

รายงานเฉพาะเรื่องที่ ๔

การด้อยประสิทธิภาพและธรรมาภิบาล

ในการบริหารจัดการ

การศึกษา



- ผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาของไทย
- การลงทุนในการศึกษาของไทย
- ปัญหาการบริหารจัดการงบประมาณการศึกษา/ครู/การเรียนการสอน
- อุปสงค์ของการศึกษาตลอดชีวิต

คำนำ

สองทศวรรษหลังการปฏิรูปการศึกษาในปี พ.ศ. ๒๕๔๒ สังคมไทยเห็นว่าคุณภาพการศึกษาไทย ตกอยู่ในภาวะวิกฤติของปัญหาที่มีความรุนแรง สลับซับซ้อน และฝังลึกในระบบที่ยากต่อการแก้ไข และมีความเหลื่อมล้ำในโอกาสทางการศึกษาอย่างมาก สถานศึกษาชั้นนำที่มีคุณภาพการศึกษามีจำนวนไม่มากนัก ส่งผลให้สมรรถนะขีดความสามารถการแข่งขันของประเทศอยู่ในระดับต่ำเมื่อเทียบกับภูมิภาคเดียวกัน ในส่วนของการศึกษาระดับอาชีวศึกษาและอุดมศึกษาไม่สามารถผลิตทรัพยากรมนุษย์ที่มีทักษะ สมรรถนะ ตอบสนอง ตามความต้องการของภาคการจ้างงานได้ และไม่สามารถสร้างสรรค์งานวิจัย นวัตกรรม เทคโนโลยีใหม่ๆ ได้ แสดงให้เห็นถึงความด้อยประสิทธิภาพและประสิทธิผลของระบบการจัดการศึกษาไทยทุกระดับ ซึ่งการศึกษา ที่มีคุณภาพเป็นปัจจัยสำคัญในการสร้างทรัพยากรมนุษย์ที่มีสมรรถนะสูงเพื่อเสริมสร้างขีดความสามารถการแข่งขัน ของประเทศในเวทีโลก เพื่อมุ่งสู่เป้าหมายไทยแลนด์ ๔.๐

ด้วยสภาพปัญหาดังกล่าวทำให้เกิดคณะกรรมการอิสระเพื่อการปฏิรูปการศึกษาขึ้น โดยได้รับการแต่งตั้ง จากคณะรัฐมนตรีตามบทบัญญัติ มาตรา ๒๖๑ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เมื่อวันที่ ๓๐ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๖๐ โดยกำหนดอำนาจหน้าที่ให้การศึกษาข้อมูล จัดทำข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย และยกร่างกฎหมาย ที่จำเป็น ทั้งนี้ คณะกรรมการฯ มีระยะเวลาในการดำเนินงานรวม ๒ ปี ในระยะเวลา ๒ ปีที่ผ่านมา คณะกรรมการ อิสระฯ ได้ทำการศึกษาเอกสารและข้อมูลจากรายงานของสภาปฏิรูปประเทศ สภาขับเคลื่อนการปฏิรูปแห่งชาติ สภานิติบัญญัติแห่งชาติ กระทรวงศึกษาธิการ รายงานผลการศึกษาวิจัยที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนการรับฟังความคิดเห็น ของผู้ที่เกี่ยวข้องกับการศึกษา และประชาชนในท้องถิ่นต่างๆ ทั่วประเทศ รวมถึงการศึกษาข้อเท็จจริงจากสถานศึกษา ในระดับต่างๆ แล้วนำมาวิเคราะห์ถึงปัญหา ต้นตอของปัญหา และจัดทำแผนการปฏิรูปประเทศด้านการศึกษานำเสนอ คณะรัฐมนตรี ซึ่งได้ให้ความเห็นชอบในหลักการแล้ว เมื่อวันที่ ๗ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๖๒ นอกจากนี้ คณะกรรมการ อิสระฯ ยังได้ยกร่างกฎหมายการศึกษาแห่งชาติฉบับใหม่ ซึ่งเป็นการถอดหลักการและเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ออกมาเป็นธรรมนูญด้านการศึกษา และกฎหมายลำดับรองที่เห็นว่าจำเป็นอย่างเร่งด่วน ประกอบด้วย พระราชบัญญัติ กองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๖๑ พระราชบัญญัติการพัฒนาเด็กปฐมวัย พ.ศ. ๒๕๖๒ พระราชบัญญัติพื้นที่นวัตกรรมการศึกษา พ.ศ. ๒๕๖๒ และพระราชบัญญัติการอุดมศึกษา พ.ศ. ๒๕๖๒ ซึ่งกฎหมาย ลำดับรองดังกล่าวได้ถูกประกาศใช้เป็นกฎหมายเรียบร้อยแล้ว

ในส่วนของรายงานเฉพาะเรื่องฉบับนี้เป็นเอกสารประกอบรายงานพันธกิจของคณะกรรมการอิสระ
เพื่อการปฏิรูปการศึกษา มีจำนวน ๑๒ เล่ม ประกอบด้วย

รายงานเฉพาะเรื่องที่ ๑ คุณภาพการศึกษาไทย

รายงานเฉพาะเรื่องที่ ๒ ความไม่เสมอภาคทางการศึกษา

รายงานเฉพาะเรื่องที่ ๓ ความสามารถในการแข่งขัน

รายงานเฉพาะเรื่องที่ ๔ การด้อยประสิทธิภาพและธรรมาภิบาลในการบริหารจัดการการศึกษา

รายงานเฉพาะเรื่องที่ ๕ การปฏิรูประบบการศึกษาโดยรวม

รายงานเฉพาะเรื่องที่ ๖ ความสำคัญและความจำเป็นในการตราพระราชบัญญัติการพัฒนาเด็กปฐมวัย

รายงานเฉพาะเรื่องที่ ๗ การปฏิรูปเพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษา

รายงานเฉพาะเรื่องที่ ๘ การปฏิรูปครูและอาจารย์

รายงานเฉพาะเรื่องที่ ๙ การปฏิรูปการเรียนการสอนด้วยสถาบันหลักสูตรและการเรียนรู้แห่งชาติ

รายงานเฉพาะเรื่องที่ ๑๐ การปรับโครงสร้างในระบบการศึกษา

รายงานเฉพาะเรื่องที่ ๑๑ การพลิกโฉมการศึกษาด้วยระบบดิจิทัล

รายงานเฉพาะเรื่องที่ ๑๒ หลักสูตรและการเรียนการสอนฐานสมรรถนะ

คณะกรรมการอิสระเพื่อการปฏิรูปการศึกษาหวังว่ารายงานพันธกิจและรายงานเฉพาะเรื่องชุดนี้
จะเป็นประโยชน์ต่อผู้สนใจต่อไป



สารบัญ

หัวข้อ	หน้า
การด้อยประสิทธิภาพและธรรมาภิบาลในการบริหารจัดการระบบการศึกษา	๑
๑. ผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาของไทยต่ำ แม้จะใช้จ่ายในการลงทุนสูง	๑
๒. ประเทศไทยลงทุนในการศึกษาในระดับไม่น้อย	๒
๓. ปัญหาการบริหารจัดการงบประมาณการศึกษา	๓
๔. ปัญหาการบริหารจัดการเกี่ยวกับครู	๗
๕. ปัญหาการเรียนการสอนที่ไม่ทันการเปลี่ยนแปลงในโลก	๑๐
๖. อุปสรรคของการศึกษาตลอดชีวิต	๑๒

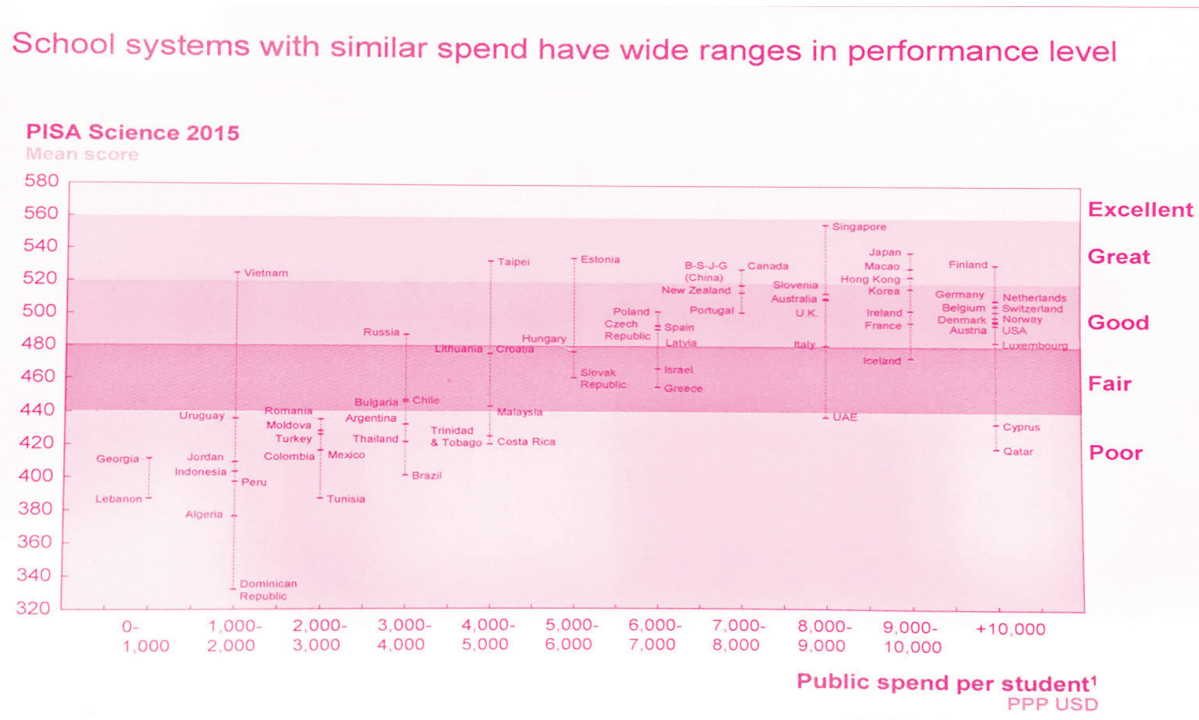
สารบัญภาพ

ภาพ	หน้า
ภาพที่ ๑ Russia Thailand Vietnam Singapore Taipei Finland ๒๐ % = ๔.๒% GDP	๑
ภาพที่ ๒ การใช้ทรัพยากรทางการศึกษาของประเทศไทย	๒
ภาพที่ ๓ งบประมาณปี พ.ศ. ๒๕๕๙	๓
ภาพที่ ๔ งบประมาณปี พ.ศ. ๒๕๕๙ และ พ.ศ. ๒๕๖๑	๔
ภาพที่ ๕ งบประมาณ สพฐ. ปี พ.ศ. ๒๕๖๑	๔
ภาพที่ ๖ งบประมาณ สพฐ. แยกตามงานตามภารกิจพื้นฐาน งบลงทุน และงบพัฒนาคุณภาพ	๕
ภาพที่ ๗ งบบุคลากร	๖
ภาพที่ ๘ งบเงินอุดหนุนรายหัวตามโครงการเรียนฟรี ๑๕ ปี	๗
ภาพที่ ๙ การศึกษาในระบบ	๑๓
ภาพที่ ๑๐ การศึกษานอกระบบ	๑๓

การด้อยประสิทธิภาพและธรรมาภิบาลในการบริหารจัดการระบบการศึกษา

๑. ผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาของไทยต่ำ แม้จะใช้จ่ายในการลงทุนสูง

McKinsey and Associates ได้วิเคราะห์เปรียบเทียบการลงทุนกับการศึกษาในประเทศต่างๆ โดยจัดแบ่งระดับผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาในโรงเรียน เป็นโรงเรียนระดับต่างๆ คือ poor, fair, good, great และ excellent ประเทศไทยได้รับการประเมินการศึกษาเป็นระดับ poor และได้เทียบกับการใช้งบประมาณทางการศึกษาซึ่งประเทศไทยใช้ไปถึง ร้อยละ ๒๐ ของยอดรวมงบประมาณแผ่นดินแต่ละปี หรือ ร้อยละ ๓.๙ ของผลผลิตมวลรวมของชาติ (GDP) ส่วนประเทศเวียดนามใช้งบประมาณน้อยกว่าไทย แต่ผลการศึกษาอยู่ในระดับ great ทำนองเดียวกับไต้หวันที่ใช้เงินใกล้เคียงกับไทย แต่ผลการศึกษาอยู่ที่ระดับ great แสดงว่า การใช้งบประมาณทางการศึกษาของไทยด้อยประสิทธิภาพ โดยในช่วงทศวรรษที่สองของการปฏิรูปการศึกษาตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ การศึกษาของไทยยังมีปัญหารุนแรง ที่เป็นวิกฤติ การปฏิรูปที่ผ่านมายังไม่ประสบความสำเร็จ นับเป็นปัญหาที่กว้างขวาง ลึกซึ้ง ฝังลึก และยากต่อการแก้ไข



ภาพที่ ๑ Russia Thailand Vietnam Singapore Taipei Finland ๒๐ % = ๔.๒% GDP

POOR แหล่งข้อมูล McKinsey and Associate

Source: McKinsey & Associates

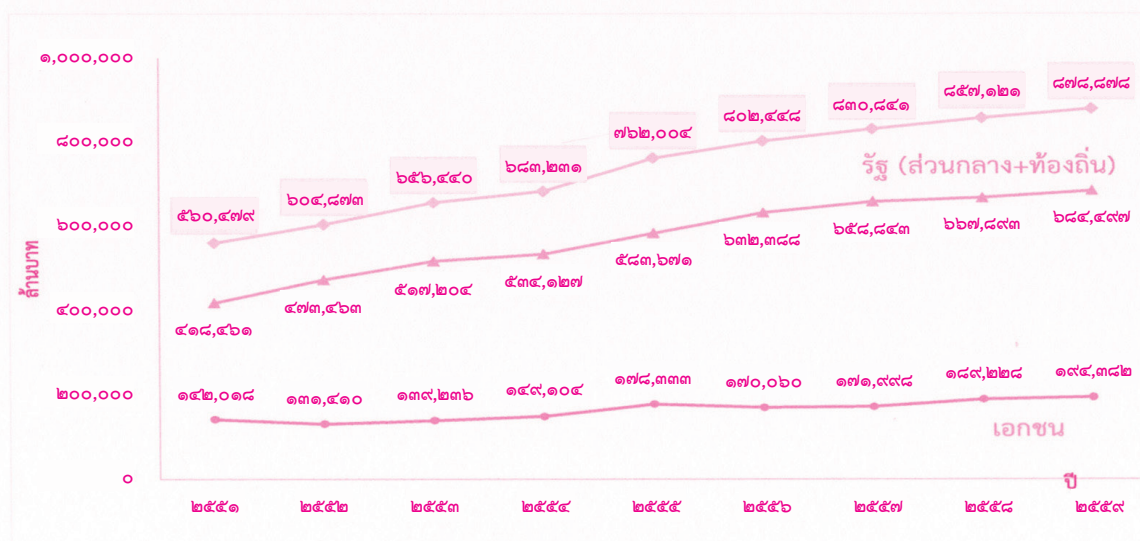
๒. ประเทศไทยลงทุนในการศึกษาในระดับไม่น้อย

เมื่อพิจารณายอดเงินที่ประเทศไทยใช้ไปในการศึกษาในรอบ ๙ ปี ตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๕๑ ถึง พ.ศ. ๒๕๕๙ พบว่ายอดงบประมาณที่จัดสรรให้ทางการศึกษาเป็นยอดที่มีสัดส่วนสูงที่สุดในบรรดางานด้านต่างๆ ของรัฐ คือ ให้งบประมาณรายร้อยละ ๒๐ ของงบประมาณแผ่นดินประจำปี หรือประมาณร้อยละ ๔.๒ ของรายได้มวลรวมของชาติ

เมื่อรวมเงินที่ภาคเอกชนและบุคคลใช้จ่ายเกี่ยวกับการศึกษาเข้าไปด้วย ปรากฏว่า ประเทศไทยใช้เงินทางการศึกษา ในระยะสี่ปีหลังนี้ ประมาณแปดแสนล้านบาท หรือเท่ากับร้อยละ ๖.๑ ของ GDP ซึ่งสูงกว่าค่าเฉลี่ยของประเทศในกลุ่ม OECD

ในปี พ.ศ. ๒๕๕๑ มีการใช้เงินในทางการศึกษา ๕๖๐,๔๗๙ ล้านบาท หลังจากนั้นได้เพิ่มขึ้นทุกปี จนเป็น ๘๗๘,๘๗๘ ล้านบาท แต่เป็นที่น่าสังเกตว่า การใช้จ่ายเงินจำนวนมากและเพิ่มขึ้นทุกปี ไม่ได้ทำให้การศึกษาของไทยพ้นจากสภาพวิกฤติด้านคุณภาพการศึกษาและความเหลื่อมล้ำทางการศึกษา

ประเทศไทยใช้ทรัพยากรทางการศึกษา มากกว่าแปดแสนล้านบาท รวมคิดเป็น ๖.๑% ของจีดีพี มากกว่าค่าเฉลี่ยของกลุ่ม OECD



ภาพที่ ๒ การใช้ทรัพยากรทางการศึกษาของประเทศไทย

ในปี พ.ศ. ๒๕๕๙ งบประมาณแผ่นดินที่จัดสรรให้ในส่วนการศึกษาขั้นพื้นฐาน ของกระทรวงศึกษาธิการ เป็นยอดเงิน ๓๐๙,๔๗๑ ล้านบาท เมื่อรวมกับเงินใช้จ่ายค่านมและอาหารกลางวัน ซึ่งมาจากงบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ๑๘,๓๐๓ ล้านบาท และเงินจากประชาชน เป็นค่าธรรมเนียมการศึกษา เงินบำรุงการศึกษา และเงินบริจาค อีก ๑๖,๐๘๔ ล้านบาท ก็รวมเป็นเงินทั้งสิ้น ๓๕๓,๘๕๘ ล้านบาท ซึ่งเป็นเงินที่ใช้สำหรับการศึกษาของนักเรียนในระดับพื้นฐานทั้งสิ้นเกือบเจ็ดล้านคน จึงเป็นค่าใช้จ่ายต่อหัวเฉลี่ยคนละ ๕๕,๐๘๕ บาท ต่อปี

๓. ปัญหาการบริหารจัดการงบประมาณการศึกษา

ปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๙ งบประมาณแผ่นดินที่จัดสรรให้ในส่วนการศึกษาขั้นพื้นฐาน เป็นเงินรวม ๓๑๙,๔๗๑ ล้านบาท และมีเงินที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจ่ายให้โรงเรียนเป็นค่านมและอาหารกลางวันสำหรับนักเรียน ๑๘,๓๐๓ ล้านบาท กับมีเงินที่ประชาชนจ่ายให้โรงเรียนเป็นค่าธรรมเนียมการศึกษา เงินบำรุงการศึกษา และเงินบริจาครวม ๑๖,๐๘๔ ล้านบาท รวมเป็นเงินที่ใช้ไปในการศึกษาขั้นพื้นฐานทั้งสิ้น ๓๕๓,๘๕๘ ล้านบาท หากคิดเป็นค่าใช้จ่ายสำหรับนักเรียนในสังกัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน จะเป็นค่าใช้จ่ายต่อหัวคนละ ๕๕,๐๘๕ บาทต่อคนต่อปี นับเป็นค่าใช้จ่ายที่สูง เมื่อเทียบกับประเทศอื่นๆ แต่ผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาของไทย ในส่วนการศึกษาขั้นพื้นฐานโดยเฉลี่ยยังมีคุณภาพต่ำ เมื่อเทียบกับประเทศเวียดนาม ซึ่งใช้เงินน้อยกว่าไทย แต่ผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาดีกว่าไทยมาก หรือประเทศไต้หวัน ซึ่งใช้เงินในระดับใกล้เคียงกับไทย แต่ผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาดีกว่ามาก

งบประมาณ ปี พ.ศ. ๒๕๕๙

งบประมาณแผ่นดินให้ในส่วน

การศึกษาขั้นพื้นฐาน กระทรวงศึกษาธิการ

เป็นยอดเงิน ๓๑๙,๔๗๑ ล้านบาท

เงินใช้จ่ายค่านมและอาหารกลางวัน

จากงบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

เป็นยอดเงิน ๑๘,๓๐๓ ล้านบาท

เงินจากประชาชน เป็นค่าธรรมเนียมการศึกษา

เงินบำรุงการศึกษา และเงินบริจาค

เป็นยอดเงิน ๑๖,๐๘๔ ล้านบาท

รวมเป็นเงินทั้งสิ้น ๓๕๓,๘๕๘ ล้านบาท

สำหรับนักเรียนทั้งสิ้น ๗,๐๐๐,๐๐๐ คน

ค่าใช้จ่ายต่อหัวเฉลี่ยคนละ ๕๕,๐๘๕ บาท ต่อปี

ภาพที่ ๓ งบประมาณ ปี พ.ศ. ๒๕๕๙



ภาพที่ ๔ งบประมาณปี พ.ศ. ๒๕๕๙ และ พ.ศ. ๒๕๖๑

เมื่อแยกรายละเอียดในยอดงบประมาณสำหรับการศึกษาระดับพื้นฐาน สำหรับปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๑ ซึ่งมียอดงบประมาณรวม ๓๐๓,๗๕๙ ล้านบาท จะแยกได้เป็นงบบุคลากร ๒๒๑,๗๗๐ ล้านบาท หรือร้อยละ ๗๓.๐๑ ของยอดรวม งบดำเนินการ ๒๓,๓๘๗ ล้านบาท งบลงทุน ๑๙,๖๒๐ ล้านบาท งบอุดหนุน ๓๘,๔๖๘ ล้านบาท กับงบรายจ่ายอื่นอีก ๕๑๔ ล้านบาท คือมีงบดำเนินการ งบลงทุน และงบอุดหนุนรวมกัน เท่ากับ ๘๑,๔๖๕ ล้านบาท ซึ่งเป็นงบสำหรับโรงเรียน ๓๐,๓๒๔ โรง จึงเฉลี่ยได้โรงเรียนละ ๒.๗ ล้านบาท/ปี โรงเรียนขนาดใหญ่ที่มีช่องทางหารายได้จากแหล่งอื่นก็นำมาใช้ในการพัฒนาได้ แต่โรงเรียนขนาดเล็กที่อยู่ในท้องถิ่นที่ยากจน จำนวนมากกว่าหนึ่งหมื่นโรงเรียน ไม่สามารถหารายได้จากแหล่งอื่น แม้จะมีเงินอุดหนุนพิเศษอยู่บ้าง ก็ไม่มีทางพัฒนาหรือรักษาคุณภาพการเรียนการสอนได้ ปัญหาการด้อยคุณภาพทางการศึกษาจึงเป็นผลจากการจัดสรรงบประมาณและการที่ต้องใช้งบประมาณไปในส่วนบุคลากรสูงมาก สภาพดังกล่าวนี้คงอยู่ต่อเนื่องกันเป็นเวลาหลายปี ดังจะเห็นได้จากการกระจายในงบประมาณปี พ.ศ. ๒๕๕๙ ซึ่งมีสัดส่วนคล้ายคลึงกัน

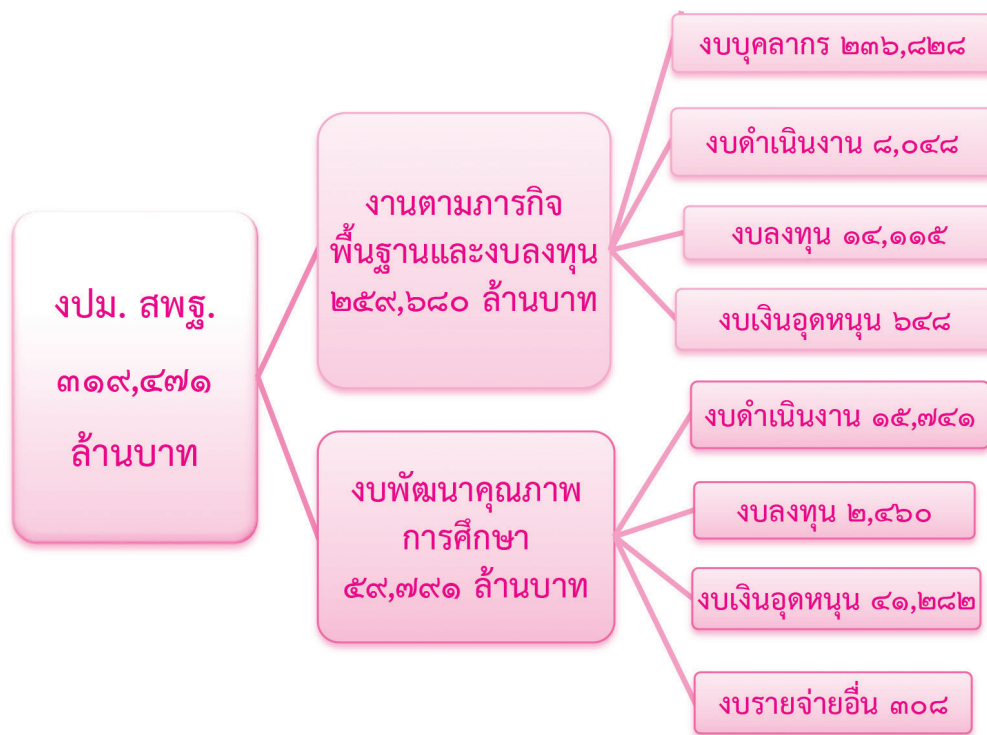
งบประมาณ สพฐ. ๒๕๖๑	รวม ๓๐๓,๗๕๙ ล้านบาท
งบ สพฐ. ส่วนกลาง	๗,๘๑๖ ล้านบาท (๒.๖%)
งบ สพฐ. พื้นที่	๑๐,๐๒๘ ล้านบาท (๓.๓%)
งบ โรงเรียน	๒๘๕,๙๑๕ ล้านบาท

ภาพที่ ๕ งบประมาณ สพฐ. ปี พ.ศ. ๒๕๖๑

งบค่าใช้จ่าย ในการบริหารส่วนที่เหนือขึ้นจากระดับโรงเรียน ใช้ไปในอัตราส่วนร้อยละ ๕.๙ ของยอดรวม เมื่อเทียบกับการบริหารองค์การภาคธุรกิจ นับว่าอยู่ในระดับที่ไม่สูงมาก

งบประมาณของการศึกษาขั้นพื้นฐาน ในส่วนกลาง ๒๕ สำนัก และหน่วยงานระดับเขตพื้นที่ ๒๒๕ เขต (ประถมศึกษา ๑๘๓ เขต และ มัธยมศึกษา ๔๒ เขต) รวม ๑๗,๘๔๔ ล้านบาท เป็นงบบุคลากร ๙,๐๙๓ ล้านบาท งบดำเนินการ ๘,๒๓๗ ล้านบาท และรายจ่ายอื่น ๕๑๔ ล้านบาท จึงต้องพิจารณาถึงประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการใช้เงินส่วนนี้

หากแยกงบประมาณเป็นส่วนที่ใช้ตามภารกิจพื้นฐานและงบลงทุน ๒๕๙,๖๘๐ ล้านบาท ซึ่งมีข้อกำหนดการใช้ชัดเจนกับงบประมาณที่มีสำหรับการพัฒนาคุณภาพการศึกษา ๕๙,๗๙๑ ล้านบาท จึงมีงบประมาณที่สามารถใช้ในการพัฒนาเพียงร้อยละ ๑๘.๗ ซึ่งเป็นงบเงินอุดหนุนเพียง ๔๑,๒๘๒ ล้านบาท (ร้อยละ ๑๒.๘ ของยอดรวม) จึงมีความจำเป็นต้องพิจารณาแนวทางในการเพิ่มประสิทธิภาพ และลดขนาดของการบริหารส่วนกลางลง และแนวทางในการปรับโครงสร้าง บทบาท และประสิทธิภาพของการบริหารระดับท้องถิ่น เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพ และความรับผิดชอบของการจัดการภาครัฐ



ภาพที่ ๖ งบประมาณ สพฐ. แยกตามงานตามภารกิจพื้นฐาน งบลงทุน และงบพัฒนาคุณภาพ

สำหรับงบประมาณที่จัดสรรให้โรงเรียน ส่วนใหญ่เป็นงบสำหรับบุคลากร (๒๒๗,๑๑๘ ล้านบาท) หรือร้อยละ ๗๑ ของงบส่วนที่จัดสรรให้โรงเรียน โดยที่โรงเรียนมีหน้าที่ให้การศึกษา ซึ่งครูเป็นปัจจัยหลักที่สำคัญ คุณภาพการศึกษาขึ้นอยู่กับคุณภาพของงานของครู แต่โรงเรียนได้รับงบเพียงร้อยละ ๒๙ เท่านั้นที่ใช้ในการบริหารจัดการโรงเรียน โดยมีงบลงทุน ๑๔,๑๕๕ ล้านบาทสำหรับงานตามปกติ และงบลงทุนในการพัฒนาการศึกษาเพียง ๑,๑๔๘ ล้านบาท (สำหรับโรงเรียนกว่าสามหมื่นโรง) จึงมีความจำเป็นไม่น้อยที่ต้องรอนาน งบอุดหนุนสำหรับการพัฒนาการศึกษาที่โรงเรียนตัดสินใจใช้ได้ รวมทั้งโรงเรียน ๔๑,๐๘๑ ล้านบาท ราวครึ่งหนึ่งเป็นงบเงินรายหัว ที่จัดสรรให้ตามจำนวนนักเรียน โรงเรียนขนาดเล็กจึงไม่มีเงินในการพัฒนา

งบบุคลากร ๒๒๗,๑๑๘ (๗๑%)

งบลงทุนประจำ ๑๔,๑๕๕

งบอุดหนุนพื้นฐาน ๖๔๘

งบดำเนินการ ๑,๖๔๓

งบลงทุนพัฒนา ๑,๑๔๘

งบอุดหนุนพัฒนา ๔๑,๐๘๑

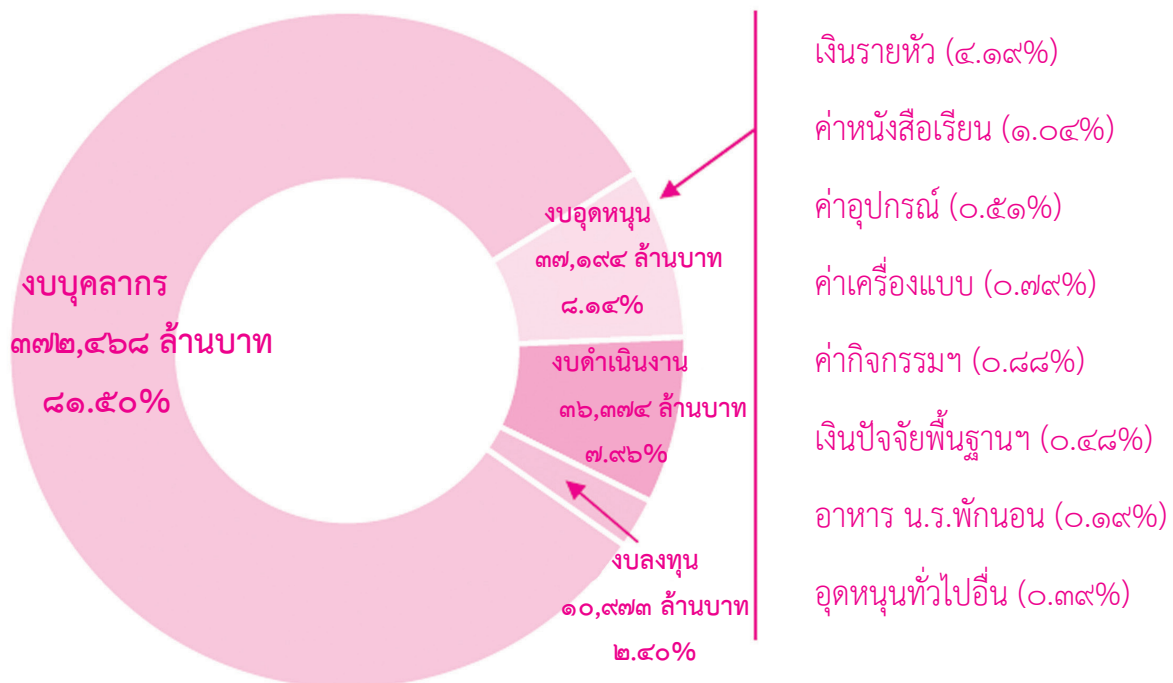
งบรายจ่ายอื่น ๗

ภาพที่ ๗ งบบุคลากร

งบเงินอุดหนุนรายหัวที่โรงเรียนได้รับตามโครงการเรียนฟรี ๑๕ ปี มี ๕ รายการ โดยรายการที่ ๒, ๓ และ ๔ ต้องจ่ายตามที่กำหนด คงเหลือที่โรงเรียนสามารถจัดการได้ ร้อยละ ๖๙

รายการ	งบประมาณ (ล้านบาท)	ร้อยละ
๑. เงินอุดหนุนรายหัว	๑๘,๓๘๒	๕๖
๒. ค่าหนังสือเรียน	๔,๙๘๙	๑๕
๓. ค่าอุปกรณ์การเรียน	๒,๖๒๒	๘
๔. ค่าเครื่องแบบนักเรียน	๒,๖๙๒	๘
๕. ค่ากิจกรรมพัฒนาคุณภาพผู้เรียน	๔,๔๐๘	๑๓
รวม	๓๓,๐๙๔	๑๐๐

งบเงินอุดหนุนรายหัวตามโครงการเรียนฟรี ๑๕ ปี



ภาพที่ ๘ งบเงินอุดหนุนรายหัวตามโครงการเรียนฟรี ๑๕ ปี

ขอยกตัวอย่าง เขตพื้นที่ประถมศึกษาจังหวัดกระบี่ ซึ่งได้รับงบประมาณส่วนที่ไม่ใช่งบบุคลากร ๑,๙๖๑,๔๑๔ บาท รับผิดชอบนักเรียน ๔๐,๕๑๓ คน ใน ๒๐๓ โรงเรียน โดยเป็นโรงเรียนขนาดเล็ก ๘๗ โรง และมีหลายโรงเรียนตั้งอยู่บนเกาะ การใช้เงินนี้ กำหนดเป็นการจ่ายในแผน ๒๐๐,๐๐๐ บาท ในการประชุมสัมมนา ๓๑๙,๐๐๐ บาท ในการนิเทศเชิงพื้นที่ ๒๗๖,๐๐๐ บาท และใช้จัดงานศิลปะ ๓๑๒,๐๐๐ บาท ผู้ปฏิบัติงานในเขตพื้นที่กล่าวในการรับฟังความคิดเห็นว่า ในสำนักงานเขตพื้นที่มีงานเอกสารจำนวนมาก เพราะต้องทำรายงานแผน ซึ่งรวบรวมมาจากโรงเรียนในพื้นที่ ทั้งแผน ๓ ปี และแผนประจำปี เอกสารประเมินผลโครงการต่างๆ ที่ได้รับจากกระทรวงศึกษาธิการและกระทรวงอื่นๆ ปีละราว ๘๐๐ ถึง ๑,๐๐๐ โครงการ และยังมีงานจรรอีกมาก ทำให้งบประมาณสำหรับการดูแลให้ถึงโรงเรียนมีน้อยไม่เพียงพอที่จะเดินทางไปดูแลโรงเรียนตามเกาะ ซึ่งมีอยู่มาก ขณะเดียวกันโรงเรียนหลายแห่งได้รวมกันเป็นกลุ่มเพื่อช่วยเหลือกันเอง และระดมเงินเพิ่มจากส่วนท้องถิ่น

๔. ปัญหาการบริหารจัดการเกี่ยวกับครู

ข้อมูลเกี่ยวกับการผลิต การคัดกรอง การใช้งาน การพัฒนา การดูแลความก้าวหน้าทางวิชาชีพ และระบบวิทยฐานะของครู เป็นประเด็นที่ต้องได้รับการศึกษาให้เห็นปัญหาที่แท้จริง และหาทางแก้ปัญหา

ด้านการผลิตครู ไม่ตรงกับความต้องการของชาติ ยังขาดการวางแผนมหภาค มีผลให้มีปัญหาครูว่างงาน และครูไม่ตรงกับงานที่จำเป็น คณะครุศาสตร์/ศึกษาศาสตร์ ในประเทศไทยมี ๗๑ สถาบัน จัดการสอนหลักสูตรครุศาสตร์/ศึกษาศาสตร์ ๕ ปี ซึ่งมี ๙๑ หลักสูตร และหลักสูตร ๔ ปี จำนวน ๖๒ หลักสูตร ในปีการศึกษา ๒๕๕๙ รับนิสิตนักศึกษาครุศาสตร์/ศึกษาศาสตร์ ๓๑,๐๐๐ คน และกำลังศึกษาอยู่ในปัจจุบัน โดยตำแหน่งครูที่จะรับใน ๔ - ๕ ปีข้างหน้า มีเพียง ๒๔,๐๐๐ ตำแหน่ง เป็นการผลิตเกิน และจะมีบัณฑิตว่างงาน ๗,๐๐๐ คน

สาขาวิชาย่อยของครุศาสตร์/ศึกษาศาสตร์ก็เป็นปัญหา ตัวอย่างเช่น มหาวิทยาลัย ก. รับนักศึกษาใหม่ของคณะศึกษาศาสตร์ ๑,๐๐๐ คน เป็นสาขาประถมศึกษา ๖๐ คน สาขาปฐมวัย ๓๐ คน ส่วนที่เหลือเป็นสาขาเฉพาะต่างๆ เช่น ครุวิทยาการ ครุภาษาไทย ครุภาษาอังกฤษ ครุคณิตศาสตร์ ครุสังคมศาสตร์ ครุศิลปศึกษา ครุดนตรีศึกษา ครุพลศึกษา และสาขาย่อยอื่นๆ รวมทั้งหมด ๙๒๐ คน แม้ว่าการสอนในสาขาเฉพาะเป็นเครื่องมือที่สามารถสร้างการเรียนรู้ได้อย่างได้คุณภาพ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในระดับมัธยมศึกษา ส่วนในระดับประถมศึกษา มีโรงเรียนจำนวนมาก ที่เป็นโรงเรียนขนาดเล็ก ที่มีนักเรียนน้อยกว่า ๑๒๐ คน ทำให้มีครูจำนวนน้อย จึงมีครูไม่ครบทุกสาขาวิชา และจำเป็นต้องให้ครูสอนไม่ตรงกับสาขาวิชาเฉพาะ การขาดแคลนครูที่โรงเรียนขนาดเล็กในท้องถิ่นห่างไกล จึงเป็นผลจากรูปแบบสัดส่วนในการผลิต ครูที่ขาดแคลนในระดับวิกฤติในขณะนี้จึงเป็นครูที่มีสมรรถนะความเป็นครูที่สามารถปรับตัวไปสอนวิชาต่างๆ ได้ตามความจำเป็น ตลอดจนมีความเป็นครูที่สามารถดูแลเด็กนักเรียนให้มีการพัฒนาได้ตามความถนัด ไม่ใช้การกำกับให้เกิดความรู้ตามหลักสูตรเนื้อหาสาระวิชาการเท่านั้น ค่านิยม และโครงสร้างของคณะครุศาสตร์/ศึกษาศาสตร์ในปัจจุบัน ซึ่งเน้นการศึกษาเฉพาะทาง จึงจำเป็นต้องปรับเปลี่ยน สภาคณบดีคณะครุศาสตร์/ศึกษาศาสตร์แห่งประเทศไทย ซึ่งจัดตั้งขึ้นตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๔๒ และองค์กรวิชาชีพ หรือคุรุสภา ควรทำหน้าที่วางแผนมหภาคของการผลิตครูให้เหมาะสม ตรงความจำเป็นของชาติ ในความเป็นจริงได้มีโครงการที่มุ่งแก้ปัญหา เช่น โครงการคุรุทายาท และโครงการครูคืนถิ่น แต่ยังมีผลอย่างจำกัด ไม่เพียงพอที่จะแก้ปัญหา

การคัดกรองครู สำหรับให้ใบอนุญาตประกอบวิชาชีพครู และการบรรจุเข้าทำงาน เป็นงานของคุรุสภา ซึ่งได้ตั้งขึ้นเมื่อ พ.ศ. ๒๕๔๘ และพระราชบัญญัติสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๖ รวมทั้งการปรับหลักสูตรการศึกษา ที่มีทั้งระบบ ๔ ปี และระบบ ๕ ปี โดยมีสิทธิ์ในการขอใบอนุญาตประกอบวิชาชีพครู และการบรรจุเข้าทำงานที่แตกต่างกัน ตลอดจนการรับรองหลักสูตร และสถาบันที่ทำการสอน ระบบดังกล่าวนี้ได้มีพัฒนาการที่ถดถอย และปรับเปลี่ยนเป็นระยะๆ ปัญหาที่ยังแก้ไม่ได้คือ การผลิตบัณฑิตจบการศึกษาใหม่เกินอัตราการบรรจุเข้าทำงาน ทำให้ผู้จบการศึกษาสาขาวิชาครุศาสตร์/ศึกษาศาสตร์เป็นผู้ว่างงาน หรือทำงานไม่เต็มศักยภาพเป็นจำนวนมาก มาตรการในการดูแลและจัดการกับปัญหานี้ยังไม่เต็มที่ ผู้จบการศึกษาจำนวนหนึ่งต้องไปทำงานเป็นครูอัตราจ้าง หรือครูจ้างเหมา ซึ่งขาดสวัสดิการและความมั่นคงในการทำงาน ตลอดจนได้รับค่าตอบแทนต่ำ ดังปรากฏว่าในการเปิดสอบเพื่อบรรจุครูผู้ช่วยสองพันกว่าอัตรา มีผู้สมัครเข้าสอบมากกว่าหนึ่งแสนคน

บทบาทของคุรุสภา ในฐานะองค์กรวิชาชีพ ซึ่งใช้หลักการของคนในวิชาชีพปกครองกันเอง โดยมีภารกิจเพื่อประโยชน์สังคมส่วนรวม คุรุสภาได้พยายามพัฒนางานในหน้าที่ โดยกำหนดหลักเกณฑ์ในการเป็นครูที่ดี กระบวนการในการทดสอบเพื่อขอรับใบอนุญาตประกอบวิชาชีพครู พ.ศ. ๒๕๖๐ การรับรองคุณวุฒิการศึกษาเพื่อการประกอบวิชาชีพ ตลอดจนแผนยุทธศาสตร์คุรุสภา พ.ศ. ๒๕๖๐ - ๒๕๖๔ แต่โครงสร้างคุรุสภา และการบริหารงานบุคคลทางการศึกษาได้ผันแปรไปเป็นการคุ้มครองปกป้องวิชาชีพ กฎเกณฑ์ต่างๆ มีข้อกำหนดที่ละเอียดตายตัว เน้นการใช้เอกสารเป็นหลัก จนเกิดความคล่องตัวและความสามารถในการปรับให้เกิดความเหมาะสมกระทำได้ยาก ทั้งมีการฟ้องร้องเกี่ยวกับการปฏิบัติที่ไม่ตรงกับเกณฑ์ และกระทบกับผลประโยชน์ของบุคคล จนการบริหารงานและการกำกับดูแลมีการเมืองเข้าไปแทรกแซง

การบริหารงานบุคคลทางการศึกษา มีการให้ทั้งใบอนุญาตประกอบวิชาชีพครู ใบอนุญาตเป็นศึกษานิเทศก์ ใบอนุญาตเป็นผู้บริหารสถานศึกษา และใบอนุญาตเป็นผู้บริหารการศึกษา โดยมีกฎเกณฑ์กำหนดคุณสมบัติและขั้นตอนแต่ละเรื่อง ทำให้งานบริหารงานบุคคลทางการศึกษาเพิ่มปริมาณขึ้น เช่น ในปี พ.ศ. ๒๕๖๐ มีผู้ขึ้นทะเบียนใบอนุญาตประกอบวิชาชีพทางการศึกษา ๖๑,๐๙๗ ราย มีการต่ออายุใบอนุญาตประกอบวิชาชีพทางการศึกษา ๖๗,๘๑๕ ราย ออกใบอนุญาตปฏิบัติการสอน ๕,๕๓๘ ราย

และออกหนังสืออนุญาตให้ประกอบวิชาชีพครูโดยไม่มีใบอนุญาตประกอบวิชาชีพ ๓๖,๕๖๖ ราย ในการดูแลงานที่มีปริมาณมากเช่นนี้ มีการกระจายงานจากสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในส่วนกลางออกไปที่อนุกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในส่วนภูมิภาค ทั่วประเทศ แนวทางปฏิบัติจึงเกิดความล้าช้า และมีความล่าช้า แม้ว่าผู้ที่รับหน้าที่ส่วนใหญ่ได้พยายามทำตามระเบียบกฎเกณฑ์ที่มีอยู่ แต่ระบบดังกล่าวเปิดโอกาสให้มีการใช้อำนาจในทางที่มีขอบ โดยผู้ที่รับผิดชอบในการบริหารจัดการที่โรงเรียนไม่มีส่วนเพียงพอในการพิจารณา จนมีความเห็นจากโรงเรียนว่าได้บุคลากรที่ไม่ตรงกับความต้องการและกับสภาพของพื้นที่ นับเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้การศึกษาไม่เกิดคุณภาพของผลสัมฤทธิ์เท่าที่ควร

ในด้านการใช้งานครู ในปี พ.ศ. ๒๕๖๑ ในส่วนราชการทั้งประเทศ มีข้าราชการครู ๓๘๖,๑๒๙ อัตรา และครูอัตราจ้างอีก ๖๑,๕๑๗ คน นับเป็นกลุ่มข้าราชการที่มากที่สุด

ข้อมูลการกระจายจำนวนคนตามระดับวิทยฐานะของข้าราชการครูในปี ๒๕๕๗ ปรากฏว่า ครูที่ไม่มีวิทยฐานะมีเพียง ร้อยละ ๑๒.๔ ของครูทั้งหมด ๓๔๐,๕๘๔ คน ครูร้อยละ ๘๗.๖ เป็นครูชำนาญการ และชำนาญการพิเศษ

ระดับวิทยฐานะของข้าราชการครูในปี ๒๕๕๗

ครูเชี่ยวชาญพิเศษ	๔
ครูเชี่ยวชาญ	๔๓๔
ครูชำนาญการพิเศษ	๑๔๕,๑๙๕
ครูชำนาญการ	๑๕๒,๗๖๒
ครู/ครูผู้ช่วย	๔๒,๑๘๙ (๑๒.๔%)
รวม	๓๔๐,๕๘๔ คน

เมื่อพิจารณาค่าตอบแทนที่ครูได้รับ ซึ่งรวมเงินเดือน เงินวิทยฐานะ และเงินประจำตำแหน่งแล้ว ปรากฏว่า ครูเชี่ยวชาญพิเศษได้รับโดยเฉลี่ยเดือนละ ๗๔,๑๘๓ บาท ครูเชี่ยวชาญ เดือนละ ๔๒,๖๘๕ บาท ครูชำนาญการพิเศษ เดือนละ ๓๖,๑๐๙ บาท ครูชำนาญการ เดือนละ ๑๙,๖๙๐ บาท และครู/ครูผู้ช่วย เดือนละ ๑๔,๔๘๖ บาท จึงอาจกล่าวได้ว่า เมื่อครูได้รับวิทยฐานะสูงขึ้น จะได้รับเงินตอบแทนในระดับที่ดีพอสมควร หากภาระงานและผลผลิตภาพ ตลอดจนบทบาทหน้าที่ได้เพิ่มพูนขึ้นตามวิทยฐานะ น่าจะทำให้การศึกษาได้ผลดีมีคุณภาพ แต่เมื่อพิจารณาเกณฑ์ และวิธีการในการเข้าสู่วิทยฐานะ ในระยะเวลาหลายปีที่ผ่านมา ได้อาศัยผลงานที่แสดงเป็นเอกสารเป็นหลักและวิธีพิจารณายังไม่ตรงกับเป้าหมาย ระบบการบริหารครูจึงเกิดการใช้งบประมาณด้านงานบุคคลไปสูงมาก และไม่ได้ประสิทธิผล และผลผลิตทางการศึกษา ในปี พ.ศ. ๒๕๖๐ ได้มีการปรับเกณฑ์ และวิธีการเข้าสู่วิทยฐานะ ตลอดจนเกิดสถาบันครูพัฒนาขึ้น ซึ่งหวังได้ว่าจะแก้ไขปัญหานี้ ทั้งเมื่อมีการปรับบทบาทของผู้ที่มีวิทยฐานะสูงให้ทำหน้าที่ช่วยครูที่เข้าปฏิบัติงานใหม่ให้สามารถทำหน้าที่ครูได้ดียิ่งขึ้น และช่วยแก้ปัญหาที่มีความยุ่งยากขึ้น เช่น การจัดหลักสูตรสถานศึกษาที่ตรงกับความต้องการของพื้นที่และผู้เรียน ก็จะเพิ่มประสิทธิภาพของการเรียนการสอน ส่วนครูที่มีวิทยฐานะและได้รับหน้าที่เป็นผู้บริหารสถานศึกษา หากมีบทบาทในการบริหารวิชาการให้เกิดการศึกษาที่มีความคล่องตัวตามสภาพของภูมิสังคม ก็น่าจะช่วยยกระดับคุณภาพการศึกษาขึ้นได้

๕. ปัญหาการเรียนการสอนที่ไม่ทันการเปลี่ยนแปลงในโลก

วิวัฒนาการของการจัดหลักสูตรการศึกษาในประเทศไทยในรูปแบบปัจจุบัน นับได้ว่า เริ่มตั้งแต่รัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว โดยเมื่อ พ.ศ. ๒๔๒๘ มีการตั้งกระทรวงธรรมการ เกิดการศึกษาตามระบบโรงเรียนเกิดขึ้นเป็นครั้งแรก และขยายการศึกษาออกทั่วยุทธศาสตร์ และตามหัวเมืองอย่างกว้างขวาง มีการจัดวาง “พิกัดสำหรับการศึกษา พ.ศ. ๒๔๓๕” ซึ่งนับได้ว่าเป็นหลักสูตรฉบับแรก ประกอบด้วย การศึกษาชั้นมูลศึกษา ซึ่งมีมูลศึกษาชั้นต่ำ (๓ ปี) และมูลศึกษาชั้นสูง (๔ ปี) มีเป้าหมายมุ่งให้ราษฎรได้รับประโยชน์เต็มที่จากการศึกษา เพื่อนำไปใช้ในการประกอบอาชีพ และการศึกษาชั้นมัธยมศึกษา ซึ่งมีชั้นกลางสามัญ (๔ ปี) และชั้นกลางสูง (๔ ปี) มุ่งให้การศึกษาต่อชั้นสูงขึ้น และประกอบอาชีพ

ต่อมาเมื่อ “หลักสูตรหลวง พ.ศ. ๒๔๕๖” แบ่งเป็นระดับ ประถมศึกษา สายสามัญ (๓ ปี) กับสายวิสามัญ (๒ ปี) กับระดับ มัธยมศึกษา ตอนต้น (๓ ปี) ตอนกลาง (๓ ปี) และตอนปลาย (๒ ปี) เพื่อมุ่งแก้ความนิยมในการเป็นเสมียน และมุ่งให้ราษฎรเห็นความสำคัญ มีความรู้ ความสามารถในวิชาสามัญ จนนำไปประกอบอาชีพได้ในท้องถิ่นของตนตามความสามารถ ตามด้วย “พระราชบัญญัติประถมศึกษาใน พ.ศ. ๒๔๖๔”

การประถมศึกษาได้เป็นการศึกษาภาคบังคับ ระหว่าง พ.ศ. ๒๔๙๔ ถึง พ.ศ. ๒๕๒๐ มีการประกาศใช้แผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๓ และปรับปรุงหลักสูตรระดับการศึกษาขยายการศึกษาภาคบังคับเป็น ๗ ปี ใน พ.ศ. ๒๕๐๖

แผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ ฉบับที่ ๔ (พ.ศ. ๒๕๒๐ - ๒๕๒๔) ได้เปลี่ยนระบบการศึกษาจาก ๔ : ๓ : ๓ : ๒ (๓) เป็น ๖ : ๓ : ๓

หลังจากนั้นมีการปรับปรุงเนื้อหาสาระในหลักสูตรเป็นระยะๆ จนเกิดหลักสูตรการศึกษาขั้นพื้นฐานพุทธศักราช ๒๕๔๔ ซึ่งกำหนดสาระการเรียนรู้ในแต่ละกลุ่มไว้เฉพาะส่วนที่จำเป็นในการพัฒนาคุณภาพผู้เรียนทุกคนเท่านั้น สำหรับส่วนที่ตอบสนองความสามารถ ความถนัด และความสนใจของผู้เรียนแต่ละคนนั้น สถานศึกษาสามารถกำหนดเพิ่มขึ้นได้ ให้สอดคล้องและสนองตอบศักยภาพของผู้เรียนแต่ละคน หลักสูตรการศึกษาขั้นพื้นฐานกำหนดมาตรฐานการเรียนรู้ตามกลุ่มสาระการเรียนรู้ ๘ กลุ่ม ที่เป็นข้อกำหนดคุณภาพผู้เรียนด้านความรู้ ทักษะ กระบวนการ คุณธรรม จริยธรรม และค่านิยม ของแต่ละกลุ่ม เพื่อใช้เป็นจุดมุ่งหมายในการพัฒนาผู้เรียนให้มีคุณลักษณะที่พึงประสงค์ตามมาตรฐานการเรียนรู้ในหลักสูตรการศึกษาขั้นพื้นฐานกำหนดไว้เฉพาะมาตรฐานการเรียนรู้ที่จำเป็นสำหรับการพัฒนาคุณภาพผู้เรียนทุกคนเท่านั้นสำหรับ มาตรฐานการเรียนรู้ที่สอดคล้องกับสภาพปัญหาในชุมชน และสังคม ภูมิปัญญาท้องถิ่น คุณลักษณะอันพึงประสงค์ เพื่อเป็นสมาชิกที่ดีของครอบครัว ชุมชน สังคม และประเทศชาติ ตลอดจนมาตรฐานการเรียนรู้ที่เข้มข้นตามความสามารถ ความถนัด และความสนใจของผู้เรียน ให้สถานศึกษาพัฒนาเพิ่มเติมได้ สำหรับเวลาเรียนได้กำหนดไว้ด้วย

ขอยกตัวอย่างหลักสูตรแกนกลางสำหรับชั้นประถมศึกษาตอนต้น คือชั้นประถมศึกษาปีที่ ๑ ถึง ๓ มาพิจารณาในรายละเอียด

ช่วงชั้นที่ ๑ ชั้นประถมศึกษาปีที่ ๑ - ๓ มีเวลาเรียนประมาณปีละ ๘๐๐ - ๑,๐๐๐ ชั่วโมง โดยเฉลี่ยวันละ ๔ - ๕ ชั่วโมง

สถานศึกษาต้องจัดสาระการเรียนรู้ให้ครบทั้ง ๘ กลุ่มในทุกช่วงชั้น ให้เหมาะสมกับธรรมชาติการเรียนรู้ และระดับพัฒนาการของผู้เรียน โดยช่วงชั้นที่ ๑ ชั้นประถมศึกษาปีที่ ๑ - ๓ ซึ่งเป็นช่วงแรกของการศึกษาภาคบังคับ หลักสูตรที่จัดขึ้น มุ่งเน้นให้ผู้เรียนพัฒนาคุณภาพชีวิต กระบวนการเรียนรู้ทางสังคม ทักษะพื้นฐานด้านการอ่าน การเขียน การคิดคำนวณ การคิดวิเคราะห์ การติดต่อสื่อสาร และพื้นฐานความเป็นมนุษย์ เน้นการบูรณาการอย่างสมดุลทั้งในด้านร่างกาย สติปัญญา อารมณ์ สังคม และวัฒนธรรม ในการนี้ให้สถานศึกษาจัดเวลาเรียนให้ยืดหยุ่นได้ตามความเหมาะสมในแต่ละชั้นปี ทั้งการจัดเวลาเรียน ในสาระการเรียนรู้ ๘ กลุ่ม และรายวิชาที่สถานศึกษา

จัดทำเพิ่มเติม รวมทั้งต้องจัดให้มีเวลาสำหรับกิจกรรมพัฒนาผู้เรียนทุกภาคเรียนตามความเหมาะสม ช่วงชั้นนี้เป็นช่วงชั้นแรกของการศึกษาขั้นพื้นฐาน เด็กจำเป็นต้องพัฒนาทักษะพื้นฐานที่จำเป็น เพื่อช่วยให้สามารถเรียนสาระการเรียนรู้กลุ่มอื่นๆได้รวดเร็วขึ้น ทักษะเหล่านี้ ได้แก่ ภาษาไทยด้านการอ่านและการเขียน และทักษะคณิตศาสตร์ ดังนั้น การฝึกทักษะด้านการอ่าน การเขียน และการคิดคำนวณ จึงควรใช้เวลาประมาณร้อยละ ๕๐ ของเวลาเรียนทั้งหมดในแต่ละสัปดาห์ ส่วนเวลาที่เหลือก็ใช้สอนให้ครบทุกกลุ่มสาระการเรียนรู้ ซึ่งรวมทั้งกิจกรรมพัฒนาผู้เรียนด้วย ในแต่ละสาระการเรียนรู้ ได้กำหนดสาระย่อย และมาตรฐานไว้ด้วย

พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๒๒ กำหนดแนวทางในการจัดการศึกษาไว้ว่า การจัดการศึกษาต้องยึดหลักว่าผู้เรียนทุกคนมีความสามารถเรียนรู้และพัฒนาตนเองได้ และถือว่าผู้เรียนมีความสำคัญที่สุด ฉะนั้น ครู ผู้สอน และผู้จัดการศึกษาจะต้องเปลี่ยนแปลงบทบาทจากการเป็นผู้ชี้แนะ ผู้ถ่ายทอดความรู้ ไปเป็นผู้ช่วยเหลือ ส่งเสริม และสนับสนุนผู้เรียนในการแสวงหาความรู้จากสื่อและแหล่งการเรียนรู้ และให้ข้อมูลที่ถูกต้องแก่ผู้เรียน เพื่อนำข้อมูลเหล่านั้นไปใช้สร้างสรรค์ความรู้ของตนเองในการจัดการเรียนรู้ตามหลักสูตรการศึกษาขั้นพื้นฐาน นอกจากนี้จะมุ่งปลูกฝังด้านปัญญา พัฒนาการคิดของผู้เรียนให้มีความสามารถในการคิดสร้างสรรค์ คิดอย่างมีวิจารณญาณแล้วยังมุ่งพัฒนาความสามารถทางอารมณ์ โดยการปลูกฝังให้ผู้เรียนเห็นคุณค่าของตนเอง เข้าใจตนเอง เห็นอกเห็นใจผู้อื่น สามารถแก้ปัญหาข้อขัดแย้งทางอารมณ์ ได้อย่างถูกต้องเหมาะสม ลักษณะของสื่อการเรียนรู้ที่จะนำมาใช้ในการจัดการเรียนรู้ กำหนดไว้ว่าควรมีความหลากหลาย ทั้งสื่อธรรมชาติ สื่อสิ่งพิมพ์ สื่อเทคโนโลยี และสื่ออื่นๆ โดยมีหนังสือเรียนที่กระทรวงศึกษาธิการจัดพิมพ์เอง หรือให้เอกชนจัดพิมพ์และได้รับอนุญาตให้ใช้ในโรงเรียนได้ เช่นหนังสือเรียนภาษาไทย สำหรับชั้นประถมศึกษาปีที่ ๑, ๒ และ ๓ ชั้นปีละ ๒ เล่ม ตลอดจนมีคู่มือครูสำหรับใช้คู่กับหนังสือเรียนและแบบฝึกหัดด้วย

จะเห็นได้ว่า หลักสูตรแกนกลางที่กำหนดไว้เมื่อ พ.ศ. ๒๕๔๔ มีทั้งความยืดหยุ่น และกรอบที่ชัดเจน โดยที่สามารถจัดทำหลักสูตรสถานศึกษาแต่ละแห่งที่เหมาะสมได้ แต่เมื่อนำไปใช้ในทางปฏิบัติ ด้วยกรอบที่กำหนดไว้ตั้งตัวที่ต้องใช้เวลาอย่างน้อยร้อยละ ๘๐ ไปกับเนื้อหาสาระ ซึ่งมีอยู่อย่างชัดเจนในหนังสือเรียน ช่องทางในการทำหลักสูตรของสถานศึกษาจึงมีจำกัดอย่างมาก โรงเรียนส่วนมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในระดับประถมศึกษาตอนต้น จึงมักยึดให้การเรียนตามหนังสือเป็นหลัก เอกสารหลักสูตรสถานศึกษาจึงไม่ได้ใช้จริง และเป็นภาระที่จะลอกตามกัน นำไปสู่การเรียนที่เน้นการท่องจำสาระในหนังสือเรียน ทั้งยังต้องทำให้ครบตามเกณฑ์เวลา และครอบคลุมครบตามเนื้อหาสาระด้วย

ได้มีการวิจัยและติดตามประเมินผลการศึกษาหลังจากการใช้หลักสูตรนี้ไปเป็นเวลา ๖ ปี และสรุปไว้ว่า “เพื่อแก้จุดอ่อนที่หลักสูตรจากส่วนกลาง การศึกษาขั้นพื้นฐาน พ.ศ. ๒๕๔๔ ไม่สามารถสะท้อนสภาพความต้องการที่แท้จริงของสถานศึกษา ท้องถิ่น และให้มีการจัดหลักสูตรและการเรียนรู้เพื่อให้มีทักษะ กระบวนการ เจตคติที่ดี และมีความคิดสร้างสรรค์ต่อวิชาคณิตศาสตร์ วิทยาศาสตร์ และเทคโนโลยี มีทักษะในการจัดการ และทักษะในการดำเนินชีวิต จนสามารถเผชิญปัญหาสังคมและเศรษฐกิจที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วได้ ตลอดจนการเรียนรู้ภาษาต่างประเทศโดยเฉพาะอย่างยิ่งภาษาอังกฤษ เพื่อใช้ในการติดต่อสื่อสารและการค้นคว้าหาความรู้ และเพิ่มเติมจากหลักสูตรส่วนกลาง ให้สถานศึกษาขั้นพื้นฐานแต่ละแห่ง จัดทำสาระของหลักสูตร ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับสภาพปัญหาในชุมชน สังคม และภูมิปัญญาท้องถิ่น” หลักสูตรแกนกลางการศึกษา ขั้นพื้นฐาน พุทธศักราช ๒๕๕๑ จึงเกิดขึ้น โดยสาระสำคัญยังคงมีหลักสูตรแกนกลาง ที่มีกลุ่มสาระการเรียนรู้ ๘ กลุ่มสาระเช่นเดิม

ในการรับฟังความคิดเห็นจากโรงเรียนประถมศึกษา และผู้บริหารเขตพื้นที่การศึกษา มีจำนวนไม่น้อย ที่เห็นว่า เนื้อหาสาระ ๘ กลุ่มสาระ เป็นปัญหาในการจัดการเรียนการสอน เพราะไม่ตรงกับสภาพเฉพาะในพื้นที่ และขาดความคล่องตัวในการปรับโอกาสที่จะมีหลักสูตรสถานศึกษาที่แตกต่างจากหลักสูตรแกนกลางมีน้อย ทั้งการเรียนการสอนที่เน้นการท่องจำ ไม่สามารถกระตุ้นความสนใจของนักเรียนต่อการเรียนรู้

พัฒนาการของการศึกษาในโลกได้ปรับเปลี่ยนจากการเน้นเนื้อหาสาระ และการท่องจำไปหลายสิบปีแล้ว ยิ่งใน
ระยะหลัง พ.ศ. ๒๕๕๓ ที่ชี้ชัดถึงคุณลักษณะจำเป็นของคนในคริสต์ศตวรรษที่ ๒๑ ต้องเน้นสมรรถนะ และการเรียนรู้
เชิงรุกด้วยแล้ว การศึกษาไทยโดยรวมยังไม่สามารถปรับตนได้ทัน แม้จะมีเจตนารมณ์ตามที่ปรากฏในข้อกำหนด
หลักสูตรการศึกษาแกนกลาง พ.ศ. ๒๕๕๔ แล้วก็ตาม โรงเรียนขนาดใหญ่ที่มีความพร้อมเพียงด้านทรัพยากร มีโอกาส
และช่องทางที่จะปรับให้ทันสมัยได้บ้าง แต่โรงเรียนขนาดเล็กที่อยู่ในท้องถิ่นมีข้อจำกัดอยู่มาก และไม่สามารถปรับให้
ทันสมัยได้ จึงเป็นโรงเรียนที่มีคุณภาพต่ำ และเป็นปัญหาความเหลื่อมล้ำ

การปฏิรูปการศึกษาจึงต้องมีการปรับเปลี่ยนหลักสูตร กระบวนการเรียนรู้ การประเมินผลสัมฤทธิ์ทาง
การศึกษา และกฎเกณฑ์ต่างๆ ตลอดจนค่านิยมหลักในการจัดการศึกษา

๖. อุปสงค์ของการศึกษาตลอดชีวิต

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้กำหนดขอบเขตของการศึกษาออกไปกว้างเป็นการศึกษา
ตลอดชีวิต ทุกช่วงวัย และเป็นการศึกษาของประชาชนทุกกลุ่ม ไม่ว่าจะมียุทธศาสตร์ด้านใด ให้มีโอกาสรับการศึกษา
และสร้างความเชี่ยวชาญตามความถนัดของตน ดังที่กล่าวว่าไม่ทิ้งใครไว้ข้างหลัง

การศึกษาจึงต้องพิจารณาทั้งการศึกษาในระบบ ที่มุ่งให้ได้คุณวุฒิตามระดับ การศึกษาเพื่อการพัฒนา
ตนเอง และการศึกษาเพื่อการเรียนรู้ตลอดชีวิต ครอบคลุมประชากรทั้งกว่า ๖๗ ล้านคนของประเทศ

เมื่อพิจารณาการศึกษาที่มุ่งให้ได้คุณวุฒิตามระดับ หรือการศึกษาในระบบ จะครอบคลุมประชากร
ราว ๑๑ หรือ ๑๒ ล้านคน ที่ยังมีปัญหาทั้งในเชิงปริมาณและคุณภาพ

การศึกษาสำหรับการพัฒนาเด็กปฐมวัย ตั้งแต่เมื่ออยู่ในครรภ์มารดา จนถึงอายุ ๖ หรือ ๘ ขวบ ซึ่งมี
หลักฐานจากการวิจัยว่าเป็นช่วงที่มีความสำคัญอย่างมาก เพราะจะเป็นตัวกำกับความเจริญของสมอง เพื่อใช้ใน
การศึกษาระดับสูงขึ้นไป คุณภาพชีวิตในอนาคต มีหลักฐานว่าการลงทุนในการศึกษาปฐมวัยจะได้รับผลตอบแทน
มากกว่าการศึกษาในระดับสูงขึ้นไป มากกว่า ๗ เท่า ในประเทศไทยความตื่นตัวในเรื่องนี้เกิดขึ้นแล้ว แต่อยู่
ในวงจำกัด ยังไม่สามารถครอบคลุมประชากรในช่วงอายุนี้นี้ ที่มีจำนวนถึงกว่า ๕ ล้านคน ที่กระจายอยู่ทั่วไป
ทั้งประเทศ และมีปัญหาทางสังคม และเศรษฐกิจที่ต้องนำมาพิจารณาด้วย

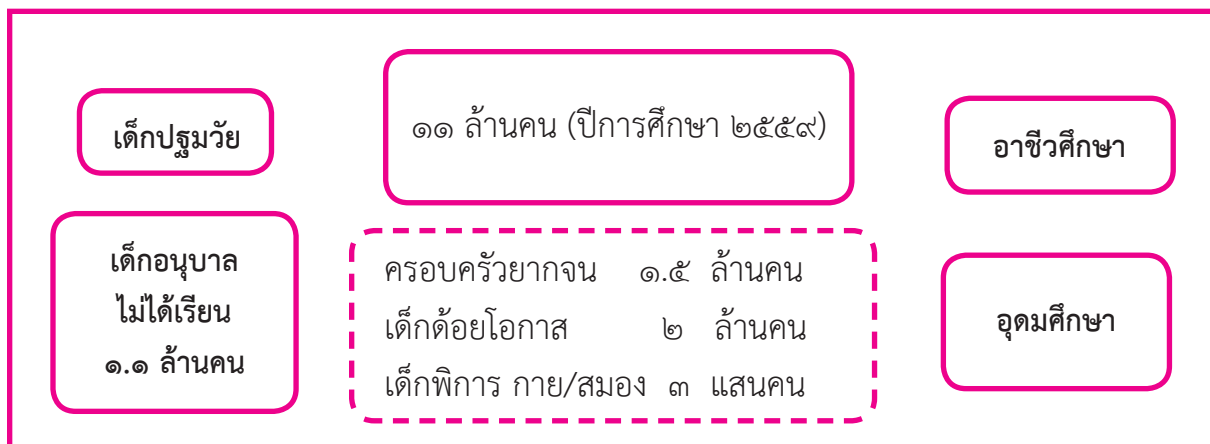
สำหรับการศึกษาในระบบ หรือการศึกษาเพื่อคุณวุฒิขั้นพื้นฐานนั้นยังมีปัญหาด้านคุณภาพ ดังได้
กล่าวมาแล้ว และยังมีปัญหาความเหลื่อมล้ำ ทั้งผู้ที่เข้าไม่ถึง และผู้ที่หลุดออกไปจากระบบการศึกษาด้วยสาเหตุต่างๆ
ประมาณการได้ว่า มีผู้ที่อยู่ในครอบครัวยากจนอันเป็นอุปสรรคต่อการได้รับการศึกษาอยู่ หนึ่งล้านห้าแสนคน
และมีผู้ด้อยโอกาสจากสาเหตุอื่น เช่น ระยะทาง สถานะพลเมืองตามกฎหมาย และอื่นๆ อีกราวสองล้านคน ทั้งยังมี
ผู้พิการทางกายที่เป็นอุปสรรค และต้องมีการดูแลเป็นพิเศษ ตลอดจนผู้ที่มีปัญหาทางสมอง และการเรียนรู้ที่ช้ากว่า
คนทั่วไป ซึ่งต้องได้รับการดูแล และมีค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้นเป็นพิเศษด้วย รวมแล้วไม่น้อยกว่า สามแสนคน นอกจากนี้
ยังมีเด็กที่มีอัจฉริยะ หรือความสามารถเป็นพิเศษในด้านใดด้านหนึ่งที่ถูกรับการศึกษาที่จัดแบบเดียวเหมือนกันกดไว้
ให้ไม่สามารถเจริญได้ตามศักยภาพของตน การจัดการศึกษาจึงต้องมีความหลากหลาย และคล่องตัวตามสภาวะ
ความต้องการจำเป็นพิเศษต่างๆ

การอาชีวศึกษา จะเป็นฐานสำคัญในการสร้างกำลังคนของชาติที่มีความสามารถทางเทคนิคต่างๆ
ซึ่งจำเป็นต้องใช้ในการพัฒนาประเทศ และสร้างความสามารถในการแข่งขันของชาติ ขณะนี้การอาชีวศึกษา
ยังมีปัญหาอยู่มากที่ต้องได้รับการแก้ไขปรับปรุง

การอุดมศึกษาของไทยได้พัฒนามามากจนสามารถรองรับจำนวนประชากรได้ครบถ้วน แต่ยังมีปัญหาทั้งการ
กระจายตามสาขาวิชา การศึกษาเพื่อรองรับอนาคต และคุณภาพการศึกษา บทบาทในการวิจัยเพื่อสร้างความรู้ บุกเบิก
สร้างนวัตกรรม และการนำความรู้และนวัตกรรมไปใช้ประโยชน์ยังต้องเร่งรัดดำเนินการอีกมาก ปัญหาใหม่ เช่น

การลดของประชากร ทำให้มีที่ว่างในระบบอุดมศึกษา และการปรับโครงสร้างของกิจการงาน ก็จะเพิ่มมากขึ้น โครงสร้างของระบบอุดมศึกษาคงต้องได้รับการพิจารณาแก้ไข

การศึกษาในระบบ

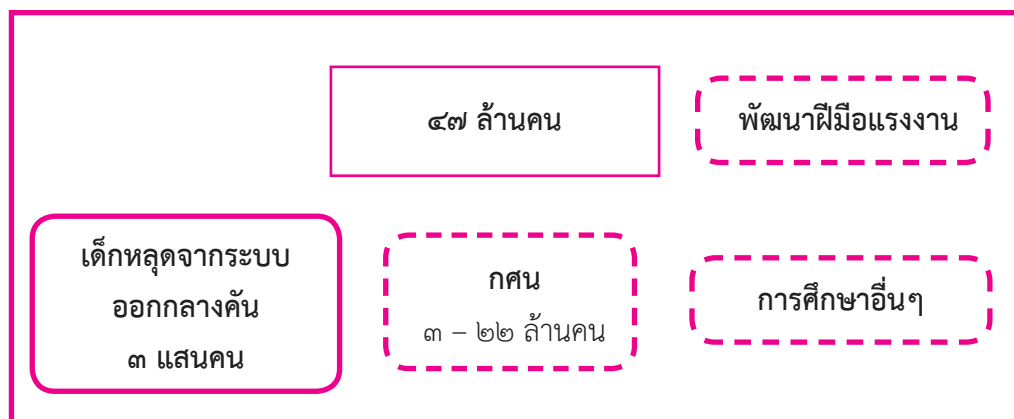


ภาพที่ ๙ การศึกษาในระบบ

การศึกษาตลอดชีวิต ที่ครอบคลุมการศึกษานอกระบบ และการศึกษาในรูปแบบอื่นๆอีกมาก ที่จะสนองความต้องการของประชากรที่เหลือ กว่าห้าสิบล้านคน การศึกษานอกระบบในปัจจุบันได้พัฒนาอย่างมาก ทั้งในหลากหลายของรูปแบบ และการกระจายครอบคลุมไปทุกท้องถิ่น แม้ในพื้นที่ห่างไกล แต่ยังมีข้อจำกัดทั้งในด้านขอบเขตของงาน การสนับสนุนด้านงบประมาณและกำลังคน การเชื่อมโยงกับระบบการศึกษาอื่นๆ และกฎเกณฑ์การเทียบเท่าและเทียบโอนผลการศึกษา

การพัฒนาฝีมือแรงงาน เป็นส่วนสำคัญของการศึกษา ที่มีสภาพผันแปรได้อย่างมาก และรวดเร็ว จนการดำเนินการภาครัฐน่าจะไม่สามารถปรับให้ทันกับการเปลี่ยนแปลงในโลกได้ บทบาทของภาคผู้ประกอบการ และธุรกิจ ที่มีความคล่องตัวจะมีความสำคัญ โดยต้องได้รับการสนับสนุน และปลดข้อจำกัดต่างๆ ให้

การศึกษานอกระบบ



ภาพที่ ๑๐ การศึกษานอกระบบ

การศึกษาสำหรับผู้สูงวัย จะมีความจำเป็นเพิ่มขึ้น เพื่อใช้ศักยภาพของผู้ที่เกษียณอายุจากราชการหรืองาน ให้สามารถมีผลิตภาพได้ และสามารถส่งผลต่อการพัฒนาสังคมและเศรษฐกิจต่อไป

การศึกษาตลอดชีวิต จะมีรูปแบบที่แตกต่างหลากหลาย ไม่จำกัดอยู่ที่รูปการศึกษาแต่เดิม เช่น การจัดการสิ่งแวดล้อม พิพิธภัณฑ์ ศูนย์การเรียนรู้ การท่องเที่ยว และองค์กรชุมชน เป็นต้น





**สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา
คณะกรรมการอิสระเพื่อการศึกษา**