



รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์
การสังเคราะห์งานวิจัยว่าด้วยปัญหาและข้อเสนอแนะ
ในกระบวนการจัดการศึกษาไทย:
ประเด็นปัญหาคุณภาพการศึกษา (2535-2558)

โดย

ศ.ดร.อภิชัย พันธเสน และคณะฯ

เสนอต่อ

สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย

ตุลาคม 2558

คณะผู้สังเคราะห์

ที่ปรึกษา

ศาสตราจารย์กิตติคุณ ดร.สมหวัง พิธิยานุวัฒน์

หัวหน้าโครงการ

ศาสตราจารย์ ดร.อภิชัย พันธเสน

นักวิจัย

รองศาสตราจารย์ วราพร ศรีสุพรรณ

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.จิตติพร ศิริพันธ์ พันธเสน

นายพิสิฐ นาครำไพ

นางสาวศุภธิดา ศิริวงศ์

ผู้ช่วยวิจัย

นายสรประเวศ กระจ่างกันธมาตร

นางสาวยุพิน ประเสริฐพรศรี

นายปริญญ์ หวันเหลี่ยม

นางสาวอรอนงค์ อินทรหะ

กิตติกรรมประกาศ

งานนี้สำเร็จลงด้วยการสนับสนุนทางการเงินของสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย โดยผู้อำนวยการฝ่ายหนึ่ง รองศาสตราจารย์ ดร.ปัทมาวดี โพชนุกูล คณะผู้สังเคราะห์ขอขอบคุณ ศาสตราจารย์กิตติคุณ ดร.สมหวัง พิธิยานุวัฒน์ ที่ปรึกษาที่ช่วยเสนอให้กรอบความคิดและแนวทางในการทำการสังเคราะห์ให้แก่คณะผู้สังเคราะห์ รวมทั้งข้อเสนอแนะอื่นๆ รวมทั้งเอกสารที่สำคัญประกอบการสังเคราะห์ ดร.เจือจันทร์ จงสถิตอยู่ ได้ให้ข้อเสนอแนะในการปรับปรุงงานนี้ให้มีคุณภาพดีขึ้น

ความเห็นต่างๆ ที่ปรากฏอยู่ในงานสังเคราะห์นี้เป็นของคณะผู้สังเคราะห์ โดยที่สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัยมิได้มีส่วนเกี่ยวข้องหรือเห็นด้วยกับความเห็นต่างๆ ที่นำเสนอในงานสังเคราะห์นี้

คณะผู้สังเคราะห์เชื่อว่ายังอาจมีความผิดพลาดอยู่ในงานนี้ทุกๆ ที่คณะผู้สังเคราะห์ได้พยายามแก้ไขปรับปรุงให้เกิดความผิดพลาดน้อยที่สุด ความผิดพลาดที่ยังอาจจะมีอยู่จึงเป็นความรับผิดชอบของคณะผู้สังเคราะห์ที่จะขออน้อมรับไว้ เพื่อมิให้เกิดความผิดพลาดซ้ำอีกในโอกาสต่อไป

คณะผู้สังเคราะห์

ตุลาคม 2558

บทสรุปสำหรับผู้บริหาร

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

งานสังเคราะห์นี้มีจุดเริ่มต้นจากคำถามในประเด็น “คุณภาพ” ในการจัดการศึกษาของประเทศไทย ในช่วงเวลาที่สังเคราะห์ (2535-2558) โดยเริ่มมีความเป็นไปได้ว่าจะมีปัญหาเรื่อง “ประสิทธิภาพ” ในการจัดการศึกษาและปัญหาความรับผิดชอบที่สามารถตรวจสอบได้ (Accountability) ต่อสังคมตั้งแต่รายงานของสำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา (2552) ใน “วาระครบรอบ 9 ปี ของการปฏิรูปการศึกษา (2542-2551)” ซึ่งถึงแม้จะมีความเข้าใจ “คุณภาพ” การศึกษาในความหมายที่แคบ โดยพิจารณาสัมฤทธิ์ผลจากการสอบมาตรฐานต่างๆ แต่ก็สะท้อนให้เห็นว่าผลคะแนนสอบมาตรฐานดังกล่าวของผู้เรียนในประเทศไทยโดยเฉลี่ยไม่เพิ่มขึ้นหรือแม้กระทั่งตกลงอย่างต่อเนื่อง ขณะที่ค่าใช้จ่ายเพื่อการศึกษาของไทยเทียบกับผลผลิตมวลรวมประชาชาติอยู่ในอันดับต้นๆ ของโลก สะท้อนปัญหาการไม่มีประสิทธิภาพในการจัดการศึกษาเพราะมีต้นทุนต่อหน่วยสูงแต่คุณภาพต่ำ ในขณะที่สาธารณชนทั่วไปคาดหวังว่าเมื่อมีการปฏิรูปการศึกษาดังแต่ปี 2542 แล้ว คุณภาพการศึกษาน่าจะดีขึ้น แต่เมื่อผลออกมาตรงข้ามกับความคาดหวัง โดยที่กระทรวงศึกษาธิการซึ่งมีหน้าที่จัดการศึกษาขั้นพื้นฐานเป็นสัดส่วนที่มากที่สุดของประเทศกลับไม่มีคำอธิบายที่ชัดเจนว่าเป็นเพราะเหตุใด และไม่หาวิธีแก้ไข จึงเป็นปัญหาธรรมชาติในส่วนของความรับผิดชอบที่สามารถตรวจสอบได้

ในการสังเคราะห์ครั้งนี้ คณะผู้สังเคราะห์จึงตั้งเป้าหมายในการศึกษาเพื่อที่จะเข้าใจถึงสาเหตุของปัญหาดังกล่าว โดยการศึกษางานวิจัย ตลอดจนข้อเขียน บทความต่างๆ ตั้งแต่ปี 2535 จนถึงปัจจุบัน ทั้งนี้ถ้าหากถามจากกระทรวงศึกษาธิการ คำตอบที่ได้จะอยู่ที่การมีโรงเรียนขนาดเล็กเพิ่มในสัดส่วนที่มากขึ้น ส่วนหนึ่งเกิดจากอัตราเกิดของประชากรไทยลดลง แต่ส่วนที่สำคัญกว่าคือ ผู้ปกครองนักเรียนที่พอจะมีฐานะทางเศรษฐกิจบ้างและต้องการให้บุตรหลานของตนได้รับการศึกษาที่มีคุณภาพดี ก็จะส่งบุตรหลานไปเรียนในโรงเรียนของรัฐ ทั้งที่เป็นส่วนกลางหรือท้องถิ่น และสถานศึกษาเอกชนในเมือง ซึ่งผู้ปกครองเชื่อว่ามีคุณภาพดีกว่า ข้อเสนอของกระทรวงศึกษาธิการในขณะนั้นคือ การยุบ หรือควบรวมโรงเรียนขนาดเล็ก เนื่องจากโรงเรียนเหล่านี้มักมี “คุณภาพ” การศึกษาต่ำ เนื่องจากการที่มีครูไม่ครบชั้น ขณะที่ต้นทุนการผลิตต่อหัวค่อนข้างสูง แต่การกระทำดังกล่าวกลับเป็นการลงโทษทั้งเด็กและผู้ปกครองที่ด้อยโอกาสทางเศรษฐกิจและสังคมที่ไม่สามารถส่งบุตรหลานไปเรียนที่อื่นได้นอกจากโรงเรียนใกล้บ้าน ยังเป็นการสร้างความเหลื่อมล้ำและความไม่เป็นธรรมทางเศรษฐกิจและสังคมมากขึ้น ทำให้ได้รับการต่อต้านจากผู้ปกครองและองค์กรพัฒนาเอกชน ตลอดจนภาคประชาสังคมที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งสาธารณชนทั่วไป จึงมีคำถามต่อมาว่า สาเหตุของปัญหาเป็นอย่างไรที่กระทรวงศึกษาธิการอ้างถึงหรือไม่ ถ้าจะพิจารณาจากผลที่เกิดขึ้นก็น่าจะตอบว่า “ใช่” แต่เป็นปัญหาปลายเหตุเนื่องจากมีสาเหตุอื่นๆ ที่เกี่ยวเนื่องกันมาก่อนหน้านี้นี้แล้ว

กรอบความคิดที่ใช้ในการศึกษา

การศึกษาที่เป็นการสังเคราะห์ที่เรียกว่าการวิจัยแบบอภิมาน (Meta research) คือการสังเคราะห์ความรู้ที่ได้จากงานวิจัยและบทความต่างๆ เป็นจำนวนมากถึง 7,410 เรื่อง โดยมีระยะเวลาที่เกี่ยวข้องนานถึง 24 ปี (2535-2558) จำเป็นจะต้องมีกรอบความคิดเพื่อการสังเคราะห์ที่แน่ชัด โดยที่ระยะเวลาดังกล่าวจุดเน้นอยู่ที่การปฏิรูปการศึกษาในทศวรรษแรก (2542-2551) และทศวรรษที่สอง (2552-2561) ส่วนเวลาที่เหลือคือระยะเวลาก่อนตัวของการปฏิรูปการศึกษา (2535-2542) เริ่มจากการเคลื่อนไหวต่อต้านเผด็จการทหารที่นำไปสู่เหตุการณ์พฤษภาทมิฬ (17-19 พฤษภาคม 2535) แล้วนำไปสู่การมีรัฐธรรมนูญที่ถือว่าเป็นประชาธิปไตยมากที่สุดของประเทศไทย เมื่อเปรียบเทียบกับบรรดารัฐธรรมนูญที่มีผลบังคับใช้มาก่อนหน้านั้นทั้งหมด นั่นก็คือรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ.2540 ซึ่งเป็นจุดเริ่มต้นของการปฏิรูปการศึกษา เพราะได้มีการระบุไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับนี้ว่าจะต้องมีพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติตามมาในภายหลัง นั่นก็คือพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 ซึ่งถือเป็นกรอบหรือแนวทางในการปฏิรูปการศึกษาของประเทศไทย ดังนั้นในรายงานนี้จึงจะยึดพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวเป็นกรอบความคิดเพื่อการสังเคราะห์ โดยพยายามจัดหมวดหมู่ของงานวิจัยและเอกสารต่างๆ ที่ค้นคว้ามาได้ลงในกรอบดังกล่าว เพื่อศึกษาว่ามีปัญหาอะไรหรือไม่ มีอะไรผิดเพี้ยนไปจากกรอบการปฏิรูปดังกล่าวที่ทำให้เกิดปัญหาประสิทธิภาพและความรับผิดชอบที่สามารถตรวจสอบได้ตามมาหรือไม่

ในพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวได้แบ่งออกเป็น 9 หมวด ประกอบด้วย ความมุ่งหมายและหลักการสิทธิและหน้าที่ทางการศึกษา ระบบการศึกษา แนวการจัดการศึกษา การบริหารจัดการศึกษา มาตรฐานและการประกันคุณภาพการศึกษา ครูคณาจารย์และบุคลากรทางการศึกษา ทรัพยากรและการลงทุนทางการศึกษา และเทคโนโลยีเพื่อการศึกษา โดยคณะผู้สังเคราะห์ได้เพิ่มอีกสองประเด็นคือ การปฏิรูปการศึกษาและสถานการณ์การศึกษา โดยการปฏิรูปการศึกษาคือศึกษางานวิจัยที่สะท้อนวิวัฒนาการและความคิดที่เกี่ยวกับการปฏิรูปการศึกษา เนื่องจากถ้าไม่รวมประเด็นนี้เข้ามา งานส่วนนี้จะขาดหายไป และสถานการณ์การศึกษาเป็นการรวบรวมเอาประเด็นอื่นๆ ที่เกี่ยวกับการศึกษาแต่ไม่ได้เป็นประเด็นหลักในพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว เพื่อช่วยให้การสังเคราะห์ครั้งนี้มีลักษณะรอบด้านและครบถ้วน

ส่วนความมุ่งหมายและหลักการในการจัดการศึกษานั้นก็คือ การผลิตทรัพยากรมนุษย์ที่มีคุณภาพออกมาใช้การพัฒนาประเทศเพื่อการพัฒนาอย่างรอบด้าน ในส่วนนี้จึงพยายามอธิบายคุณภาพ หมายถึงคุณภาพที่พึงปรารถนาของพลเมืองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ซึ่งมีความหมายกว้างขวางกว่าสัมฤทธิ์ผลทางการศึกษาที่วัดจากคะแนนสอบด้วยข้อสอบมาตรฐานต่างๆ โดยที่ความเป็นพลเมืองที่ปรารถนาดังกล่าวต้องประกอบไปด้วยการเป็นผู้มีคุณธรรมจริยธรรม มีสุขภาพกายและสุขภาพใจที่สมบูรณ์และสามารถดำรงชีวิตอย่างมีความสุข สามารถศึกษาได้ดีตามหลักสูตร มีความสามารถในการคิดวิเคราะห์ มีความสามารถและสนใจที่จะแสวงหาความรู้อย่างต่อเนื่องด้วยตนเอง และมีทัศนคติที่ดีต่อการทำงาน สนใจในการดูแลอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม เป็นต้น โดยการสังเคราะห์นี้จะใช้คำว่าคุณภาพการศึกษาในความหมายนี้

ส่วนในหมวดที่สองเป็นหลักการที่รัฐจะต้องจัดการศึกษาให้มีคุณภาพอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม หรือการใช้หลักการศึกษาสำหรั้ทุกคน (Education for all) นอกจากรัฐแล้ว ส่วนอื่นๆ ในสังคมรวมทั้ง ครอบครัวอันได้แก่ บิดามารดา และ/หรือ ผู้ปกครอง ที่มีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา ก็จะได้รับภาระอุดหนุนจากรัฐด้วยเช่นกัน ในฐานะที่มีส่วนช่วยแบ่งเบาภาระของรัฐในการจัดการศึกษา

ในหมวดที่สาม ระบบการศึกษา เน้นความยืดหยุ่นในการจัดการศึกษา คือ การศึกษาทั้งสามรูปแบบ อันประกอบด้วย การศึกษาในระบบ นอกกระบบ และตามอัธยาศัย ทุกภาคส่วนที่มีความพร้อมสามารถจัดการศึกษาได้ทั้งสามระบบ และควรจะเทียบโอนความรู้ระหว่างระบบต่างๆ ได้โดยสะดวก

หมวดที่สี่ แนวการจัดการศึกษา หลักการที่สำคัญที่สุดของหมวดนี้คือ การจัดการศึกษาจะต้องยึดผู้เรียนเป็นสำคัญ เพื่อให้ผู้เรียนได้เรียนรู้ตามความสนใจและความถนัด สามารถเลือกเรียนได้สอดคล้องกับความต้องการของตัวเอง เพื่อให้เกิดเป็นการศึกษาตลอดชีวิต การประเมินผลจะต้องมีรูปแบบที่หลากหลาย มิใช่การทดสอบแต่เพียงอย่างเดียว มีหลักสูตรสำหรับผู้พิการและผู้ที่มีความสามารถพิเศษ เป็นต้น

ในหมวดที่ห้า การบริหารจัดการการศึกษา เน้นการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาไปสู่เขตพื้นที่การศึกษา สถานศึกษาและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การกระจายอำนาจจัดการศึกษานั้นถือว่าเป็นหัวใจของการปฏิรูปอย่างหนึ่ง ที่มีความริเริ่มมาตั้งแต่มีคณะกรรมการวางพื้นฐานเพื่อปฏิรูปการศึกษาในปี 2518 แล้ว โดยคณะกรรมการดังกล่าวมีความเห็นว่าการทำให้สถาบันการศึกษามีความคล่องตัว จะช่วยให้สถานศึกษาสามารถแก้ปัญหาต่างๆ ได้เองทันท่วงที ซึ่งจะมีผลต่อการพัฒนาคุณภาพในการจัดการศึกษา

หมวดที่หก มาตรฐานและการประกันคุณภาพการศึกษา เป้าหมายหลักคือ เป็นการคุ้มครองผู้บริโภค คือผู้ที่เข้ามารับการศึกษา สถานศึกษาจะต้องมีความพร้อมในการจัดการศึกษาที่มีคุณภาพดีให้แก่ผู้รับบริการ

หมวดที่เจ็ด ครูคณาจารย์และบุคลากรทางการศึกษา พระราชบัญญัติดังกล่าวได้วางหลักการที่คาดหวังว่าจะได้ครูที่มีคุณภาพตั้งแต่ระบบการผลิต การฝึกอบรมครูและพัฒนาครูอย่างต่อเนื่อง มีองค์กรวิชาชีพครูที่ออกใบอนุญาตและเพิกถอนใบอนุญาตประกอบอาชีพ กำกับดูแลการปฏิบัติตามมาตรฐานและจรรยาบรรณของวิชาชีพ มีกฎหมายเรื่องเงินเดือน สวัสดิการ สิทธิประโยชน์ ที่พอเพียงเหมาะสมกับฐานะทางสังคมและวิชาชีพ เพื่อให้ได้ครูดีมีความรู้ความสามารถ มีจริยธรรมแห่งวิชาชีพ โดยมีผลตอบแทนที่เหมาะสม

หมวดที่แปด ทรัพยากรและการลงทุนทางการศึกษา ในหมวดนี้จุดเน้นคือให้ทุกฝ่ายเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา (All for education) เพื่อให้ทรัพยากรเพื่อการศึกษามีมากพอตามความจำเป็นของการจัดการศึกษาโดยต้องไม่อาศัยงบประมาณแผ่นดินแต่เพียงอย่างเดียว ขณะเดียวกันก็ให้มีระบบตรวจสอบติดตามประเมินประสิทธิภาพและประสิทธิผล ให้สอดคล้องกับระบบการศึกษา แนวการจัดการศึกษาและคุณภาพมาตรฐานการศึกษา

หมวดที่เก้า เทคโนโลยีเพื่อการศึกษา เพื่อเน้นให้มีการพัฒนาและใช้เทคโนโลยีที่เป็นประโยชน์ต่อการศึกษามากที่สุด เป็นการช่วยให้การศึกษาพัฒนาไปได้รวดเร็วยิ่งขึ้นและอาจจะช่วยลดต้นทุนในการจัดการศึกษาลงได้ด้วย

ดังนั้นถ้าหากใช้กรอบทั้งหมดนี้มาสังเคราะห์การจัดการศึกษาทั้งหมด ถ้าทุกอย่างดำเนินไปโดยไม่ผิดพลาดไปจากกรอบที่วางไว้ ก็ไม่น่าจะมีปัญหาเกี่ยวกับคุณภาพการศึกษา แต่เมื่อมีปัญหาเกิดขึ้นแล้วทำให้มีคำถามตามมาว่าปัญหาอยู่ที่ใด และเกิดขึ้นมาได้อย่างไร ซึ่งจะเป็นคำตอบที่ได้จากการสังเคราะห์งานวิจัย และข้อเขียนที่เกี่ยวข้องที่จะได้นำเสนอต่อไป

ปัญหาอยู่กับการบริหารการศึกษาใช่หรือไม่

งานวิจัยและข้อเขียนเป็นจำนวนมากชี้ไปที่ประเด็นการบริหารการศึกษาที่มีได้มีการกระจายอำนาจเกิดขึ้นอย่างแท้จริง ทั้งที่มีการปฏิรูปการศึกษาผ่านไปแล้วถึง 16 ปี อีกทั้งยังไม่มีแนวโน้มที่แสดงให้เห็นว่ากระทรวงศึกษาธิการสนใจที่จะดำเนินการในเรื่องนี้อย่างจริงจัง ดังนั้นประเด็นนี้จึงมักจะถูกระบุว่าเป็นอุปสรรคที่สำคัญต่อการพัฒนาคุณภาพการศึกษา ซึ่งก็มีความเป็นจริงอยู่ส่วนหนึ่งแต่ไม่ใช่ทั้งหมด มีความเป็นจริงที่ระบบราชการที่รวมศูนย์อยู่ที่ส่วนกลาง โดยที่ส่วนกลางมีแนวโน้มที่จะขยายงานอย่างต่อเนื่อง การบริหารงานในลักษณะนี้จึงยากที่จะทำให้การกระจายอำนาจอย่างแท้จริงเกิดขึ้นได้ กระทรวงศึกษาธิการจึงอาจถูกครหาได้ว่าหวงอำนาจเอาไว้ ซึ่งก็มีความจริงอยู่ส่วนหนึ่ง

แต่ปัญหาการกระจายอำนาจมิได้มีแต่เพียงเท่านี้ ปัญหาความไม่คล่องตัวของการบริหารบุคลากรในระดับพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญประการหนึ่งที่มีผลต่อคุณภาพการจัดการศึกษา เนื่องจากสถานศึกษาได้ครุฑำหรือครูขาดแคลนในบางสาขา ครูไม่ครบชั้น หรือการไม่สามารถจัดการกับครูที่เป็นปัญหาได้ ที่เกิดจากการมีคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาที่มีหน้าที่ในการดูแลรับผิดชอบการปฏิบัติหน้าที่ของครูและบุคลากรทางการศึกษาทั้งหมด โดยในแต่ละเขตพื้นที่การศึกษาจะมีคณะกรรมการของคณะกรรมการดังกล่าวเป็นผู้ดูแลการบริหารบุคลากร ในรูปแบบดังกล่าวจึงไม่สามารถทำให้สถานศึกษาและเขตพื้นที่การศึกษาบริหารบุคลากรการศึกษาอย่างคล่องตัว ส่วนในเรื่องการบริหารการเงิน ถ้าหากยังเป็นองค์กรที่เป็นส่วนหนึ่งของระบบราชการ ย่อมไม่สามารถหลีกเลี่ยงการตรวจสอบทั้งการเงินและพัสดุจากหน่วยงานภายในกระทรวงศึกษาธิการเอง และหน่วยงานจากภายนอกเช่นสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินได้ อีกทั้งไม่สามารถจะขอรับงบประมาณแบบเหมาจ่าย โดยประเมินประสิทธิภาพจากผลงานที่เกิดขึ้นได้ ซึ่งต้องการองค์กรที่มีรูปแบบต่างออกไปในลักษณะ “องค์กรมหาชน”

ขณะที่เงื่อนไขในการเป็นองค์กรมหาชนที่สำคัญก็คือ ผู้ปฏิบัติงานในองค์กรแห่งนี้จะต้องเป็นพนักงานของรัฐ ไม่ใช่ข้าราชการ ความหมายในทางปฏิบัติก็คือ การเป็นพนักงานจะทำให้ความมั่นคงในการทำงานลดลง ต่างจากสภาพของการเป็นข้าราชการซึ่งมีความมั่นคงมากกว่า เพราะได้รับการดูแลโดยคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาโดยตรง โดยปกติที่จะชดเชยจากความไม่มั่นคงในตำแหน่งพนักงาน คือการได้รับค่าตอบแทนที่เป็นเงินเดือนในอัตราที่สูงกว่า แต่เนื่องจากในกรณีของครูนั้น ในระหว่างปี พ.ศ.2549-2557 รัฐบาลได้ขึ้นเงินเดือนให้ข้าราชการครูติดต่อกันถึง 5 ครั้ง ทำให้ปัจจุบัน (2558) อัตราเงินเดือนครูอยู่ในระดับที่ค่อนข้างสูงกว่าผู้ประกอบการอาชีพอื่นๆ ยกเว้นแพทย์และวิศวกร ดังนั้นถ้าจะเพิ่มเงินเดือนให้มากกว่านี้ในฐานะพนักงานของรัฐก็คงจะเพิ่มได้ไม่มากพอที่จะจูงใจให้ครูสละฐานะ

ข้าราชการ เพราะเงินเดือนในอัตราพนักงานคงจะเพิ่มสูงได้ไม่มากกว่าเงินเดือนครูที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน มิฉะนั้นจะเกิดการเรียกร้องขอขึ้นเงินเดือนจากหน่วยงานรัฐวิสาหกิจอื่นๆ ตามมา นอกจากนี้พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติฯ ที่มีผลบังคับใช้ในปัจจุบันยังระบุให้ครูเป็นข้าราชการ ดังนั้นถ้าหากจะให้ครูเป็นพนักงานได้จะต้องไปแก้ไขพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวด้วย อีกทั้งจากการศึกษาของ สมหวัง พิธิยานุวัฒน์ (2558) ที่ผ่านมาก็พบว่าถึงแม้ครูเห็นด้วยกับการที่สถานศึกษาจะมีสถานภาพเป็นนิติบุคคลโดยสมบูรณ์ แต่ครูกว่าร้อยละ 90 ก็ไม่ต้องการจะเปลี่ยนสถานภาพจากข้าราชการมาเป็นพนักงาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งครูที่มีอายุการทำงาน 20 ปีขึ้นไป เนื่องจากกำลังอยู่ในช่วงที่มีเงินเดือนในอัตราสูง มีวิทยฐานะในระดับสูง ขณะที่งานวิจัยเป็นจำนวนมากบ่งชี้ว่าวิทยฐานะดังกล่าวมักมิได้สะท้อนความสามารถในการจัดการเรียนการสอนอย่างแท้จริงของครู อันเป็นสาเหตุอย่างหนึ่งของปัญหา “ประสิทธิภาพ” คือระบบการศึกษามีค่าใช้จ่ายสูง แต่ “คุณภาพ” ต่ำ

แต่ปัญหานี้มิใช่มีแต่เพียงเท่านี้ เพราะครูเองก็มีคำอธิบายเช่นกันว่า ถ้าหากสถานศึกษามีสถานภาพเป็นนิติบุคคลโดยสมบูรณ์แบบ ในขณะที่คณะกรรมการสถานศึกษาซึ่งควรทำหน้าที่เป็นผู้กำหนดนโยบายของโรงเรียน โดยเฉพาะอย่างยิ่งนโยบายด้านการบริหารสถานศึกษา ในเมื่อคณะกรรมการดังกล่าวไม่มีความเข้มแข็งพอที่จะทำหน้าที่ของตนได้อย่างมีประสิทธิภาพ ผู้อำนวยการโรงเรียนซึ่งเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารก็อาจจะกลายเป็นผู้เผด็จการได้ อีกทั้งในความเป็นจริง คณะกรรมการบริหารของสถานศึกษาก็มักจะไม่มีความเข้มแข็ง เนื่องจากไม่ได้รับการออกแบบหรือคัดเลือกมาอย่างดีเพื่อให้ทำหน้าที่ดังกล่าว ดังนั้นจึงมีแนวโน้มความเป็นไปได้สูงที่ผู้บริหารสถานศึกษาที่ทำหน้าที่อยู่ในปัจจุบันที่มีได้มีแนวโน้มในการบริหารสถานศึกษาแบบมีส่วนร่วม จะกลายเป็นผู้เผด็จการเสียเองได้

ประกอบกับในงานวิจัยหลายงานก็ได้ชี้ว่าผู้บริหารเป็นจำนวนมาก ไม่มีความเป็นผู้นำทางวิชาการ อีกทั้งในงานวิจัยอีกจำนวนหนึ่งเช่นกันชี้ว่า ผู้บริหารมักไม่มาปรากฏตัวในที่ทำงานอย่างสม่ำเสมอ ทำให้เมื่อมีปัญหาครูไม่สามารถมีที่พึ่งหรือขอคำปรึกษาได้ การที่ผู้บริหารมีลักษณะดังกล่าว โดยเฉพาะอย่างยิ่งในโรงเรียนขนาดเล็ก ก็เพราะผู้บริหารเหล่านั้นมีทั้งข้ออ้างและอีกส่วนหนึ่งมีความเป็นจริงที่จะต้องไปติดต่อประสานงานกับฝ่ายต่างๆ ภายนอก เพื่อจัดหาทรัพยากรมาให้พอกับความขาดแคลนที่สถานศึกษาประสบ เนื่องจากมีจำนวนนักเรียนไม่มาก เงินสนับสนุนต่อหัวที่รัฐจัดสรรให้จึงไม่เพียงพอต่อการบริหารจัดการ

จะเห็นได้ว่าปัญหาทั้งหมดต่างเกี่ยวพันกันในลักษณะที่เป็นวงจรอุบาทว์ หากที่จะเริ่มต้นในการแก้ไขที่จุดใดก่อน จะเริ่มจากหน่วยงานราชการส่วนกลางก็จะอธิบายว่าไม่สามารถทำได้เพราะไม่มีกฎหมายรองรับ จะต้องแก้ไขกฎหมายก่อน หรือจะเริ่มจากครูโดยเปลี่ยนสถานภาพจากข้าราชการเป็นพนักงานครูเหล่านั้นก็จะไม่ยินยอมอย่างแน่นอน อีกทั้งในข้อเท็จจริงที่เป็นปมปัญหาที่สำคัญก็คือคณะกรรมการสถานศึกษาไม่สามารถทำหน้าที่ในเชิงกำหนดนโยบายให้สถานศึกษาได้อย่างเข้มแข็ง รวมทั้งปัญหาคุณภาพของผู้บริหารสถานศึกษาเอง

ตรงนี้จึงเป็นปัญหาที่สำคัญที่ อมรวิรัช นาครทรรพ (2558) ชี้ให้เห็นว่า ถ้าจะเริ่มจากการกระจายอำนาจการศึกษา กระบวนการปฏิรูปการศึกษาจะกลับไปตกหล่มของปัญหาเดิม ทั้งนี้จากประวัติศาสตร์ของ

การปฏิรูปการศึกษาได้ชี้ให้เห็นว่าต้องใช้เวลา 4 ปี คือ จากปี 2542 ถึง 2546 จึงจะจัดองค์กรของกระทรวงศึกษาธิการแล้วเสร็จในรูปแบบที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน และเมื่อกลายเป็นองค์กรรวมศูนย์ที่แข็งแกร่งแล้ว การกระจายอำนาจที่ควรเกิดขึ้นตามมาจึงไม่เกิด เพราะกระทรวงเองก็มีข้ออ้างว่ามีปัญหาอื่นที่จะต้องแก้ไขอีกมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาคุณภาพครู และเมื่อครูลดลงจนผู้บริหารของสถานศึกษายังไม่มีคุณภาพ จะกระจายอำนาจได้อย่างไร ขณะที่มีความพยายามในการปรับปรุงคุณภาพของครูและคุณภาพของนักเรียน หน่วยงานส่วนกลางก็ยังขยายอำนาจหน้าที่ ทำให้การกระจายอำนาจเป็นไปได้ยากหรือเป็นไปได้ไม่ได้เลย ด้วยเหตุนี้กระทรวงศึกษาธิการจึงเลือกที่ไม่ตอบสนองข้อเรียกร้องประเด็นนี้ ถึงแม้จะมีเสียงเรียกร้องอย่างต่อเนื่องสม่ำเสมอมาตั้งแต่ปี 2542 เป็นต้นมา และถึงแม้จะมีการบัญญัติในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 อย่างชัดเจนให้กระทรวงศึกษาธิการต้องกระจายอำนาจในการจัดการศึกษาในที่สุด ก็มีความพยายามในการปรับปรุงกฎหมายโดยกระทรวงศึกษาธิการ ที่จะทำให้การกระจายอำนาจจัดการศึกษามีใช้ประเด็นที่ต้องดำเนินการอย่างเร่งด่วน

วิธีการยกระดับคุณภาพและมาตรฐานของครูอย่างไร

ปัญหาคุณภาพของครูนั้นเชื่อมโยงกับหมวดที่ 4 ของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติฯ ที่ว่าด้วยแนวการจัดการศึกษาที่เน้นให้ผู้เรียนเป็นศูนย์กลาง ประเด็นนี้มีความสำคัญยิ่ง ในอดีตการศึกษาของไทยเน้นการเรียนโดยการท่องจำ ซึ่งไม่มีปัญหามากนักสำหรับการจัดการศึกษาเพื่อผลิตคนชั้นนำจำนวนน้อย (Elite education) ทั้งนี้เพราะกระบวนการศึกษาได้คัดกรองเอาเฉพาะผู้ที่มีความสามารถเข้าถึงการศึกษาซึ่งมีจำนวนจำกัดให้ได้รับโอกาสทางการศึกษา และมีการคัดกรองเอาออกแต่ละช่วงชั้น ดังนั้นผู้ที่ผ่านการคัดกรองส่วนหนึ่งจะเป็นผู้ที่มีความจำเลิศ หรือมีความสามารถทางสมองเหนือกว่าผู้ที่ถูกคัดออก แต่ที่เป็นปัญหาจริงๆ ก็คือ คนที่มีความสามารถทางสมองที่ระบบการศึกษาผลิตออกมาได้แต่ละปีมีเป็นจำนวนน้อย

หลังจากปี 2518 เป็นต้นมาที่การศึกษาของไทยได้ปรับเปลี่ยนจากการศึกษาเพื่อผลิตคนชั้นนำจำนวนน้อยเป็นการศึกษาเพื่อมวลชน (Mass education) หากการศึกษายังคงเน้นการสอนให้ครบหลักสูตรหรือเรื่องที่ผู้เรียนควรจะต้องรู้ ประกอบกับการใช้ความจำในเรื่องที่เรียนเป็นสำคัญ ย่อมเป็นการศึกษาที่ไร้ประโยชน์สำหรับผู้ที่ไม่ได้เกิดมาและอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่จะช่วยให้มีความสามารถในการตั้งคำถามและพยายามหาคำตอบให้ตัวเองให้พอใจได้ หรือที่เรียกว่า “ความสามารถในการวิเคราะห์” การศึกษาประเภทนี้จะต้องเน้นการกระตุ้นให้ผู้เรียนเกิดความสนใจและความตื่นตัว หรือมีความสุขที่จะหาคำตอบหรือหาความรู้เพิ่มเติมด้วยตนเอง การศึกษาแบบนี้คือการเรียนที่เน้นผู้เรียนเป็นศูนย์กลางหรือแนวการจัดการศึกษาหมวดที่สี่ในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติฯ นั่นเอง ซึ่งถือว่าเป็นหัวใจของการปฏิรูปการศึกษาที่สำคัญที่สุด แต่ถูกมองข้ามไปเน้นการบริหารจัดการการศึกษาในหมวดที่ห้า ที่เน้นการกระจายอำนาจในการจัดการศึกษาแทน

ความคิดในเรื่องการจัดการศึกษาโดยเน้นผู้เรียนเป็นศูนย์กลางถือได้ว่าเป็นข้อเสนอของการปฏิรูปการศึกษา ปี 2542 ที่มีความก้าวหน้ามากที่สุด ความจริงงานวิจัยในเรื่องนี้มีมาตั้งแต่ก่อนการปฏิรูปการศึกษาดังกล่าว ซึ่งเป็นการจัดการศึกษาตามปรัชญา สร้างการเรียนรู้นิยม (Constructionism) ซึ่งถึงแม้จะจำแนกได้ว่าอยู่ภายใต้กระแสปรัชญาพัฒนาการนิยม ซึ่งมีส่วนเน้นปัจเจกชนนิยมและดำเนินไปในแนวทางเดียวกับลัทธิทุนนิยม ที่ได้สร้างปัญหากับประเทศไทยและกับโลกในเวลานี้ แต่ปรัชญาดังกล่าวก็สามารถใช้ได้กับปรัชญาบูรณาการนิยมหรือปฏิรูปนิยม (Reconstructionism) ที่เน้นการตั้งคำถามว่าควรจะเรียนรู้ในเรื่องใดสังคมจึงจะได้รับประโยชน์ แต่เมื่อสังคมหรือชุมชนพิจารณาแล้วว่าควรจะเรียนรู้ในเรื่องใด การสร้างองค์ความรู้นั้นก็เกิดขึ้นจริงและมีความก้าวหน้าอยู่เสมอ ก็คงจะต้องใช้ปรัชญาสร้างการเรียนรู้นิยม (Constructionism) จึงจะช่วยให้ผู้เรียนคิดเป็น สามารถเรียนรู้ต่อเองด้วยตนเอง ในขณะที่เดียวกันก็พบว่า การเตรียมความพร้อมของครูเพื่อทำหน้าที่ดังกล่าวมีน้อยมาก อีกทั้งมีครูที่จะต้องเตรียมความพร้อมกว่า 400,000 คน

ประเด็นนี้สะท้อนให้เห็นว่างานวิจัยตั้งแต่ปี 2546 เป็นต้นมาจนถึงปี 2549 ซึ่งปรากฏในรายงานโดยสำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา (2552) สะท้อนว่ามีความก้าวหน้าในการเตรียมความพร้อมเพื่อการปฏิรูปในเรื่องต่างๆ น้อยมาก ในขณะที่เรื่องของการจัดการเรียนการสอนโดยมีนักเรียนเป็นศูนย์กลางการเรียนรู้โดยครูนั้นว่ามีความก้าวหน้ามากที่สุด

สิ่งที่กระทรวงศึกษาธิการได้พยายามทำในเรื่องนี้คือ ตั้งงบประมาณสำหรับฝึกอบรมครูและบุคลากรทางการศึกษาแต่ละปีเป็นจำนวนเงินในระดับหมื่นล้านบาท แต่ลักษณะการฝึกอบรมส่วนใหญ่เป็นการเรียกครูมารับการฝึกอบรมในระยะสั้น 2-3 วัน โดยการฝึกอบรมส่วนใหญ่จะเป็นเรื่องหลักการและแนวทางในการปฏิบัติ แต่ไม่ได้มีการลงมือปฏิบัติจริง ส่วนใหญ่เป็นการชี้แจงเรื่องที่กระทรวงศึกษาธิการต้องการให้ครูรับทราบ ซึ่งมีลักษณะเป็นนามธรรม การฝึกอบรมในลักษณะดังกล่าวก่อให้เกิดความสูญเสียเป็นอันมาก ประการแรกคือสูญเสียเวลาปฏิบัติงานของครู สูญเสียค่าใช้จ่ายในการอบรม โดยครูไม่ได้ความรู้เพื่อแก้ปัญหาเฉพาะที่เกิดขึ้นในห้องเรียนของตนได้ ดังนั้นการฝึกอบรมในลักษณะนี้ ถ้าหากเป็นการฝึกอบรมเพื่อให้ครูสามารถจัดการเรียนการสอนโดยมีนักเรียนเป็นศูนย์กลาง ก็ถือได้ว่าประสบความสำเร็จล้มเหลว และเป็นเหตุผลสำคัญที่ครูส่วนใหญ่ก็ยังไม่รู้เทคนิคการสอน โดยมีผู้เรียนเป็นศูนย์กลาง จนกระทั่งประมาณปี 2554 เป็นต้นมา ที่มิงงานวิจัยที่สะท้อนว่าครูเริ่มมีความรู้ด้านเทคนิคในการจัดการเรียนการสอนตามวิธีการนี้เพิ่มขึ้น แต่ก็ยังเป็นจำนวนสัดส่วนที่ไม่มากเมื่อเทียบกับจำนวนครูทั้งหมดในปี 2556 ซึ่งมีจำนวนมากถึง 412,018 คน

นอกจากนั้น ข้อเท็จจริงที่สะท้อนว่ากระทรวงศึกษาธิการเองก็ไม่แน่ใจว่าครูมีเทคนิคในการจัดการเรียนการสอนตามแนวทางนี้หรือไม่ เพื่อลดความเสี่ยง กระทรวงศึกษาจึงกำหนดให้ครูต้องสอนให้ครบตามหลักสูตร โดยกำหนดทั้งครูและนักเรียนในระดับประถมศึกษาต้องเรียนไม่น้อยกว่า 1,000 ชั่วโมงต่อปีเป็นอย่างน้อย ขณะที่นักเรียนมัธยมศึกษาต้องเรียนไม่น้อยกว่า 1,200 ชั่วโมงต่อปี ถ้าเป็นโรงเรียนขนาดเล็กมีครูไม่ครบชั้น ครูหนึ่งคนจะต้องใช้เวลา 1,000-2,500 ชั่วโมงต่อปีการศึกษา ขณะที่ครูมีเวลาทั้งสิ้น 1,400

ชั่วโมงต่อปีการศึกษา ข้อเท็จจริงดังกล่าวสะท้อนว่ากระทรวงศึกษาธิการเองก็คาดหวังให้ครูใช้วิธีจัดการเรียนการสอนแบบเดิม ขณะที่กรณีของประเทศ OECD ครูจะใช้เวลาสอนเฉลี่ยประมาณร้อยละ 40-60 ของเวลาทำงาน โดยครูประถมจะใช้เวลา 704 ชั่วโมง และครูมัธยมใช้เวลาเพียง 658 ชั่วโมง เวลาที่เหลือของครูส่วนใหญ่จะใช้เพื่อการเตรียมตัวในการจัดการเรียนการสอน เพราะการเรียนแบบที่ให้นักเรียนเป็นศูนย์กลางนั้นครูจะต้องใช้เวลาเตรียมตัวมากขึ้น เนื่องจากจะต้องเน้นการตั้งคำถามที่น่าสนใจ เพื่อจะให้นักเรียนเป็นผู้ค้นคว้าหาคำตอบ แทนที่จะบอกว่าคำตอบหรืออธิบายว่านักเรียนควรจะรู้ในเรื่องใดบ้าง

จากการที่ครูไม่มีความรู้ที่จะจัดการเรียนการสอนโดยเน้นให้ผู้เรียนเป็นศูนย์กลาง ประกอบกับกระทรวงก็ตั้งสมมติฐานเช่นนั้น โดยการกำหนดให้ครูและนักเรียนอยู่ในห้องเรียนร่วมกันค่อนข้างนาน แนวการจัดการศึกษาจึงไม่เป็นไปตามที่พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติต้องการที่จะให้เป็น ซึ่งก็มีผลกระทบต่อคุณภาพการศึกษาอย่างที่ทราบกันดี นอกจากการเรียกครูไปอบรมในเรื่องที่ไม่มีประโยชน์ต่อการแก้ปัญหาของครูในชั้นเรียนโดยตรง และทำให้ครูต้องเสียเวลาส่วนหนึ่งกับการเดินทางเพื่อฝึกอบรมต่างๆ ในแต่ละปีแล้ว งานธุรการต่างๆ ที่เป็นงานฝักจากหน่วยงานต่างๆ ภายในกระทรวงศึกษาธิการเอง หรือหน่วยงานจากภายนอกก็เป็นการดึงเวลาของครูจากนักเรียนไปอีกจำนวนหนึ่ง นอกจากนั้นยังมีงานประกันคุณภาพที่จะต้องมีการเตรียมหลักฐานทางเอกสารเป็นจำนวนมาก ซึ่งนอกจากจะมีผลต่อเวลาสำหรับเตรียมการเรียนการสอนให้แก่เด็กแล้ว ยังมีผลกระทบต่อไปถึงคุณภาพการศึกษาของผู้เรียนด้วย การทำผลงานทางวิชาการของครูเพื่อการเลื่อนวิทยฐานะหรือเลื่อนขั้นเลื่อนตำแหน่ง ก็เป็นการเอาเวลาออกไปจากครูอีกส่วนหนึ่ง ดังนั้นถึงแม้จะเป็นการจัดการเรียนการสอนแบบ “ป้อนความรู้” ในความเป็นจริงเวลาที่จะให้นักเรียนตามที่กำหนดในห้องเรียนก็ไม่ได้เป็นไปตามนั้น เนื่องจากครูถูกดึงออกไปทำหน้าที่อย่างอื่นนอกห้องเรียนเป็นอันมาก

สิ่งที่กระทรวงศึกษาพยายามดำเนินการในปัจจุบันคือ นอกจากไม่พยายามเอาครูออกจากห้องเรียน (คือทำหน้าที่อย่างอื่นที่มิได้เกี่ยวข้องกับการเรียนการสอน) แล้วยังได้กำหนดให้มีการลดเวลาเรียนเหลือเพียง 800 ชั่วโมงสำหรับประถมศึกษา โดยกำหนดให้เลิกเรียน 14.00 น. แต่ยังไม่ปล่อยให้เด็กนักเรียนกลับบ้านทันที หนึ่งชั่วโมงที่เหลือสำหรับให้นักเรียนทบทวนความรู้ ทำการบ้าน หรือทำกิจกรรมอื่นๆ ความจริงการลดเวลาเรียนเป็นสิ่งที่ดี แต่การดำเนินงานแบบระบบราชการที่รวมศูนย์ คือสั่งให้ทุกโรงเรียนปฏิบัติเหมือนกันทั้งหมด โดยไม่คำนึงถึงความพร้อมของทั้งครูแต่ละคน รวมทั้งของนักเรียนด้วย น่าจะเป็นการสร้างปัญหาใหม่มากกว่าการแก้ปัญหา ส่วนที่คาดว่าไม่มีปัญหาคือ เครือข่ายโรงเรียนสาธิต และโรงเรียนที่ทั้งครูและนักเรียนมีความรู้ความสามารถเป็นอย่างดี แต่ถ้าเป็นโรงเรียนที่ทั้งครูและนักเรียนยังไม่มีความพร้อมโดยไม่เริ่มสร้างความพร้อมให้แก่ครูก่อน นโยบายดังกล่าวจะมีผลกระทบต่อ “คุณภาพ” ของผู้เรียนด้วยอย่างแน่นอน

ประเด็นอีกส่วนหนึ่งเกี่ยวกับครูก็คือ ในรายงานวิจัยจำนวนหนึ่งได้ชี้ว่าการประเมินเพื่อเลื่อนขั้นเลื่อนตำแหน่งหรือวิทยฐานะของครูมักไม่มีความสัมพันธ์กับผลงานของครูที่ปรากฏออกมาในรูปการเพิ่ม

คุณภาพของผู้เรียน แต่ส่วนใหญ่จะเป็นการประเมินผลงานจากหลักฐานทางเอกสาร โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนที่เรียกว่า “ผลงานทางวิชาการ” ซึ่งผลงานดังกล่าวส่วนมากไม่เกี่ยวกับการเพิ่มคุณภาพในด้านต่างๆ ของผู้เรียนโดยตรง อีกทั้งยังมีรายงานที่สะท้อนว่า ผู้ที่ทำหน้าที่ประเมินส่วนหนึ่งคือผู้อำนวยการ มักจะมีแนวโน้มที่จะสนับสนุนครูที่มีอายุราชการและมีวิทยฐานะสูงอยู่แล้ว ให้ได้รับโอกาสเลื่อนขั้นเลื่อนตำแหน่งให้สูงขึ้น ซึ่งเป็นสาเหตุสำคัญประการหนึ่งที่ทำให้การศึกษา “มีต้นทุน” สูง แต่ “ผลผลิต” ต่ำ หรือไม่มีประสิทธิภาพนั่นเอง

อีกทั้งได้มีการกล่าวมาแล้วก่อนหน้านี้ว่า ตัวผู้อำนวยการเองก็ได้รับการรายงานจากงานวิจัยว่า ส่วนหนึ่งและเป็นส่วนที่สำคัญที่ไม่มีความเป็นผู้นำทางวิชาการ และมักจะไม่วางประจำที่สถานศึกษา ประเด็นเหล่านี้ล้วนมีผลกระทบต่อคุณภาพการศึกษาที่ควรจะมีแนวทางจัดการศึกษาโดยเน้นผู้เรียนเป็นศูนย์กลาง แต่ก็มีได้เกิดขึ้นในข้อเท็จจริง

ทั้งหมดนี้มิได้หมายความว่าสถานศึกษาของไทยทั้งหมดมีครูและผู้บริหารการศึกษาเป็นเช่นนี้ แต่นำมาแสดงในฐานะที่เป็นกรณีที่เราอยากที่อยากจะเกิดขึ้นได้ โดยแต่ละประเด็นมีงานวิจัย รายงาน หรือข้อเขียนที่เป็นทางการสนับสนุน

อย่างไรก็ตาม ได้มีงานวิจัยส่วนหนึ่งที่สะท้อนว่าโรงเรียนจำนวนพอสมควรมีความพยายามที่จะปฏิรูปการเรียนรู้โดยเน้นผู้เรียนเป็นศูนย์กลางโดยงานวิจัยส่วนใหญ่เกิดขึ้นจากการสนับสนุนของสำนักเลขาธิการสภาการศึกษาที่ค่อนข้างจะติดตามนโยบายการปฏิรูปดังกล่าวอย่างใกล้ชิด โดยเริ่มดำเนินการตั้งแต่ปี 2546 หลังจากที่มีการปฏิรูปโครงสร้างบริหารของกระทรวงศึกษาธิการแล้วเสร็จบริบูรณ์ อีกส่วนหนึ่งเป็นงานวิจัยที่สนับสนุนโดยสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)

มีงานวิจัยสองงานที่มีความคาบเกี่ยวกับประเด็นการฝึกอบรมครูและการเรียนการสอนโดยให้ผู้เรียนเป็นศูนย์กลาง โดยมีแนวความคิดใหม่ที่ให้มีระบบพี่เลี้ยง โดยมีตัวอย่าง 2 โครงการ คือ “การพัฒนาแบบแผนการจัดกิจกรรมการพัฒนาสมรรถนะวิชาชีพครู” โดย อุไรวรรณ หาญวงศ์ (2555) และ “การวิจัยและพัฒนาแบบแผนการพัฒนาครูและผู้บริหารสถานศึกษาแบบใช้โรงเรียนเป็นฐานในโรงเรียนขนาดเล็ก ระยะที่ 2” สำนักเลขาธิการสภาการศึกษา (2556) ทั้งสองงานนี้สะท้อนให้เห็นว่าการที่มีสถาบันอุดมศึกษาไปทำหน้าที่เป็นพี่เลี้ยงให้แก่ครูเป็นการแก้ปัญหาได้อย่างตรงจุด

คณะผู้สังเคราะห์เองก็เห็นว่าวิธีการดังกล่าวจะช่วยให้ทั้งครูและพี่เลี้ยงจากสถาบันอุดมศึกษาจะได้เรียนรู้สถานการณ์จริงร่วมกัน ในอนาคตจะได้นำเอาปัญหาเหล่านั้นเข้าสู่หลักสูตรการผลิตครูและสามารถผลิตครูออกมาให้ใช้งานจริงในพื้นที่ได้ โดยงานดังกล่าวได้รับการสนับสนุนโดย สุวิมล ว่องวานิช (2556) “การวิจัยและพัฒนากลยุทธ์การขับเคลื่อนนโยบายปฏิรูปการศึกษาในระยะที่ 2” ซึ่งมีเป้าหมายอยู่ที่การเน้นการเปลี่ยนแปลงครูให้เป็นไปตามแนวทางปฏิรูป ซึ่งข้อเสนอของการพัฒนาศักยภาพของบุคลากรที่จะต้องทำหน้าที่เป็นพี่เลี้ยงมืออาชีพ (Professional mentor) ที่จะสนับสนุนการทำงานกับครู พร้อมทั้งปรับปรุงหลักสูตรการครูศึกษาที่ต้องเน้นคุณลักษณะของครูรุ่นใหม่ที่มีความยึดมั่นผูกพันกับการวิจัยและเป็นครูแบบ

สะท้อนความคิด ซึ่งก็หมายความว่าครูที่ผลิตได้ในอดีตมิได้มีคุณลักษณะเช่นนี้ จึงมีปัญหาในการที่จะนำเอาแนวการจัดการศึกษาโดยเน้นผู้เรียนเป็นสำคัญมาใช้ให้เกิดผล

เทคโนโลยีเพื่อการศึกษา สิ่งที่กระทรวงศึกษาธิการมิได้ให้ความสนใจเท่าที่ควร

สิ่งที่กระทรวงศึกษาควรจะใช้ประโยชน์จากพระราชบัญญัติการศึกษาฯ ดังกล่าวที่ช่วยให้เกิดการเรียนการสอนโดยให้ผู้เรียนเป็นศูนย์กลางคือ การพัฒนาเทคโนโลยีที่เกี่ยวข้องมาช่วยในการเรียนการสอน ทั้งนี้เพราะในงานวิจัยในระดับปริญญาโทและเอกเป็นจำนวนมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในระดับปริญญาโท สาขาเทคโนโลยีทางการศึกษา ได้เสนอแนวทางในการพัฒนาซอฟต์แวร์เป็นจำนวนมากที่สามารถใช้เป็นสื่อการเรียนการสอนในด้านต่างๆ รวมทั้งระบบการศึกษาทางไกลผ่านดาวเทียมที่ผลิตรายการโดยโรงเรียนวังไกลกังวล หัวหิน ล้วนแต่เป็นแนวทางที่จะช่วยพัฒนาคุณภาพการเรียนการสอนของครูตามแนวทางที่เน้นผู้เรียนเป็นศูนย์กลางได้ ความก้าวหน้าในเรื่องนี้ของกระทรวงศึกษาธิการก็ค่อนข้างจะล่าช้า ถึงแม้จะมีการจัดตั้งสถาบันเทคโนโลยีเพื่อการศึกษาแห่งชาติ ภายในสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ สังกัดสำนักงานรัฐมนตรี (ก่อนปรับเปลี่ยนเป็นสำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา สังกัดกระทรวงศึกษาธิการ) ได้รายงานตั้งแต่ปี 2543 เสนอในข้อ (6) นโยบายการระดมทุนและออกกฎหมายจัดตั้งกองทุนพัฒนาเทคโนโลยีเพื่อการศึกษา และในยุทธศาสตร์ที่ (4) ยุทธศาสตร์การวิจัยและพัฒนา โดยองค์กรที่รับผิดชอบในการผลิตและพัฒนาเทคโนโลยีต้องมีความคล่องตัว มีอิสระในการทำงาน มีการวิจัยและพัฒนาเพื่อสร้างนวัตกรรม จนกระทั่งถึงปี 2552 ที่มีรายงาน “สรุปผลการดำเนินงาน 9 ปีของการปฏิรูปการศึกษา (พ.ศ.2542-2551)” โดยสำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา (2552) ได้มีการเสนอประเด็นที่ต้องเร่งดำเนินการในเรื่องเทคโนโลยีเพื่อการศึกษาในข้อ (6) เร่งรัดการจัดตั้งหน่วยงานกลางด้านเทคโนโลยีเพื่อการเรียนรู้ เพื่อทำหน้าที่พิจารณาเสนอนโยบาย แผน ส่งเสริม และประสานการวิจัยการพัฒนาและใช้ รวมทั้งการประเมินคุณภาพและประสิทธิภาพของการผลิตและการใช้เทคโนโลยีเพื่อการศึกษา ให้เสร็จเรียบร้อยภายในปี 2554 พร้อมทั้งจัดตั้งกองทุนเพื่อการพัฒนาเทคโนโลยีเพื่อการศึกษา

แต่ก็มิได้มีการเคลื่อนไหวใดๆ เกิดขึ้นในกระทรวงศึกษาธิการในเรื่องนี้ และคาดว่าถ้าหากไม่มีรัฐบาลที่มาจากพรรคประชาธิปัตย์ของคณะรักษาความสงบแห่งชาติในปี 2557 เรื่องนี้ก็จะถูกเก็บเอาไว้ต่อไป เนื่องจากกระทรวงศึกษาไม่เห็นความสำคัญของเทคโนโลยีเพื่อการศึกษาที่จะมีผลต่อการปฏิรูป หรืออาจจะไปไกลถึงการปฏิวัติการศึกษาทั้งระบบ เช่นเดียวกับการที่มิได้ให้ความสนใจแก่แนวทางการจัดการศึกษาโดยเน้นผู้เรียนเป็นศูนย์กลาง ซึ่งทั้งสองประเด็นดังกล่าวล้วนเป็นแนวคิดการปฏิรูปที่สำคัญไม่น้อยไปกว่าหรืออาจจะมากกว่าการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาไปสู่เขตพื้นที่การศึกษา สถานศึกษาและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างแท้จริง

ในเรื่องของกองทุนเทคโนโลยีเพื่อการศึกษา มีการออกระเบียบของกระทรวงศึกษาธิการตั้งแต่วันที่ 23 สิงหาคม 2553 แต่ไม่มีการเคลื่อนไหวในกิจกรรมของกองทุนนี้จนกระทั่งกระทรวงการคลังจะทำการ

ประเมินเพื่อยุบกองทุนดังกล่าว จึงได้มีการรื้อฟื้นการทำงานของกองทุนดังกล่าวในการประชุม คณะกรรมการเมื่อวันที่ 12 มกราคม 2558 เพื่ออนุมัติให้ผู้ขอเงินสนับสนุนจากกองทุนดังกล่าว 4 โครงการ

ส่วนกรณีสถาบันเทคโนโลยีเพื่อการศึกษาที่มีการร่างพระราชบัญญัติเตรียมไว้ ที่มีการเสนอรายงาน ความก้าวหน้าตั้งแต่ปี 2545 จนถึงต้นปี 2558 ก็ยังไม่มีความคืบหน้า โดยการเปิดเผยของ ดร.อมรวิษัย นาคทรรพ ในฐานะผู้ช่วยเลขาธิการรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการในขณะนั้น ภายหลังการประชุม ผู้บริหารองค์กรหลักครั้งที่ 3/2558 เมื่อวันที่ 11 กุมภาพันธ์ 2556 กล่าวว่ามีการร่างพระราชบัญญัติกองทุน สนับสนุนการเสริมการเรียนรู้ และร่างพระราชบัญญัติสถาบันเทคโนโลยีเพื่อการศึกษา โดยคาดว่า พระราชบัญญัติทั้งสองฉบับจะเสร็จสิ้นภายในเดือนพฤษภาคม 2558 จากการติดตามของคณะผู้สังเคราะห์ พบว่า กฎหมายทั้งสองฉบับยังไม่ผ่านการพิจารณาของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ (สนช.) ประเด็นนี้เป็น ประเด็นที่น่าเป็นห่วงมาก เพราะกระทรวงศึกษาธิการมิได้แสดงความสนใจในการพัฒนาเทคโนโลยีเพื่อ การศึกษามาใช้ประกอบการเรียนการสอนเท่าที่ควร อย่างน้อยในกระบวนการสอนทางไกลเพื่อแก้ปัญหาครู ขาดแคลน และครูที่ไม่ตรงกับวิชาแกนที่ครูขาดแคลน รวมทั้งสร้างเครื่องมือมาเป็นการฝึกฝนอบรมให้ครู ได้เรียนรู้ด้วยตนเองหรือใช้ประกอบการเรียนการสอน ซึ่งจะสามารถลดการพึ่งพาครูที่มีปัญหาขาดแคลนได้ ส่วนหนึ่ง

ควรจะจัดการอย่างไรกับปัญหาการขาดแคลนกำลังคนทั้งมีฝีมือและมีฝีมือ

ปัญหาการขาดแคลนกำลังคนทั้งมีฝีมือและมีฝีมือหรือกำลังคนที่สำเร็จการศึกษาอาชีวศึกษาระดับ ปวช. และ ปวส. เป็นปัญหาที่ทราบกันดีไม่น้อยกว่า 10 ปีมาแล้ว โดยอ้างอิงจากรายงานของสำนักงาน เลขาธิการสภาการศึกษาแห่งชาติ (2549) “รายงานผลการศึกษาค้นคว้าความต้องการกำลังคนของกลุ่ม อุตสาหกรรม” โดยพบว่าความต้องการกำลังคนระดับสูงและระดับกลาง สูงกว่าสัดส่วนแรงงานที่มีอยู่แล้ว ในประเทศไทยค่อนข้างมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งระดับ ปวช. และ ปวส. เนื่องจากมีปัญหาความนิยมของ ผู้เรียนและผู้ปกครองเป็นหลัก ส่วนผู้ที่เข้ารับการศึกษาระดับอาชีวศึกษา นอกจากมีอัตราการออก กลางคันค่อนข้างสูงแล้ว ผู้สำเร็จการศึกษาเองก็มักไม่เข้าสู่ตลาดแรงงาน แต่จะศึกษาต่อในระดับที่สูงขึ้นไป และศึกษาต่อในระดับปริญญาตรีในที่สุด เนื่องจากมีแรงจูงใจในเรื่องอัตราเงินเดือนด้วย ปัญหานี้จึง กลายเป็นปัญหาเรื้อรัง เนื่องจากวิสาหกิจเองก็ไม่พร้อมที่จะจ่ายค่าจ้างให้ผู้สำเร็จอาชีวศึกษาสูงพอที่จะจูงใจ ให้ออกมาทำงานแทนที่จะศึกษาต่อ เพราะมีผู้สำเร็จการศึกษาระดับปริญญาตรีที่ว่างงานแต่ละปีจำนวนมาก ให้คัดเลือก ขณะเดียวกันอาชีวศึกษาเองก็มีปัญหาขาดแคลนครูอาชีวศึกษา เนื่องจากผู้ที่มีความสามารถ ระดับที่จะเป็นครูย่อมเป็นที่ต้องการของภาคธุรกิจเอกชนที่สามารถให้ผลตอบแทนได้สูงกว่าการเป็นครู อาจารย์ในสถาบันการศึกษา ตรงนี้จึงเป็นปัญหากับดักที่ก่อให้เกิดปัญหาการขาดแคลนกำลังคนระดับกลาง และระดับสูงอย่างต่อเนื่อง

สำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษาพยายามแก้ปัญหาด้วยการร่วมมือกับภาคธุรกิจเอกชนใน โครงการทวิภาคี คือให้ภาคธุรกิจเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการให้นักศึกษาฝึกงานควบคู่กันกับการศึกษาใน

สถานศึกษา ประกอบกับพยายามทำกระบวนการเรียนการสอนให้มีความยืดหยุ่นเพิ่มมากขึ้น พร้อมกับมาตรการสร้างภาพลักษณ์ที่ดีให้กับผู้เข้ารับการศึกษาอาชีวศึกษา แต่ก็มีข้อจำกัดเพราะมีวิชากิจจำนวนมากพอที่จะเข้าร่วมโครงการดังกล่าว เนื่องจากเกรงว่านักเรียนอาชีวศึกษาที่มาฝึกงานอาจจะไม่มีความระมัดระวังเท่ากับคนงานหรือไม่สามารถปฏิบัติต่อนักเรียนอาชีวศึกษาเหมือนเช่นคนงานของตนได้ ทำให้อาจจะเกิดปัญหาความล่าช้าหรือความเสียหายในการทำงานเกิดขึ้น ส่วนการสร้างภาพลักษณ์ที่ดีนั้นก็ยังมีผลในการกระตุ้นให้ผู้สนใจเข้าศึกษาเพิ่มมากขึ้นในระดับต้นๆ แต่เมื่อกิจกรรมสร้างภาพลักษณ์แผ่ลง จำนวนผู้ที่สมัครเข้าเรียนอาชีวศึกษาก็มีสัดส่วนลดลง ดังนั้นโครงการต่างๆ ที่จะจูงใจให้ผู้เรียนสนใจที่จะศึกษาอาชีวศึกษาจึงไม่บังเกิดผลเท่าที่ควร ขณะที่อดีตรองนายกรัฐมนตรีที่ดูแลการปฏิรูปด้านสังคม (ดร.ยงยุทธ ยุทธวงศ์) ได้ชี้แจงการทำงานในกรณีนี้ ได้มีความพยายามแก้ปัญหาโดยให้นักเรียนสายสามัญได้พัฒนาทักษะสายอาชีพด้วย (โพสต์ทูเดย์ 22 สิงหาคม 2558) ซึ่งในกรณีนี้ในปี 2558 ก็มีนักเรียนสายสามัญลงทะเบียนเรียนอาชีวศึกษาเป็นส่วนหนึ่งของการเรียนเพื่อฝึกอาชีพจำนวนกว่า 40,000 คน ในปี 2558

ในประเทศที่พัฒนาแล้วในยุโรปและสหรัฐอเมริกา รวมทั้งออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ และมาเลเซีย ต่างก็มีวิธีการในการพัฒนาฝีมือแรงงานของตนเองอย่างต่อเนื่อง โดยมีหน่วยงานที่ทำหน้าที่กำหนดมาตรฐานฝีมือแรงงานประเภทต่างๆ ที่ครอบคลุมทุกอาชีพให้เกิดเป็นมาตรฐานกลางเพียงมาตรฐานเดียว จากนั้นก็มีการแปลงมาตรฐานกลางดังกล่าวให้เป็นหลักสูตรต่างๆ และกำหนดให้สถานศึกษาทุกแห่งใช้เป็นหลักสูตรมาตรฐานร่วมกัน ลักษณะดังกล่าวจะช่วยให้มีการเทียบโอนความรู้ความสามารถในการจัดการศึกษาทั้งสามระบบ คือ การศึกษาในระบบ การศึกษานอกระบบ และการศึกษาตามอัธยาศัยสามารถเทียบโอนได้หมด ในประเทศไทยผลการสำรวจกำลังคนในปี 2556 พบว่ามีแรงงานในภาคอุตสาหกรรมที่มีความรู้ระดับมัธยมศึกษาตอนต้นและต่ำกว่า กว่า 5 ล้านคน และในภาคบริการกว่า 7 ล้านคน ขณะที่อยู่ในภาคเกษตรประมาณ 13 ล้านคน ขณะที่ในระบบอาชีวศึกษาในปีเดียวกันรับนักศึกษาที่สำเร็จชั้นมัธยมต้นได้เพียง 250,000 คน มีความเป็นไปได้สูงที่ผู้ที่อยู่ในแรงงานอย่างน้อยในภาคอุตสาหกรรมและบริการไม่ต่ำกว่า 12 ล้านคน ที่มีความประสงค์จะพัฒนาฝีมือแรงงานของตน ถ้าหากมีระบบเทียบโอนโดยยอมรับทักษะฝีมือในการทำงานจากที่ได้ฝึกอบรมจากการทำงานส่วนหนึ่ง จากการศึกษาในระบบอีกส่วนหนึ่ง และอีกส่วนหนึ่งคือความรู้วิชาสามัญจากการศึกษาในระบบสายสามัญ พร้อมทั้งมีความยืดหยุ่นในการศึกษา เช่น การศึกษาในเวลาเย็นหรือวันเสาร์อาทิตย์ จะเพิ่มโอกาสให้คนเหล่านี้พัฒนาฝีมือแรงงานให้สูงขึ้นเป็นประโยชน์ต่อความก้าวหน้าในอาชีพของคนทำงานเหล่านี้เองและประเทศชาติในภาพรวม

การพัฒนาศักยภาพของเด็กปฐมวัยและการลดอิทธิพลของตัวแปรด้านฐานะทางเศรษฐกิจและสังคมของผู้ปกครอง

เป็นที่ทราบกันดีว่าความสำเร็จของการจัดการศึกษาในระบบมิได้เริ่มจากคุณภาพของครูและประสิทธิภาพในการบริหารจัดการการศึกษาเท่านั้น แต่จะต้องเริ่มจากการที่เด็กเริ่มปฏิสนธิในครรภ์มารดา รวมทั้งความพร้อมของบิดามารดาในการเลี้ยงดูบุตรตั้งแต่ออยู่ในครรภ์จนกระทั่งถึงกำหนดที่จะส่งต่อเข้าสู่

การศึกษาปฐมวัย ซึ่งเป็นการเตรียมความพร้อม ซึ่งแน่นอนว่าขั้นตอนทั้งหมดนี้ ภาคการศึกษาและกระบวนการจัดการศึกษาทั้งหมดคงไม่สามารถดูแลได้ทั้งหมด เพราะมีได้อยู่ในขอบเขตของความเชี่ยวชาญเฉพาะของหน่วยงาน อีกทั้งเป็นหน้าที่ของรัฐที่ผ่านหน่วยงานอื่นๆ ที่ต้องทำหน้าที่ช่วยเหลือด้วย เช่น หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับนโยบายทางเศรษฐกิจและสังคมต้องคอยดูแลมิให้เกิดปัญหาความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจและสังคมในหมู่ประชาชนของประเทศมากเกินไป หน่วยงานที่มีหน้าที่ทางด้านสุขภาพก็จะต้องมีส่วนช่วยเหลือสุขภาพและให้ความรู้แก่มารดาและผู้ที่เกี่ยวข้องกับเด็ก ขณะเดียวกันภาคการศึกษาก็ต้องคอยดูแลมิให้เกิดมีความเหลื่อมล้ำเกิดขึ้นจากภาคการศึกษาเอง แต่ในขณะเดียวกันภาคการศึกษาก็ต้องพยายามสนับสนุนให้มีการบริหารจัดการในประเด็นนี้ เพื่อให้ความแตกต่างทางฐานะผู้ปกครองทั้งทางด้านเศรษฐกิจและสังคมมีผลต่อการเรียนรู้ของเด็กให้น้อยที่สุด ทั้งนี้จากการศึกษาส่วนใหญ่ที่พบจากงานนี้และงานอื่นๆ ล้วนมีผลตรงกันว่าฐานะทางเศรษฐกิจและสังคมของผู้ปกครองย่อมมีผลต่อคุณภาพการเรียนรู้ของผู้เรียน ในฐานะที่สามารถเพิ่มปัจจัยหนุนเสริมการเรียนรู้ของบุตรหรือเด็กที่อยู่ภายใต้การปกครองได้เป็นอย่างดี ดังนั้นการจัดการศึกษาจะต้องคำนึงถึงปัญหานี้โดยตรง ตั้งแต่เด็กปฏิสนธิในครรภ์มารดาตามที่ได้กล่าวมาแล้ว ซึ่งจะต้องมีแนวทางที่จะดูแลมารดาให้มีสุขภาพกายและสุขภาพจิต รวมทั้งภาวะโภชนาการที่สมบูรณ์ ถึงแม้จะไม่ใช่ว่าหน้าที่ของการศึกษาโดยตรง แต่เป็นของหน่วยงานอื่น เช่น กระทรวงสาธารณสุขและกระทรวงพัฒนาสังคมและการตั้งถิ่นฐานของมนุษย์

หลังจากเด็กปฏิสนธิแล้วในปัจจุบันมีนโยบายที่จะจ่ายเงินให้กับมารดาเดือนละ 400 บาท เป็นเวลา 1 ปี โดยจะเริ่มโครงการนี้ตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม 2558 เพื่อที่จะช่วยให้ดูแลเด็กให้ได้ธาตุอาหารครบและมีสุขภาพจิตที่ดี (คำชี้แจงจากอดีตรองนายกรัฐมนตรีด้านสังคม ยงยุทธ ยุทธวงศ์ : โพสต์ทูเดย์ 22 สิงหาคม 2558) ซึ่งความจริงสมควรหยุดเพียงเท่านี้ แต่จะต้องสนับสนุนไปจนถึงการศึกษาปฐมวัย แต่ก็ถือได้ว่าเป็นการเริ่มต้นที่ดี

สำหรับกรณีเด็กปฐมวัย สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา (2552) ในรายงาน “สรุปผลการดำเนินงาน 9 ปี ของการปฏิรูปการศึกษา (พ.ศ.2542-2551)” ได้อ้างรายงานการประเมินคุณภาพภายนอกในปี 2548 ของสำนักงานรับรองมาตรฐานประเมินคุณภาพการศึกษา (สมศ.) ที่สะท้อนว่าสถานศึกษาที่สามารถพัฒนานักเรียนระดับปฐมวัยให้มีพัฒนาการพื้นฐานในเชิงวิชาการความคิดวิเคราะห์อยู่ในระดับน้อย คือ ร้อยละ 11-28 ส่วนการประเมินรอบสอง ปี 2548-2551 พบว่า ได้มาตรฐานร้อยละ 80.4 หรือ 20,184 แห่ง ตัวเลขดังกล่าวถึงแม้จะก่อให้เกิดความสงสัยในวิธีการประเมิน แต่จากการประเมินของ สมศ. ที่ถือได้ว่าเป็นมาตรฐานขั้นต่ำก็พอจะอนุมานได้ว่าการจัดการศึกษาสำหรับเด็กปฐมวัยยังอาจจะเป็นปัญหา ซึ่งจะมีผลต่อคุณภาพของการศึกษาในระดับที่สูงขึ้นต่อไปในอนาคต

ในขณะเดียวกัน จากงานวิจัยสองชิ้นที่นำมาเป็นตัวอย่าง คือ งานของ สุวรรณ เกษแก้ว (2553) “แนวทางพัฒนาระบบการศึกษาศูนย์พัฒนาเด็กเล็กขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ศึกษาเฉพาะกรณีเขตอำเภอบ้านไร่ จังหวัดอุทัยธานี” และงานของ คณิง สายแก้ว (2553) “การบริหารจัดการศึกษาปฐมวัยในเขตพื้นที่การศึกษาสุรินทร์เขต 1 : จากข้อเสนอเชิงนโยบายสู่การปฏิบัติด้วยกระบวนการวิจัยเชิงปฏิบัติการแบบ

มีส่วนร่วม” ทั้งสองงานต่างสะท้อนว่าการศึกษาศูนย์ยังต้องมีการปรับปรุงทั้งสถานที่ การจัดการ และกระบวนการทำงานเพื่อพัฒนาคุณภาพของผู้เรียนให้ดียิ่งขึ้น ส่วนที่น่าสนใจของงานวิจัยทั้งสองก็คือ เป็นการสะท้อนว่าการจัดการศึกษาศูนย์ก็จำเป็นต้องมีพี่เลี้ยงช่วยแนะนำให้มีการดำเนินการในระดับ โรงเรียนเช่นเดียวกันกับในกรณีของการฝึกอบรมครูให้มีความรู้ความเข้าใจในเรื่องการเรียนการสอนโดยมี ผู้เรียนเป็นศูนย์กลาง ซึ่งในกรณีศึกษาศูนย์นั้นอาจจะยังไม่จำเป็นถึงขั้นที่จะต้องให้ผู้เรียนเป็นศูนย์กลาง แต่การสร้างบรรยากาศให้เกิดการกระตุ้นเร้าด้วยการทำให้เด็กรู้สึกมีความสุขพร้อมทั้งได้ใช้ความคิดใน ลักษณะสร้างสรรค์ ก็ถือว่าเป็นการช่วยให้เกิดมีการพัฒนาการที่ดีแล้ว ดังนั้นจึงจะเห็นว่าการมี สถาบันอุดมศึกษาที่ทำหน้าที่เป็นพี่เลี้ยงทั้งในการจัดการศึกษาศูนย์และสูงกว่า น่าจะเป็นแนวทางที่จะ ช่วยพัฒนาคุณภาพการศึกษาให้ดียิ่งขึ้นในอนาคต ซึ่งประเด็นดังกล่าวเป็นหน้าที่ของภาคการศึกษา ที่จะต้อง ดูแลเรื่องนี้เพื่อให้เกิดผลดีแก่ผู้เรียน โดยตรง

การจัดการศึกษาเพื่อลดความเสี่ยงในอนาคต

จากที่คาดคะเนการเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้นในอนาคต มีปัญหาความไม่แน่นอนเกิดขึ้นในมิติต่างๆ มากมาย แต่ต้นเหตุของปัญหาเกือบทุกปัญหามาจากการแสวงหาอำนาจทั้งทางการเมืองและเศรษฐกิจของ ปังเจกบุคคลเพื่อที่จะได้อยู่ในฐานะที่ได้เปรียบ ซึ่งต้องได้รับการตอบโต้จากฝ่ายที่ไม่เห็นด้วยที่ตนเองจะ เป็นฝ่ายถูกเอารัดเอาเปรียบ รวมทั้งปัญหายักษ์พิบัติจากธรรมชาติที่จะยิ่งทวีความรุนแรงมากยิ่งขึ้น ซึ่งมีสาเหตุ ของปัญหามาจากจุดร่วมกันคือ การเพิ่มขึ้นในความโลภของมนุษย์ที่มาพร้อมกับพัฒนาการที่เกิดขึ้นอย่าง รวดเร็วของเทคโนโลยี และความปรารถนาที่จะมีวัตถุเพื่อความสะดวกสบายหรือเรียกว่าลัทธิวัตถุนิยม ภาวการณ์เช่นนี้ทำให้โลกในอนาคตตกอยู่ในภาวะความเสี่ยงมากยิ่งขึ้น ดังนั้นเพื่อที่จะช่วยให้มนุษยชาติ ยังคงอยู่รอดได้ มนุษย์จำเป็นจะต้องมีความรู้รอบ รู้จริง มากยิ่งขึ้น พร้อมกับความรอบคอบและระมัดระวัง นั่นก็คือเงื่อนไขความรู้ในเศรษฐกิจพอเพียง ขณะเดียวกันถ้าหากต้องการจะด้านภาวะความโลภของมนุษย์ จะต้องต่อสู้ด้วยความซื่อสัตย์สุจริต ความอดทน ความขยันหมั่นเพียร และความเอื้อเฟื้อเผื่อแผ่ แบ่งปัน อัน เป็นเงื่อนไขคุณธรรมของเศรษฐกิจพอเพียง อีกทั้งมีความจำเป็นที่จะต้องสร้างภูมิคุ้มกันในรูปแบบต่างๆ เพื่อป้องกันหรือลดผลกระทบจากความเสี่ยงที่จะเกิดขึ้นจากสถานการณ์ต่างๆ ที่มีความสลับซับซ้อน ไม่ สามารถคาดเดาได้ง่ายในอนาคต แนวทางในการลดความเสี่ยงที่ดีต้องเริ่มจากการใช้ชีวิตด้วยความไม่ ประมาท ด้วยความพอประมาณหรือความพอเพียง เพราะเป็นการใช้ชีวิตที่ช่วยให้ปรับตัวได้ง่าย และถ้าหาก คิดดี ทำดี จนกลายเป็นวิถีชีวิตตามแนวทางของเศรษฐกิจพอเพียง ก็ยิ่งช่วยให้ชีวิตมีความสุขและสามารถทำ ประโยชน์ให้แก่ผู้อื่นได้มาก หรือที่เรียกว่า “ประโยชน์สุข” ทั้งหมดนี้ก็คือการใช้ชีวิตตามปรัชญาของ เศรษฐกิจพอเพียง

ในส่วนที่เป็นการจัดการศึกษาเป็นการเตรียมทรัพยากรมนุษย์ที่ให้ผู้รู้เท่าทันการเปลี่ยนแปลงและ ความเสี่ยงต่างๆ ที่จะเกิดขึ้นตามปรัชญาปฏิรูปนิยม หรือบูรณาการนิยม (Reconstructionism) โดยเฉพาะ อย่างยิ่งในพื้นที่นอกเขตเมืองที่ประชากรในสัดส่วนที่มากกว่าร้อยละ 40 ยังมีพื้นฐานในการดำรงชีวิต

เกี่ยวเนื่องกับภาคเกษตรกรรม แม้จะมีภาคอุตสาหกรรมและภาคบริการอยู่ด้วยแล้ว ก็ยังไม่มี ความเจริญก้าวหน้าในด้านวัตถุและเทคโนโลยีเหมือนภาคทั้งสองในเขตเมือง ในขณะที่ภาคบริการและภาคอุตสาหกรรมเกิดความผันผวนหรือความเสี่ยงได้มาจากเศรษฐกิจโลก ไม่ว่าจะเป็นการแปรผันจากต้นทุนด้านพลังงาน ผลกระทบจากอัตราแลกเปลี่ยนที่มีผลต่อการส่งออกและนำเข้า ภัยธรรมชาติและภัยจาก ผู้ก่อการร้ายที่ส่งผลกระทบต่ออุตสาหกรรมการท่องเที่ยว ตลอดจนผลกระทบที่เกิดจากการผันผวนของภาคการเงิน ที่มีผลกระทบไปทุกภาคส่วนของระบบการเงินทั่วโลก ลักษณะเช่นนี้ภาคเกษตรกรรมนอกเมืองยังอาจจะทำ หน้าที่ให้เป็น “ที่มั่นแหล่งสุดท้าย” ได้ แต่ถ้าหากเศรษฐกิจนอกภาคเมืองล่มสลายจากการดูดซับเอา ทรัพยากรมนุษย์ที่มีคุณภาพออกจากพื้นที่นอกเมืองเข้ามาสู่ในเมืองทั้งหมด เมื่อเศรษฐกิจภาคเมืองเผชิญกับ ความเสี่ยงในเรื่องต่างๆ เศรษฐกิจทั้งประเทศก็จะพังพินาศ เพราะไม่มี “หลังให้พิง” อีกต่อไป

ดังนั้นการจัดการศึกษาเพื่อพัฒนาทรัพยากรมนุษย์นอกภาคเมืองตามแนวทางเศรษฐกิจพอเพียง นอกจากจะช่วยให้เศรษฐกิจนอกภาคเมืองมีความเข้มแข็ง พร้อมทั้งจะรับแรงเสียดทานที่เกิดจากความเสี ยรอบด้านได้ ยังจะทำให้เศรษฐกิจของประเทศพอมิ “หลังพิง” หรือมีที่มั่นสุดท้ายรองรับได้ การตั้งมั่น ดังกล่าวมิใช่ส่งสัญญาณให้ภาคนอกเมืองพัฒนาไปช้าๆ จนเกิดความล่าช้า เพราะถ้าเป็นอย่างนั้นจะเป็น สาเหตุสำคัญในการสูญเสียทรัพยากรมนุษย์และความล่มสลายของภาคนอกเมืองตามมา ในทางตรงกันข้าม จะต้องสร้างความเข้มแข็ง ความน่าอยู่ และ “คุณภาพชีวิตที่ดี” ให้แก่ภาคนอกเมือง ดังนั้นในเรื่องของ การศึกษาที่ทำให้ผู้ที่อาศัยอยู่ภาคนอกเมืองมีความภูมิใจและเห็นคุณค่าในวิถีชีวิตของพวกเขา มีความรู้ ความสามารถ พร้อมกับมีโอกาสเพียงพอที่จะประกอบอาชีพอยู่ในท้องถิ่น พร้อมทั้งต่อยอดอาชีพที่มีอยู่แล้ว ให้มีความก้าวหน้าทัดเทียมความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นจากภายนอกจึงเป็นสิ่งจำเป็นอย่างยิ่ง

การศึกษาดังกล่าวต้องเป็นการศึกษาที่สร้างความตระหนักถึงการเป็นท้องถิ่น สร้างองค์ความรู้และ อาชีพที่มีอยู่ในท้องถิ่น ซึ่งมีใช้หน้าที่เฉพาะของโรงเรียน สถานศึกษา หรือแม้แต่เขตพื้นที่การศึกษาหรือภาค การศึกษาทั้งหมดเท่านั้น แต่จะต้องเกิดเป็นพหุภาคีที่ประกอบด้วยทั้งราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วน ท้องถิ่น ภาคธุรกิจเอกชน ภาคประชาสังคม ที่ต่างต้องเข้ามามีส่วนร่วมในการสร้างองค์ความรู้และสร้าง พื้นที่การเรียนรู้ในท้องถิ่น การศึกษาในลักษณะดังกล่าวไม่มีความจำเป็นจะต้องแยกเป็นการศึกษาสามัญ หรืออาชีวศึกษา แต่ถึงจะมีการแบ่งการศึกษาออกเป็น การศึกษาในระบบ นอกระบบ และตามอัธยาศัย การศึกษาทั้งหมดจะต้องเกี่ยวเนื่องและเชื่อมประสานกันได้ทุกระบบ เป้าหมายสำคัญคือต้องการให้ผู้เรียนได้ ตระหนักถึงความสำคัญ ตลอดจนคุณค่าของชีวิตในท้องถิ่นของตน มีความรู้มากพอที่จะประกอบอาชีพและ พัฒนาต่อยอดความรู้ที่มีในท้องถิ่น ทั้งนี้มิได้หมายความว่าการศึกษาดังกล่าวนั้นจะให้ความสำคัญเฉพาะใน ท้องถิ่น แต่ต้องให้ความสำคัญต่อการเปลี่ยนแปลงของโลกภายนอกด้วย พร้อมทั้งจะรับมือจากการ เปลี่ยนแปลงได้ในระดับหนึ่ง

การประกันคุณภาพ : คຸ້ມครองหรือทำร้ายผู้บริโภค

เห็นได้ชัดว่าการประกันคุณภาพที่ผ่านมาไม่ว่าจะวัดด้วยมาตรฐานใด ก็ไม่ว่าจะวัดด้วย ปัจจัยป้อน (Input) หรือกระบวนการ (Process) หรือ ผลผลิต (Output) มีแนวโน้มที่จะทำร้ายผู้บริโภคคือผู้เรียนและผู้ปกครอง มากกว่าการคຸ້ມครองผู้บริโภค โดยเฉพาะอย่างยิ่งการสร้างภาระงานในสถานศึกษาโดยไม่จำเป็น หรือการมีเวลาในการประเมินน้อย ประกอบกับการประเมินที่ไม่รอบด้านที่มีผลต่อการสร้างความตึงเครียดให้กับสถานศึกษา และมีผลต่อไปถึงตัวผู้เรียนและผู้ปกครองในที่สุด แทนที่จะจำกัดอยู่เฉพาะผู้บริหารหรือครูที่คຸ້ມครองคุณภาพหรือประสิทธิภาพและจัดการแก้ปัญหาที่สาเหตุ ทำให้ผู้รับบริการการศึกษาไม่มีคุณภาพดีพอ หรือการวัดที่ไม่ได้คำนึงถึงผลได้สุทธิ (Net gain) คือ ผลผลิตที่เพิ่มขึ้นสุทธิจากปัจจัยที่กำหนด ซึ่งรวมทั้งความรู้ความสามารถเบื้องต้นของผู้เรียน ครู และผู้บริหาร ตลอดจนอุปกรณ์การเรียนการสอน อาคารสถานที่ และห้องสมุด เป็นต้น

ถึงแม้ความคิดในเรื่องการประกันคุณภาพในฐานะที่เป็นการคຸ້ມครองผู้บริโภคจะเป็นแนวคิดที่ดี แต่ถ้าหากการปฏิบัติจริงมีปัญหาเป็นการทำร้ายผู้บริโภค สำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (สมศ.) และกระทรวงศึกษาธิการควรจะพิจารณาระงับการดำเนินการไว้ก่อน จนกว่าจะแน่ใจว่าผู้บริโภคไม่ต้องเป็นฝ่ายถูกทำร้ายหรือได้รับโทษ โดยทำการประเมินและรับรองมาตรฐานเฉพาะโรงเรียนที่มีความพร้อมเพื่อให้เป็นตัวอย่าง ส่วนโรงเรียนที่ไม่มีความพร้อมหรือมีปัญหาจะต้องไม่ใช่วิธีประเมินแบบที่เดิรมา แต่จะต้องใช้วิธีการวิจัยว่ามีปัญหาอะไรบ้างปัญหาเหล่านั้นเกิดมาได้อย่างไร อีกทั้งจะมีวิธีแก้ปัญหาดังกล่าวได้อย่างไร โดยไม่จำเป็นต้องทำพร้อมกันทั้งประเทศ แต่ควรใช้วิธีสุ่มตัวอย่าง เพื่อจะได้มีข้อเสนอสำหรับกรณีที่เกิดคล้ายคลึงกัน โดยไม่จำเป็นต้องวิจัยทุกแห่ง และเมื่อพบว่ามีปัญหาที่มีได้เป็นความผิดของผู้ใด เพราะทุกคนได้ทำหน้าที่อย่างดีแล้วแต่เป็นปัญหาของระบบ ก็จะต้องเสนอแนะให้มีการปรับปรุงแก้ไขโดยผู้ที่มีอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง แต่ถ้าหากพบว่าเป็นความบกพร่องของผู้บริหารหรือครูคนใดคนหนึ่งหรือหลายคน ก็จะต้องแก้ไขโดยการลงโทษผู้ที่ก่อให้เกิดปัญหาเป็นรายบุคคลหรือรายกลุ่ม แต่ไม่ว่าจะกรณีใดจะต้องไม่ทำให้ผู้บริโภคหรือผู้เรียนและผู้ปกครองได้รับผลกระทบทางลบตามไปด้วย ลักษณะเช่นว่านี้จึงเป็นการคຸ້ມครองผู้บริโภคในความหมายที่แท้จริง

8.1.10 การคลังเพื่อการศึกษาโดยการจัดการด้านอุปสงค์กับประเด็นที่ควรต้องระมัดระวัง

จากการปฏิสัมพันธ์ในส่วนของทรัพยากรและการลงทุนเพื่อการศึกษา งานที่มีข้อเสนอที่ดีคือ สมชัย ฤชุพันธุ์ และคณะ (2550) และ กิตติ ลิ้มสกุล (2551) และรายงานของสำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา (2552) งานเหล่านี้ต่างมีความเห็นตรงกันว่าส่วนหนึ่งของการจัดการศึกษาที่ไม่มีประสิทธิภาพเป็นเพราะระบบการศึกษาเน้นการให้ความสำคัญด้านอุปทาน (Supply side) กล่าวคือ มีการโอนทรัพยากรเพื่อการศึกษาทั้งหมดไปให้กับสถานศึกษาโดยตรง ทำให้สถานศึกษาไม่มีแรงจูงใจพอที่จะปรับปรุงประสิทธิภาพการศึกษา แต่ถ้าให้นักเรียนเป็นผู้ได้รับค่าเล่าเรียนโดยตรงและสามารถเลือกซื้อบริการการศึกษาที่มีคุณภาพได้ ก็จะทำให้สถานศึกษาแข่งขันกันในด้านคุณภาพการศึกษามากกว่าที่เป็นอยู่ ซึ่งเป็น

ข้อเสนอที่น่าสนใจ แต่การจะทำเช่นนี้ได้จะต้องมีข้อสมมติฐานเพิ่มขึ้นอีกหลายข้อ ข้อแรกจะต้องมั่นใจได้ว่าโรงเรียนที่ไม่มีประสิทธิภาพ เมื่อมีผู้ซื้อบริการไม่มากพอจะต้องเลิกไปในที่สุด คำถามว่าสมมติฐานข้อนี้จะเป็นจริงได้เสมอไปหรือไม่ เช่นกรณีที่มีผู้ปกครองที่พอจะมีฐานะอยู่จำนวนหนึ่ง ผู้ปกครองเหล่านี้ย่อมมีแนวโน้มจะส่งบุตรหลานไปเรียนที่อื่นอยู่แล้ว แต่ก็ยังมีผู้ปกครองจำนวนหนึ่งต้องการให้บุตรหลานอยู่เรียนใกล้บ้านถึงแม้คุณภาพจะไม่ดีนักเพราะไม่มีค่ารถและค่าอาหารให้แก่บุตรหลานไปเรียนที่อื่น อีกทั้งอยากให้บุตรหลานไม่ต้องเสียเวลาและเสี่ยงกับการเดินทาง เพื่อความสะดวกและคลายกังวลของผู้ปกครอง คำถามก็คือ สามารถจะปิดโรงเรียนลักษณะดังกล่าวได้จริงหรือไม่ ถ้าปิดไม่ได้ ความไม่มีประสิทธิภาพก็ยังคงดำรงต่อไปและอาจจะมีเพิ่มขึ้น

ข้อสมมติฐานอีกประการหนึ่งก็คือ โรงเรียนจะต้องมีความคล่องตัวเหมือนโรงเรียนเอกชนทุกโรงเรียนหรือมีความเป็นนิติบุคคลอย่างแท้จริง ถึงแม้เงื่อนไขจะไม่จำเป็นสำหรับทุกโรงเรียน เพราะได้มีการพิสูจน์แล้วว่าโรงเรียนขนาดกลางและขนาดใหญ่ในเมืองที่ได้รับความนิยมจนดำรงสภาพอยู่ได้ ทั้งที่เป็นโรงเรียนของรัฐก็เพราะมี “คุณภาพ” หรือผู้เรียนมีผลการเรียนดี แต่สิ่งที่จะเป็นผลตามมาก็คือโรงเรียนจะแข่งขันกันด้านสัมฤทธิ์ผลทางการเรียน เนื่องจากผู้ปกครองเองก็ให้ความสนใจในแนวทางนั้นด้วย โรงเรียนและผู้เรียนในโรงเรียนดังกล่าวจะมีความย่อหย่อนในการให้การศึกษาอบรมด้านอื่นหรือไม่ และถ้าหากโรงเรียนไม่มีความคล่องตัวในการบริหาร ตามความเชื่อของคนเป็นจำนวนมาก โรงเรียนจะสามารถรักษา “คุณภาพ” ได้ตลอดไปจริงหรือไม่ ถ้าคำตอบคือสามารถรักษาคุณภาพได้จริง ความเชื่อที่ว่ากระจายอำนาจไปถึงสถานศึกษาจะช่วยให้สถานศึกษาที่มีความคล่องตัวและมีคุณภาพดีขึ้นก็ไม่ใช่ความจริง แต่ถ้าเป็นความจริงที่ต้องมีการกระจายอำนาจให้ถึงสถานศึกษา ก็จะมีปัญหาว่าถ้าการกระจายอำนาจไม่เกิดขึ้นจริงในระยะเวลาอันใกล้การใช้การคลังด้านอุปสงค์จะเกิดผลดีจริงหรือไม่

ประเด็นต่อไปก็คือ การจ่ายคูปองให้กับผู้ที่ได้รับที่มาจากครอบครัวที่มีฐานะทางเศรษฐกิจและสังคมต่างกัน ที่มีมูลค่าเท่าเทียมกัน คือความไม่เป็นธรรม เนื่องจากได้มีการศึกษาของ ฌ็อง-ฌัก เลียมง์ (2555) แสดงให้เห็นว่า ถึงแม้ผู้ที่มีฐานะยากจนจะเสียค่าใช้จ่ายเพื่อการศึกษา น้อยกว่าผู้ที่มีฐานะทางเศรษฐกิจดี แต่สัดส่วนค่าใช้จ่ายเพื่อการศึกษาเมื่อเทียบกับค่าใช้จ่ายต่างๆ ของผู้ที่ยากจนเมื่อเปรียบเทียบกับผู้ที่มีฐานะทางเศรษฐกิจดีก็จะสูงกว่ามาก ดังนั้นการให้การอุดหนุนที่มีมูลค่าเป็นตัวเงินเท่ากันจึงเป็นความไม่ยุติธรรม ทางออกที่ดีก็คล้ายกับข้อเสนอเรื่องภาษีเพื่อการศึกษา คือ ผู้ที่มีฐานะทางเศรษฐกิจจะต้องเสียภาษีการศึกษาเป็นบวก ขณะที่ผู้ด้อยฐานะทางเศรษฐกิจภาษีจะเป็นลบ คือได้รับการชดเชยเพิ่มขึ้น แต่ข้อเสนอนี้มีอุปสรรคที่สำคัญก็คือ ทุกคนจะต้องมีรายชื่ออยู่บนฐานภาษีของรัฐแล้ว

ดังนั้นโดยสรุปในประเด็นนี้ก็คือ ถึงแม้การคลังเพื่อการศึกษาที่พิจารณาจากด้านอุปสงค์จะเป็นสิ่งที่ควรนำมาทดลองปฏิบัติเพื่อประสิทธิภาพในการจัดการศึกษาและความเป็นธรรม แต่ก็ต้องมีสมมติฐานที่ปัจจุบันยังไม่ง่ายที่จะเป็นจริงมารองรับ เมื่อเป็นเช่นนี้ถ้าหากจะมีการดำเนินงานจริงจะต้องทำด้วยความระมัดระวัง เนื่องจากสมมติฐานบางข้อที่ต้องเป็นจริงยังอาจไม่เป็นความจริง ดังนั้นในประเด็นนี้ถึงแม้จะเป็นข้อเสนอที่ดี แต่ในทางปฏิบัติจะต้องดำเนินการด้วยความรอบคอบและดำเนินการในลักษณะเป็นการ

ทดลองหรือนำร่อง โดยไม่ทำเป็นนโยบายให้เหมือนกันทั่วประเทศ เพราะไม่แน่ว่าจะมีผลกระทบทางลบตามมาที่มีได้คาดการณ์ล่วงหน้ามากนักน้อยเพียงใด

การศึกษาในเรื่องที่เกี่ยวกับคุณธรรมและจริยธรรมจะยังมีความจำเป็น

ภายใต้การครอบงำของลัทธิทุนนิยมและการศึกษาภายใต้ปรัชญาพัฒนาการนิยมที่เน้นความสามารถส่วนบุคคลและความเป็นปัจเจกบุคคล ที่มาพร้อมกับความเจริญทางด้านเทคโนโลยีและวัตถุนิยม อันเป็นปัจจัยที่ทำให้ชีวิตมีความสะดวกสบาย มีความเป็นไปได้ที่การศึกษาภายใต้เงื่อนไขดังกล่าวจะทำให้ความเป็นมนุษย์มีน้อยลง สร้างความแก่เฉพาะตัวและความเห็นแก่ตัวเพิ่มมากขึ้น ดังนั้นถ้าหากจะยังคงเน้นความเป็นมนุษย์ให้คงอยู่ การเน้นการเรียนในเรื่องคุณธรรมและจริยธรรมจำเป็นต้องมีเพิ่มขึ้น ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของแนวการจัดการศึกษาที่มีหลักการที่สำคัญ คือการเน้นผู้เรียนเป็นศูนย์กลาง ซึ่งความจริงการเรียนในเรื่องคุณธรรมและจริยธรรมที่ดีไม่ใช่การเรียนรู้โดยท่องจำ แต่จะต้องเป็นการเรียนรู้ผ่านการปฏิบัติจริง ซึ่งมีรูปแบบที่หลากหลาย ที่สำคัญก็คือ สังคมจะต้องตกลงร่วมกันให้ได้ว่าระหว่างความ “ดี” และความ “เก่ง” จะเลือกอะไรก่อน ซึ่งแน่นอนว่าสังคมคงไม่สามารถมีข้อตกลงที่ชัดเจนได้อย่างใดอย่างหนึ่ง แต่อย่างน้อยมีประเด็นที่จะต้องพิจารณาว่าผู้ที่มีความเก่งแต่เพียงอย่างเดียว จะเป็นมนุษย์ที่สมบูรณ์ไม่ได้ ขณะที่ผู้ที่มีความ “ดี” อย่างเดียวสามารถเป็นมนุษย์ที่สมบูรณ์ได้ แต่หลักสูตรการศึกษาที่ผ่านมามักจะไม่เน้นประเด็นนี้และหวังจะให้สังคมมีส่วนช่วยในการหล่อหลอมให้ผู้เรียนเป็นคนดี แต่ถ้าหากสังคมส่วนใหญ่มุ่งไปที่เทคโนโลยีและวัตถุนิยมที่เน้นความสะดวกสบายเป็นหลัก โดยการศึกษาที่มีได้เน้นประเด็นในเรื่องคุณธรรมจริยธรรมอย่างจริงจัง ย่อมทำให้สังคมเกิดมีปัญหาได้

ขณะที่โลกยังมีความเสี่ยงมากขึ้นในอนาคต ความ “เก่ง” จะยังมีส่วนเพิ่มความเสี่ยงให้มากขึ้น ขณะที่ความ “ดี” หรือคุณธรรมจะช่วยลดความเสี่ยงได้ ดังนั้นในเมื่อการเรียนการสอนในเรื่องคุณธรรมและจริยธรรมมีความสัมพันธ์โดยตรงกับการเรียนการสอนโดยเน้นผู้เรียนเป็นศูนย์กลาง ประกอบกับแนวโน้มการเพิ่มขึ้นของความเสี่ยงอันเกิดจากความไม่แน่นอนในมิติต่างๆ จะยังมีมากขึ้น การศึกษาในเรื่องคุณธรรมและจริยธรรมจะต้องเป็นจุดเน้นที่สำคัญสำหรับการปฏิรูปการศึกษาที่จะต้องดำเนินต่อไป

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

จากที่ได้นำเสนอปัญหาที่สำคัญทางการศึกษาที่มีผลต่อคุณภาพการศึกษา ขณะที่มิได้ต้นทุนในการจัดการศึกษาค่อนข้างสูง อันประกอบด้วย ปัญหาจากการบริหารการศึกษา ปัญหาคุณภาพการเรียนการสอนอันเกิดจากปัญหาอื่นๆ หลายประการ เริ่มตั้งแต่คุณภาพในการผลิตครู การฝึกอบรมครู การเลื่อนขั้นเลื่อนตำแหน่งวิทยฐานะของครูที่มีความสัมพันธ์น้อยกับการเพิ่มคุณภาพของผู้รับการศึกษา ปัญหาความไม่มีความสามารถในการเป็นผู้นำทางวิชาการของผู้บริหารในสถานศึกษา แต่ปัญหาที่สำคัญที่เป็นความรับผิดชอบของกระทรวงศึกษาธิการโดยตรงและเป็นส่วนหนึ่งของแนวการจัดการศึกษาที่เน้นผู้เรียนเป็นศูนย์กลาง ซึ่งถือได้ว่าเป็นหัวใจของการปฏิรูปอย่างแท้จริง แต่กลับไม่มีการเตรียมความพร้อมให้ครูอย่างเพียงพอ อีกทั้งยังกำหนดให้ทั้งครูและนักเรียนต้องอยู่ในห้องเรียนนานเกินไปไม่มีเวลาเตรียมตัวสำหรับการ

เรียนการสอนที่เน้นผู้เรียนเป็นสำคัญให้มากพอ การฝึกอบรมที่ไม่มีประสิทธิภาพทำให้เสียเวลาและทรัพยากรมากโดยที่ครูไม่สามารถนำความรู้ไปแก้ปัญหาได้ รวมทั้งงานประกันคุณภาพและกิจกรรมอื่นๆ ที่ตั้งครูออกไปจากห้องเรียนโดยไม่มีผลดีต่อคุณภาพการเรียนการสอน หรือกลับมีผลเสียต่อคุณภาพการเรียนการสอน รวมทั้งการที่กระทรวงศึกษาธิการมิได้ให้ความสนใจในการพัฒนาเทคโนโลยีเพื่อการศึกษา มากเท่าที่ควร ทั้งหมดนี้ล้วนแต่มีผลปัญหาที่เรียกว่าประสิทธิภาพในการจัดการศึกษาของ กระทรวงศึกษาธิการและปัญหาการมีความรับผิดชอบที่สามารถตรวจสอบได้ (Accountability) พร้อมกัน ตามที่มูลนิธิสถาบันการวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (2556) ได้ระบุไว้

ประเด็นต่อมาเป็นประเด็นที่พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ มิได้คาดการณ์ไว้ล่วงหน้า แต่ก็ กลายเป็นปัญหาสำคัญคือการขาดแคลนกำลังคนที่มีฝีมือ โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้สำเร็จการศึกษาระดับ ปวช. และ ปวส.

อีกปัญหาหนึ่งที่มีความสำคัญมากและมักจะถูกมองข้ามก็คือการศึกษาในระดับปฐมวัยที่เป็นการ เตรียมความพร้อมให้กับเด็กก่อนจะเข้าศึกษาในระดับประถมศึกษา ก็ยังมีปัญหาในเรื่องการจัดการที่ยัง ไม่ได้มาตรฐานดีเท่าที่ควร

ส่วนประเด็นสุดท้ายนั้นเป็นประเด็นที่พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ ถึงแม้จะมีการกล่าวถึงอยู่ บ้างเกี่ยวกับการศึกษาในท้องถิ่นหรือการจัดการศึกษาให้เหมาะสมกับบริบทของพื้นที่ แต่ก็มิได้มองไกลไป ถึงการจัดการศึกษาเพื่ออนาคต ที่จะต้องพยายามลดความเสี่ยงจากความไม่แน่นอนที่จะกลายเป็นภัยคุกคาม โดยมีแนวโน้มจะเกิดมากขึ้นในอนาคต การศึกษาจึงต้องเตรียมคนพร้อมทั้งมีแนวทางที่จะต้องลดความเสี่ยง ดังกล่าว

ยังมีประเด็นปัญหาอื่นๆ ที่ระบบการศึกษาไทยยังไม่สามารถจัดการได้ดีพอ หรือก่อให้เกิดปัญห ากับการจัดการศึกษามากกว่าการแก้ไข ไม่ว่าจะเป็นการประกันคุณภาพการศึกษาที่อาจจะเป็นการทำร้าย ผู้บริโภคแทนการคุ้มครอง รวมทั้งการมีข้อเสนอให้พิจารณาเรื่องการคลังของการศึกษาที่ควรจะเน้นด้าน อุปสงค์มากกว่าอุปทานที่ผ่านมา ซึ่งก็เป็นความคิดที่ดี แต่ถ้าจะดำเนินการให้มีการปฏิบัติจริงจะต้องกระทำ ด้วยความระมัดระวังเพื่อมิให้เกิดผลที่ไม่พึงประสงค์ตามมา รวมทั้งการศึกษาในเรื่องคุณธรรมจริยธรรมที่ ควรจะเป็นจุดเน้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อการจัดการศึกษาโดยเน้นผู้เรียนเป็นสำคัญ การให้การศึกษาที่ เกี่ยวกับคุณธรรมจริยธรรมจะสามารถใช้ได้ดีกับการจัดการศึกษาในลักษณะดังกล่าว จึงต้องให้ความสนใจ เป็นพิเศษในยุคที่สังคมถูกครอบงำด้วยทุนนิยม วัตถุนิยมและความก้าวหน้าของเทคโนโลยีที่มาพร้อมกับ ความสะดวกสบายในชีวิต แต่อาจจะลดคุณค่าของความเป็นมนุษย์ลง รวมทั้งการด้อยคุณภาพของการศึกษา ของสังคมที่อยู่นอกเหนือความรับผิดชอบโดยตรงของกระทรวงศึกษาธิการ การศึกษาสำหรับเด็กพิเศษ การศึกษาสำหรับเด็กต่างด้าว การศึกษาสำหรับผู้สูงอายุที่ยังมีสัดส่วนเพิ่มมากขึ้น และการศึกษาตลอด ชีวิตเพื่อรองรับผู้ที่ไม่มีโอกาสเข้าถึงการศึกษาในระบบอย่างพอเพียงเป็นต้น โดยที่ประเด็นเหล่านี้ก็ควรจะมี วิธีแก้ไขแต่ถือว่ายังไม่มีความสำคัญมากเท่ากับประเด็นหลักๆ ที่ได้กล่าวมาแล้ว

การพัฒนาครูและเด็กอย่างได้ผลและตรงประเด็น

จากงานวิจัยที่ได้มีการนำมาเสนอในงานสังเคราะห์นี้ ชี้ให้เห็นว่าการฝึกอบรมครูโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานเป็นการฝึกอบรมที่ได้ผล เนื่องจากครูต้องการพี่เลี้ยงที่สามารถช่วยคิดแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นในห้องเรียนได้อย่างตรงประเด็น ซึ่งมีสองปัญหาที่สำคัญที่สุด คือ ปัญหาการจัดการเรียนการสอนโดยให้ผู้เรียนเป็นศูนย์กลางทั้งในระดับประถมศึกษาและมัธยมศึกษา และการจัดการศึกษาสำหรับเด็กปฐมวัยให้มีมาตรฐานและคุณภาพดี ซึ่งในประเด็นนี้มีประเด็นปลีกย่อยที่ครูจะต้องเริ่มใช้การวิจัยเป็นฐานในการเข้าใจปัญหาและหาทางแก้ไขปัญหา ซึ่งต้องเริ่มมาจากสถาบันอุดมศึกษาที่ทำหน้าที่ผลิตครูที่จะเป็นผู้ทำหน้าที่เป็นพี่เลี้ยง จะต้องมีความรู้ความเชี่ยวชาญในการทำวิจัยมากกว่าเดิม แทนที่จะเน้นการสอนเป็นหลักแต่เพียงอย่างเดียว

การที่มีสถาบันอุดมศึกษากระจายอยู่ในจังหวัดต่างๆ ทั่วประเทศไทยและมีหน้าที่ผลิตครูเป็นสิ่งที่ดี ที่สถาบันอุดมศึกษาเหล่านี้จะทำหน้าที่เป็น “พี่เลี้ยง” ให้แก่ครูในโรงเรียนได้ และสิ่งที่จะมีผลตามมาก็คือ “พี่เลี้ยง” เหล่านี้จะได้เรียนรู้ปัญหาที่เกิดขึ้นจริงและจะได้ปรับปรุงหลักสูตรในการผลิตครูให้สอดคล้องกับความเป็นจริงมากขึ้น สิ่งที่ต้องมีการปรับเปลี่ยนก็คือสถาบันของ “พี่เลี้ยง” เหล่านี้ควรจะลดปริมาณการผลิตครู เน้นคุณภาพของผลผลิตและ “พี่เลี้ยง” เองจะต้องทำงานวิจัยเพิ่มมากขึ้น เพื่อจะได้นำความรู้ที่ได้ไปใช้ฝึกอบรมครูที่ทำหน้าที่เป็น “พี่เลี้ยง” ถ้าหากสถาบันที่เป็นพี่เลี้ยงมีคุณภาพไม่มากพอ อาจจะต้องมีพี่เลี้ยงที่เป็นสถาบันอุดมศึกษาที่มีคุณภาพเหนือขึ้นไปช่วยเหลือ เช่น กรณีที่กำหนดให้มหาวิทยาลัยเชียงใหม่เป็นศูนย์กลางของเครือข่ายสถาบันอุดมศึกษาในภาคเหนือตอนบน มหาวิทยาลัยนเรศวรเป็นศูนย์กลางของเครือข่ายสถาบันอุดมศึกษาในภาคเหนือตอนล่าง ส่วนในภาคอื่นๆ ต่างก็มีมหาวิทยาลัยของภูมิภาคอยู่แล้ว

ที่สำคัญดังที่งานของ สุวิมล ว่องวานิช (2556) จาก “การวิจัยและพัฒนากลยุทธ์การขับเคลื่อนนโยบายปฏิรูปการศึกษาในทศวรรษที่สอง” ได้เสนอว่าการขับเคลื่อนนโยบายต้องทำเป็นแบบองค์รวมไม่แยกส่วน ดังนั้นหน่วยขับเคลื่อนนโยบายระดับ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน เขตพื้นที่การศึกษา สถานศึกษาและห้องเรียน ต้องมีความเข้าใจและขับเคลื่อนไปในแนวทางเดียวกัน

การดำเนินการในลักษณะดังกล่าวจะสามารถแก้ปัญหาสำคัญๆ ได้หลายปัญหาไปพร้อมๆ กัน (1) ระดับคุณภาพและมาตรฐานการศึกษาของเด็กปฐมวัย (2) ยกระดับขีดความสามารถของครูในสถานศึกษาตั้งแต่ครูในสถานศึกษาสำหรับเด็กปฐมวัย ครูในโรงเรียนประถมและมัธยมศึกษา โดยเฉพาะอย่างยิ่งเทคนิคการเรียนการสอนที่เน้นผู้เรียนเป็นศูนย์กลางในระดับประถมและมัธยมศึกษา (3) ครูมีความรู้และสามารถใช้งานวิจัยเป็นฐานในการแก้ปัญหาการเรียนการสอนที่เกิดขึ้น (4) สถานศึกษา เขตการศึกษา และสถาบันอุดมศึกษาตลอดจนสถานศึกษาที่เป็นศูนย์กลางเครือข่ายได้มีโอกาสเรียนรู้ปัญหาที่เกิดขึ้นจริงในพื้นที่และผลิตครูให้สอดคล้องกับสภาพการทำงานและปัญหาที่เกิดขึ้นจริงได้ (5) ช่วยให้เห็นนโยบายเพื่อการศึกษาที่มีเอกภาพยิ่งขึ้น

การเตรียมความพร้อมเพื่อการกระจายอำนาจการบริหารการศึกษา

เป็นที่ทราบกันดีว่าการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาเป็นหัวใจประการหนึ่งของการปฏิรูปการศึกษา แต่มีอุปสรรคเกิดขึ้นมากมายจนไม่อาจจะระบุได้ว่าควรจะเริ่มจากจุดใดและอะไรคือสาเหตุที่แท้จริง ทั้งนี้เนื่องจากมีปัจจัยต่างๆ ที่มีปฏิริยาต่อกันจนยากที่จะชี้ให้ชัดว่าอะไรคือเหตุและอะไรคือผล แต่ถ้าหากไม่มีการเตรียมความพร้อมอย่างดีพอ การกระจายอำนาจการจัดการศึกษาอาจจะไม่เกิดขึ้นเลยก็ได้ มีข้อเสนอของสำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา (2552) “สรุปผลการดำเนินงาน 9 ปี ของการปฏิรูปการศึกษา (พ.ศ.2542-2551)” โดยรายงานดังกล่าวได้มีข้อเสนออย่างน้อยในสองแห่งให้มีการบรรจุบุคลากรเข้าใหม่เป็นพนักงานของรัฐ ทั้งนี้เพื่อลดจำนวนสัดส่วนครูที่มีสถานภาพเป็นข้าราชการ จะได้ทำให้การคัดค้านจากผู้ที่เป็นข้าราชการอยู่แล้วในปัจจุบันลดน้อยลง เหมือนกรณีของมหาวิทยาลัยของรัฐส่วนใหญ่ ในปัจจุบันที่มีการออกจากระบบราชการมากกว่า 10 ปีแล้ว จะมีสัดส่วนของข้าราชการเหลืออยู่น้อยมาก แต่เนื่องจากระหว่างปี 2549-2557 ได้มีการขึ้นเงินเดือนครูติดต่อกัน 5 ครั้ง ทำให้เป็นการยากที่จะกำหนดให้เงินเดือนพนักงานซึ่งจำเป็นต้องสูงกว่าข้าราชการเพิ่มมากพอที่จะจูงใจได้ ข้อเสนอดังกล่าวอาจจะปฏิบัติได้ในปี 2552 แต่คงจะทำได้ยากในปัจจุบัน (2558) จนกว่าจะมีความเข้มงวดในการเพิ่มวิทยฐานะของครูที่เน้นผลการเรียนการสอนเป็นสำคัญ และมีแรงจูงใจประกอบ เช่น ผู้ที่จะขอเลื่อนวิทยฐานะและผู้บริหารจะต้องไม่เป็นข้าราชการ เป็นต้น

ทางหนึ่งที่จะอาจมีความเป็นไปได้เนื่องจากในงานวิจัยจำนวนมากโดยเฉพาะอย่างยิ่งงานของ เรวดี กระโหมวงค์ (2558) เรื่อง “การกระจายอำนาจทางการศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเขตพื้นที่ภาคใต้” ได้พบว่า โรงเรียนที่อยู่ในความดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเนื่องจากมีจำนวนน้อย เมื่อเปรียบเทียบกับทรัพยากรที่มีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทำให้โรงเรียนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีทรัพยากรมากกว่าโรงเรียนสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน โรงเรียนที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่รับโอนมาจึงได้รับความนิยมจากประชาชนในพื้นที่ และมีแนวโน้มที่จะมีนักเรียนเพิ่มมากขึ้น แต่ข้อจำกัดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็คือบุคลากรที่มีความรู้ทางวิชาการด้านการศึกษาไม่เพียงพอหรือไม่มีเลย ดังนั้นถ้าหากกระทรวงศึกษาธิการผ่านสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาจะให้ความร่วมมือทางวิชาการ และ โอนโรงเรียนขนาดเล็กที่มีปัญหาไปให้อย่างน้อยตำบลละหนึ่งโรงทั่วประเทศไทย โดยไม่ตัดความช่วยเหลือทางการเงินและทางวิชาการลงทันที แต่ลดลงในลักษณะขั้นบันได ขณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเองก็มีเงินสมทบในเบื้องต้นจำนวนหนึ่งเพื่อให้โรงเรียนมีงบประมาณเพื่อการดำเนินการสูงกว่าเมื่อครั้งสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (สพฐ.) เพราะโรงเรียนเหล่านี้คือโรงเรียนของผู้ด้อยโอกาสที่ขาดแคลนทรัพยากร วิธีนี้จะทำให้การถ่ายโอนมีความราบรื่นมากขึ้น ขณะที่ในระยะปานกลางและระยะยาวกระทรวงศึกษาธิการก็สามารถลดภาระด้านงบประมาณและกำลังคนลงได้ แนวทางนี้เป็นแนวทางหนึ่งที่เป็นไปได้ในการเตรียมความพร้อมในการกระจายอำนาจในการจัดการศึกษาไปสู่ท้องถิ่นให้มากขึ้น

นอกจากนี้ในยุครัฐมนตรีว่าการการศึกษาคนก่อน (พลเรือเอก ณรงค์ พิพัฒนาศัย) ได้จัดทำโครงการนำร่องให้โรงเรียน 300 โรงเรียน ใน 20 เขตพื้นที่การศึกษาได้ทดลองหารูปแบบการบริหารจัดการศึกษาที่ใช้ระเบียบและกฎหมายที่มีอยู่แต่มีการเอื้อให้โรงเรียนเหล่านี้มีความคล่องตัวมากขึ้น ซึ่งเป็นการร่วมมือกับเครือข่ายครูทนายท คือผู้ที่สำเร็จการศึกษาจากโครงการดังกล่าวในอดีตและค่อนข้างจะมีความก้าวหน้าทางความคิด ถ้าหากมีการติดตามประเมินผลและแก้ปัญหาให้โรงเรียนนำร่องดังกล่าวอย่างต่อเนื่อง และพร้อมที่จะเพิ่มจำนวนโรงเรียนนำร่องให้มากขึ้น ถ้าผลการดำเนินการเป็นไปด้วยดีก็น่าจะดำเนินต่อไป เป็นการเตรียมความพร้อมให้ทั้งกับกระทรวงศึกษาธิการและโรงเรียนที่เกี่ยวข้องเพื่อการกระจายอำนาจอย่างแท้จริงในระยะต่อมาได้ในอีกลักษณะหนึ่ง

ขณะเดียวกันกระทรวงศึกษาธิการเองก็ได้มีการทดลองให้มีการดำเนินการโรงเรียนนิติบุคคล 114 โรงเรียน โดยเริ่มในปี 2556 57 โรงเรียน และ 2557 อีก 57 โรงเรียน ปัจจุบันโรงเรียนเหล่านี้ยังไม่เป็นนิติบุคคลอย่างแท้จริง แต่หากยังคงดำเนินโครงการดังกล่าวแล้ว ผู้แทนของโรงเรียนเหล่านี้ร่วมกับกระทรวงศึกษาธิการมีการตั้งคณะทำงานช่วยกันแก้ไขอุปสรรคที่มีอยู่ให้ลดลง ถ้าหากกระทรวงศึกษาธิการมีความจริงใจพอที่จะเป็นอีกช่องทางหนึ่งของการเตรียมความพร้อมการกระจายอำนาจไปสู่สถานศึกษาอย่างแท้จริง

ก่อนหน้านี้จะมีโครงการโรงเรียนนิติบุคคลดังกล่าว สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษาได้ว่าจ้างสถาบันที่ปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ในปี 2555 เสนอว่าให้รวบรวมโรงเรียนที่มีความพร้อม 24 แห่ง ให้อยู่ภายใต้ร่มองค์กรมหาชน และมีความคล่องตัวในการบริหารเหมือนโรงเรียนมหิดลวิทยานุสรณ์ โดยมีการยกเว้นระเบียบการบริหารบุคลากรภายใต้คณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา (ก.ค.ศ.) เป็นการทดลองดำเนินการ และเมื่อใดโรงเรียนใดมีความพร้อมที่จะดำเนินการโดยอิสระ เช่น โรงเรียนมหิดลวิทยานุสรณ์ ก็สามารถแยกตัวออกไปได้ โดยที่องค์กรมหาชนดังกล่าวก็สามารถรับโรงเรียนแห่งใหม่เข้ามาอยู่ร่วมแทนได้ ความคิดนี้ก็เป็นอีกแนวทางหนึ่งที่น่าจะมีการนำมาทดลองปฏิบัติ แต่แนวทางนี้อาจจะติดขัดตั้งแต่แรกเริ่มถ้าหากครูส่วนใหญ่ในแต่ละโรงเรียน ไม่พร้อมที่จะมีสถานภาพเป็นพนักงานของรัฐแทนการเป็นข้าราชการ

ตัวอย่างทั้งหมดเป็นการสะท้อนว่าการกระจายอำนาจการจัดการศึกษามีไม่เรื่องง่ายในทางปฏิบัติ ต้องอาศัยความตั้งใจที่จะร่วมมืออย่างจริงจังของกระทรวงศึกษาธิการและสถานศึกษาที่เกี่ยวข้อง มิฉะนั้นโอกาสที่จะเป็นไปได้อย่างจริงจังจะมีน้อยมาก ซึ่งเป็นการสะท้อนความจำเป็นที่จะต้องเริ่มมีการทดลองในรูปแบบต่างๆ แต่ถ้าหากเริ่มที่การกระจายอำนาจการจัดการศึกษา ก็จะเกิดปัญหาดัดกับดัก ทำให้การปฏิรูปด้านอื่นๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการปฏิรูปครูและการเรียนรู้รวมทั้งการปฏิรูปการศึกษาปฐมวัย ตลอดจนการปฏิรูปเทคโนโลยีเพื่อการศึกษาหยุดชะงัก ซึ่งประเด็นเหล่านี้เป็นเรื่องที่สามารถแก้ไขได้ไม่ยากจะพลอยต้องเสียโอกาสตามไปด้วย

การแก้ปัญหาขาดแคลนกำลังคนที่มีฝีมือระดับกลางและระดับสูง

สำหรับปัญหานี้สำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษาโดยนโยบายของรัฐบาลที่ส่งเสริมให้เกิดความร่วมมืออย่างใกล้ชิดกับภาคธุรกิจเอกชนซึ่งเป็นผู้ใช้ผลผลิต มีโครงการร่วมมือแบบทวิภาคี มีการประชาสัมพันธ์เพื่อช่วยให้เกิดภาพลักษณ์ที่ดี ล่าสุดมีโครงการร่วมมือกับสถาบันการศึกษาสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษาขั้นพื้นฐานเพื่อให้นักเรียนสายสามัญได้เรียนวิชาชีพได้ แต่ที่ผ่านมาความสัมพันธ์ดังกล่าวยังไม่ราบรื่น เนื่องจากมีปัญหา “ค่าหัว” ในส่วนที่สำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษาขั้นพื้นฐานจะต้องโอนไปให้สำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษา ทำให้ความร่วมมือที่เกิดขึ้นมิได้เป็นไปโดยปราศจากอุปสรรค ลักษณะดังกล่าวสะท้อนความเป็น “หน่วยงานนิยม” คือมองผลประโยชน์ของหน่วยงานเป็นหลัก แทนที่จะพิจารณาถึงการแก้ปัญหาาร่วมกันของประเทศเป็นสำคัญ แต่ล่าสุดสำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษาได้สามารถนํานักเรียนสายสามัญกว่าสี่หมื่นคนเข้ามาเรียนอาชีวศึกษาในฐานะเป็นส่วนหนึ่งของวิชาชีพการงานในปี 2558 จึงหวังว่าความร่วมมือระหว่างสำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษาและสำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษาขั้นพื้นฐานคงจะราบรื่นต่อไปในอนาคต ไม่ติดปัญหา “ค่าหัว” เหมือนเช่นที่เคยเป็นมาในอดีต

อย่างไรก็ตามในกรณีนี้ถ้าคิดให้พ้นไปจากผลประโยชน์ของหน่วยงานโดยตรง ก็จะเห็นแนวทางแก้ไขดังที่ได้อธิบายไปแล้ว คือการทำให้หน่วยงานต่างๆ ที่จัดทำมาตรฐานฝีมือแรงงานมาสร้างเป็นมาตรฐานร่วมกันให้ครอบคลุมทุกอาชีพ แล้วเทียบโอนเป็นหลักสูตรที่สถาบันการศึกษาทุกแห่งต้องนำไปใช้ แล้วเปิดให้เทียบโอนความรู้ทักษะตลอดจนประสบการณ์ของคนงานที่มีอยู่ เพื่อนำไปใช้เพื่อการศึกษาต่อในเวลาที่เหมาะสมสำหรับคนทำงานได้ วิธีนี้จะแก้ปัญหาวินิจฉัยได้ทั้งระบบ ปัญหาที่ความคิดนี้ยังไม่นำไปสู่การปฏิบัติจริงจึงยังไม่ทราบว่าปัญหาอยู่ ณ ที่ใด ซึ่งจะต้องมีการวิจัยกันต่อไป แต่อย่างน้อยเรื่องนี้ก็เป็นประเด็นที่กรรมการนโยบายการศึกษาและพัฒนามนุษย์ที่สถาปนาขึ้นเห็นชอบต่อร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว โดยที่กรรมการดังกล่าวมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธานและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการเป็นรองประธาน ถ้ากรรมการนี้เกิดขึ้นมาได้จากร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว ก็อาจจะพิจารณาแก้ไขปัญหานี้ได้ในอนาคต หรือโดยสรุปเออร์บอร์ดของการศึกษาในปัจจุบัน ที่มีนายกรัฐมนตรีเป็นประธานก็อาจจะทำได้

การผลิตทรัพยากรมนุษย์เพื่อลดปัญหาความเสี่ยงในอนาคต

ประเด็นนี้ถึงแม้จะมีการกล่าวถึงการกำหนดให้มีการจัดทำหลักสูตรท้องถิ่นรวมทั้งการมีหลักสูตรที่หลากหลายตามบริบทของท้องถิ่น ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติฯ และข้อเสนอของสภาปฏิรูปในปัจจุบัน (2558) แต่ก็ไม่ชัดเจนเหมือนกับกรณีที่ได้เสนอไป ในส่วนที่เป็นปัญหาในบทนี้ ทั้งนี้เพราะการจัดทำหลักสูตรท้องถิ่นโดยสถานศึกษามีข้อจำกัดมาก เนื่องจากครูนอกจากจะมีความจำกัดด้านความสามารถในการจัดทำหลักสูตรแล้ว ความรู้เกี่ยวกับท้องถิ่นตลอดจนวิสัยทัศน์ในการพัฒนาท้องถิ่นตลอดจนเวลาของครูเองก็ค่อนข้างจะมีจำกัด การจัดทำหลักสูตรในท้องถิ่นจำเป็นจะต้องมีภาคส่วนต่างๆ ใน

พื้นที่ในลักษณะพหุภาคี อย่างเช่น ในงานของ วราพร ศรีสุพรรณ (2557) จากงานวิจัยที่มีชื่อว่า “การศึกษาเพื่อการพัฒนาท้องถิ่น” ที่ได้ทดลองให้จัดทำหลักสูตรในลักษณะดังกล่าวด้วยความร่วมมือของพหุภาคีที่มีทั้งราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่นภาคประชาสังคม ปราชญ์ชาวบ้าน ตลอดจนครูจากโรงเรียนต่างๆ ในเขตพื้นที่การศึกษาโดยใช้พื้นที่อำเภอพนมทวน จังหวัดกาญจนบุรี และอำเภอบางพลาม้า จังหวัดสุพรรณบุรี เป็นกรณีศึกษา ซึ่งได้ผลเป็นที่น่าพอใจระดับหนึ่ง แต่ต้องการงานวิจัยที่ต้องทำอย่างต่อเนื่องจนเห็นผลและมีการขยายผล งานที่ทำส่วนใหญ่จะเป็นเรื่องของโรงเรียนร่วมกับปราชญ์ชาวบ้านและ/หรือครูภูมิปัญญาในท้องถิ่น ซึ่งมักจะไม่มีภาพของวิวัฒนาการที่จะเกิดขึ้นต่อไปในอนาคต และไม่ได้ออกแบบที่จะแก้ปัญหาที่มีอยู่ในพื้นที่อย่างรอบด้านในเชิงรุก ส่วนใหญ่จะเป็นกรณีของการตั้งรับ

นโยบายในเรื่องนี้ก็คือจะต้องมีการดำเนินการในลักษณะดังกล่าวมากกว่า 2 พื้นที่ในระยะเวลาสั้นอย่างกรณีศึกษาของ วราพร ศรีสุพรรณ (2557) แต่จะต้องมีการดำเนินการอย่างเป็นระบบมากกว่านี้ เนื่องจากเรื่องนี้เป็นเรื่องใหม่และการกระจายอำนาจในส่วนที่เป็นสาระสำคัญ คือการกระจายอำนาจในการจัดหลักสูตรเพื่อรับมือกับการเปลี่ยนแปลงในพื้นที่ในอนาคต อีกทั้งยังทำหน้าที่เป็นฐานที่มั่นหรือ “หลักพิง” ให้กับประเทศได้กรณีที่มีปัญหาวิกฤติ ที่อาจมีได้ในรูปแบบต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งวิกฤติทางเศรษฐกิจ โดยมีเป้าหมายสำคัญคือให้พื้นที่โดยเฉพาะอย่างยิ่งพื้นที่นอกเมืองยังมีความเข้มแข็ง ภายใต้อิทธิพลความเสี่ยงจากภัยพิบัติในรูปแบบต่างๆ นั่นเอง โดยความเข้มแข็งดังกล่าวเกิดจากการมีทรัพยากรมนุษย์ที่ความรู้ความสามารถส่วนหนึ่ง พร้อมทั้งจะปักหลักอาศัยอยู่และพัฒนาพื้นที่ของตนเองอย่างต่อเนื่อง ซึ่งจะต้องอาศัยรูปแบบการจัดการศึกษาที่แตกต่างจากการจัดการศึกษาเพื่อเพิ่มศักยภาพปัจเจกบุคคล แต่อาจจะถูกใจให้เคลื่อนย้ายไปอยู่ในพื้นที่ที่ตนเองมีความสะดวกสบาย ความรู้สึกผูกพันกับท้องถิ่นหรือพื้นที่ซึ่งรวมถึงประเทศชาติอาจจะเลือนหายไปด้วย ลักษณะนี้คือจุดเริ่มต้นของความเสี่ยง อย่างไรก็ตามปัญหาในเรื่องนี้ถูกนำไปเป็นปัญหาร่วมกับการกระจายอำนาจ เพราะถึงแม้จะจัดทำหลักสูตรท้องถิ่นสำเร็จ สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา รวมทั้งราชการส่วนภูมิภาคและท้องถิ่นไม่สามารถขอให้กระทรวงศึกษาธิการ เปิดโอกาสให้นำหลักสูตรท้องถิ่นเข้าไปสอนในสถานศึกษาในฐานะหลักสูตรส่วนหนึ่งของการเรียนรู้ในท้องถิ่นได้ ปัญหานี้จึงวนกลับมาที่นโยบายการกระจายอำนาจในการสร้างหลักสูตรในท้องถิ่นเอง ซึ่งคงจะต้องมีการปรับทัศนคติดังกล่าวจากส่วนกลางอีกมาก อย่างน้อยในเรื่องการกระจายอำนาจในการจัดการหลักสูตรดังกล่าว โดยยังไม่กล่าวถึงอำนาจในการบริหารการเงินและบุคลากร

ข้อเสนอเกี่ยวกับนโยบายอื่นๆ ที่ยังมีได้กล่าวถึงเป็นการเฉพาะ

ประเด็นเรื่องเทคโนโลยีเพื่อการศึกษาที่จะต้องส่งเสริมการเรียนการสอนโดยให้ผู้เรียนเป็นศูนย์กลาง ลดความจำเป็นในการต้องมีครูที่มีคุณภาพจำนวนมากหลากหลายความถนัด รวมทั้งความสามารถในการจัดการเรียนการสอนที่เน้นผู้เรียนเป็นสำคัญ อีกทั้งเป็นการเปิดโอกาสให้ผู้เรียนสามารถเลือกที่จะเรียนรู้ตามอัธยาศัยได้ ซึ่งเป็นแนวทางในการเรียนรู้ที่สำคัญในอนาคต อันเป็นการเรียนรู้ที่มีต้นทุนในการจัดการศึกษาดำรง โดยมีการนิยามของมหาวิทยาลัยไม่จำกัดรับอย่างสุขุขัตยธรรมาธิราชและรามคำแหงเป็น

ตัวอย่าง งานพัฒนาเทคโนโลยีเพื่อการศึกษาให้เป็นรูปธรรมเป็นงานที่ยังไม่มีการเริ่มต้นจากภายใน กระทรวงศึกษาธิการเอง จึงเป็นงานที่กระทรวงศึกษาธิการจะต้องจัดลำดับความสำคัญกับงานนี้เป็นอันดับต้นทันที

ประเด็นต่อไปคืองานประกันคุณภาพ จะต้องเป็นงานที่คุ้มครองผู้บริโภคอย่างแท้จริง และมีใช้เป็นการทำรายผู้บริโภค จะต้องไม่ดึงเอาเวลาของครูจากการเตรียมการเรียนการสอนและจัดการเรียนการสอนให้แก่เด็กมาทำงานเอกสารสร้างหลักฐาน โดยส่วนใหญ่ไม่ได้สะท้อนคุณภาพที่เกิดขึ้นจริง งานที่ต้องเน้น นอกจากการประกันคุณภาพภายในแล้ว จะต้องเป็นงานประเภทสุ่มตรวจในลักษณะที่เป็นงานวิจัยเชิงประเมินผลที่เมื่อพบว่ามีปัญหาอะไรแล้วจะต้องหาสาเหตุของปัญหา ตลอดจนแนวทางในการแก้ไขที่ไม่มีผลกระทบทางลบต่อผู้เรียน หรือถ้าหากจำเป็นจะต้องมีผลกระทบทางลบต่อผู้เรียน จะต้องมีความเสี่ยงที่จะแก้ปัญหาให้แก่ผู้เรียนโดยผู้เรียนไม่เสียโอกาส จุดเน้นในเรื่องนี้ที่สำคัญก็คือ คุณภาพของโรงเรียนขนาดเล็ก ในชุมชนในเมืองหรือนอกเมือง ซึ่งผู้เรียนส่วนใหญ่มาจากครอบครัวของผู้ด้อยโอกาส การดำเนินการในเรื่องนี้จะต้องทำอย่างรอบคอบและระมัดระวัง

ขณะที่การคลังเพื่อการศึกษาแบบการเน้นอุปสงค์ก็จะดีกว่าแบบการเน้นอุปทานอย่างเด่นชัด แต่การจัดการอย่างเป็นธรรมและทั่วถึงและไม่มีผลลบต่อผู้ด้อยโอกาส อีกทั้งไม่สร้างปัญหาประสิทธิภาพที่อาจจะเป็นปัญหาใหม่อันเกิดจากการที่ไม่สามารถโอน ควบรวม หรือยุบโรงเรียนได้ การใช้การคลังที่เน้นอุปสงค์จะต้องพิจารณาควบคู่ไปกับการเก็บภาษีการศึกษาจากผู้ปกครองที่เป็นภาษีทั้งทางบวกและลบ เพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษา เป็นประเด็นที่จะต้องได้รับการพิจารณาควบคู่กันไปด้วย

บทคัดย่อ

งานสังเคราะห์นี้พยายามจะตอบคำถามว่าเพราะเหตุใด ถึงแม้จะมีการปฏิรูปการศึกษาเกิดขึ้นในประเทศไทยตั้งแต่ปี 2542 เป็นต้นมา การจัดการศึกษาของไทยยังคงมีปัญหาในเรื่องคุณภาพ ทั้งๆ ที่งบประมาณเพื่อการศึกษาของประเทศทั้งหมดเทียบกับผลผลิตมวลรวมประชาชาติของประเทศไทยอยู่ในอันดับต้นๆ ของโลก โดยการศึกษาครั้งนี้ใช้ข้อมูลเชิงประจักษ์ที่เป็นงานวิจัย วิทยานิพนธ์ รวมทั้งข้อเขียนและบทความ จากผู้นำทางความคิดของไทยที่เป็นความเห็นตั้งแต่ปี 2535-2558 จำนวน 7,410 เรื่องโดยประมาณ ภายใต้กรอบคิดการปฏิรูปการศึกษาของไทยที่ปรากฏในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 และมีการแก้ไขปรับปรุงมาจนถึงปัจจุบัน โดยพระราชบัญญัตินี้ได้แบ่งออกเป็น 9 หมวด ประกอบด้วย ความมุ่งหมายและหลักการ สิทธิและหน้าที่ทางการศึกษา ระบบการศึกษา แนวการจัดการศึกษา การบริหารจัดการการศึกษา มาตรฐานและการประกันคุณภาพการศึกษา ครูคณาจารย์และบุคลากรทางการศึกษา ทรัพยากรและการลงทุนทางการศึกษา และเทคโนโลยีเพื่อการศึกษา โดยคณะผู้สังเคราะห์ได้เพิ่มอีก 2 ประเด็น คือ การปฏิรูปการศึกษา และสถานการณ์การศึกษา

ถึงแม้จะมีความเชื่อโดยทั่วไปว่า การกระจายอำนาจจัดการศึกษาอย่างแท้จริงไปสู่สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อในที่สุดแล้วการกระจายอำนาจควรจะต้องถึงสถานศึกษาโดยตรงจะให้เกิดความคล่องตัวในการบริหารงานเมื่อมีปัญหาเกิดขึ้น แต่ปัญหาที่ไม่มีการกระจายอำนาจเกิดขึ้นจริงนั้นถึงแม้จะมีสาเหตุส่วนหนึ่งมาจากการรวบอำนาจการบริหารไว้ที่ส่วนกลาง แต่ก็ยังมีปัญหาแทรกซ้อนของความสามารถและความรับผิดชอบของผู้บริหารสถานศึกษา คุณภาพและความสามารถของครู ตลอดจนหน่วยงานที่มีหน้าที่ในการควบคุมคุณภาพมาตรฐานครูอย่างเช่นคุรุสภา และสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาที่ทำหน้าที่ดูแลบุคลากรครูให้ได้รับความเป็นธรรมกลับเป็นอุปสรรคต่อการสร้างและควบคุมมาตรฐานคุณภาพของครูอย่างแท้จริง อีกทั้งยังเป็นอุปสรรคต่อความมีอิสระในการบริหารบุคลากรครูโดยสถานศึกษาและสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา นอกจากนั้นความเข้มแข็งของคณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษา กรรมการสถานศึกษาที่จะทำให้การกระจายอำนาจเป็นไปตามที่ควรจะเป็น ก็ไม่สามารถทำหน้าที่ได้ตามที่คาดหวัง ผลที่เกิดขึ้นจริงก็คือปัจจัยที่กล่าวมาแล้วทั้งหมด ล้วนมีปฏิสัมพันธ์ต่อกันจนไม่อาจจะชี้ประเด็นอย่างชัดเจนได้ว่าอะไรเป็นเหตุอะไรเป็นผล ทำให้เป็นการยากที่จะชี้ชัดลงไปว่าถ้ามีการกระจายอำนาจอย่างแท้จริงเกิดขึ้น จะเป็นผลดีต่อคุณภาพในการจัดการศึกษาหรือไม่

แต่ที่เป็นปัญหาค่อนข้างแน่นอนก็คือ ถึงแม้ว่าหัวใจของการปฏิรูปการศึกษาครั้งนี้อยู่ที่การกำหนดให้ผู้เรียนเป็นศูนย์กลางของการเรียนรู้ แต่ความพร้อมในการเตรียมครูที่มีจำนวนมากกว่า 400,000 คนให้มีความรู้ความเข้าใจในเรื่องนี้อย่างดีพอ รวมทั้งระบบการฝึกอบรมที่ผ่านก็ไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอเป็นส่วนใหญ่ เป็น

การเสียเวลาของผู้รับการอบรมและทรัพยากร โดยได้ผลน้อยมาก อีกทั้งสิ่งที่ได้ถูกออกแบบมาเพื่อสนับสนุนการเรียนการสอนตามแนวทางดังกล่าวคือเทคโนโลยีเพื่อการศึกษา ก็ไม่ได้รับความสนใจและนำมาประยุกต์ใช้ให้เกิดผลอย่างแท้จริง ทั้งที่มีตัวอย่างของความสำเร็จที่สะท้อนให้เห็นได้จากการนำมาใช้ในมหาวิทยาลัยไม่จำกัด รับสองแห่งของประเทศ ระบบอุปถัมภ์ในระบบราชการของไทยก็เป็นปัจจัยบั่นทอนประสิทธิภาพในการบริหารการศึกษา งานประกันคุณภาพที่ถูกออกแบบให้เป็นการคุ้มครองผู้บริโภคให้เข้าถึงการศึกษาที่มีคุณภาพก็กลับเป็นการทำร้ายผู้บริโภคอย่างน้อยในทางอ้อม ประเด็นที่กล่าวทั้งหมดนี้ย่อมมีผลกระทบต่อคุณภาพของการจัดการศึกษา

ในขณะเดียวกันก็เกิดแนวทางแก้ไขจากการร่วมมือระหว่างเครือข่ายสถานศึกษากับสถาบันอุดมศึกษา ในฐานะที่เป็นพี่เลี้ยงด้วยการใช้โรงเรียนเป็นฐานในการฝึกอบรม ทำให้ครูไม่ต้องทิ้งห้องเรียน ปัญหาของครูที่เกิดในห้องเรียนได้รับการแก้ไข สถาบันอุดมศึกษาที่ทำหน้าที่ผลิตครูก็ได้ทราบปัญหาที่แท้จริงของครูในพื้นที่ อีกทั้งต้องให้ความสนใจที่จะทำงานวิจัยเพิ่มขึ้น ผลิตครูให้น้อยลงและมีคุณภาพมากขึ้น มีคุณสมบัติสอดคล้องกับปัญหาที่เกิดขึ้นจริงมากขึ้น แนวทางเช่นนี้จึงเริ่มเป็นทางออกของการปฏิรูปการศึกษา แต่จะต้องทำอย่างรอบคอบโดยมีระบบพี่เลี้ยงที่มีความสามารถทุกขั้นตอนและไม่ควรจะรวบรัดทำพร้อมกันทั้งประเทศโดยไม่พิจารณาความพร้อมของทุกๆ ฝ่ายที่เกี่ยวข้อง

ขณะเดียวกันก็ยังมีปัญหาอื่นๆ ที่รอให้มีการแก้ไขอีกมาก แต่ประเด็นที่น่าเสนอจะเป็นจุดเริ่มต้นที่จะทำให้มีการปฏิรูปและแก้ปัญหาคคุณภาพที่สามารถเกิดขึ้นได้จริง

อีกปัญหาหนึ่งที่อยู่นอกขอบข่ายการปฏิรูปแต่ก็เป็นปัญหาที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาของประเทศคือ การยกระดับมาตรฐานฝีมือแรงงานของทั้งประเทศ ซึ่งไม่สามารถแก้ไขด้วยการจัดการศึกษาอาชีวศึกษาในระบบแต่เพียงอย่างเดียว เพราะการอาชีวศึกษาก็เป็นส่วนหนึ่งของปัญหาด้วย การร่วมมือของทุกฝ่ายเพื่อเชื่อมต่อโลกของการทำงานกับโลกของการศึกษาเข้าด้วยกันจะเป็นทางออกในเรื่องนี้

การแก้ปัญหาให้ตรงจุดและไม่สลับซับซ้อน แต่ต้องอาศัยความร่วมมือของผู้ที่เกี่ยวข้องทุกฝ่าย โดยถือว่าเป็นปัญหาร่วมกันของประเทศมิใช่เฉพาะแต่ภาคการศึกษา จะเป็นทางออกที่สำคัญที่จะทำให้การปฏิรูปการศึกษาเพื่อยกระดับคุณภาพและประสิทธิภาพในการจัดการศึกษาเกิดขึ้นจริงได้

คำสำคัญ การปฏิรูปการศึกษา คุณภาพการศึกษา การกระจายอำนาจการจัดการศึกษา การเรียนการสอนที่เน้นผู้เรียนเป็นศูนย์กลาง ระบบพี่เลี้ยง

Abstract

This synthesis attempted to find the answers to the question of why the Thai educational system has been plagued with the problem of “quality” continuously, despite the series of educational reforms since 1999 and resource and spending allocated for education in percentage of the country’s GDP is one among the highest in the world. This study examined data and findings from research works, master theses and Ph.D. dissertations as well as papers and articles from opinion leaders in Thailand conducted and /or published between 1992-2015, based on 7,410 studies. The National Education Act of 1999 which has been continuously amended and used as a basis for educational reform in Thailand until presently provided the conceptual framework and guidelines for the synthesis. Research for synthesis were selected and divided into 9 categories following the 9 sections of the Act, namely the Direction and Principles, Rights and Responsibilities in Education, Educational System, Methods in Organizing Education, Management of Education, Educational Standard and Assurance, Teachers, Lecturers and Educational Personnel, Resources and Investment in Education, and Education Technology. Additionally two more categories were established namely Educational Reform and Existing Situations of Education.

It has been generally believed that the efficiency in management of education can be improved through decentralization of administration from the Central Organization to the area-based Office of Education and Local Government and that presumably, such decentralization process would reach schools directly. While decentralization of administrative power remains problematic, in part due to the lack of commitment by the central authority, other key contributing factors to decentralization process include the caliber of school administrators, the quality and competencies of teachers, as well as a lack of autonomy of schools in personnel management. Due to the existence of the Commission of Teachers Civil Servants and Educational Personnel which performs advocacy work for the due justice for teachers, schools are left unable to make important decisions vis-à-vis their immediate school –level management needs. On the other hand the Teachers’ Council whose primary mission is to ensure the professional standard and quality of teachers has not been able to perform its function as a result of its bureaucratic structure and deep-seated organizational culture that are not conducive to the educational reform movements.

In order to make decentralization function properly, the area-based Board of Education and the School Board are another two entities which play equally important roles. While the two boards should ideally

perform the roles and functions legally endorsed, i.e. making forth-right decisions concerning their own administration, in practice, the personnel in charge are not equipped to perform such tasks. All these variables have complexly interwoven, resulting in the classic unidentifiable and confusing cause- outcome relations which has led to the failure of decentralization. When the causes and outcomes cannot be determined with absolute certainty, it is even more difficult to claim further that had the real decentralization taken place, education quality would be improved.

Fortunately, it is rather certain that the central goal of education reform at this time is to adopt student-centered pedagogy. Yet, the preparation of more than 400,000 teachers to be ready for this venture amidst the inefficient system of teacher training resulted in the futility of time expended by teachers and sizable amount of resources. At the same time education technology designed to accommodate such method of teaching available in the Act was completely neglected by the Ministry of Education, while there have been cases of successful application of technology aided education by two open Universities in Thailand, Sukhothai Thammathirat and Ramkhamhaeng.

The system of patron and client in the Thai bureaucracy is also a factor contributing to increasing inefficiency in the educational system. The system of quality assurance that has been designed for customer protection turns out to be hurting them at least indirectly. All these factors are the ones that adversely affect the quality of education.

There has been a new approach among the networks of schools and higher education institutions in mentoring partnership employing a school-based teacher training. This way teachers need not leave their classrooms unattended. Their problems in their classes can be solved on site. At the same time, higher education institutions whose main function is to produce teachers, also acknowledge existing problems faced by teachers and can plan to produce new generation of teachers to be much more responsive to the problems. There will be a tendency for higher education institutions to do more research works and produce less teachers with better quality this way.

Various problems concerning the quality of education can actually be solved by applying more appropriate solutions. Nevertheless, the current process to reach the solutions must be carefully executed. For instance it was suggested that the mentor system be carefully applied in all steps involved. However, this successful example should not be hastily adopted as a readymade policy without due consideration of

readiness by all related parties. The mentor system as the beginning attempt in solving educational quality is in fact worth trying.

Outside the focus of educational reform lies one problem of improving the standard level of worker's skills for the whole country. This problem cannot be seen as the one that belongs to vocational education alone, but the problem of the whole educational system. Close cooperation of all related parties in order to link the world of education to the world of work and vice versa can provide effective solution. Solving the problem early and at its original causes through close cooperation by all related parties is not only a sound approach to the improvement in education sector, but should be viewed as a common way of seeking practical solutions to any problems of the country. It is hoped that there will be a clear exit for the reform of education in Thailand eventually.

Key words: educational reform, quality of education, decentralization of educational administration, child-centered teaching method, mentor system

สารบัญเรื่อง

กิตติกรรมประกาศ	i
บทสรุปสำหรับผู้บริหาร	xxvi
บทคัดย่อ	xxvii
Abstract	xxix
สารบัญ	xxxii
บทที่ 1 บทนำ	1
ความสำคัญของปัญหา	1
ประเด็นที่อาจเป็นสาเหตุของปัญหา	5
คุณภาพของการจัดการศึกษาจากมุมมองการปฏิรูปการศึกษา	12
วัตถุประสงค์ของโครงการ	15
ประเด็นที่จะพิจารณาต่อไปในรายงานนี้	15
บทที่ 2 กรอบแนวคิดที่ใช้ในการสังเคราะห์	30
บริบทของช่วงเวลา (2535-ปัจจุบัน)	30
กรอบแนวคิดที่ได้จากสารบัญญัตินี้ของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2545	39
บทที่ 3 สรุปทิศทางของงานวิจัย และข้อเขียนที่เกี่ยวข้องทางการศึกษาของไทยที่นำมาสังเคราะห์ระหว่างปี 2535-2558	61
สรุปผลการสังเคราะห์ในภาพรวม	61
การสังเคราะห์งานจากชุดโครงการของสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย	75
ข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับงานวิจัยที่ได้นำมาสังเคราะห์ระหว่างปี 2535-2557	91
บทที่ 4 ความมุ่งหมายและหลักการ รวมทั้งทิศทางการศึกษาในอนาคต	111
การศึกษากับพัฒนาประเทศ	111
ปรัชญาของการจัดการศึกษา	113
การจัดการศึกษาเพื่ออนาคต เนื้อหาสาระและวิธีการจัดการศึกษาในอนาคต	118
สรุปประเด็นเพื่อการพิจารณา	136

บทที่ 5	สิทธิและหน้าที่ทางการศึกษา ระบบการศึกษา แนวการจัดการศึกษา การบริหารและการจัดการศึกษา	139
	การศึกษา	
	ประเด็นการสังเคราะห์	139
	สิทธิและหน้าที่ทางการศึกษา	139
	ระบบการศึกษา	151
	แนวการจัดการศึกษา	161
	การบริหารจัดการศึกษา	188
บทที่ 6	มาตรฐานและการประกันคุณภาพการศึกษา ครู คณาจารย์ และบุคลากรทางการศึกษา	217
	ทรัพยากรและการลงทุนทางการศึกษา เทคโนโลยีเพื่อการศึกษา	
	มาตรฐานและการประกันคุณภาพการศึกษา	217
	ครู คณาจารย์ และบุคลากรทางการศึกษา	237
	ทรัพยากรและการลงทุนทางการศึกษา	263
	เทคโนโลยีเพื่อการศึกษา	281
	สรุปประเด็นสำคัญ	287
บทที่ 7	การปฏิรูป สภาการศึกษาศึกษา และข้อเสนอการปฏิรูปจากภาคส่วนต่างๆ	289
	การปฏิรูปการศึกษา	289
	สภาการศึกษาศึกษา	323
	ข้อเสนอบางประการเกี่ยวกับการปฏิรูปการศึกษา	340
บทที่ 8	บทสรุปและข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย และการปฏิบัติจริง	350
	บทสรุป	350
	ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย	373
	ข้อเสนอเพื่อการวิจัยต่อไป	381
	บรรณานุกรม	384
	ภาคผนวก	397

สารบัญแผนภาพ

แผนภาพที่ 3.1	ตัวแบบที่ใช้ในการสังเคราะห์ชุดงานวิจัยในระยะที่ 1	76
แผนภาพที่ 3.2	นโยบายและเป้าหมายของการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์จากการสังเคราะห์ชุดโครงการ นโยบายและการยกระดับทรัพยากรมนุษย์ของไทยในกระแเอเชีย ระยะที่ 1	82
แผนภาพที่ 3.3	ตัวแบบแนวทางการสังเคราะห์ชุดการวิจัยทรัพยากรมนุษย์ในกระแสประชาคม อาเซียน ระยะที่ 2 (1 สิงหาคม 2556-31 มีนาคม 2558)	85
แผนภาพที่ 3.4	แสดงสัดส่วนร้อยละจำนวนงานวิจัยที่สำรวจได้ใน ปี2535-2557 จำแนกตามประเภท	96
แผนภาพที่ 4.1	กรอบความคิดเพื่อการเรียนรู้ในศตวรรษที่ 21 โดยภาคีเพื่อทักษะแห่งศตวรรษที่ 21	133
แผนภาพที่ 4.2	ผลสัมฤทธิ์ในการเรียนรู้ที่จำเป็นสำหรับศตวรรษที่ 21	134
แผนภาพที่ 6.1	เครือข่ายการประเมินผลการจัดการศึกษาในจังหวัดสุราษฎร์ธานี	219
แผนภาพที่ 6.2	ระบบและกลไกในการประกันคุณภาพภายใน	236
แผนภาพที่ 6.3	จำนวนชั่วโมงทำงานสอนของครูเพื่อให้นักเรียนเรียนครบตามหลักสูตร	240
แผนภาพที่ 6.4	โมเดลการพัฒนาครู	251
แผนภาพที่ 6.5	สัดส่วนจำนวนนักเรียนจำแนกตามระดับชั้น เปรียบเทียบกับประชากร พ.ศ.2553	276
แผนภาพที่ 6.6	ค่าใช้จ่ายทางการศึกษาเฉลี่ยต่อปีจำแนกตามกลุ่มฐานะทางเศรษฐกิจสังคม และ สัดส่วนรายจ่ายการศึกษาต่อรายได้	277
แผนภาพที่ 6.7	ประเภทค่าธรรมเนียมการศึกษาที่สถานศึกษาเรียกเก็บจากผู้ปกครอง	277
แผนภาพที่ 6.8	ค่าเรียนพิเศษ จำแนกตามระดับการศึกษา และประเภทสถานศึกษาต่อหัวนักเรียน	278
แผนภาพที่ 6.9	สัดส่วนรายจ่ายการเรียนพิเศษต่อรายจ่ายด้านการศึกษาทั้งหมด จำแนกตามฐานะทาง เศรษฐกิจครัวเรือน	279

สารบัญภาพ

ภาพที่ 3.1 ภาพรวมและแนวโน้มของจำนวนงานวิจัยทั้งหมด ตั้งแต่ปี 2535 – 2557	97
ภาพที่ 3.2 ภาพรวมและแนวโน้มของจำนวนงานวิจัยในหมวด 1 ความมุ่งหมายและหลักการ ตั้งแต่ปี 2535 - 2557	99
ภาพที่ 3.3 ภาพรวมและแนวโน้มของจำนวนงานวิจัยในหมวด 2 สิทธิและหน้าที่ทางการศึกษา ตั้งแต่ปี 2535 - 2557	99
ภาพที่ 3.4 ภาพรวมและแนวโน้มของจำนวนงานวิจัยในหมวด 3 ระบบการศึกษา ตั้งแต่ปี 2535 - 2557	100
ภาพที่ 3.5 ภาพรวมและแนวโน้มของจำนวนงานวิจัยในหมวด 4 แนวการจัดการศึกษา ตั้งแต่ปี 2535 - 2557	101
ภาพที่ 3.6 ภาพรวมและแนวโน้มของจำนวนงานวิจัยในหมวด 5 การบริหารการศึกษา ตั้งแต่ปี 2535 - 2557	103
ภาพที่ 3.7 ภาพรวมและแนวโน้มของจำนวนงานวิจัยในหมวด 6 มาตรฐานและการประกันคุณภาพ ตั้งแต่ปี 2535 - 2557	104
ภาพที่ 3.8 ภาพรวมและแนวโน้มของจำนวนงานวิจัยในหมวด 7 ครูและบุคลากรทางการศึกษา ตั้งแต่ปี 2535 – 2557	105
ภาพที่ 3.9 ภาพรวมและแนวโน้มของจำนวนงานวิจัยในหมวด 8 การลงทุนทางการศึกษา ตั้งแต่ปี 2535 - 2557	106
ภาพที่ 3.10 ภาพรวมและแนวโน้มของจำนวนงานวิจัยในหมวด 9 เทคโนโลยีเพื่อการศึกษา ตั้งแต่ปี 2535 - 2557	107
ภาพที่ 3.11 ภาพรวมและแนวโน้มของจำนวนงานวิจัยในหมวด 10 การปฏิรูปการศึกษา ตั้งแต่ปี 2535 - 2557	109
ภาพที่ 3.12 ภาพรวมและแนวโน้มของจำนวนงานวิจัยในหมวด 11 สภาวะการณ์ทางการศึกษา ตั้งแต่ปี 2535 - 2557	110

สารบัญตาราง

ตารางที่ 1.1 งบประมาณกระทรวงศึกษาธิการตั้งแต่ปี พ.ศ.2539-2557	3
ตารางที่ 1.2 ฐานเงินเดือนขั้นต่ำของข้าราชการครูตั้งแต่ปี พ.ศ. 2549-2557	4
ตารางที่ 3.1 สัดส่วนร้อยละและจำนวนงานวิจัยที่สำรวจได้ใน ปี 2535-2557 จำแนกตามแหล่งข้อมูล	91
ตารางที่ 3.2 สัดส่วนร้อยละและจำนวนงานวิจัยที่สำรวจได้ใน ปี 2535-2557 จำแนกตามประเภท	95
ตารางที่ 3.3 จำนวนงานวิจัยแต่ละปี จำแนกตามประเภท	96
ตารางที่ 3.4 จำนวนงานวิจัยในหมวด 2 สิทธิและหน้าที่ทางการศึกษา จำแนกตามประเด็น	100
ตารางที่ 3.5 จำนวนงานวิจัยในหมวด 3 ระบบการศึกษา จำแนกตามประเด็น	101
ตารางที่ 3.6 จำนวนงานวิจัยในหมวด 4 แนวทางในการจัดการศึกษา จำแนกตามประเด็น	102
ตารางที่ 3.7 จำนวนงานวิจัยในหมวด 5 การบริหารการศึกษา จำแนกตามประเด็น	103
ตารางที่ 3.8 จำนวนงานวิจัยในหมวด 6 มาตรฐานและการประกันคุณภาพ จำแนกตามประเด็น	104
ตารางที่ 3.9 จำนวนงานวิจัยในหมวด 7 ครูและบุคลากรทางการศึกษาจำแนกตามประเด็น	105
ตารางที่ 3.10 จำนวนงานวิจัยในหมวด 8 การลงทุนทางการศึกษา จำแนกตามประเด็น	107
ตารางที่ 3.11 จำนวนงานวิจัยในหมวด 9 เทคโนโลยีเพื่อการศึกษา จำแนกตามประเด็น	108
ตารางที่ 3.12 จำนวนงานวิจัยในหมวด 10 การปฏิรูปการศึกษาจำแนกตามประเด็น	109
ตารางที่ 3.13 จำนวนงานวิจัยในหมวด 11 สภาวะการณ์ทางการศึกษา จำแนกตามประเด็น	110
ตารางที่ 5.1 จำนวนนักเรียน/นักศึกษาจำแนกตามสังกัด (ปี พ.ศ.2556)	142
ตารางที่ 5.2 จำนวนนักเรียน/นักศึกษาจำแนกตามระดับชั้น (ปี พ.ศ.2556)	145
ตารางที่ 5.3 อัตราการลงทะเบียนเรียนเบื้องต้นจำแนกตามระดับการศึกษา	146
ตารางที่ 5.4 งบประมาณกระทรวงศึกษาธิการตั้งแต่ปี พ.ศ.2539-2557 (ล้านบาท)	147
ตารางที่ 6.1 เปรียบเทียบข้อดีและข้อเสียของการให้เปล่าทางการศึกษา	272
ตารางที่ 6.2 ค่าใช้จ่ายกิจกรรมพัฒนาผู้เรียนที่สถานศึกษาของรัฐเรียกเก็บจากครัวเรือน พ.ศ.2554	278
ตารางที่ 6.3 ตัวอย่างปัญหาที่ปรากฏจากโครงการเรียนฟรี 15 ปี ตามกลุ่มรายจ่ายทางการศึกษา	279

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความสำคัญของปัญหา

การวิจัยในเรื่องนี้เริ่มมาจากมูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (2556) ในรายงาน *การจัดทำยุทธศาสตร์การปฏิรูปการศึกษาขั้นพื้นฐานให้เกิดความรับผิดชอบ* ได้ชี้ให้เห็นในหลักการและเหตุผลว่า

“การแก้ปัญหาคุณภาพการศึกษาของไทยโดยเฉพาะระดับการศึกษาพื้นฐานเป็นเรื่องที่ยากเย็นแสนเข็ญ แม้จะมีความพยายามปฏิรูปการศึกษามากกว่า 10 ปี ตั้งแต่การปฏิรูปครั้งแรกเมื่อปี พ.ศ. 2542 จนมาถึงการปฏิรูปรอบที่สอง เมื่อปี พ.ศ. 2552 เรายังไม่สามารถทำให้คุณภาพการศึกษาของประเทศดีขึ้นได้อย่างทั่วถึง ดังจะเห็นได้จากโรงเรียนในเขตกรุงเทพมหานครมีคุณภาพโดยเฉลี่ยเมื่อวัดจากการสอบมาตรฐานต่างๆ สูงกว่าโรงเรียนในพื้นที่ห่างไกลในภูมิภาค โดยเฉพาะโรงเรียนขนาดเล็ก”

ใจกลางปัญหาคุณภาพการศึกษาไทย ไม่ใช่การขาดทรัพยากร แต่ขาด “ประสิทธิภาพ” ในการใช้ทรัพยากรอันเนื่องมาจากการขาด “ความรับผิดชอบ” (accountability) ของระบบการศึกษาต่อนักเรียนและผู้ปกครองนั่นเอง การเริ่มการปฏิรูปการศึกษาจึงต้องมุ่งตรงไปที่การปฏิรูปการศึกษาขั้นพื้นฐานให้เกิดความรับผิดชอบ (สมเกียรติ และคณะ, 2555)

เมื่อวันที่ 7 กันยายน 2557 นายภาวิช ทองโรจน์ อธิบดีเลขาธิการคณะกรรมการการอุดมศึกษา เปิดเผยว่าข้อมูลเปรียบเทียบดัชนีวัดคุณภาพการศึกษาของประเทศสมาชิกทั้งหมด 144 ประเทศทั่วโลก จากรายงาน Global Competitiveness Report (2014-2015) โดย World Economic Forum (WEF) ปรากฏว่าขีดความสามารถในการแข่งขันของไทยอยู่อันดับที่ 31 ของโลก และเป็นอันดับที่ 3 ของอาเซียน ตามหลังสิงคโปร์ ที่อยู่อันดับที่ 2 และมาเลเซีย อันดับที่ 20 ของโลก แต่ในด้านการศึกษขั้นพื้นฐาน อยู่อันดับที่ 7 ของอาเซียน จากที่ปีที่แล้ว (2556) อยู่อันดับที่ 61 จากทั้งหมด 86 อันดับของโลก โดย สปป.ลาว ขยับขึ้นมาแทนที่ และทิ้งห่างไทยไปอยู่อันดับที่ 79 ของโลก ส่วนอุดมศึกษาของไทยอยู่อันดับ 8 ของอาเซียน และอันดับที่ 78 ของโลก กัมพูชาอยู่อันดับที่ 7 ของอาเซียน อันดับที่ 76 ของโลก ขณะที่ผลิตภัณฑ์มวลรวมต่อหัวของประชากรประเทศไทยอยู่ที่อันดับ 3 ของอาเซียน และเป็นอันดับที่ 79 ของโลก ซึ่งการสะท้อนว่า “คุณภาพ” การศึกษาของไทยถูกทิ้งห่างจากลำดับของรายได้ประชาชาติต่อหัวของประเทศ

ทั้งมูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย และข้อมูลจาก World Economic Forum (2015) ล้วนบ่งชี้ว่าประเทศไทยมีปัญหาคุณภาพการศึกษา ในขณะที่ปัญหาการเงินเพื่อการศึกษาของประเทศมิได้เป็นอุปสรรคที่สำคัญ จึงเป็นที่มาของงานวิจัยสังเคราะห์ฉบับนี้

ประเด็นที่น่าจะชวนกันตั้งคำถามก็คือ ความหมายของคำว่า “คุณภาพ” ของการศึกษา โดยงานวิจัยและงานเขียนโดยทั่วไปมักใช้คำว่า “คุณภาพ” ของการศึกษาสะท้อนผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาด้วยการวัดโดยข้อสอบมาตรฐานต่างๆ ซึ่งอาจจะให้เป็นตัวแทนหรือประมาณการ (proxy) ของ “คุณภาพ” การศึกษาได้

ในระดับหนึ่ง แต่อาจจะต้องตั้งคำถามว่า ข้อสอบมาตรฐานนั้นได้มาตรฐานโดยไม่มีการลำเอียงจริงหรือไม่ และบริบทของสิ่งที่เอามาเปรียบเทียบกับกันนั้น ไม่ต่างกันมากพอที่จะนำมาเปรียบเทียบกันได้จริงหรือไม่

ในขณะเดียวกัน คำถามที่เป็นปัญหาเฉพาะของประเทศไทยสำหรับคนโดยทั่วไปก็คือ ประเทศไทยเริ่มคิดถึงการปฏิรูปการศึกษามาตั้งแต่ปี 2518 โดยมีการตั้งคณะกรรมการวางพื้นฐานเพื่อปฏิรูปการศึกษา โดยอาศัยแรงขับเคลื่อนจากการเรียกร้องประชาธิปไตยจนเกิดการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองที่ลดการครอบงำจากเผด็จการทหารเมื่อวันที่ 14 ตุลาคม 2517 บรรยากาศประชาธิปไตยในช่วงดังกล่าวทำให้การเรียกร้องให้แนวคิดในการปฏิรูปการศึกษามีความเป็นไปได้ในปี 2518 และได้จัดทำเอกสารเพื่อเป็นแนวทางในการปฏิรูปการศึกษาที่มีชื่อว่า “การศึกษาเพื่อชีวิตและสังคม” (2519) แต่เหตุการณ์ก็ได้กลับพลิกผัน เป็นเผด็จการทหารอีกครั้งหนึ่ง หลังจากการยึดอำนาจโดย พล.ร.อ.สงัด ชลออยู่ เมื่อ 6 ตุลาคม 2519 และได้ตั้งนายธานินทร์ กรัยวิเชียร เป็นนายกรัฐมนตรี รัฐบาลเผด็จการทหารในฐานะนายกรัฐมนตรีคนที่ 14 จนถึงยุคประชาธิปไตยครึ่งใบของ พลเอก เปรม ติณสูลานนท์ ตั้งแต่ 3 มีนาคม 2523 – 4 สิงหาคม 2531 จนกระทั่งมีรัฐบาลพลเรือนที่มาจากการเลือกตั้งอีกครั้งหนึ่ง โดยมีอดีตนายทหารคือ พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ เป็นนายกรัฐมนตรี และถูกรัฐประหารให้ออกไปอีกครั้งในปี 2534 การเรียกร้องประชาธิปไตยที่นำไปสู่การลงจากอำนาจของพลเอก สุจินดา คราประยูร เมื่อวันที่ 24 พฤษภาคม 2535 ภายหลังเหตุการณ์ “พฤษภาทมิฬ” เมื่อวันที่ 17-19 พฤษภาคม 2535 จุดนี้จึงเป็นจุดเริ่มต้นของบรรยากาศความเป็นประชาธิปไตย ซึ่งเปิดโอกาสให้เสียงเรียกร้องการปฏิรูปการศึกษาดังขึ้นมามีอีกครั้ง ขบวนการเรียกร้องให้มีการปฏิรูปการศึกษาได้ดำเนินมาพร้อมกับขบวนการเรียกร้องให้มีการร่างรัฐธรรมนูญให้เป็นประชาธิปไตยจนเกิดเป็นรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 อันเป็นรัฐธรรมนูญฉบับที่ 16 ซึ่งถือได้ว่าเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกของประเทศไทยที่ประชาชนมีส่วนร่วมมากที่สุดนับตั้งแต่มีการร่างรัฐธรรมนูญมา ในขณะที่มีกระบวนการร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าว กระบวนการปฏิรูปการศึกษาก็ก่อตัวขึ้นพร้อมกันเป็นคู่ขนาน และได้มีส่วนเข้าไปกำหนดมาตรา 81 ซึ่งอยู่ในหมวด 5 แนวนโยบายแห่งรัฐ ซึ่งมีข้อความดังต่อไปนี้

“รัฐต้องจัดการศึกษาอบรมและสนับสนุนให้เอกชนจัดการศึกษาอบรมให้เกิดความรู้คู่คุณธรรม จัดให้มีกฎหมายเกี่ยวกับการศึกษาแห่งชาติ ปรับปรุงการศึกษาให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคม สร้างเสริมความรู้ ปุณฺณปัจจัยที่ถูกต้องเกี่ยวกับการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข สนับสนุนการค้นคว้าวิจัยในศิลปวิทยาการต่างๆ เร่งรัดการพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีเพื่อการพัฒนาประเทศ พัฒนาวิชาชีพครูและส่งเสริมภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะและวัฒนธรรมของชาติ”

มาตรา 81 ดังกล่าวจึงถือได้ว่าเป็นต้นกำเนิดของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ซึ่งเป็นการขยายความจากรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 ดังกล่าว ในระหว่างการร่างพระราชบัญญัตินี้สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีในขณะนั้นก็ได้มีการจัดประชุมระดมสมองเพื่อออกแบบการปฏิรูปการศึกษาเพื่อนำไปใช้ในการร่างพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติดังกล่าว ดังนั้นจึงอาจจะกล่าวได้ว่า พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 คือการปฏิรูปการศึกษาที่จะเกิดขึ้น

ตามมาจากพระราชบัญญัติดังกล่าว เนื่องจากในพระราชบัญญัติดังกล่าวทำให้เกิดมีความจำเป็นที่จะต้องปรับปรุงการบริหารราชการแผ่นดินใหม่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งของกระทรวงศึกษาธิการ ซึ่งจะต้องทำหน้าที่เป็นเจ้าภาพหลักในการปฏิรูป แต่เนื่องจากในขณะนั้นยังมีหน่วยงานนอกสังกัดกระทรวงศึกษาธิการอยู่ด้วย อันประกอบด้วยทบวงมหาวิทยาลัยของรัฐ ซึ่งทำหน้าที่ดูแลการศึกษาในระดับอุดมศึกษา และคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ ซึ่งดูแลในเรื่องนโยบายการพัฒนากำลังคนของประเทศสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี อีกทั้งยังต้องมีการปรับปรุงงานบริหารราชการภายในของกระทรวงศึกษาธิการเอง ภายหลังพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 จึงได้มีการตั้งสำนักงานปฏิรูปการศึกษา (สปศ.) เมื่อวันที่ 11 มกราคม 2543 โดยมีคณะกรรมการบริหาร 9 คน และมีระยะเวลาการทำงานจนถึงวันที่ 10 มกราคม 2546 หลังจากนั้นกระทรวงศึกษาธิการจะต้องมีหน้าที่ในการปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว ภายหลังจากที่พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ 2546 มีผลในการบังคับใช้

ในขณะที่งบประมาณของกระทรวงศึกษาธิการได้เพิ่มขึ้นอย่างก้าวกระโดด ระหว่างปี 2539 และ 2540 ถึงร้อยละ 28.4 โดยมีงบประมาณลดลง 2 ปี คือ 2542 ลดลงร้อยละ 7.9 เนื่องจากภาวะเศรษฐกิจที่ยังมีปัญหาดังกล่าววิกฤตเศรษฐกิจในปี 2540 ซึ่งเป็นการเพิ่มอย่างก้าวกระโดดในปีนั้น และในปี 2553 ที่ลดลงจากปี 2552 ร้อยละ 9.6 ส่วนระหว่างปี 2543-2548 ยกเว้นปี 2544 เพิ่มขึ้นระหว่างร้อยละ 5-6 ต่อปี ปี 2548 อัตราการเพิ่มงบประมาณของกระทรวงศึกษาธิการ ยกเว้นปี 2551 ซึ่งประเทศไทยได้รับผลกระทบจากวิกฤตสินทรัพย์ด้อยคุณภาพ ในขณะที่งบประมาณของกระทรวงศึกษาธิการได้เพิ่มขึ้นอย่างก้าวกระโดด ระหว่างปี 2539 และ 2540 ถึงร้อยละ 28.4 โดยมีงบประมาณลดลง 2 ปี คือ 2542 ลดลงร้อยละ 7.9 เนื่องจากภาวะเศรษฐกิจที่ยังมีปัญหาดังกล่าววิกฤตเศรษฐกิจในปี 2540 ซึ่งเป็นการเพิ่มอย่างก้าวกระโดดในปีนั้น และในปี 2553 ที่ลดลงจากปี 2552 ร้อยละ 9.6 ส่วนระหว่างปี 2543-2548 ยกเว้นปี 2544 เพิ่มขึ้นระหว่างร้อยละ 5-6 ต่อปี และเพิ่มขึ้นในอัตราที่สูงระหว่างปี 2549 และ 2550 ซึ่งโดยปี 2549 เป็นปีแรกที่มีการอนุมัติเพิ่มเงินเดือนให้ครูเป็นพิเศษ ยกเว้นปี 2551 ซึ่งประเทศไทยได้รับผลกระทบจากวิกฤตสินทรัพย์ด้อยคุณภาพในประเทศสหรัฐอเมริกา และลดลงอีกครั้งในปี 2553 ที่มีวิกฤตความขัดแย้งภายในประเทศค่อนข้างรุนแรง ที่เหลือส่วนใหญ่กระทรวงศึกษาธิการได้งบประมาณเพิ่มขึ้นมากกว่าร้อยละ 10 โปรดดูตารางที่ 1.1

ตารางที่ 1.1 งบประมาณกระทรวงศึกษาธิการตั้งแต่ปี พ.ศ.2539-2557 (ล้านบาท)

ปีงบประมาณ	งบประมาณ	ร้อยละการ
2539	167,560	-
2540	215,1612	28.4
2541	226,610	5.3
2542	208,614	-7.9
2543	221,051	6.0
2544	221,592	0.2
2545	222,940	0.6
2546	235,444	5.6

ปีงบประมาณ	งบประมาณ	ร้อยละการ
2547	251,234	6.7
2548	262,938	4.7
2549	294,955	12.2
2550	355,241	20.4
2551	364,634	2.6
2552	419,233	15.0
2553	379,125	-9.6
2554	422,240	11.4
2555	445,528	5.5
2556	493,892	10.9
2557	518,519	5.0

ที่มา: กระทรวงศึกษาธิการ

โดยเฉพาะอย่างยิ่งระหว่างปี 2549-2557 มีการขึ้นเงินเดือนครูอย่างต่อเนื่อง 5 ปี ซึ่งก็คือเหตุผลที่สำคัญข้อหนึ่งที่งบประมาณของกระทรวงศึกษาเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วในช่วงเวลาดังกล่าว โปรดดูตารางที่ 1.2

ตารางที่ 1.2 ฐานเงินเดือนขั้นต่ำของข้าราชการครูตั้งแต่ปี พ.ศ. 2549-2557 (หน่วย : บาท)

ปี	ครูผู้ช่วย	ครู ค.ศ.1	ครู ค.ศ.2	ครู ค.ศ.3	ครู ค.ศ.4	ครู ค.ศ.5
2549	7,630	7,630	12,040	12,040	23,230	27,450
2550	7,940	7,940	12,530	12,530	23,230	28,550
2554	7,940	8,130	12,530	12,530	23,230	28,550
2555	8,340	8,540	13,160	13,160	24,400	29,980
2557	15,050	15,440	15,050	15,050	27,090	29,980

ที่มา: ไทยพับลิก้า. (2556)

หมายเหตุ: ฐานเงินเดือนที่แสดงในตารางข้างต้นไม่ได้รวมรายได้อื่นและค่าวิทยฐานะ

ดังนั้นในระยะเวลา 19 ปี (2539-2557) งบประมาณของกระทรวงศึกษาธิการได้เพิ่มจาก 167,560 ล้านบาท เป็น 518,519 ล้านบาท หรือเพิ่มขึ้นกว่า 3 เท่าตัวในระยะเวลาดังกล่าว โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงปี 2549-2550 รัฐบาลทักษิณได้ให้ค่าวิทยฐานะและตำแหน่งทางวิชาการเป็นสองเท่าซึ่งไม่น่าสมเหตุผลผลเพราะเป็นการระบงบประมาณมหาศาลทั้งในอดีต ปัจจุบัน และอนาคต เป็นการลงทุนทางการศึกษาที่ไม่ส่งผลต่อคุณภาพและมาตรฐานการศึกษา

ดังนั้นจึงอาจจะตั้งข้อสังเกตได้ในเรื่อง “คุณภาพ” การศึกษาว่า การที่ประเทศไทยมีพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ซึ่งถือได้ว่าเป็นกฎหมายเพื่อการปฏิรูปการศึกษา รวมทั้งกระทรวงศึกษาธิการ

ก็ได้รับงบประมาณสนับสนุนค่อนข้างมากเป็นอันดับหนึ่งของประเทศ เพราะเหตุใดจึงยังมีปัญหา “คุณภาพ” ซึ่งเป็นปัญหาที่เกิดจาก “ประสิทธิภาพ” และ “ความรับผิดชอบ” (accountability) ตามรายงานการศึกษาของมูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อพัฒนาประเทศไทย (2556) ดังกล่าว

1.2 ประเด็นที่อาจเป็นสาเหตุของปัญหา

ในความเป็นจริงคำว่า “คุณภาพ” ของการศึกษาก็เป็นปัญหาในตัวของมันเอง ทั้งนี้เพราะแต่ละคนจะให้ความหมายของคุณภาพการศึกษาแตกต่างกันไปตามค่านิยมและความเข้าใจของแต่ละคน โดยคนโดยทั่วไปจะเข้าใจความหมายของ “คุณภาพ” ว่าการศึกษาจะทำให้คนเป็นคน “เก่ง” สามารถทำอะไรก็ประสบความสำเร็จหรืออยู่ในระดับแถวหน้า ดังนั้น คุณภาพของการศึกษาคือ “กระบวนการที่ทำให้คนมีความรู้ความสามารถเพิ่มขึ้นกว่าเดิม” หรือที่เรียกว่า “คนเก่ง” หรือ การศึกษาคือกระบวนการทำให้คนไม่เก่งเป็นคนเก่ง หรือกระบวนการที่ทำให้คนเก่งน้อยเป็นคนเก่งมากขึ้น การวัดความ “เก่ง” คือความสามารถเรียนต่อได้ในระดับสูงขึ้นอย่างน้อยในระดับอุดมศึกษาหรือสูงกว่านั้น อีกทั้งเมื่อสำเร็จการศึกษาแล้วจะต้องมีหน้าที่การงานที่ดี นี่คือนิยามที่สังคมโดยทั่วไปให้ความหมายกับ “คุณภาพ” การศึกษา ในขณะที่ธุรกิจเอกชนจะให้ความหมายของ “คุณภาพ” การศึกษา ในลักษณะที่ผู้สำเร็จการศึกษา “ต้องเป็นผู้ที่มีความขยันหมั่นเพียร ซื่อสัตย์สุจริต มีความรู้พื้นฐานที่จะประกอบอาชีพต่อไปได้ดีพอสมควร เช่น ความรู้ภาษาอังกฤษ และความรู้เกี่ยวกับเทคโนโลยีสารสนเทศ อีกทั้งจะต้องเป็นผู้ฝึกอบรมได้ไม่ยาก ถ้าหากจำเป็นจะต้องมีการฝึกอบรมเพิ่มเติมจะต้องเป็นผู้ที่เรียนรู้ได้เร็วและใช้งานได้คล่องแคล่ว”

ในการวัด “คุณภาพ” ของหน่วยงานโดยทั่วไปมักจะใช้ผลการเรียนที่มีการรับรองโดยสถาบันการศึกษาที่มีชื่อเสียง หรือหน่วยงานที่กำหนดมาตรฐานเป็นหลัก ตัวอย่างเช่น งานวิจัยของสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย หรือ Thailand Research for Development Institute (TDRI) ในปี 2555 ที่อธิบายว่า การศึกษาของไทยมีคุณภาพตกต่ำอย่างต่อเนื่อง ก็เป็นการวัดจากผลการทดสอบสามัญระดับประเทศ O-net (Ordinary National Examination Test) ซึ่งเป็นการทดสอบความรู้ด้านวิชาการที่กำหนดจากวิชาแกน 8 ด้าน เป็นหลัก

ถ้าหากจะกล่าวถึงคุณภาพของการศึกษาในความหมายที่พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ต้องการให้เกิดขึ้นจะต้องอ้างความหมายจากมาตรา 6 และมาตรา 7 ของพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว

มาตรา 6 การจัดการศึกษาต้องเป็นไปเพื่อพัฒนาคนไทยให้เป็นมนุษย์ที่สมบูรณ์ทั้งร่างกาย จิตใจ สติปัญญา ความรู้ และคุณธรรม มีจริยธรรมและวัฒนธรรมในการดำรงชีวิต สามารถอยู่ร่วมกับผู้อื่นได้อย่างมีความสุข

มาตรา 7 ในกระบวนการเรียนรู้ต้องมุ่งปลูกฝังจิตสำนึกที่ถูกต้องเกี่ยวกับการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข รู้จักรักษาและส่งเสริมสิทธิหน้าที่ เสรีภาพ ความเคารพกฎหมาย ความเสมอภาค และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ มีความภาคภูมิใจในความเป็นไทย รู้จักรักษาผลประโยชน์ส่วนรวมและของประเทศชาติ รวมทั้งส่งเสริมศาสนา ศิลปะ

วัฒนธรรมของชาติ การกีฬา ภูมิปัญญาท้องถิ่น ภูมิปัญญาไทย และความรู้อันเป็นสากล ตลอดจน
อนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม มีความสามารถในการประกอบอาชีพ รู้จักพึ่งตนเอง
มีความริเริ่มสร้างสรรค์ ใฝ่รู้ และเรียนรู้ด้วยตนเองอย่างต่อเนื่อง

หรือมีผู้ให้คำจำกัดความอย่างสั้นว่าต้องเป็น “คนเก่ง คนดี และมีความสุข” ซึ่งแม้แต่คำจำกัดความนี้ก็ยังมี
ปัญหา เพราะในมาตรา 6 การเป็นมนุษย์ที่สมบูรณ์ทั้งร่างกายและจิตใจ ไม่ได้สื่อความหมายของความเป็น
คน “เก่ง” แต่เป็นคนที่มีศักยภาพที่จะมีชีวิตอยู่อย่างมีความสุข ส่วนสติปัญญานั้น มีความหมายถึงการมี
ความรู้รอบหรือรอบรู้ แต่เป็นความรู้ที่ผ่านประสบการณ์และเป็นความรู้ที่ผ่านการไตร่ตรองอย่างรอบคอบ
และระมัดระวัง ซึ่งก็มีใช้ตรงกับความหมายความ “เก่ง” อย่างตรงไปตรงมาเช่นกัน แต่ถ้าหากจะนำ
มาตรฐานที่สำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (สมศ.) เป็นผู้กำหนด 6 ด้าน
ที่พยายามถอดความมาจาก พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ ดังกล่าว ปรากฏว่าจำแนกได้เป็น 6 มาตรฐาน

มาตรฐานที่ 1	ผู้เรียนมีสุขภาวะที่ดีและมีสุนทรียภาพ	(มีความสุข)
มาตรฐานที่ 2	ผู้เรียนมีคุณธรรม จริยธรรม และค่านิยมที่พึงประสงค์	(เป็นคนดี)
มาตรฐานที่ 3	ผู้เรียนมีทักษะในการแสวงหาความรู้ด้วยตนเอง รักการเรียนรู้และพัฒนาตนเองอย่างต่อเนื่อง	(รักการเรียนรู้)
มาตรฐานที่ 4	ผู้เรียนมีความสามารถในการคิดอย่างเป็นระบบ คิดสร้างสรรค์ ตัดสินใจ แก้ปัญหาอย่างมีสติและสมเหตุผล	(มีสติและปัญญา)
มาตรฐานที่ 5	ผู้เรียนมีความรู้และทักษะที่จำเป็นตามหลักสูตร	(“เก่ง”)
มาตรฐานที่ 6	ผู้เรียนมีทักษะในการทำงาน รักการทำงาน สามารถทำงานร่วมกับผู้อื่นได้ และมีเจตคติที่ดีต่ออาชีพสุจริต	(รักการทำงาน)

ส่วนมาตรฐานที่ 5 นั่นคือ ผลการสอบ O-net ซึ่งเป็นเพียงหนึ่งในหกมาตรฐาน แต่เนื่องจากมาตรฐานอีก
5 มาตรฐานยังไม่มีเครื่องมือวัดที่มีมาตรฐานดีพอ จึงมักใช้มาตรฐาน 5 เป็นเครื่องวัด แล้วเหมาเอานี้คือ
‘คุณภาพ’ การศึกษา ในฐานะเป็นการประเมินค่าโดยการประมาณการ (Proxy)

ทั้งหมดนี้ต้องการแสดงให้เห็นว่า คำว่า “คุณภาพ” ในตัวของมันเองก็มีปัญหาถ้าหากใช้อย่างไม่
ระมัดระวัง แต่ถ้าหากจะให้ความหมายของคุณภาพให้เคร่งครัดตาม พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ
พ.ศ. 2542 ก็อาจจะกล่าวได้ว่ายังไม่ชัดเจนพอที่จะกล่าวอ้างได้ว่าการศึกษาของไทยมีคุณภาพด้อยลงหรือไม่
เนื่องจากยังไม่มีเครื่องมือในการวัดที่เป็นมาตรฐานที่ยอมรับโดยทั่วกันทั้งหมด ถึงแม้แต่มาตรฐานของ สมศ.
ที่ถอดออกมาจากพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติดังกล่าว การวัดผลสอบ O-net แล้วเหมารวมว่าเป็น
คุณภาพการศึกษา อาจจะมีส่วนถูก แต่ก็อาจพลาดได้ด้วยเช่นกัน ตรงนี้จึงเป็นเสมือนเครื่องเตือนใจสอง
ประการคือ การกล่าวถึง “คุณภาพ” การศึกษาจะต้องให้คำจำกัดความว่าความหมายที่กล่าวถึงคืออะไร แต่ถ้า
หากจะให้ความหมายของคำว่า คุณภาพ ตาม พ.ร.บ.การศึกษา 2542 มาตรา 6 และ 7 คำตอบก็คือ ยังไม่มี
เครื่องมือที่เชื่อถือได้ หรือยอมรับโดยทั่วไปเพื่อใช้วัดคุณภาพดังกล่าว

ส่วนปัจจัยที่มีผลกระทบต่อ “คุณภาพ” การศึกษาทั้งในทางบวกและทางลบที่เป็นผลการศึกษาที่เกิดขึ้นทั่วโลกและค่อนข้างจะได้รับการยอมรับโดยไม่มีข้อโต้แย้งก็คือ ฐานะทางเศรษฐกิจและทางสังคมของผู้ปกครองของนักเรียนและนักศึกษา ทั้งนี้ฐานะทางเศรษฐกิจและสังคมของผู้ปกครองมีส่วนสำคัญในการช่วยสร้างบรรยากาศ สิ่งแวดล้อม หรือบริบท ที่เอื้อต่อการเรียนของบุตรหลาน โดยเฉพาะแต่ฐานะทางเศรษฐกิจที่ช่วยให้มีการใช้ทรัพยากรทางการศึกษาได้โดยสะดวก แต่เครือข่ายทางสังคมก็สามารถสร้างปัจจัยเอื้อได้ อีกทั้งยังช่วยสร้างบรรยากาศรอบตัวของบุตรหลานให้เอื้อต่อการเรียนรู้จากการอ่าน การเขียน และการเป็นแบบอย่างได้ด้วย เป็นที่น่าสนใจว่าปัจจัยเหล่านี้อยู่นอกเหนืออิทธิพลของการ “จัดการ” ศึกษาโดยตรง ในขณะที่เป็นที่ทราบกันดีสำหรับกรณีของประเทศไทยว่า ช่องว่างทางเศรษฐกิจของคนในชาติไม่เคยมีแนวโน้มที่จะลดลงแต่อย่างใด และปัจจัยดังกล่าวอาจจะเป็นปัจจัยที่อธิบายปัญหา “คุณภาพ” ทางการศึกษาในความหมาย “ความเก่ง” ของผู้เรียนที่คนส่วนใหญ่ให้ความหมายก็อาจเป็นไปได้

ในทางตรงกันข้าม ประเทศที่มีผลการศึกษาด้าน ‘คุณภาพ’ การศึกษาที่ออกมาค่อนข้างสูงในลักษณะที่เป็นคะแนนจากข้อสอบมาตรฐาน ไม่ว่าจะเป็นประเทศฟินแลนด์ สวิตเซอร์แลนด์ หรือสิงคโปร์ ล้วนเป็นประเทศที่มีระดับรายได้ต่อหัวค่อนข้างสูง ขณะที่ความเหลื่อมล้ำในเรื่องรายได้ของประชากรในประเทศเหล่านี้อยู่ในระดับไม่สูงมากด้วยเช่นกัน ดังนั้นถ้าหากช่องว่างทางเศรษฐกิจและสังคมของผู้ปกครองเป็นกับดัก (Trap) ในเรื่องคุณภาพการศึกษาในความหมายที่แคบ การแก้ปัญหาภายในระบบการศึกษาแต่เพียงอย่างเดียวก็จะไม่มีทางออกจากกับดักดังกล่าวได้ถ้าหากไม่สามารถแก้ปัญหาความเหลื่อมล้ำที่กล่าวมานี้ได้สำเร็จ สำหรับในกรณีของประเทศไทยอาจจำเป็นต้องใช้ทั้งสองวิธีพร้อมกัน ก็จะต้องพยายามลดความเหลื่อมล้ำดังกล่าวพร้อมกับการให้นิยามคุณภาพการศึกษาให้มีความใกล้เคียงกับมาตรา 6 และ 7 ของ พ.ร.บ. การศึกษาชาติ ปี 2542 และ/หรือใช้ทั้ง 6 มาตรฐานของ สมศ. เป็นตัวชี้วัดคุณภาพการศึกษาของไทย โดยมีเครื่องมือในการวัดที่ได้มาตรฐานและเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไป

ล่าสุดในปี 2558 OECD จัดให้ประเทศสิงคโปร์เป็นประเทศที่มีการจัดการศึกษาเป็นลำดับหนึ่งของโลก ตามมาด้วยฮ่องกง และอีก 3 ประเทศในเอเชียตะวันออกคือ ไต้หวัน เกาหลี และญี่ปุ่น ส่วนฟินแลนด์ ถูกลดไปอยู่ในอันดับที่ 6

ส่วนคุณภาพการศึกษาในงานสังเคราะห์นี้จะยึดตามความมุ่งหมายและหลักการของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 นั่นคือ การศึกษาที่มีคุณภาพจะต้องเป็นไปเพื่อพัฒนาคนไทยให้เป็นมนุษย์ที่สมบูรณ์ทั้งร่างกายและจิตใจตามความหมายในมาตรา 6 และ 7 ของพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวที่มีการถอดความออกมาโดยสำนักงานรับรองมาตรฐานและการประเมินคุณภาพการศึกษา (สมศ.) ออกเป็น 6 มิติตามที่ได้กล่าวมาแล้ว โดยที่ยังไม่มีตัวชี้วัดมาตรฐานที่สมบูรณ์แต่อย่างน้อยก็จะต้องถือว่าผลการทดสอบมาตรฐานระดับชาติ (O-net) คือคุณภาพการศึกษาในงานสังเคราะห์นี้ ถึงแม้งานวิจัยตลอดจนข้อเขียนเกี่ยวกับการศึกษาทั้งหมดที่มีอยู่ในปัจจุบันจะใช้ผลการทดสอบดังกล่าวเป็นการสะท้อนคุณภาพของการจัดการศึกษาโดยสังเขป (proxy) เพราะอาจจะทำให้มีการอธิบายคุณภาพการศึกษาผิดไปจากเจตจำนงของ

พระราชบัญญัติดังกล่าวได้ ทำให้เกิดความเข้าใจความหมายของคุณภาพการศึกษาคลาดเคลื่อนไปจากสิ่งที่ควรจะเป็น ก่อให้เกิดการเน้นการจัดการศึกษาผิดไปจากความมุ่งหมายและหลักการศึกษาที่ควรจะเป็นได้

ปัจจัยอีกปัจจัยหนึ่งที่ดำรงอยู่ภายในระบบการศึกษาเองที่มีการชี้ว่าเป็นส่วนหนึ่งของปัญหา “คุณภาพ” การศึกษาค่อนข้างมากก็คือ คุณภาพของครู โดยที่คุณภาพของครูนั้นมักจะมีข้อสมมติฐานว่า จะต้องสอดคล้องกับรายได้ของครู หรือบางครั้งอาจจะชี้ว่าคุณภาพของครูขึ้นอยู่กับวุฒิทางการศึกษา หรือบางกรณีอาจจะชี้ว่าคุณภาพของครูขึ้นอยู่กับประสบการณ์ในการสอนของครู หรือมีผู้ชี้ให้เห็นว่า ครูจะต้องมีคุณธรรมและจริยธรรมของความเป็นครู อีกทั้งจะต้องมีความรู้ในวิชาชีพที่จะสอนเด็กด้วย หรืออาจจะกล่าวลักษณะเดียวกันว่า ครูจะต้องเป็นคน “เก่ง ดี และมีความสุข (ในการเป็นครู)” ด้วย อย่างไรก็ตาม การศึกษาในเชิงคุณภาพไม่สามารถพิสูจน์ให้เห็นอย่างชัดเจนถึงความสัมพันธ์ระหว่างความเป็นครูที่มีคุณธรรม จริยธรรม และสอนเก่ง กับคุณภาพของนักศึกษาเหมือนระเบียบวิธีวิจัยเชิงปริมาณ อีกทั้งตัวอย่างของครูลักษณะดังกล่าวก็มีจำกัดด้วย ขณะที่วุฒิการศึกษาของครูและประสบการณ์ของครู สามารถแสดงความสัมพันธ์เชิงปริมาณได้ ซึ่งก็ปรากฏในงานวิจัยส่วนใหญ่ในต่างประเทศ พบว่า วุฒิทางการศึกษาของครูไม่ค่อยมีความสัมพันธ์กับ “คุณภาพ” ของนักเรียนมากนัก ในขณะที่ประสบการณ์ของครูอาจจะมีผลต่อ “คุณภาพ” ของนักเรียนมากกว่า แต่ประสบการณ์ที่วัดจากจำนวนปีการทำงานอย่างเดียวก็ไม่ได้เป็นหลักประกันในเรื่องคุณภาพของครูแต่อย่างใด เพราะต้องขึ้นอยู่กับความรักและศรัทธาของครูในวิชาชีพของตนด้วย และถึงแม้จะมีงานบางงานในต่างประเทศชี้ว่า คุณภาพของครูอาจจะช่วยทำให้คุณภาพของนักเรียนดีขึ้น แต่ก็ไม่ได้มีความชัดเจนว่าคุณภาพของครูสามารถทดแทนปัจจัยในทางลบที่เป็นฐานะทางเศรษฐกิจและสังคมของผู้ปกครองได้หรือไม่ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือครูที่มีคุณภาพดีจะช่วยให้เด็กที่มาจากครอบครัวที่ด้อยฐานะทางเศรษฐกิจ มีคุณภาพทางการศึกษาคืบขึ้นจริงได้หรือไม่

ดังนั้น คุณภาพของครูจะมีผลต่อคุณภาพของนักเรียนหรือไม่ ยังเป็นคำถามที่ไม่มีคำตอบที่ชัดเจน แต่ในเรื่องนี้สังคมมักจะมีคำตอบที่ชัดเจนแล้วว่าคุณภาพของครูมีผลต่อคุณภาพของนักเรียน ทั้งนี้โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ผู้ปกครองที่มีฐานะยากจนจะตั้งความหวังไว้สูงกับครู ทั้งนี้เพราะตนเองไม่สามารถทำหน้าที่เป็นปัจจัยสำคัญที่จะช่วยให้คุณภาพทางการศึกษาของบุตรดีขึ้นอย่างเห็นได้ชัดนั่นเอง ครูจึงกลายเป็นความหวังสุดท้าย เพราะที่เหลือคืออุปสรรคทางการศึกษาและส่วนประกอบต่าง ๆ ล้วนต้องมีผู้ใช้ คือ ทั้งตัวครูและนักเรียน แต่เมื่อนักเรียนยังเป็น “ผู้เรียน” ไม่สามารถรับผิดชอบตัวเองได้ ความรับผิดชอบจึงตกอยู่ที่ครู

ปัจจัยที่สำคัญอีกปัจจัยหนึ่งคือ การบริหารจัดการการศึกษา อีกทั้งมีความเชื่อพื้นฐานอันเนื่องจากความไม่มีประสิทธิภาพในกลไกการบริหารของระบบราชการ อันได้แก่การนำพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ไปสู่การปฏิบัติในการออกกฎหมายที่เกี่ยวข้องต่าง ๆ (กฎกระทรวง ระเบียบ และประกาศฯ) และการบังคับใช้ (ตามมาตรา 5) เช่น คำสั่งกระทรวงศึกษาธิการ ให้ใช้หลักสูตรแกนกลางการศึกษาขั้นพื้นฐาน พ.ศ. 2551 (ตามหมวด 4 : แนวการจัดการศึกษา) และการออกพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 ความเชื่อพื้นฐานจึงมีว่าถ้าโรงเรียนมีความคล่องตัวสามารถจัดการกับปัญหาและการรับโอกาสได้อย่างรวดเร็ว ก็จะช่วยให้ประสิทธิภาพในการบริหารการศึกษาคืบขึ้น

ซึ่งในประเด็นนี้นำมาสู่ข้อเสนอในเรื่องการกระจายอำนาจในการจัดการศึกษา แต่ประเด็นนี้ก็เป็นที่ถกเถียงกัน ประเด็นหนึ่งซึ่งมีปัญหาเรื่องการเมืองแห่งอำนาจในการตัดสินใจเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้อง โดยผู้ที่มีอำนาจในการตัดสินใจมักจะไม่ต้องการที่จะกระจายอำนาจของตนที่เคยมีออกไปให้ผู้ที่เกี่ยวข้องอื่น ๆ เนื่องจากอำนาจของตนเองจะลดลง โดยมีเหตุผลที่อธิบายต่อสังคมว่าผู้ที่ได้รับการถ่ายโอนหรือการกระจายอำนาจออกไปยังไม่มีความพร้อม ทั้งที่เป็นความจริงและอาจจะไม่จริง แต่ที่เป็นปัญหาอีกประการหนึ่งคือ ถ้าจะมีการถ่ายโอนอำนาจ กระบวนการถ่ายโอนดังกล่าวจะดำเนินการอย่างไรจึงจะเหมาะสม อีกทั้งมักจะไม่ค่อยมีรูปแบบการกระจายอำนาจหรือการถ่ายโอนอำนาจให้เลือกที่หลากหลายมากนัก โดยเฉพาะรูปแบบที่จะกระจายอำนาจไปถึงองค์กรเครือข่ายภาคประชาชนซึ่งปัจจุบันมีองค์กรภาคประชาชนหลากหลายรูปแบบ และมีบทบาทมากขึ้นทั้งทางเศรษฐกิจและสังคม การที่อำนาจในการจัดการทางการศึกษาขึ้นอยู่กับนักการเมืองที่กำกับดูแลกระทรวงศึกษาธิการและข้าราชการในกระทรวงศึกษาธิการกับนักวิชาการที่สนใจปัญหาการศึกษาเท่านั้น อาจเป็นกับดักที่ทำให้ก้าวไม่พ้นจากวังวนของปัญหาก็เป็นไปได้ และการโต้แย้งกันระหว่างขั้วอำนาจ 2 ขั้วคือ ระหว่างนักการเมือง (ทั้งระดับชาติและระดับท้องถิ่น) กับนักการศึกษา เช่น ขั้วหนึ่ง ต้องการนโยบายจากนักการเมืองที่ตอบโจทย์ นักเรียน ครู และสถานศึกษาได้ ขณะที่อีกขั้วหนึ่ง ต้องการแยกนักการเมืองออกไปจากระบบการศึกษา เพื่อไม่ให้ นโยบายการศึกษาถูกเปลี่ยนแปลงไปตามนักการเมืองอาจไม่เพียงพอที่จะนำไปสู่คำตอบของการกระจายอำนาจที่แท้จริง เนื่องจากกระบวนการพัฒนาแบบพอเพียงมักไม่ได้ขึ้นอยู่กับนักการเมือง นักวิชาการ และนักการศึกษาในคณาภิพพัฒนาการนิยมน กระบวนทัศน์แบบพอเพียงมักอยู่กับภาคประชาชนที่ผ่านการเรียนรู้ด้วยตนเองภายใต้ข้อจำกัดมาอย่างยาวนาน หากการศึกษาเชื่อมโยงกับภาคประชาชนที่ไม่ใช่นักลงทุน มากขึ้น โอกาสในการขับเคลื่อน กระบวนทัศน์แบบพอเพียงจึงจะเป็นไปได้ ตรงนี้จึงเป็นประเด็นปัญหาที่มีการโต้แย้งกันอยู่เสมอ

นอกจากนั้นข้อเท็จจริงอีกประการหนึ่งก็คือการกระจายอำนาจ หรือ การถ่ายโอนอำนาจนั้นเป็นเพียงมาตรฐานเสริมประการหนึ่งที่อาจช่วยให้มีการบริหารจัดการการศึกษาได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น โดยหวังว่าเมื่อประสิทธิภาพการศึกษาดีขึ้นแล้ว จะช่วยให้คุณภาพการศึกษาดีขึ้นตามไปด้วย แต่การที่คาดหวังว่าเมื่อกระจายอำนาจแล้วทุกสิ่งทุกอย่างจะดีขึ้นย่อมเป็นไปได้ ทั้งนี้เพราะได้ชี้ให้เห็นแล้วว่าปัจจัยเรื่องฐานะทางเศรษฐกิจและสังคมของผู้ปกครอง คุณภาพของครู รวมทั้งการบริหารการศึกษา ล้วนแต่เป็นปัจจัยที่มีผลกระทบระหว่างกันเองและมีผลต่อคุณภาพการศึกษาด้วยจึงไม่สามารถตัดสินใจด้วยปัจจัยหนึ่งปัจจัยใดแต่เพียงอย่างเดียว ขณะที่ฐานะทางเศรษฐกิจและสังคมของผู้ปกครองมักจะเป็นประเด็นที่ค่อนข้างจะโดดเด่นกว่าปัจจัยอื่น ๆ

ที่สำคัญที่สุดคือ ยังไม่มีงานวิจัยใดหรือนักวิจัยที่เกี่ยวกับประเด็นเหล่านี้ออกมาชี้ให้ชัดว่า ฐานะทางเศรษฐกิจและสังคมของผู้ปกครอง คุณภาพของครู รูปแบบการบริหารการศึกษา มีผลต่อคุณภาพการศึกษา ในลักษณะใด เพราะคำว่า คุณภาพทางการศึกษาเองก็มีความไม่ชัดเจนในตัวของมันเอง อีกทั้งการศึกษาในเชิงคุณภาพก็ไม่มีทางที่จะชี้ได้ชัดเกี่ยวกับประเด็นเหล่านี้ แต่ถ้าหากจะใช้การวิจัยเชิงปริมาณก็จะมีปัญหา

ของคำจำกัดความที่ไม่ชัดเจน อีกทั้งปัญหาการใช้ตัวเลขเชิงปริมาณให้สะท้อนคุณภาพต่าง ๆ ได้อย่างเที่ยงตรงก็เป็นปัญหาด้วยเช่นกัน

ปัจจัยสุดท้ายที่จะกล่าวถึงในที่นี้คือ ทิศทางการจัดการศึกษาของประเทศ ทั้งนี้เนื่องจากการศึกษาก็เป็นระบบย่อยระบบหนึ่งของสังคม แต่อาจจะมีอิทธิพลต่อการพัฒนาทางสังคมและเศรษฐกิจได้ด้วยจากคุณภาพของทรัพยากรมนุษย์ของประเทศ ขณะที่การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมก็อาจจะมีอิทธิพลต่อการพัฒนาการศึกษาด้วยเช่นกัน ปัญหาที่ต้องนำมาพิจารณาก็คือ ทิศทางการพัฒนาประเทศซึ่งประกอบด้วย สังคม เศรษฐกิจและการเมือง กับทิศทางการพัฒนาทางการศึกษา (เป็นทิศทางที่ถูกต้องและเหมาะสมหรือไม่) มีความสอดคล้องและเป็นไปในแนวทางเดียวกันหรือไม่ ถ้าหากไม่สอดคล้องกันย่อมมีอุปสรรคหรือความไม่สอดคล้องในการบริหารจัดการศึกษาและการพัฒนาประเทศ เป็นต้นว่า ในปัจจุบันพบว่า การพัฒนาประเทศตามแนวทางทุนนิยมและเสรีนิยมอาจจะพบกับทางตัน เนื่องจากผลที่ตามมาคือ ลัทธิบริโภคนิยม ซึ่งเกิดจากความสามารถในการผลิตอย่างล้นเกินของระบบดังกล่าว และเมื่อมีการผลิตอย่างล้นเกินก็มีผลกระทบต่อการใช้ทรัพยากรธรรมชาติ การคงอยู่ของทรัพยากรธรรมชาติและระบบนิเวศ ซึ่งมีผลกระทบต่อความยั่งยืนของการพัฒนาประเทศและสังคมมนุษย์โดยรวม ถ้าหากจะปรับเปลี่ยนทิศทางจากการพัฒนาแนวนี้อันไปสู่แนวทางอื่น เช่น ในบางประเทศอาจจะเรียกว่า เศรษฐกิจสีเขียว ประเทศไทยอาจจะเรียกว่า เศรษฐกิจพอเพียง เศรษฐกิจสีเขียวจะเน้นความยั่งยืนของทรัพยากรธรรมชาติและระบบนิเวศเป็นสำคัญ ขณะที่เศรษฐกิจพอเพียงจะเน้นความสุขจากความพอประมาณโดยการไม่บริโภคเกินความจำเป็น และหาความสุขจากการช่วยผู้อื่นให้พ้นทุกข์หรือที่เรียกว่าประโยชน์สุข โดยไม่จำเป็นต้องแสพจนเกินพอดีหรือเกินความจำเป็น ผลก็จะออกมาคล้าย ๆ กันกับเศรษฐกิจสีเขียว คำถามจึงมีอยู่ว่า จะจัดการศึกษาอย่างไรจึงจะสอดคล้องกับการพัฒนาตามแนวทางนี้ การจัดการศึกษาในลักษณะดังกล่าวจะก่อให้เกิดมีการศึกษาอย่างมีคุณภาพหรือไม่ ทั้งหมดนี้อยู่ในกระแสมโนทัศน์ของสิ่งที่เรียกว่า “ปรัชญาการศึกษา” ดังนั้น ปรัชญาการศึกษาจะต้องสอดคล้องกับแนวทางหรือปรัชญาของการพัฒนาประเทศสำหรับประเทศไทย ตั้งแต่แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 8 (2540-2544) เป็นต้นมา ได้ยึดแนวทางเศรษฐกิจพอเพียงเป็นปรัชญานำที่กำหนดเป็นวิสัยทัศน์ในการพัฒนาประเทศจนถึงปัจจุบัน (แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 11 ที่เริ่มตั้งแต่ปี 2555-2559) คำถามที่ตามมาก็คือ ในการพัฒนาประเทศที่เกิดขึ้นจริงตลอดจนปรัชญาการศึกษาที่เกิดขึ้นจริงในทางปฏิบัติสอดคล้องกับแนวทางการพัฒนาประเทศตามทิศทางนี้หรือไม่

ในความเป็นจริง การศึกษาของไทยตั้งแต่มีการวางพื้นฐานเพื่อปฏิรูปการศึกษา (2518) ได้ยึดปรัชญาพัฒนาการนิยม (Progressivism) มาโดยตลอดเพราะสอดคล้องกับการพัฒนาประเทศแนวทันสมัย (Modernism) และสอดคล้องกับการพัฒนาประเทศตามลัทธิทุนนิยม แต่เมื่อการพัฒนาประเทศผ่านมาถึงแผนที่ 7 (2535-2539) ก็เริ่มเกิดความตระหนักว่าการพัฒนาตามแนวทางดังกล่าวได้ก่อให้เกิดสิ่งที่ไม่ดีนัก กระบวนการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติในขณะนั้นได้ข้อสรุปว่า “เศรษฐกิจดี สังคมมีปัญหา การพัฒนาไม่ยั่งยืน” จึงได้ปรับเปลี่ยนแนวทางการพัฒนาประเทศเป็นการเอาคนเป็นศูนย์กลางของการพัฒนา

ซึ่งเป็นการเริ่มปรับเปลี่ยนทิศทางไปสู่การพัฒนาประเทศจากทุนนิยมหรือเน้นความทันสมัยไปสู่ปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงตั้งแต่นั้นเป็นต้นมาและต่อเนื่องไปจนถึงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 9 (2545-2549) ซึ่งแผนดังกล่าวได้ระบุไว้อย่างชัดเจนว่าได้น้อมนำเอาปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงมาเป็นวิสัยทัศน์ของการพัฒนาประเทศเป็นสำคัญ นับเป็นการสร้างหลักประกันในชีวิตที่มี “อนาคต” (ที่มั่นคงและยั่งยืน) แก่ประชาชนไทย ในขณะที่ปรัชญาการศึกษาก็ได้มีการเปลี่ยนแปลงให้สอดคล้องกันสะท้อนออกมาในมาตรา 6 และ 7 ของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว แต่ในการตีความหมายของผู้มีอำนาจหน้าที่ทางการศึกษา โดยเฉพาะอย่างยิ่งกระทรวงศึกษาธิการที่เคยจัดการศึกษาภายใต้ปรัชญาพัฒนาการนิยม กลับตีความไปให้ใกล้เคียงกับปรัชญาดังกล่าว คือ “เก่ง ดี และมีความสุข” การที่เน้นความ “เก่ง” เป็นตัวนำ สะท้อนความคิดการพัฒนาความฉลาด หรือ Cognitive domain เป็นปัจจัยสำคัญ แทนที่จะเน้นความดีและมีความสุข ซึ่งการมีคุณธรรมเป็นหลักการที่สำคัญของเศรษฐกิจพอเพียง และเมื่อเน้นความ “เก่ง” การวัดความ “เก่ง” ในฐานะที่เป็นคุณภาพทางการศึกษาโดยวัดจากผลคะแนนสอบ O-net เป็นหลัก หรือผลการทดสอบความรู้อื่น ๆ ที่อยู่ในเรื่องพุทธิศึกษา หรือ Cognitive domain ในฐานะเป็นตัวสะท้อน “คุณภาพ” การศึกษาจึงเป็นปัญหาของความไม่สอดคล้องในความหมายของปรัชญาการศึกษา กับปรัชญาหรือแนวทางในการพัฒนาประเทศ ซึ่งในความเป็นจริงก็ยังคงเน้นการขยายตัวทางเศรษฐกิจเป็นหลักอยู่นั่นเอง ขณะที่ในส่วนของการศึกษาเองก็เป็นการสะท้อนต่อไปว่าการปฏิรูปการศึกษามีใช่เป็นการปฏิรูปในความหมายที่แท้จริง ดังนั้นจะเห็นได้ว่า ถึงแม้จะมีปรัชญาการศึกษาที่สอดคล้องกับปรัชญาการพัฒนาประเทศ แต่เมื่อถึงขั้นกำหนดเป็นวิสัยทัศน์ (Vision) พันธกิจ (Mission) และแผนปฏิบัติ (Implementing plan) รวมทั้งการปฏิบัติจริง (Actual implementation) ก็อาจคลาดเคลื่อนได้ เนื่องจากขั้นตอนจากปรัชญา (Philosophy) ไปสู่ขั้นตอนปฏิบัติจริง (Actual implementation) นั้นยาวไกล ดังนั้นความคลาดเคลื่อนหรือบิดเบือนจึงอาจจะเกิดขึ้นในทุกขั้นตอน แต่อย่างน้อยจะต้องเริ่มต้นด้วยปรัชญาการศึกษาและแนวทางการพัฒนาประเทศจะต้องสอดคล้องกัน แต่ความคลาดเคลื่อนดังกล่าวมิได้มีเฉพาะในระบบการศึกษา แม้แต่ในการพัฒนาประเทศที่เป็นจริงก็เกิดความคลาดเคลื่อนไปในทางเดียวกันอีกด้วย ซึ่งก็ค่อนข้างที่จะชัดเจนว่า ตั้งแต่การพัฒนาประเทศตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 1 (2504-2509) จนถึงแผนที่ 7 (2535-2539) ปรัชญาการศึกษา กับแนวทางพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศไปในแนวทางเดียวกัน แต่เมื่อถึงแผนที่ 8 (2540-2544) ทั้งปรัชญาการศึกษาและการพัฒนาประเทศก็มีการปรับเปลี่ยนไปในทิศทางเดียวกัน คือการหันมาใช้ปรัชญาการศึกษาปฏิรูปนิยม (Reconstructionism) ขณะที่การพัฒนาประเทศก็ปรับมาสู่แนวทางเศรษฐกิจพอเพียง แต่ความไม่สอดคล้องที่เกิดขึ้นเป็นผลจากแนวทางการปฏิบัติ โดยที่การพัฒนาประเทศก็ยังคงเน้นการพัฒนาตามแนวทางทุนนิยมอย่างต่อเนื่อง ขณะที่ในการศึกษาก็ยังเน้นปรัชญาพัฒนาการนิยมเป็นสำคัญ ซึ่งก็เป็นความสอดคล้องในทางปฏิบัติแต่เป็นความไม่สอดคล้องระหว่างปรัชญาและการปฏิบัติที่เกิดขึ้นจริงทั้งทางด้านการศึกษาและแนวทางในการพัฒนาประเทศซึ่งหากมีความสอดคล้องกันในปรัชญาปฏิรูปนิยมเช่นเดียวกันแล้ว คุณภาพการศึกษาจะมีเพียง “เก่ง ดี มีสุข” เท่านั้น แต่จะมี “อนาคต” อีกด้วย ซึ่งเป็นหลักประกันที่รัฐพึงจัดให้มีแก่ประชาชน ทั้งจากการพัฒนาประเทศและ

พัฒนาการศึกษาแก่ประชาชน นั่นคือ ปัญหาการว่างงานและการประกอบอาชีพของผู้สำเร็จการศึกษาที่มีเป็นจำนวนมากในปัจจุบันนี้นั้น ไม่ควรจะมีอีกต่อไป ซึ่งคุณภาพการศึกษาอาจจะปรับได้ใหม่ว่า “เก่ง ดี มีสุข และมีอนาคต” นั่นคือ เมื่อสำเร็จการศึกษาแล้วควรจะมีงานทำด้วย ไม่ว่าจะเป็นการสร้างงานให้กับตัวเอง จากการทำงานในภาคที่ไม่เป็นทางการ (Informal sector) หรือการมีงานทำในภาคที่เป็นทางการ (Formal sector) ก็ตามที

1.3 คุณภาพของการจัดการศึกษาจากมุมมองการปฏิรูปการศึกษา

ในประเด็นเรื่องคุณภาพการศึกษาดังกล่าว ถ้าหากจะยึดเอาพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 เป็นเกณฑ์ ซึ่งก็คือการปฏิรูปการศึกษาอย่างเป็นทางการตั้งแต่ทศวรรษที่ 1 (2542-2551) และทศวรรษที่ 2 (2552-2561) โดยถือว่าเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัตินี้ก็คือ การปฏิรูปเพื่อการพัฒนาคุณภาพการศึกษา ดังนั้นถ้าผลที่เกิดขึ้นตามมาได้เป็นไปตามความคาดหวังดังกล่าว ก็น่าจะมีคำถามตามมาว่า เพราะเหตุใดการปฏิรูปการศึกษาที่เป็นผลตามมาจากพระราชบัญญัตินี้จึงไม่มีสัมฤทธิ์ผลตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัตินี้

ดังนั้นในการสังเคราะห์งานวิจัยทางการศึกษาและเอกสารอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องตั้งแต่ปี 2535 จนถึงปัจจุบันจะเริ่มจากข้อสมมติฐานว่า การปฏิรูปการศึกษาดังกล่าวจากงานวิจัยและเอกสารอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง จำแนกตามกรอบของพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว เพื่อศึกษาว่างานศึกษาที่มีอยู่ทั้งหมด ถ้านำมาจำแนกตามกรอบพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 2 พ.ศ.2545 ได้ให้ความรู้ที่จะนำมาใช้แก้ปัญหาคุณภาพของการศึกษาไทยได้หรือไม่ และเหตุใดจึงเป็นเช่นนั้น เพื่อจะได้ใช้เป็นแนวทางในการศึกษา เพื่อให้ได้ข้อเสนอในการแก้ปัญหาหรือแนวทางในการศึกษาเพื่อแก้ปัญหาให้ได้ผลอย่างแท้จริงต่อไป โดยในการศึกษาดังกล่าวจะแบ่งเอกสารทั้งหมดออกตามหมวดต่างๆ ที่อยู่ในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติฉบับดังกล่าว ซึ่งประกอบด้วย 9 หมวด คือ

หมวด 1 ความมุ่งหมายและหลักการ

หมวด 2 สิทธิและหน้าที่ทางการศึกษา

หมวด 3 ระบบการศึกษา

หมวด 4 แนวการจัดการศึกษา

หมวด 5 การบริหารจัดการการศึกษา

ส่วนที่ 1 การบริหารจัดการการศึกษาของรัฐ

ส่วนที่ 2 การบริหารและจัดการศึกษาขององค์กรปกครองท้องถิ่น

ส่วนที่ 3 การบริหารและจัดการศึกษาของเอกชน

หมวดที่ 6 มาตรฐานและการประกันคุณภาพการศึกษา

หมวดที่ 7 ครู ศึกษานิเทศก์ และบุคลากรทางการศึกษา

หมวดที่ 8 ทรัพยากรและการลงทุนเพื่อการศึกษา

หมวดที่ 9 เทคโนโลยีเพื่อการศึกษา

โดยงานวิจัยนี้ได้เพิ่มเข้าไปอีกสองหมวด คือ

หมวดที่ 10 การปฏิรูปการศึกษา

หมวดที่ 11 สภาพการณ์ทางการศึกษา

ในลักษณะการติดตามผลการปฏิรูปการศึกษาและการประเมินผล หรืองานวิจัยที่ศึกษาผลที่เกิดขึ้นจริง

อย่างไรก็ตาม ในงานวิจัยที่ได้ทำการศึกษามาจริง ไม่สามารถแบ่งแยกได้อย่างเด็ดขาดในลักษณะที่กล่าวไปแล้ว เพราะมีหลายประเด็นที่เกี่ยวข้องกัน อีกทั้งในการจำแนกหมวดต่างๆ นั้นจะใช้ชื่อของงานวิจัยเป็นการจำแนก ซึ่งชื่อเรื่องก็อาจมิได้สื่อถึงความเป็นหมวดอย่างชัดเจน จึงทำให้อาจมีงานวิจัยที่เหลื่อมและทับซ้อนกันอยู่บ้าง ซึ่งก็เป็นกรณีปกติที่เกิดขึ้นได้ ตัวอย่างเช่น ในการศึกษา “คุณภาพ” ของการศึกษานานาชาติ เศรษฐกิจและสังคมของผู้ปกครอง คุณภาพของครู การบริหารจัดการการศึกษา ตลอดจน “ปรัชญา” การศึกษา ล้วนมีความสัมพันธ์เกี่ยวข้องกัน ซึ่งจะเห็นได้จากกรณีศึกษา 2 กรณี คือ “การถอดบทเรียนจากประสบการณ์ของโรงเรียนขนาดเล็กในเขตภาคกลางตะวันตก” โดย ทศธริน วรณเกตุศิริ และคณะ (2557) และ “รูปแบบความสำเร็จการจัดการโรงเรียนขนาดเล็กในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ” โดย จันทร์จิรา จุมพลหล้า และคณะ (2557) ต่างชี้ให้เห็นว่าในแง่ของกระทรวงศึกษา โรงเรียนขนาดเล็ก (โรงเรียนที่มีนักเรียนต่ำกว่า 120 คน) เป็นโรงเรียนที่ไม่มีประสิทธิภาพ เนื่องจากมีต้นทุนต่อหน่วยค่อนข้างสูง และมี “คุณภาพ” การศึกษาต่ำกว่ามาตรฐาน โดยคุณภาพการศึกษานั้นวัดจากเกณฑ์การประเมินของ สมศ. และคะแนน O-net โดยสถาบันทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติ (สทศ.) และด้วยเหตุผลดังกล่าว นโยบายโดยทั่วไปคือการยุบหรือควบรวมโรงเรียนขนาดเล็กเหล่านี้เสีย และเนื่องจากโรงเรียนขนาดเล็กเหล่านี้มีแนวโน้มที่จะเพิ่มขึ้นโดยตลอด เริ่มจากร้อยละ 41.90 ในปี 2550 มาเป็นร้อยละ 47.62 ในปี 2555 ซึ่งก็เป็นภาพสะท้อนในการเป็น “ตัวถ่วง” คุณภาพการศึกษาของประเทศ เมื่อพิจารณาจากผลการประเมินดังกล่าว หรืออาจจะเรียกได้ว่าเป็น “กับดัก” (Trap) ของการปฏิรูปการศึกษาก็เป็นได้

แต่ถ้าจะพิจารณาให้ลึกซึ้งก็จะพบว่าโรงเรียนเหล่านี้มีผลจากข้อเท็จจริงสองด้าน ด้านหนึ่งคือประชากรของเด็กในวัยเรียนลดลงเนื่องจากอัตราการเกิดของประชากรของประเทศลดลง แต่อีกส่วนหนึ่งนั้นเกิดจากการที่ผู้ปกครองที่มีฐานะดีขึ้นและต้องการให้บุตรหลานไปเรียนในโรงเรียนขนาดกลางและขนาดใหญ่ในเมืองที่มี “คุณภาพ” หรือโรงเรียนเอกชนในเมือง นักเรียนที่ยังคงเรียนอยู่ในโรงเรียนดังกล่าวจึงมาจากครอบครัวที่เป็นผู้ที่มีโอกาสทางเศรษฐกิจและสังคม ดังนั้นโรงเรียนเหล่านี้จึงเป็นโรงเรียนของนักเรียนผู้ที่มีโอกาสทางเศรษฐกิจและสังคมเป็นส่วนใหญ่ โรงเรียนเหล่านี้จะมีงบประมาณจำกัดเพราะโรงเรียนได้รับงบประมาณตามจำนวนของนักเรียนในแต่ละโรงเรียน ทำให้มีครูไม่ครบทุกชั้น มีปัญหาขาดทั้งครูและอุปกรณ์การเรียนการสอน ครูอาจจะต้องมีการรวมชั้นหรือสอนคณะชั้น และเมื่อโรงเรียนเหล่านี้มีปัญหา กระทรวงศึกษาธิการก็ตั้งกฎเกณฑ์เพิ่มขึ้นว่า ถ้าหากโรงเรียนเหล่านี้จะดำเนินการต่อไปจะต้องผ่านการประเมินของ สมศ. และได้คะแนนเฉลี่ยผ่านเกณฑ์ประเมิน O-net กฎเกณฑ์ดังกล่าวได้เพิ่มความกดดันให้แก่ทั้งครูและนักเรียน โดยเฉพาะอย่างยิ่งครูจะต้องมีการ “ติว” นักเรียนเพื่อสอบให้ผ่าน O-net ซึ่งต้องมี

การสอนพิเศษนอกเวลาและทั้งกิจกรรมอื่น ๆ โดยที่ในความเป็นจริงจากภาพที่ปรากฏ นักเรียนในโรงเรียนเหล่านี้ล้วนแต่มีมารยาทดี อาจจะมีปัญหาสุขภาพทางร่างกายและจิตใจบ้างเนื่องจากฐานะทางเศรษฐกิจของผู้ปกครอง แต่ข้อได้เปรียบก็คือ นักเรียนเหล่านี้ไม่ต้องเดินทางไกล อย่างน้อยไม่ต้องมีความทุกข์จากการเดินทางเพิ่มขึ้น ทั้งครูและครอบครัวน่าจะดูแลได้ใกล้ชิดกว่าในภาพรวมน่าจะมีความสุขมากกว่าเด็กที่ต้องเดินทางไกล ต้องแข่งขันในโรงเรียนขนาดใหญ่ ไม่ได้ใกล้ชิดครูและมีเวลาอยู่กับผู้ปกครองน้อยกว่า ตรงนี้สะท้อนปัญหาในส่วนที่เป็นความหมายของ “คุณภาพ” การศึกษา ซึ่งถ้าหากไม่กวดขันในเรื่อง “คุณภาพ” แบบจอมปลอม (ด้วยคะแนน O-net) โรงเรียนเหล่านี้อาจมีคุณภาพดีกว่าโรงเรียนขนาดกลางและขนาดใหญ่ในเมือง ทั้งหมดนี้สะท้อนปัญหาที่เป็นปฏิสัมพันธ์ระหว่าง “คุณภาพ” การศึกษา ฐานะทางเศรษฐกิจและสังคมของผู้ปกครอง ที่มีความสัมพันธ์กับการ “บริหาร” การศึกษาที่มีการประเมินคุณภาพโดย สมศ. และ สทศ. โดย O-net ซึ่งมีผลในการเพิ่มแรงกดดันให้ทั้งครูและนักเรียนโดยไม่ได้เพิ่มคุณภาพทางการศึกษาอย่างแท้จริงแต่อย่างใด

แต่การจำแนกเป็นหมวดในเบื้องต้นในลักษณะดังกล่าวก็เพื่อจะศึกษาว่าในงานวิจัยมีประเด็นใดตกหล่นหรือไม่ได้รับความสนใจจากนักวิจัยเท่าที่ควร หรือมีประเด็นใดที่นักวิจัยให้ความสนใจเป็นพิเศษหรือไม่ และประเด็นทั้งหมดสามารถนำมาตอบโจทย์ในเรื่อง “คุณภาพ” การศึกษาได้หรือไม่ มีข้อเสนอหรือประเด็นใดที่น่าสนใจ และได้รับการพิจารณาปฏิบัติจริงเพื่อแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นได้หรือไม่

ตรงนี้อาจจะถือได้ว่าเป็นสมมติฐานเบื้องต้นของงานสังเคราะห์นี้ ในการแบ่งงานให้นักวิจัยในทีมงานช่วยกันทำเพื่อจะช่วยลดการซ้ำซ้อนในการทำงานได้ในระดับหนึ่ง และช่วยให้สามารถทำงานสังเคราะห์ดังกล่าวได้ในเวลาที่ไม่ล่าช้าเกินไปนัก

ถึงแม้งานวิจัยนี้จะเป็นการสังเคราะห์งานวิจัย (Research synthesis) เริ่ม โดยการวิเคราะห์ตามหมวดต่างๆ ปรากฏอยู่ในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 2 พ.ศ. 2545 และเพิ่มขึ้นอีก 2 หมวดดังกล่าวแล้ว แต่จุดเน้นจะอยู่ที่ปัจจัยหลักบางประการที่เป็นประเด็นปัญหาสำคัญ ได้แก่ (1) ความหมายของ “คุณภาพ” การศึกษาปัจจัยด้านฐานะทางเศรษฐกิจและสังคมของผู้ปกครองนักเรียน (2) คุณภาพครู (3) การบริหารจัดการการศึกษา (4) ความสอดคล้องระหว่างปรัชญาการศึกษา ตลอดจนแนวทางการปฏิบัติจริงของการพัฒนาประเทศ (5) ปฏิสัมพันธ์ของตัวแปรต่างๆ ที่อาจจะก่อให้เกิดปัญหา

เนื่องจากฐานะทางเศรษฐกิจและสังคมของผู้ปกครองเป็นประเด็นที่อยู่นอกเหนือความสามารถของภาคการศึกษาจะเข้าไปจัดการแก้ปัญหา แต่สามารถบรรเทาความรุนแรงของปัญหานี้ได้ด้วยการบริหารจัดการเพื่อบรรเทาผลกระทบของปัญหาดังกล่าว รวมทั้งปัญหาคุณภาพของครู ส่วนหนึ่งก็เป็นปัญหาเรื่องการบริหารจัดการ ดังนั้นน้ำหนักที่สำคัญในการแก้ปัญหา “คุณภาพ” การศึกษาจึงมีจุดเน้นอยู่ที่การบริหารจัดการการศึกษา ซึ่งรวมถึงการบริหารจัดการที่มีผลต่อการทำงานของผู้บริหารสถานศึกษาและผลกระทบที่ตกถึงครูด้วย ซึ่งจะกลายเป็นปัญหาคุณภาพของครูและมีผลต่อคุณภาพของผู้เรียนด้วยเป็นสำคัญ

อย่างไรก็ตาม ถ้าหากพิจารณาตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2540 ซึ่งเป็นที่มาของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ ดังกล่าว ในมาตรา 330 มุ่งให้ลดความเหลื่อมล้ำระหว่างชุมชนเมืองกับชนบทในโอกาสที่จะ

ได้รับคุณภาพการศึกษา คุณภาพการศึกษาในกรณีนี้จะหมายถึงโอกาสในการเรียนรู้และพัฒนาเต็มศักยภาพอย่างมีความสุขโดยไม่ต้องไม่ปะปนกับสัมฤทธิ์ผลทางการศึกษา ซึ่งเป็นการสะท้อนมาตรฐานการศึกษาว่าผู้เรียนมีคุณลักษณะที่พึงประสงค์รอบด้านเพียงใด

1.4 วัตถุประสงค์ของโครงการ

- 1.4.1 เพื่อรวบรวมและจัดหมวดหมู่งานศึกษาวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาของไทยระหว่างปี 2535-2557 แล้ววิเคราะห์งานวิจัยเรื่องการศึกษาของไทยเป็นไปในทิศทางใด มีการให้คุณค่าและความสนใจแก่การศึกษาในมิติใด สัมพันธ์กับบริบทการพัฒนาประเทศไทยหรือไม่ อย่างไร
- 1.4.2 เพื่อทบทวนการศึกษาในช่วงปี 2535-2558 ที่เกี่ยวกับ (1) ประสิทธิภาพการศึกษา (2) ปัญหาการศึกษาของประเทศไทยทั้งในเชิงระบบ กฎกติกา เชิงพื้นที่ เชิงองค์กร และเชิงปัจเจก (เช่น ทักษะคน ผู้ปกครอง คุณภาพครู) ตลอดจนบริบทแวดล้อมต่างๆ ที่อาจจะมีผลต่อคุณภาพการศึกษาไทย (3) ผลสัมฤทธิ์และผลตอบแทนจากการลงทุนในการศึกษาเป็นอย่างไร
- 1.4.3 เพื่อสังเคราะห์ผลการศึกษาว่าด้วยจุดอ่อนของระบบการศึกษาไทย ตลอดจนเหตุผลของการที่มีผู้อ้างว่าการปฏิรูปการศึกษาไทยประสบความสำเร็จล้มเหลวว่าเป็นจริงดังที่กล่าวอ้างหรือไม่ เพราะเหตุใด ศึกษาถึงความสำเร็จในบางมิติที่เกิดขึ้น (ถ้ามีอย่างเด่นชัด) ประเมินผลในที่สุดว่าการปฏิรูปการศึกษาของไทยล้มเหลวจริงหรือไม่ เพราะอะไร และมีปัจจัยอะไรที่ทำให้เป็นเช่นนั้น
- 1.4.4 เพื่อสังเคราะห์ข้อเสนอเชิงนโยบายและข้อเสนออื่น ๆ จากงานวิจัย รวมทั้งการวิเคราะห์ผลจากการสังเคราะห์เพื่อให้เกิดเป็นข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย ตลอดจนข้อเสนอแนะอื่นๆ เพื่อแก้ปัญหาอันเป็นจุดอ่อนที่ได้ค้นพบจากงานสังเคราะห์ดังกล่าว ตลอดจนช่องว่างในเชิงนโยบายกับการปฏิบัติจริงจากงานสังเคราะห์ที่ผ่านมา รวมทั้งข้อเสนอเพื่อลดหรือปิดช่องว่างดังกล่าว
- 1.4.5 เพื่อเสนอแนะแนวทางการศึกษาวิจัยในอนาคตเพื่อให้เกิดการขยับขับเคลื่อนจุดคานงัดเพื่อแก้ปัญหาของการศึกษาไทย

1.5 ประเด็นที่จะพิจารณาต่อไปในรายงานนี้

บทที่ 2 เป็นการเสนอกรอบแนวคิดสำหรับงานสังเคราะห์นี้ โดยที่จุดเน้นสำคัญของการสังเคราะห์ในช่วงเวลาระหว่างปี 2535-2558 ก็คือการปฏิรูปการศึกษา ซึ่งมีพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 ซึ่งทำหน้าที่เป็นเสมือนพิมพ์เขียว (Blue print) ของการปฏิรูป จึงใช้พระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวเป็นกรอบแนวคิดในการสังเคราะห์ครั้งนี้ ระยะเวลาดังกล่าวสอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 (2535-2539) จนถึงฉบับที่ 11 (2555-2559) โดยวิวัฒนาการทางการศึกษามักจะมีการเรียกร้องให้มีการปฏิรูปตามวิวัฒนาการทางการเมือง ที่ประชาชนมีสิทธิเสรีภาพมากขึ้น โดยช่วงปี 2535-2540 สอดคล้องกับการโค่นล้มเผด็จการทหารจากเหตุการณ์พฤษภาทมิฬ (17-19 พฤษภาคม 2535) ซึ่งนำไปสู่การร่างรัฐธรรมนูญที่ประชาชนมีส่วนร่วมสูงที่สุดเทียบกับรัฐธรรมนูญฉบับก่อนๆ ที่ผ่านมา คือรัฐธรรมนูญในปี 2540 โดยที่สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญที่มีภูมิหลังทางด้านการศึกษายกย่องผลักดันให้มีการปฏิรูป

การศึกษาโดยเขียนไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวให้มีการออกพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติตามมา ภายหลัง นั่นก็คือ พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 ซึ่งเป็นพิมพ์เขียวของการปฏิรูปการศึกษา ตามที่ได้กล่าวมาแล้ว จากลักษณะการเกิดขึ้นของรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ.2540 และพระราชบัญญัติ การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 ทำให้พระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวมีเนื้อหาค่อนข้างจะกว้างขวางมาก จึงสมควรที่จะ ได้นำมาเป็นกรอบคิดในงานสังเคราะห์ดังกล่าว โดยที่พระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวแบ่งออกเป็น 9 หมวด ดังต่อไปนี้ ความมุ่งหมายและหลักการ สิทธิและหน้าที่ทางการศึกษา ระบบการศึกษา แนวการจัดการศึกษา การบริหารการศึกษา มาตรฐานและการประกันคุณภาพการศึกษา ครูคณาจารย์และบุคลากรทางการศึกษา ทรัพยากรและการลงทุนทางการศึกษา และเทคโนโลยีเพื่อการศึกษา โดยสรุปความหมายทั้งหมดได้ดังนี้ จุดมุ่งหมายของการจัดการศึกษาก็คือ ต้องการให้ผู้เรียนเป็นมนุษย์ที่สมบูรณ์ คือ เป็นคนดี มีความสุข และ เก่ง โดยการจัดการศึกษาจะต้องครอบคลุมให้กับประชากรทั้งหมดทุกกลุ่มทุกวัย (Education for all) ระบบ การศึกษาแบ่งได้ออกเป็น 3 ระบบ คือ การศึกษาในระบบหรือที่เป็นทางการ การศึกษานอกระบบหรือ การศึกษาที่ไม่เป็นทางการ และการศึกษาตามอัธยาศัย โดยการศึกษาทั้งสามแบบนี้จะต้องสามารถเชื่อมต่อกันได้ การศึกษาจะต้องจัดโดยเน้นผู้เรียนเป็นสำคัญ และจะต้องครอบคลุมทุกกลุ่มรวมทั้งกลุ่มด้อย ความสามารถ ด้อยโอกาสและสติปัญญา และกลุ่มที่มีความสามารถพิเศษ พร้อมทั้งเน้นคุณธรรมและ จริยธรรม เพื่อให้การจัดการศึกษามีความคล่องตัวจะต้องมีการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาไปยังเขตพื้นที่ การศึกษา สถานศึกษา และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องเน้นการจัดการศึกษาที่มีคุณภาพเพื่อเป็น หลักประกันให้ทุกคนเข้าถึงการศึกษาที่มีคุณภาพอย่างเท่าเทียมกัน เป็นการคุ้มครองผู้เรียนและผู้ปกครอง หรือการคุ้มครองผู้บริโภค ครูและคณาจารย์ต้องเป็นผู้ที่มีความรู้ความสามารถและปฏิบัติงานได้ดีตาม มาตรฐานวิชาชีพ โดยมีผลตอบแทนที่เหมาะสมและมีความมั่นคงในอาชีพการงานเป็นอย่างดี จะต้องให้ทุก ภาคส่วนมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา (All for education) เพื่อให้มีทรัพยากรเพื่อการศึกษาเพียงพอสำหรับ ทุกคน โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้ที่ด้อยโอกาสจะต้องได้รับการสนับสนุนให้ได้รับมากพอที่จะสามารถศึกษา เล่าเรียนได้ทัดเทียมผู้อื่น พร้อมกันนั้นก็มีการส่งเสริมการใช้เทคโนโลยีเพื่อการศึกษา เพื่อช่วยให้การจัด การศึกษาเป็นไปอย่างมีคุณภาพและประหยัด โดยเฉพาะอย่างยิ่งเพื่อช่วยให้การเรียนโดยมีผู้เรียนเป็น ศูนย์กลาง มีความเป็นไปได้อย่างยิ่ง

บทที่ 3 สรุปทิศทางของงานวิจัย ข้อเสนอ บทความที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาระหว่างปี 2535-2558 เพื่อแสดงให้เห็นการเปลี่ยนแปลงทางความคิดและเพื่อการค้นหางานวิจัยที่เกี่ยวกับการศึกษาที่อาจจะมี จุดเน้นต่างกันในช่วงระยะเวลาดังกล่าว ซึ่งเริ่มตั้งแต่แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมฉบับที่ 7 (2535-2539) เป็นต้นมา โดยช่วงนี้จะให้ความสนใจในการบริหารการศึกษามากที่สุด เนื่องจากมีความเชื่อว่าจะเป็น อุปสรรคที่สำคัญต่อการจัดการศึกษาอย่างมีคุณภาพ รองลงมาเป็นเรื่องคุณธรรมและจริยธรรมของครูและ ผู้บริหาร รวมทั้งเทคโนโลยีทางการศึกษา ความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนกับชุมชน การวิจัยด้านการเรียน การสอนที่เน้นผู้เรียนเป็นสำคัญ รวมทั้งการฝึกอบรมครูให้สามารถพัฒนาคุณธรรมจริยธรรมในตัวเด็ก ซึ่ง เป็นความคิดที่มีมาก่อนพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542

ในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมฉบับที่ 8 (2540-2544) ที่เน้นคนเป็นศูนย์กลางการพัฒนา ขณะที่ประเทศชาติก็เผชิญปัญหาวิกฤตเศรษฐกิจครั้งสำคัญในปี 2540 และพร้อมกับเป็นช่วงที่มีรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 ซึ่งถือว่าเป็นฉบับแรกที่มีความเป็นประชาธิปไตยสูงกว่าฉบับที่ผ่านมา พร้อมทั้งมีการบังคับใช้พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ กระแสการปฏิรูปการศึกษาจึงขึ้นสูง งานวิจัยเรื่องการบริหารการศึกษาจึงออกมามากที่สุด ข้อเสนอต่างๆ เกี่ยวกับการปฏิรูปการศึกษา เทคโนโลยีทางการศึกษา แนวการจัดการศึกษา ตลอดจนการพัฒนาครูและบุคลากรทางการศึกษา รวมทั้งเริ่มมีการกล่าวถึงมาตรฐานและการประกันคุณภาพการศึกษา

ในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมฉบับที่ 9 (2545-2549) เป็นแผนที่ได้อัญเชิญปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวเป็นวิสัยทัศน์ในการพัฒนาประเทศ เนื่องจากได้รับความสนใจจากประชาชนทั้งประเทศเป็นครั้งแรกเมื่อเกิดวิกฤตเศรษฐกิจ ขณะเดียวกันพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวได้พระราชทานเศรษฐกิจพอเพียงและความหมายเป็นครั้งแรกในปี 2540 งานส่วนใหญ่จึงเน้นเรื่องแนวการจัดการศึกษาที่กำหนดให้ผู้เรียนเป็นศูนย์กลาง เพราะสอดคล้องกับแนวคิดการพัฒนาที่เน้นคนเป็นศูนย์กลางเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน งานที่เน้นรองลงมาคือการบริหารการศึกษาและมาตรฐานและการประกันคุณภาพการศึกษา เพราะมีการจัดตั้งสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินผลการศึกษา (สมศ.) และได้มีการดำเนินการประเมินผลแล้ว ด้านเทคโนโลยีการศึกษา เน้นการพัฒนาระบบสารสนเทศการศึกษา และการพัฒนาครูและบุคลากรทางการศึกษาเพื่อรองรับการปฏิรูปการศึกษา

ในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมฉบับที่ 10 (2550-2554) เน้นความต่อเนื่องจากแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมฉบับที่ 9 (2545-2549) ที่มุ่งพัฒนาสังคมอยู่เย็นเป็นสุขร่วมกัน (Green and happiness society) ซึ่งในความเป็นจริงตั้งแต่ปลายแผนที่ 9 มีการประท้วงขับไล่รัฐบาลต่อเนื่องมาจนถึงแผนที่ 10 หลังจากการเปลี่ยนรัฐบาลทางการเมือง ฝ่ายประท้วงกลายเป็นฝ่ายที่สูญเสียอำนาจ ขณะที่การปฏิรูปการศึกษาดำเนินมาได้ครบหนึ่งทศวรรษในช่วงนี้ งานที่สำคัญคือมีการประเมินความก้าวหน้าของการปฏิรูปเป็นระยะๆ งานที่เด่นในช่วงนี้คืองานประเมินผลการปฏิรูปในทศวรรษแรกของการปฏิรูปการศึกษา โดยสำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา (2552) ซึ่งชี้ให้เห็นถึงปัญหาประสิทธิภาพในการจัดการศึกษา คือ ถึงแม้การจัดการศึกษาจะมีความครอบคลุมมากขึ้น แต่มีปัญหาผู้ที่เข้าไม่ถึงบริการการศึกษามากขึ้นจากฐานะทางเศรษฐกิจและสังคม เนื่องจากช่องว่างทางเศรษฐกิจมากขึ้น ด้านทุนการจัดการสูงขึ้นแต่ “คุณภาพ” การศึกษามีแนวโน้มที่จะลดลง งานวิจัยส่วนใหญ่ในช่วงนี้คือ ประเด็นหลักในการจัดการศึกษา ในส่วนการบริหารการศึกษามีแรงกดดันให้กระทรวงศึกษาธิการเร่งกระจายอำนาจมากขึ้น แนวการจัดการศึกษาที่เน้นผู้เรียนเป็นสำคัญ เนื่องจากไม่มีความคืบหน้าจากกระทรวงศึกษาธิการในเรื่องนี้มากนัก และงานมาตรฐานและการประกันคุณภาพ ซึ่งเริ่มมีปัญหาสำคัญเนื่องจากสัดส่วนของโรงเรียนขนาดเล็กมีเพิ่มมากขึ้นและมีปัญหาด้าน “คุณภาพ” การศึกษาจากแง่มุมของผู้ประเมิน

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 11 (2555-2559) เป็นแผนต่อเนื่องจากแผนที่ 9 และ 10 ที่เน้นการสร้างภูมิคุ้มกันในด้านต่างๆ เพื่อให้ประเทศพัฒนาสู่ความยั่งยืนและสมดุล ขณะที่การเมืองก็ยังมี

ปัญหาประท้วงอย่างต่อเนื่องจนใกล้เข้าขั้นสงครามกลางเมืองตั้งแต่ปลายปี 2556 จนถึง 22 พฤษภาคม 2557 เนื่องจากผู้ประท้วงเห็นว่าประเทศชาติถูกรบงาโดยเผด็จการรัฐสภา ข้าราชการประจำถูกรบงาโดยนักการเมือง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการเปลี่ยนบ่อยมากและมีการเปลี่ยนนโยบายที่มีใช้เป็นประจำแต่เป็นประเด็นที่นักการเมืองต้องการให้มีการเปลี่ยนแปลง เริ่มมีแรงกดดันภายในกระทรวงเองที่จะต้องมีการกระจายอำนาจการบริหารการศึกษา จนมีการทดลองจัดทำโครงการโรงเรียนนิติบุคคลให้เกิดขึ้น 114 โรงเรียน ในปี 2556-2557 แต่ก็มีได้มีการกระจายอำนาจอย่างแท้จริง เสียงเรียกร้องให้มีการปฏิรูปด้านอื่นๆ จึงดังมากขึ้น งานวิจัยในช่วงนี้ไม่พ้นประเด็นสำคัญ 3-4 เรื่องประกอบด้วย การบริหารการศึกษามาตรฐานและการประกันคุณภาพการศึกษาที่มีแนวโน้มไปในทางทำร้ายผู้บริโภคมกกว่าการคุ้มครองผู้บริโภค รวมทั้งการพัฒนาคุณภาพครูและบุคลากรทางการศึกษา ซึ่งยังคงเป็นปัญหาอย่างต่อเนื่อง

อย่างไรก็ตามงานวิจัยส่วนใหญ่แต่ละเรื่องไม่สามารถนำไปเสนอในลักษณะที่เป็นนโยบายในการแก้ปัญหาได้เพราะเป็นงานวิเคราะห์จากมุมใดมุมหนึ่งและขาดภาพรวม จึงต้องมีชุดโครงการวิจัยของสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัยที่ช่วยให้เห็นภาพและปัญหาในมุมที่กว้างขึ้นแต่ก็ไม่รอบด้าน การสังเคราะห์งานทั้งหมดที่คณะผู้สังเคราะห์กำลังดำเนินอยู่นี้จึงสามารถให้ภาพรอบด้านมากยิ่งขึ้น รวมทั้งปัญหาที่มีลักษณะเป็นเรื่องโครงสร้างตลอดจนรายละเอียดที่อาจจะนำไปสู่ข้อเสนอเชิงปฏิบัติได้ด้วย ซึ่งในท้ายของบทที่ 3 ได้มีการจำแนกหมวดหมู่ของงานวิจัย รวมทั้งปริมาณงานในเรื่องต่างๆ ที่สะท้อนความสนใจของนักวิจัยในช่วงเวลา 2535-2558 ได้เป็นอย่างดี

บทที่ 4 เป็นการตั้งประเด็นว่าการศึกษาควรจัดให้สอดคล้องกับเป้าหมายของแผนพัฒนาประเทศครั้งละ 5 ปีหรือไม่ เพราะจากการปริทรรศน์งานในบทที่ 3 จะเห็นได้ว่าขณะที่แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศมีระยะเวลาเพียง 5 ปี อีกทั้งยังถูกระทบด้วยความไม่แน่นอนจากวิกฤตเศรษฐกิจที่เกิดจากทั้งภายนอกประเทศและภายในประเทศ รวมทั้งวิกฤตการเมืองภายในประเทศในช่วงเวลาต่างๆ จำเป็นหรือไม่ที่การจัดการศึกษาจะต้องรับใช้แผนการพัฒนาประเทศในระยะปานกลาง ขณะที่การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ด้วยกระบวนการศึกษาใช้เวลายาวนานกว่า ควรหรือไม่ที่จะทำให้การจัดการศึกษานำการพัฒนาประเทศในระยะยาวโดยมีทิศทางมุ่งสู่การพัฒนาที่ยั่งยืน หรือมิฉะนั้นก็ต้องเป็นการผลิตกำลังคนเพื่อพร้อมรับการเปลี่ยนแปลงและการเผชิญความเสี่ยงต่างๆ ที่สามารถคาดได้ว่าจะเกิดขึ้นในอนาคต โดยมีความรุนแรงเพิ่มมากขึ้น อันเป็นผลจากการรบงาด้วยลัทธิทุนนิยมที่ส่งเสริมความโลภที่มีในจิตใจของมนุษย์เอง ทำให้เกิดมีปัญหามากมายตามมา เริ่มจากปัญหาภาวะโลกร้อนอันเกิดจากการผลิตและการบริโภคของมนุษย์เกินขอบเขตของคนจำนวนไม่มาก ขณะที่คนจำนวนมากยังมีความยากไร้และขาดแคลน การแข่งขันทรัพยากรตลอดจนการก่อการร้าย ที่อ้างว่าเป็นแนวทางที่จำเป็นที่จะต้องใช้ในการต่อสู้กับผู้ที่มิทรัพยากรและแสนยานุภาพเหนือกว่า ล้วนนำมาซึ่งความไม่แน่นอนในอนาคตเพิ่มมากขึ้น ปัญหาที่เกี่ยวกับการศึกษาก็คือ จะทำอย่างไรที่จะรับมือกับการเปลี่ยนแปลงที่จะมาเร็วและรุนแรงนี้ได้ การสร้างค่านิยมด้วยการเน้นการผลิตคนดี มีความสุข และเก่ง หรือการมีความเป็นมนุษย์ที่สมบูรณ์นั้นควรเป็นเป้าหมายที่สำคัญ

หรือไม่ และจะมีวิธีการผลิตอย่างไร ซึ่งประเด็นเหล่านี้จะโยงกลับไปถึงปรัชญาการศึกษาเป็นจำนวนมาก แต่ในการสังเคราะห์นี้จะเน้นเพียง 3 ปรัชญา คือ พัฒนาการนิยม (Progressivism) การสร้างความรู้นิยม (Constructionism) และปฏิรูป หรือบูรณาการนิยม (Reconstructionism) โดยที่พัฒนาการนิยมจะเน้นการตั้งคำถามว่าจะเรียนรู้รู้อย่างไรจึงจะทำให้มนุษย์ในฐานะปัจเจกบุคคลได้พัฒนาเต็มตามศักยภาพ เนื่องจากมีความเชื่อว่าสังคมประกอบด้วยมนุษย์แต่ละคน ถ้าหากมนุษย์แต่ละคนเก่ง สังคมโดยรวมก็จะดีขึ้นด้วย ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดของลัทธิทุนนิยมที่เน้นความสามารถของปัจเจกบุคคล ตลอดจนความมีเหตุผลของมนุษย์ ดังนั้นปรัชญาพัฒนาการนิยมทางการศึกษา จึงเข้ากันได้ดีกับลัทธิทุนนิยม แต่ปัจจุบันได้เห็นชัดแล้วว่าลัทธิทุนนิยมมีส่วนสร้างปัญหาความเสี่ยงที่ทวีความรุนแรงมากยิ่งขึ้น ดังนั้นแทนที่จะตั้งคำถามว่าจะเรียนรู้รู้อย่างไร ควรจะตั้งคำถามว่า ความรู้อะไรจึงจะเป็นความรู้ที่เป็นประโยชน์ต่อสังคม (What to learn) เพราะมนุษย์ควรจะอยู่ร่วมกันอย่างมีความสุขภายใต้สังคมที่มีความสงบสุข แต่จะเรียนรู้อย่างไรนั้นควรจะให้ผู้เรียนเป็นศูนย์กลางของการเรียนรู้ด้วยตัวเอง หรือการสร้างความรู้นิยม (Constructionism)

ดังนั้นการศึกษาเพื่อลดความเสี่ยงในอนาคตสำหรับประเทศไทยคือ การศึกษาที่ทำให้เกิดมี “หลังพิง” หรือสามารถลดความเสี่ยงได้จากกรณีที่เกิดขึ้นแล้วในปี 2540 เมื่อประเทศประสบภาวะวิกฤตเศรษฐกิจ แต่ถาหากนำทุกภาคส่วนเข้าไปสัมพันธ์กับเศรษฐกิจภูมิภาคและเศรษฐกิจโลก โดยไม่มี “หลังพิง” ถึงแม้ว่าส่วนหนึ่งจะช่วยให้เศรษฐกิจโตเร็ว แต่ก็มีความเสี่ยงที่จะล่มสลายเร็วเช่นกัน ดังนั้นถึงแม้จะเปลี่ยนแนวคิดจากพัฒนาการนิยมไปสู่ปฏิรูปนิยมในภาคนอกเมืองเพื่อให้เกิดมีหลังพิงในยามจำเป็น วิธีการเรียนการสอนไม่ว่าจะใช้ปรัชญาแนวใดก็ควรจะใช้แนว Constructionism เป็นสำคัญ เพราะเป็นการเรียนที่มีประสิทธิภาพมากที่สุด อีกทั้งสอดคล้องกับทิศทางในอนาคต เมื่อวิวัฒนาการของเทคโนโลยีเปลี่ยนไปในลักษณะก้าวกระโดด การศึกษาที่จะมีบทบาทที่สำคัญมากขึ้นในอนาคตคือการศึกษาตามอัธยาศัย ขณะที่การศึกษาในระบบจะลดความสำคัญลงไปอย่างต่อเนื่องในที่สุดเพราะมีข้อจำกัดมากกว่า

บทที่ 5 สังเคราะห์ 4 หมวดของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ ประกอบด้วย สิทธิและหน้าที่ในการจัดการศึกษา ระบบการศึกษา แนวการจัดการศึกษา และการบริหารจัดการการศึกษา

สิทธิหน้าที่ของการจัดการศึกษา โดยสิทธิเป็นของพลเมืองขณะที่รัฐจะต้องมีหน้าที่ในการจัดการศึกษาที่มีคุณภาพอย่างทั่วถึงและเป็นธรรมแก่พลเมืองของประเทศโดยไม่ถูกจำกัดด้วยฐานะทางเศรษฐกิจและสังคม ความพิการทางร่างกายและทางสมอง รวมทั้งการเป็นผู้ที่มีอัจฉริยภาพทางสมองก็ไม่ควรจะถูกทำให้เสียโอกาส งานสังเคราะห์นี้จึงได้ชี้ให้เห็นถึงงานวิจัยที่สะท้อนการจัดการศึกษาได้ครอบคลุมมากขึ้นของประเทศไทยตั้งแต่ปี 2542 เป็นต้นมา แต่ภายหลังปัญหาความไม่พร้อมทางเศรษฐกิจและสังคมของผู้ปกครองของผู้เรียนได้กลายเป็นอุปสรรคในการเข้าถึง ทั้งๆที่รัฐเองก็มีเจตจำนงให้ทุกคนเข้าถึง แต่เครื่องมือของรัฐที่จะยื่นออกไปช่วยให้ทุกคนได้เข้าถึงยังไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอ เช่นเดียวกับผู้ที่มีความสามารถพิเศษก็ยังมีได้รับการดูแลเป็นการเฉพาะเช่นเดียวกัน อย่างไรก็ตามได้มีความพยายามจากการศึกษานอกระบบที่จะเก็บตกจากส่วนที่ตกหล่นหรือเข้าไม่ถึงการศึกษาในระบบ ขณะเดียวกันจะต้อง

ยอมรับว่าการจัดการศึกษานอกระบบเป็นการจัดการศึกษาที่มีคุณภาพดีเยี่ยมกว่า เพราะจะต้องทำงานร่วมกับคนเป็นจำนวนมากในลักษณะกระจาย แต่ที่พอจะรองรับผู้ที่หลุดออกจากตาข่ายชั้นแรกได้บ้าง

ในเรื่องระบบการศึกษานับได้ว่าประเทศไทยเป็นประเทศที่มีความก้าวหน้าในเรื่องนี้ จะเป็นรองก็เฉพาะประเทศสิงคโปร์ที่มีความเชื่อมโยงของการศึกษาทั้งสามระบบเป็นอย่างดี คือ การศึกษาในระบบ นอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย ซึ่งเป็นผลจากความก้าวหน้าของการปฏิรูปการศึกษาของไทยผ่านพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ โดยมีตัวอย่างของรูปแบบการศึกษาที่มีความหลากหลายมากยิ่งขึ้นในประเทศไทย แต่ประเด็นที่ยังคงเป็นปัญหาที่สำคัญและยังไม่ได้รับการแก้ไขและเป็นปัญหาคอขวดเฉพาะตัวของประเทศไทยก็คือ การที่อาชีวศึกษาไม่เป็นที่นิยมของประชาชน เนื่องจากสังคมไทยให้ค่านิยมกับปริญญาสูงกว่า ทำให้รัฐก็ดำเนินตามนโยบายตามค่านิยมคือ กำหนดผลตอบแทนให้ผู้สำเร็จปริญญาสูงกว่า ทำให้เกิดปัญหาขาดแคลนผู้สำเร็จอาชีวศึกษาทั้งที่เป็นความต้องการของตลาด ขณะเดียวกันก็มีแรงงานเป็นจำนวนมาก (กว่า 25 ล้าน ในปี 2556) ที่มีวุฒิมัธยมปีที่ 3 และต่ำกว่า ที่ต้องการยกมาตรฐานฝีมือแรงงาน ตลอดจนมีความก้าวหน้าในอาชีพการงานกลับไม่ได้รับโอกาสในการพัฒนา เนื่องจากขาดองค์กรกลางที่สำคัญที่ทำหน้าที่กำหนดมาตรฐานฝีมือแรงงานแล้วเทียบกลับเป็นหลักสูตร ตลอดจนคุณวุฒิทางการศึกษา เพื่อเปิดโอกาสให้คนงานเหล่านี้้นำเอาทักษะจากการทำงาน วุฒิทางการศึกษาที่มีจากการศึกษาในระบบและนอกระบบ มาประเมินเพื่อต่อยอดการพัฒนาต่อไปในอนาคต การไม่มีองค์กรเช่นนี้ทำให้การเลื่อนไหลของการศึกษาในระบบ นอกระบบและตามอัธยาศัยเกิดการติดขัด เสียประโยชน์แห่งโอกาสในการพัฒนาตนเองของแรงงานเหล่านี้ กับโอกาสการพัฒนามาตรฐานฝีมือแรงงานของประเทศไปด้วยพร้อมกัน

ส่วนในเรื่องแนวการจัดการศึกษานั้น งานวิจัยที่เกี่ยวข้องได้ปรากฏผลอย่างชัดเจนว่า กระบวนการศึกษาที่เตรียมความพร้อมของครูไม่ทันกับการเปลี่ยนแปลงวิธีการจัดการเรียนการสอนแบบป้อนความรู้ (Spoon fed) มาเป็นการให้ผู้เรียนเป็นศูนย์กลาง โดยไม่ตระหนักถึงความสำคัญหรือไม่สามารถเตรียมการได้ทัน ผลก็คือระหว่างปี 2554-2556 ก็ยังมีงานวิจัยที่สะท้อนว่าครูไม่มีความรู้ในเรื่องดังกล่าวดีพอ ซึ่งก็สอดคล้องกับวิถีคิดของกระทรวงที่ยังเน้นการสอนให้ครบหลักสูตรแบบเดิม คือถึงแม้ครูจะมีเวลาทำงานปีละ 1,400 ชั่วโมง แต่กำหนดให้ครูต้องสอนในระดับประถมศึกษาปีละ 1,000 ชั่วโมง และมัธยมศึกษา 1,200 ชั่วโมง ในขณะที่มาตรฐานของประเทศ OECD ครูประถมจะสอนเพียงร้อยละ 40-60 ของเวลาทั้งหมด ขณะที่ระดับมัธยมศึกษาชั่วโมงเรียนจะลดน้อยลงกว่าระดับประถมศึกษา เพื่อครูจะได้มีเวลาเตรียมการสอนซึ่งในระบบนี้จะต้องใช้เวลามากขึ้น ล่าสุดกระทรวงศึกษาธิการได้แก้ปัญหานี้โดยแทนที่จะพยายามทำให้ครูมีความรู้ความเข้าใจในเรื่องนี้ดีทั้งหมด กลับประกาศลดเวลาเรียนให้เท่ากันทั่วประเทศในระดับประถมศึกษาเหลือเพียง 800 ชั่วโมง การกระทำเช่นนี้เป็นการสร้างปัญหาใหม่เพราะโรงเรียนที่ครูมีความรู้ความสามารถเช่นนี้ก็จะไม่มีปัญหา แต่ครูที่ยังไม่พร้อมรวมทั้งโรงเรียนที่ผู้ปกครองไม่มีความพร้อมก็จะมีปัญหาอย่างแน่นอน ผลจะไปปรากฏที่การประเมินผลการศึกษาครั้งต่อไปในอนาคต

ขณะที่การสอนในเรื่องคุณธรรมและจริยธรรมที่ใช้วิธีการให้ผู้เรียนเป็นศูนย์กลาง เป็นแนวทางของการเรียนรู้ที่เหมาะสม แต่ยังเป็นการเรียนรู้ที่ขาดหายไปที่ไม่ได้รับการเน้นจากการศึกษาในระบบปัจจุบัน

เพราะถึงจะเป็นนโยบายที่จะต้องสอดคล้องแทรกเข้าไปในการเรียนการสอนของทุกวิชาแกน แต่ถ้าหากตำราในวิชาแกนไม่สอดคล้องกับความรู้ต่างๆ เข้ามา ก็คาดหวังได้ยากว่าความรู้ดังกล่าวจะได้รับการสนใจจากทั้งครูและนักเรียนมากเพียงพอ

ขณะเดียวกันก็มีการวิจัยตั้งแต่ปี 2554 ที่ชี้ให้เห็นว่าการฝึกอบรมครูโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในโรงเรียนขนาดเล็ก รวมทั้งการฝึกอบรมครูให้มีความรู้ในการวิจัยในชั้นเรียน โดยมีอาจารย์จากสถาบันอุดมศึกษาเป็นที่เลี้ยง จะช่วยแก้ปัญหาการเอาครูออกจากห้องเรียนไปฝึกอบรม รวมทั้งการฝึกอบรมที่ไม่สอดคล้องกับความต้องการที่เกิดขึ้นจริงในห้องเรียนก็จะหมดไป ขณะเดียวกันสถาบันอุดมศึกษาสามารถผลิตครูได้ตรงกับความต้องการที่เกิดขึ้นจริงในพื้นที่ได้มากยิ่งขึ้น ดังนั้นการฝึกอบรมในลักษณะนี้จึงควรเป็นการฝึกอบรมที่ได้รับการสนับสนุนจากกระทรวงศึกษาธิการอย่างจริงจัง แทนการลดชั่วโมงการเรียนขณะที่ครูยังไม่มีความรู้เพียงพอและไม่พร้อม

การกระจายอำนาจสู่สถานศึกษาและสำนักงานเขตการศึกษาเป็นสิ่งที่กระทรวงศึกษาธิการได้พยายามหลีกเลี่ยงมาโดยตลอด เพราะแทนที่จะลดขนาดหน่วยงานจากส่วนกลางกลับมีการขยายหน่วยงานจากส่วนกลางอย่างต่อเนื่อง โดยเมื่อมีปัญหาใดมาถึงกระทรวงศึกษาในฐานะที่เป็นผู้รับผิดชอบ การแก้ไขก็โดยการสั่งให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องสื่อสารผ่านสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาไปถึงสถานศึกษาโดยตรง และเมื่อมีปัญหาใดที่หน่วยงานเดิมไม่สามารถแก้ไขได้ก็จะตั้งหน่วยงานใหม่ขึ้นมาจัดการกับปัญหา หน่วยงานส่วนกลางจึงมีแต่จะขยายเพิ่มขึ้น ขณะที่สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาไม่สามารถเป็นอิสระได้เพราะต้องทำหน้าที่เป็นผู้ส่งสารจากหน่วยงานกลางไปถึงสภาการศึกษา

เมื่อมีแรงกดดันเพิ่มขึ้นในปี 2555 จากการที่สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษาแจ้งสำนักที่ปรึกษามหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ศึกษาถึงการปรับปรุงกฎหมาย ที่จะทำให้เป็นโครงการนำร่องนำเอาสถานศึกษา 24 แห่งทั่วประเทศให้อยู่ภายใต้ร่มขององค์กรมหาชนอิสระที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล แต่สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานขณะนั้นได้ทำโครงการโรงเรียนนิติบุคคลอันเป็นโครงการนำร่องแทน โดยมีโรงเรียนเข้าร่วมโครงการ 114 แห่งในปี 2556-2557 ตามลำดับ โดยโรงเรียนเหล่านี้ได้รับมอบอำนาจจากหน่วยงานส่วนกลางเป็นบางเรื่อง ไม่มีอิสระอย่างแท้จริงในการบริหารการเงินและบุคลากรซึ่งเป็นหัวใจสำคัญของการกระจายอำนาจอย่างแท้จริง ดังนั้นจึงอาจจะกล่าวได้ว่าไม่มีความคืบหน้าใดๆ ในการกระจายอำนาจจากกระทรวงศึกษาธิการไปยังสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา

ส่วนการกระจายอำนาจไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็มีไม่มาก ด้วยเหตุผลที่กระทรวงศึกษาธิการเองก็มีกฎเกณฑ์ในการพิจารณาความพร้อมในการกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ขณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็มีความไม่พร้อมทั้งทางด้านการเงิน ด้านวิชาการ อีกทั้งความไม่เข้มแข็งของประชาชนในพื้นที่ ที่จะเรียกร้องให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำหน้าที่ดังกล่าว

อย่างไรก็ตามปัญหานี้มีความสลับซับซ้อนกว่าที่งานวิจัยแต่ละชิ้นจะสามารถระบุได้ เพราะมีประเด็นเกี่ยวข้องหลายประเด็นทั้งปัญหาในส่วนที่เกี่ยวกับครู ผู้บริหารสถานศึกษา ความเข้มแข็งของกรรมการสถานศึกษา ความเข้มแข็งของกรรมการเขตพื้นที่การศึกษา และยังมีสำนักงานคณะกรรมการ

ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา รวมทั้งครูสภากี เข้ามาเกี่ยวข้อง จนทำให้ไม่สามารถระบุได้ชัดเจนว่าอะไรคือเหตุ อะไรคือปัญหาอย่างแท้จริง ปัญหานี้จึงมีง่ายแก่การแก้ไขแบบตรงไปตรงมา อีกทั้งยังเป็นข้อจำกัดในการอธิบายปัญหาในลักษณะการแบ่งหมวดในการวิเคราะห์เช่นนี้ โดยไม่เห็นภาพรวมของความสัมพันธ์ทั้งหมด

บทที่ 6 เป็นการศึกษาอีก 4 หมวดที่เหลือ คือ มาตรฐานการประกันคุณภาพการศึกษา ครูคณาจารย์ และบุคลากรทางการศึกษา ทรัพยากรและการลงทุนทางการศึกษา เทคโนโลยีเพื่อการศึกษา

มาตรฐานและการประกันคุณภาพการศึกษา เจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติก็เพื่อเป็นหลักประกันว่าผู้เรียนทุกคนจะได้มีโอกาสเข้าถึงการศึกษาที่มีคุณภาพอย่างทั่วถึง เป็นการคุ้มครองผู้บริโภคให้ได้รับหลักประกันว่า จะได้รับบริการการศึกษาที่มีคุณภาพดีจากทุกสถานศึกษาที่ขอรับการศึกษา แต่ในความเป็นจริงในกระบวนการประเมินคุณภาพการศึกษาได้ใช้ทรัพยากรครูและบุคลากรทางการศึกษาเป็นจำนวนมาก ให้มาสร้างหลักฐานเพื่อเป็นเครื่องยืนยันในคุณภาพ โดยที่การสร้างหลักฐานดังกล่าวมิได้ช่วยให้มีการปรับปรุงคุณภาพแต่อย่างใด แต่กลับเป็นการสร้างภาระให้ครูและบุคลากรทางการศึกษา เป็นการดึงครูออกจากการเรียนการสอน มีการวัด ‘คุณภาพ’ ไม่ครบด้าน ทำให้มุ่งเน้นสัมฤทธิ์ผลทางการเรียนตามหลักสูตรแกนกลางเป็นหลัก เป็นการทำลาย ‘คุณภาพ’ ด้านอื่นๆ ทางอ้อม โดยที่หลักสูตรแกนกลางบางส่วนหรือส่วนมากอาจจะไม่สัมพันธ์กับบริบทและความต้องการในพื้นที่ ประกอบกับกระบวนการประเมินคุณภาพก็เป็นไปอย่างฉาบฉวย ไม่สามารถประเมินประเด็นที่ต้องการทราบอย่างแท้จริงได้ ในที่สุดกระบวนการประกันคุณภาพทั้งหมดแทนที่จะเป็นการคุ้มครองผู้บริโภค ผู้บริโภคในสัดส่วนที่สำคัญโดยเฉพาะอย่างยิ่งในโรงเรียนขนาดเล็กถูกทำร้าย เมื่อผลขั้นสุดท้ายโรงเรียนจะต้องถูกยุบหรือถูกควบรวม เป็นต้น และในระหว่างกระบวนการดังกล่าวต้องทุ่มเทเรียนพิเศษเพื่อสอบข้อสอบมาตรฐานให้ผ่าน ขณะที่ครูเองก็ถูกบีบคั้นด้วยเวลาอย่างหนัก ทำให้เรื่องมาตรฐานและการประกันคุณภาพจะต้องมีการพิจารณาปรับปรุงแก้ไข ให้เป็นการคุ้มครองผู้บริโภคอย่างแท้จริงตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ ดังกล่าว

ครูคณาจารย์และบุคลากรทางการศึกษา ถึงแม้ในปี 2556 ที่มีครูสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (สพฐ.) 412,018 คน เทียบอัตราส่วนครูต่อนักเรียน 1 : 18 คน ในระดับประถมอยู่ที่ 1 : 16 และมัธยมอยู่ที่ 1 : 21 แต่ในปี 2553 สพฐ. รายงานว่าขาดครูถึง 66,004 คน เนื่องจากมีครูไม่ครบชั้นซึ่งเกิดจากการมีวิชาแกน 8 วิชา ทำให้โรงเรียนขนาดเล็กนอกเมืองมีปัญหาดังกล่าว นอกจากนั้นการกำหนดให้ครูต้องสอนปีละ 1,000 ชั่วโมง ในระดับประถมศึกษา และ 1,200 ชั่วโมง ในระดับมัธยมศึกษา ก็สร้างแรงกดดันต่อปัญหาดังกล่าว นอกจากงานสอนครูยังมีงานธุรการร้อยละ 20 ถึง 50 ของเวลาทั้งหมด ปัญหาต่อมาก็คือครูจำนวนมากยังไม่สามารถสอนแบบให้ผู้เรียนเป็นศูนย์กลางได้ แต่กระทรวงศึกษาธิการก็เลือกที่จะแก้ปัญหานี้โดยลดชั่วโมงการสอนของครูในระดับประถมศึกษาลงทั่วประเทศเหลือ 800 ชั่วโมง สำหรับโรงเรียนที่มีความพร้อม ประเด็นนี้จะไม่เป็นปัญหา แต่โรงเรียนที่ครูไม่มีความพร้อม นโยบายดังกล่าวอาจจะก่อให้เกิดปัญหาได้ ในอดีตการประเมินเรื่องวิทยฐานะของครูถึงแม้จะมีหลักเกณฑ์ที่พิจารณาความรู้

ความสามารถ แต่ผลที่เกิดขึ้นจริงผู้ได้รับการพิจารณามักจะมีความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์กับผู้บังคับบัญชา ดังนั้นปัญหาสำคัญเกี่ยวกับครูก็คือขาดครูที่มีความรู้ความสามารถในการจัดการเรียนการสอนโดยให้นักเรียนเป็นศูนย์กลางการเรียนรู้ นอกจากนั้นยังขาดครูในวิชาแกนหลายวิชา เช่น วิทยาศาสตร์ คณิตศาสตร์ ภาษาอังกฤษ และภาษาไทย รวมทั้งการให้ครูทำหน้าที่อื่นๆ ที่มีใช้การเรียนการสอนโดยตรง นโยบายส่งเสริมให้ข้าราชการครูเกษียณอายุก่อนกำหนดในปี 2550-2551 ก็ก่อให้เกิดปัญหาการขาดแคลนครูดังกล่าว แต่การที่มีการขึ้นเงินเดือนครูติดต่อกัน 5 ครั้งระหว่างปี 2549-2557 ทำให้เงินเดือนครูสูงขึ้นมาก ซึ่งมีผลทำให้ในปี 2557 ผู้ที่สมัครเรียนในคณะครุศาสตร์/ศึกษาศาสตร์ทั่วประเทศมีคะแนนเฉลี่ยค่อนข้างสูงเทียบกับสาขาอื่น ถ้าคนเหล่านี้หันมาประกอบอาชีพครูเป็นส่วนใหญ่เมื่อสำเร็จการศึกษา จะได้ครูที่มีคุณภาพสูงขึ้นในอนาคต

ปัญหาสำคัญคือการฝึกอบรมครูที่มีอยู่ในปัจจุบันให้พร้อมที่จะทำหน้าที่ได้ดีกว่าเดิม ซึ่งจากการวิจัยตั้งแต่ปี 2554 เป็นต้นมาที่มีการฝึกอบรมโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน และการฝึกให้ครูทำการวิจัยในชั้นเรียนเพื่อนำผลที่ได้มาปรับปรุงการเรียนการสอน การฝึกอบรมลักษณะเช่นนี้ที่มีสถาบันอุดมศึกษาทำหน้าที่เป็นที่เลี้ยงค่อนข้างจะได้รับผลลัพธ์ในทางที่ดี การส่งเสริมการสร้างเครือข่ายการฝึกอบรมในลักษณะดังกล่าวนอกจากจะช่วยให้ได้ครูที่มีความรู้ความสามารถ สามารถแก้ปัญหาในห้องเรียนได้เองแล้ว ยังทำให้สถาบันอุดมศึกษาได้เรียนรู้ปัญหาจริงและสามารถผลิตครูได้สอดคล้องกับความต้องการได้มากขึ้น

ในการประชุมทางวิชาการเมื่อวันที่ 6-8 พฤษภาคม 2557 โดยสำนักงานส่งเสริมสังคมแห่งการเรียนรู้และคุณภาพเยาวชน (สสค.) ในเรื่อง “อภิวัดการณ์การเรียนรู้...สู่จุดเปลี่ยนประเทศไทย” ได้เสนอมาตรการเกี่ยวกับครู 3 ข้อ

1. ลดปริมาณการผลิตครูแต่เพิ่มคุณภาพของบัณฑิตครูรุ่นใหม่ โดยผลิตครูสาขาที่ขาดแคลน
2. พัฒนารูปประจำการอย่างต่อเนื่อง โดยเป็นระบบเปิดให้เกิดทักษะการเรียนรู้ด้วยนวัตกรรมที่หลากหลาย
3. การพัฒนาครูควรเกิดขึ้นเรียนหรือสัมพันธ์กับการจัดการเรียนการสอน โดยเพิ่มศักยภาพให้โรงเรียนสามารถส่งเสริมการบริหารจัดการเรียนรู้และพัฒนาครูได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ทรัพยากรและการลงทุนทางการศึกษา งานที่ศึกษาการมีส่วนร่วมจากภาคส่วนต่างๆ นอกจากภาครัฐมีไม่มาก ส่วนใหญ่จะเน้นว่าภาครัฐควรดำเนินการอย่างไรจึงจะทำให้การศึกษาทั้งระบบมีคุณภาพมากขึ้น ซึ่งรวมทั้งข้อเสนอให้สถานศึกษามีความคล่องตัวในการบริหารจัดการเพิ่มขึ้น เน้นการจัดสรรงบประมาณที่ให้ความสำคัญแก่ด้านอุปสงค์แทนด้านอุปทานอย่างที่เป็นอย่างอยู่ คือ ให้ผู้เรียนได้รับการอุดหนุนทางการเงินโดยตรงจากรัฐในการเลือกสถานศึกษาที่มี “คุณภาพ” ได้ตามความต้องการ แทนที่จะจ่ายเงินทั้งหมดไปยังสถานศึกษาเพื่อจัดการศึกษา มีการประเมินประสิทธิภาพในการใช้ทรัพยากรทางการศึกษาของสถานศึกษาอย่างต่อเนื่อง

ต้องมีการแก้ไขกฎหมาย กฎ ระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการบริหารบุคลากรครู โดยทำให้สถานศึกษามีความคล่องตัวในการบริหารบุคลากรเพิ่มมากขึ้น โดยผู้ที่ด้อยโอกาส/ยากจน ให้รัฐช่วยเหลือผ่านกองทุนเงินให้เปล่า เป็นค่าใช้จ่ายทางการศึกษาและค่าครองชีพระหว่างเรียน

โดยทั่วไป การจัดอุปถัมภ์การศึกษาให้ผู้เรียนสามารถเลือกสถานศึกษาได้เองเป็นแนวคิดที่ดี แต่ถ้าจะให้มีประสิทธิภาพอย่างแท้จริง โรงเรียนที่ไม่มีประสิทธิภาพจะต้องถูกยุบได้ แต่ถ้าหากมีการคัดค้านเนื่องจากเหตุผลใกล้บ้าน เป็นความสะดวกของผู้ปกครองและลดเวลาและความเสี่ยงจากการเดินทางของผู้เรียน ระบบนี้อาจมีปัญหาได้

ทางเลือกอีกทางหนึ่งที่สามารถสร้างความเป็นธรรมได้คือ เก็บภาษีการศึกษาจากผู้ปกครองที่มีฐานะทางเศรษฐกิจ หรือเป็นภาษีที่มีอัตราเรียกเก็บเป็นบวก ส่วนผู้ปกครองที่ด้อยฐานะทางเศรษฐกิจ อัตราภาษีต้องเป็นลบ หรือได้รับการอุดหนุน แต่ทั้งหมดนี้ปัญหาคำคัญอยู่ที่สามารถทำให้คนไทยทุกคนอยู่ในระบบฐานภาษีรายได้ทั้งหมดได้หรือไม่

เทคโนโลยีเพื่อการศึกษา เจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติฯ ในเรื่องนี้ก็เพื่อส่งเสริมให้ผู้เรียนได้มีโอกาสใช้เทคโนโลยีเพื่อการศึกษาทันทีที่มีโอกาสเพื่อลดค่าใช้จ่ายในการจัดการศึกษา อีกทั้งช่วยให้สามารถนำเทคโนโลยีมาใช้ในรูปแบบที่หลากหลาย เช่น การศึกษาทางไกลที่สามารถช่วยโรงเรียนที่ขาดแคลนครูที่มีคุณภาพได้ระดับหนึ่ง หรือช่วยในการจัดการเรียนการสอนที่เน้นผู้เรียนเป็นศูนย์กลางได้เป็นอย่างดี ซึ่งมหาวิทยาลัยไม่จำกัดรับทั้งสองแห่งค่อนข้างจะมีความก้าวหน้าในการใช้เทคโนโลยีดังกล่าว ขณะเดียวกันได้มีหน่วยงานที่มีชื่อว่า สถาบันเทคโนโลยีเพื่อการศึกษาแห่งชาติ สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ ได้จัดทำเอกสารเชิงนโยบายชื่อว่า “นโยบายเทคโนโลยีเพื่อการศึกษาแห่งชาติ” โดยถอดความจากมาตราที่เกี่ยวข้องในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 เพื่อจัดทำเป็นนโยบายและยุทธศาสตร์ในปี 2543 แต่จากนั้นจนถึงปี 2557 เกือบจะไม่มีเปลี่ยนแปลงจากนโยบายดังกล่าวให้มีผลเป็นรูปธรรมในทางปฏิบัติ สำหรับรูปธรรมของข้อเสนอดังกล่าวก็คือการระดมทุนเพื่อส่งเสริมให้มีการพัฒนาเทคโนโลยีเพื่อการศึกษาและจัดตั้งหน่วยงานกลางด้านเทคโนโลยีเพื่อการศึกษา

สิ่งที่เกิดขึ้นจริงคือมีการจัดตั้งกองทุนพัฒนาเทคโนโลยีเพื่อการศึกษาตามระเบียบของกระทรวงศึกษาธิการเมื่อวันที่ 23 สิงหาคม 2553 แต่ไม่มีความเคลื่อนไหวในกิจกรรมกองทุนนี้แต่อย่างใด จนกระทั่งถูกระงับการคลังเร่งให้กระทรวงศึกษาธิการปรับปรุงการทำงาน 6 กองทุน รวมทั้งกองทุนพัฒนาเทคโนโลยีเพื่อการศึกษา เนื่องจากจะมีการประเมินเพื่อยุบกองทุนภายในสองปีถ้าหากไม่มีการเคลื่อนไหวเมื่อเดือนพฤศจิกายน 2557 ส่วนหน่วยงานกลางด้านเทคโนโลยีเพื่อการเรียนรู้ไม่มีการเคลื่อนไหวเพิ่มเติมแต่ประการใด จนกระทั่งอดีตรัฐมนตรีกระทรวงศึกษาธิการ (พลเรือเอก ฌรงค์ พิพัฒนาภัย) ภายใต้รัฐบาลที่มาจากคณะรัฐประหาร คณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ยกประเด็นนี้มาพิจารณา ให้นำร่างพระราชบัญญัติกองทุนสนับสนุนสร้างเสริมการเรียนรู้ และร่างพระราชบัญญัติสถาบันเทคโนโลยีเพื่อการศึกษา นำเสนอต่อสภานิติบัญญัติ ต้นปี 2558 โดยคาดว่าจะได้รับการพิจารณาจากสภาดังกล่าวให้ออกมาเป็นกฎหมายในเดือนพฤษภาคม 2558 แต่ถึงปัจจุบัน (กันยายน

2558) ร่างกฎหมายทั้งสองฉบับก็ยังไม่มีความมั่นใจว่าจะออกมาบังคับใช้ได้เมื่อใด ทั้งหมดนี้เป็นการสะท้อนการไม่เห็นความสำคัญของเทคโนโลยีการศึกษา โดยเฉพาะอย่างยิ่งที่จะนำมาใช้สนับสนุนการเรียนการสอนที่มีผู้เรียนเป็นศูนย์กลาง ซึ่งจะช่วยแก้ปัญหาเรื่องครู ตลอดจนการเรียนรู้ของครูได้มาก ช่วยเพิ่มคุณภาพการเรียนการสอน แต่กลับไม่ได้รับการสนใจผลักดันจากเจ้าหน้าที่ระดับสูงของกระทรวงศึกษาธิการเท่าที่ควร จึงเป็นเรื่องที่น่าเสียดายเวลาและโอกาสในการพัฒนาการศึกษาเป็นอย่างยิ่ง

บทที่ 7 การปฏิรูปการศึกษา สภาพการณ์การศึกษา และข้อเสนอการปฏิรูปจากภาคส่วนต่างๆ

ในส่วนที่เป็นการปฏิรูปการศึกษาได้แสดงให้เห็นถึงวิวัฒนาการทางความคิดที่นำมาสู่การปฏิรูปการศึกษาของ กมล สุตะประเสริฐ (2540) งานของ เจือจันทร์ จงสถิตอยู่ (2541) เป็นการเปิดกระแสนการปฏิรูปในปี 2542 หลังจากการปฏิรูปดำเนินการไปได้ 3 ปี สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ (2545) ได้เสนอ “รายงานติดตามประเมินผลการปฏิรูปการศึกษาในวาระครบรอบ 3 ปี ของการใช้พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ 2542” จุดเด่นอยู่ที่การประกันโอกาสทางการศึกษาคือการขยายอัตราการครอบคลุมในเชิงปริมาณอันเป็นผลจากการปฏิรูปการศึกษา นอกเหนือจากประเด็นนี้งานปฏิรูปที่เหลือส่วนใหญ่อยู่ในอันดับปานกลาง โดยส่วนที่ถือว่ามีความสำคัญมากที่สุดที่ติดตามความก้าวหน้าของการปฏิรูปก็คือรายงานของสำนักเลขาธิการสภาการศึกษา (2552) “สรุปผลการดำเนินงาน 9 ปี ของการปฏิรูปการศึกษา (พ.ศ.2542-2551)” ซึ่งหลายส่วนได้นำเสนอไปในบทที่ 5 และ 6 ในส่วนที่เกี่ยวข้อง ส่วนที่เหลือจะได้นำมาสรุปในส่วนนี้เริ่มจาก

ประเด็นที่ 1 การพัฒนาคุณภาพของผู้เรียน ซึ่งถึงแม้จะมีการครอบคลุมในเชิงปริมาณค่อนข้างดี แต่มีปัญหาด้าน “คุณภาพ” ในเกือบทุกระดับและทั้งการศึกษาในระบบและนอกระบบ ประเด็นที่น่าเป็นกังวลเพิ่มมากขึ้นคือมีประชากรที่ไม่รู้หนังสือหรืออ่านไม่ออกเขียนไม่ได้เพิ่มขึ้น เป็นภาวะวิกฤตที่ต้องการการแก้ไขอย่างเร่งด่วน

ประเด็นที่ 2 เด็กที่มีความสามารถเป็นพิเศษ สรุปได้ว่าประเทศไทยยังมีบุคลากรที่มีความเชี่ยวชาญที่จะพัฒนาเด็กเหล่านี้ให้เป็นทรัพยากรที่สำคัญของชาติไม่พอเพียง ทำให้เสียโอกาสที่จะพัฒนาเด็กกลุ่มนี้ให้เป็นประโยชน์แก่ประเทศชาติในระยะยาว ซึ่งคณะผู้สังเคราะห์เห็นว่าถึงแม้ประเด็นปัญหานี้จะมีความสำคัญมาก แต่ปัญหาการเข้าไม่ถึงโอกาสทางการศึกษาเนื่องจากความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจและสังคมและนำไปสู่ปัญหาความขัดแย้งทางการเมืองซึ่งเป็นปัญหาที่ยังคงดำรงอยู่ในปัจจุบัน เป็นปัญหาสำคัญที่รอการแก้ไขไม่น้อยไปกว่าปัญหาเด็กที่มีความสามารถพิเศษ ซึ่งทั้งสองปัญหานี้ควรได้รับการสนใจจากผู้ที่ทำหน้าที่เกี่ยวข้องโดยตรงมากกว่าที่เป็นอยู่ และในความเป็นจริงอาจจะมียุทธศาสตร์ที่มีความสามารถพิเศษซ่อนอยู่ในกลุ่มผู้ด้อยโอกาสหรือเข้าไม่ถึงโอกาสเป็นจำนวนมากด้วย

ประเด็นที่ 3 การเพิ่มโอกาสทางการศึกษา ซึ่งได้พิจารณาไปในบทที่ 5 แล้ว แต่มิได้นำเสนอผลการประเมินจากรายงานของสำนักเลขาธิการสภาการศึกษา (2552) ดังกล่าวซึ่งมีผลว่า การศึกษาของเด็กปฐมวัยและประถมศึกษาระหว่างปี 2542-2550 มีแนวโน้มลดลง อันมีผลจากการลดลงของอัตราการเกิดของประชากรและโอกาสของการเข้าถึงระบบการศึกษาลดลงอันเกิดจากการเพิ่มขึ้นของช่องว่างทางเศรษฐกิจ

และสังคม ที่ทำให้บิดามารดาต้องย้ายถิ่นบ่อยจนมีผลกระทบต่อการเรียนของเด็ก ส่วนระดับมัธยมต้นและมัธยมปลายมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นจากส่วนที่สามารถเข้าถึงการศึกษาได้ง่ายขึ้นกว่าเดิม สัดส่วนของการเข้าเรียนอาชีวศึกษาลดลงอย่างต่อเนื่อง ขณะที่อุดมศึกษามีการขยายตัวอย่างต่อเนื่อง เด็กด้อยโอกาสและเด็กพิการตลอดจนการศึกษานอกระบบสามารถเพิ่มการให้บริการได้เพิ่มขึ้น

ประเด็นที่ 4 การผลิตและพัฒนาคนทางเทคนิคซึ่งเป็นประเด็นที่เกี่ยวกับการที่สังคมไทยให้ความสนใจกับอาชีวศึกษาลดลง แต่ขณะเดียวกันก็ไม่มีวิธีการที่เหมาะสมที่จะเปิดโอกาสให้คนงานที่ทำงานอยู่แล้วในภาคเกษตรกรรม ภาคการผลิต และภาคบริการได้รับการพัฒนาทักษะหรือฝีมือแรงงานอย่างต่อเนื่อง ซึ่งในรายงานดังกล่าวได้เสนอให้มีการจัดระบบมาตรฐานคุณวุฒิวิชาชีพ (Vocational qualification) ตั้งสถาบันคุณวุฒิวิชาชีพและจัดทำมาตรฐานอาชีพเพื่อให้มีการเทียบโอนความรู้และประสบการณ์การทำงาน

ประเด็นที่ 5 เป็นเรื่องกฎหมายการศึกษา ที่ยังมีกฎหมายที่อยู่ในกระบวนการนิติบัญญัติหลายฉบับ เช่นร่างพระราชบัญญัติเทคโนโลยีการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ... ซึ่งได้นำเสนอไปครั้งหนึ่งแล้วในส่วนประเด็นเทคโนโลยีทางการศึกษา ร่างพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันวิจัยระบบการศึกษาแห่งชาติ (องค์กรมหาชน) พ.ศ. ... ซึ่งเลียนแบบสถาบันวิจัยระบบสาธารณสุขแห่งชาติที่เกิดขึ้นไปแล้วและทำงานในเรื่องนี้ได้ผลดีในระดับหนึ่ง ร่างกฎกระทรวงว่าด้วยระบบ หลักเกณฑ์ และวิธีการประกันคุณภาพ พ.ศ. ... ซึ่งคณะผู้สังเคราะห์ได้เคยวิเคราะห์ไปแล้วว่าระบบที่เป็นอยู่แทนที่จะเป็นการคุ้มครองผู้บริโภค กลับเป็นการทำร้ายผู้บริโภคอย่างน้อยก็โดยทางอ้อม ร่างกฎกระทรวงว่าด้วยสิทธิการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานขององค์กรชุมชนและองค์กรเอกชน รูปแบบศูนย์เรียนรู้ พ.ศ. ... ซึ่งจะช่วยให้ภาคส่วนต่างๆ ที่สนใจจัดการศึกษา จัดทำได้สะดวกยิ่งขึ้น คณะผู้สังเคราะห์ไม่ทราบว่ากฎกระทรวงเหล่านี้มีความคืบหน้ามากน้อยเพียงใด แต่นับได้ว่าเป็นเจตนารมณ์ที่ดี ถ้ายังไม่ได้ทำควรต้องทำและถ้าไม่ทำด้วยเหตุผลอย่างไรควรมีคำอธิบาย

ประเด็นที่ 6 การศึกษาตลอดชีวิต การศึกษานอกระบบ และการศึกษาตามอัธยาศัย ซึ่งในกรณีของประเทศไทยนับได้ว่ามีความก้าวหน้าเป็นอย่างดี ซึ่งถ้ามีพัฒนาการที่ดีต่อไปในลักษณะเช่นนี้ การศึกษาตามอัธยาศัยจะมีความสำคัญมากขึ้นในอนาคต และถ้าหากมีระบบเทียบโอนความรู้ที่ดีจะเปิดโอกาสให้ผู้ศึกษาเลือกที่จะศึกษาตามอัธยาศัยโดยไม่พึ่งการศึกษาในระบบเลยก็เป็นไปได้ นี่คือภาพของการศึกษาในอนาคต

จากผลของการปฏิรูปในทศวรรษที่หนึ่ง (2542-2551) ซึ่งมีข้อสรุปโดยทั่วไปว่ามีส่วนช่วยให้ครอบคลุมได้ทั่วถึงแต่ยังมีปัญหา “คุณภาพ” ที่มีแนวโน้มว่าด้อยลง ทำให้มีการกล่าวถึงการปฏิรูปในทศวรรษที่สอง (2552-2561) ที่เริ่มในสมัยรัฐบาลอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ (2551-2554) ประกอบกับรายงานของคณะกรรมการวุฒิสภา (2552) “รายงานการพิจารณาเรื่องแนวทางปฏิรูปการศึกษาในทศวรรษที่สอง” ได้ชี้ว่าครอบครัวคนยากจนไม่ได้รับการศึกษาอย่างทั่วถึง เพราะนโยบายเรียนฟรี 12 ปี ไม่ได้ช่วยให้เรียนฟรีและไม่ได้ช่วยคนจนจริง พรรคประชาธิปัตย์จึงได้นำเสนอคำขวัญที่ว่า “เรียนดี เรียนฟรี อย่างมีคุณภาพ” โดยการเพิ่มการแจกเสื้อผ้าชุดนักเรียน ดำราเรียน และค่าใช้จ่ายที่โรงเรียนเรียกเก็บเพื่อพัฒนาผู้เรียน แต่ในที่สุดผู้ที่ยากจนก็แสดงความคิดเห็นว่าโครงการเหล่านี้ช่วยเหลือพวกเขาได้บ้างแต่ยังไม่ฟรีจริง เพราะในที่สุดแล้วสัดส่วนค่าใช้จ่ายเพื่อการศึกษาต่อรายได้ทั้งหมดของผู้ที่ยากจนยังสูงกว่าผู้ที่มีฐานะทางเศรษฐกิจเป็นอันมาก

ถึงแม้จะมีค่าใช้จ่ายเพื่อการศึกษาสำหรับคนยากจนน้อยกว่าผู้มีฐานะทางเศรษฐกิจมากก็ตาม แต่รายได้ของพวกเขาน้อยกว่าผู้มีฐานะทางเศรษฐกิจหลายสิบเท่า ดังนั้นประเด็นนี้จึงเป็นเพียงการหาเสียงทางการเมืองและถูกลืมไปโดยเร็วเมื่อมีการเปลี่ยนรัฐบาลใหม่

ในส่วนที่เกี่ยวกับสภาพการณ์ในการจัดการศึกษา มีการนำเสนอการจัดการศึกษาหลายรูปแบบ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการจัดการศึกษาโดยพระสงฆ์ซึ่งมีรูปแบบการจัดการศึกษาพระปริยัติธรรมแผนกนักธรรมและบาลี ซึ่งสนับสนุนโดยสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ ซึ่งมีปัญหาขาดแคลนทุกด้าน ทำให้การศึกษาของพระและเณรซึ่งส่วนใหญ่เป็นบุตรหลานของผู้ด้อยโอกาสในสังคม ประสบความด้อยโอกาสซ้ำสอง ขณะที่การศึกษาดังกล่าวมีเนื้อหาทางโลกน้อยเกินไป ทำให้พระสงฆ์เหล่านี้มีข้อจำกัดในการเผยแผ่พระพุทธศาสนาในอนาคต แต่การศึกษาอีกประเภทหนึ่งซึ่งเป็นการศึกษาในลักษณะโรงเรียนการกุศลภายใต้สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชน ซึ่งมีลักษณะเกี่ยวเนื่องระหว่างหน่วยราชการ บ้าน วัด โรงเรียน ทำให้สามารถจัดการศึกษาได้อย่างค่อนข้างมีคุณภาพดี มีรูปแบบการจัดการศึกษาเด็กปฐมวัยซึ่งค่อนข้างจะยังมีปัญหา โดยเฉพาะอย่างยิ่งด้านวิชาการและงบประมาณสนับสนุน ทั้งที่เป็นการศึกษาในช่วงที่สำคัญของชีวิต เป็นการเตรียมความพร้อมที่ดีแก่เด็ก การศึกษาสำหรับเด็กต่างด้าวในกรณีตัวอย่างในอำเภอแม่สอด จังหวัดตาก ค่อนข้างจะจัดการได้ดี โดยเฉพาะกรณีที่เปิดทางเลือกให้เด็กได้เรียนภาษาท้องถิ่น เพื่อสืบสานรากวัฒนธรรมของตน ขณะเดียวกันการเรียนภาษาไทยก็จะช่วยให้เด็กปรับตัวอยู่ในสังคมไทยได้เป็นอย่างดีและเป็นการศึกษาที่มีความยืดหยุ่นเหมาะสมสำหรับข้อจำกัดในด้านเวลาของเด็ก การศึกษาสำหรับผู้สูงอายุเป็นรูปแบบใหม่ที่จะยังมีความสำคัญเมื่อสังคมไทยมีสัดส่วนผู้สูงอายุเพิ่มมากขึ้น การจัดการศึกษาตลอดชีวิตเป็นมุมมองใหม่ที่การศึกษานอกโรงเรียนต้องการจะพัฒนาต่อไปสู่จุดมุ่งหมายดังกล่าว โดยเฉพาะอย่างยิ่งเป็นการออกแบบสำหรับผู้ด้อยโอกาสหรือผู้ที่ได้รับผลกระทบทางลบจากการที่ประเทศเข้าร่วมประชาคมอาเซียน ซึ่งควรมีมาตรการรับรองผู้ได้รับผลกระทบเหล่านี้ การนำเอาภูมิปัญญาไทยและเศรษฐกิจพอเพียงมาเป็นส่วนหนึ่งของการศึกษา เพื่อสร้างความเข้มแข็งให้แก่ชุมชนฐานรากก็เป็นอีกแนวทางหนึ่งที่ควรพิจารณาเสริมแนวทางการจัดการศึกษาเพื่อลดความเสี่ยงในอนาคต

ข้อเสนอบางประการเกี่ยวกับการปฏิรูปการศึกษา เกิดจากถึงแม้จะมีกรอบคิดการปฏิรูปที่เป็นผลจากพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติที่ผ่านมาเกือบสองทศวรรษ แต่ผลการดำเนินงานจริงยังค่อนข้างจะมีปัญหามาก ซึ่งทำให้โดยรวมการจัดการศึกษาขาดประสิทธิภาพ คือมีต้นทุนสูงแต่ผลผลิตไม่ได้คุณภาพเท่าที่ควร เป็นปัญหาการขาดความรับผิดชอบที่ตรวจสอบได้ (Accountability) ของกระทรวงศึกษาธิการ เมื่อมีการชุมนุมประท้วง เพื่อขับไล่รัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งที่มีข้อกล่าวหาว่าเป็นเผด็จการรัฐสภาที่มีการเริ่มก่อหวอดตั้งแต่ปลายปี 2555 จนเริ่มมีความเข้มแข็งในปลายปี 2556 และกลายเป็นคลื่นมหาชนนับหลายล้านจากทั่วประเทศ ต้นปี 2557 จนถึงเดือนพฤษภาคมของปีดังกล่าว เสียงเรียกร้องให้มีการปฏิรูปการเมือง กระบวนการยุติธรรม การปราบปรามการทุจริตประพฤติมิชอบ รวมทั้งปฏิรูปการศึกษาก่อนที่จะมีการเลือกตั้งครั้งต่อไปก็ดังขึ้นอย่างต่อเนื่อง ในรายงานนี้จะนำเสนอข้อเสนอของสมัชชาเครือข่ายปฏิรูปการศึกษา ซึ่งโดยหลักของข้อเรียกร้องดังกล่าวก็คือ ดึงเอาการจัดการศึกษาจากกระทรวงศึกษาธิการคืนมา

ให้ประชาชนโดยผ่านองค์กรปกครองท้องถิ่น สภาการศึกษาจังหวัด สภาการศึกษาชุมชน โดยการกระจายอำนาจการบริหารจัดการไปอยู่ที่สถานศึกษาโดยตรง

ส่วนข้อเสนอของสภาพัฒนาการศึกษานี้ในส่วน “สาระสังเขปประเด็นการปฏิรูปประเทศไทยด้านการศึกษา” (2557) เสนอการปฏิรูปใน 5 ประเด็นประกอบด้วย (1) การปฏิรูปครู ตั้งแต่การผลิตการคัดเลือก ผลตอบแทน การพัฒนาครู การกระจายครู สร้างสมรรถนะและความก้าวหน้าในวิชาชีพ ปัญหาการขาดแคลนครูในสาขาต่างๆ และให้ครูมีเวลากับการเรียนการสอนมากขึ้น (2) การปฏิรูปการเรียนรู้ แก้ปัญหาการอ่านไม่ออกเขียนไม่ได้ เน้นความสามารถในการวิเคราะห์ เพิ่มทักษะอาชีพ เพิ่มความรู้ความสามารถภาษาอังกฤษ (3) ปฏิรูปการบริหารจัดการ เน้นการกระจายอำนาจสู่เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาให้มีความคล่องตัวมากยิ่งขึ้น (4) การปฏิรูปการกระจาย-เพิ่มโอกาสและคุณภาพการศึกษาอย่างเท่าถึงและเท่าเทียม ลดปัญหาความเหลื่อมล้ำ ความไม่เป็นธรรมทางการศึกษา (5) ปฏิรูปและพัฒนากำลังคนเพื่อเพิ่มศักยภาพในการแข่งขัน โดยปรับหลักสูตรอาชีวศึกษาและอุดมศึกษาเพื่อตอบสนองความต้องการของประเทศ แต่ไม่มีการเสนอมาตรการยกระดับฝีมือแรงงานทั้งหมดของประเทศอย่างต่อเนื่อง

บทที่ 8 เป็นการสรุป ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายและการปฏิบัติ สิ่งที่เป็นหัวใจสำคัญของการปฏิรูปการศึกษาในปี 2542 อยู่ที่แนวการจัดการเรียนการสอนที่เน้นผู้เรียนเป็นศูนย์กลาง และการพัฒนาตลอดจนการประยุกต์ใช้เทคโนโลยีเพื่อสนับสนุนการเรียนการสอนที่เน้นผู้เรียนเป็นศูนย์กลาง ซึ่งทั้งสองเรื่องเป็นเรื่องที่กระทรวงศึกษาอาจจะไม่เข้าใจความหมายที่ลึกซึ้งของการปฏิรูปทั้งสองประเด็นและควรให้ความสนใจและดำเนินการให้ถูกต้อง แต่ผลปรากฏว่าการปฏิรูปการเรียนรู้ของครูในเรื่องนี้เป็นไปอย่างล่าช้ามาก ขณะที่ประเด็นเรื่องเทคโนโลยีเพื่อการศึกษากลับถูกละเลยโดยสิ้นเชิง ในขณะที่งานวิจัยได้ชี้ให้เห็นว่าการใช้สถาบันอุดมศึกษาทำหน้าที่เป็นที่เลี้ยงและมีการฝึกอบรมครูให้มีความรู้ในการจัดการเรียนการสอนโดยมีผู้เรียนเป็นศูนย์กลาง ประกอบกับพัฒนาขีดความสามารถในการทำงานวิจัยของครูเพื่อแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นในห้องเรียนโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน เพื่อสามารถช่วยครูให้แก้ปัญหาที่เกิดขึ้นในห้องเรียนได้จริง อีกทั้งไม่ต้องดึงครูออกจากห้องเรียน พร้อมทั้งมีการนำเทคโนโลยีมาช่วยครูในการจัดการเรียนการสอนให้มีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้น ตรงนี้เป็นสิ่งที่ถูกละเลยมาในอดีตและควรจะต้องทำให้ถูกต้องจริงตั้งแต่บัดนี้ ผลพลอยได้ก็ตามมาก็คือจะช่วยให้สถาบันอุดมศึกษารู้อยู่ปัญหาที่แท้จริงมากขึ้น หันมาทำงานวิจัยให้มากขึ้น ผลิตรูให้หน่อยลงและมีคุณภาพดีขึ้น พร้อมกับตอบสนองความจำเป็นในพื้นที่ได้เป็นอย่างดี ประเด็นนี้จึงเป็นจุดเน้นที่ควรดำเนินการอย่างเร่งด่วนและให้ครอบคลุมให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้

ส่วนประเด็นเรื่องการกระจายอำนาจควรเตรียมความพร้อมในทุกๆ ด้านที่สามารถทำได้ โดยเริ่มจากกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งรับโอนโรงเรียนขนาดเล็กตำบลละ 1 โรงไปบริหารจัดการ โดยที่กระทรวงศึกษาธิการยังคงต้องสนับสนุนทางวิชาการและการเงิน ขณะที่ท้องถิ่นเป็นเจ้าของและจะต้องมีทรัพยากรมาช่วยสมทบ และยังมีรูปแบบอีกหลากหลายที่มีการดำเนินการไปแล้ว เช่น โรงเรียนนิติบุคคล และโรงเรียนนาร่อง 300 โรงเรียน ใน 20 เขตพื้นที่การศึกษา ต้องพยายามแก้ปัญหามาตรฐานฝีมือแรงงาน โดยยกระดับฝีมือแรงงานของประเทศทั้งระบบ แทนการแก้ที่อาชีวศึกษาแต่เพียง

อย่างเดียวน การประกันคุณภาพการศึกษาที่มีความมุ่งหมายในการคุ้มครองผู้บริโภคก็จำเป็นต้องให้เป็นการคุ้มครองผู้บริโภคอย่างแท้จริง ไม่ใช่การทำร้ายผู้บริโภค ความพยายามในการปรับเปลี่ยนการจัดการการคลังเพื่อการศึกษาจากอุปทานไปสู่อุปสงค์เป็นสิ่งที่ดี แต่จะต้องกระทำด้วยความระมัดระวังมิให้เกิดผลกระทบทางลบตามมา รูปแบบที่ดีอีกรูปแบบหนึ่งคือ ภาษีเพื่อการศึกษา ซึ่งควรจะมีอัตราที่ทั้งเป็นบวกและลบในลักษณะก้าวหน้าสำหรับครอบครัวที่มีฐานะดีกับครอบครัวที่ยากจน แต่อุปสรรคสำคัญก็คือประชากรทั้งหมดมิได้อยู่ในฐานข้อมูลภาษีของประเทศ การดูแลเด็กตั้งแต่ปฐมวัยในครรภ์มารดาจนเกิดมาเข้าสู่การศึกษาปฐมวัยและหลังจากนั้น ระบบการศึกษาและระบบสนับสนุนอื่นๆ ของรัฐจะต้องมาทำให้อิทธิพลของฐานะทางเศรษฐกิจและสังคมของผู้ปกครองมีผลต่อคุณภาพการเรียนรู้ของผู้เรียนให้น้อยที่สุด ที่สำคัญที่สุดก็คือภาคการศึกษาไม่ควรจะเป็นปัจจัยในการสร้างความเหลื่อมล้ำให้เกิดขึ้นเองด้วย

การปฏิรูปตามแนวทางที่ได้นำเสนอในท้ายบทที่ 8 นี้ถ้าหากทำด้วยความรอบคอบและระมัดระวังพอสมควรก็อาจจะช่วยลดปัญหาคุณภาพทางการศึกษาของกำลังคนในประเทศไทยได้บ้าง พร้อมทั้งสร้างความเข้มแข็งให้กำลังคนในประเทศไทยในฐานะที่เป็นปัจจัยที่สำคัญที่สุดในการพัฒนาประเทศได้อย่างแท้จริงในที่สุด แต่ถ้าดำเนินการไม่รอบคอบหรือดำเนินการแบบไม่รู้จริงก็จะเกิดความล้มเหลวและปัญหาที่จะฉุดรั้งประเทศให้กลับมาเริ่มต้นใหม่ที่จุดเดิม ที่เรียกกันว่าเป็นกับดักของการพัฒนาประเทศก็เป็นไปได้เช่นกัน

บทที่ 2

กรอบแนวคิดที่ใช้ในการสังเคราะห์

2.1 บริบทของช่วงเวลา (2535-ปัจจุบัน)

การศึกษาบริบทของช่วงเวลานับว่ามีความสำคัญสำหรับใช้เป็นภูมิหลังเพื่อทำความเข้าใจประเด็น การศึกษาข้อเสนอและการค้นพบ ทั้งนี้สิ่งที่ได้อารัมภบทมาแล้วในตอนต้นว่า แนวคิดเรื่องการปฏิรูป การศึกษาของไทย ถ้าไม่นับการปฏิรูปครั้งแรกในสมัยสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (2396-2453) ในปี 2435 ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของการสร้างรัฐไทยสมัยใหม่ด้วยการรวบอำนาจเข้าส่วนกลาง เพื่อพยายามลด อิทธิพลอันเกิดจากการรุกรานโดยเจ้าอาณานิคมในขณะนั้น อันประกอบด้วยประเทศอังกฤษและฝรั่งเศส การปฏิรูปการศึกษาของไทยในระยะหลังตั้งแต่ปี 2518 เป็นต้นมา พร้อมกับกระแสเรียกร้องประชาธิปไตย จากการรวบอำนาจโดยเผด็จการทหาร ซึ่งในปี 2518 เป็นผลผลิตจากเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 ส่วนในปี 2542 เป็นผลจากการจัดทำรัฐธรรมนูญ ปี 2540 อันเป็นผลต่อเนื่องจากเหตุการณ์พฤษภาทมิฬ 17-19 พฤษภาคม 2535 ขณะที่เสียงเรียกร้องในปัจจุบันเป็นผลจากการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลที่มีผู้ตั้งฉายาว่าเป็นเผด็จ การรัฐสภา เมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม 2557 ซึ่งเกิดขึ้นพร้อมกับข้อเรียกร้องในการปฏิรูปรอบด้าน โดยมีการ ปฏิรูปทางการเมืองเป็นปัจจัยหลักของการปฏิรูป จากลักษณะที่ได้กล่าวมาแล้วสะท้อนให้เห็นว่าแรงด้าน ภายในระบบการจัดการการศึกษาของไทยมีค่อนข้างสูง การจะมีข้อเสนอเพื่อปฏิรูปการศึกษาได้จะต้องเกิด ช่องว่างทางอำนาจอันเกิดจากการเปลี่ยนแปลงชั่วคราวทางการเมือง จึงจะทำให้ข้อเสนอในการปฏิรูป การศึกษาเป็นไปได้ แต่ข้อเสนอทั้งหมดก็มีไขว่จะสามารถดำเนินไปได้อย่างราบรื่น เพราะข้อเสนอ ทั้งหลายที่ขาดงานวิจัยที่สนับสนุนโดยมีการลงในรายละเอียดพอสมควร จะมีสถานภาพเป็นข้อเสนอใน ลักษณะที่เป็นหลักการและเป็นข้อเสนอที่จะทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางโครงสร้าง แต่ถ้าหากมี รายละเอียดที่ไม่สามารถก่อให้เกิดการค่อยๆ ปรับเปลี่ยนไปได้ ก็จะมีแรงต่อต้านอย่างรุนแรงจากการ เปลี่ยนแปลงโครงสร้างขนานใหญ่ มีผลทำให้การปฏิรูปล้มเหลวได้

ข้อเรียกร้องสำคัญที่ก่อให้เกิดมีความคิดการปฏิรูปการศึกษาในครั้งแรก (2518) ได้อธิบายว่า การศึกษาของไทยในอดีตเน้นให้ความสำคัญกับการท่องจำ ไม่ได้ฝึกฝนการคิดวิเคราะห์อย่างมีเหตุผล การ วัดและประเมินผลมุ่งเน้นตัวความรู้ผ่านความจำมากกว่าการคิดวิเคราะห์ สังเคราะห์ ทำให้ผู้เรียนไม่มีความสุข มีความเครียดและวิตกกังวลสูง ไม่มีทักษะในการนำความรู้ไปประยุกต์ใช้แก้ปัญหา ไม่มีความคิด ริเริ่มสร้างสรรค์ มีผลทำให้ผู้สำเร็จการศึกษาของไทยมีความด้อยกว่าประเทศเพื่อนบ้านในเอเชียระดับแนว หน้า (ฝ่ายวิชาการสำนักพิมพ์เดอะบุคส์, 2546)

ในระหว่างการร่างรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 ได้มีการร่วมมือกันอย่างใกล้ชิดระหว่างสำนักงาน คณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ (ส.ก.ศ.) กับสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญสายการศึกษา (สสร.) สายการศึกษา เป็นผลทำให้รัฐธรรมนูญได้กำหนดสาระสำคัญเกี่ยวกับการศึกษาหลายเรื่อง โดยมีเรื่อง ที่สำคัญ 2 เรื่องคือ มาตรา 43 ความเสมอภาคในการรับการศึกษาขั้นพื้นฐานไม่น้อยกว่า 12 ปี โดยไม่เก็บ

ค่าใช้จ่าย และกำหนดให้มีกฎหมายการศึกษาแห่งชาติ ตามมาตรา 81 ซึ่งเป็นที่มาของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ตามที่ได้กล่าวไปแล้วในบทที่ 1

หลังจากที่พระราชบัญญัติดังกล่าวมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 20 สิงหาคม 2542 เป็นต้นมา ก็ได้มีการตั้งสำนักงานปฏิรูปการศึกษา (สปศ.) ตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้ง เมื่อวันที่ 11 มกราคม 2543 เป็นหน่วยงานอิสระที่มีฐานะเป็นนิติบุคคลทำหน้าที่เฉพาะกาลจนถึงวันที่ 10 กรกฎาคม 2546 ตามที่ได้กล่าวไปแล้ว จากนั้นได้มีพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 โดยมีผลบังคับใช้วันที่ 20 ธันวาคม 2545 เพื่อปรับปรุงการบริหารงานของกระทรวงศึกษาธิการให้สมบูรณ์เพื่อรองรับการปฏิรูปต่อไป ระหว่างนั้นในปี 2543 มีการจัดตั้งสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (องค์การมหาชน) ตามมาตรา 49 ของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และได้ทำการประเมินคุณภาพสถานศึกษา รอบแรกระหว่าง พ.ศ. 2544-2548 เป็นการประเมินตามสภาพจริงเพื่อเป็นพื้นฐานในการเรียนรู้และพัฒนา แต่ยังไม่ใช่การพิจารณารับรองมาตรฐานของสถานศึกษา เมื่อเข้าสู่การประเมินคุณภาพภายนอกรอบที่ 2 (พ.ศ. 2549-2553) จึงมีการรับรองมาตรฐานสถานศึกษาตาม พ.ร.บ. การศึกษาแห่งชาติ มาตรา 51

มาตรา 27 พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ 2542 ได้กำหนดให้คณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานกำหนดหลักสูตรแกนกลางการศึกษาขั้นพื้นฐานเพื่อความเป็นไทย ความเป็นพลเมืองดีของชาติ การดำรงชีวิต และการประกอบอาชีพ ตลอดจนเพื่อการศึกษาต่อ

ให้สถานศึกษาขั้นพื้นฐานมีหน้าที่จัดทำสาระหลักสูตรตามวัตถุประสงค์ในวรรคหนึ่งในส่วนที่เกี่ยวกับสภาพปัญหาในชุมชนและสังคม ภูมิปัญญาท้องถิ่น คุณลักษณะอันพึงประสงค์เพื่อเป็นสมาชิกที่ดีของครอบครัว ชุมชน สังคม และประเทศชาติ เป็นผลให้ในปี 2544 กระทรวงศึกษาธิการประกาศใช้หลักสูตรขั้นพื้นฐานให้สถานศึกษาจะต้องมีหลักสูตรของตนเอง โดยแต่ละสถานศึกษาต้องจัดทำสาระการเรียนรู้ทั้งรายวิชาที่เป็นพื้นฐานและรายวิชาที่ต้องการให้เด็กในแต่ละพื้นที่เรียนเพิ่มเติมเป็นรายปีและรายภาค

ระหว่างปี 2543-2546 ได้มีงานวิจัยที่เป็นการเตรียมความพร้อมในด้านต่างๆ เพื่อสนับสนุนการปฏิรูปการศึกษาตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 รวมทั้งการประเมินผลการปฏิรูปที่ผ่านมา 3 ปี ซึ่งถือได้ว่าเป็นการเตรียมความพร้อมเพื่อการปฏิรูปที่ดีในระดับหนึ่ง แต่จะสามารถนำความรู้จากการเตรียมความพร้อมดังกล่าวไปสู่การปฏิบัติอย่างแพร่หลาย ยังอาจจะเป็นปัญหาอยู่ด้วยกัน อย่างไรก็ตาม ตัวอย่างของงานดังกล่าวประกอบด้วย

ปี 2543 มนตรี จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ผลกระทบจากพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ข้อตกลงของรัฐบาลกับธนาคารพัฒนาเอเชีย นโยบายปฏิรูประบบราชการและการเปลี่ยนแปลงทางโครงสร้างประชากรของประเทศที่มีต่อการศึกษา และบทบาทของคณะครุศาสตร์ ศิษษาสาสตร์ ในการปฏิรูปการเรียนรู้และปฏิรูปวิชาชีพครู เสนอต่อ สำนักงานปฏิรูปการศึกษา

กลุ่มวิจัยและประเมินคุณภาพการศึกษา กรมสามัญศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ การมีส่วนร่วมของชุมชนในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานระดับมัธยมศึกษา (ตามแนวพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542)

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ การศึกษาบทบาทของคณะครุศาสตร์/ศึกษาศาสตร์ ในการปฏิรูปการเรียนรู้และปฏิรูปวิชาชีพครู

กมล สดประเสริฐ ดัชนีวัดความสำเร็จของการปฏิรูปการศึกษา เสนอต่อ สำนักงานปฏิรูปการศึกษา

ปี 2544 อุทัย บุญประเสริฐ และจิราภรณ์ จันทร์สุพัฒน์ ภารกิจโครงสร้างและการกำหนดกรอบอัตรากำลังสำหรับสถานศึกษาขั้นพื้นฐานที่สอดคล้องกับภารกิจและข้อกำหนดในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 เสนอต่อ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ

ปี 2545 ชัยยุทธ ปัญญสวัสดิ์สุทธิ์ การลงทุนทางการศึกษาของประเทศไทย เสนอต่อ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษา งานนี้ชี้ให้เห็นการใช้จ่ายงบประมาณการศึกษาตามแผนงานของรัฐ ซึ่งคิดเป็นสัดส่วนสูงถึงร้อยละ 4.2 ของ GDP พบว่ายังเป็นการใช้เงินที่ไม่มีประสิทธิภาพและไม่ได้ก่อให้เกิดความเป็นธรรมอย่างเป็นระบบ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในระดับประถมศึกษา

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ ร่วมกับ สสวท. สวทช. ศูนย์ภาคการณเทคโนโลยีเอเปค และศูนย์นวัตกรรมนโยบายมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี “ภาพอนาคตและกลยุทธ์: เราจะใช้ ICT เพื่อสนับสนุนการปฏิรูปการเรียนรู้ในโรงเรียนได้อย่างไร?” เป็นการเตรียมความพร้อมเพื่อใช้เทคโนโลยี ICT ประกอบในการปฏิรูปการศึกษา

ธีระ รุณเจริญ สภาพปัญหาการบริหารและการจัดการการศึกษาขั้นพื้นฐานของสถานศึกษาในประเทศไทย สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ

ศิริพรรณ ชุมชุม กระบวนการและยุทธศาสตร์การเรียนรู้ตลอดชีวิต รายงานวิจัย เสนอต่อ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ

สมบัติ จักรสมศักดิ์ และคณะ หลักสูตรท้องถิ่นระดับการศึกษาพื้นฐานช่วงชั้นประถมศึกษาโรงเรียนบ้านร่องเปือ จังหวัดเชียงราย รายงานวิจัย เสนอต่อ สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ กระบวนการปฏิรูปเพื่อพัฒนาคุณภาพการเรียนรู้: การประเมินและการประกัน

ธัญญา อภิบาลกุล และคณะ รูปแบบพัฒนาผู้บริหารสถานศึกษา: ปฏิรูปเพื่อเรียนรู้ในสถานศึกษา SINTPAE Model การวิจัยและเอกสารเพื่อประกอบการฝึกอบรมผู้บริหารสถานศึกษาเพื่อปฏิรูปการเรียนรู้ในสถานศึกษา

ปี 2546 สุชาดา จักรพิสุทธิ์ และคณะ การศึกษาทางเลือก: ฐานข้อมูลและการวิเคราะห์ งานวิจัย เสนอต่อ สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย

สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปการศึกษา รายงานการติดตามและประเมินผลการปฏิรูปการศึกษาในวาระครบ 3 ปี ในการประกาศใช้พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542

งานวิจัยในรายงานการประชุมการประชุมผลที่นำมาแสดงเป็นตัวอย่างสะท้อนถึงการเตรียมความพร้อมเพื่อการปฏิรูปการศึกษาในแง่มุมต่างๆ ในระดับหนึ่ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเตรียมความพร้อมในด้านการผลิตครู ภายหลังจากมีการจัดตั้งสำนักงานรับรองมาตรฐานและการประเมินคุณภาพการศึกษา (สมศ.) ใน พ.ศ. 2543 และมีการประเมินในระหว่างปี 2544-2548 การเข้าสู่การประเมินคุณภาพภายนอกรอบที่ 2 ระหว่างปี 2549-2553 ในช่วงเวลาดังกล่าวคือ 2545-2554 เป็นช่วงที่มีงานวิจัยเกี่ยวกับการประกันคุณภาพออกมาค่อนข้างมากถึง 536 เรื่อง เกือบ 3 ใน 4 ของงานวิจัยเกี่ยวกับการประกันคุณภาพทั้งหมดซึ่งมี 722 เรื่อง และคิดเป็นร้อยละ 9.74 ของงานวิจัยที่ได้ทำการศึกษาทั้งหมดชี้ให้เห็นว่าการประกันคุณภาพได้เอาเวลาและความพยายามจากการปฏิรูปการศึกษาในภาพรวมไปค่อนข้างมาก โดยในที่สุดการปฏิรูปและ “คุณภาพ” ของการศึกษาในภาพรวมก็ยังคงเป็นปัญหาอยู่จนถึงปัจจุบัน

ภายหลังจากที่มีการแก้ไขพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 ซึ่งมีผลบังคับใช้ในวันที่ 20 ธันวาคม 2545 มีผลทำให้มีการออกพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 ตามมา มีการแบ่งส่วนราชการในกระทรวงออกเป็น 5 หน่วยงานหลัก ได้แก่ สำนักปลัดกระทรวงศึกษาธิการ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน สำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษา สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา และสำนักงานสภการศึกษาแห่งชาติ ซึ่งถึงแม้ลดจำนวนหน่วยงานแต่เป็นการรวมอำนาจเข้าสู่ส่วนกลางที่เข้มข้นมากขึ้น แทนที่จะเป็นการกระจายอำนาจตามแนวทางของการปฏิรูปที่เน้นการกระจายอำนาจไปสู่สถานศึกษา หรือองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น หลังจากนั้นถึงแม้จะรายงานวิเคราะห์โอกาสทางการศึกษา โดย วิเชียร เกตุสิงห์ (2553) ที่ได้รายงานว่าในปีการศึกษา 2550-2551 อัตราการได้รับโอกาสสู่ทุกระดับประถมศึกษาของคนไทยเท่ากับร้อยละ 90.7 มัธยมศึกษาตอนต้น เท่ากับร้อยละ 78.5 มัธยมศึกษาตอนปลาย ร้อยละ 52.9 โดยมีอัตราเรียนต่อจากประถมสู่มัธยมศึกษาตอนต้นร้อยละ 96.8 และอัตราการเรียนต่อมัธยมศึกษาตอนปลายของผู้สำเร็จการศึกษามัธยมต้นเท่ากับร้อยละ 86.4 โดยมีอัตราการได้รับโอกาสสู่ทุติยภูมิในระดับการศึกษาคณะบังคับ (ประถมหนึ่ง ถึง มัธยมปีที่ 3) ร้อยละ 89.7 ซึ่งนับว่ามีการครอบคลุมของการเข้าถึงโอกาสทางการศึกษาสูงขึ้น แต่ปัญหาที่เริ่มปรากฏในขณะนั้นก็คือสัมฤทธิ์ผลทางการศึกษา ซึ่งก็มักจะถูกตีความว่าเป็น “คุณภาพ” ทางการศึกษาด้อยลง กล่าวคือการมีส่วนร่วมของผู้สำเร็จการศึกษาที่อ่านไม่ออกและ/หรือเขียนไม่ได้เพิ่มมากขึ้น ทำให้เกิดมีการตั้งคำถามถึงความสำเร็จในการปฏิรูปการศึกษาในทศวรรษแรก (2542-2551) เพื่อที่จะแก้ปัญหาดังกล่าว ในปี 2548 จึงได้มีการจัดตั้งสถาบันทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติ (องค์การมหาชน) และได้ดำเนินการทดสอบเพื่อเป็นการประเมินมาตรฐาน “คุณภาพ” ของการศึกษาในระดับชาติที่มีชื่อเรียกว่า Ordinary National Examination Test (O-net) ซึ่งถึงแม้ว่าจะมีเจตนาเพื่อยกระดับ “คุณภาพ” การศึกษา แต่ก็เป็นการเพิ่มแรงกดดันให้โรงเรียนและครูจะต้องเพิ่มเนื้อหาทางวิชาการเพื่อความสำเร็จในการทำให้นักเรียนสามารถสอบผ่านข้อสอบ O-net ได้ ซึ่งเป็นส่วนสำคัญอีกประการหนึ่ง โดยแรงกดดันดังกล่าวจะถูกส่งต่อไปถึงตัวเด็กนักเรียนเองและผู้ปกครองในที่สุด

ปัญหาเรื่อง ‘คุณภาพ’ การศึกษาและการครอบคลุมของโอกาสทางการศึกษาแก่เด็กที่มาจากครอบครัวที่ยากจน อันเป็นสิ่งที่ปรากฏและเป็นผลจากทศวรรษแรกของการปฏิรูปการศึกษา (2542-2551) ทำให้เกิดมีข้อเสนอในการปฏิรูปในทศวรรษที่สอง (2552-2561) โดยการศึกษาของคณะกรรมการการศึกษาวิเทศา (2552) ได้อธิบายเหตุผลไว้ดังต่อไปนี้

การศึกษาขั้นพื้นฐาน

“สาเหตุของปัญหาที่ทำให้เด็กจากครอบครัวยากจนไม่ได้รับการศึกษาอย่างทั่วถึงข้อแรกคือนโยบายเรียนฟรี 12 ปี ไม่ได้เรียนฟรีและไม่ได้ช่วยคนจนจริง” เนื่องจากรัฐบาลจัดสรรงบประมาณไว้ไม่พอเพียง โรงเรียนขนาดใหญ่หลายแห่งโดยเฉพาะโรงเรียนในเมืองที่มีชื่อเสียงเก็บค่าใช้จายเพิ่มเติม ทั้งการส่งลูกหลานไปเรียนหนังสือยังมีค่าใช้จายอื่นนอกเหนือค่าเล่าเรียน ทั้งค่าเดินทาง ค่าหนังสือ และอุปกรณ์การเรียนต่างๆ ทำให้คนจนต้องรับภาระค่าใช้จายการศึกษาสูงเมื่อเทียบกับรายได้ของพวกเขา และคนจนไม่สามารถลงทุนกับการศึกษาแข่งขันกับคนชั้นกลางและคนรวยได้อย่างเท่าเทียม

สาเหตุข้อต่อมาคือ **“การจัดสรรงบประมาณและการกระจายครูอาจารย์สู่สถานศึกษาต่างๆของรัฐบาลมีความไม่เป็นธรรมสูง”** เอื้อต่อโรงเรียนขนาดใหญ่ในเมืองมากกว่าโรงเรียนขนาดเล็กในชนบท ทำให้โรงเรียนที่คุณภาพแตกต่างกัน ซึ่งคนรวยและคนชั้นกลางมีโอกาสสอบแข่งขันไปเรียนต่อระดับสูงได้มากกว่าคนจน

การอาชีวศึกษา

หลักสูตรการศึกษาขาดความชัดเจนว่า จะให้ผู้สำเร็จการศึกษาเข้าศึกษาต่อในระดับสูงหรือเข้าทำงาน และยังไม่สามารถสร้างสมรรถนะในการปฏิบัติงานได้จริง เนื่องจากเทคโนโลยีของงานเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว ทำให้เกิดความสูญเปล่าและซ้ำซ้อนในการพัฒนากำลังแรงงาน เนื่องจากผู้ที่จบการศึกษาแล้วต้องปรับตัวเข้ารับการฝึกอบรมก่อนการปฏิบัติงานอีกครั้งจากสถานประกอบการ

ระดับอุดมศึกษา

สถาบันอุดมศึกษามีคุณภาพแตกต่างกันมาก จัดการเรียนการสอนเชิงพาณิชย์ และเน้นการผลิตบัณฑิตเชิงปริมาณ การจัดหลักสูตรการเรียนการสอน ขาดการเน้นฝึกภาคปฏิบัติและการเชื่อมโยงกับการทำงาน ทำให้ผู้สำเร็จการศึกษขาดคุณลักษณะที่ผู้ใช้ต้องการ นักศึกษาไทยร้อยละ 83 เรียนอยู่ในสถาบันที่เน้นด้านทฤษฎีหรือสาขาวิชาที่เน้นความรู้ภาควิชาการ มีเพียงร้อยละ 17 ที่เรียนในสถาบันที่เน้นการปฏิบัติและเทคนิค เพื่อมุ่งสู่การทำอาชีพที่ต้องลงมือกระทำ

ด้านสถาบันการศึกษา

มีคุณภาพแตกต่างกันมาก ทำให้ต้องมีการแข่งขันแย่งกันเข้าโรงเรียนและมหาวิทยาลัยของรัฐที่มีชื่อเสียง ทำให้ทั้งผู้เรียนและผู้ปกครอง รวมทั้งครูต้องเคร่งเครียด มุ่งเน้นที่การให้วิชาความรู้ในรายวิชาในการตัดสินผลการสอบเข้าเรียนมากกว่าการใช้คุณธรรม จริยธรรมและการใช้ปัญญาในการวิเคราะห์แก้ไข ปัญหาของตนเองและสังคม **ทั้งนี้ปัญหาที่เราเผชิญอยู่คือ ในเรื่องปัญญาและจิตยังมีอยู่น้อย โดยเมื่อ**

ปัจจุบันการศึกษาไทยไม่ได้สร้างและพัฒนาเกี่ยวกับเรื่องของปัญญาและจิตแก่ผู้เรียน จึงเกิดปัญหาต่างๆ ตามมา

ข้อเสนอแนะ

จากผลการศึกษาของคณะกรรมการการศึกษา วุฒิสภา โดยการศึกษาจากรายงานของหน่วยงานทางการศึกษาที่เกี่ยวข้อง และจากการเสวนาเรื่อง ปฏิรูปการศึกษาระดับประชาชนและผลการสังเคราะห์ของคณะกรรมการฯ สามารถสรุปแนวทางการปฏิรูปการศึกษาในทศวรรษที่สองในประเด็นที่เห็นว่ามี ความสำคัญและเป็นปัจจัยที่เป็นเงื่อนไขความสำเร็จของการปฏิรูปการศึกษา 3 ประการคือ คุณภาพผู้เรียน โอกาสทางการศึกษา และการผลิตและพัฒนาครู

1. คุณภาพของผู้เรียน ได้มีการกำหนดแนวทางที่มุ่งเน้นในการสร้างกระบวนการพัฒนาผู้เรียนให้มีคุณภาพ 4 ประการ ดังนี้
 - 1.1 ส่งเสริมกิจกรรมนักเรียนนักศึกษา เพื่อเป็นกระบวนการในการพัฒนาจิตสาธารณะ ทักษะการคิดและทักษะการทำงาน
 - 1.2 ส่งเสริมการเรียนรู้การสอนประวัติศาสตร์ ศิลปวัฒนธรรม เพื่อสร้างจิตใจรักเพื่อนมนุษย์ มีสำนึกรักชุมชน ท้องถิ่นและประเทศชาติ
 - 1.3 ส่งเสริมการเรียนรู้การสอนหลักธรรมของศาสนา เพื่อสร้างคุณธรรมจริยธรรมของผู้เรียน
 - 1.4 ส่งเสริมกิจกรรมลูกเสือ เนตรนารี และยุวภาษา เพื่อเป็นเครื่องมือในการพัฒนาให้เกิดจิตสาธารณะ และทักษะชีวิต
2. โอกาสทางการศึกษา
 - 2.1 ปรับปรุงระบบการสอบคัดเลือกเข้าเรียนต่อในมหาวิทยาลัยหรือสถาบันการศึกษาต่างๆ โดยให้นำโครงการนครปฐมโมเดล มาใช้ ที่มีแนวคิดให้เด็กผูกโยงกับกิจกรรมทางสังคมและชุมชน และสามารถนำกิจกรรมความดีมาตีค่าเป็นคะแนน โดยกำหนดเป็นนโยบายเพื่อนำไปสู่การปฏิบัติไปยังมหาวิทยาลัยในทุกภูมิภาคของประเทศ รวมทั้งระบบการรับนักเรียนระดับอาชีวศึกษาด้วย
 - 2.2 รัฐควรกำหนดนโยบายในการสนับสนุนให้มีทุนการศึกษาหรือเงินให้เปล่าแก่เด็กยากจนหรือเด็กด้อยโอกาสเป็นการเฉพาะ เพื่อเป็นการลดช่องว่างระหว่างคนรวยกับคนจน
 - 2.3 รัฐจะต้องจัดสรรงบประมาณสำหรับการกู้ยืมเงินเพื่อการศึกษาให้เพียงพอ พร้อมทั้งเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารจัดการกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาให้เกิดผล
3. การผลิตและพัฒนาครู
 - 3.1 ครูต้องมีจิตวิญญาณของความเป็นครู ต้องมีความสามารถและทักษะในการจัดการเรียนรู้ให้เด็กมีคำตอบแทนสูงขึ้น เหมาะสมกับฐานะทางสังคมที่ต้องได้รับการยอมรับ

3.2 ควรกำหนดให้มีการประเมินผลงานครูใหม่ โดยเน้นการประเมินผลงานของครูที่พิจารณาจากคุณภาพที่เกิดขึ้นในตัวผู้เรียน มากกว่าการเสนอเอกสารวิชาการ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมอย่างแท้จริง

สถาบันการผลิตครู ต้องได้รับการส่งเสริมให้มีความเข้มแข็ง มีประสิทธิภาพและมีภารกิจในการผลิตครูเป็นหลัก

จะเห็นได้ว่าการศึกษาดังกล่าวได้พุ่งเป้าไปที่ความไม่เท่าเทียมกันในการเข้าถึงโอกาสทางการศึกษาของเด็กที่ด้อยโอกาสและ/หรือมาจากครอบครัวที่ยากจนเป็นสำคัญ อีกจุดหนึ่งคือ ปัญหาคุณภาพครู ซึ่งเน้นเรื่องจิตวิญญาณความเป็นครูกับการประเมินผลงานของครูที่ไม่สะท้อนคุณภาพที่เกิดขึ้นกับผู้เรียนโดยตรง

ในขณะที่งานของ สุวิมล ว่องวานิช (2556) ได้ชี้ให้เห็นว่าปัญหาการปฏิรูปการศึกษาในทศวรรษแรกมีดังนี้

1. นโยบายการจัดการศึกษาเปลี่ยนแปลงบ่อย ส่งผลกระทบต่อแนวทางการจัดการศึกษาของสถานศึกษา

2. ขาดความเป็นเอกภาพในการขับเคลื่อนการปฏิรูปการศึกษา

3. กระบวนการที่ใช้ในการขับเคลื่อนไม่มีความแตกต่างกันตามบริบทของโรงเรียน

4. การขับเคลื่อนนโยบายไม่ได้เป็นแบบบูรณาการแต่เป็นการทำงานแบบแยกส่วน

5. ปัญหาของครูในการเปลี่ยนผ่านทางการศึกษา

จะเห็นได้ว่าการระบุปัญหาของคณะกรรมการการศึกษา วุฒิสภา (2552) เป็นการวิเคราะห์ปัญหาจากสภาพที่เกิดขึ้นจริง ในขณะที่ของ สุวิมล ว่องวานิช (2556) เป็นการวิเคราะห์ปัญหาที่เกิดจากวิธีการบริหารจัดการ เป็นที่น่าสังเกตว่า การปฏิรูปการศึกษาทศวรรษที่ 2 นั้น เริ่มต้นพร้อมกับรัฐบาลอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ (ธันวาคม 2551-สิงหาคม 2554) ซึ่งก่อนเลือกตั้งได้หาเสียงโดยการเสนอให้ทุกคนเรียนฟรีอย่างมีคุณภาพ 15 ปี ซึ่งได้มีการศึกษาติดตามในเรื่องนี้โดย กิตติยา เอ็ฟฟานอส และศุณิสรา ทดลา (2555) โดยชี้ว่าโครงการดังกล่าวเริ่มตั้งแต่เดือนพฤษภาคม 2552 โดยรัฐบาลหวังว่าจะใช้เป็นกลไกในการพัฒนาคุณภาพการศึกษา แต่ผลการประเมินจากสำนักงานทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติ (สทศ.) และสำนักงานรับรองและประเมินคุณภาพการศึกษา (สมศ.) ต่างเผยแพร่ผลการประเมินด้านคุณภาพผู้เรียนในภาพรวมปรากฏว่าเป็นไปในทิศทางเดียวกัน คือคุณภาพผู้เรียนอยู่ในระดับไม่ดี และมีแนวโน้มว่าจะตกต่ำลงไปอีก โดยโครงการดังกล่าวได้กำหนดวัตถุประสงค์ในช่วงปี 2552-2554 ดังนี้

ปี 2552

เพื่อให้ นักเรียนทุกคนมีโอกาสได้รับการศึกษาโดยไม่เสียค่าใช้จ่ายสำหรับรายการหนังสือเรียน อุปกรณ์การเรียน เครื่องแบบนักเรียน และกิจกรรมพัฒนาผู้เรียน ที่ภาครัฐให้การสนับสนุน

ปี 2553

พัฒนาคุณภาพการศึกษาควบคู่ไปกับการเสริมสร้างโอกาสและความเสมอภาคทางการศึกษาให้กับผู้เรียน จึงได้กำหนดให้มีโครงการที่เป็นนโยบายหลักเข้ามาเสริมให้เกิดกระบวนการเรียนฟรี เรียนดี 15 ปีอย่างมีคุณภาพ ใน 4 เรื่องคือ การพัฒนาครู การพัฒนาสื่อเทคโนโลยีสารสนเทศเพื่อการศึกษา การพัฒนาโรงเรียนดี และพัฒนาหลักสูตรการเรียนการสอน กระบวนการจัดการเรียนการสอนและประเมินผล

ปี 2554

เพื่อสร้างโอกาสและขยายโอกาสทางการศึกษาแก่เด็ก เยาวชน และประชาชนอย่างทั่วถึง มีคุณภาพและเป็นธรรม ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ และนโยบายเร่งด่วนของรัฐบาล โดยให้นักเรียนมีโอกาสได้รับการศึกษาขั้นพื้นฐานโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย ตามรายการที่รัฐสนับสนุน ได้แก่ ค่าเล่าเรียน (ค่าอุดหนุนรายหัวตามปกติ/ค่าจัดการเรียนการสอนปกติ) ค่าหนังสือเรียน ค่าอุปกรณ์การเรียน ค่าเครื่องแบบนักเรียน และค่ากิจกรรมพัฒนาคุณภาพผู้เรียน อย่างเท่าเทียมกัน

ผลการวิจัยสรุปได้ดังนี้

1. ปัญหาการจัดการศึกษาของ “นโยบายเรียนดีเรียนฟรี 15 ปี อย่างมีคุณภาพ”

1.1 ปัญหาเชิงโครงสร้าง มีสองประการ คือ 1) ปัญหาในกระบวนการกำหนดนโยบายที่ขาดความสอดคล้องเชื่อมโยงกับสภาพปัญหาและไม่อาจนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติได้จริง 2) การกำหนดงบประมาณที่ไม่สอดคล้องกับสภาพความต้องการจำเป็น และการใช้ฐานคิดการกำหนดค่าใช้จ่ายของโรงเรียนขนาดกลางที่มีค่าใช้จ่ายต่ำที่สุดเมื่อเทียบกับโรงเรียนขนาดอื่นๆ มาเป็นตัวแทนในการจัดสรรงบประมาณให้กับโรงเรียนขนาดเล็ก โรงเรียนขนาดใหญ่ และโรงเรียนขนาดใหญ่พิเศษ ซึ่งโรงเรียนขนาดแตกต่างกันมีค่าใช้จ่ายแตกต่างกัน

1.2 ปัญหาเชิงกระบวนการ มีสองประการ คือ 1) การประชาสัมพันธ์ที่ไม่ก่อให้เกิดความเข้าใจในกลุ่มผู้ปกครอง และ 2) การนำนโยบายสู่การปฏิบัติ สรุปปัญหาได้ 6 ประการคือ (1) ปัญหางบประมาณไม่เพียงพอทำให้ไม่เกิดการเรียนฟรีจริงตามชื่อนโยบาย สำหรับโรงเรียนขนาดใหญ่และขนาดกลาง ยกเว้นโรงเรียนขนาดเล็กที่อยู่ในชนบท (2) ปัญหาความยุ่งยากเกี่ยวเนื่องกับระเบียบการเบิกจ่ายเงินทั้งต่อฝ่ายโรงเรียนและฝ่ายผู้ปกครอง (3) ปัญหาเรื่องคุณภาพของรายการที่รัฐให้ฟรี (4) ปัญหาการระเบียบการเบิกจ่าย (5) ปัญหาการเพิ่มภาระงานธุรการของครู และ (6) ผลกระทบทางลบต่อกระบวนการจัดการเรียนสอนสำหรับโรงเรียนขนาดใหญ่ แต่ส่งผลกระทบทางบวกต่อกระบวนการเรียนการสอนสำหรับโรงเรียนขนาดเล็กในชนบท

1.3 ปัญหาเชิงผลลัพธ์ มีสองประการคือ 1) คุณภาพผู้เรียนชี้ด้วยข้อมูลจากหน่วยงาน/โครงการที่มีความน่าเชื่อถือได้แก่ ผลการทดสอบจากสถาบันทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติ (องค์การมหาชน) หรือ สทศ. ผลการประเมินมาตรฐานด้านผู้เรียนจากสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (องค์การมหาชน) หรือ สมศ. คะแนนทดสอบจากโครงการประเมินผลนักเรียนนานาชาติ (Programme for International Student Assessment: PISA) และผลการจัดอันดับความสามารถด้านการแข่งขันของประเทศ ด้านการศึกษาจากสถาบัน (International Institute for Management Development: IMD) ให้ผลสอดคล้อง

กันโดยสรุปได้ว่าหลังใช้นโยบายฯ แล้ว คุณภาพผู้เรียนมีแนวโน้มว่าจะลดต่ำลง ยกเว้นข้อมูลผลการประเมินจากกระทรวงศึกษาธิการที่สวนทางโดยระบุว่าคุณภาพผู้เรียนน่าจะดีขึ้น 2) ระดับความพึงพอใจของผู้ที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ ผู้บริหารและครูผู้สอนมีความพึงพอใจที่นโยบายนี้ช่วยลดภาระของผู้ปกครอง แต่ไม่พึงพอใจความยุ่งยากในการเบิกจ่าย และความไม่พอเพียงของงบประมาณ กับการเพิ่มภาระงานธุรการให้ครู ส่วนผู้ปกครองไม่พึงพอใจที่นโยบายนี้ฟรีไม่ครบทุกรายการ

หลังจากรัฐบาลชุดดังกล่าวได้มีการเปลี่ยนแปลงโดยมีนายกรัฐมนตรีคนใหม่เป็น น.ส.ยิ่งลักษณ์ ชินวัตร (สิงหาคม 2554-พฤษภาคม 2557) รัฐบาลได้เน้น โครงการส่งเสริมความสามารถทางด้าน IT ให้กับเด็กนักเรียนตั้งแต่ชั้นประถมหนึ่ง โดยประกาศที่จะแจก Tablet แก่นักเรียนชั้นประถมศึกษาปีที่ 1 ทั่วประเทศ ซึ่งก็มีการแจกจริงในที่สุด แต่ก็ได้รับการวิพากษ์วิจารณ์ถึงความเหมาะสมสำหรับเด็กที่อายุยังน้อย นอกจากนั้นยังมีปัญหาคุณภาพและการบำรุงรักษาเครื่อง จนเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลโดยคณะรักษาความสงบแห่งชาติหลังจากวันที่ 22 พฤษภาคม 2557 โครงการดังกล่าวก็ถูกระงับไปโดยปริยาย โดยที่การปฏิรูปการศึกษาในทศวรรษที่ 2 (2552-2561) ยังไม่ได้มีการดำเนินการอย่างจริงจัง ในขณะที่รัฐบาลปัจจุบัน (พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา 22 พ.ค. ถึงปัจจุบัน) ก็มีแผนการปฏิรูปที่มีการกำหนดประเด็นแต่ยังมิได้รับการประกาศและดำเนินการปฏิรูปอย่างเป็นทางการ โดยประเด็นเหล่านี้จะพิจารณากันต่อไป

จากภาพบริบทของประเทศไทยที่กล่าวมา อาจจะกล่าวได้ว่าแผนการปฏิรูปทางการศึกษาที่จัดทำเป็นระบบอย่างแท้จริงคือ พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 2 พ.ศ. 2545 แต่การปฏิรูปดังกล่าวก็มีอุปสรรคอยู่มาก โดยที่อุปสรรคที่สำคัญบางประการที่ได้มีการกล่าวถึงไปแล้วโดยสุวิมล ว่องวานิช (2556) ก็คือ นโยบายการจัดการศึกษาเปลี่ยนแปลงบ่อย ส่งผลกระทบต่อแนวทางการจัดการศึกษาของสถานศึกษา และผลที่ตามมาคือการขาดเอกภาพในการขับเคลื่อนการปฏิรูปการศึกษา รวมทั้งปัญหาของครู ซึ่งได้มีการเตรียมการที่จะรับมือกับปัญหานี้ในระดับหนึ่งแต่ก็ไม่อาจหยุดยั้งปัญหาได้ จึงยังคงเป็นปัญหาของการจัดการศึกษาและเป็นประเด็นที่จะต้องศึกษาเพื่อให้เกิดการปฏิรูปอย่างแท้จริงต่อไป

เป็นที่น่าสังเกตว่าตั้งแต่ปี 2535 จนถึงปัจจุบัน ประเทศไทยมีนายกรัฐมนตรี 16 คน รักษาการตำแหน่งนายกรัฐมนตรี 1 คน คณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข (คปค.) และคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) 2 ชุด มีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ 25 คน และคณะรัฐประหาร 2 ชุด ตรงนี้จึงเป็นปัญหาความไม่เป็นเอกภาพและความไม่ต่อเนื่องของนโยบาย ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว ดังนั้นก่อนที่จะคิดปฏิรูปการศึกษาในรอบต่อไป ควรที่จะต้องย้อนกลับมาศึกษาว่า การปฏิรูปในทศวรรษแรก (2542-2551) มีเนื้อหาอย่างไร มีปัญหาในทางปฏิบัติอย่างไร และมีแนวทางที่ควรปรับปรุงแก้ไขอย่างไร รวมทั้งข้อเสนอในการปฏิรูปที่มีอยู่มากมายในปัจจุบันเหมือนกันหรือแตกต่างกันกับข้อเสนอที่มีอยู่ในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 2 2545 อย่างไร เพราะกฎหมายฉบับดังกล่าวยังคงมีผลบังคับใช้อยู่ในปัจจุบัน โดยจะสังเคราะห์จากการวิจัยและข้อเขียน ตลอดจนรายงานและบทความที่เกี่ยวข้องในช่วงระยะเวลาตั้งแต่ พ.ศ. 2535 จนถึงปัจจุบัน

2.2 กรอบแนวคิดที่ได้จากสารบัญญัติของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2545

ความหมายทั่วไป

“การศึกษา”

หมายความว่า กระบวนการเรียนรู้เพื่อความเจริญงอกงามของบุคคลและสังคม โดยการถ่ายทอดความรู้ การฝึกอบรม การสืบสานทางวัฒนธรรม การสร้างสรรค์จรรโลงความก้าวหน้าทางวิชาการ การสร้างองค์ความรู้ขึ้นเกิดจากการจัดสภาพแวดล้อม สังคมการเรียนรู้ และปัจจัยเกื้อหนุนให้บุคคลเรียนรู้อย่างต่อเนื่องตลอดชีวิต

“การศึกษาตลอดชีวิต”

หมายความว่า การศึกษาที่เกิดจากการผสมผสานระหว่างการศึกษาในระบบ การศึกษานอกระบบ และการศึกษาตามอัธยาศัย เพื่อให้สามารถพัฒนาคุณภาพชีวิตได้อย่างต่อเนื่องตลอดชีวิต

“มาตรฐานการศึกษา”

หมายความว่า ข้อกำหนดเกี่ยวกับคุณลักษณะคุณภาพที่พึงประสงค์ และมาตรฐานที่ต้องการให้เกิดขึ้น ในสถานศึกษาทุกแห่ง เพื่อใช้เป็นหลักในการเทียบเคียงสำหรับการส่งเสริมและกำกับดูแล การตรวจสอบ การประเมินผล และการประกันคุณภาพทางการศึกษา

“ครู”

หมายความว่า บุคลากรซึ่งทำหน้าที่หลักทางด้านการเรียนการสอน และส่งเสริมการเรียนรู้ของผู้เรียน ด้วยวิธีการต่างๆ ในสถานศึกษาของทั้งรัฐและเอกชน

2.2.1 ความมุ่งหมายและหลักการ

เป้าหมายของการศึกษาต้องเป็นไปเพื่อพัฒนาคนไทยให้เป็นมนุษย์ที่สมบูรณ์ทั้งร่างกาย จิตใจ สติปัญญา ความรู้ คุณธรรม มีจริยธรรม และวัฒนธรรมในการดำรงชีวิต สามารถอยู่ร่วมกับผู้อื่นได้อย่างมีความสุข มีความสามารถในการประกอบอาชีพ รู้จักพึ่งตนเอง มีความริเริ่มสร้างสรรค์ ใฝ่รู้ และเรียนรู้ด้วยตนเองอย่างต่อเนื่อง

จุดเน้นที่เป็นเป้าหมายของการศึกษาคือ การเป็นมนุษย์ที่สมบูรณ์ เริ่มที่ร่างกาย ก็คือการมีสุขภาพร่างกายที่ดีแข็งแรง มีสุขภาพจิตที่ดี มีสติ คือความขี้คิด และมีปัญญา คือ ความรู้ความเข้าใจในสิ่งต่างๆ ตามสภาพความเป็นจริงของสิ่งนั้นๆ มีสำนึกและความคิดที่ดีที่กำกับการกระทำ ทำให้สามารถดำรงชีวิตอยู่ร่วมกับผู้อื่นได้อย่างมีความสุข ซึ่งก็หมายความว่าผู้อื่นก็มีความสุขจากการที่มีผู้มีการศึกษาอยู่ร่วมด้วย ต้องมีทัศนคติที่ดีต่อการประกอบอาชีพเพื่อที่ตนเองจะได้สามารถพึ่งตนเองได้ไม่เป็นภาระแก่ผู้อื่น มีความคิดสร้างสรรค์และรักการเรียนรู้ด้วยตนเองอย่างต่อเนื่อง

คุณสมบัติดังกล่าวจึงจะถือได้ว่าเป็นมนุษย์ที่สมบูรณ์ และกระบวนการที่ก่อให้เกิดการเรียนรู้ที่นำไปสู่คุณสมบัติดังกล่าวที่เรียกว่า “การศึกษา” นั้น ถ้าสามารถผลิตมนุษย์ออกมาให้เป็นมนุษย์ที่สมบูรณ์

ดังกล่าว เรียกว่ากระบวนการที่มีคุณภาพได้มาตรฐานหรือกระบวนการที่มี “คุณภาพดี” กระบวนการศึกษาที่ผลิตคนซึ่งเป็นสัตว์ชนิดหนึ่งที่มีความสามารถในการรับการฝึกอบรมเพื่อการเปลี่ยนแปลงตนเองให้มีความสมบูรณ์มากขึ้น เรียกว่าการศึกษาที่มีคุณภาพ หรือคุณภาพที่เกิดจากการศึกษา หรือเรียกสั้นๆ ว่า “คุณภาพการศึกษา” การจัดการศึกษาดังกล่าวเป็นการจัดการศึกษาตลอดชีวิตในรูปแบบที่หลากหลายทั้งการศึกษาในระบบ นอกกระบบ และตามอัธยาศัย ให้สังคมเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาโดยไม่จำกัดว่าเป็นหน้าที่ของรัฐเท่านั้น และต้องมีกระบวนการพัฒนาทั้งสาระและกระบวนการเรียนรู้ให้เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง มีเอกภาพทางนโยบาย หมายถึงการมีนโยบายที่แน่นอนชัดเจน แต่จะต้องมีรูปแบบในการจัดการที่หลากหลายเหมาะสมสำหรับปัจเจกบุคคล สภาวะแวดล้อม บริบท และพื้นที่ เพื่อให้ผู้ที่ได้รับการศึกษาคบครัว ชุมชน และสังคมที่เกี่ยวข้องได้รับประโยชน์จากบริการการศึกษาดังกล่าวมากที่สุด โดยอำนาจการจัดการศึกษาดังกล่าวจะต้องกระจายลงสู่เขตพื้นที่การศึกษา สถานศึกษา และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามความเหมาะสมของแต่ละกรณี

เพื่อให้การจัดการศึกษามีคุณภาพได้มาตรฐาน อันเป็นลักษณะที่เป็นกลไกในการคุ้มครองผู้บริโภค จะต้องจัดให้มีระบบประกันคุณภาพการศึกษาทุกระดับและทุกประเภทการศึกษา และเนื่องจากครูเป็นบุคลากรที่สำคัญมากในกระบวนการจัดการศึกษา จะต้องทำให้ครูเป็นผู้ที่มีคุณภาพโดยการส่งเสริมให้มีมาตรฐานวิชาชีพของครู อาจารย์ และบุคลากรทางการศึกษาโดยบุคลากรเหล่านี้จะต้องได้รับการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง เพื่อให้การจัดการศึกษาได้รับการจัดขึ้นอย่างทั่วถึงและเพียงพอสำหรับประชาชนทุกคน จะต้องมีการระดมทรัพยากรจากแหล่งต่างๆ มาใช้ในการจัดการศึกษาโดยไม่หวังพึ่งจากงบประมาณแผ่นดินแต่เพียงอย่างเดียว ดังนั้นทุกฝ่ายจึงต้องเข้ามาร่วมกันจัดการศึกษาตั้งแต่ปัจเจกบุคคล ครอบครัว ชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรธุรกิจเอกชน องค์กรเอกชนที่ไม่แสวงหาผลกำไร องค์กรวิชาชีพ สถาบันทางศาสนา สถานประกอบการ และสถาบันสังคมอื่นๆ

2.2.2 สิทธิและหน้าที่ทางการศึกษา

การจัดการศึกษาต้องจัดให้บุคคลมีสิทธิและโอกาสเสมอกันในการรับการศึกษาขั้นพื้นฐานไม่น้อยกว่า 12 ปี รัฐต้องจัดให้อย่างทั่วถึงและมีคุณภาพ โดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย ตั้งแต่ปี 2552 ของการปฏิรูปการศึกษา ในทศวรรษที่ 2 (2552-2561) ได้มีการขยายจำนวนปีเป็นภายใน 15 ปี พร้อมทั้งสนับสนุนอุปกรณ์การศึกษาเท่าที่จำเป็นในระดับหนึ่ง เป็นต้นว่า เครื่องแต่งกาย หนังสือ และการฝึกอบรม ที่เป็นการพัฒนาผู้เรียนตามความจำเป็น เป็นต้น สำหรับผู้ที่มีความบกพร่องทางร่างกาย จิตใจ สติปัญญา อารมณ์ การอยู่ร่วมในสังคม มีร่างกายพิการหรือทุพพลภาพ หรือไม่สามารถพึ่งตนเองได้ ไม่มีผู้ดูแล หรือด้อยโอกาส จะต้องได้รับการพิจารณาให้ได้รับสิทธิและโอกาสทางการศึกษาเป็นพิเศษ สำหรับผู้พิการที่มีความพิการตั้งแต่แรกเกิด หรือเมื่อเกิดพิการดังกล่าว จะต้องได้รับการอำนวยความสะดวก ความช่วยเหลือเกี่ยวกับสื่อและบริการ และความช่วยเหลืออื่นๆ ทางการศึกษาโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย ส่วนผู้มีความสามารถพิเศษก็จะต้องได้รับการสนองตอบด้วยรูปแบบการศึกษาที่เหมาะสมกับความสามารถของบุคคลนั้นๆ

บิดามารดา หรือผู้ปกครองมีหน้าที่จัดให้บุตรหรือบุคคลที่อยู่ในความดูแล ได้รับการศึกษาภาคบังคับ (9 ปี ตั้งแต่ประจําปีที่ 1 ถึงมัธยมปีที่ 3) รวมทั้งการศึกษานอกเหนือจากภาคบังคับตามความพร้อมของครอบครัว

นอกเหนือจากรัฐ เอกชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้บุคคล ครอบครัว องค์กรชุมชน องค์กรเอกชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา สถานประกอบการ และสถาบันสังคมอื่น มีสิทธิในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน เพื่อเป็นการช่วยเหลือหรือสนับสนุนบิดามารดา หรือผู้ปกครองให้ทำหน้าที่สนับสนุน การศึกษาให้แก่บุตรหรือบุคคลที่อยู่ในความดูแลได้มากยิ่งขึ้น บิดามารดา หรือผู้ปกครองมีสิทธิได้รับ ประโยชน์ดังต่อไปนี้

- (1) การสนับสนุนจากรัฐให้มีความรู้ความสามารถในการอบรมเลี้ยงดู และการให้การศึกษาแก่บุตร หรือบุคคลซึ่งอยู่ในความดูแล
- (2) เงินอุดหนุนจากรัฐสำหรับการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานของบุตรหรือบุคคลซึ่งอยู่ในความดูแลที่ ครอบครัวจัดให้ ทั้งนี้ตามที่กฎหมายกำหนด
- (3) การลดหย่อนหรือยกเว้นภาษีสำหรับค่าใช้จ่ายการศึกษาตามที่กฎหมายกำหนด

นอกจากบิดามารดา หรือผู้ปกครองแล้ว บุคคล ครอบครัว ชุมชน องค์กรชุมชน องค์กรเอกชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา สถานประกอบการ และสถาบันสังคมอื่น ซึ่งสนับสนุนหรือจัดการศึกษาขั้น พื้นฐาน ก็จะได้สิทธิได้รับประโยชน์เช่นเดียวกับบิดามารดาหรือผู้ปกครองด้วย ดังต่อไปนี้

- (1) การสนับสนุนจากรัฐให้มีความรู้ความสามารถในการอบรมเลี้ยงดูบุคคลซึ่งอยู่ในความดูแล รับผิดชอบ
- (2) เงินอุดหนุนจากรัฐสำหรับการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานตามที่กฎหมายกำหนด
- (3) การลดหย่อนหรือยกเว้นภาษีสำหรับค่าใช้จ่ายการศึกษาตามที่กฎหมายกำหนด

2.2.3 ระบบการศึกษา

การจัดการศึกษามี 3 รูปแบบ คือ การศึกษาในระบบ การศึกษานอกระบบ และการศึกษาตาม อรรถาธิบาย โดยมีคำจำกัดความของการศึกษาในแต่ละรูปแบบดังต่อไปนี้

“การศึกษาในระบบ”

เป็นการศึกษาที่กำหนดจุดมุ่งหมาย วิธีการ หลักสูตร ระยะเวลาการศึกษา การวัดและประเมินผล ซึ่งเป็น เงื่อนไขของการสำเร็จการศึกษาที่แน่นอน

“การศึกษานอกระบบ”

เป็นการจัดการศึกษาที่มีความยืดหยุ่นในการกำหนดจุดมุ่งหมาย รูปแบบ วิธีการจัดการศึกษา ระยะเวลา ของการศึกษา การวัดและประเมินผล ซึ่งเป็นเงื่อนไขสำคัญของการสำเร็จการศึกษา โดยเนื้อหาและ หลักสูตรจะต้องมีความเหมาะสมสอดคล้องกับสภาพปัญหาและความต้องการของบุคคลแต่ละกลุ่ม

“การศึกษาตามอัธยาศัย”

เป็นการศึกษาให้ผู้เรียนได้เรียนรู้ด้วยตนเอง ตามความสนใจ ศักยภาพ ความพร้อม และโอกาส
เป็นการศึกษาจากบุคคล ประสบการณ์ สังคม สภาพแวดล้อม สื่อ หรือแหล่งความรู้อื่นๆ

สถานศึกษาอาจจัดการศึกษาในรูปแบบใดแบบหนึ่ง หรือทั้งสามรูปแบบก็ได้ให้มีการเทียบโอนผลการเรียน
ที่ผู้เรียนได้สะสมไว้ในรูปแบบเดียวหรือต่างรูปแบบก็ได้ ไม่ว่าจะเป็นผลการเรียนจากสถานศึกษาเดียวกัน
หรือไม่ก็ตาม รวมทั้งจากการเรียนรู้นอกระบบ ตามอัธยาศัย การฝึกอาชีพ หรือจากประสบการณ์การทำงาน

การศึกษามีสองระดับคือ การศึกษาขั้นพื้นฐานและอุดมศึกษา การศึกษาขั้นพื้นฐานประกอบด้วย
การศึกษาซึ่งจัดไม่น้อยกว่า 12 ปี ก่อนระดับอุดมศึกษา การอุดมศึกษามีสองระดับคือ ระดับต่ำกว่าปริญญา
และระดับปริญญา การแบ่งระดับหรือเทียบระดับการศึกษานอกระบบ หรือการศึกษาตามอัธยาศัยให้เป็นไป
ตามกฎหมายกระทรวง

การศึกษภาคบังคับกำหนดจำนวนปีไว้ 9 ปี โดยให้เด็กที่มีอายุย่างเข้าปีที่ 7 เข้าเรียนในสถานศึกษา
ขั้นพื้นฐานจนอายุย่างเข้าปีที่ 16 เว้นแต่สอบได้ชั้นปีที่ 9 ของการศึกษภาคบังคับก่อนอายุดังกล่าว

การศึกษাপฐมวัยและการศึกษาขั้นพื้นฐานให้จัดในสถานศึกษาดังต่อไปนี้

- (1) สถานพัฒนาเด็กปฐมวัย ได้แก่ ศูนย์เด็กเล็ก ศูนย์พัฒนาเด็กก่อนเกณฑ์ของสถาบันศาสนา
ศูนย์บริการช่วยเหลือระยะเริ่มแรกของเด็กพิการและเด็กที่มีความต้องการพิเศษ หรือสถาน
พัฒนาเด็กปฐมวัยที่เรียกชื่ออย่างอื่น
- (2) โรงเรียน ได้แก่ โรงเรียนของรัฐ โรงเรียนของเอกชน และโรงเรียนที่สังกัดสถาบันพุทธศาสนา
หรือศาสนาอื่น
- (3) ศูนย์การเรียน ได้แก่ สถานที่เรียนที่หน่วยงานจัดการศึกษานอกโรงเรียน บุคคล ครอบครัว
ชุมชน องค์กรชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรเอกชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา
สถานประกอบการ โรงพยาบาล สถาบันทางการแพทย์ สถานสงเคราะห์ และสถาบันสังคมอื่น
เป็นผู้จัด

การจัดการระดับอุดมศึกษาให้เป็นการจัดการศึกษาโดยมหาวิทยาลัย สถาบัน วิทยาลัย หรือ
หน่วยงานที่เรียกชื่ออย่างอื่น

การจัดการอาชีวศึกษา การฝึกอบรมอาชีพให้จัดในสถานศึกษาของรัฐ สถานศึกษาของเอกชน
สถานประกอบการ โดยความร่วมมือระหว่างสถานศึกษากับสถานประกอบการ ทั้งนี้ให้เป็นไปตามกฎหมาย
ว่าด้วยอาชีวศึกษาและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

กระทรวง ทบวง กรม รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่นของรัฐ อาจจัดการศึกษาเฉพาะทางตามความ
ต้องการและความชำนาญของหน่วยงานนั้นได้ โดยคำนึงถึงนโยบายและมาตรฐานการศึกษาของชาติ ทั้งนี้
ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง

2.2.4 แนวการจัดการศึกษา

การจัดการศึกษาต้องยึดหลักว่าผู้เรียนทุกคนมีความสามารถเรียนรู้และพัฒนาตนเองได้ โดยผู้เรียนมีความสำคัญที่สุด กระบวนการจัดการศึกษาต้องส่งเสริมให้ผู้เรียนสามารถพัฒนาตามธรรมชาติได้เต็มศักยภาพ

การจัดการศึกษาทั้งในระบบ นอกระบบ และตามอัธยาศัย ต้องเน้นความรู้ คุณธรรม กระบวนการเรียนรู้ และบูรณาการตามความเหมาะสมของแต่ละระดับการศึกษาในเรื่องต่อไปนี้

(1) ความรู้เกี่ยวกับตนเองและความสัมพันธ์ของตนเองกับสังคม ได้แก่ ครอบครัว ชุมชน ชาติ และสังคมโลก รวมถึงความรู้เกี่ยวกับประวัติศาสตร์ ความเป็นมาของสังคมไทย ระบบการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

(2) ความรู้และทักษะด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี รวมทั้งความรู้ความเข้าใจและประสบการณ์เรื่องจัดการ การบำรุงรักษาและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุลและยั่งยืน

(3) ความรู้เกี่ยวกับศาสนา ศิลปะ วัฒนธรรม การกีฬา ภูมิปัญญาไทยและการประยุกต์ใช้ภูมิปัญญาไทย

(4) ความรู้ทักษะด้านคณิตศาสตร์และภาษา เน้นการใช้ภาษาไทยอย่างถูกต้อง

(5) ความรู้และทักษะในการประกอบอาชีพและดำรงชีวิตอย่างมีความสุข

การจัดกระบวนการเรียนรู้ ให้สถานศึกษาและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการดังต่อไปนี้

(1) จัดเนื้อหาสาระและกิจกรรมให้สอดคล้องกับความสนใจและความถนัดของผู้เรียนโดยคำนึงถึงความแตกต่างระหว่างบุคคล

(2) ฝึกทักษะ กระบวนการคิด การจัดการ การเผชิญสถานการณ์ และการประยุกต์ความรู้มาใช้เพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหา

(3) จัดกิจกรรมให้ผู้เรียนได้เรียนรู้จากประสบการณ์จริง ฝึกการปฏิบัติให้ทำได้ คิดเป็น ทำเป็น รักการอ่าน และเกิดการใฝ่รู้อย่างต่อเนื่อง

(4) จัดการเรียนการสอนโดยผสมผสานความรู้ต่างๆ อย่างได้สัดส่วนสมดุลกัน รวมทั้งปลูกฝังคุณธรรม ค่านิยมที่ดีงาม และคุณลักษณะอันพึงประสงค์ไว้ในทุกวิชา

(5) ส่งเสริมสนับสนุนให้ผู้สอนสามารถจัดบรรยากาศ สภาพแวดล้อม สื่อการเรียน และอำนวยความสะดวก เพื่อให้ผู้เรียนเกิดการเรียนรู้และมีความรอบรู้ รวมทั้งสามารถใช้การวิจัยเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการเรียนรู้ ทั้งนี้ผู้สอนและผู้เรียนอาจจะเรียนรู้ไปพร้อมกันจากสื่อการเรียนการสอนและแหล่งวิทยาการประเภทต่างๆ

(6) จัดการเรียนรู้ให้เกิดขึ้นตลอดเวลาทุกสถานที่ มีการประสานความร่วมมือกับบิดามารดาและผู้ปกครอง และบุคคลในชุมชนทุกฝ่าย เพื่อร่วมกันพัฒนาผู้เรียนตามศักยภาพ

รัฐต้องส่งเสริมการดำเนินงานและการจัดตั้งแหล่งการเรียนรู้ตลอดชีวิตทุกรูปแบบ ได้แก่ ห้องสมุดประชาชน พิพิธภัณฑ์ หอศิลป์ สวนสัตว์ สวนสาธารณะ สวนพฤกษศาสตร์ อุทยานวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ศูนย์การศึกษาและนันทนาการ แหล่งข้อมูล และแหล่งเรียนรู้อื่นอย่างพอเพียงและมีประสิทธิภาพ

ให้สถานศึกษาจัดการประเมินผู้เรียน โดยพิจารณาจากพัฒนาการของผู้เรียน ความประพฤติ การสังเกตพฤติกรรมการเรียน การร่วมกิจกรรมและการทดสอบควบคู่ไปในกระบวนการเรียนการสอน ตามความเหมาะสมของแต่ละระดับและรูปแบบการศึกษา

ให้สถานศึกษาใช้วิธีหลากหลายในการจัดสรรโอกาสเข้าศึกษาต่อและให้นำผลการประเมินดังที่ได้กล่าวมาแล้วใช้ประกอบการพิจารณาด้วย

ให้คณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานกำหนดหลักสูตรแกนกลางการศึกษาขั้นพื้นฐานเพื่อความเป็นไทย ความเป็นพลเมืองดีของชาติ การดำรงชีวิตและการประกอบอาชีพ ตลอดจนเพื่อการศึกษาต่อ

ให้สถานศึกษาขั้นพื้นฐานมีหน้าที่จัดทำสาระของหลักสูตรตามวัตถุประสงค์ข้างต้นเกี่ยวกับสภาพปัญหาในชุมชนและสังคม ภูมิปัญญาท้องถิ่น คุณลักษณะอันพึงประสงค์เพื่อเป็นสมาชิกที่ดีของครอบครัว ชุมชน สังคม และประเทศชาติ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือ การจัดทำหลักสูตรท้องถิ่นให้สอดคล้องกับหลักสูตรแกนกลาง หรือทำให้เกิดความรู้ในท้องถิ่นเพื่อเสริมความรู้แกนกลางให้มีความสอดคล้องกันทั้งความรู้แกนกลางและความรู้ในท้องถิ่น ในกรณีนี้ทำให้หลักสูตรท้องถิ่นกลายเป็นส่วนประกอบของหลักสูตรแกนกลาง

การจัดหลักสูตรการศึกษาสำหรับผู้พิการและผู้ที่มีความสามารถพิเศษ ต้องมีลักษณะหลากหลาย และจัดให้ตามความเหมาะสมของแต่ละระดับ โดยมุ่งพัฒนาคุณภาพชีวิตของบุคคลให้สมแก่วัยและศักยภาพ

สาระหลักสูตรทั้งวิชาการและวิชาชีพ ต้องมุ่งพัฒนาคนให้สมดุลทั้งด้านความรู้ ความคิด ความสามารถ ความดีงาม และความรับผิดชอบต่อสังคม ส่วนในระดับอุดมศึกษานอกจากคุณลักษณะดังกล่าวแล้ว ยังมีความมุ่งหมายเฉพาะที่จะพัฒนาวิชาการ วิชาชีพชั้นสูง การค้นคว้าวิจัยเพื่อพัฒนาองค์ความรู้และพัฒนาสังคม

ให้สถานศึกษาร่วมกับบุคคล ครอบครัว ชุมชน องค์กรชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ธุรกิจ เอกชน องค์กรเอกชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา สถานประกอบการ และสถาบันสังคมอื่นๆ ส่งเสริมความเข้มแข็งของชุมชนโดยจัดกระบวนการเรียนรู้ภายในชุมชน เพื่อให้ชุมชนมีการจัดการศึกษาอบรม มีการแสวงหาความรู้ ข้อมูลข่าวสาร รู้จักเลือกสรร ภูมิปัญญาและวิทยาการต่างๆ เพื่อพัฒนาชุมชนให้สอดคล้องกับสภาพปัญหาและความต้องการ รวมทั้งหาวิธีการสนับสนุนให้มีการแลกเปลี่ยนประสบการณ์ การพัฒนาระหว่างชุมชน ซึ่งหมายถึงการให้สถาบันการศึกษาและภาคส่วนต่างๆ ในชุมชน สร้างความเข้มแข็งให้แก่ชุมชนผ่านระบบการศึกษาในรูปแบบต่างๆ นั่นเอง

ให้สถานศึกษาพัฒนากระบวนการเรียนการสอนที่มีประสิทธิภาพ รวมทั้งส่งเสริมให้ผู้สอนสามารถวิจัยเพื่อพัฒนาการเรียนรู้ที่เหมาะสมกับผู้เรียนในแต่ละระดับการศึกษา นั่นก็คือ ให้ครูมีความสามารถในการวิจัยเพื่อช่วยให้การเรียนการสอนเหมาะสมและสอดคล้องกับผู้เรียนในแต่ละระดับการศึกษา

2.2.5 การบริหารและจัดการการศึกษา

2.2.5.1 การบริหารจัดการศึกษาของรัฐ

กระทรวงศึกษาธิการมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการส่งเสริมและกำกับดูแลการศึกษาทุกระดับทุกประเภท กำหนดนโยบายแผนและมาตรฐานการศึกษา สนับสนุนทรัพยากรเพื่อการศึกษา ส่งเสริมและประสานงานศาสนา ศิลปะ วัฒนธรรม และการกีฬาเพื่อการศึกษา รวมทั้งติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผล การจัดการศึกษาและราชการอื่นตามที่มีกฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกระทรวง หรือส่วนราชการที่สังกัดกระทรวง

การจัดระเบียบบริหารราชการในกระทรวง ให้มีองค์กรหลักที่เป็นคณะบุคคลในรูปสภาหรือรูป คณะกรรมการจำนวนสี่องค์กร ได้แก่ สภาการศึกษา คณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน คณะกรรมการการ อาชีวศึกษา และคณะกรรมการการอุดมศึกษา เพื่อการพิจารณาให้ความเห็นหรือให้คำแนะนำแก่รัฐมนตรี หรือคณะรัฐมนตรี และมีอำนาจอื่นตามที่กฎหมายกำหนด

สภาการศึกษามีหน้าที่ดังนี้

- (1) พิจารณาเสนอแผนการศึกษาแห่งชาติที่บูรณาการศาสนา ศิลปะ วัฒนธรรม และการกีฬากับการศึกษาทุกระดับ
- (2) พิจารณาเสนอนโยบาย แผน และมาตรฐานการศึกษาเพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามแผนตาม (1)
- (3) เสนอนโยบายและแผนในการสนับสนุนทรัพยากรเพื่อการศึกษา
- (4) ดำเนินการประเมินผลการจัดการศึกษาตาม (1)
- (5) ให้ความเห็นหรือคำแนะนำเกี่ยวกับกฎหมายและกฎกระทรวงที่ออกตามความใน พระราชบัญญัตินี้

การเสนอนโยบาย แผนการศึกษาแห่งชาติ และมาตรฐานการศึกษาให้เสนอต่อคณะรัฐมนตรี

ให้คณะกรรมการสภาการศึกษา ประกอบด้วย รัฐมนตรีเป็นประธาน กรรมการโดยตำแหน่งจาก หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ผู้แทนองค์กรเอกชน ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้แทนองค์กรวิชาชีพ พระภิกษุซึ่งเป็นผู้แทนคณะสงฆ์ ผู้แทนกรรมการกลางอิสลามแห่งประเทศไทย ผู้แทนองค์กรศาสนาอื่นๆ และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งมีจำนวนไม่น้อยกว่าจำนวนกรรมการประเภทอื่นรวมกัน

ให้สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษาเป็นนิติบุคคล และให้เลขาธิการสภาเป็นกรรมการและ เลขานุการ

คณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานมีหน้าที่เสนอนโยบาย แผนพัฒนา มาตรฐานและหลักสูตร แกนกลางการศึกษาขั้นพื้นฐานที่สอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และแผนการศึกษา

ของชาติ การสนับสนุนทรัพยากร การติดตาม การตรวจสอบและการประเมินผล การจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน การที่กำหนดให้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติมีศักดิ์เหนือแผนการศึกษาของชาติ ตลอดจนนโยบายและมาตรฐานและหลักสูตรแกนกลางศึกษาขั้นพื้นฐาน เป็นการยอมรับการจัดการศึกษาจะต้องสอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม แทนที่การจัดการศึกษาภายใต้แผนการศึกษาของชาติจะนำการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ทำให้คณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศสามารถกำหนดการจัดการการศึกษาให้มีเป้าหมายเพื่อรับใช้การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศเป็นหลัก ทำให้เป้าหมายการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ในระยะยาวเพื่อพัฒนาประเทศโดยการศึกษาถูกรองรับโดยแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมที่ถูกกำหนดขึ้นทุก 5 ปี โดยมีได้มีเป้าหมายการพัฒนาที่ชัดเจนในระยะยาวซึ่งควรจะเป็นเป้าหมายหลักของแผนการศึกษาของชาติ องค์ประกอบของคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน การอาชีวศึกษา การอุดมศึกษา ได้ถูกกำหนดไว้เหมือนกันคือ ให้การเลือกประธานกรรมการและกรรมการ วาระการดำรงตำแหน่งของคณะกรรมการแต่ละคณะให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด ทั้งนี้ให้คำนึงถึงความแตกต่างของกิจการในความรับผิดชอบของแต่ละคณะกรรมการด้วย

ให้สำนักงานคณะกรรมการทั้งสามแห่งเป็นนิติบุคคล และให้เลขาธิการของแต่ละสำนักงานเป็นกรรมการและเลขานุการของคณะกรรมการที่เกี่ยวข้องแต่ละชุด

ให้สถานศึกษาของรัฐที่จัดในระดับปริญญาเป็นนิติบุคคล และอาจจัดเป็นส่วนราชการหรือเป็นหน่วยงานในกำกับของรัฐ ยกเว้นสถาบันการศึกษาเฉพาะทางที่จัดโดยกระทรวง ทบวง กรม รัฐวิสาหกิจตามความต้องการของหน่วยงานนั้น สถานศึกษาในระดับปริญญาดังกล่าว ดำเนินกิจการได้โดยอิสระสามารถพัฒนาระบบบริหารและการจัดการที่เป็นของตนเอง มีความคล่องตัว มีเสรีภาพทางวิชาการ และอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของสภาการศึกษา และตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งสถานศึกษานั้นๆ

การบริหารและการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานให้ยึดเขตพื้นที่การศึกษาโดยคำนึงถึงปริมาณสถานศึกษา จำนวนประชากร วัฒนธรรม และความเหมาะสมด้านอื่นด้วย เว้นแต่การจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานตามกฎหมายว่าด้วยอาชีวศึกษา ในกรณีที่ดินเขตพื้นที่การศึกษาไม่อาจจัดการศึกษาสำหรับผู้พิการหรือผู้ที่มีความสามารถพิเศษ กระทรวงอาจจะจัดให้มีการศึกษาเพื่อเสริมการจัดการของพื้นที่การศึกษานั้นๆ ได้

- (1) การจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานสำหรับบุคคลที่มีความบกพร่องทางร่างกาย จิตใจ สติปัญญา อารมณ์ สังคม การสื่อสาร และการเรียนรู้ หรือมีร่างกายพิการ หรือทุพพลภาพ
- (2) การจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานที่จัดในรูปแบบการศึกษานอกระบบ หรือการศึกษาตามอัธยาศัย
- (3) การจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานสำหรับบุคคลที่มีความสามารถพิเศษ
- (4) การจัดการศึกษาทางไกลและการจัดการศึกษาที่ให้บริการในหลายเขตพื้นที่การศึกษา

รัฐมนตรีโดยคำแนะนำของสภาการศึกษามีอำนาจในการประกาศในราชกิจจานุเบกษากำหนดเขตพื้นที่การศึกษา

ในแต่ละเขตพื้นที่การศึกษา ให้มีคณะกรรมการและสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา มีอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแล จัดตั้ง ยุบ รวม หรือ เลิกสถานศึกษาขั้นพื้นฐานในเขตพื้นที่การศึกษา ประสาน ส่งเสริมและ

สนับสนุนสถานศึกษาเอกชนในเขตพื้นที่การศึกษา สอดคล้องกับนโยบายและมาตรฐานการศึกษา ส่งเสริม และสนับสนุนการจัดการศึกษาของบุคคล ครอบครัว องค์กรชุมชน องค์กรเอกชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา สถานประกอบการ และสถาบันสังคมอื่นที่จัดการศึกษาในรูปแบบที่หลากหลายในเขตพื้นที่การศึกษา

คณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษาประกอบด้วย ผู้แทนองค์กรชุมชน ผู้แทนองค์กรเอกชน ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้แทนสมาคมผู้ประกอบการวิชาชีพครู ผู้แทนสมาคมผู้ประกอบการวิชาชีพบริหาร การศึกษา ผู้แทนสมาคมผู้ปกครองและครู และผู้ทรงคุณวุฒิด้านการศึกษา ศาสนา ศิลปะ และวัฒนธรรม

จำนวนกรรมการ คุณสมบัติ หลักเกณฑ์ วิธีการสรรหา การเลือกประธานกรรมการ และคณะกรรมการ วาระการดำรงตำแหน่ง และการพ้นจากตำแหน่ง ให้เป็นไปตามกำหนดในกฎกระทรวง

ให้ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาเป็นกรรมการและเลขานุการของคณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษา

ให้ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาเป็นกรรมการและเลขานุการของคณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษา

ให้กระทรวงกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาทั้งด้านวิชาการ งบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการบริหารงานทั่วไป ยังคณะกรรมการ และสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษาโดยตรง

ให้มีคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน สถานศึกษาระดับอุดมศึกษาดำรงระดับปริญญาตรี และสถานอาชีวศึกษาของแต่ละสถานศึกษาเพื่อทำหน้าที่กำกับและส่งเสริมสนับสนุนกิจการของสถานศึกษา ประกอบด้วย ผู้แทนผู้ปกครอง ผู้แทนครู ผู้แทนองค์กรชุมชน ผู้แทนองค์กรส่วนท้องถิ่น ผู้แทนศิษย์เก่าของสถานศึกษา ผู้แทนพระภิกษุสงฆ์ หรือผู้แทนองค์กรศาสนาอื่น ในพื้นที่และผู้ทรงคุณวุฒิ

สถานศึกษาระดับอุดมศึกษาและต่ำกว่าปริญญา และสถานศึกษาอาชีวศึกษา อาจมีกรรมการเพิ่มขึ้นได้ตามที่กฎหมายกำหนด

จำนวนกรรมการ คุณสมบัติ หลักเกณฑ์ วิธีสรรหา การเลือกประธานกรรมการและกรรมการ วาระการดำรงตำแหน่งและการพ้นจากตำแหน่งให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

ให้ผู้บริหารสถานศึกษาเป็นกรรมการและเลขานุการของคณะกรรมการสถานศึกษา โดยข้อความเกี่ยวกับคณะกรรมการสถานศึกษาไม่ใช้กับสถานพัฒนาเด็กปฐมวัยและศูนย์การเรียนรู้

เป็นที่น่าสังเกตว่าในเรื่องการบริหารจัดการดังกล่าวของ พ.ร.บ. การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ได้ถูกเปลี่ยนโดย พ.ร.บ. การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 2 พ.ศ. 2545 ดังกล่าวได้ทำให้กระทรวงศึกษาธิการมีเอกภาพในการรวบอำนาจเข้าส่วนกลางในการควบคุมภายใต้ความหมายของการ “ส่งเสริม และกำกับ” การศึกษาทุกระดับ สิ่งที่เรียกว่าการกระจายอำนาจในความเป็นจริงคือ การมอบอำนาจจากกระทรวงศึกษาไปสู่เขตพื้นที่การศึกษา ส่วนการกระจายอำนาจไปถึงสถานศึกษานั้นเขียนไว้พอเป็น “พิธีกรรม” แต่อำนาจที่แท้จริงอยู่ที่เขตพื้นที่การศึกษาไม่ว่าจะเป็นด้านการบริหารงบประมาณ และ

บุคลากร ถึงแม้จะมีคณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษาที่ประกอบด้วยตัวแทนฝ่ายต่างๆ ในท้องถิ่น แต่อำนาจการตัดสินใจที่แท้จริงจะอยู่ที่ผู้อำนวยการเขตซึ่งเป็นกรรมการและเลขานุการของคณะกรรมการดังกล่าว

ขณะที่คณะกรรมการสถานศึกษานั้นมีลักษณะที่เป็นจริงเพียงให้คำปรึกษาและไม่มีอำนาจที่จะเป็นผู้กำหนดนโยบายต่างๆ ที่สำคัญๆ ของสถาบันการศึกษา ตรงนี้คือความล้มเหลวในการกระจายอำนาจการศึกษาไปสู่สถานศึกษาในที่สุดตามเจตนารมณ์ของการปฏิรูปการศึกษาในทศวรรษที่หนึ่ง (2542-2551)

2.2.5.2 การบริหารจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิจัดการศึกษาในระดับใดระดับหนึ่งหรือทุกระดับตามความพร้อม ความเหมาะสม และความต้องการภายในท้องถิ่น

ขณะเดียวกันกระทรวงศึกษาธิการเป็นผู้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และมีหน้าที่ในการประสานและส่งเสริมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สามารถจัดการศึกษา สอดคล้องกับนโยบายและได้มาตรฐานการศึกษา รวมทั้งเสนอแนะการจัดสรรงบประมาณอุดหนุนการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2.2.5.3 การบริหารและจัดการศึกษาของเอกชน

การบริหารและจัดการศึกษาของเอกชน ให้มีความเป็นอิสระโดยมีการกำกับ ติดตามประเมินคุณภาพและมาตรฐานการศึกษาจากรัฐ และต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์การประเมินคุณภาพและมาตรฐาน เช่นเดียวกับสถานศึกษาของรัฐ

ให้โรงเรียนเอกชนเป็นนิติบุคคล และมีคณะกรรมการบริหาร ประกอบด้วย ผู้บริหารสถานศึกษา เอกชน ผู้รับใบอนุญาต ผู้แทนผู้ปกครอง ผู้แทนองค์กรชุมชน ผู้แทนครู ผู้แทนศิษย์เก่า และผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวนกรรมการ คุณสมบัติ หลักเกณฑ์ วิธีการสรรหา การเลือกประธานกรรมการและกรรมการ วาระการดำรงตำแหน่งและพ้นจากตำแหน่ง ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

ให้สถานศึกษาเอกชนจัดการศึกษาได้ทุกระดับและทุกประเภทการศึกษาตามที่กฎหมายกำหนด โดยรัฐต้องกำหนดนโยบายและมาตรการที่ชัดเจนเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของเอกชนในด้านการศึกษา

เพื่อเป็นการส่งเสริมให้เอกชนมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาอย่างแท้จริง การกำหนดนโยบายและแผนการจัดการศึกษาของรัฐของเขตพื้นที่การศึกษา หรือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้คำนึงถึงผลกระทบต่อการจัดการศึกษาของเอกชน โดยให้รัฐมนตรีหรือคณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษา หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรับฟังความคิดเห็นของเอกชนและประชาชนประกอบการพิจารณาด้วย

ให้สถานศึกษาของเอกชนที่จัดการศึกษาระดับปริญญา ดำเนินกิจการได้โดยอิสระ สามารถพัฒนาระบบบริหารและการจัดการที่เป็นของตนเอง มีความคล่องตัว มีเสรีภาพทางวิชาการ และอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของสภาสถานศึกษา ตามกฎหมายว่าด้วยสถาบันอุดมศึกษาเอกชน

รัฐต้องให้การสนับสนุนด้านเงินอุดหนุน การลดหย่อน หรือยกเว้นภาษี และสิทธิผลประโยชน์อย่างอื่นที่เป็นประโยชน์ในทางการศึกษาแก่สถานศึกษาเอกชนตามความเหมาะสม รวมทั้งส่งเสริมและสนับสนุนด้านวิชาการให้สถานศึกษาเอกชนที่ได้มาตรฐานและสามารถพึ่งตนเองได้

จะเห็นได้ว่าถึงแม้ พ.ร.บ.การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 2 พ.ศ.2545 จะส่งเสริมให้มีการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่กระทรวงศึกษาธิการเป็นผู้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อม ซึ่งตรงนี้เปิดโอกาสให้กระทรวงศึกษาธิการกำหนดเงื่อนไขให้สูงกว่าข้อเท็จจริงที่ปรากฏในโรงเรียนสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (สพฐ.) ก็ได้ (ถ้ายังไม่ต้องการโอนการจัดการศึกษาของโรงเรียนดังกล่าวไปให้ท้องถิ่น) และถึงแม้จะมีหน้าที่ในการประสานและส่งเสริมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สามารถจัดการศึกษาตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติดังกล่าว ในทางปฏิบัติการประสานและส่งเสริมที่เป็นความริเริ่มจากฝ่ายของกระทรวงศึกษาธิการเกิดขึ้นจริงน้อยมาก ต่างจากการสนับสนุนให้ภาคเอกชนจัดการศึกษา ซึ่งถ้าการจัดการศึกษาของรัฐหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกระทบต่อการจัดการศึกษาของเอกชน จะต้องรับฟังความคิดเห็นของเอกชนและประชาชนประกอบด้วย จึงไม่อาจมั่นใจได้ว่าเจตนารมณ์ในการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น กระทรวงศึกษาธิการมีความตั้งใจจริงมากน้อยเพียงใด

2.2.6 มาตรฐานและการประกันคุณภาพการศึกษา

ให้มีระบบประกันคุณภาพการศึกษา เพื่อพัฒนาคุณภาพและมาตรฐานการศึกษาทุกระดับ ประกอบด้วย ระบบการประกันคุณภาพภายในและระบบการประกันคุณภาพภายนอก โดยที่ระบุหลักเกณฑ์และวิธีการประกันคุณภาพการศึกษาให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

ให้หน่วยงานต้นสังกัดและสถานศึกษาจัดให้มีระบบประกันคุณภาพภายในสถานศึกษา และให้ถือว่าการประกันคุณภาพภายในเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการบริหารการศึกษาที่จะต้องดำเนินการอย่างต่อเนื่อง โดยมีการจัดทำรายงานประจำปีเสนอต่อหน่วยงานต้นสังกัด หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และเปิดเผยต่อสาธารณชนเพื่อนำไปสู่การพัฒนาคุณภาพและมาตรฐานการศึกษา และเพื่อรองรับการประกันคุณภาพภายนอก

ให้มีสำนักงานรับรองมาตรฐานและการประเมินคุณภาพศึกษามีฐานะเป็นองค์กรมหาชน ทำหน้าที่พัฒนาเกณฑ์ วิธีการประเมินคุณภาพภายนอกและทำการประเมินผลการจัดการศึกษา เพื่อให้มีการตรวจสอบคุณภาพของสถานศึกษา โดยคำนึงถึงความมุ่งหมายและหลักการ และแนวการจัดการศึกษาในแต่ละระดับตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้

ให้มีการประเมินคุณภาพภายนอกของสถานศึกษาทุกแห่งอย่างน้อยหนึ่งครั้งในทุกห้าปี นับตั้งแต่การประเมินครั้งสุดท้าย และเสนอผลการประเมินต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและสาธารณชน

ให้สถานศึกษาให้ความร่วมมือในการจัดเตรียมเอกสารหลักฐานต่างๆ ที่มีข้อมูลเกี่ยวข้องกับสถานศึกษา ตลอดจนให้บุคลากร คณะกรรมการของสถานศึกษา รวมทั้งผู้ปกครองและผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้อง

กับสถานศึกษาให้ข้อมูลเพิ่มเติมในส่วนที่พิจารณาเห็นว่าเกี่ยวข้องกับการปฏิบัติการกิจของสถานศึกษา ตามคำร้องขอของสำนักงานหรือหน่วยงานภายนอกที่สำนักงานดังกล่าวรับรองให้ทำการประเมินคุณภาพภายนอกของสถานศึกษานั้น

ในกรณีที่ผลการประเมินภายนอกสถานศึกษาไม่ได้มาตรฐานตามที่กำหนด ให้สำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา จัดทำข้อเสนอแนะการปรับปรุงแก้ไขต่อหน่วยงานต้นสังกัด เพื่อให้สถานศึกษาปรับปรุงแก้ไขภายในระยะเวลาที่กำหนด หากมิได้ดำเนินการดังกล่าว ให้สำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษารายงานต่อคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน คณะกรรมการอาชีวศึกษา หรือคณะกรรมการการอุดมศึกษา เพื่อดำเนินการให้มีการปรับปรุงแก้ไข

การกำหนดเรื่องมาตรฐานและการประกันคุณภาพการศึกษานี้ถือได้ว่าเป็นเรื่องใหม่ของการจัดการศึกษาในประเทศไทย โดยเจตนารมณ์ก็คือการคุ้มครองผู้บริโภคเพื่อให้ผู้เรียนได้รับบริการการศึกษาที่มีคุณภาพได้มาตรฐาน แต่การที่มีได้แสดงเจตนารมณ์เช่นนี้ไว้ชัดเจนทำให้หน่วยงานที่ทำหน้าที่เป็นผู้ประเมินมีอำนาจตรวจสอบ โดยที่มาตรฐานคุณภาพที่ตั้งมาจากภายนอกนั้นสามารถใช้ได้กับบริบทของแต่ละสถานศึกษาหรือไม่ ยังคงเป็นประเด็นปัญหา และถึงแม้การประเมินจะเป็นการประเมิน ‘คุณภาพ’ แต่ตัวชี้วัดทั้งหลายมักจะไม่สามารถสะท้อนคุณภาพได้จริงทั้งหมด เนื่องจากเพื่อให้เกิดเป็น ‘มาตรฐาน’ จะต้องใช้ตัวชี้วัดเชิงปริมาณ ซึ่งอาจไม่สะท้อนคุณภาพในบริบทที่แตกต่างกันไป ขณะเดียวกันผู้รับการประเมินก็ไม่มั่นใจว่าตนเองได้ทำดีที่สุดแล้วหรือไม่ ขณะที่การตรวจสอบจะใช้หลักฐานทางเอกสารเป็นสำคัญ ดังนั้นจึงมีแนวโน้มที่สถานศึกษาจะสร้างหลักฐานทางเอกสารให้ดูเป็นที่น่าเชื่อถือ และใช้เวลาทั้งหมดหรือส่วนใหญ่ทุ่มเทให้กับงานเอกสารโดยอาจจะไม่มีผลต่อคุณภาพที่แท้จริงหรือมีผลทางลบต่อคุณภาพที่แท้จริง เพราะต้องใช้เวลาส่วนใหญ่ในการเตรียม ‘หลักฐาน’ ที่เป็นเอกสาร ขณะที่ผู้ประเมินเองก็ไม่มีเวลามากพอที่จะสังเกตการพัฒนา ‘คุณภาพ’ ของสถานศึกษาอย่างต่อเนื่อง ดังนั้นในประเด็นนี้ถึงแม้จะมีเจตนาที่ดีแต่ก็เกิดมีปัญหามากในการปฏิบัติจริง ซึ่งเป็นธรรมชาติของการนำเอาของใหม่มาทดลองใช้ ถึงแม้ว่าจะเป็นสิ่งที่ดีมีประโยชน์ แต่เนื่องจากเป็นของใหม่ ซึ่งถ้าไม่มีการเตรียมการล่วงหน้าอย่างรอบคอบ อาจจะเป็นผลเสียมากกว่าผลดี ขณะที่การประเมินคุณภาพที่ดีคือ ประเมินจากผลลัพธ์ คือคุณภาพของผู้เรียน แต่ต้องเป็นการประเมินอย่างรอบด้านตามความมุ่งหมายและหลักการศึกษาที่ควรจะเป็น

2.2.7 ครู ณาจารย์ และบุคลากรทางการศึกษา

ให้กระทรวงศึกษาธิการส่งเสริมให้มีระบบกระบวนการผลิต การพัฒนาครู ณาจารย์ และบุคลากรทางการศึกษาให้มีคุณภาพและมาตรฐานที่เหมาะสมกับการเป็นวิชาชีพชั้นสูง โดยการกำกับและประสานให้สถาบันทำหน้าที่ผลิตและพัฒนาครู ณาจารย์ รวมทั้งบุคลากรทางการศึกษาให้มีความพร้อม และมีความเข้มแข็งในการเตรียมบุคลากรใหม่และการพัฒนาบุคลากรประจำอย่างต่อเนื่อง

รัฐพึงจัดงบประมาณและจัดตั้งกองทุนพัฒนาครู ณาจารย์ และบุคลากรทางการศึกษาอย่างพอเพียง

ให้มืองค์กรวิชาชีพครู ผู้บริหารสถานศึกษาและผู้บริหารการศึกษา มีฐานะเป็นองค์กรอิสระภายใต้การบริหารของสภาวิชาชีพในกำกับของกระทรวง มีอำนาจหน้าที่กำหนดมาตรฐานวิชาชีพ ออกและเพิกถอนใบอนุญาตประกอบวิชาชีพ กำกับดูแลการปฏิบัติตามมาตรฐานและจรรยาบรรณของวิชาชีพ รวมทั้งการพัฒนาวิชาชีพครู ผู้บริหารสถานศึกษา และผู้บริหารการศึกษา

ให้ครู ผู้บริหารสถานศึกษา ผู้บริหารการศึกษา และบุคลากรทางการศึกษาอื่นทั้งของรัฐและเอกชน ต้องมีใบอนุญาตประกอบอาชีพตามที่กฎหมายกำหนด

การจัดให้มีองค์กรวิชาชีพครู ผู้บริหารสถานศึกษา ผู้บริหารการศึกษา และบุคลากรทางการศึกษาอื่น คุณสมบัติ หลักเกณฑ์ และวิธีการในการออกและเพิกถอนใบอนุญาตประกอบวิชาชีพ ให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด

ทั้งนี้ข้อความที่ได้กล่าวมาแล้วไม่ให้บังคับแก่บุคลากรทางการศึกษาที่จัดการศึกษาตามอัธยาศัย และสถานที่ที่จัดการศึกษาในลักษณะดังกล่าว และไม่บังคับใช้แก่คณาจารย์ ผู้บริหารสถานศึกษา และผู้บริหารการศึกษาในระดับอุดมศึกษาระดับปริญญา

ให้มืองค์กรกลางบริหารงานบุคคลของข้าราชการครู โดยให้ครูและบุคลากรทางการศึกษาทั้งของหน่วยงานทางการศึกษาในระดับสถานศึกษาของรัฐและระดับเขตพื้นที่การศึกษาเป็นข้าราชการสังกัดองค์กรกลางบริหารงานบุคคลของข้าราชการครู โดยยึดหลักการกระจายอำนาจการบริหารบุคคลสู่เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา ทั้งนี้ให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด

ให้มีกฎหมายว่าด้วยเงินเดือน ค่าตอบแทน สวัสดิการ และสิทธิประโยชน์เกี่ยวอื่น สำหรับข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาเพื่อให้มีรายได้ที่เพียงพอและเหมาะสมกับฐานะทางสังคมและวิชาชีพ

ให้มีกองทุนส่งเสริมครู คณาจารย์ และบุคลากรทางการศึกษา เพื่อจัดสรรเป็นเงินอุดหนุน งานริเริ่มสร้างสรรค์ ผลงานดีเด่น และเป็นรางวัลเชิดชูเกียรติครู คณาจารย์ และบุคลากรทางการศึกษา ทั้งนี้ให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดในกฎกระทรวง

การผลิตและพัฒนาอาจารย์และบุคลากรทางการศึกษา การพัฒนามาตรฐานและจรรยาบรรณของวิชาชีพ และการบริหารงานบุคคลของข้าราชการหรือพนักงานของรัฐในสถานศึกษาระดับปริญญาที่เป็นนิติบุคคล ให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งสถานศึกษาแต่ละแห่งและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

ข้อสังเกตในกรณีนี้คือ การมีองค์กรวิชาชีพครู ผู้บริหารสถานศึกษา และผู้บริหารการศึกษา มีฐานะเป็นองค์กรอิสระภายใต้การบริหารวิชาชีพในกำกับของกระทรวงศึกษาธิการ เหมือนองค์กรวิชาชีพชั้นสูงโดยทั่วไปเพื่อควบคุมมาตรฐานและจรรยาบรรณของวิชาชีพ เป็นสิ่งที่ดี แต่ถ้าองค์กรมีขนาดใหญ่เกินไป การดูแลมาตรฐานและจรรยาบรรณทำได้ไม่ทั่วถึงและเกิดมีการเมืองภายในองค์กรเอง ผลที่เกิดขึ้นจะกลายเป็นการหาผลประโยชน์ภายในองค์กรเอง ขณะที่องค์กรก็ไม่สามารถควบคุมมาตรฐานและจรรยาบรรณของสมาชิกได้อย่างมีประสิทธิภาพ มีผลกระทบต่อมาตรฐานและจรรยาบรรณของสมาชิกในทางที่ไม่พึงประสงค์ได้

ขณะที่การเมืองกลางบริหารงานของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาเพื่อมิต้องให้อยู่ได้อำนาจการบริหารราชการของส่วนกลางเป็นสิ่งที่ดี แต่ในขณะเดียวกัน ถึงแม้จะมีกำหนดให้ยึดหลักการกระจายอำนาจการบริหารบุคคลสู่เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา แต่องค์กรนี้ก็กลับเป็นอุปสรรคต่อการกระจายอำนาจการบริหารการศึกษาไปสู่พื้นที่ทางการศึกษาและสถานศึกษาอย่างแท้จริง เพราะองค์กรดังกล่าวมีอำนาจในการบริหารบุคลากรเหนือเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาอย่างแท้จริง มีผลทำให้เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาต่างประสบปัญหาการไม่มีอำนาจในการบริหารบุคลากรครูอย่างแท้จริงในที่สุด

2.2.8 ทรัพยากรและการลงทุนทางการศึกษา

ให้หน่วยงานทางการศึกษาระดมทรัพยากรบุคคลในชุมชนให้มีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา โดยนำประสบการณ์ ความรอบรู้ ความชำนาญ และภูมิปัญญาท้องถิ่นของบุคคลดังกล่าวมาใช้ เพื่อให้เกิดประโยชน์ทางการศึกษาและยกย่องเชิดชูผู้ที่ส่งเสริมและสนับสนุนการจัดการศึกษา

ทั้งนี้ให้รัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่งเสริมและให้แรงจูงใจในการระดมทรัพยากรดังกล่าวโดยการสนับสนุน การอุดหนุนและใช้มาตรการลดหย่อนหรือยกเว้นภาษีตามความเหมาะสมและความจำเป็น ทั้งนี้ให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด

ให้สถานศึกษาของรัฐที่เป็นนิติบุคคลมีอำนาจในการปกครอง ดูแล บำรุงรักษา ใช้และจัดหาผลประโยชน์จากทรัพย์สินของสถานศึกษา ทั้งที่เป็นราชพัสดุตามกฎหมายว่าด้วยที่ราชพัสดุ และที่เป็นทรัพย์สินอื่น รวมทั้งจัดหารายได้จากบริการของสถานศึกษา และเก็บค่าธรรมเนียมการศึกษาที่ไม่ขัดแย้งกับนโยบาย วัตถุประสงค์ และภารกิจหลักของสถานศึกษา

บรรดาอสังหาริมทรัพย์ที่สถานศึกษาของรัฐที่เป็นนิติบุคคลได้มาโดยมีผู้อุทิศให้ หรือโดยการซื้อหรือแลกเปลี่ยนจากรายได้ของสถานศึกษา ไม่ถือเป็นที่ราชพัสดุ และให้เป็นกรรมสิทธิ์ของสถานศึกษา

บรรดารายได้และผลประโยชน์ของสถานศึกษาของรัฐที่เป็นนิติบุคคล รวมทั้งผลประโยชน์ที่เกิดจากที่ราชพัสดุ เบี้ยปรับที่เกิดจากการผิดสัญญาการศึกษา และเบี้ยปรับที่เกิดจากการผิดสัญญาการซื้อขายทรัพย์สินหรือการจ้างทำของที่ดำเนินการโดยใช้งบประมาณ ไม่เป็นรายได้ที่ต้องนำส่งกระทรวงการคลังตามกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลังและกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ

บรรดารายได้และผลประโยชน์ของสถาบันศึกษาของรัฐที่ไม่เป็นนิติบุคคล รวมทั้งผลประโยชน์ที่เกิดจากที่ราชพัสดุ เบี้ยปรับที่เกิดจากการผิดสัญญาการศึกษา เบี้ยปรับที่เกิดจากการผิดสัญญาการซื้อขายทรัพย์สินหรือจ้างทำของที่ดำเนินการโดยใช้เงินงบประมาณ ให้สถานศึกษาสามารถจัดสรรเป็นค่าใช้จ่ายในการจัดการศึกษาของสถานศึกษานั้นๆ ได้ตามระเบียบที่กระทรวงการคลังกำหนด

ให้รัฐจัดสรรงบประมาณแผ่นดินไว้กับการศึกษาในฐานะที่มีความสำคัญสูงสุดต่อการพัฒนาที่ยั่งยืนของประเทศ โดยจัดสรรเป็นงบประมาณเพื่อการศึกษา ดังนี้

(1) จัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไปเป็นค่าใช้จ่ายรายบุคคลที่เหมาะสมแก่ผู้เรียนการศึกษาระดับมัธยมศึกษา และการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานที่จัดโดยรัฐและเอกชนให้เท่าเทียมกัน

(2) จัดสรรทุนการศึกษาในรูปของกองทุนกู้ยืมให้ผู้เรียนที่มาจากครอบครัวที่มีรายได้น้อย ตามความเหมาะสมและความจำเป็น

(3) จัดสรรงบประมาณและทรัพยากรทางการศึกษาอื่นเป็นพิเศษให้เหมาะสมและสอดคล้องกับความจำเป็นในการจัดการศึกษาสำหรับผู้เรียนที่มีความต้องการเป็นพิเศษ อันประกอบด้วย ผู้มีความบกพร่องทางร่างกาย จิตใจ สติปัญญา อารมณ์ สังคม การสื่อสารและการเรียนรู้ หรือมีร่างกายพิการ หรือทุพพลภาพ หรือไม่สามารถพึ่งตนเองได้ ไม่มีผู้ดูแลหรือด้อยโอกาส ที่ต้องจัดให้ตั้งแต่แรกเกิด หรือพบความพิการ หรือผู้ที่มีความสามารถเป็นพิเศษด้วยรูปแบบที่เหมาะสม โดยคำนึงถึงความสามารถของบุคคลนั้นๆ

(4) จัดสรรงบประมาณเป็นค่าใช้จ่ายดำเนินงานและงบลงทุนให้สถานศึกษาของรัฐตามนโยบายและแผนพัฒนาการศึกษาของชาติ และภารกิจของสถานศึกษา โดยให้มีอิสระในการบริหารงบประมาณและทรัพยากรทางการศึกษา ทั้งนี้ให้คำนึงถึงคุณภาพและความเสมอภาคในโอกาสทางการศึกษา

(5) จัดสรรงบประมาณในลักษณะเงินอุดหนุนทั่วไปให้สถานศึกษาระดับอุดมศึกษาของรัฐที่เป็นนิติบุคคล และเป็นสถานศึกษาในกำกับของรัฐ หรือองค์กรมหาชน

(6) จัดสรรกองทุนกู้ยืมดอกเบี้ยต่ำให้สถานศึกษาเอกชน เพื่อให้พึ่งตนเองได้

(7) จัดตั้งกองทุนเพื่อพัฒนาการศึกษาของรัฐและเอกชน

ให้รัฐจัดสรรเงินอุดหนุนการศึกษาที่จัดโดยบุคคล ครอบครัว องค์กร ชุมชน องค์กรเอกชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา สถานประกอบการ และสถาบันสังคมอื่นๆ ตามความเหมาะสมและความจำเป็น เป็นการให้การอุดหนุนแก่ครอบครัวที่จัดการศึกษาให้แก่บุตรและหน่วยงานที่จัดการศึกษาตามอัธยาศัย

ให้มีระบบการตรวจสอบ ติดตามและประเมินประสิทธิภาพและประสิทธิผล การใช้จ่ายงบประมาณ การจัดการศึกษาให้สอดคล้องกับหลักการศึกษา แนวการจัดการศึกษาและคุณภาพมาตรฐานการศึกษา โดยหน่วยงานภายในและหน่วยงานของรัฐที่ทำหน้าที่ตรวจสอบภายนอก

หลักเกณฑ์และวิธีการในการตรวจสอบ ติดตามและการประเมินให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

ในหมวดนี้เป็นการกำหนดให้มีการระดมทุนเพื่อจัดการศึกษาจากทุกภาคส่วน รวมทั้งให้แรงจูงใจในการลดหย่อนหรือยกเว้นภาษีสำหรับเงินบริจาคเพื่อการศึกษา อีกทั้งกำหนดให้รัฐจะต้องดูแลค่าใช้จ่ายเพื่อการศึกษาในเรื่องใดบ้าง เป็นการสร้างความรับผิดชอบของรัฐที่มีต่อการศึกษาเพื่อการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์และการพัฒนาประเทศที่ยั่งยืนในระยะยาว จึงกำหนดไว้ชัดเจนว่าการจัดการศึกษาเป็นการลงทุนของรัฐเพื่อการพัฒนาประเทศที่ยั่งยืน

เป็นที่สังเกตว่าในหมวดนี้ถึงแม้จะกำหนดให้ทุกภาคส่วนมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา (All for education) แต่ได้กำหนดไว้ด้วยเช่นเดียวกันว่าให้รัฐจัดสรรงบประมาณแผ่นดินให้กับการศึกษาในฐานะที่มี

ความสำคัญสูงสุดต่อการพัฒนาที่ยั่งยืนของประเทศ โดยได้มีการให้รัฐจัดสรรงบประมาณในลักษณะต่างๆ 7 ประการดังที่ได้กล่าวมาแล้ว ซึ่งล้วนแต่เป็นเรื่องที่ดี โดยเฉพาะอย่างยิ่งในข้อ (2) และ (3) ขณะเดียวกันถ้าไม่มีการบริหารจัดการที่ดีก็จะเป็นภาระแก่งบประมาณ เนื่องจากไม่มีวิธีการที่ชัดเจนที่จะกำหนดให้ผู้ที่มีความสามารถทางเศรษฐกิจมีส่วนร่วมรับภาระค่าใช้จ่าย จึงเป็นการดึงเอาทรัพยากรที่คนจนควรจะได้รับไปอุดหนุนผู้มีฐานะทางเศรษฐกิจด้วย ทำให้ส่วนที่ควรจะถูกนำไปช่วยเหลือผู้ที่ด้อยฐานะทางเศรษฐกิจไม่ได้ ได้รับความช่วยเหลือจากรัฐเต็มที่ จึงเป็นประเด็นที่จะต้องมีการพิจารณาเพื่อปรับปรุงให้ทุกภาคส่วนมีส่วนร่วมอย่างเต็มที่ เพื่อให้ผู้ที่ด้อยโอกาสได้รับการสนับสนุนทางการเงินเพื่อการศึกษามากกว่าที่เป็นอยู่ เพื่อลดปัญหาความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจและสังคมลงได้ระดับหนึ่ง เพราะความเหลื่อมล้ำดังกล่าวมีผลสำคัญต่อคุณภาพทางการศึกษาของผู้ด้อยโอกาสเหล่านั้น

2.2.9 เทคโนโลยีเพื่อการศึกษา

รัฐต้องจัดสรรคลื่นความถี่ สื่อตัวนำ และโครงสร้างพื้นฐานอื่นที่จำเป็นต่อการส่งวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ วิทยุโทรคมนาคม และการสื่อสารในรูปอื่น เพื่อใช้ประโยชน์สำหรับการศึกษาในระบบ การศึกษานอกระบบ การศึกษาตามอัธยาศัย การทะนุบำรุงศาสนา ศิลปะและวัฒนธรรม ตามความจำเป็น

รัฐต้องส่งเสริมและสนับสนุนให้มีการผลิตและพัฒนาแบบเรียน ตำรา หนังสือทางวิชาการ สื่อสิ่งพิมพ์อื่น วัสดุอุปกรณ์ และเทคโนโลยีเพื่อการศึกษาอื่น โดยเร่งรัดพัฒนาขีดความสามารถในการผลิต จัดให้มีเงินสนับสนุนการผลิตและการให้แรงจูงใจแก่ผู้ผลิตและพัฒนาเทคโนโลยีเพื่อการศึกษา ทั้งนี้โดยเปิดให้มีการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม

ให้มีการพัฒนาบุคลากรทั้งด้านผู้ผลิตและผู้ใช้เทคโนโลยีเพื่อการศึกษา เพื่อให้มีความรู้ความสามารถและทักษะในการผลิต รวมทั้งการใช้เทคโนโลยีที่เหมาะสม มีคุณภาพและประสิทธิภาพ

ผู้เรียนมีสิทธิได้รับการพัฒนาขีดความสามารถในการใช้เทคโนโลยีเพื่อการศึกษา รวมทั้งการติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลการใช้เทคโนโลยีเพื่อการศึกษาเพื่อให้เกิดการใช้ที่คุ้มค่าและเหมาะสมกับกระบวนการเรียนรู้ของคนไทย

ให้มีการระดมทุนเพื่อจัดตั้งกองทุนพัฒนาเทคโนโลยีเพื่อการศึกษาจากเงินอุดหนุนของรัฐ ค่าสัมปทาน และผลกำไรที่ได้จากการดำเนินกิจการด้านสื่อสารมวลชน เทคโนโลยีสารสนเทศและโทรคมนาคมจากทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และองค์กรประชาชน รวมทั้งให้มีการลดอัตราค่าบริการเป็นพิเศษในการใช้เทคโนโลยีดังกล่าวเพื่อพัฒนาคนและสังคม

หลักเกณฑ์และวิธีการจัดสรรเงินกองทุนเพื่อการผลิต การวิจัยและพัฒนาเทคโนโลยีเพื่อการศึกษาให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

รัฐต้องจัดให้มีหน่วยงานกลางทำหน้าที่พิจารณาเสนอ โยบายแผนส่งเสริมและประสานการวิจัย การพัฒนาและการใช้ รวมทั้งการประเมินคุณภาพและประสิทธิภาพของการผลิตและการใช้เทคโนโลยีเพื่อการศึกษา

เป็นที่น่าสังเกตว่า พระราชบัญญัติดังกล่าวให้ความสำคัญกับการวิจัย พัฒนาการผลิต และการใช้เทคโนโลยีเพื่อการศึกษา เพื่อใช้ความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีให้เป็นประโยชน์แก่การศึกษามากที่สุด แต่ในความเป็นจริงงานดังกล่าวกลับมีความคืบหน้าไม่มาก อันเป็นผลจากการไม่เห็นความสำคัญของการใช้เทคโนโลยีทางการศึกษาเพื่อนำมาใช้ในการเรียนการสอนในลักษณะที่ทำให้ผู้เรียนเป็นศูนย์กลางการเรียนรู้ได้อีกทั้งยังสามารถช่วยลดภาระในการจัดหาครูที่มีคุณภาพลงได้ด้วย จึงเป็นประเด็นที่เจ้าหน้าที่ระดับสูงทั้งฝ่ายนโยบายและฝ่ายปฏิบัติควรได้รับการคำหนึ่ที่ละเลยไม่ให้ความสนใจในเรื่องนี้ ทั้งๆ ที่มีพระราชบัญญัติให้การสนับสนุนอย่างเต็มที่ ส่วนความคืบหน้าที่เกิดขึ้นบางจังหวัดบางช่วง เช่น โครงการ Tablet สำหรับเด็กชั้นประถมปีที่ 1 ทั่วประเทศ เป็นนโยบายที่เกิดขึ้นอย่างฉาบฉวยและไม่มีพื้นฐานทางเทคโนโลยีที่มั่นคงเป็นขั้นตอนมารองรับ จึงถือได้ว่าเป็นความล้มเหลวมากกว่าความสำเร็จของกระทรวงศึกษาธิการในเรื่องนี้

2.3 ลักษณะ “ปฏิรูป” ของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 2 พ.ศ.2545

การนำเอาพระราชบัญญัติดังกล่าวมาพิจารณาโดยรายละเอียดเพราะถือได้ว่าพระราชบัญญัตินี้เป็นการปฏิรูปที่สืบเนื่องจากรายงานการศึกษาเพื่อชีวิตและสังคม จัดทำโดยคณะกรรมการวางแผนพื้นฐานเพื่อปฏิรูปการศึกษาในปี 2518 และพิมพ์เผยแพร่ในปี 2519 โดยสาระสำคัญในรายงานดังกล่าวถูกนำมาขยายความและตราเป็นกฎหมายในพระราชบัญญัติฉบับนี้ โดยเริ่มจากความหมายของ “การศึกษา” ว่าเป็นกระบวนการเรียนรู้เพื่อความเจริญงอกงามของบุคคลและสังคม ให้เป็นสังคมแห่งการเรียนรู้ในลักษณะเกื้อหนุนให้บุคคลเรียนรู้อย่างต่อเนื่องตลอดชีวิต

หมายความว่า การศึกษาเป็นเพียงเครื่องมือของการช่วยให้อนุคนึงทำหรือการผลิตทรัพยากรมนุษย์ เพื่อสนองความต้องการของตลาดแรงงานเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ ถึงแม้จะเป็นผลผลิตที่สำคัญอย่างหนึ่งของการศึกษาที่ไม่สามารถปฏิเสธได้ แต่การศึกษาจะต้องเป็นมากกว่าผลิตกำลังคนเพื่อเข้าสู่ตลาดแรงงาน เพื่อความเจริญงอกงามของบุคคลและสังคม และเป็นการศึกษาที่ต่อเนื่องตลอดชีวิต ถึงแม้คำจำกัดความดังกล่าวจะมีได้เป็นการเปลี่ยนกระบวนทัศน์ทางการศึกษาที่สำคัญ แต่อย่างน้อยก็ช่วยให้สังคมตระหนักว่าการศึกษามีความหมายที่กว้างกว่าการผลิตคนเพื่อรองรับความต้องการของตลาดแรงงาน โดยที่การศึกษาตลอดชีวิตดังกล่าวดังกล่าวจะต้องสามารถสร้างความคลื่นไปมาได้ระหว่างการศึกษา 3 รูปแบบ คือ การศึกษาที่เป็นทางการ การศึกษานอกระบบ และการศึกษาตามอัธยาศัย ซึ่งที่ผ่านมามักจะให้ความสำคัญแก่การศึกษาในระบบเป็นหลัก แต่โลกในยุคต่อๆ ไป การศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัยจากการพัฒนาอย่างต่อเนื่องและรวดเร็วของเทคโนโลยีจะทำให้การศึกษาในระบบลดความสำคัญและความจำเป็นลง ขณะที่การศึกษาตามอัธยาศัยจะยิ่งมีความสำคัญเพิ่มมากขึ้นตามลำดับ ตามมาด้วยการศึกษานอกระบบที่มีความคล่องตัวน้อยกว่าการศึกษาตามอัธยาศัย แต่มีความคล่องตัวมากกว่าการศึกษาในระบบ ดังนั้นการมองการศึกษาในลักษณะนี้เป็นการมองในอนาคตอันไกลต่อไปข้างหน้า อย่างไรก็ตามการศึกษาเพื่อการเรียนรู้อย่างต่อเนื่องตลอดชีวิตนั้น เป้าหมายในที่สุดคือ การเป็นมนุษย์ที่สมบูรณ์ทั้งร่างกายและจิตใจ ดังนั้น “คุณภาพ” ของการศึกษาที่แท้จริง คือ การวัด “ความสมบูรณ์” ในการเป็นมนุษย์ที่ได้จากกระบวนการ

การศึกษา ถ้าหากวัด “ความสมบูรณ์” ในการเป็นมนุษย์วัดได้เพียงจากสัมฤทธิ์ผลทางการศึกษา ย่อมถือได้ว่าเครื่องมือในการวัดดังกล่าวยังมีข้อจำกัดและต้องมีการปรับปรุงแก้ไข เพราะสามารถทำให้เข้าใจผิดได้ง่ายว่าคุณภาพของการศึกษานั้นวัดได้จากสัมฤทธิ์ผลทางการศึกษาเป็นหลัก ซึ่งก็คือ ความรู้ “ทางวิชาการ” ที่ได้จากการศึกษา แต่ไม่ได้วัดความเป็น “มนุษย์ที่สมบูรณ์” อย่างรอบด้าน

อีกประเด็นหนึ่งที่มีความสำคัญก็คือ ถึงแม้เป้าหมายของการศึกษาจะเป็นการสร้างมนุษย์ให้มีความ “สมบูรณ์” แต่จะต้องมีรูปแบบการจัดการที่ “หลากหลาย” เหมาะสมกับปัจเจกบุคคล ตามสภาพแวดล้อม บริบทและพื้นที่ เพื่อให้ผู้ที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาทุกระดับตั้งแต่ปัจเจกบุคคล ครอบครัว ชุมชน สังคม ได้รับประโยชน์จากการศึกษามากที่สุด เนื่องจากแต่ละบุคคลย่อมมีความแตกต่างกันตามสภาพแวดล้อม บริบท และพื้นที่ดังกล่าวมาแล้ว ขณะเดียวกันปัจเจกบุคคลที่ได้รับบริการการศึกษาในฐานะผู้บริโภคจะต้องได้รับการคุ้มครองว่าการศึกษาที่เขาสมควรจะได้รับจะต้องมีคุณภาพได้มาตรฐาน ซึ่งมาตรฐานดังกล่าวก็ไม่ควรจะเป็นมาตรฐานเดียว แต่การให้บริการการศึกษาโดยรัฐหรือภาคใดก็ตามจะต้องให้บริการดังกล่าวในลักษณะที่เป็น “มืออาชีพ” ที่มีความแตกต่างของรูปแบบและวิธีการต่างๆ ให้เหมาะสมแต่ละบุคคลและปัจจัยแวดล้อมที่ดำรงอยู่

พระราชบัญญัติดังกล่าวได้ออกแบบภายใต้หลักการที่ว่า “การศึกษาเพื่อทุกคน และ ทุกคนเพื่อการศึกษา” (Education for all and all for education) โดยกำหนดไว้ในหมวดสิทธิและหน้าที่ทางการศึกษา ให้บุคคลมีสิทธิและโอกาสเสมอกันในการรับการศึกษาขั้นพื้นฐานไม่น้อยกว่า 12 ปี ที่รัฐต้องจัดให้อย่างทั่วถึงและมีคุณภาพโดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย ซึ่งต่อมาในปี 2552 ได้มีนโยบายเพิ่มเติมจากรัฐที่กำหนดให้ทุกคนได้รับการศึกษาฟรี 15 ปี อย่างมีคุณภาพ ในขณะที่หมวดทรัพยากรและการลงทุนเพื่อการศึกษา ในมาตรา 58 ให้มีการระดมทรัพยากรและการลงทุนด้านงบประมาณการเงินและทรัพย์สิน ทั้งจากรัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น บุคคล ครอบครัว ชุมชน องค์กรชุมชน องค์กรเอกชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา สถานประกอบการ สถาบันสังคมอื่นๆ และต่างประเทศ มาใช้จัดการการศึกษา ขณะที่สิทธิดังกล่าวได้ขยายไปยังบุคคลที่มีความบกพร่องทางร่างกาย จิตใจ สติปัญญา อารมณ์ สังคม การสื่อสารและการเรียนรู้ หรือมีร่างกายพิการ หรือทุพพลภาพ หรือเป็นบุคคลซึ่งไม่สามารถพึ่งตนเองได้ หรือไม่มีผู้ดูแลหรือเป็นผู้อยู่ด้อยโอกาส รวมทั้งการจัดการศึกษาสำหรับบุคคลที่มีความสามารถพิเศษด้วยรูปแบบที่เหมาะสม ทั้งหมดจึงเป็นการสะท้อนหลักการที่ได้กล่าวมาแล้วเป็นอย่างดี แต่ในทางปฏิบัติกลับมีความขัดแย้งเกิดขึ้นเนื่องจากพึ่งเล็งเฉพาะทรัพยากรจากรัฐเป็นหลัก ทำให้ผู้อยู่ด้อยโอกาสกลับกลายเป็นผู้ที่เสียโอกาสดังที่ได้กล่าวไปแล้ว

การเปิดโอกาสบุคคล ครอบครัว องค์กรวิชาชีพ สถาบันทางศาสนา สถานประกอบการ และสถาบันทางสังคมอื่นๆ มีสิทธิในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน เป็นการเปิดกว้างให้มีการจัดให้มีการจัดการศึกษาโดยครอบครัว (บ้านเรียน (Home school)) และการศึกษาทางเลือกอื่นๆ ภายในกรอบของกฎกระทรวง ทำให้มีการเปิดทางเลือกในการจัดการศึกษาให้กว้างขวางมากยิ่งขึ้น

หลักการต่อไปที่สำคัญของการปฏิรูปการศึกษาก็คือ การให้ผู้เรียนเป็นศูนย์กลางของการเรียนรู้ ซึ่งแต่เดิมจะเน้นครูเป็นศูนย์กลางในการถ่ายทอดความรู้ ทั้งนี้เนื่องจากการศึกษามีต้นทุนในการจัด โดยเฉพาะ

อย่างยิ่งครูที่มีคุณภาพและเวลาของครูเหล่านั้น จึงเป็นหน้าที่ของผู้เรียนที่จะต้องเก็บเกี่ยวเอาความรู้จากครูเหล่านั้นให้ได้มากที่สุดด้วยตนเอง แต่พระราชบัญญัตินี้ในมาตรา 22 บัญญัติให้การจัดการศึกษาต้องยึดหลักว่า ผู้เรียนทุกคนมีความสามารถเรียนรู้และพัฒนาตนเองได้ และถือว่าผู้เรียนมีความสำคัญที่สุด กระบวนการจัดการศึกษาจึงต้องส่งเสริมให้ผู้เรียนสามารถพัฒนาตามธรรมชาติและเต็มตามศักยภาพ

มีการเปิดกว้างให้สถานศึกษาจัดการประเมินผู้เรียน โดยพิจารณาจากพัฒนาการของผู้เรียน ความประพฤติ การสังเกตพฤติกรรมการเรียน การร่วมกิจกรรม และการทดสอบควบคู่ไปในกระบวนการเรียน การสอบ ตามความเหมาะสมของแต่ละระดับและรูปแบบของการศึกษา ในการจัดสรรโอกาสให้นักเรียนเหล่านี้เข้าศึกษาต่อ ให้นำผลการประเมินจากสถานศึกษาในลักษณะดังกล่าวเข้ามาพิจารณาประกอบด้วย ดังนั้นถ้าหากสถานศึกษาพยายามรักษาคุณภาพการประเมินอย่างรอบด้าน ตามความเป็นจริง การทดสอบระดับชาติจะไม่มีมีความสำคัญมากนัก

สำหรับการกระจายอำนาจในการจัดการศึกษาซึ่งเป็นหัวใจสำคัญของการปฏิรูปการศึกษากลับไม่ได้รับการสนับสนุนจากพระราชบัญญัติฉบับแก้ไขปี 2545 ได้ลดระดับความสำคัญในเรื่องนี้ โดยมาตรา 9 ของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 ได้กำหนดว่า **การจัดระบบโครงสร้างและกระบวนการจัดการศึกษาให้ยึดหลักการประการสำคัญ คือ หลักการกระจายอำนาจสู่เขตพื้นที่การศึกษา สถานศึกษา และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น** จากที่เขียนว่าให้ยึดหลักการประการสำคัญ คือ หลักการกระจายอำนาจ โดยในพระราชบัญญัติฉบับแก้ไขปี 2545 ซึ่งมีการปรับโครงสร้างกระทรวงศึกษาธิการที่ฝ่ายข้าราชการของกระทรวงเสนอแก้ไขได้ลดความสำคัญลง โดยเน้นบทบาทของคณะกรรมการและสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาเป็นสำคัญ และลดความสำคัญของสถานศึกษาโดยตรง โดยมาตรา 39 ได้บัญญัติดังนี้ “ให้กระทรวงกระจายอำนาจการบริหารและจัดการศึกษา ทั้งด้านวิชาการ งบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการบริหารงานทั่วไปไปยังคณะกรรมการ และสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาในพื้นที่โดยตรง” ดังนั้นน้ำหนักของการกระจายอำนาจจึงไปอยู่ที่คณะกรรมการและสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาเป็นหลัก ซึ่งเป็นราชการส่วนภูมิภาคซึ่งเป็นตัวแทนของกระทรวงศึกษาธิการ โดยไม่มีแนวทางที่จะขยายต่อไปสู่การกระจายอำนาจไปถึงสถานศึกษาโดยตรงอย่างมีขั้นตอนหรือรูปธรรมที่ชัดเจน

ส่วนการกระจายอำนาจในการจัดการศึกษาไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ได้ไปเขียนไว้ในมาตรา 41 “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิจัดการการศึกษาระดับใดระดับหนึ่งหรือทุกระดับตามความพร้อม ความเหมาะสมและความต้องการของท้องถิ่น” แต่กลับได้ตั้งเงื่อนไขไว้ในมาตรา 42 ในเรื่องการประเมินความพร้อม และถึงแม้จะมีหน้าที่ในการประสานงานและส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดการศึกษา หน้าที่ดังกล่าวเป็นสิ่งที่กระทรวงศึกษาธิการกลับจัดทำน้อยที่สุด ดังนั้นจึงอาจจะกล่าวได้ว่าในเรื่องการกระจายอำนาจนี้ เจตนารมณ์ของคณะกรรมการปฏิรูปถูกแย่งชิงหรือบิดเบือนไปจากเจตนารมณ์เดิมโดยข้าราชการของกระทรวงเป็นหลัก ทำให้ข้อเสนอการปฏิรูปในเรื่อง “การกระจายอำนาจ” ไม่มีความก้าวหน้าเท่าที่ควร

ส่วนที่ถือได้ว่าเป็นการปฏิรูปที่สำคัญอีกประการหนึ่งของพระราชบัญญัติดังกล่าวก็คือ การประกันคุณภาพการศึกษา ซึ่งมีความหมายในลักษณะคุ้มครองผู้บริโภคให้ได้รับบริการการศึกษาที่มีคุณภาพ แต่เนื่องจากไม่สามารถแยกผู้รับการศึกษาออกจากสถานศึกษาได้ ดังนั้นการดำเนินการใดที่มีเจตนาในการคุ้มครองผู้บริโภคคือผู้เรียน อาจจะมีผลกระทบในทางลบต่อสถานศึกษาซึ่งย่อมจะมีผลกระทบทางลบต่อผู้รับการศึกษาด้วย ประเด็นนี้จึงทำให้การคุ้มครองผู้บริโภคมิได้เป็นการคุ้มครองจริง ถ้าหากมีการดำเนินงานที่ไม่ละเอียดรอบคอบเท่าที่ควรและอาจเป็นการลงโทษกับผู้เรียนโดยตรงไปด้วย ทั้งๆ ที่เจตนารมณ์ของพระราชบัญญัตินี้คือการให้การคุ้มครองผู้เรียน

ในเรื่องครู คณาจารย์ และบุคลากรทางการศึกษา พระราชบัญญัตินี้ก็มีเจตนารมณ์ที่จะให้มีระบบผลิตครู ผู้บริหารสถานศึกษา และผู้บริหารการศึกษา เป็นบุคลากรที่มีคุณภาพ มีเกียรติ มีศักดิ์ศรี ตลอดจนได้รับผลตอบแทนที่เป็นตัวเงินและสวัสดิการให้คุ้มค่า แต่วิธีบริหารจัดการอาจไปสร้างความผูกขาดในวิชาชีพและไม่ได้คุณภาพอย่างที่คาดหวังไว้ทั้งหมด หรือแม้ว่าจะเกิดการลดทอนคุณภาพครูเกิดขึ้นจากการบริหารที่ผิดพลาด

ส่วนสุดท้ายเป็นเรื่องเทคโนโลยีเพื่อการศึกษา เป็นการมองการณ์ไกลในอนาคต ซึ่งถือได้ว่าเป็นความพยายามที่จะช่วยให้การจัดการศึกษาของไทยมีคุณภาพดีกว่าในอดีตที่ผ่านมา คือเป็นการศึกษาที่สร้างคนให้เป็นมนุษย์ที่สมบูรณ์ ส่งเสริมให้มีการจัดการศึกษาในลักษณะที่เปิดกว้างให้มีทางเลือกต่างๆ มากมาย เป็นการศึกษาตลอดชีวิตที่เน้นการเชื่อมต่อการศึกษาในระบบ นอกกระบบ และการศึกษาตามอัธยาศัยอย่างลื่นไหลให้เกิดความต่อเนื่อง เน้นการศึกษาที่มีคุณภาพอย่างเท่าเทียมกันสำหรับทุกคน โดยไม่ถูกจำกัดโดยข้อจำกัดใดๆ เน้นการเอาผู้เรียนเป็นศูนย์กลางของการเรียนรู้ ส่งเสริมการกระจายอำนาจ เน้นการสร้างบุคลากรทางการศึกษาทุกประเภท ตั้งแต่ครู อาจารย์ ผู้บริหารสถาบันศึกษา ผู้บริหารการศึกษาทั่วไป ให้เป็นผู้ที่มีความรู้ความสามารถและมีคุณภาพดี เน้นการใช้เทคโนโลยีเพื่อการศึกษาเพื่อให้เกิดการจัดการศึกษาในโอกาสต่อไปในอนาคต มีคุณภาพและประสิทธิภาพสูงจากการนำเทคโนโลยีที่เหมาะสมมาสนับสนุน แต่ปัญหาเกิดจากเจ้าหน้าที่ระดับสูงของกระทรวงศึกษาธิการมิได้ให้ความสนใจและละเอียดที่จะปฏิบัติตามเจตนารมณ์ที่มีของพระราชบัญญัตินี้อย่างน่าเสียดาย

ดังนั้น ถ้าหากมิได้พิจารณาข้อบกพร่องในทางปฏิบัติและการละเอียดไม่เอาใจใส่ของเจ้าหน้าที่กระทรวงศึกษาธิการตั้งแต่ระดับสูงลงมา โดยพิจารณาเฉพาะเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว ถือได้ว่ากรอบของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 ฉบับแก้ไขเพิ่มเติมครั้งที่ 2 พ.ศ.2545 เป็นกรอบคิดที่ดีที่จะใช้ในการสังเคราะห์งานวิจัย บทความ และข้อเขียนต่างๆ ที่เกี่ยวกับการศึกษา ตั้งแต่ปี 2535 จนถึงปัจจุบัน เพื่อศึกษาว่ามีอะไรบ้างที่เป็นหรือไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัตินี้ และมีประเด็นอะไรบ้างที่พระราชบัญญัตินี้ครอบคลุมไปไม่ถึง อันมีผลต่อ “คุณภาพ” การศึกษา ซึ่งสมควรที่จะมีการแก้ไขเพิ่มเติม ซึ่งจะได้มีการพิจารณาในบทต่อไป

2.4 ข้อพิจารณาในการปฏิรูป จากการแก้ไขพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2553

จากหมายเหตุท้ายราชกิจจานุเบกษา พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2553 ซึ่งถึงเหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวว่า “โดยที่การจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน ประกอบด้วยการศึกษาระดับประถมศึกษา และระดับมัธยมศึกษา ซึ่งมีระบบการบริหารและการจัดการศึกษาของทั้งสองระดับรวมอยู่ในความรับผิดชอบของแต่ละเขตพื้นที่การศึกษา ทำให้การบริหารและการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานเกิดความไม่คล่องตัวและเกิดปัญหาการพัฒนาการศึกษา สมควรแยกเขตพื้นที่การศึกษาออกเป็นเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาและเขตพื้นที่ศึกษามัธยมศึกษา เพื่อให้การบริหารและการจัดการศึกษา มีประสิทธิภาพ อันจะเป็นการพัฒนาการศึกษาแก่นักเรียนในช่วงชั้นประถมศึกษาและมัธยมศึกษาให้สัมฤทธิ์ผลและมีคุณภาพยิ่งขึ้น จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้”

โดยสาระหลักคือ ตามมาตรา 3 ให้ยกเลิกความในมาตรา 37 แห่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 แก้ไขเพิ่มเติม(ฉบับที่ 2) พ.ศ.2545 โดยให้ ถือว่า การบริหารและการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานให้ยึดเขตพื้นที่การศึกษาโดยคำนึงถึงระดับของการศึกษาขั้นพื้นฐาน จำนวนสถานศึกษา จำนวนประชากร วัฒนธรรม และความเหมาะสมด้านอื่นๆ ด้วย เว้นแต่การจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานตามกฎหมายว่าด้วยการอาชีวศึกษา

ให้รัฐมนตรีโดยคำแนะนำของสภาการศึกษา มีอำนาจประกาศกำหนดเขตพื้นที่การศึกษา แบ่งเป็นเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษา และเขตพื้นที่ศึกษามัธยมศึกษา

ทั้งนี้ ในมาตรา 4 ให้เพิ่มข้อความเป็นวรรคท้ายของมาตรา 38 แห่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 แก้ไขเพิ่มเติม(ฉบับที่ 2) พ.ศ.2545 ได้แก่ “ในการดำเนินการตามวรรคหนึ่งในส่วนที่เกี่ยวข้องกับสถานศึกษาเอกชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นว่าจะอยู่ในอำนาจหน้าที่ของเขตพื้นที่การศึกษาใด ให้เป็นไปตามรัฐมนตรีประกาศกำหนดโดยคำแนะนำของคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน”

เมื่อวันที่ 16 สิงหาคม 2553 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ (นายชินวรณ์ บุญยเกียรติ) ด้วยความเห็นชอบของคณะกรรมการสำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา ประกาศจัดตั้งเขตพื้นที่มัธยมศึกษา จำนวน 42 เขต ทั่วประเทศ หลังจากที่ก่อนหน้านี้กฎหมายรองรับการจัดตั้งเขตพื้นที่มัธยมศึกษา ได้ประกาศใช้แล้ว ส่วนเขตพื้นที่ประถมศึกษาเดิมที่มีอยู่ 185 เขตทั่วประเทศนั้น ได้ให้ปรับลดเหลือเพียง 183 เขต โดยรวมเขตพื้นที่การศึกษา กทม.ซึ่งมีอยู่ 3 เขตให้เหลือแต่ละเขตเดียว แต่ในส่วนของเขตพื้นที่มัศึกษานั้น จะมีเขตพื้นที่ในกทม. ทั้งหมด 2 เขต โดยการแบ่งพื้นที่เขตมัธยมศึกษาในกทม.นั้น จะยึดตามเขตพื้นที่การศึกษา กทม.2และกทม. 3 เดิม แล้วแบ่งเขตพื้นที่การศึกษา กทม.1 ออกเป็น 2 ส่วนไปสมทบกับเขตพื้นที่ กทม.2 และ กทม.3 (คมชัดลึก 17 สิงหาคม 2553)

ศ.ดร.ไพฑูรย์ สินลารัตน์ รองอธิการบดีฝ่ายวิจัย มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์(มธบ.) ในฐานะกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในสภาการศึกษา(สกศ.) กล่าวว่า น่าเป็นห่วงว่าการจัดตั้งเขตพื้นที่มัธยมจะติดกับดักงานเชิงธุรการทั้ง เรื่องโครงสร้าง การบริหารจัดการบุคลากร ฯลฯ เหมือนที่ผ่านมา โดยไม่ได้เน้นเรื่องคุณภาพการศึกษาซึ่งเป็นเป้าหมายในการจัดตั้งเขตพื้นที่ มัธยมศึกษา ซึ่งในการประชุมคณะกรรมการสภา

การศึกษาที่ผ่านมา มีการอภิปรายในเรื่องนี้น้อยมาก จึงฝากสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน พิจารณาด้วย (คมชัดลึก วันที่ 19 สิงหาคม 2553)

จึงเป็นอีกครั้งหนึ่งของการแก้ไขพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ จากเหตุการณ์กล่าวอ้างถึง คุณภาพการศึกษา จากการที่เขตพื้นที่ประถมศึกษาและมัธยมศึกษาอยู่ในที่เดียวกันทำให้การจัดการ มัธยมศึกษาไม่เป็นไปโดยเฉพาะ ซึ่งต่างจากการศึกษาในระดับประถมศึกษา โดยเน้นการแก้ไขด้าน โครงสร้างการบริหารการจัดการศึกษา ที่ต้องเพิ่มเติมทรัพยากรและการลงทุนของประเทศอีกจำนวนไม่น้อย บนความหวังถึงความคุ้มค่าของสัมฤทธิ์ผลที่จะเกิดขึ้นตามมาว่าจะเป็นจริงได้มากน้อยเพียงไร จะทำให้ คุณภาพของการศึกษาทั้งสองระดับดีขึ้นจริงหรือไม่ การแก้ไขพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติในปี พ.ศ. 2553 จึงเป็นเพียงเพื่อประโยชน์ในการเพิ่มหน่วยงานที่มีได้สะท้อนว่าคุณภาพการศึกษาจะดีขึ้นจริง หรือไม่แต่อย่างใด

บทที่ 3

สรุปทิศทางของงานวิจัย และข้อเขียนที่เกี่ยวข้องทางการศึกษาของไทยที่นำมาสังเคราะห์ ระหว่างปี 2535-2558

3.1 สรุปผลการสังเคราะห์ในภาพรวม

การศึกษาครั้งนี้จะเป็นการสังเคราะห์จากงานวิจัย ตลอดจนองค์ความรู้ต่าง ๆ ที่มีมาก่อนหน้านี้ คือ ตั้งแต่ปี 2535 จนถึงปัจจุบัน โดยที่องค์ความรู้เหล่านี้ ประกอบด้วย รายงานผลการวิจัย หนังสือ ทั้งที่เป็น ส่วนหนึ่งของงานวิจัยและการรวบรวมความรู้ที่เกี่ยวข้องทั้งในและต่างประเทศ บทความที่เขียนโดยผู้นำทาง ความคิดที่มีอิทธิพลต่อแนวความคิดในการปรับปรุงแก้ไขการศึกษา ตลอดจนวิทยานิพนธ์ที่เกี่ยวข้องต่าง ๆ ซึ่งปี 2535 นั้นถือได้ว่าเป็นปีที่มีการเปลี่ยนแปลงความคิดทางการเมืองในส่วนที่เกี่ยวกับความเป็น ประชาธิปไตย และการกระจายอำนาจในการปกครองประเทศที่นำไปสู่การปฏิรูปการศึกษาในรอบที่ 2 อันเป็นที่มาของ พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ทั้งนี้ระยะเวลาดังกล่าวสอดคล้องกับการ ต่อต้านรัฐบาลเผด็จการทหารที่นำไปสู่เหตุการณ์ “พฤษภาทมิฬ” (17-19 พฤษภาคม 2535) ซึ่งนำไปสู่การ แก้ไขรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 ซึ่งถือได้ว่าเป็นรัฐธรรมนูญที่เปิดโอกาสให้ประชาชนมีสิทธิเสรีภาพเพิ่ม มากขึ้นและมีส่วนร่วมในการปกครองประเทศมากกว่ารัฐธรรมนูญฉบับอื่น ๆ ที่ผ่านมาในอดีต ซึ่งกระแส ดังกล่าวช่วยสร้างกระแสให้เกิดการปฏิรูปการศึกษาระยะที่ 2 ต่อจากการวางพื้นฐานการปฏิรูปการศึกษาใน ปี 2518 อันเป็นผลจากเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516

นับเป็นเวลากว่า 20 ปี ที่มีการขับเคลื่อนเรื่องปฏิรูปการศึกษาอย่างต่อเนื่อง มีงบประมาณและ ทรัพยากรจำนวนมากที่ถูกใช้ไปสำหรับการจัดการศึกษาของประเทศ มีสถาบันรับผิดชอบในด้านคุณภาพ โดยตรง และมีบุคลากรในวงการศึกษามาก แต่ภายใต้บริบทที่เอื้ออำนวยเช่นนี้ ยังคงพบว่าการศึกษา ของไทยมีปัญหาในด้าน “คุณภาพ” มาอย่างต่อเนื่อง ไม่ว่าจะเป็นปัญหาด้านมาตรฐานการศึกษาภายใต้ นิยาม “คุณภาพการศึกษา” ที่คับแคบ คือ สัมฤทธิ์ผลทางการศึกษาจากหลักสูตรการเรียนการสอน ความเหลื่อมล้ำ ด้านโอกาสและคุณภาพการศึกษา อันเนื่องมาจากความเหลื่อมล้ำทางด้านปัจจัยด้านฐานะทางเศรษฐกิจและ สังคมของผู้ปกครองนักเรียนนักศึกษา ปัญหาคุณภาพครูและบุคลากรทางการศึกษา และปัญหาการบริหาร จัดการการศึกษาที่ติดอยู่ในกรอบระบบราชการ และปัญหาอันเกิดจากความไม่สอดคล้องระหว่างปรัชญา การศึกษาตลอดจนแนวทางปฏิบัติกับทิศทางในการจัดการศึกษา รวมถึงการปฏิบัติจริงในการพัฒนาประเทศ

การศึกษาในส่วนนี้ เป็นการศึกษาเพื่อพิสูจน์สมมติฐานที่ว่า ปัญหา “คุณภาพ” การศึกษา เป็นปัญหา ของความไม่สอดคล้องในความหมายของปรัชญาการศึกษากับปรัชญาหรือแนวทางในการพัฒนาประเทศ บ้างหรือไม่ ซึ่งในความเป็นจริงแนวทางพัฒนาประเทศก็ยังคงเน้นการขยายตัวทางเศรษฐกิจเป็นหลักอยู่ นั้นเอง ขณะที่ในส่วนของการศึกษาเองก็เป็นการสะท้อนต่อไปว่าการปฏิรูปการศึกษาที่ได้ดำเนินการอยู่ เป็นทางการตั้งแต่ พ.ศ. 2542 ก็อาจมิใช่เป็นการปฏิรูปในความหมายที่แท้จริง อย่างไรก็ตาม เนื่องจากทั้ง มนุษย์และประเทศมีความหลากหลายเป็นอันมากที่จะจัดปรัชญาทางการศึกษาปรัชญาใดปรัชญาหนึ่งให้

สอดคล้องกับปรัชญาหรือแนวทางพัฒนาประเทศอย่างใดอย่างหนึ่งย่อมเป็นไปได้ แต่อย่างน้อยถ้าจะทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างแท้จริงจากอดีตที่มีปัญหา ทั้งแนวทางในการปฏิรูปการศึกษาและการพัฒนาประเทศ ควรจะมีความชัดเจนพอสมควร ซึ่งจะต้องมาจากความเห็นดีเห็นชอบของประชาชนส่วนใหญ่ แต่ถ้าหากความเห็นเหล่านั้นยังไม่ชัดเจน การพัฒนาทุกด้านในอนาคตก็จะจะเป็นไปตามแรงเฉื่อยในอดีต ประกอบกับแนวโน้มที่เกิดขึ้นทั่วโลกในปัจจุบัน

การสังเคราะห์งานวิจัยครั้งนี้ ได้สำรวจและสังเคราะห์งานวิจัยตามช่วงเวลาของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ โดยแบ่งการสังเคราะห์ออกเป็น 5 ช่วง ดังนี้

3.1.1 แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 7 พ.ศ. 2535-2539 ที่มีจุดเน้นของแผน (แต่ไม่ได้หมายความว่าสามารถดำเนินการตามจุดเน้นได้ทั้งหมด) ด้วยการรักษาอัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างต่อเนื่อง และมีเสถียรภาพ เน้นการกระจายรายได้ และการพัฒนาไปสู่ภูมิภาคและชนบท การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ คุณภาพชีวิตและสิ่งแวดล้อม เน้นการพัฒนากฎหมาย รัฐวิสาหกิจและระบบราชการ โดยเป้าหมายการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ในแผนนี้มุ่งเน้นการพัฒนาคนให้เป็นคนดีมีความสามารถ และมีสุขภาพอนามัยที่ได้อย่างเหมาะสมที่จะเป็นผู้นำ และสนับสนุนการพัฒนาประเทศให้สามารถรักษาสถานภาพการแข่งขันในตลาดต่างประเทศได้อย่างมีประสิทธิภาพ พร้อมทั้งสร้างโอกาสให้แก่กลุ่มผู้ด้อยโอกาสทางเศรษฐกิจและสังคมได้รับการพัฒนาความรู้ ฝีมือและทักษะ เพื่อเสริมสร้างขีดความสามารถในการประกอบอาชีพให้สูงขึ้น

งานวิจัยช่วงปี พ.ศ. 2535-2539 นี้ นักวิจัยส่วนใหญ่ให้ความสำคัญในประเด็นของการบริหาร การศึกษามากที่สุด โดยศึกษาเกี่ยวกับการบริหารงานตามพันธกิจหลักของสถานศึกษา ได้แก่ งานวิชาการ งบประมาณ บุคลากร และฝ่ายแผนงาน การบริหารโครงการ และการนิเทศติดตามโครงการ รองลงมาเป็นการวิจัยด้านครูและบุคลากรทางการศึกษา ซึ่งส่วนใหญ่งานวิจัยด้านนี้จะให้ความสำคัญกับการศึกษา คุณลักษณะที่พึงประสงค์ คุณธรรม จริยธรรมของครูและผู้บริหาร ส่วนด้านอื่นๆ เช่น การศึกษาสภาพการ ดำเนินงานตามโครงการหรือแนวทางต่างๆ ที่ส่วนกลางกำหนด สภาพปัญหาการดำเนินงานในด้านต่างๆ ในทัศนะของครู ความต้องการของครูในด้านต่างๆ ปัจจัยที่ส่งผลต่อขวัญกำลังใจของครู และความเห็น ของครูต่อประเด็นต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษา เป็นต้น ดังนั้นงานวิจัยทั้งสองด้านนี้ คือด้านการ บริหารและครู ตลอดจนบุคลากรทางการศึกษาเป็นส่วนหนึ่งของแรงผลักดันให้มีการปฏิรูปการศึกษาใน ระยะต่อมาการวิจัยด้านเทคโนโลยีการศึกษา มุ่งเน้นศึกษาในประเด็นสภาพและการปรับใช้เทคโนโลยี การศึกษา เช่น งานศึกษาพฤติกรรม การยอมรับนวัตกรรมและเทคโนโลยีการศึกษา แนวโน้มความต้องการ การใช้สื่อ สภาพปัญหาการใช้สื่อและเทคโนโลยีการศึกษา และแนวโน้มการใช้นวัตกรรมเทคโนโลยี การศึกษาขณะที่กระทรวงศึกษาธิการมิได้ให้ความสนใจในประเด็นนี้เท่าที่ควร การวิจัยด้านสิทธิและหน้าที่ ในการจัดการศึกษาเริ่มให้ความสำคัญในเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนกับชุมชน โดยเน้นในเรื่อง บทบาทของผู้บริหารโรงเรียนในการสร้างความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนกับชุมชน บทบาทของโรงเรียน

มัธยมศึกษาเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนกับชุมชน และการศึกษาปัญหาการบริหารงานด้านความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนกับชุมชนการศึกษาความสัมพันธ์ดังกล่าวช่วยให้เกิดเป็นแรงผลักดันที่สำคัญยิ่งในแง่ที่การศึกษาต้องรับใช้ชุมชน และชุมชนต้องมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา มิใช่ต่างฝ่ายต่างอยู่อีกต่อไปซึ่งมีผลในการผลักดันให้มีการปฏิรูปการศึกษาไปในแนวทางนี้ในระยะเวลาต่อมา และการวิจัยด้านการเรียนการสอน เป็นการศึกษาเกี่ยวกับแนวทางการพัฒนาการเรียนการสอน โดยเน้นการใช้ประโยชน์จากสื่อต่างๆ ประกอบการเรียนการสอน และการผลิตบทเรียนคอมพิวเตอร์ช่วยสอนวิชาต่างๆ ในโรงเรียนสำหรับเรื่องอื่นๆ เป็นการศึกษาเกี่ยวกับการเรียนการสอนที่เน้นผู้เรียนเป็นสำคัญ การพัฒนาครูด้านการจัดกิจกรรมการเรียนรู้ และแนวทางการอบรมคุณธรรมจริยธรรมและพัฒนาจิตใจ จะเป็นได้ว่าการเน้นผู้เรียนเป็นสำคัญได้เริ่มมีมาก่อนที่จะกำหนดในพระราชบัญญัติการศึกษาชาติ พ.ศ. 2542 แล้ว รวมทั้งการฝึกอบรมครูให้สามารถพัฒนาคุณธรรมและจริยธรรมในตัวเด็กก็เป็นประเด็นที่มีการศึกษาและกล่าวถึงอย่างต่อเนื่องซึ่งสะท้อนถึงความตระหนักในปัญหานี้เป็นอย่างดี

3.1.2 แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 พ.ศ. 2540-2544 มีจุดเด่นที่เน้นคนเป็นศูนย์กลางของการพัฒนามุ่งเน้นการพัฒนาศักยภาพของคน การพัฒนาสภาพแวดล้อมของสังคมให้เอื้อต่อการพัฒนาคน การเสริมสร้างศักยภาพการพัฒนาของภูมิภาคและชนบทเพื่อ ยกกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนอย่างทั่วถึง และการพัฒนาสมรรถนะทางเศรษฐกิจเพื่อสนับสนุนการพัฒนาคนและคุณภาพชีวิต การจัดหาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม การพัฒนาประชาธิปไตย เป็นการพัฒนาภาครัฐให้มีสมรรถนะและพันธกิจหลักในการเสริมสร้างศักยภาพและสมรรถนะของคนและมีส่วนร่วมในการพัฒนาประเทศ และการบริหารจัดการเพื่อให้มีการนำแผนพัฒนาฯ ไปดำเนินการ ให้เกิดผลในทางปฏิบัติด้วยแนวทางการแปลงแผนไปสู่การปฏิบัติ จึงนับว่าเป็นยุคที่มีความก้าวหน้าทางความคิดสอดคล้องกับการปฏิรูปทางการเมืองจากรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 ที่เน้นการมีส่วนร่วมของประชาชนมากกว่าทุกฉบับที่เคยมีมาในอดีต แต่น่าเสียดายที่แผนนี้ไม่ได้มีการบังคับใช้ตามเจตนารมณ์ของแผนนี้เนื่องจากภาวะวิกฤตทางเศรษฐกิจ ทำให้แผนดังกล่าวเป็นเพียงวรรณกรรมที่มีการพูดถึง

งานวิจัยในช่วง พ.ศ.2540 – 2544 นี้ ส่วนใหญ่ให้ความสำคัญด้านการบริหารการศึกษามากที่สุด ซึ่งถึงแม้จะไม่มีกรกล่าวถึงการกระจายอำนาจในการจัดการศึกษาโดยตรง เนื่องจากเป็นข้อเสนอของการปฏิรูปการศึกษาอยู่แล้ว แต่ก็ได้ครอบคลุมประเด็นต่างๆ ที่เกี่ยวกับการบริหารการศึกษเป็นจำนวนมาก ซึ่งจะมีการสรุปให้เห็นต่อไป รองลงมาคือ การปฏิรูปการศึกษา มาตรฐานและการประกันคุณภาพการศึกษา เทคโนโลยีทางการศึกษา สิทธิและหน้าที่ทางการศึกษา การพัฒนาครูและบุคลากรทางการศึกษา แนวทางการจัดการศึกษา สถานการณ์ทางการศึกษา ทรัพยากรทางการศึกษา และระบบการศึกษา ตามลำดับ โดยงานวิจัยดังกล่าวอาจสรุปได้ในแต่ละเรื่องดังต่อไปนี้

- **การบริหารการศึกษา** ส่วนใหญ่มุ่งเน้นศึกษาสภาพและปัญหาในการจัดการศึกษาด้านต่างๆ เช่น กิจกรรมพัฒนาผู้เรียน การบริหารงานวิชาการ งานปกครอง งานแนะแนว นอกจากนี้ ยังมีบางส่วนที่

ศึกษาเกี่ยวกับพฤติกรรมการบริหารของผู้บริหาร การเข้าสู่ตำแหน่งทางวิชาการ การพัฒนาระบบสารสนเทศ เพื่อการศึกษา การมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา การบริการชุมชน การศึกษาปัจจัยความสำเร็จในการบริหารจัดการ การปฏิรูปการศึกษา และการขยายโอกาสทางการศึกษาแก่เด็กด้อยโอกาสมีข้อที่น่าสังเกตว่า มิได้มีการเน้นการกระจายอำนาจเพราะเป็นข้อเสนอของการปฏิรูปอยู่แล้ว

- **ปฏิรูปการศึกษา** เน้นการวิจัยเรื่องการปฏิบัติงานตามนโยบายปฏิรูปการศึกษาของโรงเรียน ระดับประถมศึกษาและมัธยมศึกษาในพื้นที่ต่างๆ ทั่วประเทศ และการศึกษาความคิดเห็น ความคาดหวัง ความต้องการ รวมทั้งความพร้อมของบุคลากรทางการศึกษาที่มีต่อการปฏิรูปการศึกษา ส่วนอื่นๆ เป็นการศึกษาเกี่ยวกับสภาพและปัญหาการดำเนินการตามแนวทางการปฏิรูปการศึกษา ความพร้อมของบุคลากรทางการศึกษาที่มีต่อการปฏิรูปการศึกษา แนวทางการปฏิรูปการศึกษา โรงเรียนที่มีการปฏิรูปการศึกษา การใช้คอมพิวเตอร์ช่วยสอน และ โครงการปฏิรูปการศึกษา

- **มาตรฐานและการประกันคุณภาพการศึกษา** ส่วนใหญ่มุ่งเน้นศึกษาถึงสภาพการดำเนินงาน และปัญหาในงานประกันคุณภาพการศึกษา โดยมีมาตรฐานต่างๆที่เข้ามาเกี่ยวข้อง เช่น ตามมาตรฐาน โรงเรียน พ.ศ. 2541 ของสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ มาตรฐานตามพระราชบัญญัติ การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรฐาน ISO 9000 และ ISO 14001 เป็นต้น นอกจากนี้ ยังมีการศึกษา ปัญหาการดำเนินงานตามแนวทางการประกันคุณภาพในโรงเรียนระดับประถม ระดับมัธยม และโรงเรียน เอกชน ส่วนอื่นๆ จะมุ่งเน้นศึกษาเกี่ยวกับความคิดเห็นของบุคลากรต่อการดำเนินงานประกันคุณภาพ การศึกษา การพัฒนากลไกสนับสนุนการดำเนินงานด้านการประกันคุณภาพ และบางส่วนของศึกษาเกี่ยวกับ บทเรียนด้านการประกันคุณภาพการศึกษาจากกรณีศึกษา ทั้งในประเทศและต่างประเทศ เป็นการวิจัยใน ลักษณะการปูพื้นเตรียมความพร้อมในการรับรองมาตรฐานและการประเมินคุณภาพการศึกษา ซึ่งใน ขณะนั้นจะมีหน่วยงานที่สร้างขึ้นในปี 2543 เพื่อทำหน้าที่ดังกล่าว

- **เทคโนโลยีทางการศึกษา** ส่วนใหญ่ให้ความสำคัญกับการศึกษาสภาพและปัญหาในด้าน ต่างๆของเทคโนโลยีการศึกษา รวมถึงบุคลากรทางการศึกษา เช่น บทบาทของนักวิชาการการศึกษาด้าน เทคโนโลยีการศึกษา สภาพความต้องการการใช้เทคโนโลยีการศึกษาของครู-อาจารย์ การวางแผนการใช้ เทคโนโลยีการศึกษาอย่างมีส่วนร่วมของบุคลากรในสถาบันอุดมศึกษา เป็นต้น สอดรับกับหมวด 9 ของ พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 แต่เป็นข้อเสนอภายนอกกระทรวงศึกษาธิการ ถึงแม้จะมีความ พยายามในการดำเนินการในเรื่องนี้บางส่วนจากสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ สังกัดสำนัก นายกรัฐมนตรีในขณะนั้น

- **สิทธิและหน้าที่ทางการศึกษา** ให้ความสำคัญกับความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนกับชุมชน เช่น การสร้างความสัมพันธ์ที่ดี การศึกษาความต้องการมีส่วนร่วมของชุมชนต่อการบริหารงานโรงเรียนกับ ชุมชน ความคิดเห็นต่อการมีส่วนร่วมขององค์กรบริหารส่วนตำบล ในการปฏิบัติงานร่วมกับโรงเรียนและ ชุมชนในพื้นที่ และปัญหาความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนกับชุมชน เป็นต้น

- **การพัฒนาครูและบุคลากรทางการศึกษา** ส่วนใหญ่ศึกษาเกี่ยวกับความเห็นของครูต่อประเด็นต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษามีบางส่วนศึกษาเกี่ยวกับการปฏิบัติงานตามมาตรฐานวิชาชีพ สภาพการพัฒนาครูด้านการจัดการเรียนการสอน การวัดและประเมินผลการจัดการความรู้และการเป็นบุคคลแห่งการเรียนรู้

- **แนวการจัดการศึกษา** ส่วนใหญ่เน้นการพัฒนาแนวทางการเรียนการสอนที่เน้นผู้เรียนเป็นสำคัญ ซึ่งให้ความสำคัญกับการใช้นวัตกรรมการเรียนรู้ การจัดการเรียนแบบร่วมมือ การจัดการเรียนการสอนโดยใช้เทคโนโลยี การจัดการเรียนการสอนแบบเน้นการปฏิสัมพันธ์ การจัดการเรียนการสอนแบบเน้นประสบการณ์ และการจัดการเรียนการสอนแบบบูรณาการ สะท้อนถึงความสนใจที่เน้นการจัดการศึกษาที่ให้ผู้เรียนเป็นศูนย์กลางอย่างต่อเนื่องนอกจากนี้ ยังมีการพัฒนาชุดการเรียนการจัดกิจกรรมเสริมสร้างคุณธรรม จริยธรรมในกระบวนการกลุ่มการเรียนรู้แบบร่วมมือหลักสูตรภาษาอังกฤษระดับประถมศึกษา การวิจัยเชิงปฏิบัติการในชั้นเรียนนโยบายการพัฒนาทักษะอาชีพสตรีในชนบทการใช้ภูมิปัญญาท้องถิ่นในการเรียนการสอนและการพัฒนาหลักสูตรท้องถิ่น อย่างไรก็ตามในเรื่องการจัดการเรียนการสอนที่เน้นผู้เรียนเป็นสำคัญนั้น ปรากฏว่าจนถึงปี 2554-2556 ยังมีงานวิจัยที่สะท้อนว่าครูเป็นจำนวนมากยังไม่มีความรู้ความเข้าใจในการจัดการเรียนการสอนตามแนวทางนี้มากพอ

- **สถานการณ์ทางการศึกษา** ส่วนใหญ่ให้ความสำคัญศึกษาเกี่ยวกับวิวัฒนาการและแนวโน้มการบริหารการศึกษาไทย ได้กล่าวถึงกระแสเรียกร้องให้มีการปฏิรูปการบริหารการศึกษาอย่างต่อเนื่อง จนมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และมีผลต่อการเปลี่ยนแปลงระบบบริหารการศึกษาไทย เพราะได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการปฏิรูปการศึกษาเพื่อปรับปรุงแก้ไขและกำหนดแนวทางใหม่ ๆ ในการจัดการศึกษา ที่อาจจะทำให้ระบบบริหารการศึกษาไทยเกิดการเปลี่ยนแปลงครั้งยิ่งใหญ่ที่สุดในประวัติศาสตร์การศึกษาของไทยแต่ก็ให้เห็นแล้วว่าในความเป็นจริงการปฏิรูปด้านนี้ส่วนใหญ่เป็นการปฏิรูปโครงสร้างการบริหารภายในของกระทรวงศึกษาธิการ ซึ่งไม่มีผลต่อการกระจายอำนาจในการจัดการศึกษาอย่างแท้จริง

- **ทรัพยากรทางการศึกษา** ส่วนใหญ่ให้ความสำคัญในเรื่องสภาพการบริหารงานการเงินโรงเรียน และแนวทางการพัฒนาการบริหารงานการเงินของโรงเรียนและความเสมอภาคในการจัดสรรงบประมาณโรงเรียน

- **ระบบการศึกษา** การวิจัยส่วนใหญ่มุ่งเน้นในเรื่อง การศึกษาทางไกล ที่เน้นเรื่องการพัฒนา ระบบการศึกษาผ่านดาวเทียม ทั้งสำหรับศูนย์บริการศึกษานอกโรงเรียน และการศึกษาในระบบ ซึ่งถ้าหากมีการติดตามพัฒนาในเรื่องเหล่านี้อย่างจริงจัง จะช่วยลดปัญหาปริมาณและคุณภาพของครูได้จริงส่วนหนึ่งเป็นอย่างน้อย แต่งานดังกล่าวก็มิได้รับการสานต่อโดยกระทรวงศึกษาธิการเท่าที่ควร ส่วนอื่นเป็นการวิจัยเกี่ยวกับบทบาทของสถาบันศาสนาในการจัดการศึกษาแห่งชาติ ระบบการศึกษาไทยในยุคโลกาภิวัตน์ และกระบวนการและยุทธศาสตร์การเรียนรู้ตลอดชีวิต ตรงนี้อาจจะถือได้ว่าเป็นจุดเริ่มต้นของกระแส

ความคิดดังกล่าวที่มีผลในการดำเนินการอย่างต่อเนื่องมาจนถึงปัจจุบันและได้รับความสำคัญเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องตามลำดับ

3.1.3 แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2545 - 2549) เป็นแผนที่ได้อัญเชิญปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง ซึ่งเป็นพระราชดำรัสของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว มาเป็นปรัชญานำทางในการพัฒนาและบริหารประเทศ โดยยึดหลักทางสายกลาง เพื่อให้ประเทศรอดพ้นจากวิกฤตสามารถดำรงอยู่ได้อย่างมั่นคง และนำไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืน สมดุล และมั่นคง ภายใต้กระแสโลกาภิวัตน์และสถานการณ์ต่างๆ ที่อาจมีผลกระทบในทางลบจากภายนอก โดยให้ความสำคัญกับการเร่งฟื้นฟูเศรษฐกิจและสังคมของประเทศรวมทั้งสร้างความเข้มแข็งของเศรษฐกิจฐานราก การบรรเทาปัญหาสังคม และการแก้ปัญหาความยากจนแต่ในการดำเนินงานจริงของรัฐบาลในยุคนั้น (พ.ต.ท.ดร.ทักษิณ ชินวัตร 2544-2549) กลับเป็นไปในทิศทางตรงกันข้าม ถึงแม้จะมีการเน้นความเข้มแข็งของเศรษฐกิจฐานรากด้วยโครงการ OTOP กองทุนหมู่บ้าน และโครงการ 30 บาทรักษาทุกโรค แต่ก็เน้นส่งเสริมเศรษฐกิจโลกาภิวัตน์อย่างมากด้วยเช่นกัน โดยเน้นความมั่งคั่งและก้าวหน้าทางวัตถุโดยมีเงินเป็นปัจจัยที่สำคัญที่สุด ตรงข้ามกับแนวทางเศรษฐกิจพอเพียง

งานวิจัยในช่วง พ.ศ.2545 – 2549 นี้ ส่วนใหญ่ให้ความสำคัญด้านแนวการจัดการศึกษา มากที่สุด รองลงมาคือ การบริหารการศึกษา มาตรฐานและการประกันคุณภาพการศึกษา การปฏิรูปการศึกษา สิทธิและหน้าที่ทางการศึกษา เทคโนโลยีการศึกษา การพัฒนาครูและบุคลากรทางการศึกษา สถานการณ์ทางการศึกษา ทรัพยากรทางการศึกษา ระบบการศึกษา และคุณลักษณะอันพึงประสงค์ของผู้เรียนตามลำดับ ซึ่งพอสรุปสาระสำคัญของงานวิจัยในแต่ละด้าน ดังนี้

- **แนวการจัดการศึกษา** ให้ความสำคัญกับการพัฒนาแนวการจัดการศึกษาโดยเน้นผู้เรียนเป็นสำคัญ ซึ่งส่วนใหญ่เน้นเกี่ยวกับการพัฒนาครูและบุคลากรด้านการจัดการเรียนรู้ที่เน้นผู้เรียนเป็นสำคัญ และการพัฒนาครูเกี่ยวกับกิจกรรมการเรียนการสอนที่เน้นผู้เรียนเป็นสำคัญ โดยใช้กลยุทธ์ที่หลากหลาย สอดคล้องกับสภาพการณ์และปัญหา และเน้นให้ผู้เรียนได้ทำกิจกรรมที่หลากหลาย ทั้งการศึกษาจากเอกสาร การฝึกปฏิบัติ การนำเสนอผลงาน การอภิปราย ด้วยวิธีการสอนแบบบูรณาการ แบบโครงงาน แบบการจัดประสบการณ์กลุ่ม และการเรียนรู้แบบมีส่วนร่วมส่วนอื่นๆ เป็นงานวิจัยเกี่ยวกับ การพัฒนารูปแบบการเรียนการสอนบนเว็บ การสอนตามแนว Constructivism และการพัฒนาการเรียนรู้โดยใช้ครูต้นแบบเป็นต้นว่า สังเกตว่า การเรียนโดยเน้นผู้เรียนเป็นสำคัญนั้นเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นในสังคมไทย ถึงแม้จะเป็นความคิดที่ดีมากแต่สะท้อนการไม่มีประสบการณ์และการเตรียมความพร้อมของครูอย่างเพียงพอ ประเด็นนี้จึงเป็นประเด็นที่มีการวิจัยอย่างต่อเนื่องซึ่งเป็นการสะท้อนปัญหาความไม่พร้อมของครูอย่างต่อเนื่อง

- **การบริหารการศึกษา** ส่วนใหญ่ให้ความสำคัญกับการพัฒนากลไกในการสนับสนุนการบริหารจัดการ ที่เน้นเรื่องระบบประกันคุณภาพมากที่สุด ส่วนมากจะเน้นการเตรียมความพร้อมเพื่อรองรับการประเมินภายนอก การพัฒนาแนวทางการดำเนินงานประกันคุณภาพ และการดำเนินงานตามมาตรฐานการศึกษา รองลงมาคือการพัฒนากลไกในการประเมินทั้งที่เป็นการประเมินโครงการและการประเมิน

ภายใน มีการศึกษาสภาพระบบสารสนเทศและความคิดเห็นของผู้ที่เกี่ยวข้องที่มีต่อการบริหารระบบสารสนเทศของสถานศึกษา และมีการศึกษาสภาพการใช้เทคโนโลยีทางการศึกษา ส่วนงานวิจัยบางส่วนศึกษาเกี่ยวกับการบริหารจัดการตามแนวคิด Result-based management หรือ School-based management มีบางส่วนศึกษาความพึงพอใจของผู้ที่เกี่ยวข้องต่อคุณภาพของบริการการศึกษา มีการศึกษาเกี่ยวกับการประกันคุณภาพ การกระจายอำนาจทางการศึกษา การพัฒนาตามความต้องการของบุคลากร การพัฒนาสมรรถนะ การประเมินโครงการ และการหาแนวทางแก้ปัญหาโรงเรียนขนาดเล็ก การวิจัยในลักษณะดังกล่าวสะท้อนข้อเท็จจริง 2 ประการคือ (1) การเตรียมความพร้อมเพื่อรับมือกับการประกันคุณภาพการศึกษา (2) การเตรียมความพร้อม รวมทั้งเป็นการกระตุ้นให้ฝ่ายนโยบายกระจายอำนาจไปยังสถานศึกษาโดยตรง

- **มาตรฐานและการประกันคุณภาพการศึกษา** ส่วนใหญ่ให้ความสำคัญกับการศึกษาสภาพการดำเนินงานประกันคุณภาพการศึกษา รองลงมา คือ พัฒนาแนวทางพัฒนาการดำเนินงานประกันคุณภาพการศึกษา และปัญหาการดำเนินงานประกันคุณภาพ พัฒนากลไกสนับสนุนการดำเนินงานด้านการประกันคุณภาพและปัจจัยที่ส่งผลต่อประสิทธิภาพและความสำเร็จของการประกันคุณภาพ เนื่องจากงานประกันคุณภาพเริ่มที่จะต้องมีการดำเนินการอย่างจริงจังในที่สุด ภายหลังจากมีการเตรียมความพร้อมระยะหนึ่ง

- **การปฏิรูปการศึกษา** ที่เน้นเรื่องการศึกษาการดำเนินการปฏิรูปการศึกษาของโรงเรียน สภาพ ปัญหา แนวทางพัฒนาการจัดการศึกษาตามแนวการปฏิรูปการศึกษาของโรงเรียน การศึกษาความคิดเห็นของบุคลากรทางการศึกษาที่มีต่อการปฏิรูปการศึกษา ทั้งผู้บริหาร ครู และบุคลากรทางการศึกษา และการพัฒนาโรงเรียนตามนโยบายการปฏิรูปการศึกษาของโรงเรียน รวมทั้งการพัฒนาทักษะการใช้เทคโนโลยี เพื่อรองรับการปฏิรูปการศึกษาซึ่งถือได้ว่ายังอยู่ในช่วงที่กระแสการปฏิรูปยังคงมาแรง

- **สิทธิและหน้าที่ทางการศึกษา** งานวิจัยส่วนใหญ่ให้ความสำคัญกับการศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนกับชุมชน ที่เน้นเรื่อง การพัฒนาความร่วมมือระหว่างโรงเรียนกับชุมชน ความสำเร็จของการมีส่วนร่วมของชุมชนในการจัดการศึกษานอกโรงเรียน การดำเนินงานของศูนย์เครือข่ายพัฒนาคุณภาพการศึกษาขั้นพื้นฐาน และการมีส่วนร่วมจัดการศึกษาของเอกชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ่อแม่ผู้ปกครอง

- **เทคโนโลยีการศึกษา** มุ่งเน้นศึกษาแนวทางการพัฒนาระบบสารสนเทศการศึกษา และการประเมินผลสัมฤทธิ์จากการใช้เทคโนโลยีทางการศึกษา โดยภาพรวมจะออกมาในลักษณะของงานพัฒนาระบบสารสนเทศทางการศึกษา ความพึงพอใจในการใช้เทคโนโลยีทางการศึกษา การพัฒนาบทเรียนบนเครือข่ายสารสนเทศทางการศึกษา การพัฒนาดัชนีบ่งชี้คุณภาพการจัดการศึกษาในระดับต่างๆ การพัฒนาระบบสารสนเทศในระดับโรงเรียน รวมถึงการพัฒนาบุคลากรในการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศ

- **การพัฒนาครูและบุคลากรทางการศึกษา** ส่วนใหญ่ให้ความสำคัญในการพัฒนาครูเพื่อรองรับการปฏิรูปการศึกษา โดยส่วนใหญ่เป็นการศึกษาเกี่ยวกับระบบติดตามและประเมินผล ส่วนอื่นๆ เป็นเรื่องความคิดเห็นต่อนโยบายการปฏิรูป การถ่ายโอนการจัดการศึกษา และการรับรู้ของครูในเรื่องการ

ปฏิรูปการศึกษา นอกจากนี้ มีงานวิจัยบางส่วนศึกษาเกี่ยวกับการปฏิรูปการศึกษาตามแนวทางของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 โดยเฉพาะอย่างยิ่งเรื่องการกระจายอำนาจ และการปฏิรูปการเรียนรู้และการบริหารงานแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ (Result-based management)

- **สถานการณ์ทางการศึกษา** เน้นศึกษาเกี่ยวกับการขับเคลื่อนการศึกษาไทยสู่ยุคหลังทันสมัย ที่เน้นการเปลี่ยนแปลงการจัดการศึกษาในเรื่องความสามารถในการพึ่งตนเองด้วยความรู้ของชุมชนและสังคม การสร้างคนให้มีจิตสาธารณะ การแก้ไขปัญหาด้วยสันติวิธี รวมทั้งการปฏิบัติต่อกันบนพื้นฐานศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ประเด็นอื่นๆ เกี่ยวข้องกับการปฏิรูประบบราชการ ศาสนากับการศึกษา และการศึกษาทางเลือก

- **การจัดสรรทรัพยากรทางการศึกษา** ซึ่งส่วนใหญ่มุ่งเน้นแนวทางในการจัดสรรทรัพยากร เช่น แนวทางการจัดสรรทรัพยากรให้สำหรับการศึกษาของเด็กพิเศษ การสร้างความร่วมมือกับชุมชนในการแก้ปัญหาราชาดแคลนทรัพยากรทางการศึกษา เป็นต้น ส่วนอื่นๆ เป็นการศึกษาสภาพและปัญหาของการบริหารทรัพยากรทางการศึกษา ความเสมอภาคในการจัดสรรทรัพยากร และการระดมทรัพยากรทางการศึกษา งานวิจัยบางส่วนเริ่มให้ความสำคัญกับการสร้างความร่วมมือกับชุมชนในการแก้ปัญหาราชาดแคลนทรัพยากรทางการศึกษา และการบริหารการเงินตามแนวคิดแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์

- **ระบบการศึกษา** มุ่งเน้นในด้านการศึกษาทางไกล ได้แก่ ความคิดเห็นของผู้บริหาร ครูสอน และนักเรียน ที่มีต่อระบบการศึกษาทางไกลผ่านดาวเทียมของโรงเรียนวังไกลกังวล รูปแบบการจัดการศึกษาและการเผยแพร่ศาสนธรรมของวัดในพระพุทธศาสนา

- **คุณลักษณะอันพึงประสงค์ของผู้เรียน** เน้นเรื่องการศึกษาและการพัฒนาแบบวัดคุณลักษณะอันพึงประสงค์ของผู้เรียน การสร้างแบบวัดคุณลักษณะอันพึงประสงค์ของผู้เรียนตามการจัดหลักสูตรการศึกษาขั้นพื้นฐาน พุทธศักราช 2544 และกระบวนการบริหารจัดการกับการพัฒนาคุณลักษณะอันพึงประสงค์ของผู้เรียน ถือได้ว่าเป็นความพยายามวัด “คุณภาพ” การศึกษาอย่างรอบด้านเป็นครั้งแรก แต่มิได้มีความพยายามนำมาใช้และพัฒนาให้ได้ผลดียิ่งขึ้นอย่างต่อเนื่อง

3.1.4 แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 (พ.ศ. 2550 - 2554) มุ่งพัฒนาสู่ “สังคมอยู่เย็นเป็นสุขร่วมกัน (Green and happiness society) คนไทยมีคุณธรรมนำความรอบรู้ รู้เท่าทันโลก ครอบครัวยุบอุ่น ชุมชนเข้มแข็ง สังคมสันติสุข เศรษฐกิจมีคุณภาพ เสถียรภาพและเป็นธรรม สิ่งแวดล้อมมีคุณภาพและทรัพยากรธรรมชาติยั่งยืน อยู่ภายใต้ระบบบริหารจัดการประเทศที่มีธรรมาภิบาล ดำรงไว้ซึ่งระบอบประชาธิปไตยที่มีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข และอยู่ในประชาคมโลกได้อย่างมีศักดิ์ศรี” ให้ความสำคัญกับพัฒนาคุณภาพคนและสังคมไทยสู่สังคมแห่งภูมิปัญญาและการเรียนรู้ การสร้างความเข้มแข็งของสังคมและชุมชนให้เป็นฐานรากที่มั่นคงของประเทศ การปรับโครงสร้างเศรษฐกิจให้สมดุลและยั่งยืน ให้ความสำคัญกับความหลากหลายทางชีวภาพและความมั่นคงของฐานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และเสริมสร้างธรรมาภิบาลในการบริหารจัดการประเทศแผนนี้เกิดขึ้นท่ามกลางกระแสความ

ขัดแย้งและนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงทางการเมือง ตั้งแต่การประท้วงของกลุ่มประชาชนที่ใช้นามว่า “พันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตย” ตั้งแต่ปลายยุคของรัฐบาลทักษิณ ชินวัตร (2549) นำไปสู่การรัฐประหารโดยคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข (คปค.) เนื่องจากมีแนวโน้มความคิดเรื่องสาธารณรัฐอย่างเด่นชัดในสังคมไทย ตามมาด้วยการมีนายกรัฐมนตรี 3 คน และรักษาการนายกอีก 1 คน ระหว่างปี 2549-2551 และนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ (2551-2254) ซึ่งมีความขัดแย้งทางการเมืองจนเกือบจะเป็นสงครามกลางเมืองในปี 2553 แผนที่ 10 สะท้อนปัญหาที่เกิดขึ้นจริงและพยายามสร้างภาพฝันในทางตรงกันข้าม

งานวิจัยในช่วง พ.ศ.2550 – 2554 นี้ ส่วนใหญ่ให้ความสำคัญด้านการบริหารการศึกษา มากที่สุด รองลงมาคือ แนวการจัดการศึกษา มาตรฐานและการประกันคุณภาพการศึกษา การพัฒนาครูและบุคลากรทางการศึกษา สิทธิและหน้าที่ทางการศึกษา เทคโนโลยีทางการศึกษา การปฏิรูปการศึกษา คุณลักษณะอันพึงประสงค์ของนักเรียน สถานการณ์ทางการศึกษา และระบบการศึกษา ตามลำดับ ซึ่งพอสรุปสาระสำคัญของงานวิจัยในแต่ละด้าน ดังนี้

- **การบริหารการศึกษา** ส่วนใหญ่ศึกษาเกี่ยวกับการพัฒนากลไกในการสนับสนุนการบริหารจัดการ ที่เน้นเรื่องระบบประกันคุณภาพมากที่สุด โดยเฉพาะอย่างยิ่งการพัฒนากระบวนภายในเพื่อรองรับการประเมินภายนอก โดยการพัฒนากระบวนสารสนเทศ การศึกษาแนวทางพัฒนา หรือการพัฒนากระบวนภายในร่วมกันภายในเครือข่าย รองลงมาเป็นเรื่องระบบสารสนเทศของโรงเรียน ซึ่งมุ่งเน้นการศึกษาสภาพการดำเนินการเป็นส่วนใหญ่ ส่วนอื่นๆเป็นเรื่องนิเทศติดตาม เช่น การศึกษาสภาพการดำเนินงานนิเทศ การพัฒนาแนวทางการนิเทศแบบมีส่วนร่วม เป็นต้น กลไกอีกส่วนที่โรงเรียนใช้คือการประเมิน ซึ่งเป็นการประเมินเป็นครั้งคราว เช่น ประเมินผลโครงการ ประเมินตามมาตรฐาน ประเมินความพร้อมของโรงเรียนในฝัน เป็นต้น นอกจากนี้ มีงานวิจัยบางส่วน เป็นการศึกษาเกี่ยวกับการจัดการความรู้ แหล่งเรียนรู้ด้านภูมิปัญญาท้องถิ่น การทำงานแบบเครือข่าย การศึกษาทางเลือกแบบบ้านเรียน (home school) การปฏิรูปการศึกษารอบสอง การบริหารการเปลี่ยนแปลง ปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง ชรรมาภิบาลในการบริหาร การบริหารงานเชิงกลยุทธ์ และการนิเทศแบบมีส่วนร่วม เป็นที่น่าสังเกตว่าประเด็นเรื่องการกระจายอำนาจและการเตรียมความพร้อมในเรื่องการกระจายอำนาจหายไปจากงานวิจัย เพราะหลังจากปี 2545 เป็นต้นมา เป็นที่ชัดเจนว่ากระทรวงศึกษาธิการไม่มีความตั้งใจทางการเมืองในการกระจายอำนาจอย่างแท้จริง ประกอบกับความไม่มีเสถียรภาพของรัฐบาลเอง ทำให้ไม่มีแรงกระตุ้นให้เกิดการทำวิจัยในเรื่องการกระจายอำนาจ

- **แนวทางการจัดการศึกษา** เน้นพัฒนาแนวทางในการจัดการเรียนการสอนที่เน้นผู้เรียนเป็นสำคัญ การพัฒนาครูและบุคลากรเกี่ยวกับการจัดการเรียนรู้ที่เน้นผู้เรียนเป็นสำคัญ กิจกรรมการเรียนรู้วิชาต่างๆ เช่น คณิตศาสตร์ ที่เน้นผู้เรียนเป็นสำคัญตามหลักชีปโป และการพัฒนาครูเกี่ยวกับกิจกรรมการเรียนการสอนที่เน้นผู้เรียนเป็นสำคัญ บทบาทผู้บริหารโรงเรียนในการส่งเสริมการจัดการเรียนรู้ที่เน้นผู้เรียนเป็นสำคัญ รวมทั้งปัญหาการจัดการเรียนรู้ที่เน้นผู้เรียนเป็นสำคัญของสถานศึกษา นอกจากนี้ มีงานวิจัยบางส่วน

มุ่งศึกษาเกี่ยวกับบทบาทของผู้บริหาร ครูผู้สอนในการส่งเสริมคุณธรรม จริยธรรม การจัดกิจกรรมพัฒนาผู้เรียนตามปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง ยุทธศาสตร์การจัดการศึกษาเพื่อพัฒนาอาชีพ และการประเมินทางการศึกษาโดยใช้ CIPPA Model ส่วนงานวิจัยที่เน้นแนวทางการจัดการศึกษาที่เน้นผู้เรียนเป็นสำคัญยังคงเป็นงานวิจัยที่อยู่ในความนิยมสูง เพราะปัญหายังคงดำรงอยู่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการที่ครูมีความรู้ไม่พอที่จะจัดการเรียนการสอนในแนวทางนี้

- **มาตรฐานและการประกันคุณภาพการศึกษา** นักวิจัยส่วนใหญ่ให้ความสำคัญกับการศึกษาสภาพการดำเนินงานประกันคุณภาพการศึกษา โดยส่วนใหญ่ให้ความสำคัญกับการศึกษาการดำเนินงานด้านการประกันคุณภาพ ซึ่งเน้นในระดับโรงเรียนมากกว่าการปฏิบัติงานของบุคลากร รองลงมาเป็นการศึกษาสภาพปัญหาการดำเนินงานประกันคุณภาพซึ่งปรากฏให้เห็นได้ในสถานศึกษาทุกสังกัด โดยเฉพาะอย่างยิ่งโรงเรียนสังกัด สพฐ. ที่มีขนาดเล็ก มีงานวิจัยเสนอแนวทางในการแก้ปัญหาการประกันคุณภาพของโรงเรียนขนาดเล็กมากขึ้น เช่น เสนอรูปแบบการพัฒนาครูให้มีความรู้และทักษะในการดำเนินงานประกันคุณภาพในบริบทของโรงเรียนขนาดเล็ก มีการเสนอกลยุทธ์การบริหารงานวิชาการตามแนวทางการประกันคุณภาพ เป็นต้น ทั้งนี้ มีงานวิจัยบางส่วนที่ศึกษาเกี่ยวกับการพัฒนาแนวทางการพัฒนาการประกันคุณภาพโดยมุ่งเน้นที่การศึกษาเพื่อพัฒนากระบวนการประกันคุณภาพ และปัจจัยที่ส่งผลต่อประสิทธิภาพและความสำเร็จของการประกันคุณภาพ ทั้งปัจจัยด้านกระบวนการ นโยบาย ความพร้อมของผู้ที่เกี่ยวข้อง การมีส่วนร่วมจากฝ่ายต่างๆ ในการประกันคุณภาพ สะท้อนให้เห็นภาพการประกันคุณภาพการศึกษาในส่วนหนึ่งที่เกิดขึ้นเป็นปัญหาเนื่องจากโรงเรียนสังกัดสำนักงานการศึกษาขั้นพื้นฐานมีขนาดเล็กลง มีครูไม่ครบชั้น และมีครูไม่ตรงกับความต้องการของโรงเรียน ก่อให้เกิดปัญหาอย่างมาก ซึ่งเป็นโอกาสแรกๆ ที่ปัญหาดังกล่าวเริ่มเป็นประเด็นที่เด่นชัดในระยะเวลา 10 กว่าปีที่ผ่านมา

- **การพัฒนาครูและบุคลากรทางการศึกษา** งานวิจัยส่วนใหญ่ให้ความสำคัญกับการศึกษาสภาพการจัดการความรู้ที่เป็นอยู่ทั้งในระดับครู ผู้บริหาร โรงเรียน และกลุ่มโรงเรียน รองลงมาเป็นการศึกษาเกี่ยวกับการประยุกต์ใช้แนวคิดการจัดการความรู้กับการจัดการเรียนการสอน การจัดกิจกรรมและการพัฒนาสื่อและระบบสารสนเทศ ส่วนอื่นๆ เป็นการศึกษาแนวทางการดำเนินงานตามแนวคิดการจัดการความรู้ที่เหมาะสมกับบริบทของตนเอง และการพัฒนาไปสู่องค์กรแห่งการเรียนรู้ ในช่วงนี้การจัดการความรู้เริ่มมีอิทธิพลทางความคิดต่อวงการศึกษามากขึ้น เนื่องจาก ศาสตราจารย์ นายแพทย์ วิจารณ์ พานิช ได้เป็นผู้นำในการเผยแพร่ความคิดนี้ในประเทศไทยจนได้รับความนิยมอย่างกว้างขวาง โดยเฉพาะอย่างยิ่งเทคนิคในการนำความรู้ที่แฝงอยู่ในเฉพาะตัวของแต่ละบุคคลมาทำให้กลายเป็นความรู้ที่แพร่หลายทั่วไป ซึ่งเป็นการสร้างความรู้ใหม่ที่มีความสำคัญมากส่งผลให้เกิดการพัฒนาวัฒนธรรมทางการศึกษา และการสร้างเครือข่ายการเรียนรู้ของครูเพื่อพัฒนาคุณภาพผู้เรียน นอกจากนี้ ยังมีงานวิจัยบางส่วนที่ศึกษาความคิดเห็นของครูและบุคลากรทางการศึกษาที่มีต่อการกระจายอำนาจ โดยเฉพาะการโอนการจัดการศึกษาไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

- **สิทธิและหน้าที่ทางการศึกษา** ส่วนใหญ่มุ่งพัฒนากลยุทธ์การเสริมสร้างความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนของสถานศึกษาขั้นพื้นฐานกับชุมชน การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของชุมชนในการจัดการศึกษา และบทบาทของผู้บริหารโรงเรียนกลุ่มเครือข่ายพัฒนาคุณภาพการศึกษา

- **เทคโนโลยีทางการศึกษา** ส่วนใหญ่เป็นการศึกษาเกี่ยวกับการพัฒนาและวิเคราะห์การใช้เทคโนโลยีทางการศึกษา บุคลากรทางเทคโนโลยีการศึกษา และการประเมิน งานวิจัยในช่วงนี้ส่วนใหญ่ยังคงสนใจศึกษาการพัฒนาระบบสารสนเทศและโดยมีความแตกต่างจากช่วงปี 2545-2549 ตรงที่มีงานที่สนใจการวิเคราะห์การใช้เทคโนโลยีการศึกษาเพิ่มขึ้น เช่น การวิเคราะห์เปรียบเทียบถึงปฏิสัมพันธ์ของผู้เรียนและสัมฤทธิ์ผลทางการเรียนจากการใช้เทคโนโลยีทางการศึกษา สมรรถภาพของผู้ปฏิบัติงานด้านเทคโนโลยีทางการศึกษา รวมถึงแนวโน้มการใช้นวัตกรรมและเทคโนโลยีทางการศึกษา

- **ปฏิรูปการศึกษา** นักวิจัยส่วนใหญ่ให้ความสำคัญกับการพัฒนาบุคลากรตามแนวทางการปฏิรูปการศึกษานอกโรงเรียน (กศน.) พบว่ามีความต้องการที่จะพัฒนาอย่างมากในด้านต่างๆ เช่น ด้านคุณลักษณะของครู ด้านการวัดและการประเมิน ด้านการจัดกิจกรรมการศึกษานอกโรงเรียนเพื่อพัฒนาคุณภาพการเรียนการสอนของ กศน. การศึกษาคุณลักษณะของผู้บริหารและครูในยุคปฏิรูปการศึกษาในสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน และปัญหาการดำเนินงานการปฏิรูปการศึกษาในโรงเรียนในทศวรรษของผู้บริหารโรงเรียน เป็นต้น นอกจากนี้ มีงานวิจัยบางส่วนศึกษาเกี่ยวกับแนวทางการปฏิรูปการศึกษานอกโรงเรียน โรงเรียนขนาดเล็กในยุคปฏิรูปการศึกษา นักเรียนที่มีความต้องการพิเศษ การนำภูมิปัญญาท้องถิ่นเข้าสู่สถานศึกษา การปฏิรูปการศึกษารอบใหม่ บทบาทในการปฏิรูปการศึกษาของผู้บริหาร และภาคีบ้านเรียน การจัดการศึกษา เป็นที่น่าสังเกตว่ามีการกล่าวถึงการปฏิรูปการศึกษาในทศวรรษสอง (2552-2561) มีการเปลี่ยนจุดเน้นจากครูและคุณภาพครูมาเป็นบทบาทของผู้บริหารซึ่งมีความสำคัญต่อการทำหน้าที่ของครู ตลอดจนการประสานความร่วมมือทางการศึกษาจากภาคีทุกฝ่ายและภาคีบ้านเรียน ซึ่งสะท้อนการเพิ่มขึ้น ตลอดจนอุปสรรคที่เกิดขึ้นกับบ้านเรียน (Home school)

- **คุณลักษณะอันพึงประสงค์ของนักเรียน** เน้นเรื่องการพัฒนามาตรฐาน ตัวบ่งชี้และเกณฑ์การประเมินคุณลักษณะอันพึงประสงค์ของนักเรียน และการพัฒนาการดำเนินงานเสริมสร้างคุณลักษณะอันพึงประสงค์ของนักเรียนด้านการตรงต่อเวลา และด้านจิตสาธารณะ เป็นการพัฒนาตัวบ่งชี้ ‘คุณภาพ’ การศึกษาที่ต่อเนื่องกับช่วงที่ผ่านมา

- **การจัดสรรทรัพยากรทางการศึกษา** นักวิจัยส่วนใหญ่ให้ความสำคัญในการศึกษาแนวทางในการระดมทรัพยากรทางการศึกษา เช่น การพัฒนากลยุทธ์ในการระดมทรัพยากร การสร้างการมีส่วนร่วมของชุมชนในการระดมทรัพยากรทางการศึกษา เป็นต้น

- **สถานการณ์การศึกษาไทย** ในช่วงนี้มีในประเด็นการศึกษาไทยปี ค.ศ.2000 ที่กล่าวถึงเป้าหมายของการศึกษายุคใหม่ว่า ควรสร้างสังคมไทยให้เป็นสังคมแห่งการเรียนรู้ มีความพร้อมเพื่อการแข่งขันในสังคมโลกและเป็นสังคมของคนดี และภาพอนาคตของการศึกษาไทยในช่วง 10 ปี ข้างหน้า

พ.ศ.2545-2554 ที่กล่าวว่า การศึกษาไทยต้องมุ่งพัฒนาศักยภาพของคนให้เป็นคนเก่ง มีความสุข และรักในการเรียนรู้ตลอดชีวิต โดยที่การศึกษาขั้นพื้นฐานต้องสามารถจัดอย่างมีคุณภาพและมาตรฐาน พร้อมกับการเข้าถึงประชาชนอย่างทั่วถึงและไม่เก็บค่าใช้จ่าย นอกจากนี้ ยังมีการศึกษาเกี่ยวกับเศรษฐกิจสังคมบนฐานความรู้ สิทธิมนุษยชนและสังคมพอเพียงโดยที่เศรษฐกิจสังคมฐานความรู้¹นั้นได้กลายมาเป็นคำกุญแจ (Keyword) ของการพัฒนาในยุคดังกล่าว

- ระบบการศึกษา ส่วนใหญ่เป็นการศึกษาพรรณะของผู้ที่เกี่ยวข้องต่อการจัดการศึกษาด้วยระบบการศึกษาทางไกลผ่านดาวเทียมแนวทางการพัฒนาระบบการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การนำภูมิปัญญาไทยเข้าสู่กระบวนการเรียนรู้ในระบบโรงเรียน และการเรียนรู้ตามอัธยาศัยสะท้อนความสนใจในเรื่องนี้อย่างต่อเนื่องในฐานะที่เป็นเทคโนโลยีทางการศึกษาที่มีความสำคัญต่อการส่งเสริมการเรียนรู้

3.1.5 แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 11 (พ.ศ. 2555 - 2559) มุ่งเน้นการสร้างภูมิคุ้มกันในด้านต่างๆ เพื่อให้การพัฒนาประเทศสู่ความยั่งยืนและสมดุลโดยนำทุนของประเทศที่มีศักยภาพมาใช้ประโยชน์อย่างบูรณาการและเกื้อกูลกันพร้อมทั้งเสริมสร้างให้แข็งแกร่งเพื่อเป็นรากฐานการพัฒนาประเทศที่สำคัญได้แก่การเสริมสร้าง**ทุนสังคม** (ทุนมนุษย์ทุนสังคมทุนทางวัฒนธรรม) ให้มีความสำคัญกับการพัฒนาคนและสังคมไทยสู่สังคมคุณภาพมุ่งสร้างภูมิคุ้มกันตั้งแต่ระดับปัจเจกครอบครัวและชุมชนสามารถจัดการความเสี่ยงและปรับตัวเข้ากับการเปลี่ยนแปลงมีโอกาสเข้าถึงทรัพยากรและได้รับประโยชน์จากการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมอย่างเป็นธรรมสำหรับการเสริมสร้าง**ทุนเศรษฐกิจ** (ทุนกายภาพทุนทางการเงิน) มุ่งพัฒนาเศรษฐกิจภายในประเทศให้เข้มแข็งโดยใช้ภูมิปัญญาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีและความคิดสร้างสรรค์การผลิตที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อมและมีการเชื่อมโยงกับประเทศในภูมิภาคต่างๆ บนพื้นฐานการพึ่งพาซึ่งกันและกันในส่วนการเสริมสร้าง**ทุนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม** ให้มีความสำคัญกับการสร้างความมั่นคงด้านอาหารการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่เป็นฐานการผลิตภาคเกษตรมุ่งสู่การเป็นเศรษฐกิจและสังคมคาร์บอนต่ำและเป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมเตรียมความพร้อมรองรับการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศและภัยพิบัติทางธรรมชาติรวมทั้งการสร้างภูมิคุ้มกันด้านการค้าจากเงื่อนไขด้านสิ่งแวดล้อมควบคู่ไปกับการเพิ่มบทบาทไทยในเวทีประชาคมโลก ขณะเดียวกันจำเป็นต้องมีการบริหารจัดการประเทศเพื่อสร้างความเป็นธรรมในสังคม ให้มีความสำคัญกับการพัฒนาระบบราชการและข้าราชการโดยยึดหลักธรรมาภิบาลเพิ่มประสิทธิภาพการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพัฒนาระบบและกลไกการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบอย่างมีส่วนร่วมส่งเสริมให้ประชาชนทุกระดับมีโอกาสเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมอย่างเท่าเทียมและสร้างความเป็นธรรมในการเข้าถึงทรัพยากรควบคู่ไปกับการปลูกจิตสำนึกค่านิยมประชาธิปไตยและธรรมาภิบาลแก่ประชาชนทุกกลุ่มช่วงนี้เป็นระยะเวลาที่ประเทศยังคงมีความขัดแย้งภายในสูงตั้งแต่ปลายปี 2556 จนถึง 22 พฤษภาคม

2557 ซึ่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติเข้ายึดอำนาจและตั้งรัฐบาลในระยะเวลาต่อมา รวมทั้งมีการยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับถาวรใหม่ที่มาพร้อมกับแผนการปฏิรูปในมิติต่างๆ รวมทั้งการปฏิรูปการศึกษา

งานวิจัยในช่วง พ.ศ.2555 – 2558 นี้ ส่วนใหญ่ให้ความสำคัญด้านการบริหารการศึกษา มากที่สุด รองลงมาคือ แนวการจัดการศึกษา มาตรฐานและการประกันคุณภาพการศึกษา การพัฒนาครูและบุคลากรทางการศึกษา สิทธิและหน้าที่ทางการศึกษา การปฏิรูปการศึกษา สถานการณ์ทางการศึกษา คุณลักษณะอันพึงประสงค์ของนักเรียน เทคโนโลยีทางการศึกษา และทรัพยากรทางการศึกษาตามลำดับ ซึ่งพอสรุปสาระสำคัญของงานวิจัยในแต่ละด้าน ดังนี้

- **การบริหารการศึกษา** นักวิจัยส่วนใหญ่ให้ความสำคัญกับการพัฒนากลไกในการสนับสนุนการบริหารจัดการ ที่เน้นเรื่องระบบประกันคุณภาพมากที่สุด โดยเฉพาะอย่างยิ่งการพัฒนากระบวนการเรียนการสอน การนิเทศติดตามและการประเมินผลตามยุทธศาสตร์ต่างๆ นอกจากนี้ งานวิจัยบางส่วนมีการศึกษาเกี่ยวกับการบริหารความเสี่ยง การพัฒนาระบบอิเล็กทรอนิกส์เพื่อการพัฒนาครู ความหลากหลายทางวัฒนธรรม วัฒนธรรมองค์กร และแนวคิดมุ่งความเป็นเลิศ

- **แนวการจัดการศึกษา** งานวิจัยส่วนใหญ่ให้ความสำคัญกับการพัฒนาแนวทางการเรียนการสอนที่เน้นผู้เรียนเป็นสำคัญ การจัดการเรียนรู้แบบโครงงาน การจัดการเรียนรู้แบบโครงงานนี้อาจจะถือได้ว่าเป็นข้อสรุปใหม่ของนวัตกรรมการจัดการเรียนรู้โดยเน้นผู้เรียนเป็นศูนย์กลาง หลังจากที่มีการศึกษาวิจัยในเรื่องนี้อย่างต่อเนื่องเป็นเวลานานซึ่งเป็นการจัดการเรียนรู้ที่ช่วยให้ผู้เรียนได้ศึกษาค้นคว้าหาความรู้ตามที่ตนเองสนใจ มีการวางแผนและปฏิบัติอย่างมีขั้นตอน จากแหล่งเรียนรู้ที่หลากหลาย สามารถนำไปประยุกต์ใช้ในชีวิตประจำวันได้ รวมทั้งการพัฒนาบุคลากรด้านการจัดการเรียนรู้ที่เน้นผู้เรียนเป็นสำคัญโดยใช้เทคนิควิธีต่างๆ นอกจากนี้ มีงานวิจัยบางส่วนที่มุ่งศึกษาเกี่ยวกับการสร้างชุดกิจกรรมการเรียนรู้เพื่อพัฒนาคุณธรรม จริยธรรมบทบาทของผู้บริหารในการส่งเสริมการใช้ภูมิปัญญาท้องถิ่น และการส่งเสริมการใช้แหล่งเรียนรู้ในโรงเรียน

- **มาตรฐานและการประกันคุณภาพการศึกษา** งานวิจัยส่วนใหญ่เป็นการศึกษาเกี่ยวกับการศึกษาสภาพการดำเนินงานตามแนวทางการประกันคุณภาพ หรือ มีการปฏิบัติตามแนวคิดที่เกี่ยวข้องกับการประกันคุณภาพเช่น วงจรคุณภาพ (PDCA) การจัดการความรู้ (KM) การบริหารการเปลี่ยนแปลง เป็นต้น รองลงมาเป็นการศึกษาเกี่ยวกับปัญหาการดำเนินงานตามแนวทางการประกันคุณภาพทั้งนี้ ยังมีงานวิจัยบางส่วนศึกษาเกี่ยวกับการพัฒนาแนวทางการพัฒนาการประกันคุณภาพ ปัจจัยที่ส่งผลต่อประสิทธิภาพและความสำเร็จของการประกันคุณภาพ และการบริหารงานคุณภาพ

- **การพัฒนาคุณภาพครูและบุคลากรทางการศึกษา** เน้นการให้ความสำคัญกับการค้นหาแนวทางการพัฒนาครูในโรงเรียนสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่รับการถ่ายโอนการจัดการศึกษารองลงมาเป็นการศึกษาเรื่องสภาพการปฏิบัติงานงานของครูเช่น การทำงานเป็นทีม ประสิทธิภาพประสิทธิผลของโครงการหรือหลักสูตรการพัฒนาครู

- **สิทธิและหน้าที่ทางการศึกษา** ส่วนใหญ่เป็นการศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนกับชุมชน ที่เน้นเรื่องกลยุทธ์ในการดำเนินงานสร้างความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนกับชุมชน การพัฒนาความร่วมมือระหว่างโรงเรียนกับชุมชนในการจัดการศึกษา นอกจากนี้ยังมีการศึกษาเกี่ยวกับหลักธรรมาภิบาลของผู้บริหารข้อจำกัดในการเข้าถึงสิทธิการศึกษาและทักษะการบริหารของผู้บริหารโรงเรียนในศูนย์พัฒนาคุณภาพการศึกษา

- **การปฏิรูปการศึกษา** ส่วนใหญ่เป็นงานวิจัยเกี่ยวกับการศึกษาแนวทางการพัฒนาสถานศึกษาในการดำเนินการปฏิรูปการศึกษาในทศวรรษที่สอง (พ.ศ. 2552 - 2561) ของผู้บริหารสถานศึกษา ภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงของผู้บริหารโรงเรียนมัธยมศึกษา ภาวะผู้นำของผู้บริหารที่สัมพันธ์กับการดำเนินงานปฏิรูปการศึกษาของสถานศึกษา และการพัฒนาตัวบ่งชี้ต่างๆ เช่น ดัชนีชี้วัดที่มีผลการปฏิรูปการศึกษารอบสองของสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ตัวบ่งชี้อื่นๆของครูนักวิจัยในยุคปฏิรูปการศึกษา เป็นต้น นอกจากนี้ ยังมีงานวิจัยบางส่วนศึกษาการลดความเหลื่อมล้ำในสังคมไทย และการศึกษาคุณลักษณะที่พึงประสงค์ของผู้บริหาร จะเห็นได้ว่าบทบาทของผู้บริหารได้รับความสนใจและเน้นอย่างต่อเนื่องเพราะเป็นปัจจัยที่เป็นกุญแจอย่างหนึ่งที่จะช่วยให้การปฏิรูปการศึกษาประสบความสำเร็จหรือไม่ เนื่องจากมิได้เป็นจุดเน้นมากเท่าครูและคุณภาพของครูในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ

- **สถานการณ์ทางการศึกษา** ส่วนใหญ่เป็นงานวิจัยเกี่ยวกับระบบการศึกษาไทยกับการพัฒนาที่ยั่งยืน กล่าวว่าการพัฒนาที่ยั่งยืนนั้นต้องอาศัยความร่วมมืออย่างบูรณาการจากทุกภาคส่วน การเปลี่ยนแปลงระบบการศึกษาให้เปิดกว้างสามารถนำไปสู่การพัฒนาบุคลากรทั้งจากภายในองค์กรและนักเรียนได้อย่างเต็มตามศักยภาพและต่อเนื่องตลอดชีวิตซึ่งจะนำไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืนได้ในที่สุด และจิตตปัญญาศึกษา (Contemplative education) ซึ่งเป็นคำคุณาธิบายใหม่ของการศึกษาที่อาจเรียกว่า เข้าถึง “จิตวิญญาณ” นับเป็นทางเลือกใหม่ของการศึกษาไทย โดยเชื่อว่าหากสถาบันการศึกษานำแนวคิดนี้ไปใช้พัฒนาผู้เรียน จะส่งผลให้ผู้เรียนเป็นมนุษย์ที่สมบูรณ์ได้ รวมทั้งส่งเสริมให้คนไทยมีความรักและปราศจากอคติต่อกัน สอดคล้องกับยุคสมัยของการแบ่งพวกแบ่งฝ่ายทางการเมืองเช่นที่เป็นอยู่ในขณะนี้

- **คุณลักษณะอันพึงประสงค์ของนักเรียน** ตามความคิดเห็นของผู้บริหาร ครู และผู้ปกครอง ความสัมพันธ์ระหว่างการบริหารการมีส่วนร่วมของเครือข่ายบ้าน วัด โรงเรียน กับคุณลักษณะอันพึงประสงค์ของนักเรียน และความสัมพันธ์ระหว่างความฉลาดทางอารมณ์คุณลักษณะอันพึงประสงค์ของนักเรียนนอกจากนี้ ยังมีงานวิจัยบางส่วนศึกษาเกี่ยวกับการสร้างมาตรวัดคุณลักษณะอันพึงประสงค์ของผู้เรียนตามความฉลาดทางอารมณ์ หลักสูตรแกนกลางการศึกษาขั้นพื้นฐานพุทธศักราช 2551 และการบริหารการมีส่วนร่วมของเครือข่ายบ้าน วัด โรงเรียน

- **เทคโนโลยีทางการศึกษา** ส่วนใหญ่นับการศึกษาความต้องการในการพัฒนาระบบสารสนเทศในระดับโรงเรียน และมหาวิทยาลัย การพัฒนารูปแบบการจัดการเรียนรู้ แนวโน้มการใช้

เทคโนโลยีทางการศึกษา รวมถึงศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างบทบาทของผู้บริหารสถานศึกษากับการนำเทคโนโลยีทางการศึกษามาใช้ในสถานศึกษา

- **ทรัพยากรทางการศึกษา** ส่วนใหญ่ศึกษาเกี่ยวกับการพัฒนาแนวทางการระดมทรัพยากรทางการศึกษา โดยมุ่งเน้นการสร้างความร่วมมือกับชุมชนและองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมากขึ้น

3.2 การสังเคราะห์งานจากชุดโครงการของสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย

จากข้อมูลข้างต้นจะสังเกตได้ว่า งานวิจัยส่วนใหญ่ให้ความสำคัญกับเรื่องใกล้ตัวของครูและผู้บริหารเป็นสำคัญ จึงทำให้มีงานวิจัยจำนวนไม่มากนักที่ตั้งคำถามในเชิงระบบ ทั้งนี้เพราะงานส่วนใหญ่มิได้ทำเป็นลักษณะชุดโครงการวิจัยที่พยายามศึกษาประเด็นต่างๆ ที่มีความเกี่ยวเนื่องเชื่อมโยงกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งงานวิทยานิพนธ์ระดับปริญญาโทและเอกของนักศึกษา จึงมิได้ตั้งคำถามที่เกี่ยวกับระบบการศึกษา การปฏิรูปการศึกษา จุดมุ่งหมายทางการศึกษาหรือคุณภาพผู้เรียน ซึ่งแสดงให้เห็นว่าองค์ความรู้ทางด้านการศึกษาที่ถูกสร้างขึ้นยังไม่มียงานวิจัยที่ตั้งคำถามในเชิงโครงสร้าง ไม่ว่าจะเป็นเรื่องความเสมอภาคทางการศึกษา การสร้างโอกาสให้แก่กลุ่มผู้ด้อยโอกาสทางเศรษฐกิจและสังคมได้รับการพัฒนาความรู้ ฝีมือ และทักษะ เพื่อเสริมสร้างขีดความสามารถในการประกอบอาชีพให้สูงขึ้น เท่าใดนักเพื่อลดช่องว่างดังกล่าว จึงขอเสนองานชุดโครงการวิจัย 2 ชุด ที่จัดทำโดยสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัยในสองระยะ ตั้งแต่ 1 พฤษภาคม 2555 ถึง 31 มีนาคม 2558 ที่มีชื่อว่า ชุดโครงการนโยบายและการยกระดับทรัพยากรมนุษย์ของไทยในกระแเอเชีย โดยในระยะที่ 1 จัดทำขึ้นในบรรยากาศของนโยบายการยุบหรือควบรวมโรงเรียนขนาดเล็ก (มีนักเรียนตั้งแต่ 120 คนลงมา) ภายใต้เหตุผลของการไม่มีประสิทธิภาพและสัมฤทธิ์ผลทางการศึกษา ไม่คุ้มค่ากับเงินลงทุน เพราะมีต้นทุนต่อหน่วยสูงเกินไป ในขณะที่มีการกล่าวถึงการพัฒนานวัตกรรมและการเพิ่มผลิตภาพเพื่อให้ประเทศสามารถก้าวพ้นจากกับดักของการเป็นประเทศที่มีรายได้ระดับกลาง เนื่องจากยังต้องพึ่งแรงงานไม่มีฝีมือเป็นสัดส่วนที่มาก ขาดแคลนแรงงานกึ่งฝีมือและแรงงานที่มีฝีมือที่จะได้จากผู้สำเร็จอาชีวศึกษาระดับประกาศนียบัตรวิชาชีพ (ปวช.) และประกาศนียบัตรวิชาชีพชั้นสูง (ปวส.) ซึ่งเป็นที่ต้องการของตลาด ขณะที่ประเทศมีความสามารถในการผลิตอย่างพอเพียง แต่กลับไม่อยู่ในความนิยมของผู้เรียน ในชุดโครงการระยะที่ 1 ได้มีผู้เสนอทำงานวิจัยทั้งสิ้น 8 โครงการ ประกอบด้วย

- 1) โครงการ การจัดการแบบพหุภาคีในการศึกษาเพื่อตอบสนองชุมชนท้องถิ่น โดย รศ.วราพร ศรีสุพรรณ และคณะ

- 2) โครงการ การถอดบทเรียนจากประสบการณ์ของโรงเรียนขนาดเล็กในเขตภาคกลางตะวันตก โดย ดร.ทัศนัยวรรณเกตุศิริ และคณะ

- 3) โครงการ กรณีศึกษา: รูปแบบความสำเร็จการจัดการศึกษาโรงเรียนขนาดเล็กในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ โดย ดร.จันทร์จิรา จุมพลหล้า และคณะ

- 4) โครงการ ย้อนพินิจการประกันคุณภาพอุดมศึกษาด้านสังคมวิทยาและมานุษยวิทยา โดย ผศ.ดร.ปิ่นแก้ว เหลืองอร่ามศรี และคณะ

5) โครงการ พัฒนาการของการทดสอบระดับชาติ และการประกันคุณภาพการศึกษาระดับ การศึกษาขั้นพื้นฐาน โดย ศ.กิตติคุณ ดร.สมหวัง พิธิยานุวัฒน์ และคณะ

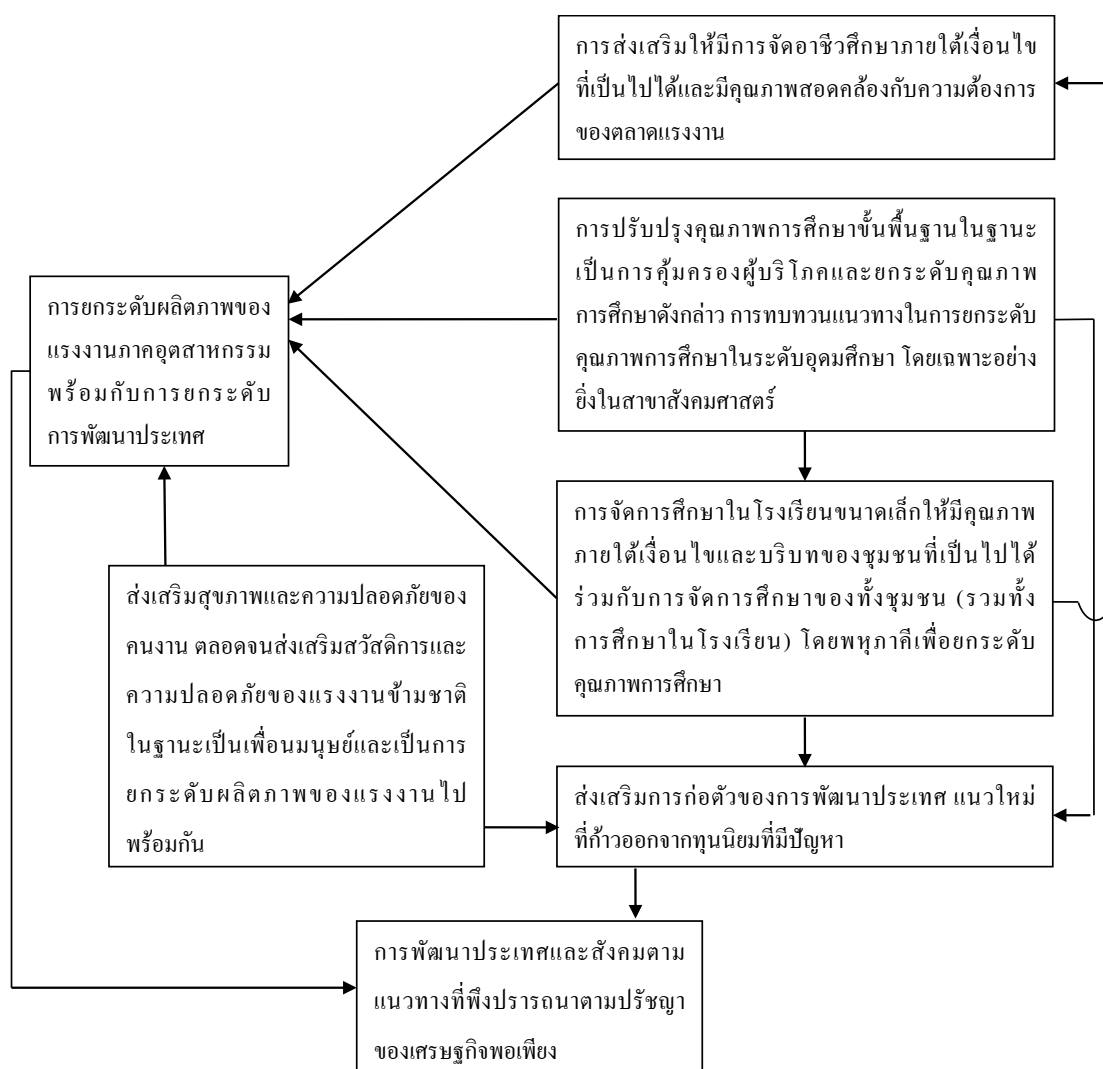
6) โครงการ ทุนมนุษย์กับผลิตภาพแรงงานในภาคอุตสาหกรรมไทย โดย ศ.ดร.พิริยะ ผลพิรุฬห์ และคณะ

7) โครงการ การส่งเสริมสุขภาพและความปลอดภัยในการทำงาน กรณีศึกษาผลกระทบของการ เจ็บป่วยด้วยโรคโครงสร้างกระดูกและกล้ามเนื้อ เนื่องจากการทำงานของแรงงานในคลังสินค้า โดย รศ.ดร.วรวิทย์ เจริญเลิศ และคณะ

8) โครงการ อาชีวอนามัยและความปลอดภัยในการทำงานในกลุ่มแรงงานข้ามชาติ : กรณีศึกษา กลุ่มกิจการประมงทะเลจังหวัดภูเก็ต โดย ผศ.ดร.อนิรุจน์ มะโนธรรม และคณะ

ซึ่งอาจจะเชื่อมโยงในการสังเคราะห์โครงการวิจัยทั้ง 8 โครงการด้วยตัวแบบที่แสดงในแผนภาพที่ 3.1 ดังต่อไปนี้

แผนภาพที่ 3.1 ตัวแบบที่ใช้ในการสังเคราะห์ชุดงานวิจัยในระยะที่ 1



งานดังกล่าวมีข้อค้นพบที่นำไปสู่นโยบาย 6 ประการ และชุดมาตรการส่งเสริมนโยบายเหล่านี้โดยที่นโยบายทั้ง 6 ข้อนั้นต้องไปด้วยกันทั้งหมดเพราะเป็นนโยบายที่เสริมซึ่งกันและกันดังต่อไปนี้

1. จะต้องเปิดโอกาสให้มีการพัฒนาการศึกษาภายใต้ปรัชญาปฏิรูปนิยมหรือบูรณาการนิยม (Reconstructionism) เพิ่มมากขึ้นอย่างแพร่หลาย โดยมีรูปธรรมที่ชัดเจนก็คือ การจัดให้มีสถาบันจัดการความรู้ในท้องถิ่นโดยพหุภาคีในระดับอำเภอให้เกิดขึ้นทั่วประเทศไทย

2. โรงเรียนขนาดเล็ก คือ โรงเรียนที่มีผู้ปกครองนักเรียนเป็นผู้ด้อยโอกาสทั้งทางเศรษฐกิจและสังคม อีกทั้งโรงเรียนดังกล่าวยังเป็นสถาบันในชุมชนที่จะช่วยสร้างภูมิคุ้มกันทางการศึกษา วัฒนธรรม และวิถีชีวิตให้แก่ชุมชนที่อ่อนแอในทุกด้านในพื้นที่ที่ตั้งอยู่ ดังนั้นโรงเรียนเหล่านี้จะต้องคงอยู่ต่อไป เว้นแต่ผู้ปกครองในพื้นที่ส่วนใหญ่ไม่ประสงค์จะมีโรงเรียนลักษณะดังกล่าวอีกต่อไป

3. จะต้องมีการที่จะช่วยให้ครูเป็นครุมีอาชีพและรักวิชาชีพครูอย่างแท้จริง

4. มาตรการทั้งหลายที่จะช่วยยกระดับคุณภาพของการให้บริการของสถานศึกษาในลักษณะที่เป็น การคุ้มครองผู้บริโภคและช่วยยกระดับคุณภาพของผู้สำเร็จการศึกษาอย่างแท้จริง จะต้องแน่ใจว่าเป็น มาตรการที่ช่วยส่งเสริมแทนมาตรการที่สร้างปัญหาและกลับกลายเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาคุณภาพ การศึกษาที่เป็นอยู่เสียเอง

5. ควรทำให้วิถีชีวิตในการทำงานกับระบบการศึกษามีความยืดหยุ่น สามารถเปลี่ยนไปมาได้เป็น การช่วยให้เกิดระบบการศึกษาตลอดชีวิต

6. ควรจะมีระบบจูงใจนอกเหนือจากผลดีที่จะเกิดแก่สถานประกอบการ อันเกิดจากการตระหนักรู้ ด้วยตนเอง เพื่อให้สถานประกอบการเป็นสถานที่สร้างความสุขในการทำงานให้แก่คนทำงานใน สถานประกอบการนั้น ๆ

สำหรับนโยบายในข้อ 1 นั้น อาจจะต้องประกอบด้วยมาตรการต่าง ๆ ที่จะช่วยสนับสนุน ดังนี้

1.1 ลดความสำคัญของปรัชญาการศึกษาพัฒนาการนิยมลงโดยไม่บังคับให้หลักสูตรท้องถิ่นใน ระดับจังหวัดให้เป็นเพียงส่วนเสริมของหลักสูตรแกนกลางของประเทศ ขณะที่ควรลดหลักสูตรแกนกลาง ให้มีเท่าที่จำเป็น

1.2 ส่งเสริมให้เกิดการกระจายอำนาจทางการศึกษาที่แท้จริง คือ มิเพียงแต่เป็นการกระจายอำนาจ การบริหารทางการศึกษาให้ไปอยู่ที่โรงเรียน แต่ต้องกระจายอำนาจในการจัดหลักสูตรให้ไปอยู่ที่พหุภาคีใน ท้องถิ่นด้วย

1.3 ส่งเสริมให้ท้องถิ่นและพหุภาคีจัดตั้งสถาบันจัดการความรู้ในท้องถิ่นในระดับอำเภอ โดย ส่งเสริมให้ราชการส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องร่วมมือกับภาคประชาสังคม จัดตั้งสถาบัน ดังกล่าวอย่างได้ผล โดยเริ่มต้นจากการให้ราชการส่วนภูมิภาคที่เกี่ยวข้องเป็นเจ้าภาพร่วมกับราชการส่วน ท้องถิ่น และมีการถ่ายโอนความรับผิดชอบให้ภาคประชาสังคม โดยส่งเสริมให้ภาคประชาสังคมที่เข้มแข็ง

และเพิ่มระดับความรับผิดชอบ หรือพัฒนาขีดความสามารถของภาคประชาสังคมให้มีความรับผิดชอบเพิ่มขึ้นตามลำดับและดำเนินการได้ด้วยตัวเองในที่สุด โดยภาคราชการเป็นเพียงผู้สนับสนุน

1.4 ต้องไม่ดำเนินการใด ๆ ที่เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาการศึกษาในแนวทางนี้ด้วยการกำหนดมาตรฐานการประกันคุณภาพ มาตรฐานการทดสอบมาตรฐาน การทำหลักสูตรจากส่วนกลาง ควรส่งเสริมให้ท้องถิ่นกำหนดมาตรฐานเหล่านี้ขึ้นเองตามความต้องการและความจำเป็นของท้องถิ่น

1.5 จะต้องมีการผลิตและ/หรือฝึกอบรมครูให้มีความสามารถและมีส่วนร่วมในการจัดทำหลักสูตร ออกแบบการเรียนการสอนตามปรัชญาปฏิรูปนิยมหรือบูรณาการนิยม เพื่อให้ได้ครูที่มีคุณภาพตามปรัชญาการศึกษา

1.6 ต้องประเมินความก้าวหน้าในอาชีพครูด้วยผลงานทางวิชาการที่สอดคล้องกับปรัชญาการศึกษาดังกล่าว

สำหรับนโยบายในข้อที่ 2 นั้น อาจจะต้องประกอบด้วยมาตรการต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

2.1 สำหรับผู้อำนวยการสถานศึกษา

2.1.1 ผู้อำนวยการสถานศึกษาจะต้องเป็นผู้มีมนุษยสัมพันธ์และประสานงานกับทุกภาคส่วน ไม่ว่าจะเป็นภาคราชการ ภาครัฐกิจเอกชน องค์กรภาคเอกชนที่มีได้แสงกำไร ตลอดจนสถาบันในชุมชน เช่น สถาบันสงฆ์ ตลอดจนผู้นำชุมชนและผู้ปกครองนักเรียน

2.1.2 ผู้อำนวยการสถานศึกษาจะต้องทำหน้าที่เป็นผู้นำทิศทางการเรียนการสอนและทำงานร่วมกับครูในฐานะเพื่อนร่วมงานมากกว่าการเป็นผู้บังคับบัญชา

2.1.3 จะต้องทำให้ผู้อำนวยการสถานศึกษาเป็นมืออาชีพและมีความก้าวหน้าในอาชีพระดับหนึ่งจากความเชี่ยวชาญในการบริหารโรงเรียนขนาดเล็กจนประสบความสำเร็จ

2.1.4 ต้องทำให้ตำแหน่งผู้อำนวยการในโรงเรียนเหล่านี้มีความต่อเนื่องพอสมควร โดยไม่มีการปรับเปลี่ยนโยกย้ายบ่อยเกินไปจนเกิดปัญหาต่อการทำงานร่วมกับภาคส่วนอื่น ๆ และภายในชุมชนเอง

2.2 สำหรับครู

2.2.1 ถ้าเป็นไปได้ให้เลือกผู้ที่อาศัยอยู่ในท้องถิ่นเป็นครูในลำดับแรก เพราะการทำงานลักษณะดังกล่าวจะต้องประกอบด้วยภารกิจและอยากเห็นความก้าวหน้าในท้องถิ่นของตนเองด้วย

2.2.2 ครูต้องเป็นผู้ที่มีความรู้ความสามารถและความยืดหยุ่นพอที่จะทำหน้าที่อย่างหลากหลายได้

2.2.3 จะต้องไม่ปล่อยให้มีการโยกย้ายครูเกิดขึ้นบ่อย ๆ เพราะจะเป็นอุปสรรคต่อการเรียนการสอนมากในโรงเรียนขนาดเล็กมาก

2.2.4 จะต้องไม่สร้างภาระโดยการประเมินจากภายนอกด้วยการสร้างหลักฐานทางกระดาษโดยไม่จำเป็น และจะต้องไม่ใช่ครูให้ไปทำหน้าที่อื่นนอกจากการเรียนการสอนมากจนเป็นอุปสรรคต่อคุณภาพการเรียนการสอน

2.2.5 จะต้องผลิตครูที่สามารถสอนในโรงเรียนขนาดเล็กให้เพิ่มมากขึ้นในสถาบันฝึกหัดครูที่มีอยู่ในปัจจุบัน

2.3 กรณีทั่วไปสำหรับโรงเรียน

2.3.1 การจัดการความรู้ในท้องถิ่นโดยพหุภาคีจะช่วยลดปัญหาการขาดแคลนครูและความรู้ที่จะสอนในโรงเรียนขนาดเล็กได้

2.3.2 ควรมีวิธีการสนับสนุนให้ครูที่เกษียณอายุไปแล้วอยู่ช่วยงานโรงเรียนต่อไปในรูปแบบอาสาสมัครหรือกึ่งอาสาสมัคร

2.3.3 ต้องไม่นำการประเมินที่ไม่เป็นธรรมกับโรงเรียนมาใช้ ไม่ว่าจะเป็นการประเมินเพื่อการประกันคุณภาพหรือการประเมินคุณภาพผู้สำเร็จการศึกษา การประเมินที่ดีและเป็นธรรมต้องเป็นการประเมินแบบรอบด้านและให้สถานศึกษาพิจารณาให้น้ำหนักในด้านที่ทั้งโรงเรียนและชุมชนมีความต้องการให้ประเมินร่วมกันได้

2.3.4 ส่วนกลางต้องไม่สร้างแรงกดดันให้แก่ครูและโรงเรียนในรูปแบบต่าง ๆ เกินความจำเป็นและไม่มีเหตุผลที่ดีพอ

ส่วนข้อ 3 คือคุณภาพของครูนั้นถือว่าเป็นหัวใจที่สำคัญที่สุดของคุณภาพการศึกษา ไม่ว่าจะจัดการศึกษาในรูปแบบใดและมีการใช้ปรัชญาทางการศึกษาอย่างไร แต่เดิมมีความเชื่อว่าการที่ครูไม่มีคุณภาพและไม่เป็นมืออาชีพเพราะมีความรู้น้อย มีเงินเดือนต่ำ จึงต้องแก้ไขด้วยการฝึกอบรมครูอย่างสม่ำเสมอ และเพิ่มอัตราการตอบแทนครูให้สูงขึ้น แต่ผลที่ปรากฏเห็นได้ชัดว่า ถึงแม้จะมีการอบรมครูประจำการอย่างต่อเนื่อง มีการส่งเสริมให้ครูได้มีโอกาสเพิ่มวุฒิทางการศึกษา อีกทั้งมีผลตอบแทนที่เป็นตัวเงินสูงขึ้น ก็อาจจะมีผลดีบ้างเฉพาะในบางบุคคล แต่มิได้เกิดผลดีโดยทั่วไปตามที่คาด ดังนั้นจึงควรมีมาตรการดังต่อไปนี้

3.1 สถาบันฝึกหัดครูซึ่งเป็นต้นทางจะต้องปลูกฝังคุณค่าและทัศนคติที่ดีแก่ผู้ที่เตรียมตัวจะออกไปประกอบอาชีพครู แต่ปัญหาก็คือ ครูอาจารย์ในสถาบันเหล่านั้นก็มิได้ทำตัวให้เป็นแบบอย่างที่ดี แต่อาจจะมีครูอาจารย์บางคนในแต่ละสถาบันที่อาจจะสร้างแรงบันดาลใจได้บ้าง จึงเป็นจุดอ่อนจากต้นทางของการฝึกหัดครูที่สำคัญ

3.2 ผลตอบแทนที่เป็นตัวเงินจะต้องไม่น้อยเกินไป แต่ไม่ควรจะสูงมาก ที่สำคัญกว่าคือการที่ครูควรจะน้อมนำปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงไปเป็นหลักในการดำเนินชีวิตที่มีเป้าหมายสูงสุด คือ ประโยชน์สุขหรือความสุขจากการทำประโยชน์ให้แก่ผู้อื่น

3.3 จะต้องไม่ให้ครูต้องทำหน้าที่ที่มีไขว่การเรียนการสอนจนเกินความจำเป็น และต้องไม่ให้ครูต้องเอาเวลาจากการเรียนการสอนไปสร้าง “หลักฐานกระดาษ” โดยไม่มีความจำเป็น

3.4 จะต้องจัดให้ครูมีความก้าวหน้าในอาชีพตามสมควร

3.5 มีระบบยกย่อง เชิดชูเกียรติของครูในรูปแบบต่าง ๆ โดยไม่จำเป็นต้องเป็นการตอบแทนทางตัวเงินเสมอไป

มาตรการทั้งหมดนี้อาจจะช่วยให้ได้ครูที่มีความสามารถและรักษาอาชีพครูเพิ่มขึ้นได้ไม่มาก แต่อย่างน้อยก็จะต้องไม่มีมาตรการใดที่จะก่อให้เกิดผลในการทำลายความเป็นครูที่ดี

สำหรับนโยบายในข้อที่ 4 การส่งเสริมด้วยวิธีการต่าง ๆ เพื่อยกระดับคุณภาพการศึกษายังคงเป็นสิ่งจำเป็น แต่จะต้องตระหนักว่ามาตรการทั้งหลายจะต้องทำหน้าที่ในด้านการส่งเสริมเป็นหลักแต่เพียงอย่างเดียว โดยไม่สร้างปัญหาใหม่จนกลับมามีผลกระทบในทางลบต่อคุณภาพการศึกษาในที่สุด ซึ่งควรจะประกอบด้วยมาตรการดังต่อไปนี้

4.1 ต้องเตรียมความพร้อมให้กับโรงเรียนด้วยการกระจายอำนาจการบริหารจัดการให้แก่โรงเรียน (รวมทั้งความเป็นนิติบุคคลของโรงเรียน) ก่อนที่จะมีการประกันคุณภาพการศึกษาและประเมินผลสัมฤทธิ์ในการจัดการศึกษาอย่างเข้มข้น

4.2 จัดทำมาตรฐานเพื่อการประเมินผู้สำเร็จการศึกษาอย่างรอบด้าน และทดสอบจนแน่ใจได้ว่าการประเมินดังกล่าวได้ผลในทางปฏิบัติจริงก่อนนำมาใช้ และให้ชุมชนร่วมกับโรงเรียนในกำหนดแก่นมาตรฐานบางด้านเป็นพิเศษที่เป็นความต้องการของชุมชนและเป็นความสามารถเฉพาะตัวของโรงเรียน

4.3 ส่งเสริมให้โรงเรียนประกันคุณภาพการศึกษาภายในอย่างเข้มแข็งจนเป็นการปฏิบัติตามปกติในสถานศึกษาของตน โดยให้สอดคล้องกับปรัชญาและแนวคิดในการจัดการศึกษาของตน

4.4 จะต้องไม่ดำเนินการใด ๆ ในนามของการยกระดับคุณภาพการศึกษาโดยไม่ศึกษาผลกระทบข้างเคียงว่าจะมีผลต่อการลดคุณภาพการจัดการศึกษาของสถานศึกษานั้น ๆ ในที่สุดหรือไม่

4.5 ไม่ควรมีรูปแบบการประเมินคุณภาพและยกระดับมาตรฐานคุณภาพที่ซ้ำซ้อนกันเพราะเป็นการสร้างภาระงานให้แก่ผู้ถูกประเมินโดยไม่จำเป็น ควรมีรูปแบบการประเมินจากภายนอกที่เป็นทางการให้น้อยที่สุดและดำเนินการเท่าที่จำเป็น

4.6 การประเมินแต่ละครั้งควรหวังผลให้มีการปรับปรุงในระยะปานกลาง (5 ปี) มิใช่ระยะสั้น (1-2 ปี) และมีกระบวนการที่จะช่วยให้ผู้ขอรับการประเมินมีการรวบรวมกิจกรรมที่สามารถใช้อ้างเป็นหลักฐานได้อย่างต่อเนื่อง อันเป็นส่วนหนึ่งของการดำเนินงานตามปกติของสถานการศึกษาเหล่านั้น

4.7 จะต้องทบทวนระบบ TQF โดยสำนักงานคณะกรรมการอุดมศึกษาทั้งหมด เมื่อคณะหรือภาควิชาที่เกี่ยวข้องเห็นว่าไม่สอดคล้องกับการยกระดับคุณภาพการจัดการศึกษาในคณะหรือภาควิชา นั้น ๆ ในความเป็นจริง

นโยบายในข้อที่ (5) เกิดจากข้อจำกัดในประเทศไทยที่สามารถผลิตแรงงานทั้งฝีมือและแรงงานมีฝีมือ (อาชีวศึกษา) ได้จำนวนจำกัด ไม่สอดคล้องกับความต้องการที่มีในภาคการผลิต และถ้าหากจะมีการรวมตัวกันเป็นประชาคมอาเซียน โอกาสที่แรงงานเหล่านี้จากประเทศเพื่อนบ้าน โดยเฉพาะอย่างยิ่งฟิลิปปินส์และอินโดนีเซียจะเข้ามาแบ่งตลาดนี้จากผู้ผลิตในประเทศไทยมีความเป็นไปได้สูง การฝึกอบรมอย่างต่อเนื่องในทุก ๆ ด้าน รวมทั้งการเรียนรู้ตลอดชีวิตจึงเป็นสิ่งจำเป็น ซึ่งควรมีมาตรการเสริมดังต่อไปนี้

5.1 การจัดการศึกษาอาชีวศึกษาของไทยจะต้องมีความยืดหยุ่นให้มากขึ้นกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน โดยจะต้องมีรูปแบบที่หลากหลาย สามารถปรับเปลี่ยนไปมาได้ หรือมีการฝึกอบรมในระหว่างปฏิบัติงานได้ ระหว่างวิชาที่เกี่ยวเนื่องที่ที่หลากหลาย โดยไม่จำเป็นต้องเป็นระหว่างวิชาที่เป็นคู่สัญญา กับสถาบันอาชีวศึกษาในลักษณะ 1 ต่อ 1 เท่านั้น โดยอาจจะดึงทุกฝ่ายมาเข้าร่วมได้ถ้าหากไม่มีข้อขัดแย้งในเรื่องความลับของธุรกิจ

5.2 จัดให้สามารถเทียบโอนประสบการณ์ในการทำงานใช้แทนวิชาที่จะต้องเรียนได้ เพื่อเปิดโอกาสให้ผู้ทำงานและมีความรู้ความชำนาญแต่มีพื้นฐานทางการศึกษาที่เป็นทางการไม่สูงนัก สามารถใช้เป็นวุฒิเพื่อศึกษาต่อได้

5.3 จัดเวลาการศึกษาให้ยืดหยุ่นที่ทำให้ผู้มีงานทำแล้ว ใช้เวลานอกเวลาทำงานทำการศึกษาได้

5.4 เปิดให้มีการเชื่อมโยงระหว่างธุรกิจและสถาบันอุดมศึกษาเพิ่มมากขึ้น (Industry-University Linkage) เพื่อให้ทั้งสองฝ่ายได้เรียนรู้จากกัน ตลอดจนประยุกต์จุดแข็งของอีกฝ่ายหนึ่งเพื่อนำไปประยุกต์ใช้ในกิจการของอีกฝ่ายหนึ่งได้

นโยบายในข้อที่ (6) นั้นอาจจะมีมาตรการเสริมดังต่อไปนี้

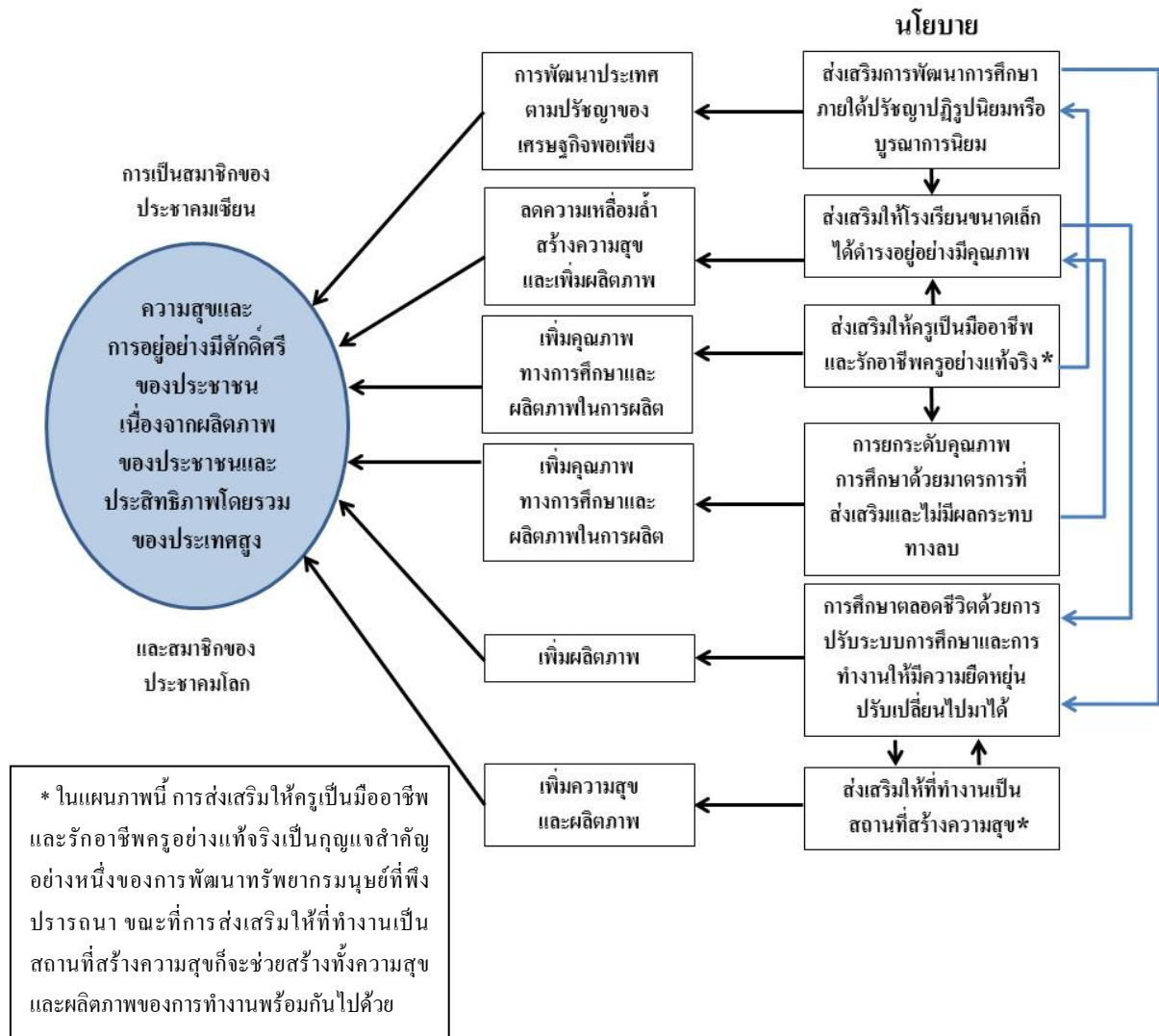
6.1 เผยแพร่ความสำเร็จของสถานประกอบการที่สร้างความสุขให้แก่คนงานและได้รับผลในการเพิ่มประสิทธิภาพในการผลิตในภาพรวม ให้เป็นที่รู้จักและเข้าใจอย่างกว้างขวางมากยิ่งขึ้น โดยสถานประกอบการและสาธารณชน

6.2 ในกรณีที่สถานประกอบการมีสภาพแรงงาน หน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่ในการคุ้มครองแรงงานจะต้องทำความเข้าใจกับสภาพแรงงานในการดูแลความปลอดภัยและสุขภาพของแรงงาน นอกเหนือจากความสนใจในเรื่องเงินเดือน ค่าตอบแทน และสวัสดิการต่าง ๆ ที่แรงงานควรจะได้รับเป็นหลัก

6.3 สถานประกอบการที่ได้รับการยกย่องโดยสถาบันที่ยอมรับโดยทั่วไปว่าเป็นสถานที่สร้างความสุขให้แก่คนทำงาน และ/หรือสถานประกอบการที่คนงานมีอายุการทำงานเฉลี่ยค่อนข้างยาวนาน (เกิน 10 ปี) สะท้อนว่าคนงานมีความพึงพอใจกับสถานประกอบการ สถานประกอบการควรได้รับการพิจารณาชดเชยภาษีนิติบุคคล เพื่อเป็นการตอบแทนในการที่สถานประกอบการดังกล่าวไม่สร้างปัญหาหรือภาระให้แก่สังคม ทำให้รัฐได้รับรายได้จากภาษีของสถานประกอบการนั้นอย่างต่อเนื่อง โดยไม่ต้องรับภาระค่าใช้จ่ายในส่วนที่เกิดจากปัญหาสังคมที่สถานประกอบการมีส่วนที่เป็นต้นเหตุด้วย

นโยบายและมาตรการทั้งหมดที่กล่าวมานี้ อาจจะสรุปได้ด้วยแผนภาพที่ 3.2 ดังนี้

แผนภาพที่ 3.2 นโยบายและเป้าหมายของการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์จากการสังเคราะห์ชุดโครงการ
นโยบายและการยกระดับทรัพยากรมนุษย์ของไทยในกระแเอเชีย ระยะที่ 1



สำหรับชุดโครงการนโยบายและการยกระดับทรัพยากรมนุษย์ของไทยในกระแเอเชีย ระยะที่ 2 (1 สิงหาคม 2556 – 31 มีนาคม 2558) เริ่มจากโจทย์ที่ว่า เมื่อไม่สามารถจะพึ่งการผลิตแรงงานกึ่งฝีมือ (ปวช.) และแรงงานฝีมือระดับสูง (ปวส.) จากสถาบันอาชีวศึกษาเนื่องจากไม่ได้รับความนิยมนจากผู้ปกครองและผู้เข้ารับการศึกษามากพอ จะมีทางเลือกอะไรเหลืออยู่บ้างสำหรับการยกมาตรฐานฝีมือแรงงานของไทยให้สูงขึ้นได้ ขณะเดียวกันปัญหา “คุณภาพ” การศึกษาของไทยก็ยังคงเป็นโจทย์ที่ท้าทายว่า จะมีแนวทางยกระดับ “คุณภาพ” การศึกษาของไทยอย่างไรบ้าง จากข้อมูลเชิงประจักษ์ที่ผ่านมาพบว่า ขณะที่ค่าใช้จ่ายเพื่อการศึกษาของไทยเทียบกับผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติ ถือได้ว่าอยู่ในระดับต้นๆ ของโลก แต่สัมฤทธิ์ผลทางการศึกษากลับไม่สอดคล้องกับสัดส่วนของค่าใช้จ่าย ทำให้ต้องกลับไปทบทวนปัจจัยบางปัจจัยที่มีผลกระทบต่อ “คุณภาพ” การศึกษา เช่น ตัวผู้เรียนและฐานะทางเศรษฐกิจและสังคมของบิดามารดา หรือผู้ปกครองของผู้เรียน ปัจจัยที่เกี่ยวกับครูในทางเศรษฐกิจหรือเรียกว่า ครูเศรษฐศาสตร์

นอกจากนี้ในการปฏิรูปการศึกษายุคใหม่ที่เกิดขึ้นในระยะหลังจากปฏิรูปครั้งแรกในรัชสมัยสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (2396-2453) ในปี 2435 คณะกรรมการวางพื้นฐานปฏิรูปการศึกษา (2518) พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และคณะกรรมการปฏิรูปการศึกษา (2543-2545) ต่างเน้นการกระจายอำนาจในการจัดการศึกษาในฐานะที่เป็นเครื่องมือสำคัญในการยกระดับคุณภาพการศึกษา จึงสมควรที่จะได้มีการศึกษาว่าการกระจายอำนาจทางการศึกษาของไทยมีความคืบหน้าไปอย่างไรบ้าง เนื่องจากได้มีบัญญัติไว้ในมาตรา 9 ของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติตั้งแต่ปี 2542 โดยเฉพาะอย่างยิ่งการกระจายอำนาจไปสู่สถานศึกษาหรือโรงเรียนนิติบุคคล และการกระจายอำนาจไปสู่องค์กรบริหารส่วนท้องถิ่น

ประเด็นสุดท้าย ศึกษาเพื่อการจัดทำหลักสูตรบัณฑิตศึกษาพุทธศาสนานานาชาติบนพื้นฐานเศรษฐกิจพอเพียงของประเทศไทยและประเทศส่วนใหญ่ในอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขง คือ กัมพูชา สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว เมียนมาร์ และเวียดนาม (CLMV) ซึ่งมีพื้นฐานพุทธศาสนาเป็นรากวัฒนธรรมของประเทศเหล่านั้น เพื่อเป็นการขับเคลื่อนเศรษฐกิจพอเพียงจากประเทศไทยสู่อนุภูมิภาคซึ่งมีพื้นฐานทางสังคม ศาสนาและวัฒนธรรมไม่แตกต่างกันมากนัก อันเป็นรูปธรรมอย่างหนึ่งในความพยายามก้าวออกจากทุนนิยมที่มาพร้อมกับกระแสเศรษฐกิจโลกาภิวัตน์ในปัจจุบัน

ดังนั้น ในระยะที่ 2 จึงมีชุดโครงการวิจัยอยู่สามชุด ประกอบด้วยชุดที่ 1 ว่าด้วยทรัพยากรมนุษย์ที่เจาะลงไปในส่วนทางเลือกจากอาชีวศึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานกึ่งฝีมือและแรงงานที่มีฝีมือขั้นสูง ชุดโครงการนี้ประกอบด้วยงานวิจัย 3 โครงการคือ

1) การยกระดับทักษะแรงงานกึ่งฝีมือและมีฝีมือระดับกลางจากผู้ที่มีได้ผ่านการศึกษาจากอาชีวศึกษาโดยองค์กรธุรกิจที่ดำเนินธุรกิจตามปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง โดย ดร.สุภาวดี ขุนทองจันทร์ และคณะ

2) สภาพการและแนวทางส่งเสริมการฝึกอาชีพและการปรับเปลี่ยนอาชีพของแรงงานไทย โดย ดร.ทัศนวรรณเกตุศิริ และคณะ

3) การพัฒนารูปแบบเทียบโอนมาตรฐานฝีมือแรงงานเพื่อคุณวุฒิการศึกษาวิชาชีพ โดยผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.อนุชัย รามวงษ์กูร และอาจารย์ ดร.นลินรัตน์ รักกุศล

ชุดโครงการที่ 2 ประกอบด้วยงานวิจัยเพื่อยกระดับคุณภาพการศึกษา ประกอบด้วย โครงการวิจัยทั้งสิ้น 4 โครงการ คือ

1) ปัจจัยด้านผู้เรียนและโรงเรียนที่ส่งผลต่อสัมฤทธิ์ผลทางการเรียนวิทยาศาสตร์ในโครงการทดสอบนานาชาติ TIMSS 2011 ของนักเรียนในภูมิภาคอาเซียนและเอเชียตะวันออก: การวิเคราะห์พหุระดับและการศึกษาเปรียบเทียบ โดย ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.พงศ์ประพันธ์ พงษ์โสภณ

2) ครูเศรษฐศาสตร์ โดย ศาสตราจารย์ ดร.พิริยะ ผลพิรุฬห์

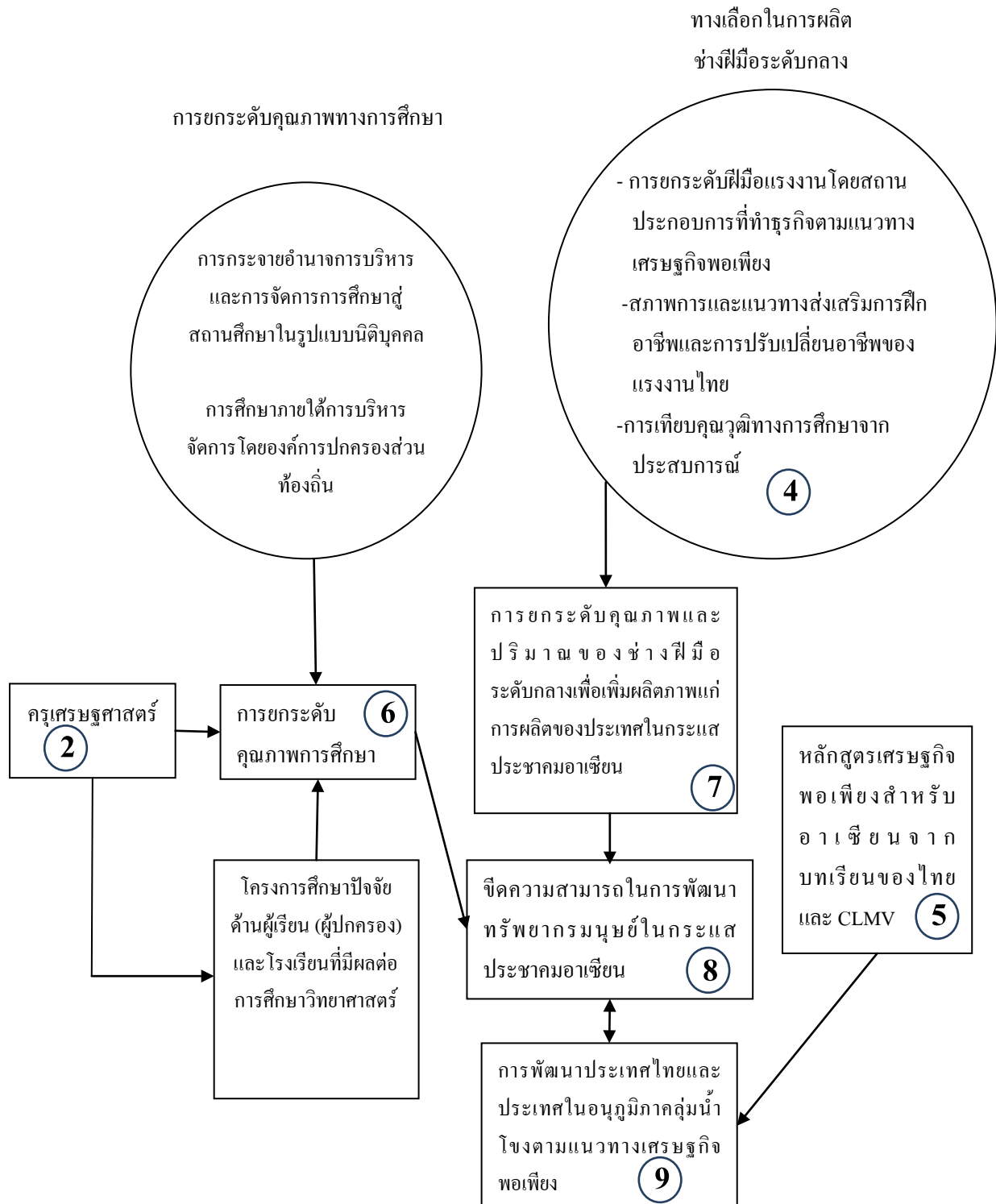
3) การกระจายอำนาจการบริหารและจัดการการศึกษาสู่สถานศึกษา: กรณีศึกษาโครงการพัฒนารูปแบบนิติบุคคลรุ่นที่ 1 และ 2 โดยศาสตราจารย์กิตติคุณ ดร.สมหวัง พิธิยานุวัฒน์ และคณะ

4) การกระจายอำนาจทางการศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตพื้นที่ภาคใต้ โดยผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.เรวดี กระโหมวงศ์ และคณะ

ส่วนกรณีสุดท้ายมีงานวิจัยเพียงหนึ่งเรื่อง คือ

การพัฒนาหลักสูตรพุทธอาชีวศึกษาของมหาวิทยาลัยสงฆ์ผ่านการบูรณาการความรู้เรื่องปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงในประเทศไทยและกลุ่มประเทศ CLMV โดย พระราชวรเมธี (ประสิทธิ์ พุทธิมรฺสี), ดร. ความเชื่อมโยงของการสังเคราะห์งานวิจัยทั้งหมด 8 เรื่อง อาจจะแสดงได้ตามแผนภาพที่ 3.3 ดังต่อไปนี้

แผนภาพที่ 3.3 ตัวแบบแนวทางการสังเคราะห์ชุดการวิจัยทรัพยากรมนุษย์ในกระแสประชาคมอาเซียน
 ระยะที่ 2 (1 สิงหาคม 2556-31 มีนาคม 2558)



สำหรับงานหัตถวิชัยดังกล่าวมีข้อเสนอแนะดังต่อไปนี้

1. กรณิทางเลือกในการผลิตแรงงานกึ่งฝีมือ ช่วงฝีมือระดับกลางและระดับสูง

1.1 การยกระดับฝีมือแรงงานโดยธุรกิจขนาดกลาง ขนาดใหญ่ ที่ดำเนินธุรกิจตามแนวทางเศรษฐกิจพอเพียง ตั้งแต่ระดับเข้าใจ และเน้นการเป็นองค์กรแห่งความสุข รวมทั้งธุรกิจที่มีแนวคิดในการบริหารทรัพยากรมนุษย์แบบก้าวหน้า เห็นได้ชัดว่าวิสาหกิจเหล่านี้ได้มีแนวทางพัฒนาฝีมือแรงงานของตนอย่างต่อเนื่องอยู่แล้ว ส่วนที่เป็นปัญหาคือ ธุรกิจที่มีได้มีความเข้าใจในการจัดการกับทรัพยากรมนุษย์ในลักษณะนี้ของวิสาหกิจทั้งขนาดกลางและขนาดใหญ่มากกว่าวิสาหกิจขนาดเล็กเป็นส่วนใหญ่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งวิสาหกิจขนาดเล็ก ถึงแม้จะเข้าใจหลักการแต่ก็อาจจะมีปัญหาสัดส่วนของต้นทุนที่จะใช้เพื่อพัฒนาฝีมือแรงงานอาจจะสูงเกินไปเทียบกับต้นทุนทั้งหมดที่มี ประกอบกับลำดับความสำคัญในการลงทุนที่มีได้ให้ความสำคัญกับทรัพยากรมนุษย์เป็นลำดับต้น

ทางแก้ในเรื่องนี้คือ รัฐอาจจะกำหนดนโยบายลดภาษีหรือคืนภาษีในส่วนที่เป็นการฝึกอบรมพนักงานของธุรกิจ เช่น กำหนดใน 3-5 ปีแรก ซึ่งจะต้องรวมทั้งการฝึกทักษะชีวิต อันมีความสำคัญยิ่งกว่าทักษะในการผลิตที่ผู้ประกอบการมักจะมองข้ามด้วย เพื่อให้ธุรกิจเหล่านั้นได้ตระหนักว่าการทำเช่นนี้เป็นผลดีต่อกิจการของตนเอง และจะช่วยให้เขาได้รับผลตอบแทนสูงขึ้นด้วย ถ้าพนักงานเหล่านี้เห็นว่าที่ทำงานคือบ้านหลังที่สองของพวกเขา เมื่อธุรกิจเหล่านี้เข้าใจดีแล้วก็ไม่จำเป็นต้องมีแรงจูงใจอีกต่อไปเพราะเขาจะดำเนินการอย่างต่อเนื่องเอง

แต่ถ้าวิสาหกิจขนาดเล็กยังคงมีปัญหาเรื่องต้นทุน ข้อเสนอในการเทียบโอนมาตรฐานฝีมือแรงงานกับการศึกษาในระบบให้เป็นไปได้ทั้งสองทางดังที่จะได้กล่าวต่อไปก็เป็นอีกทางหนึ่งที่เป็นไปได้ ทั้งนี้เพราะการดำเนินการในลักษณะดังกล่าวเป็นการตัดสินใจเฉพาะตัวของพนักงานเองโดยไม่เกี่ยวกับค่าใช้จ่ายของเจ้าของกิจการโดยตรง จึงเป็นทางออกเพิ่มขึ้นอีกทางหนึ่งด้วย

1.2 การเตรียมความพร้อมให้แก่ผู้ที่หลุดออกจากระบบการศึกษาที่เป็นทางการ การรองรับคนงานที่กลับภูมิลำเนา และผู้สูงอายุ สำหรับผู้ที่หลุดออกจากการศึกษาในระบบ ความรู้เรื่องความต้องการของตลาดแรงงานที่รวดเร็วและเป็นปัจจุบันเป็นสิ่งสำคัญ การเชื่อมโยงข้อมูลกับหน่วยงานที่ทำหน้าที่จัดงานเกี่ยวกับตำแหน่งงานที่มีในพื้นที่ต่างๆ ที่เชื่อมโยงกับศูนย์พัฒนาฝีมือแรงงานในพื้นที่ที่เกี่ยวข้องเป็นสิ่งสำคัญ โดยเฉพาะทักษะที่จำเป็นต้องมีในเบื้องต้น โดยศูนย์พัฒนาฝีมือแรงงานเหล่านี้ไม่จำเป็นต้องจัดทำหลักสูตรฝึกอบรมเองทั้งหมด แต่อาจส่งต่อไปให้เครือข่ายต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งสถานฝึกอาชีพในรูปแบบต่างๆ และสถาบันอาชีวศึกษาในพื้นที่ จัดทำโครงการพิเศษเพื่อรองรับความต้องการของคนกลุ่มนี้ให้ได้ทั้งหมดหรือเป็นส่วนใหญ่ ส่วนแรงงานคืนถิ่นนั้น การฝึกอบรมเป็นเพียงกระบวนการสั้นๆ ที่จำเป็นในบางช่วงเท่านั้น เช่นเดียวกับกรณีผู้สูงอายุ แต่สิ่งที่บุคคลเหล่านี้ต้องการอย่างแท้จริงคือ การมีระบบพี่เลี้ยง ซึ่งในปัจจุบันยังไม่มีหน่วยงานใดได้รับมอบหมายให้ทำหน้าที่ดังกล่าวอย่างชัดเจน หน่วยงานที่ควรจะทำหน้าที่นี้ได้ดีที่สุดคือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ในแต่ละพื้นที่ แต่ทั้งนี้ต้องเป็นนโยบายจากรัฐผ่านกรมการ

ปกครองส่วนท้องถิ่น กำหนดให้ อปท. ในพื้นที่จะต้องทำหน้าที่ดังกล่าวพร้อมด้วยงบประมาณสนับสนุน ตามสมควร

1.3 การยกระดับมาตรฐานฝีมือแรงงานและคุณวุฒิทางการศึกษา กรณีนี้เป็นกรณีที่สำคัญที่สุด เนื่องจากเป็นเรื่องของการยกระดับฝีมือแรงงานและการเพิ่มวุฒิทางการศึกษาให้แก่ผู้ที่มีงานทำอยู่แล้ว สิ่งที่เป็นที่ควรทำให้เกิดขึ้นคือ มาตรฐานฝีมือแรงงานระดับชาติที่มีความเป็นเอกภาพเพียงมาตรฐานเดียวที่ครอบคลุมทุกสาขาอาชีพ และสามารถแปลงไปสู่หลักสูตรการฝึกอบรมและการเรียนการสอนในสถานฝึกอาชีพและสถาบันอาชีวศึกษาได้ เพื่อการถ่ายโอนระหว่างมาตรฐานฝีมือแรงงานไปสู่หลักสูตรในการฝึกอบรมหรือการดำเนินการในทางกลับกัน นอกจากนั้นจะต้องมีธนาคารหน่วยกิตที่รวบรวมข้อมูลในลักษณะ ‘แฟ้มผลงาน’ ของคนงานทั้งหมดเพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการเทียบโอนมาตรฐานวิชาชีพไปสู่คุณวุฒิทางการศึกษา หรือคุณวุฒิทางการศึกษาไปสู่มาตรฐานวิชาชีพของคนงานคนใดคนหนึ่ง ทั้งสองหน่วยนี้จะอยู่ในที่เดียวกันหรือคนละที่ก็ได้ แต่ต้องมีการเชื่อมโยงกันอย่างใกล้ชิด ปัญหาในปัจจุบันของประเทศไทยก็คือ ไม่มีผู้ใดมีความคิดริเริ่ม หรือมีหน่วยงานที่มีอำนาจพอในการที่จะนำทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องมาพูดคุยปรึกษาหารือกัน แม้ภายในกระทรวงศึกษาธิการเองซึ่งประกอบด้วย สำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษา สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชน และสภาการศึกษา ยังต่างฝ่ายต่างทำหน้าที่ของตน ไม่มีการประสานร่วมมือกัน แต่ในกรณีนี้ยังมีภาคธุรกิจเอกชนซึ่งมีสมาคมต่างๆ มากมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งสภาอุตสาหกรรมที่จะเกี่ยวข้องด้วยค่อนข้างมาก และกรมพัฒนาฝีมือแรงงาน กระทรวงแรงงาน เป็นต้น เนื่องจากปัญหานี้เป็นปัญหาใหญ่และเป็นปัญหาที่มีความสำคัญยิ่งในระดับชาติ อีกทั้งคณะกรรมการการศึกษาฯ สภาปฏิรูปแห่งชาติ ได้เสนอให้มีคณะกรรมการนโยบายการศึกษาและพัฒนาคนแห่งชาติ สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี ซึ่งในปัจจุบัน (2558) ได้มีการจัดทำเป็นร่างพระราชบัญญัติที่ได้ผ่านการเห็นชอบจากสภาปฏิรูปแห่งชาติไปแล้ว โดยขณะนี้ได้มีการดำเนินการในรูปซูเปอร์บอร์ด มีชื่อว่าคณะกรรมการนโยบายและพัฒนาศึกษา โดยมีพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรี เป็นประธานการทำงานของคณะกรรมการชุดนี้จึงค่อนข้างตรงประเด็นของการจัดทำนโยบายและพัฒนาศึกษาเพื่อการพัฒนาประเทศอย่างแท้จริง หน่วยงานนี้ควรจะเข้ามาเป็นเจ้าภาพดำเนินการให้เกิดผลได้จริง เพราะยังซ้ำประเทศยังมีความเสียหาย ในขณะที่ประเทศเพื่อนบ้านอย่างมาเลเซียได้มีการดำเนินการในเรื่องนี้อย่างจริงจังมานานแล้ว อีกทั้งโดยข้อเท็จจริงก็คือ เมื่อใดที่มีการเทียบโอนมาตรฐานฝีมือแรงงานและวุฒิการศึกษาได้อย่างเป็นระบบจนเป็นผลสำเร็จ การอาชีวศึกษาย่อมจะได้รับความนิยมจากผู้ที่จะยกมาตรฐานฝีมือแรงงานให้สูงเพิ่มขึ้นอยู่เอง ซึ่งกลุ่มคนเหล่านี้ในปี 2556 มีจำนวนทั้งสิ้นกว่า 25 ล้านคนและจะทยอยเข้ามาในระบบอาชีวศึกษาเองอย่างต่อเนื่องในที่สุดที่จะทำให้การอาชีวศึกษาเป็นที่นิยมไปเองโดยไม่จำเป็นต้องสร้างภาพลักษณ์อย่างสม่ำเสมอทุกปี

2. ในกรณีที่เกี่ยวข้องกับคุณภาพการศึกษาบางประเด็น ตั้งแต่คุณภาพของผู้เรียน คุณภาพครู และการกระจายอำนาจการจัดการศึกษา

2.1 ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับคุณภาพของผู้เรียน งานวิจัยที่นำมาสังเคราะห์มีประเด็นเกี่ยวกับความชอบหรือการรับรู้ความสามารถในวิชาที่เรียนและทัศนคติต่อโรงเรียนและการเรียนของผู้เรียน เป็นต้น ซึ่งจะเกี่ยวกับปัจจัยอื่นด้วย ทั้งอิทธิพลของผู้ปกครองและของครูในรูปแบบต่างๆ แต่งานวิจัยที่มีการทำมาแล้วเกือบทั้งหมด รวมทั้งงานวิจัยที่นำมาสังเคราะห์ต่างชี้ไปในทางเดียวกันว่าฐานะทางเศรษฐกิจและสังคมของผู้ปกครองล้วนมีผลต่อสัมฤทธิ์ผลและคุณภาพทางการศึกษาของผู้เรียน ซึ่งเป็นปัจจัยที่อยู่นอกเหนือภาคการศึกษาที่จะทำให้ความเหลื่อมล้ำดังกล่าวของฐานะผู้ปกครองลดลง แต่ส่วนที่เป็นการศึกษาทำได้ก็คือ จะต้องทำให้มีหลักประกันตั้งแต่เด็กปฏิสนธิในครรภ์มารดาได้รับสารอาหารครบถ้วน เด็กในครรภ์และมารดาได้รับการเอาใจใส่ดูแลดีตามสมควร เด็กที่คลอดออกมาแล้วได้รับสารอาหารครบถ้วน ได้รับการกระตุ้นเร้าอย่างเหมาะสม ได้รับการดูแลที่ดีพอสมควรตั้งแต่ก่อนวัยเรียน สถาบันวิจัยเพื่อพัฒนาประเทศไทย (TDRI) ได้เสนอว่านอกจากจะให้เบี้ยชราแก่ผู้สูงอายุแล้ว จะต้องให้เบี้ยสนับสนุนแก่เด็กที่มีครอบครัวไม่พร้อมให้การดูแล เพราะเป็นการลงทุนที่สำคัญสำหรับทรัพยากรมนุษย์ในอนาคต ซึ่งในปัจจุบัน (2558) ได้มีการอนุมัติงบประมาณให้แก่มารดาของเด็กแรกเกิดเดือนละ 400 บาท เป็นเวลา 1 ปี ซึ่งยังไม่เพียงพอ แต่อาจจะถือว่าเป็นจุดเริ่มต้นได้ ขณะที่คณะกรรมการปฏิรูปการศึกษาฯ สถาปนาปฏิรูปแห่งชาติได้เสนอให้มีการให้ทุนทางการศึกษาแก่ผู้ปกครองเพื่อเลือกสถานที่เข้าเรียนที่ดีแก่บุตรหลานของตนได้ แต่คณะผู้สังเคราะห์ได้เตือนว่าการให้ทุนทางการศึกษาที่มีมูลค่าเท่าเทียมกันจะสร้างความไม่เป็นธรรม เพราะค่าใช้จ่ายทางการศึกษามีได้มีเพียงค่าเล่าเรียน แต่มีค่าเสื้อผ้าชุดนักเรียน ค่าเดินทางไปกลับจากโรงเรียน ค่าอาหารกลางวัน ซึ่งเป็นปัญหาสำหรับผู้ปกครองที่ยากจน ในที่สุดการแก้ปัญหาที่จะช่วยให้ผู้เรียนมีจุดเริ่มต้นในการเรียนที่ไม่ต่างกันมากนักก็คือ จะต้องทำให้อย่างน้อยเด็กไม่ได้รับผลกระทบจากปัญหาความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจและสังคมของผู้ปกครองมากนัก ซึ่งอยู่นอกขอบข่ายของการจัดการศึกษา แต่เป็นสิ่งที่ภาคการศึกษาควรตระหนักและมีส่วนร่วมในการลดปัญหา อีกทั้งภาคการศึกษาไม่ควรมีส่วนขยายความเหลื่อมล้ำดังกล่าวให้กว้างมากขึ้นต่อไปอีก โดยความพยายามต่างๆ ที่ได้กล่าวมาแล้วและจะกล่าวต่อไป

2.2 ในแง่ปัจจัยเกี่ยวกับครูนั้น ส่วนที่สามารถจะจัดการได้โดยตรงคือ ปัญหาการขาดแคลนครูในบางวิชา หรือครูไม่ครบชั้น ตลอดจนการที่ครูถูกดึงตัวออกจากห้องเรียนด้วยเหตุผลต่างๆ รวมทั้งคุณภาพของครูที่ผลิตได้จากกระบวนการผลิตครู ซึ่งรวมทั้งการฝึกทักษะให้ครูมีความสามารถในการอบรม บ่มเพาะคุณธรรมให้กับเด็กที่อยู่ในวัยต่างกัน มาจากบริบทของครอบครัวและสิ่งแวดล้อมที่แตกต่างกัน เป็นต้น แต่เดิมมักจะมีข้ออ้างว่าอาชีพครูมีรายได้น้อยและทำงานหนัก แต่ผลการศึกษาของ ศ.ดร.พิริยะ พบว่าปัจจุบันครูในโรงเรียนของรัฐทำงานน้อยกว่าครูโรงเรียนเอกชนและบุคคลอื่นอีกหลายอาชีพ อีกทั้งเงินเดือนของครูก็ได้ต่ำกว่าอาชีพอื่นอีกต่อไปตั้งแต่มีการขึ้นเงินเดือนครู 5 ครั้งตั้งแต่ปี 2549-2557 อีกทั้งผู้เข้าศึกษาวิชาครุศาสตร์/ศึกษาศาสตร์ของสถาบันอุดมศึกษาจำกัดรับยังสูงกว่าคณะวิชาที่เป็นที่นิยมศึกษาเป็นจำนวน

มาก ดังนั้นจึงไม่มีปัญหาว่าผู้เข้ามศึกษาครู มีความรู้ความสามารถต่ำกว่าวิชาชีพอื่นอีกต่อไป คำถามที่เหลือก็คือ สถาบันการศึกษาที่ผลิตครูเหล่านั้นมีคุณภาพดีพอแล้วหรือยัง อย่างไรก็ตามกระทรวงศึกษาธิการก็ได้นำเอาโครงการคุรุทายาทที่เริ่มในปี 2532 และเลิกในปี 2539 กลับมาใช้ใหม่ในปี 2558 ภายหลังจากที่ได้มีโครงการครูพันธุ์ใหม่ในปี 2557 ด้วยเป้าหมายเพื่อพัฒนาคุณภาพของครูเช่นเดียวกัน นอกจากนั้นคณะกรรมการปฏิรูปการศึกษาฯ สถาปนาปฏิรูปแห่งชาติได้เสนอให้มีการผลิตครูในปริมาณที่ใกล้เคียงกับปริมาณที่ต้องการใช้งานจริงในแต่ละปี โดยหวังว่าคณะครุศาสตร์/ศึกษาศาสตร์ในสถาบันอุดมศึกษาที่เกี่ยวข้องจะไม่ต้องรับนิสิตนักศึกษามากเกินไปจนมีผลกระทบต่อคุณภาพในการจัดการศึกษา คำถามจึงย้อนกลับมาที่อาจารย์ทั้งหลายที่ทำการผลิตครูว่ามีจิตวิญญาณของความเป็นครูและเป็นตัวแบบที่ดีของครูรุ่นต่อไปในอนาคตหรือไม่

อย่างไรก็ตามในปัจจุบันผลผลิตของคุรุทายาทที่ผ่านมามีความโดดเด่นพอสมควร และกำลังตั้งเป็นเครือข่ายคุรุทายาทหลังจากสำเร็จการศึกษามาเกือบ 20 ปีหรือน้อยกว่านั้น ในการทดลองนำร่องการบริหารการศึกษาให้มีความคล่องตัวโดยอาศัยเพียงกฎหมายที่มีอยู่ โดยทดลองนำร่องในโรงเรียน 300 แห่ง ใน 20 เขตการศึกษาที่ต้องให้ความร่วมมือในการทดลองครั้งนี้ ดังนั้นปัญหาที่เหลือคือ ปัญหาขาดแคลนครูบางสาขา ครูไม่ครบชั้น และการดึงครูออกจากห้องเรียน ในกรณีสุดท้ายนี้ เลขานุการสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ได้ยืนยันในเดือนเมษายน 2558 ว่าจะพยายามแก้ปัญหานี้ ดังนั้นในประเด็นนี้จึงมีข้อเสนอแนะแนวทางปฏิบัติพอสมควรแล้ว ขณะที่ปัญหาความไม่สอดคล้องในอดีตในเรื่องเวลาทำงานมาก และผลตอบแทนน้อยได้ถูกแก้ไขแล้ว เหลือเพียงสิ่งที่พบจากงานวิจัยว่าความเอาใจใส่ของครูต่อนักเรียนมีผลทำให้สัมฤทธิ์ผลทางการเรียนเพิ่มขึ้นได้ ซึ่งก็จะต้องอยู่ที่ความรักในอาชีพ ประกอบด้วยคุณธรรมและจริยธรรมของครูเอง

2.3 การกระจายอำนาจในการจัดการศึกษา ในส่วนนี้แยกออกเป็นการกระจายอำนาจที่ไปยังสถานศึกษาโดยตรง และการกระจายอำนาจไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) สำหรับการกระจายอำนาจไปยังโรงเรียนโดยตรงนั้น ความพยายามอาจจะผิดเป้าหมาย เนื่องจากเน้นการกระจายอำนาจเพื่อให้เกิดกระจายอำนาจอย่างแท้จริงเป็นหลัก ทั้งนี้เนื่องจากโรงเรียนนำร่องทุกโรงเรียนต่างมีผลการดำเนินการที่ดี ไม่มีปัญหาคุณภาพในการจัดการศึกษา และในปัจจุบันเมื่อครูมีสถานภาพเป็นข้าราชการที่มีความมั่นคงสูงประกอบทั้งมีผลตอบแทนเป็นตัวเงินสูง เมื่อรับราชการตั้งแต่ 20-25 ปีขึ้นไป ครูส่วนใหญ่จึงไม่ต้องการออกจากระบบราชการ อีกทั้งไม่ไว้วางใจผู้บริหารที่อาจจะเห็นแก่ตัวเสียเอง เนื่องจากไม่มีตัวอย่างที่ชัดเจนในที่แห่งใดที่คณะกรรมการศึกษาของสถานศึกษามีความเข้มแข็งพอที่จะกำหนดนโยบายให้เกิดการบริหารอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล นอกจากข้อเสนอของสภาการศึกษาแห่งชาติที่เสนอให้ตั้งองค์การมหาชนเพื่อดูแลโรงเรียนที่มีความพร้อม 24 แห่ง หลังจากนั้นก็ให้โรงเรียนที่พร้อมที่สุดแยกตัวออกไปตั้งเป็นองค์การมหาชนโดยเอกเทศ ซึ่งจะต้องมีกระบวนการแก้ไขกฎหมาย ตลอดจนระเบียบบริหารมากมาย รวมทั้งมิได้ตอบปัญหาว่าจะจัดการอย่างไรกับครูร้อยละ 90 ซึ่งต้องการเป็นข้าราชการและไม่ประสงค์จะเป็นพนักงานราชการ ผู้สังเคราะห์จึงเสนอให้ศึกษารูปแบบของโรงเรียนสาธิตซึ่งมีผลสัมฤทธิ์

ทางการศึกษาโดยเฉลี่ยสูงกว่าโรงเรียนในสังกัดอื่นๆ ทุกแห่ง ว่ามีรูปแบบอย่างไร และโรงเรียนเหล่านั้นจะบริหารแบบโรงเรียนสาธิตได้หรือไม่จากกฎหมายที่มีอยู่ เพราะเหตุใด ซึ่งได้คำตอบในเบื้องต้นว่าโรงเรียนสาธิตที่สังกัดสถาบันอุดมศึกษาเป็นส่วนใหญ่ ถึงแม้จะไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล แต่ในทางปฏิบัติก็มีความคล่องตัวในการบริหารเสมือนเป็นนิติบุคคลอยู่แล้ว

ส่วนการกระจายอำนาจสู่ อปท. นั้น ปัญหาใหญ่อยู่ที่ความรู้ความสามารถทางด้านการจัดการศึกษาของ อปท.เอง รวมทั้งความเข้มแข็งของประชาชนในพื้นที่ โดยทั่วไปไม่มีปัญหาในเรื่องทรัพยากรเพื่อการศึกษา โดยที่โรงเรียนสังกัด อปท. มีทรัพยากรเพื่อการศึกษามากกว่าโรงเรียนสังกัด สพฐ. โดยเปรียบเทียบ เนื่องจาก อปท. มีโรงเรียนในความดูแลน้อยมาก จึงมีคำถามว่าทำไมจึงจะทำให้ อปท. ถ้ายโอนโรงเรียนสังกัด สพฐ. มากกว่านี้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งโรงเรียนขนาดเล็กของ สพฐ. ซึ่งมีปัญหาทั้งด้านคุณภาพและงบประมาณ ผู้สังเคราะห์จึงใคร่เสนอให้กำหนดเป็นนโยบายที่จะให้ อปท. รับโอนโรงเรียนประเภทนี้อย่างน้อย อปท. ละหนึ่งแห่ง แต่มีต้องให้ อปท. รับภาระในทางการเงินทั้งหมดทันที แต่ควรกำหนดเวลาแน่นอนเช่น 5 ปี และลดลงเป็นขั้นบันได ขณะที่ อปท. ก็ต้องเตรียมงบประมาณเพิ่มขึ้นในลักษณะขั้นบันไดเช่นกัน นโยบายลักษณะดังกล่าวมีผลจะช่วยให้การยกระดับคุณภาพการศึกษาแก่เด็กยากจนในชนบทได้เป็นอันมาก สามารถเป็นหนทางหนึ่งในการลดความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจและสังคมได้ในระดับหนึ่ง แต่จำเป็นจะต้องมีหน่วยงานเชื่อมประสานกระทรวงมหาดไทยที่ดูแลกรมการปกครองส่วนท้องถิ่น และกระทรวงศึกษาธิการที่ดูแล สพฐ. ให้เกิดผลเช่นนั้น งานลักษณะเช่นนี้ควรจะเป็นงานของคณะกรรมการนโยบายการศึกษาและพัฒนามนุษย์แห่งชาติที่คาดว่าจะเกิดขึ้นในอนาคตที่จะต้องกำหนดเป็นนโยบายเพื่อให้บรรลุเป้าหมายดังกล่าว

ชุดโครงการดังกล่าวเป็นตัวอย่างของงานวิจัยที่มีการวิเคราะห์ปัญหาการจัดการศึกษาและการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์สอดคล้องกับปัญหาโครงสร้างและมีการศึกษาประเด็นที่ต่อเนื่องลงลึก ดังนั้นจึงเป็นตัวอย่างเป็นของชุดโครงการที่ช่วยให้เห็นปัญหาโครงสร้างบางส่วนและเป็นส่วนที่สำคัญ รวมทั้งข้อค้นพบในรายละเอียดที่อาจจะนำไปสู่การแก้ปัญหาที่มีใช้แบบตรงไปตรงมาแต่เป็นการแก้ปัญหาที่อาจจะได้ผลและแก้ปัญหาหลายปัญหาไปพร้อมกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งกรณีการมีมาตรฐานฝีมือแรงงานที่สามารถถ่ายโอนมาเป็นหลักสูตรการเรียนในระดับต่างๆ โดยที่สถานศึกษาทุกแห่งจะต้องจัดการศึกษาให้ตรงกับหลักสูตรเหล่านั้นและมีธนาคารหน่วยกิต (Credit bank) ที่เก็บข้อมูลรายละเอียดของความรู้และประสบการณ์ของบุคคลแต่ละคนเพื่อใช้ในการเทียบเคียงเพื่อการศึกษาต่อได้ วิธีการเช่นนี้จะทำให้อาชีวศึกษาทั้งระบบเป็นทั้งการศึกษาในระบบ นอกกระบบ และตามอัธยาศัย และมีผู้ที่อาจสนใจเข้าศึกษามีเฉพาะแต่ผู้สำเร็จการศึกษาสายสามัญที่เกี่ยวข้อง (มัธยม 3 และมัธยม 6) ในแต่ละปีเท่านั้น ซึ่งมีจำนวนปีละไม่เกิน 300,000 คน แต่จะกลายเป็นกำลังงานในระบบทั้งหมดที่มีพื้นความรู้มัธยม 3 และต่ำกว่าไม่น้อยกว่า 25 ล้านคนในปี 2556 โดยเกือบครึ่งหนึ่งอยู่ในภาคการผลิตและบริการที่ต้องการความรู้และการฝึกอบรมอย่างต่อเนื่อง ตรงนี้คือประโยชน์ของงานชุดโครงการวิจัยที่จะได้ความรู้ทั้งในเชิงกว้างและลึกพร้อมกันไป สามารถนำไปใช้ในการกำหนดนโยบายที่จะตอบปัญหาได้ตรงประเด็นมากกว่า แต่ทั้งหมดนี้ก็มีได้หมายความว่างานแต่ละชิ้นที่มี

การทำมาทั้งหมดจะไม่มีค่าสำคัญ ถ้าผู้สังเคราะห์สามารถนำผลการวิจัยมาเชื่อมโยงกันได้ก็จะได้รับความรู้และสภาพปัญหาที่น่าสนใจเช่นกัน

3.3 ข้อมูลที่เกี่ยวกับงานวิจัยที่ได้นำมาสังเคราะห์ระหว่างปี 2535 - 2557

การสำรวจงานวิจัยทางการศึกษารุ่นนี้ ได้สำรวจงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาที่มีการเผยแพร่ในแหล่งต่างๆ ตั้งแต่ปี 2535-2557 ซึ่งขณะนี้ สามารถรวบรวมงานวิจัยทางการศึกษาได้ทั้งหมด จำนวน 7,410 เรื่อง จาก 101 แห่ง โดยส่วนใหญ่เป็นงานวิจัยจากมหาวิทยาลัยมหาสารคามมากที่สุด จำนวน 1,269 เรื่อง คิดเป็นร้อยละ 17.13 รองลงมาคือ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ จำนวน 1,260 เรื่อง คิดเป็นร้อยละ 17.00 และมหาวิทยาลัยขอนแก่น จำนวน 609 เรื่อง คิดเป็นร้อยละ 8.19 ซึ่งมีรายละเอียด ดังนี้ (ตารางที่ 3.1) ทั้งนี้ ได้แนบรายชื่องานวิจัยซึ่งจำแนกตามแหล่งข้อมูลไว้ใน ภาคผนวก ก มาพร้อมนี้

ตารางที่ 3.1 สัดส่วนร้อยละและจำนวนงานวิจัยที่สำรวจได้ใน ปี 2535-2557 จำแนกตามแหล่งข้อมูล

ลำดับ	แหล่งข้อมูล/สถาบัน	จำนวนงานวิจัย	ร้อยละ
1	มหาวิทยาลัยมหาสารคาม	1,269	17.13
2	มหาวิทยาลัยเชียงใหม่	1,260	17.00
3	มหาวิทยาลัยขอนแก่น	607	8.19
4	มหาวิทยาลัยบูรพา	465	6.28
5	มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์	349	4.71
6	สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา (สกศ.)	250	3.37
7	มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ	248	3.35
8	มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม	244	3.29
9	มหาวิทยาลัยนเรศวร	162	2.19
10	มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช	143	1.93
11	มหาวิทยาลัยราชภัฏสกลนคร	123	1.66
12	มหาวิทยาลัยราชภัฏอุบลราชธานี	121	1.63
13	มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงราย	105	1.42
14	มหาวิทยาลัยรามคำแหง	98	1.32
16	มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนดุสิต	85	1.15
15	มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าพระนครเหนือ	86	1.16
17	มหาวิทยาลัยทักษิณ	81	1.09

ลำดับ	แหล่งข้อมูล/สถาบัน	จำนวนงานวิจัย	ร้อยละ
18	มหาวิทยาลัยศิลปากร	78	1.05
19	จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย	72	0.97
20	มหาวิทยาลัยราชภัฏบุรีรัมย์	74	1.00
21	สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ (วช.)	67	0.90
22	มหาวิทยาลัยราชภัฏอุดรดิตถ์	61	0.82
23	มหาวิทยาลัยราชภัฏเทพสตรี	54	0.73
24	มหาวิทยาลัยมหิดล	53	0.72
25	มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี	48	0.65
26	มหาวิทยาลัยราชภัฏอุดรธานี	48	0.65
27	มหาวิทยาลัยราชภัฏนครราชสีมา	46	0.62
28	มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์	46	0.62
29	มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนคร	44	0.59
30	มหาวิทยาลัยนครพนม	43	0.58
31	มหาวิทยาลัยราชภัฏสุรินทร์	43	0.58
32	มหาวิทยาลัยราชภัฏเลย	40	0.54
33	มหาวิทยาลัยราชภัฏธนบุรี	39	0.53
34	มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์	37	0.50
35	มหาวิทยาลัยราชภัฏจันทรเกษม	36	0.49
36	มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา	36	0.49
37	มหาวิทยาลัยราชภัฏกำแพงเพชร	35	0.47
38	มหาวิทยาลัยราชภัฏกาญจนบุรี	29	0.39
39	มหาวิทยาลัยราชภัฏหมู่บ้านจอมบึง	29	0.39
40	มหาวิทยาลัยราชภัฏภูเก็ต	28	0.38
41	มหาวิทยาลัยราชภัฏลำปาง	28	0.38
42	มหาวิทยาลัยพะเยา	27	0.36
43	วิทยาลัยพยาบาลบรมราชชนนี	27	0.36
44	มหาวิทยาลัยราชภัฏเพชรบุรี	26	0.35
45	มหาวิทยาลัยราชภัฏนครศรีธรรมราช	25	0.34

ลำดับ	แหล่งข้อมูล/สถาบัน	จำนวนงานวิจัย	ร้อยละ
46	มหาวิทยาลัยราชภัฏรำไพพรรณี	25	0.34
47	มหาวิทยาลัยราชภัฏนครสวรรค์	22	0.30
48	สถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าเจ้าคุณทหารลาดกระบัง	23	0.31
49	มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย	22	0.30
50	มหาวิทยาลัยราชภัฏพิบูลสงคราม	22	0.30
51	มหาวิทยาลัยราชภัฏราชนครินทร์	22	0.30
52	มหาวิทยาลัยราชภัฏเพชรบูรณ์	18	0.24
53	มหาวิทยาลัยราชภัฏชัยภูมิ	18	0.24
54	มหาวิทยาลัยราชภัฏสุราษฎร์ธานี	18	0.24
55	มหาวิทยาลัยอีสเทิร์นเอเซีย	18	0.24
56	สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)	17	0.23
57	มหาวิทยาลัยราชภัฏยะลา	16	0.22
58	มหาวิทยาลัยราชภัฏนครปฐม	15	0.20
59	สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI)	15	0.20
60	มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลพระนคร	14	0.19
61	มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงใหม่	14	0.19
62	มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี	13	0.18
63	มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต	12	0.16
64	มหาวิทยาลัยราชภัฏวไลยอลงกรณ์ฯ	11	0.15
65	คณะกรรมการสมัชชาปฏิรูป (คสป.)	10	0.13
66	มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง	10	0.13
67	มหาวิทยาลัยราชภัฏบ้านสมเด็จเจ้าพระยา	10	0.13
68	มหาวิทยาลัยราชภัฏสงขลา	10	0.13
69	มหาวิทยาลัยเซนต์จอห์น	9	0.12
70	มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลธัญบุรี	8	0.11
71	มหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์	8	0.11
72	มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลธัญบุรี	7	0.09
73	มหาวิทยาลัยราชภัฏร้อยเอ็ด	7	0.09

ลำดับ	แหล่งข้อมูล/สถาบัน	จำนวนงานวิจัย	ร้อยละ
74	มหาวิทยาลัยแม่โจ้	6	0.08
75	มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนสุนันทา	6	0.08
76	มหาวิทยาลัยหาดใหญ่	6	0.08
77	สถาบันพัฒนาครู คณาจารย์และบุคลากรทางการศึกษา	6	0.08
78	มหาวิทยาลัยนราธิวาสราชนครินทร์	5	0.07
79	มหาวิทยาลัยราชภัฏศรีสะเกษ	5	0.07
80	สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์	5	0.07
81	มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคล อีสาน	4	0.05
82	มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลกรุงเทพ	4	0.05
83	มหาวิทยาลัยรังสิต	4	0.05
84	มหาวิทยาลัยพายัพ	3	0.04
85	มหาวิทยาลัยราชภัฏกาฬสินธุ์	3	0.04
86	มหาวิทยาลัยหัวเฉียวเฉลิมพระเกียรติ	3	0.04
87	โครงการห้องสมุดอิเล็กทรอนิกส์ป้วยอิงภาคณ์	2	0.03
88	มหาวิทยาลัยเกษมบัณฑิต	2	0.03
89	มหาวิทยาลัยธนบุรี	2	0.03
90	มหาวิทยาลัยสยาม	2	0.03
91	วิทยาลัยดุสิตธานี	2	0.03
92	สถาบันเทคโนโลยีปทุมวัน	2	0.03
93	มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลศรีวิชัย	1	0.01
94	มหาวิทยาลัยปทุมธานี	1	0.01
95	มหาวิทยาลัยฟาร์อีสเทอร์น	1	0.01
96	มหาวิทยาลัยเอเชียอาคเนย์	1	0.01
97	วิทยาลัยเทคโนโลยีทางการแพทย์และสาธารณสุข กาญจนาภิเษก	1	0.01
98	วิทยาลัยพยาบาลพระปกเกล้า จันทบุรี	1	0.01
99	วิทยาลัยพยาบาลศรีมหาสารคาม	1	0.01
100	วิทยาลัยแสงธรรม	1	0.01

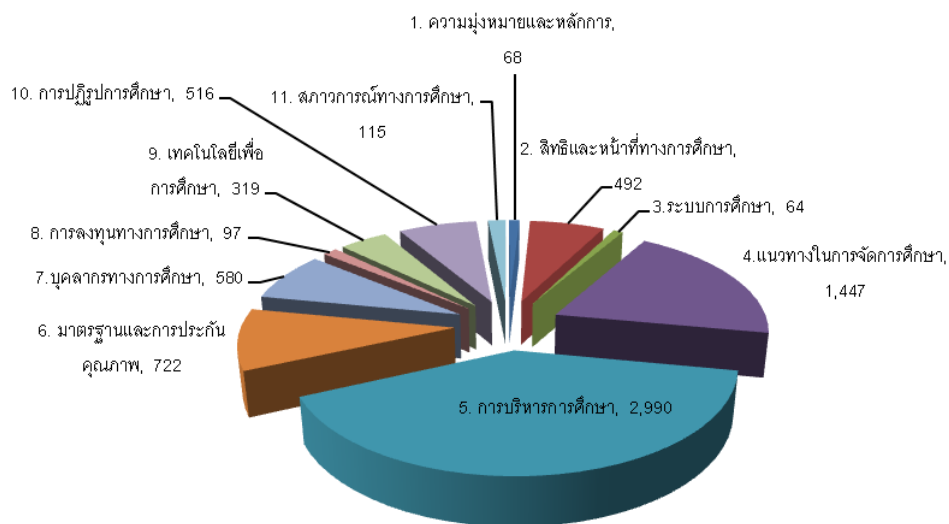
ลำดับ	แหล่งข้อมูล/สถาบัน	จำนวนงานวิจัย	ร้อยละ
101	สำนักงานส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย (กศน.)	1	0.01
	รวม	7,410	100.00

จากการสำรวจและรวบรวมงานวิจัยทั้ง 7,410 เรื่อง ได้มีการจำแนกประเภทตามหมวดในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และประเด็นการปฏิรูปการศึกษา ซึ่งแบ่งได้เป็น 11 หมวด ได้แก่ 1) ความมุ่งหมายและหลักการ 2) สิทธิและหน้าที่ทางการศึกษา 3) ระบบการศึกษา 4) แนวทางการจัดการศึกษา 5) การบริหารการศึกษา 6) มาตรฐานและการประกันคุณภาพ 7) บุคลากรทางการศึกษา 8) การลงทุนทางการศึกษา 9) เทคโนโลยีเพื่อการศึกษา 10) การปฏิรูปการศึกษา และ 11) สภาพการณ์ทางการศึกษา ซึ่งการสำรวจครั้งนี้ มีจำนวนงานวิจัยเกี่ยวกับ หมวด 1 การบริหารการศึกษามากที่สุด จำนวน 2,990 เรื่อง คิดเป็นร้อยละ 40.35 รองลงมาคือ หมวด 4 แนวทางการจัดการศึกษา จำนวน 1,447 เรื่อง คิดเป็นร้อยละ 19.53 และหมวด 6 มาตรฐานและการประกันคุณภาพ จำนวน 722 เรื่อง คิดเป็นร้อยละ 9.74 ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้ (ตารางที่ 3.2)

ตารางที่ 3.2 สัดส่วนร้อยละและจำนวนงานวิจัยที่สำรวจได้ใน ปี 2535-2557 จำแนกตามประเภท

ประเภท	จำนวนงานวิจัย	ร้อยละ
หมวด 1 ความมุ่งหมายและหลักการ	68	0.92
หมวด 2 สิทธิและหน้าที่ทางการศึกษา	492	6.64
หมวด 3 ระบบการศึกษา	64	0.86
หมวด 4 แนวทางการจัดการศึกษา	1,447	19.53
หมวด 5 การบริหารการศึกษา	2,990	40.35
หมวด 6 มาตรฐานและการประกันคุณภาพ	722	9.74
หมวด 7 ครูและบุคลากรทางการศึกษา	580	7.83
หมวด 8 การลงทุนทางการศึกษา	97	1.31
หมวด 9 เทคโนโลยีเพื่อการศึกษา	319	4.30
หมวด 10 การปฏิรูปการศึกษา	516	6.96
หมวด 11 สภาพการณ์ทางการศึกษา	115	1.55
รวม	7,410	100.00

แผนภาพที่ 3.4 แสดงสัดส่วนร้อยละจำนวนงานวิจัยที่สำรวจได้ใน ปี2535-2557 จำแนกตามประเภท



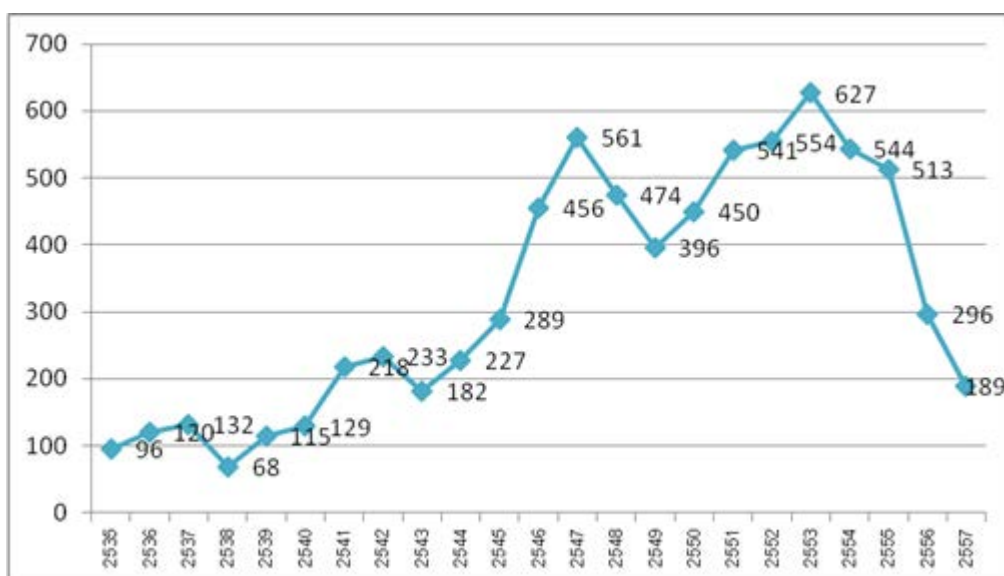
สำหรับทิศทางการวิจัยทางการศึกษาในช่วงระยะเวลา 23 ปี ที่ผ่านมา (2535- 2557) โดยภาพรวมตั้งแต่ปี 2535 งานวิจัยทางการศึกษามีแนวโน้มเพิ่มขึ้น และมีแนวโน้มลดลงตั้งแต่ปี 2554 ดันมา ซึ่งมีรายละเอียด จำนวนงานวิจัยในแต่ละหมวดในแต่ละช่วงเวลาดังนี้ (ตารางที่ 3.3) (แผนภาพที่ 3.5)

ตารางที่ 3.3 จำนวนงานวิจัยแต่ละปี จำแนกตามประเภท

ปี	หมวด 1	หมวด 2	หมวด 3	หมวด 4	หมวด 5	หมวด 6	หมวด 7	หมวด 8	หมวด 9	หมวด 10	หมวด 11	รวม
2557	3	8	-	23	97	15	16	-	5	11	11	189
2556	11	27	3	53	121	30	14	2	6	15	14	296
2555	7	23	2	67	293	55	37	10	9	6	4	513
2554	7	24	2	78	295	59	57	3	4	13	2	544
2553	7	36	9	117	310	66	35	9	15	15	8	627
2552	5	34	3	128	262	46	25	6	12	23	10	554
2551	4	26	1	106	253	78	16	10	19	19	9	541
2550	7	30	1	86	215	40	22	11	22	13	3	450
2549	7	45	3	109	122	46	10	5	16	22	11	396
2548	4	48	12	157	120	48	8	6	28	36	7	474
2547	4	48	9	262	110	39	10	7	26	41	5	561

ปี	หมวด 1	หมวด 2	หมวด 3	หมวด 4	หมวด 5	หมวด 6	หมวด 7	หมวด 8	หมวด 9	หมวด 10	หมวด 11	รวม
2546	-	47	4	113	125	74	10	4	29	41	9	456
2545	1	11	1	67	80	40	4	9	20	54	2	289
2544	1	19	3	22	56	38	4	3	25	51	5	227
2543	-	11	2	11	73	27	3	5	18	29	3	182
2542	-	16	-	19	100	16	15	2	8	56	1	233
2541	-	10	2	13	118	3	4	1	10	55	2	218
2540	-	11	4	3	73	1	6	-	10	16	5	129
2539	-	4	1	5	49	1	42	1	10	-	2	115
2538	-	4	-	1	37	-	20	1	4	-	1	68
2537	-	1	1	3	32	-	86	1	8	-	-	132
2536	-	6	-	1	25	-	75	1	11	-	1	120
2535	-	3	1	3	24	-	61	-	4	-	-	96
รวม	68	492	64	1,447	2,990	722	580	97	319	516	115	7,410
ร้อยละ	0.92	6.64	0.86	19.53	40.35	9.74	7.83	1.31	4.30	6.96	1.55	100.00

ภาพที่ 3.1 ภาพรวมและแนวโน้มของจำนวนงานวิจัยทั้งหมด ตั้งแต่ปี 2535 – 2557



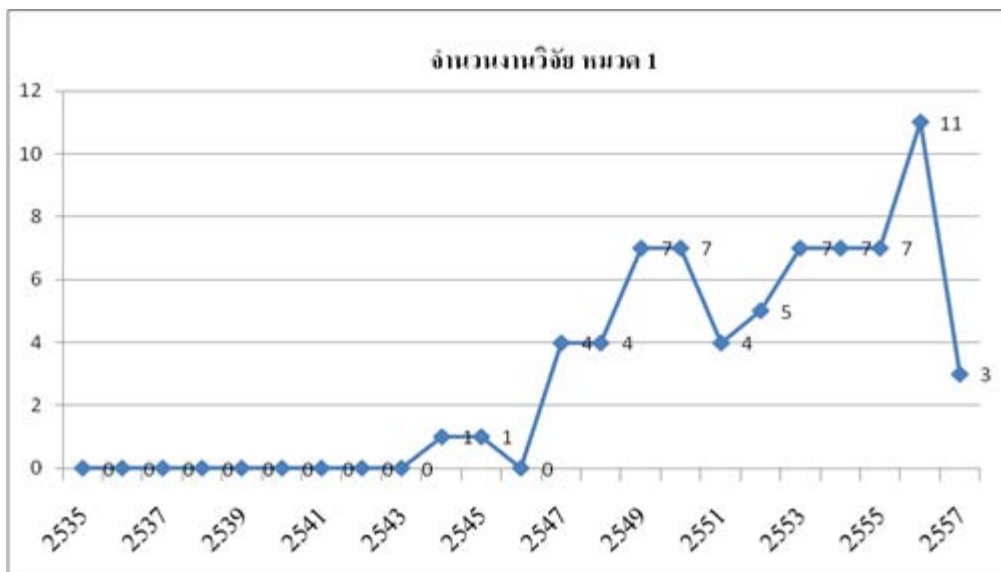
จากการสำรวจ งานวิจัยจำนวนทั้งหมด 7,410 เรื่อง สะท้อนให้เห็นประเด็นที่นักวิจัยในวงการศึกษาไทยส่วนใหญ่ให้ความสำคัญ ในแต่ละช่วงเวลา กล่าวคือ เมื่อ ในระยะแรกช่วงปี 2535-2537 งานวิจัยส่วนใหญ่ให้ความสำคัญกับการพัฒนาบุคลากรทางการศึกษามากที่สุด จากนั้นในช่วง 2538-2546 งานวิจัยส่วนใหญ่เป็นเรื่องเกี่ยวกับการบริหารการศึกษา ทั้งนี้ตั้งแต่ปี 2541 เริ่มมีงานวิจัยเกี่ยวข้องกับการปฏิรูปการศึกษามากขึ้นอย่างชัดเจน และตั้งแต่ปี 2545 จำนวนงานวิจัยเกี่ยวกับแนวทางการจัดการศึกษาได้เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว จนกระทั่งมีจำนวนมากที่สุดในช่วงปี 2546-2548 ซึ่งระหว่างนั้น ในปี 2546 งานวิจัยที่เกี่ยวกับมาตรฐานและการประกันคุณภาพการศึกษาก็มีจำนวนเพิ่มมากขึ้นอย่างชัดเจนเช่นกัน ตั้งแต่ปี 2549 งานวิจัยเกี่ยวกับแนวทางการจัดการศึกษาซึ่งส่วนใหญ่เป็นเรื่องการพัฒนาการเรียนการสอนมีแนวโน้มลดลง ในขณะที่งานวิจัยด้านการบริหารการศึกษายังคงเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องและมีจำนวนมากที่สุด จนถึงปัจจุบัน กล่าวโดยสรุป ตลอดระยะเวลา 23 ปีที่ผ่านมา นักวิจัยในวงการศึกษาได้ให้ความสำคัญและความสำคัญในหมวด 5 การบริหารการศึกษามากที่สุดและมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง รองลงมาคืองานวิจัยในหมวด 4 แนวทางการจัดการศึกษา หมวด 6 มาตรฐานและการประกันคุณภาพการศึกษา หมวด 7 การพัฒนาครูและบุคลากรทางการศึกษา หมวด 10 การปฏิรูปการศึกษา หมวด 2 สิทธิและหน้าที่ในการจัดการศึกษา หมวด 9 เทคโนโลยีเพื่อการศึกษา หมวด 11 สภาพการณ์ทางการศึกษาหมวด 8 การลงทุนทางการศึกษา หมวด 1 ความมุ่งหมายและหลักการ และหมวด 3 ระบบการศึกษาตามลำดับ (ตารางที่ 3.3)

สำหรับทิศทางและการให้ความสำคัญในงานวิจัยทางการศึกษาแต่ละหมวดในช่วงระหว่างปี 2535 - 2557 นักวิจัยได้ให้ความสำคัญและความสนใจในประเด็นต่างๆ แตกต่างกันไปในแต่ละช่วงเวลา ซึ่งมีรายละเอียดพอสรุปได้ดังนี้

1) หมวด 1 ความมุ่งหมายและหลักการ

งานวิจัยเกี่ยวกับความมุ่งหมายและหลักการในการจัดการศึกษา เริ่มมีการศึกษา ตั้งแต่ปี 2544 - 2557 มีทั้งหมด จำนวน 68 เรื่อง คิดเป็นร้อยละ 0.92 ของจำนวนงานวิจัยทั้งหมด แนวโน้มของงานวิจัยในหมวดนี้มีจำนวนเพิ่มขึ้นตั้งแต่ปี 2544 และลดลงอย่างมากในปี 2557 ซึ่งทั้งหมดเป็นประเด็นเกี่ยวกับคุณลักษณะอันพึงประสงค์ของผู้เรียน (ภาพที่ 3.2)

ภาพที่ 3.2 ภาพรวมและแนวโน้มของจำนวนงานวิจัยในหมวด 1 ความมุ่งหมายและหลักการ
ตั้งแต่ปี 2535 - 2557



2) หมวด 2 สิทธิและหน้าที่ทางการศึกษา

งานวิจัยเกี่ยวกับสิทธิและหน้าที่ทางการศึกษามีทั้งหมดจำนวน 492 เรื่อง คิดเป็นร้อยละ 6.64 ซึ่งงานวิจัยในหมวดนี้ มีจำนวนเพิ่มขึ้นอย่างชัดเจนตั้งแต่ปี 2546 - 2549 และมีแนวโน้มลดลงตั้งแต่ปี 2550 ซึ่งสวนทางกับกระแสการกระจายอำนาจทางการศึกษา สำหรับประเด็นเนื้อหาในหมวด 2 สิทธิและหน้าที่ทางการศึกษาที่นักวิชาการให้ความสนใจ ส่วนใหญ่เป็นองค์ความรู้ในเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนกับชุมชน รองลงมาคือ การมีส่วนร่วมของชุมชนในการจัดการศึกษาการพัฒนาเครือข่ายพัฒนาคุณภาพการศึกษา ศูนย์พัฒนาคุณภาพการศึกษา ความต้องการของผู้ปกครองในการจัดการศึกษา และสิทธิและหน้าที่ทางการศึกษา ตามลำดับ โดยมีรายละเอียดดังนี้ (ภาพที่ 3.3) (ตารางที่ 3.4)

ภาพที่ 3.3 ภาพรวมและแนวโน้มของจำนวนงานวิจัยในหมวด 2 สิทธิและหน้าที่ทางการศึกษา
ตั้งแต่ปี 2535 - 2557



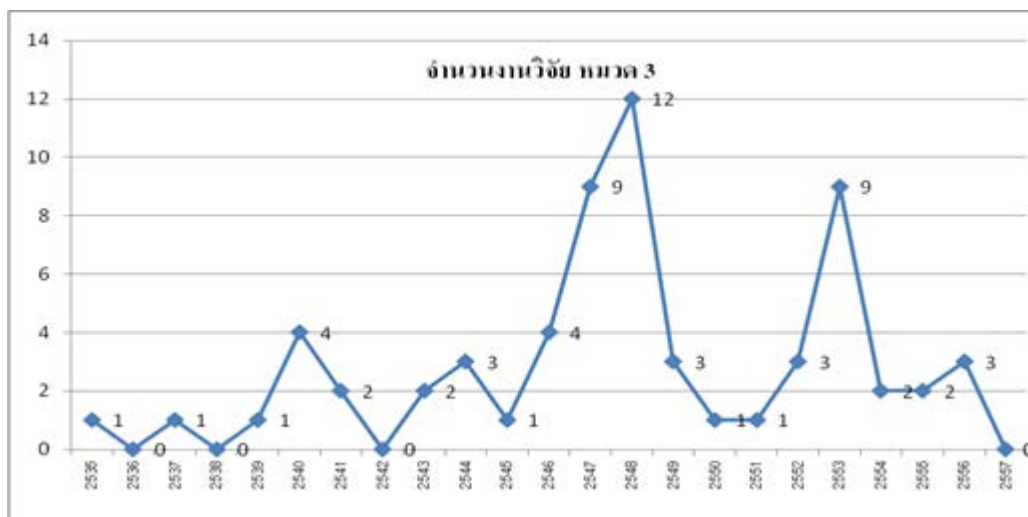
ตารางที่ 3.4 จำนวนงานวิจัยในหมวด 2 สิทธิและหน้าที่ทางการศึกษา จำแนกตามประเด็น

ประเด็น	จำนวนงานวิจัย	ร้อยละ
โรงเรียนกับชุมชน	323	65.65
การมีส่วนร่วมของชุมชนในการจัดการศึกษา	91	18.50
เครือข่ายพัฒนาคุณภาพการศึกษา	33	6.71
ศูนย์พัฒนาคุณภาพการศึกษา	16	3.25
ความต้องการของผู้ปกครองในการจัดการศึกษา	12	2.44
สิทธิและหน้าที่ทางการศึกษา	10	2.03
การมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน	7	1.42
รวม	492	100.00

3) หมวด 3 ระบบการศึกษา

งานวิจัยเกี่ยวกับระบบการศึกษา มีทั้งหมด จำนวน 64 เรื่อง คิดเป็นร้อยละ 0.86 ซึ่งงานวิจัยในหมวดนี้ มีแนวโน้มคงที่ แต่จะมีเพิ่มสูงขึ้นในช่วง เช่น ในปี 2547-2548 และเพิ่มอีกครั้งในปี 2553 สำหรับประเด็นเนื้อหาในหมวดนี้ที่นักวิชาการให้ความสนใจ ส่วนใหญ่เป็นองค์ความรู้ในเรื่องการปรับตัวของระบบการศึกษาไทย รองลงมาคือ แนวทางพัฒนาระบบการศึกษา ระบบการศึกษาในฐานะเครื่องมือทางสังคม ผลจากระบบการศึกษา ระบบการศึกษากับท้องถิ่น และกรณีศึกษาต่างประเทศ ตามลำดับ โดยมีรายละเอียดดังนี้ (ภาพที่ 3.4) (ตารางที่ 3.5)

ภาพที่ 3.4 ภาพรวมและแนวโน้มของจำนวนงานวิจัยในหมวด 3 ระบบการศึกษา ตั้งแต่ปี 2535 - 2557



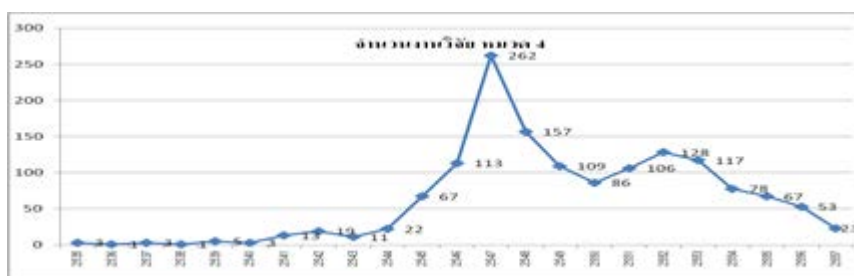
ตารางที่ 3.5 จำนวนงานวิจัยในหมวด 3 ระบบการศึกษา จำแนกตามประเด็น

ประเด็น	จำนวนงานวิจัย	ร้อยละ
แนวทางพัฒนาระบบการศึกษา	24	37.50
การปรับตัวของระบบการศึกษาไทย	21	32.81
ระบบการศึกษาในฐานะเครื่องมือทางสังคม	8	12.50
ผลจากระบบการศึกษา	5	7.81
ระบบการศึกษากับท้องถิ่น	4	6.25
กรณีศึกษาต่างประเทศ	2	3.13
รวม		100.00

4) หมวด 4 แนวทางในการจัดการศึกษา

งานวิจัยเกี่ยวกับแนวทางในการจัดการศึกษา มีทั้งหมด จำนวน 1,447 เรื่อง คิดเป็นร้อยละ 19.53 ซึ่งงานวิจัยในหมวดนี้ มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นตั้งแต่ปี 2544 และเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วในปี 2547 เป็นจำนวน 262 เรื่อง และมีแนวโน้มลดลงอย่างต่อเนื่องจนถึงปัจจุบัน สำหรับประเด็นเนื้อหาในหมวดนี้ที่นักวิชาการให้ความสนใจ ส่วนใหญ่เป็นองค์ความรู้ในเรื่องการเรียนการสอนที่เน้นผู้เรียนเป็นสำคัญ ซึ่งมีจำนวนมากที่สุด รองลงมาคือ เรื่องเกี่ยวกับแนวทางพัฒนาการเรียนการสอน การส่งเสริมคุณธรรมจริยธรรม การใช้ประโยชน์จากภูมิปัญญาท้องถิ่น การใช้แหล่งเรียนรู้ การจัดกิจกรรมพัฒนาผู้เรียน การปรับปรุงและพัฒนาหลักสูตรภาษาอังกฤษ คุณภาพการเรียนการสอน และการศึกษาด้านอาชีพ ตามลำดับ โดยมีรายละเอียดดังนี้ (ภาพที่ 3.5) (ตารางที่ 3.6)

ภาพที่ 3.5 ภาพรวมและแนวโน้มของจำนวนงานวิจัยในหมวด 4 แนวการจัดการศึกษา
ตั้งแต่ปี 2535 – 2557



ตารางที่ 3.6 จำนวนงานวิจัยในหมวด 4 แนวทางในการจัดการศึกษา จำแนกตามประเด็น

ประเด็น	จำนวนงานวิจัย	ร้อยละ
การเรียนการสอนที่เน้นผู้เรียนเป็นสำคัญ	848	58.60
แนวทางพัฒนาการเรียนการสอน	198	13.68
คุณธรรมจริยธรรม	156	10.78
การใช้ประโยชน์จากภูมิปัญญาท้องถิ่น	58	4.01
การใช้แหล่งเรียนรู้	54	3.73
การจัดกิจกรรมพัฒนาผู้เรียน	44	3.04
การปรับปรุงและพัฒนาหลักสูตรภาษาอังกฤษ	42	2.90
คุณภาพการเรียนการสอน	30	2.07
การศึกษาด้านอาชีพ	17	1.17
รวม	1,447	100.00

5) หมวด 5 การบริหารการศึกษา

งานวิจัยเกี่ยวกับการบริหารการศึกษา มีทั้งหมด จำนวน 2,990 เรื่อง คิดเป็นร้อยละ 40.35 ซึ่งงานวิจัยในหมวดนี้ โดยภาพรวมแล้วมีจำนวนเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง ซึ่งมีจำนวนมากที่สุดในปี 2553 มีจำนวน 310 เรื่อง จากนั้น มีแนวโน้มลดลงอย่างชัดเจนในปี 2556 เป็นต้นมา สำหรับประเด็นเนื้อหาในหมวดนี้ที่นักวิชาการให้ความสนใจ ส่วนใหญ่เป็นองค์ความรู้ในเรื่องการบริหารการศึกษามากที่สุด รองลงมาคือ การบริหารศูนย์พัฒนาเด็กเล็กของ อปท.การจัดการศึกษาขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน (SBM) การบริหารความขัดแย้ง การถ่ายโอนการจัดการศึกษา การออกกลางคันการบริหารเวลา บริหารการศึกษา การบริหารและการจัดการศึกษาของรัฐ การวางแผนพัฒนาสถานศึกษาการพัฒนาสถานศึกษารายงานทางการศึกษา การจัดการศึกษาของเอกชน และการบริหารแบบโรงเรียนรวมศูนย์ ตามลำดับ โดยมีรายละเอียดดังนี้ (ภาพที่ 3.6) (ตารางที่ 3.7)

ภาพที่ 3.6 ภาพรวมและแนวโน้มของจำนวนงานวิจัยในหมวด 5 การบริหารการศึกษา
ตั้งแต่ปี 2535 - 2557



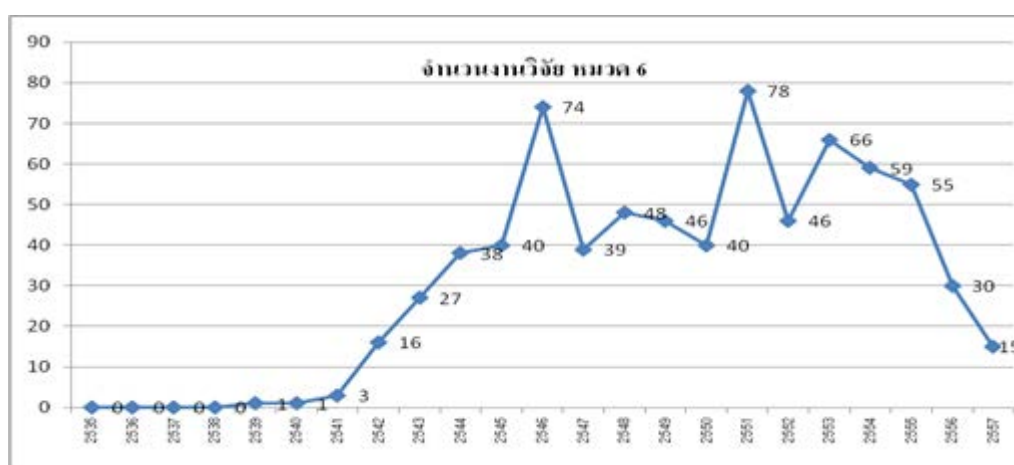
ตารางที่ 3.7 จำนวนงานวิจัยในหมวด 5 การบริหารการศึกษา จำแนกตามประเด็น

ประเด็น	จำนวนงานวิจัย	ร้อยละ
การบริหารการศึกษา	981	32.81
การบริหารศูนย์พัฒนาเด็กเล็กของ อปท.	811	27.12
การจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	678	22.68
การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน (SBM)	181	6.05
การบริหารความขัดแย้ง	94	3.14
การถ่ายโอนการจัดการศึกษา	67	2.24
การออกกลางคัน	53	1.77
การบริหารเวลา	45	1.51
บริหารการศึกษา	29	0.97
การบริหารและการจัดการศึกษาของรัฐ	15	0.50
การวางแผนพัฒนาสถานศึกษา	15	0.50
การพัฒนาสถานศึกษา	13	0.43
รายงานทางการศึกษา	4	0.13
การจัดการศึกษาของเอกชน	3	0.10
การบริหารแบบโรงเรียนรวมศูนย์	1	0.03
รวม	2,990	100.00

6) หมวด 6 มาตรฐานและการประกันคุณภาพ

งานวิจัยเกี่ยวกับมาตรฐานและการประกันคุณภาพ มีทั้งหมด จำนวน 722 เรื่อง คิดเป็นร้อยละ 9.74 ซึ่งงานวิจัยในหมวดนี้ โดยภาพรวมแล้วมีจำนวนเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง จนถึงปี 2553 ซึ่งมีจำนวนเพิ่มเพิ่มอย่างชัดเจนในปี 2546 และปี 2551 และเริ่มมีแนวโน้มลดลงตั้งแต่ปี 2554 เป็นต้นมา สำหรับประเด็นเนื้อหาในหมวดนี้ที่นักวิชาการให้ความสนใจ ส่วนใหญ่เป็นองค์ความรู้ในเรื่องการประกันคุณภาพการศึกษา มากที่สุด รองลงมาคือ เรื่องเกี่ยวกับคุณภาพและมาตรฐานการศึกษา ปัญหาการดำเนินงานประกันคุณภาพ การศึกษาการประเมิน การทดสอบ และการพัฒนาตัวชี้วัด ตามลำดับ โดยมีรายละเอียดดังนี้ (ภาพที่ 3.7) (ตารางที่ 3.8)

ภาพที่ 3.7 ภาพรวมและแนวโน้มของจำนวนงานวิจัยในหมวด 6 มาตรฐานและการประกันคุณภาพ ตั้งแต่ปี 2535 - 2557



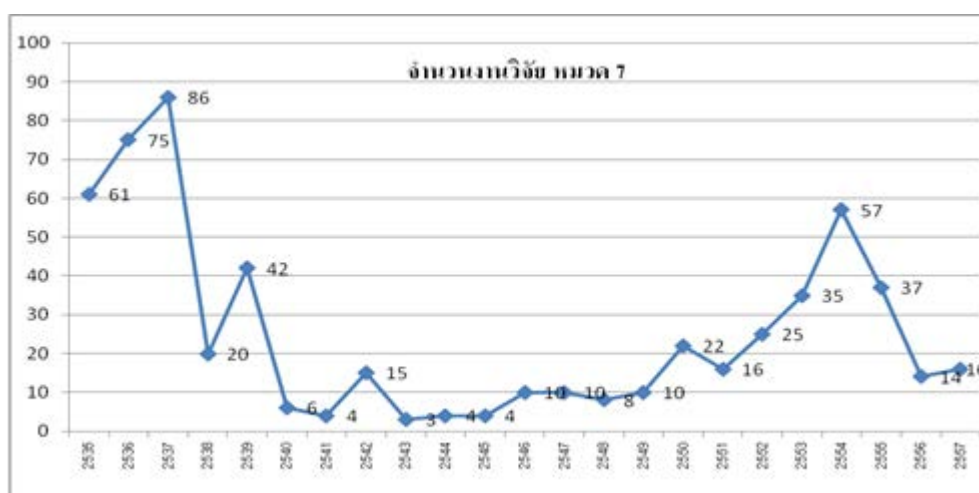
ตารางที่ 3.8 จำนวนงานวิจัยในหมวด 6 มาตรฐานและการประกันคุณภาพ จำแนกตามประเด็น

ประเด็น	จำนวนงานวิจัย	ร้อยละ
การประกันคุณภาพการศึกษา	622	86.15
คุณภาพและมาตรฐานการศึกษา	35	4.85
ปัญหาการดำเนินงานประกันคุณภาพการศึกษา	30	4.16
การประเมิน	24	3.32
การทดสอบ	6	0.83
การพัฒนาตัวชี้วัด	5	0.69
รวม	722	100.00

7) หมวด 7 ครูและบุคลากรทางการศึกษา

งานวิจัยเกี่ยวกับ ครูและบุคลากรทางการศึกษา มีทั้งหมด จำนวน 580 เรื่อง คิดเป็นร้อยละ 7.83 ซึ่งงานวิจัยในหมวดนี้ มีการเปลี่ยนแปลงของจำนวนงานวิจัยอยู่ในหลายช่วงเวลา กล่าวคือ มีการเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง ช่วงปี 2535 - 2537 ลดลงอย่างต่อเนื่องตั้งแต่ปี 2540 และคงตัวในจำนวนน้อยเป็นเวลากว่า 12 ปี และเริ่มเพิ่มขึ้นจนถึง ปี 2554 และมีแนวโน้มลดลงจนปัจจุบัน สำหรับประเด็นที่นักวิจัยให้ความสนใจศึกษาส่วนใหญ่เป็นเรื่องเกี่ยวกับคุณภาพผู้บริหาร รองลงมาคือ การศึกษาและการพัฒนาบุคลากรทางการศึกษา การจัดการความรู้ คุณภาพครู ปัญหาการปฏิบัติงานคุณลักษณะของบุคลากรที่พึงประสงค์พฤติกรรมการบริหารของผู้บริหารสถานศึกษา พัฒนาครู การศึกษาสภาพปัญหาและความต้องการของครูและบุคลากรทางการศึกษาปัจจัยที่ส่งผลต่อคุณภาพบุคลากร วิชาชีพครู บุคคลแห่งการเรียนรู้และวิทยฐานะตามลำดับ โดยมีรายละเอียดดังนี้ (ภาพที่ 3.8) (ตารางที่ 3.9)

ภาพที่ 3.8 ภาพรวมและแนวโน้มของจำนวนงานวิจัยในหมวด 7 ครูและบุคลากรทางการศึกษา ตั้งแต่ปี 2535 – 2557



ตารางที่ 3.9 จำนวนงานวิจัยในหมวด 7 ครูและบุคลากรทางการศึกษาจำแนกตามประเด็น

ประเด็น	จำนวนงานวิจัย	ร้อยละ
คุณภาพผู้บริหาร	144	24.83
การศึกษาและการพัฒนาบุคลากรทางการศึกษา	139	23.97
การจัดการความรู้	64	11.03
คุณภาพครู	61	10.52
ปัญหาการปฏิบัติงาน	52	8.97
คุณลักษณะของบุคลากรที่พึงประสงค์	27	4.66

ประเด็น	จำนวนงานวิจัย	ร้อยละ
พฤติกรรมการบริหารของผู้บริหารสถานศึกษา	27	4.66
พัฒนาครู	20	3.45
สภาพปัญหา และความต้องการของครูและบุคลากรทางการศึกษา	14	2.41
ปัจจัยที่ส่งผลต่อคุณภาพบุคลากร	12	2.07
วิชาชีพครู	12	2.07
บุคคลแห่งการเรียนรู้	4	0.69
วิทยฐานะ	4	0.69
รวม	580	100.00

8) หมวด 8 การลงทุนทางการศึกษา

งานวิจัยเกี่ยวกับการลงทุนทางการศึกษา มีทั้งหมด จำนวน 97 เรื่อง คิดเป็นร้อยละ 1.31 และมีความเคลื่อนไหวของจำนวนงานวิจัยที่เพิ่มขึ้นและลดลงอย่างต่อเนื่อง ตั้งแต่ปี 2542 ซึ่งมีจำนวนมากที่สุดในปี 2550 และลดลงอย่างต่อเนื่องตั้งแต่ปี 2556 สำหรับประเด็นที่นักวิจัยให้ความสนใจศึกษาส่วนใหญ่เป็นเรื่องเกี่ยวกับทรัพยากรทางการศึกษามากที่สุด รองลงมาคือ เรื่องเกี่ยวกับงบประมาณโรงเรียน การบริหารการเงิน งบประมาณทางการศึกษา และงบประมาณสำหรับการวิจัย ตามลำดับ โดยมีรายละเอียดดังนี้ (ภาพที่ 3.9) (ตารางที่ 3.10)

ภาพที่ 3.9 ภาพรวมและแนวโน้มของจำนวนงานวิจัยในหมวด 8 การลงทุนทางการศึกษา
ตั้งแต่ปี 2535 - 2557



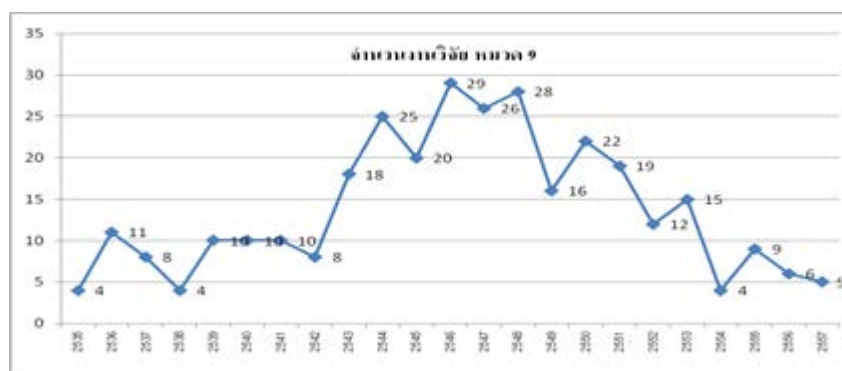
ตารางที่ 3.10 จำนวนงานวิจัยในหมวด 8 การลงทุนทางการศึกษา จำแนกตามประเด็น

ประเด็น	จำนวนงานวิจัย	ร้อยละ
ทรัพยากรทางการศึกษา	38	39.18
งบประมาณโรงเรียน	29	29.90
การบริหารการเงิน	23	23.71
งบประมาณทางการศึกษา	6	6.19
งบประมาณสำหรับการวิจัย	1	1.03
รวม	97	100.00

9) หมวด 9 เทคโนโลยีเพื่อการศึกษา

งานวิจัยเกี่ยวกับเทคโนโลยีเพื่อการศึกษา มีทั้งหมด จำนวน 319 เรื่อง คิดเป็นร้อยละ 4.30 โดยภาพรวมของงานวิจัยในหมวดนี้ มีการเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง ตั้งแต่ปี 2539 ซึ่งเพิ่มขึ้นมีจำนวนสูงสุดในปี 2546 และลดลงอย่างต่อเนื่องจนถึงปัจจุบัน สำหรับประเด็นที่นักวิจัยให้ความสนใจศึกษาส่วนใหญ่เป็นเรื่องเกี่ยวกับการศึกษาและพัฒนาเทคโนโลยีเพื่อศึกษามากที่สุด รองลงมาเป็นเรื่องเกี่ยวกับ บทเรียนคอมพิวเตอร์ ผลการใช้เทคโนโลยีทางการศึกษา นวัตกรรมทางเทคโนโลยีการศึกษา ระบบสารสนเทศโรงเรียนสภาพปัญหาและความต้องการด้านเทคโนโลยีทางการศึกษา ระบบฐานข้อมูล และระบบสารสนเทศทางการศึกษา ตามลำดับ โดยมีรายละเอียดดังนี้ (ภาพที่ 3.10) (ตารางที่ 3.11)

ภาพที่ 3.10 ภาพรวมและแนวโน้มของจำนวนงานวิจัยในหมวด 9 เทคโนโลยีเพื่อการศึกษา
ตั้งแต่ปี 2535 - 2557



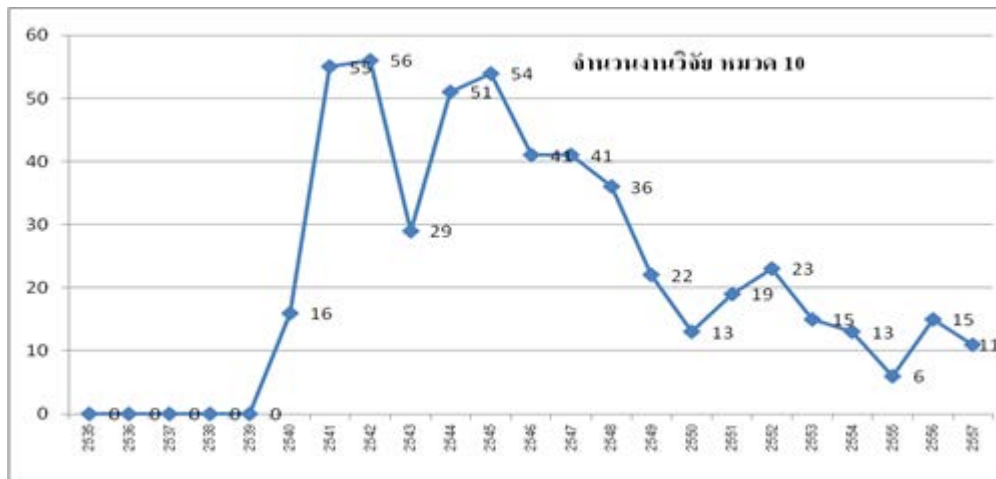
ตารางที่ 3.11 จำนวนงานวิจัยในหมวด 9 เทคโนโลยีเพื่อการศึกษา จำแนกตามประเด็น

ประเด็น	จำนวนงานวิจัย	ร้อยละ
เทคโนโลยีเพื่อการศึกษา	214	67.08
บทเรียนคอมพิวเตอร์	27	8.46
ผลการใช้เทคโนโลยีทางการศึกษา	23	7.21
นวัตกรรมทางเทคโนโลยีการศึกษา	21	6.58
ระบบสารสนเทศโรงเรียน	13	4.08
สภาพปัญหาและความต้องการ	13	4.08
ระบบฐานข้อมูล	5	1.57
ระบบสารสนเทศทางการศึกษา	3	0.94
รวม	319	100.00

10) หมวด 10 การปฏิรูปการศึกษา

งานวิจัยเกี่ยวกับการปฏิรูปการศึกษา มีทั้งหมด จำนวน 516 เรื่อง คิดเป็นร้อยละ 6.96 โดยภาพรวมของงานวิจัยในหมวดนี้ มีการเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วตั้งแต่ปี 2540 ซึ่งสูงสุดในปี 2542 จากนั้น ซึ่งอาจเป็นผลจากการประกาศใช้พระราชบัญญัติการศึกษา พ.ศ. 2542 ซึ่งเป็นพระราชบัญญัติการศึกษาลับแรก และเป็นหลักการและแนวทางในการปฏิรูปการศึกษาคครั้งใหญ่ จากนั้น งานวิจัยด้านการปฏิรูปการศึกษามีจำนวนลดลงอย่างต่อเนื่องจนถึงปัจจุบัน สำหรับประเด็นที่นักวิจัยให้ความสนใจศึกษาส่วนใหญ่เป็นเรื่องเกี่ยวกับการปฏิรูปการศึกษามากที่สุด รองลงมาคือ การดำเนินการตามแนวทางการปฏิรูปการศึกษา การศึกษาสภาพปัญหาและความต้องการในการดำเนินการปฏิรูปการศึกษา การพัฒนาแนวทางการปฏิรูปการศึกษา การปฏิรูปการเรียนรู้ การติดตามและประเมินผลการดำเนินงานตามแนวทางปฏิรูปการศึกษา การใช้เทคโนโลยีเพื่อการศึกษา การบริหารโรงเรียนเพื่อการศึกษา คุณภาพผู้บริหารที่เอื้อต่อการปฏิรูปการศึกษาระยะยาวอำนาจทางการศึกษา การนำนโยบายสู่การปฏิบัติ และการพัฒนาบุคลากรเพื่อการศึกษาตามลำดับ โดยมีรายละเอียดดังนี้ (ภาพที่ 3.11) (ตารางที่ 3.12)

ภาพที่ 3.11 ภาพรวมและแนวโน้มของจำนวนงานวิจัยในหมวด 10 การปฏิรูปการศึกษา
ตั้งแต่ปี 2535 - 2557



ตารางที่ 3.12 จำนวนงานวิจัยในหมวด 10 การปฏิรูปการศึกษาจำแนกตามประเด็น

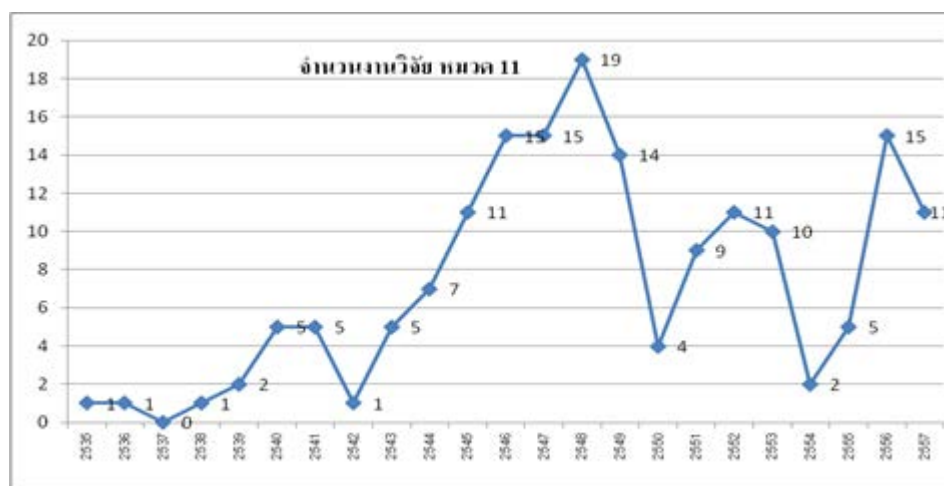
ประเด็น	จำนวนงานวิจัย	ร้อยละ
การปฏิรูปการศึกษา	324	62.79
การดำเนินการตามแนวทางการปฏิรูปการศึกษา	78	15.12
สภาพปัญหา และความท้าทาย ในการดำเนินการปฏิรูปการศึกษา	35	6.78
แนวทางการปฏิรูปการศึกษา	18	3.49
การปฏิรูปการเรียนรู้	15	2.91
การติดตามและประเมินผลการดำเนินงานตามแนวทางปฏิรูปการศึกษา	14	2.71
การใช้เทคโนโลยีเพื่อการปฏิรูปการศึกษา	13	2.52
การบริหารโรงเรียนเพื่อการปฏิรูปการศึกษา	7	1.36
คุณภาพผู้บริหารที่เอื้อต่อการปฏิรูปการศึกษา	6	1.16
กระจายอำนาจทางการศึกษา	3	0.58
การนำนโยบายสู่การปฏิบัติ	2	0.39
การพัฒนาบุคลากรเพื่อการปฏิรูปการศึกษา	1	0.19
รวม	516	100.00

11) หมวด 11 สภาวะการณ์ทางการศึกษา

งานวิจัยเกี่ยวกับสภาวะการณ์ทางการศึกษามีทั้งหมด จำนวน 115 เรื่อง คิดเป็นร้อยละ 1.15 โดยภาพรวมของงานวิจัยในหมวดนี้ มีการเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง ตั้งแต่ปี 2543 และสูงสุดในปี 2548 หลังจากนั้น มีจำนวนงานวิจัยการลดลงและเพิ่มเป็นระยะ สำหรับประเด็นที่นักวิจัยให้ความสนใจศึกษาส่วนใหญ่เป็น

เรื่องเกี่ยวกับสถานการณ์ทางการศึกษามากที่สุด รองลงมาคือ การศึกษาไทย สภาพและปัญหาทางการศึกษา ความเสมอภาคทางการศึกษา แนวทางการจัดการศึกษา แนวโน้มทางการศึกษา อุดมศึกษา การศึกษาทางเลือก และสภาพแวดล้อมทางการศึกษา ตามลำดับ โดยมีรายละเอียดดังนี้ (ภาพที่ 3.12) (ตารางที่ 3.13)

ภาพที่ 3.12 ภาพรวมและแนวโน้มของจำนวนงานวิจัยในหมวด 11 สถานการณ์ทางการศึกษา ตั้งแต่ปี 2535 - 2557



ตารางที่ 3.13 จำนวนงานวิจัยในหมวด 11 สถานการณ์ทางการศึกษา จำแนกตามประเด็น

ประเด็น	จำนวนงานวิจัย	ร้อยละ
สถานการณ์ทางการศึกษา	29	25.22
การศึกษาไทย	39	33.91
สภาพและปัญหาทางการศึกษา	27	23.48
ความเสมอภาคทางการศึกษา	7	6.09
แนวทางการจัดการศึกษา	4	3.48
แนวโน้มทางการศึกษา	4	3.48
อุดมศึกษา	3	2.61
การศึกษาทางเลือก	1	0.87
สภาพแวดล้อมทางการศึกษา	1	0.87
รวม	115	100.00

ส่วนงานวิจัยในแต่ละหมวดจะปรากฏอยู่ในภาคผนวก ก

บทที่ 4

ความมุ่งหมายและหลักการ รวมทั้งทิศทางการศึกษาในอนาคต

4.1 การศึกษากับการพัฒนาประเทศ

เป็นที่ทราบกันดีว่า การจัดการศึกษาของประเทศใดประเทศหนึ่ง เป้าหมายสำคัญก็คือ การสร้างพลเมืองของชาติให้เป็นผู้ที่มีความประพฤติที่ดี (มีคุณธรรม จริยธรรม) มีความรู้ความสามารถ สามารถดำรงชีวิตในสังคมประเทศอย่างมีความสุข และเป็นทรัพยากรมนุษย์ที่มีคุณภาพของประเทศ ช่วยให้ประเทศสามารถพัฒนาไปข้างหน้าต่อไปในระยะยาว ดังนั้นจึงไม่เป็นที่ประเด็นที่จะมีการโต้แย้งหรือตั้งข้อสงสัยว่า การศึกษาควรจะเป็นไปเพื่อการพัฒนาประเทศหรือไม่ แต่ประเด็นที่ยังเป็นที่ถกเถียงกันอยู่จนถึงปัจจุบันก็คือ การศึกษาควรจะนำการพัฒนาประเทศหรือการพัฒนาประเทศควรจะนำการศึกษา ทั้งนี้เพราะการศึกษาคือกระบวนการที่จำเป็นต้องใช้เวลานานพอสมควรในการพัฒนาคนแต่ละรุ่น ซึ่งถ้าจะมีทิศทางการพัฒนา กำหนดล่วงหน้าจะต้องกำหนดไว้ในระยะยาวประมาณ 15-20 ปี ขณะที่การศึกษาเพื่อเตรียมบุคลากรเพื่อรับใช้การพัฒนาดังกล่าวก็จำเป็นต้องคาดการณ์การเปลี่ยนแปลงล่วงหน้าที่จะเกิดขึ้นและออกแบบการผลิตทรัพยากรมนุษย์ให้เป็นไปตามทิศทางดังกล่าว แต่ในขณะเดียวกัน ปัญหาของการมองเหตุการณ์ในระยะยาวก็คือความไม่แน่นอนของอนาคต โดยเฉพาะอย่างยิ่งในภาวะการณ์ที่การเปลี่ยนแปลงต่างๆ เกิดขึ้นอย่างรวดเร็วเพื่อให้ทันกับการเปลี่ยนแปลงของสถานการณ์ แผนพัฒนาประเทศมักกำหนดไว้ในระยะเวลาที่สั้นกว่าคือประมาณ 5 ปี และแม้แต่ภายในระยะเวลาดังกล่าวก็มีการปรับเปลี่ยนแผนได้หลังจากที่มีการดำเนินงานตามแผนมา 2 ปี เพื่อให้ทันกับการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น คำถามที่มีตามมาก็คือ การศึกษายังจะต้องทำตามแผนพัฒนาที่เปลี่ยนทุก 5 ปี หรือไม่ ตรงนี้จึงเป็นความยากที่จะตัดสิน เนื่องจากการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ต้องใช้ช่วงเวลาที่ยาวนานกว่าแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศทุก 5 ปี

อย่างไรก็ตาม เนื่องจากแผนพัฒนาประเทศเป็นแผนที่มีการบังคับใช้ตามกฎหมายเพื่อให้บรรลุเป้าหมายของการพัฒนาตามที่ได้ออกแบบไว้ จึงมักจะใช้เป็นข้ออ้างว่าการจัดการศึกษาจะต้องสอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ ตรงนี้จึงเป็นความขัดแย้งในเรื่องข้อเท็จจริง ตลอดจนแนวทางในการปฏิบัติ เนื่องจากการเปลี่ยนแปลงทางการศึกษาต้องใช้เวลามากกว่านั่นเอง

สำหรับกรณีของประเทศไทย แผนการศึกษาแห่งชาติมีมาก่อนแผนพัฒนาเศรษฐกิจที่เริ่มในปี พ.ศ.2504 เป็นต้นมา ขณะที่แผนการศึกษาแห่งชาติเริ่มมีครั้งแรกตั้งแต่การเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 และได้มีการปรับปรุงในปี 2479 เนื่องจากในแผนปี 2475 กำหนดเวลาในการศึกษาสายสามัญ 12 ปี ในแผนปี 2479 โดยรัฐบาลพลเอกพระยาพหล พหลยพสุธนา ต้องการเร่งรัดให้ครึ่งหนึ่งของประชากรไทยสำเร็จการศึกษาชั้นประถมปีที่ 4 ซึ่งใช้ระยะเวลาเพียง 4 ปี แผนการศึกษาแห่งชาติแผนที่สองเริ่มในปี พ.ศ.2494 โดยรัฐบาลจอมพล ป.พิบูลสงคราม (ได้อิทธิพลจากปรัชญาการศึกษาแบบอเมริกัน) แบ่งการศึกษาออกเป็น 4 ส่วน คือ พุทธศึกษา จริยศึกษา พลศึกษา และหัตถศึกษา และมีความพยายามที่จะขยายการศึกษาภาคบังคับเป็น 7 ปี แต่ไม่ประสบความสำเร็จ แต่ได้มีการปรับปรุงใหม่ในปี 2503 โดย จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์

นายกรัฐมนตรี ขยายการศึกษาภาคบังคับเป็น 7 ปี ถือว่าเป็นแผนที่ 2 มีอายุ 16 ปี แผนที่ 3 มีอายุ 8 ปี ระหว่างปี 2512 ถึง 2520 ในสมัยจอมพลถนอม กิตติขจร เป็นนายกรัฐมนตรี หลักการสำคัญคือ ให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนแบ่งในการจัดการศึกษา แผนที่ 4 เกิดจากข้อเสนอของคณะกรรมการวางพื้นฐานเพื่อปฏิรูปการศึกษา (2518) ในปี 2520 สมัยรัฐบาลพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ เป็นนายกรัฐมนตรี เปลี่ยนระบบการศึกษาเป็น 6 : 3 : 3 โดยลดชั้นประถมลง 1 ปี และเพิ่มมัธยม 1 ปี เพื่อให้สอดคล้องกับภาวะการณ์เจริญวัยของเด็ก แผนที่ 5 ประกาศโดยนายอานันท์ ปันยารชุน พ.ศ.2535-2544 โดยปรับปรุงจากแผนที่ 2520 แผนการศึกษาปัจจุบันคือ แผนที่ 6 พ.ศ.2545-2559 เป็นแผนที่พัฒนาต่อจากการปฏิรูปการศึกษาในปี 2542 ในสมัยรัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร แผนนี้มีอายุ 15 ปี ประกอบด้วยวัตถุประสงค์ 3 ข้อ คือ

- 1) พัฒนาคอนอย่างรอบด้านและสมดุลเพื่อเป็นฐานหลักการพัฒนา
- 2) สร้างสังคมไทยเป็นสังคมคุณธรรม ภูมิปัญญา และการเรียนรู้
- 3) เพื่อพัฒนาสภาพแวดล้อมของสังคมเพื่อเป็นฐานในการพัฒนาคน และสร้างสังคม คุณธรรม ภูมิปัญญา และการเรียนรู้

จะเห็นได้ว่าจุดเน้นในเรื่องสังคมคุณธรรม ภูมิปัญญา และการเรียนรู้ เป็นจุดเน้นที่สำคัญที่เขียนไว้ในทั้งสองวัตถุประสงค์ (ข้อ (2) และ (3)) ในสมัยรัฐบาลอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ ในปี 2552 ซึ่งตรงกับทศวรรษที่ 2 ของการปฏิรูป ได้นำแผนการศึกษาชาติ 2552-2559 มาปรับปรุง โดยเพิ่มเจตนารมณ์ของแผน 2 ข้อ คือ

- 1) พัฒนาชีวิตให้เป็น “มนุษย์ที่สมบูรณ์” ทั้งร่างกาย จิตใจ สติปัญญา ความรู้ และคุณธรรม และวัฒนธรรมในการดำรงชีวิต สามารถอยู่ร่วมกับผู้อื่นได้อย่างมีความสุข
- 2) พัฒนาสังคมไทยให้เข้มแข็งและมีคุณภาพ 3 ด้าน คือ เป็นสังคมคุณภาพ สังคมแห่งภูมิปัญญา และการเรียนรู้ และสังคมสมานฉันท์และเอื้ออาทรต่อกัน

จะเห็นได้ว่าเจตนารมณ์ของแผนก็คือ แนวนโยบายของการพัฒนาประเทศในระยะยาว โดยใช้การศึกษาเพื่อให้เป็นเครื่องมือในการบรรลุเป้าหมายดังกล่าว โดยมีวัตถุประสงค์ของแผนเหมือนกับที่ได้กำหนดไว้ในฉบับก่อนปรับปรุง

จากการนำเสนอแผนการศึกษาแห่งชาติโดยย่อดังกล่าว เห็นได้ชัดเจนโดยเฉพาะอย่างยิ่งแผนปัจจุบันที่กำหนดแนวทางพัฒนาประเทศในระยะยาว และใช้การศึกษาเพื่อพัฒนาทรัพยากรมนุษย์เพื่อรับใช้เจตนารมณ์ของแผนดังกล่าว ส่วนการจัดการศึกษาเพื่อรับใช้เป้าหมายของการพัฒนาประเทศระยะสั้นกว่า 5 ปีนั้น ไม่น่าใช่พันธกิจของการจัดการ ทั้งนี้เพราะการศึกษาย่อมไม่สามารถปรับตัวให้ทันกับการเปลี่ยนแปลงของเป้าหมายในระยะสั้นได้

4.2 ปรัชญาของการจัดการศึกษา

ในการจัดการศึกษาย่อมจำเป็นที่จะต้องมียุทธศาสตร์ในการจัดการศึกษา ในกรณีนี้จะนำเอาปรัชญาการศึกษาใหญ่ๆ เพียง 3 ปรัชญามา อันประกอบด้วย Progressivism Constructionism และ Reconstructionism พัฒนาการนิยม หรือ Progressivism ที่เน้นการพัฒนาความสามารถของปัจเจกบุคคลด้วยระบบการศึกษา ให้พัฒนาได้สมบูรณ์เต็มสมรรถนะตามศักยภาพของบุคคลเหล่านั้น เพื่อให้บุคคลเหล่านั้นมีความรู้ความสามารถมากที่สุดเท่าที่จะทำได้ การที่บุคคลผู้มีความรู้ความสามารถเหล่านั้นสามารถใช้ความรู้ความสามารถของเขาอย่างเต็มที่ สังคมโดยรวมก็จะได้รับผลดีรวมไปด้วย ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดการพัฒนาที่เชื่อว่า สังคม คือ ผลรวมของปัจเจกบุคคล ดังนั้นเมื่อปัจเจกบุคคลมีความรู้ความสามารถเพิ่มมากขึ้น สังคมโดยรวมก็ควรจะดีขึ้นด้วย นักปรัชญาการศึกษาคนสำคัญในกระแสความคิดนี้คือ จอห์น ดิวอี้ (John Dewey, 1859-1952) ซึ่งเป็นปรัชญาบนฐานปฏิบัตินิยม (Pragmatism) ที่เชื่อว่าทฤษฎีใดก็ตามจะเป็นความจริงได้ต่อเมื่อสามารถทำงานได้ผลในทางปฏิบัติ หรือให้ผลที่เป็นประโยชน์ต่อสังคม ทั้งนี้เพราะความก้าวหน้าและความเจริญเติบโตเป็นเจตจำนงของมนุษย์ การจัดการศึกษาในแนวพัฒนาการนิยมนี้อาจสอดคล้องกับระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยม และการเมืองในระบบประชาธิปไตยแบบเสรีนิยม เน้นสิทธิเสรีภาพส่วนบุคคลและสิทธิส่วนบุคคลในการครอบครองทรัพย์สินโดยไม่มีขอบเขตจำกัด คำถามที่สำคัญในกรณีนี้ก็คือ ปรัชญาดังกล่าวสามารถนำมาประยุกต์ใช้ได้ในประเทศไทยที่มีปัญหาความเหลื่อมล้ำในทุกด้าน ไม่ว่าจะเป็นทางด้านสังคม การเมือง (อำนาจและการเข้าถึง หรือเข้าสู่อำนาจ) เศรษฐกิจ และปัญญา อันมีรากเหง้าจากระบบอุปถัมภ์ที่ดำรงอยู่ในสังคมไทยมาช้านาน การให้เสรีภาพแก่ปัจเจกบุคคลโดยไม่มีขอบเขตจำกัดภายใต้ลัทธิทุนนิยม ขณะที่ระบบอุปถัมภ์ก็ยังคงดำรงอยู่ ทำให้ผลประโยชน์ส่วนใหญ่ในทุกด้านตกไปอยู่ที่ชนชั้นนำหรือผู้อุปถัมภ์ ตลอดจนเครือข่ายและบริวารที่ใกล้ชิด อันเป็นสาเหตุที่ก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำในทุกด้านจนเกิดเป็นปัญหาความเสื่อมโทรมของคุณธรรม จริยธรรม อันเป็นความเสื่อมโทรมทางสังคม และการเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติและสภาพแวดล้อม ประกอบกับความขัดแย้งทางการเมืองที่ยังมีเชื้อที่จะปะทุขึ้นอย่างต่อเนื่องตลอดเวลา ภายหลังสิ้นสุดยุคการล่าอาณานิคมด้วยกำลังอาวุธอย่างเปิดเผย แต่มีการแสวงหาความได้เปรียบทางการเมืองและผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจจากชาติมหาอำนาจอย่างต่อเนื่อง

ปรัชญาต่อไปคือ การสร้างสรรค์ความรู้นิยม หรือ Constructionism หรือความเชื่อที่ว่า ผู้เรียนสามารถเป็นศูนย์กลางการเรียนรู้ได้ด้วยตัวเอง เป็นปรัชญาที่มีพื้นฐานจากทฤษฎีความรู้ (Theory of Knowledge) ของฌอง เปียเจต์ (Jean Piaget, 1896-1980) นักจิตวิทยาชาวสวิส ผู้มีความเชื่อว่าสมองเด็กไม่ใช่พื้นที่ว่างเปล่าที่ผู้ใหญ่หรือครูจะเทข้อมูลหรือความรู้ไปให้ เด็กมีความฉลาดและสามารถสร้างการเรียนรู้ได้ด้วยตัวเอง เปียเจต์ อธิบายการสร้างความคิดความเข้าใจจากการซึมซับ (Assimilation) สำหรับสิ่งใหม่ที่ไม่เคยมีความรู้และประสบการณ์มาก่อน ให้ความรู้ดังกล่าวกลายเป็นความรู้ของตนเอง อีกส่วนหนึ่งคือการร่วมพิจารณา (Accommodation) นั่นก็คือเมื่อมีความรู้และข้อมูลอยู่บางส่วนแล้ว ก็รับเอาของใหม่เข้ามาพิจารณาประกอบหรือเสริมความรู้ที่มีอยู่แล้ว ดังนั้นตามแนวความคิดดังกล่าว ผู้เรียนจึงเป็นผู้สร้างความรู้ขึ้นมาด้วย มิใช่แต่เป็นผู้รับความรู้แต่เพียงฝ่ายเดียว ซึ่งความรู้ที่ดีมิใช่ความรู้ที่ได้รับการสอน แต่เป็นการ

สร้างด้วยตัวของผู้เรียนเอง เป็นการทำปฏิกิริยาระหว่างความรู้จากภายนอกและความรู้บางส่วนที่มีอยู่ภายในตัวเอง โดยนำเอาประสบการณ์และสิ่งแวดล้อมจากภายนอกให้ทำปฏิกิริยากับความรู้ที่มีอยู่เดิมแล้ว เก็บไว้เป็นโครงสร้างความรู้ภายในสมองตนเอง ดังนั้นการเรียนลักษณะดังกล่าวจะต้องเปิดโอกาสให้ผู้เรียนได้ดำเนินกิจกรรมการเรียนรู้ด้วยตนเอง มีทางเลือกที่จะลงมือปฏิบัติหรือกระทำในสิ่งที่ตนเองสนใจ สร้างความรู้ใหม่ขึ้นมาเองโดยผสมผสานระหว่างความรู้เดิมกับความรู้ใหม่ซึ่งมีอยู่ 4 ขั้นตอน คือ

1) การสำรวจตรวจค้น (Explore) หรือพยายามทำความเข้าใจกับสิ่งใหม่ จากนั้นก็พยายามซึมซับเข้าไปเป็นความรู้ของตน

2) การทดลอง (Experiment) คือกระบวนการร่วมพิจารณา (Accommodation) ความรู้ใหม่กับความรู้ของตัวเองแล้วเก็บเข้าไปเป็นความรู้ของตนเอง

3) เรียนรู้จากการกระทำ (Learning by doing) เมื่อถึงขั้นตอนนี้จะต้องลงมือปฏิบัติเพื่อให้เกิดความเข้าใจที่ลึกซึ้งมากยิ่งขึ้น ความรู้ในขั้นตอนนี้เป็นความรู้ที่เกิดจากประสบการณ์ของการลงมือปฏิบัติจริง

4) ลงมือกระทำจากการเรียนรู้ (Doing by learning) เมื่อมีความรู้ที่ชัดเจนพอสมควรแล้วก็สามารถลงมือกระทำในสิ่งใหม่ๆ ได้เอง โดยอาศัยความรู้และประสบการณ์ที่มีอยู่เดิม หรือสามารถแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นได้ จึงอาจจะกล่าวได้ว่าเป็นกระบวนการที่ทำให้เกิดการ “คิดเป็น ทำเป็น และแก้ปัญหาเป็น” นั่นเอง

(<http://www.kmutt.ac.th/organization/Education/Technology/tech-ed/constructionism/constructionism3.html> 7/7/2558 12:36)

ปรัชญาดังกล่าวนำไปสู่แนวทางการเรียนการสอนที่เน้นผู้เรียนเป็นสำคัญ หรือการกำหนดให้ผู้เรียนเป็นศูนย์กลางของการเรียนรู้ นั่นเอง เป็นปรัชญาที่กำหนดวิธีการเรียนรู้เป็นสำคัญ ซึ่งอาจจะกล่าวได้ว่าปรัชญานี้เป็นส่วนหนึ่ง (Sub-set) ของปรัชญาพัฒนาการนิยม (Progressivism) ก็ได้เป็นการเน้นวิธีการเรียนรู้ที่ดีที่สุดสำหรับผู้เรียน

อีกปรัชญาหนึ่งคือ นูรณาการนิยม (Reconstructionism) ซึ่งเสนอโดย ซีโอดอร์ บรามเมลด์ (Theodore Brameld, 1904-1987) จากหนังสือของเขาที่มีชื่อว่า *Pattern of Educational Philosophy: A democratic Interpretation* (1950) โดยเสนอให้โรงเรียนเป็นเครื่องมือในการเปลี่ยนแปลงสังคม โดยแนวคิดดังกล่าวแทนที่จะเน้นว่าเรียนอย่างไร (How to learn?) จะเน้นว่าควรเรียนอะไร (What to learn?) โดยมีเป้าหมายสำคัญของการศึกษา คือ เปลี่ยนแปลงความคิดของคนไปในทางสร้างสรรค์ และปฏิรูปสังคมให้ดีขึ้น โดยเปิดโอกาสให้มวลสมาชิกในสังคมได้ร่วมกันสืบเสาะ ค้นหา พิจารณาและตัดสินใจแสวงหาแนวทางใหม่สำหรับสังคม ซึ่งเป็นการตกลงร่วมกันของมวลสมาชิก จึงสอดคล้องกับแนวทางปฏิรูปซึ่งกำลังกล่าวถึงกันในปัจจุบัน (2557-59) ความคิดดังกล่าวสอดคล้องกับหลักประโยชน์สุขของเศรษฐกิจพอเพียง โดยความพอเพียงจะช่วยให้อะไรๆ เกิดขึ้นได้ง่าย

นักนูรณาการนิยมได้รับอิทธิพลจากรากฐานความคิดมานุษยวิทยาที่เน้นความสัมพันธ์ของสถาบันต่างๆ ในสังคม ไม่ว่าจะเป็นบ้าน วัด/โบสถ์ โรงงาน ธนาคาร สมาคม โรงเรียน ฯลฯ ต่างก็มีส่วนร่วม

รับผิดชอบต่อเป้าหมายและกิจกรรมต่างๆ ของสังคม การศึกษาจึงจำเป็นต้องเชื่อมโยงไปถึงสถาบันเหล่านี้ในการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงสังคมของตน

1) เน้นการเรียนรู้ที่เชื่อมโยงกับประเด็นต่าง ๆ ในชุมชน มากกว่าที่จะเน้นสาระการเรียนรู้ตามเอกสารจากส่วนกลาง การเรียนรู้เป็นไปเพื่อตอบโจทย์ปัญหาและ/หรือเชื่อมโยงกับวิถีการพัฒนาท้องถิ่น กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ ให้ความสำคัญกับความรู้ที่สัมพันธ์กับบริบทมากกว่าความรู้สากล (ที่เน้นความเป็นศาสตร์หรือทฤษฎี)

2) เน้นการจัดการเรียนรู้ร่วมกับภาคีอื่น ๆ ในท้องถิ่น

3) สาระการเรียนรู้จะให้ความสำคัญกับบริบทของท้องถิ่น ส่งเสริมการเรียนรู้คุณค่าและปัญหาของท้องถิ่น รวมทั้งมุ่งพัฒนาจิตสำนึกในการรับผิดชอบต่อท้องถิ่น

4) ครอบคลุมการเรียนรู้ตลอดชีวิตของผู้เรียน หมายความว่า เวลาของผู้เรียนคือเวลาของการเรียนรู้ทั้งสิ้น ครูจึงต้องให้ความสำคัญกับการเชื่อมโยงผู้เรียนกับแหล่งการเรียนรู้ในท้องถิ่นของผู้เรียนด้วย มิใช่เน้นการเรียนการสอนเฉพาะในห้องเรียนเท่านั้น ตรงนี้คือให้ผู้เรียนเป็นศูนย์กลาง หรือ Constructionism ด้วยเช่นกัน แต่โจทย์ถูกกำหนดโดยครูและท้องถิ่นเป็นหลัก

5) การเรียนการสอนทางจริยธรรมจะเน้นการทำงานร่วมกับสังคมควบคู่กับการใช้เหตุผลทางจริยธรรม โดยครูต้องฝึกหัดตั้งคำถามในประเด็นทางจริยธรรมและแสวงหาคำตอบนั้นร่วมกับสังคม

6) เป็นการศึกษาที่ช่วยประสานพื้นที่ทางการกับพื้นที่ส่วนตัว ซึ่งจะช่วยแก้ปัญหา รัฐมีขนาดใหญ่และอำนาจมาก สังคมวิชาการส่วนกลางได้รับการยกย่องเชิดชู แต่ชุมชนด้อยค่าและมีความสำคัญลดลงตามลำดับ นอกจากนี้ยังเป็นการสร้างศักยภาพของคนในชุมชนท้องถิ่นให้สามารถมีส่วนร่วมในการกำหนดทิศทางการพัฒนาท้องถิ่นของตนเองได้อย่างภาคภูมิใจด้วย

จะเห็นได้ว่า การพัฒนาต้นแบบการศึกษาในปรัชญานี้ไม่สามารถดำเนินการได้ด้วยการพัฒนาโรงเรียนต้นแบบเท่านั้น แต่ต้องพัฒนาทั้งโรงเรียนและชุมชนต้นแบบไปพร้อม ๆ กัน โดยทั้งสองฝ่ายต้องขับเคลื่อนต่อไปบนฐานของการทำงานร่วมกัน อย่างไรก็ตาม ในภาวะปัจจุบันโรงเรียนมีความเป็นอิสระจากชุมชนสูง และชุมชนเองก็ยังขาดช่องทางหรือกลไกอย่างเป็นทางการที่จะเข้าไปมีบทบาทในการศึกษา จึงทำให้การพัฒนาต้นแบบนาร่องของการศึกษาในปรัชญานี้เป็นไปได้ค่อนข้างยาก

ในการประยุกต์ใช้ปรัชญาดังกล่าวกับประเทศไทย วราพร ศรีสุพรรณ (2557) ได้เสนอแนวทางไว้ดังนี้

ประการที่ 1 คือ การส่งเสริมการศึกษาตามอัธยาศัยกับทุกกลุ่มวัย โดยส่งเสริมให้เกิดพื้นที่การเรียนรู้ทั้งการเรียนรู้ด้วยตนเอง การเรียนรู้ร่วมกันในกลุ่มและการเรียนรู้ร่วมกันในชุมชน รวมทั้งเปิดโอกาสให้ประชาชนจัดตั้งตนเองหรือกลุ่มของตนเองขึ้นเป็นแหล่งเรียนรู้ ส่วนในระบบโรงเรียนนั้น ครูควรมีบทบาทส่งเสริมการเรียนรู้ตามอัธยาศัยของเด็ก ซึ่งจะเอื้อให้เด็กเกิดการเรียนรู้กับแหล่งเรียนรู้ที่หลากหลายและเป็นการพัฒนาให้ผู้เรียนเกิดการเรียนรู้ตลอดชีวิต ในการนี้ครูต้องตระหนักว่าเวลาของผู้เรียนคือเวลา

ของการเรียนรู้ทั้งสิ้น ครูจึงต้องไม่เน้นการเรียนรู้ของผู้เรียนเฉพาะในห้องเรียนหรือในโรงเรียนเท่านั้น การจัดการศึกษาตามอัธยาศัยให้เด็กนี้ ครูอาจจัดหลักสูตรให้กับผู้เรียนเป็นรายบุคคล/กลุ่มก็ได้

ประการที่ 2 การทำให้โรงเรียนเป็นส่วนหนึ่งของชุมชน หมายถึงการที่โรงเรียนมุ่งตอบโจทย์ของชุมชน โดยจัดโอกาสให้ผู้เรียนเรียนรู้ปัญหาหรือประเด็นของท้องถิ่นและเชื่อมตนเองกับการพัฒนาท้องถิ่นได้ และฝึกหัดให้เด็กทำงานร่วมกับสังคมควบคู่กับการใช้เหตุผลทางจริยธรรม โดยครูต้องฝึกหัดตั้งคำถามในประเด็นทางจริยธรรม และช่วยกันแสวงหาคำตอบนั้นร่วมกับสังคม นอกจากนี้สถานศึกษาอาจทำหน้าที่สร้างพื้นที่สาธารณะเพื่อให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในแต่ละประเด็นปัญหามาแสวงหาทางออกร่วมกัน ซึ่งจะกระตุ้นให้เกิดกระบวนการสร้างความรู้ของชุมชนให้กลายเป็นบทเรียนสำหรับนักเรียน บทบาทของสถานศึกษาจะขยายไปเป็นการทำหน้าที่เชื่อมโยงส่วนย่อย ๆ ต่าง ๆ ในชุมชน เพื่อให้เกิดการประสานสัมพันธ์กัน ซึ่งจะเป็นกลไกของการเรียกเร้าตัวเอง (ของปัจเจกหรือกลุ่มย่อย ๆ) ให้มีจิตสำนึกร่วมในระดับชุมชนท้องถิ่น (ซึ่งเหนือกว่าจิตสำนึกในกลุ่มย่อย ๆ) และเป็นการพัฒนาจิตสำนึกด้านการรับผิดชอบต่อท้องถิ่นด้วย

ประการที่ 3 การจัดตั้งองค์กรแบบเครือข่ายพหุภาคีพัฒนาการศึกษาเพื่อชุมชนท้องถิ่นในระดับตำบล อำเภอ และลุ่มน้ำ เพื่อให้เกิดการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในเรื่องต่อไปนี้ 1) การจัดทำแผนส่งเสริมการศึกษาตามอัธยาศัยกับประชากรนอกโรงเรียน 2) การกำหนดสาระการเรียนรู้ท้องถิ่น 3) การพัฒนาระบบและกลไกสนับสนุนการจัดการเรียนรู้สาระการเรียนรู้ท้องถิ่นสำหรับสถานศึกษา และ 4) การส่งเสริมกิจกรรมบำเพ็ญสาธารณประโยชน์ของนักเรียน ทั้งนี้ พหุภาคีพัฒนาการศึกษาเพื่อชุมชนท้องถิ่นนั้น ควรครอบคลุมถึงผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้นำภาคประชาชนที่ได้รับการส่งเสริมจากส่วนราชการต่าง ๆ ผู้ประกอบการภาควิสาหกิจและเอกชน พระสงฆ์ และผู้นำเยาวชนนอกโรงเรียน รวมทั้งผู้ปฏิบัติหน้าที่ในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติในท้องถิ่น (ทั้งระดับตำบล อำเภอ และลุ่มน้ำ)

ประการที่ 4 คือ ส่งเสริมให้พหุภาคีพัฒนาการศึกษาที่เกิดขึ้นใหม่ ตลอดจนบุคลากรในระบบการศึกษา ตระหนักถึงการเปลี่ยนแปลงของสังคมและแนวคิดของประชาธิปไตยแบบถึงรากถึงโคน รวมทั้งให้ความสำคัญกับการสร้างพื้นที่สาธารณะในโลกแห่งชีวิต (ชีวิตปกติ/ส่วนตัว/สามัญชนไม่ใช่แบบทางการ/ราชการ) เพื่อให้เป็นพื้นที่แห่งการเรียนรู้ร่วมกันในการพัฒนาตน ชุมชน และสังคม

ประการที่ 5 พัฒนาการอุดมศึกษาให้เชื่อมโยงกับระบบฝึกงาน (คล้ายกับระบบฝึกงานแบบกิลด์) ระบบการฝึกงานนี้จะเป็นการเชื่อมโยงปัจเจกบุคคลเข้าสู่ระบบการผลิตในท้องถิ่น กับผู้คนและวิถีวัฒนธรรมท้องถิ่น รวมทั้งยังนำไปสู่การพัฒนาจริยประเพณีของการทำงานแบบเครือข่ายอีกด้วย

ในขณะที่ในปัจจุบันถึงแม้จะมีนโยบายจากส่วนกลางส่งเสริมให้มีการกระจายอำนาจด้วยการส่งเสริมให้มีการจัดหลักสูตรให้สอดคล้องกับความต้องการของท้องถิ่น แต่หลักสูตรเหล่านั้นจะต้องเป็นส่วนประกอบของหลักสูตรแกนกลาง นั่นคือหลักสูตรท้องถิ่นจะต้องถูกออกแบบเพื่อเสริมให้เกิดความรู้ความเข้าใจในหลักสูตรหรือเนื้อหาที่เป็นแกนกลางเป็นหลัก นอกจากนี้ระบบการประกันคุณภาพและระบบการประเมินสัมฤทธิผลทางการศึกษาที่ได้รับการออกแบบจากส่วนกลางย่อมให้อำนาจนักวิชาการและ

นักประเมินผลจากส่วนกลางกำหนดทิศทางและเป้าหมายการศึกษาของประเทศโดยรวม ซึ่งจะเป็นการดีกรอบหรือทำลายความคิดริเริ่มในการจัดการหลักสูตรท้องถิ่นให้เกิดผลในทางปฏิบัติได้อย่างแท้จริง

เหตุผลที่จำเป็นจะต้องมีการกระจายอำนาจในการจัดการหลักสูตรไปสู่ท้องถิ่นตามความหมายที่แท้จริงของปฏิรูปนิยมหรือบูรณาการนิยม ก็เพื่อปรับเปลี่ยนทิศทางการพัฒนาประเทศจากลัทธิทุนนิยมไปสู่ปฏิรูปนิยมหรือบูรณาการนิยม หรือในบริบทของประเทศไทยก็คือ **เศรษฐกิจพอเพียง** เพราะแนวคิดดังกล่าวให้ความสำคัญกับความต้องการในการพัฒนาท้องถิ่นเป็นสำคัญ เน้นการพัฒนาในบริบทที่เป็นการต่อยอดจากพื้นฐานทางสังคม เศรษฐกิจ วัฒนธรรม ตลอดจนทรัพยากรธรรมชาติและระบบนิเวศวิทยาที่ท้องถิ่นมีอยู่เดิม โดยมีได้มีเป้าหมายอยู่ที่ความก้าวหน้าทางด้านวัตถุและเทคโนโลยีเป็นหลัก แต่เน้นการพัฒนาแบบบูรณาการที่มีลักษณะเป็นองค์รวมที่มีมิติของ**ประโยชน์สุข**หรือความสุขที่ได้จากการทำประโยชน์ให้แก่ผู้อื่นจนก่อให้เกิดความร่มเย็นเป็นสุข คือความสุขที่เกิดจากความเอื้อเฟื้อเผื่อแผ่และการมีน้ำใจต่อกัน เป็นการพัฒนาที่ไม่มีผลกระทบทางลบทางแง่สังคมและวัฒนธรรม ตลอดจนทรัพยากรธรรมชาติและระบบนิเวศ เป็นการพัฒนาที่ยั่งยืนโดยไม่เน้นอัตราความก้าวหน้าทางวัตถุและเทคโนโลยีเป็นสำคัญ ซึ่งเป็นเป้าหมายหลักในการพัฒนาตามแนวทางทุนนิยม อันมีผลที่ค่อนข้างจะชัดเจนว่านำไปสู่การพัฒนาที่ไม่ยั่งยืนและมีปัญหาเศรษฐกิจและสังคมเกิดขึ้นตามมาเป็นระยะ

จะเห็นได้ว่าการที่เลือกปรัชญาทั้งสามที่นำมาเสนอ คือ Progressivism Constructionism และ Reconstructionism นั้น เป็นเพราะคาดได้ว่าอนาคตของประเทศไทยในอย่างน้อย 20 ปีข้างหน้า คงจะต้องอยู่บนเส้นทางการพัฒนาดังกล่าว คือ ยังมีส่วนหนึ่งที่ต้องผูกพันอยู่กับระบบทุนนิยมที่ถูกเชื่อมโยงเศรษฐกิจของทั้งโลกเข้าด้วยกันด้วยเศรษฐกิจโลกาภิวัตน์ (Economic globalization) ซึ่งต้องใช้แนวคิดProgressivism เป็นหลักในการจัดการศึกษา ซึ่งอาจจะเหมาะสมกับผู้ที่อาศัยอยู่ในเขตเมืองมากกว่าในชนบท แต่ในขณะที่ชุมชนท้องถิ่นจะต้องมีความสามารถในการพึ่งตนเองตามแนวทางเศรษฐกิจพอเพียงเพิ่มมากขึ้น จึงจะสามารถรอดพ้นจากภาวะล่มสลายที่เป็นผลพวงจากการครอบงำของระบบทุนนิยมได้ ซึ่งจะต้องใช้ปรัชญาการศึกษาแนว Reconstructionism เป็นหลัก ขณะที่วิธีการจัดการศึกษาต่อไปในอนาคตไม่ว่าจะใช้ปรัชญาใดก็ตามก็ควรจะเน้นตัวผู้เรียนเป็นสำคัญ หรือปรัชญาการศึกษาการสร้างสรรคความรู้นิยม หรือ Constructionism เป็นหลัก ดังนั้นการศึกษาในความหมายนี้จะมีส่วนสำคัญในการกำหนดทิศทางการพัฒนาประเทศในระยะยาว (20 ปีขึ้นไป) ด้วย

นอกจากนั้นในความมุ่งหมายและหลักการตามพระราชบัญญัติการศึกษา พ.ศ. 2542 มาตรา 6 และ 7 ที่มีวัตถุประสงค์ในการผลิตผู้สำเร็จการศึกษาให้เป็นคนดี มีคุณธรรม สามารถทำงานและอยู่ร่วมกับผู้อื่นได้อย่างมีความสุข เป็นผู้ที่เก่งและมีความคิดสร้างสรรค์ ซึ่งปรัชญานานาที่จะผลิตผู้สำเร็จการศึกษาได้ในลักษณะนี้ต้องเริ่มจาก Reconstructionism เพื่อให้เป็นคนดีมีคุณธรรม สามารถทำงานและอยู่ร่วมกับผู้อื่นได้อย่างมีความสุข ส่วนการเป็นคนเก่งและมีความคิดสร้างสรรค์จะต้องใช้ปรัชญา Progressivism ควบคู่ไปกับ Constructionism โดยที่ Constructionism นั้นเป็นวิธีการศึกษาที่เน้นตัวนักเรียนเป็นศูนย์กลางการเรียนรู้ที่สามารถประยุกต์ใช้ได้กับทั้งปรัชญา Progressivism และ Reconstructionism

4.3 การจัดการศึกษาเพื่ออนาคต เนื้อหาสาระและวิธีการจัดการศึกษาในอนาคต

ถึงแม้ในงานสังเคราะห์นี้จะศึกษาข้ออดีตของงานวิจัยไปถึงปี 2535 จนถึงปัจจุบัน แต่งานศึกษาที่ดีจะต้องใช้พื้นฐานดังกล่าววิเคราะห์ต่อไปถึงอนาคตด้วย เนื่องจากการศึกษาคือการผลิตทรัพยากรมนุษย์เพื่อรับใช้การพัฒนาประเทศในระยะยาวในอนาคต เรื่องนี้อาจจะต้องจำแนกออกเป็น 2 ประเด็น ประเด็นแรกคือ การจัดการศึกษาเพื่ออนาคต ประเด็นที่สอง เนื้อหาสาระและวิธีการจัดการศึกษาในอนาคตที่มีความซับซ้อนของปัญหาที่เกิดขึ้นจริง จะมีให้วิเคราะห์และหาทางแก้ไขได้ยากมากยิ่งขึ้น ในอนาคตสองประเด็นนี้มีความแตกต่างกัน เพราะในประเด็นแรกเป็นการวิเคราะห์ในระยะยาวว่าเศรษฐกิจและสังคมในอนาคตน่าจะมีแนวโน้มเป็นไปเช่นไร จะจัดการศึกษาอย่างไรจึงจะทำให้แนวโน้มดังกล่าวในอนาคตมีความเป็นจริงได้ ส่วนในประเด็นหลังนั้นขึ้นอยู่กับความรู้ที่มีเมื่อเปรียบเทียบกับข้อเท็จจริงต่างๆ ที่จะเปลี่ยนไปในอนาคต ความก้าวหน้าของเทคโนโลยีสารสนเทศที่พัฒนาเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วในปัจจุบัน และเพิ่มในอัตราเร่งในอนาคต อาจจะทำให้การศึกษาในระบบ รวมทั้งการศึกษานอกระบบ ซึ่งก็หมายถึง โรงเรียน ห้องเรียน และครู กลายเป็นสิ่งที่ล้าสมัย สิ่งที่ต้องการและยังมีความจำเป็นคือ ครูแบบใหม่ซึ่งส่วนหนึ่งก็คือครูที่เป็นบุคลากรเหมือนเช่นที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน แต่อีกส่วนหนึ่งก็คือการประยุกต์ใช้เครื่องมือช่วยสอน (Application) ที่จะเน้นผู้เรียนเป็นศูนย์กลาง ที่ผู้เรียนสามารถเรียนรู้ได้ตามอัธยาศัย โดยพร้อมจะเรียนเมื่อใดและที่ไหนก็ได้ ซึ่งจะทำให้รูปแบบการจัดการศึกษาทั้งระบบเปลี่ยนไปอย่างสิ้นเชิง ส่วนเนื้อหาสาระนั้น จำเป็นจะต้องทำให้ผู้เรียนมีทักษะที่จะใช้ความรู้ให้สามารถมีชีวิตที่ปราศจากปัญหา หรือมีปัญหาที่เกิดจากความไม่รู้น้อยลงด้วย สาระที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิตของผู้คนในศตวรรษที่ 21 จะมีความสลับซับซ้อนมากกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบันมาก

4.3.1 การจัดการศึกษาเพื่ออนาคต

การวิเคราะห์ในเรื่องนี้จะเริ่มจากการพิจารณาภาพความเสี่ยงของโลกในอนาคตที่รวบรวมโดย วราพร ศรีสุพรรณ เพื่อสะท้อนภาพการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นแล้ว และคาดว่าจะเกิดขึ้นต่อไปในอนาคต จึงจำเป็นที่จะต้องมีการจัดการศึกษาเพื่อรับมือกับการเปลี่ยนแปลงดังกล่าว ส่วนอีกภาพหนึ่งนั้นเป็นงานวิจัยที่เสนอต่อสำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา โดยสถาบันบัณฑิตบริหารธุรกิจศศินทร์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (2556) จากการวิจัยที่มีชื่อว่า “การกำหนดแนวทางพัฒนาการศึกษาไทยกับการเตรียมความพร้อมสู่ศตวรรษที่ 21”

ศตวรรษที่ 21 เริ่มขึ้นจากการก่อตัวและครอบงำโดยลัทธิเสรีนิยมใหม่ในปี 1989 ในชื่อว่า “ฉันทานุมัติวอชิงตัน” (Washington consensus) ภายใต้อำนาจของประธานาธิบดีโรนัลด์เรแกน ประกอบด้วยหลัก 3 ประการ คือ (1) เก็บภาษีต่ำ (2) โอนกิจการของรัฐให้เป็นของเอกชน (3) ลดเลิกระเบียบการควบคุมทางการเงิน ซึ่งมีจุดกำเนิดของความคิดจาก Milton Friedman (1912-2006) นักเศรษฐศาสตร์จากมหาวิทยาลัยชิคาโก ประเทศสหรัฐอเมริกา ผู้ซึ่งเชื่อมั่นในการทำงานของกลไกตลาด จึงมีความจำเป็นที่จะต้องงดเว้นการแทรกแซงกลไกของตลาดโดยรัฐในทุกรูปแบบ ความคิดนี้ได้ครอบงำวิธีคิดและกิจการทาง

เศรษฐกิจของทั้งโลกเป็นสำคัญ สิ่งที่เป็นผลตามมาจากลัทธิเศรษฐกิจดังกล่าวคือ สามารถลดรายจ่ายของภาครัฐ เพิ่มความรุนแรงของการแข่งขัน และช่วยให้ลดต้นทุนการผลิตได้ในระยะสั้น แต่ก่อให้เกิดการผูกขาดอำนาจทางการเมืองและเศรษฐกิจโดยกลุ่มทุนข้ามชาติขนาดใหญ่ในระยะยาว เกิดความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจ การเมืองและสังคม เพิ่มสูงมากขึ้น เป็นผลให้เกิดวิกฤตต่างๆ ตามมาได้อีกมาก แต่เมื่อกลุ่มทุนสามารถเข้าไปครอบงำทางการเมืองได้เป็นส่วนใหญ่ ก็ทำให้นโยบายที่สะท้อนความคิดดังกล่าวยังคงดำเนินต่อไปในระยะยาว เพราะในหลายกรณีการแทรกแซงโดยรัฐที่ถูกครอบงำโดยกลุ่มทุน ทำให้ออกจากจะไม่สามารถแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นได้แล้ว ยังเป็นการดำเนินงานที่ไม่มีประสิทธิภาพเนื่องจากมีต้นทุนในการบริหารจัดการสูงโดยไม่ให้ผลลัพธ์ตามที่ต้องการ เป็นผลให้ความคิดการไม่แทรกแซงโดยรัฐดังกล่าวยังคงดำรงอยู่ต่อไปในท่ามกลางภาวะวิกฤตต่างๆ อันเป็นผลให้เกิดความเสี่ยงมากยิ่งขึ้นในอนาคต

อนุช อภาภิรม (มดิชนสุดสัปดาห์, 11-17 เมษายน 2557 : 40-41) อธิบายว่า ลัทธิเสรีนิยมใหม่ มีทฤษฎีและการปฏิบัติสำคัญ ได้แก่

1. ลัทธิเคร่งตลาด (Market fundamentalism) เห็นว่าตลาดมีเหตุผล ชอบธรรม และแก้ปัญหาด้วยตนเองได้มีการนำคำว่าระบบตลาดมาแทนที่ระบบทุนนิยม เป็นการปกปิดความจริงพื้นฐานแทนที่จะสังเกตการเคลื่อนไหวของทุนกลับไปเน้นการเคลื่อนไหวของตลาดที่เป็นนามธรรมและมีลักษณะสมบูรณ์แบบ เช่น มีการแข่งขันอย่างสมบูรณ์ ไม่เห็นการครอบงำตลาดโดยบริษัทขนาดใหญ่ มองข้ามประวัติศาสตร์ด้านลบของระบบทุน
2. ใช้หลักการปกครองที่น้อยที่สุดของรัฐ โดยให้ธุรกิจเอกชนและกลุ่มบริษัทที่เป็นตัวแทนมีบทบาทมากขึ้น
3. มีการแก้ไขกฎระเบียบเพื่อสะดวกแก่การค้า การลงทุน และการทำธุรกรรมของสถาบันการเงิน
4. การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ เพื่อลดบทบาทของรัฐและเพิ่มบทบาทของธุรกิจเอกชน ขยายพื้นที่การลงทุนของภาคธุรกิจเอกชน
5. การลดบทบาทของสหภาพแรงงานและคนงานกรรมกร ทำให้ค่าจ้างแรงงานในประเทศพัฒนาแล้ว ไม่เพิ่มหรือเพิ่มในอัตราต่ำลง รวมทั้งไปลงทุนจ้างงานในประเทศกำลังพัฒนาแทน
6. มีการส่งเสริมการบริโภคมากเกินไปโดยสถาบันการเงินและธุรกิจการเงินหันมาปล่อยกู้กับผู้บริโภคมากขึ้นแทนการให้กู้เพื่อการลงทุน

อันตรายของเสรีนิยมใหม่คือ ลัทธินี้ได้สถาปนาระบอบธนานุวัตร (Financialization) ที่ทำให้ภาคการเงินมีอิทธิพลเหนือปริมาณทางเศรษฐกิจอื่นๆ เกือบทั้งหมด ทำให้มีการลงทุนแบบเก็งกำไรที่ได้อัตราคืนกำไรเร็วที่สุด และเนื่องจากผลกำไรจากราคาหุ้นดึงดูดใจมากกว่าความสามารถของหน่วยการผลิตที่แท้จริง ทำให้การลงทุนด้านอุตสาหกรรมและนวัตกรรมที่ซับซ้อนลดถอยลง มีการผลักดันให้ระบบสวัสดิการต่างๆ เป็นเรื่องที่ต้องรับผิดชอบด้วยตนเองมากขึ้น (ดังจะเห็นว่าธุรกิจประกันต่างๆ เติบโตขึ้น) นอกจากนี้ ความเหลื่อมล้ำที่เพิ่มขึ้นทำให้เกิดการแตกขั้วทางประชากรเป็นชนชั้นที่มีกับคนยากจน และทั้งนักธุรกิจและสถาบันการเงินหันไปลงทุนตอบโต้ภัยคนมั่งมีในธุรกิจบริการต่างๆ มากขึ้นเพราะเป็น

ตลาดที่มีอำนาจซื้อรองรับอย่างชัดเจน ขณะที่หน้าต่างโอกาสการเลื่อนฐานะของชนชั้นกลางและชนชั้นพื้นฐานเปิดแคบเพียงเล็กน้อย เนื่องจากค่าจ้างแรงงานขยายตัวอย่างช้าๆ ทำให้ช่องว่างรายได้ขยายตัวเพิ่มมากขึ้นตลอดเวลา ในเขตยากจนระดับคุณภาพบริการสาธารณะไม่เอื้อให้ยกฐานะขึ้นได้ นวัตกรรมที่สร้างสรรค์ขึ้นให้ประโยชน์แก่ผู้ลงทุนในการลดการจ้างงานและลดตำแหน่งงานในระดับกลางลง คราวเรือนที่ยากจนจำนวนมากแตกแยกเนื่องจากความบีบคั้นทางเศรษฐกิจและอื่นๆ หนี้สินที่เพิ่มพูนขึ้นกลายเป็นตัวฉุดรั้งคนชั้นกลางและชั้นล่างจนยากที่จะพัฒนาตนเองได้ดังเช่นปัญหาหนี้สินครัวเรือนที่เกิดขึ้นในประเทศไทยในขณะนี้ (2556 ถึงปัจจุบัน) กลายเป็นวงจรป้อนกลับสู่ระบบเศรษฐกิจคือ การบริโภคต่ำลง ขณะที่การผลิตเกิน มีการบ่มเพาะความขัดแย้งที่ก่อตัวเป็นความไม่สงบ คับแค้นใจ ซึ่งอาจปะทุเป็นความวุ่นวาย ความรุนแรง การจลาจลและการไร้ระเบียบของสังคมได้

4.3.1.1 ศตวรรษที่ 21 กับความเสี่ยงต่อความล่มสลาย

ปลายศตวรรษที่ 20 ประชาคมโลกตื่นตัวกับการเติบโตของภูมิภาคเอเชียแปซิฟิก และเชื่อว่าการขยายตัวของเศรษฐกิจในภูมิภาคนี้จะช่วยให้เศรษฐกิจโลกรุดไปข้างหน้า แต่เพียงปีแรกของศตวรรษที่ 21 ประชาคมโลกก็ต้องหวาดผวากับสงครามก่อการร้าย คือ การก่อวินาศกรรมตึกเวิลด์เทรด ปี 2001 และยังไม่ทันสิ้นทศวรรษแรกของศตวรรษที่ 21 วิกฤตเศรษฐกิจใหญ่ที่ฉุดเศรษฐกิจทั้งโลกให้เข้าสู่ภาวะถดถอยก็เกิดขึ้น คือ วิกฤตทรัพย์สินด้อยคุณภาพในปี 2008

นักคิดในขบวนการสีเขียว (อนุช อาภาภิรม, 3-9 สิงหาคม 2555: 38-39) ได้ออกมาเสนอความเห็นต่อสังคมว่า ยุคแห่งความเติบโตที่ดำรงมาประมาณ 500 ปี และโดยเฉพาะในช่วง 200 ปีท้ายหลังการปฏิวัติอุตสาหกรรมถึงจุดสิ้นสุดแล้ว พวกเขาชี้ว่า ตัวแบบทางเศรษฐกิจกระแสหลักมีความเห็นแต่ด้านการเติบโตว่าเป็นพื้นฐาน ส่วนภาวะชบเซานั้นเป็นเพียงสิ่งที่ไม่เกิดขึ้นบ่อยและจะคลี่คลายไปได้ในภายหลัง ทัศนะเช่นนี้ทำให้ภาวะวิกฤตใหญ่อยู่นอกจอเรดาร์ ตรวจจับไม่พบ และมักปฏิเสธภาพแห่งการล่มสลายโดยที่นักคิดในขบวนการสีเขียวเรียกร้องให้นุญชั้ตระหนักว่า การล่มสลายเป็นสิ่งที่เป็นไปได้

อนุช อาภาภิรม(24-30 มกราคม 2557: 38-39) ได้กล่าวถึงอันตรายใหญ่ที่อาจเกิดขึ้นได้ 7 ประการดังนี้ (1) การล่มสลายทางเศรษฐกิจที่สำคัญคือ การล้มของสถาบันการเงิน (2) ค่าขายไฟฟ้าล้มเหลว (รวมทั้งภาวะขาดไฟฟ้าและน้ำมันเชื้อเพลิง) (3) การโจมตีของกลุ่มก่อการร้ายโดยเฉพาะอาวุธเคมี-ชีวภาพ (4) สงครามนิวเคลียร์ และการถอดออกจากสงครามนิวเคลียร์ (5) การขาดแคลนอาหาร (6) การล้มละลาย-การตกงานและบ้านถูกยึด และ (7) ภัยพิบัติทางธรรมชาติ เช่น พายุหิมะ คลื่นความเย็น และโรคระบาดใหม่

นอกจากนี้ ยังชี้ว่าในประเทศกำลังพัฒนายังมีปัญหา รัฐอ่อนแอ รัฐประหาร การจลาจล สงครามกลางเมือง รวมทั้งอธิบายว่า วิกฤติใหญ่ในศตวรรษที่ 21 มีลักษณะเด่น 3 ประการคือ ประการแรก เป็นวิกฤติที่เกิดขึ้นทั้งโลก มีความเสียหายและคำรึกษาเสียหายสูงประการที่สอง มีค่าใช้จ่ายในการรักษาระบบที่เป็นอยู่สูงขึ้นเนื่องจากระบบมีความซับซ้อน มีความยึดโยงกันสูงมาก ประชากรเพิ่มมากขึ้นและมีสัดส่วนผู้สูงอายุ

เพิ่มขึ้น ขณะที่ทรัพยากรธรรมชาติลดน้อยลง ประการสุดท้ายคือ มีความไม่แน่นอนสูง กล่าวคืออาจเกิดเหตุการณ์ไม่คาดคิดเช่น สงครามใหญ่ โรคระบาด ภัยพิบัติทางธรรมชาติ หรือ วิกฤติตลาดหลักทรัพย์และสถาบันการเงิน เป็นต้น

หากพิจารณาข้อมูลที่เป็นจริงในขณะนี้จะพบว่า ยุคของความปั่นป่วนที่ลัทธิเสรีนิยมใหม่ไม่ใช่เครื่องมือหรือหนทางของการแก้ปัญหาอีกต่อไปจากภัยที่ปรากฏชัดแล้วมีดังนี้

(1) การชะงักงันทางเศรษฐกิจของสหรัฐฯ สหภาพยุโรป ญี่ปุ่น และจีน

ทศวรรษแรกของศตวรรษที่ 21 เศรษฐกิจของสหรัฐอเมริกาประสบปัญหาซับไพรม์ (subprime) คือมีการปล่อยสินเชื่อให้กับลูกหนี้ที่ต่ำกว่ามาตรฐานปกติ ต่อมาธนาคารก็เผชิญกับปัญหาหนี้เสีย ตามมาด้วยความน่าเชื่อถือของธนาคารลดต่ำลง และในที่สุดสถาบันการเงินของสหรัฐฯ ก็ลดการปล่อยสินเชื่อลงอย่างฉับพลัน ราคาสินค้าที่สูงก็ลดต่ำลงในช่วงปลายปี 2007-ต้นปี 2008 (พ.ศ.2551) ธนาคารกลางสหรัฐฯ พยายามกอบกู้เศรษฐกิจโดยการลดดอกเบี้ยอย่างเร่งรีบ กล่าวคือจาก 5.25 มาเป็น 3.5 ภายในเวลา 5 เดือน แต่กลับไม่ช่วยให้เศรษฐกิจดีขึ้นอย่างที่คาดคิด ผลของการลดลงของราคาสินค้าทำให้ความมั่งคั่งของประชาชนลดลงและทำให้สินทรัพย์ของธนาคารเสื่อมค่ากลายเป็นปัญหาของสถาบันการเงิน กลางเดือน กันยายน 2551 สถาบันการเงินก็ขาดสภาพคล่องอย่างรุนแรง กลายเป็นวิกฤตสินทรัพย์ด้อยคุณภาพแม้ปัจจุบันเศรษฐกิจสหรัฐอเมริกาก็ฟื้นตัว ดังจะเห็นว่าธนาคารกลางสหรัฐฯ ได้ประกาศยุติมาตรการอัดฉีดสภาพคล่องผ่านการซื้อสินทรัพย์ทางการเงินในปลายเดือนตุลาคมของปี พ.ศ.2557 แต่การขยายตัวทางเศรษฐกิจก็ยังคงอยู่ในภาวะที่ไม่อาจไว้วางใจได้ทั้งหมดจากการที่ธนาคารกลางของประเทศสหรัฐฯ จะลดการขึ้นอัตราดอกเบี้ยอย่างต่อเนื่องด้วยเหตุผลดังกล่าว ถึงแม้ว่าเศรษฐกิจของประเทศสหรัฐอเมริกาจะแข็งแกร่งกว่ามหาอำนาจทางเศรษฐกิจอื่นๆ ของโลกในปัจจุบัน (2015)

สำหรับหลายประเทศในสหภาพยุโรปก็เผชิญปัญหาทางการเงิน อันมีสาเหตุจากพฤติกรรมทางการเงินที่ไร้ค่าเงินของนักลงทุน การฉ้อโกงและการเปิดสินเชื่อมากเกินไปของธนาคาร และการที่รัฐบาลบางประเทศเช่น กรีซของประเทศกรีซก่อหนี้มากเกินไปจนทำให้เศรษฐกิจของยุโรปตกต่ำลงได้ ความไม่แน่นอนว่าประเทศกรีซจะคงอยู่กับสหภาพยุโรปหรือจะต้องถอนตัวออกไปในที่สุด เป็นปัญหาความไม่แน่นอนทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นทั้งสองทางไม่ว่ารัฐบาลกรีซจะเลือกหนทางใด

ญี่ปุ่นมีภาวะเศรษฐกิจถดถอยเรื้อรังมานานจนบัดนี้เป็นเวลาเกือบ 2 ทศวรรษแล้วส่วนหนึ่งเกิดจากการเป็นประเทศของผู้สูงอายุเต็มที่แล้ว อัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจเข้าใกล้ศูนย์ อัตราการว่างงานยังคงสูงตามมาตรฐานของประเทศญี่ปุ่น อัตราเงินเฟ้อต่ำ กำลังการผลิตเหลือเฟือเพราะสินค้าและบริการถูกจำกัดด้วยอุปสงค์รวมที่จำกัดแต่จากการที่นักลงทุนชาวญี่ปุ่นได้เคลื่อนย้ายการลงทุนและเทคโนโลยีออกไปอยู่ต่างประเทศเป็นจำนวนมากตั้งแต่ปลายทศวรรษที่ 1980 เป็นต้นมาทำให้สินค้าภาคอุตสาหกรรมและบริการทางการเงินที่เป็นของญี่ปุ่นในประเทศต่างๆ ช่วยทำให้ภาพเศรษฐกิจของญี่ปุ่นยังคงไม่เลวร้ายนัก แต่ปัญหาของญี่ปุ่นคือ ประสิทธิภาพของแรงงานที่อยู่ในวัยทำงานอยู่ในระดับสูงสุดแล้วจึงยากที่จะเพิ่มให้สูงกว่านี้ได้อีก ประชากรในวัยทำงานมีสัดส่วนที่ลดลงขณะที่ประชากรสูงอายุที่พ้นวัยทำงานมีสัดส่วนมากขึ้น

รัฐบาลญี่ปุ่นมีหนี้สาธารณะสูงมาก และยังไม่มีมาตรการแก้ปัญหาใดที่จะช่วยเศรษฐกิจของญี่ปุ่นให้ฟื้นตัวได้ในเร็ววันจากปัญหานี้สาธารณะและโครงสร้างประชากรที่เปลี่ยนไปอย่างสิ้นเชิง

ส่วนกรณีของประเทศจีนนั้นประสบปัญหาเศรษฐกิจเนื่องจากประเทศที่เคยเป็นลูกค้ารายใหญ่อย่างสหรัฐอเมริกาและสหภาพยุโรปมีปัญหาทางเศรษฐกิจ ถึงแม้สหรัฐอเมริกาจะเริ่มฟื้นตัวแต่ก็ลดปริมาณนำเข้าลง ขณะที่ในประเทศมีปัญหาค่าเงินหยวนแข็งค่ามากเกินไป และมีการเก็งกำไรในตลาดหุ้นสูงทำให้เศรษฐกิจของจีนที่เคยขยายตัวอย่างรวดเร็วอยู่ในภาวะชะลอตัว

(2) ปัญหาเรื่องดุลอำนาจและโอกาสที่จะเกิดสงครามเย็นอีกครั้ง

ถึงแม้จะมีปัญหาเศรษฐกิจในปัจจุบัน แต่การขยายตัวทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นอย่างรวดเร็วและต่อเนื่องในระยะเวลา 20 ปี ที่ผ่านมา ทำให้สาธารณรัฐประชาชนจีนแข็งแกร่งมากขึ้นทั้งทางเศรษฐกิจและการทหารจนกลายเป็นความท้าทายสำคัญต่อสถานการณ์การเป็นอภิมหาอำนาจของสหรัฐฯ พร้อมทั้งได้ดำเนินการที่จะทำให้เงินหยวนของจีนเป็นสกุลเงินสำคัญของโลกทำให้นักทำนายอนาคต ชี้ว่าสงครามเศรษฐกิจและเงินตราระหว่างสหรัฐฯ-จีน จะยกย่อนและเข้มข้นขึ้น นอกจากนี้ ข้อพิพาทเรื่องดินแดนทางทะเลในเขตทะเลจีนใต้ระหว่างจีนกับประเทศเพื่อนบ้านคือ เวียดนาม มาเลเซีย ฟิลิปปินส์ บรูไน ไต้หวัน และญี่ปุ่น ก็ยังไม่มีทางยุติขณะที่ผู้นำสหรัฐฯ ก็ใช้โอกาสในการประชุมจี-20 (กลุ่มประเทศเศรษฐกิจขนาดใหญ่) ที่เมืองบรีสเบนประเทศออสเตรเลีย เมื่อเดือน พฤศจิกายน 2557 สร้างข้อตลกกับออสเตรเลีย และญี่ปุ่น ที่จะกระชับความสัมพันธ์ด้านการทหารระหว่างกันเพื่อถ่วงดุลอำนาจกับจีน แสดงถึงแนวโน้มความตึงเครียดที่จะเพิ่มขึ้นในพื้นที่ทะเลจีนใต้ดังกล่าว

ส่วนรัสเซียแม้จะฟื้นขึ้นมาเป็นมหาอำนาจทางเศรษฐกิจใหม่โดยรับกระแสทุนนิยม-เสรีนิยม แต่รัฐบาลของรัสเซียยังคงเป็นผู้มีบทบาทสำคัญในทางเศรษฐกิจและมีการปกครองที่ค่อนข้างรวมศูนย์ เช่นเดิม ในเดือนมีนาคม 2557 รัสเซียส่งทหารเข้าไปในไครเมีย และได้ผนวกไครเมียเข้าเป็นส่วนหนึ่งของรัสเซีย ต่อมาสหรัฐฯ และนาโต ได้กล่าวหาว่า รัสเซียเป็นผู้สนับสนุนกลุ่มฝักใฝ่รัสเซียในเมืองโดเนสท์ที่ประกาศแยกตัวออกจากยูเครน ทำให้สหรัฐฯ และนาโตคว่ำบาตรรัสเซีย ปัจจุบันรัสเซียกำลังอยู่ในฐานะยากลำบาก เนื่องจากปัญหาการตกต่ำของราคาน้ำมันในตลาดโลก เศรษฐกิจของรัสเซียเข้าสู่วิกฤติ ค่าเงินรูเบิลอ่อนค่าลงอย่างต่อเนื่อง รัฐบาลปูตินกล่าวโทษว่าชาติตะวันตกเป็นผู้ทำให้เศรษฐกิจของรัสเซียเกิดปัญหาแต่ก็ยังสามารถแก้ปัญหาความขาดแคลนในประเทศได้จากการรวมศูนย์อำนาจดังกล่าว

อนึ่ง ปัญหาราคาน้ำมันที่ตกต่ำลงแสดงถึงภาวะการแข่งขันที่รุนแรงมากในธุรกิจน้ำมัน (รุนแรงขึ้นในช่วง 3-4 ปีมานี้)และแม้จะเป็นผลดีต่อประเทศนำเข้าน้ำมัน แต่ความเสี่ยงของเศรษฐกิจโลกก็กำลังเพิ่มขึ้นด้วย เพราะสิ่งที่มีราคาลดลงตามราคาน้ำมันลงมากคือ หุ่น ราคาหุ่นตกต่อเนื่องหลังกลุ่มโอเปกยืนยันที่จะคงระดับกำลังการผลิตของตนไว้ กล่าวได้ว่าสินทรัพย์ในตลาดทุนตกอยู่ในความเสี่ยง อย่างเช่นกรณีที่เกิดขึ้นกับประเทศจีนในขณะนี้ เนื่องจากก่อนหน้านี้มีอัตราดอกเบี้ยในในตลาดหลักทรัพย์ของจีนสูงเกินไป

จะเห็นว่า ดุลอำนาจของโลกกำลังเปลี่ยนแปลง สถานการณ์โลกจึงขึ้นอยู่กับความอดทนอดกลั้นของชาติมหาอำนาจทั้งต่อการแยกตัวอำนาจ การแข่งขันฐานทรัพยากร/ส่วนแบ่งการตลาด และการ

ต่อสู้ในสงครามการเงิน ทำให้เริ่มมีการจับกลุ่มแยกตัวอำนาจคล้ายยุคสงครามเย็นในอดีต เพียงแต่ตัวอำนาจยังเป็นไปแบบไม่ชัดเจนและยังไม่มีแนวโน้มที่จะมีความเหนียวแน่นเหมือนเช่นในอดีต

(3) ช่องว่างทางเศรษฐกิจและสังคมท่ามกลางวิกฤตินี้รัฐ

แม้ในศตวรรษที่ 21 ปรากฏการณ์เศรษฐกิจถดถอยอยู่ในระดับที่ครอบคลุมไปทั้งโลกและต่อเนื่องยาวนาน แต่คนมีฐานะทางเศรษฐกิจก็ยังคงมีฐานะดีขึ้นอย่างต่อเนื่อง ช่องว่างทางเศรษฐกิจนี้ขยายตัวทั้งในเรื่องค่าจ้าง รายได้ และในเรื่องของพื้นที่ ในด้านค่าจ้างจะเห็นได้ว่าแรงงานมีฝีมือสามารถก้าวไปพร้อมกับกระแสการพัฒนาเทคโนโลยีระดับสูง สามารถทำงานกับหน่วยธุรกิจชั้นนำ/บริษัทข้ามชาติ ได้รับผลตอบแทนในอัตราสูงมากขณะที่แรงงานระดับล่างได้รับค่าจ้างขั้นต่ำซึ่งแม้จะเพิ่มขึ้น แต่ต้นทุนการดำรงชีวิตก็เพิ่มขึ้นด้วยไม่ว่าจะเป็นอาหาร และสินค้าต่างๆ ยกเว้นพลังงานในปัจจุบันที่พวกเขามีได้มีส่วนร่วมใช้ด้วยมากนักรั้งในที่สุดรายจ่ายของพวกเขาที่จะไหลกลับไปหากลุ่มคนที่มั่งคั่งมีทรัพย์สินช่องว่างความมั่งคั่งดังกล่าวแบบสุดขีดได้เกิดขึ้นทั่วโลกแม้แต่ในสหรัฐอเมริกาและสหภาพยุโรปก็พบว่า หลังวิกฤตเศรษฐกิจใหญ่ในปี 2008 ก็มีประชากรที่เสี่ยงต่อความยากจนและการถูกทอดทิ้งมีสัดส่วนเพิ่มสูงขึ้น

ความเหลื่อมล้ำครั้งใหญ่ให้รัฐบาลต่างๆ ต้องแบกภาระดูแลประชาชนผู้มีรายได้น้อย ยิ่งเกิดภาวะชะลอตัวและถดถอยใหญ่ทางเศรษฐกิจ รัฐบาลก็ยิ่งต้องประคับประคองผู้มีรายได้น้อยท่ามกลางอำนาจทุน/สถาบันการเงิน รัฐบาลยังถูกผลักดันให้ทำหน้าที่กระตุ้นเศรษฐกิจ ทั้งการลดภาษี ลดอัตราดอกเบี้ย และการเป็นผู้ใช้จ่ายเพื่อฟื้นเงินเข้าสู่ระบบเศรษฐกิจ ส่งผลให้งบประมาณขาดดุลงอกอย่างต่อเนื่องในที่สุดรัฐบาลก็จะกลายเป็นผู้แบกหนี้สาธารณะไว้

ในขณะที่เมื่อใดที่เศรษฐกิจเริ่มทรงตัวและมีแนวโน้มจะดีขึ้น รัฐจำเป็นต้องกลับมาปรับปรุงระบบภาษี แต่จะถูกต่อต้านจากกลุ่มทุนที่อาจใช้วิธีชะลอการลงทุนลงหรือหาทางโยกย้ายทรัพย์สินออกไปนอกประเทศ หรือผลักดันให้รัฐต้องไปให้ความสำคัญกับภาษีจากการบริโภคแทนภาษีที่จะปรับปรุงภาษีที่มาจากฐานรายได้ คนจนและชนชั้นกลางที่บริโภคน้อยอยู่แล้วจะไม่มีทางเลือกจำต้องเป็นผู้แบกภาระภาษีมากขึ้นส่วนคนรายนั้นจะได้รับผลกระทบไม่มากเท่า ภาษีบริโภคดังกล่าวในอีกทางหนึ่งก็เป็นการสกัดกั้นคนจนและชนชั้นกลางไม่ให้เข้าถึงสินค้าและบริการที่มีคุณภาพสูงได้

บทบาทของรัฐในการเข้าแทรกแซงเพื่อแก้ปัญหาความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจหรือความล้มเหลวของระบบตลาดนั้นขึ้นอยู่กับความสามารถในการจัดเก็บภาษี หากรัฐไม่สามารถจัดเก็บภาษีได้เพียงพอกับรายจ่าย ที่ายที่สุดรัฐก็ต้องตัดสินใจปรับลดงบประมาณด้านสวัสดิการลง ซึ่งก็เป็นการเปิดโอกาสให้เอกชนมีบทบาทด้านสวัสดิการมากขึ้นทั้งในด้าน การศึกษา การแพทย์ สาธารณสุข การขนส่ง และการพลังงานในภาวะการณ์ดังกล่าวนี้จะยังทำให้เกิดการแตกตัวของประชากรกลุ่มหนึ่งซึ่งมีจำนวนมากที่ต้องพึ่งพิงสวัสดิการของรัฐที่ถูกจำกัดให้ลดน้อยถอยลงไปอย่างต่อเนื่อง กับอีกส่วนหนึ่งซึ่งมีอำนาจซื้อ จะหันไปใช้ระบบประกันที่เป็นระบบสวัสดิการของเอกชนที่แข่งขันกันให้บริการ การแตกตัวของประชากรนี้อาจกลายเป็นภัยคุกคามใหญ่หลวงที่ทำให้รัฐต้องตกอยู่ในภาวะไร้เสถียรภาพ และในแผ่นดินที่รัฐไร้เสถียรภาพประชาชนก็จะยิ่งถูกทอดทิ้งเพิ่มมากขึ้น

(4) การก่อการร้าย การอพยพ และการละเมิดสิทธิมนุษยชน

คริสต์ทศวรรษ 2020 มีปัญหาการก่อการร้ายและการลุกขึ้นสู้ของภาคประชาชนในระดับที่รุนแรงขึ้นจากข้อมูลดัชนีการก่อการร้ายโลกประจำปี 2557 ซึ่งสถาบันเศรษฐกิจและสันติภาพโลก (ไออีพี) เผยแพร่ (มติชนสุดสัปดาห์ 21-27 พฤศจิกายน 2557: 109) ระบุว่า สถิติการเสียชีวิตจากเหตุก่อการร้ายในกว่า 162 ประเทศทั่วโลก ระหว่างปี 2555-2556 เพิ่มขึ้นถึงร้อยละ 61 และร้อยละ 80 ของยอดผู้เสียชีวิตทั้งหมดในปี 2556 อยู่ใน 5 ประเทศคือ อิรัก ซีเรีย อัฟกานิสถาน ปากีสถาน และไนจีเรีย และร้อยละ 60 ของเหตุก่อการร้ายทั้งหมดในรอบปี 2556 มาจากกลุ่มก่อการร้าย 4 กลุ่มคือ อัลเคด้า ทาลิบัน โบโก ฮาราม และกองกำลังรัฐอิสลาม (ไอเอส) แม้ว่าสหรัฐฯและพันธมิตรจะทุ่มเทกำลังทหาร อาวุธ ยุทโธปกรณ์ และการข่าวในการปราบปรามกลุ่มก่อการร้ายมาอย่างต่อเนื่องยาวนาน ก็ไม่อาจหยุดยั้งกระบวนการก่อการร้ายได้ เพราะในหลายกรณี สหรัฐอเมริกาได้เป็นผู้อยู่เบื้องหลังขบวนการก่อการร้ายเพื่อผลประโยชน์ของตนเองเป็นสำคัญ

กระบวนการก่อการร้ายนั้นมิได้เกิดจากมิติทางศาสนาแบบโดดๆ แต่มีมิติอื่นๆ มาเกี่ยวข้องอีกมากเช่น อำนาจนิยมของชนชั้นปกครอง วัตถุนิยม ปังเจกชนนิยม การเอารัดเอาเปรียบ การกดขี่ การไร้ประสิทธิภาพ และการตกอยู่ในอิทธิพลของตะวันตกอย่างมากของชนชั้นปกครองเป็นต้น

ในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ก็มีปัญหาความรุนแรงปะทุขึ้นในรัฐยะไข่ ของเมียนมาร์ ในปี 2555 ระหว่างชาวพุทธซึ่งเป็นชนกลุ่มใหญ่กับชาวโรฮิงจาซึ่งเป็นมุสลิม มีผู้เสียชีวิตราว 200 ศพ และไร้ที่อยู่อาศัย 140,000 คน ปัจจุบันชาวโรฮิงจาในรัฐยะไข่ตกอยู่ในสภาพผู้ลี้ภัยที่เข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย และถูกส่งเข้าค่ายขังวันเนรเทศ หรือรอวันมีประเทศที่สามให้การต้อนรับ ชาวโรฮิงจาจำนวนมากเลือกจะหลบหนีออกนอกประเทศและมักเลือกเส้นทางหลบหนีทางเรือสู่น่านน้ำไทยเพื่อต่อไปยังเป้าหมายสุดท้ายคือมาเลเซีย และอินโดนีเซีย แม้จะเสี่ยงชีวิตสูง แต่จุดหมายปลายทางนี้อยู่ในสภาพที่ดีกว่าหลบหนีข้ามแดนไปยังบังกลาเทศที่สภาพความเป็นอยู่ไม่แตกต่างจากอยู่ในรัฐยะไข่เท่าไรนัก

การอพยพ การเคลื่อนย้ายแรงงาน และการลี้ภัยยังคงเป็นหนทางของประชาชนฐานรากที่จะยกระดับฐานะของตนหรือเพื่อหนีภัยจากการก่อการร้าย ความขัดแย้ง การแบ่งแยกหรือการคุกคามในรูปแบบต่างๆ ประเทศไทยก็ยังประสบปัญหาการลี้ภัยและละเมิดสิทธิมนุษยชนเช่น ข้อกล่าวหาในเรื่องการค้ามนุษย์ซึ่งกระทบต่ออุตสาหกรรมประมง ประกอบกับการที่อุตสาหกรรมประมงบางส่วนของประเทศไทยทำผิดกฎหมายโดยการไม่จดทะเบียนเรือ ไม่มีใบอนุญาตที่อนุญาตให้จับสัตว์น้ำ และใช้เครื่องมือในการทำประมงที่ผิดกฎหมาย ที่อยู่นอกเหนือจากข้อกล่าวหาการค้ามนุษย์ตามปกติอยู่แล้ว อันเป็นปัญหาสะสมที่ต่อเนื่องมาจากรัฐบาลในอดีตและเกิดปะทุขึ้นในปัจจุบัน เป็นตัวอย่างของการปะทุของปัญหาที่อาจเกิดขึ้นและมีผลเสียอย่างรุนแรงถ้าหากมิได้มีการป้องกันตั้งแต่แรก

(5) วิกฤตโลกร้อน ความไม่มั่นคงด้านพลังงานและการคุกคามต่อความหลากหลายทางชีวภาพ

การเติบโตสัมพัทธ์กับอัตราเร่งของการใช้พลังงาน ถ้าการเติบโตดำเนินต่อไปเช่นนี้ การใช้พลังงานก็จะพุ่งสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง ผลลบที่เกิดขึ้นคือการทำลายสภาพแวดล้อมจากอุตสาหกรรมด้าน

ทางด้านพลังงาน และการปลดปล่อยก๊าซเรือนกระจกเพิ่มขึ้น เป็นปัจจัยเร่งให้ปัญหาโลกร้อนยังคงดำเนินต่อไป ปัญหาโลกร้อนทำให้ภูมิอากาศโลกอยู่ในภาวะแปรปรวน ไม่สามารถย้อนกลับไปสู่สภาพปกติเช่นในอดีตได้แล้ว ปัจจุบันชาวโลกมีความเสี่ยงจากภัยธรรมชาติที่รุนแรงขึ้นทั้งภัยที่เกิดจากน้ำ ความแปรปรวนของฝน กระแสลม คลื่นความร้อน และความหนาวเย็น พลเรือโทริชาร์ดเอชทรูลี หนึ่งในคณะทำงานของกองทัพสหรัฐฯ ที่ศึกษาผลกระทบจากปัญหาโลกร้อน (ไทยรัฐ สุกรีที่ 24 ตุลาคม 2557 หน้า 11) กล่าวว่าปัญหานี้แตกต่างจากปัญหาอื่นๆ ในอดีต กล่าวคือ ปัญหาโลกร้อนเป็นปัญหาที่สืบคลานเข้ามาอย่างช้าๆ แต่เป็นปัญหาที่รุนแรงและยืดเยื้อยากที่จะหยุดยั้งได้ ที่เลวร้ายไปกว่านั้น วิกฤตการณ์ครั้งนี้อาจฉีกเอาโลกเข้าสู่ทุกประเทศพร้อมๆ กัน จนยากที่ใครจะยื่นมือไปช่วยใครได้

การแสวงหาแหล่งพลังงานใหม่ๆ เช่น การขุดเจาะน้ำมันในทะเลและบนบก การสร้างเขื่อนผลิตกระแสไฟฟ้า หรือการผลิตพืชเพื่อเป็นแหล่งพลังงานทดแทนก็ดี ล้วนคุกคามต่อความหลากหลายทางชีวภาพของโลก นอกจากนี้ การขยายพื้นที่เพาะปลูกพืชเศรษฐกิจในประเทศกำลังพัฒนารุ่นใหม่ เช่น ลาว กัมพูชา และเมียนมาร์ ก็ทำให้เกิดการสูญเสียป่าธรรมชาติและพื้นที่สำหรับกสิกรรมแบบยังชีพซึ่งมีความหลากหลายทางชีวภาพมากกว่า การสูญเสียความหลากหลายทางชีวภาพ นำไปสู่การสูญเสียความมั่นคงทางอาหารและเพิ่มความเสี่ยงต่อการเสียสมดุลของระบบนิเวศทั้งระดับท้องถิ่น และระดับภูมิภาคสำหรับประเทศไทยเองในปี 2554 เกิดภาวะวิกฤตน้ำท่วมใหญ่ แต่ในปี 2557 และปัจจุบัน (2558) เกิดปัญหาภัยแล้งอันเป็นผลจากปรากฏการณ์เอลนีโญถึงขั้นขาดน้ำบริโภคอุปโภคในหลายพื้นที่ ไม่ต้องกล่าวถึงปัญหาการขาดแคลนน้ำเพื่อการเกษตรและภาคอุตสาหกรรม และคาดการณ์กันว่าถ้าหากมีการบริหารจัดการน้ำที่ไม่ดีในปีนี้ (2558) จะมีผลกระทบต่อไปถึงปี 2559 ด้วย

4.3.1.2 เศรษฐกิจพอเพียง : หนทางปรับตัวเพื่อลดความเสี่ยงในศตวรรษที่ 21

ปัจจุบันวิกฤตเศรษฐกิจกำลังสั่นคลอนอำนาจรัฐ สั่นคลอนดุลอำนาจของโลก ก่อให้เกิดความขัดแย้งใหม่ๆ และสงครามย่อยๆ ในหลายประเทศ ผลกระทบได้ขยายวงและขยายความรุนแรงมากขึ้น ทำให้ประชาชนจำนวนมากประสบกับความยากลำบากและต้องปรับตัวเพื่อการอยู่รอดต่อไปในการปรับตัวนี้อาจแยกได้เป็น 2 ขั้วคือ ขั้วหนึ่งคือ ปรับตัวแสวงหาประโยชน์จากระบบที่อ่อนแอ ส่วนอีกขั้วหนึ่งคือ พยายามออกจากระบบหรือพึ่งพากระบวนเดิมให้น้อยที่สุดขณะที่คนส่วนใหญ่อาจจะพยายามมุ่งรักษาสถานะเดิมของตนไว้ แต่ในที่สุดอาจไม่สามารถรักษาเอาไว้ได้

การปรับตัวในภาวะวิกฤตินั้น รัฐที่มีรากเหง้าของระบบอุปถัมภ์อย่างฝังรากลึกจะมีปัญหามาก เพราะมนุษย์ในระบบอุปถัมภ์จะเรียกร้องให้รัฐรักษาสถานะเดิมไว้ซึ่งมักจะนำไปสู่การประท้วง การด้านรัฐ และเกิดเป็นความปั่นป่วนไปจนถึงขั้นจลาจลได้ส่วนประเทศที่ประชาชนยอมรับสภาพความเป็นจริง ยอมที่จะปรับตัว ยังมีหวัง ยังมองโลกในแง่ดี และยอมที่สนับสนุนมาตรการของรัฐบาลอย่างเต็มที่ ก็จะสามารถรักษาระเบียบของสังคมและนำพาสังคมกลับสู่ภาวะปกติได้เร็วกว่า

เศรษฐกิจพอเพียงเป็นหนทางหนึ่งในการปรับตัวเพื่อออกจากระบบหรือพึ่งพาระบบเดิมให้น้อยที่สุด เป็นเศรษฐกิจแบบเรียบง่าย ให้ความสำคัญกับสัมมาชีพ การพึ่งพาตนเองและความยั่งยืน ปรีชา เปี่ยมพงศ์สานต์ และคณะ (2549: 128-129) กล่าวว่า ปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงเกิดขึ้นท่ามกลางกระแสแนวคิดการพัฒนาสังคมทางเลือกหลายกลุ่มทั้งในสังคมไทยและในระดับสากล อาทิ แนวคิดวัฒนธรรมชุมชน เกษตรกรรมยั่งยืน พุทธเกษตร เกษตรผสมผสาน ตลอดจนการเกิดขึ้นของชุมชนใหม่ในเชิงอุดมการณ์ศาสนาเพื่อแสวงหาทางรอดจากการรุกรานอย่างรวดเร็วของระบบเศรษฐกิจทุนนิยม ศ.เสน่ห์ จามริก (อ้างใน ปรีชา เปี่ยมพงศ์สานต์ และคณะ, 2549 : 68) อธิบายว่า นัยสำคัญของ เศรษฐกิจพอเพียง คือ การกลับฟื้นจิตวิญญาณมนุษย์สู่ชีวิตเศรษฐกิจที่แท้จริง อันประกอบด้วยมนุษย์กับธรรมชาติเป็นแกนสาร นิธิ เอียวศรีวงศ์ (อ้างใน ปรีชา เปี่ยมพงศ์สานต์ และคณะ, 2549: 129) กล่าวว่า ปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงให้คุณค่ากับมิติความเป็นมนุษย์และคุณภาพในความสัมพันธ์ระหว่างมนุษย์ในสังคม มากกว่ามิติทางเศรษฐกิจที่เน้นเรื่องการเงินหรือผลประโยชน์ทางวัตถุ

อนึ่ง หากพิจารณาความแตกต่างของ 2 วิธีคิดนี้ให้ลึกซึ้งถึงแก่นในการมองโลก (ซึ่งมีนัยของอภิปรายอยู่ด้วย) อาจใช้แนวคิดของ ชูมาเกอร์ ผู้เขียนหนังสือเรื่อง *Small is Beautiful* มาอธิบายเพิ่มเติมได้ ดังนี้ ชูมาเกอร์ ได้จำแนกท่าทีของมนุษย์ต่อโลกออกเป็น 2 แนวทาง (วีระ สมบูรณ์, 2548: 70-71) คือ แนวทางที่ 1 คือท่าทีของมนุษย์ผู้หยิ่งผยองในสมองของตน ถือว่าตนเองเป็นศูนย์กลางของโลก ไม่เชื่อในพัฒนาการของมนุษย์ที่ไปพ้นจากการใช้สมอง จุดหมายของคนกลุ่มนี้จึงอยู่ที่การใช้สมองในการพยายามเอาสิ่งรอบตัวน้อยใหญ่มาใช้สนองความต้องการของตนให้ได้มากที่สุด แนวทางที่ 2 คือ ท่าทีของมนุษย์ผู้อ่อนน้อมถ่อมตน ตระหนักในขีดจำกัดของตน แต่ขณะเดียวกันก็พยายามพัฒนาศักยภาพของตน โดยเชื่อว่าชีวิตคนเรานี้มีจุดหมายบางอย่าง ชีวิตจึงเป็นเสมือนการจาริกแสวงบุญเพื่อก้าวไปสู่จุดหมายนั้นๆ โดยมุ่งทำประโยชน์แก่ตนเองและผู้อื่นขณะที่ ‘เดินทาง’ ไป มนุษย์กลุ่มนี้เน้นความสำเร็จของมนุษย์ในฐานะสัตว์ที่ตระหนักในจุดหมายของชีวิตของตนได้ จากข้อจำแนกข้างต้นพอที่จะอธิบายได้ว่า ลัทธิเสรีนิยมใหม่สอดคล้องกับท่าทีของมนุษย์ผู้หยิ่งผยองไม่มีจุดหมายอะไรแน่นอน แสวงหาความฉลาดและอำนาจเป็นสำคัญ ขณะที่แนวคิดเศรษฐกิจพอเพียง สอดคล้องกับท่าทีของมนุษย์ผู้อ่อนน้อมถ่อมตน และเป็นผู้แสวงหาจุดหมายของชีวิต

4.3.1.3 การศึกษาเพื่อการปรับตัวลดความเสี่ยงในศตวรรษที่ 21

จากที่กล่าวถึงในตอนต้นแล้วว่า ถ้าเน้นปรัชญาการศึกษาพัฒนาการนิยมแต่เพียงอย่างเดียวแบบสุดขั้ว ผลที่จะเกิดกับการศึกษาในศตวรรษที่ 21 นั้นสอดคล้องต้องกันกับ ลัทธิเสรีนิยมใหม่แต่หากต้องการออกห่างจากเสรีนิยมใหม่และหันมาใช้แนวทางแบบเศรษฐกิจพอเพียง เราก็จำเป็นต้องแสวงหาแนวทางในการจัดการศึกษาแบบใหม่ที่สอดคล้องกัน ซึ่งหากพิจารณาตามแนวทางที่ 2 ของชูมาเกอร์ จะหมายถึง การศึกษาแบบผู้จาริก การศึกษาตามนัยนี้ จะต้องให้ความสำคัญกับความตระหนักในจุดหมายของ

ชีวิต การศึกษาที่ให้ความสำคัญกับจุดหมายของชีวิตนั้นส่วนใหญ่อยู่ในศาสนา การศึกษาในรูปแบบนี้จึงมีปรัชญาของแต่ละศาสนาเป็นหลักยึดเหนี่ยว

การเรียนรู้จุดหมายของชีวิตเพียงอย่างเดียวนั้นคงไม่เพียงพอสำหรับการอยู่รอดในท่ามกลางภัยคุกคามใหญ่ที่กำลังดำเนินอยู่ สิ่งที่เป็นสำหรับการเรียนรู้จึงยังมีอีกอย่างน้อย 2 มิติคือ มิติด้านเศรษฐกิจซึ่งในวิถีของเศรษฐกิจพอเพียงจะเน้นในเรื่องสัมมาชีพ ซึ่งมากกว่าเรื่องเทคนิคหรือขั้นตอนการผลิต แต่ต้องครอบคลุมในทุกมิติทั้งเศรษฐกิจ จิตใจ สังคม สิ่งแวดล้อมและศีลธรรม และมิติด้านการเมืองและการปฏิรูปสังคม ซึ่งเกี่ยวข้องกับเรื่อง อำนาจ การคานอำนาจ การสร้างดุลยภาพระหว่างปัจเจกบุคคลเพื่อสังคมกับสังคมเพื่อปัจเจกบุคคล

การศึกษาเพื่อสัมมาชีพควรเริ่มจากการเรียนรู้สัมมาชีพในท้องถิ่น และเรียนรู้จากแหล่งการเรียนรู้ท้องถิ่นโดยใช้ฐานคิดแบบองค์รวม (เชื่อมโยงศาสตร์ เชื่อมโยงกับบริบทท้องถิ่นและบริบทโลก) ในการจัดการเรียนการสอนสามารถใช้ช่องทางของหลักสูตรท้องถิ่นตามกรอบหลักสูตรการศึกษาขั้นพื้นฐาน พ.ศ.2551 โดยจัดการเรียนรู้ในรูปแบบที่ใช้วิถีชีวิตเป็นฐาน เน้นการปฏิบัติจริง การตั้งคำถาม และการเชื่อมโยงประเด็นเพื่อให้ครอบคลุมในทุกมิติ การประเมินผลควรพัฒนาระบบขึ้นใหม่โดยใช้เครือข่ายครูสัมมาชีพเป็นผู้ประเมิน

ในการจัดการศึกษาด้านการเมืองและการปฏิรูปสังคมควรจะครอบคลุมทั้งเรื่องของหลักการและการนำไปปฏิบัติสถานศึกษาต้องให้ความสำคัญกับการกระตุ้นให้นักเรียนแสดงบทบาททางการเมืองและมีส่วนร่วมในกระบวนการปฏิรูปสังคมที่กำลังดำเนินอยู่โดยสามารถจัดการเรียนรู้เชื่อมโยงกับกิจกรรมในสังคมได้อย่างหลากหลาย เช่น การสร้างธุรกิจเพื่อสังคม การจัดเก็บภาษี ระบบรัฐสวัสดิการ การจัดสวัสดิการผ่านองค์กรชุมชน/เอกชน การใช้ประโยชน์จากพื้นที่สาธารณะและสื่อสารมวลชนและการทำงานขององค์กรภาคประชาชนในระดับต่างๆ

ในขณะที่มีงานในลักษณะดังกล่าวที่มองการศึกษาในอนาคตที่ได้มีการนำเสนอต่อสำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษาแห่งชาติ โดยสถาบันบัณฑิตบริหารธุรกิจ ศศินทร์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เรื่อง “การกำหนดแนวทางพัฒนาการศึกษาไทยกับการเตรียมความพร้อมสู่ศตวรรษที่ 21” (2556) ได้มองภาพอนาคตโดยมิได้พิจารณาปัจจัยเสี่ยงดังที่ได้กล่าวไปแล้วในตอนต้น ทำให้ไม่เห็นภาพภัยคุกคามที่มีความเป็นไปได้ในรูปแบบต่างๆ ถึงแม้ว่าอาจจะมีความเสี่ยงที่จะต้องเผชิญอยู่บ้าง แต่อาจจะแก้ไขได้ด้วยความรู้โดยไม่จำเป็นต้องเปลี่ยนแปลงแบบแผนตลอดจนวิธีการดำเนินชีวิต การจัดการกับการศึกษาแต่เพียงอย่างเดียวก็อาจจะรับมือกับการท้าทายต่างๆ ในทศวรรษที่ 21 ที่อาจจะเกิดขึ้นได้ งานนี้จึงไม่ได้กล่าวถึงความจำเป็นหรือความเป็นไปได้ที่จะก้าวออกจากทุนนิยมไปสู่เศรษฐกิจพอเพียง อย่างน้อยในบางภาคส่วนของประเทศโดยเฉพาะอย่างยิ่งชุมชนท้องถิ่นอย่างทีละละผู้วิเคราะห์ได้นำเสนอไปแล้ว อย่างไรก็ตามถึงแม้ยังมีความจำเป็นที่เศรษฐกิจของประเทศจะยังคงต้องเชื่อมต่อกับเศรษฐกิจในภูมิภาคและเศรษฐกิจโลก การเตรียมการเพื่อลดผลกระทบจากปัจจัยเสี่ยงต่างๆ ที่ได้กล่าวมาแล้วในระดับประเทศที่คณะผู้สังเคราะห์ได้นำเสนอไปแล้ว

นอกจากการเตรียมตัวเรื่องการศึกษา น่าจะเป็นสิ่งที่จำเป็น งานวิจัยดังกล่าวมีข้อค้นพบและข้อเสนอแนะที่เป็นการซ่อมสร้างดังต่อไปนี้

(1) เศรษฐกิจ การเปลี่ยนโลกจากโลกที่มีขั้วอำนาจขั้วเดียว (Unipolar world) ไปสู่โลกที่มีหลายขั้วอำนาจ (Multipolar world) โดยเฉพาะการเพิ่มขึ้นของอำนาจในภูมิภาคเอเชีย จากการประมาณการอัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจของโลกและภูมิภาคชี้ว่าสัดส่วนของผลิตภัณฑ์มวลรวมของโลกมาจากเศรษฐกิจตลาดเกิดใหม่และภูมิภาคที่กำลังพัฒนา กล่าวคือสัดส่วนผลิตภัณฑ์มวลรวมของสหรัฐอเมริกาและสหภาพยุโรปจะลดลง ขณะที่สัดส่วนผลิตภัณฑ์มวลรวมของจีน อินเดีย และอาเซียนจะเพิ่มขึ้น การขยายตัวเร็วของประเทศเหล่านี้เกิดจากอัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจ กลุ่มคนชั้นกลางมีสัดส่วนเพิ่มขึ้น มีการใช้จ่ายเพิ่มขึ้น สินค้าบริโภคมีวัฏจักรสั้นลง สัดส่วนการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมของโลกเพิ่มขึ้น โดยจะมีการลงทุนโดยตรงไหลเข้าประเทศจีนและอินเดียในอัตราที่สูงมาก

ความรู้มีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว การใช้ความรู้มาสร้างผลผลิตให้เกิดมูลค่าเพิ่ม ความสำคัญของการวิจัยและพัฒนา ตลอดจนการให้ความสำคัญกับการพัฒนาวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และนวัตกรรมยังเป็นปัจจัยสำคัญในการพัฒนามากกว่าการใช้เงินทุนและแรงงานความได้เปรียบจากทรัพยากรหรือแรงงานดังเช่นในอดีตไม่เพียงพออีกต่อไป ต้องให้ความสำคัญกับการนำความรู้มาสู่การสร้างผลผลิตที่มีมูลค่าเพิ่มให้เกิดเป็นสังคมแห่งการเรียนรู้สังคมดังกล่าวจึงมีบทบาทอย่างมากในศตวรรษที่ 21

(2) สังคมและประชากร ปัจจัยขับเคลื่อนที่สำคัญเกิดจากโครงสร้างประชากรและการพัฒนาเศรษฐกิจการเพิ่มขึ้นของสังคมผู้สูงอายุ ภาวะความเป็นเมือง จะมีเพิ่มมากขึ้นส่งผลต่อสัมพันธภาพภายในครอบครัวเกิดการหย่าร้างครอบครัวแตกแยกมีการย้ายเข้าถิ่นสู่เมืองใหญ่ สังคมไทยมีแนวโน้มเปลี่ยนแปลงจากสังคมเครือญาติสู่สังคมปัจเจกบุคคลเพิ่มมากขึ้น นอกจากนั้นยังมีแนวโน้มการเคลื่อนย้ายถิ่นฐานแรงงานภายในภูมิภาคและระหว่างประเทศเพิ่มมากขึ้น

การศึกษาจึงต้องเร่งพัฒนาคนให้สามารถเผชิญกับการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วของสังคมสร้างเสริมคุณลักษณะที่พึงประสงค์บ่มเพาะคนไทยให้เป็นพลเมืองดีของประเทศและสังคมโลก เข้าใจสถานภาพบทบาทสิทธิเสรีภาพหน้าที่ความรับผิดชอบและการมีส่วนร่วมในกิจกรรมต่างๆ โดยส่งเสริมในเรื่องจิตสำนึกสาธารณะเพื่อให้เห็นประโยชน์ส่วนรวมมากกว่าประโยชน์ส่วนตน รวมทั้งสร้างแรงจูงใจในการเรียนรู้และทักษะที่จำเป็นสำหรับชีวิตและการทำงาน

(3) ปัญหาความเหลื่อมล้ำและความขัดแย้งทางการเมือง การพัฒนาทางเศรษฐกิจของประเทศไทยที่ผ่านมา ส่งผลให้จำนวนคนยากจนลดลงคุณภาพชีวิตโดยรวมดีขึ้นและคนไทยมีรายได้สูงขึ้นโดยจำนวนคนจนเมื่อวัดจากเส้นความยากจนของประเทศไทยได้ลดลงจาก 22.1 ล้านคนในปี พ.ศ. 2531 เหลือ 5.1 ล้านคนใน พ.ศ. 2553 แต่ช่องว่างระหว่างคนรวยและคนจนกลับเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง อันเป็นผลจากผู้ที่ร่ำรวยจะมีรายได้เพิ่มในอัตราที่สูงกว่า

เกิดความขัดแย้งชิงในเชิงอำนาจระหว่างกลุ่มต่างๆ ตลอดเวลาภายใต้การปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่ผ่านมากว่า 78 ปี การใช้อำนาจที่ไม่เป็นไปตามหลักนิติธรรม การบังคับใช้กฎหมาย

แบบสองมาตรฐานรวมไปถึงกระบวนการยุติธรรมที่ไม่สามารถให้ความเป็นธรรม เป็นหนึ่งในเหตุผลที่ฝ่ายต่างๆ ระบุว่า เป็นต้นเหตุสำคัญของความขัดแย้งทางการเมืองในปัจจุบันการทุจริตและการผูกขาดทางเศรษฐกิจ อันมีความสัมพันธ์กับวัฒนธรรมพวกพ้องก่อให้เกิดความไม่พอใจของคนอีกส่วนหนึ่งของสังคม

ในประเด็นเหล่านี้หากพิจารณาความเชื่อมโยงกับภาคการศึกษาอาจกล่าวได้ว่าแนวทางหนึ่งที่จะช่วยให้เกิดการพัฒนามีการเติบโตแบบมีส่วนร่วมอย่างทั่วถึงและเท่าเทียม (Inclusive growth) คือการกระจายโอกาสทางการศึกษาการยกระดับคุณภาพการศึกษาและการส่งเสริมการเรียนรู้ตลอดชีวิต

งานวิจัยดังกล่าวได้ชี้ปัญหาของการศึกษาไทยในอดีตที่มีข้อจำกัดตามความเห็นของผู้วิจัย 5 ด้าน คือ

(1) **ความไม่ตรงประเด็น** หมายถึงการที่การศึกษาไม่ได้สร้างคนที่มีคุณลักษณะที่สามารถตอบสนองกับชุดความท้าทายใหม่ได้ เช่น การที่ประชากรวัยเรียนขาดทักษะชีวิต ทักษะการทำงานร่วมกัน และการจัดการความขัดแย้ง การที่หลักสูตรขาดการคำนึงถึงภูมิปัญญาท้องถิ่น การเรียนการสอนไม่ได้เสริมให้เกิดทักษะแห่งศตวรรษที่ 21 การที่ผู้สำเร็จการศึกษามีอัตราการว่างงานสูงในขณะที่บางสาขาอาชีพมีการขาดแคลนแรงงาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งสาขางานวิชาชีพที่ใช้เป็นฐานของเศรษฐกิจฐานความรู้ เช่น การพัฒนาวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีและนวัตกรรม ซึ่งอาจเป็นทางหนึ่งที่ประเทศไทยจะใช้เป็นเครื่องมือที่สามารถก้าวข้ามกับดักประเทศรายได้ปานกลางได้

(2) **การมีผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนต่ำ** สะท้อนโดยผลคะแนนเฉลี่ยข้อสอบมาตรฐานของไทยที่ต่ำกว่าเกณฑ์มาตรฐาน อีกทั้งยังไม่สามารถทำคะแนนเพิ่มขึ้นในระยะสั้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในพื้นที่ชนบทที่ยากจน ในขณะที่เดียวกันผลสำรวจผู้ว่าจ้างผู้สำเร็จการศึกษาใหม่มักจะระบุถึงการขาดสมรรถภาพในการทำงานซึ่งส่วนหนึ่งเกิดจากความจำกัดของหลักสูตรการศึกษา

(3) **ข้อจำกัดด้านการเข้าถึงและการขาดความเท่าเทียม** หมายถึงการเข้าไม่ถึงการศึกษาที่มีคุณภาพของคนส่วนใหญ่และความแตกต่างของคุณภาพการศึกษาในแต่ละพื้นที่ เช่น คะแนน PISA ของนักเรียนกรุงเทพมหานครมีค่าเฉลี่ยสูงกว่าค่าเฉลี่ยนานาชาติ ในขณะที่พื้นที่อื่นส่วนใหญ่สอบตกหรือการที่อัตราการเข้าเรียนประณามีแนวโน้มต่ำลง โดยเฉพาะอย่างยิ่งกลุ่มที่มีฐานะไม่ดี เนื่องจากปัญหาความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจและสังคม

(4) **การขาดประสิทธิภาพ** หมายถึงการที่การจัดสรรทรัพยากรกับกระบวนการส่งเสริมการเรียนการสอนที่สร้างทักษะแห่งศตวรรษที่ 21 ไม่สอดคล้องกัน เช่น การมีสัดส่วนงบประมาณสูงแต่ผลสัมฤทธิ์ต่ำ การกำหนดงบประมาณโรงเรียนตามปริมาณนักเรียน การใช้เกณฑ์วิชาการมาให้ผลตอบแทนครูมากกว่าคุณภาพการสอน นอกจากนั้นระบบผลตอบแทนครูไม่ได้อิงกับผลงานที่เป็นผลสัมฤทธิ์ของผู้เรียนหรือพัฒนาการเรียนรู้ของผู้เรียนอย่างแท้จริง รวมไปถึงการที่ผู้เรียนใช้เวลาในห้องเรียนมากแต่ผลสัมฤทธิ์ต่ำ เป็นต้น

(5) การขาดการพัฒนาในลักษณะองค์รวม โดยกรอบการพัฒนายังมีความแยกส่วน ขาดการเชื่อมต่อเชิงนโยบายการพัฒนาการศึกษาส่งเสริมการเรียนรู้ตลอดชีวิตกับการพัฒนากำลังคน การพัฒนาเศรษฐกิจ ไปจนถึงการพัฒนาคนและสังคมในมิติต่างๆ อย่างเป็นองค์รวม โดยเฉพาะอย่างยิ่งข้อจำกัดในการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติให้เกิดผลในทางรูปธรรม

งานวิจัยดังกล่าวได้มีข้อเสนอแนะในการซ่อมและสร้างการศึกษาเพื่อศตวรรษที่ 21 ใหม่ดังนี้

ซ่อม

1. ปฏิรูประบบการผลิตครูและพัฒนาศักยภาพครูประจำการ
2. ปฏิรูปการเรียนรู้สู่ศตวรรษแห่ง 21 และส่งเสริมการเรียนรู้ตลอดชีวิต
3. ปฏิรูประบบการประเมิน เน้นการประเมินเพื่อพัฒนาการเรียนรู้ (Formative assessment)
4. ปฏิรูปเชิงโครงสร้างและบริหารการเปลี่ยนแปลง ตลอดจนปฏิรูประบบการบริหารจัดการ

(Management system)

สร้าง

5. สร้างสังคมแห่งปัญญา ส่งเสริมการเรียนรู้ตลอดชีวิต และสร้างสภาพแวดล้อมที่เอื้อต่อการเรียนรู้ เพื่อสร้างมนุษย์ที่สมบูรณ์ (ไม่ใช่เน้นแต่วิชาการ) สร้างความเชื่อมโยงระหว่างการศึกษาและตลาดแรงงาน เพิ่มความร่วมมือระหว่างสถาบันการศึกษาและสถานประกอบการให้เข้มข้นขึ้น จัดตั้งหน่วยงานบูรณาการกำลังคนระดับชาติ

ผู้วิจัยในรายงานที่อ้างถึงได้กำหนดเป้าประสงค์ของการพัฒนาสังคมไทยไว้ 4 ด้าน คือ สังคมที่สามารถสร้างผลิตภาพ (Productive society) สังคมแห่งโอกาส (Opportunity society) สังคมคุณธรรม (Moral society) และสังคมที่เป็นธรรม (Just society)

ข้อสังเกตจากงานวิจัยนี้โดยคณะผู้สังเคราะห์ก็คือ งานวิจัยนี้ยอมรับว่าภาวะความเป็นเมืองส่งผลต่อสัมพันธภาพภายในครอบครัว เกิดการหย่าร้าง ครอบครัวแตกแยก มีการเคลื่อนย้ายถิ่นเข้าสู่เมืองใหญ่ เกิดความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจและสังคมเพิ่มมากขึ้น การบังคับใช้กฎหมายสองมาตรฐาน รวมถึงกระบวนการยุติธรรมที่ไม่สามารถให้ความเป็นธรรม การทุจริต และการผูกขาดทางเศรษฐกิจ

ทางแก้ที่เป็นเป้าประสงค์ 2 ประการจากทั้งหมด 4 ประการคือ สังคมแห่งคุณธรรมจริยธรรม และสังคมที่เป็นธรรม คำถามจึงมีอยู่ว่าภายใต้ลักษณะที่เป็นปัญหาดังที่กล่าวมาแล้ว ถ้าหากไม่มีการปรับเปลี่ยนวิธีการพัฒนา วิธีการดำรงชีวิต และวิถีชีวิต จะสามารถสร้างสังคมแห่งคุณธรรมจริยธรรม และสังคมที่เป็นธรรม ได้อย่างไร การกระจายโอกาสทางการศึกษา การยกระดับคุณภาพการศึกษา และการส่งเสริมการเรียนรู้ตลอดชีวิต จะทำได้หรือไม่ และถ้าสามารถทำได้ จะแก้ปัญหาก็ได้กล่าวถึงหรือไม่ ทั้งนี้ไม่นับรวมภาวะความเสี่ยงของโลกอันมีสาเหตุจากการครอบงำของลัทธิเศรษฐกิจเสรีนิยม ที่ปกปิดโฉมหน้าของทุนนิยม ที่มีวัตถุประสงค์เพียงการเพิ่มความเจริญทางวัตถุ โดยไม่มีความคิดที่จะอิงศาสนาธรรมหรือคุณธรรมและจริยธรรมในเบื้องต้นของมนุษย์แต่ประการใด ทำให้แนวทางที่จะจัดการศึกษาเพื่อแก้ปัญหา

ดังกล่าวดูไม่สมเหตุผล อีกทั้งเป้าหมายอีก 2 เป้าหมาย สังคมที่สามารถสร้างผลิตภาพและสังคมแห่งโอกาส ที่ผู้วิจัยเน้น วิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และนวัตกรรม ซึ่งความจริงเป็นกรอบแนวคิดทักษะในศตวรรษที่ 21 ได้เสนอตัวแบบ STEM Education ซึ่งหมายถึงการบูรณาการทั้งกลุ่มสาระวิชาระหว่าง วิทยาศาสตร์ (Sciences) เทคโนโลยี (Technology) วิศวกรรมศาสตร์ (Engineering) และคณิตศาสตร์ (Mathematics) เพื่อให้ผู้เรียนนำความรู้ทุกแขนงมาใช้ค้นคว้าเพื่อแก้ปัญหาและพัฒนาสิ่งต่างๆ ในสถานการณ์โลกปัจจุบัน ยิ่งเห็นได้ชัดว่าวิชาความรู้เหล่านี้โดยตัวของมันเองจะไม่สามารถสร้างทักษะชีวิตที่จะนำไปสู่ทักษะในการทำงานร่วมกันและการจัดการความขัดแย้ง ซึ่งคณะผู้สังเคราะห์งานนี้มีได้ปฏิเสธการเรียนรู้อาชีพ STEM แต่ต้องการจะชี้ให้เห็นว่าการเน้นวิชา STEM ถึงแม้จะเป็นสิ่งจำเป็นในการสร้างองค์ความรู้ที่เกี่ยวกับนวัตกรรมใหม่ๆ ในอนาคต แต่ความรู้เหล่านี้ไม่สามารถแก้ปัญหาเก่าที่มีอยู่เดิม และจะเป็นปัญหาที่รุนแรงเพิ่มขึ้นอันเป็นผลจากลักษณะธุรกิจเสรีนิยมใหม่ รวมทั้งสภาพสังคมที่เปลี่ยนไป ถ้าหากไม่สามารถเข้าใจปัญหาทางสังคมอย่างลึกซึ้ง ลำพัง STEM อย่างเดียว รวมทั้งองค์ความรู้ที่เกี่ยวกับคุณธรรม จริยธรรม อีกทั้งความเป็นธรรมในสังคม ถ้าไม่เปลี่ยนไปพร้อมกับการปรับความคิดที่เกี่ยวกับ โครงสร้างเศรษฐกิจและสังคมที่กำลังจะเปลี่ยนไปในทางที่ก่อให้เกิดปัญหาเพิ่มมากขึ้น เฉพาะการศึกษาแต่เพียงอย่างเดียวคงไม่สามารถแก้ปัญหาดังกล่าวได้ และถ้าหากเน้น STEM จนมากเกินไปในขณะที่สังคมไทยไม่มีความจำเป็นที่จะต้องเป็นผู้นำทางด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี แต่ขอให้มีความรู้เพียงพอที่จะติดตามความก้าวหน้าในความรู้เหล่านั้น ในขณะที่สังคมไทยไม่ต้องเผชิญปัญหาความขัดแย้งอย่างรุนแรงก็อาจจะพอเพียง ครั้นนี้จึงเป็นประเด็นที่ผู้เกี่ยวข้องในวงการศึกษจะต้องพิจารณาอย่างรอบคอบ และไม่ปล่อยให้การจัดการศึกษาเป็นไปตามกระแสความก้าวหน้าทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี รวมทั้งนวัตกรรมแต่เพียงอย่างเดียว

4.3.2 เนื้อหาสาระในอนาคตและวิธีการจัดการศึกษา

การศึกษาในส่วนนี้ได้จากงานวิจัยของมูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (2556) ในบทที่ 2 การปรับหลักสูตรแกนกลางและสื่อการเรียนรู้ตามแนวทางการเรียนรู้ในศตวรรษที่ 21 (หน้า 11-82)

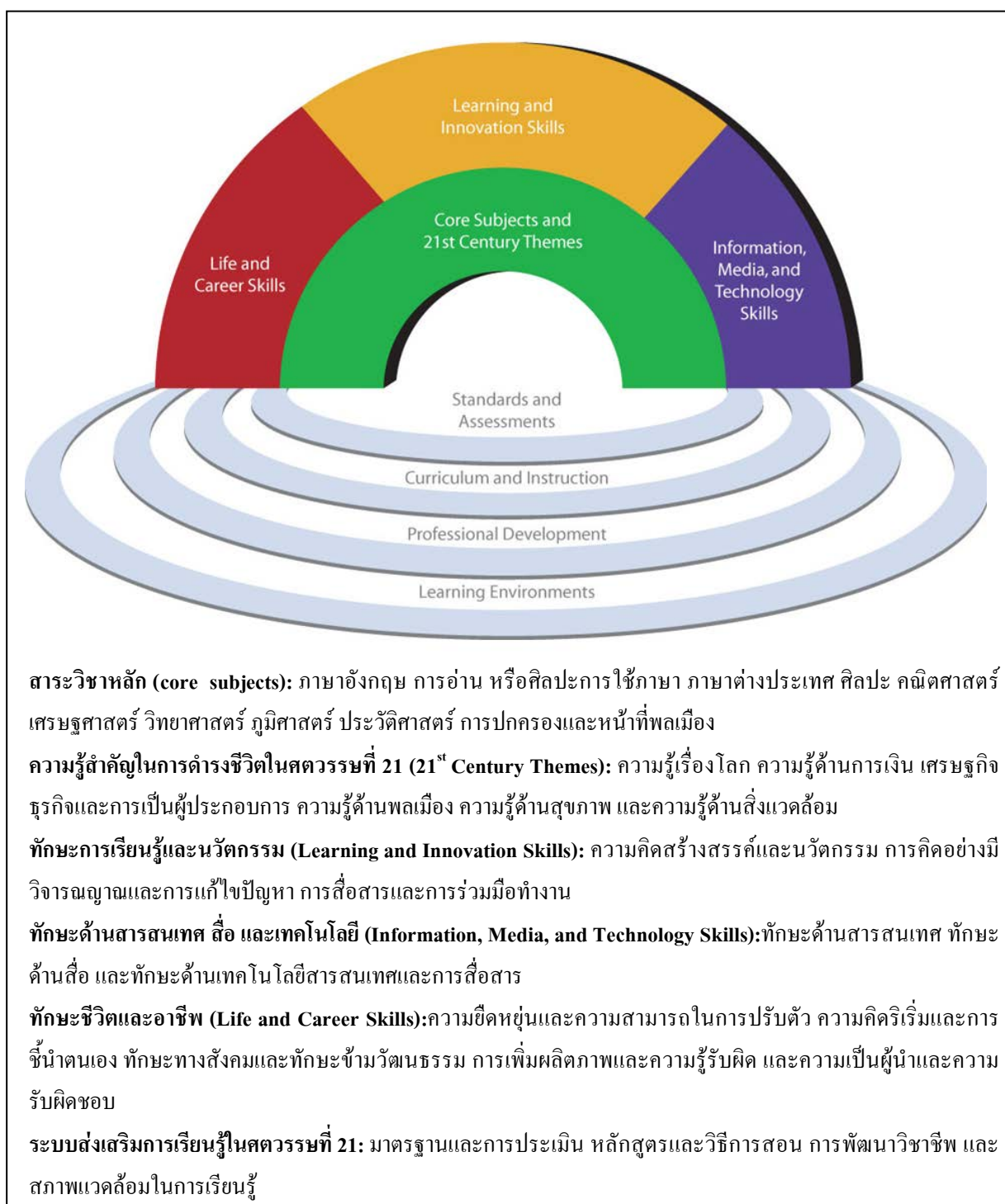
4.3.2.1 ทักษะและเนื้อหาสาระการศึกษาในอนาคต

รายงานนี้ได้ชี้ให้เห็นว่า ไม่ว่าสถานการณ์จะเปลี่ยนไปเช่นใด ทักษะที่จำเป็นต่อการดำเนินชีวิตทั้งในปัจจุบันและอนาคตจะต้องประกอบด้วย 4C's คือ ความคิดอย่างสร้างสรรค์ (Creativity) การคิดอย่างมีวิจารณญาณ (Critical thinking) การสื่อสารอย่างมีประสิทธิภาพ (Communication) และการทำงานร่วมกับผู้อื่นหรือทำงานเป็นทีม (Collaboration) เนื่องจากงานส่วนใหญ่ไม่สามารถทำสำเร็จได้โดยบุคคลเดียว นอกจากนั้นการทำงานเป็นกลุ่มหรือทำงานเป็นทีมจะช่วยให้ได้ความรู้จากการทำงานในลักษณะดังกล่าวเพิ่มพูนมากขึ้น โดยที่ถึงแม้ในทศวรรษที่ผ่านมาทักษะ 4C's ดังกล่าวก็ยังคงมีความจำเป็นแต่ความเข้มข้นในความจำเป็นที่จะต้องมีความรู้ทักษะดังกล่าวทั้งหมดคงจะไม่มากเท่าสิ่งที่ต้องมีในศตวรรษที่ 21 ซึ่งแน่นอนว่าทักษะเหล่านี้จะต้องมีความรู้ด้านเทคโนโลยีสารสนเทศเป็นพื้นฐาน

ส่วนเหตุผลสำคัญที่จะต้องมียุทธศาสตร์เช่นนี้เกิดจากการคมนาคมขนส่งที่จะสะดวกเพิ่มมากขึ้น ทำให้การเคลื่อนย้ายของผู้คนที่มีความแตกต่างและหลากหลายทางวัฒนธรรมเป็นไปโดยสะดวกรวดเร็วยิ่งขึ้น โลกทั้งโลกมีความเชื่อมโยงเกี่ยวพันกันมากขึ้นในลักษณะไร้พรมแดน ขณะที่ปัญหาทั้งหลายก็กลายเป็นปัญหาข้ามพรมแดน เริ่มจากปัญหาที่ทุกคนรับทราบ คือ ปัญหาโลกร้อน ปัญหาโรคระบาดใหญ่ๆ ที่ยังไม่มีวิธีการรักษาหรือป้องกันอย่างชัดเจน ปัญหามลภาวะ วิกฤตเศรษฐกิจ การก่อการร้าย การค้ามนุษย์ ปัญหายาเสพติด การแข่งขันกลายเป็นเรื่องที่ล้ำสมัยเพราะแนวคิดเช่นนี้จะยิ่งสร้างปัญหาที่มีอยู่แล้วให้ทวีความรุนแรงยิ่งขึ้น ทางออกที่ถูกต้องก็ต้องเล็งคิดที่จะแข่งขันและแสวงหาความร่วมมือในการหาทางออกสำหรับปัญหาที่ยากเหล่านี้ ถ้าหากประสงค์จะให้มนุษยชาติยังมีความหวังที่จะรอดและอยู่ร่วมกันอย่างสันติสุข การจำเป็นที่จะพึ่งพากันมากขึ้นเพื่อร่วมกันแก้ปัญหาที่มีความยากและสลับซับซ้อนจึงเป็นสาระสำหรับที่จะนำไปสู่การจัดการเนื้อหาของการศึกษาให้รับมือกับการเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้นได้

ภาคีเพื่อทักษะแห่งศตวรรษที่ 21 (Partnership for 21st Century Skill: P21) ได้เสนอสาระหลักและความรู้สำคัญในการดำรงชีวิตในศตวรรษที่ 21 รวมทั้งทักษะ 4C's สารสนเทศ สื่อ และเทคโนโลยี ประกอบกับทักษะชีวิตและอาชีพเข้าด้วยกัน และเชื่อมโยงกับระบบส่งเสริมการเรียนรู้รอบด้านอันประกอบด้วย มาตรฐานและการประเมิน หลักสูตรและวิธีการสอน การพัฒนาวิชาชีพและสภาพแวดล้อมในการเรียนรู้

แผนภาพที่ 4.1 กรอบความคิดเพื่อการเรียนรู้ในศตวรรษที่ 21 โดยภาคีเพื่อทักษะแห่งศตวรรษที่ 21



ที่มา: รายงานฉบับสมบูรณ์ “การจัดทำยุทธศาสตร์การปฏิรูปการศึกษาขั้นพื้นฐานให้เกิดความรับผิดชอบ” มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อพัฒนาประเทศไทย (2556)

มีกลุ่มอื่นที่อ้างในรายงานของ TDRI (2556) อันประกอบด้วย OECD ห้องวิจัยเขตภาคกลาง ตอนเหนือ (NCREL) และกลุ่มเมทิริ(Metiri Groups) สมาคมเทคโนโลยีการศึกษานานาชาติ (ISTE) หรือ ศูนย์บริการทดสอบทางการศึกษา (ETS) สำหรับ NCREL / Metiri Groups เสนอพื้นฐานความรู้ในยุคดิจิทัล การคิดเชิงประดิษฐ์ การสื่อสารอย่างมีประสิทธิภาพ และได้เพิ่ม ความรู้เชิงทัศนภาพ (Visual literacy) ความรู้เชิงพหุวัฒนธรรม (Multicultural literacy) ซึ่งไม่มีในกรอบความคิดของ P21 ส่วน OECD เน้นความสามารถทางอารมณ์ การปฏิสัมพันธ์กับผู้อื่น การกำหนดชีวิตของตนเองโดยอิสระ เช่น ความสามารถในการวางแผนชีวิตตนเอง การปกป้องและการยืนยันสิทธิและผลประโยชน์และความต้องการของตนเอง

แต่ทั้งนี้ P21 มิได้เสนอทักษะสำหรับศตวรรษที่ 21 แต่เพียงอย่างเดียว ยังได้เสนอให้เชื่อมโยง ทักษะ (Skills) และเนื้อหาของวิชา (Content) รวมทั้งคุณลักษณะที่พึงประสงค์ (Character) เพื่อให้ได้ออกมา เป็นผลลัพธ์หรือสัมฤทธิ์ผลจากการเรียนรู้ทั้งหมดที่เกิดขึ้น

แผนภาพที่ 4.2 ผลสัมฤทธิ์ในการเรียนรู้ที่จำเป็นสำหรับศตวรรษที่ 21



ที่มา: รายงานฉบับสมบูรณ์ “การจัดทำยุทธศาสตร์การปฏิรูปการศึกษาขั้นพื้นฐานให้เกิดความรับผิดชอบ” มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (2556)

อย่างไรก็ตาม คณะผู้สังเคราะห์มีความเห็นว่าถ้าหากเอาแนวความคิดเหล่านี้ประยุกต์เข้ากับกรณีของประเทศไทย จุดเน้นของเนื้อหาบางเนื้อหา รวมทั้งคุณลักษณะบางอย่างอาจจะต้องมีการปรับเปลี่ยนไปให้สอดคล้องกับวิถีชีวิตของผู้นคนในประเทศไทย เพราะแนวคิดดังกล่าวมาจากประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศตะวันตกเป็นหลัก (เช่นกรณีของ OECD) โดยในกรณีของคนในเมืองใหญ่อาจจะต้องมีความรับผิดชอบตามปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง ซึ่งหมายถึงการคิดจะทำแต่เหตุที่ดีเพื่อจะได้ผลที่ดี

แก่ตนเองและสังคม โดยยึดประโยชน์สุข คือความสุขอันเกิดจากการสร้างหรือทำประโยชน์ให้แก่ผู้อื่นเป็นหลัก เพื่อมิให้ตนเองตกอยู่ในความประมาทและความโลภ ส่วนในกรณีของคนในชนบทนั้น คุณลักษณะที่ดีก็คือ ความเอื้ออาทร ความเอื้อเฟื้อเผื่อแผ่ การช่วยเหลือแบ่งปัน ซึ่งถ้าหากคนในชนบทมีคุณลักษณะเช่นนี้ เนื้อหาความรู้เรื่องการเมืองของโลก ความสลับซับซ้อนของระบบการเงินอาจจะไม่มีความจำเป็น เพราะความรู้เหล่านั้นมิช่วยให้ชีวิตมีความสุขอย่างแท้จริง แต่จะต้องเข้าใจธรรมชาติของชีวิตและสิ่งที่อยู่ใกล้ตัวอย่างลึกซึ้งมากกว่า

4.3.2.2 วิธีการจัดการการศึกษาในอนาคต

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วก่อนหน้านี้ คณะผู้สังเคราะห์มีความเห็นว่าการเรียนการสอนในอนาคตจะต้องเป็นไปตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 ซึ่งยังมีความทันสมัยเนื่องจากเป็นเรื่องใหม่ ในขณะนั้นที่เน้นให้นักเรียนเป็นศูนย์กลางของการเรียนรู้ เพราะเป็นรูปแบบที่นักการศึกษาทั่วโลกยอมรับกันแล้วว่าเป็นรูปแบบหรือวิธีการจัดการศึกษาที่ทำให้ผู้เรียน “คิดเป็น และแก้ปัญหาเป็น” เนื่องจากผู้เรียนจะต้องคิดเองและแก้ปัญหาด้วยตนเอง ครูมีหน้าที่ช่วยแนะและร่วมเรียนรู้กับนักเรียนด้วยเท่านั้น แต่มิได้หมายความว่าครูไม่ต้องทำอะไรเลย ซึ่งเป็นความเข้าใจผิดและมีปัญหามากภายหลังจากที่พระราชบัญญัติดังกล่าวมีผลบังคับใช้ไม่นาน แต่ปัจจุบันการทำหน้าที่ในการเตรียมความพร้อม ให้คำแนะนำ (Coaching) กับนักเรียนนั้น ความจริงครูต้องทำการบ้านล่วงหน้ามากพอสมควรมากกว่าวิธีการ “ถ่ายทอดความรู้” จากครูไปสู่นักเรียน และได้มีการศึกษาหาแนวทางหรือการจัดการเรียนโดยให้ผู้เรียนเป็นศูนย์กลาง ในปัจจุบันเริ่มที่จะเป็นที่ตกลงกันโดยทั่วไปแล้วว่า การศึกษาโดยเอาปัญหาจริงเป็นตัวตั้ง (Problem-based learning) หรือการจัดทำโครงงาน (Project-based learning) และการเรียนรู้จากการออกแบบ (Design-based learning) เป็นวิธีการจัดการศึกษาที่ทุกคนมีความสามารถเรียนรู้และพัฒนาตนเองได้ และถือว่าผู้เรียนมีความสำคัญที่สุด หรือเป็นศูนย์กลางของการเรียนรู้ ซึ่งแนวทางดังกล่าวได้ถูกประยุกต์ใช้ในประเทศสิงคโปร์ ซึ่งถือว่าเป็นประเทศที่มีคุณภาพการศึกษาดีที่สุดในโลกในปัจจุบัน (2558) ตามการจัดอันดับของ OECD ที่เสนอวิสัยทัศน์ที่เรียกว่า “สอนให้น้อยลง เรียนรู้ให้มากขึ้น” (Teach less, Learn more) โดยครูต้องเป็นผู้ทบทวนคำถามกับตัวเองว่า “สอนอะไร” และ “สอนอย่างไร” ซึ่งทั้งสองคำถามนั้น คำถามแรกเป็นปรัชญา Reconstructionism ส่วนสอนอย่างไรเป็นปรัชญาของ Progressivism “สอนอะไร” ในความหมายของ Reconstructionism ก็คือ สอนในเรื่องที่เป็นความจำเป็นและเป็นความต้องการของสังคมที่อยู่รอบตัวของนักเรียนในขณะนั้นหรือจำเป็นต้องรู้ในอนาคต แต่วิธีการสอนอาจจะไม่ต้องสอนในรายละเอียดทั้งหมด แต่เลือกเอาส่วนที่มีความสำคัญมาเสนอ ที่เหลือเป็นเรื่องที่นักเรียนสามารถไปศึกษาค้นคว้ามาเพิ่มเติมได้จากการ “สอนให้น้อยลง เรียนรู้ให้มากขึ้น” โดยการใช้เทคโนโลยีมาสนับสนุนการเรียนรู้ของนักเรียนด้วยตัวเอง หรือการศึกษาค้นคว้าจากสถานที่หรือแหล่งข้อมูลเชิงประจักษ์ที่มีอยู่จริง ส่วน “การสอนอย่างไร” จะเน้นให้นักเรียนเข้าใจ “แนวคิดหลัก” “คำถามสำคัญ” และ “ระเบียบวิธีคิดหลัก” ของสาระวิชาที่เรียนนั้นๆ ภายใต้บริบทหรือสถานการณ์จริง การเรียนรู้ในลักษณะดังกล่าวคือการเรียนรู้ตามปรัชญา Constructionism แต่เนื่องจากการทำงานต่อไปในอนาคตจะต้องทำงานเป็นกลุ่มหรือทำงานเป็นทีมเพื่อทำให้เกิดความรู้เพิ่ม

มากขึ้นและเป็นการฝึกการทำงานร่วมกับผู้อื่นอย่างมีความสุขได้ด้วย ดังนั้นจึงจำเป็นต้องนำหลักปรัชญา Constructionism เข้ามาประกอบด้วย การจัดการเรียนรู้แบบ Constructionism เป็นการเรียนรู้แบบใหม่ที่เกิดขึ้นจากเทคโนโลยีที่พัฒนาอย่างต่อเนื่อง มีการเชื่อมโยงความรู้จากแหล่งต่างๆ มากมายและเป็นองค์ความรู้ที่เป็นปัจจุบัน ทำให้มนุษย์เกิดการเรียนรู้อย่างต่อเนื่อง (<http://www.gotoknow.org/posts/558467/9/7/2558> 13:24) ลักษณะดังกล่าวจะทำให้บทบาทของการศึกษาในระบบและนอกระบบลดความสำคัญลง ขณะที่การศึกษาตามอัธยาศัยจะมีความสำคัญมากขึ้น ความจำเป็นที่จะต้องมีระบบ “แฟ้มประจำตัว” (Portfolio) ที่จะช่วยให้มีการเทียบโอนความรู้จากการศึกษาทั้ง 3 ระบบ รวมทั้งการเรียนรู้จากประสบการณ์ในรูปแบบที่หลากหลายจะยังมีความสำคัญมากขึ้นในอนาคต

4.4 สรุปประเด็นเพื่อการพิจารณา

จากประเด็นที่ได้นำเสนอในบทนี้จะเห็นได้ชัดว่า ถึงแม้เป้าหมายของการศึกษาจะต้องรับใช้การพัฒนาประเทศด้วยการสร้างพลเมืองของชาติให้เป็นผู้ที่มีความประพฤติดี มีความรู้ความสามารถ และสามารถดำรงชีวิตในสังคมประเทศอย่างมีความสุข แต่เป็นการรับใช้เป้าหมายการพัฒนาประเทศในระยะยาว หรือในปัจจุบันอาจจะกล่าวว่าเป็นการพัฒนาประเทศ “อย่างยั่งยืน” ซึ่งจะต้องดำเนินไปตามกรอบแผนการศึกษาของชาติ และถึงแม้การศึกษาของชาติควรจะสอดคล้องหรือเป็นไปในทิศทางเดียวกันกับการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ แต่เป็นไปได้ที่แผนพัฒนาการศึกษาจะถูกออกแบบให้รับใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศซึ่งมีระยะของแต่ละแผนเพียง 5 ปี เนื่องจากการผลิตกำลังคนในแต่ละรุ่นใช้ระยะเวลาที่ยาวนานกว่า ในทางตรงกันข้าม การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศควรจะมีมุ่งไปที่เป้าหมายการพัฒนา “ที่ยั่งยืน” เช่นเดียวกับการจัดการศึกษา

แต่ในขณะเดียวกันงานนี้ก็ชี้ให้เห็นว่าในศตวรรษที่ 21 มีปัจจัยเสี่ยงร่อยุ่ข้างหน้ามากมาย โดยที่ปัจจัยเสี่ยงเหล่านั้นไม่สามารถจะจัดการได้ด้วยการจัดการศึกษาแต่เพียงอย่างเดียว แต่จะต้องปรับทิศทางการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมให้สอดคล้องกับแนวทางพัฒนาการศึกษาด้วย ทั้งนี้ในด้านการศึกษาก็มีปรัชญาที่เกี่ยวข้องที่นำมาเสนอในบทนี้อยู่สองปรัชญาที่สำคัญคือ Progressivism ซึ่งมีพื้นฐานความคิดในการจัดการศึกษาเพื่อให้ปัจเจกบุคคลสามารถบรรลุศักยภาพสูงสุดได้เต็มสมรรถภาพที่แต่ละบุคคลพึงมี และเพื่อให้บรรลุผลดังกล่าว การเรียนรู้โดยกำหนดให้ผู้เรียนเป็นศูนย์กลางตามปรัชญา Constructionism เป็นสิ่งที่นักการศึกษาในปัจจุบันส่วนใหญ่ยอมรับว่าเป็นวิธีการที่สำคัญด้วยการตั้งคำถามว่า How to learn? ซึ่งมีคำตอบที่เป็นตัวอย่างก็คือการเรียนรู้โดยใช้โครงงานเป็นสำคัญ (Project based learning) การเรียนรู้โดยใช้ปัญหาเป็นสำคัญ (Problem based learning) หรือการเรียนรู้โดยการออกแบบเพื่อให้ผู้เรียนรู้ค้นคว้าหาความรู้เพิ่มเติมด้วยตัวเองหรือโดยกลุ่ม (Design based learning) เป็นต้น แต่จุดอ่อนของการศึกษาแบบนี้ ถึงแม้จะเน้นการเรียนรู้เป็นกลุ่ม ซึ่งก็ช่วยแก้ปัญหาที่เกิดจากความเป็นปัจเจกบุคคลได้บ้าง แต่จุดเน้นก็ยังอยู่ที่ศักยภาพหรือสมรรถภาพของปัจเจกบุคคลแต่ละคน ซึ่งสอดคล้องกับลัทธิเศรษฐกิจเสรีนิยมใหม่ที่สร้างความเจริญ

ทางวัตถุให้แก่โลกมากมาย แต่ก็มาพร้อมกับการสร้างปัญหาความเหลื่อมล้ำทางสังคมและก่อให้เกิดความเสี่ยงต่างๆ ตามมา

ส่วนอีกแนวทางหนึ่งคือ ปรัชญา Reconstructionism เน้นคำถาม What to learn? ซึ่งเป็นคำถามที่ Progressivism ไม่ให้ความสนใจ แต่จะเป็นคำถามที่กระตุ้นให้คิดถึงการอยู่ร่วมกัน โดยมีปัญหาน้อยที่สุดหรือการอยู่ร่วมกันอย่างปกติสุข หรือการพัฒนาอย่างยั่งยืนก็อาจจะกล่าวได้ แนวทางเช่นนี้สอดคล้องกับแนวทางปฏิรูปหรือการก้าวออกจากลัทธิเศรษฐกิจเสรีนิยมใหม่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งส่วนที่ก่อให้เกิดเป็นปัญหาและความเสี่ยง ทั้งนี้แม้ในปรัชญาดังกล่าวจะตั้งคำถามว่า What to learn? แต่ก็ไม่สามารถปฏิเสธวิธีการเรียนรู้ที่เน้นผู้เรียนเป็นศูนย์กลางได้เช่นกันตามปรัชญาของ Constructionism ดังนั้นการจะเรียนอะไรจึงมิใช่การยึดยึดเนื้อหาให้ผู้เรียน แต่เป็นการออกแบบการเรียนรู้เพื่อให้ผู้เรียนนั้นศึกษาได้ด้วยตนเองและค้นพบคำตอบด้วยตนเอง

ภายใต้ภาวะความเสี่ยงดังกล่าว ปรัชญา Reconstructionism จึงเป็นปรัชญาการศึกษาที่สอดคล้องกับแนวคิดปฏิรูปเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืนในบริบทของประเทศไทย ก็คือการพัฒนาประเทศตามปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว แต่ทั้งนี้มิได้มีความหมายว่าประเทศไทยไม่ควรจะติดตามความก้าวหน้าทางด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี แต่จะต้องคำนึงถึงต้นทุนและผลได้ที่ตามมาประกอบด้วย

อย่างไรก็ตามการพัฒนาประเทศบนพื้นฐานปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงเป็นการพัฒนามนุษย์บนพื้นฐานความไม่ประมาท สามารถลดความเสี่ยงจากความไม่แน่นอนต่างๆ ที่เกิดจากเศรษฐกิจโลกาภิวัตน์ภายใต้การครอบงำของเศรษฐกิจเสรีนิยมใหม่ได้ ดังนั้นทิศทางการพัฒนาประเทศโดยรวมจะต้องพยายามหันออกจากทิศทางดังกล่าวไปสู่ทิศทางของปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงเป็นสำคัญ แต่ในขณะเดียวกันเป็นธรรมชาติของผู้คนในสังคมเมืองที่มีชีวิตอยู่ด้วยการสนับสนุนจากความก้าวหน้าของเทคโนโลยีในรูปแบบต่างๆ การที่จะไม่ส่งเสริมให้ชุมชนในเมืองและการศึกษาในเมืองใหญ่ รวมทั้งในสถาบันการศึกษาสำคัญไม่ติดตามความก้าวหน้าของ STEM ย่อมเป็นความคิดที่ไม่ถูกต้อง แต่ในขณะเดียวกันการศึกษาสำหรับชุมชนในชนบทหรือชุมชนท้องถิ่น รวมทั้งชุมชนของผู้ที่ด้อยฐานะทางเศรษฐกิจในเมืองจะให้ความสำคัญกับความไม่ประมาท การมีชีวิตอย่างมีความสุข และการมีชีวิตอยู่อย่างพอเพียง ซึ่งจะต้องมีพื้นฐานทางคุณธรรมและจริยธรรมที่มั่นคงแข็งแรงพอสมควร เป็นสิ่งที่มีความจำเป็นอย่างยิ่งสำหรับกลุ่มคนเหล่านี้ เพื่อให้เกิดเป็นภูมิคุ้มกันที่จะไม่ต้องตกเป็นเหยื่อของทุนนิยมในรูปของเศรษฐกิจเสรีนิยมใหม่

ดังนั้นจึงจำเป็นต้องมีการกำหนดทิศทางการพัฒนาและการจัดการศึกษาให้สอดคล้องกับความจำเป็นของกลุ่มคนลักษณะต่างๆ ในสังคม เป็นการสร้างความหลากหลายให้เป็นภูมิคุ้มกัน เป็นสิ่งที่จำเป็นแต่ในขณะเดียวกันจะต้องวางจุดเน้นในแต่ละกรณีให้เหมาะสม ข้อเสนอของมูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (2556) ถึงแม้ว่าโดยหลักการแล้วจะเป็นสิ่งที่ดี แต่ในการปฏิบัติจริงจะต้องมีจุดเน้นที่แตกต่างกันของแต่ละกลุ่มที่มีความหลากหลาย แต่ที่จะต้องเหมือนกันในความรู้ความเข้าใจทางการศึกษาในขณะนี้ก็คือ ไม่ว่าการจัดการศึกษาเพื่อพัฒนาสมรรถภาพของปัจเจกบุคคลที่อาจจะมีความเสี่ยงสูง หรือ

การศึกษาเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน ที่ความสามารถในการลดความเสี่ยงเป็นปัจจัยที่สำคัญ การหาความรู้ด้วยตัวเองของผู้เรียนจะยิ่งมีความสำคัญมากขึ้น ซึ่งจะนำไปสู่สิ่งที่น่าจะเกิดขึ้นในอนาคตภายในศตวรรษนี้ก็คือ การศึกษาในระบบและนอกระบบจะลดความสำคัญลง ขณะที่การศึกษาตามอัธยาศัยจะยิ่งมีความสำคัญมากขึ้นในอนาคต ดังนั้นแนวโน้มในการผลิตบุคลากรครู ผู้ที่จะเปลี่ยนจากผู้ให้ความรู้มาเป็นผู้ส่งเสริมให้เกิดการเรียนรู้ได้ด้วยตัวเอง จึงเป็นปัจจัยร่วมที่สำคัญที่จำเป็นจะต้องคำนึงถึงตั้งแต่บัดนี้เป็นต้นไป

บทที่ 5

สิทธิและหน้าที่ทางการศึกษา ระบบการศึกษา แนวการจัดการศึกษา การบริหารและการจัดการศึกษา

5.1 ประเด็นการสังเคราะห์

การสังเคราะห์ในบทนี้และบทที่ 6 จะเป็นการสังเคราะห์งานวิจัยภายใต้กรอบแนวคิดที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 เพราะพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวมีความก้าวหน้าล้ำสมัยและยังเป็นแนวคิดที่สามารถใช้ได้ในปัจจุบันรวมทั้งในอนาคต ถ้าหากการศึกษาในระบบและนอกระบบยังมีความสำคัญกว่าการศึกษาตามอัธยาศัย ซึ่งถึงแม้ในที่สุดการศึกษาตามอัธยาศัยจะมีบทบาทนำในที่สุด แต่ก็ยังคงต้องอาศัยระยะเวลาในอนาคตไม่ต่ำกว่า 20 ปี ต่อจากนี้ ซึ่งในภาพรวมของการจัดการศึกษาตามนัยของกรอบพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 ดังกล่าวสรุปได้ว่า พระราชบัญญัติต้องการให้เกิดการศึกษาสำหรับทุกคน (Education for all) ในหมวดสิทธิและหน้าที่ทางการศึกษา ส่วนระบบการศึกษานั้นเน้นการเชื่อมโยงของการศึกษาทุกรูปแบบ คือ การศึกษาในระบบ นอกระบบ และตามอัธยาศัย ในลักษณะที่เป็นการศึกษาตลอดชีวิต (Life-long education) ขณะที่แนวการจัดการศึกษาเน้นผู้เรียนเป็นสำคัญ ขณะที่การบริหารและการจัดการศึกษาเน้นการกระจายอำนาจในการจัดการศึกษาไปสู่สถานศึกษาและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในที่สุด จึงจะเห็นว่ากรอบความคิดดังกล่าวมีความก้าวหน้าและล้ำสมัยไปสู่นานาคอยู่แล้ว จึงขึ้นอยู่กับว่าการสังเคราะห์งานวิจัยที่เกิดจากผลการปฏิบัติจริงมีปัญหาอะไรบ้างหรือไม่ มีการบิดเบือนการดำเนินงานให้เปลี่ยนแปลงไปจากแนวทางนี้หรือไม่

5.2 สิทธิและหน้าที่ทางการศึกษา

จากการศึกษาของ วิเชียร เกตุสิงห์ สำนักเลขาธิการสภาการศึกษา (2553) “ในรายงานการวิเคราะห์โอกาสและคุณภาพทางการศึกษาของประชากรวัยเรียนระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน ปีการศึกษา 2550-2551” ได้เสนอผลการศึกษาไว้ดังนี้

1) คนไทยกลุ่มอายุ 3-5 ปี ซึ่งก็คือการศึกษาในระดับปฐมวัยหรือก่อนวัยเรียนในภาพรวมทั้งประเทศได้รับการศึกษาร้อยละ 53.7 เพศชายมีโอกาสมากกว่าเพศหญิง ร้อยละ 5.2 กรณีที่เพศชายมีโอกาสมากกว่าเพศหญิง อาจเป็นเพราะความไม่สะดวกหรือความไม่พร้อม หรือความไม่จำเป็นในการส่งเด็กเพศหญิงไปสถานศึกษาในระดับปฐมวัยในชนบท

2) คนไทยกลุ่มอายุ 6-11 ปี ซึ่งก็คือระดับประถมศึกษาในภาพรวมของประเทศได้รับการศึกษาร้อยละ 93 เพศชายได้รับการศึกษามากกว่าเพศหญิงร้อยละ 8.5 จังหวัดที่มีอัตราได้รับการศึกษาสูงสุดคือ กรุงเทพมหานครสะท้อนผู้ที่มีฐานะยากจนยังมีปัญหาที่จะส่งบุตรหลานไปโรงเรียน

3) คนไทยกลุ่มอายุ 12-14 ปี ซึ่งก็คือมัธยมศึกษาตอนต้นในภาพรวมของประเทศได้รับการศึกษาร้อยละ 88 เพศชายมีโอกาสมากกว่าหญิงร้อยละ 3.3 จะเห็นได้ว่าความแตกต่างระหว่างชาย

หญิงเริ่มลดลงเนื่องจากกรณีของไทย เด็กผู้หญิงจะทำคะแนนได้ดีกว่าผู้ชาย ดังนั้นเมื่อได้รับโอกาสทางการศึกษา บิดามารดาที่จะสนับสนุนให้ศึกษาต่อ

4) คนไทยกลุ่มอายุ 15-17 ปี ซึ่งก็คือมัธยมปลายในภาพรวมได้รับการศึกษาร้อยละ 62.4 เพศชายและหญิงได้รับโอกาสอยู่ในระดับที่ใกล้เคียงกันเป็นการยืนยันความสามารถในการศึกษาของเด็กหญิงของไทยที่มีความสามารถทางการศึกษาโดยเฉลี่ยสูงกว่าเด็กชาย เนื่องจากการให้ความสนใจในกิจกรรมอื่นๆ ที่ไม่ส่งเสริมการเรียนรู้มีน้อยกว่าเด็กชาย

การขยายกลุ่มอายุเพิ่มขึ้น 1 ปี เป็นการสะท้อนความคาบเกี่ยวของกลุ่มอายุกับช่วงชั้นการศึกษา

5) คนไทยกลุ่มอายุ 6-12 ปี ในภาพรวมทั้งประเทศได้รับการศึกษาร้อยละ 91 เพศชายมีโอกาสได้รับการศึกษามากกว่าเพศหญิง ร้อยละ 5.6

6) คนไทยกลุ่มอายุ 12-17 ปี ในภาพรวมทั้งประเทศได้รับการศึกษาร้อยละ 75 โดยประชากรเพศชายมีโอกาสมากกว่าหญิงร้อยละ 1.5

7) คนไทยกลุ่มอายุ 6-17 ปี ในภาพรวมทั้งประเทศประชากรกลุ่มนี้มีโอกาสได้รับการศึกษาโดยรวมประมาณ 83.6 โดยประชากรเพศชายได้รับโอกาสมากกว่าเพศหญิงร้อยละ 4.06

อัตราการได้รับโอกาสสุทธิ

อัตราการได้รับโอกาสสุทธิระดับประถมศึกษาของคนไทย เท่ากับร้อยละ 90.7 โดยประมาณ

อัตราการได้รับโอกาสสุทธิระดับมัธยมศึกษาของคนไทย เท่ากับร้อยละ 78.5

อัตราการได้รับโอกาสสุทธิระดับมัธยมศึกษาตอนปลายของคนไทยทั้งประเทศร้อยละ 52.9

อัตราการได้รับโอกาสสุทธิระดับการศึกษาภาคบังคับของคนไทยคือค่าเฉลี่ยระหว่างประถมศึกษา กับมัธยมศึกษาตอนต้นทั้งประเทศร้อยละ 89.7

อัตราการเรียนต่อ

อัตราการเรียนต่อชั้นมัธยมศึกษาตอนต้นของผู้จบระดับประถมศึกษา ในภาพรวมทั้งประเทศ อัตราการเรียนต่อชั้นมัธยมศึกษาตอนต้นเท่ากับร้อยละ 96.8 สะท้อนภาพการศึกษาภาคบังคับที่ผู้สำเร็จการศึกษาระดับประถมศึกษาจะต้องศึกษาต่อจนจบชั้นมัธยมศึกษาตอนต้น

อัตราการเรียนต่อชั้นมัธยมศึกษาตอนปลายของผู้จบระดับมัธยมศึกษาตอนต้น ในภาพรวมทั้งประเทศ อัตราการเรียนต่อชั้นมัธยมศึกษาตอนต้นเท่ากับร้อยละ 86.4

ข้อมูลดังกล่าวสะท้อนความสามารถในการจัดการศึกษาให้ครอบคลุมกลุ่มเป้าหมายของประเทศไทย ภายหลังจากที่ได้มีการปฏิรูปการศึกษาดำเนินไปแล้วเป็นเวลา 8-9 ปี ตัวเลขที่ขาดไปจากร้อยละร้อย มีสาเหตุสำคัญจากฐานะทางเศรษฐกิจของบิดามารดาหรือผู้ปกครอง ส่วนหนึ่งอาจจะต้องย้ายตามบิดามารดา โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่บิดามารดามีอาชีพเป็นแรงงานรับจ้างที่จะต้องอพยพไปตามแหล่งงานต่างๆ ที่มีอยู่ อีกประเภทหนึ่งนั้นอาจจะบวชเป็นสามเณรจะไม่ถูกนับรวมเข้าอยู่ใน

สถิติดังกล่าว ซึ่งตัวเลขที่นำมาแสดงได้สะท้อนความก้าวหน้าในเชิงปริมาณของการจัดการศึกษาของไทยในระดับหนึ่ง (2558)

หกปีต่อมา พิริยะ ผลพิรุฬห์ (2558) ได้ศึกษาถึงการครอบคลุมของระบบการศึกษาไทย พบว่ายังคงมีความก้าวหน้าเพิ่มขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเชิงปริมาณ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในระดับชั้นมัธยมศึกษา และมัธยมศึกษาตอนปลาย/อาชีวศึกษา ขณะที่อุดมศึกษาที่มีการขยายตัวอย่างรวดเร็วจากร้อยละ 39.0 ในปี 2543 ถึงร้อยละ 62.5 ในปี 2550 จากนั้นอัตราดังกล่าวยังคงลดลงอย่างต่อเนื่อง ซึ่งสะท้อนความสามารถในการเข้าถึงการอุดมศึกษาของผู้เรียนเอง ประกอบกับทุนกู้ยืมเพื่อการศึกษาที่มีปริมาณลดลงเนื่องจากอัตราการใช้ทุนคืนมีไม่มากพอ ซึ่งก็อาจเป็นเหตุผลที่สำคัญด้วยเช่นกัน ขณะที่งบประมาณของกระทรวงศึกษามีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง ตั้งแต่ปี 2543 เป็นต้นมา ยกเว้นปี 2544 2545 และ 2551 ที่มีอัตราเพิ่มต่ำกว่าร้อยละ 3 และติดลบในปี 2553 นอกจากนั้นอัตราขยายตัวจะอยู่ในระดับสูงตั้งแต่ร้อยละ 5 ขึ้นไป (ดูตาราง 5.1)

ในปี 2556 มีจำนวนนักเรียน/นักศึกษาในระบบโรงเรียนรวมทั้งสิ้น 13,606,743 คน โดยเกือบทั้งหมด (ร้อยละ 91.7 หรือ 12,482,248 คน) เป็นโรงเรียนที่อยู่ในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ โดยภายในกระทรวงศึกษาธิการนี้อยู่ในสังกัดสำนักงานการศึกษาขั้นพื้นฐานมากที่สุดคือ 7,243,713 คน (ร้อยละ 53.24) รองลงมาได้แก่ สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการศึกษาเอกชน (ภายใต้สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ) จำนวน 2,459,927 คน (หรือร้อยละ 10.08) สังกัด สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาจำนวน 2,125,101 คน (หรือร้อยละ 15.62) สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษาจำนวน 652,788 คน (หรือร้อยละ 4.8) และ โรงเรียนมหิดลวิทยานุสรณ์ (องค์การมหาชน) จำนวน 719 คน (ร้อยละ 0.1) นอกจากนี้ยังมีนักเรียน/นักศึกษาในสังกัดอื่นๆ นอกเหนือจากกระทรวงศึกษาอีก 1,124,495 คน (หรือร้อยละ 8.3) ซึ่งอยู่ภายใต้สังกัดของกรุงเทพมหานคร กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ กระทรวงสาธารณสุข กระทรวงคมนาคม กระทรวงกลาโหม กระทรวงวัฒนธรรม กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ และสำนักงานตำรวจแห่งชาติ (ตารางที่ 5.1) โดยเมื่อจำแนกตามระดับชั้นพบว่าอยู่ในระดับประถมศึกษามากที่สุดเป็นจำนวน 4,905,460 คน (ร้อยละ 36.05) รองลงมาได้แก่ระดับมัธยมศึกษา (ร้อยละ 33.33) ระดับอุดมศึกษา (ร้อยละ 17.76) และระดับปฐมวัย (ร้อยละ 12.85) ตามลำดับ (ตารางที่ 5.2)

ถ้าจะวิเคราะห์ถึงตัวชี้วัดทางการศึกษาของประเทศไทยในด้านปริมาณเราสามารถกล่าวได้ว่าระบบการศึกษาไทยค่อนข้างประสบความสำเร็จอย่างสูงในการขยายโอกาสทางการศึกษาให้กับนักเรียนอย่างทั่วถึงในการเป็นการศึกษาเพื่อปวงชน (Mass education) โดยสังเกตได้จากร้อยละของจำนวนนักเรียนที่ลงทะเบียนเรียนต่อประชากรในวัยเรียน (Gross enrollment rate) ที่แสดงว่าในปัจจุบัน นักเรียนไทยทุกคนได้เรียนในระดับประถมศึกษา ในขณะที่นักเรียนเกือบร้อยละ 97 สำเร็จการศึกษาในระดับมัธยมศึกษา ซึ่งเป็นการศึกษาภาคบังคับ (Compulsory education) โดยความสำเร็จนี้สะท้อนออกมาให้เห็นว่า สัดส่วนของนักเรียนที่ลงทะเบียนเรียนในระดับชั้นมัธยมศึกษาเพิ่มขึ้นจาก

ร้อยละ 82.7 ในปี พ.ศ.2543 เป็นร้อยละ 96.8 ในปี พ.ศ.2556 ในขณะที่การศึกษาในระดับอุดมศึกษาเป็นชั้นที่ประสบความสำเร็จในเชิงปริมาณมากที่สุด โดยมีสัดส่วนของการลงทะเบียนในระดับอุดมศึกษาเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 39 ในปี พ.ศ.2543 เป็นร้อยละ 46.5 ในปี พ.ศ.2556 อย่างไรก็ตามเป็นที่น่าสนใจจากตารางที่ 5.3 อัตราการศึกษาสูงสุดของมัธยมศึกษาตอนต้นอยู่ในปี 2553 และ 2554 ซึ่งมีอัตราส่วนนักเรียนสูงถึงร้อยละ 98.0 และ 98.4 ตามลำดับ อัตราส่วนที่ลดลงในปี 2555 และ 2556 อาจจะสะท้อนปัญหาเศรษฐกิจของผู้ปกครอง อีกส่วนหนึ่งอาจจะสะท้อนการเคลื่อนไหวของแรงงานต่างด้าวในฐานะผู้ปกครองของเด็กส่วนหนึ่งด้วย ขณะที่มัธยมศึกษาตอนปลายและอาชีวศึกษาสัดส่วนดังกล่าวยังเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง

ตารางที่ 5.1 จำนวนนักเรียน/นักศึกษาจำแนกตามสังกัด (ปี พ.ศ.2556)

สังกัด	รวม	ร้อยละ
รวมทั้งสิ้น	13,606,743	100.00
กระทรวงศึกษาธิการ	12,482,248	91.74
1. สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการศึกษาเอกชน	2,459,927	18.08
1.1 โรงเรียนเอกชนประเภทสามัญศึกษา	2,138,284	15.71
1.1.1 สามัญศึกษาทั่วไป	1,754,723	12.90
1.1.2 สามัญศึกษาการกุศล	383,561	2.82
1.2 โรงเรียนเอกชนประเภทอาชีวศึกษา	321,643	2.36
1.2.1 อาชีวศึกษาทั่วไป	321,004	2.36
1.2.2 อาชีวศึกษาการกุศล	639	0.00
2. สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน	7,243,713	53.24
2.1 ประเภทสามัญศึกษา	7,194,786	52.88
2.2 ประเภทการศึกษาพิเศษ	12,950	0.10
2.3 ประเภทการศึกษาสงเคราะห์	35,977	0.26
3. สำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษา	652,788	4.80
3.1 วิทยาลัยเทคนิค	311,915	2.29
3.2 วิทยาลัยการอาชีพ	150,934	1.11
3.3 วิทยาลัยบริหารธุรกิจและการท่องเที่ยว	3,053	0.02
3.4 วิทยาลัยพัฒนวิชาการ	11,999	0.09
3.5 วิทยาลัยศิลปหัตถกรรม	1,466	0.01
3.6 วิทยาลัยสารพัดช่าง	41,544	0.31
3.7 วิทยาลัยอาชีวศึกษา	89,859	0.66

สังกัด	รวม	ร้อยละ
3.8 วิทยาลัยเทคโนโลยีและการจัดการ	7,560	0.06
3.9 วิทยาลัยเกษตรและเทคโนโลยี	28,245	0.21
3.10 กาญจนภิเษกวิทยาลัยช่างทองหลวง	1,010	0.01
3.11 วิทยาลัยเทคโนโลยีและอุตสาหกรรมการต่อเรือ	2,482	0.02
3.12 วิทยาลัยประมง	1,378	0.01
3.13 วิทยาลัยการอาชีวศึกษา	431	0.00
3.14 วิทยาลัยอาชีวศึกษาเทคโนโลยีฐานวิทยาศาสตร์	912	0.01
4. สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา	2,125,101	15.62
4.1 โรงเรียนสาธิต **	44,458	0.33
4.2 วิทยาลัยชุมชน ***	14,886	0.11
4.3 สถาบันอุดมศึกษา	2,065,757	15.18
4.3.1 สถาบันอุดมศึกษาของรัฐ	1,771,683	13.02
4.3.2 สถาบันอุดมศึกษาของเอกชน	294,074	2.16
5. โรงเรียนมหิดลวิทยานุสรณ์(องค์กรมหาชน)	719	0.01
ส่วนราชการอื่น	1,124,495	8.26
6. กระทรวงมหาดไทย	677,472	4.98
กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น :	677,472	4.98
7. กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ :	394	0.00
กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ	394	0.00
8. กรุงเทพมหานคร :	307,323	2.26
8.1 สำนักการศึกษา	306,036	2.25
8.2 มหาวิทยาลัยนวมินทราชิราช	1,287	0.01
9. กระทรวงสาธารณสุข :	18,453	0.14
สถาบันพระบรมราชชนก	18,453	0.14
10. กระทรวงคมนาคม	2,581	0.02
10.1 ศูนย์ฝึกพาณิชยนาวี	943	0.01
10.2 สถาบันการบินพลเรือน	1,638	0.01
11. กระทรวงกลาโหม	7,999	0.06
11.1 โรงเรียนเตรียมทหาร	1,788	0.01
11.2 โรงเรียนเจ้าอาภาศ	1,054	0.01
11.3 โรงเรียนช่างฝีมือทหาร	1,742	0.01

สังกัด	รวม	ร้อยละ
11.4 โรงเรียนแผนที่ กรมแผนที่ทหาร	89	0.00
11.5 โรงเรียนช่างกรรมอุตสาหกรรมเรือ	199	0.00
11.6 โรงเรียนดุริยางค์ทหารเรือ	54	0.00
11.7 โรงเรียนดุริยางค์ทหารอากาศ	42	0.00
11.8 โรงเรียนดุริยางค์ทหารบก	120	0.00
11.9 วิทยาลัยแพทยศาสตร์พระมงกุฎเกล้า	584	0.00
11.10 วิทยาลัยพยาบาลทหารอากาศ	237	0.00
11.11 โรงเรียนนายร้อยพระจุลจอมเกล้า	792	0.01
11.12 โรงเรียนนายเรือ	336	0.00
11.13 โรงเรียนนายเรืออากาศ	288	0.00
11.14 วิทยาลัยพยาบาลกองทัพบก	335	0.00
11.15 วิทยาลัยพยาบาลกองทัพเรือ	285	0.00
11.16 โรงเรียนเสนาธิการทหารบก	54	0.00
12. กระทรวงวัฒนธรรม	12,411	0.09
12.1 สถาบันบัณฑิตพัฒนศิลป์	1,236	0.01
12.2 วิทยาลัยนาฏศิลป์	9,976	0.07
12.3 วิทยาลัยช่างศิลป์	1,199	0.01
13. กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา:	22,677	0.17
13.1 โรงเรียนกีฬา	4,086	0.03
13.2 วิทยาลัยพลศึกษา	18,591	0.14
14. สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ :	51,173	0.38
15. สำนักงานตำรวจแห่งชาติ	24,012	0.18
15.1 กองบัญชาการตำรวจตระเวนชายแดน	22,895	0.17
15.2 โรงเรียนนายร้อยตำรวจ	1,117	0.01

ที่มา: พิริยะ ผลพิรุฬห์ (2558)

ตารางที่ 5.2 จำนวนนักเรียน/นักศึกษาจำแนกตามระดับชั้น (ปี พ.ศ.2556)

ระดับการศึกษา/ชั้น	จำนวนนักเรียน	ร้อยละ
รวม	13,606,743	100.00
ปฐมวัย	1,749,196	12.86
อนุบาล 1 (หลักสูตร 3 ปีของ สช.)	246,614	1.81
อนุบาล 2 (สช.)/อนุบาล 1	738,693	5.43
อนุบาล 3 (สช.)/อนุบาล 2	757,973	5.57
เด็กเล็ก	5,916	0.04
ประถมศึกษา	4,905,460	36.05
ประถมศึกษาปีที่ 1	843,248	6.2
ประถมศึกษาปีที่ 2	822,533	6.05
ประถมศึกษาปีที่ 3	826,789	6.08
ประถมศึกษาปีที่ 4	806,419	5.93
ประถมศึกษาปีที่ 5	809,768	5.95
ประถมศึกษาปีที่ 6	796,703	5.86
มัธยมศึกษา	4,535,508	33.33
มัธยมศึกษาตอนต้น	2,391,390	17.58
มัธยมศึกษาปีที่ 1	813,304	5.98
มัธยมศึกษาปีที่ 2	795,877	5.85
มัธยมศึกษาปีที่ 3	782,209	5.75
มัธยมศึกษาตอนปลาย	2,144,118	15.76
มัธยมศึกษาปีที่ 4/ ปวช. 1	756,917	5.56
มัธยมศึกษาปีที่ 5/ ปวช. 2	699,004	5.14
มัธยมศึกษาปีที่ 6/ ปวช. 3	688,197	5.06
อุดมศึกษา	2,416,579	17.76
รวมปริญญาตรีและต่ำกว่า	2,186,822	16.07
อุดมศึกษาปีที่ 1	624,343	4.59
อุดมศึกษาปีที่ 2-4	1,562,479	11.48
รวมสูงกว่าปริญญาตรี	229,757	1.69
ประกาศนียบัตรบัณฑิต	5,451	0.04
ปริญญาโท	197,500	1.45
ประกาศนียบัตรบัณฑิตชั้นสูง	1,442	0.01
ปริญญาเอก	25,364	0.19

ที่มา: พิริยะ ผลพิรุฬห์ (2558)

ตารางที่ 5.3 อัตราการลงทะเบียนเรียนเบื้องต้นจำแนกตามระดับการศึกษา (ร้อยละ)

ระดับการศึกษา	2543	2544	2545	2546	2547	2548	2549	2550	2551	2552	2553	2554	2555	2556
ทั้งหมด	74.1	75.0	76.0	75.8	80.7	81.8	83.5	83.3	83.1	81.8	80.5	80.4	81.5	79.9
ปฐมวัย/อนุบาล	74.9	72.5	69.9	65.0	74.4	75.0	75.0	73.8	74.0	74.3	76.0	76.8	77.1	76.0
ประถมศึกษา	103.1	103.8	104.8	104.5	104.2	104.2	103.5	104.5	104.8	104.0	104.3	103.5	104.0	102.7
มัธยมศึกษา	69.7	70.5	71.1	71.8	78.6	80.0	81.3	81.7	81.9	82.4	84.8	84.8	84.6	85.1
- ตอนต้น	82.7	82.2	82.2	84.0	92.5	95.5	96.7	96.4	95.6	94.9	98.0	98.4	97.7	96.8
- ตอนปลาย/อาชีวะ	57.4	59.0	59.8	58.7	63.8	63.8	65.8	67.2	68.1	69.6	71.7	72.2	73.2	75.1
อุดมศึกษา	39.0	41.1	43.8	48.6	52.9	55.6	62.5	61.1	60.5	56.2	46.2	47.2	51.9	46.5

ที่มา: กระทรวงศึกษาธิการ

ตารางที่ 5.4 งบประมาณกระทรวงศึกษาธิการตั้งแต่ปี พ.ศ.2539-2557 (ล้านบาท)

ปีงบประมาณ พ.ศ.	งบประมาณกระทรวงศึกษาธิการ	ร้อยละการเปลี่ยนแปลง
2539	167,560	-
2540	215,1612	28.4
2541	226,610	5.3
2542	208,614	-7.9
2543	221,051	6.0
2544	221,592	0.2
2545	222,940	0.6
2546	235,444	5.6
2547	251,234	6.7
2548	262,938	4.7
2549	294,955	12.2
2550	355,241	20.4
2551	364,634	2.6
2552	419,233	15.0
2553	379,125	-9.6
2554	422,240	11.4
2555	445,528	5.5
2556	493,892	10.9
2557	518,519	5.0

ที่มา: กระทรวงศึกษาธิการ

ได้มีความพยายามในการวิจัยเพื่อแก้ปัญหาความไม่ครอบคลุมของบริการการศึกษาในบางกรณี โดยงานวิจัยของสำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา (2551) เรื่อง “การสังเคราะห์งานวิจัยแนวทางส่งเสริมการมีส่วนร่วมของเอกชนในการจัดการศึกษาพื้นฐาน” โดยศึกษาจากกรณีโรงเรียนเอกชน 4 แห่ง ในจังหวัดสมุทรปราการที่นักเรียนส่วนใหญ่เป็นบุตรหลานคนงานต่างชาติ ซึ่งแน่นอนว่ามีปัญหาทางเศรษฐกิจของผู้ปกครองซึ่งส่งผลต่อความไม่พร้อมในการเรียน โดยที่สถานศึกษาเหล่านี้ควรได้รับการสนับสนุนจากสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและส่วนกลางทั้งด้านการบริการจัดการศึกษา การประสานงาน การส่งเสริมสนับสนุน โดยหลักการที่รัฐมีนโยบายส่งเสริมและสนับสนุนการศึกษาเอกชน ตามที่ได้กำหนดไว้ในมาตรา 46 รัฐต้องให้การสนับสนุนด้านเงินอุดหนุน การลดหย่อนหรือการยกเว้นภาษีและสิทธิประโยชน์อื่นๆ ที่เป็นประโยชน์ในทางการศึกษาแก่สถานศึกษาเอกชนตามความเหมาะสม รวมทั้งส่งเสริมและสนับสนุนด้านวิชาการในสถานศึกษาเอกชนมีมาตรฐานและสามารถพึ่งตนเองได้ ซึ่งเป็นมาตรการส่วนหนึ่งของการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาโดยการแบ่งเบาภาระภาครัฐไปสู่ภาคเอกชนซึ่งควรได้รับการอุดหนุนในฐานะที่ทำหน้าที่แทนภาครัฐในส่วนที่ขาดหายหรือจัดบริการไม่ครบถ้วน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการศึกษาขั้นพื้นฐาน แต่

ขณะเดียวกันรัฐก็ควรเปิดโอกาสให้ผู้ปกครองที่มีฐานะทางเศรษฐกิจที่พอจะช่วยเหลือตนเองได้ เสียค่าใช้จ่ายเพื่อการศึกษาเองถึงแม้จะเป็นระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน เพื่อรัฐจะได้มีโอกาสใช้ทรัพยากรที่เหลือไปช่วยแก้ปัญหาให้แก่ผู้ด้อยโอกาสได้มากขึ้น

ขณะเดียวกันได้มีความพยายามที่จะช่วยให้ผู้พลัดจากการศึกษาในระบบยังมีโอกาสอีกครั้งจากการศึกษานอกระบบอันเป็นส่วนหนึ่งของการจัดการศึกษาตลอดชีวิต งานของ สุมาลี สังข์ศรี และคณะ (2553) ที่เสนอต่อสำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษาในเรื่อง “รายงานวิจัยเพื่อพัฒนารูปแบบแนวทางการจัดการศึกษาเพื่อเพิ่มโอกาสทางการศึกษาให้กับประชากรกลุ่มอายุ 15-59 ปี ที่อยู่นอกระบบโรงเรียน” โดยงานวิจัยดังกล่าวได้ปริทัศน์รูปแบบการจัดการศึกษาของประเทศต่างๆ 4 ประเทศ ประกอบด้วย เกาหลี ญี่ปุ่น อินโดนีเซีย อียิปต์ เพื่อเปรียบเทียบกับประเทศไทย โดยผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะเชิงนโยบายสำหรับการจัดการศึกษาให้แก่ประชากรกลุ่มอายุ 15-59 ปี ที่อยู่นอกระบบดังนี้

- 1) ควรมีกฎหมายและนโยบายการจัดการศึกษานอกระบบสำหรับประชากรที่อยู่นอกระบบโรงเรียนอย่างชัดเจน
- 2) มีการกำหนดหลักการจัดการศึกษานอกระบบที่ชัดเจน และเผยแพร่ให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องนำไปปฏิบัติได้ เพื่อจะสามารถจัดการศึกษานอกระบบได้อย่างทั่วถึงในทุกชุมชน
- 3) ให้มีหน่วยงานหลักหน่วยหนึ่งที่ทำหน้าที่เป็นแกนกลางในการส่งเสริม และประสานงานการจัดการศึกษานอกระบบ
- 4) การเข้าถึงกลุ่มเป้าหมาย ให้หน่วยงานที่รับผิดชอบในระดับพื้นที่แสวงหา และสำรวจกลุ่มเป้าหมายด้วยวิธีต่างๆ
- 5) จัดสรรงบประมาณให้เพียงพอต่อความต้องการ
- 6) จำแนกกลุ่มเป้าหมายก่อนการให้บริการ
- 7) การกำหนดเนื้อหาความรู้ต้องมาจากความต้องการที่แท้จริง เพื่อที่ผู้รับบริการสามารถนำสิ่งที่เรียนไปใช้ได้จริง
- 8) จัดช่องทางการเรียนรู้ที่หลากหลายให้เลือก จัดโอกาสให้ผู้เรียนเลือกตามความสะดวกหรือความพร้อมของผู้เรียน เช่น มาเรียนที่ศูนย์การเรียนรู้ เรียนจากชุดการเรียน เป็นต้น
- 9) จัดบริการให้ผู้เรียนได้เข้าถึงแหล่งเรียนรู้ได้ตลอดเวลา
- 10) จัดให้มีการเรียนแบบสะสมหน่วยกิต โดยให้มีการวางระบบการสะสมความรู้และประสบการณ์ มีการเก็บหน่วยกิตไว้ในการเทียบโอนและยกระดับการศึกษาในแต่ละระดับให้ได้ และมีการเชื่อมโยงระหว่างสถาบันทั้งในและนอกระบบทุกระดับได้
- 11) ควรส่งเสริมให้สถานประกอบการจัดการศึกษานอกระบบของตนเองได้
- 12) ส่งเสริมให้สถานประกอบการพัฒนาตนเองเป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้ และสามารถแลกเปลี่ยนเรียนรู้ระหว่างกันได้ระหว่างสมาชิก

13) นำเทคโนโลยีที่ทันสมัยมาใช้ในการจัดการศึกษานอกระบบ

14) ควรกำหนดนโยบายการสร้างเครือข่ายการศึกษานอกระบบ โดยให้สำนักงานคณะกรรมการการศึกษานอกระบบ (กศน.) เป็นหน่วยงานกลางและสร้างความร่วมมือ

15) ควรปรับปรุงศูนย์การเรียนรู้ชุมชนให้เป็น ศูนย์การเรียนรู้ตลอดชีวิตที่แท้จริง

16) หน่วยงานที่จัดการศึกษานอกระบบควรส่งเสริมและเป็นกลไกผลักดันให้ชุมชนและหมู่บ้านทุกแห่งเป็นชุมชนแห่งการเรียนรู้

จะเห็นได้ว่าผู้ที่ตกหล่นจากการศึกษาในระบบเหล่านี้ ส่วนสำคัญและส่วนใหญ่เป็นผู้ที่เกิดมาและเติบโตก่อนช่วงการปฏิรูปการศึกษา (2542) แต่อีกส่วนหนึ่งอาจจะหลุดจากระบบการศึกษาเพราะฐานะทางเศรษฐกิจของผู้ปกครอง การใช้การศึกษานอกระบบเพื่อเก็บตบบุคคลเหล่านี้รวมทั้งมีการออกแบบจัดการศึกษาสำหรับคนกลุ่มนี้อย่างเหมาะสมด้วยการศึกษานอกระบบ นอกจากจะเป็นการช่วยให้บุคคลเหล่านี้มีความรู้พื้นฐานตามมาตรฐานขั้นต่ำแล้ว ยังเป็นอีกช่องทางหนึ่งที่จะช่วยยกระดับมาตรฐานฝีมือแรงงานให้แก่บุคคลเหล่านี้ได้ด้วย จึงเป็นการเพิ่มการครอบคลุมบริการทางการศึกษาโดยวิธีการที่เหมาะสมแก่กลุ่มบุคคลเป้าหมาย คือผู้ที่หลุดออกจากการศึกษาในระบบอีกทางหนึ่งด้วย

ในกรณีสิทธิของคนพิการมีตัวอย่างการศึกษาโดย บุญสม นาวานุเคราะห์ (2547) เรื่อง “การศึกษาแนวทางจัดการศึกษานอกโรงเรียนโดยการมีส่วนร่วมของชุมชนเพื่อพัฒนาศักยภาพการเรียนรู้ของคนพิการในการฟื้นฟูและช่วยตัวเอง”

ผลการศึกษาแนวทางการจัดการศึกษานอกโรงเรียนโดยการมีส่วนร่วมของชุมชนเพื่อพัฒนาศักยภาพการเรียนรู้ของคนพิการในการฟื้นฟูและพึ่งตัวเองในจังหวัดนครปฐมแบ่งเป็น 5 ประเด็นสำคัญ ดังนี้

1) การจัดการเรียนรู้ของคนพิการ โดยต้องเน้นการจัดการเรียนเป็นรายบุคคล โดยครูอาสาเดินทางเข้าไปให้การเรียนที่บ้านของคนพิการสัปดาห์ละ 1 วันๆ ละ 3 ชั่วโมงและการเรียนร่วม โดยคนพิการจะเดินทางเข้ามาเรียนรู้กับกลุ่ม นักเรียนปกติหลักสูตรของกรมการศึกษานอกโรงเรียนและสถานที่กำหนด นอกจากนี้การเรียนเป็นกลุ่มเฉพาะคนพิการ โดยคนพิการที่พิการทางการมองเห็นและต้องการสื่อพิเศษ หรือผู้พิการได้ยินต้องใช้ล่ามภาษามือร่วมกันจะเดินทางเข้ามารวมกลุ่มกันและจัดการศึกษาภายในกลุ่ม

2) ด้านภูมิหลังของนักศึกษาคนพิการที่เป็นกรณีศึกษา ผลการศึกษาพบว่านักศึกษบางคนมีภูมิหลังทางการศึกษามาบ้างแล้วทั้งในระดับประถมศึกษาและการศึกษาพิเศษ แต่ส่วนใหญ่จะไม่มีภูมิหลังทางการศึกษา มีสภาพจิตใจที่เข้มแข็งและได้รับกำลังใจจากกลุ่มเพื่อนและครอบครัว ทำให้มีศักยภาพในการเรียนรู้ค่อนข้างสูง

3) เจตคติของชุมชนที่มีต่อนักศึกษาคณพิการที่เป็นกรณีศึกษา ผลการศึกษาพบว่าชุมชนที่นักศึกษาคณพิการอาศัยอยู่มีเจตคติที่ดีต่อคณพิการในชุมชนและให้โอกาสในการแสดงออกแก่คณพิการเหล่านั้นเป็นอย่างดี

4) ลักษณะในการเรียนรู้ของกลุ่มคณพิการที่เป็นกรณีศึกษา คือ หลักสูตร โดยใช้หลักสูตรการเรียนนอกโรงเรียนของกรมการศึกษานอกโรงเรียนเหมือนคนปกติ การเรียนการสอนเป็นไปตามระเบียบการจัดกิจกรรม การเรียนการสอนที่กรมการศึกษานอกโรงเรียนกำหนดไว้ โดยปรับให้สอดคล้องและเหมาะสมกับสภาพความพิการ สื่อการเรียนการสอนดำเนินไปเช่นเดียวกับคนปกติ ยกเว้นกรณีของกลุ่มคณพิการทางการได้ยินและการมองเห็นที่ต้องใช้สื่อพิเศษ อาทิ ลามและอักษรเบรลล์ เข้ามาช่วย ส่วนด้านการวัดและประเมินผล ใช้ข้อสอบเช่นเดียวกับคนปกติและปรับวิธีการให้คณพิการสามารถทำความเข้าใจข้อสอบ เช่นคณพิการทางการมองเห็นให้อ่านข้อสอบให้ฟัง คณพิการทางการได้ยินใช้ภาษามือ เป็นต้น

5) ชุมชนและองค์กรท้องถิ่นทั้งภาครัฐและเอกชนให้ความร่วมมือสนับสนุนการจัดการศึกษานอกโรงเรียน และการฟื้นฟูสมรรถภาพคณพิการในด้านต่างๆ เป็นอย่างมาก เช่นช่วยประชาสัมพันธ์การดำเนินงานการจัดการศึกษานอกโรงเรียนสำหรับคณพิการในพื้นที่ และให้ความร่วมมือในการเก็บรวบรวมข้อมูลของคณพิการ รวมทั้งการช่วยเหลือฟื้นฟูสมรรถภาพคณพิการโดยการยอมรับในศักยภาพการเรียนรู้และให้โอกาสคณพิการมีส่วนร่วมในกิจกรรมทางสังคมมากขึ้น

ในกรณีนี้จะเห็นได้ว่าผู้พิการได้รับความดูแลดีพอสมควรจากระบบการศึกษานอกโรงเรียน โดยการแยกชั้นเรียนจากเด็กปกติ ซึ่งลักษณะดังกล่าวมีทั้งประเด็นสนับสนุนและคัดค้าน โดยฝ่ายที่คัดค้านเห็นว่าเป็นการแยกผู้พิการออกจากสภาพชีวิตจริงตามปกติ ซึ่งในกรณีเหล่านี้อาจจะต้องพิจารณาเป็นรายกรณี คือลักษณะความร้ายแรงของการพิการของผู้พิการแต่ละคนว่าจะสามารถเรียนร่วมกับบุคคลปกติโดยไม่มีปัญหาความไม่ทันบ้างหรือไม่ เช่นในกรณีข้อ (2) ที่มีคณพิการส่วนหนึ่งที่มีจำนวนไม่มากเคยเรียนในระดับประถมศึกษาของโรงเรียนมาบ้างแล้วแต่มีไม่มากด้วยเหตุผลที่กล่าวมาแล้ว ตัวอย่างงานวิจัยนี้สะท้อนให้เห็นภาพในปี 2547 หลังจาก พ.ร.บ.การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 ออกมาได้ 5 ปี มีความพยายามที่จะให้สิทธิทางการศึกษาแก่คณพิการตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติดังกล่าว โดยในกรณีนี้ใช้การศึกษานอกระบบเป็นหลัก ซึ่งทำให้มีความคล่องตัวมากกว่าและอาจจะเหมาะสมกับคณพิการเป็นจำนวนมาก ขณะที่ผลวิจัยนี้ก็ได้รับรายงานถึงการมีส่วนร่วมเป็นอย่างดีของชุมชน องค์กรท้องถิ่นและภาคเอกชน

การสังเคราะห์งานวิจัยชิ้นสุดท้ายในส่วนนี้จะยกกรณีตัวอย่างการจัดการศึกษาเพื่อแก้ไขปัญหาคความยากจน ทั้งนี้เพราะปัญหาคความยากจนเป็นปัญหาสำคัญที่ทำให้เยาวชนเข้าไม่ถึงระบบการศึกษาต่างๆ ที่การได้รับการศึกษาเป็นสิทธิของพลเมืองตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 ดังกล่าว ดังนั้นการที่จะช่วยให้เยาวชนเข้าถึงโอกาสทางการศึกษาจะต้องเริ่มจากการที่ทำให้ผู้ปกครองของเยาวชนมีโอกาสทางการศึกษาและมีโอกาสในการเพิ่มรายได้เพื่อการเลี้ยงชีพไป

พร้อมกัน ซึ่งเป็นงานวิจัยของ ส่องหล้า เทพชาวันะ และสุนิตย์ ชูใจ (2547) เรื่อง “การพัฒนาแนวทางการจัดการศึกษาเพื่อพัฒนาอาชีพ สังคม ชุมชน เพื่อแก้ปัญหาความยากจน” แต่เนื่องจากงานวิจัยนี้สอดคล้องกับระบบการศึกษาซึ่งจะมีการสังเคราะห์ในหัวข้อต่อไปด้วย จึงจะนำงานวิจัยนี้มานำเสนอในส่วนระบบการศึกษาต่อไป

กล่าวโดยสรุปในส่วนนี้ก็คือ ตั้งแต่มีการปฏิรูปการศึกษาเกิดขึ้นในปี 2542 ทั้งงบประมาณและการครอบคลุมกลุ่มบุคคลเป้าหมายที่ควรจะได้รับการศึกษาในระดับต่างๆ ในเชิงปริมาณมีเพิ่มมากขึ้นอย่างชัดเจน อาจจะกล่าวได้ว่าประสบความสำเร็จตามเป้าหมายในเชิงปริมาณ แต่ในเชิง “คุณภาพ” ยังคงเป็นประเด็นที่จะต้องพิจารณา รวมทั้งการให้ความหมายและการวัดคุณภาพ ที่ผ่านมามีได้ที่น่าพอใจหรือไม่ยังคงเป็นคำถามสำคัญที่จะต้องมีการศึกษาต่อไป แต่ปัจจัยสำคัญที่ยังมีการถกเถียงจากการบริการการศึกษาในระบบที่รัฐมีหน้าที่จะต้องจัดให้นั้น ปัญหาหลักน่าจะอยู่ที่ปัจจัยทางเศรษฐกิจของผู้ปกครองเป็นสำคัญ อันเกิดจากปัญหาช่องว่างทางเศรษฐกิจในประเทศไทยที่เพิ่มมากขึ้นตลอดเวลา มีความพยายามที่จะให้การศึกษาเอกชนและการศึกษานอกระบบเป็นเครื่องมือในการลดปัญหาการไม่ครอบคลุมระดับหนึ่ง แต่ประเด็นการบริหารการศึกษาและวิธีการจัดการศึกษานอกระบบ (ซึ่งอาจจะรวมทั้งงบประมาณในการจัดการด้วย) ก็ยังพบว่าไม่มีวิธีการที่จะสามารถปรับปรุงให้ดีกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบันได้ซึ่งมีข้อเสนอสำคัญจากในส่วนของทรัพยากรและการลงทุนทางการศึกษาที่เสนอให้ไม่จำเป็นต้องสนับสนุนการศึกษาแบบให้เปล่ากับผู้ที่มีฐานะทางเศรษฐกิจ เพื่อจะได้นำทรัพยากรที่ได้มาช่วยในส่วนที่ยังขาดแคลน ซึ่งประเด็นเหล่านี้คือรายละเอียดในการปฏิบัติ พบปัญหาดังกล่าวได้จากงานวิจัยและข้อเสนอจากงานวิจัยเฉพาะเรื่อง ถึงแม้ปัญหานี้จะเป็นปัญหาเชิงโครงสร้างที่ผู้ร่างพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 มิได้คิดให้รอบคอบล่วงหน้า เนื่องจากเกรงว่ารัฐจะไม่ยอมรับผิดชอบในการจัดการศึกษาอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม จึงคาดหวังว่ารัฐจะต้องเป็นผู้ให้การอุดหนุนการจัดการศึกษาทั้งหมด ซึ่งผลที่ตามมาก็คือ ผู้ที่ด้อยโอกาสไม่ได้รับการสนับสนุนทางการศึกษาเท่าที่ควร

5.3 ระบบการศึกษา

ดังที่กล่าวมาแล้วว่าเป้าหมายของการปฏิรูปการศึกษาในปี 2542 ก็เพื่อให้การศึกษาของไทยมีความยืดหยุ่นและคล่องตัวมากขึ้นกว่าแต่ก่อน การศึกษาในระบบนอกระบบและตามอัธยาศัย ควรจะสามารถเชื่อมต่อกันได้หมดและกลายเป็นการศึกษาตลอดชีวิต

สำหรับในกรณีความยืดหยุ่นและความหลากหลายในกระบวนการเรียนรู้ งานวิจัยของสำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา (2549) เรื่อง “การวิจัยเปรียบเทียบการปฏิรูปการศึกษาของประเทศในกลุ่มอาเซียน” งานวิจัยดังกล่าวระบุว่า

“การเปรียบเทียบยุทธศาสตร์ในการปฏิรูปการศึกษาระดับต่างๆ พบว่า ในการศึกษาระดับปฐมวัยและการศึกษาขั้นพื้นฐานของไทยมีความก้าวหน้าในการดำเนินการปฏิรูปในระดับหนึ่ง

สำหรับส่งเสริมความยืดหยุ่นและความหลากหลายในกระบวนการเรียนรู้เมื่อเปรียบเทียบกับประเทศสมาชิกอื่นของอาเซียน การปฏิรูปแนวทางการศึกษาของสิงคโปร์ค่อนข้างก้าวไกลด้านการเปิดช่องทางหลายส่วนในการส่งเสริมความยืดหยุ่นและความหลากหลายในกระบวนการเรียนรู้” ส่วนที่เหลือในรายงานนี้สะท้อนความตั้งใจของประเทศไทยและประเทศในอาเซียนบางประเทศที่ต้องการดำเนินการในทิศทางเดียวกัน โดยคณะผู้สังเคราะห์ไม่แน่ใจว่าจะทำได้จริงหรือไม่เพราะเป็นนโยบายที่ประสงค์จะให้เกิดขึ้นในขณะนั้น จึงไม่นำมาอภิปราย แต่พอสรุปได้ว่าการออกแบบปฏิรูปของไทยที่ผ่านมาทำให้ระบบการศึกษาของไทยมีความยืดหยุ่นมากกว่าเดิมเมื่อเปรียบเทียบกับทุกประเทศในภูมิภาคขณะนั้น (2549) ประเทศไทยจะเป็นรองก็เฉพาะแต่ประเทศสิงคโปร์เท่านั้น

ความยืดหยุ่นประกอบกับความหลากหลายทางการศึกษาสะท้อนได้จากงานวิจัยของ สุชาดา จักรพิสุทธิ์ และคณะ (2546) “การศึกษาทางเลือก: ฐานข้อมูลและการวิเคราะห์” ซึ่งมีรูปแบบที่หลากหลายทั้งการศึกษาที่อิงกับการศึกษาในระบบ การศึกษานอกระบบ และการศึกษาตามอัธยาศัย

จากการศึกษา 209 กรณี โครงการวิจัยดังกล่าวพบว่า สามารถจำแนกการศึกษาทางเลือกในรูปแบบต่างๆ ออกเป็นฐานการเรียนรู้ 7 อย่าง

1) การศึกษาทางเลือกที่จัดโดยครอบครัวหรือบ้านเรียน (Home school) ครอบครัวทั้งครอบครัวเดี่ยวและครอบครัวกลุ่มหรือครอบครัวเครือข่ายในปี 2546มีอยู่เกือบ 100 ครอบครัวทั่วประเทศ โดยความหมายของการจัดการศึกษาโดยครอบครัว หรือที่เรียกว่า “โรงเรียนบ้านเรียน” อาจสรุปได้ว่าเป็นกิจกรรมการศึกษาหรือการเรียนการสอนที่พ่อแม่ผู้ปกครองจัดขึ้น สำหรับเด็กที่เป็นสมาชิกในครอบครัว โดยการนำเด็กออกจากโรงเรียนมาจัดการศึกษาเอง หรือมีข้อตกลงร่วมกับครอบครัวอื่นๆ หรือจัดบางวิชาร่วมกับโรงเรียน ซึ่งมักจะไม่นับหลักสูตรการเรียนแต่จะเน้นการเรียนรู้ท่ามกลางสถานการณ์ของครอบครัวแต่ละครอบครัวที่จัดการเรียนการสอนให้ลูกโดยบิดามารดาของเด็กแต่เด็กจะมีอุปสรรคเนื่องจากต้องลงทุนทางด้านเวลาและทรัพยากรการเรียนรู้ให้ลูกอย่างมาก เป็นไปได้ว่าครอบครัวบ้านเรียนในประเทศไทย อาจมีระดับความแตกต่างแยกย่อยไปอีกตามปรัชญาความเชื่อ ความสนใจของแต่ละครอบครัว ดังนั้นประเด็นที่บ่งชี้ว่าเป็นครอบครัวบ้านเรียนหรือไม่ จึงอยู่ที่ครอบครัวจะนิยามตนเองและจดทะเบียนแจ้งไว้กับสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาหรือไม่ลักษณะสำคัญของการจัดการศึกษาโดยครอบครัวในสังคมไทย ยังอิงอาศัยเครือญาติและสถาบันศาสนาได้ค่อนข้างมาก และมีรูปแบบหลากหลาย ซึ่งอาจไม่สอดคล้องกับการจัดทำหลักสูตรมาตรฐานแห่งชาติ

เด็กและเยาวชนที่ศึกษาแบบบ้านเรียนในประเทศไทยขณะที่ทำการศึกษาได้ขึ้นทะเบียนชื่อเป็นนักเรียนของโรงเรียนหมู่บ้านเด็ก จังหวัดกาญจนบุรี มีทั้งสิ้นรวม 120 คนสะท้อนให้เห็นว่าการผลักดันให้เกิดมีบ้านเรียนนั้นเกิดมาก่อนมีพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 การบัญญัติให้มีรูปแบบการศึกษาที่หลากหลายในพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวก็เพื่อให้สอดคล้องกับข้อเท็จจริงที่ดำรงอยู่แล้วดังกล่าว ซึ่งไปสร้างแรงกดดันให้รัฐต้องยอมรับรูปแบบที่หลากหลายของการจัดการศึกษา

2) การศึกษาทางเลือกที่อิงกับระบบรัฐ ได้แก่ โรงเรียนในระบบที่จัดกระบวนการเรียนการสอนแบบเน้นความรู้เชิงประสบการณ์และการปฏิบัตินอกตำราเรียน หรือนวัตกรรมการเรียนรู้ เป็นที่น่าสังเกตว่า โรงเรียนในระบบบูรณาการการศึกษาทางเลือกเข้ากับหลักสูตรการเรียนการสอนในโรงเรียนนั้น รับเอาแนวคิดในเชิงนวัตกรรมการเรียนรู้จากตะวันตกเป็นส่วนใหญ่ มีการตั้งโรงเรียนตามแนวคิดของนักการศึกษาทางเลือกจากตะวันตกหลายรูปแบบ ทั้งนี้เพราะโรงเรียนที่จัดการศึกษาแบบนี้เห็นว่ารูปแบบการศึกษาในระบบที่จัดโดยรัฐยังเป็นรูปแบบที่ไม่ส่งเสริมการเรียนรู้ให้เด็กเต็มศักยภาพหรือไม่ช่วยให้เด็กมีความสุขพร้อมกับการเรียนรู้ หรือโรงเรียนในระบบของรัฐอาจจะย่อหย่อนในด้านคุณธรรมและจริยธรรม เป็นต้นในขณะที่แนวคิดตะวันออกมีสัดส่วนน้อยกว่า และแนวคิดจากสังคมไทยเองจัดว่ามีเป็นส่วนน้อยที่สุดและมักถูกจัดเข้าไปอยู่ในระบบ เช่น โรงเรียนวิถีพุทธ ที่อาจจะเน้นรูปแบบมากกว่าเนื้อหา

3) การศึกษาทางเลือกสายครุภูมิปัญญา ได้แก่ พ่อครู แม่ครู ปราชญ์ ชาวบ้าน ที่สังกัดกลุ่มหรือเครือข่ายและดำเนินการถ่ายทอดภูมิปัญญาแก่ชนรุ่นหลังแบบไม่เสียค่าใช้จ่าย ทั้งนี้พบข้อวิเคราะห์บางประการทั้งในเชิงปริมาณและคุณภาพดังนี้การศึกษาทางเลือกสายครุภูมิปัญญา มีการขยายตัวอย่างรวดเร็วในห้วง 10 ปีที่ผ่านมา ด้วยเหตุปัจจัยภายในชุมชนเองและกระแสนอกชุมชน เช่น ผลจากการท่องเที่ยว ผลจากองค์กรพัฒนาเอกชน กระแสต่อต้านโลกาภิวัตน์ครุภูมิปัญญามีอยู่ทุกภาค แม้จะมีการเรียกชื่อที่แตกต่างกันก็ตามครุภูมิปัญญาที่ได้พบในงานวิจัยนี้ทั้งหมดไม่ได้รับการสนับสนุนด้านงบประมาณจากที่ใด ส่วนใหญ่มีฐานะการเงินที่ขัดสน ทำให้จากพ่อครูแม่ครูจำนวนไม่น้อยไม่ได้ทำการถ่ายทอดภูมิปัญญา เพราะไม่สามารถสร้างรายได้โดยทั่วไปคนมักเข้าใจว่าครุภูมิปัญญาคือผู้สูงอายุที่มีองค์ความรู้ในเรื่องเก่า หรือเป็นความรู้ที่เข้าข่ายต้องอนุรักษ์ หรือไม่สามารถใช้ประโยชน์เต็มที่ในชีวิตยุคใหม่ แต่ในส่วนที่งานวิจัยดังกล่าวนำเสนอคือมีครุภูมิปัญญาที่นำเอาองค์ความรู้สมัยใหม่มาประยุกต์ใช้

4) การศึกษาทางเลือกสายศาสนธรรมมีการจัดกระบวนการเรียนรู้แก่สมาชิกในสังกัด ทั้งแนวเศรษฐกิจพอเพียง การต่อต้านบริโภคนิยม การปฏิบัติธรรมตามสำนักความเชื่อ ก่อให้เกิดการเรียนรู้ร่วมกัน ซึ่งเนื้อหาสาระและกระบวนการเรียนรู้ก็มีความแตกต่างกัน แต่ที่เด่นชัดคือ สำนักสันติอโศก ซึ่งมีแนวคิดลดการบริโภคเพื่อไม่เบียดเบียนโลกและชีวิตอื่น ผ่านกิจกรรมการอุทิศตนในงานสาธารณะเช่นกรณี“ชมรมมังสวิรัตแห่งประเทศไทย” ที่มีสาขาทั่วประเทศและตลาดอริยะที่เน้นการแบ่งปันแต่ไม่เน้นกำไร เป็นต้นอย่างไรก็ดีมีข้อวิเคราะห์บางประการว่าการศึกษาทางเลือกสายศาสนา นี้คือ ผู้จัดการเรียนรู้ทั้งหมดเป็นนักบวชในศาสนา หรือผู้ปฏิบัติธรรมในนิกายนั้นๆ ไม่ปรากฏพบจากงานวิจัยดังกล่าวว่าคนที่มิได้มีศรัทธาในศาสนานั้นๆ มีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาแต่อย่างใด

5) การศึกษาทางเลือกที่เป็นสถาบันนอกระบบรัฐ เช่น สถาบันการเรียนรู้ขององค์กรพัฒนาเอกชน ศูนย์ ชมรมฯ ซึ่งเกือบทั้งหมดของกลุ่มการศึกษาแบบนี้เกิดขึ้นจากการคลี่คลายตัวของชุมชนเรียนรู้ที่ต้องการยกระดับพัฒนาความรู้ของตน และเกือบทั้งหมดเป็นองค์กรพัฒนาเอกชนและองค์กร

ประชาสังคม กระบวนการจัดการเรียนการสอนเป็นไปใน 2 ลักษณะ คือ (1) สถาบันเป็นผู้อำนวยใน รูปแบบการฝึกอบรม การประชุมเชิงปฏิบัติการ การเรียนการสอนต่างๆ และ (2) สถาบันหรือองค์กร ประชาสังคมเป็นผู้จัดการเรียนรู้เอง

6. การศึกษาทางเลือกของกลุ่มการเรียนรู้ผ่านกิจกรรม เป็นภาคการเรียนรู้ที่กว้างขวางและ หลากหลายที่สุด ทั้งกลุ่มการเรียนรู้ผ่านกิจกรรมอ้อมทรัพย์สิน การเกษตร การแพทย์พื้นบ้านฯ ซึ่งเป็น กลุ่มที่งานวิจัยดังกล่าวพบมากเกินความคาดหมาย เนื่องจากลักษณะสำคัญในกระบวนการเรียนรู้แบบ ชาวบ้านนั้นเป็นแบบปฏิบัตินิยม (Pragmatism) ที่ทำให้เกิดการเรียนรู้จากสิ่งที่เกิดจากการปฏิบัติจริง นอกจากนี้การศึกษาทางเลือกของกลุ่มการเรียนรู้ผ่านกิจกรรมในชุมชน ยังพบว่าส่วนใหญ่เป็น กิจกรรมด้านการงานอาชีพ เช่น การพัฒนาผลผลิตและแปรรูปผลิตภัณฑ์การพัฒนาคุณภาพชีวิต

7) การศึกษาทางเลือกผ่านสื่อเรียนรู้และแหล่งเรียนรู้ ทั้งที่ผ่านสื่อสารมวลชนประเภท สิ่งพิมพ์ วิทยุ โทรทัศน์ รวมถึงห้องสมุด พิพิธภัณฑ์ ฯ

ตัวอย่างของงานวิจัยที่จะนำเสนอในลำดับถัดไปเป็นตัวอย่างของการศึกษาทางเลือกนอก ระบบรัฐ เป็นการเน้นการจัดการศึกษาพัฒนาอาชีพในชุมชนเพื่อแก้ปัญหาความยากจน ซึ่งถ้าหาก สามารถทำให้ชุมชนเข้าร่วมเรียนรู้และแก้ปัญหของชุมชนได้ส่วนหนึ่ง ชุมชนก็จะเห็นความสำคัญ และให้ความร่วมมือกับการจัดการศึกษาให้แก่บุตรหลานของพวกเขา งานวิจัยนี้คืองานของ ส่องหล้า เทพเชาว์และสุนิตย์ ชูใจ (2547) “การพัฒนาแนวทางจัดการศึกษา พัฒนาอาชีพ สังคม ชุมชน เพื่อ แก้ปัญหาความยากจน” ที่ได้มีการแนะนำไปครั้งหนึ่งแล้วก่อนหน้านี้ในฐานะเป็นยุทธศาสตร์หนึ่งที่จะช่วยให้เยาวชนกลุ่มเปราะบางได้มีโอกาสเข้าถึงบริการการศึกษาที่รัฐจัดให้มากขึ้น โดยเหตุที่ไม่ สามารถเข้าถึงระบบการศึกษาของรัฐอันเกิดจากฐานะทางเศรษฐกิจของครอบครัว ซึ่งถึงแม้จะมี กฎหมายบัญญัติให้รัฐจะต้องให้โอกาสแก่เด็กที่มาจากครอบครัวที่ด้อยโอกาสเหล่านี้ แต่ในความเป็น จริงเป็นการยากที่ทั้งเด็กและครอบครัวจะเรียกร้องสิทธิดังกล่าวได้ เนื่องจากไม่ทราบถึงสิทธิที่ตนมี ตามกฎหมาย รวมทั้งขั้นตอนในการดำเนินการเพื่อให้ได้มาซึ่งสิทธิดังกล่าวเกินความสามารถที่ ครอบครัวเหล่านั้นจะดำเนินการได้ด้วยตนเอง ดังนั้นทางเลือกที่ดีทางหนึ่งคือ การจัดการศึกษาเพื่อ พัฒนาอาชีพให้กับผู้ด้อยโอกาสเหล่านั้นและเป็นอีกแนวทางหนึ่งที่จะทำให้บุคคลเหล่านี้ค้นตัวที่จะ ให้บุตรหลานได้รับโอกาสทางการศึกษาอย่างน้อยขึ้นพื้นฐาน ตามสิทธิที่เด็กที่อยู่ในความดูแลของ พวกเขาพึงมีพึงได้ งานดังกล่าวถึงแม้จะเน้นหนักไปในแนวทางการพัฒนาชุมชนมากกว่าการศึกษา แต่ที่นำมาเสนอในส่วนนี้เพื่อสะท้อนความหลากหลายของรูปแบบในการจัดการศึกษา ถือว่าเป็น การศึกษาทางเลือกรูปแบบหนึ่งที่เป็นสถาบันนอกระบบรัฐในข้อ (5) ของรายงานวิจัยที่นำเสนอ ก่อนหน้านี้

ผลการศึกษาจากรายงานการวิจัยดังกล่าวชี้ให้เห็นชัดถึงแนวทางการจัดการการศึกษาพัฒนา อาชีพ สังคม ชุมชน เพื่อแก้ปัญหาความยากจน ดังนี้

1) ชุมชนในชนบทส่วนใหญ่มีสภาพปัญหาที่คล้ายคลึงกัน นั่นคือสภาพการเป็นหนี้สิน เนื่องจากรายรับน้อยกว่ารายจ่าย และมีหนี้สินเดิมที่ยังคงค้างชำระ ทุนของชุมชน คือความเอื้ออาทร ความสามารถในการรวมกลุ่มและภูมิปัญญาท้องถิ่น การพึ่งพาตนเองของคนในชุมชนมีแนวโน้มลดน้อยลง มีการพึ่งพาผลผลิตนอกชุมชนเพิ่มขึ้น โดยเฉพาะด้านอาหารและเครื่องนุ่งห่ม ซึ่งเพราะหาซื้อง่าย ราคาถูก และผู้ผลิตในชุมชนมีจำนวนลดน้อยลง ผู้นำการเปลี่ยนแปลงส่วนมากมาจากหน่วยงานภาครัฐและองค์กรพัฒนาเอกชน รองลงมาคือ ภูมิปัญญาท้องถิ่น ผู้นำชุมชน ผู้อาวุโส

2) ระบบการเรียนรู้ของชุมชน ชุมชนมีการสะสมองค์ความรู้ต่าง ๆ โดยวิธีการปฏิบัติจริง เรียนรู้จากบรรพบุรุษและการลองผิดลองถูก ส่วนวิธีการจัดการกระบวนการเรียนรู้ของชุมชน มีทั้งการจัดที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ ที่เป็นทางการส่วนมากจะมีวิทยากรจากภายนอกมาให้ความรู้ ส่วนที่ไม่เป็นทางการจะเป็นการเรียนรู้ด้วยตนเอง หรือผู้รู้ในชุมชน ในครัวเรือน เน้นนำ

3) ผลการศึกษาการใช้แนวทางการจัดการศึกษาเพื่อพัฒนาอาชีพทั้ง 7 ขั้นตอน ได้แก่ การจัดทำระบบสารสนเทศชุมชนการสร้างแรงจูงใจสู่การพัฒนาการจัดการจัดผู้เรียนเข้ากลุ่มอาชีพการเรียนรู้ร่วมกันเพื่อพัฒนาอาชีพการเรียนรู้ร่วมกันทำแผนการเรียนรู้และทำงานโครงการในชุมชนการเรียนรู้ร่วมกันและการติดตามผลการแสดงผลงานต่อสาธารณชน พื้นที่ศึกษาวิจัยของงานวิจัยดังกล่าวทุกพื้นที่ได้นำแนวทางนี้ไปใช้ พบว่า โดยภาพรวมแนวทางการจัดการศึกษาเพื่อพัฒนาอาชีพดังกล่าวสามารถใช้เป็นแนวทางในการดำเนินโครงการจัดการศึกษาเพื่อพัฒนาอาชีพ สังคม ชุมชน เพื่อแก้ปัญหาความยากจน โดยมีการปรับเปลี่ยนในรายละเอียดและบางขั้นตอนบ้างตามความเหมาะสมของชุมชน ซึ่งการดำเนินการใช้แนวทางแต่ละพื้นที่ย่อมมีปัญหาและอุปสรรคแตกต่างกัน ขึ้นอยู่กับความพร้อมและระดับการพัฒนาของแต่ละชุมชน ความยากง่ายในแต่ละขั้นตอน จึงขึ้นอยู่กับพื้นที่ บางขั้นตอนอาจรวบรัดปฏิบัติรวมกันได้ บางขั้นตอนอาจต้องแยก

4) ผลจากการศึกษาวิจัยปฏิบัติการแบบมีส่วนร่วมจากรายงานดังกล่าว ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลง การพัฒนาในแต่ละพื้นที่ที่แตกต่างกันไปตามบริบทของชุมชน เช่น พื้นที่ทำการศึกษาก่อนที่ 1 บ้านเป็นเหนือ เกิดร้านค้าสาธิตหรือร้านค้าชุมชน เพื่อสนองตอบการเสียดุลในการอุปโภค-บริโภคประจำวัน ชุมชนเห็นความสำคัญในการรวมกลุ่มกันทำงาน รู้จักวิเคราะห์หาสาเหตุปัญหาเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม พื้นที่ทำการศึกษาก่อนที่ 2 บ้านหนองคู ชุมชนนำภูมิปัญญาท้องถิ่นสู่การนำมาประกอบอาชีพเสริม กระบวนการจัดการเรียนรู้ ทำให้ชุมชนรู้จักคิดต้นทุน และกำหนดราคาที่เหมาะสม รู้จักเลือกสิ่งที่ถูกกับรสนิยม ผู้ซื้อส่วนใหญ่มีจิตสำนึกและเห็นคุณค่าของผลิตภัณฑ์ท้องถิ่น เช่น มีการพัฒนาผ้าฝ้ายลายเกล็ดคลื่น พื้นที่ทำการศึกษาก่อนที่ 3 บ้านบึงน้อย ชุมชนตระหนักรู้ในปัญหาด้านเศรษฐกิจของตนเอง มีการรวมกลุ่มเพื่อพัฒนาอาชีพ เกิดการแลกเปลี่ยนเรียนรู้แนวคิด รู้จักประสานขอความร่วมมือจากหน่วยงานอื่น ๆ มีพัฒนาการในการจัดกระบวนการเรียนรู้ด้วยตนเอง พื้นที่ทำการศึกษาก่อนที่ 4 บ้านบึงตะครอง ชุมชนกระตือรือร้นในการเข้าร่วมกิจกรรม เช่น การระดมทุนในชุมชนจัดตั้งกลุ่มพัฒนาอาชีพ และเห็นแนวทางในการลดรายจ่ายของครัวเรือน พื้นที่ทำการศึกษาก่อนที่ 5

บ้านลาดเป้ง เกิดกระบวนการพัฒนาอาชีพทำน้ำตาลมะพร้าว โดยกำหนดแนวทางพัฒนาด้วยตนเอง เกิดเครือข่ายผู้นำซึ่งทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาอย่างแข็งขัน เวทีชาวบ้านเป็นกลไกที่เอื้อให้เกิดการปฏิสัมพันธ์ที่ทำให้ชุมชนมาแลกเปลี่ยนเรียนรู้อย่างต่อเนื่อง เป็นช่องทางการสื่อสารสองทางชุมชนมีความสัมพันธ์ที่แน่นแฟ้นกว่าเดิม และมีพลังสามารถจัดการแก้ไขปัญหาได้ดีขึ้น พื้นที่ทำการศึกษาที่ 6 ตำบลบางหัก เกิดการเปลี่ยนแปลงการผลิตจากการเลี้ยงกุ้งโดยใช้สารเคมี มาเป็นการเลี้ยงกุ้งแบบชีวภาพ มีการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ของผู้เลี้ยงกุ้งอย่างต่อเนื่อง มีสมาชิกชมรมและผู้ถือหุ้นเพิ่มขึ้น มีการใช้วิชาการและการตลาดเพิ่มมากขึ้นจากการศึกษาดังกล่าว พบว่าผลจากการนำแนวทางจัดการศึกษาพัฒนาอาชีพ ทั้ง 7 ขั้นตอนไปใช้ในพื้นที่ชนบทที่มีอาชีพและสังคมเกษตรกรรมเป็นหลักได้สอดคล้องกับแนวทางการวิจัยเชิงปฏิบัติแบบมีส่วนร่วมได้เป็นอย่างดี แม้บางพื้นที่อาจต้องมีการปรับหรือแตกรายละเอียดปลีกย่อยให้เหมาะสมกับชุมชน แต่ยังคงสาระสำคัญของขั้นตอนหลักทั้ง 7 ขั้นตอนไว้ได้ สิ่งที่ค้นพบอีกประการหนึ่งจากงานวิจัยดังกล่าว คือระยะเวลาในการดำเนินการของขั้นตอนเดียวกันแต่ต่างพื้นที่ใช้ระยะเวลาไม่เท่ากัน ขึ้นอยู่กับความซับซ้อนของสภาพปัญหา ศักยภาพของชุมชนและกลุ่มพัฒนาอาชีพ

คณะผู้สังเคราะห์เห็นว่าการศึกษาในลักษณะดังกล่าวถ้าหากสามารถดำเนินการได้จนประสบความสำเร็จจะสามารถช่วยยกระดับความรู้ความสามารถของผู้ที่เกี่ยวข้องในชุมชนได้ และช่วยลดปัญหาความยากจนได้จริงในระดับหนึ่ง การศึกษาประเภทนี้ผู้จัดจะต้องมีความรู้และท่วงท่าที่จะทำให้เกิดกระบวนการมีส่วนร่วมอย่างแท้จริง อาจจะกล่าวได้ว่าเป็นรูปแบบหนึ่งของการใช้โครงการเพื่อการศึกษา (Project-based learning) แต่เป็นรูปแบบที่แตกต่างจากครูที่จะทำหน้าที่เตรียมการเรียนการสอนในสถาบันการศึกษาในระบบ การศึกษาลักษณะนี้ไม่เหมาะที่จะเป็นการศึกษาในระบบ เนื่องจากพื้นฐานการศึกษาและอายุของกลุ่มผู้เรียนแตกต่างกันเป็นหลัก

ในตัวอย่างต่อไปจะเป็นการทำให้การศึกษาในระบบมีความยืดหยุ่น ช่วยให้สถาบันการศึกษาที่จัดการศึกษาภาคบังคับสายสามัญที่ก้าวไปสู่การพัฒนาอาชีพ รวมทั้งพฤติกรรมของนักเรียนควบคู่กันไปด้วยจากงานวิจัยของ อธิพันธ์ สุวทันพรกุล (2555) “การนำเสนอกลยุทธ์ทางเลือกการบริหารจัดการสถานศึกษาเพื่อพัฒนาทักษะชีวิตของนักเรียนตามแนวคิดปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง และการจัดการศึกษาเพื่ออาชีพ โดยใช้กระบวนการจัดการความรู้” ผลการศึกษาดังกล่าวแบ่งออกเป็น 2 ส่วน ดังนี้

ส่วนแรก สภาพการบริหารจัดการสถานศึกษาเพื่อพัฒนาทักษะชีวิตของนักเรียนตามปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงและแนวคิดการจัดการศึกษาเพื่ออาชีพ ในงานวิจัยดังกล่าวพบว่า กรณีศึกษาทั้ง 8 โรงเรียนที่มีการปฏิบัติที่ดีอันเนื่องมาจากผู้บริหารมีการขับเคลื่อนปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงเพียงคู่สถานศึกษา มีการพัฒนาหลักสูตรเน้นการอาชีพ มีการใช้บริบทวิถีชุมชนท้องถิ่นในการจัดการเรียนรู้ มีการสร้างและการใช้แหล่งเรียนรู้ภายในโรงเรียนมีการสร้างวัฒนธรรมองค์กรในการทำงานร่วมกัน มีการประสานความร่วมมือกับองค์กรภายนอก และมีความเข้าใจ รู้คุณค่าของการปฏิบัติตน

ตามปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง ครูมีการขับเคลื่อนปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงเพียงสู่สถานศึกษา มีการพัฒนาหลักสูตรการเน้นอาชีพ มีการใช้บริบทวิถีชุมชนท้องถิ่นในการจัดการเรียนรู้ มีการสร้าง และใช้แหล่งเรียนรู้ภายในโรงเรียนและชุมชนมีการสร้างวัฒนธรรมองค์กรในการทำงานร่วมกัน มีการประสานความร่วมมือกับองค์กรภายนอก มีการใช้ค่าย/โครงการ/กิจกรรมพัฒนาผู้เรียน มีการ สอนโดยเน้นการให้นักเรียนฝึกปฏิบัติจริง มีการบูรณาการปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงในแผนการ จัดการเรียนรู้ มีการใช้ประสบการณ์/ทักษะในการถ่ายทอดความรู้ และมีความเข้าใจ รู้คุณค่า ปฏิบัติ ตามตามปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงนักเรียน มีความเข้าใจ รู้คุณค่า ปฏิบัติตนตามหลักปรัชญาของ เศรษฐกิจพอเพียง มีพื้นฐานทักษะอาชีพในท้องถิ่น/ชุมชน มีความตระหนักในคุณค่าวิถีชีวิตท้องถิ่น ของตนเอง และมีการช่วยเหลือครอบครัว/มีรายได้ระหว่างเรียน

ส่วนที่สอง ลักษณะการบริหารจัดการสถานศึกษาเพื่อพัฒนาทักษะชีวิตของนักเรียนตาม ปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงและแนวคิดการจัดการศึกษาเพื่ออาชีพ ประกอบด้วย 5 กลุ่ม ได้แก่

- 1) การวางแผนบริหารจัดการโรงเรียนโดยการกำหนดนโยบายและวิสัยทัศน์
- 2) การจัดการเรียนรู้ คือ การพัฒนาหลักสูตรและการจัดการเรียนรู้ การพัฒนาและ การใช้แผนการจัดการเรียนรู้ และการใช้ค่าย/กิจกรรม/โครงการพัฒนาผู้เรียน
- 3) การใช้แหล่งเรียนรู้ คือ การใช้บริบทวิถีชุมชนท้องถิ่น การใช้แหล่งเรียนรู้และ สภาพแวดล้อมในโรงเรียน รวมถึงการสร้างความร่วมมือกับหน่วยงานภายนอก
- 4) การสนับสนุน/ส่งเสริมบุคลากร คือ การส่งเสริมและพัฒนาบุคลากรการสร้าง ความร่วมมือในการทำงาน
- 5) การพัฒนาคุณภาพผู้เรียนโดยการปลูกฝังการใช้ชีวิตในสังคมของนักเรียน

ในส่วนของผลการกำหนดกลยุทธ์ทางเลือกการบริหารจัดการสถานศึกษา เพื่อพัฒนา ทักษะชีวิตของนักเรียนตามปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงและแนวคิดการจัดการศึกษาเพื่ออาชีพ สามารถพัฒนากลยุทธ์ทางเลือกเป็น 5 รูปแบบ ดังนี้

กลยุทธ์ที่ 1 การพัฒนาความสามารถทางวิชาการ

กลยุทธ์ที่ 2 การประยุกต์ทำการเกษตรและ/หรือใช้ภูมิปัญญาท้องถิ่น

กลยุทธ์ที่ 3 การประยุกต์ใช้แหล่งเรียนรู้ภายในและภายนอกโรงเรียน

กลยุทธ์ที่ 4 เน้นการฝึกปฏิบัติงาน /การฝึกงาน

นอกจากนี้ ผลการประเมินกลยุทธ์จากผู้เชี่ยวชาญจากการสนทนากลุ่มด้วยกระบวนการ จัดการความรู้ พบว่า แต่ละกลยุทธ์ทางเลือกมีความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติ โดยแต่ละกลยุทธ์ต้องอยู่ บนเงื่อนไขบางประการ เงื่อนไขที่สำคัญที่สุดที่ถือได้ว่าเป็นกลยุทธ์ที่ 5 คือกระบวนการจัดการเรียน การสอนและการใช้วิธีสอนที่เหมาะสมกับสภาพของนักเรียน ที่จะทำให้นักเรียนมีทักษะในการปฏิบัติ ได้จริง มีทักษะอาชีพสู่การมีทักษะชีวิต บนฐานการดำเนินชีวิตตามปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง

จากงานวิจัยที่ได้นำมาเสนอจะเห็นได้ว่าภายใต้พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน ถ้าผู้บริหารสถานศึกษามีแนวคิดที่สร้างสรรค์ ก็สามารถจัดการศึกษาในรูปแบบหลากหลายที่เป็นประโยชน์แก่ผู้เรียนและชุมชนได้หากได้รับความร่วมมือจากครูและชุมชนเป็นอย่างดี สามารถจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานในการรองรับการประกอบอาชีพของนักเรียนที่สำเร็จการศึกษาในห้องได้ด้วย ซึ่งเป็นการยืนยันว่าการศึกษาระดับพื้นฐานเศรษฐกิจพอเพียงสามารถทำให้เกิดผลได้จริงจากระบบการศึกษาและแนวทางการปฏิรูปที่มีอยู่แล้วในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติที่มีผลบังคับใช้อยู่ในปัจจุบัน

งานทั้งหมดที่กล่าวมานั้นล้วนแต่เป็นงานที่ยืนยันความสอดคล้องของการจัดการศึกษาตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติฯ ดังกล่าว แต่ก็มียางานหลายงานที่มีข้อเสนอแนะจากผู้ที่เกี่ยวข้องว่าระบบการศึกษาของไทยจะทำให้การพัฒนาประเทศไทยล่าช้าลง โดยเฉพาะอย่างยิ่งปาฐกถาในโอกาสเปิดประชุมปฏิบัติการด้านการศึกษา ณ ตึกสันติไมตรี ทำเนียบรัฐบาล ในวันที่ 29 เมษายน 2544 ของ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ซึ่งต่อมาได้รับการตีพิมพ์ในวารสารศึกษาศาสตร์ มหาวิทยาลัยขอนแก่น ปีที่ 28 ฉบับที่ 1 กันยายน (พฤศจิกายน 2547) ในชื่อ “การปฏิรูประบบการศึกษาให้สอดคล้องกับยุคสมัย” ประเด็นสำคัญก็คือ จะต้องจัดการศึกษาให้ทันการเปลี่ยนแปลง โดยเฉพาะอย่างยิ่งทางด้านเทคโนโลยี เพื่อจะได้ก้าวทันนานาชาติ โดยได้อธิบายถึงวิวัฒนาการของโลกปัจจุบันที่ได้มาถึงยุคที่ 3 เริ่มจากยุคที่ 1 ศิลปวัฒนธรรมประเพณี ยุคที่ 2 อุตสาหกรรม และยุคที่ 3 การเงิน ยุคนี้เน้นการลงทุนในทรัพยากรมนุษย์ เทคโนโลยีสารสนเทศ และต้องอาศัยการนำของรัฐบาล การศึกษาต้องทำให้เกิดการเรียนรู้เท่าทันการเปลี่ยนแปลงของโลก (Global literacy) โดยจะต้องมีความรู้ 3 ด้านคือ ภาษาอังกฤษ อินเทอร์เน็ต และวัฒนธรรมนานาชาติ ต้องการคนที่เรียนรู้ตลอดชีวิตและปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงได้ตลอดเวลา กระบวนการเรียนรู้มี 3 ขั้นตอน ขั้นตอนแรกคือการแสวงหาความรู้ ขั้นตอนที่สองคือ การเรียนรู้ ขั้นตอนที่สาม คือการประยุกต์ใช้ จุดอ่อนที่อธิบายโดยทักษิณ คือเราไม่รู้จักประยุกต์ใช้ ทำให้ความรู้ที่มีทั้งหมดไม่เกิดประโยชน์แต่อย่างใด

อาจจะกล่าวได้ว่าในความเห็นของ ทักษิณ ความสามารถในการประยุกต์ใช้ความรู้เป็นจุดอ่อนของการศึกษาไทย ซึ่งบางส่วนก็เป็นความจริง ถ้าหากการเรียนรู้เกิดจากการท่องจำมิได้เกิดจากการลงมือปฏิบัติจริง แต่อีกส่วนหนึ่งคือ การรู้เท่าทันการเปลี่ยนแปลงของโลก ซึ่งก็เป็นความคิดที่ดีเช่นกัน แต่ไม่ได้หมายความว่าทุกคนจะต้องตามให้ทันโลก แต่อย่างน้อยควรจะรู้เท่าทันการเปลี่ยนแปลงจากภายนอกที่จะมีผลกระทบต่อตนเอง และสามารถป้องกันตนเองได้จากผลกระทบทางลบดังกล่าว

แนวคิดของทักษิณ ที่กล่าวถึงยุคที่ 3 คือ การเงิน ซึ่งถือเป็นจุดเน้นของทักษิณ และต้องพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ให้สามารถใช้ประโยชน์จากเทคโนโลยีสารสนเทศได้เป็นอย่างดี การนำเอาประเด็นนี้มาพิจารณาเพราะความคิดของทักษิณมีผลต่อนโยบายของพรรคไทยรักไทย พรรคพลังประชาชน และพรรคเพื่อไทย อันเป็นชื่อของพรรคการเมืองทั้งหมดที่อยู่ภายใต้อิทธิพลความคิดของทักษิณ โดยที่

พรรคดังกล่าวก็มีส่วนเป็นรัฐบาลในประเทศไทยเป็นส่วนใหญ่ในช่วงเวลา 10 กว่าปีที่ผ่านมา ดังนั้นเมื่อพรรคที่กล่าวนามมาได้เป็นรัฐบาล นโยบายการศึกษาจะเน้นการส่งเสริมการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศเป็นหลัก โดยมีได้พิจารณาประเด็นอื่นรวมทั้งความพร้อมของสถานศึกษา ครู และนักเรียนด้วย ขณะที่ค่อนข้างจะละเลยการศึกษาทางเลือกอื่นๆ ทั้งหมด

การต่อสู้ทางความคิดด้านการศึกษาระหว่างความรู้ทางด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีกับความรู้ที่เป็นภูมิปัญญาท้องถิ่น สะท้อนในงานของ ศรีชัย พรประชาธรรม (2547) ในงานวิทยานิพนธ์ที่มีชื่อว่า “วงศาวิทยาว่าด้วยระบบการศึกษาไทย” โดยได้ชี้ให้เห็นว่าการศึกษาแบบสมัยใหม่มีผลทำให้วงศาวินความรู้ด้านศาสตร์สมัยใหม่เป็นวาทกรรมหลัก ซึ่งได้สั่นคลอนความรู้ของชาวบ้านให้เป็นความรู้ที่ถูกกดทับ ตัวอย่างที่ดีก็คือปาฐกถาของทักษิณชังคัน การศึกษาวงศาวิทยาว่าด้วยการศึกษาไทยเป็นการปลดปล่อยความรู้ชาวบ้านให้มีพื้นที่ทางสังคม ทำให้ความรู้ที่ถูกสร้างใหม่นำมาประยุกต์ใช้ควบคู่กันไปกับปรับอัตลักษณ์ชุมชนให้เป็นไปตามยุคสมัยได้ชนิดที่ไม่มีการกดทับโดยสิ้นเชิง

ส่วนงานที่สะท้อนปัญหาความขัดแย้งระหว่างสามัญศึกษาและอาชีวศึกษาที่แบ่งออกเป็นสองสายอย่างชัดเจนและข้อเสนอเพื่อจะลดปัญหาดังกล่าวเป็นบทความของ จรัสพรรณ จารุคุณ (2549) “ระบบการศึกษาขั้นพื้นฐานของประเทศฝรั่งเศส” โดยในประเทศฝรั่งเศสเป็นการทำให้มัธยมตอนปลายสายอาชีพเป็นอีกทางเลือกหนึ่งของการศึกษาขั้นพื้นฐานซึ่งประกอบด้วย สายสามัญ สายเทคโนโลยี และสายอาชีพ โดยสายอาชีพเป็นโรงเรียนอาชีวศึกษา สอนความรู้ทั่วไปแบบโรงเรียนมัธยมศึกษาสายอื่นควบคู่กับการเรียนสายอาชีพ มี 2 หลักสูตรคือ ประกาศนียบัตรสายอาชีพเฉพาะด้าน มีให้เลือก 250 ชนิด และประกาศนียบัตรการศึกษาสายอาชีพในภาคบริการ เช่น วิชาการ โรงแรม การจัดการการขนส่ง เป็นต้น ที่มีให้เลือก 50 ชนิด

ในขณะที่ประเทศไทยเองมีปัญหามากกว่านี้คือ คนส่วนใหญ่ไม่นิยมส่งบุตรหลานไปเรียนอาชีวศึกษาด้วยเหตุผลหลายประการ แต่อีกส่วนหนึ่งผู้ที่เรียนอาชีวศึกษาเองอยู่ในสถานะที่ไม่พร้อมด้วยเช่นกัน ทั้งฐานะทางเศรษฐกิจและสังคมของผู้เรียนและผู้ปกครอง ทำให้มีความบกพร่องในด้านวุฒิภาวะที่ควบคุมตนเองให้สนใจศึกษาหาความรู้เป็นหลักจากสภาพแวดล้อมทางสังคมที่ไม่เอื้ออำนวย ทำให้ถูกชักจูงไปในทางเลื่อมได้ง่าย และมีผลทำให้อัตราการออกกลางคันมีสูง ขณะที่ตลาดแรงงานมีความต้องการผู้สำเร็จการศึกษาแขนงดังกล่าวค่อนข้างสูง แต่กลับมีผู้เข้าตลาดแรงงานไม่มาก เพราะผู้สำเร็จการศึกษาส่วนค่อนข้างมากนิยมที่จะศึกษาต่อไปจนถึงระดับปริญญาตรี ในขณะที่ผู้ที่ทำงานในปัจจุบันที่มีความรู้มัธยม 3 และต่ำกว่ามีเป็นจำนวนมากและมีความประสงค์จะยกระดับมาตรฐานคุณวุฒิการศึกษาและมีฝีมือแรงงานแต่ไม่มีช่องทางที่จะทำได้ สิ่งที่ยังขาดหายไปและได้พบในงานวิจัยล่าสุด คือความเป็นไปได้ในการเทียบโอนมาตรฐานฝีมือแรงงานเพื่อคุณวุฒิการศึกษาวิชาชีพ ซึ่งเป็นการศึกษาของ อนุชัย รามวงษ์กูร และนลินรัตน์ รักกุศล (2558) จากงานวิจัยเรื่อง “การพัฒนารูปแบบการเทียบโอนฝีมือแรงงานเพื่อคุณวุฒิการศึกษาวิชาชีพ” ทั้งนี้เพราะแนวทางดังกล่าว

เป็นแนวทางสำคัญที่จะช่วยยกระดับมาตรฐานฝีมือแรงงานวิชาชีพในประเทศไทยให้มีมาตรฐานที่สูงขึ้น เนื่องจากถึงแม้ประเทศไทยจะมีการปฏิรูปการศึกษามา 16 ปีแล้ว จนระดับการครอบคลุมเพิ่มสูงขึ้นมากในเชิงปริมาณอย่างเป็นที่น่าพอใจ แต่คนงานของไทยส่วนใหญ่ในประเทศไทยยังเป็นแรงงานที่ยังมีมาตรฐานฝีมือแรงงานไม่สูง เนื่องจากคนงานที่มีงานทำในปี 2557 ที่มีความรู้มัธยมปีที่ 3 และต่ำกว่ามีสูงถึง 24.5 ล้านคน อยู่ในภาคการผลิตและภาคบริการรวมกันกว่า 13 ล้านคน ที่เหลืออยู่ในภาคการเกษตร แรงงานเหล่านี้ถ้าหากสามารถได้รับการยกระดับมาตรฐานฝีมือแรงงานด้วยการศึกษา ฝึกอบรม และเพิ่มประสบการณ์ด้วยรูปแบบต่างๆ ที่หลากหลายตั้งแต่การศึกษาในระบบ นอกกระบบ และการศึกษาตามอัธยาศัย ก็จะช่วยให้พวกเขาเหล่านั้นมีมาตรฐานฝีมือแรงงานที่สูงขึ้นได้ สอดรับกับแนวทางการพัฒนาประเทศในระดับภูมิภาคอาเซียนที่จะมีการรวมตัวกันเป็นหนึ่งเดียวภายในสิ้นปี 2558 นี้ อีกทั้งจะทำให้เจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติที่ต้องการจะให้รูปแบบการศึกษาทั้ง 3 แบบคือ การศึกษาในระบบ นอกกระบบ และการศึกษาตามอัธยาศัย สามารถลื่นไหลทดแทนกันได้จนเกิดเป็นการศึกษาตลอดชีวิตเกิดขึ้นได้จริง

อุปสรรคสำคัญที่ประเทศไทยยังมิได้เรียนรู้จากต่างประเทศที่มีการพัฒนาฝีมือแรงงานอย่างต่อเนื่องก็คือ การมีมาตรฐานวิชาชีพในทุกอาชีพที่หลากหลายโดยมาตรฐานเหล่านั้นสามารถโอนกลับไปมาระหว่างหลักสูตรการศึกษากับมาตรฐานวิชาชีพได้ ขณะนี้แม้ในประเทศไทยจะมี 3 หน่วยงานที่ดำเนินการในเรื่องมาตรฐานวิชาชีพ ได้แก่ สถาบันคุณวุฒิวิชาชีพ ซึ่งเป็นองค์กรมหาชน สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน และสำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษาแห่งชาติ ได้ทำกรอบคุณวุฒิแห่งชาติ (National qualification framework, Thailand NQF) แต่ทั้งหมดนี้ยังมิได้จัดทำให้เป็นมาตรฐานเดียวกันและสามารถเทียบโอนเป็นหลักสูตรการศึกษาได้ทุกอาชีพและทุกวิชา ซึ่งถ้าหากทำได้ดังกล่าวจะทำให้การลื่นไหลของโลกการทำงานและโลกการศึกษามีความคล่องตัวมากยิ่งขึ้น ในขณะที่ประเทศเพื่อนบ้านของไทยคือ มาเลเซีย มีระบบนี้อยู่แล้ว ตรงนี้คือประเด็นสำคัญที่ทำให้การลื่นไหลระหว่างการศึกษาในระบบ นอกกระบบ และการศึกษาตามอัธยาศัยยังไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติการศึกษาดังกล่าว เป็นส่วนหนึ่งของปัญหาการจัดการอาชีวศึกษาในประเทศไทยตามที่ได้กล่าวมาแล้ว และเป็นอุปสรรคที่สำคัญต่อการยกมาตรฐานคุณภาพและฝีมือแรงงานของประเทศไทย ซึ่งมีความจำเป็นอย่างยิ่งในปัจจุบัน ซึ่งถ้าหากปัญหานี้ได้รับการแก้ไขตามเจตนารมณ์ของหมวดระบบการศึกษาของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติฯ ปัญหาของการจัดการอาชีวศึกษาและปัญหาการยกระดับมาตรฐานฝีมือแรงงานของไทยจะได้รับการแก้ไขพร้อมกันไป

โดยสรุปในส่วนนี้ก็คือ ปัจจุบันถือว่าประเทศไทยมีระบบการศึกษาที่ยืดหยุ่นมากพอสมควร สามารถจัดการศึกษาได้ในรูปแบบที่หลากหลายด้วยการทำให้การศึกษาในระบบมีความยืดหยุ่นมากขึ้น เสริมด้วยการศึกษาทางเลือกซึ่งมีทั้งรูปแบบที่อิงกับการศึกษาในระบบ นอกกระบบ และการศึกษาตามอัธยาศัย โดยรวมเป็นการศึกษาตลอดชีวิต แต่ในบางกรณียังมีปัญหา โดยเฉพาะอย่างยิ่งอาชีวศึกษากับมาตรฐานฝีมือแรงงานที่ถ้าหากสามารถเชื่อมต่อกันได้อย่างเป็นระบบมากขึ้นก็

จะเป็นไปตามเจตนารมณ์ของระบบการศึกษาของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติฯ การที่ระบบดังกล่าวยังไม่เชื่อมต่อกันได้ ทำให้พบว่ายังต้องมีการปรับปรุงเพื่อให้การจัดการศึกษาในรูปแบบต่างๆ ลื่นไหลและเชื่อมโยงกันได้ตลอดชีวิต โดยเฉพาะอย่างยิ่งกรณีอาชีวศึกษาและมาตรฐานฝีมือแรงงานที่ได้ชี้ให้เห็นในงานวิจัยของ อนุชัย และนลินรัตน์ (2558) ดังกล่าว จึงเป็นจุดอ่อนที่สำคัญที่สุดจุดหนึ่งของระบบการศึกษาของไทย ที่จำเป็นจะต้องได้รับการแก้ไขอย่างเร่งด่วน

5.4 แนวการจัดการศึกษา

พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 ในหมวดนี้ถือได้ว่ามีความก้าวหน้ามากเพราะเริ่มโดยการเน้นว่าผู้เรียนมีความสำคัญที่สุดหรือผู้เรียน คือ ศูนย์กลางการเรียนรู้ (Child centered) เน้นกระบวนการบูรณาการความรู้ทุกด้าน รวมทั้งวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ศาสนา ศิลปวัฒนธรรม การกีฬา และภูมิปัญญาไทย ประกอบทักษะในการดำรงชีพและใช้ชีวิตอย่างมีความสุข พร้อมทั้งเน้นให้สถานศึกษาร่วมกับส่วนต่างๆ ในสังคมส่งเสริมความเข้มแข็งของชุมชน เน้นการเรียนรู้จากประสบการณ์จริง มีลักษณะหลากหลาย มุ่งพัฒนาคุณภาพชีวิตของบุคคลให้เหมาะสมแก่วัยและศักยภาพ โดยสถานศึกษาจัดกระบวนการเรียนการสอนอย่างมีประสิทธิภาพ เป็นการเน้นทั้งปรัชญาการศึกษาแนวพิพัฒนาการนิยม (Progressivism) และบูรณาการ หรือ ปฏิรูปนิยม (Reconstructionism) ในเวลาเดียวกัน ขณะเดียวกันการเน้นผู้เรียนเป็นสำคัญก็คือปรัชญา Constructionism ซึ่งก็เน้นจุดที่ควรเน้นทั้งหมด แต่ทั้งนี้จะต้องขึ้นอยู่กับบริบทของศักยภาพของพื้นที่ที่ประกอบกับความจำเป็นของแต่ละพื้นที่ ซึ่งในกรณีเช่นนี้เจ้าหน้าที่และผู้เกี่ยวข้องทั้งหมดในระบบการศึกษาจะต้องมีการเตรียมตัวมาเป็นอย่างดีจึงจะเลือกใช้หลักการที่มีอยู่ทั้งหมดได้อย่างเหมาะสม มิฉะนั้นอาจจะกลายเป็นความสับสนและก่อให้เกิดปัญหาความไม่สอดคล้องกับสถานะความเป็นจริงได้ง่าย

5.4.1 การจัดการศึกษาโดยเน้นผู้เรียนเป็นสำคัญ

การวิจัยในหมวดแนวการจัดการศึกษาเป็นหมวดที่มีงานวิจัยบทความและข้อเขียนต่างๆ ค่อนข้างมาก คือมีงานทั้งหมด 1,447 ชิ้นจากงานทั้งหมด 7,410 ชิ้น หรือประมาณร้อยละ 19.5 ของงานทั้งหมด ขณะที่งานเกี่ยวกับการจัดการศึกษาโดยเน้นผู้เรียนเป็นสำคัญมีมากที่สุดถึง 848 ชิ้น หรือคิดเป็นร้อยละ 11.4 ของงานทั้งหมด สะท้อนว่างานนี้เป็นงานที่นักการศึกษาให้ความสนใจมาก และถ้าหากเทียบกับงานวิจัยทั้งหมดในเรื่องแนวการจัดการศึกษา งานวิจัยที่เน้นผู้เรียนเป็นสำคัญมีถึงร้อยละ 58.6 ดังนั้นอาจจะกล่าวได้ว่าคุณภาพของการจัดการศึกษาจะดีหรือไม่ ส่วนสำคัญขึ้นอยู่กับจัดการศึกษาที่เน้นผู้เรียนเป็นสำคัญหรือไม่ เป็นความเชื่อพื้นฐานของนักการศึกษา ซึ่งความสามารถของครูในการจัดการศึกษาในรูปแบบดังกล่าว รวมทั้งการฝึกอบรมครูทั้งจากในระบบและนอกระบบให้สามารถจัดการศึกษาในแนวทางนี้ได้ ย่อมมีผลสำคัญต่อคุณภาพการศึกษาด้วยเช่นกัน โดยที่แนวคิดดังกล่าวมีมาตั้งแต่ยุคก่อนปฏิรูปการศึกษา (2542) โดยมีงานวิทยานิพนธ์ของมหาวิทยาลัยมหาสารคาม

โดย ทรงศักดิ์ พนมเขต (2539) ที่มีชื่อว่า “การพัฒนาครูด้านกิจกรรมการเรียนรู้ที่เน้นผู้เรียนเป็นสำคัญ โรงเรียนบ้านหนองแขว หนองหัวคน อำเภอดุสิต กรุงเทพมหานคร จังหวัดร้อยเอ็ด” นอกจากนั้นยังมีงานที่อาจจะจัดได้ว่าเป็นการเตรียมให้มีการเรียนการสอนโดยให้นักเรียนเป็นศูนย์กลางโดยจัดทำโปรแกรมคอมพิวเตอร์มาช่วยสอนในวิชาต่างๆ เป็นต้นว่า งานของ จีรภา อินถา (2535) “การผลิตบทเรียนคอมพิวเตอร์ช่วยสอนเรื่องระบบนิเวศน์สำหรับนักเรียนมัธยมศึกษาปีที่ 1” วิทยานิพนธ์ของมหาวิทยาลัยมหิดล งานของยุพธนา สมิตะศิริ และคณะ (2539) “โครงการนำรูปแบบการเรียนรู้ โครงงานวิทยาศาสตร์ไปสร้างเครือข่ายครูที่ปรึกษาและครูวิทยากร โครงงานวิทยาศาสตร์ในโรงเรียนระดับประถมศึกษาและมัธยมศึกษา” งานวิจัยเสนอต่อสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย และงานของ นิวัฒน์ ภู่นันทวรการ (2539) “การพัฒนาซอฟต์แวร์เพื่อใช้ในการเรียนการสอนวิชาระบบสารสนเทศภูมิศาสตร์” วิทยานิพนธ์ของมหาวิทยาลัยมหิดล เป็นต้น ซึ่งสะท้อนถึงการตื่นตัวในวงการศึกษาต่อแนวทางการเรียนการสอนแนวนี้นี้ เพราะถือว่าจะทำให้ผู้เรียน “คิดเป็น” มากกว่าระบบการท่องจำ

ในระหว่างปี 2540-2544 ได้มีงานตามแนวทางนี้เพิ่มมากขึ้นเป็น 13 ชิ้น สองชิ้นเป็นงานในปี 2542 โดยสนธิ อาษาธง (2542) “การออกแบบกิจกรรมการเรียนรู้ที่เน้นผู้เรียนเป็นสำคัญในสถานศึกษาสังกัดกรมอาชีวศึกษา จังหวัดร้อยเอ็ด” วิทยานิพนธ์ มหาวิทยาลัยมหาสารคาม และวนิดา ร่องเงิน (2542) “กระบวนการเรียนการสอนที่เน้นนักเรียนเป็นศูนย์กลางเรื่องระบบนิเวศระดับชั้นมัธยมศึกษาตอนปลาย” วิทยานิพนธ์มหาวิทยาลัยมหิดล ที่เหลืออีก 11 ชิ้น เป็นงานที่ออกมาหลังการปฏิรูป (2542) ซึ่งสะท้อนว่าถึงแม้ความรู้และความคิดดังกล่าวจะมีมาก่อนยุคปฏิรูป แต่การปฏิรูปกระตุ้นให้เริ่มผลิตผลงานประเภทนี้ ขณะเดียวกันก็เป็นการสะท้อนความไม่พร้อมของการเตรียมการให้กับบุคลากรครูผู้ซึ่งจะต้องเป็นผู้ทำหน้าที่ดังกล่าว เพราะเป็นความรู้ที่ยังไม่แพร่หลาย แต่หลังจากนั้นคือ ระหว่างปี 2545-2549 จำนวนงานวิจัย บทความทางวิชาการที่เน้นผู้เรียนเป็นสำคัญได้เพิ่มขึ้นอย่างก้าวกระโดดคือใน 5 ปี ดังกล่าว มีงานวิจัยในประเด็นนี้ถึง 546 ชิ้น จากทั้งสิ้น 708 ชิ้น หรือประมาณร้อยละ 77.1 ซึ่งสะท้อนถึงความนิยมในการทำงานวิจัยในหัวข้อดังกล่าว ในช่วงปี 2550-2554 งานวิจัยในหัวข้อดังกล่าวได้ลดจำนวนลงเหลือเพียง 212 ชิ้น หรือคิดเป็นงานวิจัยร้อยละ 41.1 ในขณะที่ปี 2555-2557 งานวิจัยในหัวข้อดังกล่าวอยู่ในระดับร้อยละ 53.1 ของงานวิจัยในหมวดนี้ โดยที่งานวิจัยโดยรวมในช่วงดังกล่าวมีเพียง 143 ชิ้น เท่านั้น

อย่างไรก็ตาม เรื่องนี้เป็นเรื่องที่มีความสำคัญ เป็นการสะท้อนให้เห็นถึงความก้าวหน้าในการคิดเรื่องดังกล่าวของคณะกรรมการปฏิรูป แต่ในขณะเดียวกันอาจจะมีปัญหาในเรื่องความไม่พร้อมในการเตรียมครูเพื่อการเรียนการสอนแนวใหม่ โดยที่ครูเป็นจำนวนมากมีความเข้าใจว่าการเรียนการสอนแบบ “Child centered” นั้นคือปล่อยให้ให้นักเรียนไปศึกษาเองตามความสนใจ จึงเกิดแนวโน้มที่มีระยะหนึ่งครูทิ้งห้องเรียนเพื่อให้นักเรียนหาความรู้ตามความสนใจของตนเอง โดยที่นักเรียนเองก็ไม่แน่ใจว่าจะต้องทำอะไรเพราะไม่มีผู้แนะนำ จึงเกิดมีการล้อเลียนโดยเด็กนักเรียนสมัยนั้นว่า การเน้น

ผู้เรียนเป็นศูนย์กลางก็คือ “ควายเช็นเตอร์” ซึ่งเชื่อว่าน่าจะมีผลมาจนถึงปัจจุบัน ความไม่พร้อมในการเตรียมครุภัณฑ์ล่วงหน้าออกมาในงานวิจัยของ เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์ และคณะ (2548) จากการ “สังเคราะห์องค์ความรู้เกี่ยวกับการเรียนรู้ที่เน้นตัวผู้เรียนเป็นสำคัญตั้งแต่ พ.ศ. 2542-2547” เสนอต่อสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ ซึ่งมีสาระสำคัญสรุปได้ดังต่อไปนี้

งานดังกล่าวเป็นการวิจัยเอกสารและใช้การประชุมแบบเน้นกลุ่มเป้าหมาย ประกอบด้วย ผู้ทรงคุณวุฒิ 1) ด้านปฐมวัย 2) การศึกษาขั้นพื้นฐาน 3) การอาชีวศึกษา และ 4) การศึกษาสำหรับผู้มีความต้องการพิเศษ รวม 90 คน หลังจากนั้นมีการเสนอเอกสารรายงานการศึกษาฯ ต่อที่ประชุม 1 ครั้ง เพื่อรับฟังข้อคิดเห็น ผลการวิจัยคือ

- ด้านที่มีความก้าวหน้าไปมากเมื่อเทียบกับก่อนการปฏิรูปฯ คือ 1) การกำหนดนโยบาย แผน และยุทธศาสตร์ 2) การกำหนดหลักสูตรแกนกลาง 3) การปรับเปลี่ยนโครงสร้างการบริหาร 4) รูปแบบและวิธีการจัดการเรียนรู้ซึ่งมีการกำหนดมาตรฐานการเรียนรู้และการประกันคุณภาพการศึกษา
- ด้านที่ไม่ก้าวหน้าเท่าที่ควรได้แก่ 1) การนำหลักสูตรไปใช้ หมายถึง การพัฒนาหลักสูตรสถานศึกษาและการพัฒนาหลักสูตรท้องถิ่น 2) ด้านการประเมินผลการเรียนรู้ – ขาดการเชื่อมโยงระหว่างการจัดการเรียนรู้ การวัดผล และการคัดผู้เรียนเข้าศึกษาต่อ (สทศ.อยู่ระหว่างการพิจารณาร่าง พรบ. ในขณะนั้น) 3) ด้านการบริหารจัดการตามโครงสร้างใหม่ 4) ด้านการวิจัยและพัฒนา ซึ่งยังไม่เพียงพอ 5) การพัฒนาครูและบุคลากรทางการศึกษา (พรบ.ครูและบุคลากรทางการศึกษาเริ่มประกาศใช้เมื่อเดือน ธ.ค.2547)
- ขาดการบูรณาการระหว่างกลุ่มการศึกษา การแปลงหน่วยนโยบายสู่หน่วยปฏิบัติยังไม่ชัดเจน และขาดการมีส่วนร่วมของภาคีอื่นๆ อย่างจริงจัง ยังมีความไม่เท่าเทียมกัน เช่น กลุ่มผู้เรียนในการศึกษาขั้นพื้นฐานสายสามัญมีโอกาสมากกว่า เป็นต้น ผู้ที่เกี่ยวข้องในระบบการศึกษา ผู้ปกครองและชุมชน ยังมีความรู้ในระดับที่ยังไม่สามารถนำไปใช้จริงได้อย่างมีคุณภาพ
- ผลการจัดการเรียนรู้ที่เน้นผู้เรียนเป็นสำคัญที่ผ่านมา ทำให้ผู้เรียนมีความก้าวหน้าในการเป็น “คนเก่ง” และ “มีความสุข” มากขึ้น (ยกเว้นกลุ่มที่ได้รับการเรียนรู้ในแนวทางไม่ถูกต้องและกลุ่มที่ได้รับมอบหมายงานมากเกินไป) แต่ยังขาดการพัฒนาให้เป็น “คนดี” หนึ่ง มีข้อมูลเชิงประจักษ์บางส่วนแสดงว่าผู้เรียนยังไม่ได้รับการพัฒนาทักษะการคิดได้จริงอย่างมีคุณภาพ และยังคงในระดับที่มีความซับซ้อนได้ไม่มากนัก

มีข้อเสนอแนะ 6 ประเด็น ดังนี้ 1) การขยายผลสู่การพัฒนาในทุกมิติ (ดี เก่ง และมีความสุข) และทุกกลุ่มการศึกษา (ครอบคลุมผู้เรียนทุกกลุ่มเป้าหมาย) 2) การบูรณาการแผนงานและการดำเนินงานของหน่วยงาน 3) การพัฒนานวัตกรรมและประยุกต์ใช้ในบริบทจริง 4) การปรับเปลี่ยน

กระบวนการทัศนการปฏิบัติงาน 5) นำภาคีอื่นให้มีส่วนร่วม และ 6) พัฒนาระบบฐานข้อมูลและเครือข่ายเทคโนโลยี

สรุป ในช่วงเริ่มต้นของการปฏิรูปการศึกษา ภายใต้ข้อจำกัดด้านความรู้ความสามารถของครู และบุคลากรทางการศึกษา และทรัพยากรทางการศึกษา ได้มีการพัฒนาอย่างต่อเนื่องถึงแม้ว่าจะยังห่างไกล

จากเป้าหมายที่พึงประสงค์ ส่วนที่ได้สะท้อนจากงานสังเคราะห์ดังกล่าวก็คือ การจัดการเรียนการสอนลักษณะดังกล่าวถ้าทำได้ถูกต้อง เด็กจะมีความสุขและทำให้เด็ก “เก่ง” ด้วย แต่ยังคงรูปแบบและแนวทางที่จะพัฒนาเด็กให้เป็นคน “ดี” อีกทั้งยังสะท้อนความไม่พร้อมด้านความรู้ความสามารถของครูและบุคลากรทางการศึกษา ขณะที่ผู้ปกครองและชุมชนยังไม่สามารถนำวิธีการเรียนการสอนดังกล่าวมาใช้จริงได้อย่างมีคุณภาพ

เป็นที่น่าสังเกตว่า ปี 2545-2549 เป็นช่วงที่มีงานวิจัยประเภทนี้เพิ่มขึ้นอย่างมาก งานที่สำคัญส่วนใหญ่จะอยู่ในปี 2547 ที่ระบบการศึกษาของไทยให้ความสำคัญกับการจัดการศึกษาตามแนวใหม่นี้อย่างยิ่ง จึง โดยมีงานนำร่องที่น่าสนใจในปี 2546 โดย ไชยวัฒน์ ชุมนาสี (2546) “บันทึกประสบการณ์การปฏิรูปการเรียนรู้ทั้งโรงเรียน: กรณีตัวอย่างโรงเรียนกาญจนาภิเษกวิทยาลัยชัยภูมิ” เสนอต่อ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ ซึ่งมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

เป็นบันทึกที่เกิดจากการเข้าร่วมโครงการโรงเรียนปฏิรูปการเรียนรู้เพื่อพัฒนาคุณภาพผู้เรียนของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ (สกศ.) ระยะแรกมีโรงเรียนจากทุกสังกัดทั่วประเทศไทยเข้าร่วม 250 โรงเรียน ในปีการศึกษา 2544 (เป็นจุดเริ่มต้นของการบันทึกประสบการณ์) ระยะที่สองโรงเรียนได้ดำเนินการพัฒนาการปฏิรูปการเรียนรู้ทั้งโรงเรียน ตามพันธกิจ 5 ประการของ สกศ. ได้แก่ 1) ปฏิรูปการเรียนรู้ที่ยึดผู้เรียนเป็นสำคัญ 2) ปฏิรูปการสอนที่เน้นการบูรณาการในลักษณะองค์รวม 3) ปฏิรูปการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานและเน้นการมีส่วนร่วมของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง 4) ประกันคุณภาพในสถานศึกษาด้วยการประเมินผลภายใน (SSR) ทุกๆ ปี และ 5) ประเมินคุณภาพภายนอกสถานศึกษา จนได้รับการคัดเลือกให้เป็น 1 ใน 99 โรงเรียนที่เป็นโรงเรียนผู้นำการปฏิรูปการเรียนรู้ทั้งโรงเรียนเพื่อพัฒนาคุณภาพผู้เรียน

เงื่อนไขภายใน : โรงเรียนมีแผนการดำเนินงานที่ชัดเจนและมีคณะทำงานที่มีคุณภาพผู้บริหารทุ่มเทเพื่อการเปลี่ยนแปลง

เงื่อนไขภายนอก : ได้รับการสนับสนุนด้านงบประมาณและวิชาการจาก สกศ. มีนักวิจัยภายนอกเป็นคู่คิด มีมิตรร่วมทาง และมีการจัดประชุมสัมมนาโรงเรียนที่เข้าร่วมโครงการอย่างต่อเนื่อง

ขอให้สังเกตว่า อาจจะกล่าวได้ว่าการปฏิรูปการเรียนรู้มีการเริ่มต้นอย่างจริงจังในปี 2546 นี้เอง ส่วนก่อนหน้านี้ปัญหาความไม่พร้อมของครูมีค่อนข้างมาก เงื่อนไขของความสำเร็จส่วนหนึ่งเกิดจากการที่ผู้บริหารทุ่มเทเพื่อความเปลี่ยนแปลง จึงเห็นได้ว่าปัจจัยของผู้บริหารสถานศึกษาในฐานะ

บุคคลมีส่วนสำคัญต่อการดำเนินการอย่างได้ผล ซึ่งที่ผ่านมามักจะไม่เน้นว่าเป็นปัจจัยที่สำคัญและมักจะมองข้ามไปให้ความสำคัญกับครู ขณะที่ตัวผู้บริหารเองถือได้ว่าเป็นปัจจัยที่มีความสำคัญมากด้วยเช่นกัน

ในปี 2547 เป็นปีที่มีการนิเทศการศึกษากับด้านนี้มากเพราะมีการประยุกต์เข้ากับกรณีต่างๆ ที่มีความหลากหลาย ตัวอย่างเช่น งานของ ประดิษฐ์ เหล่าเนตร์ (2547) “การนำรูปแบบการสอนตามแนว Constructivism (การเรียนรู้จากกลุ่มและการค้นพบ) ไปสร้างและพัฒนากิจกรรมการเรียนการสอนของครูเครือข่ายที่สอนวิชาชีววิทยา โรงเรียนสังกัดกรมสามัญศึกษาเขตการศึกษา 7” เสนอต่อสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ ซึ่งมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

เป็นโครงการที่สนับสนุนครูแห่งชาติ ปี 2541 สาขาวิชาชีววิทยาให้นำรูปแบบการสอนตามแนว Constructivism (การเรียนรู้จากกลุ่มและการค้นพบ) ไปสอนให้แก่นักเรียนจำนวนไม่น้อยกว่า 50 คน ภายในระยะเวลา 3 ปี โดยในปีแรกครูแห่งชาติฯ จะรับสมัครและคัดเลือกครูเครือข่ายจำนวน 15 คน จัดทำคู่มือที่เป็นรูปแบบเพื่อนำไปใช้ในการพัฒนาการเรียนการสอน พร้อมทั้งจัดอบรมเชิงปฏิบัติการเป็นเวลา 4 วัน (ฝึกปฏิบัติการผลิตแผนการจัดการเรียนรู้ 1 บท และหลังเสร็จสิ้นการประชุมปฏิบัติการครูเครือข่ายจะพัฒนาแผนให้ครบ 1 รายวิชา รวมทั้งทดลองปฏิบัติการสอนจริง โดยครูแห่งชาติและคณะจะทำหน้าที่นิเทศ ติดตามผล และจัดเวทีให้ครูเครือข่ายทั้ง 15 คนได้มีการพบปะ แลกเปลี่ยนเรียนรู้ ร่วมกันแก้ไขปัญหาและสรุปบทเรียนร่วมกัน ในปีที่ 2 ครูเครือข่ายทั้ง 15 คนจะต้องสร้างและขยายผลเพื่อพัฒนาครูเครือข่ายของตนเองในอัตรา 1 ต่อ 3 ต่อมาในปีที่ 3 ครูเครือข่ายทั้งปีที่ 1 และ 2 จะปรับปรุงและพัฒนาแผนการจัดการเรียนรู้ของตนเองใหม่และทดลองปฏิบัติจริงควบคู่กับการดำเนินงานวิจัยในชั้นเรียน ก่อนที่จะจัดแสดงผลงานเผยแพร่สู่เพื่อนครูและสาธารณชนเมื่อสิ้นสุดโครงการ

ผลการวิจัยดังกล่าวมีดังต่อไปนี้ 1) ได้ครูเครือข่ายสังกัดกรมสามัญศึกษาเขตการศึกษา 7 จำนวน 52 คน ใน 8 จังหวัด แต่ละคนมีแผนการจัดการเรียนรู้ของตนเอง 1 รายวิชา ครูมีความรู้ ความเข้าใจในการเขียนแผนการจัดการเรียนรู้และจัดกิจกรรมการเรียนการสอนที่เน้นผู้เรียนเป็นสำคัญตามแนว Constructivism ได้ในระดับมากถึงมากที่สุด 2) นักเรียนได้ศึกษาความรู้ด้วยตนเองและจากกลุ่ม ได้ทำโครงงานและฝึกกระบวนการคิด วิเคราะห์ อภิปรายผล นักเรียนพอใจในผลการเรียนของตนเอง และภูมิใจในชิ้นงาน/รายงานของตนเอง/กลุ่ม 3) การวางแผนและดำเนินการวิจัยในชั้นเรียน ในปีที่ 3 ยังไม่เป็นรูปธรรม

งานดังกล่าวสะท้อนรูปแบบของการขยายผลให้ครูเครือข่ายวิชาชีววิทยาให้มีจำนวนเพิ่มมากขึ้น การวิจัยในลักษณะการขยายผลอีกตัวอย่างหนึ่งของ สัมพันธ์ พันธุ์พฤกษ์ วัลลภา อารีรัตน์ ถัดจากศิลาน้อย กิ่งฟ้า สินธุวงษ์ วรรณจริย์ มั่งสิงห์ ฉันทนา กล่อมจิต ชีรชัย เนตรนอมทรัพย์ (2547) “การจัดการสอนที่เน้นผู้เรียนเป็นสำคัญตามดัชนีบ่งชี้ของสถานศึกษาเพื่อพัฒนาความสามารถในการคิดและการสร้างความรู้ของผู้เรียน” มหาวิทยาลัยขอนแก่น โดยมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

เป็นการวิจัยและพัฒนาเพื่อปฏิรูปการเรียนรู้ในโรงเรียน 3 แห่งในจังหวัดขอนแก่น โดย
การขยายผลการปฏิรูปการเรียนรู้ทั้งโรงเรียนไปยังโรงเรียนอื่นๆ หลังจากนั้นมีการทำการสังเคราะห์
รายงานการวิจัยระดับโรงเรียน 3 แห่ง เพื่อตอบวัตถุประสงค์การวิจัยระดับโครงการ

ดัชนีบ่งชี้ด้านกระบวนการสอนของครู 1) เน้นผู้เรียนเป็นสำคัญ ได้แก่ กำหนดจุดมุ่งหมาย
ใช้สื่อและแหล่งเรียนรู้ที่หลากหลาย เน้นแนวทางแสวงหาความรู้ เปิดโอกาสให้ผู้เรียนมีส่วนร่วม
ประเมินผลอย่างหลากหลาย 2) เน้นทักษะกระบวนการคิดแก้ปัญหา ได้แก่ ร่วมกันเลือกปัญหา
วิเคราะห์สาเหตุ หาทางเลือก ประเมินผล 3) เน้นทักษะการคิดสร้างสรรค์และสร้างความรู้ ได้แก่
ความรู้ความเข้าใจวิธีคิดแบบต่างๆ มีเจตคติที่ใฝ่รู้ กระตือรือร้น และมีการสรุปความรู้ด้วยตนเอง

ดัชนีบ่งชี้ด้านบทบาทครู ได้แก่ จัดกิจกรรมให้ผู้เรียนคิดอย่างหลากหลาย แลกเปลี่ยน
ความคิดประสบการณ์ แก้ปัญหา ลงมือปฏิบัติ ค้นคว้า รวบรวมข้อมูล สรุป นำเสนอและประเมินผล
งานได้ด้วยตนเอง การนำความรู้ไปประยุกต์ใช้ ใช้แหล่งเรียนรู้ในชุมชน ฝึกวินัยและความรับผิดชอบ
และประเมินตามสภาพความเป็นจริง

ดัชนีบ่งชี้ด้านกระบวนการเรียนรู้ของผู้เรียน เน้นที่การมีส่วนร่วมในกระบวนการเรียนการ
สอน

ดัชนีบ่งชี้ด้านบทบาทของนักเรียน ได้แก่ การเตรียมความพร้อม การใช้กระบวนการ
คิด และการมีส่วนร่วมในการประเมินผล

ดัชนีบ่งชี้ด้านผลการเรียนรู้ของผู้เรียน ได้แก่ ด้านผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนตามจุดมุ่งหมาย
ของสาระการเรียนรู้ ความสามารถในการคิด (วิเคราะห์ปัญหา วางแผนแก้ปัญหา กำหนดทางเลือกและ
ตัดสินใจเลือก แก้ปัญหาและประเมินความเหมาะสมของวิธีที่ใช้ สะท้อนผลการแก้ปัญหาทั้ง
กระบวนการ) และการสร้างความรู้ (ถ่ายโยงความรู้ สร้างความหมาย และการนำไปประยุกต์ใช้)

ปัจจัยสู่ความสำเร็จ มี 5 ด้านคือ 1) ผู้บริหาร 2) ครู 3) นักวิจัยภายนอก 4) ผู้เรียนและ
โรงเรียน 5) ผู้ปกครองและชุมชน

ข้อเสนอเชิงนโยบายของงานวิจัยดังกล่าวคือ ควรให้การปฏิรูปการเรียนรู้ทั้งโรงเรียนเป็น
วาระแห่งการปฏิรูปการศึกษาที่แท้จริง และควรพัฒนาสมรรถภาพของครูและผู้บริหาร โดยเฉพาะด้าน
การวิจัยและปฏิรูปการเรียนรู้อย่างต่อเนื่อง ซึ่งเป็นการสะท้อนว่าผู้วิจัยมีความเห็นว่าการปฏิรูปการ
เรียนรู้คือการปฏิรูปการศึกษาอย่างแท้จริง ขณะที่ปัจจัยความสำเร็จอยู่ที่ผู้บริหารและครูเป็นสำคัญ
รวมทั้งผู้ปกครองและชุมชนเหมือนกรณีอื่น

งานต่อไปในปี 2547 เป็นงานของ เยาวพา เดชะคุปต์ และคณะ (2547) “การพัฒนาศักยภาพ
การเรียนรู้ตามรูปแบบพหุปัญญาเพื่อการเรียนรู้ในบริบทของสังคมไทย” เป็นงานวิจัยที่เสนอต่อ
สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย ซึ่งมีสาระสำคัญดังนี้

รูปแบบพหุปัญญาเพื่อการเรียนรู้พัฒนาขึ้นตามทฤษฎีพหุปัญญาของ โฮเวิร์ด การ์ดเนอร์
(Gardner, 1983) ซึ่งเชื่อว่าคนเรามีศักยภาพ ความถนัด สติการเรียนรู้ และสติปัญญาที่หลากหลาย ควร

ได้รับการพัฒนาทุกๆ ด้านไปพร้อมๆ กัน (ส่งเสริมพัฒนาการใน 9 ด้านคือ ด้านร่างกาย อารมณ์ สังคม สติปัญญา ผลสัมฤทธิ์ทางการเรียน ความคิดสร้างสรรค์ ความสามารถในการแก้ปัญหา ความสามารถในการทำงานร่วมกับผู้อื่น และความฉลาดทางอารมณ์) รูปแบบการเรียนรู้ประกอบด้วย 5 ขั้นตอนคือ ผู้เรียน 1) ลงมือปฏิบัติในกิจกรรมการเรียนรู้ (Active learning) 2) มีส่วนร่วมในการเรียนรู้ (Cooperative) 3) วิเคราะห์การเรียนรู้ (Analysis) 4) สร้างองค์ความรู้ด้วยตนเอง (Constructivism) 5) ประยุกต์ใช้ในชีวิตจริง (Application)

คณะวิจัยของโรงเรียนประกอบด้วย ผู้บริหารและครูทั้งหมด แต่ละโรงเรียนมีภารกิจในการปฏิรูปการเรียนรู้ตามรูปแบบพหุปัญญา ใน 5 ด้านคือ 1) การพัฒนาหลักสูตรและการเรียนการสอน 2) การพัฒนาสื่อการเรียนรู้ 3) การจัดสภาพแวดล้อมที่เอื้ออำนวยต่อการเรียนรู้ 4) การวัดและประเมินผล และ 5) การวิจัยปฏิบัติการในชั้นเรียน

นักวิจัยภายนอกหรือนักวิชาการจากภายนอกซึ่งเป็นอาจารย์มหาวิทยาลัย มีบทบาทสนับสนุน 1) รูปแบบพหุปัญญาเพื่อการเรียนรู้ 2) การวัดและประเมินผลตามรูปแบบพหุปัญญาเพื่อการเรียนรู้ 3) แนวทางการพัฒนาโรงเรียน และ 4) การทำวิจัยปฏิบัติการ

มีการพัฒนาระบบบริหารจัดการใน 7 ด้านคือ 1) การบริหารวิชาการ 2) การพัฒนาสภาพแวดล้อม 3) การพัฒนาระบบสารสนเทศ 4) การนิเทศภายใน 5) ความสัมพันธ์กับบ้านและชุมชน 6) การประเมินโครงการ 7) การวิจัยปฏิบัติการ ผลที่เกิดขึ้นจากบริบทที่ต่างกันของโรงเรียนแต่ละโรงเรียน

- โรงเรียนที่ผู้บริหารขาดการนิเทศ ติดตามดูแลให้คำแนะนำและช่วยเหลือครู ทำให้ครูขาดที่พึ่งทางวิชาการ บางครั้งครูไม่แน่ใจว่าสิ่งที่ทำไปนั้นถูกต้องเหมาะสมหรือควรปรับปรุงแก้ไข
- โรงเรียนที่มีความพร้อมและความก้าวหน้าในการดำเนินงานตามโครงการ ก็จะทำให้คำแนะนำปรึกษา และให้ความช่วยเหลือแก่โรงเรียนอื่น การทำงานร่วมกันเป็นทีมภายในโรงเรียนเดียวกันและต่างโรงเรียนจึงเป็นปัจจัยหนึ่งที่มีความสำคัญต่อการปฏิรูปการเรียนรู้ทั้งโรงเรียน
- ครูที่สามารถทำงานแบบบูรณาการ มีเจตคติที่ดีต่อการพัฒนาการจัดการเรียนการสอนอยู่เสมอ เห็นความสำคัญของการวิจัยและพัฒนา ไม่คิดว่าเป็นงานพิเศษที่เพิ่มขึ้นจึงจะประสบความสำเร็จ สำหรับโรงเรียนเอกชนเมื่อครูต้องทำงานเพิ่มมากขึ้น โดยเฉพาะถ้าต้องทำงานในวันหยุด ก็อาจจะเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้มีครูลาออกและเข้าใหม่บ่อย
- โรงเรียนที่ผู้ปกครองส่วนใหญ่มีการศึกษาสูงและมีฐานะทางเศรษฐกิจดี จะให้ความสำคัญและให้เวลากับการศึกษาของลูกหลาน แต่บางโรงเรียนที่ผู้ปกครองไม่มีเวลาและมีฐานะ

ทางเศรษฐกิจปานกลางค่อนข้างต่ำ จะไม่สามารถร่วมกิจกรรมของโรงเรียน โรงเรียนจึงจำเป็นต้องใช้วิธีการหลากหลายในการสื่อสารกับผู้ปกครอง

จะเห็นได้ว่าในงานวิจัยนี้ผู้บริหารมีความสำคัญเหมือนในกรณีก่อนหน้านี้ ต่อกระบวนการเรียนรู้และการทำความเข้าใจของครู ฐานะทางเศรษฐกิจของผู้ปกครองก็มีความสำคัญเนื่องจากจะต้องมีการสื่อสารและให้เวลากับบุตรหลาน ผู้ปกครองที่มีฐานะปานกลางค่อนข้างต่ำจะไม่สามารถให้เวลาแก่บุตรหลานของตนได้มากเท่า ปัจจุบันเหล่านี้ทั้งหมดเหมือนกับกรณีก่อนหน้านี้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้บริหาร ครู และผู้ปกครอง

อีกสองกรณีตัวอย่างที่จะนำเสนอต่อไปเป็นการประยุกต์การเรียนรู้ที่เน้นผู้เรียนเป็นสำคัญเข้ากับบริบทต่างๆ กรณีแรกเป็นบทความของ กรรพุม บุญทวี (2547) “วิธีการสอนแบบบรรยายโดยเน้นผู้เรียนเป็นสำคัญ” มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ ซึ่งมีสาระสำคัญดังนี้

หลักการบรรยายคือ ฟังชัด คำสั้น ศัพท์ง่าย ประโยคตรง ชัด และสรุปย่อเนื้อหา ไม่ร่ายยาว จัดแบ่งการบรรยายเป็นช่วงช่วงละ 10-20 นาที อาจใช้การบรรยายหลายลักษณะในแต่ละช่วง ช่วงท้ายของการบรรยายมีเวลาตอบคำถามจากผู้ฟัง ขั้นสุดท้ายของการสอนต้องมีการประเมิน ทั้งประเมินผลการเรียนรู้และประเมินการสอน

ทางเลือกอื่นๆ คือ บรรยายแบบปฏิสัมพันธ์ มีการป้อนคำถามให้คิด ให้ตอบ ใช้กิจกรรมร่วม เช่น แก้ปัญหา สาธิต พิสูจน์ หรือเล่าเรื่อง บรรยายแบบกรณีศึกษา โดยสลับให้ผู้เรียนได้คิด แสดงออก ได้ตอบและเรียนรู้ไปพร้อมๆ กัน

อีกกรณีหนึ่งเป็นการประยุกต์หลักพุทธวิธี การสอนในอรรถกถาธรรมบท โดย พระมหาพรหมคุณ ภูมทิสฺส (โพนดงกรรม) (2547) “การศึกษาเปรียบเทียบพุทธวิธีการสอนในอรรถกถาธรรมกับกระบวนการเรียนรู้ที่เน้นผู้เรียนเป็นสำคัญ” วิทยานิพนธ์ มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย ซึ่งมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

จากการศึกษาเปรียบเทียบพุทธวิธีการสอนในอรรถกถาธรรมบทกับกระบวนการเรียนรู้ที่เน้นผู้เรียนเป็นสำคัญ ผู้วิจัยพบว่าพุทธวิธีการสอนในอรรถกถาธรรมบท มีความสอดคล้องกับลักษณะของกิจกรรมการเรียนรู้ที่เน้นผู้เรียนเป็นสำคัญ ๕ ประการ คือ (๑) เรียนรู้อย่างมีความสุข (๒) เรียนรู้แบบองค์รวม (๓) เรียนรู้จากการคิด การปฏิบัติจริง และการสรุปองค์ความรู้ด้วยตนเอง (๔) เรียนรู้ร่วมกับบุคคลอื่น และ (๕) เรียนรู้กระบวนการเรียนรู้ของตนเอง

ดังนั้น จึงสรุปได้ว่า พุทธวิธีการสอนในอรรถกถาธรรมบทกับกระบวนการเรียนรู้ที่เน้นผู้เรียนเป็นสำคัญ เป็นการสอนที่มีลักษณะคล้ายคลึงกัน ซึ่งอยู่บนพื้นฐานของหลักการสำคัญ ๓ ประการ คือ เน้นความแตกต่างระหว่างบุคคล เน้นให้ผู้เรียนมีส่วนร่วมในการคิดการปฏิบัติจริงและสรุปองค์ความรู้ด้วยตนเอง และมุ่งให้ผู้เรียนได้รับประโยชน์สูงสุดจากการเรียนรู้

พุทธวิธีการสอนในอรรถกถาธรรมบทเน้นให้ผู้เรียนได้เข้าใจตนเอง โดยเฉพาะด้านจิตใจของตนเอง เพื่อให้ผู้เรียนได้ปรับปรุงแก้ไขตนเองจนได้บรรลุธรรมขั้นใดขั้นหนึ่งตามอุปนิสัยสมบัติที่เกยอบรมสั่งสมมา

ในขณะที่ลักษณะของกิจกรรมการเรียนรู้ที่แตกต่างกันนั้น ผู้วิจัยพบว่ามีแตกต่างกันอยู่เล็กน้อย คือกระบวนการเรียนรู้ที่เน้นผู้เรียนเป็นสำคัญ เน้นให้ผู้เรียนได้เรียนรู้กระบวนการเรียนรู้ของตนเอง เพื่อให้ผู้เรียนได้เทคนิคและวิธีการในการแสวงหาความรู้ใหม่ๆ ต่อไป

คณะผู้สังเคราะห์ได้ตั้งข้อสังเกตเพิ่มเติมว่าการสอนในอรรถกถาธรรมบทมีจุดเพิ่มเติมจากแนวคิดแบบตะวันตกคือ เรียนรู้กระบวนการเรียนรู้ตนเอง (ความรู้เกี่ยวกับตนเอง/มาตรา 23(1)) นอกจากนั้นความต่างที่สำคัญคือ การเรียนรู้ที่เน้นผู้เรียนเป็นสำคัญอยู่บนฐานคิดว่า มนุษย์แต่ละคนเป็นผู้สร้างความรู้ขึ้นเองจากประสบการณ์ แต่กระบวนการทัศน์แบบพุทธจะอธิบายว่าการเรียนรู้ดังกล่าวมิใช่การเรียนรู้ที่แท้จริง การเรียนรู้ที่แท้จริงอาศัยการหยั่งรู้ของจิตที่เกิดขึ้นได้ในภาวะที่จิตไม่ยึดติดกับสิ่งปรุงแต่ง เป็นแนวคิดที่ทางตะวันตกคิดว่าเป็นนามธรรม ซึ่งมีความลึกซึ้งยิ่งกว่าและเป็นสิ่งที่ขาดหายไปตามบริบทความคิดแบบตะวันตกเนื่องจากยึดติดกับสิ่งที่ปรากฏขึ้นจริง มิได้เจาะลงไปถึงเรื่อนามธรรมที่อยู่เบื้องหลังปรากฏการณ์นั้นๆ

ในระยะต่อมาได้มีความพยายามที่จะนำเอาการเรียนรู้โดยให้ผู้เรียนเป็นศูนย์กลางมาประยุกต์ใช้กับเรื่องคุณธรรมจริยธรรม ซึ่งในกรณีนี้ใช้การตระหนักต่อการเป็นพลเมืองดี ของ พจนสรา มัทธูรศ (2552) “ผลการใช้ชุดกิจกรรมการเรียนการสอนตามหลักการการเรียนรู้โดยใช้สมองเป็นฐานที่มีผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนและความตระหนักต่อการเป็นพลเมืองดีของนักเรียนประถมปีที่ 4” เป็นงานวิจัยเสนอต่อ สภาวิจัยแห่งชาติ โดยมีสาระสำคัญดังนี้

กลุ่มตัวอย่างคือนักเรียนชั้น ป.4 แบ่งเป็นกลุ่มทดลอง 30 คน เรียนด้วยชุดการสอนและวิธีการสอนตามหลักการใช้สมองเป็นฐาน และกลุ่มควบคุม 30 คน เรียนด้วยชุดการสอน

เครื่องมือการวิจัยคือ 1) ชุดการสอนจำนวน 3 ชุด 2) แผนการจัดกิจกรรมการเรียนรู้โดยใช้สมองเป็นฐาน จำนวน 3 แผน 3) แผนการจัดกิจกรรมการเรียนรู้แบบปกติ จำนวน 3 แผน 4) แบบวัดผลสัมฤทธิ์วิชาสังคมศึกษา และ 5) แบบวัดความตระหนักในหน้าที่พลเมืองดี

ผลการวิจัยพบว่า 1) นักเรียนที่ได้รับการจัดการสอนแบบการเรียนรู้ด้วยชุดการสอนและวิธีการสอนตามหลักการใช้สมองเป็นฐานมีค่าเฉลี่ยของผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนหลังเรียนสูงกว่าก่อนเรียนอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ.05 และมีค่าเฉลี่ยการตระหนักต่อการเป็นพลเมืองดีหลังเรียนสูงกว่าก่อนเรียนอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ.05 2) นักเรียนที่ได้รับการจัดการสอนแบบการเรียนรู้ด้วยชุดการสอนและวิธีการสอนตามหลักการใช้สมองเป็นฐานกับการเรียนด้วยชุดการสอน มีค่าเฉลี่ยของผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนไม่แตกต่างกัน และมีค่าเฉลี่ยของการตระหนักต่อการเป็นพลเมืองดีไม่แตกต่างกัน

จากการสังเกตในเรื่องนี้ของคณะผู้สังเคราะห์พบว่าการเรียนรู้ด้วยชุดการสอนและการสอนตามหลักการใช้สมองเป็นฐาน มีค่าสัมฤทธิ์ผลทางการเรียนไม่แตกต่างกัน สะท้อนว่า การเรียนรู้เรื่องคุณธรรมจริยธรรมอาจจะใช้วิธีคิดและความเข้าใจต่างจากคณิตศาสตร์และวิทยาศาสตร์ ทำให้การเรียนรู้ด้วยชุดการสอนมีสัมฤทธิ์ผลไม่ต่างจากการเรียนรู้โดยใช้สมองเป็นฐาน อย่างไรก็ตามแม้เวลาจะเปลี่ยนไปหลังจากปฏิรูปการศึกษาถึง 10 ปี การเรียนโดยเอาผู้เรียนเป็นศูนย์กลางในทางปฏิบัติก็ยังคงไม่คืบหน้ามากนัก จากการศึกษาของ สังเวียน ปิ่นกลาง (2552) “*การเรียนการสอนที่เน้นผู้เรียนเป็นสำคัญ มโนทัศน์และการปฏิบัติ*” ซึ่งมีผลการวิจัยดังต่อไปนี้

ในด้านมโนทัศน์ของการเรียนการสอนที่เน้นผู้เรียนเป็นสำคัญผู้วิจัยระบุว่า 4 ประชัญามี 1) พัฒนาการนิยม 2) ปฏิรูปนิยม 3) ประชัญแนวพุทธศาสตร์ และ 4) การสร้างสรรค์ความรู้นิยม (Constructionism) และอีก 3 ทฤษฎีคือ 1) ทฤษฎีการเรียนรู้ของนักจิตวิทยาแนวพฤติกรรมนิยม (Behaviorism) 2) กลุ่มพุทธินิยม (Cognitivism) และ 3) ทฤษฎีการเรียนรู้ของกลุ่มมนุษยนิยม (Humanism)

ผลการวิจัยระบุว่าพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ เปลี่ยนจากการเอาเนื้อหาวิชาเป็นตัวตั้งไปเป็นการเน้นที่ “คน” เป็นตัวตั้ง มุ่งให้ผู้เรียน เก่ง ดี มีสุข และเน้นการจัดการศึกษาตลอดชีวิตแต่ในทางปฏิบัติ ครูยังยึดตนเองเป็นศูนย์กลาง ครูเป็นผู้บอกความรู้ มีเพียงส่วนน้อยที่จัดกิจกรรมการเรียนการสอนที่หลากหลาย และเน้นให้นักเรียนลงมือปฏิบัติ หรือมีส่วนร่วมในการจัดกิจกรรมการเรียนการสอน ผู้บริหารให้ความสำคัญในการดำเนินการกิจกรรมการเรียนการสอนค่อนข้างน้อย และชุมชนมีส่วนร่วมน้อย นักเรียนขาดความกระตือรือร้น ยังรอเนื้อหาความรู้จากครูมากกว่าจะศึกษาหาความรู้ด้วยตนเองและยังขาดทักษะในการคิด อันอาจเกิดจากการขาดการสร้างความรู้ในตนเองของผู้เรียน (ม.23(1), 24(1) การมีจุดหมายในชีวิตที่ดั่งใจของตนเอง และการมีแผนพัฒนาตนเอง หรือแผนพัฒนารายบุคคลในแต่ละช่วงวัย ท่ามกลางความเสี่ยงในการเปลี่ยนแปลงของสถานการณ์โลก ซึ่งมีได้ปรากฏในหลักสูตรแกนกลาง และไม่ได้ได้รับความสนใจจากวงการการศึกษาของไทยเท่าที่ควร

คณะผู้สังเคราะห์มีความเห็นต่องานวิจัยนี้ว่าปัญหาที่เกิดจากผู้บริหารเอง ครู ชุมชน และตัวนักเรียนเอง ยังไม่มีการเปลี่ยนแปลงมากนัก โดยเฉพาะอย่างยิ่งถ้านักเรียนขาดความกระตือรือร้นที่จะหาความรู้ด้วยตัวเอง การเรียนการสอนในลักษณะนี้ย่อมยากที่จะสัมฤทธิ์ผล อย่างไรก็ตามปัญหา นักเรียนขาดความกระตือรือร้นนั้นอาจจะมิใช่ปัญหาของนักเรียนทั้งหมด ปัญหาที่เป็นปัจจัยประกอบอื่นๆ รวมทั้งสภาพแวดล้อมทางบ้าน ครู และผู้บริหารของโรงเรียน โดยเฉพาะอย่างยิ่งครู น่าจะมีส่วนกระตุ้นได้ ถ้าใช้ความรู้ความสามารถและความพยายามมากพอ ซึ่งมีบทความในปี 2554 ที่นำเสนอวิธีการใช้ปัญหาเพื่อการเรียนรู้ (Problem-based learning, PBL) เป็นงานของ ศิริพันธุ์ ศิริพันธุ์ และยุพาวรรณศรีสวัสดิ์ (2554) “*การจัดการเรียนการสอนที่เน้นผู้เรียนเป็นสำคัญ วิธีการสอนแบบใช้ปัญหาเป็นหลัก*” มหาวิทยาลัยนราธิวาสราชนครินทร์ ซึ่งเสนอว่า

PBL (Problem – based learning) มีหลักสำคัญคือ ผู้สอนเลือกใช้สถานการณ์ปัญหาและกระตุ้นให้ผู้เรียนแสวงหาความรู้ ผู้เรียนเป็นผู้กำหนดทิศทางการเรียนรู้ของตนเอง โดยครูเป็นผู้สนับสนุนและอำนวยความสะดวก มีการอ้างอิงทฤษฎีดังนี้

- ทฤษฎีการเรียนรู้เชิงพฤติกรรมนิยม (Behaviorist learning theory) ของสกินเนอร์ (Skinner) เชื่อว่าการเรียนรู้จะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อมีการเชื่อมโยงระหว่างสิ่งเร้ากับการตอบสนอง
- ทฤษฎีการเรียนรู้เชิงพุทธินิยม (Cognitive learning theory) ของเพียเจต์ (Piaget) เชื่อว่าการเรียนรู้จะเกิดขึ้นก็ต่อเมื่อผู้เรียนได้ปรับเปลี่ยนโลกภายในของตนเองโดยกระบวนการปฏิสัมพันธ์จากการรับรู้/รับความรู้ใหม่เข้าไปในสมอง หรือปรับเปลี่ยนความรู้เก่าให้เข้ากับความรู้ใหม่
- ทฤษฎีพัฒนาการทางสติปัญญา (Intellectual development theory) ของบรุนเนอร์ (Bruner) ซึ่งเน้นการเรียนรู้แบบสังเคราะห์อย่างมีระบบตามระเบียบวิธีวิทยาศาสตร์ โดยให้ความสำคัญตั้งแต่การตั้งสมมุติฐาน

ในการประเมินผลควรมีทั้งการประเมินความก้าวหน้าและการประเมินผลสรุป รวมทั้งให้ความสำคัญกับการประเมินตนเองนอกจากนี้มีการกล่าวถึงประเด็นปัญหาของการนำไปใช้คือ ต้องใช้อาจารย์ที่ปรึกษากลุ่มจำนวนมากและอาจารย์ต้องเข้าใจบทบาท ใช้เวลาเรียน/เข้ากลุ่มมาก กรณีเกิดความขัดแย้งกิจกรรมกลุ่มชะงัก นักเรียนค้นหาข้อมูลเองบางครั้งไม่รู้ว่าความคืบหน้าถูกต้องหรือไม่ และรู้สึกว่าได้เนื้อหาทฤษฎีน้อย และบางครั้งนักศึกษาจะรู้/สนใจเฉพาะในส่วนที่ตนได้รับมอบหมายไปศึกษาเท่านั้น อาจเกิดภาวะเครียด น่าเบื่อเพราะหาข้อสรุปไม่ได้ นักศึกษาอาจรู้ว่าการประเมินผลไม่เที่ยงตรง หรือทำให้บางคนที่พูดไม่ทันเพื่อนเสียโอกาสไป

ทั้งหมดสะท้อนให้เห็นว่าแม้ในปี 2554 ซึ่งผ่านการปฏิรูปมาแล้ว 12 ปี ความรู้ในเรื่องนี้ในบรรดาครูยังไม่ชัดเจนพอ ตรงนี้อาจจะเป็นปัญหาหนึ่งที่ส่งผลกระทบต่อ “คุณภาพ” การศึกษาได้ ทั้งนี้ได้รับการยืนยันในงานวิจัยของ เอี่ยมพร หลินเจริญ (2556) ในอีก 2 ปีต่อมา ในเรื่อง “รูปแบบการพัฒนาครูเพื่อการจัดการเรียนรู้โดยใช้วิจัยเป็นฐาน” เสนอต่อสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย โดยงานวิจัยดังกล่าวได้กำหนดวัตถุประสงค์ที่สะท้อนปัญหาดังกล่าวไว้ดังนี้

- 1) เพื่อศึกษาสภาพ ปัญหาในการพัฒนาครู และสภาพ ปัญหาในการจัดการเรียนรู้ของครูในเขตภาคเหนือตอนล่าง
- 2) เพื่อสร้างและตรวจสอบรูปแบบการพัฒนาครูสู่การจัดการเรียนรู้โดยใช้การวิจัยเป็นฐาน
- 3) เพื่อทดลองใช้รูปแบบการพัฒนาครูสู่การจัดการเรียนรู้โดยใช้การวิจัยเป็นฐาน
- 4) เพื่อศึกษาผลการใช้รูปแบบการพัฒนาครูสู่การจัดการเรียนรู้โดยใช้การวิจัยเป็นฐานที่เกิดกับครูและนักเรียนในเขตภาคเหนือตอนล่าง

โดยมีสาระสำคัญจากการศึกษาดังกล่าวมีดังนี้ การสอนโดยใช้การวิจัยเป็นฐาน (Research based learning) สอดคล้องกับทฤษฎีการสร้างความรู้ด้วยตนเอง มีลักษณะการเรียนรู้ด้วยการนำตนเอง (Self-directed learning) เริ่มจากการมีจุดมุ่งหมายที่ชัดเจน การวางแผนการเรียนรู้ การแสวงหาความรู้ และมีการวัดและประเมินตนเองอยู่ตลอดเวลา สอดคล้องกับการเรียนการสอนแบบสืบสวนสอบสวน (Inquiry teaching method) ที่เน้นให้ผู้เรียนสงสัย สืบสอบ และการเรียนรู้โดยใช้ปัญหาเป็นหลัก (Problem based learning) และสอดคล้องกับหลักการเรียนการสอนที่เน้นผู้เรียนเป็นสำคัญ

จุดเน้นคือ ให้ผู้เรียนได้เนื้อหาความรู้จากกระบวนการวิจัย ซึ่งเชื่อว่าผู้เรียนจะได้ทั้งความรู้และทักษะในการแสวงหาความรู้ ในการวิจัยมีการเสริมสมรรถนะครูด้วยการฝึกอบรมครูจาก 3 โรงเรียน ในสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาสุโขทัย เขต 2 ครูผู้สอนที่เข้าร่วมโครงการ จำนวน 69 คน

ผลที่เกิดกับครู ได้แก่ ความคิดรวบยอดเกี่ยวกับการจัดการเรียนรู้โดยใช้การวิจัยเป็นฐาน ทักษะการจัดทำแผนการจัดการเรียนรู้โดยใช้การวิจัยเป็นฐาน ทักษะการจัดการเรียนรู้ โดยใช้การวิจัยเป็นฐาน เครือข่ายการแลกเปลี่ยนเรียนรู้เกี่ยวกับการจัดการเรียนรู้ระหว่างครูภายในโรงเรียนกับภายนอกโรงเรียน

ผลที่เกิดกับนักเรียน ได้แก่ พัฒนาการของนักเรียนตามมาตรฐานการเรียนรู้ของหลักสูตรแกนกลางการศึกษาขั้นพื้นฐาน

งานนี้สะท้อนว่าความจำเป็นที่จะต้องสร้างความรู้ให้กับครูเพื่อให้สามารถจัดการเรียนการสอนโดยให้นักเรียนเป็นศูนย์กลางยังคงเป็นประเด็นที่ยังคงจะต้องให้ความรู้แก่ครูอย่างต่อเนื่อง ซึ่งมียานลักษณะคล้ายๆ กันในปี 2556 เช่นกัน โดยการถอดบทเรียนจากกรณีที่โรงเรียนครุณสิกขาลัยเป็นแม่ข่ายผ่านเครือข่ายที่สนับสนุน โดยโครงการ Lighthouse ของมูลนิธิศึกษาพัฒนา โดยงานดังกล่าวได้รับเงินอุดหนุนจากสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย ที่มีชื่อว่า “ถอดบทเรียนการพัฒนาการเรียนรู้เพื่อสร้างสรรค์ด้วยปัญญา (Constructionism) ของสถานศึกษา ชุมชน ภาครัฐกิจ และอุตสาหกรรม” ซึ่งมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

เป็นการถอดบทเรียนจากกรณีตัวอย่างที่ประสบความสำเร็จ จำนวน 12 กรณีศึกษา จำแนกเป็นองค์กรภาคการศึกษา 6 กรณี ภาคชุมชน 2 กรณี และภาครัฐกิจและอุตสาหกรรม 4 กรณี (ในที่นี้วิเคราะห์เฉพาะ 6 กรณีศึกษาด้านการศึกษาเท่านั้น) ผู้มีอิทธิพลต่อแนวคิดนี้คือ Prof.Seymour Papert แห่ง Media Lab of Massachusetts of Technology ซึ่งต่อขอมาจากทฤษฎี Constructivism ของ Jean Piaget (ค.ศ.1896-1980) ซึ่งเด็กเรียนรู้จากการสร้างคำตอบที่สามารถเชื่อมโยงเข้ากับประสบการณ์และความเข้าใจเดิมที่มีอยู่แล้ว Papert เพิ่มเติมว่าการเรียนรู้ดังกล่าวจะเกิดขึ้นได้ดีเป็นพิเศษในขณะที่ผู้เรียนสร้างชิ้นงานที่เป็นรูปธรรมเพราะจะทำให้วัฏจักรการเรียนรู้เกิดขึ้นได้ดี และเห็นว่าเทคโนโลยีคอมพิวเตอร์เป็นเครื่องมือที่ดีในการสร้างชิ้นงาน (แนวคิดนี้สอดคล้องกับเอดมุนด์ฮุสเซอร์ล (ค.ศ.1859-1938) สำนักปรากฏการณ์วิทยา ซึ่งเชื่อว่า ประสบการณ์หรือความรู้เกี่ยวกับทุกสิ่งในโลก

เป็นสิ่งที่จัดสำนักสร้างขึ้น ตัวผู้รู้ เป็นแหล่งที่มาของความรู้และความหมายต่างๆ มิใช่สรรพสิ่งจะเป็นตัวกำหนดความหมายให้แก่มนุษย์)

ในปี 2541 โรงเรียนบ้านสันกำแพงเข้าร่วมโครงการ Lighthouse ของมูลนิธิศึกษาพัฒนาและเริ่มทดลองใช้การเรียนรู้เพื่อสร้างสรรค์ด้วยปัญญา (Constructionism) ในการจัดการศึกษา เน้นการเรียนรู้ในลักษณะ Project Based Learning ในปี 2544 มูลนิธิศึกษาพัฒนา ร่วมมือกับมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี และ Media Lab MIT จัดตั้งครูณศึกษาลัยขึ้นใน มจร. มีการจำแนกผู้เรียนเป็น 3 ระดับคือ รุ่นเยาว์- new learner อายุ 6-10 ปี เน้นกระตุ้นจินตนาการและความคิดสร้างสรรค์ รุ่นกลาง- ลงมือปฏิบัติ พิชิตอุปสรรค แบ่งปันสู่สาธารณะ Intermediate learner อายุ 11-13 ปี และรุ่นนักเรียนรู้เชิงรุก- Advanced learner เน้นการพัฒนาความสามารถทางวิชาการ การฝึกทักษะประสบการณ์วิชาชีพ และความถนัดเฉพาะทาง

ครูณศึกษาลัยมีเครือข่ายคือ 1) โรงเรียนบ้านสันกำแพง จ.เชียงใหม่ 2) โรงเรียนบ้านเขาแหงพัฒนา จ.เชียงราย และโรงเรียนเทศบาล 4 (บ้านเชียงราย) 3) โรงเรียนวุฒินันท์ จ.ระยอง 4) โรงเรียนบ้านสามขา จ.ลำปาง และอีก 5 โรงเรียนของเทศบาลนครลำปาง 5) กลุ่มโรงเรียนในอำเภอเกาะยาว จ.พังงา (13 โรงเรียน) นอกจากนี้ครูณศึกษาลัย ยังเป็นศูนย์การเรียนรู้ให้กับบุคคลากรภาคธุรกิจและอุตสาหกรรม ใน 2 รูปแบบคือ การจัดประชุมปฏิบัติการ และการเปิดโอกาสให้บุคคลากรเข้ามาฝึกเป็น Facilitator ที่โรงเรียนครูณศึกษาลัย

วัฏจักรการเรียนรู้ได้แก่ 1) ผู้เรียนได้รับการกระตุ้นจากสภาพแวดล้อม 2) ผู้เรียนคิดวิธีตอบสนองการกระตุ้นที่ได้รับ โดยใช้ประสบการณ์และความเข้าใจเดิมที่มีอยู่แล้ว 3) ผู้เรียนแสดงเพื่อตอบสนองต่อสิ่งเร้าตามที่คิดไว้ และ 4) ผลที่เกิดขึ้นจะสะท้อนกลับมาที่ผู้เรียน เกิดเป็นการกระตุ้นรอบใหม่ วนกลับไปยังข้อ 1.

รูปแบบที่เกิดจากการประยุกต์ใช้หลักการนี้คือ

- การจัดการศึกษาแบบโครงงาน (Project based learning)
- การใช้กระบวนการ PDCA คือการวางแผน (Plan) การลงมือปฏิบัติ (Do) การตรวจสอบ (Check) และการประเมิน (Assess)
- กระบวนการ 5S (Sparkling, Searching, Studying, Summarizing and Show/Sharing)
- กระบวนการเรียนรู้ 6 ขั้นคือ ระดมความคิด พินิจแผนงาน สู่การเรียนรู้ ควบคุม แลกเปลี่ยน หมั่นเพียรประเมิน เพลิดเพลินการเรียนรู้ใหม่
- PLA (Participatory learning activities) กิจกรรมการเรียนรู้แบบมีส่วนร่วม
- Learning organization การเป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้

คณะผู้ตั้งกระหึมีความเห็นว่าประเด็นที่ควรตั้งเป็นข้อสังเกตเกี่ยวกับ Constructionism ก็คือความสำคัญกับสิ่งที่เป็นรูปธรรม อีกทั้งมีข้อจำกัดในการใช้ตรรกะในกรณีที่ใช้แนวทาง Constructionism อย่างไม่ระมัดระวัง เพราะอาจนำไปสู่การลดทอนคุณค่าสิ่งที่เป็นนามธรรม ซึ่งเป็น

จุดเน้นในแนวคิดแบบพุทธ ซึ่งในความเป็นจริงก็เน้นปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นจริงในระดับจิต ซึ่งเป็นเรื่องที่ลึกซึ้งกว่าประสบการณ์นิยมแบบตะวันตก ดังนั้นถ้าไม่ระมัดระวังพออาจจะทำให้ผู้เรียนเสียโอกาสพัฒนาทักษะการคิดเชิงนามธรรมได้ ซึ่งเป็นความรู้ที่สำคัญที่จะช่วยให้มนุษย์สามารถดำเนินชีวิตอย่างมีความสุขได้

โดยสรุปในส่วนที่เกี่ยวกับการจัดการศึกษาที่เน้นผู้เรียนเป็นสำคัญ ปัญหาที่ได้พบโดยงานสังเคราะห์นี้ก็คือ การไม่เตรียมความพร้อมให้แก่ครูที่ต้องเปลี่ยนบทบาทจากที่เคยเป็น คือครูและความรู้ของครูเป็นศูนย์กลาง มาเป็นการกระตุ้นให้นักเรียนสามารถเรียนรู้ได้ด้วยตัวเอง ซึ่งเป็นเรื่องที่ยากขึ้นใหม่สำหรับครู ซึ่งจะต้องได้รับการหนุนเสริมจากผู้บริหารในระดับต่างๆ เป็นอย่างดี โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้บริหารโรงเรียน งานวิจัยจำนวนมากในกลุ่มนี้สะท้อนความสำคัญของประเด็นดังกล่าว แต่ในขณะเดียวกันก็สะท้อนความไม่พร้อมของครูไปพร้อมกันด้วย ประเด็นนี้จึงเป็นประเด็นที่อาจมีความสำคัญมากอีกปัจจัยหนึ่งที่มีผลกระทบต่อ “คุณภาพ” การศึกษาที่มีการกล่าวถึงกันอยู่ในปัจจุบัน รวมทั้งต้องแก้ไขในประเด็นที่หลักสูตรแกนกลางและสิ่งที่จะมาการศึกษาไทยไม่ได้ให้ความสำคัญเท่าที่ควร ในการสร้างความตระหนักรู้ในตนเองของผู้เรียน การมีจุดหมายในชีวิตที่งดงามของตนเอง ในแต่ละช่วงวัย ที่จะต้องมีกระบวนการเรียนรู้ตลอดชีวิตท่ามกลางความเสี่ยงในความเปลี่ยนแปลงของสถานการณ์โลกอย่างรู้เท่าทัน เพื่อให้รอดพ้นจากภัยพิบัติพร้อมกับร่วมมือกับฝ่ายต่างๆ ในสังคมเพื่อแก้ปัญหาที่ฟื้นฟูสภาพแวดล้อม ให้เกิดประโยชน์สุขร่วมกันในสังคมได้

5.4.2 การศึกษาเพื่อส่งเสริมคุณธรรมจริยธรรม

การศึกษาในเรื่องนี้ถือได้ว่าเป็นเรื่องสำคัญที่สุด เพราะมีแนวโน้มที่สังคมจะเน้น ดี มีความสุข และเก่ง เนื่องจากคนดีมีความสุขย่อมไม่เกิดปัญหากับสังคมและอาจจะช่วยสังคมได้ด้วย และถ้ายังเก่งด้วยก็จะยิ่งช่วยสังคมได้มาก ขณะที่ เก่ง ดี และมีความสุข ซึ่งเป็นการแปลความหมายพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ของกระทรวงศึกษาธิการนั้น จะมีผู้เห็นต่างว่าถ้าให้เก่งก่อน ไม่แน่ว่าจะดีและมีความสุขด้วยหรือไม่ และถ้ายังเก่งอย่างเดียว ไม่ดี และไม่มีความสุข จะยังเป็นอันตรายกับสังคม แต่ปัญหาในเรื่องนี้ก็คือ ถึงแม้จะมีความเชื่อในเรื่อง ดี มีความสุข และเก่ง คำถามที่สำคัญก็คือ จะจัดการศึกษาอย่างไรจึงจะทำให้เกิดผลเช่นนี้ การศึกษาในระบบสามารถส่งเสริมคุณธรรมและจริยธรรมได้หรือไม่ หรือต้องมีรูปแบบที่หลากหลาย ที่สำคัญไปกว่าการสร้างเด็กให้เป็นคนดีและมีความสุขผ่านระบบการศึกษาในรูปแบบที่เหมาะสมแล้ว ยังมีปัญหาว่าจะมีวิธีการวัดให้สามารถยืนยันผลลัพธ์ว่าได้จริงตามนั้นหรือไม่ ประเด็นเหล่านี้ยังคงเป็นเรื่องท้าทายในการปฏิบัติให้เกิดผลจริง

โดยปกติเมื่อกล่าวถึงคุณธรรมและจริยธรรม คนส่วนใหญ่ก็นึกถึงคุณธรรมที่มีอยู่แล้วในทุกศาสนา สำหรับศาสนาที่มีผู้นับถือมากในประเทศไทยเป็นส่วนใหญ่จะประกอบด้วย พุทธ อิสลาม คริสต์ และแนวคิดจากนักคิดทางการศึกษา

5.4.2.1 การประยุกต์คุณธรรมในพุทธศาสนา ซึ่งจะนำเสนอโดยย่อในงานสังเคราะห์นี้ 4 เรื่อง ดังนี้

1) พระvikramuni (บุญรอด ปุณฺณวโร) (2545) “ความรู้คู่คุณธรรม: การบูรณาการหลักธรรมของพระพุทธศาสนาเข้าสู่รายวิชาต่างๆ ในโรงเรียนประถมศึกษาและมัธยมศึกษา” สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ งานนี้มีข้อเสนอที่ได้จากการประชุมเชิงปฏิบัติการเรื่อง “พิจารณาสาระหลักธรรมของพระพุทธศาสนา และกำหนดกรอบความคิดเพื่อนำไปบูรณาการในรายวิชาต่างๆ” ซึ่งจัดโดยสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ ร่วมกับ มหาวิทยาลัยมหามกุฏราชวิทยาลัย เมื่อวันที่ 19 กุมภาพันธ์ 2545 และวันที่ 28 มิถุนายน 2545 โดยมีข้อเสนอสรุปได้ว่าให้นำการสอนหลักธรรมในหมวดต่างๆ ไปใส่ไว้ในวิชาต่างๆ คือ ภาษาไทย คณิตศาสตร์ วิทยาศาสตร์ และสังคมศาสตร์ ดังต่อไปนี้

กลุ่มสาระการเรียนรู้ภาษาไทย คือ การอ่านประวัติศาสตร์ คัมภีร์ หลักธรรม คำคล้องจองเกี่ยวกับจิตและการบริหารจิต ชาดก

กลุ่มสาระการเรียนรู้คณิตศาสตร์ คือ สัจจะ 2ประเภท หลักกาลมสูตร ประเภทของความรู้อยู่ หลักสุจริต 3 ประการ หลักไตรลักษณ์

กลุ่มสาระการเรียนรู้วิทยาศาสตร์ คือ การพัฒนาชีวิตมนุษย์ตามแนวพุทธ ปฏิจฺจสมุปบาท สังกหวัตถุ 4 ไตรลักษณ์ ชั้น 5 กฎแห่งกรรม ไตรสิกขา เบญจศีล เบญจธรรม อริยสัจ 4

กลุ่มสาระการเรียนรู้สังคมศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรม คือ พระพุทธศาสนา ซึ่งเป็นสาระหลักและสอดแทรกได้ในทุกสาระย่อย

กลุ่มสาระอื่นก็สามารถสอดแทรกหลักธรรมได้

คณะผู้สังเคราะห์มีข้อสังเกตว่ากลุ่มสาระการเรียนรู้วิทยาศาสตร์นั้นมีหลักธรรมที่จำแนกไว้เป็นจำนวนมากเนื่องจากพุทธธรรมมีความเป็น “วิทยาศาสตร์” ที่สอดคล้องกับแนวคิดวิทยาศาสตร์แบบตะวันตกค่อนข้างสูง อย่างไรก็ตามในทางปฏิบัติยังคงมีปัญหาตั้งแต่การจัดหมวดหมู่ของหลักธรรมกับวิชาที่สอน รวมทั้งการทำให้หลักธรรมเข้าไปอยู่ในหลักสูตรที่ได้จำแนกไว้ก็ไม่น่าจะเป็นเรื่องง่าย เมื่อเทียบกับระดับความสามารถในการรับรู้และเข้าใจของเด็กในระดับประถมและมัธยมศึกษาตอนต้น ในขณะที่มัธยมปลายมีความเป็นไปได้มากกว่า ในขณะที่การปลูกฝังคุณธรรมและจริยธรรมควรดำเนินการตั้งแต่ชั้นเด็กเล็กหรืออนุบาลเป็นต้นไป

2) มาลี ไพรสน และคณะ (2549) “รูปแบบการปฏิรูปการศึกษาท้องถิ่นตามแนววิถีพุทธ กรณีศึกษาชุมชนลุ่มแม่น้ำลาว อำเภอเวียงป่าเป้า จังหวัดเชียงราย” สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย โดยมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

เป็นการวิจัยโดยใช้กระบวนการวิจัยเพื่อท้องถิ่นและเป็นการพัฒนาเชิงปฏิบัติการแบบมีส่วนร่วมใน 3 พื้นที่คือ ชุมชนดงป่าล้าน ชุมชนแม่จะจาน และชุมชนสัมมะเค็ด การวิจัยมี 4 ขั้นตอน คือ 1) การพัฒนาคุณลักษณะที่พึงประสงค์ของบุคคลากรทางการศึกษาตามแนววิถีพุทธ

2) การพัฒนาองค์ความรู้วิถีพุทธและเทคนิคการจัดการเรียนรู้ตามแนววิถีพุทธ 3) การพัฒนาแนวคิดการจัดการศึกษาตามแนววิถีพุทธ 4) การพัฒนารูปแบบนวัตกรรมการเรียนรู้ตามแนววิถีพุทธ (สร้างสรรค์รูปแบบ & ทดลองใช้)

ทั้งสามโรงเรียนสร้างนวัตกรรมของตนเองที่สามารถจำแนกได้ 6 รูปแบบ ได้แก่ 1) รูปแบบวิถีห้องเรียน 2) รูปแบบวิถีโรงเรียน 3) รูปแบบวิถีชุมชนและภูมิปัญญาท้องถิ่น 4) รูปแบบวิถีค่ายคุณธรรม 5) รูปแบบวิถีทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และ 6) รูปแบบวิถีวัด

ในด้านหลักธรรมวิถีพุทธที่ชุมชนเลือกใช้เป็นสาระการเรียนรู้เด่นๆ มี 8 หลักธรรม ได้แก่ (1) ศรัทธา 4 (2) อริยสัจ 4 (3) ไตรสิกขา (5) วุฑฒิ 4 (6) สัมปปริสธรรม 7 สัมปปริสบัญญัติ 3 (7) อริยทรัพย์ 7 และ (8) บุญกิริยาวัตถุ 10

แนวคิดการจัดกระบวนการเรียนรู้มี 7 หลักการ ได้แก่ 1) การพัฒนาศรัทธาอย่างถูกต้องในทางพุทธศาสนา 2) การบูรณาการเข้ากับวิถีชีวิต 3) การปฏิบัติจริง 4) การมีความต่อเนื่อง 5) การมีกัลยาณมิตร 6) การสร้างปฏิสัมพันธ์อันดีกับผู้อื่น และ 7) การให้ผู้เรียนได้รู้จุดมุ่งหมายสูงสุดและจุดมุ่งหมายระหว่างทาง (ระดับวิถี) ในการเรียนรู้

เงื่อนไขที่เป็นข้อจำกัดได้แก่ ระบบโรงเรียนและกลไกราชการในข้อเสนอแนะของงานวิจัยดังกล่าวมีการเสนอแนะรูปแบบเพิ่มเติมอีก 4 รูปแบบคือ 1) วิถีรายวิชา 2) วิถีครอบครัว 3) วิถีปัจเจกภาวะ และ 4) วิถีการทำงานอาชีพ

คณะผู้สังเคราะห์ตั้งข้อสังเกตเพิ่มว่างานวิจัยนี้เน้นชุมชนเป็นหลัก โดยร่วมมือกับระบบโรงเรียนและกลไกราชการ ปัญหาที่เกิดขึ้นคือแนวการพัฒนาความรู้ที่ใช้ชุมชนเป็นฐาน จะพบว่าระบบโรงเรียนและกลไกราชการไม่เอื้อให้ชุมชนมีบทบาทอย่างเต็มที่และต่อเนื่อง

3) ชาตรี นามคุณ (2552) “การพัฒนาแนวทางการดำเนินงาน โรงเรียนแกนนำโรงเรียนวิถีพุทธ เขตพื้นที่การศึกษาเชียงใหม่ เขต 1” มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

ผลการวิจัยพบว่า

การบริหาร: ผู้บริหารและครูมีพรหมวิหารธรรม มีความเป็นกัลยาณมิตร มีความจริงใจในการทำงาน โรงเรียนมีระบบบริหารจัดการที่ดี มีความพยายามพัฒนาสิ่งแวดล้อมให้เอื้อต่อการเรียนรู้ แต่มีปัญหาคือ ครูมีความรู้และประสบการณ์ในพุทธศาสนาที่แตกต่างกันส่งผลให้วิธีการสอนไม่เหมือนกัน มีการสนับสนุนปัจจัยต่างๆ จากผู้มีส่วนเกี่ยวข้องน้อย มีข้อจำกัดด้านอาคารสถานที่และขาดความร่วมมืออย่างจริงจังจากชุมชน ทางแก้: ควรมีการอบรมพัฒนาศักยภาพ แสวงหาความร่วมมือในการพัฒนาโรงเรียนร่วมกับชุมชน พัฒนาภูมิทัศน์และสิ่งแวดล้อมภายในโรงเรียนเพื่อสร้างบรรยากาศแห่งการเรียนรู้ จัดทำคู่มือในการดำเนินงานโรงเรียนวิถีพุทธที่มีรายละเอียดที่ชัดเจน สร้างเครือข่ายโรงเรียนวิถีพุทธระดับโรงเรียน ให้วัดมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา ประสานความร่วมมือจากชุมชน ใช้หลักบวร (บ้าน วัด โรงเรียน) เพื่อให้เกิดชุมชนวิถีพุทธในอนาคต

หลักสูตร: มีการบูรณาการพุทธธรรมสอดแทรกเข้าไปในสาระการเรียนรู้และการดำเนินชีวิตประจำวัน มีการส่งเสริมกิจกรรมที่เน้นความสัมพันธ์อย่างเป็นกัลยาณมิตรในโรงเรียน แต่มีปัญหา คือ ครูขาดประสบการณ์ในการจัดการเรียนรู้แบบบูรณาการ ขาดการประสานสัมพันธ์ร่วมกับชุมชน และแนวปฏิบัติพื้นฐานชีวิตยังไม่ชัดเจน ทางแก้: จัดฝึกอบรมการจัดทำแผนแบบบูรณาการ จัดกิจกรรมที่ครู นักเรียน ผู้ปกครอง (คนในชุมชน) ทำร่วมกันได้ หารูปแบบกิจกรรมพื้นฐานชีวิตที่เป็นรูปธรรมชัดเจนตามปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง

ผลที่ผู้เรียน: แม้ว่าโรงเรียนวิถีพุทธมีความสามารถสูงในการพัฒนานักเรียนตามแนวพุทธธรรมและไตรสิกขา แต่ยังมีปัญหานักเรียนยังเข้าใจหลักธรรมและมีพฤติกรรมเชิงคุณธรรมในระดับที่น้อยมาก

คณะผู้สังเคราะห์มีข้อสังเกตจากข้อค้นพบ พบว่าปัญหาเริ่มจากทำอะไรจึงจะทำให้ครูมีความรู้และประสบการณ์ในการปฏิบัติธรรมไม่แตกต่างกันมากนัก เริ่มจากการมีคู่มือที่มีรายละเอียดพอสมควร นอกจากนั้นการประสานความร่วมมือระหว่างโรงเรียนกับชุมชนและวัดเป็นสิ่งที่จำเป็น ซึ่งการใช้หลักการบ้าน วัด โรงเรียน ควรเป็นหัวใจสำคัญของโรงเรียนวิถีพุทธมากกว่าจะเน้นการบูรณาการพุทธธรรมเข้าไปในสาระการเรียนรู้ ซึ่งถ้าจะมีการดำเนินการดังกล่าวควรเป็นขั้นตอนที่เกิดขึ้นภายหลังจัดการบูรณาการบ้าน วัด โรงเรียน เข้าด้วยกัน คำสำคัญที่ได้จากการค้นพบ คือ ความเป็นกัลยาณมิตรต่อกัน และรูปธรรมเพื่อการปฏิบัติตนที่ชัดเจนตามปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง เช่น ความซื่อสัตย์สุจริต ความอดทน และความขยันหมั่นเพียร การออมเพื่อให้เกิดความสามารถในการพึ่งตนเอง และการเอื้อเฟื้อเผื่อแผ่แบ่งปัน เป็นต้น แต่การดำเนินการที่ด้นนั้นควรจะทำให้การเรียนรู้เป็นส่วนหนึ่งของกิจกรรมที่หลากหลายสอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงในท้องถิ่น ซึ่งจะเสนอในงานถัดไป

4) ปาริชาติ บัวเจริญ และคณะ (2554) “กระบวนการสร้างและพัฒนาหลักสูตรคุณธรรม จริยธรรม และหลักสูตรท้องถิ่นอย่างมีส่วนร่วม” งานวิจัยเสนอต่อ สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย โดยมีสาระสำคัญดังนี้

พื้นที่วิจัยคือ 3 ตำบลในอำเภอเวียงแหง มีโรงเรียนเข้าร่วมโครงการ 9 โรงเรียน ผู้มีส่วนร่วมคือ ศึกษาธิการเขต เขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาระดับ 3 ผู้บริหาร ครูและนักเรียน จาก 9 โรงเรียน เจ้าหน้าที่การศึกษาของ 3 อบต. ผู้รู้ ปราชญ์ ชาวบ้าน คณะกรรมการสถานศึกษาของโรงเรียนที่เข้าร่วมโครงการ และพระสงฆ์ที่รับผิดชอบโครงการอบรมคุณธรรมจริยธรรมของโรงเรียนเวียงแหงปริยัติศึกษา

ขั้นตอนการจัดทำหลักสูตรท้องถิ่นในระดับสถานศึกษา คือ 1) การศึกษาบริบทชุมชน 2) จัดตั้งทีมวิจัยระดับพื้นที่และวางแผนการดำเนินงาน 3) การเปิดเวทีชุมชน 4) วางแผนวิเคราะห์หลักสูตรและการเรียนรู้ร่วมกัน 5) การจัดทำสื่อตามแผนการเรียนรู้ 6) การจัดกิจกรรมการเรียนการ

สอน 7) การวิพากษ์หลักสูตรโดยผู้เชี่ยวชาญและผู้ที่เกี่ยวข้อง 8) ปรับปรุงและเผยแพร่หลักสูตร
ท้องถิ่น

ผลที่ได้รับคือ 1) หลักสูตรคุณธรรมและจริยธรรม ซึ่งใช้ในกิจกรรมพัฒนาผู้เรียน ประกอบด้วย 2 ส่วนคือ ค่ายคุณธรรมจริยธรรม เป็นกิจกรรมที่เน้นให้เยาวชนเกิดเจตคติที่ดีต่อพุทธศาสนาและมีภาวะผู้นำ กับกิจกรรมต่อเนื่อง 2) หลักสูตรท้องถิ่น (หลักสูตรประวัติศาสตร์เวียงแหง) เป็นหลักสูตรสำหรับนักเรียนชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 2 และชั้นประถมศึกษาปีที่ 5 ซึ่งสามารถพัฒนาเยาวชนให้ถ่ายทอดและเผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับประวัติศาสตร์ของเวียงแหงได้

ปัจจัยที่ส่งผลต่อการสร้างและพัฒนาหลักสูตรฯ คือ 1) ปัจจัยภายในของนักเรียน ได้แก่ อัตลักษณ์ของความเป็นชาติพันธุ์ ความตระหนักในความสำคัญของการพัฒนา และการได้รับการยอมรับจากบุคคลอื่น 2) ความตระหนักในความสำคัญของการพัฒนาหลักสูตรฯ ของผู้นำชุมชน และบุคลากรทางการศึกษา 3) ศักยภาพผู้จัดทำหลักสูตรของทีมวิจัย ครูผู้ช่วยวิจัย พระสงฆ์/สามเณร 3) กิจกรรมที่ใช้ในการพัฒนาการเรียนรู้ ทั้งรูปแบบ/ลักษณะกิจกรรม ช่วงเวลาในการจัดกิจกรรม 4) แหล่งทุน/งบประมาณ 5) ความต่อเนื่องของการมีส่วนร่วมและการสร้างแรงจูงใจให้ผู้มีส่วนร่วม 6) การให้ผู้มีส่วนร่วมได้รับผิดชอบและมีความเป็นเจ้าของผลงาน ทั้งนี้ โครงสร้างการบริหารโรงเรียนต้องเอื้อต่อการพัฒนาหลักสูตร เช่น มีการวางแผนการทำงานร่วมกัน มีงบประมาณสนับสนุน เอื้ออำนวยให้บุคคลที่มีส่วนเกี่ยวข้องทั้งภายในและภายนอกโรงเรียนเข้ามาสนับสนุน เป็นต้น

ผลของการจัดทำหลักสูตรท้องถิ่นคือ ส่งเสริมการท่องเที่ยวของชุมชน ส่งเสริมการอนุรักษ์และเผยแพร่คุณธรรมและจริยธรรม ประเพณี วัฒนธรรมและประวัติศาสตร์ท้องถิ่น และทำให้มีการเชื่อมโยงเครือข่ายของคักความรู้ทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และชุมชน เช่น สภาวัฒนธรรมอำเภอเวียงแหง สถานปฏิบัติธรรมปลีกวิเวก

คณะผู้สังเคราะห์ข้อตั้งข้อสังเกตว่าในกรณีนี้ทั้งบ้าน วัด และโรงเรียนเข้ามามีส่วนร่วมกันในลักษณะที่เป็นพหุภาคี มีพระสงฆ์เป็นแกนหลักในการส่งเสริมคุณธรรมจริยธรรม มีการทำงานร่วมกันในระดับอำเภอ (3 ตำบล) สอดคล้องกับแนวทางการจัดการศึกษาแบบปฏิรูปนิยมที่เน้นชุมชนเป็นฐาน โจทย์ในการจัดการศึกษา จะเป็นโจทย์ร่วมกันทั้งของโรงเรียนและชุมชน เนื้อหาความรู้อยู่ในชุมชน เป็นของชุมชนและชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมอย่างเต็มที่ในการจัดการเรียนการสอน ทั้งนี้ก็เพื่อประโยชน์ของชุมชนเอง จะเห็นได้ว่ารูปแบบการพัฒนาคุณธรรมจริยธรรมในรูปแบบพหุภาคีดังกล่าวน่าจะมีความสมบูรณ์มากที่สุด

5.4.2.2 การประยุกต์คุณธรรมในศาสนาอิสลาม มีตัวอย่างที่จะนำเสนอ 1 ผลงาน เป็นของ ญัฟร ปุ๋ยรักษา (2553) “สภาพและปัญหาการจัดการเรียนการสอนอิสลามศึกษาใน โรงเรียนมัธยมศึกษา กรุงเทพมหานคร” เสนอต่อ สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา โดยศึกษาจากโรงเรียนที่เปิดสอนอิสลามศึกษาจากกลุ่มตัวอย่างดังนี้

ผู้บริหารโรงเรียนที่เปิดสอนอิสลามศึกษา 10 คน ครูอิสลาม 26 คน นักเรียน ม.1-6 จำนวน 420 คน เครื่องมือการวิจัยคือแบบสัมภาษณ์และแบบสอบถาม

ผลการวิจัย

- ผู้บริหารส่วนใหญ่กำหนดเป้าหมายโรงเรียนในเรื่องการเป็นคนดีของครอบครัว/สังคม ปฏิบัติตามหลักศาสนาได้อย่างถูกต้อง มีการนำหลักจริยธรรมอิสลามมาสอดแทรกในเป้าหมายของโรงเรียน ส่งเสริมการเรียนรู้ทั้งในและนอกห้องเรียน
- ครูมีจุดเน้นในการจัดหลักสูตรตามความต้องการของท้องถิ่นและชุมชนเรื่องการพัฒนาคุณธรรมจริยธรรม ละลายพฤติกรรมเสี่ยง/ยาเสพติด/ผู้สาว มีการจัดทำเอกสารโดยการค้นหาจากกู้อ่าน/อัล สะดิษ ซึ่งเป็นทั้งแนวทางการศรัทธา แนวทางการปฏิบัติ และแนวทางการดำเนินชีวิต
- กิจกรรมการเรียนการสอนที่ใช้มากที่สุดคือ การบรรยาย/อธิบาย สื่อที่ใช้ของครูอิสลามมาจากคัมภีร์อัลกูรออ่านและอัลสะดิษ (โรงเรียนมีการประกวดสื่อการเรียนการสอนของครู) ครูวัดและประเมินการเรียนรู้โดยใช้แบบสังเกตพฤติกรรม แบบทดสอบและใบงาน
- ปัญหาที่พบ ครูอิสลามศึกษาขาดความรู้เกี่ยวกับหลักสูตร เวลาในการสอนมีน้อยเกินไป ขาดงบประมาณในการจัดซื้อ/จัดทำสื่อการเรียนการสอน รูปแบบเกณฑ์การวัดและประเมินผลไม่หลากหลาย ควรเปิดโอกาสให้ชุมชน หรือผู้ปกครองมีส่วนร่วมในการวัดและประเมินผลงานของลูกหลานของตนเอง และเน้นกระบวนการคิดของตนเองเพื่อไปใช้ในชีวิตประจำวันได้
- รัฐควรสนับสนุนการจัดการเรียนการสอนอิสลามศึกษาอย่างจริงจัง ครูอิสลามศึกษาควรเป็นครูประจำการที่มีความรู้ในด้านการจัดการเรียนการสอนและมีความรู้พื้นฐานในวิชาชีพครู ซึ่งหากไม่มีพื้นฐานวิชาชีพครู โรงเรียนควรเพิ่มเติมความรู้ในด้านจัดการเรียนการสอนให้แก่ครูอิสลามศึกษา

คณะผู้สังเคราะห์มีความเห็นเพิ่มเติมในประเด็นนี้ว่าหลักสำคัญอยู่ที่การเรียนรู้ศาสนาอิสลาม ซึ่งอาจจะมีแหล่งอื่นๆ นอกเหนือจากโรงเรียน แต่การสอนในโรงเรียนก็เป็นการช่วยอีกทางหนึ่งให้กับเยาวชนที่สนใจจะเรียนรู้ได้ แต่จำเป็นต้องให้ความสำคัญกับแบบแผนของวิถีชีวิตในชุมชนมุสลิมด้วย

5.4.2.3 การประยุกต์คุณธรรมในศาสนาคริสต์ ซึ่งมีตัวอย่างที่จะนำเสนอ 1 ผลงานโรงเรียนพระหฤทัยคอนแวนต์ (2544) “การพัฒนาและประเมินผลผู้เรียนด้านคุณธรรม จริยธรรม: กรณีศึกษาจากการปฏิบัติจริง” สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ โดยมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

ปรัชญาของโรงเรียนคือ “ซื่อสัตย์ เมตตา วิชาเป็นเลิศ รัก-เทิดคุณธรรม” หลักการในการจัดการเรียนการสอน

- จัดการเรียนการสอนในรูปแบบที่เน้นการบูรณาการจริยธรรมในรายวิชา มีการกำหนดคุณลักษณะที่ต้องการพัฒนา และมีการประเมินตามคุณลักษณะที่กำหนด
- จัดการเรียนการสอนที่เน้นการส่งเสริมการพัฒนาสมองทั้ง 2 ซีก และจัดกิจกรรมการเรียนการสอนตามทฤษฎีพุทปัญญา คือ 1) ด้านดนตรี 2) ด้านภาษา 3) ด้านตรรกะและคณิตศาสตร์ 4) ด้านร่างกายและการเคลื่อนไหว 5) ด้านมิติสัมพันธ์ 6) ด้านมนุษยสัมพันธ์ 7) ด้านการเข้าใจตนเอง 8) ด้านความเข้าใจในธรรมชาติ
- ส่งเสริมให้นักเรียนทำกิจกรรมโครงงานตั้งแต่ระดับชั้นประถมศึกษาถึงระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย

การประเมินผล พิจารณาจาก

- ระดับคุณภาพการปฏิบัติกิจกรรมโครงงานของนักเรียน โดย ครูที่ปรึกษา ในด้านการวางแผน การดำเนินการ และการประเมินผลงาน (มีแบบประเมินพร้อมเกณฑ์การให้คะแนน) ผลการประเมินตนเองของนักเรียน ทั้ง 3 ด้านเช่นเดียวกัน รวมทั้งเปรียบเทียบระดับการปฏิบัติและระดับที่ต้องการปฏิบัติ (มีแบบประเมินตนเองของนักเรียนรายบุคคลที่ครูสร้างขึ้น และแบบประเมินความคิดเห็นที่นักเรียนแต่ละกลุ่มสร้างขึ้นเอง)
 - สังเกตจากความสนใจในการศึกษาเรียนรู้และแบบบันทึกของนักเรียน (แบบประเมินคุณลักษณะดี เก่ง มีความสุข)
 - ข้อมูลของผู้ปกครอง ชุมชนที่เกี่ยวข้องในการทำกิจกรรมโครงงานของนักเรียน
- การพัฒนาผู้เรียนด้านคุณธรรมจริยธรรมใช้ทั้งทฤษฎีทางจิตวิทยา และหลักศาสนา ดังนี้
- ทฤษฎีแรงจูงใจของ Maslow นำมาสู่พัฒนาทั้ง 3 ด้าน ความต้องการขั้นต่ำ ความรัก-ศักดิ์ศรี และค่านิยม
 - ทฤษฎีพัฒนาการทางจริยธรรมของ Kohlberg เน้นทั้งการพัฒนาสติปัญญาและอารมณ์
 - ทฤษฎีพัฒนาการทางสติปัญญาของ Piaget แบ่งเป็น 3 ขั้นตามช่วงอายุ 1) ขั้นก่อนจริยธรรมคือ แรกเกิด-2ขวบ เป็นขั้นการรับรู้จากประสาทสัมผัสและการเคลื่อนไหว 2) ขั้นฝึกด้วยคำสั่งคือ อายุ 2-8 ปี เด็กเริ่มคิดด้วยญาณ/คิดด้วยรูปธรรม 3) ขั้นยึดหลักแห่งตนคือ อายุ 8 ปีขึ้นไป เด็กใช้ความคิดอย่างมีเหตุผลประกอบการตัดสินใจและตั้งเกณฑ์ที่เป็นของตัวเองได้ (คิดตามแบบแผนตรรกวิทยา)
 - เรียนรู้คุณธรรมจริยธรรมตามหลักธรรมคำสอนของศาสนา
 - จัดให้มีการปฏิบัติพิธีกรรมทางศาสนาอย่างสม่ำเสมอและต่อเนื่อง

คณะผู้สังเคราะห์มีความเห็นเพิ่มเติมว่าการพัฒนาผู้เรียนใช้ทฤษฎีปัญหาและหลักธรรมคำสอนของศาสนาจัดการเรียนการสอนใช้การบูรณาการจริยธรรมในรายวิชาและการปฏิบัติพิธีกรรมทางศาสนาอย่างต่อเนื่อง เป็นแนวทางผสมผสานปรัชญาคริสตศาสนากับการศึกษาแบบพิพัฒนาการนิยม องค์ประกอบในส่วนคริสตศาสนาถือเป็นจุดเด่นของระบบนี้ในงานนี้มีการเสนอรูปแบบการประเมินพร้อมกันไปด้วย โดยใช้การประเมินผลงานจากกิจกรรมของโครงการให้นักเรียนประเมินตนเอง ประเมินจากแบบบันทึกของนักเรียนและข้อมูลของผู้ปกครอง ชุมชน ที่เกี่ยวข้องกับการทำกิจกรรมโครงการของนักเรียน

5.4.2.4 การนำแนวคิดของนักการศึกษาเพื่อเสริมสร้างคุณธรรม เป็นงานที่เสนอโดย เรืองศักดิ์ ปิ่นประทีป (2547) “กระบวนการเรียนรู้เพื่อเสริมสร้างคุณธรรม จริยธรรม เด็กปฐมวัย” สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา โดยมีสาระสำคัญดังนี้

เป็นการศึกษาเชิงคุณภาพด้วยการเก็บข้อมูลจากครู ผู้ดูแลเด็ก และพ่อแม่เด็กในวิธีการที่หลากหลายทั้งกระบวนการกลุ่ม การจัดสนทนากลุ่ม และสัมภาษณ์แบบเจาะลึก ครอบคลุมบ้านพักพื้นเด็กอายุ 0-5 ปี 1 แห่ง ศูนย์เด็กเล็ก 1 แห่ง โรงเรียนสังกัด สพฐ. 23 แห่ง

การพัฒนารูปแบบการเรียนรู้เพื่อเสริมสร้างคุณธรรมจริยธรรม มี 6 ขั้นตอนคือ 1) การให้ครูและผู้ดูแลเด็กได้รู้จักชีวิตในท้องถิ่นจริงๆ จนครูและผู้ดูแลเด็กกลายเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันกับวิถีชีวิตในชุมชน 2) พัฒนาความคิดของ ครู ผู้ดูแลเด็ก ผู้บริหารสถานศึกษา และผู้บริหารศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก 3) เปิดโลกทัศน์ตามแนวคิดของนักคิด/นักการศึกษาเช่น Summer Hill, Montessori, Neo-humanist, Waldorf และแนวคิดบูรณาการ 4) วิเคราะห์และสังเคราะห์วัตถุประสงค์ เพื่อการพัฒนาเด็กปฐมวัยอย่างเป็นองค์รวม 5) จัดสัมมนาเชิงปฏิบัติการในการสร้างแผนการจัดกระบวนการเรียนรู้ รวมทั้งเพื่อแก้ปัญหาหารือกันทุกเดือนเดือนละ 1-2 ครั้ง และ 6) ร่วมปฏิบัติการในพื้นที่ดำเนินการ เพื่อกระตุ้นให้เกิดการใช้แผนฯ อย่างสม่ำเสมอ

กิจกรรมการเรียนรู้ที่พัฒนาขึ้นคือ 1. มือน้อยๆ ก็ทำได้ 2. โลกกว้างใหญ่ สุนทรีย์ 3. แด้ม สีเส้นสวย 4. ฉลาดด้วยหนังสือและนิทาน 5. อยู่ร่วมกันอย่างกัลยาณมิตร 6. ครั้นครางด้วยคณิตคิดสนุก 7. สุขสันต์บันเทิงใจ 8. แข็งแรง สดใส วัยชน 9. ดูแลตนเอง และ 10. เก่ง และเป็นเด็กดี

จุดมุ่งหมายหลักคือ ให้เด็กเกิดความมั่นใจ และความภาคภูมิใจ ด้วยกระบวนการเรียนรู้ที่ส่งเสริมกระตุ้นเร้า และสร้างความรู้สึที่ดีแก่เด็ก ผลสัมฤทธิ์อยู่บนฐานคิด 1) เรียนรู้ตนเองอย่างมีสติ และรู้จักคิด 2) เคารพคุณค่าของผู้อื่น 3) กระบวนการเรียนรู้สู่การสร้างปัญญา 4) เรียนรู้ร่วมกันด้วยการปฏิบัติ 5) ได้นำความรู้มาใช้เป็นประสบการณ์จริงโดยตรง 6) เกิดกระบวนการเรียนรู้ใหม่ และ 7) เกิดความสุขจากการเรียนรู้

คณะผู้สังเคราะห์มีข้อสังเกตเพิ่มเติมว่าการให้เด็กเริ่มเรียนรู้คุณธรรม จริยธรรม ตั้งแต่เด็กเป็นสิ่งจำเป็น โดยการสร้างความรู้สึที่ดีแก่เด็ก ส่วนคุณธรรมเบื้องต้นที่เด็กควรได้รับการเรียนรู้ คือ

รู้ตนเองอย่างมีสติและรู้จักคิด เคารพคุณค่าของผู้อื่น และที่สำคัญคือ กระบวนการที่สร้างให้เด็กเกิดความสุขจากการเรียนรู้

5.4.2.5 การพัฒนาเครื่องมือเพื่อใช้ในการกิจกรรมการเรียนรู้คุณธรรม ซึ่งในงานสังเคราะห์นี้ได้เลือกนำมาเสนอสองงาน งานหนึ่งเป็นการใช้การเล่านิทานไม่จบเรื่องเพื่อให้เด็กจินตนาการต่อจากนั้นว่าควรจะไปอย่างไรต่อไป อีกงานหนึ่งเป็นการใช้โปรแกรมคอมพิวเตอร์เพื่อให้เรียนรู้คุณธรรมและจริยธรรมบนฐานเศรษฐกิจพอเพียง

1. งานของ นิสารัตน์ อิศระมันโรส (2552) “ผลการใช้กิจกรรมเล่านิทานแบบไม่จบเรื่องที่มีต่อพฤติกรรมทางจริยธรรมของเด็กวัยอนุบาล” เสนอต่อสำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา โดยมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

กลุ่มตัวอย่างคือเด็กวัยอนุบาลที่กำลังศึกษาอยู่ในระดับชั้นอนุบาลปีที่ 1 โรงเรียนธีรวิกรวิทยาพัฒนา ในพระราชูปถัมภ์ฯ ปีการศึกษา 2552 จำนวน 61 คน

ตัวแปรต้น คือ การเล่านิทานไม่จบเรื่อง หมายถึง การถ่ายทอดเรื่องราวในนิทานของครูจนถึงจุดที่เกิดปัญหาของเรื่องและหยุดเรื่องไว้ เพื่อให้เด็กแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับปัญหาที่เกิดขึ้น และแสดงบทบาทสมมติหลังจบการเล่านิทาน ตัวแปรตามมี 3 องค์ประกอบ คือ 1) พฤติกรรมทางจริยธรรมด้านความซื่อสัตย์ หมายถึง การขออนุญาตก่อนหยิบของผู้อื่น นำสิ่งของคืนเจ้าของหรือคุณครู/ผู้ดูแลเมื่อพบสิ่งของวางอยู่โดยไม่พบเจ้าของ พูดและตอบคำถามในสิ่งที่จริง และปฏิบัติตามข้อตกลงของห้องเรียน 2) พฤติกรรมทางจริยธรรมด้านความรับผิดชอบ หมายถึง ทำงานที่ได้รับมอบหมายให้เสร็จตามเวลาที่กำหนด จัดเก็บอุปกรณ์ต่างๆ เข้าที่ให้เรียบร้อยหลังทำกิจกรรมเสร็จยอมรับในสิ่งที่ตนเองกระทำลงไป และการตรงต่อเวลา และ 3) พฤติกรรมทางจริยธรรมด้านความเอื้อเฟื้อเผื่อแผ่ หมายถึง รู้จักการแบ่งปันสิ่งของให้เพื่อนอย่างเต็มใจและให้เพื่อนร่วมเล่นด้วย มีน้ำใจช่วยเหลือผู้อื่น และรู้จักการให้อภัยผู้อื่น

เครื่องมือการวิจัยคือ แบบสังเกตพฤติกรรมทางจริยธรรมเด็กเป็นรายบุคคล มีลักษณะเป็นการให้คะแนนเป็นตารางแบบรายการโดยให้คะแนนแยกตามระดับต่างๆ มี 2 ฉบับ ฉบับละ 12 ข้อ มีกลุ่มควบคุมและกลุ่มทดลอง มีการสังเกตและให้คะแนนก่อนและหลังการทดลอง เวลาในการทดลองคือ 12 สัปดาห์ สัปดาห์ละ 3 วัน วันละ 30 นาที

ผลการวิจัย พบว่า ก่อนการทดลองค่าเฉลี่ยคะแนนพฤติกรรมทางจริยธรรมของเด็กวัยอนุบาลทั้งสองกลุ่มไม่ต่างกัน หลังการทดลองค่าเฉลี่ยคะแนนพฤติกรรมทางจริยธรรมของเด็กวัยอนุบาลของกลุ่มทดลองสูงกว่ากลุ่มควบคุม อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 และเมื่อจำแนกเป็นรายด้านก็สูงกว่าทั้ง 3 ด้าน

คณะผู้สังเคราะห์มีความเห็นว่าการสอนแนวนี้นี้จะช่วยสร้างจินตนาการให้กับเด็ก โดยให้เด็กมีส่วนช่วยคิดคำตอบในที่สุดด้วยตนเอง เป็นแนวทางการเรียนรู้ที่ดีแบบหนึ่ง

2. งานของ เดือนเพ็ญ กษกรจารุพงศ์ และคณะ (2555) “ตัวแทนอัจฉริยะ: นวัตกรรมเพื่อสนับสนุนยุทธศาสตร์การเรียนรู้เรื่องคุณธรรม จริยธรรม บนพื้นฐานเศรษฐกิจพอเพียง” มหาวิทยาลัยทักษิณ ผลงานนี้ถึงแม้จะมีได้นำไปใช้กับนักเรียน แต่สามารถนำมาใช้กับครูและกลุ่มสหกรณ์ออมทรัพย์ เพื่อฝึกฝนให้มีการใช้จ่ายบนพื้นฐานเศรษฐกิจพอเพียง ซึ่งเป็นแนวทางที่จะนำมาใช้ในการออกแบบการเรียนการสอนให้แก่ นักเรียนได้ จึงถือได้ว่าเป็นนวัตกรรมการเรียนการสอนที่น่าสนใจ ซึ่งมีสาระสำคัญดังนี้

ระบบช่วยจัดการรายรับรายจ่ายบนพื้นฐานเศรษฐกิจพอเพียง เป็นแนวทางหนึ่งที่สามารถสนับสนุนหลักแนวคิดของเศรษฐกิจพอเพียง โดยระบบมีความสามารถในการทำงานดังนี้ การบันทึกข้อมูล คือการบันทึกข้อมูลรายละเอียดประจำวัน การวางแผนข้อมูล คือการประมาณการรายรับ รายจ่าย หรือเงินออมรวมเป็นรายเดือน การสรุป คือการสรุปผลรวมต่าง ๆ พร้อมกราฟข้อมูลทั้งข้อมูลประจำวัน และข้อมูลการวางแผน แนะนำการใช้จ่าย คือ การแสดงคำแนะนำการใช้จ่ายให้แก่ผู้ใช้เพื่อให้เกิดความระมัดระวังในการใช้จ่าย จัดเป็นส่วนหนึ่งของการสอนคุณธรรมในการใช้จ่าย แจกเดือน คือการแสดงความเตือนต่อผู้ติดตามวันเวลาที่ได้ตั้งค่าไว้ การค้นหา คือ การค้นหาข้อมูลรายรับ รายจ่าย เงินออม ตามที่ต้องการ ตั้งค่า คือการตั้งค่าข้อมูลต่างๆ ซึ่งระบบมีความยืดหยุ่นในการใช้งานให้ตั้งค่าข้อมูลต่างๆ ได้ตามที่ต้องการเช่น ตั้งค่าประเภทรายรับ รายจ่าย ตั้งค่าการให้คำแนะนำ ส่งออกข้อมูล คือการส่งออกข้อมูลรายรับ รายจ่าย และเงินออม ออกเป็นไฟล์.xls ซึ่งสามารถใช้โปรแกรม Excel ในการเปิดดูได้ จัดการข้อมูลสมาชิก คือการค้นหาข้อมูลสมาชิกเพื่อทำการแก้ไข หรือลบข้อมูลของสมาชิก

ผลการวิจัยคือ ได้ระบบที่สามารถใช้งานได้จริง สามารถนำมาใช้กับครูหรือสหกรณ์ออมทรัพย์ต่างๆ เพื่อฝึกฝนให้ผู้ใช้ในการใช้จ่ายบนพื้นฐานเศรษฐกิจพอเพียง

5.4.2.6 เครื่องมือในการวัดคุณธรรมจริยธรรม ในการสร้างเครื่องมือเพื่อเป็นตัวชี้วัดคุณธรรม นอกจากกรณีโรงเรียนคริสตศาสนาที่ใช้คุณธรรมในคริสตศาสนาพร้อมเครื่องมือในการประเมินแล้ว ใน (5.4.2.3) ที่ได้กล่าวมาแล้ว มีงานวัดคุณธรรมจริยธรรม โดย นวลละออ หงษ์ภู (2552) “การพัฒนาแบบวัดคุณธรรม จริยธรรม และคุณลักษณะที่พึงประสงค์สำหรับเด็กปฐมวัย ในโรงเรียนสังกัดสำนักงานเขตหลักสี่ กรุงเทพมหานคร” มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ ซึ่งเป็นคุณธรรมและจริยธรรมทั่วๆ ไป 6 ด้าน โดยมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

กลุ่มตัวอย่างคือ เด็กปฐมวัยระดับชั้นอนุบาล 2 ภาคเรียนที่ 2 ปีการศึกษา 2551 ในเขตหลักสี่ กทม.จำนวน 235 คน

แบบวัดที่พัฒนาขึ้น มุ่งวัดลักษณะที่พึงประสงค์ของเด็กปฐมวัย 6 ด้าน ได้แก่ 1) ความมีวินัย 2) ความรับผิดชอบปฏิบัติตามข้อตกลงร่วมกัน 3) ความซื่อสัตย์สุจริต 4) ความกตัญญูต่อเวทีก 5) ความมีเมตตา กรุณา มีน้ำใจเอื้อเฟื้อเผื่อแผ่ และเสียสละ 6) ความประหยัด 7) ความมีมารยาทและปฏิบัติตามวัฒนธรรมไทย แต่ละด้านประกอบด้วยข้อคำถาม 6 ข้อ รวมข้อคำถาม 36 ข้อ ผลการวิจัย

พบว่าแบบวัดที่พัฒนาขึ้นมีคุณภาพสามารถนำไปใช้วัดคุณธรรม จริยธรรม และคุณลักษณะที่พึงประสงค์ของเด็กปฐมวัยได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ส่วนอีกงานหนึ่งเป็นการพัฒนาเครื่องมือวัดที่สองส่วน คือ คุณธรรมจริยธรรม และค่านิยมที่พึงประสงค์ในสังคมไทย และคุณค่าความเป็นไทย แต่อีกส่วนหนึ่งวัดจริยธรรมในศาสนาอิสลาม เพื่อใช้กับโรงเรียนเอกชนสอนศาสนาอิสลาม โดย มารีเยะ ยีสมัน (2549) “การพัฒนาเครื่องมือวัดคุณธรรม จริยธรรม ค่านิยม ที่พึงประสงค์และการเห็นคุณค่าในความเป็นไทยของนักเรียนในโรงเรียนเอกชนสอนศาสนาอิสลาม” มหาวิทยาลัยทักษิณ โดยมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

ทฤษฎีพัฒนาการทางจริยธรรมส่วนใหญ่เชื่อว่าจริยธรรมมีการพัฒนาตามลำดับขั้น และการพัฒนาทางจริยธรรมขึ้นอยู่กับการเรียนรู้ทางสังคม งานวิจัยนี้ยึดหลักตามทฤษฎีพัฒนาการทางจริยธรรมของโคลเบอร์ก ซึ่งแบ่งพัฒนาการทางจริยธรรมเป็น 3 ระดับคือ ระดับที่ 1 มีจริยธรรมน้อยมาก ปฏิบัติตามความต้องการของตัวเองระดับที่ 2 มีจริยธรรมตามเกณฑ์ ปฏิบัติตามกฎหมายหรือสังคมประเพณีระดับที่ 3 มีจริยธรรมสูงสุด ใช้จริยธรรมของตนเองเป็นอุดมคติสากล

กลุ่มตัวอย่างในการทดสอบหาคุณภาพคือ นักเรียนชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 3 ปีการศึกษา 2548 ในโรงเรียนเอกชนสอนศาสนาอิสลาม จำนวน 5 โรงเรียน จาก 5 อำเภอ จำนวน 260 คนเครื่องมือวัดที่พัฒนาขึ้นมี 4 ฉบับ มีรูปแบบการตอบกำหนดตัวเลือก 3 ตัวเลือกฉบับที่ 1 วัดคุณธรรม - ความซื่อสัตย์ ความบริสุทธิ์ใจ ความอดทน การขอร้องโทษ การตรงต่อเวลา และความเมตตา จำนวน 30 ข้อ ค่าความเชื่อมั่น 0.89ฉบับที่ 2 วัดจริยธรรม - จริยธรรมต่ออัลลอฮ์, จริยธรรมต่อท่านรอซูลศ็อลฯ (ศาสดา) จริยธรรมต่อบุคคล (กตัญญูรู้คุณ นอบน้อมถ่อมตน ทำความดี ละอายต่อบาป มีสัจจะ) และจรรยา มารยาท จำนวน 37 ข้อ ค่าความเชื่อมั่น 0.90ฉบับที่ 3 วัดค่านิยมที่พึงประสงค์ - ความประหยัด ความรับผิดชอบ การพึ่งตนเอง การปฏิบัติตามหลักธรรมของศาสนา จำนวน 20 ข้อ ค่าความเชื่อมั่น 0.89ฉบับที่ 4 วัดการเห็นคุณค่าในความเป็นไทย - การใช้ภาษาไทยและอักษรไทย การร่วมพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง สืบสานศิลปะ วัฒนธรรมและประเพณีที่ดีงามของท้องถิ่นและของไทย จำนวน 15 ข้อ ค่าความเชื่อมั่น 0.79 ส่วนข้อเสนอสำหรับการนำเครื่องมือวัดนี้ไปใช้คือ ควรศึกษาคู่มือการใช้เครื่องมือฯ นี้ให้เข้าใจเพื่อให้สามารถวัดผลได้ตรงตามที่ต้องการ

การศึกษาเพื่อส่งเสริมคุณธรรมและจริยธรรมที่คัดเลือกนำมาสังเคราะห์ในที่นี้ชี้ให้เห็นว่าสามารถจัดทำในรูปแบบที่หลากหลาย ส่วนหนึ่งสามารถใช้คุณธรรมและจริยธรรมที่เป็นพื้นฐานทางศาสนาของศาสนาต่างๆ ประกอบด้วย พุทธ อิสลาม และคริสต์ โดยมีแนวทางมากมายที่ได้เป็นการบรรยายในห้องเรียน หรืออาจจะบรรยายโดยแทรกเข้าไปในวิชาต่างๆ ซึ่งคงจะต้องมีการพัฒนาต่อไป เพราะเป็นเรื่องที่ไม่สามารถจัดให้มีความกลมกลืนกับวิชาต่างๆ โดยง่าย ขณะเดียวกันก็มีเครื่องมือหรือรูปแบบในการเรียนรู้ที่หลากหลาย รวมทั้งวิธีวัดและประเมินความก้าวหน้า นับว่ามีวิวัฒนาการในทางที่ดี แต่ย่อมแน่นอนว่าจะต้องมีการพัฒนาในเรื่องนี้อย่างต่อเนื่องเพื่อให้ระบบการศึกษาผลิตคน “ดี” ให้เพิ่มมากขึ้น แทนที่จะเน้นคน “เก่ง” เป็นหลัก ที่สำคัญก็คือการส่งเสริมคุณธรรมและ

จริยธรรมจะต้องสร้างตั้งแต่เยาว์วัย ซึ่งตัวอย่างที่นำมาสังเคราะห์นี้จำนวนมากล้วนเริ่มที่ระดับปฐมวัย แต่ทั้งนี้จะต้องมีการติดตามพัฒนาการในเรื่องนี้อย่างต่อเนื่อง โดยการสร้างเป็นเกมส์ หรือ โปรแกรม คอมพิวเตอร์เพื่อให้นักเรียนในระดับต่างๆ เรียนรู้ได้ด้วยตัวเอง พร้อมกับมีแนวทางที่เสริมด้วยการ ปฏิบัติในวิถีชีวิตประจำวันด้วย จะช่วยให้เกิดผลดีตามมา ซึ่งควรจะเป็นจุดเน้นของการศึกษาไทยให้ มากกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน เพื่อช่วยลดปัญหาในสังคมของประเทศในอนาคตที่ในปัจจุบันยังไม่เห็น แนวโน้มการลดลงของปัญหาดังกล่าวอย่างชัดเจน ที่ยังคงเด่นชัดก็คือ สังคมไทยยังมีปัญหาสังคมใน รูปแบบต่างๆ ที่เป็นการทำลายเพิ่มมากขึ้น สะท้อนว่าการศึกษาในเรื่องคุณธรรมและจริยธรรมของ ไทยยังไปไม่ได้ไม่ไกลเท่าที่ควร ยังจะต้องมีการศึกษาค้นคว้าวิธีการทำให้คนไทยเป็นผู้ที่มีคุณธรรม จริยธรรมเพิ่มขึ้นตั้งแต่เยาว์วัย และถ้าสภาพแวดล้อมทางบ้านตลอดจนผู้ปกครองไม่สามารถทำหน้าที่ นี้ได้ โรงเรียนจะต้องมีส่วนสำคัญในการทำหน้าที่ดังกล่าว แทนการเน้นเฉพาะความรู้ทางวิชาการและ ทักษะในการประกอบอาชีพเป็นหลักเท่านั้น

5.4.3 การศึกษาสำหรับผู้ที่มีความสามารถพิเศษ

ในการสังเคราะห์นี้ได้นำเสนองานวิจัยที่เปิดโอกาสให้กับผู้พิการและผู้ด้อยโอกาส แต่ยังไม่มีการนำเสนอการจัดการศึกษาของกลุ่มที่มีความสามารถพิเศษ การจัดการศึกษาสำหรับคนกลุ่มนี้เป็น งานวิจัยของ ชาตรี วงษ์แก้ว และคณะ (2554) เรื่อง “การขับเคลื่อนระบบเศรษฐกิจฐานความรู้ด้วย กำลังคนระดับสูงที่มีความสามารถพิเศษทางด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี” จัดพิมพ์เผยแพร่โดย สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา (สกศ.) โครงการดังกล่าวมีวัตถุประสงค์ 2 ประการคือ 1) เพื่อศึกษา บทเรียนของโครงการการศึกษาเฉพาะสำหรับเด็กที่มีความสามารถพิเศษของต่างประเทศบางประเทศ 2) เพื่อทบทวนบริบทการศึกษาไทยและถอดบทเรียนจากโครงการการพัฒนาเด็กที่มีความสามารถ พิเศษโดยมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้คือ รายงานนี้เป็นรายงานที่คณะผู้ศึกษาจัดทำขึ้นเพื่อนำเสนอต่อ สำนักงานคณะกรรมการนโยบายวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและนวัตกรรมแห่งชาติ ตั้งแต่ปี พ.ศ.2552 ก่อนที่ สกศ. จะนำมาจัดพิมพ์เผยแพร่

แนวคิดการขับเคลื่อนระบบเศรษฐกิจฐานความรู้ด้วยกำลังคนระดับสูงที่มีความสามารถพิเศษ ด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ผ่านระบบการศึกษาสำหรับเด็กที่มีความสามารถพิเศษเป็นกระบวน ทศน์ใหม่ที่ใช้ทั้งในประเทศที่พัฒนาแล้ว ประเทศอุตสาหกรรมใหม่และประเทศที่ต้องการก้าว กระโดดทางขีดความสามารถในการแข่งขัน

การใช้คำว่า “ผู้มีความสามารถพิเศษ” ครั้งแรกในระบบการศึกษาไทย ปรากฏในโครงการ พัฒนาและส่งเสริมผู้เรียนที่มีความสามารถพิเศษทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี (พสวท.) ในปี พ.ศ.2527 ต่อมาใน ปี พ.ศ.2532 เกิดโครงการแข่งขันคณิตศาสตร์วิทยาศาสตร์โอลิมปิกวิชาการ ระหว่างประเทศ ทั้งสองโครงการดำเนินการโดยสถาบันส่งเสริมการสอนวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี (สสวท.) และมีการจัดตั้งมูลนิธิส่งเสริมโอลิมปิกวิชาการและพัฒนามาตรฐานวิทยาศาสตร์ศึกษาใน

พระอุปถัมภ์สมเด็จพระเจ้าพี่นางเธอ เจ้าฟ้ากัลยาณิวัฒนาฯ (สอว.) มาสนับสนุนการดำเนินงานร่วมกับเครือข่ายโรงเรียนขนาดใหญ่และคณะวิทยาศาสตร์ของมหาวิทยาลัยต่างๆ

ในปี 2539 สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) ร่วมกับทบวงมหาวิทยาลัยทำโครงการกาญจนาภิเษก –คปก.เพื่อผลิตบัณฑิตระดับปริญญาเอกที่เน้นคุณภาพ

ในปี พ.ศ.2541 เกิดโครงการพัฒนาอัจฉริยภาพทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีสำหรับเด็กและเยาวชน โดยสถาบันวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งชาติ (สวทช.) ร่วมกับมหาวิทยาลัยต่างๆ

ในปี พ.ศ.2543 จัดตั้งโรงเรียนมหิดลวิทยานุสรณ์เป็นโรงเรียนวิทยาศาสตร์แห่งชาติในรูปแบบองค์กรมหาชน ต่อมาได้ขยายไปสู่โรงเรียนจุฬาภรณราชวิทยาลัย 12 แห่ง เพื่อให้เป็นโรงเรียนวิทยาศาสตร์ระดับภูมิภาค (ตั้งแต่ปี 2550 สำนักงานประมาณจัดสรรงบประมาณผ่านโรงเรียนมหิดลวิทยานุสรณ์ทำโครงการพัฒนาโรงเรียนจุฬาภรณราชวิทยาลัย 12 แห่ง และโครงการพัฒนาอัจฉริยภาพด้านวิทยาศาสตร์คณิตศาสตร์ระดับมัธยมศึกษาใน 52 จังหวัด เริ่มจากประมาณปีละประมาณสิบห้าล้านบาทเพิ่มขึ้นตามจำนวนนักเรียน จนในปี 2553 จะเป็นประมาณ 70 ล้านบาท

ในปี 2543 ทบวงมหาวิทยาลัยตั้งศูนย์ความเป็นเลิศเฉพาะทางด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี 7 แห่ง โดยใช้เงินกู้จาก ธนาคารเพื่อการพัฒนาแห่งเอเชีย (Asian Development Bank) และงบประมาณแผ่นดิน (เพื่อรองรับความต้องการใช้กำลังคนระดับสูง)

ปี 2550 สพฐ. ได้จัดห้องเรียนวิทยาศาสตร์สำหรับนักเรียนที่คัดสรรเฉพาะระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย 95 ห้องของโรงเรียนหลักทั่วประเทศ ปี 2551 มีการจัดห้องเรียนวิทยาศาสตร์ระดับมัธยมศึกษาโดยการกำกับดูแลของมหาวิทยาลัยอีก 4 แห่ง (ในโรงเรียนสาธิต)

ผู้วิจัยวิเคราะห์ว่า โครงการและกิจกรรมเกือบทั้งหมดขับเคลื่อนมาจากอุปทานและเป็นการทำงานของภาคการศึกษาของรัฐ ขาดสัญญาณที่ชัดเจนจากด้านอุปสงค์ทั้งจากภาครัฐและภาคธุรกิจอุตสาหกรรม ที่จะสร้างความมั่นใจให้เด็กและเยาวชนรวมทั้งผู้ปกครองว่าประเทศไทยต้องการกำลังคนระดับสูงที่มีคุณภาพ สร้างความเชื่อมั่นว่าเด็กและเยาวชนที่ผ่านโครงการว่าจะมีอาชีพและผลตอบแทนที่ดีในอนาคต ที่สำคัญคือ การขาดกลไกระดับชาติที่มององค์รวมเพื่อบูรณาการโครงการและกิจกรรมของกระทรวงศึกษาธิการกับกระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย สิ่งประเทศชาติต้องทำคือ (สร้างอุปสงค์และความสามารถในการแข่งขันเฉพาะเรื่อง)

- แผนระดับชาติเรื่องการพัฒนาเด็กที่มีความสามารถพิเศษทางวิทยาศาสตร์ที่มีความต่อเนื่อง พิจารณาทั้งด้านอุปสงค์และอุปทาน และมีเจ้าภาพติดตามให้มีการขับเคลื่อนระดมสรรพกำลังทั้งจากภาครัฐและเอกชน
- ทุนการศึกษาต่อเนื่องตั้งแต่มัธยมศึกษาจนจบปริญญาเอก การปรับหลักสูตรในระดับอุดมศึกษาให้มีความเฉพาะผู้ที่มีความสามารถพิเศษ
- การเพิ่มกลไกคัดเลือกและพัฒนา นักเรียนระดับมัธยมศึกษา เพื่อเพิ่มจำนวน

- เกิดโรงเรียนเทคโนโลยีฐานวิทยาศาสตร์สำหรับผู้มีความสามารถพิเศษในการออกแบบประดิษฐ์และนวัตกรรม
- การสร้างมหาวิทยาลัยวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี คณะ และหลักสูตร วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ให้เป็นเลิศ รองรับนักเรียนที่มีความสามารถพิเศษ
- การศึกษาวิทยาศาสตร์ประยุกต์ เปลี่ยนหลักสูตรฐานเทคโนโลยีจำนวนหนึ่งให้เป็นหลักสูตรฐานวิทยาศาสตร์ ทั้งด้านวิทยาศาสตร์สุขภาพ วิทยาศาสตร์เกษตร และวิทยาศาสตร์ วิศวกรรม
- การปรับเปลี่ยนและทบทวนเงื่อนไขทุนการศึกษาที่มีอยู่แล้ว ให้ผู้ผ่านโครงการพัฒนาผู้มีความสามารถพิเศษให้สามารถทำงานวิชาการในภาคเอกชนได้ ไม่จำกัดเฉพาะงานภาครัฐ

การเน้นการให้โอกาสพิเศษแก่ผู้ที่มีความสามารถเป็นพิเศษ ควรได้รับการสนับสนุน โดยเฉพาะอย่างยิ่งด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ที่ประเทศไทยยังคงต้องพยายามตามให้ทันประเทศที่พัฒนาแล้ว โครงการดังกล่าวได้ชี้ให้เห็นว่าการจัดการทางด้านอุปทานได้ดำเนินไปด้วยดีในระดับหนึ่ง งานวิจัยนี้ได้ชี้ให้เห็นปัญหาที่ขาดสัญญาณที่ชัดเจนทางอุปสงค์ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ ควรจะมีความชัดเจนว่าบุคคลเหล่านี้เมื่อสำเร็จการศึกษาแล้วจะมีงานอะไรบ้างมารองรับ เพื่อให้ผู้ที่เลือกศึกษาทางนี้มีความมั่นใจว่าจะมีอาชีพและผลตอบแทนที่ดีในอนาคต

คณะผู้สังเคราะห์มีความเห็นเพิ่มเติมในประเด็นนี้ว่า ปัญหานี้เกิดจากความรู้สึกว่าประเทศไทยมีความล้าหลังในการพัฒนาด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ขณะที่เป้าหมายที่ไม่ชัดว่าประเทศต้องการจะไปไกลทางด้านนี้เพียงใด อีกทั้งมีมาตรการหรือความเป็นจริงที่สามารถยืนยันได้ว่าทิศทางที่ต้องการจะดำเนินไปมีความเป็นไปได้อย่างแท้จริง มีเพียงอาชีพเดียวที่มีลักษณะเด่นและมีตลาดรองรับขณะที่สังคมก็ให้คุณค่าสูงคือ อาชีพแพทย์ ส่วนอาชีพวิศวกรนั้นมีความก้าวหน้าในระดับหนึ่ง ขณะที่วิทยาศาสตร์และคณิตศาสตร์นั้น นอกจากอาชีพการเป็นอาจารย์ในมหาวิทยาลัยซึ่งมีจำนวนจำกัด ความต้องการในภาคธุรกิจเอกชนนั้นมีไม่มาก เพราะธุรกิจเอกชนของประเทศไทยไม่ได้ทำการวิจัยและพัฒนาเอง เพียงแต่ต้องการดัดแปลงนวัตกรรมหรือพัฒนานวัตกรรมบางอย่างให้เหมาะสมใช้ได้ดีในบริบทของสังคมไทย ซึ่งต้องการความคิดริเริ่มของผู้ที่มีประสบการณ์ในสายการผลิตโดยตรงอยู่แล้ว ตรงนี้จึงยังคงเป็นปัญหาสำคัญซึ่งผู้ที่ทำงานทางด้านอุปทานจะต้องเข้าใจปัญหานี้ด้วยจะต้องคำนึงถึงความคุ้มค่าในการใช้ทรัพยากรเพื่อการนี้เปรียบเทียบกับทางเลือกอื่นๆ ที่มีด้วย ทางออกที่ดีในเรื่องนี้คือ การยึดทางสายกลาง ซึ่งก็ยากที่จะกำหนดได้ภายใต้สถานการณ์ดังกล่าว เพราะในที่สุดการเน้นบริการทางแพทย์ในที่สุดก็ออกมาในรูปแบบแพทย์เสริมความงาม เพราะเป็นสาขาที่ต้องการของผู้มีทรัพย์ แต่คิดว่าตนเองยังมีปมด้อยด้านความงาม ลักษณะดังกล่าวก็ทำให้เกิดการใช้ทรัพยากรอย่างไม่มีประสิทธิภาพได้ ประเด็นนี้จึงยังคงเป็นประเด็นที่จะพิจารณาหาจุดที่เหมาะสมสำหรับประเทศไทยต่อไปในอนาคต

5.5 การบริหารจัดการศึกษา

ในการศึกษาเรื่องดังกล่าวอาจจะเริ่มต้นจากข้อเท็จจริงที่ว่า ในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 มาตรา 9 บัญญัติว่า “การจัดระบบโครงสร้างและกระบวนการจัดการศึกษาให้ยึดหลักประการสำคัญคือ หลักการกระจายอำนาจสู่พื้นที่การศึกษา สถานศึกษาและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น”

ในมาตรา 9 ของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 2 พ.ศ.2545 ได้บัญญัติประเด็นนี้ให้ลดความเข้มข้นลง โดยระบุว่า “การจัดระบบ โครงสร้าง และกระบวนการจัดการศึกษา ให้ยึดหลักดังนี้ มีการกระจายอำนาจไปสู่เขตพื้นที่การศึกษา สถานศึกษา และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น”

จะเห็นได้ว่า พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 2 2545 ได้มีการปรับแก้ข้อความจาก ให้ยึดหลักการสำคัญคือหลักการกระจายอำนาจ เป็น “มี” การกระจายอำนาจ ซึ่งอาจจะไม่มีก็ได้ จึงเห็นได้ว่าการแก้ไขที่เกิดขึ้นทำให้ความเข้มงวดที่กระทรวงศึกษาธิการจะต้องกระจายอำนาจอ่อนลง

ขณะที่มาตรา 39 ที่เขียนขึ้นมาใหม่บัญญัติไว้ดังนี้ “ให้กระทรวงกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาทั้งด้านวิชาการ งบประมาณ และการบริหารงานบุคคล และการบริหารงานทั่วไปไปยังคณะกรรมการและสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา และสถานศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษาโดยตรง

หลักเกณฑ์และวิธีการกระจายอำนาจดังกล่าวให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

ในมาตรานี้จุดเน้นได้ย้ายมาอยู่ที่คณะกรรมการและสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ส่วนสถานศึกษาในเขตนั้นมีความสำคัญรองลงมา แต่ที่สำคัญคือ หลักเกณฑ์และวิธีการกระจายอำนาจให้เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง ซึ่งถึงแม้จะเป็นหลักปฏิบัติตามปกติ แต่อาจทำให้เกิดการบิดเบือนเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัตินี้ที่มีมาแต่เดิมก็เป็นไปได้มาก

ที่ยกประเด็นทั้งหมดนี้มาพิจารณา ประกอบกับผลงานวิจัยของสมาคมวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (2548) เรื่อง “การแบ่งหน้าที่ความรับผิดชอบของหน่วยงานรัฐ” เสนอต่อสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) ที่จะกล่าวต่อไป เพราะมีแนวโน้มที่ชัดเจนที่กระทรวงศึกษาธิการมิได้มีความมุ่งมั่นที่จะจัดให้มีการกระจายอำนาจอย่างแท้จริงด้วยเหตุผลเชิงประจักษ์จากงานวิจัยและข้อเขียนต่างๆ ที่จะนำเสนอต่อไป

5.5.1 การกระจายอำนาจสู่สถานศึกษาและสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา

การนำเสนอในส่วนนี้จะเน้นการกระจายอำนาจไปสู่สถานศึกษาโดยตรงเป็นหลัก ทั้งนี้เนื่องจากเป็นหน่วยที่ต้องการความคล่องตัวในการบริหารจัดการโดยตรงเพื่อประโยชน์ในการพัฒนา “คุณภาพ” การศึกษาในที่สุด โดยจะนำเสนอประเด็นการกระจายอำนาจไปสู่สำนักงานเขตการศึกษาไปกล่าวในตอนท้าย อย่างไรก็ตาม เท่าที่ได้กล่าวมาแล้วในตอนต้นเป็นการสะท้อนปัญหาโครงสร้างและ

ความไม่พร้อม (รวมทั้งอาจเป็นความไม่ต้องการ) ของกระทรวงศึกษาธิการที่จะทำให้เกิดการกระจายอำนาจจัดการศึกษาไปถึงสถานศึกษาอย่างจริงจัง ซึ่งเป็นเป้าหมายของการปฏิรูปการศึกษาอย่างแท้จริง โดยรายงานนี้ได้อ้างถึงการปฏิรูประบบราชการในครั้งแรกในสมัยรัชกาลที่ 5 ในฐานะเป็นการเผชิญความท้าทายจากลัทธิอาณานิคมจากตะวันตก หลังจากนั้นก็มีการปรับปรุงการจัดระเบียบราชการบริหารแผ่นดินอย่างต่อเนื่องปี 2476 2495 2515 2534 ทุกครั้งที่มีการปรับปรุงจะทำให้ราชการส่วนกลางมีความเข้มแข็งและรวมศูนย์มากขึ้น มีการขยายตัวของระบบราชการอย่างต่อเนื่อง การสถาปนาการทำงานให้ระบบกรมมีความแข็งแกร่งมากขึ้น ซึ่งอาจจะเรียกว่าระบบกรมอาชีพโดย หรือระบบกรมนิยม (Departmentalism) การบริหารราชการส่วนภูมิภาคมีลักษณะแตกกระจาย เนื่องจากถูกควบคุมโดยกรมต่างๆ จากส่วนกลางโดยตรง ขณะที่งบประมาณถูกตั้งโดยกรม โดยผู้ที่ทำงานในพื้นที่มิได้เป็นผู้ตั้งงบประมาณแต่ประการใด ก่อให้เกิดความสับสนเปลืองในการใช้งบประมาณ มีช่วยให้เกิดการพัฒนาในระดับภูมิภาคและจังหวัดอย่างเต็มที่

รัฐธรรมนูญปี พ.ศ.2540 ที่เน้นการกระจายอำนาจได้ปรับแนวคิดดังกล่าวและเป็นที่มาในเรื่องการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาในพระราชบัญญัติ พ.ศ.2542 ด้วย แต่การเกิดขึ้นของรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้ง ตั้งแต่ปี 2544 (รัฐบาลทักษิณ) ที่รัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวเน้นการสร้างเสริมเข้มแข็งให้แก่ฝ่ายบริหาร ทำให้เกิดการบิดเบือนเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญดังกล่าว มีการใช้อิทธิพลทางการเมืองและเงินเป็นเครื่องมือ ทำลายระบบตรวจสอบของทั้งสภานิติบัญญัติ องค์การอิสระ ตลอดจนกระบวนการตุลาการ เป็นการดึงอำนาจเผด็จการเข้าส่วนกลางอย่างเบ็ดเสร็จ ผ่านการควบคุมหน่วยงานระดับกระทรวงและกรม มีการตั้งงบประมาณโดยกรมแล้วมอบหมายให้หน่วยงานได้สังกัดดำเนินการ ไม่ใช่การกระจายอำนาจอันทำให้หน่วยงานในสังกัดไม่มีอิสระและความคล่องตัวในการตัดสินใจและปฏิบัติงานได้อย่างเหมาะสมในบริบทของพื้นที่ ทำให้เกิดมีปัญหาการปฏิบัติงานที่ไม่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องคุณภาพการศึกษาในกรณีของกระทรวงศึกษาธิการซึ่งมีความละเอียดอ่อนอย่างยิ่ง เนื่องจากต้องทำงานกับคนในบริบทที่มีความแตกต่างหลากหลาย แต่ต้องดำเนินงานตามข้อกำหนดของระบบโครงสร้างการบริหารจัดการที่ไม่มีอิสระ จากแผนโครงการและกรอบเงินงบประมาณที่แยกย่อยทับซ้อนของกรมในส่วนกลางที่มีได้ยึดผู้เรียนเป็นตัวตั้ง ตลอดจนต้องอิงหลักสูตรแกนกลางที่แยกส่วนเป็นรายสาระวิชาการ (8 กลุ่มสาระ) ด้วยตัวชี้วัดรายปีในกลุ่มสาระที่มีรายละเอียดมาก อีกทั้งเกณฑ์การประเมินคุณภาพภายในและการประเมินคุณภาพภายนอก เน้นการวัดคุณภาพผู้เรียนจากผลสอบ O-net และการสอบระดับชาติ จึงก่อให้เกิดเป็นความเบี่ยงเบนจากพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 เป็นอันมาก ขณะที่แผนปฏิบัติการประจำปีของกระทรวงศึกษาที่ได้รับอนุมัติและขอตั้งงบประมาณประจำปีจะต้องจัดทำตามกรอบของแผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ โดยที่ตัวชี้วัดที่อยู่ในกรอบของแผนดังกล่าวเป็นตัวชี้วัดในเชิงปริมาณทั้งหมด เช่นในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 10 โดยเครื่องชี้วัดความอยู่ดีมีสุข ของสำนักงาน

คณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 10 (2550-2554) กำหนดตัวชี้วัดทางการศึกษา คือ

- 1) จำนวนปีเฉลี่ยการศึกษาของคนไทย (10 ปี)
- 2) ผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนของวิชาหลักทุกระดับ (สูงกว่าร้อยละ 55)
- 3) กำลังแรงงานระดับกลางที่มีคุณภาพ โดยมีการศึกษาตั้งแต่ระดับมัธยมต้นขึ้นไป (ไม่ต่ำกว่าร้อยละ 60 ของกำลังแรงงานทั้งประเทศ)
- 4) จำนวนบุคลากรด้านการวิจัยและพัฒนาต่อประชากร 10,000 คน (10 คน)

ขณะที่แผนการศึกษา ศาสนา ศิลปะ และวัฒนธรรมแห่งชาติ (2545-2559) ซึ่งเป็นแผนระยะยาวภายใต้บทบัญญัติของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติดังกล่าวที่ใช้เป็นแนวทางการจัดทำแผนพัฒนาการศึกษาขององค์กรทางการศึกษาทั้งในระดับกระทรวง เขตพื้นที่การศึกษา และสถานศึกษา ที่เน้นปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงตามแนวพระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ยึดทางสายกลางบนพื้นฐานของความสมดุลพอดี รู้จักประมาณอย่างมีเหตุผล มีความรอบรู้เท่าทันโลก เป็นแนวทางในการดำเนินชีวิต เพื่อมุ่งให้เกิดการพัฒนาที่ยั่งยืนและความอยู่ดีมีสุขของคนไทย โดยยึด “คน” เป็นศูนย์กลางการพัฒนา จึงมีความแตกต่างกับเป้าหมายเชิงปริมาณของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติโดยสิ้นเชิง

แผนดังกล่าวมีวัตถุประสงค์และแนวนโยบาย ดังนี้

1) พัฒนาคอนอย่างรอบด้านและสมดุล แนวนโยบาย (1) พัฒนาทุกคนให้มีโอกาสเข้าถึงการเรียนรู้ (2) ปฏิรูปการเรียนรู้เพื่อผู้เรียน (3) ปลูกฝังและเสริมสร้างศีลธรรม คุณธรรม ค่านิยม และคุณลักษณะที่พึงประสงค์ และ (4) พัฒนากำลังคนด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีเพื่อการพึ่งพาตนเอง และเพิ่มสมรรถนะในการแข่งขัน

2) สร้างสังคมคุณธรรม ภูมิปัญญา และการเรียนรู้ แนวนโยบาย (1) พัฒนาสังคมแห่งการเรียนรู้เพื่อสร้างความรู้ ความคิด ความประพฤติ และคุณธรรมของคน (2) ส่งเสริมการวิจัยและพัฒนา และ (3) สร้างสรรค์ประยุกต์ใช้ และเผยแพร่ความรู้และการเรียนรู้

3) พัฒนาสภาพแวดล้อมของสังคม แนวนโยบาย (1) ส่งเสริมและสร้างสรรค์ทุนทางสังคม และวัฒนธรรม (2) จำกัด ลด ขจัดปัญหาทางโครงสร้างเพื่อความเป็นธรรมในสังคม (3) พัฒนาเทคโนโลยีเพื่อการศึกษา และ (4) จัดระบบทรัพยากรและการลงทุนทางการศึกษา ศาสนา ศิลปะ และวัฒนธรรม

จะเห็นได้ว่าทั้งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 และแผนการศึกษาฯ แห่งชาติ (2545-2559) มีความสอดคล้องกัน แต่ในทางปฏิบัติ เพื่อให้ได้งบประมาณจะต้องกำหนดเป้าหมายเชิงปริมาณให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 10 (2550-2554) มีส่วนทำให้การจัดการศึกษาเบี่ยงเบนไปจากเป้าหมายมากพอสมควร เนื่องจากในทางปฏิบัติสำนักงานคณะกรรมการศึกษาขั้นพื้นฐาน จะต้องมีการวางแผนปฏิบัติงานประจำปี โดยแผนดังกล่าวจะต้อง

ดำเนินการตามนโยบายของรัฐมนตรีกระทรวงศึกษาธิการซึ่งมีการเปลี่ยนตัวรัฐมนตรีบ่อยมาก ทำให้นอกจากนโยบายดังกล่าวไม่ต่อเนื่องกันอันเป็นผลจากการเปลี่ยนตัวรัฐมนตรีแล้ว ยังมีปัญหาความไม่สอดคล้องกับพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติและแผนการศึกษาแห่งชาติอีกด้วย นอกจากนี้ องค์การส่วนกลางของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ยังประกอบด้วยสำนักงานภายใน 20 สำนัก (ร่างแผนปฏิบัติการประจำปีงบประมาณ 2559) จะเห็นได้ว่ามีปริมาณงานโครงการและกิจกรรมที่สั่งการไปยังเขตพื้นที่และสถานศึกษาจำนวนมากมีความทับซ้อน สูญเปล่าทั้งเวลาและงบประมาณจำนวนมาก ผลงานที่ได้ในระดับสถานศึกษาจึงไม่สมบูรณ์ในด้านคุณภาพเนื่องจากภาระงานที่ทับซ้อนมากมายดังกล่าว

เมื่อได้ติดตามศึกษาแผนปฏิบัติงานประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2557 ของสำนักงานกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน เปรียบเทียบกับแผนปฏิบัติการประจำปี 2557 ของสำนักงานเขตพื้นที่ ประถมศึกษา สุพรรณบุรีเขต 2 และแผนปฏิบัติการประจำปี 2557 ของโรงเรียนคอยช้าง ตำบลวาวี อำเภอแม่สรวย จังหวัดเชียงราย ซึ่งเป็นโรงเรียนในพื้นที่สูง นักเรียนส่วนใหญ่เป็นชนกลุ่มน้อยเผ่า อาข่า (507 คน) ลีซอ (76 คน) ไทยใหญ่ (18 คน) จีน (13 คน) และเมียนมาร์ (3 คน) จะเห็นได้ว่า แผนปฏิบัติงานทั้งหมดตั้งแต่ระดับสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน สำนักงานเขตพื้นที่ การศึกษา และระดับโรงเรียน ได้กำหนดทิศทางการพัฒนาในเชิงกลยุทธ์เป็นจำนวนมากที่มีการริเริ่ม จัดทำที่ส่วนกลางส่งผ่านไปยังสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาเพื่อส่งผ่านต่อไปให้ถึงโรงเรียนโดยตรง โดยมีได้คำนึงถึงบริบทซึ่งมีความหลากหลายไปตามภูมิสังคมของแต่ละสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา โดยที่สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาแต่ละแห่งอาจจะมีการปรับแต่งเพิ่มเติมตามบริบทของตนบ้าง แต่ จุดเน้นหลักที่ส่วนกลางต้องการให้บังเกิดผลคือ “คุณภาพ” การศึกษาของผู้เรียนที่ได้จากการทดสอบ มาตรฐานระดับต่างๆ โดยเฉพาะระดับชาติ (O-net) นั้นเป็นเกณฑ์บังคับที่ยกเว้นไม่ได้ เมื่อลงไปถึง ระดับโรงเรียนกรณีของคอยช้างซึ่งนักเรียนส่วนใหญ่เป็นชาวไทยภูเขาเขาก็กงจะต้องใช้มาตรฐาน เดียวกัน

กรณีดังกล่าวจึงเป็นตัวอย่างสะท้อนความไม่เหมาะสมของการควบคุมอย่างเคร่งครัดตามสาย งานบังคับบัญชาจากส่วนกลาง ทำให้หน่วยปฏิบัติในพื้นที่ปลายทางขาดอิสระในการจัดการศึกษา การ เรียนรู้ได้อย่างสอดคล้องกับบริบท/ภูมิสังคม และศักยภาพ ตลอดจนความสามารถของผู้เรียนแต่ละคน ได้อย่างเต็มที่ ต้องให้ความสนใจกับกรอบหรือทิศทางที่ถูกกำหนดจากส่วนกลาง ทำให้ต้องดำเนินการ แบบ “แบ่งรับแบ่งสู้” หรือแบบ ครึ่งๆ กลางๆ” ทำให้เกิดความสูญเปล่าสิ้นเปลือง โดยมีจุดเด่นที่อ้าง ได้ว่าเด็กชาวไทยภูเขาเหล่านี้มีโอกาสในการเข้าเรียนในโรงเรียน แต่ต้องเสียโอกาสในการพัฒนา ตนเองอย่างถึงที่สุดตามศักยภาพของตน ตามภูมิสังคม วัฒนธรรมและสิ่งแวดล้อมชุมชนของตนอย่าง มีความหมาย และความสำเร็จตามอัตภาพของแต่ละคน

จากข้อเท็จจริงดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่าการบริหารราชการที่เน้นการรวบอำนาจไว้ที่ส่วนกลางมี ส่วนทำให้หน่วยราชการตั้งแต่ระดับกรมขึ้นไปมีอำนาจมาก และสนองนโยบายทางการเมืองได้อย่าง

ลงตัว ช่วยให้ส่วนกลางขยายงานได้อย่างต่อเนื่อง และกำหนดนโยบายลงไปถึงหน่วยปฏิบัติท้ายที่สุดในพื้นที่ได้ จึงเป็นสาเหตุที่ส่วนกลางมักจะหลีกเลี่ยงที่จะกระจายอำนาจออกไป เพราะจะทำให้หน่วยงานจากส่วนกลางลดความสำคัญลง ซึ่งก็เป็นเช่นเดียวกับกรณีของกระทรวงศึกษาธิการที่พยายามหลีกเลี่ยงการกระจายอำนาจทั้งที่มีพระราชบัญญัติกำหนดไว้

หลักฐานที่สำคัญเกี่ยวกับเรื่องนี้ประการหนึ่งคือ ความขัดแย้งระหว่างกระทรวงศึกษาธิการกับสำนักงานปฏิรูปการศึกษา ซึ่งตั้งขึ้นมาเป็นหน่วยงานเฉพาะกาลเพื่อจัดการปฏิรูปการศึกษาให้แล้วเสร็จภายใน 3 ปี โดยหน้าที่หลักก็คือ การจัดตั้งกระทรวงศึกษาธิการให้อยู่ในรูปแบบที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ส่วนการปฏิรูปด้านอื่นๆ นั้นเป็นเรื่องที่กระทรวงศึกษาธิการจะต้องดำเนินการต่อไป ในวิทยานิพนธ์ของ นายสันติ หอมมาน (2547) เรื่อง “เขตพื้นที่การศึกษา : นวัตกรรมบริการการศึกษายุคปฏิรูปการศึกษา” ได้ชี้ให้เห็นว่า “มีข้อโต้แย้งเกิดขึ้นมากมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง กระทรวงศึกษาธิการกับสำนักงานปฏิรูปการศึกษา ภายหลังสำนักงานปฏิรูปการศึกษาได้นำเสนอรายงานการปฏิรูปการศึกษาต่อคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 25 เมษายน 2544 กระทรวงศึกษาธิการได้ออกมาต่อต้านคัดค้านทุกรูปแบบ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องจำนวนและสังกัดของเขตพื้นที่ที่ดี เรื่องของการจัดบุคลากรลงเขตพื้นที่ที่ดี ฯลฯ จนทำให้ดูเหมือนว่าอยากจะคงอำนาจไว้ส่วนกลางให้มากที่สุด”

อีกงานหนึ่งที่สะท้อนปัญหาการบริหารจัดการศึกษาหลังจากผ่านการปฏิรูปมา 3 ปี (2542) โดยในช่วงเวลาดังกล่าว การจัดรูปแบบการบริหารในกระทรวงศึกษาธิการยังเป็นรูปแบบเดิม โดยธีระ รุญเจริญ (2545) เรื่อง “สภาพและปัญหาการบริหารและการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานของสถานศึกษาในประเทศไทย” โดยมีวัตถุประสงค์ 3 ประการ

1. เพื่อศึกษาสภาพและปัญหาในการบริหารและจัดการศึกษาของโรงเรียนประถมและมัธยมศึกษาในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ
2. เพื่อวิเคราะห์ศักยภาพและสาเหตุของปัญหาที่อาจจะมีผลกระทบต่อประสิทธิภาพในการดำเนินการกระจายอำนาจ การบริหารทั้ง 4 ด้านของโรงเรียนคือ
 - วิชาการ
 - บุคลากร
 - งบประมาณ
 - การบริหารทั่วไป
3. เพื่อเสนอยุทธศาสตร์ในการดำเนินการเพื่อปรับปรุงการบริหารและจัดการการศึกษาตามการปฏิรูปในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542

จากการศึกษาทั้งสองวิธีคือ การศึกษาเจาะลึกภาคสนามทั้ง 4 จังหวัด จากสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด สำนักงานสามัญศึกษาจังหวัด สำนักงานการประถมศึกษา (เฉพาะยโสธร)

โรงเรียนในสังกัดสำนักงาน รวมทั้งเอกสารรายงานการประเมินต่างๆ และการศึกษาเชิงสำรวจโดยใช้แบบสอบถาม สรุปผลได้ดังนี้

1. โรงเรียนรับรู้เรื่องแนวการจัดการศึกษาและการกระจายอำนาจการบริหารดีพอสมควร กลุ่มตัวอย่างประมาณร้อยละ 60 เห็นว่าตนเองมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการปฏิรูปการศึกษาใน “ระดับมาก” แต่การเตรียมการรับการกระจายอำนาจยังมีน้อยเพราะขาดความชัดเจนในเชิงปฏิบัติในหลายเรื่อง เช่น การบูรณาการหลักสูตร การจัดการเรียนการสอนเพื่อมุ่งบรรลุเกณฑ์มาตรฐานผู้เรียน และรายละเอียดการปฏิบัติในการดำเนินการตามแนวการกระจายอำนาจการบริหารให้แก่โรงเรียน เป็นต้น อย่างไรก็ตาม โรงเรียนเห็นว่าการกระจายอำนาจการบริหารจะเกิดประโยชน์ต่อนักเรียนมากกว่าที่เป็นมา และคาดว่าจะพอทำได้

2. โรงเรียนส่วนใหญ่ได้พยายามดำเนินการปฏิรูปการศึกษา แต่มักจะยึดนโยบายและแนวทางที่กรมเจ้าสังกัดกำหนดเป็นหลัก การริเริ่มสร้างสรรค์และการเป็นตัวของตัวเองยังมีไม่มากนัก โดยเฉพาะในโรงเรียนมัธยมศึกษา กล่าวคือ ได้มีการประเมินตนเองและจัดทำรายงานและได้ประเมินโรงเรียนตามเกณฑ์มาตรฐานที่กรมกำหนดไว้ให้ดำเนินการในขั้นต้น โดยใช้คณะกรรมการที่สำนักงานแต่งตั้งขึ้น ส่วนโรงเรียนประถมศึกษามีการประเมินตามเกณฑ์มาตรฐานที่ สปช. กำหนดให้ทำขั้นต้นเช่นเดียวกัน แต่จัดทำในระดับจังหวัด

ผลการประเมินตามเกณฑ์มาตรฐานโรงเรียนมัธยมศึกษาบางจังหวัดอยู่ในระดับคุณภาพ “ควรปรับปรุง” บางจังหวัดอยู่ในระดับ “พอใช้” แต่ที่อยู่ใน “ระดับดี” มีน้อยมาก

3. ผู้บริหารโรงเรียนและคณะครูอาจารย์ยอมรับและเห็นด้วยใน “ระดับมาก” กับแนวทางการปฏิรูปการบริหารและการจัดการศึกษาตามแนวทางที่ พ.ร.บ.การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 กำหนดไว้ และโรงเรียนได้จัดกิจกรรมตามแนวทางดังกล่าว “ค่อนข้างมาก”

4. โรงเรียนมีศักยภาพในการรับการกระจายอำนาจการบริหาร “ค่อนข้างมาก” แต่ศักยภาพด้านการบริหารวิชาการอยู่ในลำดับสุดท้าย และด้านการบริหารทั่วไปอยู่ในลำดับแรก

ก. โรงเรียนประถมศึกษาและมัธยมศึกษาของรัฐมีศักยภาพในการรองรับการกระจายอำนาจการบริหารอยู่ใน “ระดับค่อนข้างมาก” ในด้านการบริหารทั่วไป การบริหารบุคลากร และการบริหารงบประมาณ ส่วนด้านการบริหารวิชาการมีศักยภาพใน “ระดับปานกลาง”

ข. ศักยภาพในการบริหารทั่วไปที่โรงเรียนทำได้มากคือ การดูแลรักษาและพัฒนาอาคารสถานที่และสิ่งแวดล้อม และการปฏิบัติงานธุรการและสารบรรณ

ค. ศักยภาพในด้านการบริหารบุคลากร โรงเรียนทำได้ “ค่อนข้างมาก” ในเรื่องการส่งเสริมให้ครูและบุคลากรพัฒนาตนเอง การมอบหมายงาน และการใช้หลักคุณธรรมในการบริหาร ส่วนเรื่องการใช้องค์คณะบุคคลหรือคณะกรรมการในการบริหาร ตลอดจนการสร้างขวัญกำลังใจและการจัดสวัสดิการให้แก่บุคลากรยังทำได้น้อย

ง. ศักยภาพในการบริหารงบประมาณ โรงเรียนทำได้ “ค่อนข้างมาก” ในการใช้งบประมาณอย่างโปร่งใสและการจัดการการเงินและบัญชี ส่วนศักยภาพในเรื่องการจัดหารายได้เพิ่มเติมนอกเหนือจากงบประมาณแผ่นดินมาใช้ในการจัดการศึกษานั้น ทำได้ “ปานกลาง”

จ. ศักยภาพในการบริหารวิชาการ ซึ่งเป็นด้านที่มีความสำคัญที่สุดนั้น โรงเรียนมีศักยภาพลำดับท้ายสุด การดำเนินการเกี่ยวกับการจัดทำหลักสูตรท้องถิ่น และการให้การศึกษอาบรมแก่ผู้ปกครองและประชาชนในชุมชนอยู่ใน “ระดับปานกลาง” คือ ทำได้ไม่ค่อยดีนัก

5. เมื่อเปรียบเทียบกับที่ผ่านมาจนถึงปัจจุบัน การกระจายอำนาจการบริหารจะช่วยเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารและการจัดการศึกษาได้ “ค่อนข้างสูงกว่าเดิม” ทั้งผู้บริหารการศึกษา ผู้บริหารสถานศึกษา และครู เห็นว่า การกระจายอำนาจการบริหารเป็นสิ่งดีที่ควรทำ แต่ต้องเตรียมผู้บริหาร บุคลากร และกรรมการสถานศึกษาให้มีความพร้อม และควรมีการทดลองนำร่องก่อน

6. การดำเนินการตามแนวการกระจายอำนาจการบริหารจะมีปัญหา อุปสรรค โดยภาพรวมอยู่ “ระดับปานกลาง” โดยเป็นปัญหาในด้านงบประมาณ และอาคารสถานที่มากที่สุด รองลงมาได้แก่ ด้านครูอาจารย์ ด้านผู้ปกครอง ประชาชน และองค์กรต่างๆ และด้านผู้บริหารโรงเรียน ตามลำดับ

7. ในประเด็นปัญหาอุปสรรคที่อาจเกิดขึ้นเมื่อมีการกระจายอำนาจการบริหารนั้นปรากฏว่าผู้บริหารโรงเรียน รวมทั้งผู้บริหารสำนักงานจะยกประเด็นปัญหาด้านปัจจัย เช่น งบประมาณไม่พอ ครูไม่พอ และวัสดุอุปกรณ์ไม่พอ แทบไม่ได้ยกประเด็นปัญหากระบวนการ (คือการบริหารและการจัดการเรียนการสอน) และปัญหาผลผลิต (คือผู้เรียน) เลย อีกทั้งมีแนวโน้มที่ปกป้องตนเองเป็นหลัก

ในการสนทนากับผู้ที่ไม่ใช่ผู้อำนวยการโรงเรียน พบว่า ผู้บริหารโรงเรียนจำนวนไม่น้อย หรืออาจจะเป็นส่วนใหญ่ใช้เวลาอยู่นอกโรงเรียนเป็นปกติ และความสนใจด้านวิชาการมีน้อยกว่าด้านอื่นๆ กอปรทั้งมีปัญหาด้านคุณธรรม จริยธรรม ของผู้บริหารโรงเรียนมากพอสมควร ซึ่งทำให้ผู้ปฏิบัติงานว้าเหว่และขาดขวัญกำลังใจ

โรงเรียนประถมศึกษาหลายแห่งมีอัตราครูต่อนักเรียนต่ำมาก เช่น ครู 11 คนต่อนักเรียน 157 คน (สัดส่วน 1 : 14) แต่ผู้บริหารโรงเรียนเป็นผู้อำนวยการโรงเรียนระดับ 8 ในขณะที่โรงเรียนมัธยมศึกษาบางแห่งมีนักเรียนแออัด (ประมาณ 55 คนต่อห้อง) ทำให้การจัดกิจกรรมตามแนวปฏิรูปการศึกษาเป็นไปด้วยความยากลำบาก

นอกจากนั้น ปัญหาการใช้ครู อาจารย์ ไปทำหน้าที่อื่น นอกเหนือจากการจัดการเรียนการสอนที่ค่อนข้างมาก ทำให้กระทบกระเทือนคุณภาพนักเรียน และหลายโรงเรียนประสบปัญหาบุคลากรเกษียณก่อนอายุราชการ

8. ผลงานของโรงเรียนจะเป็นอย่างไรขึ้นอยู่กับผู้บริหารโรงเรียนเป็นส่วนใหญ่ โรงเรียนที่นักเรียนมีคุณภาพดีมักจะเป็นโรงเรียนที่ผู้บริหารโรงเรียนสนใจงานวิชาการ และอยู่ปฏิบัติหน้าที่ความรับผิดชอบ ณ โรงเรียนมาก

9. ปัจจุบัน (2545) ชุมชนและสมาคมครูผู้ปกครองมีส่วนร่วมเพียงการบริจาคเงินเป็นหลัก อีกทั้งการใช้คณะกรรมการโรงเรียนเพื่อประโยชน์ต่อการบริหารและการจัดการศึกษายังไม่สามารถทำได้มากนัก ทั้งนี้เป็นเพราะแนวคิดตามวัฒนธรรมการปฏิบัติเดิม ความรู้ ความสามารถและความชัดเจนในอำนาจหน้าที่รวมทั้งศักยภาพอื่นยังไม่มากพอ โดยเฉพาะในโรงเรียนห่างไกล โรงเรียนหลายแห่งเริ่มอยากได้แนวคิด หรือสมองจากคณะกรรมการโรงเรียนมากกว่าความช่วยเหลือด้านการเงิน

10. สหวิทยาเขตดีเฉพาะเรื่องการรับนักเรียน แต่ความร่วมมือด้านครู อาจารย์ และการเรียนการสอนยังมีปัญหา

11. เพื่อให้การกระจายอำนาจการบริหารประสบความสำเร็จตามความมุ่งหมาย ผู้บริหารโรงเรียนควรพัฒนาตนเอง “มาก” ในเรื่องแนวปฏิบัติในการบริหารแบบกระจายอำนาจ การจัดการเรียนการสอนโดยเน้นผู้เรียนเป็นสำคัญ การสร้างหลักสูตรท้องถิ่น การเป็นผู้นำที่ดี และการจัดทำงบประมาณ

12. เพื่อให้การบริหารและการจัดการศึกษาแบบกระจายอำนาจ ความสำเร็จขึ้นกับผู้บริหารที่เน้นคุณภาพผู้เรียนเป็นสำคัญ การปรับเปลี่ยนและเสริมสร้างวัฒนธรรมการบริหารโรงเรียน การพัฒนาผู้บริหารโรงเรียนให้เป็นผู้มีอาชีพอย่างแท้จริง โดยการกำหนดหลักเกณฑ์ เกณฑ์มาตรฐาน และแนวปฏิบัติเกี่ยวกับการกระจายอำนาจการบริหาร การสร้างหลักสูตรการฝึกอบรมโดยเน้นการศึกษาอบรมด้วยตนเอง การสนับสนุนงบประมาณและทรัพยากรอื่น การกำกับติดตามนิเทศและโดยการสรรหาผู้บริหารโรงเรียนแกนนำ เพื่อเป็นแบบอย่างและสร้างเครือข่ายต่อไป

ในงานวิจัยนี้คณะผู้สังเคราะห์ตั้งข้อสังเกตว่าให้ความสำคัญกับคุณภาพผู้บริหารของโรงเรียนเป็นหลัก และชี้ว่าปัญหาที่เกิดขึ้นเกิดจากผู้บริหารเป็นส่วนใหญ่ใช้เวลาอยู่นอกโรงเรียนเป็นปกติ มีความสนใจด้านวิชาการน้อย และมีปัญหาคุณธรรมจริยธรรมของผู้บริหาร ดังนั้นจากงานวิจัยนี้ชี้ประเด็นเพิ่มว่านอกจากปัญหาความไม่พร้อมจะกระจายอำนาจของกระทรวงศึกษาธิการเองแล้ว ความไม่พร้อมของผู้บริหารโรงเรียนก็เป็นปัญหาที่สำคัญอีกประการหนึ่งด้วย

เป็นที่น่าสังเกตว่า ปัญหาครูถูกดึงออกจากห้องเรียนก็มีแล้วในขณะนั้นโดยงานวิจัยดังกล่าวได้เสนอทางออกโดยการสร้างหลักสูตรการฝึกอบรมที่เน้นการศึกษาด้วยตนเอง จนบัดนี้สภาพปัญหาและแนวทางแก้ไขในลักษณะดังกล่าวก็ยังไม่เปลี่ยนแปลง ซึ่งส่วนหนึ่งเป็นการสะท้อนปัญหาความไม่มีประสิทธิภาพในการแก้ปัญหาของกระทรวงศึกษาธิการเอง

ส่วนใน “รายงานการติดตามประเมินผลการปฏิรูปการศึกษาด้านการบริหารและการจัดการศึกษา เมื่อสิ้นสุดปีงบประมาณ 2548” โดยสำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา (2549) ได้ระบุว่ากระทรวงศึกษาธิการได้กระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาไปยังสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาข้างแล้วเป็นบางส่วน เนื่องจากกฎกระทรวงและระเบียบที่เกี่ยวข้องบางเรื่องยังไม่ประกาศใช้ ตรงนี้เป็นประเด็นที่น่าสนใจเพราะผ่านมาแล้วสองปี จากปี 2546 แต่กฎกระทรวงที่

กำหนดไว้ใน พ.ร.บ.การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 แก้ไขครั้งที่ 2 พ.ศ.2545 ก็ยังไม่มีการจัดทำ ซึ่งสะท้อนความไม่สนใจของกระทรวงศึกษาธิการที่จะกระจายอำนาจอย่างแท้จริง

รายงานดังกล่าวได้ระบุต่อไปว่า สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา (สพท.) 175 เขต ในแต่ละจังหวัดมีจำนวนตั้งแต่ 1 ถึง 7 แห่ง พบว่าเขต 1 มีความพร้อมมากกว่าเขตอื่นๆ โดยมีจำนวนบุคลากรเกินกรอบอัตราที่กำหนด ขณะที่เขตอื่นๆ มีบุคลากรไม่เพียงพอในการปฏิบัติงานและขาดแคลนศึกษานิเทศก์ที่สามารถนิเทศโรงเรียนมัธยมศึกษา ทำให้ สพท. ดำเนินการตามภารกิจได้ไม่สมบูรณ์

เนื่องจากการสั่งการจากส่วนกลางไปยัง สพท. มาก โดยส่วนใหญ่จะเป็นหนังสือด่วนที่สุด ทำให้ภาระงานของ สพท. เป็นงานที่ต้องส่งผ่านหนังสือสั่งการจาก สพฐ. ไปให้โรงเรียน ไม่มีโอกาสบริหารจัดการเอง

นอกจากนี้ คณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษายังไม่ค่อยมีบทบาทตามที่กำหนดในกฎหมาย เนื่องจากการประชุมคณะกรรมการเขตพื้นที่นั้นๆ น้อยมาก และบางเขตพื้นที่การศึกษา ประธานกรรมการเขตพื้นที่เป็นผู้ได้บังคับบัญชาของผู้อำนวยการเขตพื้นที่การศึกษา ทำให้เกิดปัญหาในการทำงาน

การบริหารงานของผู้บริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ซึ่งกฎหมายกำหนดให้เป็นนิติบุคคล ในทางปฏิบัติมีความคล่องตัวและมีอำนาจในการบริหารด้านวิชาการและบริหารทั่วไป แต่ไม่มีอำนาจในการบริหารจัดการอย่างแท้จริงในด้านการบริหารบุคคลและงบประมาณ

สถานศึกษาขนาดเล็กยังไม่มีความพร้อมในการเป็นนิติบุคคล สำหรับกรรมการสถานศึกษายังไม่ค่อยมีบทบาทตามที่กฎหมายกำหนด เนื่องจากการประชุมคณะกรรมการสถานศึกษาน้อยมาก ซึ่งสถานศึกษาเป็นผู้กำหนดการประชุม

นอกจากนี้ยังมีประเด็นที่ว่า การยุบเลิกหน่วยงานของกระทรวงศึกษาธิการในระดับจังหวัดและอำเภอ โดยจัดตั้งเป็นสำนักงานเขตพื้นที่นั้น ทำให้การเชื่อมโยงประสานงานกับหน่วยงานอื่นในระดับจังหวัดและอำเภอในการนำนโยบายของรัฐบาลไปสู่การปฏิบัติค่อนข้างมีปัญหา ซึ่งคณะผู้สังเคราะห์ได้ตั้งเป็นข้อสังเกตว่าเป็นความประสงค์ของฝ่ายการศึกษาต้องการมีความอิสระจากฝ่ายปกครอง ในการมุ่งเน้นการจัดการเรียนการสอนซึ่งอาจต้องการมุ่งผลสัมฤทธิ์ทางวิชาการเป็นหลัก แต่ก็อาจทำให้ความสัมพันธ์กับชุมชนที่ผู้เรียนจะได้ประโยชน์เชิงวิชาชีพ การพัฒนาหลักสูตรท้องถิ่นของสำนักงานเขตพื้นที่และโรงเรียนก็อาจได้รับความสำคัญน้อยลงไป

ภายหลังจากที่ได้ดำเนินการมาครบ 10 ปี หรือทศวรรษที่ 1 ของการปฏิรูปการศึกษา (2542-2551) ก่อนที่จะมีแนวทางปฏิรูปการศึกษาในทศวรรษที่ 2 (2552-2562) สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษาแห่งชาติ (2552) ได้มีการจัดทำ “สรุปผลการดำเนินงาน 9 ปีของการปฏิรูปการศึกษา พ.ศ.2542-2551” ซึ่งมีประเด็นที่สำคัญสรุปได้ดังนี้

1) การปรับโครงสร้างกระทรวงศึกษาธิการยังมีปัญหาหลายประการ ซึ่งมีการเรียกร้องให้ปรับปรุงโครงสร้างใหม่ อาทิ สำนักงานส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย และการขอแยกการบริหารระดับเขตพื้นที่การมัธยมศึกษา

2) หน่วยงานในส่วนกลาง มีการขยายหน่วยงานและเพิ่มบุคลากรมากกว่าจะลดขนาดองค์กรให้เล็กลง

3) การกระจายอำนาจสู่เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษายังไม่เป็นไปตามหลักการกระจายอำนาจที่แท้จริง เป็นลักษณะของการมอบอำนาจ ในทางปฏิบัติเขตพื้นที่การศึกษายังคงเป็นหน่วยงานภายใต้การบังคับบัญชาของกระทรวงศึกษาธิการ ส่วนกลางและเขตพื้นที่การศึกษายังคงมีอำนาจต่อสถานศึกษาอยู่มาก กรรมการเขตพื้นที่การศึกษาและกรรมการสถานศึกษาไม่สามารถปฏิบัติงานตามบทบาทที่กฎหมายกำหนด โดยเฉพาะการกำหนดทิศทางและนโยบาย

4) กรรมการเขตพื้นที่การศึกษาไม่มีบทบาทเท่าที่ควร เนื่องจากไม่มีอำนาจในฐานะ “กรรมการบริหาร” เป็นเพียงที่ปรึกษาและให้คำแนะนำ ไม่มีอำนาจในการตัดสินใจ ในขณะที่สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษายังคงทำหน้าที่เป็นตัวแทนของส่วนกลาง และขาดการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน

5) สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามีความไม่เท่าเทียมในความพร้อม มีรองผู้อำนวยการเขตพื้นที่การศึกษามากเกินความจำเป็น (10 คน) เขตพื้นที่การศึกษาไม่สามารถดูแลความเป็นเอกภาพของการศึกษาระดับพื้นฐาน ทำให้สถานศึกษาระดับมัธยมศึกษาขอแยกตัวเพื่อตั้งเป็นเขตพื้นที่การมัธยมศึกษา ซึ่งไม่ใช่เจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542

6) คณะอนุกรรมการครูและบุคลากรทางการศึกษาเขตพื้นที่การศึกษา (อ.ก.ค.ศ.) มีอำนาจในการบริหารงานบุคคลอย่างอิสระจากกรรมการเขตพื้นที่การศึกษา และมีอำนาจมากกว่าคณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษา เพราะสามารถให้ข้อเท็จจริงในเรื่องการบริหารงานบุคคลได้ และมีการแทรกแซงทางการเมือง การมีคณะกรรมการฯ ซ้ำซ้อนในเขตพื้นที่การศึกษาเดียวกันและไม่เชื่อมโยงสัมพันธ์กัน ทำให้ขาดเอกภาพในการบริหาร

7) การบริหารงานบุคคลยังไม่มีอิสระเท่าที่ควร มีปัญหาเรื่องความเป็นธรรมและความโปร่งใส รวมทั้งความไม่พอเพียงด้านบุคลากร

8) กฎหมายที่เกี่ยวข้องไม่เอื้อต่อการกระจายอำนาจการบริหารและจัดการศึกษา เช่น กฎกระทรวงว่าด้วยการกระจายอำนาจการบริหารและจัดการศึกษาฯ ซึ่งในทางปฏิบัติยังไม่ได้ทำให้มีการกระจายอำนาจในด้านบุคลากรและด้านงบประมาณอย่างแท้จริง เนื่องจากกฎกระทรวงดังกล่าวได้กำหนดให้ต้องเป็นไปตามที่กฎหมายที่เกี่ยวข้อง อาทิ พ.ร.บ.ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา

9) กรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานที่มีอยู่ยังไม่สามารถปฏิบัติงานตามบทบาทที่กฎหมายกำหนด โดยเฉพาะการกำหนดทิศทางและนโยบายของสถานศึกษา

10) สถานศึกษาขั้นพื้นฐานยังไม่มีอิสระหรือความคล่องตัวในการบริหารจัดการเท่าที่ควร ไม่เป็นนิติบุคคลที่แท้จริง ผลการประเมินของ สมศ. พบว่า ผู้บริหารสถานศึกษาส่วนใหญ่ยังไม่เป็นผู้นำทางวิชาการ สถานศึกษาส่วนใหญ่ขาดความพร้อมที่จะรองรับการเป็นนิติบุคคล ส่วนระดับอุดมศึกษาสถานศึกษามีอิสระและมีความคล่องตัว แต่สถาบันยังไม่พร้อมออกนอกระบบราชการ

สำหรับข้อเสนอเพื่อแก้ปัญหาดังกล่าวมีดังนี้

1) กระทรวงศึกษาธิการควรกระจายอำนาจตามที่กฎหมายกำหนด ควรลดบทบาทในการปฏิบัติ มุ่งเน้นการกำกับนโยบายและวางแผนการพัฒนาคุณภาพและมาตรฐานการศึกษาของชาติให้ทัดเทียมสากลและเปิดโอกาสให้ภาคประชาชนเข้ามาร่วมจัดการศึกษามากขึ้น

2) ปรับปรุงกฎหมาย กฎ ระเบียบที่เป็นอุปสรรคต่อการกระจายอำนาจการบริหารและจัดการศึกษา โดยเฉพาะในด้านงบประมาณและการบริหารงานบุคคล

3) จัดทำคู่มือการบริหารจัดการศึกษาโดยกำหนดบทบาทอำนาจหน้าที่ที่ชัดเจนระหว่างส่วนกลาง เขตพื้นที่การศึกษา และสถานศึกษาเพื่อเป็นแนวทางสำหรับผู้ปฏิบัติงาน

4) ควรแก้ไของค์ประกอบของคณะอนุกรรมการครูและบุคลากรทางการศึกษา (อ.ก.ค.ศ.) ให้สามารถป้องกันการแทรกแซงทางการเมือง โดยให้มีสัดส่วนของผู้มีคุณธรรมและความรู้ เป็นที่ยอมรับของสังคม ลดการผูกขาดอำนาจโดยข้าราชการลง และเพิ่มการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนให้มากขึ้น

5) กระทรวงศึกษาธิการควรผลักดันสถานศึกษาที่มีผลการประเมินภายนอกอยู่ในเกณฑ์ดีทุกมาตรฐาน ซึ่งมี 10,147 แห่ง (สำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา “รายงานการประเมินคุณภาพภายนอกรอบแรก ระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน..”) และมีความพร้อมให้เป็นสถานศึกษาที่เป็นนิติบุคคลอย่างแท้จริง โดยทดลองดำเนินโครงการนำร่องก่อน

6) ควรกำหนดให้มีหน่วยงานภายในดูแลสถานศึกษาฝ่ายประถมศึกษา กับฝ่ายมัธยมศึกษาในแต่ละเขตพื้นที่การศึกษอย่างเท่าเทียมและมีเอกภาพ

คณะผู้สังเคราะห์เห็นได้ว่าข้อสรุปและข้อเสนอจากรายงานของสำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษาดังกล่าวเป็นการเสนอแบบตรงไปตรงมาตามข้อเท็จจริง แต่จนถึงปัจจุบัน (2558) ปัญหาต่างๆ ที่ได้นำเสนอ รวมทั้งแนวทางในการแก้ไขก็ยังไม่มีการดำเนินการอย่างเป็นรูปธรรมโดยกระทรวงศึกษาธิการแต่อย่างใด

ขณะเดียวกันสำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษายังคงพยายามผลักดันที่จะทำให้เกิดการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาไปสู่สถานศึกษาอย่างเป็นรูปธรรมในปี 2555 อีกครั้ง โดยได้แจ้งสถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ทำงานวิจัยอีกชิ้นหนึ่งที่มีชื่อว่า “โครงการวิจัยและพัฒนากฎหมายเพื่อให้การบริหารจัดการสถานศึกษานิติบุคคลระดับการศึกษาขั้นพื้นฐานสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ” โดยในรายงานดังกล่าว คณะผู้วิจัยจากโครงการดังกล่าวได้มีข้อเสนอดังนี้

ให้มีการแยกสถานศึกษาขั้นพื้นฐานขนาดใหญ่ที่เป็นตัวแทนของพื้นที่ทางภูมิศาสตร์ที่แตกต่างกันและอยู่ในสภาพแวดล้อมทางสังคมที่หลากหลายมาจำนวนหนึ่ง เพื่อจัดระบบการทดลองการบริหารจัดการในรูปแบบใหม่ในลักษณะโครงการนำร่อง เพื่อทดลองกำหนดรูปแบบการบริหารที่มีลักษณะพิเศษเฉพาะของกลุ่มโรงเรียนนำร่อง ซึ่งจะแยกระบบบริหารงานทั่วไป การบริหารงาน

วิชาการ การบริหารงบประมาณ การเงินและบัญชี ตลอดจนระบบการบริหารบุคคลออกจากระบบบริหารจัดการปกติของแต่ละเขตพื้นที่การศึกษา และจะได้กำหนดกฎ ระเบียบ รองรับการบริหารงาน ลักษณะพิเศษในโครงการนำร่องนี้ขึ้น โดยเฉพาะ โดยกฎเกณฑ์ที่ตั่งขึ้นใหม่ โดยเฉพาะเพื่อแก้ปัญหา ต่างๆ ที่สถานศึกษาขนาดใหญ่เหล่านี้ต้องประสบเมื่อต้องตกอยู่ภายใต้ระบบบริหารจัดการปกติของ สถานศึกษาขั้นพื้นฐานนิติบุคคลโดยทั่วไป และเมื่อครบกำหนดระยะเวลาดังกล่าวแล้วก็จะให้มีกลไก การประเมินสัมฤทธิ์ผลของการบริหารจัดการโครงการนำร่องตามที่ได้มีการกำหนดตัวชี้วัดไว้ตั้งแต่ ต้นว่าจะมีการวัดประเมินความสำเร็จในด้านใดบ้าง หากปรากฏว่าผลการประเมินสถานศึกษา นิติบุคคลขนาดใหญ่ในโครงการนำร่องนี้ประสบผลสำเร็จ ก็ชอบที่กระทรวงศึกษาธิการและ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานจะได้ขยายผลนำเอาหลักเกณฑ์การบริหารจัดการที่ได้ ปรับปรุงขึ้นใหม่สำหรับสถานศึกษาในโครงการนำร่องนี้ไปใช้กับสถานศึกษาขนาดใหญ่ทั้งหมดทั่ว ประเทศในวงกว้าง หรือจะขยายไปสู่ระบบบริหารจัดการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานทุกขนาดได้ตามความ เหมาะสมและความจำเป็น โดยการปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติ พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง หรือระเบียบที่เกี่ยวข้องในลักษณะถาวรต่อไป

ในระหว่างกระบวนการทดลองดำเนินโครงการนำร่อง คณะผู้วิจัยได้นำเสนอด้วยเช่นกันว่า หากปรากฏจากการทดลองดำเนินโครงการนำร่องนี้ว่าสถานศึกษาขั้นพื้นฐานที่เป็นนิติบุคคลขนาดใหญ่ใดที่มีความพร้อมสูงสุดและมีศักยภาพที่จะสามารถแยกตัวออกไปบริหารจัดการศึกษาตาม การกิจของตนเองอย่างสมบูรณ์ได้ ก็อาจจะต้องมีการพิจารณาปรับเปลี่ยนสถานศึกษาเหล่านั้นออก จากการเป็นส่วนราชการของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานไปสู่ความเป็นอิสระอย่าง เต็มที่ขององค์กรในภาครัฐในรูปขององค์กรมหาชนเฉพาะกรณีก็ได้

สำหรับการบริหารงานบุคคลสำหรับสถานศึกษาขนาดใหญ่ในโครงการนำร่องในระหว่าง ระยะเวลาที่ทดลองดำเนินการ โดยการกำหนดให้มีองค์กรกลางบริหารงานบุคคลเฉพาะกิจของ สถานศึกษาในโครงการนำร่องขึ้นภายใต้โครงสร้างของคณะกรรมการและข้าราชการบุคลากรทาง การศึกษา (ก.ค.ศ.) และได้วางหลักเกณฑ์ในรูปประกาศของ ก.ค.ศ. ที่จะรองรับอำนาจหน้าที่และ การบริหารงานบุคคลของกลุ่มบุคลากรของสถานศึกษาขนาดใหญ่ในโครงการนี้ทั้งหมด แยกต่างหาก จากระบบบริหารงานบุคคลปกติของอนุกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา (อ.ก.ค.ศ.) เขตพื้นที่การศึกษาต้นสังกัดของสถานศึกษานำร่อง

งานวิจัยดังกล่าวของสถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาของมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (2555) ที่เสนอต่อ สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา ได้สร้างแรงกดดันให้กับสำนักงานคณะกรรมการ การศึกษาขั้นพื้นฐานให้ต้องดำเนินการเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ มีผลทำให้เลขาธิการสำนักงาน คณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานในขณะนั้นมีนโยบายที่จะดำเนินการนำร่องโรงเรียนนิติบุคคล จำนวน 144 โรง ในปี 2556 และ 2557 แต่ได้อ้างว่าไม่สามารถออกกฎหมายเพื่อให้เกิดการกระจาย อำนาจได้อย่างแท้จริง จึงดำเนินงานในลักษณะที่เป็นการมอบอำนาจจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องของ

สำนักงานการศึกษาขั้นพื้นฐานให้แก่โรงเรียนโดยตรง โรงเรียนจึงไม่มีอิสระในการบริหารงบประมาณและบุคลากรเช่นที่เป็นมา จึงยังถือไม่ได้ว่าเป็นการกระจายอำนาจการบริหารการศึกษาไปสู่โรงเรียนนิติบุคคลอย่างแท้จริง จากงานวิจัยของสมหวัง พิธิยานุวัฒน์ และคณะ (2558) “การกระจายอำนาจทางการศึกษา: กรณีศึกษาโครงการพัฒนาการบริหารรูปแบบนิติบุคคลรุ่นที่ 1 และ 2” ผลการสัมภาษณ์ผู้บริหารโรงเรียนเห็นว่าการกระจายอำนาจการบริหารบุคลากรและการกระจายอำนาจการบริหารงบประมาณนั้นติดอยู่ที่ระเบียบของกระทรวงศึกษาธิการ โดยผู้บริหารได้ชี้ว่า “ระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยขอบเขตของโรงเรียนนิติบุคคลทำได้สารพัด ถ้าตัดข้อความว่า ‘ให้เป็นไปตามที่ ก.ค.ศ.¹ กำหนด’ ‘เป็นไปตามที่เลขาธิการเห็นชอบ’ โดยให้เป็นไปตามที่ คณะกรรมการสถานศึกษาเห็นชอบ แค่นี้ก็เดินหน้าได้แล้ว” แต่ประเด็นก็คือ ไม่สามารถแก้ไขความดังกล่าวได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ก.ค.ศ. เนื่องจากมีพระราชบัญญัติเกี่ยวกับเรื่องนี้ซึ่งต้องได้รับการแก้ไขด้วย ตรงนี้คือเหตุผลที่สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์เสนอให้มีองค์กรกลางบริหารบุคคลเฉพาะกิจของสถานศึกษาในโครงการนำร่องภายใต้โครงสร้างของ ก.ค.ศ. และจะให้ ก.ค.ศ. ประกาศที่จะรองรับอำนาจหน้าที่และการบริหารงานบุคคลของกลุ่มบุคลากรของสถานศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษาต้นสังกัดของสถานศึกษานำร่อง แยกออกมาต่างหากจากการบริหารบุคคลตามปกติของ อ.ก.ค.ศ. นั้นเอง

แต่ปัญหาดังกล่าวก็ยังคงไม่หมดไป ทั้งนี้เพราะจากการสัมภาษณ์ครูมัธยมศึกษาเป็นจำนวนมากไม่ต้องการให้โรงเรียนพ้นไปจากกำกับของส่วนกลาง เนื่องจากเกรงว่าในสถานการณ์ที่คณะกรรมการสถานศึกษาไม่เข้มแข็งพอ ซึ่งสอดคล้องกับผลการศึกษาเป็นจำนวนมากที่ยืนยันข้อเท็จจริงดังกล่าว ในกรณีเช่นนั้นผู้อำนวยการโรงเรียนอาจจะเป็ด็จการได้ ซึ่งจะขัดกับหลักธรรมาภิบาลและการบริหารอย่างมีความรับผิดชอบที่ตรวจสอบได้ (Accountability) และถ้าหากจะอ้างถึงงานของ ชีระ บุญเจริญ (2545) แนวโน้มที่จะเกิดเหตุการณ์ดังกล่าวก็มีความเป็นไปได้สูงเนื่องจากผู้บริหารสถานศึกษาโดยทั่วไปมักมิได้ทำงานแบบ “มืออาชีพ” ที่สำคัญยิ่งไปกว่านั้นครูมัธยมที่ตอบข้อสัมภาษณ์เป็นส่วนใหญ่ (เกินกว่าร้อยละ 90) ไม่ประสงค์จะให้โรงเรียนของตนเป็นนิติบุคคลโดยสมบูรณ์แบบ (ในรูปแบบขององค์การมหาชน) เช่นกรณีของโรงเรียนมหิดลวิทยานุสรณ์ ซึ่งดำเนินการในลักษณะองค์การมหาชนเต็มรูปแบบ โดยครูเหล่านั้นให้เหตุผลว่าการเป็นครูและการเป็นข้าราชการทำให้ครูเป็นผู้มีเกียรติและมีความมั่นคงในอาชีพการงาน ดังนั้นจึงไม่ประสงค์จะเปลี่ยนสถานภาพเป็น “พนักงานราชการของรัฐ” ส่วนหนึ่งเพราะในปัจจุบันการที่ครูที่มีอายุราชการมานานกว่า 25 ปีขึ้นไป ก็จะได้รับเงินเดือนในอัตราที่สูงและมีความมั่นคงจากสถานภาพของการเป็นข้าราชการ การเปลี่ยนเป็นพนักงานราชการถ้าหากไม่มีผลตอบแทนที่เป็นตัวเงินดีมากกว่าที่เป็นอยู่ซึ่งมีความเป็นไปได้ยากมากเพราะอัตราเงินเดือนในปัจจุบันสำหรับครูอายุ 50 ปีขึ้นไป (หรืออายุ

¹ก.ค.ศ. คือ สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา

ราชการมากกว่า 25 ปีขึ้นไป) ก็สูงอยู่แล้ว ครูเหล่านี้ย่อมไม่ประสงค์ที่จะเปลี่ยนสถานภาพของตนอย่างแน่นอน ตรงนี้จึงเป็นประเด็นของข้อเท็จจริงที่อาจจะขัดแย้งในทางปฏิบัติที่สำคัญ

นอกจากนี้ในระบบการศึกษาของไทย ในกรณีสถาบันอุดมศึกษาในสังกัด สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาในหลายสถาบัน กรรมการสภามหาวิทยาลัยของแต่ละสถาบันก็มีความไม่โปร่งใสในที่มาและมีผลประโยชน์ร่วมกับฝ่ายบริหาร มีปัญหาธรรมาภิบาลและความรับผิดชอบที่ตรวจสอบได้ด้วยเช่นกัน ดังนั้นประเด็นนี้จึงเป็นโจทย์สำคัญสำหรับโรงเรียนนิติบุคคล สมบูรณ์แบบ ด้วยเหตุนี้เจ้าหน้าที่ของกระทรวงศึกษาธิการที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในระดับเลขาธิการสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาศึกษาขั้นพื้นฐาน หรือรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องจึงอาจไม่พร้อมจะผลักดันในประเด็นนี้นัก และเมื่อมีการเปลี่ยนตัวเลขาธิการบ่อย นโยบายดังกล่าวยิ่งถูกทำให้ลดความสำคัญลงไป

ปัญหาในด้านกฎหมายที่ได้ระบุไว้ในคู่มือสำหรับโรงเรียนนิติบุคคล ก็คือ

“เมื่อพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการของกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ.2546 บัญญัติให้สถานศึกษาเป็นนิติบุคคล แต่มิได้แก้ไขปรับปรุงกฎหมายอื่นๆ ให้ผู้บริหารสถานศึกษามีอำนาจหน้าที่ในการกระทำกิจกรรมต่างๆ ได้เช่นเดียวกับหัวหน้าหน่วยราชการในระดับกระทรวง ทบวง และกรม ด้วย จึงมีผลให้ผู้บริหารสถานศึกษายังไม่อาจบริหารจัดการสถานศึกษาให้มีความอิสระ คล่องตัว และมีประสิทธิภาพได้อย่างแท้จริง เพราะอำนาจหน้าที่ในการบริหารจัดการในหลายเรื่องยังคงเป็นหน้าที่ของหัวหน้าหน่วยราชการในระดับกระทรวง ทบวง และกรม อยู่ หากจะให้สถานศึกษาบริหารจัดการได้เองอย่างอิสระคล่องตัวในเรื่องใด ก็จำเป็นต้องจัดให้มีการกระจายอำนาจในเรื่องนั้นๆ ให้แก่ผู้บริหารสถานศึกษา”

ดังนั้นหน่วยงานที่มีหน้าที่โดยตรงคือ สำนักงานนโยบายและแผนจึงยังไม่พร้อมที่จะผลักดันประเด็นนี้อย่างจริงจัง เห็นได้จากแผนงานในการดำเนินโครงการพัฒนาการบริหารรูปแบบนิติบุคคล ปีงบประมาณ พ.ศ.2558 มีดังนี้

- 1) เสนอตั้งงบประมาณสนับสนุนโรงเรียนในโครงการพัฒนาการบริหารรูปแบบนิติบุคคล
- 2) ศึกษาวิจัยการพัฒนารูปแบบโรงเรียนในโครงการพัฒนาการบริหารรูปแบบนิติบุคคล สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาศึกษาขั้นพื้นฐาน
- 3) จัดประชุมมอบนโยบายและทิศทางการดำเนินงาน ปีงบประมาณ พ.ศ. 2558
- 4) จัดทำแผนการดำเนินงานและแผนปฏิบัติการโครงการพัฒนาการบริหารรูปแบบนิติบุคคล
- 5) สื่อสารขอขยาย/ภารกิจการดำเนินงาน 4 ด้าน ของสถานศึกษาตามระบบการพัฒนาการบริหารรูปแบบนิติบุคคล เพื่อให้โรงเรียนในโครงการพัฒนาการบริหารรูปแบบนิติบุคคล

ปฏิบัติจริง รายละเอียดรายชื่อโรงเรียนปรากฏในเอกสาร คู่มือการบริหารโรงเรียนในโครงการ
พัฒนาการบริหารรูปแบบนิติบุคคล

6) ติดตามผลการดำเนินงานโรงเรียนในโครงการพัฒนาการบริหารรูปแบบนิติบุคคล

ปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินโครงการบริหารรูปแบบนิติบุคคลรุ่น 1 และ 2 ในมุมมอง
ของผู้รับผิดชอบโครงการ ได้ชี้ให้เห็นถึงปัญหาและอุปสรรค สรุปได้ดังนี้

1) การขับเคลื่อนนโยบายที่ต่อเนื่องกับโรงเรียนในโครงการพัฒนาการบริหารรูปแบบ
นิติบุคคล เพราะเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงเลขธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ความเข้มแข็งเชิง
นโยบายลดลง

2) สำนักในส่วนกลางที่รับผิดชอบโรงเรียนระดับประถมศึกษา คือ สำนักงานบริหารงาน
การศึกษาภาคบังคับ และระดับมัธยมศึกษา คือ สำนักบริหารงานการมัธยมศึกษาตอนปลาย ไม่ช่วย
ขับเคลื่อนโครงการ

3) สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาบางแห่งไม่ได้มอบหมายผู้รับผิดชอบที่ชัดเจนในการกิจ
ใหม่ ทำให้เมื่อมีการประสานงานหรือจัดสรรงบประมาณลงไปแล้วมีปัญหา มักจะถามว่า “เอาไปให้
โรงเรียนทำอะไร เบิกเป็นค่าอะไรได้บ้าง” ซึ่งคำถามนี้แสดงให้เห็นว่าไม่เข้าใจโครงการเลย เพราะใน
การจัดสรรงบประมาณก็บอกชัดเจนว่าสนับสนุนโรงเรียนในโครงการพัฒนาการบริหารรูปแบบ
นิติบุคคล เพื่อพัฒนารูปแบบที่เหมาะสมต่อการบริหารโรงเรียนนิติบุคคล สังกัดสำนักงาน
คณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ทั้ง 4 ด้าน

4) ผู้อำนวยการโรงเรียนในโครงการพัฒนาการบริหารรูปแบบนิติบุคคลบางแห่งไม่มี
ความตระหนักต่อโครงการ ไม่ได้มอบหมายผู้รับผิดชอบที่ชัดเจนในการพัฒนารูปแบบ ทำให้เมื่อมี
การประสานงานหรือจัดสรรงบประมาณลงไปแล้วมีปัญหาในคำถามเดียวกันกับเจ้าหน้าที่การเงินของ
โรงเรียน ซึ่งมักจะถามว่า “เอาไปให้โรงเรียนทำอะไร เบิกเป็นค่าอะไรได้บ้าง” เหมือนกัน

5) โรงเรียนในโครงการพัฒนาการบริหารรูปแบบนิติบุคคลยังบริหารแบบเดิมเหมือน
ก่อนเข้าร่วมโครงการ

6) สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและโรงเรียนในโครงการพัฒนาการบริหารรูปแบบ
นิติบุคคลยังคงยึดการบริหารแบบสั่งการ มากกว่าการกระจายอำนาจให้ทั้ง ๆ ที่บอกว่าอยากให้
กระจายอำนาจให้สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและโรงเรียนเสมอ แต่พอให้คิดเองทำเองแก้ปัญหาเอง
ก็ขับเคลื่อนได้ยากมาก

7) ความไม่พร้อมของกฎหมาย/กฎ/ระเบียบ ที่ยังไม่สามารถสนับสนุนการบริหารงาน
รูปแบบนิติบุคคลได้อย่างแท้จริง

8) บุคลากรต้องการสวัสดิการแบบข้าราชการ ดังนั้น การบริหารรูปแบบนิติบุคคลของ
สพฐ. คงต้องการให้โรงเรียนมีอิสระในการขับเคลื่อนคุณภาพนักเรียน โดยคงสิทธิพิเศษต่าง ๆ ไม่เป็น
โรงเรียนนิติบุคคลสมบูรณ์แบบ

ส่วนทางออกของปัญหานี้ที่เสนอโดยสภาการศึกษา (2555) ได้เสนอให้โรงเรียนขนาดใหญ่ และขนาดใหญ่พิเศษ 24 โรง ที่มีการประเมินคุณภาพภายนอกในระดับดีมาก หรือนักเรียนมีคะแนน O-net สูงกว่านักเรียนโดยทั่วไป

แนวทางในการทดลองบริหารงานสถานศึกษาขนาดใหญ่มี 2 ลักษณะ คือ ให้สถานศึกษานิตยบุคคลทั้ง 24 แห่ง มีความเป็นอิสระในการบริหารจัดการโดยอยู่ภายใต้ระบบบริหารเดียวกัน ด้วยการปรับปรุงหลักเกณฑ์และกฎระเบียบต่าง ๆ เพื่อรองรับการบริหารสถานศึกษานำร่อง โดยเฉพาะ ทั้งนี้เป็นไปตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ ที่กำหนดไว้ว่า “ในกรณีที่มีความจำเป็น เพื่อประโยชน์ในการจัดการศึกษา หรือมีเหตุผลจำเป็นอย่างอื่น ตามสภาพการจัดการศึกษาบางประเภท คณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน อาจประกาศ กำหนดให้ขยายการบริการการศึกษาของเขตพื้นที่การศึกษาหนึ่งไปในเขตพื้นที่การศึกษาอื่นได้” ตามความในมาตรา 33 แห่งกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ ซึ่งย่อมหมายความว่า รัฐโดยกระทรวงศึกษาธิการสามารถที่จะกำหนดรูปแบบการบริหารจัดการศึกษาที่มีลักษณะเฉพาะและมีความเหมาะสมกับการจัดการศึกษาพิเศษนั้น ๆ ภายในโครงสร้างการบริหารจัดการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการขึ้นเป็นรายกรณีได้ ผลเช่นนี้ย่อมทำให้สถานศึกษานิตยบุคคลขนาดใหญ่ 24 แห่ง สามารถมีระบบงบประมาณและบัญชีแยกจากระบบบริหารของเขตพื้นที่การศึกษาเดิม อีกทั้งสามารถมีระบบบริหารงานบุคคลที่แยกออกจากระบบ อ.ก.ค.ศ.² เขตพื้นที่การศึกษาเดิมของตน และมาอยู่ภายใต้กฎเกณฑ์เดียวกัน จะมีผลบังคับใช้กับสถานศึกษาขนาดใหญ่ทั้ง 24 แห่งเป็นการเฉพาะ

ในอีกลักษณะหนึ่งก็คือ การแยกสถานศึกษานิตยบุคคลขนาดใหญ่บางแห่งที่มีความพร้อมสูงออกไปเป็นองค์กรมหาชน ด้วยการตราเป็นพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งเป็นองค์กรมหาชนเป็นเอกเทศแล้ว กระทรวงศึกษาธิการย่อมสามารถที่จะพิจารณาคัดเลือกสถานศึกษาขนาดใหญ่หรือขนาดใหญ่พิเศษ เพื่อทดลองเข้ามาอยู่ในโครงการนำร่องได้ เพื่อทดแทนสถานศึกษาที่ได้รับการพัฒนาให้เป็นองค์กรมหาชนไปแล้ว

การดำเนินการตามแนวนโยบายดังกล่าวให้บรรลุผลจะต้องมีการแก้ไข ปรับปรุงกฎหมาย ดังนี้

1) กำหนดให้มีการประกาศใช้ระเบียบของกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยการบริหารจัดการสถานศึกษาขนาดใหญ่ในโครงการนำร่อง เพื่อพัฒนาระบบบริหารจัดการศึกษา เพื่อใช้สำหรับสถานศึกษาในโครงการนำร่องเป็นการเฉพาะ โดยประกาศดังกล่าว ต้องมีสาระสำคัญ ดังนี้

²อนุกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา

1.1) กำหนดให้มีคณะกรรมการบริหารโครงการนำร่อง พร้อมมอบอำนาจหน้าที่ในการบริหารจัดการโครงการนำร่อง รวมทั้งมีอำนาจในการตรวจสอบข้อบังคับ กำกับติดตาม ประเมินผลโครงการนำร่องและรายงานต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ

1.2) ให้คณะกรรมการบริหารโครงการนำร่อง มีอำนาจเสนอให้เพิ่มจำนวนสถานศึกษาในโครงการนำร่องตามความเหมาะสม โดยเสนอให้คณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานเป็นผู้พิจารณา

1.3) ให้คณะกรรมการบริหารโครงการนำร่อง มีหน้าที่เสนอแนะแก่สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ในการประกาศกำหนดเขตพื้นที่บริหารของโครงการนำร่อง รวมทั้งการออกระเบียบ ข้อบังคับต่าง ๆ เพื่อรองรับความเป็นอิสระและการบริหารงานอย่างคล่องตัว ของสถานศึกษานำร่อง

1.4) ให้กระทรวงศึกษาธิการสนับสนุนงบประมาณแก่สถานศึกษานำร่อง อัตรากำลังอย่างพอเพียง และมอบหมายอำนาจหน้าที่ดำเนินการต่าง ๆ ให้สถานศึกษานำร่อง ตามแนวทางที่คณะกรรมการบริหารโครงการนำร่องเสนอ

1.5) ให้มีการประเมินผลโครงการนำร่องในระยะเวลา 2 ปี นับแต่การออกประกาศดังกล่าว แล้วนำเสนอผลประเมินต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ

2) กำหนดให้มี อ.ก.ค.ศ. วิสามัญเฉพาะกิจ เพื่อทำหน้าที่บริหารงานบุคคลของสถานศึกษาในโครงการนำร่อง 24 แห่งโดยเฉพาะ เพื่อให้มีองค์กรกลางบริหารงานบุคคลองค์กรเดียว สำหรับกลุ่มสถานศึกษาทั้งหมดในโครงการนี้ เพื่อให้สามารถกำหนดกฎเกณฑ์การบริหารงานบุคคลที่เหมาะสม ยืดหยุ่น และรองรับหลักความเป็นอิสระและความต้องการเฉพาะของสถานศึกษาในกลุ่มนี้

วิธีการตั้ง อ.ก.ค.ศ. เฉพาะกิจ อาจดำเนินการโดยสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (สพฐ.) เสนอโครงการการบริหารจัดการสถานศึกษานิเทศคนกลางใหญ่เป็นโครงการนำร่อง ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการพิจารณาเห็นชอบ แล้ว สพฐ.นำโครงการดังกล่าว เสนอให้ ก.ค.ศ.พิจารณา โดยผ่านสำนักงาน ก.ค.ศ. ที่เป็นฝ่ายเลขานุการให้ ก.ค.ศ. ตั้ง อ.ก.ค.ศ. เฉพาะกิจ เพื่อพิจารณากำหนดแนวทางในการบริหารงานบุคคลในสถานศึกษาโครงการนำร่องให้เป็นการเฉพาะ

คณะผู้สังเคราะห์มีความเห็นว่าปัญหาที่สำคัญที่สุดอาจจะมิใช่การกระจายอำนาจหรือการทำให้โรงเรียนมีฐานะเป็นนิติบุคคลอย่างแท้จริงหรือไม่ แต่ทำอย่างไรจึงจะทำให้โรงเรียนมีความคล่องตัวในการบริหาร สามารถตอบโต้หรือแก้ปัญหาเฉพาะตัวของแต่ละโรงเรียนเองได้ เพื่อการจัดการศึกษาที่มี “คุณภาพ” ในขณะที่ครูเองก็มีความมั่นคงในอาชีพพอสมควร ขณะเดียวกันก็มีความรับผิดชอบต่อหน้าที่การงานของตน ให้ความสำคัญเอาใจใส่และใช้เวลากับศิษย์ของตน รวมทั้งพัฒนาความรู้ความสามารถของตนเองอย่างต่อเนื่อง และถ้าหากจะให้คณะกรรมการศึกษาประจำสถานศึกษาทำหน้าที่อย่างมีประสิทธิภาพเพื่อรับมอบอำนาจที่กระจายมาจากส่วนกลางและเขตพื้นที่การศึกษา

จะต้องมีวิธีการสรรหาแต่งตั้งเพื่อที่จะให้ได้ว่าผู้ที่มีคุณวุฒิที่สามารถปฏิบัติหน้าที่ของตนได้อย่างเข้มแข็ง เพื่อประโยชน์ทางการศึกษาของนักเรียนในสถานศึกษาอย่างแท้จริง

อีกประการหนึ่ง โครงการพัฒนาโรงเรียนให้เป็นนิติบุคคล 114 โรง หรือข้อเสนอโครงการ นำร่อง 24 โรง ของสภาการศึกษาอาจเป็นการตั้งโจทย์ผิดโดยถือเอาประเด็นการกระจายอำนาจหรือ ทำให้โรงเรียนเป็นนิติบุคคลที่สมบูรณ์แบบเป็นเป้าหมายหลัก แทนที่จะเน้นความสามารถในการจัดการศึกษาที่มีคุณภาพ เพราะตัวอย่างของโรงเรียนที่เกี่ยวข้องทั้งหมดส่วนใหญ่จะเป็นโรงเรียนขนาดใหญ่และใหญ่พิเศษ มีผลการประเมินโดย สมศ. และคะแนน O-net ก่อนข้างจะดี จะมีปัญหา “คุณภาพ” น้อยกว่าโรงเรียนขนาดเล็กที่มีครูไม่ครบชั้น มีผู้ปกครองที่มีฐานะยากจน โรงเรียนเหล่านั้น จึงควรเป็นโรงเรียนที่ได้รับการช่วยเหลือให้มีการบริหารที่มีความคล่องตัว สามารถแก้ปัญหาของตนเองได้มากกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน เป็นต้นว่า สามารถมีครูที่เป็นคนในท้องถิ่นที่มีความต้องการพัฒนาโรงเรียนและเด็กนักเรียนในพื้นที่ของตนให้มีชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น มีความคล่องตัวในการบริหารทางการเงินเพื่อสามารถแก้ปัญหาของโรงเรียนได้ มีความคล่องตัวในการจัดหลักสูตรและการเรียนการสอนให้สอดคล้องกับความต้องการของท้องถิ่น สามารถจัดการศึกษาที่ทำให้เด็กเป็นผู้ใฝ่รู้ ใฝ่เรียนด้วยตนเอง มีทัศนคติที่ดีต่อการประกอบอาชีพที่สุจริต มีสุขภาพกายและสุขภาพจิตรวมทั้งมี กิริยามารยาทที่ดี ซึ่งก็คือผลผลิตจากการศึกษาที่มีคุณภาพดีตามความหมายของพระราชบัญญัติ การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 มาตรา 6 และ 7

งานวิจัยที่มีข้อเสนอตามแนวทางดังกล่าวเป็นงานของ ไกรยศ ภัทราวาท (2557) “โครงการวิจัยเพื่อจัดทำข้อเสนอการปฏิรูปแนวทางการบริหารจัดการโรงเรียนไทย” ที่ทำการวิจัย ร่วมกับสมาชิกเครือข่ายครูทนายซึ่งจำนวนหนึ่งได้เคยโต้วาทีในระบอบราชการและดำรง ตำแหน่งผู้อำนวยการของโรงเรียนในพื้นที่ต่างๆ ซึ่งส่วนมากเป็นโรงเรียนขนาดเล็กที่ประสบปัญหา ความไม่คล่องตัวในการบริหาร โดยพยายามดำเนินการภายใต้ช่องทางของกฎหมายที่มีอยู่ในปัจจุบัน จากงานวิจัยดังกล่าวมีผลทำให้กระทรวงศึกษาธิการมีนโยบายในปี 2558 ที่จะทดลองจัดการศึกษา กับ โรงเรียนที่ยังมีปัญหาลักษณะเป็นโครงการนำร่อง 300 โรงเรียนทั่วประเทศ ใน 20 เขตพื้นที่ การศึกษา หรือโดยเฉลี่ยคือ 1 เขตพื้นที่การศึกษาต่อ 15 โรง แนวทางนี้จึงอาจเป็นอีกรูปแบบหนึ่ง นอกเหนือจากโรงเรียนนิติบุคคลที่ยังประสบปัญหาทางกฎหมายและครูส่วนใหญ่ (เกินร้อยละ 90) ยังคงต้องการมีสถานภาพข้าราชการ ดังนั้นสำหรับโครงการโรงเรียนนิติบุคคลดังกล่าวก็ยังคงเดินหน้า ต่อไป ขณะเดียวกันก็จะต้องพยายามลดข้อจำกัดอันเกิดจากปัญหาที่ครูยังต้องการมีสถานภาพเป็น ข้าราชการ ขณะที่จะต้องทำให้คณะกรรมการการศึกษาของสถานศึกษาสามารถทำหน้าที่ได้อย่างมี ประสิทธิภาพและประสิทธิผล และพร้อมกันนี้จะต้องลดข้อจำกัดต่างๆ อันเกิดจากการไม่มีกฎหมายที่ เหมาะสมรองรับ ซึ่งอาจจะเรียนรู้ได้จากโครงการนำร่อง 300 โรงเรียนดังกล่าวที่มีข้อได้เปรียบจาก การเป็นส่วนหนึ่งของนโยบายปฏิรูปของกระทรวงศึกษาธิการในยุคที่มีรัฐบาลสนับสนุนการปฏิรูป

และกำหนดนโยบายให้เขตพื้นที่การศึกษา 20 เขตที่เกี่ยวข้องให้การสนับสนุนกับโรงเรียนในโครงการดังกล่าว

ส่วนประเด็นในการกระจายอำนาจไปยังสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา น่าจะเป็นสิ่งที่กระทรวงศึกษาธิการนึกถึงเป็นลำดับหลังสุด เพราะการที่สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานมีหน่วยงาน 20 สำนัก หน่วยงานที่จะรองรับการทำงานของสำนักสถาบันและศูนย์เหล่านี้ก็คือสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ดังนั้นการกระจายอำนาจไปสู่สำนักงานเขตพื้นที่ดังกล่าวคงจะเป็นเรื่องท้าทาย ที่จะเกิดขึ้น อย่างไรก็ตาม สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษาแห่งชาติซึ่งทำหน้าที่เป็นหน่วยงานด้านนโยบายของกระทรวงศึกษาธิการก็ได้มีการดำเนินการติดตามผลการปฏิรูปการศึกษาเป็นระยะๆ ดังจะเห็นจากรายงานต่างๆ ที่ได้ออกมาอย่างต่อเนื่องก่อนหน้านี้ ในส่วนของการกระจายอำนาจไปสู่เขตพื้นที่การศึกษา สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา (2551) ก็ได้มีการดำเนินการในเรื่องนี้ ใน “รายงานสรุปการวิจัยประเมินผลการปฏิรูปการศึกษาด้านบริหารจัดการ : การกระจายอำนาจและความเข้มแข็งของเขตพื้นที่การศึกษา” การวิจัยดังกล่าวใช้วิธีการส่งแบบสอบถามไปให้ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและประธานกรรมการเขตพื้นที่การศึกษา 175 ได้แบบตอบกลับมาจากผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา 103 คน (ร้อยละ 58.9) และประธานคณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษา 61 คน (ร้อยละ 34.9) ซึ่งสะท้อนความไม่เข้มแข็งของคณะกรรมการดังกล่าวในระดับหนึ่ง เช่นเดียวกับกรณีของสถานศึกษานิตินุศล สิ่งที่ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาต้องการมากที่สุดคือ ได้รับการมอบอำนาจการบริหารงานบุคคลมากที่สุด รองลงมาคือ ต้องการได้รับมอบอำนาจเรื่องการบริหารงบประมาณเพื่อให้สามารถทำงานได้คล่องตัว โดยมีข้อเสนอเพิ่มเติมเกี่ยวกับเรื่องงบประมาณคือ ควรกำหนดระเบียบการบริหารงบประมาณให้ชัดเจน จัดสรรงบประมาณให้เพียงพอตามสภาพบริบท โอนเงินงบประมาณให้ทันเวลา กระจายอำนาจการบริหารงบประมาณไปให้เขตพื้นที่การศึกษาโดยตรง ให้คณะกรรมการเขตพื้นที่ร่วมพิจารณาในการจัดสรรงบประมาณ ให้อำนาจคณะกรรมการเขตในการติดตาม ตรวจสอบ การใช้งบประมาณ การปรับเปลี่ยนงบประมาณ เพิ่มอัตราค่าจ้างบุคลากรด้านการเงิน การบัญชี รวมทั้งพัฒนาบุคลากรอย่างต่อเนื่อง จะเห็นได้ว่าถ้าจะให้ทำหน้าที่ดังกล่าว คณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษาจะต้องมีความเข้มแข็งและปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพมากกว่าที่เป็นอยู่ในขณะนี้ที่มีการประเมินผลดังกล่าว

รายงานดังกล่าวได้มีข้อเสนอแนะที่สำคัญ 2 ประการคือ

1. ควรมีการกระจายอำนาจในเรื่องการบริหารบุคคลและเรื่องงบประมาณให้เขตพื้นที่การศึกษาเพิ่มขึ้น เพื่อให้สามารถทำงานได้คล่องตัวมากขึ้น
2. ควรส่งเสริมสนับสนุนให้เขตพื้นที่การศึกษาพัฒนาหลักสูตรการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัยให้มากขึ้น

เนื่องจากยังไม่มีมีการประเมินการกระจายอำนาจที่ล่าสุดมากไปกว่ารายงานดังกล่าว จึงคาดได้ว่าสถานการณ์การกระจายอำนาจไปยังเขตพื้นที่การศึกษายังคงไม่มีความก้าวหน้าไปจากนี้มากนัก

5.5.2 การกระจายอำนาจไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การกระจายอำนาจไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีงานที่จะนำมาเสนอ 2 งาน คือ สำนักเลขาธิการสภาการศึกษา (2552) “สรุปผลการดำเนินงาน 9 ปี ของการปฏิรูปการศึกษา (พ.ศ.2542-2551)” และของ เรวดี กระโหมวงศ์ และคณะ (2558) เรื่อง “การกระจายอำนาจทางการศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเขตพื้นที่ภาคใต้”

ในรายงานของสำนักเลขาธิการสภาการศึกษา (2552) ได้กล่าวถึงผลการดำเนินงาน ปัญหาการดำเนินงาน ประเด็นเร่งด่วนที่ควรดำเนินการไว้ดังต่อไปนี้

ผลการดำเนินงาน

1. ปัจจุบัน (พ.ศ.2551) มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร้อยละ 4.3 (336 แห่ง) ที่จัดการศึกษา โดยมีสถานศึกษาขั้นพื้นฐานในสังกัดรวม 1,481 แห่ง มีนักเรียนประมาณร้อยละ 6.3 ของนักเรียนทั้งประเทศ

2. คุณภาพสถานศึกษาสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผลการประเมินของ สมศ. รอบแรก (พ.ศ.2544-2548) พบว่าสถานศึกษาสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีคุณภาพระดับดี สูงกว่าในภาพรวมทั้งประเทศ และสูงกว่าสถานศึกษาในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานในเกือบทุกมาตรฐาน

3. มีการประเมินความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และถ่ายโอนสถานศึกษาสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว (ในปี 2551) 381 แห่ง

ปัญหาการดำเนินงาน

1. การถ่ายโอนสถานศึกษาให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีปัญหาในเรื่องการถ่ายโอนบุคลากรซึ่งมีขั้นตอนมากและล่าช้า แนวนโยบายการถ่ายโอนไม่ชัดเจน บุคลากรทางการศึกษาขาดความรู้ความเข้าใจเรื่องการถ่ายโอน ขาดการเตรียมความพร้อมให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อมมีความยุ่งยากและซับซ้อน รวมทั้งขาดการประชาสัมพันธ์

2. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่รับถ่ายโอน ส่วนหนึ่งยังขาดบุคลากรที่มีความรู้ความเข้าใจและประสบการณ์ด้านการศึกษา การสรรหาบุคลากรมีการใช้ระบบอุปถัมภ์และการแทรกแซงทางการเมือง ขาดความคล่องตัวในการบริหารงบประมาณ รวมทั้งไม่มีหน่วยงานที่กำหนดนโยบายและกำกับดูแลการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับจังหวัด

ประเด็นที่ควรเร่งดำเนินการ

1. สร้างความตระหนักและเตรียมความพร้อมให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารจัดการศึกษา เพื่อให้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดการศึกษาเพิ่มมากขึ้นตามความพร้อม ความเหมาะสมและความต้องการภายในท้องถิ่น

2. ปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย กฎ ระเบียบที่เป็นอุปสรรคต่อการบริหารจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

3. สร้างเครือข่ายความร่วมมือในการจัดการศึกษาระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับหน่วยงานอื่น

4. กระทรวงศึกษาธิการควรให้ความสำคัญกับการทำหน้าที่ในการประสานและส่งเสริมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สามารถจัดการศึกษาสอดคล้องกับนโยบายและได้มาตรฐานการศึกษา รวมทั้งการเสนอแนะการจัดการงบประมาณอุดหนุนการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามมาตรา 42 โดยกระทรวงศึกษาธิการควรลดบทบาทในการปฏิบัติ เน้นการกำกับนโยบายให้มากขึ้น และเปิดโอกาสให้ภาคประชาชนเข้าร่วมจัดการศึกษามากขึ้น เพื่อพัฒนาคุณภาพและมาตรฐานการศึกษาของชาติให้ทัดเทียมสากล

5. สนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกำหนดให้มี “คณะกรรมการการศึกษา” ซึ่งประกอบด้วยคนดีมีความรู้และเสียสละที่จะพัฒนาการศึกษาให้คนในท้องถิ่น โดยให้มีอำนาจในการบริหารและการตัดสินใจ เพื่อให้การจัดการศึกษาเป็นอำนาจของประชาชนอย่างแท้จริง

ความเห็นของคณะผู้สังเคราะห์จากรายงานดังกล่าวเห็นได้ว่า การมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังมีไม่มาก ส่วนใหญ่จะจัดการศึกษาปฐมวัยหรือศูนย์เด็กเล็กเป็นหลัก ส่วนระดับประถมถึงมัธยมศึกษายังมีไม่มาก โดยงานของ เรวดี และคณะ พบว่าใน 5 จังหวัดภาคใต้ ประกอบด้วย นครศรีธรรมราช ตรัง พัทลุง สงขลา และสตูล มีโรงเรียนสังกัด อปท. เพียง 12 โรง สังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด 9 โรง เทศบาลตำบล 1 โรง และองค์การบริหารส่วนตำบลเพียง 2 โรง เหตุที่มีจำนวนโรงเรียนในความดูแลน้อย อปท. มักจะอ้างว่ามีงบประมาณจำกัด อีกทั้งมีบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถทางด้านการศึกษามีจำนวนจำกัด แต่ในทางตรงกันข้าม การที่มีโรงเรียนอยู่ในความรับผิดชอบน้อยทำให้งบประมาณของโรงเรียนในสังกัด อปท. มีมากกว่าของโรงเรียนในสังกัดคณะกรรมการศึกษาขั้นพื้นฐาน (สพฐ.) ทำให้ อปท. สามารถดูแลโรงเรียนในสังกัดได้ดีกว่า อีกทั้งยังมีความคล่องตัวในการอนุมัติได้ง่ายกว่าเพราะสายการบังคับบัญชาสั้นกว่าของ สพฐ. มาก ทำให้สามารถจัดบริการรับส่งนักเรียน จัดจ้างครูที่ขาดแคลนและครูอัตราจ้างได้ง่ายกว่า อปท. ส่วนใหญ่จะไม่มีปัญหาในการอนุมัติให้ครูเข้ารับการฝึกอบรมเพื่อเพิ่มพูนความรู้และประสบการณ์ และสามารถเลือกส่งครูไปรับการฝึกอบรมได้ตามความต้องการของโรงเรียนมากกว่า ลักษณะดังกล่าวช่วยให้โรงเรียนของ อปท. ได้รับความนิยมนอกจากผู้ปกครองมากกว่าโรงเรียนภายใต้ สพฐ.

สำหรับประเด็นที่สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา (2552) เสนอแนะให้เร่งดำเนินการตั้งแต่ในรายงานที่เผยแพร่ในปี 2552 ดังกล่าวในข้อ 1-4 ที่กระทรวงศึกษาธิการควรมีส่วนร่วมในการที่จะทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่มจำนวนโรงเรียนในความดูแลให้มากขึ้น การตอบรับจากกระทรวงศึกษาธิการในเรื่องนี้ดูเหมือนจะมีน้อยมาก เพราะจำนวนสถานศึกษาที่ควรจะถ่ายโอนมาให้ อปท. ดูแลเกือบไม่มีการเปลี่ยนแปลงเพิ่มขึ้นจากปี 2552 มากนัก ปัญหาส่วนหนึ่งเกิดจากการที่

กระทรวงศึกษาธิการแทนที่จะสนับสนุนให้มีการถ่ายโอนพร้อมกับเงินอุดหนุน กลับเน้นกฎระเบียบว่า อปท. ในระดับต่างๆ จะโอนโรงเรียนขนาดใหญ่ได้บ้าง อีกส่วนหนึ่งเป็นเพราะว่าครูส่วนใหญ่ถ้าไม่จำเป็นเนื่องจากโรงเรียนจะถูกยุบ จะไม่ยอมโอนย้ายจากการเป็นข้าราชการครูสังกัดกระทรวงศึกษาธิการมาเป็นข้าราชการส่วนท้องถิ่นสังกัด อปท. เนื่องจากเชื่อในศักดิ์ศรีความเป็นข้าราชการที่ต่างกัน โดยเฉพาะเมื่อข้าราชการครูได้รับการปรับเงินเดือนต่อเนื่องกัน 5 ครั้ง ตั้งแต่ พ.ศ.2549-2557 ทำให้ครูมีอัตราเงินเดือนสูง โดยเฉพาะอย่างยิ่งครูที่มีอายุการทำงานมากกว่า 20 ปีขึ้นไป เพราะทุกครั้งของการปรับเงินเดือน ผู้ที่ได้รับเงินเดือนที่สูงอยู่แล้วจะยังได้รับการปรับในอัตราที่เพิ่มขึ้น นอกจากนั้นครูที่เคยสังกัด สพฐ. ยังเกรงการแทรกแซงโดยการเมืองท้องถิ่นซึ่งก็ปรากฏทั้งในรายงานของสำนักเลขาธิการสภาการศึกษา (2552) และในงานของเรวดีและคณะ (2558) อีกทั้งไม่เชื่อในความรู้ความสามารถของนักการเมืองและข้าราชการส่วนท้องถิ่น เนื่องจากบุคลากรครูมักจะเป็นผู้ที่มีความรู้ความสามารถโดยเฉลี่ยสูงกว่า

ประเด็นที่ยังคงเป็นปัญหาร่วมกันของโรงเรียนสังกัด อปท. และ สพฐ. ในกรณีที่จะมีการกระจายอำนาจไปยังสถานศึกษาเพื่อลดปัญหาการแทรกแซงจากการเมืองท้องถิ่นก็คือ ความไม่เข้มแข็งของกรรมการสถานศึกษา ภายใต้อ่อนด้อยดังกล่าวครูย่อมมีความเกรงว่าถ้าสถานศึกษาเป็นนิติบุคคล ผู้อำนวยการโรงเรียนจะเป็นเผด็จการเสียเองเนื่องจากไม่มีใครสามารถอำนาจได้

ส่วนข้อได้เปรียบของโรงเรียนภายใต้ อปท. เหนือโรงเรียนภายใต้ สพฐ. ก็คือการจัดการกับปัญหาและอุปสรรคทำได้ง่ายและรวดเร็วกว่า เนื่องจากมีสายบังคับบัญชาที่สั้นกว่านั่นเอง ดังนั้นการที่โรงเรียนสังกัด อปท. ควรจะมีฐานะเป็นนิติบุคคลหรือไม่จึงมิใช่ประเด็นเร่งด่วน แต่การสร้างความเข้มแข็งให้กับกรรมการสถานศึกษาเป็นปัญหาสำคัญ เพราะเป็นปัญหาร่วมของสถาบันการศึกษาที่สังกัด สพฐ. และ อปท.

อย่างไรก็ตาม จากการถามความเห็นของผู้ที่เกี่ยวข้องในงานของ เรวดี และคณะ (2558) ได้ชี้ให้เห็นว่า ในที่สุดการถ่ายโอนโรงเรียนจะเกิดขึ้นหรือไม่มิได้อยู่ที่ความพร้อมของ อปท. และความสมัครใจของครูในโรงเรียนสังกัด สพฐ. เท่านั้น แต่ผู้ที่มีอำนาจในการตัดสินใจอย่างแท้จริงคือประชาชนในท้องถิ่น ถ้าหากประชาชนในท้องถิ่นมีความเข้มแข็งและเห็นว่าการจัดการศึกษาโดย อปท. จะเป็นประโยชน์แก่บุตรหลานของตนอย่างแท้จริงก็จะผลักดันให้ อปท. โอนโรงเรียนดังกล่าวในสังกัด สพฐ. มาขึ้นกับ อปท. ถึงแม้ครูในโรงเรียนจะไม่สมัครใจก็ตาม เนื่องจากครูเหล่านั้นสามารถขอย้ายออกไปประจำที่อื่นได้ แต่การที่ประชาชนจะเข้มแข็งถึงกับเรียกร้อง อปท. ให้ดำเนินการถ่ายโอนโรงเรียนจากสังกัด สพฐ. มาอยู่กับ อปท. จะต้องทำให้ประชาชนในพื้นที่เห็นว่าโรงเรียนมีบุคลากรครู อาคารเรียนและอุปกรณ์การเรียนการสอนดีขึ้นกว่าเดิม อปท. เองก็ต้องมีนโยบายที่จะหันมาทุ่มเทให้กับการจัดการศึกษามากขึ้น ขณะที่ประชาชนจะต้องมีความเข้มแข็งมากกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ซึ่งส่วนใหญ่ก็คงไม่เป็นเช่นนั้น

โดยสรุปก็คือ ถึงแม้ในรายงานของสำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา (2552) เรียกร้องให้กระทรวงศึกษาเร่งดำเนินการส่งเสริมและสนับสนุนในการที่จะให้มีการโอนโรงเรียนในสังกัด สพฐ. มาอยู่กับ อปท. มากขึ้น แต่ภายในกระทรวงศึกษาธิการเอง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง สพฐ.เองก็มิได้แสดงให้เห็นว่าต้องการจะดำเนินการเช่นนั้น หากแต่ยังคงมีวัตถุประสงค์ที่จะเก็บรักษาหน่วยงานทั้งหมดของตนเอาไว้ สามารถยืนยันได้จากท่าทีของ สพฐ. เองจากกรณีที่ผ่านมา ขณะที่ อปท. เองก็มักจะอ้างความไม่พร้อมทางด้านทรัพยากรและที่สำคัญที่สุดก็คือ ประชาชนในพื้นที่ที่ไม่เข้มแข็งพอที่จะผลักดันให้มีการถ่ายโอนโรงเรียนจาก สพฐ. มาสู่อปท. ให้มากขึ้น แนวทางที่ควรจะเกิดขึ้นถ้าหากกระทรวงศึกษาธิการต้องการจะยึดเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 เป็นหลัก กระทรวงศึกษาธิการเองจะต้องเป็นฝ่ายริเริ่มทำตามข้อเสนอของสำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา (2552) ที่เสนอไว้ตั้งแต่ปี 2552 ดังได้กล่าวมาแล้ว

5.5.3 การมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาของเอกชน

การจัดการศึกษาของเอกชนตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ มีความเห็นว่าการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาของเอกชนนั้นคือ การแบ่งเบาภาระในการจัดการศึกษาของภาครัฐ ดังนั้นรัฐไม่ว่าจะเป็นภาคราชการในส่วนกลางหรือท้องถิ่นจะต้องไม่จัดการศึกษาแข่งขันจนภาคเอกชนไม่สามารถดำเนินการได้ เพราะในที่สุดภาระทั้งหมดจะตกอยู่กับรัฐบาลเอง ดังนั้นในมาตรา 45 วรรค 2 จึงกำหนดให้ “การกำหนดนโยบายและแผนการจัดการศึกษาของรัฐของเขตพื้นที่การศึกษาหรือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้คำนึงถึงผลกระทบต่อการจัดการศึกษาของเอกชน...” และมาตรา 46 ได้กำหนดให้ “รัฐต้องให้การสนับสนุนด้านเงินอุดหนุน การลดหย่อนหรือการยกเว้นภาษี และสิทธิประโยชน์อย่างอื่นที่เป็นประโยชน์ในทางศึกษาแก่สถานศึกษาเอกชนตามความเหมาะสม รวมทั้งส่งเสริมและสนับสนุนด้านวิชาการให้สถานศึกษาเอกชนมีมาตรฐานและสามารถพึ่งตนเองได้” ในรายงานของสำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา (2551) ได้รายงานว่าสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาดำเนินการส่งเสริม สนับสนุน พัฒนาการจัดการศึกษาของโรงเรียนเอกชนในเรื่องการส่งเสริมการพัฒนานุเคราะห์ในด้านต่างๆ (การอบรม สัมมนา ศึกษาดูงาน) มากที่สุด รองลงมาคือส่งเสริมกิจกรรมด้านวิชาการและงบประมาณ ในขณะที่รายงานของสำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา (2552) รายงานผลการดำเนินงานการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาของเอกชนชี้ให้เห็นว่า

1) การมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาของเอกชนยังไม่มีขยายตัวเท่าที่ควร โดยที่ “สถิติการศึกษาของประเทศไทยปีการศึกษา 2549” และ “สถิติการศึกษาของประเทศไทยปีการศึกษา 2550” โดยสำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา (2549 และ 2550) มีเพียงร้อยละ 17.4 และ 17.8 ตามลำดับ ขณะที่ “แผนยุทธศาสตร์ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของเอกชนในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน” โดยสำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา (2550) เช่นกัน ประเมินการไว้คือร้อยละ 20 และ 22 ตามลำดับ สะท้อนว่าการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของภาคเอกชนในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานยังไม่ถึงเป้าหมาย

ขณะที่สำหรับอุดมศึกษา สัดส่วนของผู้เรียนภาคเอกชนเพียงร้อยละ 17 และ 17.1 ในปี 2549 และ 2550 ตามลำดับ ขณะที่เป้าหมายใน 2 ปี ดังกล่าวคือ ร้อยละ 20 และ 22 เท่ากับเป้าหมายของการศึกษาระดับขั้นพื้นฐาน

2) คุณภาพสถานศึกษาเอกชนขั้นพื้นฐานจากการประเมินคุณภาพขั้นพื้นฐานจากการประเมินคุณภาพภายนอกของสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (สมศ.) รอบแรก (พ.ศ.2544-2548) พบว่ามีคุณภาพระดับดี มีสัดส่วนสูงกว่าในภาพรวมของประเทศในทุกมาตรฐาน สำหรับระดับอุดมศึกษาพบว่าใน 8 มาตรฐาน สถาบันอุดมศึกษาของรัฐและเอกชนมีมาตรฐานระดับเดียวกัน 7 มาตรฐาน คือ คุณภาพบัณฑิต สนับสนุนการเรียนรู้ การเรียนรู้ บริการทางวิชาการ การบำรุงศิลปะและวัฒนธรรม บริการจัดการ และประกันคุณภาพภายใน ส่วนงานวิจัยและสร้างสรรค์ของสถาบันอุดมศึกษาเอกชนอยู่ในระดับที่ต้องปรับปรุง ขณะที่ของสถาบันศึกษาของรัฐอยู่ในระดับดี

ทั้งหมดนี้สะท้อนว่าการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานของสถาบันศึกษาเอกชน ซึ่งเน้นการวัดสัมฤทธิ์ผลทางการเรียนดีกว่าค่าเฉลี่ยของประเทศ ซึ่งส่วนใหญ่ก็คือ สถานศึกษาของรัฐ และนี่คือสาเหตุที่สถาบันการศึกษาขั้นพื้นฐานของเอกชนสามารถแข่งขันสู้กับภาครัฐได้ ทั้งที่มีการเก็บค่าเล่าเรียนสูงกว่า แต่ในระดับอุดมศึกษานั้นสะท้อนว่า สถาบันการศึกษาของเอกชนเน้นการสอนเป็นหลักมากกว่าการทำวิจัย เพื่อลดต้นทุนในการจัดการศึกษา ผลจึงออกมาดังที่ได้กล่าวไปแล้ว

ส่วนปัญหาในการดำเนินการ สำนักเลขาธิการสภาการศึกษา (2552) พบว่า

1) นโยบายขยายโอกาสทางการศึกษาของรัฐมีผลกระทบต่อการรับนักเรียน/นักศึกษาของสถานศึกษาเอกชน

2) พระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ.2551 มีผลกระทบต่อสิทธิประโยชน์ของลูกจ้างในโรงเรียนเอกชนในการประกันสังคม และส่งผลกระทบต่อสิทธิหรือสิทธิครอบครองที่ดิน ซึ่งผู้รับใบอนุญาตบางโรงไม่พร้อมดำเนินการในระยะเวลาที่กำหนด

ประเด็นเร่งด่วนที่ควรดำเนินการที่เสนอโดยสำนักเลขาธิการสภาการศึกษา (2552) มี 2 ประเด็น คือ

1) ควรปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย กฎระเบียบที่เป็นอุปสรรคต่อการจัดการศึกษาเอกชน

2) ให้เขตพื้นที่การศึกษาร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและสถานศึกษาเอกชนวางแผนและกำหนดเป้าหมายผู้เรียนในแต่ละสังกัดให้ชัดเจนโดยคำนึงถึงผลกระทบต่อการจัดการศึกษาเอกชน ในประเด็นหลังนี้เป็นเจตนารมณ์ส่วนหนึ่งของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 ซึ่งถ้าหากเป็นการขยายตัวของการรับผู้เรียนเพิ่มขึ้นของโรงเรียนเอกชนในเมืองก็น่าจะเป็นสิ่งที่ดี เพราะโรงเรียนเอกชนมีผลการประเมินค่อนข้างดีอีกทั้งฐานะผู้ปกครองในเมืองน่าจะดีพอที่จะจ่ายค่าเล่าเรียนที่สูงกว่าได้ เป็นการสร้างความเป็นธรรมในรูปแบบหนึ่ง พร้อมทั้งแบ่งเบาภาระในการจัดการศึกษาของภาครัฐ แต่ถ้าหากเป็นกรณีที่ผู้ปกครองของผู้เรียนมีฐานะยากจน แนวทางนี้อาจจะสร้างปัญหาและภาระให้แก่ผู้ปกครองได้

5.5.4 การมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาของครอบครัว

สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา (2552) รายงานผลการดำเนินงานดังต่อไปนี้

1) มีการประกาศใช้กฎกระทรวงตามมาตรา 12 ของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ แล้ว 3 ฉบับ ประกอบด้วยกฎกระทรวงว่าด้วยสิทธิในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน โดยครอบครัว สถานประกอบการและสถาบันพระพุทธศาสนา

2) สถานประกอบการและสถาบันต่างๆ จัดการศึกษาเพิ่มขึ้น มีการจดทะเบียนในเขตพื้นที่ การศึกษา 36 เขต มีครอบครัวจัดการศึกษา 88 ครอบครัว ผู้เรียน 103 คน มีสถานประกอบการจัดศูนย์ การเรียน 30 ศูนย์ ผู้เรียน 1,639 คน (ข้อมูลจากสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน 19 พฤศจิกายน 2551)

ปัญหาในการดำเนินงาน สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา (2552) รายงานว่า

- 1) การอนุมัติแผนการจัดการศึกษาของครอบครัวยังยึดติดรูปแบบการศึกษาในระบบ
- 2) การอนุมัติแผนการศึกษาในระดับ ปวช. เจ้าหน้าที่ยังไม่มี ความมั่นใจ เนื่องจากไม่มี ประสบการณ์เรื่องนี้มาก่อนและเจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติยังมีการรับรู้ค่อนข้างน้อย

ส่วนประเด็นที่ควรเร่งดำเนินการ สำนักเลขาธิการสภาการศึกษา (2552) เสนอว่า

1) เร่งประกาศใช้กฎกระทรวงว่าด้วยสิทธิในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานขององค์กรชุมชน องค์กรเอกชน บุคคล องค์กรวิชาชีพ เพื่อเปิดโอกาสให้ทุกภาคส่วนของสังคมมีสิทธิในการ จัด การศึกษา

2) เร่งสร้างความเข้าใจแก่เจ้าหน้าที่เกี่ยวกับกฎกระทรวงและแนวปฏิบัติในการส่งเสริมการจัด ศูนย์การเรียน

3) ปรับเปลี่ยนกระบวนทัศน์ การทำงานของผู้ที่เกี่ยวข้อง ให้มุ่งเน้นการส่งเสริมมากกว่า ควบคุม ตลอดจนผ่อนคลายระเบียบต่างๆ เพื่อให้การจัดศูนย์การเรียนมีความหลากหลายและ สอดคล้องกับความต้องการมากขึ้น

5.5.5 การกระจายอำนาจในการจัดทำหลักสูตร

ถึงแม้กระทรวงศึกษาธิการจะมีนโยบายตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ ที่จะกระจาย อำนาจในการจัดการศึกษา แต่ยังควบคุมอำนาจการจัดทำหลักสูตร และถึงแม้จะยอมให้สถานศึกษาใน ท้องถิ่นจัดทำหลักสูตรสำหรับท้องถิ่น แต่หลักสูตรดังกล่าวยังต้องไปเสริมหลักสูตรแกนกลาง อีกทั้ง ในทางปฏิบัติ โรงเรียนในท้องถิ่นเองมีความรู้ความสามารถในการจัดทำหลักสูตรของตนเองค่อนข้าง จะจำกัด ดังนั้นการกระจายอำนาจในการจัดการศึกษาที่แท้จริงจะต้องมีการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นมี ส่วนร่วมในการจัดการหลักสูตรที่สอดคล้องกับชีวิตตามต้องการและการพัฒนาในท้องถิ่นด้วย ซึ่งการ จัดการหลักสูตรในลักษณะดังกล่าวจะสอดคล้องกับปรัชญาการจัดการศึกษาตามแนวทางปฏิรูปนิยม

(Reconstructionism) ด้วย ในประเด็นดังกล่าวงานวิจัยของ วราพร ศรีสุพรรณ (2557) ได้พยายามให้คำตอบในเชิงทฤษฎีและเป็นรูปธรรมในระดับหนึ่ง โดยมีกรอบคิดดังต่อไปนี้

ประการที่ 1 คือ การส่งเสริมการศึกษาตามอัธยาศัยกับทุกกลุ่มวัย โดยส่งเสริมให้เกิดพื้นที่การเรียนรู้ทั้งการเรียนรู้ด้วยตนเอง การเรียนรู้ร่วมกันในกลุ่ม และการเรียนรู้ร่วมกันในชุมชน รวมทั้งเปิดโอกาสให้ประชาชนจัดตั้งตนเองหรือกลุ่มของตนเองขึ้นเป็นแหล่งเรียนรู้ ส่วนในระบบโรงเรียนนั้น ครูควรมีบทบาทส่งเสริมการเรียนรู้ตามอัธยาศัยของเด็ก ซึ่งจะเอื้อให้เด็กเกิดการเรียนรู้กับแหล่งเรียนรู้ที่หลากหลาย และเป็นการพัฒนาให้ผู้เรียนเกิดการเรียนรู้ตลอดชีวิต ในการนี้ครูต้องตระหนักว่าเวลาของผู้เรียน คือเวลาของการเรียนรู้ทั้งสิ้น ครูจึงต้องไม่เน้นการเรียนรู้ของผู้เรียนเฉพาะในห้องเรียนหรือในโรงเรียนเท่านั้น การจัดการศึกษาตามอัธยาศัยให้เด็กนั้น ครูอาจจัดหลักสูตรให้กับผู้เรียนเป็นรายบุคคล/กลุ่มก็ได้

ประการที่ 2 การทำให้โรงเรียนเป็นส่วนหนึ่งของชุมชน หมายถึง การที่โรงเรียนมุ่งตอบโจทย์ของชุมชน โดยจัดโอกาสให้ผู้เรียนเรียนรู้ปัญหาหรือประเด็นของท้องถิ่นและเชื่อมตนเองกับการพัฒนาท้องถิ่นได้ และฝึกหัดให้เด็กทำงานร่วมกับสังคมควบคู่กับการใช้เหตุผลทางจริยธรรม โดยครูต้องฝึกหัดตั้งคำถามในประเด็นทางจริยธรรม และช่วยกันแสวงหาคำตอบนั้นร่วมกับสังคม นอกจากนี้สถานศึกษาอาจทำหน้าที่สร้างพื้นที่สาธารณะเพื่อให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในแต่ละประเด็นปัญหามาแสวงหาทางออกร่วมกัน ซึ่งจะกระตุ้นให้เกิดกระบวนการสร้างความรู้ของชุมชนให้กลายเป็นบทเรียนสำหรับนักเรียน บทบาทของสถานศึกษาจะขยายไปเป็นการทำหน้าที่เชื่อมโยงส่วนย่อย ๆ ต่าง ๆ ในชุมชน เพื่อให้เกิดการประสานสัมพันธ์กัน ซึ่งจะเป็กลไกของการเรียกเร้าตัวเอง (ของปัจเจกหรือกลุ่มย่อย ๆ) ให้มีจิตสำนึกร่วมในระดับชุมชนท้องถิ่น (ซึ่งเหนือกว่าจิตสำนึกในกลุ่มย่อย ๆ) และเป็นการพัฒนาจิตสำนึกด้านการรับผิดชอบต่อท้องถิ่นด้วย

ประการที่ 3 การจัดตั้งองค์กรแบบเครือข่ายพหุภาคีพัฒนาการศึกษาเพื่อชุมชนท้องถิ่นในระดับตำบล อำเภอ และลุ่มน้ำ เพื่อให้เกิดการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในเรื่องต่อไปนี้ (1) การจัดทำแผนส่งเสริมการศึกษาตามอัธยาศัยกับประชากรนอกโรงเรียน (2) การกำหนดสาระการเรียนรู้ท้องถิ่น (3) การพัฒนาระบบและกลไกสนับสนุนการจัดการเรียนรู้สาระการเรียนรู้ท้องถิ่นสำหรับสถานศึกษา และ (4) การส่งเสริมกิจกรรมบำเพ็ญสาธารณประโยชน์ของนักเรียน ทั้งนี้ พหุภาคีพัฒนาการศึกษาเพื่อชุมชนท้องถิ่นนั้น ควรครอบคลุมถึงผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้นำภาคประชาชนที่ได้รับการส่งเสริมจากส่วนราชการต่าง ๆ ผู้ประกอบการภาควิสาหกิจและเอกชน พระสงฆ์ และผู้นำเยาวชนนอกโรงเรียน รวมทั้งผู้ปฏิบัติหน้าที่ในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติในท้องถิ่น (ทั้งระดับตำบล อำเภอ และลุ่มน้ำ)

ประการที่ 4 คือ ส่งเสริมให้พหุภาคีพัฒนาการศึกษาที่เกิดขึ้นใหม่ ตลอดจนบุคลากรในระบบการศึกษา ตระหนักถึงการเปลี่ยนแปลงของสังคมและแนวคิดของประชาธิปไตยแบบถึงรากถึงโคน

รวมทั้งให้ความสำคัญกับการสร้างพื้นที่สาธารณะในโลกแห่งชีวิต (ชีวิตปกติ/ส่วนตัว/สามัญชน ไม่ใช่แบบทางการ/ราชการ) เพื่อให้เป็นพื้นที่แห่งการเรียนรู้ร่วมกันในการพัฒนาตน ชุมชน และสังคม

ประการที่ 5 พัฒนาการอุดมศึกษาให้เชื่อมโยงกับระบบฝึกงาน (คล้ายกับระบบฝึกงานแบบกิลด์) ระบบการฝึกงานนี้จะเป็นการเชื่อมโยงปัจเจกบุคคลเข้าสู่ระบบการผลิตในท้องถิ่น กับผู้คนและวิถีวัฒนธรรมท้องถิ่น รวมทั้งยังนำไปสู่การพัฒนาจริตประเพณีของการทำงานแบบเครือข่ายอีกด้วย

แนวทางที่จะดำเนินการปรับเปลี่ยนจากอิทธิพลที่ครอบงำโดยแนวคิดพัฒนาการนิยมไปสู่แนวคิดปฏิรูปนิยมหรือบูรณาการนิยม ในทางปฏิบัติก็คือการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาในความหมายที่แท้จริงซึ่งมิได้หมายความว่าให้การกระจายอำนาจการจัดการศึกษาในรูปแบบที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน คือการกระจายอำนาจการบริหารจัดการศึกษาจากส่วนกลางไปสู่ท้องถิ่น หรือการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาจากส่วนกลางไปสู่โรงเรียน โดยให้โรงเรียนมีลักษณะเป็นนิติบุคคล เช่นเดียวกับการจัดการศึกษาของโรงเรียนในภาคเอกชน หากแต่เป็นการกระจายอำนาจในการจัดการหลักสูตรการศึกษาให้ไปสู่ชุมชนท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการจัดการอย่างน้อยในบางส่วนที่มีได้เป็นหลักสูตรแกนกลาง ให้กับท้องถิ่นร่วมกับโรงเรียนในรูปของพหุภาคี หรือภาคีที่มีอยู่อย่างหลากหลายในท้องถิ่นเป็นผู้ร่วมกันจัด เพื่อให้อย่างน้อยหลักสูตรส่วนหนึ่งของการศึกษาในระบบโรงเรียนตอบสนองความต้องการของท้องถิ่นอย่างแท้จริง

เหตุผลที่จำเป็นจะต้องมีการกระจายอำนาจในการจัดการหลักสูตรไปสู่ท้องถิ่นตามความหมายที่แท้จริงของปฏิรูปนิยมหรือบูรณาการนิยม ก็เพื่อปรับเปลี่ยนทิศทางการพัฒนาประเทศจากลัทธิทุนนิยมไปสู่ปฏิรูปนิยมหรือบูรณาการนิยม หรือในบริบทของประเทศไทยก็คือ **เศรษฐกิจพอเพียง** เพราะแนวคิดดังกล่าวให้ความสำคัญกับความต้องการในการพัฒนาท้องถิ่นเป็นสำคัญ เน้นการพัฒนาในบริบทที่เป็นการพัฒนาต่อยอดจากพื้นฐานทางสังคม เศรษฐกิจ วัฒนธรรม ตลอดจนทรัพยากรธรรมชาติและระบบนิเวศวิทยา ที่ท้องถิ่นมีอยู่เดิม โดยมีได้มีเป้าหมายอยู่ที่ความก้าวหน้าทางด้านวัตถุและเทคโนโลยีเป็นหลัก แต่เน้นการพัฒนาแบบบูรณาการที่มีลักษณะเป็นองค์รวม ใช้เทคโนโลยีที่เหมาะสมที่มีมิติของ**ประโยชน์สุข**หรือความสุขที่ได้จากการทำประโยชน์ให้แก่ผู้อื่นจนก่อให้เกิดความร่มเย็นเป็นสุข คือความสุขที่เกิดจากความเอื้อเฟื้อเผื่อแผ่และการมีน้ำใจต่อกัน เป็นการพัฒนาที่ไม่มีผลกระทบทางลบต่อสังคมและวัฒนธรรม ตลอดจนทรัพยากรธรรมชาติและระบบนิเวศ ซึ่งเป็นการพัฒนาที่ยั่งยืนโดยไม่เน้นอัตราความก้าวหน้าทางวัตถุและเทคโนโลยีเป็นสำคัญ อันเป็นเป้าหมายหลักในการพัฒนาตามแนวทางทุนนิยม ซึ่งมีผลที่ค่อนข้างจะชัดเจนว่านำไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืนและมีปัญหาเศรษฐกิจและสังคมเกิดขึ้นตามมาเป็นระยะ

เพื่อให้เกิดมีรูปธรรมที่เกิดจากการทดลองปฏิบัติจริง วราพร (2557) ได้เลือกเอาอำเภอพนมทวน จังหวัดกาญจนบุรี และอำเภอบางปลาม้า จังหวัดสุพรรณบุรี เป็นพื้นที่ปฏิบัติการวิจัยเพื่อพัฒนาการเลือกเอา “อำเภอ” เป็นหน่วยในการวิเคราะห์เนื่องจากอำเภอเป็นหน่วยราชการที่มีทั้งส่วนภูมิภาคและท้องถิ่นที่มีเครือข่ายปฏิบัติการกลุ่มต่างๆ รองรับ ที่สามารถจะสร้างเป็นพหุภาคีร่วมกับเขต

การศึกษาและโรงเรียน ตลอดจนเครือข่ายประชาสังคมกลุ่มต่าง ๆ ที่จะสามารถทำงานร่วมกันในลักษณะที่เป็นหุ้นส่วนได้ครบถ้วน อีกทั้งอำเภอยังเป็นพื้นที่ที่ไม่ใหญ่มากเท่ากับจังหวัดที่ทำให้การบริหารจัดการโครงการที่มีข้อจำกัดทั้งด้านการเงินและกำลังคนมีอุปสรรค ขณะเดียวกันก็ไม่เล็กเพียงตำบลที่ระบบราชการส่วนภูมิภาคสามารถมีส่วนร่วมได้อย่างจำกัด นักวิจัย (รศ.วราพร ศรีสุพรรณ) ได้แสดงให้เห็นว่า การสร้างหลักสูตรท้องถิ่นโดยพหุภาคีสามารถทำได้จริงและนำไปทดลองใช้สอนได้จริง ภายในระยะเวลาโครงการเบื้องต้น 12 เดือน และได้ขอขยายต่ออีก 3 เดือน เป็นระยะเวลา 15 เดือน แต่ยังคงมีความท้าทายดังนี้

1) พหุภาคีจะสามารถพัฒนาหลักสูตรท้องถิ่นดังกล่าวให้ดียิ่งขึ้นและสอดคล้องกับความต้องการของท้องถิ่นอย่างแท้จริงได้อย่างไร

2) เขตพื้นที่การศึกษาและพหุภาคีจะส่งเสริมสนับสนุนให้สถานศึกษาจัดทำหลักสูตรท้องถิ่น (ของสถานศึกษา) ในรูปแบบ “อำเภอศึกษา” ได้อย่างไร

3) พหุภาคีจะสามารถจัดตั้งตนเองเป็นองค์กรอิสระในรูปแบบสถาบันการเรียนรู้เพื่อท้องถิ่น และมีบทบาทร่วมกับเขตพื้นที่การศึกษาในการสนับสนุนสถานศึกษาอย่างต่อเนื่องได้อย่างไร

4) พหุภาคีและเขตพื้นที่การศึกษาฯ จะสามารถระดมทรัพยากรมาใช้ในการบริหารจัดการหลักสูตรท้องถิ่น และยกระดับแหล่งการเรียนรู้ รวมทั้งพัฒนาองค์กรของตน (สถาบันการเรียนรู้เพื่อท้องถิ่น) ให้เป็นชุมชนแห่งการเรียนรู้ได้อย่างไร

5) จะมีแนวทางขยายผลในเรื่อง การกระจายอำนาจทางการศึกษาในรูปแบบนี้ไปสู่พื้นที่อื่น ๆ อย่างต่อเนื่องจนกระทั่งครอบคลุมพื้นที่ในประเทศไทยทั้งหมดในที่สุดได้อย่างไร

อนึ่ง หากสามารถดำเนินการดังกล่าวนี้ได้ การศึกษาจะเป็นเรื่องของทุกภาคส่วนในสังคม เกิดเป็นชุมชนแห่งการเรียนรู้ที่ขยายตัวเชื่อมโยงกันทั้งอำเภอ สถานศึกษาจะขยายตัวจากรั้วโรงเรียนสู่ชุมชน เนื้อหาสาระการเรียนรู้จะเชื่อมโยงกับบริบทท้องถิ่น ปัญหาท้องถิ่น ปัญหาของคนส่วนน้อย ปัญหาของคนที่ไม่มียศ (ไม่มีอำนาจ) จะกลายเป็นประเด็นการเรียนรู้ที่คนในท้องถิ่นจะต้องแก้ไขร่วมกัน ขณะเดียวกันความผูกพันกับท้องถิ่นในมิติที่ขยายใหญ่ขึ้นเป็นอำเภอจะเหนียวแน่นมากขึ้น ส่งผลให้ท้องถิ่นมีพลังในการจัดการตนเองมากขึ้น และหากมหาวิทยาลัยร่วมมือกับสถาบันการเรียนรู้เพื่อท้องถิ่นในการวิจัยและพัฒนาแหล่งเรียนรู้ต่างๆ บนฐานคิดที่เปิดกว้างในด้านการเป็นเจ้าของเทคโนโลยี จะทำให้ชุมชนมีการพัฒนาได้อย่างรวดเร็ว

ควรนำประเด็นในเรื่องการกระจายอำนาจในการจัดทำหลักสูตรท้องถิ่นในความหมายที่ควรจะเป็นอย่างแท้จริงเข้ามาผนวกด้วยในส่วนนี้จะช่วยให้ภาพของการกระจายอำนาจมีความชัดเจนมากยิ่งขึ้น โดยไม่ติดอยู่เฉพาะการกระจายอำนาจในการบริหารจัดการเท่านั้น เพราะการกระจายอำนาจในการจัดการหลักสูตรจะเป็นแนวทางของการกระจายอำนาจในความหมายที่แท้จริงที่ยอมรับความหลากหลายของความต้องการและความจำเป็นของแต่ละท้องถิ่นเข้าไปเป็นส่วนหนึ่งที่จะต้องได้รับการพิจารณาอย่างจริงจังด้วย อย่างไรก็ตามอุปสรรคที่สำคัญในเรื่องนี้ถูกผูกติดกับสำนักงานเขตพื้นที่

การศึกษาซึ่งเป็นราชการส่วนภูมิภาคและยังไม่มีอิสระในการกำหนดนโยบายของตนเองได้อย่างแท้จริง ทำให้ถึงแม้จะมีการริเริ่มให้มีการกระจายอำนาจจัดการหลักสูตรในท้องถิ่น แต่ในที่สุดก็ไม่สามารถนำหลักสูตรท้องถิ่นที่พัฒนาได้เข้าไปอยู่ในหลักสูตรการศึกษาตามปกติของสถาบันการศึกษาได้ เพราะไม่มีระเบียบรองรับจากราชการส่วนกลางนั่นเอง

บทที่ 6

มาตรฐานและการประกันคุณภาพการศึกษา ครู คณาจารย์ และบุคลากรทางการศึกษา ทรัพยากรและการลงทุนทางการศึกษา เทคโนโลยีเพื่อการศึกษา

ในบทนี้จะสังเคราะห์หมวดต่างๆ ที่เหลืออีก 4 หมวดในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ 2542 ซึ่งประกอบด้วยมาตรฐานและการประเมินคุณภาพการศึกษา ครู คณาจารย์ และบุคลากรทางการศึกษา ทรัพยากรและการลงทุนทางการศึกษา และเทคโนโลยีเพื่อการศึกษา ส่วนการปฏิรูปการศึกษาและสถานการณ์ทางการศึกษาที่มีการเพิ่มขึ้นอีกสองประเด็นจะสังเคราะห์ในบทต่อไป

6.1 มาตรฐานและการประกันคุณภาพการศึกษา

งานวิจัยที่เกี่ยวข้องในหมวดนี้มีทั้งหมด 722 เรื่อง หรือประมาณร้อยละ 9.74 ของงานวิจัยทั้งหมด โดยมีงานวิจัยที่มีปริมาณมากในช่วง 2545-2549 รวม 213 เรื่อง และ 2550-2554 รวม 227 เรื่อง (โปรดดูภาคผนวก ก) โดยในช่วงปี 2545-2549 การศึกษาสภาพการดำเนินงานประกันคุณภาพ การพัฒนาแนวทางการประกันคุณภาพและสภาพปัญหาที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนการพัฒนาระบบสารสนเทศเพื่อการสนับสนุนการประกันคุณภาพ ส่วนในช่วงปี 2550-2554 จากการที่ปรากฏว่ามีโรงเรียนขนาดเล็กเพิ่มมากขึ้นและมีปัญหาในส่วนที่เกี่ยวกับการประกันคุณภาพ งานส่วนใหญ่จึงเน้นไปที่จุดนี้ และมีข้อเสนอแนวทางที่จะแก้ปัญหาการประกันคุณภาพของโรงเรียนขนาดเล็ก

ประเด็นที่เป็นปัญหาเกี่ยวกับการประกันคุณภาพก็คือ ตามเจตนารมณ์ของคณะกรรมการปฏิรูปและพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 ก็เพื่อเป็นการคุ้มครองผู้บริโภค กล่าวคือ ผู้ปกครองและผู้เรียนเพื่อเป็นหลักประกันว่าจะได้รับบริการการศึกษาจากภาครัฐที่มีคุณภาพอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม โดยเฉพาะอย่างยิ่งการศึกษาขั้นพื้นฐาน ดังนั้นจะต้องแน่ใจว่าบริการทางการศึกษาดังกล่าวมีคุณภาพเพียงพอ ก็จะต้องตรวจสอบคุณภาพของผู้บริหารการศึกษา คุณภาพของครู คุณภาพอาคารสถานที่ อุปกรณ์การเรียนการสอน ตลอดจนคุณภาพในการบริหารจัดการด้วย แต่ในขณะเดียวกันสิ่งที่สะท้อนคุณภาพส่วนหนึ่งจากการศึกษาก็คือ คุณภาพของผู้เรียนที่ได้ผ่านกระบวนการให้บริการทางการศึกษาดังกล่าว แต่ในการวัดคุณภาพของผู้เรียนมักจะวัดไม่ได้ครบถ้วนคือ “ดี มีความสุข เก่ง” มีทัศนคติที่ดีต่อการทำงาน ประกอบอาชีพ และสามารถเรียนรู้ได้อย่างต่อเนื่อง สิ่งที่มีมักจะใช้เป็นมาตรฐานในการวัดจะประกอบด้วย สัมฤทธิ์ผลทางการศึกษา หรือ “เก่ง” เป็นหลัก และถ้าผลออกมาว่าโรงเรียนไม่สามารถผลิตคน “เก่ง” ได้ในระดับที่น่าพอใจก็จะถูกประเมินว่าเป็นการให้บริการทางการศึกษาที่ไม่มีคุณภาพ ส่วนดัชนีอื่นๆ ที่ใช้วัดคุณภาพด้านอื่นๆ ไม่ว่าจะเป็นคุณภาพผู้บริหาร ครู และอาคารสถานที่ มักจะเป็นดัชนีเชิงปริมาณที่อาจจะสะท้อนคุณภาพได้บ้าง แต่อาจจะไม่ใช่คุณภาพที่สำคัญทั้งหมด เพราะคุณภาพที่สำคัญเป็นจำนวนมากไม่สามารถวัดเชิงปริมาณได้ เช่น เรื่องความสามารถในการบริหารจัดการ ตลอดจนความเอาใจใส่ในหน้าที่ รวมทั้งความสามารถในการบริหารทางวิชาการของผู้บริหาร คุณภาพของครูที่อยู่กับความตั้งใจในการปฏิบัติหน้าที่ การให้ความรัก

ความเอาใจใส่แก่ศิษย์ ความสามารถในการกระตุ้นให้ศิษย์ได้มีความคิดสร้างสรรค์ สิ่งเหล่านี้ไม่สามารถที่จะใช้การชี้วัดเชิงปริมาณที่สะท้อนคุณภาพดังกล่าวออกมาได้ง่าย ขณะเดียวกันเพื่อให้การประเมินอยู่บนหลักการของความน่าเชื่อถือ จะต้องประเมินบนพื้นฐานของหลักฐานจากเอกสารที่เป็นลายลักษณ์อักษร ดังนั้นความจำเป็นในการจัดทำหลักฐาน หรือในบางกรณีเพื่อ “สร้าง” หลักฐาน ก็เป็นปัญหาในตัวของมันเองที่จะต้องแบ่งเวลาจากการดูแลเอาใจใส่นักเรียนของครูมาจัด “สร้าง” หลักฐานทางเอกสาร ขณะเดียวกันถ้าผลการประเมินออกมาไม่ดี ซึ่งส่วนสำคัญเกิดจากผลการประเมินสัมฤทธิ์ผลทางการเรียนของผู้เรียน ทั้งผู้บริหารและครูต่างก็เกรงว่าจะมีมาตรการที่ไม่พึงประสงค์ตามมา เช่นถ้าเป็นโรงเรียนขนาดเล็กก็อาจจะถูกควมรวมหรือยุบโรงเรียน ซึ่งเท่ากับเป็นการลงโทษผู้เรียนและผู้ปกครอง หรือการลงโทษผู้บริหาร แทนที่จะเป็นการคุ้มครองผู้บริหารในความหมายที่ควรจะเป็น จึงเห็นว่าการประกันคุณภาพการศึกษากลับมีผลในทางตรงกันข้ามในความเป็นจริง และเนื่องจากการวัดสัมฤทธิ์ผลทางการศึกษากลายเป็นประเด็นสำคัญของการประกันคุณภาพการศึกษา ทำให้โรงเรียนหาทางออกที่ง่ายกว่าโดยการ “ตีว” หรือสอนพิเศษโดยการเตรียมตัวทำข้อสอบแก่นักเรียน และปรากฏที่เป็นข่าวหลายแห่งใช้วิธีให้ผู้เรียนส่งกระดาษเปล่าโดยครูจะเป็นผู้กรอกคำตอบให้แทน ประเด็นเหล่านี้ได้สร้างการบิดเบือนให้แก่เจตนารมณ์ในการกำหนดให้มีมาตรฐานและการประกันคุณภาพการศึกษา ซึ่งส่วนใหญ่จะไม่ปรากฏในงานวิจัย เนื่องจากไม่มีผู้ใดให้การสนับสนุนทางการเงินแก่นักวิจัยในการทำวิจัยที่ให้ผลทางลบกับการประกันคุณภาพการศึกษาดังกล่าว

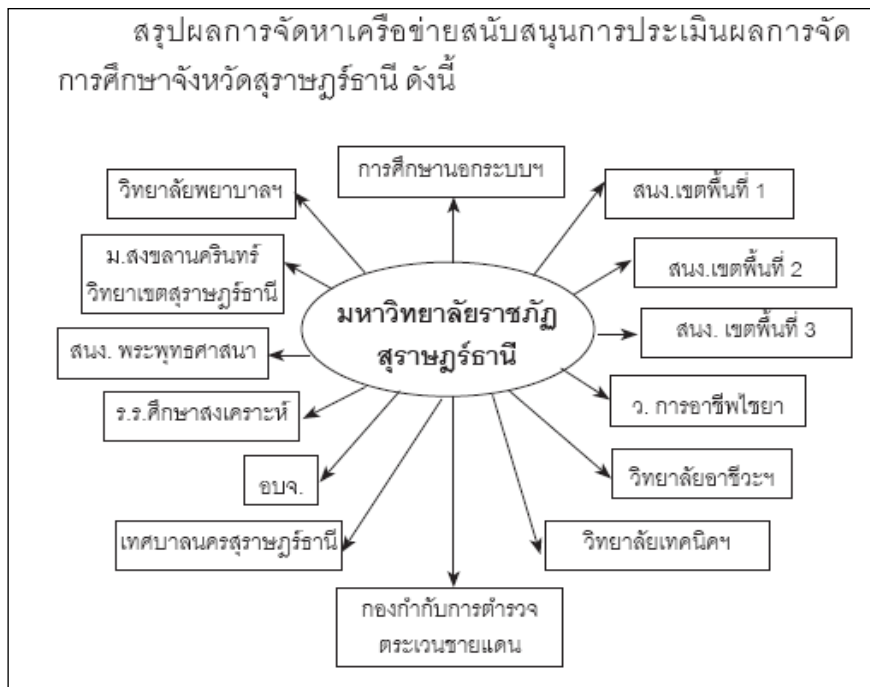
ที่กล่าวมาทั้งหมดเป็นการประเมินผลเพื่อการประกันคุณภาพการศึกษาในระดับสถาบันศึกษา ในปี 2551 คณะประเมินผลจัดการศึกษาของประเทศ (KPI Dictionary for Thai Education Evaluation) และ 2553 คณะทำงานจากมหาวิทยาลัยบูรพาได้ทบทวนและจัดทำนิยามตัวชี้วัดคุณภาพการจัดการศึกษาของประเทศ 4 ด้าน คือ (1) ความครอบคลุมทั่วถึงและเพียงพอ (Coverage and adequacy) (2) ความเสมอภาคและเป็นธรรม (Equality and equity) (3) คุณภาพการศึกษาในเชิงผลสัมฤทธิ์ (Quality) (ซึ่งวัดความ เก่ง ดี และ มีความสุข) (4) ประสิทธิภาพ ซึ่งทั้งหมดนี้เป็นการออกแบบมาเพื่อประเมินผลการจัดการศึกษาทั้งประเทศของประเทศไทย แต่จนถึงบัดนี้ก็ยังไม่มีผู้ใดนำเอาดัชนีดังกล่าวไปประเมินว่าประเทศไทยในภาพรวมประสบความสำเร็จในการจัดการศึกษามากน้อยเพียงใด

ภายหลังจากที่ได้มีการทำดัชนีชี้วัดผลการจัดการศึกษาในระดับประเทศในปี 2551 สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา (2553)¹ ได้พยายามที่จะประเมินผลสำเร็จของการจัดการศึกษาในระดับจังหวัด โดยทำเป็นเครือข่ายจังหวัดนาร่อง 6 จังหวัด ได้แก่ เชียงราย นครปฐม ขอนแก่น อุบลราชธานี สุราษฎร์ธานี และนครศรีธรรมราช ในงานสังเคราะห์นี้จะยกตัวอย่างของจังหวัดสุราษฎร์ธานี ซึ่งมี ดร.วรรณะ บรรจง

¹สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา. (2553). รายงานวิจัยและพัฒนาระบบฐานข้อมูลสำหรับการประเมินผลการจัดการศึกษาของประเทศไทย (ฉบับสรุป). กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา.

เป็นหัวหน้าคณะ (2553)² และมีทีมงานของมหาวิทยาลัยราชภัฏสุราษฎร์ธานีช่วยบริหารจัดการประเมินผล การจัดการศึกษาในภาพรวมของจังหวัด ภายใต้โครงการวิจัยที่มีชื่อว่า “การพัฒนาเครือข่ายและประเมินผล การจัดการศึกษาจังหวัดสุราษฎร์ธานี” โดยผู้แทนจากหน่วยงานอย่างน้อยหน่วยงานละหนึ่งคนหรือ สถานศึกษาโดยตรงมาร่วมทำการประเมินจำนวนทั้งสิ้น 14 คน ตามภาพข้างล่างนี้

แผนภาพที่ 6.1 เครือข่ายการประเมินผลการจัดการศึกษาในจังหวัดสุราษฎร์ธานี



ที่มา : รายงานการวิจัยเรื่อง การพัฒนาเครือข่ายและประเมินผลการจัดการศึกษาจังหวัดสุราษฎร์ธานี หน้า 31

โดยแบ่งตัวชี้วัดออกเป็น 5 กลุ่ม เช่นเดียวกับการชี้วัดระดับชาติ คือ ครอบคลุม ทัวถึงและเพียงพอ (Coverage and adequacy) ความเสมอภาคและความเป็นธรรม (Equality and equity) คุณภาพ การศึกษา (Quality) ประสิทธิภาพ (Efficiency) และประสิทธิผล (Effectiveness) โดยมีตัวชี้วัดย่อยทั้งหมด เพียง 10 ตัว ซึ่งมีผลการประเมินดังต่อไปนี้

²สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา. (2553). รายงานการวิจัยเรื่องการพัฒนาเครือข่ายและประเมินผลการจัดการศึกษา จังหวัดสุราษฎร์ธานี โครงการพัฒนาระบบการติดตามและประเมินผลการจัดการศึกษาของประเทศ: พัฒนาระบบเครือข่าย การประเมินผลการจัดการศึกษาระดับจังหวัด. กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษากระทรวงศึกษาธิการ.

กรอบตัวชี้วัดที่กำหนด	ผลการประเมิน
1. ครอบคลุม ทัวถึง และเพียงพอ (Coverage and adequacy)	
ตัวชี้วัดย่อยที่ 1 อัตราการเข้าเรียนระดับประถมศึกษาของประชากรกลุ่มวัยเรียน 6-11 ปี	ผลการประเมินอยู่ในระดับดีมาก 6 สังกัด มีเพียงสังกัดเดียวที่อยู่ในระดับปรับปรุง คือ สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา 2
2. ความเสมอภาคและความเป็นธรรม (Equality and equity)	
ตัวชี้วัดย่อยที่ 2 อัตราผู้สอนต่อผู้เรียนระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน	ด้วยข้อจำกัดของข้อมูลที่ไม่สามารถจำแนกจำนวนครูผู้สอนเป็นรายกลุ่มสาระการเรียนรู้ได้ จึงไม่สามารถวิเคราะห์ และประเมินผลตามแนวทางที่อ้างอิงในกรอบการประเมินครั้งนี้ได้
3. คุณภาพการศึกษา (Quality)	
ตัวชี้วัดย่อยที่ 3 ร้อยละของผู้เรียนระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน (ป.3,ป.6, ม.3 และม.6) ที่มีการทดสอบมาตรฐานระดับชาติอยู่ในระดับดีขึ้นไป จำแนกตามกลุ่มสาระการเรียนรู้หลัก	นำเสนอผลการทดสอบระดับชาติแยกตามระดับชั้นและสังกัด เพื่อให้เห็นว่า ผลสัมฤทธิ์ระดับดีมาก อยู่ที่ไหน คืออยู่ที่ไหน และที่ไหนควรปรับปรุง ซึ่งผลโดยภาพรวมคือ โรงเรียนสังกัดองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดการศึกษาในระดับประถมต้นได้ดี โดยมีผลสัมฤทธิ์ในระดับดี-ดีมากแต่ยังระดับสูงขึ้นเป็นประจักษ์ผลตามมรรคผลทุกสังกัดจะมีผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนระดับปรับปรุง-พอใช้
ตัวชี้วัดย่อยที่ 4 ร้อยละของผู้เรียนอาชีวศึกษาและอุดมศึกษาที่มีผลการเรียนสะสม (GPAX) ในระดับ 3 ขึ้นไปจำแนกตามประเภทวิชา / กลุ่มสาขาวิชา	ผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนในสาขาวิทยาศาสตร์สุขภาพอยู่ในระดับพอใช้ สาขามนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ และวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีอยู่ในระดับปรับปรุง
ตัวชี้วัดย่อยที่ 5 ร้อยละของผู้เรียนระดับอาชีวศึกษาและอุดมศึกษาที่ได้ฝึกงานในสถานประกอบการจำแนกตามประเภทวิชา/กลุ่มสาขาวิชา	อุดมศึกษา อยู่ในระดับดีมาก ส่วนในระดับอาชีวศึกษามี 3 สาขาวิชาอยู่ในระดับดีมาก คือ สาขาวิชาคหกรรม ศิลปกรรมและเกษตรกรรม สำหรับสาขาวิชาอุตสาหกรรมและพาณิชยกรรม อยู่ในระดับปรับปรุง
ประสิทธิภาพ (Efficiency)	

กรอบตัวชี้วัดที่กำหนด	ผลการประเมิน
ตัวชี้วัดย่อยที่ 6 อัตราการสำเร็จการศึกษา	การสำเร็จการศึกษาในระดับ ม.6 สพท.เขต 2 สำนักบริหารงานการศึกษาพิเศษ และเทศบาล อยู่ในระดับดีมาก ส่วน สพท.เขต 1 เขต 3 กศน. สำนักพระพุทธศาสนาและ อบจ. อยู่ในระดับปรับปรุง ตามลำดับ
ตัวชี้วัดย่อยที่ 7 ร้อยละของจำนวนสถานศึกษาที่ได้รับการรับรองมาตรฐานในภาพรวมของสถานศึกษา	พิจารณาจากร้อยละของการได้รับการรับรองพบว่า ทุกสังกัดควรปรับปรุงคุณภาพการศึกษาอย่างเร่งด่วน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการศึกษาปฐมวัยที่มีประมาณ 65% ที่ได้รับการรับรอง ยกเว้น โรงเรียนสังกัด อบจ. ที่มีได้รับการรับรองมาตรฐานทุกโรงเรียน (มี 3 แห่ง)
ประสิทธิผล (Effectiveness)	
ตัวชี้วัดย่อยที่ 8 อัตราการเรียนต่อมัธยมศึกษาตอนปลาย อาชีวศึกษาและอุดมศึกษา	โรงเรียนในสังกัดองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นระดับมัธยมต้น มีอัตราการเรียนต่อ ม.ปลายและระดับอุดมศึกษาในระดับดีมาก และยังมี การเรียนต่อสายอาชีวศึกษาในระดับดี ส่วนโรงเรียนสังกัด สพฐ. ระดับมัธยมต้นนั้นมีการเรียนต่อ ม.ปลายในระดับดี และเรียนต่ออุดมศึกษาในระดับดีมาก และไม่นิยมเรียนต่อในระดับอาชีวศึกษา สถานศึกษาที่สังกัดสำนักงานพระพุทธศาสนา มีอัตราการเรียนต่อที่ควรปรับปรุงในทุกระดับและสถานศึกษาสังกัด กศน. มีอัตราการเรียนต่อระดับอุดมศึกษาอยู่ในระดับปรับปรุง
ตัวชี้วัดย่อยที่ 9 อัตราการได้งานทำของผู้สำเร็จการศึกษา อาชีวศึกษาและอุดมศึกษาหลังจบการศึกษามาแล้ว 1 ปี	ระดับ ปวช. ทั้ง 5 สาขาวิชาอยู่ในระดับปรับปรุง ระดับ ปวส. ผู้ที่จบสาขาวิชาเกษตรกรรมอยู่ในระดับดีมากในสาขาวิชาคหกรรม และศิลปกรรมอยู่ในระดับดี สำหรับสาขาวิชาอุตสาหกรรมและพาณิชยกรรมอยู่ในระดับปรับปรุง สังกัดอุดมศึกษา ระดับปริญญาตรี สาขาวิทยาศาสตร์สุขภาพอยู่ในระดับดีมาก สาขาวิทยาศาสตร์เทคโนโลยี ระดับดี และสาขามนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ ระดับพอใช้ ตามลำดับ สังกัดอุดมศึกษา ระดับปริญญาโท สาขามนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ และสาขาวิทยาศาสตร์เทคโนโลยี อยู่ในระดับดีมาก
ตัวชี้วัดย่อยที่ 10 ระดับความพึงพอใจของผู้ใช้บริการ/ผู้รับบัณฑิตในระดับอุดมศึกษา	โดยภาพรวมทุกสถาบันอุดมศึกษาของจังหวัดสุราษฎร์ธานี มีระดับความพึงพอใจของผู้ใช้บริการ/ผู้รับบัณฑิตอยู่ในระดับดีมาก

จากเกณฑ์การประเมินจะเน้นคุณภาพผลการสอบมาตรฐานระดับชาติ และผลการเรียนสะสม (GPAX) รวมทั้งการได้ฝึกงานเป็นหลัก ส่วนประสิทธิภาพเน้นอัตราการสำเร็จการศึกษาและการเป็นสถานศึกษาที่ได้รับการรับรองมาตรฐานคุณภาพ ส่วนประสิทธิผลนั้นจะดูจากการศึกษาต่อในระดับที่สูงขึ้นไป และอัตราการได้งานทำของผู้สำเร็จการศึกษา

คณะผู้สังเคราะห์มีความเห็นว่าการวัดคุณภาพทางการศึกษาเป็นเรื่องของสัมฤทธิ์ผลทางการศึกษาเป็นหลัก สถานศึกษาที่มีสัมฤทธิ์ผลทางการศึกษาดำ หรือมีผลการศึกษาดำก็จะถูกจัดอันดับว่าไม่มีประสิทธิภาพ นอกจากนั้นงานนี้อาจมิได้คำนึงถึงบริบทเฉพาะของแต่ละพื้นที่มากพอ เช่นเมื่อพิจารณาอัตราการได้งานทำในพื้นที่ที่มีสัดส่วนของภาคพาณิชยกรรมและอุตสาหกรรมไม่สูงพอ ผู้สำเร็จการศึกษาในสาขาเหล่านี้ก็จะมีแนวโน้มของการไม่มีการทำงานที่สูงกว่าเป็นต้น อย่างไรก็ตาม คุณภาพของสถานศึกษาที่สังกัดสำนักงานพระพุทธศาสนา จากงานศึกษาชิ้นอื่นๆ ก็จะพบปัญหาเช่นกัน เหตุผลสำคัญเกิดจากสำนักงานพระพุทธศาสนา มีงบประมาณเพื่อการศึกษาของพระและเณรต่อหัวน้อยกว่าของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานมาก ขณะที่งานของ ก.ศ.น. จะได้รับการพิจารณาในงานวิจัยที่จะนำเสนอต่อไปว่า เน้นปริมาณมากกว่าคุณภาพ ซึ่งหน่วยงานเหล่านี้ถือว่าได้พยายามให้โอกาสทางการศึกษาแก่ผู้ที่ด้อยโอกาสและผู้ที่ถูกทอดทิ้งจากการศึกษาในระบบตามลำดับ ขณะที่ประเด็นเรื่องคุณภาพในลักษณะสัมฤทธิ์ผลทางการศึกษาก็มีความสำคัญด้วย แม้จะไม่ใช่ว่าเรื่องทั้งหมดก็ตาม

งานประเมินในลักษณะดังกล่าวถึงแม้จะให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์ในระดับหนึ่ง แต่สะท้อนด้วยว่า ยังต้องมีการปรับปรุง มิฉะนั้นจะเป็นการเน้นคุณภาพและประสิทธิภาพในแง่มุมที่จำกัด แต่ก็ได้สะท้อนว่ามีจุดใดที่จะต้องได้รับการพิจารณาปรับปรุงด้วยเช่นกัน อย่างไรก็ตามประเด็นที่ต้องตั้งคำถามด้วยเช่นกันคือ “มาตรฐาน” ทั้งนี้เพราะในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 มิได้ให้ความหมายของคำว่า มาตรฐานไว้อย่างชัดเจนว่าหมายถึงอะไร อีกมีแนวโน้มที่จะตีความว่ามาตรฐานนั้นจะต้องเป็นมาตรฐานเดียวกันทั่วประเทศโดยมาตรา 51 ได้ระบุว่า “ในกรณีที่ผลการประเมินภายนอกของสถานศึกษาใดไม่ได้มาตรฐานที่กำหนด ให้สำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา จัดทำข้อเสนอแนะการปรับปรุงแก้ไขต่อหน่วยงานต้นสังกัด เพื่อสถานศึกษาปรับปรุงแก้ไขภายในระยะเวลาที่กำหนด หากมิได้ดำเนินการดังกล่าวให้สำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา รายงานต่อคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน คณะกรรมการอาชีวศึกษา หรือคณะกรรมการอุดมศึกษา เพื่อดำเนินการให้มีการปรับปรุงแก้ไข”

ข้อความในมาตรานี้คือสิ่งที่สถานศึกษาพยายามหลีกเลี่ยงที่จะให้เกิดขึ้นคือการจัดทำข้อเสนอแนะการปรับปรุงแก้ไข และถ้าหากไม่ได้รับการแก้ไขจะต้องถูกรายงานถึงหน่วยงานสูงสุดต้นสังกัด ซึ่งอาจจะมีบทบาทผู้บริหารและบุคลากรที่เกี่ยวข้อง แทนการสนับสนุนให้มีการแก้ไขปรับปรุง ส่วนคำว่า ‘มาตรฐาน’ นั้นได้รับคำอธิบายจาก สมหวัง พิธิยานุวัฒน์ อดีตผู้อำนวยการสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (สมศ.) ว่า ‘มาตรฐาน’ ดังกล่าวนั้นเป็นมาตรฐานขั้นต่ำที่พอรับได้ ดังนั้นการที่สถาบันการศึกษาดำเนินการไม่ได้มาตรฐานก็คือไม่ถึงเกณฑ์มาตรฐาน “ขั้นต่ำ” ดังกล่าว ซึ่งมีเพียงมาตรฐาน

เดียว ซึ่งในความเป็นจริง การจัดการศึกษาที่มีความหลากหลายและมีคุณภาพในมิติต่างๆ มากมาย ถ้ายังจะใช้มาตรฐาน “ขั้นต่ำ” อาจจะต้องพิจารณาว่าต่ำขนาดไหนถึงจะยอมรับได้ แต่ที่สำคัญกว่านั้นจะต้องมีความหลากหลาย เพราะคุณภาพของการศึกษาที่วัดจากการที่ผู้สำเร็จการศึกษาเป็นคน “ดี มีความสุข เก่ง” มีทัศนคติที่ดีต่อการทำงาน มีความสามารถที่จะศึกษาเรียนรู้ได้ด้วยตัวเอง เหล่านี้ นอกจากจะต้องวัดให้ครบถ้วนแล้ว แต่ละสถานศึกษาอาจจะมีจุดเน้นที่ต่างกันตามวิถีคิดและเป้าหมายของการจัดการศึกษาของแต่ละสถานศึกษา ดังนั้นถึงแม้จะมีมาตรฐานขั้นต่ำเพียงมาตรฐานเดียว แต่ต้องยอมให้มีจุดเน้นที่หลากหลาย เช่นมาตรฐานขั้นต่ำกำหนดให้อ่านเขียนภาษาไทยได้และคิดเลขเป็นพอที่จะใช้ในชีวิตประจำวันได้ระดับหนึ่ง แต่หลังจากนั้นอาจจะต้องเป็นเรื่องของความสามารถ ความสนใจที่จะพัฒนาทักษะเฉพาะตัวของผู้เรียน เช่น การกีฬา ศิลปะ การแสดง การสร้างงานศิลปะต่างๆ และความสามารถเฉพาะทางต่างๆ ที่หลากหลาย เป็นต้น

ประเด็นนี้สะท้อนจากรายงานของมูลนิธิสุข-แก้ว แก้วแดง (2554) “รายงานการวิเคราะห์เจาะลึกการประเมินคุณภาพการศึกษารอบที่ 2 (ปี 2549-2553)” รายงานดังกล่าวเป็นผลจากการที่มีการประเมินคุณภาพภายนอกรอบที่ 1 และ 2 ในโรงเรียนสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ ประกอบด้วย ปัตตานี ยะลา และนราธิวาส มีคุณภาพต่ำที่สุดของประเทศ เพื่อให้เข้าใจเหตุผลที่ชัดเจนยิ่งขึ้น มูลนิธิจึงขอข้อมูลการประเมินรอบที่ 2 ของ สมศ. จำนวน 1,143 โรงเรียนมาวิเคราะห์เชิงลึก ซึ่งประกอบด้วยโรงเรียนในจังหวัดปัตตานี 430 โรงเรียน ยะลา 288 โรงเรียน และนราธิวาส 423 โรงเรียน ดังกล่าวได้รับการรับรองจาก สมศ. 908 แห่ง ไม่ได้รับการรับรอง 235 แห่ง ในจำนวนนี้อยู่ในจังหวัดปัตตานี 103 แห่ง หรือร้อยละ 23.95 นราธิวาส 72 แห่ง หรือร้อยละ 17.02 และยะลา 60 แห่ง หรือร้อยละ 20.83 โรงเรียนที่ไม่ผ่านการรับรองส่วนใหญ่เป็นโรงเรียนประถมที่สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาจำนวน 107 แห่ง และเป็นโรงเรียนเอกชนสอนศาสนาอิสลาม 102 โรงเรียนที่มีผลการประเมินต่ำสุดเป็นโรงเรียนเอกชนสอนศาสนาอิสลาม 6 แห่ง ส่วนสาเหตุส่วนใหญ่ที่ทำให้มีคุณภาพไม่ได้มาตรฐาน คือ คะแนนมาตรฐานที่ 5 การมีความรู้และทักษะที่จำเป็นตามหลักสูตรไม่ได้มาตรฐาน ซึ่งพิจารณาจากคะแนน O-net เป็นหลัก ส่วนโรงเรียนที่มีสัมฤทธิ์ผลทางการศึกษาสูงคือโรงเรียนที่สังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ขณะที่โรงเรียนที่มีผลการประเมินสูงสุด 10 โรงเรียน เป็นโรงเรียนสาธิตมหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตปัตตานี และโรงเรียนสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาทั้งสิ้น ดังนั้นปัญหาการประเมินที่เกิดขึ้นกับโรงเรียนเอกชนสอนศาสนาอิสลามนั้นมีความเป็นไปได้สูงจากการใช้การวัดด้วย O-net ซึ่งถึงแม้จะมีการกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำบางส่วนที่มีใช้เรื่องการอ่านเขียนภาษาไทยและคิดเลขเป็นสำหรับใช้ในชีวิตประจำวัน ก็อาจจะเป็นปัญหาของเครื่องมือวัดที่คลาดเคลื่อนได้

งานวิจัยที่เป็นการวิพากษ์งานของ สมศ. คืองานของ ภาวิน ศิริประชาานุกูล (2556)³ “การประเมินคุณภาพสถานศึกษาและแหล่งเรียนรู้ยุคใหม่” ได้ชี้ให้เห็นว่าที่ผ่านมาระบบประกันคุณภาพยังมีปัญหา โดยเฉพาะอย่างยิ่งการประเมินภายนอกของ สมศ. ยังคงมีปัญหาทั้งด้านกระบวนการและตัวชี้วัด

ในด้านกระบวนการ สมศ. มีทรัพยากรจำกัด ต้องประเมินโรงเรียนทั้งหมดกว่า 35,000 แห่ง ภายในเวลา 5 ปี เฉลี่ยแล้วปีละประมาณ 7,000-8,000 แห่ง ซึ่งมีทรัพยากรจำกัดและต้องให้บริษัทรับเหมาประเมินซึ่งมีปัญหาทั้งด้านคุณภาพ ความสามารถ และคุณภาพของผู้ประเมิน นอกจากนั้นยังมีข้อจำกัดด้านเวลา คือมีเวลาเพียง 3 วัน คณะผู้ประเมินต้องกรอกเอกสารกว่า 100 หน้า โรงเรียนเองก็ต้องเตรียมเอกสารต่างๆ มากมาย เพื่อให้คณะผู้ประเมินกรอกได้โดยสะดวก เมื่อมีข้อแนะนำที่เป็นผลจากการประเมินก็มิได้มีระบบประมวลผลเพื่อตรวจสอบความถูกต้องเหมาะสมแต่ประการใด ข้อเสนอแนะทั้งหมดจึงอยู่กับคุณภาพของผู้ประเมินเอง ประกอบกับสภาพข้อเท็จจริงที่ปรากฏในขณะนั้น ทำให้ข้อเสนอแนะดังกล่าวมีปัญหาด้วยเช่นกัน การประเมินคุณภาพและจริยธรรม ตลอดจนการวัดสุนทรียภาพของเด็ก สมศ. จะใช้จำนวนกิจกรรมส่งเสริมคุณธรรมจริยธรรมและจำนวนเด็กที่เข้าร่วมโครงการ เมื่อไม่มีเวลาสังเกตพฤติกรรมของเด็กนานพอสมควร ตัวเลขเชิงปริมาณเหล่านี้นอกจากจะเป็นภาระในการจัดเก็บโดยไม่จำเป็นแล้ว ก็มิได้สะท้อนคุณภาพดังกล่าวของเด็กอย่างแท้จริง

การใช้หลักฐานที่เป็นเอกสารเพื่อการนับคะแนนในการประเมินเป็นการสร้างภาระให้ครูจะต้องเก็บ “หลักฐาน” และจัดทำรายงาน ซึ่งทำให้เวลาที่ควรจะใช้ในการทำประโยชน์ให้กับนักเรียนน้อยลง ภาวิน (2556) ได้เสนอให้วัดคุณภาพจากข้อสอบมาตรฐาน เช่น PISA และ TIMSS เป็นหลัก ซึ่ง พิริยะ ผลพิรุฬห์ (2558) ได้ชี้ให้เห็นแล้วว่าข้อสอบ PISA ก็เป็นข้อสอบที่ไม่ได้มาตรฐาน เพราะเมื่อมีการตรวจสอบแล้วสามารถทำให้คะแนนเพิ่มขึ้นได้ อย่างไรก็ดีตาม คุณภาพดังกล่าวถ้าจะถือว่าเป็นมาตรฐานขั้นต่ำก็ควรจะเป็นเรื่องการอ่านเขียนภาษาไทยและการคิดเลขเป็นเพื่อใช้ในการชีวิตประจำวันได้ดีพอสมควรตามลำดับอายุ เป็นต้น ส่วนที่ ภาวิน แนะนำมากกว่าก็คือ แทนที่จะมีการประเมินภายนอกทุกโรงเรียนควรพิจารณาจากผลการประเมินตนเอง (Self-assessment report: SAR) มาใช้คัดกรองโรงเรียน แล้วใช้เวลาที่เหลือทุ่มเทกับโรงเรียนที่ทำไม่ได้ดี หรือยังมีปัญหาเป็นหลัก ซึ่งตรงกับข้อเสนอของ สมหวัง พิธิยานุวัฒน์ (2557) ในประเด็นนี้ด้วย จะทำให้สามารถสร้างข้อเสนอแนะที่เป็นประโยชน์ในการปรับปรุงคุณภาพการศึกษาที่สอดคล้องกับโรงเรียนและสามารถปฏิบัติได้จริง

งานที่ได้นำเอาผลการประเมินส่วนหนึ่งของ สมศ. และผลทดสอบข้อสอบมาตรฐานของชาติ ประกอบกับการสังเคราะห์งานวิจัยที่ผ่านมาก่อนปี 2550 มาใช้วิเคราะห์คุณภาพการศึกษาอย่างเป็นระบบในลักษณะภาพรวมที่มีบางประเด็นได้พิจารณาไปแล้ว และบางประเด็นจะมีการพิจารณาต่อไป คืองานของ สักดิ์ชัย นิรัฐทวี (2550) “รายงานสังเคราะห์สภาวะการณ์และปัจจัยที่ส่งผลต่อคุณภาพการศึกษาไทย” เสนอ

³ ภาวินศิริประชาานุกูล. (2556). การประเมินคุณภาพของสถานศึกษา. ในรายการเวทีความคิด (บรรณาธิการ.), 3 มิถุนายน 2556. <http://tdri.or.th/multimedia/fm96-5mhz-pawin/>; สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI).

ต่อสำนักเลขาธิการสภาการศึกษา ในงานสังเคราะห์ดังกล่าวได้เสนอประเด็นใหญ่ๆ เพื่อการพิจารณาอยู่ 2 ประการคือ (1) สภาพการณ์ด้านคุณภาพการศึกษาของไทย (2) ปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาคุณภาพ และได้สรุปเป็นประเด็นเร่งด่วนที่ควรแก้ไขและส่งเสริม ประเด็นที่น่าสนใจสำหรับรายงานฉบับนี้ก็คือเมื่อเวลาผ่านไปหลังจากรายงานนี้เผยแพร่แล้ว 8 ปี มีสถาบันการศึกษาบางส่วนได้มีการพยายามนำเอาข้อเสนอจากรายงานนี้ไปปรับแก้ เช่นในข้อ (6) การถ่ายโอนความรู้ระหว่างสถาบันอุดมศึกษา อาชีวศึกษา กับภาคเอกชน เนื่องจากเอกชนมีความเคลื่อนไหวและปรับตัวเพื่อความอยู่รอดอย่างต่อเนื่อง หากจะทำให้คุณภาพแรงงาน ตอบโจทย์ตลาดแรงงานได้ ควรจะร่วมมือกับภาคเอกชนอย่างต่อเนื่อง ซึ่งเป็นสถานการณ์ที่เกิดขึ้นจริงแล้ว ในขณะนี้ แต่ข้อเสนอแนะอื่นๆ เป็นจำนวนมาก โดยเฉพาะเรื่องเทคโนโลยีเพื่อการศึกษา มีการเคลื่อนตัวอย่างเชื่องช้ามาก สาระสำคัญของรายงานดังกล่าวได้นำมาเสนอดังต่อไปนี้

1) สภาพการณ์ด้านคุณภาพการศึกษาของประเทศไทย

ผู้วิจัยได้นำผลการประเมินภายนอกของ สมศ. และผลการทดสอบข้อสอบมาตรฐานของชาติ ในแต่ละระดับมาเป็นข้อมูลหลักการในการวิเคราะห์และสรุปเป็นสภาพการณ์ด้านคุณภาพการศึกษาของไทย ซึ่งพอสรุปสาระสำคัญได้ดังนี้

(1) **ระดับปฐมวัย** : สิ่งที่คาดหวังคือ การจัดการศึกษาในระดับปฐมวัยควรเป็นการจัดการศึกษา เพื่อสร้างความพร้อมให้แก่ผู้เรียน ทั้งด้านอารมณ์ สังคม สติปัญญาและด้านร่างกาย ซึ่งการศึกษาระดับปฐมวัยเป็นหัวใจของการพัฒนาคน เนื่องจากมีหลักฐานเชิงวิชาการที่บ่งบอกว่าวัยแรกของมนุษย์มีความสำคัญต่อพัฒนาการของมนุษย์ในทุกด้าน คนจะดีจะเลวขึ้นอยู่กับการวางรากฐานชีวิตในช่วงวัยเด็ก แต่ถึงกระนั้น การจัดการศึกษาระดับปฐมวัยของประเทศไทยก็ยังไม่มีความเท่าที่ควร

โดยผลจากการประเมินของ สมศ. ในปี 2548 พบว่า จากจำนวนสถานศึกษาระดับปฐมวัย ทั้งหมด 8,276 แห่ง มีผลการประเมินรอบแรกในระดับดี เพียงร้อยละ 34.14 สำหรับผลการประเมินรอบที่ 2 มีโรงเรียนปฐมวัยที่ไม่ได้รับการรับรอง 163 แห่ง คิดเป็นร้อยละ 29.37 ของโรงเรียนที่เข้ารับการประเมิน 555 แห่ง

นอกจากนี้ยังมีผลการสำรวจของสำนักส่งเสริมสุขภาพของกรมอนามัยและมหาวิทยาลัยมหิดล การศึกษาวิจัยของโครงการวิจัยพัฒนาการแบบองค์รวมของเด็กไทย การสำรวจของกลุ่มอนามัยแม่และเด็ก กรมอนามัย และการประเมินพัฒนาการของผู้เรียนโดยสำนักวิชาการและมาตรฐานการศึกษา (สังกัดสพฐ.) โดยภาพรวม พบว่า ผู้เรียนมีพัฒนาการทางด้านร่างกาย อารมณ์ จิตใจ สังคม อยู่ในระดับสูงแต่มีพัฒนาการด้านสติปัญญาดำกว่าด้านอื่น

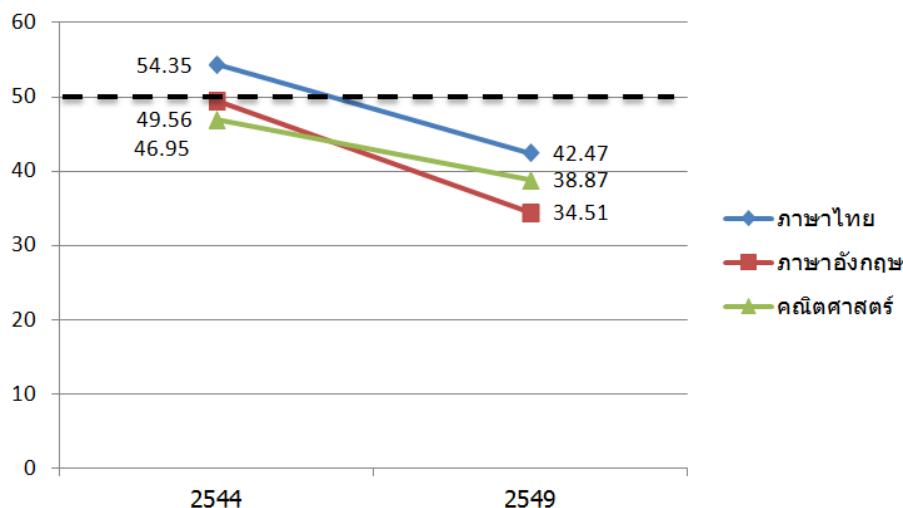
โดยสรุป คุณภาพการจัดการศึกษาในระดับปฐมวัยยังน่าเป็นห่วง ดังนั้น รัฐบาลจะต้องให้ความสำคัญมากขึ้น ทั้งด้านคุณภาพของสถานศึกษาและคุณภาพครู ในขณะเดียวกันรัฐต้องสนับสนุนส่งเสริมให้การศึกษาระดับปฐมวัยของโรงเรียนเอกชนมีความเข้มแข็งทางวิชาการในการส่งเสริมพัฒนาการของเด็ก

(2) **ระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน** : สิ่งคาดหวังคือ ให้ผู้เรียนมีคุณภาพตามมาตรฐานของ สมศ. ผลที่เกิดขึ้นจริงคือ คุณภาพการศึกษาในระดับนี้ยังมีปัญหาอยู่มาก กล่าวคือ

1) ผลการทดสอบข้อสอบมาตรฐานของชาติของนักเรียนชั้น ม.6 ในปี 2546-2547 มีคะแนนต่ำกว่า 50% ในทุกวิชา และที่คะแนนต่ำสุดคือ คณิตศาสตร์กับฟิสิกส์

2) ผลการประเมินภายนอกในช่วง ปี 2544-2548 ที่อยู่ในระดับดี พบว่า

- มีเพียง 10% ที่สามารถสอนให้นักเรียนเกิดความสามารถในการคิดวิเคราะห์ มีวิจารณญาณ มีความคิดสร้างสรรค์ คิดไตร่ตรอง
- มีเพียง 11% ที่สามารถสอนให้นักเรียนมีความรู้ และทักษะที่จำเป็นตามหลักสูตร
- มีเพียง 24% ที่มีการปลูกฝังให้นักเรียนมีทักษะในการแสวงหาความรู้ด้วยตนเองได้



ที่มา : ศักดิ์ชัย นิรัญทวี (2550)

3) แนวโน้มการไม่เข้าเรียนของนักเรียนบริเวณชานเมืองมีมากขึ้น

4) เด็กบางส่วนตกอยู่ในภาวะที่มีชีวิตแบบสุ่มเสี่ยงในการเดินทางสู่ชีวิตที่ไม่พึงประสงค์ ซึ่งมีแนวโน้มมากขึ้น

5) มีปัญหาในการนำความคิดสู่การปฏิบัติ ที่ไม่ลงตัวอยู่หลายประการ

ประการแรก การจัดการศึกษาโดยยึดโรงเรียนเป็นฐาน (School-based management) โรงเรียนจำนวนมากที่ยังดำเนินการได้ไม่ดีเท่าที่ควร เนื่องจากขาดปัจจัยพื้นฐานด้านงบประมาณ กำลังคน และขาดความรู้ความเข้าใจในเรื่องการจัดทำหลักสูตรสถานศึกษาและการนำหลักสูตรไปใช้ แม้จะมีการระดมการฝึกอบรมให้ความรู้แล้วก็ตาม

ประการที่สอง ความคิดเรื่องการจัดการเรียนการสอนโดยเน้นผู้เรียนเป็นสำคัญ ครูจำนวนมากยังไม่สามารถปรับเปลี่ยนได้ เกิดความสับสนไม่แน่ใจ และนำไปสู่ความเบื่อหน่าย ท้อแท้ บางคนไม่เข้าใจบทบาทของตนเอง จึงแปรกิจกรรมการเรียนที่เน้นผู้เรียนเป็นสำคัญด้วยการที่ให้ผู้เรียนต้องค้นคว้าด้วยตนเอง ทำรายงานด้วยตนเอง อันเป็นการเพิ่มภาระงานให้แก่ผู้เรียนมากยิ่งขึ้น

ประการที่สาม การให้โอกาสในการเพิ่มพูนคำตอบแทนและคำวิทย์ฐานะและส่งเสริมการทำผลงานวิชาการเพื่อเพิ่มรายได้ให้ครู เป็นสิ่งที่ดี แต่ระยะเวลาหลายปีที่ผ่านมาได้พิสูจน์แล้วว่า

การทำวิทยฐานะของครูไม่ได้ส่งผลต่อการพัฒนาคุณภาพการเรียนการสอน หรือคุณภาพผู้เรียนแต่อย่างใด โดยจะเห็นได้จากผลทดสอบความรู้และความถนัดทางการเรียนของผู้เรียนที่มีแนวโน้มลดลงทุกปี และในปัจจุบัน (2550) ครุภัณฑ์คนกำลังได้แต่ความก้าวหน้าในตำแหน่งสู่ความเป็นครูชำนาญการพิเศษที่เงินประจำตำแหน่งเพิ่มขึ้น ทำให้พิจารณาได้ว่า จำนวนงบประมาณที่มากมายเหล่านี้ถูกใช้ตรงกับการแก้ปัญหาคุณภาพผู้เรียนจริงหรือไม่

ประการที่สี่ การกระจายอำนาจที่ไม่จริง : ถึงแม้มีพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติที่กำหนดให้มีการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาด้วยการคืนอำนาจให้แก่ประชาชนแล้วก็ตาม สองทศวรรษที่ผ่านมาการกระจายอำนาจก็ยังคงต้องเผชิญกับปัญหาความไม่ลงตัว สองประการสำคัญคือ

(1) "ความเคยชินกับระบบสั่งการจากส่วนกลาง" ส่วนกลางยังมีการสั่งการกำหนดแนวปฏิบัติออกมาอย่างต่อเนื่อง เรียกครุมาประชุมพร้อมกันจำนวนมากๆ เพื่อฝึกอบรมหรือรับรู้รับทราบแนวคิดจากบุคลากรของหน่วยงานกลางอยู่เนืองๆ หลายครั้งพบว่า แนวคิดและแนวปฏิบัติของส่วนกลางเองก็ยังไม่ชัดเจน ข้อนแย้ง ทำให้เกิดความสับสนในทางปฏิบัติ ข้อเสนอคือ หน่วยงานกลางควรทำบทบาทการประสานงานและส่งเสริมทางวิชาการใช้กลไกงบประมาณในการกระตุ้นให้เกิดนวัตกรรมการเรียนรู้ หรือขยายผลสิ่งดีๆ ให้เกิดการเรียนรู้ร่วมกัน

(2) ความไม่เคยชินกับระบบการบริหารแบบเป็นอิสระด้วยตนเอง ยังไม่มีความมั่นใจในการตัดสินใจกำหนดทิศทางของหน่วยงานตนเอง ทั้งนี้ อาจเป็นเพราะความไม่ชัดเจนในบทบาทหน้าที่ของแต่ละคน มีความเหลื่อมล้ำระหว่างครูและผู้บริหารของโรงเรียนในเขตเมืองและนอกเมือง เกิดการกระจุกตัวของจำนวนบุคลากรและอัตราเงินเดือนที่สูงเกินปริมาณงานที่รับผิดชอบ ในขณะที่โรงเรียนนอกเขตเมืองขาดแคลนบุคลากรทำให้ครูมีภาระงานมากแต่เงินเดือนไม่ได้มากขึ้นตามปริมาณงานแต่อย่างใด ประกอบกับระบบจัดสรรงบประมาณเงินอุดหนุนรายหัวส่งผลให้โรงเรียนขนาดเล็กที่ส่วนใหญ่อยู่ในเขตนอกเมืองประสบปัญหาขาดแคลนงบประมาณ ขาดเติมปัญหาคุณภาพการศึกษาที่ตกต่ำให้รุนแรงมากขึ้น

ประการที่ห้า แนวคิดปฏิรูปการศึกษาของไทยคือระบบประกันคุณภาพการศึกษา โดยมีสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (องค์การมหาชน) หรือ สมศ. เป็นตัวจักรสำคัญของการขับเคลื่อนระบบ ในช่วงระยะเวลาที่ผ่านมา สมศ.สามารถดำเนินงานได้ครอบคลุมภารกิจตามที่กฎหมายการศึกษากำหนด แต่อย่างไรก็ตาม ยังไม่อาจกล่าวได้ว่า เกิด "วัฒนธรรมคุณภาพ" ขึ้นในวงการศึกษาไทย เนื่องจากผู้ที่เกี่ยวข้องกับระบบประกันคุณภาพการศึกษาในโรงเรียนมักเข้าใจคุณภาพการศึกษาในมิติของมาตรฐานต่างๆ ตามที่ สมศ.กำหนด และงานหลักของโรงเรียนคือการเตรียมข้อมูลเพื่อทำเอกสารการประเมินตนเอง (SAR) เพื่อตอบสนองตัวชี้วัดมาตรฐานการศึกษาของ สมศ. เพื่อรองรับการตรวจประเมินจากผู้ประเมินภายนอก และวิธีการในการเตรียมการคือ แบ่งผู้รับผิดชอบจัดทำเอกสารการประเมินตนเองในแต่ละมาตรฐาน ทำยู่สุดการประเมินคุณภาพจึงเป็นการพิจารณาแบบแยกส่วน และเฉพาะกิจมากกว่าการมองเห็นภาพรวมที่เป็นจริงของคุณภาพสถานศึกษา

6) คะแนนสอบไม่ใช่คำตอบทั้งหมดเกี่ยวกับคุณภาพการศึกษา

เพราะเป้าหมายการศึกษาตามแนวคิดของพระราชบัญญัติการศึกษา พ.ศ. 2542 ให้ความสำคัญกับการพัฒนาอย่างรอบด้านหรือพัฒนาเชิงองค์รวม ทั้งด้านสติปัญญา จิตใจ อารมณ์ และร่างกายตามแนวคิด "เก่ง ดี และมีความสุข" ถึงแม้ว่า สมศ. และสภาการศึกษา จะกล่าวตรงกันว่า มาตรฐานด้านคุณธรรมจริยธรรมจะมีผลการประเมินค่อนข้างสูง แต่สถานการณ์ที่ปรากฏในหน้าหนังสือพิมพ์ ภาพเหตุการณ์ที่พบเห็นอยู่ทั่วไป และปัญหาพฤติกรรมของเด็กที่ครูเผชิญอยู่ทุกวัน และรายงานของสถาบันรามจิตติ ได้ชี้ให้เห็นว่าเยาวชนไทยจำนวนไม่น้อยกำลังเดินเข้าสู่เส้นทางสีเทา อันเป็นเส้นทางที่สุ่มเสี่ยง สิ่งทีกระบบการศึกษาในโรงเรียนพึงระวังเป็นพิเศษ เมื่อมีการรณรงค์หรือจัดกิจกรรมต่างๆ ควรคำนึงด้วยว่าเยาวชนจะคิดหรือเลวไม่ได้ขึ้นอยู่กับตัวเด็กเพียงอย่างเดียว แต่เป็นผลจากบริบท ครอบครัว สิ่งแวดล้อม และสังคมที่เด็กเข้าไปเกี่ยวข้องด้วย ดังนั้นจึงต้องสร้างความร่วมมือกันทั้งสังคมเพื่อให้เด็กไทยมีอนาคตที่ดีขึ้น

(3) ระดับอาชีวศึกษา : การจัดการศึกษาระดับอาชีวศึกษาเป็นการจัดการศึกษาเพื่อรองรับการประกอบอาชีพ และยังคงประสบปัญหาในหลายด้านเช่น ความนิยมของผู้เรียนสายอาชีวะไม่ได้เพิ่มมากขึ้นเมื่อเรียนจบปวช. ปวส. ก็ยังคงมุ่งเรียนต่อในระดับปริญญาตรีอยู่มาก ซึ่งสวนทางกับความต้องการของตลาดแรงงานที่ต้องการแรงงานในระดับกลางเช่นสายอาชีวะอยู่มาก

หน่วยงานที่เกี่ยวข้องมีความพยายามในการสร้างค่านิยมให้เยาวชนหันมาเรียนสายอาชีวะมากขึ้น งานวิจัยชี้ให้เห็นว่า แม้จะมีความพยายามที่หลากหลาย แต่เป้าหมายนั้นไม่มีความชัดเจน เช่น การสร้างคนพันธุ์อา ที่มีการใช้คำขวัญเพื่อจูงใจ เช่น เรียนอาชีวศึกษามีบุคลิกดี มีความรู้ เป็นต้น มีความพยายามในการเปิดหลักสูตรในหลายรูปแบบ แต่ก็ยังไม่สามารถตอบโจทย์ความต้องการของผู้ประกอบการได้ จึงเกิดความร่วมมือระหว่างสถานศึกษากับผู้ประกอบการในการออกแบบหลักสูตรร่วมกันซึ่งเป็นแนวคิดที่ดี แต่ด้วยเหตุผลข้อจำกัดด้านงบประมาณ การปฏิบัติที่บิดเบือนกลายเป็นเน้นการฝึกอบรมในหน่วยงานภาครัฐมากกว่าหน่วยงานเอกชน ขาดทิศทางเป้าหมายที่ชัดเจนในการพัฒนากำลังคน จึงทำให้การดำเนินการไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร

ผลการประเมินภายนอกจาก สมศ. พบว่า เด็กที่จบ ปวช. จบมาแล้วไม่มีงานทำ/ไม่ทำงานถึง 87.5% และเด็ก ปวส. 73.47% เนื่องจากส่วนใหญ่ไปเรียนต่อ การสนับสนุนวัสดุอุปกรณ์เครื่องมือที่ทันสมัยเพื่อส่งเสริมการเรียนรู้ของผู้เรียนในสถานศึกษาของรัฐยังอยู่ในระดับต่ำ ในด้านครูผู้สอน พบว่าการจัดการศึกษาในระดับอาชีวศึกษายังมีปัญหาคาดแคลนครูผู้สอนที่มีคุณวุฒิวิชาชีพ มีงานวิจัยและนวัตกรรมน้อยมาก โดยภาพรวมไม่ถึง 1 ชิ้นต่อปี ในขณะที่บางชั้นก็ไม่ได้นำมาใช้ประโยชน์ในการเรียนการสอน อีกด้วยด้านการบริหารจัดการของผู้บริหาร พบว่า มีการบริหารวิชาการแก่สังคมน้อยมาก ภาพรวมเฉลี่ย 5 ปี ต่องาน 1 ชิ้น ต่ออาจารย์ 1 คน รวมทั้งงบประมาณสนับสนุนการบริหารวิชาการต่อสังคมน้อยมากคือสัดส่วน ร้อยละ 1 ของงบดำเนินการ รวมทั้ง มีกิจกรรมและงบประมาณสนับสนุนงานในการทะนุบำรุงศิลปวัฒนธรรมน้อยมาก

กล่าวโดยรวม การผลิตกำลังแรงงานระดับต่ำกว่าอุดมศึกษายังไม่สอดคล้องกับความต้องการเปลี่ยนแปลงของเทคโนโลยีของสถานประกอบการ เพราะขาดกลไกการสะท้อนความต้องการของ

ภาคอุตสาหกรรมโดยปัญหาจากหลักสูตรขาดความชัดเจนว่าจะสร้างผู้ที่มีสมรรถนะในด้านใด จำนวนเท่าใด ทำให้เกิดความสับสนเปล่าและซ้ำซ้อนในการพัฒนากำลังแรงงาน

(4) **ระดับอุดมศึกษา :** คุณภาพการศึกษายังไม่เป็นที่น่าพึงพอใจมากนัก ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของงานวิจัย การจัดการเรียนการสอนที่เน้นผู้เรียนเป็นสำคัญ รวมทั้งภาพของการเปรียบเทียบในระดับนานาชาติ โดยเฉพาะในประเทศย่านเอเชียด้วยกันสภาพปัญหาของอุดมศึกษา คือ

1) อุดมศึกษาเพื่อรับใช้สังคมหรือเพื่อไต่ระดับในเวทีโลกเป็นคำถามที่สร้างความวิตกกังวลให้แก่สถาบันการศึกษาที่ไม่ได้มีเป้าหมายในการไต่ระดับโลก แต่จำเป็นต้องตอบโจทย์มาตรฐานที่ สมศ. กำหนด และท้ายที่สุดกลายเป็นสถาบันอุดมศึกษาที่ด้อยคุณภาพตามไม้บรรทัดของการประเมินภายนอก

2) สถาบันอุดมศึกษาส่วนใหญ่เน้นด้านทฤษฎี ถึง 83% มีเพียง 17% ที่เน้นภาคปฏิบัติ และคุณภาพการศึกษาโดยภาพรวมยังอยู่ในระดับต่ำ สะท้อนจาก ผลการประเมินภายนอกของ สมศ. รอบแรกและบางส่วนของรอบที่สอง มีคะแนนผลการประเมินไม่ถึงร้อยละ 50 ความพึงพอใจของนายจ้างอยู่ในระดับต่ำ การวิจัยเพื่อพัฒนาการเรียนการสอน บทความเผยแพร่ทางวิชาการ การให้บริการแก่สังคม ล้วนแต่มีคะแนนอยู่ในระดับต่ำทั้งสิ้น

(5) **การจัดการศึกษานอกระบบ :** มีเป้าหมายในการสร้างเสริมเติมเต็มการศึกษาให้แก่ประชาชนเพื่อทำให้เกิดการศึกษาอย่างต่อเนื่องตลอดชีวิต และใช้การศึกษาเป็นพื้นฐานของชีวิต โดยผลการดำเนินงานที่ผ่านมา พบว่า กศน. สามารถจัดการศึกษาให้แก่ประชาชนได้จำนวนมากเกินกว่าเป้าหมายที่กำหนดไว้ทุกปี แต่ก็ยังมีปัญหาคุณภาพด้านความรู้วิชาสามัญที่อยู่ในระดับต่ำปัญหาคุณภาพการศึกษาของ กศน. คือ

1) ผลการทดสอบทางการศึกษาระดับชาตินี้พื้นฐานของผู้เรียนในสังกัด กศน. พบว่า คะแนนเฉลี่ยในทุกวิชา ต่ำกว่าร้อยละ 50 และต่ำกว่าค่าเฉลี่ยภาพรวมของทั้งประเทศ

ตารางที่ 5 ผลการทดสอบทางการศึกษาระดับชาตินี้พื้นฐาน (O-NET)
ระดับชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 6 หรือเทียบเท่า ปีการศึกษา 2549

วิชา	คะแนนเฉลี่ย	
	ระดับประเทศ	กศน.
ภาษาไทย	50.33	43.16
สังคมศึกษา	37.94	33.98
ภาษาอังกฤษ	32.37	29.91
คณิตศาสตร์	29.56	24.23
วิทยาศาสตร์	34.88	29.43

ที่มา : สถาบันทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติ (องค์การมหาชน)

2) ปัญหาการไม่รู้หนังสือของผู้ใหญ่ ที่มีแนวโน้มสูงขึ้นอย่างน่าตกใจ โดยเฉพาะในช่วงปี 2548-2549 ไม่ว่าจะวัดด้วยข้อมูลจาก International Institute for Management Development (IMD) หรือความสามารถในการอ่านของเด็กในวัยเรียนจากการทดสอบของ PISA

2) ปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาคุณภาพ

การพัฒนาคุณภาพการศึกษาจำเป็นต้องยกระดับและพัฒนาปัจจัยในด้านคน ทรัพยากร และระบบบริหารจัดการ พร้อมกันอย่างต่อเนื่อง โดยมีรายละเอียดของปัจจัยแต่ละด้านดังนี้

(1) ปัจจัยด้านคน

1.1) ครู เป็นปัจจัยชี้ขาดว่าการศึกษาจะได้ผลหรือไม่ เนื่องจากครูเป็นด้านหน้าหรือผู้ที่มีปฏิสัมพันธ์โดยตรงกับผู้เรียน ไม่ว่าจะมีความคิดที่ดีเพียงใดหากครูไม่ทำหน้าที่อย่างที่เราจะทำย่อมไม่สามารถพัฒนาคุณภาพผู้เรียนได้ ในสภาพปัจจุบัน ครูต้องรองรับผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงต่างๆ มากมาย ทั้งในด้านการปรับเปลี่ยนเชิงโครงสร้าง นโยบาย แนวปฏิบัติ การดำเนินการในโรงเรียน จนถึงการเรียนการสอนในห้องเรียน มีงานวิจัยที่สะท้อนปัญหาของครูคือ

- มีภารกิจการสอนมากทำให้ครูไม่มีเวลาในการพัฒนาการจัดการเรียนรู้มากนัก โดยเฉพาะการเรียนรู้ตามแนวทางที่เน้นผู้เรียนเป็นสำคัญ ซึ่งต้องใช้เวลาในการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง
- ครูต้องใช้เวลาส่วนใหญ่อยู่กับเรื่องเอกสารรายงานการจัดการศึกษา เนื่องจากโรงเรียนเป็นหน่วยสุดท้ายที่นำนโยบายไปสู่ภาคปฏิบัติและต้องรายงานผลทุกเรื่อง ทำให้ต้องทำงานเอกสารมากเกินไป
- ครูบางส่วนไม่ยินดีในการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมการสอน ถึงแม้จะมีความรู้ความเข้าใจดีว่าการจัดการเรียนรู้ที่ผู้เรียนเป็นสำคัญจะก่อให้เกิดประโยชน์แก่ตัวผู้เรียนมากกว่าวิธีการเดิมก็ตาม
- ครูบางกลุ่มทำงานเพื่อขอตำแหน่งทางวิชาการ โดยเบียดเบียนเวลาของผู้เรียนและผลงานที่เสนอนั้นก็ไม่ได้เกิดประโยชน์แก่ผู้เรียนแต่ประการใด
- ครูจบไม่ตรงวิชาเอก ทำให้คุณภาพการเรียนการสอนไม่ได้มาตรฐานและส่วนใหญ่มักจะเกิดขึ้นกับโรงเรียนในชนบทที่มีปัญหาขาดแคลนครู
- สิ่งที่การศึกษายุคใหม่เรียกร้องคือ ขอให้ครูพัฒนาตนเองทั้งในฐานะของวิชาชีพและคนในสังคม ต้องเพิ่มพูนความรู้และทักษะอย่างต่อเนื่อง มิใช่เพียงเพื่อการประเมินเข้าสู่ตำแหน่ง

1.2) ผู้บริหารเป็นผู้ที่มีบทบาทสำคัญในการอำนวยความสะดวกในการจัดการศึกษาที่มีคุณภาพได้ แต่ปัญหาสำคัญของผู้บริหารคือ ความต่อเนื่องในการบริหารงาน ความไม่ใส่ใจในงานด้านวิชาการ ขาดความรู้ ความเข้าใจ ทั้งเรื่องหลักสูตรและการปฏิรูปการศึกษา ใช้เวลาอยู่ในสถานศึกษาน้อย และไม่มีเวลาในการรับฟังครู ไม่สามารถสร้างแรงจูงใจในการพัฒนาตนเองให้แก่ครูได้ ความกระตือรือร้นในการพัฒนา

คุณภาพการศึกษาของผู้บริหาร การเข้าใจบทบาทของตนเองในการประกันคุณภาพการศึกษา และความโปร่งใสและตรวจสอบได้

1.3) ผู้สนับสนุน ได้แก่ ผู้ปกครอง ผู้บริหารจากหน่วยงานต้นสังกัด ศึกษานิเทศก์ ประชาชน และชุมชน บุคคลเหล่านี้เป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียโดยตรง ปัญหาคือแต่ละฝ่ายไม่ค่อยปฏิบัติตามบทบาทหน้าที่ของตนเองอย่างที่ควรจะเป็น ส่วนใหญ่ฝากความหวังในการพัฒนาผู้เรียนไว้ที่ครูและโรงเรียนเพียงฝ่ายเดียว โดยไม่ได้ตระหนักว่าเป็นหน้าที่ของตนเองเช่นกัน งานวิจัยได้นำเสนอบทบาทที่พึงปรารถนาของผู้ปกครองคือ ควรมีส่วนร่วมในการจัดการเรียนรู้ให้แก่บุตรหลานของตน สร้างความร่วมมือในการเรียนรู้ให้แก่บุตรหลาน มีส่วนร่วมในเครือข่ายผู้ปกครองเพื่อเรียนรู้ช่วยเหลือซึ่งกันและกัน ผู้ปกครองควรประสานงานสื่อสารกับครูอย่างสม่ำเสมอ

(2) ปัจจัยเชิงระบบและกระบวนการ มีงานวิจัยหลายชิ้นที่ชี้ชัดตรงกันว่า หากโรงเรียนสามารถปรับระบบการบริหารโรงเรียนพร้อมกันทั้งระบบในทุกมิติ (Whole school approach) บุคลากรทุกฝ่ายทำงานร่วมกันอย่างบูรณาการ และผู้ปกครองและชุมชนมีช่องทางในการมีส่วนร่วมได้อย่างเต็มที่ จะส่งผลให้การเรียนการสอนและการทำงานดำเนินไปอย่างมีคุณภาพซึ่งการปฏิรูปต้องใช้พลังทั้งระบบ ใช้ความใส่ใจสูง ปัจจัยสำคัญอีกประการคือ ความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียน ผู้ปกครอง ชุมชน และเครือข่ายหน่วยงานภายนอกจะทำให้การพัฒนาคุณภาพเกิดขึ้นได้อย่างต่อเนื่อง

(3) ปัจจัยด้านสภาพแวดล้อมทางกายภาพและทางสังคม เป็นปัจจัยสำคัญที่จะเอื้อให้ครูสามารถจัดการเรียนการสอนได้อย่างมีประสิทธิภาพ แต่ในความเป็นจริง การสนับสนุนด้านสภาพแวดล้อมทางกายภาพยังมีความเหลื่อมล้ำสูงมากระหว่างโรงเรียนในเมืองและโรงเรียนในชนบท โรงเรียนขนาดใหญ่และโรงเรียนขนาดเล็ก ซึ่งผลการวิจัยหลายชิ้นชี้ชัดว่าความสมบูรณ์ของปัจจัยสภาพแวดล้อมทางกายภาพและทางสังคมที่ต่างกัน ย่อมส่งผลต่อผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนที่ต่างกัน

(4) ปัจจัยด้านทรัพยากรสนับสนุน ทรัพยากรทางการศึกษาในที่นี้หมายรวมถึง งบประมาณ จำนวนครู และการสนับสนุนอื่นๆ ซึ่งมีความไม่เพียงพอและมีความเหลื่อมล้ำในการจัดสรรงบประมาณและจำนวนบุคลากรในเชิงขนาดและเชิงพื้นที่ โรงเรียนขนาดใหญ่ที่อยู่ในเมืองจะได้งบประมาณมากกว่าโรงเรียนขนาดเล็กที่อยู่ในชนบท ทำให้โรงเรียนขนาดเล็กมีคุณภาพต่ำ อันเป็นความไม่เสมอภาคทางการศึกษาสำหรับเด็ก ที่ควรได้เรียนในโรงเรียนที่มีคุณภาพเท่าเทียมกัน แต่รัฐก็มีวิธีการแก้ปัญหาโดยการยุบโรงเรียน ซึ่งขัดแย้งกับหลักการความเสมอภาคในรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติการศึกษา และความเห็นของประชาชน

นอกจากนี้ ปัญหาการขาดแคลนงบประมาณส่งผลให้ ผู้บริหารจำเป็นต้องรณรงค์หาเงินนอกงบประมาณเพื่อสนับสนุนการจัดการศึกษาในโรงเรียน กลายเป็นงานหลักของผู้บริหาร และถือเป็นการวัดฝีมือของผู้บริหาร มากกว่าการให้ความสำคัญกับการพัฒนาวิชาการ นอกจากนี้ ยังทำให้โรงเรียนจำนวนมากมุ่งเปิดโครงการพิเศษหลายรูปแบบเพื่อระดมทุน จนหมิ่นเหม่ต่อการละเลยเรื่องคุณภาพของผู้เรียน

3) ปัญหาเร่งด่วนที่ควรแก้ไขและส่งเสริม

(1) ความสามารถในการอ่านและเขียน

(2) ความไม่เสมอภาคในการเข้าถึงการศึกษาที่มีคุณภาพและมาตรฐาน

(3) การใช้งบประมาณในลักษณะที่เป็นกลไกขับเคลื่อนคุณภาพการศึกษา แทนการให้งบประมาณในลักษณะของการรักษาสถานภาพของสถานศึกษา (Supply side) ในประเทศที่การปฏิรูปการศึกษาประสบความสำเร็จ มีการนำภาษีบาปมาใช้ในการส่งเสริมการศึกษา ส่งเสริมการสร้างนวัตกรรมทางการศึกษา

(4) การเปลี่ยนวิธีคิดในการบริหารจัดการให้มีจุดเน้นมากขึ้น เพราะหากต้องการขับเคลื่อนคุณภาพการศึกษาต้องทำงานในเชิงรุกมากขึ้น มากกว่าการทำงานแบบงานประจำ ต้องแสดงความเข้มแข็งทางวิชาการที่มีวิสัยทัศน์อย่างชัดเจนและขับเคลื่อนไปในทิศทางเดียวกัน จึงจะเกิดพลัง

(5) การสร้างความเข้มแข็งให้กับการเรียนรู้ในภาคประชาชน ส่งเสริมการเรียนรู้ต่อเนื่องตลอดชีวิตหรือการศึกษาตามอัธยาศัย รัฐและท้องถิ่นควรเพิ่มบทบาทในการทำความเข้าใจและเรียนรู้ร่วมกันมากขึ้น พร้อมทั้งส่งเสริมให้ประชาชนในท้องถิ่นทำงานวิจัย ค้นหาและสร้างความรู้เพื่อหาคำตอบด้วยตนเอง เพื่อสร้างสังคมแห่งการเรียนรู้บนฐานของชีวิตจริง

(6) การถ่ายโอนความรู้ระหว่างสถาบันอุดมศึกษา อาชีวศึกษากับภาคเอกชน เนื่องจากเอกชนมีความเคลื่อนไหวและปรับตัวเพื่อความอยู่รอดอย่างต่อเนื่อง หากจะทำให้คุณภาพแรงงานตอบโจทย์ตลาดแรงงานได้ ควรจะสร้างความร่วมมือกับภาคเอกชนอย่างต่อเนื่อง

(7) การเพิ่มความหลากหลายของการจัดการศึกษา โดยการยกเลิก ลด เลิก นโยบาย ทำที่ และกฎระเบียบบางประการที่เป็นข้อจำกัดในการสร้างการมีส่วนร่วมของภาคส่วนต่างๆ ในการจัดการศึกษา เพื่อให้การศึกษาสามารถพัฒนาคุณภาพที่มีความหลากหลายและตอบสนองความต้องการและการปรับตัวของสังคมได้

(8) การสร้างความเข้มแข็งให้กับระบบการประกันคุณภาพ การประกันคุณภาพจึงควรเน้นที่ผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นกับตัวผู้เรียนให้มากขึ้น และสถานศึกษาควรมีกระบวนการพัฒนาตนเองอย่างต่อเนื่อง

(9) การให้ความสำคัญกับคนชายขอบ ซึ่งเป็นกลุ่มที่มักจะถูกผลักออกจากบริการต่างๆ ทางสังคม รวมทั้งเรื่องการศึกษาด้วยเช่นกัน ดังนั้น รัฐควรจะมีบทบาทในการจัดแนวทางรองรับให้บริการที่ครอบคลุมกับกลุ่มคนเหล่านี้ และส่งเสริมการทำงานขององค์กรภาคีต่างๆ ทั้งภาคเอกชน ภาคประชาสังคม ให้ทำงานร่วมกันได้อย่างบูรณาการ

(10) ความแพร่หลาย ความเข้มแข็ง และความทันสมัยของเทคโนโลยีเพื่อการศึกษา ถึงแม้ว่าพระราชบัญญัติการศึกษาจะให้ความสำคัญโดยกำหนดไว้เป็นหมวดหนึ่งที่ทุกฝ่ายจะต้องดำเนินการ แต่ในทางปฏิบัติการพัฒนาเทคโนโลยีทางการศึกษาก็ประสบปัญหาเหมือนส่วนอื่นๆ คือ การขาดแคลนงบประมาณ และระบบรองรับ ดังนั้น รัฐจึงต้องจริงจังในการแก้ปัญหามากขึ้น การนำเทคโนโลยีมาใช้เป็น

พื้นฐานทางการศึกษา ทั้งยังเป็นเครื่องมือในการเพิ่มโอกาสในการเข้าถึงการเรียนการสอนที่มีคุณภาพให้แก่ นักเรียนที่อยู่ห่างไกลความเจริญ

(11) การปรับตัวของการจัดการศึกษา หลักสูตร การเรียนการสอนให้สอดคล้องเหมาะสม กับท้องถิ่นและการเปลี่ยนแปลงของโลก

(12) ความไม่เข้าใจในปรัชญา/เป้าหมายการศึกษาในการจัดการศึกษาในแต่ละระดับและ ประเภทของการจัดการศึกษาอย่างแท้จริง

งานสังเคราะห์ดังกล่าวได้พิจารณาว่าระบบประกันคุณภาพการศึกษาที่ดำเนินการอยู่ในขณะนั้นยัง มิได้ก่อให้เกิดสถานศึกษาตระหนักถึงวัฒนธรรมคุณภาพอย่างแท้จริง การประกันคุณภาพเป็นเรื่องการ ดำเนินการมิติต่างๆ ของมาตรฐานที่อาจจะสะท้อนคุณภาพโดยรวม งานหลักของสถานศึกษาคือเตรียม ข้อมูลเพื่อประเมินตนเองและเพื่อรับการตรวจประเมินจากภายนอก การประเมินจึงเป็นการพิจารณาแบบ แยกส่วนและเฉพาะกิจมากกว่าภาพรวมที่เป็นจริงของคุณภาพการศึกษา ในขณะที่จุดเน้นมักอยู่ที่คะแนน สอบ ซึ่งไม่ใช่คำตอบทั้งหมดของคุณภาพการศึกษา

จากงานวิจัยของศักดิ์ชัย (2550) ที่มีต่อการประกันคุณภาพการศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ ได้ ออกกฎกระทรวงว่าด้วยระบบ หลักเกณฑ์ และวิธีการประกันคุณภาพการศึกษา พ.ศ.2553 ตามที่ได้กำหนด ไว้ในมาตรา 47 ในหมวด 6 มาตรฐานและการประกันคุณภาพการศึกษา โดยในกฎกระทรวงดังกล่าวได้ เปลี่ยนจุดเน้นให้มาเป็นระบบประกันคุณภาพภายใน โดยอธิบายว่า

ระบบการประกันคุณภาพภายในเพื่อการพัฒนาคุณภาพการศึกษาและพัฒนามาตรฐานการศึกษาทุก ระดับต้องประกอบด้วย (1) การประเมินคุณภาพภายใน (2) การติดตามตรวจสอบ และ (3) การพัฒนา คุณภาพการศึกษา

โดยที่การ “พัฒนาคุณภาพการศึกษา” หมายความว่า กระบวนการพัฒนาการศึกษาเข้าสู่คุณภาพที่ สอดคล้องกับมาตรฐานการศึกษาของชาติ โดยมีการกำหนดมาตรฐานการศึกษา การจัดระบบและโครงสร้าง การวางแผนและการดำเนินงานตามแผน รวมทั้งการสร้างจิตสำนึกให้เห็นว่า การพัฒนาคุณภาพการศึกษา จะต้องดำเนินการอย่างต่อเนื่องและเป็นการรับผิดชอบร่วมของทุกคน ในส่วนที่เป็นตัวหนาเป็นการเน้น โดยคณะผู้สังเคราะห์ที่ต้องการชี้ให้เห็นว่ากฎกระทรวงดังกล่าวต้องการตอบสนองข้อวิจารณ์ในเรื่อง วัฒนธรรมคุณภาพของสถานศึกษา ในงานของศักดิ์ชัย (2550) กฎกระทรวงดังกล่าวได้กำหนดแนวทางการ ดำเนินการประกันคุณภาพภายในดังต่อไปนี้

แนวทางการดำเนินงานประกันคุณภาพภายใน

ให้สถานศึกษาขึ้นพื้นฐานจัดให้มีระบบการประกันคุณภาพภายในตามหลักเกณฑ์และ แนวปฏิบัติเกี่ยวกับการประกันคุณภาพภายในระดับการศึกษาขึ้นพื้นฐาน โดยดำเนินการดังต่อไปนี้

1) กำหนดมาตรฐานการศึกษาของสถานศึกษา ต้องสอดคล้องกับมาตรฐานการศึกษาของ ชาติ เอกลักษณ์ของสถานศึกษา และมาตรฐานการศึกษาระดับการศึกษาขึ้นพื้นฐานตามที่

กระทรวงศึกษาธิการประกาศกำหนด และต้องครอบคลุมสาระการเรียนรู้และกระบวนการเรียนรู้ รวมทั้งคำนึงถึงศักยภาพของผู้เรียน ชุมชน และท้องถิ่นด้วย

2) จัดทำแผนพัฒนาการจัดการศึกษาของสถานศึกษา ที่มุ่งคุณภาพตามมาตรฐานการศึกษาของสถานศึกษาให้ดำเนินการดังต่อไปนี้

- (1) ศึกษาสภาพปัญหาและความต้องการที่จำเป็นของสถานศึกษาอย่างเป็นระบบ
- (2) กำหนดวิสัยทัศน์ พันธกิจ เป้าหมาย และความสำเร็จของการพัฒนาไว้อย่างชัดเจนและเป็นรูปธรรม
- (3) กำหนดวิธีดำเนินงานที่มีหลักวิชา ผลการวิจัย หรือข้อมูลเชิงประจักษ์ที่อ้างอิงได้ ให้ครอบคลุมการพัฒนาหลักสูตรสถานศึกษาด้านการจัดประสบการณ์การเรียนรู้ กระบวนการเรียนรู้ การส่งเสริมการเรียนรู้ การวัดและประเมินผล การพัฒนาบุคลากร และการบริหารจัดการ เพื่อนำไปสู่มาตรฐานการศึกษาที่กำหนดไว้
- (4) กำหนดแหล่งวิทยาการภายนอกที่ให้การสนับสนุนทางวิชาการ
- (5) กำหนดบทบาทหน้าที่ให้กับบุคลากรของสถานศึกษาและผู้เรียนรับผิดชอบและดำเนินงานตามที่กำหนดไว้อย่างมีประสิทธิภาพ
- (6) กำหนดบทบาทหน้าที่และแนวทางการมีส่วนร่วมของบิดา มารดา ผู้ปกครองและองค์กรชุมชน

(7) กำหนดการใช้งบประมาณและทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ

(8) จัดทำแผนปฏิบัติการประจำปี

3) จัดระบบบริหารและสารสนเทศ

4) ดำเนินงานตามแผนพัฒนาการจัดการศึกษาของสถานศึกษา

5) จัดให้มีการติดตามตรวจสอบคุณภาพการศึกษา

6) จัดให้มีการประเมินคุณภาพภายในตามมาตรฐานการศึกษาของสถานศึกษา

7) จัดทำรายงานประจำปีที่เป็นรายงานประเมินคุณภาพภายใน

8) จัดให้มีการพัฒนาคุณภาพการศึกษาอย่างต่อเนื่อง

ทั้งนี้ ให้สถานศึกษียึดหลักการมีส่วนร่วมของชุมชนและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐและภาคเอกชน โดยการส่งเสริมสนับสนุนและกำกับดูแลของหน่วยงานต้นสังกัด

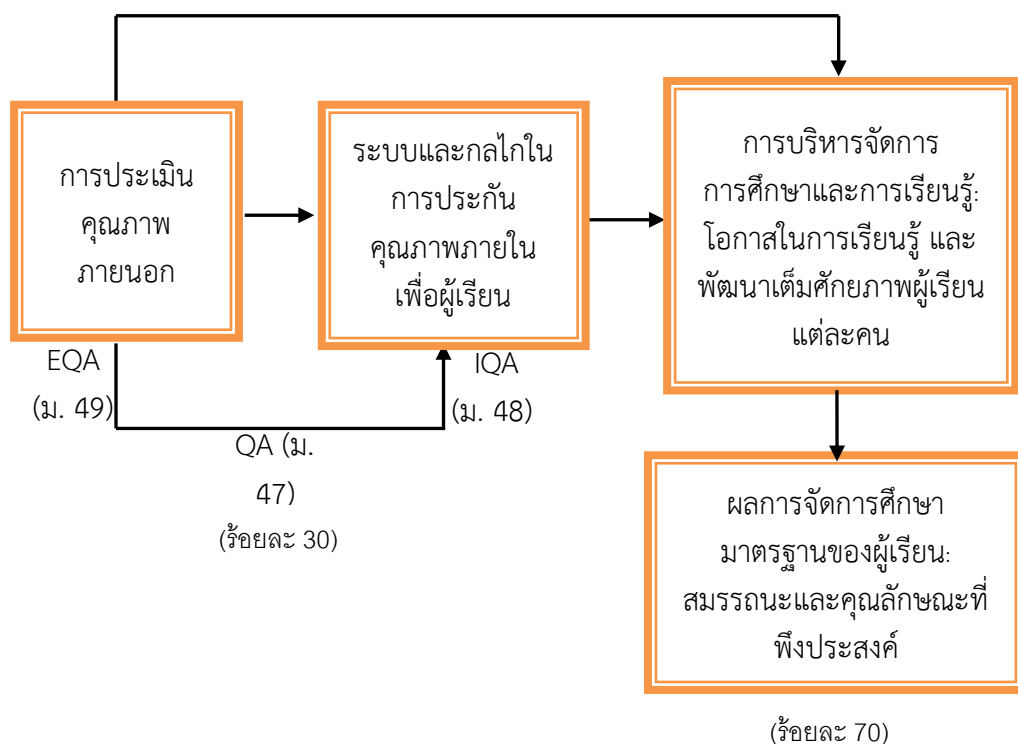
นอกจากนี้ กฎกระทรวงดังกล่าวได้กำหนดบทบาทของหน่วยงานต้นสังกัด ให้มีหน้าที่วิเคราะห์ วิจัย และเผยแพร่นวัตกรรมเกี่ยวกับรูปแบบและเทคนิควิธีการประกันคุณภาพภายในอย่างต่อเนื่อง รวมทั้งส่งเสริม สนับสนุน และร่วมพัฒนาระบบการประกันคุณภาพภายในของสถานศึกษา และจัดให้มีการติดตามตรวจสอบคุณภาพการศึกษาอย่างน้อยหนึ่งครั้งในทุกสามปีและแจ้งผลให้สถานศึกษาขึ้นพื้นฐานทราบรวมทั้งให้เปิดเผยผลการติดตามตรวจสอบคุณภาพการศึกษาต่อสาธารณชน ทั้งในกรณีที่สถานศึกษาขึ้นพื้นฐานไม่สามารถปฏิบัติงานบางประการตามที่กำหนดในวรรคหนึ่งได้ ให้หน่วยงานต้นสังกัดหรือ

สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา แล้วแต่กรณี ประกาศผ่อนผันการปฏิบัติและวางแนวทางในการประกันคุณภาพภายในให้เหมาะสมกับสภาพการจัดการศึกษาของสถานศึกษานั้น แล้วรายงานให้รัฐมนตรีทราบ

คณะผู้สังเคราะห์ข้อตั้งข้อสังเกตว่าในท้ายของข้อ 1) ได้ระบุว่า “รวมทั้งคำนึงถึงศักยภาพของผู้เรียน ชุมชน และท้องถิ่นด้วย” ตรงนี้เป็นประเด็นสำคัญ เนื่องจากถ้าจะประเมินคุณภาพจากคะแนนสอบเป็นหลัก จะต้องคำนึงถึงบริบทของสถานศึกษานั้นๆ ด้วย และในข้อย่อย (1) ในข้อ 2) ที่กล่าวถึงการจัดทำแผนพัฒนาการศึกษาของสถานศึกษาที่มุ่งคุณภาพตามมาตรฐานการศึกษาของสถานศึกษาให้ดำเนินการต่อไปนี้ (1) ศึกษาสภาพปัญหาและความต้องการที่จำเป็นของสถานศึกษาอย่างเป็นระบบ เป็นการย้ำให้เห็นอีกครั้งหนึ่งในเรื่องการประกันคุณภาพการศึกษาจะต้องคำนึงถึงบริบท คือ สภาพปัญหาและความต้องการที่จำเป็นของสถานศึกษาด้วย โดยในตอนท้ายของกฎกระทรวงดังกล่าวได้กำหนดต่อไปว่า “ให้สถานศึกษายึดหลักการมีส่วนร่วมของชุมชนและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องของทั้งภาครัฐและเอกชน โดยการส่งเสริม สนับสนุน และกำกับดูแลของหน่วยงานต้นสังกัด” หมายความว่าหน่วยงานต้นสังกัดจะต้องส่งเสริม สนับสนุน และกำกับดูแลให้สถานศึกษาในสังกัดยึดหลักการมีส่วนร่วมของชุมชนด้วย และในส่วนสุดท้ายได้ระบุว่า “ในกรณีที่สถานศึกษาชั้นพื้นฐานไม่สามารถปฏิบัติงานบางประการตามที่กำหนดในวรรคหนึ่งได้ ให้หน่วยงานต้นสังกัดหรือสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาแล้วแต่กรณี ประกาศผ่อนผันการปฏิบัติและวางแนวทางในการประกันคุณภาพให้เหมาะสมกับสภาพการจัดการศึกษาของสถานศึกษานั้น ซึ่งเป็นการพิจารณาถึงสภาพข้อเท็จจริงในพื้นที่มากยิ่งขึ้น

งานวิจัยล่าสุดในประเด็นนี้คืองานของ สมหวัง พิธิยานุวัฒน์ และคณะ (2557) “พัฒนาการของการทดสอบระดับชาติและการประกันคุณภาพการศึกษาระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน” สมหวัง (2557) ได้เสนอให้เปลี่ยนจุดเน้นของการประกันคุณภาพมาอยู่ที่กลไกการประกันคุณภาพภายใน ประกอบกับพิจารณาผลการจัดการศึกษา มาตรฐานของผู้เรียน สมรรถนะและคุณลักษณะที่พึงประสงค์ โดยแบ่งน้ำหนักเป็น 30 : 70 เนื่องจากเห็นว่า การประกันคุณภาพในที่สุดเป้าหมายอยู่ที่คุณภาพของผู้เรียนเป็นสำคัญนั่นเอง แต่จะต้องเป็นการวัดคุณภาพที่รอบด้าน มิใช่วัดจากผลการทดสอบ O-net หรือการทดสอบแห่งชาติเป็นสำคัญแต่เพียงอย่างเดียว ดังแผนภาพต่อไปนี้

แผนภาพที่ 6.2 ระบบและกลไกในการประกันคุณภาพภายใน



โดยร้อยละ 30 คือน้ำหนักที่ได้จากการประกันคุณภาพ ซึ่งก็คือ คุณภาพขององค์ประกอบในการศึกษา แต่ส่วนที่สำคัญกว่าก็คือ สัมฤทธิ์ผลของการศึกษา หรือ (Learning outcome) ซึ่งเป็นการวัดสมรรถนะและคุณลักษณะที่พึงประสงค์ของผู้เรียน อันประกอบด้วย 6 มาตรฐาน ดังนี้

- | | | |
|--------------|---|------------------|
| มาตรฐานที่ 1 | ผู้เรียนมีสุขภาวะที่ดีและมีสุนทรียภาพ | (มีความสุข) |
| มาตรฐานที่ 2 | ผู้เรียนมีคุณธรรม จริยธรรม และค่านิยมที่พึงประสงค์ | (เป็นคนดี) |
| มาตรฐานที่ 3 | ผู้เรียนมีทักษะในการแสวงหาความรู้ด้วยตนเอง รักการเรียนรู้ และพัฒนาตนเองอย่างต่อเนื่อง | (รักการเรียนรู้) |
| มาตรฐานที่ 4 | ผู้เรียนมีความสามารถในการคิดอย่างเป็นระบบ คิดสร้างสรรค์ ตัดสินใจ แก้ปัญหาอย่างมีสติและสมเหตุผล | (เก่งและดี) |
| มาตรฐานที่ 5 | ผู้เรียนมีความรู้และทักษะที่จำเป็นตามหลักสูตร | (เก่ง) |
| มาตรฐานที่ 6 | ผู้เรียนมีทักษะในการทำงาน รักการทำงาน สามารถทำงานร่วมกับผู้อื่นได้ และมีเจตคติที่ดีต่ออาชีพสุจริต | (รักการทำงาน) |

เนื่องจากมาตรฐานทั้งหมดมี 6 มาตรฐาน โดยที่คะแนนเต็มทั้งหมดเท่ากับ 70 แต่แต่ละมาตรฐานควรจะมีคะแนนเต็ม 10 ซึ่งจะเหลืออีก 10 คะแนน ถ้าจะให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎกระทรวงว่าด้วยระบบ หลักเกณฑ์และวิธีประเมินคุณภาพของการศึกษา พ.ศ.2553 ซึ่งต้องคำนึงถึงศักยภาพของผู้เรียน

ชุมชน และท้องถิ่นด้วย คะแนน 10 คะแนนที่เหลือควรจะให้โรงเรียนร่วมกับชุมชนตัดสินใจว่าจะกระจายออกไปตามมาตรการต่างๆ ในลักษณะใดเพื่อให้สอดคล้องกับบริบทของภูมิสังคมของโรงเรียนดังกล่าว

อย่างไรก็ตาม สมหวัง (2557) ได้พิจารณาเพิ่มเติมว่า นอกจาก 6 มาตรฐานดังกล่าว ปรากฏว่าในปัจจุบันผู้สำเร็จการศึกษาขั้นพื้นฐาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนต้น) เด็กบางคนยังไม่สามารถอ่านออกเขียนได้ รวมทั้งในโลกยุคใหม่ ความรู้เทคโนโลยีและสารสนเทศก็เป็นสิ่งที่จำเป็น จึงเสนอให้เพิ่มอีก 2 มาตรฐาน คือ การอ่านออกเขียนได้ และความรู้เทคโนโลยีสารสนเทศ ซึ่งถ้าหากเพิ่มเป็น 8 มาตรฐานดังกล่าว คะแนนที่เสนอไปแล้วอาจจะต้องเปลี่ยนไป แต่หลักการที่สำคัญก็คือจะต้องมีคะแนนส่วนหนึ่งไม่น้อยกว่าร้อยละ 10 ของคะแนนของทั้งหมดที่สถานศึกษาร่วมกับชุมชนสามารถจะกระจายไปตามที่ทั้งสองฝ่ายร่วมกันเห็นสมควรได้ เพื่อให้ปัจจัยบริบทเชิงภูมิสังคมได้มีส่วนในการสะท้อนความเป็นจริงของสถานศึกษาดังกล่าวด้วย

ในปัจจุบันภายใต้รัฐบาลพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา (2557-ปัจจุบัน) ได้ลดปัญหาแรงกดดันจากมาตรฐานที่ 5 ผู้เรียนมีความรู้และทักษะที่จำเป็นตามหลักสูตรแกนกลางทั้งหมด 8 วิชา โดยให้ทำการสอบเพียง 5 วิชา ประกอบด้วย 1) ภาษาไทย 2) คณิตศาสตร์ 3) วิทยาศาสตร์ 4) ภาษาอังกฤษ 5) สังคมศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรม

ท้ายที่สุด ประเด็นในเรื่องการประกันคุณภาพดังกล่าวก็ยังคงยึดหลักการคุ้มครองผู้บริโภคเป็นหลัก โดยไม่มีผลในการทำร้ายหรือซ้ำเติมผู้บริโภค คือผู้เรียนและผู้ปกครอง กล่าวคือ เมื่อพบว่าสถานศึกษาใดมีคุณภาพไม่ได้มาตรฐานหรือไม่ผ่านการประเมินจากภายนอก ก็ชอบที่จะให้ผู้ที่เกี่ยวข้องปรับปรุงแก้ไข ไม่ว่าจะเป็นผู้บริหารหรือครูอาจารย์ หรือแม้แต่หน่วยงานต้นสังกัด ตั้งแต่สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา หรือหน่วยงานส่วนกลาง คือ สำนักที่เกี่ยวข้องในสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน หรือตัวสำนักงานเอง แม้แต่กระทรวงศึกษาธิการเองจะต้องเป็นผู้รับผิดชอบแก้ไขโดยไม่ทำให้ผู้บริโภคคือผู้เรียนและผู้ปกครองต้องได้รับความเดือดร้อนที่จะไม่มีที่เรียน หรือต้องย้ายสถานศึกษา ทั้งนี้เพราะมิใช่เจตนารมณ์ของการประกันคุณภาพการศึกษาที่เสนอ โดยคณะกรรมการปฏิรูปการศึกษา (2542) ปัญหาที่สำคัญในเรื่องนี้ก็คือ จะต้องทำให้มาตรฐานอื่นๆ ยกเว้นมาตรฐานที่ 5 มีระบบการวัดและประเมินผลที่ชัดเจน สามารถใช้เป็นเครื่องมือในการวัดตามวัตถุประสงค์ของแต่ละมาตรฐานเหล่านั้นได้ สอดคล้องกับความหมายของมาตรฐานนั้นๆ อย่างแท้จริง ซึ่งจะต้องมีการพัฒนาเครื่องมืออย่างต่อเนื่องเพื่อจะสะท้อนการวัดผลให้ใกล้เคียงกับความเป็นจริงให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ในที่สุด

6.2 ครู ณาจารย์ และบุคลากรทางการศึกษา

ครู ณาจารย์ และบุคลากรทางการศึกษา เป็นประเด็นที่มีความซับซ้อนในเชิงปัญหามากที่สุด เชื่อมโยงกับปัจจัยต่างๆ มากมาย ทำให้แนวทางในการแก้ไขปัญหานี้มีไม่ใช่ว่าเรื่องที่สามารถทำได้โดยง่าย โดยประเด็นนี้เป็นปัจจัยที่มีความสำคัญต่อการปฏิรูปการศึกษาไม่น้อยไปกว่าเรื่องการบริหารการศึกษา โดยที่ปัญหาส่วนหนึ่งและส่วนที่สำคัญเป็นปัญหาที่เกิดจากระบบบริหารการศึกษาจากภายใน และอาจจะเป็น

สาเหตุสำคัญที่มีข้อกล่าวอ้างถึงการจัดการศึกษาของไทยที่ไม่มีประสิทธิภาพ เนื่องจากมีต้นทุนค่าใช้จ่ายสูง ขณะที่ประสิทธิผลจากระบบการศึกษาต่ำ ซึ่งปัญหาในส่วนสำคัญเป็นปัญหาที่เกิดจากภายในระบบ การศึกษาเอง ถึงแม้ความเหลื่อมล้ำทางสังคมและฐานะผู้ปกครองซึ่งเป็นปัจจัยภายนอกจะมีส่วนสำคัญต่อ ผลผลิตทางการศึกษา แต่การบริหารจัดการในส่วนที่เกี่ยวกับครูเองก็ก่อให้เกิดปัญหาไม่น้อยเช่นกัน

6.2.1 ข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับครูและปัญหาในภาพรวม

จากงานวิจัยของมูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (2556) สำนักงานคณะกรรมการ การศึกษาขั้นพื้นฐาน (สพฐ.) มีครูในสังกัด 412,018 คน และมีจำนวนนักเรียน 7,397,961 คน ดังนั้น อัตราส่วนนักเรียนต่อครู 1 คนอยู่ที่ประมาณ 18 คน โดยในระดับประถมศึกษาอยู่ที่ 1 : 16 คน ขณะที่ มัธยมศึกษาอยู่ที่ 1 : 21 คน ซึ่งไม่ต่างกับประเทศ OECD ซึ่งมีอัตราส่วนครู 1 คนต่อนักเรียน 16 คน ภาพดังกล่าวเหมือนกับแสดงว่า สพฐ. ไม่ขาดแคลนครู แต่ในปี 2553 สพฐ. รายงานว่าขาดแคลนครู ถึง 66,094 คน แบ่งเป็นครูคณิตศาสตร์ 9,426 คน (ร้อยละ 14) ครูภาษาอังกฤษ 8,640 คน (ร้อยละ 13) ครูวิทยาศาสตร์ 8,274 คน (ร้อยละ 12.5) และครูภาษาไทย 8,161 คน (ร้อยละ 12) โดยที่การขาดแคลนครู เนื่องจากมีครูไม่ครบชั้น พบในโรงเรียนขนาดเล็กนอกเมือง การที่มีครูไม่ครบชั้นส่วนหนึ่งเพราะ กระทรวงศึกษาธิการได้กำหนดให้มีวิชาแกน 8 วิชา ซึ่งต้องใช้ครูที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญต่างกัน จึงเป็น สาเหตุหนึ่งที่ทำให้เกิดปัญหาครูขาดแคลน

การขาดแคลนดังกล่าวทำให้ครูที่เหลืออยู่มีภาระในการสอนหนักเกินไป ไม่มีเวลาในการเตรียมตัว สอน นอกจากนั้นภาระการสอนตามหลักสูตรที่กระทรวงศึกษาธิการเป็นผู้กำหนดก็กำหนดให้ทั้งครูและ นักเรียนอยู่ในห้องเรียนนานเกินไป โดยนักเรียนประถมต้องเรียนไม่น้อยกว่า 1,000 ชั่วโมงต่อปี นักเรียน มัธยมต้องเรียนไม่น้อยกว่า 1,200 ชั่วโมงต่อปี ในขณะที่โรงเรียนขนาดเล็กที่มีครูไม่ครบชั้น ครูหนึ่งคน จะต้องใช้เวลา 1,000-2,500 ชั่วโมงต่อปีการศึกษา ขณะที่ครูมีเวลาทำงานเพียง 1,400 ชั่วโมงต่อปีการศึกษา ขณะที่ในกลุ่มประเทศ OECD ครูใช้เวลาสอนเฉลี่ยประมาณร้อยละ 40-60 ของเวลาทำงาน โดยครูประถม จะใช้เวลาเฉลี่ย 704 ชั่วโมง และครูมัธยมปลายจะใช้เวลาเพียง 658 ชั่วโมง

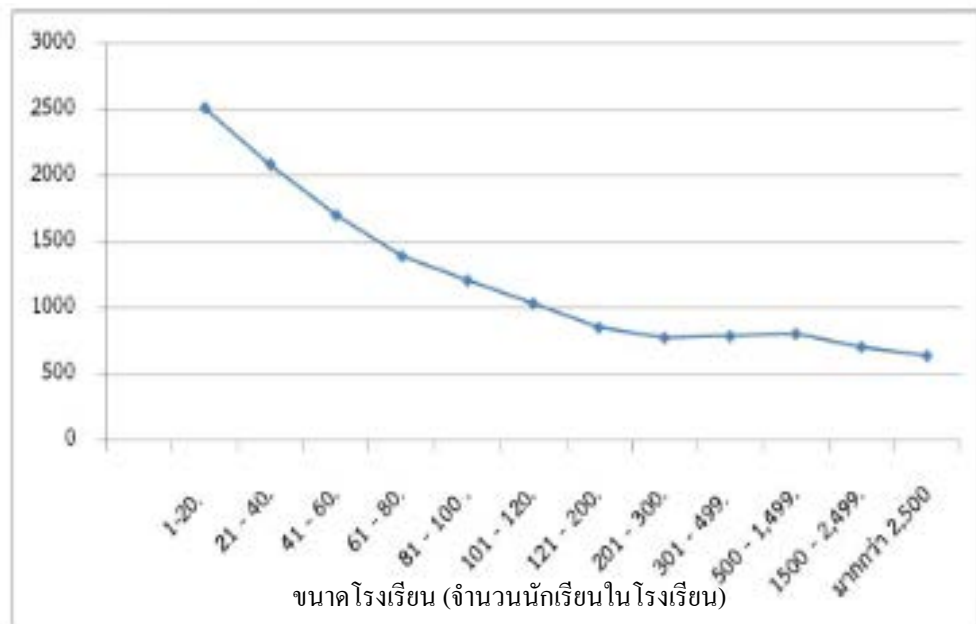
ความแตกต่างอยู่ที่รูปแบบการเรียนรู้ กล่าวคือ การเรียนรู้ที่กำหนดให้นักเรียนเป็นศูนย์กลาง ครูจะต้องใช้เวลาเตรียมตัวนอกห้องเรียนมากกว่า ขณะที่ประเทศไทยถึงแม้จะกำหนดให้แนวทางการจัด การศึกษาให้นักเรียนเป็นศูนย์กลางการเรียนรู้ ประกอบกับมีงานวิจัยในลักษณะดังกล่าวออกมามากมาย แต่ปัญหาก็คือ ครูไทยเองยังไม่คุ้นเคยกับการสอนแบบดังกล่าว และเมื่อถูกกำหนดให้สอนตามหลักสูตร ตามจำนวนชั่วโมงที่กำหนด ก็ยังไม่มีเวลาหาความรู้เพิ่มเติม เป็นปัญหาย้อนกลับไปใช้เวลาในการค้นคว้าหา ความรู้เพื่อการเรียนการสอนด้วยแนวทางดังกล่าว ตรงนี้ส่วนหนึ่งเป็นเพราะสายบังคับบัญชาจากส่วนกลาง กำหนดลงไปถึงโรงเรียน ทำให้ครูไม่มีโอกาสพัฒนาตนเองมากนัก ซึ่งความจริงไม่ควรจะมีกฎเกณฑ์เช่นนี้ โดยจะต้องพิจารณาเป็นรายโรงเรียน ถ้าโรงเรียนใดมีครูที่มีความรู้ความเข้าใจในเรื่องนี้ดีพอแล้วก็อาจไม่

จำเป็นต้องอยู่ในห้องเรียนนานขนาดนั้น แต่สำหรับครูที่ไม่มีความรู้และไม่สามารถกำหนดชั่วโมงเรียนก็ยังเป็นสิ่งจำเป็น ดังนั้นถ้าจะลดชั่วโมงลงมาพร้อมกันทั้งหมดก็เป็นปัญหาเช่นกัน แต่ในปัจจุบัน (2558) กระทรวงศึกษาธิการก็ได้ทำความผิดซ้ำซาก โดยประกาศลดชั่วโมงการสอนลงทั่วประเทศสำหรับการศึกษาระดับพื้นฐานให้เหลือ 800 ชั่วโมง ทั่วประเทศโดยไม่ได้ปรับกระบวนการ/ปรัชญาการศึกษาที่ถูกต้องอย่าง เป็นองค์รวม และไม่ได้มีการพิจารณาความสามารถและความเหมาะสมของแต่ละสถานศึกษา ในการปรับ กระบวนการ/ปรัชญาดังกล่าว ให้เข้าใจจนสามารถดำเนินการได้อย่างเหมาะสมกับผู้เรียนและบริบท ภูมิสังคม/ชุมชนที่ตั้งของแต่ละโรงเรียนได้เป็นอย่างดี ดังนั้นปัญหานี้จึงเป็นปัญหาการควบคุมด้วยกฎเกณฑ์ เดียวกันจากส่วนกลางที่ไม่มีความยืดหยุ่น จึงอาจก่อให้เกิดปมปัญหาใหม่ที่เกิดขึ้นซ้ำแบบที่เคยเกิดขึ้น เช่นเดิมมาอีกครั้งหนึ่ง

นอกจากงานสอนแล้ว ครูยังต้องทำงานธุรการด้วย ซึ่งมีสัดส่วนตั้งแต่ร้อยละ 20 ถึง 50 ของเวลา ทั้งหมด ครูจึงมีเวลาเหลือค่อนข้างน้อย สำหรับทำกิจกรรมนอกห้องเรียนเช่นการเตรียมการสอน การตรวจ การบ้านและข้อสอบ หรือวิเคราะห์หาจุดอ่อนของนักเรียนเพื่อแก้ไข รวมทั้งการฝึกอบรมเพื่อเพิ่มพูนความรู้ ขณะที่ “การฝึกอบรม” ก็เป็นปัญหาของครูเช่นกัน เพราะการฝึกอบรมส่วนใหญ่เป็นประเด็นในเรื่อง นามธรรมและไม่สามารถนำมาใช้แก้ปัญหาจริงที่เกิดขึ้นในการเรียนการสอนได้ การฝึกอบรมในลักษณะ ดังกล่าวจึงเป็นการเสียเวลาโดยไม่จำเป็นอีกรูปแบบหนึ่ง ดังนั้นการ “ฝึกอบรม” ก็เป็นปัญหาอีกรูปแบบหนึ่ง ที่ครูจะต้องเผชิญ ดังนั้นในภาพรวม ยิ่งโรงเรียนขนาดเล็ก ครูยิ่งมีภาระการสอนมาก ทำให้มีปัญหาคุณภาพ ในการสอน ซึ่งก็จะมีผลกระทบต่อการประเมินผลเพื่อการประกันคุณภาพ หรือเพื่อวัตถุประสงค์อื่นๆ อีกทอดหนึ่ง

แผนภาพที่ 6.3 จำนวนชั่วโมงทำงานสอนของครูเพื่อให้นักเรียนเรียนครบตามหลักสูตร

จำนวนชั่วโมงการสอนต่อปีการศึกษา



ที่มา: รายงานฉบับสมบูรณ์ การจัดทำยุทธศาสตร์การปฏิรูปการศึกษาขั้นพื้นฐานให้เกิดความรับผิดชอบ หน้า 163
มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (2556)

แต่ที่เป็นปัญหามากไปกว่านั้นก็คือ วิธีการประเมินผลเพื่อเลื่อนขั้น เลื่อนตำแหน่งของครู ถึงแม้จะมีหลักเกณฑ์ในการประเมินที่ชัดเจน แต่วิธีการประเมินมักจะไม่ได้สอดคล้องกับการเพิ่มสมรรถนะในการเรียนการสอนของครูโดยตรง โดยผู้ที่มีตำแหน่งสูงและมีอายุการทำงานมากมักจะได้รับการพิจารณาให้มีการเลื่อนขั้นเลื่อนตำแหน่งได้ง่ายกว่า ทำให้ผู้ที่มีตำแหน่งสูงมีรายได้สูง อาจจะมีได้มีสมรรถนะในการทำงานสูงตามไปด้วย ผลก็คือ ทำให้มีค่าใช้จ่ายเพื่อการศึกษาสูง แต่สัมฤทธิ์ผลทางการศึกษาของผู้เรียนมิได้สูงตามไปด้วย ตรงนี้จึงเป็นประเด็นสำคัญ

สาเหตุส่วนหนึ่งก็เพราะครูสอนมากเกินไปจนไม่มีเวลาพัฒนาตัวเอง ทั้งหมดนี้ยืนยันได้จากการที่ สพฐ. ได้แบ่งกลุ่มผู้ที่รับการฝึกอบรมออกเป็น 3 กลุ่ม คือ กลุ่มสูง กลาง และต้น เป็นที่น่าสังเกตว่า กลุ่มสูงนั้นแทนที่จะเป็นกลุ่มที่มีคุณวุฒิหรือวิทยฐานะสูง กลับเป็นกลุ่มที่เพิ่งสำเร็จการศึกษามาไม่นาน มีวิชาความรู้จากที่เรียนมาและพร้อมที่จะหาความรู้เพิ่มเติม แต่กลับมีอาวุโสหน่อย ไม่สามารถทำหน้าที่เป็นผู้นำทางวิชาการที่จะก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงได้ ขณะที่กลุ่มกลางและกลุ่มต้นนั้นคือกลุ่มที่มีวิทยฐานะและมีตำแหน่งหน้าที่สูง ประเด็นนี้ทำให้ “การฝึกอบรม” ซึ่งถึงแม้จะมีประโยชน์ (ซึ่งส่วนใหญ่ไม่มีประโยชน์) ก็ไม่สามารถขยายผลได้ง่าย ตรงกันข้ามกับกรณีของประเทศสิงคโปร์ที่การเลื่อนขั้นเลื่อนตำแหน่งเป็นไปตามวิทยฐานะและความสามารถ ทำให้ผู้ที่มีวิทยฐานะสูงสามารถทำหน้าที่เป็นผู้นำและช่วยเผยแพร่ความรู้ให้กับครูรุ่นกลางและรุ่นใหม่ได้

การประเมินที่ทำให้ไม่เกิดสัมฤทธิ์ผลตามเป้าหมาย คือ การที่ได้คนที่มีความรู้ความสามารถได้เลื่อนวิทยฐานะ ซึ่งควรจะเป็นกลุ่มสูงที่จำแนกโดยกระทรวงศึกษาธิการกลับกลายเป็นกลุ่มกลางและต้น ทั้งที่มีหลักเกณฑ์ในการประเมินครบ 3 ด้าน คือ ด้านคุณธรรม จริยธรรม และจรรยาบรรณวิชาชีพ ด้านความรู้ ความสามารถ และด้านผลปฏิบัติงาน ดังมีรายละเอียดตามกรอบที่แสดงไว้ดังนี้

จริยธรรม และจรรยาบรรณวิชาชีพ ด้านที่ 2 ด้านความรู้ความสามารถ และด้านที่ 3 ด้านผลการทำงาน ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

2. ผู้ขอต้องผ่านการประเมิน 3 ด้าน ดังนี้

ด้านที่ 1 ด้านวินัย คุณธรรม จริยธรรม และจรรยาบรรณวิชาชีพ พิจารณาจาก ข้อมูลของบุคคลและหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และเอกสารหลักฐาน ดังนี้

ส่วนที่ 1 ประวัติการรับราชการ (ก.พ.7)

ส่วนที่ 2 คำรับรองของผู้บังคับบัญชา และคณะกรรมการสถานศึกษา

ส่วนที่ 3 เอกสารหลักฐานที่แสดงการมีส่วนร่วมในการเสริมสร้างวินัย

คุณธรรม จริยธรรม และจรรยาบรรณวิชาชีพ

ด้านที่ 2 ด้านความรู้ความสามารถ พิจารณาจากการพัฒนางานในหน้าที่ และการพัฒนาตนเอง ดังนี้

ส่วนที่ 1 การเป็นผู้มีความสามารถในการจัดการเรียนการสอน พิจารณาจาก หลักสูตร แผนการจัดการเรียนรู้ สื่อ/นวัตกรรม แฟ้มสะสมผลงานคิดสร้างสรรค์

ส่วนที่ 2 การพัฒนาตนเองเพื่อเพิ่มพูนความรู้และทักษะในสาขา หรือกลุ่มสาระที่รับผิดชอบหรือในงานที่รับผิดชอบ พิจารณาจาก การศึกษา ค้นคว้าหาความรู้ ด้วยวิธีการต่าง ๆ ผลการทดสอบความรู้จากหน่วยงานหรือสถาบันทางวิชาการที่ ก.ค.ศ. ให้การรับรองการประมวลความรู้เกี่ยวกับการพัฒนาวิชาการและวิชาชีพและการนำไปใช้ ในการจัดการเรียนการสอน และการให้บริการทางวิชาการและวิชาชีพ

ด้านที่ 3 ด้านผลการทำงาน พิจารณาจาก ผลการพัฒนาคุณภาพผู้เรียน ได้แก่ ผลสัมฤทธิ์ทางการเรียน รายงานการสังเคราะห์ผลการแก้ปัญหาและพัฒนาผู้เรียน ผลการประเมินและหรือการทดสอบของวิชาที่สอนในระดับเขตหรือระดับประเทศ และ ผลการพัฒนาผู้เรียนด้านอื่น ๆ โดยคำนึงถึงปริมาณ คุณภาพและสภาพของงานด้วย

3. การประเมินด้านที่ 1 และด้านที่ 2 ให้คณะกรรมการประเมินจากเอกสารหลักฐาน รวมทั้งการปฏิบัติงานจริง ณ สถานศึกษา ส่วนด้านที่ 3 ให้ประเมินจากเอกสารหลักฐาน ที่ผู้ขอรับการประเมินเสนอ โดยอาจประเมินจากการปฏิบัติงานจริง ณ สถานศึกษา หรืออาจให้ผู้ขอรับการประเมินนำเสนอ และตอบข้อซักถามด้วยก็ได้

ที่มา: คู่มือการประเมินข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาเพื่อให้มีวิทยฐานะและเลื่อนวิทยฐานะตามหลักเกณฑ์และวิธีการให้ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษามีวิทยฐานะและเลื่อนวิทยฐานะ(หนังสือสำนักงานก.ค.ศ. ด่วนที่สุดที่ศธ 0206.4/ว 17 ลงวันที่ 30 กันยายน 2552)หน้า 6-7

ถึงแม้การประเมินผลงานมีเงื่อนไขให้พิจารณาผลที่เกิดขึ้นจริง แต่เมื่อนิยามความหมายผลงานทาง วิชาการกลับให้ความสำคัญเฉพาะผลงานที่ปรากฏในเอกสาร โดยมีคำนิยามดังต่อไปนี้ “ผลงานทางวิชาการ

หมายถึง เอกสารหรือหลักฐานที่จัดทำขึ้นจากความรู้ ความสามารถ ทักษะและประสบการณ์ของผู้จัดทำ โดยการศึกษา ค้นคว้า วิเคราะห์ สังเคราะห์ วิจัย และได้นำไปใช้ในการแก้ปัญหาหรือพัฒนางานในหน้าที่ จนเกิดผลต่อการพัฒนาคุณภาพการจัดการศึกษาและเป็นประโยชน์ต่อความก้าวหน้าทางวิชาการ”

ในขณะที่เกณฑ์จำนวนมากจะต้องพิจารณาผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นจริงแทนการพิจารณาจากหลักฐานทางเอกสารแต่เพียงอย่างเดียว ตัวอย่างเช่น

- การประเมินสายการสอน จะต้องพิจารณาผลที่เกิดขึ้นกับผู้เรียนและผลที่เกิดขึ้นกับสถานศึกษา และชุมชน
- การประเมินสายการบริหารสถานศึกษา จะต้องพิจารณาผลที่เกิดขึ้นกับผู้เรียน ครู ผู้ปกครอง ชุมชน และสถานศึกษา
- การประเมินสายนิเทศการศึกษา ต้องพิจารณาจากครูและบุคลากรทางการศึกษาว่าสามารถจัดการศึกษาได้อย่างมีประสิทธิภาพ และผู้เรียนได้เรียนรู้อย่างมีความสุขและเต็มตามศักยภาพ

แต่ในกระบวนการจริงมิได้ให้ความสำคัญกับผลลัพธ์ดังกล่าว ซึ่งยืนยันได้จากเอกสารคู่มือการประเมินข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ที่ว่าด้วยการประเมิน ด้านที่ 3 ว่าด้วยผลการปฏิบัติงาน ให้พิจารณาจากเอกสารที่ผู้ขอรับการประเมินเสนอ และข้อสังเกตของคณะกรรมการชุดที่ 1 (ผลการประเมิน ด้านที่ 1 และ 2) มาประกอบการพิจารณาด้วย โดยไม่มีกระบวนการตรวจสอบผลงานที่เกิดขึ้นกับตัวผู้เรียน ครู สถานศึกษา หรือชุมชนเลย

สำหรับวิทยฐานะชำนาญการพิเศษ วิทยฐานะเชี่ยวชาญ และวิทยฐานะเชี่ยวชาญพิเศษ กำหนดให้มีคณะกรรมการประเมิน 2 ชุด ดังนี้

ชุดที่ 1 ทำหน้าที่ประเมินด้านที่ 1 และด้านที่ 2 ให้คณะกรรมการทั้ง 3 คน ประเมินทั้ง 2 ด้านพร้อมกัน โดยประเมินจากเอกสารหลักฐานรวมทั้งการปฏิบัติงานจริง สถานศึกษาของผู้ขอรับการประเมิน กรณีผลการประเมินด้านที่ 1 และด้านที่ 2 ไม่ผ่านเกณฑ์ และคณะกรรมการประเมินมีความเห็นว่าผลการประเมินอยู่ในวิสัยที่สามารถพัฒนาให้ผ่านเกณฑ์ได้ ให้พัฒนาได้ไม่เกิน 2 ครั้ง ครั้งละไม่เกิน 3 เดือน

ชุดที่ 2 ทำหน้าที่ประเมินด้านที่ 3 คือ ด้านผลการปฏิบัติงาน ประกอบด้วย ส่วนที่ 1 ผลการพัฒนาคุณภาพผู้เรียน และส่วนที่ 2 ผลงานทางวิชาการ กำหนดให้มีคณะกรรมการประเมิน จำนวน 3 คนต่อผู้ขอรับการประเมิน 1 ราย โดยประเมินจากเอกสารที่ผู้ขอรับการประเมินเสนอ และนำผลการประเมินและข้อสังเกตของคณะกรรมการชุดที่ 1 มาประกอบการพิจารณาด้วย ทั้งนี้คณะกรรมการอาจให้ผู้ขอรับการประเมินนำเสนอและตอบข้อซักถามด้วยก็ได้ กรณีคณะกรรมการชุดที่ 2 พิจารณาแล้วเห็นสมควรให้ปรับปรุงด้านที่ 3 ผู้ขอรับการประเมินจะต้องมีผลการประเมินผ่านเกณฑ์จากกรรมการไม่น้อยกว่า 2 ใน 3 คน

ที่มา: คู่มือการประเมินข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาเพื่อให้มีวิทยฐานะและเลื่อนวิทยฐานะตามหลักเกณฑ์และวิธีการให้ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษามีวิทยฐานะและเลื่อนวิทยฐานะ(หนังสือสำนักงานก.ค.ศ. ด่วนที่สุด ที่ศธ 0206.4/ว 17 ลงวันที่ 30 กันยายน 2552)หน้า 2

กล่าวโดยสรุปคือ หลักเกณฑ์และวิธีการให้ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษามีวิทยฐานะและเลื่อนวิทยฐานะ นั้น มีความไม่ชัดเจน ทำให้การประเมินวิทยฐานะของครูไม่สามารถเชื่อมโยงกับคุณภาพการศึกษาได้จริง ไม่ว่าจะเป็นผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นกับผู้เรียน ครู สถานศึกษา ผู้ปกครอง หรือชุมชน ซึ่งถือว่าเป็นจุดอ่อนที่สำคัญของระบบการประเมินบุคลากรทางการศึกษา และเป็นคำตอบส่วนหนึ่งของคำถามที่ว่า “ทำไมครูมีเงินเพิ่ม และได้ค่าวิทยฐานะเพิ่ม แต่คุณภาพการศึกษากลับด้อยลง”

นอกจากนี้การบริหารจัดการครูยังมีครูสภาซึ่งเป็นองค์กรอิสระเป็นผู้ดูแลแต่ไม่ได้เข้ามาร่วมรับผิดชอบกับคุณภาพการศึกษาอย่างแท้จริง ทำให้เป็นการไม่ง่ายที่จะแก้ปัญหาทั้งหมดที่เกิดขึ้นในส่วนของครู อีกทั้งครูมีฐานะเป็นข้าราชการ และได้มีการปรับเงินเดือนครูให้สูงขึ้นมาก จะเป็นรองก็แต่เพียงอาชีพแพทย์และวิศวกร จึงเป็นอุปสรรคที่สำคัญต่อการจัดการกับปัญหาดังกล่าวอย่างเป็นระบบ ประเด็นในเรื่องนี้จึงเป็นเรื่องที่ท้าทายความสามารถของผู้พยายามที่จะทำการปฏิรูปทุกฝ่าย ทั้งๆ ที่ทางแก้โดยหลักการแล้วไม่ยาก กล่าวคือ การลดเวลาการสอนของครูลงในส่วนที่ไม่มีผลกระทบต่อการเรียนรู้การสอน เน้นการฝึกอบรมครูให้ตรงกับประเด็นปัญหาที่ต้องการได้รับการแก้ไข โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนที่เกี่ยวกับเทคนิคการสอนที่เน้นผู้เรียนเป็นศูนย์กลางในบริบท/ภูมิสังคมที่แตกต่างหลากหลาย และให้การเลื่อนขั้นเลื่อนตำแหน่งตามสมรรถนะในการยกระดับคุณภาพการศึกษาอย่างแท้จริง แต่ข้อเสนอเหล่านี้ในทางปฏิบัติจะไม่สามารถทำได้เนื่องจากจะติดปัญหาโครงสร้างการบริหารงานแบบรวมศูนย์อำนาจ ระบบราชการ ครูสภา รวมทั้งการเกิดมีและการเพิ่มขึ้นของสัดส่วนโรงเรียนขนาดเล็กอย่างต่อเนื่อง โดยที่โรงเรียนดังกล่าวเป็นการให้บริการทางการศึกษาแก่เด็กที่มาจากครอบครัวผู้ด้อยโอกาสเป็นหลัก การยุบหรือควมรวมจะทำให้ปัญหาความไม่เสมอภาคหรือความเหลื่อมล้ำยิ่งมีความรุนแรงมากขึ้น อีกทั้งมีปัญหจากระบบอุปถัมภ์ในระบบราชการที่ยากแก่การแก้ไข

ถ้าหากจะพิจารณาข้อเสนอของสำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา (2552) ที่ได้จาก “สรุปผลการดำเนินงาน 9 ปีของการปฏิรูปการศึกษา (พ.ศ.2542-2551)” ได้วินิจฉัยว่าปัญหาครูคือการขาดครูที่มีคุณภาพ ซึ่งก็เป็นความจริงส่วนหนึ่ง โดยมีวิธีแก้ปัญหาด้วยการผลิตครูระดับปริญญาตรี (หลักสูตร 5 ปี) ในนามของ ‘ครูพันธุ์ใหม่’ ใน 8 สาขาวิชา ตามแผน 3 ปี (2547-2549) ปีละ 2,500 คน โดยเปิดรับรุ่นที่ 1 ในปี 2547 ในสถาบันอุดมศึกษา 50 แห่ง มีนักศึกษาเข้าศึกษา 2,139 คน คิดเป็นร้อยละ 85.56 ของเป้าหมาย โดยได้รับทุนตลอดหลักสูตรปีละ 84,000 บาท/คน แต่หลังจากนั้นรัฐบาลได้ระงับการให้ทุนรุ่นที่ 2 และ 3 จึงผลิตได้รุ่นเดียว

อีกโครงการหนึ่งเป็นโครงการผลิตครูที่มีความสามารถพิเศษทางวิทยาศาสตร์และคณิตศาสตร์ (สควค.) โดยร่วมมือกันระหว่าง 3 หน่วยงาน คือ สำนักงานคณะกรรมการอุดมศึกษา สถาบันส่งเสริมการ

สอนวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี (สสวท.) และกระทรวงศึกษาธิการ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อผลิตครู วิทยาศาสตร์และคณิตศาสตร์ที่มีความสามารถพิเศษ และมีศรัทธาในอาชีพครู เพื่อแก้ปัญหาการขาดแคลน ครูคณิตศาสตร์และวิทยาศาสตร์ทั้งในแง่ปริมาณและคุณภาพ ระยะที่ 1 เริ่มในปี 2539 ถึง 2545 ระยะที่ 2 เริ่ม ปี 2546 ผู้ที่เข้าเรียนและสำเร็จการศึกษาได้รับบรรจุเป็นครูผู้ช่วยสอน 5 ปี ย้อนหลังตั้งแต่ปีการศึกษา 2546- 2550 รวมประมาณ 1,500 คน โครงการนี้อาจจะเป็นเหตุผลให้เลิกการให้ทุนแก่โครงการ “ครูพันธุ์ใหม่” รุ่นที่ 2 และ 3 ดังกล่าว

มีโครงการพัฒนาครูและบุคลากรทางการศึกษาทั้งระบบ ศึกษาหาแนวทางในการพัฒนาครูทั้งใน และต่างประเทศ ปรับหลักเกณฑ์และวิธีการให้ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา มีวิทยฐานะและ เลื่อนวิทยฐานะ ซึ่งได้กล่าวมาแล้วว่าระบบนี้เป็นระบบที่สร้างปัญหาเสียเอง เนื่องจากไม่มีส่วนสำคัญในการ ยกระดับคุณภาพการศึกษาได้จริง

ขณะเดียวกันนโยบายลดกำลังคนในระบบราชการ ส่งเสริมให้ข้าราชการเกษียณอายุก่อนกำหนดใน ขณะนั้น (2550-2551) ทำให้เกิดปัญหาขาดแคลนครู ซึ่งปรากฏว่ามีการขาดแคลนครู สพฐ. 60,000 คน และครูอาชีวศึกษา 23,500 คน คณะรัฐมนตรีได้ประชุมในวันที่ 19 สิงหาคม 2551 ขอคืนอัตราเกษียณ ทั้งหมด และพิจารณาปรับเกณฑ์อัตราครู โดยแยกเป็น 3 กลุ่ม คือ ครูผู้สอน ผู้บริหารสถานศึกษา และกลุ่ม สนับสนุนการสอน โดยคิดจากครูผู้สอนเป็นหลัก และใช้อัตรากำลัง โดยกำหนดให้ครูปฏิบัติงานประมาณ 30 ชั่วโมง/สัปดาห์ โดยกำหนดให้งานสอน 18 ชั่วโมง งานเกี่ยวเนื่องกับการสอน 10 ชั่วโมง งานอื่นๆ 2 ชั่วโมง เป็นที่น่าสังเกตว่าไม่ได้มีมาตรการลดชั่วโมงการสอน ซึ่งถ้าประกาศให้ทุกแห่งทำเหมือนกันก็จะมี ปัญหา จะต้องให้ยืดหยุ่นตามความเหมาะสมและเป็นไปได้ในแต่ละแห่ง แต่ในปัจจุบัน (2558) ได้มีการ ประกาศลดชั่วโมงการสอนลงเหลือ 800 ชั่วโมงต่อปีแล้วทั่วประเทศ ซึ่งคาดว่าจะมีปัญหาตามมาแต่ก็เป็นวิธี คิดของการบริหารราชการจากส่วนกลาง การมีชั่วโมงสอนมากเกินไปก็ทำให้มีปัญหาการขาดแคลนครูด้วย เช่นกัน ส่วนมาตรการระยะยาวในรายงานดังกล่าวให้เสนอดังนี้

1. วางแผนผลิตครูอย่างเป็นระบบ โดยพิจารณาแนวโน้มประชากรวัยเรียนและความต้องการใน อนาคต รวมทั้งตั้งสถาบันเพื่อความเป็นเลิศในการผลิตและพัฒนาครู
2. จัดทำแผนงาน/โครงการเพื่อแก้ไขปัญหาขาดแคลนครู คณาจารย์ และบุคลากรทางการศึกษา โดยคำนึงถึงการพัฒนาคุณภาพและประสิทธิภาพ
3. ลงทุนสร้างคณาจารย์รุ่นใหม่ที่มีประสิทธิภาพและปริมาณให้เพียงพอกับความต้องการพัฒนา การศึกษา รวมทั้งทดแทนผู้เกษียณอายุราชการ
4. ทบทวนนโยบายจำกัดกำลังคนภาครัฐและพิจารณาขยายอายุเกษียณราชการ

คณะผู้สังเคราะห์มีความเห็นว่าข้อเสนอตั้งแต่ 2-4 นี้ไม่สามารถแก้ปัญหาตามที่กล่าวมาได้เพราะ เป็นการแก้ปัญหาไม่ตรงจุด ปัญหาอยู่ที่ครูสอนมากเกินไปและการเลื่อนขั้นเลื่อนตำแหน่งวิทยฐานะไม่ เป็นไปตามสมรรถนะของครูในการยกระดับคุณภาพการเรียนการสอน แต่ในปัจจุบัน (2558) ในงานปฏิรูป

การศึกษาได้กล่าวถึงการเลื่อนวิทยฐานะของครูจะเป็นไปตามสมรรถนะการเรียนการสอนของครูเพิ่มมากขึ้น ซึ่งจะต้องติดตามศึกษาต่อไปว่าการปฏิบัติจริงจะอย่างไร

ส่วนปัญหาในการดำเนินการ รายงานนี้ระบุว่า

1. นโยบายจำกัดอัตรากำลังคนภาครัฐผนวกกับการใช้มาตรการจูงใจให้ครูออกก่อนเกษียณ ทำให้โรงเรียนสูญเสียครูเป็นจำนวนมาก อีกทั้งบัณฑิตครูศาสตร์/ศึกษาศาสตร์ บางส่วนไม่ประสงค์จะเป็นครู
2. หลักสูตรครูไม่สอดคล้องกับหน้าที่ที่ต้องปฏิบัติจริง อีกทั้งคุณภาพบัณฑิตยังไม่เป็นที่น่าพอใจ
3. ศรัทธาต่ออาชีพครูมีน้อย ทำให้คนดีคนเก่งไม่ต้องการเป็นครู ครูบางส่วนได้รับการร้องเรียนจากนิสิตฝึกสอนว่าไม่ทำหน้าที่พี่เลี้ยง แต่เอาเวลาไปทำผลงานเพื่อเลื่อนวิทยฐานะ
4. การพัฒนาครูเกิดความซ้ำซ้อน ไม่มีกระบวนการพัฒนาที่ต่อเนื่อง ทำให้สิ้นเปลืองทั้งเวลาของครูและงบประมาณ
5. การได้วิทยฐานะยังไม่ส่งผลต่อการยกระดับคุณภาพและคุณลักษณะที่พึงประสงค์ของผู้เรียน ดังนั้นการประเมินผลงานของครูเพื่อเลื่อนวิทยฐานะควรพิจารณาจากคุณภาพของผู้เรียนที่ครูสอนด้วย
6. การบริหารงานบุคคลและความก้าวหน้าในวิชาชีพ ขาดความสมดุลระหว่างอัตรากำลังครูกับภาระงาน วุฒิการศึกษาของครูไม่ตรงกับวิชาที่สอน ระบบฐานข้อมูลหลักไม่มีคุณภาพเพียงพอต่อการตัดสินใจเพื่อการบริหารจัดการ
7. ระบบการสรรหาบุคคลเป็นครูยังไม่มีคุณภาพ และการจัดครูเข้าสู่ตำแหน่งยังขาดหลักธรรมาภิบาล ทำให้ไม่สามารถดูแลรักษาครูที่ดีไว้ในระบบ

ในส่วนที่เป็นอุปสรรคได้สะท้อนให้เห็นว่า มีความรู้ว่ามีปัญหาเกิดจากอะไรบ้างตั้งแต่ปี 2552 ก่อนที่มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทยจะชี้ให้เห็นอีกครั้งในปี 2556 รายงานดังกล่าวได้เสนอประเด็นที่ต้องเร่งดำเนินการ คือ

1. การผลิตครู

- (1) รัฐต้องกำหนดนโยบาย ยุทธศาสตร์ และเป้าหมายในการผลิตและพัฒนาครูที่ชัดเจน สอดคล้องกับความต้องการของประเทศ
- (2) กำหนดให้ครูเป็นวิชาชีพชั้นสูง ดึงคนเก่งคนดีเข้ามาเป็นครู
- (3) เตรียมการศึกษาวิเคราะห์เพื่อจัดตั้งสถาบันเพื่อความเป็นเลิศในการผลิตและพัฒนาครู ตามที่ได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 19 สิงหาคม 2551

2. การพัฒนาครู

- (1) เร่งรัดผลักดันให้มีการจัดตั้งสถาบันพัฒนาและส่งเสริมครู คณาจารย์ และบุคลากรทางการศึกษา (สคบศ.) ให้เป็นองค์กรที่มีการบริหารงานอิสระจากราชการ ทำหน้าที่เป็นหน่วยงานกลางในการบริหารการพัฒนาครู คณาจารย์ และส่งเสริมบุคลากรทางการศึกษาทั้งภาครัฐและเอกชนอย่างต่อเนื่อง
- (2) เร่งรัดให้มีกองทุนพัฒนาครู อาจารย์ และบุคลากรทางการศึกษา

3. วางระบบกลไกการประสานและขับเคลื่อนนโยบายและยุทธศาสตร์ที่ผ่านความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี ให้นำไปสู่การปฏิบัติ

4. เปลี่ยนสถานะของครูและผู้บริหาร สถานศึกษาเป็นพนักงานของรัฐ โดยให้บุคลากรที่รับเข้าใหม่เป็นพนักงานของรัฐที่ได้ค่าตอบแทนสูงกว่าข้าราชการ

จะเห็นได้ว่าตั้งแต่ปี 2549-2557 ได้มีการเพิ่มเงินเดือนครู 5 ครั้ง ทำให้เงินเดือนครูเพิ่มขึ้นมากจนสูงกว่าเงินเดือนของผู้ประกอบอาชีพอื่น ยกเว้นแพทย์และวิศวกร มีผลทำให้ในปี 2557 คะแนน Admission ของผู้สมัครเข้าศึกษาในคณะครุศาสตร์/ศึกษาศาสตร์ สูงกว่าคณะวิทยาศาสตร์และวิศวกรรมศาสตร์ของทุกมหาวิทยาลัย ยกเว้นคณะวิศวกรรมศาสตร์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (พริยะ, 2558) ดังนั้น ปัญหาคนเก่งไม่ยอมมาเป็นครูจะลดลงไป แต่การที่จะให้ครูเป็นพนักงานของรัฐนั้นคงจะยาก ถึงแม้จะกำหนดเฉพาะครูที่บรรจุใหม่ ทั้งนี้เพราะขณะนี้เงินเดือนข้าราชการสูงอยู่แล้ว การจะเพิ่มเงินเดือนให้พนักงานสูงขึ้นไปอีกคงจะเป็นไปได้ยาก อีกทั้งครูที่เป็นข้าราชการอยู่ในปัจจุบันอาจร่วมคัดค้านด้วยเกรงว่าตนเองจะได้รับผลกระทบในภายหลังเมื่อจำนวนพนักงานมีสัดส่วนเพิ่มมากขึ้น การมีธรรมชาติในการเลื่อนวิทยฐานะและตำแหน่ง ตลอดจนการมีชั่วโมงสอนมากเกินไป ก็ยังคงไม่มีมาตรการที่มีประสิทธิภาพที่จะแก้ปัญหาดังกล่าวได้

6.2.2 การเตรียมความพร้อมเพื่อผลิตครูให้สามารถรองรับการปฏิรูปการศึกษา

ภายหลังจากที่มีการออกพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ ได้ให้ มนตรี จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (2543) ทำวิจัยเพื่อเตรียมความพร้อมในการผลิตครูเพื่อรองรับการปฏิรูปดังกล่าว ในหัวข้อ “การวิจัยเชิงนโยบายและผลกระทบพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 ข้อตกลงของรัฐบาลกับธนาคารพัฒนาเอเชีย นโยบายปฏิรูประบบราชการ การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างด้านประชากรของประเทศต่อการศึกษา และบทบาทของคณะครุศาสตร์/ศึกษาศาสตร์ในการปฏิรูปการเรียนรู้และปฏิรูปวิชาชีพครู”

งานวิจัยนี้ได้เริ่มโดยการนำเอามาตราต่างๆ ใน พ.ร.บ.การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 มาพิจารณาว่ามีประเด็นใดบ้างที่จะมีผลต่อการทำให้คุณภาพของครูที่จะผลิตขึ้นมาใหม่เปลี่ยนไปจากครูที่ผลิตได้ในอดีต เพื่อเตรียมความพร้อมให้กับครู เพื่อเป็นครูในยุคปฏิรูป รวมทั้งผลกระทบต่อครุศาสตร์และศึกษาศาสตร์ในฐานะที่เป็นส่วนหนึ่งของอุดมศึกษาที่จะต้องมีการปรับเปลี่ยน รวมทั้งจะต้องเป็นไปตามมาตรฐานข้อตกลงกับธนาคารพัฒนาเอเชีย

ผลกระทบจากพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 ผู้วิจัยได้ชี้ว่าเป็นที่น่าสังเกตว่า พ.ร.บ. การศึกษานี้ไม่มีมาตราใดที่กล่าวถึงครุศาสตร์ ศึกษาศาสตร์โดยตรง ทั้งที่คณะครุศาสตร์ ศึกษาศาสตร์เป็นกลไกสำคัญในการผลิตและการพัฒนาครู

มาตรา	ผลกระทบต่อครู : ครูในอนาคต	มาตรา	ผลกระทบต่อครูศาสตร์ศึกษาศาสตร์ในฐานะที่เป็นส่วนของอุดมศึกษา
6,7 8, 25, 30	เป็นตัวอย่างของผู้มีการศึกษา เรียนรู้ตลอดชีวิตและการพัฒนากระบวนการเรียนรู้ โดยการวิจัย	34 36 47	มีการตรวจสอบและประเมินผลการศึกษา อาจปรับเป็นหน่วยงานในกำกับของรัฐ มีการประกันคุณภาพการศึกษา
9	มีมาตรฐานวิชาชีพครู		
10	สามารถจัดการศึกษาพื้นฐาน		
10	สามารถสอนผู้เรียนหลายประเภท		
15	สามารถปฏิบัติงานใน 3 ระบบการศึกษา		
18	สามารถปฏิบัติงานในสถานศึกษาต่างๆ		
20	ส่วนหนึ่งสามารถจัดการอาชีวศึกษา		
22	ถือว่าผู้เรียนมีความสำคัญที่สุด		
23	เรียนความรู้และทักษะต่างๆ		
24	เรียนรู้จากประสบการณ์จริง		
26	สามารถประเมินผู้เรียน		
27	สามารถจัดทำหลักสูตร		
29	ช่วยให้ชุมชนมีการเรียนรู้		
52, 53	มีคุณภาพและมีใบอนุญาตประกอบวิชาชีพ		
55	มีระบบเงินเดือนที่เหมาะสม		
52,55	มีการพัฒนาและเชิดชูเกียรติ		

ที่มา : มนตรี จุฬารัตนทล (2543) รายงานการวิจัยเชิงนโยบายผลกระทบพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542
ข้อตกลงของรัฐบาลกับธนาคารพัฒนาเอเชีย นโยบายการปฏิรูประบบราชการ การเปลี่ยนแปลงทางโครงสร้างประชากร
ของประเทศต่อการศึกษา และบทบาทของคณะครุศาสตร์/ศึกษาศาสตร์ในการปฏิรูปการเรียนรู้และปฏิรูปวิชาชีพครู (หน้า
12)

ผลกระทบจากมาตรฐานการศึกษา

1. ครูในอนาคตจะต้องปฏิบัติตนเป็นแบบอย่างของผู้ที่มีมาตรฐานด้านผู้เรียน
2. ครูในอนาคตจะต้องสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ตามมาตรฐานด้านกระบวนการของการศึกษา
3. ครูในอนาคตต้องมีคุณสมบัติตรงตามมาตรฐานด้านปัจจัยผลกระทบจากข้อตกลงระหว่างรัฐบาลไทยกับธนาคารพัฒนาเอเชีย มีประเด็นที่ส่งผลกระทบต่อครูและบุคลากรทางการศึกษาดังนี้
 - กำหนดลดสัดส่วนครูประถมศึกษาค่อนักเรียน 1 : 18 เป็น 1 : 25 ในปี 2545
 - อบรมครูประถมศึกษาก่อนปรับเปลี่ยนเป็นครูมัธยมศึกษา
 - ลดจำนวนบุคลากรด้านธุรการและบริหารทั่วไปของกระทรวงศึกษาธิการ อย่างน้อยร้อยละ 25 โดยการเฉลี่ยอัตรากำลังสู่ท้องถิ่น

- อนุมัติร่างกฎหมายเพื่อจัดตั้งระบบการบริหารงานบุคคลและเงินเดือนสำหรับครูระดับประถมศึกษา และมีมัธยมศึกษาเอกกรอบข้าราชการพลเรือน

- อนุมัติแผนงานให้มหาวิทยาลัยทุกแห่งมีอิสระในการบริหารงานภายในปี 2545

ข้อคิดเห็นจากผู้ทรงคุณวุฒิ : ครูศาสตร์ศึกษาศาสตร์ในอนาคต

- การผลิตครูต้องพิจารณาความต้องการและวัตถุประสงค์ของการศึกษาในระดับต่างๆ
- คุณภาพครูในอนาคตจะต้องดี
- ในการผลิตครูใหม่ ครูศาสตร์ ศึกษาศาสตร์ต้องทำงานวิจัย
- ครูศาสตร์ ศึกษาศาสตร์จะต้องร่วมมือกับสถาบันอื่นๆ ในการผลิตครูในอนาคต
- หลักสูตรครูศาสตร์ ศึกษาศาสตร์ไม่จำเป็นต้องเป็นหลักสูตร 5 ปี
- สถาบันราชภัฏต้องมุ่งเป้าหมายชนบทเป็นหลัก

จุดอ่อน – จุดแข็งของครูศาสตร์ศึกษาศาสตร์

จุดอ่อน	จุดแข็ง
1. วิธีคิด และวิธีทำงานของคณาจารย์ครูศาสตร์ ศึกษาศาสตร์ไม่เหมาะสม	1. คณาจารย์มีวุฒิการศึกษาสูงและมีความสามารถ
2. ขาดภาวะผู้นำ	2. ครูศาสตร์ ศึกษาศาสตร์ได้พัฒนามานาน
3. การวิจัยของครูศาสตร์ ศึกษาศาสตร์ไม่มีจุดเด่น	3. สถาบันราชภัฏมีทุนและความร่วมมือกับต่างประเทศ
4. การผลิตครูขาดมาตรฐานและเป้าหมาย	
5. สถาบันราชภัฏขาดทิศทางที่ชัดเจน	

ผู้ทรงคุณวุฒิอยากเห็นภาพการผลิตครูตรงตามความต้องการและครูใหม่จะต้องมีคุณภาพ วิธีการผลิตครูใหม่ ต้องมีการวิจัยและต้องอาศัยความร่วมมือระหว่างครูศาสตร์ศึกษาศาสตร์กับสถาบันอื่นๆ การบริหารต้องมีมาตรฐานที่เน้นคุณภาพ ยังมีจุดอ่อนหลายประการข้างต้นและยังมีอุปสรรคและภาวะคุกคามต่อครูศาสตร์ ศึกษาศาสตร์อยู่อีกมากมาย ที่สำคัญคือ การต่อต้านการเปลี่ยนแปลง การแข่งขันจากสถาบันอื่นและการแย่งตัวคณาจารย์ที่มีความสามารถ ผู้ทรงคุณวุฒิได้แนะนำให้ใช้กล-ยุทธ 3 อย่าง คือ หลักสูตรผลิตครูและหลักสูตรผลิตบัณฑิตสาขาการศึกษา แต่เน้นการเรียนรู้ของเด็ก สร้างความร่วมมือกับสถาบันอื่นและกลไกการเปลี่ยนแปลง และหาผู้นำการปฏิรูป

ข้อเสนอแนะ

- สำนักงานปฏิรูปการศึกษา ควรมีบทบาทในการจัดการกับสถานะภายนอกที่คุกคามอนาคตของครูศาสตร์ ศึกษาศาสตร์

- สภาคณบดีคณะครูศาสตร์ ศึกษาศาสตร์แห่งประเทศไทย เป็นการรวมตัวกันอย่างไม่เป็นทางการของมหาวิทยาลัยรัฐ 16 แห่ง สถาบันราชภัฏ 36 แห่ง สถาบันราชมนฑล 2 แห่ง และมหาวิทยาลัยเอกชน 1 แห่ง รวม 55 แห่ง จะต้องรับผิดชอบในการจัดการปฏิรูปการเรียนรู้และการปฏิรูปวิชาชีพครู โดยใช้คณะครูศาสตร์ ศึกษาศาสตร์เป็นฐาน

- จะต้องทำงานวิจัยควบคู่ไปกับการสอนในหลักสูตรนั้นๆ
- ต้องสร้างความร่วมมือกับสถาบันอื่น เพื่อฝึกกำลังและเสริมสร้างขีดความสามารถ
- องค์กรหลักที่จะนำการปรับบทบาทครูศาสตร์ ศึกษาศาสตร์ได้แก่ สำนักงานปฏิรูปการศึกษา

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ (สกศ.) และสภาคณะบดีคณะครุศาสตร์ ศึกษาศาสตร์แห่งประเทศไทย จำเป็นจะต้องเริ่มแก้ไขจุดอ่อนและเสริมจุดแข็งของตนให้มั่นคง สกศ.จะต้องริเริ่มการจัดตั้งราชวิทยาลัยครุศาสตร์ให้เป็นผู้นำในการกำหนดนโยบายและแผนงานตลอดจนการติดตามประเมินผลการปฏิรูปการเรียนรู้และวิชาชีพครู

ความคาดหวังในสังคมไทยคือครูควรมีคุณภาพก่อนปี 2549 ซึ่งจะต้องให้ความสำคัญในประเด็นความเข้มแข็งทางวิชาการ การเรียนการสอนและการวิจัย เป้าหมายการผลิตครูตามความต้องการใช้ครู และคนเก่งคนดีสมัครเข้าศึกษาศาสตร์ครุศาสตร์เพิ่มมากขึ้น อีกทั้งต้องพัฒนาความสามารถในการพัฒนาครูประจำการอีกด้วย

คณะผู้สังเคราะห์มีความเห็นว่างานวิจัยดังกล่าว ในแง่การเตรียมความพร้อมในการผลิตครูเพื่อรองรับพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 ถือว่าเป็นสิ่งที่มีประโยชน์ แต่คณะครุศาสตร์/ศึกษาศาสตร์ยังจะต้องหาแนวทางปรับปรุงหลักสูตรและการเรียนการสอนเองต่อจากรายงานนี้ ขณะที่ยังมีจุดอ่อนที่สำคัญอีกมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งกรณีของสถาบันราชภัฏ นอกจากนั้นถึงแม้จะต้องมีความรู้ความสามารถ ตลอดจนหน้าที่เพิ่มมากขึ้น การปรับเงินเดือนให้ครูก็มีได้เกิดขึ้นจนถึงปี 2549 ดังนั้นการจะหวังผลให้มีการผลิตครูที่มีคุณภาพเพิ่มขึ้นจึงไม่สอดคล้องกับความเป็นจริง แต่สิ่งที่เกิดขึ้นตามมาจากข้อเสนอแนะคือ สภาคณะบดี คณะครุศาสตร์/ศึกษาศาสตร์ ได้ตระหนักถึงความรับผิดชอบในการจัดการปฏิรูปการเรียนรู้และการปฏิบัติวิชาชีพครู โดยใช้คณะครุศาสตร์/ศึกษาศาสตร์เป็นฐาน โดยรายงานนี้มีความคาดหวังว่าสังคมไทยจะผลิตครูที่มีคุณภาพก่อนปี 2549 ซึ่งได้เห็นแล้วว่าการบริหารจัดการที่ผ่านมาในระบบราชการและโดยกระทรวงศึกษาธิการ ทำให้ปัญหาคุณภาพของครูยังคงดำรงอยู่ ทั้งๆ เงินเดือนของครูได้รับการปรับให้สูงขึ้นแล้ว อีกทั้งในปัจจุบัน ก็มีผู้สำเร็จมัธยมศึกษาตอนปลายที่มีผลการเรียนดีสนใจจะเป็นครูมากขึ้น ปัญหาในอนาคตในเรื่องการผลิตครูอาจจะน้อยลง แต่จะมีปัญหาที่มีอยู่เดิมคือ การบริหารจัดการในการฝึกอบรมและเพิ่มวิทยฐานะให้แก่ครูตามที่ได้กล่าวมาแล้ว

6.2.3 การฝึกอบรมครู

เป็นที่ทราบกันดีว่าการฝึกอบรมครูที่จัดโดยกระทรวงศึกษาธิการ โดยสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ด้วยการเรียกครูมาอบรมในระยะสั้น ส่วนใหญ่มักเป็นการเสียเวลาของครูและเสียค่าใช้จ่ายโดยไม่เป็นประโยชน์ เนื่องจากประเด็นที่อบรมมีลักษณะเป็นนามธรรมและไม่สอดคล้องกับปัญหาจริงของครูที่มี อีกทั้งครูส่วนใหญ่ต้องการให้คนสามารถแก้ปัญหาจริงที่เกิดขึ้นในห้องเรียน และต้องการพี่เลี้ยงที่สามารถให้คำปรึกษาได้อย่างต่อเนื่องระยะหนึ่ง การฝึกอบรมลักษณะนี้จึงจะเป็นประโยชน์แก่ครูอย่างแท้จริงในงานสังเคราะห์นี้จะยกตัวอย่างโครงการฝึกอบรม 2 โครงการ คือ “การพัฒนารูปแบบการจัดกิจกรรมการพัฒนาสมรรถนะวิชาชีพครู” โดย อุไรวรรณ หาญวงศ์ (2555) และ “การวิจัยและพัฒนาแบบการพัฒนาครู

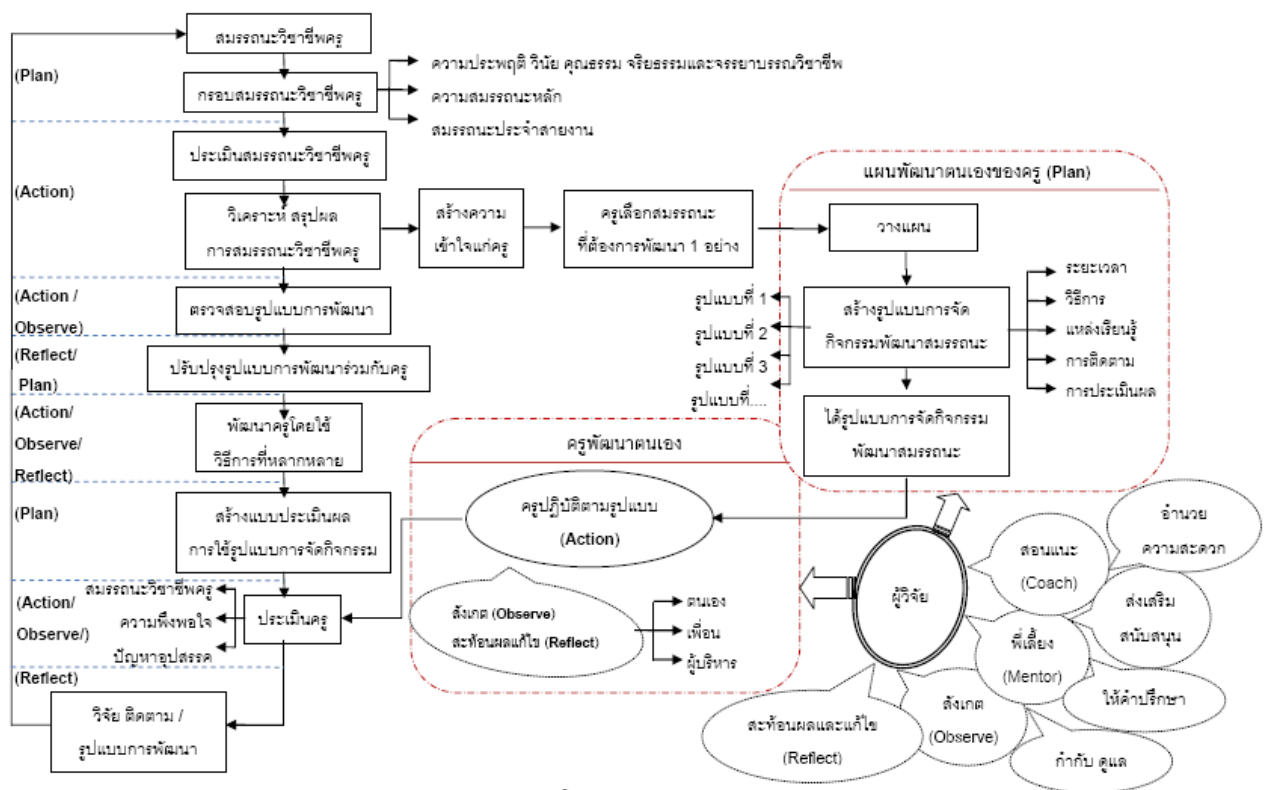
และผู้บริหารสถานศึกษาแบบใช้โรงเรียนเป็นฐานในโรงเรียนขนาดเล็ก ระยะที่ 2” สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา (2556) โดยโครงการแรกมีวัตถุประสงค์ดังต่อไปนี้

1. ศึกษาสภาพปัญหาและความต้องการของครูในด้านสมรรถนะวิชาชีพ
 2. พัฒนารูปแบบการจัดกิจกรรมพัฒนาสมรรถนะวิชาชีพครู
 3. ศึกษาผลการใช้รูปแบบการจัดกิจกรรมพัฒนาสมรรถนะวิชาชีพครู
- ผลการวิจัยมีดังต่อไปนี้

(1) ผลการศึกษาสภาพ ปัญหาและความต้องการของครูในด้านสมรรถนะวิชาชีพครู พบว่าที่ผ่านมา ผลการปฏิบัติงานของครูที่เกิดขึ้นจากการอบรมมีความคุ้มค่าน้อย คณะครูผู้บริหารจึงมีความสนใจ มีความเต็มใจเข้าร่วม โครงการพัฒนาสมรรถนะวิชาชีพครู มีความมุ่งมั่นและพันธสัญญาร่วมกันในการพัฒนาตนเองให้สอดคล้องกับหน้าที่ในโรงเรียน ว่าครูมีความต้องการพัฒนาสมรรถนะวิชาชีพครูมากที่สุดคือ สมรรถนะประจำสายงาน ด้านการวิเคราะห์ สังเคราะห์และการวิจัย เกี่ยวกับความสามารถในการวิจัยในชั้นเรียน ประมวลร้อยละ 37.11 รองลงมาคือ สมรรถนะหลักด้านการพัฒนาตนเองเกี่ยวกับการใช้ภาษาอังกฤษ เพื่อการใช้เทคโนโลยีต่าง ๆ ประมวลร้อยละ 31.45 ซึ่งเป็นความต้องการของครูที่จะพัฒนาตนเองตามความจำเป็นและตรงกับความต้องการ

(2) ผลการพัฒนารูปแบบการจัดกิจกรรมพัฒนาสมรรถนะวิชาชีพครู พบว่า ครูมีรูปแบบการจัดกิจกรรมพัฒนาสมรรถนะวิชาชีพครู จำนวน 25 รูปแบบ แบ่งเป็น โรงเรียนบ้านกอสะเลียม 1 รูปแบบ โรงเรียนบ้านทุ่งเสี้ยว (นวรรัฐ) 9 รูปแบบ และโรงเรียนเรยีนาเชลีวิทยาลัย 15 รูปแบบ โดยร้อยละ 37.11 จัดทำแผนพัฒนาสมรรถนะความสามารถในการวิจัยในชั้นเรียน มีแผนการพัฒนาดตนเอง 5 รูปแบบ รองลงมา ร้อยละ 31.45 จัดทำแผนพัฒนาสมรรถนะความสามารถในการใช้ภาษาอังกฤษเพื่อการใช้เทคโนโลยีต่าง ๆ มีแผนการพัฒนาดตนเอง 4 รูปแบบ

แผนภาพที่ 6.4 โมเดลการพัฒนาครู



(3) ผลการใช้รูปแบบการจัดกิจกรรมพัฒนาสมรรถนะวิชาชีพครู พบว่า ครูส่วนใหญ่ได้พัฒนาสมรรถนะตนเองตามแผนที่กำหนดและมีสมรรถนะอยู่ในระดับดี ครูมีความพึงพอใจในการเข้าร่วมกิจกรรมพัฒนาสมรรถนะวิชาชีพครูในระดับมาก และปัญหาอุปสรรคจากการจัดกิจกรรมตามรูปแบบที่พัฒนาขึ้น คือความสามารถในการจัดการเวลาตามแผนการดำเนินงาน

งานวิจัยนี้ สะท้อนให้เห็นว่าครูและผู้บริหารส่วนใหญ่มีความตระหนักและมีความพยายามในการพัฒนาสมรรถนะวิชาชีพครู โดยมีงานหรือโครงการพัฒนาครูที่ได้ดำเนินงานอยู่ในระดับหนึ่ง คณะครูและผู้บริหารมีความสนใจและเต็มใจเข้าร่วมโครงการพัฒนาสมรรถนะวิชาชีพครู โดยมีความต้องการพัฒนาตนเองให้สอดคล้องกับหน้าที่ในโรงเรียน เพราะรูปแบบการพัฒนาที่ผ่านมายังไม่ตรงกับความต้องการของครูทั้งในด้านเนื้อหาและด้านเวลา โดยเนื้อหาที่ครูได้รับการอบรมยังไม่ตรงกับสมรรถนะที่ครูต้องการพัฒนาตนเองและเวลาที่ครูได้รับการพัฒนาตนเองได้ใช้ชั่วโมงการสอน จึงมีการแลกเปลี่ยนคาบสอนกับครูคนอื่น ในช่วงก่อนหรือหลังได้รับการอบรม ส่งผลให้ครูต้องสอนในช่วงเวลาดังกล่าวเพิ่มขึ้นเป็น 2 เท่า บางครั้งส่งผลกระทบต่อการจัดกิจกรรมการเรียนการสอนและการประเมินผลนักเรียน

ทั้งนี้ สมรรถนะหลักที่ครูต้องการพัฒนามากที่สุดคือ (1) ด้านการมุ่งผลสัมฤทธิ์เกี่ยวกับการวิเคราะห์ข้อมูลสารสนเทศและนำไปใช้ในการวางแผนและการนำนวัตกรรมมาใช้เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน (2) ด้านการบริการที่ดีเกี่ยวกับการจัดระบบการให้บริการบนพื้นฐานของข้อมูลความต้องการ (3) ด้านการพัฒนาตนเองเกี่ยวกับการใช้ภาษาอังกฤษเพื่อการใช้เทคโนโลยีต่าง ๆ ส่วนสมรรถนะประจำสาย

งานที่ต้องการพัฒนามากที่สุด คือ (1) ด้านการจัดการเรียนรู้เกี่ยวกับการดำเนินการสร้าง/การพัฒนาหลักสูตรสถานศึกษาและหลักสูตรท้องถิ่นการเลือกใช้นวัตกรรมเทคโนโลยีสารสนเทศเพื่อจัดการเรียนรู้ รวมถึงการออกแบบและการสร้างนวัตกรรมเทคโนโลยีสารสนเทศเพื่อจัดการเรียนรู้ (2) ด้านการวิเคราะห์สังเคราะห์และการวิจัยเกี่ยวกับความสามารถในการวิจัยในชั้นเรียน (3) ด้านการบริหารจัดการชั้นเรียนเกี่ยวกับการจัดทำข้อมูลสารสนเทศของนักเรียนเป็นรายบุคคลและ (4) สมรรถนะตามความสำคัญจำเป็นและตรงกับความต้องการ

คณะผู้สังเคราะห์มีความเห็นว่าผลการวิจัยนี้ เป็นหลักฐานในการยืนยันว่า การพัฒนาสมรรถนะที่ผ่านมานั้นไม่ได้สอดคล้องกับความต้องการของครู วิธีการพัฒนาแบบเรียกไปอบรมจำนวนมากๆ นั้นไม่ได้ผลอีกต่อไป ทั้งนี้ เนื่องจากแต่ละสถานศึกษามีบริบท ปัญหา และความต้องการที่แตกต่างกัน ดังนั้นสมรรถนะของครูที่เหมาะสมกับแต่ละสถานศึกษาย่อมแตกต่างกัน การพัฒนาแบบอบรมพร้อมกันจำนวนมาก อาจจะทำให้ในกรณีที่มีการสำรวจจนแน่ใจว่า เป็นสมรรถนะหลักที่ครูส่วนใหญ่มีปัญหาเหมือนกัน หรือเป็นนวัตกรรมใหม่ๆ ที่ต้องการสื่อสารให้ครูได้รับรู้รับทราบพร้อมๆ กันเพื่อป้องกันความผิดพลาดในการสื่อสาร แต่อย่างไรก็ตาม การอบรมแล้วแยกย้ายกันกลับนั้นไม่เพียงพอที่จะสร้างการเปลี่ยนแปลง คุณครูต้องการการเชื่อมโยงกับการปฏิบัติงานจริงกับงานของตนเอง ครูต้องการพี่เลี้ยงที่พร้อมจะเป็นที่ปรึกษาและเป็นเพื่อนที่จะร่วมเรียนรู้ไปด้วยกัน ประเด็นสำคัญอีกประการ ที่งานวิจัยนี้สะท้อนให้เห็นคือการทำให้ครูได้ประเมินสมรรถนะของตนเอง จัดลำดับความสำคัญว่าตนเองจะต้องพัฒนาเรื่องอะไรก่อน และออกแบบแผนการพัฒนาด้วยตนเองและดำเนินการด้วยตนเองโดยมีผู้บริหารและทีมพี่เลี้ยงสนับสนุน เป็นการพัฒนาสมรรถนะที่ตอบโจทย์ความต้องการที่หลากหลายได้

ส่วนใน โครงการวิจัยที่สองเกิดจากข้อเท็จจริงที่ว่า โรงเรียนขนาดเล็กมีปัญหาครูไม่ครบชั้น จำเป็นต้องสอนหลายระดับหลายกลุ่มสาระ การพัฒนาครูในโรงเรียนขนาดเล็กจำเป็นต้องหารูปแบบที่เหมาะสม แตกต่างจากโรงเรียนขนาดกลางและขนาดใหญ่ และต้องใช้โรงเรียนเป็นฐานเพื่อช่วยมิให้ครูต้องทิ้งห้องเรียนไปเข้ารับการอบรม โดยมีกลุ่มเป้าหมายคือ บุคลากร ครู ผู้บริหารโรงเรียนขนาดเล็ก ระดับการศึกษาขั้นพื้นฐานทุกสังกัด 50 แห่งทั่วประเทศ โดยในระยะที่ 1 ได้เริ่มดำเนินการระหว่าง 1 กรกฎาคม - 30 กันยายน 2554 เป็นการติดตามการดำเนินงานระหว่าง 2 มิถุนายน - 31 สิงหาคม 2555 โดยมีการดำเนินงานและสร้างรูปแบบการพัฒนาครูและผู้บริหารสถานศึกษาโดยโรงเรียนเป็นฐานดังนี้

ขั้นตอนการดำเนินงาน	วิธีการ	สิ่งที่ได้จากกระบวนการ
ระยะที่ 1 ก.ค. - ก.ย. 2554		
ศึกษาบริบทเพื่อวิเคราะห์ปัญหาของครูและผู้บริหารสถานศึกษา	วิเคราะห์บริบทโรงเรียนและความต้องการในการพัฒนาของครูและผู้บริหาร และวิเคราะห์ปัญหา จัดเรียงลำดับความสำคัญเพื่อการพัฒนา	ความต้องการลำดับความสำคัญของปัญหา

ขั้นตอนการดำเนินงาน	วิธีการ	สิ่งที่ได้จากกระบวนการ
	โดยเน้นการมีส่วนร่วมในการวิเคราะห์ ออกแบบ และแลกเปลี่ยนเรียนรู้ ประสบการณ์ระหว่างกัน	
การสร้างศรัทธาระหว่างครู ด้วยกันและผู้บริหาร ทีมงานวิจัย	เน้นการสร้างความเป็นมิตร ไม่กดดัน เสริมแรง สร้างความเข้าใจร่วมกันใน กระบวนการดำเนินงานและกำหนด ความคาดหวังและแรงจูงใจร่วมกันเพื่อ ยกระดับคุณภาพผู้เรียน	เจตคติที่ดีต่อวิชาชีพครู ความเข้าใจของผู้ที่เกี่ยวข้อง ต่อกระบวนการทำงาน ความคาดหวังร่วม แรงจูงใจร่วมในการยกระดับ คุณภาพผู้เรียน
กำหนดองค์ประกอบในการ บริหารจัดการรูปแบบการพัฒนา ครูและผู้บริหารสถานศึกษา	กำหนดองค์ประกอบของคณะบุคคล ในระดับต่างๆ ที่สนับสนุนให้ คำปรึกษา อำนาจการ และปฏิบัติการ และจัดทำแผนการดำเนินงาน	แผนการดำเนินงานที่มีการ กำหนดบทบาทและ ผู้รับผิดชอบที่ชัดเจน
กำหนดยุทธศาสตร์เพื่อขับเคลื่อน การดำเนินงาน	ซึ่งส่วนใหญ่ขับเคลื่อนโดยวงจร PDCA คือ วางแผนร่วมลงมือทำ ตรวจสอบปรับปรุง และลงมือเพื่อ พัฒนาต่อเนื่อง หรือบางแห่งใช้การ เรียนรู้ผ่านเครือข่ายเพื่อแลกเปลี่ยน เรียนรู้การทำงานผ่านเครือข่ายสังคม (social network)	-แผนยุทธศาสตร์การพัฒนา ครูและผู้บริหารสถานศึกษา -เกิดการแลกเปลี่ยน ประสบการณ์การดำเนินงาน ที่กว้างขวางเกิดความตื่นตัว ของครูมากขึ้น
กำหนดกิจกรรมการพัฒนา	ออกแบบกิจกรรม จัดปัจจัยสนับสนุน หลายรูปแบบ เช่น อบรมเพื่อให้ความรู้ ผู้เชี่ยวชาญให้คำปรึกษาเป็นรายกรณี การเรียนรู้ด้วยตนเอง การสร้าง บรรยากาศกัลยาณมิตร การรวมกลุ่ม แก้ปัญหา การแลกเปลี่ยนเรียนรู้ สร้าง ครูแกนนำและครูพี่เลี้ยง การวิจัยในชั้น เรียน การเรียนรู้ผ่านเครือข่าย เป็นต้น โดยเน้นว่าทุกการดำเนินงานต้องไม่ เบียดเบียนงานประจำและการเรียนการ สอน	-แผนการดำเนินงานกิจกรรม ซึ่งส่วนใหญ่เป็นการ แก้ปัญหา - ครูแกนนำของสถานศึกษา ที่จะคอยเป็นที่ปรึกษา -ดำเนินการตามแผนที่วางไว้

ขั้นตอนการดำเนินงาน	วิธีการ	สิ่งที่ได้จากกระบวนการ
ระยะที่2 มิ.ย. - ส.ค. 2555	การติดตามการดำเนินงาน	
ติดตามการดำเนินงาน	นิเทศ ซึ่งแนะแนวทางดำเนินงานโดยผู้ทรงคุณวุฒิของโครงการ ให้แก่โรงเรียนและคณะนักวิจัย	-สภาพการดำเนินงาน ปัญหาและอุปสรรค -คำแนะนำในการแก้ปัญหาของแต่ละสถานศึกษา -ได้รูปแบบการพัฒนาครูและผู้บริหารของแต่ละสถานศึกษา

ผลการดำเนินงานในแต่ละพื้นที่ พบว่าสถานศึกษาสามารถจัดกิจกรรมการพัฒนาครูได้โดยไม่ต้องเบียดบังเวลาในการเรียนการสอน แต่ก็ยังต้องการการช่วยเหลือและสนับสนุนเพื่อพัฒนาคุณภาพในด้านต่างๆ และต้องการพี่เลี้ยงทางวิชาการอย่างต่อเนื่อง เมื่อวิเคราะห์รูปแบบการพัฒนาครูและผู้บริหารสถานศึกษาแบบใช้โรงเรียนเป็นฐาน พบว่า ส่วนใหญ่มีเป้าหมายคล้ายกันคือ ต้องการพัฒนาประสิทธิภาพการจัดการศึกษาและบริการความรู้แก่บุคลากรสถานศึกษา เพื่อนำสู่องค์กรแห่งการเรียนรู้ซึ่งมีลักษณะร่วมของเงื่อนไข ปัจจัย และกระบวนการที่สำคัญ ดังนี้

เงื่อนไขความสำเร็จ

- ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทั้งหมดควรประกอบด้วย ครู ผู้บริหาร ผู้ปกครองชุมชน ผู้รู้ในท้องถิ่น มหาวิทยาลัย สำนักงานเขตพื้นที่ศึกษานิเทศก์ โดยท่านเหล่านี้มีบทบาทในการให้ความรู้เสริมพลัง ติดตามชี้แนะแนวทางการพัฒนา

- ครู ควรมีความมุ่งมั่น และเข้าร่วมกิจกรรมด้วยความยินดีและเต็มใจ
- ผู้บริหารเป็นปัจจัยที่สำคัญและสมควรเป็นอย่างยิ่งที่ต้องมีภาวะผู้นำทางวิชาการ
- เป็นการมีส่วนร่วมระหว่างมหาวิทยาลัย โรงเรียนและชุมชน
- มีการเตรียมความพร้อมและสร้างบรรยากาศให้เกิดความศรัทธา เจตคติ ความคาดหวัง

ความไว้วางใจ การสร้างความเข้าใจการให้ความรู้และเสริมพลัง

ปัจจัยป้อน

ปัจจัยป้อนที่สำคัญนอกเหนือจากงบประมาณคือ องค์ความรู้ซึ่งต้องประกอบด้วยองค์ความรู้จากภายนอกองค์ความรู้ในตัวบุคคลในสถานศึกษาความรู้ที่ต้องการของบุคลากร

กระบวนการ

กระบวนการสำคัญๆ ของการพัฒนาครูและผู้บริหารสถานศึกษาแบบใช้โรงเรียนเป็นฐาน ประกอบด้วย ขั้นตอนการเตรียมความพร้อม การวางแผน การดำเนินงาน การติดตามตรวจสอบ และการถอด

บทเรียน เพื่อนำผลไปใช้ในการปรับปรุงและวางแผนการทำงานครั้งต่อไป ซึ่งมีสาระสำคัญของแต่ละขั้นตอนดังนี้

- **การเตรียมความพร้อม :** เป็นขั้นตอนที่สำคัญมากและมีผลต่อความสำเร็จของขั้นต่อไป ซึ่งจะต้องสร้างบรรยากาศ เจตคติ ความคาดหวังและความไว้วางใจการสร้างความเข้าใจ ร่วมกันให้เกิดขึ้นให้ได้ก่อนโดยผู้บริหารจะต้องอำนวยความสะดวกในการจัดเวทีแลกเปลี่ยนเรียนรู้ร่วมกัน

- **การวางแผน :** การจัดทำแผนพัฒนาผู้บริหารและครู จะต้องมีการวิเคราะห์ห้องค์กรโดยส่วนใหญ่ใช้เทคนิค SWOT Analysis จากนั้นมีการวิเคราะห์ปัญหาและวางแผนให้สอดคล้องกับปัญหาและความต้องการในการพัฒนาของครูและผู้บริหาร

- **การดำเนินงาน :** มีความหลากหลายตามบริบทและความต้องการจำเป็นของแต่ละสถานศึกษา แต่กิจกรรมที่ส่วนใหญ่มักจะดำเนินการคล้ายกัน ได้แก่ การเรียนรู้จากวิทยากรการเรียนรู้ด้วยตนเองการเรียนรู้ในโรงเรียนการเรียนรู้นอกโรงเรียนเรียนรู้จากการปฏิบัติจริงการอบรมการทำหลักสูตรสถานศึกษาการวิจัยในชั้นเรียนการอบรมการใช้คอมพิวเตอร์เพื่อจัดการเรียนการสอน การแลกเปลี่ยนเรียนรู้ การวิจัยเชิงปฏิบัติการ การอบรมการประเมินผลตามสภาพจริง และการพัฒนาระบบฐานข้อมูลเพื่อการบริหารและการประกันคุณภาพ

- **การติดตามตรวจสอบ :** การนิเทศ ติดตาม ประเมินผลโดยผู้บริหาร เพื่อนครู และตนเอง และที่สำคัญการติดตามและสะท้อนผลนั้นจะต้องปฏิบัติอย่างต่อเนื่อง

- **การถอดบทเรียน:** วิเคราะห์ปัญหาการพัฒนาทบทวนผลการพัฒนา และควรจะทำแผนพัฒนาครูและผู้บริหารสำหรับครั้งต่อไป

คุณภาพผลลัพธ์ที่ต้องการ

- **ผลที่เกิดขึ้นกับครู :** มีความพึงพอใจในการพัฒนามีการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมการสอน และมีศักยภาพ/สมรรถนะทางวิชาชีพครูเพิ่มขึ้น

- **ผลที่เกิดขึ้นกับผู้บริหาร :** มีความพึงพอใจในการพัฒนาผลการเรียนรู้จากการพัฒนาพฤติกรรมการบริหารที่ดีขึ้นและมีศักยภาพ/สมรรถนะทางวิชาชีพของผู้บริหาร

- **ผลที่เกิดขึ้นกับนักเรียน:** มีพฤติกรรมและคุณลักษณะอันพึงประสงค์และมีผลการเรียนรู้ที่ดีขึ้น

ข้อเสนอแนะจากการวิจัยในการพัฒนาคุณภาพครูและผู้บริหารสถานศึกษาแบบใช้โรงเรียนเป็นฐาน

ข้อเสนอแนะระดับนโยบาย

- ควรมีการกำหนดนโยบายอย่างชัดเจนให้มหาวิทยาลัยมีส่วนร่วมในการพัฒนาสถานศึกษา

- การพัฒนาครูและผู้บริหารควรมีการกำหนดนโยบายระดับเขตที่ให้ชัดเจน

- เขตพื้นที่การศึกษาควรมีบทบาทในการประสานงานให้เกิดเครือข่ายการเรียนรู้ร่วมกัน

- สถานศึกษาควรมีการกำหนดวิสัยทัศน์ ในการพัฒนาที่ชัดเจน และควรให้ความสำคัญกับการวางแผน การดำเนินการ ติดตามประเมินผล เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้

ข้อเสนอแนะระดับปฏิบัติการ

- ควรมีระบบพี่เลี้ยง Coaching
- ผู้บริหารเป็นปัจจัยที่สำคัญจะต้องมีภาวะผู้นำทางวิชาการเป็นผู้นำการเรียนรู้ด้วยตนเอง ให้การสนับสนุน มีส่วนร่วมและเข้าใจรูปแบบการพัฒนาเป็นอย่างดี

- ครู ควรมีความมุ่งมั่นและเข้าร่วมกิจกรรมด้วยความยินดีและเต็มใจ
- ควรมีการวิเคราะห์ความสามารถของครูและส่งเสริมให้ครูได้แสดงศักยภาพอย่างเต็มที่
- ควรมีเครือข่ายเพื่อแลกเปลี่ยนเรียนรู้ร่วมกัน
- การพัฒนาต้องไม่ดึงครูออกจากห้องเรียน
- การเตรียมความพร้อมเป็นขั้นตอนที่สำคัญและจำเป็นมาก ต้องมีการสร้างบรรยากาศแบบ กัลยาณมิตร การสร้างความตระหนัก และการเห็นคุณค่าของการพัฒนา

- ควรมีการเตรียมความพร้อมให้ครูและผู้บริหารด้านเทคโนโลยีสารสนเทศ
- หลักสูตรที่ฝึกอบรมต้องตรงกับความต้องการของครูและผู้บริหารอย่างแท้จริง
- ควรมีการนำรูปแบบไปใช้อย่างต่อเนื่องและทบทวนรูปแบบอย่างต่อเนื่อง เพื่อให้ครูและผู้บริหารได้เข้าใจกระบวนการ

- การออกแบบกิจกรรมแผนปฏิบัติการ ต้องสอดคล้องกับเวลา ปฏิทิน เป้าหมาย และบริบทของโรงเรียน

- การมีส่วนร่วมของบุคลากรในโรงเรียนเป็นปัจจัยที่สำคัญ
- การประชุมทุกครั้งควรเป็นการประชุมเชิงปฏิบัติการ จึงจะมีผลต่อการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรม

- การนิเทศแบบกัลยาณมิตรและการสะท้อนคิด
- การเปิดโอกาสให้มีการแลกเปลี่ยนความรู้และประสบการณ์ และเรียนรู้ร่วมกัน จะช่วยพัฒนางานและพัฒนาคนได้

คณะผู้สังเคราะห์มีข้อสังเกตว่าในระยะ 3-4 ปี ที่ผ่านมา ความเข้าใจในเรื่องการฝึกอบรมเพื่อยกระดับสมรรถนะของบุคลากรทางการศึกษา ครู และผู้บริหารสถานศึกษามีขึ้น สามารถจัดการฝึกอบรมได้ตรงประเด็นสำหรับกลุ่มเป้าหมายมากขึ้น ซึ่งในงานชิ้นที่สองได้ชี้ให้เห็นว่า สถาบันอุดมศึกษาน่าจะทำหน้าที่เป็น “พี่เลี้ยง” แก่โรงเรียนในพื้นที่ต่างๆ ที่อาจจะแบ่งให้เป็นหน้าที่ความรับผิดชอบของสถาบันอุดมศึกษาเหล่านั้น ข้อดีอีกประการหนึ่งของการสร้างเครือข่ายในลักษณะดังกล่าว จะเป็นการช่วยให้สถาบันอุดมศึกษาเข้าไปปัญหาตามความเป็นจริง และได้ทำการผลิตครูโดยคำนึงถึงปัญหาที่เกิดขึ้นจริง

ในพื้นที่ จะได้สามารถลดความจำเป็น ตลอดจนความถี่ในการฝึกอบรมได้ในอนาคต หรือฝึกอบรมต่อยอด
ในประเด็นใหม่โดยไม่จำเป็นต้องย่ำเท้าอยู่กับที่ ตรงนี้น่าจะเป็นนโยบายส่วนหนึ่งของการปฏิรูปครูใน
อนาคต

6.2.4 วิสัยทัศน์สำหรับครูในศตวรรษที่ 21

ในส่วนสุดท้ายในเรื่องครูและบุคลากรทางการศึกษาจะสรุปจากผลการประชุมทางวิชาการที่มีชื่อว่า
“อภิวินัยการเรียนรู้...สู่จุดเปลี่ยนประเทศไทย” เมื่อวันที่ 6-8 พฤษภาคม 2557 โดยสำนักงานส่งเสริมสังคม
แห่งการเรียนรู้และคุณภาพของเยาวชน (สสค.) เอกสารดังกล่าวเสนอสาระสำคัญในการอภิวินัยการเรียนรู้
เพื่อศึกษาสถานการณ์ปัญหาและหาทางออก โดยมีการประชุมในประเด็นสำคัญ อาทิ การพัฒนาเด็กปฐมวัย
เด็กด้อยโอกาส ห้องเรียนแห่งศตวรรษใหม่ รวมถึงครูไทยในศตวรรษที่ 21 และโรงเรียนดีมีประสิทธิภาพ
โดยในการสังเคราะห์นี้จะนำเสนอเฉพาะในส่วนของครูในศตวรรษที่ 21 และโรงเรียนดีมีประสิทธิภาพ

ประเด็นสำคัญที่ได้จากการสัมมนาดังกล่าวเกี่ยวกับการพัฒนาครูไทยในศตวรรษที่ 21 ในหลักการ
จำเป็นต้องยกระดับคุณภาพครูทั้งระบบที่สามารถปฏิบัติได้จริง ทั้งระยะสั้นและระยะยาว ไม่กระทบกับ
ระเบียบ กฎหมาย วิสัยทัศน์ คือ การที่ครูสามารถจัดการเรียนรู้แก่เด็ก เยาวชนให้มีทักษะสำหรับศตวรรษ
ที่ 21 โดยให้ครูได้รับการยกระดับคุณภาพให้มีศักยภาพในการจัดการเรียนรู้ เป็นครูแนวใหม่ โดยมาตรการ
ที่ได้รับการเสนอ 3 ข้อ คือ

- 1) การลดปริมาณการผลิตครูแต่เพิ่มคุณภาพของบัณฑิตครูรุ่นใหม่โดยผลิตครูสาขาที่ขาดแคลน
- 2) การพัฒนาครูประจำการอย่างต่อเนื่องโดยเป็นระบบเปิดให้เกิดทักษะการจัดการเรียนรู้ด้วย
นวัตกรรมที่หลากหลาย
- 3) การพัฒนาครูควรเกิดที่ชั้นเรียนหรือสัมพันธ์กับการจัดการเรียนการสอน โดยเพิ่มศักยภาพให้
โรงเรียนสามารถส่งเสริมและบริหารจัดการการเรียนรู้และพัฒนาครูได้อย่างมีประสิทธิภาพ

โดยมีเงื่อนไขสำคัญคือ คือ องค์กรต้นสังกัดส่วนกลาง ลดการสั่งการและกระจายการพัฒนาครูให้
เป็นหน้าที่ของเขตพื้นที่การศึกษา องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เครือข่ายสถานศึกษาหรือสถานศึกษาที่มี
ศักยภาพและความพร้อมที่ผ่านการประเมิน โดยเพิ่มบทบาทการวิจัย พัฒนาเทคโนโลยี นวัตกรรมต้นแบบ
และการติดตามประเมินผล เพื่อส่งเสริมการเรียนรู้ของครูให้มากขึ้น องค์กรสนับสนุนพัฒนาครูควรเพิ่มขีด
ความสามารถทางวิชาการและสนับสนุนงบประมาณเพื่อพัฒนาครู และศักยภาพการเรียนรู้ที่สถานศึกษา
ให้ครูได้มีโอกาสพัฒนาการเรียนรู้ของตนเองและพัฒนางานเพื่อศิษย์ นอกจากนี้ ควรพัฒนาครูด้วยการ
ส่งเสริมให้ครูสมัครใจพัฒนาตนเองด้วยกระบวนการเรียนรู้และการปฏิบัติงานจนเกิดความชำนาญ
ด้วยวิธีการและนวัตกรรมที่หลากหลายและต่อเนื่อง โดยส่งเสริมให้ครูรวมตัวกันเป็นชุมชนเรียนรู้ทาง
วิชาชีพ (Professional learning community) และที่สำคัญเช่นกันคือ การปรับปรุงระบบบริหารจัดการและ
จัดเงื่อนไขทางปฏิบัติที่เป็นอุปสรรคในการพัฒนาตนเองของครู

ส่วนกรณี โรงเรียนดีมีประสิทธิภาพ มีข้อเสนอ 4 ส่วน คือ

1) ด้านบริหารงานวิชาการ โดยการวัดผลสัมฤทธิ์ควรมีความเที่ยงตรงและสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ โดยโรงเรียนควรมีโอกาสกำหนดวัตถุประสงค์การจัดการเรียนการสอนได้เองเพิ่มขึ้น คะแนนสอบ O-net ควรใช้ประกอบกับการวัดผลที่ตัวผู้เรียนตามวัตถุประสงค์ นอกจากนี้ ควรส่งเสริมโรงเรียนในการลดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษา โดยโรงเรียนในพื้นที่ชนบท ยากจน ด้อยโอกาส โรงเรียนตะเข็บชายแดน หรือที่มีเด็กชาติพันธุ์ ควรมีอิสระในการจัดการเรียนการสอนให้ตรงกับเป้าหมายการพัฒนาชีวิตจริงของเด็กเยาวชนในถิ่นนั้นๆ รวมไปถึงการพัฒนาทักษะอาชีพให้สามารถมีงานทำเมื่อเรียนจบ

2) ด้านบริหารบุคคล ควรให้อิสระในการบริหารบุคคลโดยมุ่งเป้าหมายให้ได้บุคลากรที่มีคุณภาพ สอดคล้องกับแผนพัฒนาโรงเรียน สนับสนุนให้ครูพัฒนาศักยภาพตนเอง โดยไปช่วยแก้ไขปัญหาวินัย และกระตุ้นให้ครูมีแรงบันดาลใจในการจัดการเรียนการสอน

3) ด้านการบริหารงบประมาณ โดยมีอิสระในการระดมทรัพยากรจากท้องถิ่น อันรวมถึงระบบบริหารการเงินที่คล่องตัว โปร่งใส เปิดโอกาสให้โรงเรียนรับการสนับสนุนงบประมาณหรือมีรายได้ นอกเหนือจากที่ได้รับจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือต้นสังกัด

4) ด้านการมีส่วนร่วม ตรวจสอบ ถ่วงดุล ด้วยการส่งเสริมระบบธรรมาภิบาลของสถานศึกษา โดยเสนอว่าคณะกรรมการสถานศึกษาอาจเป็นกลไกหนึ่งที่สามารถเข้ามามีบทบาทในการบริหารจัดการโรงเรียนมากขึ้น นอกจากนี้ โรงเรียนควรมุ่งพัฒนาเป็นแหล่งเรียนรู้ของชุมชน เพื่อให้เป็นแบบอย่างของการดำเนินชีวิตตามเศรษฐกิจพอเพียง ส่งผลให้ชาวบ้านมีรายได้ ความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น เมื่อชุมชนเห็นคุณค่าของโรงเรียนก็จะได้รับความศรัทธา และความร่วมมือจากชุมชนในการปรับปรุงคุณภาพของโรงเรียนทั้งทางกายภาพและวิชาการ

อีกงานหนึ่งที่น่าสนใจในประเด็นนี้เป็นของ พินสุดา สิริธรรังศรี (2557) “การยกระดับคุณภาพครูไทยในศตวรรษที่ 21” งานวิจัยดังกล่าวเป็นการสังเคราะห์จากงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง พร้อมทั้งข้อเสนอของผู้สังเคราะห์เอง งานนี้จึงอาจมีความซ้ำซ้อนบางส่วนกับงานที่นำเสนอไปแล้ว แต่ก็ควรได้กลับนำมาเสนอในที่นี้ด้วย เพื่อให้เห็นความเชื่อมโยงอย่างเป็นระบบของผู้สังเคราะห์ โดยมีวิสัยทัศน์เพื่อ “ยกระดับครูไทยให้มีความรอบรู้ มีทักษะการจัดการเรียนรู้ เปี่ยมด้วยคุณธรรม” และมีเป้าหมายการพัฒนา คือ “เพื่อให้ครูเป็นแบบอย่างที่ดีของศิษย์ มีศักยภาพในการเรียนรู้ เป็นครูแนวใหม่เพื่อศิษย์ที่มีคุณภาพ” โดยมีข้อเสนอเชิงยุทธศาสตร์ 5 ประการดังต่อไปนี้

ยุทธศาสตร์ที่ 1 การสร้างมาตรฐานวิชาชีพครูให้เป็นที่ยอมรับ

ที่	มาตรการ	แนวทาง	ผู้รับผิดชอบ
1	จัดระบบการออกใบอนุญาตประกอบวิชาชีพ เงินเดือน และ	1.1 จัดให้มีการสอบเพื่อรับและต่อใบอนุญาตประกอบวิชาชีพ แทนการได้รับแบบอัตโนมัติ 1.2 กำหนดให้ครูทุกคนต้องพัฒนานตนเองทุกปี ผลการพัฒนาครูเชื่อมโยงกับผลงาน วิทยฐานะและการต่อ	คุรุสภา/ คณะกรรมการ ข้าราชการครูและ บุคลากรทางการ

	วิทยฐานะ	ใบอนุญาตประกอบวิชาชีพครู 1.3 พัฒนาระบบเงินเดือน การตอบแทนครูที่เหมาะสม ชัดโยง ผลงานและผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนของผู้เรียน ตามสภาพ จริง 1.4 ประเมินผลการดำเนินงานของครูด้วยวิธีการประเมินแบบค่า สัมพัทธ์ (Relative) ที่คำนึงถึงความต่างระหว่างผลผลิตกับ ปัจจัย (Net gain)	ศึกษา(ก.ค.ศ.)/ต้น สังกัด เช่น สพฐ. องค์การปกครอง ส่วนท้องถิ่น/ เอกชน
2	จูงใจให้คนเก่งคน ดีสู่อาชีพครู	พัฒนาระบบการจูงใจให้คนเก่งมาเรียนครูและจัดสรรตำแหน่งที่ เหมาะสมรองรับเมื่อจบการศึกษา โดยคัดสรรจากผู้มีผลการเรียน ระดับสูงสุดเข้าเรียนครู	คุรุสภา/สกอ./ สถาบันผลิตครู และต้นสังกัด
3	ยกย่องและเชิดชู เกียรติครูที่มี ผลงานดีเด่น คุณธรรมและ จรรยาบรรณ	ปรับระบบการยกย่องเชิดชูเกียรติครูที่มีผลงานดีเด่นด้วยระบบ แมวมอง แทนการเสนอตนเองของครูและมีสวัสดิการตอบแทน ต่อเนื่อง	คุรุสภา/ต้นสังกัด ผู้บริหาร สถานศึกษา/ หน่วยงานที่ เกี่ยวข้อง

ยุทธศาสตร์ที่ 2 การผลิตครูเพื่อให้ได้มาตรฐานเพื่อรองรับการเรียนรู้ในศตวรรษที่ 21

ที่	มาตรการ	แนวทาง	ผู้รับผิดชอบ
1	ปฏิรูปการครู ศาสตร์/ ศึกษาศาสตร์ให้ ทันสมัยกับ วิทยาการการ เรียนรู้	1.1 พัฒนาหลักสูตรที่สอดคล้องกับการเรียนรู้แบบใหม่ใน ศตวรรษที่ 21 1.2 พลิก/พัฒนารูปแบบและวิธีการสอนของครูให้เป็นผู้จัด กระบวนการเรียนรู้ 1.3 จัดระบบการฝึกสอน และการนิเทศให้มีประสิทธิภาพ 1.4 สร้างงานวิจัยเพื่อพัฒนาการเรียนรู้ที่สอดคล้องกับ วิวัฒนาการทางความรู้และเทคโนโลยี 1.5 พัฒนาคณาจารย์ให้มีความก้าวหน้าทางวิชาการและการสร้าง องค์ความรู้ใหม่	สถาบันผลิตครู
2	ลดการผลิตครูเชิง ปริมาณและผลิต ครูสาขาขาด แคลนให้ สอดคล้องกับ ความต้องการของ สถานศึกษา	วางแผน ลด และดำเนินการตามแผนการผลิตครูที่สอดคล้องกับ กับความต้องการที่แท้จริงของสถานศึกษา ทั้งเชิงปริมาณและ คุณภาพโดยเฉพาะสาขาขาดแคลนอย่างมีประสิทธิภาพ	สกอ./สถาบันผลิต ครู ร่วมกับต้น สังกัดสถานศึกษา ผู้ใช้ครูเช่น สพฐ. องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น

ยุทธศาสตร์ที่ 3 การผลิตครูให้เกิดทักษะการจัดการเรียนรู้เพื่อทักษะแห่งในศตวรรษที่ 21

ที่	มาตรการ	แนวทาง	ผู้รับผิดชอบ
1	ปฏิรูปวิธีการพัฒนาครูให้สอดคล้องกับการเรียนรู้ในศตวรรษที่ 21	1.1 ลด/ยกเลิกวิธีการพัฒนาที่เน้นการอบรม เป็นการพัฒนาครูโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ให้เกิดการพัฒนาการเรียนรู้ของครูที่โรงเรียน เช่น จัดระบบการจัดการความรู้ในสถานศึกษา จัดตั้งชุมชนแห่งการเรียนรู้ จัดตั้งคลินิกครูเพื่อการเรียนรู้ จัดระบบครูพี่เลี้ยง เพื่อนช่วยเพื่อน การนิเทศภายใน เป็นต้น 1.2 นำเทคโนโลยีมาใช้ในการพัฒนา โดย พัฒนาระบบออนไลน์เพื่อการพัฒนาครู จัดตั้งคลังเทคโนโลยีเพื่อการพัฒนาให้ครูสามารถใช้บริการเพื่อจัดการการเรียนรู้ได้อย่างทันสมัยและคล่องตัว 1.3 ส่งเสริมการพัฒนาตนเองของครูอย่างต่อเนื่องเช่น การเข้าประชุม สัมมนา ศึกษาต่อ คุนงาน แลกเปลี่ยนเรียนรู้ ค้นคว้าหาความรู้ด้วยตนเอง รับการนิเทศ โดยเฉพาะการเรียนรู้จากการปฏิบัติงานจนเกิด ความชำนาญ 1.4 สร้างเครือข่ายการพัฒนา ทั้งในและนอกสถานศึกษาเพื่อการ แลกเปลี่ยนเรียนรู้ เช่น เครือข่ายเสมือนจริง (ออนไลน์) เครือข่ายครู เครือข่ายครูเฉพาะสาขาวิชา เครือข่ายครูสอนดี 1.5 พัฒนาครูแบบมีส่วนร่วมขององค์กรในพื้นที่ทั้งภาครัฐ เอกชน และท้องถิ่น	สถาบันผลิตครู/ เขตพื้นที่ การศึกษา/องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น/ผู้บริหารสถานศึกษา สพฐ. /องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น/สถานศึกษาผู้บริหารสถานศึกษา
2	ส่งเสริมความรู้และการพัฒนาความรู้ตามความต้องการ	2.1 วิจัยและพัฒนานวัตกรรมการเรียนรู้และการเรียนการสอนของครูให้ทันสมัยและสอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงและความก้าวหน้าทางกา ศึกษาและการเรียนรู้อย่างต่อเนื่อง 2.2 จัดให้มีคู่มือการพัฒนาประจำปี จัดสรรให้ครูแต่ละบุคคลตามความต้องการเฉพาะ ให้ครูทุกคนต้องได้รับการพัฒนาและนำมาเป็นส่วน หนึ่งของการประเมินผลงาน	สำนักงบประมาณ/ต้นสังกัดสำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา/คุรุสภา/สถาบันผลิตครู/ต้นสังกัด

ยุทธศาสตร์ที่ 4 การเสริมสร้างประสิทธิภาพใช้ครู

ที่	มาตรการ	แนวทาง	ผู้รับผิดชอบ
1	เตรียมครูและสนับสนุนการสอนของครูให้มีประสิทธิภาพ	1.1 จัดให้มีการปฐมนิเทศครูใหม่และทำความเข้าใจในปรัชญา จุดมุ่งหมาย หลักสูตรและวิธีการเรียนการสอน จิตวิญญาณและความเป็นครูที่ดี 1.2 กำหนดจำนวนนักเรียนต่อครูให้เหมาะสมและสอดคล้องกับการเรียนการสอน 1.3 พัฒนาและจัดการสื่อการสอนให้มีคุณภาพ สอดคล้องกับเนื้อหาสาระวิชา ทั้งที่เป็นสื่อเนื้อหาและสื่อเทคโนโลยีทันสมัย	ต้นสังกัด/ ผู้บริหาร สถานศึกษา
2	ปฏิรูปห้องเรียน	2.1 ปรับเปลี่ยนรูปแบบการสอนของครูให้เป็นผู้จัดกระบวนการเรียนรู้ แทนการสอนแบบดั้งเดิม 2.2 จัดระบบเครือข่ายและนิเทศการสอนภายในสถานศึกษา (ห้องเรียน) ให้มีประสิทธิภาพ 2.3 จัดให้มีครูต้นแบบ (Master teacher) เพื่อเป็นพี่เลี้ยงและช่วยเหลือทางวิชาการ/การจัดการเรียนรู้ของครู	ต้นสังกัด/ ผู้บริหาร สถานศึกษา

ยุทธศาสตร์ที่ 5 การส่งเสริมพัฒนาสิทธิครู

ที่	มาตรการ	แนวทาง	ผู้รับผิดชอบ
1	เสริมสร้างสิทธิครู	จัดตั้งและพัฒนากองทุนพัฒนาครู คณาจารย์และบุคลากรทางการศึกษา เพื่อสิทธิในการได้รับการส่งเสริมและพัฒนาอย่างต่อเนื่อง	สำนัก งบประมาณ/ กระทรวงศึกษาธิการ/คุรุสภา
2	รักษาและปกป้องสิทธิครู	จัดตั้งองค์กรเพื่อรักษา สนับสนุนและปกป้องสิทธิครูเมื่อเผชิญกับสถานการณ์เปลี่ยนแปลงสถานภาพ ภาวะวิกฤติ หรือภัยอันตรายที่มีผลกระทบต่อการปฏิบัติงาน ขวัญกำลังใจครู	คุรุสภา/ต้นสังกัด

ประเด็นเร่งด่วนที่ต้องดำเนินการ

1) ปรับเปลี่ยนรูปแบบการสอนของครูให้เป็น "ผู้จัดกระบวนการเรียนรู้" แทนการสอนแบบดั้งเดิม

2) ปรับปรุงระบบพัฒนาครูให้พัฒนาอย่างองค์รวม ให้ครอบคลุมทั้งการเรียนรู้ด้วยตนเอง การปฏิบัติจนเกิดความชำนาญ การพัฒนาและจัดให้มีครุต้นแบบ เพื่อเป็นพี่เลี้ยงและช่วยเหลือเพื่อนครู และจัดระบบเครือข่ายและนิเทศการสอนในห้องเรียน เพื่อให้เกิดการเรียนรู้ร่วมกันอย่างมีประสิทธิภาพ

3) ปรับระบบการประเมินผลการทำงานของครูด้วยการประเมินค่าสัมพัทธ์ (Relative) ที่คำนึงถึงความแตกต่างระหว่างผลผลิตกับปัจจัย (Net gain) เพื่อการบริหารจัดการและการนำไปเป็นส่วนหนึ่งในการเลื่อนวิทยฐานะ เงินเดือน การต่อไปอนุญาตประกอบวิชาชีพและที่เกี่ยวข้อง

เงื่อนไขการนำไปสู่การปฏิบัติ

1) ต้องมีการกระจายอำนาจการบริหารจัดการให้สมบูรณ์ ทั้งการบริหารจัดการ ด้านวิชาการ งบประมาณ การบริหารงานบุคคล และนวัตกรรมการศึกษา ให้สังคมมีส่วนร่วมจัดการศึกษาอย่างแท้จริงมากขึ้น ควรให้มหาวิทยาลัยมีบทบาทในการพัฒนาคุณภาพครูในสถานศึกษาระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน

2) องค์กรต้นสังกัดและองค์กรที่เกี่ยวข้อง จะต้องมีทัศนคติที่ถูกต้อง เชื่อมมั่นและตระหนักใน ความสำคัญของครูที่ต้องมีการพัฒนา และดำเนินการสนับสนุนอย่างจริงจัง

คณะผู้สังเคราะห์มีความเห็นเพิ่มเติมว่าประเด็นปัญหาเรื่องครูที่กล่าวมาแล้ว ปัจจุบัน (2558) ก่อนข้างจะเข้าใจปัญหาดีกันแล้ว ตั้งแต่ปัญหาการผลิต คุณภาพครู การขาดแคลนครูในบางวิชาที่สำคัญ รวมทั้งปัญหาการฝึกอบรมและการเลื่อนวิทยฐานะของครู รวมทั้งมีการกำหนดผู้รับผิดชอบในการแก้ปัญหา แต่มีเงื่อนไขที่สำคัญ คือ ต้องมีการกระจายอำนาจการบริหารให้สมบูรณ์ โดยเงื่อนไขดังกล่าวส่วนหนึ่งถูกผูกติดกับการที่ครูส่วนใหญ่ยังต้องการเป็นข้าราชการ และอีกส่วนหนึ่งคือความไม่พร้อมของกรมการ ศึกษา ซึ่งจะทำให้ผู้บริหารสถานศึกษาที่ไม่มีคุณภาพกลายเป็นเผด็จการได้ กลายเป็นข้ออ้างของ กระทรวงศึกษาธิการในการที่ไม่เร่งกระจายอำนาจอย่างแท้จริง รวมทั้งปัญหาการให้สถานอุดมศึกษาเป็น พี่เลี้ยงโรงเรียนที่ต้องการความช่วยเหลือทั้งหมดในพื้นที่รับผิดชอบ และระบบการเลื่อนวิทยฐานะของครู อย่างมีธรรมาภิบาล ทั้งหมดล้วนเป็นประเด็นปัญหาที่ทำนายและต้องการแนวทางการแก้ปัญหาที่ชัดเจนและ เป็นไปได้ในทางปฏิบัติซึ่งจะต้องมีการช่วยกันหาทางออกในเรื่องเหล่านี้อย่างจริงจังต่อไป

6.3 ทรัพยากรและการลงทุนทางการศึกษา

การศึกษาในหมวดนี้ของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ ก็คือในส่วนที่เน้นการให้ทุกภาคส่วน มีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา (All for education) งานวิจัยในหมวดนี้มีค่อนข้างน้อย คณะผู้ทำการ สังเคราะห์รวบรวมไว้ได้เพียง 97 เรื่อง หรือประมาณร้อยละ 1.31 ของงานวิจัยทั้งหมด ส่วนใหญ่เป็นเรื่อง เกี่ยวกับทรัพยากรเพื่อการศึกษา รองลงมาคือ งบประมาณโรงเรียน การบริการการเงิน งบประมาณทางการ

ศึกษาและงบประมาณสำหรับการวิจัยตามลำดับ ขณะที่งานวิจัยเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของภาคส่วนต่างๆ มีไม่มาก

อย่างไรก็ดี งานวิจัยของ สมชัย ฤชุพันธุ์ และคณะ (2550) ชี้ให้เห็นว่าสัดส่วนของเงินลงทุนเพื่อการศึกษาของไทยของภาคเอกชนและครัวเรือนของไทยในปี 2546 อยู่ที่ร้อยละ 32.3 ของค่าใช้จ่ายเพื่อการศึกษาทั้งหมด หรือสัดส่วนที่รัฐเป็นผู้จ่ายอยู่ที่ร้อยละ 67.7 โดยงานวิจัยดังกล่าวได้อ้างถึงงานของ สิริลักษณ์ คอรั้มันตร์ (2542) ในปี 2539 ว่ารายจ่ายของภาคเอกชนและครัวเรือนอยู่ที่ร้อยละ 33.7 ซึ่งถือว่าสูงกว่าค่าเฉลี่ยของกลุ่มสมาชิก OECD (ร้อยละ 11.9) และกลุ่มประเทศทั้งหมด ในรายงาน World Education Indicators จัดทำโดย UNESCO (ร้อยละ 15.6) สะท้อนว่าการให้ภาคส่วนต่างๆ เข้ามามีส่วนร่วมจัดการศึกษา โดยเฉพาะอย่างยิ่งภาคเอกชนของประเทศไทยประสบความสำเร็จพอสมควร แต่ในภาคครัวเรือนอาจจะมีปัญหาที่ว่าครอบครัวที่มีรายได้น้อยอาจจะต้องรับภาระค่าใช้จ่ายทางการศึกษาในสัดส่วนของรายได้ที่ได้รับสูงกว่าครอบครัวผู้ที่มีรายได้สูงกว่า ซึ่งเป็นการซ้ำเติมปัญหาความไม่เป็นธรรมของโอกาสทางการศึกษามากยิ่งขึ้น

อย่างไรก็ตาม เนื่องจากค่าใช้จ่ายทางการศึกษาโดยภาครัฐยังสูงกว่าภาคเอกชนและภาคครัวเรือนถึงสองเท่า งานวิจัยส่วนใหญ่ที่ออกมาจึงตั้งคำถามกับประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการใช้จ่ายเพื่อการศึกษาของภาครัฐเป็นสำคัญ ชัยยุทธ ปัญญาสวัสดิ์สุทธิ์ (2545) ในงานวิจัยที่มีชื่อว่า “การลงทุนทางการศึกษาของประเทศ” ได้ชี้ให้เห็นว่าในปี 2545 งบประมาณด้านการศึกษาซึ่งใช้จ่ายผ่านรายจ่ายของรัฐบาลกลาง องค์การบริหารส่วนท้องถิ่น เป็นเงิน 222,990 ล้านบาท หรือร้อยละ 21.8 ของงบประมาณประจำปี และถ้าหากจำแนกเป็นแผนงานการศึกษา จัดได้ว่าเป็นแผนงานที่มีสัดส่วนสูงที่สุดคือ ร้อยละ 4.2 ของ GDP ของประเทศ แต่ในจำนวนดังกล่าวเป็นรายจ่ายประจำสูงถึงร้อยละ 94 (ซึ่งในจำนวนนี้เป็นค่าจ้างร้อยละ 54) เหลือเป็นงบลงทุนและค่าใช้จ่ายที่สถานศึกษาใช้ไปเพื่อการบริการการศึกษา ส่วนที่ยังขาดสำหรับกิจการดังกล่าวจึงต้องเรียกเก็บจากผู้เรียน ซึ่งถ้าเป็นโรงเรียนเอกชนผู้ปกครองย่อมต้องพร้อมจะจ่ายอยู่แล้ว ขณะที่โรงเรียนของรัฐก็ต้องเรียกเก็บค่าใช้จ่ายเหล่านี้จากผู้ปกครองของนักเรียนเช่นกัน ส่วนนี้สะท้อนสัดส่วนที่สูงสำหรับเงินเดือนครูและค่าใช้จ่ายในการบริหารการศึกษาของข้าราชการในกระทรวงศึกษาธิการ ในขณะที่ผู้ปกครองก็ต้องออกเงินสมทบที่เป็นค่าใช้จ่ายเพื่อการศึกษาของบุตรหลานเพิ่มขึ้น สะท้อนความไม่มีประสิทธิภาพในการจัดการศึกษา โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนของภาครัฐ ชัยยุทธ (2545) ได้คำนวณว่า ภาคครัวเรือนต้องจ่ายสมทบเป็นค่าเล่าเรียนคิดเป็นเงิน 32,561 ล้านบาท ในปี 2545 หรือร้อยละ 12.6 ทั้งนี้ไม่นับรวมเงินที่ครอบครัวต้องจ่ายเพื่อให้บุตรหลานเดินทางไปสถานศึกษา ประกอบด้วยค่าเครื่องแต่งตัว ค่ารถ และค่าอาหาร เป็นต้น ทำให้สัดส่วนค่าใช้จ่ายของภาคเอกชนและครัวเรือนเพิ่มขึ้น ใกล้เคียงกับตัวเลขของ มิชัย และคณะ (2555) ชัยยุทธยังชี้ว่า นอกจากยอดเงินดังกล่าวแล้วยังมีรายจ่ายที่เป็นเงินบริจาคขององค์กรเอกชนที่ไม่แสวงหากำไรอีก 2,072 ล้านบาท และเงินบริจาคของครัวเรือนอีก 692 ล้านบาท

งานต่อไปที่จะนำมาเสนอคืองานของ กิตติ ล้มสกุล และคณะ (2551) ได้ศึกษาโดยใช้วิธีการทาง เศรษฐมิติที่เรียกว่า DEA (Data envelopment analysis) ผลการศึกษาพบว่าระบบการศึกษาขั้นพื้นฐานของ ไทยโดยรวมมีประสิทธิภาพเพียงร้อยละ 79 ซึ่งหมายความว่า สามารถลดปัจจัยการผลิตลงได้อีกร้อยละ 21 โดยยังมีผลผลิตเท่าเดิม ซึ่งถ้าหากทำได้เช่นนี้จะทำให้การผลิตทางการศึกษาคุ่มค่ายิ่งขึ้น เนื่องจากเป็น การศึกษาจากทฤษฎีทางเศรษฐมิติ ผู้วิจัยจึงเสนอให้ลดค่าใช้จ่ายในการจัดการเรียนการสอนต่อผู้เรียน 1 คน ด้วยการเพิ่มสัดส่วนนักเรียนต่อห้อง และเพิ่มเวลาการใช้คอมพิวเตอร์และห้องสมุดของนักเรียน จากข้อ ค้นพบดังกล่าว งานนี้ได้เสนอยุทธศาสตร์ที่เลือกมานำเสนอบางประการดังต่อไปนี้

1) ยุทธศาสตร์การเพิ่มประสิทธิภาพการใช้ทรัพยากร

- การยุบ รวม เลิก โรงเรียนขนาดเล็กที่ด้อยประสิทธิภาพนอกเขตเทศบาลโดยการจรรดรับ-ส่ง นักเรียน หรือรัฐเป็นผู้รับภาระค่าใช้จ่ายดังกล่าว โดยให้สำนักงานเขตพื้นที่ จัดทำแผนการยุบ รวม เลิก โรงเรียนขนาดเล็กและดำเนินการให้แล้วเสร็จภายใน 5 ปี สำหรับในเขตเทศบาล ให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วน ร่วมในการจัดการศึกษามากขึ้น สำหรับโรงเรียนขนาดเล็กในพื้นที่ห่างไกล รัฐยังคงจำเป็นต้องให้โรงเรียน คงอยู่ต่อไป

2) ยุทธศาสตร์การเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการ

- ให้สถานศึกษาที่มีความพร้อม สามารถเปลี่ยนสถานะเป็น โรงเรียนพันธะสัญญา (Charter school) ตามความสมัครใจ ให้มีความคล่องตัวในการบริหารงานบุคคลและการเงิน

- ลดบทบาทหน้าที่ของหน่วยงานส่วนกลางและเขตพื้นที่ และเพิ่มบทบาทหน้าที่ของ สถานศึกษา

3) ยุทธศาสตร์การสร้างแรงจูงใจผ่านเครื่องมือทางการเงิน

- ปรับกลไกการจัดสรรเงินจากที่เป็นการจัดสรรผ่านด้านอุปทานหรือสถานศึกษาเป็นหลัก มาเป็นการจัดสรรผ่านด้านอุปสงค์หรือตัวผู้เรียนให้มากขึ้น โดยจัดสรรเป็นเงินอุดหนุนรายหัวที่รวม เงินเดือนในลักษณะเงินก้อน (Block grant)

- ให้สำนักรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา รับผิดชอบการประเมินสถานศึกษา ในด้านประสิทธิภาพและประสิทธิผลการใช้ทรัพยากร

4) ยุทธศาสตร์การบริหารจัดการทรัพยากรบุคคล (ครูและบุคลากรทางการศึกษา)

- ให้สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา (ก.ค.ศ.) ร่วมกับ สพฐ. และคณะกรรมการพัฒนาข้าราชการ (กพร.) ปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับที่เกี่ยวข้องกับครู และบุคลากรทางการศึกษาที่เอื้อต่อการบริหารจัดการศึกษาของสถานศึกษา ตามแนวการบริหารจัดการ ที่ใช้โรงเรียนเป็นฐาน (SBM) ที่มีอิสระและความคล่องตัวในการบริหารอย่างแท้จริง

5) ยุทธศาสตร์การส่งเสริมการทำงานของกลไกตลาด

- จัดสรรเงินอุดหนุนผู้เรียนให้มากขึ้น อันเป็นการอุดหนุนผ่านด้านอุปสงค์ ให้ผู้เรียนมีอำนาจ ในการซื้อสินค้าและบริการในตลาดตามความต้องการที่แท้จริง ตามความแตกต่างในคุณลักษณะของผู้เรียน

และคุณลักษณะของสถานศึกษา ภายใต้ตัวชี้วัดประสิทธิภาพและประสิทธิผลการใช้ทรัพยากรเพื่อการศึกษา โดยให้ กระทรวงการคลัง สำนักงานประมาณ กรมบัญชีกลาง กพร. ร่วมกับสพฐ. กำหนดแผนและขั้นตอนการปรับเปลี่ยนระบบการอุดหนุนดังกล่าว ตามระบบการจัดสรรงบประมาณที่มุ่งเน้นผลงาน (PBB) อย่างแท้จริง

- ผู้เรียนที่ด้อยโอกาส/ยากจน ให้รัฐช่วยเหลือผ่านกองทุนเงินให้เปล่า เป็นค่าใช้จ่ายทางการศึกษาและการครองชีพระหว่างเรียน

6) ยุทธศาสตร์การประชาสัมพันธ์

- ผลักดันให้การปฏิรูปการเงินเพื่อการศึกษาขั้นพื้นฐานเป็นวาระแห่งชาติ เป็นนโยบายเร่งด่วนในการปรับประสิทธิภาพการใช้ทรัพยากรของภาคการศึกษาให้เกิดประโยชน์สูงสุดทั้งต่อผู้เรียน และผู้เสียภาษีอากร

- จัดทำเอกสารสิ่งพิมพ์เผยแพร่ จัดประชุมสัมมนา ให้นักเรียนและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเกิดความรู้ ความตระหนักและมีส่วนร่วมในการผลักดันให้เกิดการเปลี่ยนแปลงสู่การปฏิบัติได้อย่างราบรื่นและเป็นรูปธรรม

คณะผู้สังเคราะห์มีข้อสังเกตเพิ่มเติมว่าข้อเสนอจากงานวิจัยดังกล่าว เป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้กระทรวงศึกษาธิการมีนโยบายยุบและควบรวมโรงเรียนขนาดเล็กด้วยเหตุผลในด้านประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจดังกล่าว ซึ่งต่อมาได้รับการต่อต้านอย่างหนักจากผู้ปกครองและผู้ที่เกี่ยวข้องในพื้นที่ เนื่องจากข้อเท็จจริงคือ โรงเรียนขนาดเล็กเป็นโรงเรียนของทั้งเด็กและผู้ปกครองที่ด้อยโอกาสทางเศรษฐกิจ สังคม และการศึกษา การที่โรงเรียนเป็นโรงเรียนขนาดเล็กเพราะผู้ปกครองที่มีฐานะทางเศรษฐกิจดีจะส่งบุตรหลานไปเรียนในโรงเรียนในตัวเมืองที่ตนเชื่อว่ามีคุณภาพดีกว่า โรงเรียนขนาดเล็กเหล่านี้จึงกลายเป็นโรงเรียนของผู้ด้อยโอกาสที่บิดามารดาหรือผู้ปกครองไม่มีทั้งเวลาและรายได้มากพอ การให้เด็กต้องเดินทางไปโรงเรียน แม้จะไม่เสียเงินเนื่องจากมีรถรับส่ง แต่อาจจะต้องมีค่าใช้จ่ายอาหารเพิ่ม และเด็กอยู่ห่างจากครอบครัวมากขึ้นทั้งด้านระยะทางและระยะเวลา เพิ่มความเสี่ยงให้แก่เด็กและผู้ปกครองเพิ่มมากขึ้น จึงเป็นการลงโทษผู้ที่ด้อยโอกาสอยู่แล้วให้มีภาระเพิ่มขึ้นอีก ซึ่งในที่สุดโครงการดังกล่าวได้ถูกชะลอไว้ในปี 2557 อย่างไรก็ดี ข้อเสนอจากงานวิจัยนี้ส่วนใหญ่ถูกนำไปเป็นข้อเสนอในงานวิจัยอื่นๆ ด้วย เช่น เรื่องโรงเรียนพันธมิตรสัญญา (Charter school) การจัดสรรเงินอุดหนุนรายหัวในลักษณะเงินก้อน (Block grant) การบริหารจัดการโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน (School based management) เน้นการจัดสรรงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน (Performance based budgeting) การจัดสรรเงินอุดหนุนให้ผู้เรียนได้ซื้อบริการการศึกษาโดยตรง หรือคู่มือการศึกษา และการมีกองทุนให้เปล่าแก่ผู้เรียนที่ด้อยโอกาส/ยากจน เป็นต้น ซึ่งเป็นประเด็นที่น่าพิจารณาทั้งสิ้น ถ้าหากมีการบริหารจัดการที่ดีพอ

ดังนั้นในเอกสารต่อไปที่จะนำมาสังเคราะห์คือ “สรุปผลการดำเนินงาน 9 ปี ของการปฏิรูปการศึกษา” ของ สำนักเลขาธิการสภาการศึกษา (2552) ที่สะท้อนข้อเสนอของ กิตติ และคณะ (2551) ดังกล่าว โดยมีการรายงานผลการดำเนินการไว้ดังต่อไปนี้

1) การจัดสรรเงินอุดหนุนรายหัวสำหรับการศึกษาขั้นพื้นฐานเฉพาะงบดำเนินงานไม่รวมค่าตอบแทนบุคลากร ซึ่งเป็นงบประมาณเพียงส่วนน้อยของงบประมาณเพื่อการศึกษาทั้งหมด และมีการปรับอัตราเงินอุดหนุนรายหัวให้สูงขึ้นเป็นระยะ

2) การระดมทุนเพื่อการศึกษาจากการจัดเก็บภาษีอากร ผู้เรียนมีส่วนร่วมในการรับภาระค่าใช้จ่ายน้อยมาก โดยเฉพาะระดับอุดมศึกษาซึ่งประโยชน์ที่เกิดขึ้นส่วนใหญ่ตกกับผู้เรียนมากกว่าที่สังคมได้รับ ส่งผลให้ทรัพยากรไหลเข้าสู่ภาคการศึกษาน้อยกว่าที่ควรจะเป็น และผู้ที่มีความสามารถในการจ่ายมิได้มีส่วนร่วมในการรับภาระค่าใช้จ่ายตามหลักความสามารถในการจ่าย นอกจากนี้ รัฐได้มีการส่งเสริมให้ภาคส่วนต่างๆ ของสังคมเข้ามามีส่วนร่วมในการระดมทุนและสนองทุนเพื่อการศึกษาตามศักยภาพและความสามารถของแต่ละภาคส่วนค่อนข้างน้อย

3) ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน (Performance based budgeting) ไม่สามารถนำไปปฏิบัติได้อย่างสมบูรณ์ เนื่องจากไม่สามารถคำนวณต้นทุนค่าใช้จ่ายต่อหน่วยผลผลิตที่เป็นที่ยอมรับของฝ่ายผู้ผลิตและผู้จัดสรรเงิน และนำต้นทุนต่อหน่วยผลผลิตมาเป็นเกณฑ์ในการจัดสรรงบประมาณให้เป็นไปตามเป้าหมายผลผลิต อีกทั้งระบบงบประมาณยังคงเน้นการจัดสรรงบประมาณแบบแสดงรายการค่อนข้างมาก ซึ่งไม่สัมพันธ์กับผลผลิตและผลลัพธ์ ส่งผลให้ทรัพยากรไม่สามารถจัดสรรไปยังแหล่งผลิตบริการที่มีคุณภาพมาตรฐานอย่างมีประสิทธิภาพ

4) สถานศึกษาขั้นพื้นฐานไม่สามารถเป็นนิติบุคคลได้อย่างแท้จริง ทำให้ผู้บริหารสถานศึกษาขาดดุลพินิจในการบริหารจัดการและตัดสินใจ เพื่อการบริหารจัดการและใช้ทรัพยากรให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อตัวผู้เรียน

5) มีกองทุนเงินให้กู้ยืมที่ผูกกับรายได้ในอนาคต (กรอ.) ให้กู้ยืมค่าเล่าเรียนในระดับอุดมศึกษา ซึ่งเริ่มใช้ในการปีการศึกษา 2549 และรัฐบาลได้ระงับไปในปี 2550 แต่ในปีการศึกษา 2551 รัฐบาลใหม่ได้มีนโยบายเรื่อง กรอ. ขึ้นใหม่โดยกำหนดให้สำหรับผู้กู้ยืมที่เข้าเรียนในชั้นปีที่ 1 ปีการศึกษา 2551 ในสาขาที่เป็นความต้องการหลัก (แต่นโยบายดังกล่าวได้ถูกระงับไป – คณะผู้สังเคราะห์)

6) ระบบการบริหารจัดการทรัพยากรเพื่อการศึกษาจัดสรรผ่านด้านอุปทานหรือสถานศึกษามากเกินไป ส่งผลให้สถานศึกษาขาดแรงจูงใจในการปรับปรุงประสิทธิภาพการบริหารจัดการเพื่อการแข่งขัน การให้บริการการศึกษาอย่างมีคุณภาพและมาตรฐาน และสนองตอบความต้องการของผู้เรียนตามหลักการบริหารจัดการที่ใช้โรงเรียนเป็นฐาน (School based management) และหลักการจัดการศึกษาที่ยึดผู้เรียนเป็นสำคัญ (Child centered)

คณะผู้สังเคราะห์มีความเห็นว่าการนำเสนอผลการดำเนินงานในลักษณะดังกล่าวสะท้อนว่าสำนักเลขาธิการสภาการศึกษาแห่งชาติเห็นด้วยกับข้อเสนอของ กิตติและคณะ (2551) แต่ยังไม่สามารถปฏิบัติได้ เนื่องจากไม่สามารถทำให้สถานศึกษาขั้นพื้นฐานเป็นนิติบุคคลได้ จะด้วยเหตุผลใดก็ตาม ทำให้ไม่สามารถนำระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานมาใช้ได้ รวมทั้งยอมรับว่าการจัดสรรงบประมาณโดยเน้นด้านอุปทานมากเกินไป (โดยไม่ส่งเงินให้แก่ผู้เรียนโดยตรง หรือดำเนินการในรูปอุปถัมภ์การศึกษา) ทำให้

สถานศึกษาขาดแรงจูงใจในการปรับปรุงประสิทธิภาพเพื่อการแข่งขัน ตอบสนองหลักการของการบริหารจัดการที่ใช้โรงเรียนเป็นฐาน และหลักการที่ยึดผู้เรียนเป็นสำคัญ ซึ่งเท่ากับยอมรับว่าการที่ไม่สามารถกระจายอำนาจไปถึงสถานศึกษาได้อย่างแท้จริง ทำให้ข้อเสนออื่นๆ ไม่มีผลตามไปด้วย แต่รายงานดังกล่าวก็กล่าวถึงจะไม่ประเมินว่า เหตุใดการกระจายอำนาจไปถึงสถานศึกษาอย่างแท้จริงจึงไม่เกิดขึ้น เนื่องจากมีความเสี่ยงที่จะอธิบายด้วยเหตุผลใดเหตุผลหนึ่ง อย่างไรก็ตามรายงานดังกล่าวได้กล่าวถึงปัญหาในการดำเนินงานดังต่อไปนี้

1) รัฐยังคงบทบาทในฐานะผู้กำหนดนโยบาย แผน มาตรฐาน และส่งเสริมสนับสนุน ควบคู่กับการจัดบริการการศึกษา โดยไม่เปิดโอกาสให้ภาคส่วนอื่นๆ ของสังคมเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจและจัดบริการการศึกษา ทำให้ทรัพยากรที่มีอย่างจำกัดมิได้ถูกจัดสรรไปยังแหล่งผลิตบริการการศึกษาที่มีคุณภาพมาตรฐานและมีประสิทธิภาพสูงสุด เกิดความสูญเปล่าในการใช้ทรัพยากร นอกจากนี้ การอุดหนุนผู้เรียนที่เข้าศึกษาในสถานศึกษาของรัฐและเอกชนแตกต่างกัน การปฏิบัติต่อสถานศึกษาของรัฐและเอกชนภายใต้กฎระเบียบและวิธีปฏิบัติที่แตกต่างกัน รวมทั้งมาตรการด้านภาษีอากร ทำให้ขาดการมีส่วนร่วมในการระดมทุนและสนองทุนเพื่อการศึกษาจากทุกภาคส่วนของสังคม

2) การจัดสรรงบประมาณเพื่อการศึกษาผ่านสถานศึกษามากเกินไป ซึ่งเป็นการจัดสรรงบประมาณตามความต้องการปัจจัยการผลิต (input) ของสถานศึกษาไม่สัมพันธ์กับผลผลิต/ผลลัพธ์ (ผู้เรียน) ทำให้

- สถานศึกษาละเลยและ/หรือไม่ปรับกระบวนทัศน์ (Paradigm) ในการให้ความสำคัญต่อการปรับปรุงประสิทธิภาพการบริหารจัดการและการใช้ทรัพยากรให้เกิดประโยชน์สูงสุด รวมทั้งส่งเสริมให้เกิดกลไกการแข่งขันในการจัดการศึกษาอย่างมีคุณภาพและมาตรฐาน เพื่อให้ได้มาซึ่งงบประมาณตามจำนวนผู้เรียนที่เข้าเรียนในแต่ละสถานศึกษา

- ผู้เรียนที่มีความสามารถรับภาระค่าใช้จ่ายได้มิได้มีส่วนร่วมรับภาระตามศักยภาพและความสามารถของตนเอง

- ไม่เอื้อต่อการระดมทรัพยากรจากทุกภาคส่วนของสังคม ส่งผลให้ทรัพยากรเพื่อการศึกษาขั้นพื้นฐานมีไม่เพียงพอต่อการพัฒนาคุณภาพและมาตรฐาน

- การลงทุนของรัฐเพื่อการศึกษาผิดจากเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ (ทั้งฉบับปี พ.ศ.2540 และ 2550) เนื่องจากผู้เรียนที่ควรได้รับการช่วยเหลือกลับไม่ได้รับความช่วยเหลือจากรัฐเท่าที่ควร

3) การผลิตบริการการศึกษาเป็นสินค้าประเภทที่ใช้ปัจจัยแรงงานเป็นหลัก (Labor intensive) ส่งผลให้ภาระค่าใช้จ่ายด้านการศึกษาต้องหมดไปกับเงินเดือนและค่าตอบแทน ในขณะที่งบประมาณของรัฐมีจำกัด แม้รัฐจะจัดสรรให้เป็นจำนวนเงินในสัดส่วนที่มากที่สุดเมื่อเทียบกับภาคเศรษฐกิจอื่นๆ ก็ไม่สามารถพัฒนาคุณภาพให้ดีขึ้น เนื่องจากไม่มีงบประมาณเหลือมากพอที่จะนำมาพัฒนาคุณภาพการศึกษา

4) การบริหารและจัดการศึกษาภายใต้ระบบราชการที่มีความแข็งตัว และความไม่อิสระในการบริหารและจัดการศึกษาของสถานศึกษา ทำให้ผู้บริหารขาดดุลพินิจในการตัดสินใจในการบริหารและใช้ทรัพยากรของสถานศึกษาให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด ด้วยคุณภาพและมาตรฐาน สนองตอบความต้องการ

ของผู้เรียน แต่มุ่งบริหารและจัดการศึกษาให้เป็นไปตามกฎระเบียบที่กำหนดโดยหน่วยงานอื่นนอก กระทรวงศึกษาธิการ (กรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง สำนักงบประมาณ สำนักนายกรัฐมนตรี)

5) บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 มาตรา 50 และพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไข พ.ศ.2545 มาตรา 10 ไม่สอดคล้องกับสภาพบริบททางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม เนื่องจากความพยายามของรัฐที่ห้ามมิให้สถานศึกษาเรียกเก็บค่าเล่าเรียน/ค่าบำรุง การศึกษา ได้พิสูจน์ให้เห็นว่าเป็นสิ่งที่ไม่สามารถปฏิบัติได้ แม้จะมีกฎหมายรัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ก็ตาม อีกทั้งยังขัดกับหลักการมีส่วนร่วมในการระดมทุนและการมีส่วนร่วมรับภาระค่าใช้จ่ายเพื่อการศึกษาจากทุก ภาคส่วนของสังคม โดยอ้างสิทธิตามรัฐธรรมนูญ ที่รัฐต้องจัดบริการการศึกษาโดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย ส่งผลให้ ทรัพยากรไหลเข้าสู่ภาคบริการการศึกษาในตลาดน้อยกว่าที่ควรจะเป็น

6) การให้เงินอุดหนุนรายหัวของรัฐแก่ผู้เรียนทุกคนอย่างเท่าเทียมกัน มิได้ช่วยให้ผู้เรียนที่ด้อย โอกาส/ยากจนได้รับโอกาสทางการศึกษาเพิ่มขึ้นหรือเท่าเทียมกับผู้เรียนทั่วไปแต่อย่างใด แต่กลับทำให้ผู้ที่มี ความได้เปรียบทางเศรษฐกิจและสังคม ได้รับประโยชน์จากบริการการศึกษาของรัฐในราคาที่ถูกลงและมี คุณภาพสูงมากกว่าผู้เรียนที่ด้อยโอกาส/ยากจน ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่าการลงทุนเพื่อพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ ของรัฐ โดยมุ่งหวังว่าการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์จะส่งผลต่อการลดความเหลื่อมล้ำในการกระจายรายได้ของ ประชากรให้ลดลงนั้นกลับทำให้ความเหลื่อมล้ำในการกระจายรายได้เพิ่มขึ้น

คณะผู้สังเคราะห์ต้องการแสดงความเห็นเพิ่มเติมว่าการที่รายงานดังกล่าวสะท้อนว่า การที่รัฐ ควบคุมพร้อมทั้งจัดบริการการศึกษาเอง ไม่เปิดโอกาสให้ภาคอื่นมีส่วนร่วมมากนัก กฎระเบียบที่เข้มงวด และถูกตรวจสอบโดยหน่วยงานนอกกระทรวงศึกษาธิการ ทำให้ความเป็นอิสระในการบริหารจัดการของ สถานศึกษาในเรื่องการเงินน้อยลง งบประมาณที่ใช้ลงไปด้านอุปทานมากเกินไป ทำให้สถานศึกษาไม่ให้ความสำคัญต่อการปรับปรุงประสิทธิภาพการบริหาร นอกจากนั้นการจัดการศึกษาที่ต้องใช้ครูเป็นสัดส่วนที่ สูงทำให้มีต้นทุนสูงและไม่มีงบประมาณเหลือเพื่อพัฒนาคุณภาพ เป็นที่น่าสังเกตว่าในรายงานฉบับนี้ ประเด็นเรื่องครูมีจำนวนชั่วโมงสอนตามหลักสูตรมากเกินไป และครูถูกใช้งานนอกเหนือหน้าที่การสอน ยัง ไม่ถูกหยิบยกมาให้เป็นปัญหาส่วนหนึ่งของต้นทุนการจัดการศึกษา นอกจากนั้นรายงานดังกล่าวยังชี้ให้เห็น ว่า บทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ.2550 ซึ่งกำหนดมิให้สถานศึกษาเก็บค่าเล่าเรียน ค่าบำรุงการศึกษา ขัดกับหลักการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนในสังคม อย่างไรก็ตามถึงแม้รัฐธรรมนูญฉบับปี 2550 จะถูก ยกเลิกไปแล้ว แต่ข้อความในลักษณะดังกล่าวน่าจะยังปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญที่จะถูกนำมาใช้ในอนาคต มิฉะนั้นจะถูกต่อต้านจากผู้ที่ไม่เข้าใจและเกรงว่าคนยากจนจะสูญเสียโอกาสทางการศึกษา ขณะที่รายงานนี้ ได้ระบุว่า การอุดหนุนรายหัวให้แก่ผู้เรียนทุกคนเท่าเทียมกันกลับทำให้ผู้เสียโอกาสทางเศรษฐกิจไม่ได้รับ การจัดการศึกษาโดยภาครัฐเท่าที่ควร ซึ่งเป็นประเด็นที่ถูกต้องและคนส่วนใหญ่ยังไม่เข้าใจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งจากผู้ด้อยโอกาสเอง ซึ่งเป็นเหตุผลสำคัญที่รัฐธรรมนูญที่จะมีการนำมาใช้ในอนาคตจะต้องระบุข้อความ อย่างเดียวกันเอาไว้ด้วย ซึ่งก็จะสร้างปัญหาให้เกิดความเหลื่อมล้ำในการจัดการศึกษาเพิ่มขึ้นโดยไม่จำเป็น ต่อไปในอนาคตด้วย ถ้าหากผู้ด้อยโอกาสเองไม่สามารถเข้าใจในประเด็นนี้อย่างชัดเจน

ส่วนประเด็นที่ต้องเร่งดำเนินการของรายงานของสำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา (2552) ดังกล่าว สะท้อนข้อเสนอของรายงานของ กิตติ ลิ้มสกุล และคณะ (2551) ก่อนข้างมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในข้อ (3) ที่เสนอให้มีการยุบและควบรวมสถานศึกษาขนาดเล็กที่มีต้นทุนต่อหน่วยสูง ตามหลักการไม่ประหยัดจากขนาดตามทฤษฎีในวิชาเศรษฐศาสตร์ โดยไม่คำนึงถึงข้อเท็จจริงของปัญหาดังกล่าวที่เป็นประเด็นความไม่เป็นธรรมทั้งทางเศรษฐกิจและสังคมอย่างชัดเจน ส่วนข้อเสนอที่เหลือส่วนใหญ่ก็เห็นได้ว่ามีค่ากลางของข้อเสนอของ กิตติ และคณะ (2551) และข้อเสนอของ สมชัย ฤชุพันธุ์ และคณะ (2550) ก่อนข้างมาก เนื่องจากงานทั้งสองชิ้นนี้มีประเด็นบ่งชี้ไปในทิศทางเดียวกัน ซึ่งส่วนใหญ่ก็เป็นข้อเสนอที่ดี แต่ในการนำไปปฏิบัติจริงต้องมีการระมัดระวังมากกว่านี้เพราะยังมีปัจจัยที่เป็นอุปสรรคอย่างมาก เช่นกรณีจัดทำระบบบัญชีสถานศึกษา เกณฑ์พึงรับ-พึงจ่าย (Accrual basis) นั้นถือว่าเป็นเรื่องที่ดีมากกระนั้นเพียงทำบัญชีรับ-จ่ายตามปกติ สถานศึกษาโดยทั่วไปก็มีปัญหาแล้ว หรือการจัดสรรงบประมาณให้กับผู้เรียนโดยตรง ซึ่งเป็นเรื่องที่ดีแต่ต้องมีวิธีการปฏิบัติที่ระมัดระวัง เพื่อให้ผู้เรียนได้ประโยชน์อย่างแท้จริง ขณะเดียวกันมีปัญหว่าโรงเรียนที่อาจจะต้องถูกยุบเนื่องจากผู้เรียนจำนวนหนึ่งไม่ใช้บริการ ก็มีคำถามว่าจะถูกยุบได้จริงโดยไม่มีผลกระทบต่อส่วนที่เหลือหรือไม่ เพราะจะมีปัญหาเรื่องความปลอดภัยของเด็ก เวลาที่ต้องเสียไปเพิ่มขึ้น รวมทั้งค่าใช้จ่ายค่าอาหารสำหรับผู้เรียนที่อาจจะเพิ่มขึ้น เงินอุดหนุนที่ผู้เรียนได้รับจะคุ้มค่าในประเด็นที่กล่าวมาทั้งหมดหรือ ในทางปฏิบัติจึงยังมีประเด็นที่ต้องพิจารณาอีกมาก ทั้งที่หลักการที่เป็นข้อเสนอเป็นหลักการที่ดี ในขณะที่รายงานของสำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา (2552) ดังกล่าวยังมีข้อเสนอเพิ่มเติมตามแนวทางของกิตติ (2551) และสมชัย (2550) ดังต่อไปนี้

1) รัฐจำเป็นต้องเปลี่ยนบทบาทจากการจัดการศึกษาเป็นหลักมาเป็นผู้กำกับนโยบาย แผน มาตรฐาน และส่งเสริมสนับสนุน รวมทั้งกำกับคุณภาพและมาตรฐาน ติดตาม/ประเมินประสิทธิภาพและประสิทธิผล การใช้ทรัพยากรให้เกิดประโยชน์สูงสุดเป็นหลัก และให้บทบาทการจัดการศึกษาเป็นบทบาทรอง

2) รัฐต้องเข้ามากำกับและ/หรือแทรกแซงกลไกตลาดในกรณีที่กลไกตลาดไม่สามารถทำงานได้ เพื่อส่งเสริมและสนับสนุนการทำงานของกลไกตลาดให้เกิดขึ้นในตลาดบริการการศึกษาอย่างเหมาะสม และมีประสิทธิภาพ

3) บริหารจัดการและใช้ทรัพยากรที่มีอยู่ให้เกิดประสิทธิภาพ เนื่องจากปัญหาของภาคการศึกษามีได้ อยู่ทั้งการขาดแคลนทรัพยากร แต่อยู่ทั้งการบริหารและใช้ทรัพยากรอย่างไม่มีประสิทธิภาพ โดยการจัดทำแผนที่ตั้งสถานศึกษา เพื่อดำเนินการยุบ รวม หรือเลิกสถานศึกษาที่หมดความจำเป็น ขาดประสิทธิภาพในการบริหารจัดการ และไม่เกิดการประหยัดเนื่องจากขนาด (Diseconomy of scale) ยกเว้นสถานศึกษาที่ห่างไกล การคมนาคม อยู่ในถิ่นทุรกันดาร และมีความจำเป็นต้องจัดให้มีบริการการศึกษาเพื่อให้บริการแก่ประชากรในพื้นที่นั้นๆ แม้ว่าจะขาดทุนหรือมีต้นทุนในการดำเนินการที่สูง รัฐก็ยังจำเป็นต้องรับภาระค่าใช้จ่าย ดังกล่าวเพื่อให้เกิดบริการการศึกษาแก่พลเมืองอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม รวมทั้งการเกลี่ยบุคลากรครูให้เกิดการใช้ทรัพยากรบุคคลอย่างเหมาะสม โดยมีแผนขั้นตอนการดำเนินการอย่างค่อยเป็นค่อยไป โดยอาศัยกลไกทางการเงินเป็นเครื่องมือในการสร้างแรงจูงใจให้เกิดการเปลี่ยนแปลง

4) อาจเปลี่ยนสถานะของสถานศึกษาให้เป็นโรงเรียนพันธะสัญญา (Charter school) เพื่อให้ความเป็นอิสระและความคล่องตัวในการบริหารจัดการและใช้ทรัพยากรของสถานศึกษา ภายใต้ทรัพยากรที่มีอย่างจำกัด โดยอาศัยกลไกทางการเงินเป็นเครื่องมือในการสร้างแรงจูงใจให้เกิดการเปลี่ยนแปลง

5) เปลี่ยนสถานะของครูและผู้บริหารสถานศึกษาเป็นพนักงานของรัฐ โดยให้บุคลากรที่รับเข้าใหม่เป็นพนักงานของรัฐที่ได้รับค่าตอบแทนที่สูงกว่าข้าราชการ มีเส้นทางความก้าวหน้าในวิชาชีพที่ชัดเจน มีเกียรติและศักดิ์ศรี การเพิ่มค่าตอบแทนประจำปีเป็นไปตามศักยภาพและความสามารถ รวมทั้งผลงาน มีความคล่องตัวในการเข้าและออกจากงานที่ง่ายกว่าระบบราชการ เพื่อจูงใจให้คนเก่ง คนดี และมีความสามารถเข้ามาเป็นครู

6) ให้มีระบบบัญชีสถานศึกษาตามเกณฑ์พึงรับ-พึงจ่าย (Accrual basis) เพื่อความโปร่งใสและแสดงความรับผิดชอบที่สามารถตรวจสอบได้

7) พัฒนาระบบการติดตามและประเมินผลด้านคุณภาพมาตรฐานและด้านประสิทธิภาพและประสิทธิผลการใช้ทรัพยากร เพื่อการรายงานผลการดำเนินงานทั้งด้านการดำเนินงาน (Performance audit) การบริหาร (Management audit) และการเงิน (Financial audit) และใช้ผลการติดตามและประเมินเป็นองค์ประกอบในการจัดสรรทรัพยากรให้เกิดประโยชน์สูงสุด

8) เปลี่ยนระบบการจัดสรรงบประมาณจากเดิมที่จัดสรรผ่านสถานศึกษามาเป็นการจัดสรรตามตัวผู้เรียน เพื่อให้สถานศึกษาเกิดการปรับประสิทธิภาพและแข่งขันกันจัดการศึกษาที่มีคุณภาพมาตรฐานสนองตอบความต้องการของผู้เรียน เพื่อให้ได้มาซึ่งงบประมาณตามจำนวนผู้เรียนที่เข้าเรียนในแต่ละสถานศึกษา

งานวิจัยสองชิ้นสุดท้ายที่จะนำเสนอในส่วนนี้คือ งานของ นาวาตรีหญิง ดร.กิตติยา เอ็ฟพานส และ ดร.สุนิสา ทดลา (2555) “ปัญหาการจัดการศึกษาตามนโยบาย เรียนดี เรียนฟรี 15 ปี” การวิจัยนี้สืบเนื่องจากรัฐบาล อภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ (2551-2553) ได้แถลงนโยบาย “เรียนดี เรียนฟรี 15 ปี อย่างมีคุณภาพ” ต่อรัฐสภาเมื่อวันที่ 29 ธันวาคม 2551 ในข้อ 3.1.4 (โปรดดูในรายงานวิจัยของ ญัตติภรณ์ เลี่ยมจรัสกุล (2555)) และกำหนดให้เป็นนโยบายที่ต้องเร่งดำเนินการให้ได้ภายใน 1 ปี โดยได้เริ่มดำเนินการตั้งแต่เดือนพฤษภาคม 2555 โดยรัฐบาลได้จัดสรรงบประมาณเป็นจำนวนมากเพื่อหวังให้นโยบายดังกล่าวเป็นกลไกในการพัฒนาคุณภาพการศึกษา แต่ผลการประเมินจากสำนักงานทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติ (สทศ.) และจากสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (สมศ.) มีผลไปในทิศทางเดียวกันคือคุณภาพผู้เรียนอยู่ในลำดับไม่ดี และยังมีแนวโน้มว่าจะตกต่ำไปอีก สำนักงานผู้ตรวจราชการแผ่นดินจึงเห็นสมควรวิจัยว่านโยบายดังกล่าวก่อให้เกิดการเรียนรู้ดีขึ้นจริงหรือไม่ รวมทั้งมีปัญหาและอุปสรรคในการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติหรือไม่อย่างไร มีผลการดำเนินงานเป็นอย่างไรเมื่อเทียบกับงบประมาณที่ได้รับเพื่อจัดทำข้อเสนอเชิงนโยบายด้านการศึกษาของประเทศต่อไป จากการเปรียบเทียบข้อดีและข้อเสียที่ได้จากการสำรวจความเห็นที่ได้จากเอกสารต่างๆ คณะผู้วิจัยนำมาสรุปเป็นข้อดีข้อเสียตามตารางดังนี้

ตารางที่ 6.1 เปรียบเทียบข้อดีและข้อเสียของการให้เปล่าทางการศึกษา

การให้เปล่าทางการศึกษา	
ข้อดี	ข้อเสีย
1. เพิ่มโอกาสในการเข้าถึงบริการทางการศึกษา	1. เพิ่มสัดส่วนนักเรียนต่อห้อง และเพิ่มสัดส่วนนักเรียนต่อครู ซึ่งอาจกระทบต่อคุณภาพการศึกษา
2. ลดความสูญเสียระยะยาวจากการที่เด็กไม่ได้เรียนหนังสือ เช่น ทุพโภชนาการและอัตราการตายขณะคลอด ลดอัตราการติดเชื้อเอชไอวีและการเสียชีวิตอันเนื่องมาจากโรคเอดส์	2. ลดคุณค่าของการศึกษา เพราะไม่ต้องเสียเงินซื้อและลดการมีส่วนร่วมของผู้ปกครองในการติดตามการดำเนินงานของโรงเรียน เนื่องจากผู้ปกครองไม่รู้สึกรู้ว่าได้จ่ายเงินเพื่อการศึกษาของบุตร
3. ลดภาระค่าใช้จ่ายให้กับผู้ปกครอง	3. เป็นช่องทางให้โรงเรียนเรียกเก็บค่าใช้จ่ายแฝง
4. ทำให้ผู้ปกครองมีเวลาในการประกอบอาชีพเพิ่มขึ้น เนื่องจากไม่ต้องตรากตรำหาเงินเพื่อค่าเล่าเรียนบุตรหลาน	4. ลดการมีส่วนร่วมของผู้ปกครองในการติดตามการดำเนินงานของโรงเรียน เนื่องจากผู้ปกครองไม่ได้จ่ายเงิน จึงไม่ได้สนใจมากนัก
5. เพิ่มคะแนนนิยมทางการเมืองให้กับรัฐบาลเจ้าของนโยบาย	5. อาจถูกรัฐบาลใช้เป็นเครื่องมือในการสร้างคะแนนนิยม
	6. ใช้งบประมาณจำนวนมาก รัฐอาจปรับอัตราภาษีเพื่อให้เกิดความเพียงพอของงบประมาณ

ในขณะที่ได้มีการกำหนดนโยบายของโครงการดังกล่าวโดยรัฐบาลอย่างต่อเนื่องทุกปีตั้งแต่ พ.ศ.2552-2554 โดยหลักการสำคัญคือ รัฐบาลจ่ายเงินเพิ่มให้อีก 4 รายการ คือ ค่าหนังสือเรียน อุปกรณ์การเรียน เครื่องแบบนักเรียน และกิจกรรมพัฒนาผู้เรียน เป็นหลัก แต่ในปี 2553 ได้กล่าวถึงการพัฒนาเพิ่มอีก 4 เรื่อง คือ การพัฒนาครู การพัฒนาสื่อเทคโนโลยีสารสนเทศเพื่อการศึกษา การพัฒนาโรงเรียน และการพัฒนาหลักสูตรการเรียนการสอน กระบวนการจัดการเรียนการสอนและการประเมินผล โดยไม่แน่ใจว่าส่วนที่เพิ่มมาในปี 2553 นี้ได้มีการปฏิบัติจริงหรือไม่เพียงใด ในขณะที่ในปี 2554 เป็นการขยายความโดยในหลักการใหญ่ก็คือ รัฐบาลเพิ่มให้อีก 4 รายการ ตามที่ได้กล่าวมาแล้ว

ผลการวิจัยในเชิงปัญหาสรุปได้ดังต่อไปนี้

1) ปัญหาเชิงโครงสร้าง มีสองประการคือ (1) ปัญหาในกระบวนการกำหนดนโยบายที่ขาดความสอดคล้องเชื่อมโยงกับสภาพปัญหาและไม่อาจนำไปสู่การปฏิบัติได้จริง (2) การกำหนดงบประมาณที่ไม่สอดคล้องกับสภาพความต้องการตามความจำเป็น และการใช้ฐานคิดการกำหนดค่าใช้จ่ายของโรงเรียนขนาดกลางที่มีค่าใช้จ่ายต่ำที่สุดเมื่อเทียบกับโรงเรียนขนาดอื่นๆ มาเป็นตัวแทนในการจัดสรร

งบประมาณให้กับโรงเรียนขนาดเล็ก โรงเรียนขนาดใหญ่ และโรงเรียนขนาดใหญ่พิเศษ ซึ่งโรงเรียนขนาดแตกต่างกันมีค่าใช้จ่ายแตกต่างกัน

2) ปัญหาเชิงกระบวนการ มีสองประการคือ (1) การประชาสัมพันธ์ที่ไม่ก่อให้เกิดความเข้าใจในกลุ่มผู้ปกครอง และ (2) การนำนโยบายสู่การปฏิบัติ สรุปปัญหาได้ 6 ประการคือ 1) ปัญหางบประมาณไม่เพียงพอทำให้ไม่เกิดการเรียนฟรีจริงตามชื่อนโยบาย สำหรับโรงเรียนขนาดใหญ่และขนาดกลาง ยกเว้นโรงเรียนขนาดเล็กที่อยู่ในชนบท 2) ปัญหาความยุ่งยากเกี่ยวเนื่องกับระเบียบการเบิกจ่ายเงินทั้งต่อฝ่ายโรงเรียนและฝ่ายผู้ปกครอง 3) ปัญหาเรื่องคุณภาพของรายการที่รัฐให้ฟรี 4) ปัญหากฎระเบียบการเบิกจ่าย 5) ปัญหาการเพิ่มภาระงานธุรการของครู และ 6) ผลกระทบทางลบต่อกระบวนการจัดการเรียนการสอนสำหรับโรงเรียนขนาดใหญ่ แต่ส่งผลกระทบทางบวกต่อกระบวนการเรียนการสอนสำหรับโรงเรียนขนาดเล็กในชนบท

3) ปัญหาเชิงผลลัพธ์ มีสองประการคือ (1) คุณภาพผู้เรียนชี้ด้วยข้อมูลจากหน่วยงาน/โครงการที่มีความน่าเชื่อถือ ได้แก่ ผลการทดสอบจากสถาบันทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติ (องค์การมหาชน) หรือ สทศ. ผลการประเมินมาตรฐานด้านผู้เรียนจากสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (องค์การมหาชน) หรือ สมศ. คะแนนทดสอบจากโครงการประเมินผลนักเรียนนานาชาติ (Programme for International Student Assessment: PISA) และผลการจัดอันดับความสามารถด้านการแข่งขันของประเทศ ด้านการศึกษาจากสถาบัน (International Institute for Management Development : IMD) ให้ผลสอดคล้องกันโดยสรุปได้ว่า หลังใช้นโยบายฯ แล้ว คุณภาพผู้เรียนมีแนวโน้มว่าจะลดต่ำลง ยกเว้นข้อมูลผลการประเมินจากกระทรวงศึกษาธิการที่สวนทางโดยระบุว่าคุณภาพผู้เรียนน่าจะดีขึ้น (2) ระดับความพึงพอใจของผู้ที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ ผู้บริหารและครูผู้สอนมีความพึงพอใจที่นโยบายนี้ช่วยลดภาระของผู้ปกครอง แต่ไม่พึงพอใจความยุ่งยากในการเบิกจ่าย และความไม่พอเพียงของงบประมาณ กับการเพิ่มภาระงานธุรการให้ครู ส่วนผู้ปกครองไม่พึงพอใจที่นโยบายนี้ฟรีไม่ครบทุกรายการ

จากการประชุมระดมสมองของงานวิจัยนี้มีข้อเสนอเพิ่มเติมดังนี้ แทนที่จะให้การอุดหนุนเด็กทุกคนอย่างเท่าเทียมกัน รัฐควรแบ่งสถานศึกษาเป็นสามกลุ่ม คือ กลุ่มที่จัดการศึกษาได้ดีแล้ว กลุ่มที่จัดการศึกษาในระดับปานกลาง และกลุ่มที่อยู่ในถิ่นทุรกันดารผู้เรียนขาดโอกาสและสถานศึกษาขาดงบประมาณ สำหรับกลุ่มแรกไม่ควรได้รับการช่วยเหลือ กลุ่มที่สองควรได้รับการช่วยเหลือพัฒนาศักยภาพของครูให้จัดการเรียนการสอนได้ดียิ่งขึ้นเพราะปัญหาอยู่ที่จุดนั้น ส่วนกลุ่มที่สามนั้นรัฐจะต้องเข้าไปช่วยเหลือให้งบประมาณเป็นพิเศษ พร้อมทั้งยกระดับครูให้มีคุณภาพในการสอนเพิ่มมากขึ้น

ส่วนในกรณีของนักเรียนและผู้ปกครองควรแบ่งเป็นสามกลุ่มคือ กลุ่มที่มีฐานะดีควรร่วมรับภาระค่าเล่าเรียนด้วยการจ่ายเพิ่มภาษีเพื่อการศึกษา กลุ่มฐานะปานกลาง ให้ผู้ปกครองร่วมออกค่าใช้จ่ายบางส่วน ส่วนกลุ่มที่ผู้ปกครองยากจน รัฐต้องจัดสรรงบเพิ่มเติมเป็นพิเศษ นอกจากให้เรียนฟรี และช่วยค่าใช้จ่ายอย่างอื่น แล้วจะต้องส่งเสริมให้ผู้เรียนได้มีโอกาสเรียนโดยไม่ต้องไปทำงาน โดยแถมเบี้ยเลี้ยงชีพให้กับผู้เรียนด้วย

ส่วนการพัฒนาคุณภาพผู้เรียน ได้มีการแบ่งพิจารณาเป็นสามด้านคือ ครู หลักสูตร และการวัดผล ทางด้านครูนั้นควรเพิ่มประสิทธิภาพในการเรียนการสอนโดยให้ครูใช้เทคนิคและสื่อต่างๆ ประกอบการเรียนการสอนเพิ่มมากขึ้น ส่งเสริมให้ครูใช้เวลากับนักเรียนเพิ่มขึ้นแทนการเอาครูออกไปจากห้องเรียน ส่งเสริมให้คนเก่งและมีจิตวิญญาณความเป็นครู ให้มาเป็นครูเพิ่มมากขึ้น ขยายการเรียนครูออกไปเป็น 6 ปี มีมาตรการลงโทษสถาบันที่ผลิตครูที่ไม่มีคุณภาพ การโยกย้ายครูประจำการจะต้องขจัดระบบการวิ่งเต้นซื้อตำแหน่ง การเลื่อนวิทยฐานะครู ให้พิจารณาผลจากการประเมินผู้เรียนเป็นสำคัญ

ทางด้านหลักสูตรจะต้องเน้นการปฏิรูปหลักสูตรที่ต้องผลิตผู้เรียนตามกรอบวุฒิ เน้นความสามารถ ในการวิเคราะห์และประยุกต์ความรู้ให้ใช้ได้ในชีวิตจริงแทนการเน้นการท่องจำเพื่อการสอบแข่งขัน

การวัดผล ใช้ผลจากการพัฒนาคุณภาพของผู้เรียนและความสำเร็จตามแผนยุทธศาสตร์ และผลงาน ของผู้บริหารโรงเรียน เป็นการประเมินความสำเร็จของโรงเรียน ผู้บริหาร และครู

อีกงานหนึ่งที่มีลักษณะคล้ายกันคือ งานของ ัญญาภรณ์ เลี่ยมจรัสกุล (2555) “วิเคราะห์ค่าใช้จ่าย ทางการศึกษาของครัวเรือนไทย ภายใต้โครงการเรียนฟรี 15 ปี” ซึ่งเป็นนโยบายของรัฐบาลอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ (2551-2554) ตามนโยบายในข้อ 1.3 และ 3 ดังต่อไปนี้

“ 1.3 นโยบายเร่งด่วนในการลดภาระค่าครองชีพของประชาชน

1.3.1 ให้ทุกคนมีโอกาสได้รับการศึกษาฟรี 15 ปี โดยสนับสนุนตำราในวิชาหลักให้แก่ทุก โรงเรียน จัดให้มีชุดนักเรียนและอุปกรณ์การเรียนฟรีให้ทันปีการศึกษา 2552 และสนับสนุนค่าใช้จ่ายอื่นๆ เพื่อชดเชยรายการต่างๆ ที่โรงเรียนเรียกเก็บจากผู้ปกครอง”

“ 3. นโยบายสังคมและคุณภาพชีวิต...

3.1.4 จัดให้ทุกคนมีโอกาสได้รับการศึกษาฟรี 15 ปี ตั้งแต่ระดับอนุบาลไปจนถึงมัธยมศึกษา ตอนปลาย พร้อมทั้งเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการให้เกิดความเสมอภาคและความเป็นธรรมในโอกาส ทางการศึกษาแก่ประชากรในกลุ่มผู้ด้อยโอกาสทั้งผู้ยากไร้ ผู้พิการ หรือทุพพลภาพ ผู้อยู่ในสภาวะ ยากลำบาก ผู้บกพร่องทางร่างกายและสติปัญญา และชนต่างวัฒนธรรม รวมทั้งยกระดับการพัฒนาศูนย์เด็ก เล็กในชุมชน...”

คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ นายกรัฐมนตรีแถลงต่อรัฐสภา วันจันทร์ที่ 29 ธันวาคม 2551

การศึกษานี้ใช้ตัวอย่างใน 3 จังหวัด ประกอบด้วย กรุงเทพมหานคร นครราชสีมา และ นครศรีธรรมราช ทั้งสิ้น 403 ตัวอย่าง โดยรวบรวมข้อมูลระหว่างเดือนตุลาคม 2554- มกราคม 2555 โดยรายงานดังกล่าวได้เสนอข้อมูลด้านประชากร รายได้ และเศรษฐกิจของครัวเรือน แต่ตัวเลขที่น่าสนใจ ในเรื่องก็คือ หนี้สินทางการศึกษาและที่มาของเงินกู้ยืม รวมทั้งสถิตินักเรียนที่มีอายุอยู่ในเกณฑ์บังคับแต่ ไม่ได้รับการศึกษาในปี 2553 รวมทั้งสาเหตุ

ด้านหนี้สิน จากการศึกษาของบุตรหลานพบว่า ¼ ของครัวเรือนที่ตอบแบบสำรวจยอมรับว่ามี หนี้สินจากการศึกษาจริง ซึ่งกลุ่มครัวเรือนที่มีสัดส่วนการก่อหนี้ด้านการศึกษาสูงที่สุดคือ กลุ่มครัวเรือนที่มี ฐานะทางเศรษฐกิจต่ำที่สุด (น้อยกว่า 6,000 บาท) โดยพบว่า เฉลี่ยแล้วกว่า ¼ ของกลุ่มครัวเรือนนอกเขต

เทศบาลที่มีฐานะทางเศรษฐกิจต่ำที่สุด (รายได้น้อยกว่า 6,000 บาท) มีการก่อหนี้สินทางการศึกษา และหากเป็นผู้ที่อาศัยอยู่ในเขตเทศบาล สัดส่วนครัวเรือนที่ก่อหนี้ด้านการศึกษามีแนวโน้มปรับเปลี่ยนขึ้นเป็นร้อยละ 40 นอกจากนี้พบว่าแหล่งที่มาของการกู้ยืมยังแตกต่างกัน โดยพบว่า ครัวเรือนกรุงเทพมหานครมักอาศัยการกู้ยืมเงินนอกระบบมากกว่าจะดำเนินการผ่านระบบหรือการใช้สายสัมพันธ์เครือญาติดังเช่นจังหวัด นครราชสีมาและนครศรีธรรมราช

นอกจากนี้ เมื่อจำแนกกลุ่มตัวอย่างออกตามเขตเทศบาลและนอกเขตเทศบาล พบว่าครัวเรือนนอกเขตเทศบาลมีแนวโน้มจะกู้ยืมเงินผ่านระบบเครือญาติมากกว่าการใช้เงินกู้นอกระบบ ขณะที่ครัวเรือนเขตเทศบาล/เมือง จะให้ความสนใจกับการกู้ยืมเงินนอกระบบมากกว่าการใช้สายสัมพันธ์เชิงเครือญาติ ทั้งนี้ ปี พ.ศ.2554 ครัวเรือนที่ระบุว่ามิหนีสินทางการศึกษา รายงานว่ามีมูลค่าหนี้ด้านการศึกษาเฉลี่ยที่ 8,953 บาท ต่อครัวเรือนต่อปีการศึกษา

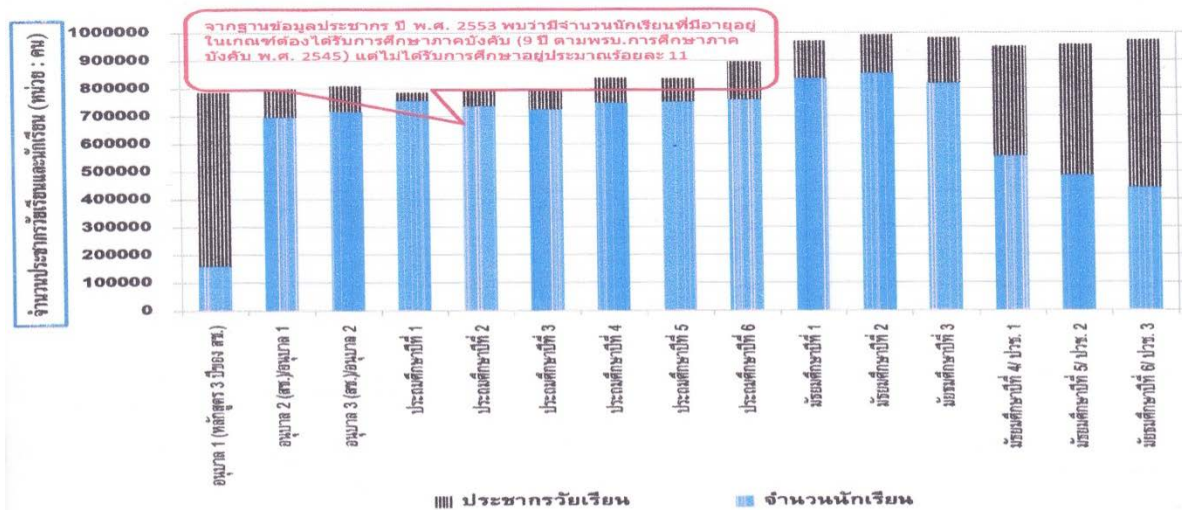
สาเหตุที่ทำให้ครัวเรือนในเมืองให้ความสนใจกับการกู้ยืมเงินนอกระบบมากกว่าการใช้ระบบเครือญาติหรือการกู้ยืมในระบบ เนื่องจากความรวดเร็วในการตอบสนองของแหล่งเงินกู้นอกระบบที่เข้าถึงกลุ่มตัวอย่างได้รวดเร็วและอนุมัติเงินสะดวกกว่าการผ่านระบบธนาคารที่ใช้เวลาในการตรวจสอบ ประกอบกับรายจ่ายทางการศึกษาของบุตรหลานไม่สามารถรอระยะเวลาการอนุมัติเงินตามระบบได้ จึงทำให้เป็นช่องว่างที่แหล่งเงินกู้นอกระบบจะเข้ามาถึงกลุ่มครัวเรือนได้ง่าย

“ที่นี่ ถ้าใครมาใหม่ มอเตอร์ไซค์จะเข้ามาถามก่อนเลยว่ากู้ไหม ถ้ากู้ก็บอกมาจะจัดการให้เลย สมมติว่าถ้ากู้ 5,000 บาท วันแรกเขาจะเอามาให้เลย 4,400 บาท เพราะหักค่าดอกเบี้ยวันแรกไปแล้ว 500 บาท และค่าป่วยการของมอเตอร์ไซค์ที่วิ่งรถให้อีก 100 สรุปว่าเราได้มาแล้ว 4,400 บาท ที่นี้เก็บดอกกันทุกวันวันละ 500 บาท ส่ง 24 วัน (ดอกร้อยละ 20) แล้วพวกนี้มันตามถึงบ้านเลยว่าใครอยู่ไหน ถ้าไม่ได้มาเปิดแผงมันก็จะไปที่บ้านแล้ว ถ้าเกิดว่าวันไหนป่วยไม่ได้เปิดแผง แล้วไม่มีเงิน ส่งเขาไม่ครบ ขาดไปมันก็จะให้เราเสียดอกเพิ่มอีกวันหนึ่ง ก็อีก 500 บาท” ผู้ปกครองนักเรียนโรงเรียนรัฐบาลแห่งหนึ่งในกรุงเทพมหานครกล่าว

“อย่างธนาคารนะหรือ กว่าจะอนุมัติว่าให้เรากู้ค่าเรียนลูกได้ รอไปอีก 1-2 อาทิตย์ ที่นี้เด็กมันรอไม่ได้ไง ต้องจ่ายโรงเรียนเขาแล้วก็ต้องหาเงินข้างนอกเอา ดอกแพงก็ต้องยอมจ่าย” ผู้ปกครองนักเรียนโรงเรียนรัฐบาลแห่งหนึ่งย่านพระนครกล่าว ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับ โรงเรียนต่างจังหวัด การกู้เงินของครัวเรือนยากจนเป็นส่วนหนึ่งของสถานการณ์ที่ทราบได้จากการสัมภาษณ์

“ต้องกู้เงิน ส่วนใหญ่ก็เสียดอกเบี้ยร้อยละ 20 อย่างล่าสุดที่ไปกู้มา 4,000 บาท ก็เสียดอกเบี้ยร้อยละ 20 นายทุนให้จ่ายได้ 3 เดือน (90 วัน) ตกจ่ายไปวันละ 55 บาท” ผู้ปกครองนักเรียนโรงเรียนเทศบาลแห่งหนึ่งในจังหวัดนครศรีธรรมราชกล่าว

แผนภาพที่ 6.5 สัดส่วนจำนวนนักเรียนจำแนกตามระดับชั้น เปรียบเทียบกับประชากร พ.ศ.2553



สิ่งนี้อาจเป็นเหตุผลทำให้นักเรียนจำนวนหนึ่งไม่เข้ามาสู่ระบบการศึกษาภาคบังคับอาจมิได้หลายประการ เช่น เด็กอยู่ระหว่างการออกจากกระบบโรงเรียนระหว่างปี (ออกกลางคัน) อันเนื่องมาจากสาเหตุฐานะยากจน มีปัญหาครอบครัว การสมรส มีปัญหาด้านการปรับตัว ต้องคดี/ถูกจับ เจ็บป่วย/ประสบอุบัติเหตุ อยู่ระหว่างย้ายตามผู้ปกครอง หรือแม้แต่มิภาระในการหาเลี้ยงครอบครัว

หลังจากมีการดำเนินโครงการเรียนฟรี 15 ปี แล้ว พบว่าผู้ปกครองส่วนใหญ่ค่อนข้างเห็นด้วยว่า “โครงการเรียนฟรี 15 ปีนั้น ไม่ฟรีจริง ผู้ปกครองยังคงต้องเสียค่าใช้จ่าย” ซึ่งพบว่ามีเพียงร้อยละ 4 ของกลุ่มตัวอย่างเท่านั้นที่ระบุว่าโครงการเรียนฟรี 15 ปี เป็นโครงการเรียนฟรีจริง ขณะที่ร้อยละ 78 ของกลุ่มตัวอย่างให้ความเห็นว่ารายจ่ายทางการศึกษาปรับลดลง และที่น่าสนใจคืออีกเกือบร้อยละ 5 ของผู้ปกครองให้ความเห็นว่า รายจ่ายทางการศึกษากลับเพิ่มสูงขึ้น

จากการศึกษาข้อมูลสำรวจพบว่า เหลือแล้วต่อปีครัวเรือนหนึ่งๆ ที่มีบุตรกำลังศึกษาจะมีค่าใช้จ่ายด้านการศึกษาเฉลี่ยต่อครัวเรือนอยู่ประมาณ 25,000 บาทต่อปี แต่หากจำแนกตามฐานะทางเศรษฐกิจแล้วพบว่า ครัวเรือนที่ยากจนที่สุด ซึ่งรายได้เฉลี่ยต่อครัวเรือนต่ำกว่า 6,000 บาท มีค่าใช้จ่ายทางการศึกษาเฉลี่ยสูงถึงปีละ 15,000 บาท ขณะที่ครัวเรือนที่มีฐานะที่ดีที่สุดมีรายจ่ายเฉลี่ยอยู่ที่ปีละประมาณ 50,000 บาท (สูงกว่าครัวเรือนยากจนถึง 3 เท่า) แต่อย่างไรก็ดี หากเปรียบเทียบสัดส่วนภาระรายจ่ายด้านการศึกษาต่อรายได้ที่ครัวเรือนมี จะเห็นได้ว่าในกลุ่มครัวเรือนที่มีฐานะทางเศรษฐกิจยากจนที่สุดในสังคม (กลุ่มที่มีรายได้ได้น้อยกว่า 6,000 บาทต่อเดือน) รายจ่ายทางการศึกษาจัดเป็นภาระหนักที่สุดถึงเกือบ ¼ ของรายได้ที่ครัวเรือนสามารถหาได้ ขณะที่ครัวเรือนที่มีฐานะทางเศรษฐกิจที่ดีขึ้น สัดส่วนรายจ่ายด้านการศึกษาเมื่อเทียบกับรายได้ที่ครัวเรือนได้รับนั้น มีสัดส่วนที่ต่ำกว่าอย่างเห็นได้ชัด ยกตัวอย่างเช่น ครัวเรือนที่มีฐานะทางเศรษฐกิจสูงที่สุด (รายได้มากกว่า 40,000 บาทต่อเดือน) มีสัดส่วนรายจ่ายด้านการศึกษาของบุตรหลานเพียงประมาณร้อยละ 6 เท่านั้น

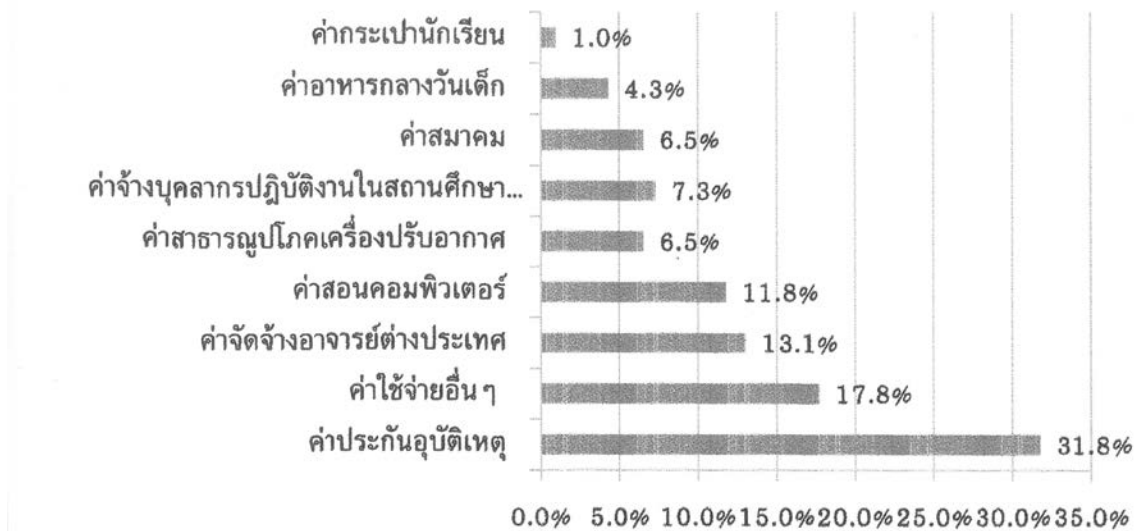
แผนภาพที่ 6.6 ค่าใช้จ่ายทางการศึกษาเฉลี่ยต่อปีจำแนกตามกลุ่มฐานะทางเศรษฐกิจสังคม และสัดส่วน
รายจ่ายการศึกษาต่อรายได้



แกนซ้ายมือ แทน ค่าใช้จ่ายทางการศึกษาเฉลี่ยต่อครัวเรือน (บาท/ปี)

แกนขวามือ แทน ร้อยละ หรือสัดส่วนรายจ่ายด้านการศึกษาคือรายได้อัตราส่วน (เปอร์เซนต์)

แผนภาพที่ 6.7 ประเภทค่าธรรมเนียมการศึกษาที่สถานศึกษาเรียกเก็บจากผู้ปกครอง



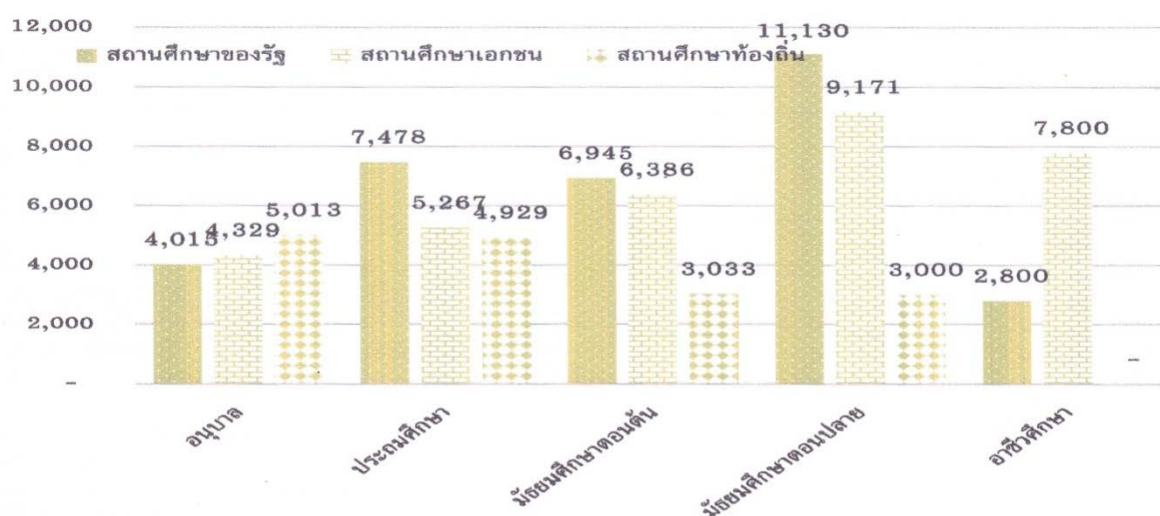
สำหรับค่าใช้จ่ายด้านกิจกรรมพัฒนาผู้เรียนพบว่า สถานศึกษาของรัฐจำนวนมากได้รวมค่ากิจกรรมพัฒนาผู้เรียนที่มีการเรียกเก็บค่าใช้จ่ายเพิ่มเติมไว้ในรูป “ค่าบำรุงการศึกษา” และถูกนับรวมไว้ในฐานะค่าเล่าเรียนและค่าธรรมเนียมการศึกษาไปพร้อมกัน ยกตัวอย่างเช่น การเรียกเก็บค่าจัดสอนคอมพิวเตอร์เป็นกรณีพิเศษที่เกินกว่ามาตรฐานที่รัฐกำหนด (1 เครื่อง : นักเรียน 20 คน) ค่าจัดจ้างครูที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะสาขา ค่าใช้จ่ายในการไปทัศนศึกษาตามแหล่งเรียนรู้ของนักเรียนเกินมาตรฐานที่รัฐจัดให้ เป็นต้น โดยจะพบเห็นได้จากรายละเอียดที่สถานศึกษาแจ้งในแบบรายงานการเก็บเงินบำรุงการศึกษาแก่สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา จำนวนเงินที่เรียกเก็บแตกต่างกันไปตามแต่ละสถานศึกษาจะกำหนด

ตารางที่ 6.2 ค่าใช้จ่ายกิจกรรมพัฒนาผู้เรียนที่สถานศึกษาของรัฐเรียกเก็บจากครัวเรือน พ.ศ.2554

รายการค่าใช้จ่ายด้านกิจกรรมพัฒนาผู้เรียน	จำนวนเงิน/ ภาคการศึกษา
1. ค่าสอนคอมพิวเตอร์ กรณีโรงเรียนจัดคอมพิวเตอร์ให้นักเรียนเกินมาตรฐาน	200-500 บาท
2. ค่าใช้จ่ายในการไปทัศนศึกษาตามแหล่งเรียนรู้ของนักเรียนเกินมาตรฐานที่รัฐจัดให้	150-400 บาท
3. ค่าใช้จ่ายในการจัดรวมโครงการ โครงการและกิจกรรมพัฒนาผู้เรียนเกินมาตรฐานที่รัฐจัดให้	350-500 บาท

สำหรับสถานศึกษาของเอกชนส่วนใหญ่จะพบว่ารายจ่ายด้านกิจกรรมพัฒนาผู้เรียนจะถูกนับรวมไว้ในค่าเล่าเรียน ขณะที่สถานศึกษาภายใต้สังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะไม่ปรากฏการเรียกเก็บค่ากิจกรรมพัฒนาผู้เรียนแต่อย่างใด

แผนภาพที่ 6.8 ค่าเรียนพิเศษ จำแนกตามระดับการศึกษา และประเภทสถานศึกษาต่อหัวนักเรียน



สำหรับครัวเรือนที่มีฐานะยากจน การเรียนพิเศษส่วนใหญ่ที่พบคือการเรียนนอกเวลาเรียนกับครูอาจารย์ที่โรงเรียนหลังเลิกเรียน มักอยู่ในรูปการทำการบ้าน ซึ่งมีค่าใช้จ่ายต่ำ ขณะที่ครัวเรือนที่มีฐานะทางเศรษฐกิจดีขึ้นจะหันไปหาการเรียนพิเศษนอกสถานศึกษา ซึ่งจากการสัมภาษณ์พบว่ามีความเป็นไปได้ที่ครูอาจารย์บางส่วนของสถานศึกษาจะรับสอนพิเศษด้วยตนเองนอกเวลาเรียนกับนักเรียนที่สนใจ และมีแนวโน้มว่าจะเกิดการเลือกปฏิบัติของครูระหว่างนักเรียนที่เรียนในชั่วโมงปกติ และนักเรียนที่เลือกเรียนพิเศษเสริมนอกเวลา ซึ่งอาจมีผลต่อผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาของนักเรียนในอนาคต ทั้งนี้ในการศึกษาดังกล่าวไม่ได้มีเป้าหมายในการศึกษาประเด็นข้างต้น จึงนำเสนอในฐานะข้อเสนอแนะสำหรับการวิจัยต่อไปในอนาคต

แผนภาพที่ 6.9 สัดส่วนรายจ่ายการเรียนพิเศษต่อรายจ่ายด้านการศึกษาทั้งหมด จำแนกตามฐานะทางเศรษฐกิจครัวเรือน



จากการดำเนินโครงการเรียนฟรี 15 ปี ประเด็นหลักที่สามารถวิเคราะห์ได้คือ สาระสำคัญของการดำเนินโครงการเรียนฟรี 15 ปี สามารถก่อให้เกิดประโยชน์ต่อครัวเรือนผู้ที่บุตรกำลังศึกษาได้จริง โดยส่วนใหญ่มีผลเชิงบวกจากเป้าหมายของโครงการ แต่จากการสัมภาษณ์กลุ่มครัวเรือนพบว่าปัญหาหลักที่ปรากฏนอกจากประเด็นการสื่อความที่ไม่ชัดเจนจากชื่อโครงการ “ฟรี 15 ปี” ซึ่งทำให้ครัวเรือนมีความเข้าใจที่คลาดเคลื่อนว่าไม่ต้องมีค่าใช้จ่ายจากการส่งบุตรหลานเข้าเรียนแล้ว ปัญหาหลักที่ปรากฏและอาจเป็นความเสี่ยงของการดำเนินโครงการ คือ ความบกพร่องจากการเบิกจ่ายงบประมาณที่ผิดไปจากกฎระเบียบข้อบังคับและแนวโน้มปัญหาทุจริตของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ซึ่งโดยหลักแล้วสามารถจำแนกออกได้เป็น 3 กลุ่มตามรายจ่ายทางการศึกษา คือ ค่าบำรุงการศึกษา ค่าชุดเครื่องแบบและอุปกรณ์การเรียน และสุดท้ายคือค่าหนังสือเรียน ดังรายละเอียดต่อไปนี้

ตารางที่ 6.3 ตัวอย่างปัญหาที่ปรากฏจากโครงการเรียนฟรี 15 ปี ตามกลุ่มรายจ่ายทางการศึกษา

รายจ่ายทางการศึกษา	ประเด็นปัญหาที่ปรากฏ
1. ค่าบำรุงการศึกษา	1. การเรียกเก็บค่าบำรุงการศึกษานอกเหนือจากการขออนุมัติจากสำนักเขตพื้นที่การศึกษา 2. การเรียกเก็บค่าบำรุงการศึกษาไม่สมเหตุผล 3. การคอร์รัปชันจากเงินบริจาคสถานศึกษา
2. ค่าชุดเครื่องแบบและอุปกรณ์การเรียน	1. การเบิกจ่ายไม่เป็นไปตามระเบียบข้อกำหนดที่รัฐประกาศ
3. ค่าหนังสือและสื่อการเรียนการสอน	1. หนังสือมีไม่เพียงพอต่อจำนวนนักเรียน 2. การบังคับซื้อหนังสือเรียนเสริมนอกจากหนังสือหลัก

งานวิจัยได้เสนอกรณีตัวอย่างของการเก็บเงินที่มีข้อน่าสงสัยต่อทางโรงเรียน จากที่ผู้ปกครองสะท้อนให้ทราบ เช่นเก็บค่าบำรุงที่ไม่มีการแจ้งอนุมัติของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา เก็บเงินบริจาคไปใช้ไม่ตรงตามจุดประสงค์/ขาดการตรวจสอบ การออกข้อสอบตามหนังสือเรียนเสริมที่ต้องการให้นักเรียนซื้อเพิ่มจากโรงเรียน

คณะผู้สังเคราะห์ขอสรุปข้อสังเกตจากงานวิจัยทั้งสองเรื่องดังนี้ ถึงแม้โครงการนี้จะมีส่วนช่วยครอบครัวที่มีฐานะยากจนได้ส่วนหนึ่ง แต่ในภาพรวมก็ยังเป็นการใช้เงินที่ไม่มีประสิทธิภาพ เนื่องจากคนที่มิฐานะดีที่ไม่จำเป็นจะต้องได้รับการช่วยเหลือก็ได้รับด้วย เงินส่วนนั้นถ้าเอามาเพิ่มให้ผู้ที่มีฐานะยากจนจะได้ประโยชน์มากกว่า รวมทั้งถ้าเอามาใช้ในการพัฒนาคุณภาพการเรียนการสอนของโรงเรียนที่มีปัญหาในด้านนี้ เด็ดๆ ในโรงเรียนเหล่านั้นก็จะได้รับประโยชน์เพิ่มมากขึ้น เป็นการยืนยันสิ่งที่ได้ตั้งข้อสังเกตไปแล้วว่าแนวโน้มที่รัฐธรรมนูญที่จะออกมาบังคับใช้ในอนาคต ถ้าไม่มีการทำความเข้าใจแก่ผู้ด้อยโอกาสและยากจนให้เข้าใจว่าการเรียนฟรีนั้นความจริงคือการที่ทำให้พวกเขาเสียโอกาส นักการเมืองที่หวังแต่ผลทางการเมืองก็จะใช้เป็นเครื่องมือสร้างความนิยมให้แก่ตนเองและพรรคการเมืองของตนต่อไป โดยผู้ที่เสียประโยชน์อย่างแท้จริงก็คือผู้ด้อยโอกาสเหล่านี้ เนื่องจากทำให้ภาครัฐไม่มีทรัพยากรพอที่จะช่วยพวกเขาได้อย่างเต็มที่

ทั้งหมดนี้พิสูจน์ให้เห็นชัดว่าการให้การอุดหนุนทางการศึกษาแก่ทุกคนโดยเท่าเทียมกันคือ การชำระไว้ซึ่งความไม่เท่าเทียมกันในทางเศรษฐกิจและสังคมให้ยังคงอยู่เหมือนเดิม การจัดการที่ถูกต้องในเรื่องทรัพยากรเพื่อการศึกษาตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ ก็คือ การปล่อยให้ผู้ที่มีความสามารถทางเศรษฐกิจมีส่วนร่วมโดยการออกค่าใช้จ่ายเพื่อการศึกษาแก่นุเคราะห์ของตนเอง ขณะที่ชนชั้นกลาง รัฐอาจจะสนับสนุนเพียงบางส่วน ขณะที่คนจนส่วนใหญ่นอกจากจะได้รับการอุดหนุนค่าใช้จ่ายทางการศึกษาทั้งหมดแล้ว ผู้เรียนควรจะได้รับ “เบี้ยเลี้ยงชีพ” จากกรณีที่เคยต้องหาเงินเลี้ยงตัวเองและครอบครัวด้วย วิธีนี้จึงจะเป็นวิธีที่ลดปัญหาความเหลื่อมล้ำทางสังคมและเศรษฐกิจได้ในระดับหนึ่ง แต่มีข้อจำกัดที่จะต้องมีการตรวจสอบรายได้ของประชากรทุกคนที่แม่นยำพอสมควร ขณะเดียวกันจะต้องมีหลักประกันการบริหารจัดการให้มีความโปร่งใสและมีธรรมาภิบาลพอสมควร ขณะที่ระบบการให้ความช่วยเหลือทุกคนอย่างเท่าเทียมกันซึ่งมีปัญหारेื่องประสิทธิภาพในการใช้เงินตามมานั้นอยู่บนพื้นฐานที่ไม่สามารถแก้ปัญหาคือข้อจำกัดที่กล่าวมาได้ และมีข้อสมมติฐานเพิ่มเติมว่าประเทศมีคนยากจนมากกว่าคนร่ำรวย ฉะนั้นถึงแม้คนรวยจะได้ประโยชน์ไปบ้างก็เป็นคนส่วนน้อย ซึ่งข้อสมมติฐานดังกล่าวไม่สามารถยืนยันได้ว่ามีความเป็นจริงมากนักน้อยเพียงใด ดังนั้นถ้าหากจะพยายามลดความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจและสังคม โดยผ่านกระบวนการจัดการศึกษา ซึ่งเป็นกระบวนการที่สำคัญประการหนึ่งที่จะช่วยลดปัญหาดังกล่าวได้ สังคมโดยรวมจะต้องพยายามลดข้อจำกัดดังกล่าวให้ได้มากกว่านี้ มิฉะนั้นจะเกิดปัญหาทั้งสองปัญหาพร้อมกันคือ การใช้เงินเพื่อการศึกษาอย่างไม่มีประสิทธิภาพ ขณะที่ปัญหาความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจและสังคมมิได้ลดลง กลับเป็นปัญหาเพิ่มขึ้นเหมือนเช่นที่ยังคงเป็นอยู่ในปัจจุบัน

6.4 เทคโนโลยีเพื่อการศึกษา

การกำหนดให้มีหมวดนี้ในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ ก็เพื่อเป็นการส่งเสริมให้ผู้เรียนได้มีโอกาสใช้เทคโนโลยีเพื่อการศึกษาทันทีที่มีโอกาส เพื่อให้ก้าวทันเทคโนโลยีและเพื่อลดค่าใช้จ่ายในการจัดการศึกษา พร้อมทั้งเพื่อช่วยให้นำเทคโนโลยีมาช่วยในการจัดการศึกษาในรูปแบบที่หลากหลาย ทั้งการศึกษาในระบบ นอกกระบบ และตามอัธยาศัย งานวิจัยส่วนใหญ่ในเรื่องนี้เป็นวิทยานิพนธ์จากมหาวิทยาลัยต่างๆ เพราะสะดวกที่นักศึกษาจะทำวิทยานิพนธ์ในเรื่องเหล่านี้เพื่อประยุกต์ใช้เทคโนโลยีในรูปแบบต่างๆ มาประกอบการเรียนการสอน โดยในระดับอุดมศึกษา ประเทศไทยมีมหาวิทยาลัยไม่จำกัดรับอยู่สองแห่งคือ มหาวิทยาลัยรามคำแหง และมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช ทั้งสองมหาวิทยาลัยดังกล่าวได้พัฒนาเทคโนโลยีเพื่อการเรียนการสอนระยะทางไกล โดยมีงานวิจัยและวิทยานิพนธ์เกี่ยวกับเรื่องเหล่านี้ ออกมาก่อนข้างมาก ส่วนผลที่เกิดขึ้นจริงก็คือ ช่วยให้มหาวิทยาลัยทั้งสองลดต้นทุนในการจัดการศึกษาได้มาก และสามารถเก็บค่าเล่าเรียนได้ต่ำกว่ามหาวิทยาลัยจำกัดรับทั่วไปค่อนข้างมาก

ส่วนในกรณีของการศึกษาขั้นพื้นฐาน พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวได้ทรงให้โรงเรียนวังไกลกังวล เป็นแม่ข่ายถ่ายทอดการเรียนการสอนต่างๆ ผ่านสื่อโทรทัศน์ที่ใช้สัญญาณดาวเทียม ทำให้โรงเรียนที่อยู่ห่างไกลทั้งประเทศไทยที่มีไฟฟ้าใช้และรับสัญญาณดาวเทียมได้สามารถรับการถ่ายทอดรายการเพื่อประกอบการเรียนการสอนได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในวิชาที่ไม่มีครู หรือมีครูไม่ครบชั้น เพื่อช่วยลดปัญหาขาดแคลนครูและครูไม่ครบชั้นได้ในระดับหนึ่ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในวิชาแกนกลาง เช่น คณิตศาสตร์ วิทยาศาสตร์ ภาษาอังกฤษ และภาษาไทย เป็นต้น ดังตัวอย่างของงานวิจัยในเรื่องดังกล่าว เช่น งานของ ชัยณรงค์ ป้องบ้านเรือ (2544) “การพัฒนากระบวนการศึกษาทางไกลผ่านดาวเทียมสำหรับศูนย์บริการศึกษา นอกโรงเรียนอำเภอ สังกัดกรมการศึกษานอกโรงเรียน” วิทยานิพนธ์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช เกษม เจริญสุข (2546) “ความคิดเห็นของผู้บริหาร ครูสอน และนักเรียน ที่มีต่อระบบการศึกษาทางไกลผ่านดาวเทียมของโรงเรียนวังไกลกังวล” วิทยานิพนธ์ มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าพระนครเหนือ ปานทิพย์ วัฒนาวิบูลย์ และคณะ (2549) “การพัฒนาศักยภาพบุคคลโดยระบบการศึกษาทางไกล” งานวิจัย มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ วรวิทย์ ชันแก้ว (2552) “การพัฒนาบทเรียนคอมพิวเตอร์ช่วยสอนเรื่อง โลกและการเปลี่ยนแปลง สำหรับนักเรียนชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 2” งานวิจัยเสนอต่อสำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา ผ่องภักดิ์ จันทรภาพ (2553) “ทรงสนะต่อการจัดการศึกษาด้วยระบบการศึกษาทางไกลผ่านดาวเทียมของครู โรงเรียนในเขตอำเภอท้ายเหมือง จังหวัดพังงา” วิทยานิพนธ์ มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนดุสิต เป็นต้น

ภายหลังจากที่พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 มีผลบังคับใช้ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ โดยสถาบันเทคโนโลยีเพื่อการศึกษาแห่งชาติ (2543) ได้จัดทำเอกสารเผยแพร่ในปี 2543 เรื่อง “นโยบายเทคโนโลยีเพื่อการศึกษา” เป็นเอกสารที่สร้างขึ้นเพื่อใช้ประกอบการประชุมสัมมนา โดยได้นำเอา พ.ร.บ.การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 มาตรา 63, 66 ถอดเป็นนโยบายได้ 3 เรื่อง มาตรา 64, 65, 67 ได้เป็นนโยบาย 2 เรื่อง และมาตรา 68, 69 ได้เป็นนโยบายอีก 1 เรื่อง รวมเป็น 6 นโยบาย ดังต่อไปนี้

1. นโยบายการจัดสรรคลื่นความถี่เพื่อการศึกษา

2. นโยบายเครือข่ายสารสนเทศเพื่อการศึกษา
3. นโยบายการศึกษาตลอดชีวิต
4. นโยบายส่งเสริมการผลิตและพัฒนาสื่อสิ่งพิมพ์และซอฟต์แวร์ทางการศึกษา
5. นโยบายการพัฒนาบุคลากรทั้งด้านผู้ผลิต ผู้ใช้เทคโนโลยีเพื่อการศึกษา
6. นโยบายการระดมทุน และออกกฎหมายจัดตั้งกองทุนพัฒนาเทคโนโลยีเพื่อการศึกษา

นโยบายทั้ง 6 ดังกล่าว ผู้จัดทำได้เสนอให้มี 7 ยุทธศาสตร์เพื่อให้เกิดผลตามนโยบายดังกล่าว ประกอบด้วย (1) ยุทธศาสตร์การสร้างองค์ความรู้ทั้งที่มีจากภายในประเทศและต่างประเทศที่มีระดับการพัฒนาก้าวหน้า และใกล้เคียงกับไทย เพื่อจะได้เห็นภาพที่ประเทศจะก้าวต่อไปในอนาคต (2) ยุทธศาสตร์ประชุมปรึกษาหารือและสัมมนาเพื่อสร้างองค์ความรู้ให้กระจ่าง เพื่อสามารถนำไปปฏิบัติได้จริงตามแผนและเป้าหมายที่กำหนด (3) ยุทธศาสตร์แสวงหาและประสานเครือข่ายเพื่อแลกเปลี่ยนเรียนรู้จากสมาชิกเครือข่ายที่มีความหลากหลาย (4) ยุทธศาสตร์การวิจัยและพัฒนา โดยองค์กรที่รับผิดชอบในการผลิตและพัฒนาเทคโนโลยีต้องมีความคล่องตัว มีอิสระในการทำงาน มีการวิจัยและพัฒนาเพื่อสร้างนวัตกรรม (5) ยุทธศาสตร์การระดมทุน ทั้งที่เป็นตัวเงินและทรัพยากรอื่นๆ เพื่อสามารถพัฒนาเทคโนโลยีให้ได้ตามเป้าหมาย (6) ยุทธศาสตร์การให้รางวัล การพัฒนาเทคโนโลยีเพื่อการศึกษาเป็นสิ่งท้าทาย ผู้ที่ประสบความสำเร็จควรได้รับการยกย่อง เพื่อประโยชน์ในการเรียนรู้ร่วมกัน จะช่วยให้การต่อยอดเป็นไปได้ง่ายขึ้น (7) ยุทธศาสตร์การประชาสัมพันธ์ โดยการประชาสัมพันธ์ความก้าวหน้าต่อสาธารณชน เพื่อได้รับการสะท้อนกลับทั้งในส่วนที่สนับสนุนและเป็นกำลังใจ และในส่วนที่จะต้องปรับปรุงแก้ไข ความสำเร็จของนโยบายทั้งหมดวัดจากการทำให้เทคโนโลยีเป็นกลไกสำคัญที่จะส่งเสริมการเรียนรู้ตลอดชีวิต

สามปีต่อมาก็คือ ในปี 2545 ได้มี “รายงานการติดตามและประเมินผลการปฏิรูปการศึกษาในวาระครบรอบ 3 ปี ของการประกาศใช้พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 : หมวด 9 เทคโนโลยีเพื่อการศึกษา” โดยสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ โดยสรุปการวิเคราะห์และประเมินผลไว้ 4 ประเด็นดังต่อไปนี้

1. การจัดสรรและพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน ระบบเครือข่าย วัสดุ อุปกรณ์ และเทคโนโลยีเพื่อการศึกษา ซึ่งรัฐจะต้องจัดสรรเทคโนโลยีเพื่อการศึกษาเพื่อใช้สำหรับการจัดการศึกษาทุกประเภท ประกอบด้วย คลื่นความถี่วิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์และวิทยุโทรคมนาคม รวมทั้งสื่อในรูปแบบต่างๆ ตลอดจนโครงสร้างพื้นฐานที่จำเป็น

การดำเนินงานเพื่อให้มีกฎหมายว่าด้วยเรื่องการจัดสรรคลื่นความถี่ฯ เพื่อให้มีการจัดสรรให้การศึกษาอย่างเหมาะสมยังไม่ก้าวหน้าขณะนั้น เพราะยังไม่มีคณะกรรมการกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์แห่งชาติ (กสช.) และคณะกรรมการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กทช.) มาเป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการ

อย่างไรก็ตาม ในระดับชาติมีความก้าวหน้าในระดับมาก เนื่องจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้จัดทำแผนเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารเพื่อใช้เป็นแนวทางการดำเนินงานแล้ว ส่วนการนำแผนไปสู่การปฏิบัติด้านการพัฒนาระบบเครือข่ายการศึกษามีความก้าวหน้าปานกลาง เนื่องจากการเชื่อมต่อ

เครือข่ายอินเทอร์เน็ตในระดับในสังกัดต่างๆ ยังดำเนินการได้ต่ำกว่าเป้าหมายที่กำหนดไว้ ส่วนการจัดหา ระบบคอมพิวเตอร์และอุปกรณ์ให้แก่โรงเรียน/สถานศึกษา ยังทำได้ต่ำกว่าเป้าหมายมาก

2. การส่งเสริมและสนับสนุนการผลิตและพัฒนาแบบเรียน ตำรา สื่อสิ่งพิมพ์ และเทคโนโลยีเพื่อ การศึกษาอื่น โดยต้องส่งเสริมให้ภาครัฐ เอกชน รวมทั้งบุคคลทั่วไป ผลิตและพัฒนาเทคโนโลยีเพื่อ การศึกษาทุกระดับโดยเสรีและเป็นธรรมนั้น มีความก้าวหน้าปานกลาง เนื่องจากหน่วยผลิตยังถูกควบคุม ราคาจำหน่ายเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมกับผู้ซื้อ

3. การพัฒนาผู้ผลิตและผู้ใช้เทคโนโลยีเพื่อการศึกษา และการเพิ่มขีดความสามารถในการใช้ เทคโนโลยีเพื่อการศึกษาของผู้เรียน ในส่วนของการนำไปสู่การปฏิบัติ มีความก้าวหน้าระดับปานกลาง เนื่องจากแม้ทุกหน่วยงานจะได้จัดให้มีการฝึกอบรมบุคลากรให้สามารถผลิตและใช้เทคโนโลยีเพื่อ การศึกษาตามความเหมาะสมแล้วก็ตาม แต่ยังไม่เพียงพอต่อความต้องการ ส่วนการพัฒนาขีดความสามารถ ของผู้เรียนในการใช้เทคโนโลยีเพื่อการศึกษาที่ยังไม่ครอบคลุมทุกโรงเรียน

4. การส่งเสริมการวิจัยและพัฒนา การระดมทุนและการจัดตั้งหน่วยงานกลางด้านเทคโนโลยี การศึกษา ได้มีการจัดทำร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งสถาบันเทคโนโลยีเพื่อการศึกษา พ.ศ.... ซึ่งจะมาทำหน้าที่ เป็นหน่วยงานกลางไว้แล้ว กำลังอยู่ในขั้นตอนการรอเข้าสู่การพิจารณาของคณะกรรมการกลั่นกรองเรื่อง เสนอคณะรัฐมนตรีคณะที่ 4 ก่อนนำเสนอคณะรัฐมนตรี จึงนับได้ว่ามีความก้าวหน้าปานกลาง ในส่วนของ การระดมทุน ได้มีการกำหนดไว้ในร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวแล้ว ส่วนแผนไปสู่การปฏิบัติ นั้น บางหน่วยงานได้เริ่มระดมทุนและจัดสรรเงินทุนเพื่อสนับสนุนพัฒนาเทคโนโลยีเพื่อการศึกษา รวมทั้งการ วิจัยและพัฒนาบ้างแล้ว

ปัญหาอุปสรรค

1. ปัญหาอุปสรรคด้านกฎหมายมี 2 เรื่อง ได้แก่ 1) การจัดสรรคลื่นความถี่ฯ ยังไม่สามารถ ดำเนินการได้เนื่องจากยังขาดผู้รับผิดชอบดำเนินการ 2) การจัดตั้งสถาบันเทคโนโลยีเพื่อการศึกษา ยังไม่ สามารถจัดตั้งได้เนื่องจาก ร่าง พ.ร.บ.การจัดตั้งสถาบันเทคโนโลยีเพื่อการศึกษา ยังคงอยู่ในระหว่างรอเข้าสู่ การพิจารณาของคณะกรรมการกลั่นกรองเรื่องเสนอ ครม. คณะที่ 4

2. แม้การกำหนดนโยบายและแผนในแต่ละประเด็นจะไม่มีปัญหามากนัก แต่ในการนำไปสู่ การปฏิบัติมีปัญหาค่อนข้างมาก โดยเฉพาะในด้านการกระจายเทคโนโลยีสารสนเทศ คอมพิวเตอร์ และวัสดุ อุปกรณ์ไปสู่สถานศึกษาที่ยังต่ำกว่าเป้าหมายมาก

ข้อเสนอแนะ

1. ควรเร่งรัดดำเนินการตามกระบวนการสรรหาคณะกรรมการ กสช. และ กทช. เพื่อให้มี ผู้รับผิดชอบดำเนินการจัดทำกฎหมายว่าด้วยเรื่องการจัดสรรคลื่นความถี่ฯ

2. ในระหว่างที่ยังไม่มีหน่วยงานกลางด้านเทคโนโลยีเพื่อการศึกษา หน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรจะได้ เตรียมการเพื่อรองรับตามภารกิจที่สอดคล้องกับพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542

3. เร่งประสานความร่วมมือระหว่างภาครัฐและเอกชนที่มีความพร้อม รวมทั้งหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อดำเนินการจัดหาคอมพิวเตอร์และอุปกรณ์ต่างๆ ที่จำเป็นให้แก่สถานศึกษาทั่วประเทศ

อีกหกปีต่อมา คือในปี 2552 มีรายงาน “สรุปผลการดำเนินงาน 9 ปีของการปฏิรูปการศึกษา (พ.ศ. 2542-2551)” โดยสำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา (2552) ซึ่งได้รายงานผลการดำเนินงานดังต่อไปนี้

1. มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ พ.ศ.2551
2. คณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติสามารถดำเนินการจัดสรรคลื่นความถี่ สื่อตัวนำและโครงสร้างพื้นฐานที่จำเป็นการส่งวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ วิทยุโทรคมนาคมและการสื่อสารในรูปแบบอื่น เพื่อใช้ประโยชน์สำหรับการศึกษาตามความจำเป็นได้อย่างครอบคลุมและครบถ้วน ตามแผนแม่บทกิจการโทรคมนาคม (พ.ศ.2551-2553)

3. กระทรวงศึกษาธิการได้ดำเนินการพัฒนา ICT โดยมีแผนแม่บทเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารเพื่อการศึกษา พ.ศ.2550-2554 ควบคู่กับการพัฒนาระบบเครือข่ายเพื่อให้ผู้เรียน ผู้สอน บุคลากรทางการศึกษา และประชาชนได้ใช้ประโยชน์จาก ICT อย่างเต็มศักยภาพ

4. มีการส่งเสริมและสนับสนุนให้มีการผลิตและพัฒนาแบบเรียน ตำรา หนังสือทางวิชาการ สื่อสิ่งพิมพ์ วัสดุอุปกรณ์และเทคโนโลยีเพื่อการศึกษาอื่นด้วยแนวทางที่หลากหลาย

5. มีแผนการพัฒนาผู้ผลิตและผู้ใช้เทคโนโลยีเพื่อการศึกษาพร้อมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอย่างต่อเนื่อง

จากผลการดำเนินงานดังกล่าวจะเห็นได้ว่า ส่วนหนึ่งเกิดจากความล่าช้าในการมีคณะกรรมการกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์แห่งชาติ (กสช.) ซึ่งมาทำหน้าที่ควบคุมการจัดสรรคลื่นความถี่ ซึ่งจะมีผลกระทบต่อเจ้าของกิจการวิทยุและโทรทัศน์ในขณะนั้นที่ได้รับสัมปทานอยู่แล้ว จึงได้พยายามเร่งดำเนินการให้เกิดการประวิงเวลาที่จะมีคณะกรรมการดังกล่าว แต่ในที่สุดก็ได้มีคณะกรรมการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กทช.) ตั้งขึ้นมาก่อนเพราะกระทบต่อกลุ่มผลประโยชน์น้อยกว่า ซึ่งก่อให้เกิดความล่าช้าในการพัฒนาเทคโนโลยีเพื่อการศึกษาตามมาด้วย ส่วนปัญหาการดำเนินงานในรายงานดังกล่าวได้รายงานดังนี้

1. ผู้บริหารส่วนใหญ่ให้ความสนใจในการพัฒนาวัสดุอุปกรณ์ (Hardware) มากกว่าการนำเนื้อหาสาระในสื่อเทคโนโลยีและสารสนเทศ(Software) ไปใช้ในการเรียนการสอน และการพัฒนาผู้สอน ให้มีความรู้ความสามารถเพียงพอในการนำเทคโนโลยีไปใช้ในการพัฒนาสื่อการเรียนการสอนและจัดกระบวนการเรียนรู้

2. ครูและนักเรียนนำความรู้ด้านเทคโนโลยีเพื่อการศึกษาไปใช้ในกระบวนการเรียนการสอนและการเรียนรู้ด้วยตนเองน้อย

3. สถานศึกษามีจำนวนคอมพิวเตอร์และอุปกรณ์ไม่เพียงพอ ล้าสมัย

คณะผู้สังเคราะห์ข้อตั้งข้อสังเกตว่าปัญหาส่วนหนึ่งเกิดจากผู้บริหารสนใจเฉพาะการพัฒนา Hardware ซึ่งอาจจะเป็นเพราะส่วนมากไม่มีความรู้ในเรื่อง Software ดีพอ เพราะผู้ที่มีความรู้ความสามารถในเรื่องนี้ยังมีน้อยหรือการมีผลประโยชน์จากการจัดซื้อ หรือทั้งสองเหตุผลประกอบกันก็ตาม ก็เป็นสาเหตุของความล่าช้าในการพัฒนาเทคโนโลยีสารสนเทศเพื่อการศึกษา รายงานดังกล่าวได้เสนอประเด็นที่ต้องเร่งดำเนินการดังต่อไปนี้

1. สร้างความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารเพื่อการศึกษาแก่ผู้บริหาร ครู อาจารย์และผู้เรียนอย่างถูกต้องให้มากขึ้น
2. จัดฝึกอบรมให้ครู อาจารย์ให้มีความสามารถในการใช้สื่อและเทคโนโลยีในการจัดการเรียนการสอน รวมทั้งความสามารถในการสอนให้นักเรียนใช้เทคโนโลยีในการแสวงหาความรู้ได้ด้วยตนเอง
3. กำหนดมาตรการส่งเสริมให้ครูใช้สื่อเทคโนโลยีอย่างต่อเนื่องเพื่อให้เกิดความคุ้นเคยและชำนาญ รวมทั้งมีมาตรการในการจัดสรรอุปกรณ์เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารให้แก่สถานศึกษาอย่างเท่าเทียมกัน ตลอดจนเปิดโอกาสให้ชุมชน องค์กรเอกชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการ เกี่ยวกับการมีและการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารในสถานศึกษาเพิ่มมากขึ้น
4. จัดหาสื่ออิเล็กทรอนิกส์ ทั้งในลักษณะ e-Book e-Library และ Courseware ที่มีคุณภาพและน่าสนใจให้ผู้เรียนได้ใช้ในการเรียนการสอนทุกระดับอย่างเพียงพอและทันเวลา ในราคาที่เหมาะสม
5. กระจายโอกาสการเรียนรู้ด้วยเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร รวมทั้งสื่อสารมวลชนในทุกรูปแบบไปสู่ผู้เรียนทุกระดับและประชาชนทุกเพศทุกวัยอย่างทั่วถึงและมีคุณภาพ
6. เร่งรัดการจัดตั้งหน่วยงานกลางด้านเทคโนโลยีเพื่อการเรียนรู้เพื่อทำหน้าที่พิจารณาเสนอโยบาย แผน ส่งเสริม และประสาน การวิจัย การพัฒนาและการใช้ รวมทั้งการประเมินคุณภาพและประสิทธิภาพของการผลิตและการใช้เทคโนโลยีเพื่อการศึกษา ให้แล้วเสร็จภายในปี 2554 พร้อมทั้งจัดตั้งกองทุนเพื่อการพัฒนาเทคโนโลยีเพื่อการศึกษา

คณะผู้สังเคราะห์ข้อตั้งข้อสังเกตว่าในข้อ (6) ให้เร่งรัดจัดตั้งหน่วยงานกลางด้านเทคโนโลยีเพื่อการเรียนรู้ พร้อมทั้งจัดตั้งกองทุนเพื่อพัฒนาเทคโนโลยีเพื่อการศึกษาให้แล้วเสร็จภายในปี 2554 ปรากฏว่า ตามข่าวของสำนักงานรัฐมนตรีกระทรวงศึกษาธิการ (ตุลาคม 2557- กุมภาพันธ์ 2558) ปรากฏว่า เนื่องจากถูกกระตุ้นด้วยการปฏิรูปการศึกษาในทศวรรษที่สอง (พ.ศ.2552-2561) ทำให้ต้องมีการริบจัดตั้งกองทุนพัฒนาเทคโนโลยีเพื่อการศึกษา ตามระเบียบของกระทรวงศึกษาธิการ เมื่อวันที่ 23 สิงหาคม 2553 จากนั้นก็มิได้มีความเคลื่อนไหวใดๆ ทั้งสิ้นเกี่ยวกับกองทุนนี้อีกเลย จนกระทั่งถูกกระทรวงการคลังเร่งให้กระทรวงศึกษาธิการปรับปรุงการทำงาน 6 กองทุน ซึ่งรวมทั้งกองทุนพัฒนาเทคโนโลยีเพื่อการศึกษา เนื่องจากกระทรวงการคลังจะทำการประเมินในระยะเวลา 2 ปี หากกองทุนดำเนินการไม่มีประสิทธิภาพก็จะยุบกองทุนดังกล่าว (ศธ.ชี้ 6 กองทุน กระดือรื้อรันทัน โคนยุบ, ไทยโพสต์ 28 พฤศจิกายน 2557) จึงต้องมีการรื้อฟื้นการทำงานของกองทุนดังกล่าวขึ้นมาใหม่เมื่อต้นปี 2558 นี้เอง โดยเมื่อวันที่ 12 มกราคม 2558 สำนักงานเลขาธิการกองทุนพัฒนาเทคโนโลยีเพื่อการศึกษาได้จัดการประชุมคณะกรรมการบริหารกองทุน

พัฒนาเทคโนโลยีเพื่อการศึกษา ครั้งที่ 1/2558 โดยมีพลเรือเอก ณรงค์ พิพัฒนาศัย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการเป็นประธานในที่ประชุม

ผลการประชุมมีสาระสำคัญ ดังนี้

1) ที่ประชุมรับทราบ รายงานงบแสดงผลการดำเนินงานทางการเงินและงบแสดงฐานะการเงิน ณ วันที่ 31 ธันวาคม 2557 ของกองทุนพัฒนาเทคโนโลยีเพื่อการศึกษา มีสินทรัพย์รวมทั้งสิ้น 194,274,558.93 บาท

2) ที่ประชุมรับทราบ รายงานผลการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับกองทุนฯ ซึ่งฝ่ายเลขานุการกองทุนฯ ได้ดำเนินการศึกษาวิจัยตามตัวชี้วัด

3) ที่ประชุมให้ความเห็นชอบ (ร่าง) แผนบริหารความเสี่ยงประจำปี 2558

4) ที่ประชุมให้ความเห็นชอบ โครงการที่เสนอขอรับการจัดสรรเงินกองทุน จากผลการพิจารณากลับกรองทางวิชาการโดยผู้ทรงคุณวุฒิ และผลการพิจารณางบประมาณ โครงการโดยคณะอนุกรรมการกองทุนฯ ด้านการจัดสรรเงินกองทุน โดยให้ทางกองทุนฯ เริ่มดำเนินการจัดสรรเงินให้กับผู้รับทุน สนับสนุน จำนวน 4 โครงการ ดังนี้

(1) การพัฒนาระบบการจัดการวิชาโรงงานและประดิษฐ์แบบบูรณาการ สาขาเครื่องกล ผู้การจดสิทธิบัตรและเชิงพาณิชย์ของมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าพระนครเหนือ

(2) โครงการจัดทำต้นแบบระบบ e-Learning ของการศึกษาทางไกลผ่านดาวเทียมชื่อ eDLTV วิชาภาษาต่างประเทศบนระบบ eDL-Square ของมูลนิธิการศึกษาทางไกลผ่านดาวเทียม

(3) โครงการพัฒนาและหาประสิทธิภาพชุดสื่อการเรียนรู้และเครื่องวัดไฟฟ้าบนอุปกรณ์พกพา ที่ติดตั้งระบบปฏิบัติการแอนดรอยด์เพื่อใช้ในการเรียนวิชาวิทยาศาสตร์ ฟิสิกส์ ในช่วงมัธยมศึกษาตอนปลาย

(4) โครงการศึกษาผลการเรียนรู้ในความเข้าใจในนิมิตวิทยาศาสตร์ของผู้เรียน ที่ได้รับการเรียนรู้จากโปรแกรมทดสอบและเชี่ยวชาญข้อบกพร่องการเรียนรู้แบบออนไลน์

แก้ไขล่าสุด (วันพฤหัสบดีที่ 29 มกราคม 2015 เวลา 15:00 น.)

ที่มา : <http://www.moe.go.th/edtechfund/fund/index.php> 14 ก.พ.2558 (สำนักงานเลขานุการกองทุนพัฒนาเทคโนโลยีเพื่อการศึกษา (สกท.))

ส่วนในกรณีของสถาบันเทคโนโลยีเพื่อการศึกษา ที่มีการร่างพระราชบัญญัติที่เสนอในรายงานความก้าวหน้าตั้งแต่ปี 2545 จนถึงต้นปี 2558 นับเป็นเวลา 13 ปี ยังไม่มีความคืบหน้า จึงมีการเสนอข่าวความคืบหน้าโดยสำนักงานรัฐมนตรี 50/2558 ผลการประชุมองค์กรหลัก 3/2558 ดังต่อไปนี้

ศึกษาธิการ - ดร.อมรวิชช์ นาครทรรพ ผู้ช่วยเลขานุการรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการและโฆษกกระทรวงศึกษาธิการ เปิดเผยภายหลังการประชุมผู้บริหารองค์กรหลักครั้งที่ 3/2558 เมื่อวันที่ 11 กุมภาพันธ์ 2558 ที่ห้องประชุมจันทรเกษม ซึ่งมีพลเรือเอก ณรงค์ พิพัฒนาศัย รัฐมนตรีว่าการ

กระทรวงศึกษาธิการเป็นประธานการประชุม โดยได้หารือถึงโครงการ 1 อำเภอ 1 ทุนและความคืบหน้าของการเสนอร่างกฎหมายต่างๆที่เกี่ยวข้องของกระทรวงศึกษาธิการ

...นอกจากนี้ มีร่างพ.ร.บ.กองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมคุณภาพการเรียนรู้ และร่างพ.ร.บ.สถาบันเทคโนโลยีเพื่อการศึกษา⁴ ซึ่งอยู่ในคณะกรรมการกลั่นกรองการจัดตั้งกองทุนหมุนเวียน กระทรวงการคลัง โดยคาดว่าร่างพ.ร.บ.ทั้งสองฉบับจะเสนอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาต่อไปได้อย่างช้าภายในเดือนมีนาคม 2558 และเมื่อนำเสนอต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ (สนช.) แล้วจะมีการพิจารณาด้วยความรวดเร็ว คาดว่าร่างพ.ร.บ.ดังกล่าวทั้ง 2 ฉบับจะเสร็จสิ้นได้ภายในเดือนพฤษภาคม 2558⁴ แต่จากการติดตามความคืบหน้าในเรื่องนี้ของคณะผู้สังเกตการณ์ปรากฏว่า ร่างพระราชบัญญัติทั้งสองฉบับยังมิได้ผ่านการเห็นชอบของสภานิติบัญญัติแห่งชาติแต่ประการใด (กันยายน 2558)

จากกรณีดังกล่าวชี้ให้เห็นถึงความล่าช้าและไม่เอาใจใส่ติดตามผลงานที่จะช่วยให้มีการพัฒนาเทคโนโลยีเพื่อการศึกษา อันจะช่วยยกระดับความรู้ความสามารถของทั้งครูและนักเรียนในการใช้เทคโนโลยีเพื่อการศึกษา และยังเป็น การช่วยลดต้นทุนในการบริหารจัดการการศึกษาของประเทศด้วย นับเป็นอุปสรรคอย่างหนึ่งที่ชี้ให้เห็นว่า เหตุใดการศึกษาของไทยจึงมีคุณภาพต่ำและมีต้นทุนการผลิตสูง ปัจจัยสำคัญส่วนหนึ่งอยู่ที่การบริหารงานที่ไม่มีประสิทธิภาพและขาดความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่และผู้บริหารระดับสูงของ กระทรวงศึกษาธิการเอง

6.5 สรุปประเด็นสำคัญ

ในบทนี้ได้นำเอกสารและงานวิจัยเพื่อชี้ให้เห็นปัญหาที่เกิดขึ้นในทางปฏิบัติแก่กระบวนการประกันคุณภาพการศึกษา ซึ่งแทนที่จะเป็นการคุ้มครองผู้บริโภค กลับเป็นการสร้างแรงกดดันให้สถานศึกษาต้องพัฒนา “คุณภาพ” การศึกษาในความหมายที่แคบและอาจจะมีผลในการลงโทษผู้บริโภคแทนที่จะเป็นการคุ้มครอง ผลก็คือมีส่วนสร้างแรงกดดันให้ครูต้องใช้เวลามากขึ้นในการทำงานเอกสารและมีเวลาให้กับผู้เรียนน้อยลง

ในขณะที่เรื่องครู คณาจารย์ และบุคลากรทางการศึกษานั้น ปัญหาสำคัญอยู่ที่การกำหนดให้ผู้เรียนเป็นศูนย์กลางตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ⁴ นั้น ไม่ได้มีการเตรียมครูให้มีความรู้อย่างเพียงพอ ในขณะที่เดียวกันก็มีระเบียบที่กำหนดให้ครูต้องสอนในห้องเรียนมากเกินไปและการใช้ครูทำงานนอกหน้าที่การสอนมากเกินไป จนไม่มีเวลาฝึกอบรมหรือเตรียมความพร้อม โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเตรียมการสอนในรูปแบบใหม่ซึ่งต้องใช้เวลาเตรียมตัวมากกว่า เพราะเป็นการทำหน้าที่กระตุ้นให้เด็กเรียนรู้และคิดเองเป็นส่วนใหญ่ ขณะที่การฝึกอบรมที่ส่วนกลางผ่านสำนักงานเขตการศึกษาจัดให้ก็ไม่มีประโยชน์ในการแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นจริงในห้องเรียน จนในที่สุดระหว่างปี 2554-2555 ที่มีการทดลองให้มีการฝึกอบรมโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน จึงสามารถตอบโจทย์ข้อนี้ได้ แต่การฝึกอบรมวิธีนี้จะต้องมีสถาบันอุดมศึกษาในพื้นที่ร่วม

⁴ ที่มา : <http://www.moe.go.th/webasm/2015/feb/050.html>14 กุมภาพันธ์ 2558 (กระทรวงศึกษาธิการ)

รับผิดชอบกับโรงเรียนในพื้นที่ทั้งประเทศ ถึงแม้ว่าจะเป็นความคิดที่ดีแต่ในทางปฏิบัติจริงจะยังคงเป็นปัญหาอยู่มาก

นอกจากปัญหาในเรื่องครูแล้ว ยังมีปัญหาผู้บริหารสถานศึกษาที่มักไม่มีความเป็นผู้นำทางวิชาการมากพอ ผู้บริหารการศึกษามักจะไม่อยู่ประจำในโรงเรียนด้วยข้ออ้างที่จะต้องสร้างเครือข่ายและจัดหาทรัพยากรเพื่อมาเสริมกับส่วนที่ได้จากรัฐไม่พอกับการจะช่วยทำให้การจัดการศึกษาได้อย่างราบรื่น โดยยังไม่ต้องพิจารณาถึง “คุณภาพ” ในการจัดการศึกษา การเลื่อนวิทยฐานะของครู ซึ่งผู้บริหารมีส่วนร่วมประเมินด้วยก็มิได้สะท้อนความสามารถทางวิชาการที่วัดจากคุณภาพของผลผลิตมากนัก ขณะที่เงินเดือนของครูในปัจจุบันค่อนข้างสูง แต่มีผลิตภาพต่ำ จึงเป็นเหตุให้การศึกษาของไทยมีต้นทุนสูง ขณะที่คุณภาพมิได้สูงตามต้นทุนการผลิตแต่อย่างใด

ถ้าหากพิจารณาจากแง่มุมของการลงทุนและการใช้ทรัพยากรเพื่อการศึกษา งานวิจัยส่วนใหญ่เห็นว่าการกำหนดให้การจัดการศึกษาแบบให้เปล่าอย่างเท่าเทียมกัน ผู้ที่เสียประโยชน์คือครอบครัวที่ยากจนและด้อยโอกาส เนื่องจากแทนที่จะได้รับงบอุดหนุนมากกว่าที่เป็นอยู่ จะต้องกระจายทรัพยากรส่วนหนึ่งไปอุดหนุนผู้ที่มีฐานะทางเศรษฐกิจดีอยู่แล้ว และมักส่งบุตรหลานไปอยู่ในโรงเรียนที่ได้ชื่อว่ามีสัมฤทธิ์ผลทางการเรียนสูง ยิ่งสร้างความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจ สังคม และปัญญาให้มากขึ้น แทนที่จะลดลง และในที่สุดผู้ที่ยากจนจะต้องมีสัดส่วนค่าใช้จ่ายต่อรายได้สูงกว่าผู้ที่มีฐานะทางเศรษฐกิจดีกว่า การสนับสนุนทางการเงินแก่สถาบันการศึกษาโดยตรงอาจมีผลเสียที่ทำให้สถานศึกษาไม่มีความพยายามมากพอที่จะปรับปรุงคุณภาพ เพราะเหตุว่าจะต้องได้รับการอุดหนุนจากรัฐค่อนข้างแน่นอนแล้ว ทั้งหมดนี้ก็เป็นอีกปัจจัยหนึ่งที่ทำให้การจัดการศึกษาของไทยไม่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

ประเด็นของตัวอย่างความล่าช้า ตลอดจนความไม่เอาใจใส่ที่จะพัฒนากองทุนพัฒนาเทคโนโลยีเพื่อการศึกษา ตลอดจนสถาบันเทคโนโลยีเพื่อการศึกษา สะท้อนถึงการไม่มีวิสัยทัศน์ของเจ้าหน้าที่และผู้บริหารในระดับสูงของกระทรวงศึกษาธิการ ทำให้ประเทศไทยขาดโอกาสที่จะนำเทคโนโลยีเพื่อการศึกษามาใช้ได้ในเวลาที่เหมาะสมที่จะเพิ่มขีดความสามารถให้ทั้งครูและนักเรียนในด้านเทคโนโลยี ในขณะเดียวกันก็อาจจะใช้เทคโนโลยีมาช่วยลดต้นทุนทางการศึกษาลงได้ ความไม่ใส่ใจดังกล่าวนับเป็นการสร้างความเสียโอกาสที่ถ้าหากจะประเมินค่าออกมาเป็นตัวเลขก็คงจะเป็นจำนวนมาก แต่ที่สำคัญกว่านั้นคือ มีส่วนทำให้เสียโอกาสในการแก้ปัญหาบางปัญหาที่สะสมมานานในวงการศึกษ เช่น ปัญหาการใช้เวลาของครูและนักเรียนอย่างไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร

ทั้งหมดนี้จึงเป็นเพียงตัวอย่างโดยย่อที่ได้จากการศึกษางานวิจัยประกอบกับเอกสารทางราชการและงานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องทั้งหมดในบทนี้

บทที่ 7

การปฏิรูป สถานการณ์การศึกษา และข้อเสนอการปฏิรูปจากภาคส่วนต่างๆ

ในสองหมวดนี้เป็นส่วนที่คณะผู้สังเคราะห์เพิ่มเติมขึ้นมานอกเหนือจากหมวดต่างๆ ที่ปรากฏในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ เพื่อติดตามการปฏิรูปการศึกษาที่ผ่านมาทั้งหมดจนถึงปัจจุบัน รวมทั้งวิเคราะห์ข้อเสนอของฝ่ายต่างๆ เพื่อเปรียบเทียบข้อมูลเชิงประจักษ์ที่ได้จากงานวิจัย บทความ และเอกสารทางราชการต่างๆ ว่าข้อเสนอเหล่านั้นได้มีการนำไปปฏิบัติจริงหรือไม่และเป็นประโยชน์มากน้อยเพียงใด และถ้าหากจะมีการนำไปปฏิบัติให้เกิดขึ้นจริงน่าจะต้องทำอย่างไร โดยจะเริ่มจากการปฏิรูปและตามมาด้วยสถานการณ์การศึกษา

7.1 การปฏิรูปการศึกษา

7.1.1 การปฏิรูปการศึกษาในทศวรรษแรก (2542-2551)

ก่อนการปฏิรูปการศึกษาในปี 2542 ในปี 2540 กมล สุดประเสริฐ (2540) ได้ทำการวิจัยให้กับสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ และได้เสนอรายงาน “การสังเคราะห์การปฏิรูปการศึกษาของประเทศต่างๆ และวิเคราะห์เปรียบเทียบกับปฏิรูปการศึกษาของไทย” โดยศึกษากรณีของประเทศสหรัฐอเมริกา ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ เวียดนาม มาเลเซีย และไทย ที่น่าสนใจก็คือกรณีเวียดนาม ที่กำหนดวิสัยทัศน์ในการพัฒนาประเทศสามประการ คือ (1) การแก้ปัญหาพื้นฐานของประชาชนตามระบบเศรษฐกิจใหม่ ซึ่งก็คือเศรษฐกิจในระบบตลาด (2) ปี 2000 การกำหนดมาตรฐานของชีวิตเทียบเท่าประเทศกำลังพัฒนาระดับกลาง ในปัจจุบันเวียดนามกำลังเข้าใกล้ประเทศไทย ซึ่งกำลังติดกับดักของการเป็นประเทศที่มีรายได้ปานกลาง (3) ปี 2020 มีมาตรฐานชีวิตเทียบเท่าประเทศอุตสาหกรรม จากการศึกษาเรื่อง “พื้นที่โครงการระเบียบเศรษฐกิจตะวันออก-ตะวันตกและระเบียบเศรษฐกิจตอนใต้ ในมติการเมือง กฎหมายสังคม-เศรษฐกิจ ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม” โดย อภิชัย พันธเสน และคณะ (2558) ได้พบว่าปัจจุบันเวียดนามได้ส่งเสริมการพัฒนาอุตสาหกรรมจากการลงทุนของต่างประเทศ โดยได้กำหนดมาตรฐานให้อยู่ในระดับเดียวกับประเทศยุโรปตะวันตกแล้ว ดังนั้นจะเห็นได้ว่าประเทศเวียดนามได้กำหนดวิสัยทัศน์การพัฒนาที่ชัดเจนและพยายามดำเนินการตามเป้าหมายดังกล่าว โดยใช้การศึกษาเป็นเครื่องมือสนับสนุนการพัฒนาดังกล่าว

ส่วนเป้าหมายการปฏิรูป เวียดนามได้กำหนดไว้ดังต่อไปนี้

- ยกกระดับสติปัญญาของประชาชนให้สามารถมีส่วนร่วมและตามทันกับการพัฒนาประเทศ
- ยกกระดับคุณภาพของทรัพยากรมนุษย์ในการเข้าสู่ตลาดแรงงาน
- สรรหา ส่งเสริมและใช้ประโยชน์จากกลุ่มอัจฉริยะ เพื่อส่งเสริมความก้าวหน้าทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ศิลปะ วัฒนธรรม พลเมืองสามารถแข่งขันการผลิต สร้างสรรค์ มีความสามารถในภาษาที่สอง พร้อมเข้าสู่ตลาดแรงงาน

- ยกระดับสมรรถนะการผลิตด้านแรงงาน
- เสริมสร้างความแข็งแกร่งทางด้านวิทยาศาสตร์

มีข้อสังเกตเพิ่มเติมว่า การที่ประเทศเวียดนามเคยเป็นอาณานิคมฝรั่งเศส สิ่งที่เวียดนามได้รับจากฝรั่งเศสก็คือความเข้มแข็งทางการศึกษาด้านคณิตศาสตร์และวิทยาศาสตร์ ขณะที่ในช่วงสงคราม เวียดนามได้รับการสนับสนุนจากสหรัฐอเมริกา ทำให้มีพื้นฐานภาษาอังกฤษค่อนข้างจะเข้มแข็ง ภายหลังการพัฒนาประเทศตามระบบเศรษฐกิจใหม่ ประชาชนตื่นตัวเรียนภาษาอังกฤษกันอย่างกระตือรือร้น โดยก่อนหน้านี้ภาษาที่สองของเวียดนามคือภาษารัสเซีย เนื่องจากในช่วงปิดประเทศ พันธมิตรที่สำคัญของเวียดนามคือกลุ่มประเทศยุโรปตะวันออก โดยมีรัสเซียเป็นพันธมิตรที่สำคัญอันดับหนึ่งของเวียดนาม เวียดนามจึงให้ความสำคัญกับภาษาที่สองตั้งแต่เป็นอาณานิคมของฝรั่งเศส

ส่วนกรณีของมาเลเซียนั้น อดีตนายกรัฐมนตรีมหาเด มูฮัมหมัด ได้กำหนดปรัชญาของชาติมาเลเซียที่เรียกว่า Runkunegara จากแผนที่ 7 และคำประกาศวิสัยทัศน์ของนายกรัฐมนตรีที่ระบุจุดมุ่งหมายในการสร้างชาติให้เป็นประเทศพัฒนาในปี 2020 ซึ่งก็เป็นการใกล้เคียงความจริงมากแล้วในปัจจุบัน ส่วนแนวทางการปฏิรูปการศึกษา ต้องดำเนินตามวิสัยทัศน์ดังกล่าว กำหนดเป็นนโยบายเพื่อนำไปสู่การปฏิบัติ โดยสาระของการปฏิรูปการศึกษาจะต้องยึดเป้าหมายดังกล่าว

สำหรับประเทศไทย แนวคิดในการปฏิรูปการศึกษาของไทยของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติและแนวคิดในการปฏิรูปการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ เป็นวิสัยทัศน์สู่การเปลี่ยนแปลงการศึกษา โดยมีเนื้อหาสาระของการปฏิรูปเป็นไปในสิ่งเรื่องใหญ่ๆ คือ การปฏิรูปอาคารสถานที่ การปฏิรูปหลักสูตรการเรียนการสอน การปฏิรูปครู และการปฏิรูปการบริหารการศึกษา

ความแตกต่างของประเทศไทยและประเทศเวียดนามและมาเลเซียอยู่ที่รัฐบาลของทั้งสองประเทศนั้นมีความต่อเนื่องเป็นเวลานาน ในกรณีของเวียดนามนั้นเนื่องจากเป็นระบบพรรคเดียว แต่ในกรณีของมาเลเซีย พรรคอัมโนและนายกรัฐมนตรีมหาเด มูฮัมหมัด ก็อยู่ในอำนาจในระยะเวลาสั้น

ขณะที่ประเทศไทยนั้นการปฏิรูปการศึกษา (ในขณะนั้นปี 2540) ยังไม่มีกฎหมายรับรองสนับสนุน ภายใต้การเมืองที่อ่อนแอ ขาดการสร้างหน่วยงานที่เป็นกลไกของการปฏิรูปการศึกษาที่มีประสิทธิภาพ และขาดการตรวจสอบคุณภาพการศึกษาอย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้นสำหรับประเทศไทยในขณะนั้น ไม่ถือว่าเป็นการปฏิรูปการศึกษา คำปรารภดังกล่าวของ กมล สดประเสริฐ (2540) สะท้อนการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ.2540 เพื่อสร้างความเข้มแข็งให้แก่ฝ่ายบริหาร และท้ายที่สุดฝ่ายบริหารก็เข้มแข็งเกินไป จนองค์กรอิสระที่ควรทำหน้าที่ตรวจสอบถูกแทรกแซงโดยฝ่ายบริหาร จนนำไปสู่การขัดแย้งในสังคมอย่างต่อเนื่องสืบมาจนถึงปัจจุบัน ส่วนผลการปฏิรูปการศึกษา 4 ด้าน น่าจะประสบความสำเร็จด้านเดียวคือในเรื่องอาคารสถานที่ ส่วนเรื่องหลักสูตรที่กำหนดให้เกิดเอกภาพบนความหลากหลาย มีแนวโน้มที่เน้นเอกภาพ (หลักสูตรแกนกลาง) จนไปทำลายความหลากหลาย ซึ่งเป็นความจำเป็นสำหรับสังคมพหุลักษณะที่มีปัญหาความเหลื่อมล้ำสูงอย่างในกรณีของประเทศไทย ขณะที่วิธีการเรียนการสอนโดยกำหนดให้ผู้เรียนเป็นศูนย์กลางยังคงมีปัญหาในปัจจุบัน ส่วนหนึ่งและเป็นส่วนสำคัญเกิดจากปัญหาคุณภาพของครู ซึ่งในปัจจุบัน

แม้จะได้ผลตอบแทนค่อนข้างสูงเมื่อเปรียบเทียบกับหลายอาชีพ แต่คุณภาพของครูในปัจจุบัน (2558) ก็ยังเป็นปัญหา มีผลทำให้การจัดการศึกษาของไทยไร้ประสิทธิภาพ กล่าวคือ มีค่าใช้จ่ายค่อนข้างสูง แต่ “คุณภาพ” ต่ำ ส่วนการปฏิรูปการบริหารการศึกษาเกือบไม่มีความคืบหน้าแต่อย่างใด และเป็นปัจจัยหนึ่งที่จะอาจจะกระตุ้นกระบวนการปฏิรูปการศึกษาในประเทศไทยด้วยเช่นกัน ส่วนข้อดีอีกข้อหนึ่งคือประเทศไทยมีกฎหมายปฏิรูปการศึกษานั้นก็คือ พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ ที่อาจจะใช้เป็นหลักในการอ้างอิงได้อีกทั้งยังเป็นกฎหมายที่ล้ำสมัยเนื่องจากหลายเรื่องยังไม่สามารถดำเนินการได้ตามที่กำหนดไว้ในกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นกรณีการกำหนดให้ผู้เรียนเป็นศูนย์กลางของการเรียนรู้ หรือเรื่องเทคโนโลยีทางการศึกษาที่เจ้าหน้าที่ระดับสูงของกระทรวงศึกษาธิการมิได้ให้ความสนใจเท่าที่ควร เนื่องจากมีแนวโน้มที่จะทำตามนโยบายนักการเมืองที่มีการเปลี่ยนตัวค่อนข้างบ่อยมากในกรณีของประเทศไทย อีกทั้งยังเน้นการใช้เทคโนโลยีในลักษณะที่ฉาบฉวยไม่แก้ปัญหา โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนที่เป็นคุณภาพของครู

ก่อนพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 มีงานวิจัยอีกชิ้นหนึ่งของ เจือจันทร์ จงสถิตอยู่ (2541) เรื่อง “การปฏิรูปการศึกษา: ทางออกเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศไทยอย่างยั่งยืน” สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ

งานวิจัยดังกล่าวได้ชี้ให้เห็นถึงความอ่อนแอที่ก่อให้เกิดวิกฤตของปัญหาหลายด้านที่ต้องเร่งแก้ไข ดังต่อไปนี้

- การศึกษาสมัยใหม่แยกนักเรียนออกจากชุมชนหรือท้องถิ่นตนเอง ทำให้คุณวิถีชีวิตของชุมชน ไม่ภูมิใจในวัฒนธรรมและท้องถิ่น เกิดช่องว่างระหว่างคนรุ่นเก่าและคนรุ่นใหม่ เป็นผลให้วัฒนธรรม ภูมิธรรม และภูมิปัญญาของท้องถิ่นถูกละเลย

- การศึกษาดึงคนชนบทเข้าเมือง การศึกษาที่มุ่งผลิตคนเพื่อรองรับอุตสาหกรรมทำให้ดึงคนที่มีความรู้จากชนบทเข้ามารวมอยู่ในพื้นที่เศรษฐกิจ ทำให้ประเทศไทยเติบโตแบบหัวโตตัวลีบ

- ปัญหาความไม่เสมอภาคทางโอกาสในการศึกษา เพราะยังกระจายโอกาสไม่ทั่วถึง โดยเฉพาะระดับมัธยมศึกษาและอุดมศึกษา

- ความเสื่อมโทรมของคุณธรรมและจริยธรรม เริ่มต้นที่ครูสอนจริยธรรมไม่มีคุณธรรมไม่มีคุณภาพ การสอนจริยศึกษาจึงประสบปัญหาอย่างมาก

- ไม่มีจุดมุ่งหมายการศึกษาที่ชัดเจน การศึกษาถูกมองเป็นเครื่องมือผลิตคนเข้ารับราชการเข้าสู่โรงงาน เพื่อก้าวสู่บริโภคนิยม ส่วนการศึกษาเพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตและชุมชนไม่มีผู้ใดกล่าวถึง ซึ่งเป็นความเข้าใจที่ไม่ถูกต้อง

เจือจันทร์ (2541) สรุปว่าการศึกษาเป็นกระบวนการสำคัญในการพัฒนาศักยภาพคนแต่ปัจจุบัน (2541) ระบบการศึกษาไทยมีข้อจำกัดและข้อบกพร่องมาก การศึกษาไทยจึงยังไม่เป็นกลไกที่สนับสนุนการพัฒนาคุณภาพและศักยภาพของคนไทย ที่พร้อมรับกับการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วและสนองตอบต่อความต้องการในการพัฒนาประเทศ โดยความไม่พอใจในผลการจัดการศึกษาไทยได้ก่อให้เกิดความเคลื่อนไหวและเรียกร้องให้มีการปฏิรูปการศึกษาในสังคมในรูปแบบต่างๆ ทั้งจากภาคเอกชนและมูลนิธิ

และจากปัจจัยบุคคลส่งผลให้กระทรวงศึกษาธิการจำเป็นต้องเคลื่อนไหวในการปฏิรูปการศึกษา ทว่าการปฏิรูปของกระทรวงค่อนข้างจะเน้นในการปรับปรุงกายภาพของสถานศึกษาเป็นหลัก นอกจากนี้เมื่อเปลี่ยนตัวรัฐมนตรีผู้รับผิดชอบกระทรวง กระแสการปฏิรูปของกระทรวงศึกษาธิการก็ยุติ

เมื่อเปรียบเทียบกระบวนการการปฏิรูปการศึกษาของกระทรวงศึกษาในต่างประเทศกับไทย จะเห็นว่าในต่างประเทศผู้นำและผู้บริหารประเทศมีวิสัยทัศน์และบทบาทสำคัญ ที่จะผลักดันให้เกิดการเปลี่ยนแปลงการศึกษา เพื่อเป็นฐานกำลังในการพัฒนาชาติ ส่วนไทยนั้นผู้นำของประเทศที่ผ่านมายังไม่ได้เห็นความสำคัญของการจัดการศึกษาเท่าที่ควร อีกทั้งไม่มีความต่อเนื่องและสร้างแรงผลักดันให้เกิดการปฏิรูปอย่างจริงจัง

ในระหว่างที่มีการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่นั้น ได้มีความเคลื่อนไหวจากองค์กรและประชาชนกลุ่มต่างๆ ที่จะให้มีการระบุนโยบายเกี่ยวกับสิทธิและความเสมอภาคของการศึกษาของประชาชน การประกันและตรวจสอบคุณภาพการศึกษาทุกระดับ เนื่องจากเห็นว่าการศึกษาเป็นเรื่องของทุกคน รวมทั้งรณรงค์ให้ระบุสาระในรัฐธรรมนูญเป็นเงื่อนไข คือการกำหนดให้มีกฎหมายการศึกษาแห่งชาติ เป็นผลให้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้บัญญัติสาระสำคัญเกี่ยวกับการศึกษาไว้หลายมาตรา นับเป็นครั้งแรกที่รัฐธรรมนูญไทยได้ให้ความสำคัญกับการศึกษา ซึ่งการระบุให้มีกฎหมายหลักทางการศึกษาเช่นนี้ นับเป็นโอกาสดีสำหรับประเทศไทยที่จะใช้เป็นเครื่องมือเพื่อการปฏิรูปการศึกษาได้

พร้อมกับได้มีข้อเสนอแนะดังต่อไปนี้

1. สังคมไทยจะต้องเห็นร่วมกันถึงความสำคัญของการศึกษา และความจำเป็นที่จะเร่งรัดการศึกษา ผู้บริหารประเทศต้องแสดงเจตจำนงทางการเมืองที่จะปฏิรูปการศึกษาดังเช่นผู้นำในหลายประเทศ โดยเห็นว่า การศึกษาจะเป็นฐานกำลังอำนาจที่สำคัญในการสร้างและพัฒนาประเทศและเป็นการแก้วิกฤตเศรษฐกิจของชาติในระยะยาว

2. เร่งผลักดันให้มีการออกพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ โดยสาระสำคัญของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาตินั้น ควรสะท้อนถึงแนวคิดและแนวทางของการปฏิรูปการศึกษาที่จะนำพาประเทศไปสู่สังคมแห่งปัญญาและการเรียนรู้ ส่วนกระบวนการร่างกฎหมายดังกล่าวนี้ให้เป็นกระบวนการประชาธิปไตยโดยรับฟังข้อเสนอแนะจากประชาชนอย่างกว้างขวาง

3. ปฏิรูปการศึกษาจะต้องปฏิรูปทั้งระบบ โดย

3.1 ปฏิรูประบบคิดว่า “การศึกษาเป็นกระบวนการพัฒนาของคนที่ต้องต่อเนื่องตลอดชีวิต” ดังนั้นหลายฝ่ายหลายสถาบันต้องเข้าร่วมรับผิดชอบในการจัดการศึกษา

3.2 ปฏิรูประบบและกระบวนการเรียนรู้ เพื่อวางรากฐานการพัฒนาของชีวิต พัฒนาความรู้และทักษะพื้นฐานและพัฒนาสมรรถนะเพื่อการก้าวทันโลก

ถึงแม้จะมองภาพการศึกษาว่ามีปัญหามาก แต่เจือจันทร์ (2541) ก็มีความหวัง เนื่องจากได้มีการเปิดช่องให้มีกฎหมายการศึกษาแห่งชาติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 จึงทำให้เกิดการคาดการณ์ในสิ่งที่ดีเกี่ยวกับการปฏิรูปการศึกษาของไทยที่จะเกิดตามมา

หลังจากการปฏิรูปการศึกษาดำเนินการไปได้ 3 ปี สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ (2545) ได้จัดทำ “รายงานการติดตามและประเมินผลการปฏิรูปการศึกษาในวาระครบรอบ 3 ปี ของการประกาศใช้พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542” รายงานดังกล่าวได้กำหนดวัตถุประสงค์ไว้ดังต่อไปนี้

1. เพื่อรายงานสภาพและการดำเนินงานปฏิรูปการศึกษาในช่วง 3 ปี หลังประกาศใช้พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542
2. เพื่อนำผลการวิเคราะห์เกี่ยวกับปัญหา อุปสรรค และสิ่งที่ต้องเร่งดำเนินงานมาเป็นข้อมูลประกอบการจัดทำนโยบายและแผนยุทธศาสตร์ในการปฏิรูปการศึกษา
3. เพื่อสร้างและพัฒนาระบบและเครือข่ายการติดตามประเมินผล โดยมีข้อค้นพบดังต่อไปนี้

การประกันโอกาสทางการศึกษาขั้นพื้นฐาน การประกันการศึกษามีความก้าวหน้า เนื่องจากสามารถขยายโอกาสทางการศึกษา ทำให้มีอัตราการเข้าเรียนในระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน ตั้งแต่ระดับก่อนประถมศึกษา ประถมศึกษา มัธยมศึกษาตอนต้นและมัธยมศึกษาตอนปลาย เฉลี่ยร้อยละ 89 ส่วนการจัดการศึกษาสำหรับผู้ที่มีความต้องการพิเศษมีความก้าวหน้าที่แตกต่างกันระหว่างกลุ่มต่างๆ กลุ่มผู้พิการมีแนวโน้มการเข้าเรียนในจำนวนที่สูงขึ้นทุกปีโดยมีความก้าวหน้ามาก กลุ่มผู้ด้อยโอกาสได้รับการดูแลโดยหน่วยงานหลายสังกัด ทั้งสำนักงานประถมศึกษาแห่งชาติ (สพช.) กรมสามัญศึกษา (สศ.) และสำนักงานศึกษาเอกชน (สช.) และกรมการศาสนา จึงนับว่ามีความก้าวหน้าในระดับปานกลาง ส่วนกลุ่มผู้มีความสามารถพิเศษ การดำเนินงานยังอยู่ในขั้นเริ่มต้น ยังไม่สามารถจัดให้ครอบคลุมกลุ่มผู้ที่มีความสามารถพิเศษ จึงนับว่ามีความก้าวหน้าน้อย

กลุ่มปฏิรูปการเรียนรู้ มีโรงเรียนเครือข่ายจากสังกัดต่างๆ เข้าร่วมในโครงการรวมทั้งสิ้นกว่า 2,000 โรงเรียน มีการคัดเลือกครูผู้นำการปฏิรูปและอยู่ระหว่างเตรียมขยายผลในรูปแบบของเครือข่ายการเรียนรู้ร่วมกัน จึงนับได้ว่าการปฏิรูปการเรียนรู้มีความก้าวหน้าปานกลาง ส่วนการวัดและประเมินผลผู้เรียนทั้งในระดับการศึกษาขั้นพื้นฐานและอุดมศึกษายังมีความก้าวหน้าน้อย

การปฏิรูปครู ณาจารย์และบุคลากรทางการศึกษา มีการพัฒนาหลักสูตรการผลิตครูแนวใหม่ระดับปริญญาตรี 6 ปีและ 5 ปี และฝึกปฏิบัติงาน 1 ปี คาดว่าจะเริ่มดำเนินการภายในปีการศึกษา 2546 และในด้านการยกมาตรฐานวิชาชีพครู จะต้องมียุทธศาสตร์วิชาชีพเพื่อทำหน้าที่กำหนดมาตรฐานวิชาชีพ ออกและเพิกถอนใบอนุญาตวิชาชีพ รวมทั้งดูแลในด้านการส่งเสริมสวัสดิการและสวัสดิภาพครูและบุคลากรทางการศึกษา ในประเด็นดังกล่าวมีความก้าวหน้ามาก เนื่องจากการได้มีการเสนอร่างพระราชบัญญัติสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ....ต่อสภาผู้แทนราษฎรแล้ว

การปฏิรูปการศึกษา การจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานจะต้องมีการส่งเสริมเพื่อให้เกิดการเรียนรู้ที่หลากหลาย สำหรับการปฏิรูประบบอุดมศึกษาจะต้องมีการแบ่งระดับและประเภทสถาบันอุดมศึกษาให้ชัดเจน เพื่อให้การกำหนดภารกิจของสถาบันอุดมศึกษาแต่ละแห่งมีความชัดเจนและเหมาะสม ซึ่งพบว่าการ

ดำเนินงานมีความก้าวหน้าปานกลาง ส่วนการปฏิรูประบบอาชีวศึกษามีความก้าวหน้าปานกลาง คือมีการจัดทำร่างพระราชบัญญัติการอาชีวศึกษา ส่วนการศึกษาเฉพาะทางก็นับว่ามีความก้าวหน้าปานกลางเช่นกัน

รายงานดังกล่าวมีข้อเสนอแนะว่าควรมีนโยบายสนับสนุนครูและผู้บริหารต้นแบบ ซึ่งพร้อมที่จะเป็นผู้นำการปฏิรูป อีกทั้งต้องเร่งดำเนินการนโยบายในการปฏิรูปการศึกษาอีกหลายเรื่อง ควรเร่งประสานความร่วมมือระหว่างหน่วยงานในการจัดทำแผนแม่บท และให้หน่วยงานจัดการติดตามและประเมินผลของหน่วยงานอย่างต่อเนื่อง

จากรายงานดังกล่าวคณะผู้สังเคราะห์มีความเห็นว่ามีความสำเร็จในเชิงปริมาณของผู้ได้รับโอกาสทางการศึกษาเพิ่มขึ้น ทำให้มีอัตราการเข้าเรียนในระดับการศึกษาขั้นพื้นฐานเพิ่มสูงขึ้นกว่าก่อนหน้านี้ ส่วนการปฏิรูปการเรียนรู้ของครูนั้นมีความก้าวหน้าปานกลาง ซึ่งตรงนี้คือปัญหาที่เกิดจากไม่ได้มีการเตรียมความพร้อมของครูมาก่อน ซึ่งก็เป็นเรื่องที่น่าใจได้ แต่ภายหลังจากการปฏิรูปแล้ว ปัญหาอยู่ที่การฝึกอบรมทั้งหมดที่ผ่านมาจนก่อนปี 2554 เป็นไปอย่างไม่เหมาะสม เนื่องจากมิได้ใช้โรงเรียนเป็นฐานการฝึกอบรมอย่างแท้จริง ส่วนการจัดทำหลักสูตร “ครูพันธุ์ใหม่” ดำเนินไปได้เพียงปีเดียวก็ถูกยกเลิกโครงการ ส่วนหนึ่งเกิดจากการคัดค้านหลักสูตร 5 ปี รวมถึงการให้ทุนตลอดระยะเวลาที่ศึกษา ส่วนหนึ่งเกิดจากการมีโครงการผลิตครูวิทยาศาสตร์และคณิตศาสตร์จากผู้ที่ศึกษาวิชาเหล่านี้โดยตรงมาแทน ขณะที่การยกมาตรฐานวิชาชีพครู โดยให้มือนักวิชาชีพกำหนดมาตรฐาน ออกและเพิกถอนใบอนุญาตวิชาชีพ ถ้าเป็นองค์กรที่มีคุณภาพและมีความรับผิดชอบต่อสังคมที่สามารถตรวจสอบได้ (Accountability) ก็เป็นเรื่องที่ดี แต่ได้พบในที่สุดในองค์กรขนาดใหญ่เช่นนี้ ถ้ามีประเด็นผลประโยชน์เข้าแทรก การรับผิดชอบต่อสังคมก็มักจะย่อหย่อนและกลายเป็นปัญหาแทนที่จะเป็นประโยชน์ และได้กลายเป็นอุปสรรคส่วนหนึ่งและส่วนสำคัญของการกระจายอำนาจการบริหารจัดการการศึกษาด้วย เนื่องจากครูไม่ต้องการสูญเสียสถานภาพของความเป็นข้าราชการ อีกทั้งยังได้รับการปกป้องจากองค์กร ทำให้สถานศึกษาและเขตพื้นที่การศึกษาไม่สามารถมีความคล่องตัวในการบริหารบุคลากรได้อย่างเต็มที่ ในด้านหนึ่งก็อาจเป็นการช่วยให้ผู้ที่ไม่มีคุณภาพยังรักษาสถานภาพและความก้าวหน้าในวิชาชีพของตนได้ เป็นต้น

ในปี 2552 ได้มีรายงาน “สรุปผลการดำเนินงาน 9 ปี ของการปฏิรูปการศึกษา (พ.ศ.2542-2551)” โดยสำนักเลขาธิการสภาการศึกษา (2552) ซึ่งได้มีการนำเสนอรายงานนี้ในหมวดต่างๆ ที่เกี่ยวข้องในบทที่ 5 และ 6 ไปบ้างแล้ว ในส่วนนี้จึงจะนำเสนอเฉพาะส่วนที่ยังมิได้นำเสนอไว้ ณ ที่ใด เพื่อความสมบูรณ์ในการสรุปผลงานทั้งหมด ซึ่งประกอบด้วย ประเด็นที่ 1 การพัฒนาคุณภาพการศึกษา/ผู้เรียน ประเด็นที่ 3 การเพิ่มโอกาสทางการศึกษา ประเด็นที่ 4 ใน “สรุปผลการดำเนินงาน 9 ปีของการปฏิรูปการศึกษา (พ.ศ.2542-2551)” ประเด็นที่ 5 การผลิตและพัฒนาากำลังคน ประเด็นที่ 6 กฎหมายการศึกษา ประเด็นที่ 7 การศึกษาตลอดชีวิต การศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย โดยมีรายละเอียดของแต่ละประเด็นดังต่อไปนี้

ประเด็นที่ 1 การพัฒนาคุณภาพการศึกษา/ผู้เรียน

1.1 ผู้เรียนทั่วไป

1.1.1 ผลการดำเนินงาน

1) ระดับปฐมวัย ในภาพรวมพบว่า นักเรียนมีพัฒนาการทางด้านร่างกาย อารมณ์ สังคมอยู่ในระดับสูงพัฒนาการด้านสติปัญญาต่ำกว่าด้านอื่น จากผลการประเมินภายนอกของสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (องค์การมหาชน) (สมศ.) รอบแรกในช่วงปี 2544-2548 พบว่าสถานศึกษาระดับปฐมวัย 8,276 แห่ง มีโรงเรียนที่ผ่านการประเมินอยู่ในระดับ “ดี” จำนวนร้อยละ 34.14 มีโรงเรียนร้อยละ 95.4 ที่ผู้เรียนมีสุขภาพกาย สุขภาพใจ และสุขนิสัยดี ร้อยละ 71.3 ที่ผู้เรียนมีสุนทรียภาพ และลักษณะนิสัยด้านศิลปะ ดนตรี กีฬา และร้อยละ 84.5 มีคุณธรรม จริยธรรมและค่านิยมที่พึงประสงค์อยู่ในระดับดี โรงเรียนที่ผู้เรียนมีความสามารถในการคิดวิเคราะห์ คิดสร้างสรรค์มีเพียง ร้อยละ 11.1 มีความรู้และทักษะที่จำเป็นตามหลักสูตร ร้อยละ 18.2 มีทักษะในการแสวงหาความรู้ด้วยตนเอง รักการเรียนรู้ ร้อยละ 28.1 ซึ่งแสดงให้เห็นว่ามีสถานศึกษาที่สามารถพัฒนานักเรียนระดับปฐมวัยให้มีพัฒนาการพื้นฐานในเชิงวิชาการและความคิดวิเคราะห์อยู่ในระดับน้อย คือ ร้อยละ 11-28 ส่วนการประเมินในรอบสองปี 2548-2551 พบว่าสถานศึกษาที่จัดการศึกษาปฐมวัย จำนวน 20,184 แห่ง มีร้อยละ 80.4 ที่ได้มาตรฐาน และร้อยละ 19.6 (3,955 แห่ง) ที่ต้องได้รับการพัฒนา

2) ระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน คะแนนเฉลี่ยผลสัมฤทธิ์ในการเรียนของนักเรียนชั้นประถมศึกษาปีที่ 6 ในวิชาภาษาไทย คณิตศาสตร์ ภาษาอังกฤษและวิทยาศาสตร์ลดลงอย่างต่อเนื่องทุกวิชา ในช่วงเวลา 5 ปี นักเรียนชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 3 แนวโน้มของคะแนนผลสัมฤทธิ์ไม่ต่างกัน คือมีแนวโน้มลดลง นักเรียนชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 6 ช่วงปี 2546-2549 และปี 2550 ในวิชาภาษาไทย สังคมศึกษา ภาษาอังกฤษ คณิตศาสตร์และวิทยาศาสตร์คะแนนเฉลี่ยอยู่ระดับต่ำกว่าร้อยละ 50 ทุกวิชา แต่ในปี 2550 วิชาหลักดังกล่าวมีเพียงวิชาภาษาไทยที่มีคะแนนเฉลี่ยมากกว่าร้อยละ 50 สำหรับผลการประเมินของ สมศ. รอบแรกในช่วงปี 2544-2548 จำนวน 30,171 แห่ง พบว่าโรงเรียนที่สามารถจัดการเรียนการสอนให้ผู้เรียนได้มาตรฐานด้านความรู้ ความสามารถทางวิชาการ 3 มาตรฐานโดยเฉลี่ย มีเพียงร้อยละ 10.4-24.0 โดยมีผลการประเมินอยู่ในระดับดีในเรื่องผู้เรียนมีความสามารถในการคิดวิเคราะห์ สังเคราะห์ คิดสร้างสรรค์ คิดได้ตรง มีเพียงร้อยละ 10.4 เรื่องความรู้และทักษะที่จำเป็นตามหลักสูตรอยู่ในระดับดี มีเพียงร้อยละ 11.4 และมีทักษะในการแสวงหาความรู้ด้วยตนเอง รักการเรียนรู้ และพัฒนานตนเองอย่างต่อเนื่อง ร้อยละ 24.0 ส่วนผลการประเมินภายนอกของ สมศ. รอบสอง ปี 2548-2551 พบว่าสถานศึกษาที่จัดการศึกษาระดับประถมศึกษาและมัธยมศึกษา จำนวน 22,425 แห่ง มีร้อยละ 79.7 ที่ได้มาตรฐาน และร้อยละ 20.3 ที่ต้องได้รับการพัฒนา

3) ระดับอาชีวศึกษา การผลิตกำลังแรงงานระดับอาชีวศึกษาไม่สอดคล้องกับความต้องการเปลี่ยนแปลงของเทคโนโลยีในสถานประกอบการ ผู้สำเร็จการอาชีวศึกษามีสมรรถนะและทักษะความรู้พื้นฐานที่ควรจะเป็นสอดคล้องกับความรู้ความต้องการของผู้ใช้ในบางส่วน สำหรับผลการประเมินภายนอกของ สมศ. ในรอบแรกปี 2544-2548 จำนวน 765 แห่ง พบว่าอัตราการได้งานทำภายใน 1 ปี และการประกอบอาชีพอิสระของผู้จบการศึกษาทั้งระดับ ปวช. และปวส. อยู่ในเกณฑ์ต่ำ คือ ระดับ ปวช. ร้อยละ 12.5 และ 6.25 ตามลำดับ และระดับ ปวส. สำหรับผลการประเมินภายนอกรอบสองปี 2548-2551 พบว่า

สถานศึกษาอาชีวศึกษา 549 แห่ง มีร้อยละ 89.6 ที่ได้รับการรับรองมาตรฐานและร้อยละ 10.4 ที่ต้องได้รับการพัฒนา

4) ระดับอุดมศึกษา คุณภาพโดยรวมยังไม่น่าพึงพอใจมากนักไม่ว่าจะพิจารณาในเรื่องของงานวิจัย การจัดการเรียนการสอนที่เน้นผู้เรียนเป็นสำคัญ รวมทั้งการเปรียบเทียบในระดับนานาชาติ การผลิตกำลังแรงงานระดับอุดมศึกษาไม่สอดคล้องกับความต้องการของเทคโนโลยีในสถานประกอบการ สำหรับผลการประเมินภายนอกของ สมศ. รอบแรกในช่วงปี 2544-2548 จำนวน 260 แห่ง พบว่า สถาบันที่จัดว่ามีมาตรฐานเป็นที่ยอมรับได้ 124 แห่ง (ร้อยละ 47.69) อยู่ในขั้นที่ยอมรับอย่างมีเงื่อนไข 115 แห่ง และอยู่ในขั้นที่ไม่ได้รับการรับรอง 21 แห่ง ส่วนการประเมินภายนอกรอบสอง ปี 2548-2551 พบว่าสถาบันอุดมศึกษา 154 แห่ง มีร้อยละ 94.8 ที่ได้รับการรับรองมาตรฐาน

5) การศึกษานอกระบบ การจัดการการศึกษานอกโรงเรียนสามารถให้การศึกษาแก่ประชาชนในลักษณะต่างๆ ได้เกินกว่าเป้าหมายที่กำหนดไว้เกือบทุกปี และได้มีการดำเนินการเทียบโอนความรู้และประสบการณ์ของการศึกษานอกโรงเรียน มีการจัดการศึกษาทางไกลให้ผู้ที่อยู่ห่างไกลเรียนรู้ผ่านสื่อต่างๆ แต่ผลที่เกิดกับผู้เรียนในด้านความรู้ยังอยู่ในระดับต่ำ ซึ่งจากการทดสอบทางการศึกษาระดับชาตินั้นพื้นฐานของผู้เรียนในสังกัดสำนักบริหารงานการศึกษานอกโรงเรียน (เดิม) พบว่าคะแนนเฉลี่ยในทุกวิชาต่ำกว่าร้อยละ 50 และต่ำกว่าคะแนนเฉลี่ยของการทดสอบทางการศึกษาระดับชาตินั้นพื้นฐาน

6) การจัดการศึกษาในภาพรวม ในช่วง พ.ศ. 2545-2550 ประชากรไทยอายุ 15 ปีขึ้นไปที่ไม่รู้หนังสือเพิ่มขึ้น คือจากร้อยละ 4.7 ในปี 2545 เป็น 7.4 ในปี 2550 (สถิติ IMD) การประเมินของ PISA ในปี 2546 และปี 2549 พบว่าเด็กไทยอายุ 15 ปี มีความสามารถในการอ่าน คณิตศาสตร์และวิทยาศาสตร์ ต่ำกว่าเด็กในกลุ่มประเทศ OECD มาก และมีการวิจัยพบว่าเด็กไทยมีการอ่านหนังสือน้อยมาก นอกจากนี้ จากการจัดอันดับของ International Institute for Management Development (IMD) ในปี 2547-2551 จำนวน 51-55 ประเทศ พบว่า สมรรถนะของประเทศไทยในภาพรวมอยู่ในลำดับที่ 26, 25, 28, 33 และ 27 ตามลำดับ สมรรถนะด้านการศึกษาของไทยในปี 2551 อยู่ในอันดับที่ 43 มีระบบการศึกษาที่ตอบสนองความสามารถในการแข่งขัน อยู่ในลำดับที่ 24 และผลของการจัดลำดับสถาบันอุดมศึกษาในระดับนานาชาติของ The Times Higher Education Supplement (THES) ในปี 2549 ที่เปรียบเทียบสถาบันอุดมศึกษาทั่วโลก 520 แห่ง มีมหาวิทยาลัยไทยติดอันดับเพียง 7 แห่ง (สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา, “สมรรถนะการศึกษาไทยในเวทีสากล”, 2551)

คณะผู้สังเคราะห์ข้อตั้งข้อสังเกตว่ารายงานดังกล่าวค่อนข้างจะให้ความสำคัญกับผลการประเมินของ สมศ. ค่อนข้างมาก ซึ่งได้มีงานวิจัยวิจารณ์ถึงข้อจำกัดในการประเมินการศึกษาขั้นพื้นฐานที่ สมศ. ว่าจ้างบริษัทที่ปรึกษาไปดำเนินการด้วยเวลาและงบประมาณที่มีจำกัด ดังนั้นถึงแม้การประเมินดังกล่าวจะช่วยให้เห็นภาพแนวโน้มของการจัดการศึกษา แต่ความถูกต้องแม่นยำยังคงเป็นปัญหา และเป็นที่น่าสังเกตว่าผลการประเมินรอบสองมักจะดีขึ้นกว่ารอบแรกมาก ซึ่งมีความเป็นไปได้ว่าการประเมินรอบแรก สถาบันศึกษาที่ขอรับการประเมินยังไม่มีความพร้อมในการดำเนินงานเตรียมตัวเพื่อรับการประเมินจาก สมศ. ดีพอ

ซึ่งอาจจะไม่ใช่เป็นเพราะว่ามีการปรับปรุงให้ดีขึ้นได้อย่างรวดเร็ว แต่การประเมิน “คุณภาพ” ของการศึกษาจากคะแนนสอบเป็นหลักค่อนข้างจะเชื่อถือได้เพราะเป็นการเปรียบเทียบคะแนนสอบในเวลาที่แตกต่างกัน แต่ปัญหาที่ว่าควรเชื่อว่าคะแนนสอบเป็นปัจจัยหลักหรือควรเป็นเพียงปัจจัยในการวัดคุณภาพการศึกษา ตรงนี้ยังคงเป็นประเด็นปัญหา ผลการรายงานของ International Institute for Management Development (IMD) ที่สะท้อนว่าประชากรไทยอายุ 15 ปีขึ้นไปไม่รู้หนังสือเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 4.7 ในปี 2545 เป็นร้อยละ 7.4 ในปี 2550 เป็นเรื่องที่น่าเป็นห่วง แต่ขณะเดียวกันก็มีผู้วิจารณ์ว่าการใช้มาตรฐานของ IMD และของ PISA ซึ่งถือว่าเป็นมาตรฐานสากลนั้น ประเทศไทยควรจะเดินตามนั้นหรือเชื่อทั้งหมดหรือไม่

1.1.2 ปัญหาการดำเนินงาน

1) การศึกษาขั้นพื้นฐาน ผลจากการทดสอบระดับชาติ พบว่าคุณภาพผู้เรียนต้องได้รับการพัฒนาให้ดีขึ้น ซึ่งสาเหตุอาจเกิดจากหลายปัจจัย ปัจจัยหลักก็คือครู โรงเรียนจำนวนหนึ่งขาดแคลนครู บางแห่งไม่มีครูสอนเฉพาะวิชา หรืออาจเกิดจากหลักสูตรการเรียนการสอน การวัดและประเมินผลไม่สอดคล้องกับความต้องการของผู้เรียน เน้นการท่องจำ ไม่เชื่อมโยงชีวิตจริง ทำให้ผู้เรียนเบื่อการเรียน ไม่สามารถเรียนรู้ได้ด้วยตนเอง ไม่เน้นการฝึกภาคปฏิบัติ และไม่เน้นให้ผู้เรียนคิดวิเคราะห์แก้ปัญหา นอกจากนี้ยังมีปัญหาด้านความเชื่อมโยงระหว่างระบบประกันคุณภาพภายในกับการพัฒนาคุณภาพการศึกษา ซึ่งปัจจัยดังกล่าวส่งผลต่อคุณภาพผู้เรียน

2) การอาชีวศึกษา หลักสูตรการศึกษาขาดความชัดเจนว่า จะให้ผู้สำเร็จการศึกษาเข้าศึกษาต่อในระดับสูงหรือเข้าทำงาน และยังไม่สามารถสร้างสมรรถนะในการปฏิบัติงานได้จริงเนื่องจากเทคโนโลยีของงานเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว ทำให้เกิดความสูญเปล่าและซ้ำซ้อนในการพัฒนากำลังแรงงานเนื่องจากผู้ที่จบการศึกษาแล้วต้องเข้ารับการฝึกอบรมก่อนปฏิบัติงานอีกครั้งจากสถานประกอบการ นอกจากนี้ การที่ผู้เรียนไม่นิยมเรียนอาชีวศึกษาทำให้ผู้เรียนอาชีวศึกษาออกกลางคันเป็นจำนวนมาก โดยอัตราการคงอยู่ของนักศึกษา ปวช. ปีการศึกษา 2550 เท่ากับร้อยละ 66.9 (เข้า ปวช. 1 ปี 2548 เรียนปวช. 3 ปี 2550) (สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา “สถิติการศึกษาของประเทศ ปีการศึกษา 2550”, 2551) ซึ่งเป็นปัญหาของประเทศที่กำลังขาดกำลังแรงงานระดับกลางที่มีคุณภาพ

3) ระดับอุดมศึกษา สถาบันการศึกษามีคุณภาพแตกต่างกันมาก มีการจัดการเรียนการสอนเชิงพาณิชย์ และเน้นการผลิตบัณฑิตเชิงปริมาณ การจัดหลักสูตร การเรียนการสอนขาดการเน้นฝึกภาคปฏิบัติและการเชื่อมโยงกับการทำงาน ทำให้ผู้สำเร็จการศึกษขาดคุณลักษณะที่ผู้ใช้ต้องการ นักศึกษาร้อยละ 83 เรียนอยู่ในสถาบันที่เน้นภาคทฤษฎีหรือสาขาวิชาที่เน้นความรู้ด้านวิชาการ มีเพียงร้อยละ 17 ที่เรียนในสถาบันที่เน้นปฏิบัติและเทคนิคเพื่อมุ่งสู่อาชีพที่ต้องลงมือกระทำ (UNESCO Institute for Statistics (UIS) ปี 2549) นอกจากนี้ผู้เรียนมีอัตราการตกและออกกลางคันสูงในช่วงปีแรกทำให้เกิดความสูญเสียทางเศรษฐกิจ

4) สถาบันการศึกษามีคุณภาพแตกต่างกันมาก ทำให้ต้องแข่งขันแย่งกันเข้าโรงเรียนและมหาวิทยาลัยรัฐที่มีชื่อเสียง ทำให้ทั้งผู้เรียนพ่อแม่ผู้ปกครอง รวมทั้งครูต้องเคร่งเครียด

5) ระบบการประกันคุณภาพ ผลการประเมินคุณภาพภายนอกของ สมศ. พบว่าผู้สำเร็จการศึกษายังไม่มีคุณภาพตามที่คาดหวัง การประกันคุณภาพ ควรเน้นผลที่ได้จากสถาบันมากกว่าเน้นที่ตัวกระบวนการทำงาน

คณะผู้สังเคราะห์มีความเห็นเพิ่มเติมว่าการที่สถาบันการศึกษามีคุณภาพแตกต่างกันมากในระดับการศึกษาภาคบังคับอาจจะเป็นปัญหา เพราะจะมีผลกระทบต่อคุณภาพผู้สำเร็จการศึกษาด้วยและมีผลกระทบต่อไปถึงการทำให้โครงสร้างของความเหลื่อมล้ำยังดำเนินต่อไป แต่ขณะเดียวกันก็ต้องเข้าใจประเด็นของความหลากหลายของบริบทของแต่ละพื้นที่ รวมทั้งตัวผู้เรียนและครอบครัวด้วย โดยจะต้องจำแนกความหลากหลายของบริการการศึกษากับมาตรฐานเพียงหนึ่งเดียวของคุณภาพการศึกษา เพราะในความหลากหลายของการจัดการศึกษาต้องมีมาตรฐานหรือวิธีการวัดคุณภาพที่แตกต่างกันด้วย แต่ท้ายที่สุดในทุกรูปแบบของความหลากหลายจะต้องมีประเด็นเรื่องคุณภาพของแต่ละรูปแบบประกอบด้วย แต่การวัดด้วยมาตรฐานเดียวแล้วอ้างว่าเป็นคุณภาพทั้งหมดเป็นเรื่องที่ไม่ถูกต้อง ส่วนความหลากหลายของคุณภาพในระดับอุดมศึกษานั้น ถ้าพิจารณาอีกมุมหนึ่งก็เป็นการช่วยเปิดโอกาสให้ผู้รับการศึกษาได้มีทางเลือกหลากหลาย โดยปล่อยให้ตลาดแรงงานเป็นผู้ตัดสินในที่สุด อย่างไรก็ตามประเด็นในเรื่องคุณภาพในเรื่องนี้ก็เป็นลักษณะเดียวกันกับประเด็นความหลากหลายของบริบทและตัวผู้เรียนในระดับการศึกษาขั้นพื้นฐานเช่นกัน คือ ไม่ควรเอามาตรฐานคุณภาพเดียวไปวัดรูปแบบและวิธีการจัดการศึกษาที่มีความหลากหลาย

1.1.3 ประเด็นที่ต้องเร่งดำเนินการ

จากการรายงานการสังเคราะห์สถานการณ์และปัจจัยที่ส่งผลต่อคุณภาพการศึกษาไทยของสำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา ได้เสนอประเด็นเร่งด่วนที่ต้องแก้ไขไว้ดังนี้

1) ความสามารถในการอ่านและเขียน มีประชากรที่ยังไม่รู้หนังสือและเด็กมีความสามารถในการอ่านอยู่ในระดับต่ำกว่าพื้นฐาน อ่านไม่ออกเขียนไม่ได้ เป็นภาวะวิกฤติที่ต้องหาทางแก้ไขอย่างเร่งด่วน

2) การใช้งบประมาณในลักษณะที่เป็นกลไกขับเคลื่อนคุณภาพการศึกษา แทนการให้งบประมาณในลักษณะเป็นการรักษาสถานภาพของสถานศึกษา (Supply side) ในประเทศที่มีการปฏิรูปการศึกษาก่อนประเทศไทย เช่น เกาหลี นำเงินเก็บภาษีสินค้าที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพคน เช่น สุรา และบุหรี่ มาจัดสรรเพื่อการศึกษา โดยจะให้เงินอุดหนุนแก่โรงเรียนที่มีจุดเด่นทางนวัตกรรมการเรียนการสอน และเพื่อขยายผลสู่โรงเรียนอื่น ในส่วนของการศึกษาในระดับอาชีวศึกษาและอุดมศึกษา ต้องเน้นอุดหนุนการสร้างศูนย์ความเป็นเลิศตามสาขาวิชาหรือตามความเปลี่ยนแปลงทางวิชาการ ในขณะที่สถานศึกษาทั่วไปจะได้รับงบประมาณตามพื้นฐานของการจัดการศึกษาอย่างเพียงพอ

3) การเปลี่ยนวิธีคิดการบริหารจัดการการศึกษาให้มีจุดเน้นมากขึ้น เนื่องจากปัจจุบันการทำงานของสถานศึกษามีลักษณะการทำงานประจำตามเป้าหมายของการศึกษาแต่ละระดับ แต่หากต้องการขับเคลื่อนการพัฒนาการศึกษาเพื่อเพิ่มศักยภาพของประเทศ รัฐอาจต้องแสดงความเข้มแข็งทางวิชาที่มีวิสัยทัศน์อย่างแจ่มแจ้งชัดเจนและกล้าให้เป็นแนวทางเดียวกันว่าแต่ละปี การศึกษาในแต่ละระดับจะเน้นที่

เรื่องอะไร เช่นเน้นการสร้างความแข็งแกร่งเรื่องคณิตศาสตร์ หรือเน้นเรื่องการเพิ่มทักษะฝีมือในเรื่องใด เรื่องหนึ่งในสาขาอาชีวศึกษา เป็นต้น

4) การถ่ายโอนความรู้ระหว่างสถาบันอุดมศึกษา อาชีวศึกษากับภาคเอกชน ในช่วงเวลาที่ผ่านมามีการศึกษามีความร่วมมือทางวิชาการกันไม่มากนักคืออยู่ในระดับ 4.39 คะแนนจากคะแนนเต็ม 10 ในปัจจุบัน ภาคเอกชนมีการเคลื่อนไหวค้นหาความรู้ใหม่หรือรับความรู้ใหม่จากภายนอกประเทศได้รวดเร็วมากกว่าการเรียนรู้ร่วมกัน การใช้ภูมิรู้จากเอกชนจะเป็นตัวช่วยพัฒนาภูมิรู้ของสถาบันการศึกษาได้เป็นอย่างดี

5) การเพิ่มความหลากหลายของการจัดการศึกษา ในงานวิจัยหลายชิ้นชี้ให้เห็นว่าภาคเอกชนสามารถจัดการศึกษาได้มีคุณภาพสูงกว่าสถาบันของรัฐ รัฐควรเปิดโอกาสให้ทุกฝ่ายสามารถจัดการศึกษาได้ในลักษณะที่เป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชน การยกเลิก หรือการลดเลิกนโยบาย ทำที่และกฎระเบียบบางประการที่เป็นข้อจำกัดของการศึกษาภาคเอกชนควรเป็นสิ่งที่เร่งกระทำ

6) การสร้างความเข้มแข็งให้กับระบบการประกันคุณภาพ สถาบันการศึกษาทุกระดับจะต้องมั่นใจในตนเองว่า ผู้ที่จบจากสถาบันของตนมีคุณลักษณะที่พึงประสงค์ตามที่สถาบันนั้นกำหนด ผู้ที่จบสาขาอาชีพหรือสายวิชาชีพจากอุดมศึกษาต้องมั่นใจว่ามีสมรรถนะวิชาชีพตามที่ต้องการและสามารถตรวจสอบได้ การประกันคุณภาพจึงควรเน้นที่ผลที่ได้จากสถาบันการศึกษามากกว่าที่ตัวกระบวนการทำงาน ซึ่งเป็นเรื่องที่สถาบันการศึกษาแต่ละแห่งจะดูแลกันเอง

คณะผู้สังเคราะห์มีความเห็นว่าประเด็นที่ต้องเร่งดำเนินการ คือเรื่องความสามารถในการอ่านเขียน ถ้าปัญหาดังกล่าวเป็นปัญหาจริงย่อมเป็นเรื่องที่ไม่สามารถนิ่งนอนใจได้ ต้องรีบหาทางแก้ไข ส่วนข้อเสนอให้ปรับปรุงการอุดหนุนสถานศึกษาโดยตรงมาเป็นรูปแบบที่ทำให้สถาบันการศึกษามีแรงจูงใจ หรือถูกแรงกดดันให้พัฒนาตัวเองก็เป็นความคิดที่ดี แต่การหารูปแบบที่ปฏิบัติได้จริงและได้ผลดีด้วยมิใช่เรื่องง่าย ไม่ควรหาทางออกแบบง่ายๆ คือใช้ภาษีบาป (ภาษีจากสุราและบุหรี่) มาเป็นเครื่องมือในการแก้ปัญหาต่างๆ เพราะจะเป็นการเสนอที่มักายเกินไป ส่วนข้อเสนอให้จัดการบริหารการศึกษาแบบมีจุดเน้นบ้างก็เป็นวิธีคิดที่ง่าย แต่อะไรคือจุดที่ควรเน้นเป็นเรื่องยาก อีกทั้งมีปัญหาว່าคควรจะเน้นนานเพียงใด ทางที่ดีที่สุดควรจะเน้นให้ผู้เรียนมีความสามารถในการค้นคว้าหาความรู้ได้ด้วยตนเองในสิ่งที่ตนเองอยากจะเรียนรู้ น่าจะเป็นแนวทางที่ดีที่สุด

ในเรื่องการประกันคุณภาพการศึกษาที่เน้นผลผลิตมากกว่ากระบวนการอาจจะเป็นข้อเสนอที่น่าสนใจ แต่ทั้งนี้จะต้องคำนึงถึงความหลากหลายของปัจจัยนำเข้าด้วย ขณะที่การประกันคุณภาพต้องทำหน้าที่ในการคุ้มครองผู้บริโภค และต้องไม่มีผลไปในทางทำร้ายผู้บริโภค คือ ผู้ที่เข้ารับการศึกษา หลักการประกันคุณภาพการศึกษาเป็นสิ่งที่ดี แต่วิธีการประเมินเพื่อประกันคุณภาพการศึกษานั้นเป็นเรื่องที่ละเอียดอ่อน ถ้าทำไม่ดีพอจะมีผลในการทำร้ายผู้บริโภคในที่สุดก็เป็นได้ ดังเช่นได้อภิปรายมาแล้วในเรื่องของการประกันคุณภาพ

1.2 เด็กที่มีความสามารถพิเศษ

1.2.1 ผลการดำเนินงาน

ระบบการศึกษาไทยยังไม่สามารถพัฒนาศักยภาพของผู้ที่มีความสามารถพิเศษได้เท่าที่ควร จึงพบว่าเด็กและเยาวชนที่มีความสามารถพิเศษซึ่งมีอยู่ประมาณร้อยละ 3 ของแต่ละด้าน/สาขา ไม่ได้ได้รับการพัฒนาที่เหมาะสมเป็นจำนวนไม่น้อยด้วยสาเหตุต่างๆ อาทิ พ่อ-แม่ ผู้เลี้ยงดู ครู-อาจารย์ ไม่รู้จักสังเกตแววความสามารถพิเศษตั้งแต่เล็ก บางรายทราบว่าเด็กมีแววความสามารถพิเศษ แต่ไม่ทราบวิธีการอบรมเลี้ยงดูที่ถูกต้องเหมาะสม รวมทั้งระบบการศึกษาไทยยังไม่สามารถรองรับเด็กเหล่านี้ได้ ทำให้ประเทศสูญเสียบุคคลระดับมัธยมศึกษาของประเทศตั้งแต่ยังเด็ก

การดำเนินงานจัดการศึกษาสำหรับผู้มีความสามารถพิเศษของประเทศไทย ได้ดำเนินการในหลายรูปแบบคือ 1) จัดตั้งโรงเรียนเฉพาะทาง 2) การเรียนร่วมในโรงเรียนปกติ 3) การสอนเสริมและการจัดกิจกรรมพิเศษในโรงเรียน/หน่วยงานทั่วไป

1.2.2 ปัญหาการดำเนินงาน

การศึกษาสำหรับผู้มีความสามารถพิเศษของประเทศไทยมีพัฒนาการที่ล่าช้าเนื่องจากมีปัญหาละเลยอุปสรรคที่ต้องการแก้ไขดังนี้

1) ขณะนี้ประเทศไทยมีองค์กรกลางระดับชาติคือ สถาบันอัจฉริยภาพและนวัตกรรมการเรียนรู้ (สสอน.) (Institute for Gifted and Innovation Learning) ที่จะรองรับการดำเนินงานในเรื่องนี้ แต่การดำเนินงานของหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องยังไม่เห็นผลที่เป็นรูปธรรมชัดเจน ทั้งนี้เนื่องจากขาดการวางระบบและกลไกที่จะค้นหาและพัฒนาเด็กที่มีความสามารถพิเศษ จึงทำให้งานพัฒนาเด็กพิเศษไม่ได้ทำอย่างกว้างขวางเท่าที่ควร ขาดการประสานการดำเนินงานที่เชื่อมต่อ ส่งเสริมสนับสนุนซึ่งกันและกัน การดำเนินงานยังแยกเป็นส่วนๆ ไม่เป็นระบบครบวงจร จึงทำให้เด็กที่มีความสามารถพิเศษไม่ได้รับการพัฒนาอย่างต่อเนื่องและเต็มตามศักยภาพ รวมทั้งโรงเรียนส่วนใหญ่ยังไม่ได้มีการดำเนินการให้เด็กกลุ่มนี้เป็นพิเศษมากกว่าเด็กทั่วไป นอกจากนี้ยังขาดการเชื่อมโยงระหว่างองค์กรทางการศึกษากับองค์กรเครือข่ายสนับสนุนต่าง โดยเฉพาะอย่างยิ่งองค์กรที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการจัดการการศึกษาสำหรับเด็กที่มีความสามารถพิเศษ เช่นองค์กรด้านจิตวิทยา การแพทย์ การบำบัด ที่จะต้องร่วมมือกันในการพัฒนาเด็กอย่างครบถ้วน

2) ประชาชนส่วนใหญ่และผู้ที่เกี่ยวข้องขาดความรู้ ความเข้าใจและมองไม่เห็นถึงความสำคัญและความจำเป็นที่จะต้องช่วยกันสร้างสรรค์ผู้นำให้แก่ประเทศ จึงมีผลต่อการจัดสรรงบประมาณและระดมทรัพยากรเพื่อส่งเสริมการดำเนินงานในเรื่องนี้อย่างจริงจัง

3) บุคคลที่เกี่ยวข้องโดยตรงโดยเฉพาะครูผู้สอน รวมถึงพ่อแม่ผู้ปกครองยังมีความเข้าใจและไม่ทราบถึงแนวทางที่ถูกต้องเหมาะสมในการพัฒนาเด็กและเยาวชนที่มีความสามารถพิเศษ ทำให้เด็กกลุ่มนี้ถูกปล่อยปละละเลย ขาดการพัฒนาและช่วยเหลือจนกลายเป็นกลุ่มเด็กที่มีปัญหาไปในที่สุด

4) องค์ความรู้และเครื่องมือที่ใช้ในการค้นหา บ่งชี้ และพัฒนาเด็กที่มีความสามารถพิเศษ รวมทั้งประสบการณ์ในเรื่องนี้ในประเทศไทยมีน้อยมากไม่เพียงพอ สถาบันอุดมศึกษาที่ผลิตบุคลากรในเรื่องนี้โดยตรงมีเพียงสถาบันเดียวคือ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ซึ่งผลิตบุคลากรระดับปริญญาโท-เอก ได้ปีละไม่มากนัก และผู้ที่จบไปมักมิได้มอบหมายให้ปฏิบัติงานตามความรู้ที่ได้รับไป

5) การขาดองค์ความรู้ในเรื่องนี้เป็น สาเหตุสำคัญที่ทำให้การศึกษาในโรงเรียนเฉพาะทาง หรือ โรงเรียนทั่วไปที่มุ่งความเป็นเลิศในด้านต่างๆ ยังเป็นไปอย่างไม่ถูกต้องตามหลักวิชา เป็นผลให้ไม่สามารถดำเนินการบรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้เท่าที่ควรจะเป็น

1.2.3 ประเด็นที่ต้องเร่งดำเนินการ

1) พัฒนาส่งเสริมเด็กที่มีความสามารถพิเศษอย่างจริงจังและเป็นระบบ เช่น พัฒนาองค์ความรู้รวมทั้งเครื่องมือในการค้นหาเด็กที่มีความสามารถพิเศษ

2) ส่งเสริม/ผลิตบุคลากรที่เชี่ยวชาญเกี่ยวกับการจัดการศึกษาสำหรับเด็กที่มีความสามารถพิเศษให้มากขึ้นอย่างเร่งด่วน

3) ปรับแก้กฎหมายที่เป็นอุปสรรคในการพัฒนาเด็กที่มีความสามารถพิเศษตามศักยภาพของเด็ก เช่น ให้เด็กที่มีความสามารถพิเศษสามารถข้ามชั้นไปเรียนในระดับที่ตรงกับศักยภาพที่แท้จริง

4) ผลักดันให้เกิดแผนงานหลักในการพัฒนาเด็กและเยาวชนที่มีความสามารถพิเศษให้หลากหลาย ครอบคลุมศักยภาพของความเป็นมนุษย์อย่างรอบด้าน

5) จัดตั้งศูนย์เสาะหาและพัฒนาเด็กและเยาวชนที่มีความสามารถพิเศษในทุกภูมิภาค โดยให้สถาบันอุดมศึกษาที่มีความสามารถในแต่ละสาขาร่วมบริหารจัดการ

งานสังเคราะห์นี้มีได้ให้น้ำหนักแก่กรณีเด็กที่มีความสามารถพิเศษมากนัก ทั้งนี้เพราะมีการศึกษา และมีการดำเนินการในเรื่องนี้อย่างจริงจังไม่มากนัก โดยไม่มีเจตนาที่จะไม่เห็นความสำคัญของเรื่องนี้ หากประเด็นของเรื่องนี้มีความละเอียดอ่อน อีกทั้งคณะผู้สังเคราะห์ไม่มีความรู้ความเชี่ยวชาญทางด้านนี้เพียงพอ แต่คณะผู้สังเคราะห์มิได้มีความเห็นว่าประเด็นนี้ไม่มีความสำคัญ เหมือนกรณีที่ยานานได้ชี้ให้เห็นว่าผู้ที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญเกี่ยวกับเรื่องนี้ในประเทศไทยยังมีน้อยมาก ดังนั้นปัญหานี้จึงมีทั้งความยากและความละเอียดอ่อน แต่เรื่องที่ยากกว่าและมีผลกระทบที่ชัดเจนมากกว่าอย่างเช่นเรื่องเทคโนโลยี การศึกษายังถูกกละเลย จะด้วยความจงใจหรือไม่ก็ตามที่โดยเจ้าหน้าที่ของกระทรวงศึกษาธิการเอง ดังนั้นถ้าเรื่องที่ไม่ยากและมีความสำคัญมากยังคงมีปัญหาจากการละเลยของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง เรื่องที่ยากและมีความละเอียดอ่อนเช่นเด็กที่มีความสามารถพิเศษ ยิ่งยากที่เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องจะจัดการได้ด้วยความสนใจ และจัดการได้ถูกต้อง คงยังเป็นไปได้ยากที่จะมีการจัดการให้ถูกต้องเพื่อผลประโยชน์ของประเทศชาติโดยส่วนรวม

การประเมินในประเด็นต่อไปคือ การเพิ่มโอกาสทางการศึกษา ซึ่งได้กล่าวถึงในรายงานสังเคราะห์นี้ไปแล้ว แต่มิได้นำประเด็นของสรุปผลการดำเนินงาน 9 ปีมาพิจารณา จึงจะนำเสนอตรงนี้เพื่อความสมบูรณ์ โดยมีการรายงานผลการดำเนินงานดังต่อไปนี้

ประเด็นที่ 3 การเพิ่มโอกาสทางการศึกษา

3.1 ผลการดำเนินงาน

1) การศึกษาขั้นพื้นฐาน ปีการศึกษา 2550 ประชากรกลุ่มอายุ 3-17 ปี เข้ารับการศึกษาขั้นพื้นฐาน ร้อยละ 85.7 ลดลงจากปี 2542 ซึ่งเป็นปีเริ่มต้นการปฏิรูปการศึกษา ร้อยละ 1.9 ในช่วงปี 2542 ซึ่งเป็นปีเริ่มต้นการปฏิรูปการศึกษา ร้อยละ 1.9 ในช่วงปี 2542-2550 โดยเฉลี่ยลดลงร้อยละ 0.2 ต่อปี จำแนกตามระดับดังนี้

การศึกษาก่อนประถมศึกษา ปีการศึกษา 2550 เด็กได้รับการเตรียมความพร้อม ร้อยละ 87.2 ของประชากรกลุ่มอายุ 3-5 ปี ลดลงจากปี 2542 (ร้อยละ 96.8) ประมาณร้อยละ 9.6 ในช่วงปี 2542-2550 โดยเฉลี่ยลดลงร้อยละ 0.7 ต่อปี

การศึกษาภาคบังคับ ปีการศึกษา 2550 มีผู้เรียนการศึกษาภาคบังคับ ร้อยละ 94.0 ของประชากรกลุ่มอายุ 6-14 ปี ลดลงจากปี 2542 (ร้อยละ 96.2) ประมาณร้อยละ 2.2 ในช่วงปี 2542-2550 โดยเฉลี่ยลดลงร้อยละ 0.3 ต่อปี

ระดับประถมศึกษา มีผู้เรียนร้อยละ 96.9 ของประชากรวัย 6-11 ปี ลดลงจากปีการศึกษา 2542 (ร้อยละ 102.4) ประมาณร้อยละ 5.5 ในช่วงปี 2542-2550 โดยเฉลี่ยลดลงร้อยละ 0.7 ต่อปี

ระดับมัธยมศึกษาตอนต้น มีผู้เรียนร้อยละ 88.7 ของประชากรวัย 12-14 ปี เพิ่มขึ้นจากปีการศึกษา 2542 (ร้อยละ 83.5) ประมาณร้อยละ 5.2 ในช่วงปี 2542-2550 โดยเฉลี่ยเพิ่มขึ้นร้อยละ 1.4 ต่อปี

มัธยมศึกษาตอนปลาย ปีการศึกษา 2550 มีผู้เรียนมัธยมศึกษาตอนปลาย ร้อยละ 61.1 ของประชากรวัย 15-17 ปี เพิ่มขึ้นจากปีการศึกษา 2542 (ร้อยละ 55.3) ร้อยละ 5.8 ในช่วงปี 2542-2550 โดยเฉลี่ยเพิ่มขึ้น ร้อยละ 0.9 ต่อปี

สัดส่วนผู้เรียนประเภทสามัญ : อาชีวศึกษา ในปีการศึกษา 2550 เท่ากับ 60 : 40

2) การอาชีวศึกษา ปีการศึกษา 2550 จำนวนนักศึกษาอาชีวศึกษาทุกระดับรวม 1,137,990 คน ซึ่งเพิ่มจากปีการศึกษา 2542 จำนวน 21,595 คน ปีการศึกษา 2542-2546 จำนวนนักศึกษาลดลงอย่างต่อเนื่อง แต่จากนโยบายการรับนักศึกษาที่ต้องการเรียนอาชีวศึกษา โดยไม่ต้องสอบคัดเลือกและมีการประชาสัมพันธ์มากขึ้นทำให้ปีการศึกษา 2547-2550 มีผู้เข้าเรียนมากขึ้น สัดส่วนนักเรียน ปวช.1 ที่เข้าใหม่ : นักเรียนสายสามัญ ม.4 เข้าใหม่ในปี 2548-2549 เป็น 45 : 55 โดยสัดส่วนนักเรียน ปวช.1 เพิ่มขึ้นจากปีการศึกษา 2547 ร้อยละ 5 แต่ในปีการศึกษา 2550 สัดส่วนนักเรียน ปวช.1 ลดลงจากปีการศึกษา 2549 ก่อนข้างมากถึงร้อยละ 9 อาจเนื่องมาจากในปี 2550 มีการณรงค์ให้เข้าเรียนอาชีวศึกษาน้อยลง

3) การอุดมศึกษา อัตราส่วนนักศึกษาระดับอุดมศึกษา (ไม่รวมสูงกว่าปริญญาตรี) ต่อประชากรกลุ่มอายุ 18-21 ปี ปีการศึกษา 2550 เท่ากับร้อยละ 34.6 เพิ่มขึ้นจากปี 2542 ร้อยละ 11.9 ในช่วงปี 2542-2550 โดยเฉลี่ยเพิ่มขึ้นร้อยละ 1.5 ต่อปี

4) ปีการศึกษาเฉลี่ย ประชากรวัยแรงงานอายุ 15-59 ปี มีปีการศึกษาเฉลี่ยเพิ่มขึ้นทุกปี เฉลี่ยปีละ 0.15 ปี คือ ในปี 2545-2549 ปีการศึกษาเฉลี่ยเท่ากับ 8.1 ปี 8.3 ปี 8.4 ปี 8.6 ปี และ 8.7 ปี ตามลำดับ

ซึ่งตามเป้าหมายกำหนดไว้ว่า ปี 2551 ประชากรไทยจะมีปีการศึกษาเฉลี่ย 9.5 ปี ส่วนประชากรที่มีอายุ 60 ปีขึ้นไป ยังคงมีการศึกษาเฉลี่ยต่ำกว่าประถมศึกษา โดยในปี 2545 เท่ากับ 3.8 ปี เพิ่มขึ้นเป็น 4.2 ปี ในปี 2549

5) เด็กที่มีความต้องการพิเศษ

เด็กด้อยโอกาส ปีการศึกษา 2549 เด็กด้อยโอกาสมีโอกาสดำเนินการรับบริการการศึกษา 3,075,341 คน ซึ่งเพิ่มขึ้นจากปีการศึกษา 2546 มากกว่าหนึ่งเท่าตัว

เด็กพิการ จำนวนนักเรียนพิการที่เข้ารับการศึกษาระดับขั้นพื้นฐานมีจำนวนเพิ่มขึ้นทุกปี โดยปีการศึกษา 2549 มีประมาณ 223,211 คน มากกว่าปีการศึกษา 2546 ประมาณ 66,000 คน

ปีการศึกษา 2549 ผู้พิการอายุ 6-14 ปี มีโอกาสได้รับการศึกษาระดับการศึกษาภาคบังคับ ร้อยละ 23.1 และผู้พิการอายุ 6-17 ปี มีโอกาสได้รับการศึกษาระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน ร้อยละ 17.7 ส่วนในระดับอุดมศึกษา มีนิสิตนักศึกษาพิการ 998 คน แบ่งเป็นระดับปริญญาตรี 880 คน ปริญญาโท 16 คน และปริญญาเอก 2 คน (สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา รายงานผลการประเมินโอกาสและคุณภาพการศึกษาของคนไทย, 2550)

6) การศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย จำนวนผู้เรียนการศึกษานอกระบบโรงเรียน ปีการศึกษา 2549 มีทั้งหมด 5,512,162 คน จำแนกเป็นหลักสูตรการศึกษาขั้นพื้นฐานและเทียบเท่า 1,975,740 คน ส่งเสริมการรู้หนังสือ 104,646 คน และหลักสูตรสายอาชีพ 3,431,776 คน ในภาพรวมปี 2542-2549 จำนวนผู้เรียนการศึกษานอกระบบโรงเรียนมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น โดยเพิ่มขึ้นจากปี 2542 เกือบสองล้านคน

จากรายงานดังกล่าวเห็นได้ว่าเด็กก่อนวัยเรียนและประถมศึกษาที่มีอัตราเข้าเรียนลดลงร้อยละ 0.7 ต่อปี ระหว่างปี 2542-2550 ขณะที่ชั้นประถมลดลงร้อยละ 0.7 ต่อปีเช่นกัน ในขณะที่ชั้นมัธยมต้นเพิ่มขึ้นร้อยละ 1.4 ต่อปี มัธยมปลายเพิ่มร้อยละ 0.9 ต่อปี ตัวเลขดังกล่าวสะท้อนปัญหาการกระจายรายได้ที่เลวลง ทำให้ครอบครัวที่ยากจนเข้าถึงโอกาสทางการศึกษาได้น้อยลง แต่ครอบครัวที่มีฐานะทางเศรษฐกิจที่ดีขึ้นก็สามารถศึกษาต่อในระดับมัธยมต้นและมัธยมปลายเพิ่มขึ้น โดยอัตราเพิ่มของมัธยมต้นสูงกว่ามัธยมปลาย สะท้อนว่าผู้ที่เข้าถึงระบบการศึกษาในมัธยมต้นที่เพิ่มขึ้นส่วนหนึ่งยังประสงค์ที่จะศึกษาต่อให้จบชั้นมัธยมปลาย

ส่วนสัดส่วนของอาชีวศึกษาต่อการศึกษายสามัญจากปี 2542-2546 ลดลงอย่างต่อเนื่อง จึงทำให้มีนโยบายเริ่มประชาสัมพันธ์และเปิดให้เข้าเรียนโดยไม่ต้องสอบคัดเลือก ทำให้ปี 2548-2549 สัดส่วนเพิ่มขึ้นเป็น 45 : 55 เพิ่มจากปี 2547 ร้อยละ 5 แต่เมื่อหยุดการรณรงค์ในปี 2550 ตัวเลขดังกล่าวก็ลดลงเหลือ 40 : 60 และยังคงลดลงอย่างต่อเนื่องจนถึงปัจจุบัน ขณะที่การอุดมศึกษายังคงขยายตัวเพิ่มอย่างต่อเนื่องจากค่านิยมปริญญาตรีนั่นเอง ขณะที่เด็กด้อยโอกาสและเด็กพิการมีโอกาสดำเนินการรับการศึกษาเพิ่มขึ้น ยิ่งสะท้อนให้เห็นว่าปัญหาความยากจนและช่องว่างทางรายได้เพิ่มขึ้นจริง ซึ่งยืนยันได้จากการอธิบายในส่วนของปัญหาการดำเนินงาน

3.2 ปัญหาการดำเนินงาน

1) เด็กที่เข้าเรียนก่อนประถมศึกษาลดลงทุกปี ทั้งๆ ที่มีการโอนการจัดการศึกษาระดับนี้ให้กับท้องถิ่นซึ่งจะสามารถส่งเสริมการจัดการศึกษาได้มากขึ้น แต่ท้องถิ่นบางแห่งยังมีความพร้อมไม่เพียงพอที่จะดำเนินการ นอกจากนี้ สถานศึกษาบางแห่งขาดบุคลากรที่มีความรู้ความเข้าใจที่ดีต่อการพัฒนาคุณภาพเด็กปฐมวัยในแต่ละด้าน รวมทั้งบางแห่งมีพื้นที่จำกัด ทำให้ขาดโอกาสในการจัดกิจกรรมสร้างเสริมกระบวนการเรียนรู้ให้แก่เด็กปฐมวัยได้อย่างครบถ้วนสมบูรณ์

2) เด็กในวัยเรียนอายุ 6-14 ปี ยังไม่สามารถเข้าเรียนในระดับการศึกษาภาคบังคับได้ครบทุกคน เนื่องจากผู้ปกครองบางคนละเลยไม่ส่งบุตรหลานเข้าเรียน การออกกลางคันของเด็กซึ่งมีสาเหตุจากปัญหาทางเศรษฐกิจและสังคม การย้ายตามครอบครัวไปประกอบอาชีพในที่อื่นๆ แล้วไม่สามารถเข้าเรียนในโรงเรียนได้ ระบบการส่งต่อเด็กระหว่างโรงเรียนยังไม่มีประสิทธิภาพหรือมีระเบียบการรับนักเรียนที่ยู่ยาก

3) การเปิดสอนมัธยมศึกษาตอนต้นในโรงเรียนประถมศึกษาประสบความสำเร็จในด้านการสร้างโอกาสทางการศึกษา แต่คุณภาพการศึกษายังไม่สามารถรับรองได้ ทั้งคุณภาพของสื่อ ห้องเรียน ห้องปฏิบัติการ และครู

4) ความนิยมเรียนอาชีวศึกษาไม่ได้เพิ่มมากขึ้น รวมทั้งนักเรียนที่จบระดับ ปวช. และ ปวส. ยังนิยมเรียนต่อในระดับปริญญาตรีอยู่มาก สถาบันอาชีวศึกษาส่วนใหญ่อยู่ในเมือง ไม่กระจายตัวไปในชนบททำให้เด็กในชนบทไม่สามารถเรียนได้ เนื่องจากการเข้าไปเรียนในเมืองมีค่าใช้จ่ายสูง รวมทั้งสถาบันอาชีวศึกษาเองก็ยังมีปัญหาด้านภาพพจน์ว่า เด็กเกเร ชอบดื้อกัน ไม่ค่อยมีคุณภาพ ผู้ปกครองจึงไม่นิยมส่งบุตรหลานเข้าเรียน ทำให้จำนวนและสัดส่วนของผู้เรียนอาชีวศึกษาเพิ่มได้น้อย

5) ครูเฉพาะทางที่สอนเด็กที่มีความพิการทางร่างกายมีจำนวนลดน้อยลงและส่วนใหญ่เป็นครูอัตราจ้าง นอกจากนี้ โรงเรียนที่จัดการศึกษาสำหรับผู้พิการโดยเฉพาะ/เรียนร่วมกับเด็กปกติยังขาดความพร้อมในหลายด้าน

6) นโยบายการให้บริการการศึกษาแก่ผู้ด้อยโอกาสยังไม่ชัดเจน การบริการไม่ทั่วถึง ครูและบุคลากรที่รับผิดชอบขาดความรู้ ความเข้าใจ และไม่ได้รับการฝึกอบรมมาโดยเฉพาะ งบประมาณสนับสนุนไม่เพียงพอ นอกจากนี้ ยังขาดการสำรวจข้อมูลเกี่ยวกับเด็กด้อยโอกาสที่เป็นระบบและชัดเจน

7) การส่งเสริมการจัดการศึกษาสำหรับเด็กที่มีความต้องการพิเศษ ยังไม่มีกลไกที่ชัดเจน หลายหน่วยงานที่ดำเนินงานในเรื่องนี้มีลักษณะต่างคนต่างทำ และยังดำเนินการได้ไม่มากเท่าที่ควร เนื่องจากหน่วยงานที่รับผิดชอบยังไม่มียุทธศาสตร์และงบประมาณที่พอเพียง ไม่มีการสำรวจจำนวนเด็กที่มีความต้องการพิเศษอย่างแท้จริง ขาดเครื่องมือในการคัดกรอง ขาดบุคลากรที่มีความรู้เกี่ยวกับหลักสูตรการสอนและการประสานเชื่อมโยงระหว่างหน่วยงาน และไม่มีหลักสูตรที่จัดเฉพาะให้แก่เด็กกลุ่มนี้ นอกจากหลักสูตรที่ได้จากการดำเนินงานวิจัยนำร่อง รวมทั้งไม่มีการจัดสรรเงินอุดหนุนรายหัวให้แก่เด็กที่มีความสามารถพิเศษในโรงเรียนเรียนร่วม

โดยที่รายงานดังกล่าวเสนอประเด็นที่ต้องเร่งดำเนินการ 5 ประการ ดังมีรายละเอียดต่อไปนี้

3.3 ประเด็นที่ต้องเร่งดำเนินการ

1) การส่งเสริมการจัดการศึกษาปฐมวัย รัฐต้องให้ความสำคัญในเรื่องครูที่สอนเด็กปฐมวัย โรงเรียนหรือสถานรับเลี้ยงเด็กมากขึ้น โดยเฉพาะโรงเรียนขนาดเล็ก ขนาดกลาง ที่ตั้งอยู่นอกเขตเมือง รวมทั้งต้องสนับสนุนด้านวิชาการ งบประมาณ และส่งเสริมให้พ่อแม่ดูแลเอาใจใส่เด็ก

2) การเข้าถึงการศึกษาที่มีมาตรฐาน เป็นปัญหาที่รัฐยังไม่สามารถดำเนินการให้มีความเสมอภาคได้ โรงเรียนขนาดเล็กซึ่งกระจายอยู่ทั่วไปอยู่อย่างขาดแคลนทั้งครูและทรัพยากรสนับสนุนต่างๆ แม้แต่การมีเพื่อนที่หลากหลาย รวมทั้งโรงเรียนขยายโอกาสที่มีให้เด็กเรียน แต่เป็นการเรียนบนความขาดแคลนกว่านักเรียนในระดับชั้นเรียนเดียวกันที่เรียนอยู่ในเมือง หรือโรงเรียนขนาดกลาง ขนาดใหญ่

3) การเพิ่มความหลากหลายของการจัดการศึกษา งานวิจัยหลายเรื่องชี้ให้เห็นว่า ภาคเอกชนสามารถจัดการศึกษาที่มีคุณภาพสูงกว่าสถาบันของรัฐในภาพเฉลี่ย และพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ เปิดโอกาสให้ทุกฝ่ายสามารถจัดการศึกษาได้ในลักษณะที่เป็นสิทธิพื้นฐานของประชาชน ภาครัฐจึงควรเร่งยกเลิกนโยบาย ทำที่ และกฎระเบียบบางประการที่เป็นข้อจำกัดของการศึกษาภาคเอกชน และส่งเสริมให้มีการจัดการศึกษาโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และองค์กรอื่นๆ เป็นสัดส่วนที่สูงขึ้น

4) การให้ความสำคัญกับคนชายขอบ คนชายขอบคือกลุ่มคนที่ถูกกีดกันออกจากสังคมหลัก หรือกลุ่มคนหลัก ทำให้ไม่สามารถเข้าอยู่ในกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งทางสังคมได้ และมักจะหลุดออกจากบริการต่างๆ ทางสังคม แม้แต่เรื่องของการศึกษา การเรียนรู้ โดยส่วนใหญ่ที่ผ่านมากลุ่มคนทำงานนอกภาครัฐ (NGOs) เป็นผู้ให้การดูแลอยู่ รัฐควรจัดแนวทางรองรับคนเหล่านี้หรือส่งเสริมให้กลุ่มคนทำงานนอกภาครัฐ ซึ่งมีความรู้ความเข้าใจและความเป็นมิตรกับคนเหล่านี้ ได้ทำงานกับคนเหล่านี้เพิ่มขึ้น

5) เปลี่ยนระบบการจัดสรรงบประมาณการจัดการศึกษา จากการจัดสรรเงินอุดหนุนให้สถาบันอุดมศึกษาเป็นการให้อุปถัมภ์การศึกษาแก่ผู้เรียนที่จะใช้ไปเลือกเรียนที่ใดก็ได้ จัดสรรงบประมาณและกำลังคนให้สถานศึกษาในจังหวัดและอำเภอรอบนอกเพิ่มขึ้น ปฏิรูปการศึกษาอาชีวศึกษาให้มีคุณภาพเพิ่มขึ้น มีทุนการศึกษาและเงินกู้ยืมสำหรับผู้เรียนสายอาชีวศึกษาเพิ่มขึ้น กำหนดคุณวุฒิวิชาชีพและอัตราเงินเดือนผู้จบอาชีวศึกษาให้สูงขึ้น และส่งเสริมให้มีการจ้างงาน เพื่อส่งเสริมให้นักเรียนเลือกเรียนสายอาชีพเพิ่มขึ้น ไม่ต้องมุ่งแข่งขันกันเข้ามหาวิทยาลัย

คณะผู้สังเคราะห์ข้อตั้งข้อสังเกตว่า รายงานดังกล่าวของสำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา (2552) เห็นความสำคัญของการศึกษาปฐมวัยและประถมศึกษา โดยเฉพาะอย่างยิ่งโรงเรียนที่อยู่นอกเขตเมืองซึ่งไม่ได้รับการสนับสนุนด้านทรัพยากรอย่างพอเพียง เป็นการสร้างปัญหาความเสมอภาคของโอกาสทางการศึกษาภายในระบบการศึกษาเอง รายงานนี้มีแนวโน้มและทำที่ที่จะเสนอให้รัฐส่งเสริมให้ภาคเอกชนจัดการศึกษาในเมือง เพื่อให้ผู้มีฐานะทางเศรษฐกิจในเมืองมีส่วนช่วยรับผิดชอบค่าเล่าเรียนของบุตรหลานของตนเอง ในขณะที่ทรัพยากรที่ประหยัดได้จากการไม่ทุ่มไปจัดการศึกษาในเมืองควรจะไปช่วยส่วนที่ขาดแคลนนอกเมือง ขณะเดียวกันก็เสนอให้รัฐให้ความสนใจที่จะร่วมสนับสนุนการทำงานของกลุ่มทำงานของ

องค์กรพัฒนาเอกชน (NGO) ที่ทำงานใกล้ชิดกับกลุ่มชายขอบให้มากกว่าที่เป็นอยู่ พร้อมทั้งเสนอให้มีการลดการอุดหนุนทางการเงินแก่สถาบันอุดมศึกษา และให้เป็นคู่มือการศึกษาแก่นักศึกษาที่เลือกเข้าศึกษาแทน เพื่อเป็นแรงจูงใจและกดดันให้สถาบันอุดมศึกษาต้องปรับปรุงคุณภาพ ข้อเสนอประเด็นนี้คงไม่สามารถปฏิบัติได้ง่ายเพราะอุดมศึกษามีใช้การศึกษาภาคบังคับ รัฐจึงไม่มีหน้าที่จะให้การอุดหนุนแก่ผู้เรียน แต่สิ่งที่รัฐควรทำก็คือ ลดการอุดหนุนทางการเงินเพื่อให้สถาบันอุดมศึกษาเรียกเก็บค่าเล่าเรียนให้สะท้อนต้นทุนการผลิต โดยที่รัฐควรจัดสรรเงินกู้ยืมเพื่อการศึกษาที่ขึ้นอยู่กับรายได้ในอนาคต โดยจะต้องไม่จำกัดเฉพาะวิชาที่มีตลาดแรงงานรองรับแต่เพียงอย่างเดียว แต่วิชาที่จำเป็นและมีประโยชน์ เช่น ปรัชญา ประวัติศาสตร์ โบราณคดี ภูมิศาสตร์ สังคมวิทยา ภาษาไทย ภาษาบาลี รวมทั้งเศรษฐกิจพอเพียง รวมทั้งวิชาที่นำไปช่วยแก้ปัญหาสังคม เช่น สังคมสงเคราะห์ศาสตร์ ก็ควรจะได้รับเงินกู้ยืมประเภทนี้ด้วย และถ้าผู้เรียนที่สำเร็จการศึกษาแล้วไม่มีรายได้ขั้นต่ำเพียงพอที่จะใช้คืนได้ ก็สามารถเลื่อนกำหนดได้ตามความจำเป็นโดยไม่ต้องเสียดอกเบี้ย วิธีการเช่นนี้จะช่วยให้วิชาที่มีคุณค่าและมีประโยชน์ต่อสังคมยังคงจะมีการเรียนการสอนอยู่ต่อไปในสถาบันอุดมศึกษา โดยรัฐเป็นผู้อุดหนุน ส่วนสาขาที่ผู้สำเร็จการศึกษาสามารถประกอบอาชีพเลี้ยงตนเองและใช้หนี้คืนได้ก็ไม่มีปัญหาแต่อย่างใดอยู่แล้ว

ประเด็นที่ 4 ใน “สรุปผลการดำเนินงาน 9 ปีของการปฏิรูปการศึกษา (พ.ศ.2542-2551)” กล่าวถึงการผลิตและพัฒนากำลังคนซึ่งเป็นเรื่องทางเทคนิคของการประเมินความต้องการกำลังคนในสาขาต่างๆ โดยมีเป้าหมายว่าประเทศจะพัฒนาไปในทางใด และจะต้องใช้กำลังคนอย่างไรบ้าง ซึ่งประเด็นดังกล่าวไม่สามารถกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติฯ เพราะเป็นเรื่องที่ไม่อาจคาดเดาล่วงหน้าได้ โดยสำนักเลขาธิการสภาการศึกษาได้กล่าวถึงผลจากการศึกษาความต้องการกำลังคนในช่วงปี 2547-2551 โดยมีได้ระบุเป้าหมายว่าจะพัฒนาประเทศไปในทิศทางใด ในกรณีนี้ก็อาจเข้าใจจากเอกสารอ้างอิงจากรายงานของสำนักเลขาธิการสภาการศึกษา (2549) “รายงานผลการศึกษาความต้องการกำลังคนของกลุ่มอุตสาหกรรม” โดยสรุปผลการดำเนินงานในประเด็นการผลิตและพัฒนากำลังคนมีดังนี้

1) โครงสร้างการใช้กำลังคน/การจ้างงานของสถานประกอบการโดยรวมเป็นกำลังคนในระดับสูง : ระดับกลาง/ปฏิบัติการ : ระดับต่ำ/แรงงาน เป็นอัตราส่วนประมาณ 10 : 70 : 20 ยกเว้นในบางกลุ่มอุตสาหกรรมที่ใช้แรงงานระดับต่ำในอัตราสูง ทำให้มีความต้องการกำลังคนระดับกลาง/ปฏิบัติการ (ปวช. ปวส.) เป็นส่วนใหญ่ และในระดับสูงมีความต้องการกำลังคนด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี นักวิจัยเพื่อพัฒนาองค์ความรู้และสร้างอาจารย์ใหม่

2) โครงสร้างการจ้างงาน จำแนกตามสายงานเป็นสายงานบริหาร : สายงานหลัก : สายงานสนับสนุน เป็น 10 : 65 : 25

3) ความต้องการเชิงคุณภาพ กลุ่มอุตสาหกรรมต้องการกำลังคนที่มีคุณลักษณะ ดังนี้

(1) มีความรู้และทักษะที่จำเป็น เช่น ความรู้และทักษะการติดต่อสื่อสาร ทั้งภาษาไทยและภาษาอื่น ความรู้และทักษะการใช้คอมพิวเตอร์ การคำนวณเบื้องต้น การคิดวิเคราะห์ ความรู้และทักษะในการบริหารจัดการ การทำงานเป็นทีมกับคนที่หลากหลาย และการพัฒนาตนเองอย่างต่อเนื่อง

(2) มีความรู้และทักษะวิชาชีพ เช่น ความรู้ ความสามารถในการทักษะวิชาชีพที่หลากหลายที่เกี่ยวข้องกับงาน ความรู้และทักษะเชิงช่างพื้นฐาน ความสามารถในการคิดริเริ่มสร้างสรรค์วิธีการทำงาน และนวัตกรรมของสินค้าและบริการเพื่อสร้างมูลค่าเพิ่ม

(3) มีคุณธรรม จริยธรรม จรรยาบรรณในการทำงาน เช่น ความซื่อสัตย์ จงรักภักดีต่อองค์กร อดทน ขยันหมั่นเพียร มีความประณีตในการทำงาน รับผิดชอบต่อนหน้าที่และตรงต่อเวลา เสียสละและทุ่มเทในการทำงาน มีวินัย มีความคิดในเรื่องความคุ้มค่าของการลงทุน เป็นต้น

4) สภาพการผลิตกำลังคนของสถาบันการศึกษาปัจจุบัน

(1) การผลิตกำลังคนระดับอุดมศึกษามากกว่าระดับอาชีวศึกษา

(2) การผลิตกำลังคนระดับอุดมศึกษาด้านสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ มีสัดส่วนสูงกว่าด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี

(3) ระดับมัธยมศึกษา ผู้เรียนนิยมเรียนสายสามัญมากกว่าสายวิชาชีพ

คณะผู้สังเคราะห์มีข้อสังเกตเพิ่มเติมดังนี้ จากการประเมินโครงสร้างกำลังคนในข้อ (1) ปรากฏว่า สัดส่วนกำลังคนระดับสูงและระดับกลางสูงกว่าสัดส่วนกำลังแรงงานที่มีอยู่แล้วในประเทศไทยมาก โดยเฉพาะระดับกลางที่เน้น ปวช. และ ปวส. ซึ่งไม่สามารถผลิตได้เมื่อพิจารณาจากปัญหาความนิยมของผู้เรียนและผู้ปกครองเป็นหลัก ส่วนความต้องการเชิงคุณภาพมีกลุ่มอุตสาหกรรมระบุ ในข้อ 3 (3) ในเรื่อง คุณธรรม จริยธรรม จรรยาบรรณในการทำงาน ที่มีรายละเอียดถึงความจงรักภักดีต่อองค์กร รวมทั้งทุ่มเทในการทำงานนั้น คงมีใช้สิ่งที่จะคาดหวังได้จากผลผลิตของระบบการศึกษาอย่างเดียว แต่เป็นหน้าที่ขององค์กรผลิตเหล่านั้นจะต้องสร้างวัฒนธรรมองค์กรและบรรยากาศในการทำงานให้ผู้ปฏิบัติงานพร้อมที่จะตอบสนองเช่นนั้น โดยต้องทำให้การทำงานในองค์กรมีความสุขหรือเป็นองค์กรแห่งความสุขด้วย อย่างไรก็ตามจากผลการดำเนินงานที่กล่าวมาแล้ว ในรายงานดังกล่าวของสำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา ได้รายงานปัญหาการดำเนินงานซึ่งในความเป็นจริงก็คือผลจากการจัดการศึกษา ซึ่งจะไขปัญหาจริงหรือ การศึกษาจะทำให้ทุกเรื่องที่ว่าปัญหาการดำเนินงานหรือไม่ ก็ยังคงเป็นประเด็นที่จะต้องมีการพิจารณาต่อไป ดังต่อไปนี้

1) ผู้จบการศึกษาระดับ ปวช. และ ปวส. ส่วนมากศึกษาต่อในระดับปริญญาในสาขาที่ไม่ตรงกับ การเรียนในระดับ ปวช. และ ปวส. และพบว่าผู้สำเร็จอาชีวศึกษาร้อยละ 75 ศึกษาต่อในระดับปริญญาตรี เข้าสู่ตลาดแรงงานเพียงร้อยละ 25 ทำให้ขาดแคลนกำลังคนระดับกลางหรือระดับปฏิบัติการอย่างต่อเนื่อง

2) ผู้จบการศึกษาใหม่ ยังไม่สามารถปฏิบัติงานได้ตรงลักษณะงาน สถานประกอบการส่วนใหญ่ ต้องนำไปฝึกอบรมอีกอย่างน้อย 3-6 เดือน ทำให้ต้องมีค่าใช้จ่ายและเสียเวลาเพิ่มขึ้น

3) กำลังคนที่ผลิตขาดคุณลักษณะด้านความรู้และทักษะที่จำเป็นอย่างพอเพียง เช่น ทักษะด้านการสื่อสารทั้งภาษาไทยและภาษาต่างประเทศ (ฟัง พูด อ่าน เขียน) การใช้คอมพิวเตอร์ และความรู้ด้านเทคโนโลยีสารสนเทศ ความรู้ด้านการบริหารจัดการ ความรู้ในการประยุกต์ใช้ตัวเลข/ทักษะคำนวณขั้นพื้นฐาน เป็นต้น

4) กำลังคนที่ผลิตขาดคุณลักษณะที่สำคัญบางประการ เช่น การคิดวิเคราะห์อย่างเป็นระบบ การแก้ปัญหาในงาน การทำงานเป็นทีม ความรับผิดชอบในงาน ความซื่อสัตย์ ความอดทน ความขยัน มีวินัย ตรงต่อเวลา ภาวะผู้นำ เป็นต้น

5) การผลิตกำลังคนในระดับปริญญาตรี โดยเฉพาะด้านสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์เกินความต้องการ ทั้งนี้ จากการศึกษาของสำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา พบว่า มีความต้องการกำลังคนด้านนี้เพียงร้อยละ 10 ถึง 15 แต่จากปริมาณบัณฑิตที่จบการศึกษาในแต่ละปี เช่น ในปี 2549 พบว่ามีบัณฑิตจบสาขาสังคมศาสตร์มากที่สุด (166,217 คน) รองลงมาเป็นสาขาวิศวกรรมศาสตร์ (77,450 คน) และสาขาศึกษาศาสตร์ (29,968 คน) และพบว่าผู้จบใหม่ที่ไม่มีการทำงานเป็นสาขาสังคมศาสตร์มากที่สุดโดยมีจำนวนประมาณ 90,000 คน โดยรวมทั้งประเทศมีบัณฑิตที่จบใหม่ไม่มีการทำงานประมาณปีละ 100,000 คน

คณะผู้สังเคราะห์ได้ตั้งข้อสังเกตเพิ่มเติมว่า ถึงแม้จะมีการกล่าวอ้างโดยรวมว่าประเทศไทยมีปัญหาความขาดแคลนด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี แต่ในปี 2549 มีบัณฑิตสาขาวิศวกรรมศาสตร์สำเร็จการศึกษามาจากรองจากสาขาสังคมศาสตร์ คือมีจำนวน 77,450 คน ในปี 2549 ขณะที่สาขาศึกษาศาสตร์มีผู้สำเร็จการศึกษาต่ำกว่าคือ 29,968 คน โดยบัณฑิตจบใหม่ไม่มีการทำงานปีละ 100,000 คน ไม่แน่ว่ามีปัญหาบัณฑิตวิศวกรรมศาสตร์เหล่านี้ว่างงานบ้างหรือไม่ และสามารถฝึกอบรมให้เป็นครูวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และคณิตศาสตร์ที่ยังขาดแคลนได้บ้างหรือไม่

ส่วนประเด็นที่ต้องเร่งดำเนินการ รายงานดังกล่าวเสนอไว้ 9 ประเด็นดังต่อไปนี้

1) สำรวจความต้องการกำลังคนของประเทศ และกลุ่มอุตสาหกรรมและวางแผนผลิตและพัฒนา กำลังคนในอนาคตให้สอดคล้องกัน โดยร่วมมือกันระหว่างกระทรวงศึกษาธิการ สถาบันการศึกษา สถานประกอบการ สมาคมวิชาชีพ สภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย สภาหอการค้าไทย และสมาคมธนาคารไทย รวมถึงหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ทั้งกระทรวงแรงงาน กระทรวงอุตสาหกรรมและอื่นๆ โดยมีองค์กรกลาง หรือคณะกรรมการระดับชาติดูแลรับผิดชอบ

2) ส่งเสริมให้ขยายการจัดการศึกษาระบบทวิภาคี สหกิจศึกษาและการฝึกงานของนักศึกษาโดยร่วมมือกับสถานประกอบการและบูรณาการกับการเรียนการสอน

3) พัฒนาหลักสูตรการเรียนการสอน การฝึกอบรม การกำหนดเส้นทางอาชีพและการทำงานให้ชัดเจนทั้งการอาชีวศึกษาและการอุดมศึกษา โดยร่วมกับสถานประกอบการ/ผู้ใช้กำลังคน

4) เร่งรัดให้มีระบบมาตรฐานคุณวุฒิวิชาชีพ (Thailand vocational qualification: TVQ) และการจัดตั้งสถาบันคุณวุฒิวิชาชีพ จัดทำมาตรฐานอาชีพ รวมทั้งการผลักดันให้กลุ่มอาชีพจัดทำมาตรฐานอาชีพให้ครอบคลุม และสนับสนุนให้มีระบบเทียบโอนความรู้และประสบการณ์การทำงาน

5) สภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย และสมาคมองค์กรวิชาชีพพัฒนาระบบการให้ค่าตอบแทนที่เหมาะสมกับงาน โดยพิจารณาตามความสามารถในการปฏิบัติงาน และความยากง่ายของงาน รวมทั้งควรสร้างงานและอาชีพใหม่ๆ ที่หลากหลาย และส่งเสริมการใช้วิทยาการเทคโนโลยีระดับสูงขึ้น

6) ส่งเสริมสนับสนุนการพัฒนาการศึกษาสายวิชาชีพด้วยมาตรการต่างๆ ได้แก่ การพัฒนาคุณภาพมาตรฐานการศึกษา การส่งเสริมการพัฒนาครู-คณาจารย์ การลดหย่อนภาษีการนำเข้าวัสดุ อุปกรณ์การศึกษา การจูงใจให้คนเก่งเข้ามาเรียน เป็นต้น

7) สนับสนุนการจัดตั้งศูนย์การเรียนรู้ในสถานประกอบการ เพื่อพัฒนาพนักงานให้มีทักษะ ความรู้ความสามารถเพิ่มขึ้น โดยกระทรวงศึกษาธิการและสถาบันการศึกษาให้ความร่วมมือ

8) สนับสนุนให้มีกองทุนกู้ยืมเพื่อการศึกษา โดยมีมาตรการเชิงคุณภาพในการให้นักเรียน/นักศึกษา กู้ยืมตามสาขาที่เป็นความต้องการของประเทศ และให้กลไกในการพัฒนาคุณภาพอุดมศึกษา หรือให้ผู้จบการศึกษาย้ายอาชีพที่อยู่ในตลาดแรงงานต่อยอดศึกษาต่อในระดับสูง เพื่อสร้างความรู้ความเชี่ยวชาญในงาน

9) มาตรการเฉพาะเพื่อแก้ปัญหาพนักงาน/นักศึกษาที่จบแล้วไม่มีงานทำหรือในสถานะซึ่งผู้ปกครองตกงาน มีข้อเสนอ ดังนี้

(1) รับผู้จบการศึกษาที่ยังไม่มีงานทำ หรือผู้ที่กำลังศึกษาเป็นลูกจ้างชั่วคราว/รายเดือนในหน่วยราชการ/องค์กร สถานศึกษา สถานประกอบการ หน่วยงานภาครัฐและเอกชน เพื่อบรรเทาปัญหาด้านการเงินระหว่างหางานถาวรไม่ได้ หรือพ่อแม่ ผู้ปกครองตกงาน โดยให้เป็นโครงการ Mega Project ของรัฐบาล (เดิมกระทรวงศึกษาธิการเคยทำเฉพาะช่วงปิดภาคเรียน แต่ควรทำต่อเนื่องทั้งปี และให้ทุกกระทรวง ทบวง กรม และสถานประกอบการภาคเอกชน ร่วมกันดำเนินการเพื่อบรรเทาปัญหาดังกล่าว)

(2) ส่งเสริมให้กระทรวงแรงงานพัฒนา/ฝึกอบรมทักษะอาชีพระยะสั้นให้แก่ผู้จบใหม่ที่ยังไม่มีงานทำ เพื่อให้สามารถประกอบอาชีพอิสระได้ ทั้งนี้ให้รวมถึงผู้ทำงานแล้วและว่างงาน/ต้องการหางานใหม่

(3) สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา (สกอ.) และสำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษา (สอศ.) ร่วมกับสถานประกอบการจัดทำฐานข้อมูลเกี่ยวกับกำลังคนให้เป็นระบบ ให้มีการแลกเปลี่ยนข้อมูลเพื่อใช้ประโยชน์ร่วมกัน ทั้งด้านความต้องการของผู้ใช้ การผลิตกำลังคน เพิ่มประวัติดูแลของของผู้จบการศึกษา ความต้องการการทำงานการเข้าสู่ตลาดแรงงาน การจ้างงาน และทิศทางการเคลื่อนไหวของอุตสาหกรรม เป็นต้น

(4) สนับสนุนให้บัณฑิตรู้จักสร้างงาน ประกอบอาชีพอิสระโดยเชื่อมโยงกับโครงการ SME และร่วมมือกับสมาคมวิชาชีพ ตลอดจนหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง

(5) พัฒนากฎหมาย หรือระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการทำงาน เช่น กฎหรือระเบียบการทำงานแบบไม่เต็มเวลาเพื่อช่วยให้นักศึกษาได้มีโอกาสทำงานนอกเวลาเรียนและมีรายได้ รวมทั้งมีความปลอดภัยในการทำงาน เป็นต้น

คณะผู้สังเคราะห์ข้อตั้งข้อสังเกตเพิ่มเติมว่า จากข้อเสนอประเด็นที่ต้องเร่งดำเนินการนั้น มีประเด็นใหญ่ๆ สองประเด็นที่ควรพิจารณา แต่ทั้งหมดนั้นเป็นประเด็นที่เป็นข้อเสนอว่าจะทำอะไรจึงจะทำให้การศึกษามีความสัมพันธ์กับงานที่มีอยู่จริง ซึ่งความจริงในประเด็นนี้ในตัวของมันเองมีความขัดแย้งในตัวคือ การเน้นให้การศึกษาเป็นเรื่องการพัฒนาความรู้ไปสู่การประกอบอาชีพในแต่ละสาขาที่มีความต้องการในตลาดจำนวนหนึ่ง โอกาสที่จะจัดการศึกษาให้สอดคล้องกับความต้องการของตลาดที่เปลี่ยนไป

ตลอดเวลา จึงเป็นการยากที่จะเกิดการลงตัวพอดี อย่างไรก็ตามถ้าพิจารณาจากมุมมองของการศึกษา ถ้าหากระบบการศึกษาสามารถผลิตคนให้มีความสามารถในการคิดวิเคราะห์และแก้ปัญหาจากสถานการณ์จริงได้ หน่วยงานที่จ้างผู้สำเร็จการศึกษาเหล่านั้นก็เพียงแต่ฝึกอบรมผู้สำเร็จการศึกษาเหล่านั้นให้ตรงกับความต้องการของหน่วยงาน เพราะการจะผลิตผู้มีการศึกษาให้เหมือนกันขึ้นส่วนของเครื่องจักรที่เมื่อใดมีส่วนใดชำรุดก็สามารถนำชิ้นส่วนเหล่านั้นเข้าไปเปลี่ยนแทนทันทีย่อมเป็นไปได้ ถ้าถามจึงมีเพียงประการเดียวคือ การศึกษาสามารถผลิตคนที่มีความรู้ความสามารถในการเรียนรู้ต่อไปได้อย่างไม่มีข้อจำกัดด้วยตนเองหรือไม่

สิ่งที่น่าสนใจในประเด็นเหล่านี้ก็คือ ประเทศไทยมีความสำเร็จในการเพิ่มผู้สำเร็จการศึกษาในระดับอุดมศึกษาเป็นอย่างดี แต่ปลายทางของความสำเร็จดังกล่าวคือปัญหาการว่างงาน ซึ่งควรเป็นเรื่องความรู้ความสามารถในการเรียนรู้ที่จะปฏิบัติงานได้ หรือเป็นปัญหาทัศนคติต่อการทำงาน หรือเป็นปัญหาทั้งสองอย่างพร้อมกัน ขณะเดียวกันก็มีปัญหาว่าผู้จ้างงานจะต้องพยายามเข้ามามีส่วนร่วมช่วยแก้ปัญหาด้วย เช่นการร่วมจัดการศึกษาให้สอดคล้องกับความต้องการของตนเอง เช่น กรณีของแพทย์และพยาบาล ตำรวจ ทหาร และอาชีพอื่นๆ ที่มีลักษณะคล้ายกัน หรือมีส่วนร่วมในการจัดสถานฝึกอบรมภายในสถานประกอบการดังข้อเสนอในรายงานดังกล่าว หรือจัดให้มีการฝึกอบรมในระหว่างศึกษาในลักษณะทวิภาคี หรือสหกิจศึกษา หรือถ้าหากเป็นปัญหาทัศนคติต่อการทำงาน ควรหรือไม่ที่จะให้ผู้ที่กำลังศึกษาได้มีโอกาสทำงานหารายได้ในระหว่างศึกษา เพื่อจะได้มีประสบการณ์ในการทำงานและมีศักยภาพและทัศนคติที่ดีต่อการทำงานพร้อมกัน

แต่ข้อเสนอที่ดีมากและยังไม่สามารถดำเนินการได้จนถึงบัดนี้คือ ข้อเสนอในข้อ (4) ที่ให้มีระบบมาตรฐานคุณวุฒิอาชีว (Thailand vocational qualification : TVQ) ให้มีการจัดตั้งสถาบันดังกล่าวจัดทำมาตรฐานอาชีพให้ครอบคลุมทุกวิชาชีพและเทียบโอนวุฒิทางการศึกษาและประสบการณ์การทำงานได้ตลอดเวลา ซึ่งได้เคยเสนอไว้ในงานสังเคราะห์นี้ก่อนหน้านี้นับเป็นข้อเสนอที่ดีและแก้ปัญหาได้ตรงประเด็น จนบัดนี้ก็ยังไม่มีความคืบหน้าเท่าที่ควร จึงควรจะศึกษาว่าปัญหาและอุปสรรคอยู่ที่ใด เพราะเป็นเงื่อนไขที่จะช่วยยกระดับการพัฒนาฝีมือแรงงานทั้งประเทศ และเป็นการปรับให้การศึกษากับความต้องการแรงงานที่เปลี่ยนไปปรับเข้าหากันได้ง่ายขึ้น ซึ่งดีกว่าการทำแผนพัฒนากำลังคนที่มีโอกาสผิดพลาดได้ง่าย ขณะเดียวกันลักษณะดังกล่าวทุกภาคส่วนต้องเข้ามามีส่วนรับผิดชอบมากขึ้น แทนที่จะเป็นหน้าที่ของรัฐในการจัดการศึกษาให้สอดคล้องกับความต้องการของสังคมและภาคธุรกิจเอกชน ซึ่งมีความเปลี่ยนแปลงตลอดเวลา ให้เป็นเรื่องที่ทุกฝ่ายเข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ปัญหาสำคัญของประเทศในประเด็นนี้ร่วมกัน

ประเด็นที่ 5 ที่มีความสำคัญมากเช่นกันก็คือ เรื่องกฎหมายการศึกษา ซึ่งมีทั้งกรณีที่ไม่ปฏิบัติตามเจตนารมณ์ของกฎหมายที่มีอยู่ หรือมีการบิดเบือนที่จะมีกฎหมายแต่ไม่ผลักดันให้เกิดมีกฎหมายเพื่อให้เกิดการปฏิบัติตามกรอบคิดที่มี ตัวอย่างเช่น ร่างพระราชบัญญัติเทคโนโลยีเพื่อการศึกษาแห่งชาติ รวมทั้งการมีกฎหมายแต่ยังไม่ออกมาบังคับใช้ จะด้วยเหตุผลใดก็ตาม

ประเด็นที่ 5 กฎหมายการศึกษา

5.1 ผลการดำเนินงาน

1) พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 แม้จะมีการปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2545 สาระการปรับปรุงยังคงเน้นการปรับปรุงโครงสร้างของกระทรวงศึกษาธิการ

2) ปัจจุบัน (2552) ยังมีกฎหมายการศึกษาที่อยู่ในขั้นตอนการดำเนินการจัดทำและอยู่ระหว่างกระบวนการทางนิติบัญญัติอีกหลายฉบับ อาทิ ร่างพระราชบัญญัติเทคโนโลยีเพื่อการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ... ร่างพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันวิจัยระบบการศึกษาแห่งชาติ (องค์กรมหาชน) พ.ศ. ... ร่างกฎกระทรวงว่าด้วยระบบ หลักเกณฑ์ และวิธีการประกันคุณภาพการศึกษา พ.ศ. ... ร่างกฎกระทรวงว่าด้วยสิทธิการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานขององค์กรชุมชนและองค์กรเอกชน รูปแบบศูนย์การเรียนรู้ พ.ศ. ... ร่างกฎกระทรวงว่าด้วยสิทธิการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานของบุคคล รูปแบบศูนย์การเรียนรู้ พ.ศ. ... ร่างกฎกระทรวงว่าด้วยสิทธิการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานขององค์กรวิชาชีพ รูปแบบศูนย์การเรียนรู้ พ.ศ. ...

โดยมีการรายงานปัญหาในการดำเนินงานดังต่อไปนี้

5.2 ปัญหาการดำเนินงาน

1) เนื่องจากการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 จึงมีผลให้ต้องมีการปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติให้สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ

2) กฎหมายการศึกษาที่มีผลใช้บังคับแล้วยังไม่สามารถบังคับใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพเนื่องจากขาดระบบส่งเสริมความรู้และมาตรการบังคับใช้แก่ฝ่ายปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรม การบริหารจัดการศึกษาบางเรื่องยังขาดกฎหมายรองรับ เช่น ระเบียบการจัดหาผลประโยชน์ในที่ราชพัสดุ กฎหมายรองรับสถานศึกษาที่เป็นนิติบุคคล กฎหมายการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษานอกระบบและการจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษา

3) หน่วยงานส่วนกลาง บังคับใช้กฎหมายการศึกษาโดยเน้นการปฏิรูปโครงสร้างองค์กรมากกว่าการปฏิรูปคุณภาพการเรียนการสอนในสถานศึกษา ส่งผลให้การปฏิรูปการศึกษาไม่ประสบผลสำเร็จตามเป้าประสงค์เท่าที่ควร

ข้อความในข้อ (3) นั้น มีความสำคัญ แต่คณะผู้สังเคราะห์ข้อชี้ให้เห็นเพิ่มว่าแม้จะมีเจตนารมณ์ของกฎหมายที่จะให้มีการกระจายอำนาจในการจัดการศึกษา แต่กระทรวงศึกษาธิการก็ได้แสดงให้เห็นว่ามีความพยายามที่จะดำเนินการในเรื่องนี้อย่างจริงจัง ซึ่งก็เข้าใจได้ว่าปัญหาที่เกี่ยวข้องมีมากพอสมควร แต่การแสดงเจตจำนงที่จะแก้ปัญหาเหล่านั้นให้ตรงประเด็นก็มิได้เกิดขึ้น เป็นต้นว่า การส่งเสริมให้มีการกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างจริงจัง หรือการรับบุคลากรครูที่เข้าใหม่ในฐานะพนักงานซึ่งปรากฏในรายงานดังกล่าวอยู่หลายแห่ง แต่ก็ไม่มีการปฏิบัติหลังจากนั้นแต่ประการใด ส่วนประเด็นที่ควรเร่งดำเนินการ ในรายงานดังกล่าวเสนอประเด็นใหญ่ 3 ประเด็นดังต่อไปนี้

5.3 ประเด็นที่ควรเร่งดำเนินการ

จากผลการประเมินการบังคับใช้กฎหมายการศึกษาและผลการศึกษาวิจัยที่เกี่ยวข้องพบว่า มีประเด็นกฎหมายสำคัญที่สมควรดำเนินการปรับปรุงแก้ไขเพื่อให้การปฏิรูปการศึกษาเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและบรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมายได้รวดเร็วยิ่งขึ้น ดังนี้

1) พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545

(1) ปรับแก้สาระของกฎหมายเพื่อให้สามารถรองรับการบริหารจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน ระหว่างการจัดการศึกษาระดับประถมศึกษาและการจัดการศึกษาระดับมัธยมศึกษา

(2) จัดทำกฎ ระเบียบ หรือแนวทางการปฏิบัติที่ชัดเจนเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์จากที่ราชพัสดุของสถานศึกษา เพื่อให้สถานศึกษาสามารถระดมทุนเพื่อการศึกษาได้อย่างถูกต้องตามกฎหมาย

(3) จัดทำกฎกระทรวงเกี่ยวกับการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(4) จัดทำกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อม ในการจัดการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(5) ปรับแก้สาระของกฎหมาย เพื่อให้มีการจัดตั้งหน่วยงานกลางในการพัฒนาครูและบุคลากรทางการศึกษา เพื่อให้มีเอกภาพในการดำเนินงานและเกิดประโยชน์สูงสุดต่อครูและบุคลากรทางการศึกษา

(6) จัดทำกฎหมายเพื่อการจัดตั้งหน่วยงานกลาง และกองทุนเทคโนโลยีเพื่อการศึกษา

2) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546

(1) จัดทำคู่มือการปฏิบัติงานสำหรับสถานศึกษาที่เป็น นิติบุคคล เพื่อให้สามารถปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ และเป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย

(2) ปรับแก้สาระของกฎหมายเกี่ยวกับหลักเกณฑ์วิธีการได้มา วาระการดำรงตำแหน่งและองค์ประกอบของคณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษา คณะกรรมการการศึกษา ให้เหมาะสมและสอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงของแต่ละพื้นที่ เพื่อให้สามารถปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพตามเจตนารมณ์ที่กฎหมายกำหนด

3) พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547

(1) ปรับปรุงสาระของกฎหมายเกี่ยวกับวิธีการ หลักเกณฑ์การคัดเลือกและองค์ประกอบของ อ.ก.ค.ศ.เขตพื้นที่การศึกษาให้เหมาะสมและสอดคล้องกับสภาพความเป็นจริง

(2) ปรับปรุงสาระของกฎหมายลำดับรองที่เกี่ยวกับการบรรจุแต่งตั้ง การโยกย้ายผู้บริหาร ครูและบุคลากรทางการศึกษาให้เหมาะสมกับสภาพความเป็นจริงและยุติธรรม

คณะผู้สังเคราะห์มิได้ติดตามในรายละเอียดของข้อเสนอที่เป็นประเด็นในเรื่องกฎระเบียบและข้อกฎหมายทั้งหมดว่าข้อเสนอดังกล่าวดีหรือไม่ดี ถูกต้องหรือไม่ถูกต้องเพียงใด แต่ที่พอจะแสดงความเห็นได้ คือ ความเข้มแข็งของคณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษาและกรรมการสถานศึกษา ซึ่งมีความสำคัญต่อการกระจายอำนาจการจัดการศึกษา ถ้าหากกรรมการเหล่านี้มีความเข้มแข็งพอ แต่มีความสงสัยว่า เพื่อให้มีกรรมการที่เหมาะสมและสอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงของพื้นที่และมีความเข้มแข็ง จะทำได้โดยการแก้ไขกฎหมายเพียงอย่างเดียวหรือไม่ อีกส่วนหนึ่งคือองค์ประกอบของอนุกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา (อ.ก.ค.ศ.) ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญต่อความคล่องตัวในการบริหารบุคคลของเขตพื้นที่การศึกษาและสถาบันการศึกษา จะทำอะไรจึงจะทำให้สถาบันการศึกษาและ/หรือเขตพื้นที่การศึกษามีอิสระในการบริหารบุคลากรอย่างแท้จริง โดยยึดประโยชน์ของผู้ศึกษาเป็นหลัก รวมทั้งการเลื่อนตำแหน่งและวิทยฐานะของครูและผู้บริหารสถานศึกษา ควรเป็นไปตามความรู้ความสามารถของครูและผู้บริหารเหล่านั้นอย่างแท้จริง กฎหมายและระเบียบต่างๆ จะช่วยได้จริงหรือไม่

ประเด็นสุดท้ายที่จะนำมาเสนอเพื่อประกอบการสังเคราะห์จากรายงานดังกล่าวคือ การศึกษาตลอดชีวิต การศึกษานอกระบบ และการศึกษาตามอัธยาศัย ซึ่งในรายงานดังกล่าวได้เสนอผลการดำเนินงานดังต่อไปนี้

ประเด็นที่ 6 การศึกษาตลอดชีวิต การศึกษานอกระบบ และการศึกษาตามอัธยาศัย

6.1 ผลการดำเนินงาน

1) มีการพัฒนาหลักสูตรที่หลากหลาย และบูรณาการให้สอดคล้องกับวิถีชีวิต โดยมีการจัดทำหลักสูตรการศึกษาเพื่อชีวิตที่ไม่อิงหลักสูตรการศึกษาขั้นพื้นฐาน ใช้แผนแม่บทชุมชนในการจัดทำหลักสูตร พัฒนาหลักสูตรร่วมกับสถานประกอบการ พัฒนาหลักสูตรระยะสั้นและหลักสูตรเฉพาะกลุ่มเป้าหมาย

2) กระบวนการจัดการเรียนรู้ มีการดำเนินการหลากหลายรูปแบบ เช่น จัดให้มีการพบกลุ่มเพื่อแลกเปลี่ยนเรียนรู้การจัดการเรียนการสอนโดยเข้ารับการฝึกอบรมตามสถานที่และเวลาที่กำหนด การเรียนรู้จากสื่อวิทยุ โทรทัศน์ และแหล่งเรียนรู้ที่สถานศึกษาจัดบริการ และยังมีการจัดการเรียนการสอนผ่านเครือข่ายอินเทอร์เน็ต

3) การวัดและประเมินผลผู้เรียน มีการปรับเปลี่ยนวิธีการวัดและประเมินผลผู้เรียนตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2524 มาตรา 26 ซึ่งได้กำหนดให้พิจารณาพัฒนาการ ความประพฤติ การสังเกต พฤติกรรมการเรียน การร่วมกิจกรรม การทดสอบ ควบคู่ไปในกระบวนการเรียนการสอน

4) การเรียน โอนผลการเรียนรู้ มีการจัดทำหลักเกณฑ์ วิธีการเทียบระดับการศึกษา และได้มีการพัฒนาเทียบระดับการศึกษาในระดับประถมศึกษา มัธยมศึกษาตอนต้นและมัธยมศึกษาตอนปลาย รวมทั้งหลักเกณฑ์การเทียบโอนความรู้ประสบการณ์และการเทียบโอนผลการเรียนรู้ด้านอาชีวศึกษา

5) ผลสัมฤทธิ์ทางการเรียน จากการทดสอบทางการศึกษาระดับชาติดั้งพื้นฐาน (O-net) ระดับชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 6 หรือเทียบเท่า พบว่าคะแนนเฉลี่ยของผู้เรียนในสังกัดสำนักงานการศึกษานอกโรงเรียน (เดิม) ทุกวิชา ต่ำกว่าร้อยละ 50 และต่ำกว่าคะแนนเฉลี่ยของการทดสอบในระดับประเทศ

6) มีการพัฒนามาตรฐานการศึกษานอกโรงเรียน และออกประกาศกระทรวงศึกษาให้มีคุณภาพมาตรฐาน

7) มีการจัดบริการแหล่งเรียนรู้ เพื่อสร้างโอกาสและทางเลือกให้ประชาชน สามารถหาความรู้ตามความสนใจต่างๆ ตามอัธยาศัยได้แก่ ห้องสมุดประชาชน พิพิธภัณฑ์ ศูนย์วิทยาศาสตร์เพื่อการศึกษา การให้บริการผ่านสื่อเทคโนโลยี มีการพัฒนาห้องสมุดประชาชน และศูนย์บริการการศึกษาตามอัธยาศัยให้เป็นห้องสมุดอิเล็กทรอนิกส์ เพื่อเชื่อมโยงห้องสมุดทั่วประเทศ มีการกำหนดเกณฑ์มาตรฐานต้นแบบคลังแหล่งเรียนรู้ มีอุทยานการเรียนรู้ (TK Park) ซึ่งเป็นต้นแบบของห้องสมุดมีชีวิตที่ดำเนินโครงการ/กิจกรรมการเรียนรู้อย่างต่อเนื่อง รวมทั้งได้มีการพัฒนาเว็บไซต์ทางด้าน e-Learning ด้วยระบบ Digital TK Park และร่วมมือกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดตั้งอุทยานการเรียนรู้สู่ภูมิภาค ภาละ 1 แห่งได้แก่ ภาละเหนือที่จังหวัดเชียงใหม่ ภาละตะวันออกเฉียงเหนือที่จังหวัดมหาสารคาม ภาละตะวันออกที่จังหวัดชลบุรี และภาละใต้ที่จังหวัดยะลา

8) สื่อเทคโนโลยีเพื่อการศึกษา มีการผลิตรายการเพื่อการศึกษาผ่านสื่อวิทยุ สื่อโทรทัศน์ (สถานี ETV) และได้ขยายช่องทางรับชมผ่านทางอินเทอร์เน็ต รวมทั้งให้บริการจัดการเรียนรู้ผ่านเครือข่ายอินเทอร์เน็ต

ผลการดำเนินงานที่ได้รายงานมาทั้งหมดสะท้อนถึงความหลากหลายในการจัดการศึกษานอกระบบ และการศึกษาตามอัธยาศัย ซึ่งคณะผู้สังเคราะห์เห็นว่าแนวโน้มการศึกษาในอนาคตน่าจะเป็นไปในทิศทางนี้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการศึกษาตามอัธยาศัยน่าจะเป็นการศึกษาที่มีบทบาทนำในอนาคต ส่วนที่รายงานนี้มีการเน้นอย่างต่อเนื่อง พบว่าการทดสอบระดับ O-net ระดับชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 6 หรือเทียบเท่าของผู้เรียนสังกัดสำนักงานการศึกษานอกโรงเรียน (เดิม) ทุกวิชาต่ำกว่าคะแนนเฉลี่ยของการทดสอบระดับประเทศเป็นเรื่องที่สามารถเข้าใจได้ เพราะปัจจุบันการศึกษาดังกล่าวมีลักษณะ “เก็บตก” ผู้ที่หลุดออกจากการศึกษาในระบบ เมื่อใดที่คะแนนดังกล่าวเริ่มตามติดหรือใกล้เคียงกัน หรือมากกว่าในที่สุด จะสะท้อนว่าการศึกษาตามอัธยาศัยจะเริ่มมีบทบาทเหนือกว่าการศึกษาในระบบในที่สุด อีกประเด็นหนึ่งที่มีความน่าสนใจคือ การเทียบโอนความรู้ระหว่างรูปแบบการศึกษาที่ต่างกัน เพราะจะทำให้การศึกษาในระบบ นอกระบบ และตามอัธยาศัยสามารถทดแทนกันได้มากยิ่งขึ้น ส่วนปัญหาในการดำเนินงาน รายงานดังกล่าวได้ระบุดังต่อไปนี้

6.2 ปัญหาการดำเนินงาน

1) แม้จะได้มีการพัฒนาหลักสูตรต่างๆ อย่างต่อเนื่อง แต่พบว่าการดำเนินการดังกล่าวยังไม่สามารถตอบสนองความต้องการที่หลากหลายเท่าที่ควร เนื่องจากบุคลากรส่วนใหญ่ยังขาดประสบการณ์ในการพัฒนาหลักสูตร โดยเฉพาะหลักสูตรท้องถิ่น นอกจากนี้ งบประมาณที่ได้รับจัดสรรไม่เพียงพอต่อการดำเนินงาน

2) ผลการศึกษาของผู้เรียนจากการศึกษานอกระบบยังต่ำกว่าเกณฑ์ที่น่าพึงพอใจ และการศึกษาตลอดชีวิตยังไม่เป็นวิถีชีวิตของคนในชาติ ระบบบริหาร ทรัพยากร และโอกาสไม่เปิดกว้างให้ ประชากรของประเทศได้รับความรู้ที่เกี่ยวข้องสัมพันธ์กับการดำรงชีพ และพัฒนาดนเองอย่างต่อเนื่อง เท่าที่ควร

3) นักเรียนออกกลางคันมีเป็นจำนวนมาก และการจัดการศึกษาทักษะอาชีพ มีวัสดุ ครุภัณฑ์และอุปกรณ์ไม่เพียงพอ

4) เครื่องมือในการวัดและประเมินผลไม่สอดคล้องกับศักยภาพของผู้เรียน และเกณฑ์การ วัดและประเมินผลยังไม่เหมาะสมกับผู้เรียน

5) บุคลากรส่วนใหญ่ยังขาดความเข้าใจเกี่ยวกับการเทียบโอน อีกทั้งเครื่องมือที่ใช้ในการ ประเมินมีหลากหลายยุ่งยากต่อการใช้ ส่วนการเทียบระดับการศึกษาต้องตั้งคณะกรรมการที่มีความสามารถ เฉพาะด้านที่จะประเมินซึ่งหาได้ค่อนข้างยาก ในขณะที่ค่าใช้จ่ายในการดำเนินการประเมินเทียบระดับไม่ สัมพันธ์กับค่าใช้จ่ายที่เก็บจากผู้รับการประเมิน

6) บุคลากรของสถานศึกษายังมีการเปลี่ยนแปลงบ่อย ทำให้การเรียนการสอนไม่ต่อเนื่อง มีปัญหาด้อยคุณภาพและประสิทธิภาพ อีกทั้งขาดการกำกับนิเทศติดตามอย่างใกล้ชิด

7) ห้องสมุดประชาชนส่วนใหญ่ยังขาดแคลนบุคลากรและงบประมาณที่จะพัฒนาให้มี ความก้าวหน้า ทันสมัย อีกทั้งยังไม่สามารถจูงใจให้ประชาชนเห็นประโยชน์และเข้าใช้ห้องสมุดเท่าที่ควร นอกจากนี้บุคลากรส่วนใหญ่ยังขาดความรู้ ความเข้าใจในการจัดกิจกรรม การเรียนรู้ในห้องสมุด อีกทั้งการ เช้าคอมพิวเตอร์และเครือข่ายอินเทอร์เน็ตความเร็วสูง ก็ไม่ได้รับการจัดสรรงบประมาณอย่างต่อเนื่อง

8) เนื่องจากการให้บริการผ่านสื่อโทรทัศน์เพื่อการศึกษา (ETV) ต้องมีอุปกรณ์ในการรับ สัญญาณ จึงเป็นข้อจำกัดที่ทำให้ประชาชนทั่วไปไม่สามารถรับบริการได้อย่างทั่วถึง อีกทั้งงบประมาณที่ ได้รับการจัดสรรไม่เพียงพอ

คณะผู้สังเคราะห์ข้อตั้งข้อสังเกตเฉพาะในข้อ (3) ที่เกี่ยวกับการออกกลางคันของนักเรียนจำนวน มาก และมีวัสดุอุปกรณ์ไม่เพียงพอต่อการจัดการศึกษาทักษะอาชีพ ซึ่งในประเด็นนี้จะต้องพิจารณาเรื่อง จำนวนผู้ที่หลุดออกมาจากการศึกษาในระบบที่มีมาก ขณะที่งบประมาณสำหรับการศึกษานอกระบบมีจำกัด จึงจะต้องพิจารณาให้รอบคอบในเรื่องประสิทธิภาพของการให้บริการ โดยต้องคิดต้นทุนการฝึกอบรมต่อหัว และสัมฤทธิ์ผลที่มีไว้วัดเฉพาะจำนวนผู้สำเร็จหลักสูตรฝึกอบรม แต่ความสามารถในการใช้ความรู้เพื่อการ ประกอบอาชีพได้จริงในที่สุด ตรงนี้จึงไม่สามารถตัดสินใจในทางใดทางหนึ่งได้ แต่สิ่งที่ควรคำนึงถึงคือการ ให้บริการจัดการฝึกอบรมที่มีประสิทธิภาพสูงสุด ภายใต้งบจำกัดของทรัพยากรที่มีอยู่ ส่วนประเด็นที่ต้อง เร่งดำเนินการในเรื่องนี้มีข้อเสนอดังต่อไปนี้

6.3 ประเด็นที่ต้องเร่งดำเนินการ

1) ส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการเรียนรู้ต่อเนื่องตลอดชีวิตเพื่อสร้างเสริมสังคมแห่ง การเรียนรู้

2) จัดระบบคู่มือเพื่อส่งเสริมการเรียนรู้ต่อเนื่องตลอดชีวิตเพื่อเสริมสร้างสังคมแห่งการเรียนรู้

3) ควรศึกษาเชิงลึกถึงหลักสูตรที่สามารถตอบสนองความต้องการและสอดคล้องกับวิถีชีวิตของคนในแต่ละท้องถิ่น รวมถึงวิถีชีวิตและลักษณะอาชีพของกลุ่มเป้าหมาย

4) ควรพัฒนาให้ความรู้แก่บุคลากรของสถานศึกษา รวมทั้งเร่งประชาสัมพันธ์สร้างความรู้ความเข้าใจ และความตระหนักถึงความสำคัญของการศึกษาหาความรู้

5) การเทียบโอนผลการเรียนรู้ หน่วยงานนโยบายและหน่วยปฏิบัติการมีการซักซ้อมความเข้าใจกันอย่างชัดเจน ควรศึกษาเชิงลึกเกี่ยวกับความเหมาะสมของเครื่องมือที่ใช้ในการประเมิน

6) เร่งรัดจัดทำมาตรฐานและตัวบ่งชี้ร่วมกับ สมศ. เพื่อใช้เป็นแนวทางการปฏิบัติของสถานศึกษาและการประเมินคุณภาพภายนอก

7) พัฒนาและเพิ่มแหล่งเรียนรู้ให้มีความหลากหลาย กระจายอย่างทั่วถึง และมีคุณภาพ

8) ควรจัดสรรงบประมาณและบุคลากรให้แก่ห้องสมุดประชาชน พิพิธภัณฑ์ ศูนย์วิทยาศาสตร์เพื่อการศึกษาอย่างเหมาะสมและเพียงพอ รวมทั้งพัฒนาบุคลากรผู้ปฏิบัติงาน ห้องสมุดประชาชน พิพิธภัณฑ์ ศูนย์วิทยาศาสตร์เพื่อการศึกษาอย่างต่อเนื่อง

9) เร่งประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนได้เห็นถึงประโยชน์และศึกษาหาความรู้ในแหล่งเรียนรู้อย่างต่อเนื่อง รวมทั้งจัดให้สถานีวิทยุโทรทัศน์เพื่อการศึกษาที่เป็นโทรทัศน์สาธารณะ (Free TV) เพื่อให้ประชาชนสามารถเข้าศึกษาหาความรู้ได้อย่างทั่วถึง

คณะผู้สังเคราะห์มีข้อสังเกตในประเด็นนี้คือ ข้อ (2) การจัดระบบคู่มือเพื่อส่งเสริมการเรียนรู้ตลอดชีวิตและผู้ด้อยโอกาส เป็นที่น่าสังเกตว่ารายงานนี้เสนอเรื่องคู่มือการศึกษาในเกือบทุกประเด็น ซึ่งทำให้ข้อเสนอขาดน้ำหนัก เพราะถึงแม้จะเป็นแนวคิดที่ดี แต่จะต้องคำนึงถึงความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติที่สามารถทำได้โดยไม่เกิดปัญหา การเสนอลักษณะเช่นนี้ทำให้ข้อเสนอดังกล่าวขาดน้ำหนักและอาจจะมีผลต่อข้อเสนออื่นๆ ที่ได้เสนอมาก่อนหน้านี้ โดยทั่วไปประเด็นการเทียบโอนความรู้เป็นประเด็นสำคัญที่จะต้องส่งเสริมให้มีจุดเริ่มต้นอย่างจริงจัง และจุดเริ่มต้นที่ดีที่สุดก็คือ เริ่มจากมาตรฐานฝีมืออาชีพที่สามารถเทียบโอนเป็นหลักสูตรการศึกษาในระบบต่างๆ ได้ ซึ่งเป็นเรื่องเร่งด่วนที่ควรจะต้องเริ่มต้นอย่างจริงจัง เพราะถ้ายังช้าออกไปประเทศจะยิ่งเสียโอกาสจากการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ของผู้ที่มีงานทำแล้วและประเทศไทยในภาพรวมอย่างต่อเนื่อง

การนำ “สรุปผลการดำเนินงาน 9 ปี ของการปฏิรูปการศึกษา (พ.ศ.2542-2551)” มาเสนออย่างละเอียดนั้นเพราะเป็นข้อเสนอที่มีความกระชับและมีหลายประเด็นที่น่าสนใจ ซึ่งเป็นข้อเสนอจากหน่วยงานภายในกระทรวงศึกษาธิการเอง ที่ทำหน้าที่ด้านนโยบายและแผนของกระทรวงศึกษาธิการเอง แต่หลายประเด็นก็ไม่ได้มีการตอบรับในเชิงปฏิบัติ ซึ่งสะท้อนปัญหาการประสานงานภายในหน่วยงานและความใหญ่โตของกระทรวง ที่อาจจะทำให้ปัญหามีขนาดที่ใหญ่จนเกินไปของหน่วยงาน อันเป็นผลจากการที่กระทรวงศึกษาธิการไม่ยอมเตรียมความพร้อมในการกระจายอำนาจออกไปจากส่วนกลางเท่าที่ควรนั่นเอง

7.1.2 การปฏิรูปการศึกษาในทศวรรษที่สอง (2552-2561)

ในการพิจารณาการปฏิรูปการศึกษาในทศวรรษที่สอง (2552-2561) ที่เริ่มในสมัยรัฐบาลอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ (2551-2554) จะเริ่มโดยการพิจารณารายงานของคณะกรรมการวุฒิสภา (2552) “รายงานการพิจารณาเรื่อง แนวทางปฏิรูปการศึกษาในทศวรรษที่สอง” ได้เสนอปัญหาและอุปสรรคการจัดการศึกษาของไทยช่วงปฏิรูปการศึกษาไว้ดังต่อไปนี้

การศึกษาขั้นพื้นฐาน “สาเหตุของปัญหาที่ทำให้เด็กจากครอบครัวยากจนไม่ได้รับการศึกษาอย่างทั่วถึง ข้อแรกคือ นโยบายเรียนฟรี 12 ปี ไม่ได้ช่วยให้เรียนฟรีและไม่ได้ช่วยคนจนจริง” เนื่องจากรัฐบาลจัดสรรงบประมาณไว้ไม่พอเพียง โรงเรียนขนาดใหญ่หลายแห่งโดยเฉพาะ โรงเรียนในเมืองที่มีชื่อเสียงเก็บค่าใช้จ่ายเพิ่มเติม ทั้งการส่งลูกหลานไปเรียนหนังสือยังมีค่าใช้จ่ายอื่นนอกเหนือค่าเล่าเรียน ทั้งค่าเดินทาง ค่าหนังสือ และอุปกรณ์การเรียนต่างๆ ทำให้คนจนต้องรับภาระค่าใช้จ่ายการศึกษาสูงเมื่อเทียบกับรายได้ของพวกเขา และคนจนไม่สามารถลงทุนกับการศึกษาแข่งขันกับคนชั้นกลางและคนรวยได้อย่างเท่าเทียม สาเหตุข้อต่อมาคือ “การจัดสรรงบประมาณและการกระจายครูอาจารย์สู่สถานศึกษาต่างๆของรัฐบาลมีความไม่เป็นธรรมสูง” เมื่อต่อโรงเรียนขนาดใหญ่ในเมืองมากกว่าโรงเรียนขนาดเล็กในชนบท ทำให้โรงเรียนมีคุณภาพแตกต่างกัน ซึ่งคนรวยและคนชั้นกลางมีโอกาสสอบแข่งขันไปเรียนต่อระดับสูงได้มากกว่าคนจน

การอาชีวศึกษา หลักสูตรการศึกษาขาดความชัดเจนว่าจะให้ผู้สำเร็จการศึกษาเข้าศึกษาต่อในระดับสูงหรือเข้าทำงาน และยังไม่สามารถสร้างสมรรถนะในการปฏิบัติงานได้จริง เนื่องจากเทคโนโลยีของงานเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว ทำให้เกิดความสูญเปล่าและซ้ำซ้อนในการพัฒนากำลังแรงงาน เนื่องจากผู้ที่จบการศึกษาแล้วต้องปรับตัวเข้ารับการฝึกอบรมก่อนการปฏิบัติงานอีกครั้งจากสถานประกอบการ

ระดับอุดมศึกษา สถาบันอุดมศึกษามีคุณภาพแตกต่างกันมาก จัดการเรียนการสอนเชิงพาณิชย์ และเน้นการผลิตบัณฑิตเชิงปริมาณ การจัดหลักสูตรการเรียนการสอน ขาดการเน้นฝึกภาคปฏิบัติและการเชื่อมโยงกับการทำงาน ทำให้ผู้สำเร็จการศึกษขาดคุณลักษณะที่ผู้จ้างต้องการ นักศึกษาไทยร้อยละ 83 เรียนอยู่ในสถาบันที่เน้นด้านทฤษฎีหรือสาขาวิชาที่เน้นความรู้ภาควิชาการมีเพียงร้อยละ 17 ที่เรียนในสถาบันที่เน้นการปฏิบัติและเทคนิคเพื่อมุ่งสู่การทำอาชีพที่ต้องลงมือกระทำ

ด้านสถาบันการศึกษามีคุณภาพแตกต่างกันมาก ทำให้ต้องมีการแข่งขันแย่งกันเข้าโรงเรียนและมหาวิทยาลัยของรัฐที่มีชื่อเสียง ทำให้ทั้งผู้เรียนและผู้ปกครอง รวมทั้งครูต้องเคร่งเครียด มุ่งเน้นที่การให้วิชาความรู้ในรายวิชาในการตัดสินผลการสอบเข้าเรียนมากกว่าการใช้คุณธรรม จริยธรรมและการใช้ปัญญาในการวิเคราะห์แก้ไขปัญหาของตนเองและสังคม ทั้งนี้ปัญหาที่ประเทศชาติเผชิญอยู่คือ ในเรื่องปัญญาและจิตยังมีอยู่น้อย โดยในปัจจุบัน (2552) การศึกษาไทยไม่ได้สร้างและพัฒนาเกี่ยวกับเรื่องของปัญญาและจิตแก่ผู้เรียนจึงเกิดปัญหาต่างๆ ตามมา

คณะผู้สังเคราะห์มีความเห็นเพิ่มเติมว่า รายงานดังกล่าวแม้จะมีการค้นคว้าข้อมูลประกอบ แต่ก็ขึ้นอยู่กับความเห็นของคณะผู้จัดทำรายงานด้วยเป็นสำคัญ โดยคณะกรรมการดังกล่าวเห็นว่า การกระจาย

งบประมาณสู่สถานศึกษาขนาดต่างๆ ของรัฐบาลไม่มีความเป็นธรรมสูง ข้อนี้สอดคล้องกับรายงานของ สำนักเลขาธิการสภาการศึกษา (2552) ด้วยเช่นกัน ส่วนกรณีอาชีวศึกษานั้น ส่วนใหญ่ก็น่าจะเป็นความจริง และส่วนหนึ่งก็มาจากข้อมูลของเจ้าของสถานประกอบการ ส่วนสถาบันการศึกษาเน้นการเรียนการสอนเชิง พาณิชยกรรมเพิ่มขึ้นก็มีส่วนของความจริง รายงานนี้จึงสรุปด้วยการให้คุณค่าแก่การใช้คุณธรรมจริยธรรม และ การใช้ปัญญาในการแก้ปัญหาให้ตนเองและสังคม ดังนั้นข้อเสนอในการแก้ไขจึงเน้นไปในแนวทางดังกล่าว ซึ่งก็มีความพยายามที่จะนำไปปฏิบัติจริงในระดับหนึ่ง แต่จะได้ผลตามที่คาดหวังทั้งหมดหรือไม่ คงไม่ใช่ เรื่องที่จะเกิดขึ้นได้โดยง่าย

จากผลการศึกษาของคณะกรรมการการศึกษา วุฒิสภา โดยการศึกษาจากรายงานของหน่วยงาน ทางการศึกษาที่เกี่ยวข้อง และจากการเสวนาเรื่อง ปฏิรูปการศึกษาภาคประชาชนและผลการสังเคราะห์ของ คณะกรรมการฯ สามารถสรุปแนวทางการปฏิรูปการศึกษาในทศวรรษที่สองในประเด็นที่เห็นว่ามี ความสำคัญและเป็นปัจจัยที่เป็นเงื่อนไขความสำเร็จของการปฏิรูปการศึกษา 3 ประการคือ คุณภาพผู้เรียน โอกาสทางการศึกษา และการผลิตและพัฒนาครู

1. คุณภาพของผู้เรียน ได้มีการกำหนดแนวทางที่มุ่งเน้นในการสร้างกระบวนการพัฒนาผู้เรียน ให้มีคุณภาพ 4 ประการ ดังนี้

1.1 ส่งเสริมกิจกรรมนักเรียน นักศึกษา เพื่อเป็นกระบวนการในการพัฒนาจิตสาธารณะ ทักษะการคิดและทักษะการทำงาน

1.2 ส่งเสริมการเรียนการสอนประวัติศาสตร์ ศิลปวัฒนธรรม เพื่อสร้างจิตใจรักเพื่อน มนุษย์ มีสำนึกรักชุมชน ท้องถิ่นและประเทศชาติ

1.3 ส่งเสริมการเรียนการสอนหลักธรรมของศาสนา เพื่อสร้างคุณธรรมจริยธรรมแก่ผู้เรียน

1.4 ส่งเสริมกิจกรรมลูกเสือ เนตรนารี และยุวกาชาด เพื่อเป็นเครื่องมือในการพัฒนาให้ เกิดจิตสาธารณะ และทักษะชีวิต

2. โอกาสทางการศึกษา

2.1 ปรับปรุงระบบการสอบคัดเลือกเข้าศึกษาต่อในมหาวิทยาลัยหรือสถาบันการศึกษา ต่างๆ โดยให้นำโครงการนครปฐมโมเดลมาใช้ ที่มีแนวคิดให้เด็กผูกโยงกับกิจกรรมทางสังคมและชุมชน และสามารถนำกิจกรรมความดีมาตีค่าเป็นคะแนน โดยกำหนดเป็นนโยบายเพื่อนำไปสู่การปฏิบัติไปยัง มหาวิทยาลัยในทุกภูมิภาคของประเทศ รวมทั้งระบบการรับนักเรียนระดับอาชีวศึกษาด้วย

2.2 รัฐควรกำหนดนโยบายในการสนับสนุนให้มีทุนการศึกษาหรือเงินให้เปล่าแก่เด็ก ยากจนหรือ เด็กด้อยโอกาสเป็นการเฉพาะ เพื่อเป็นการลดช่องว่างระหว่างคนรวยกับคนจน

2.3 รัฐจะต้องจัดสรรงบประมาณสำหรับการกู้ยืมเงินเพื่อการศึกษาให้เพียงพอ พร้อมทั้ง เพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารจัดการกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาให้เกิดผล

3.การผลิตและพัฒนาครู

3.1 ครูต้องมีจิตวิญญาณของความเป็นครู ต้องมีความสามารถและทักษะในการจัดการเรียนรู้ให้เด็ก มีคำตอบแทนสูงขึ้น เหมาะสมกับฐานะทางสังคมที่ต้องได้รับการยอมรับ

3.2 ควรกำหนดให้มีการประเมินผลงานครูใหม่ โดยเน้นการประเมินผลงานของครูที่พิจารณาจากคุณภาพที่เกิดขึ้นในตัวผู้เรียนมากกว่าการเสนอเอกสารวิชาการ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมอย่างแท้จริง

3.3 สถาบันการผลิตครู ต้องได้รับการส่งเสริมให้มีความเข้มแข็ง มีประสิทธิภาพและมีภารกิจในการผลิตครูเป็นหลัก

คณะผู้สังเคราะห์มีความเห็นว่าข้อเสนอในการสอบคัดเลือกเข้าศึกษาต่อในระดับอาชีวศึกษาและอุดมศึกษาโดยให้ยึดโยงกับการทำกิจกรรมทางสังคมและชุมชนเป็นข้อเสนอที่ดี ที่ยังต้องการบูรณาการในการปฏิบัติที่ชัดเจนและติดตามผลจากการปฏิบัติในลักษณะดังกล่าวในระยะหนึ่งด้วย ส่วนเรื่องการสร้างจิตวิญญาณความเป็นครูนั้น ถ้าหากมีความสามารถที่จะประเมินคุณภาพที่เกิดขึ้นในตัวผู้เรียนที่สะท้อนการปฏิบัติหน้าที่ของครูได้อย่างเที่ยงตรงได้ ก็น่าจะแก้ปัญหาได้มาก แต่การประเมินในลักษณะดังกล่าวในตัวของมันเองก็ยังคงเป็นปัญหาที่จะต้องมีการทำวิจัยเพิ่มเติมว่าจะต้องมีวิธีการอย่างไร แนวทางที่เป็นไปได้ และช่วยยกระดับคุณภาพของทั้งครู นักเรียน และสถาบันผลิตครูพร้อมกัน คือการให้คณาจารย์ในสถาบันผลิตครูควรทำหน้าที่เป็นพี่เลี้ยงในการฝึกอบรมครูที่ใช้โรงเรียนเป็นฐาน วิธีนี้จะช่วยให้ทั้งสถาบันผลิตครูและครูเข้าใจปัญหาร่วมกันกับครูที่มีปัญหาในการปฏิบัติงานจริง และอาจจะทำให้เกิดแนวทางในการประเมินคุณภาพของครูจากคุณภาพของผู้เรียนได้ตรงกับความเป็นจริงมากกว่า

งานต่อไปเป็นงานเปรียบเทียบแนวทางการปฏิรูปการศึกษาในทศวรรษที่ 1 และ 2 โดย อัญญรัตน์ นามเมือง (2553) “การปฏิรูปการศึกษาในช่วงทศวรรษที่ 1” เป็นการเปรียบเทียบการปฏิรูปการศึกษาในทศวรรษที่ 1 เทียบกับทศวรรษที่ 2 โดยได้ทำเป็นตารางเปรียบเทียบดังต่อไปนี้

การปฏิรูปทศวรรษที่ 1 (2542-2551)	การปฏิรูปในทศวรรษที่ 2 (2552-2561)
1. รัฐธรรมนูญปี 2540 กำหนดให้มีกฎหมายทางการศึกษา จึงเกิดเป็นพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542	1. มีการใช้พระราชบัญญัติการศึกษา พ.ศ.2542 แก้ไขเพิ่มเติม 2545 ตามเดิม
2. มีการปรับโครงสร้างกระทรวงศึกษาธิการโดยนำโรงเรียนสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติมารวมกับกรมสามัญศึกษา	2. ปรับโครงสร้างกระทรวงศึกษาธิการโดยแยกระดับโรงเรียน ประถมศึกษาและโรงเรียนมัธยมศึกษาออกจากกัน
3. มีการวางระบบประกันคุณภาพการศึกษาในทุกระดับโดยจัดตั้ง สมศ.ในการประเมิน	3. มีการประเมินคุณภาพจาก สมศ.ในรอบ 3 ไม่เน้นการประเมินจากเอกสาร แต่จะดูประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการสอนของครู
4. เปลี่ยนแปลงหลักสูตร จากหลักสูตร 2533 เป็นหลักสูตร การศึกษาขั้นพื้นฐาน พ.ศ.2544	4. การใช้หลักสูตรแกนกลางการศึกษาขั้นพื้นฐาน พ.ศ.2551

การปฏิรูปทศวรรษที่ 1 (2542-2551)	การปฏิรูปในทศวรรษที่ 2 (2552-2561)
5. เปลี่ยนแปลงระบบ Entrance มาเป็นระบบ Ad-mission โดยใช้คะแนนเฉลี่ย + ONET / ANET ต่อมาเปลี่ยนเป็น GAT และ PAT 6. เปลี่ยนแปลงระบบการพัฒนาวิทยฐานะในประกอบวิชาชีพครู/ผู้บริหาร และการเข้าแท่งเงินเดือน	5. เปลี่ยนระบบการ entrance เข้ามหาวิทยาลัยอีกครั้งซึ่งยังไม่สรุปผล 6. ปรับเกณฑ์การประเมินวิทยฐานะใหม่ โดยเน้นการประเมินเชิงประจักษ์มากกว่าประเมินเอกสาร 7. พัฒนาห้องสมุด 3D (D1 หนังสือดี D2 บรรยากาศดี D3 บรรณารักษ์ดี) 8. จัดให้มีโรงเรียน 3 D (D1 โรงเรียนดีใกล้บ้าน ระดับจังหวัด D2 โรงเรียนดีใกล้บ้านระดับอำเภอ D3 โรงเรียนดีใกล้บ้านระดับตำบล) 9. นโยบาย 3D โดยให้ทุกสถาบันเน้น Democracy คือประชาธิปไตย Decency คือให้นักเรียนมีสมบัติผู้ดี Drug-free คือให้โรงเรียนปลอดยาเสพติด 10. พัฒนาครูทั้งระบบโดยจัดให้มีครูเกรด A/ B/ C

คณะผู้สังเคราะห์ขอเสนอความเห็นเพิ่มเติมว่าการปฏิรูปครั้งนี้นอกจากเน้นคำขวัญที่เสนอโดยพรรคประชาธิปัตย์ที่ว่า “เรียนดี เรียนฟรี อย่างมีคุณภาพ” ซึ่งได้รับการวิเคราะห์ไปแล้วว่ามีส่วนช่วยลดปัญหาค่าใช้จ่ายการศึกษาของผู้ที่ยากจนลงไปได้บ้าง แต่ไม่มากเท่าที่ควรเพราะไม่เลือกปฏิบัติให้ครอบครัวผู้ที่ยากไร้ได้รับมากกว่านี้ จากการที่ให้ครอบครัวที่มีฐานะทางเศรษฐกิจควรช่วยตัวเองมากยิ่งขึ้น ซึ่งในทั้งทางปฏิบัติและทางการเมือง ที่มีรัฐบาลมาจากการเลือกตั้งและต้องแข่งขันกันในยุคประชานิยมจะดำเนินการในลักษณะดังกล่าวได้ยาก ผลสุดท้ายจึงเป็นการเพิ่มค่าใช้จ่ายทางการศึกษาโดยมิได้เพิ่มคุณภาพได้มากตามความคาดหวัง นอกจากนั้นก็เป็นการปรับแก้ปัญหาที่พบจากการปฏิรูปในทศวรรษแรกในส่วนที่ไม่ยากแก่การแก้ไขและจะเน้นการประเมินเชิงประจักษ์มากกว่าการประเมินจากเอกสาร ซึ่งจนถึงปัจจุบันก็ยังไม่พบว่ามีความสำเร็จแต่ประการใด อีกทั้งมีข้อเสนอในการพัฒนาห้องสมุด พัฒนาโรงเรียน และพัฒนาครู แต่ภายหลังการเปลี่ยนรัฐบาลในต้นปี 2554 เป็นรัฐบาลยิ่งลักษณ์ ชินวัตร (2554-2557) การกล่าวถึงการปฏิรูปการศึกษาในทศวรรษที่ 2 ไม่ได้รับการเน้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งจากรัฐมนตรีกระทรวงศึกษาธิการซึ่งมีการเปลี่ยนตัวบ่อย โดยนายกรัฐมนตรีเอง สิ่งที่เป็นนโยบายหลักของรัฐบาลนี้คือ การแจกแท็บเล็ตฟรีแก่นักเรียนชั้นประถมศึกษาปีที่ 1 ทั่วประเทศทุกคน ซึ่งต้องการให้สะท้อนถึงการจัดการศึกษาด้วยเทคโนโลยีที่ทันสมัยกว่าเดิม แต่ผลที่เกิดขึ้นจริงก็ได้เป็นเช่นนั้น เพราะกระทรวงศึกษาธิการเองก็ได้ให้ความสำคัญในการติดตามเรื่องกองทุนเพื่อการพัฒนาเทคโนโลยี และร่างพระราชบัญญัติเทคโนโลยีเพื่อการศึกษาแห่งชาติตามที่ได้ออกไปแล้ว เป็นการทำงานตามนโยบายนักการเมืองเป็นครั้งคราวเพื่อผลงานเฉพาะหน้าระยะสั้นเป็นสำคัญ โดยไม่มีวิสัยทัศน์ระยะยาวเกี่ยวกับการศึกษาที่เป็นของหน่วยงานเองแต่ประการใด

ในปี 2556 มีข้อเสนอจากคณะกรรมการเครือข่ายอุดมศึกษาเพื่อการปฏิรูป (2556) “ข้อเสนอเชิงนโยบายการปฏิรูปการศึกษา: เพื่อสร้างคุณภาพการศึกษาและลดความเหลื่อมล้ำ” โดยมีวัตถุประสงค์ดังต่อไปนี้

1. เพื่อให้เครือข่ายอุดมศึกษา สถาบันอุดมศึกษาเป็นกลไกดำเนินงานและขับเคลื่อนการมีส่วนร่วมปฏิรูปประเทศไทยในพื้นที่ต่างๆ อย่างเป็นธรรม
2. จัดทำข้อเสนอเชิงนโยบายการปรับทิศทางการศึกษาเพื่อสร้างคุณภาพและลดความเหลื่อมล้ำในสังคม โดยการบูรณาการองค์ความรู้และประสบการณ์จากสถาบันอุดมศึกษาผนวกกับข้อมูลแต่ละพื้นที่

การจัดทำข้อเสนอดังกล่าวใช้การประชุมเชิงวิชาการ โดยมีข้อสรุปที่เป็นปัญหา 6 ประการ รวมทั้งข้อเสนอ 6 ประการดังต่อไปนี้

ปัญหาที่ได้จากที่ประชุม

1. มีปัญหาการเข้าถึงการศึกษาที่มีคุณภาพอย่างทั่วถึงและทัดเทียม
 2. มีปัญหาคุณภาพการศึกษาทุกระดับ มาตรฐานการศึกษาและคุณภาพผู้เรียน
 3. ไม่มีประสิทธิภาพการจัดสรรและบริหารทรัพยากรทางการศึกษา
 4. ขาดการมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วนของประเทศ การจัดการศึกษาไม่ตอบสนองความต้องการของผู้เรียนและสังคมอย่างแท้จริง
 5. พบปัญหาธรรมาภิบาลและการบริหารจัดการศึกษาทุกระดับ
 6. พบปัญหาในการส่งเสริมการพัฒนาระบบการศึกษาภายใต้มาตรการความแตกต่างเชิงพื้นที่
- โดยมีข้อเสนอแนะดังนี้

1. จัดให้มีการเข้าถึงบริการการศึกษาที่มีคุณภาพอย่างทั่วถึงและทัดเทียม
2. ยกระดับคุณภาพการศึกษาทุกระดับ โดยปฏิรูปหลักสูตร และการวิจัยเพื่อการศึกษา
3. ควรจัดสรรและบริหารงบประมาณเพื่อการศึกษา
4. สร้างการมีส่วนร่วมทางการศึกษา
5. สร้างธรรมาภิบาลและการบริหารจัดการศึกษา
6. พัฒนาการศึกษาระบบพื้นที่ที่มีลักษณะเฉพาะ

คณะผู้สังเคราะห์ข้อตั้งข้อสังเกตเพิ่มเติมว่าประเด็นเด่นที่เป็นข้อเสนอดังกล่าวคือ การมีปัญหาด้านธรรมาภิบาลและการบริหารจัดการการศึกษาทุกระดับ ปัญหาในการส่งเสริมการพัฒนาระบบการศึกษาภายใต้มาตรการความแตกต่างเชิงพื้นที่ ซึ่งทั้งสองปัญหานี้มีปัญหาร่วมจากการรวมศูนย์การจัดการศึกษา แต่มีโซ่ปัญหานี้ทั้งหมด เพราะยังมีปัญหาอื่นๆ ประกอบอีกมากที่จะได้อธิบายต่อไป

ปี 2556 สุวิมล ว่องวานิช (2556) ได้ดำเนิน “การวิจัยและพัฒนากลยุทธ์การขับเคลื่อนนโยบายปฏิรูปการศึกษาในทศวรรษที่สอง” งานนี้เป็นงานในลักษณะเดียวกับงานที่สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา (2556) จัดให้มี “การวิจัยและพัฒนากรอบแบบการพัฒนาครูและผู้บริหารสถานศึกษาแบบใช้

โรงเรียนเป็นฐานในโรงเรียนขนาดเล็กระยะที่ 2” ที่ได้มีการสังเคราะห์ในประเด็นเรื่องการฝึกอบรมมาแล้ว ก่อนหน้านี้โดย สุวิมล (2556) ได้ให้เหตุผลในวัตถุประสงค์ 3 ข้อ ดังต่อไปนี้

- 1) เพื่อสังเคราะห์แนวทางและผลที่เกิดขึ้นจากการขับเคลื่อนนโยบายการปฏิรูปการศึกษาในทศวรรษแรก
- 2) เพื่อพัฒนาแนวทางการขับเคลื่อนนโยบายการปฏิรูปการศึกษาในทศวรรษที่สองสู่การปฏิบัติในสถานศึกษา และการนำไปทดลองปฏิบัติ
- 3) เพื่อจัดทำข้อเสนอแนะเชิงนโยบายสำหรับผู้เกี่ยวข้องในการขับเคลื่อนนโยบายปฏิรูปการศึกษา

โดยให้เหตุผลว่าสภาพปัญหาของการปฏิรูปการศึกษาในทศวรรษแรก มีดังนี้

- 1) นโยบายการจัดการศึกษาเปลี่ยนแปลงบ่อย ส่งผลกระทบต่อแนวทางการจัดการศึกษาของสถานศึกษา
- 2) ขาดความเป็นเอกภาพในการขับเคลื่อนการปฏิรูปการศึกษา
- 3) กระบวนการที่ใช้ในการขับเคลื่อนไม่ได้แตกต่างตามบริบทของโรงเรียน
- 4) การขับเคลื่อนนโยบายไม่ได้เป็นแบบบูรณาการหรือเป็นองค์รวม ทำงานแบบแยกส่วน
- 5) ปัญหาของครูในการเปลี่ยนผ่านการศึกษา

โดย สุวิมล (2556) ให้เหตุผลว่าการปฏิรูปการศึกษาควรเกิดขึ้นที่สถานศึกษาอย่างต่อเนื่องมิฉะนั้นแล้วจะถูกระงับจากนโยบายจากเบื้องบนที่มีการเปลี่ยนแปลง (ทุกครั้งที่มีการเปลี่ยนรัฐมนตรี) ทำให้การขับเคลื่อนการปฏิรูปการศึกษาไม่เป็นเอกภาพ การใช้การวิจัยในลักษณะเป็นการประเมินผลการจัดการศึกษา จะช่วยให้ทุกฝ่ายเข้าใจปัญหาตรงกัน ซึ่งต่างจากในอดีตที่ใช้การขับเคลื่อนโดยการถ่ายทอดความรู้จากส่วนกลางแทนการเรียนรู้ร่วมกันหรือสร้างองค์ความรู้ใหม่ด้วยตนเอง ในขั้นต้นทุกภาคส่วนจะต้องทำความเข้าใจร่วมกันว่า ไม่ว่ารัฐบาลหรือรัฐมนตรีผู้กำหนดนโยบายจะกำหนดนโยบายอย่างไร นโยบายเหล่านี้จะต้องอยู่ภายใต้หลักการเดียวกัน คือ พัฒนาผู้เรียนให้มีคุณภาพโดยยึดผู้เรียนเป็นสำคัญ โดยมีเป้าหมายของการขับเคลื่อนอยู่ 2 ระดับ คือ การทำให้ครูมีการเปลี่ยนแปลงด้านคุณลักษณะและพฤติกรรมที่เอื้อต่อการปฏิบัติงานตามแนวทางปฏิรูปการศึกษา และทำให้นักเรียนมีการเปลี่ยนแปลงตามเป้าหมายที่ครูกำหนด โดยมีเป้าหมายในการพัฒนาครูให้มีความรู้ในด้านการประเมินเพื่อการพัฒนาตนเองและผู้เรียน รวมทั้งใช้การประเมินเพื่อปรับการเรียนการสอนอันเป็นแนวคิดสำคัญของการปฏิรูปการศึกษาโดยใช้การประเมินเป็นฐาน โดยใช้ผลการประเมินการเรียนรู้ของนักเรียนและการปฏิบัติงานของครูเพื่อพัฒนาอย่างสร้างสรรค์ ในการวางแผนจัดการเรียนรู้ของนักเรียนและการปฏิบัติงานของครูตามแนวปฏิรูปการศึกษาเป็นการเพิ่มศักยภาพให้ครูตามความจำเป็น จากการที่นักวิจัยทำงานร่วมกับครูโดยตรงโดยกำหนดให้การขับเคลื่อนมี 5 ระดับ ประกอบด้วยหน่วยประสานงานการขับเคลื่อน (อาจารย์ในสถาบันอุดมศึกษา) หน่วยขับเคลื่อนระดับ สพฐ. หน่วยขับเคลื่อนในระดับเขตพื้นที่ หน่วยขับเคลื่อนระดับสถานศึกษา และหน่วยขับเคลื่อนระดับห้องเรียน (ครูในโรงเรียน) โดยมีเป้าหมายหลักคือ ครูในโรงเรียนนาร่อง เป็นผู้ขับเคลื่อนนโยบาย

ปฏิรูปการศึกษาสู่ห้องเรียน และตัวนักเรียนที่ได้รับประสบการณ์การเรียนรู้จากการปฏิบัติงานของครูตามนโยบาย อีกกลุ่มหนึ่งคือนักวิจัยในโครงการที่เป็นผู้นำในการขับเคลื่อนนโยบายไปสู่โรงเรียน ผลสำเร็จของการขับเคลื่อนก็คือ คุณลักษณะและพฤติกรรมของผู้ที่เกี่ยวข้องทั้ง 3 กลุ่มดังกล่าว

งานวิจัยนี้ได้ให้ข้อเสนอแนะดังต่อไปนี้

ผลการวิจัยนำไปสู่การจัดทำข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย โดยเห็นควรให้กำหนดหน่วยขับเคลื่อนนโยบาย 5 ระดับให้ชัดเจน ได้แก่ หน่วยขับเคลื่อนระดับนโยบาย ระดับสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (สพฐ.) ระดับเขตพื้นที่การศึกษาระดับสถานศึกษา และระดับห้องเรียน แต่ละระดับต้องมีผู้นำการขับเคลื่อนที่เข้มแข็ง และควรมีการกำหนดองค์กรหรือคณะบุคคลทำหน้าที่เป็นหน่วยประสานงานการขับเคลื่อน ในการวิจัยนี้ได้ใช้สถาบันอุดมศึกษา (โดยนักวิชาการมหาวิทยาลัย) เป็นผู้นำการขับเคลื่อนเป็นหน่วยประสานงานการขับเคลื่อน ผลการวิจัยและพัฒนาสามารถกำหนดแนวคิดและกิจกรรมการเสริมพลังครูได้หลายแบบ เช่น การให้การเรียนรู้แบบมิตรวิพากษ์ ข้อมูลสะท้อนกลับ การทำงานแบบบูรณาการงาน การสร้างชุมชนการเรียนรู้เชิงวิชาชีพและการสืบสอบแบบร่วมมือรวมพลัง หลังการทดลองมีการเปลี่ยนแปลงในทิศทางบวกที่เกิดขึ้นกับผู้บริหาร ครู และนักเรียนในโรงเรียนที่เป็นกรณีศึกษา รวมทั้งเขตพื้นที่การศึกษา โครงการวิจัยนี้ขอเสนอให้เขตพื้นที่การศึกษาขับเคลื่อนนโยบายปฏิรูปโดยใช้การวิจัยเป็นฐาน นอกจากนี้ยังได้เสนอแนะให้มีการพัฒนาศักยภาพของบุคคลที่จะเป็นพี่เลี้ยงมืออาชีพ (Professional mentor) ที่จะสนับสนุนการทำงานกับครูโดยการปรับหลักสูตรการครูศึกษา ที่เน้นคุณลักษณะของครูรุ่นใหม่ที่มีความยึดมั่นผูกพันกับการวิจัย และความเป็นครูแบบสะท้อนคิด

หลังจากงานนี้แล้วเป็นการเรียกร้องให้มีการปฏิรูปการศึกษาไทยเกิดขึ้น อันเป็นผลจากปัญหาที่เกิดขึ้น โดยเฉพาะที่เกิดจากความพยายามของกระทรวงศึกษาธิการในการยุบและควบรวมโรงเรียนขนาดเล็ก และงานของมูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (2556) ที่ชี้ว่า ขณะที่ต้นทุนค่าใช้จ่ายเพื่อการศึกษาเพิ่มสูงขึ้น คุณภาพการศึกษาของไทยกลับถดถอยลง ทำให้มีเสียงเรียกร้องให้มีการปฏิรูปการศึกษา โดยสมัชชาเครือข่ายปฏิรูปการศึกษา ที่มีสมาคมสภาการศึกษาทางเลือกไทยเป็นแกนนำ ภายหลังจากรัฐประหารเมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม 2557 และมีการจัดตั้งสภาปฏิรูปแห่งชาติ การปฏิรูปการศึกษาจึงเป็นหัวข้อที่สำคัญข้อหนึ่งของการเรียกร้องให้มีการปฏิรูป นอกเหนือจากการปฏิรูปการเมืองการปกครองของประเทศซึ่งเป็นชนวนปัญหาที่สำคัญ

7.2 สถานการณ์การศึกษา

ในส่วนนี้จะพยายามเก็บประเด็นต่างๆ ที่เกี่ยวกับการศึกษาที่มีได้เป็นจุดเน้นในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติฯ โดยตรง เพื่อให้ครอบคลุมงานที่เกี่ยวกับการศึกษาทั้งหมด และหลายเรื่องก็เป็นเรื่องที่น่าสนใจและอาจจะมีความสำคัญ จึงได้รวบรวมนำมาสรุปไว้ในส่วนนี้ เริ่มตั้งแต่การจัดการศึกษาโดยวัดในพระพุทธศาสนา การจัดการศึกษาสำหรับเด็กเล็ก การจัดการศึกษาสำหรับเด็กต่างด้าว การจัดการศึกษาสำหรับผู้สูงอายุ การประเมินศักยภาพและความพร้อมของสถานศึกษาเพื่อรองรับการกระจายอำนาจ การใช้

ครูภูมิปัญญาเพื่อการศึกษา และการจัดการศึกษาเศรษฐกิจพอเพียงเพื่อพัฒนาอาชีพในโรงเรียน การจัดการศึกษาตลอดชีวิตของประชาชน เป็นต้น

7.2.1 การจัดการศึกษาโดยวัดในพระพุทธศาสนา

งานวิจัยชุดนี้จะเริ่มจากการนำเสนองานของ สมหมาย จันเทส (2546) “แนวคิดการจัดระบบการศึกษาพระปริยัติธรรมแผนกนักธรรมและบาลี” ผลจากการศึกษา พบว่า การจัดการเรียนการสอนในอดีตใช้การศึกษาพระไตรปิฎกเป็นหลัก หลังจากรัชกาลที่ 2 เป็นต้นมา หลักสูตรการเรียนการสอนใช้คัมภีร์ปกรณ์วิเศษและอรรถกถา มีผลทำให้คุณภาพผู้เรียนด้อยกว่าในอดีต เน้นปริมาณมากกว่าคุณภาพ ในอดีตการศึกษาอยู่ในอุปถัมภ์ของพระมหากษัตริย์ ปัจจุบันอยู่ในความรับผิดชอบของแม่กองธรรมและแม่กองบาลี เกิดมีปัญหาหลายประการ เช่น มีผู้สอบตกเป็นจำนวนมาก ผู้เรียนลดจำนวนลง เป็นต้น

ผลการสอบถามเกี่ยวกับปัญหาและอุปสรรค มีความเห็นว่าปัญหาเกี่ยวกับการจัดชั้นเรียนเป็นปัญหาในระดับสูง รวมทั้งพระนักวิชาการ อาจารย์ใหญ่ศาสนาศึกษา และนักวิชาการที่เป็นฆราวาส ต่างมีทัศนะว่าการจัดระบบการศึกษาทั้งนักธรรมและบาลีในปัจจุบันควรปรับปรุงทั้งระบบ ขณะที่กลุ่มนักวิชาการมีความเห็นว่า การเรียนเฉพาะวิชาทางศาสนาอย่างเดียวไม่เพียงพอต่อการสืบสานทายาทที่ดี ควรเสริมวิชาสมัยใหม่เข้าไปในหลักสูตรด้วย

สุภาพร มากแจ้ง (2548) “รูปแบบยุทธศาสตร์และแนวทางบูรณาการศาสนากับการศึกษา : กรณีการจัดการศึกษาในระบบ” ศึกษาโดยสังเคราะห์กรณีการจัดการศึกษาและเผยแพร่ศาสนธรรมของวัดในพระพุทธศาสนาจำนวน 19 เรื่อง ซึ่งมีผลการศึกษาดังต่อไปนี้

- วัดจัดการศึกษาในระบบ 2 ประเภท ได้แก่ โรงเรียนปริยัติธรรมแผนกสามัญศึกษาซึ่งเป็นการศึกษาของสงฆ์ กับโรงเรียนเอกชนการกุศลซึ่งเป็นการศึกษาสำหรับบุคคลทั่วไป
- การศึกษาของโรงเรียนปริยัติธรรมอยู่ในความดูแลของสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติซึ่งขาดแคลนทุกด้าน ทำให้ผู้บริหารโรงเรียนหรือเจ้าอาวาสต้องมีความสามารถอย่างสูงในการบริหารจัดการและระดมทรัพยากร รูปแบบและยุทธศาสตร์สำหรับโรงเรียนประเภทนี้คือการบูรณาการโดยการจัดการเรียนการสอนทั้งหลักสูตรสามัญศึกษา ธรรมศึกษาและบาลีศึกษา การบูรณาการเนื้อหาวิชา และกิจกรรมเสริมหลักสูตร

ส่วนการศึกษาของโรงเรียนเอกชนการกุศลอยู่ในความดูแลของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ทำให้ได้รับการสนับสนุนด้านวิชาการ การบริหารจัดการ การพัฒนาบุคลากร และการประกันคุณภาพทางการศึกษา ทำให้ไม่ค่อยมีปัญหาในการบริหารจัดการ รูปแบบและยุทธศาสตร์จึงเน้นที่การพัฒนาคุณภาพการศึกษาและการพัฒนากระบวนการเรียนการสอน

ผลการวิเคราะห์กรณีศึกษาชี้ว่าความสำเร็จในการจัดการศึกษาในระบบของวัดเกิดจากการประสานความร่วมมือระหว่างบ้านคือ ชุมชนกับวัดในฐานะเป็นแหล่งทรัพยากร และกับโรงเรียนในฐานะเป็นแหล่งความรู้ (3 ประสาน บ้าน-วัด-โรงเรียน)

จากข้อเท็จจริงดังกล่าว สุภาพร (2548) เสนอให้โรงเรียนปริยัติธรรมอยู่ในความดูแลของคณะสงฆ์ ร่วมกับคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานตามเขตพื้นที่การศึกษาเช่นเดียวกับโรงเรียนเอกชนการกุศล เพื่อให้บรรลุนิเทศศาสตร์ข้างต้นควรพัฒนาเครือข่ายทางการศึกษา ทั้งในระดับการถ่ายทอดความรู้โดยมีมหาวิทยาลัยในแต่ละภูมิภาคเป็นแม่ข่าย และในระดับแลกเปลี่ยนเรียนรู้ระหว่างสถานศึกษาในระดับเดียวกัน

อีกงานหนึ่งเป็นของ พิสมัย เพ่งนุเคราะห์ (2548) “วัดใหม่กรงทอง อำเภอศรีมหาโพธิ์ จังหวัดปราจีนบุรี การจัดโรงเรียนการกุศลของวัดคีเณ” โดยมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

โรงเรียนมัธยมวัดใหม่กรงทอง สังกัดสำนักบริหารงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชนจัดตั้งขึ้นเมื่อ พ.ศ.2498 ปัจจุบันสอนระดับปฐมวัยถึงมัธยมศึกษาตอนปลายมีครู 161 รูป/คน นักเรียน 4,078 คน มีเอกลักษณ์โดดเด่นในด้านการอบรมสั่งสอนแนวพุทธ การปลอดอบายมุขโดยเฉพาะอย่างยิ่งยาเสพติด มีมาตรฐานการศึกษาสูง มีความร่วมมือร่วมใจระหว่างโรงเรียนกับผู้ปกครองและชุมชน

รูปแบบและยุทธศาสตร์การบริหารโรงเรียน ประกอบด้วย

(1) ด้านวิชาการ ที่กำหนดให้ครูผู้สอนมีการศึกษาหลักสูตร จุดประสงค์รายวิชา แยกส่วนที่เป็นด้านพุทธพิสัย จิตพิสัย และทักษะพิสัย มีการจัดกิจกรรมการเรียนรู้ที่เน้นผู้เรียนเป็นสำคัญ

(2) ด้านบุคลากร มีการจัดบุคลากรตามหน้าที่ในการจัดการศึกษาทุกระดับ

(3) ด้านกิจกรรมเสริมหลักสูตร มีการดำเนินการด้านกิจกรรมเสริมหลักสูตรเพื่อพัฒนาผู้เรียนในด้านวิชาการและจริยธรรมควบคู่กันไป

(4) ด้านงานโครงการ มีการดำเนินการโครงการพิเศษในด้านต่างๆ ตามนโยบายแห่งรัฐเป็นคราวๆ ไป และ

(5) ด้านความสัมพันธ์กับชุมชน โรงเรียนมัธยม วัดใหม่กรงทองเปิดโอกาสให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการจัดการเรียนการสอน โดยให้เข้ามามีส่วนร่วมเป็นคณะกรรมการอำนวยการบริหารโรงเรียน เพื่อเสนอความคิดเห็นในการจัดการเรียนการสอนให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น นอกจากนี้โรงเรียนยังมีการจัดกิจกรรมร่วมกับชุมชนเพื่อการส่งเสริมพัฒนาชุมชนในด้านต่างๆ อยู่เป็นนิจ

คณะผู้สังเคราะห์ข้อตั้งข้อสังเกตจากงานวิจัยที่นำมาเสนอเป็นตัวอย่าง เห็นได้ชัดว่าการศึกษาของสงฆ์ที่ได้รับงบประมาณจากสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ ทำให้สามเณรและพระสงฆ์กลายเป็นกลุ่มด้อยโอกาส มีงบประมาณไม่เพียงพอ คุณภาพการศึกษาคต่ำ ซึ่งจะส่งผลต่อไปถึงพุทธบุตรและพุทธทายาทที่จะทำหน้าที่สืบพระศาสนาต่อไปในอนาคต จำเป็นต้องเร่งแก้ไขในเรื่องนี้ ซึ่งต่างกับโรงเรียนเอกชนการกุศลที่วัดเป็นผู้จัด แต่ได้รับการสนับสนุนของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานและประชาชนในพื้นที่ หรือกรณีโรงเรียนวัดใหม่กรงทอง สังกัดสำนักบริหารงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชน ที่ได้รับการสนับสนุนจากผู้ปกครองและชุมชนก็สามารถดำเนินไปด้วยดี ดังนั้นการมีศึกษาสองมาตรฐานในวัดจึงควรไม่เกิดขึ้นต่อไปในอนาคต

7.2.2 การจัดการศึกษาสำหรับเด็กปฐมวัย

ในประเด็นนี้จะเริ่มจากการศึกษาปัญหาที่เกิดขึ้นกับการจัดการศึกษาสำหรับเด็กปฐมวัยหรือเด็กเล็ก โดยเริ่มจากงานของ สุวรรณ เกษแก้ว (2553) “แนวทางพัฒนาระบบการศึกษาศูนย์พัฒนาเด็กเล็กขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ศึกษาเฉพาะกรณีในเขตอำเภอบ้านไร่ จังหวัดอุทัยธานี” โดยวิทยานิพนธ์ดังกล่าวมีวัตถุประสงค์ดังต่อไปนี้

1. เพื่อศึกษาสภาพปัจจุบัน ปัญหา อุปสรรค แนวทางการพัฒนาระบบการศึกษาศูนย์พัฒนาเด็กเล็กขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ศึกษาเฉพาะกรณีในเขตอำเภอบ้านไร่ จังหวัดอุทัยธานี
2. เพื่อศึกษาข้อเสนอแนะแนวทางการพัฒนาระบบการศึกษาศูนย์พัฒนาเด็กเล็กขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ศึกษาเฉพาะกรณีในเขตอำเภอบ้านไร่ จังหวัดอุทัยธานี
3. เพื่อศึกษาเปรียบเทียบแนวทางการพัฒนาระบบการศึกษาศูนย์พัฒนาเด็กเล็กที่ได้รับรางวัล กับศูนย์พัฒนาเด็กเล็กที่ผ่านเกณฑ์มาตรฐานปกติ สังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ศึกษาเฉพาะกรณีในเขตอำเภอบ้านไร่ จังหวัดอุทัยธานี

จากกรณีศึกษาดังกล่าว ผู้วิจัยได้ชี้ให้เห็นว่ามีปัญหาและอุปสรรคจากการจัดบริการการศึกษา ดังกล่าวดังต่อไปนี้

แนวทางการพัฒนาการจัดการศึกษาศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก ด้านการบริหารจัดการศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก ผู้บริหารขาดความรู้ความเข้าใจในการบริหารจัดการศูนย์เด็กเล็ก การกำหนดนโยบายต่างๆ ในการพัฒนาศูนย์เด็กเล็ก ไม่มีนโยบายที่ชัดเจน ด้านอาคารสถานที่ สิ่งแวดล้อม และความปลอดภัยของศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก ปัญหาที่พบมากที่สุดคือ ภูมิทัศน์ภายนอก ไม่มีรั้ว รางระบายน้ำ สนามหญ้า ดินไม้ สนามทราย เครื่องเล่นสนาม พื้นที่ใช้สอยภายในไม่มีมุ้งลวด ห้องจัดกิจกรรมต่างๆ ไม่เพียงพอ ไม่มีห้องปฐมพยาบาล ด้านวิชาการและการพัฒนาบุคลากร ขาดสื่อการเรียนการสอน ห้องนิทานต่างๆ ส่วนด้านการมีส่วนร่วมไม่พบปัญหา ด้านคุณภาพในการให้บริการ เด็กมีปัญหาด้านโภชนาการเล็กน้อยเนื่องจากขาดการดูแลจากผู้ปกครอง

ส่วนแนวทางในการแก้ปัญหา สุวรรณ เกษแก้ว (2553) เสนอว่าเป็นประเด็นเรื่องวิสัยทัศน์ที่นำไปสู่ นโยบายและการวางแผนที่ดี ด้านอาคารสถานที่ สิ่งแวดล้อมและความปลอดภัยของศูนย์ สิ่งที่ศูนย์ควรได้รับการสนับสนุนคือ งบประมาณและรูปแบบมาตรฐานในการก่อสร้างศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก ส่วนในด้านวิชาการและการพัฒนาบุคลากร ควรมีที่ปรึกษาในการจัดหลักสูตร สื่อการเรียนการสอนที่เหมาะสมกับเด็ก อีกทั้งควรเน้นการมีส่วนร่วมจากภาคส่วนต่างๆ ในการพัฒนาศูนย์เด็กเล็กให้เพิ่มมากขึ้น ควรมีผู้ที่ให้ความรู้ในด้านโภชนาการกับผู้ประกอบอาหารของศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก และมีผู้เชี่ยวชาญที่จะทำหน้าที่นี้เทศงานโดยเฉพาะ

คณะผู้สังเคราะห์ได้นำกรณีศูนย์พัฒนาเด็กเล็กมาพิจารณา เพราะเป็นขั้นตอนที่สำคัญของพัฒนาการของเด็ก ซึ่งจะต้องเริ่มตั้งแต่เด็กอยู่ในครรภ์มารดา ตลอดจนช่วงการเลี้ยงดูบุตรของมารดา ภายหลังการคลอด จนถึงการพัฒนาต่อเนื่องในศูนย์พัฒนาเด็กปฐมวัย ซึ่งจากกรณีศึกษาดังกล่าวเห็นว่ายังมีปัญหาที่จะต้องปรับปรุงอีกมาก แต่มักจะถูกมองข้ามไปจากการที่ผู้ที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะองค์กรปกครอง

ส่วนท้องถิ่นยังไม่เห็นความสำคัญหรือมิได้มีวิสัยทัศน์พอ ประกอบกับไม่มีความรู้ทางวิชาการ รวมทั้งข้อเสนอแนะที่ดีจากผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้อง เพราะการเปิดให้มีส่วนร่วมจากภาคส่วนอื่นเข้ามาช่วยแนะนำในเรื่องการบริหารจัดการศูนย์เด็กปฐมวัยดังกล่าวมักจะมีไม่มาก

ส่วนที่จะนำมาสังเคราะห์ต่อไปคือ งานของ คณิง สายแก้ว (2553) “การบริหารจัดการศึกษาปฐมวัยในเขตพื้นที่การศึกษาสุรินทร์เขต 1: จากข้อเสนอเชิงนโยบายสู่การปฏิบัติด้วยกระบวนการวิจัยเชิงปฏิบัติการแบบมีส่วนร่วม” อันเป็นแนวทางในการแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นจากการไม่มีส่วนร่วมจากภาคส่วนต่างๆ อย่างพอเพียง การศึกษาดังกล่าวจึงเน้นการวิจัยเชิงปฏิบัติการ (Action research) แบบมีส่วนร่วม เริ่มตั้งแต่ขั้นตอนการวางแผน การนำแผนไปสู่การปฏิบัติ การประเมินสะท้อนกลับจากการร่วมคิดร่วมปฏิบัติร่วมสังเกต และร่วมกันสะท้อนข้อเสนอเชิงนโยบายบริหารจัดการศึกษาปฐมวัยสู่การปฏิบัติในสถานศึกษา โดยในขั้นตอนการวางแผน ควรจัดทำแผนงานวิชาการให้สอดคล้องกับแผนกลยุทธ์ของสถานศึกษา ควรมีคณะกรรมการติดตามประเมิน พัฒนางานวิชาการที่เป็นระบบ ควรจัดกิจกรรมเพื่อส่งเสริมพัฒนาการให้กับเด็กปฐมวัย ควรจัดให้มีห้องสมุดและแหล่งเรียนรู้ทั้งในและนอกชั้นเรียนเพื่อเสริมสร้างความรู้ใหม่ๆ ให้กับเด็กปฐมวัย ครูควรได้รับการส่งเสริมให้มีความก้าวหน้าในตำแหน่งหน้าที่การงาน ในการเพิ่มขีดความสามารถในการปฏิบัติงานของครู ควรมีการนิเทศ ติดตามประเมินผลการพัฒนาครู ส่วนด้านการบริหารงบประมาณ ควรมีการจัดทำแผน เสนองบประมาณ มีการติดตามตรวจสอบการใช้งบประมาณทั้งระยะสั้นและระยะยาว ต้องมุ่งเน้นผลงานและสามารถตรวจสอบได้ ควรมีการระดมทรัพยากรเพื่อการลงทุนให้มีงบรายหัวที่เพียงพอ สถานศึกษาเองจะต้องเข้าถึงสภาพปัญหาและความต้องการในการบริหารจัดการศึกษา ที่จะช่วยให้เห็นทิศทางของการเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้น สามารถกำหนดแนวทางปฏิบัติจากที่เป็นอยู่ในปัจจุบันไปสู่อนาคตได้

ขณะเดียวกันผู้บริหารและครูจะต้องได้รับการฝึกอบรมให้มีความรู้กระบวนการปรับเปลี่ยนวิธีคิดและวิธีการทำงานใหม่ และบริหารตามแนวทางพัฒนาคุณภาพการศึกษาของผู้เรียน สร้างความรู้สึกร่วมมีส่วนร่วมในการสร้างกระบวนการใหม่ทางการบริหารจัดการศึกษาปฐมวัยให้มีคุณภาพ โดยมีความร่วมมือระหว่างบุคลากรของสถานศึกษาและผู้ปกครองโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ขณะที่ผู้บริหารสถานศึกษาต้องวางระบบการทำงานให้คณะกรรมการสถานศึกษา ครูผู้สอนและผู้ที่เกี่ยวข้องได้มีส่วนร่วมในการจัดทำแผนตามบทบาทหน้าที่ที่เหมาะสมกับบุคคลแต่ละระดับ ผลจากการวิจัยในลักษณะดังกล่าวทำให้เกิด (1) วิสัยทัศน์ร่วม (2) การทำงานเป็นทีม เกิดการร่วมแรงร่วมใจของสมาชิก (3) ความไว้วางใจ ความเท่าเทียมกัน การให้เกียรติกัน เป็นผลให้เกิดพลังแห่งความร่วมมือตามมา (4) การสื่อสารจากล่างขึ้นบน จากบนลงล่างและจากแนวราบ ทำให้การนำนโยบายสู่การปฏิบัติมีความถูกต้องและชัดเจนยิ่งขึ้น (5) การแลกเปลี่ยนเรียนรู้ ประกอบกับกิจกรรมนิเทศติดตาม ทำให้สมาชิกเกิดทักษะทางวิชาการ ทักษะทางสังคม ทักษะการทำงาน สะท้อนถึงบรรยากาศที่ดีมีปฏิสัมพันธ์แบบพี่น้อง (6) ความมุ่งมั่นสู่ความสำเร็จ ความทุ่มเทเสียสละรับผิดชอบ ขับเคลื่อนกิจกรรมโครงการให้เป็นไปตามแผนปฏิบัติของผู้บริหาร ผลักดันให้ประสบความสำเร็จสูงกว่าที่คาดหวัง (7) ความโปร่งใสในการบริหารจัดการในแต่ละขั้นตอน มีการแลกเปลี่ยน

ข้อมูลอย่างเปิดเผยตรงไปตรงมา ทำให้เข้าใจนโยบายและสามารถนำไปสู่การปฏิบัติได้ถูกต้องและชัดเจนยิ่งขึ้น

งานนี้เสนอว่าการวิจัยเชิงปฏิบัติแบบมีส่วนร่วม ทำให้สถานศึกษาได้คู่มือแนวทางปฏิบัติ ถือเป็นนวัตกรรมใหม่ในการบริหารจัดการสถานศึกษาระดับปฐมวัย ซึ่งสามารถนำไปประยุกต์กับการศึกษาระดับอื่นได้ แต่สำหรับการศึกษาปฐมวัยการมีส่วนร่วมของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องมีผลสำคัญต่อคุณภาพชีวิตและการศึกษาของเด็กในวัยนี้เป็นอันมาก ทั้งสองงานที่นำมาเสนอนี้สะท้อนว่าสถานศึกษาปฐมวัยยังคงจะต้องได้รับการปรับปรุงอีกมาก และวิธีการปรับปรุงที่ดีก็คือการวิจัยเชิงปฏิบัติแบบมีส่วนร่วม ซึ่งจะส่งผลให้มีการปรับปรุงคุณภาพของบริการการศึกษาที่จะส่งผลต่อผู้เรียนในที่สุด

7.2.3 รูปแบบการจัดการศึกษาสำหรับเด็กต่างด้าว

การนำประเด็นนี้มาพิจารณาเพราะต่อไปในอนาคตเมื่อมีการเคลื่อนย้ายประชากรข้ามเขตวัฒนธรรมเพิ่มมากขึ้น การจัดการศึกษาในแบบโรงเรียนนานาชาติ (International school) ซึ่งมักจะเป็นการจัดการศึกษาสำหรับผู้ย้ายถิ่นที่มีฐานะทางเศรษฐกิจดีเป็นพิเศษ ย่อมไม่สามารถทำให้ประชากรที่มีการโยกย้ายข้ามวัฒนธรรมเป็นจำนวนมากเข้าถึงได้ เนื่องจากบุคคลเหล่านี้ประกอบอาชีพรับจ้างที่มีรายได้ไม่สูง ดังนั้นการจัดการศึกษาสำหรับเด็กต่างด้าวประเภทนี้จึงเป็นสิ่งที่จำเป็นที่จะต้องเรียนรู้และทำความเข้าใจในกรณีนี้งานของ เปรมใจ วงศิริไพศาล (2553) “รูปแบบและแนวทางการจัดการศึกษาสำหรับเด็กต่างด้าวกรณีศึกษาอำเภอแม่สอด จังหวัดตาก” จึงเป็นงานที่น่าสนใจที่ควรจะถูกเป็นกรณีศึกษา โดยโครงการดังกล่าวมีวัตถุประสงค์ในการวิจัยดังต่อไปนี้

1) เพื่อศึกษาสถานภาพการจัดการศึกษาและรูปแบบการศึกษาที่ดีสำหรับเด็กต่างด้าวในพื้นที่ชายแดน

2) เพื่อพัฒนาแนวทางการจัดรูปแบบการศึกษาที่เหมาะสมสำหรับเด็กต่างด้าวในสถานะต่างๆ กัน

ส่วนผลการวิจัยตลอดจนบทเรียนที่ดี ประกอบด้วย รูปแบบการเรียนการสอน ภาษาที่ใช้ในการเรียนการสอน หลักสูตร รวมทั้งรูปแบบและแนวทางการจัดการศึกษาที่ดีสำหรับเด็กต่างด้าวในพื้นที่ชายแดน ได้มีการนำเสนอดังต่อไปนี้

ผลการวิจัย

รูปแบบการศึกษาที่เด็กต่างด้าวหรือครอบครัวเด็กต้องการ จากการสำรวจและสัมภาษณ์เชิงคุณภาพพบว่ารูปแบบการศึกษาที่เด็กต่างด้าวหรือ ครอบครัวเด็กต้องการมากที่สุด คือ รูปแบบการศึกษาในระบบโรงเรียน โดยเด็กให้เหตุผลความต้องการที่จะเรียนในโรงเรียน คือ โอกาสที่จะได้รับการศึกษาอย่างเต็มที่ และสามารถเรียนต่อในระดับชั้นที่สูงขึ้นตามระบบของโรงเรียน โดยเด็กส่วนใหญ่ที่ต้องการเรียนในรูปแบบนี้ จะเป็นเด็กที่ไม่ต้องทำงานช่วยเหลือครอบครัว หรือเป็นเด็กไม่ได้เป็นผู้หารายได้หลักของครอบครัวมีการเรียนการสอนหลายวิชา มีชั้นเรียนตามลำดับชั้น แต่มีความยืดหยุ่นทางด้านเวลาเรียนมากกว่าการศึกษาในระบบ รวมทั้งมีกฎระเบียบที่ไม่เคร่งครัดแบบในโรงเรียนทั่วไป ซึ่งสอดคล้องและ

เหมาะสมกับเงื่อนไขของเด็กบางส่วนที่ยังต้องทำงานช่วยครอบครัว หรือไม่มีความพร้อมในการเข้าเรียนในระบบการศึกษาปกติที่มีรูปแบบการศึกษาเฉพาะวิชา ส่วนใหญ่เด็กเหล่านี้ไม่มีโอกาสได้เรียน เด็กส่วนใหญ่ต้องการเรียนเฉพาะวิชาที่เห็นว่าเป็นประโยชน์ สามารถนำไปใช้ในการสื่อสาร การทำงาน ชีวิตประจำวันได้ เช่น ภาษาไทย ภาษาอังกฤษและคณิตศาสตร์เบื้องต้น เด็กต่างด้าวบางคนต้องการเรียนเสริมบางวิชาเพื่อช่วยให้เข้าใจบทเรียนหรือสามารถติดตามการเรียนการสอนได้ทันสอดคล้องกับความเห็นของเจ้าหน้าที่องค์กรพัฒนาเอกชนที่ทำงานกับเด็กในชุมชน และคนในพื้นที่ที่เห็นว่าควรมีการศึกษาที่สอดคล้องกับสถานการณ์ของเด็ก หรือมีรูปแบบการเรียนที่ไม่เคร่งครัดมากนัก โดยมีความยืดหยุ่นทางด้านเวลาและสถานที่

บทเรียนที่ดี จุดเด่นและจุดอ่อนในการจัดการศึกษาสำหรับเด็กต่างด้าว

การสำรวจรูปแบบการจัดการศึกษาสำหรับเด็กต่างด้าวที่เป็นแบบอย่าง หรือตัวอย่างที่ดี (Good practice) ในพื้นที่อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก นั้นมาจากการสังเกตการเรียนการสอนในโรงเรียนไทย 4 แห่ง ศูนย์การเรียน 4 แห่ง ศูนย์แะพัก 1 แห่ง ซึ่งนำมาประกอบกับข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์ ผู้บริหารและครูทั้งในโรงเรียนและศูนย์การเรียน เจ้าหน้าที่องค์กรพัฒนาเอกชน จากการสนทนากลุ่มของเด็กไทยและเด็กต่างด้าว จากการศึกษาพบว่า ตัวอย่างการจัดการศึกษาและบทเรียนที่ดีสำหรับเด็กต่างด้าวในแต่ละด้านประกอบด้วย

รูปแบบการเรียนการสอน

การจัดการศึกษาและกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาสำหรับเด็กต่างด้าวในอำเภอแม่สอด พบว่ามีรูปแบบการศึกษาที่หลากหลาย ซึ่งจุดเด่นของรูปแบบการศึกษาและกิจกรรมการเรียนการสอนที่จัดในอำเภอแม่สอดมีทั้งการศึกษาในระบบ การศึกษานอกระบบ และการศึกษาตามอัธยาศัยเช่น ศูนย์แะพัก หรือการสอนเคลื่อนที่ นอกจากนี้ยังมีการปรับเปลี่ยนหลักสูตรตามความจำเป็นของเด็กต่างด้าวซึ่งมีหลากหลายกลุ่ม รวมทั้งมีความยืดหยุ่นในการเข้าถึงเด็ก เพื่อให้โอกาสทางการศึกษาแก่เด็กอย่างเท่าเทียม สำหรับจุดอ่อนทางด้านรูปแบบการเรียนการสอนอยู่ที่มาตรฐานของการจัดการศึกษาแต่ละรูปแบบ โดยเฉพาะในศูนย์การเรียนที่ยังไม่มีการกำหนดมาตรฐานการศึกษาให้เป็นมาตรฐานเดียวกัน และยังมีปัญหาทางด้านความเชื่อมโยงระหว่างการศึกษาทั้ง 3 รูปแบบอีกด้วย

ภาษาที่ใช้ในการเรียนการสอน

ในพื้นที่แม่สอดพบว่ามีการสอนด้วยภาษาเดียว และการสอนทวิภาษาหรือหลายภาษาทั้งในสถานศึกษาของไทยและในศูนย์การเรียน การสอนด้วยภาษาเดียว เช่น ภาษาไทย หรือภาษาชาติพันธุ์ของเด็กต่างด้าว มีจุดเด่นตรงที่สภาพแวดล้อมในการเรียนการสอน มีส่วนช่วยส่งเสริมให้เด็กต่างด้าวสามารถเรียนรู้ภาษาไทยหรือภาษาชาติพันธุ์ได้เร็วและเด็กต่างด้าวที่เรียนโดยใช้ภาษาไทยภาษาเดียวนั้น ทำให้เด็กเรียนรู้ภาษาไทยใกล้เคียงกับเด็กไทย การเรียนการสอนด้วยภาษาเดียวทำให้เด็กไม่เกิดความสับสน แต่จุดอ่อน คือ การเรียนภาษาไทยภาษาเดียวทำให้เด็กต่างด้าวไม่มีโอกาสได้เรียนรู้ภาษาของตน จึงขาดความสนใจหรือไม่เห็นคุณค่าในภาษาและวัฒนธรรมของตน จนอาจทำให้เด็กละทิ้งรากเหง้าของตนในที่สุด

ส่วนเด็กที่เรียนรู้เฉพาะภาษาของตนไม่ได้เรียนภาษาไทย ทำให้ขาดโอกาสในการเรียนรู้ภาษาไทยเท่าที่ควร จึงไม่สามารถสื่อสารด้วยภาษาไทยได้ดีพอ

หลักสูตร

พบว่า หลักสูตรที่ใช้ในโรงเรียนไทยเป็นหลักสูตรมาตรฐานที่ใช้กันทั่วไป ส่วนหลักสูตรที่ใช้ในศูนย์การเรียนนั้นมีความหลากหลายกว่า ตัวอย่าง หลักสูตรที่ดีที่พบในโรงเรียนไทย คือ การใช้หลักสูตรท้องถิ่นร่วมกับหลักสูตรแกนกลาง โดยมีการสอนทักษะวิชาชีพในหลักสูตรท้องถิ่น ซึ่งเป็นทักษะที่เด็กสามารถนำไปใช้ประโยชน์ในชีวิตประจำวันหรือนำไปประกอบอาชีพได้ ด้านจุดอ่อนของหลักสูตรในโรงเรียนไทย คือ ปรับเปลี่ยนค่อนข้างยากและต้องใช้เวลาในการปรับเปลี่ยนเนื้อหา ตัวอย่างหลักสูตรที่ดีในศูนย์การเรียน คือ หลักสูตรที่มีการประยุกต์เนื้อหาจากหลักสูตรที่ใช้ในต่างประเทศ โดยเฉพาะวิชาคณิตศาสตร์วิทยาศาสตร์ และภาษาอังกฤษ ทำให้เด็กได้เรียนรู้เนื้อหาที่เป็นมาตรฐานในระดับสากล ตัวอย่างที่ดีอีกอย่างคือมีการสอนทักษะวิชาชีพ เช่น การทอผ้า และการผลิตงานฝีมือต่างๆ ซึ่งเด็กสามารถนำไปใช้ในชีวิตประจำวันหรือประกอบอาชีพต่อไปได้ จุดอ่อนทางด้านหลักสูตรในการจัดการศึกษาในพื้นที่ดังกล่าว คือ ความแตกต่างระหว่างมาตรฐานของหลักสูตรในโรงเรียนไทยและหลักสูตรในศูนย์การเรียน เช่น การสอนภาษาอังกฤษในโรงเรียนไทยยังไม่ได้มาตรฐาน ขณะที่การสอนภาษาไทยในศูนย์เรียนก็ยังไม่ได้มาตรฐานเช่นกัน

รูปแบบและแนวทางการจัดการศึกษาที่ดีสำหรับเด็กต่างด้าวในพื้นที่ชายแดน

จากข้อมูลที่รวบรวมได้ สะท้อนว่ารูปแบบและแนวทางในการจัดการศึกษาสำหรับเด็กต่างด้าวในพื้นที่ชายแดน จำเป็นต้องมีรูปแบบที่หลากหลายเพื่อให้สอดคล้องกับลักษณะและความหลากหลายของเด็กต่างด้าวที่มีสถานะโอกาส และเงื่อนไขแตกต่างกัน โดยเฉพาะการเรียนรู้เรื่องภาษาไทยเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับเด็กต่างด้าวทุกกลุ่ม เพราะช่วยให้เด็กเข้าถึงและรับรู้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์ได้ เช่น สุขอนามัย การป้องกันภัย และความเสี่ยงต่าง ๆ แต่ระดับภาษาที่เด็กต่างด้าวเรียนไม่จำเป็นต้องเรียนรู้เหมือนเด็กไทยทั้งหมด ควรมีความแตกต่างกันตามความจำเป็นของเด็กแต่ละกลุ่ม ส่วนการเรียนรู้ภาษาชาติพันธุ์ของเด็กต่างด้าวก็เป็นสิ่งสำคัญสำหรับเด็กต่างด้าวกลุ่มที่ต้องการกลับประเทศของตน และสำหรับเด็กไทยที่ต้องการเรียนรู้ภาษาประเทศเพื่อนบ้าน เพื่อประโยชน์ต่อการติดต่อสื่อสารและความสัมพันธ์ระหว่างประเทศที่ดีในอนาคต

ความรู้เกี่ยวกับท้องถิ่น ซึ่งรวมทั้งความรู้เกี่ยวกับประเทศเพื่อนบ้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศและสถานการณ์ในพื้นที่ชายแดน ควรมีการนำเสนออย่างเหมาะสมและสร้างสรรค์ เพื่อให้เด็กต่างด้าวรวมถึงเด็กไทยได้เรียนรู้เรื่องราวเกี่ยวกับท้องถิ่นและสังคมชายแดน ซึ่งจะมีประโยชน์ต่อการสร้างความเข้าใจที่ตระหนักรู้กันได้มากขึ้น สำหรับเด็กต่างด้าว การได้เรียนรู้วัฒนธรรมที่เป็นรากเหง้าของตน ช่วยให้เห็นคุณค่าของวัฒนธรรมตนเองเช่นเดียวกับการเรียนรู้เนื้อหาเกี่ยวกับวัฒนธรรมและประเพณีไทย ก็มีประโยชน์ต่อเด็กต่างด้าว ทำให้เด็กรู้จักขนบธรรมเนียม ประเพณีไทย และความแตกต่างระหว่างวัฒนธรรม ขณะที่อาศัยอยู่ในประเทศไทย ในทางตรงกันข้าม การให้ความรู้เกี่ยวกับวัฒนธรรมประเพณีของประเทศเพื่อนบ้าน ก็จะเป็นประโยชน์ต่อเด็กไทยให้เห็นคุณค่าของวัฒนธรรมที่หลากหลาย ทั้งวัฒนธรรมของตนเอง

และวัฒนธรรมอื่น เป็นการเสริมสร้างความเข้าใจระหว่างคนไทยและคนต่างด้าว อันจะนำไปสู่ความสัมพันธ์ที่ดีของคนทั้งสองประเทศต่อไป

ความรู้ด้านทักษะอาชีพเป็นความสนใจและมีความจำเป็นต่อเด็กต่างด้าว โดยพิจารณาตามความเหมาะสมของเนื้อหาและสถานการณ์ของเด็ก รวมถึงความรู้พื้นฐานเกี่ยวกับความเสี่ยงต่าง ๆ ในชีวิตประจำวัน เช่นความรู้เกี่ยวกับเพศสัมพันธ์ การป้องกันโรค เช่น การป้องกันภัยและการค้ามนุษย์ เป็นต้น

การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของหน่วยงาน องค์กรท้องถิ่น ประชาคมท้องถิ่น ภาคธุรกิจต่าง ๆ และผู้ปกครองของเด็กในเรื่องการจัดการศึกษาเป็นสิ่งจำเป็น เช่น การสนับสนุนงบประมาณ หรือการมีส่วนร่วมรูปแบบอื่น ๆ เช่น การช่วยเหลือกิจกรรมของโรงเรียน นอกจากนี้ยังควรส่งเสริมการใช้สื่อท้องถิ่น เช่น วิทยุชุมชน ให้มีส่วนร่วมและสนับสนุนการเรียนการสอนสำหรับเด็กต่างด้าว โดยการประชาสัมพันธ์ประเด็นที่เกี่ยวข้อง การให้ข้อมูลที่จำเป็น เช่น นโยบาย กฎระเบียบ ปัญหาสิ่งแวดล้อม หรือเนื้อหาที่เสริมสร้างความเข้าใจระหว่างชาติพันธุ์ เช่น วัฒนธรรม ประเพณีท้องถิ่น ทั้งของประเทศไทยและประเทศเพื่อนบ้าน อาหาร ศิลปะ ภาษา ซึ่งจะประกอบเป็นประโยชน์ต่อคนในท้องถิ่นและคนต่างด้าวที่อาศัยอยู่ในพื้นที่อีกด้วย

คณะผู้สังเคราะห์มีความเห็นในประเด็นนี้ว่าการจัดการที่ดีเกี่ยวกับการจัดการศึกษาของเด็กต่างด้าวดังกล่าวจะมีผลช่วยให้ลดปัญหาความขัดแย้งทางเชื้อชาติและวัฒนธรรมไปได้ทั้งในปัจจุบันและอนาคต เป็นการลดปัญหาที่เกิดจากความ “ไม่รู้” ของทุกฝ่ายลงได้มาก

7.2.4 การพัฒนาแนวทางจัดการศึกษาสำหรับผู้สูงอายุ

ประเทศไทยกำลังก้าวสู่การเป็นสังคมของผู้สูงอายุ การช่วยให้ผู้สูงอายุได้มีกิจกรรมเพื่อการเรียนรู้อย่างต่อเนื่อง นอกจากจะเป็นกิจกรรมที่ทำให้ผู้สูงอายุมีทางเลือกในการใช้เวลาที่จะหาความรู้เพิ่มเติมเพื่อการดำรงชีวิตโดยไม่สร้างปัญหาหรือผลกระทบทางลบแก่สังคมโดยไม่จำเป็นแล้ว ยังเป็นอีกหนทางหนึ่งสำหรับผู้สูงอายุเองจะมีโอกาสได้ทำประโยชน์ให้แก่สังคมได้อย่างต่อเนื่องไปจนถึงวาระสุดท้ายแห่งชีวิต ประเด็นดังกล่าวจึงมีความสำคัญและจำเป็นที่จะต้องตระหนักตั้งแต่บัดนี้เป็นต้นไป งานที่นำมาสังเคราะห์ในที่นี้เป็นงานของ อารัญญา รัตนอุบล และคณะ (2553) “การพัฒนาแนวทางส่งเสริมการจัดการศึกษา การเรียนรู้เพื่อพัฒนาศักยภาพผู้สูงอายุ”

วัตถุประสงค์

1. เพื่อศึกษาสภาพการจัดการศึกษา การเรียนรู้เพื่อพัฒนาศักยภาพผู้สูงอายุในประเทศและต่างประเทศเพื่อความสำเร็จ เพื่อเป็นบทเรียนที่เหมาะสมและสอดคล้องกับสำหรับการพัฒนาประเทศไทย
2. เพื่อศึกษาสภาพปัญหาและความต้องการจัดการศึกษา การเรียนรู้เพื่อพัฒนาศักยภาพผู้สูงอายุในประเทศไทย
3. เพื่อจัดทำรูปแบบและแนวทางการจัดการศึกษา การเรียนรู้ เพื่อพัฒนาศักยภาพผู้สูงอายุ

ผลการศึกษา

พบว่ากรณีศึกษาที่ดีของประเทศไทย มีลักษณะเป็นเอกลักษณ์ตามแบบวิถีไทย การพัฒนาการส่งเสริมและการจัดกิจกรรมการศึกษา การเรียนรู้และพัฒนาศักยภาพสำหรับผู้สูงอายุให้ความสำคัญเป็นพิเศษกับผู้สูงอายุ ครอบครัวและชุมชนอย่างแท้จริง โดยบูรณาการกิจกรรมที่หลากหลายทั้งการส่งเสริมการศึกษาในระบบ การศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย

ผลจากการวิเคราะห์และสังเคราะห์ข้อมูลจากการให้บริการการศึกษา การเรียนรู้เพื่อการพัฒนาศักยภาพผู้สูงอายุของต่างประเทศพบว่า มีการดำเนินการจัดกิจกรรมอย่างเป็นระบบในการค้นหาความต้องการ การวางแผน และการจัดกิจกรรม อีกทั้งยังมีการเปิดโอกาสให้สมาชิกได้เข้ามามีส่วนร่วมในการแสดงความต้องการของตนเองต่อการจัดกิจกรรม และมีการประเมินการจัดกิจกรรมโดยวิธีต่างๆ อย่างสม่ำเสมอ

ส่วนประเด็นปัญหาการจัดการศึกษาของผู้สูงอายุที่เป็นอุปสรรคต่อการจัดการเรียนการสอนนั้น พบว่า ปัญหาสุขภาพ มีจำนวนมากที่สุด คือ 92 คน คิดเป็นร้อยละ 57.50

ผู้วิจัยได้พัฒนาแนวทางการส่งเสริมการจัดการศึกษา การเรียนรู้เพื่อการพัฒนาศักยภาพผู้สูงอายุ ประกอบด้วย 4 หลักสำคัญคือ (1) การกำหนดเนื้อหากิจกรรม (2) การเชื่อมโยงเครือข่ายเพื่อส่งเสริมกิจกรรมการศึกษาและการเรียนรู้ (3) การจัดสภาพแวดล้อมการเรียนรู้ และ (4) การวิจัยเพื่อพัฒนา เพื่อเป็นแนวทางในการส่งเสริมการจัดการศึกษาเรียนรู้และพัฒนาศักยภาพผู้สูงอายุ

7.2.5 การจัดการศึกษาตลอดชีวิต

ประเด็นที่คณะผู้สังเคราะห์จะนำเสนอนี้เป็นมุมมองของกรมการศึกษานอกโรงเรียน (ก.ศ.น.) ที่ประสงค์จะเปลี่ยนชื่อและอาจจะเปลี่ยนสถานภาพเป็นกรมส่งเสริมการศึกษาดำเนินชีวิต ดังนั้นมุมมองดังกล่าวอาจจะมีอคติของผลประโยชน์ของหน่วยงานแฝงอยู่ด้วย แต่ก็นับว่าเป็นทัศนคติที่น่าพิจารณาอย่างมีวิจารณญาณ เพราะมีประเด็นที่เป็นประโยชน์หรือคาดว่าจะจะเป็นประโยชน์แก่ประชาชนในระยะยาวหลายเรื่อง โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อหน่วยงานนี้ประกาศตนเองว่า บทบาทของตนทั้งในปัจจุบันและอนาคตจะต้องดูแลช่วยเหลือคนยากจน คนด้อยโอกาส และผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการเข้าสู่ประชาคมอาเซียน ให้มีโอกาสทางการศึกษา ก็ถือได้ว่าเป็นจุดยืนที่เป็นประโยชน์แก่กลุ่มบุคคลดังกล่าว ซึ่งเป็นบุคคลกลุ่มใหญ่ของประเทศ ส่วนจะทำได้ทั้งหมดที่ได้สรุปการเตรียมความพร้อมไว้ในท้ายรายงานทั้ง 7 ข้อนั้น โดยเฉพาะข้อที่ 7 เป็นประเด็นที่จะต้องติดตามกันต่อไป แต่ที่แน่นอนก็คือในอนาคต การศึกษาตามอัธยาศัยและการศึกษานอกระบบจะมีบทบาทในการนำเหนือการศึกษาในระบบในที่สุด เพราะเป็นการศึกษาที่สอดคล้องกับอัธยาศัยและเวลาของผู้ประสงค์จะเรียนรู้มากที่สุด และสามารถทำได้ด้วยการสนับสนุนจากพัฒนาการของเทคโนโลยี ที่ถูกนำมาประยุกต์ใช้เพื่อการเรียนรู้โดยมีการพัฒนาอย่างรวดเร็วตลอดเวลา งานนี้เป็นรายงานของกรมการศึกษานอกโรงเรียน (2558) “การศึกษาวิเคราะห์ศักยภาพและแนวทางในการส่งเสริมการศึกษา

ตลอดชีวิตสำหรับประชาชนของสำนักงาน กสณ. เพื่อสนับสนุนการเข้าสู่ประชาคมอาเซียนของประเทศไทย ในปี 2558”

วัตถุประสงค์

1. เพื่อศึกษาสภาพการดำเนินการศึกษานอกระบบ และการศึกษาตามอัธยาศัยของสำนักงาน กสณ.

1.1 ตามแนวพระราชบัญญัติส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัยในช่วง พ.ศ.2551 – 2555 ใน 3 ด้าน

(1) การสร้างความเสมอภาคในการเข้าถึงและได้รับการศึกษาอย่างกว้างขวางทั่วถึง เป็นธรรม และมีคุณภาพของประชาชน

(2) การกระจายอำนาจแก่สถานศึกษาในการจัดการเรียนรู้การศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย

(3) การส่งเสริม สนับสนุนการมีส่วนร่วมในการดำเนินการศึกษานอกระบบ และการศึกษาตามอัธยาศัยของภาคีเครือข่าย

(3.1) การสร้างแรงจูงใจในการมีส่วนร่วม

(3.2) การสร้างความพร้อมในการมีส่วนร่วม

(3.3) การส่งเสริมและสนับสนุนให้ภาคีเครือข่ายได้รับโอกาสในการจัดสรรทรัพยากรและเข้าถึงแหล่งเงินทุนเพื่อการดำเนินงาน

(3.4) การส่งเสริมและสนับสนุนเพื่อให้เกิดความร่วมมือของภาคีเครือข่าย

1.2 ผลกระทบของประชาคมอาเซียนกับการศึกษาตลอดชีวิตและคุณภาพของทรัพยากรมนุษย์ของประเทศ

2. เพื่อวิเคราะห์ศักยภาพของสำนักงาน กสณ. ในการส่งเสริมการศึกษาตลอดชีวิตของประชาชนที่สอดคล้องกับการพัฒนาการศึกษาตลอดชีวิตของประชาคมอาเซียน

3. เพื่อจัดทำนโยบายการเสริมสร้างศักยภาพของสำนักงาน กสณ. ในการส่งเสริมการศึกษาตลอดชีวิตของประชาชน เพื่อสนับสนุนการเข้าสู่ประชาคมอาเซียนของประเทศไทยในปี พ.ศ.2558

ข้อค้นพบ

บทบาทของ กสณ.ทั้งในปัจจุบันและอนาคตคือ ต้องดูแลช่วยเหลือคนยากจน คนด้อยโอกาสและผู้ได้รับผลกระทบจากการเข้าสู่ประชาคมอาเซียนให้ได้มีโอกาสทางการศึกษาเพื่อพร้อมที่จะนำประเทศไทยเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนในฐานะผู้นำ การเตรียมการเพื่อพลิกวิกฤตให้เป็นโอกาสคือ ต้องเร่งยกระดับคุณภาพการศึกษาและคุณภาพชีวิตของคนไทยทุกคน เพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันให้เท่าเทียมกับประเทศสมาชิกประชาคมอาเซียนอื่นๆ ประเทศไทยจำเป็นต้องปฏิรูปการศึกษาขั้นพื้นฐานของประชากรให้สูงขึ้นระหว่าง พ.ศ.2539 – 2542 ซึ่งในช่วงนั้นประสบความสำเร็จในเรื่องการยกระดับการศึกษาขั้นพื้นฐานของประชากรให้สูงขึ้นอย่างมาก และต้องจริงจังกับภารกิจที่ยังไม่บรรลุผลคือการส่งเสริมการศึกษาตลอดชีวิตอีกประการหนึ่งด้วยเช่นกัน

ในช่วงปี พ.ศ.2536 – 2539 กรมการศึกษานอกโรงเรียนได้เตรียมการที่จะยกระดับฐานะ “กรมการศึกษานอกโรงเรียน” ให้เป็น “กรมส่งเสริมการศึกษาตลอดชีวิต” โดยได้ร่วมกับองค์การ UNESCO ทำการศึกษาประสบการณ์ของประเทศต่างๆที่เป็นผู้นำในเรื่องการศึกษาตลอดชีวิต เช่น ญี่ปุ่น เกาหลี และสหราชอาณาจักร ได้เตรียมโครงการพื้นฐานสำหรับการเรียนรู้ตลอดชีวิต ซึ่งเป็นกรอบความคิดที่ก้าวหน้าในขณะนั้น ได้ประกาศจัดตั้งศูนย์บริการการศึกษานอกโรงเรียนครบทุกอำเภอ เพื่อรับผิดชอบให้บริการการศึกษาโรงเรียนที่ครอบคลุมทุกพื้นที่ ได้นำเสนอนโยบายต่อรัฐบาลจัดตั้งศูนย์วิทยาศาสตร์เพื่อการศึกษาให้เป็นแหล่งเรียนรู้ด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีในทุกเขตการศึกษา

นอกจากนี้ยังกำหนดเป้าหมายที่จะจัดการศึกษานอกระบบโรงเรียนให้ได้ปีละ 1 ล้านคนโดยกำหนดเป้าหมาย 18 กลุ่ม ได้แก่ กลุ่มเด็ก กลุ่มสตรี กลุ่มผู้สูงอายุ กลุ่มผู้นำท้องถิ่น กลุ่มทหารกองประจำการ กลุ่มผู้ต้องขัง กลุ่มผู้ไม่รู้หนังสือ กลุ่มชาวไทยภูเขา กลุ่มชาวเล กลุ่มชาวไทยมุสลิม กลุ่มผู้ใช้แรงงานในสถานประกอบการ กลุ่มชุมชนแออัด กลุ่มพนักงานบริการ กลุ่มเกษตรกร กลุ่มอาสาสมัครสาธารณสุข กลุ่มคนพิการ กลุ่มผู้ปฏิบัติศาสนกิจ กลุ่มเด็กและเยาวชนไทยในต่างประเทศ โดยร่วมกับเครือข่ายในการเปิดโอกาสให้กับกลุ่มคนที่ขาดโอกาสทางการศึกษา

จากการศึกษาเรื่องการจัดการศึกษาตลอดชีวิตในต่างประเทศของ กศน. เองพบว่า ความสำเร็จของประเทศที่จัดการศึกษานอกระบบได้ดีก็คือ การระดมพลังจากทุกภาคส่วนของสังคมจากทุกคนทุกองค์กรมาช่วยกันจัดการศึกษาตลอดชีวิต หรือที่เรียกว่า เครือข่ายการจัดการศึกษาตลอดชีวิต

รูปการเตรียมความพร้อมที่ค้นพบจากรายงานการวิจัยคือ

1. ควรส่งสัญญาณเตือนรัฐว่าต้องให้ความรู้กับประชาชนเรื่องความร่วมมือทั้ง 3 ด้าน ตามแนวพระราชบัญญัติการส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัยช่วง พ.ศ.2551-2555
2. ภาคเอกชนเห็นว่าประชาคมอาเซียนอาจไม่เป็นอย่างที่คาดฝัน ฉะนั้นต้องเตรียมตัวไว้ให้พร้อมทุกสถานการณ์ทั้งด้านบวกและด้านลบ
3. กระทรวงศึกษาธิการต้องเร่งประสานงานกับหน่วยงานต่างๆ ในการเตรียมคนไทยสู่ประชาคมอาเซียน
4. รัฐต้องดูแลคนจนที่จะได้รับผลกระทบ
5. ระบบการหล่อหลอมคนของประเทศไทยยังไม่เข้มแข็ง
6. กระทรวงศึกษาธิการต้องแสดงบทบาทผู้นำในการกำหนดทิศทางการศึกษาของคนไทยเพื่อเข้าสู่ประชาคมอาเซียน
7. การจัดการศึกษา กศน. เพื่อประชาคมอาเซียนต้องให้ความสำคัญกับการเพิ่มมูลค่าสินค้าและบริการเพื่อความเป็นมืออาชีพแต่ละด้าน

7.2.6 การนำภูมิปัญญาไทยและเศรษฐกิจพอเพียงสู่ระบบการศึกษา

ในส่วนนี้จะทำตัวอย่างของการนำภูมิปัญญาไทยและเศรษฐกิจพอเพียงมาประยุกต์ใช้ในการจัดการเรียนการสอน โดยโครงการแรกเป็นการนำเอาการถ่ายทอดความรู้จากครูภูมิปัญญาไทยภาคตะวันออก 11 คน มาเสนอเป็นแนวทางการจัดการเรียนรู้นอกระบบและตามอัธยาศัย โดย ปรียานุช จริยวิทยานนท์ และคณะ (2553) “แนวทางการนำภูมิปัญญาไทยเข้าสู่กระบวนการเรียนรู้นอกระบบ โรงเรียนและการเรียนรู้ตามอัธยาศัย” อีกงานหนึ่ง อิทธิพิพัทธ์ สุวทันพรกุล (2555) จากงานวิจัยเรื่อง “กลยุทธ์ทางเลือกการบริหารจัดการศึกษาเพื่อพัฒนาทักษะชีวิตของนักเรียนตามแนวคิดปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงและแนวคิดการจัดการศึกษาเพื่ออาชีพโดยใช้กระบวนการจัดการความรู้” โดยเรื่องหลังนี้ได้นำเสนอมาแล้วครั้งหนึ่งในบทที่ 5 ในฐานะการจัดการศึกษาภาคบังคับสายสามัญที่ก้าวไปสู่การฝึกอาชีพ ทั้งสองเรื่องเป็นการเรียนรู้เกี่ยวกับวิถีชีวิตและการประกอบอาชีพในท้องถิ่น รวมทั้งวิชาสามัญซึ่งมีทั้งรูปแบบการจัดการศึกษานอกระบบ การศึกษาตามอัธยาศัย และการศึกษาในระบบพร้อมกัน โดยเฉพาะในกรณีหลังเป็นการประสมประสานความรู้วิชาสามัญเข้ากับความรู้เพื่อการประกอบอาชีพที่มีอยู่แล้วภายในท้องถิ่นทั้งภายในโรงเรียนและแหล่งเรียนรู้ภายนอก ซึ่งเป็นรูปแบบที่ไม่ต้องแยกสามัญศึกษาออกจากอาชีพศึกษาโดยเด็ดขาด ทำให้ผู้เรียนได้ทั้งความรู้วิชาสามัญประกอบความรู้ในการประกอบอาชีพเพื่อนำไปประกอบอาชีพได้จริงภายในท้องถิ่น

สำหรับงานของ ปรียานุช จริยวิทยานนท์ และคณะ (2553) เป็นการนำเอาครูภูมิปัญญาและองค์ความรู้เข้าสู่ระบบการศึกษานอกโรงเรียน คือ (1) ให้เป็นเครือข่ายการจัดการเรียนรู้ของการศึกษานอกโรงเรียน (2) ให้ครูเหล่านี้ร่วมพัฒนาหลักสูตร สื่อและเอกสารความรู้ (3) ให้สถานที่อยู่อาศัยและประกอบอาชีพของครูภูมิปัญญาเป็นแหล่งเรียนรู้และแหล่งฝึกงาน โดยให้เป็นส่วนหนึ่งของศูนย์การเรียนรู้ของการศึกษานอกโรงเรียน (4) ให้ครูภูมิปัญญาเหล่านี้เป็นผู้ทรงคุณวุฒิ เป็นผู้นิเทศและประเมินผลผู้เรียน (5) เป็นกรรมการเทียบโอนความรู้ของการศึกษานอกโรงเรียน

มีการนำองค์ความรู้ของครูภูมิปัญญาเข้าสู่ระบบการศึกษานอกโรงเรียน โดยมีการดำเนินการดังต่อไปนี้ (1) ให้นักวิชาการหลักสูตรไปสังเกต สัมภาษณ์ และจัดทำหลักสูตรสายสามัญ/ หลักสูตรวิชาชีพ/ หลักสูตรคุณภาพชีวิตของการศึกษานอกโรงเรียน (2) ให้นักพัฒนาสื่อไปสังเกต สอบถามความต้องการ และทำสื่อทุกประเภท เช่น ตำรา เอกสารทางวิชาการ เอกสารเผยแพร่ ซีดี และดีวีดี รายการวิทยุโทรทัศน์ เว็บไซต์ ฯลฯ เพื่อนำไปใช้ถ่ายทอดแก่นักศึกษาตามหลักสูตรและวิธีการจัดการศึกษานอกโรงเรียน ทั้งวิชาสามัญ วิชาชีพและการพัฒนาคุณภาพชีวิต นำสื่อไปเผยแพร่สู่ประชาชนผ่านสื่อมวลชน (กรณีการศึกษาตามอัธยาศัย) ขณะเดียวกันก็เสริมขีดความสามารถของครูภูมิปัญญาโดยการ (1) ฝึกอบรมให้ความรู้ด้านการศึกษานอกโรงเรียน (2) ศึกษาดูงานส่วนต่างๆ ของการศึกษานอกโรงเรียน (3) เสริมความรู้ด้วยสื่อ/ ชุดอบรม และ (4) ยกย่องเชิดชูเกียรติ

การดำเนินงานในลักษณะนี้ในต่างประเทศ เช่น กรณีของประเทศสหราชอาณาจักร อาจจะหมายถึงการสนับสนุนให้ครูภูมิปัญญามีบทบาทร่วมกับสภาการเรียนรู้และทักษะ

ส่วนกรณีงานของอิทธิพัทธ์ สุวทันพรกุล ได้กำหนดวัตถุประสงค์ไว้ 3 ประการดังต่อไปนี้

1. เพื่อศึกษาสภาพและลักษณะของการบริหารจัดการสถานศึกษาตามแนวคิดปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงและการจัดการศึกษาเพื่อการประกอบอาชีพที่ส่งเสริมทักษะชีวิตของนักเรียนจากพหุกรณีศึกษาที่มีการปฏิบัติที่ดี
2. เพื่อกำหนดกลยุทธ์ทางเลือกการบริหารจัดการสถานศึกษาเพื่อพัฒนาทักษะชีวิตของนักเรียนตามแนวคิดปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงและแนวคิดการจัดการศึกษาเพื่อการประกอบอาชีพ
3. เพื่อประเมินความเหมาะสมของกลยุทธ์ทางเลือกการบริหารจัดการสถานศึกษาเพื่อพัฒนาทักษะชีวิตของนักเรียนตามแนวคิดปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงและแนวคิดการจัดการศึกษาเพื่อการประกอบอาชีพ

เป็นการศึกษาพหุกรณีศึกษา ประกอบด้วย 8 โรงเรียน ใน 7 จังหวัดโดยสถานศึกษาเหล่านั้นมีวัตถุประสงค์เพื่อพัฒนาทักษะชีวิตของนักเรียนตามปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง และแนวคิดการจัดการศึกษาเพื่ออาชีพ โดยส่วนใหญ่เป็นความคิดริเริ่มจากผู้บริหารสถานศึกษาที่ประสงค์จะขับเคลื่อนปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงสู่สถานศึกษา มีการพัฒนาหลักสูตรเน้นอาชีพ มีการใช้บริบทวิถีชุมชนท้องถิ่นในการจัดการเรียนรู้ มีการสร้างและใช้แหล่ง เรียนรู้ภายในโรงเรียน สร้างวัฒนธรรมองค์กรในการทำงานร่วมกัน มีการประสานความร่วมมือกับองค์กรภายนอก และมีความเข้าใจในคุณค่าในการปฏิบัติตนตามปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง เสริมด้วยครูที่ใช้บริบทวิถีชุมชนท้องถิ่นในการจัดการเรียนรู้ มีการจัดค่าย/ โครงการ/ กิจกรรมพัฒนาผู้เรียน เน้นให้ผู้เรียนสามารถเรียนรู้โดยการลงมือปฏิบัติจริง มีการบูรณาการเศรษฐกิจพอเพียงเข้าไปสู่แผนจัดการการเรียนรู้ มีการใช้ประสบการณ์/ ทักษะในการถ่ายทอดความรู้ให้เกิดความเข้าใจและรู้คุณค่าของการปฏิบัติตนตามปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง

มีผลทำให้นักเรียนของโรงเรียนดังกล่าวมีความเข้าใจและรู้คุณค่าปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง มีทักษะพื้นฐานเพื่อการประกอบอาชีพในท้องถิ่น ตระหนักถึงคุณค่าวิถีชีวิตภายในท้องถิ่นของตนเอง และช่วยครอบครัวให้มีรายได้ในระหว่างเรียนด้วย

คณะผู้สังเคราะห์มีความเห็นว่าการศึกษาในลักษณะนี้ทำให้ไม่มีความจำเป็นที่จะต้องแยกอาชีวศึกษากับสามัญศึกษาออกจากกันอย่างเด็ดขาด ผู้ที่สำเร็จการศึกษามีทางเลือกที่จะประกอบอาชีพภายในท้องถิ่นหรือจะศึกษาเล่าเรียนต่อถ้าหากมีทุนทรัพย์และความสามารถ การศึกษาลักษณะเช่นนี้จึงเป็นการศึกษาที่เหมาะสมกับชุมชนในท้องถิ่นที่อยู่ภายนอกเขตเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่งสำหรับประชาชนส่วนใหญ่ในท้องถิ่นที่ไม่พร้อมหรือไม่ประสงค์จะให้บุตรหลานของตนออกไปหาอาชีพนอกท้องถิ่น ซึ่งอาจจะมีประเด็นความเสี่ยงและปัญหาสังคมอื่นๆ ตามมา

7.2.7 การประเมินความพร้อมของสถานศึกษาขั้นพื้นฐานเพื่อรองรับการกระจายอำนาจ

เป็นที่ทราบกันดีจากผลการสังเคราะห์ในเรื่องต่างๆ โดยเฉพาะในเรื่องครูแล้วว่า ปัญหาการกระจายอำนาจมิใช่ปัญหาการต้องการดึงอำนาจในการบริหารจัดการศึกษาเอาไว้ที่ส่วนกลางแต่เพียงอย่างเดียว ถึงแม้ว่าประเด็นดังกล่าวจะมีความเป็นจริงอยู่ค่อนข้างมากด้วยเช่นกัน แต่ความพร้อมของสถาบันการศึกษาเองก็เป็นประเด็นด้วยเช่นกัน ปัญหาผู้บริหารไม่มีความสามารถในการเป็นผู้นำทางวิชาการ ผู้บริหารการศึกษาใช้เวลาที่สถานศึกษาไม่มาก ผู้บริหารมีแนวโน้มจะเป็นเผด็จการเสียเอง เนื่องจากคณะกรรมการสถานศึกษาไม่มีความเข้มแข็งพอที่จะกำหนดนโยบายที่สำคัญของโรงเรียนได้ ครูไม่มีความรู้ที่จะสอนโดยเน้นผู้เรียนเป็นศูนย์กลาง ครูถูกกำหนดให้อยู่ในห้องสอนในแต่ละปีนานเกินไป ครูได้รับเลื่อนวิทยฐานะโดยไม่ได้พิจารณาผลงานที่เกิดจากการเรียนการสอนที่สามารถช่วยยกระดับคุณภาพของศิษย์อย่างแท้จริง ครุมีสถานภาพเป็นข้าราชการและปัจจุบันมีเงินเดือนค่อนข้างสูง อีกทั้งไม่ประสงค์ที่จะเป็นพนักงานของรัฐ ในสังกัดโรงเรียนนิติบุคคลซึ่งจะมีฐานะทางกฎหมายในฐานะเป็นองค์กรมหาชน ระบบการบริหารบุคคลของครูอยู่ภายใต้คณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา (ก.ค.ศ.) ซึ่งทำให้เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาเองต่างก็ไม่มีอิสระในการบริหารบุคลากรของตนเอง ส่วนครูสภาซึ่งมีหน้าที่ในการดูแลและควบคุมมาตรฐานคุณภาพของครู ก็ไม่สามารถทำหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพเหมือนองค์กรวิชาชีพอื่น เนื่องจากเป็นองค์กรขนาดใหญ่ที่มีสมาชิกเป็นจำนวนมาก ไม่สามารถดูแลคุณภาพของสมาชิกได้อย่างทั่วถึงเหมือนองค์กรวิชาชีพอื่นๆ ปัจจัยทั้งหมดเหล่านี้ล้วนเป็นปัจจัยที่เป็นอุปสรรคต่อการกระจายอำนาจในการจัดการศึกษาด้วยทั้งสิ้น นอกจากนี้ยังมีปัญหาในเรื่องการบริหารจัดการทางการเงินซึ่งยังไม่มีคล่องตัว และยังมีปัญหาที่จะต้องปรับปรุงแก้ไขอีกมาก

ดังนั้นประเด็นการศึกษาเรื่องการประเมินศักยภาพและความพร้อมของสถานศึกษาเพื่อรองรับการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาจึงเป็นเรื่องที่มีความสำคัญเช่นกัน ซึ่งได้มีการดำเนินงานในลักษณะดังกล่าวโดย สุวิมล ว่องวานิช และคณะ (2554) ในการวิจัยเรื่อง “การประเมินศักยภาพและความพร้อมของสถานศึกษาขั้นพื้นฐานเพื่อรองรับการกระจายอำนาจการจัดการศึกษา” ผู้วิจัยได้กำหนดวัตถุประสงค์ไว้ 3 ข้อดังต่อไปนี้

1. เพื่อประเมินศักยภาพและความพร้อมในการบริหารจัดการของสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน
2. เพื่อศึกษาปัจจัยที่เป็นอุปสรรคและสนับสนุนให้สถานศึกษาขั้นพื้นฐานมีศักยภาพและความพร้อมในการบริหารจัดการตามหลักการกระจายอำนาจการจัดการศึกษา
3. เพื่อศึกษาแนวทางส่งเสริมศักยภาพและความพร้อมในการบริหารจัดการด้านวิชาการงบประมาณการบริหารบุคคล และการบริหารทั่วไปของสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน

งานนี้สะท้อนถึงการมีความพร้อมในการปฏิบัติงานของสถานศึกษาและของบุคลากร แต่ผลการศึกษาอาจจะลำเอียงอันเกิดจากการตอบของผู้ตอบที่มีแนวโน้มจะแสดงความพร้อมมากกว่าความไม่

พร้อม จึงจะไม่ขอนำเสนอผลการศึกษาในส่วนนี้ แต่จะเสนอปัจจัยสนับสนุนและปัจจัยที่เป็นอุปสรรคตามความเห็นของคณะผู้วิจัยดังต่อไปนี้

การวิจัยได้จากการตอบแบบสัมภาษณ์ที่ตอบกลับคืนมา และมีข้อมูลที่สมบูรณ์ 780 โรงเรียน มีการจัดสนทนากลุ่ม (Focus group) 6 กลุ่ม ใน 4 จังหวัด คือ เพชรบุรี กาญจนบุรี ปัตตานี และกรุงเทพมหานคร ส่วนปัจจัยสนับสนุนและอุปสรรคในการดำเนินงานของสถานศึกษาผลการวิเคราะห์ข้อมูลจากกรณีศึกษาสามารถสรุปผลได้ดังนี้

ปัจจัยสนับสนุนการดำเนินงาน 1) ผู้บริหารสถานศึกษา โรงเรียนที่มีศักยภาพและความพร้อมสูงจะมีผู้บริหารสถานศึกษาที่มีภาวะความเป็นผู้นำ มีความสามารถ มีวิสัยทัศน์ สามารถสร้างทีมงานที่ดีและเข้มแข็ง มองเห็นประโยชน์ส่วนรวมมากกว่าส่วนตัว มุ่งมั่นในการบริหารงานอย่างจริงจัง สร้างวัฒนธรรมของโรงเรียนให้เป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้ ใช้หลักบริหารแบบมีส่วนร่วม สร้างครู นักเรียนให้เป็นบุคคลแห่งการเรียนรู้ มีเป้าหมายและจุดยืนเดียวกันคือมุ่งประโยชน์ของสถานศึกษาและนักเรียนเป็นหลัก 2) ครูโรงเรียนที่มีศักยภาพและความพร้อมสูง จะมีครูที่มีจิตสำนึก จิตวิญญาณของความเป็นครู มีความตั้งใจปฏิบัติหน้าที่อย่างเต็มความสามารถ 3) กรรมการสถานศึกษาและชุมชน เข้มแข็งให้ความร่วมมือพร้อมให้การสนับสนุนส่งเสริมในกิจกรรมโรงเรียนต่างๆ

ปัจจัยที่เป็นอุปสรรคต่อการบริหารงาน

1) การปรับเปลี่ยนนโยบายการจัดการศึกษาอันเป็นผลจากการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองบ่อย ไม่ว่าสถานศึกษาจะมีศักยภาพและความพร้อมในการบริหารจัดการศึกษาเพียงใด แต่ความไม่นิ่งทางการเมืองและนโยบายการปฏิบัติงาน ทำให้ผู้บริหารต้องเปลี่ยนจุดเน้นหรือพันธกิจตามนโยบายการจัดการศึกษาที่เปลี่ยนไป ซึ่งส่งผลกระทบต่อทิศทางการจัดการศึกษาของสถานศึกษาที่ไม่มีความต่อเนื่อง

2) ความสามารถในการแสดงบทบาทของผู้เกี่ยวข้อง เช่น ในกลุ่มของผู้บริหารมักมีปัญหาเรื่องความสามารถในการสื่อสารให้ผู้เกี่ยวข้องปฏิบัติงานตามแผนงานที่กำหนด กลุ่มกรรมการสถานศึกษายังไม่มีส่วนร่วมในการพัฒนาโรงเรียนอย่างเต็มที่ อำนาจยังขึ้นอยู่กับผู้บริหารสถานศึกษาเป็นส่วนใหญ่

3) การออกกฎระเบียบหลักเกณฑ์ระดับของเขตพื้นที่การศึกษาหรือระดับท้องถิ่นให้สถานศึกษาปฏิบัติ โดยกฎระเบียบบางประการที่กำหนด เป็นการสนองนโยบายจากหน่วยงานระดับสูง แต่อาจทำให้สถานศึกษาไม่มีอิสระในการตัดสินใจได้อย่างเต็มที่

4) กระบวนการพัฒนาบทบาทของผู้เกี่ยวข้องยังไม่เพียงพอ ความสามารถของครูด้านวิชาการยังมีจำกัด มีการเปลี่ยนหลักสูตรบ่อย แต่ขาดการสร้างความรู้เข้าใจแก่ครูก่อนนำไปใช้ ครูไม่มีความสามารถในการทำหลักสูตรได้เอง คู่มือการสอนไม่ตรงกับหลักสูตร

5) อำนาจในการบริหารบุคคลยังไม่กระจายสู่โรงเรียน ระบบการบรรจุแต่งตั้งยังไม่สามารถทำให้สถานศึกษาส่วนใหญ่ได้ครูตามความต้องการ การได้ครูไม่ตรงกับสาขาวิชาที่โรงเรียนต้องการ และครูสอนไม่ตรงสาขาวิชา นอกจากนี้ขั้นตอนการขออัตรากำลังมีความล่าช้า รวมทั้งสถานศึกษาไม่มีอำนาจในการให้รางวัลและลงโทษ ทำให้สถานศึกษายังไม่มีอำนาจในการบริหารบุคคลอย่างแท้จริง

6) ความเพียงพอของงบประมาณและขั้นตอนการเบิกจ่าย สถานศึกษาหลายแห่งยังมีงบประมาณไม่เพียงพอ นอกจากนี้ยังมีปัญหาด้านขั้นตอนการเบิกจ่ายล่าช้า และไม่มีอิสระในการใช้งบประมาณอย่างเต็มที่ เนื่องจากระบบการจัดซื้อวัสดุอุปกรณ์ ครุภัณฑ์ที่เขตพื้นที่กำหนด อาจทำให้ได้สิ่งของที่ไม่ตรงกับความต้องการของสถานศึกษา

อย่างไรก็ตาม แนวทางการส่งเสริมศักยภาพและความพร้อมของสถานศึกษา ในด้านวิชาการควรประสานความร่วมมือกับสถาบันอุดมศึกษาในท้องถิ่นหรือผู้เชี่ยวชาญให้เข้ามาเป็นที่ปรึกษาให้ในงานด้านวิชาการ การจัดทำหลักสูตรสถานศึกษา การวัดและประเมินผล แม้สถานศึกษาจะได้รับมอบอำนาจในการจัดทำหลักสูตร แต่บุคลากรยังมีข้อจำกัดในด้านความรู้ ด้านการประเมินผล นอกจากนี้แม้อำนาจในการประเมินผลจะอยู่ที่สถานศึกษา แต่สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษายังมีบทบาทในเชิงกำกับการดำเนินงานของสถานศึกษา ทำให้โรงเรียนยังไม่มีอิสระเต็มที่ในการบริหารจัดการ ควรมีการกำหนดนโยบายที่ชัดเจนในการดำเนินงานที่เกี่ยวกับการออกประกาศหรือจัดทำระเบียบให้สถานศึกษาถือปฏิบัติ และยังมีความจำเป็นต้องพัฒนาบทบาทและความสำคัญให้แก่คณะกรรมการสถานศึกษามากยิ่งขึ้น เพื่อให้มีส่วนร่วมในการบริหารงานวิชาการ ส่วนในงานด้านการบริหารบุคคลปัญหาส่วนใหญ่เป็นเรื่องที่เกี่ยวกับอำนาจในการบรรจุและแต่งตั้งครูซึ่งยังอยู่ที่สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา และการขาดแคลนครูในบางรายวิชา ปัญหานี้ต้องแก้ไขที่ระดับนโยบายของกระทรวงศึกษาธิการ การบรรจุแต่งตั้งครู ส่วนกลางควรมอบอำนาจให้โรงเรียนในการดำเนินการคัดเลือกและแต่งตั้งเอง ซึ่งจะช่วยลดปัญหาการย้ายโรงเรียน แต่หากส่วนกลางยังคงดำเนินการอยู่ ควรจัดครูให้ตรงกับงาน หรือมีการพัฒนาบุคลากรที่จะเข้ารับตำแหน่งนั้นให้มีความรู้ความสามารถในงานนั้นก่อน ด้านงบประมาณ ปัญหาส่วนใหญ่เป็นเรื่องงบประมาณไม่เพียงพอ ขั้นตอนการเบิกจ่ายงบประมาณ การจัดซื้อจัดจ้าง ซึ่งทำให้การดำเนินงานไม่คล่องตัว เป็นปัญหาที่ต้องแก้ไขเกี่ยวกับระเบียบปฏิบัติด้านการเงิน การเบิกจ่ายงบประมาณ หากเป็นไปได้น่าจะมีการจัดสรรงบประมาณให้ตรงกับความต้องการของโรงเรียนและทันต่อเวลา การสั่งซื้อวัสดุครุภัณฑ์ ควรให้โรงเรียนดำเนินการจัดซื้อเอง ส่วนในงานด้านการบริหารงานทั่วไป ปัญหาส่วนใหญ่เป็นเรื่องการจัดหางบประมาณ และการดำเนินงานร่วมกันระหว่างโรงเรียนกับกรรมการสถานศึกษา ซึ่งยังมีความร่วมมือกันน้อย เขตพื้นที่ควรมีระบบการติดตามการบริหารจัดการของโรงเรียน เพื่อตรวจสอบความสอดคล้องของผลการดำเนินงานกับนโยบายที่กำหนด และให้ความช่วยเหลือในการแก้ปัญหาที่เกิดขึ้น

คณะผู้สังเคราะห์ขอให้ข้อสังเกตเพิ่มเติมว่าความร่วมมือระหว่างสถาบันอุดมศึกษากับสถานศึกษาขั้นพื้นฐานในฐานะที่เป็นพี่เลี้ยงในเบื้องต้นพร้อมกับการพัฒนาบทบาทของคณะกรรมการสถานศึกษาให้เพิ่มมากขึ้น พร้อมกับการที่กระทรวงศึกษาธิการจะต้องออกระเบียบให้การบริหารบุคลากรและการบริหารทางการเงินมีความคล่องตัวมากขึ้นเป็นเงื่อนไขสำคัญของการเตรียมความพร้อมเพื่อการกระจายอำนาจ จะเห็นได้ว่าในสองประการแรกกระทรวงศึกษาธิการเอง ต้องมีนโยบายที่จะให้สถาบันอุดมศึกษาในท้องถิ่นกับสถานศึกษาทำงานร่วมมือกันมากขึ้น ส่วนการส่งเสริมความเข้มแข็งและบทบาทของคณะกรรมการสถานศึกษาต้องทำโดยผู้บริหารและครูพร้อมๆ กับคณะกรรมการสถานศึกษาเอง ส่วนเรื่องการบริหารงาน

บุคคลและการบริหารการเงินนั้นกระทรวงจะต้องเป็นฝ่ายค่อยๆ ผ่อนปรนกฎระเบียบในส่วนที่สามารถทำได้ ตรงนี้จะเป็นการสะท้อนว่ากระทรวงเองมีความพร้อมที่จะส่งเสริมให้มีการกระจายอำนาจการจัดการศึกษามากน้อยเพียงใด

7.3 ข้อเสนอบางประการเกี่ยวกับการปฏิรูปการศึกษา

ในการสังเคราะห์ครั้งนี้จะนำเสนอข้อเสนอการปฏิรูปการศึกษาจากภาคประชาสังคม ซึ่งเรียกตัวเองว่า สมัชชาเครือข่ายปฏิรูปการศึกษา โดยมีสมาคมสภาการศึกษาทางเลือกไทยเป็นแกนกลาง อีกส่วนหนึ่งคือประเด็นการปฏิรูปประเทศไทยด้านการศึกษา โดยสภาปฏิรูปแห่งชาติ โดยที่ข้อเสนอบางส่วนของสมัชชาเครือข่ายปฏิรูปการศึกษาได้ถูกนำไปเป็นข้อมูลส่วนหนึ่งสำหรับประกอบการพิจารณาเกี่ยวกับการปฏิรูปการศึกษาโดยคณะกรรมการการปฏิรูปการศึกษาของสภาปฏิรูปแล้ว

7.3.1 ข้อเสนอของสมัชชาเครือข่ายปฏิรูปการศึกษา

เอกสารที่จะนำเสนอต่อไปนี้เป็นการนำมาจากสมัชชาเครือข่ายปฏิรูปการศึกษา (2557) “7 ปฏิรูปขับเคลื่อน” เสนอต่อสำนักงานกองทุนส่งเสริมสุขภาพ โดยงานดังกล่าวได้สรุปปัญหาการศึกษาไทยไว้ดังต่อไปนี้



1. ปฏิรูปเป้าหมายทางการศึกษา/กระบวนทัศน์

“...เปลี่ยนเป้าหมายใหม่ของการศึกษาเพื่อสร้างพลเมืองที่คุณภาพและสังคมที่เข้มแข็ง ที่เชื่อมั่นในการเรียนรู้ที่หลากหลาย ตลอดชีวิต มุ่งเน้นการเรียนรู้ด้วยตนเอง มีทักษะชีวิตที่สามารถพึ่งตนเองได้ คิดวิเคราะห์เป็น ทำเป็น มีเหตุผล มีคุณธรรม จริยธรรม จิตสาธารณะ และสามารถปรับตัวเข้ากับบริบทของสังคมโลกได้ มีความรักและเข้าใจในชุมชนท้องถิ่น มีความภาคภูมิใจในตัวเอง เคารพตัวเอง มีจิตสำนึกสาธารณะ และมีสำนึกของความเป็นพลเมือง...”

2. ปฏิรูปการกระจายอำนาจ/ โครงสร้าง

“...ลดอำนาจ เปลี่ยนบทบาทจากเผด็จการทางการศึกษาที่ผูกขาด/ครอบงำการจัดการเรียนรู้และความรู้ของส่วนกลาง ด้วยการคืนสิทธิ/กระจายอำนาจหน้าที่ในการจัดการศึกษาให้เด็กเยาวชน พ่อแม่ ผู้ปกครอง ชุมชน ท้องถิ่น สถานศึกษาของรัฐ สถานศึกษาเอกชน สถานศึกษาสังกัดอปท. สถาบันศาสนา องค์กรวิชาชีพ สถานประกอบการ องค์กรชุมชน และองค์กรเอกชน ฯลฯ เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาอย่างต่อเนื่อง และให้ภาครัฐมีบทบาทหน้าที่ทางด้านนโยบาย การสนับสนุน และการติดตามผล...”

3. ปฏิรูปนโยบายกฎหมายการศึกษา

“...แยกการเมืองออกจากการศึกษา ผลักดันให้การศึกษาเป็นวาระแห่งชาติ มีการจัดทำธรรมนูญการศึกษาที่ทุกภาคส่วนมีส่วนร่วมและให้พรรคการเมืองลงสัตยาบันร่วมกัน เพื่อแก้ปัญหาการเปลี่ยนแปลงนโยบายการศึกษาที่ไม่ต่อเนื่อง รวมทั้งแก้ไขนโยบายกฎหมายที่ไม่เอื้อต่อการจัดการศึกษา และออกนโยบายกฎหมายที่เอื้อต่อการปฏิรูปการศึกษาในอนาคต...”

4. ปฏิรูปกลไกการจัดการศึกษา

“...ให้มีการจัดตั้งองค์กรอิสระด้านการศึกษาในระดับชาติที่เกิดขึ้นมาจากการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน เพื่อทำหน้าที่ขับเคลื่อนแผนการศึกษาของชาติอย่างเป็นองค์รวม เชื่อมโยงการศึกษาทุกระดับและทุกรูปแบบ ให้ความรู้และสนับสนุนให้เกิดความเข้มแข็งแก่องค์กร หน่วย กลุ่ม หรือชุมชนที่มีจัดการศึกษาต่างๆ...”

5. ปฏิรูปการบริหารจัดการ (หลักสูตร ตัวชี้วัด การประเมินผล และการจัดสรรงบประมาณ)

“...สถานศึกษาต้องมีอิสระในการจัดการ บริหารจัดการด้วยระบบธรรมาภิบาล โดยสถานศึกษาทุกแห่งจะต้องมีผู้บริหาร งานบริหารงานบุคคลมีอัตรากำลังที่สอดคล้องกับบริบทสถานศึกษา จัดครูให้ครบชั้นเรียน และมีคณะกรรมการการศึกษาเพื่อชุมชนท้องถิ่น/ สภาการศึกษาชุมชน เพื่อสร้างการมีส่วนร่วมในระดับที่มีการจัดการศึกษาที่มีตัวแทนจากทุกภาคส่วน รวมทั้งมีระบบในการพัฒนา คุณภาพทั้งครูและผู้บริหาร มีความชัดเจนในการจัดสวัสดิการให้บุคลากร และการจัดการเงินวิชาชีพที่เท่าเทียม

- คืนหลักสูตรไปที่ชุมชน/ท้องถิ่น/สถานศึกษา ปรับการเรียนเปลี่ยนการสอนด้วยการจัดทำหลักสูตรที่ทุกภาคส่วนเข้ามามีส่วนร่วม เชื่อมร้อยชุมชน/ผู้ปกครอง/ศาสนสถานและบุคลากรส่วนต่างๆ ปฏิรูปหลักสูตรให้สอดคล้องกับท้องถิ่น สอดคล้องกับเด็กนักเรียนรายบุคคลไม่ใช่หลักสูตรเดียวสอนทั่วประเทศ

- ตัวชี้วัดและการประเมินผล ต้องปรับวิธีการประเมินให้เป็นรายบุคคล มีการประเมินที่หลากหลาย ทั้งเรื่องทักษะชีวิต คุณธรรมไม่เฉพาะวิชาการเท่านั้น ยกเลิกการวัดผลโดยใช้คะแนนเป็นตัวชี้วัด แต่ให้วัดผลด้วยศักยภาพและรูปธรรมการเรียนรู้ การปรับใช้ความรู้ที่หลากหลาย และจัดให้มีการประเมินทุกระดับอย่างมีส่วนร่วมจากนักเรียน ครู สถานศึกษา และผู้ปกครอง โดยต้องทำให้ทุกภาคส่วนตระหนักถึงบทบาทหน้าที่ที่มีต่อการจัดการศึกษา
- การจัดสรรงบประมาณ กระจายให้ผู้จัดการศึกษา 80% ลดงบประมาณด้านบุคลากรให้เหลือ 20% โดยงบประมาณการจัดการศึกษาให้ขึ้นตรงกับท้องถิ่น ให้ทุกภาคส่วนในระดับท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการงบประมาณการศึกษา จัดสรรงบประมาณให้สอดคล้องกับสภาพจริง และสนับสนุนส่งเสริมให้ได้รับงบประมาณพื้นที่ที่ห่างไกลและขาดโอกาสมากขึ้น...”

6. ปฏิรูประบบการผลิตและบุคลากรทางการศึกษา

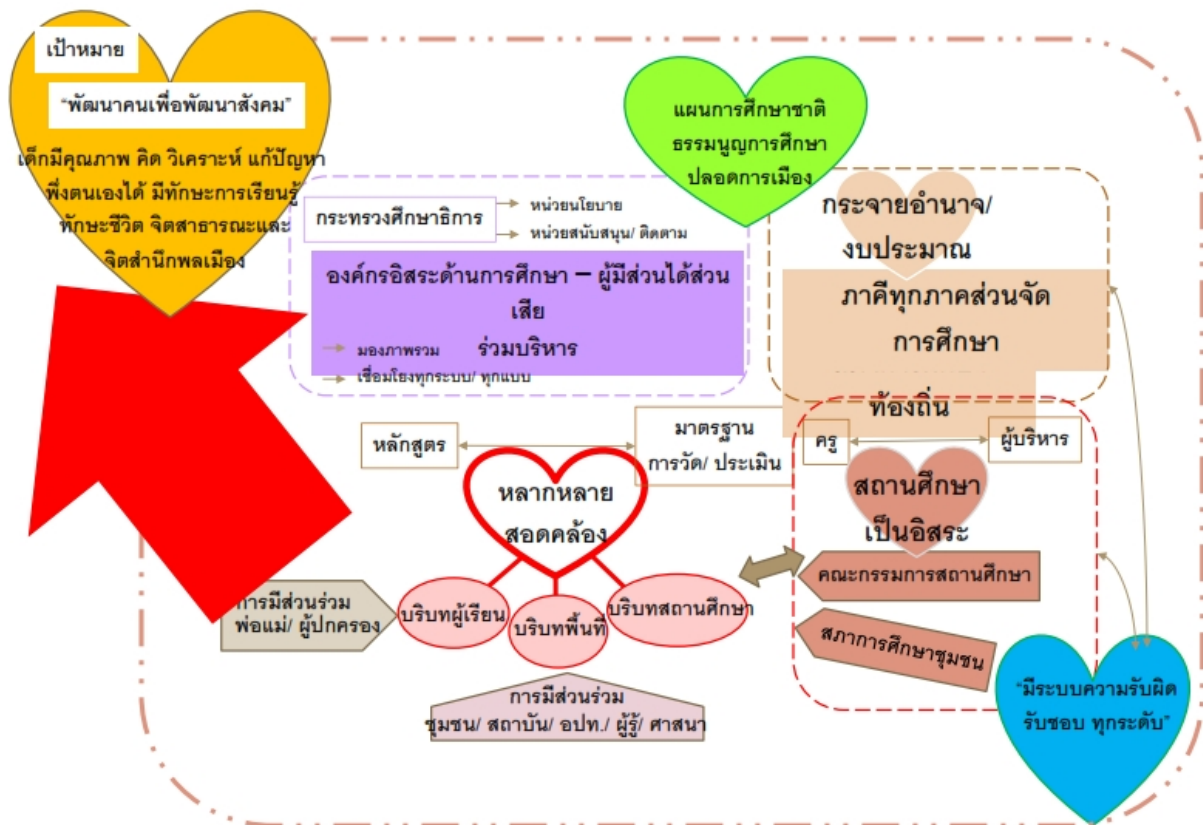
“...ปฏิรูปครูที่มีอยู่เดิมเปลี่ยนครูจากการเป็นผู้สอน/ ผู้จัดการเรียน การสอน ให้เป็นครูเอื้ออำนวยในการจัดการเรียนรู้เป็นผู้จุดประกายและดึงศักยภาพของผู้เรียนออกมา

สร้างหลักสูตรผลิตครูใหม่จัดตั้ง “มหาวิทยาลัยครูแห่งชาติ” ที่ผลิตและพัฒนาครูทั้งภาครัฐและเอกชนด้วยการมุ่งเน้นคุณภาพมากกว่าปริมาณผลิตครูที่มีจิตวิญญาณความเป็นครูมีคุณภาพมีจิตวิทยาในการสอน

ให้ทุกภาคส่วนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการบุคลากร สถานศึกษา เช่น การคัดเลือกเข้า/ให้ออก ให้เป็นสิทธิของผู้บริหารและบุคลากรครูและกรรมการสถานศึกษาภายในสถานศึกษานั้นๆ เพื่อเปิดโอกาสให้บุคลากรที่มีความรู้ความสามารถในชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมเป็นผู้จัดการศึกษาได้ โดยไม่จำเป็นจะต้องมีใบประกอบวิชาชีพ...”

7. ปฏิรูปการสื่อสารเพื่อการศึกษา

“...สื่อมีอิทธิพลต่อการเรียนรู้ ดังนั้นจึงควรมีบทบาทในการรับผิดชอบต่อสังคมด้วยการให้ข้อมูลข่าวสาร เผยแพร่ความรู้ที่ทำให้สังคมตื่นตัว มองเห็นปัญหาของการศึกษา จุดประกายให้ทุกภาคส่วนเข้ามามีส่วนร่วมในการขับเคลื่อนปฏิรูปการศึกษา เพื่อพัฒนาคน/ พลเมืองที่มีคุณภาพร่วมกันและคนในสังคมมีทางเลือกทางการศึกษามากขึ้น...”



คณะผู้สังเคราะห์ขอให้ข้อสังเกตว่าข้อเสนอดังกล่าวอาจจะสรุปได้ว่า สมัชชาเครือข่ายปฏิรูปการศึกษาเห็นว่าการจัดการศึกษาโดยกระทรวงศึกษาที่ส่วนกลางนั้นมีแนวโน้มที่จะผูกขาด/ครอบงำการเรียนรู้ในลักษณะที่เป็นเผด็จการไว้ที่ส่วนกลาง ทางแก้คือการกระจายอำนาจการบริหารการศึกษากลับไปสู่ประชาชน โดยมีรูปธรรมคือท้องถิ่นและภาคส่วนต่างๆ เป็นผู้จัดการศึกษา อันประกอบด้วย ชุมชน สถาบันต่างๆ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และสถาบันศาสนา เป็นต้น สถานศึกษาต้องมีความเป็นอิสระจากส่วนกลางแต่ถูกควบคุมดูแลโดยคณะกรรมการสถานศึกษา มีสภาการศึกษาชุมชน จนถึงระดับจังหวัดและประเทศเป็นผู้กำกับดูแลการศึกษาในระดับต่างๆ ในภาพรวม ข้อเสนอทั้งหมดนี้เป็นการสะท้อนความไม่พอใจตลอดจนปัญหาที่เกิดจากการจัดการศึกษาที่ส่วนกลางเป็นผู้ทำหน้าที่ควบคุมทุกด้าน คือ นโยบาย หลักสูตร บุคลากร และการเงิน อย่างไรก็ตามในบรรดาปัญหาที่ระบุทั้งหมด หลายปัญหามีความเป็นจริง แต่มีคำถามด้วยเช่นกันว่าข้อเสนอดังกล่าวจะสามารถแก้ปัญหาทั้งหมดที่กล่าวมาได้หรือไม่ และการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวโดยฉับพลันจะก่อให้เกิดความระส่ำระสายและเป็นผลเสียต่อผู้เรียนในที่สุดหรือไม่ มีวิธีการในการสร้างแนวทางการเปลี่ยนผ่านเป็นอย่างไร โดยงานดังกล่าวไม่ได้กล่าวถึง แต่ส่วนที่น่าสนใจก็คือ การศึกษาในอนาคตในระยะยาว การศึกษาตามอัธยาศัยจะยังมีบทบาทที่สำคัญยิ่งขึ้น เหมือนกับข้อเสนอในงานสังเคราะห์นี้ อีกประการหนึ่งบทบาทของภาครัฐส่วนกลาง ในการจัดการศึกษาในอนาคตน่าจะมีความสำคัญและความจำเป็นลดลง รายงานดังกล่าวยังได้เสนอการปฏิรูป 10 ด้าน คือ 1) การปฏิรูปการกระจายอำนาจ/โครงสร้าง 2) การปฏิรูปนโยบาย/กฎหมายการศึกษา 3) การปฏิรูปการบริหารจัดการศึกษา

4) การปฏิรูประบบผลิตบุคลากร 5) การปฏิรูปการสื่อสารเพื่อการศึกษา 6) การปฏิรูปบุคลากรทางการศึกษา 7) การปฏิรูปกลไกในการจัดการศึกษา 8) การปฏิรูปหลักสูตรการศึกษา ตัวชี้วัด ประเมินผล 9) การปฏิรูปเป้าหมายการศึกษา/ กระบวนทัศน์ 10) การปฏิรูปการจัดสรรงบประมาณทางการศึกษา

เนื้อหาหลักของการปฏิรูปทั้ง 10 ด้าน ก็เพื่อให้เกิดการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาไปสู่ท้องถิ่น และสถานศึกษา ซึ่งท้องถิ่นหรือชุมชนสามารถกำหนดนโยบายและทิศทางการจัดการศึกษาได้เอง เน้นการส่งเสริมการศึกษาทางเลือกอย่างต่อเนื่อง เชื่อมร้อยการศึกษาทุกระบบและทุกระดับตั้งแต่ปฐมวัยถึงอุดมศึกษา ส่งเสริมให้โรงเรียนมีอิสระในการบริหารจัดการภายใต้การมีส่วนร่วมของผู้ปกครองและชุมชนอย่างแท้จริง คืนครูให้กับโรงเรียนโดยลดงานที่ไม่เกี่ยวกับการเรียนการสอนลง เพื่อให้การผลิตครูมีคุณภาพ ควรตั้ง “มหาวิทยาลัยครูแห่งชาติ” สร้างสำนักสื่อเพื่อการศึกษา จุดประกายให้ทุกภาคส่วนเข้ามามีส่วนร่วมในการขับเคลื่อนปฏิรูปการศึกษา ปฏิรูปบุคลากร โดยให้การผลิต การคัดเลือกครูโดยชุมชนมีส่วนร่วม โดยครูไม่จำเป็นต้องมีใบประกอบวิชาชีพ เน้นผลการปฏิบัติงานเชิงประจักษ์ทั้งเชิงคุณธรรม จริยธรรม และวิชาการ พัฒนาบุคลากรให้เป็นผู้บริหารมืออาชีพ มีกองทุนเพื่อการศึกษา มีองค์กรที่ทำหน้าที่ที่พัฒนา ผู้ปกครอง ขับเคลื่อนการวางแผนระดับท้องถิ่นที่สอดคล้องกับแผนระดับชาติ เน้นหลักสูตรที่มีเนื้อหาเกี่ยวกับวิถีชีวิต ความเชื่อ การจัดการทรัพยากรฯ ภูมิปัญญาท้องถิ่น รวมทั้งปฏิรูปหลักสูตรให้สอดคล้องกับความเป็นจริงมากยิ่งขึ้น ใช้หลักสูตรที่ทุกภาคส่วนเข้ามามีส่วนร่วม มีการประเมินคุณภาพการศึกษาที่หลากหลาย ไม่เน้นเฉพาะความรู้ด้านวิชาการเท่านั้น ประเมินผลทางการศึกษาให้สอดคล้องกับบริบทของโรงเรียน ปรับเปลี่ยนระบบชั้นเรียนให้เป็นห้องเรียนที่มีความหลากหลายของเด็กลักษณะต่างๆ ทั้งเก่งไม่เก่ง เพื่อสร้างการเรียนรู้ที่หลากหลายร่วมกัน ปรับเปลี่ยนกระบวนทัศน์ทางการศึกษาใหม่ที่เชื่อมั่นในการเรียนรู้ที่หลากหลายตลอดชีวิต พัฒนาผู้เรียนให้คิดเป็น วิเคราะห์เป็น ทำเป็น แก้ปัญหาเป็น เรียนรู้ด้วยตัวเองเป็น จัดงบประมาณใหม่ให้สอดคล้องกับสภาพพื้นที่ กระจายเงินงบประมาณให้ผู้จัดการศึกษาร้อยละ 80 ลดงบประมาณพัฒนาบุคลากรให้เหลือร้อยละ 20 ยกเลิกจัดงบประมาณเป็นรายหัว ให้การอุดหนุนงบประมาณภาคครัวเรือนแทน สนับสนุนงบประมาณให้มากสำหรับพื้นที่ที่ขาดแคลน (รายละเอียดทั้งหมดอยู่ใน ภาคผนวก ข)

7.3.2 ข้อเสนอของสถาปนาปฏิรูปแห่งชาติ

ใน “สาระสังเขปประเด็นการปฏิรูปประเทศไทยด้านการศึกษา” (2557) ได้ระบุว่าประเด็นที่เป็นปัญหาในปัจจุบันประกอบด้วยปัญหาดังต่อไปนี้

- 1) ปัญหาครู เริ่มจากการผลิตและพัฒนาครู การขาดแคลนครู คุณภาพครู และหนี้สินครู
- 2) ปัญหาการเรียนรู้ พบว่าคุณภาพการศึกษาและคุณภาพผู้เรียนตกต่ำ โดยเฉพาะกรณีเด็กอ่านไม่ออกเขียนไม่ได้ ปัญหาหลักสูตรการเรียนการสอน กระบวนการจัดการเรียนรู้และการจัดประเมินผล รวมทั้งการเรียนการสอนวิชาประวัติศาสตร์และหน้าที่พลเมือง ซึ่งได้รับความสำคัญน้อยมาก ต้องปรับปรุงหลักสูตรให้มีเนื้อหาแยกมาเฉพาะอย่างชัดเจน

3) ปัญหากระบวนการบริหารจัดการ ประเด็นที่พบ เช่น ปัญหาโครงสร้างการบริหารจัดการการศึกษา ปัญหาการกระจายอำนาจบริหารและจัดการศึกษาจากส่วนกลางสู่เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา แม้จะมีการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการกระจายอำนาจบริหาร แต่หน่วยปฏิบัติยังไม่มีอิสระและมีความคล่องตัวในการบริหารการศึกษาเท่าที่ควร

4) ปัญหาการกระจายโอกาสและคุณภาพการศึกษา โดยภาพรวมรัฐได้มีการรวมศูนย์โดยส่วนกลาง แม้จะเปิดโอกาสให้ท้องถิ่นสามารถพัฒนาหลักสูตรได้เอง แต่สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาก็ยังมิได้ให้ความสำคัญกับการพัฒนาหลักสูตรท้องถิ่นและหลักสูตรสถานศึกษา นอกจากนี้ยังมีความเหลื่อมล้ำในโอกาสทางการศึกษาในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ และ โรงเรียนชายขอบโดยเฉพาะ โรงเรียนขนาดเล็ก รวมทั้งการศึกษาของเด็กยากจนและด้อยโอกาส ก่อให้เกิดปัญหาความไม่เท่าเทียมกันในเรื่องคุณภาพการศึกษา

5) ปัญหาการผลิตและพัฒนากำลังคนเพื่อเพิ่มศักยภาพการแข่งขัน พบว่า หลักสูตรอาชีวศึกษาและอุดมศึกษาปัจจุบันไม่สามารถตอบสนองความต้องการเพื่อผลิตและพัฒนากำลังคนให้มีประสิทธิภาพและศักยภาพในการแข่งขันกับนานาชาติได้

ดังนั้นจึงมีข้อเสนอในการปฏิรูปในเรื่องต่างๆ ดังต่อไปนี้

1) การปฏิรูปครู โดยดำเนินการปฏิรูปครูทั้งระบบ ได้แก่ ปรับระบบบริหารบุคลากรตั้งแต่กระบวนการผลิตครู การสรรหา คัดเลือกให้คนดีคนเก่งและมีความเหมาะสมเพื่อบรรจุเป็นครู จัดระบบเงินเดือนหรือค่าตอบแทนที่เหมาะสมโดยปรับฐานเงินเดือนและให้มีสวัสดิการหรือผลประโยชน์ต่างๆ อย่างเพียงพอ เพื่อไม่ให้เกิดปัญหาหนี้สินขึ้นมา กำหนดมาตรการในการบริหารจัดการและพัฒนาครูให้เกิดทักษะในการจัดการเรียนการสอนมากขึ้น กำหนดให้มีแผนเพิ่ม-ลด กระจายครูที่เหมาะสม และแผนสมรรถนะและความก้าวหน้าทางวิชาชีพ ปรับระบบใบอนุญาตประกอบวิชาชีพครู เร่งแก้ปัญหาคาราคาเผลนครู เฉพาะครูอาชีวศึกษา และครูในสาขาวิชาหลัก ได้แก่ คณิตศาสตร์ วิทยาศาสตร์ และภาษา รวมทั้งกำหนดมาตรการให้ครูอยู่ประจำห้องเรียนหรือคืนครูสู่ห้องเรียน เพื่อให้ครูมีเวลาสำหรับทำหน้าที่ในการสอนมากยิ่งขึ้น

2) ปฏิรูปการเรียนรู้ อันเนื่องมาจากผู้เรียนส่วนหนึ่งอ่านไม่ออกเขียนไม่ได้และ/หรือคุณภาพการศึกษา/คุณภาพผู้เรียนตกต่ำ โดยการทำให้มีการเรียนภาษาไทยในการศึกษาขั้นพื้นฐานให้มากขึ้น เพิ่มข้อสอบแบบอัตนัยเพื่อให้ผู้เรียนได้เรียนรู้การวิเคราะห์สังเคราะห์มากขึ้น เน้นการเรียนประวัติศาสตร์ และหน้าที่ความเป็นพลเมืองมากขึ้น เพิ่มทักษะ/อาชีพในศตวรรษที่ 21 โดยการเรียนรู้การสอนภาษาอังกฤษมากขึ้น

3) ปฏิรูปการบริหารจัดการ โดยปรับปรุงกฎหมายและระเบียบที่เป็นอุปสรรคต่อการบริหารจัดการการศึกษา ปรับโครงสร้างและบทบาทการบริหารของกระทรวงศึกษาธิการ กระจายอำนาจการบริหารจัดการจากส่วนกลางสู่เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาที่สามารถดำเนินการได้ด้วยความเป็นอิสระและคล่องตัว

รวมทั้งปรับระบบการจัดสรรงบประมาณเพื่อการศึกษาและระบบเงินอุดหนุนรายหัวให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น

4) ปฏิรูปการกระจาย-เพิ่มโอกาสและคุณภาพการศึกษาอย่างทั่วถึง เท่าเทียมโดยการจัดให้มีการศึกษาทางไกลเพื่อเพิ่มคุณภาพและโอกาส กำหนดช่วงเวลาที่เหมาะสมสำหรับทุกสื่อ จัดรายการเพื่อการศึกษา ปรับระบบเงินอุดหนุนรายหัวทุกประเภททุกระดับให้เป็นธรรม ปรับระบบให้ทุนการศึกษาแก่เด็กยากจนและเด็กด้อยโอกาส รวมทั้งพัฒนาการศึกษาในจังหวัดชายแดนภาคใต้และโรงเรียนชายขอบ เร่งแก้ไข ปัญหาโรงเรียนขนาดเล็กเพื่อลดความเหลื่อมล้ำและความไม่เป็นธรรมทางการศึกษา เพื่อเพิ่มการกระจายโอกาสและคุณภาพการศึกษาให้ทั่วถึงและเป็นธรรมมากขึ้น

5) ปฏิรูปการผลิตและพัฒนากำลังคนเพื่อเพิ่มศักยภาพการแข่งขัน โดยปรับหลักสูตรอาชีวศึกษา และอุดมศึกษาเพื่อตอบสนองความต้องการของประเทศ โดยในระดับอาชีวศึกษาเป็นภาคปฏิบัติในสถานประกอบการให้ความสำคัญด้านคุณภาพมากกว่าปริมาณ เพิ่มระบบจูงใจ ค่านิยมและภาพลักษณ์ที่ดี เพื่อให้มีผู้เรียนสายอาชีวศึกษาเพิ่มขึ้น ในระดับอุดมศึกษาควรปรับปรุงคุณภาพและมาตรฐานการศึกษาให้สูงขึ้น ส่งเสริมการวิจัยและพัฒนาอย่างกว้างขวาง ผลิตและพัฒนานักวิจัยระดับปริญญาเอก รวมทั้งปรับปรุงหลักสูตรเนื้อหาและกระบวนการเรียนการสอนสนองต่อความต้องการของสังคมและประเทศยิ่งขึ้น

นอกจากข้อเสนอในการปฏิรูปดังกล่าว มีข้อเสนอเพื่อปรับปรุงแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาที่มีอยู่และดำเนินการให้มีกฎหมายที่จำเป็นเพื่อการปฏิรูปการศึกษาใหม่นี้

1) ปรับปรุงแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับการศึกษาให้เอื้อต่อการพัฒนาการศึกษา เช่น พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา เป็นต้น

2) เร่งรัดให้มีกฎหมายขึ้นใหม่ที่เอื้อประโยชน์หรือสนับสนุนให้ระบบการศึกษามีความสอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงต่างๆ ที่เกิดขึ้น เช่น พระราชบัญญัติวิทยาลัยชุมชน พระราชบัญญัติสถาบันเทคโนโลยีเพื่อการศึกษา พระราชบัญญัติกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมคุณภาพการเรียนรู้ เป็นต้น

รายงานในส่วนนี้ขอปิดท้ายด้วยบันทึกช่วยจำของ ดร.อมรวิชช์ นาครทรรพ อดีตเลขาธิการของอดีตรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงศึกษาธิการ ดร.กฤษณพงศ์ กีรติกร ในฐานะที่เป็นกรรมการในคณะกรรมการปฏิรูปการศึกษา จาก Facebook ของ ดร.อมรวิชช์ เมื่อวันที่ 27 และ 28 กรกฎาคม 2558 ดังนี้

คณะกรรมการปฏิรูปการศึกษาได้เสนอรายงานข้อเสนอการปฏิรูป 3 วาระ การปฏิรูประบบบริหารจัดการศึกษา การปฏิรูประบบการคลังด้านการศึกษา (ด้านอุปสงค์) และการปฏิรูประบบการเรียนรู้ ต่อสภาปฏิรูป พร้อมด้วยร่างพระราชบัญญัติ คณะกรรมการนโยบายการศึกษาและพัฒนามนุษย์แห่งชาติ พ.ศ.... เพื่อยืนยันว่าการปฏิรูปการศึกษาจะต้องมีสิ่งที่จะต้องทำมากมายจากง่ายไปยาก และอาจต้องอาศัยเวลานับ 10 ปี กระบวนการดังกล่าวควรมีความต่อเนื่องและไม่ควรมีการแทรกแซงเพื่อให้การปฏิรูปการศึกษาเป็นไปตามแผนทุกระยะ และทำให้การศึกษาได้กลับมาสร้างความเข้มแข็งให้แก่ประเทศไทยอีกครั้ง โดย

สถาปนาปฏิรูปได้เห็นชอบกับทั้งสามวาระการปฏิรูปและร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวด้วยคะแนน 191 จาก 199 เมื่อวันที่ 27 กรกฎาคม เพื่อเสนอรัฐบาลต่อไป

ข้าวกังกล่าวได้เป็นข่าวประชาสัมพันธ์ของคณะกรรมการที่มีการพาดหัวข่าวดังนี้

“สถาปนาปฏิรูปเห็นชอบตั้งกรรมการนโยบายการศึกษาและพัฒนามนุษย์ในระยะยาว การปฏิรูปต่อเนื่องเพื่อวางระบบการศึกษาใหม่ ตอบโจทย์คนทั้งสังคม มุ่งใช้การจัดการเชิงพื้นที่และการจัดสรรงบประมาณใหม่ เป็นคานงัดการเปลี่ยนแปลง” โดยทั้งสามวาระตอบโจทย์คนทุกช่วงวัย ตั้งแต่การวางระบบดูแลเด็กปฐมวัยใหม่ การพัฒนาคุณภาพและการเข้าถึงการศึกษาขั้นพื้นฐานอย่างเท่าเทียม การนำภาคเอกชนเข้ามาเป็นภาคีหลักในการส่งเสริมการอาชีวศึกษา การยกระดับคุณภาพกำลังคนและประสิทธิภาพการวางแผนกำลังคนระดับปริญญา การเชื่อมต่อการวิจัยของมหาวิทยาลัยกับภาคอุตสาหกรรม รวมทั้งวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมเป็นรายพื้นที่ ตลอดจนการส่งเสริมการศึกษาตลอดชีวิตเพื่อคนทำงาน แรงงานรวมถึงผู้สูงอายุ นอกจากนี้ยังครอบคลุมถึงการปฏิรูปที่มีผลกับชีวิตการเรียนรู้ของเด็กหรือผู้เรียนมากที่สุด อีกหลายเรื่อง ตั้งแต่ระบบการผลิต และระบบการบริหารบุคคลากรครูทั้งระบบ การยกเครื่องระบบการวัดประเมินผลครู ให้เป็นการพัฒนาผู้เรียนอย่างแท้จริง ปรับรื้อระบบการคัดเลือกบุคคลากรเรียนต่อระบบอุดมศึกษาที่เป็นปัญหาสะสมและสร้างทั้งภาวะความเครียดในการเรียนการกวดวิชา ที่เป็นการตอกย้ำความเหลื่อมล้ำในโอกาสการศึกษาของคนยากจนมาโดยตลอด มีการปรับหลักสูตรในระดับการศึกษาพื้นฐานมิให้มีแค่หลักสูตรแกนกลางอย่างเดียวอีกต่อไป แต่ให้มีหลักสูตรเฉพาะตามสภาพพื้นที่และภูมิสังคม และหลักสูตรที่พัฒนาทักษะเฉพาะทางเพื่อส่งเสริมการมีงานทำ เป็นต้น

เนื่องจากแผนการปฏิรูปการศึกษาเป็นปัญหาเชิงระบบที่ซับซ้อนต้องใช้กระบวนการทำงานที่ต่อเนื่องนับสิบปี ดังนั้น ที่ประชุมสถาปนาปฏิรูปแห่งชาติจึงได้ให้ความเห็นชอบในหลักการ เหตุผล และสาระสำคัญของร่าง พ.ร.บ. คณะกรรมการนโยบายการศึกษาและพัฒนามนุษย์แห่งชาติ ที่จะเป็นกลไกปฏิรูประยะยาวที่จะช่วยให้แผนการปฏิรูปมีความต่อเนื่อง

ด้านการกระจายอำนาจลงไปสู่ฐานการจัดการเชิงพื้นที่จังหวัดที่จะมีการตั้งคณะกรรมการการศึกษาจังหวัดและสมัชชาการศึกษาจังหวัดขึ้นมาเป็นกลไกวางแผนจัดการศึกษาให้ตอบโจทย์ตามสภาพพื้นที่ และใช้กลไกสมัชชาเป็นการสร้างการมีส่วนร่วมตรวจสอบและเฝ้าระวังการจัดการศึกษาในพื้นที่ของตน การวางระบบการเงินการคลัง ตามหลักอุปสงค์ ที่จะเป็นการเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญ โดยการจัดสรรค่าใช้จ่ายทางการศึกษาให้แก่ผู้เรียนโดยตรงในรูปอุปถัมภ์การศึกษาที่ค่าใช้จ่ายแปรผันตามสภาพผู้เรียนและสถานศึกษา อันจะช่วยลดความเหลื่อมล้ำในคุณภาพโรงเรียนและจะปูทางไปสู่ระบบหลักประกันโอกาสทางการศึกษาแห่งชาติในระยะยาวอีกด้วย

คณะกรรมการนโยบายฯ ดังกล่าวมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการเป็นรองประธาน เพื่อให้มีอำนาจในเชิงบริหารในการขับเคลื่อนการปฏิรูป ควบคู่กับการทำงานบนฐานความรู้และการมีส่วนร่วมของภาคส่วนต่างๆ โดยจะมีกลไกการวิจัยระบบการศึกษาและ

การทำงานร่วมกับเครือข่ายสมาคมการศึกษาทั่วประเทศเป็นยุทธศาสตร์ขับเคลื่อนการปฏิรูปที่สำคัญของ คณะกรรมการอิกด้วย

ส่วนข่าวปล่อยเรื่องถ่ายโอนโรงเรียนทั้งหมดไปอยู่กับท้องถิ่นชุมชนพื้นที่ ยกเลิกเงินวิทยฐานะ ฯลฯ ทั้งหมดนั้นไม่เป็นความจริง เนื่องจากไม่ใช่ข้อเสนอของสภาปฏิรูปในความเป็นจริงคือการเพิ่ม บทบาทให้ท้องถิ่นสนับสนุนการจัดการศึกษาในพื้นที่ของตนไม่ว่าจะสังกัดหน่วยงานใด ซึ่งจะต้อง ดำเนินการแก้กฎหมาย รวมทั้งรณรงค์ให้ผู้นำท้องถิ่นทั่วประเทศเข้าใจและให้ความสำคัญกับการศึกษาทุก รูปแบบทุกประเภททุกกลุ่มเป้าหมาย การถ่ายโอนจึงมิใช่ประเด็นสำคัญในขณะนี้

ดังนั้นเรื่องสำคัญที่ต้องเร่งปฏิรูปที่สุดยังไม่ใช่เรื่องกระจายอำนาจเพราะต้องใช้เวลาและการศึกษา เตรียมการอีกมาก แต่ที่ทำได้และควรทำโดยเร็วก็คือเรื่องรอบๆตัวเด็กและครูนั่นเอง การผ่อนคลายหลักสูตร เลิกตัวชี้วัดทั้งหลายที่มากับหลักสูตร การรื้อถอนงานที่ไม่เกี่ยวกับการสอนออกจากชีวิตครู ปรับภาระงานให้ เหมาะสมให้ครูมีเวลาเตรียมสอน สอน และตรวจงานอย่างเพียงพอ ไม่ใช่เอาครูไปทำงานที่ไม่เป็น ประโยชน์กับเด็ก ปรับรื้อระบบผลิตและจัดซื้อตำราเรียนใหม่ให้ดีขึ้นไม่ใช่ผู้ซื้อ ให้เด็กเข้าถึงตำราและ สื่อที่ทำทลายความคิดสร้างสรรค์ สร้างความสนุกในการเรียนอย่างแท้จริง ปรับระบบการสอบวัดความรู้เพื่อ พัฒนาผู้เรียนต่อเนื่อง มากกว่าการสอบในลักษณะพิธีกรรมที่ต้องทำแต่ไร้ความหมายอย่างที่เป็นอย่างนี้

เรื่องเหล่านี้เป็นการปฏิรูปอย่างแท้จริงและต้องมีการปฏิรูปโดยเร็ว ส่วนประเด็นเรื่องโครงสร้าง อัตราค่าจ้างวิธีการจัดสรรงบประมาณและแก้ปัญหาเกี่ยวกับกฎระเบียบต่างๆนั้นก็สำคัญ แต่ต้องค่อยๆ ทำ ควบคู่กันกันไป

การศึกษาในขณะนี้เปรียบเหมือนคนไข้หนักสารพัดโรค จับตรงไหนก็ต้องรักษาหมดแต่รักษาทุก โรคพร้อมกันหมดไม่สามารถทำได้ ดังนั้นจึงต้องเริ่มต้นที่หัวใจของการศึกษาคือชีวิตการเรียนของเด็กกับ ชีวิตการสอนของครู ทำสองเรื่องนี้ให้ดีขึ้นก่อนเรื่องอื่นจะค่อยๆ ดีตามขึ้นทั้งหมดเอง เรื่องเด็กกับเรื่องครูนี้ เป็นจุดเริ่มต้นที่โยงไปสู่การเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างและระบบที่บิดเบี้ยวมานานได้ในที่สุดถ้าไปเริ่มที่ โครงสร้างและระบบอาจมีปัญหาวินาศศาสตร์ซำรอยได้คือห่วงแต่เรื่องโครงสร้างอำนาจและผลประโยชน์ ที่ไม่เกี่ยวข้องอะไรกับเด็กและอาจไม่มีอะไรไปถึงเด็กเลยก็เป็นได้ จึงขอให้ทุกฝ่ายช่วยติดตามดูกันต่อไปอย่าง ใกล้ชิดเพื่อให้การปฏิรูปในครั้งนี้ยังเกิดผลอย่างแท้จริง

ในขณะเดียวกัน สถานิติบัญญัติแห่งชาติ โดย ดวง อันทะไชย ในฐานะประธานกรรมาธิการ การศึกษาและกีฬาได้ให้สัมภาษณ์เกี่ยวกับการร่างการแก้ไขพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ โดยชี้ว่าน่าจะ ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงครั้งใหญ่ในวงการศึกษานี้ เนื่องจากร่างแก้ไขพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวมีสาระ 4 ประเด็นที่สำคัญคือ 1) เปิดทางให้สถานศึกษามีฐานะเป็นนิติบุคคลอย่างแท้จริง 2) ให้มีการจัดสรร งบอุดหนุนรายหัวตามอัตราที่เหมาะสม เช่น แยกเงินอุดหนุนรายหัวทั่วไปออกจากส่วนที่อุดหนุนเด็กใน พื้นที่ห่างไกล 3) กระจายอำนาจการจัดการศึกษาลงไปสู่พื้นที่และส่งเสริมภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วม 4) การจัดการเชิงพื้นฐาน พร้อมทั้งให้สัมภาษณ์ว่าถ้าประชาชนต้องการเห็นการปฏิรูปการศึกษาในเร็ววันก็ต้อง

ไปเร่งกับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการให้นำเอาร่างดังกล่าวที่ผ่านเวทีพิจารณาแล้ว เข้าสู่ขั้นตอนการแก้ไขเป็นกฎหมายต่อไป (โพสต์ทูเดย์ วันศุกร์ที่ 14 สิงหาคม 2558)

การสังเคราะห์และนำเสนอกรอบความคิดปัญหาและข้อเสนอของฝ่ายต่างๆ รวมทั้งของ
กรรมการปฏิรูปการศึกษา และของสภาพัฒนาปฏิรูปจะช่วยให้ผู้อ่านได้เห็นภาพ ตลอดจนปัญหาและแนว
ทางแก้ไขปัญหาแต่ละเรื่องอย่างรอบด้านพอสมควร ในบทต่อไปจะเป็นการสรุปและข้อเสนอทั้งหมดของ
คณะผู้ทำการสังเคราะห์ชุดนี้

บทที่ 8

บทสรุปและข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย และการปฏิบัติจริง

8.1 บทสรุป

8.1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การสังเคราะห์งานวิจัยว่าด้วยปัญหาและข้อเสนอแนะในกระบวนการจัดการศึกษาไทย : ประเด็นปัญหาคุณภาพการศึกษา (2535-2558) เริ่มมีเค้าลางว่าจะมีปัญหารื่อง “ประสิทธิภาพ” ในการจัดการศึกษา และปัญหาความรับผิดชอบที่สามารถตรวจสอบได้ (Accountability) ต่อสังคมตั้งแต่รายงานของสำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา (2552) ใน “วาระครบรอบ 9 ปี ของการปฏิรูปการศึกษา (2542-2551)” ซึ่งถึงแม้จะมีความเข้าใจ “คุณภาพ” การศึกษาในความหมายที่แคบ โดยพิจารณาสัมฤทธิ์ผลจากการสอบมาตรฐานต่างๆ แต่ก็สะท้อนให้เห็นว่าผลคะแนนสอบมาตรฐานดังกล่าวของผู้เรียนในประเทศไทยโดยเฉลี่ยไม่เพิ่มขึ้นหรือแม้กระทั่งตกต่ำลงอย่างต่อเนื่อง ขณะที่ค่าใช้จ่ายเพื่อการศึกษาของไทยเทียบกับผลผลิตมวลรวมประชาชาติอยู่ในอันดับต้นๆ ของโลก สะท้อนปัญหาการไม่มีประสิทธิภาพในการจัดการศึกษาเพราะต้นทุนต่อหน่วยสูงแต่คุณภาพต่ำ ในขณะที่ในแง่ของประชาชนหรือสาธารณชนทั่วไปที่คาดหวังว่าเมื่อมีการปฏิรูปการศึกษาตั้งแต่ปี 2542 แล้ว คุณภาพน่าจะดีขึ้น แต่เมื่อผลออกมาตรงข้ามกับความคาดหวัง โดยที่กระทรวงศึกษาธิการที่มีหน้าที่จัดการศึกษาขั้นพื้นฐานเป็นสัดส่วนที่มากที่สุดของประเทศกลับไม่มีคำอธิบายที่ชัดเจนว่าเป็นเพราะเหตุใด และไม่หาวิธีแก้ไข ก็เป็นปัญหาธรรมชาติในส่วนของความรับผิดชอบที่สามารถตรวจสอบได้ปัญหาดังกล่าวได้ถูกย้ำอีกครั้งในการศึกษาของมูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย ในปี 2555 (สมเกียรติ และคณะ, 2555) และได้ทำวิจัยเพื่อเสนอทางแก้ปัญหาดังกล่าวในปี 2556 ที่มีชื่อว่า “การจัดทำยุทธศาสตร์การปฏิรูปการศึกษาขั้นพื้นฐานให้เกิดความรับผิดชอบ” ในวันที่ 7 กันยายน 2557 นายภาวิช ทองโรจน์ อดีตเลขาธิการคณะกรรมการการอุดมศึกษาแห่งชาติ อ้างจาก Global Competitiveness Report (2014-2015) ที่จัดทำโดย World Economic Forum (2015) ก็ชี้ปัญหาไปในทิศทางเดียวกัน

ในการสังเคราะห์ครั้งนี้ คณะผู้สังเคราะห์จึงตั้งเป้าหมายในการศึกษาปัญหาที่อาจจะเป็นสาเหตุของปัญหาดังกล่าว โดยการศึกษางานวิจัย ตลอดจนข้อเขียน บทความต่างๆ ตั้งแต่ปี 2535 จนถึงปัจจุบันเพื่อศึกษาเกี่ยวกับเรื่องนี้ทั้งหมดพอที่จะสรุปได้จากผลงานเหล่านั้นว่าปัญหาแท้ที่จริงอยู่ที่ใด ทั้งนี้ถ้าหากถามจากกระทรวงศึกษาธิการ คำตอบที่ได้จะอยู่ที่การมีโรงเรียนขนาดเล็กเพิ่มจำนวนมากขึ้น ส่วนหนึ่งเกิดจากอัตราเกิดของประชากรไทยลดลง แต่ส่วนที่สำคัญกว่าคือ ผู้ปกครองนักเรียนที่พอจะมีฐานะทางเศรษฐกิจบ้างและต้องการให้บุตรหลานของตนได้รับการศึกษาที่มีคุณภาพที่ดี ก็จะส่งบุตรหลานไปเรียนในโรงเรียนของรัฐ ทั้งที่เป็นรัฐบาลกลางหรือส่วนท้องถิ่นในเมือง และสถานศึกษาเอกชนในเมือง ซึ่งผู้ปกครองเชื่อว่ามีคุณภาพดีกว่า ข้อเสนอของกระทรวงศึกษาธิการในขณะนั้นคือ การยุบ หรือควบรวมโรงเรียนขนาดเล็ก เนื่องจากโรงเรียนเหล่านี้มักมี “คุณภาพ” การศึกษาต่ำ เนื่องจากการที่มีครูไม่ครบชั้น อีกทั้งมีต้นทุนการผลิตต่อหัวค่อนข้างสูง เพื่อแก้ปัญหา “ประสิทธิภาพ” ทางการศึกษา แต่การกระทำ

ดังกล่าวกลับเป็นการลงโทษทั้งเด็กและผู้ปกครองที่ด้อยโอกาสทางเศรษฐกิจและสังคมที่ไม่สามารถส่งบุตรหลานไปเรียนที่อื่นได้นอกจากโรงเรียนใกล้บ้าน ยังเป็นการสร้างความเหลื่อมล้ำและความไม่เป็นธรรมทางเศรษฐกิจและสังคมมากขึ้น ทำให้ได้รับการต่อต้านจากผู้ปกครองและองค์กรพัฒนาเอกชน ตลอดจนภาคประชาสังคมที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งสาธารณชนทั่วไป จนกระทรวงศึกษาธิการต้องชะลอนโยบายดังกล่าวเอาไว้

คำถามในส่วนนี้ก็คือ สาเหตุของปัญหาเป็นอย่างที่กระทรวงศึกษาธิการอ้างถึงหรือไม่ ถ้าจะพิจารณาจากผลที่เกิดขึ้นก็น่าจะตอบว่า “ใช่” เป็นส่วนหนึ่งของปัญหา แต่เป็นปัญหาปลายทางเนื่องจากมีสาเหตุอื่นๆ ที่เกี่ยวเนื่องกันมาก่อนหน้านี้ ซึ่งจะได้นำเสนอต่อไป

8.1.2 กรอบความคิดที่ใช้ในการศึกษา

การศึกษาที่เป็นการสังเคราะห์ที่เรียกว่าการวิจัยแบบอภิมาน (Meta research) คือการสังเคราะห์ความรู้ที่ได้จากงานวิจัยและบทความต่างๆ เป็นจำนวนมากถึง 7,410 เรื่อง โดยมีระยะเวลาที่เกี่ยวข้องนานถึง 24 ปี (2535-2558) จำเป็นจะต้องมีกรอบความคิดเพื่อการสังเคราะห์ที่แน่ชัด ซึ่งถ้าหากจะพิจารณาตามระยะเวลาที่กำหนดคือ ระหว่างปี 2535-2558 นั้น จุดเน้นที่สำคัญคือการปฏิรูปการศึกษาในทศวรรษแรก (2542-2551) และอีกส่วนหนึ่งคือการปฏิรูปการศึกษาในทศวรรษที่สอง (2552-2561) ส่วนเวลาที่เหลือคือ ระยะเวลาก่อตัวของการปฏิรูปการศึกษา (2535-2542) เริ่มจากการเคลื่อนไหวต่อต้านเผด็จการทหารที่นำไปสู่เหตุการณ์พฤษภาทมิฬ (17-19 พฤษภาคม 2535) แล้วนำไปสู่การมีรัฐธรรมนูญที่ถือว่าเป็นประชาธิปไตยมากที่สุดของประเทศไทย เนื่องจากเป็นรัฐธรรมนูญที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นและร่วมร่างมากที่สุดของประเทศไทย เมื่อเปรียบเทียบกับบรรดารัฐธรรมนูญของไทยที่มีผลบังคับใช้มาก่อนหน้านั้นทั้งหมด หรือกล่าวได้ว่าเป็นรัฐธรรมนูญที่ประชาชนมีส่วนร่วมมากที่สุดของโลกฉบับหนึ่งก็ได้ คือรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ.2540 ซึ่งเป็นจุดเริ่มต้นของการปฏิรูปการศึกษา เพราะได้มีการระบุไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับนี้ว่าจะต้องมีพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติตามมาในภายหลัง นั่นก็คือพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 ซึ่งถือเป็นกรอบหรือแนวทางในการปฏิรูปการศึกษาของประเทศไทย เพราะมีเนื้อหาที่มีความก้าวหน้าแตกต่างไปจากรูปแบบการจัดการศึกษาเท่าที่เคยมีมาในประเทศไทยก่อนหน้านี้ ดังนั้นในรายงานนี้จึงจะยึดพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวเป็นกรอบความคิดเพื่อการสังเคราะห์ โดยพยายามจัดหมวดหมู่ของงานวิจัยและเอกสารต่างๆ ที่ค้นคว้ามาได้ลงในกรอบดังกล่าว เพื่อที่จะศึกษาว่ามีปัญหาอะไรหรือไม่ มีอะไรผุดผื่นไปจากกรอบการปฏิรูปดังกล่าวที่ทำให้เกิดปัญหาประสิทธิภาพและความรับผิดชอบที่สามารถตรวจสอบได้ตามมา

ในพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวได้แบ่งออกเป็น 9 หมวด ประกอบด้วย ความมุ่งหมายและหลักการสิทธิและหน้าที่ทางการศึกษา ระบบการศึกษา แนวการจัดการศึกษา การบริหารจัดการศึกษา มาตรฐานและการประกันคุณภาพการศึกษา ครูคณาจารย์และบุคลากรทางการศึกษา ทรัพยากรและการลงทุนทางการศึกษา และเทคโนโลยีเพื่อการศึกษา โดยคณะผู้สังเคราะห์ได้เพิ่มอีกสองประเด็นคือ การปฏิรูปการศึกษาและสถานการณ์การศึกษา โดยการปฏิรูปการศึกษาจะศึกษางานวิจัยที่สะท้อนวิวัฒนาการและความคิด

ที่เกี่ยวกับการปฏิรูปการศึกษา เนื่องจากถ้าไม่รวมประเด็นนี้เข้ามา งานส่วนนี้จะขาดหายไป และสถานการณ์การศึกษาเป็นการรวบรวมเอาประเด็นอื่นๆ ที่เกี่ยวกับการศึกษาแต่ไม่ได้เป็นประเด็นหลักในพระราชบัญญัติดังกล่าว เพื่อช่วยให้การสังเคราะห์ครั้งนี้มีลักษณะรอบด้านและครบถ้วน

ส่วนความมุ่งหมายและหลักการในการจัดการศึกษานั้นก็คือ การผลิตทรัพยากรมนุษย์ที่มีคุณภาพ ออกมารับใช้การพัฒนาประเทศเพื่อการพัฒนาอย่างรอบด้าน ในส่วนนี้จึงพยายามอธิบายคุณภาพ หมายถึงคุณภาพที่พึงปรารถนาของพลเมืองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ซึ่งมีความหมายกว้างขวางกว่าสัมฤทธิ์ผลทางการศึกษาที่วัดจากคะแนนสอบด้วยข้อสอบมาตรฐานต่างๆ ซึ่งความเป็นพลเมืองที่ปรารถนาดังกล่าวต้องประกอบไปด้วยการเป็นผู้มีคุณธรรมจริยธรรม มีสุขภาพกายและสุขภาพใจที่สมบูรณ์และสามารถดำรงชีวิตอย่างมีความสุข สามารถศึกษาได้ดีตามหลักสูตร มีความสามารถในการคิดวิเคราะห์ มีความสามารถและสนใจที่จะแสวงหาความรู้อย่างต่อเนื่องด้วยตนเอง และมีทัศนคติที่ดีต่อการทำงาน สนใจในการดูแลอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม เป็นต้น โดยสรุปก็คือ เป็นคนดี มีความสุขและเก่ง ซึ่งความหมายของคุณภาพดังกล่าวมีความกว้างขวางมากกว่าความ “เก่ง” แต่เพียงอย่างเดียว อีกทั้งยังไม่มีการประเมินคุณภาพลักษณะดังกล่าวอย่างเป็นระบบ จากการศึกษาที่มีอยู่ในปัจจุบัน (2558) ตรงนี้คือ “ปัญหา” ในส่วนของความหมายของคำว่า “คุณภาพ” ทางการศึกษาที่กล่าวถึงโดยตัวของมันเอง

ส่วนในหมวดที่สองเป็นหลักการที่รัฐจะต้องจัดการศึกษาให้มีคุณภาพอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม สำหรับการศึกษาขั้นพื้นฐานไม่น้อยกว่า 12 ปี หรือการใช้หลักการศึกษสำหรับทุกคน (Education for all) นอกจากรัฐแล้ว ส่วนอื่นๆ ในสังคมรวมทั้งครอบครัวอันได้แก่ บิดามารดา และ/หรือ ผู้ปกครอง ที่มีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา ก็จะต้องได้รับการอุดหนุนจากรัฐด้วยเช่นกัน ในฐานะที่มีส่วนช่วยแบ่งเบาภาระของรัฐในการจัดการศึกษา

ในหมวดที่สาม ระบบการศึกษา เน้นความยืดหยุ่นในการจัดการศึกษา คือ การศึกษาทั้งสามรูปแบบ อันประกอบด้วย การศึกษาในระบบ นอกกระบบ และตามอัธยาศัย ทุกภาคส่วนที่มีความพร้อมสามารถจัดการศึกษาได้ทั้งสามระบบ และควรจะเทียบโอนความรู้ระหว่างระบบต่างๆ ได้โดยสะดวก

หมวดที่สี่ แนวการจัดการศึกษา หลักการที่สำคัญที่สุดของหมวดนี้คือ การจัดการศึกษาจะต้องยึดผู้เรียนเป็นสำคัญ เพื่อให้ผู้เรียนได้เรียนรู้ตามความสนใจและความถนัด สามารถเลือกเรียนได้สอดคล้องกับความต้องการของตัวเอง เพื่อให้เกิดเป็นการศึกษาตลอดชีวิต การประเมินผลจะต้องมีรูปแบบที่หลากหลาย มิใช่การทดสอบแต่เพียงอย่างเดียว มีหลักสูตรสำหรับผู้พิการและผู้ที่มีความสามารถพิเศษ เป็นต้น

ในหมวดที่ห้า การบริหารจัดการการศึกษา เน้นการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาไปสู่เขตพื้นที่การศึกษา สถานศึกษาและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พร้อมทั้งมีแนวทางในการแบ่งส่วนราชการของกระทรวงศึกษาธิการในฉบับแก้ไขครั้งที่ 2 พ.ศ.2545 ทั้งนี้เนื่องจากการกระจายอำนาจจัดการศึกษานั้นถือว่าเป็นหัวใจของการปฏิรูปอย่างหนึ่ง ที่มีความริเริ่มมาตั้งแต่มีคณะกรรมการวางพื้นฐานเพื่อปฏิรูปการศึกษาในปี 2518 แล้ว โดยคณะกรรมการดังกล่าวมีความเห็นว่าการทำให้สถาบันการศึกษามีความคล่องตัวเหมือนการ

จัดการศึกษาของภาคเอกชน จะช่วยให้สถานศึกษาสามารถแก้ปัญหาต่างๆ ได้อย่างทันทั่วทั้งที่ ซึ่งจะมีผลต่อการพัฒนาคุณภาพในการจัดการศึกษา

หมวดที่หก มาตรฐานและการประกันคุณภาพการศึกษา เป้าหมายหลักคือ เป็นการคุ้มครองผู้บริโภค คือผู้ที่เข้ามารับการศึกษา สถานศึกษาจะต้องมีความพร้อมในการจัดการศึกษาที่มีคุณภาพดีให้แก่ผู้รับบริการ แต่ผลการปฏิบัติจริงอาจจะไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ดังกล่าว

หมวดที่เจ็ด ครูคณาจารย์และบุคลากรทางการศึกษา พระราชบัญญัติดังกล่าวได้วางหลักการที่คาดว่าจะได้ครูที่มีคุณภาพตั้งแต่ระบบการผลิต การฝึกอบรมครูและพัฒนาครูอย่างต่อเนื่อง มีองค์กรวิชาชีพครูที่ออกใบอนุญาตและเพิกถอนใบอนุญาตประกอบอาชีพ กำกับดูแลการปฏิบัติตามมาตรฐานและจรรยาบรรณของวิชาชีพ มีกฎหมายเรื่องเงินเดือน สวัสดิการ สิทธิประโยชน์ ที่พอเพียงเหมาะสมกับฐานะทางสังคมและวิชาชีพ วัตถุประสงค์ในเรื่องนี้ก็เพื่อที่จะให้ได้ครูที่มีความรู้ความสามารถ มีจริยธรรมแห่งวิชาชีพ โดยมีผลตอบแทนที่เหมาะสม

หมวดที่แปด ทรัพยากรและการลงทุนทางการศึกษา ในหมวดนี้จุดเน้นคือให้ทุกฝ่ายเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา (All for education) เพื่อให้ทรัพยากรเพื่อการศึกษาไม่มากพอตามความจำเป็นของการจัดการศึกษาโดยไม่จำเป็นต้องอาศัยงบประมาณแผ่นดินแต่เพียงอย่างเดียว ถึงแม้รัฐจะต้องเป็นผู้รับผิดชอบที่สำคัญในที่สุดด้วยก็ตามที ขณะเดียวกันก็ให้มีระบบตรวจสอบ ติดตามประเมินประสิทธิภาพและประสิทธิผลให้สอดคล้องกับระบบการศึกษา แนวการจัดการศึกษาและคุณภาพมาตรฐานการศึกษา โดยหน่วยงานภายในและหน่วยงานของรัฐที่ทำหน้าที่ตรวจสอบจากภายนอก

หมวดที่เก้า เทคโนโลยีเพื่อการศึกษา เพื่อเน้นให้เกิดมีการพัฒนาและใช้เทคโนโลยีเพื่อประโยชน์ทางการศึกษาให้มากที่สุด เป็นการช่วยให้การศึกษาพัฒนาไปอย่างรวดเร็วยิ่งขึ้นและอาจจะช่วยลดต้นทุนในการจัดการศึกษาลงได้ด้วย

ดังนั้นถ้าหากใช้กรอบทั้งหมดนี้มาสังเคราะห์การจัดการศึกษาทั้งหมด ถ้าทุกอย่างดำเนินไปโดยไม่ผิดพลาดไปจากกรอบที่วางไว้ ก็ไม่น่าจะมีปัญหาเกี่ยวกับคุณภาพการศึกษา รวมทั้งประสิทธิภาพและความรับผิดชอบที่สามารถตรวจสอบได้ จึงมีคำถามว่าเมื่อรอบก็ค่อนข้างจะดีเช่นนี้แล้ว ปัญหาอยู่ที่ใด และเกิดปัญหาคุณภาพขึ้นมาได้อย่างไร ซึ่งจะเป็นคำตอบที่ได้จากการสังเคราะห์งานวิจัยและข้อเขียนที่เกี่ยวข้องดังที่จะได้นำเสนอต่อไป

8.1.3 ปัญหาอยู่ที่การบริหารการศึกษาใช่หรือไม่

งานวิจัยและข้อเขียนเป็นจำนวนมากชี้ไปที่ประเด็นการบริหารการศึกษาที่ไม่ได้มีการกระจายอำนาจเกิดขึ้นอย่างแท้จริง ทั้งที่มีการปฏิรูปการศึกษาผ่านไปแล้วถึง 16 ปี อีกทั้งยังไม่มีแนวโน้มที่แสดงให้เห็นว่ากระทรวงศึกษาธิการสนใจที่จะดำเนินการในเรื่องนี้อย่างจริงจัง ความพยายามในการกระจายอำนาจของกระทรวงศึกษาธิการไปยังสำนักงานเขตการศึกษาหรือสถานศึกษาโดยตรง หรือแม้แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นไปอย่างล่าช้ามาก ดังนั้นประเด็นนี้จึงมักจะถูกละเลยว่าเป็นอุปสรรคที่สำคัญต่อการพัฒนา

คุณภาพการศึกษา ซึ่งก็มีความเป็นจริงอยู่ส่วนหนึ่งแต่ไม่ใช่ทั้งหมด มีความเป็นจริงที่ระบบราชการที่รวมศูนย์อยู่ที่ส่วนกลาง โดยที่ส่วนกลางมีแนวโน้มที่จะขยายงานอย่างต่อเนื่อง ขณะที่หน่วยงานย่อยที่มีอยู่ทั้งหมดในส่วนกลางต่างพยายามที่จะสร้างความชอบธรรมให้กับการมีอยู่ในหน่วยงานของตน ซึ่งมีสายบังคับบัญชาต่อไปถึงสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา จึงมีแนวโน้มที่เมื่อมีปัญหาอะไรเกิดขึ้นที่อยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยงานกลาง หน่วยงานกลางก็จะขอให้หน่วยงานย่อยได้สังกัดในส่วนกลางรับผิดชอบในการแก้ปัญหา ด้วยการสั่งการให้สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาเพื่อรับคำสั่งไปถ่ายทอดยังสถานศึกษา โดยคาดหวังว่าจะเกิดมีการปฏิบัติในทางที่จะช่วยให้แก้ปัญหาได้ ถ้าไม่มีหน่วยงานย่อยในหน่วยงานกลางที่สามารถทำหน้าที่ในการแก้ปัญหาดังกล่าว ก็อาจจะเพิ่มงานให้หน่วยงานที่มีหน้าที่ใกล้เคียงรับผิดชอบเพิ่มขึ้น หรือมีจะนั้นก็อาจจะตั้งหน่วยงานใหม่เพื่อทำหน้าที่ในการแก้ปัญหาดังกล่าว ส่วนหน่วยงานที่มีอยู่เดิมเพื่อจะสร้างความชอบธรรมในการมีอยู่ขององค์กร ก็อาจจะต้องทำให้มีงานที่สามารถประเมินได้ว่าองค์กรย่อยเหล่านั้นมีปริมาณงานมากพอสมควรที่จะคงอยู่ต่อไป ลักษณะการบริหารงานในลักษณะนี้จึงยากที่จะทำให้การกระจายอำนาจอย่างแท้จริงเกิดขึ้นได้ กระทรวงศึกษาธิการจึงอาจถูกครหาได้ว่าหวงอำนาจเอาไว้ ซึ่งก็มีความเป็นจริงอยู่ส่วนหนึ่ง

แต่ในข้อเท็จจริง ปัญหาการกระจายอำนาจมิได้มีแต่เพียงเท่านี้ ปัญหาความไม่คล่องตัวของการบริหารบุคลากรในระดับพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญประการหนึ่งที่มีผลต่อคุณภาพการจัดการศึกษา เนื่องจากสถานศึกษาได้ครุภัณฑ์หรือครุขาดแคลนในบางสาขา ครูไม่ครบชั้น หรือการไม่สามารถจัดการกับครูที่เป็นปัญหาได้ เกิดจากการมีคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาที่มีหน้าที่ในการดูแลรับผิดชอบการปฏิบัติหน้าที่ของครูและบุคลากรทางการศึกษาทั้งหมด โดยในแต่ละเขตพื้นที่การศึกษาจะมีคณะกรรมการของคณะกรรมการดังกล่าว เป็นผู้ดูแลการบริหารบุคลากรในรูปแบบดังกล่าว จึงไม่สามารถทำให้สถานศึกษาและเขตพื้นที่การศึกษาดำเนินการบริหารบุคลากรทางการศึกษาอย่างคล่องตัว ส่วนในเรื่องการบริหารการเงิน ถ้าหากยังเป็นองค์กรที่เป็นส่วนหนึ่งของระบบราชการ ย่อมไม่สามารถหลีกเลี่ยงการตรวจสอบทั้งการเงินและพัสดุจากหน่วยงานภายในกระทรวงศึกษาธิการเอง และหน่วยงานจากภายนอกเช่นสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินได้ อีกทั้งไม่สามารถจะขอรับงบประมาณแบบเหมาจ่ายรวมโดยประเมินประสิทธิภาพจากผลงานที่เกิดขึ้นได้ ซึ่งต้องการองค์กรที่มีรูปแบบต่างออกไป ถึงแม้จะเป็นส่วนหนึ่งของระบบราชการ นั่นก็คือ “องค์กรมหาชน”

ขณะที่เงื่อนไขในการเป็นองค์กรมหาชนที่สำคัญก็คือ ผู้ปฏิบัติงานในองค์กรแห่งนี้จะต้องเป็นพนักงานของรัฐ ไม่ใช่ข้าราชการ ความหมายในทางปฏิบัติก็คือ การเป็นพนักงานจะทำให้ความมั่นคงในการทำงานลดลง ต่างจากสถานภาพของการเป็นข้าราชการ ซึ่งมีความมั่นคงมากกว่าเพราะได้รับการดูแลโดยคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาโดยตรง ซึ่งโดยปกติก็จะมีสิ่งที่จะแลกเปลี่ยนจากความไม่มั่นคงในตำแหน่งพนักงาน คือการได้รับค่าตอบแทนที่เป็นเงินเดือนในอัตราที่สูงกว่า แต่เนื่องจากในกรณีของครูนั้น ในระหว่างปี พ.ศ.2549-2557 รัฐบาลได้ขึ้นเงินเดือนให้ข้าราชการครูติดต่อกันถึง 5 ครั้ง ทำให้ปัจจุบัน (2558) อัตราเงินเดือนครูอยู่ในระดับที่ค่อนข้างสูงกว่าผู้ประกอบการอาชีพอื่นๆ ยกเว้นแพทย์และ

วิศวกร ดังนั้นถ้าจะเพิ่มเงินเดือนให้มากกว่านี้ในฐานะพนักงานของรัฐก็จะเพิ่มได้ไม่มากพอที่จะจูงใจให้ครูสละฐานะข้าราชการ เพราะเงินเดือนในอัตราพนักงานคงจะเพิ่มสูงได้ไม่มากกว่าเงินเดือนครูที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน มิฉะนั้นจะเกิดการเรียกร้องขอขึ้นเงินเดือนจากหน่วยงานรัฐวิสาหกิจอื่นๆ ตามมา นอกจากนี้พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ ที่มีผลบังคับใช้ในปัจจุบันยังระบุให้ครูเป็นข้าราชการ ดังนั้นถ้าหากจะให้ครูเป็นพนักงานได้จะต้องไปแก้ไขพระราชบัญญัตินี้ด้วย อีกทั้งจากการศึกษาของ สมหวัง พิธิยานุวัฒน์ (2558) ที่ผ่านมาก็พบว่าถึงแม้ครูเห็นด้วยกับการที่สถานศึกษาจะมีสถานภาพเป็นนิติบุคคลโดยสมบูรณ์ แต่ครูกว่าร้อยละ 90 ก็ไม่ต้องการจะเปลี่ยนสถานภาพจากข้าราชการมาเป็นพนักงาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งครูที่มีอายุการทำงาน 20 ปีขึ้นไป เนื่องจากกำลังอยู่ในช่วงที่มีเงินเดือนในอัตราสูง มีวิทยฐานะในระดับสูง ขณะที่วิทยฐานะดังกล่าวที่ได้จากผลงานวิจัยที่ได้อธิบายมาแล้วในบทที่ 6 มักมิได้สะท้อนความสามารถในการจัดการเรียนการสอนอย่างแท้จริงของครู อันเป็นสาเหตุอย่างหนึ่งของปัญหา “ประสิทธิภาพ” คือระบบการศึกษามีค่าใช้จ่ายสูง แต่ “คุณภาพ” ต่ำ ประเด็นนี้จึงเป็นปัจจัยสำคัญประการหนึ่ง

แต่ปัญหานี้มิใช่มีแต่เพียงเท่านี้ เพราะครูเองก็มีคำอธิบายเช่นกันว่า ถ้าหากสถานศึกษามีสถานภาพเป็นนิติบุคคลโดยสมบูรณ์แบบ ในขณะที่คณะกรรมการสถานศึกษาซึ่งควรทำหน้าที่เป็นผู้กำหนดนโยบายของโรงเรียน โดยเฉพาะอย่างยิ่งนโยบายด้านการบริหารสถานศึกษา เมื่อคณะกรรมการดังกล่าวไม่มีความเข้มแข็งพอที่จะทำหน้าที่ของตนได้อย่างมีประสิทธิภาพ ผู้อำนวยการโรงเรียนซึ่งเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารก็อาจจะกลายเป็นผู้เผด็จการได้ อีกทั้งในความเป็นจริง คณะกรรมการบริหารของสถานศึกษาก็มักจะไม่มี ความเข้มแข็ง เนื่องจากไม่ได้รับการออกแบบหรือคัดเลือกมาอย่างดีเพื่อให้ทำหน้าที่ดังกล่าว ดังนั้นจึงมีแนวโน้มความเป็นไปได้สูงที่ผู้บริหารสถานศึกษาที่ทำหน้าที่อยู่ในปัจจุบันที่มีแนวโน้มในการบริหารสถานศึกษาแบบมีส่วนร่วม จะกลายเป็นผู้เผด็จการเสียเองได้

ประกอบกับในงานวิจัยหลายงานก็ได้ชี้ว่าผู้บริหารเป็นจำนวนมาก ไม่มีความเป็นผู้นำทางวิชาการ อีกทั้งในรายงานวิจัยอีกจำนวนหนึ่งเช่นกันที่รายงานว่า ผู้บริหารมักไม่มาปรากฏตัวในที่ทำงานอย่างสม่ำเสมอ ทำให้เมื่อมีปัญหาครูไม่สามารถมีที่พึ่งหรือขอคำปรึกษาได้ การที่ผู้บริหารมีลักษณะดังกล่าว โดยเฉพาะอย่างยิ่งในโรงเรียนขนาดเล็ก ก็เพราะผู้บริหารเหล่านั้นมีทั้งข้ออ้างและอีกส่วนหนึ่งมีความเป็นจริงที่จะต้องไปติดต่อประสานงานกับฝ่ายต่างๆ ภายนอก เพื่อจัดหาทรัพยากรมาให้พอกับความขาดแคลนที่สถานศึกษาประสบ เนื่องจากมีจำนวนนักเรียนไม่มาก เงินสนับสนุนต่อหัวที่รัฐจัดสรรให้จึงไม่เพียงพอกับการบริหารจัดการ

จะเห็นได้ว่าปัญหาทั้งหมดต่างเกี่ยวพันกันในลักษณะที่เป็นวงจรอุบาทว์ หากที่จะเริ่มต้นในการแก้ไขที่จุดใดก่อน จะเริ่มจากหน่วยงานราชการส่วนกลางก็จะอธิบายว่าไม่สามารถทำได้เพราะไม่มีกฎหมายรองรับ จะต้องแก้ไขกฎหมายก่อน หรือจะเริ่มจากครูโดยเปลี่ยนสถานภาพจากข้าราชการเป็นพนักงานครูเหล่านั้นก็จะไม่ยินยอมอย่างแน่นอน อีกทั้งในข้อเท็จจริงที่เป็นปมปัญหาที่สำคัญก็คือคณะกรรมการสถานศึกษาไม่สามารถทำหน้าที่ในเชิงกำหนดนโยบายให้สถานศึกษาได้อย่างเข้มแข็ง จากสถานการณ์ที่

เป็นอยู่ในปัจจุบัน รวมทั้งผู้อำนวยการสถานศึกษาหรือผู้บริหารที่มักไม่พบตัวที่สถานศึกษาก็มีข้ออ้างว่า จะต้องไปหาทรัพยากรสนับสนุนการจัดการศึกษาของโรงเรียน

ตรงนี้จึงเป็นปัญหาที่สำคัญที่ อมรวิรัช นาครทรรพ (2558) ชี้ให้เห็นว่า ถ้าจะเริ่มจากการกระจายอำนาจการศึกษา จะกลับไปตกหล่มของปัญหาเดิม ทั้งนี้จากประวัติศาสตร์ของการปฏิรูปการศึกษาได้ชี้ให้เห็นว่าต้องใช้เวลา 4 ปี คือ จากปี 2542 ถึง 2546 จึงจะจัดองค์กรของกระทรวงศึกษาธิการแล้วเสร็จในรูปแบบที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน และเมื่อกลายเป็นองค์กรรวมศูนย์ที่แข็งแกร่งแล้ว การกระจายอำนาจที่ควรจะต้องเกิดขึ้นตามมาจึงไม่เกิด เพราะกระทรวงเองก็มีข้ออ้างว่ามีปัญหาอื่นที่จะต้องแก้ไขอีกมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาคุณภาพครู และเมื่อครูตลอดจนผู้บริหารของสถานศึกษายังไม่มีคุณภาพ จะกระจายอำนาจได้อย่างไร ขณะที่มีความพยายามในการปรับปรุงคุณภาพของครูและคุณภาพของนักเรียน หน่วยงานส่วนกลางก็ยังขยายอำนาจหน้าที่ ทำให้การกระจายอำนาจเป็นไปได้ยากหรือเป็นไปได้ไม่ได้เลย ด้วยเหตุนี้ กระทรวงศึกษาธิการจึงเลือกที่จะไม่ตอบสนองข้อเรียกร้องประเด็นนี้ ถึงแม้จะมีเสียงเรียกร้องอย่างต่อเนื่อง สม่าเสมอมาตั้งแต่ปี 2542 เป็นต้นมา และถึงแม้จะมีการบัญญัติในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 อย่างชัดเจน ก็มีความพยายามในการปรับปรุงกฎหมายโดยกระทรวงศึกษาธิการ ที่จะให้การกระจายอำนาจจัดการศึกษามีใช้ประเด็นที่ต้องดำเนินการอย่างเร่งด่วน

8.1.4 มีวิธีการยกระดับคุณภาพและมาตรฐานของครูอย่างไร

ปัญหาคุณภาพของครูนั้นเชื่อมโยงกับหมวดที่ 4 ของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ ที่ว่าด้วยแนวทางการจัดการศึกษาที่เน้นให้ผู้เรียนเป็นศูนย์กลาง ประเด็นนี้มีความสำคัญยิ่ง ในอดีตการศึกษาของไทยเน้นการเรียนโดยการท่องจำ ซึ่งไม่มีปัญหามากนักสำหรับการจัดการศึกษาเพื่อผลิตคนชั้นนำจำนวนน้อย (Elite education) ทั้งนี้เพราะกระบวนการศึกษาได้คัดกรองเอาเฉพาะผู้ที่มีความสามารถเข้าถึงการศึกษาซึ่งมีจำนวนจำกัดให้ได้รับโอกาสทางการศึกษา และมีการคัดกรองเอาออกแต่ละช่วงชั้น ดังนั้นผู้ที่ผ่านการคัดกรองส่วนหนึ่งจะเป็นผู้ที่มีความจำดีเลิศ หรือมีความสามารถทางสมองเหนือกว่าผู้ที่ถูกคัดออก ดังนั้นสำหรับคนกลุ่มนี้การศึกษาต่อในระดับสูงขึ้นไป แม้ในต่างประเทศก็มิได้เป็นปัญหามากนัก แต่ที่เป็นปัญหาจริงๆ ก็คือ คนที่มีความสามารถทางสมองที่ระบบการศึกษาผลิตออกมาได้แต่ละปีเป็นจำนวนน้อย

หลังจากปี 2518 เป็นต้นมาที่การศึกษาของไทยได้ปรับเปลี่ยนจากการศึกษาเพื่อผลิตคนชั้นนำจำนวนน้อยเป็นการศึกษาเพื่อมวลชน (Mass education) หากการศึกษายังคงเน้นการสอนให้ครบหลักสูตรหรือเรื่องให้ผู้เรียนควรจะต้องรู้ ประกอบกับการใช้ความจำในเรื่องที่เรียนเป็นสำคัญ ย่อมเป็นการศึกษาที่ไร้ประโยชน์สำหรับผู้ที่มีได้เกิดมาและอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่จะช่วยให้มีความสามารถในการตั้งคำถามและพยายามหาคำตอบให้ตัวเองให้พอใจได้ หรือที่เรียกในภาษาวิชาการปัจจุบันว่า “ความสามารถในการวิเคราะห์” ซึ่งอาจจะอาศัยความจำบางส่วน แต่ที่สำคัญกว่าคือการฝึกฝนในการเชื่อมโยงเรื่องต่างๆ ที่อาจจะเกี่ยวข้องเข้าด้วยกัน แล้วสามารถอธิบายความเชื่อมโยงของเรื่องทั้งหมดอย่างเป็นระบบได้ การศึกษาประเภทนี้จะต้องเน้นการกระตุ้นให้ผู้เรียนเกิดความสนใจและความตื่นตัว หรือมีความสุขที่จะหา

คำตอบหรือหาความรู้เพิ่มเติมด้วยตนเอง การศึกษาแบบนี้คือการศึกษที่เน้นผู้เรียนเป็นศูนย์กลางหรือแนวการจัดการศึกษาหมวดที่สี่ในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติฯ นั่นเอง ซึ่งถือว่าเป็นหัวใจของการปฏิรูปการศึกษาที่สำคัญที่สุด แต่ถูกมองข้ามไปเน้นการบริหารจัดการการศึกษาในหมวดที่ห้า ที่เน้นการกระจายอำนาจในการจัดการศึกษาแทน

ความคิดในเรื่องการจัดการศึกษาโดยเน้นผู้เรียนเป็นศูนย์กลางถือได้ว่าเป็นข้อเสนอของการปฏิรูปการศึกษา ปี 2542 ที่มีความก้าวหน้ามากที่สุด ความจริงงานวิจัยในเรื่องนี้มีมาตั้งแต่ก่อนการปฏิรูปการศึกษาดังกล่าว ซึ่งสะท้อนความสำคัญของแนวคิดนี้ และภายหลังจากมีข้อเสนอดังกล่าว งานวิจัยที่เน้นผู้เรียนเป็นศูนย์กลางจัดได้ว่าเป็นงานวิจัยที่มีผู้นิยมทำมากที่สุดประเด็นหนึ่ง ซึ่งเป็นการจัดการศึกษาตามปรัชญา สร้างการเรียนรู้นิยม (Constructionism) ซึ่งถึงแม้จะจำแนกได้ว่าอยู่ภายใต้กระแสปรัชญาพัฒนาการนิยมซึ่งมีส่วนเน้นปัจเจกชนนิยมและดำเนินไปในแนวทางเดียวกับลัทธิทุนนิยม ซึ่งสร้างปัญหากับประเทศไทยและกับโลกในเวลานี้ แต่ปรัชญาดังกล่าวก็สามารถใช้ได้ดีกับปรัชญาบูรณาการนิยมหรือปฏิรูปนิยม (Reconstructionism) ที่เน้นว่าควรจะเรียนรู้ในเรื่องใดสังคมจึงจะได้รับประโยชน์ แต่เมื่อสังคมหรือชุมชนพิจารณาแล้วว่าควรจะเรียนรู้ในเรื่องใด การสร้างองค์ความรู้นั้นก็เกิดขึ้นจริงและมีความก้าวหน้าอยู่เสมอ ก็คงจะต้องใช้ปรัชญาสร้างการเรียนรู้นิยม (Constructionism) จึงจะช่วยให้ผู้เรียนคิดเป็น สามารถเรียนรู้ต่อเนื่องด้วยตนเอง จากการศึกษาในบทที่ 5 จะพบว่าม้งงานวิจัยเกี่ยวกับเรื่องนี้ถึง 848 ชิ้น หรือร้อยละ 11.4 ของงานทั้งหมด โดยงานวิจัยในหมวดนี้เองมีทั้งหมด 1,447 ชิ้น หรือเกือบหนึ่งในสี่ของงานทั้งหมดในช่วงเวลาดังกล่าว ทั้งหมดเป็นการสะท้อนความสำคัญของแนวความคิดนี้

แต่ในทางกลับกันก็เป็นการสะท้อนความไม่รู้ในเรื่องนี้โดยครูผู้สอนส่วนมากด้วยเช่นกัน จึงต้องมีการวิจัยกันมากมาย อีกทั้งยังสะท้อนการไม่ได้เตรียมความพร้อมในเรื่องนี้สำหรับครูด้วย มีการรายงานว่าในระยะต้นของการกำหนดให้ผู้เรียนเป็นศูนย์กลางการเรียนรู้ ครูไม่มีความรู้ความสามารถในเชิงการจัดการศึกษาในลักษณะดังกล่าว มีครูจำนวนหนึ่งถึงห้องเรียนโดยมอบงานแล้วปล่อยให้เด็กเรียนค้นคว้าหาความรู้เอาเอง จนเกิดเป็นวลีที่ล้อเลียนคำว่า Child centered เป็น “ควายเซนเตอร์” โดยเด็กนักเรียนเอง

ถ้าหากศึกษาประวัติศาสตร์การปฏิรูปการศึกษาในช่วงนี้จะพบว่างานที่กระทรวงศึกษาสนใจที่จะทำมากที่สุดก็คือ การจัดโครงสร้างการบริหารของกระทรวงใหม่ ขณะที่มีความขัดแย้งกับคณะกรรมการปฏิรูปการศึกษาในการกำหนดเขตพื้นที่การศึกษาอย่างต่อเนื่อง แต่ความพยายามในการเตรียมความพร้อมให้ครูมีความรู้ในเรื่องดังกล่าวของกระทรวงศึกษาธิการมีน้อยมาก กระทรวงศึกษาธิการหันมาให้ความสนใจกับการปฏิรูปในด้านอื่นภายหลังจากที่ได้ปรับโครงสร้างใหม่ลงตัวแล้ว ประเด็นนี้สะท้อนให้เห็นว่างานวิจัยในปี 2546 เป็นต้นมาจนถึงปี 2549 ซึ่งปรากฏในรายงานโดยสำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา (2552) สะท้อนว่ามีความก้าวหน้าในเรื่องต่างๆ น้อยมาก ในขณะที่เรื่องการจัดการเรียนการสอนโดยมีนักเรียนเป็นศูนย์กลางการเรียนรู้โดยครูนั้นมีความก้าวหน้าน้อยที่สุด

สิ่งที่กระทรวงศึกษาธิการได้พยายามทำในเรื่องนี้คือ ตั้งงบประมาณสำหรับฝึกอบรมครูและบุคลากรทางการศึกษาแต่ละปีเป็นจำนวนเงินในระดับหมื่นล้านบาท แต่ลักษณะการฝึกอบรมส่วนใหญ่เป็นการเรียกครูมารับการฝึกอบรมในระยะสั้น 2-3 วัน โดยการฝึกอบรมส่วนใหญ่จะเป็นเรื่องหลักการและแนวทางในการปฏิบัติ แต่ไม่ได้มีการลงมือปฏิบัติจริง ส่วนใหญ่เป็นการชี้แจงเรื่องที่กระทรวงศึกษาธิการต้องการให้ครูรับทราบ ซึ่งมีลักษณะเป็นนามธรรม การฝึกอบรมในลักษณะดังกล่าวก่อให้เกิดความสูญเสียเป็นอันมาก ประการแรกคือสูญเสียเวลาปฏิบัติงานของครู สูญเสียค่าใช้จ่ายในการอบรม ซึ่งส่วนใหญ่คือค่าเดินทาง ค่าที่พักและอาหาร โดยครูไม่ได้ความรู้เพื่อแก้ปัญหาที่เป็นปัญหาเฉพาะในห้องเรียนของตนได้ ดังนั้นการฝึกอบรมในลักษณะนี้ ถ้าหากเป็นการฝึกอบรมเพื่อให้ครูสามารถจัดการเรียนการสอนโดยมีนักเรียนเป็นศูนย์กลาง ก็ถือว่าประสบความสำเร็จล้มเหลว และเป็นเหตุผลสำคัญที่ครูส่วนใหญ่ก็ยังไม่รู้เทคนิคการสอนโดยมีผู้เรียนเป็นศูนย์กลาง จนกระทั่งประมาณปี 2554 เป็นต้นมา ที่มีงานวิจัยที่สะท้อนว่าครูเริ่มมีความรู้ด้านเทคนิคในการจัดการเรียนการสอนตามวิธีการนี้เพิ่มขึ้น แต่ก็ยังเป็นจำนวนสัดส่วนที่ไม่มากเมื่อเทียบกับจำนวนครูทั้งหมดในปี 2556 ซึ่งมีจำนวนมากถึง 412,018 คน

นอกจากนั้น ข้อเท็จจริงที่สะท้อนว่ากระทรวงศึกษาธิการเองก็ไม่แน่ใจว่าครูมีเทคนิคในการจัดการเรียนการสอนตามแนวทางนี้หรือไม่ เพื่อลดความเสี่ยง กระทรวงศึกษาจึงกำหนดให้ครูต้องสอนให้ครบตามหลักสูตร โดยกำหนดทั้งครูและนักเรียนในระดับประถมศึกษาต้องเรียนไม่น้อยกว่า 1,000 ชั่วโมงต่อปีเป็นอย่างน้อย ขณะที่นักเรียนมัธยมศึกษาต้องเรียนไม่น้อยกว่า 1,200 ชั่วโมงต่อปี ถ้าเป็นโรงเรียนขนาดเล็กมีครูไม่ครบชั้น ครูหนึ่งคนจะต้องใช้เวลา 1,000-2,500 ชั่วโมงต่อปีการศึกษา ขณะที่ครูมีเวลาทั้งสิ้น 1,400 ชั่วโมงต่อปีการศึกษา ข้อเท็จจริงดังกล่าวสะท้อนว่ากระทรวงศึกษาธิการเองก็คาดหวังให้ครูใช้วิธีจัดการเรียนการสอนแบบเดิม ขณะที่กรณีของประเทศ OECD ครูจะใช้เวลาสอนเฉลี่ยประมาณร้อยละ 40-60 ของเวลาทำงาน โดยครูประถมจะใช้เวลา 704 ชั่วโมง และครูมัธยมใช้เวลาเพียง 658 ชั่วโมง เวลาที่เหลือของครูส่วนใหญ่จะใช้เพื่อการเตรียมตัวในการจัดการเรียนการสอน เพราะการเรียนแบบที่ให้นักเรียนเป็นศูนย์กลางนั้นครูจะต้องใช้เวลาเตรียมตัวมากขึ้น เนื่องจากจะต้องเน้นการตั้งคำถามที่น่าสนใจ เพื่อจะให้นักเรียนเป็นผู้ค้นคว้าหาคำตอบแทนที่จะบอกว่าคำตอบหรืออธิบายว่านักเรียนควรจะรู้ในเรื่องใดบ้าง จะต้องมีการออกแบบการเรียนที่กระตุ้นความสนใจให้นักเรียนแต่ละคนหรือกลุ่มไปค้นคว้าหาคำตอบด้วยตัวเอง ซึ่งจะต้องใช้เวลาเตรียมตัวมากกว่าการสอนแบบ “ป้อนความรู้”

ดังนั้นการที่ครูจะต้องอยู่ในห้องเรียนนานเกินไปก็ทำให้ไม่มีเวลาศึกษา เตรียมตัวหรือให้ความสำคัญกับการเรียนที่เน้นผู้เรียนเป็นศูนย์กลาง แต่เป็นการเรียนการสอนแบบ “ป้อนความรู้” หรือ Spoon fed ซึ่งคือสาเหตุที่นักเรียนไม่สามารถวิเคราะห์ได้เอง ซึ่งมีผลตามมาคือจะต้องมีการ “ติว” หรือ “แก้ง” ข้อสอบ ให้นักเรียนจำมาแล้วให้ผู้เรียนเหล่านั้นคายความรู้ดังกล่าวออกมาในห้องสอบ

จากการที่ครูไม่มีความรู้ที่จะจัดการเรียนการสอนโดยเน้นให้ผู้เรียนเป็นศูนย์กลาง ประกอบกับกระทรวงก็ตั้งสมมติฐานเช่นนั้น โดยการกำหนดให้ครูและนักเรียนอยู่ในห้องเรียนร่วมกันค่อนข้างนาน แนวการจัดการศึกษาจึงไม่เป็นไปตามที่พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติต้องการที่จะให้เป็น ซึ่งก็มี

ผลกระทบต่อคุณภาพการศึกษาอย่างที่ทราบกันดี นอกจากการเรียกครูไปอบรมในเรื่องที่ไม่มีประโยชน์ต่อการแก้ปัญหาของครูในชั้นเรียนโดยตรง และทำให้ครูต้องเสียเวลาส่วนหนึ่งกับการเดินทางเพื่อฝึกอบรมต่างๆ ในแต่ละปีแล้ว งานธุรการต่างๆ ที่เป็นงานฝักจากหน่วยงานต่างๆ ภายในกระทรวงศึกษาธิการเอง หรือหน่วยงานจากภายนอกก็เป็นการดึงเวลาของครูจากนักเรียนไปอีกจำนวนหนึ่ง นอกจากนั้นยังมีงานประกันคุณภาพที่จะต้องมีการเตรียมหลักฐานทางเอกสารเป็นจำนวนมาก ซึ่งนอกจากจะมีผลต่อเวลาสำหรับเตรียมการเรียนการสอนให้แก่ นักเรียนแล้ว ยังมีผลกระทบต่อไปถึงคุณภาพการศึกษาของผู้เรียนด้วย การทำผลงานทางวิชาการของครูเพื่อการเลื่อนวิทยฐานะหรือเลื่อนขั้นเลื่อนตำแหน่ง ก็เป็นการเอาเวลาออกไปจากครูอีกส่วนหนึ่ง ดังนั้นถึงแม้จะเป็นการจัดการเรียนการสอนแบบ “ป้อนความรู้” ในความเป็นจริงเวลาที่จะให้นักเรียนตามที่กำหนดในห้องเรียนก็มีได้เป็นไปตามนั้น เนื่องจากครูถูกดึงออกไปทำหน้าที่อย่างอื่นนอกห้องเรียนเป็นอันมาก

สิ่งที่กระทรวงศึกษาพยายามดำเนินการในปัจจุบันคือ นอกจากไม่พยายามเอาครูออกจากห้องเรียน (คือทำหน้าที่อย่างอื่นที่มีได้เกี่ยวข้องกับการเรียนการสอน) แล้วยังได้กำหนดให้มีการลดเวลาเรียนเหลือเพียง 800 ชั่วโมงสำหรับประถมศึกษา โดยกำหนดให้เลิกเรียน 14.00 น. แต่ยังไม่ปล่อยให้นักเรียนกลับบ้านทันที หนึ่งชั่วโมงที่เหลือสำหรับให้นักเรียนทบทวนความรู้ ทำการบ้าน หรือทำกิจกรรมอื่นๆ ความจริงการลดเวลาเรียนเป็นสิ่งที่ดี หากได้ทำตามกรอบกระบวนการที่สนับสนุนซึ่งการปฏิรูปการเรียนรู้ที่ต้องตามหลักปรัชญาการศึกษาที่เหมาะสม อย่างเป็นระบบของกระทรวง ที่สอดคล้องกันอย่างเข้าใจของทั้งส่วนกลางผู้เป็นเจ้าของนโยบายสั่งการ จนถึงสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา และสถานศึกษาที่จะสามารถปฏิบัติได้อย่างบังเกิดผลต่อคุณภาพผู้เรียนตามศักยภาพ และตามบริบทของภูมิสังคม/ชุมชนที่ตั้งสถานศึกษาที่มีความหลากหลาย แต่การดำเนินงานแบบระบบราชการที่รวมศูนย์ คือสั่งให้ทุกโรงเรียนปฏิบัติเหมือนกันทั้งหมด โดยไม่คำนึงถึงความพร้อมของทั้งครูแต่ละคน รวมทั้งของนักเรียนด้วย น่าจะเป็นการสร้างปัญหาใหม่มากกว่าการแก้ปัญหาส่วนที่กล่าวว่ามีปัญหา คือ เครือข่ายโรงเรียนสาธิต และโรงเรียนที่ทั้งครูและนักเรียนมีความรู้ความสามารถเป็นอย่างดี แต่ถ้าเป็นโรงเรียนที่ทั้งครูและนักเรียนยังไม่มีความพร้อมโดยไม่เริ่มสร้างความพร้อมให้แก่ครูก่อน นโยบายดังกล่าวจะมีผลกระทบต่อ “คุณภาพ” ของผู้เรียนด้วยอย่างแน่นอน

ประเด็นอีกส่วนหนึ่งเกี่ยวกับครูก็คือ ในรายงานวิจัยจำนวนหนึ่งได้ชี้ว่าการประเมินเพื่อเลื่อนขั้นเลื่อนตำแหน่งหรือวิทยฐานะของครูมักไม่มีความสัมพันธ์กับผลงานของครูที่ปรากฏออกมาในรูปการเพิ่มคุณภาพของผู้เรียน แต่ส่วนใหญ่จะเป็นการประเมินผลงานจากหลักฐานทางเอกสาร โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนที่เรียกว่า “ผลงานทางวิชาการ” ซึ่งผลงานดังกล่าวส่วนมากไม่เกี่ยวกับการเพิ่มคุณภาพในด้านต่างๆ ของผู้เรียนโดยตรง อีกทั้งยังมีรายงานว่า ผู้ที่ทำหน้าที่ประเมินส่วนหนึ่งคือผู้อำนวยการ มักจะมีแนวโน้มที่จะสนับสนุนครูที่มีอายุราชการและมีวิทยฐานะสูงอยู่แล้วให้ได้รับโอกาสเลื่อนขั้นเลื่อนตำแหน่งให้สูงขึ้น ซึ่งเป็นสาเหตุสำคัญประการหนึ่งที่ทำให้การศึกษา “มีต้นทุน” สูง แต่ “ผลผลิต” ต่ำ หรือไม่มีประสิทธิภาพนั่นเอง

อีกทั้งได้มีการกล่าวมาแล้วก่อนหน้านี้ว่า ตัวผู้อำนวยการเองก็ได้รับการรายงานจากงานวิจัยว่า ส่วนหนึ่งและเป็นส่วนที่สำคัญที่ไม่มีความเป็นผู้นำทางวิชาการ และมักจะไม่ว่างประจำที่สถานศึกษา ประเด็นเหล่านี้ล้วนมีผลกระทบต่อคุณภาพการศึกษาที่ควรจะมีแนวทางจัดการศึกษาโดยเน้นผู้เรียนเป็นศูนย์กลาง แต่ก็มีได้เกิดขึ้นในข้อเท็จจริง

ทั้งหมดนี้มีได้หมายความว่าสถานศึกษาของไทยทั้งหมดมีครูและผู้บริหารการศึกษาเป็นเช่นนี้ แต่นำมาแสดงในฐานะที่เป็นกรณีที่เราจะเกิดขึ้นได้ โดยแต่ละประเด็นมีงานวิจัย รายงาน หรือข้อเขียนที่เป็นทางการสนับสนุน

อย่างไรก็ตาม ได้มีงานวิจัยส่วนหนึ่งที่สะท้อนว่าโรงเรียนจำนวนพอสมควรมีความพยายามที่จะ ปฏิรูปการเรียนรู้โดยเน้นผู้เรียนเป็นศูนย์กลางโดยงานวิจัยส่วนใหญ่เกิดขึ้นจากการสนับสนุนของสำนัก เลขาธิการสภาการศึกษาที่ค่อนข้างจะติดตามนโยบายการปฏิรูปดังกล่าวอย่างใกล้ชิด โดยเริ่มดำเนินการ ตั้งแต่ปี 2546 หลังจากที่มีการปฏิรูปโครงสร้างบริหารของกระทรวงศึกษาธิการแล้วเสร็จบริบูรณ์ อีกส่วนหนึ่ง เป็นงานวิจัยที่สนับสนุนโดยสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) ตามที่ได้รายงานไว้ในบทที่ 5 แต่งานทั้งหมดที่นำมาสังเคราะห์ก็เป็นการสะท้อนภาพกลับด้วยเช่นกันว่าในปี 2554 ซึ่งผ่านการปฏิรูป มาแล้ว 12 ปี ครูส่วนมากก็ยังไม่ชัดเจนต่อหลักการการจัดการศึกษาโดยกำหนดให้ผู้เรียนเป็นศูนย์กลาง

มีงานวิจัยสองงานที่มีความคาบเกี่ยวกับประเด็นการฝึกอบรมครูและการเรียนการสอนโดยให้ ผู้เรียนเป็นศูนย์กลาง จากที่ได้นำเสนอไปแล้วว่าการฝึกอบรมโดยการเอาครูออกจากห้องเรียนไปทำการ ฝึกอบรมระยะสั้น โดยเนื้อหาที่มีความเป็นนามธรรมสูงจะไม่มีประโยชน์ในการแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นใน ห้องเรียนโดยครูเป็นผู้ประสบกับปัญหาเอง ดังนั้นจึงมีแนวความคิดใหม่ที่จะให้มีระบบพี่เลี้ยง โดยมีตัวอย่าง 2 โครงการ คือ “การพัฒนารูปแบบการจัดกิจกรรมการพัฒนาสมรรถนะวิชาชีพครู” โดย อุไรวรรณ หาญวงศ์ (2555) และ “การวิจัยและพัฒนารูปแบบการพัฒนาครูและผู้บริหารสถานศึกษาแบบใช้โรงเรียนเป็นฐานใน โรงเรียนขนาดเล็ก ระยะที่ 2” สำนักเลขาธิการสภาการศึกษา (2556) ซึ่งได้แสดงไว้แล้วในบทที่ 6 ทั้งสอง งานนี้สะท้อนให้เห็นว่าการที่มีสถาบันอุดมศึกษาไปทำหน้าที่เป็นที่เลี้ยงให้แก่ครูเป็นการแก้ปัญหาได้อย่าง ตรงจุด

คณะผู้สังเคราะห์เองก็เห็นว่าวิธีการดังกล่าวจะช่วยให้ทั้งครูและพี่เลี้ยงจากสถาบันอุดมศึกษาจะได้ เรียนรู้สถานการณ์จริงร่วมกัน ในอนาคตจะได้นำเอาปัญหาเหล่านั้นเข้าสู่หลักสูตรการผลิตครูและสามารถ ผลิตครูออกมาให้ใช้งานจริงในพื้นที่ได้ โดยงานดังกล่าวได้รับการสนับสนุนโดย สุวิมล ว่องวานิช (2556) “การวิจัยและพัฒนากลยุทธ์การขับเคลื่อนนโยบายปฏิรูปการศึกษาในระยะที่ 2” ซึ่งมีเป้าหมายอยู่ที่การเน้น การเปลี่ยนแปลงครูให้เป็นไปตามแนวทางปฏิรูป ซึ่งข้อเสนอของการพัฒนาศักยภาพของบุคลากรที่จะต้อง ทำหน้าที่เป็นที่เลี้ยงมืออาชีพ (Professional mentor) ที่จะสนับสนุนการทำงานกับครู พร้อมทั้งปรับปรุง หลักสูตรการศึกษาที่ต้องเน้นคุณลักษณะของครูรุ่นใหม่ที่มีความยึดมั่นผูกพันกับการวิจัยและเป็นครูแบบ สะท้อนความคิด ซึ่งก็หมายความว่าครูที่ผลิตได้ในอดีตมิได้มีคุณลักษณะเช่นนี้ จึงมีปัญหาในการที่จะนำเอา แนวทางการจัดการศึกษาโดยเน้นผู้เรียนเป็นสำคัญมาใช้ให้เกิดผลและเกิดเป็นปัญหาวงจรอุบาทว์ที่ครูทำงานใน

ห้องเรียนมากเกินไป ไม่มีเวลาเตรียมตัวเพื่อการเรียนการสอนเพียงพอ ไม่มีเวลาฝึกอบรมที่จะมีความรู้ดังกล่าวอย่างแท้จริง จนกระทั่งมีความพยายามในการตัดวงจรอุปาทังกล่าว ต้องการให้โรงเรียนเป็นศูนย์กลางการฝึกอบรมโดยครูไม่จำเป็นต้องทิ้งห้องเรียน ซึ่งถ้าหากวิธีการเช่นนี้ประสบความสำเร็จขึ้นต่อไปก็จะต้องลดเวลาทำงานของครูและลดภาระอย่างอื่นที่จะดึงครูออกจากห้องเรียนให้หมดไป ปัญหาวงจรอุปาทังกล่าวจึงจะยุติลงได้

8.1.5 เทคโนโลยีเพื่อการศึกษา สิ่งที่กระทรวงศึกษาธิการมิได้ให้ความสนใจเท่าที่ควร

สิ่งที่กระทรวงศึกษาควรจะใช้ประโยชน์จากพระราชบัญญัติการศึกษาฯ ดังกล่าวที่ช่วยให้เกิดการเรียนการสอนโดยให้ผู้เรียนเป็นศูนย์กลางคือ การพัฒนาเทคโนโลยีที่เกี่ยวข้องมาช่วยในการเรียนการสอน ทั้งนี้เพราะในงานวิจัยในระดับปริญญาโทและเอกเป็นจำนวนมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในระดับปริญญาโท สาขาเทคโนโลยีทางการศึกษา ได้เสนอแนวทางในการพัฒนาซอฟต์แวร์เป็นจำนวนมากที่สามารถใช้เป็นสื่อการเรียนการสอนในด้านต่างๆ รวมทั้งระบบการศึกษาทางไกลผ่านดาวเทียมที่ผลิตรายการโดยโรงเรียนวังไกลกังวล หัวหิน ล้วนแต่เป็นแนวทางที่จะช่วยพัฒนาคุณภาพการเรียนการสอนของครูตามแนวทางที่เน้นผู้เรียนเป็นศูนย์กลางได้ หากมีการออกแบบที่ดีพอ แต่ความก้าวหน้าในเรื่องนี้ของกระทรวงศึกษาธิการก็ค่อนข้างจะล่าช้า ถึงแม้จะมีการจัดตั้งสถาบันเทคโนโลยีเพื่อการศึกษาแห่งชาติ ภายในสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี (ก่อนปรับเปลี่ยนเป็นสำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา สังกัดกระทรวงศึกษาธิการ) ได้รายงานตั้งแต่ปี 2543 เสนอในข้อ (6) นโยบายการระดมทุนและออกกฎหมายจัดตั้งกองทุนพัฒนาเทคโนโลยีเพื่อการศึกษา และในยุทธศาสตร์ที่ (4) ยุทธศาสตร์การวิจัยและพัฒนา โดยองค์กรที่รับผิดชอบในการผลิตและพัฒนาเทคโนโลยีต้องมีความคล่องตัว มีอิสระในการทำงาน มีการวิจัยและพัฒนาเพื่อสร้างนวัตกรรม จนกระทั่งถึงปี 2552 ที่มีรายงาน “สรุปผลการดำเนินงาน 9 ปีของการปฏิรูปการศึกษา (พ.ศ.2542-2551)” โดยสำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา (2552) ได้มีการเสนอประเด็นที่ต้องเร่งดำเนินการในเรื่องเทคโนโลยีเพื่อการศึกษาในข้อ (6) เร่งรัดการจัดตั้งหน่วยงานกลางด้านเทคโนโลยีเพื่อการเรียนรู้ เพื่อทำหน้าที่พิจารณาเสนอแนะนโยบาย แผน ส่งเสริม และประสานการวิจัย การพัฒนาและใช้ รวมทั้งการประเมินคุณภาพและประสิทธิภาพของการผลิตและการใช้เทคโนโลยีเพื่อการศึกษา ให้เสร็จเรียบร้อยภายในปี 2554 พร้อมทั้งจัดตั้งกองทุนเพื่อการพัฒนาเทคโนโลยีเพื่อการศึกษา

แต่ก็มีได้มีการเคลื่อนไหวใดๆ เกิดขึ้นในกระทรวงศึกษาธิการในเรื่องนี้ และคาดว่าถ้าหากไม่มีรัฐบาลที่มาจากการรัฐประหารของคณะรักษาความสงบแห่งชาติในปี 2557 เรื่องนี้ก็จะถูกเก็บเอาไว้ต่อไป เนื่องจากกระทรวงศึกษาไม่เห็นความสำคัญของเทคโนโลยีเพื่อการศึกษาที่จะมีผลต่อการปฏิรูป หรืออาจจะไปไกลถึงการปฏิวัติการศึกษาทั้งระบบ เช่นเดียวกับการที่มิได้ให้ความสนใจแก่แนวทางการจัดการศึกษา โดยเน้นผู้เรียนเป็นศูนย์กลาง ซึ่งทั้งสองประเด็นดังกล่าวล้วนเป็นแนวคิดการปฏิรูปที่สำคัญไม่น้อยไปกว่า หรืออาจจะมากกว่าการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาไปสู่เขตพื้นที่การศึกษา สถานศึกษาและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างแท้จริง

ในเรื่องของกองทุนเทคโนโลยีเพื่อการศึกษา มีการออกระเบียบของกระทรวงศึกษาธิการตั้งแต่วันที่ 23 สิงหาคม 2553 แต่ไม่มีการเคลื่อนไหวในกิจกรรมของกองทุนนี้จนกระทั่งกระทรวงการคลังจะทำการประเมินเพื่อยุบกองทุนดังกล่าว จึงได้มีการรื้อฟื้นการทำงานของกองทุนดังกล่าวในการประชุมคณะกรรมการเมื่อวันที่ 12 มกราคม 2558 เพื่ออนุมัติให้ผู้ขอเงินสนับสนุนจากกองทุนดังกล่าว 4 โครงการ

ส่วนกรณีสถาบันเทคโนโลยีเพื่อการศึกษาที่มีการร่างพระราชบัญญัติเตรียมไว้ที่มีการเสนอรายงานความก้าวหน้าตั้งแต่ปี 2545 จนถึงต้นปี 2558 ก็ยังไม่มีความคืบหน้า โดยการเปิดเผยของ ดร.อมรวิษัย นาคทรรพ ในฐานะผู้ช่วยเลขาธิการรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการในขณะนั้น ภายหลังการประชุมผู้บริหารองค์กรหลักครั้งที่ 3/2558 เมื่อวันที่ 11 กุมภาพันธ์ 2558 กล่าวว่ามีการร่างพระราชบัญญัติกองทุนสนับสนุนการเสริมการเรียนรู้ และร่างพระราชบัญญัติสถาบันเทคโนโลยีเพื่อการศึกษา โดยคาดว่าพระราชบัญญัติทั้งสองฉบับจะเสร็จสิ้นภายในเดือนพฤษภาคม 2558 จากการติดตามของคณะผู้สังเกตพบว่า กฎหมายทั้งสองฉบับยังไม่ผ่านการพิจารณาของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ (สนช.) ประเด็นนี้เป็นประเด็นที่น่าเป็นห่วงมาก เพราะกระทรวงศึกษาธิการมิได้แสดงความสนใจในการพัฒนาเทคโนโลยีเพื่อศึกษามาใช้ประกอบการเรียนการสอนเท่าที่ควร อย่างน้อยในกระบวนการสอนทางไกลเพื่อแก้ปัญหาครูขาดแคลน และครูที่มีไม่ตรงกับวิชาแกนที่ครูขาดแคลน รวมทั้งสร้างเครื่องมือมาเป็นการฝึกฝนอบรมให้ครูได้เรียนรู้ด้วยตนเองหรือใช้ประกอบการเรียนการสอน ซึ่งจะสามารถลดการพึ่งพาครูที่มีปัญหาขาดแคลนได้ส่วนหนึ่ง

แทนที่จะมีการพัฒนาเทคโนโลยีเพื่อการศึกษาอย่างเป็นระบบ ซึ่งจะช่วยแก้ปัญหาขาดแคลนครูที่มีคุณภาพได้เป็นอันมาก ข้าราชการกระทรวงศึกษาธิการระดับสูงเลือกที่จะปฏิบัติตามนโยบายของนักการเมืองอย่างฉาบฉวย เช่นกรณีของการมีนโยบายที่จะแจก Tablet ให้แก่นักเรียนชั้นประถมศึกษาปีที่ 1 ทั้งประเทศ โดยที่ไม่มีความพร้อมทั้งด้านบริบทที่จำหน่ายและบริการหลังการขาย ไม่มีความพร้อมเกี่ยวกับบุคลากรครู รวมทั้งผู้ปกครองนักเรียนเป็นจำนวนมาก ในที่สุดโครงการดังกล่าวก็ประสบความล้มเหลว โดยผู้ต้องรับภาระก็คือประชาชนผู้เสียภาษีโดยทั่วไป ประเด็นนี้จึงเป็นประเด็นมีส่วนสร้างปัญหา “คุณภาพ” โดยที่กระทรวงศึกษาธิการจะตระหนักหรือไม่ก็ตามที่ ว่าเทคโนโลยีเพื่อศึกษานั้นสามารถนำมาสนับสนุนการเรียนการสอนโดยเน้นผู้เรียนเป็นศูนย์กลางได้เป็นอย่างดี ถ้าหากเร่งดำเนินการตั้งแต่แรกทันทีที่พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 มีผลบังคับใช้ คาดว่าการศึกษาของไทยน่าจะก้าวหน้าไปกว่านี้มาก อย่างน้อยประสบการณ์ของมหาวิทยาลัยไม่จำกัดรับทั้งสองแห่งคือรามคำแหงและสุโขทัย ธรรมาราช ก็ชี้ให้เห็นว่าสามารถเพิ่มปริมาณผู้เรียนได้มากขณะที่สามารถลดต้นทุนในการจัดการศึกษาได้อย่างมากด้วยเช่นกัน

8.1.6 ควรจะจัดการอย่างไรกับปัญหาการขาดแคลนกำลังคนทั้งมีฝีมือและมีฝีมือ

ปัญหาการขาดแคลนกำลังคนทั้งมีฝีมือและมีฝีมือหรือกำลังคนที่สำเร็จการศึกษาระดับปวช. และ ปวส. เป็นปัญหาที่ทราบกันดีไม่น้อยกว่า 10 ปีมาแล้ว โดยอ้างอิงจากรายงานของสำนักงาน

เลขาธิการสภาการศึกษาแห่งชาติ (2549) “รายงานผลการศึกษาความต้องการกำลังคนของกลุ่มอุตสาหกรรม” โดยพบว่าความต้องการกำลังคนระดับสูงและระดับกลาง สูงกว่าสัดส่วนแรงงานที่มีอยู่แล้วในประเทศไทยค่อนข้างมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งระดับ ปวช. และ ปวส. เนื่องจากมีปัญหาความนิยมของผู้เรียนและผู้ปกครองเป็นหลัก ส่วนผู้ที่เข้ารับการศึกษาระดับอาชีวศึกษา นอกจากมีอัตราการออกกลางคันค่อนข้างสูงแล้ว ผู้สำเร็จการศึกษาเองก็มักไม่เข้าสู่ตลาดแรงงาน แต่จะศึกษาต่อในระดับที่สูงขึ้นไป และศึกษาต่อในระดับปริญญาตรีในที่สุด เนื่องจากมีแรงจูงใจในเรื่องอัตราเงินเดือนด้วย ปัญหานี้จึงกลายเป็นปัญหาเรื้อรัง เนื่องจากวิสาหกิจเองก็ไม่พร้อมที่จะจ่ายค่าจ้างให้ผู้สำเร็จอาชีวศึกษาสูงพอที่จะจูงใจให้ออกมาทำงานแทนที่จะศึกษาต่อ เพราะมีผู้สำเร็จการศึกษาระดับปริญญาตรีที่ว่างงานแต่ละปีจำนวนมาก ให้คัดเลือก ขณะเดียวกันอาชีวศึกษาเองก็มีปัญหาขาดแคลนครูอาชีวศึกษา เนื่องจากผู้ที่มีความสามารถระดับที่จะเป็นครูย่อมเป็นที่ต้องการของภาคธุรกิจเอกชนที่สามารถให้ผลตอบแทนได้สูงกว่าการเป็นครูอาจารย์ในสถาบันการศึกษา ตรงนี้จึงเป็นปัญหากับดักที่ก่อให้เกิดปัญหาการขาดแคลนกำลังคนระดับกลางและระดับสูงอย่างต่อเนื่อง

สำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษาพยายามแก้ปัญหาด้วยการร่วมมือกับภาคธุรกิจเอกชนในโครงการทวิภาคี คือให้ภาคธุรกิจเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการให้นักศึกษาฝึกงานควบคู่กันกับการศึกษาในสถานศึกษา ประกอบกับพยายามทำกระบวนการเรียนการสอนให้มีความยืดหยุ่นเพิ่มมากขึ้น พร้อมับมาตรการสร้างภาพลักษณ์ที่ดีให้กับผู้เข้ารับการศึกษาระดับอาชีวศึกษา แต่ก็มีข้อจำกัดเนื่องจากมีวิสาหกิจจำนวนไม่มากพอที่จะเข้าร่วมโครงการดังกล่าว เนื่องจากเกรงว่านักเรียนอาชีวศึกษาที่มาฝึกงานอาจจะไม่มีความระมัดระวังเท่ากับคนงานหรือไม่สามารถปฏิบัติต่อนักเรียนอาชีวศึกษาเหมือนเช่นคนงานของตนได้ ทำให้อาจจะเกิดปัญหาความล่าช้าหรือความเสียหายในการทำงานเกิดขึ้น ส่วนการสร้างภาพลักษณ์ที่ดีนั้นก็ยังมีผลในการกระตุ้นให้มีผู้สนใจเข้าศึกษาเพิ่มมากขึ้นในระยะต้นๆ แต่เมื่อกิจกรรมสร้างภาพลักษณ์แผ่ลง จำนวนผู้ที่สมัครเข้าเรียนอาชีวศึกษาก็มีสัดส่วนลดลง ดังนั้นโครงการต่างๆ ที่จะจูงใจให้ผู้เรียนสนใจที่จะศึกษาอาชีวศึกษาจึงไม่บังเกิดผลเท่าที่ควร ขณะที่อดีตรองนายกรัฐมนตรีที่ดูแลการปฏิรูปด้านสังคม (ดร.ยงยุทธ ยุทธวงศ์) ได้ชี้แจงการทำงานในกรณีนี้ ได้มีความพยายามแก้ปัญหาโดยให้นักเรียนสายสามัญได้พัฒนาทักษะสายอาชีพด้วย (โพสต์ทูเดย์ 22 สิงหาคม 2558) ซึ่งในกรณีนี้ในปี 2558 ก็มีนักเรียนสายสามัญลงทะเบียนเรียนอาชีวศึกษาเป็นส่วนหนึ่งของการเรียนเพื่อฝึกอาชีพจำนวนกว่า 40,000 คน ในปี 2558

ในประเทศที่พัฒนาแล้วในยุโรปและสหรัฐอเมริกา รวมทั้งออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ และมาเลเซีย ต่างก็มีวิธีการในการพัฒนาฝีมือแรงงานของตนเองอย่างต่อเนื่อง โดยมีหน่วยงานที่ทำหน้าที่กำหนดมาตรฐานฝีมือแรงงานประเภทต่างๆ ที่ครอบคลุมทุกอาชีพให้เกิดเป็นมาตรฐานกลางเพียงมาตรฐานเดียว จากนั้นก็มีการแปลงมาตรฐานกลางดังกล่าวให้เป็นหลักสูตรต่างๆ และกำหนดให้สถานศึกษาทุกแห่งใช้เป็นหลักสูตรมาตรฐานร่วมกัน ลักษณะดังกล่าวจะช่วยให้มีการเทียบโอนความรู้ความสามารถในการจัดการศึกษาทั้งสามระบบ คือ การศึกษาในระบบ การศึกษานอกระบบ และการศึกษาตามอัธยาศัยสามารถเทียบโอนได้หมด ในประเทศไทยผลการสำรวจกำลังคนในปี 2556 พบว่ามีแรงงานในภาคอุตสาหกรรมที่มี

ความรู้ระดับมัธยมศึกษาตอนต้นและต่ำกว่า กว่า 5 ล้านคน และในภาคบริการกว่า 7 ล้านคน ขณะที่อยู่ในภาคเกษตรประมาณ 13 ล้านคน ขณะที่ในระบบอาชีวศึกษาในปีเดียวกันรับนักศึกษาที่สำเร็จชั้นมัธยมต้นได้เพียง 250,000 คน มีความเป็นไปได้สูงที่ผู้ที่อยู่ในแรงงานอย่างน้อยในภาคอุตสาหกรรมและบริการไม่ต่ำกว่า 12 ล้านคน ที่มีความประสงค์จะพัฒนาฝีมือแรงงานของตน ถ้าหากมีระบบเทียบโอนโดยยอมรับทักษะฝีมือในการทำงานจากที่ได้ฝึกอบรมจากการทำงานส่วนหนึ่ง จากการศึกษาในระบบอีกส่วนหนึ่ง และอีกส่วนหนึ่งคือความรู้วิชาสามัญจากการศึกษาในระบบสายสามัญ พร้อมทั้งมีความยืดหยุ่นในการศึกษา เช่น การศึกษาในเวลาเย็นหรือวันเสาร์อาทิตย์ จะเพิ่มโอกาสให้คนเหล่านี้พัฒนาฝีมือแรงงานให้สูงขึ้นเป็นประโยชน์ต่อความก้าวหน้าในอาชีพของคนทำงานเหล่านี้เองและประเทศชาติในภาพรวม

สำหรับประเทศไทยมีสามหน่วยงานที่พยายามพัฒนามาตรฐานอาชีพ อันประกอบด้วย กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน สังกัดกระทรวงแรงงาน สำนักมาตรฐานอาชีวศึกษาและวิชาชีพ ซึ่งเป็นองค์กรมหาชน สังกัดสำนักงานรัฐมนตรี และสำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา สังกัดกระทรวงศึกษาธิการ แต่ทั้งหมดนี้ยังมีลักษณะต่างหน่วยงานต่างทำ และมีความพยายามที่จะแปลงมาตรฐานดังกล่าวไปเป็นหลักสูตรการศึกษาอยู่บ้างแต่ไม่มาก แต่ยังไม่มีความพยายามที่ทุกหน่วยงานหันมาทำงานร่วมกันและสร้างเป็นมาตรฐานเดียวให้ครอบคลุมทุกอาชีพ แล้วแปลงมาตรฐานดังกล่าวเป็นหลักสูตรที่สถาบันอาชีวศึกษาทุกแห่งต้องนำไปใช้ในการสอน จากนั้นควรมีการจัดให้เทียบโอนความรู้จากกลุ่มคนงานที่ต้องการยกระดับมาตรฐานฝีมือแรงงานของตน เพื่อได้ศึกษาในช่วงนอกเวลาการทำงาน วิธีการเช่นนี้จะช่วยยกระดับคุณภาพฝีมือแรงงานได้อย่างต่อเนื่อง อีกทั้งสามารถแก้ปัญหาความไม่นิยมอาชีวศึกษาได้พร้อมกัน อย่างไรก็ตามยังไม่เป็นที่ชัดเจนว่าผู้บริหารระดับสูงของประเทศที่สามารถจะทำหน้าที่ในการสั่งการให้มีการรวมศูนย์แก้ไขปัญหานี้ได้ เข้าใจปัญหานี้ในลักษณะที่ได้กล่าวไปแล้วหรือไม่ ถ้าหากเข้าใจแล้ว อุปสรรคอยู่ ณ ที่แห่งใด หรือมีแนวทางใดบ้างที่หน่วยปฏิบัติจะหันมาร่วมมือกันทำให้เกิดการแก้ปัญหานี้อย่างจริงจังได้หรือไม่ เพราะถ้าหากปล่อยให้ปัญหานี้ยังคงดำเนินต่อไป ประเทศชาติย่อมเสียโอกาสในการพัฒนามาตรฐานฝีมือแรงงานของทรัพยากรมนุษย์ในประเทศ ขณะที่ผู้ปฏิบัติงานเองก็จะเสียโอกาสในการพัฒนาฝีมือแรงงานของตนให้สูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง อันจะเป็นผลดีต่ออนาคตของพวกเขาเอง

8.1.7 การพัฒนาศักยภาพของเด็กปฐมวัยและการลดอิทธิพลของตัวแปรด้านฐานะทางเศรษฐกิจและสังคมของผู้ปกครอง

เป็นที่ทราบกันดีว่าความสำเร็จของการจัดการศึกษาในระบบมิได้เริ่มจากคุณภาพของครูและประสิทธิภาพในการบริหารจัดการการศึกษาเท่านั้น แต่จะต้องเริ่มจากการที่เด็กเริ่มปฏิสนธิในครรภ์มารดา รวมทั้งความพร้อมของบิดามารดาในการเลี้ยงดูบุตรตั้งแต่ออยู่ในครรภ์จนกระทั่งถึงกำหนดที่จะส่งต่อเข้าสู่การศึกษาปฐมวัย ซึ่งเป็นการเตรียมความพร้อม ซึ่งแน่นอนว่าขั้นตอนทั้งหมดนี้ ภาคการศึกษาและกระบวนการจัดการศึกษาทั้งหมดคงไม่สามารถดูแลได้ทั้งหมด เพราะมิได้อยู่ในขอบเขตของความ

เชี่ยวชาญเฉพาะของหน่วยงาน อีกทั้งเป็นหน้าที่ของรัฐที่ผ่านหน่วยงานอื่นๆ ที่ต้องทำหน้าที่ช่วยดูแลด้วย เช่น หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับนโยบายทางเศรษฐกิจและสังคมต้องคอยดูแลมิให้เกิดปัญหาความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจและสังคมในหมู่ประชาชนของประเทศมากขึ้นไป หน่วยงานที่มีหน้าที่ทางด้านสุขภาพก็จะต้องมีส่วนช่วยดูแลสุขภาพและให้ความรู้แก่มารดาและผู้ที่เกี่ยวข้องกับเด็ก ขณะเดียวกันภาคการศึกษาเองก็ต้องคอยดูแลมิให้เกิดมีความเหลื่อมล้ำเกิดขึ้นจากภาคการศึกษาเอง แต่ในขณะเดียวกันภาคการศึกษาเองก็ต้องพยายามสนับสนุนให้มีการบริหารจัดการในประเด็นนี้ เพื่อให้ความแตกต่างทางฐานะผู้ปกครองทั้งทางด้านเศรษฐกิจและสังคมมีผลต่อการเรียนรู้ของเด็กให้น้อยที่สุด และที่สำคัญอย่างยิ่งระบบการศึกษาจะต้องไม่เป็นส่วนหนึ่งที่ทำให้เกิดปัญหาความเหลื่อมล้ำเสียเอง ทั้งนี้จากการศึกษาส่วนใหญ่ที่พบจากงานนี้และงานอื่นๆ ล้วนมีผลตรงกันว่าฐานะทางเศรษฐกิจและสังคมของผู้ปกครองย่อมมีผลต่อคุณภาพการเรียนรู้ของผู้เรียน ในฐานะที่สามารถเพิ่มปัจจัยหนุนเสริมการเรียนรู้ของบุตรหรือเด็กที่อยู่ภายใต้การปกครองได้เป็นอย่างดี ดังนั้นการจัดการศึกษาจะต้องคำนึงถึงปัญหานี้โดยตรง ตั้งแต่เด็กปฏิสนธิในครรภ์มารดาตามที่ได้กล่าวมาแล้ว ซึ่งจะต้องมีแนวทางที่จะดูแลมารดาให้มีสุขภาพกายและสุขภาพจิต รวมทั้งภาวะโภชนาการที่สมบูรณ์ ถึงแม้จะไม่ใช่ว่าหน้าที่ของการศึกษาโดยตรง แต่เป็นของหน่วยงานอื่น เช่น กระทรวงสาธารณสุขและกระทรวงพัฒนาสังคมและการตั้งถิ่นฐานของมนุษย์

หลังจากเด็กปฏิสนธิแล้วในปัจจุบันมีนโยบายที่จะจ่ายเงินให้กับมารดาเดือนละ 400 บาท เป็นเวลา 1 ปี เพื่อที่จะช่วยให้ดูแลเด็กให้ได้ธาตุอาหารครบและมีสุขภาพจิตที่ดี (คำชี้แจงจากอดีตรองนายกรัฐมนตรี ด้านสังคม ยงยุทธ ยุทธวงศ์ : โพสต์ทูเดย์ 22 สิงหาคม 2558) ซึ่งความจริงสมควรหยุดเพียงเท่านี้ แต่จะต้องสนับสนุนไปจนถึงการศึกษาปฐมวัย แต่ถือว่าอย่างน้อยก็เป็นจุดเริ่มต้น

สำหรับกรณีเด็กปฐมวัย สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา (2552) ในรายงาน “สรุปผลการดำเนินงาน 9 ปี ของการปฏิรูปการศึกษา (พ.ศ.2542-2551)” ได้อ้างรายงานการประเมินคุณภาพภายนอกในปี 2548 ของสำนักงานรับรองมาตรฐานประเมินคุณภาพการศึกษา (สมศ.) ที่สะท้อนว่าสถานศึกษาที่สามารถพัฒนานักเรียนระดับปฐมวัยให้มีพัฒนาการพื้นฐานในเชิงวิชาการความคิดวิเคราะห์อยู่ในระดับน้อย คือ ร้อยละ 11-28 ส่วนการประเมินรอบสอง ปี 2548-2551 พบว่า ได้มาตรฐานร้อยละ 80.4 หรือ 20,184 แห่ง ตัวเลขดังกล่าวถึงแม้จะก่อให้เกิดความสงสัยในวิธีการประเมิน แต่จากการประเมินของ สมศ. ที่ถือได้ว่าเป็นมาตรฐานขั้นต่ำก็พอจะอนุมานได้ว่าการจัดการศึกษาสำหรับเด็กปฐมวัยยังอาจจะเป็นปัญหาซึ่งจะมีผลต่อคุณภาพของการศึกษาในระดับที่สูงขึ้นต่อไปในอนาคต

ในขณะเดียวกัน จากงานวิจัยสองชิ้นที่นำมาเป็นตัวอย่าง คือ งานของ สุวรรณ เกษแก้ว (2553) “แนวทางพัฒนาระบบการศึกษาศูนย์พัฒนาเด็กเล็กขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ศึกษาเฉพาะกรณีเขตอำเภอบ้านไร่ จังหวัดอุทัยธานี” และงานของ คณิง สายแก้ว (2553) “การบริหารจัดการศึกษาปฐมวัยในเขตพื้นที่การศึกษาสุรินทร์เขต 1 : จากข้อเสนอเชิงนโยบายสู่การปฏิบัติด้วยกระบวนการวิจัยเชิงปฏิบัติการแบบมีส่วนร่วม” ทั้งสองงานต่างสะท้อนว่าการศึกษาปฐมวัยยังต้องมีการปรับปรุงทั้งสถานที่ การจัดการ และกระบวนการทำงานเพื่อพัฒนาคุณภาพของผู้เรียนให้ดียิ่งขึ้น ส่วนที่น่าสนใจของงานวิจัยทั้งสองก็คือ

เป็นการสะท้อนว่าการจัดการศึกษาปฐมวัยก็จำเป็นที่จะต้องมีการช่วยเหลือและแนะนำการดำเนินการในระดับโรงเรียนเช่นเดียวกันกับในกรณีของการฝึกอบรมครูให้มีความรู้ความเข้าใจในเรื่องการเรียนการสอนโดยมีผู้เรียนเป็นศูนย์กลาง ซึ่งในกรณีเด็กปฐมวัยนั้นอาจจะยังไม่จำเป็นถึงขั้นที่จะต้องให้ผู้เรียนเป็นศูนย์กลางแต่การสร้างบรรยากาศให้เกิดการกระตุ้นเร้าด้วยการทำให้เด็กรู้สึกมีความสุขพร้อมทั้งได้ใช้ความคิดในลักษณะสร้างสรรค์ ก็ถือว่าการช่วยให้เกิดมีการพัฒนาการที่ดีแล้ว ดังนั้นจึงจะเห็นว่าการมีที่เลี้ยงทั้งในการจัดการศึกษาปฐมวัยและสูงกว่า น่าจะเป็นแนวทางที่จะช่วยพัฒนาคุณภาพการศึกษาให้ดียิ่งขึ้นในอนาคตซึ่งประเด็นดังกล่าวเป็นหน้าที่ของภาคการศึกษาที่จะต้องดูแลเรื่องนี้ให้เกิดผลดีแก่ผู้เรียนโดยตรง

ดังนั้นตั้งแต่ระดับปฐมวัยเป็นต้นไป เป็นหน้าที่ของภาคการศึกษาที่จะต้องให้การสนับสนุนเด็กที่มาจากรอบครัวผู้มีรายได้น้อยหรือผู้ด้อยโอกาส โดยเฉพาะอย่างยิ่งสำหรับผู้มีรายได้น้อย คืออยู่ในระดับเส้นความยากจนและต่ำกว่า บุตรที่เกิดมาก็ควรจะได้รับการสนับสนุนอย่างต่อเนื่องตราบที่ยังช่วยตัวเองไม่ได้จนบรรลุนิติภาวะ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในยุคที่ประเทศไทยมีสัดส่วนผู้สูงอายุเพิ่มมากขึ้นและมีสัดส่วนประชากรวัยทำงานลดลง ซึ่งหมายถึงประชากรวัยทำงานจะต้องมีผลิตภาพมากขึ้น ดังนั้นรัฐจึงจะต้องดูแลประชากรเหล่านี้ให้ดีพอสมควร เพื่อจะได้เป็นกำลังที่สำคัญของประเทศชาติต่อไป ขณะที่ภาระสำหรับรัฐก็จะไม่มากเท่ากับในระยะที่อัตราการเกิดของประชากรยังสูง จึงหวังว่ามาตรการสนับสนุนทางการเงินแก่เด็กจากรอบครัวที่ฐานะยากจนจะมีเพิ่มมากขึ้นต่อไปในอนาคต โดยแนวทางหนึ่งที่สมควรจะดำเนินการต่อไปอย่างจริงจังก็คือ การจัดการศึกษาควรมีภาษีการศึกษาสำหรับคนไทยทุกคนที่มีบุตรอยู่ในวัยศึกษาเล่าเรียน โดยเก็บตามรายได้ของผู้ปกครอง โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้ที่มิมีฐานะทางเศรษฐกิจดีจะต้องเสียภาษีเท่ากับหรือสูงกว่าค่าใช้จ่ายเพื่อการศึกษาที่แท้จริงของบุตร ส่วนผู้ที่มีฐานะเศรษฐกิจรองลงมาก็เสียภาษีตามสัดส่วนของรายได้หรือค่าใช้จ่ายเพื่อการศึกษา ส่วนผู้ที่ยากจน ภาษีดังกล่าวก็ควรจะเป็นลบหรืออีกนัยหนึ่งก็คือนอกจากเรียนฟรีแล้วยังต้องได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐเพิ่มขึ้นด้วย วิธีดังกล่าวจะสร้างความเป็นธรรมให้กับระบบการศึกษามากขึ้น แต่มีข้อจำกัดที่สำคัญก็คือ ประชาชนทุกคนจะต้องอยู่ในระบบฐานภาษีเงินได้ของรัฐ มิฉะนั้นจะเป็นการยากที่จะให้เงินอุดหนุนสำหรับผู้ปกครองที่มีปัญหาทางเศรษฐกิจ เนื่องจากหาตัวไม่พบเพราะไม่อยู่ในฐานข้อมูลภาษี ถ้าสามารถดำเนินการได้ในลักษณะดังกล่าว อย่างน้อยระบบการศึกษา ก็จะไม่เป็นส่วนหนึ่งที่จะเพิ่มปัญหาความเหลื่อมล้ำ ถึงแม้ว่าจะยังช่วยลดปัญหาดังกล่าวไม่ได้เต็มที่เนื่องจากถึงแม้เด็กจากรอบครัวที่ด้อยโอกาสจะได้รับการอุดหนุนดังกล่าวจากรัฐ แต่ก็ยังเทียบไม่ได้กับปัจจัยสิ่งแวดล้อม ความเอาใจใส่ ตลอดจนทรัพยากรที่ครอบครัวที่มีฐานะดีสามารถทุ่มให้กับการศึกษาของบุตรหลานได้

8.1.8 การจัดการศึกษาเพื่อลดความเสี่ยงในอนาคต

จากที่ได้นำเสนอในบทที่ 4 จะเห็นได้ว่าในอนาคตมีปัญหาความไม่แน่นอนเกิดขึ้นในมิติต่างๆ มากมาย แต่ต้นเหตุของปัญหาเกือบทุกปัญหามาจากการแสวงหาอำนาจทั้งทางการเมืองและเศรษฐกิจของปัจเจกบุคคลเพื่อที่จะได้อยู่ในฐานที่ได้เปรียบ ซึ่งต้องได้รับการตอบโต้จากฝ่ายที่ไม่เห็นด้วยที่ตนเองจะ

เป็นฝ่ายถูกเอารัดเอาเปรียบ รวมทั้งปัญหาภัยพิบัติจากธรรมชาติที่จะยิ่งทวีความรุนแรงมากยิ่งขึ้น ซึ่งมีสาเหตุของปัญหามาจากจุดร่วมกันคือ การเพิ่มขึ้นในความโลภของมนุษย์ที่มาพร้อมกับพัฒนาการที่เกิดขึ้นอย่างรวดเร็วของเทคโนโลยีและความปรารถนาที่จะมีวัตถุเพื่อความสะดวกสบายและสะท้อนสถานภาพทางเศรษฐกิจและสังคม หรือเรียกว่าลัทธิวัตถุนิยม ภาวะการณ์เช่นนี้ทำให้โลกในอนาคตตกอยู่ในภาวะความเสี่ยงมากยิ่งขึ้น ดังนั้นเพื่อที่จะช่วยให้มนุษยชาติยังคงอยู่รอดได้ในสภาวะการณ์เช่นนี้ มนุษย์จำเป็นอย่างยิ่งจะต้องมีความรู้รอบรู้จริง มากยิ่งขึ้น พร้อมกับความรอบคอบและระมัดระวัง นั่นก็คือเงื่อนไขความรู้ในเศรษฐกิจพอเพียง ขณะเดียวกันถ้าหากต้องการจะด้านภาวะความโลภของมนุษย์ จะต้องต่อสู้ด้วยความซื่อสัตย์สุจริต ความอดทน ความขยันหมั่นเพียร และความเอื้อเฟื้อเผื่อแผ่ แบ่งปัน อันเป็นเงื่อนไขคุณธรรมของเศรษฐกิจพอเพียง อีกทั้งมีความจำเป็นที่จะต้องสร้างภูมิคุ้มกันในรูปแบบต่างๆ เพื่อป้องกันหรือลดผลกระทบจากความเสี่ยงที่จะเกิดขึ้นจากสภาวะการณ์ต่างๆ ที่มีความสลับซับซ้อน ไม่สามารถคาดเดาได้ง่ายในอนาคต แนวทางในการลดความเสี่ยงที่ดีต้องเริ่มจากการใช้ชีวิตด้วยความไม่ประมาท ด้วยความพอประมาณหรือความพอเพียง เพราะเป็นการใช้ชีวิตที่ช่วยให้ปรับตัวได้ง่าย และถ้าหากคิดดี ทำดี จนกลายเป็นวิถีชีวิตตามแนวทางของเศรษฐกิจพอเพียง ก็ยิ่งช่วยให้ชีวิตมีความสุขและสามารถทำประโยชน์ให้แก่ผู้อื่นได้มาก หรือที่เรียกว่า “ประโยชน์สุข” ทั้งหมดนี้ก็คือการใช้ชีวิตตามปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง

ในส่วนที่เป็นการจัดการศึกษาเป็นการเตรียมทรัพยากรมนุษย์ที่ให้ผู้เท่าทันการเปลี่ยนแปลงและความเสี่ยงต่างๆ ที่จะเกิดขึ้นตามปรัชญาปฏิรูปนิยม หรือบูรณาการนิยม (Reconstructionism) โดยเฉพาะอย่างยิ่งในพื้นที่นอกเขตเมืองที่ประชากรในสัดส่วนที่มากกว่าร้อยละ 40 ยังมีพื้นฐานในการดำรงชีวิตเกี่ยวเนื่องกับภาคเกษตรกรรม แม้จะมีภาคอุตสาหกรรมและภาคบริการอยู่ด้วยแล้ว ก็ยังไม่มีความสำเร็จก้าวหน้าในด้านวัตถุและเทคโนโลยีเหมือนภาคทั้งสองในเขตเมือง ในขณะที่ภาคบริการและภาคอุตสาหกรรมเกิดความผันผวนหรือความเสี่ยงได้มากจากเศรษฐกิจโลก ไม่ว่าจะเป็นการแปรผันจากต้นทุนด้านพลังงาน ผลกระทบจากอัตราแลกเปลี่ยนที่มีผลต่อการส่งออกและนำเข้า ภัยธรรมชาติและภัยจากผู้ก่อการร้ายที่ส่งผลกระทบต่ออุตสาหกรรมการท่องเที่ยว ตลอดจนผลกระทบที่เกิดจากการผันผวนของภาคการเงินที่มีผลกระทบไปทุกภาคส่วนของระบบการเงินทั่วโลก ลักษณะเช่นนี้ภาคเกษตรกรรมนอกเมืองยังอาจจะทำหน้าที่ให้เป็น “ที่มั่นแหล่งสุดท้าย” ได้ แต่ถ้าหากเศรษฐกิจนอกภาคเมืองล่มสลายจากการดูดซับเอาทรัพยากรมนุษย์ที่มีคุณภาพออกจากพื้นที่นอกเมืองเข้ามาสู่ในเมืองทั้งหมด เมื่อเศรษฐกิจภาคเมืองเผชิญกับความเสี่ยงในเรื่องต่างๆ เศรษฐกิจทั้งประเทศก็จะพังพินาศ เพราะไม่มี “หลังให้พิง” อีกต่อไป

ดังนั้นการจัดการศึกษาเพื่อพัฒนาทรัพยากรมนุษย์นอกภาคเมืองตามแนวทางเศรษฐกิจพอเพียง นอกจากจะช่วยให้เศรษฐกิจนอกภาคเมืองมีความเข้มแข็ง พร้อมทั้งจะรับแรงเสียดทานที่เกิดจากความเหลื่อมล้ำรอบด้านได้ ยังจะทำให้เศรษฐกิจของประเทศพอมิ “หลังพิง” หรือมีที่มั่นสุดท้ายรองรับได้ การตั้งมั่นดังกล่าวมิใช่ส่งสัญญาณให้ภาคนอกเมืองพัฒนาไปช้าๆ จนเกิดความล่าช้า เพราะถ้าเป็นอย่างนั้นจะเป็นสาเหตุสำคัญในการสูญเสียทรัพยากรมนุษย์และความล่มสลายของภาคนอกเมืองตามมา ในทางตรงกันข้ามจะต้องสร้างความเข้มแข็ง ความน่าอยู่ และ “คุณภาพชีวิตที่ดี” ให้แก่ภาคนอกเมือง ดังนั้นในเรื่องของ

การศึกษาที่ทำให้ผู้ที่อาศัยอยู่ภาคนอกเมืองมีความภูมิใจและเห็นคุณค่าในวิถีชีวิตของพวกเขา มีความรู้ความสามารถ พร้อมและมีโอกาสเพียงพอที่จะประกอบอาชีพอยู่ในท้องถิ่น พร้อมทั้งต่อยอดอาชีพที่มีอยู่แล้ว ให้มีความก้าวหน้าทัดเทียมความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นจากภายนอกจึงเป็นสิ่งจำเป็นอย่างยิ่ง

การศึกษาดังกล่าวต้องเป็นการศึกษาที่สร้างความตระหนักถึงการเป็นท้องถิ่น สร้างองค์ความรู้และอาชีพที่มีอยู่ในท้องถิ่น ซึ่งมีใช้หน้าที่เฉพาะของโรงเรียน สถานศึกษา หรือแม้แต่เขตพื้นที่การศึกษาหรือภาคการศึกษาทั้งหมดเท่านั้น แต่จะต้องเกิดเป็นพหุภาคีที่ประกอบด้วยทั้งราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น ภาคธุรกิจเอกชน ภาคประชาสังคม ที่ต่างต้องเข้ามามีส่วนร่วมในการสร้างองค์ความรู้และสร้างพื้นที่การเรียนรู้ในท้องถิ่น การศึกษาในลักษณะดังกล่าวไม่มีความจำเป็นจะต้องแยกเป็นการศึกษาสามัญ หรืออาชีวศึกษา แต่ถึงจะมีการแบ่งการศึกษาออกเป็น การศึกษาในระบบ นอกกระบบ และตามอัธยาศัย การศึกษาทั้งหมดจะต้องเชื่อมโยงและเชื่อมประสานกันได้ทุกระบบ เป้าหมายสำคัญคือต้องการให้ผู้เรียนได้ตระหนักถึงความสำคัญ ตลอดจนคุณค่าของชีวิตในท้องถิ่นของตน มีความรู้มากพอที่จะประกอบอาชีพและพัฒนาต่อยอดความรู้ที่มีในท้องถิ่น ทั้งนี้ได้หมายความว่า การศึกษาดังกล่าวจะให้ความสำคัญเฉพาะในท้องถิ่น แต่ต้องให้ความสำคัญต่อการเปลี่ยนแปลงของโลกภายนอกด้วย พร้อมทั้งจะรับมือจากการเปลี่ยนแปลงได้ในระดับหนึ่ง

ตรงนี้คือจุดเด่นที่ควรได้รับการให้ความสำคัญของระบบการศึกษาไทย อีกทั้งเป็นจุดอ่อนที่สำคัญของการปฏิรูปการศึกษาในอดีต (2542) เนื่องจากการปฏิรูปดังกล่าวเป็นความพยายามที่จะยกระดับคุณภาพการศึกษาทั้งระบบโดยมิได้คำนึงถึงความเสี่ยงที่จะเกิดขึ้นมากพอที่จะให้น้ำหนักกับการศึกษาเพื่อลดความเสี่ยงในอนาคต เป็นการศึกษาที่จะช่วยสร้างฐานที่มั่นคง หรือ เพื่อเป็น “หลังพิง” ในยามที่ประเทศประสบภาวะวิกฤต ซึ่งก็ได้มีการพิสูจน์มาครั้งหนึ่งแล้วเมื่อเกิดวิกฤตเศรษฐกิจในปี 2540 โดยที่ชนบทสามารถทำหน้าที่เป็นหลังพิงได้ระดับหนึ่ง ถึงแม้จะไม่มี ความมั่นคงนัก แต่เมื่อเวลาผ่านไปจนถึงปัจจุบัน “หลังพิง” ดังกล่าวได้ถูกทำลายอย่างต่อเนื่อง พร้อมทั้งความเสี่ยงที่เพิ่มมากขึ้น ถ้าหากไม่เตรียมการไว้แต่เนิ่นๆ และเป็นระบบ วิกฤตการณ์ครั้งต่อไปจะทำให้ประเทศพื้นตัวได้ยาก ตัวอย่างในปัจจุบันที่พอจะเห็นได้คือในกรณีของประเทศกรีซ ซึ่งคงจะต้องใช้เวลาในอนาคตอีกยาวไกล และจะต้องเผชิญกับภัยคุกคามอีกในอนาคตอันใกล้ และประเทศดังกล่าวจะสามารถรอดได้หรือไม่ยังเป็นคำถามที่สำคัญ

ดังนั้นสำหรับประเทศไทย เมื่อสามารถเล็งเห็นความเป็นไปได้ในอนาคตเช่นนี้ การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์เพื่อลดความเสี่ยงในอนาคตดังกล่าวจึงมีความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง ถ้าหากผู้คนในประเทศไม่เสียเวลาในการทะเลาะกันเองมากจนเกินไป

8.1.9 การประกันคุณภาพ : คຸ້ມครองหรือทำร้ายผู้บริโภค

เห็นได้ชัดว่าการประกันคุณภาพที่ผ่านมาไม่ว่าจะวัดด้วยมาตรฐานใด คือไม่ว่าจะวัดด้วย ปัจจัยป้อน (Input) หรือกระบวนการ (Process) หรือ ผลผลิต (Output) มีแนวโน้มที่จะทำร้ายผู้บริโภคคือผู้เรียนและผู้ปกครอง มากกว่าการคຸ້ມครองผู้บริโภค โดยเฉพาะอย่างยิ่งการสร้างภาระงานในสถานศึกษาโดยไม่จำเป็น

หรือการมีเวลาในการประเมินน้อย ประกอบกับการประเมินที่ไม่รอบด้านที่มีผลต่อการสร้างความพึงพอใจให้กับสถานศึกษา และมีผลต่อไปถึงตัวผู้เรียนและผู้ปกครองในที่สุด แทนที่จะจำกัดอยู่เฉพาะผู้บริหารหรือครูที่คอยคุณภาพหรือประสิทธิภาพและจัดการแก้ปัญหาที่สาเหตุ ทำให้ผู้รับบริการการศึกษาไม่มีคุณภาพดีพอ หรือการวัดที่ไม่ได้คำนึงถึงผลได้สุทธิ (Net gain) คือ ผลผลิตที่เพิ่มขึ้นสุทธิจากปัจจัยที่กำหนด ซึ่งรวมทั้งความรู้ความสามารถเบื้องต้นของผู้เรียน ครู และผู้บริหาร ตลอดจนอุปกรณ์การเรียนการสอน อาคารสถานที่ และห้องสมุด เป็นต้น

ถึงแม้คิดในเรื่องการประกันคุณภาพในฐานะที่เป็นการคุ้มครองผู้บริโภคจะเป็นแนวคิดที่ดี แต่ถ้าหากการปฏิบัติจริงมีปัญหาเป็นการทำร้ายผู้บริโภค สำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (สมศ.) และกระทรวงศึกษาธิการควรจะพิจารณาระบบการดำเนินการไว้ก่อนจนกว่าจะแน่ใจว่าผู้บริโภคไม่ต้องเป็นฝ่ายถูกทำร้ายหรือได้รับโทษ โดยทำการประเมินและรับรองมาตรฐานเฉพาะโรงเรียนที่มีความพร้อมเพื่อให้เป็นตัวอย่าง ส่วนโรงเรียนที่ไม่มีความพร้อมหรือมีปัญหาจะต้องไม่ใช่วิธีประเมินแบบที่แล้วว่า แต่จะต้องใช้วิธีการวิจัยว่ามีปัญหาอะไรบ้างปัญหาเหล่านั้นเกิดมาได้อย่างไร อีกทั้งจะมีวิธีแก้ปัญหาดังกล่าวได้อย่างไร โดยไม่จำเป็นต้องทำพร้อมกันทั้งประเทศ แต่ควรใช้วิธีสุ่มตัวอย่าง เพื่อจะได้มีข้อเสนอสำหรับกรณีที่เกิดคล้ายคลึงกัน โดยไม่จำเป็นต้องวิจัยทุกแห่ง และเมื่อพบว่ามีปัญหาที่มีได้เป็นความผิดของผู้ใด เพราะทุกคนได้ทำหน้าที่อย่างดีแล้วแต่เป็นปัญหาของระบบ ก็จะต้องเสนอแนะให้มีการปรับปรุงแก้ไขโดยผู้ที่มีอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง แต่ถ้าหากพบว่าเป็นความบกพร่องของผู้บริหารหรือครูคนใดคนหนึ่ง หรือหลายคน ก็จะต้องแก้ไขโดยการลงโทษผู้ที่ก่อให้เกิดปัญหาเป็นรายบุคคลหรือรายกลุ่ม แต่ไม่ว่าจะกรณีใดจะต้องไม่ทำให้ผู้บริโภคหรือผู้เรียนและผู้ปกครองได้รับผลกระทบทางลบตามไปด้วย ลักษณะเช่นว่านี้จึงเป็นการคุ้มครองผู้บริโภคในความหมายที่แท้จริง

ปัญหาในเรื่องการประกันคุณภาพก็เป็นปัญหาในลักษณะที่คล้ายกับการเน้นการเรียนโดยให้ผู้เรียนเป็นศูนย์กลาง กล่าวคือ เมื่อมีพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ที่กำหนดให้ผู้เรียนเป็นศูนย์กลางการเรียนรู้ แต่ยังไม่ได้เตรียมความพร้อมให้กับครูอย่างพอเพียง หรือมีการประกันคุณภาพการศึกษาโดยตั้งสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา เพื่อประกันคุณภาพการศึกษาที่ใครก็ตามเป็นผู้จัดเพื่อคุ้มครองผู้เรียน โดยเครื่องมือตลอดจนแนวคิดการคุ้มครองผู้บริโภคไม่ชัดเจน สำหรับทั้งหน่วยงานและผู้ปฏิบัติ ผลจึงเป็นการทำร้ายผู้บริโภคดังข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นแล้ว

เช่นเดียวกับในปัจจุบันที่มีข้อเสนอ สอนให้น้อย เรียนให้มากขึ้น โดยที่ครูยังไม่มีความพร้อมเหมือนกันทั้งหมด โดยเฉพาะอย่างยิ่งครูที่ยังไม่พร้อมก็คือครูที่อยู่ในโรงเรียนขนาดเล็กในชนบทเป็นส่วนใหญ่ ซึ่งเป็นที่ที่เด็กส่วนใหญ่ของโรงเรียนมาจากครอบครัวที่ด้อยโอกาสทางเศรษฐกิจและสังคม การกำหนดเป็นนโยบายเหมือนกันทั่วทั้งประเทศเช่นนี้ ก็จะมีผลในการทำร้ายผู้เรียนที่มาจากครอบครัวด้อยโอกาส เป็นการซ้ำเติมผู้ที่เสียเปรียบอยู่แล้วให้เสียเปรียบยิ่งขึ้น

8.1.10 การคลังเพื่อการศึกษาโดยการจัดการด้านอุปสงค์กับประเด็นที่ควรต้องระมัดระวัง

จากการปฏิบัติงานในส่วนของการบริหารและการลงทุนเพื่อการศึกษา งานที่ออกมาส่วนใหญ่ สมชัย ฤชุพันธุ์ และคณะ (2550) และ กิตติ ลิ้มสกุล (2551) และรายงานของสำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา (2552) ต่างมีความเห็นตรงกันว่าส่วนหนึ่งของการจัดการศึกษาที่ไม่มีประสิทธิภาพเป็นเพราะระบบการศึกษาเน้นการให้ความสำคัญด้านอุปทาน (Supply side) กล่าวคือ มีการโอนทรัพยากรเพื่อการศึกษาทั้งหมดไปให้กับสถานศึกษาโดยตรง ทำให้สถานศึกษาไม่มีแรงจูงใจพอที่จะปรับปรุงประสิทธิภาพการศึกษา แต่ถ้าให้นักเรียนเป็นผู้ได้รับค่าเล่าเรียนโดยตรงและสามารถเลือกซื้อบริการการศึกษาที่มีคุณภาพได้ ก็จะทำให้สถานศึกษาแข่งขันกันในด้านคุณภาพการศึกษามากกว่าที่เป็นอยู่ซึ่งเป็นข้อเสนอที่น่าสนใจ แต่การจะทำเช่นนี้ได้จะต้องมีข้อสมมติฐานเพิ่มขึ้นอีกหลายข้อ ข้อแรกจะต้องมั่นใจได้ว่าโรงเรียนที่ไม่มีประสิทธิภาพ เมื่อมีผู้ซื้อบริการไม่มากพอจะต้องเลิกไปในที่สุด คำถามว่าสมมติฐานข้อนี้จะเป็นจริงได้เสมอไปหรือไม่ เช่นกรณีที่มีผู้ปกครองที่พอจะมีฐานะอยู่จำนวนหนึ่ง ผู้ปกครองเหล่านี้ย่อมมีแนวโน้มจะส่งบุตรหลานไปเรียนที่อื่นอยู่แล้ว แต่ก็ยังมีผู้ปกครองจำนวนหนึ่งต้องการให้บุตรหลานอยู่เรียนใกล้บ้านถึงแม้คุณภาพจะไม่ดีนักเพราะไม่มีค่ารถและค่าอาหารให้แก่บุตรหลานไปเรียนที่อื่น อีกทั้งยังอยากให้ลูกไม่ต้องเสียเวลาและเสี่ยงกับการเดินทาง และประสงค์ให้โรงเรียนยังคงอยู่ต่อไปเพื่อความสะดวกและความคลาไคลของตัวผู้ปกครอง คำถามก็คือ สามารถจะปิดโรงเรียนลักษณะดังกล่าวได้จริงหรือไม่ ถ้าปิดไม่ได้ ความไม่มีประสิทธิภาพก็ยังคงดำรงต่อไปและอาจจะมีเพิ่มขึ้น

ข้อสมมติฐานอีกประการหนึ่งก็คือ โรงเรียนจะต้องมีความคล่องตัวเหมือนโรงเรียนเอกชนทุกโรงเรียนหรือมีความเป็นนิติบุคคลอย่างแท้จริง ถึงแม้เงื่อนไขจะไม่จำเป็นสำหรับทุกโรงเรียน เพราะได้มีการพิสูจน์แล้วว่าโรงเรียนขนาดกลางและขนาดใหญ่ในเมืองที่ได้รับความนิยมจนดำรงสภาพอยู่ได้ ทั้งที่เป็นโรงเรียนของรัฐก็เพราะมี “คุณภาพ” หรือผู้เรียนมีผลการเรียนดี แต่สิ่งที่จะเป็นผลตามมาก็คือโรงเรียนจะแข่งขันกันด้านสัมฤทธิ์ผลทางการเรียน เนื่องจากผู้ปกครองเองก็ให้ความสนใจในแนวทางนั้นด้วย โรงเรียนและผู้เรียนในโรงเรียนดังกล่าวจะมีความข้อยกเว้นในการให้การศึกษาอบรมด้านอื่นหรือไม่ และถ้าหากโรงเรียนไม่มีความคล่องตัวในการบริหาร ตามความเชื่อของคนเป็นจำนวนมาก โรงเรียนจะสามารถรักษา “คุณภาพ” ได้ตลอดไปจริงหรือไม่ ถ้าคำตอบสามารถรักษาคุณภาพได้จริง ความเชื่อที่ว่ากระจายอำนาจไปถึงสถานศึกษาจะช่วยให้สถานศึกษาที่มีความคล่องตัวและมีคุณภาพดีขึ้นก็ไม่ใช่ความจริง แต่ถ้าเป็นความจริงที่ต้องมีการกระจายอำนาจให้ถึงสถานศึกษา ก็จะมีปัญหาว่าการกระจายอำนาจอาจจะไม่เกิดขึ้นจริงในระยะเวลาอันใกล้

ประเด็นต่อไปก็คือ การจ่ายค่าตอบแทนให้กับผู้ที่ได้รับที่มาจากครอบครัวที่มีฐานะทางเศรษฐกิจและสังคมต่างกัน ที่มีมูลค่าเท่าเทียมกัน คือความไม่เป็นธรรม เนื่องจากได้มีการศึกษาที่ยกขึ้นมาอภิปรายของ ญัตติกรณณ์ เลี่ยมจรสกุล (2555) ที่ได้นำมาอภิปรายในบทที่ 6 แสดงให้เห็นว่า ถึงแม้ผู้ที่ฐานะยากจนจะเสียค่าใช้จ่ายเพื่อศึกษาน้อยกว่าผู้ที่มีฐานะทางเศรษฐกิจดี แต่สัดส่วนค่าใช้จ่ายเพื่อการศึกษาเมื่อเทียบกับค่าใช้จ่ายต่างๆ ของผู้ที่ยากจนเมื่อเปรียบเทียบกับผู้ที่มีฐานะทางเศรษฐกิจดีก็จะสูงกว่ามาก ดังนั้นการให้

การอุดหนุนที่มีมูลค่าเป็นตัวเงินเท่ากันจึงเป็นความไม่ยุติธรรม ทางออกที่ดีก็คล้ายกับข้อเสนอเรื่องภาษีเพื่อการศึกษา คือ ผู้ที่มีฐานะทางเศรษฐกิจจะต้องเสียภาษีการศึกษาเป็นบวก ขณะที่ผู้ด้อยฐานะทางเศรษฐกิจภาษีจะเป็นลบ คือได้รับการชดเชยเพิ่มขึ้น แต่ข้อเสนอนี้มีอุปสรรคที่สำคัญก็คือ ทุกคนจะต้องมีรายชื่ออยู่บนฐานภาษีของรัฐ

ดังนั้นโดยสรุปในประเด็นนี้ก็คือ ถึงแม้การคลังเพื่อการศึกษาที่พิจารณาจากด้านอุปสงค์จะเป็นสิ่งที่ควรนำมาทดลองปฏิบัติเพื่อประสิทธิภาพในการจัดการศึกษาและความเป็นธรรม แต่ก็ต้องมีสมมติฐานที่ปัจจุบันยังไม่ง่ายที่จะเป็นจริงมารองรับ เมื่อเป็นเช่นนี้ถ้าหากจะมีการดำเนินงานจริงจะต้องทำด้วยความระมัดระวัง เนื่องจากสมมติฐานบางข้อที่ต้องเป็นความจริงยังอาจไม่เป็นอย่างจริง ดังนั้นในประเด็นนี้ถึงแม้จะเป็นข้อเสนอที่ดี แต่ในทางปฏิบัติจะต้องดำเนินการด้วยความรอบคอบและดำเนินการในลักษณะเป็นการทดลองหรือนำร่อง โดยไม่ทำเป็นนโยบายให้เหมือนกันทั่วประเทศ เพราะไม่แน่ว่าจะมีผลกระทบทางลบตามมาที่มีได้คาดการณ์ล่วงหน้ามากนักน้อยเพียงใด

8.1.11 การศึกษาในเรื่องที่เกี่ยวกับคุณธรรมและจริยธรรมจะยังมีความจำเป็น

ภายใต้การครอบงำของลัทธิทุนนิยมและการศึกษาภายใต้ปรัชญาพัฒนาการนิยมที่เน้นความสามารถส่วนบุคคลและความเป็นปัจเจกบุคคล ที่มาพร้อมกับความเจริญทางด้านเทคโนโลยีและวัตถุนิยม อันเป็นปัจจัยที่ทำให้ชีวิตมีความสะดวกสบาย ความเป็นไปได้ที่การศึกษาภายใต้เงื่อนไขดังกล่าวจะทำให้ความเป็นมนุษย์มีน้อยลง สร้างความแก่เฉพาะตัวและความเห็นแก่ตัวเพิ่มมากขึ้น ดังนั้นถ้าหากจะยังคงเน้นความเป็นมนุษย์ให้คงอยู่ การเน้นการเรียนในเรื่องคุณธรรมและจริยธรรมจำเป็นต้องมีเพิ่มขึ้น ซึ่งได้มีการปฏิสัมพันธ์กรรมที่เกี่ยวกับประเด็นนี้ไว้มากพอสมควรในบทที่ 5 ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของแนวการจัดการศึกษาที่มีหลักการที่สำคัญ คือการเน้นผู้เรียนเป็นศูนย์กลาง ซึ่งความจริงการเรียนในเรื่องคุณธรรมและจริยธรรมที่ดีไม่ใช่การเรียนรู้อย่างท่องจำ แต่จะต้องเป็นการเรียนรู้ผ่านการปฏิบัติจริง ซึ่งมีรูปแบบที่หลากหลาย ที่สำคัญก็คือ สังคมจะต้องตกลงร่วมกันให้ได้ว่าระหว่างความ “ดี” และความ “เก่ง” จะเลือกอะไรก่อน ซึ่งแน่นอนว่าสังคมคงไม่สามารถมีข้อตกลงที่ชัดเจนได้อย่างใดอย่างหนึ่ง แต่อย่างน้อยมีประเด็นที่จะต้องพิจารณาว่าผู้ที่มีความเก่งแต่เพียงอย่างเดียว จะเป็นมนุษย์ที่สมบูรณ์ไม่ได้ ขณะที่ผู้ที่มีความ “ดี” อย่างเดียวสามารถเป็นมนุษย์ที่สมบูรณ์ได้ แต่หลักสูตรการศึกษาที่ผ่านมาจะไม่เน้นประเด็นนี้และหวังจะให้สังคมมีส่วนช่วยในการหล่อหลอมให้ผู้เรียนเป็นคนดี แต่ถ้าหากสังคมส่วนใหญ่มุ่งไปที่เทคโนโลยีและวัตถุนิยมที่เน้นความสะดวกสบายเป็นหลัก โดยการศึกษา ก็ได้เน้นประเด็นในเรื่องคุณธรรมจริยธรรมอย่างจริงจัง ย่อมทำให้สังคมเกิดมีปัญหาได้

ข้อเสนอแนะของคณะผู้สังเคราะห์ต่อประเด็นนี้ก็คือ โลกมีความเสี่ยงมากขึ้นในอนาคต ความ “เก่ง” จะยังมีส่วนเพิ่มความเสี่ยงให้มากขึ้น ขณะที่ความ “ดี” หรือคุณธรรมจะช่วยลดความเสี่ยงได้ ดังนั้นในเมื่อการเรียนการสอนในเรื่องคุณธรรมและจริยธรรมมีความสัมพันธ์โดยตรงกับการเรียนการสอนโดยเน้นผู้เรียนเป็นศูนย์กลาง ประกอบกับแนวโน้มการเพิ่มขึ้นของความเสี่ยงอันเกิดจากความไม่แน่นอนในมิติต่างๆ

จะยังมีมากขึ้น การศึกษาในเรื่องคุณธรรมและจริยธรรมจะต้องเป็นจุดเน้นที่สำคัญสำหรับการปฏิรูปการศึกษาที่จะต้องดำเนินต่อไป

ยังมีประเด็นที่เกี่ยวกับเรื่องนี้ ถึงแม้จะไม่ใช่ประเด็นนี้โดยตรงก็คือ การศึกษาของเนรและพระสงฆ์ ภายใต้การดูแลของสำนักงานพระพุทธศาสนา ซึ่งได้พบว่ามีคุณภาพด้อยกว่าการศึกษาของฆราวาส เนื่องจากขาดทั้งทรัพยากรและความรู้ทางวิชาการด้านการศึกษา โดยมีผู้ให้ความเห็นว่าพระเนรเหล่านี้ นอกจากจะมีความรู้ทางธรรมแล้ว จะต้องมีความรู้ทางโลกควบคู่กันไปด้วย เพื่อที่จะได้เป็นผู้นำทางคุณธรรมให้แก่โลกฆราวาส มิฉะนั้นการศึกษาของพระเนรเหล่านี้ซึ่งส่วนใหญ่ก็มาจากครอบครัวที่ด้อยโอกาสทางเศรษฐกิจและสังคม จะกลายเป็นผู้ด้อยโอกาสทางการศึกษาและไม่สามารถเป็นผู้นำทางด้านคุณธรรมและจริยธรรมแก่ฆราวาสได้ในที่สุด เป็นการสูญเสียโอกาสที่สำคัญ โดยมีข้อเสนอว่า สพฐ. ควรจะเข้ามาดูแลการจัดการศึกษาของพระเนรกลุ่มนี้ในส่วนที่เป็นประเด็นการศึกษาด้วย

8.1.12 ผลการสังเคราะห์ในภาพรวม

อาจจะสรุปได้ว่าการปฏิรูปการศึกษาที่ผ่านมาค่อนข้างจะประสบความสำเร็จพอสมควรทั้งที่พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติฯ ซึ่งเป็นกรอบที่สำคัญของการปฏิรูปออกแบบมาก่อนข้างดี โดยที่การปฏิรูปการเรียนรู้ โดยให้ผู้เรียนเป็นศูนย์กลาง รวมทั้งเทคโนโลยีเพื่อการศึกษาถูกออกแบบมาเพื่อช่วยให้การเรียนรู้ดังกล่าว เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากที่สุด อีกส่วนหนึ่งที่มีความสำคัญมากและถือว่าเป็นหัวใจของการปฏิรูป เช่นกันก็คือการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาให้ไปถึงสถานศึกษาในที่สุด โดยทั้งหมดนี้ไม่ได้เกิดขึ้นอย่างแท้จริงถึงแม้จะมีการทดลองก็อยู่ในชั้นฉาบฉวย

โดยเฉพาะอย่างยิ่งการที่จะทำให้ครูจัดการเรียนการสอนโดยมีผู้เรียนเป็นศูนย์กลางอาจจำเป็นที่จะต้องเริ่มจากสถาบันผลิตครูเองที่อาจารย์ในสถาบันเหล่านั้นจะต้องเริ่มจากวิธีการจัดการเรียนการสอนโดยให้ผู้เรียนเป็นศูนย์กลาง รวมทั้งต้องพัฒนาเทคโนโลยีที่จำเป็นมาประกอบในการเรียนการสอนเพื่อที่ผู้จะไปทำหน้าที่เป็นครูในอนาคตจะได้เรียนรู้เทคนิคจากอาจารย์ของตนและนำไปประยุกต์ใช้ในห้องเรียนต่อไป ถึงแม้ในงานสังเคราะห์นี้จะมีข้อเสนอให้มีระบบพี่เลี้ยงที่อาจารย์ในสถาบันอุดมศึกษาทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาให้กับครูในเครือข่ายสถานศึกษา ซึ่งจะมีส่วนช่วยในการปรับแก้หลักสูตรตลอดจนวิธีการเรียนการสอนในสถาบันการศึกษาเอง ซึ่งก็จะช่วยแก้ปัญหาได้ในระดับหนึ่ง แต่สถาบันอุดมศึกษาทุกแห่งจะต้องมีการริเริ่มเองด้วยการผลิตและพัฒนาครูในสถาบันการศึกษาของตนเอง

ส่วนกรณีในเรื่องการกระจายอำนาจในการจัดการศึกษาเห็นได้ชัดว่าหน่วยงานส่วนกลางไม่มีแรงจูงใจทางการเมืองอย่างแท้จริงที่จะช่วยให้เกิดมีการกระจายอำนาจไปถึงโรงเรียนอย่างแท้จริง ดังนั้นในเรื่องนี้อาจเป็นปัญหาการเมืองในระดับประเทศที่นักการเมืองเองจะต้องเชื่อในผลดีของการกระจายอำนาจอย่างแท้จริง และกำหนดเป็นนโยบายให้กระทรวงศึกษาธิการต้องปฏิบัติตามอย่างต่อเนื่องและเคร่งครัด เพราะถ้าหากไม่มีเจตจำนงทางการเมืองที่เหนือกว่าในลักษณะเช่นนี้ย่อมเป็นการยากที่จะให้

กระทรวงศึกษาธิการมีความริเริ่มในเรื่องนี้ด้วยตัวเอง เนื่องจากมีปัญหาแทรกซ้อนต่างๆ เกิดขึ้นมากมายดังที่ได้อธิบายไปแล้ว

เมื่อหัวใจสำคัญของการปฏิรูปการศึกษาทั้งสองประการไม่ได้รับการตอบสนองอย่างจริงจัง กระบวนการปฏิรูปการศึกษาทั้งหมดจึงไม่ประสบผลเท่าที่ควร สิ่งที่เกิดขึ้นจึงเป็นลักษณะความสำเร็จขององค์ประกอบต่างๆ เช่นการศึกษาทางเลือกในรูปแบบต่างๆ มีความยืดหยุ่นในการจัดการศึกษาในระบบนอกระบบ และตามอัธยาศัยเพิ่มมากขึ้น ถึงแม้จะยังไม่มากเท่าที่ควร เหล่านี้ถึงแม้จะเป็นผลดีต่อการปฏิรูปแต่ไม่ใช่เป็นสาระหรือหัวใจสำคัญของการปฏิรูปประเทศไทย จึงยังคงมีปัญหาประสิทธิภาพในการจัดการศึกษาและความรับผิดชอบที่สามารถตรวจสอบได้ (Accountability) ในการจัดการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการดังที่ได้กล่าวมาแล้ว

8.2 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

จากที่ได้นำเสนอปัญหาที่สำคัญทางการศึกษาที่มีผลต่อคุณภาพการศึกษา ขณะที่มีต้นทุนในการจัดการศึกษาค่อนข้างสูง อันประกอบด้วย ปัญหาจากการบริหารการศึกษา ปัญหาคุณภาพการเรียนการสอนอันเกิดจากปัญหาอื่นๆ หลายประการ เริ่มตั้งแต่คุณภาพในการผลิตครู การฝึกอบรมครู การเลื่อนขั้นเลื่อนตำแหน่งวิทยฐานะของครูที่มีความสัมพันธ์น้อยกับการเพิ่มคุณภาพของผู้รับการศึกษา ปัญหาความไม่มีความสามารถในการเป็นผู้นำทางวิชาการของผู้บริหารในสถานศึกษา แต่ปัญหาที่สำคัญที่เป็นความรับผิดชอบของกระทรวงศึกษาธิการโดยตรงและเป็นส่วนหนึ่งของแนวการจัดการศึกษาที่เน้นผู้เรียนเป็นศูนย์กลาง ซึ่งถือได้ว่าเป็นหัวใจของการปฏิรูปอย่างแท้จริง แต่กลับไม่มีการเตรียมความพร้อมให้ครูอย่างเพียงพอ อีกทั้งยังกำหนดให้ทั้งครูและนักเรียนต้องอยู่ในห้องเรียนนานเกินไปไม่มีเวลาเตรียมตัวสำหรับการเรียนการสอนที่เน้นผู้เรียนเป็นสำคัญให้มากพอ การฝึกอบรมที่ไม่มีประสิทธิภาพทำให้เสียเวลาและทรัพยากรมากโดยที่ครูไม่สามารถนำความรู้ไปแก้ปัญหาได้ รวมทั้งงานประกันคุณภาพและกิจกรรมอื่นๆ ที่ดึงครูออกไปจากห้องเรียนโดยไม่มีผลต่อคุณภาพการเรียนการสอน หรือกลับมีผลเสียต่อคุณภาพการเรียนการสอน รวมทั้งการที่กระทรวงศึกษาธิการมิได้ให้ความสนใจในการพัฒนาเทคโนโลยีเพื่อการศึกษาเท่าที่ควร ทั้งหมดนี้ล้วนแต่มีผลต่อปัญหาที่เรียกว่าประสิทธิภาพในการจัดการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการและปัญหาการมีความรับผิดชอบที่สามารถตรวจสอบได้ (Accountability) พร้อมกันตามทีมนุติสถานับการวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (2556) ได้ระบุไว้

ประเด็นต่อมาเป็นประเด็นที่พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ มิได้คาดการณ์ไว้ล่วงหน้า แต่ก็กลายเป็นปัญหาสำคัญคือการขาดแคลนกำลังคนที่มีฝีมือ โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้สำเร็จการศึกษาอาชีวศึกษาระดับ ปวช. และ ปวส.

อีกปัญหาหนึ่งที่มีความสำคัญมากและมักจะถูกมองข้ามก็คือการศึกษาในระดับปฐมวัยที่เป็นการเตรียมความพร้อมให้กับเด็กก่อนจะเข้าศึกษาในระดับประถมศึกษา ก็ยังมีปัญหาในเรื่องการจัดการที่ยังไม่ได้มาตรฐานดีเท่าที่ควร

ส่วนประเด็นสุดท้ายนั้นเป็นประเด็นที่พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติฯ ถึงแม้จะมีการกล่าวถึงอยู่บ้างเกี่ยวกับการศึกษาในท้องถิ่นหรือการจัดการศึกษาให้เหมาะสมกับบริบทของพื้นที่ แต่ก็มิได้มองไกลไปถึงการจัดการศึกษาเพื่ออนาคต ที่จะต้องพยายามลดความเสี่ยงจากความไม่แน่นอนที่จะกลายเป็นภัยคุกคาม โดยมีแนวโน้มจะเกิดมากขึ้นมาอนาคต การศึกษาจึงต้องเตรียมคนพร้อมทั้งมีแนวทางที่จะต้องลดความเสี่ยงดังกล่าว

ยังมีประเด็นปัญหาอื่นๆ ที่ระบบการศึกษาไทยยังไม่สามารถจัดการได้ดีพอ หรือก่อให้เกิดปัญหากับการจัดการศึกษามากกว่าการแก้ไข ไม่ว่าจะเป็นการประกันคุณภาพการศึกษาที่อาจจะเป็นการทำร้ายผู้บริโภคแทนการคุ้มครอง รวมทั้งการมีข้อเสนอให้พิจารณาเรื่องการคลังของการศึกษาที่ควรจะต้องเน้นด้านอุปสงค์มากกว่าอุปทานที่ผ่านมา ซึ่งก็เป็นความคิดที่ดี แต่ถ้าจะดำเนินการให้มีการปฏิบัติจริงจะต้องกระทำด้วยความระมัดระวังเพื่อมิให้เกิดผลที่ไม่พึงประสงค์ตามมา รวมทั้งการศึกษาในเรื่องคุณธรรมจริยธรรมที่ควรจะเป็นจุดเน้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อการจัดการศึกษาโดยเน้นผู้เรียนเป็นสำคัญ การให้การศึกษาที่เกี่ยวข้องกับคุณธรรมจริยธรรมจะสามารถใช้ได้ดีกับการจัดการศึกษาในลักษณะดังกล่าว จึงต้องให้ความสนใจเป็นพิเศษในยุคที่สังคมถูกรอบงำด้วยทุนนิยม วัตถุนิยมและความก้าวหน้าของเทคโนโลยีที่มาพร้อมกับความสะดวกสบายในชีวิต แต่อาจจะลดคุณค่าของความเป็นมนุษย์ลง รวมทั้งการด้อยคุณภาพของการศึกษาของสังคมที่อยู่นอกเหนือความรับผิดชอบโดยตรงของกระทรวงศึกษาธิการ การศึกษาสำหรับเด็กพิเศษ การศึกษาสำหรับเด็กต่างด้าว การศึกษาสำหรับผู้สูงอายุที่ยังมีสัดส่วนเพิ่มมากขึ้น และการศึกษาตลอดชีวิตเพื่อรองรับผู้ที่ไม่มีโอกาสเข้าถึงการศึกษาในระบบอย่างพอเพียงเป็นต้น โดยที่ประเด็นเหล่านี้ก็ควรจะมีวิธีแก้ไขแต่ถือว่ายังไม่มีความสำคัญมากเท่ากับ 9 ประเด็นหลักที่ได้กล่าวมาแล้ว

ในประเด็นเหล่านี้ คณะผู้สังเคราะห์เห็นด้วยส่วนหนึ่งกับ ดร.อมรวิชช์ นาครทรรพ จาก Facebook เมื่อวันที่ 27 และ 28 กรกฎาคม 2558 ที่กล่าวว่า การดำเนินการปฏิรูปต้องทำจากเรื่องง่ายไปสู่ยาก ซึ่งคณะผู้สังเคราะห์จะเสริมต่อว่ายิ่งถ้าเรื่องง่ายและจะมีผลดีอย่างแท้จริงต้องรีบทำก่อน โดย ดร.อมรวิชช์ ชี้ว่าเรื่องสำคัญที่ต้องเร่งปฏิรูปที่สุดไม่ใช่เรื่องกระจายอำนาจ แต่ที่ทำได้และควรทำโดยเร็วคือเรื่องรอบๆ ตัวเด็กและครูนั่นเอง ดังนั้นจึงเป็นเรื่องเร่งด่วนที่จะต้องดำเนินการฝึกอบรมและพัฒนาครูอย่างได้ผลและตรงประเด็น ขณะเดียวกันถ้ากระทรวงศึกษาธิการเพียงแต่มีการผ่อนคลายการใช้หลักสูตรแกนกลางการศึกษาขั้นพื้นฐาน และผ่อนคลายการกำกับการดำเนินโครงการตามแผนปฏิบัติการประจำปี และการจัดสรรงบประมาณตามกลยุทธและโครงการจากส่วนกลางไปยังเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา ให้สถานศึกษาปรับใช้ได้ตามบริบทภูมิสังคมและชุมชนอย่างเหมาะสมเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อผู้เรียนและคุณภาพการศึกษาที่สอดคล้องกับวิถีชีวิตของคนในชุมชน ซึ่งจะเป็นการศึกษาที่เป็นประโยชน์แก่พวกเขาอย่างแท้จริง

8.2.1 การพัฒนาครูและเด็กอย่างได้ผลและตรงประเด็น

จากงานวิจัยที่ได้มีการนำมาเสนอในงานสังเคราะห์นี้ ชี้ให้เห็นว่าการฝึกอบรมครูโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานเป็นการฝึกอบรมที่ได้ผล เนื่องจากครูต้องการพี่เลี้ยงที่สามารถช่วยคิดแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นใน

ห้องเรียนได้อย่างตรงประเด็น ซึ่งมีสองปัญหาที่สำคัญที่สุด คือ ปัญหาการจัดการเรียนการสอนโดยให้ผู้เรียนเป็นศูนย์กลางทั้งในระดับประถมศึกษาและมัธยมศึกษา และการจัดการศึกษาสำหรับเด็กปฐมวัยให้มีมาตรฐานและคุณภาพดี ซึ่งในประเด็นนี้มีประเด็นปลีกย่อยที่ครูจะต้องเริ่มใช้การวิจัยเป็นฐานในการเข้าใจปัญหาและหาทางแก้ไขปัญหา ซึ่งต้องเริ่มมาจากสถาบันอุดมศึกษาที่ทำหน้าที่ผลิตครูที่จะเป็นผู้ทำหน้าที่เป็นพี่เลี้ยง จะต้องมีความรู้ความเชี่ยวชาญในการทำวิจัยมากกว่าเดิม แทนที่จะเน้นการสอนเป็นหลักแต่เพียงอย่างเดียว

มีข้อเสนอจากสมาพันธ์เครือข่ายปฏิบัติการศึกษาที่เสนอให้มีการจัดตั้งมหาวิทยาลัยครูแห่งชาติ เพื่อผลิตครูให้ได้คุณภาพ แต่สิ่งที่ครูต้องการคือการมีพี่เลี้ยงที่ดี มิใช่ผลิตครูที่เก่งมีความสามารถแล้วถูกตัดขาดออกจากการพัฒนาความรู้อย่างต่อเนื่องไปเลย การที่มีสถาบันอุดมศึกษากระจายอยู่ในจังหวัดต่างๆ ทั่วประเทศไทยและมีหน้าที่ผลิตครูเป็นสิ่งที่ดี ที่สถาบันอุดมศึกษาเหล่านี้จะทำหน้าที่เป็น “พี่เลี้ยง” ให้แก่ครูในโรงเรียนได้ และสิ่งที่จะมีผลดีตามมาก็คือ “พี่เลี้ยง” เหล่านี้จะได้เรียนรู้ปัญหาที่เกิดขึ้นจริงและจะได้ปรับปรุงหลักสูตรในการผลิตครูให้สอดคล้องกับความเป็นจริงมากขึ้น สิ่งที่ต้องมีการปรับเปลี่ยนก็คือ สถาบันของ “พี่เลี้ยง” เหล่านี้ควรจะต้องลดปริมาณการผลิตครู เน้นคุณภาพของผลผลิตและ “พี่เลี้ยง” เองจะต้องทำงานวิจัยเพิ่มมากขึ้น เพื่อจะได้นำความรู้ที่ได้ไปใช้ฝึกอบรมครูที่ทำหน้าที่เป็น “พี่เลี้ยง” ถ้าหากสถาบันที่เป็นพี่เลี้ยงมีคุณภาพไม่มากพอ อาจจะต้องมีพี่เลี้ยงที่เป็นสถาบันอุดมศึกษาที่มีคุณภาพเหนือขึ้นไปช่วยเหลือ เช่น กรณีที่กำหนดให้มหาวิทยาลัยเชียงใหม่เป็นศูนย์กลางของเครือข่ายสถาบันอุดมศึกษาในภาคเหนือตอนบน มหาวิทยาลัยนเรศวรเป็นศูนย์กลางของเครือข่ายสถาบันอุดมศึกษาในภาคเหนือตอนล่าง ส่วนในภาคอื่นๆ ต่างก็มีมหาวิทยาลัยของภูมิภาคอยู่แล้ว

ที่สำคัญดังที่งานของ สุวิมล ว่องวานิช (2556) จาก “การวิจัยและพัฒนากลยุทธ์การขับเคลื่อนนโยบายปฏิบัติการศึกษาในทศวรรษที่สอง” ได้เสนอว่าการขับเคลื่อนนโยบายต้องทำเป็นแบบองค์รวมไม่แยกส่วน ดังนั้นหน่วยขับเคลื่อนนโยบายระดับ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน เขตพื้นที่การศึกษา สถานศึกษาและห้องเรียน ต้องมีความเข้าใจและขับเคลื่อนไปในแนวทางเดียวกัน

การดำเนินการในลักษณะดังกล่าวจะสามารถแก้ปัญหาสำคัญๆ ได้หลายปัญหาไปพร้อมๆ กัน (1) ระดับคุณภาพและมาตรฐานการศึกษาของเด็กปฐมวัย (2) ยกระดับขีดความสามารถของครูในสถานศึกษาตั้งแต่ครูในสถานศึกษาสำหรับเด็กปฐมวัย ครูในโรงเรียนประถมและมัธยมศึกษา โดยเฉพาะอย่างยิ่งเทคนิคการเรียนการสอนที่เน้นผู้เรียนเป็นศูนย์กลางในระดับประถมและมัธยมศึกษา (3) ครูมีความรู้และสามารถใช้งานวิจัยเป็นฐานในการแก้ปัญหาการเรียนการสอนที่เกิดขึ้น (4) สถานศึกษา เขตการศึกษา และสถาบันอุดมศึกษาตลอดจนสถานศึกษาที่เป็นศูนย์กลางเครือข่ายได้มีโอกาสเรียนรู้ปัญหาที่เกิดขึ้นจริงในพื้นที่และผลิตครูให้สอดคล้องกับสภาพการทำงานและปัญหาที่เกิดขึ้นจริงได้ (5) ช่วยให้นโยบายเพื่อการศึกษาามีเอกภาพยิ่งขึ้น

8.2.2 การเตรียมความพร้อมเพื่อการกระจายอำนาจการบริหารการศึกษา

เป็นที่ทราบกันดีว่าการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาเป็นหัวใจประการหนึ่งของการปฏิรูปการศึกษา แต่มีอุปสรรคเกิดขึ้นมากมายจนไม่อาจจะระบุได้ว่าควรจะเริ่มจากจุดใดและอะไรคือสาเหตุที่แท้จริง ทั้งนี้เนื่องจากมีปัจจัยต่างๆ ที่มีปฏิสัมพันธ์กันจนยากที่จะชี้ให้เห็นว่าอะไรคือเหตุและอะไรคือผล แต่ถ้าหากไม่มีการเตรียมความพร้อมอย่างดีพอ การกระจายอำนาจการจัดการศึกษาอาจจะไม่เกิดขึ้นเลยก็ได้ มีข้อเสนอของสำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา (2552) “สรุปผลการดำเนินงาน 9 ปี ของการปฏิรูปการศึกษา (พ.ศ.2542-2551)” โดยรายงานดังกล่าวได้มีข้อเสนออย่างน้อยในสองแห่งให้มีการบรรจุบุคลากรครูเข้าใหม่เป็นพนักงานของรัฐ ทั้งนี้เพื่อลดจำนวนสัดส่วนครูที่มีสถานภาพเป็นข้าราชการ จะได้ทำให้การคัดค้านจากผู้ที่เป็นข้าราชการครูอยู่แล้วในปัจจุบันลดน้อยลง เหมือนกรณีของมหาวิทยาลัยของรัฐส่วนใหญ่ในปัจจุบันที่มีการออกจากระบบราชการมากกว่า 10 ปีแล้ว จะมีสัดส่วนของข้าราชการเหลืออยู่น้อยมาก แต่เนื่องจากระหว่างปี 2549-2557 ได้มีการขึ้นเงินเดือนครูติดต่อกัน 5 ครั้ง ทำให้เป็นการยากที่จะกำหนดให้เงินเดือนพนักงานซึ่งจำเป็นต้องสูงกว่าข้าราชการเพิ่มมากพอที่จะจูงใจได้ ข้อเสนอดังกล่าวอาจจะปฏิบัติได้ในปี 2552 แต่คงจะทำได้ยากในปัจจุบัน (2558) จนกว่าจะมีความเข้มงวดในการเพิ่มวิทยฐานะของครูที่เน้นผลการเรียนการสอนเป็นสำคัญ และมีแรงจูงใจประกอบ เช่น ผู้ที่จะขอเลื่อนวิทยฐานะและผู้บริหารจะต้องไม่เป็นข้าราชการ เป็นต้น

ทางหนึ่งที่จะอาจมีความเป็นไปได้เนื่องจากในงานวิจัยจำนวนมากโดยเฉพาะอย่างยิ่งงานของ เรวดี กระโหมวงค์ (2558) เรื่อง “การกระจายอำนาจทางการศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเขตพื้นที่ภาคใต้” ได้พบว่า โรงเรียนที่อยู่ในความดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเนื่องจากมีจำนวนน้อยเมื่อเปรียบเทียบกับทรัพยากรที่มีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทำให้โรงเรียนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีทรัพยากรมากกว่าโรงเรียนสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน โรงเรียนที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่รับโอนมาจึงได้รับความนิยมจากประชาชนในพื้นที่ และมีแนวโน้มที่จะมีนักเรียนเพิ่มมากขึ้น แต่ข้อจำกัดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็คือบุคลากรที่มีความรู้ทางวิชาการด้านการศึกษาไม่เพียงพอหรือไม่เลย ดังนั้นถ้าหากกระทรวงศึกษาธิการผ่านสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาจะให้ความร่วมมือทางวิชาการ และโอนโรงเรียนขนาดเล็กที่มีปัญหาไปให้อย่างน้อยตำบลละหนึ่งโรงทั่วประเทศไทยโดยไม่ตัดความช่วยเหลือทางการเงินและทางวิชาการลงทันที แต่ลดลงในลักษณะขั้นบันได ขณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเองก็มีเงินสมทบในเบื้องต้นจำนวนหนึ่งเพื่อให้โรงเรียนมีงบประมาณเพื่อการดำเนินการสูงกว่าเมื่อครั้งสังกัด สพฐ. เพราะโรงเรียนเหล่านี้คือโรงเรียนของผู้ด้อยโอกาสที่ขาดแคลนทรัพยากร วิธีนี้จะทำให้การถ่ายโอนมีความราบรื่นมากขึ้น ขณะที่ในระยะปานกลางและระยะยาวกระทรวงศึกษาธิการก็สามารถลดภาระด้านงบประมาณและกำลังคนลงได้ แนวทางนี้เป็นแนวทางหนึ่งที่เป็นไปได้ในการเตรียมความพร้อมในการกระจายอำนาจในการจัดการศึกษาไปสู่ท้องถิ่นให้มากขึ้น

นอกจากนี้ในยุครัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการคนก่อน (พลเรือเอก ณรงค์ พิพัฒนาศัย) ได้จัดทำโครงการนำร่องให้โรงเรียน 300 โรง ใน 20 เขตพื้นที่การศึกษาได้ทดลองหารูปแบบการบริหารจัด

การศึกษาที่ใช้ระเบียบและกฎหมายที่มีอยู่แต่มีการเอื้อให้โรงเรียนเหล่านี้มีความคล่องตัวมากขึ้น ซึ่งเป็นการร่วมมือกับเครือข่ายครูทนายท คือผู้ที่สำเร็จการศึกษาจากโครงการดังกล่าวในอดีตและค่อนข้างจะมีความก้าวหน้าทางความคิด ถ้าหากมีการติดตามประเมินผลและแก้ปัญหาให้โรงเรียนนำร่องดังกล่าวอย่างต่อเนื่อง และพร้อมที่จะเพิ่มจำนวนโรงเรียนนำร่องให้มากขึ้น ถ้าผลการดำเนินการเป็นไปด้วยดีก็น่าที่จะดำเนินต่อไป เป็นการเตรียมความพร้อมให้ทั้งกับกระทรวงศึกษาธิการและโรงเรียนที่เกี่ยวข้องเพื่อการกระจายอำนาจอย่างแท้จริงในระยะต่อมาได้ในอีกลักษณะหนึ่ง

ขณะเดียวกันกระทรวงศึกษาธิการเองก็ได้มีการทดลองให้มีการดำเนินการโรงเรียนนิติบุคคล 114 โรง โดยเริ่มในปี 2556 57 โรง และ 2557 อีก 57 โรง ปัจจุบันโรงเรียนเหล่านี้ยังไม่เป็นนิติบุคคลอย่างแท้จริง แต่หากยังคงดำเนินโครงการดังกล่าวแล้ว ผู้แทนของโรงเรียนเหล่านี้ร่วมกับกระทรวงศึกษาธิการมีการตั้งคณะทำงานช่วยกันแก้ไขอุปสรรคที่มีอยู่ให้ลดลง ถ้าหากกระทรวงศึกษาธิการมีความจริงใจพอที่จะเป็นอีกช่องทางหนึ่งของการเตรียมความพร้อมการกระจายอำนาจไปสู่สถานศึกษาอย่างแท้จริง

ก่อนหน้านี้จะมีโครงการโรงเรียนนิติบุคคลดังกล่าว สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษาได้ว่าจ้างสถาบันที่ปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ในปี 2555 เสนอว่าให้รวบรวมโรงเรียนที่มีความพร้อม 24 แห่ง ให้อยู่ภายใต้ร่มองค์กรมหาชน และมีความคล่องตัวในการบริหารเหมือนโรงเรียนมหิดลวิทยานุสรณ์ โดยมีการยกเว้นระเบียบการบริหารบุคลากรภายใต้คณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา (ก.ค.ศ.) เป็นการทดลองดำเนินการ และเมื่อใดโรงเรียนใดมีความพร้อมที่จะดำเนินการโดยอิสระ เช่น โรงเรียนมหิดลวิทยานุสรณ์ ก็สามารถแยกตัวออกไปได้ โดยที่องค์กรมหาชนดังกล่าวก็สามารถรับโรงเรียนแห่งใหม่เข้ามาอยู่ในร่มแทนได้ ความคิดนี้ก็เป็นอีกแนวทางหนึ่งที่น่าจะมีการนำมาทดลองปฏิบัติ แต่แนวทางนี้อาจจะติดขัดตั้งแต่แรกเริ่มถ้าหากครูส่วนใหญ่ในแต่ละโรงเรียน ไม่พร้อมที่จะมีสถานภาพเป็นพนักงานของรัฐแทนการเป็นข้าราชการ

ตัวอย่างทั้งหมดเป็นการสะท้อนว่าการกระจายอำนาจการจัดการศึกษามีใช้เรื่องง่ายในทางปฏิบัติ ต้องอาศัยความตั้งใจที่จะร่วมมืออย่างจริงจังของกระทรวงศึกษาธิการและสถานศึกษาที่เกี่ยวข้อง มิฉะนั้นโอกาสที่จะเป็นไปได้อย่างจริงจังจะมีน้อยมาก ซึ่งเป็นการสะท้อนความจำเป็นที่จะต้องเริ่มมีการทดลองในรูปแบบต่างๆ แต่ถ้าหากเริ่มที่การกระจายอำนาจการจัดการศึกษา ก็จะเกิดปัญหาดังกล่าว ทำให้การปฏิรูปด้านอื่นๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการปฏิรูปครูและการเรียนรู้รวมทั้งการปฏิรูปการศึกษาปฐมวัย ตลอดจนการปฏิรูปเทคโนโลยีเพื่อการศึกษาหยุดชะงัก ซึ่งประเด็นเหล่านี้เป็นเรื่องที่สามารถแก้ไขได้ไม่ยากจะพลอยต้องเสียโอกาสตามไปด้วย

8.2.3 การแก้ปัญหาขาดแคลนกำลังคนที่มีฝีมือระดับกลางและระดับสูง

สำหรับปัญหานี้สำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษาโดยนโยบายของรัฐบาลที่ส่งเสริมให้เกิดความร่วมมืออย่างใกล้ชิดกับภาคธุรกิจเอกชนซึ่งเป็นผู้ใช้ผลผลิต มีโครงการร่วมมือแบบทวิภาคี มีการประชาสัมพันธ์เพื่อช่วยให้เกิดภาพลักษณ์ที่ดี ล่าสุดมีโครงการร่วมมือกับสถาบันการศึกษาสังกัดสำนักงาน

คณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานเพื่อให้นักเรียนสายสามัญได้เรียนวิชาชีพได้ แต่ที่ผ่านมาความสัมพันธ์ดังกล่าวยังไม่ราบรื่น เนื่องจากมีปัญหา “ค่าหัว” ในส่วนที่สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานจะต้องโอนไปให้สำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษา ทำให้ความร่วมมือที่เกิดขึ้นมิได้เป็นไปโดยปราศจากอุปสรรค ลักษณะดังกล่าวสะท้อนความเป็น “หน่วยงานนิยม” คือมองผลประโยชน์ของหน่วยงานเป็นหลัก แทนที่จะพิจารณาถึงการแก้ปัญหาาร่วมกันของประเทศเป็นสำคัญ แต่ล่าสุดสำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษาได้สามารถนำนักเรียนสายสามัญกว่าสี่หมื่นคนเข้ามาเรียนอาชีวศึกษาในฐานะเป็นส่วนหนึ่งของวิชาอาชีพการงานในปี 2558 จึงหวังว่าความร่วมมือระหว่างสำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษาและสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานคงจะราบรื่นต่อไปในอนาคต ไม่ติดปัญหา “ค่าหัว” เหมือนเช่นที่เคยเป็นมาในอดีต

อย่างไรก็ตามในกรณีนี้ถ้าคิดให้พ้นไปจากผลประโยชน์ของหน่วยงานโดยตรง ก็จะเห็นแนวทางแก้ไขดังที่ได้อธิบายไปแล้ว คือการทำให้หน่วยงานต่างๆ ที่จัดทำมาตรฐานฝีมือแรงงานมาสร้างเป็นมาตรฐานร่วมกันให้ครอบคลุมทุกอาชีพ แล้วเทียบโอนเป็นหลักสูตรที่สถาบันการศึกษาทุกแห่งต้องนำไปใช้ แล้วเปิดให้เทียบโอนความรู้ทักษะตลอดจนประสบการณ์ของคนงานที่มีอยู่ เพื่อนำไปศึกษาต่อในเวลาที่เหมาะสมสำหรับคนทำงานได้ วิธีนี้จะแก้ปัญหาอาชีวศึกษาได้ทั้งระบบ ปัญหา ที่ความคืบหน้ายังไม่นำไปสู่การปฏิบัติจริงจึงยังไม่ทราบว่าปัญหาอยู่ ณ ที่ใด ซึ่งจะต้องมีการวิจัยกันต่อไป แต่อย่างน้อยเรื่องนี้ก็เป็นประเด็นที่กรรมการนโยบายการศึกษาและพัฒนามนุษย์ที่สถาปนาขึ้นเห็นชอบต่อร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว โดยที่กรรมการดังกล่าวมีนายรัฐมนตรีเป็นประธานและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการเป็นรองประธาน ถ้ากรรมการนี้เกิดขึ้นมาได้จากร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว ก็อาจจะพิจารณาแก้ไขปัญหานี้ได้ในอนาคต หรือโดยสรุปเออร์บอร์ดของการศึกษาในปัจจุบัน ที่มีนายรัฐมนตรีเป็นประธานก็อาจจะทำได้

8.2.4 การผลิตทรัพยากรมนุษย์เพื่อลดปัญหาความเสี่ยงในอนาคต

ประเด็นนี้ถึงแม้จะมีการกล่าวถึงการกำหนดให้มีการจัดทำหลักสูตรท้องถิ่นรวมทั้งการมีหลักสูตรที่หลากหลายตามบริบทของท้องถิ่น ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติฯ และข้อเสนอของสถาปนาในปัจจุบัน (2558) แต่ก็ไม่ชัดเจนเหมือนกับกรณีที่ได้เสนอไป ในส่วนที่เป็นปัญหาในบทนี้ทั้งนี้เพราะการจัดทำหลักสูตรท้องถิ่นโดยสถานศึกษามีข้อจำกัดมาก เนื่องจากครูนอกจากจะมีความจำกัดด้านความสามารถในการจัดทำหลักสูตรแล้ว ความรู้เกี่ยวกับท้องถิ่นตลอดจนวิสัยทัศน์ในการพัฒนาท้องถิ่นตลอดจนเวลาของครูเองก็ค่อนข้างจะมีจำกัด การจัดทำหลักสูตรในท้องถิ่นจำเป็นจะต้องมีภาคส่วนต่างๆ ในพื้นที่ในลักษณะพหุภาคี อย่างเช่น ในงานของ วราพร ศรีสุพรรณ (2557) จากงานวิจัยที่มีชื่อว่า “การศึกษาเพื่อการพัฒนาท้องถิ่น” ที่ได้ทดลองให้จัดทำหลักสูตรในลักษณะดังกล่าวด้วยความร่วมมือของพหุภาคีที่มีทั้งราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่นภาคประชาสังคม ปราชญ์ชาวบ้าน ตลอดจนครูจากโรงเรียนต่างๆ ในเขตพื้นที่การศึกษาโดยใช้พื้นที่อำเภอพนมทวน จังหวัดกาญจนบุรี และอำเภอบางปลาม้า จังหวัดสุพรรณบุรี เป็นกรณีศึกษา ซึ่งได้ผลเป็นที่น่าพอใจระดับหนึ่ง แต่ต้องการงานวิจัยที่ต้องทำอย่างต่อเนื่องจน

เห็นผลและมีการขยายผล งานที่ทำส่วนใหญ่จะเป็นเรื่องของโรงเรียนร่วมกับปราชญ์ชาวบ้านและ/หรือครู ภูมิปัญญาในท้องถิ่น ซึ่งมักจะไม่มีภาพของวิวัฒนาการที่จะเกิดขึ้นต่อไปในอนาคต และไม่ได้ออกแบบที่จะ แก้ปัญหาที่มีอยู่ในพื้นที่อย่างรอบด้านในเชิงรุก ส่วนใหญ่จะเป็นกรณีของการตั้งรับ

นโยบายในเรื่องนี้ก็คือจะต้องมีการดำเนินการในลักษณะดังกล่าวมากกว่า 2 พื้นที่ในระยะเวลาสั้น อย่างกรณีศึกษาของ วราพร ศรีสุพรรณ (2557) แต่จะต้องมีการดำเนินการอย่างเป็นระบบมากกว่านี้ เนื่องจากเรื่องนี้เป็นเรื่องใหม่และการกระจายอำนาจในส่วนที่เป็นสาระสำคัญ คือการกระจายอำนาจในการ จัดหลักสูตรเพื่อรับมือกับการเปลี่ยนแปลงในพื้นที่ในอนาคต อีกทั้งยังทำหน้าที่เป็นฐานที่มั่นหรือ “หลักพิง” ให้กับประเทศได้กรณีที่มีประเทศมีปัญหาวิกฤติ ที่อาจมีได้ในรูปแบบต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งวิกฤติทาง เศรษฐกิจ โดยมีเป้าหมายสำคัญคือให้พื้นที่โดยเฉพาะอย่างยิ่งพื้นที่นอกเมืองยังมีความเข้มแข็ง ภายใต้อิทธิพล ความเสี่ยงจากภัยพิบัติในรูปแบบต่างๆ นั่นเอง โดยความเข้มแข็งดังกล่าวเกิดจากการมีทรัพยากรมนุษย์ที่ความรู้ ความสามารถส่วนหนึ่ง พร้อมทั้งจะปกป้องหลักอาศัยอยู่และพัฒนาพื้นที่ของตนเองอย่างต่อเนื่อง ซึ่งจะต้องอาศัย รูปแบบการจัดการศึกษาที่แตกต่างจากการจัดการศึกษาเพื่อเพิ่มศักยภาพปัจเจกบุคคล แต่อาจจะถูกใจใจให้ เคลื่อนย้ายไปอยู่ในพื้นที่ที่ตนเองมีความสะดวกสบาย ความรู้สึกผูกพันกับท้องถิ่นหรือพื้นที่ซึ่งรวมถึง ประเทศชาติอาจจะเลือนหายไปด้วย ลักษณะนี้คือจุดเริ่มต้นของความเสี่ยง อย่างไรก็ตามปัญหาในเรื่องนี้ถูก นำไปเป็นปัญหาร่วมกับการกระจายอำนาจ เพราะถึงแม้จะจัดทำหลักสูตรท้องถิ่นสำเร็จ สำนักงานเขตพื้นที่ การศึกษา รวมทั้งราชการส่วนภูมิภาคและท้องถิ่นไม่สามารถขอให้กระทรวงศึกษาธิการ เปิดโอกาสให้นำ หลักสูตรท้องถิ่นเข้าไปสอนในสถานศึกษาในฐานะหลักสูตรส่วนหนึ่งของการเรียนรู้ในท้องถิ่นได้ ปัญหานี้ จึงวนกลับมาที่นโยบายการกระจายอำนาจในการสร้างหลักสูตรในท้องถิ่นเอง ซึ่งคงจะต้องมีการปรับ พัดสนคิดดังกล่าวจากส่วนกลางอีกมาก อย่างน้อยในเรื่องการกระจายอำนาจในการจัดการหลักสูตรดังกล่าว โดยยังไม่กล่าวถึงอำนาจในการบริหารการเงินและบุคลากร

8.2.5 ข้อเสนอเกี่ยวกับนโยบายอื่นๆ ที่ยังมีได้กล่าวถึงเป็นการเฉพาะ

ประเด็นเรื่องเทคโนโลยีเพื่อการศึกษาที่จะต้องส่งเสริมการเรียนการสอนโดยให้ผู้เรียนเป็น ศูนย์กลาง ลดความจำเป็นในการต้องมีครูที่มีคุณภาพจำนวนมากหลากหลายความถนัด รวมทั้งความสามารถ ในการจัดการเรียนการสอนที่เน้นผู้เรียนเป็นสำคัญ อีกทั้งเป็นการเปิดโอกาสให้ผู้เรียนสามารถเลือกที่จะ เรียนรู้ตามอัธยาศัยได้ ซึ่งเป็นแนวทางในการเรียนรู้ที่สำคัญในอนาคต อันเป็นการเรียนรู้ที่มีต้นทุนในการ จัด การศึกษาดำรง โดยมีการนิยามมหาวิทยาลัยไม่จำกัดรับอย่างสุขุขทัยธรรมมาธิราชและรามคำแหงเป็น ตัวอย่าง งานพัฒนาเทคโนโลยีเพื่อการศึกษาให้เป็นรูปธรรมเป็นงานที่ยังไม่มีการเริ่มต้นจากภายใน กระทรวงศึกษาธิการเอง จึงเป็นงานที่กระทรวงศึกษาธิการจะต้องจัดลำดับความสำคัญกับงานนี้เป็นอันดับ ดันทันที

ประเด็นต่อไปคืองานประกันคุณภาพ จะต้องเป็นงานที่คุ้มครองผู้บริโภคอย่างแท้จริง และมีใช่เป็น การทำร้ายผู้บริโภค จะต้องไม่ดึงเอาเวลาของครูจากการเตรียมการเรียนการสอนและจัดการเรียนการสอน

ให้แก่เด็กมาทำงานเอกสารสร้างหลักฐาน โดยส่วนใหญ่มิได้สะท้อนคุณภาพที่เกิดขึ้นจริง งานที่ต้องเน้น นอกจากการประกันคุณภาพภายในแล้ว จะต้องเป็นงานประเภทสุ่มตรวจในลักษณะที่เป็นงานวิจัยเชิง ประเมินผลที่เมื่อพบว่ามีปัญหาอะไรแล้วจะต้องหาสาเหตุของปัญหา ตลอดจนแนวทางในการแก้ไขที่ไม่มี ผลกระทบทางลบต่อผู้เรียน หรือถ้าหากจำเป็นจะต้องมีผลกระทบทางลบต่อผู้เรียน จะต้องมีความเสี่ยงที่จะ แก้ปัญหาให้แก่ผู้เรียนโดยผู้เรียนไม่เสียโอกาส จุดเน้นในเรื่องนี้ที่สำคัญก็คือ คุณภาพของโรงเรียนขนาดเล็ก ในชุมชนในเมืองหรือนอกเมือง ซึ่งผู้เรียนส่วนใหญ่มาจากครอบครัวของผู้ด้อยโอกาส การดำเนินการใน เรื่องนี้จะต้องทำอย่างรอบคอบและระมัดระวัง

ขณะที่การคลังเพื่อการศึกษาแบบการเน้นอุปสงค์จึงจะดีกว่าแบบการเน้นอุปทานอย่างเด่นชัด แต่ การจัดการอย่างเป็นธรรมและทั่วถึงและไม่มีผลลบต่อผู้ด้อยโอกาส อีกทั้งไม่สร้างปัญหาประสิทธิภาพที่ อาจจะเป็นปัญหาใหม่อันเกิดจากการที่ไม่สามารถโอน ควบรวม หรือยุบโรงเรียนได้ การใช้การคลังที่เน้น อุปสงค์จะต้องพิจารณาควบคู่ไปกับการเก็บภาษีการศึกษาจากผู้ปกครองที่เป็นภาษีทั้งทางบวกและลบ เพื่อ ลดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษา เป็นประเด็นที่จะต้องได้รับการพิจารณาควบคู่กันไปด้วย

8.2.6 การดำเนินนโยบายปฏิรูปในระดับผู้ดูแลนโยบายและผู้ที่เกี่ยวข้อง

ในท้ายบทที่ 7 ข้อเสนอของสภาพัฒนาการศึกษาระดับชาติส่วนใหญ่ก็คล้ายกับข้อเสนอในงานนี้แต่ไม่ได้ลง รายละเอียด เนื่องจากอาจจะเป็นเพราะไม่มีงานวิจัยมากพอมาสนับสนุนที่จะทำให้สามารถมีข้อเสนอใน รายละเอียดนอกจากประเด็นปัญหาโครงสร้างที่สำคัญ ส่วนที่เป็นประเด็นสำคัญคือการสร้างเครื่องมือมา เพื่อแก้ปัญหา อันได้แก่ กรรมการนโยบายการศึกษาและพัฒนามนุษย์แห่งชาติที่มีนายกรัฐมนตรีเป็น ประธานและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการเป็นรองประธาน พร้อมทั้งผู้ทรงคุณวุฒิอื่นๆ ดังที่ได้กล่าว ไปแล้วซึ่งความก้าวหน้าในประเด็นที่อยู่ในร่างพระราชบัญญัติซึ่งได้รับการยอมรับจากสภาพัฒนาการ ศึกษาแห่งชาติ ไปแล้ว ขณะที่อดีตรองนายกรัฐมนตรีฝ่ายสังคม (ยงยุทธ ยุทธวงศ์) ได้อธิบายถึงความสำเร็จที่ผ่านมาว่า (โพสต์ทูเดย์, 22 สิงหาคม 2558)

การปฏิรูปการศึกษา ซุปเปอร์บอร์ดการศึกษา กระทรวงศึกษาธิการและหน่วยงานอื่นได้ร่วมกันเพื่อ ปฏิรูปความเหลื่อมล้ำ ยกระดับคุณภาพและพัฒนาระบบผลิตกำลังคน โดยเฉพาะการเพิ่มการจัดการศึกษา ทางไกลด้วยเทคโนโลยี ทำให้ผลการเรียน โรงเรียนขนาดเล็กดีขึ้น ส่วนด้านการมีงานทำก็พบว่าผู้เรียนสาย อาชีวะเพิ่มขึ้น และนักเรียนสายสามัญได้พัฒนาทักษะสายอาชีพอีกด้วย

ขณะเดียวกันได้แก้ปัญหาขาดแคลนครูในสาขาที่ขาดแคลนรวมถึงพัฒนาระบบประเมินวิทยฐานะ ให้ผูกพันกับการสอน และยังได้เลิกการประเมินสถานศึกษาที่ใช้เอกสารเป็นจำนวนมากเป็นระบบออนไลน์ รวมทั้งได้เริ่ม “การจัดการศึกษาด้วยการกระจายบทบาทใช้พื้นที่เป็นฐาน” เพื่อให้การศึกษาตอบโจทย์ชุมชน มากที่สุด โดยจัดตั้ง “จังหวัดปฏิบัติการเรียนรู้” รวมถึงได้ตั้งสภาการศึกษาจังหวัด เพื่อจัดงบประมาณตรง ตามความจำเป็นบนข้อมูลจริง มีเป้าหมายพัฒนาคนตลอดชีวิต โดยให้เงินอุดหนุน 400 บาทต่อเดือน สำหรับ เด็กแรกเกิด

จะเห็นได้ว่าตามนโยบายที่กล่าวมาข้างบนนี้ “จังหวัดปฏิรูปการเรียนรู้” กับสภาศึกษาจังหวัดมีความใกล้เคียงกับข้อเสนอของ วราพร ศรีสุพรรณ (2557) ที่จัดทำการศึกษาในระดับอำเภอ ซึ่งจะต้องติดตามดูกันต่อไปว่า จังหวัดปฏิรูปการเรียนรู้และสภาการศึกษาจังหวัดจะสามารถช่วยให้เกิดการจัดการศึกษาเพื่อลดปัญหาความเสี่ยงในแง่มุมต่างๆ รวมทั้งการกระจายอำนาจการจัดทำหลักสูตรการศึกษาส่วนหนึ่งให้ไปอยู่กับท้องถิ่น รวมทั้งลดวิชาแกนหรือปรับเปลี่ยนในบางวิชาที่อาจจะไม่สอดคล้องกับวิถีชีวิตในท้องถิ่น เพื่อให้ท้องถิ่นสามารถจัดหลักสูตรท้องถิ่นของตนเองในสัดส่วนที่มากขึ้น ที่อาจจะเกิดขึ้นในอนาคตได้หรือไม่ ซึ่งเป็นคำถามที่มีความเกี่ยวเนื่องกับอนาคตของประเทศเป็นอย่างยิ่ง

8.3 ข้อเสนอเพื่อการวิจัยต่อไป

8.3.1 การวัดคุณภาพการศึกษา เนื่องจากในปัจจุบันยังไม่มีงานที่สะท้อนการวัดคุณภาพอย่างรอบด้านของผู้สำเร็จการศึกษา ที่เป็นความมุ่งหมายและหลักการของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติของการพัฒนาให้เป็นมนุษย์ที่สมบูรณ์ด้วยมาตรฐาน 6 ด้าน ของ สมศ. ที่ถอดความมาจากพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ ที่กล่าวถึงในบทที่ 1 ดังนั้นการสร้างดัชนีเพื่อชี้วัดคุณภาพทุกด้านเพื่อให้สถาบันทดสอบทางการศึกษา (สทศ.) นำไปพิจารณาประกอบการวัดคุณภาพการศึกษาจะเป็นจุดเริ่มต้นที่ดีถึงแม้จะไม่สมบูรณ์ถูกต้องทั้งหมด งานวิจัยในลักษณะนี้จึงถือได้ว่าเป็นงานวิจัยที่มีความสำคัญเป็นอันดับแรกถ้าหากจะมีการวิจัยต่อไป รวมทั้งได้มีการเริ่มงานวิจัยในแนวทางนี้มาแล้วในช่วงปี 2550-2558 งานลักษณะดังกล่าวจึงมิได้เริ่มจากศูนย์

8.3.2 ถึงแม้การใช้สถานศึกษาเป็นฐานสำหรับการฝึกอบรมครูในระดับต่างๆ ตั้งแต่ปฐมวัยถึงมัธยมศึกษาตอนปลาย โดยมีประเด็นที่สำคัญคือมาตรฐานและคุณภาพสำหรับการศึกษาระดับปฐมวัย และการเรียนการสอนโดยนักเรียนเป็นศูนย์กลางสำหรับระดับการศึกษาประถมและมัธยมศึกษา อีกทั้งมีงานวิจัยออกมาแล้วจำนวนหนึ่ง งานวิจัยที่ศึกษาแนวทางการขยายผลแบบค่อยเป็นค่อยไปโดยไม่เกิดปัญหา รวมทั้งการสร้างเครือข่ายระหว่างสถานศึกษาด้วยกันเองและสถานศึกษากับสถาบันอุดมศึกษา ที่จะมีผลต่อการปรับปรุงหลักสูตรการผลิตบุคลากรครูของสถาบันอุดมศึกษาและระหว่างสถาบันอุดมศึกษาเครือข่าย และสถาบันอุดมศึกษาที่เป็นศูนย์กลาง (Node) เป็นประเด็นที่จะต้องหาความรู้ความเข้าใจเพิ่ม ด้วยการทำงานวิจัยที่มีมุมมองหลากหลายที่จะสามารถเห็นปัญหาตลอดจนภาพของความเป็นไปได้อย่างหลากหลาย

8.3.3 ได้มีการกล่าวถึงปัญหาที่เกิดจากผู้บริหารสถานศึกษาที่ไม่มีความเป็นผู้นำทางวิชาการ การที่ผู้บริหารสถานศึกษามีไต่อยู่ที่สถานศึกษาสม่ำเสมอ รวมทั้งผู้บริหารการศึกษาที่ไม่มีวิธีประเมินครูที่เชื่อมโยงผลการเรียนการสอนที่ดีพอ และผู้บริหารการศึกษาที่มีแนวโน้มที่จะเป็นเผด็จการเนื่องจากมิได้บริหารสถานศึกษาแบบมีส่วนร่วม จะมีแนวทางที่จะแก้ปัญหาผู้บริหารในลักษณะเช่นนี้ได้อย่างไรบ้าง เพราะเป็นปัญหาที่มีความสำคัญมากเช่นกัน

8.3.4 ถ้าหากจะมีการโอนโรงเรียนขนาดเล็กอย่างน้อย 1 โรงเรียนให้กับองค์การบริหารส่วนตำบล หรือ เทศบาลตำบล จะมีวิธีการดำเนินการอย่างไรบ้าง จึงจะทำให้กระบวนการดังกล่าวเกิดขึ้น โดยไม่มีปัญหาการ สะดุดหรือติดขัด ทั้ง สพฐ. ที่ทำหน้าที่โอน และองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นที่รับโอนจะต้องปฏิบัติอย่างไร บ้าง ข้อเสนอเพื่อการปฏิบัติดังกล่าวเป็นไปได้จริงหรือไม่เพราะเหตุใด

8.3.5 ควรมีการวิจัยเพื่อศึกษาว่าจะมีวิธีการอย่างไรที่จะทำให้โรงเรียนนิรนุศุลมีความก้าวหน้า ในการดำเนินการมากกว่าที่เป็นอยู่หรือไม่

8.3.6 ควรมีการศึกษาเพื่อติดตามและประเมินผลความก้าวหน้าของโครงการนำร่องโรงเรียน 300 แห่ง ในเขตพื้นที่การศึกษา 20 เขต ที่ทำการทดลองดำเนินงานให้เกิดความคล่องตัวในการบริหารจัดการ ว่ามีปัญหาและ/หรืออุปสรรคอย่างไรบ้าง

8.3.7 ได้มีตัวแบบของโรงเรียนมีชัยพัฒนาที่เน้นการศึกษาและการประกอบอาชีพของผู้เรียนไป พร้อมกัน เนื่องจากเป็นรูปแบบของการศึกษาที่ดีที่ตอบโจทย์ผู้ปกครองที่มีฐานะยากจนให้มีโอกาสส่งบุตร หลานไปเรียน นอกจากจะช่วยเหลือตนเองได้แล้วยังสามารถช่วยเหลือครอบครัวอีกส่วนหนึ่งได้ด้วย เป็นรูปแบบของโรงเรียนในอุดมคติ โดยโรงเรียนดังกล่าวอ้างว่ามีเครือข่าย 200 โรงเรียน และจะมีโครงการ นำร่องจากฐานโรงเรียนขนาดเล็กของ สพฐ. อีก 500-600 โรงเรียน การศึกษาถึงความก้าวหน้าของเครือข่าย ตลอดจนอุปสรรคที่เกิดขึ้น รวมทั้งข้อเสนอในการปรับปรุงแก้ไข เป็นสิ่งที่น่าเป็นประโยชน์เพราะโรงเรียน ดังกล่าวถ้าหากขยายผลได้จริงจะเป็นประโยชน์ในการลดปัญหาความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาได้มาก

8.3.8 ขณะที่มิใช่โจทย์ใหญ่เพื่อแก้ปัญหาอาชีวศึกษาทั้งระบบและสามารถยกระดับมาตรฐานฝีมือ แรงงานของประเทศไปด้วยพร้อมกัน ถ้าหากวิจัยให้พบว่า การที่มีหน่วยงานสามหน่วยงาน ประกอบด้วย กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน สำนักงานมาตรฐานอาชีวศึกษาและวิชาชีพ และสำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา ต่างก็พยายามจัดทำมาตรฐานฝีมือแรงงานของตนเอง ทำอย่างไรจะทำให้ทั้งสามหน่วยงานหันมาร่วมมือ ทำงาน สร้างให้เกิดเป็นมาตรฐานเดียวครอบคลุมทุกอาชีพ แล้วแปลงมาตรฐานดังกล่าวให้เป็นหลักสูตร การศึกษาให้สถาบันการศึกษาทุกแห่งนำไปปฏิบัติ ปัญหาการวิจัยอยู่ว่าเหตุใดแนวทางดังกล่าวจึงไม่เกิดขึ้น และปัญหาอุปสรรคอยู่ที่ใด จะมีวิธีแก้ปัญหาดังกล่าวอย่างไร

8.3.9 ควรที่จะมีโครงการวิจัยต่อเนื่องเป็นระยะเวลา 3 ปี เพื่อต่อยอดตัวแบบ “การศึกษาเพื่อการพัฒนาท้องถิ่น” ของ วราพร ศรีสุพรรณ (2557) ให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้น รวมทั้งมีการทดลองเปรียบเทียบในพื้นที่ อื่นๆ เพื่อจะสร้างองค์ความรู้เพิ่มขึ้น ซึ่งจะเป็นการช่วยการทำงานของจังหวัดปฏิรูปการเรียนรู้และ สภาการศึกษาจังหวัด มีตัวอย่างที่เป็นรูปธรรมของการทำงานที่ชัดเจนมากขึ้น และขยายองค์ความรู้เรื่อง การศึกษาเพื่อการพัฒนาท้องถิ่นอันเป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาเพื่อสร้างภูมิคุ้มกันเพื่อลดความเสี่ยงใน อนาคตของประเทศได้ด้วย รวมทั้งจะต้องหาทางแก้ไขให้กระทรวงศึกษาธิการยอมรับการกระจายอำนาจทำ หลักสูตรบางส่วน ให้อยู่ในความดูแลของท้องถิ่นผ่านจังหวัดปฏิรูปการเรียนรู้และสภาการศึกษาจังหวัด จะมี หนทางเป็นไปได้หรือไม่

8.3.10 งานวิจัยเกี่ยวกับตัวอย่างการใช้เทคโนโลยีเพื่อการศึกษาในต่างประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเทคโนโลยีที่ส่งเสริมการเรียนรู้ที่ผู้เรียนเป็นศูนย์กลางตามแนว Constructionism รวมทั้งเทคโนโลยีที่มีอยู่ในประเทศไทยที่อาจจะนำมาประยุกต์ใช้เพื่อการศึกษาในรูปแบบต่างๆ รวมทั้งมีการทดลองปฏิบัติจริงและสนับสนุนให้มีการจดสิทธิบัตรในประเด็นนี้

8.3.11 ศึกษาความเป็นไปได้หรือรูปแบบที่เหมาะสมของการประกันคุณภาพการศึกษาที่เป็นการคุ้มครองผู้บริโภคอย่างแท้จริง และเป็นการประกันคุณภาพให้แก่กลุ่มผู้เรียนผู้ด้อยโอกาสอย่างแท้จริง

8.3.12 ศึกษาความเป็นไปได้ของการใช้การคลังเพื่อการศึกษาที่เน้นอุปสงค์เป็นหลัก ตลอดจนแนวทางที่สามารถนำมาปฏิบัติได้จริงโดยไม่เกิดผลกระทบทางลบต่อระบบและประสิทธิภาพการศึกษาควบคู่กับแนวคิดในการเก็บภาษีทางการศึกษาทั้งทางบวกและลบทางการศึกษา เพื่อลดความเหลื่อมล้ำและเพิ่มโอกาสในการเข้าถึงการศึกษาอย่างมีคุณภาพของผู้ด้อยโอกาสอย่างแท้จริง

ยังอาจจะมีข้อเสนอเพื่อการวิจัยอีกมาก แต่ที่นำมาเสนอเพียง 12 ข้อนี้ ถือได้ว่าเป็นหัวข้อที่มีระดับความสำคัญสูง และถ้าหากจะให้จัดลำดับความสำคัญในกรณีที่ทรัพยากรมีจำกัด คณะผู้สังเคราะห์ขอเสนอการจัดลำดับความสำคัญดังนี้

1) ข้อ 8.3.1

2) ข้อ 8.3.2

3) ข้อ 8.3.8

4) ข้อ 8.3.9

ส่วนข้ออื่นๆ ที่เกี่ยวกับการกระจายอำนาจในการจัดการศึกษา ข้อที่ควรจะทำก่อนคือ 8.3.4 8.3.6 8.3.7 ตามลำดับ ส่วน 8.3.5 นั้นคาดว่าจะมีอุปสรรคมาก ส่วน 8.3.7 ที่อยู่ในลำดับท้ายๆ ก็เพราะว่าคาดว่าเป็นตัวแบบที่ขยายได้ยากเนื่องจากมีข้อจำกัดหลายประการ มิฉะนั้นคงจะมีรูปแบบดังกล่าวให้เห็นมากมาย เพราะเป็นรูปแบบในอุดมคติของการศึกษาเพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจและสังคมได้เป็นอย่างดี ขณะที่ข้อ 8.3.10 ถึง 8.3.12 ถ้าทำได้จะถือว่าเป็นงานวิจัยชุดบุกเบิกที่อาจจะสร้างมิติใหม่ทางการศึกษาได้

บรรณานุกรม

- กมล สดประเสริฐ. (2540). *การสังเคราะห์การปฏิรูปการศึกษาของประเทศต่างๆ และการวิเคราะห์เปรียบเทียบกับการปฏิรูปการศึกษาของไทย*. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ.
- กรรพุม บุญศรี. (2547). *วิธีการสอนแบบบรรยายโดยเน้นผู้เรียนเป็นสำคัญ*. วารสารศึกษาศาสตร์ปริทัศน์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, 19 (3). กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์
- กระทรวงศึกษาธิการ. (2558). *ความก้าวหน้าของการดำเนินงานด้านเทคโนโลยีเพื่อการศึกษา* ตุลาคม 2557 – กุมภาพันธ์ 2558. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานรัฐมนตรีกระทรวงศึกษาธิการ.
- กิตติ ลิ่มสกุล และคนอื่นๆ. (2551). *การจัดสรรทรัพยากรที่จำเป็นสำหรับการศึกษาขั้นพื้นฐาน*. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา.
- กิตติยา เอฟฟานส และสุนิสา ทดลา. (2555). *รายงานการวิจัยเรื่อง ปัญหาการจัดการศึกษาตามนโยบายเรียนดี เรียนฟรี 15 ปี*. กรุงเทพมหานคร: สำนักผู้ตรวจราชการแผ่นดิน.
- เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์ และคนอื่นๆ. (2548). *รายงานการวิจัย การสังเคราะห์องค์ความรู้เกี่ยวกับการจัดการเรียนรู้ที่เน้นตัวผู้เรียนเป็นสำคัญ ตั้งแต่ พ.ศ.2542-2547 (ฉบับเล่มสมบูรณ์)*. ใน ชุมชนสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย. กรุงเทพมหานคร : สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา.
- เกษม เจริญสุข. (2546). *ความคิดเห็นของผู้บริหาร ครูสอน และนักเรียน ที่มีต่อระบบการศึกษาทางไกลผ่านดาวเทียมของโรงเรียนวังไกล. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต. เทคโนโลยีการศึกษา มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์*.
- คณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน, สำนักงาน. (2557). *แผนปฏิบัติการประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2557*. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน.

คณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, สำนักงาน. (2545a). รายงานการติดตามและประเมินผลการปฏิรูปการศึกษา
ในวาระครบรอบ 3 ปี ของการประกาศใช้พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 : หมวด
เทคโนโลยีเพื่อการศึกษา. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ.

คณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, สำนักงาน. (2545). พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไข
เพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2545. กรุงเทพมหานคร : พรินทวาทกราฟฟิค.

คณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ,สำนักงาน. (2545b). รายงานติดตามและประเมินผลการปฏิรูปการศึกษาใน
วาระครบรอบ 3 ปี ของการประกาศใช้พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542.
กรุงเทพมหานคร: สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ.

คณะกรรมการเครือข่ายอุดมศึกษาเพื่อการพัฒนา. (2556). ข้อเสนอเชิงนโยบายปฏิรูปการศึกษา: เพื่อสร้าง
คุณภาพการศึกษาและลดความเหลื่อมล้ำ. กรุงเทพมหานคร

คณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, สำนักงาน. (2550). แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
ฉบับที่ 10 (2550-2554). กรุงเทพมหานคร: สำนักคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ.

คณะกรรมการการศึกษา วุฒิสภา. (2552). รายงานการพิจารณาเรื่อง "แนวทางการปฏิรูปการศึกษาใน
ทศวรรษที่สอง". กรุงเทพมหานคร: วุฒิสภา.

คณิ่ง สายแก้ว. (2549). การบริหารจัดการศึกษาปฐมวัยในเขตพื้นที่การศึกษาสุรินทร์ เขต 1 : จากข้อเสนอเชิง
นโยบายสู่การปฏิบัติด้วยกระบวนการวิจัยเชิงปฏิบัติการแบบมีส่วนร่วม. วิทยานิพนธ์ปริญญาคุชฎี
บัณฑิต. สาขาวิชาการบริหารการศึกษา บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยขอนแก่น

คำชี้แจงสุดท้าย: ปฏิรูปสังคมเห็นผล. 22 สิงหาคม 2558. โพสต์ทูเดย์

จรัสพรรณ จารุศล. (2549). ระบบการศึกษาขั้นพื้นฐานของประเทศฝรั่งเศส. วารสารรามคำแหง 29 (3).

จันทร์จิรา จุมพลกล้า และคนอื่นๆ. (2557). รูปแบบความสำเร็จการจัดการศึกษาโรงเรียนขนาดเล็กในภาค
ตะวันออกเฉียงเหนือ. กรุงเทพมหานคร : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.

จิราภา อินตา. (2535). การผลิตบทเรียนคอมพิวเตอร์ช่วยสอนเรื่องระบบนิเวศน์ สำหรับนักเรียนมัธยมศึกษาปีที่ 1.

วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารการศึกษา. บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยมหิดล.

เจือจันทร์ จงสถิตอยู่. (2541). การปฏิรูปการศึกษา: ทางออกเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ

ยั่งยืน. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ.

ชัยณรงค์ ป้องบ้านเรือ. (2544). การพัฒนาระบบการศึกษาทางไกลผ่านดาวเทียม สำหรับศูนย์บริการการศึกษา

นอกโรงเรียนอำเภอ สังกัดกรมการศึกษานอกโรงเรียน. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารการศึกษา. เทคโนโลยี
และสื่อสารการศึกษา มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.

ชัยยุทธ ปัญญสวัสดิ์สุทธิ์. (2550). การลงทุนทางการศึกษาของประเทศไทย เสนอต่อ สำนักงานคณะกรรมการ

การศึกษาแห่งชาติ. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ.

ชัยวัฒน์ ชูมนาเสียง. (2546). บันทึกประสบการณ์การปฏิรูปการเรียนรู้ทั้งโรงเรียน กรณีตัวอย่างโรงเรียน

กาญจนานิกะวิทยาลัย ชัยภูมิ. ในโครงการ โรงเรียนปฏิรูปการเรียนรู้เพื่อพัฒนาคุณภาพผู้เรียน.
กรุงเทพมหานคร: สำนักมาตรฐานการศึกษาและพัฒนารับรู้ สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา.

ณัฐฐาภรณ์ เลี่ยมจรัสกุล. (2555). วิเคราะห์ค่าใช้จ่ายทางการศึกษาของครัวเรือนไทยภายใต้โครงการเรียนฟรี 15

ปี เสนอต่อ สำนักงานส่งเสริมสุขภาพ. ในแผนงานสร้างเสริมนโยบายสาธารณะที่ดี (นสช.) สำนักงาน
ส่งเสริมสุขภาพ (สสส.). เชียงใหม่ : สถาบันศึกษานโยบายสาธารณะ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.

ทรงศักดิ์ พนมเขต. (2539). การพัฒนาครูด้านการจัดกิจกรรมการเรียนรู้ที่เน้นผู้เรียนเป็นสำคัญ โรงเรียนบ้าน

หนองแขวงหนองหัวคน อำเภอดุสิตนครพนม จังหวัดร้อยเอ็ด. การศึกษาค้นคว้าอิสระปริญญา
โทบริหารการศึกษา. สาขาการบริหารการศึกษา มหาวิทยาลัยมหาสารคาม.

ทักษิณ ชินวัตร. (2547). ปฏิรูปการศึกษาให้สอดคล้องกับยุคสมัย. วารสารศึกษาศาสตร์ มหาวิทยาลัยขอนแก่น,

28 (1). ขอนแก่น: มหาวิทยาลัยขอนแก่น.

ทัศนิติน วรณเกตุศิริ และคนอื่นๆ. (2557). การถอดบทเรียนจากประสบการณ์ของโรงเรียนขนาดเล็กในเขตภาค

ตะวันตก. กรุงเทพมหานคร : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.

ทัศนิน วรรณเกตุศิริ และคนอื่นๆ. (2558). *สภาพการณ์และแนวทางการเรียนรู้เพื่อส่งเสริมการฝึกอาชีพและปรับเปลี่ยนอาชีพของแรงงานไทย*. กรุงเทพมหานคร : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.

ธีระ รุณเจริญ. (2545). รายงานการวิจัย เรื่อง สภาพปัญหาและการบริหารจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานของสถานศึกษาในประเทศไทย. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ.

นิวัฒน์ ภูนันท์วรกร. 2539. *การพัฒนาซอฟต์แวร์เพื่อใช้ในการเรียนการสอนวิชาระบบสารสนเทศภูมิศาสตร์*. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ. คณะสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล.

บุญสม นาวานุเคราะห์. (2547). *การศึกษาแนวทางการจัดการศึกษานอกโรงเรียน โดยการมีส่วนร่วมของชุมชนเพื่อพัฒนาศักยภาพการเรียนรู้ของคนพิการในการฟื้นฟูและพึ่งตนเอง*. กรุงเทพมหานคร: กรมการศึกษานอกโรงเรียน.

ประดิษฐ์ เหล่าเนตร์. (2547). *โครงการการนำรูปแบบการสอนตามแนว Constructivism (การเรียนรู้จากกลุ่มและการค้นพบ) ไปสร้างและพัฒนากิจกรรมการเรียนการสอนของครูเครือข่ายที่สอนวิชาชีววิทยา โรงเรียนสังกัดกรมสามัญศึกษา เขตการศึกษา 7*. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา.

ปรีชา เปี่ยมพงศ์สานต์ และคนอื่นๆ. (2549). *การวิจัยและการสร้างกระบวนการเรียนรู้ ในสังเคราะห์องค์ความรู้เกี่ยวกับเศรษฐกิจพอเพียง*. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.

ปริญญ จริยวิทยานนท์ และคนอื่นๆ. (2553). *แนวทางการนำภูมิปัญญาไทยเข้าสู่กระบวนการเรียนรู้ในระบบโรงเรียนและการเรียนรู้ตามอัธยาศัย*. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ.

ปานทิพย์ วัฒนวิบูลย์ ปานทิพย์ และคนอื่นๆ. (2549). *การพัฒนาศักยภาพบุคลากรโดยระบบการศึกษาทางไกล*. กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์. สำนักงานคณะกรรมการอุดมศึกษา. กระทรวงศึกษาธิการ. กระทรวงเกษตรและสหกรณ์. กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี. กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร. สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ. สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.

ปิ่นแก้ว เหลืองอร่ามศรี. (2556). *ย้อนพินิจการประกันคุณภาพอุดมศึกษาด้านสังคมวิทยาและมานุษยวิทยา*.
กรุงเทพมหานคร : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.

ผ่องศักดิ์ จันทรภาพ. 2553. *พรรณนาต่อการจัดการศึกษาด้วยระบบการศึกษาทางไกลผ่านดาวเทียมของครู
โรงเรียนในอำเภอท้ายเหมือง จังหวัดพังงา*. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต. ศึกษาศาสตร์
มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนดุสิต. กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนดุสิต.

พงศ์ประพันธ์ พงษ์โสภณ. (2558). *ปัจจัยด้านผู้เรียนและโรงเรียนที่ส่งผลต่อผลสัมฤทธิ์ทางการเรียน
วิทยาศาสตร์ในโครงการทดสอบนานาชาติ TIMSS 2011 ของนักเรียนในภูมิภาคอาเซียนและเอเชีย
ตะวันออก: วิเคราะห์พหุระดับและการศึกษาเปรียบเทียบ*. กรุงเทพมหานคร : สำนักงานกองทุน
สนับสนุนการวิจัย.

พนศก ทัทธูรศ. (2552). *ผลการใช้ชุดกิจกรรมการเรียนการสอนตามหลักสูตรการเรียนรู้โดยสมองเป็นฐานที่มี
สัมฤทธิ์ผลทางการเรียนและความตระหนักต่อการเป็นพลเมืองดีของนักเรียนประถมศึกษาปีที่ 4*.
กรุงเทพมหานคร: สภาวิจัยแห่งชาติ.

พระราชวรเมธี (ประสิทธิ์ พรหมรังสี) และคนอื่นๆ. (2558). *การพัฒนาหลักสูตรพุทธอาชีวศึกษาของมหาวิทยาลัย
สงฆ์ผ่านการบูรณาการความรู้เรื่องปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงในประเทศไทยและกลุ่มประเทศ
CLMV*. กรุงเทพมหานคร : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.

พิณสุดา สิริรังษศรี. (2557). *เอกสารประกอบการประชุมวิชาการ เรื่อง "การยกระดับคุณภาพ ครูไทยในศตวรรษ
ที่ 21". ณ อิมแพคฟอรัม เมืองทองธานี*. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานส่งเสริมสังคมแห่งการเรียนรู้และ
คุณภาพเยาวชน. สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ.

พิริยะ ผลพิรุฬห์. (2556). *ทุนมนุษย์กับผลิตภาพแรงงานในภาคอุตสาหกรรมไทย*. กรุงเทพมหานคร : สำนักงาน
กองทุนสนับสนุนการวิจัย.

พิริยะ ผลพิรุฬห์. (2558). *ครูเศรษฐศาสตร์*. กรุงเทพมหานคร : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.

พิริยะ ผลพิรุฬห์. (2558). *ปรับ 'ทัศนคติ' ก่อนคิดจะปฏิรูปการศึกษา (ให้ประสบผลสำเร็จ)*. กรุงเทพมหานคร : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.

พิสมัย เพ็งนิเคราะห์. (2548). *วัดใหม่กรงทอง อำเภอสรีมหาโพธิ จังหวัดปราจีนบุรี : การจัดโรงเรียนเอกชนการกุศลของวัดสี่เค้น*. กรุงเทพมหานคร: สำนักนโยบายและแผนการศึกษา สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ.

มนตรี จุฬาวัดนกุล. (2546). *รายงานวิจัยเชิงนโยบาย ผลกระทบจากพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 ข้อตกลงของรัฐบาลกับธนาคารพัฒนาเอเชีย นโยบายการปฏิรูประบบราชการ การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรของประเทศต่อการศึกษา และบทบาทของคณะครุศาสตร์/ศึกษาศาสตร์ในการปฏิรูปการเรียนรู้และปฏิรูปวิชาชีพครู*. กรุงเทพมหานคร: คณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ.

มหาทรรศ์คุณทูลสี (โพน ดวงกรณ์). (2546). *การศึกษาเปรียบเทียบพุทธวิธีการสอนในอรรถ. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต. บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย*.

มหาวิทยาลัยบูรพา. คณะทำงาน. (2553). *พจนานุกรมตัวชี้วัดการประเมินผลการจัดการศึกษาของประเทศ (KPI Dictionary for Thai Education Evaluation)*. ในโครงการพัฒนาระบบติดตามและประเมินผลการจัดการศึกษาของประเทศ. กรุงเทพมหานคร : สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ.

มูลนิธิสุข-แก้ว แก้วแดง. (2556). *การศึกษาวิเคราะห์ศักยภาพและแนวทางในการส่งเสริมการศึกษาตลอดชีวิตสำหรับประชาชนของสำนักงาน กศน. เพื่อสนับสนุนการเข้าสู่ประชาคมอาเซียนของประเทศไทยในปี พ.ศ.2558 : รายงานฉบับสมบูรณ์ การศึกษานอกระบบโรงเรียนการศึกษาผู้ใหญ่ นโยบายการศึกษา*. กรุงเทพมหานคร.

ยุทธนา สมิตะสิริ และคนอื่นๆ. (259). *โครงการการนำรูปแบบการเรียนรู้ด้าน วิศวกรรมวิทยาศาสตร์ไปสร้างเครือข่ายครูที่ปรึกษาและครูวิทยากร วิศวกรรมวิทยาศาสตร์ในโรงเรียนระดับประถมศึกษาและมัธยมศึกษา*. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.

รายการเวทีความคิด (2556). การประเมินคุณภาพของสถานศึกษา กับ ภาวิน ศิริประภาณุกุล [รายการโทรทัศน์].

3 มิถุนายน 2556. สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI): <http://tdri.or.th/multimedia/fm96-5mhz-pawin/> [5 มิถุนายน 2558]

เรวดี กระโหมวงส์ และคนอื่นๆ. (2558). การกระจายอำนาจทางการศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตพื้นที่ภาคใต้. กรุงเทพมหานคร : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.

โรงเรียนครุณสิกขาลัย. (2556). ถอดบทเรียน "Constructionism" การพัฒนาการเรียนรู้เพื่อสร้างสรรค์ด้วยปัญญา". กรุงเทพมหานคร: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.

โรงเรียนบ้านดอยช้าง. (2557). แผนปฏิบัติการประจำปี 2557. โรงเรียนบ้านดอยช้าง ตำบลลาวี อำเภอมะสรวย จังหวัดเชียงราย: สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาเชียงราย เขต 2

เลขาธิการสภาการศึกษา, สำนักงาน. (2549a). การวิจัยเปรียบเทียบการปฏิรูปการศึกษาของประเทศในกลุ่มอาเซียน. กรุงเทพมหานคร : สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา.

เลขาธิการสภาการศึกษา, สำนักงาน. (2549b). รายงานการติดตามประเมินผลการปฏิรูปการศึกษาด้านการบริหารและการจัดการศึกษา เมื่อสิ้นสุดปีงบประมาณ 2548. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา.

เลขาธิการสภาการศึกษา, สำนักงาน. (2550). แผนยุทธศาสตร์ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของเอกชนในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา.

เลขาธิการสภาการศึกษา, สำนักงาน. (2551). การสังเคราะห์งานวิจัยแนวทางส่งเสริมการมีส่วนร่วมของเอกชนในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา.

เลขาธิการสภาการศึกษา, สำนักงาน. (2552). สรุปผลการดำเนินงาน 9 ปี ของการปฏิรูปการศึกษา (พ.ศ. 2552-2551). กรุงเทพมหานคร: สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา.

- เลขาธิการสภาการศึกษา, สำนักงาน. (2556a). รายงานการวิจัยเรื่อง การกำหนดแนวทางการพัฒนาการศึกษาไทย
กับการเตรียมความพร้อมสู่ศตวรรษที่ 21 ใน สถาบันบัณฑิตบริหารธุรกิจ. กรุงเทพมหานคร :
สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- เลขาธิการสภาการศึกษา, สำนักงาน. (2556b). การวิจัยและพัฒนารูปแบบการพัฒนาครูและผู้บริหารสถานศึกษา
แบบใช้โรงเรียนเป็นฐานใน โรงเรียนขนาดเล็ก ระยะที่ 2. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานเลขาธิการสภา
การศึกษา.
- เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรปฏิบัติหน้าที่สำนักเลขาธิการสภาปฏิรูปแห่งชาติ,สำนักงาน. (2557). สารสังเขป
ประเด็นการปฏิรูปประเทศประเทศไทยด้านการศึกษา, กรุงเทพมหานคร : สำนักงานเลขาธิการสภา
ผู้แทนราษฎร.
- วนิดา รongเงิน. (2542). กระบวนการเรียนการสอนที่เน้นนักเรียนเป็นศูนย์กลางเรื่องระบบนิเวศ ระดับ
มัธยมศึกษาตอนปลาย. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ. ภาควิชาศึกษาศาสตร์ คณะสังคมศาสตร์และ
มนุษยศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล.
- วรวิทย์ ชันแจ้ง. (2552). การพัฒนาบทเรียนคอมพิวเตอร์ช่วยสอน เรื่องโลกและการเปลี่ยนแปลง สำหรับชั้น
มัธยมปีที่ 2. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา.
- วรวิทย์ เจริญเลิศ และคนอื่นๆ. (2556). การส่งเสริมสุขภาพและความปลอดภัยในการทำงานกรณีศึกษา
ผลกระทบของการเจ็บป่วยด้วยโรคโครงสร้างกระดูกและกล้ามเนื้อเนื่องจากการทำงานของแรงงาน
ในคลังสินค้า. กรุงเทพมหานคร : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.
- วราพร ศรีสุพรรณ. (2556). การจัดการแบบพหุภาคีในการศึกษาเพื่อตอบสนองชุมชนท้องถิ่น. กรุงเทพมหานคร
: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.
- วิเชียร เกตุสิงห์. (2553). รายงานการวิเคราะห์โอกาสและคุณภาพทางการศึกษาของประชากรวัยเรียน ระดับ
การศึกษาขั้นพื้นฐาน ปีการศึกษา 2550-2551. กรุงเทพมหานคร : สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา.

วีระ สมบูรณ์. (2548). *ชีวิตและความคิด อี เอฟ ซูมาเกอร์* (วีระ สมบูรณ์, แปล. พิมพ์ครั้งที่ 3). กรุงเทพมหานคร: Openbook.

ศร.จี 6 กองทุนกระตือรือร้น หวัน โคนยุบ. 28 พฤศจิกายน 2557. ไทยโพสต์. [ออนไลน์]. สืบค้นจาก <http://www.kruwandee.com/news-id11882.html> [15 พฤษภาคม 2558]

ศรีชัย พรประชาธรรม. (2549). *วงศาวินยาศว่าด้วยระบบการศึกษาไทย*. กรุงเทพมหานคร : ศูนย์การเรียนรู้ตลอดชีวิต มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ.

ศิริพันธุ์ ศิริพันธุ์, ย. ศ. (2554). การจัดการเรียนการสอนที่เน้นผู้เรียนเป็นสำคัญ : วิธีการสอนแบบใช้ปัญหาเป็นหลัก. *วารสารมหาวิทยาลัยนราธิวาสราชนครินทร์*, 3(1).

สถาบันเทคโนโลยีเพื่อการศึกษาแห่งชาติ. (2543). *นโยบายเทคโนโลยีเพื่อการศึกษา*. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ.

สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. (2548). *การแบ่งหน้าที่ตามรับผิดชอบของหน่วยงานรัฐ*. กรุงเทพมหานคร: คณะกรรมการการพัฒนาระบบราชการ.

สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. (2555). *การวิจัยและพัฒนากฎหมายเพื่อการบริหารจัดการสถานศึกษานิตยบุคคลระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน สังกัดกระทรวงศึกษาธิการ*. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา.

สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์, บรรณาธิการ. (2556). *การจัดทำยุทธศาสตร์การปฏิรูปการศึกษาขั้นพื้นฐานให้เกิดความรับผิดชอบ*. กรุงเทพมหานคร : มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศ. สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน กระทรวงศึกษาธิการ.

สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์, ศุภณัฐ ศศิวิวัฒน์ และแบงค์ งามอรุณโชติ (2555). *ระบบบริหารและการเงินเพื่อสร้างความรับผิดชอบในการจัดการศึกษา. เอกสารประกอบการสัมมนาวิชาการประจำปี 2554 “ยกเครื่องการศึกษาไทย:สู่การศึกษาที่มีคุณภาพอย่างทั่วถึง”*, 15 กุมภาพันธ์ 2555 บางกอกคอนเวนชันเซ็นเตอร์

เตอร์ บี โรงแรมเซ็นทาราแกรนด์ เซ็นทรัลเวิลด์, กรุงเทพมหานคร: สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI)

สมชัย ฤชุพันธุ์ สถฤณี อาชวานันทกุล และณัฐพงษ์ ดำรงรัตน์. (2550). รายงานผลการวิจัยการศึกษาเปรียบเทียบระบบงบประมาณเพื่อการศึกษาของประเทศไทยกับประเทศต่าง ๆ. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ.

สมหมาย จันเทส. (2546). แนวคิดการจัดระบบการศึกษาพระปริยัติธรรมแผนกนักธรรมและบาลี. วิทยานิพนธ์ปริญญาโท. สาขาวิชาศาสนาเปรียบเทียบ คณะสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล.

สมหวัง พิธิยานุวัฒน์. (2556). พัฒนาการของการทดสอบระดับชาติและการประกันคุณภาพการศึกษาระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน. กรุงเทพมหานคร : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.

สมหวัง พิธิยานุวัฒน์. (2558). การกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาสู่สถานศึกษา: กรณีศึกษาโครงการพัฒนาการบริหารรูปแบบนิติบุคคลรุ่นที่ 1 และ 2. กรุงเทพมหานคร : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.

สมัชชาเครือข่ายปฏิรูปการศึกษา. (2557). 7 ปฏิรูป 7 ขั้วเคลื่อนไหว. กรุงเทพมหานคร : สมาคมการศึกษาทางเลือกไทย. สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ.

สมิต อาสาขง. (2542). การออกแบบการเรียนรู้ที่เน้นผู้เรียนเป็นสำคัญในสถานศึกษา สังกัดกรมอาชีวศึกษา จังหวัดร้อยเอ็ด. ร้อยเอ็ด : สำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ.

ส่องหล้า เทพเขาว์นะ และสุนิตย์ ชูใจ. (2547). การพัฒนาแนวทางการจัดการศึกษาพัฒนาอาชีพ สังคม ชุมชน เพื่อแก้ปัญหาคความยากจน. นครราชสีมา: สถาบันการศึกษาและพัฒนาต่อเนื่องสิรินธร.

สังเวียน ปิ่นกาลัง. (2552). การเรียนการสอนที่เน้นผู้เรียนเป็นสำคัญ : มโนทัศน์และการปฏิบัติ. ขอนแก่น : คณะศึกษาศาสตร์ มหาวิทยาลัยขอนแก่น.

- สันติ หอมนาน. (2547). *เขตพื้นที่การศึกษา : นวัตกรรมการบริหารการศึกษาในยุคปฏิรูปการศึกษา*. การค้นคว้าแบบอิสระปริญญาโท. สาขาวิชาการบริหารการศึกษา คณะศึกษาศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.
- สัมพัฒน์ พันธุ์กฤษณ์ และคนอื่นๆ. (2547). *การจัดการสอนที่เน้นผู้เรียนเป็นสำคัญตามดัชนีบชี้ของสถานศึกษา เพื่อพัฒนาความสามารถในการคิดและสร้างสรรค์ความรู้ผู้เรียน*. ขอนแก่น : มหาวิทยาลัยขอนแก่น.
- สำนักงานส่งเสริมสังคมแห่งการเรียนรู้และคุณภาพเยาวชน (สสค.). (2557). *อภิวัดการณ์การเรียนรู้สู่จุดเปลี่ยนประเทศไทย*. เอกสารประกอบการประชุมวิชาการ "อภิวัดการณ์การเรียนรู้สู่จุดเปลี่ยนประเทศไทย", 6-8 พฤษภาคม 2557 อิมแพคฟอรัม เมืองทองธานี. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานส่งเสริมสังคมแห่งการเรียนรู้และคุณภาพเยาวชน (สสค.).
- สุชาดา จักพิสุทธิ และคนอื่นๆ. (2546). *การศึกษาทางเลือก: ฐานข้อมูลและการวิเคราะห์* กรุงเทพมหานคร: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.
- สุภาพ มากแจ้ง. (2548). *รูปแบบยุทธศาสตร์และแนวทางบูรณาการทางศาสนากับการศึกษา : กรณีการจัดการศึกษาไทยในระบบ*. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา.
- สุภาวดี ขุนทองจันทร์. (2558). *การยกระดับทักษะแรงงานทั้งฝีมือและมีฝีมือระดับกลางจากผู้ที่มีได้ผ่านการศึกษาจากอาชีวศึกษาโดยองค์กรธุรกิจที่ดำเนินธุรกิจตามปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง*. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.
- สุมาลี สังข์ศรี และคนอื่นๆ. (2553). *รายงานการวิจัยเพื่อพัฒนารูปแบบแนวทางการจัดการศึกษาเพื่อเพิ่มโอกาสทางการศึกษาให้กับประชากรกลุ่มอายุ 15-59 ปี ที่อยู่นอกระบบโรงเรียน*. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา.
- สุวรรณ เกตุแก้ว. (2553). *แนวทางพัฒนาระบบการศึกษาไทย ศูนย์พัฒนาเด็กเล็กขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ศึกษาเฉพาะกรณีในเขตอำเภอบ้านไร่ จังหวัดอุทัยธานี*. วิทยานิพนธ์. มหาวิทยาลัยขอนแก่น.

สุวิมล ว่องวาณิช และคนอื่นๆ. (2555). รายงานการวิจัยการประเมินศักยภาพและความพร้อมของสถานศึกษาขั้นพื้นฐานเพื่อรองรับการกระจายอำนาจการจัดการศึกษา. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา.

สุวิมล ว่องวาณิช. (2556). การวิจัยและพัฒนากลยุทธ์การขับเคลื่อนนโยบายปฏิรูปการศึกษาในทศวรรษที่สอง. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.

อนิรุจน์ มะโนธรรม. (2556). อาชีวอนามัยและความปลอดภัยในการทำงานในกลุ่มแรงงานข้ามชาติ: กรณีศึกษา กลุ่มกิจการประมงทะเลจังหวัดภูเก็ต. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.

อนุช อาภาภิรม. (9 ตุลาคม 2557). วิฤตติศตวรรษที่ 21 : ความขัดแย้งใหญ่อเมริกา-จีน (8), มติชนสุดสัปดาห์ : 40-41.

อนุชัย รามวงษ์ และคนอื่นๆ. (2558). การพัฒนารูปแบบการเทียบโอนมาตรฐานฝีมืออาชีพเพื่อคุณภาพ การศึกษาวิชาชีพ. กรุงเทพมหานคร : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.

อัญญรัตน์ นาเมือง. (2553). การปฏิรูปการศึกษาของประเทศไทย (Educational Reform in Thailand). วารสาร มหาวิทยาลัยนราธิวาสราชนครินทร์, 2 (2) : 112-121.

อาชญญา รัตนอุบล. (2555). การพัฒนาแนวทางการส่งเสริมการจัดการศึกษา/การเรียนรู้เพื่อพัฒนาศักยภาพ ผู้สูงอายุ. วารสารครุศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 40 (1) : 14-28.

อิทธิพัทธ์ สุวทันพรกุล. (2555). การนำเสนอกลยุทธ์ทางเลือกการบริหารจัดการสถานศึกษาเพื่อพัฒนาทักษะ ชีวิตของนักเรียนตามแนวคิดปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงและแนวคิดการจัดการศึกษาเพื่ออาชีพโดยใช้กระบวนการจัดการความรู้. วิทยานิพนธ์ปริญญาคุชฎีบัณฑิต. คณะครุศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

อุไรวรรณ หาญวงศ์. (2555). การพัฒนารูปแบบการจัดกิจกรรมพัฒนาสมรรถนะวิชาชีพครู สาขาวิชา ประถมศึกษา คณะศึกษาศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่. เชียงใหม่ : มหาวิทยาลัยเชียงใหม่. สำนักงาน คณะกรรมการการอุดมศึกษา. สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.

เอี่ยมพร หลินเจริญ. (2556). รูปแบบการพัฒนาครูเพื่อการจัดการเรียนรู้โดยใช้การวิจัยเป็นฐาน. พะเยา : ภาควิชาการศึกษา คณะศึกษาศาสตร์ มหาวิทยาลัยนเรศวร.

Klaus Schwab, Editor. (2014). *The Global Competitiveness Report 2014–2015*. World Economic Forum : The Global Competitiveness and Benchmarking Network

ภาคผนวก ก

ทิศทางการวิจัยทางการศึกษา

ทิศทางการวิจัยทางการศึกษา

หมวด 1 ความมุ่งหมายและหลักการ

ในหมวดที่ 1 งานวิจัยเกี่ยวกับการบริหารการศึกษา มีทั้งหมด จำนวน 68 เรื่อง คิดเป็นร้อยละ 0.92 โดยภาพรวมแล้วงานวิจัยในหมวดนี้มีจำนวนเพิ่มขึ้นเล็กน้อยตั้งแต่ปี พ.ศ. 2547-2550 และช่วงปี พ.ศ. 2553-2556 โดยมีจำนวนมากที่สุดในปี พ.ศ. 2556 จำนวน 11 เรื่อง จากนั้นในปี พ.ศ. 2557 มีจำนวนลดลง สำหรับประเด็นเนื้อหาในหมวดนี้ที่นักวิชาการให้ความสนใจ 2 ประเด็น คือ คุณลักษณะอันพึงประสงค์ของนักเรียนและคุณลักษณะอันพึงประสงค์ของผู้เรียน โดยมีรายละเอียดดังนี้ (ตารางที่ 1.1)

ตารางที่ 1.1 จำนวนงานวิจัยจำในหมวด 1 ความมุ่งหมายและหลักการ จำแนกตามประเด็นการวิจัยและช่วงเวลา

ประเด็น	ปี พ.ศ.					รวม
	2535-2539	2540-2544	2545-2549	2550-2554	2555-2557	
คุณลักษณะอันพึงประสงค์ของนักเรียน	-	-	12	22	18	52
คุณลักษณะอันพึงประสงค์ของผู้เรียน	-	1	4	8	3	16
รวม	-	1	16	30	21	68

สำหรับประเด็นที่นักวิจัยให้ความสนใจศึกษามี 2 ประเด็น คือ คุณลักษณะอันพึงประสงค์ของนักเรียนและคุณลักษณะอันพึงประสงค์ของผู้เรียน ซึ่งมีเนื้อหาสาระในประเด็นต่างๆ ดังตารางที่ 1.2

ตารางที่ 1.2 ประเด็นและเนื้อหาของงานวิจัยในหมวด 1 ความมุ่งหมายและหลักการ และช่วงเวลา

พ.ศ. 2535-2539	พ.ศ. 2540-2544	พ.ศ. 2545-2549	พ.ศ. 2550-2554	พ.ศ. 2555-2557
-	-	คุณลักษณะอันพึงประสงค์ของนักเรียน ที่เน้นเรื่องการศึกษาและการพัฒนาแบบวัดคุณลักษณะอันพึงประสงค์ของนักเรียน	คุณลักษณะอันพึงประสงค์ของนักเรียนที่เน้นเรื่องการพัฒนามาตรฐาน ตัวบ่งชี้และเกณฑ์การประเมินคุณลักษณะอันพึงประสงค์ของนักเรียน และการพัฒนาการดำเนินงานเสริมสร้างคุณลักษณะอันพึงประสงค์ของนักเรียนด้านการตรงต่อเวลา และด้านจิตสาธารณะ	คุณลักษณะอันพึงประสงค์ของนักเรียนตามความคิดเห็นของผู้บริหาร ครู และผู้ปกครอง,ความสัมพันธ์ระหว่างการบริหารการมีส่วนร่วมของเครือข่ายบ้าน วัด โรงเรียน กับคุณลักษณะอันพึงประสงค์ของนักเรียน และความสัมพันธ์ระหว่างความฉลาดทางอารมณ์คุณลักษณะอันพึงประสงค์ของนักเรียน
-	วิสัยทัศน์เกี่ยวกับการจัดการศึกษาของโรงเรียนสังกัดมูลนิธิสภาคริสตจักรในประเทศไทยในคริสต์ศตวรรษที่ 21 (ค.ศ.2000-2099) โดย นเรศน์ สถิตย์พร	การสร้างแบบวัดคุณลักษณะอันพึงประสงค์ของผู้เรียนตามการจัดหลักสูตรการศึกษาขั้นพื้นฐาน พุทธศักราช 2544 และกระบวนการบริหารจัดการกับการพัฒนาคุณลักษณะอันพึงประสงค์ของผู้เรียน	คุณลักษณะอันพึงประสงค์ของผู้เรียนตามแนวปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง โดยผู้เรียนต้องมีความรู้ความเข้าใจปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงและความเชื่อมโยงกับระบบ เศรษฐกิจทั่วไป รู้จักใช้และพัฒนาทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมให้เกิดประโยชน์สูงสุดและยั่งยืน รวมทั้งปฏิบัติตนให้มีความพอประมาณ	การสร้างแบบวัดคุณลักษณะอันพึงประสงค์ของผู้เรียนตาม หลักสูตรแกนกลางการศึกษาขั้นพื้นฐาน พุทธศักราช 2551 รวมทั้งคุณลักษณะอันพึงประสงค์ที่สถานศึกษาอาจกำหนดขึ้นเพิ่มเติม เพื่อให้สอดคล้องกับวิสัยทัศน์ของสถานศึกษา สภาพปัญหาความต้องการหรือความจำเป็นของชุมชน มาพัฒนา

พ.ศ. 2535-2539	พ.ศ. 2540-2544	พ.ศ. 2545-2549	พ.ศ. 2550-2554	พ.ศ. 2555-2557
			รู้จักการประมาณตน รู้จักศักยภาพของ คนที่มีอยู่	ผู้เรียนตลอดปีการศึกษา ทั้งนี้ ครูผู้สอน สามารถดำเนินการวัดและประเมินผล คุณลักษณะอันพึงประสงค์ในชั้นเรียนได้
พัฒนาการทางความคิดด้านความมุ่งหมายและหลักการ				
-	-	+ การสร้างแบบวัดคุณลักษณะ อันพึงประสงค์ของผู้เรียนตาม การจัดหลักสูตรการศึกษาขั้น พื้นฐาน พุทธศักราช 2544 + กระบวนการบริหารจัดการ กับการพัฒนาคุณลักษณะอันพึง ประสงค์ของผู้เรียน	+ การพัฒนามาตรฐาน ตัวบ่งชี้และ เกณฑ์การประเมินคุณลักษณะอันพึง ประสงค์ของนักเรียน + การพัฒนาการดำเนินงานเสริมสร้าง คุณลักษณะอันพึงประสงค์ของนักเรียน + ปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง + จิตสาธารณะ	+ การสร้างแบบวัดคุณลักษณะอันพึง ประสงค์ของผู้เรียนตาม หลักสูตร แกนกลางการศึกษาขั้นพื้นฐาน พุทธศักราช 2551 + การบริหารการมีส่วนร่วมของเครือข่าย บ้าน วัด โรงเรียน + ความฉลาดทางอารมณ์

ข้อสังเกต

มีงานวิจัยในหมวดที่ 1 เป็นจำนวนมากที่ทำการวิจัยในเรื่องการสร้างแบบวัด การพัฒนามาตรฐาน ตัวบ่งชี้และเกณฑ์การประเมินคุณลักษณะอันพึงประสงค์ทั้งของนักเรียนและผู้เรียน ตั้งแต่ช่วงปี พ.ศ.2545 เป็นต้นมาจนถึงปัจจุบัน แต่คุณภาพของนักเรียนและผู้เรียนในปัจจุบันไม่ได้สะท้อนให้เห็นถึงคุณลักษณะอันพึงประสงค์มากเท่าที่ควร นักเรียนและผู้เรียนมุ่งแต่การแข่งขันกันเรียนเพื่อเป็นที่หนึ่ง การแบ่งปันแบบเพื่อนช่วยเพื่อนมีน้อยลง หากมองเป็นรายบุคคลอาจพบว่าเรามีเด็กเก่งเพิ่มมากขึ้น แต่เด็กดีและเก่งมีน้อยลง การสร้างแบบวัดคุณลักษณะอันพึงประสงค์ของผู้เรียนตามการจัดหลักสูตรการศึกษาขั้นพื้นฐาน พุทธศักราช 2544 และการสร้างแบบวัดคุณลักษณะอันพึงประสงค์ของผู้เรียนตาม หลักสูตรแกนกลางการศึกษาขั้นพื้นฐาน พุทธศักราช 2551 ยังไม่สามารถทำให้นักเรียนและผู้เรียนเป็นทั้งคนดีและคนเก่งได้ ซึ่งไม่สอดคล้องกับความมุ่งหมายและหลักการของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 มาตราที่ 6 ที่กล่าวว่า การจัดการศึกษาต้องเป็นไปเพื่อพัฒนาคนไทยให้เป็นมนุษย์ที่สมบูรณ์ทั้งร่างกาย จิตใจ สติปัญญา ความรู้ และคุณธรรม มีจริยธรรมและวัฒนธรรมในการดำรงชีวิต สามารถอยู่ร่วมกับผู้อื่นได้อย่างมีความสุข

หากพิจารณาตามมาตรา 6 การจัดการศึกษาในปัจจุบันยังมีสิ่งที่ขาดหายไปสำหรับนักเรียนและผู้เรียน ทั้งด้านคุณธรรม จริยธรรม รวมทั้งความสามารถในการทำงานเป็นทีม ดังนั้น การส่งเสริมให้นักเรียนและผู้เรียนเป็นได้ทั้งคนดีและคนเก่ง รู้จักที่จะแบ่งปันช่วยเหลือผู้อื่นจึงเป็นเรื่องสำคัญ และจะอย่างไรให้มีการนำคุณลักษณะอันพึงประสงค์ของนักเรียนและผู้เรียนที่สร้างขึ้นจากงานวิจัยหลากหลายเรื่อง ไปปฏิบัติให้เห็นผลอย่างเป็นรูปธรรมแก่นักเรียน ผู้เรียน เพื่อให้การศึกษาไทยสามารถสร้างคนดีที่เป็นคนเก่งได้เช่นกัน

หมวด 2 สิทธิและหน้าที่ทางการศึกษา

งานวิจัยเกี่ยวกับสิทธิและหน้าที่ทางการศึกษา มีทั้งหมด จำนวน 492 เรื่อง คิดเป็นร้อยละ 6.64 ซึ่งงานวิจัยในหมวดนี้ มีจำนวนเพิ่มขึ้นอย่างชัดเจนตั้งแต่ปี 2546 - 2549 และมีแนวโน้มลดลงตั้งแต่ปี 2550 ซึ่งสวนทางกับกระแสการกระจายอำนาจทางการศึกษา สำหรับประเด็นเนื้อหาในหมวด 2 สิทธิและหน้าที่ทางการศึกษาที่นักวิชาการให้ความสนใจ ส่วนใหญ่เป็นองค์ความรู้ในเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนกับชุมชน รองลงมาคือ การมีส่วนร่วมของชุมชนในการจัดการศึกษา โดยมีรายละเอียดดังนี้ (ตารางที่ 2.1)

ตารางที่ 2.1 จำนวนงานวิจัยในหมวด 2 สิทธิและหน้าที่ทางการศึกษา จำแนกตามประเด็น

ประเด็น	ปี พ.ศ.					รวม
	2535-2539	2540-2544	2545-2549	2550-2554	2555-2557	
การมีส่วนร่วมของชุมชนในการจัดการศึกษา	-	7	35	36	13	91
การมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน	-	-	-	7	-	7
ความต้องการของผู้ปกครองในการจัดการศึกษา	-	2	1	6	3	12
เครือข่ายพัฒนาคุณภาพการศึกษา	-	-	4	21	8	33
โรงเรียนกับชุมชน	18	59	153	67	26	323
ศูนย์พัฒนาคุณภาพการศึกษา	-	-	-	10	6	16
สิทธิและหน้าที่ทางการศึกษา	-	1	4	3	2	10
รวม	18	69	197	150	58	492

จากการวิเคราะห์ประเด็นเนื้อหาสาระของงานวิจัยด้านการบริหารการศึกษา ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2535 – 2557 พบว่า นักวิชาการส่วนใหญ่ให้ความสนใจสร้างองค์ความรู้ในเรื่องโรงเรียนกับชุมชนมากที่สุด รองลงมาคือ การมีส่วนร่วมของชุมชนในการจัดการศึกษา เครือข่ายพัฒนาคุณภาพการศึกษา ศูนย์พัฒนาคุณภาพการศึกษา ความต้องการของผู้ปกครองในการจัดการศึกษา สิทธิและหน้าที่ทางการศึกษา และการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนในการจัดการศึกษา ตามลำดับ ซึ่งมีพัฒนาการของเนื้อหาสาระในประเด็นต่างๆ ดังตารางที่ 2.2

ตารางที่ 2.2 ประเด็นและเนื้อหาของงานวิจัยในหมวด 2 สิทธิและหน้าที่ทางการศึกษา จำแนกตามประเด็น และช่วงเวลา

พ.ศ. 2535-2539	พ.ศ. 2540-2544	พ.ศ. 2545-2549	พ.ศ. 2550-2554	พ.ศ. 2555-2557
โรงเรียนกับชุมชน เน้นในเรื่องบทบาทของผู้บริหารโรงเรียนในการสร้างความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนกับชุมชน, บทบาทของโรงเรียนมัธยมศึกษาเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนกับชุมชน และการศึกษาปัญหาการบริหารงานด้านความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนกับชุมชน	โรงเรียนกับชุมชน เน้นในเรื่องการสร้างความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนกับชุมชน, ความต้องการมีส่วนร่วมของชุมชนต่อการบริหารงานด้านโรงเรียนกับชุมชน, ความคิดเห็นต่อการมีส่วนร่วมขององค์การบริหารส่วนตำบล ในการปฏิบัติงานด้านโรงเรียนกับชุมชนของโรงเรียน และปัญหาการปฏิบัติงานด้านความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนกับชุมชน	โรงเรียนกับชุมชน ที่เน้นเรื่องการพัฒนาการดำเนินงานความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนกับชุมชน, การพัฒนาความร่วมมือระหว่างโรงเรียนกับชุมชนในการจัดการศึกษา และบทบาทด้านความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนกับชุมชนของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน	เป็นช่วงที่งานวิจัยยังคงเน้นเรื่องที่คล้ายกับช่วงปี พ.ศ. 2545-2549 แต่มีการวิจัยเกี่ยวกับกลยุทธ์การเสริมสร้างความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนกับชุมชนของสถานศึกษาขั้นพื้นฐานเพิ่มเข้ามา	โรงเรียนกับชุมชน ที่เน้นเรื่องกลยุทธ์ในการดำเนินงานสร้างความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนกับชุมชน การพัฒนาความร่วมมือระหว่างโรงเรียนกับชุมชนในการจัดการศึกษา และการสร้างความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนกับชุมชน

พ.ศ. 2535-2539	พ.ศ. 2540-2544	พ.ศ. 2545-2549	พ.ศ. 2550-2554	พ.ศ. 2555-2557
	การมีส่วนร่วมของชุมชนในการจัดการศึกษา ที่เน้นเรื่อง การมีส่วนร่วมของชุมชนในการจัดการศึกษาตาม โครงการขยายโอกาสทางการศึกษาขั้นพื้นฐาน, การมีส่วนร่วมของชุมชนในการจัดการศึกษาในโรงเรียน และความพร้อมต่อการมีส่วนร่วมของชุมชนในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2542	การมีส่วนร่วมของชุมชนในการจัดการศึกษา ที่เน้นในเรื่อง การมีส่วนร่วมของชุมชนในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานของโรงเรียน, การพัฒนาการมีส่วนร่วมของชุมชนในการจัดการศึกษา และการมีส่วนร่วมของชุมชนในการจัดการศึกษา นอกโรงเรียน เครือข่ายพัฒนาคุณภาพการศึกษา เช่น การดำเนินงานของศูนย์เครือข่ายพัฒนาคุณภาพการศึกษาขั้นพื้นฐาน, การพัฒนาแบบประเมินทักษะในการแสวงหาความรู้ด้วยตนเอง รวมทั้งปัญหาและแนว	การมีส่วนร่วมของชุมชนในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานของโรงเรียน และการพัฒนาการมีส่วนร่วมของชุมชนในการจัดการศึกษา โดยมีงานวิจัยเกี่ยวกับแนวทางส่งเสริมการมีส่วนร่วมของชุมชนในการจัดการศึกษาเพิ่มเข้ามาในช่วงนี้ เครือข่ายพัฒนาคุณภาพการศึกษา ที่เน้นเรื่องการมีส่วนร่วมของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานในการบริหารสถานศึกษา รวมทั้งบทบาทของผู้บริหารโรงเรียน กลุ่มเครือข่ายพัฒนาคุณภาพ	เน้นงานวิจัยเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของชุมชนในการจัดการศึกษา รวมทั้งแนวทางการเสริมสร้างการมีส่วนร่วมของชุมชนในการจัดการศึกษาของโรงเรียน เครือข่ายพัฒนาคุณภาพการศึกษา ที่เน้นงานวิจัยเกี่ยวกับหลักธรรมาภิบาล ได้แก่ การใช้หลักธรรมาภิบาลของผู้บริหารสถานศึกษา เครือข่ายพัฒนาคุณภาพการศึกษา และการใช้หลักธรร

พ.ศ. 2535-2539	พ.ศ. 2540-2544	พ.ศ. 2545-2549	พ.ศ. 2550-2554	พ.ศ. 2555-2557
		ทางแก้ไขปัญหาการจัดทำหลักสูตรสถานศึกษาในเครือข่ายพัฒนาคุณภาพการศึกษา สิทธิและหน้าที่ทางการศึกษาที่เน้นเรื่องการมีส่วนร่วมจัดการศึกษาของเอกชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และพ่อแม่ ผู้ปกครอง	การศึกษา เน้นงานวิจัยที่เกี่ยวกับการจัดการศึกษาโดยครอบครัว เช่น ปัจจัยและปฏิบัติการจัดระบบการศึกษาโดยครอบครัว (Home School) และการติดตามประเมินผลเพื่อพัฒนาการจัดการศึกษาโดยครอบครัว ศูนย์พัฒนาคุณภาพการศึกษาที่เน้นในเรื่อง การดำเนินงานวิชาการของศูนย์พัฒนาคุณภาพการศึกษา	มาภิบาลในการบริหารโรงเรียนกลุ่มเครือข่ายพัฒนาคุณภาพการศึกษา สิทธิและหน้าที่ทางการศึกษา ได้แก่ ข้อจำกัดในการเข้าถึงสิทธิทางสาธารณสุขและสิทธิทางการศึกษาสำหรับเด็ก ไร้รัฐ ศูนย์พัฒนาคุณภาพการศึกษาที่เน้นเรื่องเกี่ยวกับผู้บริหารสถานศึกษา เช่น ทักษะการบริหารของผู้บริหารโรงเรียนในศูนย์พัฒนาคุณภาพ

พ.ศ. 2535-2539	พ.ศ. 2540-2544	พ.ศ. 2545-2549	พ.ศ. 2550-2554	พ.ศ. 2555-2557
			การมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนที่เน้นเรื่อง เช่น การพัฒนารูปแบบสมัชชาการศึกษาเพื่อส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน, รูปแบบการมีส่วนร่วมของผู้ปกครองในการจัดการศึกษาของโรงเรียนขนาดเล็ก	การศึกษา บทบาทของผู้บริหารสถานศึกษาในการส่งเสริมการจัดการเรียนการสอนที่เน้นผู้เรียนเป็นสำคัญของศูนย์พัฒนาคุณภาพการศึกษา
พัฒนาการทางความคิดด้านสิทธิและหน้าที่ทางการศึกษา				
- บทบาทของผู้บริหารโรงเรียนและของโรงเรียนเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนกับชุมชน	+ ความต้องการมีส่วนร่วมของชุมชน + การมีส่วนร่วมของชุมชนในการจัดการศึกษาในโรงเรียน	+ การพัฒนาความร่วมมือระหว่างโรงเรียนกับชุมชน + ความสำเร็จของการมีส่วนร่วมของชุมชนในการจัด	+ กลยุทธ์การเสริมสร้างความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนกับชุมชนของสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน	+ หลักธรรมาภิบาลของผู้บริหาร + ข้อจำกัดในการเข้าถึงสิทธิการศึกษา

พ.ศ. 2535-2539	พ.ศ. 2540-2544	พ.ศ. 2545-2549	พ.ศ. 2550-2554	พ.ศ. 2555-2557
- ความสัมพันธ์ระหว่าง โรงเรียนกับชุมชน	+ ความพร้อมต่อการมีส่วนร่วม ของชุมชนในการจัดการ ศึกษาขั้นพื้นฐานตาม พระราชบัญญัติการศึกษา แห่งชาติ พุทธศักราช 2542	การศึกษานอกโรงเรียน + การดำเนินงานของศูนย์ เครือข่ายพัฒนาคุณภาพ การศึกษาขั้นพื้นฐาน + การมีส่วนร่วมจัดการศึกษา ของเอกชน องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น พ่อแม่ ผู้ปกครอง	+ การส่งเสริมการมีส่วนร่วม ของชุมชนในการจัดการศึกษา + บทบาทของผู้บริหาร โรงเรียนกลุ่มเครือข่ายพัฒนา คุณภาพการศึกษา + การศึกษาโดยครอบครัว (Home School)	+ ทักษะการบริหารของ ผู้บริหาร โรงเรียนในศูนย์ พัฒนาคุณภาพการศึกษา

ข้อสังเกต

มีงานวิจัยเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนกับชุมชน ตั้งแต่ปี พ.ศ.2535 เป็นต้นมา ซึ่งแสดงให้เห็นว่าการส่งเสริมที่จะให้ชุมชนเข้ามามีบทบาทในสถานศึกษามามากกว่า 20 ปีจนถึงปัจจุบัน โดยเฉพาะงานวิจัยช่วง พ.ศ. 2545 เป็นต้นมา ภาคส่วนต่างๆ ได้รับการสนับสนุนให้เข้ามามีบทบาท และมีส่วนร่วมจัดการศึกษา ทั้งจากภาคเอกชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และพ่อแม่ ผู้ปกครอง ที่สามารถจัดการศึกษาโดยครอบครัว (Home School) ได้ แต่กลับพบว่าในความเป็นจริงแล้วการมีส่วนร่วมของภาคส่วนต่างๆ ไม่ได้มีมากเท่าที่ควร ชุมชนยังไม่สามารถจัดการศึกษาตามความต้องการของท้องถิ่นได้มากเท่าที่ควร การจัดการศึกษายังคงเป็นไปตามนโยบายของหน่วยงานภาครัฐส่วนกลาง โดยจะเห็นได้จากยังคงใช้หลักสูตรที่กำหนดจากหน่วยงานส่วนกลาง ส่วนหน่วยงานท้องถิ่นยังเป็นผู้ปฏิบัติตามเท่านั้น

นอกจากนี้ ถึงแม้ว่าหลักสูตรแกนกลางจะเปิดโอกาสให้มีการเรียนการสอนเกี่ยวกับท้องถิ่นของตนเองประมาณร้อยละ 30 ของคะแนน แต่ในทางปฏิบัติพบว่าโรงเรียนไม่ได้มีการสอนท้องถิ่นศึกษา เนื่องจากไม่ได้ถูกนำไปใช้ในการสอบ O - NET และ A - NET ดังนั้น ผู้บริหารสถานศึกษารวมทั้งครูจึงไม่ให้ความสำคัญกับเรื่องราวของท้องถิ่น ในทางตรงกันข้ามมีผลต่อการให้ความสำคัญกับการสอบ O - NET และ A - NET เนื่องจากผลสอบของเด็กกลายเป็นตัวชี้วัดของสถานศึกษาแต่ละแห่งของส่วนกลาง ดังนั้น ถึงจะเปิดโอกาสให้ท้องถิ่นจัดการศึกษาได้ก็ไม่มีท้องถิ่นใดสนใจอยากจะทำ เนื่องจากมองว่าเป็นภาระที่เพิ่มมากขึ้นของตนเอง

ส่วนการจัดการศึกษาโดยครอบครัว (Home School) ถึงแม้ว่าจะเป็นแนวทางที่ดีในการสนับสนุนให้เด็กได้เรียนในสิ่งที่ตนเองอยากที่จะเรียนได้ตามที่ต้องการ ในทางปฏิบัติมีข้อจำกัดมากมายที่ส่งผลให้การศึกษาลักษณะนี้ไม่มีคุณภาพ เนื่องจากผู้ปกครองต้องมีความรู้ทางด้านวิชาการมากพอที่จะสอนลูกของตนเองได้ นอกจากนี้ยังมีข้อจำกัดเรื่องค่าใช้จ่ายที่ค่อนข้างสูง ทำให้หลายๆ ครอบครัวไม่สามารถจัดการศึกษาเองได้

หมวด 3 ระบบการศึกษา

งานวิจัยที่เกี่ยวกับระบบการศึกษา มีทั้งหมด จำนวน 64 เรื่อง คิดเป็นร้อยละ 0.86 ซึ่งงานวิจัยในหมวดนี้ มีแนวโน้มคงที่ แต่จะมีเพิ่มสูงขึ้นในช่วง เช่นในปี พ.ศ.2547-2548 และเพิ่มอีกครั้งในปี 2553 สำหรับประเด็นเนื้อหาในหมวดนี้ที่นักวิชาการให้ความสนใจ ส่วนใหญ่เป็นองค์ความรู้ในเรื่องการศึกษาทางไกล รองลงมาคือ การศึกษาในระบบ ศาสนากับการศึกษา ระบบการศึกษา การศึกษานอกระบบ และการเรียนรู้ตลอดชีวิตตามลำดับ (ตารางที่ 3.1) โดยมีรายละเอียดดังนี้

ตารางที่ 3.1 จำนวนงานวิจัยในหมวด 3 ระบบการศึกษา จำแนกตามประเด็น

ประเด็น	ปี พ.ศ.					รวม
	2535-2539	2540-2544	2545-2549	2550-2554	2555-2557	
การเรียนรู้ตลอดชีวิต	-	1	-	-	-	1
การศึกษาทางไกล	1	4	7	5	2	19
การศึกษานอกระบบ	-	-	2	4	-	6
การศึกษาในระบบ	2	1	3	6	2	14
ศาสนากับการศึกษา	-	2	10	-	-	12
ระบบการศึกษา	-	3	7	1	1	12
รวม	3	11	29	16	5	64

จากการวิเคราะห์ประเด็นเนื้อหาสาระของงานวิจัยด้านการบริหารการศึกษา ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2535 – 2557 พบว่า นักวิชาการส่วนใหญ่ให้ความสนใจสร้างองค์ความรู้ในเรื่องการศึกษาทางไกลมากที่สุด รองลงมาคือ การศึกษาในระบบ ศาสนากับการศึกษา ระบบการศึกษา การศึกษานอกระบบ และการเรียนรู้ตลอดชีวิต ตามลำดับ ซึ่งมีพัฒนาการของเนื้อหาสาระในประเด็นต่างๆ ดังตารางที่ 3.2

ตารางที่ 3.2 ประเด็นและเนื้อหาของงานวิจัยในหมวด 3 ระบบการศึกษา จำแนกตามประเด็น และช่วงเวลา

พ.ศ. 2535-2539	พ.ศ. 2540-2544	พ.ศ. 2545-2549	พ.ศ. 2550-2554	พ.ศ. 2555-2557
-	การศึกษาทางไกล ที่เน้นเรื่องการพัฒนากระบวนการศึกษาผ่านดาวเทียม ทั้งสำหรับศูนย์บริการการศึกษานอกโรงเรียน และการศึกษาในระบบ	การศึกษาทางไกล ได้แก่ ความคิดเห็นของผู้บริหาร ครูสอน และนักเรียน ที่มีต่อระบบการศึกษาทางไกลผ่านดาวเทียมของโรงเรียนวังไกลกังวล	การศึกษาทางไกล เรื่อง ทัศนคติต่อการจัดการศึกษาด้วยระบบการศึกษาทางไกลผ่านดาวเทียม	การพัฒนารูปแบบการให้บริการสารสนเทศของห้องสมุดแก่นักศึกษาระบบการศึกษาทางไกลทางอินเทอร์เน็ต
ผลกระทบของระบบการศึกษาต่อการพัฒนาประชาธิปไตยในโรงเรียน โดยมานิต บุญอ่อน	-	-	การศึกษาในระบบ ได้แก่ แนวทางการพัฒนาระบบการศึกษาศูนย์พัฒนาเด็กเล็กขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	ความพึงพอใจของนักศึกษาต่อการจัดระบบการศึกษา และความสำเร็จของการใช้ e-learning ในระบบการศึกษา
-	ศาสนากับการศึกษา ได้แก่ บทบาทของสถาบันศาสนาในการจัดการศึกษาแห่งชาติ โดยมองว่ามีบุคลากรจำนวนมากที่มีความเสียสละช่วยการศึกษาได้เป็นอย่างดี หากได้ทำบทบาทในการศึกษาจะมีผู้มีความสนใจเสียสละอีกมากอย่างเช่นแม่ชี	รูปแบบการจัดการศึกษาและการเผยแผ่ศาสนาของวัดในพระพุทธศาสนา ทั้งกรณีการจัดการศึกษาในระบบ การเผยแผ่ศาสนาธรรม และรูปแบบการเสริมสร้างคุณธรรม จริยธรรมที่บูรณาการกิจกรรมการเรียนรู้ระหว่างวัด โรงเรียน ครอบครัว	-	-

พ.ศ. 2535-2539	พ.ศ. 2540-2544	พ.ศ. 2545-2549	พ.ศ. 2550-2554	พ.ศ. 2555-2557
	ไทย เป็นต้น นอกจากนี้สถาบันศาสนามี ศาสนสมบัติสะสมต่อเนื่องไว้ มาก และยังจะได้รับบริจาค ต่อไป จึง	และชุมชน โดยปัจจัยที่ส่งผลให้ การศึกษาในวัดประสบ ความสำเร็จ ได้แก่ ทำเลที่ตั้ง ความ ร่วมมือของ		
	น่าจะนำส่วนหนึ่งมาใช้ในการ การศึกษา ซึ่งจะมีผลให้มีผู้มีจิต ศรัทธาบริจาคมากขึ้นเพราะได้ เห็นผลทันตา	ชุมชน และความสามารถของเจ้า อาวาส		
-	ระบบการศึกษาไทยในยุค โลกาภิวัตน์ โดยมีการเสนอ แนวคิดการจัดการศึกษาไทยให้ มีคุณภาพ ควรมีจุดเน้นต่างๆ ดังนี้ จุดเน้นที่ 1 ปรัชญาการศึกษา เพื่อเตรียมคนให้สามารถเรียนรู้ ได้ตลอดชีวิต อย่างมี ประสิทธิภาพ จุดเน้นที่ 2 ปรับเนื้อหาสาระ	การปฏิรูประบบการศึกษาให้ สอดคล้องกับยุคสมัย มุ่งพัฒนา เด็กไทยที่เมื่อเรียนจบไปแล้ว เตรียมเป็นทรัพยากรมนุษย์ที่ดี มี การสะสมทุนทางปัญญา มี Global Literacy คือ มีความรู้ด้าน ภาษาอังกฤษ อินเทอร์เน็ต และ วัฒนธรรมนานาชาติ ผู้เรียนต้อง คิดเป็นและรักการเรียนรู้ตลอด ชีวิต	-	-

พ.ศ. 2535-2539	พ.ศ. 2540-2544	พ.ศ. 2545-2549	พ.ศ. 2550-2554	พ.ศ. 2555-2557
	ให้สอดคล้องกับวัยวุฒิของผู้เรียนและเหมาะสมกับยุคสมัย จุดเน้นที่ 3 ควรใช้แบบทดสอบที่เปิดโอกาสหรือส่งเสริมให้มีการแสดงความคิดเห็นของตนเอง หรือตั้งคำถามปลายเปิด จุดเน้นที่ 4 การปฏิรูปการฝึกหัดครูและพัฒนาครู โดยการสรรหาคนเก่ง คนดีมาสู่อาชีพครู รวมทั้งปรับระดับเงินเดือนเป็นจุดดึงดูดให้เข้าสู่อาชีพนี้ รวมทั้งการจัดตั้งสมาคมวิชาชีพ เพื่อเป็นการพัฒนาตนเองในแต่ละสาขาวิชา จุดเน้นที่ 5 การปฏิรูประบบการจัดการบริหารจัดการด้านการศึกษา โดยแบ่งหน่วยงานให้			

พ.ศ. 2535-2539	พ.ศ. 2540-2544	พ.ศ. 2545-2549	พ.ศ. 2550-2554	พ.ศ. 2555-2557
	มีขนาดเล็ก เทคโนโลยีสูงและทำงานเป็นเครือข่ายซึ่งกันและกัน			
-	-	-	การศึกษานอกระบบ ได้แก่ การวิจัยเรื่อง แนวทางการนำภูมิปัญญาไทยเข้าสู่กระบวนการเรียนรู้ในระบบโรงเรียน และการเรียนรู้ตามอัธยาศัย โดยภาครัฐควรมานโยบายกรอบทิศทางของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ เกี่ยวกับการส่งเสริมภูมิปัญญาสู่การปฏิบัติ โดยให้มีแผนยุทธศาสตร์ที่เน้นความสำคัญของการนำภูมิปัญญามาบูรณาการในหลักสูตร การศึกษาของทั้งสามระบบ ในหมวดวิชาบังคับหรือวิชาเลือก และส่งเสริมให้เป็นหลักสูตรท้องถิ่นได้ด้วย	-

พ.ศ. 2535-2539	พ.ศ. 2540-2544	พ.ศ. 2545-2549	พ.ศ. 2550-2554	พ.ศ. 2555-2557
-	กระบวนการและยุทธศาสตร์การเรียนรู้ตลอดชีวิต ได้แก่ สร้างความเข้มแข็งให้สถานศึกษาเพื่อส่งเสริมการเรียนรู้ตลอดชีวิต โดยดำเนินการปรับปรุงพัฒนาการบริหารจัดการ การควบคุมคุณภาพ การสร้างความแข็งแกร่งด้านวิชาการ ด้านเครื่องมืออุปกรณ์ อาคารสถานที่ และด้านบุคลากร ควรมีกำหนดยุทธศาสตร์สำหรับการส่งเสริมการเรียนรู้ตลอดชีวิตสำหรับเยาวชนและกลุ่มผู้ใหญ่ โดยสำหรับเยาวชนต้องให้ความสำคัญกับการเรียนรู้ต่อเนื่อง การพัฒนาครู จัดตั้งอำนวยความสะดวก จัดระบบข้อมูลและสื่อการเรียน รวมทั้งพัฒนาระบบการแนะแนว	-	-	-

พ.ศ. 2535-2539	พ.ศ. 2540-2544	พ.ศ. 2545-2549	พ.ศ. 2550-2554	พ.ศ. 2555-2557
พัฒนาการทางความคิดด้านระบบการศึกษา				
-	- การพัฒนาระบบการศึกษาผ่านดาวเทียม - บทบาทของสถาบันศาสนาในการจัดการศึกษาแห่งชาติ - ระบบการศึกษาไทยในยุคโลกาภิวัตน์ - กระบวนการและยุทธศาสตร์การเรียนรู้ตลอดชีวิต	+ ความคิดเห็นของผู้บริหาร ครูสอน และนักเรียน ที่มีต่อระบบการศึกษาทางไกลผ่านดาวเทียมของโรงเรียน + รูปแบบการจัดการศึกษาและการเผยแพร่ศาสนาธรรมของวัดในพระพุทธศาสนา + รูปแบบการเสริมสร้างคุณธรรมจริยธรรม + การสะสมทุนทางปัญญา + Global Literacy	+ ทรนศนะต่อการจัดการศึกษาด้วยระบบการศึกษาทางไกลผ่านดาวเทียม + แนวทางการพัฒนาระบบการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น + การนำภูมิปัญญาไทยเข้าสู่กระบวนการเรียนรู้ในระบบโรงเรียน และการเรียนรู้ตามอัธยาศัย	+ การพัฒนารูปแบบการให้บริการสารสนเทศของห้องสมุด + การใช้ e-learning ในระบบการศึกษา

ข้อสังเกต

มีการให้ความสำคัญในเรื่องการศึกษาทางไกลผ่านดาวเทียมเพื่อแก้ไขปัญหาคุณภาพการศึกษา โดยเฉพาะปัญหาการขาดแคลนครูผู้สอน ตัวอย่างที่เห็นได้ชัด คือ งานวิจัยเรื่อง **ความคิดเห็นของผู้บริหาร ครูสอน และนักเรียน ที่มีต่อระบบการศึกษาทางไกลผ่านดาวเทียมของโรงเรียนวังไกลกังวล** โดยเกษม เจริญสุข ปี พ.ศ. 2546 ที่มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาด้านการวางแผนการดำเนินการ การจัดโครงการฯ คุณภาพของรายการ รวมทั้งปัญหาและข้อเสนอแนะของผู้บริหาร ครูสอน และนักเรียน ที่มีต่อระบบการศึกษาทางไกลผ่านดาวเทียมของโรงเรียนวังไกลกังวล อำเภอหัวหิน จังหวัดประจวบคีรีขันธ์

โดยผลการวิจัยที่สะท้อนการแก้ไขปัญหาคุณภาพการศึกษา คือ ผลการวิจัยที่ได้จากครูผู้สอนที่พบว่า ครูผู้สอนเห็นด้วยอย่างมากกับการติดตั้งอุปกรณ์ที่ทันสมัย สะดวกต่อการใช้งาน และครูผู้สอนเห็นว่า การเรียนการสอนแบบนี้สามารถแก้ไขปัญหาการขาดแคลนครูได้ ส่วนผลการวิจัยที่ได้จากนักเรียน คือ การใช้สื่อประกอบการสอนในรายการโทรทัศน์มีความชัดเจนและเหมาะสมกับเนื้อหา รวมทั้งนำเสนอรายการได้อย่างมีลำดับขั้นตอน

งานวิจัยอีกเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาทางไกล ได้แก่ งานวิจัยเรื่อง **ทัศนคติต่อการจัดการศึกษาด้วยระบบการศึกษาทางไกลผ่านดาวเทียมของครูโรงเรียน ในเขตอำเภอท้ายเหมือง จังหวัดพังงา** โดย ผ่องภักดิ์ จันทราภาพ, ดร.พัชรพิมล สุขสมจิตร พอกซ์ ปี พ.ศ. 2553 มีวัตถุประสงค์ เพื่อศึกษาและเปรียบเทียบทัศนคติต่อการจัดการศึกษาด้วยระบบการศึกษาทางไกลผ่านดาวเทียมของครูโรงเรียนในเขตอำเภอท้ายเหมือง จังหวัดพังงา ซึ่งจำแนกตาม เพศ อายุ ช่วงชั้นที่สอน และประสบการณ์ในการสอนผ่านระบบการศึกษาทางไกลผ่านดาวเทียม โดยผลการศึกษาพบว่า ทัศนคติต่อการจัดการศึกษาด้วยระบบการศึกษาทางไกลผ่านดาวเทียมของครูโรงเรียน ในเขตอำเภอท้ายเหมือง จังหวัดพังงา ในภาพรวมอยู่ในระดับมาก เมื่อพิจารณารายด้านพบว่าทุกด้านมีทัศนคติต่อการจัดการศึกษาด้วยระบบการศึกษาทางไกลผ่านดาวเทียมอยู่ในระดับมาก ช่วยแก้ปัญหาครูไม่พอเพียงและการสอนของครูที่ไม่ตรงสาขา ซึ่งจะช่วยลดความไม่เสมอภาคทางการศึกษาให้แก่ผู้เรียน ซึ่งสอดคล้องกับแนวนโยบายแผนการศึกษาชาติ ปี พ.ศ. 2545-2559 ข้อ 10 การพัฒนาเทคโนโลยีเพื่อการศึกษา

จากผลการวิจัยทั้ง 2 เรื่องจะเห็นได้ว่า การจัดการศึกษาทางไกลผ่านดาวเทียมสามารถใช้เป็นแนวทาง เป็นวิธีการแก้ไขปัญหาคุณภาพการศึกษาได้ โดยนอกจากจะช่วยแก้ไขปัญหาการขาดแคลนครูแล้วยังสามารถช่วยลดความไม่เสมอภาคทางการศึกษาให้แก่ผู้เรียน เนื่องจากช่วยให้โรงเรียนในต่างจังหวัดได้รับความรู้เทียบเท่าหรือใกล้เคียงกับโรงเรียนในเมือง ซึ่งจะช่วยพัฒนาคุณภาพของนักเรียนในต่างจังหวัดได้ ดังนั้น ถ้าสามารถขยายการจัดการเรียนการสอนแบบทางไกลผ่านดาวเทียมให้แก่โรงเรียนห่างไกลหรือโรงเรียนขนาดเล็กทั่วประเทศได้น่าจะเป็นการยกระดับคุณภาพการศึกษาให้แก่เด็กนักเรียนมากยิ่งขึ้น

หมวด 4 แนวทางในการจัดการศึกษา

งานวิจัยที่เกี่ยวกับแนวทางในการจัดการศึกษา มีทั้งหมด จำนวน 1,447 เรื่อง คิดเป็นร้อยละ 19.53 ซึ่งงานวิจัยในหมวดนี้ มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นตั้งแต่ปี 2544 และเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วในปี 2547 เป็นจำนวน 262 เรื่อง และมีแนวโน้มลดลงอย่างต่อเนื่องจนถึงปัจจุบัน สำหรับประเด็นเนื้อหาในหมวดนี้ที่นักวิชาการให้ความสนใจ ส่วนใหญ่เป็นองค์ความรู้ในเรื่องการเรียนการสอนที่เน้นผู้เรียนเป็นสำคัญ ซึ่งมีจำนวนมากที่สุด รองลงมาคือ เรื่องเกี่ยวกับแนวทางพัฒนาการเรียนการสอน การส่งเสริมคุณธรรมจริยธรรม การใช้ประโยชน์จากภูมิปัญญาท้องถิ่น การใช้แหล่งเรียนรู้ การจัดกิจกรรมพัฒนาผู้เรียน การปรับปรุงและพัฒนาหลักสูตรภาษาอังกฤษ คุณภาพการเรียนการสอน และการศึกษาด้านอาชีพ (ตารางที่ 4.1) ตามลำดับ โดยมีรายละเอียดดังนี้

ตารางที่ 4.1 จำนวนงานวิจัยในหมวด 4 แนวทางในการจัดการศึกษา จำแนกตามประเด็น

ประเด็น	ปี พ.ศ.					รวม
	2535-2539	2540-2544	2545-2549	2550-2554	2555-2557	
การจัดกิจกรรมพัฒนาผู้เรียน	-	-	14	25	5	44
การใช้ภูมิปัญญาท้องถิ่น	-	5	36	13	4	58
การใช้แหล่งเรียนรู้	-	-	21	25	8	54
การศึกษาด้านอาชีพ	1	1	6	8	1	17
คุณธรรม จริยธรรม	1	2	38	83	32	156
คุณภาพการเรียนการสอน	-	12	12	6	-	30
เน้นผู้เรียนเป็นสำคัญ	1	13	546	212	76	848
แนวทางการพัฒนาการเรียนการสอน	7	22	22	132	15	198
หลักสูตรภาษาอังกฤษ	3	13	13	11	2	42
รวม	13	68	708	515	143	1,447

จากการวิเคราะห์ประเด็นเนื้อหาสาระของงานวิจัยด้านการบริหารการศึกษา ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2535 – 2557 พบว่า นักวิชาการส่วนใหญ่ให้ความสนใจสร้างองค์ความรู้ในการเรียนการสอนที่เน้นผู้เรียนเป็นสำคัญ

มากที่สุด รองลงมาคือ แนวทางการพัฒนาการเรียนการสอน คุณธรรม จริยธรรม การใช้ภูมิปัญญาท้องถิ่น การใช้แหล่งเรียนรู้ การจัดกิจกรรมพัฒนาผู้เรียน หลักสูตรภาษาอังกฤษ คุณภาพการเรียนการสอน และ การศึกษาด้านอาชีพ ซึ่งมีพัฒนาการของเนื้อหาสาระในประเด็นต่างๆ ดังตารางที่ 4.2

ตารางที่ 4.2 ประเด็นและเนื้อหาของงานวิจัยในหมวด 4 แนวทางในการจัดการศึกษา จำแนกตามประเด็น และช่วงเวลา

พ.ศ. 2535-2539	พ.ศ. 2540-2544	พ.ศ. 2545-2549	พ.ศ. 2550-2554	พ.ศ. 2555-2557
เน้นผู้เรียนเป็นสำคัญ ที่เน้นเรื่องการพัฒนาครูด้านการจัดกิจกรรมการเรียนรู้ที่เน้นผู้เรียนเป็นสำคัญ โดย ทรงศักดิ์พนมเขต	เน้นผู้เรียนเป็นสำคัญ ที่เน้นเรื่องการใช้นวัตกรรม การเรียนรู้ ซึ่งประกอบด้วยการจัดการเรียนการสอนทางอ้อม การศึกษาด้วยตนเอง การจัดการเรียนแบบร่วมมือ การจัดการเรียนการสอนโดยใช้เทคโนโลยี การจัดการเรียนการสอนแบบเน้นการปฏิสัมพันธ์, การจัดการเรียนการสอนแบบเน้นประสบการณ์ และการจัดการเรียนการสอนแบบบูรณาการ	เน้นผู้เรียนเป็นสำคัญ เน้นการวิจัยเรื่องการพัฒนาครูและบุคลากรด้านการจัดการเรียนรู้ที่เน้นผู้เรียนเป็นสำคัญ และการพัฒนาครูเกี่ยวกับกิจกรรมการเรียนการสอนที่เน้นผู้เรียนเป็นสำคัญ โดยใช้กลยุทธ์ที่หลากหลาย สอดคล้องกับสภาพปัจจุบันและปัญหา และเน้นให้ผู้เรียนได้ทำกิจกรรมที่หลากหลาย ทั้งการศึกษาจากเอกสาร การฝึกปฏิบัติ การนำเสนอผลงาน การอภิปรายด้วยวิธีการสอนแบบบูรณาการ แบบโครงงาน แบบการจัดประสบการณ์กลุ่ม และ	เน้นผู้เรียนเป็นสำคัญ เน้นด้านการพัฒนาครูและบุคลากรเกี่ยวกับการจัดการเรียนรู้ที่เน้นผู้เรียนเป็นสำคัญ, กิจกรรมการเรียนรู้วิชาต่างๆ เช่น คณิตศาสตร์ ที่เน้นผู้เรียนเป็นสำคัญตามหลักชิปปา และการพัฒนาครูเกี่ยวกับกิจกรรมการเรียนการสอนที่เน้นผู้เรียนเป็นสำคัญ, บทบาทผู้บริหารโรงเรียนในการส่งเสริมการจัดการเรียนรู้ที่เน้นผู้เรียนเป็นสำคัญ รวมทั้งปัญหาการจัดการเรียนรู้ที่เน้นผู้เรียนเป็นสำคัญของสถานศึกษา	เน้นผู้เรียนเป็นสำคัญ ที่เน้นเรื่องการจัดการเรียนรู้แบบโครงงาน ซึ่งเป็นการจัดการเรียนรู้ที่ช่วยให้ผู้เรียนได้ศึกษาค้นคว้าหาความรู้ตามที่ตนเองสนใจ มีการวางแผนและปฏิบัติอย่างมีขั้นตอน จากแหล่งเรียนรู้ที่หลากหลาย สามารถนำไปประยุกต์ใช้ในชีวิตประจำวัน ได้ รวมทั้ง การพัฒนาบุคลากรด้านการจัดการเรียนรู้ที่เน้นผู้เรียนเป็นสำคัญโดยใช้เทคนิควิธีต่างๆ ได้แก่ วัฏจักรการเรียนรู้ 7 ขั้น CIPPA

พ.ศ. 2535-2539	พ.ศ. 2540-2544	พ.ศ. 2545-2549	พ.ศ. 2550-2554	พ.ศ. 2555-2557
		การเรียนรู้แบบมีส่วนร่วม		Model
แนวทางการพัฒนาการเรียนการสอน โดยเน้นการใช้ประโยชน์จากสื่อต่างๆประกอบการเรียนการสอน เช่นการพัฒนาและทดลองใช้หนังสืออ่านเพิ่มเติม, การพัฒนา	แนวทางการพัฒนาการเรียนการสอนที่เน้นการพัฒนาชุดการเรียน, การพัฒนาบทเรียนคอมพิวเตอร์ช่วยสอน, การพัฒนาและทดลองใช้นิทานการ์ตูนส่งเสริมจริยธรรม,	แนวทางการพัฒนาการเรียนการสอน ที่เน้นการพัฒนา รูปแบบการเรียนการสอนบนเว็บ, การสอนตามแนว Constructivism (การเรียนรู้จากกลุ่มและการค้นพบ) ไป	แนวทางการพัฒนาการเรียนการสอน ที่เน้นเรื่องการพัฒนาแบบวัดจิตวิทยาศาสตร์, การพัฒนาความสามารถในการคิดวิเคราะห์ทางวิทยาศาสตร์ของนักเรียน, การพัฒนารูปแบบ	แนวทางการพัฒนาการเรียนการสอน เน้นในเรื่องการพัฒนาหลักสูตรและกระบวนการเรียนรู้ท้องถิ่น และแนวทางการจัดทำหลักสูตรท้องถิ่นบนฐานการมีส่วนร่วมของชุมชน
ซอฟต์แวร์เพื่อใช้ในการเรียนการสอน, การใช้ประโยชน์จากสื่อมวลชนประกอบการเรียนการสอน และการผลิตบทเรียนคอมพิวเตอร์ช่วยสอนวิชาต่างๆในโรงเรียน	การพัฒนาเกมการเรียนการสอน และการพัฒนาหลักสูตรท้องถิ่น การศึกษานอกโรงเรียน สายอาชีพจากภูมิปัญญาชาวบ้าน	สร้างและพัฒนากิจกรรมการเรียนการสอนของครู และการอาศัยการพัฒนาการเรียนรู้อยู่โดยใช้ครูต้นแบบ โดยใช้การสอนแบบต่างๆ เช่น การเรียนแบบร่วมมือตามแนวคิดทฤษฎีการสร้างความรู้ การเรียนรู้จากสภาพจริงและการสร้างนวัตกรรมการเรียนรู้	การเรียนรู้โดยใช้เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร และผลที่ได้จากการเรียนการสอนวิธีการต่างๆ เช่น ผลของการเรียนการสอนการอ่านแบบเน้นมโนทัศน์, ผลของการเรียนแบบร่วมมือผ่านเว็บ และผลของการจัดกิจกรรมการเรียนรู้คณิตศาสตร์โดยใช้การสืบสอบแบบแนะแนวทาง	

พ.ศ. 2535-2539	พ.ศ. 2540-2544	พ.ศ. 2545-2549	พ.ศ. 2550-2554	พ.ศ. 2555-2557
แนวทางการอบรม คุณธรรม จริยธรรมและ พัฒนาจิตใจนักเรียน โรงเรียนมัธยมศึกษา โดย ชูจิตร แซ่มลำเจียก	การวิเคราะห์คุณธรรม จริยธรรม ที่ปรากฏใน หนังสือเรียนภาษาไทย โดยระพีพร นาสมหมาย และ ปัญหาการจัดกิจกรรม เสริมสร้างคุณธรรม จริยธรรมในกระบวนการ กลุ่ม โดยนลิน เรืองบุตร	คุณธรรม จริยธรรม ที่เน้น การพัฒนาการดำเนินงาน ส่งเสริมคุณธรรม จริยธรรม นักเรียน, การพัฒนา เครื่องมือวัดคุณธรรม จริยธรรม ค่านิยมที่พึง ประสงค์ และการเห็นคุณค่า ในความเป็นไทย ของ นักเรียน เพื่อพัฒนาและ ปลูกฝังให้นักเรียนเป็นคนดี มีคุณธรรม จริยธรรมและ ค่านิยมที่พึงประสงค์เหมาะ กับสังคมไทย อันจะนำไปสู่ การพัฒนาเด็กนักเรียนตาม คุณลักษณะดังกล่าวเพื่อให้ นักเรียนเติบโตไปเป็นผู้ใหญ่ ที่มีคุณภาพ เป็นคนดีของ สังคมไทยต่อไปในอนาคต	เน้นการส่งเสริมคุณธรรม จริยธรรมของนักเรียน โดยอาศัยบทบาทของผู้บริหาร ครูผู้สอนในการ ส่งเสริมคุณธรรม จริยธรรมของนักเรียน, การ พัฒนาการดำเนินงานส่งเสริมคุณธรรม จริยธรรม ด้านต่างๆ เช่น การประหยัด ความรับผิดชอบ การ ตรงต่อเวลา รวมทั้งการพัฒนาการจัดกิจกรรมการ เรียนรู้เรื่องคุณธรรม จริยธรรมแก่เด็กและเยาวชน	เน้นการส่งเสริมคุณธรรม จริยธรรมของนักเรียน โดยการพัฒนากิจกรรม การเรียนรู้คุณธรรม จริยธรรม โดยใช้หนังสือ อ่านเพิ่มเติม, การสร้างชุด กิจกรรมการเรียนรู้เพื่อ พัฒนาคุณธรรม จริยธรรม ของนักเรียน
	การใช้ภูมิปัญญาท้องถิ่น	การใช้ภูมิปัญญาท้องถิ่น ที่	การใช้ภูมิปัญญาท้องถิ่น ที่เน้นการใช้ภูมิปัญญา	บทบาทของผู้บริหารใน

พ.ศ. 2535-2539	พ.ศ. 2540-2544	พ.ศ. 2545-2549	พ.ศ. 2550-2554	พ.ศ. 2555-2557
	ที่เน้นการจัดการเรียนการสอน โดยใช้ภูมิปัญญาท้องถิ่นในการจัดการเรียนรู้ การเรียนการสอน วิชาต่างๆ ในโรงเรียน ทั้ง วิชาศิลปศึกษา วิชางานประดิษฐ์ วิทยาศาสตร์	เน้นเรื่องการใช้ภูมิปัญญาท้องถิ่นในการจัดการเรียนการสอน, การใช้ภูมิปัญญาท้องถิ่นในหลักสูตรสถานศึกษา, การใช้ภูมิปัญญาท้องถิ่นในการพัฒนาหลักสูตรระดับท้องถิ่นของโรงเรียน รวมทั้งการใช้ภูมิปัญญาท้องถิ่นเพื่อจัดการเรียนการสอนสำหรับการศึกษานอกโรงเรียน	ท้องถิ่นในงานวิชาการของโรงเรียน, ใช้ในการเรียนการสอนงานอาชีพของครูผู้สอน และ การใช้ภูมิปัญญาท้องถิ่นที่มีต่อผลสัมฤทธิ์และเจตคติทางการเรียนของนักเรียน	การส่งเสริมการใช้ภูมิปัญญาท้องถิ่นในการจัดการเรียนการสอนของโรงเรียน และผลการใช้ภูมิปัญญาท้องถิ่นในสถานศึกษา
		การใช้แหล่งเรียนรู้ ที่เน้นเรื่องการพัฒนาความร่วมมือระหว่างโรงเรียนกับชุมชน ด้านการใช้แหล่งเรียนรู้เพื่อพัฒนาการเรียนรู้, การใช้แหล่งเรียนรู้และภูมิปัญญาท้องถิ่นในการเรียนการสอนของโรงเรียน และผลของ	การใช้แหล่งเรียนรู้ ที่เน้นเรื่องการใช้แหล่งเรียนรู้ในการจัดการเรียนการสอนของโรงเรียน, สภาพและปัญหาการใช้แหล่งเรียนรู้ของโรงเรียน และ ผลการใช้แหล่งเรียนรู้ในชุมชนที่มีต่อผลสัมฤทธิ์ทางการเรียน	การใช้แหล่งเรียนรู้ ที่เน้นเรื่องการใช้แหล่งเรียนรู้ในการจัดกิจกรรมการเรียนรู้ในสถานศึกษาและการวิจัยปฏิบัติการแบบมีส่วนร่วมเพื่อส่งเสริมการใช้แหล่งเรียนรู้ในโรงเรียน

พ.ศ. 2535-2539	พ.ศ. 2540-2544	พ.ศ. 2545-2549	พ.ศ. 2550-2554	พ.ศ. 2555-2557
		การใช้แหล่งเรียนรู้ในชุมชน ในการจัดกิจกรรมการเรียน การสอน		
		การจัดกิจกรรมพัฒนา ผู้เรียน เรื่องการจัดกิจกรรม พัฒนาผู้เรียนที่มี ประสิทธิภาพ, รูปแบบการ จัดกิจกรรมพัฒนาผู้เรียนที่มี ประสิทธิภาพ และปัญหา การจัดกิจกรรมพัฒนาผู้เรียน ในโรงเรียนของรัฐ	การจัดกิจกรรมพัฒนาผู้เรียน ที่เน้นเรื่องการจัด กิจกรรมพัฒนาผู้เรียนตามแนวปรัชญาเศรษฐกิจ พอเพียง และการจัดกิจกรรมพัฒนาผู้เรียนเพื่อ เสริมสร้างคุณลักษณะที่พึงประสงค์	การจัดกิจกรรมพัฒนา ผู้เรียนตามแนวปรัชญา เศรษฐกิจพอเพียง และ การพัฒนานุเคราะห์ในการ จัดกิจกรรมพัฒนาผู้เรียน
การสร้างหลักสูตร ภาษาอังกฤษเฉพาะทาง สำหรับนักศึกษา รูปแบบ หลักสูตรภาษาอังกฤษ ระดับปริญญาตรี และการ ประเมินหลักสูตร ภาษาอังกฤษระดับ ปริญญาตรี	หลักสูตรภาษาอังกฤษ ที่ เน้นเรื่อง การรับรู้ การ ประเมิน การบริหาร และ ปัญหาการใช้หลักสูตร ภาษาอังกฤษระดับ ประถมศึกษา พุทธศักราช 2539 ของโรงเรียน	หลักสูตรภาษาอังกฤษ เน้น เรื่องการพัฒนาหลักสูตร ภาษาอังกฤษ, การประเมิน หลักสูตรภาษาอังกฤษ พื้นฐาน และความคาดหวัง ของผู้ปกครองที่มีต่อการจัด การศึกษาหลักสูตร ภาษาอังกฤษ	หลักสูตรภาษาอังกฤษ เน้นเรื่องการพัฒนา หลักสูตรภาษาอังกฤษ และการศึกษาสภาพและ ปัญหาการบริหารงานวิชาการด้านหลักสูตร ภาษาอังกฤษของโรงเรียน	การบริหารงานวิชาการ หลักสูตรภาษาอังกฤษ ของโรงเรียนและการ พัฒนาหลักสูตร ภาษาอังกฤษ

พ.ศ. 2535-2539	พ.ศ. 2540-2544	พ.ศ. 2545-2549	พ.ศ. 2550-2554	พ.ศ. 2555-2557
	คุณภาพการเรียนการสอน เน้นการวิจัยเชิงปฏิบัติการในชั้นเรียน เพื่อปรับปรุงคุณภาพการเรียนการสอน วิชาต่างๆ เช่น ภาษาอังกฤษ พบว่า ช่วยให้ด้านทักษะการฟัง การพูด ด้านเจตคติต่อวิชา ภาษาอังกฤษ มีการพัฒนา อยู่ในระดับน่าพอใจ และมีเจตคติที่ดีขึ้นต่อวิชา ภาษาอังกฤษ	คุณภาพการเรียนการสอน เน้นการวิจัยเชิงปฏิบัติการในชั้นเรียนเพื่อปรับปรุงคุณภาพการเรียนการสอน วิชาต่างๆ เช่น การสอนวิชา คณิตศาสตร์ ช่วยให้ครู ปรับเปลี่ยนพฤติกรรมการสอนให้สอดคล้องกับ นักเรียน นักเรียนมีความรู้ ความเข้าใจในเนื้อหามากขึ้น และมีเจตคติที่ดีขึ้นต่อการเรียนคณิตศาสตร์	คุณภาพการเรียนการสอน เน้นการวิจัยเชิงปฏิบัติการในชั้นเรียนเพื่อปรับปรุงคุณภาพการเรียนการสอนชั้นประถมศึกษา เช่น การสอน คณิตศาสตร์ พบว่า นักเรียนมีความรู้ความเข้าใจ และทักษะการคิดคำนวณในเนื้อหาคณิตศาสตร์ดีขึ้น มีการปรับเปลี่ยนพฤติกรรม การเรียนในชั้นเรียนในทางที่พึงประสงค์ นักเรียนทุกคนมีเจตคติที่ดีต่อการเรียนการสอนคณิตศาสตร์ และครูผู้วิจัย ปรับเปลี่ยนพฤติกรรม การจัดการเรียนการสอน คณิตศาสตร์ในทางที่ดีขึ้น	
การพัฒนารายการโทรทัศน์เพื่อการศึกษา ด้านอาชีพสำหรับราษฎรไทยที่อาศัย อยู่บริเวณ ชายแดนไทย-กัมพูชา โดย นิวัติ สุขโพธิ์	การประเมินผลการนำนโยบายการพัฒนาทักษะ อาชีพสตรีในชนบทไปปฏิบัติ โดยเสาวนีย์ โชมพัตร	รูปแบบการจัดการศึกษาเพื่อพัฒนาอาชีพจักสาน และรูปแบบการบริหารการศึกษา ด้านอาชีพ กลุ่มแปรรูปผลไม้	การศึกษาด้านอาชีพ ที่เน้นเรื่องแนวทางการจัดการศึกษาเพื่อพัฒนาอาชีพ และยุทธศาสตร์การพัฒนาการจัดการศึกษาเพื่อพัฒนาอาชีพให้แก่ผู้ต้องขัง	การพัฒนาทักษะอาชีพ สำหรับบุคคลที่มีความต้องการจำเป็นพิเศษ ของมูลนิธิบ้านสมานใจ โดย สุทธิรัตน์ ลักษณะสุทธิ

พ.ศ. 2535-2539	พ.ศ. 2540-2544	พ.ศ. 2545-2549	พ.ศ. 2550-2554	พ.ศ. 2555-2557
พัฒนาการทางความคิดด้านแนวทางในการจัดการศึกษา				
- การเรียนการสอนที่เน้นผู้เรียนเป็นสำคัญ - การพัฒนาครูด้านการจัดกิจกรรมการเรียนรู้ - การพัฒนาและทดลองใช้หนังสืออ่านเพิ่มเติม - การผลิตบทเรียนคอมพิวเตอร์ช่วยสอน - แนวทางการอบรมคุณธรรม จริยธรรมและพัฒนาจิตใจ	+ การใช้นวัตกรรมการเรียนรู้ + การจัดการเรียนการสอนแบบเน้นประสบการณ์ + การจัดการเรียนการสอนแบบบูรณาการ + การพัฒนาชุดการเรียนรู้ + การจัดกิจกรรมเสริมสร้างคุณธรรม จริยธรรมในกระบวนการกลุ่ม + การเรียนรู้แบบร่วมมือ	+ การพัฒนาบุคลากรด้านการจัดการเรียนรู้ที่เน้นผู้เรียนเป็นสำคัญ + รูปแบบการเรียนการสอนบนเว็บ + การสอนตามแนว Constructivism (การเรียนรู้จากกลุ่มและการค้นพบ) + การพัฒนาการเรียนรู้โดยใช้ครูต้นแบบ	+ ปัญหาการจัดการเรียนรู้ที่เน้นผู้เรียนเป็นสำคัญของสถานศึกษา + การพัฒนาแบบวัดจิตวิทยาศาสตร์ + การพัฒนาความสามารถในการคิดวิเคราะห์ทางวิทยาศาสตร์ + การเรียนรู้โดยใช้เทคโนโลยีสารสนเทศ + การจัดกิจกรรมการเรียนรู้โดยใช้การสืบสอบแบบแนะแนวทาง	+ การจัดการเรียนรู้แบบโครงงาน + วัฏจักรการเรียนรู้ 7 ขั้น + การพัฒนาหลักสูตรท้องถิ่น + กระบวนการเรียนรู้ท้องถิ่น + แนวทางการจัดทำหลักสูตรท้องถิ่นบนฐานการมีส่วนร่วมของชุมชน + การสร้างชุดกิจกรรมการเรียนรู้เพื่อพัฒนาคุณธรรม จริยธรรม
- การสร้างหลักสูตรภาษาอังกฤษ	+ การใช้ภูมิปัญญาท้องถิ่นในการเรียนการสอน + หลักสูตรภาษาอังกฤษระดับประถมศึกษา	+ การใช้ภูมิปัญญาท้องถิ่นในการเรียนการสอน + การใช้ภูมิปัญญาท้องถิ่นในการเรียนการสอน + เครื่องมือวัดคุณธรรม	+ บทบาทของผู้บริหาร ครูผู้สอนในการส่งเสริมคุณธรรม จริยธรรม + การจัดกิจกรรมพัฒนาผู้เรียนตามปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง + ยุทธศาสตร์การจัดการศึกษาเพื่อพัฒนาอาชีพ	+ บทบาทของผู้บริหารในการส่งเสริมการใช้ภูมิปัญญาท้องถิ่น + การส่งเสริมการใช้แหล่งเรียนรู้ในโรงเรียน

พ.ศ. 2535-2539	พ.ศ. 2540-2544	พ.ศ. 2545-2549	พ.ศ. 2550-2554	พ.ศ. 2555-2557
	พุทธศักราช 2539 + การวิจัยเชิงปฏิบัติการ ในชั้นเรียน + นโยบายการพัฒนา ทักษะอาชีพสตรีใน ชนบท + หลักสูตรท้องถิ่น	จริยธรรม ค่านิยมที่พึง ประสงค์ และการเห็นคุณค่า ในความเป็นไทย + การใช้ภูมิปัญญาท้องถิ่น ในหลักสูตรสถานศึกษา + การใช้แหล่งเรียนรู้ + การจัดกิจกรรมพัฒนา ผู้เรียน + การพัฒนาหลักสูตร ภาษาอังกฤษ + รูปแบบการจัดการศึกษา เพื่อพัฒนาอาชีพ	+ CIPPA Model	

ข้อสังเกต

การจัดการเรียนการสอนที่เน้นผู้เรียนเป็นสำคัญถือว่าเป็นวิธีการสอนที่ใช้กันอย่างแพร่หลาย โดยมีงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนี้ตั้งแต่ปี พ.ศ.2535 เรื่อยมาจนถึงปัจจุบันอย่างมากมาย ดังจะเห็นได้จากจำนวนงานวิจัยในแต่ละช่วง อย่างไรก็ตามงานวิจัยเกี่ยวกับแนวทางการพัฒนาการเรียนการสอนนั้น พบว่า การพัฒนาการเรียนการสอนเน้นไปที่วิธีการหรือเทคนิคการสอนใหม่ๆ มากจนเกินไป เช่น การพัฒนาแบบวัดจิตวิทยาศาสตร์ การพัฒนาความสามารถในการคิดวิเคราะห์ทางวิทยาศาสตร์ ซึ่งเป็นการวัดความเก่งหรือความรู้ของนักเรียนเพียงด้านเดียว จนอาจจะเลยการพัฒนาหรือการประเมินนักเรียนในด้านอื่นๆ คือ ด้านจิตใจ ด้านคุณธรรม จริยธรรม รวมทั้งความสามารถอยู่ร่วมกับผู้อื่นได้อย่างมีความสุข อันหมายถึงคุณภาพทางการศึกษาที่นักเรียนสมควรจะได้รับ ตามมาตรา 6 ของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ดังนั้น หากผู้สอนสามารถที่จะเพิ่มเติมเทคนิควิธีการสอนนักเรียนในด้านอื่นๆ ไปพร้อมๆ กัน โดยที่ไม่จำเป็นต้องเป็นการเรียนในวิชาคุณธรรม จริยธรรม หรือศาสนา การจัดการศึกษาเพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์แห่งมาตรา 6 ของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ก็น่าจะเป็นเรื่องที่สามารถเป็นไปได้ และจะส่งผลดีอย่างมากต่อสังคมโดยรวม

หมวด 5 การบริหารการศึกษา

งานวิจัยที่เกี่ยวกับการบริหารการศึกษา มีทั้งหมด จำนวน 2,990 เรื่อง คิดเป็นร้อยละ 40.35 ซึ่งงานวิจัยในหมวดนี้ โดยภาพรวมแล้วมีจำนวนเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง ซึ่งมีจำนวนมากที่สุดในปี 2553 มีจำนวน 310 เรื่อง จากนั้น มีแนวโน้มลดลงอย่างชัดเจนในปี 2556 เป็นต้นมา สำหรับประเด็นเนื้อหาในหมวดนี้ที่นักวิชาการให้ความสนใจ ส่วนใหญ่เป็นองค์ความรู้ในเรื่องการบริหารการศึกษามากที่สุด รองลงมาคือ การบริหารศูนย์พัฒนาเด็กเล็กของ อปท. การจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน (SBM) การบริหารความขัดแย้ง การถ่ายโอนการจัดการศึกษา การออกกลางคัน การบริหารเวลา บริหารการศึกษา การบริหารและการจัดการศึกษาของรัฐ การวางแผนพัฒนาสถานศึกษา การพัฒนาสถานศึกษา รายงานทางการศึกษา การจัดการศึกษาของเอกชน และการบริหารแบบโรงเรียนรวมศูนย์ ตามลำดับ โดยมีรายละเอียดดังนี้

ตารางที่ 5.1 จำนวนงานวิจัยจำในหมวด 5 การบริหารการศึกษาจำแนกตามประเด็นการวิจัยและช่วงเวลา

ประเด็น	2535-2539	2540-2544	2545-2549	2550-2554	2555-2557	รวม
การบริหารจัดการ	131	326	251	262	40	1,010
การบริหารศูนย์พัฒนาเด็กเล็กของ อปท.	8	11	32	495	265	811
การจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	21	50	138	348	121	678
การบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน (SBM)		1	70	73	37	181
การบริหารความขัดแย้ง		8	21	47	18	94
การถ่ายโอนการจัดการศึกษา			13	50	4	67
การออกกลางคัน	4	6	12	19	12	53
การบริหารเวลา	3	15	9	14	4	45
การบริหารและการจัดการศึกษาของรัฐ			2	7	6	15
การวางแผนพัฒนาสถานศึกษา		3	7	5		15
การพัฒนาสถานศึกษา				13		13
รายงานทางการศึกษา					4	4
การจัดการศึกษาของเอกชน			1	2		3
การบริหารแบบโรงเรียนรวมศูนย์			1			1
รวม	167	420	557	1,335	511	2,990

จากการวิเคราะห์ประเด็นเนื้อหาสาระของงานวิจัยด้านการบริหารการศึกษา ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2535 – 2557 พบว่า นักวิชาการส่วนใหญ่ให้ความสนใจสร้างองค์ความรู้ในเรื่องการบริหารจัดการมากที่สุด รองลงมาคือ การบริหารศูนย์พัฒนาเด็กเล็กของ อปท. การจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน (SBM) การบริหารความขัดแย้ง การถ่ายโอนการจัดการศึกษา การออก กลางคัน การบริหารเวลา บริหารการศึกษา การบริหารและการจัดการศึกษาของรัฐ การวางแผนพัฒนา สถานศึกษา การพัฒนาสถานศึกษา รายงานทางการศึกษา การจัดการศึกษาของเอกชน และการบริหารแบบ โรงเรียนรวมศูนย์ ตามลำดับ โดยมีรายละเอียดดังนี้ (ตารางที่ 5.1) ซึ่งมีพัฒนาการของเนื้อหาสาระใน ประเด็นต่างๆ ดังนี้

พัฒนาการของเนื้อหาสาระในประเด็นคุณภาพการบริหารจัดการทางการศึกษา

ตารางที่ 5.1 ประเด็นและเนื้อหาของงานวิจัยในหมวด 5 การบริหารการศึกษา จำแนกตามความถี่และช่วงเวลา

พ.ศ. 2535-2539	พ.ศ. 2540-2544	พ.ศ. 2545-2549	พ.ศ. 2550-2554	พ.ศ. 2555-2557
ศึกษาสภาพและปัญหาในการบริหารงานด้านต่างๆ เช่น งานวิชาการ งบประมาณ การบริหารบุคลากร งานฝ่ายแผน การบริหารจัดการร่วมกับหน่วยงานภายนอก	ศึกษาสภาพและปัญหาในการจัดการศึกษาด้านต่างๆ เช่น กิจกรรมพัฒนาผู้เรียน การบริหารงานวิชาการ งานปกครอง งานแนะแนว	กลไกในการสนับสนุนการบริหารจัดการ ที่เน้นเรื่องระบบประกันคุณภาพมากที่สุด ส่วนมากจะเน้นการเตรียมความพร้อมเพื่อรองรับการประเมินภายนอก การพัฒนาแนวทางการดำเนินงานประกันคุณภาพ และการดำเนินงานตามมาตรฐานการศึกษา รองลงมาคือการพัฒนากลไกในการประเมินทั้งที่เป็นการประเมินโครงการ และการประเมินภายใน มีการศึกษาสภาพระบบสารสนเทศ และความคิดเห็นของผู้ที่เกี่ยวข้องที่มีต่อการบริหารงานระบบสารสนเทศของสถานศึกษา และมีการศึกษาสภาพการใช้	กลไกในการสนับสนุนการบริหารจัดการ ที่เน้นเรื่องระบบประกันคุณภาพมากที่สุด โดยเฉพาะอย่างยิ่งการพัฒนา ระบบประเมินภายในเพื่อรองรับการประเมินภายนอก โดยการพัฒนาระบบสารสนเทศ การศึกษาแนวทางพัฒนา หรือ การพัฒนาระบบประเมินภายในร่วมกันภายในเครือข่าย รองลงมาเป็นเรื่องระบบสารสนเทศของโรงเรียน ซึ่งมุ่งเน้นการศึกษาสภาพการดำเนินการเป็นส่วนใหญ่ ส่วนอื่นๆเป็นเรื่องนิเทศติดตาม เช่น การศึกษาสภาพการดำเนินงาน	กลไกในการสนับสนุนการบริหารจัดการ ที่เน้นเรื่องระบบประกันคุณภาพมากที่สุด โดยเฉพาะอย่างยิ่งการพัฒนา ระบบประเมินภายในเพื่อรองรับการประเมินภายนอก รองลงมาเป็นการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศในการสนับสนุนการเรียนการสอน การนิเทศติดตาม และการประเมินผลตามยุทธศาสตร์

พ.ศ. 2535-2539	พ.ศ. 2540-2544	พ.ศ. 2545-2549	พ.ศ. 2550-2554	พ.ศ. 2555-2557
		เทคโนโลยีทางการศึกษา	นิเทศ การพัฒนาแนวทางการ นิเทศแบบมีส่วนร่วม เป็นต้น กลไกอีกส่วนที่โรงเรียนใช้คือ การประเมิน ซึ่งเป็นการประเมิน เป็นครั้งคราว เช่น ประเมินผล โครงการ ประเมินตามมาตรฐาน ประเมินความพร้อมของ โรงเรียนในฝัน เป็นต้น	
สร้างแนวทางในการพัฒนา กระบวนการในการบริหาร วิชาการ เช่น การบริหาร โครงการกิจกรรมต่างๆ การ นิเทศติดตามผลการปฏิบัติงาน ทั้งของครูและผู้บริหาร	คุณภาพของบุคลากรทาง การศึกษาให้ความสำคัญกับ การศึกษาคุณภาพการบริหารงาน และพฤติกรรมการบริหารงาน ของผู้บริหาร มากที่สุด รองลงมา คือ การศึกษาบทบาทในการ ปฏิบัติงานของคณะกรรมการ สถานศึกษา การมีส่วนร่วมของ บุคลากรในการบริหารงานร่วม ถึงการพัฒนาคุณภาพของ บุคลากรทางการศึกษา และ	คุณภาพการบริหารจัดการ ซึ่ง ส่วนใหญ่จะเน้นเรื่องการแนวทาง ในการวางแผน การปฏิบัติตาม แผน ข้อจำกัดในการปฏิบัติงาน ตามแผน และการจัดทำธรรมนูญ โรงเรียน นอกจากนี้ ยังเน้นเรื่อง การศึกษาความพึงพอใจของผู้ที่ เกี่ยวข้องต่อการบริหารงาน ส่วน เรื่องอื่นๆนั้น จะเกี่ยวข้องกับ ความพร้อม และการบริหาร งบประมาณในรูปแบบการ	คุณภาพการบริหารจัดการ ซึ่ง ส่วนใหญ่จะเน้นเรื่องการ การศึกษาสภาพการปฏิบัติงาน มากที่สุด เช่น งานวิชาการ งาน ฝ่ายแผน การดำเนินโครงการ ต่างๆ รองลงมาคือ การศึกษา สภาพการบริหารงาน ซึ่งเป็น การศึกษารูปแบบการบริหารงาน ต่างๆ เช่น การบริหารงาน โรงเรียนที่มีการเรียนร่วม การ บริหารที่เน้นหลักปรัชญา	คุณภาพการบริหารจัดการ ซึ่ง ส่วนใหญ่จะเน้นเรื่องการ บริหารงานด้านงบประมาณ เช่น การบริหารความเสี่ยง การพัฒนา ระบบการบริหารงบประมาณ และสภาพการดำเนินงานด้าน งบประมาณ เป็นต้น ส่วนเรื่อง อื่นๆ ที่มีไม่มากนักเป็นเรื่อง เกี่ยวกับการพัฒนารูปแบบการ บริหารจัดการ เช่น การบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน (SBM)

พ.ศ. 2535-2539	พ.ศ. 2540-2544	พ.ศ. 2545-2549	พ.ศ. 2550-2554	พ.ศ. 2555-2557
	ศึกษาภาพการเข้าสู่ตำแหน่ง วิชาการของบุคลากรทาง การศึกษา	บริหารงานที่ยึดผลลัพธ์ (RBM) การบริหารงานโดยใช้โรงเรียน เป็นฐาน (SBM) การพัฒนา ประสิทธิภาพการบริหารและการ สร้างนวัตกรรมการบริหาร การศึกษา	เศรษฐกิจพอเพียง การบริหาร โรงเรียนขยายโอกาส การ บริหารงานแบบใช้โรงเรียนเป็น ฐาน (SBM) และการบริหารงาน โรงเรียนแกนนำ เป็นต้น นอกจากนี้มีการศึกษาเพื่อ แสวงหาแนวทางในการบริหาร เชิงกลยุทธ์ การบริหารโรงเรียน วิถีพุทธและการบริหารงาน เครือข่าย เป็นต้น ส่วนงานวิจัย อื่นๆ ที่มีไม่มากนักจะเป็น การศึกษาเกี่ยวกับธรรมาภิบาล ในการบริหารงาน การบริหาร การเปลี่ยนแปลง และการ สร้างอัตลักษณ์ของสถานศึกษา	รูปแบบการบริหารงานภายใต้ บริบทที่มีความหลากหลายทาง วัฒนธรรม เป็นต้น
การแสวงหารูปแบบการกระจาย อำนาจที่เหมาะสม เริ่มให้ ความสำคัญกับต้องการของ ชุมชนเกี่ยวกับรูปแบบการ	แนวทางในการพัฒนาคุณภาพ การบริหารจัดการ โดยให้ ความสำคัญในด้านกิจกรรม พัฒนาผู้เรียนมากที่สุด รองลงมา	คุณภาพของผู้บริหาร ซึ่งส่วน ใหญ่จะเน้นเรื่องพฤติ กรรมการบริหารงานของผู้บริการ ทั้งส่วนที่เป็นปัจจัยและส่วนที่เป็น	การบริหารงานเชิงวิชาการ ซึ่ง ส่วนใหญ่เป็นการศึกษาสภาพ การดำเนินการด้านวิชาการที่ เกี่ยวกับบทบาทของผู้บริหารใน	การบริหารงานเชิงวิชาการ ซึ่ง ให้ความสำคัญกับการใช้และ การบริหารจัดการแหล่งเรียนรู้ การประเมินและการบริหาร

พ.ศ. 2535-2539	พ.ศ. 2540-2544	พ.ศ. 2545-2549	พ.ศ. 2550-2554	พ.ศ. 2555-2557
ให้บริการของโรงเรียน	คือ การบริหารงานวิชาการ การพัฒนางานปกครอง และงานแนะแนว	ความสัมพันธ์กับผลงาน รองลงมา เป็นการศึกษาคุณลักษณะที่พึงประสงค์ของผู้บริหาร เช่น ภาวะผู้นำ ความสัมพันธ์ระหว่างความฉลาดทางอารมณ์กับคุณภาพการบริหารงาน เป็นต้น ส่วนอื่นๆ จะเป็นเรื่องเกี่ยวกับ การบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาล ลักษณะการใช้อำนาจ สภาพการบริหารงานในภาวะขาดแคลนครูหรือมีเด็กเรียนร่วม การศึกษาวิจัยทัศน และความคาดหวังของผู้ที่เกี่ยวข้องต่อคุณภาพการบริหารงานของผู้บริหาร	การสนับสนุนงานวิชาการ งานวิชาการของเครือข่ายโรงเรียน การทำงานของทีมวิชาการ เป็นต้น รองลงมาเป็นการศึกษาเกี่ยวกับแหล่งเรียนรู้ ทั้งด้านการใช้แหล่งเรียนรู้ การพัฒนาแหล่งเรียนรู้ภูมิปัญญา และการจัดการแหล่งเรียนรู้ และการศึกษาเกี่ยวกับการบริหารงานวิชาการ เช่น การดำเนินการตามมาตรฐานชาติ หลักสูตรสถานศึกษา และการบริหารวิชาการแบบใช้โรงเรียนเป็นฐาน เป็นต้น	หลักสูตร และบทบาทของผู้บริหารในการส่งเสริมการวิจัยในชั้นเรียน
	การพัฒนากลไกการบริหารจัดการ ให้มีความสำคัญกับ การพัฒนาแนวทางและคุณภาพการนิเทศติดตามมากที่สุด รองลงมา คือ การบริหารโครงการใน	การกระจายอำนาจทางการศึกษา เน้นเรื่องการศึกษาความพร้อมของ อปท. ในการจัดการศึกษา รองลงมาคือ การมีส่วนร่วมในการจัดการการศึกษา ที่ให้	การปฏิรูปการศึกษา โดยให้ความสำคัญกับประเด็นการมีส่วนร่วมของภาคส่วนต่างๆ ในการจัดการศึกษาในระบบมากที่สุด เช่น การศึกษาความพร้อม	การพัฒนาคุณภาพสถานศึกษา ที่มุ่งเน้นการพัฒนาสู่ความเป็นเลิศ เช่น การเป็นโรงเรียนรางวัลพระราชทาน การประเมินความพร้อมในการเป็นโรงเรียนดี

พ.ศ. 2535-2539	พ.ศ. 2540-2544	พ.ศ. 2545-2549	พ.ศ. 2550-2554	พ.ศ. 2555-2557
	โรงเรียน3 การพัฒนาระบบ สารสนเทศเพื่อการศึกษา และ การพัฒนาหลักสูตร	ความสำคัญกับการส่งเสริมให้ ชุมชนและผู้ปกครองมีส่วนร่วม ในการจัดการศึกษา และการศึกษา บทบาทของคณะกรรมการ สถานศึกษาในการมีส่วนร่วมใน การจัดการศึกษา และแนวทาง แก้ไขความขัดแย้งระหว่าง ผู้บริหารสถานศึกษากับ คณะกรรมการสถานศึกษา	ของ อปท.ในการจัดการศึกษา บทบาทของคณะกรรมการ สถานศึกษา ผู้ปกครอง และ ชุมชนในการจัดการศึกษา ความ ต้องการของชุมชนต่อการจัด การศึกษา ความสัมพันธ์ระหว่าง โรงเรียนและชุมชน รองลงมา เป็นการศึกษาเกี่ยวกับสภาพการ ปฏิบัติ แนวทางในการส่งเสริม และการบริหารจัดการให้เกิดการ ปฏิรูปการศึกษารอบที่สอง	ประจำตำบล เป็นต้น นอกจากนี้ ยังมีเรื่องการบริหารความเสี่ยง ด้านคุณภาพการศึกษา ซึ่งเป็น ประเด็นใหม่ที่เพิ่มขึ้นมา
	การพัฒนางานอาคารสถานที่ และสิ่งอำนวยความสะดวก	การบริหารงานวิชาการ ส่วนใหญ่ มุ่งเน้นศึกษาสภาพการปฏิบัติงาน ด้านวิชาการ หรือสภาพการ บริหารงานวิชาการ และศึกษา แนวทางส่งเสริมการวิจัยในชั้น เรียน และการบริหารจัดการแหล่ง เรียนรู้ให้มีประสิทธิภาพ	การพัฒนาคุณภาพผู้เรียน โดย มุ่งเน้นศึกษาสภาพการ ปฏิบัติงานในการพัฒนาผู้เรียน ในด้านต่างๆ เช่น งานกิจการ นักเรียน กิจกรรมลูกเสือ กิจกรรมพัฒนาทักษะชีวิต งาน ห้องก้นยาเสพติด งานปกครอง บทบาทของพระในส่งเสริม	คุณภาพของผู้บริหาร โดย มุ่งเน้นศึกษาเกี่ยวกับการใช้ อำนาจของผู้บริหาร และ สมรรถนะของผู้บริหาร

พ.ศ. 2535-2539	พ.ศ. 2540-2544	พ.ศ. 2545-2549	พ.ศ. 2550-2554	พ.ศ. 2555-2557
			คุณธรรมในโรงเรียน เป็นต้น รองลงมาเป็นการศึกษาด้านการ พัฒนาประสิทธิภาพของระบบ ดูแลช่วยเหลือนักเรียน และ การศึกษาแนวทางการแก้ปัญหา และส่งเสริมให้เกิดคุณลักษณะ อันพึงประสงค์	
	การมีส่วนร่วมของชุมชนและผู้ปกครองในการจัดการศึกษา ร่วมถึงงานบริการชุมชน 6 ผู้ปกครอง 3	การพัฒนาบุคลากร ให้ ความสำคัญกับความต้องการ พัฒนาตนเองและสมรรถนะใน สายงาน	การพัฒนาบุคลากร ให้ ความสำคัญกับสภาพการ ปฏิบัติงานตามมาตรฐาน วิชาชีพ/สมรรถนะ/คุณลักษณะที่ พึงประสงค์มากที่สุด รองลงมา คือ การศึกษาเกี่ยวกับการพัฒนา บุคลากรตามความต้องการ สภาพการพัฒนาศักยภาพของ โรงเรียน บทบาทของผู้บริหาร ในการสนับสนุน	การพัฒนาบุคลากร ให้ ความสำคัญกับความต้องการ พัฒนาตนเองของครูและ ผู้บริหาร และการประเมิน ประสิทธิภาพและประสิทธิผล ของระบบอิเล็กทรอนิกส์สำหรับ พัฒนาครู
	การแสวงหาแนวทางการ พัฒนาการจัดการศึกษาใน	การพัฒนาคุณภาพผู้เรียน เน้น เรื่องบทบาทของผู้บริหารในการ	คุณภาพของผู้บริหาร โดย มุ่งเน้นศึกษาเกี่ยวกับพฤติ	

พ.ศ. 2535-2539	พ.ศ. 2540-2544	พ.ศ. 2545-2549	พ.ศ. 2550-2554	พ.ศ. 2555-2557
	อนาคต โดยมีการศึกษาถึงปัจจัยต่างที่ส่งผลต่อคุณภาพการบริหารจัดการด้านต่างๆ 6 การศึกษาแนวทางในการปฏิรูปการศึกษา 4 และแนวทางในการขยายโอกาสทางการศึกษา 3 โดยเฉพาะอย่างยิ่งกลุ่มผู้ด้อยโอกาสทางการศึกษา	ส่งเสริมการเรียนรู้การสอนที่เน้นผู้เรียนเป็นสำคัญ และพัฒนาแนวทางการจัดกิจกรรมพัฒนาผู้เรียน	กรรมการบริหารมากที่สุดในสภาพและความคาดหวังด้านภาวะผู้นำของครูที่มีต่อผู้บริหาร การใช้อำนาจ การบริหารการเปลี่ยนแปลง รูปแบบการสื่อสารของผู้บริหาร เป็นต้น รองลงมาเป็นการศึกษาด้านคุณลักษณะที่ผู้บริหารพึงมี เช่น EQ ทักษะการบริหารงาน และ คุณลักษณะตามความคาดหวังของครู เป็นต้น	
	ศึกษาศถานการณ์และแสวงหาแนวทางในการพัฒนาคุณภาพการศึกษาให้ได้ตามมาตรฐานการศึกษา 3	การบริหารจัดการโรงเรียนขนาดเล็ก ที่มุ่งเน้นการประเมินผลการจัดการศึกษา แสวงหาแนวทางการแก้ปัญหาคุณภาพด้านวิชาการ ระบบประกันคุณภาพ และรูปแบบการบริหารจัดการแบบเรียนร่วม	องค์กรแห่งการเรียนรู้ ซึ่งส่วนใหญ่จะเน้นการศึกษาสภาพความเป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้ หรือการเป็นบุคคลแห่งการเรียนรู้ และสภาพการจัดการความรู้ในโรงเรียน	

พ.ศ. 2535-2539	พ.ศ. 2540-2544	พ.ศ. 2545-2549	พ.ศ. 2550-2554	พ.ศ. 2555-2557
	การบริหารจัดการงบประมาณ 3	การปฏิรูปการศึกษา เป็นประเด็นที่เกี่ยวข้องกับ บทบาทของผู้บริหารในการเป็นผู้นำการปฏิรูปศึกษาความเป็นไปได้ของการจัดการศึกษาแบบ home school การศึกษาเรื่องการเป็นนิติบุคคลของโรงเรียน ศึกษาสภาพการปฏิรูปการเรียนรู้ และการปฏิบัติตาม พรบ. การศึกษา	การจัดการศึกษาของ กศน. ซึ่งให้ความสำคัญกับการศึกษา สภาพการดำเนินงานด้านวิชาการของเครือข่าย มากที่สุด ส่วนอื่นๆ จะเกี่ยวข้องกับ ยุทธศาสตร์การปฏิรูป การพัฒนาหลักสูตร การบริหารจัดการต้นแบบศูนย์เรียนรู้ และการมีส่วนร่วมของภาคีเครือข่ายในการจัดการศึกษา	
	พัฒนากระบวนการและแนวทางในการบริหารจัดการ เช่น การศึกษาสภาพการบริหารงานโรงเรียน 2 พัฒนาแนวทางการบริหารจัดการร่วม 2 และมีการศึกษาประสิทธิภาพการบริหารงานโรงเรียนขนาดเล็ก		การบริหารจัดการโรงเรียนขนาดเล็ก ที่มุ่งเน้นการแสวงหาแนวทางการบริหารจัดการแบบเรียนร่วม และการบริหารงานบุคคลในภาวะที่ขาดแคลนครู	การบริหารจัดการโรงเรียนขนาดเล็ก ที่มุ่งเน้นการศึกษาการบริหารงานโดยการประยุกต์ใช้วัฒนธรรมองค์กร
	การปฏิบัติงานของส่วนกลาง 3	-	-	สภาพการบริหารงานบุคคลของเขตพื้นที่การศึกษา

พ.ศ. 2535-2539	พ.ศ. 2540-2544	พ.ศ. 2545-2549	พ.ศ. 2550-2554	พ.ศ. 2555-2557
พัฒนาการทางความคิดด้านการบริหารการศึกษา				
● การบริหารงานตามพันธกิจหลักของสถานศึกษา ได้แก่ งานวิชาการ งบประมาณ บุคลากร และฝ่ายแผนงาน ● การบริหารโครงการ การนิเทศติดตาม	+ พหุติกรรมการบริหารของผู้บริหาร + การเข้าสู่ตำแหน่งทางวิชาการ + การพัฒนาระบบสารสนเทศเพื่อการศึกษา + การมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา + การบริการชุมชน + การศึกษาปัจจัยความสำเร็จ + การปฏิรูปการศึกษา + การขยายโอกาสทางการศึกษาแก่เด็กด้อยโอกาส	+ การจัดการเรียนรู้ที่เน้นผู้เรียนเป็นสำคัญ + Result-based management + School-based management + การศึกษาความพึงพอใจของผู้ที่เกี่ยวข้อง + การประกันคุณภาพ + การกระจายอำนาจทางการศึกษา + การพัฒนาตามความต้องการของบุคลากร + การพัฒนาสมรรถนะ + การประเมินโครงการ + การหาแนวทางแก้ปัญหาโรงเรียนขนาดเล็ก	+ การจัดการความรู้ + แหล่งเรียนรู้ด้านภูมิปัญญาท้องถิ่น + การทำงานแบบเครือข่าย + การศึกษาทางเลือกแบบ home school + การปฏิรูปการศึกษารอบสอง + การบริหารการเปลี่ยนแปลง + ตามปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง + ธรรมเนียมปฏิบัติในการบริหาร + การบริหารงานเชิงกลยุทธ์ + การนิเทศแบบมีส่วนร่วม + ระบบสารสนเทศเพื่อการประกันคุณภาพ	+ การบริหารความเสี่ยง + ระบบอิเล็กทรอนิกส์สำหรับพัฒนาครู + ความหลากหลายทางวัฒนธรรม + วัฒนธรรมองค์กร + มุ่งความเป็นเลิศ

ข้อสังเกต

การแก้ปัญหาโรงเรียนขนาดเล็กและการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน เป็นประเด็นที่เกิดขึ้นมานานแล้วตั้งแต่ พ.ศ. 2545 จนถึงปัจจุบัน ผ่านมาแล้ว 12 ปี ยังคงมีการศึกษาเรื่องนี้มาอย่างต่อเนื่อง เป็นการยืนยันว่าปัญหาต่างๆ ยังไม่ได้รับการแก้ไข ดังนั้น การศึกษาต่อไปในอนาคตคงต้องอาศัยทักษะใหม่ๆ ในการการมองปัญหา หรือกระบวนการทัศน์ใหม่ในการบริหารการศึกษาที่เป็นได้

หมวด 6 มาตรฐานและการประกันคุณภาพ

งานวิจัยที่เกี่ยวกับ มาตรฐานและการประกันคุณภาพ มีทั้งหมด จำนวน 722 เรื่อง คิดเป็นร้อยละ 9.74 ซึ่งงานวิจัยในหมวดนี้ โดยภาพรวมแล้วมีจำนวนเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง จนถึงปี 2553 ซึ่งมีจำนวนเพิ่มเพิ่มอย่างชัดเจนในปี 2546 และปี 2551 และเริ่มมีแนวโน้มลดลงตั้งแต่ปี 2554 เป็นต้นมา สำหรับประเด็นเนื้อหาในหมวดนี้ที่นักวิชาการให้ความสนใจ ส่วนใหญ่เป็นองค์ความรู้ในเรื่องการประกันคุณภาพการศึกษา มากที่สุด รองลงมาคือ เรื่องเกี่ยวกับคุณภาพและมาตรฐานการศึกษา ปัญหาการดำเนินงานประกันคุณภาพการศึกษา การประเมิน การทดสอบ และการพัฒนาตัวชี้วัด ตามลำดับ โดยมีรายละเอียดดังนี้ (ตารางที่ 6.1)

ตารางที่ 6.1 จำนวนงานวิจัยจำในหมวด 6 มาตรฐานและการประกันคุณภาพ จำแนกตามประเด็นการวิจัย และช่วงเวลา

ประเด็น	2535-2539	2540-2544	2545-2549	2550-2554	2555-2557	รวม
การประกันคุณภาพการศึกษา	1	85	213	227	73	599
คุณภาพและมาตรฐานการศึกษา			13	24	10	47
ปัญหาการดำเนินงานประกันคุณภาพการศึกษา			14	14	13	41
การประเมิน			6	14	4	24
การทดสอบ			6			6
การพัฒนาตัวชี้วัด			1	4		5
รวม	1	85	253	283	100	722

พัฒนาการของเนื้อหาสาระในประเด็นมาตรฐานและการประกันคุณภาพ

พ.ศ. 2535-2539	พ.ศ. 2540-2544	พ.ศ. 2545-2549	พ.ศ. 2550-2554	พ.ศ. 2555-2557
ห้องสมุดสถาบันอุดมศึกษากับการประกันคุณภาพการศึกษา โดย : อภัย ประกอบผล	การสภาพการดำเนินงานและปัญหาในการดำเนินงานประกันคุณภาพการศึกษา โดยมีมาตรฐานต่างๆที่เข้ามาเกี่ยวข้อง เช่น ตามมาตรฐานโรงเรียน พ.ศ. 2541 ของสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ มาตรฐานตามพรบ. การศึกษา พ.ศ. 2542 มาตรฐาน ISO 9000 และ ISO 14001 เป็นต้น นอกจากนี้ยังมีการศึกษาปัญหาการดำเนินงานตามแนวทางการประกันคุณภาพในโรงเรียนระดับประถม ระดับมัธยม และโรงเรียนเอกชน	การสภาพการดำเนินงานประกันคุณภาพการศึกษา โดยส่วนใหญ่ให้ความสำคัญกับการศึกษาสภาพการดำเนินงานประกันคุณภาพ ร่องลงมา คือ พัฒนาแนวทางพัฒนาการดำเนินงานประกันคุณภาพการศึกษา และปัญหาการดำเนินงานประกันคุณภาพ	การสภาพการดำเนินงานประกันคุณภาพการศึกษา โดยส่วนใหญ่ให้ความสำคัญกับการศึกษาสภาพการดำเนินงานด้านการประกันคุณภาพ ซึ่งเน้นในระดับโรงเรียน มากกว่าสภาพการปฏิบัติงานของบุคคล ร่องลงมาเป็นการศึกษาสภาพปัญหาการดำเนินงานประกันคุณภาพซึ่งปรากฏให้เห็นได้ในสถานศึกษาทุกสังกัดโดยเฉพาะอย่างยิ่งโรงเรียนสังกัด สพฐ. ที่มีขนาดเล็ก มีงานวิจัยเสนอแนวทางในการแก้ปัญหาการประกันคุณภาพของโรงเรียนขนาดเล็กมากขึ้น เช่น เสนอรูปแบบการพัฒนาครูให้มีความรู้และทักษะในการดำเนินงาน	การสภาพการดำเนินงานประกันคุณภาพการศึกษา โดยส่วนใหญ่ให้ความสำคัญกับการศึกษาสภาพการดำเนินงานตามแนวทางการประกันคุณภาพ หรือ มีการปฏิบัติตามแนวคิดที่เกี่ยวข้องกับการประกันคุณภาพ เช่น วงจรคุณภาพ (PDCA) การจัดการความรู้(Km) การบริหารการเปลี่ยนแปลง เป็นต้น ร่องลงมาเป็นการศึกษาเกี่ยวกับปัญหาการดำเนินงานตามแนวทางการประกันคุณภาพ

พ.ศ. 2535-2539	พ.ศ. 2540-2544	พ.ศ. 2545-2549	พ.ศ. 2550-2554	พ.ศ. 2555-2557
			ประกันคุณภาพในบริบทของ โรงเรียนขนาดเล็ก มีการเสนอ กลยุทธ์การบริหารงานวิชาการ ตามแนวทางการประกันคุณภาพ เป็นต้น	
	ความคิดเห็นของบุคลากรต่อการ ดำเนินงานประกันคุณภาพ การศึกษา เช่น ความรู้ความ เข้าใจ ความพร้อม ความวิตก กังวล และเจตคติ	พัฒนาคลังสื่อนับสนุนการ ดำเนินงานด้านการประกัน คุณภาพ ส่วนใหญ่จะมุ่งเน้นการ พัฒนาระบบสารสนเทศเพื่อการ ประกันคุณภาพ และมีบางส่วนที่ มุ่งการพัฒนาระบบส่งเสริมการ ประกันคุณภาพการศึกษา	พัฒนาคลังสื่อนับสนุนการ ดำเนินงานด้านการประกัน คุณภาพ ส่วนใหญ่จะมุ่งเน้นการ พัฒนาระบบสารสนเทศเพื่อการ ประกันคุณภาพ และมีบางส่วนที่ มุ่งการพัฒนาระบบส่งเสริมการ ประกันคุณภาพการศึกษา	แนวทางการพัฒนาการประกัน คุณภาพ โดยมุ่งเน้นที่การศึกษา เพื่อพัฒนาระบบการประกัน คุณภาพมากที่สุด ทั้งในด้าน พัฒนาระบบการ บุคลากร พัฒนาเชิงระบบ หรือแสวงหา รูปแบบการประกันคุณภาพที่ เหมาะสมกับบริบทของ สถานศึกษา
	พัฒนาคลังสื่อนับสนุนการ ดำเนินงานด้านการประกัน คุณภาพ เช่น การพัฒนาระบบ สารสนเทศ ระบบคลังข้อมูล และการติดตามการดำเนินงาน	ปัจจัยที่ส่งผลต่อประสิทธิภาพ และความสำเร็จของการประกัน คุณภาพ ทั้งปัจจัยด้าน กระบวนการ ด้านนโยบาย ด้าน ความพร้อมของผู้ที่เกี่ยวข้อง	แนวทางการพัฒนาการประกัน คุณภาพ โดยมุ่งเน้นที่การศึกษา เพื่อพัฒนาระบบการประกัน คุณภาพมากที่สุด รองลงมาเป็น การพัฒนาระบบประกันคุณภาพ	ปัจจัยที่ส่งผลต่อประสิทธิภาพ และความสำเร็จของการประกัน คุณภาพ ซึ่งความสำเร็จมีความ เฉพาะเจาะจงมากขึ้น เช่น การศึกษาปัจจัยที่ส่งผลต่อ

พ.ศ. 2535-2539	พ.ศ. 2540-2544	พ.ศ. 2545-2549	พ.ศ. 2550-2554	พ.ศ. 2555-2557
	ประกันคุณภาพ		มีบางส่วนที่แนวทางการจัดการศึกษาเพื่อพัฒนาไปสู่มาตรฐานตามแนวทางการประกันคุณภาพ	ความสำเร็จด้านกระบวนการด้านการมีส่วนร่วม ด้านการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมครู และด้านการนำนโยบายประกันคุณภาพไปสู่การปฏิบัติ เป็นต้น
	ศึกษากับเรียนด้านการประกันคุณภาพการศึกษาจากกรณีศึกษาทั้งที่ทั้งในประเทศและต่างประเทศ		ปัจจัยที่ส่งผลต่อประสิทธิภาพและความสำเร็จของการประกันคุณภาพ ทั้งปัจจัยด้านกระบวนการ ด้านนโยบาย ด้านความพร้อมของผู้ที่เกี่ยวข้อง การมีส่วนร่วมจากฝ่ายต่างๆ ในการประกันคุณภาพ เช่น บุคลากร นักเรียน คณะกรรมการสถานศึกษา และชุมชน มีการศึกษาปัจจัยเชิงระบบ ที่ส่งผลต่อการดำเนินงานประกันคุณภาพ นอกจากนี้ มีการศึกษาตัวแปรด้าน ขนาดโรงเรียน ประสิทธิภาพการทำงานของ	การบริหารงานคุณภาพ เช่น การศึกษาจากบทเรียนจากโรงเรียนขนาดเล็กที่สามารถผ่านการประเมินภายนอกได้ในระดับดี การบริหารงานประกันคุณภาพอย่างมีส่วนร่วม การศึกษาความคิดเห็น ความรู้ความเข้าใจ และทัศนคติของผู้ที่เกี่ยวข้องที่มีต่อการประกันคุณภาพ หรือความต้องการของบุคลากรในการพัฒนาตนเองตามมาตรฐาน

พ.ศ. 2535-2539	พ.ศ. 2540-2544	พ.ศ. 2545-2549	พ.ศ. 2550-2554	พ.ศ. 2555-2557
			ผู้บริหาร วัฒนธรรมองค์กร ทักษ คติ ความรู้ ความเข้าใจของ ผู้บริหารและครู	

ข้อสังเกต

มองแบบแยกส่วน พยายามปรับเปลี่ยนหลายด้านเพื่อให้การดำเนินงานประกันมีประสิทธิภาพ จะเห็นได้จากการมีการประเมินคุณภาพผลการดำเนินงานประกันคุณภาพ คือเป็นการมองการประกันคุณภาพเป็นเป้าหมายมากกว่าคุณภาพการศึกษา จึงอาจกล่าวได้ว่า การประกันคุณภาพของสถานศึกษาจำนวนมากจึงเป็นแนวทางที่สวนทางกับหลักการ ซึ่งโดยหลักการแล้ว การประกันคุณภาพเป็นเครื่องมือในการบริหารจัดการเพื่อรับรองว่ากระบวนการจัดการศึกษานั้นมีคุณภาพเพียงพอที่จะทำให้ผู้เรียนทุกคนสามารถพัฒนาศักยภาพของตนเองได้อย่างเต็มที่ การมองเครื่องมือมาเป็นเป้าหมายนั้น ทำให้การประกันคุณภาพแยกส่วนออกจากการดำเนินงานปกติ ทำให้เป็นเรื่องที่ยุ่งยากและมีปัญหามาก โดยเฉพาะโรงเรียนที่มีทรัพยากรทางการศึกษาค่อนข้างจำกัด ซึ่งอาจเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้การวิจัยตลอดระยะเวลา 13 ปีที่ผ่านมา ยังจำเป็นต้องมีการศึกษาเกี่ยวกับสภาพและปัญหาการดำเนินงานประกันคุณภาพการศึกษามาอย่างต่อเนื่อง

หมวด 7 ครูและบุคลากรทางการศึกษา

งานวิจัยที่เกี่ยวกับครูและบุคลากรทางการศึกษา มีทั้งหมด จำนวน 580 เรื่อง คิดเป็นร้อยละ 7.83 ซึ่งงานวิจัยในหมวดนี้ มีการเปลี่ยนแปลงของจำนวนงานวิจัยอยู่ในหลายช่วงเวลา กล่าวคือ มีการเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง ช่วงปี 2535 - 2537 ลดลงอย่างต่อเนื่องตั้งแต่ปี 2540 และคงตัวในจำนวนน้อยเป็นเวลากว่า 12 ปี และเริ่มเพิ่มขึ้นจนถึง ปี 2554 และมีแนวโน้มลดลงจนปัจจุบัน สำหรับประเด็นที่นักวิจัยให้ความสนใจศึกษาส่วนใหญ่เป็นเรื่องเกี่ยวกับคุณภาพผู้บริหาร รองลงมาคือ การศึกษาและการพัฒนาบุคลากรทางการศึกษา การจัดการความรู้ คุณภาพครู ปัญหาการปฏิบัติงาน คุณลักษณะของบุคลากรที่พึงประสงค์ พฤติกรรมการบริหารของผู้บริหารสถานศึกษา พัฒนาคู การศึกษาสภาพปัญหาและความต้องการของครูและบุคลากรทางการศึกษา ปัจจัยที่ส่งผลต่อคุณภาพบุคลากร วิชาชีพครู บุคคลแห่งการเรียนรู้ และวิทยฐานะตามลำดับ โดยมีรายละเอียดดังนี้ (ตารางที่ 7.1)

ตารางที่ 7.1 จำนวนงานวิจัยจำในหมวด 7 ครูและบุคลากรทางการศึกษา จำแนกตามประเด็นการวิจัยและช่วงเวลา

ประเด็น	2535-2539	2540-2544	2545-2549	2550-2554	2555-2557	รวม
คุณภาพผู้บริหารในทัศนะของครู บุคลากรทางการศึกษา	126	17	1			144
การศึกษาและการพัฒนาบุคลากรทาง การศึกษา	7	6	28	76	22	139
การจัดการความรู้			5	35	24	64
คุณภาพครู	61					61
ปัญหาการปฏิบัติงาน	43	1		8		52
คุณลักษณะของบุคลากรที่พึงประสงค์	20	2		3	2	27
พฤติกรรมการบริหารของผู้บริหาร สถานศึกษา	11		5	6	5	27
พัฒนาคู	4	2	1	9	4	20
สภาพ ปัญหา และความต้องการของครู และบุคลากรทางการศึกษา	8			4	2	14
ปัจจัยที่ส่งผลต่อคุณภาพบุคลากร	2		1	6	3	12
วิชาชีพครู	2	2	1	6	5	16
บุคคลแห่งการเรียนรู้		2		2		4
รวม	284	32	42	155	67	580

จากการวิเคราะห์ประเด็นเนื้อหาสาระของงานวิจัยด้านครูและบุคลากรทางการศึกษา ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2535 – 2557 พบว่า นักวิชาการส่วนใหญ่ให้ความสนใจสร้างองค์ความรู้ในเรื่องคุณภาพผู้บริหารใน ทัศนะของครูบุคลากรทางการศึกษามากที่สุด รองลงมาคือ การศึกษาและการพัฒนาบุคลากรทางการศึกษา การจัดการความรู้ คุณภาพครู และปัญหาการปฏิบัติงาน ตามลำดับ โดยมีรายละเอียดดังนี้ (ตารางที่ 7.2) ซึ่งมี พัฒนาการของเนื้อหาสาระในประเด็นต่างๆ ดังนี้

ตารางที่ 7.2 ประเด็นและเนื้อหาของงานวิจัยในหมวด 7 ครูและบุคลากรทางการศึกษา จำแนกตามความถี่และช่วงเวลา

พ.ศ. 2535-2539	พ.ศ. 2540-2544	พ.ศ. 2545-2549	พ.ศ. 2550-2554	พ.ศ. 2555-2557
คุณลักษณะที่พึงประสงค์ ซึ่งมี 2 ลักษณะคือ คุณลักษณะของครูที่ดีหรือเหมาะสมกับลักษณะงานตามทัศนะของผู้ที่เกี่ยวข้อง เช่น คุณลักษณะของครูการศึกษาพิเศษตามทัศนะของผู้บริหาร คุณลักษณะของครูสอนเด็กเล็กตามทัศนะของผู้ที่เกี่ยวข้อง การเปรียบเทียบคุณลักษณะของครูในความคาดหวังของผู้ที่เกี่ยวข้องกับความเป็นจริง เป็นต้น การศึกษาอีกลักษณะหนึ่งคือ ศึกษาคุณลักษณะพึงประสงค์ของผู้ที่เกี่ยวข้องตามทัศนะของครู เช่น คุณลักษณะของผู้บริหารที่ครูต้องการ คุณลักษณะของศึกษานิเทศก์ที่ดีในทัศนะของครู หรือ คุณลักษณะของครูที่ดีใน	ความเห็นของครูต่อประเด็นต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษา ส่วนใหญ่เป็นการศึกษาความคิดเห็นของครูที่มีต่อบทบาทของผู้บริหารที่มีต่อการปฏิรูปการศึกษา ความคิดเห็นของครูที่มีต่อรูปแบบการกระจายอำนาจ ความพร้อมของบุคลากรในการรองรับการกระจายอำนาจ คุณธรรมจริยธรรมของผู้บริหาร คุณลักษณะที่พึงประสงค์ของหัวหน้าและผู้บริหาร	พัฒนาครูเพื่อรองรับการปฏิรูปการศึกษา โดยส่วนใหญ่เป็นการศึกษาเกี่ยวกับระบบติดตามและประเมินผลการพัฒนา ครูส่วนอื่นๆ เป็นเรื่องคิดเห็นต่อนโยบายการปฏิรูป การถ่ายโอนการจัดการศึกษา และการรับรู้ของครูในเรื่องการปฏิรูปการศึกษา	การจัดการความรู้ โดยนักวิจัยส่วนใหญ่ให้ความสำคัญศึกษาสภาพการจัดการความรู้ที่เป็นอยู่ทั้งในระดับครู ผู้บริหาร โรงเรียน และกลุ่มโรงเรียน รองลงมาเป็นการศึกษาเกี่ยวกับการประยุกต์ใช้แนวคิดการจัดการความรู้การจัดการเรียนการสอน การจัดกิจกรรมและการพัฒนาสื่อและระบบสารสนเทศ ส่วนอื่นๆ เป็นการศึกษาแนวทางการดำเนินงานตามแนวคิดการจัดการความรู้ที่เหมาะสมกับบริบทของตนเอง และการพัฒนาไปสู่องค์กรแห่งการเรียนรู้	การพัฒนาคุณภาพครูและบุคลากรทางการศึกษา โดยให้ความสำคัญกับการค้นหาแนวทางการพัฒนาครูในโรงเรียน สังกัดองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่รับการถ่ายโอนการจัดการศึกษา รองลงมาเป็นการศึกษาเรื่องสภาพการปฏิบัติงานงานของครูเช่น การทำงานเป็นทีม ประสิทธิภาพประสิทธิผลของโครงการหรือหลักสูตรการพัฒนาครู

พ.ศ. 2535-2539	พ.ศ. 2540-2544	พ.ศ. 2545-2549	พ.ศ. 2550-2554	พ.ศ. 2555-2557
ทักษะของครูด้วยกัน ซึ่งส่วนใหญ่เน้นในด้านคุณธรรม จริยธรรม และภาวะผู้นำ และการบริหารงานของผู้บริหาร				
สภาพการปฏิบัติงาน ซึ่งส่วนใหญ่เป็นการศึกษาสภาพการดำเนินงานตามโครงการหรือแนวทางต่างๆ ที่ส่วนกลางกำหนด เช่น การดำเนินงานตามหลักสูตรการศึกษา 2521 การจัดการเรียนการสอนตามรายวิชาต่างๆ เป็นต้น รองลงมาเป็นเรื่องการศึกษาสภาพการบริหารงานด้านต่างๆ ตามทักษะของครู เช่น การบริหารงานวิชาการ การบริหารงานบุคคล บทบาทปฏิบัติงานของหัวหน้าและผู้บริหาร เป็นต้น	การปฏิบัติงานตามมาตรฐานวิชาชีพ	ความคิดเห็นของครูที่มีต่อประเด็นทางการศึกษาต่างๆ ซึ่งส่วนใหญ่เป็นการศึกษาความคิดเห็นต่อเรื่องสวัสดิการครูและบุคลากรทางการศึกษา ความคิดเห็นต่อการบริหารงานของเขตพื้นที่การศึกษา ความคิดเห็นต่อการบริหารงบประมาณแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ (Result-based Management) และความคิดเห็นเกี่ยวกับหลักสูตรการศึกษา พ.ศ. 2544	สภาพ ปัญหา และความต้องการในการปฏิบัติงานของครูและบุคลากรทางการศึกษา โดยส่วนใหญ่มุ่งเน้นศึกษาเรื่องมิติภายในของครู เช่น ความไว้วางใจ แรงจูงใจในการทำงาน ความพึงพอใจ จิตวิญญาณความเป็นครู การปรับตัว การทำงานเป็นทีม และพฤติกรรมความพอเพียง เป็นต้น นอกจากนี้ บางส่วนมีการศึกษาสภาพการดำเนินงานของคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในเขตพื้นที่ต่างๆ	การจัดการความรู้ ซึ่งส่วนใหญ่เป็นการศึกษาการประยุกต์ใช้แนวคิดการจัดการความรู้กับการเรียนการสอน การบริหารงาน รองลงมาเป็นการพัฒนาแนวทางในการใช้การจัดการความรู้เป็นเครื่องมือในการพัฒนาผู้เรียน ครู และโรงเรียน และมีการศึกษารูปแบบการจัดการความรู้ที่เหมาะสมกับบริบทและเป้าหมายของโรงเรียน นอกจากนี้ ยังมีการพัฒนาหลักสูตรโดยใช้แนวคิดการจัดการความรู้ในการพัฒนาครู โดยยึดหลักการเสริมพลังอำนาจ

พ.ศ. 2535-2539	พ.ศ. 2540-2544	พ.ศ. 2545-2549	พ.ศ. 2550-2554	พ.ศ. 2555-2557
สภาพปัญหาการดำเนินงานในด้านต่างๆ ในทัศนะของครู เช่น ปัญหาการบริหารงานวิชาการ ปัญหาในการดำเนินงานตามแนวทางของหลักสูตร ปัญหาการจัดกิจกรรมภายในโรงเรียน ปัญหาในการปฏิบัติงาน รวมทั้งปัญหาการวัดและประเมินผล	สภาพการการพัฒนาครูด้านการจัดการเรียนการสอน และการวัดและประเมินผล	การพัฒนาครูและบุคลากรทางการศึกษา ซึ่งเป็นเรื่องเกี่ยวกับเครือข่ายการพัฒนาครูและบุคลากรทางการศึกษา รูปแบบการพัฒนาครูเพื่อการปฏิบัติการเรียนรู้ การส่งเสริมการศึกษาต่อ และการทำเอกสารทางวิชาการ เพื่อเลื่อนวิทยฐานะ	ความคิดเห็นของครูและบุคลากรทางการศึกษาต่อประเด็นทางการศึกษา โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเด็นการผ่านโอนการจัดการศึกษาไปยังองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ความคิดเห็นต่อคุณภาพการบริหารงานของผู้บริหาร	
ความต้องการของครูในด้านต่างๆ เช่น บทบาทของผู้บริหารในระดับต่างๆ ที่ควรจะเป็นในทัศนะของครู แนวทางการจัดการความขัดแย้งระหว่างผู้อำนวยการและผู้ช่วยผู้อำนวยการ รูปแบบการนิเทศการสอนที่ครูต้องการ และความต้องการในการพัฒนาตนเองของครู เป็นต้น	การจัดการความรู้และการเป็นบุคคลแห่งการเรียนรู้	การจัดการความรู้ ซึ่งเป็นประเด็นเกี่ยวกับ การพัฒนาพื้นที่สูงอย่างยั่งยืน การเปลี่ยนเป็นเกษตรแบบไม่ใช้สารเคมี และการจัดการความรู้ในโรงเรียน และครู	การพัฒนาครูและบุคลากรทางการศึกษา ซึ่งให้ความสำคัญในการพัฒนาตามสมรรถนะ การพัฒนารูปแบบการพัฒนาครูและบุคลากรทางการศึกษา การสร้างนวัตกรรมเครือข่ายการเรียนรู้	
ปัจจัยที่ส่งผลต่อคุณภาพการ				

พ.ศ. 2535-2539	พ.ศ. 2540-2544	พ.ศ. 2545-2549	พ.ศ. 2550-2554	พ.ศ. 2555-2557
ปฏิบัติงานของครู ซึ่งส่วนใหญ่ให้ความสำคัญในเรื่อง ปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อขวัญกำลังใจของครู ไม่ว่าจะเป็น รูปแบบการใช้อำนาจของผู้บริหาร แบบผู้นำภาวะผู้นำ ลักษณะการปฏิบัติงานของผู้บริหาร ร่องลงมาเป็นการศึกษาปัจจัยที่ส่งผลต่อการปฏิบัติงานครู เช่น คุณลักษณะและการปฏิบัติงานของผู้บริหาร ค่านิยมของครู และวัฒนธรรมองค์กร เป็นต้น				
ความเห็นของครูต่อประเด็นต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษา ส่วนใหญ่เป็นการศึกษาความคิดเห็นของครูที่มีต่อการจัดการเรียนการสอนตามหลักสูตร พ.ศ.2521 ความคิดเห็นของครูที่มีต่อหลักสูตร				

พ.ศ. 2535-2539	พ.ศ. 2540-2544	พ.ศ. 2545-2549	พ.ศ. 2550-2554	พ.ศ. 2555-2557
การอบรมและแนวทางการ พัฒนาครู และความคิดเห็นของ ครูที่มีต่อผู้บริหาร เช่น ทักษะ การทำงาน การสร้างทีมงาน การ นิเทศติดตาม การบริหารงาน วิชาการ คุณธรรมจริยธรรม				
		พัฒนาการทางความคิด		
+ คุณลักษณะที่พึงประสงค์ คุณธรรม จริยธรรมของครูและ ผู้บริหาร	+ การจัดการความรู้ เริ่มเกิดขึ้น แต่ยังไม่เป็นที่สนใจมากนัก	+ การปฏิรูปการศึกษาตาม แนวทางของ พรบ.การศึกษา พ.ศ. 2542 โดยเฉพาะอย่างยิ่งเรื่องการ กระจายอำนาจ และการปฏิรูปการ เรียนรู้ + การบริหารงานแบบมุ่ง ผลสัมฤทธิ์ (Result-based Management)	- การจัดการความรู้เริ่มมีอิทธิพล ทางความคิดต่อวงการศึกษามาก ขึ้น ส่งผลให้เกิดการพัฒนา นวัตกรรมทางการศึกษา และ การสร้างเครือข่ายการเรียนรู้ของ ครูเพื่อพัฒนาคุณภาพผู้เรียน - การกระจายอำนาจยังเป็น ประเด็นทางการศึกษา โดยเฉพาะการโอนการจัด การศึกษาไปสู่องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น	+ ใช้แนวคิดการจัดการความรู้ใน การแก้ปัญหาคุณภาพครูและ บุคลากรทางการศึกษา โดยเฉพาะอย่างครูในโรงเรียน สังกัด อบท. ที่พึงได้รับการโอน ถ่ายการจัดการศึกษา

หมวด 8 การลงทุนทางการศึกษา

งานวิจัยที่เกี่ยวกับการลงทุนทางการศึกษา มีทั้งหมด จำนวน 97 เรื่อง คิดเป็นร้อยละ 1.31 และมีความเคลื่อนไหวของจำนวนงานวิจัยที่เพิ่มขึ้นและลดลงอย่างต่อเนื่อง ตั้งแต่ปี 2542 ซึ่งมีจำนวนมากที่สุดในปี 2550 และลดลงอย่างต่อเนื่องตั้งแต่ปี 2556 สำหรับประเด็นที่นักวิจัยให้ความสนใจศึกษาส่วนใหญ่เป็นเรื่องเกี่ยวกับทรัพยากรทางการศึกษามากที่สุด รองลงมาคือ เรื่องเกี่ยวกับงบประมาณโรงเรียน การบริหารการเงิน งบประมาณทางการศึกษา และงบประมาณสำหรับการวิจัย ตามลำดับ โดยมีรายละเอียดดังนี้ (ตารางที่ 8.1)

ตารางที่ 8.1 จำนวนงานวิจัยในหมวด 8 การลงทุนทางการศึกษา จำแนกตามประเด็นการวิจัยและช่วงเวลา

ประเด็น	2535-2539	2540-2544	2545-2549	2550-2554	2555-2557	รวม
ทรัพยากรทางการศึกษา	1	3	11	19	4	38
งบประมาณโรงเรียน	1	5	10	10	3	29
การบริหารการเงิน	2	2	8	7	4	23
งบประมาณทางการศึกษา		1	2	2	1	6
งบประมาณสำหรับการวิจัย				1		1
รวม	4	11	31	39	12	97

จากการวิเคราะห์ประเด็นเนื้อหาสาระของงานวิจัยด้านการลงทุนทางการศึกษา ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2535 – 2557 พบว่า นักวิชาการส่วนใหญ่ให้ความสนใจสร้างองค์ความรู้ในเรื่องทรัพยากรทางการศึกษามากที่สุด รองลงมาคือ การบริหารจัดการงบประมาณโรงเรียน และการบริหารงานทางการเงิน ตามลำดับ โดยมีรายละเอียดดังนี้ (ตารางที่ 8.2) ซึ่งมีพัฒนาการของเนื้อหาสาระในประเด็นต่างๆ ดังนี้

ตารางที่ 8.2 ประเด็นและเนื้อหาของงานวิจัยในหมวด 8 การลงทุนทางการศึกษา จำแนกตามความถี่และช่วงเวลา

พ.ศ. 2535-2539	พ.ศ. 2540-2544	พ.ศ. 2545-2549	พ.ศ. 2550-2554	พ.ศ. 2555-2557
ประสิทธิภาพการบริหารงาน การเงินของโรงเรียน	งบประมาณโรงเรียน โดยให้ ความสำคัญในเรื่องสภาพการ บริหารงานการเงินโรงเรียน และ แนวทางการพัฒนาการ บริหารงานการเงินของโรงเรียน	การจัดสรรทรัพยากรทางการ ศึกษา ซึ่งส่วนใหญ่มุ่งพัฒนา แนวทางในการพัฒนาการจัดสร ทรัพยากรเช่น การพัฒนาแนว ทางการจัดสรรทรัพยากรให้ สำหรับการศึกษาของเด็กพิเศษ การสร้างร่วมมือกับชุมชน ในการแก้ปัญหาการขาดแคลน ทรัพยากรทางการศึกษา เป็นต้น ส่วนอื่นๆ เป็นการศึกษาสภาพ และปัญหาของการบริหาร ทรัพยากรทางการศึกษา ความ เสมอภาคในการจัดสรรทรัพยากร และการระดมทรัพยากรทาง การศึกษา	การจัดสรรทรัพยากรทางการ ศึกษา โดยให้ความสำคัญใน การศึกษาแนวทางในการระดม ทรัพยากรทางการศึกษา เช่น การ พัฒนากลยุทธ์การระดม ทรัพยากร การสร้างการมี ส่วนรวมของชุมชนในการระดม ทรัพยากรทางการศึกษา เป็นต้น	แนวทางการระดมทรัพยากรทาง การศึกษา โดยมุ่งเน้นการสร้าง ความร่วมมือกับชุมชนและ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น มากขึ้น
	การจัดสรรทรัพยากรทางการ ศึกษา โดยมุ่งเน้นศึกษาในเรื่อง ความเสมอภาคในการจัดสรร	การบริหารการเงินของโรงเรียน โดยมีการศึกษาการบริหารงาน การเงินตามแนวคิดการมุ่ง	การบริหารงานการเงินของ โรงเรียน ซึ่งส่วนใหญ่มุ่งหา แนวทางพัฒนาการบริหารงาน	

พ.ศ. 2535-2539	พ.ศ. 2540-2544	พ.ศ. 2545-2549	พ.ศ. 2550-2554	พ.ศ. 2555-2557
	ทรัพยากรทางการศึกษา การใช้ ทรัพยากรของสถานศึกษา ปัญหาในการจัดการทรัพยากร ทางการศึกษา และการพัฒนา ระบบการจัดสรรทรัพยากร ทางการศึกษาของการจัด การศึกษาขั้นพื้นฐาน	ผลสัมฤทธิ์ มีการศึกษาสภาพและ ปัญหาการดำเนินงานการเงิน และ แนวทางพัฒนาการบริหารการเงิน โรงเรียนในรูปแบบของ ระบบ สารสนเทศ การฝึกอบรม เป็นต้น	การดำเนินงาน และระบบ สารสนเทศทางการเงิน	
			การบริหารทรัพยากรทาง การศึกษา มีการศึกษาแนว ทางการแก้ปัญหาการขาดแคลน งบประมาณของโรงเรียนขนาด เล็ก	
		พัฒนาการทางความคิด		
	+ความเสมอภาคในการจัดสรร งบประมาณ โรงเรียน	+ มีการสร้างความร่วมมือกับ ชุมชนในการแก้ปัญหาการขาด แคลนทรัพยากรทางการศึกษา +การบริหารการเงินตามแนวคิด แบบมุ่งผลสัมฤทธิ์	+ การมีส่วนร่วมของชุมชนใน การแก้ปัญหาการขาดแคลน ทรัพยากรทางการศึกษา โดยเฉพาะ โรงเรียนขนาดเล็ก	แนวทางการระดมทรัพยากรทาง การศึกษา โดยมุ่งเน้นการสร้าง ความร่วมมือกับชุมชนและ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

หมวด 9 เทคโนโลยีเพื่อการศึกษา

งานวิจัยเกี่ยวกับเทคโนโลยีเพื่อการศึกษา มีทั้งหมด จำนวน 319 เรื่อง คิดเป็นร้อยละ 4.30 โดยภาพรวมของงานวิจัยในหมวดนี้ มีการเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง ตั้งแต่ปี 2539 ซึ่งเพิ่มขึ้นมีจำนวนสูงสุดในปี 2546 และลดลงอย่างต่อเนื่องจนถึงปัจจุบัน สำหรับประเด็นที่นักวิจัยให้ความสนใจศึกษาส่วนใหญ่เป็นเรื่องเกี่ยวกับการศึกษาและพัฒนาเทคโนโลยีเพื่อศึกษามากที่สุด รองลงมาเป็นเรื่องเกี่ยวกับ บทเรียนคอมพิวเตอร์ ผลการใช้เทคโนโลยีทางการศึกษา นวัตกรรมทางเทคโนโลยีการศึกษา ระบบสารสนเทศโรงเรียน สภาพปัญหาและความต้องการด้านเทคโนโลยีทางการศึกษา ระบบฐานข้อมูล และระบบสารสนเทศทางการศึกษา ตามลำดับ โดยมีรายละเอียดดังนี้

ตารางที่ 9.1 จำนวนงานวิจัยในหมวด 9 เทคโนโลยีเพื่อการศึกษา จำแนกตามประเด็นการวิจัยและช่วงเวลา

ประเด็น	2535-2539	2540-2544	2545-2549	2550-2554	2555-2557	รวม
เทคโนโลยีเพื่อการศึกษา	28	54	78	46	10	216
บทเรียนคอมพิวเตอร์	1	4	13	7	2	27
ผลการใช้เทคโนโลยีการศึกษา		1	12	6	4	23
สภาพปัญหาและความต้องการ	1	3	3	5	1	13
นวัตกรรมทางเทคโนโลยีการศึกษา	6	6	4	4	1	21
ระบบฐานข้อมูล		2	3			5
ระบบสารสนเทศทางการศึกษา	1	1		1		3
ระบบสารสนเทศโรงเรียน			6	4	2	11
รวม	36	71	119	74	20	319

จากการวิเคราะห์ประเด็นเนื้อหาสาระของงานวิจัยด้านเทคโนโลยีเพื่อการศึกษา ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2535 – 2557 พบว่า นักวิชาการส่วนใหญ่ให้ความสนใจสร้างองค์ความรู้ในเรื่อง เทคโนโลยีเพื่อการศึกษา บทเรียนคอมพิวเตอร์ ผลการใช้เทคโนโลยีการศึกษา นวัตกรรมทางเทคโนโลยีการศึกษา สภาพปัญหาและความต้องการ ระบบสารสนเทศโรงเรียน ระบบฐานข้อมูล และระบบสารสนเทศทางการศึกษา ตามลำดับ โดยมีรายละเอียดดังนี้ ซึ่งมีพัฒนาการของเนื้อหาสาระในประเด็นต่างๆ ดังนี้

ตารางที่ 9.2 ประเด็นและเนื้อหาของงานวิจัยในหมวด 9 เทคโนโลยีเพื่อการศึกษา จำแนกตามความถี่และช่วงเวลา

พ.ศ. 2535-2539	พ.ศ. 2540-2544	พ.ศ. 2545-2549	พ.ศ. 2550-2554	พ.ศ. 2555-2557
ศึกษาสภาพและการ ปรับใช้เทคโนโลยี การศึกษา เช่น งาน ศึกษาพฤติกรรม ยอมรับนวัตกรรมและ เทคโนโลยีการศึกษา แนวโน้มความต้องการ การใช้สื่อ สภาพ ปัญหาการใช้สื่อและ เทคโนโลยีการศึกษา และแนวโน้มการใช้ นวัตกรรมเทคโนโลยี การศึกษา	ศึกษาสภาพและปัญหา ในด้านต่างๆของ เทคโนโลยีการศึกษา รวมถึงบุคลากรทาง การศึกษา เช่น บทบาท ของนักวิชาการการศึกษา ด้านเทคโนโลยีการศึกษา สภาพความต้องการการ ใช้เทคโนโลยีการศึกษา ของครู-อาจารย์ การ วางแผนการใช้ เทคโนโลยีการศึกษา อย่างมีส่วนร่วมของ บุคลากรใน สถาบันอุดมศึกษา	ศึกษาแนวทางการพัฒนาระบบ สารสนเทศการศึกษา และการ ประเมินผลสัมฤทธิ์จากการใช้ เทคโนโลยีทางการศึกษา โดย ภาพรวมจะออกมาในลักษณะของ งานพัฒนาระบบสารสนเทศทาง การศึกษา ความพึงพอใจในการใช้ เทคโนโลยีทางการศึกษา การ พัฒนาบทเรียนบนเครือข่าย สารสนเทศทางการศึกษา การ พัฒนาดัชนีบ่งชี้คุณภาพการจัด การศึกษาในระดับต่างๆ การพัฒนา ระบบสารสนเทศในระดับโรงเรียน รวมถึงการพัฒนาบุคลากรในการใช้ เทคโนโลยีสารสนเทศ	การพัฒนาและวิเคราะห์การใช้ เทคโนโลยีทางการศึกษา บุคลากรทาง เทคโนโลยีการศึกษา และการประเมิน งานวิจัยในช่วงนี้ส่วนใหญ่ยังคงสนใจ ศึกษาการพัฒนาระบบสารสนเทศและ โดยมีความแตกต่างจากช่วงปี 45-49 ตรงที่มีงานที่สนใจการวิเคราะห์การใช้ เทคโนโลยีการศึกษาเพิ่มขึ้นมา เช่น การ วิเคราะห์เปรียบเทียบถึงปฏิสัมพันธ์ของ ผู้เรียนและผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนใน เรื่องการวิจัยทางเทคโนโลยีทางการ ศึกษา สมรรถภาพของผู้ปฏิบัติงานด้าน เทคโนโลยีการศึกษา รวมถึงแนวโน้ม การใช้นวัตกรรมและเทคโนโลยีทางการ ศึกษา	ศึกษาถึงการพัฒนาระบบ และความต้องการของ บุคลากรในด้านต่างๆ ส่วนใหญ่จะศึกษาความ ต้องการในการพัฒนา ระบบสารสนเทศในระดับ โรงเรียน และมหาวิทยาลัย การพัฒนารูปแบบการ จัดการเรียนรู้ แนวโน้มการ ใช้เทคโนโลยีทางการศึกษา รวมถึงศึกษาความสัมพันธ์ ระหว่างบทบาทของ ผู้บริหารสถานศึกษากับ การนำเทคโนโลยีทางการ ศึกษามาใช้ในสถานศึกษา

ข้อสังเกต

งานวิจัยส่วนใหญ่จะไม่หลุดกรอบการพัฒนารูปแบบการศึกษา การศึกษาถึงสภาพความต้องการของบุคลากรทางการศึกษา หรือเป็นวิจัยสำรวจความคิดเห็นต่อการใช้เทคโนโลยีทางการศึกษา ซึ่งพบมากในปี 2545-2549 นับว่าเป็นการทำวิจัยในประเด็นเทคโนโลยีการศึกษามากที่สุด และหลังจากนั้นจำนวนงานวิจัยก็ค่อยๆลดลง ซึ่งผู้ศึกษาวิเคราะห์ว่าไม่มีประเด็นที่แตกต่างหรือแปลกใหม่ในการตั้งโจทย์วิจัย จึงทำให้ไม่ได้รับความสนใจหรือได้รับความสนใจน้อยลงหลังจากปี 2549 เป็นต้นมา

หมวด 10 การปฏิรูปการศึกษา

งานวิจัยที่ให้คุณค่าและความสำคัญเกี่ยวกับการปฏิรูปการศึกษา มีทั้งหมด จำนวน 516 เรื่อง คิดเป็นร้อยละ 6.96 โดยภาพรวมของงานวิจัยในหมวดนี้ มีการเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วตั้งแต่ปี 2540 ซึ่งสูงสุดในปี 2542 จากนั้น ซึ่งอาจเป็นผลจากการประกาศใช้พระราชบัญญัติการศึกษา พ.ศ. 2542 ซึ่งเป็นพระราชบัญญัติการศึกษานับแรก และเป็นหลักการและแนวทางในการปฏิรูปการศึกษาครั้งใหญ่ จากนั้น งานวิจัยด้านการปฏิรูปการศึกษามีจำนวนลดลงอย่างต่อเนื่องจนถึงปัจจุบัน สำหรับประเด็นที่นักวิจัยให้ความสนใจศึกษาส่วนใหญ่เป็นเรื่องเกี่ยวกับการปฏิรูปการศึกษามากที่สุด รองลงมาคือ การดำเนินการตามแนวทางการปฏิรูปการศึกษา การศึกษาสภาพปัญหาและความต้องการในการดำเนินการปฏิรูปการศึกษา การพัฒนาแนวทางการปฏิรูปการศึกษา การปฏิรูปการเรียนรู้ การติดตามและประเมินผลการดำเนินงานตามแนวทางปฏิรูปการศึกษา (ตารางที่ 10.1) โดยมีรายละเอียดดังนี้

ตารางที่ 10.1 จำนวนงานวิจัยในหมวด 10 การปฏิรูปการศึกษาจำแนกตามประเด็น

ประเด็น	ปี พ.ศ.					รวม
	2535-2539	2540-2544	2545-2549	2550-2554	2555-2557	
การกระจายอำนาจทางการศึกษา	-	-	2	1	-	3
การใช้เทคโนโลยีในการปฏิรูปการศึกษา	-	11	1	1	-	13
การดำเนินการตามแนวทาง การปฏิรูปการศึกษา	-	43	29	6	-	78
การติดตามและประเมินผลการดำเนินงาน ตามแนวทางปฏิรูปการศึกษา	-	8	4	2	-	14
การนำนโยบายสู่การปฏิบัติ	-	1	-	1	-	2
การบริหารโรงเรียนเพื่อการปฏิรูป การศึกษา	-	3	4	-	-	7
การปฏิรูปการเรียนรู้	-	7	3	5	-	15
การปฏิรูปการศึกษา		121	141	47	15	324
การพัฒนาบุคลากรเพื่อการปฏิรูป การศึกษา	-	-	1	-	-	1
คุณภาพผู้บริหารที่เอื้อต่อการปฏิรูป การศึกษา	-	-	3	2	1	6
แนวทางการปฏิรูปการศึกษา	-	1	2	3	12	18
สภาพ ปัญหา และความต้องการ ในการ ดำเนินการปฏิรูปการศึกษา	-	12	13	6	4	35
รวม	-	207	203	74	32	516

จากการวิเคราะห์ประเด็นเนื้อหาสาระของงานวิจัยด้านการบริหารการศึกษา ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2535 – 2557 พบว่า นักวิชาการส่วนใหญ่ให้ความสนใจสร้างองค์ความรู้ในเรื่องการปฏิรูปการศึกษามากที่สุด รองลงมาคือ การดำเนินการตามแนวทางการปฏิรูปการศึกษา สภาพ ปัญหา และความต้องการในการดำเนินการปฏิรูปการศึกษา แนวทางการปฏิรูปการศึกษา การปฏิรูปการเรียนรู้ การติดตามและประเมินผล การดำเนินงานตามแนวทางปฏิรูปการศึกษา การใช้เทคโนโลยีในการปฏิรูปการศึกษา การบริหารโรงเรียนเพื่อการปฏิรูปการศึกษา คุณภาพผู้บริหารที่เอื้อต่อการปฏิรูปการศึกษา การกระจายอำนาจทางการศึกษา การนำนโยบายสู่การปฏิบัติ และการพัฒนาบุคลากรเพื่อการปฏิรูปการศึกษา ตามลำดับ โดยมีรายละเอียดดังนี้ (ตารางที่ 10.2) ซึ่งมีพัฒนาการของเนื้อหาสาระในประเด็นต่างๆ ดังนี้

ตารางที่ 10.2 ประเด็นและเนื้อหาของงานวิจัยในหมวด 10 การปฏิรูปการศึกษา จำแนกตามประเด็น และช่วงเวลา

พ.ศ. 2535-2539	พ.ศ. 2540-2544	พ.ศ. 2545-2549	พ.ศ. 2550-2554	พ.ศ. 2555-2557
	การปฏิรูปการศึกษา เน้นการวิจัยเรื่องการปฏิบัติงานตามนโยบายปฏิรูปการศึกษา ของโรงเรียนระดับประถมศึกษา และมัธยมศึกษาในพื้นที่ต่างๆ ทั่วประเทศ และการศึกษาความคิดเห็น ความคาดหวัง ความต้องการ รวมทั้งความพร้อมของบุคลากรทางการศึกษาที่มีต่อการปฏิรูปการศึกษา	การปฏิรูปการศึกษา ที่เน้นเรื่องการศึกษาการดำเนินงานการปฏิรูปการศึกษาของโรงเรียน, สภาพ ปัญหา แนวทางพัฒนาการจัดการศึกษาตามแนวการปฏิรูปการศึกษาของโรงเรียน, การศึกษาความคิดเห็นของบุคลากรทางการศึกษาที่มีต่อการปฏิรูปการศึกษา ทั้งผู้บริหาร ครู และบุคลากรทางการศึกษา และการพัฒนาโรงเรียนตามนโยบายการปฏิรูปการศึกษาของโรงเรียน	การพัฒนาบุคลากรตามแนวทางการปฏิรูปการศึกษานอกโรงเรียน พบว่ามีความต้องการที่จะพัฒนาอย่างมากในด้านต่างๆ เช่น ด้านคุณลักษณะของครู ด้านการวัดและการประเมินด้านการจัดกิจกรรมการศึกษานอกโรงเรียน เพื่อพัฒนาคุณภาพการเรียนรู้ของครู กศน. , การศึกษาคุณลักษณะของผู้บริหาร และครูในยุคปฏิรูปการศึกษาในสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน และปัญหาการดำเนินงานการปฏิรูปการศึกษาในโรงเรียนในทรรณะของผู้บริหาร โรงเรียน	แนวทางการพัฒนาสถานศึกษาในการดำเนินการปฏิรูปการศึกษาในทศวรรษที่สอง (พ.ศ. 2552 - 2561) ของผู้บริหารสถานศึกษา, ภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงของผู้บริหารโรงเรียนมัธยมศึกษา, ภาวะผู้นำของผู้บริหารที่สัมพันธ์กับการดำเนินงานปฏิรูปการศึกษาของสถานศึกษา และการพัฒนาตัวบ่งชี้ต่างๆ เช่น ดัชนีชี้วัดที่มีปฏิรูปการศึกษารอบสองของสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน, ตัวบ่งชี้รวมคุณลักษณะของครูนักวิจัยในยุคปฏิรูปการศึกษา

พ.ศ. 2535-2539	พ.ศ. 2540-2544	พ.ศ. 2545-2549	พ.ศ. 2550-2554	พ.ศ. 2555-2557
	การดำเนินการตามแนวทางการปฏิรูปการศึกษา ที่เน้นเรื่องการดำเนินงานของคณะกรรมการ โรงเรียนตามแนวทางการปฏิรูปการศึกษา, การดำเนินงาน	การดำเนินการตามแนวทางการปฏิรูปการศึกษา เน้นเรื่องการดำเนินงานของโรงเรียนตามภารกิจการปฏิรูปการศึกษา, การ	การดำเนินการตามแนวทางการปฏิรูปการศึกษา เน้นเรื่องการดำเนินงานปฏิรูปการศึกษาของโรงเรียน, การปฏิบัติงานตามแนวทางการปฏิรูปการศึกษาของครู	
	และการปฏิบัติตามแนวทางปฏิรูปการศึกษาของโรงเรียน รวมทั้งศึกษาการปฏิบัติงานตามนโยบายการปฏิรูปการศึกษาในโรงเรียน	ดำเนินการปฏิรูปการศึกษาของสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน, การปฏิบัติงานตามแนวปฏิรูปการศึกษาในโรงเรียน ประถมศึกษา และศึกษาปัญหาการจัดการเรียนการสอนตามแนวปฏิรูปการศึกษาของครู	และการปฏิบัติงานด้านการสนับสนุนการจัดการเรียนการสอนตามแนวทางปฏิรูปการศึกษาของผู้บริหารสถานศึกษา	
	สภาพและปัญหาที่เกี่ยวข้องกับการจัดการเรียนการสอนในโรงเรียนปฏิรูปการศึกษา เช่น สภาพการจัดการแหล่งทรัพยากรการเรียนรู้, สภาพการจัดการห้องปฏิบัติการ,	สภาพและปัญหาเกี่ยวกับการบริหารงานวิชาการและงานธุรการในโรงเรียน ตามแนวปฏิรูปการศึกษา, สภาพการปฏิบัติงานตามแนวทางการปฏิรูปการศึกษาในโรงเรียน	สภาพการดำเนินงานตามแนวทางปฏิรูปการศึกษาตามทักษะของผู้บริหารสถานศึกษาและครูผู้สอนในโรงเรียน รวมทั้งสภาพและความคาดหวังของการบริหาร	สภาพการดำเนินงานการปฏิรูปการศึกษาของโรงเรียน, สภาพการบริหารงานของผู้บริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน รวมทั้งสภาพ ปัญหา และแนวทางการพัฒนา

พ.ศ. 2535-2539	พ.ศ. 2540-2544	พ.ศ. 2545-2549	พ.ศ. 2550-2554	พ.ศ. 2555-2557
	ปัญหาการใช้ห้องปฏิบัติการทางภาษา คอมพิวเตอร์พื้นฐานในโรงเรียนปฏิรูปการศึกษา	รวมทั้งสภาพปัจจุบันและความต้องการในการพัฒนาตนเองของครู ตามแนวทางการปฏิรูปการศึกษา	โรงเรียนขนาดเล็กในยุคลปฏิรูปการศึกษา และสภาพในการดำเนินงานปฏิรูปการศึกษาของสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน	คุณภาพการศึกษาตามแนวทางการปฏิรูปการศึกษารอบสอง
	อุดมศึกษาไทย : วิฤตและทางออก โดยคณะนักวิจัย ม.เกษตร	กลยุทธ์สู่ความสำเร็จของผู้บริหารสถานศึกษาในการปฏิรูปการศึกษา	แนวทางการปฏิรูปการศึกษา การปฏิรูปการศึกษารอบใหม่สู่การศึกษาที่มีคุณภาพอย่างทั่วถึง	แนวทางการปฏิรูปการศึกษา ที่เน้นเรื่อง การปฏิรูปการศึกษา เพื่อแก้วิกฤติประเทศไทยและการลดความเหลื่อมล้ำในสังคมไทย
	การปฏิรูปการเรียนรู้ เน้นเรื่องการจัดการเรียนการสอนในโรงเรียนปฏิรูปการศึกษา เช่น การสอนคอมพิวเตอร์พื้นฐาน การใช้สื่อในห้องปฏิบัติการทางภาษา และการสอนภาษาอังกฤษในห้องปฏิบัติการทางภาษา เป็นต้น	การบริหารการเรียนการสอนตามแนวปฏิรูปการศึกษาในโรงเรียนเอกชนระดับมัธยมศึกษา โดย สุดารัตน์ บุญภา	การปฏิรูปการเรียนรู้ที่เน้นเรื่องแนวทางการนำภูมิปัญญาไทยเข้าสู่กระบวนการเรียนรู้ นอกระบบโรงเรียน และการเรียนรู้ตามอัธยาศัย และการจัดการศึกษาเฉพาะบุคคลของนักเรียนที่มีความต้องการพิเศษ เช่น เด็กออทิสติก	
	การใช้เทคโนโลยีในการปฏิรูปการศึกษาที่เน้นเรื่อง การ	การดำเนินงานห้องคอมพิวเตอร์ตามโครงการ	การใช้คอมพิวเตอร์ในการจัดทำสารสนเทศเพื่อการ	

พ.ศ. 2535-2539	พ.ศ. 2540-2544	พ.ศ. 2545-2549	พ.ศ. 2550-2554	พ.ศ. 2555-2557
	จัดระบบสารสนเทศใน โรงเรียนปฏิรูปการศึกษา รวมทั้งการใช้คอมพิวเตอร์ช่วย สอนและช่วยบริหารใน โรงเรียนปฏิรูปการศึกษา	ปฏิรูปการศึกษา สังกัด สำนักงานการประถมศึกษา จังหวัดกาฬสินธุ์ โดย รั้งสรรค์ ตำราญรีน	บริหารของผู้บริหารโรงเรียน ปฏิรูปการศึกษา จังหวัดศรีสะเกษ โดย คำพอง กาทอง	
	การบริหารโรงเรียนเพื่อการ ปฏิรูปการศึกษา ได้แก่ การ บริหารห้องปฏิบัติการ คอมพิวเตอร์ในโรงเรียนปฏิรูป การศึกษา และการบริหาร หลักสูตรภาษาอังกฤษ พุทธศักราช 2539	การบริหารโรงเรียนเพื่อการ ปฏิรูปการศึกษา เรื่อง การ บริหารจัดการสิ่งแวดล้อม โรงเรียนที่เอื้อต่อการปฏิรูป การศึกษา และการบริหาร โรงเรียนตามแนวปฏิรูป การศึกษาของผู้บริหาร โรงเรียนประถมศึกษา		
		คุณภาพผู้บริหารที่เอื้อต่อการ ปฏิรูปการศึกษา ที่เน้นเรื่อง สมรรถนะที่เอื้อต่อการปฏิรูป การศึกษาของผู้บริหาร และ บทบาทของผู้บริหาร สถานศึกษาต่อการปฏิรูป	คุณภาพผู้บริหารที่เอื้อต่อการ ปฏิรูปการศึกษา ที่เน้นเรื่อง สมรรถนะและคุณลักษณะของ ผู้อำนวยการสำนักงานเขต พื้นที่การศึกษาที่พึงประสงค์ และบทบาทในการปฏิรูป	การศึกษาคุณลักษณะที่พึง ประสงค์ของผู้บริหาร สถานศึกษา ตามแนวทาง ปฏิรูปการศึกษาในทศวรรษที่ สอง สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่ การศึกษาประถมศึกษา

พ.ศ. 2535-2539	พ.ศ. 2540-2544	พ.ศ. 2545-2549	พ.ศ. 2550-2554	พ.ศ. 2555-2557
		การศึกษาในกลุ่มโรงเรียนกรม สามัญศึกษา	การศึกษาของผู้บริหาร โรงเรียนประถมศึกษา	มหาสารคาม เขต 1 โดย จิตรา กรมจรรยา
		การกระจายอำนาจทาง การศึกษา ให้แก่ท้องถิ่นในการ จัดการศึกษา เช่น เรื่องการจัด การศึกษา (ธรรมนูญโรงเรียน) ที่สอดคล้องกับความต้องการ ของท้องถิ่น	การกระจายอำนาจทาง การศึกษา ในรูปแบบภาคีบ้าน เรียนสถานศึกษา ซึ่งเป็นการ จัดการศึกษาร่วมกันระหว่าง ครอบครัว สำนักงานเขตพื้นที่ การศึกษา และเครือข่าย และ การจัดการศึกษาขององค์กร ปกครองท้องถิ่นตามนโยบาย การปฏิรูปการศึกษา	
	การนำนโยบายปฏิรูปการศึกษา ของกระทรวงศึกษาธิการไป ปฏิบัติ : ศึกษากรณีโรงเรียน ปฏิรูปการศึกษา อำเภอท่าคัน โท จังหวัด กาฬสินธุ์ โดย สมาน ศรีสุ ธรรม		การนำนโยบายการปฏิรูป การศึกษาไปปฏิบัติ : กรณีศึกษาสำนักงานเขตพื้นที่ การศึกษาสมุทรสาคร โดย วรา ภา ทองพาศน์	

พ.ศ. 2535-2539	พ.ศ. 2540-2544	พ.ศ. 2545-2549	พ.ศ. 2550-2554	พ.ศ. 2555-2557
		การพัฒนาบุคลากรเพื่อการ ปฏิรูปการศึกษา ที่เน้นเรื่องการบริหารการพัฒนาบุคลากรทาง การศึกษาด้านทักษะการใช้ เทคโนโลยี เพื่อรองรับการ ปฏิรูปการศึกษา		
พัฒนาการทางความคิดด้าน การปฏิรูปการศึกษา				
	- ความพร้อมของบุคลากรทางการศึกษาที่มีต่อการปฏิรูปการศึกษา - แนวทางการปฏิรูปการศึกษา - โรงเรียนปฏิรูปการศึกษา - การใช้คอมพิวเตอร์ช่วยสอน - โครงการปฏิรูปการศึกษา - นโยบายปฏิรูปการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ	+ การจัดการศึกษาตามแนวการปฏิรูปการศึกษาของโรงเรียน + ความคิดเห็นของบุคลากรทางการศึกษาที่มีต่อการปฏิรูปการศึกษา + ความสำเร็จของผู้บริหารสถานศึกษาในการปฏิรูปการศึกษา + การดำเนินงานห้องคอมพิวเตอร์ตามโครงการปฏิรูปการศึกษา	+ แนวทางการปฏิรูปการศึกษานอกโรงเรียน + โรงเรียนขนาดเล็กในยุคปฏิรูปการศึกษา + นักเรียนที่มีความต้องการพิเศษ + การนำภูมิปัญญาท้องถิ่นเข้าสู่สถานศึกษา + การปฏิรูปการศึกษารอบใหม่ + บทบาทในการปฏิรูปการศึกษาของผู้บริหาร	+ การปฏิรูปการศึกษาในทศวรรษที่สอง + การปฏิรูปการศึกษารอบสอง + การลดความเหลื่อมล้ำในสังคมไทย + การศึกษาคุณลักษณะที่พึงประสงค์ของผู้บริหาร

พ.ศ. 2535-2539	พ.ศ. 2540-2544	พ.ศ. 2545-2549	พ.ศ. 2550-2554	พ.ศ. 2555-2557
		+ ธรรมเนียมโรงเรียน + ทักษะการใช้เทคโนโลยี เพื่อ รองรับการปฏิรูปการศึกษา	+ ภาควิชาเรียนการจัด การศึกษา	

ข้อสังเกต

งานวิจัยเกี่ยวกับการปฏิรูปการศึกษาของประเทศไทยเริ่มต้นมาตั้งแต่ช่วงปี พ.ศ.2540-2544 ซึ่งเป็นช่วงเดียวกันกับการที่ประเทศไทยมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ทำให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องเกิดการตื่นตัวรับนโยบายการปฏิรูปการศึกษา โดยเมื่อดูจากงานวิจัยจะพบว่าครอบคลุมหลายๆ ประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการปฏิรูปการศึกษา ทั้งเรื่องความพร้อมของบุคลากรทางการศึกษาที่มีต่อการปฏิรูปการศึกษา การจัดการศึกษาตามแนวการปฏิรูปการศึกษาของโรงเรียน แนวทางการปฏิรูปการศึกษานอกโรงเรียน บทบาทในการปฏิรูปการศึกษาของผู้บริหาร ภาควิชาเรียนการจัดการศึกษา เป็นต้น แต่ในสภาพปัจจุบันของการปฏิรูปการศึกษาไทยยังคงมีปัญหามากมาย เช่น เรื่องการกระจายอำนาจทางการศึกษา เพื่อความเสมอภาค ลดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษา ยังไม่สามารถทำได้เนื่องจากปัจจัยต่างๆ มากมาย ตั้งแต่ความไม่พร้อมของหน่วยงานส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและท้องถิ่น รวมทั้งความไม่พร้อมของครู และกรรมการศึกษาของสถาบันเอง ที่เกิดจากการที่มิได้มีการมีส่วนร่วมอย่างแท้จริงของชุมชนอย่างเพียงพอด้วยเหตุผลหลายประการ การปรับปรุงแก้ไขปัญหาลำนี้จะต้องลงไปรายละเอียดของแต่ละปัญหาในแต่ละพื้นที่ไม่สามารถจัดการแบบเดียวกันทั้งหมดทั้งประเทศได้

หมวด 11 สภาวะการณ์ทางการศึกษา

งานวิจัยที่เกี่ยวกับ สภาวะการณ์ทางการศึกษา มีทั้งหมด จำนวน 115 เรื่อง คิดเป็นร้อยละ 1.15 โดยภาพรวมของงานวิจัยในหมวดนี้ มีการเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง ตั้งแต่ปี 2543 และสูงสุดในปี 2548 หลังจากนั้นจำนวนงานวิจัยการลดลงและเพิ่มเป็นระยะ สำหรับประเด็นที่นักวิจัยให้ความสนใจศึกษาส่วนใหญ่เป็นเรื่องเกี่ยวกับสภาวะการณ์ทางการศึกษามากที่สุด รองลงมาคือ การศึกษาไทย สภาพและปัญหาทางการศึกษา ความเสมอภาคทางการศึกษา แนวทางการจัดการศึกษา แนวโน้มทางการศึกษา อุดมศึกษา การศึกษาทางเลือก และสภาพแวดล้อมทางการศึกษา ตามลำดับ (ตารางที่ 11.1) โดยมีรายละเอียดดังนี้

ตารางที่ 11.1 จำนวนงานวิจัยในหมวด 11 สภาวะการณ์ทางการศึกษา จำแนกตามประเด็น

ประเด็น	ปี พ.ศ.					รวม
	2535-2539	2540-2544	2545-2549	2550-2554	2555-2557	
การศึกษาไทย	3	8	8	12	8	39
การศึกษาทางเลือก	-	-	1	-	-	1
ความเสมอภาคทางการศึกษา	-	-	3	2	2	7
แนวทางการจัดการศึกษา	-	-	3	-	1	4
แนวโน้มการจัดการศึกษา	-	1	2	1	-	4
สภาพและปัญหาทางการศึกษา	1	4	12	6	4	27
สภาพแวดล้อมทางการศึกษา	-	-	1	-	-	1
สภาวะการณ์ทางการศึกษา	-	-	4	11	14	29
อุดมศึกษา	-	3	-	-	-	3
รวม	4	16	34	32	29	115

สำหรับประเด็นที่นักวิจัยให้ความสนใจศึกษาส่วนใหญ่เป็นเรื่องเกี่ยวกับสภาวะการณ์ทางการศึกษามากที่สุด รองลงมาคือ การศึกษาไทย สภาพและปัญหาทางการศึกษา ความเสมอภาคทางการศึกษา แนวทางการจัดการศึกษา แนวโน้มทางการศึกษา อุดมศึกษา การศึกษาทางเลือก และสภาพแวดล้อมทางการศึกษา ตามลำดับ ซึ่งมีพัฒนาการของเนื้อหาสาระในประเด็นต่างๆ ดังตารางที่ 11.2

ตารางที่ 11.2 ประเด็นและเนื้อหาของงานวิจัยในหมวด 11 สภาการศึกษาศึกษา จำแนกตามช่วงเวลา

พ.ศ. 2535-2539	พ.ศ. 2540-2544	พ.ศ. 2545-2549	พ.ศ. 2550-2554	พ.ศ. 2555-2557
การศึกษาไทย เรื่องปัจจัยภายนอกด้านความร่วมมือระหว่างประเทศที่มีผลต่อนโยบายการจัดการศึกษาไทย โดย : จุไรรัตน์ แสงบุญนา	การศึกษาไทย เรื่องวิวัฒนาการและแนวโน้มการบริหารการศึกษาไทย ได้กล่าวถึงกระแสเรียกร้องให้มีการปฏิรูปการบริหารการศึกษาอย่างต่อเนื่อง จนมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2542 และมีผลต่อการเปลี่ยนแปลงระบบบริหารการศึกษาไทย เพราะได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการปฏิรูปการศึกษาเพื่อปรับปรุงแก้ไขและกำหนดแนวทางใหม่ ๆ ในการจัดการศึกษา ซึ่งจะทำให้ระบบบริหารการศึกษาไทยเกิดการเปลี่ยนแปลงครั้ง	การขับเคลื่อนการศึกษาไทยสู่ยุคหลังทันสมัย ที่เน้นการเปลี่ยนแปลงการจัดการศึกษาในเรื่องความสามารถในการพึ่งตนเองด้วยความรู้ของชุมชนและสังคม การสร้างคนให้มีจิตสาธารณะ การแก้ไขปัญหาด้วยสันติวิธี รวมทั้งการปฏิบัติต่อกันบนพื้นฐานศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์	การศึกษาไทยปี ค.ศ.2000 ที่กล่าวถึงเป้าหมายของการศึกษายุคใหม่ว่า ควรสร้างสังคมไทยให้เป็นสังคมแห่งการเรียนรู้ มีความพร้อมในการแข่งขันสังคมโลกและเป็นสังคมของคนดี และภาพอนาคตของการศึกษาไทยในช่วง 10 ปี ข้างหน้า พ.ศ. 2545-2554 ที่กล่าวว่า การศึกษาไทยต้องมุ่งพัฒนาศักยภาพของคนให้เป็นคนเก่ง มีความสุข และรักในการเรียนรู้ตลอดชีวิต โดยที่การศึกษาขั้นพื้นฐานต้องสามารถจัดอย่างมีคุณภาพและมาตรฐาน พร้อมกับ	ระบบการศึกษาไทยกับการพัฒนาที่ยั่งยืน กล่าวว่าการพัฒนาที่ยั่งยืนนั้นต้องอาศัยความร่วมมืออย่างบูรณาการจากทุกภาคส่วน การเปลี่ยนแปลงระบบการศึกษาให้เปิดกว้างสามารถนำไปสู่การพัฒนาบุคลากรทั้งจากภายในองค์กรและนักเรียนได้อย่างเต็มตามศักยภาพ และต่อเนื่องตลอดชีวิตซึ่งจะนำไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืนได้ในที่สุด และจิตตปัญญาศึกษาทางเลือกใหม่ของการศึกษาไทย โดยเชื่อว่าหากสถาบันการศึกษานำแนวคิดนี้ไปใช้พัฒนาผู้เรียน จะส่งผลให้พัฒนาเป็นมนุษย์ที่สมบูรณ์ได้ รวมทั้งส่งเสริมให้คนไทยมีความรัก และปราศจากอคติต่อกัน

พ.ศ. 2535-2539	พ.ศ. 2540-2544	พ.ศ. 2545-2549	พ.ศ. 2550-2554	พ.ศ. 2555-2557
	ยิ่งใหญ่ที่สุดในประวัติศาสตร์การศึกษาของไทย		เข้าถึงประชาชนอย่างทั่วถึงและไม่เก็บค่าใช้จ่าย	
		การสังเคราะห์องค์ความรู้เกี่ยวกับการจัดการเรียนรู้ที่เน้นตัวผู้เรียนเป็นสำคัญ ตั้งแต่ พ.ศ.2542-2547 ที่กล่าวถึงกระบวนการจัดการเรียนรู้ว่ามีความก้าวหน้าไปมากเมื่อเทียบกับช่วงก่อนการปฏิรูปการศึกษา โดยด้านที่มีความก้าวหน้าไปมาก ได้แก่ ด้านการกำหนดนโยบายและแผนและยุทธศาสตร์การศึกษา ด้านการกำหนดหลักสูตรแกนกลาง และการประกันคุณภาพการจัดการศึกษา ส่วนด้านที่ยังไม่ก้าวหน้า	รูปแบบและวิธีดำเนินการกิจกรรมการเรียนรู้ของครู ภูมิปัญญาไทย เพื่อขับเคลื่อนปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงในท้องถิ่น เพื่อให้ชุมชนรู้จักเลือกสรรภูมิปัญญา และวิทยาการต่างๆ นำไปพัฒนาชุมชนให้สอดคล้องกับสภาพปัญหาและความต้องการของชุมชน	สถานการณ์ทางการศึกษา ที่เน้นเรื่องแนวทางการพัฒนาการศึกษาไทยกับการเตรียมความพร้อมสู่ศตวรรษที่ 21 และสถานการณ์การศึกษาไทยในเวทีโลก พ.ศ. 2555-2557 ที่กล่าวว่าการศึกษายังต้องมีการออกแบบเพื่อเพิ่มความสามารถของมนุษย์สำหรับการเปลี่ยนแปลง โดยกำหนดเป้าประสงค์หลักของการจัดการศึกษาและกลไกการขับเคลื่อนที่ชัดเจน เพื่อให้การศึกษามีบทบาทสำคัญในการพัฒนาประเทศ เป็นกลไกหลักในการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ ส่งเสริมปลูกฝัง ความคิด ความรู้ ทักษะคิดและทักษะแก่ประชาชนในสังคมโดยรวมเพื่อนำไปสู่การพัฒนาประเทศในระยะยาว

พ.ศ. 2535-2539	พ.ศ. 2540-2544	พ.ศ. 2545-2549	พ.ศ. 2550-2554	พ.ศ. 2555-2557
		เท่าที่ควร ได้แก่ ด้าน หลักสูตร ด้านการ ประเมินผลการเรียนรู้ และ ด้านวิจัยและพัฒนาทาง การศึกษา		
สภาพและปัญหาการจัด การศึกษาของโรงเรียนพระ ปริยัติธรรมในเขตการ ปกครองคณะสงฆ์ ภาค 4 โดย จำรัส ในเสนา	สภาพปัญหาการศึกษาระดับ ก่อนประถมศึกษาใน โรงเรียนประถมศึกษา, สภาพและปัญหาการจัด การศึกษาที่ให้ครูสอนชั้น ประถมศึกษาปีที่ 1 ติดตาม นักเรียนไปสอนในชั้น ประถมศึกษาปีที่ 2	การศึกษาสภาพและปัญหา การจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน โดยครอบคลุม สภาพและ ปัญหาการจัดการศึกษาระดับ ก่อนประถมศึกษาของ องค์การบริหารส่วนตำบล และปัญหาการจัดการศึกษา ทางไกลผ่านดาวเทียม	การศึกษาสภาพและปัญหา การจัดการศึกษาระดับก่อน ประถมศึกษา สภาพและ ปัญหาการจัดการศึกษา ปฐมวัยในศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก รวมทั้งสภาพและปัญหาการ จัดการศึกษาปฐมวัย	สภาพและปัญหาการจัดการศึกษาในศูนย์ พัฒนาเด็กเล็กขององค์การบริหาร ส่วน ตำบล และสภาพและปัญหาการจัด การศึกษาปฐมวัย
		ความเสมอภาคทาง การศึกษาของไทย ที่ปัจจุบัน ยังเป็นปัญหาที่ต้องแก้ไขทั้ง ในเรื่องของการกระจาย ทรัพยากรทางการศึกษาและ	โอกาสการได้รับการศึกษา จริงของคนไทยในวัยเรียน พบว่า โอกาสการเข้าเรียน สุทธิในระดับการศึกษาขั้น พื้นฐาน 12 ปี ฐานของคน	การวิเคราะห์ผลกระทบของการเรียน พิเศษต่อมูลค่าเพิ่มและความเหลื่อมล้ำ ทางการศึกษาวิชาวิทยาศาสตร์ระดับ มัธยมศึกษาตอนปลาย โดย อิชา หอมหวาน

พ.ศ. 2535-2539	พ.ศ. 2540-2544	พ.ศ. 2545-2549	พ.ศ. 2550-2554	พ.ศ. 2555-2557
		ด้านคุณภาพทางการศึกษา โดยอาศัยการปฏิรูประบบ ราชการเป็นเครื่องมือในการ แก้ไขปัญหา	ไทย ในภาพรวมทั้งประเทศ ได้รับการศึกษาสุทธิร้อยละ 88.0 เพศหญิงมีโอกาส มากกว่าชาย ในระดับจังหวัด กรุงเทพมหานครมีโอกาส มากที่สุด บุรีรัมย์มีโอกาส น้อยที่สุด	
		แนวทางการจัดการศึกษา ที่ เน้นเรื่องศาสนากับการศึกษา ได้แก่รูปแบบ ยุทธศาสตร์ และแนวทางการบูรณาการ ศาสนากับการศึกษา: กรณีย การจัดการศึกษาตามอรรถาธิ และรูปแบบการจัดการศึกษา และการเผยแผ่ศาสนาธรรม ของวัดในพระพุทธศาสนา ประเภทการจัดการศึกษา และการเผยแผ่ศาสนาธรรม		แนวทางการจัดการศึกษา เรื่องการดูแล และการศึกษาเด็กปฐมวัย โดย สกศ. ที่ กล่าวถึงความสำคัญของการดูแลและ พัฒนาเด็กปฐมวัย สภาพการดำเนินงาน พัฒนาเด็กปฐมวัยในประเทศไทย หน่วยงานรับผิดชอบดำเนินการ จัดบริการเพื่อดูแลและพัฒนาเด็กปฐมวัย และการขับเคลื่อนการพัฒนาเด็กปฐมวัย เชิงนโยบาย
	วิสัยทัศน์ทางการศึกษา:	การศึกษาแนวโน้มการศึกษา	ภาพการศึกษาไทยในอนาคต	

พ.ศ. 2535-2539	พ.ศ. 2540-2544	พ.ศ. 2545-2549	พ.ศ. 2550-2554	พ.ศ. 2555-2557
	ทิศทางที่ไทยต้องทบทวน ที่กล่าวถึงแนวคิดเชิงวิสัยทัศน์ทางการศึกษาของประเทศต่างๆ ที่พัฒนาแล้ว เช่น สหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่น ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ และองค์กรที่เกี่ยวข้องกับการศึกษา เช่น UNESCO UNDP	เพื่อการวิจัย พัฒนาการศึกษาในอนาคต ที่กล่าวถึงการวิจัยและพัฒนากิจการทางการศึกษาในประเทศต่างๆ เช่น จีน ญี่ปุ่น นิวซีแลนด์ ออสเตรเลีย ฝรั่งเศส นอร์เวย์ สวีเดน และแคนาดา	10 - 20 ปี พบว่าสังคมโลกในอนาคตที่ส่งผลต่อสังคมไทยจะเป็นสังคม 3 ลักษณะ คือ 1) สังคมแข่งขันที่ใช้ความรู้เป็นฐานของการพัฒนาและการแข่งขัน เป็นสังคมแห่งการเรียนรู้ ในยุคเศรษฐกิจสังคมฐานความรู้ 2) สังคมสิทธิมนุษยชน สิทธิมนุษยชนจะได้รับความสำคัญมากขึ้นในสังคมไทยจากการบังคับใช้กฎหมายที่มีความชัดเจนเพิ่มมากขึ้น และ 3) สังคมพอเพียง จากสภาวะการแข่งขันและวิกฤติการณ์ทางเศรษฐกิจที่จะต่อเนื่องในอนาคตทำให้สังคมไทยต้องหันมาให้ความสำคัญในเรื่อง	

พ.ศ. 2535-2539	พ.ศ. 2540-2544	พ.ศ. 2545-2549	พ.ศ. 2550-2554	พ.ศ. 2555-2557
			ของปรัชญาเศรษฐกิจ พอเพียงอย่างจริงจังเพิ่มมากขึ้น เพื่อเป็นภูมิคุ้มกันทาง ชีวิตและสังคม	
	อุดมศึกษาไทย : วิฤตและ ทางออก โดย คณะนักวิจัย ม. เกษตร, การปฏิรูประบบการ เรียนการสอนใน ระดับอุดมศึกษา และ วิทยาลัยชุมชน : รูปแบบ สถาบันอุดมศึกษาระดับต่ำ กว่าปริญญา โดย รศ. ดร. ทองอินทร์ วงศ์โสธร และ คณะ			
		สภาพแวดล้อมทางการศึกษา เรื่อง มาตรฐานการศึกษากับ การพัฒนาระบบห้องสมุด โดย : ชาญวิทย์ เกษตรศิริ; นวลฉวี สุธรรมวงศ์		

พ.ศ. 2535-2539	พ.ศ. 2540-2544	พ.ศ. 2545-2549	พ.ศ. 2550-2554	พ.ศ. 2555-2557
		การศึกษาทางเลือก เรื่อง โครงการวิจัยการศึกษา ทางเลือก : ฐานข้อมูลและ การวิเคราะห์ โดยสุชาดา จักรพิสุทธิ และคณะ		
พัฒนาการทางความคิดด้านสภาพการณ์ทางการศึกษา				
- นโยบายการจัดการศึกษาไทย - โรงเรียนพระปริยัติธรรม	+ แนวโน้มการบริหารการศึกษาไทย + คณะกรรมการปฏิรูปการศึกษา + วิสัยทัศน์ทางการศึกษา	+ การศึกษาไทยสู่ยุคหลังทันสมัย + จิตสาธารณะ + ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ + การจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานโดยครอบครัว + การศึกษาทางไกลผ่านดาวเทียม + ความเสมอภาคทางการศึกษาของไทย + การปฏิรูประบบราชการ + ศาสนากับการศึกษา + การพัฒนาระบบห้องสมุด	+ สังคมแห่งการเรียนรู้ + การเรียนรู้ตลอดชีวิต + ธรรมนูญปัญญาไทย + ปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง + การจัดการศึกษาระดับก่อนประถมศึกษา + การจัดการศึกษาปฐมวัย + การศึกษาขั้นพื้นฐาน 12 ปี + สังคมแข่งขัน + เศรษฐกิจสังคมฐานความรู้ + สังคมสิทธิมนุษยชน + สังคมพอเพียง	+ ระบบการศึกษาไทยกับการพัฒนาที่ยั่งยืน + จิตตปัญญาศึกษา + การศึกษาในศตวรรษที่ 21 + ความเหลื่อมล้ำทางการศึกษา

พ.ศ. 2535-2539	พ.ศ. 2540-2544	พ.ศ. 2545-2549	พ.ศ. 2550-2554	พ.ศ. 2555-2557
		+ การศึกษาทางเลือก		

ข้อสังเกต

จากงานวิจัยเรื่องวิวัฒนาการและแนวโน้มการบริหารการศึกษาไทย ได้กล่าวถึงการประกาศใช้พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2542 ส่งผลให้มีการเปลี่ยนแปลงระบบบริหารการศึกษาไทยเพราะได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการปฏิรูปการศึกษาเพื่อปรับปรุงแก้ไขและกำหนดแนวทางใหม่ ๆ ในการจัดการศึกษา ซึ่งจะทำให้ระบบบริหารการศึกษาไทยเกิดการเปลี่ยนแปลงครั้งยิ่งใหญ่ที่สุดในประวัติศาสตร์การศึกษาของไทย แต่การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวก็ยังไม่สามารถเห็นผลทางบวกอย่างชัดเจนถึงแม้ว่า พ.ร.บ. การศึกษาฯ พ.ศ. 2542 จะเปิดโอกาสให้หลายๆ ภาคส่วนได้มีโอกาสจัดการศึกษา เพื่อเป็นการขยายโอกาสทางการศึกษาของนักเรียนที่ฐานะยากจนหรืออยู่ในพื้นที่ห่างไกลเพื่อลดความเหลื่อมล้ำความไม่เสมอภาคกันของนักเรียน แต่สภาพการณ์การศึกษาของไทยกลับไปทิศทางตรงกันข้าม ทั้งสถานศึกษาตั้งแต่ระดับปฐมวัย ประถมศึกษา มัธยมศึกษา อุดมศึกษา หลายแห่งที่มุ่งแสวงหาผลกำไรโดยไม่เน้นคุณภาพการศึกษา รวมทั้งการเติบโตของสถาบันกวดวิชาที่เกิดขึ้นอย่างมากมายเพื่อรองรับความต้องการของนักเรียนตามกลไกตลาด ฐานะทางการเงินของผู้ปกครองกลายเป็นปัจจัยสำคัญของความไม่เสมอภาคกันของนักเรียน แสดงให้เห็นว่าเจตนารมณ์ของ พ.ร.บ. การศึกษาฯ พ.ศ. 2542 ที่มุ่งแก้ไขปัญหาเหล่านี้ยังถูกตีความไปแบบผิดๆ หรือไม่มีใครสนใจสาระสำคัญของ พ.ร.บ. การศึกษาฯ พ.ศ. 2542 ซึ่งแสดงให้เห็นถึงการบริหารงานของภาครัฐเกี่ยวกับเรื่องการศึกษาที่ล้มเหลว ถึงแม้จะมีเครื่องมือแก้ไขปัญหาคือดีเพียงใดก็ไม่สามารถแก้ไขปัญหามากขึ้นได้

ดังนั้น การทำความเข้าใจในความมุ่งหมายและหลักการของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2542 รวมทั้งการดำเนินการจัดการศึกษาตามเจตนารมณ์ของกฎหมายฉบับนี้ จึงเป็นเรื่องสำคัญเร่งด่วน เพื่อแก้ไขปัญหาคือความไม่เสมอภาคกันของนักเรียนที่เกิดขึ้นรุนแรงมากขึ้นทุกทีในสังคมไทย

ภาคผนวก ข

ประมวลผลข้อเสนอการปฏิรูปการศึกษา
โดยสมาชิกราชมนตรีช่วยปฏิรูปการศึกษา



ประมวลข้อเสนอปฏิรูปการศึกษา
โดย สหประชาเครือข่ายปฏิรูปการศึกษา

<https://www.facebook.com/EducationReformAssemblyTH>



สมาคมสภาการศึกษา
ทางเลือกไทย

1 ปฏิรูปการกระจายอำนาจ/โครงสร้าง

- 1.1 คืนสิทธิ กระจายอำนาจหน้าที่ในการจัดการศึกษา ให้กับชุมชน/ท้องถิ่น/ผู้จัดการศึกษาและองค์กรที่จัดการศึกษาโดยตรงอย่างต่อเนื่อง บนฐานการจัด การเรียนรู้แบบเฉพาะกลุ่มเฉพาะพื้นที่
- 1.2 ภาครัฐปรับบทบาทเป็นผู้สนับสนุนทำหน้าที่กำกับด้านนโยบาย และการติดตามผลแทนที่การผูกขาดการกำกับ การจัดการศึกษา ลดการกำหนดโครงการจากส่วนกลางให้พื้นที่ทำตาม เป็นการเปิดโอกาสให้พื้นที่เป็นผู้จัดการศึกษาอย่างอิสระ
- 1.3 ให้โรงเรียนมีการบริหารจัดการ/ ระบบการศึกษาที่มีสภาพคล่องมากที่สุด โดยมีการกระจายอำนาจไม่ขึ้นกับส่วนกลาง ให้การจัดการศึกษาขึ้นอยู่กับท้องถิ่น เอาการศึกษาออกนอกระบบ
- 1.4 แยกการเมืองออกจากการศึกษา ปฏิรูปอำนาจการจัดการศึกษาที่ส่วนกลาง ด้วยการลดขนาดส่วนกลาง เช่น สพฐ.ให้เล็กลงและกระจายบุคลากร กระจายงบประมาณลงไปยังโรงเรียนต่างๆ
- 1.5 ให้ชุมชนสามารถเป็นผู้จัดการศึกษาได้ ด้วยการระดมทรัพยากร ภายในชุมชน/ท้องถิ่นเข้ามาใช้ในการจัดการเรียนรู้
- 1.6 ให้ทุกพรรคการเมืองมาร่วมกันจัดทำแผนทางการศึกษา และมีการทำสัตยาบันร่วมกันเพื่อให้ นโยบายทางการศึกษา เป็นไปอย่างต่อเนื่องและไม่ถูกแทรกแซงจากทางการเมือง
- 1.7 การกระจายอำนาจการบริหารจากส่วนกลางสู่จังหวัด เช่น การสรรหาและเลือกตั้งคณะกรรมการส่งเสริมการศึกษาเอกชน (สช.) โดยการมีส่วนร่วมของอปจ.
- 1.8 รัฐมนตรีผู้รับผิดชอบกระทรวงศึกษาธิการจะต้องเป็นผู้ที่มีความรู้ความสามารถและความเข้าใจด้าน การศึกษา ไม่ใช่ใครก็ได้ที่พรรคการเมืองตั้งขึ้นมารับตำแหน่ง
- 1.9 กระจายอำนาจในการจัดการลงไปสู่ระดับต่างๆ เช่น ระดับจังหวัด ให้จังหวัดจัดการตนเอง เป็นต้น
- 1.10 รัฐต้องเปลี่ยนบทบาทจากผู้จัดการศึกษาเป็นผู้สนับสนุนการจัดการศึกษา ที่เชื่อมต่อทุกภาคส่วนของสังคม ให้เข้ามามีส่วนร่วมพัฒนาการศึกษา
- 1.11 เปลี่ยนบทบาทจากเผด็จการทางการศึกษาที่ผูกขาด/ครอบงำการจัดการเรียนรู้และความรู้ มาเป็น ผู้สนับสนุนส่งเสริม
- 1.12 กระจายอำนาจให้ทุกภาคส่วนเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนด/ออกแบบการเรียนรู้ในรูปแบบต่างๆ

2 ปฏิรูปนโยบาย/กฎหมายการศึกษา

- 2.1 สนับสนุนการศึกษาทางเลือกอย่างต่อเนื่อง
- 2.2 แก້กฎหมายให้คณะกรรมการสถานศึกษามีอำนาจมากขึ้น
- 2.3 มีการยกระดับ ระเบียบ สพฐ. ว่าด้วยเรื่องเครือข่าย ผู้ปกครองให้ชัดเจนมากขึ้น
- 2.4 แก້ไขพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติไม่ให้แยกส่วน แต่ให้มีแนวทาง การจัดการศึกษาที่เชื่อมร้อยกัน ตั้งแต่ระดับปฐมวัยจนถึงมหาวิทยาลัย
- 2.5 แก້ไขให้ท้องถิ่นเข้ามาสนับสนุนการจัดการศึกษาในสัดส่วนที่ชัดเจน เพราะที่ผ่านมาท้องถิ่นสนับสนุนงบประมาณอาหารเสริมเท่านั้น ควรจะมีกฎหมายเสริมหนุนให้ชัดเจนว่า สนับสนุนเท่าไรในแต่ละปี
- 2.6 แยกการศึกษาออกจากการเมือง
- 2.7 ให้มีการปรับนโยบายให้เหมาะสมกับแต่ละสถานการณ์ปัญหา โดยต้องจัดทำวนโยบายในรูปแบบ white paper ที่ให้ทุกภาคส่วนสามารถนำไปใช้ปฏิบัติได้ตามสภาพจริง
- 2.8 ต้องมีการจัดทำแผนการศึกษาชาติโดยให้กำหนดนโยบายตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เพื่อให้มีการน่านโยบายไปปฏิบัติอย่างต่อเนื่องและเป็นรูปธรรม
- 2.9 จัดทำธรรมนูญการศึกษาที่ทุกภาคส่วนมีส่วนร่วมและให้พรรคการเมืองลงสัตยาบันร่วมกันเพื่อแก้ปัญห การเปลี่ยนแปลงนโยบายการศึกษาที่ไม่ต่อเนื่อง
- 2.10 ต้องมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษาของท้องถิ่นที่มีการกำหนดชัดเจนว่าด้วยงบประมาณ โอกาส ในการเข้าถึงทรัพยากร โอกาสของครูที่จะได้รับการพัฒนาต่างๆ(ทักษะ ความรู้)
- 2.11 แยกการเมืองออกจากการศึกษา ผลักดันให้การศึกษาเป็นวาระแห่งชาติที่มีนโยบาย/ แผนการศึกษาซึ่งทุก พรรคการเมือง ทุกรัฐบาลจะต้องปฏิบัติใช้ ห้ามเปลี่ยนแปลงยกเลิกหรือแสวงประโยชน์ทางการเมือง

3 ปฏิรูปการบริหารจัดการ

- 3.1 สถานศึกษาเป็นนิติบุคคล มีการจัดสรรงบประมาณให้พื้นที่ดำเนินการตามบริบท และความต้องการที่แตกต่างกัน
- 3.2 การศึกษาไม่ควรบริหารด้วยระบบราชการ ไม่ควรเป็นธุรกิจ แต่ควรบริหารจัดการตามความต้องการของผู้เรียน
- 3.3 มีคณะกรรมการการศึกษาเพื่อชุมชนท้องถิ่น/ สภาการศึกษาชุมชน เพื่อสร้างการมีส่วนร่วมในระดับที่มีการจัดการศึกษา ที่มีตัวแทนจากทุกภาคส่วน
- 3.4 จัดให้มีการบูรณาการแหล่งเรียนรู้ที่ส่งเสริมให้เด็กได้เรียนรู้จริง โดยผู้ปกครองและชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการทั้งใน การช่วยดำเนินการ เป็นครูอาสาช่วยสอนหรือระดมทุนหาครูมาสอนเสริม
- 3.5 ในระยะสั้น โรงเรียนทุกโรงเรียนจะต้องมีผู้บริหาร ส่วนในระยะยาวนั้น งานบริหารงานบุคคล ของโรงเรียนขนาดเล็กต้องมีการปรับเปลี่ยนด้านอัตรากำลัง ให้มีอัตรากำลังที่สอดคล้อง กับบริบทโรงเรียน ไม่ใช่หลักเกณฑ์เดียวกับโรงเรียนขนาดใหญ่ ต้องจัดครูให้ครบชั้นเรียน
- 3.6 คืนครูให้กับชั้นเรียน ด้วยการลดงานของครู
- 3.7 ในการพัฒนาวิชาชีพ วิทยฐานะ ควรส่งเสริมให้มีศูนย์ฝึกพัฒนาตนเอง ที่ทำให้การพัฒนาเป็นส่วนหนึ่งของงานในหน้าที่ รวมทั้งมีการติดตาม ประเมิน
- 3.8 ต้องมีการบริหารจัดการด้วยระบบธรรมาภิบาลในองค์กร ผลักดันให้มีการจัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการศึกษาเอกชน (สช.) ให้ครบทุกจังหวัด
- 3.9 จะต้องมีการจัดสวัสดิการและสิทธิประโยชน์ให้ครูอย่างเหมาะสม ทั้งครูภาครัฐและภาคเอกชนอย่างเท่าเทียมกัน
- 3.10 ต้องมีการออกกฎกระทรวงว่าด้วยการเรียกบรรจุครู ที่ควรให้การบรรจุครูต้องเกิดขึ้นภายในสิ้นปีการศึกษา ไม่ใช่ระหว่างภาคเรียน
- 3.11 สร้างทัศนคติกับผู้บริหารให้เกิดแนวคิดการบริหารจัดการแบบใหม่ มีความรู้ในการพัฒนา
- 3.12 มีระบบในการพัฒนาคุณภาพทั้งครูและผู้บริหาร รวมทั้งมีความชัดเจน ในการจัดสวัสดิการให้บุคลากรและการจัดการเงินวิชาชีพที่เท่าเทียม
- 3.13 สถานศึกษาต้องมีอิสระในการจัดการ

4 ปฏิรูประบบการผลิตบุคลากรทางการศึกษา

- 4.1 กระบวนการคัดเลือก ให้มีการกำหนดเกรดสำหรับผู้ที่จะเรียนครู ตั้งแต่ ๓.๐๐ ขึ้นไป
- 4.2 มีการจัดทุนการศึกษาสำหรับนักศึกษาครูตลอดหลักสูตร
- 4.3 พัฒนาหลักสูตรการผลิตครู ให้ครูมีความสามารถสอนได้หลายวิชา
- 4.4 ให้มีการจัดตั้ง “มหาวิทยาลัยครูแห่งชาติ” ที่ผลิตและพัฒนาครูทั้งภาครัฐและเอกชนด้วยการมุ่งเน้นคุณภาพมากกว่าปริมาณ
- 4.5 มีการจัดตั้งวิทยาลัยครูเพื่อสอนการเป็นครูโดยเฉพาะ เพื่อผลิตครูที่มีจิตวิญญาณความเป็นครู มีคุณภาพ มีจิตวิทยาในการสอน โดยที่มีการให้ทุนครู ที่มีหลักประกันว่าเรียนจบแล้วจะมีงานทำที่สามารถชำระคืนทุนการศึกษาได้

5 ปฏิรูปการสื่อสารเพื่อการศึกษา

- 5.1 สร้างสำนักสื่อเพื่อการศึกษา ให้ท้องถิ่นพัฒนาสร้างเพื่อการเรียนรู้
- 5.2 สร้างการเรียนรู้ ความเข้าใจให้ชุมชนเข้าใจการศึกษาในเชิงคุณภาพ ที่ทุกภาคส่วนต้องเข้ามามีส่วนร่วมจัดการศึกษา ดังทรัพยากรภายในชุมชนท้องถิ่นออกมาใช้
- 5.3 สื่อต้องมียุทธศาสตร์ในการรับผิดชอบต่อสังคมด้วยการให้ข้อมูลข่าวสาร เผยแพร่ความรู้ที่ทำให้สังคมตื่นตัว และมองเห็นปัญหาของการศึกษา
- 5.4 จุดประกายให้ทุกภาคส่วนเข้ามามีส่วนร่วมในการขับเคลื่อนปฏิรูปการศึกษา พัฒนาคน/พลเมืองที่มีคุณภาพร่วมกัน

6 ปฏิรูปบุคลากรทางการศึกษา

- 6.1 มีระบบการนิเทศก์ ส่งเสริมความรู้ การวัดผล การประเมินที่พ่อแม่/ผู้ปกครองเข้ามามีส่วนร่วม
- 6.2 จัดให้มีบุคลากรเพียงพอต่อการเรียนการสอน และมีบุคลากรตรงกับแผนการเรียนการสอน
- 6.3 ในการคัดเลือกครู การผลิตครูนั้น ชุมชนจะต้องเข้ามามีส่วนร่วม โดยบุคลากรครูไม่จำเป็นจะต้องมีใบประกอบวิชาชีพ เพื่อเปิดโอกาสให้บุคลากรในชุมชนสามารถเป็นผู้จัดการศึกษาได้
- 6.4 ให้ทุกภาคส่วนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการบุคลากรสถานศึกษา เช่น การคัดเลือกเข้า/ให้ออก ให้เป็นสิทธิของผู้บริหารและบุคลากรครูภายในโรงเรียนนั้นๆ
- 6.5 ปรับเปลี่ยนวิธีการเป็นการประเมินวิทยฐานะเชิงประจักษ์ที่แท้จริง จากตัวผู้เรียน ทั้งในเชิงคุณธรรม จริยธรรมและวิชาการ
- 6.6 พัฒนาศูนย์การเรียนรู้ให้เป็นผู้บริหารมืออาชีพ ครูมืออาชีพ โดยที่ผู้บริหารน่าจะมีการพัฒนาเป็นลำดับเพื่อพัฒนา มุมมองการจัดการ
- 6.7 ปฏิรูปครูเก่าและสร้างหลักสูตรผลิตครูใหม่ ให้ครูมีหลักสูตรการสอนที่มุ่งเน้นการโค้ช(แนะนำ/ปรึกษา)ที่จะพัฒนาคนได้
- 6.8 สร้างระบบพัฒนาคุณภาพประเมินครูโดยดูที่คุณภาพของเด็กไม่ใช่ดูที่วิทยฐานะ
- 6.9 จัดระบบสวัสดิการและเงินวิชาชีพที่มั่นคงเพื่อสร้างความมั่นคงทางจิตใจให้แก่ครูลดปัญหาครูรับจ้างที่ขาดจิตวิญญาณของความเป็นครู
- 6.10 เปลี่ยนครูจากการเป็นผู้สอน/ ผู้จัดการเรียนการสอน ให้เป็นครูที่เป็นผู้จุดประกายและดึงศักยภาพของผู้เรียนออกมา

7 ปฏิรูปกลไกการจัดการศึกษา

- 7.1 จัดตั้งกองทุนเพื่อการศึกษา ที่รัฐสนับสนุนงบประมาณ และเปิดโอกาสให้ภาคส่วนต่างๆ เข้ามาสนับสนุน
- 7.2 กำหนดให้มีการจัดตั้งองค์กรกลาง ที่รัฐจะต้องจัดสรรงบประมาณเพื่อสนับสนุนกิจกรรมของ พ่อแม่/ผู้ปกครอง เช่น งบประมาณพัฒนาผู้ปกครอง เป็นต้น
- 7.3 ให้มีการเชื่อมโยงเครือข่ายโรงเรียนขนาดเล็กให้มี กิจกรรมที่จะสร้างความเข้มแข็งอย่างต่อเนื่อง
- 7.4 สร้างร่วมมือระหว่างผู้บริหาร ครู นักเรียน ชุมชน คณะกรรมการสถานศึกษา และพ่อแม่/ผู้ปกครอง ให้เข้ามาจับบทบาท มีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา
- 7.5 จัดตั้งศูนย์ฝึกอบรมความรู้เกี่ยวกับบทบาทการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา
- 7.6 มีองค์กรจัดตั้งในระดับท้องถิ่นเพื่อขับเคลื่อนแผนการศึกษาท้องถิ่น (อบต. อบจ. เทศบาล) ที่สอดคล้องกับแผนการศึกษาชาติ

8 ปฏิรูปหลักสูตรการศึกษา ตัวชี้วัด ประเมินผล

- 8.1 มีหลักสูตรชุมชน ที่มีเนื้อหาเกี่ยวกับวิถีชีวิต ความเชื่อ การจัดการทรัพยากรฯ องค์ความรู้ภูมิปัญญา
- 8.2 ควรมีการปฏิรูปหลักสูตรให้สอดคล้องกับความเป็นจริงมากยิ่งขึ้น
- 8.3 ให้มีการประเมินทุกระดับอย่างมีส่วนร่วม นักเรียน ครู โรงเรียน ผู้ปกครอง โดยต้องทำให้ทุกภาคส่วนตระหนักถึงบทบาทหน้าที่ที่มีต่อการจัดการศึกษา
- 8.4 ปรับการเรียน เปลี่ยนการสอน ด้วยการจัดทำหลักสูตร ที่ทุกภาคส่วน เข้ามา มีส่วนร่วม เชื่อมร้อยชุมชน ผู้ปกครอง ศาสนสถาน และบุคลากร ส่วนต่างๆ
- 8.5 ต้องเป็นหลักสูตรที่สอดคล้องกับท้องถิ่น สอดคล้องกับเด็กนักเรียนรายบุคคล ไม่ใช่หลักสูตรเดียวสอนทั่วประเทศ
- 8.6 ทลายกำแพงเรื่องของชั้นเรียน เพราะที่ผ่านมาระบบชั้นเรียนเป็นอุปสรรค สกัดกั้นความก้าวหน้าของเด็กที่มีความสามารถ
- 8.7 ต้องปรับวิธีการประเมินเป็นรายบุคคลมีการประเมินที่หลากหลาย ทั้งเรื่องทักษะชีวิต คุณธรรมไม่เฉพาะวิชาการเท่านั้น

- 8.8 การทดสอบ ONET GAT PAT ควรใช้เนื้อหาเดียวกับการเรียนการสอนในห้องเรียน
- 8.9 ปรับหลักสูตรให้เอื้อต่อการเรียนที่ให้ผู้เรียนเป็นสำคัญ
- 8.10 การประเมินผลต้องปรับให้สอดคล้องกับบริบทของโรงเรียน
- 8.11 ต้องมีการปรับระบบการวัดผลประเมินผลของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน(สพฐ.) สถาบันทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติ(สทศ.) สำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพ การศึกษา(สมศ.) ให้มีการประเมินภายนอกที่สอดคล้องตามบริบทของสถานศึกษา และนำไปสู่การยกระดับคุณภาพการศึกษาได้อย่างแท้จริง
- 8.12 มีหลักสูตรที่ทำให้เด็กเยาวชนมีความรู้ความเข้าใจเรื่องชุมชน ทักษะอาชีพที่จะเอาไปใช้ประโยชน์ได้
- 8.13 ปรับเปลี่ยนระบบชั้นเรียน ให้เป็นห้องเรียนที่มีความหลากหลายของเด็กลักษณะต่างๆ ทั้งเก่งไม่เก่งเพื่อสร้างการเรียนรู้ร่วมกันที่หลากหลายร่วมกัน
- 8.14 สร้างการเรียนรู้ใหม่ ปรับการเรียน เปลี่ยนการสอน ใช้กิจกรรมเป็นฐานในการเรียนรู้
- 8.15 มีการประเมินที่หลากหลายสอดคล้องตามสภาพความเป็นจริง
- 8.16 ค้นหลักสูตรไปที่ชุมชน ท้องถิ่น โรงเรียน เปลี่ยนหลักสูตรใหม่หมดให้เป็นหลักสูตรการศึกษาที่มีความหลากหลายสอดคล้องตามบริบทพื้นที่
- 8.17 ให้ทุกภาคส่วน(เด็ก ผู้ปกครอง ชุมชน โรงเรียน) เข้ามามีส่วนร่วมในการออกแบบหลักสูตร
- 8.18 ขกเลิกการวัดผลโดยใช้คะแนนเป็นตัวชี้วัด แต่ให้วัดผลด้วยศักยภาพและรูปธรรมการเรียนรู้การปรับใช้ความรู้ที่หลากหลาย
- 8.19 ค้นครูให้กับห้องเรียน ขกเลิกการประเมินที่อิงกับเอกสาร วิทยฐานะ ปรับให้มีเกณฑ์ที่เป็นมาตรฐาน มีเทคนิคการประเมินที่เท่าทันและสอดคล้องกับบริบทพื้นที่

9 ปฏิรูปเป้าหมายทางการศึกษา/ กระบวนทัศน์

- 9.1 กำหนดเป้าหมายใหม่ของการศึกษาให้มุ่งเน้นการพัฒนาเด็กและเยาวชนที่ คิดเป็น ทำเป็น แก้ปัญหาเป็น เรียนรู้ด้วยตนเองเป็น
 - 9.2 มีความรัก และเข้าใจในชุมชนท้องถิ่น และมีกระบวนการในการสืบสาน องค์กรความรู้ภูมิปัญญาท้องถิ่น
 - 9.3 มีการสร้างความรู้ ความเข้าใจถึงสิทธิทางการศึกษา ที่เป็นสิทธิธรรมชาติที่ทุกคนพึงมี พึงเลือกการศึกษา ที่ สอดคล้องกับความชอบ ศักยภาพ
 - 9.4 ปรับเปลี่ยนกระบวนทัศน์ทางการศึกษาใหม่ที่เชื่อมั่นในการเรียนรู้ที่หลากหลายตลอดชีวิต
 - 9.5 เน้นการเรียนรู้ด้วยตนเอง เป็นบุคคลแห่งการเรียนรู้ ที่มีทักษะชีวิต คิดวิเคราะห์เป็น ทำเป็น มีเหตุผล มี คุณธรรม จริยธรรม จิตสาธารณะ และสามารถปรับตัวเข้ากับบริบทของสังคมโลกได้
 - 9.6 ต้องการการศึกษาที่มีคุณภาพ เน้นการสร้างคนที่หลากหลาย
 - 9.7 ไม่เน้นชิงดีชิงเด่น คั่นใจความถนัด ความสนใจ
 - 9.8 มีความภาคภูมิใจในตัวเอง เคารพตัวเอง และมีจิตสำนึกของความเป็นพลเมือง
 - 9.9 มีความสุขและสนุกในการเรียนรู้ตลอดชีวิต
 - 9.10 การเรียนรู้ที่พัฒนาผู้เรียนให้คิดเป็น วิเคราะห์เป็น ทำเป็น แก้ปัญหาเป็น เรียนรู้ด้วยตนเองเป็น
 - 9.11 มีทักษะการเข้าใจตนเอง ทักษะการฟังตนเอง ทักษะการทำงานร่วมกับผู้อื่น
- มีความรักและเข้าใจในชุมชนท้องถิ่น มีจิตสำนึกสาธารณะ และมีสำนึกของความเป็นพลเมือง

10 ปฏิรูปการจัดสรรงบประมาณทางการศึกษา

- 10.1 มีระบบการจัดสรรงบประมาณใหม่ที่สอดคล้องกับ สภาพพื้นที่
- 10.2 มีหลักเกณฑ์ในการจัดสรรงบประมาณ ที่ชัดเจน และมีผู้รับผิดชอบในการจัดการ
- 10.3 กระจายให้ผู้จัดการศึกษา 80% ลดงบประมาณพัฒนาบุคลากรให้เหลือ 20%
- 10.4 งบประมาณการจัดการศึกษาก็ให้ขึ้นตรงกับท้องถิ่น ให้ทุกภาคส่วนในระดับท้องถิ่น เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการงบประมาณการศึกษา ที่จะทำได้งบประมาณเพิ่ม
- 10.5 ต้องจัดสรรให้สอดคล้องกับสภาพพื้นที่ ยกเลิกการจัดสรร งบประมาณรายหัว ให้เป็นการอุดหนุนงบประมาณ ภาคครัวเรือนแทน
- 10.6 ต้องทำให้การจัดสรรงบประมาณสอดคล้องกับสภาพจริง และสนับสนุนส่งเสริมให้มากในพื้นที่ที่ต้องการการดูแล