

# วิพากษ์ร่างพระราชบัญญัติการศึกษาใหม่เพื่อคนไทยทั้งมวล

## Criticizing on the New Education Act for the Sake of Thais

สมาน อัครภูมิ<sup>1</sup>

### บทคัดย่อ

พระราชบัญญัติการศึกษาเปรียบเสมือนแผนแม่บทในการจัดการศึกษา แม้ว่าจะเป็นกฎหมาย แต่ก็มีความแตกต่างกับแผนแบบอื่น คือ ผลของการใช้แผนจะเป็นอย่างไรขึ้นอยู่กับแผนย่อยและแผนปฏิบัติการที่จะนำแผนนั้นไปใช้ ปัญหาใหญ่ของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติมนั้น อยู่ที่กฎหมายลูกหรือกฎกระทรวงที่ออกตามมา และการนำใช้บทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวด้วย จึงทำให้การจัดการศึกษาของไทยประสบปัญหา ทั้งปัญหาการดำเนินงานตามระบบบริหารและปัญหาคุณภาพการศึกษา จนต้องมีการส่งสัญญาณการปรับหรือกระทรวงศึกษาธิการกันเป็นระยะโดยเฉพาะในช่วงสองสามเดือนที่ผ่านมา และในที่สุดก็มีการยกร่างพระราชบัญญัติการศึกษาลบใหม่ และแนวโน้มที่จะมีพระราชบัญญัติกระทรวงอุดมศึกษาตามมา ซึ่งทั้งสองเรื่องยังไม่สะเด็ดน้ำดี แต่ผู้เขียนในฐานะนักวิชาการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกับการจัดการศึกษาของไทย จึงไม่อาจนิ่งเฉยอยู่ได้ จึงขอใช้สิทธิ์ในการแสดงความเห็นในเรื่องนี้ด้วยโดยเริ่มต้นจากการวิเคราะห์ร่างพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติฉบับใหม่ และแนวคิดเกี่ยวกับพระราชบัญญัติกระทรวงอุดมศึกษา แล้วจะนำเสนอข้อเสนอแนะในการปรับปรุงเพิ่มเติมใหม่อีกครั้งเพื่อประโยชน์ของเด็กไทยและสังคมไทยโดยรวมต่อไป

**คำสำคัญ:** พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ, พระราชบัญญัติกระทรวงอุดมศึกษา

### Abstract

Education Act stands out as a main plan for educational management. Although it enacts as a law, but no exception, the outcome of the plan depends on sub-plan and action plan. The crucial problem of this Education Act was up to its related laws, ministerial regulations, and enforcement of the laws, which led to both problems on implementing educational system and its outcome, especially reorganization our educational administrative system during the last few months. Finally, the first draft of the new act was released, and likely, the new law of Ministry of Higher Education is about to be drafted. Although the whole is not yet clear, the writer, as an academy and stakeholder, could not sit still, but beg for the right to speak up, starting from the analysis of the new draft of Education Acts and trends of Ministry of Higher Education, following by some suggestions for revising the law once again for the sake of our children and society in general.

**Keywords:** Ministry of Education Act, Ministry of Higher Education Act)

---

<sup>1</sup>บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยราชธานี

## ความนำสู่ปัญหา

พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2542 (พ.ร.บ. 2542) เป็นกฎหมายการศึกษาแห่งความหวังของคนไทยทั้งชาติ โดยเฉพาะผู้เขียน ซึ่งในวันที่สภาผู้แทนได้อภิปรายกฎหมายฉบับนี้ผู้เขียนต้องอดหลับอดนอนฟังการอภิปรายจนถึงตีสาม กว่าจะเสร็จสิ้น และด้วยความหวังดีของผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่าย และนักวิชาการ ผู้เสียสละของไทยทุกท่าน ในที่สุด พ.ร.บ. ฉบับนี้ก็ประกาศใช้ในราชกิจจานุเบกษา ในวันที่ 19 สิงหาคม 2542 (ราชกิจจานุเบกษา, 2542)

หลังจากนั้นกิจกรรมต่อเนื่องก็เกิดขึ้นหลายอย่าง เช่น การตรากฎหมาย กฎกระทรวง และระเบียบที่เกี่ยวข้องก็ทยอยออกตามมา การสร้างความเข้าใจและความพร้อมในการนำใช้กฎหมายดังกล่าวก็ดำเนินการไปอย่างต่อเนื่อง อาทิเช่น การให้ข่าวทางสื่อมวลชน การประชุมสัมมนา การเขียนบทความทางวิชาการ ตลอดจนการทำการวิจัย เป็นต้น ผู้เขียนก็ได้รับทุนทำวิจัยในการนี้ด้วยเช่นกัน (สมาน อัสวภูมิ, 2543) แต่ดูเหมือนไม่ค่อยนำผลวิจัยดังกล่าวไปใช้เท่าที่ควร ปัญหาหลายอย่างที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน เป็นสิ่งที่ผู้วิจัยค้นพบและเสนอไว้ในรายงานการวิจัยดังกล่าวแล้ว ซึ่งคงจะขอนำสาระบางส่วนมานำเสนอถึงอีกครั้งหนึ่งในบทความนี้

ในปี 2550 เป็นอีกกระแสมุมมองหนึ่งที่มีแรงกระเพื่อมของการปรับรื้อกระทรวงศึกษาธิการ ซึ่งเป็นที่มาของการเลือกประเด็นในการจัดประชุมสามัญประจำปีของสมาคมพัฒนาวิชาชีพการบริหารการศึกษาแห่งประเทศไทยในปีนั้น โดยมีหัวข้อว่า “ยุทธศาสตร์สู่ความสำเร็จทางการบริหารแบบกระจายอำนาจของไทย: คนหรือระบบ (สมาคมพัฒนาวิชาชีพการบริหารการศึกษาแห่งประเทศไทย, 2550) และสมาคมได้จัดทำหนังสือรวมบทความเกี่ยวกับการบริหารการศึกษาเรื่อง “การกระจายอำนาจการบริหารและการปรับโครงสร้างระบบบริหารของกระทรวงศึกษาธิการ (ธีระ รุญเจริญ, กิตติมา ปรีดีดิถลก, และสมาน อัสวภูมิ, 2550) เพื่อเป็นเอกสารประกอบการประชุมในครั้งนั้น ผู้เขียนก็ได้มีส่วนร่วมในการเขียนบทความเรื่อง “วิเคราะห์ พ.ร.บ. การศึกษาหาจุดรื้อกระทรวงศึกษาธิการ” (สมาน อัสวภูมิ, 2550) อย่างไรก็ตาม จากบัดนั้นจนถึงบัดนี้ มีแต่การตั้งท่าว่าจะแก้กฎหมายการศึกษาเพื่อปรับปรุงระบบการบริหารการศึกษาใหม่ แต่ก็ยังไม่มียุทธศาสตร์เกิดขึ้น จนกระทั่งเมื่อปลายปี 2559 ได้ข่าวว่าจะมีการปรับรื้อกระทรวงศึกษาธิการใหม่อีกรอบ โดยการเสนอกฎหมายการศึกษาฉบับใหม่พร้อมกับข่าวการแยกสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาออกเป็นกระทรวงอุดมศึกษา

ในที่สุดข่าวก็เป็นจริงเมื่อมีการร่างพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติฉบับใหม่ (Kruthai.info, 2517) และถ้าร่างกฎหมายที่ปรากฏในอินเทอร์เน็ตเป็นจริง ก็มีสิ่งที่ควรวิเคราะห์และนำเสนอเพื่อประโยชน์ของคนไทยทั้งมวลไว้ในบทความนี้ ส่วนพระราชบัญญัติกระทรวงอุดมศึกษานั้น แม้จะยังไม่ปรากฏเป็นรูปเป็นร่าง ผู้เขียนก็ขอเสนอความเห็นเพื่อการพิจารณาของคณะกรรมการร่างกระทรวงอุดมศึกษาและคนไทยทั้งมวลเพื่อพิจารณาเช่นกัน ว่าควรเป็นอย่างไร

### สาระและความเห็นต่อร่าง พ.ร.บ. การศึกษาแห่งชาติฉบับใหม่

ร่างพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ... (ฉบับใหม่) ที่คณะทำงานฯ พิจารณาในวันที่ 15 กันยายน 2559 (Kruthai.info, 2017) ซึ่งถ้าหากสาระยังคงเป็นไปตามร่างพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติฉบับใหม่ดังกล่าวนี้ สิ่งสำคัญที่คาดว่าจะเปลี่ยนไปเป็นดังนี้

1. กระทรวงศึกษาตามพระราชบัญญัติการศึกษามาฉบับใหม่ไม่มีหน่วยงานหลักห้าสำนัก<sup>1</sup>เหมือนอดีต ส่วนจะมีการแบ่งหน่วยงานเป็นกรม เป็นกอง อย่างไรที่เคยเรียกว่าองค์ชายสิบสี่เหมือนที่เคยเป็นในอดีตหรือไม่นั้น เรื่องนี้ยังไม่มีความชัดเจน ซึ่งคงต้องรอกฎหมาย หรือกฎกระทรวงที่เกี่ยวข้องออกมาก่อน อย่างไรก็ตาม

<sup>1</sup> ห้าสำนัก ตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติเดิมคือ สำนักงานปลัดกระทรวง สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน สำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษา และสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา

แนวโน้มที่จะแยกสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาออกเป็นกระทรวงอุดมศึกษานั้น มีข่าวว่ากำลังอยู่ในยกร่างกฎหมายกันอยู่ ซึ่งก็มีความเป็นไปได้เพราะได้เปิดช่องไว้ในมาตรา 38 และมาตรา 41 และถ้านี้คือช่องสำหรับแยกกระทรวงอุดมศึกษาแล้ว มาตรา 37 และมาตรา 41 ก็เปิดช่องให้แยกกระทรวงอาชีวศึกษาอีกกระทรวงได้เช่นกัน เพียงแต่อาจจะถูกจำกัดไว้โดยมาตรา 56

2. สำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (องค์การมหาชน) ยังอยู่ แต่เปลี่ยนรูปแบบและวิธีการประเมินไป คือ จะประเมินสถานศึกษาตามคำร้องขอของสถานศึกษาหรือหน่วยงานต้นสังกัดหรือคณะกรรมการนโยบายการศึกษาและพัฒนามนุษย์แห่งชาติ (มาตรา 49) ส่วนการประกันคุณภาพการศึกษาภายในของสถานศึกษาเป็นหน้าที่ของสถานศึกษาร่วมกับหน่วยงานต้นสังกัดที่ต้องดำเนินการให้เป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการบริหารการศึกษาปกติ และเป็นไปอย่างต่อเนื่อง และนำผลมาใช้ในการปรับปรุงและพัฒนางานตามเป้าหมาย จัดทำรายงานประจำปีเสนอต่อหน่วยงานต้นสังกัด หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และเปิดเผยต่อสาธารณชน อย่างไรก็ตาม ระเบียบนี้จะเป็นประโยชน์และมีผลต่อคุณภาพการศึกษามากขึ้นถ้าออกแบบร่วมกันกับมาตรา 70 ซึ่งเปลี่ยนการจัดสรรเงินจากเดิมที่จัดสรรผ่านอุปทานหรือสถานศึกษา เป็นจัดสรรผ่านอุปสงค์หรือตัวผู้เรียน นั่นก็หมายความว่าผู้เรียนสามารถเลือกสถานศึกษาที่จะเข้าเรียนได้ และแน่นอนครูปผู้เรียนคงต้องเรียกสถานศึกษาที่มีคุณภาพ และคุณค่าของการประเมินคุณภาพการศึกษายกนอกจะเป็นกุญแจสำคัญของคุณภาพการศึกษาตามพระราชบัญญัติใหม่นี้แน่นอน ขอให้ออกแบบให้ดีกว่าที่เป็นอยู่ก็แล้วกัน

3. รูปแบบการบริหารและการจัดการศึกษาตามมาตรา 54 ซึ่งกำหนดว่าเพื่อให้การบริหารและจัดการศึกษาบรรลุตามความมุ่งหมายและหลักการตามพระราชบัญญัติใหม่นี้ ให้จำแนกบทบาทและหน้าที่ขององค์กรทางการศึกษาออกเป็น 6 กลุ่มงานดังนี้

3.1 กลุ่มนโยบายทางการศึกษา ได้แก่องค์กรที่มีหน้าที่กำหนดนโยบายและแผนการศึกษา ให้บรรลุความมุ่งหมายและหลักการของการจัดการศึกษาและยุทธศาสตร์ของชาติ

3.2 กลุ่มกำกับดูแลการจัดการศึกษา ได้แก่ องค์กรที่มีหน้าที่กำกับดูแลการจัดการศึกษาให้เป็นไปตามมาตรฐานการศึกษา โดยสอดคล้องกับนโยบายและแผนการศึกษา

3.3 กลุ่มผู้จัดการศึกษา ได้แก่ องค์กรที่มีหน้าที่จัดการศึกษาให้เป็นไปตามมาตรฐานการศึกษานโยบาย และแผนการศึกษา เช่น สถานศึกษาของรัฐ สถานศึกษาของเอกชน และสถานศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ให้ความหมายรวมถึงบุคคล ครอบครัว องค์กรชุมชน องค์กรเอกชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา สถานประกอบการ และสถาบันสังคมอื่นที่มีสิทธิในการจัดการศึกษา

และอีก 3 กลุ่มที่เหลือมีลักษณะคล้ายเป็นกลุ่มสนับสนุนงานข้างต้น คือ

3.4 กลุ่มบริหารกองทุนเพื่อสนับสนุนการศึกษา

3.5 กลุ่มสนับสนุนการจัดการศึกษา

3.6 กลุ่มประเมินและทดสอบทางการศึกษา ซึ่งการที่กฎหมายการศึกษาฉบับใหม่นี้มีการแยกบทบาทและหน้าที่ขององค์กรทางการศึกษาของไทยนั้นเป็นสิ่งที่ควรทำ ดังที่ผู้เขียนเคยเสนอไว้ในงานวิจัยในปี 2543 (สมาน อัครวุฒิ 2543) และเคยนำเสนอเรื่องนี้ไว้หลายครั้งในหลายวาระ อย่างไรก็ตามที่เสนอไว้ตาม พ.ร.บ. นี้ยังเป็นแบบแทงกัอยู่ ซึ่งจะไม่สามารถแก้ปัญหการจัดการศึกษาไทยได้เท่าที่ควร ส่วนการแบ่งบทบาทหน้าที่กันนั้นควรเป็นอย่างไร ผู้เขียนจะนำเสนอต่อไป

4. มาตรา 55 กำหนดให้มีคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่ง เรียกว่า “คณะกรรมการนโยบายการศึกษาและพัฒนามนุษย์แห่งชาติ” ทำหน้าที่พัฒนาการศึกษาและมนุษย์อย่างรอบด้าน ตลอดชีวิต กำหนดนโยบายจัดทำแผนการศึกษาแห่งชาติ จัดทำแผนยุทธศาสตร์ กลั่นกรองการจัดสรรงบประมาณ ด้านการศึกษาและพัฒนา มนุษย์ รวมทั้งจัดทำและปรับปรุงกฎหมายที่จำเป็นต่อการปฏิรูปการศึกษา ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎหมายว่าด้วยการนั้น ซึ่งเป็นเรื่องดี แต่การกำหนดไว้เช่นนี้ยังไม่ค่อยมีความชัดเจนว่าอำนาจหน้าที่ดังกล่าวนี้จะเกิดผล

ในทางปฏิบัติ เพราะทำให้นักถึง “สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ” ที่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี เดิมก่อนที่จะมีพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และเป็น “สำนักงานเลขาธิการศึกษาแห่งชาติ” ในปัจจุบัน ซึ่งเป็นยักษ์ไม่มีกระบอง ส่วนเป็นแบบไหนจึงจะดีนั้นจะได้นำเสนอในตอนต่อไป

5. ความก้าวหน้าอีกอย่างหนึ่งของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ... (ฉบับร่าง) คือ การรวมบทบัญญัติว่าด้วยการบริหารและการจัดการศึกษาของรัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และเอกชนไว้ด้วยกัน และมีฐานคิดที่ค่อนข้างจะชัดเจนว่าจะดำเนินการอย่างไร แต่มีเป็นปัญหาก็คือ ยังมองไม่เห็นว่สิ่งที่กำหนดใหม่นี้ จะแก้ปัญหาความไม่เป็นเอกภาพในการจัดการศึกษาของประเทศไทยของเราได้อย่างไร และแนวการจัดการศึกษาที่กำหนดไว้จะทำให้การจัดการศึกษาของไทยมีคุณภาพกว่าเดิมหรือไม่ ซึ่ง ผู้เขียนจะขอนำบทวิเคราะห์และข้อเสนอแนะเกี่ยวกับเรื่องนี้ไว้ในตอนถัดไป ทั้งเรื่องการจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษา และการจัดการศึกษาในปัจจุบันที่ดำเนินการอยู่ในหลายสังกัดนั้นให้เป็นเอกภาพได้อย่างไร และนโยบายเอกภาพเชิงนโยบาย แต่หลากหลาย การปฏิบัตินั้นจะอย่างไร โดยเฉพาะการออกแบบการบริหารและจัดการศึกษาตามหมวดนี้ควบคู่กับที่กำหนดไว้ในมาตรา 54 แต่ติดตามหลักคิดใหม่ที่จะนำเสนอต่อไป

### กระทรวงอุดมศึกษา: แก่หรือเพิ่มปัญหาการศึกษาไทย

สัญญาณที่บ่งชี้ที่จะมีการแยกสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา ซึ่งเดิมเคยเป็นทบวง แต่ได้ควบรวมเป็นหน่วยเดียวกันกับกระทรวงศึกษาธิการ และกำลังจะแยกเป็นกระทรวงอุดมศึกษาตามข่าวนั้นจะแก้หรือเพิ่มปัญหาให้กับการจัดการศึกษาไทย เป็นประเด็นที่ควรแก่การใส่ใจเป็นอย่างยิ่ง เพราะเหตุผลสำคัญในการรวบทบวมมหาวิทยาลัยเข้าเป็นส่วนหนึ่งของกระทรวงศึกษาธิการคือนโยบาย “เอกภาพในการบริหาร” แต่ในที่สุดก็พบว่าการผูกขาดกันไว้ ไม่ได้แปลว่าจะมีความเป็นหนึ่งเดียวกันเสมอไป ยิ่งไปกว่านั้นก็ขาดความคล่องตัวในการทำหน้าที่ของตน ดังที่ปรากฏให้เห็นในช่วงที่ผ่านมา และชี้ว่าน่าจะเป็นปัจจัยที่ทำให้คุณภาพการศึกษาระดับอุดมศึกษาลดลงด้วย จึงมีแนวคิดที่จะแยกกันอยู่อีกรอบ แต่ผู้เขียนไม่เชื่อว่า จะแก้ปัญหาคุณภาพการจัดการศึกษาของไทยได้ เพราะการแก้ปัญหาอยู่ที่วิธีดำเนินงาน ไม่ใช่การรวมกันหรือแยกกันอยู่ด้วยเรื่องการแยกสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาออกเป็นกระทรวงอุดมศึกษานั้นยังไม่มีความชัดเจน เพราะยังไม่มีกรยก่างกฎหมาย เพียงแต่มีกระแสข่าวออกมา (Matichon, 2016; Kruthai, 2016; Nationtv, 2016; Dailynew, 2016; Siameducnews, 2017) อย่างไรก็ตาม ในระยะหลังนี้ดูเหมือนจะเอาจริงไม่น้อย เพราะมีการตั้งคณะทำงานแต่รายละเอียดจะเป็นแบบไหน อย่างไรนั้นก็ยังไม่ชัดเจน แท้ก็ครุ่นไม่ได้ แม้ว่าอาจจะถูกกล่าวหาว่า “ดีเรื่องทั้งโกสณ” เพราะถ้าไม่ติดตอนที่กำลังต่อเรือแล้วจะมีประโยชน์อะไรเมื่อเรือต่อเสร็จแล้วแต่ไม่ใช่เรือที่เราอยากนั่งนะครับ ที่สำคัญคือ คณะกรรมการต่อเรือก็ต่อแบบคณะกรรมการคิดและเชื่อมั่นเอง ดังนั้น ถ้าจะฟังผู้ที่เคยนั่งเรือที่ผ่านมา และอาจจะต้องนั่งเรือที่กำลังต่ออยู่นี้ได้ให้ความเห็นบ้างจะดีไหมครับ ดังนี้

ผู้เขียนเชื่อว่าเหตุจูงใจต่างๆ ที่อยากแยกการจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษาออกจากกระทรวงศึกษาธิการ เพราะที่ผ่านมา สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาเป็นเสมือนคนกลุ่มน้อยในกระทรวงศึกษาธิการ บริหารงานภายใต้รัฐมนตรีคนเดียวกัน และมีปลัดกระทรวงคนเดียวกัน แม้ว่าปลัดกระทรวงศึกษาธิการตาม พ.ร.บ. การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 จะไม่ระบุว่าเป็นปลัดกระทรวงศึกษาธิการเป็นผู้บังคับบัญชาของสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาก็ตาม แต่โดยศักดิ์ของปลัดกระทรวงก็ดูเหมือนมีระดับชั้นสูงกว่าอะไรประมาณนี้ นอกจากนี้เนื่องจากในช่วงที่ผ่านมาคุณภาพการศึกษาไทยในระดับอุดมศึกษาทั้งโดยรวม และคุณภาพบัณฑิตศึกษา ก็ดูเหมือนจะแย่ลง และมีความพยายามจะชี้ว่าสาเหตุของปัญหายู่ที่การกำกับดูแล (Governance) ที่ให้อำนาจสถาบันมากเกินไป เช่น การเห็นชอบหลักสูตร การให้ปริญญา การจัดการศึกษา และการบริหารมหาวิทยาลัยโดยรวม เป็นต้น ส่วนหน่วยงานส่วนกลาง คือ สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษานั้นทำหน้าที่เพียงรับทราบงานที่กล่าวมาข้างต้น และประสานหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต่อไปเท่านั้น สำหรับผู้เขียนนั้นไม่เชื่อว่าประสิทธิภาพและประสิทธิผลการจัด

การศึกษาในสถาบันอุดมศึกษาขึ้นอยู่กับการณ์อยู่หรือแยกออกจากกระทรวงศึกษาธิการ และไม่เชื่อว่าถ้าส่วนกลางมีอำนาจบังคับบัญชามากขึ้นแล้วคุณภาพจะดีขึ้น ตรงกันข้ามน่าจะเสียหายมากขึ้นด้วยซ้ำ เพราะการจัดการศึกษาเป็นการดำเนินงานที่ต้องการความเป็นอิสระทางวิชาการอย่างยิ่ง โดยเฉพาะการจัดการศึกษาในระดับอุดมศึกษา ส่วนปัญหาที่ควรพิจารณาและแก้ไขถ้าจะมีการออกกฎหมายสำหรับการจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษาใหม่ในครั้งนี้ รวมทั้งถ้าจะมีการแยกเป็นกระทรวงอุดมศึกษาด้วยแล้ว ถ้าหากไม่แก้ไขสิ่งที่จะนำเสนอต่อไปนี้ ปัญหาการจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษา ก็จะไม่ได้รับการแก้ไขอยู่ดี

ประการแรกคือ องค์การทางการศึกษาเป็นหน่วยปฏิบัติการ ไม่ใช่หน่วยนโยบาย จึงไม่ควรมีรูปแบบการบริหารแบบองค์การการเมือง กล่าวคือ คณะกรรมการสภามหาวิทยาลัย อธิการบดี รองอธิการบดี และผู้บริหารหน่วยงานย่อยในสถาบัน ไม่ว่าจะเป็นคณบดี คณะต่างๆ ผู้อำนวยการศูนย์ สำนัก และอื่นๆ เหล่านี้ ต้องใช้แบบการบริหารหน่วยปฏิบัติ โดยการสรรหา คัดกรอง และแต่งตั้งบนฐานของศักยภาพของบุคคล ไม่ใช่การเลือกตั้งแบบตรง หรือเลือกตั้งแบบแฝง (สรรหาแบบจัดตั้ง)

ในปัจจุบันนี้รูปแบบการได้มาของกรรมการสภาที่สถาบันอุดมศึกษาของรัฐ เริ่มต้นจากการสรรหาผู้แทนของคณาจารย์ที่จะไปนั่งในคณะกรรมการสภามหาวิทยาลัยหนึ่ง ซึ่งได้มาจากการเลือกตั้งหรือบางแห่งเรียกว่าสรรหา เสร็จแล้วคณะกรรมการชุดดังกล่าวจะเป็นผู้คัดเลือกกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจากภายนอกที่จะมาเป็นกรรมการสภา ผู้อ่านก็ลองนึกภาพว่ากรรมการสภาที่เป็นผู้แทนของคณาจารย์จะเลือกใคร ถ้าไม่ใช่บุคคลที่อยู่ในตระกูลความคิดของกลุ่มตน (พวกตน) ดังนั้นอธิการบดีของหลายมหาวิทยาลัยไทยส่วนใหญ่จะเป็นการเลือกตั้ง และรู้ว่าจะเป็นผู้ใดตั้งแต่ “กรรมการสภาที่เป็นผู้แทนคณาจารย์เป็นคนของผู้จะสมัครเป็นอธิการบดีคนไหน” กระบวนการก็จะเป็นอย่างนี้ จนจบ เพราะในที่สุดกรรมการสภาก็จะเป็นผู้เลือกอธิการบดีครับ

ที่แย่ไปกว่านั้นก็คือสถาบันอุดมศึกษาส่วนใหญ่ มีการเลือกคณบดี หัวหน้าศูนย์ และสำนัก ปัญหาก็คือคณะไหนจะได้พวกอธิการ หรือฝ่ายตรงกันข้ามก็ขึ้นอยู่กับว่าคณาจารย์ในคณะใดสนับสนุนใครเป็นอธิการสมัยนั้น ในที่สุดคณบดี หัวหน้าศูนย์ และสำนักต่างๆ ซึ่งทำหน้าที่เสมือนหนึ่งเป็นแขนขาของอธิการบดีก็แยกกันเป็นฝักฝ่าย อย่างน้อยสองกลุ่มใหญ่ ๆ ซึ่งผู้เขียนเรียกว่า “การบริหารแบบขาคี” กล่าวคือ พันทีที่ใครก็ตามได้เป็นอธิการบดี จะมีคณบดี หัวหน้าศูนย์ สำนัก และคณาจารย์เกือบครึ่งหนึ่งของทั้งหมดในมหาวิทยาลัยทำหน้าที่เป็นฝ่ายค้าน (ฝ่ายแค้น) ในมหาวิทยาลัย หรือเป็นฝ่ายตรงกันข้ามกับอธิการบดีโดยปริยาย แล้วอย่างนี้ผู้อ่านคงจะพอนึกออกว่าผู้บริหารระดับสูง และรูปแบบการบริหารสถาบันชั้นสูงของไทยจะแบบไหน และผลสุดท้ายจะเป็นอย่างไรครับ แล้วทางออกจะเป็นอย่างไรนั้นคงต้องร่วมกันคิดและออกแบบกันไป แต่ในใจของผู้เขียนนั้นเห็นว่าเราอาจจะเรียนรู้จากวิธีการและกระบวนการที่เขาใช้กันอยู่ในต่างประเทศที่ยอมรับโดยทั่วไป (Larsson, 2017; American Council of Trustees and Alumni, 2017) และปรับใช้ในประเทศเราก็เป็นไปได้ กล่าวคือจำนวนและแนวทางในการได้มาซึ่งคณะกรรมการสภาในสถาบันอุดมศึกษานั้นเป็นสิ่งที่ควรกำหนดสำหรับผู้เขียนแล้วเห็นว่าคณะกรรมการสภามหาวิทยาลัยควรมีประมาณ 7 หรือ 9 คน รวมทั้งนายกสภามหาวิทยาลัยด้วย โดยมีสำนักงานเลขานุการของมหาวิทยาลัยเป็นหน่วยงานประจำมหาวิทยาลัยที่รับผิดชอบงานประชุมของมหาวิทยาลัย

แหล่งที่มาของกรรมการสภานั้นน่าจะมาจาก 3 แหล่ง คือ (1) บุคคลที่สมาคมศิษย์เก่าเป็นผู้สรรหาคัดเลือกและประสานการรับเป็นกรรมการสภา (2) บุคคลที่คณาจารย์ในมหาวิทยาลัยทั้งหมดเป็นผู้สรรหา คัดเลือกและประสานการรับเป็นกรรมการสภา ซึ่งอาจจะเป็นคนในหรือนอกสถาบันก็ได้ และ (3) บุคคลที่สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา (หรือกระทรวงอุดมศึกษาในอนาคต) เป็นผู้สรรหา คัดเลือก และแต่งตั้งเป็นผู้แทนของต้นสังกัด ในกรณีที่คณะกรรมการมี 9 คน ก็จะมีกรรมการ 8 คน ดังนี้ บุคคลที่ศิษย์เก่าเลือก 3 คน บุคคลที่คณาจารย์เลือก 3 คน และบุคคลที่ต้นสังกัดเลือก 2 คน 9 คน แต่ถ้าเป็นกรณีที่กำหนดให้มีกรรมการสภา 7 คนนั้น ก็จะมีบุคคลที่แต่ละกลุ่มเลือกมากลุ่มละ 2 คน รวม เป็น 6 คน เมื่อรวมนายกสภาแล้วก็จะ เป็น 7 คน

สำหรับนายกสภามหาวิทยาลัยนั้นให้คณะกรรมการที่ได้รับการสรรหาและคัดเลือกมาชุดแรกตามที่เสนอไว้ข้างต้นเป็นผู้สรรหาบุคคลที่จะมาเป็นนายกสภาต่อไป และเมื่อได้นายกสภาแล้ว จึงเข้าสู่กระบวนการแต่งตั้งคณะกรรมการสภาทั้งชุดต่อไป ส่วนอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสภามหาวิทยาลัยนั้น นอกจากจะมีหน้าที่ในการกำหนดนโยบาย และกำกับการดำเนินงานของมหาวิทยาลัยตามนโยบายดังกล่าวแล้วยังมีหน้าที่ในการออกข้อบังคับ และเห็นชอบประกาศ และแนวปฏิบัติต่างๆ ที่มหาวิทยาลัยจัดทำขึ้นเพื่อดำเนินงานตามนโยบายของมหาวิทยาลัย นอกจากนี้ยังมีอำนาจและหน้าที่ในการสรรหา คัดเลือก และเสนอการแต่งตั้งอธิการบดี ในกรณีที่อธิการบดีว่างลง และมีอำนาจและหน้าที่ในการให้อธิการบดีพ้นจากตำแหน่ง ในกรณีที่คณะกรรมการสภาเห็นว่าไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ทั้งนี้เพราะถ้าสถาบันนั้นดำเนินงานไม่ได้มาตรฐาน และคุณภาพการศึกษาไม่ดี คณะกรรมการสภาสถาบันอุดมศึกษานั้นต้องรับผิดชอบต่อการดำเนินงานของมหาวิทยาลัยด้วย และในขณะเดียวกัน ถ้าจะให้ให้อธิการบดีและทีมบริหารต้องรับผิดชอบต่อการบริหารงานของตนแล้ว อธิการบดีต้องมีอำนาจในการเลือกคนบดี ผู้อำนวยการศูนย์ และสำนักเอง และมีอำนาจเต็มในการบริหารมหาวิทยาลัยด้วย ทั้งนี้เพราะมหาวิทยาลัยไม่ใช่หน่วยการบริหารเชิงการเมือง แต่เป็นหน่วยปฏิบัติการแบบมีอาชีพ และโดยมีอาชีพ จึงควรได้รับเกียรติบริหารแบบมีอาชีพ และถูกถอดถอนแบบมีอาชีพด้วย

ผู้เขียนเชื่อว่าถ้าเราสามารถแก้ไขวิธีการได้มาซึ่งคณะกรรมการสภาและอธิการบดีมหาวิทยาลัย และวิธีการบริหารมหาวิทยาลัยดังที่ได้นำเสนอไปข้างต้น คุณภาพการศึกษาระดับอุดมศึกษาของไทยจะเปลี่ยนไปในทิศทางที่ดีขึ้นแน่นอน เพราะจริงๆ แล้วคุณภาพของคณาจารย์ในสถาบันอุดมศึกษาของไทย และผู้บริหารอุดมศึกษามีอาชีพและมีฝีมือระดับโลกก็พอจะมี แต่ด้วยระบบที่เป็นอยู่เราจึงได้นักการเมืองในองค์กร หรือผู้ที่อยู่ในกลุ่มการเมืองในองค์กรมาเป็นอธิการบดี และบริหารงานแบบขาดความรับผิดชอบแล้วข้างต้น นอกจากนี้ ความเป็นอิสระทางวิชาการ และสังคมวิชาการในสถาบันอุดมศึกษาต้องสยบยอมต่ออำนาจนอกระบบอยู่ จึงทำให้นักวิชาการมีอาชีพ และนักวิชาการหัวก้าวหน้าจำนวนมากไม่อยากจะอยู่ในวงจรภัยเรื้อรังของการจัดและบริหารการอุดมศึกษาของไทย ผลก็ปรากฏอย่างที่เห็นอยู่ในปัจจุบัน

ถ้าจะแก้ปัญหการศึกษาไทย; ปรับรื้อใหม่เลยดีกว่า

ก่อนอื่นก็ขอชื่นชมว่าร่างพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ... ที่อยู่ในกระบวนการตราเป็นกฎหมายฉบับใหม่นี้ว่ามีฐานคิดและแนวทางที่เป็นประโยชน์ต่อการจัดการศึกษาและคุณภาพการศึกษาไทยมากขึ้น แต่ไหนๆ จะปรับรื้ออยู่แล้ว ก็รื้อสร้างใหม่น่าจะดีกว่ารื้อและต่อเติมนะครับ ซึ่งผู้เขียนมีข้อเสนอเพื่อการพิจารณาดังนี้

เรื่องแรกคือการแบ่งบทบาทและหน้าที่ขององค์กรทางการศึกษา ตามมาตรา 54 ออกเป็น 6 กลุ่ม ดังกล่าวมาแล้วข้างต้น ดูดีแต่ยังคลุมเครือและมีมากกลุ่มเกินไป ยังสับสนเดิมๆ ไม่หลุด โดยสิ่งที่ควรเป็นนั่นคือ ควรมีเพียงสามกลุ่ม คือ กลุ่มที่เป็นหน่วยงานนโยบาย กลุ่มที่เป็นหน่วยจัดการศึกษา และหน่วยที่สนับสนุนการจัดการศึกษาดังนี้

หน่วยกำหนดนโยบายควรมีเพียงหน่วยเดียวคือกระทรวงศึกษาธิการ ทำหน้าที่กำหนดนโยบายการจัดการศึกษาของชาติเพียงแห่งเดียว โดยมี “คณะกรรมการนโยบายการศึกษาและพัฒนามนุษย์แห่งชาติ” ตามมาตรา 55 เป็นคณะกรรมการเชิงนโยบาย<sup>1</sup> ไม่ใช่กรรมการเชิงบริหารที่ทำหน้าที่ควบคุมการบริหารงานของหน่วยงานได้การบังคับบัญชาเหมือนคณะกรรมการทั้งหลายที่ทำกันอยู่ในปัจจุบัน (สมาน อัสวภูมิ 2543) หน่วยกำหนดนโยบายนี้มีหน้าที่ในการกำหนดนโยบายการศึกษาชาติ และงานที่เกี่ยวข้องคือ การพิจารณา

<sup>1</sup> กรรมการเชิงนโยบายทำหน้าที่ในการกำหนดนโยบาย พิจารณาจัดสรรทรัพยากรเพื่อการดำเนินงานตามนโยบาย และกำกับติดตามผลการดำเนินงานตามนโยบาย โดยมีหน่วยราชการประจำเป็นหน่วยปฏิบัติและมีอิสระในการบริหารจากคณะกรรมการเชิงนโยบาย



การจัดสรรงบประมาณ และการกำกับดูแลการดำเนินงานการจัดการศึกษาตามนโยบายการศึกษาชาติ ซึ่งจะทำให้การบริหารงานมีเอกภาพเชิงนโยบาย ส่วนหน่วยการจัดการศึกษา ไม่ว่าจะสังกัดหน่วยงานใด ก็ต้องปฏิบัติตามนโยบายเดียวกัน ภายใต้บทบัญญัติของกฎหมาย ไม่ใช่การบังคับบัญชาตามลำดับชั้นของการบริหารอย่างที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ดังจะได้กล่าวถึงต่อไป

หน่วยจัดการศึกษา เป็นหน่วยที่ดำเนินการจัดการศึกษา ซึ่งอาจจะดำเนินการได้ในหลายหน่วยงาน หลายสังกัด หลายองค์กร ทั้งของรัฐและเอกชน แต่ประเด็นอยู่ที่ว่า การจัดการศึกษาในทุกหน่วย ทุกสังกัดต้องดำเนินการตามกรอบนโยบายที่หน่วยกำหนดนโยบายกำหนด ตามกฎหมายที่กำหนด แต่การบริหารตามโครงสร้างองค์กรและรูปแบบที่ต้นสังกัดกำหนด และทุกหน่วยจัดการศึกษามีสิทธิ์ได้รับเงินสนับสนุนจากรัฐ โดยผ่านหน่วยกำหนดนโยบายตามที่กฎหมายกำหนด และหน่วยจัดการศึกษาแต่ละหน่วยอาจจะรับการจัดสรรงบประมาณการจัดการศึกษาเพิ่มเติมจากหน่วยสังกัดด้วยก็ได้ ขณะเดียวกันหน่วยจัดการศึกษาอาจจะไม่รับการสนับสนุนจากรัฐก็ได้ อย่างไรก็ตามแม้หน่วยจัดการศึกษานั้นจะรับหรือไม่รับเงินสนับสนุนงบประมาณสนับสนุนจากรัฐหรือไม่ก็ตาม หน่วยจัดการศึกษานั้นยังต้องปฏิบัติตามนโยบายการจัดการศึกษาที่หน่วยกำหนดนโยบายอยู่ดี หากไม่ปฏิบัติตามมีความผิดตามกฎหมาย

สำหรับหน่วยจัดการศึกษาของรัฐที่ดำเนินการอยู่ในหลายสังกัดในปัจจุบัน ก็ยังอาจจะจัดการศึกษาเหล่านั้นภายใต้สังกัดเดิมต่อไปเหมือนเดิมก็ได้ แต่จะทำหน้าที่เป็นเพียงหน่วยปฏิบัติการในการจัดการศึกษาตามนโยบายการศึกษาชาติที่หน่วยกำหนดนโยบายกำหนดไว้เท่านั้น ไม่ใช่ต้นสังกัดที่กำหนดนโยบายการศึกษาของตนเอง แต่ต้นสังกัดอาจจะกำหนดนโยบายในการดำเนินการจัดการศึกษาเฉพาะของตนเองย่อมกระทำได้ ส่วนหน่วยการจัดการศึกษาที่สังกัดอยู่ในกระทรวงศึกษาธิการ เช่น สถานศึกษาขั้นพื้นฐาน<sup>1</sup> สถานศึกษาอาชีวศึกษา หรือสถานศึกษาระดับอุดมศึกษา อาจจะยังอยู่ในสังกัดเดิมต่อไปได้เช่นกัน แต่เป็นเพียงหน่วยจัดการศึกษาเช่นเดียวกับหน่วยการจัดการศึกษาในสังกัดอื่นที่กล่าวมาแล้ว แต่หน่วยงานต้นสังกัดเป็นเพียงหน่วยต้นสังกัดในฐานะเป็นหน่วยงานราชการเท่านั้น ไม่ใช่หน่วยบังคับบัญชาเหมือนที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน นอกจากนี้หน่วยต้นสังกัดอาจจะ มีหน่วยประสานการจัดการศึกษาในระดับพื้นที่ก็ได้ถ้ามีสถานศึกษาในสังกัดจำนวนมาก และกรณีที่สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาจะแยกออกมาเป็นกระทรวงอุดมศึกษานั้น กระทรวงอุดมศึกษาก็จะทำหน้าที่หน่วยต้นสังกัดเพื่อประสานการจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษาเท่านั้น เหมือนหน่วยต้นสังกัดอื่นที่กล่าวมาแล้วข้างต้น ด้วยเหตุผลนี้ผู้เขียนจึงไม่เห็นความจำเป็นในการตั้งกระทรวงอุดมศึกษาอีก

หน่วยสนับสนุน เป็นหน่วยที่ทำหน้าที่เพื่อส่งเสริม หรือให้การสนับสนุนการจัดการศึกษาให้เป็นไปอย่างมีคุณภาพ ซึ่งอาจจะมีสามแบบ คือ แบบแรกเป็นหน่วยสนับสนุนการจัดการศึกษาที่จัดตั้งขึ้นโดยหน่วยกำหนดนโยบาย ถ้าเห็นความจำเป็นว่าเพื่อให้การจัดการศึกษาเป็นไปตามนโยบาย หน่วยกำหนดนโยบายอาจจะจัดให้มีหน่วยสนับสนุนการจัดการศึกษาเพื่อสนับสนุนการจัดการศึกษาของหน่วยการจัดการศึกษาในทุกสังกัดได้ สำหรับหน่วยสนับสนุนแบบที่สองนั้นจัดตั้งขึ้นภายในของแต่ละหน่วยในต้นสังกัดเพื่อให้การสนับสนุนหน่วยจัดการศึกษาในสังกัดของตน และหน่วยสนับสนุนแบบที่สาม เป็นหน่วยสนับสนุนการจัดการศึกษากายนอก ซึ่งจัดตั้งขึ้น ในลักษณะขององค์การมหาชน เช่น หน่วยรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษากายนอก สำนักงานการศึกษาและพัฒนาบุคลากรทางการศึกษาแห่งชาติ สำนักงานมาตรฐานและใบประกอบวิชาชีพการศึกษา (แทนคุรุสภาในปัจจุบัน) และสำนักงานทดสอบแห่งชาติ เป็นต้น

ด้วยหลักคิดและแนวทางในการออกแบบหน่วยงานทางการศึกษาของไทยแบบที่นำเสนอไปข้างต้น จะทำให้เกิดหลักการเอกภาพเชิงนโยบายและหลากหลายการปฏิบัติบรรลุตามจุดหมายที่กำหนดไว้ แม้จะมี

<sup>1</sup> สถานศึกษาในสังกัดนั้นอาจจะมีจัดการศึกษาดังแต่อนุบาล ประถมศึกษา และมัธยมศึกษาในสถานศึกษาเดียวกัน หรือ จัดระดับใดระดับหนึ่งก็ได้ และไม่ต้องห่วงความเป็นอิสระ เพราะทุกสถานศึกษาเป็นหน่วยจัดการศึกษาที่มีอิสระในการจัดการศึกษาในความรับผิดชอบของตนเองและต้องรับผิดชอบต่อการจัดการศึกษาของตนเต็มร้อยเปอร์เซ็นต์อยู่แล้ว

หน่วยจัดการศึกษาอยู่ในหลายสังกัดก็ตาม และจะลดความอึดอัด ข้ำซ้อนของหน่วยงานทางการศึกษาอีกมากที่สำคัญคือมีผู้รับผิดชอบต่อการจัดการศึกษา และมีความผิดตามกฎหมายที่กำหนดไว้ด้วย และด้วยแนวปฏิบัติดังกล่าวนี้คุณภาพการศึกษาจะเกิดตามมา

เรื่องที่สอง คือ เรื่องการเปลี่ยนการจัดสรรเงินจากเดิมที่จัดสรรผ่านอุปทานหรือสถานศึกษาเป็นผู้จัดสรรผ่านอุปสงค์หรือตัวผู้เรียน (มาตรา 70) นั่นก็หมายความว่าผู้เรียนสามารถเลือกสถานศึกษาที่จะเข้าเรียนได้ ซึ่งถ้าออกแบบการจัดสรรงบประมาณ และระบบการประเมินคุณภาพการศึกษา และการจัดลำดับคุณภาพการศึกษาของสถานศึกษาได้อย่างน่าเชื่อถือแล้ว จะเปลี่ยนวิธีการจัดการศึกษาจากการดำเนินการตามรูปแบบเป็นการเน้นสาระและคุณภาพมากขึ้น และจะตอบโจทย์การแบ่งหน่วยงานทางการศึกษาที่นำเสนอมาแล้วข้างต้น

เรื่องที่สามคือ รูปแบบและแนวทางในการประเมินคุณภาพการศึกษาและรับรองสถานศึกษาที่กำหนดไว้ในหมวดที่ 4 นั้นถือว่าเป็นจุดเปลี่ยนที่สำคัญที่การประเมินคุณภาพศึกษายกนอกจะดำเนินการต่อเมื่อสถานศึกษาขอให้ประเมินหรือต้นสังกัดเห็นว่าควรให้มีการประเมิน ซึ่งจะได้ประโยชน์สองประการคือ หนึ่งถ้าสถานศึกษาได้พร้อมรับการประเมินภายนอก ก็แสดงว่ามีคุณภาพพร้อมที่จะรับการตรวจสอบ ขณะเดียวกันหากต้นสังกัดซึ่งเป็นผู้ประสานการจัดการศึกษาตามนโยบาย หรือหน่วยกำหนดนโยบายเห็นว่าคุณภาพการศึกษาของสถานศึกษาใดสังกัดไหนก็ตามที่มีข้อมูลว่าไม่อาจจะได้มาตรฐาน ก็ขอให้หน่วยประเมินคุณภาพศึกษายกนอกไปประเมิน<sup>1</sup> แต่ที่ไม่เห็นด้วยคือ การให้ต้นสังกัดเป็นผู้ประเมินคุณภาพภายใน ซึ่งก็จะสร้างระบบอำนาจวิชาการครอบงำความเป็นอิสระทางวิชาการ และที่น่ากังวลกว่านั้นคือ ต้นสังกัดก็จะกำหนดรูปแบบตามความเชื่อของตนไปครอบงำสถานศึกษา และวงจรเกมวิชาการก็จะเกิดขึ้นเหมือนที่เป็นอยู่ในปัจจุบันคือ ผู้มีอำนาจต้องการอะไรสถานศึกษาจัดให้ และต้นสังกัดก็จะพึงพอใจถ้าสถานศึกษาปฏิบัติตามกติกาที่ตนกำหนด ส่วนคุณภาพจะเป็นอย่างไรนั้นเป็นอีกเรื่องหนึ่ง ถ้าจะมีระบบทำงานร่วมกันระหว่างต้นสังกัดกับสถานศึกษาในสังกัดควรเป็นหน้าที่ของหน่วยสนับสนุนการจัดการศึกษาเป็นผู้ดำเนินการ และควรเป็นการดำเนินการในลักษณะที่สถานศึกษาต้องการความช่วยเหลือเพื่อให้ตนเองได้มาตรฐานตามเกณฑ์การประเมินคุณภาพศึกษายกนอก ไม่ใช่การประเมินคุณภาพภายในแบบที่ต้นสังกัดทั้งหลายดำเนินอยู่ในปัจจุบัน

เรื่องที่สี่คือ การกำหนดที่จะให้มัธยมศึกษาตอนปลายมีการจัดการศึกษาสายวิชาชีพ (มาตรา 33 (ข) 1)) ซึ่งก็คล้ายกับการจัดมัธยมแบบผสมเมื่อหลายสิบปีมาแล้ว ซึ่งยังมีร่องรอยโรงฝึกงานในสถานศึกษาเหล่านั้นอยู่ในปัจจุบัน แต่ในที่สุดก็เลิกไปเพราะขาดครูวิชาชีพที่เชี่ยวชาญและอุปกรณ์ที่ไม่เพียงพอ ในทัศนะของผู้เขียนเห็นว่าเรื่องสายอาชีพควรเป็นเรื่องของอาชีวศึกษาจะดีกว่า และถ้าต้องการส่งเสริมให้คนเรียนวิชาชีพมากขึ้นควรจัดระบบอาชีพให้ผู้เรียนมาทางวิชาชีพมีงานทำและมีรายได้มากกว่าหรือเท่ากับอาชีพอื่นก็จะเป็นสิ่งจูงใจให้คนหันมาให้ความสนใจกับการเรียนในวิชาชีพมากขึ้นเอง

เรื่องสุดท้ายที่จะกล่าวถึงคือ การที่ร่างพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาตินับใหม่ไม่กำหนดให้มีสำนักงานการศึกษาทำสำนักไว้เหมือนฉบับเดิม แปลว่าน่าจะมีการยกเลิกสำนักงานเหล่านั้นไป แต่ไม่มีความชัดเจนว่าจะหวนกลับไปตั้งกรมต่างอีกหรือไม่ ซึ่งไม่ว่าคณะออกแบบกระทรวงศึกษาธิการใหม่จะคิดไว้อย่างไร ผู้เขียนขอเสนอว่าไม่ควรถอยหลังกับไปจุดนั้น และสร้างความอึดอัดของระบบราชการกลับคืนมาใหม่ แต่ควรตั้งสำนักประสานการจัดการศึกษาระดับต่างๆ แทน ดังกล่าวมาแล้วในเรื่องแรก ส่วนการบริหารงานบุคคลให้เป็นหน้าที่ผู้บริหารสถานศึกษาเป็นหลัก

<sup>1</sup> เพียงแต่วิธีการประเมิน และผลการประเมินภายนอกต้องได้มาตรฐาน และน่าเชื่อถือด้วยจึงจะได้ประโยชน์



## สรุปและความเห็นท้ายเรื่อง

ถ้าร่าง พ.ร.บ.การศึกษาฉบับใหม่เป็นไปตามร่างที่ผู้เขียนกล่าวอ้างถึงข้างต้นนั้น ก็นับว่า พ.ร.บ. การศึกษาฉบับใหม่นี้มีการเปลี่ยนแปลงหลายประการ โดยเฉพาะสาระในมาตรา 38 ซึ่งน่าเป็นมาตราที่เปิดให้มีการตราพระราชบัญญัติจัดตั้งกระทรวงอุดมศึกษา ซึ่งก็ไม่มีปัญหา เพียงแต่มีการแยกหน่วยงานทางการศึกษา เหมือนที่เคยมีมาก่อนที่จะรวมกันตาม พ.ร.บ. การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 เท่านั้น ปัญหาที่จะเหมือนที่ผู้เขียน นำเสนอไปข้างต้น อย่างไรก็ตามประเด็นที่ผู้เขียนเห็นว่าน่าจะเป็นจุดเปลี่ยนที่สำคัญคือ การแบ่งหน่วยงานทางการศึกษาดังที่นำเสนอไว้ในเรื่องที่หนึ่ง โดยเฉพาะหากได้นำข้อเสนอที่กล่าวไว้ข้างต้นไปพิจารณา เรื่องที่สองคือการเปลี่ยนวิธีให้การสนับสนุนงบประมาณการจัดการศึกษา และวิธีการประเมินคุณภาพการศึกษากายนอก ถ้ามีการออกแบบอย่างรอบครอบและไม่ห่วงความเป็นองค์การราชการจนเกินไป คุณภาพการศึกษาของไทย จะเปลี่ยนไปในทางที่ดีขึ้นแน่นอนครับ

## เอกสารอ้างอิง

- คณะทำงานฯ พิจารณา. ร่างพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. .... From [www.kruthai.info](http://www.kruthai.info), retrieved January 2017, documented September 15, 2016.
- ครูไทย. **เสมา 1 พันธัง ดันแยกกระทรวงอุดมศึกษา**. From [www.kruthai.info](http://www.kruthai.info), retrieved January 29, 2017, posted December 28, 2016.
- เดลินิวส์. **เสมา 1 พันธัง ดันแยกกระทรวงอุดมศึกษา**. From [www.dailynews.co.th](http://www.dailynews.co.th), retrieved January 29, 2017, posted December 28, 2016.
- บรรเทิง ศิลปสกุลสุข. **ยุบเลิก สมค.: คินครูสู่นักเรียน**. From [www.change.org](http://www.change.org), retrieved January 29, 2017.
- สมาน อัสวภูมิ. **การจัดและบริหารการศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษาของประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศอังกฤษ**. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์คุรุสภา, 2543.
- สำนักข่าวการศึกษา สยามเอดดูนิวส์. **แยกกระทรวงอุดมศึกษาพันธังมอก ศร. หมอธีระเกียรติ ตั้งใจเอกจริงหรือแค่ยาหอม?!!**. From [www.siamedunews.com](http://www.siamedunews.com), retrieved January 29, 2017.
- สำนักข่าวอิสรา. **ไม่ยุบ สมค. ยงยุทธ-ณรงค์ แจงสนช. ยกเครื่องประเมินผลการศึกษาใหม่**. From [www.isranews.org](http://www.isranews.org), retrieved January 29, 2017, posted June 15, 2015.
- สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ. **พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545**. กรุงเทพฯ: พริกหวานกราฟฟิค, 2545.
- หนังสือพิมพ์คมชัดลึก. **พันธังยุบ สมค-สทศ. ภายใน 2 ปี**. หนังสือพิมพ์คมชัดลึก (กรอบบ่าย) ฉบับวันที่ 15 มกราคม 2556.
- American Council of Trustees and Alumni. **Selecting a New President: What to Do Before You Hire a Search Firm**. From [www.goachta.org](http://www.goachta.org), retrieved January 29, 2017.
- Larsson, Allan. **Governing bodies of higher education institutions: Roles and responsibility**. From [www.oecd.org](http://www.oecd.org), retrieved January 29, 2017.
- Matichon. **หมอธี พันธังแยกกระทรวงอุดมศึกษา**. From [www.matichon.co.th](http://www.matichon.co.th), retrieved January 29, 2017, posted December 29, 2016.
- Nationtv. **ไฟเขียวแยกกระทรวงอุดมศึกษา**. From [www.nationtv.tv](http://www.nationtv.tv), retrieved January 29, 2017, posted September 16, 2016.