

รายงานสภาวะการศึกษาไทย ปี 2543/2544

ปฏิรูปการศึกษาอย่างไร  
เพื่อใคร เพื่ออะไร ?

วิทยากร เชียงกุล

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ  
สำนักนายกรัฐมนตรี

370.593 สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ  
ส691ร รายงานสภาวะการศึกษาไทยปี 2543/2544 :  
ปฏิรูปการศึกษาอย่างไร เพื่อใคร เพื่ออะไร ? /  
วิทยากร เชียงกูล. กรุงเทพฯ : สกศ., 2544.  
182 หน้า.  
ISBN : 974-241-270-7  
1. การศึกษา-ไทย. 2. การปฏิรูปการศึกษา-ไทย.  
3. วิทยากร เชียงกูล. 4. ชื่อเรื่อง

รายงานสภาวะการศึกษาไทย ปี 2543/2544 : ปฏิรูปการศึกษาอย่างไร เพื่อใคร  
เพื่ออะไร?

โดย นายวิทยากร เชียงกูล

สิ่งพิมพ์ สกศ.                      อันดับที่ 109/2544

พิมพ์ครั้งที่ 1                      มิถุนายน 2544

จำนวน                               3,000 เล่ม

ผู้จัดพิมพ์เผยแพร่              กลุ่มงานรายงานการศึกษา  
ถนนสุขุมวิท เขตดุสิต กรุงเทพฯ 10300  
โทร. 668-7123 ต่อ 2431, 2433, 2527  
โทรสาร 669-7736

web site : <http://www.onec.go.th>

ผู้พิมพ์                               ห้างหุ้นส่วนจำกัด ภาพพิมพ์  
296 ซอยจรัญสนิทวงศ์ 40 ถนนจรัญสนิทวงศ์  
แขวงบางยี่ขัน เขตบางพลัด กรุงเทพฯ 10700  
โทร. 433-0026-7, 433-8586  
โทรสาร 433-8587

(1)

## คำนำ

ภารกิจสำคัญประการหนึ่งของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ ในฐานะหน่วยงานที่รับผิดชอบนโยบายและแผนการศึกษาของชาติ คือ การติดตามและประเมินผลการพัฒนาการศึกษา รวมทั้งปัญหาอุปสรรคในการดำเนินงานพัฒนาการศึกษา เพื่อเป็นข้อมูลในการกำหนดนโยบายและยุทธศาสตร์การศึกษาของชาติต่อไป

รายงาน *สภาวะการศึกษาไทย ปี 2543/2544 : ปฏิรูปการศึกษาอย่างไร เพื่อใคร เพื่ออะไร?* เป็นการรายงานผลการพัฒนาการศึกษาในช่วงปี 2543 โดยสำนักงานฯ ได้มอบหมายให้ นายวิทยากร เชียงกูล ซึ่งเป็นบุคคลภายนอกเป็นผู้ศึกษาวิจัยและให้ข้อเสนอแนะโดยอิสระ เพื่อให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องนำไปใช้ประโยชน์ในการปรับปรุงการดำเนินงานปฏิรูปการศึกษาให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด รวมทั้งกระตุ้นให้สาธารณชนตระหนักถึงความจำเป็นในการปฏิรูปการศึกษาให้บรรลุผลตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542

สำนักงานฯ ขอขอบคุณ นายวิทยากร เชียงกูล ซึ่งเป็นผู้วิจัยและได้นำเสนอรายงานต่อที่ประชุมสัมมนา รวมทั้งผู้อภิปรายนำในการสัมมนา ได้แก่ รศ.แล ดิลกวิทยรัตน์ และ ดร.สิริกร มณีรินทร์ ตลอดจนผู้ดำเนินการอภิปราย คือ นายเรวัต กระบวนรัตน์ ไว้ ณ โอกาสนี้

๕๐ ๖๖ —  
๖

(นายรุ่ง แก้วแดง)

เลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ

พฤษภาคม 2544

## คำชี้แจงของผู้วิจัย

รายงานฉบับนี้เป็นงานวิจัยทางด้านเอกสารที่ทางสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ (สกศ.) มอบหมายให้ผู้วิจัยซึ่งเป็นบุคคลภายนอกสำนักงานเขียนขึ้นอย่างอิสระ โดยมีคณะกรรมการที่ปรึกษาซึ่งส่วนใหญ่เป็นนักวิชาการภายนอกเป็นผู้ให้คำปรึกษาหารือ ช่วงเวลาที่ทำงานวิจัยคือ เดือนพฤษภาคม - ธันวาคม 2543 และได้มีการปรับแก้ฉบับร่างในเดือนมกราคม 2544

ลักษณะของรายงานเป็นทั้งการสังเคราะห์ข้อมูลเกี่ยวกับสถานะการศึกษาในรอบปี 2543 และการวิเคราะห์เชิงวิพากษ์วิจารณ์ ที่มุ่งกระตุ้นให้ประชาชนเกิดความสนใจที่จะอ่านและได้ประเด็นที่จะติดต่อและอภิปรายต่อกันมากยิ่งขึ้น

ปี 2543 เป็นปีที่มีการเคลื่อนไหวในเรื่องการปฏิรูปการศึกษา ตาม พ.ร.บ.การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 กันอย่างคึกคักมาก มีเอกสารเกี่ยวกับเรื่องการปฏิรูปการศึกษาจากหน่วยงานต่างๆ โดยเฉพาะจากสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ (สกศ.) ออกมาหลายร้อยเล่ม รวมแล้วหลายหมื่นหน้า ทั้งยังมีข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการศึกษาผ่านทางหนังสือพิมพ์ นิตยสาร สื่อต่างๆ ตลอดทั้งปี 2543 จำนวนมาก ดังนั้น รายงานแบบสังเคราะห์เชิงวิพากษ์วิจารณ์ที่ตั้งใจทำให้มีขนาดกะทัดรัดพอที่จะชวนคนให้อ่านยากอ่าน รายงานฉบับนี้คงไม่สามารถกล่าวครอบคลุมถึงทุกเรื่องได้ คงเสนอได้เพียงภาพใหญ่ๆ ของสถานะการศึกษาไทยในปี พ.ศ.2543 เท่านั้น

รายงานฉบับนี้แบ่งเป็น 6 บท คือ

**บทที่ 1** การเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ การเมือง สังคม ที่มีผลกระทบต่อการศึกษา เพื่อให้เห็นภาพรวมของสังคมไทยในฐานะส่วนหนึ่ง

(3)

ของสังคมโลก และเห็นความเชื่อมโยงว่า การศึกษาเป็นกระบวนการที่มีปฏิสัมพันธ์กับการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ การเมือง สังคมด้านต่างๆ ที่เราควรตระหนักถึง เวลามองเรื่องการปฏิรูปการศึกษาจะได้เข้าใจว่าต้องปฏิรูปส่วนอื่นๆ ไปพร้อมกันด้วย

**บทที่ 2 สถานะและปัญหาของการศึกษาไทย** เสนอภาพรวมของสถานะและปัญหาของนักเรียน นักศึกษา ครู การจัดสรรงบประมาณและทรัพยากร การจัดการศึกษาด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีในรอบปีที่ผ่านมา และแนวโน้ม ทั้งบทที่ 1 และ 2 เป็นการให้ทั้งข้อมูลและการตีความในเชิงสังเคราะห์

**บทที่ 3 การดำเนินการปฏิรูปการศึกษา โดยหน่วยงานต่างๆ** มีลักษณะเป็นการประมวลสรุปข้อมูล สิ่งที่หน่วยงานรัฐได้ทำไปและที่วางแผนจะทำ เพื่อให้ประชาชนทั่วไปได้ทราบว่า ในรอบปีหน่วยงานรัฐได้ดำเนินการปฏิรูปการศึกษาในลักษณะใด และเตรียมจะทำอะไรต่อไป

**บทที่ 4 ประเมินและวิเคราะห์การดำเนินงานปฏิรูปการศึกษาตามหมวดต่างๆ ใน พ.ร.บ.การศึกษาแห่งชาติ** เป็นทั้งการประมวลข้อมูลและการวิเคราะห์ประเด็นปัญหาที่สำคัญ โดยเน้น 3 หมวดสุดท้ายที่เป็นปัญหาใหญ่ และเป็นที่ยอมรับกันว่ามีความก้าวหน้าน้อย คือ การพัฒนาครู คณาจารย์และบุคลากรทางการศึกษา ทรัพยากรและการลงทุนเพื่อการศึกษา สื่อและเทคโนโลยีเพื่อการศึกษา

**บทที่ 5 วิเคราะห์การดำเนินงานปฏิรูปการศึกษา พิจารณาตามกลุ่มผู้รับบริการ** เป็นการวิเคราะห์ประเด็นปัญหาสำคัญที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษาให้กลุ่มเด็กปฐมวัย กลุ่มการศึกษาพื้นฐาน กลุ่มอุดมศึกษา และกลุ่มผู้รับบริการอื่นๆ

**บทที่ 6 บทสรุปและวิเคราะห์ภาพรวม** วิเคราะห์ สังเคราะห์ ภาพรวม ข้อจำกัด อุปสรรคต่างๆ รวมทั้งข้อสังเกตเกี่ยวกับทิศทางใหญ่ของการ

(4)

ปฏิรูปการศึกษา ว่าแทนที่จะเน้นการเพิ่มความสามารถในการแข่งขันซึ่งเป็นการคิดอยู่ในกรอบของการเพิ่มผลผลิตเพื่อพัฒนาประเทศแบบทุนนิยมอุตสาหกรรมไล่ตามหลังประเทศพัฒนาอุตสาหกรรมตะวันตก น่าจะเน้นที่การพัฒนาความเป็นมนุษย์โดยองค์รวม คือทั้งความรู้ความสามารถในการทำงาน และการพัฒนาด้านจิตใจและจิตสำนึก นั่นก็คือ เราควรตระหนักว่า ประเด็นสำคัญของการปฏิรูปการศึกษา คือ ต้องปฏิรูปกระบวนการเรียนรู้ของมนุษย์ให้ฉลาดขึ้นอย่างมีจิตสำนึกทางสังคมมากขึ้น เพื่อคนทั้งมวลและเพื่อคุณภาพชีวิตและชุมชน ไม่ใช่เพียงเพื่อการพัฒนาทางเศรษฐกิจ ทิศทางดังกล่าวนี้ ต้องการปรัชญาการศึกษาแบบใหม่ เพื่อสร้างคนและสังคมแบบใหม่ที่มีความเป็นตัวของตัวเอง และเป็นประโยชน์ต่อคนไทยส่วนใหญ่อย่างยั่งยืน

ผู้วิจัยขอขอบคุณเจ้าหน้าที่จาก สกศ.ที่ช่วยหาข้อมูลและประสานงานการจัดทำรายงานขึ้นนี้อย่างเต็มความสามารถ และคณะที่ปรึกษาทุกท่านที่ช่วยให้คำแนะนำและให้ข้อคิดเห็นที่เป็นประโยชน์ อย่างไรก็ตาม เนื่องจากข้อจำกัดด้านข้อมูลเชิงเอกสารและด้านเวลาในการเขียน ทำให้ผู้วิจัยปรับปรุงตามข้อเสนอแนะของคณะที่ปรึกษาได้เพียงส่วนที่พอทำได้ การเลือกข้อมูลมานำเสนอ ตีความและวิเคราะห์ในรายงานฉบับนี้ทั้งหมด เป็นความรับผิดชอบของผู้วิจัยเท่านั้น

วิทยากร เชียงกุล

ศูนย์วิจัยทางด้านสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยรังสิต

[WWW.RSU.AC.TH/SOC](http://WWW.RSU.AC.TH/SOC)

มกราคม 2544

## บทสรุปสำหรับผู้บริหาร (EXECUTIVE SUMMARY)

1. เศรษฐกิจไทยซึ่งปัจจุบันเป็นระบบเปิดเสรีมาก มีสัดส่วนของมูลค่าการค้าระหว่างประเทศสูงถึงร้อยละ 70-80 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติ พื้นที่เพียงบางส่วน เฉพาะภาคการส่งออก ส่งเข้า และสินค้าสำหรับคนรวย คนชั้นกลาง การลงทุนเพื่อขยายการผลิต การจ้างงาน และการบริโภคสินค้าพื้นฐานทั่วทั้งประเทศอยู่ในภาวะทรงตัว ยังไม่กระเตื้องขึ้นอย่างแท้จริง รัฐบาลก่อกวนสาธารณะเพิ่มขึ้นมาก จัดสรรงบให้การบริการศึกษาได้ลดลง เด็กจากครอบครัวที่ยากจนยังคงมีปัญหาการได้รับบริการทางสาธารณสุขและการศึกษาต่ำ มีปัญหาการออกกลางคัน และปัญหาทางสังคมอื่นๆ อันเป็นผลมาจากวิกฤติทั้งในทางเศรษฐกิจ การเมือง สังคม เป็นสัดส่วนสูง

ไทยเป็นประเทศขนาดกลางค่อนข้างใหญ่อันดับที่ 19 รายได้ถัวเฉลี่ยต่อหัวของประชากรอยู่ลำดับที่ 59 และดัชนีการพัฒนามนุษย์อยู่ลำดับที่ 76 ของประเทศทั่วโลกกว่าสองร้อยประเทศ ซึ่งสะท้อนว่ารัฐบาลไทยยังพัฒนาคุณภาพประชาชนได้น้อยกว่าประเทศอื่นๆ มาก ความสามารถในการแข่งขันทางเศรษฐกิจแม้จะอยู่ในลำดับที่ 30-40 ของกลุ่มประเทศชั้นนำทางเศรษฐกิจ 47 ประเทศ แต่ก็ยังอยู่ในลำดับต่ำกว่าประเทศกำลังพัฒนาด้วยกันหลายประเทศ โดยเฉพาะคะแนนด้านการวิจัยการพัฒนาระบบเทคโนโลยีอยู่ในลำดับท้ายสุด คนไทยได้เรียนชั้นมัธยมน้อย และทั้งประเทศมีอัตราอ่านหนังสือน้อย ความ

รู้ความสามารถของเยาวชนทั้งในด้านวิทยาศาสตร์ คณิตศาสตร์ การรู้จักการเรียนรู้ด้วยตนเองเป็นการสร้างจิตสำนึกก็ต้องพัฒนาอีกมาก

การที่เศรษฐกิจสังคมโลกเปลี่ยนแปลงไปในทางแข่งขันเพื่อตัวใครตัวมันมากขึ้น มีความไม่สมดุลมากขึ้น และการเติบโตทางการผลิตการค้ามีแนวโน้มจะชะลอตัว ทำให้เศรษฐกิจไทยยังฟื้นตัวได้ยาก นอกเสียจากจะรู้จักการเปลี่ยนวิกฤติให้เป็นโอกาส เศรษฐกิจสังคมไทยจะฟื้นตัวได้ถ้าหากคนไทยสนใจกลับมามองเศรษฐกิจสังคมในประเทศแบบคิดพึ่งตนเองมากขึ้น ปฏิรูปการเรียนรู้ของประชาชนให้มีความสามารถในการพัฒนาการผลิตสินค้าและบริการที่จำเป็น ควบคู่กันไปกับการพัฒนาจิตสำนึกเพื่อสังคม ปฏิรูปสังคมทั้งระบบให้มีการบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพ เป็นประชาธิปไตย เป็นธรรม มีสภาพแวดล้อมที่ดีเพิ่มขึ้น

**2. เด็กและเยาวชนจากชนบทและครอบครัวที่ยากจน** ยังได้รับการดูแลด้านสุขภาพไม่ทั่วถึง ยังมีเด็กยากจนที่ขาดสารอาหารที่มีคุณค่า เป็นปัญหาต่อการพัฒนาทางสมอง ร่างกาย และจิตใจอยู่จำนวนหนึ่ง รัฐยังให้ความสำคัญกับการศึกษาปฐมวัยน้อยเกินไป ทั้งๆ ที่เด็กวัยนี้เป็นวัยหัวเลี้ยวหัวต่อที่สำคัญที่สุด สมองกำลังพัฒนาสูง เรียนรู้ได้ไว หากพลาดโอกาสนี้จะเกิดผลลบไปทั้งชีวิตของคนผู้นั้น

การศึกษาขั้นพื้นฐาน (ประถม-มัธยม) ยังให้บริการได้ไม่ทั่วถึง ทั้งในแง่ปริมาณและคุณภาพ แม้รัฐจะลงทุนเพื่อการศึกษามาก (โดยเป็นผู้จัดการศึกษาเองราวร้อยละ 85 เอกชนจัดเพียงร้อยละ 15 ซึ่งเป็นสัดส่วนต่ำกว่าประเทศอื่นๆ) แต่สัดส่วนคนที่ได้เรียนมัธยมต่อประชากรวัยเดียวกันของไทยต่ำกว่าหลายประเทศที่รัฐลงทุนการศึกษาเป็นสัดส่วนต่อบประมาณประจำปีน้อยกว่าไทย การที่เด็กวัยที่ควร



ได้เรียนชั้นมัธยมไม่ได้เรียนต่อเป็นสัดส่วนสูง มีสาเหตุมาจากทั้งปัญหาเศรษฐกิจสังคมภายนอก เช่น ความยากจน และปัญหาที่โรงเรียนไม่สามารถจัดการศึกษาที่ยืดหยุ่นและมีประสิทธิภาพให้สนองความสนใจ ความพร้อมที่จะเรียนรู้ของนักเรียนส่วนหนึ่งได้

สถานะของครูอาจารย์ ปัญหาใหญ่คือ การขาดแรงจูงใจและความรู้ความสามารถในการเป็นครูที่ดี มีประสิทธิภาพ ปัญหารองลงมาคือการขาดแคลนครูในบางสาขา ในบางโรงเรียน

การจัดสรรงบประมาณเพื่อการศึกษาอย่างไม่เป็นธรรม ไม่ทั่วถึง และไม่มีประสิทธิภาพ มีการใช้งบเพื่ออุดหนุนศึกษา เพื่อการก่อสร้างอาคาร การบริหารทั่วไปมากเกินไป จำนวนผู้ได้เรียนชั้นมัธยมและอุดมศึกษาสายวิทยาศาสตร์เทียบกับประชากรวัยเดียวกันยังมีสัดส่วนต่ำกว่าประเทศกำลังพัฒนาอีกหลายประเทศ

**3. หน่วยงานหลักในการดำเนินการปฏิรูปการศึกษา** ประกอบด้วย คณะกรรมการและสำนักงานปฏิรูปการศึกษา สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ กระทรวงศึกษาธิการ ทบวงมหาวิทยาลัย และหน่วยงานที่จัดการศึกษาเฉพาะทางในกระทรวงทบวงกรมอื่นๆ

คณะกรรมการและสำนักงานปฏิรูปการศึกษา (สปศ.) ได้เตรียมการจัดโครงสร้างองค์กร และการแบ่งส่วนงานที่สืบหน้าไปหลายเรื่อง เช่น การรวมหน่วยงานที่รับผิดชอบการศึกษา 3 หน่วยงานเดิม (กระทรวงศึกษาธิการ ทบวงมหาวิทยาลัย สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ) อยู่ภายใต้กระทรวงเดียวกัน โดยแบ่งงานออกเป็น 4 องค์กรหลัก ซึ่งมีการบริหารแบบสภาและคณะกรรมการ และมีการกระจายอำนาจการบริหารสู่เขตพื้นที่การศึกษา และสถาบันศึกษามากขึ้น รวมทั้งมีองค์กรอิสระเพื่อสนับสนุนงานปฏิรูปการศึกษาอีก 5

องค์กร อาทิเช่น สภาครูและบุคลากรทางการศึกษา สำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา เป็นต้น

นอกจากนี้แล้ว สปศ. ยังได้ดำเนินงานด้านการจัดระบบครูและบุคลากร การจัดระบบทรัพยากรและการลงทุนเพื่อการศึกษา ตลอดจนแก้ไขและยกร่างกฎหมายใหม่หลายฉบับ

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ ได้ระดมพลังหน่วยงาน องค์กร นักวิชาการ ประชาชน เข้ามามีส่วนร่วมในการวิจัย สัมมนา สร้างและเผยแพร่องค์ความรู้เกี่ยวกับนโยบายและยุทธศาสตร์ในการปฏิรูปการศึกษา การปฏิรูปครู การปฏิรูปการเรียนรู้ การปฏิรูปโครงสร้างและระบบบริหารการศึกษา ฯลฯ รวมแล้วนับร้อยโครงการ

กระทรวงศึกษาธิการ ดำเนินงานตามแผนงานปฏิรูปเกี่ยวกับการศึกษาประเภทต่างๆ รวม 20 แผนงาน อาทิเช่น แผนงานจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน 12 ปี แผนงานการจัดการศึกษาเพื่อคนพิการ ผู้ด้อยโอกาส และผู้มีความสามารถพิเศษ แผนงานจัดการศึกษาและพัฒนาเด็กปฐมวัย ฯลฯ

ทบวงมหาวิทยาลัย ดำเนินการปฏิรูปการศึกษาใน 6 เรื่องใหญ่ อาทิเช่น ปฏิรูปการเรียนการสอนในระดับอุดมศึกษา ปฏิรูปการบริหารและการจัดการอุดมศึกษา ปฏิรูปการจัดมาตรฐานและการประกันคุณภาพอุดมศึกษา

**4. การประเมินผลการดำเนินงานปฏิรูปการศึกษา ตามหมวดต่างๆ ใน พ.ร.บ.การศึกษาแห่งชาติ** ได้ใช้หลักเกณฑ์การพิจารณา 3 ด้าน คือ 1. การพัฒนานโยบายและแผนปฏิบัติการ 2. การพัฒนาองค์ความรู้ 3. การดำเนินงานของหน่วยงานหลัก คณะผู้ประเมินพบว่ามีความก้าวหน้าในเกณฑ์สูงใน 5 หมวดแรก คือ หมวด 2 ว่าด้วย

สิทธิและหน้าที่ทางการศึกษา หมวด 3 ว่าด้วยระบบการศึกษา หมวด 4 ว่าด้วยแนวการจัดการศึกษา หมวด 5 ว่าด้วยการบริหารและการจัดการศึกษา หมวด 6 ว่าด้วยมาตรฐานและการประกันคุณภาพการศึกษา แต่ถึงกระนั้นก็ยังมียางแรงด่วนที่จะต้องดำเนินการอยู่อีกหลายเรื่องหลายประเด็นด้วยกัน

ส่วนหมวดที่มีความก้าวหน้าน้อย คือ 3 หมวดหลัง ประกอบด้วย หมวด 7 ว่าด้วยครู คณาจารย์ และบุคลากรทางการศึกษา หมวด 8 ทรัพยากรและการลงทุนเพื่อการศึกษา หมวด 9 เทคโนโลยีเพื่อการศึกษา ผู้วิจัยได้เน้นการวิเคราะห์ 3 หมวดดังกล่าวนี้ เพราะเห็นว่าเป็นหมวดสำคัญที่ทุกฝ่ายจะต้องหาทางช่วยกันผลักดันให้มีความก้าวหน้าเพิ่มขึ้น

หมวดว่าด้วย **ครู และบุคลากรทางการศึกษา** ปัญหาพื้นฐานคือ ครูที่มีแรงจูงใจ มีความรู้ความสามารถและจิตสำนึกที่จะเป็นครูที่เก่งและดีมีอยู่ในเกณฑ์ไม่สูงนัก ครูมีรายได้ปานกลางค่อนข้างต่ำ มีปัญหาหนี้สิน และการดิ้นรนแข่งขันในการหารายได้เสริมมากไป บางส่วนมีปัญหาทุจริตฉ้อฉล และคุณธรรมจริยธรรมต่ำ จำเป็นต้องมีการปฏิรูปครูอย่างขนานใหญ่ งานที่ดำเนินอยู่คือ การส่งเสริมให้กำลังใจครูดีเด่น เช่น การคัดเลือกครูแห่งชาติ ครูต้นแบบ ครูแกนนำ เพื่อให้กำลังใจและให้ทุนไปขยายผลพัฒนาชี้แนะครูอื่นๆ เผยแพร่แนวคิดเกี่ยวกับการปฏิรูปการเรียนรู้ให้ผู้เรียนเป็นศูนย์กลาง งานที่เตรียมทำต่อไปคือ ให้ครูผ่านการขอใบอนุญาตประกอบอาชีพ จัดระบบเงินเดือนครูใหม่ การตั้งสถาบันพัฒนาครูและบุคลากร ฯลฯ

หมวดว่าด้วย**ทรัพยากรและการลงทุนเพื่อการศึกษา** การปฏิรูปการศึกษาต้องจัดแจงทำอะไรใหม่หลายอย่างจึงจะต้องใช้ทรัพยากร ใช้

งบประมาณมาก เฉพาะการจัดการศึกษาพื้นฐานฟรี 12 ปี จะต้องใช้งบประมาณมหาศาล ขณะนี้ยังไม่ได้มีการวิจัยวิเคราะห์ว่าจะหาทรัพยากรงบประมาณจากไหน จะจัดสรรและใช้งบให้มีประสิทธิภาพและเป็นธรรมได้อย่างไรมากนัก การศึกษาวิจัยส่วนใหญ่ คือ การประเมินค่าใช้จ่ายที่จะต้องใช้งบ นอกจากนี้แล้วประเด็นการให้นักเรียน นักศึกษาผู้มีรายได้น้อยกู้ยืมไปเรียน ซึ่งปัจจุบันมีอัตราใช้คืนต่ำ ก็น่าจะมีการประเมินใหม่ว่า ควรจะปรับปรุงแก้ไขเสียใหม่อย่างไร

หมวดว่าด้วยสื่อและเทคโนโลยีการศึกษา มีความคืบหน้าน้อย เพราะติดขัดปัญหาด้านโครงสร้าง ระบบการบริหาร กิจการด้านโทรคมนาคม วิทยุโทรทัศน์ ฯลฯ ที่มีลักษณะผูกขาด แสวงหาประโยชน์เฉพาะคน เฉพาะกลุ่ม มากกว่าจะทำเพื่อประโยชน์ประชาชนส่วนใหญ่ ยังขาดการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานให้มีความพร้อม มีราคาถูก และมีคุณภาพ สามารถขยายบริการที่มีคุณภาพให้ประชาชนกลุ่มต่างๆ โดยเฉพาะในต่างจังหวัดได้อย่างทั่วถึง นอกจากนี้ยังขาดการพัฒนาเรื่องคุณภาพของรายการวิทยุโทรทัศน์ ซอฟต์แวร์สำหรับอินเทอร์เน็ต และสื่อที่มีสาระควบคู่กันไปกับความบันเทิง หากมีการปฏิรูปสื่อและเทคโนโลยีการศึกษาได้อย่างจริงจัง จะช่วยขยายการศึกษาและการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของประชาชนเพิ่มได้มาก โดยใช้งบประมาณไม่มากนัก

5. การปฏิรูปการศึกษาสำหรับผู้เรียนกลุ่มต่างๆ รัฐควรให้ความสนใจพัฒนาเด็กปฐมวัยมากกว่าที่ทำอยู่ ซึ่งมักเป็นแค่การดูแลให้อยู่รอดทางกายภาพ แต่ไม่ได้มุ่งพัฒนาสมอง สติปัญญา อารมณ์ เด็กปฐมวัยทั้งประเทศอย่างทั่วถึง ทั้งๆ ที่เด็กวัยนี้เป็นวัยที่สมองเติบโตมากที่สุด สามารถจะเรียนรู้ได้มากที่สุด โรงเรียน ศูนย์เด็กเล็กปฐมวัย

ยังมีปัญหาทั้งด้านปริมาณไม่พอเพียง และส่วนใหญ่โดยเฉพาะในชุมชนยากจนจะมีคุณภาพต่ำ เพราะผู้บริหารส่วนใหญ่จะเข้าใจง่ายๆ ว่า การศึกษาวันนี้ให้ใครที่มีความรู้ปานกลาง เช่น ระดับมัธยม มาสอนก็ได้ ทั้งๆ ที่หากใช้คนที่มีความรู้ด้านจิตวิทยาการเรียนรู้ของเด็ก มาสอน มาดูแลเด็ก จะก่อให้เกิดการเรียนรู้ได้อย่างมีประสิทธิภาพมากกว่า

การจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน มีการใช้งบประมาณมาก ใช้กำลังครูมาก แต่ยังไม่ให้บริการได้ไม่ทั่วถึง โดยเฉพาะระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย ด้านคุณภาพก็ยังมีปัญหา เพราะครูส่วนใหญ่ยังมีแรงจูงใจ ความรู้ความสามารถ คุณธรรมไม่สูงนัก วิธีการสอนเป็นแบบท่องจำ จะต้องหาทางปฏิรูปครูให้เข้าใจความหมายของการเรียนรู้ที่ต้องใช้กระบวนการคิด เพื่อแก้ปัญหาให้ครูมีแรงจูงใจในการอยากเรียนรู้และเผยแพร่ คิดเป็นและครูเองมีจิตสำนึกเพื่อส่วนรวมก่อน ครูจึงจะสามารถไปสอนเด็กให้รักการเรียนรู้ คิดเป็น มีจิตสำนึกเพื่อส่วนรวมได้ นอกจากการปฏิรูปครูแล้ว ก็ต้องเปลี่ยนแปลงระบบศึกษาแบบแพ้คัดออก แข่งกันเข้ามหาวิทยาลัย ให้เป็นระบบการศึกษาที่เปิดกว้าง ส่งเสริมให้นักเรียนแข่งขันกับตัวเองมากกว่าเพื่อเอาชนะเพื่อน มีโอกาสที่จะศึกษาพัฒนาศักยภาพตัวเองได้อย่างหลากหลาย รวมทั้งสังคมต้องให้ผลตอบแทนและโอกาสการพัฒนาคนที่เรียนด้านอาชีพศึกษา ไม่แตกต่างจากคนที่จบมหาวิทยาลัย จึงจะเปลี่ยนค่านิยมคนแย่งกันเข้ามหาวิทยาลัยได้

การศึกษาขั้นอุดมศึกษาใช้งบมาก เน้นด้านอาชีพและเรียนตามตำรามากเกินไป ผลผลิตคนออกมาเพื่อทำงานรับใช้ระบบเศรษฐกิจแบบตลาดมากเกินไป ต้องมีการปฏิรูปทั้งหลักสูตร กระบวนการเรียนการ

สอนเพิ่มขึ้น

**6. การจะปฏิรูปการศึกษาให้ได้ผลอย่างแท้จริง** ต้องวิเคราะห์ตั้งแต่ปรัชญาแนวคิดในการพัฒนาการศึกษาว่า การเน้นการพัฒนา ด้านความรู้วิชาชีพ เพื่อเพิ่มความสามารถในการแข่งขันในตลาดโลก ด้านเดียว ย่อมไม่เพียงพอ หรืออาจจะผิดทางด้วย เพราะเป็นการสอนให้คนเห็นแก่ตัวเองมากเกินไป ปรัชญาการศึกษาควรต้องเน้นที่การพัฒนาจิตสำนึกเพื่อส่วนรวม พัฒนาคุณธรรมจริยธรรมอย่างถือเป็นเรื่องสำคัญ ไม่ใช่เป็นแค่ส่วนประกอบ

การดำเนินการปฏิรูปการศึกษาที่เน้นการแก้ไขกฎหมาย ปรับโครงสร้างบริหารใหม่ มีคำสั่งหรือคำสั่งแนะให้ครูต้องสอนแบบใหม่ มีการตั้งองค์กรใหม่ ฝึกครูใหม่ อย่างรวบรัด อาจจะเป็นการดำเนินงานเปลี่ยนแปลงในลักษณะจากบนลงล่างมากเกินไป และอาจจะเป็นการเปลี่ยนเฉพาะรูปแบบภายนอก มากกว่าเนื้อหาสาระที่แท้จริง เราจะต้องมองปัญหากระบวนการปฏิรูปการศึกษาอย่างวิพากษ์วิจารณ์อย่างเชื่อมโยงเป็นองค์รวม และจะต้องคิดถึงทางปฏิรูปโครงสร้างเศรษฐกิจการเมืองสังคม วัฒนธรรมอย่างถึงรากถึงโคนควบคู่กันไปด้วย ประเด็นสำคัญคือ การปฏิรูปทุกอย่างจะต้องมีการณรงค์ระดมให้ปัญญาชน ประชาชนทั่วประเทศตระหนักถึงความสำคัญของปัญหา และต้นตอที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในการปฏิรูปการศึกษาและปฏิรูปเศรษฐกิจสังคมอย่างจริงจัง จึงจะสามารถสร้างพลังผลักดันกลุ่มชนชั้นนำและผู้ปฏิบัติงานให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในด้านเนื้อหาสาระ คือ ทำให้การศึกษาเป็นการเรียนรู้ของสังคมทั้งสังคม เพื่อการแก้ปัญหาและพัฒนาอย่างยั่งยืนจริงๆ ไม่ใช่แค่การเปลี่ยนแปลงด้านรูปแบบอย่างผิวเผินเท่านั้น

## สารบัญ

	หน้า
คำนำ	(1)
คำชี้แจงของผู้วิจัย	(2)
บทสรุปสำหรับผู้บริหาร	(5)
<b>บทที่ 1 การเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง</b>	
และสถานะของประเทศไทยในสังคมโลก	1
1.1 เศรษฐกิจพื้นตัวบนพื้นฐานที่เปราะบาง	1
1.2 การเมือง สังคม สภาพแวดล้อมมีปัญหาเพิ่มขึ้น	3
1.3 การเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ การเมืองไทย	
และผลกระทบต่อการศึกษา	5
1.4 สถานะของประเทศไทยในสังคมโลก	11
- ประเทศขนาดกลางที่ค่อนข้างยากจนและดัชนี	
การพัฒนามนุษย์ต่ำ	11
- ดัชนีการพัฒนามนุษย์ของไทยต่ำกว่าดัชนี	
ความสามารถในการแข่งขันทางเศรษฐกิจ	13
- คนไทยได้เรียนน้อย ทั้งยังผลิตและอ่านหนังสือ	
น้อยกว่าคนชาติอื่น	14
- ความสามารถในการแข่งขันทางเศรษฐกิจ	
ของไทยค่อนข้างต่ำ	16
- ความรู้ความสามารถของเยาวชนไทยยังต้องพัฒนา	18
<b>บทที่ 2 สภาวะและปัญหาของการศึกษาไทย ปี 2543</b>	<b>22</b>
2.1 สถานะของเด็กและเยาวชนไทยที่เป็นตัวแปรสำคัญ	
ในปัญหาการจัดการศึกษา	22

	หน้า
- สถานะสุขภาพเด็กปฐมวัย	22
- สถานะสุขภาพเด็กและเยาวชนวัยเรียน	24
22 การจัดการและโอกาสทางการศึกษาสำหรับเด็ก และเยาวชน	26
- การจัดการศึกษาของไทยร้อยละ 85 จัดโดยรัฐ	26
- โอกาสในการได้รับการศึกษาของเด็กและเยาวชน	28
- สถานะของครู อาจารย์	36
23 การจัดการและการใช้จ่ายงบประมาณ ด้านการศึกษา	38
- งบการศึกษามีสัดส่วนสูง แต่การใช้งบประมาณ ยังมีประสิทธิภาพต่ำ	38
- การจัดสรรงบประมาณเพื่อการศึกษา	40
24 ปัญหาคุณภาพการศึกษา	44
<b>บทที่ 3 การดำเนินการปฏิรูปการศึกษาโดยหน่วยงานต่างๆ</b>	<b>51</b>
3.1 ความคืบหน้าในการดำเนินการปฏิรูปการศึกษา	51
3.2 การดำเนินงานของคณะกรรมการบริหารและ สำนักงานปฏิรูปการศึกษา (สปศ.)	52
3.3 การดำเนินงานของสำนักงาน คณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ (สกศ.)	58
3.4 การดำเนินงานเพื่อการปฏิรูปการศึกษาของ กระทรวงศึกษาธิการในช่วงปี 2542-2543	61
3.5 การดำเนินงานปฏิรูปการศึกษาของ ทบวงมหาวิทยาลัย	68



หน่วยงานอื่นๆ	73
<b>บทที่ 4 ประเมินและวิเคราะห์การดำเนินงานปฏิรูป การศึกษาตามหมวดต่างๆ ใน พ.ร.บ. การศึกษาแห่งชาติ</b>	77
<b>บทที่ 5 ปัญหาและแนวทางการปฏิรูปการศึกษาสำหรับ ผู้รับบริการกลุ่มต่างๆ</b>	106
5.1 กลุ่มเด็กปฐมวัย (0-5 ปี)	106
5.2 กลุ่มการศึกษาขั้นพื้นฐาน	111
5.3 กลุ่มอาชีวศึกษาและการฝึกอบรมวิชาชีพ	121
5.4 กลุ่มอุดมศึกษา	125
5.5 กลุ่มผู้รับบริการการศึกษาอื่นๆ	131
<b>บทที่ 6 มองภาพรวมอย่างวิพากษ์ - ปฏิรูปการศึกษา เพื่อใคร เพื่ออะไร</b>	137
<b>บรรณานุกรม</b>	153
<b>สรุปผลการสัมมนารายงานสถานะการศึกษาไทย ปี 2543/2544</b>	
<b>สรุปการอภิปรายเรื่อง ปฏิรูปการศึกษาอย่างไร เพื่อใคร เพื่ออะไร?</b>	
โดย ดร.สิริกร มณีรินทร์	166
<b>สรุปการอภิปรายเรื่อง ปฏิรูปการศึกษาอย่างไร เพื่อใคร เพื่ออะไร?</b>	
โดย รศ.แฉะ ดิลกวิทยรัตน์	172
<b>สรุปประเด็นจากการอภิปรายทั่วไป</b>	175

# บทที่ 1

## การเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และสถานะของประเทศไทยในสังคมโลก

### 1.1 เศรษฐกิจฟื้นตัวบนพื้นฐานที่เปราะบาง

เศรษฐกิจของโลกในปี 2543 มีมูลค่าผลผลิตโดยรวมสูงขึ้นจากปี 2542 เล็กน้อย เนื่องมาจากการเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตที่มาจากความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีของประเทศพัฒนาอุตสาหกรรม เช่น สหรัฐอเมริกา ยุโรป ญี่ปุ่น อัตราการว่างงานในยุโรป ญี่ปุ่น ที่ลดลง และอัตราเงินเฟ้อของเศรษฐกิจโลกอยู่ในเกณฑ์ต่ำ แต่หลังจากที่กลุ่มผู้ผลิตผู้ส่งออกน้ำมันรายใหญ่ของโลกรวมตัวกันขึ้นราคาน้ำมันในช่วงครึ่งหลังของปี 2543 ต้นทุนการผลิตสินค้า อัตราเงินเฟ้อ และอัตราดอกเบี้ยในหลายประเทศปรับตัวสูงขึ้น ผู้บริโภคเริ่มระมัดระวังการใช้จ่าย บางส่วนก็ขาดกำลังซื้อ ทำให้การเจริญเติบโตของมูลค่าผลผลิตของโลกในปลายปี 2543 ชะลอตัวลง และคาดการณ์กันว่าเศรษฐกิจโลกปี 2544 จะเติบโตในอัตราที่ต่ำกว่าปี 2543

การที่ประเทศไทยมีขนาดการเปิดประเทศ คือพึ่งพาการลงทุนและการค้าระหว่างประเทศ เป็นสัดส่วนสูงถึงราวร้อยละ 85 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติ (เมื่อเทียบกับประเทศพัฒนาอุตสาหกรรมที่การค้าระหว่างประเทศมีสัดส่วนเพียงราวร้อยละ 30-40 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติ) ทำให้เศรษฐกิจของไทยอ่อนไหว

ต่อการได้รับผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงของเศรษฐกิจโลกมากกว่า  
อีกหลายประเทศ

มูลค่าผลผลิตโดยรวมของไทยในปี 2543 กระเตื้องขึ้นจากปี  
2542 แต่ตัวเลขมูลค่าผลผลิตที่เพิ่มขึ้นส่วนใหญ่มาจากภาคส่งออก  
(เครื่องคอมพิวเตอร์และผลิตภัณฑ์อิเล็กทรอนิกส์ เครื่องใช้ไฟฟ้า  
ยานพาหนะ รวมทั้งรายได้จากการท่องเที่ยว) การส่งออก (น้ำมัน วัตถุดิบ  
เครื่องจักร อะไหล่ เคมีภัณฑ์) และการผลิตและการบริโภคสินค้าและ  
บริการ ที่คนรวยคนชั้นกลางในประเทศกลุ่มหนึ่งมีกำลังซื้อ เช่น รถยนต์  
สินค้าอุปโภคบริโภคของคนรวยและชั้นกลางในเมือง คนส่วนใหญ่  
ของประเทศผลิตและบริโภคเพิ่มขึ้นน้อยมาก ภาคเกษตรมีผลผลิตเพิ่ม  
ขึ้น แต่ราคาพืชผลลดลงเป็นอัตราสูงกว่า ทำให้รายได้เกษตรกรใน 8  
เดือนแรกของปี 2543 ลดลงจากระยะเดียวกันของปีก่อน ร้อยละ 13.6  
(ธนาคารแห่งประเทศไทย รายงานแนวโน้มเงินเฟ้อ ตุลาคม 2543)

เนื่องจากเกษตรกรคือคนส่วนใหญ่กว่าครึ่งหนึ่งของประชากร เมื่อ  
เกษตรกรมีรายได้ลด กำลังซื้อสินค้าในประเทศก็ลดไปด้วย การจ้าง  
งานใหม่ในภาคอุตสาหกรรมและการค้าโดยรวมก็เพิ่มขึ้นน้อย อัตรา  
การว่างงานเพิ่มขึ้นจาก 1.38 ล้านคน ในปี 2542 เป็น 1.5 ล้านคน ใน  
กลางปี 2543 ภาครัฐไม่สามารถขยายการใช้จ่ายเพิ่มขึ้นได้มากนัก  
เพราะเศรษฐกิจที่ตกต่ำ ทำให้รัฐเก็บภาษีได้ไม่มาก และรัฐได้ก่อหนี้  
เพิ่มขึ้นเกือบถึงเพดานที่จะกู้ได้แล้ว เมื่อการลงทุนทั้งภาคเอกชนและ  
ภาครัฐไม่ได้เพิ่มขึ้นอย่างจริงจัง จึงยังไม่สามารถกระตุ้นการฟื้นตัวของ  
เศรษฐกิจทั้งระบบได้

การที่ผู้ผลิตในภาคการผลิตที่แท้จริง คือภาคเกษตรกรรมและ  
อุตสาหกรรม ยังเป็นหนี้สินมาก กำลังผลิตต่ำ ประสิทธิภาพต่ำ ขยาย

สินค้าไม่ค่อยได้ ประชาชนทั่วไปมีรายได้ที่แท้จริงต่ำ คนจน หรือคนที่มีรายได้ต่ำกว่าระดับพอยังชีพเพิ่มมากขึ้น ทำให้การเพิ่มขึ้นของตัวเลขผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติของไทยในปี 2543 เมื่อเทียบกับปี 2542 เป็นการฟื้นตัวบนพื้นฐานที่เปราะบางที่ขึ้นอยู่กับกาพึ่งพาทุนและการค้าจากต่างประเทศ

ภาคการผลิตที่แท้จริง ยังคงตกต่ำอย่างยืดเยื้อ เพราะรัฐบาลที่ผ่านมาได้แต่แก้ปัญหาเฉพาะหน้าระยะสั้นแบบกู้หนี้เพิ่มขึ้นและเน้นการขยายกิจการให้ต่างชาติ ซึ่งไม่ได้ช่วยการจ้างงาน ไม่ได้ช่วยเพิ่มอำนาจซื้อของประชาชนในประเทศอย่างจริงจัง นอกจากนี้แล้วปัญหาทุจริตฉ้อฉลและด้อยประสิทธิภาพของภาคการเมืองและข้าราชการ ปัญหาคนว่างงานสูง ปัญหาน้ำมันราคาสูง ปัญหาเศรษฐกิจพึ่งพาการลงทุนและการค้ากับต่างประเทศมากไป ก็เป็นอุปสรรคต่อการฟื้นตัวของเศรษฐกิจทั้งระบบ เป็นผลกระทบทำให้ทั้งรัฐและเอกชนจัดหาทรัพยากรเพื่อการปฏิรูปการศึกษาได้ยากลำบากขึ้น คาดการณ์ว่าเศรษฐกิจไทยในปี 2544 จะเติบโตในอัตราต่ำกว่าปี 2543 ในทิศทางเดียวกับเศรษฐกิจโลก

## 1.2 การเมือง สังคม สภาพแวดล้อมมีปัญหาเพิ่มขึ้น

เศรษฐกิจโลกฟื้นตัวเพียงบางประเทศ (ประเทศพัฒนาอุตสาหกรรมและประเทศอุตสาหกรรมใหม่) และบางภาคธุรกิจ ไม่ได้มีการกระจายผลผลิตและรายได้ให้กับประชากรโลกอย่างทั่วถึงยุติธรรม ทำให้ปัญหาความขัดแย้งทางการเมืองและสังคมระหว่างประเทศและระหว่างคนต่างกลุ่ม ยังคงเป็นปัญหาใหญ่ในหลายอาณาบริเวณของโลก ปี 2543 เป็นปีที่มึทั้งสงคราม ความรุนแรงทางการเมืองและสังคม อาชญากรรม

ยาเสพติด โสเภณี การเอาเปรียบแรงงานผู้หญิงและเด็กเพิ่มขึ้น ลัทธิชาตินิยม ชนเผ่านิยม ศาสนานิยม ที่ประทุเป็นสงครามและความรุนแรงในยุโรปตะวันออก ตะวันออกกลาง แอฟริกา อินโดนีเซีย ฯลฯ ส่วนหนึ่งก็มาจากความล้มเหลวด้านนโยบายการพัฒนาทางเศรษฐกิจ การค้าเสรีแบบมือใครยาวสาวได้สาวเอา ที่เพิ่มความร่ำรวยให้คนกลุ่มน้อย แต่ไม่กระจายทรัพย์สิน รายได้ การศึกษา การมีงานทำให้คนส่วนใหญ่ในโลกได้อย่างทั่วถึง

สถาบันเฝ้ามองโลก (Worldwatch Institute) ได้รายงานสภาวะโลกในปี 2543 ว่า ขณะที่เศรษฐกิจโลกโดยเฉพาะสหรัฐอเมริกา เจริญเติบโตมากในรอบทศวรรษที่ผ่านมา (ดัชนีตลาดหุ้นดาวโจนส์เพิ่มจาก 3,000 ในต้นทศวรรษเป็นสูงกว่า 11,000 ในปลายทศวรรษ) สภาพแวดล้อมของโลกในรอบทศวรรษได้เสื่อมโทรมลงอย่างน่าห่วงใย ป่าไม้ลดลง ดินเสื่อมโทรมลง น้ำจืดมีลดลง ปลาที่จับได้ในมหาสมุทรลดลง ปะการังตาย ธารน้ำแข็งละลาย อุณหภูมิโลกโดยเฉลี่ยสูงขึ้น พันธุ์สัตว์และพืชบางชนิดสูญพันธุ์ไป

ปัญหาสภาพแวดล้อมที่เสื่อมโทรมลงส่งผลกระทบต่อทางเศรษฐกิจ สังคม คือ ทำให้หลายประเทศมีปริมาณน้ำจืดลดลงและผลิตอาหารได้ลดลง หรือไม่พอกับประชากรที่เพิ่มขึ้น โดยเฉพาะในประเทศกำลังพัฒนา ปัญหาทุพโภชนาการ ปัญหาสาธารณสุข ขยายตัวเพิ่มขึ้น การแพร่ระบาดของโรคเอดส์ปัญหาเดียวจะทำให้คนทั่วทั้งโลกเสียชีวิตและเป็นภาระแก่ผู้อื่นเพิ่มขึ้นอย่างมหาศาล ปัญหาความยากจนและสภาพแวดล้อมที่เลวร้ายเป็นปัญหาที่หนักหน่วงขึ้นของโลกโดยส่วนรวม (Lester R. Brown Etal. **State of The World 2000** Earth Scan Publications Ltd, London 2000)

การเพิ่มขึ้นของปัญหาด้านสภาพแวดล้อมทางกายภาพ การเมือง สังคมของโลกเช่นนี้เป็นสิ่งที่เกิดขึ้นในประเทศไทย ซึ่งเป็นประเทศในกลุ่มประเทศกำลังพัฒนาที่มีวิกฤติหลายด้านอย่างเห็นได้ชัดด้วยกัน ปัญหาการแก่งแย่งแข่งขันและความยากจนขาดแคลนในประเทศเพื่อนบ้าน ทำให้เกิดปัญหาของผู้อพยพลี้ภัย แรงงานเถื่อน โสเภณี ยาเสพติด สินค้าเถื่อน อาชญากรรม ฯลฯ ในประเทศไทยเพิ่มขึ้น

การที่รัฐบาลไทยมีแนวนโยบายพัฒนาเศรษฐกิจแบบเน้นการเพิ่มการผลิตและการหาทำไรสินค้าของเอกชน โดยเฉพาะการเอาใจบริษัททุนข้ามชาติและบริษัทขนาดใหญ่ ส่งผลให้เกิดการเจริญเติบโตที่เป็นประโยชน์ต่อคนส่วนน้อย และสร้างความขัดแย้งทางเศรษฐกิจการเมืองและความยากจนภายในประเทศเพิ่มมากขึ้น นโยบายส่งเสริมการสร้างเขื่อนขนาดใหญ่เพื่อผลิตกระแสไฟฟ้า การวางท่อก๊าซเพื่อใช้ในอุตสาหกรรม การส่งเสริมนิคมอุตสาหกรรม และโรงงาน ฯลฯ ที่มีผลกระทบต่อการทำมาหากินแบบดั้งเดิมของประชาชนและสภาวะแวดล้อมสูง ทำให้รัฐบาลและภาคธุรกิจเอกชนขัดแย้งกับกลุ่มประชาชนในพื้นที่และปัญญาชนที่คัดค้านอย่างยืดยื้อ

### 1.3 การเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ การเมืองไทย และผลกระทบต่อการศึกษา

นโยบายแก้ปัญหารัฐบาลที่เน้นการโอบอุ้มทุนต่างประเทศและธนาคารสถาบันการเงินในประเทศที่บริหารผิดพลาด มีหนี้เสียมาก ทำให้ภาครัฐบาลก่อหนี้มากขึ้นถึง 2.7 ล้านล้านบาท รัฐบาลต้องแบ่งงบประมาณประจำปี ซึ่งมีน้อยลงเพราะเก็บภาษีได้น้อย ไปใช้หนี้เพิ่มขึ้นราวร้อยละ 10 ต่อปี ทำให้มีงบที่จะจัดการศึกษาและพัฒนาสังคม

ลดลง งบประมาณการศึกษาในปี 2544 มีสัดส่วนลดลงเล็กน้อย คือ ลดลงจากร้อยละ 25.8 ของงบประมาณรวมในปีงบประมาณ 2543 เหลือร้อยละ 24.6 ของงบประมาณรวมในปีงบประมาณ 2544 รัฐจัดงบประมาณในการจ้างครูสายวิทยาศาสตร์ คณิตศาสตร์ ภาษาอังกฤษ คอมพิวเตอร์ อาชีวศึกษา ที่ขาดแคลน

นโยบายพัฒนาเศรษฐกิจสังคมของรัฐบาลที่เน้นการเพิ่มอัตราเจริญเติบโตของสินค้าและบริการของทั้งประเทศ มากกว่าที่มุ่งกระจายทรัพย์สินและรายได้ให้เป็นธรรม ทำให้ความเหลื่อมล้ำค่าสูงระหว่างกลุ่มคนรวยกับกลุ่มคนจนที่มีมากอยู่แล้วยิ่งกว้างมากขึ้น ปี 2539 ครูเรือนคนที่รวยที่สุดร้อยละ 20 แรก มีสัดส่วนในรายได้ถึงร้อยละ 56.5 ของรายได้รวมของครูเรือนทั่วประเทศ ขณะที่ครูเรือนที่จนที่สุดร้อยละ 20 สุดท้าย มีสัดส่วนในรายได้เพียงร้อยละ 4.2 ของรายได้รวมของครูเรือนทั่วประเทศ พอมาถึงปี 2542 ครูเรือนที่รวยที่สุดร้อยละ 20 แรก มีสัดส่วนในรายได้รวมของครูเรือนทั่วประเทศเพิ่มขึ้นอีกเป็นร้อยละ 58.5 ขณะที่ครูเรือนที่จนที่สุดร้อยละ 20 สุดท้าย มีสัดส่วนในรายได้ลดลงอีก คือแค่ร้อยละ 3.8 ของรายได้รวมของครูเรือนทั่วประเทศ

สัดส่วนคนจนซึ่งวัดจากเกณฑ์รายได้พอยังชีพระดับต่ำสุด เพิ่มขึ้นจากร้อยละ 11.4 ของประชากรทั้งประเทศ หรือ 6.8 ล้านคน ในปี 2539 เป็นร้อยละ 15.9 ของประชากรทั้งประเทศ หรือ 9.9 ล้านคนในปี 2542

(สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ อ้างไว้ใน สกศ. (ร่าง) แผนการศึกษา ศาสนา ศิลปะ และวัฒนธรรม แห่งชาติ (พ.ศ.2545-2559) สกศ. พฤศจิกายน 2543)

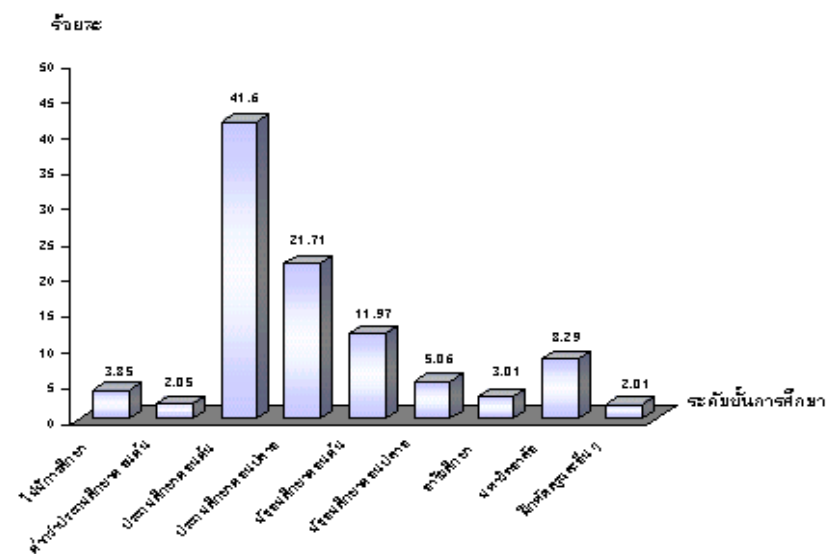
เมื่อเทียบกับกลุ่มประเทศชั้นนำทางเศรษฐกิจ 47 ประเทศ ที่สถาบันเพื่อการพัฒนาการบริหารจัดการ (IMD) นำมาจัดลำดับความสามารถในการแข่งขัน พบว่าประเทศอื่นๆ ทั้งที่รวยกว่าและจนกว่าไทย มีการกระจายรายได้ที่เป็นธรรมมากกว่าของไทย คือ คนรวยไม่ได้รวยต่างจากคนจนมากเหมือนไทย และประเทศอื่น มีคนที่มียาได้ระดับกลางๆ เป็นสัดส่วนสูงกว่าของไทย ปัญหาที่ไทยมีการกระจายรายได้ที่มีความเหลื่อมล้ำต่ำสูงมากเป็นเหตุผลหนึ่งที่ทำให้การพัฒนาทางการศึกษาของไทยค่อนข้างล่าช้ากว่าหลายประเทศ เพราะถึงรัฐจะพยายามจัดบริการทางการศึกษาเพิ่มขึ้นอย่างไร คนจนซึ่งไม่สามารถดูแลลูกได้อย่างดี ไม่สามารถสร้างสภาพแวดล้อมที่เอื้ออำนวยต่อการเรียนรู้ของลูกได้ดีพอก็จะเป็ฝ่ายเสียเปรียบ มีโอกาสได้รับการศึกษาน้อยกว่าคนรวยกว่าอยู่ร่ำไป ถึงจะมีลูกคนจนที่เก่งก้าวข้ามขึ้นมาได้บ้างก็เป็นส่วนน้อย

กลางปี 2543 แรงงานไทยว่างงานราว 1.5 ล้านคน สูงขึ้นจาก 1.38 ล้านคนในปี 2542 นอกจากนี้แล้ว คนทำงานต่ำกว่าระดับ 35 ชั่วโมงต่อสัปดาห์ก็เพิ่มขึ้นจาก 1.03 ล้านคน ในปี 2541 เป็น 1.21 ล้านคนในปี 2542 ( ศูนย์วิจัยธนาคารไทยพาณิชย์ กรุงเทพธุรกิจ 15 มกราคม 2544) ปัญหาการว่างงานและรายได้แท้จริงของประชาชนส่วนใหญ่ลดลง ทำให้เด็กครอบครัวยากจนมีโอกาเรียนต่อลดลง โดยเฉพาะในระดับชั้นมัธยมศึกษาตอนปลาย

แรงงานที่มีงานทำในปี 2542 ส่วนใหญ่คือร้อยละ 63.31 มีการศึกษาแค่ชั้นประถมศึกษา โดยที่ร้อยละ 41.60 จบแค่ประถมศึกษาตอนต้น และร้อยละ 21.71 จบประถมศึกษาตอนปลาย (ดูแผนภาพที่ 1.1)



แผนภาพที่ 1.1  
จำนวนประชากรอายุ 13 ปีขึ้นไปที่มีงานทำ  
จำแนกตามชั้นการศึกษาที่สำเร็จ ทั่วประเทศ



ที่มา : สำนักงานสถิติแห่งชาติ โครงการสำรวจภาวะการทำงานของประชากรระดับ  
จังหวัด รอบที่ 4 : พฤษภาคม 2542.

นโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจของรัฐบาลที่เน้นการเติบโตของการผลิตสินค้าตามกรอบคิดการพัฒนาทุนนิยมอุตสาหกรรมตะวันตก ยังส่งเสริมให้วัฒนธรรมการแข่งขันแบบตัวใครตัวมัน และลัทธิบริโภคนิยมจากตะวันตกและญี่ปุ่นแพร่ระบาดไปทั่วประเทศ การทุจริตฉ้อฉลในหมู่ข้าราชการเมืองและเจ้าหน้าที่รัฐ รวมทั้งพระภิกษุ ครู เพิ่มขึ้น

ปัญหาความเสื่อมโทรมทางสังคม เช่น ยาเสพติด โสเภณี อาชญากรรม การพนัน ฯลฯ เพิ่มขึ้น พ่อแม่ผู้ปกครองต้องเคร่งเครียดในการหาเงิน ทุ่มเทวดวิชาให้ลูกมากขึ้นเพื่อแย่งกันเข้าโรงเรียนดีๆ และมหาวิทยาลัยของรัฐ ขณะที่นักเรียนนักศึกษาไปเข้าเรียนเพื่อสอบแข่งขันกันด้วยความเครียด และส่งเสริมค่านิยมที่เห็นแก่ตัวมากขึ้น รวมทั้งชาวชนบทก็มีภาระในการกู้หนี้ยืมสินเพื่อส่งลูกหลานให้ได้เรียนในสถาบันราชภัฏ และสถาบันการศึกษาระดับอื่นๆ เพิ่มขึ้น

กรอบคิดการพัฒนาแบบทุนนิยมอุตสาหกรรมตะวันตก ทำให้เด็กและเยาวชนที่แข่งขันสู้ไม่ได้หรือปรับตัวไม่ได้ ได้รับการศึกษาแบบครึ่งๆ กลางๆ ที่ไม่ค่อยมีคุณภาพ หางานไม่ค่อยได้ เยาวชนจำนวนมากกลายเป็นคนเกรหรือเฉื่อยเฉะ คนที่ชอบหาความบันเทิงไปวันๆ และมีส่วนเข้าไปพัวพันกับปัญหาเสพติด โสเภณี การพนัน ความเสื่อมโทรมทางศีลธรรมด้านต่างๆ เป็นสัดส่วนสูง เนื่องจากเด็กและเยาวชนเป็นกลุ่มคนที่อ่อนเยาว์ มีภูมิต้านทานน้อย มีอำนาจต่อรองน้อย ได้รับการคุ้มครองป้องกันน้อย จึงเป็นกลุ่มได้รับผลกระทบในทางลบจากการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจสังคมในทิศทางแก่งแย่งแข่งขันเพื่อหารายได้ หากำไรแบบตัวใครตัวมันนี้มากที่สุด ปัญหาเด็กและเยาวชนถูกล่วงละเมิดทางเพศ ถูกชักจูงให้ขายบริการทางเพศ มั่วสุมตามสถานเรีงรมย์ยามค่ำคืน ยกพวกตีกัน เป็นข่าวที่พบบ่อยในช่วงปี 2543 และต้นปี 2544

ปัญหาการแพร่ระบาดของยาเสพติด และสภาพแวดล้อมที่ยั่วยุให้เด็กสนใจเรื่องเพศและการเสพสุขจากการบริโภค การเที่ยวเตร่มากกว่าเรื่องเรียน ปัญหาครอบครัวแตกแยก หรือครอบครัวไม่ให้ความรักความอบอุ่นกับเด็กอย่างเพียงพอ ปัญหาครูไม่เอาใจใส่ การ

จัดการเรียนการสอนที่ไม่เอื้ออำนวยต่อเด็กที่มีปัญหาการเรียน ล้วนมีส่วนช่วยเสริมให้ปัญหาการออกกลางคันและการไม่ได้เรียนต่อของเด็กวัยเรียนมีอัตราสูง และส่งผลให้เด็กเหล่านี้ออกไปเพิ่มปัญหาสังคมมากขึ้น

อย่างไรก็ตาม การออกกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญใหม่หลายฉบับ รวมทั้งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 และพระราชบัญญัติเกี่ยวกับองค์กรอิสระที่ตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญใหม่หลายฉบับ มีผลให้สังคมไทยในปี 2543 มีการเคลื่อนไหวไปในทิศทางที่ส่งเสริมการปฏิรูปการเมืองและการปฏิรูปการศึกษา กระบวนการปฏิรูปดำเนินไปได้อย่างช้าๆ และหลายกรณียังมีปัญหาความขัดแย้งไม่ราบรื่น เนื่องจากการเปลี่ยนแปลงในรูปแบบใหม่ๆ ที่หลายเรื่องยังขาดความชัดเจนและคนที่ลงมือทำยังขาดประสบการณ์และขาดวิสัยทัศน์ เช่น บทบาทของศาลรัฐธรรมนูญ คณะกรรมการการเลือกตั้ง คณะกรรมการปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คณะกรรมการปฏิรูปการศึกษา แต่กล่าวโดยรวมแล้ว การเกิดองค์กรอิสระและกฎหมายใหม่ๆ ทำให้สังคมไทยก้าวไปในทิศทางประชาธิปไตยแบบพหุนิยมที่มีองค์กรอิสระใหม่ๆ และความตื่นตัวของสื่อมวลชนและภาคประชาชนมาคานอำนาจกับฝ่ายบริหารมากขึ้น

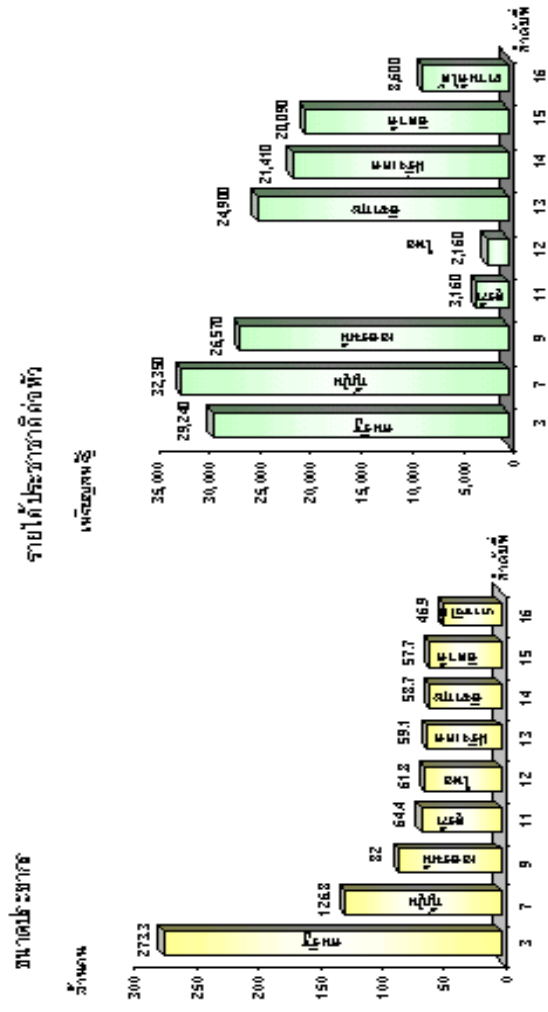
ปัญหาการหาเสียงเลือกตั้งผู้แทนในระดับต่างๆ ที่ยังคงมีการใช้อำนาจเงิน ระบบอุปถัมภ์ การเล่นพรรคเล่นพวก การคิดสินบนเจ้าหน้าที่จัดการเลือกตั้งระดับท้องถิ่น นอกจากจะสะท้อนปัญหาการกระจายรายได้และความรู้สู่ประชาชนที่ไม่เสมอภาคอย่างมากแล้ว ยังสะท้อนปัญหาความล้มเหลวทางด้านการจัดการศึกษาที่ไม่สามารถช่วยให้ประชาชนมีคุณภาพะทางการเมืองได้มากพอด้วย อย่างไรก็ตาม

ตรวจสอบกลับกรองจากคณะกรรมการการเลือกตั้ง สื่อมวลชน และประชาชนที่ช่วยกลับกรองได้ในระดับหนึ่ง ก็ทำให้ประชาชนได้ผู้แทนวัยหนุ่มสาวผู้มีการศึกษาหน้าใหม่ๆ จำนวนหนึ่งและรัฐบาลใหม่ที่พยายามเสนอนโยบายเชิงปฏิรูปทางเศรษฐกิจสังคมอยู่บ้าง แม้การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองในช่วงปี 2543 ถึงต้นปี 2544 จะมีความขัดแย้งความสับสนอยู่มาก แต่ก็มีการตรวจสอบ การวิพากษ์วิจารณ์จากสื่อมวลชนและประชาชนเพิ่มมากขึ้นเมื่อเทียบกับการเมืองยุคก่อน

#### 1.4 สถานะของประเทศไทยในสังคมโลก

ประเทศขนาดกลางที่ค่อนข้างยากจนและดัชนีการพัฒนามนุษย์ต่ำ ถ้าจะจัดลำดับประเทศต่างๆ โดยดูจากขนาดของประชากร ประเทศไทยซึ่งมีประชากรราว 62 ล้านคน เป็นประเทศขนาดกลางค่อนข้างใหญ่ ประเทศที่มีประชากรขนาดใกล้เคียงกับไทย คือ ต่ำกว่าเล็กน้อย คือ ฝรั่งเศส อังกฤษ เนื่องจากประชากรส่วนใหญ่ของไทยมีการศึกษา ประสิทธิภาพการทำงาน ฐานะและรายได้ต่ำกว่าฝรั่งเศส อังกฤษ ประเทศไทยจึงมีขนาดของเศรษฐกิจ และรายได้ประชาชาติต่อหัวต่ำกว่าประเทศอังกฤษ ฝรั่งเศสราว 10-11 เท่า

**แผนภาพที่ 1.2**  
**เปรียบเทียบขนาดประชากรและรายได้ประชากรต่อหัวในกลุ่มประเทศชั้นนำ**  
**ทางเศรษฐกิจบางประเทศกับไทย**



ที่มา 1) IMD WORLD COMPETITIVENESS YEAR BOOK 2000.  
 2) UNDP Human Development Report รายได้ประชากรต่อหัว ปี 2541.  
 \* ถ้าตัวเลขเฉพาะในกลุ่มประเทศชั้นนำทางเศรษฐกิจ 47 ประเทศที่ IMD นำมาจัดลำดับ ไม่นับรวมประเทศยากจน เช่น ปากีสถาน บังกลาเทศ ในสีเขียว ถ้ารวมทุกประเทศในโลกแล้ว ไทยจะมีขนาดประชากรใหญ่ราวอันดับที่ 19

ถ้าวัดในแง่รายได้ประชาชาติต่อหัว ไทยอยู่ในกลุ่มประเทศกำลังพัฒนา ฐานะปานกลาง รายได้ประชาชาติต่อหัวของไทยในปี 2539 ก่อนเกิดวิกฤติเศรษฐกิจอยู่ในลำดับที่ 49 ของประเทศทั่วโลก

แต่ถ้าจะวัดโดยใช้ดัชนีวัดการพัฒนามนุษย์ของโครงการเพื่อการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (UNDP) ซึ่งใช้เกณฑ์อายุขัยโดยเฉลี่ยของประชากร โอกาสการได้รับการศึกษา รายได้ที่แท้จริงต่อหัวและมาตรฐานความเป็นอยู่ของประชาชนมาคำนวณด้วย ในปี 2539 ก่อนเกิดวิกฤติเศรษฐกิจ ประเทศไทยมีระดับการพัฒนามนุษย์อยู่ที่อันดับที่ 59 ของประเทศทั่วโลก (UNDP, **Human. Development Report 1998**)

ดัชนีวัดการพัฒนามนุษย์สะท้อนว่า ประเทศไทยเติบโตทางเศรษฐกิจวัดในแง่ผลผลิตมากพอสมควรก็จริง แต่การกระจายการพัฒนาทางเศรษฐกิจสังคมไม่ได้ไปสู่คนส่วนใหญ่อย่างยุติธรรม ลำดับดัชนีการพัฒนามนุษย์ของไทยเทียบกับประเทศอื่นๆ จึงอยู่ในลำดับต่ำ ยิ่งกว่าลำดับของรายได้ประชาชาติต่อหัวเทียบกับประเทศอื่นๆ

**ดัชนีการพัฒนามนุษย์ของไทย ต่ำกว่าดัชนีความสามารถในการแข่งขันทางเศรษฐกิจ**

รายงานของโครงการเพื่อพัฒนามนุษย์แห่งสหประชาชาติ (UNDP - Human Development Report 2000) ได้จัดลำดับให้ไทยมีลำดับการพัฒนามนุษย์ในปี 2541 เป็นลำดับที่ 76 ของประเทศทั่วโลก 174 ประเทศ ที่ทางโครงการได้สำรวจ ซึ่งเป็นลำดับที่ลดต่ำลงจากปี 2539 ซึ่งอยู่ลำดับที่ 59 อย่างฮวบฮาบ

นี่เป็นการจัดลำดับที่น่าพิจารณา เพราะเป็นการจัดลำดับที่มองด้านการพัฒนามนุษย์โดยรวม ไม่ใช่มองแค่ความสามารถในการแข่งขัน

ทางเศรษฐกิจในระบบตลาดแบบที่สถาบันพัฒนาการบริหารจัดการระหว่างประเทศ (International Institute for Management Development : IMD) เป็นผู้จัด

ถ้าวัดในเชิงการแข่งขันทางเศรษฐกิจในระบบตลาด ไทยในรอบ 2-3 ปีที่ผ่านมาจะอยู่ลำดับที่ราว 30 กว่าๆ แต่ถ้าเราจัดลำดับประเทศต่างๆ ทั่วโลก ในแง่ดัชนีการพัฒนามนุษย์ ไทยอยู่ที่ลำดับ 76 ในปี 2541 ซึ่งเป็นลำดับที่ต่ำกว่าประเทศกำลังพัฒนาอื่นๆ รวมทั้งประเทศที่รายได้ประชาชาติต่อหัวต่ำกว่าไทย (เช่น คิวบา บุลกาเรีย ฟิจิ โคลัมเบีย มาเซโดเนีย) อีกถึง 46 ประเทศด้วยกัน

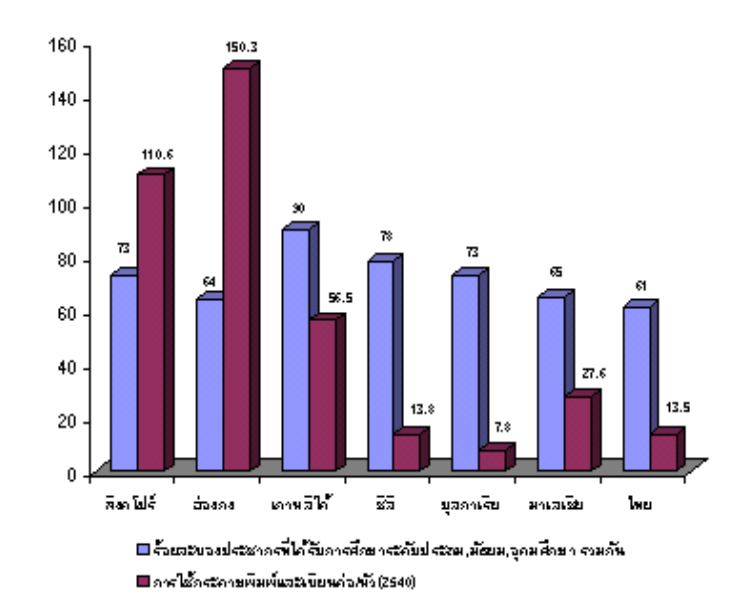
**คนไทยได้เรียนน้อย ทั้งยังผลิตและอ่านหนังสือน้อยกว่าคนชาติอื่น**

ดัชนีการพัฒนามนุษย์ของ UNDP ที่ผู้วิจัยเลือกสถิติบางตัวของบางประเทศมาเปรียบเทียบกับไทย (ดูแผนภาพที่ 1.3) ซึ่งให้เห็นว่า

1. ไทยยังให้บริการทางการศึกษาระดับประถมศึกษาถึงอุดมศึกษาให้กับประชากรได้เป็นสัดส่วนน้อยกว่าประเทศที่มีรายได้ต่อหัวน้อยกว่าไทย เช่น คิวบา บุลกาเรีย

2. คนไทยใช้กระดาษเพื่อพิมพ์และเขียนต่ำกว่าคนฮ่องกงกว่า 10 เท่า ต่ำกว่าคนสิงคโปร์ราว 7 เท่า ทั้ง ๆ ที่รายได้ประชาชาติต่อหัวคนไทยต่ำกว่าคนฮ่องกงประมาณ 3 เท่าเศษเท่านั้น

**แผนภาพที่ 1.3**  
**เปรียบเทียบประชากรที่ได้รับการศึกษาระดับประถม มัธยม**  
**อุดมศึกษารวมกัน กับกระดาษพิมพ์และเขียนต่อหัว พ.ศ. 2540**



ที่มา : UNDP Human Development Report 2000.

ประเด็นที่ว่าคนไทยผลิตและอ่านหนังสือน้อย เป็นประเด็นที่มีผลต่อการพัฒนาคุณภาพของการศึกษาอย่างสำคัญ เพราะการศึกษาที่แท้จริงคือ ต้องสร้างให้คนได้รู้ รักการอ่าน รู้จักศึกษาด้วยตนเอง นอกจากสถิติการใช้กระดาษพิมพ์และกระดาษเขียนเฉลี่ยต่อหัวของคนไทยจะต่ำกว่าประเทศฮ่องกง สิงคโปร์ เกาหลีใต้ มาเลเซียแล้ว สถิติการพิมพ์หนังสือใหม่ที่ยูเนสโกรายงานไว้ ก็ยืนยันว่าคนไทยพิมพ์และอ่านหนังสือน้อย กล่าวคือ ประเทศไทยพิมพ์หนังสือใหม่ใน



รอบปี 2539 ต่ำกว่าประเทศ เช่น เกาหลีใต้ ซึ่งมีประชากรน้อยกว่าประเทศไทยเกือบ 4 เท่า โดยขณะที่ไทยซึ่งมีประชากร 62 ล้านคน พิมพ์หนังสือใหม่ในปี 2539 จำนวน 8,142 เรื่อง เกาหลีใต้ซึ่งมีประชากร 46 ล้านคน พิมพ์หนังสือใหม่ในปีเดียวกัน 30,487 เรื่อง ไทยพิมพ์หนังสือใหม่ต่ำกว่าอังกฤษ ซึ่งเป็นประเทศที่มีขนาดประชากรใกล้เคียงกับไทย มากกว่า 10 เท่า (อังกฤษพิมพ์หนังสือใหม่ในปีเดียวกัน 107,263 เรื่อง)

รายงานการสำรวจสภาวะเยาวชนไทย พ.ศ.2541 โดยสถาบันวิจัยประชากรและสังคมมหาวิทยาลัยมหิดล รายงานว่ากลุ่มตัวอย่างเยาวชนอายุ 15-24 ปี ทั่วประเทศใช้เวลาว่างในการดูโทรทัศน์และวิดีโอเป็นอันดับ 1 ฟังวิทยุ ฟังเพลงเป็นอันดับ 2 เล่นกีฬาเป็นอันดับ 3 อ่านสิ่งพิมพ์เป็นอันดับ 4 การนอน อันดับ 5 และการอ่านการ์ตูนและหนังสืออื่นๆ อยู่อันดับท้ายสุด

การที่คนไทยผลิตและอ่านหนังสือน้อย สะท้อนการสนใจใฝ่เรียนรู้ด้วยตนเองน้อย ซึ่งเป็นอุปสรรคที่สำคัญที่สุดในกระบวนการเรียนรู้ของมนุษย์ ดัชนีชี้วัดตัวนี้จึงเป็นเรื่องที่ควรให้ความสำคัญ

#### ความสามารถในการแข่งขันทางเศรษฐกิจของไทยค่อนข้างต่ำ

การจัดลำดับการแข่งขันระดับนานาชาติของกลุ่ม 47 ประเทศชั้นนำทางเศรษฐกิจ ที่จัดทำทุกปีโดยสถาบันเพื่อการพัฒนาการบริหารจัดการ (IMD) ที่สวิตเซอร์แลนด์ เน้นความสามารถในการแข่งขันทางเศรษฐกิจในระบบตลาดโลกเป็นสำคัญ การจัดลำดับในบางด้าน เช่น เศรษฐกิจ ความเป็นนานาชาติ และด้านการเงิน จึงมีความหมายที่แสดงให้เห็นว่าประเทศที่ถูกนำมาจัดลำดับเหล่านี้ เป็นประเทศที่เปิดรับบริษัททุนข้ามชาติในเศรษฐกิจทุนนิยมโลกได้ดีมากน้อยเพียงไร

ดัชนีความสามารถในการแข่งขันของไทยโดยรวม เคยอยู่อันดับที่ 29 ในปี 2540 และหลังวิกฤติเศรษฐกิจได้ตกมาเป็นอันดับที่ 39 ในปี 2541 และไต่อันดับขึ้นมาใหม่เป็นอันดับที่ 34 ในปี 2542 และอันดับที่ 33 ในปี 2543 การที่ลำดับความสามารถในการแข่งขันของไทยในด้านเศรษฐกิจ ความเป็นนานาชาติ และการเงินในปี 2542 และ 2543 ขยับมามีลำดับสูงกว่าปี 2541 หรือสูงกว่าประเทศกำลังพัฒนาบางประเทศนั้น มีความหมายเพียงแค่ว่า ไทยภายหลังจากการเป็นหนี้กองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) ธนาคารโลกและธนาคารพัฒนาแห่งเอเชียได้ปรับตัวเพื่อเปิดรับบริษัททุนข้ามชาติอย่างเสรีเพิ่มขึ้นเท่านั้น ไม่ได้แปลว่าเศรษฐกิจภายในประเทศโดยรวมของไทยเข้มแข็งขึ้นเสมอไป

ในขณะที่เดียวกันการจัดลำดับความสามารถในการแข่งขันกับนานาชาติ ในด้านที่เกี่ยวกับการศึกษา อบรม การวิจัย การพัฒนาทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี และประสิทธิภาพของแรงงาน ได้สะท้อนให้เห็นว่าประสิทธิภาพในการจัดการทางเศรษฐกิจสังคมของไทยยังล้าหลังกว่าประเทศกำลังพัฒนาอื่นๆ ในด้านเหล่านี้ยู่ค่อนข้างมาก โดยเฉพาะด้านวิทยาศาสตร์เทคโนโลยี ไทยอยู่ในลำดับสุดท้ายคือ 47 ความสามารถด้านโครงสร้างพื้นฐานและการจัดการของไทยก็อยู่ลำดับท้ายๆ (ตารางที่ 1.1)

สถิติเปรียบเทียบที่น่าพิจารณาประเด็นหนึ่งคือ ประสิทธิภาพการผลิตของแรงงาน ซึ่งคิดจากผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (ปรับด้วยค่าอำนาจซื้อเปรียบเทียบ : PPP) ต่อลูกจ้าง ประสิทธิภาพการผลิตของแรงงานทั้งในภาคเกษตรและอุตสาหกรรมของไทย ต่ำกว่าประเทศอิสราเอล ญี่ปุ่น ฮังการี เกาหลีใต้ สิงคโปร์ ใต้หวัน มาเลเซีย

โดยเฉพาะประสิทธิภาพภาคเกษตรของไทยต่ำกว่าอิสราเอลถึง 20 เท่า และต่ำกว่าฟิลิปปินส์ด้วย (สกศ. ความสามารถในการแข่งขันระดับนานาชาติ พ.ศ.2543)

### ตารางที่ 1.1

เปรียบเทียบลำดับความสามารถในการแข่งขันของประเทศไทย เทียบกับประเทศกำลังพัฒนาอื่นๆ ในบางด้าน (พ.ศ.2543)

	สิงคโปร์	ไต้หวัน	มาเลเซีย	เกาหลีใต้	ไทย
เศรษฐกิจภายในประเทศ	8	17	26	20	37
โครงสร้างพื้นฐาน	13	22	26	31	48
การจัดการ	5	18	25	32	39
วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี	9	12	31	22	47
ดัชนีรวม	2	22	25	28	33

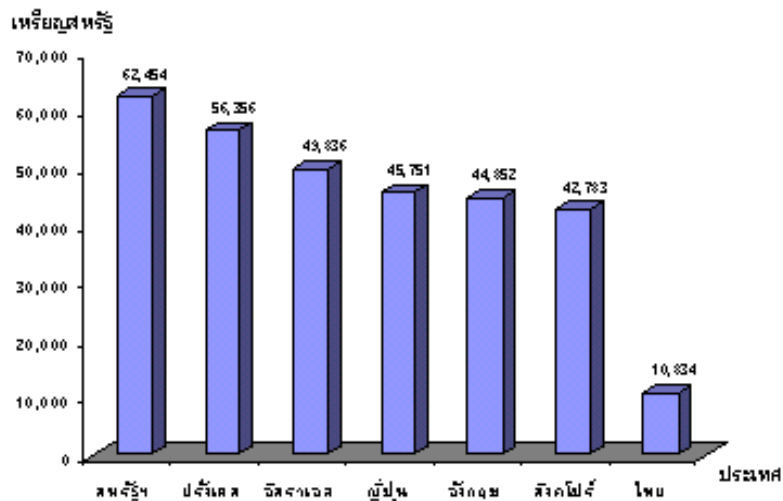
ที่มา : สกศ. ความสามารถในการแข่งขันระดับนานาชาติ พ.ศ.2543.  
IMD. WORLD COMPETITIVENESS YEAR BOOK 2000.

### ความรู้ความสามารถของเยาวชนไทยยังต้องพัฒนา

ระดับความรู้ความสามารถทางด้านวิทยาศาสตร์ คณิตศาสตร์ของเยาวชนไทย โดยเฉลี่ยยังอยู่ในเกณฑ์ต่ำกว่าประเทศเอเชียตะวันออกและเวียดนาม แม้เยาวชนไทยที่เก่งที่สุดที่ได้รับการคัดเลือกและตีพิมพ์เพื่อส่งไปแข่งโอลิมปิกวิชาการทางด้านวิทยาศาสตร์และคณิตศาสตร์

ก็ยังได้เหรียญน้อยกว่าเยาวชนชั้นนำของประเทศเอเชียตะวันออกหลายประเทศ แต่ก็แสดงว่ามีศักยภาพที่จะพัฒนาต่อได้ โดยเฉพาะในด้านชีววิทยาคอมพิวเตอร์

**แผนภาพที่ 1.4**  
**เปรียบเทียบประสิทธิภาพต่อหัวของแรงงานที่มีงานทำ**  
**ในกลุ่มประเทศชั้นนำทางเศรษฐกิจบางประเทศเทียบกับไทย**  
**(เฉลี่ยของทั้งภาคเกษตรและอุตสาหกรรมรวมกัน)**



ที่มา : IMD WORLD COMPETITIVENESS YEARBOOK 2000.

ในด้านการแข่งขันช่วงฝีมือในการแข่งขันแรงงานนานาชาติครั้งล่าสุด ในปี 2542 ที่ประเทศแคนาดา เยาวชนไทยได้รับเหรียญรางวัลและประกาศนียบัตรมากกว่าทุกปีที่ผ่านมา แม้จะได้เฉพาะบางด้าน

แสดงว่าเยาวชนไทยมีศักยภาพที่จะพัฒนาต่อไปได้ ถ้าหากได้รับการส่งเสริมอย่างเหมาะสม (สกศ.ความสามารถของนักเรียนไทยบนเวทีระดับโลก : ผลจากการแข่งขันโอลิมปิกวิชาการ ปี 2538-2542 สกศ.ความสามารถด้านทักษะของเยาวชนไทย บนเวทีโลก : ผลการแข่งขันแรงงานนานาชาติ ปี 2536-2542)

### แนวโน้มในศตวรรษใหม่

ขณะที่ประเทศพัฒนาอุตสาหกรรมเจริญเติบโตทางด้านวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีและการผลิตสินค้าและบริการสมัยใหม่เพิ่มมากขึ้น ประเทศที่พัฒนาช้ากว่าก็ประสบปัญหาความเหลื่อมล้ำต่ำสูงระหว่างกลุ่มคนรวยกับกลุ่มคนจนมากขึ้น รายงานพัฒนาการโลกปี พ.ศ. 2543/2544 ของธนาคารโลก รายงานว่า จากประชากรโลก 6 พันล้านคน มีประชากรเกือบครึ่งหนึ่งหรือ 2.8 ล้านคน ที่มีชีวิตอยู่อย่างยากจนโดยมีรายได้เฉลี่ยต่ำกว่าวันละ 2 เหรียญสหรัฐ\* หรือประมาณ 84 บาท และมีเด็ก 8 ใน 100 คน ที่จะไม่ได้อายุถึง 5 ขวบ (The World Bank World Development Report 2000/2001)

แม้ประชาคมโลกจะตระหนักถึงปัญหาความยากจน ปัญหาสิทธิมนุษยชนทั้งในทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม ปัญหาการทำลายสภาพแวดล้อม ทั้งทางธรรมชาติและสังคมวัฒนธรรมมากขึ้น แต่แนวคิดของรัฐบาลทั่วโลกรวมทั้งไทยยังคงเน้นการแก้ปัญหาภายใต้กรอบคิดเรื่องการแข่งขันเสรีแบบมือใครยาวสาวได้สาวเอา ตามกลไกตลาดที่มีลักษณะผูกขาดและการได้เปรียบ มากกว่าที่จะคิดผ่าตัดปฏิรูป

\* 1 เหรียญสหรัฐ เท่ากับ 42 บาท

โครงสร้างความสัมพันธ์เศรษฐกิจการเมืองสังคมของโลกให้มีความเป็นธรรม เป็นประชาธิปไตยเพิ่มขึ้นอย่างแท้จริง

ความพยายามที่จะปฏิรูปการศึกษาเพื่อแก้ปัญหาและพัฒนาเศรษฐกิจสังคมของไทย กล่าวโดยทั่วไปก็อยู่ภายใต้กรอบที่เน้นการแข่งขันทางเศรษฐกิจภายใต้โครงสร้างเศรษฐกิจการเมืองเก่า มีส่วนน้อยมากที่จะกล่าวถึงการสร้างจิตสำนึกความเป็นพลเมืองดี ไม่ใช่เฉพาะของประเทศ แต่เป็นพลเมืองที่ดีของประชาคมโลกที่สมานฉันท์ด้วย

ชนชั้นนำของไทย นอกจากจะคิดอยู่ภายใต้กรอบการแข่งขันเสรีแบบตัวใครตัวมันแล้ว ยังมีลักษณะคิดแต่ผลประโยชน์ระยะสั้นของตนและพรรคพวก ขาดจินตภาพและจิตสำนึกที่จะผนึกกำลังกันเพื่อแก้ไขปัญหาร่วมกันของคนทั้งประเทศอย่างมองการณ์ไกล ประเทศไทยนอกจากจะเกิดวิกฤติเป็นประเทศแรกในรอบนี้แล้ว ยังเป็นประเทศที่ฟื้นตัวจากวิกฤติเศรษฐกิจช้ากว่าประเทศอื่น และไทยยังมีวิกฤติความขัดแย้งและความสับสนวุ่นวายทางด้านการเมืองและสังคมสูงด้วย วิกฤติของชาติในครั้งนี่ก็จะเป็นการท้าทายให้ผู้มีการศึกษาและผู้ใฝ่รู้ทั้งหลาย ได้ตระหนักว่ามีแต่เราจะต้องช่วยกันปฏิรูปการศึกษา ปฏิรูปการเรียนรู้ของประชาชนทั้งประเทศให้มีภูมิปัญญาและมีจิตสำนึกเพื่อสังคมอย่างทั่วถึงเท่านั้น เราจึงจะมีทางที่จะปฏิรูปการเมืองและปฏิรูปเศรษฐกิจสังคมให้เป็นระบบสังคมที่มีประสิทธิภาพ เป็นประชาธิปไตย และเป็นธรรมเพิ่มขึ้นได้

## บทที่ 2

### สถานะและปัญหาของการศึกษาไทย ปี 2543

#### 2.1 สถานะของเด็กและเยาวชนไทยที่เป็นตัวแปรสำคัญในปัญหาการจัดการศึกษา

ที่ผ่านมานักบริหารการศึกษามักจะพิจารณาปัญหาการศึกษาเฉพาะส่วนที่เป็นงานในหน้าที่ของกระทรวงศึกษาธิการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยไม่ได้สนใจปัญหาสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจสังคมที่มีผลต่อสุขภาพ การพัฒนาทางสมอง การพัฒนาทางด้านคุณลักษณะทางอารมณ์ ฯลฯ ของเด็กและเยาวชนมากเท่าที่ควร ทั้งๆ ที่ปัจจัยสภาพแวดล้อมดังกล่าวมีผลกระทบต่อการศึกษาหรือการเรียนรู้ของเด็กอย่างสำคัญ

ปัญหาที่เด็กไทยจำนวนไม่น้อยสติปัญญาต่ำ เรียนหนังสือไม่ได้ ต้องออกกลางคัน หรือเรียนได้ไม่เก่ง มีพฤติกรรมหรือการพัฒนาทางอารมณ์ที่มีปัญหา เป็นผลมาจากระบบสุขภาพ การเลี้ยงดู และสภาพแวดล้อมที่ไม่เอื้ออำนวยอยู่มาก การไม่สนใจปัญหาสภาพแวดล้อมตั้งแต่ต้น และมาคิดแก้แค่การจัดการศึกษาโดยรัฐหรือเอกชน จะทำให้แก้ไขได้ยากหรือได้ผลน้อยกว่าที่ควร

#### สถานะสุขภาพเด็กปฐมวัย

ทารกที่คลอดในปี 2541 ทั่วประเทศมีน้ำหนักน้อยกว่ามาตรฐาน คือ 2,500 กรัม ร้อยละ 14.2 ของเด็กเกิดมีชีพทั้งหมด เด็กที่เกิดมี

น้ำหนักน้อย จะมีอัตราตาย อัตราป่วยไข้ และเสี่ยงต่อความพิการทางสมองมากกว่าเด็กปกติหลายเท่า และมักจะเติบโตช้ากว่าเด็กน้ำหนักปกติ

เด็กปฐมวัย 0-4 ปี ที่มีน้ำหนักและส่วนสูงได้มาตรฐานเฉลี่ยทั่วประเทศร้อยละ 65 สะท้อนว่า เด็กร้อยละ 35 มีภาวะทุพโภชนาการ คือได้บริโภคอาหารที่มีคุณค่าไม่ครบในระดับต่างๆ ปัญหานี้สาเหตุมาจากความยากจนบวกกับการที่พ่อแม่ไม่มีความรู้ที่จะให้อาหารที่มีคุณค่าแก่ลูกอย่างเหมาะสม ปัญหาทุพโภชนาการ เกิดกับเด็กนอกเขตเทศบาล มากกว่าเด็กในเขตเทศบาล และภาคกลางนอกกรุงเทพฯ มีปัญหานี้สูงกว่าภาคอื่นๆ ส่วนหนึ่งคงเป็นเพราะมารดาในภาคกลาง (ซึ่งมีการพัฒนาเศรษฐกิจแบบทุนนิยมสูง ออกไปทำงานนอกบ้านมาก) มีบทบาทเลี้ยงลูกด้วยตัวเองน้อยกว่ามารดาในภาคอื่น (รายงานเรื่องสถานะสุขภาพของคนไทย ปี 2543 สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข)

รายงานขององค์การอาหารและการเกษตรแห่งสหประชาชาติ (FAO) ที่เผยแพร่ในเดือนพฤศจิกายน 2543 จัดให้ไทยอยู่ในกลุ่มประเทศกำลังพัฒนา 38 ประเทศซึ่งมีปัญหาประชากรอยู่ในภาวะขาดแคลนอาหารสูง เป็นประเด็นที่ชนชั้นนำไทยควรเอาใจใส่ เพราะประเทศไทยเป็นประเทศผู้ผลิต ผู้ส่งออกอาหารที่สำคัญในหมู่ประเทศกำลังพัฒนา แต่ที่มีปัญหานี้เพราะประเทศไทยมีปัญหาการกระจายทรัพย์สินและรายได้ที่เหลื่อมล้ำต่ำสูงมากประเทศอื่นๆ

รายงานเรื่องสถานะสุขภาพของคนไทยปี 2543 รายงานว่า ในช่วงกลางวัน เด็กปฐมวัยร้อยละ 54.2 ถูกเลี้ยงในบ้าน และร้อยละ 37.3 อยู่ในศูนย์ดูแลเด็กเล็ก ผู้เลี้ยงดูในบ้านส่วนใหญ่คือ มารดา รอง



ลงมาคือญาติ ผู้เลี้ยงดูส่วนใหญ่จบชั้นประถมศึกษา การสำรวจพัฒนาการของเด็กปฐมวัยในช่วงปี พ.ศ.2539-2540 พบว่าเด็กที่มีพัฒนาการทางด้านกล้ามเนื้อและภาษาช้า มีประมาณร้อยละ 17

ปัจจัยเสี่ยงของการเกิดโรคที่สำคัญในเด็กปฐมวัย ประกอบไปด้วยอุบัติเหตุ โรคของเด็กที่ป้องกันได้ด้วยวัคซีน (มีเด็กร้อยละ 20 ที่ได้รับการฉีดวัคซีน) โรคทางเดินหายใจ โรคอุจจาระร่วง พื่น้ำนมผุ การถูกทารุณในครอบครัว ปัญหาเหล่านี้โดยเฉพาะข้อหลังสุดส่วนใหญ่สัมพันธ์กับสภาพครอบครัวที่ยากจน พ่อแม่มีการศึกษาดำ และเป็นคนมีปัญหา (พิษสุราเรื้อรัง เล่นการพนัน พื้นฐานจิตใจอารมณ์ไม่ดี) ซึ่งเป็นผลมาจากนโยบายการพัฒนาประเทศที่ไม่ได้กระจายทรัพยากร และรายได้สู่คนส่วนใหญ่อย่างเป็นธรรม

#### สถานะสุขภาพเด็กและเยาวชนวัยเรียน

เนื่องจากการวางแผนประชากร และการเปลี่ยนแปลงทางสังคม ทำให้เด็กและเยาวชนวัยเรียน (5-24 ปี) มีแนวโน้มค่อนข้างคงที่ลดลงในรอบ 3-4 ปีที่ผ่านมา ขณะที่ครูอาจารย์ งบประมาณการศึกษาเพิ่มขึ้น ถ้าเปรียบเทียบเช่นนี้แล้วรัฐบาลน่าจะจัดให้เด็กและเยาวชนวัยเรียนมีโอกาสได้รับการศึกษาเพิ่มขึ้นทั้งปริมาณและคุณภาพ แต่ในความเป็นจริงยังมีปัญหาด้านคุณภาพหลายด้านที่ต้องได้รับการแก้ไข

เด็กประมาณร้อยละ 8 หรือ 4 แสนคน ไม่ได้เข้าเรียน เพราะสติปัญญาต่ำ ครอบครัวยากจน เด็กไม่ชอบเรียน ฯลฯ เด็กที่ได้เข้าเรียนร้อยละ 24 ไม่ได้เรียนต่อชั้นมัธยมต้น และร้อยละ 50 ไม่ได้เรียนต่อชั้นมัธยมปลาย

รายงานของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ เรื่อง แผนการศึกษา ศาสนา ศิลปะและวัฒนธรรมแห่งชาติ คาดการณ์ว่าในปี 2543 เด็กไทยก่อนวัยเรียนและเด็กวัยเรียนชั้นประถม อยู่ในอัตราเสี่ยงต่อการเกิดภาวะทุพโภชนาการถึง 5.3 ล้านคน จากจำนวน 8 ล้านคน หรือร้อยละ 64.5 ภาวะดังกล่าวมีผลทางลบต่อการพัฒนาทางสมองและการเรียนรู้ของเด็กไทย

การประเมินระดับเขาวนปัญญาของเด็กประถมศึกษาพบว่า เด็กไทยร้อยละ 44.1 มีเขาวนปัญญา (IQ) ที่ต่ำกว่า 90 ซึ่งถือว่าสติปัญญาต่ำกว่าวัย เด็กที่มีเขาวนปัญญาต่ำกว่า 70 ซึ่งถือว่าเป็นภาวะปัญญาอ่อนมีร้อยละ 8.5 ภาคเหนือมีเด็กภาวะปัญญาอ่อนสูงสุด รองลงมาคือ ภาคอีสาน กลาง และได้

การใช้เวลาว่างของทั้งเด็กชั้นประถมและเยาวชน ใช้เวลาดูโทรทัศน์ และวิดีโอทัศน์มากที่สุด รองลงมาคือ ฟังวิทยุ ฟังเพลง เด็กไทยเล่นกีฬา มีน้อยกว่ากิจกรรม 2 อย่างแรก และที่น้อยที่สุดคือ การอ่านหนังสือ ในกลุ่มเด็กอายุ 6-12 ปี มีเด็กที่เป็นโรคอ้วนประมาณร้อยละ 9 เนื่องจากบริโภคอาหารพวกแป้ง น้ำตาลมาก และไม่ค่อยออกกำลังกาย

ในบรรดาสารเสพติดที่เยาวชนเคยใช้หรือกำลังใช้ที่มากที่สุด คือ เหล้า/เบียร์ (ร้อยละ 51.7 อายุเฉลี่ยเริ่มเสพคือ 16 ปี) รองลงมาคือ เครื่องดื่มบำรุงกำลัง บุหรี่ ยาบ้า กัญชา เฮโรอีน (พญ.จันทร์เพ็ญ ชูประภาวรณ **สถานะสุขภาพคนไทย** เอกสารประกอบการประชุมวิชาการ สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข ครั้งที่ 3 วันที่ 15-17 สิงหาคม 2543)

วิกฤติเศรษฐกิจตกต่ำตั้งแต่กลางปี 2540 เป็นต้นมา มีผลกระทบต่อเด็กและเยาวชนไทยที่ส่วนใหญ่มาจากครอบครัวยากจน และขาดอำนาจต่อรองในทางลบมากขึ้น รัฐบาลตั้งงบประมาณด้านโครงการอาหารกลางวัน และการแจกนมฟรีลดลง มุณินิธิที่ช่วยเหลือเด็กต่างๆ ก็มีปัญหาหารายได้ลดลง เพราะดอกเบี้ยเงินฝากลดต่ำ และเงินบริจาคลดลง พ่อแม่เด็กก็ยากจนลง มีความรุนแรง ความตึงเครียดในครอบครัวเพิ่มขึ้น สังคมโดยรวมก็มีปัญหาการแพร่ระบาดของยาบ้า การทารุณ การเอาไรต์เอาเปรียบเด็กและเยาวชนเพิ่มมากขึ้น

## 2.2 การจัดการและโอกาสทางการศึกษาสำหรับเด็กและเยาวชน

### การจัดการศึกษาของไทยร้อยละ 85 จัดโดยรัฐ

รัฐบาลเป็นผู้จัดการศึกษาราวร้อยละ 85 ถ้าวัดจากจำนวนนักเรียนนักศึกษา (ปีการศึกษา 2542) นักเรียนนักศึกษาในระบบโรงเรียนอยู่ในสถาบันของรัฐ 12.49 ล้านคน และอยู่สถาบันเอกชนเพียง 2.15 ล้านคน) ซึ่งแตกต่างจากประเทศ เช่น ญี่ปุ่น สิงคโปร์ ฟิลิปปินส์ เกาหลีใต้ ฯลฯ ซึ่งภาคเอกชนมีส่วนในการจัดการศึกษาขึ้นพื้นฐานระหว่างร้อยละ 16-44 ของแต่ละประเทศ ประเทศอื่นที่ภาคเอกชนมีบทบาทในการจัดการศึกษาสูง จะส่งเสริมการจัดการศึกษาที่มีการแข่งขัน มีความหลากหลาย สามารถตอบสนองความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจสังคมได้มากกว่าการมีสถาบันการศึกษาที่จัดโดยรัฐบาลฝ่ายเดียว

หลังจากเกิดภาวะวิกฤติเศรษฐกิจตกต่ำ กลางปี 2540 เป็นต้นมา สัดส่วนนักเรียนนักศึกษาในสถาบันเอกชนยิ่งลดลง เนื่องจากผู้

ปกครองมีรายได้ลดลง ไม่สามารถส่งลูกเรียนสถาบันเอกชน ซึ่งเก็บค่าเล่าเรียนสูงกว่าสถาบันการศึกษาของรัฐได้ สถาบันการศึกษาเอกชนส่วนใหญ่จะเป็นสถาบันระดับก่อนประถม มัธยมปลายสายอาชีพ และอุดมศึกษา ส่วนการศึกษาขั้นพื้นฐาน ประถมถึงมัธยมปลายนั้น ภาครัฐเป็นผู้ให้บริการมากอยู่แล้ว เอกชนจึงแข่งขันได้น้อย ยกเว้นโรงเรียนเกรดดีสำหรับคนฐานะดีในเมืองใหญ่ เช่น โรงเรียนนานาชาติ โรงเรียนที่ได้รับการสนับสนุนจากมูลนิธิของศาสนาคริสต์ ฯลฯ

กล่าวโดยรวม สถานศึกษาเอกชนของไทย พัฒนาได้ช้ากว่าสถานศึกษารัฐบาล มีสถาบันศึกษาเอกชนส่วนหนึ่งที่มีคุณภาพสูง แต่ส่วนใหญ่แล้วคุณภาพปานกลาง หรือต่ำกว่าสถาบันศึกษาของรัฐ และยังคงพึ่งเงินอุดหนุนจากรัฐอยู่มากพอสมควร เช่น ปีงบประมาณ 2542 โรงเรียนเอกชน 2,119 แห่ง นักเรียน 1,136,449 คน ได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐเป็นรายหัวร้อยละ 20-100 ของค่าใช้จ่ายรายหัวของนักเรียนภาครัฐ เป็นเงิน 3,867.5 ล้านบาท ที่ผ่านมาสถานศึกษาเอกชนอยู่ภายใต้กรอบของทางราชการ และกรอบของการเตรียมนักเรียนเพื่อสอบแข่งขันเข้ามหาวิทยาลัยและตลาดแรงงาน จนทำให้สถานศึกษาเอกชนส่วนใหญ่ไม่ได้มีปรัชญาแนวทางการจัดการศึกษาที่ต่างไปจากสถานศึกษาของรัฐ จึงไม่ได้เพิ่มการแข่งขันในแง่การสร้างความหลากหลายมากขึ้น ส่วนใหญ่ตั้งขึ้นมาเสริมช่องว่างที่สถาบันการศึกษาของรัฐให้บริการได้ไม่เพียงพอเท่านั้น

สถานศึกษาเอกชนที่เข้ามาแข่งขันมากในช่วงปี 2542-43 คือสถานศึกษาจากต่างชาติทั้งที่เข้ามาตั้งในไทยและที่มาโฆษณาและรับสมัครนักเรียนนักศึกษาไทยไปเรียนต่อต่างประเทศ โดยเฉพาะใน

ระดับมัธยมศึกษาและมหาวิทยาลัย แม้สถานศึกษาแบบนานาชาติ หรือต่างชาติจะมุ่งเน้นให้บริการแก่คนรวยและคนชั้นกลางมากกว่า แต่ก็สะท้อนให้เห็นสภาพปัญหาว่า เป็นเพราะการจัดการศึกษาของไทยยังไม่มีคุณภาพเพียงพอ จึงมีช่องว่างให้สถานศึกษาเหล่านี้เข้ามา แข่งขันได้เพิ่มมากขึ้น

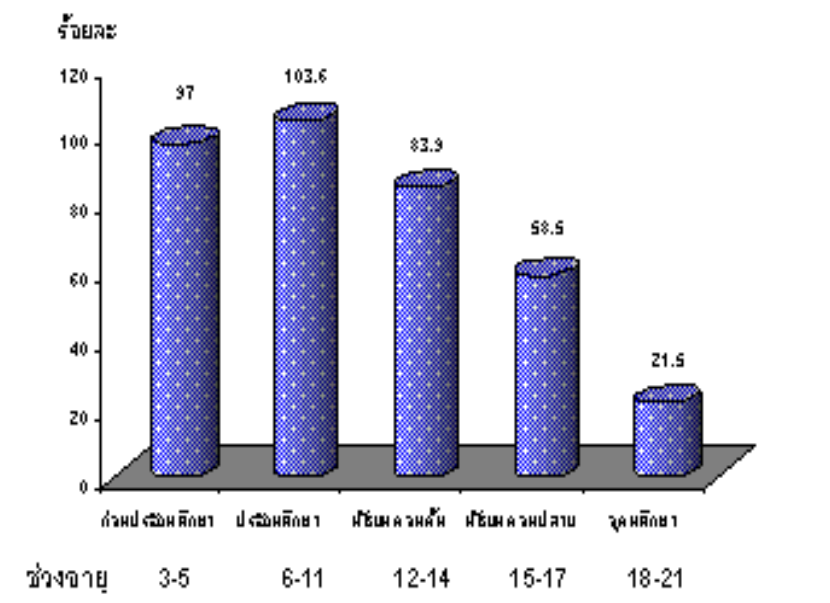
### โอกาสในการได้รับการศึกษาของเด็กและเยาวชน

อัตราส่วนนักเรียน นักศึกษาต่อประชากรวัยเรียน (3-21 ปี) ทั้งหมด มีแนวโน้มเพิ่มขึ้น จากร้อยละ 70.8 ในปีการศึกษา 2540 เป็นร้อยละ 73.1 ในปีการศึกษา 2542 แต่นี้เป็นตัวเลขภาพรวมเท่านั้น ถ้าดูตัวเลข แยกตามระดับ จะพบว่า เด็กระดับก่อนประถมศึกษา (3-5 ปี) มีอัตรา ส่วนได้เรียนลดลง หลังจากเกิดวิกฤติเศรษฐกิจ จากร้อยละ 99.4 ใน ปีการศึกษา 2540 มาเป็นร้อยละ 94.5 ในปีการศึกษา 2541 และ 97.0 ในปีการศึกษา 2542

สำหรับนักเรียนชั้นประถมศึกษา (6-11 ปี) ซึ่งเป็นภาคบังคับ ถ้าดูตามตัวเลขก็ว่าได้เรียนกันทั้งหมด เพราะตัวเลขเกินร้อยเปอร์เซ็นต์ เนื่องจากมีเด็กนักเรียนที่อายุน้อยกว่า 6 ปี และมากกว่า 11 ปีเรียนอยู่ ด้วย แต่ในทางความเป็นจริง มีเด็กวัยนี้ไม่ได้เรียนอยู่จำนวนหนึ่ง เพราะพ่อแม่ยากจน อยู่ห่างไกล ไม่เห็นความสำคัญของการศึกษา ไม่มีทะเบียนบ้าน เด็กพิการ ปัญหาที่บเรียนไม่ได้ ฯลฯ

ส่วนอัตรานักเรียนต่อประชากรวัยสูงขึ้นจะมีอัตราส่วนต่ำกว่าวัย ตื่นๆ ตามลำดับ คนที่ได้เรียนถึงมัธยมปลายมีเพียงร้อยละ 58.5 ของ คนวัยเดียวกัน คนที่ได้เรียนอุดมศึกษามีร้อยละ 21.5 ของคนวัยเดียวกัน

แผนภาพที่ 2.1  
อัตราส่วนนักเรียนต่อประชากร จำแนกตามระดับการศึกษา  
ปีการศึกษา 2542



ที่มา : สกศ. รายงานสถิติการศึกษาของประเทศไทย ปี 2542.

หมายเหตุ : ไม่รวมนักศึกษาระดับอุดมศึกษาของสถาบันไม่จำกัดรับ (ม.สุโขทัย ธรรมราชิราช ม.รามคำแหง) สถาบันราชภัฏ การศึกษาสงฆ์ และการศึกษาเฉพาะกิจเฉพาะกลุ่ม.

การที่ระบบการศึกษายังให้บริการแก่ประชากรวัยเรียนที่มีอายุ 12-21 ปีได้น้อยกว่าการให้บริการแก่ประชากรที่มีอายุต่ำกว่า 12 ปี ลงไป สาเหตุใหญ่ไม่ใช่เป็นเพราะว่ารัฐบาลลงทุนน้อย หรือว่ามี

โรงเรียนไม่พอ ถ้าเราดูจำนวนนักเรียนนักศึกษาวัย 12-21 ปี ในช่วงปีการศึกษา 2540-2542 จะพบว่า มีจำนวนลดลงทุกปี ซึ่งแสดงว่าถ้ามีคนอยากเรียนเพิ่มขึ้น สถาบันการศึกษาที่มีอยู่ก็น่าจะรับคนวัยนี้ที่อยากเรียนได้เพียงพอ สาเหตุที่ประชากรวัย 12-21 ปี ได้เรียนเป็นสัดส่วนลดลง น่าจะมาจากปัญหาทางเศรษฐกิจสังคม และการจัดการศึกษา ที่ทำให้นักเรียนส่วนหนึ่งต้องออกกลางคันไป เพราะเรียนไม่ได้ไม่พร้อม มีปัญหาส่วนตัว เช่น ดิถยาเสพติด เกเร หรือไม่สนใจจะเรียนมากกว่า เพราะสาเหตุจากสถานศึกษามีไม่พอ (สถาบันอุดมศึกษาบางคณะ บางสาขาวิชาอาจจะมีไม่พอเมื่อเทียบความต้องการจริง แต่คนที่เลือกสาขาคณะที่ต้องการไม่ได้ ที่ยังอยากเรียนอยู่ จะเลือกสาขาอื่นทดแทนมากกว่าที่จะไม่เรียนเลย)

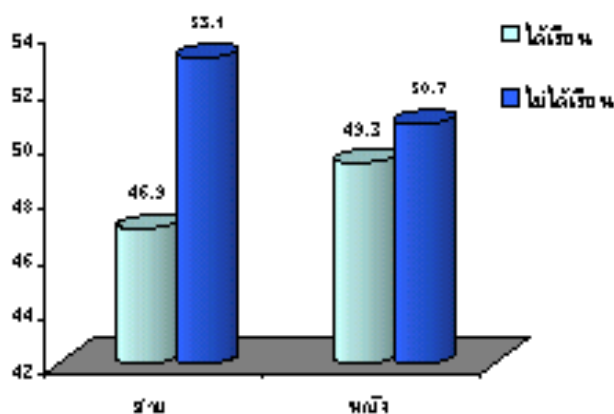
การที่ประเทศไทยไม่สามารถให้บริการประชากรวัยเรียนได้มากกว่านี้ ส่วนหนึ่งก็มาจากปัญหาการเข้าชั้นและการออกกลางคันของนักเรียน สถิติเท่าที่มีรายงานว่า ปีการศึกษา 2540 นักเรียนระดับประถมศึกษาที่มีอัตราการเข้าชั้นคิดเฉลี่ยร้อยละ 8 แต่ถ้าพิจารณาแยกเป็นรายปี เด็กที่มีปัญหาเข้าชั้นมากคือระดับ ป.1 ร้อยละ 8.7 พอถึงระดับ ป.2 ถึง ป.6 เด็กที่เหลือจะปรับตัวได้เพิ่มขึ้น จะมีอัตราเข้าชั้นลดลง ส่วนการออกกลางคันจะมีอัตราที่ต่ำกว่า คือเพียง ร้อยละ 1.2-1.3 สำหรับเด็ก ป.1 และ ป.5 ส่วน ป.อื่นๆ จะน้อยกว่านั้น ที่น่าสังเกตคือ โรงเรียนประถมของสำนักงานการศึกษากรุงเทพมหานคร และสำนักบริหารการศึกษาท้องถิ่น จะมีอัตราส่วนเด็กเข้าชั้นและออกกลางคันสูงกว่าโรงเรียนของสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ (สกศ. รายงานสถิติการศึกษาของประเทศไทย 2542 ตารางที่ 26-28)

ปัญหาการออกกลางคันมีอัตราสูงกว่าในระดับชั้นมัธยมศึกษา โดยเฉพาะมัธยมศึกษาตอนปลาย สถิติอัตราการคงอยู่นักเรียน ป.1 รุ่นปีการศึกษา 2531 ที่เรียนถึงระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย (ทั้ง ม.6/ปวช.3) ปีการศึกษา 2542 รายงานว่านักเรียนที่เข้า ป.1 ในปี 2531 จำนวน 1.26 ล้านคน ได้เรียนถึง ม.6/ปวช.3 ในปี 2542 เพียง 5.53 แสนคน หรือร้อยละ 43.69 ของนักเรียนที่เริ่มเข้าเรียน ป.1 พร้อมกัน นั่นก็หมายถึงว่า นักเรียนที่เข้า ป.1 ในปี 2531 กว่าครึ่งหนึ่ง คือ ร้อยละ 56.31 ต้องออกกลางคันไปในช่วงใดช่วงหนึ่งของการศึกษา พื้นฐาน 12 ปี (สกศ. รายงานสถิติการศึกษาของประเทศไทย 2542 ตาราง 25)

ร่างแผนการศึกษา ศาสนา ศิลปะ และวัฒนธรรมแห่งชาติ (พ.ศ.2545-2559) รายงานว่าในปี 2542 เด็กและเยาวชนวัย 12-17 ปี ที่ยังไม่ได้รับการศึกษาขั้นพื้นฐาน 12 ปี มี 1.7 ล้านคน ซึ่งยังไม่นับรวมคนอายุ 18-59 ปีที่เรียนไม่ครบ 12 ปีหรือไม่จบชั้นมัธยมปลาย อีก 31.9 ล้านคน (สำนักงานสถิติแห่งชาติ รายงานผลการสำรวจภาวะการทำงานของประชากรทั่วราชอาณาจักรรอบที่ 3 พ.ศ. 2541) ดังนั้น พ.ร.บ. การศึกษาแห่งชาติคาดหวังว่าประชาชนไทยน่าจะได้เรียนการศึกษาพื้นฐาน 12 ปี เป็นโจทย์ปัญหาที่ต้องการการวิจัย การขบคิดหาทางแก้ไขอย่างจริงจัง!



แผนภาพที่ 2.2  
ประชากรวัย 13-24 ปี ที่ได้เรียน และไม่ได้เรียนหนังสือใน ปี 2542



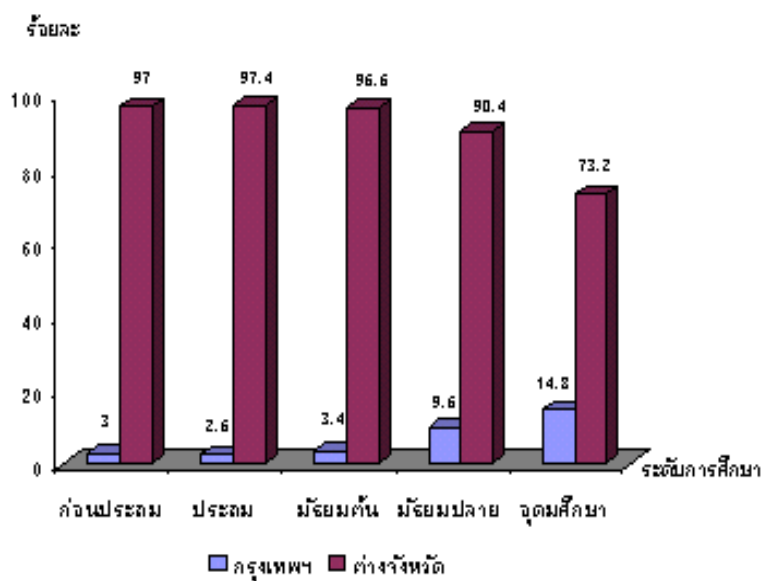
ที่มา : สำนักงานสถิติแห่งชาติ ความต้องการเรียนต่อของเด็กและเยาวชน การสำรวจข้อมูลทางสังคม พ.ศ. 2542.

- คำอธิบาย
1. ประชากรอายุ 13-24 ปี ที่ไม่ได้เรียนหนังสือมีถึง 7.12 ล้านคน หรือร้อยละ 51.9 ของประชากรวัยเดียวกัน
  2. ประชากรเพศหญิง อายุ 13-24 ปี มีสัดส่วนของผู้ได้เรียนสูงกว่าประชากรชายเล็กน้อย ซึ่งสะท้อนว่า ผู้หญิงสนใจ ตั้งใจเรียนมากกว่า หรือไม่ได้ถูกสภาพแวดล้อมดึงดูให้เลิกเรียนมากเท่ากับผู้ชาย

นอกจากปัญหานักเรียนออกกลางคันไม่ได้เรียนชั้นมัธยมปลายจะมีอัตราสูงแล้ว คนที่เรียนมัธยมปลายแล้วมีโอกาสสอบเข้ามหาวิทยาลัยแบบจำกัดรับของรัฐบาลได้ ก็มักจะเป็นคนที่มาจากครอบครัวคนรวย คนชั้นกลางที่อยู่กรุงเทพฯ และปริมณฑล มากกว่าลูกหลานเกษตรกร ในต่างจังหวัด โรงเรียนมัธยมดีๆ โรงเรียนสอนกวดวิชาดีๆ กระจุก

ตัวอยู่ในกรุงเทพฯและปริมณฑลมาก รวมทั้งลูกคนรวยที่กระจุกตัวอยู่ในกรุงเทพฯ และเขตเทศบาลเมืองใหญ่ๆ มากก็มีความพร้อมในการลงทุนทางการศึกษามากกว่าคนที่มีฐานะต่ำกว่า สถาบันการศึกษาระดับอุดมศึกษา (โดยเฉพาะระดับปริญญาตรี โท เอก) กระจุกตัวอยู่ในกรุงเทพฯสูง (ดูแผนภาพที่ 2.3)

**แผนภาพที่ 2.3**  
**สัดส่วนสถาบันการศึกษาในกรุงเทพฯ และต่างจังหวัด**  
**จำแนกตามระดับการศึกษา (ปี 2540)**



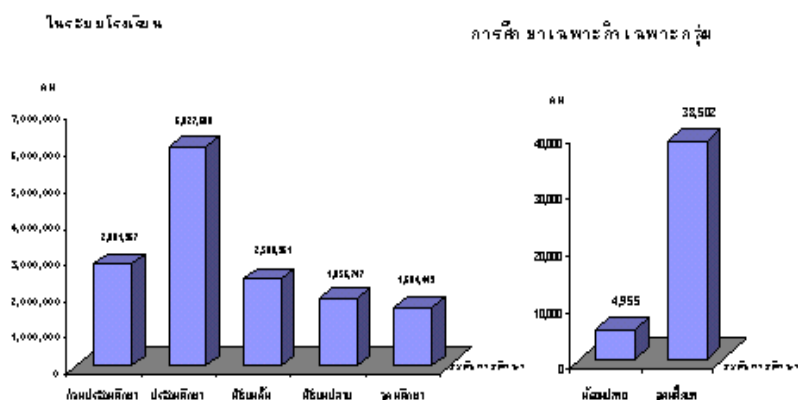
ที่มา : ONEC. Education in Thailand 1999 Table 7.5.

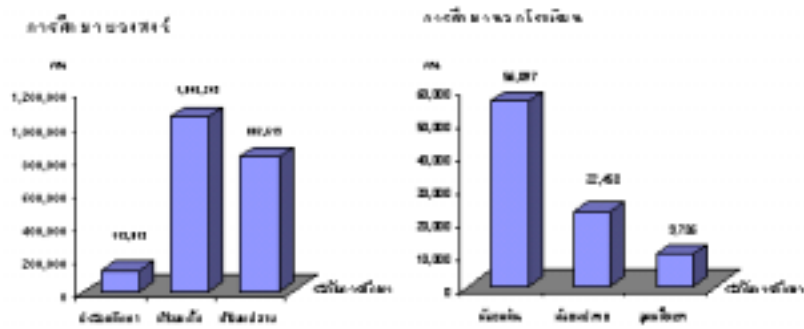
### การศึกษานอกระบบ

อย่างไรก็ตาม เด็กและเยาวชนที่ไม่ได้รับการศึกษาสามัญในระบบโรงเรียน ก็มีส่วนหนึ่งที่ได้รับการศึกษาจากกรมการศึกษานอกโรงเรียนและการศึกษาของสงฆ์ (ดูแผนภาพที่ 2.4 และแผนภาพที่ 2.5) การศึกษานอกระบบสามารถให้บริการการศึกษาคนจำนวนมากพอสมควร แต่ในด้านการสนองความต้องการที่แท้จริงและคุณภาพของการจัดการแล้วยังเป็นประเด็นที่ยังจะพัฒนาได้อีกมาก

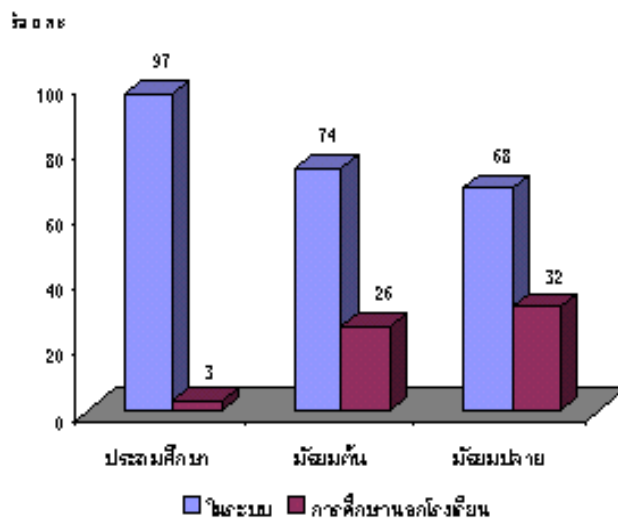
### แผนภาพที่ 2.4

จำนวนนักเรียน-นักศึกษา จำแนกตามระดับและประเภทการศึกษา ปีการศึกษา 2542





แผนภาพที่ 2.5  
 สัดส่วนผู้เรียนในระบบ / การศึกษานอกโรงเรียน  
 ปีการศึกษา 2542



ที่มา : ตัวเลขผู้เรียนในระบบ จาก สกศ. 2543.  
 ตัวเลขผู้เรียนนอกระบบ จาก กศน..

### สถานะของครู อาจารย์

ครูอาจารย์เป็นผู้มีบทบาทสำคัญที่สุดในระบบการศึกษาของไทย ซึ่งคนยังรู้จักเรียนรู้ด้วยตนเองน้อย และระบบการศึกษายังขาดการพัฒนาตำรา คู่มือการเรียนรู้ด้วยตนเองที่ดีๆ อยู่มาก ปัญหาสถานะ บทบาทและคุณภาพของครูอาจารย์ ซึ่งควรถือเป็นเรื่องที่สำคัญมาก ในทางความเป็นจริงแล้ว มีการวิจัยหรือการสำรวจสถิติข้อมูลด้าน สถานภาพและคุณภาพของครูอาจารย์น้อยมาก สถิติที่มีอยู่เป็นเชิง ปริมาณมากกว่าคุณภาพ

ในปีการศึกษา 2541 มีครูอาจารย์ทั้งภาครัฐและเอกชนรวม 684,608 คน ในจำนวนนี้เป็นครูที่มีวุฒิต่ำกว่าปริญญาตรี ทั้งภาค เอกชนและภาครัฐ 98,883 คน นอกนั้นมีวุฒิปริญญาตรีขึ้นไป มีครู จำนวนไม่น้อยที่ไม่ได้สอนตรงตามสาขาที่ร่ำเรียนมา เช่น ครูที่สอน วิทยาศาสตร์ คณิตศาสตร์ ขาดแคลน และมีรายงานว่าใช้ครูที่จบด้าน พลศึกษาสอนแทน เป็นต้น ดังนั้นถึงสถาบันศึกษาของรัฐจะมีครูที่มี วุฒิปริญญาตรีถึงร้อยละ 75.9 ปริญญาโท-เอก ร้อยละ 6.9 ก็ไม่ได้สะท้อน ว่าครูที่มีวุฒิปริญญาตรีขึ้นไปนั้นจะเป็นครูที่สอนได้อย่างมีคุณภาพมาก น้อยแค่ไหน

ครูที่สอนในสถานศึกษาเอกชนมีที่มีวุฒิต่ำกว่าปริญญาตรีค่อนข้าง สูงถึงร้อยละ 32.7 ของครูสถานศึกษาเอกชนทั้งหมด ส่วนใหญ่ของ ครูที่มีวุฒิต่ำกว่าปริญญาตรีสอนในระดับเด็กก่อนประถมและประถม แต่ความจริงแล้วเด็กวัยก่อนประถมและประถมต้นเป็นวัยที่สมองกำลัง พัฒนาสูงกว่าวัยอื่นและเด็กวัยนี้จะเริ่มเรียนรู้ได้อย่างมาก ถ้าได้ครู เก่งๆ ที่เข้าใจจิตวิทยาการเรียนรู้ของเด็ก แนวคิดของผู้บริหารสถาน ศึกษาที่ว่าการสอนเด็กเล็กๆ เป็นเรื่องง่าย ที่อาจใช้ครูที่มีวุฒิต่ำสอน

เด็กก่อนประถมหรือประถมต้นก็ได้ จึงเป็นแนวคิดที่ผิดพลาดและมีผลเสียต่อการปูพื้นฐานการเรียนรู้ของเด็กไทย

สถิติอัตราส่วนนักเรียนต่อครูในระดับการศึกษาต่างๆ ถ้าพิจารณาแบบถัวเฉลี่ยทั่วประเทศ ส่วนใหญ่อยู่ในเกณฑ์ดีบางระดับ เช่น ระดับประถมศึกษา ก่อนข้างจะมีอัตราส่วนของครูมาก(1:19) ถ้าคิดตามเกณฑ์ของคณะกรรมการราชการครู (กค.) มีระดับมัธยมศึกษาตอนต้น และระดับมัธยมปลาย ประเภทอาชีวศึกษา ที่มีอัตราส่วนของครูน้อยไป จึงควรจะต้องเพิ่มครูในระดับนี้ สถิติที่คิดแบบถัวเฉลี่ยทั่วทั้งประเทศอาจไม่ช่วยให้เราเห็นประสิทธิภาพการใช้ครูในแต่ละระดับได้อย่างสมจริงมากนัก เพราะมีปัญหาครูส่วนหนึ่งถูกยืมตัวไปช่วยราชการ ครูส่วนหนึ่งทำงานบริหาร ทำงานธุรการ ไม่ได้สอน หรือสภาพข้อเท็จจริงในแต่ละจังหวัด แต่ละสถานศึกษา มีอัตราส่วนนักเรียนต่อครูที่แตกต่างกัน ควรจะมีการสำรวจวิจัยเรื่องนี้อย่างละเอียด และควรรหาทางเกลี่ยอัตราส่วนครูต่อนักเรียนในแต่ละโรงเรียนให้เหมาะสม

ในช่วงหลังเกิดวิกฤติเศรษฐกิจตกต่ำ รัฐบาลนอกจากจะจำกัดงบประมาณที่จะเพิ่มอัตราจ้างครูอาจารย์ได้ไม่เกินร้อยละ 20 ของอัตราทดแทนครูที่ปลดเกษียณไปแล้ว ยังใช้นโยบายประหยัดงบประมาณระยะยาวด้วยการชักชวนให้ข้าราชการที่อายุ 50 ปี หรือมีอายุงาน 25 ปี ลาเกษียณได้ก่อนที่จะครบเกษียณจริงในวัย 60 ปี เป็นผลให้ครูอาจารย์ลาออกไปจำนวนหลายหมื่นคน โดยที่หลายสถาบันการศึกษาไม่สามารถจ้างครูอาจารย์ใหม่ทดแทนได้เพียงพอ แม้ในสาขาที่ขาดแคลน

เลขาธิการคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ รายงานว่ามีครูสังกัด สปช. ขาดแคลนถึง 36,929 อัตรา ใน 68 จังหวัด ใน

จำนวนนี้เป็นการเกษียณก่อนกำหนด 19,440 อัตรา และคาดว่าในปี นี้จะมีครูขอเข้าร่วมโครงการนี้อีก 11,000 อัตรา รวมการขาดแคลนครูที่จะเกิดขึ้น คือ 50,000 อัตรา ( กรุงเทพมหานคร 6 มกราคม 2544)

### 2.3 การจัดการและการใช้จ่ายงบประมาณด้านการศึกษา

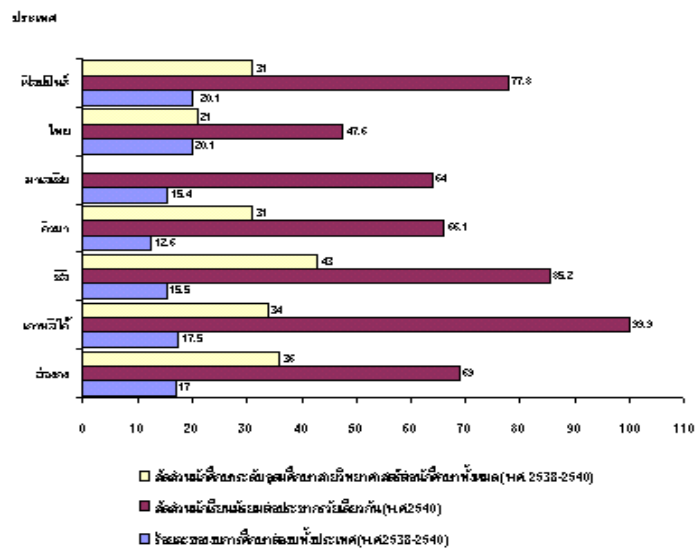
งบการศึกษามีสัดส่วนสูง แต่การใช้งบประมาณยังมีประสิทธิภาพต่ำ งบประมาณด้านการศึกษาของภาครัฐในปีงบประมาณ 2544 (ตุลาคม 2543-กันยายน 2544) สูงกว่าปีงบประมาณ 2543 (ตุลาคม 2542-กันยายน 2543) เล็กน้อย คือเพิ่มจาก 222,111.7 ล้านบาท เป็น 224,046.2 ล้านบาท เปรียบเทียบกับงบด้านอื่นๆ งบด้านการศึกษาคงได้ส่วนแบ่งมากที่สุดเหมือนกับปีที่ผ่านมา มา แต่ถ้ามองในแง่อัตราเพิ่มแล้ว ปรากฏว่างบการศึกษาเพิ่มจากปีงบประมาณก่อนเพียงร้อยละ 0.9 เทียบกับงบด้านการพาณิชย์และท่องเที่ยวในปีงบประมาณ 2544 ที่เพิ่มขึ้นจากปีงบประมาณ 2543 ถึงร้อยละ 31.2 การชำระหนี้เงินกู้เพิ่มขึ้น ร้อยละ 26.8 และการบริหารงานด้านทั่วไปเพิ่มขึ้นร้อยละ 9 ปีงบประมาณ 2543 งบด้านการศึกษาเป็นสัดส่วนสูงสุดถึงร้อยละ 25.8 ของงบประมาณทั้งหมด พอมาปีงบประมาณ 2544 งบด้านการศึกษาลดความสำคัญลงมาเล็กน้อย เหลือร้อยละ 24.6 ของงบประมาณทั้งหมด เปรียบเทียบกับประเทศอื่นๆ แล้ว รัฐบาลไทยจัดสรรงบประมาณเพื่อการศึกษาเป็นสัดส่วนสูงระดับร้อยละ 20 มาตั้งแต่ปี พ.ศ.2538-2540 จัดอยู่ในเกณฑ์สูงกว่าหลายประเทศ แต่ประเทศไทยกลับให้บริการประชากรในวัยศึกษาได้เป็นสัดส่วนต่ำกว่าหลายประเทศ เห็นได้ชัดในระดับมัธยมและอุดมศึกษาสายวิทยาศาสตร์ (ดูแผนภาพที่ 2.6)

สถิติเปรียบเทียบนี้สะท้อนว่าไทยยังใช้จ่ายเงินเพื่อการจัดการศึกษาได้มีประสิทธิภาพต่ำกว่าหลายประเทศ นี่เป็นประเด็นปัญหาที่ยังไม่มีใครนำมาศึกษาเปรียบเทียบอย่างจริงจัง และนักบริหารการศึกษาไทยชอบอ้างเป็นสูตรสำเร็จว่า รัฐบาลควรจัดสรรงบประมาณมากขึ้น พวกเขาจะได้อำนาจให้บริการการศึกษาแก่เด็กและเยาวชนได้มากขึ้น แต่มองข้ามความจริงที่ว่าเราควรปรับปรุงการใช้งบประมาณเพื่อการศึกษาให้มีประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพได้มากกว่าปัจจุบันให้ได้เสียก่อน

### แผนภูมิที่ 2.6

#### เปรียบเทียบสัดส่วนงบประมาณการศึกษาและการให้บริการศึกษาระดับมัธยมและอุดมศึกษาสายวิทยาศาสตร์

ระดับมัธยมและอุดมศึกษาสายวิทยาศาสตร์



ที่มา : UNDP Human Development Report 2000.

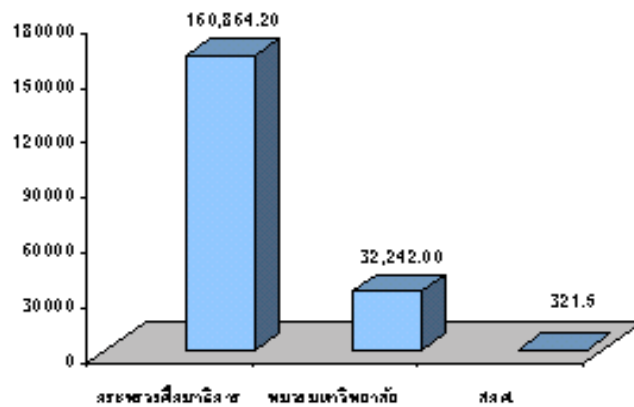


### การจัดสรรงบประมาณเพื่อการศึกษา

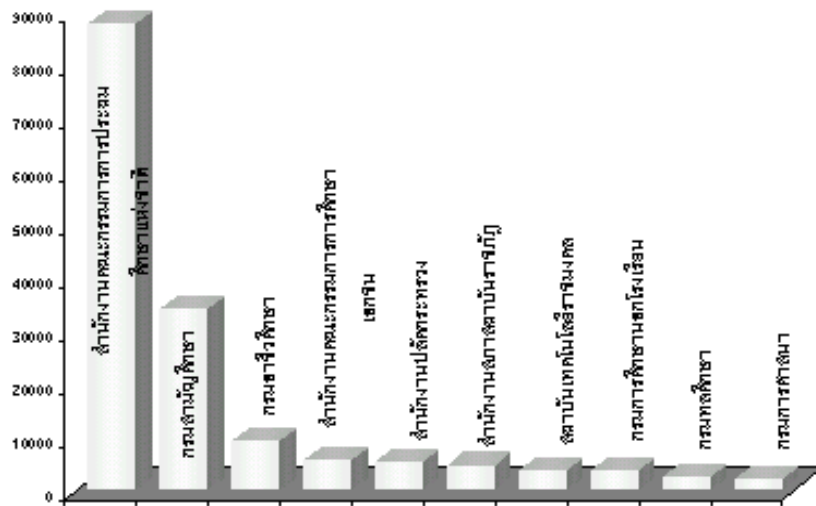
ในปีงบประมาณ 2544 กระทรวงศึกษาธิการได้รับงบ 160,864.2 ล้านบาท เพิ่มจากปีงบประมาณ 2543 ร้อยละ 1.1 หน่วยงานในกระทรวงศึกษาที่ใช้งบมากที่สุดคือ สำนักงานคณะกรรมการประถมศึกษาแห่งชาติ 87,475.1 ล้านบาท อันดับ 2 คือ กรมสามัญศึกษา ซึ่งรับผิดชอบการศึกษาระดับมัธยม 34,043 ล้านบาท อันดับ 3 คือ กรมอาชีวศึกษา ได้ 9,309.4 ล้านบาท หน่วยงานที่ได้รับงบสูงลำดับถัดมาตามลำดับ คือ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชน (5,659.3 ล้านบาท) สำนักงานปลัดกระทรวง (5,339.4 ล้านบาท) และสำนักงานสถาบันราชภัฏ (4,585.0 ล้านบาท) น่าสังเกตว่าทั้งกรมอาชีวศึกษาและสถาบันราชภัฏ ได้รับงบลดลงจากปีงบประมาณ 2543 ทั้งนี้ นโยบายการกระจายโอกาสการศึกษาให้เป็นธรรมน่าจะส่งเสริมพัฒนาการอาชีวศึกษาและสถาบันราชภัฏ ซึ่งให้บริการคนต่างจังหวัดเพิ่มขึ้น

ทบวงมหาวิทยาลัยได้งบ 32,242.0 ล้านบาท เกือบพอกๆ กับงบของกรมสามัญศึกษา ซึ่งรับผิดชอบนักเรียนมัธยมทั่วประเทศ ประมาณ 2.5 ล้านคน ซึ่งเป็นจำนวนมากกว่านักศึกษามหาวิทยาลัย สังกัดทบวงมหาวิทยาลัยราว 3 เท่า หรือถ้าลองเปรียบเทียบงบประมาณของมหาวิทยาลัยบางแห่งของทบวง เช่น มหาวิทยาลัยมหิดลแห่งเดียว (มีนักศึกษาประมาณ 21,000 คน) ใช้งบมากกว่าสถาบันราชภัฏทั่วประเทศ 36 สถาบัน (ซึ่งมีนักศึกษาประมาณ 1.6 แสนคน)รวมกัน ซึ่งสะท้อนว่า ระบบการศึกษาไทย ยังเน้นการอุดหนุนชนชั้นนำส่วนน้อยที่มีความสามารถในการแข่งขัน (สอบเข้ามหาวิทยาลัย) สูง มากกว่าจะกระจายงบประมาณการศึกษาเพื่อคนส่วนใหญ่ (ดูแผนภาพที่ 2.7)

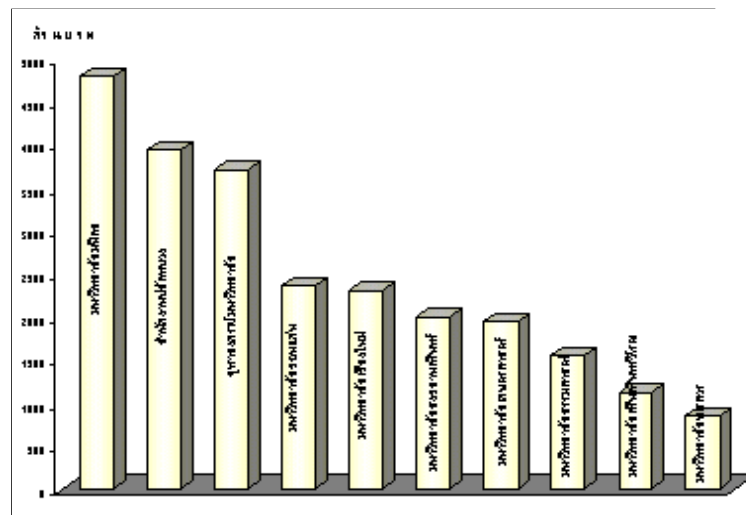
**แผนภาพที่ 2.7**  
**การจัดสรรงบประมาณการศึกษา ปีงบประมาณ 2544**



หน่วยงานสำคัญในกระทรวงศึกษาธิการ (ลำดับตามขนาดงบประมาณ)



### หน่วยงานในทบวงมหาวิทยาลัย ที่ได้รับประมาณงมากที่สุด 10 แห่ง



ที่มา : สำนักงบประมาณ สรุบบงบประมาณประจำปี 2544.

งบประมาณเพื่อการศึกษาจะถูกจัดสรรไปที่สำนักนายกรัฐมนตรีและกระทรวงอื่นๆ ที่มีการจัดการด้านการศึกษาวิจัยและพัฒนา อีกส่วนหนึ่งแต่เป็นส่วนน้อย

หากลองจำแนกงบรายจ่ายตามลักษณะงาน ปรากฏว่างบกว่าครึ่งหนึ่งเป็นเงินเดือนค่าจ้างประจำ และค่าจ้างชั่วคราว เพราะการจัดการศึกษาของไทยในปัจจุบันอาศัยครู อาจารย์ บรรยาย และบุคลากรสนับสนุนเป็นด้านหลัก แต่ยังไม่มีการศึกษาวิจัยว่า เราใช้บุคลากรทางการศึกษาคุ่มค่ามากเพียงใด โดยเฉพาะงบบด้านการบริหารทั่วไป งานธุรการ ซึ่งมีสัดส่วนค่อนข้างสูง และมักกระจุกตัวอยู่ที่สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ สำนักงานปลัดทบวงมหาวิทยาลัย สำนัก

งานอธิการบดี และหน่วยงานบริหารกลางระดับต่างๆ ซึ่งน่าจะลดขนาดกำลังคนลง กล้ายคนไปทำงานด้านการสอน หรือด้านอื่นที่จำเป็น เพื่อรัฐจะได้ใช้จ่ายงบการศึกษาอย่างมีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้น

ลักษณะงานและหมวดรายจ่ายด้านการศึกษาที่ได้รับงบประมาณ คือ งบอุดหนุน รายจ่ายอื่นๆ ค่าครุภัณฑ์ที่ดินสิ่งก่อสร้าง ค่าตอบแทนใช้สอย และวัสดุ ตามลำดับที่ผ่านมาไม่มีการวิเคราะห์เรื่องการใช้งบประมาณให้คุ้มค่าอย่างจริงจัง เพราะวิธีการของงบประมาณของหน่วยงานต่างๆ ใช้วิธีเขียนโครงการและตั้งงบเพิ่มจากปีก่อนไปเรื่อย ผู้บริหารมักแข่งกันของบก่อสร้างอาคารใหม่ๆ เช่น การสร้างหอประชุมขนาดใหญ่ ซึ่งใช้งานน้อยมาก และยังคงสิ้นเปลืองค่าพลังงานและค่าดูแลรักษาแพงมาก แต่บที่จะเป็นประโยชน์ต่อผู้เรียนโดยตรง เช่น หนังสือในห้องสมุด ห้องทดลอง อุปกรณ์การเรียนการสอนที่เหมาะสมแก่การใช้งาน กลับได้รับจัดสรรน้อยเกินไป นอกจากนี้ยังมีปัญหาการทุจริตฉ้อฉลในการจัดซื้อจัดจ้างหรือรับเหมางาน ทำให้งบประมาณถูกใช้ไปอย่างไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร

ปัจจุบันแนวคิดในการปฏิรูปการจัดสรรทรัพยากรการศึกษาเริ่มเสนอว่ารัฐน่าจะจัดสรรงบประมาณให้สถานศึกษา โดยให้งบเป็นก้อนและให้เป็นคู่มือการศึกษา กำหนดจากค่าใช้จ่ายต่อหัวนักเรียน นักศึกษา แล้วให้ผู้บริหารไปบริหารงบประมาณก้อนนั้นเองให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด แนวคิดนี้ตั้งสมมุติฐานว่า ถ้าผู้บริหารต้องบริหารงบประมาณแบบเงินก้อนเองแทนที่จะยื่นขอของบประมาณเป็นโครงการหรือแผนงานแบบเก่า ผู้บริหารคงจะวางแผนบริหารการเงินให้มีประสิทธิภาพขึ้น แต่สมมุติฐานนี้อาจไม่ถูกก็ได้ ถ้าผู้บริหารส่วนใหญ่

ที่ได้ขึ้นมาเป็นผู้บริหารเพราะระบบอาวุโส และเคยชินกับการบริหารตามกฎระเบียบราชการ ยังขาดความรู้ความสามารถทางด้านเศรษฐศาสตร์และการบริหาร รวมทั้งยังขาดจิตสำนึกในการบริหารจัดการเพื่อประโยชน์ส่วนรวมในระยะยาวอย่างแท้จริง

การจัดสรรงบประมาณให้สถานศึกษาโดยคำนวณจากยอดนักเรียนนักศึกษา เป็นระบบคิดแบบเชื่องช้าในกลไกตลาดเสรี แต่ไม่ได้มองว่าในสภาพเศรษฐกิจสังคมของไทย ไม่มีการแข่งขันอย่างเป็นธรรมหรืออย่างสร้างสรรค์จริงๆ ผู้บริหารบางคนอาจใช้วิธีสร้างภาพหรือเร่งระดมรับนักเรียนนักศึกษาใหม่เข้ามาให้มาก เพื่อจะได้ของบประมาณได้มากขึ้น โดยอาจจะไม่ได้จัดการศึกษาอย่างมีคุณภาพก็ได้ หรือสถานศึกษาที่มีชื่อเสียงมากอยู่แล้วก็จะยังได้เปรียบสถานศึกษาที่คนรู้จักน้อยกว่าการบริหารงบประมาณ รวมทั้งทรัพยากรอื่นๆ ให้มีประสิทธิภาพได้ผลตอบแทนคุ้มกับการลงทุน จึงเป็นเรื่องสำคัญที่ต้องการการวิจัยวิเคราะห์ รวมทั้งต้องมีการจัดฝึกอบรมและการคัดเลือกผู้บริหารการศึกษายุคใหม่ให้มีคุณภาพอย่างจริงจัง เราจึงจะสามารถปฏิรูปการใช้งบประมาณเพื่อการศึกษาให้เกิดประโยชน์เพิ่มขึ้นได้อย่างแท้จริง

## 2.4 ปัญหาคุณภาพการศึกษา

ปัญหาคุณภาพการศึกษาโดยทั่วไปที่ด้อยลงกว่าเดิม รวมทั้งด้อยกว่าประเทศอื่นที่ประสบความสำเร็จในการพัฒนาเศรษฐกิจสังคมมากกว่าไทย เป็นปัญหาที่เป็นที่ยอมรับกันทั่วไป ทั้งในหมู่นายจ้าง ผู้ปกครอง รวมทั้งครูอาจารย์ ที่มักจะกล่าวกันมาก เพราะเห็นได้ชัด

คือ ความล้าหลังของการศึกษาและวิจัยทางด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ซึ่งมีปัญหาทั้งในเชิงปริมาณและคุณภาพ แต่กล่าวในด้านสังคมศาสตร์ มนุษยศาสตร์แล้ว ก็มีปัญหาทางด้านคุณภาพด้วยเช่นกัน

ปัญหากระบวนการเรียนการสอนส่วนใหญ่ยังเป็นแบบท่องจำเพื่อสอบเลื่อนชั้น และแข่งขันเข้าโรงเรียนดีๆ และเข้ามหาวิทยาลัยปิดของรัฐ ครูอาจารย์ส่วนใหญ่ไม่ใช่คนที่เป็นนักวิชาการชั้นยอด หรือไม่ได้เป็นคนใฝ่วิชาการ เป็นนักอ่าน นักค้นคว้าวิจัย ผู้มีแรงจูงใจที่จะอยากจะเผยแพร่ความรู้ หรืออยากจะทำสร้างคนให้มีคุณภาพ ดังนั้น กระบวนการผลิต การเผยแพร่และการเรียนรู้ ความรู้และทักษะต่างๆ จึงมีคุณภาพต่ำ ยิ่งการเผยแพร่จิตสำนึก การพัฒนาการเติบโตทางจิตใจทางอารมณ์ทางคุณธรรม ยิ่งมีคุณภาพต่ำยิ่งกว่าตัวความรู้ทางวิชาชีพเข้าไปอีก

สภาพที่สะท้อนปัญหานี้ได้ดีที่สุดคือ การขยายตัวอย่างรวดเร็วของธุรกิจโรงเรียนกวดวิชา เพื่อเตรียมตัวสอบแข่งขัน เลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาเอกชน กล่าวว่าในปีการศึกษา 2542 มีโรงเรียนกวดวิชาที่จดทะเบียน 572 แห่ง มีนักเรียน 147,093 คน (ร้อยละ 60 อยู่ในกรุงเทพฯ) และคาดว่าปี 2543 จะมีนักเรียนเพิ่มขึ้นเป็นราว 200,000 คน เพราะที่ผ่านมามีคนขออนุมัติเปิดโรงเรียนกวดวิชาเพิ่มขึ้นมาก (ผู้จัดการ 24 มกราคม 2544)

นี่เป็นสถิติการกวดวิชาที่มีการจดทะเบียนเท่านั้น ในความเป็นจริงยังมีการสอนกวดวิชาในตอมอนเย็น โดยครูประจำการที่ชวนนักเรียนในโรงเรียนที่ตนสอนประจำอยู่แล้ว ให้เรียนกวดวิชาอีกเป็นจำนวนมาก การกวดวิชาไม่ได้สอนอะไรใหม่นอกจากการเรียนวิชาตามหลักสูตร

แต่เน้นการสอบให้ได้คะแนนดี

ปัญหาการเติบโตของธุรกิจโรงเรียนกวดวิชา สะท้อนถึงความล้มเหลวในการจัดการเรียนการสอนตามปกติ ค่านิยมและความเครียดที่จะต้องแข่งขันกันอย่างเอาเป็นเอาตายของนักเรียนไทย ซึ่งเป็นปัญหาที่จะต้องแก้ไขทั้งระบบการศึกษา โดยเฉพาะปัญหาการต้องแย่งกันเข้ามหาวิทยาลัยปิดของรัฐที่รับได้จำกัด แทนที่นักเรียนในยุคนี้จะได้มีเวลาว่างในการออกกำลังกาย เรียนศิลปะ พัฒนาสมองซีกอื่น หรือมีความสัมพันธ์ที่ดีกับครอบครัว เพื่อนฝูง ชุมชน กลับต้องมาเสียเวลา เสียเงิน และเครียดกับการเรียนวิชาซ้ำซาก และเพาะนิสัยการแข่งกันแบบตัวใครตัวมัน ลูกคนจนที่พ่อแม่ไม่มีปัญญาส่งไปกวดวิชา ก็อาจจะแพ้ในการแข่งขัน และมีปัญหาไปอีกแบบหนึ่ง

ส่วนปัญหาความด้อยพัฒนาทางการศึกษาและวิจัยทางด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีของไทย แม้จะเป็นปัญหาที่เห็นได้ชัด และได้มีการจัดตั้งหน่วยงาน เช่น สถาบันส่งเสริมการสอนวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี (สสวท.) และการเพิ่มงบประมาณที่จะพัฒนาด้านนี้ แต่ในทางปฏิบัติแล้วก็ยังพัฒนาได้ในขอบเขตที่จำกัด

ปัญหาสำคัญคือ กระบวนการเรียนการสอนทั้งระบบ ในทุกสาขาวิชายังเน้นการท่องจำมากกว่าการคิดเข้าใจ ดังนั้น เราจึงสร้างครูอาจารย์ที่มีคุณภาพได้น้อย นำไปสู่การขาดแคลนครูอาจารย์ที่เข้าใจวิทยาศาสตร์มากพอ และสามารถสอนเพื่อสร้างความเข้าใจได้ สร้างความสนใจให้กับนักเรียนได้ การสอนตามตำราที่เน้นการท่องจำเพื่อสอบเลื่อนชั้น และสอบแข่งขันเข้ามหาวิทยาลัย ทำให้วิชาด้านวิทยาศาสตร์ไม่เป็นที่นิยมเรียน หรือกลุ่มที่เลือกเรียนก็ยังไม่มีความรู้

สูงพอ เพราะระบบการวัดผลการเรียนไม่สอดคล้องกับปรัชญาแนวคิด การเรียนการสอนแบบวิทยาศาสตร์ที่เน้นการเข้าใจ การคิดเพื่อแก้ไขปัญหา

ปัญหายังมาจากสภาพแวดล้อมด้านเศรษฐกิจ สังคมอื่นๆ ที่ไม่ส่งเสริมการศึกษาและวิจัยด้านวิทยาศาสตร์มากเท่าที่ควร เช่น ความเชื่อ/ค่านิยมของคนไทยส่วนใหญ่ที่ยกย่องคนมีบุญญาธิการ มีอำนาจ มีอาวุโส มากกว่าความเชื่อ ค่านิยมในระบบเหตุผล ผู้เรียนสายวิทยาศาสตร์ คณิตศาสตร์ โดยตรงไม่มีความก้าวหน้าทางอาชีพและผลตอบแทนเท่าคนเรียนสายวิชาชีพ เช่น แพทย์ วิศวกร การพัฒนาอุตสาหกรรมของไทยอาศัยความรู้ในการผลิตแบบสั่งเข้ามา มากกว่า การทำความเข้าใจในสิ่งที่ใช้อยู่และคิดปรับปรุงพัฒนาให้ดีขึ้น ฯลฯ (สำนักงานพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งชาติ **ทำอย่างไรอันดับวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีของไทยจึงจะดีขึ้น?** 2543 พงษ์เทพ บุญศรีโรจน์ “ปฏิรูปการเรียนรู้วิทยาศาสตร์ คณิตศาสตร์ : บทบาทของ สสวท.” ใน 108 ปี กระทรวงศึกษาธิการ การปฏิรูปการศึกษา 2543)

ปัญหาประเทศไทยมีการลงทุนวิจัยเป็นสัดส่วนต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติน้อยกว่าประเทศอื่น ไม่ได้เกิดจากปัญหาการที่รัฐบาล “ไม่สนใจ ไม่เข้าใจ ไม่จัดสรรงบประมาณให้เพียงพอเท่านั้น” แต่ยังเกิดจากปัญหาที่สังคมไทยไม่ได้สร้างคนที่มีจิตใจเป็นนักวิจัย นักวิชาการมากพอ ไม่ได้สร้างนักวิจัยที่เก่งๆ ที่คิดโจทย์วิจัยดีๆ และมีจิตความสามารถพอที่จะทำงานวิจัยคือออกมาจากพอด้วย ปัญหาส่วนหนึ่งยังเกิดมาจากระบบการบริหารจัดการของหน่วยงานต่างๆ ทั้ง มหาวิทยาลัยและกระทรวง ที่ไม่เอื้ออำนวยให้คนที่มีความสามารถจะเป็น



นักวิจัยที่ดีได้ ได้ทำงานวิจัยได้อย่างมีประสิทธิภาพ สังคมไทยยัง ยกย่องและให้ค่าตอบแทนสูงกว่าสำหรับคนที่มีตำแหน่งบริหาร มี ตำแหน่งทางวิชาการ เป็นอาจารย์สอนหนังสือ มากกว่าคนที่ เป็นนัก วิจัยเต็มเวลา

### อันดับ 10 ข่าวด่วนปี 2543 ในทัศนะสื่อมวลชนสายการศึกษา

1. ครูเคลื่อนไหวคัดค้านการโอนการจัดการศึกษาให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพราะนโยบายดังกล่าวสร้างความหวาดวิตกให้ ครูทั่วประเทศว่าจะตกเป็นเบี้ยล่างฝ่ายปกครองท้องถิ่นที่ขาดความพร้อมเช่นในอดีตที่ผ่านมา จึงออกมาเคลื่อนไหวคัดค้านอย่างต่อเนื่อง และมีแนวโน้มว่าความขัดแย้งดังกล่าวจะรุนแรงขึ้นในปีหน้า

2. ข่าวพระสงฆ์ ระดับผู้ใหญ่หลายรูปมีพฤติกรรมสร้างความมัวหมองวงการสงฆ์ หลายรายถูกจับได้ทันควัน ทำให้กระทบจิตใจชาวพุทธทั่วไปอย่างมาก

3. ข่าวฟ้องหนังสือตำราเรียนเดือน 500 ล้าน การเปิดโปงเรื่องสำนักพิมพ์นำหนังสือที่ไม่ผ่านการป้อนตรานูนของกระทรวงศึกษาธิการเข้าไปขายในโรงเรียนในราคาแพง โดยผู้บริหารได้ประโยชน์ด้วย แม้กระทรวงศึกษาธิการ (ศธ.) จะสั่งลงโทษ 3 สำนักพิมพ์และทำทำฟ้องร้องทางแพ่งเพื่อเรียกค่าเสียหายกว่า 500 ล้านบาท แต่ก็ยังไม่มีใครมั่นใจว่าจะดำเนินการจริงจังและปัญหานี้จะหมดไป

4. ศธ. หักไม้เรียวกู รัฐมนตรีว่าการ ศธ. ได้ลงนามในระเบียบ ศธ. เมื่อวันที่ 13 กันยายน 2543 ห้ามครูลงโทษนักเรียนด้วยการตี ส่งผลให้เกิดการวิพากษ์วิจารณ์อย่างกว้างขวาง โดยเฉพาะจากครูรุ่น

เก่าที่ยังยืนยันว่า “ไม่เร็ว” ยังมีประโยชน์

5. กรมสามัญฯ เตรียมออกระเบียบเก็บค่าบำรุงการศึกษาเพิ่ม ก่อนเปิดภาคเรียนแรกของปี 43 นายสุวัฒน์ เงินน่ำ ขณะยังเป็นอธิบดี กรมสามัญศึกษาได้สั่งห้าม ร.ร.เก็บค่าบำรุงทั้งในระดับ ม.1 และ ม.4 เพราะรัฐจะอุดหนุนให้ระดับ ม.1 เท่ากับ 750 บาท และ ม.4 เท่ากับ 1,400 บาทต่อคนต่อปี ทำให้ ร.ร.ขนาดใหญ่ที่มีภาระค่าสาธารณูปโภค สูงร้องขอเก็บตามเดิม กรมจึงต้องยกเลิกคำสั่งเดิม ให้ ร.ร.เก็บเพิ่มได้ จนกว่ารัฐจะมีเงินอุดหนุนพอ

6. ป.ป.ช.เชือดบิก ศธ.รับสินบน นายโกวิท ประวาลพฤกษ์ เลขาธิการสภาสถาบันราชภัฏ ถูกคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) สั่งลงโทษร้ายแรงถึงขั้นปลดออก หรือไล่ออก ฐานรับสินบน 2 แสนบาทจากบริษัทเอกชนที่ร่วม ประมูลสื่อการสอนสมัยที่นายโกวิทเป็นเลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาเอกชน

7. ยาเสพติดระบาดหนักในโรงเรียน เป็นปัญหาที่เข้าขั้นวิกฤติ เพราะแม้ ศธ.จะมีโครงการโรงเรียนสีขาวรับมือ แต่ก็ไม่ได้ผลเท่าที่ควร จนต้องจับมือทั้งตำรวจและกระทรวงสาธารณสุข สำนักงานป้องกันและปราบปรามยาเสพติด เข้าวางรากฐานการแก้ปัญหาลงถึงระดับชุมชนและครอบครัว แต่ก็ยังไม่มิตีท่าว่าสถานการณ์จะดีขึ้น

8. เดินเครื่องปฏิรูปการศึกษาเต็มตัว หลังจาก พ.ร.บ.การศึกษา มีผลบังคับใช้ ปี 2543 ก็มีความตื่นตัวเกี่ยวกับการปฏิรูปการศึกษา อย่างกว้างขวาง มีการจัดตั้งคณะกรรมการปฏิรูปการศึกษาขึ้น เพื่อ ปรับโครงสร้างเข้าสู่กระทรวงการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรม ที่รวม

ศธ. ทบวงมหาวิทยาลัย สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติไว้ด้วยกัน โดยจะมีหน่วยงานการศึกษาว่า 2,200 หน่วยถูกยุบและบุคลากรกว่า 10,000 คน จะถูกโยกย้าย

9. มหาวิทยาลัยนอกระบบวุ่น ตลอดปี 2543 มหาวิทยาลัยต่างๆ มีการเคลื่อนไหวคัดค้านการออกนอกระบบอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะที่จุฬาฯ ถึงขั้นต้องถอนร่าง พ.ร.บ.ออกจาก ครม. และเริ่มต้นทำประชาพิจารณ์กันใหม่ โดยปมปัญหาทั่วไปคือ เกรงว่าเมื่อออกนอกระบบแล้ว สภามหาวิทยาลัยจะมีอำนาจเด็ดขาด และอาจเปิดช่องให้ธุรกิจเข้ามาหากินกับการศึกษามากขึ้น

10. ตั้ง 9 อรหันต์ต้นปฏิรูปการศึกษา ต้นปี 2543 ครม.มีมติตั้งคณะกรรมการบริหารสำนักงานปฏิรูปการศึกษารวม 9 คน โดยมีนายวิจิตร ศรีสุวาน เป็นประธาน เพื่อร่างกฎระเบียบและดำเนินการปฏิรูประบบโครงสร้างทางการศึกษา

มติชน 26 ธันวาคม 2543

## บทที่ 3

### การดำเนินการปฏิรูปการศึกษาโดย หน่วยงานต่างๆ

#### 3.1 ความคืบหน้าในการดำเนินการปฏิรูปการศึกษา

ปี 2543 เป็นปีที่มีการเคลื่อนไหวเรื่องการปฏิรูปการศึกษา ตามแนวทางที่ได้ประกาศไว้ในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 อย่างคึกคัก หน่วยงานรัฐที่มีภารกิจในการดำเนินงานปฏิรูปการศึกษา ตามกฎหมายฉบับนี้ในช่วง 3 ปีก่อนที่จะมีการปรับเปลี่ยนองค์กรใหม่ ที่เป็นกำลังหลักคือ

1. คณะกรรมการและสำนักงานปฏิรูปการศึกษา (สปศ.) เป็นองค์กรมหาชนอิสระที่ตั้งขึ้นใหม่เพื่อเสนอแนะแนวทางปฏิรูปโครงสร้างการบริหารการศึกษา จัดระบบครู คณาจารย์ และบุคลากรทางการศึกษา จัดระบบทรัพยากรและการลงทุนเพื่อการศึกษา หน่วยงานนี้เป็นองค์กรเฉพาะกิจมีระยะเวลาทำงาน 3 ปี นับตั้งแต่มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ

2. สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ (สกศ.) มีหน้าที่กำหนดนโยบาย วางแผน ติดตามและประเมินผลการจัดการศึกษาให้เป็นไปตามนโยบายและแผนที่กำหนด

3. กระทรวงศึกษาธิการ ทบวงมหาวิทยาลัย และหน่วยงานที่จัดการศึกษาเฉพาะทาง ในกระทรวงทบวงกรมอื่นๆ มีหน้าที่กำหนด

นโยบายและแผนปฏิบัติงานด้านการจัดการศึกษา เพื่อให้สามารถดำเนินงานสอดคล้องกับนโยบายการศึกษาของประเทศ

นอกจากนี้พระราชบัญญัติฉบับใหม่ได้เปิดช่องทางและคาดหวังให้หน่วยงานระดับสถานศึกษา และกลุ่มบุคคล ประชาชนทั่วไป มีบทบาทในการดำเนินงานการจัดการศึกษาได้เพิ่มขึ้นจากเดิม

การดำเนินการเพื่อการปฏิรูปการศึกษา ในปี 2543 มีทั้งส่วนที่ต่างหน่วยงานต่างดำเนินงานในส่วนที่ตนรับผิดชอบ และส่วนที่หลายหน่วยงานดำเนินการร่วมกัน ดังนั้น กิจกรรมการศึกษาในปี 2543 จึงมีหลายเรื่องที่มีลักษณะเหลื่อมล้ำกัน

### 3.2 การดำเนินงานของคณะกรรมการบริหารและสำนักงานปฏิรูปการศึกษา (สปศ.)

ภายหลังการประกาศใช้ พ.ร.บ.การศึกษาแห่งชาติ เมื่อวันที่ 19 สิงหาคม 2542 ในต้นปี 2543 ก็ได้มีการสรรหา คัดเลือกและแต่งตั้งคณะกรรมการบริหารสำนักงานปฏิรูปการศึกษา ซึ่งประกอบด้วยกรรมการ 9 คน สำนักงานนี้เป็นองค์การมหาชนเฉพาะกิจ มีหน้าที่ที่จะต้องทำให้เสร็จภายใน 3 ปี นับจากประกาศใช้ พ.ร.บ. การศึกษาคือ

1. เสนอการจัดโครงสร้าง องค์กรและการแบ่งส่วนงาน
2. เสนอการจัดระบบครู คณาจารย์ และบุคลากรทางการศึกษา
3. เสนอการจัดระบบทรัพยากรและการลงทุนเพื่อการศึกษา
4. เสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ ระเบียบ และคำสั่งที่ใช้บังคับอยู่เพื่อให้

สอดคล้องกับ พ.ร.บ.การศึกษาฯ

5. อำนาจหน้าที่อื่นตามที่กำหนดในกฎหมายว่าด้วยองค์การ  
มหาชน

งานที่มีความคืบหน้าไปมากคือ การจัดโครงสร้างองค์กร และการแบ่งส่วนงานใหม่ ซึ่งจะต้องจัดทำให้เสร็จภายในเดือนกรกฎาคม 2545 (3 ปีภายหลังจากใช้ พ.ร.บ.การศึกษาแห่งชาติ)

**รูปแบบขององค์กรใหม่**

กระทรวงศึกษาธิการ ทบวงมหาวิทยาลัย สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ จะถูกยุบให้มาอยู่ภายใต้การบริหารของกระทรวงเดียว คือ กระทรวงการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม โดยกระทรวงนี้จะมีรูปแบบการบริหารที่ต่างไปจากกระทรวงศึกษาธิการเดิม คือ จะมีการกระจายอำนาจการบริหารจัดการไปสู่องค์กรรูปแบบต่างๆ เพิ่มมากขึ้น กล่าวคือ

1. การบริหารงานของหน่วยงานส่วนกลาง (กระทรวงการศึกษาฯ)

1.1 องค์กรหลัก 4 องค์กร ประกอบด้วย

1) สภาและสำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา ศาสนา  
และวัฒนธรรมแห่งชาติ

สภาการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรมแห่งชาติ (จำนวน 73 คนมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาฯ เป็นประธาน) มีหน้าที่พิจารณาเสนอนโยบาย แผน และมาตรฐานการศึกษาของชาตินโยบายและแผนด้านศาสนา ศิลปะและวัฒนธรรม การสนับสนุนทรัพยากร การประเมินผลการจัดการศึกษา การดำเนินการด้านศาสนา ศิลปะและวัฒนธรรม รวมทั้งการพิจารณากลับกรองกฎหมาย และ

กฎกระทรวงที่ออกตามความในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ โดยมีสำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรมแห่งชาติเป็นหน่วยงานสนับสนุน

### 2) คณะกรรมการและสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน

นี่คือการรวมสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ และกรมสามัญศึกษาเข้าด้วยกัน (มีคณะกรรมการ 49 คน) อาจจะเทียบเท่ากับหน่วยงานระดับกรมที่ใหญ่ที่สุด การบริหารงานจะมีลักษณะกระจายอำนาจการบริหารไปสู่เขตพื้นที่การศึกษา องค์กรท้องถิ่นและสถาบันการศึกษามากขึ้น คณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน มีหน้าที่พิจารณาเสนอนโยบาย แผนพัฒนา มาตรฐาน และหลักสูตรแกนกลางการศึกษาขั้นพื้นฐานที่สอดคล้องกับแผนการศึกษา ศาสนา ศิลปะและวัฒนธรรมแห่งชาติ การสนับสนุนทรัพยากร การติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน (ประถมถึงมัธยม) โดยมี สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน เป็นผู้ทำงานสนับสนุน

### 3) คณะกรรมการและสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา

คณะกรรมการการอุดมศึกษา คือ หน่วยงานรูปแบบใหม่ของทบวงมหาวิทยาลัยเดิม มีหน้าที่พิจารณาเสนอนโยบาย แผนพัฒนา และมาตรฐานการอุดมศึกษาที่สอดคล้องกับแผนการศึกษา ศาสนา ศิลปะและวัฒนธรรมแห่งชาติ การสนับสนุนทรัพยากร การติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผล การจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษา โดยมีสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา เป็นผู้ทำงานสนับสนุน

คาดว่าจะแบ่งการบริหารงานเป็น 4 ด้าน คือ 1) นโยบายและแผน 2) การจัดสรรทรัพยากรและงบประมาณ 3) การติดตามและประเมินผลการดำเนินการ 4) การกำหนดมาตรฐานการอุดมศึกษา

#### 4) คณะกรรมการและสำนักงานคณะกรรมการศาสนา และวัฒนธรรม

คณะกรรมการศาสนาและวัฒนธรรม จำนวน 39 คน คือหน่วยงานระดับกรมที่ขึ้นตรงต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงฯ รวมภารกิจของกรมศาสนา กรมศิลปากร และสำนักงานวัฒนธรรมแห่งชาติเข้าไว้ด้วยกัน มีหน้าที่พิจารณาเสนอนโยบายและแผนพัฒนาด้านศาสนา ศิลปะและวัฒนธรรม ที่สอดคล้องกับแผนการศึกษา ศาสนา ศิลปะและวัฒนธรรมแห่งชาติ การสนับสนุนทรัพยากร การติดตามตรวจสอบ และประเมินผลการดำเนินการด้านศาสนา ศิลปะและวัฒนธรรม โดยมีสำนักงานคณะกรรมการการศาสนาและวัฒนธรรม เป็นผู้ทำงานสนับสนุน โครงสร้างของหน่วยงานนี้จะแบ่งออกเป็น 10 สำนัก

#### 1.2 สำนักงานปลัดกระทรวง

สำนักงานปลัดกระทรวง มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการเกี่ยวกับราชการทั่วไปของกระทรวง ประสานความร่วมมือกับต่างประเทศ ประสานและส่งเสริมความร่วมมือกับหน่วยงาน องค์กร สถานประกอบการ ที่จัดการอาชีวศึกษา การพลศึกษา กีฬา นันทนาการ ลูกเสือ และยุวกาชาด ประสานและส่งเสริมหน่วยงานที่จัดการศึกษานอกระบบ และตามอัธยาศัย ประสานงานกับหน่วยงานทั้งในระดับกระทรวง เขตพื้นที่การศึกษา และองค์กรอิสระในกำกับของกระทรวง



### 1.3 องค์กรอิสระ

- 1) สภาครูและบุคลากรทางการศึกษา
- 2) สำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา
- 3) สถาบันเทคโนโลยีเพื่อการศึกษา
- 4) สถาบันพัฒนาครูและบุคลากรทางการศึกษา
- 5) สถาบันส่งเสริมการสอนวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ซึ่งมีอยู่แล้ว คาดว่าจะมีการปรับภารกิจให้มีบทบาทในการส่งเสริมการศึกษาด้านวิทยาศาสตร์ และเทคโนโลยีที่ชัดเจน เหมาะสมยิ่งขึ้น

## 2. การบริหารงานของหน่วยปฏิบัติ ประกอบด้วย

### 2.1 การบริหารงานของสถานศึกษาระดับปริญญา

สถานศึกษาระดับปริญญา จะมีฐานะเป็นนิติบุคคลดำเนินการได้โดยอิสระ สามารถพัฒนาระบบบริหาร และการจัดการที่เป็นของตนเอง มีความคล่องตัว มีเสรีภาพทางวิชาการ และอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของสภาสถาบันศึกษาตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งสถานศึกษานั้น

### 2.2 การบริหารงานของสถานศึกษาที่จัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน และระดับต่ำกว่าปริญญา

จะร่วมกันบริหารโดยคณะกรรมการการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรมเขตพื้นที่การศึกษา คณะกรรมการสถานศึกษา และตัวสถานศึกษาแต่ละสถาบัน สำนักงานปฏิรูปการศึกษา (สปศ.) มีเป้าหมายที่จะโอนการดูแลจากเขตพื้นที่การศึกษา ไปสู่องค์กรปกครอง

ท้องถิ่น เมื่อมีความพร้อมภายในระยะเวลา 10 ปี แต่จะโอนการศึกษาในระดับไหนให้องค์กรระดับใด เมื่อไหร่ อย่างไร ยังเป็นเรื่องที่ต้องกำหนดให้ชัดเจน

### 2.3 การบริหารงานระดับพื้นที่การศึกษา

การแบ่งเขตการศึกษา สปศ. ได้กำหนดแนวทางไว้ว่าจะแบ่งเป็น 289 เขต ในต่างจังหวัด และเขตในกรุงเทพอีก 1 หรือ 6 เขต การแบ่งเขตนี้จะพิจารณาจำนวนประชากร เขต/อำเภอจำนวนสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน และลักษณะทางภูมิภาคคมนาคม และการติดต่อสื่อสารเป็นเกณฑ์ เรื่องการแบ่งเขตนี้ก็ยังคงเป็นที่ถกเถียงกันอยู่ โดยทางผู้บริหารระดับสูงของกระทรวงศึกษาธิการบางคนเห็นว่าน่าจะแบ่งเขตโดยใช้จังหวัดหรืออำเภอ จะทำให้การประสานงานระหว่างหน่วยงานต่างๆ ทำได้ดีกว่า

องค์ประกอบของคณะกรรมการทั้งในระดับเขตพื้นที่การศึกษา และระดับสถานศึกษาจะมาจากการสรรหาจากผู้แทนครู ผู้บริหารการศึกษา ผู้ปกครอง องค์กรชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้ทรงคุณวุฒิ ผู้นำทางศาสนา ผู้แทนองค์กรเอกชน มีวาระการดำรงตำแหน่งที่แน่นอน(เช่น 3 ปี) และกรรมการแต่ละคนอยู่ได้ไม่เกิน 2 วาระ ซึ่งจะเป็นรูปแบบการบริหารที่มีลักษณะประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม ที่แตกต่างไปจากผู้บริหารแบบแต่งตั้งมาจากราชการ ส่วนกลางแบบเดิม รวมทั้งหน่วยงานระดับเขตและระดับสถานศึกษาจะมีอำนาจหน้าที่ในการบริหารเรื่องงบประมาณ การบริหารบุคลากร หลักสูตร การจัดการเรียนการสอนได้อย่างเป็นอิสระเพิ่มขึ้น

นอกจากการทำงานด้านการจัดโครงสร้างองค์กร และการแบ่งส่วนงานแล้ว สำนักงานปฏิรูปการศึกษา ยังมีภาระงานอีก 3 ด้าน คือ

1. การจัดระบบครู คณาจารย์ และบุคลากรการศึกษา
2. การจัดระบบทรัพยากร และการลงทุนเพื่อการศึกษา
3. การแก้ไขและยกร่างกฎหมายใหม่หลายสิบฉบับให้สอดคล้องกับพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.

2542

(สำนักงานปฏิรูปการศึกษา การสัมมนา มองปฏิรูปการศึกษา ตามภารกิจ สปศ. และการรับฟังความคิดเห็น ณ โรงแรมลำปางเวียงทอง วันศุกร์ที่ 10 พฤศจิกายน 2543)

### 3.3 การดำเนินงานของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ (สกศ.)

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ ซึ่งเป็นหน่วยงานทางด้านกำหนดนโยบาย วางแผน ติดตาม และประเมินผลการจัดการศึกษา ได้มีบทบาทในการร่วมพลังหน่วยงาน องค์กร นักวิชาการ ประชาชนทั่วไป เข้ามามีส่วนร่วมในการสร้างองค์ความรู้และส่งเสริมให้มีการวิจัยเพื่อพัฒนานโยบายและยุทธศาสตร์ในการปฏิรูปการศึกษา จัดทำและปรับปรุงแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้อง มีการวิจัย เผยแพร่ เอกสารและจัดสัมมนาเรื่องเกี่ยวกับการดำเนินการปฏิรูปการศึกษาด้านต่างๆ ในปี 2543 มากกว่าร้อยหัวข้อ และอยู่ในระหว่างการดำเนินงานอีกจำนวนมาก

องค์กรของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติเองในปัจจุบันแบ่งเป็นกลุ่มใหญ่ 4 กลุ่ม และกลุ่มงานย่อย 30 หน่วย คือ เพื่อรองรับงานดำเนินการปฏิรูปการศึกษา คือ

**1. กลุ่มยุทธศาสตร์และการวางแผนเพื่อการปฏิรูปการศึกษา** ประกอบไปด้วยสถาบัน ศูนย์ และกลุ่มงานด้านต่างๆ รวม 7 หน่วยงาน อาทิเช่น ศูนย์พัฒนาและวางแผนการศึกษาแห่งชาติ สถาบันพัฒนาคุณภาพการศึกษา

**2. กลุ่มปฏิรูปการเรียนรู้** ประกอบไปด้วย สถาบัน ศูนย์ กลุ่มงานด้านต่างๆ รวม 13 หน่วยงาน อาทิเช่น สถาบันแห่งชาติเพื่อปฏิรูปการเรียนรู้ สถาบันเทคโนโลยีเพื่อการศึกษาแห่งชาติ สถาบันแห่งชาติเพื่อพัฒนาเด็กปฐมวัย

**3. กลุ่มปฏิรูปโครงสร้างและระบบบริหารการศึกษา** ประกอบไปด้วยสถาบัน สำนักงาน และกลุ่มงานรวม 5 หน่วยงาน เช่น สถาบันส่งเสริมการประเมินคุณภาพและมาตรฐานการศึกษาแห่งชาติ สถาบันแห่งชาติเพื่อปฏิรูปการเงินการศึกษา

**4. กลุ่มสนับสนุน** ประกอบด้วย ศูนย์ และกลุ่มงานรวม 5 หน่วยงาน เช่น ศูนย์สถิติแห่งชาติเพื่อการปฏิรูปการศึกษา ศูนย์สื่อเพื่อปฏิรูปการศึกษา

(รายละเอียดดูใน สกศ. บันทึกการศึกษาไทย 2544 WWW.ONEC.GO.TH, THAIEDREFORM.ONEC.GO.TH)

## พ.ร.บ.การศึกษาแห่งชาติกับภารกิจของรัฐ

### ภารกิจที่รัฐต้องดำเนินการภายใน 3 ปี (20 สิงหาคม 2545)

1. จัดการศึกษาให้บุคคลมีสิทธิและโอกาสเสมอกันในการรับการศึกษาขั้นพื้นฐานไม่น้อยกว่า 12 ปี ที่รัฐต้องจัดให้อย่างทั่วถึงและมีคุณภาพ โดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย
2. ให้มีการศึกษาภาคบังคับ 9 ปี โดยให้เด็กซึ่งมีอายุย่างเข้าปีที่ 7 เข้าเรียนในสถานศึกษาขั้นพื้นฐานจนอายุย่างเข้าปีที่ 16 เว้นแต่สอบได้ชั้นปีที่ 9 ของการศึกษาภาคบังคับ
3. ยุบกระทรวงศึกษาธิการ ทบวงมหาวิทยาลัย และสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ แล้วจัดตั้งเป็นกระทรวงการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม ประกอบไปด้วย 4 องค์กรหลัก และ 5 องค์กรอิสระ
4. จัดตั้งสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา
5. ให้สถานศึกษาของรัฐที่จัดการศึกษาระดับปริญญาเป็นนิติบุคคล และอาจจัดเป็นส่วนราชการหรือหน่วยงานในกำกับของรัฐ ยกเว้นสถานศึกษาเฉพาะทาง
6. กระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาไปยังเขตพื้นที่ การศึกษาและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
7. ให้การบริหารและการจัดการศึกษาของเอกชนมีความเป็นอิสระ โดยมีการกำกับติดตาม การประเมินคุณภาพและมาตรฐานการศึกษา จากรัฐ

8. จัดตั้งกองทุนพัฒนาครูและบุคลากรทางการศึกษา และกองทุนส่งเสริมครู คณาจารย์ และบุคลากรทางการศึกษา
9. จัดตั้งองค์กรวิชาชีพครู ผู้บริหารสถานศึกษา และผู้บริหารการศึกษา
10. จัดตั้งองค์กรกลางบริหารงานบุคคลของข้าราชการครู
11. จัดให้มีกฎหมายว่าด้วยเงินเดือน ค่าตอบแทน สวัสดิการ และสิทธิประโยชน์อื่น ๆ
12. แก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติครู พ.ศ.2488 และพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ.2521

#### ภารกิจที่ต้องดำเนินการภายใน 5 ปี (สิงหาคม 2547)

ปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ ระเบียบ ประกาศ คำสั่ง เกี่ยวกับการศึกษา ศาสนา ศิลปะและวัฒนธรรมที่ใช้บังคับอยู่เดิมให้เป็นไปตาม พ.ร.บ. การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542

#### ภารกิจที่ต้องดำเนินการภายใน 6 ปี (สิงหาคม 2548)

การประเมินผลภายนอกของสถานศึกษาทุกแห่ง  
(สกศ. บันทึกการศึกษาไทย 2544)

### 3.4 การดำเนินงานเพื่อการปฏิรูปการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ ในช่วงปี 2542-2543

ในการดำเนินการปฏิรูปการศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ ได้จัดกลุ่มภารกิจและแต่งตั้งคณะกรรมการรับผิดชอบภารกิจสำคัญจำนวน 5 กลุ่ม 20 แผนงาน แต่งตั้งคณะกรรมการปฏิรูปการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการจำนวน 52 คน เพื่อมีหน้าที่กำหนดนโยบายให้

ความเห็นชอบแผนงานให้คำปรึกษา และแต่งตั้งคณะกรรมการ คณะทำงานชุดต่างๆ รวมทั้งจัดตั้ง ศูนย์ปฏิบัติการปฏิรูปการศึกษาของ กระทรวงศึกษาธิการ ทำหน้าที่ประสานสนับสนุน ติดตาม ประมวลผลและรายงานการปฏิรูปการศึกษา รับฟังข้อเสนอแนะและเผยแพร่ ข้อมูลข่าวสาร

การดำเนินงานปฏิรูปการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการในช่วง กลางปี 2542 ถึงปลายปี 2543 ประกอบไปด้วยแผนงานดังต่อไปนี้

### กลุ่มที่ 1 แผนงานปฏิรูปที่เกี่ยวกับการศึกษาประเภทต่างๆ

1. แผนงานการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน 12 ปี กำหนดนโยบาย และแผนการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน 12 ปี เพื่อใช้เป็นกรอบทิศทางการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานให้ทั่วถึงและมีคุณภาพ ในปี 2545 นำเสนอแผนให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบ และได้จัดทำ แผนยุทธศาสตร์การจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน 12 ปี ให้สอดคล้องกับแผนหลัก

2. แผนงานการจัดการศึกษาเพื่อคนพิการ ผู้ด้อยโอกาส และผู้มีความสามารถพิเศษ กำหนดโครงสร้างการบริหารการศึกษาสำหรับคนพิการ จัดระบบข้อมูลคนพิการ จำแนกประเภทของคนพิการและจัดทำคู่มือการคัดแยกและส่งต่อคนพิการ กำหนดแผนการผลิตและพัฒนาครู และบุคลากรทางการศึกษาเพื่อคนพิการ ยกร่างกฎกระทรวงว่าด้วยการจัดการศึกษาเพื่อคนพิการ ประเมินผลการจัดการศึกษาเพื่อคนพิการ (2542) จัดโรงเรียนร่วม จัดทำแผนปฏิบัติการการจัดการศึกษาสำหรับคนพิการ กำหนดแนวทางการจัดการศึกษาสำหรับผู้ด้อยโอกาส และผู้มีความสามารถพิเศษ

**3. แผนงานจัดการศึกษาและพัฒนาเด็กปฐมวัย (อายุ 0-5 ปี)**  
จัดทำแผนปฏิบัติการการศึกษาและพัฒนาเด็กปฐมวัย (0-5 ปี) สำหรับใช้เป็นกรอบแนวทางการดำเนินงานของผู้เกี่ยวข้อง

**4. แผนงานปฏิรูปการอาชีวศึกษาและฝึกอบรมวิชาชีพ** จัดทำร่างพระราชบัญญัติการอาชีวศึกษา จัดทำประชาพิจารณ์เกี่ยวกับการปฏิรูปอาชีวศึกษาและฝึกอบรมวิชาชีพ ได้ศึกษาตัวแปรเกี่ยวกับการกำหนดเขตพื้นที่อาชีวศึกษา

**5. แผนงานศึกษาระดับอุดมศึกษา** ส่วนที่อยู่ในความรับผิดชอบกระทรวงศึกษาธิการ คือ กำหนดกรอบแนวคิดการเทียบโอนผลการเรียนระดับอุดมศึกษา ร่างประกาศกระทรวง เรื่องหลักเกณฑ์การแบ่งระดับและการเทียบระดับการศึกษา ศึกษากรอบแนวคิดเกี่ยวกับการวัดและประเมินผลการเรียนระดับอุดมศึกษา กำหนดกรอบโครงสร้างร่างการบริหารอุดมศึกษา กำหนดรูปแบบองค์กร กลางบริการงานบุคคล พัฒนาระบบการจัดสรรเงินอุดหนุนเป็นเงินก้อน ยกเว้นแนวคิดและยุทธศาสตร์การปฏิรูปการศึกษา

**6. แผนปฏิรูปและส่งเสริมการศึกษาเอกชน** ยกเว้นและประชาพิจารณ์ร่างพระราชบัญญัติการศึกษาเอกชนฉบับใหม่ และจัดทำแผนปฏิบัติการศึกษาเอกชน

**7. แผนการปฏิรูปการส่งเสริมการศึกษาตลอดชีพ และเทคโนโลยีเพื่อการศึกษา** จัดทำสาระการปฏิบัติการส่งเสริมศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย จัดการศึกษานอกระบบสำหรับประชากรวัยเรียนที่ไม่ได้อยู่ในระบบ และประชาชนที่มีอายุ 18 ปีขึ้นไป ยกเว้นกรอบการเรียนรู้ตลอดชีวิต นำเสนอระบบบริหารการศึกษานอก



ระบบ และพัฒนารูปแบบการศึกษานอกระบบ และตามอัธยาศัยให้มีประสิทธิภาพ

## กลุ่มที่ 2 แผนงานปฏิรูปที่เกี่ยวกับศาสนา ศิลปะ วัฒนธรรม และการกีฬา

8. แผนงานส่งเสริมศาสนา ศิลปะ และวัฒนธรรม จัดประชุมหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อกำหนดแนวทางการปฏิรูปด้านศาสนา ศิลปะ วัฒนธรรม จัดให้มีการประชาพิจารณ์ รวมทั้งจัดทำร่างแนวทางการดำเนินงานด้าน ศาสนา ศิลปะ วัฒนธรรม ในช่วงแผนพัฒนาระยะที่ 9

9. แผนงานส่งเสริมพลศึกษาและการกีฬา จัดให้มีการประชุมอนุกรรมการเพื่อกำหนดแนวทางวัตถุประสงค์และเป้าหมายการดำเนินงาน ยกร่างแผนการส่งเสริมการพลศึกษาและการกีฬา และกำลังดำเนินการจัดทำประชาพิจารณ์ แผนการส่งเสริมพลศึกษาและการกีฬา ใน 4 ภูมิภาค

## กลุ่มที่ 3 แผนงานปฏิรูปที่เกี่ยวกับหลักสูตร กระบวนการเรียนรู้ และคุณภาพการศึกษา

10. แผนงานการพัฒนาหลักสูตรการศึกษาขั้นพื้นฐาน ยกร่างหลักสูตรการศึกษาขั้นพื้นฐาน ทั้งหลักสูตรแกนกลาง และหลักสูตรท้องถิ่น นำเสนอคณะกรรมการปฏิรูปการศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ รวบรวมคู่มือกลุ่มวิชาและเอกสารประกอบหลักสูตร 8 ฉบับ จัดตั้งคณะทำงานดำเนินงานทดลองรูปแบบการบริหารจัดการหลักสูตรการศึกษาขั้นพื้นฐานและกระบวนการเรียนรู้ และประชาสัมพันธ์หลักสูตร

การศึกษาขั้นพื้นฐาน ซึ่งจะประกาศใช้ทั่วประเทศปีการศึกษา 2545

**11. แผนงานประกันคุณภาพการศึกษา** กำหนดมาตรฐานการศึกษาขั้นพื้นฐานเสนอคณะกรรมการปฏิรูปการศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ ออกแบบพัฒนาระบบประกันคุณภาพการศึกษาภายในสถานศึกษาและพัฒนาระบบประกันคุณภาพภายใน รวมทั้งเร่งขยายผลให้โรงเรียนและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเข้าสู่ระบบการประกันคุณภาพภายใน (อย่างน้อยร้อยละ 50 ในปีงบประมาณ 2544)

**12. แผนงานเทียบโอนผลการศึกษาระดับการศึกษา** ทั้งในระบบนอกระบบ และการศึกษาตามอัธยาศัย เพื่อเปิดโอกาสให้ผู้เรียนเชื่อมโยงเทียบโอนความรู้ได้ทั้ง 3 รูปแบบ

**13. แผนงานปฏิรูปครู คณาจารย์ และบุคลากรทางการศึกษา** กำหนดสาระบัญญัติในการปฏิรูปองค์กรวิชาชีพครู และใบประกอบวิชาชีพครู นำเสนอคณะกรรมการปฏิรูปการศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ รวมทั้งจัดสัมมนาการผลิตและพัฒนาวิชาชีพครู วางกรอบและแนวคิดการผลิตและการพัฒนาครูและบุคลากรทางการศึกษา

**14. แผนปฏิรูปการเรียนรู้** ดำเนินการ 3 เรื่องสำคัญ คือ การวิจัยเพื่อการเรียนรู้ ได้กำหนดแนวทางการวิจัย สังเคราะห์งานวิจัย และจัดทำฐานข้อมูลการวิจัยในชั้นเรียน การพัฒนาครูแกนนำได้จัดทำฐานข้อมูล ครูแกนนำ (จำนวน 30,000 คน) จัดทำเอกสารการพัฒนาครูแกนนำ จัดสัมมนาผู้เกี่ยวข้องเกี่ยวกับการพัฒนาครูแกนนำ ส่งเสริมหน่วยงานต้นสังกัดพัฒนาครูแกนนำ กำหนดแนวทางการประเมินครูแกนนำและส่งเสริมให้ครูแกนนำขยายเครือข่าย (ในอัตรา 1:5) การพัฒนาศักยภาพโรงเรียน ได้จัดทำเอกสารแนวทางจัดการเรียนรู้เผยแพร่

7 เล่ม และจัดสัมมนาบุคลากรหลักที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาศักยภาพโรงเรียน

#### **กลุ่มที่ 4 แผนงานปฏิรูปที่เกี่ยวกับการบริหาร**

**15. แผนงานปฏิรูประบบบริหารและการจัดการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม** ยกร่างแนวทางการปฏิรูประบบบริหารการศึกษาในกระทรวงศึกษาธิการ จัดทำประชาพิจารณ์ เสนอรายงานต่อคณะกรรมการบริหารสำนักงานปฏิรูปการศึกษา จัดทำแบบจำลองเขตพื้นที่การศึกษาทั่วประเทศ 289 เขต (ไม่รวมกรุงเทพมหานคร) ศึกษาเชิงลึกใน 12 เขต ศึกษารูปแบบการจัดองค์กรเพื่อบริหาร โครงการนำร่อง และรูปแบบการบริหารจัดการที่จะดำเนินการนำร่องการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน

**16. แผนงานการปฏิรูปทรัพยากรและการลงทุน** ร่วมกับสำนักงบประมาณนำระบบงบประมาณแนวใหม่มาทดลองใช้ใน 2 ส่วนราชการ คือ สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ และกรมสามัญศึกษา ทำการวิจัยเพื่อศึกษาแนวทางและมาตรการในการจูงใจในการระดมทรัพยากรเพื่อการศึกษา ติดตามผลการบริหารงบประมาณประจำปีของกระทรวง และศึกษาข้อมูลทรัพยากรของสถานศึกษาทุกสังกัด เพื่อให้ทราบศักยภาพพื้นฐานของสถานศึกษา

**17. แผนงานส่งเสริมการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น** จัดทำร่างหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จัดทำประชาพิจารณ์หลักเกณฑ์ใน 4 ภูมิภาค และรับฟังความคิดเห็นจากผู้เกี่ยวข้องและ

บุคคลทั่วไป จัดทำแนวทางการจัดการศึกษาแบบมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาปฐมวัย (0-5 ปี) ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งวิจัยเกี่ยวกับค่าใช้จ่ายในการจัดการศึกษาของสถานศึกษาระดับต่างๆ สำหรับเป็นข้อมูลการจัดสรรเงินอุดหนุน

**18. แผนงานส่งเสริมความเข้มแข็งของชุมชน** วิจัยกำหนดกรอบแนวคิดการทำงานร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ศึกษาและพัฒนาแนวทางการระดมทรัพยากรเพื่อสร้างความเข้มแข็งให้กับชุมชนทางด้านการศึกษา เรียนรู้ โดยกำหนดพื้นที่ดำเนินการไว้ 24 พื้นที่ ใน 4 ภูมิภาค จัดทำคู่มือและทดลองนำร่องที่ตำบลโพธาราม อำเภอสรรพยา จังหวัดชัยนาท โดยใช้แนวทางเศรษฐกิจวัฒนธรรม เป็นแนวทางในการดำเนินงาน เพื่อปรับปรุงและพัฒนาแนวคิดและขยายผลเพื่อสร้างพลังการเรียนรู้ต่อไป

#### **กลุ่มที่ 5 แผนงานเตรียมการและสนับสนุนการปฏิรูปการศึกษา**

**19. แผนงานประชาสัมพันธ์** งานการปฏิรูปการศึกษา เช่น แดงข้าว จัดประชุมชี้แจง เสวนาสื่อมวลชน โฆษณาประชาสัมพันธ์ จัดข่าวปฏิรูปการศึกษาทางประชาสัมพันธ์ จัดเผยแพร่ข่าวทาง INTERNET จัดสัมมนาเครือข่ายประชาสัมพันธ์ จัดทำสมุดปกขาว “ปฏิรูปการศึกษาเพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิต” จัดประชุมทางไกล รวมทั้งการเผยแพร่ทางรายการวิทยุศึกษา และโทรทัศน์

**20. แผนงานจัดทำและแก้ไขปรับปรุงกฎหมายที่อยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงศึกษาธิการ**

(ดูรายละเอียดใน ศูนย์ปฏิบัติการปฏิรูปการศึกษา, กระทรวง

ศึกษาธิการ (ร่าง) สรุปผลการดำเนินงานตามแผนงานปฏิรูปการศึกษา  
กระทรวงศึกษาธิการในรอบ 1 ปี (กรกฎาคม 2542 - มิถุนายน 2543)  
ตามพรบ.การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542)

### 3.5 การดำเนินงานปฏิรูปการศึกษาของทบวงมหาวิทยาลัย

#### (1) ปฏิรูปการเรียนการสอนในระดับอุดมศึกษา

1. เร่งรัด พัฒนา การศึกษาระดับอุดมศึกษาให้ครอบคลุม เป็น  
การศึกษาต่อเนื่องตลอดชีวิต จัดหลักสูตรให้โอกาสผู้ทำงานเพิ่มพูนความ  
รู้และทักษะใหม่ๆ

2. กำหนดหลักเกณฑ์การส่งเสริมให้มหาวิทยาลัยพัฒนารูปแบบ  
และวิธีการจัดการศึกษาที่หลากหลาย ทั้งการศึกษาในระบบ การ  
ศึกษานอกระบบ และการศึกษาตามอัธยาศัย ให้ตอบสนองความ  
ต้องการของผู้เรียนที่แตกต่างกัน

3. ส่งเสริมให้มหาวิทยาลัยมีระบบการปรับปรุง และพัฒนา  
หลักสูตรให้มีสาระและกระบวนการสอนที่สอดคล้องกับความก้าวหน้า  
ทางวิชาการและความต้องการของผู้เรียนที่แตกต่างกัน เช่น ปรับปรุง  
หลักสูตรให้เป็นแบบบูรณาการ มีความยืดหยุ่น ใจกว้าง มีคุณภาพ  
และทันสมัย ปรับปรุงการสอนการเรียนรู้ให้นักศึกษามีนิสัยใฝ่รู้ คิด  
วิเคราะห์ มากกว่าการจำตามตำราหรือคำบรรยาย

4. ปรับปรุงหลักเกณฑ์การจัดและประเมินผลการศึกษาระดับ  
อุดมศึกษา แนวใหม่เน้นความสามารถทางปัญญา ความคิด ความ  
สามารถในการจัดการเรียนรู้ของตนเอง ความสามารถทางสังคม ทาง  
อารมณ์ ให้สอดคล้องกับรูปแบบการจัดการศึกษาแนวใหม่

5. เสนอแนะแนวทางการส่งเสริมและสนับสนุนสถานศึกษาร่วมกับบุคคล ครอบครัว ชุมชน ฯลฯ ดำเนินการส่งเสริมความเข้มแข็งของชุมชน โดยการจัดกระบวนการเรียนรู้ภายในชุมชน วางแนวทางให้มีการเทียบระดับและเทียบโอนผลการเรียนจากระบบการศึกษาที่ต่างกัน สถาบันต่างกันได้

## (2) ปฏิรูปการบริหารและการจัดการอุดมศึกษา

1. เสนอแนะโครงสร้างการบริหารในสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาออกเป็น 7 สำนัก และ 3 หน่วยงานอิสระ และการกระจายอำนาจไปสู่เขตพื้นที่การศึกษาสำหรับสถาบันอุดมศึกษาต่ำกว่าปริญญาตรี

2. เสนอแนะหลักเกณฑ์การจัดกลุ่ม และประเภทของสถาบันอุดมศึกษา เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการบริหารอุดมศึกษาทั้งของรัฐและเอกชน

3. เสนอแนะการปรับปรุงพระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน และพระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาของรัฐอื่นๆ ให้สอดคล้องกับหลักเกณฑ์การกระจายอำนาจและความอิสระคล่องตัว และให้ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์การประเมินคุณภาพมาตรฐาน ทั้งสถาบันอุดมศึกษาของรัฐและเอกชนที่เป็นแบบเดียวกัน

4. เสนอแนะหลักเกณฑ์การจัดการอุดมศึกษาเฉพาะทาง (ที่จัดโดยกระทรวงอื่นๆ) และหลักเกณฑ์การจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

5. เสนอแนะหลักเกณฑ์และมาตรการในการส่งเสริมให้ภาคธุรกิจเอกชน เช่น บริษัทขนาดใหญ่ มีส่วนร่วมรับผิดชอบการจัดการ

ศึกษาระดับอุดมศึกษาเพิ่มมากขึ้น

6. เสนอแนะแนวทางการจัดอุดมศึกษาที่เอื้อให้บุคคลมีโอกาสเข้าสู่การศึกษาระดับอุดมศึกษาอย่างเท่าเทียมกัน

### (3) ปฏิรูปการจัดมาตรฐานและการประกันคุณภาพอุดมศึกษา

1. เร่งรัดจัดระบบและหลักเกณฑ์วิธีการประกันคุณภาพการศึกษาระดับอุดมศึกษา ทั้งการประกันคุณภาพภายใน (โดยสถาบันเอง) และการประกันคุณภาพภายนอก (โดยสำนักงานรับรองมาตรฐาน)

2. เร่งรัดจัดเตรียมความพร้อมของสถาบันอุดมศึกษาทุกระดับทุกประเภทให้จัดระบบการประกันคุณภาพภายในที่สามารถนำไปปฏิบัติ และพัฒนายกระดับคุณภาพตามความพร้อม ศักยภาพและวิสัยทัศน์ของแต่ละสถาบัน

3. จัดเตรียมความพร้อมของสถาบันอุดมศึกษาทุกระดับทุกประเภทเพื่อการประกันคุณภาพภายนอกที่สอดคล้องกับพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542

### (4) ปฏิรูปการพัฒนาคณาจารย์ และองค์กรกลางบริหารงานบุคคล

1. กำหนดนโยบายและแนวทางการพัฒนาคณาจารย์ให้มีคุณภาพและมาตรฐานอย่างต่อเนื่อง ทั้งในระยะสั้นและระยะยาว เพื่อให้เป็นกลไกสำคัญในการยกระดับมาตรฐานการศึกษาของประเทศ

2. เสนอแนะแนวทางการจัดองค์กรกลางบริหารงานบุคคล คือ คณะกรรมการข้าราชการอุดมศึกษาสำหรับดูแลข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐส่วนที่ยังเลือกการจัดระบบบริหารเป็นส่วนราชการอยู่

3. กำหนดแนวทางการระดมทรัพยากรบุคคล ผู้ทรงคุณวุฒิ และ ภูมิปัญญาท้องถิ่น มาสนับสนุนการจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษา

#### (5) ปฏิรูประบบการจัดสรรทรัพยากร และการลงทุนเพื่ออุดมศึกษา

1. กำหนดนโยบายและมาตรการ เพื่อสร้างและจูงใจให้มีการ ระดมทรัพยากร และการลงทุนด้านงบประมาณ การเงิน และทรัพย์สิน ทั้งจากรัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น บุคคล องค์กรวิชาชีพ องค์กร เอกชน สถานประกอบการ และสถาบันสังคมอื่นๆ ทั้งในและต่าง ประเทศ เพื่อสนับสนุนการจัดการเรียนการสอน การวิจัยและพัฒนา การบริการวิชาการและการทำนุบำรุงศิลปวัฒนธรรม เช่น การจูงใจ ด้วยการลดหย่อนหรือยกเว้นภาษีภาคเอกชนเพิ่มขึ้น ออกกฎหมายให้ เอกชนและสถานประกอบการมีส่วนร่วมรับภาระในรูปแบบต่างๆ

2. กำหนดนโยบายและมาตรการในการปรับปรุงการบริหาร กองทุนกู้ยืมเพื่อการศึกษาในระดับอุดมศึกษา ให้แก่ผู้เรียนที่มาจาก ครอบครัวที่มีรายได้น้อย

3. กำหนดนโยบายและมาตรการในการจัดสรรงบประมาณและ ทรัพยากรพิเศษสำหรับคนพิการ ผู้มีความสามารถพิเศษ และเพื่อ ความเสมอภาคในโอกาสทางการศึกษาและความเป็นธรรม

4. กำหนดหลักเกณฑ์การจัดสรรงบประมาณในลักษณะเงินอุดหนุนทั่วไปให้แก่สถาบันอุดมศึกษาของรัฐที่เป็นนิติบุคคล และเป็นสถาบันในกำกับของรัฐ หรือองค์กรมหาชน โดยพิจารณาจากค่า ใช้จ่ายต่อหัวของนักศึกษา คุณภาพ ประสิทธิภาพในการผลิตบัณฑิต และผลงานวิจัย



5. กำหนดหลักเกณฑ์การบริหารงบประมาณ ทั้งงบดำเนินการ และงบลงทุนของสถาบันอุดมศึกษาที่เป็นส่วนราชการ ให้มีอิสระในการบริหารงบประมาณ โดยคำนึงถึงคุณภาพและความเสมอภาคในโอกาสทางการศึกษา

6. เสนอแนะแนวทางการจัดตั้งกองทุนเพื่อพัฒนาการศึกษาระดับอุดมศึกษาของรัฐและเอกชน โดยควรจระดมจากแหล่งต่างๆ ทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน ชุมชน ศิษย์เก่า ฯลฯ

7. ปรับปรุงเกณฑ์กองทุนกู้ยืมดอกเบี้ยต่ำสำหรับสถาบันอุดมศึกษาเอกชนให้เกิดความคล่องตัวและเกิดประโยชน์เพิ่มขึ้น

8. วางระบบการตรวจสอบ ติดตาม ประเมินประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการใช้จ่ายงบประมาณเพื่อการจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษา

9. เสนอแนะแนวทางการสนับสนุนงบประมาณแก่สถาบันอุดมศึกษาเอกชน การลดหย่อนหรือการยกเว้นภาษี และมาตรการอื่นๆ ที่ส่งเสริมให้สถาบันอุดมศึกษาเอกชนมีมาตรฐานและสามารถพึ่งตนเองได้

## (6) ปฏิรูปการผลิตและ การใช้สื่อเทคโนโลยีเพื่อการอุดมศึกษา

1. เสนอแนะแนวทางการจัดตั้งหน่วยงานกลาง ทำหน้าที่เสนอ นโยบาย แผนส่งเสริมและประสานการวิจัย การพัฒนาและการใช้ และประเมินประสิทธิภาพการใช้สื่อเทคโนโลยีเพื่อการศึกษาก ทั้งสื่อสิ่งพิมพ์ โสตทัศน สื่อสารมวลชน และสื่อเทคโนโลยีสารสนเทศ

2. กำหนดแนวทางการจัดสรรคลื่นความถี่ สื่อตัวนำและโครงสร้างพื้นฐานอื่นที่จำเป็นต่อการส่งวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์

และสื่อประเภทอื่นๆ การพัฒนาห้องสมุด เครือข่ายอินเทอร์เน็ต เพื่อ  
ประโยชน์ในการจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษาทั้งในและนอกระบบ

3. ส่งเสริมการผลิตและพัฒนาแบบเรียน ตำรา สิ่งพิมพ์

4. ส่งเสริมการวิจัยและพัฒนาการผลิตสื่อเทคโนโลยีเพื่อการ  
ศึกษาระดับอุดมศึกษาที่ครอบคลุมความรู้ด้านต่างๆ ทันสมัยและ  
ใช้ได้ทั่วประเทศ ผ่านสื่อทางไกลที่จะเป็นประโยชน์ต่อประชาชน  
ทั่วไปด้วย

5. กำหนดแนวทางการจัดตั้งกองทุนพัฒนาเทคโนโลยีการศึกษา  
ระดับอุดมศึกษา

(สำนักงานปลัดทบวงมหาวิทยาลัย เอกสารประกอบการประชุม  
สัมมนาทางวิชาการ เรื่องการปฏิรูปอุดมศึกษาของไทย : การ  
เปลี่ยนแปลงใหม่เพื่ออนาคต 21 สิงหาคม 2543)

### 3.6 การดำเนินงานปฏิรูปการศึกษาโดยหน่วยงานอื่นๆ

การดำเนินงานของหน่วยงานในกระทรวงทบวงกรมอื่นๆ ที่จัดการ  
ศึกษาเฉพาะทาง มีข่าวคราวความคืบหน้าในแง่ตอบรับแนวทางปฏิรูป  
การศึกษาไม่เด่นชัดนัก เนื่องจากส่วนใหญ่แล้วจะเป็นหน่วยงานย่อย  
ภายในกระทรวงอื่น ซึ่งเป็นกระทรวงที่สนใจกับภาระหน้าที่เฉพาะ  
ของตนมากกว่าสนใจเรื่องการศึกษา แต่ในระดับสถาบันการศึกษา  
และระดับครูอาจารย์ รวมทั้งในสถาบันการศึกษาเอกชน องค์กรเอกชน  
กลุ่มผู้ประกอบการที่ต้องการจัดการศึกษาที่บ้าน หรือมีส่วนร่วมในการ  
จัดการศึกษามากขึ้น ก็มีความตื่นตัวที่จะคิดหรือดำเนินการในเรื่อง  
การปฏิรูปการศึกษาอยู่ทั่วไป

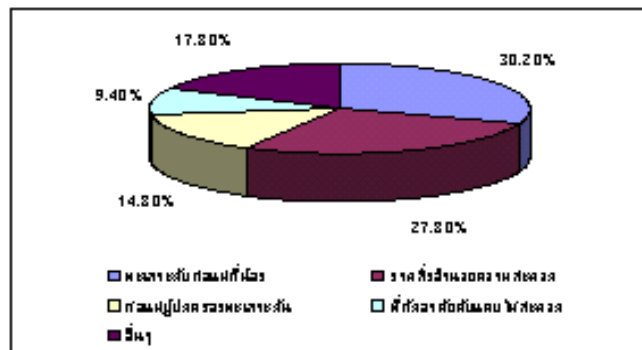
เรื่องใหม่ๆ บางเรื่อง เช่น การจัดการศึกษาที่บ้าน (Home School) มีการสัมมนาและผลักดันในเรื่องนี้อย่างคึกคัก เนื่องจากมีผู้ปกครองและผู้มีการศึกษาสูงจำนวนหนึ่งที่เขาจริงใจเกี่ยวกับเรื่องนี้ แต่กิจกรรมการปฏิรูปการศึกษาโดยองค์กรและกลุ่มคนต่างๆ ส่วนใหญ่แล้วยังเป็นกิจกรรมแบบต่างคนต่างทำ ที่มีการเชื่อมโยงเป็นเครือข่ายแบบหลวมๆ ในระดับหนึ่ง นอกจากนี้แล้ว หน่วยงานที่สนับสนุนการวิจัยและพัฒนา เช่น สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย สภาวิจัยแห่งชาติ สำนักงานพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งชาติ ฯลฯ ก็ได้มีกิจกรรมการวิจัย การสัมมนาและการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการปฏิรูปการศึกษา การวิจัย และเผยแพร่ความรู้ทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี การวิจัยและพัฒนาเพื่อมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาวิกฤติของประเทศในหลายหัวข้อหลายประเด็น ทำให้ปี 2543 เป็นปีที่มีการเคลื่อนไหวดำเนินการเพื่อการปฏิรูปการศึกษาอย่างคึกคักจากหลายๆ ฝ่าย ที่น่าสังเกตคือ นักเรียน ครู ผู้ปกครองระดับประถมศึกษามัธยมศึกษา จะสนใจและมีส่วนร่วมในกิจกรรมปฏิรูปการศึกษา มากกว่านักศึกษา ครู อาจารย์ ผู้ปกครองระดับอุดมศึกษา

## ทัศนคติของเด็กและเยาวชนไทย

ศูนย์วิจัยกสิกรไทย สํารวจจากกลุ่มตัวอย่าง 920 คน ช่วงปลายเดือน  
 ธันวาคม 2543

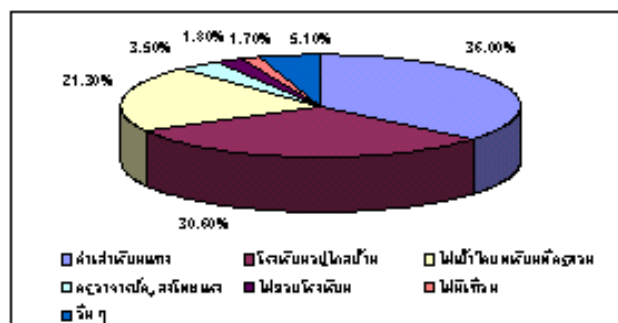
### 1. เยาวชนไทยมีปัญหาด้านครอบครัวหรือไม่

มี	60.2%
ไม่มี	39.8%



### 2. เยาวชนไทยมีปัญหาทางการศึกษาหรือไม่

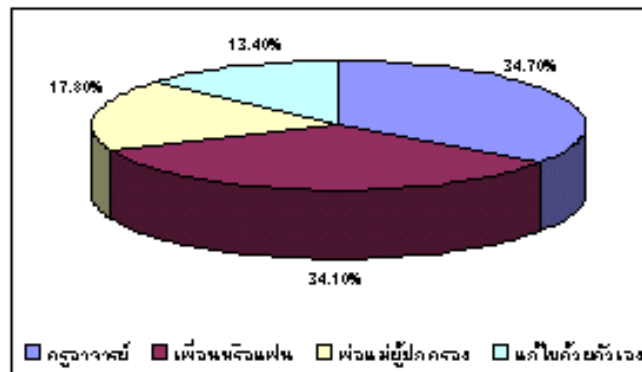
มี	67.7%
ไม่มี	32.3%



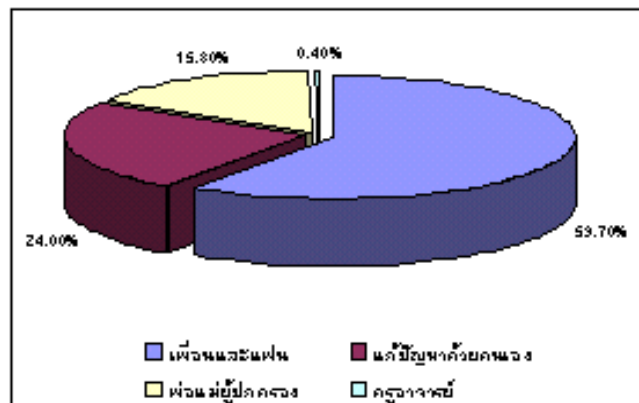
3. ที่โรงเรียนมีเด็กนักเรียนติดยาเสพติดหรือไม่

มี	69.2%
ไม่มี	30.8%

4. ถ้ามีปัญหาการเรียนปรึกษาใคร



5. ถ้ามีปัญหาเกี่ยวกับความรักปรึกษาใคร



จาก มติชน 14 มกราคม 2544

## บทที่ 4

### ประเมินและวิเคราะห์การดำเนินงานปฏิรูปการศึกษาตามหมวดต่างๆ ใน พ.ร.บ.การศึกษาแห่งชาติ

งานประเมินการดำเนินงานปฏิรูปการศึกษาในรอบ 1 ปี ภายหลังจากการประกาศใช้ พ.ร.บ.การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 ที่น่าสนใจคือ งานที่ สกศ. ได้มอบหมายให้ รองศาสตราจารย์ ดร.สุวิมล ว่องวาณิช และคณะเป็นผู้ทำ คณะผู้ประเมินได้พิจารณาความก้าวหน้าในการดำเนินงานปฏิรูปการศึกษา ใน 3 แง่ คือ

1. การพัฒนานโยบายและแผนปฏิบัติการ
2. การพัฒนาองค์ความรู้
3. การสนับสนุนส่งเสริมการดำเนินงานของหน่วยงานหลักที่เกี่ยวข้อง

ทั้งนี้โดยได้แยกพิจารณาตามหมวดต่างๆ ใน พ.ร.บ.การศึกษาแห่งชาติ

รายงานฉบับนี้ได้สรุปว่า การดำเนินงานของหน่วยงานต่างๆ เมื่อพิจารณาแยกตามหมวดแล้ว พบว่าหมวดที่ 2-6 ของ พ.ร.บ.การศึกษาแห่งชาติ คือ หมวด 2 ว่าด้วยสิทธิและหน้าที่ทางการศึกษา หมวด 3 ว่าด้วยระบบการศึกษา หมวด 4 ว่าด้วยแนวการจัดการศึกษา หมวด 5 ว่าด้วยการบริหารและการจัดการศึกษา หมวด 6 ว่าด้วยมาตรฐานและการประกันคุณภาพการศึกษา มีความก้าวหน้าในรอบ 1 ปีสูงประมาณ

ร้อยละ 80 ขึ้นไป (หมวด 1 เป็นบททั่วไป ว่าด้วยความมุ่งหมายและหลักการ จึงไม่มีประเด็นที่จะต้องประเมิน)

ส่วนหมวด 7 ว่าด้วย **ครู คณาจารย์ และบุคลากรทางการศึกษา** ได้รับการประเมินว่าก้าวหน้าระดับร้อยละ 72 และหมวดที่ได้รับการประเมินว่ามีความก้าวหน้าต่ำ คือ หมวด 9 **เทคโนโลยีเพื่อการศึกษา** ผู้ประเมินให้คะแนนความก้าวหน้าเพียงร้อยละ 38 หมวด 8 **ทรัพยากรและการลงทุนเพื่อการศึกษา** ก้าวหน้าเพียงร้อยละ 33

ใน 5 หมวดแรก ที่ผู้ประเมินเสนอว่ามีความก้าวหน้าในรอบ 1 ปี ก่อนข้างสูงนั้น ผู้วิจัยจะไม่นำส่วนที่ผู้ประเมินเห็นว่ามีความก้าวหน้ามากแล้วทำให้เย็นเยื่อ แต่อยากจะเน้นเฉพาะประเด็นที่ผู้ประเมินได้เสนอแนะว่ามีงานเร่งด่วนที่จะต้องดำเนินการต่อไปมากกว่า นั่นก็คือ

หมวด 2 **สิทธิและหน้าที่ทางการศึกษา** การดำเนินงานในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการให้สิทธิได้รับเงินอุดหนุนการศึกษาแก่พ่อแม่ผู้ปกครอง ในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานแก่บุตรหลาน การลดหย่อนภาษีหรือยกเว้นภาษีสำหรับค่าใช้จ่ายการศึกษา ยังไม่มีความก้าวหน้า

หมวด 3 **ระบบการศึกษา** ส่วนของระบบบริหารงานใหม่ของสถาบันอุดมศึกษาสังกัดกระทรวงศึกษา รวมทั้งอาชีวศึกษา ยังไม่ชัดเจน การศึกษาเฉพาะทางที่จัดโดยกระทรวง ทบวง กรมอื่นๆ ยังไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไข การจัดการศึกษาแบบใหม่

หมวด 4 **แนวการจัดการศึกษา** ยังจะต้องมีการศึกษา/วิจัยแนวทางข้อเสนอแนะเชิงนโยบายเกี่ยวกับการจัดแหล่งเรียนรู้ตลอดชีวิต การจัดทำหลักสูตรท้องถิ่น การศึกษาวิถีชุมชนเพิ่มขึ้น รวมทั้งการพัฒนา การประเมินผลการเรียนรู้ การคัดเลือกนักเรียนเข้าศึกษาต่อระดับ อุดมศึกษา โดยใช้เกรดเฉลี่ยสะสม รวมทั้งการปฏิรูปการสอนการ

เรียนที่เน้นผู้เรียนสำคัญที่สุด ให้ครูและนักเรียน นักศึกษาเข้าใจและลงมือทำได้จริงๆ

หมวด 5 การบริหารการศึกษา การยกร่างกฎหมายเกี่ยวกับรูปแบบและโครงสร้างการบริหารการจัดการศึกษา เขตพื้นที่ สถานศึกษา ยังมีปัญหา เนื่องจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมีความคิดเห็นที่แตกต่างกัน เช่น ผู้บริหารและครูในกระทรวงศึกษาธิการหลายคนหวังว่า การแบ่งเป็นเขตเล็ก 289 เขต (ในต่างจังหวัด) จะทำให้เกิดความคล่องตัวระหว่างเขตที่เจริญกับไม่เจริญ ไม่สอดคล้องกับการบริหารงานด้านการศาสนา และวัฒนธรรม และปัญหาที่สำคัญที่ยังมีความเห็นขัดแย้งกันมาก คือ เรื่องการถ่ายโอนอำนาจในการจัดการศึกษาให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ซึ่งฝ่ายสหภาพครูเห็นว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่ โดยเฉพาะระดับองค์การบริหารส่วนตำบลยังขาดความพร้อม และจะยิ่งทำให้การบริหารจัดการศึกษาล้าหลัง

ประเด็นเรื่องการถ่ายโอนอำนาจในการจัดการศึกษาไปสู่ท้องถิ่น คาดว่าจะเกิดความขัดแย้งและเป็นปัญหาใหญ่ เพราะฝ่ายสหภาพองค์กรครูต่างๆ คัดค้านการถ่ายโอนอำนาจให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกันมาก เนื่องจากเคยมีประสบการณ์ที่ไม่ดีในสมัยที่อยู่ภายใต้การบริหารแบบประชานิยมของมหาตมาคานธี แม้รูปแบบการบริหารท้องถิ่นในปัจจุบันจะปรับให้เป็นประชาธิปไตยมากขึ้นกว่าสมัยก่อน แต่ก็ยังอิงอยู่กับมหาตมาคานธีในระดับหนึ่ง และเป็นประชาธิปไตยท้องถิ่นภายใต้โครงสร้างเศรษฐกิจ การเมืองแบบเก่าที่ผู้มีอำนาจ มีอิทธิพลในท้องถิ่นมักได้รับเลือกเข้าไปเป็นผู้บริหาร และมักไม่มีผู้ทรงคุณวุฒิหรือประสบการณ์ด้านการศึกษาอยู่ในคณะผู้บริหารองค์กร



ทำให้ครูไม่เชื่อถือว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะบริหารการศึกษาได้ดีอย่างมีประสิทธิภาพ ซื่อสัตย์ และเป็นธรรม

ปัญหาเรื่องการกระจายอำนาจการบริหารท้องถิ่น ควรจะได้มีการวิจัยสำรวจ สัมมนาประชาพิจารณ์กันอย่างกว้างขวาง เพื่อหาทางออกที่เหมาะสม โดยเราควรพิจารณาจากสภาพความเป็นจริงของสังคมไทย ไม่ใช่จะเลียนแบบการจัดการบริหารในต่างประเทศ ซึ่งมีประสบการณ์พัฒนาองค์กรบริหารส่วนท้องถิ่นอย่างเป็นประชาธิปไตยมานานกว่าของไทย และไม่ควรจะยึดตัวกฎหมายแบบลายลักษณ์อักษรมากเกินไป ในหลายประเทศก็ไม่ได้กระจายอำนาจบริหารการศึกษาให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งถนัดงานด้านสาธารณสุข โภคและด้านอื่นๆ มากกว่า แต่กระจายอำนาจให้องค์กรด้านการศึกษาท้องถิ่นโดยเฉพาะ หรือกระจายอำนาจให้ตัวสถาบันการศึกษาในท้องถิ่นเลยโดยตรง

ด้านการบริหารสถาบันศึกษาเอกชน แม้แนวทางการปฏิรูปการศึกษาจะส่งเสริมให้เป็นอิสระมากขึ้น จะตั้งโรงเรียนเอกชนได้ง่ายขึ้น พ่อแม่ก็อาจจัดการศึกษาให้ลูกที่บ้านได้ แต่ก็ยังขาดความชัดเจนว่ารัฐจะสนับสนุนด้านการเงินและวิชาการแค่ไหนอย่างไร

#### หมวด 6 มาตรฐานและการประกันคุณภาพการศึกษา

กฎกระทรวงว่าด้วยระบบและหลักเกณฑ์การประกันคุณภาพทั้งภายในและภายนอก ในทุกระดับการศึกษา ยังไม่มีการประกาศใช้ การประกันคุณภาพยังไม่ได้ดำเนินการ ควรจะมีการจัดตั้งสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษาโดยเร็ว เพราะต้องตระเตรียมว่าจะประเมินคุณภาพสถาบันการศึกษาที่มีอยู่ 4-5 หมื่นแห่ง อย่างชนิดทำให้เป็นการประเมินที่มีคุณภาพ มีข้อเสนอแนะที่จะนำไปปรับปรุงได้อย่างไร

(รศ.สุวิมล ว่องวาณิช และคณะ รายงานการประเมินผลการดำเนินงานปฏิรูปการศึกษาตาม พรบ.การศึกษาแห่งชาติ : ก้าวแรกแห่งความสำเร็จ สกศ. 2543)

สำหรับหมวด 7-9 ซึ่งเป็นหมวดที่ได้รับการประเมินว่ามีความก้าวหน้าน้อยกว่า 5 หมวดแรก เป็นหมวดที่สำคัญที่ทุกฝ่ายจะต้องหาทางช่วยกันผลักดันให้มีความก้าวหน้าในการดำเนินการมากขึ้น จึงจะขอวิเคราะห์ 3 หมวดหลังนี้โดยละเอียดกว่า 5 หมวดแรก แต่บางประเด็นใน 5 หมวดแรก ก็มีเรื่องจะให้วิเคราะห์ได้เช่นกัน โดยผู้วิจัยจะยกไปวิเคราะห์ในบทที่ 5 ซึ่งจะใช้วิธีการนำเสนอบทวิเคราะห์โดยแยกเป็นกลุ่มผู้รับบริการกลุ่มต่างๆ

#### หมวด 7 การพัฒนาครู คณาจารย์ และบุคลากรทางการศึกษา

ในการปฏิรูปการศึกษาตามแนวพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 ได้กำหนดมาตรการไว้หลายอย่างที่จจะยกระดับคุณภาพและมาตรฐานวิชาชีพครู ผู้บริหารสถานศึกษาและผู้บริหารการศึกษาตามคุณลักษณะของวิชาชีพชั้นสูง ดังนี้

1) มุ่งสร้างวิชาชีพ คือ สภาครูและบุคลากรทางการศึกษา ทำหน้าที่กำกับดูแลผู้ที่อยู่ในวิชาชีพครูและบุคลากรทางการศึกษาให้ปฏิบัติตามมาตรฐานและจรรยาบรรณวิชาชีพ

2) ผู้ประกอบวิชาชีพทั้งครูและผู้บริหารการศึกษาต้องมีใบอนุญาตประกอบวิชาชีพ

3) ผู้ประกอบวิชาชีพต้องมีการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง เพื่อให้มีคุณภาพและมาตรฐานที่เหมาะสมกับการเป็นวิชาชีพชั้นสูง จะมีการประเมินผลเป็นระยะๆ (เช่น 5 ปี) ผู้ที่ไม่ผ่านการประเมิน จะไม่ได้รับเงินเดือนขั้นเงินเดือน

4) สถานศึกษาจะต้องได้รับการประเมินทั้งโดยระบบการประเมินภายในสถานศึกษา และการประเมินภายนอกสถานศึกษา โดยสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา ซึ่งจะจัดตั้งขึ้นเป็นองค์การมหาชนแบบอิสระ

การดำเนินการพัฒนาครู คณาจารย์ และบุคลากรทางการศึกษา ทำโดยหลายหน่วยงานและหลายโครงการ งานส่วนใหญ่คือ การวิจัย แปร และพิมพ์เอกสารเผยแพร่การจัดฝึกอบรม การประชุม สัมมนา ระดมความคิดเห็น การร่างกฎหมาย แผนงาน แนวทาง ข้อเสนอแนะ เกี่ยวข้องกับการพัฒนาครู คณาจารย์ และการพัฒนากระบวนการเรียนรู้

โครงการเชิงปฏิบัติการที่น่าสนใจ คือ โครงการสร้างเครือข่ายครูผู้นำการเปลี่ยนแปลง เช่น ครูแห่งชาติ ครูต้นแบบ และครูแกนนำ เพื่อเผยแพร่รูปแบบการสอน นวัตกรรมการสอนใหม่ๆ โครงการนี้เริ่มดำเนินการโดยสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ เป็นโครงการที่ใช้ยุทธศาสตร์การยกย่องเชิดชูเกียรติบุคคล ควบคู่กับยุทธศาสตร์การสร้างเครือข่ายปฏิรูปการเรียนรู้โดยการให้การอุดหนุนด้านงบประมาณ และการช่วยเหลือด้านประสานงานการจัดการ

**ครูแห่งชาติ** สกศ.ได้ดำเนินการคัดเลือกจากครูที่มีผลการปฏิบัติงานดีเด่นด้านการส่งเสริมการเรียนรู้ของผู้เรียนและมีคุณลักษณะที่พึงประสงค์ ผู้ได้รับการยกย่องเป็น “ครูแห่งชาติ” จะได้รับการสนับสนุนค่าใช้จ่ายเป็นเงิน 220,000 บาท/ปี/คน เพื่อดำเนินโครงการวิจัยและพัฒนากระบวนการเรียนรู้ และต้องเป็นผู้อบรมหรือนิเทศให้แก่ครูเครือข่ายต่ออีกไม่น้อยกว่า 50 คน ในช่วงปี 2541-2542 สกศ. คัดเลือกครูแห่งชาติระดับมัธยมศึกษาได้ 10 คน

ส่วนครูต้นแบบ สกศ. คัดเลือกจากครูที่สอนดีมีรูปแบบการสอน การจัดการกระบวนการเรียนรู้ที่ชัดเจนสามารถใช้เป็นแบบอย่างได้ จะได้รับ การสนับสนุนค่าใช้จ่าย 20,000 บาท ในการทำภารกิจเผยแพร่รูปแบบ การสอนไปยังครูเครือข่ายอีกไม่น้อยกว่า 10 คน ในปี 2541-2542 คัดเลือกครูต้นแบบได้ 126 คน

ครูแกนนำ เป็นโครงการที่กระทรวงศึกษาธิการเพิ่งตั้งเมื่อเดือน ตุลาคม 2542 ซึ่งคัดเลือกจากครูที่สนใจต้องการร่วมปฏิรูปการเรียนรู้ และสามารถขยายผลแก่ครูเครือข่ายต่อได้อีก 5 คน

แนวทางคัดเลือกและสร้างครูแห่งชาติและครูต้นแบบเพื่อขยาย ผลการเรียนรู้ไปยังเพื่อนครูคนอื่นๆ ที่ สกศ. เป็นผู้ริเริ่มในปี 2541-2542 นี้ปรากฏว่าทำได้จำนวนค่อนข้างน้อย ส่วนกระทรวงศึกษาธิการก็ได้ ดำเนินการคัดเลือกครูแกนนำโดยตั้งเป้าคล้ายๆ กัน แต่คัดเลือกอย่าง กว้างขวางกว่า โดยในปี 2543 มีเป้าหมายที่จะสร้างครูแกนนำให้ได้ ร้อยละ 10 (ราว 55,498 คน) ของครูทั้งหมด (สกศ. **รางวัลเกียรติยศ : เส้นทางความก้าวหน้าแห่งวิชาชีพครู 2544**)

โครงการยกย่องครูในลักษณะดังกล่าวแม้จะมีข้อดีในแง่การริเริ่มทำ อะไรใหม่ๆ ที่สนับสนุนให้ครูที่ตั้งใจทำงานไปทำงานเผยแพร่ได้มากขึ้น แต่ก็มีข้อจำกัดและมีคำวิจารณ์ว่า การคัดเลือกครูดีเด่นเพียงจำนวนหนึ่ง โดยที่ใช้วิธีดูจากเพิ่มสะสมงาน ไม่ได้มีการประเมินจากเพื่อนครูและ นักเรียน อาจจะคัดเลือกอย่างไม่ยุติธรรม และครูที่ได้รับการคัดเลือก เป็นครูดีเด่นเหล่านี้ต้องปลีกเวลาไปทำงานพัฒนาและเผยแพร่มาก จน ไม่มีเวลาสอนหนังสือ และบางครั้งโรงเรียนที่มีครูถูกคัดเลือกไปเป็นครูดี เด่นไม่สามารถหาครูสอนทดแทนได้ นอกจากนี้ การที่กระทรวง ศึกษาธิการวางเป้าการเลือกครูแกนนำที่จะพัฒนาเป็นครูต้นแบบในเชิง

เพิ่มปริมาณค่อนข้างสูง โดยคาดว่าภายใน พ.ศ.2545 จะพัฒนาครู  
แกนนำให้เป็นครูต้นแบบในทุกสังกัดทุกพื้นที่ และการคาดหมายใน  
เชิงคณิตศาสตร์ว่า ครูดีเด่นแต่ละคนจะขยายเครือข่ายสร้างครูอื่นๆ  
ได้อีกกี่คน ภายในระยะเวลาเท่านั้นเท่านี้ปี จะเป็นการมองโลกในแง่  
ดีอย่างเป็นกลไกเหมือนกับแผนการผลิตสินค้าอุตสาหกรรมมากไปหน่อย  
โครงการสร้างเครือข่ายครูผู้นำการเปลี่ยนแปลงน่าจะต้องมีการประเมิน  
ผลดีผลเสียอย่างรอบด้าน และอย่างวิพากษ์วิจารณ์เพื่อที่เราจะได้หา  
ทางพัฒนาเนื้อแท้ครูส่วนใหญ่ให้มีคุณภาพเพิ่มขึ้นได้จริงๆ ไม่ใช่เป็น  
เพียงการเปลี่ยนแปลงรูปแบบเปลือกนอกอย่างผิวเผิน

ในแง่การเพิ่มแรงจูงใจและยกมาตรฐานวิชาชีพครูนั้น ได้มีการ  
เตรียมการในเรื่องการจัดตั้งองค์กรใหม่ๆ เช่น

**1. สภาครูและบุคลากรทางการศึกษา** ดำเนินงานในรูปสภา  
วิชาชีพของตัวแทนจากผู้ประกอบการวิชาชีพ ทำหน้าที่กำหนด กำกับดูแล  
การปฏิบัติงานทั้งครูและผู้บริหารการศึกษา กำหนดมาตรฐานและ  
จรรยาบรรณวิชาชีพของครูและบุคลากรทางการศึกษา ออกใบอนุญาต  
พักใช้ และเพิกถอนใบอนุญาตประกอบวิชาชีพ รวมทั้งรับรอง  
หลักสูตรการศึกษาของสถาบันผลิตและพัฒนาครู และบุคลากร  
ทางการศึกษา

**2. สถาบันพัฒนาครู คณาจารย์ และบุคลากรทางการศึกษา** เป็น  
องค์กรมหาชนในสังกัดกระทรวงการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม  
มีหน้าที่เป็นสถาบันเครือข่าย ในการประสานงานร่วมมือกับสถาบันที่  
ผลิตครู บุคลากรทางการศึกษา และองค์กรต่าง ๆ เพื่อจะสร้าง  
เอกภาพในการพัฒนาครู และบุคลากรทางการศึกษา

สถาบันพัฒนาและส่งเสริมครู คณาจารย์ และบุคลากรทางการศึกษา รับผิดชอบการบริหารกองทุนพัฒนาและส่งเสริม ครู คณาจารย์ และบุคลากรทางการศึกษา ได้แก่

**2.1 กองทุนพัฒนาครู คณาจารย์ และบุคลากรทางการศึกษา**  
มีการเสนอให้ตั้งกองทุนแบบคงยอดเงินต้นและนำดอกเบี๊ยะมาใช้พัฒนาครูและบุคลากรทางการศึกษา ทั้งในแง่ส่งเสริมการศึกษา อบรม สัมมนา การวิจัยและการพัฒนางานของตนเองอย่างต่อเนื่อง โดยให้อยู่ภายใต้การบริหารของสถาบันพัฒนาครู คณาจารย์ และบุคลากรทางการศึกษา

**2.2 กองทุนส่งเสริม ครู คณาจารย์ และบุคลากรทางการศึกษา**  
ให้ตั้งกองทุนแบบคงยอดเงินต้น (15,000 ล้านบาท ภายใน 3 ปี) และนำดอกเบี๊ยะมาใช้เพื่อส่งเสริมครูและบุคลากรทางการศึกษา ในลักษณะของการยกย่องให้รางวัลผู้มีผลงานดีเด่น รวมทั้งส่งเสริมการวิจัย การสร้างสรรค์นวัตกรรม และผลงานต่างๆ ของครู

ส่วนในเรื่องการกำหนดให้ต่อไปครูและผู้บริหารการศึกษา ต้องมีใบอนุญาตประกอบวิชาชีพนั้น เป็นแนวคิดที่มุ่งยกมาตรฐานวิชาชีพครูให้มีมาตรฐานสูง และได้รับผลตอบแทนสูงขึ้น เพื่อเป็นแรงจูงใจให้คนเก่งๆ คนดีๆ สนใจมาทำวิชาชีพครู และมีความก้าวหน้าในการทำงาน รายละเอียดของเรื่องนี้อยู่ระหว่างการร่าง เท่าที่พิจารณาดูก็มีลักษณะยึดหยุ่นกับคนที่เป็นครูหรือผู้บริหารเดิมส่วนใหญ่ ตัวอย่างเช่น สำหรับครูเก่าที่ไม่จบปริญญาตรี ก็ให้เวลาไปศึกษาต่อให้จบปริญญาตรีภายใน 5 ปี หรือให้ผ่านการประเมินประสิทธิภาพและผลงานที่มีคุณค่าเทียบเคียงคุณวุฒิปริญญาตรีได้ ส่วนครูที่มีวุฒิปริญญาตรีและสอนมาแล้วอย่างน้อย 2 ปี ก็จะได้ใบอนุญาตชั่วคราว

แนวทางใหม่ที่ว่าครูและผู้บริหารต้องมีใบอนุญาตประกอบวิชาชีพ นี้จะเข้มงวดกับคนที่เข้ามาเป็นครูใหม่ ซึ่งมีการวางแผนว่า คนที่จะมาเป็นครูต่อไปต้องเรียนมากขึ้น เช่น อาจต้องเรียน 5 ปี หรือผู้จบปริญญาตรีสาขาอื่นต้องมาเรียนวิชาครูอีก 1 ปี ครูใหม่ต้องปฏิบัติงาน 1-2 ปี เมื่อผ่านการประเมิน จึงจะได้ใบอนุญาตประกอบวิชาชีพ

การสร้างแรงจูงใจสำหรับผู้ประกอบอาชีพครู คือ การกำหนดโครงสร้างบัญชีเงินเดือน และค่าตอบแทนแบบใหม่ โดยจะจำแนกตำแหน่งครูออกเป็น 4 วิทยฐานะ คือ ครูปฏิบัติการ ครูชำนาญการ ครูเชี่ยวชาญ และครูเชี่ยวชาญพิเศษ ซึ่งมีแท่งเงินเดือนที่ต่างกัน และมีอัตราเงินเดือนสูงกว่าโครงสร้างบัญชีเงินเดือนข้าราชการพลเรือนแบบเดิม ครูยุคใหม่ที่พัฒนาตนเองได้ดี ได้รับการประเมินศักยภาพตามเกณฑ์ จะได้รับการเลื่อนวิทยฐานะ ทำให้มีโอกาสได้เงินเดือนสูงขึ้นกว่าครูในโครงสร้างบัญชีเงินเดือนแบบเดิม ตามโครงสร้างใหม่นี้ ผู้บริหารการศึกษาที่ต้องมีใบประกอบวิชาชีพ ก็จะได้รับเงินเดือนเงินตอบแทนสูงขึ้นกว่าผู้บริหารในระบบเดิมด้วย

### วิเคราะห์สถานะและปัญหาของครูและบุคลากรทางการศึกษา

1. ครูประจำการ ทั้งภาครัฐและเอกชนมี 684,608 คน ผู้บริหารการศึกษาภาครัฐ 56,036 คน และบุคลากรทางการศึกษาอีกหลายหมื่นคน อัตราส่วนครูต่อนักเรียน ถ้าคิดแบบถัวเฉลี่ยทั่วประเทศแล้ว มีอัตราครูอยู่ในเกณฑ์ที่สูงพอสมควร (ประถม 1 : 19 มัธยม 1 : 22) ถ้าเทียบกับมาตรฐานประเทศกำลังพัฒนาด้วยกัน แต่ในทางความเป็นจริงมีความแตกต่างระหว่างโรงเรียนมาก ครูส่วนใหญ่จบปริญญาตรีหรือสูงกว่า (ครูประถม ร้อยละ 85 ครูมัธยมร้อยละ 96) แต่มีปัญหา

ขาดครูในบางสาขาวิชา เช่น คณิตศาสตร์ วิทยาศาสตร์ ภาษาอังกฤษ คอมพิวเตอร์ อาชีวศึกษา โดยเฉพาะครูที่สอนในระดับมัธยม ส่วนหนึ่งเพราะเราผลิตผู้จบสาขานี้ได้น้อย ส่วนหนึ่งเพราะผู้ที่จบสาขาเหล่านี้มีเส้นทางหางานอื่นทำที่ได้ผลตอบแทนสูงกว่าหรือก้าวหน้ากว่า ทำทายมากกว่าจะมาทำอาชีพครู ครูที่มีวุฒิต่ำกว่าปริญญาตรีทั้งภาค เอกชนและภาครัฐ มีราว 98,888 คน

2. การประเมินผลแผนพัฒนาการศึกษาระดับที่ 8 ในระยะ 2 ปี แรก (พ.ศ.2540-2541) โดย อภิชาติ พันธเสน และคณะ เสนอว่า การพัฒนาการผลิตครู และการฝึกอบรมและพัฒนาครูอยู่ในระดับไม่น่าพอใจ ครูที่ผลิตออกมามีคุณภาพต่ำ มีภาระการสอนมาก มีความสนใจเรียนรู้ พัฒนาตนเอง และทำงานวิจัยต่ำ ครูส่วนใหญ่ไม่ได้รับการพัฒนาความรู้อย่างต่อเนื่อง งบประมาณส่งครูไปฝึกอบรมมีน้อย และถูกตัดหลังจากเกิดวิกฤติเศรษฐกิจปี 2540 ด้วย รายงานศึกษาชิ้นอื่นๆ สนับสนุนว่า การจัดการฝึกอบรมครูเท่าที่ทำกันมา นอกจากจะจัดให้แก่ครูได้เพียงบางส่วนแล้ว ยังจัดได้อย่างไม่มีคุณภาพและประสิทธิภาพมากนัก

3. ในช่วง 20 ปีที่ผ่านมาคนเก่งๆ สนใจมาเรียนครูหรือสมัครเป็นครูลดลง คนที่มาเป็นครูถึงส่วนใหญ่จะจบปริญญาตรี แต่ส่วนใหญ่ก็ได้รับการศึกษาแบบเก่าที่เน้นการบรรยายและการท่องจำ นิสิตนักศึกษาไม่ชอบอ่าน ไม่ชอบค้นคว้า ครูที่ผลิตได้จึงไม่ได้มีคุณภาพ ไม่ได้มีความคิดริเริ่มและสนใจหรือรู้จักการพัฒนาตนเองมากนัก เมื่อเปรียบเทียบกับอาชีพอื่น อาชีพครูเป็นอาชีพที่มีผลตอบแทนปานกลาง มีชั่วโมงการสอนมาก ความก้าวหน้าทางอาชีพอยู่ระดับปานกลาง ทำให้คนเก่งไม่นิยมเรียนหรือมาทำงานเป็นครู บางส่วนเป็นได้ระยะหนึ่ง



ก็ย้ายไปทำงานอื่น ครูที่ทำงานอยู่ร้อยละ 20 ของกลุ่มตัวอย่างครูทั่วประเทศ ที่ได้รับการสำรวจทัศนคติในปี 2540 ตอบว่า ไม่ชอบงานที่ทำอยู่ เพราะเห็นว่าเป็นงานหนัก และรายได้น้อย (สกศ. และสวนดุสิตโพล สำรวจความคิดเห็นในเรื่องคุณภาพการศึกษา สิงหาคม 2540) ในการสำรวจครั้งเดียวกัน ครูและผู้บริหารร้อยละ 57 เห็นว่าคุณภาพครูผู้สอนระดับประถม และมีมัธยมศึกษาตอนต้น คุณภาพต่ำลงกว่าแต่ก่อน และต้องเร่งพัฒนาโดยเร็ว

ในแง่คุณภาพของครู อาจารย์ ปัญหาหลักยังคงเป็นปัญหาที่ครูอาจารย์ส่วนใหญ่นิยมสอนตามตำราแบบให้นักเรียนนักศึกษาท่องจำไปสอบ การสอนการเรียนรู้แบบฝึกให้นักเรียนคิดวิเคราะห์แก้ปัญหา มีน้อย เพราะครูอาจารย์เองส่วนใหญ่ไม่ชอบอ่านหนังสือ ไม่ชอบค้นคว้าวิจัยต่อ ปัญหานี้ส่วนหนึ่งเกิดจากการที่ครูอาจารย์ต้องสอนหลายห้องหลายวิชา และทำงานบริหารงานธุรการมากเกินไป แต่ส่วนใหญ่คงเป็นเพราะครูเองก็ได้รับการศึกษาอบรมมาแบบเก่า ซึ่งเป็นการเรียนเพื่อสอบ มากกว่าเรียนเพื่อรู้ การที่ครูอาจารย์ต้องใช้เวลากับการสอนและหรืองานบริหารมาก ส่วนหนึ่งเป็นเรื่องการหารายได้เพิ่ม ส่วนหนึ่งเป็นเพราะระบบหลักสูตร วิธีการสอน วิธีการประเมินผลที่ล้าหลังที่ควรปฏิรูปใหม่โดยสิ้นเชิง การเน้นแต่ปริมาณการสอน ได้แต่สร้างคนมีวุฒิปับตร เพราะสอบผ่าน แต่ไม่ได้สร้างให้คนมีความรู้และจิตสำนึกเพิ่มขึ้น

4. ข้าราชการครูสังกัดในกระทรวงศึกษาธิการเป็นหนี้ 507,607 ราย จาก 533,422 ราย คิดเป็นร้อยละ 95 ของข้าราชการครูทั้งหมด คิดเป็นหนี้ในระบบธนาคารและสถาบันการเงิน 81,162 ล้านบาท ผู้กู้ร้อยละ 30.6 นำเงินไปซื้อรถหรือผ่อนเครื่องใช้ไฟฟ้า ร้อยละ 24.4 นำ

เงินไปใช้ในการดำรงชีวิตประจำวัน ร้อยละ 12.4 นำไปซื้อหรือสร้างที่อยู่อาศัย (สำนักนโยบายและแผนการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม สรุปผลการดำเนินงานของกระทรวงศึกษาธิการ ในรอบ 2 ปี (พ.ย.2540-พ.ย.2542))

ส่วนสถิติจากสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการครู ปี 2542 รายงานว่า มีจำนวนครูที่เป็นหนี้ 378,058 คน แต่ยอดหนี้ทั้งในระบบธนาคารและนอกระบบสูงถึง 101,621 ล้านบาท (สกศ. รายงานสภาการศึกษาไทย ปี 2542) ถ้าลองคิดถัวเฉลี่ยดู ครูแต่ละคนจะเป็นหนี้เฉลี่ยคนละ 3.7 แสนบาท

ปัญหาครูเป็นหนี้กันมาก ส่วนหนึ่งมาจากปัญหาเงินเดือนต่ำ ส่วนหนึ่งมาจากครูมีฐานะทางสังคมแบบข้าราชการระดับกลาง ที่นิยมการซื้อสินค้าผ่อนส่ง และการบริโภคแบบชนชั้นกลางทั่วไป ปัญหานี้สินทำให้ครูต้องดิ้นรนแข่งขันทางเศรษฐกิจ ต้องหางานพิเศษทำ เช่น กวดวิชา เป็นตัวแทนขายประกัน หรือสินค้าบริการต่างๆ เกิดความเครียดขาดความเอาใจใส่ในการหาความรู้เพิ่มเติม และละเลยการทำหน้าที่ครูที่ดี

5. ผู้บริหารการศึกษาและครู ยังมีปัญหาทั้งด้านทุจริตฉ้อฉลและคุณธรรมจริยธรรม เช่น การติดสุรา ติดการพนัน การลวนลามทางเพศเด็กนักเรียน การใช้ตำแหน่งและ/หรือเวลาทำงานไปทำงานหารายได้เสริม ฯลฯ อยู่จำนวนหนึ่ง ซึ่งยังไม่ได้มีการวิจัย หรือการสำรวจเรื่องนี้อย่างจริงจัง เลขาธิการคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติได้รายงานสถิติการดำเนินการทางวินัยข้าราชการครูในปีงบประมาณ 2543 ว่ามีผู้ถูกร้องเรียนร้องทุกข์และอุทธรณ์ 696 ราย พิจารณาแล้ว 579 ราย แยกเป็นความผิดในการละทิ้งหน้าที่ 101 ราย

ประพจน์ชั่ว 80 ราย ชู้สาว ข่มขืน อนาคตคนทั่วไป 43 ราย  
อนาคตข่มขืนนักเรียน 29 ราย เสพสุรา ยาเสพติด การพนัน 32 ราย  
และอื่นๆ 275 ราย (มติชน 6 พฤศจิกายน 2543)

ปัญหาที่กล่าวมาทั้งหมด เป็นอุปสรรคสำคัญต่อการปฏิรูปการศึกษา การปฏิรูปแบบประนีประนอมในระบบราชการ ที่มีลักษณะช่วยให้ครูและผู้บริหารเดิมได้ทำงานต่อไปตามเดิม เพียงแต่ต้องไปฝึกอบรมมากขึ้น หรือมีการตรวจสอบประเมินผลมากขึ้น อาจจะไม่ได้นำไปสู่การปฏิรูปการศึกษาตามเป้าหมายที่วางไว้อย่างดีได้ เพราะการฝึกอบรมและการตรวจสอบประเมินผล อาจจะทำพอเป็นพิธีการ ไม่ได้เข้มงวดจริงๆ จังๆ

การจะปฏิรูปครูได้อย่างแท้จริง ต้องมีการตรวจสอบประเมินผลครู โดยให้นักเรียน ผู้ปกครอง และคนภายนอกเป็นผู้ประเมิน ครูและบุคลากรทางการศึกษาที่หย่อนคุณภาพหรือจริยธรรม ควรจะถูกโยกย้ายให้ไปทำงานด้านอื่นหรือปลดประจำการให้เกษียณก่อนกำหนด เราจะได้มีงบประมาณที่จะจ้างครูใหม่ๆ ในสาขาที่ขาดแคลน และมีคุณภาพสอดคล้องกับการปฏิรูปการศึกษาในแนวใหม่ได้มากขึ้น (ปัจจุบันมีการผลิตบัณฑิตและมหาบัณฑิตด้านครุศาสตร์/ศึกษาศาสตร์ออกมาปีละกว่า 34,000 คน แต่มีตำแหน่งข้าราชการครูรองรับเพียงราวปีละ 2,400 คน)

ในสภาพที่เรายังมีงบประมาณจำกัด สร้างหรือหาครูดีๆ ได้จำกัด เราควรคิดถึงวิธีบริหารการศึกษาแบบใช้ครูจำนวนน้อยลง โดยเน้นคุณภาพมากกว่าปริมาณ และจัดกระบวนการเรียนการสอนให้มีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้น เน้นการใช้สื่อการเรียนการสอน การทำตำรา คู่มือโปรแกรมการเรียนให้มีคุณภาพ การส่งเสริมให้นักเรียนอ่าน ค้นคว้า ทำโครงการ ทำรายงาน เรียนด้วยตนเองเพิ่มมากขึ้น การ

ปล่อยให้มีความรู้ที่คุณภาพต่ำ ทำหน้าที่ครูเป็นอันตรายต่อนักเรียนมากเกินไป ยิ่งกว่าการไม่ต้องจ้างครูเหล่านี้ เพราะถ้าพัฒนาห้องสมุด ตำรา และคู่มือการเรียนด้วยตนเอง สื่อต่างๆ ให้ดี นักเรียนยังศึกษาด้วยตนเอง ได้ดีกว่าการเจอครูที่ไม่ได้ความ

#### หมวด 8 ทรัพยากรและการลงทุนเพื่อการศึกษา

การปฏิรูปการศึกษาเป็นเรื่องที่ต้องลงทุนลงแรงปรับโครงสร้างใหม่ สร้างองค์กรใหม่ จัดการฝึกอบรมใหม่ พัฒนาส่งเสริมครูและบุคลากรทางการศึกษาอย่างจริงจัง รวมทั้งต้องกระจายโอกาสทางการศึกษา โดยเฉพาะการศึกษาขั้นพื้นฐาน 12 ปี ให้ประชาชนเพิ่มขึ้นอย่างทั่วถึง ดังนั้นจึงต้องมีการแสวงหาทรัพยากร และการลงทุนเพื่อการศึกษาเพิ่มขึ้น รวมทั้งต้องรู้จักการจัดสรรและการใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้น จึงจะสามารถทำให้การปฏิรูปการศึกษาตามที่กฎหมาย แผนงาน โครงการต่าง ๆ กำหนดไว้เป็นไปได้

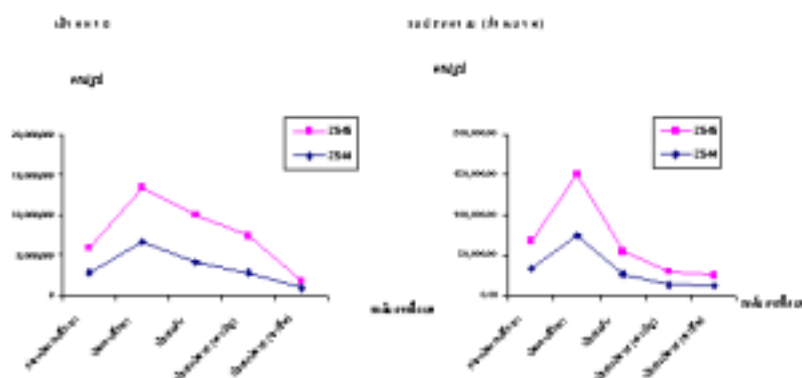
เหตุที่หมวดว่าด้วยทรัพยากรฯ ใน พ.ร.บ.การศึกษาแห่งชาติ มีความคืบหน้าช้า ก็คือ เป็นเรื่องที่ยังจัดการได้ยากลำบาก และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการปฏิรูปการศึกษา ยังไม่สามารถระดมนักเศรษฐศาสตร์จากกระทรวงการคลัง และหน่วยงานอื่นๆ มาช่วยกันคิด ช่วยกันวิเคราะห์เรื่องนี้อย่างเจาะลึกถึงสถานการณ์ที่เป็นจริง และความเป็นไปได้จริง

ปัญหาด้านการหางบประมาณเพิ่มจะเป็นปัญหาใหญ่ ถ้ารัฐบาลยังบริหารประเทศโดยใช้นโยบายเอาใจทุนต่างชาติ และทุนขนาดใหญ่ ข้าราชการวิสาหกิจที่มีกำไรไปใช้หนี้ ฯลฯ มากกว่าจะปฏิรูปโครงสร้างเศรษฐกิจใหม่เพื่อฟื้นฟูเศรษฐกิจภายในประเทศ ถ้าไม่เปลี่ยนนโยบาย

การพัฒนาประเทศใหม่โดยสิ้นเชิง รัฐบาลจะมีรายได้ลดลง เก็บภาษีได้น้อยและเป็นหนี้มากขึ้น ต้องแบ่งงบประมาณไปใช้หนี้ร้อยละ 10 ต่อปี ทำให้มีงบประมาณเพื่อใช้ในการพัฒนาประเทศ รวมทั้งเพื่อการศึกษา น้อยกว่าที่ควร แต่ถ้ามีการปฏิรูประบบการคลังการเงินเสียใหม่ เก็บภาษีคนรวย สินค้าฟุ่มเฟือยมากขึ้น หารายได้จากทรัพย์สินสมบัติ สาธารณะ เช่น คลื่นความถี่วิทยุโทรทัศน์ โทรศัพท์ ฯลฯ อย่างโปร่งใส เพื่อประโยชน์ของส่วนรวมมากขึ้น กระตุ้นให้เศรษฐกิจในประเทศมีการผลิตการซื้อขายสินค้าจำเป็นมากขึ้น รัฐบาลก็จะมีรายได้เพิ่มขึ้น

งบประมาณของแผนงานจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานและแผนงานบริหารการศึกษาขั้นพื้นฐานที่ได้รับจริงรวมกันในปีงบประมาณ 2544 จะมิงบรวมกัน 121,088.8 ล้านบาท แต่จากการประเมินของ สกศ. และกระทรวงศึกษาธิการ ว่าถ้าจะจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานฟรี 12 ปี ตามเป้าหมายแล้ว ปีงบประมาณ 2544 จะใช้ถึง 159,150 ล้านบาท และปีงบประมาณ 2545 จะใช้ 167,123 ล้านบาท ซึ่งเห็นได้ชัดว่า สูงเกินกว่าที่รัฐบาลเคยใช้อยู่มาก เมื่อเทียบกับที่กระทรวงศึกษาธิการ ทั้งกระทรวง ซึ่งต้องจัดการศึกษาสำหรับทุกกลุ่ม ได้รับการจัดสรรงบประมาณปี 2544 แค่ 160,864.2 ล้านบาท

**แผนภาพที่ 4.1**  
**สรุปเป้าหมายและงบประมาณในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน**  
**ทั้งในระบบ นอกระบบ และการศึกษาสงฆ์**  
**จำแนกตามระดับการศึกษา ปีงบประมาณ 2544-2545**



ที่มา : สกศ. และกระทรวงศึกษาธิการ (ร่าง) แผนปฏิบัติการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน  
เสนอต่อคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ 23 มิถุนายน 2542.  
หมายเหตุ : งบประมาณคิดจากค่าใช้จ่ายรายหัวเฉพาะงบดำเนินการ ปีงบประมาณ 2542.

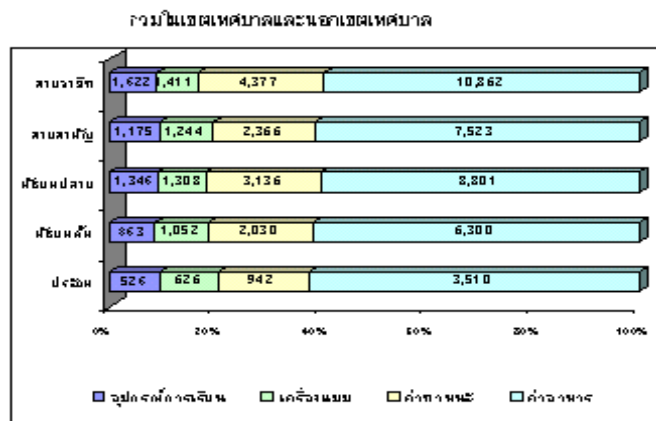
การประเมินค่าใช้จ่ายข้างต้นยังต่ำกว่าที่ ดร.นิพนธ์ พัวพงศกร และคณะจากสถาบันวิจัยเพื่อการศึกษาประเทศไทย ได้คำนวณประมาณการค่าใช้จ่ายของภาครัฐในการจัดการศึกษาตาม พ.ร.บ.การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 ไว้ โดยเฉพาะถ้าพิจารณาจากระดับค่าใช้จ่ายระดับสูงสุด ในทุกสถานการณ์ตามแนว พ.ร.บ.การศึกษาแห่งชาติ ในปี 2546 ที่ผู้วิจัยขณะนี้คำนวณว่าจะอยู่ที่ 229,895 ล้านบาท (รวมการมีเครื่องคอมพิวเตอร์ 1 เครื่องต่อนักเรียน 10 คน) ที่ค่าใช้จ่ายสูง

ก็เนื่องจากผู้วิจัยขณะนี้ประเมินว่าต่อไปจะมีคนสนใจเรียนถึงชั้นมัธยมมากขึ้น ต้องปรับเงินเดือนครูมากขึ้น ต้องพัฒนาด้านสื่อเทคโนโลยี และอื่นๆ มากขึ้น (นิพนธ์ พัวพงศกร และคณะ รายงานการวิจัยเรื่อง การประมาณการค่าใช้จ่ายของภาครัฐในการจัดการศึกษาตาม พ.ร.บ. การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 เสนอต่อธนาคารโลก ตุลาคม 2543)

ปัญหาการหางบประมาณมาปฏิรูปการศึกษา จะทำได้ก็จะต้องผ่าตัดปฏิรูประบบเศรษฐกิจการเมืองของทั้งประเทศ ให้มีการระดมและจัดสรรทรัพยากรใหม่เพื่อที่รัฐจะได้มีรายได้และเก็บภาษีได้เพิ่มขึ้น เช่น ขจัดการทุจริตฉ้อฉล รั่วไหลต่างๆ หารายได้จากภาษีให้สัมปทานคลื่นความถี่โทรคมนาคม และทรัพยากรต่างๆ ของชาติเพิ่มขึ้น ปฏิรูประบบภาษีและจัดสรรงบประมาณให้เกิดความเป็นธรรมเพิ่มมากขึ้น เช่น เก็บภาษีมรดก ภาษีทรัพย์สินจากคนรวยกลุ่มน้อยในอัตราก้าวหน้า ในด้านการอุดหนุนการศึกษา รัฐต้องช่วยคนรายได้ต่ำ มากกว่าที่คนมีรายได้สูง และต้องใช้มาตรการทั้งบังคับและจูงใจให้วัด องค์กรธุรกิจ คนมีรายได้สูงและรายได้ปานกลาง ช่วยแบกรับภาระการศึกษาสำหรับชุมชนเพิ่มมากขึ้น

เนื่องจากสังคมไทยมีปัญหาความแตกต่างระหว่างคนรวยกับคนจนมาก การบริการการศึกษาขั้นพื้นฐาน 12 ปีฟรีจึงควรเน้นช่วยคนจน มากกว่าคนรวยหรือคนชั้นกลางที่สามารถช่วยตนเองได้อยู่แล้ว นอกจากการให้คนจนเรียนฟรีแล้ว รัฐบาลควรสนับสนุนค่าใช้จ่ายส่วนตัวอื่นๆ ระหว่างที่พวกเขาเรียน รวมทั้งค่าเสียโอกาสทางเศรษฐกิจ เช่น ค่าอาหารกลางวัน ค่าเครื่องเขียนอุปกรณ์การเรียน จากการที่พวกเขาเรียนแล้วเลยไม่ได้ทำงานช่วยพ่อแม่หารายได้ด้วย

**แผนภาพที่ 4.2**  
**ค่าใช้จ่ายในการศึกษาส่วนที่ผู้ปกครองต้องจ่ายเฉลี่ยต่อคนต่อปี**  
**ของเด็กและเยาวชนที่มีอายุ 3-24 ปีที่กำลังเรียน**  
**จำแนกตามระดับการศึกษา รายการค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการศึกษา**  
**(หน่วย : บาท)**  
**รวมในเขตเทศบาลและนอกเขตเทศบาล**



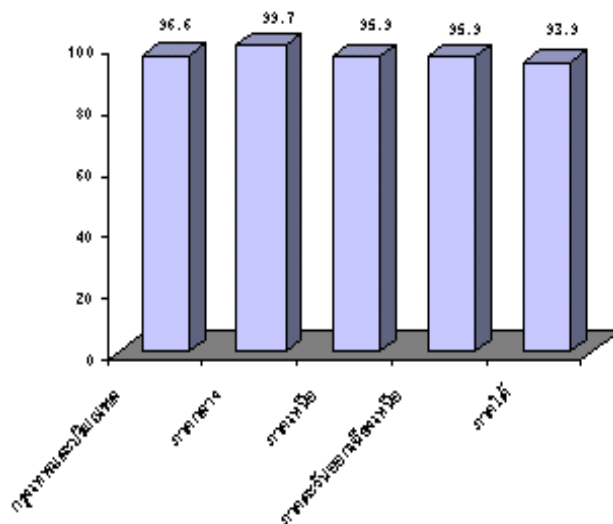
ที่มา : รายงานการสำรวจข้อมูลเกี่ยวกับเด็กและเยาวชน พ.ศ.2540  
โดยสำนักงานสถิติแห่งชาติ สำนักนายกรัฐมนตรี.

ข้อที่น่าสังเกต ถ้ายกเลิกระเบียบการให้นักเรียนต้องแต่งเครื่องแบบ ก็จะประหยัดค่าใช้จ่ายของผู้ปกครองไปได้ ราวร้อยละ 10 ซึ่งถ้าคิดรวมทั่วประเทศ จะประหยัดได้มากพอสมควร



### แผนภาพที่ 4.3 ผลการสำรวจอัตราค่าจ้างของแรงงานวัย 13-17 ทั่วราชอาณาจักร ในปี 2542

จัดราคาจ้างเฉลี่ย(บาท/วัน)



ที่มา : รายงานผลการสำรวจภาวะการทำงานของประชากรทั่วราชอาณาจักร  
รอบที่ 3 สิงหาคม 2542 โดยสำนักงานสถิติแห่งชาติ.

งานวิจัยของผู้เชี่ยวชาญจากยูเนสโก เช่นของ GERALD W.FRY,  
และ ดาร์จ็อก โช แผนเบื้องต้นเพื่อการพัฒนาและการลงทุนทางการศึกษา  
เพื่อประกอบการนำพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 ไป  
ใช้บังคับ (สกศ. กรกฎาคม 2543) ได้เสนอให้ลดบุคลากรการศึกษาที่  
หน่วยบริหารกลางของกระทรวงลง เพราะงบประมาณส่วนนี้สูงถึง

ร้อยละ 10 ของงบประมาณทั้งสิ้นของกระทรวง และได้เสนอให้ลดจำนวนบุคลากรและเกลี่ยบุคลากร คือ ย้ายคนจากหน่วยงานที่มีบุคลากรมากเกินไปในบางส่วนกลาง ออกไปสู่หน่วยงานที่ขาดแคลนหรือที่ต้องตั้งขึ้นใหม่ เกลี่ยผู้บริหารในกระทรวงให้ไปสอนหรือเป็นผู้บริหารในต่างจังหวัด วางระบบเกษียณอายุราชการก่อนกำหนด ยุบตำแหน่งไม่น้อยกว่าร้อยละ 80 ของจำนวนที่เกษียณอายุและบรรจุใหม่เพียงร้อยละ 20 โดยให้บรรจุในเขตพื้นที่นอกกรุงเทพฯ ฝึกอบรมครูระดับประถมศึกษาบางส่วนให้ไปสอนชั้นมัธยมต้น เพราะครูประถมในปัจจุบันมีค่อนข้างมาก และมีแนวโน้มว่าจำนวนนักเรียนชั้นประถมต่อไปจะลดลง อันเป็นผลมาจากการวางแผนประชากร ขณะที่คนเรียนชั้นมัธยมต้นจะมากขึ้น เพราะรัฐมีนโยบายให้การศึกษาระดับมัธยมต้นเป็นการศึกษาภาคบังคับ

ส่วนเรื่องการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน 12 ปี โดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย ศ.ดร.ชัยอนันต์ สมุทวณิช ได้เสนอให้มีการปฏิรูปการจัดการงบประมาณจากการจัดทำงบประมาณแบบแสดงรายการแบบเก่า ไปสู่การจัดทำงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานแบบใหม่ และเปลี่ยนจากการจัดงบประมาณแบบรวมศูนย์ไปสู่การกระจายอำนาจ เขตพื้นที่การศึกษาจะต้องใช้การวัดประสิทธิภาพ (ต้นทุน) และประสิทธิผล (คุณภาพ ผลกระทบ ผลลัพธ์ เวลา) ของงานให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์เชิงนโยบาย และพันธกิจของหน่วยงาน เช่น ลดการก่อสร้างอาคารลง เน้นงบประมาณเพื่อส่งเสริมคุณภาพการเรียนมากขึ้น

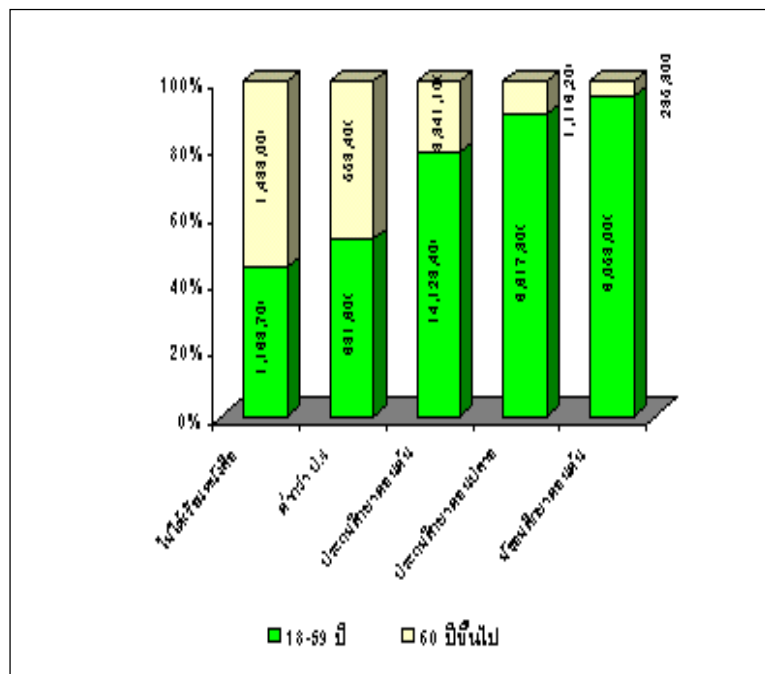
ดร.ชัยอนันต์ ยังเสนอว่า การกระจายอำนาจทางการศึกษาจะเป็นไปได้ก็ต่อเมื่อท้องถิ่นมีบทบาทในการจัดหารายได้อุดหนุนการศึกษา

มากขึ้น แต่สำหรับจังหวัดที่มีความขัดสนทางทรัพยากรศึกษา จะต้องได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐบาลสูง โดยคำนึงถึงทั้งหลักความเป็นธรรม และประสิทธิภาพควบคู่กันไป

นิพนธ์ พัวพงศกร และคณะ ในฐานะนักเศรษฐศาสตร์ ได้เสนอว่า ควรลดค่าใช้จ่าย โดยการปรับลดสัดส่วนครูต่อนักเรียนลง ทบทวนการปรับเพิ่มเงินเดือนครูให้อยู่ในระดับที่เหมาะสม อุดหนุนเฉพาะนักเรียนยากจน ไม่จำเป็นต้องอุดหนุนนักเรียนทั้งหมด ลดต้นทุนด้านการนำเทคโนโลยีสารสนเทศมาใช้ในการเรียนรู้ และหางบเพิ่มโดยระดมทรัพยากรนอกภาครัฐ จากธุรกิจ องค์กรเอกชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา (นิพนธ์ พัวพงศกร และคณะ รายงานการวิจัยเรื่อง การประมาณค่าใช้จ่ายของภาครัฐ ในการจัดการศึกษาตาม พ.ร.บ. การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 เสนอต่อธนาคารโลก ตุลาคม 2543)

กระแสหลักที่คิดในกรอบเศรษฐกิจระบบตลาด นักเศรษฐศาสตร์ มักคิดถึงการศึกษาในแง่ว่าจะต้องลงทุน เสียค่าใช้จ่ายมากเกินไป ความจริงแล้ว การลงทุนทางด้านการศึกษสามารถระดมจากแรงงานและทรัพยากรในประเทศได้ถ้ามีการจัดการที่ดี การลงทุนทางด้านการศึกษามากๆ ช่วยกระตุ้นให้เกิดการจ้างงาน เกิดการใช้จ่ายภายในประเทศ ทำให้เศรษฐกิจฟื้นตัวได้ และเป็นผลดีในระยะยาว ดังนั้นถ้าเรามีผู้นำที่มีวิสัยทัศน์ คิดการณ์ไกล เราไม่ควรคิดแต่จะจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานให้เด็กเยาวชนวัย 6-18 ปีเท่านั้น แต่ควรคิดถึงการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานให้ประชากรที่ยังไม่มีโอกาสได้รับการศึกษาขั้นนี้ทั่วประเทศ 40 ล้านคน (ดูแผนภาพที่ 4.4)

แผนภาพที่ 4.4  
จำนวนประชากรอายุ 18-59 ปี และ 60 ปีขึ้นไป  
ที่ได้รับการศึกษาขั้นพื้นฐานไม่ถึง 12 ปี  
จำแนกตามระดับการศึกษาที่สำเร็จ ปี 2541



ที่มา : สำนักงานสถิติแห่งชาติ รายงานผลการสำรวจภาวะการทำงานของประชากร  
ทั่วราชอาณาจักร รอบที่ 3 : พ.ศ.2541.

### กองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา

นโยบายกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาที่ดำเนินมาตั้งแต่ปีการศึกษา 2539 มีจุดมุ่งหมายที่จะลดการที่รัฐเคยให้การอุดหนุนแก่

ประชาชนโดยตรง เป็นการอุดหนุนทางอ้อม คือ ให้ครอบครัวที่มีรายได้น้อยกู้เพื่อการศึกษา โดยเสียดอกเบี้ยต่ำมาก โดยหวังว่ารัฐบาลจะลงทุนแบบให้เปล่าบ้าง เพราะเงินให้กู้ยืมเป็นเงินที่จะต้องมีการชำระคืน แต่สถานการณ์ที่เป็นจริง คือ หลังจากเริ่มดำเนินการไปได้ 2-3 ปี รัฐบาลเริ่มจัดสรรงบประมาณด้านนี้ได้ลดลง ในปีการศึกษา 2542 (เฉพาะส่วนของกระทรวงศึกษาธิการ ลดจาก 7,600 ล้านบาท ในปีการศึกษา 2540 เหลือ 4,000 ล้านบาท ในปีการศึกษา 2542) ทำให้นักเรียนที่ยากจนมีโอกาสดูได้เพียงส่วนหนึ่งของจำนวนคนที่ต้องการกู้ และเมื่อพิจารณาตัวเลขการชำระหนี้ สถิติผู้กู้ทุกระดับ รวมอุดมศึกษาที่ครบชำระหนี้ในปี 2542-2543 จำนวน 103,538 คนนั้น มีผู้มาชำระหนี้เพียงร้อยละ 52.5 และค้างชำระอยู่ถึงร้อยละ 47.5 (มติชน 17 กันยายน 2543)

กระบวนการบริหารเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา ซึ่งรวมทั้งที่ผ่านทบวงมหาวิทยาลัย และสถาบันศึกษาเอกชนด้วย ยังได้รับการวิจารณ์ว่ามีความไม่เป็นธรรม และไม่มีประสิทธิภาพ เช่น สถาบันการศึกษาปล่อยกู้แบบหละหลวม ผู้กู้ไม่จริง หรือกู้ไปใช้อย่างอื่นที่ไม่เกี่ยวกับการศึกษา เนื่องจากเงินกู้เพื่อการศึกษาอัตราดอกเบี้ยแค่ร้อยละ 1 ต่อปี ซึ่งต่ำกว่าอัตราดอกเบี้ยในตลาดมาก การค้าประกันก็เป็นการค้าประกันด้วยตัวบุคคล ซึ่งเป็นเรื่องทำได้ง่าย แต่การติดตามทวงหนี้ก็ทำได้ยาก คงจะต้องมีการพิจารณาทบทวนการบริหารจัดการงบประมาณเรื่องเงินกู้เพื่อศึกษานี้ให้ได้ประโยชน์จริงจังกว่าการที่เป็นอยู่ รวมทั้งน่าจะคิดถึงประเด็นส่งเสริมให้นักเรียนที่ยากจนตั้งแต่ระดับมัธยมปลายขึ้นไป ให้ช่วยทำงานบางเวลา เป็นการฝึกการทำงานเพื่อแลกกับทุนการศึกษา น่าจะดีกว่าการฝึกเป็นลูกหนี้

## หมวด 9 สื่อและเทคโนโลยีเพื่อการศึกษา

หมวดนี้มีความคืบหน้าน้อย เพราะ 1) โครงสร้างการผลิต การใช้สื่อเป็นเรื่องการแสวงหาผลประโยชน์ของหน่วยงานและภาคธุรกิจเอกชน 2) การขาดความรู้ความเข้าใจ และความไม่สนใจติดตามเทคโนโลยีของครู และบุคลากรทางการศึกษา

ในปัจจุบันมีความพยายามจากบางหน่วยงานและกลุ่มคนที่สนใจที่จะปฏิรูปเพิ่มขึ้นบ้าง เรื่องสื่อและเทคโนโลยีเพื่อศึกษานี้มีศักยภาพที่จะพัฒนาแบบก้าวกระโดดได้ ถ้ามีการทุ่มเทผลักดันกันอย่างจริงจัง สภาพปัญหาที่สำคัญคือ

1. ปัญหาด้านโครงสร้างพื้นฐาน กิจการด้านโทรคมนาคม และเทคโนโลยีสารสนเทศมีน้อย กระจุกตัวอยู่ในกรุงเทพฯ (กรุงเทพฯมีโทรศัพท์พื้นฐาน 32.06 เลขหมาย ต่อประชากร 100 คน ส่วนภูมิภาคมี 4.10 เลขหมาย ต่อประชากร 100 คน) คนไทยมีคอมพิวเตอร์ใช้ ร้อยละ 3 และมีอินเทอร์เน็ตใช้ร้อยละ 1 ของประชากรทั้งประเทศ

(ปี 2541 อ้างไว้ใน สำนักนายกรัฐมนตรี แผนพัฒนาสื่อสารมวลชน เทคโนโลยี สารสนเทศ และโทรคมนาคมเพื่อการพัฒนาคนและสังคม (พ.ศ.2542-2551)

เครือข่ายอินเทอร์เน็ตส่วนใหญ่ใช้กันมากในหมู่คนชั้นกลางที่มีการศึกษาในภาคธุรกิจเอกชน หน่วยงานขนาดใหญ่และสถาบันการศึกษาระดับสูง ยังไม่ได้กระจายไปสู่คนทั่วไปอย่างทั่วถึง เช่น อินเทอร์เน็ตมิใช้ในโรงเรียนมัธยมศึกษาไม่ถึงครึ่งหนึ่งของโรงเรียนมัธยมทั่วประเทศที่มีอยู่ 2,800 โรงเรียน (มูลนิธิและศูนย์เทคโนโลยีอิเล็กทรอนิกส์และคอมพิวเตอร์แห่งชาติ สยามธุรกิจ 10-16 ธันวาคม 2543)

ส่วนโรงเรียนประถม 32,000 แห่ง เข้าใจว่ามีใช้กันน้อยมาก การสำรวจของกระทรวงวิทยาศาสตร์และสิ่งแวดล้อม พบว่า โรงเรียนที่ต่อกับเครือข่ายอินเทอร์เน็ตมีทั้งสิ้น 1,723 โรงเรียน หรือร้อยละ 4.62 ของโรงเรียนทั้งหมดในประเทศ ( สถานปฏิรูป ปีที่ 3 ฉบับที่ 33 ธันวาคม 2543) โรงเรียนในต่างจังหวัดขาดแคลนองค์ประกอบทุกอย่างของเทคโนโลยีสารสนเทศ ทั้งฮาร์ดแวร์ ซอฟต์แวร์ และผู้แนะนำวิธีใช้งาน ค่าโทรศัพท์ และค่าใช้จ่ายอินเทอร์เน็ตในต่างจังหวัดยังแพงเกินไป

ปัญหาถัดมาคือ การใช้อินเทอร์เน็ตส่วนใหญ่ในหมู่คนหนุ่มสาว และเยาวชนยังใช้เพื่ออำนวยความสะดวกในการติดต่อข้อมูลข่าวสารทางธุรกิจ และเพื่อความบันเทิง มากกว่าการพัฒนา การเรียนรู้ของคน หากเราส่งเสริมพัฒนาเว็บไซต์ภาษาไทยในด้านความรู้และสาระบันเทิงที่น่าสนใจให้มากขึ้น และลงทุนที่จะกระจายอินเทอร์เน็ตสาธารณะไปตามห้องสมุดประชาชน องค์การบริหารส่วนตำบล หรือแม้แต่ร้านค้ากาแฟ และสอนส่งเสริมให้คนใช้อินเทอร์เน็ตเป็น ก็จะช่วยให้คนสามารถเรียนรู้และพัฒนาตนเองได้สะดวกขึ้น โดยไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายมาก

ส่วนวิทยุและโทรทัศน์ ให้บริการอย่างแพร่หลาย ประมาณร้อยละ 80-90 ของครัวเรือนทั่วประเทศ เพียงแต่จะใช้เพื่อความบันเทิงและโฆษณาสินค้ามากกว่าเพื่อความรู้ ส่วนหนังสือพิมพ์และสิ่งพิมพ์เผยแพร่ได้จำกัด เพราะราคายังสูง เทียบกับรายได้ของคนส่วนใหญ่ และเพราะว่าคนไทยไม่ได้ถูกฝึกให้รักการอ่าน

สำนักงานสถิติแห่งชาติได้ทำการสำรวจการอ่านหนังสือพิมพ์ พ.ศ. 2538 พบว่ามีประชาชนเพียง 6.1 ล้านครัวเรือนหรือร้อยละ 41.1

ของครัวเรือนทั้งประเทศเท่านั้นที่อ่านหนังสือพิมพ์ และประชาชนอ่านหนังสืออื่นๆ นอกเหนือจากหนังสือพิมพ์เพียงร้อยละ 39.1 ของครัวเรือนทั้งประเทศ เหตุผลที่ประชาชนไม่อ่านหนังสือคือ ไม่สนใจอยากอ่าน (ร้อยละ 59.68) เหตุผลลำดับรองลงมาคือ การอยู่ในที่ห่างไกลไม่สามารถเข้าถึงสื่อสิ่งพิมพ์ได้ (ร้อยละ 17.4) นอกจากนี้คือเหตุผลอื่นๆ เช่น อ่านไม่ออก ไม่มีเงินซื้อ และไม่มีเวลา

2. ปัญหาด้านบุคลากร ครู และบุคลากรทางการศึกษาที่มีความรู้ทักษะด้านสื่อและเทคโนโลยีเพื่อการศึกษาที่มีน้อย และขาดความสนใจที่จะเรียนรู้พัฒนาตนเอง ครู อาจารย์ ยังอ่านค้นคว้าวิจัย เขียน ผลิตสื่อเพื่อศึกษาน้อย ถึงราชการส่วนกลางจะซื้อคอมพิวเตอร์แจกไปตามโรงเรียน พยายามสร้างเครือข่ายสารสนเทศ โครงการศึกษาทางไกลผ่านดาวเทียม แต่ในภาคปฏิบัติก็ยังมีการใช้ประโยชน์กันน้อย

3. ปัญหาด้านการลงทุนของรัฐ ผู้บริหารขาดความเข้าใจ หรือสนใจแต่ประโยชน์เฉพาะหน้า ส่วนใหญ่เน้นการวางระบบและการซื้อเครื่องคอมพิวเตอร์ (ฮาร์ดแวร์) แต่มีการเตรียมการพัฒนาและการส่งเสริมด้านโปรแกรมการใช้ (ซอฟต์แวร์) และบุคลากรน้อยมาก สถานศึกษาบางแห่งลงทุนสร้างห้องสมุดใหญ่โต แต่ลงทุนซื้อหนังสือน้อย และไม่มีการส่งเสริมการอ่านที่ดีพอ

4. ปัญหาด้านการพัฒนาเครือข่ายเทคโนโลยีสารสนเทศ ขาดการประสานงานระหว่างหน่วยงาน มีลักษณะต่างคนต่างทำ ทำให้เกิดความสิ้นเปลืองและใช้งานไม่คุ้มค่ากับการลงทุนที่ใช้งานไม่คุ้มค่าส่วนหนึ่งเพราะการทำงานแบบงานประจำในระบบราชการ มีการทำงานประชาสัมพันธ์เผยแพร่ กระตุ้นให้คนสนใจใช้น้อย รวมทั้งมีการจัดฝึกอบรมน้อย ตัวอย่างเช่น การจัดการศึกษาทางไกลผ่านดาวเทียม



ของกรมการศึกษานอกโรงเรียนไปยังจุดติดตั้งตามโรงเรียนและหน่วยการจัดการศึกษาต่างๆ 15,590 จุดทั่วประเทศนั้น มีเพียงร้อยละ 60 ที่เปิดให้บริการเป็นประจำ และครูผู้สอนเพียงร้อยละ 41 ที่รายงานว่าใช้บริการโทรทัศน์เพื่อการศึกษาเป็นประจำ ด้านพฤติกรรมนักเรียนนักศึกษา มีเพียงร้อยละ 11 เท่านั้นที่ชมรายการโทรทัศน์เพื่อการศึกษาทุกวัน

(สถาบันเทคโนโลยีเพื่อการศึกษาแห่งชาติ สกศ. นโยบายและยุทธศาสตร์การพัฒนาเทคโนโลยีสารสนเทศเพื่อการศึกษาของประเทศไทย สิงหาคม 2543)

5. ปัญหาการขาดความตระหนักถึงความสำคัญของการเรียนรู้ด้วยตนเอง โดยใช้สื่อและเทคโนโลยีเพื่อการศึกษา สถานศึกษาส่วนใหญ่ยังไม่ได้ปฏิรูปหลักสูตรและการเรียนการสอนที่เน้นการอ่านการค้นคว้าด้วยตัวเอง การรู้จักใช้คอมพิวเตอร์และภาษาอังกฤษอย่างจริงจัง การผลิตและการพัฒนาสื่อเพื่อการศึกษาที่มีคุณภาพยังมีน้อย ที่ผลิตมาแล้วก็ไม่มีกระจายอย่างทั่วถึง ครูอาจารย์ไม่สนใจที่จะเรียนรู้และใช้ พलयทำให้แก่นักเรียนนักศึกษาขาดความสนใจหรือบางคนสนใจแต่ไม่มีโอกาสได้ใช้

หากเราเน้นการปฏิรูปเทคโนโลยีสารสนเทศเพื่อการศึกษาอย่างจริงจัง พัฒนาสถาบันเทคโนโลยีเพื่อการศึกษาแห่งชาติให้เข้มแข็ง พัฒนาให้นักเรียนนักศึกษาประชาชนรู้จักใช้ประโยชน์จากเทคโนโลยีสารสนเทศได้เต็มที่แล้ว จะเป็นช่องทางที่จะช่วยประหยัดงบประมาณการลงทุนเพื่อการศึกษาในระยะยาวได้มาก เช่น สถานีวิทยุและโทรทัศน์ที่เรามีอยู่แล้วจำนวนมาก (วิทยุ 500 แห่ง โทรทัศน์รวมต่างจังหวัดสิบกว่าแห่ง) หากคณะกรรมการจัดสรรคลื่นความถี่กระจาย

เสียงและโทรทัศน์แห่งชาติ (กสช.) ที่กำลังจะจัดตั้งขึ้น จัดสรรคลื่นความถี่หรือบังคับให้สถานีวิทยุโทรทัศน์ต้องทำรายการเพื่อการศึกษาเพิ่มขึ้นอย่างจริงจัง และเราเพิ่มการลงทุนผลิตรายการดีๆ ที่จะใช้กับคนจำนวนมากทั่วประเทศได้ ก็จะเป็นการลงทุนน้อยที่ได้ประโยชน์มาก เครื่องข่ายคอมพิวเตอร์และสื่อมัลติมีเดียอื่นๆ ก็เช่นกัน อาจจะต้องสรรหากคนมีฝีมือและลงทุนครั้งแรกมากหน่อย แต่ผลงานจะเผยแพร่ได้กว้างขวางคุ้มค่ามาก ต่อไปเมื่อเราทำสื่อเหล่านี้ให้มีคุณภาพมากขึ้น ฝึกให้นักเรียนสนใจใคร่เรียนรู้ด้วยตนเองมากขึ้น ค้นคว้าเป็นเรียนรู้วิธีเรียนเป็น เราก็จะสามารถลดการจ้างครู บุคลากรลงได้ ครูก็ลดการซื้ออุปกรณ์การสอนแบบดั้งเดิมลงไปได้จำนวนหนึ่ง

## บทที่ 5

### ปัญหาและแนวทางการปฏิรูปการศึกษา สำหรับผู้รับบริการกลุ่มต่างๆ

#### 5.1 กลุ่มเด็กปฐมวัย (0-5 ปี)

กลุ่มเด็กปฐมวัย ตั้งแต่แรกเกิดถึง 5 ปี เป็นช่วงอายุที่มีโอกาสพัฒนาทางสมอง ทางสุขภาพกาย และใจ ได้มากที่สุด เมื่อเทียบกับช่วงวัยอื่นๆ และถ้าพวกเขาพลาดโอกาสที่จะได้รับอาหาร การดูแล การกระตุ้น การเรียนรู้ที่ดี พวกเขาก็พลาดโอกาสที่จะพัฒนาหรือมีข้อบกพร่องไปตลอดชีวิต

ในแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ ฉบับที่ 8 (พ.ศ.2540-2544) รัฐบาลเพียงแต่ตั้งเป้าหมายให้เด็กปฐมวัยทุกคนได้รับการเตรียมความพร้อมอย่างน้อย 1 ปี ก่อนเข้าเรียนระดับประถมศึกษา และคาดว่าจะขยายบริการการจัดการศึกษาระดับก่อนประถมศึกษาของเด็กวัย 3-5 ปี จากร้อยละ 65 ในปลายแผนพัฒนาฉบับที่ 7 เป็นไม่ต่ำกว่าร้อยละ 90 ในปี พ.ศ.2544 และกล่าวถึงการช่วยเหลือพ่อแม่ให้มีความรู้ ช่วยเหลือเด็กด้วยโอกาสให้มีอาหารที่พอเพียง และการเตรียมความพร้อมแบบให้เปล่าอย่างกว้างๆ โดยไม่มีเป้าหมายและมาตรการที่เด่นชัดหรือตระหนักถึงความสำคัญของปัญหานี้อย่างจริงจัง

ในช่วงร่าง พ.ร.บ.การศึกษาแห่งชาติ ปี 2542 ได้มีการถกเถียงกันในหมู่นักการศึกษาว่า การจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานให้ประชาชน 12

ปี โดยไม่คิดค่าใช้จ่ายควรจะเริ่มนับตั้งแต่ระดับก่อนประถมศึกษา หรือระดับประถมศึกษา แต่ผลที่สุทธัฐบาลตกลงให้นับจากประถมศึกษาปีที่ 1 ถึงมัธยมศึกษาปีที่ 6 และกำหนดการศึกษาภาคบังคับจำนวน 9 ปี สำหรับเด็กอายุ 7-16 ปี หรือ ป.1 ถึง ม.3 แม้รัฐบาลจะอ้างว่ารัฐบาลยังคงให้ความสำคัญกับการพัฒนาเด็กปฐมวัย และในการจัดทำแผนปฏิบัติการในนโยบายและมาตรการการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน 12 ปี ให้ครอบคลุมการพัฒนาเด็กปฐมวัย 0-5 ปีด้วย แต่จริงๆ แล้วรัฐก็ให้ความสำคัญแก่การจัดการศึกษาระดับก่อนประถมศึกษา (3-5 ปี) เป็นลำดับรอง และมุ่งโอนภาระการดูแลเด็กปฐมวัยให้เป็นหน้าที่ของพ่อแม่ ชุมชน ศูนย์เลี้ยงเด็กและโรงเรียนอนุบาลเอกชนมากกว่าที่จะมองว่าเป็นพันธกิจของรัฐ

การเรียนรู้และโอกาสที่จะพัฒนาของเด็กปฐมวัยจริงๆ แล้วเริ่มตั้งแต่อยู่ในท้องมารดาเลยด้วยซ้ำ และวัย 0-3 ปี ก่อนที่เด็กจะมีโอกาสได้เข้าเรียนชั้นอนุบาลนั้น เป็นวัยที่สำคัญไม่น้อยไปกว่าช่วง 3-5 ปี แต่รัฐแทบไม่ได้ดูแลและพัฒนาเด็กวัย 0-3 ปีเลย เด็กกลุ่มนี้ได้รับการช่วยเหลือจากรัฐบ้าง ในแง่ของการสาธารณสุข หรือสวัสดิการทางสังคม แต่เป็นการช่วยเหลือเพื่อให้เด็กอยู่รอดทางกายภาพมากกว่าในแง่มุ่งส่งเสริมพัฒนาสมองและการเรียนรู้ เด็กในวัย 3-5 ปีได้รับการช่วยเหลือจากรัฐบ้างในแง่การจัดตั้งศูนย์เด็กเล็ก หรือโรงเรียนอนุบาล แต่ศูนย์ของรัฐมักจะได้งบประมาณน้อย จัดโดยหน่วยงานหลากหลาย รวมทั้งกรมประชาสงเคราะห์ วัด ซึ่งไม่ใช่หน่วยงานที่มีทักษะด้านการจัดการศึกษา คุณภาพที่เลี้ยงหรือครู คุณภาพการบริหารจัดการในศูนย์เด็กเล็กและโรงเรียนอนุบาลของรัฐ จะต่างจากโรงเรียนอนุบาลเอกชนเกรดดีๆ ในกรุงเทพฯ และเมืองใหญ่มาก ศูนย์

เด็กและโรงเรียนอนุบาลเอกชนก็มีคุณภาพต่างกัน ส่วนใหญ่ก็ขึ้นอยู่กับระดับค่าใช้จ่ายที่พ่อแม่จะสามารถจ่ายได้ สำหรับโรงเรียนอนุบาลเอกชนดีๆ ค่าใช้จ่ายจะสูงกว่าการศึกษาระดับประถมด้วยซ้ำ การที่เด็กระดับปฐมวัยจากครอบครัวที่มีฐานะต่างกัน ได้รับการดูแลและการให้บริการศึกษาที่มีคุณภาพต่างกันมาก จะเป็นปัจจัยในการเสริมสร้างความเหลื่อมล้ำต่ำสูงของโอกาสในการพัฒนาศักยภาพการเรียนรู้ของเด็กมาตั้งแต่ต้น

รายงานสภาวะสุขภาพคนไทย ปี พ.ศ.2543 รายงานว่า เด็กปฐมวัยที่สำรวจในปี 2539-2540 มี เด็กที่มีน้ำหนักต่ออายุต่ำกว่ามาตรฐานราวร้อยละ 21.5 และส่วนสูงต่ออายุต่ำกว่ามาตรฐานร้อยละ 11.8 เด็กปฐมวัยส่วนใหญ่ร้อยละ 54.2 กลางวันถูกเลี้ยงในบ้าน โดยแม่หรือญาติ ซึ่งส่วนใหญ่จบเพียงประถมศึกษา และขาดความรู้เรื่องการให้การศึกษที่ดีกับเด็ก เด็กที่อยู่ในศูนย์พัฒนาเด็กเล็กตอนกลางวันมีร้อยละ 37.3 ส่วนใหญ่มีพี่เลี้ยง ครู ที่มีความรู้ระดับปานกลาง ไม่ใช่ผู้ที่ได้รับการฝึกอบรมมาโดยเฉพาะ เด็กปฐมวัยที่ดูโทรทัศน์เป็นประจำวันตั้งแต่ 2 ชั่วโมงขึ้นไปทั่วประเทศมีร้อยละ 25 ของเด็กปฐมวัยทั้งหมด เฉพาะเด็กปฐมวัยในกรุงเทพฯ มีร้อยละ 40 การศึกษาวิจัยพบว่าเด็กที่นั่งดูการ์ตูนโทรทัศน์ที่มีภาพคนทำร้ายกันเฉลี่ยวันละ 50 ครั้ง จะมีผลทำให้เด็กชอบความรุนแรง มีพฤติกรรมก้าวร้าว (พ.ญ. จันทระเพ็ญ ชูประภาวรรณ สถานะสุขภาพคนไทย สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข 2543)

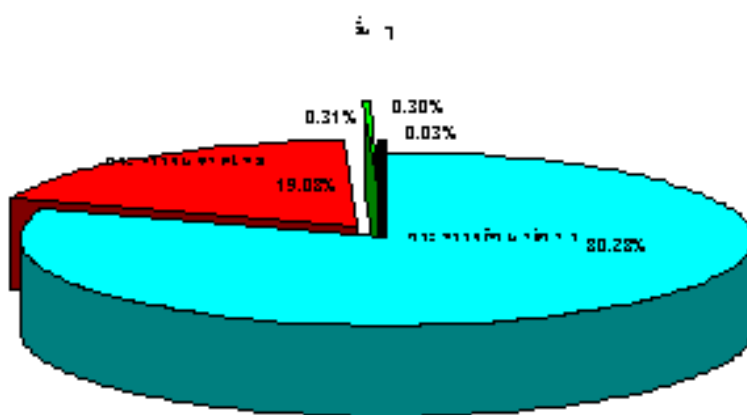
สถิติของเด็กวัย 3-5 ปี ที่มีโอกาสได้บริการการศึกษาจากศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก โรงเรียนอนุบาล ยังต่างกัน สถาบันแห่งชาติเพื่อการศึกษาสำหรับเด็กปฐมวัยกล่าวว่า มีประมาณร้อยละ 85 ของประชากร

ในวัยเดียวกัน ซึ่งมีประมาณ 2.9 ล้านคน แต่รายงานสถิติการศึกษาของประเทศไทยปีการศึกษา 2542 รายงานว่า มีร้อยละ 97 ของประชากรวัยเดียวกัน เทียบกับปีการศึกษา 2540 ร้อยละ 99.4 และปีการศึกษา 2541 ร้อยละ 94.5 เข้าใจว่าการจัดเก็บสถิติยังทำได้ไม่แม่นยำเท่าที่ควร เพราะว่าการจัดการศึกษาเด็กปฐมวัยขึ้นอยู่กับหน่วยงานจำนวนมากถึง 12 หน่วยงาน และไม่มีการตรวจสอบที่ดี บางหน่วยงานอาจจะต้องการแจ้งจำนวนให้มากหรือรวมทั้งเด็กที่มาบ้างไม่มาบ้าง เพื่อประโยชน์ในการของบประมาณและความดีความชอบ

การศึกษาปฐมวัยจัดโดยเอกชนและโดยหน่วยงานรัฐถึง 12 หน่วยงาน ผู้ที่ให้บริการเด็กเล็กได้มากที่สุดคือ สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ให้บริการได้ราวครึ่งหนึ่งของนักเรียนระดับนี้ทั้งหมด รองลงไปคือ โรงเรียนเอกชนราวร้อยละ 18 กรมการพัฒนาชุมชนร้อยละ 13 กรมการศาสนาร้อยละ 8 ที่เหลือจัดโดยสำนักงานบริหารการศึกษาท้องถิ่น กรุงเทพมหานคร กรมประชาสัมพันธ์ กองบัญชาการตำรวจตระเวนชายแดน ซึ่งเป็นการจัดการแบบต่างคนต่างทำ ตามความรู้ความเข้าใจ บุคลากรที่มีและงบประมาณที่ได้รับ

การจัดการศึกษาเด็กปฐมวัยส่วนใหญ่แล้วยังด้อยคุณภาพและประสิทธิภาพ ทั้งในด้านการบริหารจัดการ พี่เลี้ยงและครูที่ไม่เข้าใจเรื่องจิตวิทยาการเรียนรู้ของเด็ก ยังคงใช้วิธีการสอนแบบให้ท่องจำ ที่ทำการบ้าน ห้ามพูด ห้ามแสดงออก การขาดกำกับดูแลมาตรฐานคุณภาพที่เหมาะสม การขาดการวิจัย/ความรู้เชิงสังเคราะห์ ที่จะเอื้อต่อการเรียนรู้ของเด็ก ขาดการมีส่วนร่วมของชุมชนและประชาชน ขาดการติดตามและการประเมินผล นำนโยบายแผนไปสู่ภาคปฏิบัติ (สถาบันแห่งชาติเพื่อการศึกษา สำหรับเด็กปฐมวัย สกศ. (ร่าง) นโยบายและแผนการศึกษาสำหรับเด็กปฐมวัย 0-5 ปี กุมภาพันธ์ 2543)

แผนภาพที่ 5.1  
จำนวนนักเรียนระดับก่อนประถมศึกษา แยกตามสังกัด  
ปีการศึกษา 2542



ที่มา : สกศ. รายงานสถิติการศึกษาของประเทศไทย ปี 2542.

นโยบายที่จะถ่ายโอนการจัดการศึกษาขั้นปฐมวัยจากคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ กระทรวงศึกษาธิการไปให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับตำบล เป็นการพิจารณาความสะดวกในแง่งบประมาณและการบริหาร มากกว่าที่จะทำความเข้าใจกับสถานการณ์ที่เป็นจริงว่า เด็กปฐมวัยเป็นวัยสำคัญที่ควรได้รับการศึกษาขั้นดีเลิศอย่างเสมอกัน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะระดับตำบลของไทยในปัจจุบันนั้น ส่วนใหญ่ยังห่างไกลจากความพร้อมที่จะเป็นผู้ให้บริการการศึกษาขั้นดีเลิศอยู่มาก นโยบายเช่นนี้จะยิ่ง

ทำให้เด็กปฐมวัยในชนบท และในชุมชนแออัดในเมือง มีโอกาสได้  
รับการศึกษาที่มีคุณภาพต่ำ ต่างจากเด็กปฐมวัยที่ได้เข้าโรงเรียนอนุบาล  
ดีๆ ในเมืองใหญ่มากยิ่งขึ้น อาจจะมีองค์กรปกครองท้องถิ่นบางแห่งที่  
มีผู้นำที่ดี มีความรู้ที่อาจจะจัดการศึกษาขั้นดีเลิศได้บ้าง แต่คงเป็น  
ส่วนน้อย

ดังนั้นจึงควรที่จะได้มีการพิจารณาปัญหาด้านพัฒนาคุณภาพของ  
การจัดการให้การศึกษาขั้นปฐมวัยอย่างจริงจัง อย่างมองแค่การจัดบริการ  
ให้เด็กอยู่รอดหรือจัดการในเชิงเพิ่มปริมาณเท่านั้น น่าจะมีศูนย์ประสาน  
งานที่ดูแลเรื่องนี้อย่างเอาใจใส่โดยเฉพาะ เพราะขณะนี้แม้สถิติตัวเลข  
งบประมาณรวมที่ใช้เพื่อการศึกษาเด็กปฐมวัย ก็ยังหาได้ยาก บางแห่ง  
เช่น สถิติของกระทรวงศึกษาธิการ ก็รวมไว้กับการศึกษาระดับประถม  
ไม่ได้แยกแยะอย่างชัดเจน

## 5.2 กลุ่มการศึกษาขั้นพื้นฐาน

กลุ่มผู้รับบริการขั้นพื้นฐานระดับประถมศึกษาถึงมัธยมศึกษา  
เป็นกลุ่มที่ใหญ่ที่สุด นอกจากจะครอบคลุมประชากรวัย 6-17 ปีแล้ว  
ประมาณ 10 ล้านคน โดยปรัชญาของการปฏิรูปการศึกษา เราน่าจะ  
ต้องจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานให้กับประชากรทุกวัยที่พลาดโอกาสใน  
ชีวิตไม่ได้เรียนหนังสือถึง 12 ปี ให้มีโอกาสกลับมาเรียนใหม่ด้วย จะ  
เป็นการศึกษานอกระบบหรือตามอัธยาศัยก็แล้วแต่ ควรจะจัดให้ฟรี  
และทั้งอำนวยความสะดวกทั้งให้แรงจูงใจอย่างเต็มที่

### 5.2.1 ปัญหาด้านปริมาณ

ยังจัดให้บริการไม่ทั่วถึง โดยเฉพาะระดับมัธยมปลายที่มี  
ประชากรในวัยเดียวกันที่ไม่มีโอกาสได้เรียนถึงร้อยละ 41.5 สาเหตุที่



เด็กจำนวนหนึ่งไม่ได้เรียน คือ การที่เด็กที่อยู่ในถิ่นทุรกันดารห่างไกล เป็นชนกลุ่มน้อย ยากจนมาก ต้องย้ายตามพ่อแม่ที่ทำงานรับจ้างแบบ ย้ายที่ไปเรื่อยๆ หรือพิการ บางคนไม่มีโอกาสได้เรียนแม้แต่ชั้นประถม หรือได้เรียนแบบไม่สม่ำเสมอ

ส่วนสาเหตุของการที่เด็กจำนวนมากไม่ได้เรียนต่อชั้นมัธยม ไม่ใช่ปัญหาเรื่องความยากจนอย่างเดียว ถึงแม้รัฐจะพยายามจัดการ ศึกษาในระดับมัธยมให้ฟรี ก็จะมีคนที่ไม่ได้เรียนด้วยเหตุผลต่างๆ นานา เช่น ค่าเสียโอกาสในเชิงเศรษฐกิจของเด็กยากจนที่ต้องมาโรงเรียน ทำให้ไม่ได้ช่วยพ่อแม่ทำงาน การไม่มีค่าใช้จ่ายส่วนตัว เช่น ค่าเดินทาง ค่าเครื่องแต่งตัว อาหารกลางวัน อุปกรณ์การเรียน ถ้าต้องมาโรงเรียน การไม่สามารถปรับตัวเข้ากับโรงเรียนได้ เรียนตามเพื่อนไม่ทัน ถูก ครูดูค่าเหมือนดีจนไม่ชอบโรงเรียน ปัญหาถูกสิ่งเร้าภายนอก เช่น ยา เสพติด การเที่ยวเตร่ ถูกดึงให้ไม่สนใจอยากเรียน ฯลฯ

การที่ พ.ร.บ.การศึกษาแห่งชาติกำหนดว่าจะให้ทุกคนมี โอกาสได้เรียนฟรี 12 ปี อย่างทั่วถึงและมีคุณภาพ ก่อนข้างจะเป็นอุดมคติ นอกจากรัฐจะต้องใช้งบประมาณเพิ่มขึ้นมากแล้ว ต้องผ่าตัดปฏิรูป โครงสร้างเศรษฐกิจ โดยเฉพาะด้านการคลังการเงินใหม่ จัดสรรและ บริหารการใช้ทรัพยากรใหม่ให้มีประสิทธิภาพ และความเป็นธรรม เพิ่มขึ้นจริงๆ รวมทั้งต้องวิเคราะห์สาเหตุของปัญหาที่เด็กไม่ได้เรียนให้ ถึงแก่นจริง รัฐจึงจะทำตามพันธกิจข้อนี้ได้หรืออย่างน้อยให้ใกล้เคียงมากที่สุด

### 5.2.2 ปัญหาด้านคุณภาพ

เป็นปัญหาใหญ่และยากกว่าปัญหาด้านปริมาณ เพราะต้อง ใช้ปัญญาและความสามารถในการกล้าปฏิรูป ซึ่งเป็นสิ่งที่หาได้ยาก

มากกว่าการหาเงินมาจัดการการศึกษา ประเด็นสำคัญคือ จะปฏิรูปครูอาจารย์ 600,000 คน และบุคลากรทางการศึกษาอีกเกือบ 200,000 คน (รวมทั้งการผลิต การคัดเลือกครู ผู้บริหารใหม่) ให้มีคุณภาพเพิ่มขึ้น ทั้งในแง่ของความรู้ความสามารถและจรรยาบรรณทางวิชาชีพได้อย่างไร

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ ได้ร่วมมือกับ “สวนดุสิตโพล” สำรวจทัศนคติของทั้งผู้ให้บริการและผู้รับบริการ จากกลุ่มตัวอย่างทั่วประเทศ ในปี 2540 และได้รายงานผลสำรวจในประเด็นเกี่ยวกับคุณภาพครู ไว้อย่างน่าสนใจ 3 ประเด็นใหญ่ๆ คือ

1. ทุกฝ่ายรวมทั้งผู้บริหารและครู ยอมรับว่าครูในระดับประถมและมัธยมต้นในปัจจุบัน มีคุณภาพต่ำกว่าเมื่อก่อน และต้องเร่งพัฒนา
2. ประมาณร้อยละ 20 ของครูในการสำรวจครั้งนี้ตอบว่า ถ้าเลือกได้ไม่ต้องการจะเป็นครู เพราะเห็นว่างานหนักและรายได้น้อย
3. ครูมีโอกาสได้รับการฝึกอบรมเพื่อเพิ่มความรู้และทักษะด้วย คือ รวร้อยละ 47 ของครูทั้งหมด

(สกศ. วิชาชีพครูในยุควิกฤติ 2541)

สถาบันส่งเสริมการสอนวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี (สสวท.) เคยตรวจสอบความสามารถของครูที่สอนคณิตศาสตร์ชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 6 โดยให้ลองทำข้อสอบวิชาคณิตศาสตร์ระดับชั้น ม.6 พบว่ามีครูกว่าครึ่งหนึ่งสอบตก และการสอนของครูระดับนี้ส่วนใหญ่มักจะกักความรู้เพื่อนำไปใช้สอนในธุรกิจกวดวิชาของตน ธุรกิจกวดวิชาทำเงินสะพัดกว่า 14,000 ล้านบาทต่อปี (ดร.ปรัชญา เวสารัชช์ ปาฐกถาเรื่อง

“การปฏิรูปการฝึกหัดครู” 28 พฤศจิกายน 2543 อ่างไว้ใน กรุงเทพมหานคร 29 พฤศจิกายน 2543)

แนวคิดเรื่องการปฏิรูปคุณภาพของครูตามนโยบายปฏิรูปการศึกษา เน้นที่การกำหนดให้ครูต้องมีใบอนุญาตประกอบวิชาชีพ การฝึกอบรมเพิ่มเติม และการปฏิรูปการผลิตครูแบบใหม่ที่เน้นการเพิ่มหลักสูตรให้ยาวขึ้นเป็น 5 ปี รวมทั้งเน้นการปฏิบัติการทดลองสอนอีก 1-2 ปี แต่ทั้ง 3 วิธีใหญ่ๆ นี้ แม้จะฟังดูดีในแง่หลักการ แต่ในทางปฏิบัติแล้วน่าจะยังมีข้อจำกัดมาก

ประการแรก เรื่องใบอนุญาตประกอบวิชาชีพ เท่าที่ดูงานวิจัย และร่างข้อเสนอแนะที่จะใช้เป็นแนวทางแล้ว พบว่ามีลักษณะ อึดุมอล่วยกับผู้ที่เป็นครูอยู่แล้วมาก เช่น ให้ใบประกอบอาชีพแบบ เฉพาะกาล 2 ปี หรือแบบมาตรฐาน 5 ปีโดยอัตโนมัติ แล้วแต่อายุ งานของครูแต่ละคน หลังจากนั้นครูเหล่านี้ก็สามารถไปเข้ารับการฝึก อบรม แล้วยื่นขอต่ออายุใบประกอบอาชีพได้ ซึ่งดูตามแนวทางนี้แล้ว ผู้ที่เป็นครูอยู่เดิม ก็จะได้รับใบอนุญาตประกอบอาชีพเป็นส่วนใหญ่ รวมทั้งผู้บริหารที่เป็นผู้บริหารอยู่เดิมก็จะได้รับความอึดุมอล่วยเรื่อง การขอและได้รับใบอนุญาตประกอบอาชีพคล้ายๆ กัน เรื่องใบ อนุญาตประกอบอาชีพนี้ จะเข้มงวดกับผู้ที่จะมาเป็นครูหรือผู้บริหาร ใหม่มากกว่าคนเก่า

การเน้นที่การปฏิรูปการฝึกหัดครูใหม่ เน้นการประเมินและออกใบ อนุญาตให้ครูหรือผู้บริหารใหม่อย่างพิถีพิถันมากขึ้น มีเหตุผลที่ดี เพราะการศึกษาต้องการการปฏิรูปและผู้ที่ผ่านการประเมินแบบใหม่ จะได้เงินเดือนสูงขึ้นกว่าเดิม แต่ควรใช้หลักเกณฑ์ที่พิถีพิถันในระดับ เดียวกันกับการประเมินครูและผู้บริหารที่ทำงานอยู่เดิมที่มีคนใช้ศัพท์

เรียกว่าครูประจำการด้วย เพราะสภาพปัญหาที่เป็นจริงคือ ขณะนี้เรามีครูและผู้บริหารที่ด้อยคุณภาพเป็นสัดส่วนสูงมาก (นี่คือเหตุผลสำคัญที่เราต้องมาเร่งปฏิรูปการศึกษา!) ถ้ามีการประเมินคุณภาพทั้งด้านความรู้และจรรยาบรรณกันอย่างเข้มงวดจริงๆ แล้ว ครูและผู้บริหารเดิมอาจสอบไม่ผ่านสักร้อยละ 30-40 ก็ได้ นี่อาจจะเป็นการประเมินแบบคร่าวๆ ที่ขาดความแม่นยำ แต่ประเด็นที่ต้องการเสนอคือ เราต้องกล้าผ่าตัดใหญ่ เราถึงจะสามารถปฏิรูปการศึกษา คัดเลือกครูเลือดใหม่ไปถ่ายเทแทนครูเลือดเก่าที่อ่อนล้าด้อยคุณภาพได้ภายในอนาคตที่ไม่ไกลเกินไป เพราะถ้าเราทำแบบลุ่มอล่วย คือ รอครูเก่า 600,000 กว่าคนเกษียณ ซึ่งปัจจุบันมีอัตราเกษียณปีละประมาณร้อยละ 1 หรือปีละราว 6,000 คน ถึงเราจะใช้เวลาอีก 10 ปีเราก็จะหาครูใหม่มาทดแทนครูเก่าได้เพียงร้อยละ 10 ของครูทั้งหมดเท่านั้น

ที่ผ่านมาภาครัฐได้ลงทุนลงแรงไปกับโครงการครูทายาท โครงการผลิตครูในสาขาที่จำเป็น ฯลฯ ไปจำนวนมาก หลายโครงการให้ทุนเรียนฟรี และได้ผลิตครูรุ่นใหม่ที่มีความรู้ มีไฟในการทำงานได้จำนวนหนึ่ง แต่กลับต้องมาเจออุปสรรคพื้นๆ แค่ว่ารัฐบาลไม่มีงบประมาณ และไม่มีตำแหน่งที่จะบรรจุให้ ทั้งๆ ที่โรงเรียนในปัจจุบันโดยเฉพาะระดับมัธยม ยังขาดแคลนครูด้านวิทยาศาสตร์ คณิตศาสตร์ และอื่นๆ อย่างชัดเจน นี่คือการล้มเหลวของการบริหารราชการที่บริหารแบบแยกเป็นส่วนๆ ไม่มองปัญหาองค์รวม ไม่จัดลำดับความสำคัญ ไม่กล้าผ่าตัดเปลี่ยนแปลงเพื่อเน้นการบรรลุเป้าหมายอย่างจริงจัง

การที่โครงการปฏิรูปการศึกษามีแนวโน้มจะมองว่า จะสามารถบริหารจัดการผู้ที่เป็นครูอยู่เดิมให้มีความรู้มีคุณธรรมเพิ่มขึ้นได้ด้วยการประเมินผลและฝึกอบรม เป็นการคาดการณ์ในแง่ดี แบบง่ายๆ

เกินไป เราไม่ควรลืมว่าการจัดการศึกษาแบบเก่าที่เน้นการสอน การฝึกอบรม มากกว่าการสร้างแรงจูงใจให้คนเรียนรู้ด้วยตนเองนั้น คือสาเหตุใหญ่ของความล้มเหลวของระบบการศึกษาไทยที่เติบโตเฉพาะด้านปริมาณ แต่ล้มเหลวด้านคุณภาพมาก

การฝึกอบรมพัฒนาครู ที่ทำมาหลายโครงการในช่วง พ.ศ.2536-2540 มีนักวิจัยประเมินว่าล้มเหลวทั้งในด้าน 1) การฝึกอบรมไม่ทั่วถึง ผู้บริหารเลือกส่งเฉพาะคนที่ใกล้ชิดตน หรือครูที่เมื่อต้องทิ้งห้องเรียน มาฝึกอบรมแล้วจะไม่ส่งผลกระทบกระเทือนต่อการเรียนของนักเรียน 2) การฝึกอบรมไม่ตรงกับความต้องการ 3) เน้นทฤษฎีมากกว่าปฏิบัติ 4) การประเมินผลยังเป็นจุดอ่อน เพราะคนจัดเองประเมินเอง 5) มีปัญหาเป็นระบบถึงผูกขาด ขาดการประสานงานที่ดี 6) ขาดความต่อเนื่อง ขาดการติดตามประเมินผล (ศ.ดร.มนตรี จุฬาวัฒนทล รายงานการวิจัยเอกสาร เรื่องนโยบายการผลิตและการพัฒนาครู สกศ. 2543)

ถึงแม้ว่ารัฐจะจัดตั้งสถาบันใหม่ๆ หรือปฏิรูปองค์กรและกระบวนการฝึกอบรมครูให้มีคุณภาพ มีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้นกว่าการฝึกอบรมแบบที่เคยทำมา ก็ไม่ควรหวังผลแบบร้อยเปอร์เซ็นต์ว่า แค่การให้ครูมาฝึกอบรมระยะหนึ่ง รวมทั้งการอบรมแบบทางไกล (เนื่องจากไม่มีงบประมาณและเวลาพอ) ครูทั้ง 6 แสนคน ภายใน 2-3 ปี จะเปลี่ยนแปลงครูจากคนเก่าเป็นคนใหม่ได้โดยสิ้นเชิง ประเด็นสำคัญที่ควรจะต้องวิพากษ์วิจารณ์กันอย่างตรงไปตรงมาก็คือ มีครูจำนวนมากที่เข้ามาเป็นครูเพราะอยากหางานและสอบบรรจุได้ ไม่ได้มีแรงจูงใจอยากมาเป็นครู ไม่ชอบอ่านหนังสือ ไม่ใช่คนที่ใฝ่หาความรู้ ไม่ใช่คนที่ตั้งใจอุทิศตนให้กับการเผยแพร่ความรู้และสร้างคน คนประเภทนี้เหมือนบัวได้นำ จะจัดการฝึกอบรมให้ดีขนาดไหนก็ยากที่จะเห็นได้

หรือบางคนอาจเงินได้บ้าง ก็จะพัฒนาได้ไม่เต็มร้อย เพราะการฝึก  
อบรมแบบเก่าและการทำงานแบบเก่ามานานปีทำให้ครูแบบเก่ามักทำ  
ตัวเป็นไม้แอกเกินคัด การจะสอนให้คนซึ่งเรียนแบบเก่าเคยชินกับการ  
สอนแบบเก่ามาเรียนรู้แบบใหม่ เปลี่ยนวิธีสอนแบบใหม่เป็นเรื่องยากมาก  
ถ้าผู้เรียนหรือเข้ารับการอบรมไม่มีจิตใจที่เปิดกว้างหรือมีแรงจูงใจอย่าง  
สูงที่จะเปลี่ยนแปลงและปรับปรุงการเรียนการสอนให้ดีขึ้นแล้ว

ครูและผู้บริหารเดิมประเภทบัวปริ่มน้ำ บัวเหนือน้ำ ก็มีอยู่ รวมทั้ง  
ผู้ตั้งใจจะเรียนรู้จะเปลี่ยนแปลงก็คงมีไม่น้อย โครงการยกย่องให้  
รางวัลครูดีเด่นไปช่วยขยายงานขยายเครือข่าย โครงการศึกษาฝึก  
อบรมต่างๆ ที่เริ่มทำกัน เป็นโครงการที่จะช่วยกระตุ้นช่วยพัฒนาครู  
ได้ในระดับหนึ่ง แต่คงต้องทำกันอย่างจริงจังเอาจัง เช่น อบรมเข้ม  
ช่วงเสาร์อาทิตย์ และช่วงปิดภาคเรียนใหญ่ 2 เดือน ควบคู่กันไปกับ  
การถ่ายเลือดเก่า และใส่เลือดใหม่ดีๆ มาทดแทนด้วย เพราะไม่อย่าง  
นั้นแล้วเราจะปฏิรูปครูส่วนใหญ่ทั้งระบบไม่ได้ การหาเลือดใหม่ดีๆ  
มาทดแทน ไม่ได้หมายถึงแค่การคัดและฝึกครูใหม่อย่างเข้มงวดหรือ  
ใช้เวลายาวนานขึ้น ฝึกภาคปฏิบัติมากขึ้น ถ้าไม่คิดหาวิธีการคัดเลือก  
วัดดูดีที่ดีๆ ถึงจะเชิญเชิญให้นักศึกษาครูต้องเรียน 5 ปี แทนที่จะ  
เรียน 4 ปี กำหนดให้ต้องจบปริญญาโทแทนปริญญาตรี ก็อาจจะได้  
คนที่มีความอดทนในการเรียนมากกว่าคนที่เก่งและดีก็ได้

เราน่าจะเปิดกว้างรับคนที่มีความรู้มีประสบการณ์ด้านอื่นๆ ที่ไม่  
ใช่การศึกษา/ครุศาสตร์โดยตรง รวมทั้งปราชญ์ชาวบ้าน มาเป็นครู  
แบบใหม่ได้ด้วย ไม่จำเป็นต้องเป็นครูประจำการก็ได้ แต่ต้องพัฒนา  
ระบบบริหารจัดการที่ใช้ประโยชน์จากครูพิเศษได้เพิ่มขึ้น ดังนั้นวิธี  
คิดเรื่องการยกระดับวิชาชีพครูด้วยการออกใบอนุญาตประกอบอาชีพครู

จึงน่าจะคิดให้ยืดหยุ่นมากกว่าจะคิดแบบระบบราชการที่เน้นกฎระเบียบมากกว่าเนื้อหาสาระในการที่จะพัฒนาคุณภาพครู

### 5.2.3 ปัญหาการสร้างแรงจูงใจและค่านิยมในการเรียนรู้

ปัญหาการปฏิรูปการเรียนการสอนนักเรียนระดับพื้นฐาน นอกจากจะขึ้นอยู่กับปฏิรูปคุณภาพครูและคุณภาพกระบวนการเรียนการสอนแล้ว ยังขึ้นอยู่กับสร้างแรงจูงใจและค่านิยมในการเป็นผู้ใฝ่รู้ อยากเรียนเพื่อรู้ อยากอ่าน อยากค้นคว้าของนักเรียนด้วย ปัจจุบันระบบแข่งขันกันสอบเข้ามหาวิทยาลัยรัฐบาลที่รับได้จำกัด เป็นตัวการทำลายคุณภาพการเรียนการสอน ทำให้นักเรียนมุ่งเรียนแบบกวดวิชาเพื่อสอบแข่งขันให้ได้คะแนนสูง มากกว่าเรียนเพื่อรู้ และเรียนเพื่อมุ่งเอาชนะเพื่อนมากกว่าเรียนเพื่อเป็นคนที่มีจิตสำนึกเพื่อกลุ่มและเพื่อส่วนรวม

ถึงรัฐบาลจะได้ปรับเปลี่ยนวิธีการสอบแข่งขันเข้ามหาวิทยาลัยให้นำคะแนนเฉลี่ยตอนเรียนชั้นมัธยมปลาย มาเป็นคะแนนสอบด้วยร้อยละ 10 หรือจะเพิ่มน้ำหนักขึ้นในอนาคต จะเพิ่มคะแนนความประพฤติ(?) ก็เป็นเพียงการปรับปรุงวิธีการสอบคัดเลือกเข้ามหาวิทยาลัย แต่ยังไม่ได้แก้ปัญหาที่แท้จริง คือ โครงสร้างเศรษฐกิจการศึกษาที่เป็นแบบแพ้คัดออก เพื่อคัดคนเก่งส่วนหนึ่งไปเรียนมหาวิทยาลัยปิดของรัฐ ซึ่งมีที่นั่งจำกัด ค่าเล่าเรียนถูก เพราะรัฐบาลอุดหนุนสูง และสังคมตีค่าคนจบปริญญาสูงกว่าคนไม่ได้จบ เมื่อรัฐยังไม่ได้แก้ปัญหาที่แท้จริง แก้เฉพาะวิธีการคัดเลือก ก็ยิ่งทำให้นักเรียนต้องกวดวิชาเพื่อแข่งขันกันตลอด 3 ปีของการเรียนมัธยมปลายมากยิ่งขึ้น

หนทางที่จะแก้ปัญหานี้ได้ ต้องเปลี่ยนแปลงมากกว่าการเปลี่ยนวิธีการสอบแข่งขัน กล่าวคือ

1. ต้องสร้างการอาชีวศึกษาให้เข้มแข็งขึ้น ให้คนที่จบไป มีคุณภาพมีงานทำได้ มีรายได้ใกล้เคียงกับคนจบมหาวิทยาลัย และสามารถกลับมาเรียนมาฝึกอบรมเพิ่มเติมได้ตลอดชีวิต คนจะได้มีทางเลือก ไม่จำเป็นต้องมุ่งเข้ามหาวิทยาลัยกันทุกคนไป

2. ขยายการศึกษามหาวิทยาลัยเพื่อเปิดโอกาสให้คนที่ต้องการเรียนสาขาวิชาที่ตนต้องการได้เรียนมากขึ้น เช่น รับนักศึกษาเพิ่มขึ้นหรือเปิดภาคพิเศษ สอนทางไกล/ทางอินเทอร์เน็ต โดยให้อาจารย์ที่ทำงานเพิ่ม มีรายได้เพิ่ม แทนที่จะไปสอนพิเศษที่อื่นหรือหารายได้เสริมทางอื่น รวมทั้งมีโควต้ารับคนที่ทำงานมีประสบการณ์แล้ว อายุ 25 ปีขึ้นไปกลับมาสมัครเรียนมหาวิทยาลัยใหม่ได้ ก็จะช่วยลดความเครียดจากการระบบสอบแข่งขันเข้ามหาวิทยาลัยแบบแพ้คัดออก ซึ่งเหมือนกับการแข่งขันครั้งใหญ่ครั้งเดียวในชีวิตได้ และจะได้มีคนที่เป็นผู้ใหญ่ตั้งใจเรียน เข้ามาเรียนร่วมด้วยมากขึ้น และจะได้ยกเลิกการรับน้องใหม่ และลดการเล่นแบบไร้สาระของนิสิตนักศึกษาลงได้บ้าง

3. เปลี่ยนค่านิยมเรื่องยกย่องปริญญา เป็นการยกย่อง (และให้ผลตอบแทนด้วย) คนมีความรู้จริงมีประสบการณ์จริงมากขึ้น ส่งเสริมการศึกษาอบรมในสถานที่ทำงาน การฝึกงาน การฝึกอบรม หลักสูตรระยะสั้นต่างๆ การศึกษานอกระบบ การศึกษาตามอัธยาศัย อย่างหลากหลาย มีคุณภาพที่ใช้งานได้จริงเพิ่มมากขึ้น

#### **5.2.4 การศึกษาสำหรับคนพิการ คนด้อยโอกาส คนมีความสามารถพิเศษ**

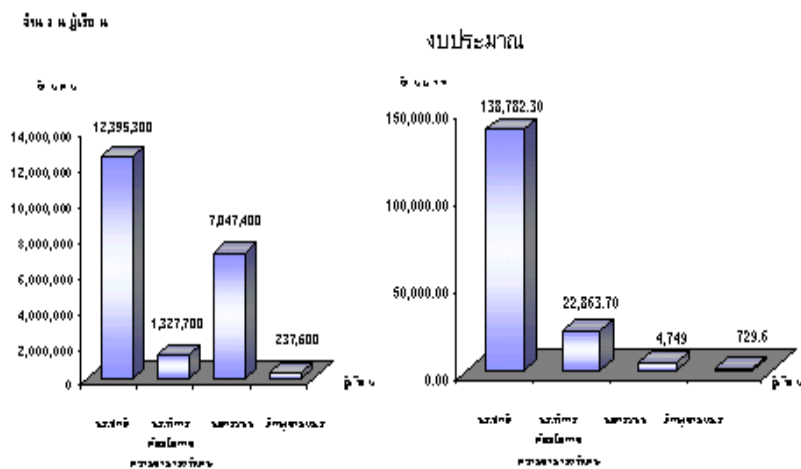
แม้ พ.ร.บ.การศึกษาแห่งชาติ 2542 จะให้ความสำคัญกับคนพิการ คนด้อยโอกาส คนมีความสามารถพิเศษ แต่มีความก้าวหน้า



ในเรื่องนี้น้อย เนื่องจากเป็นคนกลุ่มน้อย ที่ผู้บริหารการศึกษา ครู โดยทั่วไปยังขาดการรับรู้และความสนใจที่จะช่วยพัฒนาอย่างจริงจัง รวมทั้งยังมีปัญหาการขาดองค์ความรู้ โดยเฉพาะขาดงบประมาณ ซึ่งจำเป็นจะต้องมีค่าใช้จ่ายสูงกว่านักเรียนปกติ

### แผนภาพที่ 5.2

ประมาณการเป้าหมายจำนวนผู้เรียนและงบประมาณ  
ที่ใช้ในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานทั้งในระบบโรงเรียน  
นอกระบบ และการศึกษาสงฆ์ ปีงบประมาณ 2545



ที่มา : สกศ. ร่างแผนปฏิบัติการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน เสนอต่อการประชุม  
คณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ วันศุกร์ที่ 23 มิถุนายน 2543.

หมายเหตุ : งบประมาณคำนวณจากค่าใช้จ่ายเฉลี่ยต่อหัว เฉพาะงบดำเนินการ  
ปีงบประมาณ 2542.

### 5.3 กลุ่มอาชีวศึกษาและการฝึกอบรมอาชีพ

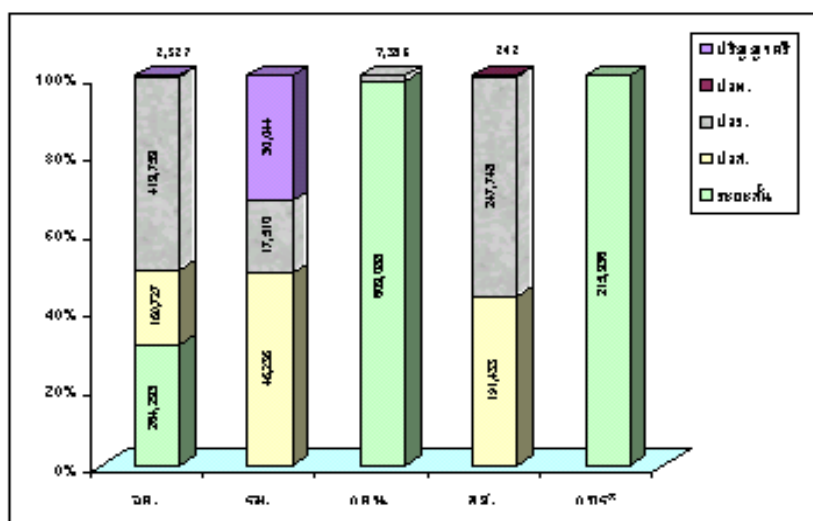
การจัดการศึกษาระดับอาชีวศึกษาในระบบที่ให้บริการนักเรียนได้มากที่สุดคือ ประกาศนียบัตรวิชาชีพ (ปวช.) รับผู้จบชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 3 มาเรียนต่อ 3 ปี ในวิชาชีพด้านช่างอุตสาหกรรม เกษตรกรรม พาณิชยกรรม คหกรรม ศิลปกรรม และการประมง ถัดมาคือ ประกาศนียบัตรวิชาชีพชั้นสูง (ปวส.) รับผู้จบ ปวช. หรือมัธยม 6 มาเรียนต่อ 2-3 ปี ในสาขาวิชาชีพคล้ายๆ กัน การศึกษาทั้ง 2 ระดับนี้ จัดโดยทั้งภาครัฐและเอกชน นอกจากนี้ก็มีการศึกษาระดับปริญญาตรี จัดโดยภาครัฐ ส่วนใหญ่โดยสถาบันเทคโนโลยีราชมงคล (ดูแผนภาพที่ 5.3)

ด้านการฝึกอบรมทักษะด้านอาชีพ ซึ่งส่วนใหญ่เป็นหลักสูตรระยะสั้น จัดโดย 12 หน่วยงานของรัฐ และสถาบันเอกชน หน่วยงานรัฐที่ให้บริการได้มากระดับปีละนับแสนคนขึ้นไป คือ กรมการศึกษานอกโรงเรียน กรมพัฒนาชุมชน กรมส่งเสริมการเกษตร กรมอาชีวศึกษา และกรมพัฒนาฝีมือแรงงาน

การจัดการศึกษาอาชีวศึกษา และการฝึกอบรมด้านอาชีพในปัจจุบัน มีจุดอ่อนที่ต้องการการปฏิรูปอย่างมาก คือ

1. ค่านิยมและระบบการให้ผลตอบแทนในสังคมไทยที่มองว่าการศึกษาอาชีวศึกษาคือต่ำกว่าการศึกษาสายสามัญ ทำให้สถาบันศึกษาด้านอาชีวศึกษามักจะได้คนที่มาจากครอบครัวยากจนและคุณภาพระดับรองลงไป หรือมีปัญหาในการเรียนสายสามัญศึกษาเข้ามาเรียน ด้านการจัดสรรงบประมาณและการพัฒนาครูอาจารย์ ก็ได้รับความเอาใจใส่จากรัฐน้อยกว่าการศึกษาสายสามัญ แม้ในระยะหลังเมื่อ

แผนภาพที่ 5.3  
จำนวนนักเรียน/นักศึกษา สายอาชีพ แยกตามสังกัด



ที่มา : \* รายงานประจำปี 2541 ของกรมพัฒนาฝีมือแรงงาน แต่หน่วยงานอื่นๆ นำข้อมูลมารายงานประจำปี 2542.

- อศ. - กรมอาชีวศึกษา
- รม. - สถาบันเทคโนโลยีราชมงคล
- กศน. - กรมการศึกษานอกโรงเรียน
- สช. - สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชน
- กพร. - กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน กระทรวงแรงงาน

เศรษฐกิจของประเทศไทยมีการพัฒนาอุตสาหกรรมมากขึ้น คนที่จบสายอาชีวศึกษาโดยเฉพาะระดับปริญญาตรีด้านวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีหรือ ปวส. ในบางสาขาที่ตลาดต้องการ ได้รับการยอมรับจากภาคเอกชนให้ได้รับผลตอบแทนที่สูงขึ้น แต่ภาคราชการและค่านิยมของ

คน โดยทั่วไป ยังคงไม่เปลี่ยนแปลงไปจากเดิมมากนัก

2. หลักสูตร กระบวนการเรียนการสอนยังล้าหลัง ครูอาจารย์ส่วนใหญ่สอนแบบคนทำงานประจำไปวันๆ ไม่ได้ค้นคว้าเพิ่มเติม หรือไม่ได้ไปเรียนรู้ฝึกอบรมจากสถานประกอบการ การสอนเน้นภาคทฤษฎี มากกว่าภาคปฏิบัติ ภาคปฏิบัติเท่าที่ทำกันก็คือ การฝึกในสถานศึกษามากกว่าในสถานประกอบการ ทำให้สถาบันการศึกษาอาชีวะผลิตคนที่มีความรู้ทางทฤษฎีระดับปานกลาง แต่ไม่มีความรู้และทักษะภาคปฏิบัติพร้อมที่จะเรียนรู้ได้เร็วหรือทำงานได้เมื่อจบออกไปทำงาน

3. การจัดการศึกษาและฝึกอบรม จะเน้นทางด้านแล้วแต่ความพร้อมของหน่วยงานผู้จัดมากกว่าจะคำนึงด้านความต้องการแรงงานของสถานประกอบการ การจัดการศึกษาและฝึกอบรมเป็นลักษณะต่างคนต่างทำ ขาดการประสานงานและเอกภาพในการดำเนินงาน ทั้งระหว่างหน่วยงานรัฐและความร่วมมือกับภาคเอกชน ขาดแผนแม่บทในการพัฒนากำลังคนที่สอดคล้องกับสภาพความจริงทางเศรษฐกิจและสังคมอย่างชัดเจน

4. ขาดครูอาจารย์ ทั้งทางด้านปริมาณและคุณภาพ เพราะระบบการจัดการและให้ผลตอบแทนไม่มีแรงจูงใจมากพอที่จะดึงดูดคนเก่งๆ มาเป็นครูอาจารย์ เมื่อเทียบกับภาคอุตสาหกรรมเอกชน อัตราส่วนครูต่อนักเรียนของกรมอาชีวศึกษา 1:41 ทั้งที่ตามมาตรฐานสากลน่าจะอยู่ที่ 1:17 นอกจากนี้ก็ขาดการวิจัยและพัฒนา ทำให้ไม่สามารถสร้างองค์ความรู้ใหม่ๆ ที่สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงในสังคมไทย เพื่อปรับปรุงการเรียนการสอนให้ทันสมัย

5. รัฐให้บริการไม่ทั่วถึงและไม่เสมอภาค โดยเฉพาะระดับประกาศนียบัตรชั้นสูง (ปวส.) จำนวนนักเรียนในสถาบันศึกษาเอกชนมีมากกว่าในสถาบันศึกษาของรัฐ นักเรียนในสถาบันเอกชนต้องเสียค่าเล่าเรียนแพงกว่านักเรียนในสถาบันของรัฐประมาณ 5-10 เท่า ผู้เรียนสถาบันเอกชนที่เป็นบุตรข้าราชการ พนักงานรัฐวิสาหกิจ ยังเบิกค่าเล่าเรียนได้บางส่วน ขณะที่บุตรของเกษตรกร ประมง คนงานต้องเสียเต็ม

(สกศ. (ร่าง) การศึกษาแนวทางการปฏิรูปการอาชีวศึกษาและฝึกอบรมวิชาชีพ กรกฎาคม 2543)

การฝึกอบรมทักษะวิชาชีพที่เป็นที่ต้องการของตลาด เช่น คอมพิวเตอร์ ภาษาอังกฤษ บัญชี ฯลฯ ภาครัฐก็ให้บริการได้ไม่เพียงพอ ผู้เรียนต้องพึ่งสถาบันเอกชน ซึ่งต้องเสียค่าใช้จ่ายสูงกว่าภาครัฐ

ในสภาพที่เศรษฐกิจของประเทศเผชิญวิกฤติเศรษฐกิจตกต่ำ คนว่างงานมาก โดยเฉพาะคนที่จบการศึกษาสายสามัญ ทั้งระดับมัธยมศึกษาและอุดมศึกษา ภาครัฐควรจะปรับนโยบายการลงทุนทางการศึกษาหันมาทุ่มเทพัฒนาการศึกษาด้านอาชีวศึกษา และการฝึกทักษะวิชาชีพมากขึ้น โดยจะต้องปฏิรูปการบริหารจัดการของการอาชีวศึกษาให้เป็นอิสระ มีความคล่องตัวเพิ่มขึ้นจึงจะพัฒนาทั้งด้านปริมาณและคุณภาพได้ รวมทั้งจะต้องกระตุ้นผลักดันให้สถานประกอบการเอกชนเข้ามาช่วยรับภาระร่วมมือจัดการศึกษาอบรมที่เน้นภาคปฏิบัติเพิ่มขึ้น นอกจากนี้ก็ต้องเน้นการกระจายโอกาสทางการศึกษาด้านอาชีวไปสู่ประชาชนทั่วประเทศให้เป็นธรรมมากขึ้น

ประเด็นสำคัญคือ การศึกษาทุกระดับต้องมุ่งสร้างคนให้เรียนรู้วิธีเรียนและพัฒนาตัวเองต่อได้ ให้คนที่เรียนจบรู้จักคิดเป็น รู้จักคิดหาทางและได้รับการส่งเสริมให้ประกอบอาชีพอิสระ เป็นผู้ผลิตขนาดย่อมด้วยตัวเอง ไม่ว่าจะเป็นอาชีพเกษตรกร อุตสาหกรรมเกษตร และอาชีพอื่นๆ ที่เน้นการใช้ทรัพยากรในประเทศ หรือมีตลาดรองรับ เพราะปัญหาการว่างงานเป็นปัญหาใหญ่ทั้งในปัจจุบันและอนาคต ภาครัฐและเอกชน จะจ้างคนหนุ่มสาวที่เข้ามาสู่ตลาดแรงงานปีละราว 1 ล้านคน ได้เพียงส่วนน้อยเท่านั้น

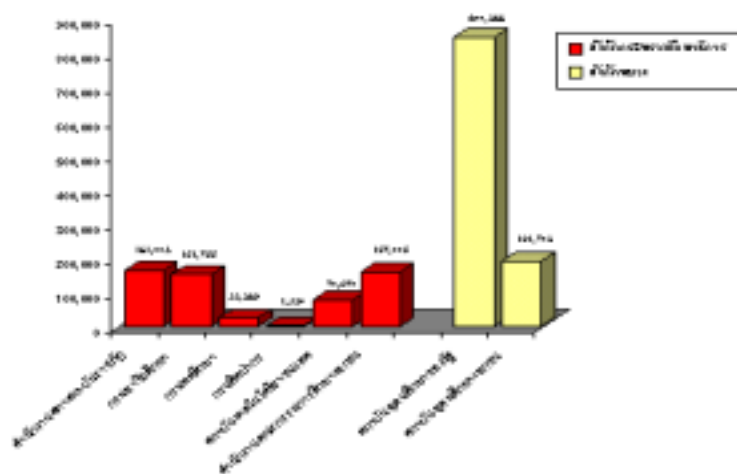
#### 5.4 กลุ่มอุดมศึกษา

รัฐบาลจัดสรรงบประมาณให้สถาบันศึกษาระดับอุดมศึกษาของรัฐค่อนข้างสูง เมื่อเทียบกับการศึกษาระดับมัธยมศึกษา และการที่มีคนรวยคนชั้นกลางส่วนหนึ่งมีค่านิยมต้องการให้ลูกหลานได้เรียนมหาวิทยาลัย ทำให้มหาวิทยาลัยเอกชนในปัจจุบันรับนักศึกษาได้เกือบพอๆ กับมหาวิทยาลัยปิดของรัฐ ปัจจุบันระบบการศึกษาไทย ให้บริการประชากรที่ได้เรียนระดับอุดมศึกษาราวร้อยละ 21.5 ของประชากรวัยเดียวกัน ซึ่งนับว่าเป็นสัดส่วนค่อนข้างสูง เมื่อเทียบกับประเทศเอเชียอื่นๆ แต่ไทยกลับให้บริการประชาชนได้เรียนชั้นมัธยมเป็นสัดส่วนของประชากรวัยเดียวกันต่ำกว่าประเทศเอเชียอื่นๆ ทั้งนี้ก็เพราะโครงสร้างเศรษฐกิจสังคมไทยมีความเหลื่อมล้ำต่ำสูงระหว่างคนรวยกับคนจน มากกว่าอีกหลายประเทศ และระบบการศึกษาก็เป็นระบบแข่งขันแบบแพ้คัดออก เพื่อคัดเลือกคนจำนวนหนึ่งไปเรียนมหาวิทยาลัย ทั้งๆ ที่มีคนจบมหาวิทยาลัยล้นงานอยู่มาก และมีความ

ขาดแคลนช่างฝีมือระดับกลางอยู่ในขณะเดียวกัน

การจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษาของไทย เติบโตด้านปริมาณมากกว่าคุณภาพ สาขาที่เติบโตมากคือ สายสังคมศาสตร์ มนุษยศาสตร์ เช่น การศึกษา บริหารธุรกิจ กฎหมาย นิเทศศาสตร์ ฯลฯ ซึ่งเป็นการศึกษาที่เน้นการบรรยายมากกว่าภาคปฏิบัติ จึงสามารถเพิ่มปริมาณนักศึกษาได้ง่ายกว่าสายวิทยาศาสตร์เทคโนโลยี สถาบันราชภัฏซึ่งกระจายอยู่ทั่วประเทศ มีแรงกดดันทางการเมืองให้ต้องเปิดรับผู้ที่ยากเรียนระดับอุดมศึกษาเพิ่มขึ้นมาก จนมีปัญหาด้านจบออกมาแล้วว่างงานมาก ความรู้ที่เรียนมากก็มีข้อจำกัด ไม่สามารถประยุกต์ไปทำงานด้วยตนเองได้ ในหลายกรณี เช่น ที่พ่อแม่ผู้เป็นเกษตรกรยากจนต้องกู้หนี้ยืมสินมาส่งลูกเรียน แล้วลูกก็หางานที่มีรายได้ตอบแทนได้ไม่สูงพอ หรือหัวสูงจนเกินกว่าที่จะกลับไปช่วยครอบครัวทำการเกษตร นับว่าเป็นการลงทุนที่ไม่ค่อยคุ้มค่า (รองเลขาธิการสภาสถาบันราชภัฏเปิดเผยว่า ปีการศึกษา 2544 สถาบันราชภัฏทั่วประเทศ จะเปิดรับนักศึกษาทุกระดับ 67,373 คน เพิ่มจากปีที่แล้วร้อยละ 30 แต่จะไม่รับรอบสองหรือเด็กฝากเหมือนปีที่แล้ว มติชน 11 มกราคม 2544)

**แผนภาพที่ 5.4**  
**จำนวนนักศึกษา แยกตามสังกัด ปีการศึกษา 2542**  
(รวมทั้งต่ำกว่าปริญญาตรี ปริญญาตรี และสูงกว่า)



ที่มา : สกศ. รายงานสถิติการศึกษาของประเทศไทย ปี 2542.

ปัจจุบันมีบัณฑิตอุดมศึกษาที่จบมาแล้วยังหางานทำไม่ได้ หรือได้ทำงานที่ภาระงานหรือผลตอบแทนต่ำกว่าวุฒิจำนวนมาก คนที่มีงานทำก็ได้รับการวิจารณ์จากสถานประกอบการว่า มีความรู้และทักษะแบบใช้งานได้ลดลงเมื่อเทียบกับบัณฑิตรุ่นก่อนๆ เพราะเป็นการเรียนท่องจำเพื่อสอบมากกว่าจะคิดวิเคราะห์เป็น แก้ปัญหาเป็น สถานประกอบการต้องใช้เวลาฝึกปฏิบัติงานเพิ่มมากขึ้น วิกฤติเศรษฐกิจช่วยทำให้ปัญหาบัณฑิตอุดมศึกษาว่างงานเพิ่มมากขึ้น โดยเฉพาะสาย สังคมศาสตร์ มนุษยศาสตร์ ศิลปกรรมศาสตร์



การเคลื่อนไหวเรื่องการปฏิรูปการศึกษาระดับอุดมศึกษาในปี 2543 มี 2 ประเด็นใหญ่ คือ

1. จะปฏิรูปคุณภาพการเรียนการสอนได้อย่างไร

2. จะปฏิรูประบบการบริหารให้มีความคล่องตัวและมีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้นได้อย่างไร

1. การปฏิรูปคุณภาพมหาวิทยาลัยไทย มีการวิจารณ์ การอภิปราย สัมมนากันมาก และมีความเคลื่อนไหวเรื่องการประกันคุณภาพ การเรียกร้องให้อาจารย์ทำวิจัย และเอาใจใส่ดูแลนักศึกษามากขึ้น แต่โดยทั่วไปแล้ว ทั้งอาจารย์และนักศึกษามหาวิทยาลัยส่วนใหญ่จะสนใจเข้าร่วมขบวนการการปฏิรูปการศึกษาน้อยกว่าโรงเรียนประถมมัธยม อาจจะเป็นเพราะคนมักเข้าใจว่า การปฏิรูปการศึกษาเป็นเรื่องของ กระทรวงศึกษาธิการ หรือหน่วยงานที่จัดการศึกษาต่ำกว่าระดับ มหาวิทยาลัยในระดับอุดมศึกษา ในหมู่คณะครุศาสตร์/ศึกษาศาสตร์มีความสนใจมากกว่าคณะสาขาวิชาอื่นๆ เพราะเป็นคณะที่ต้องสนใจเรื่องการจัดการศึกษา แต่โดยทั่วไปแล้วอาจารย์และนักศึกษาคณะอื่นๆ ซึ่งมักสนใจแต่วิชาชีพเฉพาะด้านของตน มีความสนใจในเรื่องการปฏิรูปการศึกษาน้อย

ผู้บริหารมหาวิทยาลัยพยายามจะทำโครงการประกันคุณภาพบ้าง แต่มักจะเป็นการทำไปตามรูปแบบที่ทบวงมหาวิทยาลัยส่งมาให้ทำก็ทำกันไป เหมือนกับเป็นงานราชการอย่างหนึ่ง มหาวิทยาลัยเอกชนบางแห่งก็จ้างบริษัทที่ปรึกษาให้มาทำประกันคุณภาพ ISO 9000 เหมือนกับการทำประกันคุณภาพในโรงงานอุตสาหกรรม การทำประกันคุณภาพดังกล่าวอาจจะมีบางประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการเพิ่มประสิทธิภาพ

บ้าง แต่ส่วนใหญ่แล้วสิ่งที่เรียกว่าการประกันคุณภาพเน้นรูปแบบ กระบวนการทำงาน การทำตามเกณฑ์มาตรฐานสำเร็จรูป มากกว่าที่จะก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงแนวคิดพฤติกรรมอาจารย์ และปฏิรูปการเรียนการสอนแบบใหม่อย่างแท้จริง พุคอีกนัยหนึ่งคือ การประกันคุณภาพเป็นการทำตามรูปแบบมากกว่าเนื้อหาสาระ เป็นการสร้างภาพมากกว่าปฏิรูปจริง

สิ่งที่มหาวิทยาลัยทั้งรัฐและเอกชนเคลื่อนไหวมากในปี 2543 คือ การขยายงานด้านปริมาณ เช่น เปิดโครงการใหม่ เปิดปริญญาโทเพิ่ม การร่วมมือกับมหาวิทยาลัยต่างประเทศ การฝึกอบรมพิเศษที่มุ่งไปในทางหารายได้และการสร้างภาพ วิกฤติเศรษฐกิจแม้จะทำให้คนมีรายได้อลดลง แต่โดยรวมแล้วคนสนใจเรื่องการศึกษาระดับปริญญาโท การฝึกอบรมทางวิชาชีพเพิ่มมากขึ้น เพราะปัญหาการว่างงานและความคาดหวังว่าจะหางานใหม่ได้ ถ้ามีวุฒิ ความรู้เพิ่มขึ้น

## 2. การปฏิรูประบบการบริหารมหาวิทยาลัย

ประเด็นที่อาจารย์และบุคลากรในมหาวิทยาลัยรัฐสนใจมากกว่าเรื่องใดในปี 2543 คือ เรื่องของการที่มหาวิทยาลัยถูกธนาคารพัฒนาแห่งเอเชีย (ADB) ในฐานะผู้ให้เงินกู้รัฐบาลกำหนดเงื่อนไขให้มหาวิทยาลัยออกจากระบบราชการไปเป็นมหาวิทยาลัยภายใต้กำกับรัฐ ซึ่งจะมีการบริหารที่เป็นอิสระจากระบบราชการ คล้ายกับองค์การมหาชนภายในปี 2545

ในเรื่องนี้มีกระแสคัดค้าน การถ่วงเวลา และการต่อรองในเรื่องนี้ จากคณาจารย์หลายสถาบัน ด้วยการอ้างเหตุผล 2 ประการคือ

1) ไม่แน่ใจว่าระบบการสรรหาผู้บริหารจะได้ผู้บริหารที่ดี มีคุณธรรมมากพอ หากมาบริหารงานแบบอิสระแล้ว ผู้บริหารอาจจะ

เน้นการแสวงหาผลประโยชน์ การเล่นพรรคพวก และทำให้อาจารย์และบุคลากรได้รับผลตอบแทนที่เป็นธรรมน้อยกว่าการบริหารในระบบราชการแบบเดิม

2) ระบบบริหารแบบใหม่ ซึ่งต้องมุ่งให้มีรายรับเพิ่มมากขึ้น จะนำไปสู่การขึ้นค่าหน่วยกิต ทำให้คนที่มาจากครอบครัวยากจน จะมีโอกาสได้เรียนมหาวิทยาลัยลดลง รวมทั้งนำไปสู่การยุบหรือไม่สนับสนุนคณะ สาขาวิชา ที่มีผู้นิยมเรียนน้อย ทำรายได้น้อย และมหาวิทยาลัยของรัฐในระบบบริหารแบบใหม่ จะมุ่งไปสู่ทิศทางการขยายตัวเพื่อเน้นการหารายได้มากกว่าเพื่อความเป็นเลิศทางวิชาการ

ข้ออ้างทั้ง 2 ข้อ มีเหตุผลที่น่าอภิปรายกันได้ แต่ข้ออ้างข้อแรกมีทั้งส่วนที่จริงและส่วนที่สะท้อนการมุ่งรักษาผลประโยชน์ของคณาจารย์และบุคลากรเป็นประเด็นหลัก ดังจะเห็นได้ว่า มีการอภิปรายเรื่องหวังว่าอาจารย์และบุคลากรจะไม่ได้รับความเป็นธรรมจากระบบบริหารแบบใหม่ มากกว่าการสนใจอภิปรายกันว่า รูปแบบการบริหารแบบใหม่ จะพัฒนาคุณภาพการเรียนการสอน ทำให้นักศึกษาได้ประโยชน์เพิ่มขึ้นจริงหรือไม่อย่างไร

ความจริงก็คือ มหาวิทยาลัยในรูปแบบราชการแบบเก่ามีปัญหาอยู่มาก เช่น การใช้งบประมาณที่ต่างมหาวิทยาลัยต่างยื่นขอเพิ่มขึ้นทุกปีอย่างไม่มีประสิทธิภาพ ไม่เป็นธรรม อาจารย์บางส่วนเฉื่อยชาเพราะทำงานแบบข้าราชการที่ได้ขึ้นเงินเดือนทุกปี โดยไม่มีการตรวจสอบประเมินผลอย่างจริงจัง ผู้บริหารในมหาวิทยาลัยรัฐที่มาจากการเมืองมักบริหารแบบนักการเมืองที่ต้องเอาใจผู้เลือกเพื่อให้ตนอยู่ในอำนาจได้ พวกที่มาจากการแต่งตั้งก็นิยมเล่นพรรคเล่นพวก ดังนั้นเราคงไม่อาจมองแบบขาวดำว่า เพราะผู้บริหารเดิมมีปัญหาอยู่ ถ้า

มหาวิทยาลัยออกนอกระบบ จะยิ่งทำให้ผู้บริหารที่มีปัญหาเหล่านี้มีอำนาจมากขึ้น หากน่าจะต้องอภิปรายกันอย่างตรงไปตรงมาเพื่อหารูปแบบการบริหารที่มีการคัดเลือกและตรวจสอบได้ดีกว่าระบบเก่า เพื่อที่จะนำไปสู่การพัฒนามหาวิทยาลัยให้มีคุณภาพมากขึ้น และสามารถบริการให้ประชาชนได้อย่างเหมาะสมและเป็นธรรมมากกว่าเดิม

การจะปฏิรูปการอุดมศึกษานั้น ต้องการการปฏิรูปเนื้อหาสาระ เช่น คุณภาพ คุณธรรมของผู้บริหารและอาจารย์ ตลอดจนการปฏิรูปการวิจัย การเรียนการสอน เพื่อผลิตคนที่ทั้งมีความรู้ใช้งานได้ และทั้งเป็นปัญญาชนที่มีจิตสำนึกทางสังคม นั่นคือประเด็นหลัก ส่วนประเด็นว่าจะเปลี่ยนแปลงรูปแบบการบริหารจัดการว่าจะเป็นแบบราชการแบบเก่าหรือเป็นอิสระแบบมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐ เป็นเพียงประเด็นรอง ในประเทศพัฒนาอุตสาหกรรม มหาวิทยาลัยที่ได้รับทุนสนับสนุนจากรัฐก็มีระบบบริหารที่เป็นอิสระ ไม่ติดระบบราชการมาก และบริหารได้ดี สร้างบัณฑิตที่มีคุณภาพได้ไม่ต่างจากมหาวิทยาลัยเอกชน ซึ่งในต่างประเทศมักจะดำเนินการในลักษณะมูลนิธิ มากกว่าเพื่อแสวงหากำไรแบบมหาวิทยาลัยเอกชนในประเทศไทย

## 5.5 กลุ่มผู้รับบริการการศึกษาอื่นๆ

### 1) กลุ่มการศึกษาของสงฆ์

มีทั้งที่จัดให้สงฆ์โดยตรง และการจัดการศึกษาธรรมศึกษาให้แก่ฆราวาสที่สนใจ ที่จัดให้สงฆ์โดยตรงมีทั้งแผนกสามัญศึกษาระดับมัธยม และอุดมศึกษา และแผนกธรรม-บาลี ซึ่งแบ่งออกเป็นหลักสูตรนักธรรมและบาลี

ในแง่จำนวนผู้เรียนที่เป็นสงฆ์ในปีการศึกษา 2542 มีผู้เรียนนักธรรมมากที่สุดราว 2 แสนรูป แผนกสามัญศึกษา 78,555 รูป

เป็นระดับมัธยมต้นมากที่สุด 56,097 รูป รองลงมาคือ มัธยมปลาย 22,458 รูป และระดับอุดมศึกษา 9,786 รูป ส่วนฆราวาสที่ได้เรียน ธรรมศึกษามี 350,980 คน (สทศ. สถิติการศึกษาของประเทศไทย ปี 2542)

ในแง่การศึกษาของสงฆ์ นับว่าเป็นการช่วยกระจายโอกาสทางการศึกษาสามัญให้กับผู้ที่มาจากครอบครัวรายได้น้อยได้ทางหนึ่ง และถึงผู้บวชเรียนจำนวนมากจะใช้เป็นเพียงทางผ่านเพื่อลาสิกขาไปสู่ โลกฆราวาสหลังจากเรียนจบ แต่ก็ยังมีส่วนช่วยเสริมให้การศึกษา พระพุทธศาสนาเข้มแข็งขึ้น โดยเฉพาะระดับอุดมศึกษา อย่างไรก็ตาม น่าจะมีงานวิจัยงานประเมินผลการศึกษาของสงฆ์ และหาทางปฏิรูป อย่างจริงจัง เพื่อปรับตัวให้เข้ากับโลกสมัยใหม่ได้มากขึ้น

## 2) กลุ่มการศึกษาเฉพาะทาง

มีการจัดการศึกษาในระดับมัธยมปลายสายอาชีพศึกษา และ อุดมศึกษา โดยหน่วยงานจากกระทรวงอื่นนอกจากกระทรวงศึกษาธิการ และทบวงมหาวิทยาลัยหลายสิบหน่วยงานด้วยกัน ทั้งจากกระทรวง สาธารณสุข กระทรวงกลาโหม สำนักงานตำรวจแห่งชาติ กระทรวง มหาดไทย กระทรวงคมนาคม สภาอากาศไทย กระทรวงเกษตรและ สหกรณ์ กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ในปีการศึกษา 2542 หน่วยงานเหล่านี้ให้บริการนักเรียนระดับอุดมศึกษาทั้งปริญญาตรี และต่ำกว่าปริญญาตรี รวม 38,502 คน และมีนักเรียนมัธยมปลาย สายอาชีพศึกษา 4,955 คน การจัดการศึกษาเฉพาะทางนี้ มักเน้นการ ผลิตผู้ไปทำงานตามความเชี่ยวชาญเฉพาะสาขาต่างๆ และคนที่จบมัก จะมีงานรองรับ

ปัญหาคือ เนื่องจากเป็นงานของหน่วยราชการเล็กๆ ภายในกระทรวง ซึ่งมีภาระงานด้านอื่นเป็นด้านหลัก จึงมักไม่ค่อยได้รับความสนใจได้รับการพัฒนาเท่าที่ควร และไม่ค่อยได้มีการประสานงานกับผู้ที่จัดการศึกษาโดยตรง เช่น กระทรวงศึกษาธิการ และทบวงมหาวิทยาลัย ดังนั้นจึงน่าที่จะมีการปฏิรูปการศึกษาในกลุ่มนี้ให้มีระบบบริหารที่เป็นอิสระ คล่องตัว และประสานงานกับกระทรวงการศึกษาฯ มากขึ้น การศึกษาเฉพาะทางในด้านที่เกี่ยวกับวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีของหน่วยราชการที่มีความชำนาญเฉพาะด้าน มีศักยภาพที่จะพัฒนาได้อยู่มาก ถ้าไม่ติดระบบบริหารราชการที่มีสายบังคับบัญชาแบบมีหลายชั้นมากเกินไป การปฏิรูปการศึกษาเฉพาะทางให้ขยายตัวเพิ่มขึ้น มีคุณภาพเพิ่มขึ้น จะเป็นการส่งเสริมให้เกิดการจัดการศึกษาที่หลากหลายมากขึ้นด้วย

### 3) กลุ่มผู้เข้ารับการอบรมระยะสั้น

ในด้านการฝึกอบรมระยะสั้น กรมพัฒนาชุมชน กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน กรมส่งเสริมการเกษตร กรมส่งเสริมอุตสาหกรรม สำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบท มีการจัดการฝึกอบรมบุคลากรจำนวนมากถึงราว 2 ล้านคนในแต่ละปี เพียงแต่ไม่มีการประเมินผลและประสานงานกันอย่างจริงจัง จึงไม่อาจทราบได้ว่า สถิตินี้มีความหมายแค่ไหน การอบรมระยะสั้นหลายโครงการเป็นการจัดตามความพร้อมของผู้จัด มากกว่าที่จะจัดเพื่อสนองความต้องการของตลาดแรงงานอย่างได้ผล คุณภาพในการจัดการอบรมระยะสั้นก็หลากหลาย ไม่ได้มีมาตรฐานกลาง

การสำรวจความต้องการเรียนต่อของประชาชนที่ไม่ได้เรียนอยู่พบว่า พวกเขาให้ความสนใจเรื่องการฝึกอบรมอาชีพระยะสั้น มาก

กว่าการศึกษาผู้ใหญ่แบบสามัญศึกษา เพราะใช้เวลาและค่าใช้จ่ายน้อยกว่า และประชาชนคาดหวังว่าจะใช้ประโยชน์ได้โดยตรงมากกว่า ดังนั้นจึงน่าที่จะมีการประสานงานและปฏิรูปด้านการฝึกอบรมอาชีพระยะสั้นอย่างจริงจัง เพราะหน่วยงานของกระทรวงศึกษาธิการและทบวงมหาวิทยาลัยที่ทำด้านนี้อยู่ ก็มีทั้งกรมการศึกษานอกโรงเรียน กรมอาชีวศึกษา สถาบันเทคโนโลยีราชมงคล มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ แนวคิดของกรมการศึกษานอกโรงเรียน ที่จะพัฒนาศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนเป็นวิทยาลัยชุมชนที่เน้นการสอนวิชาชีพ เป็นแนวคิดที่น่าสนใจ แต่น่าจะต้องร่วมมือกับกรมอื่นๆ สถาบันอื่นๆ ที่ดำเนินงานคล้ายๆ กันอยู่แล้วด้วย

สถิติผู้เข้ารับการฝึกอบรมทักษะด้านอาชีพของหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐในช่วงปี 2530-2540 ตกปีละราว 1.9-2.5 ล้านคน (สกศ. การศึกษาแนวทางการปฏิรูปการอาชีวศึกษาและฝึกอบรมวิชาชีพ กรกฎาคม 2543) นับว่าเป็นตัวเลขไม่ใช่น้อย นอกจากนี้ยังมีการจัดการฝึกอบรมทักษะอาชีพ โดยโรงเรียนเอกชนอาชีวศึกษาระยะสั้นได้ปีละราว 1 ล้านคน และจัดโดยรัฐวิสาหกิจ ภาคธุรกิจเอกชน และองค์กรเอกชนอีก รวมแล้วปีละหลายหมื่นคน รัฐน่าจะสนับสนุนทางด้านงบประมาณ การลดหย่อนภาษี การจ่ายเป็นคูปองการศึกษา ให้เอกชนขยายงานการฝึกอบรมอาชีพได้เพิ่มขึ้น โดยจะต้องปฏิรูปด้านคุณภาพ การฝึกอบรม เน้นความรู้ความสามารถเฉพาะทางที่จะนำไปใช้งานได้จริงๆ ไม่ใช่สักแต่ฝึกอบรมตามตำราหรือฝึกภาคปฏิบัติแบบผิวเผิน

#### 4) กลุ่มการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย

นอกจากการศึกษาเพื่อเทียบความรู้ด้านสามัญและวิชาชีพที่จัดโดยกรมการศึกษานอกโรงเรียนและหน่วยงานอื่นๆ แล้ว ก็ยังมีการจัดการศึกษานอกระบบอีกหลายรูปแบบ เช่น การศึกษาที่จัดโดยบ้านซึ่งมีความเคลื่อนไหวอย่างคึกคักในหมู่คนชั้นกลางผู้มีการศึกษา ซึ่งไม่พอใจระบบโรงเรียนที่มีอยู่ การจัดการศึกษาโดยชุมชน เช่น ชุมชนชาวอโศก ซึ่งใช้หลักธรรมทางพุทธศาสนาเป็นแนวคิดสำคัญทั้งในการจัดการศึกษาและชุมชน การจัดสัมมนาฝึกอบรมต่างๆ การฝึกงานโดยบริษัทและในสถานประกอบการต่างๆ การเรียนกวดวิชา ภาษาต่างประเทศ และความรู้วิชาชีพระยะสั้น โดยสถาบันศึกษาเอกชน

นอกจากนี้ก็มีการศึกษาตามอัธยาศัย โดยใช้สื่อวิทยุโทรทัศน์ สิ่งพิมพ์ สื่อทางอินเทอร์เน็ต ให้เป็นประโยชน์ต่อการศึกษาหาความรู้เพิ่มมากขึ้น มีการเรียกร้องให้พัฒนากิจการห้องสมุดพิพิธภัณฑสถาน การศึกษา ศูนย์ศิลปวัฒนธรรม และการผลิตสาระบบนึ่งทางสื่อวิทยุโทรทัศน์ และอื่นๆ ที่มีสาระต่างๆ เพิ่มขึ้น แต่ในทางปฏิบัติยังทำกันได้ไม่มาก หรือยังทำได้ไม่ดีพอ

การจัดการศึกษานอกระบบและตามอัธยาศัย อยู่ในวิสัยที่สามารถขยายออกไปได้มาก โดยที่เราอาจจะระดมใช้ทรัพยากรที่มีอยู่ เช่น สถานีวิทยุ โทรทัศน์ เครื่องข่ายอินเทอร์เน็ต ห้องสมุด มาใช้ประโยชน์เพื่อการศึกษาได้มากกว่าที่เป็นอยู่ได้หลายเท่า โดยที่รัฐอาจไม่ต้องลงทุนเพิ่มเติมมากนัก แต่ต้องการผู้นำที่กล้าเปลี่ยนแปลงและมีความสามารถในการจัดการ สิ่งที่สำคัญคือ ทุกฝ่ายโดยเฉพาะผู้ปกครอง ครู สื่อมวลชน ต้องช่วยกันส่งเสริมกระตุ้นให้เด็กเยาวชนประชาชน



ทั่วไปมีจิตใจใฝ่รู้ รักการอ่าน การเรียนรู้ มากกว่าที่ไปเข้าเรียนเพื่อนั่ง ฟังนั่งจดจำคำบรรยายเพื่อสอบเอาประกาศนียบัตร ปริญญาเท่านั้น การรณรงค์เปลี่ยนกรอบค่านิยมของเด็กเยาวชน รวมทั้งผู้ใหญ่ เกี่ยวกับวิธีการเรียนรู้อย่างมีประสิทธิภาพ เป็นประเด็นที่สำคัญที่สุด ถ้ายังเปลี่ยนกรอบค่านิยมนี้ไม่ได้ ถึงรัฐจะลงทุนจัดบริการทางการ ศึกษาเพิ่มขึ้นสักแค่ไหน ก็อาจได้ผลน้อยกว่าที่ลงไป

## บทที่ 6

### มองภาพรวมอย่างวิพากษ์ ปฏิรูปการศึกษาเพื่อใคร เพื่ออะไร

พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ได้ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางด้านกฎหมายใหม่ตามมาหลายฉบับ เกิดการปฏิรูปการจัดองค์กรบริหารแบบใหม่ รวมทั้งเกิดแนวคิดและแนวทางการปฏิรูปการศึกษาที่แตกต่างไปจากเดิมอย่างสำคัญ เราอาจพอเทียบ พ.ร.บ.การศึกษาแห่งชาติ 2542 นี้ได้กับรัฐธรรมนูญปี 2540 ซึ่งมีผลต่อการเคลื่อนไหวเปลี่ยนแปลงเพื่อการปฏิรูปทางการเมืองให้มีลักษณะเป็นประชาธิปไตยแบบประชาชนมีส่วนร่วมมากขึ้น

แต่ก็เช่นเดียวกันที่รัฐธรรมนูญปี 2540 ที่ยังมีข้อจำกัดว่า การเปลี่ยนแปลงเฉพาะตัวบทกฎหมาย (ซึ่งบางประเด็นยังต้องถกเถียงตีความกัน) ไม่ใช่จะเปลี่ยนสภาพความเป็นจริงทางเศรษฐกิจการเมืองทุกอย่างได้ พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ก็เป็นเพียงกฎหมายฉบับหนึ่งที่ไม่ใช่จะทำให้เกิดการปฏิรูปการศึกษาตามที่เขียนไว้ในเจตนารมณ์ หรือหมวดที่ว่าด้วยความมุ่งหมายและหลักการได้ทุกอย่างหรืออย่างราบรื่นเสมอไป

จากการติดตามความคืบหน้าในการดำเนินการปฏิรูปการศึกษาในรอบปีเศษที่ผ่านมา ผู้วิจัยขอวิเคราะห์ภาพรวมอย่างวิพากษ์วิจารณ์ในประเด็นที่สำคัญ ๆ ดังต่อไปนี้คือ

1. **ปรัชญาแนวคิดในการปฏิรูปการศึกษา** แนวคิดที่เป็นกระแสหลักในวงการการศึกษาไทยในปัจจุบัน เป็นแนวคิดที่ค่อนข้างเลียนแบบหรือมุ่งไล่ตามประเทศพัฒนาอุตสาหกรรม นั่นก็คือ มุ่งเร่งรัดพัฒนาคนให้มีความรู้และทักษะทางวิชาชีพ เพิ่มความสามารถในการแข่งขันในตลาดโลก เน้นการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจซึ่งวัดจากการเพิ่มของสินค้าและบริการ เน้นการแสวงหากำไรสูงสุด และการบริโภคสูงสุดของปัจเจกชน แม้ตัว พ.ร.บ.การศึกษาแห่งชาติ 2542 หรือแนวคิดของผู้ดำเนินการปฏิรูปการศึกษาของไทยจะไม่ได้กล่าวเช่นนั้น แต่ผู้นำทางการเมืองและผู้นำทางเศรษฐกิจของประเทศ ส่วนใหญ่จะมีกรอบคิดแบบนั้น และถ้าเราวิเคราะห์ระหว่างบรรทัด ก็จะเห็นว่านักการศึกษาไทยกำลังเดินตามแนวทางมุ่งแข่งขันในตลาดโลกนี้ ไม่ว่าจะโดยรู้ตัวหรือไม่รู้ตัว

ปรัชญาการปฏิรูปการศึกษาใน พ.ร.บ.การศึกษาแห่งชาติได้พยายามกล่าวให้ครอบคลุมทุกอย่าง คือ รวมการสร้างคุณธรรม จริยธรรม จิตสำนึกเพื่อส่วนรวม การอนุรักษ์และฟื้นฟูสิ่งแวดล้อม ศิลปวัฒนธรรม เข้าไปพร้อมกับการพัฒนาด้านทักษะวิชาชีพและความรู้ด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีด้วย แต่ในส่วนที่เกี่ยวกับการพัฒนาด้านจิตใจหรือการพัฒนาความเป็นมนุษย์ ความเป็นพลเมืองดีนั้น มีลักษณะเป็นส่วนประกอบหรือส่วนควบมากกว่าที่จะถือเป็นด้านหลัก หรือถือว่าสำคัญเท่ากับการพัฒนาด้านความรู้

จริงอยู่ที่การพัฒนาความรู้ ทักษะวิชาชีพ วิทยาการด้านการเพิ่มประสิทธิภาพ เพิ่มผลผลิตก็เป็นเรื่องที่สำคัญ เพราะประเทศไทยมีพลเมืองเพิ่มขึ้น ขณะที่ทรัพยากรมีจำกัด คนส่วนใหญ่ยังยากจน มีกินมีใช้ต่ำกว่ามาตรฐานการครองชีพที่ดี แต่การจะพัฒนาทางเศรษฐกิจ

สังคมเพื่อยกฐานะชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน ก็ไม่จำเป็นต้องใช้นโยบายเลียนแบบหรือไล่ตามประเทศพัฒนาอุตสาหกรรมตะวันตกทั้งดุ้น ประเทศไทยซึ่งมีอาหารและปัจจัยพื้นฐานหลายที่อย่างพอเพียง อาจจะเลือกใช้นโยบายการพัฒนาทางเลือกอย่างเป็นตัวของตัวเอง เช่น การฟื้นฟูและพัฒนาภูมิปัญญาท้องถิ่น บวกกับการเรียนรู้วิทยาการจากประเทศอื่นมาประยุกต์หาเทคโนโลยีที่เหมาะสม สำหรับระบบเศรษฐกิจสังคมที่เป็นจริงของเรา เช่น เศรษฐกิจแบบชาวพุทธ เศรษฐกิจแบบชุมชน ที่เน้นการพออยู่พอกิน พึ่งตนเองในเรื่องปัจจัยสี่ เป็นสัดส่วนสูงขึ้น และเน้นการกระจายทรัพย์สิน รายได้ และการพัฒนาคุณภาพชีวิตของคนส่วนใหญ่ ก็อยู่ในวิสัยที่จะทำได้

เป้าหมายของการปฏิรูปการศึกษาของชนชั้นนำไทยในปัจจุบัน เป็นอุดมคติแบบเหมารวม คือ จะสร้างทั้งคนเก่ง(เพื่อตัวเอง) และคนดี(เพื่อตัวเองและคนอื่นด้วย) จะสร้างคนไทยให้แข่งขันทางเศรษฐกิจในตลาดโลกได้มากขึ้น และให้เป็นคนที่อนุรักษ์สภาพแวดล้อม มีคุณธรรม จริยธรรม มีศิลปะวัฒนธรรมด้วย โดยไม่ได้วิเคราะห์โครงสร้างและปัญหาที่เป็นจริงในสังคมไทยว่า การเสนอหลายอย่างรวมกัน โดยไม่เลือกด้านใดด้านหนึ่งเป็นด้านหลักนั้น จะมีความขัดแย้งกันอยู่ในตัว และในกรณีส่วนใหญ่แล้ว เป็นไปไม่ได้ที่เราจะได้ทั้ง 2 อย่างมาพร้อม ๆ กัน หรือเท่า ๆ กัน

ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดที่สุด คือ ระบบสอบแข่งขันเข้ามหาวิทยาลัยปิดของรัฐ ซึ่งรับได้จำกัด มีชื่อเสียงกว่าและคิดค่าหน่วยกิตสูงกว่ามหาวิทยาลัยเอกชนในปัจจุบันนั้น เป็นตัวการที่สอนให้คนต้องเรียนเพื่อสอบแข่งขัน มากกว่าเรียนเพื่อรู้และเป็นตัวการสอนให้คนเห็นแก่ตัวมากกว่าการเอื้อเฟื้อเผื่อแผ่ช่วยเหลือเพื่อน หรือรู้จักทำงานเป็นทีม ใน

สภาพความเป็นจริงนักเรียนนักศึกษาไทยต้องเติบโตภายใต้สิ่งแวดล้อมของระบบเศรษฐกิจแบบแข่งขันเพื่อตัวใครตัวมัน และระบบการศึกษาแบบแพ้คัดออก เพื่อคัดเลือกคนระดับต่างๆ ไปทำงานรับใช้ระบบเศรษฐกิจดังกล่าว ปรัชญาการศึกษาที่จะสอนให้นักเรียนเป็นคนเก่งด้วย แต่ต้องเป็นคนดี เอื้อเพื่อต่อส่วนรวมด้วย จึงไม่สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงของโครงสร้างทางเศรษฐกิจ และโครงสร้างทางการศึกษาแบบแข่งขันเพื่อตัวใครตัวมันดังกล่าว

นักการศึกษาหลายคนผู้ยังไม่เข้าใจเรื่องปัญหาโครงสร้างและสภาพแวดล้อม ยังคิดง่ายๆ ว่า ถ้าเด็กปัจจุบันมีปัญหาศีลธรรมมาก ก็ต้องเพิ่มชั่วโมงหน้าที่ศีลธรรม นิมนต์พระมาสอน หาวิธีสอนศีลธรรมให้มีประสิทธิภาพขึ้น หรือจะต้องคิดหาวิธีให้คะแนนความประพฤติด้วยการคิดไล่ตามแก้ปัญหาเป็นส่วนๆ แบบนี้คงประสบความสำเร็จได้ยาก ถ้ากรอบของสังคมใหญ่ยังสอนให้คนคิดแบบแข่งขันกันแบบตัวใครตัวมัน พวกนักเรียนย่อมจะหาวิธีสอบศีลธรรมให้ได้คะแนนดี หรือทำตัวให้ดีต่อหน้าอาจารย์ เพื่อจะได้คะแนนความประพฤติดี โดยที่พฤติกรรม ค่านิยมที่แท้จริงของพวกเขาอาจไม่ได้ไปด้วยกัน

ดังนั้น การจะปฏิรูปการศึกษาให้ได้ผล เราต้องจะต้องมองทะลุไปถึงโครงสร้างทางเศรษฐกิจการเมืองที่ครอบงำการศึกษาไว้อีกชั้นหนึ่ง นั่นก็คือ เราต้องคิดการใหญ่ ชนิดผลักดันให้มีการเปลี่ยนตัวโครงสร้างทางเศรษฐกิจและการศึกษาแบบแข่งขันเพื่อตัวใครตัวมัน ให้เป็นโครงสร้างเศรษฐกิจที่มีประสิทธิภาพ เป็นธรรม เป็นประชาธิปไตย และการศึกษาแบบแข่งกับตัวเองให้ตัวเองเก่งขึ้น และรู้จักร่วมมือกับคนอื่นเพื่อสร้างสรรค์สังคมให้เจริญก้าวหน้าอย่างยั่งยืน ครู ผู้ปกครองเองก็ต้องทำความเข้าใจใหม่ หัดคิดแบบใหม่ สอนเด็กแบบใหม่ คือ

ต้องสอนให้เด็กแข่งกับตัวเอง พัฒนาศักยภาพของตัวเองให้ได้มากที่สุด รู้จักร่วมมือกับเพื่อน แข่งเป็นทีม แข่งในแง่ของชุมชนหรือของประเทศชาติ และตระหนักว่าหนทางการพัฒนาสังคมที่ยั่งยืนคือ เราต้องแข่งขันและร่วมมือกันอย่างสร้างสรรค์และมองการณ์ไกล ไม่ใช่แข่งเพื่อเอาชนะคนอื่นอย่างเห็นแก่ตัวระยะสั้นเป็นด้านหลัก อย่างที่ทำกันอยู่

ปรัชญาการปฏิรูปการศึกษาที่ดี จะต้องมีความตระหนักและคิดการณ์ไกลเพื่อไปถึงว่า เราจะปฏิรูปการศึกษาไปเพื่อการสร้างระบบเศรษฐกิจสังคมแบบไหน เพื่อวิถีชีวิตแบบไหน ประชาชนส่วนใหญ่จึงจะได้ประโยชน์อย่างยั่งยืน ไม่ใช่เพียงแต่การปฏิรูปการศึกษาเพื่อสร้างคนให้เป็นเครื่องมือการผลิตที่มีประสิทธิภาพในการรับใช้ระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยมอุตสาหกรรมเท่านั้น

**2. การปฏิรูปการศึกษาด้วยการออกกฎหมายและปรับโครงสร้างองค์กรบริหาร** ส่วนที่มีความคืบหน้ามากที่สุดในการดำเนินการปฏิรูปการศึกษาในรอบปี 2543 คือการออกกฎหมายใหม่ๆ แต่กฎหมายดังกล่าวก็ร่างโดยชนชั้นนำที่ได้รับการฝึกฝนมาในระบบการศึกษาและระบบราชการแบบเก่า ดังนั้นถึงกฎหมายใหม่จะมีแนวคิดในเรื่องการกระจายอำนาจบริหารให้เป็นประชาธิปไตยมากขึ้น แต่การออกแบบโครงสร้างการบริหารก็ยังคงมีลักษณะแบบจากบนลงล่างลดหลั่นกันลงไปเป็นชั้นๆ อยู่นั่นเอง เช่น มีการเปลี่ยนแปลงรูปแบบจากระบบกระทรวง ทบวง เป็นระบบการแต่งตั้งผสมการเลือกตั้งเป็นคณะกรรมการในระดับต่างๆ การจัดตั้งองค์กรอิสระแบบมหาชนไว้คอยตรวจสอบอำนาจกับระบบราชการ การกระจายอำนาจการบริหารและงบประมาณไปสู่เขตการศึกษา องค์กรปกครองท้องถิ่น

และสู่สถาบันการศึกษาโดยตรง

เมื่อพิจารณาภาพรวมของการปรับโครงสร้างองค์กรบริหารใหม่แล้ว จะพบว่าก็ยังมีลักษณะการจัดองค์กรที่มีหลายชั้นมาก มีคณะกรรมการ ระดับต่างๆ มาก และคณะกรรมการหลายชุดก็มีรูปแบบที่นักบริหาร ในระบบราชการจะเป็นฝ่ายที่ได้รับแต่งตั้งเข้ามา มีอิทธิพลสูงกว่า กรรมการที่มาจากการเลือกตั้ง การปฏิรูปโครงสร้างการบริหารใน ลักษณะนี้ ทำให้ยังน่าห่วงว่าแนวคิดกับการปฏิบัติอาจจะไม่ไปด้วยกัน โดยเฉพาะเมื่อผู้บริหารส่วนใหญ่จะยังคงเป็นข้าราชการที่เคยชินกับ การบริหารที่ใช้อำนาจสั่งการแบบเก่า มากกว่าแนวประชาธิปไตย แบบให้คนชั้นล่างมีส่วนร่วม

ส่วนแนวทางที่จะถ่ายโอนอำนาจการบริหารการศึกษาให้กับ องค์กรปกครองท้องถิ่น โดยรูปแบบแล้วเหมือนกับจะพัฒนาเลียน แบบประเทศพัฒนาอุตสาหกรรม ซึ่งมีโครงสร้างการกระจายอำนาจ สู่ท้องถิ่นที่ได้ผลเพราะเขาทำมาเป็นเวลานาน ประชาชนค่อนข้างมี ความรู้ องค์กรปกครองท้องถิ่นค่อนข้างมีคุณภาพ แต่ความเป็นจริง ในสังคมไทย คือ การกระจายอำนาจมีลักษณะคาบลูกคาบดอกคือ กระจกรวมภาคไทยส่วนกลางยังมีอำนาจอยู่มาก องค์กรปกครอง ท้องถิ่นเพิ่งเริ่มต้นทำกันไม่นาน ผู้บริหารที่มาจากการเลือกตั้งส่วนใหญ่คือ คนที่ใช้อิทธิพลเงินหรือระบบอุปถัมภ์ ตามแนวนักการเมือง ที่มุ่งหาประโยชน์แบบเก่า

การยึดกฎหมายและองค์กรบริหารเป็นตัวตั้งของการปฏิรูปครั้งนี้ มากกว่าการรณรงค์ปลูกจิตสำนึกให้คนมีส่วนร่วมในการปฏิรูปอย่าง กว้างขวาง จะทำให้การดำเนินการปฏิรูปการศึกษามีลักษณะสั่งการ บังคับให้ต้องปฏิบัติตามอย่างเป็นกลไก ตัวอย่างเช่น ครู อาจารย์

นักเรียน ต้องเขียนรายงาน ต้องทำแฟ้มสะสมงานตามคำสั่งคำชี้แนะ  
เพิ่มมากขึ้น เพื่อมีผลงานให้คนอื่นมาประเมินได้ โดยที่ครูและ  
นักเรียนผู้ทำแฟ้มสะสมงานอาจจะไม่ได้ใช้เวลาเรียนรู้อะไรใหม่ๆ  
เพิ่มขึ้นอย่างจริงจังนัก การปฏิรูปการศึกษาหรือการปฏิรูปสังคมด้าน  
ใดก็ตามหากจะทำให้ได้ผลจริงๆ แล้ว จะต้องเน้นการให้การศึกษา  
ใหม่เพื่อให้นักเรียนเข้าใจ เห็นด้วย และอยากเข้าร่วมกระบวนการปฏิรูป  
ไม่ใช่แค่การออกกฎ ออกคำสั่งหรือคำชี้แนะว่าควรจะทำอะไรเท่านั้น

ดังนั้น ในสภาพที่การดำเนินการปฏิรูปการศึกษายังเกิดมาจากการ  
สั่งจากบนลงล่าง มากกว่าการจะระดมปลุกจิตสำนึกของครูอาจารย์  
ผู้ปกครอง นักเรียนนักศึกษาให้ตระหนักถึงปัญหาและความจำเป็นที่จะ  
ต้องปฏิรูปการศึกษา ก็เป็นที่น่าห่วงว่าสิ่งที่เราเรียกว่า “ปฏิรูปการศึกษา”  
กันในวันนี้ จะเป็นการเปลี่ยนแต่ชื่อองค์กร เปลี่ยนแต่รูปแบบในการ  
บริหารจัดการองค์กร หรือเปลี่ยนแต่กฎระเบียบ เปลี่ยนแต่ไวยากรณ์  
แต่อาจจะยังไม่สามารถเปลี่ยนแปลงเนื้อหาสาระของกระบวนการจัดการ  
เรียนการสอนให้มีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้น ทำให้คนมีจิตสำนึกเพิ่มขึ้น  
หรือทำให้การจัดการศึกษาทั้งระบบมีคุณภาพ เป็นประชาธิปไตยและ  
เป็นธรรม ที่ต่างไปจากการจัดการศึกษาแบบเดิมอย่างพลิกโฉมได้

**3. การระดมงบประมาณ ทรัพยากร กำลังคน เพื่อปฏิรูปการ  
ศึกษา** แนวทางการปฏิรูปการศึกษาที่เสนอโดยหน่วยงานของรัฐค่อนข้าง  
มองโลกในแง่ดี และมองกระบวนการดำเนินการอย่างเป็นกลไกหรือ  
อย่างเป็นสูตรสำเร็จ เหมือนกับว่าเมื่อเราได้มีการวางกฎ กติกา วาง  
เป้าหมาย แผนการ แนวทางการดำเนินการ องค์กรที่จะดำเนินการ ฯลฯ  
ให้ดีกว่าเดิมแล้ว ทุกอย่างก็น่าจะต้องเป็นไปตามนั้น โดยไม่ได้วิเคราะห์  
ปัญหาอุปสรรค ตามสภาพเศรษฐกิจการเมืองที่เป็นจริงในสังคมไทย



อย่างเจาะลึกมากพอ เช่น ปัญหาที่จะต้องหางบประมาณและทรัพยากรเพิ่มขึ้นอีกมาก เพื่อที่จัดการศึกษาพื้นฐานให้ประชากรได้เรียน 12 ปี โดยไม่เสียค่าใช้จ่ายอย่างทั่วถึง การปรับโครงสร้างเงินเดือนครู บุคลากรทางการศึกษาใหม่ การปรับปรุงด้านสื่อเทคโนโลยีเพื่อการศึกษาและอื่นๆ ยังไม่มีการวิจัย หรือวิเคราะห์ข้อถกเถียงกันอย่างเจาะลึกว่า จะหางบประมาณและทรัพยากรมาจากไหน ส่วนใหญ่ก็มองในแง่ว่า ควรจะจัดสรรงบประมาณกันอย่างไรมากกว่า

การจะหางบประมาณและทรัพยากรมาใช้ในการปฏิรูปการศึกษาให้เกิดผลเพิ่มขึ้นอย่างทวีคูณมีทางทำได้ ถ้ามีผู้นำที่กล้าผ่าตัดปฏิรูประบบการคลังการเงิน หรือระบบเศรษฐกิจกันอย่างจริงจัง เพราะการลงทุนทางการศึกษาส่วนใหญ่จะสามารถใช้แรงงานสมอง ใช้ทรัพยากรภายในประเทศได้โดยไม่จำเป็นต้องซื้ออุปกรณ์จากต่างประเทศมากนัก ประเด็นที่น่าจะต้องทำก่อน และทำได้ง่ายกว่าการหางบประมาณเพิ่ม คือ การฝึกอบรมให้ผู้บริหารการศึกษารู้จักคิดและบริหารงานแบบนักเศรษฐศาสตร์ที่ดี คือ ใช้ทรัพยากรเท่าที่มีให้เกิดประโยชน์ต่อส่วนรวมสูงสุดด้วย เพราะปัญหาที่พบบ่อยมากคือ ผู้บริหารซึ่งถนัดคิดและบริหารในระบบราชการมักชอบเน้นงานด้านธุรการ การเงินและอาคารสถานที่ ชอบเสนอโครงการใหม่ๆ สร้างสถาบัน สร้างอาคารใหม่ๆ โดยไม่พิจารณานำของเดิมที่มีอยู่มาปรับปรุงใช้ให้เกิดประโยชน์เต็มที่

ดังนั้น การจะปฏิรูปการใช้งบประมาณจึงต้องเริ่มจากการปฏิรูประบบการคัดเลือกผู้บริหารใหม่ ฝึกอบรมพวกเขาใหม่ มีการประเมินตรวจสอบผู้บริหารการศึกษาอย่างจริงจัง ถึงจะมีกฎหมายกำหนดให้ผู้บริหารต้องมีใบอนุญาตประกอบวิชาชีพ ก็ยังไม่ได้แปลว่าจะทำให้เรามีผู้บริหารที่มีประสิทธิภาพมากขึ้น โดยอัตโนมัติ จะต้องมีการปฏิรูป

กระบวนการฝึกอบรมใหม่ และการออกใบอนุญาตประกอบอาชีพ ให้มีความเข้มข้นลึกซึ้ง มีคุณภาพจริงจัง ถึงจะปฏิรูประบบผู้บริหาร จากกำลังคนที่มีอยู่เดิมหรือจะรับมาจากส่วนอื่นของสังคมไทยได้

แนวทางการปฏิรูปการศึกษาค่อนข้างมองอย่างเป็นสูตรสำเร็จว่า การออกใบอนุญาตประกอบวิชาชีพครู การเพิ่มการฝึกอบรม การปรับโครงสร้างเงินเดือนครูและบุคลากรใหม่ และการปฏิรูปด้านอื่นๆ จะสามารถยกระดับคุณภาพและประสิทธิภาพของครูและบุคลากรที่ดี อยู่แล้วให้สำเร็จตามเป้าหมายได้โดยไม่ยากจนเกินไป แต่ความจริงแล้ว ครูและบุคลากรที่เรามีอยู่เกือบ 8 แสนคนนั้น ส่วนใหญ่เป็นคนได้รับการฝึกอบรมมาแบบเก่า และมีเป็นสัดส่วนสูงมากทีเดียวที่เป็นคนที่ไม่มีความรู้หรือใจรักการเป็นครู ไม่ใฝ่รู้ ไม่อ่านหนังสือ ไม่พัฒนาตัวเอง มีกรอบความคิดเก่าที่คับแคบไม่พร้อมที่จะเปลี่ยนแปลง ฯลฯ ครูและบุคลากรส่วนนี้ซึ่งยังไม่มีใครประเมินได้แน่ชัดว่ามีสักเท่าไร จะเป็นอุปสรรคที่ใหญ่ที่สุดในการปฏิรูปการศึกษาครั้งนี้

ปัญหาการปฏิรูปครู อาจารย์ ให้รู้จักคิดแบบใหม่ สอนแบบใหม่ ทำงานแบบใหม่ได้อย่างมีคุณภาพ มีเนื้อหาสาระอย่างแท้จริง คงไม่อาจแก้ได้ด้วยการออกใบอนุญาตประกอบอาชีพ การฝึกอบรมใหม่ ประเมินใหม่ หรือถ้าไม่ผ่านการประเมินก็จะไม่ปรับโครงสร้างเงินเดือนใหม่ให้แต่ยังจ้างต่อเท่านั้น ผู้ที่คิดจะปฏิรูปครูอาจารย์ ต้องกล้าคิดกล้าทำในเชิงผ่าตัด รื้อระบบโครงสร้างเก่า ความคิดเก่าแบบพลิกฟ้า พลิกแผ่นดินจริงๆ จึงจะถือเป็นการปฏิรูปได้ ไม่ใช่การเปลี่ยนนิดๆ หน่อยๆ แบบปะแป้งแต่งตัวเสริมสวยใหม่ เปลี่ยนแปลงเฉพาะรูปแบบ แต่ไม่ได้เปลี่ยนที่เนื้อหาสาระที่เป็นธาตุแท้

**4. การขาดการมีส่วนร่วมและปลูกจิตสำนึกประชาชน** กระบวนการปฏิรูปการศึกษา ส่วนใหญ่ดำเนินการโดยผู้บริหารการศึกษาที่มีหน้าที่เกี่ยวข้อง ครู บุคลากรทางการศึกษา และประชาชนที่สนใจ เรื่องการปฏิรูปการศึกษาให้มีคุณภาพเพิ่มขึ้นส่วนหนึ่งเท่านั้น ยังไม่สามารถประชาสัมพันธ์ ชักชวน โน้มน้าว ให้นักการเมือง นักเศรษฐศาสตร์ นักบริหาร ตลอดจน ประชาชนทั่วไป นักเรียน นักศึกษาทั่วทั้งประเทศ ให้เข้ามาสนใจ และมีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็น หรือเข้าร่วมกระบวนการปฏิรูปทางการศึกษาอย่างจริงจัง โดยถือเป็นเรื่องระดับชาติ ที่จะมึผลต่อการแก้ปัญหาวิกฤติของชาติได้อย่างสำคัญ

การที่ผู้นำของประเทศและประชาชนยังตื่นตัวและเข้าร่วมกระบวนการปฏิรูปการศึกษาน้อย ส่วนหนึ่งเพราะคนส่วนใหญ่ได้รับการศึกษาอบรมมาให้มองปัญหาแบบแยกส่วน แบ่งงานกันตามความถนัด ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน คิดว่าเรื่องการปฏิรูปการศึกษาเป็นเรื่องของผู้บริหารการศึกษา ครู อาจารย์ ทั้งนี้รวมถึงผู้อยู่ในวงการศึกษามากคน ก็ยังคิดว่าการปฏิรูปการศึกษาเป็นเรื่องของพวกเขาซึ่งเป็นผู้เชี่ยวชาญโดยตรง ยังไม่จำเป็นต้องไปขอ ไปชวน ไประดมให้ผู้มีการศึกษาด้านอื่น พ่อแม่ ผู้ปกครอง นักเรียน นักศึกษา มาช่วยคิด ช่วยทำมากนัก

สภาพเช่นนี้จะทำให้การปฏิรูปการศึกษาเป็นเพียงงานปรับปรุงการบริหารจัดการภายในส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง มากกว่าที่จะเป็นการระดมทุกหน่วยงาน ทั้งภาครัฐและเอกชน ระดมประชาชนทุกวงการให้เข้ามามีส่วนร่วม โดยถือว่าเป็นเรื่องสำคัญระดับชาติ ที่คนทั้งประเทศหรือคนระดับที่มีอิทธิพลต่อการเปลี่ยนแปลงทั้งหลายต้องเข้ามาช่วยกันคิด ช่วยกันทำอย่างเอาจริงเอาจัง จึงจะก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงที่

จะบังเกิดผลเป็นการปฏิรูป หรือการเปลี่ยนแปลงทางด้าน โครงสร้าง อย่างพลิกโฉมได้

**5. การปฏิรูปกระบวนการเรียนรู้** การดำเนินการปฏิรูปการศึกษา นอกจากจะเน้นที่การปฏิรูปโครงสร้างการบริหารจัดการของส่วนราชการมาก และสนใจภาคเอกชน การศึกษานอกระบบ การศึกษาตามอัธยาศัยของภาคประชาชนน้อยแล้ว ยังไม่ได้ทุ่มที่การรณรงค์ผลักดันให้ปฏิรูปกระบวนการสอนการเรียนรู้แบบใหม่ที่ต่างจากแบบเดิมอย่างสิ้นเชิง ถึงจะมีการเผยแพร่แนวคิดและแนวทางปฏิรูปกระบวนการเรียนรู้ให้เป็นแบบใหม่ เปลี่ยนจากการสอนแบบครูหรือตำราเป็นศูนย์กลาง เป็นแบบให้นักเรียนเป็นศูนย์กลางมากพอสมควร แต่เป็นลักษณะสั่งการหรือชี้แนะจากบนลงล่างมากกว่า เช่น มีการพิมพ์หนังสือคู่มือการสอนการเรียนรู้แบบใหม่แจกจ่ายครูเป็นแสนเล่ม แต่ไม่แน่ใจว่ามีครูตั้งใจอ่านแค่ไหน ที่อ่านแล้วเข้าใจมากขึ้นแค่ไหน

นอกจากนี้ก็มีการจัดสัมมนา ฝึกอบรม แลกเปลี่ยนประสบการณ์บ้าง ซึ่งน่าจะได้ผลดีกว่าแค่การพิมพ์หนังสือที่ครูไทยส่วนใหญ่ไม่มีฉันทะในการอ่าน แต่การจัดสัมมนา ฝึกอบรมดังกล่าวก็ยังทำได้น้อยเมื่อเทียบกับครูทั่วประเทศ 6 แสนกว่าคนที่การปฏิรูปการศึกษาจะต้องเปลี่ยนแปลงให้ได้ และบางครั้งการฝึกอบรมสัมมนาทำแค่ช่วงสั้นๆ เพียงเท่าที่จะจัดทำได้ แต่ไม่มีความเข้มข้นลึกซึ้งมากพอ

การจะเปลี่ยนกรอบคิด อุปนิสัย พฤติกรรมของครู ที่เคยชินกับการสอนแบบเก่า ให้เป็นแบบใหม่ที่อยู่คนละขั้วโดยสิ้นเชิง เป็นเรื่องที่ต้องสร้างความเข้าใจใหม่ ต้องเปลี่ยนอุปนิสัยและพฤติกรรมของครูใหม่โดยสิ้นเชิง ซึ่งไม่อาจทำได้โดยการสั่งการ ชี้แนะ หรือพิมพ์คู่มือแจกเท่านั้น ต้องมีการจัดการฝึกอบรมใหม่ ประเมินใหม่ ครูทั้ง 6 แสนกว่า

คนให้ทั่วถึง รวมทั้งต้องอธิบายให้นักเรียนนักศึกษาทั้งในระบบและนอกระบบ 20 ล้านคน เข้าใจความหมายของการปฏิรูปกระบวนการเรียนรู้ให้เป็นแบบใหม่ด้วย เพราะคนไทยเคยชินกับการเรียนแบบนั่งฟังบรรยายและอ่านตำราเพื่อไปสอบเอาประกาศนียบัตร ไม่ชอบอ่านชอบค้นคว้าด้วยตนเองแบบคนใฝ่รู้ ไม่เข้าใจเรื่องกระบวนการเรียนรู้ตลอดชีวิต ประเด็นที่สำคัญที่สุดคือ จะต้องทำให้ผู้เรียนรู้ก่อนว่าจะเรียนรู้อย่างไร (Learn how to Learn) จึงจะช่วยให้เขาเรียนรู้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

แนวนโยบายที่ทางผู้บริหารชี้แนะไปทางผู้สอนว่า “ต้องให้นักเรียนเป็นศูนย์กลาง แทนที่จะให้ครูหรือตำราเป็นศูนย์กลาง” ฟังดูง่าย แต่ทำได้ยาก ถ้าผู้สอนไม่เข้าใจปรัชญานี้ หรือไม่ได้เห็นด้วยอย่างแท้จริง กรอบความคิดของผู้สอนหลายคนใช้ตนเองเป็นศูนย์กลาง ไม่สนใจรับฟังผู้อื่นที่ตนคิดว่าเด็กกว่า รู้น้อยกว่า “การสอนแบบให้นักเรียนเป็นศูนย์กลาง” ในทางความเป็นจริงในหลายกรณีเป็นการเปลี่ยนแปลงเฉพาะรูปแบบ แต่ไม่ได้เปลี่ยนที่เนื้อหาสาระ ดังที่นักเรียนหลายคนแสดงความเห็นว่า ครูหลายคนใช้วิธีสอนน้อยลง และสั่งให้นักเรียนทำโครงการ ทำการบ้านมากขึ้น โดยครูเข้าใจว่านี่คือการสอนแบบให้นักเรียนเป็นศูนย์กลางแล้ว แต่ครูเหล่านี้ไม่เปิดใจถามนักเรียน ไม่ได้ให้นักเรียนแสดงความคิดเห็นร่วมตัดสินใจเลยว่าการที่ครูสั่งให้นักเรียนทำงานเพิ่มขึ้นนั้น ทำให้นักเรียนเรียนรู้แบบเพลิดเพลินมากขึ้น หรือต้องเครียด ต้องทำการบ้านหนักเพิ่มขึ้นกว่าเดิม

**6. เป้าหมายสูงสุดของการศึกษา** แนวคิดเรื่องเป้าหมายของการศึกษา ยังคิดอยู่ในกรอบของการจัดการศึกษาเพื่อพัฒนาความสามารถในการแข่งขันของคนในฐานะ “ทรัพยากรมนุษย์” ไปปรับใช้ระบบ

เศรษฐกิจสังคมที่ดำรงอยู่ การศึกษาเป็นเพียง “เครื่องมือ” เพื่อไปปรับใช้ “เป้าหมาย” คือ การพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจสังคม ซึ่งมีกัวด์ด้วย อัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ไม่ได้มองว่าการศึกษานั้นควรเป็น ทั้งเครื่องมือและเป้าหมายในตัวเอง คือ ส่งเสริมให้มนุษย์ได้เรียนรู้ พัฒนาศักยภาพตนเองอย่างเต็มที่ ช่วยให้ผู้มนุษย์เข้าใจชีวิตและโลกมากขึ้น รู้จักการใช้ชีวิตร่วมกันกับสมาชิกคนอื่นๆ ในสังคมอย่างมีความสุขมากขึ้น เพื่อพัฒนาความเป็นมนุษย์ให้สมบูรณ์มากยิ่งขึ้น พัฒนาพลเมืองที่ดีทั้งสำหรับประเทศและสำหรับโลก

หากผู้มีหน้าที่จัดการศึกษายังคงมองคนเป็นแค่ทรัพยากรที่มีเป้าหมายที่จะต้องพัฒนาเพื่อเพิ่มผลผลิต เขาก็มักจะเน้นแต่การสอน วิชาการและวิชาชีพเพื่อการแข่งขันเอาชนะคนอื่น และสร้างความเติบโตทางเศรษฐกิจเท่านั้น และมักจะละเลยเรื่องการพัฒนาด้าน ภูมิปัญญา จิตสำนึก อารมณ์ ความรู้สึก บุคลิกภาพ ละเลยเรื่องความเข้าใจในเรื่องชีวิต เรื่องความเป็นคน ความเป็นพลเมืองในสังคม ที่ควรเป็นเป้าหมายที่แท้จริง การศึกษาจะต้องส่งเสริมให้คนเติบโตทุกด้านอย่างสร้างสรรค์ ตระหนักว่าคนเราพึ่งพาอาศัย ต้องช่วยเหลือกัน ร่วมมือกันควบคู่กันไปกับการแข่งขันเพื่อการพัฒนาอย่างยุติธรรมและสร้างสรรค์ยิ่งขึ้น

แม้จะมีการสอนเรื่องหน้าที่ศีลธรรม เรื่องสุขอนามัย สิ่งแวดล้อม ประวัติศาสตร์ สังคมวิทยา เศรษฐกิจ การเมืองอยู่ในหลักสูตรบ้าง ก็มักเป็นเพียงส่วนประกอบ หรือเพียงถือว่าเป็นวิชาเพื่อให้สอบผ่าน เพื่อก้าวไปสู่การแข่งขันด้านอาชีพ มากกว่าจะกำหนดเป็นทิศทางใหญ่ ของการศึกษาที่มุ่งหวังผลให้คนได้เรียนรู้ ได้เข้าใจเรื่องชีวิตเรื่องสังคม สามารถพัฒนาคุณภาพะด้านอารมณ์ พัฒนาด้านจิตสำนึกทางสังคม

เพื่อสร้างความเป็นมนุษย์และความเป็นพลเมืองโลกที่สมบูรณ์อย่างจริงจัง (John J. Cogan and Ray Derricott **Citizenship for The 21st Century an International Perspective on Education** Kogan page 1988)

นี่คือความล้มเหลวของการศึกษาที่ผ่านมา ทั้งในประเทศไทยและประเทศอื่นด้วย หากการปฏิรูปการศึกษาในไทยไม่เข้าใจและไม่ได้ตระหนักถึงปัญหาการคิดอยู่ภายใต้กรอบการแข่งขันในระบบเศรษฐกิจแบบตลาดนี้ เราก็จะทำได้แค่ปฏิรูปการศึกษาทางวิชาชีพให้มีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้นได้ในระดับหนึ่ง แต่ยังไม่สามารถทำให้คนไทยส่วนใหญ่หรือแม้แต่ส่วนที่ได้รับการศึกษาสูงฉลาดและมีจิตสำนึกพอที่จะแก้ไขปัญหาวิกฤติทางเศรษฐกิจ การเมือง สังคมของชาติในขณะนี้ได้

หากเรามองการศึกษาในความหมายกว้างว่า คือกระบวนการที่สังคมจัดการให้คนทั้งประเทศมีความรู้ และจิตสำนึกที่จะไปแก้ไขและพัฒนาประเทศที่จะช่วยให้ทุกคนกินดีอยู่ดีมีสภาพแวดล้อมวัฒนธรรมที่ดีมีความสุขเพิ่มขึ้นแล้ว การที่ประเทศไทยเกิดวิกฤติทั้งเศรษฐกิจตกต่ำ เป็นหนี้สินท่วมหัว คนตกงาน ยากจนมาก วิกฤติทางการเมือง ที่มีการซื้อเสียงขายเสียง ทูจริตน้อยฉลกฉลบมาก วิกฤติทางสังคม ที่เต็มไปด้วยปัญหาความเสื่อมโทรมทางศีลธรรม สะท้อนให้เห็นถึงความล้มเหลวของการจัดการศึกษาทั้งหมด

การศึกษาเรายังล่าช้าหลังกว่าประเทศที่พัฒนาทางเศรษฐกิจสังคมมากกว่า ไม่ใช่ประเด็นแค่ที่ว่า คนไทยส่วนใหญ่ยังมีระดับการศึกษาต่ำเท่านั้น เพราะคนไทยส่วนที่ได้รับการศึกษาสูงระดับต่างๆ ก็มีจำนวนมาก แต่เมื่อมองภาพองค์รวมแล้ว การศึกษาของเรายังไม่

สามารถช่วยแก้ปัญหาและพัฒนาประเทศได้ดีเท่าที่ควร เป็นผลมาจากการที่เรายังจัดการการศึกษาได้อย่างไม่มีคุณภาพ และไม่ถูกทางมากกว่า เพราะเราสนใจหรือลงทุนเรื่องการศึกษาน้อย

ในความเป็นจริงแล้ว รัฐบาลได้ลงทุนและจัดให้คนไทยได้รับการศึกษาระดับต่างๆ มากพอสมควร แต่ไม่ใช่การศึกษาชนิดที่จะทำให้คนคิดเป็น วิเคราะห์เป็น รู้จักประยุกต์ความรู้เทคโนโลยีมาใช้กับสังคมไทยอย่างเข้าใจความเป็นจริง และที่เราทำได้น้อยมากโดยเฉพาะในระยะหลัง คือ การสร้างคนให้มีความคิดจิตสำนึกเป็นพลเมืองที่มีความภาคภูมิใจในศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์อย่างเท่าเทียมกัน มีจิตสำนึกในเรื่องความเสมอภาค ประชาธิปไตย และการถือหลักการผลประโยชน์ส่วนรวมสำคัญกว่าผลประโยชน์ส่วนตน

หากทั้งชนชั้นนำและคนทั่วไปยังคงยึดอยู่ในกรอบของการแข่งขันทางเศรษฐกิจเพื่อกำไรสูงสุด ของตัวใครตัวมัน การแข่งขันทางการเมืองเพื่ออำนาจของพวกใครพวกมัน เชื่อในอำนาจนิยม ระบบอภิสิทธิ์ ระบบอุปถัมภ์ การเห็นแก่ประโยชน์ส่วนตนระยะสั้น มากกว่าประโยชน์ส่วนรวมระยะยาว เชื่อการพึ่งพาคนที่ตนรู้สึกว่ารวยกว่า ฉลาดกว่า มีอำนาจมากกว่า (ไม่ว่าจะเป็นต่างชาติหรือคนใหญ่คนโตในชาติ) และคิดว่าการปฏิรูปการศึกษาเป็นเพียงเครื่องมือเพื่อนำไปสู่เป้าหมายการพัฒนาทางเศรษฐกิจตามกรอบคิดดังกล่าว คนไทยก็จะไม่สามารถพัฒนาภูมิปัญญาและมีจิตสำนึกทางสังคมได้มากพอที่จะแก้วิกฤติอย่างยั่งยืนได้

ประเทศไทยมีประชากรถึง 62 ล้านคน(ใหญ่เป็นอันดับ 19 ของประเทศทั่วโลกสองร้อยกว่าประเทศ มีคนจบมหาวิทยาลัย 2.5 ล้านคน มีเงินบาทอยู่ในธนาคาร สหกรณ์ออมทรัพย์ ระบบการเงินทั้งหมด



ประมาณ 5 ล้านล้านบาท มีพื้นที่ 320 ล้านไร่ (ใหญ่เป็นอันดับ 47 ของประเทศทั่วโลก) เป็นประเทศกำลังพัฒนา 1 ใน 10 ที่ผลิตอาหารเลี้ยงตัวเองได้เกินพอที่จะส่งออกได้ แต่กลับเป็นประเทศกำลังพัฒนาที่มีวิกฤติทุกด้าน เป็นหนี้มากเกินไป และหวังพึ่งทุน พึ่งการค้ากับต่างชาติมากเกินไป ประชากรส่วนใหญ่มีคุณภาพชีวิตต่ำ และจิตใจที่อ่อนแอ หวังพึ่งผู้อุปถัมภ์ เล่นพรรคเล่นพวก ขาดวุฒิภาวะในการที่จะคิดแก้ปัญหาอย่างมีเหตุผลเป็นตัวของตัวเอง

ปัญหาวิกฤติของประเทศไทยไม่ใช่วิกฤติของการเงินหรือขาดทรัพยากร หากเป็นวิกฤติของการขาดภูมิปัญญาและจิตสำนึกเพื่อส่วนรวม มีแต่การปฏิรูปการศึกษาที่มีทิศทางที่ถูกต้อง และกล้าผ่าตัดอย่างถึงรากถึงโคนเท่านั้นที่จะนำชาติให้รอดจากภาวะวิกฤติได้อย่างแท้จริง ทิศทางที่ถูกต้องของการปฏิรูปการศึกษา จะต้องตระหนักว่า เราจะต้องปฏิรูปการเรียนรู้ของมนุษย์ให้ฉลาดพอที่จะแก้ปัญหาและพัฒนาทั้งตัวเองและสังคมอย่างมีจิตสำนึกทางสังคมมากขึ้น เพื่อประโยชน์ในระยะยาวของคนทั้งสังคม ไม่ใช่เพื่อเฉพาะคนส่วนน้อยตามระบบแข่งขันแบบตัวใครตัวมัน การเรียนรู้ของมนุษย์ควรเป็นไปเพื่อการพัฒนาความเป็นมนุษย์ที่มีชีวิต มีชุมชน มีสภาพแวดล้อมที่มีคุณภาพ ไม่ใช่เพื่อการเติบโตทางเศรษฐกิจ ซึ่งวัดจากการเพิ่มของการบริโภควัตถุและบริการเท่านั้น

## บรรณานุกรม

- กมล สูดประเสริฐ และ สุนทร สุนันท์ชัย. รายงานวิจัยเรื่อง การศึกษาเปรียบเทียบกฎหมายเกี่ยวกับการศึกษาขั้นพื้นฐานของประเทศต่างๆ. กรุงเทพฯ : สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, 2542.
- กมล สูดประเสริฐ และ สุนทร สุนันท์ชัย. วิสัยทัศน์ทางการศึกษาทิศทางที่ไทยต้องทบทวน. สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2541.
- กรมวิชาการ กระทรวงศึกษาธิการ. สรุปผลการดำเนินงานการปฏิรูปการเรียนรู้ของคณะกรรมการปฏิรูปการเรียนรู้ (แผนงานที่ 20) ในคณะกรรมการปฏิรูปการศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ. วันที่ 17 สิงหาคม 2543.
- เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์. ปันสมองของชาติ : ยุทธศาสตร์ปฏิรูปการศึกษา. กรุงเทพฯ : ชัคเซส มีเดีย, 2543.
- คณะกรรมการคาดประมาณการประชากร. การคาดประมาณการประชากรของประเทศไทย พ.ศ.2542-2559. กรุงเทพฯ : สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, 2543.
- คณะกรรมการมาธิการรับฟังความคิดเห็นร่าง พ.ร.บ. การศึกษาแห่งชาติ. "การศึกษาไทย" จัดอย่างไร? จึงจะถูกใจประชาชน. กรุงเทพฯ : สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ และสวนดุสิตโพล, 2542.
- คณะกรรมการเผยแพร่และส่งเสริมงานพัฒนา (ผสพ.). สรุปสถานการณ์สังคมไทย 2541 จากมุมมององค์กรพัฒนาเอกชน. 2542.
- ชัยอนันต์ สมุทวณิช. การเปลี่ยนแปลงโลกและสังคม และผลกระทบต่อระบบบริหารบ้านเมืองในศตวรรษหน้า. กรุงเทพฯ : วิชาวุธวิทยาลัย, 2542.
- ชัยอนันต์ สมุทวณิช. เพลินเพื่อรู้. พี.เพรส, 2542.

- บริติช เคานซิล และกระทรวงศึกษาธิการและการจ้างงาน. การปฏิรูปการศึกษาของสหราชอาณาจักร. กรุงเทพฯ : สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, 2542.
- ธนาคารโลกและ สกศ. รายงานของธนาคารโลกการเติบโตอย่างมีคุณภาพ. (ฉบับสรุปและเรียบเรียง) เอกสารประกอบการสัมมนา 9 สิงหาคม 2543.
- ธนาคารแห่งประเทศไทย. รายงานแนวโน้มเงินเฟ้อ. ตุลาคม, 2543.
- จันทร์เพ็ญ ชูประภาวรณ, พ.ญ. สถานะสุขภาพคนไทย หนังสือชุดสุขภาพคนไทย พ.ศ.2543. กรุงเทพฯ : สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข, 2543.
- พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสำนักงานปฏิรูปการศึกษา พ.ศ.2542. ในราชกิจจานุเบกษา 25 พฤศจิกายน 2542.
- พระธรรมปิฎก. ความคิดแหล่งสำคัญของการศึกษา. มุลินธิพุทธธรรม พิมพ์ครั้งที่ 2 กรกฎาคม 2543.
- พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542. กรุงเทพฯ : 2542.
- พระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการวิทยุกระจายเสียงและกิจการโทรคมนาคม พ.ศ.2543. กรุงเทพฯ : 2543.
- พิทยา ว่องกุล (บรรณาธิการ). วิถีทรรศน์โลกาภิวัตน์ 13 ปฏิวัติการศึกษาไทยแก้ปัญหาขาดกรรมทางจิตวิญญาณ. กรุงเทพฯ : 2542.
- พิณสุดา สิริธรังศรี. การกระจายอำนาจการบริหารการศึกษา. กรุงเทพฯ : สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, 2541.
- พิณสุดา สิริธรังศรี และสมศักดิ์ ดลประสิทธิ์. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับการจัดการศึกษา. กรุงเทพฯ : สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, 2541.

- แพต แอตकिनสัน, คู่มือการดำเนินงานปฏิรูปการศึกษาเพื่อศตวรรษใหม่ โดย แพต แอตकिनสัน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ รัชชัชสแควตเซวัน ประเทศแคนาดา. กรุงเทพฯ : สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, 2542.
- ไพฑูริย์ สินลารัตน์ (บก.). ปฏิรูปการศึกษา แนวคิดและหลักการตาม พ.ร.บ.การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542  
มนตรี จุฬาววัฒนทล. นโยบายการผลิตและการพัฒนาครู. กรุงเทพฯ : สำนักงานปฏิรูปวิชาชีพครู สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, 2543.
- มาร์ค เบร์ย์. การกระจายอำนาจทางการศึกษา : บทบาทของชุมชนในการสนับสนุนด้านการเงิน. กรุงเทพฯ : สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, 2542.
- ยุค ศรีอาริยะ. ภูมิปัญญาบูรณาการ . กรุงเทพฯ : มูลนิธิวิถีธรรมศรี, 2542.
- รุ่ง แก้วแดง. รัฐธรรมนูญกับการศึกษาของชาติ. กรุงเทพฯ : สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, 2541.
- ไอล้อล แพร์ริส. การนำนโยบายปฏิรูปการศึกษาไปสู่การปฏิบัติในนิวซีแลนด์ : ค.ศ.1987-1997. กรุงเทพฯ : สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, 2542.
- วิจิต นันตสุวรรณ และ จำนง แรกพินิจ. บทบาทของชุมชนกับการศึกษา. กรุงเทพฯ : สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, 2541.
- วิทยากร เชียงกุล. สังคมประชาธิปไตยใหม่ ทางออกประชาชน. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มิ่งมิตร, 2542.
- วิทยากร เชียงกุล. รายงานสภาวะการศึกษาไทย : วิฤฤติและโอกาสในการปฏิรูปการศึกษาและสังคมไทย. กรุงเทพฯ : สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, 2542.

วิทยากร เชียงกุล. ยุทธศาสตร์ในการปฏิรูปการศึกษา เพื่อแก้วิกฤติของชาติ. สุขภาพใจ, 2543.

วุฒิพงษ์ เปรียบจรรย์วัฒน์. ข้าแหละ พ.ร.บ.การศึกษาแห่งชาติ. กรุงเทพฯ : สถาบันนโยบาย, 2542.

ศูนย์ปฏิบัติการปฏิรูปการศึกษา, กระทรวงศึกษาธิการ. (ร่าง) สรุปผลการดำเนินงานตามแผนงานปฏิรูปการศึกษา กระทรวงศึกษาธิการในรอบ 1 ปี. (กรกฎาคม 2542 - มิถุนายน 2543) ตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542.

สมาคมห้องสมุดแห่งประเทศไทย การประชุมใหญ่สามัญประจำปี 2542 และการประชุมทางวิชาการเรื่อง “บทบาทห้องสมุดในการสนับสนุนการศึกษาขั้นพื้นฐานตามรัฐธรรมนูญ ฉบับปัจจุบัน. วันที่ 12-16 ธันวาคม 2542.

สมหวัง พิธิยานุวัฒน์ และคณะ. ใบนุญาตประกอบวิชาชีพ. กรุงเทพฯ : สำนักงานปฏิรูปวิชาชีพครู สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, 2542.

สำนักงานประมาณ สำนักงานกรัรัฐมนตรี งบประมาณโดยสังเขป ประจำปีงบประมาณ 2544.

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ. พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542. กรุงเทพฯ : 2542.

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ. (ร่าง) เอกสารประกอบการจัดตั้งสภาการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรมแห่งชาติ ตาม พ.ร.บ. การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542. (ตามมาตรา 33) 27 เมษายน 2543

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ. กฎหมายตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542. กรุงเทพฯ : สถาบันพัฒนากฎหมายการศึกษา

- สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ. การปฏิรูปครุวิทยาาสตร์และ  
คณิตศาสตร์ : การสรรหา การฝึกอบรมและการดูแลครูที่ดีให้คงอยู่  
ในวิชาชีพ. กรุงเทพฯ : 2543.
- สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ และหน่วยงานอื่น ๆ. ข้อมูล  
การศึกษาแห่งชาติ ปีการศึกษา 2539-2541. กรุงเทพฯ : 2542.
- สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ. ข้อมูลเบื้องต้นครุภูมิปัญญาไทย  
รุ่นที่ 1 ประจำปี 2542. กรุงเทพฯ : สถาบันแห่งชาติว่าด้วยภูมิปัญญา  
และการศึกษาไทย, 2542.
- สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ. ความร่วมมือระหว่างชุมชน  
สถานประกอบการและโรงเรียนในการปฏิรูปการศึกษา กรณีศึกษา :  
ชิลิคอนแวลลีย์. กรุงเทพฯ : 2542.
- สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ. ความรู้เพื่อการพัฒนา: รายงาน  
พัฒนาการโลก พ.ศ.2541/42. กรุงเทพฯ : 2542.
- สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ. รายงานการปฏิรูปการศึกษาใน  
ประเทศแคนาดา (พ.ศ.2541) ของสภารัฐมนตรีการศึกษาแคนาดา.  
กรุงเทพฯ : 2542.
- สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ. ผลการปฏิบัติงานกลุ่มย่อย เรื่อง  
“องค์ความรู้เกี่ยวกับกระบวนการนำการปฏิรูปการศึกษาไปสู่การ  
ปฏิบัติ”. กรุงเทพฯ : กลุ่มงานยุทธศาสตร์และการวางแผนปฏิรูปการ  
ศึกษา, 2542.
- สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ. ยุทธศาสตร์การปฏิรูปการศึกษา  
ตามร่างพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ. กรุงเทพฯ : ศูนย์ปฏิบัติการ  
แห่งชาติเพื่อการพัฒนาคน, 2542.
- สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ และศูนย์เทคโนโลยีอิเล็กทรอนิกส์  
และคอมพิวเตอร์แห่งชาติ สำนักงานพัฒนาวิทยาศาสตร์

และเทคโนโลยีแห่งชาติ. รายงานการวิจัยเรื่อง แผนแม่บทการพัฒนา  
ระบบเครือข่ายสารสนเทศทางการศึกษาแห่งชาติ. กรุงเทพฯ : ศูนย์  
สารสนเทศทางการศึกษา, สกศ., 2541.

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ. รายงานสถิติการศึกษาของ  
ประเทศไทย ปี 2542. กรุงเทพฯ : 2542.

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ รายงานการสัมมนาเรื่อง “การ  
วางแผนเพื่อปฏิรูปการศึกษาไทย”. กรุงเทพฯ : กลุ่มงานยุทธศาสตร์  
และการวางแผนปฏิรูปการศึกษา, 2542.

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ. สมรรถนะการศึกษาไทยในเวที  
โลก พ.ศ.2542. กรุงเทพฯ : ศูนย์สถิติแห่งชาติเพื่อการปฏิรูปการ  
ศึกษา, 2543.

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ. รายงานวิจัยเชิงนโยบายเรื่อง  
“ผลกระทบจากราชบัณฑิตยสถานการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ข้อ  
ตกลงของรัฐบาลกับธนาคารพัฒนาเอเชีย นโยบายการปฏิรูประบบ  
ราชการ การเปลี่ยนแปลงทางโครงสร้างประชากรของประเทศต่อ  
การศึกษา และบทบาทของคณะครุศาสตร์/ศึกษาศาสตร์ ในการ  
ปฏิรูปการเรียนรู้และปฏิรูปวิชาชีพครู”, 2543.

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ. ปฏิรูปการเรียนรู้: ผู้เรียนสำคัญ  
ที่สุด, 2543.

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ. ร่วมคิดร่วมเขียน ปฏิรูปการ  
เรียนรู้ ผู้เรียนสำคัญที่สุด, 2543.

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ. การพัฒนาการเรียนรู้ตามแนว  
พุทธศาสตร์: ทักษะกระบวนการเผชิญสถานการณ์, 2543.

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ. เด็ก...ศูนย์กลางการเรียนรู้ :  
เด็กไทยคิดอย่างไร, 2543.

- สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ. **ก้าวสู่สหัสวรรษใหม่ เด็กไทย เรียนรู้อย่างมีความสุข**, 2543.
- สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ. **การเรียนรู้ตลอดชีวิต : การประเมินการเรียนรู้จากประสบการณ์**, 2543.
- สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ. **ยุทธศาสตร์การเรียนรู้ตลอดชีวิต ในศตวรรษที่ 21 : สหราชอาณาจักร**, 2543.
- สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ. **รายงานสรุปการสัมมนาเรื่อง ยุทธศาสตร์การเรียนรู้ตลอดชีวิต**, 2543.
- สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ. **การปฏิรูปหลักสูตรตาม พ.ร.บ. การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 : ข้อคิดจากการปฏิรูปหลักสูตรของ สหราชอาณาจักร**, 2543.
- สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ. **การพัฒนาเด็กปฐมวัย : ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย**, 2543.
- สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ. **สิ่งแวดล้อมและการเรียนรู้สร้างสมองเด็กให้ฉลาดได้อย่างไร(ฉบับพ่อแม่)**, 2543.
- สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ. **สรุปสาระการประชุมวิชาการ เรื่อง “เด็กที่มีความต้องการพิเศษทางการศึกษา”**, 2543.
- สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ. **ประสบการณ์การศึกษาปฐมวัย ของต่างประเทศ**, 2543.
- สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ. **รายงานการประชุมทางวิชาการ เรื่อง “กฎหมายเกี่ยวกับการศึกษาขั้นพื้นฐานกับการปฏิรูปการศึกษา ไทย”**, 2543.
- สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ. **รายงานการสังเคราะห์เอกสาร เรื่อง “กระบวนการจัดการและการนำหลักสูตรการศึกษาขั้นพื้นฐาน ไปใช้”**, 2543.



สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ. การจัดการศึกษาสำหรับผู้ที่มีความสามารถพิเศษ, 2543.

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ. กรอบการดำเนินงานการจัดการศึกษาสำหรับผู้มีความต้องการพิเศษ, 2543.

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ. บทสังเคราะห์งานวิจัยเรื่อง “การจัดการศึกษาสำหรับผู้ที่มีความสามารถพิเศษ”, 2543.

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ. รายงานการวิจัย : รูปแบบและพัฒนาการจัดการศึกษาโดยครอบครัวในสังคมไทย, 2543.

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ. การจัดการศึกษาโดยครอบครัว (Home School) : ประสบการณ์ของนานาชาติ, 2543.

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ. อุดมศึกษาไทยในเวทีโลก. รายงานวิจัยการศึกษาแนวทางการบริหารและการจัดการศึกษาของสถานศึกษาในรูปแบบการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน, 2543.

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ. แนวทางการบริหารและการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามแนวพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542, 2543.

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ. ความร่วมมือของภาคธุรกิจเอกชนในการปฏิรูปการศึกษา, 2543.

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ. รายงานการวิจัยและพัฒนากระบวนการประเมินผลภายในของสถานศึกษา, 2543.

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ. รายงานการประเมินผลการพัฒนาคุณภาพการศึกษาระดับประถมศึกษาและมัธยมศึกษาในภาครัฐและเอกชน สาขาวิชาวิทยาศาสตร์ คณิตศาสตร์ และภาษาอังกฤษ, 2543.

- สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ. **มาตรฐานการศึกษาเพื่อการประเมินคุณภาพภายนอก : ระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน**, 2543.
- สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ. **นโยบายเทคโนโลยีเพื่อการศึกษาใน พ.ร.บ.การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542**, 2543.
- สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ. **นโยบายและยุทธศาสตร์การพัฒนาเทคโนโลยีสารสนเทศเพื่อการศึกษาของประเทศไทย**, 2543.
- สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ. **รายงานการประชุมรับฟังความคิดเห็นการจัดสรรคลื่นความถี่เพื่อการศึกษาและวัฒนธรรม**, 2543.
- สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ. **วิธีการจัดสรรงบประมาณทางการศึกษา**, 2543.
- สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ. **ระบบการบริหารจัดการเพื่อการจัดสรรทรัพยากรสำหรับการศึกษาขั้นพื้นฐาน 12 ปีที่สอดคล้องกับ พ.ร.บ.การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542**, 2543.
- สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ. **แผนเบื้องต้นเพื่อการพัฒนาและการลงทุนทางการศึกษาเพื่อประกอบการนำพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 ไปใช้บังคับ**, 2543.
- สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ. **แผนเบื้องต้นเพื่อการพัฒนาและการลงทุนทางการศึกษา**, 2543.
- สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ. **การประเมินการเรียนรู้ : ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย**, 2543.
- สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ. **รายงานการเสวนาทางวิชาการ เรื่อง “มิติใหม่ของการประเมินผล : การเรียนรู้ที่เน้นผู้เรียนเป็นศูนย์กลาง”**, 2543.
- สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ. **บทสรุปรายงานการวิจัยเรื่อง “การวิจัยและพัฒนาระบบการประเมินผลภายในของสถานศึกษา”**, 2543.

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ. บทสรุปรายงานการประเมินการดำเนินงานปฏิรูปการศึกษาตาม พ.ร.บ.การศึกษาแห่งชาติ : ก้าวแรกแห่งความสำเร็จ, 2543.

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ. การประมาณการจำนวนนักเรียน นักศึกษา ปีการศึกษา 2542-2559, 2543.

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ. รายงานการสังเคราะห์ผลการสำรวจเรื่อง “คนไทยคิดอย่างไรต่อการศึกษา”, 2543.

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ. ความสามารถของเยาวชนไทยบนเวทีโลก : ผลจากการแข่งขันโอลิมปิกวิชาการปี 2538-2542, 2543.

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ. ความสามารถด้านทักษะของเยาวชนไทยบนเวทีโลก : ผลการแข่งขันแรงงานนานาชาติ ปี 2536-2542, 2543.

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ. การศึกษาของคนไทยปี 2542, 2543.

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ. รายงานการศึกษาวิจัยรูปแบบและพัฒนากิจการการจัดการศึกษาโดยครอบครัวในสังคมไทย. เอกสารประกอบการสัมมนา 20 มิถุนายน พ.ศ.2543.

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ. รายงานการสัมมนาทางวิชาการการประเมินครั้งแผนฯ 8 : ยุทธศาสตร์สู่แผนฯ 9. 27 มกราคม 2543.

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ. ข้อเสนอแนะแนวทางการจัดสรรงบประมาณเพื่อการปฏิรูปการศึกษา, มกราคม 2544.

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ และกระทรวงศึกษาธิการ (ร่าง). แผนปฏิบัติการการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน. เสนอคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ ครั้งที่ 4/2543 วันศุกร์ที่ 23 มิถุนายน 2543.

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ. การประชุมคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ ครั้งที่ ๑ ในช่วงปี 2542-2543.

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ. ร่างแผนการศึกษา ศาสนา ศิลปะ และวัฒนธรรมแห่งชาติ. (พ.ศ.2545-2559) เสนอคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ ครั้งที่ 9/2543 วันศุกร์ที่ 17 พฤศจิกายน 2543.

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชน กระทรวงศึกษาธิการ. รายงานผลการดำเนินงานสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชน ปีงบประมาณ 2542. กรุงเทพฯ : 2542.

สำนักนโยบายและแผนการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ. สรุปผลการดำเนินงานของกระทรวงศึกษาธิการในรอบ 2 ปี (พฤศจิกายน 2540-พฤศจิกายน 2542). กรุงเทพฯ : 2542.

สำนักงานปฏิรูปการศึกษา. การสัมมนา มองปฏิรูปการศึกษาตามภารกิจ สปศ. และการรับฟังความคิดเห็น. 4 สิงหาคม 2543.

สำนักงานปลัดทบวงมหาวิทยาลัย. เอกสารประกอบการประชุมสัมมนาทางวิชาการ เรื่อง “การปฏิรูปอุดมศึกษาของไทย : การเปลี่ยนแปลงใหม่เพื่ออนาคต”. ณ โรงแรมแอมบาสซาเดอร์ สุขุมวิท กรุงเทพฯ : 21 สิงหาคม 2543.

สำนักงานปลัดทบวงมหาวิทยาลัย. ภาวะการหางานทำของบัณฑิต รุ่นปีการศึกษา 2540-2541. มีนาคม 2543.

สำนักงานพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งชาติ. ทำอย่างไรอันดับวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีของไทยจึงจะดีขึ้น?. กรุงเทพฯ : 2543.

สำนักงานคณะกรรมการการวิจัยแห่งชาติ กระทรวงวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม. สรุปสาระสำคัญ นโยบายและแนวทางการวิจัยของชาติ ฉบับที่ห้า พ.ศ.2540-2544.

- สุมน อมรวิวัฒน์. การพัฒนาการเรียนรู้ตามแนวพุทธศาสตร์ ทักษะ  
กระบวนการเผชิญสถานการณ์. สกศ.2542.
- องค์การยูเนสโก ร่วมกับสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย และสำนักงาน  
คณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ. การศึกษาทบทุนการเงินเพื่อการ  
ศึกษาในประเทศไทย บทสรุป และข้อเสนอแนะ. เอกสารประกอบการ  
การประชุม Proap-99 / Ta2996-Tha, มีนาคม 2542.
- อมรวิชัย นาคทรพรพ. การจัดการศึกษาโดยครอบครัว. กรุงเทพฯ : กลุ่ม  
งานปฏิรูปการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน, 2543.
- อำพล จินดาวัฒน์. การศึกษาเฉพาะกิจเฉพาะกลุ่ม. กรุงเทพฯ : สำนักงาน  
คณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, 2541.
- Cogan, John J and Derricott **Citizenship for the 21<sup>st</sup> century, an  
international perspective on education.** Kogan page, 1988.
- International Institute for Management Development (IMD). **The World  
Competitiveness Yearbook 2000.** Lausanne, 1999.
- Office of the National Education Commission. **Education in Thailand  
1999.** Bangkok : 1999.
- Office of the National Education Commission. **National Education  
Act of B.E. 2542 (1999).**
- UNDP. **Human Development Report of Thailand 1999,** Bangkok :  
1999.
- UNDP. **Human Development Report 2000.** Oxford, 2000.
- Unesco. **World Education Report 2000.**
- Unesco. **Education for all : The year 2000. An assessment :  
Thailand country report.**

World Bank. **World Development Report 2000/2001 Attacking Poverty.** Oxford University Press, 2001.

**หนังสือพิมพ์และนิตยสาร**

มติชน

ไทยรัฐ

กรุงเทพธุรกิจ

ผู้จัดการ

BANGKOK POST

THE NATION

รายงานปฏิรูปการศึกษาไทย สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ

สถานปฏิรูป (รายเดือน) มูลนิธิศตศรี

ปาจารย์สาร (รายสี่เดือน)

**เครือข่ายอินเทอร์เน็ต**

ธนาคารแห่งประเทศไทย <http://www.bot.or.th>

สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย <http://www.trf.or.th>

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ <http://www.onec.go.th>

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ <http://www.nesdb.go.th/>

สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ <http://www.nrct.go.th/>

สำนักงานพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งชาติ <http://www.nstda.or.th>

ยูเนสโก <http://www2.unesco.org>

## สรุปการอภิปรายเรื่อง ปฏิรูปการศึกษาอย่างไร เพื่อใคร เพื่ออะไร?

โดย ดร.สิริกร มณีรินทร์

เลขานุการคณะกรรมการนโยบายการศึกษา ศาสนา และ  
วัฒนธรรม ครอบครัว เด็ก สตรี ผู้สูงอายุ ของพรรคไทยรักไทย

ดิฉันรู้สึกตัวเองสวมหมวกหลายใบ แต่หมวกใบที่ชอบที่สุดที่  
ผลักดันให้เข้ามาอยู่ ณ จุดนี้ได้ คือความเป็นแม่ของลูก จุดที่ดิฉัน  
ยืนอยู่ในวันนี้ไม่ใช่ในฐานะของนักการเมือง แต่ในความรู้สึกของคน  
ที่เป็นประชาชน เป็นแม่คนหนึ่งซึ่งไม่พอใจกับระบบการศึกษา และ  
เป็นทุกข์กับระบบการศึกษา เมื่อ 3 ปีที่แล้วดิฉันร่วมก่อตั้งพรรคไทย  
รักไทย ได้พิจารณาตัวว่า อยากจะใช้ความรู้ความสามารถที่มีอยู่ใน  
ฐานะที่ผ่านทั้งภาครัฐคือเคยเป็นอาจารย์สอนหนังสือ และภาคเอกชน  
คือทำธุรกิจครอบครัวเกี่ยวกับรถยนต์ และจากประสบการณ์การเป็น  
แม่ ดิฉันอยากจะใช้ประสบการณ์ทั้ง 3 ประการรวมกันเพื่อที่จะเรียน  
รู้ว่า ระบบการศึกษที่บ้านเราเป็นอย่างไร

สิ่งที่คุณวิทยากรสรุปซึ่งดิฉันชอบมากคือ ในสังคมไทยเราขาด  
ปัญญา ขาดความรู้ในการจัดการ และขาดจิตสำนึก แต่มีสิ่งหนึ่งซึ่งไม่  
เห็นด้วย คือที่คุณวิทยากรสรุปรายงานทั่วไปว่าเป็นการเน้นการเติบโต  
ทางด้านเศรษฐกิจในการแข่งขันมากกว่าการพัฒนาทางจิตสำนึก  
จริยธรรม คือเน้นทางด้านวิชาชีพ ซึ่งดิฉันอยากจะสรุปว่า ที่ว่าเน้น  
ทางด้านวิชาชีพไม่เป็นความจริง เพราะว่าเมื่อบริษัทรับคนที่จบจาก  
ระบบการศึกษามาใหม่ ๆ เราต้องใช้เวลาฝึกคนเหล่านี้อีกไม่ต่ำกว่า 2

ปี ไม่ว่าจะจบมหาวิทยาลัยหรือจบจากโรงเรียนอาชีวะ ดิฉันยืนยันได้ว่าร้อยละ 70 ของพนักงานในบริษัทที่ดิฉันทำงานอยู่ซึ่งจบจากโรงเรียนอาชีวะ ไม่สามารถทำงานได้ในทันที ดังนั้น การที่บอกว่าเน้นเรื่องวิชาชีพ ดิฉันคิดว่าอาจจะไม่ได้เน้นจริงก็ได้ ทำให้คนที่จบจากฝ่ายวิชาชีพของเราทำงานไม่ได้ และอาจจะต้องใช้เวลาฝึกถึง 10 ปีก็ได้ สิ่งหนึ่งที่เรฝึกเขาไม่ได้เลย นั่นก็คือ การใช้ภาษาอังกฤษและภาษาไทย และคนที่จบจากมหาวิทยาลัยอาจจะทำงานไม่ได้เพราะว่าเขาไม่ได้รับการฝึกมาว่าจะต้องทำงานอย่างมีจิตสำนึก เขาไม่สามารถที่จะตอบัตรเข้าทำงานได้ตรงเวลา คือขาดวินัย และอีกประการหนึ่งขาดคุณธรรม นอกจากนี้ บริษัทที่ดิฉันทำงานอยู่เป็นบริษัทที่มีทุนให้ไปอบรมที่ต่างประเทศจำนวนมาก แต่เราส่งเขาไปไม่ได้เพราะเขาไม่สามารถที่จะฟังและพูดโต้ตอบเป็นภาษาอังกฤษได้ นอกจากนี้ ในชีวิตประจำวันของการทำงาน เมื่อเขาไปตรวจบริษัทตัวแทนจำหน่ายต่างจังหวัดกลับมา เขาเขียนรายงานเป็นภาษาไทยที่เราอ่านและเข้าใจไม่ได้ ทำงานไม่ได้และเขียนไม่ได้ นี่ก็คือเด็กไทยทุกวันนี้เป็นอย่างนั้นหมด

ดังนั้น เมื่อดิฉันเข้าร่วมก่อตั้งพรรคไทยรักไทย และร่วมกันทำนโยบายการศึกษาจึงพยายามมองออกนอกกรอบ การทำนโยบายในอดีตนั้น ทำจากบนลงล่าง การทำนโยบายของเราไม่ได้นั่งเขียนเองในห้องแอร์ที่พรรค แต่ทำโดยการไปถามคนกลุ่มต่าง ๆ และคนกลุ่มหนึ่งซึ่งดิฉันภูมิใจมาก คือเด็ก โดยจัดโครงการสภาเยาวชนไทยปี 2000 ให้เด็กอายุ 12-16 ปีเขียนเรียงความเรื่อง “โรงเรียนในฝันของฉัน” ซึ่งสามารถสรุปได้ว่าเด็กต้องการ 3 ประการคือ 1) โรงเรียนที่สะอาดร่มรื่น มีต้นไม้ แปลงดอกไม้สวยงาม มีโต๊ะให้นั่งคุยกับเพื่อน



ในเวลาพัก และเป็นโรงเรียนที่ปลอดภัยเสพติด และเด็กส่วนใหญ่ในโรงเรียนต่างจังหวัดจะบอกว่า “หนูอยากได้บ่อปลา” 2) ครูที่ใจดี เป็นพ่อแม่คนที่ 2 และไม่มีดี เป็นครูที่มีคุณภาพ และ 3) คอมพิวเตอร์ สิ่งที่ประทับใจมากที่สุดคือ เด็กส่วนใหญ่จะบอกว่าทั้งโรงเรียนมีเครื่องคอมพิวเตอร์อยู่เครื่องเดียว ขอเพียงได้ดูบ่อปลาเท่านั้นก็พอ

ดิฉันอยากจะเรียนย้ำว่าทั้งหมดนี้จะเป็นไปได้คือ การบริหารจัดการศึกษาที่เน้นคุณภาพ ประสิทธิภาพ ความเสมอภาค และบนพื้นฐานของคุณธรรม ถ้าเราทำจุดนี้ได้เราก็คงจะปฏิรูปการศึกษาสำเร็จ นอกจากนี้ การเน้นเรื่องกฎหมายที่รองรับโครงสร้างการบริหารมากกว่าการพัฒนาคนนั้น ดิฉันอยากจะเรียนว่าเราคงจะต้องจัดโครงสร้างให้กรมต่างๆ ในกระทรวงศึกษาธิการทั้ง 14 กรม ทบวงมหาวิทยาลัย และสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติเสียใหม่ โดยทำคู่ขนานกันไป ซึ่งดิฉันคิดว่าถ้าทำสำเร็จคือทำจากล่างสู่บน และยกเลิกกรมต่างๆ ของกระทรวงศึกษาธิการดังกล่าว เราก็น่าจะมีจุดเริ่มต้นที่ดีกว่านี้

ในส่วนของการอบรมครู ไม่ว่าจะเป็นครูที่สังกัดกรมสามัญศึกษา หรือสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ กลุ่มที่ดิฉันคิดว่าเป็นจุดเริ่มต้นที่สำคัญมาก กลับถูกละเลย นั่นคือกลุ่มของผู้บริหาร 3-4 หมื่นคน ซึ่งท่านก็คงจะเห็นว่าผู้นำไม่ว่าจะเป็นระดับประเทศ หรือระดับต่าง ๆ สำคัญมาก ดังนั้น ผู้บริหารโรงเรียนน่าจะเป็นกลุ่มที่เราให้ความสนใจเป็นอันดับแรก เพราะว่าหากเราไปเน้นครูของโรงเรียนต่าง ๆ 6 แสนกว่าคน แล้วไม่ได้ให้ความสนใจกับผู้บริหารเลย เราก็จะต้องล้มเหลว ที่ผ่านมากกระบวนการพัฒนาผู้บริหารยังไม่ได้ทำอย่างเข้มข้นจริงจัง สถาบันพัฒนาผู้บริหารการศึกษาของ

กระทรวงศึกษาธิการกลับไปอยู่ที่วัดไร่ขิง ซึ่งแยกออกไปจากกรมสามัญฯ และ สปช. ดิฉันคิดว่าคงจะต้องยกเลิกการบริหารจัดการที่แยกส่วนและจัดโครงสร้างใหม่ โดยเน้นคุณภาพและนโยบาย ดิฉันขอยกคำพูดของ ศ.นพ.ประเวศ วะสี ที่ว่าจะต้องใช้ยุทธศาสตร์พลังแผ่นดิน คือระดมประชาชนทุกองค์กร ทุกหน่วยงาน ทั้งภาครัฐและเอกชน ผู้ที่เกี่ยวข้องกับการศึกษา ให้เข้ามามีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็นมากขึ้น และต้องเชิญคนภายนอกคือ พ่อแม่ ผู้ประกอบการ และผู้รับการศึกษาโดยตรงคือเด็กของเรา ดิฉันคิดว่าผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการศึกษามีสิทธิที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา รวมทั้งเครือข่ายซึ่งดิฉันคิดว่าตรงนี้คือ หัวใจของการปฏิรูป คือไม่ได้คิดจากกรอบแคบ ๆ อีกแล้ว แต่คิดจากข้างนอกมาสู่ข้างใน ต้องยกเลิกระบบเดิมที่ว่ากระทรวงศึกษาธิการ ทบวงมหาวิทยาลัย และสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติเป็นผู้จัดการทุกอย่าง เราจะสร้างสิ่งซึ่งสำคัญมากคือบรรยากาศของการเรียนรู้ สร้างสังคมแห่งการเรียนรู้ให้เกิดขึ้นให้ได้ ดิฉันอยากจะขอเชิญชวนทุกท่านที่นั่งอยู่ในที่นี้ว่าเราคงจะต้องจับมือเข้ามามีส่วนร่วมกันปฏิรูปการศึกษา ช่วยกันทำห้องสมุดเสียเวลาเปล่าที่เราจะพูดถึงอินเทอร์เน็ต ถ้าเด็กคนนั้นยังอ่านหนังสือไม่เป็น ไม่มีจิตใจที่จะรักการอ่าน นั่นคือรากฐานของการเรียนรู้ แต่การที่พรรคไทยรักไทยคิดถึงเรื่องของอินเทอร์เน็ต เรื่องของเทคโนโลยีสารสนเทศก็เพื่อการศึกษา ไม่ใช่เพื่อความโก้เก๋หรือความทันสมัย แต่คิดถึงในลักษณะที่ว่านี่คือการกระจายโอกาสในการศึกษา โดยคิดอย่างครบวงจร คือเรื่องเทคโนโลยีทางการศึกษานั้น เราคงจะต้องคิดให้ครบทุกมิติ ไม่ว่าจะเป็นมิติของอุปกรณ์ทางการศึกษา การฝึกอบรมบุคลากรทางการศึกษา ซึ่งดิฉันคิดว่าเป็นสิ่งที่ขาดหายไป นี่คือนสิ่งที่

ดิฉันคิดว่าเราต้องใช้ยุทธศาสตร์พลังแผ่นดิน คือทุกคนจะต้องเข้ามา มีส่วนร่วม

ในเรื่องของวิทยาลัยชุมชน รัฐบาลตระหนักดีว่าผู้ที่ให้บริการทางการศึกษา ควรจะต้องมี 4 กลุ่ม คือ 1) รัฐบาล 2) เอกชน 3) องค์กรบริหารส่วนท้องถิ่น และ 4) องค์กรต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็ นศาสนา ครอบครัว หรือใครก็ได้ที่จัดการศึกษาอย่างมีคุณภาพ ดิฉันคิดว่าเรื่องของคุณภาพเป็นประเด็นสำคัญ เช่น ในสหรัฐอเมริกา ชุมชนเป็นผู้จัด เรียกว่า วิทยาลัยชุมชน ดิฉันคิดว่าเป็นรูปแบบการบริหารจัดการทรัพยากรทางการศึกษาที่น่าสนใจมาก เป็นเรื่องของงบประมาณในท้องถิ่นเพื่อคนในท้องถิ่นอย่างแท้จริง และมีความหลากหลายแล้วแต่มลรัฐ และความต้องการของชุมชน แต่สิ่งหนึ่งที่เหมือนกันคือ รูปแบบของโครงสร้าง กล่าวคือ เป็นกรมการศึกษา นอกโรงเรียน โดยให้การศึกษานอกระบบแก่ผู้ที่ขาดโอกาสทางการศึกษา ผู้ที่ไม่สามารถจะเรียนถึงมัธยมปลายได้ หรือผู้ที่อยากจะเรียนรู้อาชีพใหม่ ๆ แม้กระทั่งผู้ที่จบปริญญาโทและปริญญาเอกแล้ว ขณะเดียวกัน ก็เป็นกรมอาชีวศึกษาด้วย คือให้การศึกษาด้านวิชาชีพ เป็นสถาบัน กึ่งมหาวิทยาลัยที่ให้การศึกษานาน 2 ปี แล้วเทียบโอนหน่วยกิตเข้า มหาวิทยาลัยได้ นอกจากนี้ ยังเป็นสถาบันฝึกอบรมให้ทั้งภาครัฐและภาคเอกชนในท้องถิ่น สิ่ง que เหมือนกันหมดทุกแห่งคือบรรยากาศของการเรียนรู้ มีบรรยากาศของมหาวิทยาลัย มีศูนย์แนะแนวอาชีพ และวิชาการให้แก่ผู้เรียน ให้บริการด้านต่าง ๆ เช่น ด้านจิตใจ มีห้องสมุด การศึกษาทางไกล แม้กระทั่งศูนย์เลี้ยงเด็กให้แก่แม่ที่เอาลูกมาเรียนด้วย ส่วนการบริหารงาน จะมีคณะกรรมการ 2 ระดับ คือคณะกรรมการที่ เรียกว่าเป็นผู้ที่ให้คำแนะนำเกี่ยวกับหลักสูตรต่าง ๆ ซึ่งมาจากชุมชน

อย่างแท้จริง บางรัฐก็ได้รับเลือก บางรัฐก็แต่งตั้งโดยชุมชน หรือเป็นบริษัทห้างร้าน อีกระดับเป็นระดับผู้บริหารซึ่งมีวาระการดำรงตำแหน่ง ซึ่งการบริหารงานในลักษณะนี้ นับเป็นการบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพมาก ทั้งนี้ ไม่ได้หมายความว่า จะลอกเลียนแบบมาทำในบ้านเรา แต่จะต้องปรับให้เข้ากับชุมชน ให้เป็นวิทยาลัยชุมชนจริงๆ คือเปิดโอกาสให้ทุกคนได้เรียนตามต้องการ ได้สัมผัสบรรยากาศของการเรียนรู้ และได้ภูมิใจว่า ได้มีโอกาสเป็นครั้งที่ 2 ในชีวิต แม้ว่าจะพลาดโอกาสในการเรียนในระบบไปแล้วก็สามารถเข้ามาเรียนในวิทยาลัยชุมชนได้

**สรุปการอภิปรายเรื่อง**  
**ปฏิรูปการศึกษาอย่างไร เพื่อใคร เพื่ออะไร?**  
**โดย รศ.แฉะ ดิลกวิทยรัตน์**  
**ผู้อำนวยการศูนย์พัฒนาแรงงานและการจัดการ**  
**คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย**

ผมคิดว่าประเด็นที่ผู้เขียนพยายามจะบอกเราก็คือ วิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นในช่วงระยะเวลา 3-4 ปีที่ผ่านมา ส่งผลกระทบต่อการศึกษาอย่างไรบ้าง เมื่อเปรียบเทียบระหว่างก่อนวิกฤตการณ์ พ.ศ. 2540 กับหลังวิกฤตการณ์ หลังจากเกิดวิกฤตการณ์ พบว่าจำนวนเด็กที่เข้าเรียนระดับอาชีวศึกษาต่ำกว่าเป้าหมายมาก ถึงร้อยละ 37 ซึ่งถ้าเราคิดว่าการศึกษาเป็นการเตรียมคนให้เอกชนหรือนายทุนแล้วการที่นายทุนจะแข่งกับนายทุนต่างประเทศนั้นก็ด้วยการใช้แรงงานเหล่านี้แน่นอนว่าความสามารถในการแข่งขันกับนายทุนต่างชาติก็จะมีปัญหาเพราะว่าแรงงานซึ่งเป็นปัจจัยการผลิตคือเด็กในระดับอาชีวะหายไปถึงร้อยละ 37 สิ่งที่เราเรียกว่าความสามารถในการแข่งขันเชิงเศรษฐศาสตร์ของแรงงานไทยนั้นคงมีปัญหาและจะมีปัญหาต่อไปอีกจนกว่าเราจะสามารถทำให้เด็กที่เข้าเรียนในชั้นนี้สูงเกินกว่าเป้าหมายหลายปีติดต่อกันเพื่อชดเชยกับส่วนที่ขาดไป

ผมคิดว่าวิกฤตการณ์ที่เกิดขึ้นนี้มีผลต่อการศึกษา ในแง่หนึ่ง มีเด็กเข้าเรียนต่ำกว่าเป้าหมาย แต่หลังจากนั้น จะสังเกตเห็นว่ามหาวิทยาลัยต่างๆ หรือแม้แต่โรงเรียนมีการเปิดหลักสูตรนานาชาติมากขึ้น นอกจากนี้ยังมีการเปิดหลักสูตรปริญญาโทและปริญญาเอกมากขึ้นจริงๆ แล้ว

วิกฤตการณ์ตรงนี้เป็นประโยชน์อย่างหนึ่ง แต่เราไม่ได้ใช้ประโยชน์เท่าที่ควร เวลาที่เกิดวิกฤติขึ้นมานั้น ตัววิกฤติจะเป็นตัวที่ช่วยตั้งคำถามกับระบบเศรษฐกิจ สังคม และการศึกษาที่เคยมีมาทั้งหมด ว่าระบบการศึกษาที่ผ่านมาโดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงที่เราจะกลายเป็นประเทศอุตสาหกรรมใหม่นั้นเป็นอย่างไร เราได้พยายามที่จะป้อนคนเข้าสู่โรงงานเป็นหลัก ซึ่งเป็นโรงงานที่ทำการผลิตเพื่อการส่งออก เพราะฉะนั้น รายได้ประชาชาติของประเทศไทยร้อยละ 80-85 นั้นขึ้นอยู่กับภาคเศรษฐกิจต่างประเทศ เพราะฉะนั้น เมื่อเกิดวิกฤติใด ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการค้าการลงทุนระหว่างประเทศ วิกฤตินั้นก็ลามมาถึงคนที่เป็นผลพวงของการผลิตเพื่อการศึกษาแบบนี้ เราไม่มีทางเลือกให้กับคนที่เข้าโรงเรียนแล้วไม่ยอมเข้าโรงงาน วิธีการที่จะให้คนเหล่านี้รู้จักสร้างอาชีพ สังคมต้องพยายามที่จะเห็นเขาเป็นเช่นเดียวกับคนที่ทำงานแบบรับเงินเดือน

ระบบการศึกษามีส่วนสำคัญในเรื่องของการจัดลำดับคุณค่าทางสังคม ผมมองการศึกษาใน 3 ลักษณะด้วยกันคือ 1) เป็นเรื่องของ การเอาชนะอุปสรรคทางธรรมชาติและทางสังคม คนที่มีการศึกษาน่าจะทนน้ำที่ไปท่วมในที่ที่น้ำไม่เคยท่วมถึงและปลูกข้าวในที่ที่ไม่เคยปลูกได้ เป็นสิ่งที่เพิ่มศักยภาพในการเอาชนะธรรมชาติ นี่คือพื้นฐานของการศึกษา 2) การศึกษาคือกระบวนการครอบงำทางอุดมการณ์ในตัวของมันเอง เราอยากให้คนรู้สึกอย่างไร เป็นอย่างไร ระบบการศึกษาจัดลำดับไว้เรียบร้อยแล้ว เช่น สมัยก่อนข้างหลังปกสมุดเป็นสูตรคูณ แต่หลังจากที่มีการขัดแย้งทางการเมืองกลายเป็นเพลงหนักแผ่นดิน เป็นต้น 3) กระบวนการศึกษาเป็นการเปลี่ยนคนให้เป็นเครื่องมือของคนซึ่งมีอำนาจรัฐ การที่รัฐจะจัดการศึกษาระดับสูงให้แก่บุคคลอื่นซึ่ง

ไม่ใช่กลไกของรัฐจึงไม่เกิดขึ้น จนกระทั่งหลังพ.ศ. 2500 ที่มีพระราชบัญญัติการศึกษาเอกชน หลายคนตั้งคำถามว่าทำไมรัฐไม่สร้าง  
บ ก ล า ก ร  
ที่มีการศึกษาสูงให้แก่ภาคเอกชน สมัยก่อนการศึกษาคือกระบวนการ  
สร้างคนเพื่อไปรับใช้กลุ่มอำนาจของสังคม เมื่อภาคเอกชนมีอำนาจ  
มากขึ้น การศึกษาจึงมีบทบาทมากขึ้น ซึ่งเป็นที่น่าสังเกตว่าก่อนภาวะ  
เศรษฐกิจตกต่ำ ระบบการศึกษาโดยเฉพาะอย่างยิ่งในชั้นสูงก็พยายาม  
จะปฏิรูปเพื่อผลิตคนให้สอดคล้องกับความต้องการของธุรกิจสมัยใหม่  
เช่น จะต้องมีความรู้เรื่องการบริหาร ต้องเรียน MBA ต้องใช้  
คอมพิวเตอร์เป็น พูดภาษาอังกฤษได้ แม้จะไม่มีความรู้เรื่องคนไทยเลย  
ก็ตาม ขณะนี้มีคนพูดกันว่ามหาวิทยาลัยในต่างประเทศจะมาลงทุนใน  
ประเทศไทย แต่มหาวิทยาลัยต่างประเทศเหล่านี้ไม่มีความรู้เกี่ยวกับ  
เมืองไทย หลายคนยกเรื่องนี้มาเป็นเรื่องที่จะให้มหาวิทยาลัยออกนอก  
ระบบ โดยกล่าวว่า ถ้าไม่ปรับตัว ไม่ออกนอกระบบ จะสู้เขาไม่ได้  
ถามว่าจะสู้ไปทำไม มหาวิทยาลัยไทย สถาบันการศึกษาไทยสอนให้  
เด็กรับผิดชอบต่อสังคม มีวิจาร์ณญาณวิพากษ์วิจารณ์กลุ่มคนที่มี  
อำนาจในสังคม รับใช้คนในสังคม ไม่ใช่ผลิตคนเพื่อขาย สิ่งที่เราควร  
คิดคือว่า ระบบการศึกษาทั้งระบบควรจะผลิตคนเพื่อขายให้ธุรกิจ  
หรือเปล่า ขายให้นักลงทุนต่างชาติหรือเปล่า หรือว่าเราจะผลิตคน  
ให้มีจิตสำนึกที่จะออกไปอยู่กับชาวบ้าน ผมคิดว่าเรื่องนี้เป็นเรื่อง  
ที่เราจะต้องตอบคำถามมากขึ้นในเรื่องของการศึกษา

เมื่อเกิดวิกฤติขึ้น เราได้ตั้งคำถามกับตัวเองหรือไม่ว่าระบบเดิม  
ยังใช้ได้อยู่หรือ หรือว่ามองในแง่การขาดแคลนงบประมาณที่จะสร้าง  
คนหรือพัฒนาการศึกษาในระบบเดิมต่อไป เรามักจะตกใจกับการที่

ไม่มีเงินมาหล่อเลี้ยงระบบ อีกประเด็นหนึ่งที่น่าสนใจคือ เมื่อเกิดวิกฤติ เรามีโครงการเงินกู้ให้ความช่วยเหลือ เช่น โครงการมียาชาว่า โครงการธนาคารเพื่อการพัฒนาเอเชีย ซึ่งได้มีการพิจารณาอย่างถี่ถ้วน แล้วหรือไม่ เช่น การที่บอกว่าต้องให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาการศึกษา หรือการที่เราควรจะเน้นให้สังคมได้รับรู้และเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาการศึกษามากขึ้น ขณะนี้มีแนวโน้มที่จะคิดว่า การศึกษานั้นควรที่จะหลุดจากมือรัฐบาลไปสู่อะไรสักอย่างหนึ่ง โดยที่คนที่มีอำนาจมักจะตีความว่าไปสู่มือเอกชน แต่การศึกษาควรจะหลุดไปอยู่ในมือของชุมชนหรือชาวบ้านมากกว่า

## สรุปประเด็นจากการอภิปรายทั่วไป

ผู้เข้าร่วมสัมมนาได้อภิปรายแสดงความคิดเห็น โดยได้กล่าวถึงปัญหาด้านการศึกษา และได้ให้ข้อเสนอแนะต่างๆ เกี่ยวกับการปฏิรูปการศึกษา โดยสรุปได้ดังนี้

### 1. ปัญหาด้านการศึกษา

#### 1.1 นโยบายการศึกษา

นโยบายด้านการศึกษาของรัฐบาลชุดปัจจุบันยังไม่เด่นชัด และไม่ได้ได้รับความสนใจอย่างจริงจังเท่าที่ควร โดยในการแถลงนโยบายของรัฐบาลได้จัดให้การศึกษาอยู่ในลำดับท้ายๆ และไม่ได้แสดงให้เห็นแนวทางการดำเนินงานที่เป็นรูปธรรม ถึงแม้ว่า ผู้นำรัฐบาลได้นำการศึกษาเข้าเป็นวาระแห่งชาติและประกาศจะเป็นผู้นำการปฏิรูปการศึกษาแล้วก็ตาม

#### 1.2 จุดเน้นของการปฏิรูปการศึกษา

การปฏิรูปการศึกษาในปัจจุบันยังเป็นอนุระบบภายใต้



โครงสร้างการปฏิรูปเศรษฐกิจและการเมือง ยังไม่เป็นการปฏิรูปการศึกษาที่เน้นเฉพาะการศึกษา ที่จะทำให้การศึกษาเป็นกระบวนการเรียนรู้ของประชาชนทั่วประเทศ โดยจะต้องเปลี่ยนกรอบคิดใหม่ เปลี่ยนพฤติกรรมใหม่อย่างจริงจัง

### 1.3 ค่านิยมในสังคม

การปฏิรูปการศึกษาได้พยายามมุ่งเน้นที่จะค้นหาและพัฒนาศักยภาพของผู้เรียน เพื่อส่งเสริมให้มีทักษะในด้านที่ตนถนัดอย่างมีประสิทธิภาพ แต่สังคมไทยยังมีค่านิยมในการจัดอันดับศักยภาพ ซึ่งทำให้เกิดความไม่เท่าเทียมกัน จึงทำให้พ่อแม่ผู้ปกครอง รวมทั้งเด็กเกิดการละเลยศักยภาพตนเอง และพยายามผลักดันบุตรหลานไปสู่ความรู้ความสามารถที่เป็นค่านิยมของสังคมและมีค่าตอบแทนสูง

### 1.4 ครู

ครูยังคงเป็นปัญหาของระบบการศึกษาอย่างต่อเนื่องมาโดยตลอด โดยเฉพาะการขาดแคลนครูที่มีคุณภาพในระดับประถมศึกษา มัธยมศึกษา รวมทั้งในระดับอุดมศึกษา ซึ่งมีการเปิดหลักสูตรปริญญาโท-เอก แต่ยังไม่มียุทธศาสตร์ที่มีคุณภาพเพียงพอ ทำให้สถาบันการศึกษาต่างๆ ต้องแสวงหาวิทยากรจากหน่วยงานอื่นๆ

### 1.5 การระดมทรัพยากรและการบริหารจัดการ

การระดมทรัพยากรเพื่อการจัดการศึกษายังไม่มีการดำเนินงานกันอย่างเต็มที่ เช่น วิธีการหารายได้เพื่อการศึกษา ความสามารถในการจัดเก็บภาษีที่ขาดประสิทธิภาพ เกิดการรั่วไหล และยังไม่สามารถบริหารจัดการทรัพยากรให้เกิดประโยชน์สูงสุดได้

### 1.6 ผู้ด้อยโอกาส/ผู้พิการ

ปัญหาคนพิการ คนด้อยโอกาส ยังคงเป็นปัญหาที่ต้อง

แก้ไข เนื่องจากขาดการรับรู้ ความสนใจ และไม่ได้รับการพัฒนาให้ดีขึ้น เนื่องจากขาดงบประมาณสนับสนุนที่เพียงพอ รวมทั้งขาดองค์กรที่ดูแลด้านนี้โดยเฉพาะ

## 2. ปฏิรูปการศึกษาเพื่อใคร เพื่ออะไร

จุดมุ่งหมายของการปฏิรูปการศึกษา จะต้องเป็นไปเพื่อเด็ก เพื่อครู เพื่อผู้บริหาร เพื่อชุมชน เพื่อคนไทยทุกคน และท้ายที่สุดเพื่อประเทศชาติ โดยเฉพาะเด็กไทยทุกคนจะต้องได้รับการศึกษาอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม ทั้งนี้ เพื่อสร้างอนาคตของชาติ สร้างคุณภาพของประชากร อันจะนำไปสู่คุณภาพของชีวิตที่ดี

การปฏิรูปการศึกษาควรมีเป้าหมายที่จะสร้างคนให้มีคุณภาพ กล่าวคือ มีความรู้ มีจิตสำนึก มีความดีในตัวทุกคน สามารถประกอบอาชีพอิสระ ขณะเดียวกันก็พร้อมที่จะทำงานเพื่อสังคมและประเทศชาติได้ ดังนั้น การปฏิรูปการศึกษาจะต้องเน้นการเรียนรู้ทั้งที่บ้าน โรงเรียน และสิ่งต่างๆ รอบตัว ซึ่งจะต้องเชื่อมโยงกันทั้งหมด และที่สำคัญ การปฏิรูปการศึกษาจะต้องสอนให้เด็กรู้จักคิด คิดเป็น และสามารถตัดสินใจในสิ่งที่ถูกต้อง

## 3. ปฏิรูปการศึกษาอย่างไร

### 3.1 การกำหนดนโยบายและเป้าหมาย

ควรกำหนดนโยบายจากระดับล่าง โดยมีพื้นฐานจากเด็กครูในโรงเรียน ผู้บริหาร ชุมชน มากกว่าจะเน้นแต่โครงสร้างและอำนาจ และต้องหายุทธศาสตร์ โดยยึดโรงเรียนเป็นฐาน เพราะโรงเรียนเป็นหน่วยของสังคมที่สำคัญที่สุด เราต้องการให้สังคมเป็นอย่างไร ต้องทำให้โรงเรียนเป็นอย่างนั้น

### 3.2 การสร้างและจัดการเครือข่ายเพื่อการปฏิรูปการศึกษา

นอกจากหน่วยงานที่ดูแลการจัดการศึกษาโดยตรง ซึ่งได้แก่ กระทรวงศึกษาธิการและทบวงมหาวิทยาลัยแล้ว แกนนำในการปฏิรูป การศึกษาคควรมีหน่วยงานอื่นๆ ที่สามารถส่งเสริมการปฏิรูปการศึกษา ให้แข็งแกร่งยิ่งขึ้น เข้ามามีส่วนร่วมดำเนินงานไปพร้อมๆ กันด้วย คือ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ซึ่งเป็นโครงสร้างพื้นฐานของประเทศ กระทรวงสาธารณสุข ที่จะดูแลและสร้างคุณภาพชีวิตของสังคมไทย กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ที่จะสร้างเทคโนโลยีเพื่อการ พึ่งพาตนเองได้ ทั้งนี้ ทั้ง 5 หน่วยงานต้องหาแนวทางการประสาน งานกันต่อไป

### 3.3 การบริหารและการจัดการ

- การตราพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ถือเป็นจุดเริ่มต้นหรือเป็นส่วนหนึ่งของการปฏิรูปการศึกษา และสามารถยึดเป็นแนวทาง/กรอบการดำเนินงานต่อไป โดยเฉพาะ ในหมวดที่ 4 ที่ว่าด้วยแนวการจัดการศึกษาทั้งในระบบ นอกกระบบ และตามอัธยาศัย สามารถดำเนินการได้ทันทีจากฐานเดิมที่มีอยู่ โดย ไม่ต้องรอกการปรับโครงสร้างของกระทรวงใหม่ตาม พ.ร.บ.การศึกษา แห่งชาติ พ.ศ. 2542

- การกระจายอำนาจการจัดการศึกษาไปสู่องค์กร ป ก ค ร อ ง ส่วนท้องถิ่นควรดูความพร้อมเป็นหลัก ดังนั้น ควรให้ท้องถิ่นเข้ามามี ส่วนร่วมในการจัดการศึกษา เพื่อสร้างความพร้อม และรัฐควร กระจายคนเก่ง คนดี มีความสามารถไปสู่ต่างจังหวัดให้มากขึ้น เพื่อ พัฒนาโรงเรียน มหาวิทยาลัยที่อยู่ห่างไกล

### 3.4 การระดมทรัพยากร

- การใช้ทรัพยากรเพื่อการปฏิรูปการศึกษา มีจำนวนถึงร้อยละ 25 ของงบประมาณทั้งหมด ซึ่งเป็นจำนวนที่ค่อนข้างมากอยู่แล้ว ดังนั้น ต้องใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ และคุ้มค่าใช้จ่าย เช่น ใช้อาคารเรียนในวันหยุด ยกเลิกโครงการที่ไม่สำคัญ ลดค่าใช้จ่ายที่ไม่จำเป็น ป้องกันและปราบปรามการทุจริต และจัดลำดับความสำคัญของการปฏิรูป เพื่อนำทรัพยากรมาใช้ในโครงการที่จำเป็นและเร่งด่วนก่อน

- การกู้เงินเพื่อใช้ในการปฏิรูปการศึกษาควรคำนึงถึงฐานะทางเศรษฐกิจของประเทศและดำเนินงานอย่างเป็นขั้นเป็นตอนและรอบคอบเพื่อไม่ให้ตกอยู่ภายใต้เงื้อมมือขององค์กรเงินกู้ ซึ่งไม่มีความรู้และประสบการณ์ด้านการศึกษา

### 3.5 การพัฒนาผู้เรียน

การพัฒนาผู้เรียนให้เป็นคนดี คนเก่ง มีความคิดและการตัดสินใจที่ดี มีการเจริญเติบโตตามวัย และไม่เห็นแก่ตัว จะต้องเริ่มตั้งแต่เด็ก การพัฒนาที่ถูกทิศทางจะต้องค้นหาศักยภาพที่แท้จริงของเด็กตั้งแต่การศึกษาขั้นพื้นฐาน ซึ่งพ่อแม่จะเป็นจักรกลที่สำคัญ รวมทั้งครูและโรงเรียนต้องสร้างความใกล้ชิดกับผู้ปกครอง เพื่อให้ทราบพัฒนาการของเด็กและพัฒนาไปในทิศทางที่เด็กมีความสามารถ มิใช่เน้นการแข่งขันทางด้านเทคโนโลยีและมุ่งเข้าสู่มหาวิทยาลัยเช่นในปัจจุบัน อย่างไรก็ตาม การพัฒนาความรู้ความสามารถทางวิชาการและวิชาชีพจะต้องควบคู่ไปกับการพัฒนาจิตสำนึกในการทำงานร่วมกันด้วย ดังเช่น ปรัชญาการศึกษาไทยในอดีตที่เน้นให้คนไทยอ่านออกเขียนได้ มีอาชีพ และมีศีลธรรม

### 3.6 การพัฒนาครูและผู้บริหารการศึกษา

- ครู คือ บุคคลที่สร้างพื้นฐานของประเทศ ดังนั้น คนที่จะไปประกอบอาชีพครู อาจารย์ จะต้องเป็นคนมีอุดมการณ์ ควรเป็นคนเก่ง รู้และเข้าใจว่าการเรียนรู้โดยบูรณาการความรู้ และการพัฒนาเด็กนั้นเป็นอย่างไร รวมทั้งมีจริยธรรม เพราะจะต้องเป็นต้นแบบของสังคมให้คนรุ่นต่อไป ดังนั้น ต้องให้ครูมีขวัญและกำลังใจที่ดีในการทำงาน โดยไม่แยกส่วนว่าเป็นครูในระดับใด มีอิสระในการทำงาน ออกกฎหมายเงินเดือนครูใหม่ และที่สำคัญ ควรยกวิทยฐานะให้วิชาชีพครูเป็นวิชาชีพที่มีศักดิ์ศรีและจัดการยกย่องเชิดชูเกียรติแก่ครู
- ควรจัดการฝึกอบรม/ศึกษาดูงานในโรงเรียนที่ประสบความสำเร็จให้แก่ผู้บริหารการศึกษาทุกคนอย่างทั่วถึง เพื่อให้เกิดการเรียนรู้ซึ่งกันและกันก่อนนำไปปฏิบัติในโรงเรียนของตน

### 3.7 การพัฒนาหลักสูตรและกระบวนการเรียนการสอน

- **หลักสูตร :** ควรปรับปรุงหลักสูตรโดยเน้นการพัฒนาจิตใจ ซึ่งเป็นการพัฒนาที่ยั่งยืน บูรณาการวิชาหน้าที่พลเมืองศีลธรรม เข้าไว้ในหลักสูตร หรืออาจหยุดเรียนวันพระ และเพิ่มวิชาการเมือง เน้นความเข้าใจ คิดเป็น มีการตัดสินใจที่ดี และเน้นข้อสอบเชิงสร้างสรรค์ ซึ่งเป็นพื้นฐานของการเรียนในระดับมัธยมศึกษา

อย่างไรก็ตาม การปรับหลักสูตรและการเรียนการสอน โดยผนวกวิชาศีลธรรมจริยธรรมไว้ในหลักสูตรเป็นสิ่งที่ดี แต่ครูผู้ใหญ่ และผู้นำในสังคม ซึ่งเป็นผู้มีอิทธิพลต่อนักเรียนและเด็กๆ ต้องเป็นต้นแบบที่ดีและประพฤติปฏิบัติไปในทิศทางเดียวกัน ดังนั้น ต้องปฏิรูปบุคคลเหล่านี้ก่อนแล้วจึงปฏิรูปการศึกษา ปฏิรูปการเรียนรู้ของสังคมได้ต่อไป

- **การเรียนการสอน :** การปฏิรูปการเรียนรู้ คือหัวใจ

ของการปฏิรูปการศึกษา การปฏิรูปการเรียนรู้ที่ผู้เรียนสำคัญที่สุดเป็น  
ทักษะการจัดการที่จะให้ผู้เรียนเรียนรู้ด้วยตนเอง มีการเรียนรู้ที่จะ  
ตอบสนองความต้องการของชาติ มีความรู้คู่คุณธรรม การเรียนการ  
สอนในห้องเรียนต้องใช้คุณธรรมนำความรู้

### 3.8 การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของสังคม

- จุดสำคัญของการพัฒนา คือ ความร่วมมือร่วมใจกันของ  
ทุกส่วนในสังคม ดังนั้น ควรระดมความคิดเห็น และระดมคนให้ช่วย  
กันคิด ช่วยกันดำเนินงานปฏิรูปการศึกษาให้มากขึ้นกว่าที่เป็นอยู่ใน  
ขณะนี้ โดยจะต้องสร้างความชัดเจนให้แก่สังคม 3 ประการ คือ 1)  
เปลี่ยนจากอะไรหรือทำไมต้องเปลี่ยน 2) จะต้องเปลี่ยนเป็นอะไร และ  
3) เปลี่ยนอย่างไร ด้วยวิธีใด ทั้งนี้ เพื่อให้คนเห็นปัญหายอมรับ  
และมีส่วนร่วมผลักดันให้เกิดการปฏิรูปการศึกษา อย่างไรก็ตาม การ  
รณรงค์ให้เกิดกระแสในสังคมต้องใช้เวลา การกำหนดกรอบเวลา  
สามารถทำได้เฉพาะการบริหารจัดการ แต่ไม่สามารถกำหนดจิต  
สำนึกให้เกิดขึ้นได้ตามกรอบเวลาดังกล่าว

- ครอบครัว ชุมชน และสังคม จะต้องเข้มแข็งเพื่อร่วม  
มือกันปฏิรูปการศึกษา โดยแต่ละส่วนควรมีบทบาทหน้าที่ ดังนี้

**ครอบครัว :** ควรปรับวัฒนธรรมในการเลี้ยงดูบุตรให้  
เป็นคนดี มีระเบียบวินัย ส่งเสริมให้ลูกรักการอ่านหนังสือ และมอง  
การศึกษาว่าเป็นองค์รวมของการเรียนรู้

**ชุมชน :** ควรมีการรวมตัวกันจัดกิจกรรมการเรียนรู้  
ต่างๆ ภายในชุมชนของตน

**สื่อมวลชน :** ควรมีบทบาทสำคัญในการส่งเสริมและ  
สร้างสรรค์เรื่องการศึกษา

**การเมือง :** นักการเมืองต้องมีความจริงใจที่จะจัดการ  
ศึกษาโดยไม่แสวงหาผลประโยชน์จากการศึกษา เศรษฐกิจ

### คณะที่ปรึกษา

1. เลขธิการคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ	ประธานที่ปรึกษา
2. ศาสตราจารย์ ดร.ชัยอนันต์ สมุทวณิช	ที่ปรึกษา
3. ดร.นงราม เศรษฐพานิช	ที่ปรึกษา
4. ศาสตราจารย์ ดร.เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์	ที่ปรึกษา
5. ศาสตราจารย์ ดร.สมหวัง พิธิยานุวัฒน์	ที่ปรึกษา
6. ศาสตราจารย์ นายแพทย์ วิจารณ์ พานิช	ที่ปรึกษา
7. รองศาสตราจารย์ ดร.ศักดิ์ชัย นิรัญทิว	ที่ปรึกษา
8. นายชัยณรงค์ อินทรมิทรัพย์	ที่ปรึกษา
9. นางศรีน้อย โปวาทอง	ที่ปรึกษา
10. รองศาสตราจารย์ ดร.สุรศักดิ์ หลาบมาลา	ที่ปรึกษา
11. ร.ท.หญิง วันทนี ไทยเที่ยง	เลขานุการ
12. นางสาววิภัสรินทร์ ประพันธ์ศิริ	ผู้ช่วยเลขานุการ

### ผู้วิจัย

นายวิทยากร เชียงกุล

### คณะผู้จัดการสัมมนา

- |                                    |                                   |
|------------------------------------|-----------------------------------|
| 1. นางสาวรงค์ โพธิ์พฤชวรงค์        | 2. นางสาวพรทิพย์ สุวรรณโรจน์      |
| 3. ร.ท.หญิง วันทนี ไทยเที่ยง       | 4. นางเพ็ญจันทร์ นครินทร์         |
| 5. นางสาววิไลลักษณ์ ผดุงกิตติมาลัย | 6. นางสาววิภัสรินทร์ ประพันธ์ศิริ |
| 7. นางสาวสมศรี จงจำเริญทรัพย์      |                                   |

### ผู้จัดพิมพ์ต้นฉบับ

1. นางสาวสมศรี จงจำเริญทรัพย์
2. นางสาวบังอร ตาแก้ว

