

ปฏิรูปการศึกษาทั้งระบบเพื่อคนทั้งมวล

Education Reform for All

ประวัติ เอราวรณ¹

Prawit Erawan

บทคัดย่อ

การศึกษาของประเทศไทยได้เปลี่ยนแปลงไปมากในทศวรรษที่ผ่านมา สืบเนื่องจากการประกาศใช้พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 นำไปสู่การควรวมหน่วยงานที่รับผิดชอบ การจัดตั้งหน่วยงานใหม่ รวมทั้งการจัดสรรงบประมาณจำนวนมาก ด้วยเจตนารมณ์การเปลี่ยนแปลงเป็นไปเพื่อปฏิรูปการศึกษาอันมีเป้าหมายที่จะยกระดับคุณภาพพลเมืองของประเทศ แต่ผลลัพธ์ที่คาดหวังยังไม่บรรลุแต่อย่างใด ในทางตรงกันข้ามกลับมีสัญญาณที่น่าห่วงใยผลจากการประเมินผลทั้งในระดับชาติและนานาชาติ ทั้งนี้สืบเนื่องมาจากการออกแบบระบบให้รัฐเป็นผู้จัดการศึกษาโดยส่วนใหญ่ การออกนโยบายหรือมาตรการแก้ปัญหาแบบแยกส่วน รวมทั้งปัจจัยและเงื่อนไขของระบบการศึกษาแบบเดิมที่ยังไม่แก้ไขได้ส่งผลกระทบต่อคุณภาพการศึกษาด้วย

การออกแบบระบบและกลไกการศึกษาใหม่ควรมีโนทัศน์เบื้องต้นที่สอดคล้องกันในเรื่องเป้าหมายการศึกษาที่มุ่งพัฒนาคนไทยที่สมบูรณ์ สามารถเรียนรู้ได้ด้วยตนเองตลอดชีวิต สร้างโอกาสทางการศึกษาเพื่อคุณค่าของชีวิตและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์

ปฏิรูประบบการจัดการศึกษาควรมุ่งจัดโครงสร้างการจัดการศึกษาที่สามารถสร้างความรับผิดชอบต่อผลลัพธ์ ใช้มาตรการทางการคลังโดยกำหนดรายจ่ายทางการศึกษาที่เน้นอุปสงค์และจัดระบบการจัดสรรงบประมาณตรงสู่ผู้เรียนหรือผู้รับประโยชน์ทางการศึกษา จัดการเรียนรู้เพื่อสร้างสมรรถนะกำลังคนทั้งระบบ เกิดการเรียนรู้ตลอดชีวิตเพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตและสังคมฯ รวมไปถึงการจัดการศึกษาและการส่งเสริมการเรียนรู้เฉพาะกลุ่มเป้าหมาย

¹ รองศาสตราจารย์ ดร. ประธานมูลนิธิสถาบันวิจัยระบบการศึกษา โดยการสนับสนุนของสำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.)

Abstract

Thailand's education has been exceedingly changed in the past decade due to the announcement of the National Education Act B.E.2542 leading to office merger, new office establishment and budget allocation. In spite of the intention to reform education with the purpose of the improvement of quality of people's life, outcomes have not been visibly achieved. On the contrary, the results of national and international education evaluation were worrying as the education systems were most designed by the government as well as the separated policies or problem solutions. Consequently, these including other former education factors and conditions have not yet affected the overall education quality.

The new educational system and mechanic design should provide a new fundamental cluster relevant to the educational objectives of developing Thai citizens completely, encouraging them to learn themselves, and giving educational opportunities for the quality and honor of humans.

The education reform should primarily focus on the structure enabling to establish the responsibility to the outcomes. Then, financial measure should be used for educational expense specification and budget allocation directly to learners or other educational beneficiaries. Additionally, learning management should be well constructed for all people in order to build up the potential and life-long learning for better quality of life and honest livelihood.

ประเด็นการปฏิรูปการศึกษาและการพัฒนามนุษย์ของประเทศ กำลังเป็นที่สนใจ และถกเถียงกันอย่างกว้างขวางในปัจจุบัน ดังนั้น เพื่อให้เห็นภาพรวมทั้งระบบและนำไปสู่ การปฏิรูปที่ตรงประเด็น เห็นจุดคานงัดระบบ และไม่หลงทาง บทความนี้จะ เป็นอีกข้อมูล สำคัญสำหรับการวางแผน กำหนดนโยบาย และวางกรอบการปฏิรูปในอนาคตได้

1. สภาพการณ์ทางการศึกษาของประเทศไทย

โลกที่เปลี่ยนแปลงไปทำให้แต่ละประเทศต้องเผชิญปัญหาเชิงซ้อนในสมรรถนะการแข่งขันระยะยาว ซึ่งเกี่ยวโยงระหว่างโครงสร้างกำลังคนกับคุณภาพของคน ซึ่งข้อมูลจากสำนักงานสถิติแห่งชาติ พบว่า ประเทศไทยจัดอยู่ในกลุ่มที่กำลังเข้าสู่โครงสร้างสังคมที่มีผู้สูงอายุมากขึ้น ขณะที่คุณภาพคนอยู่ในระดับปานกลาง นอกจากนี้ สถานภาพในทรัพยากรมนุษย์ของประเทศไทยหลายด้านยังน่าวิตก เช่น ไทยถูกจัดอันดับประเทศที่มีผู้ป่วยที่ติดเชื้อ HIV มากที่สุดในเอเชีย (ค.ศ. 2009) เป็นประเทศที่มีแม่วัยรุ่น (Teen mom) มากเป็นอันดับ 2 ในเอเชีย (ค.ศ. 2011) และประชากรมีทักษะด้านภาษาอังกฤษเป็นอันดับที่ 53 จากทั้งหมด 54 ประเทศ รวมถึงมีจำนวนคดีเด็กและเยาวชนเพิ่มมากขึ้น เป็นต้น

1.1 ปัญหาเชิงระบบในระดับมหภาค

การจัดการศึกษาที่ผ่านมา ประเทศไทยมุ่งกลุ่มเป้าหมายเพียงประชากรในวัยเรียนที่อยู่ในระบบการศึกษา โดยประเทศไทยใช้จ่ายรวมด้านการศึกษากว่าแปดแสนล้านบาท ใช้จ่ายรวมคิดเป็นร้อยละ 6.40 ของจีดีพี มากกว่าค่าเฉลี่ยของประเทศในกลุ่ม OECD ดังนั้น จึงมีสภาพการจัดการศึกษาด้วยงบประมาณกว่า 1 ใน 5 ของงบประมาณประเทศ เพื่อให้การศึกษาแก่คนเพียง 8.6 ล้านคนที่อยู่ในระบบเท่านั้น แทนที่จะเป็นการศึกษาตลอดชีวิตเพื่อรองรับคนทั้งประเทศ 67 ล้านคน ขณะเดียวกันก็เน้น การเพิ่มการผลิตให้มีกำลังคนที่ได้รับการศึกษาในระดับอุดมศึกษาในสัดส่วนที่เพิ่มขึ้น แต่การเพิ่มผลิตภาพจากกำลังคนที่สำเร็จการศึกษาออกมากลับลดลง เช่นเดียวกับโอกาสการเข้าถึงการศึกษาของประชากรมีเพิ่มสูงขึ้น หรือสัดส่วนของประชากรที่จบการศึกษาทั้งระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย ปวช. ปวส. หรือปริญญาตรีเพิ่มสูงขึ้น แต่คุณภาพของผู้สำเร็จการศึกษาทุกระดับกลับลดลง

หากวิเคราะห์เชิงระบบจะพบว่า การศึกษาของประเทศไทยที่เปลี่ยนแปลงอย่างมาก ในทศวรรษที่ผ่านมา นั้น สืบเนื่องจากการประกาศใช้ พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ทั้งด้านกฎหมาย โครงสร้าง นโยบาย การบริหาร การจัดการศึกษา หลักสูตร การเรียนการสอน และการประเมินผล นำไปสู่การควมรวบรวมหน่วยงานที่รับผิดชอบการจัดการศึกษาในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ การจัดตั้งหน่วยงานใหม่เป็นองค์กรมหาชน รวมทั้งการจัดสรรงบประมาณจำนวนมากเพื่อการนี้ อย่างไรก็ตาม อย่างไรก็ดี แม้ว่าเจตนารมณ์การเปลี่ยนแปลงนั้น

จะเป็นไปเพื่อปฏิรูปการศึกษาอันมีเป้าหมายที่จะยกระดับคุณภาพพลเมืองของประเทศ แต่ผลลัพธ์ที่ปรากฏชัดเจนเมื่อเวลาผ่านไปกลับพบว่า สิ่งที่คาดหวังยังไม่บรรลุแต่อย่างใด ในทางตรงกันข้ามกลับมีสัญญาณที่น่าห่วงใยผลจากการประเมินผลทั้งในระดับนานาชาติ หรือระดับชาติเองก็ตาม สาเหตุสำคัญมีดังนี้

1) การออกแบบระบบให้รัฐเป็นผู้จัดการศึกษาโดยส่วนใหญ่ ซึ่งจากรายงาน สถิติการศึกษาของประเทศไทย 2555 - 2556 สภาการศึกษาแห่งชาติ พบว่า ภาครัฐมีบทบาทหลักเป็นผู้จัดการศึกษา เอกชนหรือภาคประชาสังคมมีส่วนร่วมจัดการศึกษาน้อยมาก เช่น สัดส่วนนักเรียนรัฐต่อเอกชนในระดับการศึกษาขั้นพื้นฐานเท่ากับ 80 : 20 เท่านั้น

2) เมื่อออกพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ไปแล้ว หน่วยงานส่วนกลางไม่ดำเนินการอย่างจริงจังในการกระจายอำนาจไปยังสถานศึกษาอย่างแท้จริง ทั้งเรื่องการบริหารงานบุคคล การเงิน และการบริหารจัดการ

3) ระบบการศึกษาที่ออกแบบนั้น หน่วยงานฝ่ายจัดการศึกษามุ่งดูแลเฉพาะประชากรในวัยเรียนที่อยู่ในระบบการศึกษาเท่านั้น ขาดการเชื่อมโยงไปสู่ประชากรนอกระบบการศึกษาที่มีความจำเป็นต้องเรียนรู้ตลอดชีวิตเพื่อการสัมมาชีพ และการพัฒนาคุณภาพชีวิต เช่น กลุ่มแรงงานในภาคอุตสาหกรรม แรงงานภาคบริการ แรงงานภาคเกษตร แรงงานข้ามชาติ เยาวชนที่หลุดออกจากระบบการศึกษา เยาวชนในพื้นที่ห่างไกลหรือด้อยโอกาส กลุ่มผู้สูงอายุที่จำเป็นต้องเปลี่ยนอาชีพ เป็นต้น

การวิเคราะห์เชิงระบบของการปฏิรูปการศึกษาที่ผ่านมาให้บทเรียนสำคัญหลายประการ เช่น ระบบการศึกษามีความสลับซับซ้อน การใช้เครื่องมือปฏิรูปหรือพัฒนาเพียงหนึ่งหรือสองประการไม่เพียงพอในการขับเคลื่อนทั้งระบบ การปฏิรูปที่ผ่านมายังขาดการบริหารการเปลี่ยนแปลง (Change management) การปรับเปลี่ยนวัฒนธรรมองค์กร จากแบบรวมศูนย์ไปสู่การกระจายอำนาจ (Culture implementation) การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ในระบบให้สอดคล้องกับแผนกลยุทธ์และแผนการพัฒนา (Strategic capacity building) การยกระดับคุณภาพการเรียนรู้ของพลเมือง การประสานความสอดคล้องของโครงสร้าง กระบวนการและวัฒนธรรมองค์กรของหน่วยงานภายในกระทรวงศึกษาธิการ การออกนโยบายหรือมาตรการแก้ปัญหาแบบแยกส่วนเป็นบัญญัติไตรยางค์ การเปลี่ยนแปลง

นโยบายการศึกษามีบ่อยครั้งและมีช่องทางให้เกิดการแทรกแซงการบริหารจัดการได้ในทุกระดับ นโยบายหลายอย่างนำไปสู่ผลลัพธ์ที่ไม่คาดคิด (Unintended consequences) เพราะกำหนดจากการคาดคะเนจากความคิดเห็นของบุคคล ขาดการวิจัยหรือวิเคราะห์ในแนวลึก รวมถึงการอ่อนแอเชิงระบบ (System weakness) ในภาพรวม

1.2 ปัจจัยและเงื่อนไขของระบบการศึกษาแบบเดิมที่ส่งผลต่อคุณภาพการศึกษาในระดับสถานศึกษา

จากการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงประจักษ์และการวิเคราะห์เชิงระบบดังที่กล่าวมา สามารถแยกวิเคราะห์ปัจจัยเงื่อนไขการจัดการศึกษาที่มีคุณภาพในระดับหน้าที่ห้องเรียน และสถานศึกษา ได้ดังต่อไปนี้

1) **เวลาสอนของครูตามหลักสูตร** ปัจจุบันครูโดยเฉพาะระดับชั้นพื้นฐานไม่สามารถจัดการเรียนการสอนได้เต็มเวลาตามหลักสูตร เนื่องจากครูต้องใช้เวลาในการปฏิบัติงานอื่น เช่น งานธุรการ กิจกรรมการประกวดแข่งขัน การร่วมกิจกรรมของชุมชน หรือหน่วยงานต่างๆ การปฏิบัติงานตามโครงการพิเศษของต้นสังกัด การสำรวจข้อมูล การจัดทำรายงาน การเตรียมการประเมินทั้งการประเมินเพื่อการแข่งขันกันตามนโยบาย หรือการประเมินคุณภาพการศึกษา เป็นต้น ซึ่งจากผลการสำรวจเบื้องต้น พบว่า ครูใช้เวลาในการทำงานอื่นถึง 84 วัน หรือร้อยละ 42 จากจำนวนวันทั้งหมด 200 วันที่ต้องสอนตามหลักสูตร

2) **การมีอิสรภาพด้านวิชาการ** ครูในระดับการศึกษาขั้นพื้นฐานยังถูกพันธนาการทั้งทางตรงและทางอ้อมในเรื่องการจัดการเรียนการสอน ทำให้ขาดอิสรภาพทางวิชาการ ส่งผลต่อการรังสรรค์กิจกรรมการเรียนรู้ที่มีความหมายต่อผู้เรียนที่ลดน้อยลง มุ่งการเรียนการสอนแบบตีว เน้นบรรยายเนื้อหาให้ครบตามหลักสูตร ตัวอย่างเช่น ระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน ในทางตรง ครูต้องปฏิบัติตามสาระและตัวชี้วัดของหลักสูตรที่อัดแน่นเนื้อหาไว้ 8 กลุ่มสาระการเรียนรู้ และจัดเรียงเนื้อหาแบบหน้ากระดาน ตั้งแต่ระดับประถมศึกษาปีที่ 1 ถึงมัธยมศึกษาปีที่ 6 ขณะที่ทางอ้อม ครูต้องเข้ารับการฝึกอบรมในรูปแบบต่างๆ มากมายที่จัดโดยหน่วยงานต้นสังกัด ตามประเด็นเฉพาะหน้า หรือตามโครงการพิเศษ หรือตามนโยบายที่เปลี่ยนแปลงไปในแต่ละรัฐบาลหรือเมื่อมีการเปลี่ยนรัฐมนตรี เป็นต้น

3) **ระบบการส่งเสริมความก้าวหน้าในวิชาชีพ** การส่งเสริมความก้าวหน้าในวิชาชีพของครูในระดับการศึกษาขั้นพื้นฐานอาชีวศึกษา และการศึกษาอนนาระบบเป็นระบบ "วิทยฐานะ" ซึ่งหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินไม่ได้สัมพันธ์ต่อผลลัพธ์ด้านคุณภาพที่ตัวผู้เรียน แต่มุ่งเน้นการจัดทำเอกสารรายงาน หรือการประกวดแข่งขันให้ได้รางวัลเพื่อนำมาเสนอขอวิทยฐานะ ซึ่งเป็นการสร้างแรงจูงใจในการพัฒนาตนเองของครูที่ผิดหลักการวิชาชีพ เกิดช่องทางการทุจริตและเรียกรับผลประโยชน์ ครูทิ้งชั้นเรียน มุ่งแสวงรางวัล และที่สำคัญ คือ สร้างค่านิยมที่ไม่ดีงามในวิชาชีพครูที่ถูกคาดหวังการเป็นต้นแบบจากสังคม

4) **การบริหารจัดการสถานศึกษา** ปัจจุบันการจัดการศึกษาในระดับสถานศึกษาทุกระดับ ยังมีข้อจำกัดหลายประการ ซึ่งแบ่งเป็น 3 ส่วน คือ

- **ระบบงบประมาณ (Financial system)** ระดับการศึกษาขั้นพื้นฐานและอาชีวศึกษา ใช้ระบบการจัดสรรงบประมาณไปสู่สถานศึกษาผ่านระบบรายหัวนักเรียนที่ไม่สะท้อนสภาพบริบทจริงของสถานศึกษาทำให้เกิดข้อจำกัดและไปถ่วงความเหลื่อมล้ำด้านคุณภาพสถานศึกษา ทำให้มีปรากฏการณ์สถานศึกษาผิดรูป สถานศึกษาขนาดใหญ่ก็มีอัตราการเพิ่มจำนวนนักเรียนมากขึ้นเรื่อยๆ เกิดความแออัดในห้องเรียน และคุณภาพการสอนลดลง ขณะที่สถานศึกษาขนาดเล็กที่ขาดงบประมาณและทรัพยากรก็ยังมีขนาดเล็กลงไป และมีจำนวนสถานศึกษาขนาดเล็กเพิ่มจำนวนมากขึ้น และยังรวมไปถึงสมดุลดสัดส่วนงบประมาณระหว่างส่วนกลางกับสถานศึกษา ที่ส่วนกลางยังเป็นผู้ถืองบประมาณเป็นส่วนใหญ่ ขณะเดียวกันในระดับอุดมศึกษา มหาวิทยาลัยต่างๆ ต้องพึ่งตนเองด้านการเงิน จึงมุ่งหารายได้จากปริมาณของนักศึกษาที่รับเข้าเรียน หรือเปิดหลักสูตรภาคพิเศษกับภาคเคลื่อน แต่ขาดความเอาใจจริงเอาใจด้านคุณภาพ หลายมหาวิทยาลัยหรือหลายหลักสูตรจึงมีสภาพ "จ่ายครบ จบแน่" และใช้งบประมาณที่ได้มาเพื่อการบริหารจัดการเป็นส่วนใหญ่ การจัดสรรงบประมาณที่เป็นเงินรายได้เพื่อพัฒนากำลังคนและลงทุนการวิจัยเพื่อสร้างองค์ความรู้คืนกลับสู่สังคมมีสัดส่วนที่น้อยมาก แต่กลับพยายามเรียกร้องของงบประมาณส่วนนี้จากภาครัฐแทน

- **ระบบกำลังคน (Manpower system)** ระดับการศึกษาขั้นพื้นฐานปัญหาสำคัญ คือ ระบบการกระจายกำลังคนที่ไม่มีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะครูผู้สอน ซึ่งในภาพรวมจำนวนครูไม่ได้ขาดแคลน แต่มีปัญหาด้านการกระจายครูในระดับพื้นที่ ผู้บริหาร

ไม่มีอำนาจหรืองบประมาณเพื่อแก้ไขปัญหาด้านบุคลากรได้ด้วยตนเอง ต้องอยู่ภายใต้การบริหารบุคคลในรูปคณะกรรมการของเขตพื้นที่การศึกษา เป็นต้น ส่วนระดับอุดมศึกษามหาวิทยาลัยส่วนใหญ่มุ่งเน้นการจ้างอาจารย์มาเพื่อการสอนและผลิตบัณฑิต หรือเพื่อให้บริการประจำหลักสูตรมีจำนวนครบตามเกณฑ์ของ สกอ. โดยที่อาจารย์ใหม่เหล่านั้นขาดการพัฒนาทักษะการวิจัยที่จะสร้างองค์ความรู้ใหม่ในแต่ละศาสตร์และการรับใช้สังคม

- **ความรับผิดชอบที่ตรวจสอบได้ (Accountability)** ระดับการศึกษาขั้นพื้นฐานและอาชีวศึกษา ยังขาดระบบที่สร้างความรับผิดชอบต่อผลลัพธ์ ผู้เรียนที่สำเร็จการศึกษาขั้นพื้นฐานแต่อ่านหนังสือไม่ออกหรือผู้สำเร็จการศึกษาระดับอาชีวศึกษาไม่มีทักษะการทำงานที่เพียงพอ เมื่อตรวจสอบย้อนกลับไปในระบบจะไม่ปรากฏผู้รับผิดชอบเลย ดังนั้นการเพิ่มบทบาทกรรมการสถานศึกษาและผู้ปกครองเข้ามีส่วนร่วมรับผิดชอบในการบริหารจัดการและร่วมจัดการศึกษาของสถานศึกษา รวมถึงการตรวจสอบถ่วงดุลกับภาครัฐ จึงเป็นสิ่งที่จำเป็น โดยสภาพที่เป็นอยู่นั้น กรรมการสถานศึกษาถูกจำกัดอยู่แค่คนในชุมชนในเขตบริการของสถานศึกษา ไม่เปิดโอกาสให้คนที่มีความรู้ความสามารถหรือมีศักยภาพในภาคส่วนต่างๆ ของสังคมเข้ามาช่วยเหลือสถานศึกษาได้ ส่วนระดับอุดมศึกษา การผลิตบัณฑิตและการบริการวิชาการยังขาดความรับผิดชอบต่อสังคม เช่น การผลิตบัณฑิตที่ไม่ได้สอดคล้องกับความต้องการของประเทศ บัณฑิตขาดคุณภาพทำงานไม่เป็น และการบริหารงานที่ขาดธรรมาภิบาลภายในสภาสถาบันที่สังคมไม่สามารถเข้าไปตรวจสอบได้

5) ระบบการทดสอบและประเมินคุณภาพผู้เรียนในระดับการศึกษาขั้นพื้นฐานจากส่วนกลาง โดยสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานที่จัดสอบ National Test : NT และการสอบ LAS และสถาบันทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติ (สทศ.) ที่จัดสอบ O-Net นั้น แบ่งเป็น 2 ส่วน ในส่วนแรก ปัญหาจากการจัดสอบที่จัดสอบทุกสาระการเรียนรู้ และสอบในระดับชั้นที่ไม่ควรสอบ และมาตรฐานของข้อสอบ ส่วนที่ 2 ปัญหาเรื่องการใช้ผลการสอบ NT LAS หรือ O-Net โดยที่หน่วยงานต้นสังกัดของสถานศึกษานำผลการสอบไปผูกโยงกับเรื่องการเข้าสู่วิทยฐานะของครู การประเมินสถานศึกษาของ สทศ. และการให้รางวัลจูงใจแบบผิดๆ แก่ผู้บริหารเขตพื้นที่ หรือผู้บริหารสถานศึกษาที่มีคะแนนสอบสูงตามเป้าหมาย เช่น การให้ไปศึกษาดูงานในต่างประเทศ หรือการพิจารณาให้ความดีความชอบในการเลื่อนขั้นเงินเดือน เป็นต้น ทำให้การสอบ NT LAS หรือ O-Net

กลายเป็นกระแสหลักของการจัดการศึกษาที่แต่ละสถานศึกษาต้องทำทุกวิถีทางเพื่อให้ได้คะแนนสูงตามเป้าหมาย ส่งผลกระทบต่อพัฒนาผู้เรียนในด้านอื่นๆ ทั้งทางร่างกาย อุนิสิยสังคม และสติปัญญาของเด็ก

6) การประเมินคุณภาพสถานศึกษาจากภายนอก พ.ร.บ. การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ได้กำหนดมาตรฐานและการประกันคุณภาพการศึกษาไว้ในหมวด 6 ซึ่งในทางปฏิบัติเกิดปัญหาค่อนข้างมาก เนื่องจากการปฏิบัติไม่เป็นที่ไปตามเจตนารมณ์ กล่าวคือ ระบบที่ออกแบบโดยสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา หรือ สมศ. เป็นระบบที่อยู่ภายใต้กระบวนการประเมินคุณภาพ (Evaluation) ไม่ใช่การประกันคุณภาพการศึกษา (Quality Assurance) ทำให้การประเมินเป็นภาระแก่สถานศึกษา และไม่ได้สร้างวัฒนธรรมคุณภาพให้เกิดขึ้นในระบบการศึกษา ซึ่งสภาพและปัญหาของการประเมินภายนอก เช่น ตัวชี้วัด (Key Performance Indicator) และรูปแบบการประเมินไม่หลากหลายเหมาะกับสถานการณ์การศึกษาแต่ละประเภทและระดับ การประเมินของ สมศ. มีปัญหาในการเชื่อมโยงกับการประเมินภายในของสถานศึกษา เนื่องจากระบบการประเมินภายในของสถานศึกษายังไม่สมบูรณ์ การทำงานของผู้ประเมินส่วนหนึ่งได้สร้างปัญหาให้แก่สถานศึกษาโดยใช้วิธีการในลักษณะผู้ตรวจราชการมากกว่าที่จะประเมินแบบสร้างสรรค์ และให้คำแนะนำในการปรับปรุง เป็นต้น

7) สถานศึกษาผิดรูป การบริหารจัดการทรัพยากรสอดคล้องกับความเป็นจริงทำให้เกิดการบริหารจัดการทรัพยากรที่ไม่เป็นธรรมอันเป็นสาเหตุสำคัญให้เกิดปัญหาคุณภาพสถานศึกษาไม่เท่าเทียมกัน ทำให้ผู้ปกครองและนักเรียนในชนบทต้องดิ้นรนแสวงหาโอกาสที่ดีกว่าด้วยการเดินทางเข้าไปเรียนในสถานศึกษาที่ตั้งอยู่ในเขตเมือง ส่งผลให้เกิดปัญหาโรงเรียนขนาดเล็กในเขตชนบทเพิ่มจำนวนขึ้น ขณะที่โรงเรียนขนาดใหญ่ในเขตเมืองก็รับนักเรียนเพิ่มมากขึ้นจนมีปัญหาคูณภาพการเรียนการสอน การดูแลนักเรียนไม่ทั่วถึง ความปลอดภัยในการเดินทาง และปัญหาพฤติกรรมนักเรียนตามมา

ระบบการศึกษาไทยที่สะท้อนจากหลักฐานเชิงประจักษ์จะพบว่า มีสภาพการศึกษาที่ “เหลื่อมล้ำ” “รวมศูนย์” “รวบอำนาจโดยรัฐ” “ไร้ประสิทธิภาพในการจัดสรรทรัพยากร” และ “ขาดความรับผิดชอบ” ในการศึกษาทั้งระบบทุกระดับ และทุกประเภท ทั้งการศึกษาขั้นพื้นฐาน อาชีวศึกษา อุดมศึกษา และการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย

การพัฒนาการศึกษาโดยรัฐที่ผ่านมาจะเห็นภาพ “ขาดการใส่ใจคุณภาพในห้องเรียน” “มุ่งประกวดแข่งขัน” “ให้ความสำคัญกับงานกระดาษ” “ขาดทิศทางและความต่อเนื่อง” ขาดความเชื่อมโยงตั้งแต่แรกเกิดไปจนตลอดชีวิต ระบบการศึกษาประเทศไทยจึงเป็นระบบการศึกษาที่ใช้ทรัพยากรมากแต่ผลลัพธ์ต่ำ หลักสูตรแต่ละระดับใช้เวลาเรียนมากเมื่อเทียบกับประเทศอื่นแต่ผลสัมฤทธิ์นักเรียนต่ำ ความเหลื่อมล้ำในระบบการศึกษาอยู่ในระดับสูง ทั้งด้านคุณภาพสถานศึกษา ภาระงานครู ขนาดชั้นเรียน การใช้งบประมาณไม่มีประสิทธิภาพ รวมถึงการจัดการเรียนรู้ไม่สอดคล้องกับศตวรรษที่ 21 ขณะที่ระบบต่างๆ ไม่มีประสิทธิภาพ ทั้งระบบการประเมินผลสัมฤทธิ์ผู้เรียนที่ไม่ได้มาตรฐาน ระบบการประเมินความก้าวหน้าในวิชาชีพครูไม่สอดคล้องกับผลลัพธ์ของผู้เรียน ระบบการประเมินคุณภาพสถานศึกษาไม่มีข้อมูลที่ถูกต้อง เป็นต้น ผลลัพธ์ คือ เด็กและเยาวชนที่จบการศึกษาแล้วไม่มีทักษะการทำงาน ทักษะชีวิต และความสามารถในการแข่งขันกับประเทศอื่น

2. ระบบการศึกษาไทยที่ควรจะเป็น

จากการวิเคราะห์สภาพการณ์ข้างต้น จำเป็นที่ประเทศไทยต้องมีการออกแบบระบบและกลไกการศึกษาใหม่ ซึ่งควรมีมีโนทัศน์เบื้องต้น ดังต่อไปนี้

1) **เป้าหมายการศึกษา** ประเทศไทยจำเป็นต้องใช้การศึกษาและการพัฒนามนุษย์ เป็นกระบวนการหล่อหลอมความเป็น “พลเมืองไทย” ให้มีคุณลักษณะ “คนไทยที่สมบูรณ์ สามารถเรียนรู้ได้ด้วยตนเองตลอดชีวิต (A Self-directed Learner) มีความเป็นพลเมือง ที่ตื่นรู้ (An Active Citizen) ทำงานร่วมกันเป็นหมู่คณะอย่างมีประสิทธิภาพทำประโยชน์ ต่อส่วนรวม (An Engaged Contributor) และเป็นนวัตกรรมสร้างสรรค์ทางสังคม (A Social Innovator) มีความสุขทั้งมิติทางกาย ใจ สังคม และจิตวิญญาณ มีวิถีชีวิตที่พอเพียงและ ดำรงความเป็นไทย และมีความสามารถเชิงการแข่งขันในเวทีโลกได้อย่างมีศักดิ์ศรี” รวมทั้ง ใช้การศึกษาและการพัฒนามนุษย์เป็นเครื่องมือสร้างสังคมไทยให้มีลักษณะ “สังคมแห่ง การเรียนรู้ เข้มแข็งและมีคุณภาพทั้งด้านคุณภาพ เป็นสังคมอุดมปัญญาและการเรียนรู้ สมานฉันท์และเอื้ออาทรต่อกัน มีวิถีชีวิตที่พอเพียง สัมพันธ์กับสิ่งแวดล้อมทั้งทางกายภาพ และสังคมอย่างเคารพและเป็นมิตร”

2) **หลักการในการจัดการศึกษา** ในการจัดการศึกษาและการพัฒนามนุษย์ของประเทศ ต้องเป็นการจัดระบบการศึกษาเพื่อสร้างโอกาสทางการศึกษาให้ “มีคุณภาพเท่าเทียม และทั่วถึง” (Inclusive Education) เป็นกลไกสร้างโอกาสและสันติสุข ความปรองดองในสังคม โดยให้การศึกษาเป็นเครื่องมือสำคัญเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจและความสามารถแข่งขันของประเทศ และรองรับการเรียนรู้ของคนไทยทุกคน ภายใต้หลักการเชิงอุดมคติ “แผ่นดินไทยไม่ทอดทิ้งใคร” (Inclusive Thailand) ทั้งในแง่โอกาสและคุณภาพ

3) **กระบวนทัศน์ใหม่ทางการศึกษา** การศึกษาต้องเป็น “การศึกษาเพื่อคนทั้งสังคม” เป็น “การศึกษาเพื่อคุณค่าของชีวิตและศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์” และต้องเป็น “การศึกษาเพื่อชีวิตแห่งการเรียนรู้ที่เริ่มจากฐานครอบครัวตั้งแต่ในครรภ์มารดาและนำไปสู่การเรียนรู้ต่อเนื่องตลอดชีวิต” เพื่อตอบสนองต่อความต้องการที่หลากหลายในชีวิตของคนไทย เป็นการศึกษาเพื่อ “สัมมาชีพ คุณภาพชีวิต และการมีส่วนร่วมต่อสังคม”

4) **ผู้จัดการศึกษา** หน้าที่การจัดการศึกษาไม่ใช่ของรัฐแต่ฝ่ายเดียว โดยลดอำนาจและบทบาทฝ่ายรัฐให้น้อยลง และ “กระจายอำนาจ” ไปยังสถานศึกษาและสังคมอย่างแท้จริงให้เกิด “หลากหลายหน้าที่ หลายผู้จัด” สร้างกลไกให้สังคมเข้ามาเป็นผู้ร่วมจัดการศึกษาและร่วมรับผิดชอบแทนที่จะเป็นการถ่ายโอนอำนาจการจัดการศึกษาระหว่างองค์กรของรัฐหรือองค์กรปกครองท้องถิ่นที่รัฐยังสามารถควบคุมได้เท่านั้น

5) **ความเชื่อมโยงกับการปฏิรูปประเทศ** การปฏิรูปการศึกษานั้นเชื่อมโยงกับเป้าหมายใหญ่ คือ “การปฏิรูปประเทศ” กล่าวคือ สังคมไทยเป็น “สังคมพหุวัฒนธรรม” มีความหลากหลายในการนับถือศาสนา วัฒนธรรมประเพณี และมีความเป็นปึกแผ่นในความเป็นชาติมานาน ขณะที่การพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคมที่ผ่านมาทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำทั้งในเชิงโอกาส เศรษฐกิจ และการเข้าถึงทรัพยากรของคนไทย โดยมีระบบการเมืองเป็นสาเหตุหลักที่ทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำ ดังนั้น การปฏิรูปประเทศจึงมีเป้าหมายเพื่อสร้างความเป็นธรรมและลดความเหลื่อมล้ำในสังคม เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการปรับเปลี่ยนโครงสร้างอำนาจใหม่ ระหว่างรัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน รวมทั้งการแก้ไขปัญหาทุจริตคอร์รัปชัน การศึกษาและการพัฒนามนุษย์จึงเป็นเครื่องมือสำคัญของชาติที่จะช่วยลดหรือแก้ปัญหาดังกล่าว ดังนั้น การปฏิรูปการศึกษาและการพัฒนามนุษย์จึงมีเป้าหมายเพื่อสร้างระบบการศึกษาที่มีคุณภาพ มีประสิทธิภาพ และสร้างความเสมอภาค

ลดความเหลื่อมล้ำในสังคมทั้งด้านโอกาส ด้านสิทธิ และด้านอำนาจต่อรองให้ทั้งระดับปัจเจก ระดับชุมชนและระดับประเทศได้มีความเข้มแข็งขึ้นมาได้ ต้องสอนให้เข้าใจหน้าที่และไปให้ถึง จุดมุ่งหมายของการจัดการศึกษาและการพัฒนามนุษย์เพื่อสร้างพลเมือง สมรรถนะและ ความสามารถของชาติที่มีคุณภาพและเข้าใจบทบาทหน้าที่ที่ตนเองและสังคม

6) การเป็นหุ้นส่วนของภาคประชาสังคม การกระจายอำนาจถือเป็นยุทธศาสตร์หลักในการปฏิรูปการศึกษา ดังนั้น ยุทธศาสตร์และมาตรการอื่นๆ ต้องกำหนดให้เป็นไป เพื่อตอบสนองต่อการกระจายอำนาจ โดยมีเป้าหมายหลัก คือ การปฏิรูประบบการบริหาร จัดการการศึกษา โดยลดบทบาทของการจัดการศึกษาทุกระดับจากภาครัฐและเปลี่ยน บทบาทการจัดการศึกษาจาก “ผู้จัดการศึกษา” (Education service providers) ไปเป็น “ผู้จัดให้มีการศึกษา” (Education service deliverers) ควบคู่กับการเพิ่มความสามารถ และขยายพื้นที่การจัดการศึกษาของภาคประชาชนและชุมชน เสริมพลังอำนาจเพื่อเปิดโอกาส ให้สังคม ผู้ปกครอง ผู้ใช้บัณฑิต และผู้มีส่วนได้เสียเข้ามามีส่วนร่วมรับผิดชอบในทุกระดับ เพื่อสร้างการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาและตรวจสอบถ่วงดุลกับภาครัฐ เพื่อสร้างระบบ ธรรมภิบาล นอกจากนี้ การจัดการศึกษาในอนาคตรัฐไม่สามารถรับผิดชอบดำเนินการได้เอง ทั้งหมด ต้องสร้างความร่วมมือกับภาคส่วนต่างๆ ให้เข้ามาเป็นหุ้นส่วนในการจัดการศึกษา

7) ระบบที่ต้องปฏิรูป เพื่อให้การศึกษาเดินหน้าได้อย่างมีประสิทธิภาพ จำเป็นต้อง ออกแบบระบบหลัก (Core systems) 3 ระบบ คือ ระบบการจัดการศึกษา ระบบการคลัง ด้านการศึกษา และระบบการเรียนรู้ ให้เป็นระบบแบบใหม่ที่ยืดหยุ่นและสอดคล้องกับ การเปลี่ยนแปลง ดังนี้

7.1) ปฏิรูประบบการจัดการศึกษา มุ่งจัดโครงสร้างการจัดการศึกษาใหม่ เพื่อสร้างความรับผิดชอบต่อผลลัพธ์ (Accountability) และให้สายการบังคับบัญชาชั้นล่าง กำหนดกลไกดำเนินการปฏิรูปการศึกษาและการพัฒนามนุษย์ในระยะยาว และผู้จบการศึกษา สามารถใช้ประโยชน์จากการศึกษา ให้เกิดความต่อเนื่องทั้งในเชิงนโยบายและการปฏิบัติ รวมถึงจัดวางกลไกการวิจัยเชิงระบบเพื่อสนับสนุนการกำหนดนโยบายที่มีเหตุผลเชิงวิชาการ รองรับ การพัฒนาสมาชิกเครือข่ายภาคพลเมืองเพื่อการมีส่วนร่วม รวมทั้งการวางระบบ การตรวจสอบ และระบบธรรมาภิบาลในการจัดการศึกษาทุกระดับและทุกประเภท

7.2) ปฏิรูประบบการคลังด้านการศึกษา ใช้มาตรการทางการคลังเพื่อเพิ่มคุณภาพและประสิทธิภาพการจัดการศึกษาและพัฒนามนุษย์ โดยกำหนดรายจ่ายทางการศึกษาที่เน้นอุปสงค์ และจัดระบบการจัดสรรงบประมาณตรงสู่ผู้เรียนหรือผู้รับประโยชน์ทางการศึกษา (Demand-side education financing) เพื่อเป็นแรงจูงใจและเป็นเงื่อนไขสนับสนุนการปฏิรูประบบการจัดการศึกษาที่ต้องการลดอำนาจฝ่ายจัดการศึกษา (Supply-side) นอกจากนี้ ยังจะมีการใช้มาตรการทางภาษีเพื่อสนับสนุนการเรียนรู้ตลอดชีวิตของพลเมืองทุกคน และเพื่อส่งเสริมการมีส่วนร่วมรับผิดชอบและระดมทรัพยากรจากภาคเอกชนในการจัดการศึกษา

7.3) ปฏิรูประบบการเรียนรู้ โดยมุ่งจัดการเรียนรู้เพื่อสร้างสมรรถนะกำลังคนทั้งระบบโดยส่งเสริมการเรียนรู้ตั้งแต่อยู่ในครรภ์มารดา ปฐมวัย ประถมศึกษา มัธยมศึกษา อาชีวศึกษา อุดมศึกษา การศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย การเรียนรู้ตลอดชีวิต เพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตและสัมมาชีพ รวมไปถึงการจัดการศึกษาและการส่งเสริมการเรียนรู้เฉพาะกลุ่มเป้าหมาย โดยเน้นกลุ่มนอกระบบการศึกษาและกลุ่มวัยแรงงานรวมถึงกลุ่มผู้สูงอายุ ส่งเสริมการศึกษาทางเลือก และกลไกการจัดการศึกษาระดับชุมชนท้องถิ่นและองค์กรที่อยู่ใกล้ชิดกับกลุ่มเป้าหมาย รวมถึงส่งเสริมสังคมการเรียนรู้โดยสร้างวัฒนธรรมการเรียนรู้ วิจัยและใช้เทคโนโลยีและสื่อเพื่อการเรียนรู้ และการพัฒนาคุณภาพชีวิตของพลเมืองทุกคน ทั้งนี้ ต้องปฏิรูปให้ครอบคลุมทั้งรูปแบบการจัด ระบบหลักสูตร กระบวนการเรียนรู้ ระบบการวัดและประเมินผลการเรียนรู้ ระบบการผลิตและพัฒนาอาจารย์ ครูผู้สอน ครูภูมิปัญญา ประชาชนชาวบ้าน รวมทั้งระบบการประเมินและการรับรองคุณภาพที่เน้นผลลัพธ์ที่ตัวผู้เรียนและมีความสอดคล้องทั้งระบบ

การปฏิรูปด้วยกลไกใหม่

การปฏิรูปการศึกษาให้ประสบผลสำเร็จ จำเป็นที่ต้องมีกลไกใหม่ในการปฏิรูปการศึกษา ซึ่งมีลักษณะดังนี้

1) เป็นการลดบทบาทการจัดการศึกษาทุกระดับจากภาครัฐและเปลี่ยนบทบาทการจัดการศึกษาของภาครัฐจาก “ผู้จัดการศึกษา” (Education service providers) ไปเป็น

“ผู้จัดให้มีการศึกษา” (Education service deliverers)

2) แยกบทบาทหน้าที่และความรับผิดชอบของ ฝ่ายกำหนดนโยบาย (Regulator) ด้านการศึกษาและฝ่ายปฏิบัติ (Operator) ที่ทำหน้าที่จัดการศึกษาออกจากกันให้ชัดเจน

3) มีองค์ประกอบของผู้ดำเนินการปฏิรูปการศึกษา 3 ส่วนคือ ภาคนโยบาย ภาควิชาการ และภาคเครือข่ายประชาสังคม

- ภาคนโยบาย หมายถึง กรรมการนโยบายการศึกษาและพัฒนามนุษย์ ทำหน้าที่ปฏิรูปการศึกษาและพัฒนามนุษย์อย่างรอบด้านตลอดชีวิต กำหนดนโยบาย แผนยุทธศาสตร์ และกลั่นกรองการจัดสรรงบประมาณด้านการศึกษาและพัฒนามนุษย์ของประเทศ จัดทำและปรับปรุงบรรดากฎหมายที่จำเป็นเพื่อขจัดปัญหาต่างๆ ที่เป็นอุปสรรคต่อการปฏิรูปการศึกษา

- ภาควิชาการ หมายถึง การวิจัยระบบการศึกษา ซึ่งต้องมีคณะกรรมการดำเนินการเพื่อเป็นฐานทางวิชาการในการกำหนดและดำเนินการนโยบายของกรรมการนโยบายการศึกษาและพัฒนามนุษย์

- ภาคเครือข่ายประชาสังคม หมายถึง สมัชชาการศึกษาแห่งชาติ ทำหน้าที่สร้างการมีส่วนร่วมจากภาคประชาสังคม สามารถสะท้อนความคิดเห็นและรวบรวมเป็นข้อเสนอด้านการศึกษาและการพัฒนามนุษย์ต่อคณะกรรมการและรัฐบาล เพื่อนำไปสู่การจัดทำนโยบายและยุทธศาสตร์ด้านการศึกษาและการพัฒนามนุษย์ของประเทศให้รัฐบาลต้องปฏิบัติอย่างต่อเนื่อง

บทสรุป

ระบบการศึกษาปัจจุบันเป็นระบบที่ใหญ่ ซับซ้อน และไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอ ดังนั้น จึงจำเป็นต้องสร้างกลไกใหม่เพื่อเป็น “คานงัด” ระบบการศึกษาโดยปรับบทบาทของภาครัฐซึ่งเป็นผู้ปฏิบัติ (Operator) ลงและกระจายอำนาจความรับผิดชอบไปสู่ภาคส่วนอื่นๆ แยกอำนาจการกำหนดนโยบายออกมาเพื่อปลดการครอบงำจากการเมืองและกลุ่มผลประโยชน์ และสามารถดำเนินการปฏิรูปการศึกษาได้ในระยะยาว การศึกษาไทยจึงพอจะเห็นหน้าเห็นหลังได้ประมาณ 10 ปีนับจากนี้

เอกสารอ้างอิง

- คณะกรรมการปฏิรูป. (2554). **แนวทางการปฏิรูปการศึกษา**. กรุงเทพฯ : กระทรวงศึกษาธิการ.
- สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. (2556). **ข้อเสนอเพื่อการปฏิรูประบบการศึกษา
ขั้นพื้นฐานเพื่อการเรียนรู้แห่งศตวรรษที่ 21**. กรุงเทพฯ : สถาบันวิจัย
เพื่อการพัฒนาประเทศไทย.
- สุธรรม วาณิชเสนี. (2556). **เหลียวหลัง แลหน้า มองหาอนาคต-ปัจจัยเงื่อนไขความสำเร็จ
การจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน บทเรียนจากอดีตในทศวรรษที่ผ่านมา และ
ความเป็นไปได้สำหรับอนาคต** (Online). สืบค้นได้จาก : [http://uthaikhamsiha.
blogspot.com/2015/03/blog-post.html](http://uthaikhamsiha.blogspot.com/2015/03/blog-post.html). [2559, ตุลาคม 8].