

บทคัดย่อ

งานศึกษานี้ ประสงค์จะหาแนวทางของข้อเสนอแนะเชิงนโยบายเพื่อการแก้ปัญหการศึกษาขั้นพื้นฐานของไทยในเชิงกฎหมายแม่บทที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 เป็นสำคัญ โดยการสังเคราะห์จากข้อเสนอของภาคส่วนต่างๆทั้งรัฐและเอกชน จำนวน 6 องค์กร จากตัวแทนผู้มีส่วนได้ส่วนเสียใน 4 ภูมิภาค และจากผลความคืบหน้าในการดำเนินการปฏิรูปโดยหน่วยงานของรัฐ

กระบวนการศึกษา เริ่มจากการสร้างพื้นฐานความเข้าใจปัญหาการศึกษาไทย จากปัญหาในเชิงโครงสร้างก่อน โดยการทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องอย่างรอบด้าน จนได้ข้อสรุปว่า ปัญหานั้นเกิดอย่างสัมพันธ์เกี่ยวเนื่องกันเป็นโครงสร้างทางอำนาจ โดยเฉพาะการบริหารราชการแผ่นดิน ที่มีลักษณะรวมศูนย์อำนาจเข้าสู่ส่วนกลางแบบ “กรม/กระทรวงเป็นใหญ่” ที่ทอดสายอำนาจยาวลงไปถึงท้องถิ่น แต่แยกย่อยส่วนงานและโครงการอย่างไม่บูรณาการ และมีช่องว่างในกระบวนการขอตั้งและจัดงบประมาณประจำปีระหว่างหน่วยงานแผนของกรมกับสำนักงบประมาณ อันอาจเป็นที่มาของการขาดธรรมาภิบาลของฝ่ายการเมือง ตลอดจนผู้มีอำนาจบริหาร ในการสร้างนโยบายที่มีผลประโยชน์ทับซ้อน ลักษณะต่างตอบแทนระหว่างนักการเมืองกับข้าราชการ อันเป็นผลสืบเนื่องมาแต่อดีตจากยุคที่ราษฎรต้องยอมรับการถูกปกครอง มาสู่ยุคประชาชนต้องรับการพัฒนาตามระบบของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ที่ริเริ่มขึ้นตั้งแต่ พ.ศ. 2504 เป็นต้นมา โดยในยุคนั้นเป็นการนำเข้ามาทั้งชุดของกระบวนการทัศน์และวิทยาการในการพัฒนาแบบตะวันตก ที่วิวัฒนาการจากลัทธิจักรวรรดินิยม มีพลังครอบงำเชิงอาณานิคมทางปัญญาที่ละเลยรากเหง้าภูมิปัญญาแบบไทยโดยสิ้นเชิง มุ่งสู่การเป็นประเทศอุตสาหกรรมใหม่ โดยการสร้างกำลังคนตามกรอบการจัดการศึกษาแบบแผนตะวันตก เพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจไปสู่สังคมอุตสาหกรรม ที่อิงผลผลิตในเชิงปริมาณที่เน้นมูลค่า (อันนำไปสู่ลัทธิบริโภคนิยม) มากกว่าการให้ความสำคัญในเชิงคุณค่า (ประโยชน์สุขของมหาชนชาวสยาม) โดยเฉพาะอย่างยิ่งวิถีชีวิตและวัฒนธรรม และความเป็นไท(ย) ส่วนทางด้านการศึกษา เน้นผลสัมฤทธิ์ทางคะแนนการเรียนวิชาการและวิชาชีพ ละเลยการเรียนรู้เพื่อความเป็นมนุษย์ที่สมบูรณ์ตามความมุ่งหมายของพระราชบัญญัติการศึกษา พ.ศ.2542 (มาตรา 6) โดยการครอบงำทั้งจากหลักสูตรแกนกลางฯ จากแผนงาน/โครงการที่มีงบประมาณสนับสนุนโดยพร้อมสรรพ อีกทั้งกำหนดเกณฑ์ชี้วัดระดับคะแนนทดสอบ O-Net เป็นเครื่องมือในการพัฒนาการจัดการศึกษาให้อยู่ในกรอบการพัฒนาประเทศตามที่รัฐไทยโดยฝ่ายปกครองได้กำหนดไว้

ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ได้ใช้กรอบการศึกษาวิเคราะห์จากหมวดที่กำหนดในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ 9 หมวดโดยแบ่งเป็น 3 กลุ่ม ตามภาระงานการจัดการศึกษา ได้แก่ กลุ่มที่ 1 กรอบทิศทางในการจัดการศึกษาของประเทศ(หมวด 1, 2, 3) กลุ่มที่ 2 การปฏิบัติการทางการศึกษา(หมวด 4, 5, 7, 8) กลุ่มที่ 3 ปัจจัยสนับสนุนการจัดการศึกษา(หมวด 6, 9) และเพิ่มกลุ่มที่ 4 การปฏิรูปเพื่อรองรับข้อเสนอการแก้ปัญหาที่เป็นข้อสรุปที่ได้จากการศึกษา เพื่อให้เกิดการปฏิรูปที่สอดคล้องกับสภาพการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็วในศตวรรษที่ 21 นี้ได้

โดยที่ข้อเสนอจากภาคส่วนต่าง ๆ นั้นส่วนใหญ่มุ่งไปที่กลุ่มที่ 2 คือปฏิบัติการทางการศึกษา เป็นหลัก มีการเสนอให้แก้ปัญหาคือครูผู้สอน และผู้บริหารสถานศึกษา ทั้งในระบบการผลิต พัฒนา และเกณฑ์ความก้าวหน้าในวิชาชีพ มีการเสนอให้มีการกระจายอำนาจให้โรงเรียนมีอิสระคล่องตัวในการจัดการศึกษา ในฐานะนิติบุคคล ให้ปฏิรูประบบหลักสูตรและจัดตั้งหน่วยงานบริหารจัดการด้านหลักสูตร เสนอการจัดสรรทรัพยากรและงบประมาณเชิงอุปสงค์ในกลุ่ม 3 และเสนอการปฏิรูประบบการประกันคุณภาพและประเมินคุณภาพที่เป็นธรรม ไม่เป็นภาระแก่งานหลักในการจัดการศึกษา จนมีผลให้คุณภาพการศึกษาต้องย่อหย่อนลง และเสนอให้นำเทคโนโลยีมาใช้ให้เกิดประโยชน์ทางการศึกษา ให้ทันกับความก้าวหน้าของเทคโนโลยีสารสนเทศที่กำลังก้าวสู่สังคมเศรษฐกิจดิจิทัลอย่างรวดเร็ว ในส่วนของ กลุ่มที่ 1 ข้อเสนอส่วนใหญ่สอดคล้องกัน โดยมีความเด่นชัดในร่างรัฐธรรมนูญ (ผ่านประชามติ 7 ส.ค.59) ที่มีเจตนารมณ์ในการป้องกันและแก้ไขปัญหาระอบด้านด้วยการปฏิรูปการศึกษาและการบังคับใช้กฎหมาย โดยเฉพาะการปราบปรามการทุจริต ซึ่งสอดคล้องกับข้อเสนอในกลุ่มที่ 4 ที่มีความห่วงใยในปัญหาดังกล่าว รวมทั้งความสงบของสังคมไทยในช่วงของการเปลี่ยนผ่านทางการเมือง ทั้งนี้นโยบายการปฏิรูปประเทศของรัฐบาล คสช. มีส่วนสะท้อนให้เห็นถึงแนวทางการแก้ปัญหา เช่นนโยบายการบริหารราชการแผ่นดินแบบบูรณาการ 6 กลุ่มภารกิจ การกำหนดให้ภาคประชาสังคมมีส่วนร่วมในระบบประชาธิปไตย และการพัฒนาตามยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี โดยกำหนดเป้าหมายของการศึกษาให้มุ่งพัฒนาผู้เรียนให้เป็นคนดี มีวินัย ภูมิใจในชาติ สามารถ **เชี่ยวชาญได้ตามความถนัดของตน** และมีความรับผิดชอบต่อครอบครัว ชุมชน สังคม และประเทศชาติ

ผลดำเนินการการปฏิรูปการศึกษาถึงปัจจุบัน (สิงหาคม 59) โดยมีกระทรวงศึกษาธิการเป็นหน่วยงานปฏิบัติการหลัก ยังไม่สามารถแสดงผลเชิงรูปธรรมในการแก้ปัญหาตามพื้นฐานอันเกิดจากโครงสร้างที่สร้างปัญหาให้แก่ “คุณภาพ” การศึกษาของไทย โดยยุทธศาสตร์การปฏิรูป 6 ข้อ ที่เสนอนั้นยังสะท้อนหลักการ และ กระบวนการแบบเดิมอยู่ ทั้งยังคงพันนาการสถานศึกษาและผู้เรียนผ่านหลักสูตรแกนกลางฯ ผ่านแผนงาน/โครงการที่กำกับด้วยงบประมาณ และเกณฑ์การยกระดับคะแนนการทดสอบ O-Net ซึ่งเป็นกระบวนการที่ยังคงก่อให้เกิดการครอบงำทางปัญญา ทำให้ผู้เรียนไม่มีอิสรภาพที่จะเป็นตัวของตัวเอง ภายใต้สภาพการณ์ของประเทศและโลกที่วิกฤตจากระบบทุนนิยมโลกาภิวัตน์ ที่ขับเคลื่อนด้วยมิชญาธิปไตยของโลก เกิดความไม่สมดุลทางกายและจิต ไม่อาจเกิดปัญญาที่จะก่อประโยชน์สุขขึ้นได้ จึงมีข้อเสนอสำหรับกลุ่มที่ 4 ในพระราชบัญญัติการศึกษาที่จะร่างขึ้นมาใหม่ ให้เป็น “หมวด การปฏิรูปเพื่อความเป็นไท(ย)ทางปัญญา” เป็นหมวดที่จะช่วยให้มีพลวัตรของการศึกษาตลอดชีวิต ที่จะมีสติตื่นรู้เท่าทันต่อการเปลี่ยนแปลงเพื่อให้มีภูมิคุ้มกันที่ดีได้ตลอดเวลา เพื่อความเป็นไทจากกิเลสภายในตัว และจากความคิดคำนิยมและกฎเกณฑ์อันมีขอบจากภายนอกตัว ทั้งนี้โดยให้มีสารบัญญัติเพิ่มขึ้นอีก 2 ประเด็น ได้แก่ 1. ธรรมาภิบาลบนฐานเศรษฐกิจพอเพียงของบุคคลและสังคม 2. ยุทธศาสตร์การพัฒนาอย่างยั่งยืนของบุคคลและสังคม ให้แต่ละบุคคลเรียนรู้ตลอดชีวิตตามธรรมชาติ ให้เต็มตามศักยภาพของแต่ละบุคคลที่มีอยู่ตามลำดับขั้น บนฐานกระบวนการปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง เพื่อความยั่งยืนและประโยชน์สุขของบุคคล ครอบครัว ชุมชน สังคม และประเทศชาติ สามารถยกระดับสู่ สังคม สามาสรืประชาธิปไตย โดยอันมิ

พระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข (มุนษัณิคม + ธรรมชาตินิคม + ประชาชนที่มีธรรมปัญญา) ที่มีความสมดุลทั้ง กาย จิต และปัญญา ที่ก่อประโยชน์สุขอย่างยั่งยืนได้

พระราชบัญญัติการศึกษา ฉบับที่จะจัดทำขึ้นใหม่นั้น รัฐควรต้องพิจารณาจัดวางกรอบสาระในกลุ่มที่ 4 และ 1 โดยออกแบบการใช้ความทันสมัยในกลุ่มที่ 3 ในการสนับสนุนให้เกิดประสิทธิภาพในการสร้างสัมฤทธิ์ผลตามเจตนารมณ์การปฏิรูปการศึกษาของรัฐธรรมนูญฉบับผ่านประชามติ (7 ส.ค. 59) ได้อย่างมั่นใจก่อน จึงออกแบบและจัดวางสารบัญญัติในกลุ่มที่ 2 ให้เหมาะสม เพื่อให้สามารถนำไปสู่ความสำเร็จในการปฏิบัติเป็นอย่างดีได้

คำสำคัญ กรม/กระทรวงเป็นใหญ่ โครงสร้างปัญหา“คุณภาพ”การศึกษาไทย การครอบงำทางปัญญา ความคิด การปฏิรูปเพื่อความเป็นไท(ย) ทางปัญญา ประชาธิปไตย 4.0 ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี กระบวนทัศน์ปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง สังคมสามาเสรีประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

Abstract

This study seeks to find a legal solution for the reform of education in Thailand through possible revision of the National Education Act B.E. 2542 with special emphasis on basic education only. The proposal for such revision have been drawn originally from 9 organizations, public, private, non-government, people, as well as international ones. The condensed version of this proposal received additional comments from various stake holders in 4 regions in Thailand as well as from the latest development in education reform by various government agencies.

This study began from basic understanding of problem of the Thai education based mainly on its structure through comprehensive reviews of related literatures. In conclusion, it was found that the problem was closely related to the power structure leading to central control of central administration through “Absolute power of the Department/Ministry”. Such power grid sent its control down to local authorities. Unfortunately, each power line was based on each individual project that worked independently without any attempt for some form of unified integration. There were wide gaps in the budgeting process between those who formulated the plans who also applied for the national budget, and the policy implementers who had no role what so ever in the process of requesting for the budget. Such gaps resulted in the lack of good governance by politicians who had conflict of interest through some forms of mutual concession with related government officials. This nature of practice had its long history from the time people were to be ruled only to the time that people had to accept the development plan from above introduced to Thailand for the first time since 1961. Such practice was a part and parcel of a new development paradigm and technology imported from the West since then. In the process the Thai cultural roots and wisdom were completely uprooted. The country was designed to head for being a newly industrialized country, whereby human resources was developed by Western standard to support the development effort of the country to be an industrialized one. The emphasis was on more quantity from production than the wellbeing of most members of the Thai society (leading to consumerism). The moral value especially, the way of life, endowed culture and being a Thai or Thainess had been completely neglected. Learning was focused on academic and technical subjects for profession rather than being a well-rounded or a good human being. Such control was completely successful by the introduction of the so called “core curricular” and through programs and projects backed by sufficient amount of budget. The only form of evaluation designed to measure the level of educational achievement is through Ordinary-national education test (O-net) only. These were the instruments for control the education process to be in line with the development direction of the country pre-designed for such purpose.

This study followed the classification into 9 sections of the National Education Act B.E.2542. The nine sections were combined into three groups according to functioning of education management. The first group was national education direction (sections 1, 2 and 3). The second was education operation (section 4, 5, 6 and 8). The third one was supporting instruments for education management (section 6 and 9). The forth group of education reform was included to provide possible solutions through education reform in order to cope with rapid changes taken place in this 21st Century.

Most proposals from various stake holders were directed to group no.2. They pointed to improving the quality of teachers, school administrators, including the production process of these personnel, as well as the process for continual improvement of their performances and the clear pattern in their career paths. The recommendations also included decentralization of school administration by providing the status of legal identity to each school. There should be a series of reforms of curricular through newly creation of a specialized organization, as well as the new approach for resource allocation through budgeting based on demand side approach. In group no.3, the proposal was on the reform of the system of educational assurance to be more fair and not interfering with the principal task required to be accomplished by the school itself. It was urged that education technology must be developed and made a full use for much more education efficiency, as information technology has been advanced at a very rapid rate and Thailand is moving to a digital society at a rapid pace.

For group no.1 most proposals were in the same direction. They emphasized on the draft constitution of BE 2559 that was already passed the referendum (August, 7, 2016) that indicated its intentions to get rid of all chronic problems through the reform of education. Among them were decisive legal enforcement especially the one on anti-corruption. This nature of proposals was in line with the proposals of group no.4, who were also concerned with the similar issues as well as the question of peaceful transition politically, as the present Thai government under The National Council for Peace and Order (NCPO) has been instrumental for such hopeful reform. They themselves took various actions promoting such reform activities such as the integration of public administration policies to be re-classified into 6 major tasks. They called for participation from all stake holders in the form of people and the state joint activities, as well as national development strategy in the next 20 years. In the area of education their goal was to cultivate a student to be a good person with discipline having his pride for a Thai nation who was **free to choose his own specialization** with personal responsibility to his family, community, society and his country, respectively.

The effort for education reform up to present (August 2016) by the Ministry of Education as the main responsible authority did not demonstrate any tangible outcome on the basis of structural problem on “quality” of education. The 6 strategic proposals for the reform of education did not reflect any change in their thinking. They still maintained their full control on the core curricular through programs/projects backed up by relevant budgeting together with the improvement of O-net score. Such paradigm reflected the attempt to control of personal wisdom of the Thai people. A student had no freedom to decide on his own which specialization was best for him. Under such situation of education management, it would be inconsistent with the national development goal of the digital economy and Thailand 4.0 along with the national development strategy for the next 20 years. Such contradiction resulted in the new proposal from this study for group no.4 to be amended in the new drafted National Education Act B.E. This will be the group on the reform for Thainess especially on Thai wisdom. There will be two issues/articles that are relevant this proposal. The first one is good governance based on Sufficiency Economy Philosophy for an individual and the society. The second is on sustainable development strategy through life-long education naturally to fulfil each individual potential step by step in accordance with the national development strategy based on Sufficiency Economy Philosophy for sustainability and happiness from being useful for the others of each family, community, society and the nation.

The state must focus on the reform in group no.4 and 1 applying 3 to improve its management efficiency according to the intention of education reform specified in the Draft Constitution B.E.2559 (through August 7, referendum). The overhaul of group no.2 on education operation through appropriate technique suggested by various studies and theories when activities in groups 4, 1 and 3 are already stabilized.

Keywords : Department/Ministry with supreme authority, Structural problem of “quality” of Thai education, The control or hegemony on wisdom, The reform for independent of Thai wisdom, People and state participation, Thailand 4.0, 20 years national strategy