



ข้อเสนอแนะเพื่อการปฏิรูปการศึกษาของไทย

Recommendation for Education reform in Thailand

ARTICLE INFO

Article history:

Received 19 April 2019

Revised 30 April 2019

Accepted 27 May 2019

Available Online 19 February 2020

สมบัติ โพธิ์หล้า^{1*} และ ปักดี โพธิ์สิงห์²

Sombat Pola^{1*} and Pakdee Posing²

ABSTRACT

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. 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 is clear.

KEYWORDS: REFORM / EDUCATION / RECOMMENDATION

¹ ครูชำนาญการ สังกัดโรงเรียนกันทรวิชัย จังหวัดมหาสารคาม ประเทศไทย

Professional teacher in Kantarawichai school Maha Sarakham Province Thailand.

² ครูชำนาญการ สังกัดโรงเรียนกันทรวิชัย จังหวัดมหาสารคาม ประเทศไทย

Professional teacher in Kantarawichai school Maha Sarakham Province Thailand.

* Corresponding author; E-mail address: sombut055@gmail.com doi: 10.14456/joe.2020.1

บทคัดย่อ

การประกาศใช้พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 นำไปสู่การควมรวม หน่วยงานที่รับผิดชอบ การจัดตั้งหน่วยงานใหม่ รวมทั้งการจัดสรรงบประมาณจำนวนมาก ด้วยเจตนารมณ์การเปลี่ยนแปลงเป็นไปเพื่อปฏิรูป การศึกษาอันมีเป้าหมายที่จะยกระดับ คุณภาพพลเมืองของประเทศ แต่ผลลัพธ์ที่คาดหวังยังไม่บรรลุแต่อย่างใด ในทางตรงกันข้าม กลับมีสัญญาณที่น่าห่วงใยผลจากการประเมินผลทั้งในระดับชาติและนานาชาติ ทั้งนี้ สืบเนื่องมา จากการออกแบบระบบให้รัฐเป็นผู้จัดการศึกษาโดยส่วนใหญ่ การออกนโยบาย หรือมาตรการแก้ปัญหาแบบแยกส่วน รวมทั้งปัจจัยและเงื่อนไขของระบบการศึกษาแบบเดิม ที่ยังไม่แก้ไขได้ส่งผลต่อคุณภาพการศึกษาด้วย การออกแบบ ระบบและกลไกการศึกษาใหม่ควรมีมีนทัศน์เบื้องต้นที่สอดคล้องกัน ในเรื่องเป้าหมายการศึกษาที่มุ่งพัฒนาคนไทยที่ สมบูรณ์ สามารถเรียนรู้ได้ด้วยตนเอง ตลอดชีวิต สร้างโอกาสทางการศึกษาเพื่อคุณค่าของชีวิตและศักดิ์ศรีความเป็น มนุษย์ ปฏิรูประบบการจัดการศึกษาควรมุ่งจัดโครงสร้างการจัดการศึกษาที่สามารถ สร้างความรับผิดชอบต่อผลลัพธ์ ใช้มาตรการทางการคลังโดยกำหนดรายจ่ายทางการศึกษา ที่เน้นอุปสงค์และจัดระบบการจัดสรรงบประมาณตรงสู่ผู้ เรียนหรือผู้รับประโยชน์ทางการศึกษา จัดการเรียนรู้เพื่อสร้างสมรรถนะกำลังคนทั้งระบบ เกิดการเรียนรู้ตลอดชีวิต เพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตและสัมมาชีพ รวมไปถึงการจัดการศึกษาและการส่งเสริมการเรียนรู้เฉพาะกลุ่มเป้าหมาย ที่มีความชัดเจน

คำสำคัญ: การปฏิรูป / การศึกษา / ข้อเสนอแนะ

บทนำ

การวิเคราะห์เชิงระบบของการปฏิรูปการศึกษาที่ผ่านมาได้ให้บทเรียนสำคัญหลายประการ เช่น ระบบการ ศึกษามีความสลับซับซ้อน การใช้เครื่องมือปฏิรูปหรือพัฒนา เพียงหนึ่งหรือสองประการไม่เพียงพอในการขับเคลื่อนทั้งระบบ การปฏิรูปที่ผ่านมายังขาด การบริหารการเปลี่ยนแปลง (Change management) การปรับเปลี่ยนวัฒนธรรมองค์กร จากแบบรวมศูนย์ไปสู่การกระจายอำนาจ (Culture implementation) การพัฒนา ทรัพยากรมนุษย์ในระบบให้สอดคล้องกับแผนกลยุทธ์และแผนการพัฒนา (Strategic capacity building) การยก ระดับคุณภาพการเรียนรู้ของพลเมือง การประสานความสอดคล้องของโครงสร้างกระบวนการและวัฒนธรรมองค์กรของ หน่วยงานภายในกระทรวงศึกษาธิการ การออกนโยบายหรือมาตรการแก้ปัญหาแบบแยกส่วนเป็นบัญญัติไตรยางค์ การเปลี่ยนแปลงนโยบายการศึกษามีบ่อยครั้งและมีช่องทางให้เกิดกาแทรกแซงการบริหารจัดการได้ในทุกระดับ นโยบายหลายอย่างนำไปสู่ผลลัพธ์ที่ไม่คาดคิด (Unintended consequences) บทความนี้มีความมุ่งหมายเพื่อนำเสนอข้อคิดเห็นบางประการที่จะนำมาพัฒนา การปฏิรูปการศึกษาให้บรรลุตามที่มุ่งหวังได้

การปฏิรูปการศึกษา

แนวคิดในการปฏิรูปการศึกษา เริ่มจากสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 เป็นช่วงที่ประเทศไทยต้องเผชิญหน้ากับลัทธิ จักรวรรดินิยมและความทันสมัยของประเทศตะวันตก พระองค์ ทรงพยายามที่จะปรับตัวเข้าสู่ความทันสมัย แบบประเทศตะวันตกและเพื่ออำรงไว้ซึ่งความเป็นเอกราชของ ประเทศ การปรับตัวที่สำคัญประการหนึ่งคือ การปฏิรูปการศึกษา พระองค์ทรงปฏิรูปการศึกษาอย่างเป็นระบบ แบบแผนและเป็นขั้นเป็นตอน โดยเปลี่ยน การสอนจากเดิมที่เป็นการสอนที่บ้าน วัด และในวัง เป็นการสอนใน ระบบโรงเรียน คือ ให้มีสถานที่ศึกษาขึ้น โดยเฉพาะและมีครูสอนตามเวลาที่กำหนดที่สำคัญ ๆ ได้แก่ ทรงจัดตั้ง โรงเรียนหลวงและโรงเรียนราษฎร์ สำหรับราษฎรทั่วไปขึ้นเป็นครั้งแรก ทรงจัดตั้งโรงเรียนขึ้นในมณฑลต่าง ๆ ส่งผลให้



การศึกษาเล่าเรียนขยาย ไปทั่ว ราชอาณาจักร นอกจากนี้ยังทรงจัดตั้งกรมศึกษาธิการขึ้นเพื่อรับผิดชอบในการบริหารจัดการด้านการศึกษาของประเทศ (ต่อมาในฐานะเป็นกระทรวงธรรมการและเปลี่ยนชื่อมาเป็นกระทรวงศึกษาธิการในปัจจุบัน) การปฏิรูปการศึกษาของพระองค์ในครั้งนี้นับเป็นรากฐานที่สำคัญของการศึกษาไทยจนทุกวันนี้

แนวคิดทักษะแห่งศตวรรษที่ 21 ตั้งอยู่บนฐานคิดที่เชื่อว่า รูปแบบการศึกษาแบบดั้งเดิมในช่วงศตวรรษที่ 20 ซึ่งเน้นย้ำแต่การเรียนรู้และท่องจำเนื้อหาในสาระวิชาหลัก อาทิ คณิตศาสตร์ วิทยาศาสตร์ ภาษาศาสตร์ สังคมศึกษา ไม่เพียงพออีกต่อไปแล้วในการดำรงชีวิตและการทำงานในโลกศตวรรษใหม่ภายใต้ความท้าทายใหม่ สำหรับแนวคิดทักษะแห่งศตวรรษที่ 21 นั้น ตั้งต้นจากผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนรู้ที่จำเป็นสำหรับศตวรรษที่ 21 โดยให้ความสำคัญกับการปลูกฝัง “ทักษะ” ที่จำเป็นในศตวรรษที่ 21 เช่น ทักษะในการคิดขั้นสูง ทักษะในการเรียนรู้และนวัตกรรม ทักษะชีวิตและการทำงาน ทักษะด้านสารสนเทศและการสื่อสาร ควบคู่กับ “เนื้อหา” ในสาระวิชาหลักและความรู้อื่นที่สำคัญในศตวรรษที่ 21 เช่น ความรู้เรื่องโลก ความรู้ด้านการเงิน เศรษฐกิจ ธุรกิจและการเป็นผู้ประกอบการ ความรู้ด้านพลเมือง ความรู้ด้านสุขภาพ และความรู้ด้านสิ่งแวดล้อม ผ่านหลักสูตรที่มีลักษณะกระชับ (lean curriculum) ช่างคิด (thinking curriculum) และบูรณาการ (interdisciplinary curriculum) เพื่อสร้างนักเรียนที่มี “คุณลักษณะ” อันพึงปรารถนาของโลกศตวรรษที่ 21 ได้ นั่นคือ รู้จักคิด รักการเรียนรู้ มีสำนึกพลเมือง มีความกล้าหาญทางจริยธรรม มีความสามารถในการแก้ปัญหา ปรับตัว สื่อสาร และทำงานร่วมกับผู้อื่นได้อย่างมีประสิทธิภาพตลอดชีวิต

การเรียนรู้ในศตวรรษที่ 21 ยังต้องมีการผสมผสานเทคโนโลยีเข้ากับเนื้อหาและวิธีการสอน โดยใช้เทคโนโลยีสนับสนุนทฤษฎีการเรียนรู้แบบใหม่ในการพัฒนาเนื้อหาและทักษะแบบใหม่อีกด้วย เทคโนโลยีเพื่อการเรียนรู้ในศตวรรษที่ 21 ควรมีคุณลักษณะที่มีชีวิต มีพลวัต มีปฏิสัมพันธ์ การเชื่อมต่อและมีส่วนร่วม ใช้สื่อผสมอย่างหลากหลาย ปรับเปลี่ยนตามความสามารถและระดับของผู้เรียน มีเนื้อหาที่ไม่ยึดติดกับตัวสื่อ เลือกรูปแบบเนื้อหาได้เอง ค้นหา-แก้ไข-จดบันทึกได้ เก็บประวัติการเรียนรู้อย่างเป็นระบบ และมีระบบการประเมินผล การเรียนรู้ที่รวดเร็วและต่อเนื่อง (กระทรวงศึกษาธิการ, 2538) แต่ครั้งที่ถือเป็นจุดเริ่มต้นสำคัญในการปฏิรูปการศึกษาและเห็นเป็นรูปธรรมชัดเจนคือ เมื่อมี การประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ซึ่งได้บัญญัติให้มีกฎหมายเกี่ยวกับ การศึกษาแห่งชาติเพื่อเป็นกฎหมายแม่บทในการบริหารจัดการการศึกษาเพื่อนำไปสู่การปฏิรูปการศึกษา อย่างจริงจัง และต่อมาได้มีการประกาศใช้ “พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542” เป็นกฎหมาย แม่บทในการบริหารจัดการการศึกษาขึ้น จากพระราชบัญญัติดังกล่าวนำไปสู่การดำเนินการปฏิรูปการศึกษา รอบแรกขึ้น ในระหว่างปี พ.ศ. 2542-2551 แต่ผลของการปฏิรูปนั้นกลับพบว่า ระบบการศึกษาของไทยยังไม่สามารถพัฒนาผู้เรียนให้มีคุณภาพได้ตามที่ตั้งไว้นำนำสู่การปฏิรูปการศึกษารอบสอง หรือที่ เรียกว่า การปฏิรูปการศึกษาในทศวรรษที่ สอง พ.ศ. 2552-2561 ซึ่งปัจจุบันได้ดำเนินการไปแล้วกว่า 5 ปีแต่ปัญหา คุณภาพการศึกษาของไทยโดยรวมอาจกล่าวได้ว่ายังเป็นปัญหาอยู่ โดยเฉพาะปัญหาด้านคุณภาพการศึกษา คุณภาพผู้เรียน ด้านครู คณาจารย์และบุคลากรทางการศึกษา ด้านประสิทธิภาพของการบริหารจัดการศึกษา ด้านการเพิ่มและกระจายโอกาสทางการศึกษาที่ไม่ทั่วถึง เท่าเทียม และด้านการผลิตและพัฒนาากำลังคนเพื่อ เพิ่มศักยภาพการแข่งขัน ก็ยังไม่สามารถตอบสนองความต้องการของประเทศได้ (กระทรวงศึกษาธิการ, 2546)

ปัจจัยที่นำไปสู่การปฏิรูปการศึกษา

ถ้าหากการจัดการศึกษาสามารถนำเอาความรู้และเทคโนโลยีเข้าสู่กระบวนการผลิตด้านอุตสาหกรรมได้อย่างมีประสิทธิภาพ และถ้าหากการศึกษาสามารถพัฒนาทักษะ ฝีมือ ความรู้ ความชำนาญการของแรงงานไทยให้สอดคล้องกับความต้องการของเทคโนโลยีในปัจจุบัน และหากการศึกษาสามารถสร้างผู้นำรุ่นใหม่ได้จริง และสร้างความรู้พื้นฐานทางประชาธิปไตยให้แก่ประชาชนส่วนใหญ่ได้ เราก็คงจะได้ผู้นำทางการเมืองที่มีประสิทธิภาพ ความรู้ในการบริหารบ้านเมืองได้อย่างมีประสิทธิภาพ และมีวิสัยทัศน์กว้างไกล คงจะไม่ประสบปัญหาทางเศรษฐกิจ

ดังที่ประสพอยู่ และแม้ว่าจะต้องประสบปัญหานี้ตามธรรมชาติของวงจรเศรษฐกิจ แต่ก็คงไม่ถึงขั้นโศกนาฏกรรมที่เป็นอยู่วิกฤตการณ์ในสังคมไทยจึงเป็นวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจ ซึ่งเป็นผลลัพธ์จากระบบการเมืองที่มีปัญหาเรื้อรังและระบบการศึกษาที่เข้าขั้นทุพพลภาพ จะแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจระยะยาวได้จำเป็นต้องผ่าตัดระบบการศึกษา จะปฏิรูปการเมืองได้ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ก็จะต้องปฏิรูปการศึกษาควบคู่กันไปด้วย การปฏิรูปการศึกษาจึงเป็นเป้าหมายหลักของการร่างพระราชบัญญัติการศึกษานี้ฉบับอื่นที่จริงหากจะพูดกันอย่างตรงไปตรงมาแล้ว ประเทศชั้นนำหลาย ๆ ประเทศก็มีปัญหาทางการศึกษา และมีความต้องการการปฏิรูปด้วยกันทั้งนั้น (วิชัย ตันศิริ, 2542) ที่กล่าวมาทำให้เห็นความจำเป็นในการปรับระบบการศึกษาให้สอดคล้องกับความเป็นจริงของยุคสมัยใหม่ หมายความว่า จะต้องเตรียมคนให้สามารถศึกษาได้ตลอดชีวิต และปัจจัยพื้นฐานที่ส่งผลกระทบต่อทำให้เกิดความจำเป็นที่จะต้องมีการปฏิรูปการศึกษานี้เนื่องมาจากสาเหตุหลายประการ ดังนี้

1. กระแสโลกาภิวัตน์ ภาคธุรกิจอุตสาหกรรมของประเทศไทยได้ก้าวไปสู่ระบบเทคโนโลยีมีการปรับเปลี่ยนโครงสร้างเศรษฐกิจเพื่อเพิ่มศักยภาพในการผลิตให้สามารถแข่งขันกับนานาชาติได้ ภาวะการแข่งขันอย่างรุนแรงของตลาดโลกด้านคุณภาพของผลิตภัณฑ์ทำให้หลายฝ่ายได้หันมาสนใจในการพัฒนาคุณภาพแรงงานภาคอุตสาหกรรมของประเทศไทย เพื่อให้ได้บุคลากรที่มีความรู้ความสามารถและทักษะอย่างเพียงพอในการใช้และควบคุมเทคโนโลยีในการผลิตได้อย่างเหมาะสมและมีประสิทธิภาพ ดังนั้นจึงมีความจำเป็นที่ระบบการศึกษาไทยจะต้องมีการปฏิรูปการศึกษาเพื่อให้สอดคล้องกับสภาวะเศรษฐกิจ โดยผลิตบุคลากรให้มีคุณภาพที่สนองความต้องการและความพึงพอใจของภาคธุรกิจอุตสาหกรรม ความก้าวหน้าของเทคโนโลยีสารสนเทศทำให้โลกเต็มไปด้วยข่าวสารข้อมูลที่มีการเคลื่อนไหวอย่างรวดเร็ว บุคคลที่มีสื่อต่าง ๆ อยู่ในครอบครองจะสามารถรับรู้และสัมผัสข้อมูลข่าวสารได้รวดเร็ว และสามารถแลกเปลี่ยนข้อมูลความรู้มากกว่าบุคคลอื่น ๆ ที่ไม่มีโอกาสในการใช้บริการของเทคโนโลยีสารสนเทศมีความแตกต่างกันอันเนื่องมาจากเหตุผลหรือข้อจำกัดต่าง ๆ เช่น ความยากจน อยู่ในพื้นที่ห่างไกล ช่องว่างของการรับรู้ ข้อมูลข่าวสารจะเกิดขึ้นกับกลุ่มคนที่เทคโนโลยีสารสนเทศขับเคลื่อนไปถึง ปัจจุบันวิถีชีวิตของคนไทยเปลี่ยนแปลงไปมาจากอิทธิพลของกระแสโลกาภิวัตน์ คนไทยมีโอกาสรับรู้ข้อมูลข่าวสารได้กว้างขวางขึ้นและในทางสร้างสรรค์ เทคโนโลยีสารสนเทศได้นำเสนอโอกาสและทางเลือกให้บุคคลได้เรียนรู้จากหลายช่องทางและหลายรูปแบบ ทำให้การเรียนรู้สามารถยืดหยุ่นทั้งเวลาและสถานที่ ตลอดจนสามารถเรียนรู้ และรับรู้ข้อมูลได้อย่างต่อเนื่องตามความสนใจของตนเอง และในอนาคตบุคคลจะแสวงหาแนวทางและค้นหาความรู้ได้ด้วยตนเอง การเรียนรู้จะเกิดจากการจัดการศึกษาในสถานศึกษาโดยเรียนผ่านสื่อเทคโนโลยีทางการศึกษาที่จะมีการนำเสนอความรู้หลากหลายและเรียนจากเหตุการณ์จริงในสังคม ผู้เรียนเป็นศูนย์กลางการเรียนรู้และสร้างรูปแบบการเรียนรู้ของตนเอง การแสวงหาความรู้จะเกิดจากความพึงพอใจ เป็นการเรียนรู้เพื่อส่งเสริมประสบการณ์และเพื่อการศึกษาหาความรู้ตลอดชีวิต ผลกระทบเหล่านี้ทำให้จำเป็นต้องปฏิรูปการศึกษาโดยเฉพาะด้านการเรียนการสอนในแนวทางใหม่ที่สอดคล้องกับกระแสโลกาภิวัตน์ ผู้เรียนสามารถเรียนรู้โดยวิธีใดก็ได้ จะต้องมีความหลากหลายและยืดหยุ่น แต่มีการเทียบมาตรฐานและรับรองคุณภาพให้อย่างเป็นระบบ

เนื่องจากกระแสการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วของสังคมยุคโลกาภิวัตน์การศึกษายุคใหม่จะต้องพัฒนาคนให้มีความสามารถใช้ข้อมูลข่าวสารเป็น โดยสามารถนำมาพัฒนาเป็นกระบวนการเรียนรู้ของตนเองได้ การศึกษาต้องเตรียมคนให้มีคุณสมบัติที่เหมาะสมกับเศรษฐกิจยุคโลกาภิวัตน์ สามารถควบคุมภาวะวิกฤตเศรษฐกิจได้ การศึกษาจะต้องมีเป้าหมายหลักในการสร้างบุคคลแห่งการเรียนรู้เพื่อก่อให้เกิดองค์กรและสังคมแห่งการเรียนรู้ที่จะเป็นองค์ประกอบสำคัญในการขับเคลื่อนกระบวนการพัฒนาและยกระดับการศึกษาของประเทศให้สามารถเข้าสู่การแข่งขันกับนานาชาติได้

2. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 และพระราชบัญญัติการศึกษา พ.ศ.2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ครั้งที่ 2) พ.ศ. 2545 บัญญัติไว้ว่าปัจจัยพื้นฐานที่สำคัญที่สุดประการหนึ่งที่จะส่งผลให้จำเป็นต้อง



มีการปฏิรูปการศึกษาทั้งระบบรวมทั้งการจัดการศึกษาวิทยาศาสตร์ คณิตศาสตร์และเทคโนโลยีด้วย ก็คือ การประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 และพระราชบัญญัติการศึกษา พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ครั้งที่ 2) พ.ศ. 2545 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 พระราชบัญญัติการศึกษา พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ครั้งที่ 2) พ.ศ. 2545 ได้ระบุไว้ในมาตรา 12 ว่าบุคคลย่อมมีเสรีภาพในวิชาการ การศึกษา อบรม การเรียนการสอนย่อมได้รับความคุ้มครองเท่าที่ไม่ขัดต่อหน้าที่ของพลเมืองหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน และในมาตรา 43 ระบุว่าบุคคลย่อมมีสิทธิเสมอกันในการรับการศึกษาขั้นพื้นฐานไม่น้อยกว่าสิบสองปีที่รัฐจะต้องจัดให้อย่างทั่วถึงและมีคุณภาพโดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย การจัดการศึกษาอบรมของรัฐต้องคำนึงถึงการมีส่วนร่วมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและเอกชน ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติการจัดการศึกษาอบรมขององค์กรวิชาชีพและเอกชนภายใต้การกำกับดูแลของรัฐย่อมได้รับความคุ้มครอง

นอกจากนี้ในมาตรา 81 ระบุให้รัฐต้องจัดการศึกษา อบรม และสนับสนุนให้จัดการศึกษาอบรมให้เกิดความรู้คู่คุณธรรม ปรับปรุงการศึกษาให้สอดคล้องกับเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคม สร้างเสริมความรู้ และปลูกจิตสำนึกที่ถูกต้อง พัฒนาวิชาชีพครู และส่งเสริมภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปและวัฒนธรรมของชาติ เป็นต้น ซึ่งความในรัฐธรรมนูญดังกล่าวได้สะท้อนออกมาในรายละเอียดตามกฎหมายการศึกษาที่ได้ออกมาภายหลัง คือ พระราชบัญญัติการศึกษา พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ครั้งที่ 2) พ.ศ. 2545 พระราชบัญญัติการศึกษา พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ครั้งที่ 2) พ.ศ. 2545 เป็นกฎหมายหลักทางด้านการศึกษาระดับแรกของประเทศไทยที่ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นและให้ข้อมูลอย่างกว้างขวาง เพื่อกำหนดเนื้อหาสาระต่าง ๆ เกี่ยวกับการจัดการศึกษาของประเทศ ซึ่งส่งผลกระทบต่อสำคัญในการเปลี่ยนแปลงการจัดการศึกษาของชาติอย่างมาก นับตั้งแต่การกำหนดความมุ่งหมายของการศึกษา ที่เน้นการพัฒนาคนไทยให้เป็นมนุษย์ที่สมบูรณ์ทั้งร่างกาย จิตใจ สติปัญญา ความรู้และคุณธรรม (มาตรา 6) การจัดการศึกษาโดยยึดหลักการศึกษาตลอดชีวิตสำหรับประชาชน ให้สังคมมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา (มาตรา 8) การกำหนดสิทธิและหน้าที่ทางการศึกษาของบุคคล บิดามารดา ครอบครัว ชุมชน องค์กรรัฐ องค์กรเอกชน สถาบันต่าง ๆ ทางสังคม (มาตรา 10 – มาตรา 14) การกำหนดระบบการศึกษา ซึ่งระบุไว้ว่ามี 3 รูปแบบ คือ การศึกษาในระบบและนอกระบบการศึกษา และการศึกษาตามอัธยาศัย โดยให้มีการผสมผสานและการเทียบโอนผลการเรียนระหว่างรูปแบบเดียวกัน และต่างรูปแบบกันได้ (มาตรา 15) การกำหนดการบริหารและการจัดการศึกษาของรัฐ ซึ่งมุ่งเน้นความเป็นเอกภาพ ประสิทธิภาพ และการกระจายอำนาจ (มาตรา 31 – มาตรา 40) การกำหนดสิทธิในการจัดการศึกษาขององค์กรท้องถิ่น (มาตรา 41) การบริหารและการจัดการศึกษาเอกชน ซึ่งมุ่งเน้นความเป็นอิสระ โดยมีการกำกับ ติดตาม ประเมินคุณภาพและมาตรฐานของรัฐ (มาตรา 43) การกำหนดมาตรฐานและการประกันคุณภาพการศึกษาอย่างเป็นระบบต่อเนื่อง และชัดเจน (มาตรา 47 – มาตรา 51) การพัฒนาครูอาจารย์และบุคลากรทางการศึกษา (มาตรา 58 – มาตรา 68) เหล่านี้เป็นต้น สำหรับในเรื่องของการจัดการศึกษาวิทยาศาสตร์ คณิตศาสตร์และเทคโนโลยีนั้น ในมาตรา 23 ก็ได้ระบุไว้อย่างชัดเจนว่าต้องเป็นความสำคัญทั้งความรู้ คุณธรรม กระบวนการเรียนรู้และบูรณาการตามความเหมาะสมของแต่ละระดับการศึกษา ในเรื่องของความรู้และทักษะด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี รวมทั้งความรู้ความเข้าใจและประสบการณ์เรื่องของการจัดการ การบำรุงรักษาและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุลและยั่งยืน

บทบัญญัติพระราชบัญญัติการศึกษา พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ครั้งที่ 2) พ.ศ. 2545 จึงเป็นแรงผลักดันสำคัญที่ทำให้มีความจำเป็นจะต้องมีการเปลี่ยนแปลงการจัดการศึกษานานใหญ่หรือต้องมีการปรับระบบการศึกษาใหม่ ซึ่งทำให้มีความจำเป็นจะต้องมีการปฏิรูปการศึกษาอีกครั้งหนึ่งในประวัติศาสตร์ของการจัดการศึกษาไทย ซึ่งรวมถึงการปฏิรูปการจัดการศึกษาวิทยาศาสตร์ คณิตศาสตร์ และเทคโนโลยีด้วย (สำนักงานปฏิรูปการศึกษา, 2545) จะเห็นได้ว่าในการปฏิรูปการศึกษาตามแนวทางที่ได้กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว สภาพ

การดำเนินงานระบบบริหารและการจัดการจะเปลี่ยนไปมาก ตัวอย่างเช่น มีการกระจายอำนาจทั้งในด้านการบริหารและด้านวิชาการลงสู่ระดับพื้นที่ โดยชุมชน ประชาชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเข้ามามีบทบาทในการบริหารและการจัดการศึกษาในพื้นที่ของตนอย่างมาก ประชาชนจะเข้ามามีส่วนในการร่วมคิด ร่วมวางแผน ร่วมทำ และร่วมติดตามประเมินผลการจัดการศึกษาในท้องถิ่น

ในส่วนของหลักสูตรและการจัดการเรียนการสอนจะต้องมีลักษณะที่ตอบสนองต่อความต้องการของผู้เรียนที่หลากหลาย มีความสอดคล้องกับสภาพปัญหาและความแตกต่างของท้องถิ่น เปิดโอกาสให้ผู้เรียนได้ศึกษาหาความรู้ด้วยตนเองจากสภาพแวดล้อมในชุมชนและสังคมที่เป็นจริงโดยเน้นการปฏิบัติ ซึ่งสิ่งเหล่านี้จะส่งผลไปถึงเรื่องของการวัดและประเมินผลด้วย สำหรับสถานศึกษาจะมีบทบาทในการจัดการศึกษาแบบเบ็ดเสร็จ (School Based Management) จึงต้องการครูและบุคลากรทางการศึกษาที่มีความรู้ความสามารถ ทักษะและประสบการณ์ในการจัดการเรียนการสอนและการถ่ายทอดความรู้ ผู้บริหารสถานศึกษาต้องมีความรู้ความสามารถในการบริหารงานและการจัดการอย่างมีประสิทธิภาพ องค์ประกอบต่าง ๆ เหล่านี้ทำให้การจัดการศึกษาเปลี่ยนแปลงไปอย่างพลิกโฉมหน้า การปฏิรูปการเรียนการสอน

จากการศึกษาเอกสาร ตำรา บทความทางวิชาการ งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง และสภาพข้อเท็จจริง เกี่ยวกับการศึกษาในอดีตถึงปัจจุบัน พบว่ามีปัญหาการศึกษาหลายประการที่ยังพบอยู่ในปัจจุบัน ที่สำคัญ ๆ ได้แก่ (กลุ่มงานบริการวิชาการ 3 สำนักวิชาการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร)

1. ปัญหาครูที่สำคัญ ได้แก่ ปัญหาการผลิตครูที่ยังไม่สามารถผลิตให้ได้ในปริมาณที่เหมาะสม เพียงพอในทุกระดับการศึกษาและสาขาวิชา ทำให้เกิดปัญหาการขาดแคลนครูตามมา ส่วนปัญหาคุณภาพ ครูพบว่ายังมีครูบางส่วนที่ยังไม่ได้มาตรฐานด้านความรู้ที่ดีเพียงพอที่จะถ่ายทอดให้กับผู้เรียน นอกจากนี้ครู บางส่วนยังขาดความตระหนักในหน้าที่ความรับผิดชอบ ขาดคุณธรรมจริยธรรม รวมทั้งปัญหาหนี้สินของครู ซึ่งเป็นเหตุให้ครูขาดขวัญกำลังใจในการทำงาน และมีคุณภาพชีวิตลดลง ทำให้ทัศนคติต่อการปฏิบัติหน้าที่ที่รับผิดชอบได้ไม่เต็มที่ปัญหาทั้งหมดที่กล่าวมาทำให้ผลสัมฤทธิ์ในการเรียนการสอนของผู้รับการศึกษาหรือ ผู้เรียนและคุณภาพการศึกษาโดยรวมของประเทศลดลงไปด้วย

2. ปัญหาการเรียนรู้ที่สำคัญ ได้แก่ ปัญหาคุณภาพการศึกษาและคุณภาพของผู้เรียนตกต่ำโดยเฉพาะกรณีที่เด็กอ่านไม่ออกเขียนไม่ได้ปัญหาหลักสูตรการเรียนการสอน กระบวนการจัดการเรียนรู้ และการวัดประเมินผล รวมทั้งการเรียนการสอนวิชาประวัติศาสตร์และหน้าที่ความเป็นพลเมืองซึ่งเป็นวิชา ที่ได้รับความสำคัญน้อยมากในปัจจุบัน จนถูกมองว่าหายไปหรือยังคงมีอยู่แต่เป็นส่วนหนึ่งที่อยู่ในวิชาอื่น ๆ จึงจำเป็นต้องปรับปรุงหลักสูตรให้มีเนื้อหาสาระวิชาประวัติศาสตร์และหน้าที่ความเป็นพลเมืองนั้นแยกมา โดยเฉพาะ

3. ปัญหาระบบการบริหารจัดการที่สำคัญ ได้แก่ ปัญหาในเรื่องโครงสร้างการบริหารจัดการ การศึกษา ปัญหาการกระจายอำนาจการบริหารและจัดการศึกษาจากส่วนกลางสู่เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา แม้จะมีกฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาแล้วก็ตาม แต่หน่วยที่นำไปปฏิบัติยังไม่มีความเป็นอิสระและคล่องตัวในการบริหารงานและจัดการศึกษาเท่าที่ควร

4. ปัญหาการกระจายโอกาสและคุณภาพการศึกษาที่สำคัญ ได้แก่ ปัญหาการจัดการศึกษา โดยภาครัฐของไทยมีการรวมศูนย์โดยส่วนกลาง แม้จะเปิดโอกาสให้พัฒนาหลักสูตรท้องถิ่นและหลักสูตร สถานศึกษาได้เอง แต่ในทางปฏิบัติสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาส่วนใหญ่ยังไม่ให้ความสำคัญกับการพัฒนา หลักสูตรท้องถิ่นและหลักสูตรสถานศึกษารวมทั้งเกิดความเหลื่อมล้ำและความไม่เป็นธรรมทางการศึกษา ในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้และโรงเรียนชายขอบ โดยเฉพาะโรงเรียนขนาดเล็ก และการศึกษาของเด็ก ยากจนและเด็กด้อยโอกาส ซึ่งเป็นปัจจัยที่ทำให้เกิดปัญหาความไม่เท่าเทียมกันในคุณภาพของการศึกษา เป็นต้น

5. ปัญหาการผลิตและพัฒนากำลังคนเพื่อเพิ่มศักยภาพการแข่งขัน ที่สำคัญได้แก่ หลักสูตรการอาชีวศึกษา และอุดมศึกษาปัจจุบันไม่สามารถตอบสนองความต้องการเพื่อผลิตและพัฒนากำลังคนให้มีประสิทธิภาพและศักยภาพในการแข่งขันกับนานาชาติประเทศได้

แนวทางแก้ไขปัญหหรือข้อเสนอในการปฏิรูปการศึกษา

สำหรับแนวทางการปฏิรูปการศึกษามีดังนี้ (สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา, 2552)

1. ปฏิรูปครู โดยดำเนินการปฏิรูปครูทั้งระบบ ได้แก่ ปรับระบบการบริหารงานบุคคลตั้งแต่ กระบวนการผลิตครู การสรรหาและคัดเลือกให้ได้คนดีคนเก่ง และมีความเหมาะสมเพื่อบรรจุเป็นครู จัดระบบเงินเดือนหรือค่าตอบแทนที่เหมาะสมโดยปรับระบบฐานเงินเดือนและให้มีสวัสดิการหรือ ผลประโยชน์เกื้อกูลต่าง ๆ อย่างเพียงพอ เพื่อให้ครูมีขวัญกำลังใจ จะได้ปฏิบัติหน้าที่ในการสอนอย่างเต็ม ความรู้ความสามารถมากยิ่งขึ้น และที่สำคัญเพื่อไม่ให้เกิดปัญหานี้สืบขึ้นตามมากำหนดมาตรการบริหาร จัดการและพัฒนาครูให้เกิดทักษะในการจัดการเรียนการสอนมากขึ้น กำหนดให้มีแผนเพิ่ม-ลดกระจายครู ที่เหมาะสม และแผนสมรรถนะและความก้าวหน้าทางวิชาชีพ ปรับระบบใบอนุญาตประกอบวิชาชีพครูเร่ง แก้ปัญหาการขาดแคลนครูโดยเฉพาะครูระดับอาชีวศึกษาและครูในสาขาวิชาหลัก ได้แก่ วิชาคณิตศาสตร์ วิทยาศาสตร์และภาษา รวมทั้งกำหนดมาตรการให้ครูอยู่ประจำห้องเรียนหรือคืนครูสู่ห้องเรียนเพื่อให้ครูมี เวลาสำหรับทำหน้าที่ในการสอนมากยิ่งขึ้น

2. ปฏิรูปการเรียนรู้ โดยเร่งดำเนินการแก้ปัญหาคุณภาพการศึกษา/คุณภาพผู้เรียนตกต่ำใน กรณีเด็กอ่านไม่ออกเขียนไม่ได้ปรับเปลี่ยนโครงสร้างหลักสูตรการเรียนการสอนของการศึกษาขั้นพื้นฐาน ให้มีการเรียนภาษาไทยมากขึ้น ควรมีการเพิ่มข้อสอบแบบอัตนัยให้มากขึ้นเพื่อให้ผู้เรียนได้รู้วิธีการวิเคราะห์ สังเคราะห์มากขึ้น ปรับปรุงหลักสูตรให้เน้นการเรียนการสอนวิชาประวัติศาสตร์และหน้าที่ความเป็นพลเมือง โดยเฉพาะชั้น รวมทั้งเร่งเพิ่มทักษะ/อาชีพในศตวรรษที่ 21 และทักษะการเรียนการสอนด้านภาษาอังกฤษให้มากขึ้น

3. ปฏิรูปการบริหารจัดการ โดยปรับปรุง/แก้ไขกฎหมายและระเบียบที่เป็นอุปสรรคต่อการ บริหารจัดการ การศึกษา ปรับโครงสร้างและบทบาทการบริหารงานกระทรวงศึกษาธิการ กระจายอำนาจ การบริหารจัดการจากส่วนกลางสู่เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาที่สามารถนำไปปฏิบัติอย่างความเป็น อิสระและคล่องตัวเพื่อเพิ่มความ เป็นอิสระในการบริหารแก่เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา รวมทั้งปรับระบบการจัดสรรงบประมาณเพื่อการศึกษา และระบบเงินอุดหนุนรายหัวให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

4. ปฏิรูปการกระจาย-เพิ่มโอกาสและคุณภาพการศึกษาอย่างทั่วถึง เท่าเทียม โดยจัดให้มีการพัฒนาระบบ การศึกษาทางไกลเพื่อเพิ่มคุณภาพและโอกาส กำหนดช่วงเวลาที่เหมาะสมสำหรับทุกสื่อ จัดรายการเพื่อการศึกษา ปรับระบบเงินอุดหนุนรายหัวทุกประเภททุกระดับให้เป็นธรรม ปรับระบบการให้ ทุนการศึกษาแก่เด็กยากจนและเด็กด้อยโอกาส รวมทั้งพัฒนาการศึกษาในจังหวัดชายแดนภาคใต้และโรงเรียนชายขอบ และเร่งแก้ไขปัญหาระบบโรงเรียนขนาดเล็กเพื่อลดความเหลื่อมล้ำและความไม่เป็นธรรมทางการศึกษา อันจะส่งผลให้การเพิ่ม-กระจายโอกาสและคุณภาพ การศึกษาเป็นไปอย่างทั่วถึงเท่าเทียมยิ่งขึ้น

5. ปฏิรูประบบการผลิตและพัฒนากำลังคนเพื่อเพิ่มศักยภาพการแข่งขันโดยปรับหลักสูตรอาชีวศึกษาและ อุดมศึกษาที่ตอบสนองความต้องการของประเทศในระดับอาชีวศึกษาควรเน้นภาคปฏิบัติในสถานประกอบการและให้ ความสำคัญกับด้านคุณภาพมากกว่าปริมาณเพิ่มระบบจุ่งใจและสร้างค่านิยมและภาพลักษณ์ที่ดีให้ผู้เรียนสาย อาชีวศึกษาเพิ่มขึ้น ในระดับอุดมศึกษาควรปรับปรุงคุณภาพและมาตรฐานการศึกษาให้สูงขึ้น ส่งเสริมให้มีการวิจัย และพัฒนาอย่างกว้างขวาง ผลิตและพัฒนานักวิจัยระดับ ปริญญาเอก รวมทั้งปรับปรุงหลักสูตรเนื้อหาและ กระบวนการเรียนการสอนให้สนองต่อความต้องการของ สังคมและประเทศยิ่งขึ้น

การปฏิรูปการศึกษาให้ประสบผลสำเร็จ จำเป็นที่ต้องมีกลไกใหม่ในการปฏิรูปการศึกษา ที่จะนำเสนอมีดังนี้

1. เป็นการลดบทบาทการจัดการศึกษาทุกระดับจากภาครัฐและเปลี่ยนบทบาท การจัดการศึกษาของภาครัฐจาก “ผู้จัดการศึกษา” (Education service providers) ไปเป็น “ผู้จัดให้มีการศึกษา” (Education service deliverers)

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

3. มีองค์ประกอบของผู้ดำเนินการปฏิรูปการศึกษา 3 ส่วนคือ ภาคนโยบาย ภาควิชาการ และภาคเครือข่ายประชาสังคม นิยามดังนี้

- ภาคนโยบาย หมายถึง กรรมการนโยบายการศึกษาและพัฒนามนุษย์ ทำหน้าที่ปฏิรูปการศึกษาและพัฒนามนุษย์อย่างรอบด้านตลอดชีวิต กำหนดนโยบาย แผนยุทธศาสตร์ และกลั่นกรองการจัดสรรงบประมาณด้านการศึกษาและพัฒนามนุษย์ ของประเทศ จัดทำและปรับปรุงบรรดากฎหมายที่จำเป็นเพื่อขจัดปัญหาต่าง ๆ ที่เป็นอุปสรรคต่อการปฏิรูปการศึกษา

- ภาควิชาการ หมายถึง การวิจัยระบบการศึกษา ซึ่งต้องมีคณะกรรมการ ดำเนินการเพื่อเป็นฐานทางวิชาการในการกำหนดและดำเนินการนโยบายของกรรมการ นโยบายการศึกษาและพัฒนามนุษย์

- ภาคเครือข่ายประชาสังคม หมายถึง สมัชชาการศึกษาแห่งชาติ ทำหน้าที่สร้างการมีส่วนร่วมจากภาคประชาสังคม สามารถสะท้อนความคิดเห็นและรวบรวมเป็นข้อเสนอด้านการศึกษาและการพัฒนามนุษย์ต่อคณะกรรมการและรัฐบาล เพื่อนำไปสู่การจัดทำนโยบายและยุทธศาสตร์ด้านการศึกษาและการพัฒนามนุษย์ของประเทศ ให้รัฐบาลต้องปฏิบัติอย่างต่อเนื่อง

บทสรุป

การวิเคราะห์เชิงระบบของการปฏิรูปการศึกษาที่ผ่านมาให้บทเรียนสำคัญหลายประการ เช่น ระบบการศึกษามีความสลับซับซ้อน การใช้เครื่องมือปฏิรูปหรือพัฒนาเพียงหนึ่งหรือสองประการไม่เพียงพอในการขับเคลื่อนทั้งระบบการปฏิรูปที่ผ่านมายังขาดการบริหารการเปลี่ยนแปลง (Change management) การปรับเปลี่ยนวัฒนธรรมองค์กรจากแบบรวมศูนย์ไปสู่การกระจายอำนาจ (Culture implementation) การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ในระบบให้สอดคล้องกับแผนกลยุทธ์และแผนการพัฒนา (Strategic capacity building) การยกระดับคุณภาพการเรียนรู้ของพลเมือง การประสานความสอดคล้องของโครงสร้าง กระบวนการและวัฒนธรรมองค์กรของหน่วยงานภายในกระทรวงศึกษาธิการ การออกนโยบายหรือมาตรการแก้ปัญหาแบบแยกส่วนเปื้อนญัตติไตรยางศ์ การเปลี่ยนแปลงนโยบายการศึกษามีบ่อยครั้งและมีช่องทางให้เกิดการแทรกแซงการบริหารจัดการได้ในทุกระดับ นโยบายหลายอย่างนำไปสู่ผลลัพธ์ที่ไม่คาดคิด (Unintended consequences) เพราะกำหนดจากการคาดคะเนจากความคิดเห็นของบุคคล ขาดการวิจัยหรือวิเคราะห์ในแนวสักรวมถึงการอ่อนแอเชิงระบบ (System weakness) ในภาพรวม อีกทั้งระบบการศึกษาปัจจุบันเป็นระบบที่ใหญ่ ซับซ้อน และไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอ ดังนั้น จึงจำเป็นต้องสร้างกลไกใหม่เพื่อเป็น “คานงัด” ระบบการศึกษาโดยปรับบทบาท ของภาครัฐซึ่งเป็นผู้ปฏิบัติ (Operator) ลงและกระจายอำนาจความรับผิดชอบไปสู่ภาคส่วนอื่น ๆ แยกอำนาจการกำหนดนโยบายออกมาเพื่อปลดการครอบงำจากการเมืองและกลุ่มผลประโยชน์ และสามารถดำเนินการปฏิรูปการศึกษาได้ในระยะยาว การศึกษาไทยจึงพอจะเห็นความชัดเจนของการปฏิรูปและเกิดคุณภาพได้ภายใน 10 ปีนับจากนี้เป็นต้นไป

เอกสารอ้างอิง

- กระทรวงศึกษาธิการ. (2540). *แนวทางการปฏิรูปโรงเรียนและสถานศึกษาตามนโยบายการปฏิรูปการศึกษา*. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์คุรุสภาลาดพร้าว.
- _____. (2538). *แนวทางปฏิรูปการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2539-2550*. กรุงเทพมหานคร: (อัสสัณ)
- _____. (2546). *พระราชบัญญัติการศึกษา พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ครั้งที่ 2) พ.ศ. 2545*. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์องค์การรับส่งสินค้า และพัสดุภัณฑ์ (ร.ส.พ.).
- วิชัย ต้นศิริ. (2542). *พระราชบัญญัติการศึกษาและการปฏิรูปการศึกษาไทย (ออนไลน์)*. สืบค้นจาก <http://www.kroobannok.com/24213>
- สำนักงานปฏิรูปการศึกษา. (2545). *ปฏิรูปการศึกษาตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542*. กรุงเทพมหานคร: บุญศิริการพิมพ์.
- สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา. (2552). *ข้อเสนอการปฏิรูปการศึกษาในทศวรรษที่สอง (พ.ศ. 2552-2561) (พิมพ์ครั้งที่ 2)*. กรุงเทพมหานคร: พรินทวาทกราฟฟิค.