจว่าการจัดการศึกษาให้ประชาชนนั้น เป็นการจัดการศึกษา เพื่อก่อให้เกิดความสามัคคีและความสงบสุขของรัฐ

(The state cannot leave education to private demand and a commercialized source of supply, but must provide the needed means. The state must see that the citizen actually get the training they require, and must be sure that education supplied is consonant with the harmony and well - being of the state.)

รัฐบาลไทยหลังการปฏิวัติ พ.ศ. 2475 ใช้หลัก 6 ประการดำเนินการปกครอง ประเทศ ซึ่งหลักที่ 6 คือ “หลักการศึกษาจะต้องให้การศึกษอย่างเต็มที่แก่ราษฎร”(วิโรจน์ สารรัตนะ , 2536) ซึ่งเป็นการใช้การศึกษาเป็นเครื่องมือในการสอนประชาชนให้ รู้เรื่องการเมืองตามระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข

หลังการปฏิวัติ พ.ศ. 2475 เพียง 2 - 3 ปี มีการสถาปนามหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์และการเมืองขึ้น โดยรับนักเรียนระบบเปิดเข้ามาเรียน เพราะรัฐบาลต้องการให้มหาวิทยาลัยนี้ฝึกอบรม และสั่งสอนประชาชนให้รู้เรื่องการเมืองและกฎหมาย มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ ( ภิญ โย สาร, 2530 )

รัฐบาลซึ่งมี ฯพณฯ พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ เป็นนายกรัฐมนตรี แถลงต่อรัฐสภา เมื่อวันที่ 20 พฤษภาคม 2526 ว่า

“รัฐบาลมีความมุ่งมั่นที่จะพัฒนาการศึกษา ทั้งด้านปริมาณและคุณภาพเพื่อเสริมสร้างบุคคลให้มีความรู้สำนึก และมีความรับผิดชอบทั้งต่อสังคมและตนเองตลอดจนมีความซาบซึ้ง และสามารถมีส่วนร่วมในการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข” (วิโรจน์ สารรัตนะ, 2536)

จากคำแถลงการณ์นโยบายดังกล่าว แสดงว่ารัฐบาลไทยทุกยุคทุกสมัยยอมรับว่าการเมืองการศึกษาเป็นกิจกรรมคู่กัน การเมืองช่วยพัฒนาการศึกษา การศึกษาช่วยพัฒนาการเมือง

ตีปนันท เกตุทัต (2521) กล่าวว่า “การจัดการศึกษาจะเป็นไปในแนวใดย่อมต้องสอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงในระบบและภาวะทางการเมือง เศรษฐกิจ การสังคม ปัญหาเหล่านี้เป็นปัจจัยที่ก่อให้เกิดความคิดที่จะต้องมีการปฏิรูปการศึกษา ถ้าหากมีความแตกต่างและไม่เป็นไปในทิศทางเดียวกัน”

วิทย์ วิศทเวทย์ (2526) ก็ได้กล่าวเรื่องนี้ไว้ว่า “การศึกษาเป็นกิจกรรมหนึ่งในบรรดากิจกรรมทั้งหลายของรัฐ อันมีกิจกรรมทางการเมือง การเศรษฐกิจ การสังคม ซึ่งเป็นหน้าที่ของรัฐที่ต้องจัดการและควบคุม กิจกรรมทางการศึกษาต้องมีความสัมพันธ์กับกิจกรรมต่าง ๆ ของสังคมอย่างชัดเจน รัฐบาลจะจัดการศึกษาที่สอดคล้องกับพื้นฐานทางด้านการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม หากสังคมมีการเปลี่ยนแปลงพื้นฐานในด้านต่าง ๆ แล้วบทบาทของการศึกษาในสังคมนั้นก็จะเปลี่ยนไปด้วย”

พจน์ สะเพียรชัย (2526) กล่าวว่า “การพัฒนาการศึกษานั้นเกี่ยวข้องกับระบบการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมของประเทศ ถ้าระบบการเมือง เศรษฐกิจและสังคมพัฒนาไปในทางที่ดี การพัฒนาการศึกษาจึงจะเป็นไปได้เพราะระบบการศึกษาผูกพันเกี่ยวโยงกับระบบดังกล่าวอย่างแน่นแฟ้น และจะไม่มีทางพัฒนาไปได้โดยเด็ดขาดเลย ถ้าระบบต่าง ๆ ของประเทศไม่ได้รับการพัฒนาอย่างต่อเนื่องและประสานสัมพันธ์กัน”

ไพฑูรย์ สีนลารัตน์ (2526) กล่าวว่า “ระบบการศึกษาในสังคมใดสังคมหนึ่งย่อมหลีกเลี่ยงไม่พ้นไปจากระบบอื่น ๆ ในสังคมนั้นได้ ระบบการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมย่อมจะต้องมีผลกระทบต่อการศึกษาหรือแปรเปลี่ยนไปตามกระบวนการศึกษาได้เช่นกัน”

กล่าวโดยสรุปว่า การจัดการศึกษาจะต้องให้มีความสอดคล้องกับระบบอื่น ๆ ในสังคม อันมีระบบการเมืองเป็นส่วนประกอบหนึ่งที่สำคัญและมีลักษณะที่เกี่ยวพันซึ่งกันและกัน ต่างก็ไม่สามารถที่จะพัฒนาไปอย่างโดดเดี่ยวได้เลย ดังนั้นการเมืองกับการศึกษาจึงมีความ



สัมพันธ์กันอย่างมาก

การศึกษาเป็นกระบวนการที่ช่วยพัฒนาคนในสังคมให้รู้จักเลือกสรรพฤติกรรมที่เหมาะสมมาใช้กับตนเอง ให้รู้จักพัฒนาอาชีพของตนเอง และมีส่วนช่วยให้รู้จักอนุรักษ์ทรัพยากรในประเทศได้อย่างฉลาด ซึ่ง พลศักดิ์ จิรไกรศิริ (2529) ได้กล่าวถึงความสัมพันธ์ระหว่างการเมืองกับการศึกษาไว้โดยสรุปว่า ในการจะพัฒนาคนในสังคมให้มีคุณลักษณะอย่างไร นั้น เป็นอำนาจการตัดสินใจของทางการเมือง เพราะถ้าจะพิจารณาถึงหน่วยงานทางการศึกษา จะพบว่ามีความเกี่ยวข้องกับนโยบายและการบริหารทางการศึกษา สถาบันทางการศึกษาไม่ว่าจะเป็น มหาวิทยาลัย วิทยาลัย หรือโรงเรียนต่าง ๆ ต้องเกี่ยวข้องกับการตัดสินใจทางการเมือง ในการนำอำนาจหน้าที่ไปบังคับใช้ภายในสถาบันการศึกษาให้สามารถปฏิบัติหน้าที่ทางการศึกษาอย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งสอดคล้องกับความเห็นของเอกวิทย์ ฌ ดตง และก่อ สวัสดิพิพาณิชย์ (อ้างถึงใน วันทนา เลิศสินไทย, 2523) ที่กล่าวโดยสรุปว่า การศึกษาเกี่ยวข้องกับการเมืองมากในแง่ที่ว่า การเมืองต้องการอย่างไรก็บอกความต้องการทางการเมือง ( Political will ) มายังทางการศึกษา เพราะฉะนั้น การศึกษาโดยปกติต้องอนุโลมตามความต้องการทางการเมืองของบ้านเมือง ไม่ว่าประเทศไทยนักการเมืองต้องให้ความสนใจต่อการศึกษา เพราะนักการเมืองมีบทบาท มีส่วนร่วมในการพิจารณาและกำหนดนโยบายการศึกษา และมีส่วนเกี่ยวข้องในการพิจารณางบประมาณการศึกษา ถ้านักการเมืองเห็นว่าการศึกษาไม่มีคุณค่าก็จะให้งบประมาณน้อย ถ้าเขาเห็นว่าการศึกษามีคุณค่าเขาก็ให้งบประมาณมาก

สมบูรณ์ พรรณาภพ (2524) กล่าวว่า การเปลี่ยนแปลงทางการศึกษาของสังคมใด ย่อมสัมพันธ์กันกับการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองของสังคมแห่งนั้น และได้แบ่งการเปลี่ยนแปลงออกเป็น 2 ด้าน คือ

1. การเปลี่ยนแปลงทางด้านทฤษฎี อันได้แก่ แนวความคิด ความเชื่อและความเข้าใจต่าง ๆ
2. การเปลี่ยนแปลงทางด้านปฏิบัติ อันได้แก่ การประกอบกิจกรรม และการกระทำต่าง ๆ

การเปลี่ยนแปลงทั้งสองด้านนี้ย่อมสัมพันธ์กัน คือ เป็นเหตุและผลซึ่งกันและกัน หมายความว่า เมื่อการเปลี่ยนแปลงทางด้านหนึ่งเกิดขึ้น ย่อมทำให้การเปลี่ยนแปลงอีกด้านหนึ่งเกิดขึ้นด้วย



พลศักดิ์ จิตร ไกรศิริ (2529) ได้พบว่า การเมืองและการศึกษาเป็นกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการจัดสรรสิ่งที่มีคุณค่าในสังคม การเมืองและการศึกษามีความสัมพันธ์ต่อกันอย่างลึกซึ้งต่อเนื่อง และพึ่งพากันดังนี้

1. การเมืองและการศึกษาเป็นกิจกรรมขั้นพื้นฐานของความเป็นมนุษย์ในลักษณะที่สัมพันธ์กัน คือ การศึกษาเป็นกระบวนการถ่ายทอดความรู้กับวัฒนธรรม และพัฒนาทักษะกับฝึกรบรรมมนุษย์ เพื่อปฏิบัติงานในสังคม ส่วนการเมืองเกี่ยวข้องกับกิจกรรมของอำนาจอิทธิพลและอำนาจหน้าที่ในการจัดสรรสิ่งที่มีคุณค่าทางการเมืองทั้งทรัพยากรและค่านิยมให้แก่ประชาชน การปฏิบัติงานของสถาบันทางการเมืองและทางการศึกษาจึงมีผลกระทบซึ่งกันและกัน

2. การเมืองและการศึกษามีความสัมพันธ์กันในลักษณะที่การศึกษาเป็นอุปกรณ์ในการกำหนดชีวิตทางการเมืองในระดับชาติและการศึกษายังก่อให้เกิดการสร้างสรรค้อย่างสำคัญในทางการเมืองทั้งที่นโยบายทางการศึกษามีความเกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ทางการเมืองน้อยมาก

3. นัยสำคัญทางการเมืองของการศึกษามีส่วนเพิ่มพูนระดับของการเปลี่ยนแปลงในสังคมที่กำลังพัฒนาการศึกษาจึงมีความสำคัญต่อสังคมที่กำลังพัฒนา(Abernethy and Coombe, 1965) ในลักษณะที่ช่วยเร่งให้มีการเปลี่ยนแปลงทางสังคมและเศรษฐกิจ การเปลี่ยนแปลงเหล่านี้มีความสัมพันธ์กับการพัฒนาทางการเมืองในหลักการที่ว่าการพัฒนาทางการเมือง เพื่อให้พลเมืองมีวัฒนธรรมทางการเมืองแบบพลเมืองดี จำต้องอาศัยการพัฒนาทางสังคมและเศรษฐกิจเพื่อปรับปรุงสภาพแวดล้อมทางสังคมและชีวิตทางเศรษฐกิจที่เหมาะสมและเอื้ออำนวยต่อความมีเหตุผล ความกระตือรือร้นและการมีส่วนร่วม ซึ่งเป็นจิตสำนึกที่สำคัญทางการเมือง

4. การเมืองมีความสำคัญกับการศึกษาในด้านที่ว่า รัฐบาลเป็นผู้จัดเตรียมและอำนวยความสะดวกให้กับการศึกษา ในขณะที่เดียวกันก็เข้าควบคุมสถาบันการศึกษาต่าง ๆ ทั้งด้านค่าใช้จ่าย โครงสร้างและระบบการศึกษา ซึ่งมีส่วนเชื่อมโยงกับทัศนคติของชุมชน การคาดหวังและความต้องการของปวงชน ฉะนั้นรัฐบาลต้องการให้ชุมชนมีโลกทัศน์อย่างไรก็สามารถจัดรูประบบการศึกษาใหม่ให้มีทิศทางที่ต้องการได้ รัฐบาลสามารถเข้าควบคุมระบบการศึกษาโดยการกำหนดนโยบายการศึกษา และการที่นโยบายการศึกษาต้องผ่านการรับรองของรัฐบาล ทำให้นโยบายการศึกษาเป็นนโยบายทางการเมืองอย่างหนึ่ง

5. กระบวนการและสถาบันการศึกษายังถูกพิจารณาในลักษณะที่เป็นผลของระบบการเมืองที่มีความสำคัญต่อการกำหนดโฉมหน้าทางการเมือง เสถียรภาพทางการเมืองและการปฏิบัติทางการเมืองเพราะสถาบันการศึกษาจะมีหน้าที่อบรมกล่อมเกล้าให้ประชาชนยอมรับความชอบธรรมของกระบวนการทางการเมืองที่พลวัตอยู่ในเวลานั้น ๆ ในเวลาปกติชีวิตประจำวันทางการเมืองจะได้รับอิทธิพลจากกระบวนการศึกษาการศึกษาในแต่ละวัน การเมืองจึงสัมพันธ์กับกระบวนการศึกษาในลักษณะที่กระบวนการศึกษาเป็นอุปกรณ์ของการส่งเสริมการสนับสนุนของ

เยาวชนที่มีผลต่อระบบการเมืองและส่วนต่าง ๆ ของระบบการเมือง ทำให้การปฏิบัติการทางการเมืองมีเสถียรภาพยิ่งขึ้น

6. ระบบการศึกษาเป็นระบบย่อยในระบบการเมือง ถ้าระบบการเมืองมีโครงสร้างที่อ่อนแอ ระบบการศึกษาก็มีโครงสร้างที่อ่อนแอไปด้วย เรื่องนี้มีเหตุอย่างน้อย 2 ประการ ที่สามารถอ้างอิงถึงกันได้ คือ

6.1 นโยบายของรัฐเกี่ยวกับการศึกษาจะสามารถสะท้อนทัศนภาพแห่งความเชื่อทางการเมืองของผู้นำทางการเมืองได้ ในระบบการเมืองที่อ่อนแอ นักการเมืองส่วนใหญ่จะมีทัศนภาพที่คับแคบต่อการศึกษา ทำให้นโยบายการศึกษาที่กำหนดออกมาขาดคุณภาพเป็นต้นว่า ระบบการศึกษามีลักษณะปิดกั้น โอกาสทางการศึกษาของมวลชนซึ่งมีผลสะท้อนต่อการเลือกสรรทางการเมืองอย่างมาก กล่าวคือ ผู้นำทางการเมืองที่จะถูกระดมเข้ามาในระบบการเมืองจะเป็นบุคคลที่ไม่ค่อยมีคุณภาพไปด้วย

6.2 นักการเมืองในระบบการศึกษาที่มีโครงสร้างอ่อนแอ อาจจะใช้การจำกัดงบประมาณทางการศึกษา เพื่อบีบบังคับให้ระบบการศึกษาไม่สามารถขยายตัวออกไปสู่มวลชน เพื่อสร้างสรรค์โปรแกรมการศึกษาใหม่ ๆ ทำให้ระบบการศึกษาไม่พัฒนาไปเท่าที่ควร

7. เมื่อระบบการศึกษาขยายตัวออกไปรับใช้ประชาชนมากขึ้น นักเรียน นิสิต นักศึกษา ครู อาจารย์ และผู้บริหารการศึกษาก็ได้เพิ่มปริมาณมากขึ้น ก่อให้เกิดการรวมกลุ่มผลประโยชน์ ซึ่งเป็นกลุ่มพลังงานที่สำคัญกลุ่มหนึ่งในระดับท้องถิ่นและระดับชาติ นักรัฐศาสตร์จึงได้ให้ความสนใจกับกลุ่มนิสิตนักศึกษาและกลุ่มอาจารย์เหล่านั้น ในฐานะที่กลุ่มเหล่านี้เป็นสถาบันการเมืองระดับล่างที่ช่วยเหลือในการระดมประชาชนให้เป็นกลุ่มก้อนจะได้แสดงออก ซึ่งผลประโยชน์ได้ชัดเจนยิ่งขึ้น และการเมืองของกลุ่มปัญญาชนเหล่านี้เป็นการเมืองในระดับนำ ที่มีผลกระทบต่อนโยบายการพัฒนาประเทศมากที่สุด

8. สถาบันการศึกษาเป็นเสมือนระบบการจุลภาค (Goldridge, 1971) ที่ทำหน้าที่ทางการเมืองในการให้การเรียนรู้ทางการเมืองแก่เยาวชนของชาติ สถาบันการศึกษาเป็นหน่วยหนึ่งของการเรียนรู้ทางการเมืองที่สำคัญมาก เพราะในชีวิตสมัยใหม่ บุคคลต้องใช้เวลาอยู่ในสถาบันการศึกษาไม่น้อยกว่า 10 ปี กระบวนการศึกษาภายในสถาบันการศึกษา ตั้งแต่โรงเรียนจนถึงมหาวิทยาลัยจะเป็นกระบวนการอบรมกล่อมเกลตาทางการเมืองที่สามารถฝังรากวัฒนธรรมทางการเมืองให้กับเยาวชนและเยาวชน ซึ่งเป็นการกำหนดโลกทัศน์และบทบาททางการเมืองเบื้องต้นของผู้ใหญ่ทั้งด้านการรับรู้ระบบการเมือง ความรู้สึกที่มีต่อสัญลักษณ์ทางการเมือง การประเมินค่าบทบาททางการเมืองและแรงจูงใจในการเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมือง (Messialas, 1969) นอกจากนี้สื่อมวลชนก็ยังได้ให้การศึกษามองการเมืองแก่พลเมืองโดยสามารถเปิดโลกทางการเมือง (political world) ของบุคคล ให้กว้างขวางขึ้น สื่อมวลชนจึงมีอิทธิพลต่อความคิด ความเชื่อและ

ค่านิยมของประชาชน โดยสื่อมวลชนมีลักษณะเป็นอยู่กรณีทางการศึกษาอย่างหนึ่งของการศึกษาสมัยใหม่

จากความสัมพันธ์ระหว่างการเมืองกับการศึกษาดังกล่าวข้างต้น แสดงให้เห็นอย่างชัดเจนว่า การเมืองจะเป็นฝ่ายตัดสินใจกำหนดนโยบายทางการศึกษา และพิจารณางบประมาณทางการศึกษาและการศึกษาก็ทำหน้าที่ช่วยปลูกฝังและเผยแพร่อุดมการณ์ทางการเมืองและสังคมขั้นพื้นฐานไปสู่ประชาชน และช่วยสร้างผู้นำทางการเมือง เนื่องจากการไต่เต้าไปสู่ตำแหน่งผู้นำทางการเมืองต่าง ๆ เปิดโอกาสให้เฉพาะผู้ที่มีการศึกษาเท่านั้น จึงอาจกล่าวได้ว่า การเมืองกับการศึกษาเป็นสิ่งที่เกื้อกูลซึ่งกันและกันมาตลอด

#### อิทธิพลของรัฐต่อการจัดการศึกษา

การศึกษาเป็นปัจจัยสำคัญที่จะช่วยพัฒนาสังคมหรือชาติให้เจริญงอกงามทั้งด้านเศรษฐกิจ การเมืองและสังคม เพราะว่าชาติที่เจริญหรือได้รับการพัฒนาแล้ว ล้วนแต่เป็นชาติที่ประชาชนมีคุณภาพทั้งนั้น และคุณภาพของคนเป็นผลมาจากการศึกษาอบรม ทุกชาติในโลกเมื่อเริ่มพัฒนาจึงได้ถือการศึกษาเป็นอันดับแรก เพราะการศึกษาจะทำให้คนรู้จักวิธีการหาเลี้ยงชีพ รู้จักรักษาสุขภาพอนามัย รู้สำนึกในทางการเมืองที่ดี และรู้จักความเป็นชาติสำหรับประเทศไทยนั้นได้จัดการศึกษามานานทั้งการศึกษาในรูปแบบและการศึกษานอกรูปแบบและแต่ละยุคแต่ละสมัยก็เปลี่ยนไปตามสภาพการณ์ ทั้งนี้โดยมีจุดมุ่งหมายที่จะใช้การศึกษาเพื่อพัฒนาสังคมเป็นที่ตั้งนั่นเอง (อุทัย ธรรมเดโช, 2527)

คาร์เตอร์ วี กู๊ด ( Carter V. Good, 1959 ) นักการศึกษาคนสำคัญของสหรัฐอเมริกา ได้ให้ความหมายของคำว่า “การศึกษา” ไว้ในพจนานุกรมการศึกษา (Dictionary of Education ) ว่า การศึกษา หมายถึง

1. กระบวนการต่าง ๆ ที่จะพัฒนาความสามารถ ทักษะคติ และพฤติกรรมต่าง ๆ ของบุคคลเพื่อให้มีคุณค่าและเป็นที่ยอมรับของสังคม
2. กระบวนการทางสังคม ที่บุคคลได้รับการฝึกฝนอบรมจากสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะโรงเรียน เพื่อให้บุคคลพัฒนาไปในทางที่ดีที่สุดตามที่สังคมปรารถนา
3. เป็นวิชาชีพประการหนึ่งสำหรับครูที่เปิดทำการสอนในสถาบันการศึกษา เพื่อเตรียมบุคคลให้เป็นครู
4. ศิลปในการถ่ายทอดความรู้จากอดีตที่จัดไว้อย่างมีระบบระเบียบสำหรับบุคคล



## แต่ละรุ่น

ตามแผนการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2520 การศึกษาหมายถึง “กระบวนการต่อเนื่องกันตลอดชีวิต เพื่อมุ่งสร้างเสริมคุณภาพของพลเมืองให้สามารถดำรงชีวิตและทำประโยชน์แก่สังคม โดยเน้นการศึกษาเพื่อเสริมสร้างความอยู่รอดปลอดภัย ความมั่นคงและความผาสุกร่วมกันในสังคมไทยเป็นประการสำคัญ”

ภิญโญ สาร (2521) ได้ให้ความหมายการศึกษาไว้ว่า “การศึกษาเป็นกระบวนการพัฒนาบุคคลทั้งในด้านจิตใจ นิสัย และคุณสมบัติอย่างอื่น กระบวนการศึกษาเป็นเพียงเครื่องมือที่คนรุ่นหนึ่งให้แก่คนอีกรุ่นหนึ่ง เครื่องมือนี้ถ้าไม่นำไปใช้จะไม่เกิดประโยชน์อันใด นอกจากนี้ การศึกษายังเป็นเครื่องมืออันสำคัญของรัฐ ในการสร้างความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของพลเมือง เพื่อก่อให้เกิดความมั่นคงของรัฐตามที่รัฐต้องการ ทั้งในด้านสังคม วัฒนธรรม เศรษฐกิจ และการเมือง”

จากคำนิยามดังกล่าว อาจสรุปความหมายของการศึกษาได้ว่า การศึกษาคือ กระบวนการทุกชนิดที่จะพัฒนาพลเมืองให้มีคุณภาพ และมีคุณธรรม เป็นเครื่องมือในการพัฒนาชีวิตและสังคมให้สามารถดำรงคนเป็นพลเมืองที่สังคมปรารถนา และทำประโยชน์แก่สังคมได้

การศึกษามีคุณค่าต่อการพัฒนาประเทศทุกด้าน ไม่ว่าจะเป็นทางเศรษฐกิจก็ดี ทางการเมืองก็ดี และสังคมและวัฒนธรรมก็ดี ทุกประเทศล้วนแต่อาศัยการศึกษาเป็นพื้นฐานในการพัฒนาทั้งสิ้น ประเทศใดมีประชากรที่ได้รับการศึกษาดี การพัฒนาประเทศก็จะเป็นไปได้สะดวกและรวดเร็ว ทั้งนี้เพราะว่าการศึกษาช่วยวางรากฐานของชาติ ช่วยฝึกฝนอบรมให้คนในชาติมีความเป็นอันหนึ่งอันเดียว มีความจงรักภักดีต่อชาติ ศาสน์ กษัตริย์ การศึกษาช่วยให้พลเมืองมีความรู้ มีทักษะสามารถประกอบสัมมาอาชีพเพิ่มพูนรายได้แก่ตนเองและพัฒนาชาติเป็นส่วนรวม การศึกษาเสริมสร้างความสำนึกถึงความอยู่รอดปลอดภัย และความมั่นคงของประเทศชาติ ยิ่งกว่านี้การศึกษายังสร้างพลเมืองให้มีค่านิยม มีทัศนคติ และมีศรัทธาความเชื่อมั่นในศาสนา ศิลปวัฒนธรรม และขนบธรรมเนียมประเพณีของชาติ (อุทัย ธรรมเดโช, 2526) เพลโต (Plato) นักปราชญ์ผู้ยิ่งใหญ่ของกรีกสมัยโบราณประมาณต้นพุทธกาลซึ่งได้กล่าวไว้ในหนังสือ The Republic ว่า “การศึกษาเป็นเครื่องมือที่ปกครองประเทศใช้เพื่อเปลี่ยนแปลงนิสัยของพลเมืองเพื่อให้เกิดรัฐที่มีความสามัคคีเป็นอันเดียวกันถ้าพลเมืองมีการศึกษาดี ก็จะสามารถฝ่าฟันอุปสรรคต่าง ๆ ไปได้เป็นอย่างดี และยังสามารถเผชิญเหตุฉุกเฉินต่าง ๆ ที่อาจเกิดขึ้นได้ อีกประการหนึ่ง ถ้าระบบการศึกษาดีแล้วจะพัฒนาปรับปรุงอะไรก็ตามย่อมสามารถทำได้โดยง่ายตรงกันข้าม

ถ้ารัฐทอดทิ้งการศึกษาแล้วไม่ว่ารัฐจะทำสิ่งใดย่อมไม่บังเกิดผล”(Sabine, อ้างถึงใน ภิญ โย  
 สาทร , 2530)

ระบบการศึกษาของไทยจึงเป็นเครื่องสะท้อนและสืบเนื่องมาจากผลความคิด และ  
 การกระทำของกลุ่มชนชั้นผู้นำในฐานะเป็นชนชั้นปกครอง ทำการควบคุมและจัดการศึกษา  
 (เสนห์ จามริก, 2526) อันได้แก่ คุดูแลควบคุมในเรื่องงบประมาณ การจัดบุคลากร การจัดหลักสูตร  
 และกิจกรรมการเรียนการสอน ดังที่ สุมินทร์ จูทางกูร (2529) ได้กล่าวไว้โดยสรุปว่า ใน  
 การจัดการศึกษา ไม่ว่าจะเป็นหลักสูตร เนื้อหา และกิจกรรม ที่ใช้ในการให้การศึกษาและอบรม  
 กลุ่มเกลาานั้น ย่อมจะแตกต่างกันไปในรายละเอียดของแต่ละยุคสมัยและในแต่ละสังคม สภาพ  
 การณ์ทางการเมืองตลอดจนรูปแบบการปกครองของสังคม นั่นก็เพราะว่า “การศึกษาเกือบจะ  
 ทั้งหมดมีมูลงูใจทางการเมืองอย่างหนึ่ง คือเป็นสิ่งซึ่งมุ่งส่งเสริมกำลังฐานะของชนบางกลุ่ม  
 ไม่ว่าจะเป็นกลุ่มชนชาติหรือศาสนา มูลงูใจนี้เองเป็นส่วนสำคัญที่กำหนดคั่นลงไปว่า จะสอน  
 วิชาอะไรกันบ้าง จะให้ความรู้เรื่องอะไร”( Russell, 1916 ) และโดยเฉพาะอย่างยิ่งในสังคมที่รัฐ  
 เป็นผู้จัดการและควบคุมการให้การศึกษา เช่นสังคมไทยด้วยแล้ว การศึกษาย่อมถือเป็นกิจกรรม  
 หนึ่งในบรรดากิจกรรมทั้งหลายของรัฐ (สุมินทร์ จูทางกูร, 2529)

เมื่อกิจกรรมทางการเมืองการให้การศึกษาเป็นส่วนหนึ่งของกิจกรรมของรัฐเช่นนี้แล้ว  
 กิจกรรมทางการเมืองการศึกษาก็ย่อมจะต้องเกี่ยวพันกับกิจกรรมหลักของรัฐ ซึ่งได้แก่กิจกรรมทาง  
 การเมือง นั่นก็หมายความว่า อุดมการณ์ทางการเมืองย่อมต้องมีความสัมพันธ์กับกิจกรรม  
 ทางการเมือง ซึ่งรัฐจะต้องจัดวางระบบการให้การศึกษาให้อยู่ในตำแหน่งที่สอดคล้องกับนโยบาย  
 ทางการเมือง หากมีการเปลี่ยนแปลงในสาระสำคัญของระบบการเมืองก็ย่อมหมายความว่า  
 ตำแหน่งและบทบาทของการศึกษาในสังคมนั้น ต้องได้รับการเปลี่ยนแปลงไปด้วย  
 (สุมินทร์ จูทางกูร, 2529) ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดเจนก็คือ ในประเทศจีนซึ่งหลังจากได้เปลี่ยนแปลง  
 การปกครองประเทศเป็นแบบคอมมิวนิสต์ เมื่อปี พ.ศ. 2492 แล้ว กล่าวได้ว่าระบบการศึกษาของ  
 จีนได้ถูกเปลี่ยนแปลงไปโดยสิ้นเชิง ซึ่งกล่าวโดยสรุปได้ว่า รัฐ หรือสังคมที่มีปรัชญาสังคมเป็น  
 แบบใด ก็ย่อมจะต้องจัดการศึกษาให้สอดคล้องกลมกลืนไปกับสังคมนั้น (วิทย์ วิศทเวทย์,  
 2526)

การศึกษามีความสำคัญและมีบทบาทต่อการพัฒนาประเทศดังกล่าวมา รัฐบาลไทยทุก  
 ยุคทุกสมัยจึงถือเป็นเรื่องสำคัญและได้เขียนเป็นแนวนโยบายสำหรับปฏิบัติไว้ทั้งในรัฐธรรมนูญ  
 แห่งราชอาณาจักรไทย ในแผนการศึกษาแห่งชาติฉบับต่าง ๆ ตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน เช่นแผน  
 การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2520 ข้อ 10 กล่าวว่า “รัฐพึงส่งเสริมและบำรุงการศึกษา โดยถือว่าการ

ศึกษามีความสำคัญเป็นอันดับสูงยิ่งแห่งกิจการของรัฐ

การจัดการศึกษาเป็นหน้าที่ของรัฐ โดยเฉพาะ

การจัดการศึกษาทั้งปวงย่อมอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของรัฐ” (กระทรวงศึกษาธิการ,

2521)

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 มาตรา 60 กล่าวว่า “รัฐพึงส่งเสริมและบำรุงการศึกษาอบรมและการฝึกอาชีพตามความเหมาะสมและความต้องการของประเทศ

การจัดระบบการศึกษาเป็นหน้าที่ของรัฐ โดยเฉพาะ สถาบันการศึกษาทั้งปวงย่อมอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของรัฐ” (อุทัย ธรรมเตโช, 2526)

แผนการศึกษาแห่งชาติที่ดี รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยก็ดี จัดเป็นแผนระยะยาวในการพัฒนาประเทศ เป็นการกำหนดนโยบายระยะยาวไว้เพื่อให้ทุกรัฐบาลจำต้องถือปฏิบัติตามและเป็นเครื่องเตือนว่า กรศึกษานั้นเป็นภารกิจอันสำคัญซึ่งทุกรัฐบาลจะทอดทิ้งมิได้ เหตุที่เป็นเช่นนี้ก็เพราะว่าการศึกษาเป็นกุญแจสำคัญยิ่งในการพัฒนาประเทศ การศึกษาเป็นเรื่องของการพัฒนาคน หรือการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ หรือพัฒนาศักยภาพของมนุษย์ เพราะถ้าคนได้รับการศึกษาดีแล้วเขาก็จะสามารถพัฒนาชีวิต ความเป็นอยู่ของตนให้ดีขึ้นทุก ๆ ด้าน

#### การกำหนดนโยบายของรัฐ

อมร รักษาสัตย์ (2518) ได้กล่าวถึงความหมายของนโยบายทั้งในความหมายที่แคบและความหมายที่กว้างว่า หมายถึง หลักการและกลวิธีที่จะนำไปสู่เป้าหมายที่กำหนดไว้และหมายถึงการตัดสินใจในเรื่องที่เกี่ยวกับการกำหนดตัวเป้าหมายอีกด้วย

ดังนั้น นโยบายจึงหมายถึง สิ่ง 3 ประการ ดังนี้คือ

1. การกำหนดเป้าหมายที่ต้องการจะไปถึง
2. หลักการและกลวิธีที่จะหาทางปฏิบัติการให้บรรลุวัตถุประสงค์นั้น
3. การเตรียมการสนับสนุนต่าง ๆ เพื่อให้สามารถลงมือปฏิบัติตามหลักการและกลวิธีที่วางไว้

ส่วน Lasswell และ Kaplan (1970) กล่าวว่า นโยบาย หมายถึง แผนหรือโครงการที่กำหนดขึ้นประกอบด้วยเป้าหมายคุณค่า (Values) และการปฏิบัติต่าง ๆ

จินดาลักษณ์ วัฒนสินธุ์ (2525) กล่าวว่า นโยบายคือเครื่องมือที่จะช่วยแนะแนวทางให้ผู้ปฏิบัติงานปฏิบัติกิจกรรมต่าง ๆ ได้ตรงตามเป้าหมายขององค์การ



ทินพันธุ์ นาคะตะ (2516) กล่าวว่านโยบายของรัฐ หมายถึงสิ่งสำคัญสองประการ ประการแรก คือ แนวทางในการปฏิบัติของรัฐบาล ประการที่สอง คือ โครงการที่สำคัญ ๆ ซึ่งรัฐบาลจะต้องจัดให้มีขึ้น ด้วยการกำหนดเป้าหมายและวิธีปฏิบัติเพื่อให้บรรลุสิ่งดังกล่าวนั้น

กนก วงษ์ตระหง่าน (2531) ได้กล่าวถึง การกำหนดนโยบายของรัฐว่าเป็น กิจกรรมทางการเมืองของรัฐ ในฐานะฝ่ายบริหารที่แสดงถึงเป้าหมายซึ่งสะท้อนความโน้มเอียง (norm) คุณค่า (value) ในทางจัดสรรทรัพยากรต่าง ๆ ของนโยบายนั้นให้เกิดผลจริงตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ด้วย

จากความหมายของนโยบาย ทำให้สามารถมองเห็นถึงการกำหนดนโยบายของรัฐว่า จะเป็นไปในลักษณะใด ทินพันธุ์ นาคะตะ (2518, 2526) ได้กล่าวถึงนโยบายของรัฐว่าเกิดจากการผสมผสานของการยึดถือหลักเหตุผล การเปลี่ยนแปลงแก้ไขจากของเดิม การต่อรองของกลุ่มผลประโยชน์ทั้งหลาย ความพอใจของชนชั้นปกครอง รวมถึงอิทธิพลปัจจัยต่าง ๆ ทั้งในทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ซึ่งตรงกับที่ Bentley และ Truman (อ้างถึงใน ทินพันธุ์ นาคะตะ, 2525) ได้กล่าวไว้โดยสรุปว่า นโยบายใด ๆ ย่อมเป็นผลลัพธ์ หรือคุณลักษณะที่เกิดขึ้นจากการปรับตัวหรือการตกลงกันของกลุ่มต่าง ๆ ที่ใช้อำนาจหรืออิทธิพลต่อกัน อำนาจและการตัดสินใจนั้นจะมีผลต่อการควบคุมทรัพยากร เจ้าหน้าที่ สถาบัน ตลอดจนการกำหนดและการนำนโยบายไปปฏิบัติ

นอกจากนี้ยังได้มีนักรัฐศาสตร์แสดงความคิดเห็นและอธิบายเกี่ยวกับการกำหนดนโยบายของรัฐไว้มากมาย อาทิ เช่น

กฤษณ ธนาพงศ์ธร (2522) ได้กล่าวถึงการกำหนดนโยบายโดยสรุปว่า เป็นการกำหนดหลักการที่แสดงให้เห็นถึงประโยชน์และคุณค่าทางสังคมของการตัดสินใจ และการบริหารงานของรัฐ ซึ่งตามความหมายนี้ นโยบายจะมีลักษณะเป็นเครื่องมือนำชี้ถึงอุดมการณ์ของรัฐบาลด้วย นอกจากนี้ยังเป็นสิ่งที่สะท้อนให้เห็นถึงแบบแผนในการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองของรัฐบาล

ในขณะที่ โทมัส อาร์ คาย (Thomas R. Dye, 1972) ได้กล่าวถึงเรื่องนี้ไว้ อย่างง่าย ๆ ว่า “นโยบายเป็นสิ่งที่รัฐบาลเลือกที่จะทำหรือไม่ทำ”

ชัยอนันต์ สมุทวณิช (2521) ได้กล่าวว่า “การเมืองเป็นเรื่องของการกำหนดนโยบายและเป้าหมายของรัฐ ซึ่งเกี่ยวข้องกับการตัดสินใจเชิงคุณค่า (Value Judgement) โดยตรง นักการเมืองจะเป็นผู้กำหนดและสะท้อนเจตนารมณ์และความต้องการของประชาชน”

ส่วน สฤยต์ วิจูรย์ (2531) ได้กล่าวไว้โดยสรุปว่า การกำหนดนโยบายนั้นรัฐบาลกำหนดขึ้นเพื่อเป็นแนวทางสำหรับการปฏิบัติในการจัดสรรสิ่งที่มีคุณค่าต่าง ๆ ในสังคมซึ่งการที่จะให้บรรลุถึงสิ่งดังกล่าว ย่อมจะหมายความรวมถึงการที่มีสถาบันต่าง ๆ เข้ามาเกี่ยวข้องกับกระบวนการทั้งหลายในการที่จะทำให้นโยบายนั้นมีลักษณะเป็นสัญลักษณ์ที่ชอบธรรมในการปฏิบัติงานและการดำรงอยู่ของรัฐบาล

อาจกล่าวโดยสรุปว่า การกำหนดนโยบายของรัฐนั้น หมายถึง การที่รัฐบาลตัดสินใจในการเลือกที่จะจัดสรรสิ่งที่มีคุณค่าต่าง ๆ ในสังคมให้เหมาะสมและมีความชอบธรรมตลอดจนมีคุณค่า และมีประโยชน์สูงสุดเป็นไปเพื่อสังคมส่วนรวม

#### กระบวนการกำหนดนโยบาย

ในการดำเนินการกำหนดนโยบายของรัฐนั้น นักรัฐศาสตร์หลายท่าน อาทิเช่น Almond and Powell (1966) ได้กล่าวถึงเรื่องนี้ไว้โดยสรุปว่า การกำหนดนโยบายนั้นส่วนใหญ่แล้วเป็นเรื่องของการตัดสินใจเกี่ยวกับการกำหนดกฎเกณฑ์ และการออกกฎ (Rule making) หรือกระบวนการนิติบัญญัติ

ในขณะที่ Dye (1972) ได้กล่าวไว้โดยสรุปว่า การกำหนดนโยบายของรัฐมักจะมีลักษณะกระทำในรูปของสถาบันมากกว่าเป็นเรื่องของส่วนตัว และส่วนมากเป็นเรื่องกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือคำสั่ง เป็นต้น และการดำเนินการกำหนดนโยบายนั้น เป็นกระบวนการทางการเมืองอย่างหนึ่งที่สะท้อนให้เห็นการต่อสู้ แข่งขันกันระหว่างสถาบันต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องเพื่อเข้ามามีและใช้อิทธิพลต่อการกำหนดและตัดสินใจนโยบาย

ในการกำหนดนโยบายของรัฐ โบเยอร์ (Boyer อ้างถึงในกุลธน หนาพงศ์ธร, 222) ได้เสนอถึงกระบวนการกำหนดนโยบายไว้ 5 ขั้นตอน ดังนี้

1. การริเริ่มเกี่ยวกับนโยบาย (initiating) เป็นขั้นตอนแรกที่บุคคล กลุ่มหรือสถาบัน จะเข้ามามีบทบาทในการเสนอความคิดที่จะมีนโยบายเรื่องใดเรื่องหนึ่ง ซึ่งโดยปกติทั่วไปแล้ว ผู้ที่มีบทบาทดังกล่าวมักจะได้แก่รัฐบาล รัฐสภา (และข้าราชการ) และกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ทั้งนี้เพราะบุคคลในทั้งสามกลุ่มนี้เป็นผู้ที่มีหน้าที่โดยตรง และมีประสบการณ์ในการติดตามเคลื่อนไหวเกี่ยวกับการกำหนดนโยบายและกิจกรรมต่าง ๆ อยู่เสมอ ๆ

2. การยกร่างนโยบายเบื้องต้น (proliminary drafting) เป็นขั้นตอนของการถ่ายทอดความคิดออกมาเป็นข้อเสนอเบื้องต้นเพื่อกำหนดนโยบายซึ่งมักออกมาในรูปของการร่างข้อกำหนดหรือกฎข้อบังคับต่าง ๆ โดยคณะบุคคลที่ได้รับการจัดตั้งขึ้นเพื่อทำการยกร่าง ในขั้นนี้นอกจากการยกร่างแล้ว นโยบายหรือข้อเสนอโชนโยบายยังจะถูกนำไปปรึกษาหารือจากผู้เกี่ยวข้องต่าง ๆ เพื่อวิพากษ์วิจารณ์กัน

3. ขั้นการใช้สาธารณชนเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย (Public participation) ก่อนน่านโยบายที่ผ่านการร่างมาแล้วในขั้นต้นไปสู่ผู้ที่มีอำนาจในการตัดสินใจกำหนดนโยบาย ควรจะต้องมีการนำเอาข้อเสนอโชนโยบายไปให้ประชาชนตรวจสอบเพื่อสร้างความยอมรับในรูปของมติมหาชนเสียก่อน ซึ่งสามารถทำได้ 3 ทางคือ การขอประชามติ (referendum) การจัดประชุมตัวแทนกลุ่มผลประโยชน์เพื่อขอความเห็นชอบและคำแนะนำและการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยทั่วไป ซึ่งอาจกระทำในรูปของการสำรวจมติมหาชน (public opinion) หรือการประชุมอภิปรายสาธารณะ อาจกล่าวได้ว่าขั้นตอนนี้มีนัยทางการเมืองและสร้างความชอบธรรมต่อนโยบายอย่างเห็นได้ชัด

4. การยกร่างนโยบายขั้นสุดท้าย (final drafting) เป็นการนำเอาความคิดเห็นของผู้ที่เกี่ยวข้องที่ประมวลได้จาก 3 ขั้นตอนแรก มาทำการแก้ไขเพิ่มเติม ปรับปรุงร่างนโยบายเพื่อนำเอาร่างที่ผ่านการปรับปรุงอย่างสมบูรณ์ ส่งไปยังองค์กรตัดสินใจเพื่อเปลี่ยนแปลงหรือตัดทอนเนื้อหาสาระของร่างนโยบายได้ ภายหลังจากการประกาศใช้กระบวนการกำหนดการกำหนดนโยบายก็เป็นที่สุด

5. ขั้นการประเมินผลข้อเสนอโชนโยบาย (reviewing) ในขั้นนี้อาจมีการนำเอาความคิดเห็นมาพิจารณาเพื่อปรับปรุงเพิ่มเติมหรือคิดแปลงนโยบายให้สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนผู้สนับสนุนนโยบายเพื่อนำเอาโชนโยบายนั้นเข้าสู่กระบวนการของการพิจารณาตัดสินใจต่อไป

ถ้าหากการกำหนดนโยบายในสังคมที่กลุ่มผลประโยชน์มีอำนาจในการต่อรองสูงมนตรี เจนวิทย์การ (2526) ก็ได้เสนอขั้นตอนการกำหนดนโยบายสำหรับสังคมที่มีกลุ่มผลประโยชน์เข้าไปเกี่ยวข้องกับขั้นตอนของการกำหนดนโยบาย ซึ่งมีขั้นตอนดังนี้

1. ขั้นริเริ่ม กลุ่มผลประโยชน์จะมีบทบาทอย่างสำคัญในการเป็นผู้ชี้ให้ผู้วางนโยบายเห็นว่า ประเด็นหรือปัญหาใดมีความสำคัญถึงขั้นที่รัฐบาลจะต้องนำไปถกเถียงพิจารณาแก้ไข และโดยปกติกลุ่มผลประโยชน์จะเข้ามามีส่วนร่วมในขั้นนี้อยู่แล้ว ในฐานะตัวแทนของประชาชน (ที่เป็นสมาชิก) เพื่อเรียกความต้องการ หรือเรียกว่าเป็นหน้าที่ในด้านนำเข้า(input function)



2. การนำเข้าระเบียบวาระ กลุ่มผลประโยชน์จะมีบทบาทในการป้อนข้อมูลเพื่อช่วยให้การนำเสนอนโยบายเป็นไปอย่างสะดวกและรวดเร็วและเพื่อส่งผลให้มีการโน้มน้าวการตัดสินใจในขั้นนี้ การทำหน้าที่ของกลุ่มผลประโยชน์จะมีความสำคัญในเชิงของการล็อบบี้ในขั้นแรกด้วย

3. การวางนโยบาย เป็นนโยบายนำเรื่องเข้าสู่กระบวนการจัดทำเป็นรูปของกฎหมายหรือแผน ซึ่งจะต้องได้รับอนุมัติจากองค์กรที่มีอำนาจทางรัฐธรรมนูญหรือบุคคลที่มีอำนาจขั้นนี้ โดยปกติจะเป็นบทบาทหน้าที่ของสถาบันนิติบัญญัติ หรือสถาบันทางการเมืองอื่น ๆ เช่น พรรคการเมือง ดังนั้นจึงนับว่าเป็นจุดที่กลุ่มผลประโยชน์จะพยายามระดมทรัพยากรทั้งหลายเพื่อชักจูงโน้มน้าวต่อบุคคลและหรือกลุ่มที่เกี่ยวข้องกับการตัดสินใจตลอดจนการระดมความคิดเห็นเพื่อให้คล้อยตาม ในขั้นนี้เอง กลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ จึงพยายามที่จะนำเอากลยุทธ์ ช่องทาง ตลอดจนวิธีการที่ฝ่ายตนเห็นว่าจะได้ผลมาใช้ในการต่อสู้กัน ซึ่งวิธีการหนึ่งที่มีมักจะใช้กัน คือ การล็อบบี้ (lobby)

4. ขั้นนำไปปฏิบัติ ในกระบวนการของการกำหนดนโยบายขั้นนี้ กลุ่มผลประโยชน์ที่อยู่ในฐานะที่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในนโยบายใดนโยบายหนึ่ง ก็จะทำหน้าที่เป็นผู้ให้ความสนับสนุนหรือคัดค้าน รวมทั้งหาจุดเด่นจุดด้อยของนโยบายเพื่อนำมาแก้ไขปรับปรุงหรือเปลี่ยนแปลงต่อไป นโยบายที่ผ่านการตัดสินใจโดยฝ่ายนิติบัญญัติ มักจะออกมาในรูปของกฎข้อบังคับ คำสั่งหรือกฎหมาย การนำนโยบายเหล่านั้นไปปฏิบัติย่อมมีผลกระทบทั้งทางตรงและทางอ้อมด้านบวกและลบต่อกลุ่มผลประโยชน์ด้วย เป็นต้นว่า กฎหมายการพิมพ์ ก็จะมีผลกระทบโดยตรงต่อผู้ประกอบการหนังสือพิมพ์ ดังนั้น จึงเป็นประเด็นปัญหาต่อไปว่า กลุ่มผลประโยชน์ใดจะคัดค้าน กลุ่มใดจะสนับสนุน ซึ่งก็ขึ้นอยู่กับว่ากลุ่มผลประโยชน์เหล่านั้นจะมีผลได้หรือผลเสียมากน้อยเพียงใดนั่นเอง

5. การประเมินผล การประเมินผลนโยบาย คือ การนำข้อมูลเกี่ยวกับผล กระทบมาป้อนกลับ (feedback) ไปสู่การพิจารณาของผู้วางนโยบาย ซึ่งจะต้องประเมินดูว่านโยบายดังกล่าวควรมีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงไปอย่างไร ในขั้นนี้กลุ่มผลประโยชน์จะทำหน้าที่ในการรองรับความคิดเห็นและสะท้อนปฏิกิริยาของผู้ที่ได้รับผลกระทบจากนโยบายไปสู่สถาบันทางการเมืองอื่น รวมทั้งรัฐบาล เพื่อที่จะแสดงให้เห็นถึงผลลัพธ์ของการนำเอานโยบายไปใช้

จะเห็นได้ว่า กระบวนการของการกำหนดนโยบายนี้ กลุ่มผลประโยชน์มีโอกาสและสามารถเข้าไปมีส่วนกำหนดนโยบายทุกขั้นตอน ทั้งนี้แล้วแต่ว่าระบบการเมืองนั้น ๆ เปิดกว้างเพียงใด และกลุ่มผลประโยชน์มีความตื่นตัวในการเข้าร่วมมากน้อยเพียงใดด้วย

จากกระบวนการกำหนดนโยบายของรัฐดังกล่าวข้างต้น สามารถสรุปขั้นตอนของกระบวนการกำหนดนโยบายของรัฐได้ดังนี้ คือ

1. ขั้นริเริ่ม เป็นขั้นที่บุคคล กลุ่มบุคคล หรือองค์กรต่าง ๆ ในสังคม สำรวจสภาพปัญหาต่าง ๆ เพื่อเสนอความคิดในการกำหนดนโยบายเรื่องใดเรื่องหนึ่ง
2. ขั้นยกร่าง เป็นขั้นของการความคิดและข้อเสนอในข้อหนึ่งมาตัดสินใจเลือกข้อเสนอ แล้วทำการร่างนโยบาย โดยคณะบุคคลที่ได้รับการแต่งตั้งให้ทำหน้าที่นี้
3. ขั้นนำเสนอเข้าระเบียบวาระ เป็นการนำเอาข้อเสนอในนโยบายในยกร่างมาเสนอให้ประชาชนตรวจสอบเพื่อขอความเห็นชอบโดยผ่านการลงประชามติ การประชุมตัวแทนกลุ่มผลประโยชน์ และการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยทั่วไป เป็นการสร้างความชอบธรรมต่อนโยบายที่กำหนดขึ้น
4. ขั้นปรับปรุงแก้ไขยกร่างนโยบาย เป็นการนำเอาข้อเสนอจากขั้นตอนที่ 3 มาแก้ไขปรับปรุงให้นโยบายมีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้น
5. ขั้นประเมินผลข้อเสนอ นโยบาย ขั้นนี้เป็นการพิจารณาว่านโยบายมีความสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนหรือไม่ แล้วนำข้อเสนอโยบายเข้าสู่กระบวนการพิจารณาคัดค้านต่อไป

#### การนำนโยบายไปปฏิบัติในหน่วยงาน

หลังจากขั้นตอนการพัฒนานโยบายแล้ว หน่วยงานเจ้าของเรื่องผู้รับผิดชอบในการดำเนินงานนโยบายเรื่องนั้น ๆ จะมีการเตรียมการเพื่อให้มีการปฏิบัติงานตามนโยบายให้บรรลุวัตถุประสงค์ต่อไป กระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติในระบบการบริหารราชการของไทยโดยทั่วไปประกอบด้วยการดำเนินกิจกรรมในเรื่องต่าง ๆ ดังที่ Paul Berman (อ้างถึงในวรเชช จันทรร, 2529) จำแนกการนำนโยบายไปปฏิบัติออกเป็น 2 ขั้นตอนใหญ่ ๆ คือ

1. ขั้นตอนในระดับมหภาค ซึ่งแบ่งออกเป็น 2 ขั้นตอนย่อยคือ

- 1.1 ขั้นตอนการแปลงนโยบาย จะมีหน่วยงานที่รับผิดชอบในการนำนโยบายที่กำหนดโดยฝ่ายการเมืองในรูปของกฎหมาย มติคณะรัฐมนตรี เป็นต้น มาแปลงออกเป็นแผนงาน โครงการ หรือแนวทางปฏิบัติอื่น ๆ ให้หน่วยงานในระดับล่างได้ยึดถือเป็นแนวปฏิบัติ หน่วยงานที่รับผิดชอบในขั้นตอนนี้อาจเป็น กระทรวง ทบวง หรือกรมต่าง ๆ ซึ่ง จรัส สุวรรณมาลา (2535) กล่าวเสริมว่า โดยทั่วไปแล้วหน่วยราชการที่รับผิดชอบในฐานะเป็น

หน่วยบริหารนโยบายเรื่องใดจะเป็นผู้กำหนดแผนปฏิบัติงาน รวมทั้งระเบียบวิธีการดำเนินงาน หลักเกณฑ์ หรือมาตรฐานการตัดสินใจในขั้นตอนต่าง ๆ ของการดำเนินกิจกรรมตามนโยบาย เรื่องนั้น ๆ เพื่อใช้เป็นแนวทางในการขออนุมัติเบิกจ่ายเงินงบประมาณ การควบคุมอำนาจการ การประสานงาน และการตัดสินใจในขั้นตอนต่าง ๆ ของการดำเนินกิจกรรมตามนโยบายเรื่อง นั้น ๆ

ปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จหรือล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติอยู่ที่การแปลง นโยบายให้ตรงกับวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้

1.2 ขั้นตอนการยอมรับนโยบาย หมายถึง ขั้นตอนที่หน่วยงานส่วนกลางซึ่งทำหน้าที่แปลงนโยบายได้จัดดำเนินการเพื่อให้หน่วยงานในระดับภูมิภาคหรือท้องถิ่นรับแนวทาง ปฏิบัติ แผนงาน โครงการ หรือผลของกรแปลงนโยบายนั้นออกสู่การปฏิบัติโดยการจัดทำ แผนงาน โครงการ หรือปฏิบัติการที่สนองนโยบายนั้น ๆ หรือมีการเตรียมการอื่น ๆ เช่น อาจมีการพัฒนาบุคลากร นอกจากนี้ จรัส สุวรรณมาลา (2535) ยังกล่าวเสริมว่า นโยบายใน ระดับชาติบางเรื่องอาจมีลักษณะเป็นเพียงแนวกว้าง ๆ โดยยังไม่มีแผนงานหรือโครงการในรายละเอียดไว้แต่อย่างใด ในกรณีเช่นว่านี้ หน่วยงานที่รับผิดชอบในการบริหารนโยบายจะต้อง กำหนดแผนงาน โครงการ หรือกิจกรรมในเชิงปฏิบัติการขึ้นหรือไม่เช่นนั้นก็จะกำหนดแนวทาง หลักเกณฑ์ และวิธีการจัดทำแผนงาน โครงการ สำหรับสั่งการให้หน่วยงานในระดับล่างซึ่งเป็นหน่วยปฏิบัติการในพื้นที่จัดทำแผนงาน โครงการขึ้นและดำเนินการให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ ของนโยบายต่อไป

2. ขั้นตอนในระดับจุลภาค แบ่งออกเป็น 3 ขั้นตอนย่อย คือ

2.1 ขั้นการระดมพลัง ในขั้นตอนนี้ประกอบด้วยกิจกรรมสำคัญ ๆ ที่หน่วยงาน ในระดับท้องถิ่นจะต้องดำเนินการอยู่ 2 กิจกรรม คือ

2.1.1 การพิจารณารับนโยบาย ในกิจกรรมนี้หน่วยงานท้องถิ่นเป็นผู้พิจารณาว่า นโยบายจากส่วนกลางมีความสำคัญเร่งด่วน ตรงตามเป้าหมายของหน่วยงานและสามารถสนอง ตอบกับความต้องการของท้องถิ่นหรือไม่ เพียงใด หากหน่วยงานท้องถิ่นเห็นว่านโยบายไม่มีความสำคัญ ความผูกพันของหน่วยงาน ต่อนโยบายก็จะไม่มี และถึงแม้จะมีการยอมรับก็เป็นการยอมรับโดยปราศจากความตั้งใจอย่างจริงจังที่จะปฏิบัติงานให้บรรลุนโยบาย

2.1.2 การแสวงหาความสนับสนุน เพื่อสร้างความร่วมมือในการกำหนด นโยบายไปปฏิบัติให้เกิดขึ้นในหมู่สมาชิกของหน่วยงาน ตลอดจนบุคคลสำคัญหรือองค์กรอื่น ๆ ที่มีอยู่ในท้องถิ่น ด้วยการสร้างความมีส่วนร่วมให้เกิดขึ้น

2.2 ขั้นตอนการปฏิบัติ คือขั้นตอนการปรับเปลี่ยนโครงการที่ได้มีการยอมรับแล้ว ออกมาในรูปของการปฏิบัติจริง ซึ่งผู้ปฏิบัติจะต้องเปลี่ยนกรณีใดกรณีหนึ่ง ใน 2 กรณีต่อไปนี้



คือ 1.) ผู้ปฏิบัติยอมปรับเปลี่ยนพฤติกรรมของตนเองให้เข้ากับแผนงาน หรือโครงการที่กำหนดไว้ 2.) ผู้ปฏิบัติทำการปรับแผนงาน หรือ โครงการนั้นให้เข้ากับพฤติกรรมปฏิบัติงานของตนเอง

2.3 ขั้นการสร้างความเป็นปึกแผ่นหรือความต่อเนื่อง เป็นขั้นตอนสุดท้ายที่สำคัญยิ่งต่อความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ขั้นตอนนี้เป็นขั้นตอนที่เกิดจากขั้นการปฏิบัติ ความต้องการที่จะให้มีการนำนโยบายไปปฏิบัติด้วยความต่อเนื่องย่อมหมายถึงว่า โยนายนั้นจะต้องถูกปรับเปลี่ยนและได้รับการยอมรับและนำไปปฏิบัติเสมือนหนึ่งเป็นหน้าที่ประจำของผู้ปฏิบัติ

การแปลงนโยบายออกสู่การปฏิบัติเป็นเรื่องของการออกแบบแผนงานและการจัดทำเป็นโครงการต่าง ๆ ตามกรอบกำกับของนโยบายนั้น ซึ่งในการนำแผนออกสู่การปฏิบัติถือว่าโครงการมีความสำคัญที่สุด เนื่องจากโครงการมีรายละเอียดที่ชัดเจนในระดับที่จะทำงานได้ ในเรื่องนี้มีนักวิชาการหลายท่านได้ให้ทัศนะไว้ดังนี้

Fincher (1973) กล่าวว่า เมื่อนโยบายมีขึ้นเพื่อให้ข้อกำหนดหรือแนวทางทั่วไปในการปฏิบัติงาน ส่วนที่สนองรับนโยบาย คือแผนงานหรือโครงการ ซึ่งสอดคล้องกับ Jones (อ้างถึงใน วีระชัย ผลทิพย์, 2533) ที่กล่าวว่า การนำนโยบายออกสู่การปฏิบัติในรูปของแผนงานหรือโครงการ เป็นการแปลความจากนโยบาย ซึ่งเป็นภาษาทางพิธีการไปเป็นภาษาที่ผู้ปฏิบัติหรือผู้เกี่ยวข้องสามารถเข้าใจได้ง่าย

ในเรื่องนี้ จินดาทัศนีย์ วัฒนสินธุ์ (2525) ได้ให้ทัศนะซึ่งมีรายละเอียดเพิ่มเติมมากขึ้นอีกโดยกล่าวสรุปได้ว่า ความสัมพันธ์ระหว่างนโยบาย กับแผนงานนั้นมีความสัมพันธ์กันในแง่ที่ว่า นโยบายเป็นหลักกว้าง ๆ เป็นการกำหนดแนวความคิด หลักการ กฎเกณฑ์ และแนวทางปฏิบัติซึ่งแสดงให้เห็นคุณค่าหรือประโยชน์อันพึงได้รับจากการปฏิบัติส่วนแผนนั้น เป็นการรับนโยบายและวัตถุประสงค์มากำหนดให้เป็นรูปร่าง ให้มีรายละเอียดที่เด่นชัดพอที่จะทำให้ผู้ปฏิบัติพร้อมที่จะทำงานได้ มีการระบุเป้าหมาย และทิศทางของการปฏิบัติงานตามแผน มีการจัดระเบียบหรือองค์การสำหรับการปฏิบัติงาน แผนจะช่วยตอบคำถามว่าเรื่องนั้น ๆ จะทำอย่างไร ที่ไหน เมื่อไร ใครเป็นผู้ทำ และทำไมจึงต้องทำเช่นนั้น

#### นโยบายการศึกษาระดับประถมศึกษาของรัฐบาลระหว่าง พ.ศ. 2523 - 2537

นโยบายทางการศึกษาระดับประถมศึกษาของคณะรัฐมนตรีระหว่าง พ.ศ. 2523-2537 พิจารณาตั้งแต่การแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีหรือรัฐบาลคณะที่ 43 ซึ่งเริ่มบริหารประเทศตั้งแต่วันที่ 28 มีนาคม 2523 จนถึงคณะรัฐมนตรีคณะที่ 51 ที่เริ่มบริหารประเทศตั้งแต่วันที่ 21 ตุลาคม 2535 การแถลงนโยบายทางการศึกษาของคณะรัฐมนตรีที่มีโอกาสบริหารประเทศ

ทั้งช่วงเวลาสั้นและยาว ซึ่งนโยบายโดยภาพรวมที่แถลงจะมีความชัดเจนที่แตกต่างกัน บางคณะรัฐมนตรีจะเป็นนโยบายรวม ซึ่งถือเป็นนโยบายที่การศึกษาแต่ละระดับต้องถือปฏิบัติเหมือนกัน บางคณะรัฐมนตรีจะระบุนโยบายทางการศึกษาแต่ละระดับได้ชัดเจนสรุปได้ดังนี้

#### นโยบายการศึกษาระดับประถมศึกษาของรัฐบาลคณะที่ 43

พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ เป็นนายกรัฐมนตรี สิปปนนท์ เกตุทัต เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ แถลงนโยบายต่อรัฐสภาเมื่อวันที่ 28 มีนาคม 2523 ความว่า

รัฐมีความมุ่งมั่นที่จะพัฒนาการศึกษาให้เป็นรากฐานการปกครองของประเทศในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข การประกอบอาชีพ การพัฒนาชนบท การให้เยาวชนไทยเป็นผู้เพียบพร้อมด้วยความรู้ ความคิด มีคุณธรรม จริยธรรม และพลานามัยสมบูรณ์ โดยจะดำเนินการดังต่อไปนี้

1. จะประสานงานการศึกษาทั้งด้านนโยบายและการบริหารการศึกษาทุกระดับ โดยเฉพาะให้มีการประสานสัมพันธ์ ระหว่างการศึกษาทุกระดับตั้งแต่ประถมศึกษา มัธยมศึกษา การศึกษานอกโรงเรียน ถึงระดับอุดมศึกษา
2. จะปรับปรุงการเรียนการสอน หลักสูตรเพื่อสร้างเยาวชนให้มีระเบียบ วินัย มีความคิดสร้างสรรค์ มีความสามารถในการประกอบอาชีพ มีความรับผิดชอบและตระหนักถึงหน้าที่ สิทธิ ตามวิถีการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข
3. จะมอบอำนาจการจัดการศึกษาสู่ระดับปฏิบัติให้มากที่สุด และจะเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมและเสนอแนะความต้องการในการจัดการศึกษาให้สอดคล้องกับสภาพที่เป็นจริง สามารถสนองตอบความต้องการของประชาชนด้านส่งเสริมการประกอบอาชีพของชุมชนและท้องถิ่น
4. จะระดมทรัพยากรจากแหล่งต่าง ๆ มาเพื่อขยายการศึกษา โดยเฉพาะการศึกษาภาคบังคับและการศึกษานอกโรงเรียนให้ทั่วถึงโดยรวดเร็วเพื่อสร้างประชากรไทยให้มีคุณภาพ มีความสามารถในการประกอบอาชีพและกลับไปพัฒนาท้องถิ่นของตนเองได้
5. จะปรับปรุงวิธีการจัดสรรทรัพยากรทางการศึกษา เพื่อให้เกิดความเสมอภาค และให้มีคุณภาพทัดเทียมกันทุกระดับ ไม่ว่าสถานศึกษานั้นจะตั้งอยู่ ณ ที่ใด ทั้งนี้โดยคำนึงถึงความต้องการของท้องถิ่นเป็นสำคัญ

6. ...

7. เพื่อแก้ปัญหาสำคัญทางการศึกษาของประเทศที่กำลังเผชิญอยู่ในปัจจุบัน จะเร่งดำเนินการดังต่อไปนี้

7.1 การศึกษาประชาบาลจะปรับปรุงระบบบริหารการประถมศึกษาให้มีเอกภาพ โดยจัดตั้งสำนักงานเทียบเท่ากรม ในกระทรวงศึกษาธิการเพื่อวางนโยบายและประสานงานการศึกษาประชาบาลทั่วประเทศให้มีรูปแบบและเป็นมาตรฐานเดียวกัน และจะยกฐานะครูประชาบาลขึ้นเป็นข้าราชการพลเรือนรวมทั้งปรับปรุงระบบบริหารงานบุคคลให้คล่องตัวขึ้น...(สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, 2523)

เพื่อให้นโยบายนี้ได้ผลสมบูรณ์ รัฐบาลนี้ได้แถลงว่าจะดำเนินการต่อไปนี้ คือ ให้มีการประสานสัมพันธ์ในด้านนโยบายและการบริหารการศึกษาในทุกระดับ จะปรับปรุงการเรียนการสอนหลักสูตร เพื่อสร้างเยาวชนให้มีระเบียบวินัย มีความคิดสร้างสรรค์ มีความสามารถในการประกอบอาชีพ มีความรับผิดชอบและตระหนักถึงหน้าที่ สติตามวิถีการปกครองในระบบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข จะจัดการศึกษาให้สอดคล้องกับสภาพของท้องถิ่นตอบสนองความต้องการของประชาชนด้านอาชีพ รัฐบาลนี้ยังคงมีนโยบายที่จะขยายและปรับปรุง วิธีการจัดสรรทรัพยากรทางการศึกษาให้เกิดความเสมอภาคและมีคุณภาพทัดเทียมกันในทุกระดับและทุกภูมิภาค การขยายการศึกษานี้รัฐมีความมุ่งหมายเพื่อสร้างประชากรที่มีคุณภาพ มีความสามารถในการประกอบอาชีพและกลับไปพัฒนาท้องถิ่นของตนเองได้ (สำนักเลขาธิการรัฐสภา, 2523)

นโยบายการศึกษาระดับประถมศึกษาของรัฐบาลคณะที่ 44

พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ เป็นนายกรัฐมนตรี นายชวน หลีกภัย เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ แถลงนโยบายต่อรัฐสภา เมื่อวันที่ 20 พฤษภาคม 2526 ความว่า

รัฐบาลมีความมุ่งมั่นที่จะพัฒนาการศึกษาทั้งด้านปริมาณและคุณภาพ เพื่อเสริมสร้างบุคคลให้มีความรู้สำนึกและมีความรับผิดชอบทั้งต่อสังคมและตนเองมีความคิดและความสามารถในการประกอบอาชีพ มีจริยธรรม คุณธรรม วัฒนธรรม พละทานมีระเบียบวินัย และธำรงศิลปวัฒนธรรม ความเป็นไทยหวงแหนแผ่นดินเกิดตลอดจนมีความซื่อซึ้ง และสามารถมีส่วนร่วมในการปกครองระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข โดยจะเร่งดำเนินการดังนี้

1. จะจัดการศึกษาทุกระดับและประเภททั้งในและนอกระบบโรงเรียนให้สัมพันธ์



กันและสอดคล้องกับการพัฒนาการทางเศรษฐกิจและสังคม

2. จะปรับปรุงโครงสร้างระบบบริหารและการจัดการศึกษาทุกระดับและทุกประเภท ให้มีเอกภาพประสานสัมพันธ์กัน ทั้งในระดับนโยบายและระดับปฏิบัติ จะสนับสนุน ให้สถานศึกษาและหน่วยงานใช้ทรัพยากรร่วมกัน เพื่อให้การจัดการศึกษามีประสิทธิภาพสูงสุด นอกจากนี้จะมอบอำนาจการจัดการศึกษาสามารถสนองความต้องการของท้องถิ่นและเปิดโอกาสให้ชุมชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาการศึกษามากยิ่งขึ้น

3. จะจัดส่งเสริมให้สถานศึกษาทุกระดับเป็นศูนย์บริการด้านการศึกษาวิชาชีพ ศิลปวัฒนธรรม กีฬา พละนันทนาการและข่าวสาร เพื่อให้บริการแก่นักเรียน นิสิต นักศึกษา และประชาชน

4. จะเร่งปรับปรุงคุณภาพของการศึกษาทุกระดับโดยปรับปรุงระบบการวางแผน การบริหาร การเรียนการสอน การกำหนดมาตรฐานและฐานะระบบการติดตามและ ประเมินผล

5. จะส่งเสริมการพัฒนาหลักสูตร สื่อการเรียน และเทคโนโลยีใหม่ ๆ ตลอดจน สื่อมวลชนทั้งภาครัฐบาลและเอกชนมาเพื่อให้กระจายโอกาสทางการศึกษาและพัฒนา คุณภาพ

6. จะเร่งฝึกและอบรมในด้านระเบียบวินัย คุณธรรมความรู้จักรับผิดชอบต่อสังคม และตนเอง ความรักในศิลปวัฒนธรรมและความสำนึกในความเป็นไทยร่วมกัน เพื่อ ชำรงไว้ซึ่งเอกลักษณ์ เอกราช อธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข นอกจากนี้ จะส่งเสริมให้สถาบันศาสนาได้เข้ามามีบทบาทในการอบรมสั่งสอนด้านคุณธรรมให้ มากขึ้น

7. จะส่งเสริมให้ผู้สอนในทุกระดับการศึกษาและทุกประเภทได้รับการยกย่องเชิดชู มีความก้าวหน้าและความมั่นคงในอาชีพ สำหรับด้านการฝึกหัดครูนั้นจะเน้นด้านคุณ ภาพเป็นสำคัญ

8. ...

9. จะระดมทรัพยากรจากแหล่งต่าง ๆ เพื่อนำมาใช้ในการขยายการศึกษาและการ พัฒนาคุณภาพ และจะปรับปรุงวิธีการศึกษา โดยเน้นการให้โอกาสแก่ผู้เรียนในชนบท ผู้เรียนที่ยากจนและกลุ่มชนที่มีโอกาสน้อย (วิโรจน์ สารรัตนะ, 2536)

นโยบายการศึกษาระดับประถมศึกษาของรัฐบาลคณะที่ 45

พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ เป็นนายกรัฐมนตรี นายมารุต บุนนาค เป็นรัฐมนตรีว่าการ กระทรวงศึกษาธิการ แถลงนโยบายต่อรัฐสภาเมื่อวันที่ 27 สิงหาคม พ.ศ. 2529 ความว่า

1. จะจัดการศึกษาเพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนทุกเพศทุกวัยโดยเน้นความเสมอภาคและการกระจายโอกาสทางการศึกษาให้กับเยาวชนและบุคคลที่อยู่ในพื้นที่ยากจน ห่างไกล ชุมชนแออัด และบุคคลพิการ และส่งเสริมให้สถาบันศาสนาได้เข้ามามีบทบาทในการอบรมสั่งสอนคุณธรรมให้มากขึ้น

...

4. จะปรับปรุงโครงสร้าง ระบบการบริหารและการจัดการศึกษาทุกระดับทุกประเภทให้มีเอกภาพประสานสัมพันธ์กันทั้งระดับนโยบายและระดับปฏิบัติจะสนับสนุนให้สถานศึกษาและหน่วยงานใช้ทรัพยากรร่วมกัน เพื่อให้การจัดการศึกษามีประสิทธิภาพสูงสุด จะกระจายอำนาจและมอบอำนาจการจัดการศึกษาให้สถานศึกษาเพื่อสามารถจัดการศึกษาสนองตอบความต้องการของท้องถิ่นและเปิดโอกาสให้ชุมชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาการศึกษามากขึ้น

5. จะส่งเสริมให้สถาบันและหน่วยงานทางการศึกษาเป็นศูนย์บริการด้านการศึกษา วิชาชีพ ศิลปะ วัฒนธรรม กีฬา พละนันทนันทนาการ และข่าวสาร เพื่อให้บริการแก่นักเรียน นิสิต นักศึกษา และประชาชน

...

7. จะส่งเสริมให้ผู้สอนและข้าราชการในทุกระดับการศึกษาและทุกประเภทได้รับการยกย่องเชิดชูเพื่อให้มีความก้าวหน้า ขวัญ กำลังใจ และ ความมั่นคงในอาชีพ...  
(วิโรจน์ สารรัตนะ, 2536)

#### นโยบายการศึกษาระดับประถมศึกษาของรัฐบาลคณะที่ 46

พลตรีชาติชาย ชุณหะวัณ เป็นนายกรัฐมนตรี พลเอกมานะ รัตนโกเศศ เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ แถลงนโยบายต่อรัฐสภาเมื่อวันที่ 25 สิงหาคม 2531 ความว่า

1. จะกระจัดกระจายโอกาสทางการศึกษาให้ประชาชนอย่างทั่วถึงโดยเน้นทั้งการปรับปรุงการผลิตและพัฒนากำลังคนให้สอดคล้องกับความต้องการของประเทศ และพัฒนาคุณภาพและความเสมอภาคของระบบการศึกษาเพื่อส่งเสริมจริยธรรม วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี การศึกษาตลอดชีวิต การพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม พละนันทนันทนาการ และศิลปวัฒนธรรม

2. ส่งเสริมให้เอกชนมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษามากยิ่งขึ้น

3. เร่งรัดการส่งเสริมการอนุบาลชนบท การขยายโอกาสทางการศึกษาในระดับ

มัธยมศึกษา โดยจะจัดควบคู่ไปกับการขยายการศึกษาภาคบังคับ และการเตรียม  
พื้นฐานอาชีพให้กับนักเรียนทุกระดับ เพื่อแก้ปัญหาการว่างงาน ตลอดจนส่งเสริม  
ศิลปกรรม จริยธรรม และวินัยของนักเรียนและคนในชาติเป็นพิเศษ (วิโรจน์  
สารรัตน์, 2536)

#### นโยบายการศึกษาระดับประถมศึกษาของรัฐบาลคณะที่ 47

พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ เป็นนายกรัฐมนตรี นายชวน หลีกภัย เป็นรัฐมนตรีว่าการ  
กระทรวงศึกษาธิการ แถลงนโยบายต่อรัฐสภา เมื่อวันที่ 9 มกราคม 2534 ความว่า

รัฐบาลมุ่งให้ความสำคัญต่อการเร่งขยายโอกาสการศึกษาในระดับมัธยมศึกษาเพื่อ  
เป็นฐานการขยายการศึกษาภาคบังคับ จาก 6 ปี เป็น 9 ปี ตลอดทั้งปรับปรุง  
หลักสูตรการเรียนการสอนให้มีเนื้อหาสาระเหมาะสมกับสภาพท้องถิ่นควบคู่ไปกับ  
ให้มีการเพิ่มพูนความรู้ผ่านระบบสื่อสารมวลชนต่าง ๆ

...ส่งเสริมให้สถานศึกษาได้เน้นกิจกรรมการพัฒนาด้านสุขภาพ การออกกำลังกาย  
และเยาวชนชาติได้ดียิ่งขึ้น รวมทั้งการพัฒนาจิตใจ โดยมุ่งเน้นการประพฤติปฏิบัติใน  
ทางที่ชอบที่ควร และการเห็นประโยชน์ส่วนรวมมากกว่าประโยชน์ส่วนตน (วิโรจน์  
สารรัตน์, 2536)

#### นโยบายการศึกษาระดับประถมศึกษาของรัฐบาลคณะที่ 48

นายอานันท์ ปันยารชุน เป็นนายกรัฐมนตรี นาย ก่อ สวัสดิ์พานิชย์ เป็นรัฐมนตรีว่าการ  
กระทรวงศึกษาธิการ แถลงนโยบายต่อรัฐสภาเมื่อ วันที่ 4 เมษายน 2534 โดยที่นโยบายการ  
ศึกษาของรัฐบาลคณะนี้ไม่ได้แยกออกจากนโยบายด้านสังคมซึ่งรัฐบาลได้กล่าวไว้อย่างรวม ๆ ว่า

...ปรับปรุงระบบการศึกษาให้สามารถพัฒนาศักยภาพมนุษย์ รวมทั้งด้านจริยธรรม  
และคุณธรรม เพื่อตอบสนองความต้องการของประเทศ โดยมีแนวทางดังนี้

1. เร่งขยายโอกาสและบริหารทางการศึกษาในและนอกระบบให้กว้างขวางและ  
ทั่วถึงเพื่อยกระดับการศึกษาพื้นฐานให้ถึงระดับมัธยมศึกษาตอนต้นเป็นอย่างต่ำ...

...

4. เร่งรัดจัดการศึกษาและการฝึกอบรมด้านอาชีพทั้งในและนอกระบบโรงเรียน  
เพื่อแก้ปัญหาการขาดแคลนแรงงานฝีมือที่จะสนับสนุนการพัฒนาประเทศ



5. พัฒนาหน่วยงานทางการศึกษาในส่วนกลางส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น  
ให้มีความคล่องตัวในการบริหารการศึกษา...(วิโรจน์ สารรัตนะ, 2536)

นโยบายการศึกษาระดับประถมศึกษาของรัฐบาลคณะที่ 49  
พลเอกสุจินดา คราประยูร เป็นนายกรัฐมนตรี นายก่อสวัศดีพาณิชย์ เป็นรัฐมนตรีว่าการ  
กระทรวงศึกษาธิการ แถลงนโยบายต่อรัฐสภาเมื่อ วันที่ 6 พฤษภาคม 2535 ความว่า

รัฐบาลให้ความสำคัญกับการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ในการพัฒนาประเทศโดยจะ  
ปรับปรุงระบบการศึกษา หลักสูตรการเรียนการสอน และคุณภาพของสถาบันการ  
ศึกษาต่าง ๆ เพื่อพัฒนาผู้ศึกษาให้ประจักษ์ในคุณค่าของความเป็นมนุษย์และเพื่อสร้าง  
คุณภาพชีวิตของประชาชนโดยจะดำเนินการดังนี้

1. เร่งเสริมสร้างและขยายโอกาสทางการศึกษา ทั้งในและนอกระบบการศึกษาเพื่อ  
ยกระดับการศึกษาภาคบังคับให้ถึงระดับมัธยมศึกษาตอนต้น...

...

5. ปรับปรุงหลักสูตรการเรียนการสอนให้มีเนื้อหาสาระทางวิชาการ ศิลปะ  
วัฒนธรรม และประเพณี ที่เหมาะสมกับสภาพท้องถิ่นควบคู่ไปกับการเพิ่มพูน  
ความรู้โดยใช้ระบบสื่อสารมวลชน

6. เสริมสร้างสวัสดิการ ขวัญ และกำลังใจแก่ครู อาจารย์ ทั้งส่วนกลาง และ  
ส่วนภูมิภาค ให้มีความมั่นคงในอาชีพโดยเฉพาะในพื้นที่ชนบทห่างไกล  
(วิโรจน์ สารรัตนะ, 2536)

นโยบายการศึกษาระดับประถมศึกษาของรัฐบาลคณะที่ 50  
นายอานันท์ ปันยารชุน เป็นนายกรัฐมนตรี แถลงนโยบายต่อรัฐสภาเมื่อวันที่ 22 มิถุนายน  
2535 ความว่า

พัฒนาทรัพยากรมนุษย์ การศึกษา และสาธารณสุข ให้สอดคล้องและสนับสนุน  
การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศโดยเน้น

1. เร่งกระจายโอกาสและปรับปรุงคุณภาพการศึกษา ซึ่งจะต้องให้ความสำคัญต่อ  
การขยายการศึกษาขั้นพื้นฐานในระดับมัธยมศึกษาตอนต้นให้กว้างขวางมากยิ่งขึ้นโดย  
ปรับหลักสูตรให้เน้นการฝึกทักษะและเพิ่มพูนความรู้ด้านอาชีพให้เหมาะสมกับสภาพ  
แวดล้อมในท้องถิ่น และให้มีการกำหนดสิ่งจูงใจแก่ผู้ประกอบการที่ค้ำชูฐานะทางเศรษฐกิจ

... (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ 2534)\*\*

นโยบายการศึกษาในระดับประถมศึกษาของรัฐบาลคณะที่ 51

นายชวน หลีกภัย เป็นนายกรัฐมนตรี นายสัมพันธ์ ทองสมัคร เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ แถลงนโยบายต่อรัฐสภาเมื่อวันที่ 21 ตุลาคม 2535 ความว่า

1. เร่งขยายโอกาสการศึกษาในระดับก่อนประถมศึกษาในทุกรูปแบบให้ทั่วถึง โดยมุ่งเน้นการพัฒนาความพร้อมทุกด้านให้แก่เด็กก่อนเข้าเรียนชั้นประถมศึกษา
2. เร่งขยายการศึกษาขั้นพื้นฐานจาก 6 ปี เป็น 9 ปี ให้ทั่วถึงโดยเร็วอย่างมีคุณภาพ ทั้งในระบบและนอกระบบโรงเรียนรวมทั้งสนับสนุนการจัดการศึกษาให้แก่ผู้บกพร่องทางร่างกาย จิตใจ และผู้ด้อยโอกาสกลุ่มอื่น ๆ
3. พัฒนาคุณภาพการศึกษาทุกระดับทุกประเภท ทั้งในด้านเนื้อหาสาระและกระบวนการเรียนรู้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการศึกษาด้านคณิตศาสตร์ วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีอันเป็นฐานสำคัญต่อการประดิษฐ์คิดค้นสิ่งใหม่ที่จำเป็น และเหมาะสมต่อการพัฒนาประเทศ
4. เร่งอบรมปลูกฝังให้ประชาชนมีจิตสำนึกถึงความสำคัญของการมีส่วนร่วมในกิจกรรมของสังคมประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ปฏิบัติตนให้เป็นตัวอย่างที่ดีแก่เด็กและเยาวชน ในด้านคุณธรรม ศีลธรรม จริยธรรม และค่านิยมที่เน้นประโยชน์ส่วนรวม โดยเน้นความร่วมมืออย่างจริงจัง และใกล้ชิดของสถาบันการศึกษา ศาสนา สังคม และครอบครัว

...

6. ส่งเสริมและสนับสนุนให้มีการใช้ทรัพยากรจากองค์กรภาครัฐและเอกชนสถานประกอบการ ชุมชน และแหล่งภูมิปัญญาท้องถิ่น ให้มีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา และแลกเปลี่ยนข่าวสารการเรียนรู้

7. กระจายอำนาจการบริหารการศึกษาจากส่วนกลางไปสู่ส่วนภูมิภาค และไปสู่สถานศึกษาให้มากขึ้น โดยการกำหนดขอบข่ายความรับผิดชอบของหน่วยงานทุกระดับอย่างชัดเจน ให้สถานศึกษามีความคล่องตัวในการเลือกวิธีการจัดดำเนินการองค์กรในชุมชน มีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาของชุมชนในรูปแบบคณะกรรมการการศึกษา

...

9. ส่งเสริมให้สถาบันการศึกษาทั้งของรัฐและเอกชนมีบทบาทในการพัฒนาท้องถิ่น

และประเทศชาติ ทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม และการยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนในท้องถิ่น โดยเฉพาะสถาบันการศึกษาที่ตั้งอยู่ในท้องถิ่นนั้น ๆ

...

11. พัฒนามาตรฐานวิชาชีพครูและมาตรฐานบุคลากรทางการศึกษาให้เป็นวิชาชีพอย่างแท้จริง โดยการปรับกระบวนการผลิตและการใช้ ตลอดจนการพัฒนาครูและบุคลากรทางการศึกษาอย่างเป็นระบบและต่อเนื่อง
12. ปรับปรุงสวัสดิการที่เหมาะสมให้แก่บุคลากรในสถาบันการศึกษาทุกระดับเพื่อสร้างขวัญ กำลังใจ และความภาคภูมิใจในอาชีพ
13. ขยายกองทุนอาหารกลางวันให้ทั่วถึงในระดับก่อนประถมศึกษาและระดับประถมศึกษา เพื่อให้ผู้ที่อยู่ในวัยศึกษาเหล่านั้นได้มีการพัฒนาด้านสุขภาพอนามัยอย่างสมบูรณ์ รวมทั้งพัฒนาสนับสนุนให้มีกองทุนการศึกษาเพื่อช่วยเหลือนักเรียนและนักศึกษาที่ขาดแคลนทุนทรัพย์

#### การจัดการศึกษาของสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ

การจัดการศึกษาระดับประถมศึกษาของประเทศไทยในอดีตนั้น วัตถุประสงค์เป็นผู้มีบทบาทสำคัญในการจัดการศึกษาจนกระทั่งรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงโปรดเกล้าฯ ให้มีประกาศพระราชบัญญัติประถมศึกษา พ.ศ. 2464 กำหนดให้เด็กไทยทุกคนที่มีอายุ 7 ปีบริบูรณ์ ต้องเข้าเรียนในโรงเรียนประถมศึกษาที่รัฐจัดให้ โดยไม่เสียเงินค่าเล่าเรียน นับเป็นครั้งแรกของประเทศไทยที่มีกฎหมายเกี่ยวกับการศึกษาของพลเมือง (กระทรวงศึกษาธิการ, 2507) และหลังเปลี่ยนแปลงการปกครองโดยคณะราษฎรมีการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นในการจัดการศึกษา โดยเทศบาลรับผิดชอบการจัดการประถมศึกษาในเขตเทศบาล และในปี พ.ศ. 2509 ได้มีการโอนการบริหารงานด้านประถมศึกษาไปให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด กระทรวงมหาดไทย ควบคุมดูแลการบริหารงานด้านธุรการ กระทรวงศึกษาธิการทำหน้าที่ประสานงานด้านวิชาการ และเทศบาลยังคงจัดการศึกษาในเขตเทศบาลเช่นเดิม (สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ, 2520) การดำเนินการจัดการศึกษาระดับประถมศึกษาในช่วงก่อนที่จะโอนการจัดการศึกษาจากส่วนท้องถิ่นมาเป็นสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ กระทรวงศึกษาธิการนั้น มีหน่วยงานที่รับผิดชอบในการจัดการอยู่หลายหน่วยงานคือ

1. กระทรวงมหาดไทย
2. กระทรวงศึกษาธิการ



3. ทบวงมหาวิทยาลัย
4. กรมการฝึกหัดครู
5. กรมสามัญศึกษา
6. สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชน
7. องค์การบริหารส่วนจังหวัด
8. กรุงเทพมหานคร
9. เทศบาล
10. เมืองพัทยา
11. หน่วยงานอื่น ๆ เช่น กองบัญชาการตำรวจตระเวนชายแดน

โดยเฉพาะอย่างยิ่ง โรงเรียนสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดซึ่งมีจำนวนร้อยละ 88.29 ของโรงเรียนประถมศึกษาทั้งหมด (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, 2524)

จากการที่มีหน่วยงานซึ่งมีหน้าที่จัดการประถมศึกษาหลายหน่วยงาน ทำให้การจัดการประถมศึกษาประสบกับปัญหาและอุปสรรคต่าง ๆ คือ

1. ปัญหาเอกภาพของการจัดการศึกษา
2. ปัญหาเรื่องขวัญและกำลังใจของครูประชาบาล
3. ปัญหาความไม่พร้อมขององค์การบริหารส่วนจังหวัด
4. ปัญหาคุณภาพของการศึกษา

รัฐบาลจึงตั้งคณะกรรมการขึ้นมาพิจารณาเรื่องนี้ เรียกว่า คณะกรรมการวางพื้นฐานเพื่อปฏิรูปการศึกษาได้รวบรวมข้อมูลหลายอย่างเสนอรัฐบาล เป็นผลให้รัฐบาลตัดสินใจโอนการจัดการศึกษาระดับประถมศึกษาจากองค์การบริหารส่วนจังหวัด และโรงเรียนที่สังกัดกรมสามัญศึกษากระทรวงศึกษาธิการมาสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ ซึ่งตั้งขึ้นใหม่ เมื่อวันที่ 1 ตุลาคม 2523 (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, ม.ป.ป.) และการเปลี่ยนแปลงครั้งนี้ รัฐบาลได้วางเป้าหมายไว้ 3 ประการคือ (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, 2523)

1. เพื่อปรับปรุงคุณภาพการเรียนของนักเรียนประถมศึกษาให้สูงขึ้นทัดเทียมกัน
2. เพื่อให้ครู อาจารย์และบุคลากรที่เกี่ยวข้องกับการประถมศึกษา มีขวัญกำลังใจ สติ และโอกาสก้าวหน้าทัดเทียมและเสมอภาคกับครู อาจารย์และบุคลากรในสังกัดอื่นในกระทรวงศึกษาธิการ

3. เพื่อให้การจัดการศึกษาระดับประถมศึกษา ได้ประสานสอดคล้องกับการศึกษาระดับอื่น

นอกจากนี้คณะกรรมการได้จัดทำรายละเอียดต่าง ๆ เกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลง เช่น การแบ่งส่วนราชการ การบริหารงานบุคคล การสำรวจทรัพย์สิน และบุคลากร ตลอดจนการยกร่างกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการโอนกิจการบริหารโรงเรียนประชาบาลขององค์การบริหารส่วนจังหวัด และโรงเรียนประถมศึกษาของกรมสามัญศึกษาไปเป็นของสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ กระทรวงศึกษาธิการ จำนวน 8 ฉบับ ซึ่งกฎหมายทั้ง 8 ฉบับ ได้นำเข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา จนกระทั่งได้ประกาศใช้ในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ 13 ตุลาคม 2523 โดยมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม 2523 เป็นต้นไป (สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ 2524

กฎหมาย 8 ฉบับที่ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ประกอบด้วย

1. พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 216 ลงวันที่ 29 กันยายน 2515 (ฉบับที่ 26) พ.ศ. 2523
2. พระราชบัญญัติคณะกรรมการการประถมศึกษา พ.ศ. 2523
3. พระราชบัญญัติประถมศึกษา พ.ศ. 2523
4. พระราชบัญญัติโอนกิจการบริหารโรงเรียนประชาบาลขององค์การบริหารส่วนจังหวัด และโรงเรียนประถมศึกษาของกรมสามัญศึกษา กระทรวงศึกษาธิการไปเป็นของสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ กระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2523
5. พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. 2523
6. พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2523
7. พระราชบัญญัติครู (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 25263
8. พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด (ฉบับที่ 10) พ.ศ. 2523

สาระสำคัญของการเปลี่ยนแปลงระบบบริหารการศึกษาดังกล่าว นอกจากเป็นการโอนอำนาจหน้าที่ในการจัดการประถมศึกษา ซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบขององค์การบริหารส่วนจังหวัดทั้งหมด และโรงเรียนประถมศึกษาบางส่วนที่อยู่ในความรับผิดชอบของกองการประถมศึกษา กรมสามัญศึกษา และกระทรวงศึกษาธิการ มาจัดตั้งขึ้นเป็นสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ มีฐานะเป็นกรมสังกัดกระทรวงศึกษาธิการแล้วยังมีลักษณะพิเศษอีกอย่างหนึ่ง คือเป็นการจัดระบบบริหารการประถมศึกษาในรูปแบบคณะกรรมการ ซึ่งเป็นระบบการบริหารที่เป็นประชาธิปไตย และมีประสิทธิภาพมากที่สุด

นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2523 เป็นต้นมาถึงปัจจุบันนี้ การจัดการศึกษาระดับประถมศึกษา ส่วนใหญ่ของประเทศ จึงอยู่ในความควบคุมดูแลและบริหารงานโดยสำนักงานคณะกรรมการ การประถมศึกษาแห่งชาติ กระทรวงศึกษาธิการเป็นหน่วยงานหลัก และในส่วนภูมิภาคนั้น จะมีสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดและอำเภอหรือกิ่งอำเภอ เป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบดูแล การจัดการประถมศึกษาให้แก่ประชาชนในเขตจังหวัด อำเภอหรือกิ่งอำเภอนั้น ๆ

### การบริหารการประถมศึกษาในปัจจุบัน

การจัดการศึกษาระดับประถมศึกษาในปัจจุบันนี้ เป็นผลสืบเนื่องมาจากมติของคณะ รัฐมนตรี ที่ให้โอนอำนาจการบริหารการประถมศึกษาจากกระทรวงมหาดไทยมาอยู่กระทรวง ศึกษาธิการ ตามพระราชบัญญัติโอนกิจการบริหาร โรงเรียนประชาบาลขององค์การบริหารส่วน จังหวัด และโรงเรียนประถมศึกษาของกรมสามัญศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ ไปสังกัด สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ กระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2523 ตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม พ.ศ. 2523

สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ เป็นหน่วยงานระดับกรมใน กระทรวงศึกษาธิการ ซึ่งจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 216 ลงวันที่ 29 กันยายน พ.ศ. 2515 (ฉบับที่ 26) พ.ศ. 2523 (สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ, 2525) และในคราวเดียวกันนี้ คณะรัฐมนตรียังได้ประกาศ ใช้พระราชบัญญัติที่สำคัญๆ อีกหลายฉบับ คือ พระราชบัญญัติคณะกรรมการการประถมศึกษา พ.ศ. 2523 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. 2523 และพระราชบัญญัติประถมศึกษา พ.ศ. 2523

จากพระราชบัญญัติต่าง ๆ ดังกล่าวมาแล้วข้างต้น โดยเฉพาะพระราชบัญญัติคณะกรรมการการประถมศึกษา พ.ศ. 2523 จึงทำให้การจัดการศึกษาในระดับประถมศึกษาของไทย มีการจัดการและดำเนินงานในรูปแบบของคณะกรรมการกำหนดให้มีคณะกรรมการและ สำนักงานในระดับต่าง ๆ ตั้งแต่ระดับชาติลงมาจนถึงระดับท้องถิ่น ซึ่งเป็นระดับปฏิบัติโดยตรง (สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ, 2526) ดังนี้

คณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ

ในมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการการประถมศึกษาได้กำหนดให้มี คณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ อันประกอบไปด้วยรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีช่วยว่าการ กระทรวงศึกษาธิการซึ่งรัฐมนตรีมอบหมายเป็นประธานกรรมการปลัดกระทรวงศึกษาธิการ ปลัด



กระทรวงมหาดไทย ปลัดกระทรวงสาธารณสุข อธิบดี เลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ เลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาเอกชน เลขาธิการคณะกรรมการข้าราชการครู ผู้อำนวยการสำนักงานประถมศึกษา หรือผู้แทนผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งจำนวนหกคน ข้าราชการครูผู้ได้รับเลือกตั้งเป็นผู้แทนข้าราชการครูจำนวนสิบสองคน เป็นกรรมการ และเลขาธิการคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ เป็นกรรมการและเลขานุการ รวมคณะกรรมการทั้งสิ้นจำนวน 31 คน และมีอำนาจหน้าที่ตามมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการการประถมศึกษา คือ

1. กำหนดนโยบายการประถมศึกษาให้สอดคล้องกับนโยบายการศึกษาและแผนการศึกษาแห่งชาติ
2. กำหนดแผนพัฒนาการประถมศึกษาให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติและแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
3. พิจารณางบประมาณและจัดสรรเงินงบประมาณและเงินอื่นที่นำมาใช้เพื่อการจัดการประถมศึกษา
4. กำหนดมาตรฐานด้านวิชาการ อาคารสถานที่ และค่าใช้จ่ายของโรงเรียน
5. เสนอแต่งตั้งเลขาธิการคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ต่อรัฐมนตรีและให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งผู้อำนวยการการประถมศึกษาจังหวัดและผู้ว่าการการประถมศึกษากรุงเทพมหานคร
6. แต่งตั้งผู้ทรงคุณวุฒิเป็นกรรมการในคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด และคณะกรรมการการประถมศึกษากรุงเทพมหานคร
7. พิจารณายับยั้งและสั่งแก้ไขการกระทำของคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด และคณะกรรมการการประถมศึกษากรุงเทพมหานคร ตามมาตรา 17 (13) หรือ (14)
8. ให้ความเห็นแก่รัฐมนตรีในการออกระเบียบเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัติ
9. ให้คำปรึกษาแก่รัฐมนตรีเกี่ยวกับการประถมศึกษา
10. ออกระเบียบและปฏิบัติการอื่น ตามที่กฎหมายกำหนด

ในการปฏิบัติหน้าที่ตามที่กำหนดไว้นี้ คณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติอาจมอบให้สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ พิจารณาคำเนินการต่อไปได้

ในพระราชบัญญัติคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ทำหน้าที่บังคับบัญชาควบคุมและดูแลโดยทั่วไปซึ่งราชการของสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ และขณะเดียวกันสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ มีหน้าที่กำหนดไว้ตามกฎหมายคือ

1. ปฏิบัติงานธุรการของคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ

2. ปฏิบัติงานตามที่คณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติมอบหมาย
  3. จัดทำนโยบายการประถมศึกษาและแผนพัฒนาการประถมศึกษาเสนอต่อคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ
  4. จัดทำงบประมาณและจัดสรรเงินงบประมาณและเงินอื่นที่นำมาใช้เพื่อการจัดการประถมศึกษาเสนอต่อคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ
  5. จัดทำมาตรฐานด้านวิชาการ อาคารสถานที่และค่าใช้จ่ายของโรงเรียนเสนอต่อคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ
  6. เสนอแต่งตั้งผู้อำนวยการการประถมศึกษาจังหวัด และผู้อำนวยการการประถมศึกษากรุงเทพมหานคร ต่อคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ
  7. ติดตามและประเมินผลการจัดการศึกษาและรายงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ
  8. รวบรวมข้อมูล วิจัย และส่งเสริมการวิจัยเกี่ยวกับการประถมศึกษา
  9. ปฏิบัติการอื่นตามที่กฎหมายกำหนด
- จะเห็นว่า คณะกรรมการชุดนี้เป็นคณะกรรมการระดับชาติ นอกจากนั้นยังมีคณะกรรมการและหน่วยงานระดับรองลงมาอีกซึ่งจะได้กล่าวต่อไปนี้

#### คณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด

มาตราที่ 16 ของพระราชบัญญัติคณะกรรมการการประถมศึกษา พ.ศ. 2523 ได้บัญญัติไว้ว่าให้มีคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดทุกจังหวัดประกอบด้วยผู้ว่าราชการจังหวัดหรือรองผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดมอบหมายเป็นประธานกรรมการศึกษาธิการจังหวัด นายแพทย์สาธารณสุขจังหวัดข้าราชการครูสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดผู้ได้รับเลือกตั้งเป็นผู้แทนข้าราชการครูจำนวน 6 คน ผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติแต่งตั้งจำนวนสองคน ผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งเลือกจากประชาชนในจังหวัดจำนวน 3 คน เป็นกรรมการ และผู้อำนวยการการประถมศึกษาจังหวัดเป็นกรรมการและเลขานุการ

อำนาจและหน้าที่ของคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดมีภายในเขตจังหวัดดังต่อไปนี้

1. พิจารณากำหนดนโยบายการดำเนินงานและแผนพัฒนาการประถมศึกษาของจังหวัดให้สอดคล้องกับความต้องการของท้องถิ่นและแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติเพื่อเสนอต่อคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ

2. พิจารณาให้ความเห็นชอบในการจัดตั้งและการจัดสรรงบประมาณเพื่อการประถมศึกษาของโรงเรียนสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด

3. พิจารณาให้ความเห็นชอบในการจัดตั้ง บริหาร รวม ปรับปรุง และเลิกสั้มโรงเรียนสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด

4. พิจารณาให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งหัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอ หัวหน้าการประถมศึกษากิ่งอำเภอ ผู้อำนวยการโรงเรียน อาจารย์ใหญ่และครูใหญ่โรงเรียนสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด

5. พิจารณาให้ความเห็นชอบในการพิจารณาความดีความชอบประจำปีของข้าราชการครูสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด

6. ออกระเบียบเกี่ยวกับการปฏิบัติงานในหน้าที่ โดยไม่ขัดหรือแย้งกับระเบียบของคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ

7. ปฏิบัติการอื่นตามที่กฎหมายกำหนด และตามที่คณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติมอบหมาย

ในการปฏิบัติหน้าที่ทั้ง 7 ข้อนี้ คณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดอาจมอบให้สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดเป็นผู้ปฏิบัติหรือเตรียมข้อเสนอให้คณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดพิจารณาคำเนินการต่อไปก็ได้

สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด เป็นหน่วยงานบริหารสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ มีอำนาจหน้าที่ภายในเขตจังหวัดของตนดังนี้

1. ปฏิบัติงานธุรการของคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด
2. ปฏิบัติงานตามที่คณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดมอบหมาย
3. จัดทำนโยบายการดำเนินงานและแผนพัฒนาการประถมศึกษาในจังหวัดเสนอ

ต่อคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด

4. จัดทำงบประมาณเพื่อการประถมศึกษาในจังหวัด
5. เสนอจัดตั้ง บริหาร รวมปรับปรุง และเลิกสั้มโรงเรียนในสังกัด
6. เสนอแต่งตั้งหัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอ หัวหน้าการประถมศึกษากิ่งอำเภอ ผู้อำนวยการโรงเรียน อาจารย์ใหญ่และครูใหญ่โรงเรียนในสังกัด

7. ติดตาม ประเมินผล ควบคุมมาตรฐาน และส่งเสริมการเรียนการสอนในโรงเรียนในสังกัด และรายงานให้คณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดทราบ

8. รวบรวมข้อมูล วิจัยและส่งเสริมการวิจัยเกี่ยวกับการประถมศึกษาในจังหวัด
9. ปฏิบัติการอื่นตามที่กฎหมายกำหนด



ในราชการของสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดนั้น มีผู้อำนวยการการประถมศึกษาจังหวัด เป็นผู้บังคับบัญชาควบคุมและดูแลโดยทั่วไป รับผิดชอบในการปฏิบัติราชการขึ้นตรงต่อเลขาธิการคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ

#### คณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอ

มาตราที่ 23 ของพระราชบัญญัติคณะกรรมการการประถมศึกษา พ.ศ. 2523 ได้บัญญัติไว้ว่า ให้มีคณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอทุกอำเภอ ประกอบด้วยนายอำเภอเป็นประธานกรรมการ ศึกษาธิการอำเภอและข้าราชการครูผู้ได้รับเลือกตั้งเป็นผู้แทนข้าราชการครูของกลุ่มโรงเรียนภายในเขตอำเภอกลุ่มโรงเรียนละหนึ่งคนเป็นกรรมการ และหัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอเป็นกรรมการและเลขานุการ

อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอ มีอำนาจและหน้าที่ภายในเขตอำเภอดังต่อไปนี้

1. ประสานการดำเนินงานการประถมศึกษาของโรงเรียนสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอ
2. เสนอแนะการแต่งตั้งผู้อำนวยการโรงเรียน อาจารย์ใหญ่ และครูใหญ่ โรงเรียนสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอ ต่อคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด
3. เสนอความคิดความชอบประจำปี ของข้าราชการครูสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอต่อคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด
4. ปฏิบัติงานอื่นตามที่กฎหมายกำหนด และตามที่คณะกรรมการการประถมศึกษามอบหมาย

มาตรา 26 ของพระราชบัญญัติคณะกรรมการการประถมศึกษา พ.ศ. 2523 ยังกำหนดให้มีสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอทุกอำเภอ เป็นหน่วยงานบริหารสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด มีอำนาจหน้าที่ปฏิบัติงานธุรการของคณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอ จัดการประถมศึกษาภายในเขตอำเภอ และปฏิบัติงานอื่นตามที่กฎหมายกำหนด และตามที่คณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอมอบหมาย

และในมาตรา 27 ของพระราชบัญญัติคณะกรรมการการประถมศึกษา พ.ศ. 2523 กำหนดให้หัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอ มีหน้าที่บังคับบัญชาควบคุมและดูแลโดยทั่วไปซึ่งราชการของสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอ และรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการขึ้นตรงต่อผู้อำนวยการการประถมศึกษาจังหวัด

ในท้องถิ่นที่เป็นกิ่งอำเภอก็ให้ปฏิบัติเช่นเดียวกับอำเภอ คือมีสำนักงานการประถมศึกษากิ่งอำเภอ มีหัวหน้าการประถมศึกษากิ่งอำเภอ และมีคณะกรรมการการประถมศึกษากิ่ง

อำเภอ ทำหน้าที่เช่นเดียวกับระดับอำเภอ ในระดับโรงเรียนนั้น ให้มีการรวมกลุ่มโรงเรียนเข้าด้วยกันในแต่ละอำเภอ โดยมีจำนวนโรงเรียนตามระเบียบที่คณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติกำหนด รวมตัวกันเป็นกลุ่มโรงเรียนต่าง ๆ เพื่อดำเนินการจัดการประถมศึกษาตามที่กำหนดไว้ต่อไป

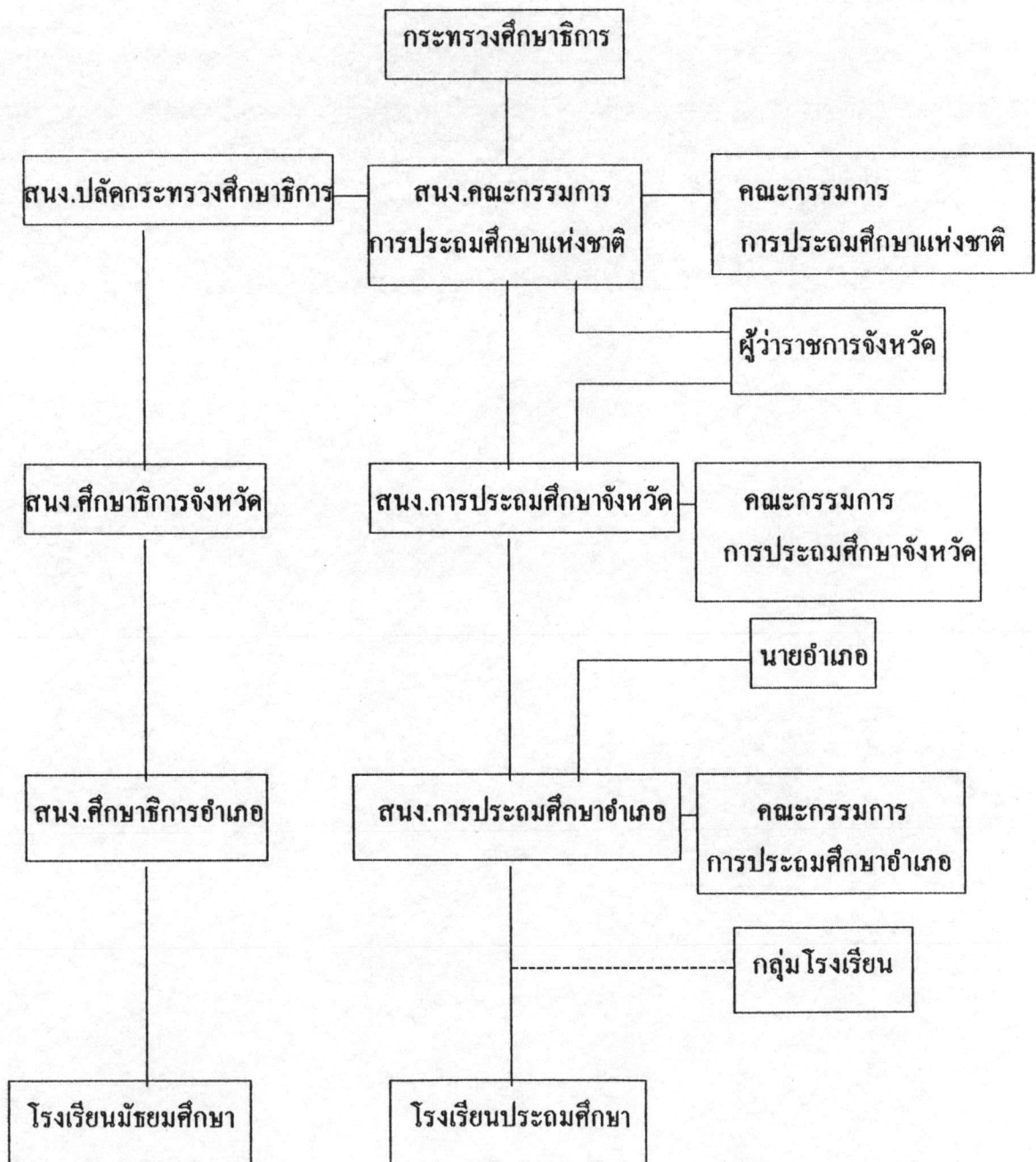
สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ มีภารกิจหลักที่สำคัญคือ การจัดการศึกษาระดับประถมศึกษา ซึ่งเป็นการศึกษาภาคบังคับให้กับเด็กไทยทุกคน ที่มีอายุอยู่ในเกณฑ์การศึกษาภาคบังคับตามพระราชบัญญัติประถมศึกษา พุทธศักราช 2523 อย่างทั่วถึง โดยให้นักเรียนมีความรู้ความสามารถและคุณลักษณะที่พึงประสงค์ตามหลักสูตรประถมศึกษา พุทธศักราช 2521 (ฉบับปรับปรุง พ.ศ. 2533) ซึ่งกำหนดเวลาเรียน 6 ปี รวมทั้งการจัดการศึกษาระดับก่อนประถมศึกษา ตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการการประถมศึกษา ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2535 เพื่อพัฒนาบุคลิกภาพ สักยภาพ และเตรียมความพร้อมในการเข้าเรียนชั้นป.1 ในทุกพื้นที่และจัดการศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนต้นตามหลักการและข้อบ่งชี้ที่คณะรัฐมนตรีมีมติมอบหมายให้ดำเนินการเพื่อสนองนโยบายด้านความเสมอภาคทางการศึกษา และการขยายโอกาสทางการศึกษาขั้นพื้นฐานของรัฐให้บรรลุผลสำเร็จอย่างมีประสิทธิภาพ

การจัดการศึกษาระดับประถมศึกษาในปัจจุบันมีการดำเนินงานร่วมกันทั้งในภาครัฐและเอกชนหลายแห่ง ส่วนใหญ่เป็นการจัดการศึกษาในระบบโรงเรียน สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติรับภาระประมาณ ร้อยละ 90 ของปริมาณเด็กในเกณฑ์การศึกษาภาคบังคับทั้งหมด ส่วนที่เหลืออีกประมาณร้อยละ 10 นั้นเป็นการดำเนินงานของหน่วยงานอื่น เช่น โรงเรียนราษฎร์ที่เอกชนดำเนินการการศึกษาสงเคราะห์และการศึกษาพิเศษของกรมสามัญศึกษา โรงเรียนประถมศึกษาในสังกัดเทศบาลเมืองพัทยาและกรุงเทพมหานคร โรงเรียนประถมสาธิตของมหาวิทยาลัยและสถาบันราชภัฏ(วิทยาลัยครู) โรงเรียนประถมศึกษาสังกัดกรมประชาสงเคราะห์และกองบัญชาการตำรวจตระเวนชายแดน เป็นต้น จึงสรุปได้ว่าการจัดการศึกษาระดับประถมศึกษาเพื่อพัฒนาความรู้ ความสามารถขั้นพื้นฐานของเด็กไทยให้คงสภาพอ่านออก เขียนได้และคิดคำนวณได้ สามารถประกอบอาชีพได้ตามควรแก่วัย มีคุณธรรม มีจริยธรรม ตลอดจนดำรงตนเป็นพลเมืองดีในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์เป็นองค์พระประมุข และสามารถศึกษาเล่าเรียนในระดับสูงต่อไปได้นั้น อยู่ในความรับผิดชอบของสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติแทบทั้งสิ้น

ดังนั้นสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ จึงรับผิดชอบในการจัดการประถมศึกษาส่วนใหญ่ของประเทศ ตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2523 ตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม พ.ศ. 2523 ซึ่งลักษณะโครงสร้างของการบริหารการประถมศึกษาของสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติปัจจุบันเป็นลักษณะพิเศษไม่

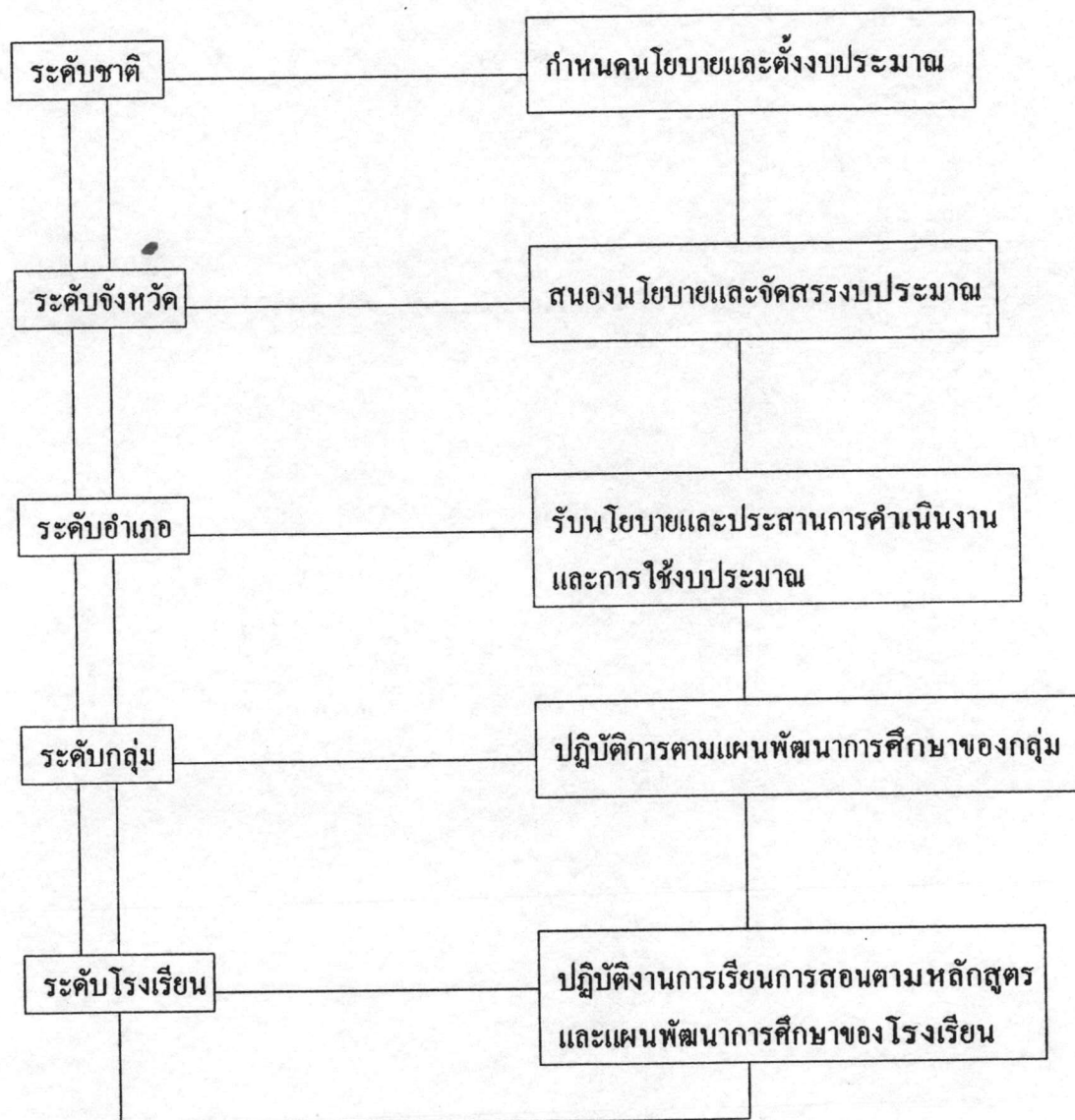
เหมือนหน่วยราชการอื่น นั่นคือ “การจัดการบริหารการประถมศึกษาในรูปแบบของคณะกรรมการ และจัดการบริหารการประถมศึกษาที่กระจายอำนาจความรับผิดชอบไปสู่พื้นที่” กล่าวคือ การกระจายอำนาจนั้นนอกจากจะกระจายไปสู่จังหวัดแล้ว ยังกระจายไปถึงอำเภอและโรงเรียนด้วย ซึ่งส่งเสริมให้มีการตัดสินใจในการบริหารงานโดยมีหลักเกณฑ์มากขึ้น (สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ, 2528) ดังแผนภูมิการบริหารดังนี้

แผนภูมิที่ 2 การบริหารการประถมศึกษาของสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ





แผนภูมิที่ 3 บทบาทและอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานระดับต่าง ๆ ของสำนักงานคณะกรรมการ  
การประถมศึกษาแห่งชาติ



ตามบทบาทและอำนาจหน้าที่ที่ได้แสดงไว้นี้จะเห็นได้ว่าการประสานสัมพันธ์กันในทุก ๆ ด้าน แต่มีการเน้นหนักแตกต่างกันคือ

ระดับชาติเน้นหนักในการกำหนดนโยบายและแผนงานการจัดสรรงบประมาณการกำหนดมาตรฐานทางวิชาการ อาคารสถานที่ และค่าใช้จ่ายของโรงเรียนและการแต่งตั้งผู้อำนวยการการประถมศึกษาจังหวัด และผู้อำนวยการการประถมศึกษากรุงเทพมหานคร

ระดับจังหวัด เน้นหนักในการบริหารงานการประถมศึกษาของจังหวัด เป็นระดับที่พิจารณาให้ความเห็นชอบและอนุมัติการดำเนินการการประถมศึกษาจังหวัดทั้งในด้านนโยบาย แผนงาน งบประมาณ วิชาการ และบุคลากรภายในจังหวัด ยกเว้นการแต่งตั้งผู้อำนวยการการประถมศึกษาจังหวัด และผู้อำนวยการการประถมศึกษากรุงเทพมหานคร

ระดับอำเภอ เน้นการประสานงาน การเสนอแนะ และการเสนอข้อมูลเบื้องต้นในด้านแผนงาน งบประมาณ วิชาการและบุคลากรต่อระดับจังหวัด เพื่อการพิจารณาให้ความเห็นชอบและอนุมัติ

ระดับกลุ่ม เน้นการร่วมมือช่วยเหลือสนับสนุนโรงเรียนภายในกลุ่มทั้งด้านกำลังงานและกำลังความคิด และเสนอต่อระดับอำเภอเกี่ยวกับแผนงาน งบประมาณวิชาการและบุคลากรเพื่ออำเภอจะใช้เป็นข้อมูลในการเสนอต่อระดับจังหวัดต่อไป

ระดับโรงเรียน เน้นการจัดกระบวนการเรียนการสอนตามหลักสูตรและแผนการสอนต่าง ๆ และได้แบ่งงานของโรงเรียนออกเป็น 6 งานคือ 1) งานวิชาการ 2) งานบุคลากร 3) งานกิจการนักเรียน 4) งานอาคารสถานที่ 5) งานธุรการและการเงินและ 6) งานความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนกับชุมชน

#### ความหมายของการวางแผน

ประชุม รอดประเสริฐ (2535) ได้กล่าวถึงความหมายของการวางแผนไว้สอดคล้องกับ Le Breton และ Henning (1961) ว่า การวางแผนเป็นกระบวนการที่บุคคล หรือหน่วยงานได้กำหนดขึ้นไว้ล่วงหน้า เพื่อการปฏิบัติงานในอนาคตซึ่งคล้ายกับ Koontz และ O'Donnell (1972) ที่กล่าวไว้ว่าการวางแผนคือการตัดสินใจล่วงหน้าว่าจะทำอะไร ทำอย่างไร ทำเมื่อไร และใครเป็นผู้ทำ การวางแผนเป็นสะพานเชื่อมช่องว่างจากปัจจุบันสู่อุณหภูมิตามที่ต้องการ

ธงชัย สันติวงศ์ (2519) และ William H. Newman (อ้างถึงในวีระพล สุวรรณนันต์, 2534) กล่าวไว้ว่า การวางแผนหมายถึง การตัดสินใจเลือกการกระทำ และสิ่งที่สมควรปฏิบัติไว้ล่วงหน้า

โดยที่ อุตัย บุญประเสริฐ (2531) ได้ให้ความหมายซึ่งแตกต่างออกไปเล็กน้อยว่า การวางแผนเป็นความพยายามขององค์การในการกำหนดสิ่งที่จะต้องปฏิบัติจัดทำในอนาคต เพื่อให้ตอบสนองต่อภารกิจ ปัญหาความต้องการในการพัฒนาให้ดีที่สุด มีประสิทธิภาพสูงภายใต้ความจำกัดของทรัพยากร และการเปลี่ยนแปลงในอนาคต โดยมีความสำเร็จและการดำเนินงานอย่างมีประสิทธิภาพเป็นหัวใจสำคัญ

Goetg (1949) ก็ได้ให้ความหมายซึ่งแตกต่างออกไปว่า การวางแผนเป็นการเลือกและปัญหาที่เกี่ยวกับการวางแผนเกิดขึ้นเมื่อเกิดความจำเป็นต้องตัดสินใจเลือกการกระทำอย่างใดอย่างหนึ่ง เพื่อแก้ไขปัญหาให้ลุล่วงไป

กล่าวโดยสรุป การวางแผนมีลักษณะเฉพาะ 5 ประการ คือ เป็นกระบวนการ เป็นเรื่องของอนาคต เป็นการกระทำอย่างใดอย่างหนึ่ง เป็นการตัดสินใจ เลือกทางที่ดีที่สุด และมีบุคคล หรือหน่วยงาน กำหนดขึ้น

สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ (2526) กล่าวถึงการวางแผนการศึกษาว่า จำเป็นต้องหาทางเลือกล่วงหน้าที่ดีที่สุดในการใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างประหยัด และได้ผลคุ้มค่าที่สุด โดยการดำเนินการตามขั้นตอนอย่างมีระบบแบบแผนเพื่อให้ได้บรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่ตั้งไว้

### ความสำคัญของการวางแผน

องค์การทุกองค์การต้องมีการวางแผนในการปฏิบัติงาน ทั้งนี้เพื่อควมมีประสิทธิภาพและความมีประสิทธิภาพสูงสุดในการปฏิบัติงานนั้น นักวิชาการและผู้รู้ทางวิชาการวางแผนได้กล่าวถึงความสำคัญของการวางแผนคล้ายคลึงกัน ซึ่งพอสรุปได้ดังต่อไปนี้

การวางแผนช่วยให้การบริหารงานเป็นไปโดยประสานสอดคล้องกัน เกิดความสามัคคีในหมู่คณะ และสามารถทำงานร่วมกันเป็นทีม ช่วยให้เกิดการประหยัดทั้งกำลังคน เงิน และเวลาการดำเนินงานเป็นไปอย่างรวดเร็ว และมีประสิทธิภาพ ช่วยให้การตรวจสอบและควบคุมงานมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น แบ่งเบาภาระการงานของผู้บริหารให้น้อยลง สามารถระดมกำลังคนและทรัพยากรต่าง ๆ ของหน่วยงานมาใช้ และสามารถขยายและปรับปรุงองค์การให้ดำเนินไปได้โดยสะดวก รวดเร็ว (สมพงษ์ เกษมสิน, 2526)



การวางแผนช่วยค้นหาหรือชี้ให้ทราบถึงปัญหาขององค์กร ทำให้กระบวนการตัดสินใจภายในองค์กรดีขึ้น และทำให้ผู้บริหารเกิดความมั่นใจในความอยู่รอดขององค์กรยิ่งขึ้น (สมยศ นาวิการ, 2522)

การวางแผนทำให้รู้อุปสรรคอันอาจเกิดขึ้นล่วงหน้า ทำให้แก้ปัญหาอุปสรรคได้ดียิ่งขึ้น การเปรียบเทียบผลงานในระยะแรก ๆ ช่วยให้เข้าใจความบกพร่อง หรืออุปสรรคในการปฏิบัติงาน ผู้วางแผนจึงสามารถคาดคะเนอุปสรรคที่เกิดขึ้นในอนาคตได้ ทำให้มีเวลาแก้ไขหรือหลีกเลี่ยงอุปสรรคนั้น ๆ ได้ (นิพนธ์ กินาวงศ์, 2523)

การวางแผนทำให้ทราบข้อมูล ความเป็นมาในอดีต สถานการณ์ปัจจุบัน และการประมาณการในอนาคต เป็นประโยชน์ต่อการปรับปรุงการบริหาร การจัดการ และการวางแผน และสามารถใช้เป็นเครื่องมือช่วยให้ผู้บริหาร ผู้ควบคุมนโยบายในระดับต่าง ๆ สามารถวินิจฉัยตัดสินใจได้อย่างมีหลักเกณฑ์และถูกต้อง (สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ, 2528)

การวางแผนช่วยให้การดำเนินงานบรรลุวัตถุประสงค์ เนื่องจากมีการกำหนดจุดมุ่งหมายในการทำงานอย่างแน่นอน เป็นแนวทางให้ทุกฝ่ายที่มีส่วนเกี่ยวข้องปฏิบัติหน้าที่ตามบทบาทเพื่อไปสู่จุดหมายปลายทางเดียวกัน ช่วยให้การพัฒนาทุกด้าน ทุกระดับสอดคล้องต้องกัน เป็นการลดความซ้ำซ้อนในการใช้ทรัพยากรและช่วยให้เกิดการประสานงานกันระหว่างหน่วยงานที่มีกิจกรรมเหมือน คล้ายคลึงกัน หรือเกี่ยวพันซึ่งกันและกัน (สนานจิตร์ สุคนชทรัพย์, 2524)

จากความสำคัญของการวางแผนที่กล่าวมาแล้วสรุปได้ว่าการวางแผนเป็นขั้นตอนสำคัญอันดับแรกของการบริหารเพราะสามารถช่วยให้กำหนดจุดมุ่งหมายของงานได้ชัดเจน กำหนดวิธีการดำเนินงานได้อย่างเหมาะสมใช้ทรัพยากรของหน่วยงานอย่างคุ้มค่าและเกิดประโยชน์สูงสุด และสามารถควบคุมงานได้อย่างมีระบบ ป้องกันและแก้ไขปัญหาและอุปสรรคที่อาจเกิดขึ้นได้ ทำให้การดำเนินงานบรรลุจุดมุ่งหมายที่กำหนดไว้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

### ประเภทของแผน

การแบ่งประเภทของแผน สามารถจำแนกได้หลายแบบตามความแตกต่างทางความคิดเห็นของนักวิชาการ เช่นมีการแบ่งตามระยะเวลาเป็นหลัก แบ่งตามขอบเขตพื้นที่ เชิงมหภาค เชิงจุลภาค แบ่งตามระดับองค์กร สาขางานในองค์กร ลักษณะตัวแผน เทคนิควิธีการวาง

แผน แต่ที่พบเห็นและใช้ปฏิบัติมากที่สุด คือการแบ่งประเภทแผนที่ใช้ระยะเวลาเป็นหลัก ซึ่งสามารถสรุปได้ดังนี้

สนานจิตร สุคนทรทรัพย์ (2524) และอุทัย บุญประเสริฐ (2532) ได้กล่าวไว้  
อย่างสอดคล้องกันว่าแผนซึ่งแบ่งตามระยะเวลาจำแนกได้ 3 ระยะคือ

- 1.1 แผนระยะสั้น (Short - range Plan) 1 - 3 ปี
- 1.2 แผนระยะกลาง (Mediam - range Plan) 4 - 7 ปี
- 1.3 แผนระยะยาว (Long - range Plan) ตั้งแต่ 8 ปี ขึ้นไป

จากการวิเคราะห์การนำไปใช้พบว่า แผนที่มึประสิทธิภาพมากที่สุดได้แก่ แผนระยะ  
กลาง ช่วงที่นิยมกันคือกำหนดเวลา 5 ปี

ยังมีนักวิชาการท่านอื่น ๆ กล่าวถึงประเภทของแผนที่แบ่งตามระยะเวลาไว้เหมือนกับ  
นักวิชาการ 2 ท่านแรก แต่แตกต่างกันตรงระยะเวลาของแผนดังนี้

เจือจันทร์ จงสถิตอยู่ (2528) กล่าวถึงระยะเวลาของแผน คือ แผนระยะสั้น  
มีระยะเวลาดำเนินการ 1 - 2 ปี แผนระยะกลาง มีระยะเวลาดำเนินการ 5 - 7 ปี และแผน  
ระยะยาว มีระยะเวลาดำเนินการ 10 ปีขึ้นไป)

นุชนาถ สุนทรพันธ์ (2523) กล่าวถึงระยะเวลาของแผนไว้คล้ายคลึงกัน คือ  
1.1 แผนประจำปี เป็นแผนที่แปลแผน 5 ปีออกมาเพื่อใช้เป็นแผนปฏิบัติ แผนระยะกลาง มี  
ระยะเวลาดำเนินการ 3 - 7 ปี แผนระยะยาว มีระยะเวลาดำเนินการ 15 - 20 ปี

อนันต์ เกตุวงศ์ (2526) กล่าวถึงระยะเวลาของแผนว่ามี 3 ประเภท คือ  
แผนระยะสั้น มีระยะเวลาดำเนินการ 2 ปีลงไป แผนระยะปานกลาง มีระยะเวลาดำเนินการ  
ระหว่าง 2 - 5 ปี แผนระยะยาวครมมีระยะเวลาดำเนินการตั้งแต่ 5 ปีขึ้นไป

กระทรวงศึกษาธิการ (2527) ได้กล่าวไว้คล้ายคลึงกันว่า แผนซึ่งจำแนกตามระยะ  
เวลา แบ่งออกเป็น 4 ประเภทคือ

- 1.1 แผนปฏิบัติการประจำปี เป็นแผนที่ปรับจากแผนพัฒนาประจำปี
- 1.2 แผนพัฒนาประจำปี เป็นแผนที่กำหนดจากแผนระยะกลาง ซึ่งจัดทำข้อมูล  
ไว้เป็นรายปี
- 1.3 แผนพัฒนาระยะกลาง (4 - 6) ปี
- 1.4 แผนพัฒนาระยะยาว (10 - 20) ปี

กล่าวโดยสรุปแผนซึ่งจำแนกตามระยะเวลาสามารถแบ่งออกได้เป็น 3 ประเภท ดังนี้คือ

1. แผนระยะสั้น มีระยะเวลาดำเนินการ 1 - 3 ปี ตามปกติทุกหน่วยงานมักจะนิยมใช้แผนประจำปี เช่น หน่วยงานราชการนิยมใช้แผนประจำปีที่เรียกว่า แผนตามปีงบประมาณ หรือแผนปฏิบัติการประจำปี

2. แผนระยะกลาง มีระยะเวลาดำเนินการ 4 - 7 ปี หน่วยงานราชการในประเทศไทยมักใช้แผนระยะกลางในการปฏิบัติงานซึ่งระยะเวลาที่กำหนดไว้โดยส่วนใหญ่ คือ ระยะ 5 ปี

3. แผนระยะยาว มีระยะเวลาดำเนินการ 8 ปีขึ้นไป

#### แผนพัฒนาการศึกษาของสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ

สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติได้กำหนดแผนพัฒนาการศึกษาระดับประถมศึกษาระยะ 5 ปี เพื่อเป็นแนวทางในการจัดการศึกษาของชาติ และได้กำหนดแผนพัฒนาการศึกษาระดับที่ 5 ( พ.ศ. 2525 - 2529 ) เป็นฉบับแรก และฉบับปัจจุบัน คือแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ ฉบับที่ 7 ( พ.ศ. 2535 - 2539 ) ซึ่งกำหนดโครงการต่าง ๆ ไว้ดังนี้คือ

แผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2525-2529) ประกอบด้วย 7 แผนงาน 36 โครงการ คือ

1. แผนงานดำเนินการประถมศึกษา
2. แผนงานบริหารทั่วไป
3. แผนงานปรับปรุงคุณภาพการประถมศึกษา
  - 3.1 โครงการจัดหาสื่อการเรียนตามหลักสูตรประถมศึกษา พ.ศ. 2521
  - 3.2 โครงการนิเทศ และติดตามผล
  - 3.3 โครงการวัดผลปลายปีนักเรียนชั้น ป. 6
  - 3.4 โครงการวิทยุโรงเรียน
  - 3.5 โครงการประเมินมาตรฐานการประถมศึกษา
  - 3.6 โครงการติดตามและประเมินผลการจัดการศึกษา
  - 3.7 โครงการวิจัยและพัฒนาการประถมศึกษา
  - 3.8 โครงการจัดทำมูมนหนังสือและห้องสมุดโรงเรียน



- 3.9 โครงการวิจัยและทดลองหารูปแบบเพื่อพัฒนาการเรียนสอน
- 3.10 โครงการปรับปรุงคุณภาพการศึกษาในโรงเรียนประถมศึกษาขนาดเล็ก
4. แผนงานลดความไม่เสมอภาคทางการศึกษา
  - 4.1 โครงการจัดหาแบบเรียน เครื่องเขียนสำหรับนักเรียนขาดแคลน
  - 4.2 โครงการจัดหาเครื่องแบบนักเรียน สำหรับนักเรียนขาดแคลน
  - 4.3 โครงการจัดสอนวิชาศาสนาอิสลามในโรงเรียนประถมศึกษา
  - 4.4 โครงการนำสื่อการเรียนที่พัฒนาโดยโครงการส่งเสริมสมรรถภาพการเรียนการสอนไปใช้ในโรงเรียนประถมศึกษาขนาดเล็ก
5. แผนงานพัฒนาบุคลากร
  - 5.1 โครงการอบรมครูวิชาการประจำกลุ่มโรงเรียน
  - 5.2 โครงการอบรมครูผู้สอนที่ไม่มีวุฒิทางครู
  - 5.3 โครงการพัฒนาศึกษานิเทศก์ระดับจังหวัด
  - 5.4 โครงการพัฒนาศึกษานิเทศก์ระดับอำเภอ
  - 5.5 โครงการพัฒนาผู้บริหารสถานศึกษา
  - 5.6 โครงการประชุมผู้อำนวยการการประถมศึกษาจังหวัด
  - 5.7 โครงการอบรมเจ้าหน้าที่การเงินและการพัสดุ
  - 5.8 โครงการอบรมเจ้าหน้าที่บริหารงานบุคคล
  - 5.9 โครงการพัฒนาประธานกลุ่มโรงเรียน
  - 5.10 โครงการพัฒนาการวางแผนและงบประมาณ
6. แผนงานพัฒนาสุขภาพอนามัย
  - 6.1 โครงการอนามัยโรงเรียน
  - 6.2 โครงการสุขศึกษา สายการศึกษา
  - 6.3 โครงการอาหารกลางวัน
7. โครงการศึกษาเพื่อความมั่นคงของชาติ
8. แผนงานที่ให้จังหวัดดำเนินการโดยใช้งบประมาณปกติหรือเงินช่วยเหลือจากแหล่งอื่น
  - 8.1 โครงการพัฒนาอาคารเรียนและอาคารประกอบ
  - 8.2 โครงการพัฒนาสิ่งแวดล้อมในโรงเรียน
  - 8.3 โครงการส่งเสริมด้านจริยศึกษา
  - 8.4 โครงการพัฒนาและปรับปรุงประสิทธิภาพของสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด สำนักงานการประถมศึกษาอำเภอ/กิ่งอำเภอ
  - 8.5 โครงการส่งเสริมการดำเนินงานทางวิชาการให้เป็นไปตามความต้องการของ

## จังหวัด

แผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ ฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2530-2534) ประกอบด้วย 3  
แผนงาน 28 โครงการ คือ

1. แผนงานบริหารการศึกษาระดับประถมศึกษา
  - 1.1 โครงการปรับปรุงประสิทธิภาพการดำเนินงานตาม พ.ร.บ. ประถมศึกษา พ.ศ. 2523
  - 1.2 โครงการปรับปรุงประสิทธิภาพการบริหารการประถมศึกษา
  - 1.3 งานบริหารทั่วไป
  - 1.4 โครงการนิเทศการศึกษา
  - 1.5 โครงการพัฒนาบุคลากร
  - 1.6 โครงการจัดตั้งกองทุนหมุนเวียนสร้างบ้านพักให้เช่าซื้อ
2. แผนงานจัดการศึกษาระดับประถมศึกษา
  - 2.1 งานดำเนินการประถมศึกษา
3. แผนงานปรับปรุงคุณภาพการประถมศึกษา
  - 3.1 โครงการจัดหาแบบเรียน และเครื่องเขียน สำหรับนักเรียนที่ขาดแคลน
  - 3.2 โครงการจัดหาเครื่องแบบ สำหรับนักเรียนขาดแคลน
  - 3.3 งานพัฒนาคุณภาพการเรียนการสอนทุกกลุ่มประสบการณ์ และงานส่งเสริมปรับปรุงคุณภาพการประถมศึกษา
  - 3.4 โครงการพัฒนาการเรียนการสอนภาษาไทย
  - 3.5 โครงการพัฒนาการเรียนการสอนคณิตศาสตร์
  - 3.6 โครงการพัฒนาการเรียนการสอนกลุ่ม สปช.
  - 3.7 โครงการพัฒนาการเรียนการสอนกลุ่ม สสน.
  - 3.8 โครงการพัฒนาการเรียนการสอนกลุ่มกพอ.
  - 3.9 โครงการพัฒนาการเรียนการสอนภาษาอังกฤษ
  - 3.10 โครงการพัฒนากิจกรรมการเรียนการสอนเพื่อพัฒนาชุมชน
  - 3.11 โครงการสนับสนุนกิจกรรมประชาธิปไตยในโรงเรียนประถมศึกษา
  - 3.12 โครงการพัฒนากิจกรรมการเรียนการสอนสหกรณ์ในโรงเรียนประถมศึกษา
  - 3.13 โครงการให้การศึกษเพื่อปลูกฝังความรักชาติ
  - 3.14 โครงการจัดกิจกรรมการเรียนการสอนจริยธรรม

- 3.15 โครงการจัดการสอนศาสนาอิสลามในโรงเรียนประถมศึกษา
- 3.16 โครงการปรับปรุง โรงเรียนประถมศึกษาขนาดเล็ก
- 3.17 โครงการพัฒนามาตรฐานโรงเรียนประถมศึกษา
- 3.18 โครงการประเมินคุณภาพการประถมศึกษา
- 3.19 โครงการพัฒนากิจกรรมการเรียนการสอนเพื่อสุขภาพอนามัยนักเรียน
- 3.20 โครงการพัฒนากิจกรรมการเรียนการสอนเพื่ออาหารกลางวัน
- 3.21 โครงการจัดหาสื่อการเรียนการสอนตามหลักสูตรประถมศึกษา
- 3.22 โครงการห้องสมุดโรงเรียน
- 3.23 โครงการพัฒนาคุณภาพการประถมศึกษา
- 3.24 โครงการวิจัยและพัฒนาคุณภาพการประถมศึกษา

แผนพัฒนาการศึกษาฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2535-2539) ประกอบด้วย 3 แผนงาน 15 โครงการ คือ

- 1. แผนงานบริหารการศึกษา
  - 1.1 งานบริหารทั่วไป
  - 1.2 โครงการเงินทุนหมุนเวียนเพื่อให้ข้าราชการ สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติผู้สร้างบ้านผ่อนส่ง
  - 1.3 โครงการเงินทุนหมุนเวียนเพื่อซื้อขยารถจักรยานยนต์ผ่อนส่งให้แก่ข้าราชการ สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ
- 2. แผนงานจัดการศึกษาระดับประถมศึกษา
  - 2.1 งานดำเนินการศึกษาระดับประถมศึกษา
  - 2.2 งานจัดหาแบบเรียนเครื่องเขียน และเครื่องแบบนักเรียน
  - 2.3 โครงการพัฒนาการศึกษาเฉพาะพื้นที่
  - 2.4 โครงการจัดที่ทำกินให้ราษฎรผู้ยากไร้ในพื้นที่ป่าเสื่อมโทรม
  - 2.5 โครงการขยายโอกาสทางการศึกษาขั้นพื้นฐาน
- 3. แผนงานปรับปรุงคุณภาพการศึกษา
  - 3.1 งานพัฒนานุเคราะห์
  - 3.2 งานนิเทศการศึกษา
  - 3.3 งานอนามัยโรงเรียน
  - 3.4 งานจัดกิจกรรมการเรียนการสอนเพื่ออาหารกลางวัน



- 3.5 งานประเมินผลทางการศึกษา
- 3.6 งานวิจัยและพัฒนาการศึกษา
- 3.7 งานประเมินมาตรฐานการศึกษาระดับประถมศึกษา
- 3.8 โครงการพัฒนารูปแบบการจัดการประถมศึกษาสำหรับเด็กพิการเรียนร่วมกับเด็กปกติ
- 3.9 โครงการสนับสนุนกิจกรรมประชาธิปไตยใน สปช.
- 3.10 โครงการส่งเสริมกิจกรรมสหกรณ์ ในโรงเรียนประถมศึกษา
- 3.11 โครงการพัฒนาประสิทธิภาพการเรียนการสอน 5 กลุ่มประสบการณ์
- 3.12 โครงการการศึกษาเพื่อพัฒนาหมู่บ้านในเขตชนบท
- 3.13 โครงการพัฒนาคุณธรรม จริยธรรม และอุดมการณ์ในการทำงานของบุคลากร
- 3.14 โครงการพัฒนานวัตกรรม และเทคโนโลยีทางการศึกษา
- 3.15 โครงการส่งเสริมความเป็นเลิศของนักเรียน
- 3.16 โครงการผู้ปกครองศึกษาเพื่อช่วยเหลือการเรียนของนักเรียน
- 3.17 โครงการพัฒนาการเรียนการสอนสิ่งแวดล้อมศึกษา

ในช่วงแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2530 - 2534) สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติได้กำหนดเป็นนโยบายให้หน่วยงานทุกระดับจัดทำแผน และใช้แผนเป็นเครื่องมือในการดำเนินงาน เพื่อพัฒนาคุณภาพนักเรียนให้บรรลุจุดมุ่งหมายตามหลักสูตรประถมศึกษา พ.ศ. 2521 ซึ่งหลักการจัดทำแผนนั้น หน่วยงานทุกระดับจะต้องกำหนดนโยบายเพื่อเป็นแนวทางในการดำเนินงานอย่างเด่นชัด นโยบายที่กำหนดขึ้นต้องสอดคล้องกับภารกิจ สภาพปัจจุบัน ปัญหา และความต้องการในการพัฒนา แต่ทั้งนี้ต้องไม่ขัดแย้งกับนโยบายของหน่วยงานต้นสังกัด หรือนโยบายของรัฐบาล (สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ, 2532)

#### การวางแผนในโรงเรียนประถมศึกษา

สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ได้มีนโยบายให้โรงเรียนประถมศึกษาในสังกัดทุกโรงเรียนจัดทำแผนบริหารโรงเรียนในรูปของแผนปฏิบัติการประจำปีการศึกษา ซึ่งมีรูปแบบโครงสร้างลดหลั่นไปตามลำดับของแผนในภาพรวมสรุปได้ว่า แผนบริหารโรงเรียนประกอบด้วย แผนงานซึ่งแยกตามงานของโรงเรียน 6 แผนงาน คือ

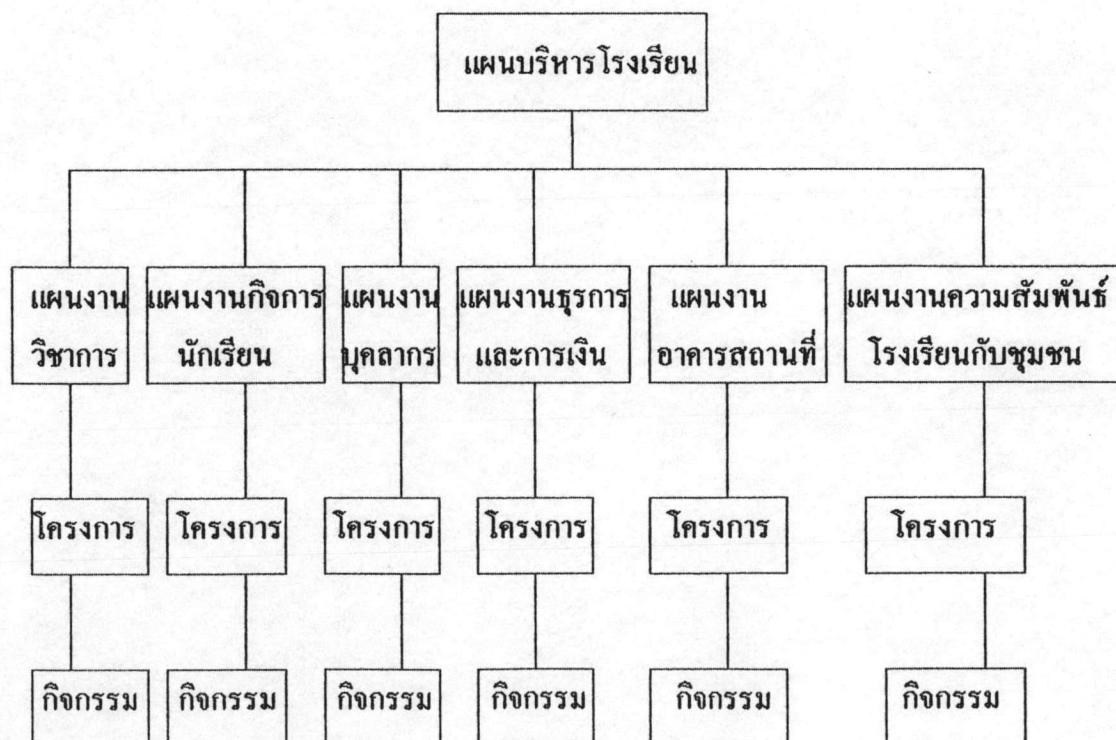
1. แผนงานวิชาการ
2. แผนงานกิจการนักเรียน
3. แผนงานบุคลากร
4. แผนงานธุรการและการเงิน
5. แผนงานอาคารสถานที่
6. แผนงานความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนกับชุมชน

ในส่วนของแต่ละแผนงาน แต่ละแผนงาน ประกอบด้วยกลุ่มของโครงการซึ่งเป็นรายละเอียดการปฏิบัติที่สนองวัตถุประสงค์ของแผนงาน จำนวนโครงการในแต่ละแผนงาน จะมีจำนวนมากน้อยต่างกันตามสภาพปัญหาและความจำเป็นของแผนงานนั้น ๆ

โครงการนับเป็นส่วนสำคัญส่วนหนึ่งของแผน เพราะประกอบด้วยกลุ่มกิจกรรมที่ผู้รับผิดชอบโครงการต้องนำไปปฏิบัติ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์หรือความต้องการที่ตั้งไว้ ซึ่งจะส่งผลถึงความสำเร็จของแผนบริหารโรงเรียนโดยรวม

โครงสร้างของแผนบริหารโรงเรียนสามารถเขียนเป็นแผนภูมิได้ดังนี้

แผนภูมิที่ 4 : โครงสร้างของแผนบริหารโรงเรียน



## การดำเนินงานและการวางแผนพัฒนาทางการศึกษา

สุนีย์ จันทนาวัฒน์ (2530) ได้ศึกษาวิจัยเกี่ยวกับกระบวนการวางแผนปฏิบัติการประจำปีของโรงเรียนมัธยมศึกษา สังกัดกรมสามัญศึกษาใน ส่วนกลาง พบว่า โรงเรียนส่วนใหญ่ยังไม่มีหน่วยงานการวางแผนโดยเฉพาะ แต่ให้ฝ่ายวิชาการรับผิดชอบ มีคณะกรรมการวางแผนของโรงเรียน ประกอบด้วย ผู้บริหารโรงเรียน ผู้ช่วยผู้บริหารโรงเรียน หัวหน้าหมวดวิชา หัวหน้างาน คณะครู-อาจารย์ ร่วมเป็นกรรมการ โครงการส่วนใหญ่มีวัตถุประสงค์ เพื่อสนองวัตถุประสงค์ของนโยบาย และแนวปฏิบัติของโรงเรียนและเพื่อปรับปรุงพัฒนางานหัวหน้าหมวดวิชาเป็นผู้ร่างโครงการ การเตรียมบุคลากรก่อนปฏิบัติงานตามแผนส่วนใหญ่จะดำเนินการโดยการประชุมชี้แจง เจ้าของโครงการเป็นผู้จัดหาคู่มือปฏิบัติงานตามโครงการ การประเมินผลการปฏิบัติงานตามแผน ส่วนใหญ่จะเป็นหน้าที่ของผู้ช่วยผู้บริหาร หัวหน้าหมวดวิชา และหัวหน้างาน เครื่องมือที่ใช้ติดตามประเมินผลโครงการเป็นแบบสอบถาม ส่วนใหญ่จะประเมินเมื่อสิ้นสุดโครงการ ด้านปัญหาและอุปสรรคในการวางแผน พบว่า ขาดการนิเทศเพื่อแก้ไขปัญหา ในระหว่างการดำเนินงานตามแผน ขาดหลักการในการพิจารณาคัดเลือกโครงการเพื่อบรรจุไว้ในแผนปฏิบัติการ

อารีผิน เทพลักษณ์ (2530) ได้ศึกษาวิจัยเกี่ยวกับการวางแผนพัฒนาการประถมศึกษา ของสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดในเขตการศึกษา 2 พบว่า สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดขาดการเตรียมการเพื่อการบริหารในลักษณะแผนงานโครงการ ปัจจุบันการบริหารยังเป็นลักษณะการบริหารงานประจำ ขาดการจัดทำแผนการติดตามควบคุมดำเนินการรายงาน และการประเมินผล บุคลากรยังไม่เข้าใจบทบาทหน้าที่ของตนในการบริหารแบบแผนงานโครงการ ศึกษานิเทศก์เป็นผู้รับผิดชอบในการบริหารแผนและโครงการมีงานแทรกซ้อนจากผู้บริหารจนไม่สามารถดำเนินการตามโครงการได้ และบางโครงการมีกิจกรรมซ้ำซ้อนกับโครงการอื่น การติดตามผลบางโครงการที่ต้องลงไปสู่อำเภอ กลุ่มโรงเรียน โรงเรียน ไม่บรรลุวัตถุประสงค์เท่าที่ควร เนื่องจากได้รับการสนับสนุนด้านงบประมาณค่อนข้างน้อย

สมศักดิ์ เจือโกวิน (2533) ศึกษาปัญหาการวางแผนการบริหารโรงเรียนของผู้บริหารโรงเรียนประถมศึกษา สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดกระบี่ พบว่า ปัญหาการวางแผนบริหารโรงเรียนตามทัศนะของผู้บริหาร ครู และโรงเรียนที่สำคัญคือ ความร่วมมือในการเสนอข้อมูลของชุมชน ความร่วมมือในการวางแผนของครู อาจารย์ ขาดงบประมาณ ขาดบุคลากรและเวลาที่ใช้วางแผนบริหาร ขาดการติดตามและประเมินผลอย่างจริงจัง



สมาน เศรษฐคุณาวิทย์ (2532) : ศึกษาการพัฒนานโยบายของสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด ในเขตการศึกษา 11 พบว่า คณะกรรมการร่างนโยบายที่ตั้งขึ้นมีความเข้าใจเกี่ยวกับการพัฒนานโยบายต่ำกว่าร้อยละ 50 และความเข้าใจเกี่ยวกับการกำหนดนโยบายสูงกว่าร้อยละ 50 เล็กน้อย คณะกรรมการมีปัญหาด้านข้อมูลและสารสนเทศการศึกษาสภาพปัจจุบัน ปัญหาและความต้องการ เพื่อกำหนดนโยบาย ส่วนใหญ่ใช้วิธีการวิเคราะห์ข้อมูลประมาณร้อยละ 32 มีการทดลองนำไปใช้ประมาณร้อยละ 38 มีความสัมพันธ์ระหว่างนโยบายกับแผนงาน โครงการทุกโครงการของสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด สอดคล้องสัมพันธ์กับแผนงานของสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ประมาณร้อยละ 89

สิทธิพร นิยมศรีสวัสดิ์ (2527) ได้ศึกษาการวางแผนของผู้บริหารโรงเรียนในทัศนะของผู้บริหารและครูสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดนครนายกโดยศึกษาทัศนะเกี่ยวกับการวางแผน 5 ชั้น คือ ชั้นกำหนดวัตถุประสงค์ ชั้นกำหนดสภาพปัจจุบันของงาน ชั้นกำหนดวิธีดำเนินงาน ชั้นปฏิบัติตามแผน และชั้นประเมินผลปรับปรุงแผนผลการศึกษาพบว่า ผู้บริหารโรงเรียนมีทัศนะต่อการวางแผนในเกณฑ์มากทุกชั้น ส่วนครูมีทัศนะต่อการวางแผนชั้นกำหนดวัตถุประสงค์และชั้นกำหนดสภาพปัจจุบันของงานอยู่ในเกณฑ์มาก ส่วนชั้นอื่น ๆ อยู่ในเกณฑ์ปานกลาง และผู้บริหารโรงเรียนและครูมีทัศนะต่อการวางแผนทั้ง 5 ชั้นแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญ

นอกจากนี้ผลการศึกษายังพบปัญหาที่สำคัญในการวางแผนได้แก่ ผู้บริหารขาดความรู้ความสามารถในการวางแผน ครูขาดความรู้ความเข้าใจในการปฏิบัติตามแผนขาดงบประมาณและขาดข้อมูลที่ต้องการเพื่อใช้ในการวางแผน

ณรงค์ศักดิ์ ถมยา (2534) ได้ศึกษากระบวนการวางแผนการปฏิบัติการประจำปีในโรงเรียนประถมศึกษา สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดเพชรบูรณ์ พบว่า ผู้บริหารโรงเรียนประถมศึกษาส่วนใหญ่ไม่เคยศึกษาหรืออบรมวิชาการวางแผนมาก่อน เมื่อจัดทำแผนปฏิบัติการประจำปีโดยกำหนดเป็นขั้นตอนต่าง ๆ 4 ชั้น คือชั้นก่อนวางแผน ไม่มีการจัดทำภูมิตินการวางแผน และภูมิตินการปฏิบัติงาน บุคลากรขาดความรู้ในเรื่องการวางแผน ชั้นวางแผนมีการกำหนดนโยบายโดยคณะกรรมการวางแผนการปฏิบัติการประจำปี โดยใช้ข้อมูลทั้งจากนโยบายระดับบนและจากความจำเป็นของโรงเรียน ชั้นการนำแผนไปปฏิบัติ ส่วนใหญ่โรงเรียนมีการเตรียมบุคลากรก่อนการวางแผน มีการนิเทศผลการปฏิบัติงาน แต่ขาดความร่วมมือประสานงานของบุคลากรมากที่สุด ชั้นติดตามและประเมินผล มีการติดตามโดยผู้บริหารโรงเรียน และประเมินผลเมื่อสิ้นสุดโครงการแล้ว แต่มีปัญหาขาดการนำผลการประเมินไปใช้หลังจากสิ้นสุดโครงการ

วีระชัย ผลทิพย์ (2533) ได้ศึกษาการบริหารโครงการในโรงเรียนประถมศึกษา สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดปทุมธานี โดยศึกษาสภาพปัญหาการบริหารโครงการ 5 ด้าน คือ 1) ด้านการวางแผนโครงการพบว่า โรงเรียนวิเคราะห์โครงการยังไม่ครบองค์ประกอบที่สำคัญของโครงการ ปัญหาพบว่าโรงเรียนขาดความรู้ความเข้าใจในการวิเคราะห์โครงการ 2) ด้านการจัดองค์การบริหารโครงการ โรงเรียนจัดให้มีคณะทำงานในโครงการ ประกอบด้วยหัวหน้าโครงการและบุคลากรจากฝ่ายงานต่าง ๆ ของโรงเรียน มีการจัดระบบข้อมูลและสารสนเทศในโครงการเป็นส่วนน้อย ปัญหาพบว่า ผู้รับผิดชอบโครงการไม่เอาใจใส่ต่องานในโครงการเพราะต้องรับผิดชอบงานในหน้าที่ประจำด้วย 3) ด้านการจัดคนเข้าทำงานในโครงการ โรงเรียนได้จัดคนเข้าทำงานในโครงการได้ตรงตามความรู้ความสามารถ และความสนใจ ปัญหาพบว่าโรงเรียนยังขาดบุคลากรที่จะทำหน้าที่เป็นหัวหน้าโครงการ 4) ด้านการอำนวยความสะดวกโครงการ โรงเรียนได้ปฏิบัติตามกิจกรรมตามที่กำหนดไว้ในโครงการเป็นส่วนใหญ่ ปัญหาพบว่าโรงเรียนยังไม่สามารถสนับสนุนทรัพยากรด้านบุคลากร วัสดุอุปกรณ์ และงบประมาณแก่โครงการได้อย่างเพียงพอ 5) ด้านการควบคุมโครงการ โรงเรียนยังไม่ได้กำหนดมาตรฐานผลงานของโครงการ การตรวจเยี่ยมนิเทศ และประเมินโครงการยังไม่ทั่วถึง ปัญหาพบว่าโรงเรียนขาดหลักเกณฑ์ในการกำหนดมาตรฐานผลงานของโครงการ

จากการศึกษางานวิจัยที่เกี่ยวกับการดำเนินงานของสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติในระดับต่าง ๆ พบว่าการดำเนินงานของสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติในระดับต่าง ๆ มีปัญหาและอุปสรรคมากมาย กล่าวคือในระดับสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดขาดการเตรียมการเพื่อบริหารงานแผนงานและโครงการ ขาดการจัดทำแผนการติดตาม ควบคุม กำกับ และการประเมินผล บุคลากรยังไม่เข้าใจบทบาทของตนในการบริหารแผนงาน มีข้อจำกัดในเรื่องงบประมาณ และทรัพยากรทางการศึกษาในการสนับสนุนโครงการ ตลอดจนมีปัญหาในด้านข้อมูลและสารสนเทศในการกำหนดนโยบาย และในระดับโรงเรียนประถมศึกษาพบว่าผู้บริหารขาดหลักการในการพิจารณาคัดเลือกโครงการเพื่อบรรจุไว้ในแผนปฏิบัติการประจำปี ขาดความรู้ความสามารถในการวางแผน และครุขาดความรู้ความสามารถในการปฏิบัติตามแผนงาน จึงก่อให้เกิดปัญหามากมายในการดำเนินงาน ซึ่งส่งผลกระทบต่อการพัฒนาคุณภาพการประถมศึกษาเป็นอย่างยิ่ง