

รายงานสภาวะการศึกษาไทย ปี 2547/2548

...รากเหง้าของปัญหาและแนวทางแก้ไข...



วิทยากร เชียงกุล

สำนักวิจัยและพัฒนาการศึกษา
สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา
กระทรวงศึกษาธิการ

379.593

สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา

ส 6915

รายงานสภาวะการศึกษาไทย ปี 2547/2548

รากเหง้าของปัญหาและแนวทางแก้ไข. กรุงเทพฯ : 2549.

140 หน้า, ตาราง.

ISBN : 974 - 559 - 842 - 9

1. การศึกษา -- รายงาน

2. วิทยาการ เชียงกูล 3. ชื่อเรื่อง

รายงานสภาวะการศึกษาไทย ปี 2547/2548 ...รากเหง้าของปัญหาและแนวทางแก้ไข...

สิ่งพิมพ์ สกศ.

อันดับที่ 24/2549

พิมพ์ครั้งที่ 1

มีนาคม 2549

จำนวนพิมพ์

1,000 เล่ม

ผู้จัดพิมพ์เผยแพร่

ศูนย์วิเคราะห์สภาวะและแนวโน้มการศึกษา

สำนักวิจัยและพัฒนาการศึกษา

สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา

ถนนสุขุมวิท เขตดุสิต กรุงเทพฯ 10300

โทรศัพท์ 0-2668-7123 ต่อ 1210,1218 โทรสาร 0-2243-0085

Web Site : www.onec.go.th

สำนักพิมพ์

ห้างหุ้นส่วนจำกัด วี ที ซี คอมมิวนิเคชั่น

เลขที่ 32/99 รามอินทรา 65

แขวงท่าแร้ง เขตบางเขน กทม. 10220

โทรศัพท์ 0 - 2509 - 4499

โทรสาร 0 - 2509 - 4546

๒ คำนำ

รายงานสภาวะการศึกษาไทย ปี 2547/2548 "รากเหง้าของปัญหาและแนวทางแก้ไข" การนำเสนอรายงานฉบับนี้ นับเป็นนวัตกรรมทางการศึกษาที่สำคัญ และเป็นรายงานประจำปีที่สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษาได้ดำเนินการจัดทำ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อรายงานสภาพปัจจุบัน ปัญหา และสภาวะการเปลี่ยนแปลงที่มีผลกระทบต่อการพัฒนาการศึกษาของประเทศ

ดังนั้นสำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา ในฐานะหน่วยงานหลักด้านการกำหนดนโยบายการศึกษา การวางแผนการศึกษา และการพัฒนาการศึกษา รวมทั้งการติดตามประเมินผลการปฏิรูปการศึกษาในระดับชาติ จึงเห็นสมควรให้ดำเนินการศึกษาวิเคราะห์/สังเคราะห์ข้อมูล และจัดทำรายงานสภาวะการศึกษาไทย ปี 2547/2548 ขึ้น โดยได้รับความร่วมมือจากท่านอาจารย์วิทยากร เชียงกุล คณบดีวิทยาลัยนวัตกรรมการศึกษามหาวิทยาลัยรังสิต เป็นผู้ดำเนินการวิจัย และเรียบเรียงรายงาน เพื่อนำเสนอข้อมูลข่าวสารที่สะท้อนให้เห็นภาพสภาวะการศึกษาที่เป็นจริง และภาพใหญ่ของสภาพพัฒนาการศึกษาของไทย รวมทั้งสภาพความเคลื่อนไหวในการดำเนินงานเรื่องการศึกษาของประเทศไทยในรอบปีที่ผ่านมาและปีปัจจุบัน เพื่อเป็นข้อมูลสนับสนุนต่อการกำหนดนโยบาย การวางแผนและการพัฒนาการศึกษา และการดำเนินงานติดตามประเมินผลการจัดการศึกษาของประเทศ

โอกาสนี้ สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา ไคร่ขอขอบคุณ อาจารย์วิทยากร เชียงกุล ที่ได้ดำเนินการวิจัยสำเร็จลุล่วงด้วยดี โดยเฉพาะอย่างยิ่งต้องขอขอบคุณผู้ทรงคุณวุฒิที่ได้ช่วยพิจารณารายงาน คือ ศาสตราจารย์ ดร.เสริมศักดิ์ วิศาลาภรณ์ ราชบัณฑิต ศาสตราจารย์ ดร. บุญเสริม วิสกุล ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. เลขา ปิยะอัจฉริยะ รองศาสตราจารย์ ดร.ไพฑูริย์ สินลารัตน์ รองศาสตราจารย์ ดร.อมรวิทย์ นาคทรพร นายแพทย์ ยงยุทธ วงศ์ภิรมย์ศานติ์ และขอขอบคุณทุกฝ่ายที่ให้ความกรุณาและร่วมมืออย่างดียิ่งในการจัดทำรายงานมา ณ โอกาสนี้ และหวังเป็นอย่างยิ่งว่า รายงานสภาวะ

การศึกษาไทยฉบับนี้ จะเป็นประโยชน์ต่อผู้บริหารการศึกษา นักวิชาการ นักวางแผน และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะได้นำไปใช้ประโยชน์เพื่อสนับสนุนการกำหนดนโยบายการศึกษา การวางแผนการศึกษา การพัฒนาการศึกษาตลอดจนการติดตามประเมินผลการจัดการศึกษา และการดำเนินงานทางการศึกษาของประเทศต่อไป



(นายออรุณ จันทวานิช)
เลขาธิการสภาการศึกษา

๒ คำชี้แจง๑๗๑๗๑๗๑๗๑๗๑๗

รายงานสภาวะการศึกษาไทย เป็นรายงานประจำปีที่ สกศ. ริเริ่มให้บุคคลภายนอกเขียนอย่างเป็นอิสระมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2540 นับเป็นนวัตกรรมชิ้นหนึ่งในกระบวนการปฏิรูปการศึกษา กล่าวคือ เป็นการเปลี่ยนรูปโฉมจากรายงานประจำปีแบบเสนอข้อเท็จจริงทั่ว ๆ ไปเป็นรายงานเชิงวิเคราะห์โดยนักวิชาการภายนอกองค์กรที่สามารถรายงานทั้งข้อเท็จจริงและการตั้งข้อสังเกตอย่างวิพากษ์วิจารณ์ทั้งด้านบวกและด้านลบ ทำให้เป็นรายงานประจำปีที่มีสีสัน จูงใจให้คนสนใจอ่านและช่วยกันคิด วิเคราะห์ต่อ อย่างทำให้เกิดพลังของการเรียนรู้ร่วมกันมากขึ้น

ผู้เขียนเองได้รับการเชิญชวนจาก สกศ. ให้เป็นผู้เขียนรายงานสภาวะการศึกษาไทยประจำปีแบบใหม่นี้มาแล้ว 3 ฉบับ คือ ฉบับปี พ.ศ. 2540/2541 และ ฉบับปี พ.ศ. 2543/2544 การเขียนรายงานฉบับล่าสุดนี้นอกจากจะมุ่งเสนอรายงานสภาวะการศึกษาไทยปี 2547/2548 เป็นต้นหลักแล้ว ผู้เขียนยังใช้ข้อมูลย้อนหลังเพื่อให้ครอบคลุมถึงทิศทางใหญ่ของการเปลี่ยนแปลงของการศึกษาไทยในรอบ 6 ปี นับตั้งแต่การประกาศใช้พระราชบัญญัติการศึกษาปี พ.ศ. 2542 เป็นต้นมาด้วย เพื่อให้ผู้อ่านได้เห็นภาพรวมของการเปลี่ยนแปลงได้ชัดเจนยิ่งขึ้น

งานชิ้นนี้เป็นการวิจัยเชิงเอกสารที่ผู้เขียนได้รับมอบหมายให้ต้องทำฉบับร่างให้เสร็จในเวลาราว 2 เดือนครึ่ง (ช่วงต้นเดือนกรกฎาคมถึงกลางเดือนกันยายน พ.ศ. 2548) จึงอาจจะมีข้อจำกัดในแง่ไม่สามารถกล่าวครอบคลุมเรื่องเกี่ยวกับการศึกษาทุกเรื่องที่เกิดขึ้นในช่วงปี 2547/2548 ได้ สิ่งที่จะพอทำได้คือ การพยายามเขียนให้ครอบคลุมประเด็นสำคัญ จุดที่ผู้เขียนต้องการเน้น คือ การสรุป วิเคราะห์ ประเมินผลการปฏิรูปการศึกษาของนักวิชาการกลุ่มต่าง ๆ การค้นหาวิเคราะห์สาเหตุที่เป็นปัญหาอุปสรรคของการปฏิรูปการศึกษา และการเสนอแนะยุทธศาสตร์ โครงการ มาตรการที่จะช่วยแก้ปัญหาอุปสรรคเหล่านี้

รายงานฉบับนี้แบ่งออกเป็น 5 บท บทแรก สภาวะการเปลี่ยนแปลงทางการศึกษา เศรษฐกิจและสังคม เป็นรายงานข้อมูลการเปลี่ยนแปลงทั้งเชิงปริมาณและคุณภาพ แสดงให้เห็นว่า มีการเปลี่ยนแปลงทางการศึกษาและเศรษฐกิจที่เกี่ยวข้องในด้านต่าง ๆ อย่างไรในรอบ 6 ปีที่ผ่านมา บทที่ 2 รายงานความก้าวหน้าของการปฏิรูปการศึกษา เป็นการสรุปข้อมูลเกี่ยวกับความก้าวหน้าของโครงการและแผนงานการปฏิรูปการศึกษาจากเอกสารของกระทรวงศึกษาธิการ บทที่ 3 การประเมินผลและวิเคราะห์ปัญหาการปฏิรูปการศึกษา บทที่ 4 สาเหตุระดับรากเหง้าของปัญหาและแนวทางแก้ไข บทที่ 5 สรุปภาพรวมและแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงของสังคมและการศึกษา

ปัญหาสำคัญของการปฏิรูปการศึกษา คือ คนส่วนใหญ่ รวมทั้งผู้นำรัฐบาลยังไม่เห็นความจำเป็น ยังไม่เข้าใจ และยังไม่ตื่นตัวที่จะเข้าร่วมผลักดันการปฏิรูปการศึกษาอย่างจริงจัง เนื่องจากคนเรามักติดนิสัยชาติญาณเอาตัวรอดที่จะเลือกมองแต่สิ่งใกล้ตัวที่เห็นได้ง่าย ๆ เช่น เรื่องปากท้อง การหาเงินทอง และเรื่องการศึกษาแบบแคบ ๆ ว่า ฝึกทักษะอาชีพ คนไปรับใช้การพัฒนาเศรษฐกิจ ทั้ง ๆ ที่การพัฒนาเศรษฐกิจเป็นเพียงมิตಿಯ่อยมิติหนึ่งของการพัฒนาความเป็นมนุษย์ ซึ่งต้องการการพัฒนาทั้งทางด้านเศรษฐกิจ การเมือง สังคม วัฒนธรรม จิตใจ จิตวิญญาณด้วย มีแต่ต้องปฏิรูปการจัดการศึกษาเสียใหม่ให้มนุษย์ได้มีโอกาสพัฒนาศักยภาพของเขาอย่างสูงสุดเท่านั้น ที่จะนำไปสู่การพัฒนาความเป็นมนุษย์ในทุกมิติ และพัฒนาสังคมที่ดีกว่าเก่าได้

การปฏิรูปการศึกษา หรือการปฏิรูปกระบวนการเรียนรู้ของคนทั้งสังคม เพื่อช่วยให้ประชาชนส่วนใหญ่มีโอกาสได้เรียนรู้ทั้งทักษะชีวิตและทักษะในการทำมาหาเลี้ยงชีพอย่างมีประสิทธิภาพ เกิดความฉลาดทุกด้าน และมีจิตสำนึกเพื่อส่วนรวมได้อย่างแท้จริง เป็นเงื่อนไขข้อแรกและข้อสำคัญที่สุดที่จะทำให้มนุษย์มีสติปัญญามากพอที่จะหาทางการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจที่ไม่สมดุลและไม่เป็นธรรม เพื่อก้าวไปสู่ แนวทางพัฒนาเศรษฐกิจแบบยั่งยืนได้

ขอขอบคุณ นักวิจัย/นักวิชาการ และผู้ทำสถิติทางด้านการศึกษาและการปฏิรูป การศึกษาทุกท่านที่ผู้เขียนได้นำข้อมูลมาใช้อ้างอิงในรายงานฉบับนี้ คุณยุพา วิริภิริมย์กุล และเจ้าหน้าที่คนอื่น ๆ ของสำนักวิจัยและพัฒนาการศึกษา สำนักงานเลขาธิการสภา การศึกษา ที่ได้ช่วยหาข้อมูลสนับสนุนการทำงานของผู้เขียน จัดการสัมมนาเพื่อฟัง ความคิดเห็นของผู้เข้าร่วมสัมมนา และติดต่อส่งรายงานฉบับร่างให้ผู้ทรงคุณวุฒิหลายท่าน ช่วยวิจารณ์ และเสนอแนะ ขอขอบคุณผู้ทรงคุณวุฒิที่ช่วยอ่าน วิจารณ์และเสนอแนะ เช่น ศาสตราจารย์ ดร.เสริมศักดิ์ วิศาลาภรณ์ ศาสตราจารย์ ดร.บุญเสริม วีสุกุล ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.เลขา ปิยะอัจฉริยะ รองศาสตราจารย์ ดร.ไพฑูริย์ สินลารัตน์ รองศาสตราจารย์ ดร.อมรวิรัช นาคทรธรพ นายแพทย์ ยงยุทธ วงศ์ภิรมย์ศานติ์ ฯลฯ

อย่างไรก็ตาม เนื้อหาของรายงานฉบับนี้เป็นการสรุป ที่ความ และเสนอแนะโดย ผู้เขียนเอง ไม่ใช่ทัศนะทางการของสำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา

วิทยากร เชียงกุล
วิทยาลัยนวัตกรรมการสังคม
มหาวิทยาลัยรังสิต
กันยายน 2548

การศึกษาไทย

Thailand Education Journal

ปฏิรูปการศึกษาเพื่อประชาชน



๒๖ บทสรุปสำหรับผู้บริหาร ๒๘

สภาวะการศึกษาไทยช่วงปี พ.ศ.2547/2548 เป็นส่วนหนึ่งของการเปลี่ยนแปลงอย่างต่อเนื่องของความพยายามในการปฏิรูปการศึกษาในรอบ 6 ปี นับตั้งแต่มีการประกาศใช้ พ.ร.บ. การศึกษาแห่งชาติในปี พ.ศ. 2542

โอกาสในการได้รับการศึกษาของประชากร

ในรอบ 6 ปีที่ผ่านมา ประชากรในวัยเรียน (รวมทั้งผู้ด้อยโอกาส ผู้พิการ) มีโอกาสได้รับการศึกษาขั้นพื้นฐาน 12 ปี ประถมศึกษาปีที่ 1 ถึงมัธยมศึกษาตอนปลาย เป็นสัดส่วนสูงขึ้น แต่สัดส่วนผู้ได้เข้าเรียนระดับปฐมวัยลดลงจากร้อยละ 96.8 ในปีการศึกษา 2542 เหลือร้อยละ 85.3 ในปีการศึกษา 2548 และสัดส่วนผู้มีโอกาสได้เรียนชั้นมัธยมปลายรวมอาชีวศึกษายังคงอยู่ระดับ 58 - 60 ของประชากรวัยเดียวกัน ไม่ได้เพิ่มเท่าที่ควรเป็น

สถิติเด็กระดับปฐมวัยที่มีโอกาสได้รับการศึกษาลดลง อาจเกิดจากความคลาดเคลื่อนในการรวบรวมสถิติ เนื่องจากปีการศึกษา 2547-2548 อยู่ในช่วงโอนย้ายการดูแลศูนย์เด็กเล็ก/ โรงเรียนอนุบาลไปให้องค์การบริหารส่วนท้องถิ่น อย่างไรก็ตาม ทางรัฐและประชาชนส่วนใหญ่ที่ยากจนก็ยังเห็นความสำคัญของการศึกษาระดับนั้นน้อย รัฐไม่ได้ถือว่าการศึกษাপฐมวัยเป็นส่วนหนึ่งการศึกษาขั้นพื้นฐาน 12 ปี ที่รัฐมีหน้าที่จะต้องให้บริการโดยไม่คิดค่าใช้จ่าย ถึงต่อมารัฐบาลแถลงว่าจ่ายงบประมาณให้ให้นักเรียนอนุบาล 2 ปี ด้วย แต่ก็จ่ายน้อยและไม่ทั่วถึง

ระดับอาชีวศึกษาที่มีสัดส่วนผู้เรียนต่อประชากรวัยเดียวกันลดลง เมื่อเทียบสายสามัญศึกษา เพราะค่านิยมของประชาชนที่เห็นว่า การเข้าเรียนสายสามัญศึกษาเพื่อเรียนต่อมหาวิทยาลัยให้ได้ปริญญา นั้น มีฐานะทางสังคมสูงกว่าและมีโอกาสได้งานดีกว่า และเพราะการจัดการการศึกษาด้านอาชีวศึกษาเองยังไม่มีคุณภาพสูง และไม่มีแรงจูงใจที่จะดึงดูดให้คนนิยมมาเรียนได้มากพอ แม้ว่าการระบบเศรษฐกิจจะมีความต้องการแรงงานฝีมือชั้นกลางเพิ่มขึ้น และคนที่เรียนจบด้านอาชีวศึกษามีโอกาสหางานทำได้มากขึ้น แต่การจ่ายค่าตอบแทนและโอกาสความก้าวหน้าอาจจะไม่จูงใจพอ หรือประชาชนอาจยังไม่รู้ข้อมูลข่าวสารด้านนี้พอ

ในปีการศึกษา 2548 ยังมีประชากรวัย 15 - 17 ปี ที่ไม่มีโอกาสได้เรียนชั้นมัธยมศึกษาและอาชีวศึกษา ถึง 1,113,469 คน หรือร้อยละ 39.3 ของประชากรวัยเดียวกัน นับเป็นสัดส่วนที่สูงกว่าประเทศอื่น

จำนวนผู้สำเร็จการศึกษาในทุกระดับชั้นยังต่ำกว่าจำนวนผู้มีโอกาสได้เรียน เพราะยังมีปัญหาการออกกลางคัน หรือเรียนไม่สำเร็จในทุกระดับ โดยเฉพาะมัธยมศึกษา และ อาชีวศึกษาซึ่งผู้เรียนกำลังอยู่ในช่วงวัยรุ่นที่เป็นหัวเลี้ยวหัวต่อ เนื่องมาจากปัญหา สภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจสังคม และการที่การจัดการศึกษาเป็นสูตรตายตัว ไม่ยืดหยุ่น ไม่ช่วยให้ผู้เรียนบางส่วนปรับตัวเรียนได้ตลอดรอดฝั่ง

ระดับอุดมศึกษา ขยายตัวเชิงปริมาณมากกว่าคุณภาพ และขยายตัวในสาขาวิชา ด้านสังคมศาสตร์ มนุษย์ศาสตร์ มากกว่าวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี มีคนจบปริญญาตรี จากมหาวิทยาลัยปีละราว 2 แสนคนและมีสัดส่วนการว่างงานเพิ่มขึ้น ขณะที่สถานประกอบการก็บ่นว่าหาคนที่มีความรู้ความสามารถได้ยากขึ้น

ผลสัมฤทธิ์การศึกษา ของนักเรียนระดับการศึกษาชั้นพื้นฐานอยู่ในเกณฑ์ต่ำ การปฏิรูปการศึกษาช่วยให้เด็กมีความสุข และได้ทำกิจกรรมภาคปฏิบัติเพิ่มขึ้นบ้าง แต่นักเรียนส่วนใหญ่ยังคิดวิเคราะห์ สังเคราะห์ได้น้อย ความรู้ด้านวิชาการก็ไม่สูงขึ้น การปฏิรูปการศึกษายังเกิดขึ้นเป็นหย่อม ๆ เป็นสัดส่วนที่น้อย เมื่อเทียบกับภาพรวม ทั้งประเทศความแตกต่างระหว่างผู้เรียนที่เรียนได้เก่งกับผู้เรียนที่ไม่เก่งเพิ่มขึ้น

การศึกษานอกระบบโรงเรียนและตามอัธยาศัย ได้รับงบประมาณสนับสนุนต่ำ และไม่ได้มีการเปลี่ยนแปลงปฏิรูปไปจากเดิมมากนัก แม้ว่า พรบ. การศึกษาแห่งชาติ ปี พ.ศ. 2542 จะให้ความสำคัญเท่ากับการศึกษาในระบบ แต่ทัศนคติของทั้งชนชั้นนำและประชาชน ส่วนใหญ่ยังนิยมแต่การศึกษาในระบบมากกว่า ผู้บริหารและครูอาจารย์ใน สถาบันการศึกษา ในระบบเองก็ไม่สนใจที่จะให้บริการการศึกษานอกระบบและตามอัธยาศัย ขณะที่การศึกษานอกระบบเองก็ยังทำงานภายใต้ระบบราชการที่เลียนแบบการศึกษา ในระบบคือ ช่วยให้ผู้ใหญ่มีโอกาสได้เรียนเพื่อสอบเทียบความรู้กับการศึกษาในระบบ เป็นสำคัญ ยังไม่ได้ช่วยกระตุ้นให้ประชาชนรักการอ่าน ใฝ่การเรียนรู้อย่างต่อเนื่องตลอดชีวิต และยังไม่สามารถทำให้สังคมไทยเป็นสังคมแห่งการเรียนรู้เพิ่มขึ้นมากนัก

การจัดสรรงบประมาณการศึกษา เพิ่มขึ้นในแง่ตัวเงิน แต่สัดส่วนต้องงบประมาณ ประจำปี และต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมของประเทศกลับมีแนวโน้มลดลง (จาก 4.5% ของ GDP ปีงบประมาณ 2540 เหลือ 3.7% ของ GDP ปีงบประมาณ 2548) ซึ่งสะท้อนว่า รัฐบาลไม่ได้สนใจ ทุ่มเทเรื่องการปฏิรูปการศึกษอย่างจริงจัง ส่วนหนึ่งเพราะรัฐบาลสนใจโครงการประเภทกระตุ้น การใช้จ่ายของประชาชน เพื่อทำให้เศรษฐกิจเจริญเติบโต มากกว่าเรื่องการพัฒนา

การศึกษาและด้านสังคมอื่น ๆ ส่วนหนึ่งอาจจะเป็นเพราะกระทรวงศึกษาธิการเองก็มีขีดความสามารถในการปฏิรูปหรือพัฒนาโครงการได้จำกัด

ด้านการจัดสรรและการใช้งบประมาณ ไม่ได้มีการเปลี่ยนแปลงอย่างสำคัญ สถาบันอุดมศึกษา และโรงเรียนใหญ่ ๆ ในเมืองยังได้รับงบประมาณเป็นสัดส่วนสูงกว่าโรงเรียนขนาดกลาง ขนาดเล็กในชนบท และชุมชนแออัด การใช้งบประมาณของหน่วยงานต่าง ๆ ยังใช้แบบตามคำของงบประมาณประจำปีแบบเก่า ซึ่งมีหลักเกณฑ์ตายตัว ขึ้นอยู่กับส่วนกลางมากกว่าที่สถาบันการศึกษาจะสามารถบริหารได้อย่างยืดหยุ่น เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดตามความต้องการที่แท้จริง เช่น ถึงงบการศึกษาจะนำไปกับเงินเดือนครู อาจารย์เป็น สัดส่วนสูง (โดยเฉพาะระดับประถมศึกษา) แต่ก็ยังมีปัญหาครูขาดแคลน คนไม่ยอมเป็น ครูเพราะเงินเดือนต่ำ มีงบเพื่อฝึกอบรมและพัฒนาครูน้อย งบบางส่วนก็ใช้ไปเพื่อก่อสร้าง อาคาร สถานที่ และซื้ออุปกรณ์ที่ใช้ประโยชน์ได้ไม่สูงสุด

การจัดสรรงบประมาณให้กองทุนกู้ยืมเพื่อการศึกษา ค่อนข้างจำกัด และไม่ถึงมือผู้ยากจนที่ต้องการมากที่สุดเสมอไป ที่ผ่านมาให้กู้ได้ราวร้อยละ 30 ของผู้ยื่นขอ ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2549 จะเปลี่ยนนโยบายเป็นให้กู้ได้เฉพาะนักศึกษาระดับอุดมศึกษา ซึ่งจะกระทบต่อผู้เรียนมัธยมปลายและอาชีวศึกษาที่ยากจน โครงการให้นักศึกษาอุดมศึกษากู้ในปี พ.ศ. 2549 ก็มีงบให้นักศึกษากู้ได้ไม่เกินร้อยละ 10 ของนักศึกษาอุดมศึกษาทั้งหมดซึ่งปัจจุบันมีถึงราว 1.9 ล้านคน

ปัญหาการขาดครู มีมากในระดับโรงเรียนชั้นพื้นฐานโดยเฉพาะบางสาขาวิชา เช่น คณิตศาสตร์ วิทยาศาสตร์ ภาษาอังกฤษเป็นปัญหาเรื้อรังและเป็นปัญหามากขึ้นเมื่อรัฐบาลตั้งแต่หลังวิกฤติเศรษฐกิจตกต่ำปี พ.ศ. 2540 มีนโยบายลดจำนวนข้าราชการ โดยเสนอให้เงินพิเศษแก่ข้าราชการที่ลาออกก่อนเกษียณอายุ ทำให้ครูอาจารย์ลาออกไปหลายหมื่นคน และมีอัตราทดแทนผู้เกษียณเพียงร้อยละ 10 ปัญหาขาดแคลนครูในบางโรงเรียน แต่มีครูเกินในบางโรงเรียน มีครูไปช่วยราชการอื่นนับหมื่นคน ส่วนหนึ่งเกิดจากการบริหารจัดการที่ไม่มีประสิทธิภาพ ไม่มีการวิเคราะห์วิจัยเรื่องนี้อย่างละเอียดและไม่มี การปฏิรูปเรื่องนี้อย่างเป็นระบบองค์รวม มีแต่การร้องเรียนต่อรัฐบาลว่าขาดครูก็ให้หมื่นคน และรัฐบาลก็ค่อย ๆ ทอยยเพิ่มอัตราให้มีโครงการแก้ปัญหาโครงการย่อย ๆ ที่ขาดการประสานงาน ขาดความต่อเนื่อง ทำให้แก้ได้เป็นจุด ๆ แต่ปัญหาส่วนใหญ่ยังดำรงอยู่ และเป็นผลเสียหาย ต่อคุณภาพการเรียนการสอนและผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษา

การพัฒนาด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ยังอยู่ในเกณฑ์ต่ำกว่าประเทศแถบเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ออกส่วนใหญ่ในแทบทุกด้าน ไม่ว่าจะเป็นสัดส่วนผู้เรียนมหาวิทยาลัยสายวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี สัดส่วนของนักวิจัย งบประมาณวิจัย จำนวนสิทธิบัตร จำนวนการตีพิมพ์บทความทางวิชาการ โครงสร้างระดับการพัฒนาทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี มีความตื่นตัวที่จะเพิ่มการพัฒนาด้านนี้อยู่ แต่มักเป็นโครงการย่อย ๆ ที่ยังไม่ได้พยายามแก้ปัญหาทั้งระบบอย่างเป็นองค์รวม

คุณภาพและผลิตภาพของแรงงาน กระเตื้องขึ้นจากเดิมเล็กน้อย เช่น มีสัดส่วนแรงงานได้รับการศึกษาระดับประถมศึกษาและมีมัธยมศึกษาสูงขึ้นจากเดิม แต่เปรียบเทียบแล้วสัดส่วนแรงงานที่จบชั้นมัธยมศึกษาและอาชีวศึกษายังต่ำกว่าประเทศอื่น ๆ ผลิตภาพของแรงงานไทยก็ต่ำกว่าหลายประเทศ เนื่องจากการจัดการศึกษาของไทยเป็นแบบบรรยายและวัดผลจากการท่องจำทางทฤษฎีตำรามากกว่าการฝึกคิดวิเคราะห์สังเคราะห์ ปฏิบัติ

การพัฒนาครูและบุคลากรทางการศึกษา ซึ่งควรถือเป็นเรื่องสำคัญมากที่สุด มีการเปลี่ยนแปลงน้อยมาก มีแต่การประชุม การฝึกอบรม การสั่งการจากส่วนกลาง แต่ไม่ได้มีการพัฒนาครูให้รักการอ่าน คิดและสอนแบบใหม่เป็นอย่างจริงจัง แนวคิดของการปฏิรูปการศึกษาตอนแรก ๆ มองว่าควรจะมีการประเมินครูใหม่ว่า ใครเหมาะสมที่จะได้ใบประกอบวิชาชีพครูหรือไม่ แต่ต่อมาก็ถูกแรงผลักดันทางการเมืองพลิกผันไปเป็นว่า คนที่เป็นครูอยู่แล้วมีสิทธิได้ใบประกอบวิชาชีพโดยอัตโนมัติ ซึ่งเท่ากับว่า ครูไม่ต้องพัฒนา ไม่ต้องปฏิรูปตัวเอง ก็ยังเป็นครูสอนแบบเดิมต่อไปได้ การเปลี่ยนแปลงแบบถอยหลังเข้าคลองเช่นนี้ ทำให้ครูที่เคยตื่นตัวกระตือรือร้นเรื่องการปฏิรูปการศึกษาในตอนแรก ๆ ลดการตื่นตัวลง

การเปลี่ยนแปลงทางโครงสร้างการบริหารจัดการด้านการศึกษา มีการเปลี่ยนจาก 1 กระทรวง (14 กรม) 1 ทบวงมหาวิทยาลัย 1 สำนักงาน (สทศ.) มาเป็น 1 กระทรวง 5 สำนักงาน และเปลี่ยนจากสำนักงานจังหวัดและอำเภอ มาเป็นสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา 175 เขต แต่ผู้ปฏิบัติงานคือ คนกลุ่มเดิมที่ส่วนใหญ่ยังมีทัศนคติและท่วงท่าการทำงานไม่เปลี่ยนแปลงไปจากเดิมมากนัก ปัญหาที่ตามมาในช่วงเปลี่ยนผ่านนี้คือการโยกย้ายคนจากต่างกรมมารวมกัน และการมีตำแหน่งผู้บริหารลดลง การที่นักการเมืองเข้ามาแทรกแซงเรื่องการแต่งตั้งผู้บริหาร ก่อให้เกิดความขัดแย้ง และความสับสนยุ่งยากในการประสานงาน

การกระจายอำนาจการบริหารไปให้เขตพื้นที่การศึกษาและโรงเรียนก็ยังมีควม
ล่าช้าและความยุ่งยาก เนื่องจากคนเคยชินกับการบริหารแบบสั่งงานตามสายงานและ
ตามตัวอักษรมากกว่า มุ่งคำนึงถึงผลของงาน ส่วนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครอง
ส่วนท้องถิ่นมีปัญหาในแง่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความพร้อมและคุณภาพการบริหาร
แตกต่างกันมาก ครูจำนวนมากยังก็กังวลไม่เอายากโอนย้าย เพราะรู้สึกว่าจะต้องเปลี่ยนแปลง
สถานะจากข้าราชการกระทรวงไปเป็นเจ้าหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งเกรงว่า
ต้องไปอยู่ใต้บังคับบัญชาของผู้บริหารส่วนท้องถิ่นที่อาจมีระดับการศึกษาหรือคุณธรรม
ต่ำกว่าตน ฯลฯ

การเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคมมีผลกระทบต่อการศึกษาอย่างสำคัญ
ในด้านเศรษฐกิจ รัฐบาลใช้นโยบายการคลังและการเงินแบบขยายตัวกระตุ้นการผลิตและ
การบริโภค ทำให้คนทั้งประเทศรวมทั้งนักเรียนนักศึกษาภูมิลำเนา และจับจ่ายใช้สอย
เพิ่มขึ้นสูง ผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศเติบโตขึ้น จากร้อยละ 2.1 ในปี พ.ศ. 2544
เป็นร้อยละ 6.1 ในปี พ.ศ. 2547 แต่การกระจายรายได้ระหว่างกลุ่มชนต่าง ๆ ยังคงไม่เป็น
ธรรมสูง (แม้จะดีขึ้นนิดหน่อยเมื่อเทียบกับปี พ.ศ. 2539) กลุ่มคนที่มีรายได้สูงสุด 20%
แรก มีสัดส่วนในรายได้ถึง 55.7% ของรายได้ของคนทั้งประเทศ ขณะที่กลุ่มที่มีรายได้ต่ำสุด
20% สุดท้ายมีสัดส่วนในรายได้เพียง 4.3% ของรายได้รวมของคนทั้งประเทศ

การกระจายรายได้ประเภทที่คนส่วนน้อยรวยมาก คนส่วนใหญ่จนจนถึงจนมาก
มีผลกระทบทำให้การกระจายโอกาสทางการศึกษาไม่เป็นธรรมด้วย เพราะการศึกษา
มีค่าใช้จ่ายสูง แม้รัฐธรรมนูญและพรบ.การศึกษาแห่งชาติจะกำหนดให้รัฐให้บริการ
การศึกษาขั้นพื้นฐานโดยไม่คิดค่าเล่าเรียน แต่ผู้เรียนก็ต้องมีค่าใช้จ่ายด้านค่าแต่งตัว
อุปกรณ์การเรียน การเดินทาง อาหารกลางวัน โรงเรียนที่มีชื่อเสียงในเมืองส่วนใหญ่ก็คง
เก็บค่าธรรมเนียมพิเศษ เนื่องจากได้งบประมาณต่ำกว่าที่จะจัดการศึกษาแบบ
มีคุณภาพได้ เศรษฐกิจปี พ.ศ. 2548 ที่เริ่มชะลอตัวจะมีผลให้ประชาชนมีโอกาสได้รับ
การศึกษาที่มีคุณภาพลดลง

นโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจซึ่งมีผลต่อการสร้างค่านิยมที่เน้นการแข่งขันหาเงิน
และการบริโภคแบบตัวใครตัวมันมาก ทำให้เกิดปัญหาด้านสังคมตามมามากมาย
เด็กยากจนยังมีปัญหาทุพโภชนาการ การมีไอคิวโดยเฉลี่ยต่ำ การเสพติดบุหรี่ เหล้า
สารเสพติดและอบายมุขต่าง ๆ พฤติกรรมก้าวร้าวรุนแรง การหมกหมุ่นเรื่องเพศ
ความบันเทิง การจับจ่ายใช้สอยที่ฟุ้งเฟ้อฟุ่มเฟือย การอยู่ในสภาวะแวดล้อมทั้งทาง

กายภาพและสังคม วัฒนธรรมเป็นพิษมากขึ้น ปัญหาด้านสุขภาพ สภาพแวดล้อม สังคมวัฒนธรรมที่เพิ่มขึ้น ล้วนเป็นผลกระทบในทางลบต่อเด็กและเยาวชนส่วนใหญ่ รวมทั้งลูกหลานคนรวย คนชั้นกลาง ก็มีปัญหาเพิ่มขึ้นด้วยเช่นกัน

การประเมินผล 6 ปี ของการปฏิรูปการศึกษา นักวิชาการและหน่วยงานที่ทำหน้าที่ประเมินเห็นคล้าย ๆ กันว่า มีความก้าวหน้าเฉพาะการออกกฎหมาย การเปลี่ยนโครงสร้างการบริหาร แต่มีความก้าวหน้าด้านการปฏิรูปการเรียนรู้แบบใหม่ ที่เน้นให้ผู้เรียนใฝ่รู้ รักการอ่าน คิดวิเคราะห์ สังเคราะห์เป็น เก่ง ดี มีความสุข ค่อนข้างน้อย เนื่องจากครูอาจารย์ส่วนใหญ่ยังคงยึดติดกับการสอนแบบบรรยายจากตำรา และสอบวัดผลแบบท่องจำ และไม่ได้เรียนรู้ใหม่มากพอที่จะปฏิรูปการสอนแบบใหม่ได้

ระบบการสอบคัดเลือกเข้ามหาวิทยาลัย มีการเปลี่ยนแปลงเฉพาะรูปแบบว่าจะใช้คะแนนคัดเลือกแบบไหนเท่าไร แต่ไม่ได้เปลี่ยนเนื้อหาสาระสำคัญ คือ มหาวิทยาลัยปิด ยังรับคนได้น้อยกว่าจำนวนคนที่ต้องการเข้าไปเรียนมาก และการคัดเลือกส่วนใหญ่ยังคงใช้ข้อสอบปรนัยที่วัดความจำ ดังนั้นทั้งครู ผู้ปกครอง นักเรียนจึงยังคงกังวลเรื่องการเรียนแบบมุ่งสอบให้ได้คะแนนดี และมุ่งสอบแข่งขันเข้ามหาวิทยาลัย (แบบแพ็คตัดออก) ให้ได้มากกว่าที่จะสนใจการเรียนเพื่อให้เกิดความรู้ และความฉลาดในทุกด้าน ตามที่ปรัชญาการปฏิรูปการศึกษาเสนอไว้

สรุปภาพรวมก็คือ การปฏิรูปการศึกษาก้าวหน้าไปค่อนข้างช้า หรือมีความก้าวหน้าเฉพาะบางสถาบัน บางคณะ บางแผนกวิชา ชั้นเรียน หรือบางชุมชน เฉพาะที่ผู้บริหารครู อาจารย์ ผู้ปกครองและชุมชนเข้าใจและสนใจเรื่องการปฏิรูปการศึกษา ขณะที่สถาบันการศึกษาและครูอาจารย์ส่วนใหญ่เปลี่ยนแปลงและพัฒนาตัวเองน้อย บางระดับ เช่น สถาบันอุดมศึกษาหลายแห่งรับนักศึกษาเพิ่มขึ้นมาก ทั้ง ๆ ที่มีอาจารย์เพิ่มน้อย อาจารย์ทำงานด้านวิจัยและเขียนบทความวิชาการน้อยทำให้คุณภาพลดลง ภาคเอกชน ชุมชนและประชาชนยังมีส่วนร่วมในการปฏิรูปการศึกษาน้อย ยกเว้นกลุ่มผู้มีการศึกษาและมีฐานะทางเศรษฐกิจสังคมสูง หรือกลุ่มประชาชน ชุมชนบางแห่งที่ตื่นตัวการปฏิรูปการศึกษาให้มีคุณภาพขึ้นยังทำได้จำกัดเฉพาะกลุ่มเล็ก ๆ

แนวทางแก้ไขปัญหาอุปสรรคระดับรากเหง้า การปฏิรูปการศึกษาเท่าที่ผ่านมาส่วนใหญ่ยังคงมุ่งแก้ไขสาเหตุระดับเบื้องต้นที่เป็นปัญหาทางเทคนิค เช่น การเพิ่มงบประมาณสร้างซ่อมอาคาร ซ่อมคอมพิวเตอร์และอุปกรณ์ต่าง ๆ การปรับหลักสูตรการผลิตและจ้างครูเพิ่ม การให้ทุนและเงินกู้ต่าง ๆ แต่ยังไม่ได้มีการวิเคราะห์ เนื้อหา

แนวทางแก้ไขสาเหตุในระดับรากเหง้าของปัญหาที่ลึกไปกว่านั้น ทำให้การปฏิรูปการศึกษา
ยังล่าช้า การจะปฏิรูปการศึกษาต้องการการผ่าตัดเพื่อแก้ไขสาเหตุระดับรากเหง้า
อย่างน้อย 6 ข้อ คือ

1) กรอบคิดที่ล้าสมัยของคนส่วนใหญ่ว่าการศึกษาคือ การฟังคำบรรยายและ
อ่านตำรา เพื่อท่องจำไปสอบได้วุฒิไปหางานทำ แทนที่จะสอนแบบชี้แนะให้คนอยาก
อยากเห็น รักการอ่าน รู้วิธีเรียนรู้ด้วยตนเอง คิดวิเคราะห์ สังเคราะห์ ประยุกต์
ใช้เป็น ซึ่งจะทำให้คนฉลาด มีประสิทธิภาพ มีจิตสำนึกเพื่อสังคมมากกว่า

2) การเน้นเรื่องการแก้ไขกฎหมายและปรับโครงสร้างองค์กรบริหาร ที่กลายเป็น
เรื่องการประนีประนอมรักษาสถานภาพเดิมของผู้บริหารและครูอาจารย์มากกว่า การมุ่ง
ปฏิรูปครูอาจารย์และกระบวนการสอนการเรียนรู้แบบใหม่ ที่เป็นกรปฏิรูปการเรียนรู้
ให้ก้าวหน้ามีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้น

3) การที่ประชาชนปล่อยให้การจัดการศึกษาเป็นหน้าที่ของรัฐ โดยไม่เข้าใจ
ความสำคัญและไม่ได้มีส่วนร่วมหรือมีบทบาทในการเรียนรู้และเผยแพร่ความรู้ให้กับลูกหลาน
รวมทั้งบทบาทในการผลักดันให้เกิดการปฏิรูปการศึกษา หรือระบบการเรียนรู้ของคน
ทั้งประเทศ

4) การขาดผู้นำ ผู้มีวิสัยทัศน์ ความสามารถ และคุณธรรมมากพอที่จะนำใน
การปฏิรูปการศึกษา อย่างถือเป็นเรื่องที่สำคัญที่สุด ที่ต้องพัฒนาประชาชนก่อน ประชาชน
ที่มีคุณภาพจึงจะไปช่วยพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมให้เจริญเติบโตอย่างมั่นคงและยั่งยืนได้

5) กรอบคิดของชนชั้นนำและประชาชนทั่วไปที่มองการศึกษาเป็นแค่เครื่องมือ
ผลิตทรัพยากรคนให้มีทักษะสูงขึ้น เพื่อไปทำงานสร้างความเติบโตทางเศรษฐกิจ ไม่ได้
มองว่าการศึกษาคือ การพัฒนาคุณภาพคนในทุกด้าน ทั้งสติปัญญา ทักษะวิชาชีพ
ความฉลาดทางด้านอารมณ์ จิตสำนึกของความเป็นพลเมือง ซึ่งเป็นปัจจัยที่สำคัญ
ที่สุดในการพัฒนาประเทศ

6) โครงสร้างทางเศรษฐกิจ การเมือง และนโยบายการบริหารที่เป็นแบบอำนาจ
นิยม อภิสิทธิ์นิยม ทุนนิยมผูกขาดแบบบริวาร ที่ทำให้การจัดการศึกษาไม่ได้มุ่งสร้าง
ประชาชน ให้เป็นผู้นำสังคม แต่เป็นผู้ตามสังคม และเป็นการจัดศึกษาแบบแพ็คตัดออก
เพื่อคัดคนให้ไปทำงานระดับต่าง ๆ เพื่อเป็นเครื่องมือในการทำประโยชน์ระยะสั้นให้กับกลุ่ม
ชนชั้นสูง และชนชั้นกลางผู้มีอำนาจ มากกว่าเพื่อพัฒนาความฉลาดและจิตสำนึกของ
ประชาชนส่วนใหญ่ เพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจสังคมอย่างมีประสิทธิภาพ เป็นธรรม
และยั่งยืน

"การปฏิรูปการศึกษา" จะทำได้สำเร็จ ต้องตอบคำถามนี้ให้ได้ว่า จะปฏิรูปอะไร อย่างไร เพื่อใคร

ปฏิรูปอะไร คือการปฏิรูปการเรียนรู้แบบใหม่ที่มีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้น ช่วยให้ผู้เรียนฉลาดรอบด้านเพิ่มขึ้น ไปแก้ปัญหาและพัฒนาประเทศทั้งทางเศรษฐกิจสังคม วัฒนธรรมได้มากขึ้น ไม่ใช่เป็นเพียงแค่การปรับแต่งรูปแบบภายนอกของการบริหารจัดการให้ดูทันสมัย หรือคล้ายกับของต่างประเทศ หรือมุ่งเพียงแค่พัฒนาคนไปปรับใช้ระบบเศรษฐกิจ/ธุรกิจ แต่ไม่ได้มีการเปลี่ยนแปลงด้านเนื้อหาสาระ และกระบวนการจัดการเรียนการสอน

ปฏิรูปอย่างไร คือต้องปฏิรูปครูอาจารย์ให้เปลี่ยนกรอบคิด ทักษะ ทักษะใหม่ สามารถที่จะจัดการกระบวนการเรียนรู้ให้ผู้เรียนมีความสุข รักการอ่าน รู้วิธีการเรียนรู้ต่อ คิดวิเคราะห์ สังเคราะห์เป็น และมีใจในตัวเอง ฉลาดทั้งด้านปัญญา อารมณ์ และจิตสำนึก

ปฏิรูปเพื่อใคร คือเพื่อผู้เรียนและประชาชนทั้งประเทศมากกว่าเพื่อประโยชน์ระยะสั้นของ หนักการเมืองผู้บริหารและครูอาจารย์

แนวโน้มทางเศรษฐกิจการเมืองของโลกที่ประเทศต่าง ๆ จะแข่งขันกันอย่างซับซ้อนมากขึ้น เราต้องวิเคราะห์ให้เห็นถึงสาเหตุระดับรากเหง้าของปัญหาความด้อยพัฒนาของการศึกษาในประเทศไทย และรณรงค์เผยแพร่ให้ผู้เรียน ผู้ปกครอง ประชาชนส่วนใหญ่ตระหนักถึงปัญหาและความสำคัญของการปฏิรูปการศึกษาได้อย่างถือเป็นวาระสำคัญเร่งด่วนของประเทศเท่านั้น ประชาชนจึงจะมีความจิตสำนึกและการรวมพลังกันเป็นแรงผลักดันให้ชนชั้นนำของไทยต้องยอมรับเรื่องปฏิรูปการศึกษา หรือปฏิรูปการเรียนรู้ของคนไทย ทั้งสังคม เพื่อผลิตพลเมืองที่มีคุณภาพในทุกด้าน (ความฉลาดทางปัญญา อารมณ์ จิตสำนึกเพื่อส่วนรวม) มากพอที่จะแก้ปัญหาและพัฒนาประเทศเพื่อความสุข เป็นธรรม และยั่งยืนของประชาชนส่วนใหญ่ได้อย่างแท้จริง

๒ ระเบียบ ๑

หน้า

คำนำ	ก
คำชี้แจงของผู้เขียน	ค
บทสรุปสำหรับผู้บริหาร	(1) - (8)
บทที่ 1 สภาวะการเปลี่ยนแปลงทางด้านการศึกษา และเศรษฐกิจสังคม	1
1.1 โอกาสในการได้รับการศึกษาของประชากร	1
1.2 การจัดสรรงบประมาณด้านการศึกษา	14
1.3 การพัฒนากำลังคนด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี	21
1.4 คุณภาพการศึกษาและผลิตภาพแรงงาน	25
1.5 สภาวะเศรษฐกิจสังคมที่มีผลกระทบต่อเรื่องการศึกษา	28
บทที่ 2 รายงานความก้าวหน้าในการปฏิรูปการศึกษา	37
2.1 ความก้าวหน้าโดยรวม	37
2.2 ความก้าวหน้าในการปฏิรูประบบการศึกษา	38
2.3 โครงการปฏิรูปการศึกษาและการพัฒนากำลังคน ในช่วงปี พ.ศ. 2545 - 2547	48
2.4 แผนที่เส้นทางเดิน (Roadmap) ของการปฏิรูปการศึกษา	53
2.5 ข้อควรพิจารณา	55
บทที่ 3 การประเมินผลและวิเคราะห์ปัญหาการปฏิรูปการศึกษา	57
3.1 ประเมินผลและวิเคราะห์ปัญหาการปฏิรูปการศึกษาโดยรวม	57
3.2 ประเมินผลการศึกษาด้านโครงสร้างการบริหารการศึกษา	60
3.3 ประเมินผลการศึกษาด้านการเรียนรู้	67
3.4 ประเมินผลด้านการจัดสรรและใช้จ่ายงบประมาณการศึกษา	75
3.5 การมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาของท้องถิ่น ภาคเอกชน บุคคลและครอบครัว	82
3.6 ประเมินผลการศึกษาการปฏิรูปการเรียนรู้ในระดับโรงเรียนและข้อเสนอแนะ	84

๒ วิจารณ์ (ต่อ) ๑

หน้า

บทที่ 4	สาเหตุระดับรากเหง้าของปัญหาการจัดการศึกษาและแนวทางแก้ไข	93
4.1	ความจำเป็นที่จะต้องวิเคราะห์ให้เข้าใจถึงรากเหง้าของปัญหา	94
4.2	บทวิเคราะห์ถึงสาเหตุระดับรากเหง้าของปัญหาความด้อยพัฒนา ของการศึกษาไทย	95
บทที่ 5	สรุปภาพรวมและแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงทางสังคมและการศึกษา	127
5.1	สรุปภาพรวม	127
5.2	แนวโน้มการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจการเมืองและสังคม	132
บรรณานุกรม		141

๒๐ สารบัญตาราง ๒๑

หน้า

ตารางที่ 1	จำนวนนักเรียนระดับการศึกษาขั้นพื้นฐานในระบบโรงเรียน ปีการศึกษา 2544 - 2548	4
ตารางที่ 2	จำนวนนักเรียน / นักศึกษา อาชีวศึกษา ปีการศึกษา 2544 - 2548	5
ตารางที่ 3	จำนวนนักศึกษาระดับอุดมศึกษา จำแนกตามระดับ / สังกัด ปีการศึกษา 2542 - 2547	7
ตารางที่ 4	ร้อยละของนักเรียนที่ออกกลางคัน ปีการศึกษา 2541 - 2545 จำแนกตามระดับการศึกษา (เฉพาะในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน)	8
ตารางที่ 5	อัตราการเรียนต่อ ปีการศึกษา 2541 - 2548	9
ตารางที่ 6	จำนวนนิสิตนักศึกษาใหม่ นิสิตนักศึกษาทั้งหมดและผู้สำเร็จการศึกษา ปีการศึกษา 2522 - 2544 สถาบันอุดมศึกษาในสังกัดทบวงมหาวิทยาลัย	10
ตารางที่ 7	จำนวนผู้สำเร็จการศึกษาระดับต่าง ๆ ปีการศึกษา 2545 - 2547	11
ตารางที่ 8	สัดส่วนผู้พิการที่ได้รับการพัฒนา/การศึกษา	12
ตารางที่ 9	สัดส่วนของผู้ด้อยโอกาสที่ได้รับการศึกษา ปีการศึกษา 2543 - 2546	13
ตารางที่ 10	งบประมาณรายจ่ายด้านการศึกษาเปรียบเทียบกับงบประมาณ ทั้งหมดและผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ ปีงบประมาณ 2542 - 2548	15
ตารางที่ 11	การเปรียบเทียบผู้เรียนกับงบประมาณการศึกษาขั้นพื้นฐาน และอุดมศึกษา	17
ตารางที่ 12	งบประมาณการศึกษาจำแนกตามระดับการศึกษา ปีงบประมาณ 2539 - 2547	18
ตารางที่ 13	อันดับความสามารถในการแข่งขันด้านวิทยาศาสตร์ และเทคโนโลยีของไทย	21
ตารางที่ 14	ดัชนีวัดด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีที่เกี่ยวข้อง	22
ตารางที่ 15	ดุลการชำระเงินด้านค่าธรรมเนียมเทคโนโลยี	24
ตารางที่ 16	ระดับการใช้เทคโนโลยี	25

๒ ระเบียบตาราง (๑๑) ๒

หน้า

ตารางที่ 17	เปรียบเทียบการกระจายรายได้ของคนไทย 5 กลุ่ม จำแนกตามชั้นรายได้ (คิดเป็นร้อยละของรายได้ของคนทั้งประเทศ) พ.ศ. 2539 และ พ.ศ. 2547	29
ตารางที่ 18	อัตราการตายด้วยอุบัติเหตุและสัดส่วนคดีในช่วงปี พ.ศ. 2545 - 2547	34
ตารางที่ 19	จำนวนนักเรียนระดับการศึกษาขั้นพื้นฐานในสังกัดกรมส่งเสริม การปกครองท้องถิ่น และกรุงเทพมหานคร ปีการศึกษา 2542 และ 2546 จำแนกตามระดับการศึกษา	66
ตารางที่ 20	สัดส่วนครูต่อนักเรียน ปีการศึกษา 2540 - 2546	77
ตารางที่ 21	สัดส่วนนักเรียนต่อครู จำนวนนักเรียนต่อห้อง และห้องเรียนต่อครู 1 คน ในปี ปีการศึกษา 2545	79
ตารางที่ 22	การรับภาระค่าใช้จ่ายเพื่อการศึกษาของผู้เรียนในสถานศึกษาของรัฐ จำแนกตามระดับการศึกษา พ.ศ. 2546	81
ตารางที่ 23	ร้อยละของนักเรียน นักศึกษา การศึกษาในระบบโรงเรียนของเอกชน เมื่อเทียบกับรัฐ ปีการศึกษา 2547 และ 2548 จำแนกตามระดับการศึกษา	83
ตารางที่ 24	จำนวนโรงเรียนและนักเรียนโรงเรียนขนาดเล็ก	85
ตารางที่ 25	รายนามและระยะเวลาดำรงตำแหน่งของรัฐมนตรีกระทรวงศึกษาธิการ ในช่วงปี พ.ศ. 2544 - 2548	112
ตารางที่ 26	ประมาณการจำนวนประชากรและสัดส่วนแยกตามกลุ่มอายุ ทั่วราชอาณาจักร (ข้อสมมติภาวะเจริญพันธุ์ระดับปานกลาง)	134

บทที่ 1

สภาวะการเปลี่ยนแปลงทางด้านการศึกษา และเศรษฐกิจสังคม

บทนี้เป็นรายงานสภาวะทางด้านการศึกษา เศรษฐกิจและสังคมในรอบ 5 - 6 ปี นับตั้งแต่การประกาศใช้ พรบ. การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 โดยแบ่งเป็น 5 หัวข้อย่อยคือ

1. โอกาสในการได้รับการศึกษาของประชากร
2. การจัดสรรงบประมาณด้านการศึกษา
3. การพัฒนาด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี
4. คุณภาพการศึกษาและผลิตภาพแรงงาน
5. สภาวะเศรษฐกิจสังคมที่มีผลกระทบต่อเรื่องการศึกษา

1.1 โอกาสในการได้รับการศึกษาของประชากร

ประชากรในวัยเรียนมีโอกาสได้รับการศึกษาสูงเป็นสัดส่วนสูงขึ้น แต่สัดส่วนผู้ได้เข้าเรียนระดับอาชีวศึกษาลดลง

อัตราส่วนนักเรียนต่อประชากรในกลุ่มอายุ 3 - 21 ปี ในระบบโรงเรียนเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 74.1 ในปี ปีการศึกษา 2543 เป็นร้อยละ 77.0 ในปีการศึกษา 2547

จำนวนปีของการมีโอกาสได้ร่ำศึกษาโดยเฉลี่ยของคนไทยในกลุ่มคนอายุ 15 ปีขึ้นไปมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง จาก 7.6 ปีในปีการศึกษา 2545 เป็น 7.8 ปี ในปีการศึกษา 2546 และเพิ่มขึ้นเป็น 8.1 ปี ในปีการศึกษา 2547 แต่ยังคงอยู่ในเกณฑ์ต่ำเมื่อเทียบกับประเทศญี่ปุ่น เกาหลีใต้ และสิงคโปร์ ที่ประชากรมีการศึกษาเฉลี่ยประมาณ 10 -12 ปี

การศึกษานอกระบบโรงเรียน ผู้ที่ได้รับการศึกษานอกระบบเพิ่มขึ้นจาก 3.6 ล้านคนในปี 2546 เป็น 4.1 ล้านคนในปี 2547 รวมทั้งเด็กพิการและเด็กด้อยโอกาสที่ได้รับโอกาสทางการศึกษานอกระบบโรงเรียน 1.3 ล้านคน¹

1 สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. ทิศทางที่ท้าทายแห่งการพัฒนาประเทศในระยะแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 10 การพัฒนาสังคมเชิงรุก, มิถุนายน, 2548.

อย่างไรก็ตาม ผู้ได้รับการศึกษานอกระบบราว 1 ใน 3 คือ ผู้เข้ารับการฝึกอบรมอาชีพหลักสูตรระยะสั้น การฝึกอบรมประชาชน กลุ่มสนใจ (ทักษะชีวิต) ฯลฯ ซึ่งเป็นการฝึกอบรมระยะสั้นและอาจมีการนับจำนวนผู้เรียนซ้ำกันได้²

ระดับก่อนประถมศึกษา

เด็กในช่วงปฐมวัย วัย 3 - 5 ปี มีสัดส่วนได้รับการศึกษาลดลง จากร้อยละ 96.8 ในปีการศึกษา 2542 เหลือร้อยละ 90.6 ในปีการศึกษา 2545 และ ร้อยละ 85.3 ในปีการศึกษา 2548³ (ดูตารางที่ 1) สถิตินี้อาจจะมีผลคลาดเคลื่อน เนื่องจากในช่วง 3 - 4 ปีที่ผ่านมา เริ่มมีการโอนย้ายการจัดการศึกษาในระดับนี้ให้องค์การบริหารส่วนท้องถิ่น และศูนย์เด็กเล็กที่เคยอยู่ในกรมการศึกษานอกโรงเรียนแยกตัวออกไปจากกระทรวงศึกษาธิการ ทำให้การรวบรวมสถิติอาจจะได้ข้อมูลไม่ครบถ้วน ซึ่งหน่วยงานที่รับผิดชอบน่าจะตรวจสอบใหม่

อย่างไรก็ตาม ผู้เขียนอยากตั้งข้อสังเกตว่า เนื่องจากไม่ใช้การศึกษาภาคบังคับและไม่รวมอยู่ในการให้การศึกษาฟรี 12 ปี การให้บริการของรัฐจึงไม่ทั่วถึง รัฐบาลตัดสินใจให้เงินสนับสนุนการศึกษาชั้นอนุบาลเพียง 2 ปี⁴ แต่ก็ใช้งบประมาณต่อหัวต่ำมาก ทำให้การจัดการศึกษาในระดับนี้มีคุณภาพแตกต่างกันมาก ส่วนใหญ่ (60 %) ใช้ครูพี่เลี้ยงที่จบมัธยมศึกษาปีที่ 6 และไม่ได้รับการศึกษาอบรมให้มีความรู้ ความเข้าใจที่จะจัดกระบวนการเรียนรู้ให้เข้ากับการทำงานของสมองเด็กวัยนี้ซึ่งเป็นวัยที่สมองพร้อมจะเรียนรู้มากที่สุด

ระดับประถมศึกษาและมัธยมศึกษาตอนต้น

ระดับประถมศึกษา มีสัดส่วนผู้ได้เรียนต่อประชากรวัยเดียวกันสูงกว่าร้อยละ 100 เนื่องจากคิดรวมทั้งนักเรียนที่อายุสูงกว่าประชากรวัยเรียนไว้ด้วย ทำให้เรามักสรุปว่าอย่างน้อยทุกคนคงได้เรียนชั้นประถมศึกษา แต่ความจริงมีเด็กด้อยโอกาสอายุ 6 - 17 ปี ราวร้อยละ 11 - 12 ของเด็กวัยเดียวกันที่ไม่ได้รับการศึกษา เช่น เด็กชาวเขา เด็กที่อยู่ชนบทห่างไกล เด็กที่ต้องย้ายตามพ่อแม่ที่เป็นกรรมกรก่อสร้าง หรืออาชีพอื่นๆ ไปเรื่อย ๆ เด็กที่ไม่มีสัญชาติหรือไม่มีทะเบียนบ้าน ฯลฯ (ดูตารางที่ 1)

2 สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ สถิติการศึกษานับย้อน ปีการศึกษา 2546, ตารางที่ 23 หน้า 80.

3 สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา. ร่างรายงานการติดตามและประเมินผล การปฏิรูปการศึกษาด้านการบริหารและการจัดการศึกษา เมื่อสิ้นสุดปีการศึกษา 2547. และสำนักวิจัยและพัฒนาการศึกษา สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา

4 สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา. สรุปผลการติดตามและประเมินผลความสำเร็จของการปฏิรูปการศึกษาศึกษา ปีการศึกษา 2543 - 2547.

ดังนั้นสถิตินักเรียนชั้นประถมศึกษาน่าจะสูงเกินความเป็นจริง และเป็นไปได้ว่าสถิตินักเรียนระดับอื่นอาจจะสูงเกินความเป็นจริงด้วย เพราะเคยมีรัฐมนตรีช่วยศึกษาธิการ แถลง ในเดือนสิงหาคม พ.ศ. 2546 ว่า จำนวนนักเรียนจากรายชื่อที่หน่วยงานต่าง ๆ ส่งให้กระทรวงศึกษาธิการจำนวน 9.3 ล้านคนนั้นมีการนับซ้ำกันถึง 3.5 แสนคน⁵ เนื่องจาก ยังไม่มีการตรวจสอบความถูกต้องอย่างเป็นระบบ ผู้เขียนรายงานจึงต้องใช้สถิติเท่าที่มีไปก่อน

ระดับมัธยมศึกษาต้น ตามสถิติมีคนได้เรียนเพิ่มขึ้นราวร้อยละ 82 ของประชากรวัยเดียวกันในปีการศึกษา 2544 เป็นร้อยละ 96.7 ของประชากรวัยเดียวกันในปีการศึกษา 2548 เพราะมีการขยายโอกาสโรงเรียนประถมศึกษาให้สอนถึงชั้นมัธยมศึกษาตอนต้นเพิ่มขึ้น โดยที่คุณภาพอาจยังไม่ค่อยดีนักเนื่องจากไม่มีการเพิ่มและพัฒนาครู อาจารย์เท่าที่ควร

ระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย

นักเรียนที่มีโอกาสได้รับการศึกษาชั้นมัธยมศึกษาตอนปลายในช่วงปีการศึกษา 2544 - 2548 มีประมาณร้อยละ 58 - 60 ของประชากรวัยเดียวกัน มีอัตราสูงกว่าก่อนปฏิรูปการศึกษาประมาณร้อยละ 3 - 5 โดยในปีการศึกษา 2546 - 2547 อยู่ในราวร้อยละ 58 ของประชากรวัยเดียวกันส่วนปีการศึกษา 2548 อยู่ที่ร้อยละ 60.7 ของประชากรวัยเดียวกัน (ดูตารางที่ 1)

ปีการศึกษา 2548 นักเรียนส่วนใหญ่คือร้อยละ 62 เรียนสายสามัญศึกษา ส่วนร้อยละ 38 เรียนสายอาชีวศึกษา ถ้าเทียบกับปีการศึกษา 2544 สัดส่วนของนักเรียนอาชีวศึกษาเพิ่มขึ้นเล็กน้อย

ในปีการศึกษา 2548 มีประชากรวัย 15 - 17 ปี ที่ไม่ได้เรียนในชั้นมัธยมศึกษาตอนปลาย (รวมอาชีวศึกษา) ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งการศึกษาขั้นพื้นฐาน 1,113,469 คน หรือราวร้อยละ 39.3 ของประชากรวัยเดียวกัน⁶

5 สิริกร มณีรินทร์, รัฐมนตรีช่วยกระทรวงศึกษาธิการ. กรุงเทพฯธุรกิจ 27 สิงหาคม 2546, หน้า 12.

6 ศูนย์วิเคราะห์สภาวะและแนวโน้มการศึกษา สำนักวิจัยและพัฒนาการศึกษา สำนักงานเลขาธิการการศึกษา ข้อมูลจำนวนนักเรียนระดับการศึกษาขั้นพื้นฐานปีการศึกษา 2543 - 2548

ตารางที่ 1 จำนวนนักเรียนระดับการศึกษาขั้นพื้นฐานในระบบโรงเรียน
ปีการศึกษา 2544 - 2548

ระดับการศึกษา	2544	2545	2546	2547	2548*
ระดับก่อนประถมศึกษา					
- จำนวนประชากร (อายุ 3 - 5 ปี)	2,096,345	2,960,930	2,987,270	2,991,132	2,936,321
- จำนวนนักเรียน	2,706,442	2,682,835	2,620,197	2,466,610	2,503,909
- อัตราส่วนนักเรียน : ประชากร	93.1	90.6	87.7	82.5	85.3
ระดับประถมศึกษา					
- จำนวนประชากร (อายุ 6-11 ปี)	5,835,023	5,819,773	5,808,015	5,801,424	5,841,796
- จำนวนนักเรียน	6,056,422	6,096,715	6,065,590	5,967,571	5,968,750
- อัตราส่วนนักเรียน : ประชากร	103.8	104.8	104.4	102.9	102.2
ระดับมัธยมศึกษาตอนต้น					
- จำนวนประชากร (อายุ 12-14 ปี)	2,845,317	2,880,829	2,913,538	2,931,017	2,930,209
- จำนวนนักเรียน	2,338,650	2,368,457	2,464,547	2,578,076	2,758,822
- อัตราส่วนนักเรียน : ประชากร	82.2	82.2	84.6	87.3	96.7
ระดับประถมศึกษาและมัธยมศึกษาตอนต้น					
- จำนวนประชากร (อายุ 6-14 ปี)	8,680,340	8,700,602	8,721,553	8,732,441	8,772,005
- จำนวนนักเรียน	8,395,072	8,465,172	8,530,137	8,545,647	8,727,572
- อัตราส่วนนักเรียน : ประชากร	96.7	97.3	97.8	97.9	99.5
ระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย					
- จำนวนประชากร (อายุ 15-17 ปี)	2,905,350	2,841,550	2,822,844	2,841,472	2,877,043
- จำนวนนักเรียน	1,721,850	1,707,459	1,650,866	1,649,676	1,745,574
- อัตราส่วนนักเรียน : ประชากร	59.3	60.1	58.5	58.2	60.7
- จำนวนนักเรียนสามัญศึกษา	1,129,480	1,101,384	1,059,516	1,049,665	1,110,473
- จำนวนนักเรียนอาชีวศึกษา	592,370	606,075	591,350	612,054	679,897
- สัดส่วนสามัญศึกษา : อาชีวศึกษา	66 : 34	65 : 35	64 : 36	63 : 37	62 : 38
- สัดส่วนภาครัฐ : ภาคเอกชน (สามัญศึกษา)	96 : 4	95 : 5	94 : 6	95 : 5	94 : 6
- สัดส่วนภาครัฐ : ภาคเอกชน (อาชีวศึกษา)	71 : 29	70 : 30	69 : 31	62 : 38	62 : 38
รวมระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน					
- จำนวนประชากร (อายุ 3 - 17 ปี)	14,492,082	14,503,082	14,531,667	1,465,045	1,4585,368
- จำนวนนักเรียน	12,823,364	12,855,466	12,801,200	12,661,933	12,977,055
- อัตราส่วนนักเรียน : ประชากร	88.5	88.6	88.1	86.9	89.07

หมายถึง : * ตัวเลขประมาณการ

ที่มา : ศูนย์วิเคราะห์สภาวะและแนวโน้มการศึกษา สำนักวิจัยและพัฒนาการศึกษา สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา

ตารางที่ 2 จำนวนนักเรียน / นักศึกษา อาชีวศึกษา ปีการศึกษา 2544 - 2548

จำนวนนักเรียน	2544	2545	2546	2547	2548*
จำนวนนักเรียน / นักศึกษารวม	1,023,792	1,016,995	982,480	994,623	1,062,466
- ปวช.	592,370	606,075	591,350	612,054	679,897
- ปวส.	430,266	409,266	389,628	381,969	381,969
- ปวท.	139	109	84	-	-
- ปทส.	1,017	1,545	1,414	600	600
อัตราส่วนนักเรียน					
ปวช.: ประชากร (15 - 17 ปี)	20.4	21.3	21.0	33.2	36.2
สัดส่วนนักเรียน ม.ปลาย ประเภท					
สามัญศึกษา : อาชีวศึกษา	66 : 34	65 : 35	64 : 36	63 : 37	62 : 38
จำนวนนักเรียนเข้าใหม่	631,751	622,552	604,107	613,384	670,232
- ม.4	404,164	377,559	370,485	368,164	407,572
- ปวช. 1	227,587	244,993	233,622	245,220	262,660
สัดส่วนนักเรียน ม.4 : ปวช. 1	64 : 36	61 : 39	61 : 39	60 : 40	61 : 39

หมายถึง : * ตัวเลขประมาณการ

ที่มา : 1. คณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, สำนักงาน. ข้อมูลการศึกษาของประเทศไทย ปีการศึกษา 2545.
2. เลขาธิการสภาการศึกษา, สำนักงาน. สถิติการศึกษาของประเทศไทย ปีการศึกษา 2546, 2547.

สรุปก็คือ ประชากรได้เรียนชั้นมัธยมศึกษาตอนปลายเป็นสัดส่วนต่อประชากรวัยเดียวกันราวร้อยละ 60 ซึ่งยังอยู่ในเกณฑ์ที่ต่ำ เมื่อเทียบกับการศึกษาระดับอื่น และเมื่อเทียบกับประเทศอื่น ๆ ที่มีระดับการพัฒนาทางเศรษฐกิจใกล้เคียงกับประเทศไทย

ระดับอุดมศึกษา

มีนักศึกษาที่มีโอกาสได้รับการศึกษาในสถาบันอุดมศึกษาแบบจำกัดรับ (มหาวิทยาลัยปิด) ประมาณร้อยละ 21.5 - 26.5 ของประชากรวัย 18 - 21 ปี ในช่วงปีการศึกษา 2541 - 2547 โดยมีอัตราเพิ่มขึ้นตามลำดับ จนถึงปีการศึกษา 2545 แต่ปีการศึกษา 2546 - 2547 มีอัตราการเข้าเรียนลดลงต่ำลง

ถ้าวรวมนักศึกษาในมหาวิทยาลัยเปิดหรือไม่จำกัดรับด้วย สัดส่วนของผู้ได้รับการศึกษาระดับอุดมศึกษาจะเพิ่มขึ้นมาก เนื่องจากมหาวิทยาลัยไม่จำกัดรับ 2 แห่งคือ มหาวิทยาลัยรามคำแหง และมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช รับนักศึกษาในช่วง

ปีการศึกษา 2543 - 2544 ได้รวมกันราวปีละ 2 แสนกว่าคน หรือราวร้อยละ 70 ของนักศึกษา ระดับอุดมศึกษาใหม่ทั้งหมด แต่ปีการศึกษา 2545 - 2546 ไปได้เป็นจำนวนและสัดส่วนลดลง⁷

ข้อที่น่าสังเกตคือ ในช่วง 5 - 6 ปี ที่ผ่านมาสถาบันอุดมศึกษาขยายการรับ นักศึกษาแบบก้าวกระโดด จำนวนนักศึกษาปริญญาตรีเพิ่มจาก 1,099,219 คนในปีการศึกษา 2542 เพิ่มเป็น 1,396,242 คนในปีการศึกษา 2546 หรือเพิ่มเฉลี่ยปีละ 8% นักศึกษา ระดับปริญญาโท และเอกยิ่งเพิ่มขึ้นในอัตราสูงกว่า ปีการศึกษา 2542 มีนักศึกษา ปริญญาโท 83,936 คน เพิ่มขึ้นเป็น 134,389 คนในปีการศึกษา 2547 หรือเพิ่มขึ้น เฉลี่ยปีละ 12% นักศึกษาปริญญาเอกเพิ่มจาก 2,348 คนในปีการศึกษา 2542 เป็น 8,040 คน ในปีการศึกษา พ.ศ. 2546⁸ หรือเพิ่มเฉลี่ยปีละ 60% (ดูตารางที่ 3) ในปีการศึกษา 2547 นักศึกษาปริญญาตรีและเอกลดลงจากปีการศึกษา 2546 เล็กน้อย แต่นักศึกษาปริญญาโท เพิ่มขึ้น

นักศึกษาอุดมศึกษาในทุกๆระดับ ส่วนใหญ่เป็นนักศึกษาสาขาสังคมศาสตร์ มนุษยศาสตร์ (รวมศึกษาศาสตร์) เนื่องจากมีอาจารย์ด้านนี้อยู่มากและสถาบันอุดมศึกษา สามารถเปิดหลักสูตรหรือขยายการรับนักศึกษาด้านนี้ได้ง่ายกว่า การเปิดหลักสูตรด้าน การแพทย์ วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี

การที่นักศึกษาอุดมศึกษาเพิ่มขึ้นในอัตราสูงแบบพรวดพราด เป็นการขยายตัวในเชิง ปริมาณมากกว่าคุณภาพ เนื่องจากการเพิ่มจำนวนอาจารย์ การขยายตัวของงานวิจัย หนังสือตำรา วารสารทางวิชาการ ห้องสมุดในอัตราที่ต่ำกว่าการเพิ่มของนักศึกษา อาจารย์ มหาวิทยาลัยที่จบปริญญาเอกมีแค่ราวร้อยละ 13.2 ที่เหลือส่วนใหญ่จบปริญญาโท และก็ยังไม่มีอาจารย์จบปริญญาตรีจำนวนหนึ่งด้วย ประเด็นสำคัญคือ อาจารย์มหาวิทยาลัยไทย ส่วนใหญ่ ทำการวิจัยน้อยมาก อาจารย์มหาวิทยาลัยทั้งประเทศมีผลวิจัยคิดเฉลี่ยเพียง 0.1 เรื่องต่อคนต่อปี⁹ วิทยานิพนธ์ระดับปริญญาโทและปริญญาเอกที่มีคุณภาพพอจะพิมพ์ เผยแพร่ก็มีสัดส่วนต่ำ

7. เลขาธิการสภาการศึกษา, สำนักงาน. สถิติการศึกษานับตั้งแต่ปี ๒๕๒๓-๒๕๔๖, ดูจากที่มาของตารางที่ 3.

8. เลขาธิการสภาการศึกษา, สำนักงาน. สถิติการศึกษานับตั้งแต่ปี ๒๕๒๓-๒๕๔๖, ดูจากที่มาของตารางที่ 3.

9. เลขาธิการสภาการศึกษา, สำนักงาน. เอกสารประกอบการสัมมนาระดมความคิด

เรื่อง การติดตามและประเมินผลการปฏิรูปการศึกษา ประเด็นการปฏิรูปการเรียนรู้อย่างมีประสิทธิภาพ, ๒๕๔๘. เอกสารโรเนียว

ตารางที่ 3 จำนวนนักเรียนระดับอุดมศึกษา จำแนกตามระดับ / สังกัด
ปีการศึกษา 2542 - 2547

จำนวนนักเรียน	2542	2543	2544	2545	2546	2547
นักศึกษารวม	1,643,447	1,797,840	1,872,207	1,976,234	1,928,608	1,891,730
ต่ำกว่าปริญญาตรี	455,080	470,002	462,187	437,351	400,071	387,830
- กระทรวงศึกษาธิการ	445,153	456,415	444,863	407,616	386,487	378,320
- ทบวงมหาวิทยาลัย	9,927	13,587	17,324	13,861	-	-
- กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา	-	-	-	14,594	12,317	8,657
- กระทรวงวัฒนธรรม	-	-	-	1,280	1,267	853
ปริญญาตรีและสูงกว่า	1,188,367	1,327,838	1,410,000	1,538,883	1,528,537	1,503,900
ปริญญาตรี	1,099,219	1,232,215	1,294,561	1,400,266	1,396,242	1,357,590
- ทบวงมหาวิทยาลัย	869,545	994,240	1,046,501	1,122,065	-	-
- รัฐ	737,421	803,590	834,278	883,442	-	-
- เอกชน	159,124	190,650	212,223	238,623	-	-
- กระทรวงศึกษาธิการ	202,674	237,975	248,060	272,611	1,389,851	1,352,637
- กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา	-	-	-	4,975	5,739	4,296
- กระทรวงวัฒนธรรม	-	-	-	615	652	657
ประกาศนียบัตรบัณฑิต	2,864	2,615	2,324	5,793	4,139	4,297
- ทบวงมหาวิทยาลัย	2,757	2,456	2,015	4,087	-	-
- กระทรวงศึกษาธิการ	107	159	309	1,706	4,139	4,297
ปริญญาโท	83,936	89,818	108,055	126,611	120,116	134,389
- ทบวงมหาวิทยาลัย	83,716	89,563	107,825	126,154	-	-
- รัฐ	74,810	78,757	96,275	114,112	-	-
- เอกชน	8,906	10,806	11,550	12,042	-	-
- กระทรวงศึกษาธิการ	220	255	230	457	120,116	134,389
ปริญญาเอก	2,348	3,190	5,080	6,213	8,040	7,624
- ทบวงมหาวิทยาลัย	2,348	3,190	5,080	6,213	-	-
- รัฐ	2,279	3,091	5,043	6,136	-	-
- เอกชน	69	99	37	77	-	-
- กระทรวงศึกษาธิการ	-	-	-	-	8,040	7,624

- ที่มา : 1. คณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, สำนักงาน. สถิติการศึกษาแห่งชาติปีการศึกษา 2539 - 2543.
2. คณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, สำนักงาน. ข้อมูลการศึกษาของประเทศไทย ปีการศึกษา 2544.
3. คณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, สำนักงาน. ข้อมูลการศึกษาของประเทศไทย ปีการศึกษา 2545.
4. เลขาธิการสภาการศึกษา, สำนักงาน. สถิติการศึกษาของประเทศไทย ปีการศึกษา 2546 , 2547.

โดยภาพรวม รัฐสามารถจัดการศึกษาในกลุ่มเด็กวัย 6 - 11 ปี (ประถมศึกษา) ได้ค่อนข้างทั่วถึง แต่ยังไม่ทั่วถึงในระดับปฐมวัย มัธยมศึกษาและอาชีวศึกษา นักการศึกษาบางคนประเมินว่าโอกาสทางการศึกษาของประชากร เมื่อเปรียบเทียบระหว่างก่อนและหลังการปฏิรูปการศึกษาแตกต่างกันเพียงเล็กน้อย¹⁰

โอกาสในการสำเร็จการศึกษา

สถิติการศึกษามักเน้นสถิติผู้มีโอกาสได้เรียนมากกว่าสถิติผู้สำเร็จการศึกษา เพราะการจัดสรรงบประมาณและการพิจารณาผลงานของผู้จัดการศึกษาจะพิจารณาจากจำนวนผู้เรียนมากกว่าจะพิจารณาผลงานด้านการผลิตผู้สำเร็จการศึกษาที่มีคุณภาพ ความจริงมีผู้ออกกลางคันหรือเรียนไม่สำเร็จในการศึกษาระดับต่าง ๆ อยู่มาก แต่ยังมีการรวบรวมจัดเก็บสถิติข้อมูลในเรื่องนี้อย่างไม่ละเอียด สถิติเท่าที่มีอยู่ เช่น ตารางที่ 4 ร้อยละของนักเรียนที่ออกกลางคัน ดูต่ำกว่าความเป็นจริงเมื่อเทียบกับตารางที่ 5 อัตราการเรียนต่อ ซึ่งแสดงว่า มีผู้ไม่ได้เรียนต่อมัธยมปลายราวร้อยละ 18 ในปีการศึกษา 2546

อัตราการออกกลางคันของนักเรียนในช่วงปีการศึกษา 2541 - 2545 เพิ่มขึ้นสำหรับชั้นประถมศึกษาและมัธยมศึกษาตอนต้นของโรงเรียนที่อยู่ในสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาแห่งชาติ แต่ลดลงสำหรับมัธยมศึกษาตอนปลายของกรมสามัญศึกษา (ดูตารางที่ 4) แต่สถิติที่แสดงว่า ผู้ออกกลางคันในโรงเรียนระดับต่าง ๆ ของกรมต่าง ๆ ในปีการศึกษา 2545 เพียงราวร้อยละ 0.66 - 3.17 น่าจะต่ำกว่าความเป็นจริง

ตารางที่ 4 ร้อยละของนักเรียนที่ออกกลางคัน ปีการศึกษา 2541 - 2545 จำแนกตามระดับการศึกษา (เฉพาะในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน)

จำนวนนักเรียน	2541	2542	2543	2544	2545
ประถมศึกษา (สปช.)	0.41	0.44	0.64	0.66	0.66
มัธยมศึกษาตอนต้น	2.33	2.32	2.37	2.15	2.03
- สปช.	2.48	2.35	2.35	2.19	3.17
- กรมสามัญศึกษา	2.28	2.31	2.38	2.14	1.58
มัธยมศึกษาตอนปลาย (กรมสามัญศึกษา)	1.97	1.95	2.12	2.08	1.94

ที่มา: คณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน, สำนักงาน. ข้อมูลสารสนเทศ, 2546.

10 สุวิมล ว่องวานิช และ นงลักษณ์ วิรัชชัย. การติดตามและประเมินผลการปฏิรูปการศึกษาของรัฐบาลตามแผนนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐและพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ, สำนักงานที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2548.

ถ้าดูอัตราการเรียนต่อในช่วงปีการศึกษา 2541 - 2548 พบว่า มีอัตราการเรียนต่อที่สูงขึ้นในระดับมัธยมศึกษาตอนต้น และลดลงในระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย โดยเฉพาะสายอาชีวศึกษา ซึ่งแสดงว่ามีผู้ไม่ได้เรียนต่อในปีการศึกษา 2545 - 2547 เป็นสัดส่วนสูงยิ่งกว่าปีการศึกษา 2543 - 2544 ส่วนอัตราการเรียนต่อในระดับอุดมศึกษาเพิ่มสูงมากในปีการศึกษา 2545 แต่กลับลดลงในปีการศึกษา 2546 (ดูตารางที่ 5) ผู้เขียนรายงานไม่แน่ใจว่าเป็นความคลาดเคลื่อนในการจัดทำสถิติ หรือว่ามีปัจจัยอะไรที่ทำให้อัตราการเรียนต่อในระดับอุดมศึกษาจู่ ๆ ก็ลดลงอย่างมาก

ตารางที่ 5 อัตราการเรียนต่อ ปีการศึกษา 2541 - 2548

จำนวนนักเรียน	2541	2542	2543	2544	2545	2546	2547	2548 *
มัธยมศึกษาตอนต้น (ม.1)	88.7	90.0	89.4	90.6	91.3	94.5	97.2	97.9
มัธยมศึกษาตอนปลาย	83.0	84.9	82.8	80.8	88.7	82.0	81.1	81.5
- สายสามัญศึกษา (ม.4)	49.8	53.2	53.3	51.7	54.0	50.3	48.7	48.6
- อาชีวศึกษา (ปวช.1)	33.2	31.8	29.5	29.1	34.7	31.7	32.4	32.9
อุดมศึกษา	83.3	82.7	81.1	80.2	83.1	80.8	80.5	N.A.
- อนุปริญญา	50.7	51.2	47.3	43.4	43.6	40.1	34.4	-
- ปริญญาตรี	32.6	31.5	33.8	36.8	39.4	40.7	46.2	-

แหล่งข้อมูล : ศูนย์วิเคราะห์สภาวะและแนวโน้มการศึกษา สำนักวิจัยและพัฒนาการศึกษา สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา

* ตัวเลขประมาณการ

สถิติผู้ออกกลางคัน น่าจะมีการจัดเก็บข้อมูลหรือวิจัยให้ละเอียดแม่นยำเพิ่มขึ้น เพราะนี่คือปัญหาใหญ่ประการหนึ่งที่ทำให้ประชาชนไม่ได้เรียน 12 ปี จนจบชั้นมัธยมศึกษาตอนปลายเหมือนอย่างที่เราพบ การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 คาดหวัง แม้รัฐบาลจะลงทุนสร้างโรงเรียนไปมากแล้วก็ตาม ถ้ามีการวิจัยละเอียดว่าผู้เข้าเรียนปีไหนสำเร็จการศึกษาในอีก 3 - 4 ปี (ตามหลักสูตร) ต่อมาเท่าไร จะทำให้ทราบสัดส่วนของผู้ออกกลางคันและผู้เรียนจนสำเร็จได้ใกล้เคียงความจริงขึ้น

ยกตัวอย่าง สถิตินักศึกษาระดับอุดมศึกษาในสังกัดของทบวงมหาวิทยาลัย ปีการศึกษา 2528 มีนักศึกษาเข้าใหม่ 187,802 คน อีก 4 ปีต่อมาก็คือ ปีการศึกษา 2531 มีผู้สำเร็จการศึกษาเพียง 61,162 คน หรือ ร้อยละ 32.5 ของผู้ได้เข้าเรียน (ตารางที่ 6) แม้จะมีนักศึกษาที่ใช้ในการศึกษานานกว่า 4 ปี อยู่ส่วนหนึ่ง ซึ่งจะทยอยจบในปีถัด ๆ ไป แต่ดูแนวโน้มของจำนวนผู้ได้เข้าเรียนกับผู้สำเร็จการศึกษาทั้งหมดแล้วก็ยังสะท้อนว่า มีผู้สำเร็จการศึกษาเป็นสัดส่วนต่ำกว่าผู้มีโอกาสได้เข้าศึกษามากอยู่ดี

โดยเฉพาะมหาวิทยาลัยเปิด 2 แห่ง มีผู้สำเร็จการศึกษาเป็นสัดส่วนค่อนข้างต่ำมาก คือจะอยู่ราวร้อยละ 20-30 ของผู้ลงทะเบียนเรียน ตัวอย่างเช่น ในปีการศึกษา 2543-2544 มหาวิทยาลัยรามคำแหงและมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช รับนักศึกษาได้รวมกันปีละ 2 แสนกว่าคนแต่มีผู้สำเร็จการศึกษาจากมหาวิทยาลัยทั้งสองในช่วงใกล้เคียงกันปีละ 3-4 หมื่นคน ซึ่งอาจจะเป็นปัญหาทั่วไปของมหาวิทยาลัยเปิดที่ผู้เรียนมักเป็นผู้ทำงานแล้ว ถึงอาจไม่มีเวลาหรือความพร้อมที่จะเรียนจนสำเร็จอย่างจริงจัง¹¹

ตารางที่ 6 จำนวนนิสิตนักศึกษาใหม่ นิสิตนักศึกษาทั้งหมด และผู้สำเร็จการศึกษา ปีการศึกษา 2528 - 2547 สถาบันอุดมศึกษาในสังกัดทบวงมหาวิทยาลัย*

ปีการศึกษา	นิสิตนักศึกษาใหม่	นิสิตนักศึกษาทั้งหมด	ผู้สำเร็จการศึกษา
2528	187,802	677,480	53,492
2529	170,091	675,480	55,145
2530	156,895	633,964	53,768
2531	154,305	637,885	61,162
2532	139,322	579,560	52,886
2533	159,299	638,691	52,182
2534	194,983	581,956	58,499
2535	204,387	607,525	60,243
2539	209,383	650,448	62,425
2537	228,887	662,666	66,741
2538	240,664	644,193	69,332
2539	247,761	676,964	73,525
2540	254,721	743,566	85,716
2541	282,264	800,441	88,154
2542	290,149	818,805	93,809
2543	308,915	867,747	107,996
2544	326,875	932,467	129,851
2545	317,673	1,020,933	131,598
2546	334,360	1,244,770	162,814
2547	361,477	1,202,910	176,995

ที่มา : 1. รายงานการศึกษาสถาบันอุดมศึกษาของรัฐในสังกัดทบวงมหาวิทยาลัย ปีการศึกษา 2544 ศูนย์สารสนเทศ สำนักนโยบายและแผนอุดมศึกษา สำนักงานปลัดทบวงมหาวิทยาลัย
 2. สำนักงานวิจัยและพัฒนาการศึกษา สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา (ปี 2544 - 2547)
 * ทบวงมหาวิทยาลัยได้รวมเป็นส่วนราชการหนึ่งของกระทรวงศึกษาธิการ ในปี พ.ศ. 2546 ตามพระราชบัญญัติบริหารราชการ กระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546

11 สกศ. สถิติการศึกษาแห่งชาติ ปีการศึกษา 2539 - 2543 สถิติการศึกษาของประเทศไทยปีการศึกษา, 2546-2547.

ตารางที่ 7 จำนวนผู้สำเร็จการศึกษาระดับต่าง ๆ จากปีการศึกษา 2545 ถึง 2547 สะท้อนให้เห็นว่าผู้จบการศึกษาในระดับมัธยมศึกษาตอนต้น และระดับปริญญาตรี และสูงกว่าเพิ่มขึ้น แต่ในระดับมัธยมศึกษาตอนปลายกลับลดลง ส่วนที่มีจำนวนผู้จบการศึกษาระดับอุดมศึกษาในตารางที่ 7 สูงกว่าในตารางที่ 6 เพราะรวมผู้จบการศึกษาจากสถาบันการศึกษาที่สังกัดกระทรวงศึกษาธิการ เช่น สถาบันราชภัฏ และสถาบันราชมนฑล ฯลฯ ไปด้วย การที่มีผู้จบปริญญาตรีสูงขึ้นจาก 1.7 แสนคน ในปีการศึกษา 2545 เป็นปีละ 2.4 - 2.5 แสนคน ในปีการศึกษา 2546 -2547 สะท้อนว่าเรากำลังมีปัญหาค้นจบปริญญาตรีเพิ่มขึ้นค่อนข้างมาก

ตารางที่ 7 จำนวนผู้สำเร็จการศึกษาระดับต่าง ๆ ปีการศึกษา 2545 - 2547

ระดับการศึกษา	2545	2546	2547*
ประถมศึกษา	980,297	992,087	979,614
มัธยมศึกษาตอนต้น	736,391	771,168	774,767
มัธยมศึกษาตอนปลาย	522,428	516,204	510,807
- สายสามัญศึกษา	352,324	355,294	346,530
- สายอาชีวศึกษา	170,104	160,910	164,277
อุดมศึกษา	414,045	471,002	495,454
ต่ำกว่าปริญญาตรี	204,395	192,029	195,243
ปริญญาตรี	169,604	241,608	259,815
ประกาศนียบัตร	8,819	2,667	3,200
ปริญญาโท	30,810	34,162	36,646
ปริญญาเอก	417	536	550

ที่มา : ศูนย์วิเคราะห์สภาวะและแนวโน้มการศึกษา สำนักวิจัยและพัฒนาการศึกษา สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา

* ตัวเลขประมาณการ



โอกาสทางการศึกษาของผู้พิการ

สถิติผู้พิการยังเป็นสถิติแบบประมาณการมากกว่ามีการสำรวจโดยละเอียด ทำให้สถิติผู้พิการที่ได้เรียนเป็นสัดส่วนต่อประชากรพิการจากแหล่งข้อมูลต่างกันให้ตัวเลขที่แตกต่างกัน การประมาณการของกระทรวงสาธารณสุขสอดคล้องกับของ ผดุง อารยะวิญญู (2541) ที่ประมาณการว่า ผู้พิการที่อยู่ในวัยเรียนน่าจะมีราว 930,450 คน และมีผู้ได้เรียนราว 2 แสนคน ประมาณร้อยละ 15 - 20 ของประชากรผู้พิการที่อยู่ในวัยเรียน¹²

เปรียบเทียบระหว่างปี พ.ศ. 2540 กับปี พ.ศ. 2547 ผู้พิการมีโอกาสได้เรียนเป็นสัดส่วนสูงขึ้น ทั้งในโรงเรียนพิเศษสำหรับเด็กพิการโดยเฉพาะ และในโรงเรียนปกติ (ดูตารางที่ 8) แต่ในแง่คุณภาพของการจัดการศึกษาอาจจะยังไม่ดีนัก เพราะการสอนเด็กพิการต้องการครูที่ชำนาญการเรื่องนี้ ซึ่งยังขาดแคลนมากและต้องการงบประมาณมากกว่าการจัดการศึกษาปกติ แต่รัฐบาลยังไม่ได้สนับสนุนในเรื่องการพัฒนาครูที่ชำนาญในด้านนี้ อย่างจริงจัง

ตารางที่ 8 สัดส่วนผู้พิการที่ได้รับการพัฒนา/การศึกษา

ผู้พิการ	พ.ศ. 2543	พ.ศ. 2544	พ.ศ. 2545	พ.ศ. 2546	พ.ศ. 2547
ประชากรผู้พิการ	930,450	930,450	930,450	930,450	930,450
ร้อยละของผู้พิการที่ได้รับการพัฒนา/การศึกษา	15.5	15.2	17.6	20.3	20.1

ที่มา : สุวิมล ว่องวานิช และ นงลักษณ์ วิรัชชัย, 2548.



12 อ่างไวโน สุวิมล ว่องวานิช และ นงลักษณ์ วิรัชชัย, 2548.

โอกาสทางการศึกษาสำหรับผู้ด้อยโอกาส

คำว่า ผู้ด้อยโอกาส ส่วนใหญ่คือ เด็กยากจนร้อยละ 90 รองลงมาคือ เด็กถูกทิ้ง เด็กชน กลุ่มน้อย เด็กที่ได้รับผลกระทบจากโรคเอดส์ ยาเสพติด และมีปัญหาด้านต่าง ๆ (ดูตารางที่ 9)

สกศ. รายงานว่า จำนวนเด็กที่ไม่ได้เข้าเรียนในระบบโรงเรียนมีประมาณ 1.36 - 1.37 ล้านคน ในปีการศึกษา 2545 - 2546 เมื่อพิจารณาข้อมูลของสำนักงานสถิติแห่งชาติที่ระบุว่า มีเด็กด้อยโอกาสประมาณ 2.9 ล้านคน จึงน่าจะประมาณการได้ว่า มีเด็กด้อยโอกาสครึ่งหนึ่ง หรือราว 1.3 - 1.5 ล้านคนที่ไม่ได้เข้าเรียน¹³

ตารางที่ 9 สัดส่วนของผู้ด้อยโอกาสที่ได้รับการศึกษา ปีการศึกษา 2543 - 2546

ประชากรเด็กด้อยโอกาส	2543	2544	2545	2546
รวมประชากรเด็กวัยเรียน (6 - 17 ปี)	11,671,100	11,585,000	11,543,000	11,545,000
เด็กที่ได้เข้าเรียน	10,088,000	10,117,000	10,173,000	10,182,000
คงเหลือเด็กที่ไม่ได้เข้าเรียน	1,583,000	1,468,000	1,370,000	1,363,000
ร้อยละของเด็กที่ไม่ได้เข้าเรียน	13.6	12.7	11.9	11.8
ประชากรเด็กด้อยโอกาส (ทุกประเภท)			1,146,987	1,377,966
ร้อยละของเด็กด้อยโอกาส (ทุกประเภท) จากประชากรเด็กทั้งหมด			9.9%	11.9%
ประชากรเด็กยากจน			1,048,696	1,261,387
ร้อยละของเด็กยากจนจากประชากรเด็กด้อยโอกาสทั้งหมด			91.4%	91.5%
จำนวนนักเรียนในโรงเรียนศึกษาสงเคราะห์	33,694	36,983	37,233	39,530
ร้อยละของเด็กด้อยโอกาสที่เรียนในโรงเรียนศึกษาสงเคราะห์			3.5%	3.1%

ที่มา: ศูนย์วิเคราะห์สถานะและแนวโน้มทางการศึกษา สำนักวิจัยและพัฒนาการศึกษา สกศ.

13 อ่างไวโน สุวิมล ว่องวานิช และ นางลักษณ์ วิรัชชัย, 2548.

โอกาสทางการศึกษาสำหรับผู้มีความสามารถพิเศษ

สถิติของสำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษาฉบับปี พ.ศ. 2547 รายงานว่ามีโรงเรียน 75 โรงเรียนที่จัดโครงการการศึกษาสำหรับเด็กที่มีความสามารถพิเศษ คิดเป็นร้อยละ 0.2 จากจำนวนโรงเรียนทั้งหมด 32,721 โรงเรียน ซึ่งยังมีน้อยเกินไป และมักเป็นโครงการย่อยในโรงเรียนปกติ ยกเว้นโรงเรียนมหิดลวิทยานุสรณ์ ซึ่งตั้งขึ้นมาเพื่อผู้มีความสามารถพิเศษ ทางวิทยาศาสตร์และโรงเรียนทางด้านกีฬายังไม่ค่อยมีความพิเศษมากนัก แต่ไม่มีโรงเรียนเฉพาะผู้มีความสามารถพิเศษด้านอื่น ๆ เช่น ภาษา ศิลปะ ดนตรี ฯลฯ

1.2. การจัดสรรงบประมาณด้านการศึกษา

เงินงบประมาณแผ่นดินที่จัดสรรเพื่อการศึกษา ในช่วงปีงบประมาณ 2539 - 2548 อยู่ในช่วงปีละ 167,560 - 262,938 ล้านบาท โดยมีจำนวนตัวเงินเพิ่มขึ้นทุกปี เนื่องจากงบประมาณโดยรวมเพิ่มขึ้นทุกปี ประชากรวัยเรียนก็เพิ่มขึ้น แต่ถ้ามองในแง่สัดส่วนต่องบประมาณรวมของประเทศ และสัดส่วนต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมของประเทศ (GDP) งบประมาณด้านศึกษามีสัดส่วนเพิ่มลดในแต่ละปีไม่แน่นอน และมีแนวโน้มลดลง

งบประมาณเพื่อการศึกษาในปีงบประมาณ 2540 มีสัดส่วนต่อ GDP สูงสุดที่ 4.5% ของ GDP แต่หลังจากนั้นมาสัดส่วนของงบการศึกษาต่องบประมาณทั้งหมดลดลงอย่างต่อเนื่อง ในปีงบประมาณ 2547 งบการศึกษามีสัดส่วนเพียง 4.01% ของ GDP และปีงบประมาณ 2548 ลดเหลือ 3.7% ของ GDP¹⁴ (ดูตารางที่ 10)

งบประมาณการศึกษาคืองบประมาณรวมของประเทศอยู่ระหว่าง 22 - 25% ของงบประมาณประจำปี โดยช่วงปี 2545 - 2548 มีสัดส่วนต่ำกว่าช่วงปี 2542 - 2544 โดยเฉพาะปีงบประมาณ 2548 ลดเหลือ 21.9% ของงบประมาณประจำปีจากที่เคยมีสัดส่วน 25.3% ของงบประมาณประจำปี 2542¹⁵ (ดูตารางที่ 10) แม้ว่าประเทศไทยจะอยู่ในช่วงของการปฏิรูปการศึกษา แต่รัฐบาลก็ไม่ได้เพิ่มงบประมาณการศึกษาเพื่อปฏิรูปการศึกษาอย่างต่อเนื่องจริงจัง

14 สำนักงานประมาณ สำนักนายกรัฐมนตรี รายงานงบประมาณโดยสังเขป ประจำปีงบประมาณ 2543 - 2548

15 เล่มเดียวกัน

มองในด้านเศรษฐกิจไทยโดยรวม น่าสังเกตว่า ผลิตภัณฑ์มวลรวมของประเทศไทยเพิ่มขึ้น ในอัตราสูงกว่าอัตราการเพิ่มขึ้นของงบประมาณประจำปี นั่นก็คือ รัฐบาลสามารถจัดเก็บภาษีและหารายได้จากสาธารณสมบัติมาตั้งเป็นงบประมาณรายจ่าย คิดเป็นสัดส่วนต่อผลิตภัณฑ์มวลรวม (GDP) ได้ต่ำลงอย่างต่อเนื่อง จากปีงบประมาณ 2545 ซึ่งงบประมาณ ประจำปีเคยมีสัดส่วนร้อยละ 19.3 ของผลิตภัณฑ์มวลรวม (GDP) ลดลงเหลือเพียงร้อยละ 16.8 ของ GDP ในปีงบประมาณ 2548¹⁶ ทั้งนี้รัฐบาลได้กู้เพิ่มมาสมทบเป็นงบประมาณรายจ่ายประจำปีด้วยแล้ว

นี่อาจจะเป็นเหตุผลหนึ่งที่ทำให้รัฐบาลจัดสรรเพื่องบประมาณการศึกษาได้ลดน้อยลง แต่ก็อาจจะมีเหตุผลอื่นทางด้านนโยบายและขีดความสามารถของกระทรวงศึกษาธิการ และทบวงมหาวิทยาลัยด้วย ในเรื่องนี้ผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะว่า รัฐบาลน่าจะปฏิรูประบบการเก็บภาษีจากคนรวยเช่น ภาษีมรดก ภาษีทรัพย์สิน ภาษีสินค้าและบริการฟุ่มเฟือยเพิ่มขึ้นได้ และหารายได้จากรัฐวิสาหกิจและสาธารณสมบัติ เช่น คลื่นวิทยุ โทรทัศน์ โทรศัพท์ได้มากกว่าที่ทำอยู่ รัฐบาลจะได้มีงบประมาณไปพัฒนาการศึกษา

ตารางที่ 10 งบประมาณรายจ่ายด้านการศึกษา เปรียบเทียบกับงบประมาณทั้งหมด และผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ ปีงบประมาณ 2542 - 2548

ปีงบประมาณ	งบประมาณรายจ่าย ^{1/} ด้านการศึกษา	งบประมาณ ^{2/} รายจ่ายทั้งหมด	ผลิตภัณฑ์มวลรวม ^{3/} ภายในประเทศ (GDP)	% งบฯ ด้านการศึกษาต่อ งบฯ ของประเทศ	% งบฯ ด้านการศึกษาต่อ GDP
2542	208,616.10	825,000.00	4,637,100.00	25.3	4.5
2543	220,620.80	860,000.00	4,916,500.00	25.7	4.5
2544	221,591.50	910,000.00	5,123,400.00	24.4	4.3
2545	222,989.80	1,023,000.00	5,430,500.00	21.8	4.1
2546	235,444.40	999,900.00	5,799,700.00	23.5	4.1
2547	251,301.00	1,028,000.00	5,476,100.00	24.4	4.0
2548	262,938.30	1,200,000.00	7,123,710.00	21.9	3.7

หมายเหตุ : ^{1/ - 2/} ใช้ข้อมูลจากรายงานงบประมาณโดยสังเขป ประจำปีงบประมาณ 2543 - 2548

^{3/} GDP ใช้ข้อมูลจากรายงานงบประมาณโดยสังเขป ประจำปีงบประมาณ 2543 - 2548

ที่มา : สำนักงบประมาณ สำนักนายกรัฐมนตรี

16 สำนักงบประมาณ สำนักนายกรัฐมนตรี รายงานงบประมาณโดยสังเขป ประจำปีงบประมาณ 2543 - 2548

สาธารณสุข และการพัฒนาสังคมด้านต่าง ๆ ได้เพิ่มขึ้น เพราะถ้าจะเปรียบเทียบกับ การที่ประเทศพัฒนาอุตสาหกรรม สามารถจัดสรรงบประมาณเพื่อการศึกษา และพัฒนาสังคมได้สูงกว่าไทยค่อนข้างมาก ส่วนหนึ่งก็เพราะพวกเขาเก็บภาษี และมีงบประมาณประจำปีราวร้อยละ 30 - 40 ของ GDP ของประเทศ

การจัดสรรงบประมาณการศึกษาสำหรับการศึกษาระดับต่าง ๆ มีแนวโน้มว่า รัฐจัดงบประมาณให้การศึกษาขั้นพื้นฐานเป็นจำนวนเงินสูงขึ้น แต่ในแง่สัดส่วนต่องบ การศึกษาทั้งหมดก็ไม่ได้เพิ่มมากนัก งบการศึกษาขั้นพื้นฐานคิดต่อหัวในปี พ.ศ. 2546 (12,733 บาท) เพิ่มจากปี พ.ศ. 2540 (12,300) เพียงเล็กน้อย และช่วงปี พ.ศ. 2541 - 2545 ส่วนใหญ่ก็ต่ำกว่าช่วงปี พ.ศ. 2540 ในระดับอุดมศึกษาการจัดสรรงบต่อหัวในช่วงปี พ.ศ. 2540 - 2546 มีแนวโน้มลดลงจาก 25,646 บาทในปี พ.ศ. 2540 เหลือ 17,291 บาทในปี พ.ศ. 2546 (ตารางที่ 11)

การที่งบประมาณต่อหัวของนักศึกษาอุดมศึกษาในปี พ.ศ. 2546 (17,291 บาท) ต่ำกว่านักเรียนพื้นฐานในปีเดียวกันมากนัก (12,733 บาท) เพราะงบประมาณต่อหัว นักศึกษาอุดมศึกษาคิดแบบถัวเฉลี่ย คือรวมนักศึกษามหาวิทยาลัยเปิดและนักศึกษา สายสังคมศาสตร์ มนุษยศาสตร์จำนวนมาก ซึ่งมีงบประมาณต่อหัวในระดับต่ำ ในขณะที่ นักศึกษาสายวิทยาศาสตร์และวิศวกรรมศาสตร์มีงบประมาณต่อหัวระหว่างหลักแสนจนถึง หลักล้านบาท (กรณีนักศึกษาแพทย์) โดยนักศึกษามหาวิทยาลัยปิดของรัฐจะจ่ายค่า เล่าเรียนต่ำกว่าค่าใช้จ่ายจริงที่รัฐเป็นผู้อุดหนุนค่อนข้างมาก

กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ รัฐบาลให้เงินอุดหนุนนักศึกษามหาวิทยาลัยปิดของรัฐ เป็นสัดส่วนต่อค่าใช้จ่ายทั้งหมดสูงกว่าที่ให้กับนักเรียนระดับพื้นฐานค่อนข้างมาก จนนักเศรษฐศาสตร์การศึกษา มองว่า เป็นการจัดสรรงบประมาณที่ไม่เป็นธรรม เนื่องจาก คนที่มีโอกาสสอบเข้ามหาวิทยาลัยปิดของรัฐได้มักมาจากครอบครัวคนรวย คนชั้นกลาง และเพราะว่า ผู้จบการศึกษามหาวิทยาลัยจะได้ประโยชน์ส่วนตัวสูงกว่าที่สังคมส่วนรวม จะได้รับ เมื่อเทียบกับผู้จบการศึกษาระดับพื้นฐาน

ตารางที่ 11 การเปรียบเทียบผู้เรียนกับงบประมาณการศึกษาขั้นพื้นฐานกับอุดมศึกษา

ระดับการศึกษา	พ.ศ. 2539	พ.ศ. 2540	พ.ศ. 2541	พ.ศ. 2542	พ.ศ. 2543	พ.ศ. 2544	พ.ศ. 2545	พ.ศ. 2546
การศึกษาพื้นฐาน								
จำนวนนักเรียนรวม	11,756,700	12,253,216	12,144,315	12,158,635	12,234,846	12,230,994	12,855,466	12,801,200
ก่อนประถมศึกษา	2,522,663	2,906,721	2,745,139	2,796,266	2,769,826	2,706,442	2,682,835	2,620,197
มัธยมศึกษาตอนต้น	5,910,723	5,927,940	5,936,174	5,953,024	6,023,713	6,056,422	6,096,715	6,065,590
มัธยมศึกษาตอนปลาย	2,491,312	2,510,637	2,478,118	2,372,349	2,340,539	2,338,650	2,368,457	2,464,547
งบการศึกษาขั้นพื้นฐาน (ล้านบาท)	10,580	12,386	11,481	11,574	12,085	12,338	11,818	12,733
งบต่อหัวนักเรียนพื้นฐาน	124,381	151,766	139,425	140,724	147,858	150,908	151,924	162,998
จำนวนนักศึกษาอุดมศึกษา	1,309,043	1,477,747	1,587,804	1,680,896	1,779,914	1,869,433	1,947,851	1,928,608
งบอุดม (ล้านบาท)	29,743	37,899	33,986	35,543	34,482	32,881	31,913	33,348
งบต่อหัว นักศึกษาอุดม	22,721	25,646	21,404	21,145	19,373	17,589	16,384	17,291

ที่มา : ศูนย์วิเคราะห์สภาวะและแนวโน้มการศึกษา สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา.

ในช่วงปีงบประมาณ 2539 - 2547 งบประมาณสำหรับการศึกษาไม่กำหนดระดับหรือการศึกษาตามอัตรายึด มีสัดส่วนลดลงจากร้อยละ 1.9 เหลือร้อยละ 1.3 ของงบการศึกษาทั้งหมด แต่งบการบริการสนับสนุนการศึกษาซึ่งเป็นค่าใช้จ่ายสำหรับการบริหารจัดการ มีสัดส่วนสูงขึ้นจากร้อยละ 3.6 เป็นร้อยละ 11.7 ของงบการศึกษาทั้งหมด (ตัวเงินคือ 6,068 ล้านบาทในปี พ.ศ. 2539 และ 29,446 ล้านบาทในปี พ.ศ. 2547)¹⁷ ซึ่งสะท้อนว่า รัฐบาลให้ความสำคัญกับการศึกษานอกระบบและตามอัตรายึดน้อย ทั้ง ๆ ที่เป็นการศึกษาสำหรับคนจำนวนมาก และพระราชบัญญัติการศึกษาปี พ.ศ. 2542 กล่าวถึงความสำคัญของการศึกษานอกระบบและตามอัตรายึดเพิ่มขึ้น

17 สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา รายงานสถิติการศึกษาของประเทศไทย ปีการศึกษา 2547

ตารางที่ 12 งบประมาณการศึกษา จำแนกตามระดับการศึกษา ปีงบประมาณ 2539 - 2547

ระดับการศึกษา / ปีงบประมาณ	2539		2540		2541	
	จำนวนเงิน	ร้อยละ	จำนวนเงิน	ร้อยละ	จำนวนเงิน	ร้อยละ
ก่อนประถมและประถมศึกษา	78,629	46.90	96,175	44.90	89,112	40.20
มัธยมศึกษา	45,752	27.30	55,591	25.90	50,312	24.90
งบการศึกษาขั้นพื้นฐาน	124,380.73	74.23	151,765.79	70.82	139,424.68	69.12
อุดมศึกษา	29,743	17.80	37,899	17.70	33,986	16.80
การศึกษาไม่กำหนดระดับ	3,211	1.90		1.80	2,941	1.50
การบริหารสนับสนุนการศึกษา	6,068	3.60	15,021	7.00	20,634	10.20
การศึกษาอื่น	4,158	2.50	5,825	2.70	4,722	2.30
รวมงบการศึกษาทั้งสิ้น	167,560	100.10	214,298	100.00	201,708	100.00

ระดับการศึกษา / ปีงบประมาณ	2542		2543		2544	
	จำนวนเงิน	ร้อยละ	จำนวนเงิน	ร้อยละ	จำนวนเงิน	ร้อยละ
ก่อนประถมและประถมศึกษา	90,876	43.80	96,089	43.60	98,478	44.40
มัธยมศึกษา	49,848	24.00	51,770	23.50	52,429	23.70
งบการศึกษาขั้นพื้นฐาน	140,723.90	24.88	147,858.30	67.02	150,907.50	68.10
อุดมศึกษา	35,543	17.10	34,482	15.60	32,881	14.80
การศึกษาไม่กำหนดระดับ	2,930	1.40	2,873	1.30	3,088	1.40
การบริหารสนับสนุนการศึกษา	22,541	10.90	28,981	13.10	28,092	12.70
การศึกษาอื่น	5,580	2.70	6,426	2.90	6,635	3.00
รวมงบการศึกษาทั้งสิ้น	207,316	100.00	220,621	100.00	221,603	100.00

ระดับการศึกษา / ปีงบประมาณ	2545		2546		2547	
	จำนวนเงิน	ร้อยละ	จำนวนเงิน	ร้อยละ	จำนวนเงิน	ร้อยละ
ก่อนประถมและประถมศึกษา	98,065	44.00	98,211	41.80	111,836	44.51
มัธยมศึกษา	53,859	24.20	64,805	27.60	67,885	27.02
งบการศึกษาขั้นพื้นฐาน	151,924.25	68.13	163,016	69.34	179,721	
อุดมศึกษา	31,913	14.30	33,424	14.20	33,480	13.33
การศึกษาไม่กำหนดระดับ	3,379	1.50	3,380	1.40	3,352	1.33
การบริหารสนับสนุนการศึกษา	29,047	13.00	28,368	12.10	29,446	11.72
การศึกษาอื่น	6,727	3.00	6,904	2.90	5,234	2.08
รวมงบการศึกษาทั้งสิ้น			235,092			

ที่มา : ศูนย์วิเคราะห์สภาวะและแนวโน้มการศึกษา สำนักวิจัยและพัฒนาการศึกษา สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา

ผลของการจัดสรรงบประมาณการศึกษาต่อประชาชน

ประชากรวัยเรียนเข้าถึงบริการทางการศึกษามากขึ้น แต่ยังมีความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาค่อนข้างสูง ประชากรที่ยากจนและด้อยโอกาสหลายกลุ่มยังไม่สามารถเข้าถึงบริการการศึกษาทั้งในและนอกระบบโรงเรียนได้

ประชากรอายุ 15 ปีขึ้นไปมีจำนวนปีการศึกษาเฉลี่ยเพิ่มขึ้น แต่ยังมีความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาค่อนข้างสูง เพราะประชาชนหลายกลุ่มไม่สามารถเข้าถึงบริการทางการศึกษาทั้งในและนอกระบบโรงเรียน เช่น ประชากรที่อาศัยอยู่ในชนบท มีอัตราการเรียน (คือได้เรียนถึงขั้นอ่านออกเขียนได้พอใช้งานได้) ร้อยละ 54.6 และเขตเมืองมีอัตราการเรียนร้อยละ 70.8 อัตราการไม่รู้หนังสือของผู้หญิงอายุ 40 - 59 ปี ร้อยละ 9.9 และผู้หญิงอายุ 60 ปีขึ้นไปคือ กลุ่มที่ด้อยโอกาสที่สุด โดย 1 ใน 3 ของผู้หญิงสูงอายุไม่รู้หนังสือเปรียบเทียบกับ 1 ใน 5 ของผู้ชายวัยเดียวกัน ขณะเดียวกันก็มีกลุ่มผู้ด้อยโอกาสและเด็กพิการส่วนหนึ่งที่ไม่สามารถเข้าถึงบริการทางการศึกษาทั้งในและนอกระบบโรงเรียน¹⁸

การจัดสรรเงินกู้ยืมเพื่อการศึกษา ซึ่งเริ่มตั้งแต่ปีงบประมาณ 2539 มีส่วนช่วยให้ผู้มีรายได้น้อยได้กู้ยืม เพื่อการศึกษาในระดับมัธยมศึกษาถึงอุดมศึกษาจำนวนหนึ่ง แต่เป็นสัดส่วนน้อยเมื่อเทียบกับจำนวนผู้มีรายได้น้อยทั่วประเทศ และจำนวนผู้ที่แสดงความจำนงขอกู้ ในช่วง 7 ปี จากปี 2539 จนถึงปี 2546 มีผู้ขอกู้ 5.6 ล้านคนและขอกู้ได้ 1.9 ล้านคนหรือร้อยละ 34 ของผู้ขอกู้ เนื่องจากรัฐบาลจัดสรรงบประมาณให้จำกัด และการจัดสรรเงินกู้ยืมเพื่อศึกษามีแนวโน้มลดลงทั้งปริมาณเงินและจำนวนนักศึกษาที่ได้กู้ในระยะหลัง เนื่องจากกองทุนต้องจัดสรรให้ผู้กู้รายเก่าแบบต่อเนื่องด้วย และผู้กู้ที่ครบกำหนดชำระแล้ว ยังกลับมาทยอยชำระเป็นสัดส่วนต่ำ ทำให้ไม่มีเงินหมุนเวียนให้ผู้ต้องการกู้รายใหม่มากนัก

กองทุนกู้ยืมเพื่อการศึกษาในช่วงปีงบประมาณ 2539 - 2546 จัดสรรบให้นักเรียน นักศึกษาเฉลี่ยปีละ 6,148 ล้านบาท และในปีงบประมาณ 2546 จัดสรรได้ 8,762 ล้านบาท มีผู้ได้กู้อัตราปีละ 1.5 - 2 แสนคน งบประมาณเงินกู้ยืมคิดเป็นเพียงร้อยละ 3 ของงบประมาณการศึกษา นอกจากนี้ยังมีปัญหาการจัดสรรที่ไม่มีประสิทธิภาพและไม่เป็นธรรม เช่น แบ่งโควตาวางเงินกู้ยืมเฉลี่ยกันไปตามสถานศึกษาต่าง ๆ ซึ่งบางแห่งผู้กู้ได้ในสถานศึกษาแห่งหนึ่งอาจจะไม่ได้ฐานะยากจนมากเท่ากับ ผู้ที่ยื่นกู้ขอแต่ไม่ได้อนุมัติการกู้ในสถานศึกษาอื่น เนื่องจากสถานศึกษาบางแห่งเพียงแต่ต้องการใช้เงินกู้ดึงดูดให้คนสมัครเรียน¹⁹

18 สำนักงานสถิติแห่งชาติ.

19 สุวิมล ว่องวานิช และ นงลักษณ์ วิรัชชัย. เล่มเดิม, 2548.

การจัดสรรงบประมาณและกำลังคน เพื่อการพัฒนาการศึกษาในระบบและตามอัธยาศัยยังอยู่ในเกณฑ์ต่ำ การศึกษาในระบบ ให้โอกาสทางการศึกษาประชากรที่ไม่ได้เรียนในระบบโรงเรียนได้จำกัดทั้งในแง่จำนวนคนและหลักสูตรที่ขาดความหลากหลาย ไม่สนองตอบความต้องการของประชาชนและตลาดแรงงานได้ทันการเท่าที่ควร การศึกษาตามอัธยาศัยยังไม่มี การจัดระบบและหมวดหมู่แหล่งเรียนรู้ทั้งที่เป็นของรัฐและชุมชน โดยเฉพาะห้องสมุดในโรงเรียนและสถาบันการศึกษาระดับต่าง ๆ ยังไม่เปิดกว้างให้ประชาชนทั่วไปเข้ามาใช้บริการ ขณะที่ประชาชนบางส่วนยังขาดทักษะที่จะใช้เทคโนโลยีเพื่อการศึกษาที่มีอยู่

นอกจากนี้ การศึกษาในระบบ นอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัยที่จัดโดยหน่วยงานต่างกันภายในกระทรวงศึกษาธิการด้วยกัน ยังต่างคนต่างทำ ไม่หนุนเสริมซึ่งกันและกัน ทั้งที่สถานศึกษาซึ่งจัดการศึกษาในระบบมีสถาน ที่ ทรัพยากรและกำลังคนอยู่แล้ว แต่ไม่ได้คิดเพื่อการให้บริการการศึกษาในระบบและตามอัธยาศัยเหมือนในประเทศอื่น ที่ทำร่วมกันมากกว่าแยกกันทำ

การลงทุนด้านเทคโนโลยีเพื่อการสื่อสาร เช่น อินเทอร์เน็ต มีการพัฒนาในระดับอุดมศึกษาและมีมัธยมศึกษาบางส่วน แต่ระดับประถมศึกษายังพัฒนาอ้อย และมีผลต่อการปฏิรูปการเรียนรู้น้อย ความจริงอินเทอร์เน็ตตามร้านบริการของเอกชนก็แพร่หลายพอสมควร แต่ใช้เพื่อการเล่นเกมมากกว่าเพื่อการเรียนรู้ ปัญหาคือ คนไทยสนใจและใช้เวลาเพื่อการศึกษาหาความรู้เพิ่มเติมน้อย เช่น อ่านหนังสือน้อย นิยมดูโทรทัศน์รายการบันเทิงมากกว่ารายการข่าวและสารคดี ดังนั้นถึงเยาวชนจะมีอินเทอร์เน็ตใช้ ผู้ใช้ก็ไม่ได้สนใจใช้เพื่อการเรียนรู้ การสำรวจผู้ใช้อินเทอร์เน็ตจำแนกตามกิจกรรมพบว่า กลุ่มเด็กวัย 6 - 14 ปี ใช้คอมพิวเตอร์สำหรับเล่นเกมส์ ร้อยละ 54 ในขณะที่ใช้เพื่อค้นคว้าหาความรู้เพียงร้อยละ 34 ²⁰

การที่รัฐบาลมีนโยบายจะซื้อคอมพิวเตอร์แจกโรงเรียนและนักเรียน อาจไม่ได้ส่งเสริมการปฏิรูปการศึกษาคุ่มค่ากับการลงทุน นอกจากจะต้องรณรงค์เปลี่ยนทัศนคติและวิธีการเรียนรู้ของครูและนักเรียนให้มีนิสัยรักการอ่าน รักการค้นคว้าเสียก่อน การขยายโอกาสในการใช้เครือข่ายอินเทอร์เน็ต รวมทั้งการพัฒนาเว็บไซต์ ซอฟต์แวร์ภาษาไทยให้มีคุณภาพ น่าสนใจ จึงจะส่งเสริมการปฏิรูปการเรียนรู้ได้อย่างได้ผล

20 สศช. ทิศทางท้าทายแห่งการพัฒนาประเทศไทยในระยะแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 10 การพัฒนาสังคมเชิงรุก, มิถุนายน, 2548.

1.3 การพัฒนากำลังคนด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี²¹

ขีดความสามารถในการแข่งขันด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีของไทย เมื่อเปรียบเทียบกับประเทศที่มีฐานะทางเศรษฐกิจใกล้เคียงกันและสูงกว่า อยู่ในลำดับท้าย ๆ และลดลงอย่างต่อเนื่องในช่วงปี พ.ศ. 2540 - 2547

จากรายงานประจำปี เรื่อง ความสามารถในการแข่งขันโดยสถาบันเพื่อการพัฒนา การบริหารจัดการ (IMD) พบว่า ในช่วงระหว่างปี พ.ศ. 2540-2547 ขีดความสามารถด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีโดยรวมของประเทศไทยลดลงอย่างต่อเนื่อง กล่าวคือ ด้านโครงสร้างทางเทคโนโลยี ลดลงจากอันดับที่ 32 จาก 47 ประเทศ ในปี พ.ศ. 2540 เป็นอันดับที่ 55 จาก 60 ประเทศในปี พ.ศ. 2547 ด้านโครงสร้างทางวิทยาศาสตร์ ลดลงจากอันดับที่ 32 จาก 47 ประเทศ ในปี พ.ศ. 2540 เป็นอันดับที่ 45 จาก 60 ประเทศ ในปี พ.ศ. 2547 (ดูตารางที่ 13)

ตารางที่ 13 อันดับความสามารถในการแข่งขันด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีของไทย

ระดับการศึกษา	พ.ศ. 2540	พ.ศ. 2541	พ.ศ. 2542	พ.ศ. 2543	พ.ศ. 2544	พ.ศ. 2545	พ.ศ. 2546	พ.ศ. 2547
อันดับด้าน Technological Infrastructure	32	43	47	47	46	43	20	55
อันดับด้าน Scientific Infrastructure	32	43	46	47	49	48	26	45
จำนวนประเทศที่มีการจัดอันดับ	47	47	47	47	49	49	30	60

ที่มา : IMD Competitiveness year book ปีต่าง ๆ

สำหรับการจัดอันดับของ World Economic Forum (WEF) ในปี พ.ศ. 2546 - 2547 พบว่า ในด้านการพัฒนาทางเทคโนโลยี (Technological Sophistication) ประเทศไทย ถูกจัดอยู่ในลำดับที่ 36 จาก 102 ประเทศ โดยประเทศสิงคโปร์ มาเลเซียอยู่ในลำดับที่ 6 และลำดับที่ 22 ตามลำดับ ในด้านการเรียนรู้เทคโนโลยีระดับบริษัท (Firm - level Technology Absorption) ประเทศไทยถูกจัดอยู่ในลำดับที่ 30 จาก 102 ประเทศ

21 หัวข้อนี้สรุปจาก สศช. ทิศทางท้าทายแห่งการพัฒนาประเทศในระยะแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 10 การเปลี่ยนแปลงของบริบทการพัฒนาต่อทิศทางการพัฒนาของประเทศไทย, มิถุนายน, 2548.

โดยประเทศสิงคโปร์ มาเลเซีย และเวียดนาม อยู่ในลำดับที่ 5 ลำดับที่ 14 และลำดับที่ 15 ตามลำดับ

การลงทุนด้านการวิจัยและพัฒนาของประเทศไทยอยู่ในเกณฑ์ต่ำ ค่าใช้จ่ายด้านการวิจัยและพัฒนาของประเทศไทยในช่วงปี พ.ศ. 2542 - 2544 อยู่ในระดับเฉลี่ยประมาณปีละ 12,596 ล้านบาท หรือร้อยละ 0.3 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมของประเทศ (GDP) (เป็นการลงทุนโดยภาครัฐประมาณร้อยละ 60) เปรียบเทียบกับประเทศพัฒนาอุตสาหกรรม เช่น ประเทศญี่ปุ่น และสหรัฐอเมริกาที่มีการลงทุนด้านการวิจัยและพัฒนาในระดับประมาณร้อยละ 2.1 - 2.9 ของ GDP ทำให้พวกเขาคิดค้นนวัตกรรมใหม่ ๆ และผลิตสินค้าด้านเทคโนโลยีที่มีมูลค่าเพิ่มสูง ขณะที่ประเทศมาเลเซีย สิงคโปร์ ไต้หวัน และเกาหลีใต้ ซึ่งมีค่าใช้จ่ายด้านการวิจัยและพัฒนาอยู่ระหว่างร้อยละ 0.5 - 2.9 ของ GDP ก็พัฒนาด้านอุตสาหกรรมได้เร็วกว่าไทย ²²

สัดส่วนนักวิจัย สัดส่วนนักวิจัยของประเทศไทย คิดเป็นร้อยละ 0.3 ต่อประชากร 1,000 คนเท่านั้น ในขณะที่ประเทศญี่ปุ่น ไต้หวัน และเกาหลีใต้ ซึ่งเป็นประเทศที่ผลิตสินค้าและนวัตกรรมด้านเทคโนโลยี มีสัดส่วนดังกล่าวถึง ร้อยละ 7.1, 4.8 และ 2.9 ตามลำดับ (ตารางที่ 14)

ตารางที่ 14 ดัชนีวัดด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีที่เกี่ยวข้อง

นักวิจัยต่อประชากร 1,000 คน		จำนวนสิทธิบัตร	จำนวนการตีพิมพ์
ญี่ปุ่น	7.07	123,978	163,526
ไต้หวัน	4.77	83,090	47,826
เกาหลีใต้	2.92	34,052	11,675
จีน	0.75	20,094	9,217
มาเลเซีย	0.43	3,742	6,675
ไทย	0.33	408	5,655

ที่มา : IMD 2003

22 IMD Competitiveness Yearbook 2003.

จำนวนสิทธิบัตร (Patent) IMD รายงานว่า การจดสิทธิบัตรของไทยในปี พ.ศ. 2546 มีจำนวนเพียง 65 สิทธิบัตรเท่านั้น ในขณะที่ประเทศที่มีการลงทุนด้านการวิจัยและพัฒนาอย่างต่อเนื่อง เช่น ประเทศญี่ปุ่น และเกาหลี มีจำนวนสิทธิบัตรถึง 123,978 และ 34,052 สิทธิบัตรตามลำดับ ซึ่งการมีสิทธิบัตรโดยเฉพาะที่เกี่ยวข้องกับนวัตกรรมและเทคโนโลยีจะสามารถเพิ่มขีดความสามารถทางการแข่งขัน และมูลค่าสินค้าของประเทศ

ข้อมูลสิทธิบัตรของประเทศไทยที่จัดเก็บโดย IMD ต่ำกว่าข้อมูลสถิติการจดสิทธิบัตรของประเทศไทยที่รายงาน ณ มีนาคม พ.ศ. 2546 มีจำนวนสิทธิบัตรในประเทศไทยทั้งสิ้น 13,991 ราย แต่ส่วนใหญ่เป็นของชาวต่างชาติ สิทธิบัตรที่เป็นของคนไทยมีเพียง จำนวน 2,978 ราย เท่านั้น โดยเป็นสิทธิบัตรการออกแบบ จำนวน 2,603 ราย และเป็นสิทธิบัตรสิ่งประดิษฐ์ เพียง 375 ราย สิทธิบัตรการประดิษฐ์ของคนไทย ส่วนใหญ่เป็นการประดิษฐ์ที่ใช้เทคโนโลยีขั้นต้น เช่น เครื่องขุดเกล็ดปลา เครื่องสอยมะม่วง และสูตรทำน้ำลูกหยอ เป็นต้น ทำให้มูลค่าเพิ่ม (Value Added) ที่จะเกิดขึ้นจากการมีสิทธิบัตรดังกล่าวไม่สูงมากนัก

ผู้สำเร็จการศึกษาระดับปริญญาตรีด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ในปี พ.ศ. 2543 ประเทศไทยมีผู้สำเร็จการศึกษาด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีเพียงร้อยละ 29 ของผู้สำเร็จการศึกษาทุกด้าน ขณะที่ประเทศจีน เกาหลีใต้ และสิงคโปร์ มีผู้สำเร็จการศึกษาด้านนี้ถึงร้อยละ 41 38 และ 58 ของผู้สำเร็จการศึกษาทุกด้านตามลำดับ (UNESCO, 2000)

กำลังคนด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีของไทยยังมีได้เข้าทำงานในสาขาวิชาชีพที่ตนศึกษาทั้งหมด และยังมีปัญหาเรื่องคุณภาพ กล่าวคือ ผู้สำเร็จการศึกษาส่วนใหญ่มีความรู้พื้นฐานเพียงพอต่อการนำมาใช้ในการทำงานเพียงระดับหนึ่งเท่านั้น แต่ยังขาดความคิดริเริ่มและการประยุกต์ความรู้พื้นฐานที่เรียนมาในการปฏิบัติงานจริง เนื่องจากหลักสูตรและการสอนของสถาบันการศึกษาของไทยยังคงเน้นความรู้ทางทฤษฎีเป็นหลักมากกว่าความรู้ในการปฏิบัติจริงในวิชาชีพหรือการทำงานที่ภาคอุตสาหกรรมต้องการ

ดุลการชำระค่าธรรมเนียมเทคโนโลยี ประเทศไทยต้องซื้อเทคโนโลยีจากต่างประเทศเป็นส่วนใหญ่ รายจ่ายค่าธรรมเนียมทางเทคโนโลยี (ค่า Royalty ค่าธรรมเนียมใบอนุญาต และค่าธรรมเนียมความรู้ทางเทคนิค) เพิ่มขึ้นจาก 71,728 ล้านบาท ในปี พ.ศ. 2538 มาเป็น 146,813 ล้านบาทในปี พ.ศ. 2546 ทำให้ประเทศไทยขาดดุลชำระเงินทางเทคโนโลยี ในปี พ.ศ. 2546 114,312 ล้านบาท

ตารางที่ 15 ดุลการชำระเงินด้านค่าธรรมเนียมเทคโนโลยี

ปี พ.ศ.	รายจ่าย	รายรับ	ดุลการชำระเงินทางเทคโนโลยี
2538	71,728	4,523	-67,205
2539	77,034	6,624	-70,410
2540	83,250	8,554	-74,696
2541	110,993	13,050	-97,943
2542	101,463	13,832	-87,631
2543	101,361	14,662	-86,699
2544	120,183	27,098	-93,085
2545	152,067	25,580	-126,487
2546	146,813	32,501	-114,312

ที่มา : ธนาคารแห่งประเทศไทย และดัชนีวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีของประเทศไทย ปี 2547

ระดับการใช้เทคโนโลยี ภาคเอกชนของไทยซึ่งส่วนใหญ่เป็นวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (SMEs) มีการใช้เทคโนโลยีการผลิตในระดับที่ 1 คือ ใช้แรงงานเข้มข้น (Labor Intensive) และระดับที่ 2 คือ การใช้ทักษะเข้มข้น (Skill Intensive) หรือเป็นเพียงผู้รับจ้างผลิตตามแบบของผู้ว่าจ้าง และมีเพียงส่วนน้อยที่มีขีดความสามารถในการออกแบบและสร้างนวัตกรรมได้เอง ในระดับที่ 3 คือ ใช้เทคโนโลยีเข้มข้น (Technology Intensive) และระดับที่ 4 คือ การวิจัยและพัฒนาเข้มข้น (R&D Intensive)



ตารางที่ 16 ระดับการใช้เทคโนโลยี

Labor Intensive	Skill Intensive	Technology Intensive	R&D Intensive
Level 1	Level 2	Level 3	Level 4
ใช้เทคโนโลยีได้ตามสภาพที่จัดหามา แต่ไม่มีความเข้าใจที่ลึกซึ้ง	ดัดแปลงเพื่อใช้งานได้ อย่างเหมาะสม มีทักษะทางเทคโนโลยี	ออกแบบ ปรับปรุงและพัฒนาได้ ระดับหนึ่ง แต่ไม่สามารถเปลี่ยนลักษณะหลักของผลิตภัณฑ์	วิจัยและพัฒนา ลักษณะของผลิตภัณฑ์ได้

ที่มา : แผนกลยุทธ์ด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งชาติ (พ.ศ. 2547 - 2556) ดัดแปลงจาก World Bank 2002

1.4 คุณภาพการศึกษาและผลิตภาพแรงงาน

แม้ว่าระดับความรู้และโอกาสทางการศึกษาของคนไทยจะมีทิศทางดีขึ้น แต่การศึกษาไทยก็ยังประสบปัญหาวิกฤติด้านคุณภาพอย่างต่อเนื่อง จากการประเมินผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนในวิชาต่าง ๆ ของนักเรียนระดับ ป.6 ม.3 และ ม.6 ในช่วงปี พ.ศ. 2539 - 2546 ทุกปี พบว่า วิชาส่วนใหญ่ยกเว้นภาษาไทยในระดับ ป.6 และ ม.3 มีค่าเฉลี่ยอยู่ในเกณฑ์ต่ำกว่าร้อยละ 50 ทุกวิชามาโดยตลอด บางวิชาบางระดับคะแนนเฉลี่ยในปี พ.ศ. 2546 ยิ่งต่ำลงกว่าช่วงปี พ.ศ. 2540 - 2543

กำลังคนระดับกลางและระดับสูงมีปัญหาด้านคุณภาพ เนื่องจากการเรียนแบบท่องจำตามตำรามากกว่าการวิเคราะห์และฝึกปฏิบัติ ยังไม่สามารถพัฒนาให้เป็นผู้มีความรู้กว้าง ลึก มีสมรรถนะสูง มีทักษะสามารถปฏิบัติงานได้จริง ตอบสนองความต้องการของภาคการผลิตได้

แรงงานไทยซึ่งหมายถึงคนอายุ 15 - 59 ปี ที่อยู่ในกำลังแรงงานที่จบการศึกษาสูงกว่าระดับประถมศึกษาเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 35.6 ในปี พ.ศ. 2545 เป็นร้อยละ 38.2 ในปี พ.ศ. 2547 แต่ยังห่างจากเป้าหมายที่กำหนดไว้ร้อยละ 50 ในปี พ.ศ. 2549 ค่อนข้างมาก

แรงงานที่จบการศึกษาระดับมัธยมศึกษาทั้งสายสามัญศึกษาและสายอาชีวศึกษามีสัดส่วนต่ำกว่าในประเทศเอเชียตะวันออกมาก ทั้งอัตราการเรียนต่อในระดับอาชีวศึกษาลดลงจากร้อยละ 41.5 ในปี พ.ศ. 2539 เหลือร้อยละ 32.9 ในปี พ.ศ. 2546 ขณะที่ตลาดแรงงานมีความต้องการกำลังคนระดับอาชีวศึกษาถึงร้อยละ 60 ของการผลิตกำลังคนระดับกลาง²³ นับเป็นจุดอ่อนอย่างมากต่อการขยายการผลิตในภาคอุตสาหกรรมและผลิตภาพโดยรวมในอนาคต

ผลิตภาพแรงงานในทุกสาขายังอยู่ในระดับค่อนข้างต่ำกว่าประเทศอื่น ๆ ทั้งนี้เนื่องจากสถาบันการศึกษาทั้งอาชีวศึกษาและสายสามัญศึกษาส่วนใหญ่ยังสอนหนังสือตามตำรา ไม่สามารถผลิตกำลังคนให้มีสมรรถนะ ความสามารถในการปฏิบัติงานได้จริง สถานประกอบการส่วนใหญ่ก็ไม่ได้สนใจหรือลงทุนด้านการพัฒนาทักษะความรู้แก่พนักงานของตนเท่าที่ควร

อย่างไรก็ตาม ในแง่ของรัฐบาล มีความพยายามในการพัฒนาเพื่อเพิ่มคุณภาพการศึกษาอยู่หลายโครงการ²⁴ เช่น ยุทธศาสตร์การดำเนินงานการปฏิรูปการผลิตและพัฒนาระยะ 10 ปี (พ.ศ. 2547 - 2556) การอบรมครูประจำการและผู้บริหารเพื่อเข้าสู่การปฏิรูปการศึกษาตามโครงสร้างใหม่ การพัฒนาหลักสูตรการผลิตครูแนวใหม่ระดับปริญญาตรี 5 ปี โดยมีทุนการศึกษาให้เพื่อจูงใจให้คนเรียนดีมาเป็นครูและประกันการมีงานทำ

โครงการปรับปรุงการจัดทำหลักสูตรให้มีความหลากหลายยืดหยุ่น โดยมีการทดลองใช้ในโรงเรียนนำร่องและโรงเรียนเครือข่ายจำนวน 2,175 แห่ง

โครงการหนึ่งอำเภอหนึ่งโรงเรียนในฝันที่มุ่งประสานกับภาคเอกชนและรัฐวิสาหกิจที่มีศักยภาพให้ช่วยเป็นเจ้าภาพหลักในการสนับสนุนด้านอุปกรณ์คอมพิวเตอร์แก่โรงเรียนแต่ละแห่งแม้ในทางปฏิบัติจะมีโรงเรียนที่พัฒนาได้ตามเป้าหมาย 31 โรงเรียน จาก 921 โรงเรียนในปี พ.ศ. 2548²⁵ แต่ก็ถือว่า มีความพยายามทำกันในระดับหนึ่ง

โครงการผลิตและพัฒนากำลังคนระดับกลาง โครงสร้างเครือข่ายความร่วมมือระหว่างสถาบันการศึกษากับสถานประกอบการในรูปแบบทวิภาคี

23 สศช. ทิศทางที่ทำนายแห่งการพัฒนาประเทศในระยะแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 10 การพัฒนาสังคมเชิงรุก, มิถุนายน 2548.

24 สศช. ข้อมูลที่นำรัฐของประเทศไทย, 2547.

25 นันทิยา ศรีเจริญ. "ฝันสูงแต่จบต่ำ" วิชาการกรม โรงเรียนในฝัน, ใน สานปฏิรูป, ปีที่ 8. ฉบับที่ 88 สิงหาคม, 2548.

การปรับปรุงหลักสูตรและกระบวนการผลิตกำลังคนด้านการบริหารจัดการให้เอื้อต่อการสร้างผู้ประกอบการรายใหม่

การพัฒนาระบบคุณวุฒิวิชาชีพ (Thai Vocational Qualification : TVQ) เพื่อเป็นเครื่องมือในการประเมินสมรรถนะของการปฏิบัติงานได้จริงของช่างฝีมือวิชาชีพสาขาต่าง ๆ โดยร่วมมือกับภาคการผลิต ใน 5 สาขา ได้แก่ กลุ่มอุตสาหกรรมอิเล็กทรอนิกส์ ไฟฟ้า ช่างยนต์และพลาสติก ด้านค้าปลีก และการบำรุงรักษาเครื่องอัตโนมัติและอุตสาหกรรม

โครงการให้ทุนเพื่อพัฒนาศักยภาพในการทำงานวิจัยของอาจารย์รุ่นใหม่ การส่งเสริมการวิจัยและถ่ายทอดเทคโนโลยีอย่างครบวงจร โครงการวิจัยทางด้านอุตสาหกรรม IRAP (Industrial Research Assistance Program)

สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาก่อตั้งมหาวิทยาลัยไซเบอร์ไทย (Thailand Cyber University) ในปี พ.ศ. 2548 ร่วมกับมหาวิทยาลัย 5 แห่ง เพื่อให้เกิดการใช้ทรัพยากรในด้านสื่อการเรียนการสอนร่วมกันและสนับสนุนให้มหาวิทยาลัยที่เข้าร่วมเปิดสอนทางไกลบางหลักสูตรทั้งปริญญาตรีและปริญญาโทผ่านเครือข่ายอินเทอร์เน็ต (E-learning) ซึ่งคาดว่าจะเริ่มดำเนินการได้ในปี พ.ศ. 2549 นอกจากนี้ก็มีการจัดตั้งและขยายสถานศึกษาที่จัดหลักสูตรการศึกษานานาชาติ หลักสูตรสองภาษาและหลักสูตรหรือการเรียนรู้แนวใหม่ทั้งเอกชนและรัฐเพิ่มขึ้น ส่วนใหญ่อยู่ในกรุงเทพฯ และเมืองใหญ่ ๆ ที่มีพ่อแม่ผู้ปกครองที่มีฐานะดีพอที่จะส่งลูกหลานเข้าเรียนได้ เนื่องจากการศึกษาแบบนี้มีค่าใช้จ่ายสูงกว่าการศึกษาแบบทั่วไป ในปี พ.ศ. 2547 สถาบันการศึกษานานาชาติในไทยสามารถรับนักศึกษาจากต่างชาติ เช่น จีน เวียดนาม สหรัฐ ญี่ปุ่น ฯลฯ ได้ 16,000 ราย เพิ่มขึ้นจากปี พ.ศ. 2546 ร้อยละ 16.8 ประมาณการว่าสร้างรายได้ราว 8,000 ล้านบาท²⁶



26 กรุงเทพฯธุรกิจ, 5 กุมภาพันธ์ 2548.

1.5 สภาวะเศรษฐกิจสังคมที่มีผลกระทบต่อเรื่องการศึกษา ²⁷

การเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจสังคมมีผลกระทบต่อทั้งครอบครัว วิธีชีวิตคนทั่วไป และการศึกษาอย่างสำคัญ ปัญหา อุปสรรคของการพัฒนาทางการศึกษาส่วนหนึ่งก็มาจากปัญหาสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจสังคม เช่น เรื่องปัญหาการกระจายรายได้ไม่เป็นธรรม และความยากจน ทำให้คนบางส่วนไม่สามารถเข้าถึงการศึกษาที่มีคุณภาพได้ การพิจารณาถึงปัญหาการศึกษาจึงต้องพิจารณาอย่างเชื่อมโยงกับปัญหาทางเศรษฐกิจสังคมด้วย

สภาวะทางเศรษฐกิจ

ในช่วง ปี พ.ศ. 2544 - 2548 รัฐบาลใช้นโยบายการคลังและการเงินแบบขยายตัว กระตุ้นการลงทุนการผลิตและการบริโภคทั้งภาครัฐและภาคเอกชน ทำให้มีการกู้ยืมและการบริโภคเพิ่มขึ้นสูง เศรษฐกิจซึ่งผ่านช่วงตกต่ำที่สุดของวิกฤติเศรษฐกิจปี พ.ศ. 2540 มาแล้วเริ่มขยายตัว ผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (GDP) เพิ่มขึ้นร้อยละ 2.1 ในปี พ.ศ.2544 เป็นร้อยละ 6.1 ในปี พ.ศ. 2547 มีการจับจ่ายใช้สอยทั้งในเรื่องอสังหาริมทรัพย์ รถยนต์ รถมอเตอร์ไซด์ โทรศัพท์มือถือ และการบริโภคสินค้าและบริการอื่น ๆ เพิ่มขึ้นมาก เด็กและเยาวชนมีพฤติกรรมบริโภคนิยม สินค้าฟุ่มเฟือย การเลียนแบบต่างประเทศและการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศเพื่อความบันเทิงมากกว่าเพื่อการเรียนรู้ ประชาชนเป็นหนี้เพิ่มขึ้นในอัตราสูงกว่าการเพิ่มของรายได้

การกระจายรายได้ไปสู่ประชาชนกลุ่มต่าง ๆ ยังมีความไม่เป็นธรรมสูง แม้ปี พ.ศ. 2547 จะกระเตื้องดีขึ้นนิดหน่อยจากปี พ.ศ. 2539 แต่กลุ่มคน 20% ที่มีรายได้สูงสุดยังมีสัดส่วนในรายได้ถึง 55.2% ของรายได้ของคนทั้งประเทศ ขณะที่กลุ่มคน 20% ที่มีรายได้ต่ำสุดมีสัดส่วนในรายได้เพียง 4.3% ของรายได้ของคนทั้งประเทศ (ดูตารางที่ 17) ลูกหลานผู้มีรายได้ต่ำมีโอกาสได้รับการศึกษาน้อยกว่า ต้องรับภาระค่าใช้จ่ายการศึกษาเมื่อเทียบกับรายได้เป็นสัดส่วนที่สูง และสภาพแวดล้อมในครอบครัวไม่เอื้ออำนวยต่อการเรียนรู้เท่ากับครอบครัวผู้มีรายได้สูง

27 ข้อมูลสถิติในหัวข้อนี้ส่วนใหญ่ได้จาก สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ รายงานการติดตามประเมินผลการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศไทย 3 ปี ของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9, มิถุนายน 2548.

ตารางที่ 17 เปรียบเทียบการกระจายรายได้ของคนไทย 5 กลุ่ม จำแนกตามชั้นรายได้ (คิดเป็นร้อยละของรายได้ของคนทั้งประเทศ) พ.ศ. 2539 และ พ.ศ. 2547

กลุ่มรายได้	พ.ศ. 2539	พ.ศ. 2547
กลุ่มรายได้ต่ำสุด 20% แรก	4.1	4.3
กลุ่มรายได้ต่ำรองมา 20% ที่สอง	7.5	7.9
กลุ่มรายได้ปานกลาง 20% ที่สาม	11.8	12.3
กลุ่มรายได้สูงกว่าปานกลาง 20% ที่สี่	19.9	20.3
กลุ่มรายได้สูงสุด 20% ที่ห้า	56.7	55.2
รวม	100.00	100.00
ค่าสัมประสิทธิ์จีนิ*	0.515	0.499

ที่มา: ข้อมูลจากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือนสำนักงานสถิติแห่งชาติ ประมวลผลโดย สำนักพัฒนาเศรษฐกิจชุมชนและการกระจายรายได้ สศช.

* ค่าสัมประสิทธิ์จีนิ ถ้าสูงขึ้นไปใกล้ 1 ถือว่าไม่เป็นธรรมสูง ถ้าต่ำลงใกล้ 0 ถือว่าเป็นธรรมมากขึ้น ค่าสัมประสิทธิ์จีนิของประเทศอื่น ส่วนใหญ่จะต่ำกว่าไทย ซึ่งแสดงว่าประเทศไทยมีการกระจายรายได้ที่ไม่เป็นธรรมสูงมาก

ในปี พ.ศ. 2548 เศรษฐกิจเริ่มชะลอตัว ประเมินการว่า GDP จะเพิ่มจากปี พ.ศ. 2547 เพียงร้อยละ 3.5 - 4.0 ควบคู่ไปกับภาวะเงินเฟ้อ (ของแพงขึ้นราวร้อยละ 5 - 6) เพราะปัจจัยหลายอย่าง เช่น ภัยธรรมชาติคลื่นยักษ์ ปัญหาผู้ก่อการร้ายใน 3 จังหวัดภาคใต้ นักท่องเที่ยวต่างประเทศลดลง น้ำมันราคาสูงขึ้นอย่างมาก การสั่งเข้าเพิ่มในอัตราสูงกว่าการส่งออก เกิดการขาดดุลการค้าและดุลชำระเงินค่อนข้างมากเป็นครั้งแรกตั้งแต่วิกฤติเศรษฐกิจตกต่ำปี พ.ศ.2540 ส่วนหนึ่งมาจากการที่เศรษฐกิจไทยเป็นเศรษฐกิจแบบบริโภคน้ำมัน โดยเฉพาะการใช้ในเรื่องการขนส่ง (โดยรถยนต์ส่วนตัว) มาก และน้ำมันราคาสูงขึ้น ขณะที่สินค้าเกษตรที่ประชาชนไทยผลิตได้ก็ขายได้ราคาค่อนข้างต่ำ เกิดภาวะภัยแล้งสลับกับน้ำท่วมเนื่องจากป่าไม้ถูกทำลายมาก สภาวะเศรษฐกิจแบบนี้ทำให้ประชาชนไทยส่วนใหญ่มีรายได้ที่จะซื้อสินค้าและบริการ รวมทั้งการศึกษาสำหรับลูกหลานได้ลดลง

การเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจสังคมที่สำคัญในรอบ 5 - 6 ปี ที่ผ่านมา²⁸

1. การเปลี่ยนแปลงทางโครงสร้างเศรษฐกิจ จากสาขาเกษตรไปสู่สาขาอุตสาหกรรม การค้าและบริการเป็นสัดส่วนสูงขึ้น ต้องพึ่งพาเทคโนโลยีในระดับสูงขึ้น เป็นเศรษฐกิจ ที่ต้องใช้ความรู่มากขึ้น ทำให้เกิดช่องว่างทางความรู้และโอกาสในการทำงาน และพัฒนา ตนเองของประชาชน กลุ่มต่าง ๆ เพิ่มขึ้น ทั้งเมื่อเทียบระหว่างประชาชนกลุ่มต่าง ๆ ในประเทศไทยด้วยกันเอง และเมื่อเทียบกับประเทศอื่น ๆ

2. สังคมเมืองหรือประชากรในเขตเทศบาลมีสัดส่วนสูงขึ้น (Hyper-urbanization) เนื่องจากการพัฒนาอุตสาหกรรมการค้าบริการสูงกว่าภาคเกษตร และการพัฒนาในด้านต่าง ๆ รวมทั้งการศึกษาระดับสูงและที่มีคุณภาพรวมศูนย์อยู่ที่กรุงเทพและเมืองใหญ่ คนจึงอพยพจากชนบทมาหางานและมาศึกษาต่อในเมืองมาก ก่อให้เกิดปัญหาความแออัดภายในเมือง ปัญหามลพิษทางน้ำ ทางอากาศ และการกำจัดขยะ ปัญหาจราจร ความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน รวมทั้งต้นทุนในการบริการจัดการดูแลเมืองที่สูงขึ้น

3. ปัญหาภาวะสุขภาพ มีการเพิ่มขึ้นของโรคไม่ติดต่อ อุบัติเหตุ อุบัติภัยต่าง ๆ รวมทั้งมะเร็ง และการแพร่ระบาดของเชื้อโรคที่มีรหัสพันธุกรรมแปลกใหม่มากขึ้น เช่น โรคซาร์ส ไข้หวัดนก โรคเอดส์ยังคงเป็นปัญหาใหญ่ การทะลักเข้ามาของแรงงานต่างชาติที่ยากจนจำนวนมากหลายแสนคนก็ทำให้เกิดความเสี่ยงที่จะทำให้เกิดโรค เช่น มาลาเรียได้

4. วิถีชีวิตการบริโภคและค่านิยมของประชาชนเปลี่ยนไปเป็นแบบทุนนิยม อุตสาหกรรมตะวันตกเพิ่มขึ้น ผู้ผลิตสินค้าและบริการโน้มน้าวผู้บริโภคผ่านทางสื่อวิทยุ โทรทัศน์ให้มีค่านิยมและพฤติกรรมการบริโภคสินค้าอุตสาหกรรมสำเร็จรูปมากขึ้น เช่น การซื้อสินค้าในร้านสะดวกซื้อ บริการส่งสินค้าถึงบ้าน ซื้ออาหารสำเร็จรูป อาหารแช่แข็ง และซื้ออาหารพร้อมปรุง เป็นต้น มีกระบวนการสินค้าขายตรงที่หลากหลาย มีความสะดวกในการซื้อหาและแพร่หลายไปจากเขตเมืองไปถึงชนบทสู่ผู้บริโภคทุกระดับ เพราะมีทั้งการขายแบบผ่อนส่งและการออกบัตรเครดิตให้คนซื้อก่อนจ่ายทีหลังได้เพิ่มขึ้น ทั้งโดยสถาบันการเงินและโดยบริษัทที่ไม่ใช่ธนาคาร และการที่รัฐบาลมีโครงการให้ประชาชนรายได้น้อยในชนบทและชุมชนในเมืองกู้ได้มากขึ้น ทำให้มีการจับจ่ายใช้สอยสินค้าอุตสาหกรรม เช่น โทรศัพท์มือถือ คอมพิวเตอร์ มอเตอร์ไซด์ เครื่องใช้ไฟฟ้า และเครื่องอำนวยความสะดวกต่าง ๆ เพิ่มขึ้น ประชาชนในทุกระดับเป็นหนี้เพิ่มขึ้น

28 สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. รายงานการติดตามประเมินผล การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ : 3 ปี ของแผนพัฒนาฯ, ฉบับที่ 9, มิถุนายน 2548.

ลัทธิบริโภคนิยมที่แพร่หลายอย่างมากในหมู่เด็กเยาวชนมีผลต่อการเปลี่ยนแปลงทางทัศนคติ ค่านิยม เช่น เหวอวัฒนธรรมต่างชาติ มองข้ามคุณค่าความเป็นไทย มีความฟุ้งเฟ้อ ฟุ่มเฟือย ขาดความอดทนอดกลั้น เห็นแก่ประโยชน์ส่วนตน ต้องการรายได้สูง มีพฤติกรรมกรรมมีเพศสัมพันธ์เร็วตามแบบวัยรุ่นตะวันตก รวมทั้งมีพฤติกรรมบริโภคอาหาร เครื่องดื่ม สารที่ไม่เป็นคุณค่าต่อร่างกาย เช่น อาหารขยะต่าง ๆ (Junk Food) บุหรี่ เหล้า เป็นต้น

ภาวะสุขภาพคนไทย

ในช่วงปี พ.ศ. 2544 - 2547 คนไทยเข้าถึงหลักประกันสุขภาพเพิ่มขึ้น และมีภาระค่าใช้จ่ายด้านสุขภาพของครัวเรือนลดลง ในภาพรวมคนไทยมีอายุขัยเฉลี่ยสูงขึ้น และมีแนวโน้มในอนาคตว่า จะมีประชากรสูงวัย (อายุ 60 ปีขึ้นไป) เป็นสัดส่วนสูงต่อประชากรทั้งประเทศสูงขึ้น ขณะที่เด็กและเยาวชนจะมีสัดส่วนต่อประชากรทั้งประเทศลดลงตามลำดับ

ประชาชนส่วนใหญ่ยังขาดความตระหนักและขาดความรู้ในการดูแลสุขภาพที่ถูกต้อง เช่น ขาดการออกกำลังกายอย่างสม่ำเสมอ ประชาชนจำนวนมากมีพฤติกรรมเสี่ยงต่อการทำลายสุขภาพ เช่น ดื่มสุรา สูบบุหรี่ โดยเฉพาะในหมู่วัยรุ่นและคนหนุ่มสาวบริโภคน้ำตาลมากเกินไป ส่งผลให้สัดส่วนการเจ็บป่วยด้วยโรคไม่ติดต่อเพิ่มขึ้น โดยเฉพาะโรคหัวใจที่สูงเป็นอันดับหนึ่งของการเจ็บป่วยทั้งหมดโดยเพิ่มขึ้นจาก 391.4 ต่อประชากรแสนคนในปี พ.ศ. 2545 เป็น 451.4 ต่อประชากรแสนคนในปี พ.ศ. 2546 รองลงมาได้แก่โรคความดันโลหิตสูง และเบาหวานก็มีอัตราเพิ่มเช่นเดียวกันขณะเดียวกันโรคเครียดวิตกกังวล และซึมเศร้าจากสาเหตุต่าง ๆ มีแนวโน้มเพิ่มขึ้น รวมไปถึงภาวะโภชนาการเกินหรือโรคอ้วนที่เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องในทุกกลุ่มอายุ

รายงานสุขภาพคนไทย พ.ศ. 2546 ระบุว่า สาเหตุการตายของคนไทย 3 ลำดับแรก คือ โรคเอดส์ อุบัติเหตุจลาจล และโรคหลอดเลือด (หัวใจ) สถิติผู้ป่วยโรคมะเร็งในรอบ 10 ปี มีแนวโน้มเพิ่มมาโดยตลอด สาเหตุหนึ่งมาจากการบริโภคอาหารและการดำเนินชีวิตที่ไม่เหมาะสม มีคนป่วยจากการบริโภคอาหารที่มีสารอันตรายตกค้างปีละ 40,000 คน

เด็กที่อยู่ในวัยต่ำกว่าชั้นมัธยมศึกษาลงมา (0 - 12 ปี) อยู่ในภาวะทุพโภชนาการหรือการขาดสารอาหารที่จำเป็นต่อการเติบโตของร่างกายซึ่งรวมทั้งสมองด้วยร้อยละ 15 ของเด็กวัยเดียวกัน นับว่ายังอยู่ในเกณฑ์สูงสำหรับประเทศไทยซึ่งมีอาหารเหลือส่งออก

แต่การกระจายทรัพย์สินและรายได้ การศึกษาและความรู้ ไม่เป็นธรรมสูง ขณะเดียวกัน ก็มีปัญหาในขั้นตรงกันข้ามคือ เด็กลูกคนรวยคนชั้นกลางอยู่ในภาวะโภชนาการเกิน หรือโรคอ้วน ร้อยละ 12.3 ของเด็กวัยเดียวกัน

ผลการสำรวจระดับเชาว์ปัญญา (IQ) ของเด็กไทยอายุ 6 - 18 ปี โดยกระทรวงสาธารณสุข พบว่า ไอคิวเด็กไทยมีค่าเฉลี่ยลดลงจากปี พ.ศ. 2540 อยู่ที่ 91.9 เหลือ 88 ในปี พ.ศ. 2547 เทียบกับเด็กจีน ญี่ปุ่น เกาหลี ซึ่งมีไอคิวเฉลี่ยเกิน 100 (จีนอยู่ที่ 104) ที่น่าห่วงคือ กลุ่มเด็กไทยที่มีไอคิวค่อนข้างต่ำมีเกินร้อยละ 50 โดยเฉพาะเด็กภาคเหนือ และภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีไอคิวเฉลี่ยค่อนข้างต่ำ ผู้สำรวจให้เหตุผลว่า เป็นเพราะเด็กใน 2 ภาคขาดสารไอโอดีนและเหล็ก²⁹ แต่น่าจะเกิดจากขาดสารอาหารที่สำคัญอื่น เช่น โปรตีนด้วย รวมทั้งอาจมีปัจจัยอื่น เช่น การได้รับมลภาวะ การไม่ได้รับการกระตุ้น การเรียนรู้ในช่วงปฐมวัยให้สมองพัฒนามากเพียงพอ ฯลฯ เรื่องนี้เป็นปัญหาสำคัญที่ควรมีการวิจัยและหาทางแก้ไขอย่างรอบด้านหรือเป็นระบบองค์รวม

นอกจากนี้แล้วยังมีประชากรที่เจ็บป่วยทางจิตในระดับต่าง ๆ ร้อยละ 24.75 หรือราว 1 ใน 4 ของประชากรทั้งประเทศ³⁰

ปัญหาความรุนแรงทางเพศและด้านอื่น ๆ

รายงานสุขภาพคนไทย พ.ศ. 2548 กล่าวถึงปัญหาเด่น เช่น การข่มขืนเพิ่มขึ้นเพิ่มขึ้น ในปี พ.ศ. 2547 คดีข่มขืนที่มีการแจ้งความเพิ่มขึ้น จาก 4,300 คดีในปี พ.ศ. 2545 เป็น 5,052 คดีในปี พ.ศ. 2547 โดยผู้วิจัยประมาณว่า อาจจะเป็นเพียง 5% ของการข่มขืนจริง เพราะคดีข่มขืน 75% เกิดขึ้นภายในบ้านจากผู้ใกล้ชิด ทำให้ไม่ค่อยมีการแจ้งความกัน สาเหตุที่มีการข่มขืนเพิ่มขึ้น ส่วนหนึ่งเพราะสื่อลามกอนาจารเพิ่มขึ้นมาก

ปัญหาความรุนแรงในวัยรุ่นก็เป็นปัญหาเด่นอีกเรื่องหนึ่ง เฉพาะในกรุงเทพมหานคร ช่วงเดือนตุลาคม พ.ศ. 2546 - สิงหาคม พ.ศ. 2547 เกิดเหตุการณ์วัยรุ่นนยกพวกตีกัน มากกว่า 3 พันครั้ง ซึ่งไม่ใช่แค่เพิ่มอย่างมากเท่านั้น แต่นักวิจัยจากสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) ตั้งข้อสังเกตว่า นี่เป็นเรื่องที่ไม่ได้เกิดขึ้นในประเทศอื่น ๆ เป็นปัญหาเฉพาะ

29 คำแถลงโดย พญ.แสงโสม สีนะวัฒน์ นักวิชาการสาธารณสุขด้านโภชนาการ ในไทยรัฐ 14 สิงหาคม 2548

30 สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล และสำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.). รายงานสุขภาพคนไทย, 2546.

ของสังคมไทย³¹ นอกจากนี้ก็มีพฤติกรรมแบบใช้อำนาจและความรุนแรงของรุ่นพี่ในการรับน้องใหม่ในหลายสถาบันการศึกษาในช่วงเปิดภาคการศึกษาปี พ.ศ. 2548

สำนักวิจัยเอแบคโพลล์ รายงานข้อมูลเกี่ยวกับนักเรียนชั้นมัธยมปลายและนักศึกษาปริญญาตรีในเขตกรุงเทพฯ ในเดือนกรกฎาคม ปี พ.ศ. 2548 ว่า นักเรียน นักศึกษา 78.8% จากกลุ่มตัวอย่าง 2,743 ตัวอย่าง ตอบว่า เคยมีประสบการณ์เกี่ยวข้องกับอบายมุข เช่น บุหรี่ เหล้า การพนัน เทียบกลางคืน ยาเสพติด และ 64.9% ตอบว่า มีสถานจำหน่ายหรือให้บริการอบายมุขใกล้สถาบันการศึกษาไม่เกิน 500 เมตร รวมทั้งมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น³²

สถาบันครอบครัว ขนาดครัวเรือนโดยเฉลี่ยลดลงอย่างต่อเนื่อง จากเฉลี่ย 4.4 คนต่อครัวเรือนในปี พ.ศ. 2533 เป็น 3.5 คนในปี พ.ศ. 2545 และ 3.2 คนในปี พ.ศ. 2547 เนื่องจากการเปลี่ยนแปลงจากครัวเรือนขยายที่ลูกหลานอาศัยอยู่กับปู่ย่าตายายเป็นครัวเรือนเดี่ยวเพิ่มขึ้น และเพราะมีการวางแผนครอบครัว ทำให้แต่ละครอบครัวมีลูกจำนวนลดลง คนที่พำนักอยู่คนเดียวก็มีเพิ่มขึ้น

อัตราการหย่าร้างสูงขึ้นอย่างต่อเนื่องในช่วง 10 ปี จาก 36,000 คู่ในปี พ.ศ. 2535 เป็น 76,000 คู่ ในปี พ.ศ. 2545 นอกจากนี้ก็มีปัญหาแยกกันอยู่ก็เพิ่มขึ้น ครัวเรือนที่มีผู้หญิงเป็นหัวหน้าครอบครัวเพียงคนเดียว รวมทั้งครัวเรือนแบบอยู่ตัวคนเดียวเพิ่มขึ้น ขณะเดียวกันปัญหาบีบคั้นทางเศรษฐกิจและสังคมและปัญหาอันเนื่องจากการย้ายถิ่นทำให้จำนวนผู้สูงอายุถูกทอดทิ้งให้อยู่ในชนบทและสถานสงเคราะห์ รวมทั้งเด็กเร่ร่อน/ถูกทอดทิ้งและเด็กกำพร้าอยู่ตามสถานที่ต่าง ๆ เพิ่มขึ้น

ความปลอดภัยและความมั่นคงในชีวิต

คดีเกี่ยวกับยาเสพติดลดลงอย่างต่อเนื่องจาก 164,878 คดี ในปี พ.ศ. 2546 เป็น 74,121 คดี ในปี พ.ศ. 2547 อันเป็นผลมาจากนโยบายเด็ดขาดของรัฐบาล แต่ปัญหาอาชญากรรมกลับมีแนวโน้มเพิ่มมากขึ้นในทุกประเภท โดยสัดส่วนคดีต่อชีวิตร่างกายและเพศมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นจาก 60.5 ต่อประชากรแสนคนในปี พ.ศ. 2545 เป็น 71.5 ต่อประชากรแสนคน ในปี พ.ศ. 2547 และที่น่าห่วงคือผู้ทำผิดส่วนที่เป็นเด็กและเยาวชนเพิ่มขึ้น เพราะปัญหาสภาพแวดล้อมย่ำแย่เพิ่มขึ้น

31 สถาบันวิจัยประชากรและสังคมมหาวิทยาลัยมหิดล. รายงานสุขภาพคนไทย ปี 2548, อังนุ ไทยรัฐ, 30 พฤษภาคม 2548.

32 สำนักงานวิจัยเอแบคโพลล์ มหาวิทยาลัยอัสสัมชัญ. "โครงการวิจัยเพื่อเฝ้าระวังรักษาคุณภาพเยาวชนไทยกับปัจจัยเสี่ยงต่ออบายมุขและสิ่งเสพติดรอบสถาบันการศึกษา: กรณีศึกษาตัวอย่างนักเรียน นักศึกษา ชั้นมัธยมปลายหรือเทียบเท่าปริญญาตรีในเขตกรุงเทพฯ, ผู้จัดการรายวัน, 25 กรกฎาคม 2548, หน้า 14.

ขณะเดียวกันการเกิดอุบัติเหตุจากการจราจรทางบกมีสัดส่วนเพิ่มขึ้น จาก 170.5 ต่อประชากรแสนคนในปี พ.ศ. 2546 เป็น 193.1 ต่อประชากรแสนคน ในปี พ.ศ. 2547 และมีอัตราผู้เสียชีวิตจากอุบัติเหตุจราจรทางบกเพิ่มขึ้นจาก 20.5 ต่อประชากรแสนคนในปี พ.ศ. 2545 เป็น 21.3 ต่อประชากรแสนคนในปี พ.ศ. 2547 ถ้าคิดเป็นจำนวนคน มีผู้เสียชีวิตจากอุบัติเหตุทางจรรจรราวปีละ 13,000 คน

อัตราส่วนการประสบอันตรายและเจ็บป่วยจากการทำงานในปี พ.ศ. 2545 - 2546 ยังอยู่ในระดับใกล้เคียงกันคือราว 29.2 - 29.9 ต่อประชากรแสนคน

ตารางที่ 18 แสดงอัตราการตายด้วยอุบัติเหตุและสัดส่วนคดีในช่วงปี พ.ศ. 2545 - 2547

ความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน	พ.ศ.	พ.ศ.	พ.ศ.
	2545	2546	2547
อัตราการตายด้วยอุบัติเหตุการจราจรทางบก (ต่อประชากรแสนคน)	20.9	22.9	21.3
สัดส่วนคดีประทุษร้ายต่อทรัพย์สิน (ต่อประชากรแสนคน)	109.7	106.0	106.5
สัดส่วนคดีชีวิต ร่างกาย เพศ (ต่อประชากรแสนคน)	60.5	71.5	71.5
สัดส่วนคดียาเสพติด (ต่อประชากรแสนคน)	422.8	216.4	116.5

ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ.

สภาวะแวดล้อม

สภาวะแวดล้อมในกรุงเทพและเมืองใหญ่อื่น ๆ มีมลภาวะเพิ่มขึ้น เช่น ฝุ่นละอองขนาดเล็กที่มีปริมาณเพิ่มขึ้นเป็นสาเหตุเสี่ยงต่อการเป็นโรกระบบทางเดินหายใจ มีการใช้สารเคมีที่เป็นอันตรายเพื่อเป็นวัตถุดิบในกระบวนการผลิตในปริมาณสูงและถูกนำมาใช้อย่างไม่ถูกต้อง ปริมาณขยะมีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้นทุกปี เนื่องจากอัตราการเพิ่มของประชากรและการขยายตัวของลัทธิบริโภคนิยม โดยเพิ่มขึ้นจาก 14.4 ล้านตันในปี พ.ศ. 2546 เป็น 14.7 ล้านตันในปี พ.ศ. 2547 และส่วนใหญ่ยังมีการกำจัดได้ไม่ถูกสุขลักษณะ

การขยายตัวของการใช้โทรศัพท์มือถือ ในช่วงปี พ.ศ. 2543 - 2546 ประมาณ 28 ล้านเครื่อง ทำให้มีการสั่งซื้อแบตเตอรี่สำหรับโทรศัพท์มือถือเพิ่มขึ้นจาก 30 ล้านก้อนในปี พ.ศ. 2545 เป็น 43 ล้านก้อนในปี พ.ศ. 2546 และมีขยะซากโทรศัพท์มือถือและแบตเตอรี่ที่เป็นอันตรายเพิ่มขึ้น³³

การเข้าถึงบริการสารสนเทศพื้นฐาน มีการขยายการลงทุนทั้งภาครัฐและเอกชน ทำให้สถานศึกษาระดับอุดมศึกษาและระดับอาชีวศึกษาสามารถเชื่อมโยงสู่ระบบเครือข่ายอินเทอร์เน็ตได้ทั่วถึง ส่วนระดับประถมศึกษาสามารถเข้าสู่ระบบเครือข่ายประมาณร้อยละ 69 ของสถานศึกษาทั้งหมด สัดส่วนคอมพิวเตอร์ที่มีอยู่ในครัวเรือน 5.7 เครื่องต่อ 100 ครัวเรือน ในปี พ.ศ. 2545 เพิ่มขึ้นเป็น 11.7 เครื่องต่อ 100 ครัวเรือน ในปี พ.ศ. 2547 และสัดส่วนครัวเรือนที่เชื่อมต่ออินเทอร์เน็ต เพิ่มจาก 3.0 เครื่องต่อ 100 ครัวเรือน ในปี พ.ศ. 2545 เป็น 5.7 เครื่องต่อ 100 ครัวเรือน ในปี พ.ศ. 2547 ตามลำดับ แต่ก็ยังเป็นสัดส่วนที่ต่ำกว่าสิงคโปร์ ฮองกง เกาหลีใต้ จีน ฯลฯ

ภาวะการมีงานทำ การที่เศรษฐกิจมีการขยายตัวอย่างต่อเนื่อง ประกอบกับการเร่งรัดมาตรการส่งเสริมการมีงานทำ ส่งผลให้การมีงานทำในปี พ.ศ. 2547 สูงขึ้นกว่าปี พ.ศ. 2546 แต่ปัญหาการจ้างงานต่ำกว่าระดับ (น้อยกว่า 35 ชั่วโมง/สัปดาห์) มีแนวโน้มสูงขึ้น การใช้แรงงานในการผลิตที่มีการศึกษาระดับอุดมศึกษาเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 8.7 ในปี พ.ศ. 2546 เป็นร้อยละ 9.3 ในปี พ.ศ. 2547 ในขณะที่การใช้แรงงานที่จบการศึกษา ระดับประถมศึกษาและต่ำกว่าลดลง เนื่องจากตลาดแรงงานต้องการจ้างแรงงานที่มีการศึกษาสูงขึ้น ส่วนแรงงานระดับล่างก็มีคู่แข่งแรงงานอพยพจากประเทศเพื่อนบ้าน ซึ่งพร้อมจะรับค่าจ้างต่ำกว่าค่าจ้างแรงงานขั้นต่ำเข้ามาทดแทน

ระบบประกันสังคม

ระบบประกันสังคม (ระบบที่ผู้ประกันตนมีการประกันสุขภาพ การเกษียณอายุ และการว่างงาน) ยังจำกัดอยู่ในกลุ่มลูกจ้างผู้มีเงินเดือนประจำ ขยายตัวเล็กน้อยและยังไม่ครอบคลุมประชาชนส่วนใหญ่ โดยเฉพาะผู้ที่ทำงานอยู่ในเศรษฐกิจไม่เป็นทางการ และผู้ด้อยโอกาส

33 สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แถลงข่าวเรื่องภาวะสังคมไทย, อ้างใน ผู้จัดการรายวัน, 28 มิถุนายน 2548.

รัฐบาลขยายขอบเขตของระบบประกันสังคมตั้งแต่ปี พ.ศ. 2545 ให้คุ้มครองลูกจ้างที่อยู่ในสถานประกอบการที่มีลูกจ้างตั้งแต่ 1 คนขึ้นไป ทำให้ลูกจ้างผู้ประกันตนเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ จากจำนวน 6.9 ล้านคน หรือร้อยละ 20.5 ของกำลังแรงงานทั้งหมดในปี พ.ศ. 2545 เป็น 7.4 ล้านคน คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 21.8 ของกำลังแรงงานในปี พ.ศ. 2547 และมีการประกันสังคมกรณีว่างงานเพิ่มขึ้นมาอีกกรณีหนึ่ง แต่ยังมีเงื่อนไขมากและจ่ายชดเชยให้ผู้ว่างงานเพียงเล็กน้อยเมื่อเทียบกับการประกันการว่างงานในประเทศยุโรป

นอกจากนี้ก็มีการออกพระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ. 2546 เพื่อช่วยการป้องกัน แก้ไข ฟื้นฟูและพัฒนา การสงเคราะห์ช่วยเหลือแก้ปัญหาเฉพาะหน้า การให้บริการในสถานสงเคราะห์แก่ผู้ด้อยโอกาสประเภทต่าง ๆ การฝึกอบรมและสร้างอาชีพ และพระราชบัญญัติคุ้มครองเด็ก พ.ศ. 2547 เพื่อช่วยให้การปกป้องคุ้มครองและพัฒนาเด็กและเยาวชนมีความชัดเจนยิ่งขึ้น แต่ยังไม่ีมาตรการดูแลผู้สูงอายุ ซึ่งมีแนวโน้มมีสัดส่วนสูงขึ้นอย่างครอบคลุม

แต่การออกกฎหมายเหล่านี้ยังคงไม่ได้ทำให้เกิดการปฏิรูปด้านสวัสดิการสังคมมากนักจนกว่าจะมีการจัดสรรงบประมาณและกำลังคนเพิ่มเติม การปรับปรุงปฏิรูปหน่วยงานที่ทำงานด้านนี้ รวมทั้งให้การความช่วยเหลือด้านงบประมาณผ่านหรือร่วมมือกับองค์กรพัฒนาเอกชน การระดมให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการแก้ไข ปัญหาสวัสดิการสังคมอย่างกว้างขวาง จึงจะเกิดกิจกรรมที่ส่งเสริมสวัสดิการสังคมเด็ก เยาวชนและประชาชนผู้ด้อยโอกาสหรือมีปัญหาได้เพิ่มขึ้นอย่างจริงจัง การพัฒนาด้านการประกันสังคมและสวัสดิการสังคมเป็นเงื่อนไขสำคัญเงื่อนไขหนึ่งที่จะส่งผลดีต่อการพัฒนาด้านการศึกษาหรือการเรียนรู้ของประชาชน



รายงานความก้าวหน้าในการปฏิรูปการศึกษา

บทนี้เป็นรายงานความก้าวหน้าเชิงสรุปข้อมูล จากกระทรวงศึกษาธิการและหน่วยงานอื่น โดยไม่ได้เห็นการวิเคราะห์เหมือนในบทอื่น ๆ การใช้คำว่า ความก้าวหน้า เป็นการใช้คำตามรายงานของทางกระทรวงศึกษาธิการ นักวิเคราะห์บางท่านอาจไม่ยอมรับว่า มีความก้าวหน้าเกิดขึ้นจริง แต่ทั้งนี้ก็เป็นการใช้คำที่ความหมายหนึ่ง บทนี้เพียงแต่ต้องการรายงานว่า มีการเปลี่ยนแปลงทางการศึกษาอย่างไรบ้าง เพื่อให้รายงานประจำปีฉบับนี้มีความครบถ้วนในเชิงข้อมูล

2.1 ความก้าวหน้าโดยรวม

ความก้าวหน้าในการปฏิรูปการศึกษาในช่วง 2 - 3 ปีแรก หลังจากการประกาศใช้พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 เป็นเรื่องของ การออกกฎหมาย การร่างพระราชบัญญัติ การปรับโครงสร้างการบริหารภายในกระทรวงศึกษาธิการ การดำเนินงานของหน่วยงานทั้งระดับนโยบายและหน่วยปฏิบัติในเรื่องการวางแผน กำหนดนโยบายยุทธศาสตร์ต่าง ๆ และการนำยุทธศาสตร์ไปใช้ ทั้งในระดับกว้าง และโครงการนำร่องต่าง ๆ

ความก้าวหน้าในการปฏิรูปการศึกษาในช่วงครบรอบปีที่สาม (พ.ศ. 2545) และปีที่สี่ (พ.ศ. 2546) เริ่มมีการจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่โรงเรียนโดยพิจารณาจากรายหัวนักเรียน เริ่มใช้โครงสร้างกระทรวงศึกษาธิการแบบใหม่ มีกองทุนการศึกษาสำหรับคนพิการ ความก้าวหน้าด้านการดำเนินงานด้านกฎหมาย การกำหนดนโยบายและแผน และการนำนโยบายและแผนสู่การปฏิบัติงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ความก้าวหน้าที่พิจารณาจากผลผลิตเชิงปริมาณและคุณภาพ และความก้าวหน้าในเรื่องของผลลัพธ์ของการปฏิรูป หรือความสอดคล้อง (Relevance) กับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญและพรบ.การศึกษา

ความก้าวหน้าในด้านการจัดกฎหมายที่เกี่ยวกับการศึกษา จนถึงวันที่ 21 มีนาคม พ.ศ. 2548 มีการประกาศใช้กฎหมายเพื่อสนับสนุน พรบ. การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ไปแล้ว 65 ฉบับ อยู่ในระหว่างการดำเนินการในระดับต่าง ๆ อีก 43 ฉบับ กฎหมายที่ประกาศใช้แล้ว แบ่งเป็น พรบ. 15 ฉบับ ที่เหลือเป็น พรฎ. กฎกระทรวง ระเบียบประกาศ³⁴

2.2 ความก้าวหน้าในการปฏิรูประบบการศึกษา³⁵

การศึกษาขั้นพื้นฐาน (รวมการศึกษาปฐมวัย)

มีประกาศใช้ พ.ร.บ. การศึกษาภาคบังคับ (พ.ศ. 2545) เพื่อให้เด็กวัยเรียนได้รับการศึกษา 9 ปี ถึงระดับมัธยมศึกษาตอนต้นทุกคน ทำให้ประชากรอายุ 3 - 17 ปี ได้เข้าเรียนการศึกษาขั้นพื้นฐานเป็นสัดส่วนต่อประชากรเพิ่มขึ้นเล็กน้อย จากร้อยละ 88.3 ของประชากรวัยเดียวกันในปีการศึกษา พ.ศ. 2543 เป็นร้อยละ 88.6 ในปีการศึกษา พ.ศ. 2545 แต่ลดลงเป็นร้อยละ 89.1 ในปีการศึกษา พ.ศ. 2548

ยังมีปัญหาอุปสรรคด้านแนวปฏิบัติเกี่ยวกับการศึกษาภาคบังคับ 9 ปี ทำให้เด็กที่มีอายุน้อยกว่า 15 ปี ซึ่งก่อนหน้านี้เคยเข้าเรียนการศึกษาออกโรงเรียนได้ ไม่สามารถเข้าเรียนได้ เพราะการตั้งสมมุติฐานว่าเด็กอายุน้อยกว่า 15 ปี ควรได้เรียนในระบบโรงเรียนแล้ว แต่ความจริงมีเด็กด้อยโอกาสหรือเด็กที่มีความจำเป็น เช่น ต้องย้ายตามพ่อแม่ที่ทำงานก่อสร้างและงานอื่น ๆ ที่ไม่สามารถเรียนในระบบได้มีอยู่จำนวนหนึ่ง ไม่ใช่ว่าทุกคนจะได้เรียนการศึกษาภาคบังคับในระบบโรงเรียน

นอกจากนี้ก็มีปัญหาผู้เรียนในระดับประถมศึกษาและมัธยมศึกษาจำนวนหนึ่งที่ต้องออกกลางคัน เนื่องจากเหตุผลความจำเป็นด้านต่าง ๆ

ประชากรอายุ 15 - 17 ปี ที่เข้าเรียนระดับมัธยมศึกษาตอนปลายเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 55.3 ของประชากรในวัยเดียวกัน ในปีการศึกษา พ.ศ. 2541 เป็นร้อยละ 60.7 ในปีการศึกษา พ.ศ. 2548

34 สำนักพัฒนากฎหมายการศึกษา สกศ. ศธ. ความก้าวหน้าของกฎหมายปฏิรูปการศึกษา, 2548. (เอกสารโรเนียว)

35 สถิติข้อมูลในหัวข้อนี้ ส่วนใหญ่ได้จาก สำนักประเมินผลการจัดการศึกษา สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ. สรุปผลการติดตามและประเมินความสำเร็จของการปฏิรูปการศึกษา ปีการศึกษา 2543 - 2547.

รัฐได้จัดสรรเงินอุดหนุนค่าใช้จ่ายรายหัวสำหรับการศึกษาขั้นพื้นฐาน 12 ปี รวมทั้งระดับอนุบาล 2 ปี และได้จัดสรรค่าใช้จ่ายรายหัวเพิ่มขึ้นเป็นพิเศษให้เด็กพิการ และเด็กด้อยโอกาส

มีการขยายการจัดการศึกษาสำหรับเด็กพิการและมีการดำเนินงานช่วยเหลือเด็กด้อยโอกาสในรูปแบบต่าง ๆ เพิ่มขึ้น มีการทำยุทธศาสตร์การพัฒนาเด็กและเยาวชนที่มีความสามารถพิเศษ และมีการประกาศกระทรวงว่าด้วยสิทธิในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานโดยครอบครัวและสถานประกอบการ

การอุดมศึกษา

สถาบันอุดมศึกษาของรัฐอยู่ระหว่างการดำเนินการเพื่อปรับเปลี่ยนสถานภาพเป็นสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐ โดยยกร่าง พ.ร.บ.และส่วนใหญ่อยู่ระหว่างการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร

สถาบันอุดมศึกษาของรัฐที่ปรับเปลี่ยนสถานภาพเป็นนิติบุคคล คือ มหาวิทยาลัยราชภัฏ สถาบันเทคโนโลยีปทุมวัน มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคล

มีการหลอมรวมสถาบันอุดมศึกษาที่อยู่ในจังหวัดเดียวกัน และจัดตั้งเป็นมหาวิทยาลัย 2 แห่ง คือ พ.ร.บ.มหาวิทยาลัยนราธิวาสราชนครินทร์ ประกาศใช้เมื่อ 8 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2548 และ พ.ร.บ. มหาวิทยาลัยนครพนม พ.ศ. ... ที่ผ่านการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรในเดือนมิถุนายน พ.ศ. 2548

มีการจัดตั้งวิทยาลัยชุมชน (สอนระดับอนุปริญา 2 ปี เน้นวิชาชีพที่เป็นประโยชน์ต่อท้องถิ่น) จำนวน 17 แห่ง และมีการปรับ พ.ร.บ. สถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ. 2522 ให้เหมาะสมกับสถานการณ์ปัจจุบัน ประกาศใช้ เมื่อวันที่ 30 ตุลาคม พ.ศ. 2546

การอาชีวศึกษา

จัดทำร่าง พ.ร.บ. การอาชีวศึกษา พ.ศ. ซึ่งอยู่ระหว่างการพิจารณาของรัฐสภา ดำเนินการจัดตั้งสถาบันคุณวุฒิวิชาชีพ (VQI) เพื่อเพิ่มขีดความสามารถด้านการแข่งขัน และเพิ่มผลิตภาพของแรงงาน โดยยกร่าง พ.ร.บ. จัดตั้งสถาบันคุณวุฒิวิชาชีพ (องค์การมหาชน) พ.ศ. ซึ่งอยู่ระหว่างการพิจารณาของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ส่งเสริมการจัดการอาชีวศึกษาและการฝึกอบรมกับสถานประกอบการ และบริษัทเป็นแหล่งฝึกงาน ประมาณ 6,000 แห่ง

การศึกษาเฉพาะทาง

ประกาศใช้กฎกระทรวงว่าด้วยหลักเกณฑ์การจัดการศึกษาเฉพาะทาง พ.ศ. 2547 เพื่อให้กระทรวง ทบวง กรม รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่นของรัฐ จัดการศึกษาเฉพาะทางตามความต้องการและความชำนาญของหน่วยงานนั้นได้ โดยคำนึงถึงนโยบายและมาตรฐานการศึกษาแห่งชาติ ปี พ.ศ. 2546 มีหน่วยงานที่ดำเนินการจัดการศึกษาเฉพาะทาง 7 กระทรวง และ 2 หน่วยงาน มีสถานศึกษารวมทั้งสิ้น 117 แห่ง

การจัดการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย

จัดการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัยให้กับกลุ่มเป้าหมายซึ่งจำแนกเป็น 3 กลุ่ม คือ 1. กลุ่มวัยเรียนที่อยู่ชายขอบของสังคม 2. กลุ่มวัยทำงานซึ่งทำงานในสถานประกอบการ/โรงงาน/หน่วยงาน และประกอบอาชีพอิสระและแรงงานทั่วไป และ 3. กลุ่มสูงอายุ

ส่งเสริมให้ชุมชนเป็นศูนย์กลางการเรียนรู้ตลอดชีวิต โดยการศึกษาออกโรงเรียน (กศน.) จัดทำโครงการต่าง ๆ เช่น โครงการบูรณาการแผนชุมชน โครงการพัฒนาศูนย์การเรียนรู้ชุมชน โครงการพัฒนาห้องสมุดประชาชน และโครงการเงินทุนสนับสนุนกิจกรรมการเรียนรู้ของชุมชน เป็นต้น ส่งเสริมการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารในการจัดการเรียนการสอน ปรับเปลี่ยนการบริหารจัดการให้มุ่งเน้นการส่งเสริมประสานงานและอำนวยความสะดวก โดยจัดทำร่าง พ.ร.บ. การศึกษาตลอดชีวิต พ.ศ. ซึ่งอยู่ระหว่างดำเนินการ

วันที่ 18 มิถุนายน พ.ศ. 2547 มีพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสำนักงานบริหารพัฒนาองค์ความรู้ Office of Knowledge Management and Development : OKMD เป็นองค์การมหาชน โดยมีหน่วยงานที่เป็นแขนงอีก 8 องค์กรคือ

1. สถาบันวิทยาการการเรียนรู้ (สวร.) National Institute for Brain-based Learning (NBL) ส่งเสริมการวิจัยและการเผยแพร่แนวทางการเรียนรู้ที่เข้ากับการทำงานของสมอง การดำเนินงานในรอบ 1 ปีเศษ คือ การทำถุงของขวัญแจกเด็กแรกเกิด เพื่อให้พ่อแม่ส่งเสริมให้ลูกใช้ประสาทสัมผัสทั้ง 5 เรียนรู้ให้เข้ากับการทำงานของสมอง การเผยแพร่องค์ความรู้และการทำวิจัยและพัฒนาในโรงเรียนนาร่องในระดับปฐมวัยและประถมศึกษา ในจังหวัดเชียงใหม่และจังหวัดศรีสะเกษ

2. ศูนย์ส่งเสริมผู้มีความสามารถพิเศษแห่งชาติ (สมพช.) National Center for the Gifted and Talented (NGT) มีหน้าที่ดูแลจัดระบบการศึกษา และการเรียนรู้ที่เหมาะสม ตั้งแต่วัยเด็กจนทำงาน

3. อุทยานการเรียนรู้ (สอร.) Thai Knowledge Park (TK Park) ห้องสมุดแนวใหม่ ตั้งอยู่ในเซ็นทรัล เวิลด์พลาซ่า ศูนย์การค้าในกรุงเทพฯ

4. สถาบันพิพิธภัณฑ์การเรียนรู้แห่งชาติ (สพร.) National Discovery Museum Institute (NDMI) อยู่ระหว่างดำเนินการ เริ่มจัดนิทรรศการนอกสถานที่เรื่องผู้แทนราษฎร และมีการลงโฆษณาในหนังสือพิมพ์เรื่องกระทู้ถามสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ทำให้คิดว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมากกว่าจากกรรมพันธุ์

5. ศูนย์ส่งเสริมงานออกแบบ (สคน.) Thailand Creative and Design Center (TCDC) ส่งเสริมความรู้ด้านการออกแบบและพัฒนาผลิตภัณฑ์

6. ศูนย์ความเป็นเลิศด้านชีววิทยาศาสตร์ของประเทศไทย Thailand Center of Excellence for Life Sciences (TCELS)

7. ศูนย์การเรียนรู้ ICT แห่งชาติ (National ICT Learning Center) แหล่งเรียนรู้คอมพิวเตอร์และเทคโนโลยีสารสนเทศ ต่อมาในเดือนตุลาคม 2548 ถูกยุบไปรวมกับอุทยานการเรียนรู้

8. ศูนย์ส่งเสริมและพัฒนาพลังแผ่นดินเชิงคุณธรรม (ศูนย์คุณธรรม) Center for the Promotion of National Strength on Moral Ethics and Values (Moral Center)³⁶

การปรับระบบการบริหารและการจัดการศึกษาในส่วนกลาง

กระทรวงศึกษาธิการปรับโครงสร้างจากที่เคยแบ่งเป็นกรมต่าง ๆ 14 กรม และแบ่งแยกระหว่างทบวงมหาวิทยาลัยและสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ อยู่ต่างหาก ได้ยุบมารวมกันและแบ่งเป็น 5 องค์กรหลัก คือ สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา (สกศ.) สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (สพฐ.) สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา (สกอ.) สำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษา (สอศ.) และสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ (สป.) ซึ่งมีสำนักบริหารงานการศึกษาออกโรงเรียน และสำนักงานบริหารงานคณะกรรมการส่งเสริมการศึกษาเอกชนสังกัดอยู่ด้วย

36 <http://www.okmd.or.th>.

ส่วนการส่งงานจากกรมไปยังศึกษาธิการจังหวัดก็ปรับบทบาทเป็นการทำหน้าที่กำหนดนโยบายสนับสนุน และติดตามประเมินผลการจัดการศึกษาของเขตพื้นที่การศึกษา 175 เขตทั่วประเทศ โดยมีคณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษาแต่ละแห่งกำกับดูแลสถานศึกษาภายในเขตของตน

มีการกระจายอำนาจไปยังสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา (สพท.) บางเรื่องทั้งในด้านวิชาการ งบประมาณ และการบริหารงานทั่วไป ยกเว้นการบริหารงานบุคคล เนื่องจากเพิ่งมีการประกาศใช้ พ.ร.บ. ระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 และกฎกระทรวง กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการกระจายอำนาจไปยังเขตพื้นที่การศึกษา และระเบียบคำสั่งต่าง ๆ ยังอยู่ระหว่างดำเนินการ

สพท. บางแห่งไม่มีความพร้อมทั้งในเรื่องอาคารสถานที่ บุคลากร วัสดุ อุปกรณ์ และครุภัณฑ์ และการบริหารจัดการ กฎ ระเบียบที่เกี่ยวข้องบางเรื่องยังไม่มีมีการประกาศใช้ เช่น กฎกระทรวงว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการกระจายอำนาจ กฎเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล การบริหารงบประมาณ เป็นต้น การกระจายอำนาจยังทำได้ไม่เต็มที่ ทำให้ สพท. ปฏิบัติภารกิจได้ไม่สมบูรณ์ครบถ้วน

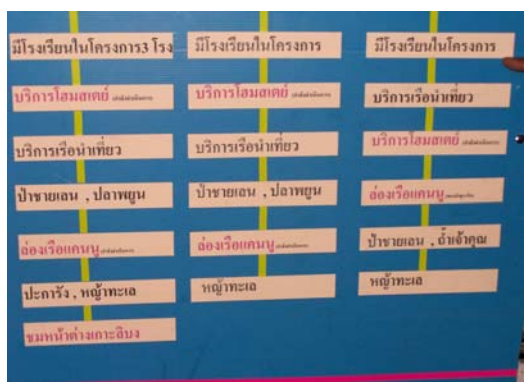
การแบ่งบทบาทอำนาจหน้าที่ ระหว่างส่วนกลาง สพท. และสถานศึกษายังขาดความชัดเจน มีการสั่งการมากเกินไป และจากหลายส่วนในหน่วยงานเดียวกัน ทำให้สถานศึกษามีภาระหนัก และครู อาจารย์ นอกจากการสอนหนังสือแล้วยังต้องทำหน้าที่ประสานงานเรื่องทั่วไป การติดตามและงบประมาณ เนื่องจากไม่มีบุคลากรสนับสนุนการศึกษาเพียงพอ



การจัดส่วนราชการ

ตาม พ.ร.บ. ระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546

โครงสร้างเดิม	โครงสร้างเดิม
สำนักงานเลขาธิการรัฐมนตรี กระทรวงศึกษาธิการ สำนักงานเลขาธิการรัฐมนตรี ทบวงมหาวิทยาลัย	> สำนักงานรัฐมนตรี กระทรวงศึกษาธิการ
สำนักงานปลัดกระทรวง กรมการศึกษานอกโรงเรียน สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชน สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการครู	> สำนักงานปลัด กระทรวงศึกษาธิการ
สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ	> สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา
สำนักงานคณะกรรมการประถมศึกษาแห่งชาติ กรมสามัญศึกษา กรมวิชาการ สำนักงานศึกษาธิการจังหวัด สำนักงานศึกษาธิการอำเภอ	> สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน
ทบวงมหาวิทยาลัย สำนักงานสถาบันราชภัฏ สถาบันเทคโนโลยีปทุมวัน	> สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา
กรมอาชีวศึกษา	> สำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษา



การกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาไปให้สถานศึกษา

1. ระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน

มีการกระจายอำนาจบางเรื่องไปยังสถานศึกษา การออกกฎกระทรวง ระเบียบ คำสั่งต่าง ๆ เพื่อรองรับการเป็นนิติบุคคลของสถานศึกษายังอยู่ระหว่างดำเนินการ อย่างไรก็ตาม มีการออกระเบียบว่าด้วยการบริหารจัดการและขอบเขตการปฏิบัติหน้าที่ของสถานศึกษาขั้นพื้นฐานที่เป็นนิติบุคคล และมอบอำนาจในเรื่องต่าง ๆ ไปบ้างแล้ว กฎกระทรวง ระเบียบ คำสั่งต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง มีค่อนข้างมาก และดำเนินการได้ล่าช้า ทำให้สถานศึกษาปฏิบัติภารกิจได้ไม่เต็มที่ โดยเฉพาะการบริหารงานบุคคล สถานศึกษาบางแห่งยังไม่มีความพร้อมในการเป็นนิติบุคคล

2. ระดับอุดมศึกษา

สนับสนุนให้สถาบันอุดมศึกษาที่มีความพร้อมปรับเปลี่ยนเป็นสถาบันในกำกับของรัฐ โดยจัดทำเป็นกฎหมาย 20 ฉบับ ซึ่งส่วนใหญ่อยู่ระหว่างการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร สถาบันอุดมศึกษา ที่ปรับเปลี่ยนสถานะเป็นนิติบุคคลและปรับเปลี่ยนโครงสร้างองค์กร และอำนาจหน้าที่ใหม่ คือ มหาวิทยาลัยราชภัฏ สถาบันเทคโนโลยีปทุมวัน และมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคล

การบริหารและการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

1. การเตรียมความพร้อมในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.)

มีการปรับโครงสร้างองค์กรเพื่อรองรับการถ่ายโอน ภารกิจการศึกษาจากกระทรวงศึกษาธิการ (ศธ.) โดยกำหนดให้มีสำนัก/กอง/ฝ่ายการศึกษาใน อปท. ทุกแห่ง แต่บางแห่ง ยังไม่มีความพร้อม จึงยังไม่สามารถดำเนินการได้ จากข้อมูลการติดตามความพร้อมในการจัดการศึกษาของ อปท. ในปีงบประมาณ 2547 พบว่า อปท. ร้อยละ 78.1 มีความเห็นว่ตนเองมีความพร้อมจะรับโอนการจัดการศึกษาจาก ศธ.

กระทรวงศึกษาธิการยังไม่ได้กำหนดแนวทางการเตรียมความพร้อมและสร้าง ความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้องชัดเจนในการบริหารจัดการศึกษาให้แก่ อปท. ตามที่กฎหมาย กำหนด จึงยังเป็นปัญหาต่อการที่ อปท. จะต้องรับผิดชอบจัดการศึกษา ยกเว้น อปท. บางแห่งที่มีผู้บริหารและประชาคมที่สนใจเรื่องการศึกษา ก็จะมีพร้อมและความคล่องตัว ในการพัฒนาทางด้านการศึกษาเพิ่มขึ้น

2. การถ่ายโอนการจัดการศึกษาให้ อปท.

มีการโอนภารกิจการศึกษาที่ไม่ต้องประเมินความพร้อมแล้ว ยกเว้นห้องสมุดอำเภอ / จังหวัด

ประกาศใช้กฎกระทรวงว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อมเมื่อ 1 ตุลาคม พ.ศ. 2547

ในปี พ.ศ. 2547 ค.ร.ม. มีมติให้ชะลอการถ่ายโอนโรงเรียนให้ อปท. แต่ในกลางปี พ.ศ. 2548 ให้ยกเลิกมตินั้นและมีการพิจารณาการถ่ายโอนเป็นกรณีไป

อปท. บางแห่งยังไม่มีความพร้อมที่จะรับโอนศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก/ศูนย์อบรมเด็กก่อนประถมศึกษา ทำให้จัดการศึกษาได้ไม่สมบูรณ์ ส่วนที่พร้อมที่จะรับโอนและโอนไปแล้วหลายแห่งก็มีปัญหาเรื่องที่ดินอาคารสถานที่ยังเป็นของกระทรวงศึกษาธิการหรือวัด ทำให้ อปท. ไม่สามารถลงทุนสร้างหรือปรับปรุงอาคารใหม่ได้ รวมทั้งเนื่องจากเป็นช่วงเปลี่ยนผ่าน ยังมีปัญหาการประสานงานกันว่าใครเป็นผู้บริหารจัดการดูแลที่แท้จริง

ความเห็นของผู้ที่เกี่ยวข้อง เช่น ครู ผู้ปกครอง บางส่วนยังไม่เห็นด้วยกับการถ่ายโอน การถ่ายโอนสถานศึกษาดำเนินการได้ล่าช้า เนื่องจากบุคลากรของสถานศึกษาที่จะต้องถ่ายโอนไปยังมีความกังวลต่อสถานภาพของตนเองรวมทั้งผู้บริหารในกระทรวงศึกษาธิการบางคนก็ไม่อยากให้มีการถ่ายโอนการจัดการศึกษาที่ตนเองเคยดูแลอยู่ไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

3. การบริหารและการจัดการการศึกษาของเอกชน

3.1 การปรับระบบบริหารจัดการของสถานศึกษาเอกชน

ประกาศใช้ พ.ร.บ. สถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ. 2546 ส่วนร่าง พ.ร.บ. โรงเรียนเอกชน และร่าง พ.ร.บ. การอาชีวศึกษา ยังไม่มีการประกาศใช้ ทำให้การบริหารจัดการสถานศึกษาเอกชนยังไม่มีความชัดเจน

กฎกระทรวงว่าด้วยคณะกรรมการการบริหารสถานศึกษาเอกชนอยู่ระหว่างการยกร่าง กลไกการประสานงานและสั่งการของสำนักงานเขตพื้นที่ การศึกษากับสถานศึกษาเอกชนมีความสับสนและล่าช้า

3.2 การส่งเสริมการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาของเอกชน

ประกาศใช้ พ.ร.ฎ. ออกตามความในประมวลรัษฎากรว่าด้วยการยกเว้นรัษฎากร เพื่อยกเว้นภาษีมูลค่าเพิ่มสำหรับการนำเข้าสินค้าของสถานศึกษาเอกชนที่จัดการศึกษาในระบบ ยกเว้นภาษีเงินได้ ภาษีธุรกิจเฉพาะและอากรแสตมป์ให้แก่

ผู้รับใบอนุญาตจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษาเอกชนสำหรับการโอนกรรมสิทธิ์ที่ดินให้สถาบันอุดมศึกษาเอกชน และยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคลให้แก่กิจการด้านการศึกษาของสถานศึกษาเอกชน สนับสนุนด้านการเงินและปรับนโยบาย กฎ ระเบียบบางเรื่องให้เอื้อต่อการจัดการศึกษาของเอกชน

ผลการศึกษาประสิทธิผลในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานชี้ให้เห็นว่าโรงเรียนเอกชนสามารถจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานได้อย่างมีคุณภาพและประสิทธิภาพไม่แตกต่างจากโรงเรียนของรัฐ นอกจากนี้จากการวิเคราะห์ประสิทธิผลในการจัดการศึกษาโดยใช้แบบจำลอง พบว่าโรงเรียนเอกชนช่วยแบ่งเบาภาระด้านงบประมาณการศึกษาของรัฐได้จำนวนมาก

1) การระดมทรัพยากรเพื่อการศึกษา

ได้ข้อเสนอยุทธศาสตร์การปฏิรูปการศึกษาให้มีมาตรการในการระดมทรัพยากรด้วยวิธีการต่าง ๆ

- ออก พรฎ. ยกเว้นภาษีเงินได้ ภาษีธุรกิจเฉพาะ และอากรแสตมป์สำหรับการโอนกรรมสิทธิ์ที่ดินให้แก่สถาบันอุดมศึกษาเอกชน และการบริจาคอสังหาริมทรัพย์ให้แก่สถาบันอุดมศึกษา

- ออก พรฎ. ยกเว้นภาษีมูลค่าเพิ่ม และมีประกาศยกเว้นอากรการนำเข้าสินค้าสำหรับสถานศึกษาและหน่วยงานที่มีหน้าที่ และวัตถุประสงค์เพื่อการศึกษา และวิจัยอันเป็นประโยชน์ต่อการศึกษา

- การยกร่างกฎหมายว่าด้วยเงินอุดหนุนจากรัฐสำหรับการจัดการศึกษาของสถาบันสังคมต่าง ๆ

- การกำหนดสัดส่วนงบประมาณที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) จัดสรรให้แก่การศึกษาประมาณร้อยละ 5 -10 ของงบประมาณทั้งหมดที่ อปท. จัดเก็บได้

- การยกร่างระเบียบการจัดหาผลประโยชน์จากราชพัสดุของสถานศึกษาขั้นพื้นฐานของรัฐที่เป็นนิติบุคคล

- ภาคต่าง ๆ ในสังคมได้ให้การสนับสนุนทรัพยากรเพื่อการศึกษา เช่น กองทุนเงินสลากกินแบ่งรัฐบาลให้ทุนการศึกษาสำหรับเด็กยากจนเด็กด้อยโอกาสในปี พ.ศ. 2547 เช่น ทุนการศึกษาภายใต้โครงการ 1 อำเภอ 1 ทุน ให้เด็กจบชั้นมัธยมศึกษาตอนปลายไปศึกษาในต่างประเทศ จำนวน 924 คน โดยมีเด็กเลือกศึกษาในประเทศ 186 คน และไปต่างประเทศ 738 คน เนื่องจากค่าใช้จ่ายการศึกษาในต่างประเทศสูงมาก เงินราวครึ่งหนึ่ง

ของกองทุนจากเงินส่วนนี้จะใช้ไปเพื่ออุดหนุนนักศึกษาไทยในต่างประเทศ ซึ่งเปิดโอกาสให้ผู้ได้ทุนเลือกได้ตามใจชอบและไม่ผูกมัดให้ต้องกลับมาทำงานชดใช้ทุน ซึ่งต่างจากทุนการศึกษาอื่น ๆ

- มีเงินบริจาคเพื่อการศึกษาของสามองค์กรศาสนา พุทธ คริสต์ และอิสลาม ปี พ.ศ. 2545 รวม 4,665 ล้านบาท

- ระดมทุนจัดตั้ง "กองทุนเงินทุนอุดหนุนส่งเสริมการเรียนรู้ของปวงชนชาวไทย"

2) การจัดสรรทรัพยากรเพื่อการศึกษา

กระทรวงศึกษาธิการกำลังดำเนินการจัดซื้อเครื่องคอมพิวเตอร์ 250,000 เครื่อง ให้กับโรงเรียนที่ขาดแคลนมากกว่า 200,000 แห่ง

มีการใช้ประกาศและระเบียบจัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไปเป็นค่าใช้จ่ายรายหัว สำหรับการศึกษาขั้นพื้นฐาน 12 ปี และอนุบาล 2 ปี รวม 14 ปี ตามรายละเอียดดังนี้

- ประถมศึกษา : เด็กปกติ 1,100 บาท/คน/ปี Top Up ผู้พิการเรียนรวม 300 บาท Top Up ผู้ด้อยโอกาส 460 บาท

- มัธยมศึกษาตอนต้น : เด็กปกติ 1,800 บาท/คน/ปี Top Up ผู้พิการเรียนรวม (ประจำ 10,600 บาท ไป - กลับ 2,400 บาท) Top Up ผู้ด้อยโอกาส 2,500 บาท

- มัธยมศึกษาตอนปลาย : เด็กปกติ 2,700 บาท/คน/ปี โดยในปี พ.ศ. 2546 เด็กพิการในโรงเรียนแกนนำจัดการเรียนรวมได้งบประมาณ 11,260 บาท/คน/ปี เด็กออทิสติกได้เฉลี่ย 80,000 บาท/คน/ปี

ในปี 2547 สถานศึกษาเอกชนได้รับงบประมาณรวม 9,332.219 ล้านบาท และมีการจัดสรรงบประมาณกองทุนกู้ยืมสำหรับนักศึกษาเอกชนจำนวนหนึ่ง

จัดสรรงบประมาณเพื่อกองทุนกู้ยืมเพื่อการศึกษา (กยศ.) โดยในปี พ.ศ. 2548 กยศ. มุ่งบิให้นักเรียน นักศึกษาจากครอบครัวผู้มีรายได้น้อยกู้ยืมเรียน 3,300 ล้านบาท สำหรับ ผู้กู้ยืมราว 170,000 คน

คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบให้จัดตั้งกองทุนให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาที่ผูกกับรายได้ในอนาคต (กรอ.) ซึ่งจะเริ่มดำเนินการในปีการศึกษา พ.ศ. 2549 ขณะนี้ได้จัดสำนักงานบริหารและแต่งตั้งรักษาการผู้อำนวยการสำนักงานฯ เพื่อดำเนินการ ก่อนจะถ่ายโอนงานกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา (กยศ.) เป็น กรอ. กองทุนใหม่นี้จะยุติการให้กู้ยืมสำหรับนักเรียนชั้นมัธยมศึกษาปลาย รวมทั้งนักเรียนอาชีวศึกษาเพราะถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของการที่รัฐต้องการจัดการศึกษาให้เปล่า 12 ปีอยู่แล้ว และจะให้กู้และจัดสรรทุนให้เปล่าสำหรับ

นักศึกษาระดับอุดมศึกษา ผู้ที่จะใช้คืนเมื่อจบไปทำงานมีรายได้แล้วและให้กรมสรรพากรเป็นผู้ตามโดยจัดเก็บ

ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2549 ครอบคลุมได้ตั้งงบประมาณไว้ 10,710 ล้านบาท แบ่งเป็น ให้อุดหนุน 6,380 ล้านบาท และกองทุนให้เปล่า 4,330 ล้านบาท³⁷ งบให้อุดหนุนในเกณฑ์ใกล้เคียงกับกองทุนเดิม ซึ่งเคยให้นักเรียนนักศึกษากู้ได้ราวปีละ 1.5 - 2 แสนคน แต่เงินให้กู้ใหม่จะเน้นเฉพาะนักศึกษาอุดมศึกษา ซึ่งมีค่าใช้จ่ายสูงกว่านักเรียนระดับมัธยมศึกษาตอนปลายและอาชีวศึกษา ดังนั้นจำนวนให้นักศึกษาได้อาจลดลง แม้จะให้กู้เฉพาะนักศึกษาปีหนึ่งที่งบประมาณที่ตั้งไว้แค่ 10,710 บาทก็คงไม่พอเพียงที่จะให้นักศึกษาทั้งหมดกู้ได้

2.3 โครงการปฏิรูปการศึกษาและการพัฒนากำลังคน ในช่วงปี พ.ศ. 2545 - 2547³⁸

ความคืบหน้าในการดำเนินการปฏิรูปการศึกษา และพัฒนากำลังคนของภาครัฐ ในช่วงปี พ.ศ. 2544 - 2547 ประกอบไปด้วยโครงการต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

1) การปฏิรูปกระบวนการพัฒนาและผลิตครู มีการพัฒนาครูแกนนำปฏิรูปการเรียนรู้ และครูเครือข่าย ตลอดจนโรงเรียนต้นแบบทั้งในระดับก่อนประถมศึกษา ประถมศึกษา มัธยมศึกษาและอาชีวศึกษา ทำให้มีครูแกนนำ/ครูเครือข่ายทั่วประเทศ ไม่น้อยกว่า 260,000 คน โดยในปี พ.ศ. 2547 มีการพัฒนาครูเพิ่มขึ้น กล่าวคือ พัฒนาครูต้นแบบ 63,394 คน ครูแกนนำ 37,738 คน ครูเครือข่าย 53,812 คน ครูเกียรติยศ 3,000 คน ครูแกนนำด้านวิทยาศาสตร์ 380 คน การพัฒนาศักยภาพครูด้านเทคโนโลยี 3,966 คน รวมทั้งมีการจัดสรรทุนพัฒนาครู - อาจารย์ด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ไปศึกษาต่อระดับปริญญาโท - เอก โดยเป็นทุนในประเทศ 2,298 ทุน และต่างประเทศ 555 ทุน (เทียบกับในปี พ.ศ. 2546 ที่จัดสรรเป็นทุนในประเทศ 683 ทุน และต่างประเทศ 174 ทุน)

2) การประกันคุณภาพการศึกษา ในปี พ.ศ. 2547 สถานศึกษาขั้นพื้นฐาน การอุดมศึกษา และการอาชีวศึกษา มีการประกันคุณภาพภายในครบ 100% ส่วนสถานศึกษาเอกชนสายสามัญศึกษาและอาชีวศึกษามีระบบประกันภายในแล้วร้อยละ 81.6

37 ผู้จัดการรายวัน, 13 กรกฎาคม 2548, หน้า 3.

38 ข้อมูลและสถิติในหัวข้อนี้ส่วนใหญ่ได้จาก สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ รายงานการติดตามประเมินผล การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ : 3 ปี ของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9, สศช. มิถุนายน หน้า 6 - 1, 6 - 3 2548.

และร้อยละ 98.1 ตามลำดับ ส่วนการประเมินคุณภาพภายนอกมีสถานศึกษาที่ได้รับการประเมินแล้วประมาณร้อยละ 76 ของสถานศึกษาทั้งหมด

3) การจัดการเรียนการสอนที่เน้นผู้เรียนเป็นศูนย์กลางและการขยายโอกาสทางการศึกษาแก่ผู้มีความสามารถพิเศษและผู้มีปัญหาในด้านต่าง ๆ มีการพัฒนาโรงเรียนต้นแบบนำร่องการปฏิรูปการเรียนรู้ที่เน้นการปฏิรูปการเรียนรู้ในโรงเรียน มีโรงเรียน แกนนำปฏิรูปการเรียนรู้ในสถานะที่ขยายต่อในระดับจังหวัด เพื่อขยายเครือข่ายปฏิรูปการเรียนรู้และประกันคุณภาพภายในให้กับโรงเรียนอื่น ๆ ได้ มีการจัดการศึกษาให้แก่เด็กนักเรียนที่มีความสามารถพิเศษทางการกีฬาได้เรียนในโรงเรียนการกีฬา และในวิทยาลัยพลศึกษารวม 27 แห่ง และในปี พ.ศ. 2547 จัดให้มีโรงเรียนแกนนำต้นแบบสำหรับนักเรียนที่มีความต้องการพิเศษระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน 390 โรงเรียน รวมทั้งขยายโอกาสทางการศึกษาเพื่อคนพิการใน โรงเรียนเฉพาะทางทั่วประเทศ 43 โรงเรียน นักเรียน 12,550 คน และในสถานศึกษา ขั้นพื้นฐานอีก 157,113 คน ในระดับอาชีวศึกษา และระดับอุดมศึกษาอีกจำนวนหนึ่ง

จัดสรรทุนการศึกษาจากกองทุนสลากพิเศษให้กับนักเรียนที่ขาดแคลน รวม 423,424 คน แก่กลุ่มเด็กที่อาจถูกชักจูงไปประกอบอาชีพอันไม่พึงประสงค์ปีละ 10,000 ทุน บุตรผู้ทำคุณประโยชน์แก่สังคมและราชการ 66,560 ทุน โครงการหนึ่งอำเภอ หนึ่งทุน ซึ่งให้นักเรียนมัธยมปลายที่มีผลการเรียนดีได้ไปเรียนระดับมหาวิทยาลัยทั้งในประเทศ และต่างประเทศ 921 ทุน และทุนแก่นิสิต/นักศึกษา 6,060 ทุน

4) การกระจายอำนาจการจัดการศึกษา ในปี พ.ศ.2547 เขตพื้นที่การศึกษาที่มีความพร้อมด้านการพัฒนาหลักสูตร การพัฒนากระบวนการเรียนรู้ ครูและการดูแลนักเรียน 172 เขต มีมาตรฐานผ่านเกณฑ์มาตรฐาน (70%) ของกระทรวงศึกษาธิการ คิดเป็นร้อยละ 98 การถ่ายโอนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา ดำเนินการได้เพียงบางเรื่อง ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความพร้อม เช่น กิจกรรมที่อ่านหนังสือประจำหมู่บ้าน ห้องสมุดประชาชนตำบล และอยู่ระหว่างการถ่ายโอนการศึกษาปฐมวัย (4 - 6 ขวบ) การศึกษาขั้นพื้นฐาน (ป.1 - ม.6) และศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนระดับอำเภอ หรือเขตที่มีความพร้อม

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดการศึกษาให้กับเด็กและเยาวชนในพื้นที่ในระดับก่อนประถมศึกษา - มัธยมศึกษาในปี พ.ศ. 2546 รวม 404,242 คน เทียบกับปี พ.ศ. 2545 ที่มีจำนวนรวม 387,951 คน นอกจากนี้สถาบันทางศาสนาได้มีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาให้กับประชาชนในแต่ละปีประมาณ 30,000 คนต่อปี

5) การปรับปรุงกระบวนการเรียนรู้ทางวิทยาศาสตร์และการเสริมสร้างพื้นฐานความคิดตามหลักวิทยาศาสตร์ ปี พ.ศ. 2545 - 2546 มีการจัดทำโครงการส่งเสริมการเรียนรู้ทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีในโรงเรียนชนบท (SIRS) การจัดทำปฏิบัติการวิทยาศาสตร์ การพัฒนาเครื่องมือประเมินสำหรับวัดกระบวนการคิดทางวิทยาศาสตร์ (Modified Essay Questionnaire : MEQ) การจัดหาแหล่งเรียนรู้ด้านวิทยาศาสตร์แก่เยาวชน และบุคคลทั่วไป เช่น การจัดนิทรรศการด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี โดยองค์การพิพิธภัณฑ์วิทยาศาสตร์แห่งชาติ การให้บริการกิจกรรมการเรียนรู้ทางวิทยาศาสตร์ผ่านสื่อต่าง ๆ

การสนับสนุนส่งเสริมการเรียนรู้ด้านวิทยาศาสตร์ มีการจัดสรรทุนการศึกษาทางด้านวิทยาศาสตร์และคณิตศาสตร์แก่เด็กนักเรียนในระดับมัธยมศึกษาจำนวน 327 ทุน ระดับอุดมศึกษา 1,755 ทุน ให้ทุนครูที่มีความสามารถพิเศษ 3,781 ทุน ทุนครูศึกษาต่อปริญญาโทและเอก 94 ทุน ทุนปริญาตรีด้านวิทยาศาสตร์โครงการพัฒนากำลังคนด้านวิทยาศาสตร์ 350 คน การส่งเยาวชนที่มีความสามารถพิเศษด้านวิทยาศาสตร์เป็นตัวแทนประเทศไทยไปแข่งโอลิมปิกวิชาการในต่างประเทศ และการสร้างเครือข่ายความร่วมมือกับสถานศึกษา 25 แห่ง และสถาบันเพื่อการพัฒนา 1 แห่ง ในรูปแบบคลินิกเทคโนโลยี เพื่อเป็นตัวกลางในด้านการถ่ายทอดเทคโนโลยีและให้คำปรึกษาและข้อมูลทางเทคโนโลยีครอบคลุมทั่วประเทศ

6) การพัฒนาสื่อเพื่อการศึกษาและระบบเครือข่ายข้อมูลสารสนเทศที่เชื่อมโยงกับแหล่งเรียนรู้ต่าง ๆ ในปี พ.ศ. 2547 สถานศึกษาระดับอุดมศึกษาและระดับอาชีวศึกษาสามารถเชื่อมโยงสู่ระบบเครือข่ายอินเทอร์เน็ตของกระทรวงศึกษาธิการแล้วครบทุกแห่ง ส่วนระดับประถมศึกษาสามารถเข้าสู่ระบบเครือข่ายประมาณร้อยละ 69 ของสถานศึกษาทั้งหมด มีการเชื่อมต่อระบบให้บริการอินเทอร์เน็ต ณ ที่ทำการองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) จำนวน 6,401 แห่ง จาก อบต.ทั้งหมด 6,746 แห่ง และที่สำนักงานเทศบาล อำเภอ เขต จังหวัดทั่วประเทศ นอกจากนี้ ยังมีการบริการสารสนเทศ หอสมุด

วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี การจัดตั้งศูนย์ความรู้ด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี (STKC) โดยกระทรวงวิทยาศาสตร์ เพื่อนำเสนอสาระความรู้ผ่านทาง website ที่มีเครือข่ายเชื่อมโยง Link ทั้งสิ้น 610 แห่ง

7) การผลิตและการพัฒนาบุคลากรและนักวิจัยด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีอัจฉริยภาพ มีการให้ทุนสนับสนุนแก่โครงการวิทยาศาสตร์ และทุนสำหรับผู้มีความสามารถและมีอัจฉริยภาพทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี โดยในปี พ.ศ. 2547 ให้การสนับสนุนทุนการศึกษาด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีระดับปริญญาตรี โท เอก ทั้งในประเทศและต่างประเทศรวม 979 ทุน และการสนับสนุนด้านวิจัยและพัฒนา โดยการร่วมผลิตบ่มเพาะนักวิจัย 1,527 คน และให้การฝึกอบรม 44,623 คน ตลอดจนพัฒนากำลังคนด้านเทคโนโลยีอวกาศและภูมิสารสนเทศอีก 2,383 คน ซึ่งโดยภาพรวมเพิ่มขึ้นจากปี พ.ศ.2546

8) การเตรียมความพร้อมด้านกำลังคนทุกระดับและยกระดับทักษะฝีมือคนไทยให้มีคุณภาพ การผลิตและพัฒนากำลังคนระดับกลางและระดับสูงในภาคการผลิตและบริการรวม 13 สาขา โดยมีแผนปฏิบัติการร่วมกัน 3 ฝ่าย ระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชน และสถาบันการศึกษา มีการนำระบบการฝึกความสามารถ (Competency Based Skill Training) มาใช้ในการฝึกเพื่อเป็นมาตรฐานทั่วประเทศ โดยปี พ.ศ. 2545 - 2546 มีผู้เข้ารับการฝึกอบรมทั้งสิ้น 402,988 คน ในขณะที่ภาคเอกชนได้ร่วมจัดฝึกอบรมพัฒนาฝีมือแรงงานให้แก่พนักงานและขอรับสิทธิประโยชน์ทางภาษีรวม 473,150 คนและในปี พ.ศ. 2547 มีผู้ได้รับการฝึกยกระดับทักษะฝีมือแรงงาน 158,424 คน และมีผู้ได้รับการทดสอบมาตรฐานฝีมือแรงงาน 53,810 คน การฝึกอบรมทุกประเภทได้จำนวนสูงกว่าเป้าหมายที่ตั้งไว้

การสร้างเครือข่ายความร่วมมือระหว่างสถาบันการศึกษาและฝึกอบรมกับสถานประกอบการ มีการจัดให้มีอาชีวศึกษาระบบทวิภาคี ซึ่งเน้นความร่วมมือระหว่างสถาบันการศึกษา กับสถานประกอบการมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2545 ปี พ.ศ. 2547 มีการพัฒนาหลักสูตรเฉพาะทางร่วมกับสถานประกอบการแล้วเสร็จ 8 สาขา จัดทำหลักสูตรอาชีวศึกษาภาษาอังกฤษ จัดการอาชีวศึกษาระบบทวิภาคี มีสถานประกอบการเข้าร่วมโครงการ 8,870 แห่ง นักเรียน/นักศึกษา 45,536 คน ใน 51 สาขาวิชาชีพ จากวิทยาลัยอาชีวศึกษาทั้งหมด 412 แห่ง มีการพัฒนาหลักสูตรปริญญาตรีนารองการสอนวิชาชีพที่เป็นจุดเด่นในแต่ละพื้นที่ในลักษณะ Area of Excellence ส่วนการพัฒนาสหกิจศึกษา

หรือการศึกษาแบบฝึกงานในสถานประกอบการมีนิต/นักศึกษาเข้าร่วมโครงการ 47 สถาบัน จำนวน 3,800 คน

มีการจัดตั้งวิทยาลัยชุมชนเพิ่มขึ้นอีกใน 7 จังหวัดรวมทั้งยะลาและปัตตานี จากเดิมมีการจัดตั้งขึ้นแล้ว 10 จังหวัดในปี พ.ศ. 2545 ซึ่งเป็นการร่วมมือกันระหว่างภาครัฐ เอกชน/ชุมชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ร่วมกันจัดการศึกษาและพัฒนาศักยภาพบุคคลตามความต้องการศึกษาด้านอาชีพและตลาดแรงงาน

การจัดทำมาตรฐานคุณวุฒิวิชาชีพ ในปี พ.ศ. 2547 กระทรวงศึกษาธิการได้ดำเนินการจัดตั้งสถาบันคุณวุฒิวิชาชีพเพื่อพัฒนามาตรฐานคุณวุฒิวิชาชีพ (VQ) ในอุตสาหกรรมเป้าหมาย จัดทำเกณฑ์มาตรฐานหลักสูตรวิชาชีพระยะสั้นและหลักสูตรวิชาชีพในทุกกระดับ จัดทำกรอบมาตรฐานคุณวุฒิระดับอุดมศึกษาของประเทศไทย (National Qualification Framework : NQF) ให้ได้มาตรฐานสากล รวมทั้งการเรียน การเทียบโอนความรู้และคุณวุฒิ โดยมีสถาบันเข้าร่วมโครงการนำร่อง 81 แห่ง

การส่งเสริมให้คนมีงานทำเพื่อเพิ่มพูนทักษะให้แรงงานสามารถสร้างอาชีพส่วนตัว และเป็นผู้ประกอบการขนาดเล็ก กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีได้ดำเนินการเพิ่มทักษะความรู้ความสามารถแก่ผู้ประกอบการอาชีพอิสระ ตลอดจนแรงงานที่อยู่ในตลาดแรงงานที่มีฝีมือและกึ่งฝีมือให้สามารถปรับตัวเข้ากับสภาพแวดล้อมและเทคโนโลยีที่เปลี่ยนแปลงในรูปแบบต่าง ๆ เช่น จัดกิจกรรมถ่ายทอดเทคโนโลยีการผลิตต่าง ๆ ผ่านการจัดฝึกอบรม ให้บริการที่ปรึกษาเทคโนโลยีด้านเทคโนโลยี

กรมพัฒนาฝีมือแรงงานได้ฝึกยกระดับทักษะฝีมือให้กับแรงงานจำนวน 158,424 คน และมีผู้ได้รับการทดสอบมาตรฐานฝีมือแรงงาน 53,810 คน สูงกว่าเป้าหมายที่ตั้งไว้

การจ้างงานเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 96.4 ของแรงงานทั้งหมดในปี พ.ศ. 2545 เป็นร้อยละ 97.3 ในปี พ.ศ. 2547 เนื่องจากภาวะการมีงานขยายตัวอย่างต่อเนื่อง แต่ปัญหาการทำงานต่ำระดับยังคงมีอยู่ ทำให้มีการใช้แรงงานได้ไม่เต็มศักยภาพ นอกจากนี้ผลิตภาพแรงงานของไทยยังอยู่ในระดับค่อนข้างต่ำเมื่อเทียบกับต่างประเทศ ยังจำเป็นต้องปฏิรูปการศึกษาและพัฒนาทักษะฝีมืออย่างต่อเนื่องให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลงของเทคโนโลยีและความต้องการของตลาดแรงงาน

2.4 แผนที่เส้นทางเดิน (Roadmap) ของการปฏิรูปการศึกษา

กระทรวงศึกษาธิการได้เขียนแผนที่เส้นทางเดิน (Roadmap) การปฏิรูปการศึกษาไทย พ.ศ. 2548 - 2551³⁹ โดยเสนอเป้าหมายหลัก 2 ข้อว่าภายใน 4 ปี ช่วงหน้าคือ ปี พ.ศ. 2551

1. ประชากรมีการศึกษาเฉลี่ย 9.5 ปี
2. แรงงาน 50% มี การศึกษาระดับมัธยมศึกษาขึ้นไป

กลยุทธ์ ในการที่จะบรรลุเป้าหมายหลักดังกล่าวแบ่งเป็น 5 กลยุทธ์ และมาตรการ 31 มาตรการ กล่าวคือ

กลยุทธ์ 1. เร่งปฏิรูปการศึกษาและระบบการเรียนการสอนที่เน้นผู้เรียนเป็นสำคัญ

มาตรการ

1. เพิ่มจำนวนผู้รับบริการการศึกษา
2. ส่งเสริมการศึกษาผู้ด้อยโอกาส
3. ส่งเสริมการศึกษาผู้มีความสามารถพิเศษ
4. ส่งเสริมการศึกษาทางเลือก ตามมาตรา 12 ใน พ.ร.บ. การศึกษาแห่งชาติ
5. ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของเอกชนและชุมชน
6. พัฒนาระบบเทียบโอนความรู้
7. สนับสนุนการเรียนรู้ตลอดชีวิต
8. ปฏิรูปหลักสูตร การเรียนการสอน การประเมินผล
9. ผลิตและพัฒนาครู คณาจารย์ และบุคลากร
10. พัฒนาคุณธรรม จริยธรรม
11. พัฒนาการเรียนรู้ที่สอดคล้องกับพัฒนาการทางสมองของผู้เรียน (BBL)
12. พัฒนาคุณภาพมาตรฐานอุดมศึกษาระดับโลก (World Standard University)/ ศูนย์กลางการศึกษาในเอเชียแปซิฟิก / แบ่งกลุ่มสถาบันอุดมศึกษา
13. ร่วมมือกับต่างประเทศ

39 กระทรวงศึกษาธิการ. Roadmap ของการปฏิรูปการศึกษาไทย พ.ศ. 2548 - 2551, 2548 (เอกสารโรเนียว).

14. พัฒนาคุณภาพมาตรฐานการศึกษา ทั้ง การศึกษาพื้นฐานและอาชีวศึกษา
15. ส่งเสริมการกระจายอำนาจ และการถ่ายโอนการจัดการศึกษาให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

กลยุทธ์ที่ 2 จัดการวางแผนเสริมสร้างเด็กให้เกิดการเรียนรู้ตลอดชีวิต มาตรการ

16. จัดหน่วยเคลื่อนที่ที่พัฒนาความรู้ จริยธรรมตั้งแต่แรกเกิด
17. จัดสภาพแวดล้อมที่เหมาะสม ครอบครัวอบอุ่น
18. วางระบบกลไกให้ความรู้ สร้างความร่วมมือ พ่อแม่ ผู้ปกครอง สถานศึกษา
19. พัฒนาระบบแนะแนว

กลยุทธ์ที่ 3 สร้างสภาพแวดล้อมแหล่งเรียนรู้ วิจัย และนวัตกรรมที่เอื้อ การเรียนรู้แบบบูรณาการ

มาตรการ

20. จัดสภาพแวดล้อม แหล่งเรียนรู้ สร้างแหล่งบริการองค์ความรู้
21. ศึกษา วิจัย นวัตกรรม
22. ส่งเสริมนิสัยรักการอ่าน

กลยุทธ์ที่ 4 พัฒนาความร่วมมือภาครัฐ ผู้ประกอบการสถาบันการศึกษา มาตรการ

23. วางแผน ผลิต พัฒนากำลังคนในกลุ่มอุตสาหกรรมหลัก / ทวิภาคี สหกิจศึกษา
24. พัฒนาทักษะฝีมือยกระดับการศึกษาแรงงาน
25. พัฒนาการเทียบมาตรฐานตามระบบคุณวุฒิวิชาชีพ (VQ) ของช่างฝีมือ
26. วิจัย นวัตกรรม ทรัพย์สินทางปัญญา
27. สร้างสิ่งจูงใจให้คนสนใจเรียนอาชีวศึกษา

กลยุทธ์ที่ 5 สร้างโอกาสการเรียนรู้ตลอดชีวิตด้วยระบบและวิธีการที่หลากหลาย มาตรการ

28. กองทุนให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาที่ผูกกับรายได้ในอนาคต (ICL) ของผู้ขอกู้
29. สิทธิประโยชน์ เงินอุดหนุน
30. โครงสร้างพื้นฐาน ไซเบอร์พยากรร่วมกัน
31. การให้บริการการศึกษาพัฒนาการเรียนรู้ด้วยเทคโนโลยีสารสนเทศ (ICT)

2.5 ข้อควรพิจารณา

ที่กล่าวมาทั้งหมดเป็นรายงานความก้าวหน้าและแผนการปฏิรูปการศึกษาของ
กระทรวงศึกษาธิการ ซึ่งจะได้มีการประเมินและวิเคราะห์ในบทต่อไป

สำหรับความก้าวหน้าในการปฏิรูปการศึกษาโดยรวมนั้น นักเศรษฐศาสตร์
การศึกษาท่านหนึ่งได้ตั้งข้อสังเกตจากการประชุมปฏิบัติการเรื่อง "แนวทางการพัฒนา
การศึกษาของชาติ" ที่มีนายกรัฐมนตรีทักษิณ ชินวัตร เป็นประธาน และผู้กล่าวปาฐกถา
นำที่โรงแรมโซฟิเทล จังหวัดขอนแก่น เมื่อเดือนกุมภาพันธ์ พ.ศ. 2548 ระบุว่า การประชุม
ดังกล่าวสะท้อนให้เห็นแนวโน้มนโยบายของรัฐบาลปัจจุบันต่อการแก้ไขปัญหาทางการศึกษา
ยังคงอาศัยแนวทางการเพิ่มปริมาณการใช้จ่ายของภาครัฐให้มากขึ้น อาทิ การเพิ่มสัดส่วน
คอมพิวเตอร์นักเรียนต่อเป็นหนึ่งต่อสิบห้า การเพิ่มอัตรากำลังครูอีกเกือบเจ็ดหมื่นคน
การสร้างและซ่อมอาคารเรียนที่คาดว่าจะใช้งบประมาณ 67,428 ล้านบาท

อย่างไรก็ตาม ยังมีคำถามใหญ่ 2 ข้อ ที่ควรช่วยกันขบคิด คือ

1. การเน้นการเพิ่มปริมาณการใช้จ่ายของภาครัฐเหมือนอย่างที่ทำกันมาในรอบ
10 - 20 ปีที่แล้ว จะเป็นแนวทางช่วยให้เกิดการปฏิรูปการศึกษา คือ ก่อให้เกิดการ
เปลี่ยนแปลงเชิงคุณภาพ หรือการเรียนรู้ของผู้เรียน และได้สร้างความเป็นธรรมและ
ความเสมอภาคให้เกิดขึ้นกับประชาชนส่วนใหญ่หรือไม่

2. ภายใต้ระบบการบริหารและการจัดการศึกษาที่เป็นอยู่ในปัจจุบันการใช้จ่ายเงิน
เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ คุ่มค่าพอที่จะทำให้เกิดบรรลุเป้าหมายในด้านต่างๆ หรือไม่⁴⁰
นี่คือคำถามที่ผู้เขียนรายงานจะได้วิเคราะห์ในบทต่อไป

40 ชัยยุทธ ปัญญสวัสดิ์สุทธิ์. "ผลการปฏิรูปการศึกษาด้านระบบทรัพยากรและการเงินเพื่อการศึกษา : ประสิทธิภาพ
ความเสมอภาค และความเป็นธรรม", ในเอกสารการสัมมนาทางวิชาการประจำปี 2548 ของคณะเศรษฐศาสตร์
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์เรื่อง การปฏิรูปสังคมเศรษฐกิจไทยหลังวิกฤติเศรษฐกิจ พ.ศ. 2540 ความก้าวหน้า
และความล้มเหลว 14-15 มิถุนายน, 2548.

ศูนย์พัฒนาเด็กเล็กกล้วยน้ำ

07.30-08.15 : รับเด็กเป็นรายบุคคลที่ประตูทางเข้าศูนย์ฯ



08.00-09.00 : เคารพธงชาติ สวดมนต์ ตรวจสุขภาพ
แจ้งข่าวและเหตุการณ์ประจำวัน



09.00-09.15 : การเคลื่อนไหวและกิจกรรมเช้าจิงหะ



10.00-10.30 : กิจกรรมตามกลุ่มประสบการณ์



09.15.09.30 : กิจกรรมสร้างสรรค์



12.30-14.00 : นอนพักผ่อน



12.00-12.30 : รับประทานอาหาร

14.40-15.30 : กิจกรรมพรางเตรียมลักษณะนิสัยและมอบ
หมายงานกลับบ้าน

บทที่ 3

การประเมินผลและวิเคราะห์ปัญหา การปฏิรูปการศึกษา

บทนี้เป็น การประเมินผลและวิเคราะห์ปัญหาการปฏิรูปการศึกษาในรอบ 6 ปีที่ผ่านมา ประกอบด้วย 6 ข้อย่อย คือ

- 3.1 ประเมินผลและวิเคราะห์ปัญหาการปฏิรูปการศึกษาโดยรวม
- 3.2 ประเมินผลการศึกษาในด้านโครงสร้างการบริหารการศึกษา
- 3.3 ประเมินผลการศึกษาด้านการเรียนรู้
- 3.4 ประเมินผลด้านการจัดสรรและใช้จ่ายงบประมาณการศึกษา
- 3.5 การมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาของท้องถิ่น ภาคเอกชน บุคคลและครอบครัว
- 3.6 ประเมินผลการศึกษาในระดับโรงเรียนและข้อเสนอแนะ

3.1 ประเมินผลและวิเคราะห์ปัญหาการปฏิรูปการศึกษาโดยรวม

รายงานสภาวะการศึกษาไทยต่อประชาชน ปี พ.ศ. 2546 ของสำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา เขียนโดย อมรวิรัช นาครทรรพ ให้ความเห็นว่า แม้ว่าการปฏิรูปการศึกษาจะเริ่มมีผลงานที่ก้าวหน้ามากขึ้นบางด้าน เช่น การขยายโอกาสทางการศึกษา แต่ยังคงมีความล่าช้าในหลายด้าน เช่น ความล่าช้าในการเดินเรื่องเขตพื้นที่การศึกษา ความล่าช้าในการพัฒนาคุณภาพสถานศึกษา ความล่าช้าในการปฏิรูปสถาบันฝึกหัดครู ฯลฯ

สาเหตุของความล่าช้าที่สำคัญคือ การขาดความต่อเนื่องทางนโยบาย อันเนื่องมาจากการเปลี่ยนแปลงรัฐมนตรีกระทรวงศึกษาธิการบ่อยถึงห้าคนด้วยกัน ในระหว่างปี พ.ศ. 2544 - 2547 ปัญหาที่บุคลากรยึดติดกับองค์กรเดิมของตนมากกว่าจะมุ่งผลของงาน

จนขาดวิธีการทำงานเป็นเครือข่ายและการเคลื่อนการปฏิรูปแบบองค์รวม แม้ว่าจะมีการยุบรวมกรม 14 กรม เป็น 5 องค์การหลัก แต่วัฒนธรรมการทำงานองค์การยังคงเหมือนเดิมคือต่างคนต่างทำ

สาเหตุของความล่าช้าอีกประการคือ การที่บุคลากรขาดฐานความรู้ความเข้าใจ วิสัยทัศน์ เกี่ยวกับการปฏิรูปการเรียนรู้แบบใหม่ แม้แต่ทำงานแก้ปัญหาเฉพาะหน้ามากกว่าที่จะมีวิสัยทัศน์ระยะยาว⁴¹

การวิจัยติดตามประเมินผลด้านผู้เรียน ของ นางลักษณ์ วิรัชชัย และคณะ (2546) พบว่า เมื่อพิจารณาความสามารถของเด็ก ในด้านความรู้ทางวิชาการ ซึ่งวัดโดยคะแนนสอบ พบว่า สำหรับชั้นประถมศึกษาปีที่ 6 และมัธยมศึกษาปีที่ 3 คะแนนที่ได้ยังอยู่ในระดับที่ไม่น่าพอใจ (ยกเว้นวิชาสังคมศึกษา) ส่วนด้านคุณลักษณะของเด็ก (อาทิ ทักษะการคิด การค้นคว้า) ก็อยู่ในเกณฑ์ที่ไม่น่าพอใจเช่นกัน (ยกเว้นความเป็นพลเมือง) อย่างไรก็ตามแม้ว่าสัมฤทธิ์ผลทางวิชาการยังไม่ดี แต่ผลการปฏิรูปการศึกษาทำให้ผู้เรียนกลุ่มที่คณะวิจัยไปทำงานวิจัยมีความสุขในการเรียนและมีการปฏิบัติควบคู่ไปกับการเรียนมากขึ้น⁴²

รายงานผลการวิจัยเรื่องการติดตามและประเมินผล การปฏิรูปการศึกษาตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐและพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ โดย สุวิมล ว่องวานิช และนางลักษณ์ วิรัชชัย (2548) เสนอว่า การปฏิรูปในเรื่องโอกาสทางการศึกษายังไม่ให้ผลแตกต่างจากเดิมมากนักสำหรับผู้เรียนปกติ แต่สำหรับเด็กพิการหรือทุพพลภาพ และกลุ่มเด็กด้อยโอกาส มีการเปลี่ยนแปลงมากขึ้นในแง่โอกาส ซึ่งเป็นผลจากเงินกองทุนกู้ยืมเพื่อการศึกษา ส่วนการปฏิรูปในการเรียนรู้ตลอดชีวิต การส่งเสริมการใช้ภูมิปัญญาท้องถิ่น การกระจายอำนาจทางการศึกษานั้น ยังไม่เห็นผลชัดเจน โดยเฉพาะความล้มเหลวในการถ่ายโอนการจัดการศึกษาให้กับท้องถิ่น

ในด้านการปฏิรูปครู คณาจารย์และบุคลากรทางการศึกษา พบว่า มีความก้าวหน้ามากขึ้น สืบเนื่องมาจากการออกกฎหมายเพื่อยกระดับมาตรฐานวิชาชีพครู และส่งเสริมความก้าวหน้าในอาชีพครู อย่างไรก็ตาม ความสามารถในการสอนของครูตามแนวปฏิรูป

41 อมรวิรัช นาคทรพรพ. รายงานสภาวะการศึกษาไทยต่อประชาชนปี 2546 ผ่านปฏิรูป สกศ, 2547

42 นางลักษณ์ วิรัชชัย และคณะ (2546) อังไฉไน ชัยยุทธ ปัญญสวัสดิ์สุทธิ. "ผลการปฏิรูปการศึกษาด้านระบบทรัพยากรและการเงินเพื่อการศึกษา : ประสิทธิภาพความเสมอภาคและความเป็นธรรม", ในเอกสารการสัมมนาประจำปี 2548 คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เรื่อง การปฏิรูปสังคมเศรษฐกิจไทย หลังวิกฤติเศรษฐกิจ พ.ศ. 2540 ความก้าวหน้าและความล้มเหลว 14 - 15 มิถุนายน, 2545.

ที่เน้นผู้เรียนเป็นศูนย์กลางนั้น ยังคงไม่เปลี่ยนแปลงมากนัก แม้ว่าจะมีการใช้งบประมาณเพื่ออบรมครูไปเป็นจำนวนมาก นอกจากนั้น ยังมีความขาดแคลนครูในสาขาวิทยาศาสตร์ คณิตศาสตร์ และภาษาอังกฤษ ในระดับมัธยมศึกษา หรือมีครูมากเกินไปในสาขาอื่น ๆ ยังขาดแคลนครูเฉพาะทางสำหรับผู้พิการ เด็กที่มีความสามารถพิเศษ

ในด้านผลปฏิรูปที่เกิดกับผู้เรียน พบว่า ยังไม่สามารถผลิตผู้เรียนที่มีคุณลักษณะที่ต้องการได้อย่างแท้จริง โดยเฉพาะด้านผลสัมฤทธิ์ด้านการเรียน ไม่แตกต่างจากก่อนการปฏิรูป⁴³

การประเมินการปฏิรูปการศึกษาในรอบ 5 ปี โดย นายสมหวัง พิธิยานุวัฒน์ ผู้อำนวยการสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (สมศ.) ในโอกาสรวมจัดงาน "รวมพลังเพื่อพัฒนาคุณภาพมาตรฐานการศึกษาไทย" ที่มหาวิทยาลัยราชภัฏสุราษฎร์ธานี ให้สัมภาษณ์ว่าการปฏิรูปการศึกษาในรอบ 5 ปี ในเชิงโครงสร้างที่ประสบความสำเร็จอย่างยั่งยืนมีเพียงเรื่องเดียว คือ รวม 3 กระทรวงให้เป็นกระทรวงเดียวกัน ส่วนการทำให้เขตพื้นที่การศึกษามีความพร้อมทำได้เพียง 50% และการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมสอนของครูที่เน้นผู้เรียนเป็นสำคัญทำได้เพียง 40% เท่านั้น ยังต้องมีการปฏิรูปครูและกระบวนการสอนการเรียนอีกมาก

"สิ่งที่น่าห่วงใยคือ คุณลักษณะของเด็กไทยตามหลักสูตร เด็กอาจเรียนหนังสือได้อย่างมีความสุข เป็นเด็กที่ดีโดยพื้นฐาน แต่ก็ยังไม่เก่งในเชิงความสามารถในการคิด วิเคราะห์ การใฝ่รู้ใฝ่เรียน การมีผลสัมฤทธิ์ เพราะไม่ชอบอ่านหนังสือ จึงจำเป็นต้องปรับปรุง ซึ่งผมเชื่อว่าโรงเรียนที่จะเข้ามาตรฐานมีเพียง 40% แต่อีก 60% ยังต้องปรับปรุงกันขนาดใหญ่ ซึ่งต่อไประดับกระทรวงและเขตพื้นที่การศึกษาจะต้องส่งเสริมสถานศึกษาตามความจำเป็น เรื่องขาดครูน่าจะต้องรีบจัดให้"⁴⁴

การสัมมนาเรื่อง "6 ปี กับการปฏิรูปการศึกษา" ซึ่งมีนายจาตุรนต์ ฉายแสง รมว.ศึกษาธิการ เป็นประธาน โดยสำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา (สกศ.) สำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (สมศ.) และผู้ตรวจราชการกระทรวงศึกษาธิการ ได้รายงานผลการประเมินการปฏิรูปการศึกษาในรอบ 6 ปี ที่ผ่านมามาต่อที่ประชุม พอสรุป ได้คือ

43 สุวิมล ว่องวานิช และนางลักษณ์ วิรัชชัย, การติดตามและประเมินผลการปฏิรูปการศึกษาตามแผนนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐและพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ 2548.

44 มติชน, 5 กุมภาพันธ์ 2548, หน้า 22.

ดร.รุ่งเรือง สุขาภิรมย์ ที่ปรึกษาด้านวิจัยและประเมินผลการศึกษา สกศ. สรุปผลการประเมินในภาพรวมว่า จากการประเมินผลการปฏิรูปการศึกษาใน 5 ด้าน โดยหนึ่งในนั้นคือเรื่องของการปฏิรูปด้านการเรียนรูพบว่า ผู้เรียนมีความสุขกับการเรียนมากขึ้น แต่ผลสัมฤทธิ์ทางวิชาการในวิชาหลัก ๆ โดยเฉพาะด้านคณิตศาสตร์ วิทยาศาสตร์ ยังอยู่ในระดับที่ต้องปรับปรุง โดยเฉพาะด้านการคิดวิเคราะห์ ถือเป็นสิ่งที่ต้องเร่งให้เกิดขึ้นอย่างรวดเร็ว ส่วนเรื่องหลักสูตรยังเป็นประเด็นที่ผู้เกี่ยวข้องเห็นว่ยังไม่ชัดเจน ขณะที่ครูก็ยังกังวลกับการสอนให้ครบตามเนื้อหาในหลักสูตร ส่วนผู้ประเมินภายนอกยังให้ความสำคัญกับเอกสารหลักฐานและมีความรู้ความเชี่ยวชาญแตกต่างกัน มีผลต่อมาตรฐานการประเมินและทำให้เกิดความล่าช้าในการประเมินและการปรับปรุงแก้ไขผู้ถูกประเมิน

ดร.เจือจันทร์ จงสถิตอยู่ รองหัวหน้าผู้ตรวจราชการกระทรวงศึกษาธิการ สรุปผลการประเมินการจัดการศึกษาว่า แม้ว่าในระยะเวลา 6 ปี จะการเปลี่ยนแปลงในเชิงบวกเกิดขึ้นบ้าง เช่น ความตื่นตัวในการพัฒนาการเรียนการสอน ครูมีการพัฒนาตนเอง นักเรียนสนุกกับการเรียน แต่ก็พบว่า ยังมีปัญหาการบริหารนโยบาย ยุทธศาสตร์และภารกิจ ในส่วนภูมิภาคของผู้แทนกระทรวงฯ ในจังหวัดยังไม่ชัดเจน และการกระจายอำนาจไปยังเขตพื้นที่ยังไม่เป็นไปตาม พ.ร.บ. การศึกษาแห่งชาติ

ศ.ดร. สมหวัง พิพิธยานุวัฒน์ ผอ.สมศ. กล่าวว่า การประเมินมาตรฐานผู้เรียนพบว่า มาตรฐานผู้เรียนด้านความสามารถในการคิดวิเคราะห์ สังเคราะห์ และมีวิจารณญาณ มีความคิดสร้างสรรค์ มีเพียงร้อยละ 11.1 ขณะที่การมีทักษะในการแสวงหาความรู้ด้วยตนเอง รักการเรียนรู้และพัฒนาตนเองอย่างต่อเนื่องนั้นมีเพียงร้อยละ 26.5 เท่านั้น⁴⁵

3.2 การประเมินผลการปฏิรูปด้านโครงสร้างการบริหารการศึกษา

การติดตามและประเมินผลการปฏิรูปการศึกษาด้านการบริหารและการจัดการศึกษาเมื่อสิ้นสุดปีการศึกษา 2547⁴⁶ ของ สกศ. ได้พบปัญหาและอุปสรรคพอสรุป ได้ดังนี้

1. คุณภาพของการให้บริการการศึกษาแก่เด็กเล็กระดับก่อนประถมศึกษา มีความแตกต่างกันมาก ระหว่างโรงเรียนอนุบาลเกรดดีในเมืองใหญ่กับศูนย์เลี้ยงเด็กหรือโรงเรียนอนุบาลในชนบทและในชุมชนแออัด

45 สยามรัฐ, 16 สิงหาคม 2548.

46 สำนักประเมินผลการจัดการศึกษา สำนักเลขาธิการสภาการศึกษา, รายงานการติดตามและประเมินผลการปฏิรูปการศึกษาด้านการบริหารและจัดการการศึกษาเมื่อสิ้นสุดปี 2547, 2548

2. แนวปฏิบัติเกี่ยวกับการศึกษาภาคบังคับ 9 ปี ทำให้เด็กที่มีอายุน้อยกว่า 16 ปี ซึ่งเคยสมัครเข้าเรียนการศึกษาจากระบบเลยไม่สามารถเข้าเรียนได้ ยกเว้นสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาจะอนุญาตให้เรียนได้ ซึ่งเพิ่มปัญหาความยุ่งยากสำหรับเด็กด้อยโอกาสหรือเด็กที่มีความจำเป็นไม่สามารถเรียนในระบบได้ เด็กวัยเรียนอายุ 6 - 14 ปี ยังไม่สามารถเข้าเรียนการศึกษาภาคบังคับได้ครบทุกคน โดยเฉพาะภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

3. ผู้เรียนในระดับประถมศึกษาและมัธยมศึกษาบางส่วนหนึ่งที่ลาออกกลางคันเนื่องจากปัญหาทางเศรษฐกิจสังคมและการเมือง และการไม่สามารถปรับตัวเข้ากับการเรียนในระบบโรงเรียนได้

4. เด็กอายุ 15 - 17 ปี ยังเข้าเรียนระดับมัธยมศึกษาตอนปลายเป็นสัดส่วนค่อนข้างน้อย และเทียบสายสามัญกับสายอาชีวศึกษา สัดส่วนการเข้าเรียนมัธยมศึกษาตอนปลายประเภทสามัญศึกษามากกว่าอาชีวศึกษาเกือบเท่าตัว จะทำให้ขาดแคลนกำลังคนระดับกลางต่อไป

5. องค์การบริหารท้องถิ่นบางแห่งยังไม่มีความพร้อม แต่ต้องรับโอนการจัดการศึกษาจากระบบศึกษามาจากสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน กรมพัฒนาชุมชน และกรมศาสนา ทำให้มีปัญหาในการจัดการศึกษาให้มีคุณภาพ

6. โรงเรียนเรียนรวมที่จัดการศึกษาสำหรับผู้พิการยังขาดความพร้อมในหลายด้าน ทั้งอาคาร สถานที่ งบประมาณ บุคลากร หลักสูตรและการสอน ความร่วมมือกับชุมชน ความร่วมมือระหว่างหน่วยงานที่จัดการศึกษาสำหรับผู้พิการ ส่วนศูนย์การศึกษาพิเศษที่จัดตั้งขึ้นยังขาดแคลนบุคลากรที่เป็นข้าราชการประจำ ทั้งผู้บริหารศูนย์การศึกษาพิเศษและข้าราชการครูปฏิบัติการสอน จึงไม่สามารถดำเนินการตามภารกิจได้อย่างมีประสิทธิภาพเท่าที่ควร

7. รูปแบบการจัดการบริการการศึกษาและความช่วยเหลือทางการศึกษาสำหรับเด็กที่ด้อยโอกาส ยังไม่หลากหลายเพียงพอกับความต้องการของกลุ่มเป้าหมาย และการเก็บสถิติข้อมูลเกี่ยวกับผู้ด้อยโอกาสยังไม่เป็นระบบ ไม่ครบถ้วน และข้อมูลระหว่างหน่วยงานไม่ตรงกัน จึงไม่สามารถนำข้อมูลสถิติที่มีอยู่ไปใช้ได้อย่างกว้างขวาง

8. เด็กที่มีความต้องการพิเศษทั้งเด็กฉลาดและเด็กออทิสติกยังได้รับการพัฒนาน้อย เนื่องจากยังไม่มีสำรวจจำนวนเด็กที่มีความต้องการพิเศษอย่างแท้จริง ขาดองค์ความรู้ ขาดเครื่องมือที่ดีในการคัดกรอง ขาดบุคลากรที่มีความรู้จริงในการคัดกรอง

ขาดหลักสูตรการจัดการศึกษาสำหรับเด็กที่มีความสามารถพิเศษที่มีความชัดเจน และต่อเนื่อง และขาดการประสานเชื่อมโยงให้การดำเนินงานของแต่ละหน่วยงานสอดคล้อง และเสริมซึ่งกันและกัน

9. การจัดทำกฎหมายเพื่อให้บุคคล องค์กรชุมชน องค์กรเอกชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา และสถาบันสังคมอื่น มีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน รวมทั้ง สิทธิประโยชน์ที่จะได้รับ ยังดำเนินการไม่เสร็จ ทำให้การมีส่วนร่วมของสถาบันเหล่านี้ ยังมีน้อย การขออนุญาตดำเนินการไปอย่างล่าช้า

10. ครอบครัวยุคใหม่และสถานประกอบการมีสิทธิจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานได้ตามกฎกระทรวงประกาศใช้เมื่อเดือนกันยายน พ.ศ. 2547 จึงเป็นเรื่องใหม่สำหรับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานและสำนักงานเขตพื้นที่

11. ปัญหาและอุปสรรคของการจัดการศึกษาระดับอาชีวศึกษา

1) การจัดทำกฎหมายการอาชีวศึกษาค่อนข้างล่าช้า ใช้มีผลต่อการปรับระบบการบริหารจัดการของการอาชีวศึกษาทั้งของรัฐ และเอกชน

2) การเข้ามามีส่วนร่วมของภาคเอกชนและประชาชนในการจัดทำหลักสูตรอาชีวศึกษา เพื่อให้สอดคล้องกับความต้องการของท้องถิ่น ยังไม่ป็นรูปธรรมที่ชัดเจน และแพร่หลาย (เช่น การศึกษาแบบทวิภาคี การร่วมมือกับสถานประกอบการมีเพียง รวรายละ 10 ของสถาบันอาชีวศึกษาทั้งหมด)

3) การไม่กำหนดสัดส่วนผู้เรียนมัธยมศึกษาตอนปลายประเภทสามัญศึกษา และอาชีวศึกษา ทำให้มีผู้เข้าเรียนประเภทสามัญศึกษามากกว่าอาชีวศึกษา และจำนวนผู้เรียนอาชีวศึกษาลดลงทุกปี ซึ่งคาดว่าจะส่งผลให้มีปัญหาขาดแคลนแรงงานระดับกลาง และมีผู้เรียนระดับปริญญาแต่ไม่มีงานทำต่อไป

12. ปัญหาและอุปสรรคของการจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษา

1) การผลิตบัณฑิตในแต่ละสาขา ยังขาดการวางแผนให้สอดคล้องกับความต้องการของประเทศ มีการผลิตบัณฑิต มหาบัณฑิต และดุษฎีบัณฑิต ด้านสังคมศาสตร์ มนุษย์ศาสตร์เพิ่มขึ้นมาก โดยเป็นการขยายตัวด้านปริมาณมากกว่าคุณภาพ ผู้บริหารและอาจารย์ต้องการผลงานและผลตอบแทนเพิ่ม ขณะที่ผู้เรียนก็หวังเพียงเพื่อเรียนให้จบได้ปริญญา

2) การใช้ทรัพยากรร่วมกันระหว่างสถาบันอุดมศึกษาทั้งของรัฐและเอกชน ยังไม่เป็นรูปธรรมที่ชัดเจน เพราะติดขัดที่ระเบียบ และความห่วงเรื่องผลประโยชน์ของตนเอง มากกว่าจะมองว่าเพื่อประโยชน์ของผู้เรียน

3) การดำเนินงานของวิทยาลัยชุมชนยังมีปัญหาในบางด้าน เช่น นโยบายไม่มีความชัดเจน ขัดข้องกับการจัดการศึกษาของสำนักบริหารงานการศึกษาออกโรงเรียน และสำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษา ปัญหาการใช้ทรัพยากรกับหน่วยงานอื่น และความล่าช้าในการโอนเงินงบประมาณให้วิทยาลัยชุมชน

13. ปัญหาและอุปสรรคของการจัดการศึกษาเฉพาะทางของกระทรวงอื่น 7 กระทรวง นอกจากกระทรวงศึกษาธิการ ซึ่งมีนักเรียนนักศึกษาตั้งแต่ระดับมัธยมศึกษาตอนปลายถึงปริญญาโทราวปีละ 4 หมื่นคน คือ เป็นหน่วยงานย่อยที่ไม่ใช่แกนหลักของกระทรวง จึงเติบโตได้ยาก ผู้สำเร็จการศึกษาบางหลักสูตร ไม่สามารถเทียบวุฒิการศึกษาปกติได้ เช่น ด้านดนตรี (ดุริยางค์) ทำให้ขาดโอกาสในการศึกษาต่อในระดับที่สูงขึ้น

14. ปัญหาและอุปสรรคของการจัดการศึกษานอกระบบและตามอัธยาศัย คือ เป็นไปในลักษณะต่างหน่วยงานต่างทำ ขาดการจัดระบบและจัดหมวดหมู่แหล่งเรียนรู้ ทั้งที่เป็นของรัฐและของชุมชน นอกจากนี้แหล่งเรียนรู้ของรัฐ โดยเฉพาะห้องสมุดในโรงเรียนและสถาบันประเภทและระดับต่าง ๆ ยังไม่เปิดกว้างให้ประชาชนทั่วไปเข้ารับบริการอย่างกว้างขวางและสะดวก

การเทียบโอนผลการศึกษานอกระบบและตามอัธยาศัย ยังขาดการกำหนดเกณฑ์มาตรฐานและแนวปฏิบัติที่ชัดเจน สถาบันบางแห่งไม่ประสงค์จะรับโอน การเทียบโอนประสบการณ์มีความยุ่งยาก ทำให้การดำเนินงานเทียบโอนผลการศึกษาเป็นไปค่อนข้างล่าช้า แม้แต่การเทียบโอนผลการศึกษาของสถาบันการศึกษาในระบบก็ยังคงดำเนินการได้น้อย

15. ปัญหาและอุปสรรคในการกระจายอำนาจการบริการการศึกษาไปในเขตพื้นที่ การศึกษาและสถานศึกษา

1) การออกกฎกระทรวง ระเบียบ คำสั่งต่าง ๆ เพื่อกระจายอำนาจไปยังเขตพื้นที่ การศึกษาและรองรับการเป็นนิติบุคคลของสถานศึกษา ยังจัดทำได้ค่อนข้างล่าช้า ทำให้สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาปฏิบัติงานได้ไม่เต็มที่ การคัดเลือก และแต่งตั้งผู้อำนวยการเขตพื้นที่การศึกษา โดยอิงกฎหมายเก่า ก่อให้เกิดปัญหากลุ่ม

องค์กรครูยื่นฟ้องศาลปกครองว่า เจ้าหน้าที่รัฐกระทำโดยไม่ชอบโดยกฎหมาย และต่อศาลปกครองกลางพิพากษาให้เพิกถอนประกาศคณะกรรมการข้าราชการครู เรื่องรับสมัครสอบแต่งตั้งผู้อำนวยการเขตและรองผู้อำนวยการเขต เป็นผลให้การแต่งตั้ง ผู้อำนวยการเขต และรองผู้อำนวยการเขตเป็นโมฆะ กระทรวงศึกษาธิการยื่นอุทธรณ์ต่อ ศาลปกครองสูงสุด และยังเป็นคดีคาราคาซังกันอยู่⁴⁷

2) การแบ่งบทบาทอำนาจหน้าที่ระหว่างสถานศึกษาและสำนักงานเขตพื้นที่ การศึกษา รวมทั้งหน่วยงานส่วนกลางยังขาดความชัดเจน โดยยังคงมีการบังคับบัญชา จากส่วนกลาง มีการถ่ายทอดคำสั่งเป็นระยะ ๆ และมากเกินไป และบางครั้งจากหลายส่วน ในเขตพื้นที่การศึกษา ทำให้สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาต้องมีการระ หวังมากในการดำเนินการด้านธุรการ และเป็นการสิ้นเปลืองโดยใช่เหตุ

3) การยุบเลิกหน่วยงานของกระทรวงศึกษาธิการในระดับจังหวัดและอำเภอ และจัดตั้งเป็นสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ทำให้การเชื่อมโยงประสานงานกับหน่วยงานอื่น ในระดับจังหวัดและอำเภอในการนำนโยบายของรัฐบาลไปสู่การปฏิบัติค่อนข้างมีปัญหา แม้ว่าจะมีการมอบหมายให้ผู้อำนวยการเขตพื้นที่การศึกษาเขต 1 เป็นผู้แทนของกระทรวง เนื่องจากผู้อำนวยการเขตพื้นที่การศึกษาเขต 1 ไม่ได้เป็นผู้บังคับบัญชาผู้อำนวยการเขต อื่น ๆ

4) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีอำนาจอิสระในการบริหารจัดการสถานศึกษา ในสังกัด ไม่ต้องขึ้นอยู่กับเขตพื้นที่การศึกษา แต่สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาบางแห่งยังมี ความเข้าใจที่คลาดเคลื่อน จึงสั่งการไปยังสถานศึกษาในสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยตรง

5) สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาที่อยู่นอกตัวจังหวัด เช่น เขต 2 เขต 3 ยังไม่มีความพร้อมทั้งในเรื่องอาคาร สถานที่ วัสดุ อุปกรณ์ ครุภัณฑ์ และบุคลากร ทำให้ปฏิบัติงานได้ไม่เต็มที่ และไม่สามารถให้บริการแก่สถานศึกษาและครูในพื้นที่อย่างทั่วถึงและมี ประสิทธิภาพ

6) ผู้บริหารสถานศึกษายังขาดอำนาจการบริหารบุคคลอย่างแท้จริง ทำให้มี ปัญหาในการบังคับบัญชา และบ่อยครั้งที่สถานศึกษาได้บุคลากรไม่ตรงกับความต้องการ เพราะการพิจารณาคัดเลือกและจัดส่งบุคลากรเป็นหน้าที่ของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา

47 วิทยากรย, ปีที่ 104 ฉบับที่ 6 กรกฎาคม 2548, หน้า 40 - 50.

7) สถานศึกษาโดยเฉพาะสถานศึกษาขนาดเล็กขาดความพร้อมที่จะรองรับการเป็นนิติบุคคลตามกฎหมาย เนื่องจากบุคลากรมีน้อยและมีความรู้ความเข้าใจยังไม่ชัดเจนเกี่ยวกับ กฎ ระเบียบต่าง ๆ ทั้งด้านการเงิน การพัสดุ การบัญชี และการดำเนินการทางกฎหมาย รวมทั้งผู้บริหารสถานศึกษาเองถึงแม้จะได้รับการถ่ายทอดความรู้มาบ้าง แต่ก็ยังมีอีกเป็นจำนวนมากที่ไม่ทราบว่ามีอำนาจบริหารจัดการในเรื่องต่าง ๆ ได้มากนักเลย

8) กฎหมายเปิดโอกาสให้สถานศึกษาสามารถระดมทรัพยากรจากที่ราชพัสดุ เงินบริจาค ฯลฯ เพื่อนำมาใช้ แต่ยังคงติดขัดที่ไม่มีระเบียบ หรือหลักเกณฑ์ขึ้นมารองรับ

9) คณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษาและคณะกรรมการสถานศึกษามีบทบาทเป็นเสมือนที่ปรึกษาเท่านั้น การตัดสินใจอยู่ที่ผู้บริหาร คณะกรรมการบางท่านยังไม่เข้าใจบทบาทของตนเอง ขาดความพร้อมและศักยภาพ

16. ปัญหาและอุปสรรคในการถ่ายโอนอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

1) กระทรวงศึกษาธิการไม่ได้กำหนดแนวทางการเตรียมความพร้อมและสร้างความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้องชัดเจนในการบริหารจัดการศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ทำให้เป็นปัญหาต่อการที่ อปท. จะต้องรับผิดชอบจัดการศึกษา

2) อปท. บางแห่งไม่มีความพร้อมที่จะรับโอนศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก/ศูนย์อบรมเด็กก่อนประถมศึกษา ทำให้จัดการศึกษาได้ไม่สมบูรณ์ และไม่มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการบริหารจัดการ การจัดหลักสูตร และการเรียนการสอนรวมทั้งขาดแคลนวัสดุอุปกรณ์บุคลากร และงบประมาณ

3) การถ่ายโอนสถานศึกษายังดำเนินการได้ล่าช้า เนื่องจากบุคลากรของสถานศึกษาที่จะต้องถ่ายโอนไปยังคัดค้าน เพราะกังวลในสถานภาพตนเอง



ตารางที่ 19 จำนวนนักเรียนระดับการศึกษาขั้นพื้นฐานในสังกัดกรมส่งเสริมการปกครอง
ท้องถิ่น และกรุงเทพมหานคร ปีการศึกษา 2542 และ 2546 จำแนกตาม
ระดับการศึกษา

ระดับการศึกษา	ปีการศึกษา	
	2542	2546
ก่อนประถมศึกษา*	154,910	789,352**
ประถมศึกษา	474,285	526,625
มัธยมศึกษาตอนต้น	48,459	62,584
มัธยมศึกษาตอนปลาย	775	3,115
- สามัญศึกษา	294	2,320
- อาชีวศึกษา	339	795
รวมทั้งหมด	678,429	1,378,676

หมายเหตุ : * นับรวมจำนวนเด็กในศูนย์พัฒนาเด็กเล็กของกรุงเทพมหานคร

** ในปีการศึกษา 2546 อปท. ได้รับการถ่ายโอนศูนย์พัฒนาเด็กเล็กจากกรมพัฒนาชุมชนและกรมการศาสนา และโอนเด็กนักเรียนอนุบาล 3 ขวบ ในต่างจังหวัด จาก สปช.

- ที่มา : 1. คณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, สำนักงาน. สถิติการศึกษาแห่งชาติ ปีการศึกษา 2539 - 2543.
2. คณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, สำนักงาน. สถิติการศึกษาแห่งชาติ ปีการศึกษา 2544.
3. คณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, สำนักงาน. สถิติการศึกษาแห่งชาติ ปีการศึกษา 2545.
4. เลขาธิการสภาการศึกษา, สำนักงาน. สถิติการศึกษาแห่งชาติ ปีการศึกษา 2546.

17. ปัญหาและอุปสรรคของการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาของเอกชน

1) ร่าง พ.ร.บ. โรงเรียนเอกชน และร่าง พ.ร.บ. การอาชีวศึกษา ยังไม่มีการประกาศใช้ ทำให้การบริหารจัดการสถานศึกษาเอกชนไม่มีความชัดเจน รวมทั้งการบริหารงานของสำนักบริหารงานคณะกรรมการส่งเสริมเอกชน และสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาที่เกี่ยวข้องกับสถานศึกษาเอกชน ค่อนข้างสับสน

2) การจัดทำกฎหมายเกี่ยวกับการลดหย่อนหรือยกเว้นภาษีเพื่อส่งเสริมและเพิ่มแรงจูงใจแก่สถานศึกษาเอกชน ค่อนข้างล่าช้า

3) การรับนักเรียนของรัฐไม่มีการกำหนดนโยบายล่วงหน้า และไม่ได้กำหนดสัดส่วนการรับนักเรียนระหว่างสถานศึกษาของรัฐและเอกชนที่ชัดเจน ทำให้สถานศึกษาเอกชนมีโอกาสรับนักเรียนนักศึกษาได้น้อยลง

18. ปัญหาอุปสรรคการปฏิรูประบบทรัพยากรและการลงทุนเพื่อการศึกษา

1) การสนับสนุนผู้เรียนที่ด้อยโอกาสจากเงินรายได้ของรัฐ บางโครงการยังขาดความชัดเจนในเรื่องความต่อเนื่องของโครงการ ซึ่งอาจทำให้ผู้เรียนได้รับการสนับสนุนเฉพาะหน้าเป็นปี ๆ ไปเท่านั้น

2) ครอบครัวยุคใหม่และสถานประกอบการสามารถจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานได้ตามกฎหมายที่ประกาศใช้แล้ว แต่กฎหมายว่าด้วยเงินอุดหนุนจากรัฐสำหรับการจัดการศึกษายังอยู่ระหว่างการยกร่าง

3) การจัดสรรค่าใช้จ่ายรายหัวในระดับการศึกษาขั้นพื้นฐานยังเป็นปัญหาสำหรับโรงเรียนขนาดเล็ก ไม่มีงบประมาณเพียงพอสำหรับการบริหารจัดการในโรงเรียน

4) การปฏิรูปการเงินอุดหนุนศึกษาโดยให้ผู้เรียนร่วมรับภาระค่าใช้จ่ายสร้างความกังวลใจให้แก่ผู้ปกครองและผู้เกี่ยวข้องที่จะต้องรับภาระค่าใช้จ่ายในการเรียนที่เพิ่มขึ้น

5) ระบบการตรวจสอบ ติดตาม และประเมินผลการใช้จ่ายงบประมาณยังไม่มี การนำมาใช้อย่างเต็มรูปแบบ และร่างกฎกระทรวงก็ยังไม่มีความก้าวหน้าไปเท่าที่ควรหน่วยงานต่าง ๆ ยังอยู่ในระหว่างการนำร่องเท่านั้น

3.3 ประเมินผลการปฏิรูปการศึกษา ด้านการเรียนรู้⁴⁸

1) หลักสูตรการจัดการเรียนการสอนและการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศ

1.1) หลักสูตร

หลักสูตรซึ่งมีการกำหนดเฉพาะสาระการเรียนรู้ 8 กลุ่มสาระแบบกว้าง ๆ และคาดหวังให้สถานศึกษาขั้นพื้นฐานจัดทำหลักสูตรของแต่ละสถานศึกษาขึ้นเอง ยังมีปัญหา (โดยเฉพาะโรงเรียนขนาดกลาง/ขนาดเล็ก) การขาดความเข้าใจที่จะจัดทำหลักสูตรและการนำหลักสูตรไปใช้ เนื่องจากเป็นเรื่องใหม่ ครูไม่เคยดำเนินการมาก่อน ประกอบกับวิทยากรที่ไปบรรยายฝึกอบรมระยะสั้นให้ความรู้แก่ครูมีหลากหลายแนวคิด ทำให้ครูเกิดความสับสนในการดำเนินการ และเมื่อนำหลักสูตรทั้งหมดไปปฏิบัติพบว่า มีปัญหาเกี่ยวกับการจัดการเรียนการสอนแบบบูรณาการ การจัดทำสื่อการสอน เนื้อหา

48 ข้อมูลในหัวข้อนี้นั้น ส่วนใหญ่ได้มาจาก สำนักประเมินผลการจัดการศึกษา สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา. (ร่าง) รายงานการติดตามและประเมินผลการปฏิรูปการศึกษาด้านการเรียนรู้ เมื่อสิ้นสุดปีการศึกษา 2547, กรกฎาคม 2548.

ในกลุ่มสาระที่กำหนดไว้ในหลักสูตรใหม่ (ปี พ.ศ.2544) มีมากเกินไป ครูขาดการสนับสนุนจากพี่เลี้ยงที่มีความชำนาญ และมีความเข้าใจเกี่ยวกับการจัดทำหลักสูตรสถานศึกษาในแต่ละท้องถิ่นอย่างแท้จริง

1.2) การจัดการเรียนการสอน และการวัดประเมินผลผู้เรียน

การจัดการเรียนการสอนระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน มีปัญหาการกระจายครูไม่ทั่วถึง บางโรงเรียนมีครูเกิน บางโรงเรียนขาดแคลนครู มีครูไม่ครบชั้น เนื่องจากถึงจะมีจำนวนนักเรียนทั้งโรงเรียนน้อย แต่มีนักเรียนหลายระดับชั้น มีครูสอนไม่ตรงตามวุฒิการศึกษา สาขาที่ขาดแคลนได้แก่ คณิตศาสตร์ วิทยาศาสตร์ และภาษาอังกฤษ น่าจะแก้ไขด้วยการเกลี้ยครูจากโรงเรียนที่มีครูมาก ไปช่วยสอน และอนุมัติให้จ้างครูช่วยสอน หรือการขอความร่วมมือจากสถาบันอุดมศึกษาให้นักศึกษาจากคณะครุศาสตร์ศึกษาศาสตร์ปีสุดท้ายมาช่วยสอน โดยมีการเทียบหน่วยกิตการเรียนให้นักศึกษาช่วยสอน

การวัดประเมินผลผู้เรียน ที่การปฏิรูปการศึกษาเสนอให้มีการปรับเปลี่ยนวิธีการวัดประเมินผลผู้เรียนจากการทดสอบด้านเดียวเป็นการประเมินตามสภาพจริง ประกอบกันในหลายด้าน เช่น ความประพฤติ การร่วมกิจ ควบคู่ไปกับการทดสอบ ยังมีปัญหาในการนำไปปฏิบัติ เพราะครูต้องพัฒนาและปรับเปลี่ยนตัวเองมาก จึงจะสามารถประเมินแบบใหม่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ครูบางส่วนต้องทำงานทั้งสอนทั้งธุรการ ทำให้มีเวลาน้อย บางส่วนต้องดูแลนักเรียนจำนวนมาก ทำให้การวัดผลแบบสังเกตนักเรียนอย่างใกล้ชิดต่อเนื่องทำได้ยาก

1.3) การใช้เทคโนโลยีสารสนเทศ (ICT) เพื่อการเรียนรู้

ยังไม่มี การแต่งตั้งคณะกรรมการกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์แห่งชาติ (กสช.) ซึ่งทำหน้าที่กำกับดูแลการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ โดยทั่วไปยังมีปัญหาในเรื่องการเพิ่มขีดความสามารถในการใช้เทคโนโลยีเพื่อการเรียนรู้ของผู้เรียน นักเรียนในระดับประถมศึกษาโดยเฉพาะในชนบทได้รับการพัฒนาน้อยกว่านักเรียนในระดับมัธยมศึกษาและอุดมศึกษา ทั้งในแง่การขาดแคลนคอมพิวเตอร์และเทคโนโลยีสารสนเทศอื่น ๆ ขาดแคลนครูผู้สอนและช่างซ่อมบำรุง

ในระดับประเทศ มีความล่าช้าในการปฏิรูปกิจการวิทยุ และโทรทัศน์ เพื่อประโยชน์ในการเรียนรู้ของประชาชน เนื่องจากกระแสสังคมส่วนใหญ่ยังนิยมใช้วิทยุโทรทัศน์เพื่อความบันเทิงและการค้า

2) การปฏิรูปครู คณาจารย์ และบุคลากรทางการศึกษา

2.1) การพัฒนาครู คณาจารย์ โครงการส่วนใหญ่เน้นระดับอุดมศึกษา แต่ระดับการศึกษาขั้นพื้นฐานและอาชีวศึกษายังมีปัญหาในด้านงบประมาณสนับสนุน การพัฒนาครู คณาจารย์ ให้มีความรู้ความสามารถและคุณวุฒิสูงขึ้น รวมทั้งขาดการสนับสนุนให้ครูอาจารย์สามารถทำงานวิจัยเพื่อพัฒนาการเรียนการสอนและการพัฒนา ตำแหน่งทางวิชาการหรือวิทยฐานะ

2.2) การขาดแคลนครู คณาจารย์ ในระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน มีปัญหา การขาดแคลนครูในสาขาคณิตศาสตร์ วิทยาศาสตร์ ภาษาอังกฤษ ค่อนข้างมาก (ประมาณการในต้นปี พ.ศ. 2548 ว่าขาดแคลนครูราว 69,000 คน) การบรรจุข้าราชการ ใหม่ มีตำแหน่งทดแทนน้อยมาก การบรรจุครูอัตราจ้างก็ยังไม่เพียงพอ และมีอัตรา ลาออกสูง เนื่องจากเป็นการจ้างระยะสั้น ไม่มีแรงจูงใจในเรื่องความก้าวหน้า โครงการ ผลิตครูสาขาขาดแคลนหลักสูตร 5 ปี ก็ถูกชะลอ หลังจากเริ่มได้เพียงรุ่นเดียว ส่วนในระดับอุดมศึกษา มีคณาจารย์ที่มีตำแหน่งทางวิชาการ เช่น ศาสตราจารย์ รองศาสตราจารย์ รวมทั้งที่มีวุฒิปริญญาเอกเกษียณอายุเป็นจำนวนมาก ในขณะที่อัตรา ทดแทนน้อยกว่าคนที่เกษียณไป หรือบางครั้งมีอัตราแต่หาคนบรรจุยาก เพราะเงินเดือน ครูอาจารย์ซึ่งเป็นอัตราเดียวกันกับข้าราชการทั่วไปไม่เป็นแรงจูงใจเท่าภาคธุรกิจเอกชน⁴⁹ นอกไปจากนี้ที่ทุนศึกษาต่อในระดับปริญญาโท และปริญญาเอกเพื่อให้ผู้รับทุนกลับมาเป็น อาจารย์ก็ยังมีค่อนข้างน้อย และต้องใช้เวลายาวนาน

3) การเปลี่ยนแปลงในระดับผู้เรียน

สกศ. ได้ศึกษากลุ่มตัวอย่างที่เป็นผู้เรียนชั้น ป.6 และชั้น ม.3 จากโรงเรียนสังกัด กระทรวงศึกษาธิการ สำนักงานการศึกษากรุงเทพมหานคร และกระทรวงมหาดไทย จำนวน 199 แห่ง ในปีการศึกษา 2545 โดยการสอบวัดความสามารถของผู้เรียน 2 ด้าน คือ

1. ด้านความรู้ 5 วิชาได้แก่ ภาษาไทย สังคมศึกษา วิทยาศาสตร์ คณิตศาสตร์ และภาษาอังกฤษ

49 การวิจัยของ เจอร์ลด์ ดับเบิลยู.ฟรายและคณะ. เรื่องยุทธศาสตร์การพัฒนาบุคลากรครู, รายงานว่า การสำรวจเจตคติ นักศึกษาชั้นปีที่ 4 ของ คณะครุศาสตร์และศึกษาศาสตร์จำนวน 1,040 คน มีเพียง ร้อยละ 54 ที่เลือกเรียนในสาขา วิชานี้เพราะอยากเป็นครู และเมื่อถามว่าถ้าไม่สามารถเป็นครูได้อยากทำอะไร ร้อยละ 93 ตอบว่า จะไปประกอบอาชีพ ทางธุรกิจและการเงิน อ่างไวโน ซินตา รัชพลเมือง และคณะ สภาวะขาดแคลนครูในระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน ของประเทศไทย สกศ. 2547.

2. ด้านคุณลักษณะที่พึงประสงค์ 4 ด้าน ได้แก่ ลักษณะทางวิชาการ ทักษะการคิด ทักษะการแสวงหาความรู้และทักษะการทำงาน ลักษณะความเป็นพลเมืองดี

การวิจัยพบว่า นักเรียน ชั้น ป.6 และ ม.3 มีความสามารถทางวิชาการ อยู่ในระดับที่ไม่น่าพอใจ ยกเว้นวิชาสังคมศึกษาที่มีคะแนนเฉลี่ยสูงกว่าเกณฑ์ (ร้อยละ 50) และมีคุณลักษณะความเป็นพลเมืองที่ดี (สูงกว่าเกณฑ์) ส่วนคะแนนลักษณะทางวิชาการ ทักษะการคิด และทักษะการแสวงหาความรู้และทักษะการทำงานต่ำกว่าเกณฑ์

เมื่อพิจารณาผลการประเมินคุณภาพการศึกษาระดับชาติ ในปีการศึกษา 2544 - 2546 โดย สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานพบว่า ในช่วง 3 ปี ดังกล่าวนักเรียนชั้น ป.6 มีแนวโน้มการพัฒนาการทางวิชาภาษาไทย คณิตศาสตร์ และภาษาอังกฤษ ลดลง สำหรับนักเรียนชั้น ม.3 พบว่า วิชาคณิตศาสตร์และภาษาอังกฤษยังมีพัฒนาการที่ไม่คงที่อย่างต่อเนื่อง วิชาที่มีแนวโน้มพัฒนาขึ้นมีเฉพาะภาษาไทย

การประเมินผลสัมฤทธิ์การเรียนรู้ในปีการศึกษา 2547 ชั้น ป.6 มีค่าเฉลี่ยเพิ่มขึ้นจากปีการศึกษา 2546 ในวิชาคณิตศาสตร์ แต่ลดลงในวิชาภาษาไทย วิทยาศาสตร์ และภาษาอังกฤษ ส่วนชั้น ม.3 มีค่าเฉลี่ยลดลงในทุกวิชา⁵⁰

สำหรับนักเรียนชั้น ม.6 จากการประเมินความถนัดทางการเรียนระดับชาติช่วงปีการศึกษา 2544 - 2546 ใน 3 ด้านคือ ความสามารถทางภาษา ความสามารถทางการคิดคำนวณ ความสามารถเชิงวิเคราะห์ พบว่า นักเรียนมีการพัฒนาด้านความสามารถทางภาษาดีขึ้น ส่วนความสามารถทางด้านการคิดคำนวณและความสามารถเชิงวิเคราะห์ ยังมีพัฒนาการที่ไม่คงที่อย่างต่อเนื่อง และผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนระดับชาติของนักเรียนชั้น ม.6 ซึ่งเริ่มทำการทดสอบในปีการศึกษา 2546 ใน 8 วิชา พบว่า คะแนนเฉลี่ยทุกวิชามีน้อยกว่าร้อยละ 50 แสดงว่า นักเรียนมีผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนยังไม่เป็นที่น่าพอใจ

การประเมินผลสัมฤทธิ์การเรียนรู้ของนักเรียนชั้น ม.6 ในปีการศึกษา 2547 มีค่าเฉลี่ยเพิ่มขึ้นเล็กน้อยจากปีการศึกษา 2546 ในวิชาภาษาไทย สังคมศึกษา ฟิสิกส์ และคณิตศาสตร์ แต่ลดลงในวิชาภาษาอังกฤษ วิทยาศาสตร์ กายภาพ ชีวภาพ และ เคมี⁵¹

50 สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน. รายงานการประเมินผลสัมฤทธิ์นักเรียนระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน ปีการศึกษา พ.ศ. 2547, ใน สยามรัฐ 30 มิถุนายน 2548.

51 เล่มเดียวกัน

ผลการประเมินภายนอกของสถานศึกษา 7,273 แห่ง โดยสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (สมศ.) พบว่า การปฏิรูปการศึกษายังเห็นผลการพัฒนาทางวิชาการ เช่น ความสามารถในการคิด วิเคราะห์ ความรู้และทักษะที่จำเป็นตามหลักสูตร ในระดับต่ำ (ร้อยละ 18 - 25) แต่เห็นผลชัดในด้านอื่น ๆ ได้แก่ ด้านสุขนิสัย สุขภาพกาย และสุขภาพจิต มีพัฒนาการในทางที่ดีขึ้น ในด้านคุณธรรม จริยธรรม และค่านิยมที่พึงประสงค์ ด้านสุนทรียภาพและลักษณะนิสัยด้านศิลปะ ดนตรี และกีฬา ด้านทักษะในการทำงาน รักการทำงาน สามารถทำงานร่วมกับผู้อื่นได้ และมีเจตคติที่ดีต่ออาชีพสุจริต

4) การปฏิรูปหลักสูตร กระบวนการเรียนการสอน การวัดและการประเมินผล

4.1) หลักสูตรการศึกษาขั้นพื้นฐาน พุทธศักราช 2544

คณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานได้ดำเนินการจัดทำหลักสูตรการศึกษาขั้นพื้นฐานพุทธศักราช 2544 เป็นหลักสูตรแกนกลางการศึกษาขั้นพื้นฐานต่อเนื่อง 12 ปี ตั้งแต่ระดับประถมศึกษาถึงมัธยมศึกษาตอนปลาย แบ่งออกเป็น 4 ช่วงชั้น ช่วงชั้นละ 3 ปี แต่ละช่วงชั้นจัดให้มีสาระการเรียนรู้ 8 กลุ่มสาระ (กลุ่มวิชาภาษาไทย กลุ่มวิชาคณิตศาสตร์ กลุ่มวิชาวิทยาศาสตร์ กลุ่มวิชาสังคมศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรม กลุ่มวิชาสุขศึกษาและพลศึกษา กลุ่มวิชาศิลปะ กลุ่มวิชาการงานอาชีพและเทคโนโลยี และกลุ่มวิชาภาษาต่างประเทศ) และกิจกรรมพัฒนาผู้เรียนอย่างต่อเนื่อง

ผลจากการติดตามประเมินการใช้หลักสูตรพบว่า ยังมีปัญหาในการนำไปปฏิบัติอยู่มาก เนื่องจากส่วนกลางเป็นผู้กำหนดมาตรฐานการเรียนรู้ โดยจำแนกมาตรฐานการเรียนรู้เป็นช่วงชั้นของหลักสูตรและให้สถานศึกษาแต่ละแห่งไปจัดทำหลักสูตรในรายละเอียดกันเอง การกำหนดมาตรฐานดังกล่าวมีความซ้ำซ้อน ไม่เป็นรูปธรรม เข้าใจยาก ครูอาจารย์ในสถานศึกษาขนาดเล็ก ขนาดกลาง ขาดความรู้ความสามารถที่จะทำหลักสูตรให้อยู่ในมาตรฐานใกล้เคียงกัน หลายแห่งใช้วิธีคัดลอกจากสถานศึกษาอื่น หรือจากสำนักพิมพ์ ตำราของเอกชน

ผลการประเมินภายนอกของ สมศ. พบว่า สถานศึกษาที่ได้จัดให้มีหลักสูตรที่เหมาะสมกับผู้เรียนและท้องถิ่น มีสื่อการเรียนการสอนที่เอื้อต่อการเรียนรู้มีร้อยละ 50 ของสถานศึกษาทั้งหมด

4.2) การจัดการเรียนการสอน

พ.ร.บ. การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 24 กำหนดให้จัดเนื้อหาสาระและกิจกรรมให้สอดคล้องกับความสนใจและความถนัด มีการฝึกทักษะ กระบวนการคิด การจัดการ การเผชิญสถานการณ์ และการประยุกต์ความรู้มาใช้ป้องกันและแก้ไขปัญหา จัดกิจกรรมให้ผู้เรียนได้เรียนรู้จากประสบการณ์จริง ฝึกการปฏิบัติ ให้ทำได้ คิดเป็น รักการอ่านและเกิดการใฝ่รู้อย่างต่อเนื่อง ผสมผสานสาระความรู้ด้านต่าง ๆ อย่างได้สัดส่วน สมดุลกัน ปลูกฝังคุณธรรม ค่านิยมที่ดีงามและคุณลักษณะอันพึงประสงค์ไว้ในทุกวิชา จัดบรรยากาศ สภาพแวดล้อม สื่อการเรียน และอำนวยความสะดวกเพื่อให้ผู้เรียน เกิดการเรียนรู้ และมีความรอบรู้ รวมทั้งสามารถใช้การวิจัยเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการเรียนรู้ และจัดการเรียนรู้ให้เกิดขึ้นได้ทุกเวลา ทุกสถานที่ ประสานความร่วมมือกับบิดา มารดา ผู้ปกครอง และบุคคลในชุมชนทุกฝ่ายเพื่อร่วมกันพัฒนาผู้เรียนตามศักยภาพ

จากผลการประเมินภายนอกสถานศึกษา โดยสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (สมศ.) พบว่า สถานศึกษาที่ครูมีความสามารถในการจัดการเรียนการสอนอย่างมีประสิทธิภาพและเน้นผู้เรียนเป็นสำคัญ มีร้อยละ 50.2 (มาตรฐาน ด้านครู มาตรฐาน 22) และสถานศึกษาจัดกิจกรรมและการเรียนการสอนโดยเน้นผู้เรียนเป็นสำคัญ ร้อยละ 53.8 (มาตรฐานด้านผู้บริหาร/สถานศึกษา มาตรฐาน 18)

จากการติดตามการปฏิรูปการเรียนรู้ของสถานศึกษา 80 แห่ง พบว่า มีครู อาจารย์บางส่วนที่สอนให้ผู้เรียนสนุกและมีความสุขในการเรียน เช่น เล่นเกมส์ ใช้วาจาอุป และให้เด็กมีส่วนร่วม ใช้วิธีการสอนที่หลากหลาย เช่น บรรยาย ให้ปฏิบัติจริง สอนนอกสถานที่ สอนแบบโครงงาน สอนเน้นวัฒนธรรมไทย จัดสภาพบรรยากาศของสถานศึกษา ให้เอื้อต่อการเรียนรู้ เช่น สถานที่สะอาด ร่มรื่น มีสวนพฤกษศาสตร์ ห้องสมุด ห้องทำกิจกรรม ห้องพยาบาล ฯลฯ มีการใช้แหล่งเรียนรู้ในชุมชนมากขึ้น และวิธีเรียน ของนักเรียนมีการเปลี่ยนแปลงเป็นลงมือปฏิบัติมากขึ้น

แต่ก็ยังมีปัญหาว่า ครูจำนวนมากมีความเข้าใจคลาดเคลื่อนเกี่ยวกับกระบวนการเรียนการสอน ไม่มั่นใจในการนำไปปฏิบัติ ครูส่วนหนึ่งทำวิจัยไม่เป็น ไม่สามารถใช้กระบวนการวิจัยเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการเรียนการสอนได้ สื่อการเรียนยังไม่มี การเปลี่ยนแปลงมากนัก นอกจากนี้ยังมีครูส่วนหนึ่งที่สับสนไม่มั่นใจในการจัดการเรียน การสอนหลากหลายรูปแบบ มีปัญหาครูไม่ครบชั้น ครูสอนวิชาไม่ตรงวุฒิ เพราะปัญหา ขาดแคลนครูในบางสาขา

ในส่วนของการพัฒนาและจัดตั้งแหล่งเรียนรู้ พบว่า แหล่งเรียนรู้มีหลากหลายรูปแบบ และมีจำนวนมากพอสมควร แต่ยังไม่ทันสมัย ไม่มีการดำเนินงานอย่างต่อเนื่อง และมีประสิทธิภาพ ผู้เข้าไปใช้ประโยชน์มีไม่มากนัก มีการจัดตั้งอุทยานการเรียนรู้หรือห้องสมุดมีชีวิตที่ทันสมัย แต่มีอยู่แค่แห่งเดียวในกรุงเทพฯ จึงให้บริการได้จำกัด การจัดตั้งสถาบันวิทยาการการเรียนรู้ (สวร.) เพื่อวิจัยและเผยแพร่การเรียนรู้ที่เข้ากับการทำงานของสมอง (Brain Based Learning) ก็ยังทำงานในวงจำกัด ทั้ง ๆ ที่เป็นความรู้ใหม่ที่สำคัญที่น่าจะระดมกำลังวิจัยและเผยแพร่กันให้กว้างขวางมากกว่าที่ทำอยู่

การดำเนินงานเกี่ยวกับการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารเพื่อการเรียนรู้ มีการพัฒนาระบบเครือข่ายการศึกษา สื่อการเรียนรู้หลายรูปแบบ และมีการพัฒนาบุคลากรให้สามารถผลิตและใช้เทคโนโลยีได้ รวมทั้งมีการจัดสรรเครื่องคอมพิวเตอร์ให้สถานศึกษาภาครัฐเพิ่มขึ้น แต่นักเรียนในระดับประถมศึกษายังได้รับการพัฒนาน้อยกว่านักเรียน/นักศึกษาในระดับมัธยมศึกษาและอุดมศึกษา เครื่องคอมพิวเตอร์มักเป็นรุ่นเก่าที่มีประสิทธิภาพต่ำ สัดส่วนเครื่องต่อนักเรียนไม่เพียงพอ

4.3) การวัดและประเมินผู้เรียนแนวใหม่

พ.ร.บ. การศึกษาแห่งชาติ มาตรา 26 กำหนดให้มีการกระจายอำนาจให้สถานศึกษาเป็นผู้จัดการประเมินผู้เรียนได้เอง โดยให้ประเมินแบบใหม่ พิจารณาจากพัฒนาการของผู้เรียน ความประพฤติ พฤติกรรมการเรียน การร่วมกิจกรรม และการทดสอบความรู้ควบคู่ไปในกระบวนการเรียนการสอนตามความเหมาะสมของแต่ละระดับการศึกษาและรูปแบบการศึกษา

ผลการติดตาม พบว่า การวัดและประเมินผลผู้เรียนของสถานศึกษา ยังไม่เห็นผล การเปลี่ยนแปลงที่ชัดเจน เนื่องจากครูยังเคยชินกับการวัดและประเมินผลแบบเก่าที่เน้นการสอบ ยังไม่เข้าใจปรัชญาการเรียนรู้แบบใหม่ และยังไม่มียุทธศาสตร์การวัดและเกณฑ์การประเมินแบบใหม่ ไม่มีการฝึกอบรมครูให้เข้าใจ มีแต่คำสั่ง คำชี้แนะให้ครูต้องจัดทำเอกสารหลักฐานการประเมินหลากหลายแบบ เช่น แบบฟอร์มที่ส่วนกลางกำหนด 3 แบบ (ปฟ.1 - ปฟ.3) และแบบ ปฟ. อื่น ๆ ที่สถานศึกษาต้องจัดทำเพื่อใช้พัฒนาการเรียนรู้ของนักเรียนในระหว่างที่อยู่ในโรงเรียน ทำให้ครูและผู้เกี่ยวข้องได้แต่พยายามทำตาม โดยไม่เข้าใจอย่างแท้จริง กลายเป็นการเพิ่มภาระงานมากกว่าที่จะนำไปสู่การปฏิรูปด้านการวัดและประเมินผลผู้เรียนให้เป็นแบบใหม่

ปัญหาที่สำคัญคือ ระบบการศึกษาแบบแพ็คดอกเพื่อแย่งชิงกันสอบเข้ามหาวิทยาลัยปิดของรัฐ ยังใช้การประเมินแบบเก่า ดังนั้นถึงจะมีการเปลี่ยนวิธีการสอบคัดเลือกเข้ามหาวิทยาลัยปิดของรัฐจากการสอบเอ็นทรานซ์เป็นแอดมิชชั่น ก็ยังคงเป็นการสอบคัดเลือกที่เน้นการวัดความจำ และมักจะออกข้อสอบโดยอาจารย์มหาวิทยาลัยที่ทำให้ยากเกินหลักสูตรชั้นมัธยมศึกษา ทำให้นักเรียนต้องพึ่งการกวดวิชาอยู่นั่นเอง แม้จะมีการเพิ่มคะแนนที่สอบได้โดยเฉลี่ยในชั้นเรียนมัธยมศึกษาตอนปลาย 3 ปี มาเป็นตัวพิจารณาด้วย แต่การที่การสอบเข้ามหาวิทยาลัยปิดของรัฐมีการแข่งขันสอบเข้าสูงมาก และนักเรียนคิดว่าการสอบเข้ามหาวิทยาลัยเป็นโอกาสครั้งเดียวในชีวิต ก็ทำให้นักเรียนต้องมุ่งทำคะแนนให้ดี สภาพเช่นนี้ทำให้นักเรียนส่วนหนึ่งต้องหาทางกวดวิชาตอนเรียนชั้นมัธยมปลายทั้ง 3 ปี

การต้องแย่งกันสอบเข้ามหาวิทยาลัยปิดของรัฐจึงขัดแย้งกับแนวคิดการปฏิรูปการเรียนรู้ที่จะสอนให้คนคิดวิเคราะห์เป็น ทำกิจกรรม มีความสุขในการเรียน ดังนั้นถ้าไม่มีการปฏิรูปการศึกษาทั้งระบบ ทั้งนักเรียน ผู้ปกครอง และครูบางส่วนจะต้องการให้นักเรียนของตนสอบแข่งขันเข้ามหาวิทยาลัยปิดของรัฐซึ่งทั้งมีชื่อเสียง ทั้งเก็บค่าเล่าเรียนต่ำ เนื่องจากรัฐอุดหนุนมากกว่าที่จะต้องการให้นักเรียนคิดวิเคราะห์เป็น มีความสุข และจิตสำนึกเพื่อส่วนรวม (อ่านแนวทางการแก้ไขในบทที่ 4)

4.4) การผลิตและพัฒนาครู คณาจารย์และบุคลากรทางการศึกษา

มีโครงการเพื่อพัฒนาและส่งเสริมครู คณาจารย์ และบุคลากรทางการศึกษา จำนวนหนึ่ง เช่น โครงการผลิตครูแนวใหม่หลักสูตร 5 ปี ซึ่งเริ่มทำได้เพียงรุ่นเดียวก็ถูกชะลอโครงการ โครงการส่งเสริมการผลิตครูที่มีความสามารถพิเศษทางวิทยาศาสตร์และคณิตศาสตร์ โครงการพัฒนาคุณภาพคณาจารย์ในมหาวิทยาลัยราชภัฏ โครงการเหล่านี้ นอกจากจะเป็นโครงการย่อย ๆ แบบต่างคนต่างทำแล้ว ผลการดำเนินการของโครงการเหล่านี้ในเชิงผลผลิตและผลลัพธ์ก็ยังไม่ปรากฏเป็นรูปธรรมที่ชัดเจน และยังไม่มีการสังคายนาอย่างวิพากษ์วิจารณ์และมองไปข้างหน้า เพื่อปฏิรูปทั้งระบบอย่างขนานใหญ่

3.4 ประเมินผลด้านการจัดสรรและใช้จ่ายงบประมาณการศึกษา ⁵²

ในปี พ.ศ. 2545 ลักษณะการจัดสรรเงินงบประมาณด้านการศึกษาในระดับประถมศึกษาให้กับจังหวัดต่าง ๆ มีลักษณะที่สร้างความเป็นธรรม (คือ จังหวัดที่มีรายได้ต่อประชากรต่ำได้รับการจัดสรรค่าใช้จ่ายการศึกษาต่อหัว) ในขณะที่การจัดสรรสำหรับมัธยมศึกษาและระดับที่สูงกว่าเอื้อผลประโยชน์ให้กับจังหวัดที่มีศักยภาพในการหาเงินมากกว่า สาเหตุที่ทำให้เกิดผลการจัดสรรในลักษณะดังกล่าว ส่วนหนึ่งน่าจะมีสาเหตุของสัดส่วนจำนวนครูต่อนักเรียนเฉลี่ยของแต่ละจังหวัดยังแตกต่างกัน สถาบันการศึกษาระดับมัธยมศึกษาขึ้นไปในจังหวัดที่เจริญทางเศรษฐกิจมากกว่า จะดึงดูด ครู อาจารย์ นักเรียนนักศึกษาได้มากกว่า การที่โรงเรียนเหล่านี้ได้รับการจัดสรรงบประมาณมากกว่าจังหวัดที่จนกว่า ก็ยิ่งทำให้โรงเรียนพัฒนาคุณภาพได้แตกต่างกันมากขึ้น

ในปี พ.ศ. 2547 เริ่มมีการจัดสรรเงินงบประมาณให้เขตพื้นที่การศึกษา ซึ่งแบ่งออกเป็น 175 เขต หลักเกณฑ์ที่ใช้จัดสรรยังอิงกับจำนวนนักเรียนเป็นสำคัญ โดยมีการจัดสรรเพิ่มเติมให้กับโรงเรียนที่มีความจำเป็นเพิ่มเติม อาทิ อยู่ในที่ห่างไกล เป็นเกาะ มีเด็กยากจน เป็นต้น การจัดสรรเงินงบประมาณสำหรับการศึกษาขั้นพื้นฐาน ภายใต้กรอบอัตราเงินอุดหนุนรายหัวที่ใช้ในปีงบประมาณ 2547 - 2548 โดยรวมพอชี้ได้ว่าลักษณะการจัดสรรทรัพยากรมีความเป็นธรรมเพิ่มขึ้นกว่าเดิม แต่สำหรับการศึกษาขั้นอุดมศึกษา การจัดสรรงบประมาณยังเอื้อประโยชน์ครัวเรือนที่มีฐานะดีในเขตเมือง (ซึ่งมีโอกาสสอบเข้ามหาวิทยาลัยปิดของรัฐได้สูงกว่า) มากกว่าครัวเรือนฐานะยากจนในชนบท

การกระจายการศึกษาที่มีคุณภาพ ยังกระจายได้ไม่เป็นธรรม

โรงเรียนของรัฐในชนบทและโรงเรียนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในชุมชนแออัดจัดการศึกษาได้คุณภาพโดยเฉลี่ยต่ำกว่าโรงเรียนในเมืองใหญ่ และโรงเรียนของรัฐโดยเฉลี่ยก็ยังไม่สามารถจัดการศึกษาที่มีคุณภาพได้เท่ากับโรงเรียนเอกชนระดับดี ความไม่เสมอภาคดังกล่าว มักมีสาเหตุมาจากทั้งความแตกต่างเรื่องรายได้หรือทรัพยากรของแต่ละท้องถิ่น ความแตกต่างในด้านความต้องการ ค่านิยมที่สนใจและการให้การสนับสนุนด้านการศึกษาซึ่งมักมีมากในเขตเมือง เขตอุตสาหกรรม หรือบางท้องถิ่นมากกว่าในเขตชนบททั่วไป

52 ข้อมูลในหัวข้อนี้นั้น ส่วนใหญ่ได้จาก ชัยยุทธ ปัญญาสวัสดิ์สุทธิ์, "ผลการปฏิรูปการศึกษา ด้านระบบทรัพยากรและการเงิน เพื่อการศึกษาประสิทธิภาพ ความเสมอภาค และความเป็นธรรม" ในเอกสารการสัมมนาทางวิชาการ ประจำปี 2548 ของคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เรื่อง การปฏิรูปสังคมเศรษฐกิจไทยหลังวิกฤติเศรษฐกิจ พ.ศ. 2540 ความก้าวหน้าและความล้มเหลว, 14 - 15 มิถุนายน 2548.

ภาครัฐพยายามปรับปรุงการจัดสรรงบประมาณตามจำนวนนักเรียน ไม่รวมงบบุคลากรและงบลงทุนซึ่งจัดสรรโดยมีหลักเกณฑ์ต่างหาก แต่การจัดสรรงบประมาณตามจำนวนนักเรียนนี้ รัฐจัดสรรให้ในจำนวนที่เท่ากัน โดยมีได้คำนึงที่มาของความเหลื่อมล้ำมากนัก แม้จะมีการจัดสรรงบเพิ่มเติมให้กับโรงเรียนที่ห่างไกล มีเด็กด้อยโอกาสหรือพิการเรียนร่วมบ้างตั้งแต่ปลายปีการศึกษา 2545 แต่ก็ยังไม่มีการรวบรวมข้อมูลและการประเมินประสิทธิผลของการใช้จ่ายเงินในลักษณะดังกล่าว ว่าสามารถสร้างความเสมอภาคทางการศึกษาได้มากน้อยเพียงไร

เมื่อพิจารณาจากผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนของนักเรียน ในชั้นประถมศึกษา และมัธยมศึกษา ในปีการศึกษา 2545 พบว่า นักเรียนประถมศึกษาในภาคใต้ มีคะแนนเฉลี่ยต่ำสุด ขณะที่นักเรียนระดับมัธยมศึกษาในภาคอีสาน ได้คะแนนเฉลี่ยต่ำที่สุด ดังนั้นจึงพอคาดการณ์ได้ว่า ยังมีความไม่เสมอภาคทางการศึกษาอยู่ ผลสอบในปีการศึกษา 2545 และ 2546 มีลักษณะคล้ายกันคือ นักเรียนไทยชั้นประถม 6 ม.3 ม.6 สอบได้คะแนนต่ำกว่าร้อยละ 50 ทุกวิชาที่สอบ ยกเว้นภาษาไทยชั้น ป.3 และ ม.3

คุณภาพการศึกษาเมื่อพิจารณาจากผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนของนักเรียน ตั้งแต่หลังปฏิรูปการศึกษาถึงปัจจุบัน ไม่ได้เปลี่ยนแปลงไปมากนัก การที่คุณภาพการศึกษายังไม่กระเตื้องดีขึ้น ในขณะที่รัฐได้ใช้จ่ายเพิ่ม เป็นเรื่องที่น่าจะต้องมีการวิจัยค้นหาสาเหตุ ที่ทำให้คุณภาพยังด้อย รวมทั้งสาเหตุที่ทำให้เกิดของความแตกต่างด้านคุณภาพระหว่างโรงเรียน นอกเหนือจากการได้รับงบประมาณแตกต่างกัน คุณภาพเฉลี่ยของนักเรียนบางโรงเรียนที่ต่ำลง อาจมีสาเหตุหลายอย่างประกอบกัน เช่น มาจากการมีส่วนร่วมของเด็กที่ยากจนหรือด้อยโอกาส (เช่น เด็กชาวเขา เด็กครอบครัวแรงงานอพยพ) เพิ่มขึ้น ส่วนคุณภาพการศึกษาที่ดีขึ้นโดยเฉลี่ยของโรงเรียนในเมือง อาจจะมาจากการเตรียมความพร้อมของเด็กในระดับปฐมวัยมากกว่า การที่พ่อแม่เป็นคนที่มีการศึกษาเฉลี่ยสูงขึ้น หรือการที่โรงเรียนมีครูพอเพียง มีอุปกรณ์การเรียนการสอนที่พร้อมมากกว่าโรงเรียนในชนบท

ความแตกต่างเรื่องคุณภาพ เกิดขึ้นได้ทั้งในโรงเรียนที่อยู่ในจังหวัดและสังกัดเดียวกัน ทั้งที่ไม่ได้มีความแตกต่างในด้านงบประมาณมากนัก ดังนั้น จึงอาจเกิดจากประสิทธิภาพจัดการศึกษาในระดับโรงเรียนที่แตกต่างกันด้วย

การจัดสรรและการใช้งบประมาณ ยังไม่เป็นธรรมและไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร

สัดส่วนของเงินงบประมาณด้านการศึกษาในระดับชั้นพื้นฐาน ส่วนใหญ่ถูกจ่ายไปในรูปของเงินเดือนค่าจ้างของครู ในปี พ.ศ. 2545 สัดส่วนของเงินเดือนครูต้องบดบังเงินค่าจ้างสำหรับการศึกษาก่อนประถมศึกษาและประถมศึกษา และมัธยมศึกษาคิดเป็นร้อยละ 77.7 และ 57.1 ตามลำดับ และมีงบใช้จ่ายในเรื่องของการพัฒนาการเรียนรู้ เช่น หนังสือ วัสดุการเรียนการสอนได้น้อย และยังมีปัญหาว่า โรงเรียนไม่ได้เป็นผู้กำหนดการใช้ทรัพยากรของโรงเรียน แต่ส่วนกลางเป็นผู้กำหนดและจัดทำให้ ทำให้การใช้จ่ายมีลักษณะซ้ำซ้อน ไม่ตรงกับความต้องการของโรงเรียน มีวัสดุบางอย่างเกินความจำเป็นบางอย่างขาดแคลน

นอกจากนี้วิธีการประมาณของระบบราชการทั้งหมดที่ต้องกำหนดให้ใช้งบประมาณได้หมดในปีต่อไป ก็ก่อให้เกิดความไม่มีประสิทธิภาพในแง่การใช้จ่าย หรือคงอัตราทรัพยากร ที่มีไว้โดยไม่จำเป็น

การที่มีการใช้งบสำหรับเงินเดือนในการศึกษาระดับชั้นพื้นฐานเป็นสัดส่วนสูง เพราะตามสถิติมีการจ้างครูจำนวนมาก สัดส่วนครูต่อนักเรียนอยู่ที่ครู 1 คน ต่อนักเรียน 19 - 21 คน ส่วนระดับมัธยมปลายสายอาชีพ มีครูน้อยกว่า คือ ครู 1 คน ต่อนักเรียน 31 คน (ดูตารางที่ 20)

ตารางที่ 20 สัดส่วนครูต่อนักเรียน ปีการศึกษา 2540 - 2546

ระดับการศึกษา/ปีการศึกษา	2540	2544 - 48 *
ประถมศึกษา	1 : 19	1 : 20
มัธยมศึกษาตอนต้น	1 : 22	1 : 19
มัธยมศึกษาตอนปลาย	1 : 22	1 : 21
สายสามัญศึกษา		1 : 21
สายอาชีพ	1 : 25	1 : 31

ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ (2541)

สำนักวิจัยและพัฒนาการศึกษา สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา

* 2544 - 2548 สถิติไม่มีการเปลี่ยนแปลง

ถ้าสัดส่วนครูต่อนักเรียนในทุกโรงเรียนเป็นไปตามสถิติถัวเฉลี่ยข้างต้น นักเรียนน่าจะได้รับการดูแลที่ดีกว่านี้ แต่ความจริงก็คือ มีการกระจายครูให้สถาบันการศึกษาในภูมิภาคแตกต่างกันมาก รวมทั้งมีครูที่ถูกยืมมาช่วยราชการ ครูที่ทำงานบริหารโดยไม่ได้สอน หรือสอนเพียงบางส่วนอยู่จำนวนมาก⁵³ ทำให้โรงเรียนมีปัญหาการขาดแคลนครูอยู่โดยทั่วไป มีทั้งปัญหาชั้นเรียนใหญ่ ปัญหาไม่มีครูไม่ครบห้อง ไม่ครบวิชา โดยเฉพาะโรงเรียนประถมศึกษาขนาดเล็ก ซึ่งมีถึงร้อยละ 40 ของโรงเรียนประถมศึกษาทั้งหมด มีปัญหาว่า มีครูจำนวนน้อย เช่น 2 - 3 คน แต่จำนวนชั้นเรียนมาก เช่น 6 ชั้น (ป.1 - ป.6) แม้จำนวนนักเรียนทั้งโรงเรียนจะไม่มาก แต่การที่นักเรียนกระจายอยู่ตามลำดับชั้นแตกต่างกัน ทำให้มีครูสอนไม่ครบทุกชั้นวิชา ต้องใช้วิธีสอน 2 ชั้นเรียนพร้อมกันไปและให้การบ้านนักเรียนทำ

ในกรุงเทพมหานคร โรงเรียนใหญ่ ๆ มีนักเรียนมาก เนื่องจากคนนิยมส่งลูกไปเข้าโรงเรียนมีชื่อเสียง ทำให้โรงเรียนเหล่านี้มักขยายห้องเรียน ขยายจำนวนนักเรียนในห้อง โรงเรียนมัธยมศึกษาโดยทั่วไปขาดแคลนครูในสาขาคณิตศาสตร์ วิทยาศาสตร์ และภาษาอังกฤษ ถ้าเทียบระหว่างภูมิภาคแล้ว ต่างจังหวัดโดยเฉพาะภาคอีสาน ขาดแคลนครูมากกว่าที่อื่น เนื่องจากมีสัดส่วนนักเรียนต่อครูและนักเรียนต่อห้องมากที่สุด

เพื่อให้เห็นปัญหานี้ชัดเจนขึ้น ขอให้ดูตารางที่ 21 แสดงสัดส่วนนักเรียนต่อครู จำนวนนักเรียนต่อห้อง และภาระสอนของครู (ห้องเรียนต่อครู 1 คน) ในปีการศึกษา พ.ศ. 2545 ประกอบการพิจารณา



53 เช่น ครูในระดับการศึกษาขั้นพื้นฐานที่ถูกยืมตัวไปช่วยราชการในปี 2544 มี 10,475 คน และมีผู้บริหารในปี 2545 จำนวน 45,523 คน เทียบกับครูผู้สอน 396,507 คน อังไฉโน ชนิตา รักษาพลเมือง, จรูญศรี มาดิลกโกวิท และคณะ สภาวะการขาดแคลนครูในระดับการศึกษาขั้นพื้นฐานของประเทศไทย สกศ. 2547.

ตารางที่ 21 สัดส่วนนักเรียนต่อครู จำนวนนักเรียนต่อห้อง และห้องเรียนต่อครู 1 คน
ในปีการศึกษา 2545

ภาค	ประถมศึกษา สังกัดสพข.		
	นักเรียนต่อครู	นักเรียนต่อห้องเรียน	ห้องเรียนต่อครู
กรุงเทพมหานคร	26.53	27.95	1.04
ภาคเหนือ	18.68	17.87	1.23
ภาคอีสาน	20.14	19.77	1.16
ภาคกลาง	19.33	19.82	1.12
ภาคใต้	19.46	21.42	1.03
รวมทั้งประเทศ	19.63	19.64	1.15
ภาค	มัธยมศึกษา สังกัดสพข.		
	นักเรียนต่อครู	นักเรียนต่อห้องเรียน	ห้องเรียนต่อครู
กรุงเทพมหานคร	22.68	41.47	0.56
ภาคเหนือ	26.66	42.34	0.65
ภาคอีสาน	31.36	43.61	0.74
ภาคกลาง	26.11	42.73	0.63
ภาคใต้	23.46	42.50	0.57
รวมทั้งประเทศ	27.86	42.91	0.67

ที่มา : ฐานข้อมูลสารสนเทศ กระทรวงศึกษาธิการ.

การรับผิดชอบค่าใช้จ่ายการศึกษาโดยภาครัฐและผู้เรียน⁵⁴

การวิเคราะห์ข้อมูลการจัดสรรงบประมาณการศึกษาคิดเป็นรายหัว พบว่า ในปีการศึกษา 2546 รัฐบาลรับผิดชอบค่าใช้จ่ายของผู้เรียนในระดับประถมศึกษาต่อคนประมาณ 1 หมื่นบาท ระดับมัธยมศึกษาตอนต้นประมาณ 1.1 หมื่นบาท ระดับมัธยมศึกษาตอนปลายประมาณ 1.2 หมื่นบาท ระดับอาชีวศึกษาประมาณ 1.4 หมื่นบาท สำหรับระดับอุดมศึกษามีค่าใช้จ่ายที่ต่างกันในแต่ละสาขาวิชา โดยค่าใช้จ่ายต่อหัวระดับปีการศึกษาปริญญาตรีมหาวิทยาลัยจำกัดรับอยู่ระหว่าง 21,000 - 440,000 บาท

54 สุวิมล ว่องวานิช และ นงลักษณ์ วิรัชชัย. เล่มเติม, 2548.

เมื่อวิเคราะห์ค่าใช้จ่ายส่วนที่ผู้เรียนต้องรับผิดชอบเอง พบว่า ผู้เรียนในระดับการศึกษาขั้นพื้นฐานรับผิดชอบค่าใช้จ่ายประมาณ 10% - 16% ของค่าใช้จ่ายในการศึกษาทั้งหมด (10% สำหรับประถมศึกษา 16% สำหรับมัธยมศึกษาและอาชีวศึกษา) ส่วนผู้เรียนในระดับอุดมศึกษารับผิดชอบเองประมาณ 5% - 34% แล้วแต่สาขาวิชา ซึ่งแสดงให้เห็นว่า ในบางสาขาวิชา รัฐให้เงินอุดหนุนทางการศึกษาต่อหัว แต่สถาบันการศึกษาระดับอุดมศึกษาของรัฐสูงกว่าการศึกษาขั้นพื้นฐาน ส่วนการให้เงินอุดหนุนแก่การศึกษาเอกชนขั้นพื้นฐานนั้นก็ค่อนข้างต่ำมาก

งานวิจัยของ อมรวิรัช นาคทรพร (2547) เรื่อง สภาพปัญหาค่าใช้จ่ายของสถานศึกษาและผู้ปกครองภายหลังมีการจัดสรรเงินอุดหนุนรายหัวจากรัฐบาล พบว่า สถานศึกษาประสบปัญหาเกี่ยวกับความไม่เพียงพอของงบประมาณ สถานศึกษาและกรรมการสถานศึกษาส่วนใหญ่เห็นตรงกันว่า ค่าใช้จ่ายต่อหัวที่ได้รับน้อยกว่างบประมาณดำเนินการที่เคยได้รับหรือที่เคยใช้อยู่ โดยไม่มีความแตกต่างระหว่างโรงเรียนของรัฐ - เอกชน โรงเรียนในเขตกรุงเทพมหานคร ปริมณฑล หรือต่างจังหวัด หรือระหว่างขนาดโรงเรียนขนาดใหญ่ กลาง และเล็ก นอกจากนี้ยังพบว่า โรงเรียนขนาดใหญ่ในเขตเมืองมีแนวโน้มประสบปัญหามากกว่า ส่วนโรงเรียนขนาดกลาง หรือขนาดเล็ก ในเขตต่างจังหวัด หรือนอกเขตเทศบาลมีแนวโน้มจะประสบปัญหาในระยะยาว เนื่องจากขีดความสามารถในการระดมทุนจากผู้ปกครองหรือชุมชน และเงินอุดหนุนที่ได้รับไม่เพียงพอต่อการลงทุนเพื่อพัฒนาความพร้อมให้ทัดเทียมโรงเรียนในเขตเมือง

ส่วนค่าใช้จ่ายที่พ่อแม่ผู้ปกครองต้องรับภาระมีจำนวนสูงกว่าเงินอุดหนุนรายหัวที่รัฐจัดสรรให้สถานศึกษา เนื่องจากสถานศึกษามักเรียกเก็บเงินเพิ่มเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการสอนเสริมหรือการจัดกิจกรรมพิเศษ ผู้วิจัยได้สรุปว่า ภาระค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานส่วนใหญ่ ทางสถานศึกษายังต้องพึ่งผู้ปกครองมากกว่ารัฐบาล นอกจากนี้สถานศึกษายังจำเป็นต้องมีการระดมเงินบริจาคในรูปของการให้โควตาแก่ผู้มีอุปการคุณเพื่อนำเงินมาใช้ในการจัดการศึกษาซึ่งไม่เพียงพอ และมีการใช้จ่ายเงินที่ยังไม่เกี่ยวข้องกับการเรียนรู้ของผู้เรียนเท่าที่ควร ผู้วิจัยได้ตั้งข้อสังเกตเกี่ยวกับการกำหนดเกณฑ์การจัดสรรเงินอุดหนุนรายหัวแก่โรงเรียน ควรมีการจำแนกตามขนาดที่ตั้ง และสภาพปัญหาของสถานศึกษา เพื่อให้การจัดสรรงบประมาณมีโอกาสสร้างความเท่าเทียมกันด้านคุณภาพในระยะยาว ⁵⁵

55 อมรวิรัช นาคทรพร สภาพปัญหาค่าใช้จ่ายของสถานศึกษาและผู้ปกครองภายหลังมีการจัดสรรเงินอุดหนุนรายหัวจากรัฐบาล, 2547.

ตารางที่ 22 การรับภาระค่าใช้จ่ายเพื่อการศึกษาของผู้เรียนในสถานศึกษาของรัฐ
จำแนกตามระดับการศึกษา ปีการศึกษา 2546

ระดับการศึกษา	ต้นทุนค่าใช้จ่ายต่อคนต่อปี (บาท)	เงินอุดหนุนรายหัวที่จัดสรรให้แก่โรงเรียน	ค่าธรรมเนียมการเรียน (บาท)	อัตราการรับภาระของผู้เรียน (ร้อยละ)
ประถมศึกษา*	10,478	- เด็กปกติ 1,100 บาท/คนปี - Top - Up ผู้พิการเรียนร่วม 300 คน - Top - Up ผู้ด้อยโอกาส 460 บาท	-	-
มัธยมศึกษาตอนต้น*	11,192	- เด็กปกติ 1,800 บาท/คนปี - Top - Up ผู้พิการเรียนร่วม (ประจำ 10,600 บาท ไป - กลับ 2,400 บาท) - Top - Up ผู้ด้อยโอกาส 2,500 บาท	1,173	10.48
มัธยมศึกษาตอนปลาย (สามัญศึกษา)*	12,014	- เด็กปกติ 2,700 บาท/คนปี และในปี พ.ศ. 2546 รัฐจัดสรรเงินสลากแก่เด็กพิการในโรงเรียนแกนนำจัดการเรียนร่วม 11,260 บาท/คนปี - เด็กออทิสติก 80,000 บาท/คนปี - เด็กหูหนวก 10,220 บาท/คนปี	1,950	16.23
			2,260	16.11
มัธยมศึกษาตอนปลาย (อาชีวศึกษา)*	14,025		5,170 - 24,950	5.6 - 33.9
อุดมศึกษาปริญญาตรี (ม.จำกัดรับ)**	21,360 - 441,170		17,670 - 24,950	5.7 - 25.3
- จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย	69,890 - 441,170		13,360 - 24,500	17.4 - 23.3
- เกษตรศาสตร์	57,460 - 140,430		5,170 - 16,380	5.7 - 12.8
- เชียงใหม่	40,520 - 289,010		13,410 - 14,540	5.6 - 25.2
- ขอนแก่น	53,120 - 258,270		9,350 - 11,700	13.3 - 15.0
- ทักษิณ	62,210 - 88,250		17,460 - 20,210	7.6 - 30.5
- ม.ศิลปากร	57,170 - 263,940		8,910 - 23,770	14.8 - 25.2
- ม.บูรพา	35,420 - 161,040		7,240 - 17,810	19.7 - 33.9
- ม.นเรศวร	21,360 - 90,470		11,020 - 21,620	13.9 - 20.5
- ม.มหาสารคาม	53,870 - 155,120			

ที่มา : * คำนวณจากข้อมูลค่าใช้จ่ายจริงของหน่วยงานที่จัดการศึกษาโดยกรมบัญชีกลาง ปี พ.ศ. 2544 แล้วปรับอัตราเงินเพื่อเป็นปี พ.ศ. 2546

** ค่าใช้จ่ายต่อหัวต่อปี พ.ศ. 2542 จากรายงานการศึกษาค่าใช้จ่ายต่อหน่วยโดยศูนย์นวัตกรรมนโยบาย มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี ปรับด้วยอัตราเงินเพื่อเป็นปี พ.ศ. 2546 - ค่าธรรมเนียมการเรียนปี พ.ศ. 2543 ปรับด้วยอัตราเงินเพื่อเป็นปี พ.ศ. 2546

*** การจัดการเงินอุดหนุนสำหรับเด็กพิการระดับประถมศึกษาจะจัดสรรให้ 30% ของนักเรียนประถมศึกษา และ 20% ของนักเรียนมัธยมศึกษา

หมายเหตุ : อัตราเงินเพื่อปี พ.ศ. 2543 - 2546 เท่ากับร้อยละ 1.6, 1.6, 0.9 และ 1.4 ตามลำดับ

3.5 การมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาของท้องถิ่น ภาคเอกชน บุคคลและครอบครัว

1) การมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.)

มีการออกหลักเกณฑ์การประเมินความพร้อมเพื่อรับโอนโรงเรียน แต่ยังไม่มีการโอนโรงเรียนไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ในปี พ.ศ. 2545 - 2546 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรับผิดชอบในการจัดการศึกษาประมาณร้อยละ 8 - 10 โดยส่วนใหญ่ประมาณร้อยละ 19 - 30 จัดการศึกษาระดับก่อนประถมศึกษา และในระดับประถมศึกษาที่มีประมาณร้อยละ 9

สัดส่วนของงบประมาณของประเทศเพื่อการจัดการศึกษาของ อปท. มีประมาณ 3% ซึ่งไม่ค่อยแตกต่างจากก่อนปฏิรูปการศึกษา

อปท. จัดสรรงบประมาณของตนเองที่จัดเก็บได้เพื่อการจัดการศึกษาอยู่ระหว่าง 5% - 10% ซึ่งค่อนข้างน้อย

2) การมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาของบุคคลและครอบครัว

มีการออกกฎกระทรวงว่าด้วยสิทธิการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานโดยครอบครัว ยังไม่มีการจัดสรรเงินอุดหนุนทุนการศึกษาแก่บุคคล ครอบครัว และการขออนุญาตดำเนินงานยังยุ่งยากเนื่องจากบุคลากรที่ดูแลเรื่องการศึกษาพื้นฐานยังไม่เข้าใจเรื่องการจัดโฮมสคูล

ก่อนปฏิรูปมีการจัดการศึกษาโดยครอบครัวประมาณ 10 - 15 ครอบครัว หลังการปฏิรูปมีจำนวน 57 ครอบครัว และมีการประมาณการว่า มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นเป็น 100 ครอบครัว ในปี พ.ศ. 2547 - 2548

3) การมีส่วนร่วมของภาคเอกชน

การที่ภาครัฐบาลเติบโตและมีอำนาจรวมศูนย์มากเกินไป ทำให้มีการระดมทรัพยากรจากภาคเอกชนมาใช้ประโยชน์เพื่อศึกษาน้อยมาก สถาบันการศึกษาเอกชนของไทยมีสัดส่วนในการรับนักเรียนขั้นพื้นฐานราวร้อยละ 15 ของนักเรียนทั้งหมด (ปีการศึกษา 2546) ซึ่งเป็นสัดส่วนที่ต่ำเมื่อเทียบกับประเทศญี่ปุ่น สิงคโปร์ ฟิลิปปินส์ เกาหลีใต้ และอินโดนีเซีย ซึ่งมีสัดส่วนอยู่ระหว่างร้อยละ 16 - 44%⁵⁶

56 World Bank Report No.18417 - Th. Thailand Education Achievements, Issues and Polices September 21, 1998.

รัฐบาลไทยนอกจากจะใช้งบประมาณสนับสนุนสถาบันการศึกษาเอกชนขั้นพื้นฐาน เป็นสัดส่วนที่ต่ำมาก (2% ของงบประมาณการศึกษาทั้งหมด) แล้ว สถานศึกษารัฐยังเป็น คู่แข่งในแง่ของการเก็บค่าเล่าเรียนต่ำกว่าสถาบันการศึกษาเอกชน เพราะใช้งบประมาณรัฐอุดหนุนราว 84 - 95% ของงบค่าใช้จ่ายการศึกษาต่อหัวของผู้เรียน ทำให้สถาบันการศึกษา เอกชนของไทยเจริญเติบโตช้า และการจัดการศึกษาไทยถูกครอบงำโดยรัฐ ขาดความ หลากหลายและขาดการแข่งขันที่สร้างสรรค์

ตารางที่ 23 ร้อยละของนักเรียน นักศึกษา การศึกษาในระบบโรงเรียนของเอกชน เมื่อเทียบกับรัฐ ปีการศึกษา 2542, 2546 และ 2547
จำแนกตามระดับการศึกษา

ปีการศึกษา ระดับการศึกษา	2542		2546		2547	
	รัฐ	เอกชน	รัฐ	เอกชน	รัฐ	เอกชน
การศึกษาขั้นพื้นฐาน	86.64	13.36	84.92	15.08	83.85	16.15
ก่อนประถมศึกษา	81.63	18.37	79.01	20.99	79.64	20.36
ประถมศึกษา	86.64	13.36	84.71	15.99	84.18	15.82
มัธยมศึกษาตอนต้น	93.93	6.06	91.84	8.16	89.35	10.65
มัธยมศึกษาตอนปลาย	84.72	15.28	84.74	15.26	80.21	19.79
- ประเภทสามัญศึกษา	95.70	4.30	93.57	6.43	90.98	9.02
- ประเภทอาชีวศึกษา	68.16	31.83	68.91	31.09	61.94	38.06
การศึกษาระดับอุดมศึกษา	89.77	10.22	81.86	18.14	81.41	18.59
ต่ำกว่าปริญญาตรี	100	0	78.85	21.15	100	0
ปริญญาตรี	85.52	14.47	82.66	17.34	79.96	20.04
ประกาศนียบัตร	100	0	99.4	0.6	90.76	9.24
ปริญญาโท	89.38	10.61	90.47	9.53	90.33	9.67
ปริญญาเอก	97.06	2.94	98.72	1.28	97.60	2.40
รวมทั้งหมด	89.99	13.01	84.45	15.55	83.64	16.36

ที่มา : คณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, สำนักงาน. สถิติการศึกษาแห่งชาติ ปีการศึกษา 2539 - 2547

ในด้านคุณภาพการศึกษา จากการประเมินผลคุณภาพการศึกษาระดับประเทศ ปีการศึกษา 2546 โดยกรมวิชาการ วิชาภาษาไทย คณิตศาสตร์ และภาษาอังกฤษ ของนักเรียนชั้นประถมศึกษาปีที่ 3 ประถมศึกษาปีที่ 6 และมัธยมศึกษาปีที่ 3 และความถนัดทางการเรียนของนักเรียนชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 6 พบว่า คะแนนเฉลี่ยของนักเรียนโรงเรียนเอกชนสูงกว่าโรงเรียนของรัฐในทุกวิชา ทุกระดับการศึกษา

ส่วนผลการประเมินการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานของโรงเรียนเอกชน ของสำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา พบว่า คุณลักษณะที่พึงประสงค์ของผู้เรียนในโรงเรียนเอกชนตามมาตรฐานการศึกษา มีบางมาตรฐานที่อยู่ในระดับพอใช้ บางมาตรฐานอยู่ในระดับดี และไม่แตกต่างจากรัฐ

การวิเคราะห์ประสิทธิผลในการจัดการศึกษาพบว่าในปีการศึกษา 2545 โรงเรียนเอกชนช่วยแบ่งเบาภาระด้านงบประมาณรัฐได้ประมาณ 22,500 ล้านบาท ⁵⁷

3.6 ประเมินผลการปฏิรูปการเรียนรู้ในระดับโรงเรียนและข้อเสนอแนะ

มีการวิจัยเชิงปฏิบัติการเพื่อส่งเสริมการปฏิรูปการเรียนรู้ในโรงเรียนนำร่อง บางโครงการที่สะท้อนให้เห็นว่า การเข้าไปช่วยส่งเสริมครูในโรงเรียนปฏิรูปการเรียนการสอนให้เป็นแบบใหม่นั้นทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงได้ ถ้าหากมีผู้อำนวยการโรงเรียนและครูในโรงเรียนจำนวนหนึ่งที่ตั้งใจสนใจการปฏิรูปการศึกษา มีนักวิชาการและทุนสนับสนุนจากภายนอกที่ช่วยสร้างบรรยากาศการเรียนรู้และการพัฒนาตนเองของครูอาจารย์ ⁵⁸ ประเด็นคือ จะขยายโครงการแบบนี้ไปทั่วประเทศและอย่างต่อเนื่องได้อย่างไร

รายงานการประเมินการปฏิรูปการเรียนรู้ระดับการศึกษาขั้นพื้นฐานโดยสุวิมล ว่องวานิช และนางลักษณ์ วิรัชชัย ⁵⁹ จากโรงเรียนกลุ่มตัวอย่าง 80 โรงเรียน 5 ภาคภูมิศาสตร์

57 สำนักประเมินผลการจัดการศึกษา สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา รายงานการติดตามและประเมินผลการปฏิรูปการศึกษา ด้านการบริหารและการจัดการศึกษาเมื่อสิ้นสุด ปีการศึกษา 2547.

58 เช่น โครงการโรงเรียนปฏิรูปการเรียนรู้เพื่อพัฒนาคุณภาพการเรียน ของนักวิชาการจากสถาบันครุศึกษา ที่ทำร่วมกับโรงเรียน 250 แห่ง ในช่วงเดือนพฤศจิกายน 2543 - มีนาคม 2545 รายงานการศึกษาเผยแพร่งานวิจัยและระดมความคิดเพื่อหาแนวทางขยายผลโครงการนำร่อง ในโครงการโรงเรียนปฏิรูปการเรียนรู้เพื่อพัฒนาคุณภาพผู้เรียน 10-11 มิถุนายน 2545.

59 สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา. รายงานการประเมินการปฏิรูปการเรียนรู้ระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน : พหุกรณีศึกษา 2547.

ภาคละ 1 จังหวัด ๆ ละ 16 โรงเรียน พบว่า ผู้บริหาร ครู และชุมชน มีการปรับเปลี่ยนความเชื่อและมีความตื่นตัวในการใช้การจัดการกระบวนการเรียนรู้ตามแนวใหม่เพิ่มขึ้น สถานศึกษามีการนำแนวคิดเกี่ยวกับการปฏิรูปการศึกษาสู่การปฏิบัติ แต่เมื่อวิเคราะห์แนวปฏิบัติพบว่า ยังไม่มีหลักฐานหรือรายละเอียดที่ชัดเจนเกี่ยวกับความถูกต้องเหมาะสมของวิธีปฏิบัติที่เกิดขึ้นจริง ข้อมูลจากการบอกเล่าของผู้เข้าร่วมการสนทนากลุ่มสะท้อนให้เห็นว่า ครูอาจารย์มีความพยายามที่จะปฏิบัติงานตามแนวปฏิรูปการศึกษา โดยที่ยังไม่ค่อยเข้าใจวิธีการจัดการศึกษาตามแนวปฏิรูปการเรียนรู้ จึงเป็นเรื่องที่ต้องศึกษาติดตามถึงสาเหตุที่แท้จริง

นอกจากนี้ ผลการวิจัยยังพบว่า โรงเรียนที่มีขนาดต่างกันจะมีระดับการปฏิบัติงานด้านการปฏิรูปต่างกัน โดยโรงเรียนขนาดเล็ก โรงเรียนที่ห่างไกลมีการดำเนินงานตามแนวปฏิรูปการศึกษาน้อยกว่าโรงเรียนขนาดกลาง ขนาดใหญ่ และโรงเรียนที่อยู่ในชุมชนที่มีสภาพเศรษฐกิจดี ข้อมูลนี้แสดงให้เห็นโรงเรียนขนาดเล็กและห่างไกล มีโอกาสในการเรียนรู้แนวคิดเกี่ยวกับการปฏิรูปน้อยกว่าโรงเรียนที่อยู่ในเมือง

ตารางที่ 24 จำนวนโรงเรียนและนักเรียนโรงเรียนขนาดเล็ก

ขนาดสถานศึกษา	จำนวนสถานศึกษา	จำนวนนักเรียน
นักเรียน 1 - 20 คน	253	3,543
นักเรียน 21 - 40 คน	973	30,900
นักเรียน 41 - 60 คน	1,766	89,390
นักเรียน 61 - 80 คน	2,541	177,821
นักเรียน 81 - 100 คน	2,797	250,739
นักเรียน 101 - 120 คน	2,547	277,651
รวม	10,877	830,143

ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน, 2547

ข้อค้นพบจากการตรวจเยี่ยมโรงเรียน การสนทนากลุ่ม และจากรายงานของนักวิจัยในพื้นที่ พบว่า ผลการปฏิรูปการศึกษาทำให้ผู้เรียนมีความสุขในการเรียน รู้จักการทำงานกลุ่ม มีความกล้าแสดงออก กล้าแสดงความคิดเห็น แต่สัมฤทธิ์ผลทางวิชาการยังไม่เห็นผลชัดเจน การเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น คือ มีการพานักเรียนออกนอกชุมชนมากขึ้น มีการสำรวจแหล่งเรียนรู้ในชุมชน และมีการสร้างแหล่งเรียนรู้ในโรงเรียนของตนเอง ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาผู้เรียนมากขึ้น หลายโรงเรียนประสบความสำเร็จในการใช้ภูมิปัญญาท้องถิ่น แต่ก็ยังมีอีกหลายโรงเรียนที่ศักยภาพของชุมชนในการช่วยพัฒนาโรงเรียนยังไม่สูงพอ

การกระจายโอกาสทางการศึกษามีมากขึ้น ผู้ปกครองส่งลูกเรียนต่อมากขึ้น สำหรับด้านการจัดการศึกษานั้น พบว่า มีการจัดทำหลักสูตรสถานศึกษา แต่ยังไม่เห็นผลชัดเจน เนื่องจากยังขาดความเข้าใจ การใช้แหล่งเรียนรู้ภูมิปัญญาท้องถิ่นมีมากขึ้นกว่าเดิม สื่อการเรียนยังไม่มีการเปลี่ยนแปลงมาก วิธีเรียนของนักเรียนมีการเปลี่ยนแปลงเป็นลงมือปฏิบัติมากขึ้น แต่การวัดและประเมินผลยังไม่เห็นผลการเปลี่ยนแปลงที่ชัดเจน ภารกิจที่น่าจะต้องให้ความสำคัญและพัฒนาให้มากขึ้นคือ ด้านการประกันคุณภาพ และการวิจัยในชั้นเรียน ซึ่งยังไม่ได้ปฏิบัติเป็นส่วนหนึ่งของการทำงานตามปกติ

ปัญหาและอุปสรรคกระบวนการปฏิรูปการศึกษา

โครงการวิจัยเพื่อค้นคว้าความรู้ในเรื่องการปฏิรูปการศึกษาและนำไปทดลองปฏิบัติทำได้เฉพาะโรงเรียนที่ได้รับการคัดเลือกเข้าร่วมโครงการฯ โดยยึดหลักอาสาสมัครหรือสมัครใจจะเข้าร่วมโครงการ ทำให้ความรู้เกิดขึ้นในวงจำกัด บุคลากรครูที่ได้รับการพัฒนาในโรงเรียนนำร่องโดยมีพี่เลี้ยงมีงบประมาณสนับสนุนถือว่าเป็นส่วนน้อยเมื่อเทียบกับจำนวนครูทั่วประเทศ ดังนั้น แนวปฏิบัติเกี่ยวกับการปฏิรูปแม้จะมีการศึกษาวิจัยมาก แต่ก็รับรู้ในวงแคบ ความรู้ความเข้าใจของครูเกี่ยวกับการปฏิรูปจึงยังคงคลาดเคลื่อน (misconception) เนื่องจากครูไม่ได้รับการพัฒนาอย่างเป็นระบบและทั่วถึง

โรงเรียนที่ปฏิรูปสำเร็จและค่อนข้างมีความก้าวหน้าในการดำเนินงานส่วนใหญ่เป็นโรงเรียนที่เคยเข้าร่วมในโครงการนำร่องต่าง ๆ ทำให้ได้รับการพัฒนาจากนักวิชาการพี่เลี้ยงหรือนักวิจัยในพื้นที่ แต่โรงเรียนเหล่านี้บางโรงเรียนเท่านั้น มีศักยภาพที่จะเป็นพี่เลี้ยงหรือสร้างเครือข่ายกับโรงเรียนอื่นได้ สำหรับหน่วยงานที่มีบทบาทในการช่วยเหลือสนับสนุนการดำเนินงานของโรงเรียนพบว่า มีความหลากหลาย แต่ส่วนใหญ่ครูอาจารย์

จะให้ข้อมูลว่าโรงเรียนพึ่งพาตนเอง ใช้วิธีการอบรมภายในกันเอง ส่งครูอาจารย์ไปอบรม หรือดูงาน ความช่วยเหลือที่ได้รับจากหน่วยงานต้นสังกัดระดับอำเภอ จังหวัด เขตการศึกษา หรือกระทรวง ไม่ได้เป็นไปอย่างทั่วถึง ครูอาจารย์ได้รับความรู้หรือรับทราบความเคลื่อนไหวเกี่ยวกับการปฏิรูปจากการเผยแพร่ของสื่อมวลชนมากกว่าแหล่งอื่น

ปัญหาและอุปสรรคในการปฏิรูปการศึกษาอีกประการหนึ่ง คือ โรงเรียนจำนวนไม่น้อยที่ขาดแคลนงบประมาณและกำลัง โดยเฉพาะโรงเรียนที่ประสบปัญหามีครูลาออกก่อนเกษียณและไม่สามารถขออัตราทดแทนได้ ทำให้มีครูเหลือน้อยลง⁶⁰ การปฏิรูปการศึกษาทำให้โรงเรียนต้องจัดงบประมาณเพื่อจัดหาสื่อแหล่งเรียนรู้ วัสดุอุปกรณ์ในการจัดการศึกษา การจัดทำใบงาน การจัดทำเอกสารความรู้ เพื่อแทนตำราทำให้โรงเรียนต้องสิ้นเปลืองงบประมาณมาก

โรงเรียนที่อยู่ในชุมชนที่มีความพร้อม จะได้รับความช่วยเหลือด้านงบประมาณจากท้องถิ่น เช่น โรงเรียนเทศบาลที่จังหวัดภูเก็ต และจังหวัดขอนแก่น ได้รับความช่วยเหลือจากองค์กรบริหารส่วนท้องถิ่นมาก โรงเรียนทั่วไปยังมีปัญหาด้านความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการปฏิรูปการศึกษา เนื่องจากการอบรมพัฒนาครูที่ผ่านมายังไม่สามารถดำเนินการได้อย่างทั่วถึง และยังไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร ความรู้ที่ครูได้รับเป็นเพียงแนวคิดหลักการ ครูยังไม่สามารถนำไปประยุกต์ใช้ในการปฏิบัติจริงได้ดีพอ ประกอบกับนักวิชาการซึ่งเป็นวิทยากรผู้ให้ความรู้เองยังให้ความรู้และข้อมูลแตกต่างกัน จนทำให้ครูเกิดความสับสนในการนำปฏิบัติ

การปฏิรูปการศึกษาไม่ค่อยประสบความสำเร็จมากนัก เมื่อพิจารณาจากคุณภาพของผู้เรียน ส่วนหนึ่งเนื่องจากหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงต่อการพัฒนาครูหรือสถานศึกษาไม่ได้มีการกำหนดแผนการพัฒนาคูคลากร หรือเป้าหมายการพัฒนาที่ชัดเจน การมุ่งเน้นการพัฒนาครูผ่านโรงเรียนนาร่อง เพื่อให้ได้กรณีศึกษาที่ดี (good practice) อาจจะไม่ประสบผลในวงกว้าง เนื่องจากระยะเวลาของการดำเนินการวิจัยมักสั้นสุดในระยะเวลาเพียง 1 ปี ซึ่งอาจไม่เพียงพอต่อการพัฒนาความรู้ความเข้าใจของครูแต่ละคน

60 มีครูระดับการศึกษาชั้นพื้นฐานเกษียณอายุตามปกติราวปีละ 4,000 - 5,000 คน แต่นโยบายของรัฐบาลที่ส่งเสริมให้ข้าราชการสมัครใจลาเกษียณก่อนครบกำหนดทำให้มีครูลาเกษียณก่อนกำหนดในช่วงปี พ.ศ. 2542 - 2544 ราว 37,000 คน ในขณะที่รัฐบาลให้บรรจุครูใหม่ได้ราวปีละ 1,000 คน อ่างไวโน ซินิตา รัชพลเมือง เล่มเดิม, 2547.

อย่างถ่องแท้ การคาดหวังให้โรงเรียนนำร่องเป็นแหล่งเรียนรู้หรือเป็นตัวอย่างของการเรียนรู้ สำหรับโรงเรียนอื่นจึงเป็นไปได้น้อย เนื่องจากการดำเนินโครงการส่วนใหญ่สิ้นสุดลงพร้อมกับการรายงานผลการประเมิน

โอกาสดำเนินโครงการต่อเพื่อคัดสรรกรณีตัวอย่างที่ดีมักจะไม่ได้ทำ การเรียนรู้ของครูภายในหรือระหว่างโรงเรียนจึงขึ้นอยู่กับคุณภาพของการดำเนินงานของครูแกนนำในการขยายผลของโรงเรียนนั้น ๆ แต่ครูแกนนำจะมีบทบาทได้ก็ต้องการการสนับสนุนทั้งในแง่งบประมาณ และการบริหารจัดการที่มีลักษณะยืดหยุ่น คำนึงถึงผลสำเร็จของงานมากกว่าการยึดระเบียบราชการตายตัว

แนวทางการแก้ไขการปฏิรูปการเรียนรู้ในระดับโรงเรียน

แนวทางการแก้ไขปัญหาด้านความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับการปฏิรูปการเรียนรู้ สามารถกระทำได้หลายทาง แนวทางหนึ่งที่พบว่า ประสบความสำเร็จคือ การสนับสนุนให้นักวิชาการในพื้นที่จากสถาบันราชภัฏ หรือสถาบันอุดมศึกษาในท้องถิ่นเข้าไปมีส่วนช่วยเหลือในเชิงวิชาการให้ครู ผู้บริหารมีความเข้าใจที่ถูกต้อง และเรียนรู้ภาคปฏิบัติ รวมทั้งทดลองใช้ทฤษฎีใหม่ ๆ อย่างต่อเนื่อง การมีครูเป็นพี่เลี้ยงที่สามารถสร้างความมั่นใจแก่โรงเรียน จะทำให้การดำเนินงานของโรงเรียนอยู่บนพื้นฐานที่เข้มแข็ง อย่างไรก็ตาม เพื่อความเป็นเอกภาพในการเผยแพร่ความรู้ที่สามารถปฏิบัติได้ในชีวิตจริง นักวิชาการเองควรมีการประชุมสัมมนาร่วมกันอย่างสม่ำเสมอ เพื่อจะได้เสนอแนวคิดที่เป็นเอกภาพ ไม่สร้างความสับสนแก่ผู้ปฏิบัติ

ปัจจัยที่ทำให้พฤติกรรมกรรมการปฏิบัติงานของผู้เกี่ยวข้องเปลี่ยนแปลงไปมาก ส่วนหนึ่งเกิดจากคุณภาพและความสามารถของผู้บริหาร โรงเรียนที่ผู้บริหารเปลี่ยนแปลงระบบบริหารไปจากเดิมในแง่ของการเปิดให้บุคลากรมีส่วนร่วมในการบริหารมากขึ้น ทำให้บุคลากรกระตือรือร้นที่จะเข้าร่วมการปฏิรูปการศึกษาเพิ่มขึ้น

การที่หน่วยงานต่าง ๆ เช่น สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา ได้ให้การสนับสนุนด้านสื่อ สิ่งพิมพ์ สื่ออิเล็กทรอนิกส์ เพื่อให้ครูสามารถเรียนรู้ด้วยตนเองมากขึ้น ตลอดจนความพยายามค้นหาครูแห่งชาติ ครูต้นแบบ ครูแกนนำ เพื่อให้เป็นตัวอย่างที่บุคลากรในท้องถิ่นจะได้เรียนรู้จากกัน มีส่วนกระตุ้นให้ครูหรือผู้บริหารตื่นตัวสนใจการพัฒนาตนเองแสวงหาความรู้เกี่ยวกับการจัดกระบวนการเรียนการสอนตามแนวปฏิรูปการเรียนรู้ในลักษณะของการศึกษาค้นคว้าด้วยตนเอง การลองผิดลองถูก การแลกเปลี่ยนเรียนรู้กันเพิ่มขึ้น

การดำเนินงานปฏิรูปการศึกษาในระดับโรงเรียนที่ทำโดยหลายหน่วยงาน อาจซ้ำซ้อนกัน เช่น มีโรงเรียนบางโรงเรียนที่มีความพร้อมความตื่นตัวอยู่แล้วมีโอกาส เข้าร่วมหลายโครงการ ในขณะที่โรงเรียนอีกจำนวนมาก ไม่มีโอกาสเข้าร่วมแม้แต่โครงการ เดียว การพัฒนาโรงเรียนจึงเกิดการกระจุกตัวในบางพื้นที่ โดยเฉพาะพื้นที่ที่มีสถาบัน อุดมศึกษาในท้องถิ่น เนื่องจากโครงการส่วนใหญ่อาศัยนักวิชาการในท้องถิ่น เป็นผู้ประสานงานโครงการหรือเป็นนักวิจัยในพื้นที่ สภาพดังกล่าวทำให้ครูทั่วประเทศ ไม่ได้รับการพัฒนาอย่างเป็นระบบและทั่วถึง จำเป็นที่ต้องมีการวางแผนกำหนดนโยบาย และเป้าหมายการพัฒนาโรงเรียนและครูทั่วประเทศอย่างเป็นรูปธรรมชัดเจน และต้องมีการ ศึกษาวิจัยระบบบริหารงานที่จะทำให้โรงเรียนภายใต้แต่ละเขตการศึกษา สามารถพัฒนา โรงเรียนตามเป้าหมายของการปฏิรูปการศึกษาได้โดยเร่งด่วน

ข้อเสนอแนะ

1) บุคลากรทางการศึกษายังไม่สามารถนำแนวคิดการปฏิรูปการศึกษาสู่ การปฏิบัติได้มากนัก ต้องเร่งหาวิธีการที่ส่งเสริมความรู้ความเข้าใจ และส่งเสริมการเรียนรู้ และปฏิรูปการบริหารจัดการแบบใหม่ที่ใช้โรงเรียนเป็นฐาน (School Based Management) เช่น การระดมบุคลากรเข้ามามีส่วนร่วมที่จะช่วยให้โรงเรียนสามารถจัดการเรียนการสอน ตามแนวปฏิบัติการเรียนรู้ได้อย่างมีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้น

ควรจะลดภาระงานด้านธุรการ ด้านการทำเอกสารต่าง ๆ ของครูลง เพื่อให้ครู มีเวลาศึกษาเตรียมตัวและพัฒนาการการสอนให้ดีขึ้น การประเมินความดีความชอบ ควรเปลี่ยนวิธีประเมินจากเอกสารที่กำหนดให้ครูเขียน เป็นการมีคณะกรรมการที่มี วิจารณ์ญาณและเที่ยงธรรมไปติดตามประเมินกระบวนการจัดการเรียน และผลการเรียนรู้ ของผู้เรียนที่โรงเรียนตามสภาพความเป็นจริง

2) แนวการทำงานของครูใหม่ ๆ เพื่อการปฏิรูปการศึกษาไม่ว่าจะเป็นการทำงาน แบบร่วมมือ การทำงานเป็นทีม การแลกเปลี่ยนเรียนรู้ ยังไม่ได้มีการนำไปปฏิบัติในระดับ ที่มากพอ แม้ครูจะเรียนรู้แนวคิดและหลักการใหม่ ๆ แต่การนำไปสู่การปฏิบัติจริงใน ห้องเรียนอาจจะยังคลาดเคลื่อน จึงควรมีการติดตามผลการปฏิบัติงานของครูระดับโรงเรียน โดยใช้วิธีการศึกษาแบบเจาะลึก เพื่อตรวจสอบให้ชัดเจนว่า ครูและผู้บริหารมีความเข้าใจ ที่คลาดเคลื่อนในประเด็นใด รวมทั้งแสวงหาแนวทางแก้ไขตามหลักวิชาการ

3) ควรต้องส่งเสริมให้มีการใช้ยุทธศาสตร์การประสานงานความช่วยเหลือระหว่างบุคลากรมหาวิทยาลัยกับโรงเรียนให้เข้มแข็งมากยิ่งขึ้น ผลการวิจัยโครงการโรงเรียนนำร่องชี้ให้เห็นว่า นักวิชาการในท้องถิ่นสามารถเป็นพี่เลี้ยงในการปฏิบัติงานแก่โรงเรียนได้ดี แต่บุคลากรที่จะเป็นพี่เลี้ยงควรให้ความรู้แก่ครูเกี่ยวกับแนวปฏิบัติภายใต้หลักการเดียวกัน เพื่อมิให้ครูเกิดความสับสน หรือไม่มั่นใจในการจัดกิจกรรมการเรียนการสอนตามแนวปฏิรูป

4) การสนับสนุนให้นักวิชาการในสถาบันอุดมศึกษาในท้องถิ่น เป็นพี่เลี้ยงให้กับครูทำได้จำกัดเนื่องจากสถาบันอุดมศึกษาไม่กระจายในทุกจังหวัด และนักวิชาการเหล่านี้ก็มีภารกิจอื่นไม่ได้มีภารกิจในการรับผิดชอบงานการพัฒนาครู ทำให้กระบวนการพัฒนาครูไม่ได้เป็นไปอย่างยั่งยืน ปัจจุบันครูต้องเรียนรู้ที่จะช่วยเหลือและพึ่งพาตนเอง ดังนั้นรัฐจึงควรส่งเสริมโครงการฝึกอบรมเพื่อพัฒนาครูโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน (School - Based Training)

5) รัฐควรให้ความสำคัญสนับสนุนด้านงบประมาณแก่โรงเรียนในเขตเศรษฐกิจยากจนอย่างเพียงพอ โดยเฉพาะเรื่องสื่อการเรียนการสอนที่จะช่วยปฏิรูปการเรียน เพื่อให้สามารถจัดการศึกษาแก่ผู้เรียนได้อย่างเต็มที่ เนื่องจากมีโรงเรียนจำนวนมากในเขตเศรษฐกิจยากจนที่ไม่สามารถพึ่งพาการสนับสนุนการดำเนินงานด้านทรัพยากรจากชุมชนของตนเองได้

6) ต้องเร่งพัฒนาครูด้านการประกันคุณภาพการศึกษา การวิจัยในชั้นเรียน รวมทั้งการวัดและประเมินผลการเรียนแบบใหม่ เพื่อให้สอดคล้องกับแนวการจัดการเรียนการสอนที่เปลี่ยนแปลงไปที่เน้นให้ผู้เรียนมีการทำกิจกรรมและเรียนรู้วิธีเรียนมากขึ้น การวิจัยพบว่าแม้ว่าการจัดกระบวนการเรียนการสอน จะเริ่มเปลี่ยนแปลงไปจากเดิมแล้วก็ตาม แต่ครูก็ยังประเมินผลด้วยการทดสอบเนื้อหาวิชาการแบบเดิม เนื่องจากครูยังไม่ได้เรียนรู้ใหม่อย่างเป็นระบบและเปลี่ยนแปลงตัวเองอย่างแท้จริง

7) ต้องมีการพัฒนาระบบการบริหารและระบบศึกษานิเทศระดับเขตพื้นที่ให้มีขีดความสามารถที่จะส่งเสริมและพัฒนาโรงเรียนให้จัดการศึกษาได้ตามแนวการปฏิรูปการเรียนรู้อย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากอาจจะมีผู้บริหารและครูอาจารย์บางส่วนที่เข้าใจและจัดการศึกษาแบบใหม่ได้ แต่การนำแนวทางปฏิรูปสู่การปฏิบัติยังมีปัญหา ไม่มีการถ่ายทอดไปยังโรงเรียนอื่น หรือการถ่ายทอดไม่ประสบผล

8) รัฐควรสนับสนุนการดำเนินงานด้านปฏิรูปการศึกษาแก่โรงเรียนขนาดเล็ก (ซึ่งมีอยู่ราว 1 ใน 5 ของโรงเรียนทั่วประเทศ) เพิ่มขึ้น เนื่องจากโรงเรียนเหล่านี้มีการดำเนินงานด้านปฏิรูปการศึกษาน้อยกว่าโรงเรียนขนาดกลางและขนาดใหญ่ ส่วนหนึ่งอาจเป็นเพราะมีครูจำนวนน้อย และเป็นโรงเรียนที่อยู่ห่างไกล ดังนั้นจึงมีโอกาสนในการเรียนรู้แนวคิดและหลักการเกี่ยวกับการปฏิรูปการศึกษาน้อยกว่า

9) รัฐควรพัฒนาครู อาจารย์ และเร่งส่งเสริมการวิจัยและเผยแพร่เทคนิคการจัดการเรียนการสอนที่ส่งเสริมผู้เรียนด้านทักษะการคิดและความสามารถทางวิชาการให้มากขึ้น เนื่องจากผลการปฏิรูปการศึกษาในช่วงที่ผ่านมาสามารถกระทำได้เพียงระดับการทำให้ผู้เรียนมีความสุขในการเรียน รู้จักค้นคว้า การทำงานกลุ่มเพิ่มขึ้นเท่านั้น แต่ความสามารถด้านทักษะการคิด และความสามารถทางวิชาการยังอยู่ในเกณฑ์ต่ำ

10) แนวทางที่จะปฏิรูป การจัดการเรียนการสอนได้อย่างกว้างขวางและรวดเร็ว ทางหนึ่งคือ การรวบรวมระดมครูที่มีความสามารถในการจัดการเรียนการสอนแบบใหม่ มาให้คำแนะนำและสาธิตการสอน บันทึกในแผ่นซีดีรอม ใส่ไว้ในเว็บไซต์ ออกอากาศทางโทรทัศน์เพื่อการศึกษา ให้ครูทั่วประเทศนำไปศึกษาหรือใช้ประกอบการสอนได้ รวมทั้งการระดมผู้มีความรู้ความสามารถมาพัฒนาตำรา คู่มือครู แผนการสอนสื่อการเรียนรู้ต่าง ๆ เครื่องมือประเมินผลแบบใหม่ และกระจายให้ครูทั่วประเทศใช้เป็นแนวทางการพัฒนาการจัดการเรียนการสอนของตนให้ดีขึ้น





บทที่ 4

สาเหตุระดับรากเหง้าของปัญหาการจัดการศึกษา และแนวทางแก้ไข

บทนี้เป็นการวิเคราะห์เชิงโครงสร้างของระบบการจัดการศึกษา และการพัฒนาทางเศรษฐกิจการเมืองของประเทศไทย โดยในตอนแรก กล่าวถึงความจำเป็นที่จะต้องวิเคราะห์แบบลึกเพื่อให้เข้าใจถึงรากเหง้าของปัญหา ตามมาด้วยบทวิเคราะห์ถึงสภาพ สาเหตุ และแนวทางแก้ไขระดับรากเหง้าของปัญหาความด้อยพัฒนาของการจัดการศึกษาของไทย รวม 6 สาเหตุใหญ่ คือ

1. กรอบคิดที่มองว่าการศึกษา คือ การฟังคำบรรยาย เพื่อท่องจำไปสอบเอาคะแนนไม่ได้มองว่าเป็นกระบวนการใฝ่เรียนรู้คิดวิเคราะห์ สังเคราะห์ ประยุกต์ใช้เป็น
2. การเน้นเรื่องการแก้ไขกฎหมายและปรับโครงสร้างองค์กรบริหารเพื่อประสานประโยชน์ระหว่างนักการเมือง ผู้บริหารและครูมากกว่าการปฏิรูปครูอาจารย์ ให้คิดแบบใหม่ สอนแบบใหม่
3. การที่ประชาชนหวังพึ่งรัฐมากกว่าที่จะมีส่วนร่วมและมีบทบาทผลักดันการปฏิรูปการศึกษา
4. การขาดผู้นำผู้มีวิสัยทัศน์ความสามารถและคุณธรรมมากพอที่จะนำการปฏิรูปการศึกษา
5. กรอบคิดที่มองการศึกษาเป็นแค่เครื่องมือผลิตทรัพยากรคนไปทำงานรับใช้ระบบเศรษฐกิจอุตสาหกรรมมากกว่าจะพัฒนาคนเพื่อความเป็นมนุษย์ที่สมบูรณ์ทั้งในแง่ความฉลาดทางปัญญา ความฉลาดทางอารมณ์ และความฉลาดทางจิตสำนึกเพื่อส่วนรวม
6. ปัญหาโครงสร้างการเมืองแบบอำนาจนิยม อภิสิทธิ์นิยม ทุนิยมผูกขาดแบบบริวาร

4.1 ความจำเป็นที่จะต้องวิเคราะห์ให้เข้าใจถึงรากเหง้าของปัญหา

นักวิชาการหลายคนเชื่อว่าการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ตามมาด้วยพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และการมีแนวนโยบายหรือแผนงานปฏิรูปการศึกษาของรัฐบาล คือ แนวทางสำคัญจะทำให้เกิดการปฏิรูปการศึกษาได้ตามลำดับสถานการณ์ที่เป็นจริงหลังผ่านไป 8 ปี คือ กระแสปฏิรูปการศึกษาลับยิ่งอ่อนแรงลง รวมทั้งการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการบริหาร ในบางเรื่องก็ทำให้เกิดความสับสนในการทำงานสำหรับบุคลากรด้านการศึกษาเพิ่มขึ้น

ปัญหาสำคัญ คือ เราจะมองเห็นแค่สาเหตุหรืออุปสรรคในระดับเบื้องต้นที่เห็นได้ง่าย เช่น การออกกฎหมายล่าช้า ผู้ปฏิบัติงานขาดความเข้าใจและการประสานงานที่ดี ขาดงบประมาณและอุปกรณ์เครื่องมือเครื่องมืต่าง ๆ ฯลฯ และการแก้ไขสาเหตุเหล่านี้ก็เหมือนการตามแก้ไขอาการที่เห็นภายนอก โดยไม่เข้าใจว่าจริง ๆ แล้วยังมีสาเหตุในระดับที่ลึกไปกว่านั้น ที่อาจจะถือได้ว่าเป็นสาเหตุระดับรากเหง้าของปัญหา เช่น สาเหตุที่มาจากโครงสร้างทางเศรษฐกิจการเมือง กรอบคิดค่านิยมที่ล้าหลัง ฯลฯ ซึ่งเป็นสภาพแวดล้อมที่เป็นอุปสรรคใหญ่ที่ทำให้ผู้มีส่วนร่วมในการปฏิรูปการศึกษา ไม่อยู่ในวิสัยที่จะแก้ปัญหสาเหตุระดับเบื้องต้นหรือปัญหาทางเทคนิคได้มากเท่าที่ควร และถ้าไม่หาทางแก้ไขแบบผ่าตัดเปลี่ยนแปลงระบบโครงสร้างอย่างเป็นองค์รวมแล้ว ก็เป็นการยากที่จะทำให้การปฏิรูปการศึกษาประสบความสำเร็จได้

การปฏิรูปการศึกษาที่จะเปลี่ยนแปลงโฉมหน้าการจัดการเรียนการสอนเป็นแบบใหม่ที่มีประสิทธิภาพมากกว่าเดิม จะต้องเป็นกระบวนการเปลี่ยนแปลงกรอบคิดและกระบวนการเรียนรู้ใหม่ของคนทั้งสังคมโดยสิ้นเชิงไม่ใช่แค่การปฏิรูปโครงสร้างการบริหารจัดการการปฏิรูปหลักสูตร การสอน การวัดผลเท่านั้น การปฏิรูปการศึกษาจะเกิดขึ้นได้จะต้องอาศัยเงื่อนไขที่สำคัญอย่างน้อย 4 ข้อ คือ

1. ภาวะผู้นำที่เข้าใจว่า การปฏิรูปการศึกษา คือ การปฏิรูปกระบวนการเรียนรู้ให้มีคุณภาพปฏิรูปเพื่อยกระดับการเรียนรู้เยาวชนและคนทั้งประเทศ อย่างมุ่งให้เกิดประสิทธิภาพเป็นธรรมและเป็นประโยชน์อย่างยิ่งยืน และตั้งใจปฏิรูปการศึกษาอย่างถือเป็นวาระสำคัญที่สุดสามารถสร้างวิสัยทัศน์และจุดมุ่งหมายร่วมกันในหมู่ประชาชน

2. การที่ทั้งครูอาจารย์ ผู้ปกครอง นักเรียน นักศึกษา และประชาชนที่มีส่วนเกี่ยวข้องจำนวนมากเข้าใจ เห็นความสำคัญและความจำเป็นเร่งด่วนที่จะต้องเข้าไปมี

ส่วนร่วมผลักดันการปฏิรูปการจัดการศึกษาอย่างตระหนักถึงปัญหา ต้องเป็นการปฏิรูปจากข้างล่างไปด้วย การปฏิรูปการศึกษาจึงจะประสบความสำเร็จ

3. การวางแผนและจัดสรรทรัพยากรใหม่ เก็บภาษีคนรวย และหารายได้จากสาธารณะสมบัติเพิ่มขึ้น การปฏิรูปการศึกษาอย่างมีประสิทธิภาพ เป็นธรรม และปฏิรูปโครงสร้างการบริหารจัดการใหม่ ที่ลดความเป็นระบบข้าราชการรวมศูนย์ ลดการติดยึดกฎระเบียบและผลประโยชน์ส่วนตัวลง ปฏิรูปผู้บริหาร ครู อาจารย์ให้มีแรงจูงใจและสภาพแวดล้อมการทำงานที่ส่งเสริมให้ครู อาจารย์ บุคคลากรทางการศึกษาสามารถจัดกระบวนการเรียนการสอนได้อย่างมีประสิทธิภาพขึ้น

4. การคัดเลือกฝึกอบรมครูแบบใหม่และปฏิรูปกระบวนการทำงานและการให้ผลตอบแทนครูอาจารย์ใหม่เพื่อเปลี่ยนแปลงครูให้มีความสามารถและมีแรงจูงใจที่จะสร้างกระบวนการเรียนรู้แบบคิดวิเคราะห์ สังเคราะห์และถ่ายทอดเป็น รู้จักเปลี่ยนวิธีการสอนและประเมินผลจากการสอนแบบซ้ำซากที่เน้นการบรรยายความรู้สำเร็จรูปและสอบแบบวัดความจำที่ล้าสมัย เป็นวิธีการสอนและการประเมินผลแบบใหม่ ที่จะช่วยให้ผู้เรียนเข้าใจพัฒนาการของตนเอง ฉลาด มีจิตสำนึก มีความสุข

การที่การปฏิรูปการศึกษาของไทยคืบหน้าไปอย่างล่าช้า หรือเป็นการปฏิรูปในเชิงรูปแบบที่เป็นเปลือกภายนอก มากกว่าการปฏิรูปเนื้อหาสาระของกระบวนการเรียนรู้ของผู้เรียนนั้น ทำให้เราควรวิเคราะห์ปัญหาอุปสรรคกันอย่างพยายามสาวให้ถึงสาเหตุระดับรากเหง้าของปัญหาที่แท้จริงเพื่อที่เราจะได้ช่วยกันคิดค้นยุทธศาสตร์ของการที่จะเอาชนะอุปสรรคและทะลุทวงทำให้การปฏิรูปการศึกษาของไทยเป็นจริงขึ้นมาให้ได้

4.2 บทวิเคราะห์ถึงสาเหตุระดับรากเหง้าของปัญหาความด้อยพัฒนาของการจัดการศึกษาของไทย

1. กรอบคิดความเข้าใจของทั้งครูอาจารย์และนักเรียน นักศึกษา ผู้ปกครอง ส่วนใหญ่ว่า การศึกษา คือ การฟังคำบรรยายและอ่านตำราเพื่อท่องจำไปสอบให้ได้วุฒิปัตร์ เพื่อไปหางานทำ เป็นกรอบคิดที่ล้าสมัย ต้องเปลี่ยนกรอบคิดความเข้าใจเสียใหม่ การจัดการศึกษา คือ การช่วยส่งเสริมให้ผู้เรียนรักการเรียนรู้ คิดวิเคราะห์ สังเคราะห์ ประยุกต์ และใช้เป็น และการเรียนคือ การที่ต้องเรียนรู้และพัฒนาตนเองอย่างต่อเนื่องตลอดชีวิต ไม่ใช่เฉพาะแค่การเข้าไปฟังบรรยายในห้องเรียน

กรอบคิดและพฤติกรรมการเรียนรู้การสอน และการวัดผลแบบบรรยายและท่องจำ ความรู้จากคำบรรยายและตำราเพียงเพื่อไปสอบเอาคะแนนและประกาศนียบัตร ทำให้ผู้เรียน เรียนรู้ได้จำกัด และการพึ่งแรงจูงใจจากภายนอกไม่ได้ก่อให้เกิดพลังที่มีความเข้มแข็งยั่งยืน เท่ากับการสร้างแรงจูงใจจากภายใน คือช่วยให้นักเรียนรักการอ่าน การเรียนรู้เพราะอยากรู้ มากกว่าเพียงเพราะอยากได้คะแนน การจะปฏิรูปการเรียนรู้ให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น ต้องอาศัยการสอนเชิงชี้แนะ (Coaching) กระตุ้นแรงจูงใจความอยากรู้ อยากเห็น อยากอ่าน และความพร้อมที่จะเรียนรู้ของผู้เรียน และสร้างความเข้าใจใหม่ว่า การศึกษาเป็น กระบวนการเรียนรู้แบบปฏิสัมพันธ์หลายทาง ที่คนเราสามารถเรียนรู้จากแหล่งต่าง ๆ ได้มากกว่าจากตำราและครูในห้องเรียนและเป็นกระบวนการเรียนรู้แบบผู้เรียนต้องอ่าน ค้นคว้า คิดวิเคราะห์ ทดลอง ทำกิจกรรม เรียนรู้ด้วยตนเองและเรียนรู้ไปพร้อมกับเพื่อนในกลุ่ม มากกว่าการนั่งฟังบรรยาย และจดจำคำสอนเพื่อไปสอบเท่านั้น

รัฐบาล ผู้บริหาร ครูอาจารย์ต้องเปลี่ยนทัศนคติใหม่ว่าการศึกษาไทยจะก้าวหน้า ได้ไม่ใช่แค่การซื้อหา ลอกเลียนแบบความรู้และเทคโนโลยีจากต่างประเทศมาถ่ายทอด ต่อไปวัน ๆ หรือปล่อยให้ครูอาจารย์ขยายการรับนักเรียน นักศึกษาอย่างไม่จำกัดโดยใช้ ตำราเก่าสอนอยู่ปีแล้วปีเล่าเท่านั้น หากต้องมีการลงทุนลงแรง ค้นคว้าวิจัย เพื่อสร้าง องค์ความรู้และเทคโนโลยีที่เหมาะสมสำหรับสังคมไทยอย่างแท้จริง

ประเด็นสำคัญคือ จะต้องเปลี่ยนกรอบคิดและพฤติกรรมของครูอาจารย์ส่วนใหญ่ ผู้ได้รับการศึกษาแบบเก่า ไม่รักการอ่าน การค้นคว้า การวิเคราะห์ด้วยตัวเอง เคยชินกับการสอนแบบบรรยายตามตำรา ให้เป็นคนที่ต้องศึกษาเรียนรู้ใหม่ ปรับปรุงวิธีการสอน แบบใหม่ ให้นักเรียนนักศึกษาเกิดความใฝ่รู้ คิดวิเคราะห์เป็น สามารถเชื่อมโยงเนื้อหา วิชาการกับโลกที่เป็นจริงที่จะนำไปใช้ในภาคปฏิบัติได้ การจะรณรงค์ให้ครูเปลี่ยนตัวเอง ต้องมีการปฏิรูปค่าตอบแทน และความเจริญก้าวหน้าทางอาชีพ มีทุนให้ศึกษาต่อวิจัย เขียนหนังสือ ให้รางวัลครูดีเด่น ฯลฯ การรณรงค์ การสัมมนา การฝึกอบรมใหม่กัน อย่างขนานใหญ่ รวมทั้งการรณรงค์ในหมู่นักเรียน นักศึกษาให้ต้องรักการอ่าน ใฝ่รู้ และเรียนรู้ด้วยตนเองเพิ่มขึ้น และรู้จักตั้งข้อสงสัย ตั้งคำถาม เพื่อช่วยผลักดันให้ครู อาจารย์ต้องคิดและสอนแบบใหม่

การจะเปลี่ยนแปลงเรื่องนี้ได้ ต้องทำหลายอย่าง เช่น เปลี่ยนแปลงหลักสูตรชนิดลด ชั่วโมงการบรรยายลง ให้นักเรียนมีเวลาศึกษาด้วยตนเอง ด้วยการไปค้นคว้าที่ห้องสมุดหรือ ทำการทดลองวิจัยเองสักวันละ 2 ชั่วโมง ทั้งนี้โรงเรียนทุกแห่งต้องลงทุนพัฒนาห้องสมุด

รวมทั้งระบบอินเทอร์เน็ตให้เป็นแหล่งข้อมูลที่ดี มีครูและบรรณารักษ์ที่ใส่ใจในการอ่าน การค้นคว้าคอยช่วยชี้แนะ การสอนแบบให้นักเรียนเป็นศูนย์กลาง หมายถึง การสอนแบบชี้แนะ ยืดหยุ่นตามความสนใจของนักเรียน ครูจะต้องพัฒนาตัวเองให้สามารถติดตามประเมินผลการอ่าน การค้นคว้า และทดลองวิจัยด้วยตัวเองของนักเรียนได้อย่างดีด้วย ไม่ใช่ใช้วิธีการสั่งให้นักเรียนทำงานเองเพิ่มขึ้น และทอดทิ้งให้นักเรียนไปหาทางเรียนรู้เอาเอง

คนที่จะเป็นพ่อแม่ใหม่ทุกคนควรได้รับหนังสือหรือการฝึกอบรมคู่มือพ่อแม่ในฐานะครูคนแรก ผู้ปกครองทุกคนควรได้รับการฝึกอบรม หรือประชุมสัมมนาให้มีกรอบคิดเรื่องการเรียนรู้ที่เข้ากับการทำงานของสมอง จะได้สามารถช่วยกระตุ้นให้ลูกเรียนรู้ได้อย่างมีประสิทธิภาพมากกว่าการเคี่ยวเข็ญให้ลูกทำการบ้านหรือท่องหนังสือเพื่อไปสอบ พ่อแม่ส่วนใหญ่ไม่มีโอกาสได้เรียนรู้ในเชิงจิตวิทยาพัฒนาการของเด็กกว่า จะทำตัวเป็นพ่อแม่ที่ดีได้อย่างไร นอกจากจดจำวิธีที่พ่อแม่ของตนเคยเลี้ยงดูตนเองมาและที่ตนเชื่อว่ามันคือวิธีการเป็นพ่อแม่ที่ดี ซึ่งส่วนใหญ่คือเลี้ยงลูกให้อยู่รอดปลอดภัยไปวัน ๆ ดังนั้นการปฏิรูปการศึกษาจะให้ได้ผลจะต้องจัดให้มีการฝึกอบรมใหม่สำหรับคู่แต่งงาน และพ่อแม่ที่มีลูกอยู่ในวัยเรียนทั่วประเทศ ให้พวกเขาได้รับรู้ว่าบทบาทของพ่อแม่ในฐานะครูคนแรกควรจะเป็นอย่างไร นี่จะเป็นการปูพื้นฐานการเรียนรู้ของเด็กวัยก่อนเข้าเรียนที่ดีที่สุด⁶¹

ตัวอย่างของโรงเรียนที่มีชื่อเสียง เช่น โรงเรียนวชิราวุธใช้วิธีการเรียกร้องให้พ่อแม่ที่อยากส่งลูกเข้าโรงเรียนต้องมาเข้าร่วมกิจกรรมอย่างสม่ำเสมอระยะหนึ่ง โดยจะพิจารณาความเอาใจใส่ของพ่อแม่เป็นเกณฑ์ในการรับนักเรียนด้วย นับเป็นตัวอย่างที่ดีที่โรงเรียนอื่น ๆ น่าจะนำไปปรับใช้ได้ เพื่อกระตุ้นพ่อแม่ให้เอาใจใส่เรื่องการศึกษาของลูกเพิ่มมากขึ้น แต่ก็ควรจะต้องมีการจัดประชุมฝึกอบรมแนะนำพ่อแม่ที่การศึกษาต่ำ ยากจน เป็นกรณีพิเศษในเรื่องนี้การศึกษานอกระบบ และการศึกษาตามอัธยาศัยน่าจะเข้ามามีบทบาทให้การศึกษ่าพ่อแม่เพื่อสนับสนุนการศึกษาในระบบของเด็กและเยาวชนให้ดีขึ้นด้วย การศึกษานอกระบบ

61 มีข่าวในไทยรัฐ 12 สิงหาคม 2548 ว่า กระทรวงสาธารณสุขเตรียมเปิดโรงเรียนพ่อแม่ตามโรงพยาบาลต่าง ๆ เพื่อให้พ่อแม่มีความรู้ในการเลี้ยงดูลูกอย่างเหมาะสม ซึ่งเป็นโครงการที่ดี แต่เข้าใจว่าเป็นโครงการแบบค่อยทำค่อยไป เพราะคงไม่มีงบประมาณและไม่มีกำลังคนมาก ความจริง เรื่องนี้สำคัญมากต่อการพัฒนาสมองของเด็กเล็ก ซึ่งเป็นสมองที่มีโอกาสพัฒนาได้รวดเร็วที่สุด ดังนั้น ควรจะถือเป็นวาระแห่งชาติ ที่มีการจัดสรรงบประมาณต่างหาก และระดมกำลังคนจากกระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงพัฒนาสังคม รวมทั้งภาคเอกชน มูลนิธิสื่อมวลชนต่าง ๆ เพื่อรณรงค์เรื่องนี้กันอย่างขนานใหญ่

ในปัจจุบันยังบริหารแบบแยกส่วน และมีจะส่งเสริมแค่การฝึกทักษะ เพื่ออาชีพการงาน น่าจะขยายส่งเสริมการเรียนรู้เพื่อพัฒนาทักษะชีวิตและสังคมด้วย

ความรู้เรื่องการทำงานของสมอง ช่วยให้เรารู้ว่าสมองของเด็กเล็กวัย 0 - 6 ขวบ มีโอกาสพัฒนาเร็วที่สุด มากที่สุด พ่อแม่สามารถช่วยกระตุ้นให้เด็กมีพัฒนาการเรียนรู้และพัฒนาการทางอารมณ์ที่ดีได้ตั้งแต่อยู่ในครรภ์มารดา และสามารถช่วยกระตุ้นให้เด็กวัยก่อนเข้าโรงเรียนรักการเรียนรู้และการอ่านได้อย่างสำคัญ ถ้าพ่อแม่สนใจตอบคำถามเด็ก พูดคุย เล่นและอ่านนิทานให้เด็กฟังอย่างสม่ำเสมอ ให้เด็กได้เล่น สัมผัสกับดนตรี ศิลป ธรรมชาติ การฝึกการใช้กล้ามเนื้อส่วนต่าง ๆ ฯลฯ ความรู้เช่นนี้เป็นเรื่องที่นักการศึกษาในประเทศพัฒนาอุตสาหกรรมรับรู้กันมาราว 20 ปีแล้ว การปฏิรูปการศึกษาในสหรัฐเมื่อสิบกว่าปีที่แล้วมีการรณรงค์ให้พ่อแม่สนใจรับฟังและพูดคุยกับลูก ตลอดจนเพิ่มเวลาอ่านนิทานให้ลูกเล็กฟังมากขึ้นอย่างได้ผล แต่จนถึงบัดนี้พ่อแม่คนไทยส่วนใหญ่ก็ยังไม่ค่อยรู้ว่าเด็กเล็กเรียนรู้ได้อย่างไรบ้าง หรือถึงรู้อย่างไรก็ไม่ได้สนใจที่อุทิศเวลาให้ลูกเท่าที่ควร หน่วยงานด้านการศึกษาก็ไม่ค่อยสนใจในการเผยแพร่และรณรงค์กับพ่อแม่ ผู้ปกครอง ทำให้เด็กไทยสูญเสียโอกาสในการพัฒนาการเรียนรู้ไปอย่างมหาศาล การวัดเชาว์ปัญญาของเด็กไทยพบว่าเฉลี่ยอยู่ในเกณฑ์ต่ำกว่าเด็กหลายประเทศ

ทั้งภาครัฐและภาคเอกชนควรสนับสนุนการจัดตั้งและพัฒนาศูนย์เด็กเล็ก และโรงเรียนอนุบาลที่มีคุณภาพอย่างทั่วถึง เพราะปัจจุบันเด็กเล็กในชนบทและชุมชนแออัดได้รับการดูแลอย่างมีคุณภาพต่ำกว่าโรงเรียนอนุบาลแบบเตรียมพร้อม เกรดดี ๆ ในเมืองใหญ่มาก การจัดตั้งศูนย์เลี้ยงเด็กใกล้ที่ทำงานพ่อแม่ก็มีน้อย โรงงานที่จัดตั้งศูนย์เด็กเล็กดูแลลูกคนงานมีเพียง 300 แห่ง จากโรงงาน 300,000 แห่ง⁶²

นอกจากนี้แล้วพ่อแม่ผู้ปกครองของเด็กในวัยเกิน 6 ขวบไปแล้ว และที่ส่งลูกเข้าโรงเรียนแล้วก็ยังสามารถช่วยการเรียนรู้และพัฒนาการของเด็กได้มากอยู่ ถ้าพ่อแม่มีความรู้เรื่องจิตวิทยาการเรียนรู้ของเด็กโดยเฉพาะเรื่องการทำงานของสมอง และมีการประสานงานจากโรงเรียนอย่างสม่ำเสมอ เพราะเด็กทุกวัยเรียนรู้จากสภาพแวดล้อมตลอดเวลา

การฝึกอย่างเอาใจใส่ให้นักเรียนตั้งแต่ระดับต้น ๆ รักการอ่านอยากรู้ อยากเห็น เรียนรู้วิธีที่จะเรียนรู้ (Learn How To Learn) ด้วยตนเอง เรียนรู้วิธีการฟังบรรยาย การจด

62 สยามรัฐ, 3 กุมภาพันธ์ 2548.

บันทึก การอ่าน การจับประเด็น การคิดวิเคราะห์ การซักถาม อภิปราย การพูด การเขียน เป็นหัวใจสำคัญของการปฏิรูปการเรียนรู้

การเรียนแบบเกาชนิดต้องนั่งฟังบรรยายและทำแบบฝึกหัดกันทั้งวัน วันละ 6 - 7 ชั่วโมง เพื่อให้นักเรียนท่องจำเอาไปใช้ในการสอบแบบปรนัยเป็นเรื่องล้าสมัย เพราะความรู้ที่จะนำไปใช้งานได้ในโลกที่แท้จริงคือ การรู้จักเรียนรู้อย่างต่อเนื่องและความสามารถในการแก้ไขปัญหาใหม่ได้อยู่เสมอ ไม่ใช่ความรู้จากการท่องจำและฝึกทักษะ สอบผ่านแบบตายตัวชุดหนึ่ง ที่อาจจะล้าสมัยและนำไปประยุกต์ใช้ไม่ได้ เพราะผู้เรียนค้นคว้าเรียนรู้ด้วยตนเองไม่เป็น เรียน คิด วิเคราะห์ สังเคราะห์ไม่เป็น

การที่ การศึกษาด้านวิทยาศาสตร์ในประเทศไทยยังล้าหลังประเทศพัฒนาอุตสาหกรรมใหม่อื่น ๆ นั้น สาเหตุพื้นฐานก็มาจากการที่กระบวนการเรียนการสอน ตั้งแต่การศึกษาขั้นพื้นฐานของไทยไม่ได้ฝึกให้นักเรียนได้คิดอย่างเป็นเหตุเป็นผล ได้ฝึกทดลองตามกระบวนการค้นคว้าทดลองทางวิทยาศาสตร์ รวมทั้งสภาพแวดล้อมของสังคมไทยทั้งหมดไม่ส่งเสริมให้นักเรียนเกิดความคิดและแรงจูงใจที่จะเรียนด้านวิทยาศาสตร์มากพอเมื่อเทียบกับประเทศอื่น ๆ ⁶³

การจะปฏิรูปกระบวนการเรียนรู้ให้เป็นแบบใหม่ได้ ต้องพัฒนาการค้นคว้าวิจัย เชิงปฏิบัติการ การฝึกอบรม และการประเมินผลครูอาจารย์ เพื่อปรับปรุงเปลี่ยนแปลงกระบวนการเรียนรู้อย่างเอาจริงเอาจัง เช่น ประเมินครูอาจารย์ทุกคนว่า สามารถเป็นครูอาจารย์แนวใหม่ที่ทำได้หรือไม่ หรือควรมีการปรับโยกย้ายให้ผู้ที่ไม่สามารถจะเรียนรู้สิ่งใหม่ให้ไปทำงานสนับสนุนการศึกษามากกว่าการสอน การคงรักษาครูอาจารย์ที่คุณภาพต่ำไว้เป็นอันตรายเสียยิ่งกว่าปัญหาการขาดแคลนครูอาจารย์

ครูประเภทที่มีคุณภาพต่ำมีโอกาสทำลายความกระตือรือร้น ความสนใจ ความมั่นใจในตัวเองของนักเรียน ทำให้นักเรียนกลัว/เกลียดครู กลัว/เกลียดโรงเรียน และพลอยกลัว/เกลียดการเรียนรู้ไปด้วย ตัวอย่างเช่น นักเรียนไทยที่ไปเรียนต่างประเทศ ส่งแบบประเมินกลับมาทางกระทรวงศึกษาธิการว่า ครูไทยชอบจับผิดเด็ก ขณะที่ครูต่างประเทศมักมองหาจุดแข็งหรือจุดที่มีศักยภาพการพัฒนาในตัวเด็กแต่ละคน สนับสนุนให้เด็กประเมินตัวเองและช่วยเหลือให้กำลังใจเด็ก ⁶⁴

63 สกศ., สกว. วิกฤติการณ์วิทยาศาสตร์การศึกษาของไทย, พศตจิกายน 2541.

64 คำแถลงของ นางพรนิภา ลิ้มพยยอม เลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ไทยรัฐ 1 สิงหาคม 2548 หน้า 15

เราต้องคัดเลือกและส่งเสริมให้ครูมีความรักและความสุขในการสอนด้วย ครูถึงจะมีสภาพอารมณ์ที่ดีพอที่เข้าใจเด็ก และสอนอย่างเข้าใจจิตวิทยาของมนุษย์ว่า เด็กที่มีความสุข จะมีโอกาสเรียนได้ดีกว่าเด็กที่กังวลเครียดหรือกลัว

2. การปฏิรูปการศึกษาที่ผ่านมา 6 ปี เน้นเรื่องการแก้ไขกฎหมายและการปรับโครงสร้างองค์กรบริหาร ที่กลายเป็นเรื่องการประนีประนอมรักษาสถานะภาพเดิมของผู้บริหารและครูอาจารย์มากกว่าการมุ่งปฏิรูปครูอาจารย์และกระบวนการสอน การเรียนรู้แบบใหม่ให้สอดคล้องกับการทำงานของสมอง ที่ครูอาจารย์ต้องเรียนรู้ใหม่และต้องทำงานแบบเอาใจใส่ผู้เรียนแต่ละคน และเน้นประสิทธิภาพในการสอนเพิ่มขึ้น

กรอบวิธีคิดของคนไทยจำนวนมากมักคิดแบบแยกส่วนว่า กฎหมาย คือ เครื่องกำหนดสังคม เมื่อเปลี่ยนกฎหมาย เช่น รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 และ พ.ร.บ. การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 แล้วยังจะเปลี่ยนทุกอย่างให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ จุดมุ่งหมาย และหลักการของกฎหมายได้ กรอบวิธีคิดนี้มีข้อจำกัด เพราะกฎหมายเป็นเพียงกติกาซึ่งมีประเด็นให้ตีความแตกต่างกันได้ ปัญหาการออกกฎหมายและบังคับใช้กฎหมายจึงขึ้นอยู่กับความเป็นจริงทางเศรษฐกิจการเมืองของสังคมในขณะนั้น ๆ ด้วย การที่นักการเมืองและข้าราชการมีอำนาจและฐานะทางเศรษฐกิจสังคมสูงกว่าคนส่วนใหญ่มาก ทำให้พวกเขาออกกฎหมายลูก ตีความและผลักดันการบังคับใช้กฎหมายให้เอื้อประโยชน์พวกเขามากกว่าเพื่อคนส่วนใหญ่

ดังนั้นสิ่งที่เรียก "การปฏิรูปการศึกษา" จึงเป็นเพียงการนำเอาความคิดและโครงการการปฏิรูปการศึกษาของประเทศอื่นมาใช้อย่างไม่ได้ประยุกต์ให้เข้ากับสภาพเศรษฐกิจการเมืองที่เป็นจริงของไทย และในกระบวนการร่างกฎหมายก็ถูกผู้มีผลประโยชน์เกี่ยวข้องทั้งนักการเมือง และข้าราชการเปลี่ยนแปลง บิดเบือนเพื่อรักษาอำนาจ ผลประโยชน์ส่วนตนไว้ การปฏิรูปการศึกษากลายเป็นเพียงการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการบริหารภายในระบบราชการ โดยไม่มีการเปลี่ยนแปลงด้านกรอบคิด และพฤติกรรมของบุคลากรทางการศึกษา ไม่มีการถกกันถึงสาเหตุลึก ๆ ของปัญหาความด้อยพัฒนาแล้วหลังในการจัดการศึกษา และการหาทางผ่าตัดโครงสร้างอย่างเป็นระบบองค์รวมแบบถึงรากถึงโคน เพื่อการปฏิรูปกรอบคิดของผู้บริหาร ครู อาจารย์ และระบบการเรียนรู้แบบใหม่ที่ก้าวหน้าแตกต่างไปจากของเดิมอย่างแท้จริง

ดังนั้น ถึงจะมีการออกกฎหมายใหม่ที่มีแนวคิดในเรื่องการกระจายอำนาจบริหาร ให้เป็นประชาธิปไตยมากขึ้น แต่การออกแบบโครงสร้างการบริหารก็ยังคงมีลักษณะ แบบที่ผู้มีอำนาจชั้นบนสุดสั่งการจากบนลงล่าง ลดหลั่นกันลงไปเป็นชั้น ๆ อยู่นั่นเอง มีการจัดตั้งคณะกรรมการระดับต่าง ๆ มาก ดูเหมือนจะเป็นประชาธิปไตยเพิ่มขึ้น แต่คณะกรรมการหลายชุดก็มีรูปแบบที่นักบริหารในระบบราชการเป็นฝ่ายที่มีอิทธิพล สูงกว่าประชาชนที่บางส่วนได้รับเลือกตั้งเข้าไปบ้าง ผู้บริหารส่วนใหญ่คือ ข้าราชการ ในระบบเก่าที่เคยชินกับการบริหารที่ใช้อำนาจสั่งการแบบเก่ามากกว่าการมีความคิด ประชาธิปไตยแบบเปิดกว้างให้ครู อาจารย์ ผู้ปกครอง นักเรียน นักศึกษามีส่วนร่วม ในการบริหารจัดการการสอนการเรียนแบบใหม่

ส่วนแนวทางที่จะถ่ายโอนอำนาจการบริหารการศึกษาให้กับองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นค่อนข้างเลียนแบบประเทศพัฒนาอุตสาหกรรม ซึ่งมีโครงสร้างการกระจายอำนาจ บริหารสู่ท้องถิ่นที่ได้ผล เพราะเขามีการกระจายการพัฒนาทางเศรษฐกิจและการเมือง มากกว่าไทยและท้องถิ่นได้ ปกครองตนเองมาเป็นเวลานาน ประชาชนในท้องถิ่นของเขา ค่อนข้างมีความรู้ และมีฐานะทางเศรษฐกิจสูงพอสมควร องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ของเขาค่อนข้างมีคุณภาพ แต่สภาพความเป็นจริงในสังคมไทย คือการพัฒนาเศรษฐกิจ การเมืองรวมศูนย์อยู่ที่กรุงเทพและหัวเมืองใหญ่ คนในชนบทการศึกษาต่ำ ฐานะยากจน ต้องพึ่งพาคนรวย คนมีอำนาจภายใต้ระบบอุปถัมภ์ ทั้งกฎหมายเรื่องการกระจายอำนาจ ก็ยังมีลักษณะคาบถุกคาบดอกคือ กระทรวงมหาดไทยส่วนกลางยังมีอำนาจอยู่มาก องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่งเริ่มต้นลองทำกันไม่นาน ผู้บริหารที่มาจาก การเลือกตั้ง ส่วนใหญ่คือ คนที่ใช้อิทธิพลเงินหรือระบบอุปถัมภ์ ตามแนวนักการเมืองแบบเก่าที่มุ่ง หาประโยชน์ส่วนตัว

อย่างไรก็ตาม การกระจายอำนาจบริหารสู่ท้องถิ่นก็จำเป็นต้องเรียนรู้จาก ภาคปฏิบัติด้วย ถ้าไม่เริ่มลองปฏิบัติ ก็ไม่มีทางรู้ได้ว่าเมื่อไหร่จะพร้อม ความจริงก็คือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางแห่งที่ได้ผู้บริหารที่มีการศึกษาและหรือมีความตั้งใจในเรื่อง การพัฒนาการศึกษาและสังคมก็มีความพร้อมอยู่พอสมควร ในขณะที่บางแห่งอาจไม่ ค่อยพร้อม จึงอาจต้องทยอยทำ ไม่ต้องรอให้ อปท. พร้อมเท่านั้น ในระยะเปลี่ยนผ่าน หน่วยงานเดิมและหน่วยงานใหม่ควรร่วมมือกัน โดยให้หน่วยงานเดิมเป็นพี่เลี้ยงหรือเป็น ผู้ตรวจสอบด้านคุณภาพการจัดการศึกษา โดยยึดผลประโยชน์ผู้เรียนเป็นที่ตั้งเพื่อให้การ

ถ่ายโอนการบริหารการศึกษาในบางระดับให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นประโยชน์ต่อส่วนรวมอย่างแท้จริง

การยึดกฎหมายและการปรับเปลี่ยนรูปแบบองค์กรบริหารเป็นตัวตั้งของการปฏิรูปการศึกษาของภาครัฐ ทำให้การดำเนินการปฏิรูปการศึกษามีลักษณะสั่งการ บังคับให้ต้องปฏิบัติตามอย่างเป็นกลไก ตัวอย่างเช่น มีคำสั่งและการชี้แนะมาเป็นทอด ๆ ครู อาจารย์ นักเรียน ต้องเขียนรายงาน ต้องทำแฟ้มสะสมงานเพื่อมีผลงานให้ผู้ประเมินมาประเมินในเชิงปริมาณเพิ่มขึ้น โดยที่ครูและนักเรียนผู้ทำแฟ้มสะสมงานอาจจะต้องใช้เวลาทำแฟ้มเพิ่มขึ้นโดยไม่ได้เรียนรู้อะไรใหม่ ๆ เพิ่มขึ้นอย่างจริงจังนัก เป็นการทำตามกระแสตามรูปแบบมากกว่าการได้เรียนรู้เนื้อหาสาระใหม่ การประเมินครูอาจารย์ควรประเมินในเชิงคุณภาพมากกว่าปริมาณ และผู้ประเมินควรไปติดตามดูที่ผลลัพธ์ของการทำงานสอนและชี้แนะของครูตามสภาพความเป็นจริงว่า เป็นกิจกรรมที่จะช่วยให้นักเรียนได้เรียนรู้อย่างฉลาดและมีจิตสำนึกเพิ่มขึ้นเล็กน้อยแค่ไหน ไม่ใช่แค่ดูจากรายงานที่กำหนดให้ครูเขียนตามแบบฟอร์มเท่านั้น

ดังนั้นแนวทางแก้ไขคือ **ต้องปฏิรูปครูอาจารย์และการจัดการเรียนการสอนโดยรวมทั้งปัจจุบันมีประสิทธิภาพอยู่ในเกณฑ์ต่ำ ให้มีคุณภาพเพิ่มขึ้นอย่างจริงจัง** ปัญหานี้ที่มีสาเหตุหลายประการ ส่วนใหญ่เกี่ยวกับข้อจำกัดคุณภาพของครูอาจารย์ แต่ก็เกี่ยวกับข้อจำกัดด้านการบริหารจัดการ/การคัดเลือก การให้ผลตอบแทนและความดีความชอบครู และการให้สนับสนุนเพื่อช่วยให้ครูอาจารย์สอนได้อย่างมีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้นด้วย

ข้อจำกัดที่สำคัญ

1) มีการขยายตัวของการให้บริการศึกษาแบบขนานใหญ่ (Mass Education) ในรอบ 20 ปี ที่ผ่านมา ทั้งจากแรงผลักดันทางเศรษฐกิจและการเมือง ทำให้คุณภาพการเรียนการสอนโดยทั่วไปลดลง รวมทั้งในสถาบันการศึกษาด้านฝึกหัดครู ครุศาสตร์ ศึกษาศาสตร์ สถาบันราชภัฏที่มีมากกว่า 100 แห่ง ต่างคนต่างดำเนินการเอง รับนักศึกษาเพิ่มขึ้นมาก นักศึกษามีพื้นฐานความรู้อ่อนลง ความรักความตั้งใจเป็นครูลดลง เข้าเรียน เพราะเข้าง่ายความหมายว่า เรียนจบง่าย การจบปริญญาทำให้มีโอกาสหางานทำได้ เงินเดือนสูงพอสมควร หลักสูตรวิธีการฝึกอบรมครูก็เป็นแบบเก่า สอนทฤษฎีและการท่องจำตามตำราไม่ค่อยมีการค้นคว้าติดตามความรู้ใหม่ ๆ เช่น การเรียนรู้ที่เข้ากับการทำงานของสมอง (Brain Based Learning)

นักศึกษาที่เลือกเรียน สาขาวิชาเอก หรือทั่วไปที่เรียนได้สบาย ๆ ไม่มีการส่งเสริมฝึกรอบมครูให้เรียนวิชาเอกในสาขาที่ขาดแคลน เช่น คณิตศาสตร์ วิทยาศาสตร์ ภาษาอังกฤษอย่างจริงจัง ดังนั้นถึงมีคนจบด้านครูจำนวนมากปีละนับแสนคน แต่ส่วนใหญ่จบแบบทั่ว ๆ ไป ไม่ได้ชำนาญเฉพาะทางที่ขาดแคลน รวมทั้งคนที่เข้าไปทำงานเป็นครูส่วนใหญ่ก็ไม่ใช่คนที่รักการอ่าน รักวิชาการหรือการเป็นครู มีการจัดฝึกรอบมพัฒนาครูน้อย หรือเป็นการอบรมแบบบรรยายตามทฤษฎีโดยไม่ช่วยทำให้ครูพัฒนาตนเองได้มากนัก ครูบางส่วนที่ลงทุนไปเรียนต่อปริญญาโทเองก็มักจะเรียนแบบทั่ว ๆ ไป ครูส่วนใหญ่จึงมีคุณภาพในเกณฑ์ปานกลาง หรือ ต่ำ

2) กระบวนการคัดเลือกคนเข้ามาเป็นครู มีปัญหาในแง่การเล่นพรรคเล่นพวก การทุจริตฉ้อฉลและการที่ส่วนกลางเป็นคนคัดเลือกและส่งไปตามโรงเรียนต่าง ๆ ทำให้อาจจะไม่ได้คนเก่ง คนดี หรือคนเหมาะสมเท่าที่ควร นี่คือนโยบายโครงสร้างการบริหารแบบรวมศูนย์อำนาจอยู่ที่ส่วนกลาง ข้าราชการระดับสูงและนักการเมืองมีอำนาจมากเกินไป และใช้อำนาจเพื่อประโยชน์ของตนเองและพรรคพวกมากกว่าเพื่อประโยชน์ส่วนรวม

การให้เงินเดือนครูอาจารย์อยู่ในเกณฑ์ต่ำถ้าเทียบกับภาคธุรกิจเอกชน หรือเทียบกับครูอาจารย์ในประเทศอื่น ทำให้ไม่สามารถดึงดูดหรือรั้งคนเก่ง ๆ ไว้ได้ เช่น คนเรียนครูที่เก่ง ภาษาอังกฤษ คณิตศาสตร์ วิทยาศาสตร์ มักจะไปทำงานอื่นหรือไปศึกษาต่อและหางานด้านอื่นที่ได้เงินเดือนสูงกว่า มีความก้าวหน้ากว่าการเป็นครู การพิจารณาความดีความชอบที่มักจะขึ้นอยู่กับผู้บังคับบัญชา หรือการสอบแข่งขัน เขียนรายงาน บ่อยครั้งก็ไม่ได้พิจารณาตามผลการทำงาน เช่น ความขยัน ความรับผิดชอบ ความตั้งใจ ความสามารถในการสอน แต่ไปอยู่ที่การสร้างความสัมพันธ์ที่ดีกับผู้บังคับบัญชา การสอบหรือเขียนรายงานได้เก่ง ระบบพิจารณาความดีความชอบแบบนี้จึงไม่สร้างแรงจูงใจให้ครูพัฒนาการสอนให้มีประสิทธิภาพขึ้น แต่กลับทำให้ครูที่ต้องการก้าวหน้าในอาชีพการงานต้องวิ่งเต้นเก่ง หรือรู้วิธีการที่จะให้ตนเองได้เลื่อนขั้นหรือเลื่อนวิทยฐานะเป็นหลัก มากกว่าจะสนใจเรื่องการสอนนักเรียนให้เก่งขึ้น ดีขึ้น

3) การขาดความช่วยเหลือสนับสนุนให้ครูอาจารย์สอนได้อย่างมีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้น โดยเฉพาะในโรงเรียนขนาดเล็ก โรงเรียนในชนบทที่ห่างไกล มีครูน้อย ไม่ครบชั้นเรียน ครูต้องทำงานหนัก ห้องสมุด อุปกรณ์การเรียนการสอนก็ขาดแคลน ผู้ปกครองก็ฐานะยากจนไม่สามารถจะอุดหนุนช่วยอะไรได้มาก โรงเรียนใหญ่ในเมืองมีอุปกรณ์ดีกว่า แต่ความมีชื่อเสียงทำให้คนมีอำนาจมีเส้นสายฝากลูกหลานเข้ามา

เรียนมากขึ้น ครูก็ต้องสอนชั้นใหญ่เกินไป เช่น 50 คนทำให้การสอนมีคุณภาพลดลง โรงเรียนโดยทั่วไปมีบุคลากรทำงานสนับสนุนการศึกษาน้อย ครูต้องแบ่งเวลามาทำงานธุรการ และต้องสอนหนัก หรือสอนในสาขาที่ตนไม่ถนัดด้วย เพราะขาดแคลนครูบางสาขา

หลักสูตรจากส่วนกลางครอบคลุมเนื้อหา มาก และกระบวนการเรียนการสอนเป็นแบบครูต้องบรรยายส่วนใหญ่ การวัดผลทุกระดับจนถึงสอบแข่งขันเข้ามหาวิทยาลัยเป็นการสอบวัดความจำ ไม่มีการพัฒนาห้องสมุด สื่อการเรียนการสอนหรือการปรับปรุงหลักสูตรและตำราที่จะช่วยให้นักเรียนเรียนด้วยตนเองเพิ่มขึ้น ครูจะได้บรรยายน้อยลง มีเวลาที่จะไปศึกษาค้นคว้าเพิ่มเติมได้บ้าง แทนที่ครูจะสอนจากตำราเล่มเดิมปีแล้วปีเล่า โดยไม่มีการเรียนรู้อต่อ ไม่มีการประเมินตัวเอง หรือมีคนอื่นมาช่วยประเมิน มาช่วยแนะนำ เป็นพี่เลี้ยง มีการฝึกอบรมอย่างต่อเนื่อง รวมทั้งไม่มีทุนให้ครูได้ไปเรียนต่อเท่าที่ควร

4) ครูอยู่ในสภาพแวดล้อมการพัฒนาทางเศรษฐกิจการเมืองแบบแข่งขันหาเงินเพื่อการบริโภคมากขึ้น ทำให้ครูต้องการเงิน ต้องการบริโภคมากขึ้น ส่วนหนึ่งเพราะครูเงินเดือนน้อย แต่ส่วนหนึ่งเพราะครูมีค่านิยมที่บริโภคสูงเกินกว่าฐานะ เช่น การซื้อรถยนต์ ซื้อเครื่องอำนวยความสะดวกต่าง ๆ แบบผ่อนส่ง หรือเอาไปลงทุนทำงานหารายได้เสริม ทำให้ครูอายุละ 90 เป็นหนี้กันเป็นหลักแสนหลักล้านบาท เมื่อเป็นหนี้มาก ครูก็ต้องดิ้นรนหารายได้เสริม เช่น สอนพิเศษ ขายสินค้าทางตรง ขายประกันชีวิต ฯลฯ ทำให้การสอนในชั้นเรียนมีคุณภาพลดลง ความเอาใจใส่และคุณธรรมของครูจำนวนมากก็ลดลง

ครูบางส่วนก็วิงวอนนักการเมือง เป็นหัวหน้าคณะหรือผู้สนับสนุนนักการเมือง เพื่อหาประโยชน์และความก้าวหน้าในด้านตำแหน่งหน้าที่ หรือเพื่อเรียกร้องต่อรองผลประโยชน์อื่น ๆ ซึ่งล้วนแต่เป็นผลประโยชน์ของตัวเอง จิตสำนึกที่จะทำเพื่อประโยชน์ของนักเรียน และเพื่อประโยชน์ประเทศลดลง ปัญหานี้เกิดขึ้นทั้งในกลุ่มครูอาจารย์ทุกระดับ สถาบันอุดมศึกษาก็เปิดหลักสูตรภาคพิเศษ เปิดปริญญาโท ปริญญาเอกภาคพิเศษ (บริหารเองไม่เกี่ยวกับงบประมาณรัฐ แต่ใช้สถานที่ อุปกรณ์ ค่าบำรุงดูแลตลอดของรัฐ) มากมายทั้งในสถาบันตนเอง และข้ามเขตไปจังหวัดอื่น ๆ ทำให้มีอาจารย์มหาวิทยาลัยมีรายได้จากการบริหารและการสอนเพิ่มขึ้น ใช้เวลาเดินทางและบรรยายเพิ่มขึ้น มีเวลาที่จะวิจัยและเอาใจใส่ดูแลนักศึกษา อย่างมีคุณภาพและมีคุณธรรมลดลง

ข้อจำกัด 4 ข้อ ที่กล่าวมา แม้จะมีการปฏิรูปการศึกษาแล้ว ก็ยังไม่มีเปลี่ยนแปลงแก้ไขอย่างจริงจัง เพราะผู้บริหารการเมือง และผู้บริหารการศึกษา ก็คือ คนกลุ่มเดิม มีกรอบคิด ทักษะคติ พฤติกรรมการทำงานแบบเดิม ๆ การปรับโครงสร้างการบริหาร

ราชการด้านการจัดการศึกษาเป็นเพียงการยุบหน่วยงานระดับทบวง กรม มารวมกันเป็นสำนักงาน 5 แห่ง มีรูปแบบคณะกรรมการ เหมือนกับเป็นประชาธิปไตยเพิ่มขึ้น แต่ผู้บริหารระดับสูงก็คงใช้อำนาจได้ไม่ต่างไปจากเดิม การแบ่งเป็นเขตพื้นที่การศึกษา 175 เขต ก็ยังเป็นการบริหารแบบกระจายอำนาจความรับผิดชอบ ลดหลั่นกันเป็นชั้น เพราะการคัดเลือกผู้อำนวยการเขตขึ้นอยู่กับผู้มีอำนาจในส่วนกลาง นักการเมืองมีอำนาจและใช้อำนาจแทรกแซงเพื่อผลประโยชน์ทางการเมืองของตนและพรรคพวก การเปลี่ยนรัฐธรรมนูญว่าการกระทรวงการศึกษาบ่อยมากในรอบ 6 ปี ที่ผ่านมา ก็ทำให้เกิดความสับสนด้านนโยบายและการโยกย้ายตำแหน่งผู้บริหารระดับรอง ๆ ลงมาที่ขึ้นอยู่กับระบบวิ่งเต้นเส้นสายมากขึ้น

การตั้งคณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษา คณะกรรมการสถาบันการศึกษาเป็นเพียงประชาธิปไตยโดยรูปแบบเท่านั้น ผู้อำนวยการยังมีอำนาจสูง การที่จะกระจายอำนาจความรับผิดชอบไปที่ระดับสถาบันการศึกษาที่จะให้เป็นนิติบุคคล มีโอกาสเกิดขึ้นได้ยากเพราะส่วนกลางหวงอำนาจ การถ่ายโอนการจัดการศึกษาให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ยาก มีปัญหาทั้งเรื่องการหวงอำนาจ หวงผลประโยชน์และความไม่ค่อยพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่

ปัญหาการถ่ายโอนการบริหารการศึกษาน่าจะใช้วิธีการเปลี่ยนแปลงแบบยืดหยุ่นตามสภาพที่เป็นจริง ให้มีการจัดการศึกษาหลายรูปแบบทั้งแบบโอนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความพร้อมสูงเข้ามาดูแล แบบที่กระทรวงศึกษายังคงดูแล แบบที่ให้สถาบันศึกษาที่พร้อมเป็นนิติบุคคลดูแลตัวเองร่วมกับชุมชน ฯลฯ โดยมีหน่วยงานกลางตรวจสอบ ดูแลสถาบันพัฒนาทุกแห่งเรื่องคุณภาพให้อยู่ในมาตรฐาน

การจะปฏิรูปกระบวนการเรียนรู้ให้มีประสิทธิภาพและเป็นการเรียนรู้ที่ใช้งานได้ ต้องมีการปฏิรูปคุณภาพการสอนของครูอาจารย์ อย่างรอบด้าน เพราะครูอาจารย์ 6 - 7 แสนคน คือ กำลังหลักในกระบวนการจัดการศึกษา โดยเฉพาะการศึกษาของไทยนั้นนักเรียน นักศึกษายังเคยชิน กับการพึ่งพาครูอาจารย์มากกว่าการศึกษาด้วยตนเอง จากหนังสือและสื่อการเรียนรู้ต่าง ๆ การปฏิรูปการศึกษาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2542 มาได้กล่าวถึงเรื่องการพัฒนาครูไว้มากพอสมควร แต่กลับเป็นส่วนที่พัฒนาช้าที่สุด อาจจะมีควมก้าวหน้าด้านการส่งเสริมสนับสนุนครูแห่งชาติ ครูต้นแบบ โรงเรียนนาร่องบ้าง แต่เทียบสัดส่วนกับครูอาจารย์ทั้งประเทศแล้ว โครงการเหล่านี้ก็ทำได้น้อยมาก

โครงการบางอย่าง เช่น การฝึกอบรมเพื่อพัฒนาครูก็เป็นการฝึกอบรมแบบบรรยาย ใช้ระยะเวลาสั้น ๆ ซึ่งไม่ได้มีผล ต่อการเรียนรู้ใหม่มากนัก การพัฒนาครูหลักสูตร 5 ปี ก็ไม่แน่ชัดว่ามีการปฏิรูปหลักสูตรและกระบวนการส่วนที่ก้าวหน้าไปจากเดิมอย่างไร นอกจากคัดเลือกผู้สมัครเรียนมีคะแนนสูงและมีทุนการศึกษาให้ และพอเริ่มทำได้ รุ่นแรก ก็ถูกสั่งให้หยุดรับรุ่นต่อไปไว้ก่อน โครงการจัดตั้งกองทุนที่กำหนดไว้ใน พรบ. การศึกษา แห่งชาติฯ เช่น กองทุนพัฒนาครู อาจารย์ และบุคลากรทางการศึกษา กองทุนส่งเสริม นวัตกรรมครู คณาจารย์ และบุคลากรทางการศึกษา กองทุนเพื่อการพัฒนาเทคโนโลยี ทางการศึกษา กองทุนเพื่อการพัฒนาการศึกษาของรัฐและเอกชนก็ยังไม่ได้จัดตั้ง

แนวคิดเรื่องการปฏิรูปการศึกษาตอนแรกกำหนดให้ครูต้องมีการสอบจึงจะได้ ไปประกอบวิชาชีพครู เพื่อที่จะมีการประเมินใหม่และยกคุณภาพครู แต่ต่อมาก็ถูก แรงแผลกดันทางการเมือง ให้นักการเมืองต้องเอาใจครูโดยเปลี่ยนเป็นการให้ครูประจำการ อยู่แล้วได้ไปประกอบวิชาชีพครูโดยอัตโนมัติ ทำให้ครูซึ่งเคยขวนขวายศึกษาหาความรู้ เรื่องการปฏิรูปการศึกษาในช่วงหลังพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ออกมาใหม่ ๆ ลดความกระตือรือร้นลง เพราะไม่จำเป็นต้องไปสอบเพื่อได้ไปประกอบ วิชาชีพครู นอกจากนี้แล้วการประเมินครู เพื่อเลื่อนความดีความชอบหรือเงินประจำ ตำแหน่งตามวิทยฐานะ ก็ยังใช้การประเมินแบบเขียนรายงาน ซึ่งครูอาจจะเขียนได้เก่ง โดยที่ไม่ได้มีคุณภาพจริง หรืออาจจ้างใครเขียนก็ได้ แทนที่จะใช้วิธีให้มีคณะกรรมการ ประเมินที่มีความสามารถ ซื่อตรงและยุติธรรมเข้าไปประเมินผลการทำงานจริง ๆ โดยเฉพาะความเอาใจใส่ต่อนักเรียนและคุณภาพการสอน ซึ่งเป็นเรื่องสำคัญที่สุดในกระบวนการศึกษา

โครงการแก้ปัญหาครูขาดแคลนโดยเฉพาะในบางสาขา การเพิ่มผลตอบแทนให้ครู และโครงการแก้ไขปัญหานี้สินให้ครู ก็ยังคืบหน้าไปอย่างช้า ๆ บางโครงการทำไปแล้ว ไม่ติดตามสานต่อ เช่น โครงการครูทายาทที่ให้ทุกคน มีผลการที่เรียนดีมาเรียนครู แต่พอจบมาแล้วกลับไม่มีตำแหน่งบรรจุให้ บางครั้งเป็นโครงการย่อย ๆ ซึ่งใช้เวลา เช่น ผลิตครูสาขาขาดแคลน ให้ทุกคนไปเรียนด้านวิทยาศาสตร์ แทนที่จะมีโครงการแก้ ปัญหาเร่งด่วน เช่น คัดเลือกครูอัตราลูกจ้างที่มีผลงานดีให้เป็นครูประจำการรับคนจบ สาขาที่ขาดแคลนมาฝึกเป็นครูโดยให้เงินเดือนสูงขึ้น

การจะเพิ่มเงินประจำตำแหน่งหรือเงินวิทยฐานะให้ครู มีกฎหมายเป็นหลักการ ออกมาแล้ว แต่ยังมีปัญหาเรื่องงบประมาณ ซึ่งรัฐบาลมักใช้วิธีจัดสรรให้ทีละส่วน

ทำให้เกิดปัญหาว่า จะจัดสรรอย่างไรจึงจะเหมาะสมและยุติธรรม หากการประเมินยังไม่มีคุณภาพ การเพิ่มเงินวิทยฐานะให้ครู ก็อาจไม่ได้ช่วยเพิ่มคุณภาพการสอนนัก เช่นเดียวกับ การช่วยแก้ปัญหาหนี้ให้ครูทั่วประเทศ ซึ่งทำได้ยาก เพราะครูเป็นหนี้กันส่วนใหญ่และวงเงินรวมก็สูงมาก แต่ถึงจะแก้ไข เช่น ลดดอกเบี้ยให้ครูได้บางส่วน ก็อาจช่วยลดความตึงเครียด และเพิ่มแรงจูงใจในการทำงานให้ครูได้บ้าง แต่อาจจะไม่เพิ่มคุณภาพการสอน ถ้าครูยังไม่ปรับทัศนคติและการใช้ชีวิตเสียใหม่

ดังนั้นต้องมีแผนงานระดับชาติที่จะแก้ไขปัญหาและปฏิรูปครูอาจารย์อย่างเป็นระบบองค์รวม โดยเฉพาะการฝึกอบรมใหม่ เพื่อเปลี่ยนทัศนคติให้ครูเป็นคนรักการอ่าน การค้นคว้า การเผยแพร่ความรู้ การสอนแบบคิดวิเคราะห์เป็น และมีอุดมคติในการเป็นครูที่ดี มากกว่าการทำงานแบบบรรยายตามตำราไปวัน ๆ จึงจะสามารถปฏิรูปครูอาจารย์ให้มีคุณภาพและจริยธรรมเพิ่มขึ้นอย่างจริงจังได้

ประเด็นสำคัญที่จะต้องหาทางแก้ไขด้วยคือ ต้องส่งเสริมให้ครูเป็นนักวิชาการที่มีจรรยาบรรณ รวมตัวกันเป็นสมาคมวิชาชีพที่มีศักดิ์ศรี สร้างอำนาจ ต่อรองไม่ให้นักการเมืองและผู้บริหารระดับสูงใช้อำนาจแทรกแซง เล่นพรรคเล่นพวก ซึ่งเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาครูเก่งครูดี ทางหนึ่งที่จะทำได้คือ ครูต้องแสวงหาการสนับสนุนจากนักเรียนนักศึกษา ผู้ปกครอง สื่อมวลชน ประชาชนทั่วไป ด้วยการทำกิจกรรมเคลื่อนไหวต่าง ๆ ให้เป็นประโยชน์ต่อผู้เรียนเป็นที่ตั้ง

3. การที่นักเรียนนักศึกษา ผู้ปกครอง และประชาชนทั่วไปปล่อยให้การจัดการศึกษาเป็นหน้าที่ของรัฐ เพราะพวกเขาไม่เข้าใจเรื่องการศึกษาไม่ตระหนักว่าการปฏิรูปการศึกษาสำคัญต่อการพัฒนามนุษย์และสังคมอย่างไร และประชาชนสามารถจะมีบทบาทในการผลักดันให้เกิดการปฏิรูปการศึกษาขึ้นได้อย่างไร

ผู้ปกครองและประชาชนส่วนหนึ่ง เห็นว่า การจัดการศึกษาโดยภาครัฐในปัจจุบันมีปัญหาทั้งทางด้านปริมาณและคุณภาพ แต่ที่การปฏิรูปการศึกษาในสังคมไทยยังไม่ค่อยมีพลังมากเท่าที่ควร เพราะผู้ปกครองและประชาชนทั่วไป ต่างก็ได้รับการศึกษาแบบเก่ามา พวกเขายังมองว่าการแก้ไขปัญหาการศึกษาเป็นหน้าที่ของรัฐ และคาดหมายว่ารัฐต้องเพิ่มจำนวน และขยายสถาบันการศึกษา ให้สามารถรับนักเรียน นักศึกษาได้เพิ่มขึ้น ครูอาจารย์มีหน้าที่ต้องดูแลให้นักเรียนเรียนให้จบและมีความประพฤติที่ดี

ผู้ปกครองและประชาชนทั่วไปยังไม่ค่อยเข้าใจว่า พวกเขาคือครูคนแรกที่มีอิทธิพลต่อการเรียนรู้ของเด็กในวัยก่อนเข้าเรียนมาก และถึงจะส่งลูกเข้าโรงเรียนแล้ว ผู้ปกครองก็ยังมีบทบาทต่อการเรียนรู้ของลูกทางใดทางหนึ่ง และควรจะช่วยผลักดันและร่วมแก้ไขปัญหาการศึกษา และสภาพแวดล้อมทางสังคมทั้งหมดอย่างเอาจริงเอาจัง แทนที่จะปล่อยให้มันเป็นภาระหน้าที่ของรัฐหรือครูอาจารย์เท่านั้น

นักการเมือง ข้าราชการ และนักธุรกิจระดับสูง มีทางเลือกที่จะส่งบุตรหลานเข้าเรียนในสถาบันการศึกษาที่เด่น ๆ มีคุณภาพสูง สถาบันศึกษานานาชาติ หรือสถาบันการฝึกในต่างประเทศได้ ทำให้พวกเขาซึ่งมีอิทธิพลสูง ไม่สนใจและไม่เป็นพลังผลักดันให้เกิดการปฏิรูปศึกษาของทั้งประเทศมากที่ควร พวกเขานอกจากจะใช้เวลาส่วนใหญ่ในเรื่องการแสวงหาและรักษาไว้ซึ่งความมั่งคั่งและอำนาจแล้ว พวกเขายังไม่ได้รู้สึกว่าการจัดการศึกษาที่ล่าช้าของประเทศไทย เป็นปัญหาสำหรับลูกหลานของพวกเขาโดยตรง

ดังนั้น แม้ว่าชนชั้นนำระดับสูงจะเห็นว่าการศึกษาไทยควรมีการปรับปรุงให้ดีขึ้น แต่พวกเขาซึ่งเคยชินกับการทำงานแบบสั่งการจากบนลงล่าง ก็ได้แต่วางแผน กำหนดแนวทางปฏิบัติและสั่งงานจากบนลงล่างไปตามลำดับชั้น มากกว่าจะคิดถึงการณ์จริงให้ประชาชนผู้มีส่วนเกี่ยวข้องจำนวนมากเกิด ความตื่นตัวเรื่องการปฏิรูปการศึกษา และมีบทบาทในการช่วยกันคิดช่วยกันกำหนดและผลักดัน เพื่อการปฏิรูปการศึกษาอย่างแท้จริง

ประสบการณ์ตัวอย่างของการปฏิรูปทางการศึกษาในสหรัฐอเมริกาได้ชี้ให้เห็นว่าการออกกฎหมายปฏิรูปการศึกษาโดยผู้ว่าราชการรัฐ และชุมชนธุรกิจของมลรัฐแห่งหนึ่งในภาคตะวันตกตอนกลางทำให้ครูอาจารย์ในท้องถิ่นจำนวนมากรู้สึกว่ามีจุดประสงค์ของโครงการไม่ชัดเจน ไม่เกิดความสนใจและรู้สึกต่อต้าน เพราะพวกเขาไม่รู้สึกว่าตนกำลังมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจ ในภาวะการณ์เช่นนี้แผนการดำเนินงานที่มีเจตนารมณ์ที่ดีก็ล้มเหลวได้

ในทางกลับกันการปฏิรูปการศึกษาที่เริ่มจากกลุ่มครูโรงเรียนมัธยมศึกษาตอนปลายกลุ่มหนึ่งที่ใช้เวลาประชุมครู นักเรียน ผู้ปกครอง นักธุรกิจและข้าราชการ ที่เกี่ยวข้องกว่า 50 คน เป็นเวลา 3 วัน สามารถระดมความคิดเห็นและความสนใจของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องอย่างได้ผล กลุ่มผู้เข้าร่วมประชุมได้ลงมติเป็นเอกฉันท์เกี่ยวกับภารกิจและความเชื่อในการริเริ่มการปฏิรูป และได้พัฒนามาตรฐานของการดำเนินการปฏิรูปที่ชัดเจน ตัวอย่างนี้

สะท้อนว่า การกำหนดวิสัยทัศน์เพื่อการปฏิรูปร่วมกัน เป็นประเด็นที่สำคัญที่จะทำให้คนที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งนักเรียนรู้สึกมีส่วนร่วม เขาใจวัตถุประสงค์ของการปฏิรูป และรู้สึกว่าการปฏิรูปเป็นเรื่องที่น่าสนใจที่สุดสำหรับตนเอง และการปฏิรูปการศึกษานั้น "หลีกเลี่ยงไม่ได้เลยที่จะต้องใช้เวลา และความพยายามอย่างมากจากบุคคลต่าง ๆ มากมาย " ⁶⁵

การรณรงค์ให้นักเรียนนักศึกษา ผู้ปกครองรับรู้ว่า การศึกษาไทยมีปัญหาที่ตรงไหนอย่างไร และการสร้างเครือข่ายของผู้สนใจการปฏิรูปการศึกษาจากทุกกลุ่มอาชีพ ในระดับทั่วประเทศ ที่ก้าวข้ามพ้นการบริหารระบบราชการแบบรวมศูนย์สั่งงานจากบนลงล่าง จะเป็นยุทธศาสตร์ที่สำคัญ ข้อหนึ่งที่จะช่วยสร้างวิสัยทัศน์หรือจุดมุ่งหมายในการปฏิรูปการศึกษาร่วมกันในหมู่ประชาชน และเป็นแรงผลักดันให้เกิดการดำเนินงานปฏิรูปการศึกษา หรือปฏิรูปกระบวนการเรียนรู้ของคนทั้งสังคมที่เป็นจริง

ภาคธุรกิจเอกชน ซึ่งปัจจุบันขยายตัวมากขึ้นน่าจะเข้ามามีส่วนร่วมจัดการศึกษาได้หลายทาง เช่น สร้างศูนย์เด็กเล็กในสถานที่ทำงาน ตั้งโรงเรียนเพื่อสอนพนักงานตอนเย็นและเสาร์ อาทิตย์ เข้าร่วมโครงการเรียนรู้แบบทวิภาคีกับสำนักงานอาชีวศึกษาและกระทรวงพัฒนาความมั่นคงของมนุษย์ ให้ทุนสนับสนุนนักเรียน นักศึกษา หรือสถาบันการศึกษา ฯลฯ

การปฏิรูปการศึกษาหรือการปฏิรูปสังคมด้านใดก็ตามหากจะทำให้ได้ผลจริง ๆ แล้ว จะต้องเห็นการรณรงค์ปลุกจิตสำนึกให้คนสนใจว่า เป็นเรื่องจำเป็นเร่งด่วนและต้องการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมอย่างกว้างขวาง ต้องมีการจัดการให้การศึกษา และข้อมูลข่าวสารผ่านสื่อมวลชนแบบใหม่ (กระตุ้นให้เกิดการรักการอ่าน ใฝ่รู้ คิด วิเคราะห์ สังเคราะห์) แก่คนส่วนใหญ่อย่างทั่วถึงและมีคุณภาพ เพื่อให้คนสนใจ เข้าใจ เห็นด้วย และอยากเข้าร่วมกระบวนการปฏิรูปการศึกษา

การจะปฏิรูปกระบวนการเรียนรู้ใหม่ได้ต้องการพี่เลี้ยง การสนับสนุนด้านหนังสืออุปกรณ์การเรียนการสอน การทดลองค้นคว้า การฝึกภาคปฏิบัติ การเดินทางไปสัมผัสของจริง ซึ่งล้วนต้องใช้งบประมาณมากขึ้น ดังนั้นจึงควรมีการปฏิรูปด้านการคลัง และระบบภาษีเพื่อจะสามารถระดมทรัพยากรมาใช้ เพื่อปฏิรูปการศึกษาได้มากพอ เช่น เก็บภาษีมรดก ภาษีทรัพย์สินจากคนรวยและผลตอบแทนในอัตราก้าวหน้า หารายได้จากคลื่นวิทยุ โทรทัศน์ โทรศัพท์ ฯลฯ เข้ารัฐเพิ่มขึ้น

65 สกศ. ยุทธศาสตร์การปฏิรูปการศึกษาที่ประสบผลสำเร็จ 2541, แปลจาก Steven Klien และคณะ Fitting The Pieces : Education Reform That Works.

ออกพันธบัตรเงินกู้เพื่อการศึกษา ฯลฯ นำงบประมาณที่หาได้เพิ่มขึ้นไปจ้างครูเพิ่ม ทำให้ชั้นเรียนเล็กลงครูจะได้ดูแลนักเรียนได้ดีขึ้น ปรับโครงสร้างเงินเดือนครู บุคลากรทางการศึกษาใหม่โดยอิงกับผลงาน และพัฒนาห้องสมุด แหล่งเรียนรู้ สื่อเทคโนโลยี เพื่อการศึกษาอย่างขนานใหญ่

การปฏิรูปด้านระบบภาษีในประเทศไทยทำได้ยาก เพราะนักการเมืองห่วงแต่ผลประโยชน์ระยะสั้นของตนมากกว่าจะมีวิสัยทัศน์ที่จะคิดถึงผลประโยชน์ระยะยาวร่วมกันของคนทั้งประเทศ ซึ่งรวมทั้งลูกหลานของตนด้วย จึงเป็นเรื่องที่ประชาชนต้องออกแรงผลักดันให้เกิดการปฏิรูปด้านการคลังและระบบภาษีเพื่อนำไปช่วยการปฏิรูปการศึกษาได้เพิ่มขึ้น

การปฏิรูปด้านโครงสร้างการบริหารจัดการอาจช่วยปฏิรูปการเรียนรู้ได้ หากมีการปฏิรูปการจัดสรรและการใช้งบประมาณการศึกษาอย่างมีประสิทธิภาพและเป็นธรรม ฝึกรอบรมให้ผู้บริหารเขตและสถาบันการศึกษารู้จักคิดและบริหารงานแบบนักเศรษฐศาสตร์ที่ดี คือ ใช้ทรัพยากรเท่าที่มีให้เกิดประโยชน์ต่อส่วนรวมสูงสุด รวมทั้งต้องมีการประเมินภายนอกเรื่องการลงทุนและผลตอบแทนการลงทุนของหน่วยงานด้านการศึกษา เพราะปัญหาที่พบบ่อยมากคือ ผู้บริหารซึ่งถนัดคิดและบริหารในระบบราชการ มักชอบเน้นงานก่อสร้าง ซ่อมแซมอาคารสถานที่และสิ่งซื้ออุปกรณ์ต่างๆ โดยไม่คิดเรื่องต้นทุนและผลตอบแทนของค่าใช้จ่ายด้านต่าง ๆ อย่างรอบคอบ ไม่รู้จักพิจารณานำของเดิมที่มีอยู่มาปรับปรุงใช้ให้เกิดประโยชน์เต็มที่ หรือหาทางขอมีส่วนร่วมใช้สอยทรัพยากรของหน่วยงานราชการอื่นในเขตพื้นที่เดียวกัน

การจะปฏิรูปการใช้งบประมาณ อาจต้องเริ่มจากการปฏิรูประบบการคัดเลือกผู้บริหารใหม่ ฝึกรอบรมพวกเขาใหม่ มีการพิจารณาใบอนุญาตประเมิน ตรวจสอบผู้บริหารการศึกษาอย่างเข้มข้นจริงจัง

4. การขาดผู้นำ ผู้มีวิสัยทัศน์ ความสามารถและคุณธรรมมากพอที่จะนำในการปฏิรูปการศึกษา

การปฏิรูปการศึกษาที่ประสบความสำเร็จในประเทศอื่น มักจะนำโดยนายกรัฐมนตรีหรือประธานาธิบดี และรัฐมนตรีการศึกษาที่เข้มแข็ง มุ่งมั่นที่จะเปลี่ยนแปลงการศึกษาอย่างถึงรากถึงโคน มีกรอบคิดวิสัยทัศน์ที่เข้าใจว่าการปฏิรูปการศึกษาหรือการเปลี่ยนแปลงสาระสำคัญของทั้งระบบการเรียนรู้ของสังคมนั้น เป็นหัวใจสำคัญของการขับเคลื่อนการพัฒนาทางเศรษฐกิจสังคม ให้เจริญก้าวหน้าเพื่อประโยชน์ของคนส่วนใหญ่อย่างยั่งยืน

ผู้นำของไทยมองเห็นความสำคัญของการศึกษาในระดับหนึ่งคือ มองว่าการศึกษาเป็นการลงทุนสร้างทรัพยากรกำลังคนที่มีความรู้และทักษะด้านต่าง ๆ ไปทำงานแข่งขันทางธุรกิจกับคนของประเทศอื่นเพื่อพัฒนาให้เศรษฐกิจโดยรวมเจริญเติบโตขึ้น แต่พวกเขา มองการศึกษาในฐานะเป็นเครื่องมือไปบรรลุเป้าหมายคือ การเพิ่มปริมาณผลผลิตมากกว่าที่จะมองว่า การศึกษานั้นเป็นจุดมุ่งหมายในตัวเองคือ การจัดการศึกษาเพื่อพัฒนาคน ให้มีความรู้และจิตสำนึกไปพัฒนาตัวเอง แก้ปัญหาและพัฒนาชุมชนได้ ซึ่งเป็นเรื่อง ที่กว้างกว่าแค่การฝึกอบรมทักษะทรัพยากรคน เพื่อไปทำงานรับใช้ระบบเศรษฐกิจทุนนิยม อุตสาหกรรม

รัฐมนตรีกระทรวงศึกษาธิการของไทยบางคนเข้าใจเพียงว่า การเพิ่มงบประมาณ สร้างและขยายโรงเรียน การสั่งซื้อคอมพิวเตอร์และ อุปกรณ์การเรียนการสอน การสั่งการ ให้ครูทำตามนโยบายต่าง ๆ คือ การปฏิรูปการศึกษา นายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีคนอื่น ๆ มักคิดว่า การแก้ปัญหาและพัฒนาเศรษฐกิจต้องมาก่อน ส่วนการศึกษามาทีหลัง ถ้าเศรษฐกิจยังไม่ดี งบประมาณก็ต้องถูกตัดตัดต้องรอไปก่อน ต่อเมื่อเศรษฐกิจดีขึ้น รัฐบาลมีงบประมาณมากขึ้นแล้ว จึงจะแบ่งให้การศึกษาเพิ่มขึ้นได้ ขณะที่ผู้นำในประเทศ ที่พัฒนามากกว่า เช่น อังกฤษ ฟินแลนด์ ไอร์แลนด์ ฯลฯ จะเข้าใจว่า การปฏิรูป การศึกษาเป็นสิ่งที่ต้องทำก่อน เพราะมีแต่ต้องทำให้พลเมืองส่วนใหญ่ฉลาดขึ้น มีทักษะ มีจิตสำนึกมากขึ้นก่อนเศรษฐกิจของทั้งประเทศถึงจะดีขึ้นได้ และรัฐบาลมี รายได้เพิ่มขึ้นได้

นอกจากนี้แล้วผู้นำระดับสูงของไทยยังเห็นการรักษาอำนาจและผลประโยชน์ ระยะสั้นของตนเองมากกว่าจะเข้าใจเรื่องผลประโยชน์ระยะยาวร่วมกันของเขา และประชาชนทั้งประเทศ นิยมทำโครงการเป็นเรื่อง ๆ ที่ตนได้ประโยชน์มากกว่า จะปฏิรูปโครงสร้างเศรษฐกิจสังคมอย่างเป็นระบบองค์รวม ยังขาดวุฒิภาวะ ด้านอารมณ์และขาดประสิทธิภาพในการบริหารจัดการประเทศ ซึ่งต้องประสานงาน คนจำนวนมากและมีปัญหาซับซ้อนมากกว่าการบริหารบริษัท ผู้นำของไทยชอบทำ ตนเป็นผู้อยู่ฝ่ายเดียว และใช้วิธีทำงานแบบใช้อำนาจสั่งการจากบนลงล่าง ไม่สนใจเรียนรู้และทำงานร่วมกับผู้อื่น เช่น นักวิชาการและภาคประชาชน

เนื่องจาก นักการเมืองบริหารประเทศโดย คำนึงถึงการรักษาฐานอำนาจ ทางการเมืองของตน มากกว่าความเจริญก้าวหน้าของประเทศ จึงมีการปรับเปลี่ยน คณะรัฐมนตรีบ่อย โดยเฉพาะกระทรวงศึกษาธิการมีการเปลี่ยนรัฐมนตรีถึง 6 คน ในช่วง

4 ปีครึ่ง นับตั้งแต่รัฐบาลไทยรักไทย เข้ามาบริหารประเทศในเดือนกุมภาพันธ์ ปี พ.ศ. 2544 ถึงกลางปี พ.ศ. 2548 ไม่มีประเทศไหน ในโลกที่จะมีการเปลี่ยนรัฐมนตรีกระทรวงศึกษาธิการบ่อยขนาดนี้ โดยเฉพาะในช่วงที่ประเทศกำลังมีการดำเนินการปฏิรูปการศึกษา

ตารางที่ 25 รายงานและระยะเวลาการดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีกระทรวงศึกษาใน พ.ศ. 2544 - 2548

วัน เดือน ปี ที่ดำรงตำแหน่ง	ชื่อรัฐมนตรี	ระยะเวลาที่ดำรงตำแหน่ง
9 ก.พ. 2544 - 9 มิ.ย. 2544	1. ศ.นพ.เกษม วัฒนชัย	5 เดือน
14 มิ.ย. 2544 - 9 ต.ค. 2544	2. พตท. ทักษิณ ชินวัตร	3 เดือน 25 วัน
9 ต.ค. 2544 - 9 ต.ค. 2545	3. นายสุวิทย์ คุณกิตติ	1 ปี
9 ต.ค. 2545 - 11 พ.ย. 2546	4. นายปองพล อติเรกสาร	1 ปี 1 เดือน
11 พ.ย. 2546 - 3 ส.ค. 2548	5. นายอดิศักดิ์ โพธารามิก	1 ปี 8 เดือน
3 ส.ค. 2548 - ปัจจุบัน	6. นายจาตุรนต์ ฉายแสง	-

ปัญหาของผู้นำไทยทุกรัฐบาลที่ไทยมีมาจนถึงรัฐบาลปัจจุบันนั้น ตั้งแต่รัฐมนตรีลงมาถึงผู้บริหารระดับกลาง คือ ผู้บริหารใหม่ไม่ชอบสานต่อโครงการที่ดีของผู้บริหารคนเก่าอยู่แล้ว ต้องริเริ่มโครงการใหม่ของตัวเอง เพื่อแสดงว่าเป็นความคิดหรือเป็นผลงานของตน ไม่รู้จักการมอบอำนาจ ความรับผิดชอบ ให้ผู้ปฏิบัติงาน และไม่ใจกว้างเป็นนักประชาธิปไตยมาก พอที่จะทำให้ประชาชน เกิดความรู้สึกกร่วมเป็นอันหนึ่งอันเดียว และพร้อมใจที่จะสนับสนุนการปฏิรูปการศึกษา

ผู้นำระดับกลาง เช่น เลขาธิการสำนักต่าง ๆ ผู้บริหารเขตพื้นที่การศึกษา ผู้บริหารสถานศึกษา ผู้นำชุมชนองค์กรต่าง ๆ ส่วนใหญ่ได้รับการศึกษาแบบเก่า ที่ทำให้พวกเขาถูกกล่อมเกล่า ให้มีลักษณะเป็นผู้ตาม มีความคิดแบบจารีตนิยม ไม่ชอบการเปลี่ยนแปลง เคยชินกับการทำงานตามระบบราชการแบบเก่าที่นิยมสั่งงานแบบลดหลั่นกันมาเป็นชั้น ๆ ไม่มีการกระจายอำนาจ และไม่มีระบบการบริหารจัดการแบบประชาธิปไตยที่มีส่วนร่วม ผู้นำระดับกลางที่ประสบความสำเร็จในระบบราชการคือ คนที่ปรับตัวตามกระแส นโยบายและแนวทางการทำงานของผู้นำระดับสูงได้เก่ง ไม่มีความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ ไม่วิพากษ์วิจารณ์ ไม่กล้าคิดกล้าตัดสินใจทำอะไรใหม่ ๆ ที่แตกต่างไปจากแนวปฏิบัติเดิม ๆ

ที่ทำกันมาช้านาน หรือแนวนโยบายที่สั่งลงมาจากข้างบน ทำงานเพื่อความอยู่รอด และความก้าวหน้าด้านอาชีพการงานของตนเองมากกว่าเพื่อประโยชน์ผู้เรียน

รวมทั้งเมื่อพวกเขาไม่ได้รับโอกาสให้ฝึกฝนการรับผิดชอบ ตัดสินใจด้วยตนเองมาก่อน แม้การปฏิรูปการศึกษาจะเปิดโอกาสให้ พวกเขาก็ขาดความรู้และทักษะในการนำและบริหารจัดการด้วยตนเองอย่างมีประสิทธิภาพ

ครูอาจารย์ ผู้ปกครอง บัณฑิต นักเรียน นักศึกษา ส่วนใหญ่ถูกระบบการเมือง และสภาพแวดล้อมทางสังคมทั้งหมดกล่อมเกล่าให้เป็นผู้เชื่อฟังผู้มีสิทธิอำนาจ (Authority) คอยทำตามคำสั่ง คำชี้แนะ กฎระเบียบ มากกว่าการเป็นผู้นำในระดับต่าง ๆ ที่เป็นตัวของ ตัวเอง ขาดการพัฒนาจิตสำนึกว่าตนมีสิทธิ มีส่วนร่วมได้เสียในการตัดสินใจทำสิ่งที่ เป็นประโยชน์ต่อส่วนรวมได้ โดยไม่ต้องรอตามคำสั่ง คำชี้แนะจากผู้มีสิทธิอำนาจสูงกว่า เสมอไป

ในสภาพเช่นนี้ แนวคิดนโยบายใหม่ ๆ ที่สั่งมาจากผู้นำระดับสูง เช่น นโยบายให้ ครูอาจารย์เปลี่ยนวิธีการเรียนการสอนเป็นแบบให้นักเรียนเป็นศูนย์กลาง รู้จักคิด วิเคราะห์ และแก้ปัญหาเป็นจึงมักไม่ประสบความสำเร็จ เนื่องจากครูอาจารย์ นักเรียนนักศึกษา ส่วนใหญ่เคยชินกับการเรียนการสอนแบบฟังจดท่องจำมาช้านาน ครูอาจารย์คิด และสอนแบบใหม่ไม่เป็น นักเรียนนักศึกษาก็เรียนแบบใหม่ไม่เป็น การจัดประชุมครูอาจารย์ เพื่อรับฟัง คำชี้แนะหรือฝึกอบรม ระยะเวลาไม่อาจ เปลี่ยนแปลง ให้ครูอาจารย์ให้คิด และทำแบบใหม่ได้ จำเป็นต้องมีการ เปลี่ยนวิธีการ ฝึกอบรมใหม่ที่เข้มข้นและได้ผล และการสร้างสภาพแวดล้อม ใหม่เพื่อกระตุ้นให้เกิด กระบวนการสอน การเรียนรู้แบบ ใหม่ได้อย่างแท้จริง

ผู้นำระดับสูงมักจะนำแนวคิด และนโยบายการปฏิรูปการศึกษาจากต่างประเทศ มาเป็นนโยบายกฎหมาย กฎเกณฑ์ คำชี้แนะให้ผู้บริหารสถานศึกษา ครู อาจารย์ นำไปปฏิบัติโดยไม่ได้มีการสัมมนา และวิเคราะห์ปัญหาการศึกษาของไทย และการจัดฝึกอบรมแนวใหม่ เพื่อเปลี่ยนแปลงความคิด ค่านิยม พฤติกรรมแนวทางการทำงาน พื้นฐานความรู้และทักษะของบุคคลเหล่านั้นอย่างจริงจัง ดังนั้นผู้บริหาร ครู อาจารย์ ส่วนใหญ่จึงไม่เข้าใจเนื้อหาสาระของการปฏิรูปการศึกษาอย่างแท้จริงว่า ของเกล้าล้าสมัย อย่างไม่รู้ ถ้าไม่ปฏิรูปจะเกิดผลเสียอย่างไร จะปฏิรูปไปสู่อะไร อย่างไร

พวกเขาจึงได้แต่พยายามทำตามลายลักษณ์อักษรของนโยบาย คำชี้แนะ หรือตามความคิดความเข้าใจของตนเอง เพียงเพื่อเอาใจผู้บริหารระดับสูง หรือ

สร้างภาพลักษณ์ของตัวเองให้รักขางาน ให้อยู่ต่อไปได้ ภายใต้ระบบราชการแบบรวมศูนย์อำนาจที่ผู้บริหารมักประเมินผู้ใต้บังคับบัญชาจากภาพลักษณ์ภายนอก มากกว่าเนื้อแท้ของผลงาน

ปัญหาการขาดภาวะผู้นำที่มีวิสัยทัศน์ความสามารถและคุณธรรมในการปฏิรูปการศึกษา มีสาเหตุหลัก ๆ มาจากความต้อยคุณภาพของประชาชนด้วย เพราะลักษณะของการเมืองการปกครองข้อหนึ่งคือ ประชาชนเป็นแบบไหนก็มักได้ผู้นำแบบนั้น สาเหตุที่เป็นรากเหง้าของการที่ประเทศขาดภาวะผู้นำที่เป็นนักปฏิรูปการศึกษาที่แท้จริงคือ ประชาชนรับรู้ข่าวสารและมีความตื่นตัวทางการเมืองต่ำ รวมทั้งยังถูกรบงการทางความเชื่อให้คิดในเชิงฟุ้งพาดูอุปถัมภ์ ในการเลือกตั้งผู้บริหาร และผู้แทนทางการเมือง ไม่ว่าจะระดับใด ประชาชนส่วนใหญ่นิยมเลือกผู้สมัครที่สามารถอุปถัมภ์ช่วยเหลือพวกเขา เป็นการส่วนตัวได้ มากกว่าที่จะพิจารณาผู้สมัครผู้มีความซื่อสัตย์เป็นนักบริหาร และปฏิรูปเปลี่ยนแปลงสังคม มีวิสัยทัศน์กว้างไกล มีความสามารถในการบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพสูง มีความโปร่งใส เป็นธรรม ใจกว้าง ยอมรับและสนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการทรัพยากรของประเทศอย่างแท้จริง

ดังนั้นปัญหาการขาดภาวะผู้นำที่มีวิสัยทัศน์ความสามารถและคุณธรรม จึงต้องแก้ไขกระบวนการการเรียนรู้และกรอบคิดทัศนคติของประชาชนด้วย นั่นก็คือ ประชาชนส่วนที่ก้าวหน้าตื่นตัวรับรู้ปัญหาแล้ว ต้องรณรงค์ให้ประชาชนส่วนใหญ่เข้าใจว่า พวกเขาเป็นเจ้าของประเทศ เป็นผู้เสียภาษี ไม่ว่าจะทางตรงหรือทางอ้อม และมีสิทธิเรียกร้องผลักดัน ให้ผู้นำที่พวกเขาเลือกไปเป็นผู้บริหารต้องทำสิ่งที่เป็ประโยชน์ต่อประชาชนส่วนใหญ่ เช่น การปฏิรูปการศึกษา การปฏิรูปเศรษฐกิจและสังคมด้านต่าง ๆ

5. การศึกษายังเป็นผู้ตามกระแสสังคมมากกว่าเปลี่ยนแปลงชี้นำสังคม ประเด็นสำคัญคือ การศึกษากลับไปเน้นการแข่งขันแบบตัวใครตัวมัน และไม่พยายามที่จะเปลี่ยนกรอบคิดค่านิยมคนไทยส่วนใหญ่ที่เน้นเรื่องอำนาจนิยม อภิสิทธิ์นิยม และการหาประโยชน์ส่วนตัว ให้หันมาเน้นเรื่องสิทธิ เสมอภาค ประชาธิปไตย และจิตสำนึกเพื่อส่วนรวม

ปัญหากรอบคิดที่เป็นอุปสรรคต่อการปฏิรูปการศึกษาและการปฏิรูปสังคมที่สำคัญ คือ กรอบคิดของคนไทยที่มองเรื่องอำนาจ/ระบบอภิสิทธิ์ และการแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัวว่าเป็นเรื่องชอบธรรม กรอบคิดนี้มีรากเหง้าทางวัฒนธรรม มาจากระบบเจ้าขุนมูลนายที่เชื่อว่า คนที่เกิดมาไม่เท่ากัน เจ้านายขุนนางต้องมีอำนาจมีอภิสิทธิ์ เพื่อจะได้

ปกครองบ้านเมืองให้สงบ โดยอ้างว่าเป็นเรื่องบุญบารมีบ้าง เป็นการให้ความอุปถัมภ์ การแลกเปลี่ยนกับการที่พวกเจ้านาย ขุนนางต้องทำหน้าที่ปกป้องคุ้มครองไพร่บาง

ระบบอำนาจนิยมและอภิสิทธิ์นิยมที่ฝังรากลึกอยู่ในสังคมไทยนี้เป็นตัวขัดขวาง กระบวนการเรียนรู้เพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตมนุษย์ที่สำคัญที่สุด เพราะระบบอำนาจและ อภิสิทธิ์นิยมไม่เชื่อเรื่องความเสมอภาคด้านสิทธิของมนุษย์ ซึ่งเป็นพื้นฐานที่สำคัญ ของระบอบเสรีประชาธิปไตย และการศึกษาของไทยที่ผ่านมาเป็นการศึกษาแบบจารีต นิยมมากกว่าเสรีนิยม คือยอมรับเรื่องอำนาจ เรื่องวัฒนธรรม ขนบธรรมเนียม ที่เน้น ระบบอุปถัมภ์ระบบอาวุโส ระบบการรักษาหน้ามากกว่ายอมรับนับถือ ความเสมอภาค ด้านสิทธิของมนุษย์ ความมีเหตุผลและความยุติธรรม ครูอาจารย์ส่วนใหญ่ก็ติดอยู่ในกรอบ ความคิดความเชื่อเรื่องระบบอำนาจนิยมและอภิสิทธิ์นิยม พวกเขาจึงไม่อยู่ในวิสัย ที่จะส่งเสริมให้นักเรียนมีกรอบคิดค่านิยมประชาธิปไตย เช่น กล้าแสดงออกความคิดเห็น และรับฟังความคิดเห็นของผู้อื่นอย่างมีเหตุผลได้

รูปแบบที่สำคัญของระบอบอภิสิทธิ์อันหนึ่งคือ การอุปถัมภ์ค้ำชูซึ่งสะท้อนออกมา ในรูปของการเล่นพรรคเล่นพวก การกินสินบนจ้อราษฎร์บังหลวงกันเป็นทีม หรือเป็นสายงาน โดยหัวหน้าทำหน้าที่ช่วยเหลือเจือจานผู้ที่อยู่ใต้อุปถัมภ์ แต่ความจริง แล้วผู้อยู่ใต้อุปถัมภ์ (ลูกน้อง) ทำหน้าที่เสริมบารมี เสริมอำนาจ หาประโยชน์ให้กับ เจ้านายมากกว่า โดยตนเองได้รับส่วนแบ่งที่น้อยกว่า เป็นความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจสังคม ที่ให้ประโยชน์คนที่ม้อานาจมากกว่า เป็นระบบอุปถัมภ์ที่ไม่ยุติธรรมและไม่สร้างสรรค์ แต่สร้างภาพว่า เป็นระบบเอื้ออาทรต่อกันและกัน ที่ผู้น้อยกลับรู้สึกเป็นหนี้บุญคุณผู้ให้ความ อุปถัมภ์พวกเขา

ระบบอภิสิทธิ์และการเล่นพรรคเล่นพวกในปัจจุบันเป็นตัวขัดขวางการพัฒนาสังคมเสรี ประชาธิปไตยที่สำคัญที่สุด เพราะสังคมเสรีประชาธิปไตยนั้นย่อมเคารพในศักดิ์ศรีของ มนุษย์อย่างเท่าเทียมกัน เชื่อว่าคนเราเกิดมาเสมอภาคกัน ถึงจะไม่เสมอภาคโดย ธรรมชาติ แต่ก็ควรจะเสมอภาคกันในทางสิทธิและโอกาสคือ มีสิทธิและโอกาสเท่าเทียมกัน ส่วนใครจะมีความสามารถส่วนตัวแค่ไหน เป็นเรื่องของความสามารถในการพัฒนาของคน แต่ละคน แต่สังคมต้องเปิดโอกาสให้คนแข่งขันกันด้วยความสามารถและด้วยความเป็น ธรรม และสังคมควรสอนให้ทุกคนต้องรู้จักนับถือรับฟังความคิดเห็นของผู้อื่น และร่วมมือ ทำงานกับผู้อื่นเพื่อประโยชน์ของส่วนรวม

แต่การศึกษาของไทยที่ผ่านมาไม่ได้วางรากฐานแนวคิดเรื่องสิทธิเสรีภาพ ความเสมอภาคและประชาธิปไตยในหมู่ผู้เรียน การศึกษาไทยเน้นการผลิตคนให้มีความรู้ และทักษะเฉพาะอย่าง เพื่อไปทำงานแบบผู้รับฟังคำสั่งที่ดีในโรงงานอุตสาหกรรมและธุรกิจ แต่ไม่ได้มีเป้าหมายที่จะผลิตผู้มีการศึกษาหรือปัญญาชนที่เป็นนักคิด นักวิเคราะห์ นักแก้ปัญหา รวมทั้งครู อาจารย์ ก็ปฏิบัติต่อนักเรียนแบบใช้อำนาจในการลงโทษและการให้คะแนนแบบใช้ตัวเองตัดสิน มากกว่ามีจิตใจกว้าง รั้งฟังและส่งเสริมให้นักเรียนรู้จักตั้งคำถาม อภิปราย และมีส่วนตัดสินใจประเมินตัวเอง ประเมินเพื่อน ๆ อย่างเป็นประชาธิปไตย ครู อาจารย์ บุคลากรทางการศึกษา ยึดแต่ผลประโยชน์ของตนเอง และหน่วยงานของตน มากกว่าจะร่วมมือกับผู้อื่นเพื่อเป้าหมายในการพัฒนาผู้เรียนร่วมกัน

ขณะที่การศึกษาของไทยอยู่ภายใต้ระบบราชการและการเมืองที่มีลักษณะจารีตนิยม และอำนาจนิยมสูง สื่อสารมวลชนและเครื่องมือในการสื่อสารเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารของรัฐและภาคธุรกิจเอกชนก็อยู่ภายใต้อิทธิพลของพวกอภิสิทธิ์ชน และผู้ที่ต้องการได้แต่เป็นอภิสิทธิ์ชนด้วยเช่นกัน การศึกษาที่ครอบงำโดยรัฐไม่ได้ช่วยส่งเสริมความฉลาดคิดในเชิงเหตุผลของผู้เรียน ไม่ได้ช่วยคัดค้านระบบอภิสิทธิ์ ระบบเจ้าขุนมูลนาย แม้ว่าการศึกษาที่ได้รับอิทธิพลจากตะวันตกส่วนหนึ่งจะมีการพูดเรื่องประชาธิปไตยบ้าง ก็มักจะพูดแต่รูปแบบการเลือกตั้ง การปกครอง แต่ไม่พูดหัวใจของประชาธิปไตยคือ สิทธิเสรีภาพ เสมอภาคของประชาชน ที่ควรจะเป็นส่วนหนึ่งในวิถีชีวิตประจำวันของประชาชน ทั้งในชีวิตทางการเมือง ชีวิตทางเศรษฐกิจและสังคม

การพัฒนาเศรษฐกิจทุนนิยมอุตสาหกรรมในประเทศไทยช่วง 60 ปีที่ผ่านมา ช่วยให้เกิดชนชั้นกลาง เกิดประชาธิปไตยในระดับหนึ่ง แต่เนื่องจากเศรษฐกิจไทยเป็นทุนนิยม บริวารที่ฟังต่างชาติ และเป็นทุนนิยมผูกขาดโดยอภิสิทธิ์ชน การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจตามแนวโลกาภิวัตน์จึงไม่ได้ก่อให้เกิดระบบเสรีประชาธิปไตย และการแข่งขันที่เสรีและเป็นธรรมอย่างแท้จริง หากเป็นประชาธิปไตยของอภิสิทธิ์ชน ผู้มีอำนาจความมั่งคั่งมากกว่าประชาชนทั่วไป พวกเขาสามารถครอบงำด้านการศึกษา การให้ข้อมูลข่าวสาร การสร้างความคิด ค่านิยมของประชาชนให้ยอมรับความชอบธรรมของการพัฒนาเศรษฐกิจและการศึกษาแบบเอาชนะกัน เพื่อประโยชน์ส่วนตัวระยะสั้นว่าเป็นหนทางการพัฒนาประเทศเพียงหนทางเดียว ที่ทุกประเทศจะต้องทำเพื่อแข่งขันกันในระบบเศรษฐกิจทุนนิยมโลก

โครงสร้างเศรษฐกิจการเมืองเช่นนี้ทำให้คนที่มีโอกาสเป็น ส.ส. ส่วนใหญ่คือพวกอภิสิทธิ์หรือคนที่เข้ากับพวกอภิสิทธิ์ชนได้ ถ้าไม่เป็นคนที่มีความรู้ทางเศรษฐกิจสูงหรือสังคมสูง ก็ต้องมีการศึกษาสูง หรือมีพรรคพวกมาก มีบุคลิกลักษณะหรือบารมีเป็นที่นิยมพูดเก่ง ฯลฯ โอกาสที่ประชาชนธรรมดาทั่ว ๆ ไปจะเป็น ส.ส. ได้นั้นมีน้อยมาก ผู้สมัคร ส.ส. ที่ได้รับเลือกทุกคนต้องจ่ายเงินในการหาเสียงไม่ต่ำกว่าหลักสิบล้านบาทขึ้นไป เพราะระบบการเลือกตั้งในสังคมที่ถือทุนเป็นใหญ่ต้องจ่ายเงินมาก ทั้งในการจ้างคนช่วยทำงานหาเสียง การเลี้ยงดูคนที่มาช่วยหรือมาหา การให้ความช่วยเหลือ และการซื้อเสียง ซื้อหนี้ บุญคุณหรือการอุปถัมภ์รูปแบบต่าง ๆ

ประชาชนยังขายสิทธิขายเสียง ส่วนหนึ่งเพราะเขาจน ส่วนหนึ่งเป็นเพราะหนี้ บุญคุณ หวังพึ่งนักการเมืองที่เป็นผู้อุปถัมภ์ ส่วนหนึ่งเป็นเพราะเขาไม่ได้รับการศึกษาให้เป็นตัวของตัวเอง ไม่เกิดความภาคภูมิใจในตัวเอง ยังคิดแบบการรับฟังคนที่เห็นหน้าต้องพึ่งพาคนอื่นภายใต้ระบบอุปถัมภ์มากกว่าที่จะตัดสินใจได้เอง คิดสร้างกลุ่มองค์กรของตัวเอง

ประชาชนจำนวนมากไม่ว่าจะมีการศึกษาระดับไหน ไม่ได้เกลียดระบบอภิสิทธิ์หรือการเล่นพรรคเล่นพวกเพราะเห็นว่า เป็นระบบที่ไม่ดี แต่เกลียดคนอื่นที่มีอภิสิทธิ์ เพราะตัวเองไม่ได้อภิสิทธิ์หรือไม่มีพรรคพวกมากกว่า กรอบคิดแบบนี้คือปัญหาใหญ่ เพราะการเมืองกลายเป็นการเล่นเกมที่แข่งชิงอำนาจและระบบอภิสิทธิ์ประชาชนถูกดึงให้เข้าเป็นสมัครงพรรคพวก หรือบริวารของกลุ่มอภิสิทธิ์ชนระดับสูงกลุ่มต่าง ๆ ได้อยู่เสมอๆ การเป็นสมาชิกกลุ่มระบบอภิสิทธิ์ วัด สมาคมหรือพรรคต่าง ๆ ส่วนหนึ่งประสบความสำเร็จ เพราะทำให้คนมีความหวังว่า เป็นบันไดในการที่เขาจะได้อภิสิทธิ์ มีเส้นสาย มีพรรคพวกมากขึ้น

นักการเมืองพรรคฝ่ายค้านชอบโจมตีตัวบุคคลมากกว่าที่จะวิจารณ์ระบบโครงสร้างหรือเสนอนโยบายมาตรการแก้ปัญหาที่ใหม่แตกต่างไปจากพรรคฝ่ายรัฐบาล เพราะกรอบความคิดของฝ่ายค้าน ก็เหมือนกับฝ่ายรัฐบาลคือ อยากรับเป็นรัฐบาล อยากรับเป็นอภิสิทธิ์ชน และเป็นเพราะการศึกษาของไทยไม่ได้สร้างภูมิปัญญาให้คนไทยรู้จักคิดวิเคราะห์ มีจินตนาการสร้างสรรค์ถึงแนวนโยบายพัฒนาประเทศแนวใหม่ ๆ นักการเมืองฝ่ายค้าน จึงมักคิดนโยบายพัฒนาประเทศแบบตามกระแสทุนนิยมอุตสาหกรรมตะวันตก ที่ไม่ต่างไปจากฝ่ายรัฐบาล

อภิสิทธิ์ชนรุ่นใหม่ที่ได้เต้ามาจากลูกหลานชาวนา ก็มักถูกกลืนเข้าไปในระบบ อภิสิทธิ์นี้ นักการเมืองปัญญาชนรุ่นใหม่ที่เคยเป็นฝ่ายค้าน วิจารณ์คนอื่นได้เก่ง พอได้เต้าสำเร็จได้ขึ้นไปเป็นรัฐบาล ก็เปลี่ยนไปอภิสิทธิ์ชนเสียเอง และไม่ได้คิด ในเชิงปฏิรูปเพื่อเปลี่ยนระบบโครงสร้างสังคมให้ดีขึ้นแต่อย่างใด ส่วนหนึ่งเพราะ พวกเขามีกรอบคิดที่มองประโยชน์ส่วนตัวมากกว่าส่วนรวม ส่วนหนึ่งเพราะพวกเขา ไม่มีภูมิปัญญาในการคิด ไม่มีจินตนาการหรือวิสัยทัศน์ในการมองเห็นทางเลือกใหม่ เช่น การพัฒนาสังคมเพื่อเศรษฐกิจพอเพียง คุณภาพชีวิต ความเป็นธรรม และการอนุรักษ์ สภาพแวดล้อม ประชาธิปไตยที่ประชาชนมีส่วนร่วมอย่างแท้จริงในทุก ๆ ด้าน รวมทั้ง ทางเศรษฐกิจและสังคมด้วย

ระบบอำนาจและอภิสิทธิ์นิยม การเล่นพวก และการหาประโยชน์ส่วนตัวอย่าง ไม่มีจิตสำนึก เป็นอุปสรรคขัดขวางการพัฒนาเพื่อคุณภาพชีวิตของประชาชนไทย ที่ร้ายแรงที่สุด ไม่ว่าใครจะพยายามให้เหตุผลอธิบายความชอบธรรมของระบบนี้อย่างไร เช่น การเล่นพวกทำให้ได้ทีมงานที่รู้จักกัน ไว้วางใจได้ หรือระบบอภิสิทธิ์เป็นผลตอบแทน ที่ชอบธรรม สำหรับผู้นำที่มีภาระมาก ก็ฟังไม่ขึ้นทั้งนั้น การให้เหตุผลภายหลังในเชิง แก่ต่างให้กับระบบที่ดำรงอยู่ เป็นการแก้ตัวของผู้นำได้ประโยชน์จากระบบอภิสิทธิ์นี้ มากกว่าเป็นเหตุผลที่ชอบธรรม

ปัญหาความล้มเหลวของการศึกษาที่สำคัญคือ สอนให้คนมีทักษะในการทำ มาหาเลี้ยงชีพได้ แต่ยังติดนิสัยค่านิยมเห็นแก่ตัว เห็นแก่อภิสิทธิ์ มีความคิดจิตใจคับแคบ เช่น คิดแต่ในเรื่องการแข่งขัน เหยียบหัวคนอื่นเพื่อหาเงิน หาอำนาจและประโยชน์ส่วนตัว ระยะสั้น มากกว่าจะเข้าใจว่าการรู้จักทำงานเป็นทีมเวิร์ค การร่วมมือและแบ่งปันกัน อย่างเป็นธรรม จะนำไปสู่ประโยชน์สำหรับทุกคนในระยะยาวได้มากกว่า สังคมไทย จึงไม่เกิดภูมิปัญญาในการมองปัญหาอย่างวิพากษ์วิจารณ์ และมองไม่เห็นทางเลือก ในการพัฒนาทางอื่น ๆ นอกจากแนวทางการพัฒนาเศรษฐกิจการเมืองแบบตลาดเสรี มือใครยาวสาวได้สาวเอา ที่สร้างปัญหาความยากจน ปัญหาความไม่เสมอภาค ค่านิยม แก่งแย่งแข่งขัน เห็นแก่ตัว ความขัดแย้งทางสังคมต่าง ๆ มากมายในปัจจุบัน

การจะเปลี่ยนกรอบคิดเรื่องความนิยมระบบอภิสิทธิ์ได้ จะต้องลดอำนาจผูกขาด การศึกษาของภาครัฐลง หนุนส่งเสริมให้ครูอาจารย์ ผู้ปกครอง นักเรียน นักศึกษา เปลี่ยนวิธีคิดใหม่ เปลี่ยนวิธีการสอน การเรียนรู้ใหม่ เปลี่ยนเนื้อหาหลักสูตรทาง สังคมศาสตร์ มนุษย์ศาสตร์ใหม่ เปลี่ยนวิธีคิดแบบอำนาจนิยม แบบเชื่อผู้นำตาม ๆ กันมา

หรือการคิด การเชื่อตามองค์ความรู้สำเร็จรูป ให้เป็นการเรียนรู้แบบเสรี ประชาธิปไตยเปิดกว้าง ที่ยอมรับ สิทธิและโอกาสของผู้เรียนอย่างจริงจัง มีการสอนเผยแพร่ แลกเปลี่ยนข้อมูลและทัศนะอย่างใจกว้าง สร้างสรรค์

การที่จะเปลี่ยนวิธีเรียน วิธีสอนให้นักเรียนเป็นศูนย์กลางแทนครูหรือตำรานั้น จะทำได้ก็ต่อเมื่อครูอาจารย์ตระหนักถึงสิทธิเสมอภาคและความพร้อมที่เรียนรู้ พัฒนาตัวเองของนักเรียนก่อน ครูอาจารย์ที่มีกรอบคิดแบบเผด็จการ อำนาจนิยม อภิสิทธิ์นิยม ไม่รู้จักการรับฟังและเรียนรู้จากคนอื่น ควรจะได้รับการฝึกอบรมให้ เปลี่ยนแปลงความคิด พฤติกรรมใหม่ หากฝึกอบรมแล้วพวกเขายังเปลี่ยนแปลงตัวเองไม่ได้ พวกเขาควรถูกโยกย้ายไปทำงานธุรการหรืองานอื่น ๆ แทน และคัดเลือกคนจาก สายอาชีพอื่นที่มีความรู้ และทัศนคติที่เหมาะสมกว่าเข้ามาเป็นครูอาจารย์แทนครู ประเภทอำนาจนิยม จารีตนิยม ซึ่งไม่ใช่แค่ทำงานด้อยประสิทธิภาพเท่านั้น แต่ทำให้เกิด ผลลบต่อทัศนคติการอยากเรียนรู้ ของผู้เรียนด้วย

การพัฒนาเศรษฐกิจการเมืองที่มีประสิทธิภาพเป็นธรรมจะเป็นไปได้ ก็ต่อเมื่อ ประชาชนต้องตื่นตัวขึ้นมาบริหารจัดการระบบอภิสิทธิ์และการเล่นพวกให้หมดไป นำระบบสิทธิ เสมอภาคและการพิจารณาคนตามความสามารถความเหมาะสม และคุณธรรมมาใช้ โดยจะต้องเริ่มต้นที่การพยายามเปลี่ยนกรอบคิดความเชื่อของคน และต้องปฏิบัติให้ได้ทั้ง ในครอบครัว สถาบันการศึกษาและที่ทำงาน ทั้งในระหว่างพ่อ แม่ ลูก ผู้บริหาร ครู อาจารย์ และในความสัมพันธ์ระหว่างครูอาจารย์กับลูกศิษย์ หัวหน้ากับลูกน้อง ประชาธิปไตยต้องเรียนรู้จากภาคปฏิบัติ ต้องเป็นส่วนหนึ่งของวิถีชีวิตจริง ในครอบครัว โรงเรียน สถานที่ทำงาน ไม่ใช่เพื่อท่องจำไปสอบหรือแค่ไปลงคะแนน เลือกตั้งผู้แทน

ควรมีการปฏิรูปการบริหารจัดการการศึกษา โดยใช้แนวทางบริหารแบบสมัยใหม่ ที่คำนึงถึงคุณธรรม ความสามารถของคน และประสิทธิภาพขององค์กรเป็นหลัก ในการบริหาร แทนระบบการบริหารงานแบบใช้อำนาจ ใช้ระบบอาวุโส ระบบอุปถัมภ์ ประจบสอพลอและฉ้อฉลแบ่งปันผลประโยชน์กัน เราจึงจะส่งเสริมให้ครูอาจารย์ได้เรียนรู้ พัฒนาตนเองและเอาใจใส่ในการสอน ทั้งเพื่อประโยชน์ในความก้าวหน้าทางวิชาชีพ และเพื่อประโยชน์ของผู้เรียนได้ สถานศึกษาจะได้เป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้ อย่างต่อเนื่อง ไม่ใช่เป็นแค่องค์กรรักษาและปกป้องอำนาจของชนชั้นนำ

การจะจัดระบบอภิสิทธิ์และสร้างสังคมสันติประชาธรรมได้ จะต้องปฏิรูปทางการศึกษาในแง่ของการพัฒนากรอบความคิดและพฤติกรรมของคนให้มีเหตุผล มีความใจกว้างแบบเสรี (Liberal) มีความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ และมีการพัฒนาวุฒิภาวะทางปัญญาและอารมณ์ มีวินัยในตัวเอง นับถือสิทธิเสรีภาพความเสมอภาคของผู้อื่น

การปฏิรูปการศึกษาจะช่วยการปฏิรูปเศรษฐกิจได้ ก็ต่อเมื่อเป็นการปฏิรูปกระบวนการค้นคว้าวิจัย เรียนรู้ เผยแพร่ และเปลี่ยนแปลงของสังคมทั้งสังคมที่ทำให้ทั้งนักเรียน เด็ก และเยาวชนที่อยู่นอกระบบโรงเรียน และประชาชนทุกคนมีโอกาสได้เรียนรู้อย่างสร้างสรรค์ วิพากษ์วิจารณ์ มีประสิทธิภาพและมีจิตสำนึกเข้าใจว่า แท้จริงแล้วการร่วมมือปฏิรูปเศรษฐกิจการเมืองสังคมให้มีประสิทธิภาพ เป็นธรรม และยั่งยืน เป็นประโยชน์ของทุกคนร่วมกันในระยะยาว มากกว่าการแข่งขันเพื่อประโยชน์ส่วนตัวระยะสั้น ซึ่งจะนำประเทศไทยไปสู่วิกฤติและความหายนะมากกว่า

6. กรอบคิดของชนชั้นนำไทยที่มองเรื่องการศึกษาคนเป็นเพียงเครื่องมือเพื่อพัฒนาทักษะคนให้ไปทำงานรับใช้ระบบเศรษฐกิจธุรกิจ เป็นกรอบคิดที่มีข้อจำกัด ส่งเสริมความฉลาดแบบเห็นแก่ตัวมากกว่าความฉลาด ทั้งเพื่อส่วนตนและส่วนรวมควบคู่กันไป ต้องเปลี่ยนกรอบคิดใหม่ว่าการศึกษาเป็นเรื่องกระบวนการส่งเสริมกระบวนการเรียนรู้ของมนุษย์ให้พัฒนาศักยภาพทุกด้าน เพื่อการพัฒนาประเทศในทุกมิติที่กว้างกว่าเศรษฐกิจ/ธุรกิจ รวมทั้งการพัฒนาเพื่อประโยชน์ของทุกคนร่วมกันในระยะยาวอย่างยั่งยืน

เนื่องจากชนชั้นนำมีกรอบคิดในเรื่องเป้าหมายการศึกษา อยู่ที่การพัฒนาคนเป็นเครื่องมือไปรับใช้การพัฒนาประเทศแบบทุนนิยมอุตสาหกรรม หรือการแข่งขันทางเศรษฐกิจ/ธุรกิจ เพื่อไล่ตามระบบโลกาภิวัตน์ พวกเขาจึงมองการศึกษาเป็นแค่การลงทุนพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ให้มีความรู้และทักษะทางวิชาชีพ เพิ่มความสามารถในการแข่งขันในตลาดโลก แสวงหากำไรสูงสุด และการบริโภคสูงสุดของปัจเจกชน และจัดการศึกษาแบบคัดคนส่วนน้อยให้เรียนระดับที่สูงขึ้น คนส่วนใหญ่ที่เรียนได้ครึ่ง ๆ กลาง ๆ ก็ถูกทำให้แปลกแยกออกไปจากชุมชน ทั้งไร่นาไว้กับพ่อแม่ปู่ย่าตายายไปหางานเบ็ดเตล็ดในเมือง ไม่สามารถใช้ความรู้แบบครึ่ง ๆ กลาง ๆ ไปพัฒนาชีวิตตนเอง หรือชุมชนอย่างใช้งานได้เต็มที่

ชนชั้นนำไม่เข้าใจว่าการศึกษาคควรทำเพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตของคนในทุกด้าน ทั้งด้านทักษะในการเรียนรู้ต่อ การทำมาหากิน ความฉลาดทางอารมณ์ การพัฒนา ด้านจิตใจ การพัฒนาความเป็นมนุษย์ ความเป็นพลเมืองดี ความมีคุณธรรม จริยธรรม จิตสำนึกในเรื่องการอนุรักษ์และฟื้นฟูสิ่งแวดล้อม ศิลปวัฒนธรรม เพื่อส่วนรวมอย่างยั่งยืน

จริงอยู่ที่การแข่งขันกับตัวเอง การพัฒนาความรู้ ทักษะวิชาชีพ วิทยาการด้าน การเพิ่มประสิทธิภาพ เพิ่มผลผลิตก็เป็นเรื่องที่สำคัญ เพราะประเทศไทยในยุคปัจจุบัน มีพลเมืองเพิ่มขึ้นกว่าเมื่อก่อนมาก ทรัพยากรมีจำกัดและร่อยหรอไป การกระจายทรัพย์สิน และรายได้ไม่เป็นธรรมสูง คนส่วนใหญ่ยังยากจน มีกินมีใช้ต่ำกว่ามาตรฐานการครองชีพ ที่ดี แต่การจะพัฒนาทางเศรษฐกิจสังคมเพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน ไม่จำเป็นต้องใช้กรอบคิดนโยบายการพัฒนาประเทศ ที่เน้นการพัฒนาอุตสาหกรรม เพื่อการส่งออกเพื่อเพิ่มผลผลิตอย่างสุดโต่ง เพราะนโยบายเช่นนี้ให้ประโยชน์เฉพาะ คนส่วนน้อย และทำลายทั้งธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และวิถีชีวิตแบบชุมชนอย่างรุนแรง จนเป็นผลเสียต่อคนส่วนใหญ่มากกว่าผลดี

ประเทศไทยซึ่งมีอาหารและปัจจัยพื้นฐานหลายอย่างที่พอเพียงสำหรับคนทั้ง ประเทศถ้ามีการกระจายที่เป็นธรรม อาจจะเลือกใช้นโยบายการพัฒนาทางเลือกที่ ต่างออกไป เช่น การพัฒนาเศรษฐกิจแบบพอเพียงหรือแบบยั่งยืน ที่เลือกผลิตและบริโภค สินค้าและบริการเท่าที่จำเป็นกับการพัฒนาคุณภาพชีวิตโดยไม่ต้องหรูหราฟุ่มเฟือย ใช้เทคโนโลยีทางเลือกและภูมิปัญญาท้องถิ่น ที่เน้นการพออยู่ พอกิน พึ่งตนเองในเรื่อง ปัจจัยสี่เป็นสัดส่วนสูงขึ้น เน้นความสุขความพอใจมากกว่าความมั่งคั่งทางวัตถุ และเน้น การกระจายทรัพย์สินรายได้ให้เป็นธรรม และการพัฒนาคุณภาพชีวิตของคนส่วนใหญ่ มากกว่าการพัฒนาแบบกอบโกยล้างผลาญทรัพยากร และการแข่งขันเอาเปรียบกันและกัน ดังนั้น การศึกษาจึงไม่ใช่แค่เรื่องการเตรียมฝึกทักษะคนไปทำงานเพื่อเป็นลูกจ้างคนอื่น แต่เป็นการเตรียมคนให้รู้จักทำมาหากินด้วยตนเองด้วย มีผู้ที่สนับสนุนแนวคิดทำนองนี้ อยู่บ้าง เช่น โรงเรียนเพื่อเพิ่มผลิตภาพของชุมชนที่สอนเรื่องการทำมาหากินในชีวิตจริง ควบคู่กันไปกับความรู้พื้นฐาน⁶⁶

66 อภิชาติ พันธเสน. "โรงเรียนเพื่อเพิ่มผลิตภาพของชุมชน", ศึกษาศาสตร์ ฉบับบัณฑิตใหม่, ปีที่ 13 ฉบับที่ 3 ตุลาคม 2532 - พฤษภาคม 2533

แม้การปฏิรูปการศึกษาจะประกาศเป้าหมายในเชิงอุดมคติแบบเหมารวม คือ จะสร้างทั้งคนเก่ง (เพื่อตัวเอง) คนดี (เพื่อตัวเองและคนอื่นด้วย) คนมีความสุข (สุขภาพจิตดี) จะสร้างคนไทยให้แข่งขันทางเศรษฐกิจในตลาดโลกได้มากขึ้น และให้เป็นคนดีที่อนุรักษ์ สภาพแวดล้อม มีคุณธรรม จริยธรรม มีศิลปวัฒนธรรมมีความสุขด้วย การวางเป้าหมาย แบบเหมารวมเช่นนี้ เป็นการกล่าวตามกระแสเพื่อให้ดูดีมากกว่าแต่ในทางปฏิบัติแล้ว รัฐบาลยังคงยึดนโยบาย การพัฒนาการศึกษาเป็นส่วนหนึ่งของการพัฒนาประเทศที่เน้น การหาเงินและเติบโตทางวัตถุ มากกว่าการพัฒนาคุณภาพชีวิตคนส่วนใหญ่แบบยั่งยืน ชนชั้นนำไม่ได้วิเคราะห์โครงสร้างและปัญหาที่เป็นจริงในสังคมไทยว่า การเสนอเป้าหมาย หลายอย่างรวมกัน โดยไม่เลือกด้านใดด้านหนึ่งเป็นด้านหลักนั้น จะมีความขัดแย้งกันอยู่ในตัว และในกรณีส่วนใหญ่แล้ว เป็นไปไม่ได้ที่เราจะได้เป้าหมายทั้ง 2 อย่างมาพร้อม ๆ กัน หรือเท่า ๆ กัน

การที่ระบบเศรษฐกิจและคนส่วนใหญ่มีค่านิยมยกย่องและให้ค่าตอบแทนคนจบปริญญามากกว่า คนที่จบสายอาชีพศึกษาและเก่งจากการเรียนรู้ด้วยตนเอง ทำให้ การศึกษาเป็นระบบแข่งขันแบบแพ้คัดออก เพื่อแย่งกันเข้ามหาวิทยาลัยปิดของรัฐ ซึ่งรับได้ จำกัดและคิดค่านายกิตถูกกว่ามหาวิทยาลัยเอกชน เนื่องจากภาครัฐใช้งบสนับสนุน มหาวิทยาลัยรัฐปีละ 3 - 4 หมื่นล้านบาท กรอบคิดแบบนี้เป็นสาเหตุสำคัญที่สอนให้คน ต้องเรียนเพื่อสอบแข่งขันมากกว่าเรียนเพื่อรู้ และเป็นสาเหตุที่สอนให้คนเห็นแก่ตัว มากกว่าการเอื้อเพื่อเอื้อแผ่ช่วยเหลือเพื่อนหรือรู้จักร่วมมือกันทำงานเป็นทีม รู้จัก ร่วมมือกับคนอื่น ๆ ชุมชน และคนทั้งประเทศ เพื่อแข่งขันกับประเทศอื่น

เมื่อนักเรียนนักศึกษาไทยต้องเติบโตภายใต้สิ่งแวดล้อมของระบบเศรษฐกิจแบบ แข่งขันเพื่อตัวใครตัวมัน และระบบการศึกษาแบบแพ้คัดออก เพื่อคัดเลือกคนระดับต่าง ๆ ไปทำงานรับใช้ระบบเศรษฐกิจการเมืองดังกล่าว ถึงปรัชญาการศึกษาจะระบุว่า จะสอน ให้นักเรียนเป็นคนเก่งควบคู่ไปกับการเป็นคนดี มีความสุข เอื้อเพื่อเอื้อแผ่ต่อ ส่วนรวม แต่สภาพแวดล้อมความเป็นจริงของโครงสร้างทางเศรษฐกิจที่นักเรียน นักศึกษาเรียนรู้้อย่างแท้จริงคือ การแข่งขันหากำไรสูงสุดแบบตัวใครตัวมัน เพื่อความอยู่รอดของตน มากกว่าจะเรียนรู้สิ่งที่เป็นอุดมคติ เพื่อสังคมที่ค่อนข้าง เป็นนามธรรม แม้ครูอาจารย์ส่วนใหญ่ก็ไม่ได้เชื่อถือปรัชญาการศึกษาที่เป็น อุดมคติอย่างแท้จริง เพราะครูอาจารย์ส่วนใหญ่ก็เรียนรู้เพื่อเอาตัวรอดภายใต้ สภาพแวดล้อมของการแข่งขันแบบตัวใครตัวมัน ด้วยเช่นกัน

การสอบคัดเลือกเข้ามหาวิทยาลัยแบบแพ็คตัดออก เป็นอุปสรรคสำคัญที่ทำให้คนไม่ปฏิรูปการเรียนรู้อย่างใหม่ เพราะพวกเขา รวมทั้งผู้ปกครองห่วงแต่เรื่องการไปสอบแข่งขันเข้ามหาวิทยาลัยปิดของรัฐ ข้อสอบเข้ามหาวิทยาลัยนิยมออกข้อสอบปรนัยแบบท่องจำ ซึ่งมักจะยากเกินหลักสูตร และเท่ากับบีบให้นักเรียนต้องไปเรียนกวดวิชาแบบเก็บข้อสอบ และท่องจำทำให้ต้องสิ้นเปลืองเงินทอง เวลา การเพิ่มความเครียดให้กับทั้งนักเรียนและผู้ปกครอง รวมทั้งส่งเสริมการแข่งขันกันเพื่อหาทางเข้าโรงเรียนที่มีชื่อเสียง เกิดปัญหาการเรียกเก็บเงินค่าบำรุงพิเศษ ที่เป็นเงินกินเปล่าหรือแป๊ะเจี๊ยะจำนวนมาก ซึ่งเฉพาะคนรวยเท่านั้นที่จะมีโอกาส แต่ถึงคนรวยจะมีเงินจ่ายพวกเขาก็ยังต้องเผชิญความเครียดอยู่นั่นเอง

การเปลี่ยนวิธีการคัดเลือกจากระบบเอ็นทรานซ์เป็นระบบแอดมิชชัน โดยพิจารณาจากคะแนนสอบในโรงเรียนและการทดสอบระดับชาติ ยังไม่ได้แก้ปัญหาค่าเท่าน้ำ เพราะยังต้องสอบวัดความรู้ทั้งระดับชาติและวัดจากคะแนนตอนเรียนชั้นมัธยมศึกษาตอนปลาย ซึ่งส่วนใหญ่แล้วก็คือคิดอยู่ในกรอบของการสอบแบบท่องจำ และระบบแพ็คตัดออกอยู่นั่นเอง รวมทั้งเราไม่ได้แก้ปัญหาค่าเท่าน้ำส่วนใหญ่ยังมีค่านิยมอยากได้ปริญญาขณะที่มหาวิทยาลัยปิดของรัฐ ซึ่งมีชื่อเสียงและเก็บค่าหน่วยกิตต่ำกว่ามหาวิทยาลัยเอกชน (เพราะรัฐให้บสนับสนุน) ก็รับได้จำกัด

ทางแก้ไขคือ ต้องเร่งรัดปฏิรูปการศึกษาอาชีวศึกษา รวมทั้งเกษตรกรรมและวิชาชีพต่างๆ ให้มีคุณภาพ เพิ่มเงินเดือนและโอกาสความก้าวหน้าให้คนจบอาชีวศึกษาแบบในประเทศยุโรป เพิ่มโอกาสให้เกษตรกรและผู้ประกอบอาชีพอิสระรายย่อยมีหนทางก้าวหน้าในอาชีพการงาน จะได้ลดความจำเป็นที่นักเรียนชั้นมัธยมศึกษาตอนปลายต้องแย่งกันสอบเข้ามหาวิทยาลัยแบบแพ็คตัดออก รวมทั้งหากรัฐสร้างโอกาสให้คนที่อยากเรียนรู้สามารถที่จะเข้าถึงแหล่งการศึกษาที่มีคุณภาพได้ตลอดชีวิต โดยมหาวิทยาลัยควรเปิดรับผู้ใหญ่ที่มีประสบการณ์ ประชาชนที่สนใจอยากกลับไปเข้าสมัครเรียนมหาวิทยาลัยเมื่อไหร่ก็ได้ อย่างยืดหยุ่น ถ้าเป็นเช่นนี้แล้วนักเรียนที่จบชั้นมัธยมปลายก็อาจจะไม่ต้องเครียดกับการแย่งกันสอบเข้ามหาวิทยาลัยแบบจะเป็นจะตาย เหมือนเป็นโอกาสครั้งเดียวและครั้งสุดท้ายในชีวิตอย่างที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน

การมองการศึกษาแบบแยกส่วนจากนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจสังคมที่เป็นจริง จะไม่ทำให้เข้าใจปัญหากระบวนการเรียนรู้ของคนเราได้อย่างแท้จริง และไม่มีทางที่จะฝ่าฟันอุปสรรคใหญ่ที่ขัดขวางการปฏิรูปการศึกษาได้ เราจะต้องมองทะลุไปถึงโครงสร้าง

ทางเศรษฐกิจการเมืองที่ครอบงำการศึกษาไว้อีกชั้นหนึ่ง นั่นก็คือจะต้องคิดเปลี่ยนแปลงกรอบคิดค่านิยมของคนควบคู่ไปกับการเปลี่ยนแปลงตัวโครงสร้างและนโยบายการพัฒนาทางเศรษฐกิจ และการศึกษาแบบแข่งขันเพื่อเอาชนะคนอื่นและกำไรสูงสุดให้ตัวเองให้เป็นนโยบายการพัฒนาเพื่อความสุขประชาชาติ คือ มุ่งให้คนทั้งประเทศมีความสุขเพิ่มขึ้น ซึ่งมีความหมายกว้างกว่าการร่ำรวยทางวัตถุ

การจะทำให้บรรลุเป้าหมายนี้ได้ ต้องฝึกให้ผู้เรียนรู้จักร่วมมือทำงานเป็นทีมอย่างมีประสิทธิภาพ การแข่งขันและแบ่งปันที่เป็นธรรม เป็นประชาธิปไตย ดังนั้นนโยบายการศึกษาควรพัฒนาศักยภาพให้ผู้เรียนมีความสุขในการเรียนรู้ พัฒนาตัวเองแบบแข่งขันกับตัวเอง และรู้จักร่วมมือกับคนอื่นเพื่อสร้างสรรค์สังคมให้เจริญก้าวหน้าอย่างยั่งยืน นโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจควรเน้นที่การเพิ่มประสิทธิภาพของประชาชนทั้งประเทศหรือประสิทธิภาพเพื่อส่วนรวมในระยะยาว ซึ่งต้องอาศัยทั้งการร่วมมือและแข่งขันอย่างเป็นธรรมและสร้างสรรค์ เราจึงจะพัฒนาสังคมได้อย่างสันติสุขและยั่งยืน

ครู ผู้ปกครองเองก็ต้องทำความเข้าใจใหม่ หัดคิดแบบใหม่ สอนแบบใหม่ คือต้องสอนให้เด็กมีความสุขและรักการเรียนรู้ พัฒนาศักยภาพของตัวเองให้ได้มากที่สุด รู้จักร่วมมือกับเพื่อน แข่งขันเป็นทีม แข่งขันในแง่ของชุมชนหรือของประเทศชาติ และตระหนักว่า หนทางการพัฒนาสังคมที่ยั่งยืนคือ มนุษย์เราต้องร่วมมือกันและแข่งขันอย่างสร้างสรรค์ (แบบให้ทุกคนได้ชนะร่วมกัน) และมองการณ์ไกล ไม่ใช่การแข่งขันแบบฝ่ายหนึ่งชนะฝ่ายหนึ่งต้องแพ้ เพื่อหาเงินให้ได้มากที่สุด บริโภคให้ได้มากที่สุด หยัดเห็นแก่ตัวในระยะสั้นอย่างที่ทำกันอยู่

นักปฏิรูปการศึกษาที่ฉลาด จะต้องตระหนักและคิดการณ์ไกลว่า การพัฒนาการศึกษาแบบสร้างคนให้เป็นเครื่องมือ การผลิตที่มีประสิทธิภาพไปรับใช้ระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยม อุตสาหกรรมผูกขาดแบบสุดโต่ง เป็นแนวคิดที่คับแคบมุ่งพัฒนาแบบกอบโกยล้างผลาญทั้งทรัพยากรธรรมชาติและสังคมวัฒนธรรม รวมทั้งสร้างความไม่สมดุล ความเหลื่อมล้ำต่ำสูง ความขัดแย้งและปัญหาทางสังคมที่รุนแรงเพิ่มขึ้น จนนำไปสู่วิกฤติหรือหายนะได้

การปฏิรูปการศึกษาแบบใหม่จึงมีความหมายยิ่งใหญ่ถึงการนำไปสู่การสร้างระบบเศรษฐกิจสังคมแบบทางเลือก ที่เห็นความสุขและความพอใจของคนทั้งหมด มากกว่าความร่ำรวยทางวัตถุ ระบบเศรษฐกิจใหม่อาจจะเป็นการผสมผสานของเศรษฐกิจพอเพียง

พึ่งตนเอง เศรษฐกิจแบบอนุรักษัรรมชาติ เศรษฐกิจสังคมนิยมประชาธิปไตยและสหกรณ์
ที่เน้นเรื่องความเป็นธรรม ระบบเศรษฐกิจสังคมที่มุ่งยกระดับวิถีชีวิต ศิลปวัฒนธรรม
มากกว่าการหมกหมุ่นกับการแข่งขันเครื่องเครียด วิตกกังวลแต่เรื่องการเงิน ฯลฯ
การสร้างระบบเศรษฐกิจสังคมแบบใหม่จะเป็นไปได้ก็ต่อเมื่อ การศึกษาจะต้องเป็นไป
เพื่อการปลดปล่อยให้มนุษย์ฉลาดเพื่อส่วนรวมในระยะยาว ไม่ใช่เพื่อการครอบงำ
ให้คนมีแนวคิดอุดมการณ์ด้านใดด้านหนึ่งตามกระแสของโลกาภิวัตน์ หรือทุนนิยม
โลกแบบสุดโต่ง





บทที่ 5

สรุปภาพรวมและแนวโน้มการเปลี่ยนแปลง ของสังคมและการศึกษา

5.1 สรุปภาพรวม

แนวคิดเรื่องการปฏิรูปการศึกษาของไทยสะท้อนอยู่ในหลังรัฐธรรมนูญ ปี พ.ศ. 2540 และ พรบ.การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ด้วยความเชื่อว่าการปฏิรูปการศึกษาจะส่งเสริมให้คนไทยสามารถแก้ไขปัญหาและพัฒนาทางเศรษฐกิจสังคมของประเทศไทยได้อย่างมีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้น แต่การปฏิรูปการศึกษาของไทยก็ดำเนินไปอย่างล่าช้าเนื่องจากปัญหาอุปสรรคทั้งทางเทคนิคและทางระบบโครงสร้างเศรษฐกิจการเมืองและวัฒนธรรม ในปัจจุบันประเทศไทยยังคงมีสภาพปัญหาด้านการศึกษาและการพัฒนาประเทศที่สำคัญคือ

1. การพัฒนาประเทศที่เน้นการเร่งอัตราความเจริญเติบโตของผลิตภัณฑ์มวลรวม และการแข่งขันหากำไรของเอกชน ทำให้มีการเร่งใช้ทรัพยากรธรรมชาติจนสภาพแวดล้อมทั้งทางกายภาพและทางสังคมวัฒนธรรมเกิดปัญหาเสื่อมโทรมอย่างรุนแรง และการกระจายผลการพัฒนาเป็นไปอย่างไม่สมดุลและไม่เป็นธรรม การจัดการศึกษาเพื่อเพิ่มทักษะคนไปปรับใช้นโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจแนวนี้ ช่วยทำให้ประชาชนจำนวนหนึ่งมีทักษะและความรู้ในการประกอบอาชีพได้ดีขึ้น แต่ประชาชนส่วนใหญ่ยังคงได้รับการศึกษาที่ไม่ค่อยมีคุณภาพ ไม่ทั่วถึงและไม่เป็นธรรม

การจัดการศึกษาของประเทศไทยมีคุณภาพไม่สูง ทั้งในแง่ความฉลาดทางสติปัญญา ทักษะการทำงาน ความฉลาดทางอารมณ์ ความฉลาดด้านจิตสำนึก และคุณธรรมจริยธรรม ทำให้ประชาชนมีคุณภาพจำกัด และประเทศไทยมีขีดความสามารถในการแข่งขันต่ำเมื่อเปรียบเทียบกับประเทศอื่น ๆ ผู้ได้รับการศึกษาก็มุ่งแข่งขันทางเศรษฐกิจเพื่อประโยชน์ตัวเองมากกว่าส่วนรวม ยังอ่อนด้อยเรื่องการทำงานเป็นทีมและการมีวิสัยทัศน์ พันธกิจที่จะทำงานเพื่อประโยชน์ของส่วนรวม

2. การดูแลเลี้ยงเด็กและการจัดการศึกษาชั้นปฐมวัยส่วนใหญ่ยังมีคุณภาพต่ำ เนื่องจากพ่อแม่ผู้ปกครอง พี่เลี้ยง ครูอนุบาล ส่วนใหญ่ขาดความรู้ความเข้าใจว่าวัยเด็กเล็ก เป็นวัยที่หน้าต่างโอกาสเปิดให้สมองเด็กวัยนี้เรียนรู้ได้เร็วและมากที่สุด ถ้ามีการกระตุ้น การเรียนรู้จากประสาทสัมผัสทั้ง 5 (หู ตา จมูก ปาก กาย) ส่งเสริมการเตรียมพร้อม ให้เด็กมีอารมณ์ ดีมีความสุขในการเรียนรู้ ผู้ดูแลมีปฏิสัมพันธ์กับเด็กอย่างอบอุ่น และใจกว้าง ปัจจุบันพ่อแม่ ศูนย์เลี้ยงเด็กและโรงเรียนอนุบาลส่วนใหญ่ได้แต่ดูแลเด็กเล็ก แค่ให้อยู่รอดปลอดภัยและเจริญเติบโตทางกายภาพ หรือสอนให้ท่องจำแบบเก่า ไม่ได้กระตุ้นการรับรู้และการเรียนรู้อย่างหลากหลายวิธีให้สอดคล้องกับการทำงานของ สมองที่พร้อมจะเรียนรู้มากกว่าวิธีการเลี้ยงดูและสอนแบบเก่า

3. การศึกษาขั้นพื้นฐานส่วนใหญ่สอนโดยแบบบรรยายเพื่อท่องจำไปสอบ ขาดสื่อการสอน ห้องทดลอง วิธีการกระตุ้นแรงจูงใจที่จะช่วยให้นักเรียนสนใจ เข้าใจ รักการอ่าน ใฝ่รู้ รู้จักตั้งคำถาม คิด วิเคราะห์ ขาดการปูพื้นฐานการเรียนรู้ที่ดี โดยเฉพาะ ทางด้านคณิตศาสตร์ วิทยาศาสตร์ ซึ่งต้องการการคิดวิเคราะห์ เป็นเหตุผลความเข้าใจ มากกว่าการท่องจำ

4. ประชาชนได้รับโอกาสทางการศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนปลายต่ำกว่า หลายประเทศและโดยเฉพาะคนจนได้รับการศึกษาต่ำกว่าคนทั่วไป เนื่องจากการพัฒนา เศรษฐกิจมีการกระจายทรัพย์สินและรายได้ไม่เป็นธรรมสูง ขณะที่การจัดการศึกษา ในระบบเน้นการแข่งขันแบบแพ้คัดออก เด็กที่มาจากครอบครัวที่ยากจนเสียเปรียบ มาตั้งแต่แรกเกิด เนื่องจากมีโอกาสได้รับการพัฒนาด้านสุขภาพรวมทั้งพัฒนาสมอง ด้อยกว่า ได้รับการศึกษาระดับปฐมวัยจนถึงมัธยมศึกษาตอนต้นที่มีคุณภาพด้อยกว่า เด็กจากครอบครัวชนชั้นกลางและชนชั้นสูง และต้องเผชิญกับปัญหาทางเศรษฐกิจและ สภาพแวดล้อมที่ซ้ำเติม ทำให้เด็กจากครอบครัวยากจนขาดพื้นฐานในการที่จะเรียนรู้ได้ อย่างไม่มีประสิทธิภาพ และเป็นกลุ่มมีปัญหาต้องออกกลางคันคือ เรียนไม่สำเร็จ ชั้นมัธยมตอนต้นและมัธยมศึกษาตอนปลายรวมทั้งอาชีวศึกษาเป็นสัดส่วนที่สูง

5. การศึกษาระดับอาชีวศึกษา ซึ่งจะช่วยสร้างกำลังคนที่มีฝีมือไปช่วยพัฒนา เศรษฐกิจได้ มีการพัฒนาด้านคุณภาพน้อย เนื่องจากค่านิยมของสังคมไทยเน้นการเรียน วิชาสามัญเพื่อไต่เต้าไปเรียนระดับมหาวิทยาลัยเพื่อได้ปริญญาและมีโอกาสได้ทำงาน นั้นไต่เต้ามากกว่าการทำงานใช้แรงงานภาคปฏิบัติ สถาบันอาชีวศึกษาได้รับงบประมาณน้อย มีครูอาจารย์ที่ขาดความรู้ ความชำนาญ สอนตามตำรามากกว่าฝึกภาคปฏิบัติ และขาด

ความสามารถในการวิเคราะห์ปัญหาและประยุกต์ นักเรียนนักศึกษาที่เลือกเข้าไปเรียน ก็มักจะมีความรู้พื้นฐานอ่อนและขาดความภาคภูมิใจในตัวเองค่านิยมของสังคมและการที่ สถาบันอาชีวศึกษาพัฒนาด้านคุณภาพได้ไม่สูงนัก ทำให้คนนิยมเรียนด้านอาชีวศึกษา ลดลง ทั้ง ๆ ที่ระบบเศรษฐกิจมีความต้องการแรงงานฝีมือระดับกลางอยู่มาก

6. การศึกษานอกระบบและตามอัธยาศัยได้รับงบประมาณและความสนใจน้อย ทั้ง ๆ มีโอกาสครอบคลุมประชาชนทั้งประเทศที่ส่วนใหญ่ไม่ได้จบชั้นมัธยมศึกษา และเป็น การจัดการศึกษาที่มีประสิทธิภาพในแง่ต้นทุนต่อหัวต่ำ เนื่องจากทั้งรัฐบาลและประชาชน ไม่เข้าใจความสำคัญของการศึกษาแบบเรียนรู้ตลอดชีวิต และสนใจการศึกษาในระบบ มากกว่าการเรียนรู้ด้วยตนเอง ถึงแม้ประเทศไทยจะมีสื่อวิทยุโทรทัศน์จำนวนมากที่เข้าถึง ประชาชนทั้งประเทศกว่าร้อยละ 80 - 90 แต่ก็ใช้เพื่อความบันเทิงและการค้าหาประโยชน์ ทางธุรกิจเป็นด้านหลัก และใช้เพื่อการศึกษาและความบันเทิงแบบมีสาระที่ทำให้คนมี สติปัญญาและมีจิตสำนึกเพื่อส่วนรวมน้อยมาก การใช้อินเทอร์เน็ตขยายตัวในหมู่เด็ก เยาวชนและประชากรที่มีการศึกษา แต่ส่วนใหญ่ก็ยังใช้เพื่อความบันเทิงและการค้า มากกว่าเพื่อการเรียนรู้ เนื่องจากปัญหาสำคัญคือ การศึกษาไทยไม่ได้ทำให้คนรัก การอ่านการค้นคว้าด้วยตัวเองมาตั้งแต่ต้น และมุ่งเรียนเพื่อสอบประกาศนียบัตร ปริญญาบัตรมากกว่าเรียนเพื่อรู้

7. ในด้านคุณภาพการศึกษา การวัดผลทางการศึกษาของผู้เรียนทั่วประเทศ เมื่อเปรียบเทียบกับในอดีต หรือเปรียบเทียบกับผู้เรียนวัยเดียวกันของประเทศอื่น สะท้อนว่า ผู้เรียนระดับการศึกษาพื้นฐานมีคะแนนเฉลี่ยต่ำลง โดยเฉพาะวิชาคณิตศาสตร์ วิทยาศาสตร์ และภาษาอังกฤษ เนื่องจากมีกระจายตัวของสถานศึกษาในเชิงปริมาณ มากกว่าคุณภาพ หลักสูตรวิธีการเรียนการสอนยังเป็นแบบท่องจำตามตำราที่ล้าสมัย ครูอาจารย์ที่มีคุณภาพ ความเอาใจใส่และความสามารถในการสอนได้ดีมีน้อยลง และโรงเรียนหลายแห่งมีครูไม่เพียงพอหรือไม่ได้ชำนาญเฉพาะทาง เนื่องจากเงินเดือนครู อาจารย์ในปัจจุบันต่ำกว่าธุรกิจเอกชน และไม่มีการส่งเสริมพัฒนาอาชีพครูอาจารย์ อย่างจริงจัง

8. สิ่งที่เรียกว่า "ปฏิรูปการศึกษา" ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2542 - ปัจจุบัน เน้นการเปลี่ยนแปลงแก้ไขที่รูปแบบการบริหารจัดการมากกว่าเนื้อหาสาระของกระบวนการสอน การเรียนแบบใหม่ ผู้บริหาร ครูอาจารย์ห่วงแต่เรื่องการถูกลดอำนาจและผลประโยชน์ และไม่มีความคิดความตั้งใจในเชิงปฏิรูปการเรียนการสอนอย่างจริงจัง เพราะหมายถึง

พวกเขาต้องปรับปรุงตัวเองใหม่ ต้องทำงานหนักขึ้น การปฏิรูปการศึกษาแบบออกกฎหมายใหม่ การแก้กฎระเบียบ ออกคำสั่ง การชี้แนะ อบรมจากผู้บริหารเบื้องบนลงสู่เบื้องล่างไม่ได้ผล เนื่องจากไม่ได้มีกระบวนการรณรงค์กระตุ้นให้นักเรียน ผู้ปกครอง ครูทั่วประเทศเห็นความจำเป็นที่จะต้องปฏิรูปกระบวนการเรียนการสอนมาจากฐานล่าง คนส่วนใหญ่ยังไม่เกิดความตระหนักว่า กระบวนการสอนให้ท่องจำในตำราแล้วอย่างไร และจำเป็นต้องปฏิรูปอย่างไร เพื่อใคร เพื่ออะไร

9. ในด้านการจัดสรรและกระจายทรัพยากรในการจัดการศึกษา การจัดสรรงบประมาณการศึกษาประจำปีคิดเป็นสัดส่วนต่องบประมาณทั้งหมดลดลง ในช่วงปี พ.ศ. 2540 - 2548 เนื่องจากรัฐบาลเน้นเรื่องการพัฒนาเศรษฐกิจโดยเฉพาะธุรกิจมากกว่าเรื่องการศึกษา การจัดการศึกษาร้อยละ 85 จัดโดยภาครัฐ การบริหารเป็นแบบรวมศูนย์อยู่ที่ส่วนกลางและบริหารแบบใช้อำนาจสั่งการลดหลั่นกันไปตามลำดับชั้น สถาบันการศึกษาในเมืองใหญ่และสถาบันอุดมศึกษาได้รับการจัดสรรงบประมาณเป็นสัดส่วนสูงกว่าสถาบันการศึกษาในอำเภอรอบนอกโดยเฉพาะในชนบท ภาคเอกชน ชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้รับการสนับสนุนน้อยมาก เมื่อเทียบกับประเทศอื่น ๆ

ประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการจัดการศึกษาโดยรวมทั้งประเทศต่ำกว่าที่รัฐได้ลงทุนไป เช่น มีผู้สำเร็จชั้นมัธยมศึกษาคิดเป็นสัดส่วนต่อประชากรวัยเดียวกันต่ำกว่าประเทศอื่น ผู้สำเร็จอาชีวศึกษาและอุดมศึกษายังมีความรู้ความสามารถพร้อมที่จะทำงานได้ไม่สูงนัก ยังมีการจัดการศึกษานอกระบบและตามอัธยาศัยน้อย ถึงแม้ประเทศจะมีทรัพยากรที่มีอยู่แล้ว เช่น สื่อวิทยุ โทรทัศน์ ห้องสมุด อินเทอร์เน็ต สถานศึกษาต่าง ๆ จำนวนมาก แต่รัฐบาลไม่รู้จักใช้ทรัพยากรเหล่านี้ให้เกิดการเรียนรู้ได้อย่างมีคุณภาพและประสิทธิภาพ กลับปล่อยให้เป็นเรื่องการหากำไรทางธุรกิจและความบันเทิงที่ไม่ยกระดับการเรียนรู้และรสนิยมของประชาชน

10. การมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาของภาคีต่าง ๆ เช่น ครอบครัว องค์กรส่วนท้องถิ่น ภาคเอกชน และองค์กรประชาสังคมต่าง ๆ เพิ่มขึ้นอย่างช้า ๆ และเกิดขึ้นเป็นหย่อม ๆ คิดรวมทั้งประเทศแล้วยังมีสัดส่วนน้อยมาก เนื่องจากระบบการเมืองและระบบราชการยังเป็นแบบรวมศูนย์อำนาจและระบบอุปถัมภ์ที่นิยมทำโครงการพัฒนาแบบให้ประชาชนพึ่งพารัฐเพิ่มขึ้น มากกว่าที่จะกระจายอำนาจและทรัพยากรให้ประชาชน นอกจากนี้ประชาชนทั่วไปยังมีทัศนคติแบบต้องการได้รับการศึกษาเพียงได้วุฒิบัตร เพื่อใช้หางานมากกว่าสนใจเรื่องการศึกษาหาความรู้เพื่อพัฒนาตนเอง

มีการเปลี่ยนแปลงในโรงเรียนเอกชนในกรุงเทพและหัวเมืองใหญ่บ้าง ก็เฉพาะในกลุ่มครอบครัวคนชั้นกลางที่มีการศึกษาและตื่นตัวเรื่องการจัดการศึกษาทางเลือกที่มีคุณภาพสำหรับบุตรหลานของตน แต่ก็เป็นส่วนน้อยและขยายทั่วประเทศได้ยาก เพราะการจัดการศึกษาแบบทางเลือกที่มีคุณภาพต้องการลงทุนสูง และต้องการครูอาจารย์ที่มีคุณภาพสูงซึ่งต้องจ่ายเงินเดือนสูงกว่าการจัดการศึกษาระดับปานกลางของภาครัฐ สถานศึกษาเอกชนส่วนใหญ่ก็คิดไม่พ้นกรอบการแข่งขันในระบบแพ็คเกจออกตามกระแสของการจัดการศึกษาโดยรัฐ

11. หากเราใช้หลักการวิเคราะห์จุดอ่อน จุดแข็ง อุปสรรคและโอกาสในการจัดการศึกษาจะพบว่า

จุดอ่อน คือ ระบบการจัดการศึกษาของไทยจัดโดยระบบการเมืองและราชการแบบอำนาจนิยมและจารีตนิยม ข้าราชการมุ่งทำงานแบบให้เสร็จไปวัน ๆ เพื่อประโยชน์ของตนเองมากกว่าเพื่อผลของงาน ในการที่จะทำให้นักเรียนและประชาชนฉลาดอย่างเต็มที่ ส่วนที่ระบบการจัดการศึกษาแบบนี้ทำได้มากที่สุดคือ การผลิตคนให้มีทักษะจำนวนหนึ่งไปทำงานเป็นลูกจ้างในระบบทุนนิยมอุตสาหกรรม ผู้บริหารการศึกษา ครูอาจารย์ส่วนใหญ่ ไม่รักการอ่าน ไม่สนใจที่จะเรียนรู้ตลอดชีวิต ไม่สามารถที่จะสร้างและถ่ายทอดความรู้ชนิดใช้งานได้ ไม่มีขีดความสามารถสูงพอที่จะผลิตผู้สำเร็จการศึกษาให้ฉลาดทั้งปัญญา อารมณ์ และจิตสำนึก เป็นพลเมืองที่มีคุณภาพสูงได้

จุดแข็ง คือ ประเทศไทยมีการลงทุนสร้างโครงสร้างพื้นฐานการศึกษา เช่น สถาบันการศึกษาต่าง ๆ ทั่วประเทศกว่า 50,000 แห่ง มีการจัดสรรงบประมาณให้กระทรวงศึกษาธิการสูงสุดราวร้อยละ 20 - 25 ของงบประมาณประจำปี มีครูอาจารย์และปัญญาชนในวงการต่าง ๆ ที่มีความรู้และสนใจที่จะใช้การศึกษาเพื่อการพัฒนาประเทศอยู่หลายคน มีนักเรียนนักศึกษาที่ฉลาด เรียนเก่งในระดับแข่งขันกับประเทศอื่นได้อยู่จำนวนหนึ่ง การเติบโตทางเศรษฐกิจของภาคเอกชนและความจำเป็นที่ไทยซึ่งมีนโยบายเศรษฐกิจแบบเปิดเสรีต้องแข่งขันกับประเทศอื่นในระบบตลาดโลกก็ก่อให้เกิดความสนใจที่จะลงทุนและพัฒนาการศึกษาให้ทันสมัยเพิ่มขึ้น ทรัพยากรพื้นฐานด้านการศึกษา นอกกระบวนและตามอักษยาศัย เช่น วิทยุ โทรทัศน์ เครือข่ายอินเทอร์เน็ต สิ่งพิมพ์ ห้องสมุด ฯลฯ ก็มีอยู่พอสมควร ทรัพยากรที่มีความหลากหลายทางชีวภาพ และวัฒนธรรมและภูมิปัญญาท้องถิ่น (ทุนธรรมชาติ ทุนทางสังคมวัฒนธรรม) ก็มีอยู่จำนวนหนึ่ง และมีศักยภาพจะพัฒนาไปใช้ประโยชน์ในยุคใหม่ได้

อุปสรรค/การคุกคาม มาจากการที่ทั้งรัฐบาลและประชาชนส่วนใหญ่รวมทั้งครู อาจารย์เองยังมีความรู้ความเข้าใจและกรอบความคิดเรื่องการศึกษาที่คับแคบ โดยเน้นเรื่อง การจดจำข้อมูลและทักษะในการประกอบอาชีพมากกว่าการเรียนรู้ในการคิด วิเคราะห์ สังเคราะห์ เพื่อความเข้าใจและนำไปประยุกต์ใช้แก้ปัญหา รวมทั้งเรียนรู้ความฉลาด ทางอารมณ์และการเป็นพลเมืองที่มีจิตสำนึกเพื่อส่วนรวม นอกจากนี้ นักการเมือง ข้าราชการ ผู้บริหารภาคเอกชนยังมีกรอบคิดในการมองการศึกษาแบบแยกส่วนว่า การศึกษาเป็นเพียงเครื่องมือการผลิตทรัพยากรกำลังคนแบบแพ็คตัดออก ให้มีคนจำนวนหนึ่งมีทักษะไปรับใช้การพัฒนาเศรษฐกิจแบบเน้นความเติบโตของเศรษฐกิจส่วนรวม ไม่เข้าใจว่า แท้จริงแล้วการศึกษาคือ กระบวนการเรียนรู้ของประชาชนทั้งสังคมอย่างต่อเนื่องตลอดชีวิต หากเราทุ่มเทปฏิรูปการศึกษาทำให้สังคมไทยเป็นสังคมแห่งการเรียนรู้ ที่ประชาชนส่วนใหญ่มีโอกาสฉลาดทั้งทางสติปัญญา ทางอารมณ์และจิตสำนึก คนไทย จะสามารถที่จะแก้ปัญหาและพัฒนาคุณภาพชีวิตของตนเองชุมชนและสังคมอย่างยั่งยืน ได้มากกว่า การพัฒนาทางเศรษฐกิจที่เน้นการแข่งขันแบบตัวใครตัวมันเพื่อการเติบโตทางวัตถุเป็นด้านหลัก

โอกาส ในการปฏิรูปการศึกษาให้มีคุณภาพและพัฒนาประเทศให้มีประสิทธิภาพ เป็นธรรมและยั่งยืนมีอยู่ เพราะโลกปัจจุบันมีความก้าวหน้าด้านองค์ความรู้เกี่ยวกับสมอง และการเรียนรู้ของมนุษย์ การปฏิรูปการเรียนรู้และการบริหารจัดการเรื่องการศึกษาอย่างมีประสิทธิภาพเพิ่มจากอดีตอย่างมาก การพัฒนาทางเทคโนโลยีสื่อสารทำให้คนรุ่นปัจจุบันสามารถเข้าถึงแหล่งความรู้ต่าง ๆ ได้สะดวกรวดเร็วเพิ่มขึ้น ทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และประชาชน มีความสนใจที่จะลงทุนทางการศึกษาเพื่อการพัฒนาความรู้ความสามารถของคน และเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในภาพรวมเพิ่มมากขึ้น

5.2 แนวโน้มการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจการเมืองและสังคม

ท่ามกลางสภาพปัญหาและการดำเนินการปฏิรูปการศึกษาที่ผู้เกี่ยวข้องกำลังทำกันอยู่ เศรษฐกิจสังคมไทยก็เคลื่อนไหวเปลี่ยนแปลงไปอย่างมีผลอัตราการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจการเมืองสังคมเป็นปัจจัยที่มีผลกระทบต่อเรื่องการจัดการศึกษาที่เราควรต้องนำมาพิจารณาด้วยจึงจะวิเคราะห์ได้เข้าใจปัญหาการศึกษาอย่างเป็นระบบของครุวมได้

ในบทสรุปนี้จะกล่าวถึงแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญ 4 ด้าน คือ 1) ด้านโครงสร้างประชากร 2) ด้านเศรษฐกิจ 3) ด้านการเมือง และ 4) ด้านสังคม วัฒนธรรมความเป็นอยู่ของประชาชน ซึ่งล้วนเปลี่ยนแปลงไปอย่างมีปฏิสัมพันธ์ต่อกันและกันและต่อการเปลี่ยนแปลงทางการศึกษา

1) แนวโน้มการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากร

ในช่วง 4 ปี ข้างหน้า คือ จนถึงปี พ.ศ. 2552 สัดส่วนประชากรวัยแรงงานของไทย จะมีสัดส่วนอยู่ในภาวะที่เพิ่มขึ้นถึงจุดสูงสุด เมื่อเทียบกับสัดส่วนประชากรในวัยพึ่งพิงที่กลุ่มเด็กลดลงและผู้สูงอายุค่อย ๆ เพิ่มขึ้นอย่างช้า ๆ กล่าวคือ อัตราส่วนการเป็นภาระของประชากรเด็กและผู้สูงอายุต่อประชากรวัยทำงานในปี พ.ศ. 2552 จะอยู่ที่ 49.1 ซึ่งเป็นจุดต่ำสุด แต่หลังจากปี พ.ศ. 2552 ไปแล้ว สัดส่วนประชากรวัยแรงงานจะลดลง ในเชิงเทียบกับประชากรในวัยพึ่งพิง เนื่องจากคนจะมีอายุยืนขึ้น ทำให้สัดส่วนผู้สูงอายุจะเพิ่มขึ้น เช่นในปี พ.ศ. 2563 อัตราส่วนการเป็นภาระของประชากรเด็กและผู้สูงอายุต่อประชากรวัยแรงงานจะเพิ่มเป็น 55.7⁶⁷

การที่กำลังแรงงานลดลง จะส่งผลต่อการออม การลงทุน ความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ และขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศที่ลดลง ขณะที่การให้บริการทางการแพทย์และสวัสดิการสังคมให้กับผู้สูงอายุที่มีสัดส่วนต่อประชากรทั้งหมดสูงขึ้น อาจจะมีปัญหา เนื่องจากการผลิตบุคลากรทางการแพทย์ของไทยเพิ่มขึ้นช้า และการจัดระบบประกันสังคมยังไม่ครอบคลุมและขยายตัวได้ล่าช้า

ผู้สูงอายุที่มีความรู้และยังสุขภาพดีอาจช่วยงานการสอนและงานอื่น ๆ บางเวลาได้ แต่ต้องมีระบบจัดการที่ยืดหยุ่น เช่น ขยายอายุเกษียณสำหรับผู้มีความรู้เฉพาะทางที่ยังสุขภาพดี การจ้างงานผู้สูงอายุบางเวลา ส่งเสริมงานอาสาสมัครในชุมชน ซึ่งจะช่วยให้ผู้สูงอายุได้ทำงานและกิจกรรมที่เป็นประโยชน์ แต่ก็ต้องมีการเตรียมเรื่องการจัดการศึกษาอบรมสำหรับผู้สูงอายุด้วย

67 สำนักงานคณะกรรมการการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. ทิศทางที่ท้าทายแห่งการพัฒนาประเทศในระยะแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 10 การพัฒนาสังคมเชิงรุก, มิถุนายน 2548.

การที่ประชากรเด็กลดลง น่าจะเป็นโอกาสให้รัฐมีงบประมาณพอที่จะช่วยพัฒนาเด็กและคุณภาพการศึกษาได้เพิ่มขึ้น แต่เนื่องจากเด็กอยู่กันอย่างกระจุกกระจายทั่วประเทศ และการจัดการเรื่องการศึกษาและให้การศึกษาเป็นระบบราชการที่ตายตัวไม่ยืดหยุ่นคล่องตัว ทำให้โรงเรียนในชุมชนบางแห่งมีครูเกิน บางแห่งมีครูขาด ชุมชนหลายแห่งมีเด็กน้อยลง แต่มีวัยต่างกัน เรียนชั้นต่างกัน ทำให้โรงเรียนขนาดเล็กที่มีครูน้อย มีครูไม่ครบทุกชั้น การที่ครูต้องรับผิดชอบสอนหลายชั้น เป็นไปไม่ได้ที่จะทำให้การสอนมีคุณภาพ การยุบโรงเรียนเล็กมารวมกันทำได้ยาก เพราะโรงเรียนอยู่ไกลกัน และเด็กชนบทยากจนเดินทางไปโรงเรียนไกล ๆ ไม่สะดวก

การพัฒนาสื่อการเรียนรู้ด้วยตนเอง ผ่านเครือข่ายอินเทอร์เน็ต ซีดีรอม โทรทัศน์ ฯลฯ น่าจะช่วยพัฒนาการเรียนรู้ของเด็กได้ดีขึ้น แต่ต้องมีการสร้างสื่อที่มีคุณภาพและบริหารจัดการอย่างมีประสิทธิภาพ รวมทั้งการสร้างนิสัยให้เด็กรักการอ่าน การค้นคว้าเรียนรู้ด้วยตนเองตั้งแต่นั้น

ตารางที่ 26 ประมาณการจำนวนประชากรและสัดส่วนแยกตามกลุ่มอายุทั่วราชอาณาจักร : (ข้อสมมติภาวะเจริญพันธุ์ระดับปานกลาง)

ปี พ.ศ.	ประชากร/ประมาณการ (พันคน)	0 - 14 ปี	15 - 59 ปี	60 ปี ขึ้นไป
2513	34,397	45.20	49.80	5.00
2533	54,548	29.23	63.41	7.36
2546	60,916	24.25	66.29	9.46
2548	64,763	22.96	66.71	10.33
2550	65,694	22.34	66.94	10.72
2554	67,400	20.98	67.00	12.02

- ที่มา : 1) ปี 2513 - 2543 สำนักประชากรและเคหะสำนักงานสถิติแห่งชาติ
 2) ปี 2548 - 2568 การคาดประมาณประชากรประเทศไทย พ.ศ. 2543 - 2568 สำนักพัฒนาสังคมและคุณภาพชีวิต สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
 3) ปี 2573 World Population Prospects The 2002 Revision : United Nation

2) แนวโน้มการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ

เศรษฐกิจแบบเปิดเสรีที่ขึ้นกับทุนนิยมโลกมากอย่างไทย จะแข่งขันกันเป็นเศรษฐกิจที่ต้องใช้ความรู้ (Knowledge Economy) และการผลิตสินค้าที่ซับซ้อนและมีวงจรอายุสั้น คือเปลี่ยนรุ่นใหม่เร็วขึ้นคนจะต้องปรับตัวเรียนรู้ใหม่ เปลี่ยนงานใหม่กันมากขึ้น ภาคการค้าและบริการในเมืองจะมีสัดส่วนในระบบเศรษฐกิจเพิ่มมากขึ้น อุตสาหกรรมจะเพิ่มในอัตราลดลง ส่วนเกษตรในภาคเกษตรเอง ธุรกิจขนาดใหญ่ทันสมัยกว่าก็จะมีสัดส่วนเพิ่มขึ้น เมื่อเทียบกับเกษตรกรรมรายย่อย เกษตรกรรายย่อยจะกลายเป็นคนงานตามพันธสัญญาของบริษัทการเกษตรขนาดใหญ่เพิ่มขึ้น

ระบบเศรษฐกิจที่ต้องใช้ฐานความรู้เพิ่มขึ้น จำเป็นต้องพัฒนา

- (1) ระบบนวัตกรรมและการใช้ประโยชน์จากเทคโนโลยี
- (2) ประชากรที่มีการศึกษาและแรงงานที่มีความรู้ฝีมือ
- (3) เทคโนโลยีสารสนเทศและโทรคมนาคม
- (4) ระบบเศรษฐกิจและระบบสถาบันต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง⁶⁸

ในสภาพแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจเช่นนี้ หากการปฏิรูปการศึกษาของไทยล้มเหลวหรือล่าช้าประชาชนไม่ได้เรียนรู้ที่จะรักการอ่านและการเรียนรู้ใหม่อย่างต่อเนื่อง จะปรับตัวเองได้ยากผลิตภาพจะต่ำ เศรษฐกิจประเทศไทยยังจะแข่งขันคนอื่นได้ยาก และประเทศจะต้องพึ่งพาการลงทุน เป็นหนี้ และเสียเปรียบต่างประเทศมากขึ้น และถ้าการศึกษากระจายไม่ทั่วถึง ก็จะทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำต่ำสูงในหมู่ประชากรมากขึ้น คนที่การศึกษาต่ำ ยิ่งยากจน ยิ่งจะถูกทอดทิ้งให้ล้าหลัง หางานทำได้ยาก นอกจากงานง่าย ๆ สกปรกเสี่ยงภัยและได้ค่าจ้างต่ำ ซึ่งก็ถูกแรงงานต่างชาติที่จนกว่าเข้ามาแย่งอยู่แล้ว

ปัญหาการพัฒนาเศรษฐกิจและการศึกษาเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นควบคู่กัน และต้องการแก้ไขไปพร้อม ๆ กัน หากไม่มีการปฏิรูปโครงสร้างทางเศรษฐกิจ ไม่มีการกระจายทรัพย์สินและรายได้ให้เป็นธรรม โอกาสที่คนจนส่วนใหญ่จะได้รับการศึกษาที่มีคุณภาพสูงขึ้นก็เป็นไปได้ยาก และถ้าไม่มีการปฏิรูปการศึกษาให้มีคุณภาพเป็นธรรมทั่วถึง การจะปฏิรูปเศรษฐกิจก็เป็นไปได้ยากเช่นกัน จึงจำเป็นจะต้องผลักดัน การปฏิรูปทั้ง 2 ด้าน พร้อม ๆ กันไป

68 สศช. ทิศทางที่ท้าทายแห่งการพัฒนาประเทศ ในระยะแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 10 ภาพรวมการพัฒนาประเทศ , มิถุนายน 2548, หน้า 13.

แนวโน้มทางเศรษฐกิจที่ประเทศไทยจะต้องแข่งขันกับประเทศต่าง ๆ มากขึ้นในอนาคตจะทำให้รัฐบาลต้องสนใจการปฏิรูปการศึกษา การปฏิรูปกำลังคนเพิ่มขึ้น แต่เนื่องจากมีข้อจำกัดด้านงบประมาณ/ทรัพยากร/กำลังคนระดับสูง และข้อจำกัดในเรื่องกรอบคิดการพัฒนาประเทศของรัฐบาลและชนชั้นนำ ที่เน้นการพัฒนาเศรษฐกิจแบบเน้นความเติบโตของสินค้าและบริการ และการคิดว่า ความรู้และเทคโนโลยีสามารถสั่งซื้อเลียนแบบจากต่างประเทศได้ การปฏิรูปการศึกษาที่รัฐบาลไทยมีแนวโน้มจะทำได้มากที่สุดคือ การปฏิรูปในสถาบันการศึกษาขนาดใหญ่ในเมืองที่มีทรัพยากรค่อนข้างพร้อมอยู่แล้ว และการปฏิรูปการเรียนรู้ในกลุ่มคนที่มีความพร้อมกว่าคือ กลุ่มลูกหลานคนรวยคนชั้นกลางในเมืองใหญ่ที่มีสภาพแวดล้อมที่จะช่วยส่งเสริมการเรียนรู้ได้มีประสิทธิภาพกว่าคนอื่น

ดังนั้นประเทศไทยอาจจะปฏิรูปเศรษฐกิจและการศึกษาไปในแนวที่คนส่วนน้อยจะได้ประโยชน์จากการสอนการเรียนที่ทันสมัย มีประสิทธิภาพสูงกว่าคนส่วนใหญ่ กลุ่มคนหัวกะทิและคนชั้นกลางผู้ได้รับการศึกษาดีกว่าเหล่านี้อาจจะช่วยทำให้เศรษฐกิจบางสาขาแข่งขันและเติบโตได้บ้าง แต่ผลการพัฒนาประเทศยิ่งกระจายอย่างไม่สมดุลไม่ทั่วถึง ไม่เป็นธรรม ทำให้เกิดช่องว่างระหว่างคนรวยที่มีการศึกษาสูงที่มีคุณภาพกับคนจนที่มีการศึกษาต่ำหรือด้อยคุณภาพกว่าเพิ่มขึ้น และนำไปสู่ความขัดแย้งทางการเมืองและสังคมเพิ่มขึ้น

กล่าวให้เห็นภาพอย่างง่าย ๆ คือ แทนที่ไทยจะพัฒนาไปพร้อมกันทั้งประเทศแบบสิงคโปร์ก็จะพัฒนาเฉพาะส่วนของคนรวยคนชั้นกลางส่วนน้อย แต่คนจนซึ่งเป็นคนส่วนใหญ่จะจนเพิ่มขึ้น อย่างบราซิล เม็กซิโก นี่คือนัยของการพัฒนาที่ประเทศไทยกำลังเดินไป ถ้าหากไม่มีการวิเคราะห์ปัญหาอย่างวิพากษ์วิจารณ์และมองการณ์ไกลและหาทางป้องกันแก้ไขตั้งแต่ตอนนี้แล้ว ก็ยากที่จะเลี่ยงกับดักนี้ได้

3) แนวโน้มการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง

ตั้งแต่การเปลี่ยนแปลงการปกครองปี พ.ศ. 2475 จนถึงกรณีเรียกร้องประชาธิปไตย พฤษภาคม ปี พ.ศ. 2535 ระบบประชาธิปไตยแบบรัฐสภาของไทยซึ่งพัฒนามาอย่างลุ่ม ๆ ดอน ๆ เพราะมีการรัฐประหารยึดอำนาจหลายครั้ง หลังจากพฤษภาคมปี พ.ศ. 2535 ระบบประชาธิปไตยแบบรัฐสภาเริ่มพัฒนาไปอย่างต่อเนื่องและดูมั่นคง แต่ก็มีความมั่นคงบนพื้นฐานของการจัดสรรทรัพยากร และแบ่งปันผลประโยชน์ที่เป็นที่ยอมรับกันได้ของ

นักการเมืองที่มาจากคนชั้นสูงและคนชั้นกลางรวมทั้งการสร้างควมหวังและการเจือจางแบบอุปถัมภ์ให้ประชาชนทั่วไปยอมรับได้

แนวโน้มทางการเมืองแม้จะเป็นประชาธิปไตยแบบรัฐสภาต่อไป แต่ก็มีการใช้เงินใช้อำนาจ ใช้การครอบงำทางความรู้ข้อมูลข่าวสาร ใช้ระบบฟุ้งพาดูอุปถัมภ์ การสร้างความหวังให้ประชาชนเพิ่มขึ้น ทำให้ยังเป็นการเมืองของคนรวยคนชั้นกลาง โดยเฉพาะกลุ่มที่รวยที่สุด ฉลาดในการบริหารจัดการเพื่อขยายและรักษาฐานอำนาจมากที่สุด จะยังเป็นผู้ชนะการเลือกตั้ง และยึดกุมอำนาจรัฐได้ต่อไป ในขณะที่ภาคประชาชนยังคงถูกแบ่งแยกและปกครอง เป็นผู้อยู่ภายใต้ระบบอุปถัมภ์ที่หวังฟุ้งพาดูอุปถัมภ์กลุ่มนี้กลุ่มนั้นอยู่ต่อไป

ประชาชนกลุ่มที่สนใจเรียนรู้ พัฒนาด้านความรู้ข้อมูลข่าวสาร จิตสำนึกทางการเมืองยังมีน้อย การรวมกลุ่มกันสร้างอำนาจต่อรองก็มีค่อนข้างน้อย และเป็นกลุ่มย่อย ๆ ที่อยู่กันอย่างกระจัดกระจายรวมตัวกันได้ยาก เพราะแนวคิดและผลประโยชน์ระยะสั้นที่หลากหลาย และประชาชนส่วนใหญ่ยังเข้าใจเรื่องเศรษฐกิจการเมืองน้อย และยังไม่เห็นผลประโยชน์ระยะยาวร่วมกัน การลงทุนด้านการศึกษาทำให้ประชาชนเรียนจบมหาวิทยาลัยมัธยมศึกษาและอาชีวศึกษามีสัดส่วนสูงขึ้นจริงแต่ไม่ได้ช่วยสร้างพลเมืองที่มีความตื่นตัวทางการเมืองแบบเป็นตัวของตัวเองมากนัก

แนวโน้มการเมืองเช่นนี้ จะทำให้ได้รัฐบาลที่ไม่เก่งพอที่จะพัฒนาผู้คนและนำประเทศไปแข่งขันกับประเทศอื่นได้ เนื่องจากนายกรัฐมนตรียังต้องพึ่งและประนีประนอมกับนักการเมืองเจ้าพ่ออุปถัมภ์กลุ่มต่าง ๆ การแต่งตั้งและปรับคณะรัฐมนตรีไม่ได้ขึ้นอยู่กับคุณสมบัติความสามารถความเหมาะสมของบุคคลคนนั้น แต่ขึ้นอยู่กับอำนาจต่อรองของนักการเมืองว่าใครจะมีฐานทางเศรษฐกิจและทางการเมืองในการช่วยค้ำจุนพรรคการเมืองและนายกรัฐมนตรียิ่งได้มากกว่ากัน ทำให้การคัดเลือกคณะรัฐมนตรีเป็นแค่กลุ่มตัวแทนผลประโยชน์ของคนรวยที่มาลงขันกันลงแข่งขันรับเลือกตั้ง ไม่ใช่การคัดเลือกคนที่เก่งที่สุดเหมาะสมที่สุดของคนทั้งประเทศไปบริหารกิจการรัฐที่เป็นของทุกคนร่วมกัน

นี่คือกับดักทางการเมืองที่เป็นปัญหาใหญ่สำหรับประเทศไทย และเกี่ยวโยงกับการศึกษาในแง่ที่ว่า การศึกษาไม่ได้ช่วยส่งเสริมความเป็นพลเมืองที่มีจิตสำนึกทางการเมือง เชื่อในเรื่องสิทธิ เสมอภาค เสรีภาพ ทัดเทียมกัน การศึกษาเพียงแต่ส่งเสริมความรู้ในการดูแลตนเองและพัฒนาทักษะวิชาชีพในระดับหนึ่งเท่านั้น แต่คนส่วนใหญ่รวมทั้งคนที่มีการศึกษาระดับกลางและระดับสูงด้วยยังคงเชื่อถือผู้มีอำนาจและอุปถัมภ์ ไม่ได้เป็น

พลเมืองที่รู้สึกว่าคุณเองมีสิทธิ มีเสียง มีศักดิ์ศรีเท่ากับพวกนักการเมือง ข้าราชการหรือนักธุรกิจระดับสูง ประชาชนยังหวังพึ่งโครงการย่อย ๆ ระยะสั้นจากรัฐบาลมากกว่าจะคิดรวมกลุ่มกันเพื่อเรียกร้องการเปลี่ยนแปลงปฏิรูปในเชิงนโยบายหรือโครงสร้างเศรษฐกิจการเมือง

หากมีการปฏิรูปการศึกษาชนิดที่จะช่วยให้ประชาชนคิดวิเคราะห์เป็น มีจุดยืนเป็นตัวของตัวเอง ฉลาด มีจิตสำนึก ก็จะมีส่วนช่วยให้เกิดการปฏิรูปทางการเมืองแบบเป็นประชาธิปไตยที่ประชาชนมีสิทธิเสรีภาพทุกด้านมากกว่าแค่สิทธิการเลือกผู้แทน แต่ที่การปฏิรูปการศึกษาล่าช้า ส่วนหนึ่งก็เพราะยังไม่มีมีการปฏิรูปการเมืองด้วย

ปัญหาปฏิสัมพันธ์ต่อกันและกันระหว่างการศึกษาและการเมืองเป็นเรื่องที่ประชาชนต้องศึกษาทำความเข้าใจและผลักดันการปฏิรูปทั้ง 2 ทางไปพร้อม ๆ กัน ไม่ใช่การรอให้อะไรเกิดขึ้นก่อนอะไร หรือการคิดว่า ถ้ายังไม่เกิดสิ่งนี้ อีกสิ่งก็คงจะไม่เกิดขึ้น เพราะการนั่งรอหรือคิดแบบนี้ จะยิ่งทำให้สถานการณ์หยุดนิ่งหรือแม้แต่ถอยหลัง และทำให้โอกาสที่จะมีการเปลี่ยนแปลงการปฏิรูปทางการศึกษา สังคมและการเมืองยิ่งล่าช้าไปอีก

4) แนวโน้มการเปลี่ยนแปลงทางสังคมวัฒนธรรม ความเป็นอยู่ของประชาชน

ประชาชนจะใช้ชีวิตแบบสังคมเมือง ซึ่งมีเศรษฐกิจสาขาอุตสาหกรรม การค้าและบริการเป็นพื้นฐานสำคัญเป็นสัดส่วนสูงขึ้น สังคมชนบทจะกลายเป็นสังคมบริวารที่ขึ้นต่อและเลียนแบบสังคมเมืองมากขึ้น เพราะระบบการเมืองขึ้นอยู่กับส่วนกลาง ขณะที่เศรษฐกิจก็ขึ้นอยู่กับนายทุนนายธนาคารขนาดใหญ่ในเมืองเป็นด้านหลัก ระบบเศรษฐกิจการเมืองแบบทุนนิยมผูกขาดที่พึ่งพาการลงทุนและการค้ากับต่างประเทศ ควบคู่ไปกับระบบอภิสิทธิ์และระบบอุปถัมภ์จะทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำต่ำสูงทางทรัพย์สินรายได้ ความรู้ข้อมูลข่าวสาร การมีงานทำ สถานะของสังคม ฯลฯ ในประชาชนกลุ่มต่าง ๆ เพิ่มขึ้น และทำให้เกิดความขัดแย้งที่ซับซ้อน และปัญหาสังคมในรูปแบบต่าง ๆ เช่น ปัญหาอาชญากรรม การพนัน การเสพติดยา บุหรี่ เหล้า ลัทธิบริโภคนิยมและการเป็นหนี้ ปัญหาโสเภณี ความสำส่อนทางเพศ การขูดรีดแรงงานหญิงและเด็ก คนงานต่างชาติ คนงานไร้ฝีมือ ฯลฯ เพิ่มขึ้น

นอกจากนี้แล้ว ก็มีแนวโน้มที่สังคมไทยจะมีปัญหาครอบครัว ปัญหาของปัจเจกชนในเรื่องการสร้างค่านิยมแบบแข่งขันหาเงินหากำไรสูงสุดแบบตัวใครตัวมันเพิ่มขึ้น ประชาชนมีความเครียดเพิ่มขึ้น คาดหวังเรียกร้องจากคนอื่น ขัดแย้งและทะเลาะกับคนอื่น

เพิ่มขึ้น มีความรุนแรงเพิ่มขึ้น ทั้งความรุนแรงในหมู่วัยรุ่นและคนทำงาน มีการหย่าร้างและแยกกันอยู่ การทอดทิ้งเด็กและคนชราเพิ่มขึ้น ประชาชนมีความสุขความพอใจ ความใจกว้าง อดทน ให้อาหารต่อคนอื่นลดลง ความสงบสันติสุข ความคิดสร้างสรรค์ลดลง เพราะคนมุ่งการแข่งขันแบบเลียนแบบหาทางรวยลัด มุ่งหาความสุขจากการมีเงิน การบริโภคระยะสั้นเฉพาะหน้ามากกว่าที่จะอดทนเรียนรู้และทำงานเพื่อสร้างชีวิตที่มีคุณภาพและมีเป้าหมาย

แนวโน้มของการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจสังคม ที่จะนำไปสู่ปัญหามากมายและซับซ้อนเช่นนี้จะสร้างสภาพแวดล้อมที่เป็นผลเสียต่อพ่อแม่ผู้ปกครอง ครู เด็กและเยาวชนมาก ทำให้การปฏิรูปการศึกษายิ่งเป็นงานยากลำบากและเรื่องความจำเป็นเร่งด่วนเพิ่มขึ้น จะต้องมีการปฏิรูปการศึกษาหรือการเรียนรู้ของคนทั้งสังคม เพื่อช่วยประชาชนส่วนใหญ่ ฉลาด มีวุฒิภาวะทางอารมณ์ และมีจิตสำนึกเพื่อส่วนรวมเพิ่มขึ้นอย่างจริงจังเท่านั้น ประเทศจึงจะมีประชาชนที่มีคุณภาพมากพอจะเข้าใจสภาพสาเหตุและแนวทางแก้ไขปัญหารวมทั้งเศรษฐกิจ การเมือง สังคม อย่างเชื่อมโยงเป็นองค์รวม และสามารถหาทางแก้ไข ปัญหาเหล่านั้นได้

ปัญหาสำคัญ คือ รัฐบาลและชนชั้นนำสนใจปัญหาสังคมน้อยกว่าปัญหาเศรษฐกิจ เพราะพวกเขาติดอยู่ในกรอบคิดของการเห็นแก่ประโยชน์เฉพาะหน้าทางเศรษฐกิจของตนเองและพรรคพวก คิดว่าเศรษฐกิจสำคัญที่สุดสำหรับการพัฒนาประเทศ รวมทั้งคิดแบบแยกส่วนว่า ถ้าพัฒนาเศรษฐกิจให้เจริญเติบโต ประชาชนร่ำรวยขึ้น ปัญหาสังคมก็จะลดลงไปเอง หรือมีงบประมาณไปช่วยแก้ปัญหาสังคมเพิ่มขึ้น แต่การพัฒนาเศรษฐกิจของไทยที่มีอัตราการเจริญเติบโตสูงมาเกือบตลอด 50 ปีที่แล้ว ได้พิสูจน์แล้วว่า กรอบคิดแบบนี้ไม่ใช่ความจริง ในทางตรงกันข้าม กรอบคิดของชนชั้นนำที่เน้นแต่เรื่องการสร้างความร่ำรวยทางเศรษฐกิจของปัจเจกชนแบบแข่งขันเอาชนะตัวใครตัวมัน ยิ่งสร้างค่านิยมที่เห็นแก่ตัว และสร้างความเหลื่อมล้ำต่ำสูงและความขัดแย้งในครอบครัวชุมชนและสังคมมากขึ้น แม้แต่คนรวยเองก็มีความวิตกกังวล ความเครียด ความทุกข์เพิ่มขึ้น

สาเหตุที่ลึกลงไปของการที่รัฐบาลชนชั้นนำสนใจปัญหาสังคมน้อย คือ พวกเขาไม่ค่อยฉลาด มองไม่เห็นการณ์ไกลว่า ปัญหาทางสังคมวัฒนธรรม เช่น ความโง่เขลา การขาดจิตสำนึก ค่านิยมแบบพึ่งพาอยากได้ความสุขแบบง่าย ๆ โดยไม่ต้องทำงานหนัก ฯลฯ เหล่านั้นเป็นปัญหาสำคัญพอ ๆ กับปัญหาการพัฒนาเศรษฐกิจ และเป็นเรื่องที่ภาครัฐ

จะต้องสนใจพัฒนาคนก่อนหรือพร้อม ๆ กันไปกับการพัฒนาเศรษฐกิจ ไม่ใช่จะพัฒนาเศรษฐกิจก่อนแล้วค่อยมาพัฒนาการศึกษาหรือสังคมทีหลัง

ทั้งชนชั้นนำของไทยยังไม่มีจิตสำนึกเพื่อส่วนรวมมากพอที่จะเข้าใจว่า แม้แต่การเน้นการแข่งขันทางธุรกิจเพื่อประโยชน์ส่วนตัวของบริษัทในระยะสั้น โดยไม่คิดเรื่องการเก็บภาษีคนรวยในอัตราสูง เพื่อกระจายทรัพย์สินรายได้และพัฒนาคุณภาพคนส่วนใหญ่เหมือนในประเทศพัฒนาอุตสาหกรรมอื่น ๆ นั้น แท้จริงแล้วทำให้เกิดผลเสียในระยะยาว เพราะทำให้ประชาชนไทยมีปัญหาความยากจนไร้เวลาพักผ่อนและประเทศอ่อนแอ ความสามารถในการแข่งขันเพื่อจะอยู่รอดอย่างประชาชนส่วนใหญ่มีคุณภาพชีวิตลดลง

5) การเปลี่ยนอุปสรรค/การคุกคามให้เป็นโอกาสในการเปลี่ยนแปลงปฏิรูปตนเอง

สิ่งที่สำคัญที่สุดคือควรเปลี่ยนเป้าหมายการพัฒนาประเทศเพื่อคุณภาพชีวิตหรือความสุขคนส่วนใหญ่ (แทนการเน้นเรื่องเพิ่มอัตราเติบโตของสินค้าและบริการ (GDP)) และมุ่งปฏิรูปโครงสร้างเศรษฐกิจการเมือง เช่น เก็บภาษีคนรวยในอัตราสูงขึ้น หารายได้จากสาธารณสมบัติเข้ารัฐเพิ่มขึ้น มากกว่าการตั้งเป้าหมายการพัฒนาที่เน้นเรื่องการหาเงินหรือสินค้า กระจายทรัพย์สิน รายได้ การศึกษา ข้อมูลข่าวสาร การมีงานทำ ไปสู่ประชาชนส่วนใหญ่อย่างทั่วถึง เป็นธรรม รวมทั้งการสร้างระบบประกันสังคมและสวัสดิการสังคมที่ดี

นโยบายการพัฒนาเพื่อเงินหรือสินค้าและบริการที่จำเป็น มีความสำคัญต่อชีวิตในระดับหนึ่งเท่านั้น คนที่ร่ำรวยเกินระดับพอยังชีพมักจะมีสุขลดน้อยถอยลงเนื่องจากเกิดความเคยชิน รวมทั้งต้องไปใช้เวลาหาเงินและวิตกเรื่องเงินมากไป การปฏิรูประบบภาษีที่มุ่งเก็บภาษีคนรวย มาช่วยคนจนเพิ่มขึ้น จะทำให้คนทั้งประเทศ มีความสุขโดยรวมเพิ่มขึ้น ประเทศมีโอกาสจะพัฒนาเศรษฐกิจสังคมให้เจริญเติบโตอย่างมั่นคง เป็นธรรม มีประสิทธิภาพยั่งยืน และคนส่วนใหญ่มีความสุขความพอใจเพิ่มขึ้น ได้มากกว่านโยบายการพัฒนาที่เน้นเรื่องการหาเงินหรือสินค้า

การปฏิรูปการศึกษาที่ถูกทางและเอาจริง จะเป็นหนทางสำคัญและเป็นหนทางเดียวเท่านั้นที่จะทำให้การพัฒนาคุณภาพคนส่วนใหญ่ และการพัฒนาเศรษฐกิจสังคมอย่างฉลาด มองการณ์ไกลเป็นไปได้.

บรรณานุกรม

หนังสือภาษาไทย

กระทรวงศึกษาธิการ.(2548). **Roadmap** ของการปฏิรูปการศึกษาไทย พ.ศ. 2548 - 2551.

กรุงเทพฯ : เอกสารอัดสำเนา.

เจอร์ลด์ ดับเบิลยูฟราย และคณะ. (2547). ยุทธศาสตร์การพัฒนาศึกษาครู, กรุงเทพฯ :

เอกสารอัดสำเนา.

ชัยยุทธ ปัญญาสวัสดิ์สุทธิ์. (2548). “ผลการปฏิรูปการศึกษา ด้านระบบทรัพยากรและการเงิน เพื่อการศึกษา ประสิทธิภาพ ความเสมอภาค และความเป็นธรรม”, ในเอกสาร การสัมมนาทางวิชาการ ประจำปี 2548 ของคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เรื่อง การปฏิรูปสังคมเศรษฐกิจไทยหลังวิกฤติเศรษฐกิจ พ.ศ. 2540 ความก้าวหน้าและความล้มเหลว 14 – 15 มิถุนายน 2548.

ชนิตา รักษ์พลเมือง, จริญญา มาติลโกวิท และคณะ.(2547). สภาวะการขาดแคลนครู ในระดับการศึกษาขั้นพื้นฐานของประเทศไทย. กรุงเทพฯ : เอกสารอัดสำเนา.

นันทิยา ศรีเจริญ. (2548). “ฝันสูงแต่จบต่ำ” วิกฤติกรรมโรงเรียนในฝันในสานปฏิรูป ปีที่ 8 ฉบับที่ 88 สิงหาคม 2548.

ศูนย์วิเคราะห์สภาวะและแนวโน้มการศึกษา สำนักวิจัยและพัฒนาการศึกษา สำนักเลขาธิการ สภาการศึกษา. (2548). ข้อมูลจำนวนนักเรียนระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน ปีการศึกษา 2543 –2545. กรุงเทพฯ : เอกสารอัดสำเนา.

สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล, และสำนักงานกองทุนสนับสนุน การสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.). (2546). รายงานสุขภาพคนไทย. กรุงเทพฯ : เอกสารอัดสำเนา.

สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล. (2548). “รายงานสุขภาพคนไทย ปี 2548” อังในไทยรัฐ, 30 พฤษภาคม 2548.

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน. (2548). “รายงานการประเมินผลสัมฤทธิ์ นักเรียนระดับการศึกษาขั้นพื้นฐานปีการศึกษา 2547” ใน สยามรัฐ, 30 มิถุนายน 2548.

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2548). รายงาน การติดตามประเมินผลการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ : 3 ปี ของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9. กรุงเทพฯ : เอกสารอัดสำเนา.

- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ.(2547). ข้อมูลที่หน้ารัฐ
ของประเทศไทย 2547. กรุงเทพฯ : เอกสารอัดสำเนา.
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2548). ทิศทางท้าทาย
แห่งการพัฒนาประเทศไทยในระยะแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 10 การพัฒนาสังคมเชิงรุก.
กรุงเทพฯ : เอกสารอัดสำเนา.
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2548). ทิศทางที่ท้าทาย
แห่งการพัฒนาประเทศไทยในระยะแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 10 ภาพรวมการพัฒนา
ประเทศ. กรุงเทพฯ : เอกสารอัดสำเนา.
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2548). ทิศทาง
ที่ท้าทายแห่งการพัฒนาประเทศไทยในระยะแผนพัฒนาฯ .ฉบับที่ 10 การพัฒนา
สังคมเชิงรุก. กรุงเทพฯ : เอกสารอัดสำเนา.
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2548). รายงาน
การติดตามประเมินผลการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ : 3 ปี
ของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9. กรุงเทพฯ : เอกสารอัดสำเนา.
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2548). ทิศทางท้าทาย
แห่งการพัฒนาประเทศไทยในระยะแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 10 การเปลี่ยนแปลง
ของบริบทการพัฒนาต่อทิศทางการพัฒนาของประเทศไทย. กรุงเทพฯ :
เอกสารอัดสำเนา.
- สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ. (2541). ยุทธศาสตร์การปฏิรูปการศึกษา
ที่ประสบผลสำเร็จ 2541, แปลจาก Steven Klien และคณะ. Fitting The Pieces
: Education Reform That Works. กรุงเทพฯ : เอกสารอัดสำเนา.
- สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ. (2541). วิฤติการณ์วิทยาศาสตร์
การศึกษาของไทย, พศจิกายน, 2541. กรุงเทพฯ : เอกสารอัดสำเนา.
- สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา. (2548). สรุปผลการติดตามและประเมิน
ความสำเร็จของการปฏิรูปการศึกษา ปีการศึกษา 2543 - 2547. กรุงเทพฯ :
เอกสารอัดสำเนา.
- สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ. (2545). รายงานสถิติการศึกษาของ
ประเทศไทย ปีการศึกษา 2544. กรุงเทพฯ : ห้างหุ้นส่วนจำกัด อรุณการพิมพ์.
- สำนักงานเลขาธิการการศึกษา.(2546). รายงานสถิติการศึกษาของประเทศไทย
ปีการศึกษา 2545. กรุงเทพฯ : บริษัท 21 เซ็นจูรี่ จำกัด.

- สำนักงานเลขาธิการการศึกษา.(2547). รายงานสถิติการศึกษาของประเทศไทย ปีการศึกษา 2546. กรุงเทพฯ : บริษัท พริกหวานกราฟฟิค จำกัด.
- สำนักงานเลขาธิการการศึกษา.(2547). รายงานสถิติการศึกษาระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน ปีการศึกษา 2536-2545. กรุงเทพฯ : บริษัท พริกหวานกราฟฟิค จำกัด.
- สำนักงานเลขาธิการการศึกษา. (2547). รายงานสถิติการศึกษาระดับอุดมศึกษา ปีการศึกษา 2536-2545. กรุงเทพฯ : บริษัท พริกหวานกราฟฟิค จำกัด.
- สำนักงานเลขาธิการการศึกษา. (2548). รายงานสถิติการศึกษาของประเทศไทย ปีการศึกษา 2547. กรุงเทพฯ : บริษัท พิมพ์ดี จำกัด.
- สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา. (2548). (ร่าง) รายงานการติดตามและประเมินผล การปฏิรูปการศึกษาด้านการเรี ยนรู้ เมื่อสิ้นสุดปีการศึกษา 2547, กรุงเทพฯ : เอกสารอัดสำเนา.
- สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา. (2548). ร่าง รายงานการติดตามและประเมินผล การปฏิรูปการศึกษาด้านการบริหารและการจัดการศึกษา เมื่อสิ้นสุดปี การศึกษา 2547. กรุงเทพฯ : เอกสารอัดสำเนา.
- สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา. (2548). รายงานการประเมินการปฏิรูปการเรี ยนรู้ ระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน : พหุกรณีศึกษา 2547. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์คุรุสภา ลาดพร้าว.
- สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา. (2548). ความก้าวหน้าของกฎหมายปฏิรูปการศึกษา. กรุงเทพฯ : เอกสารอัดสำเนา.
- สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ. (2548). สถิติการศึกษานับย่อ ปีการศึกษา 2546. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์คุรุสภาลาดพร้าว.
- สุวิมล ว่องวานิช และ นางลักษณ วีรัชชัย. (2548). การติดตามและประเมินผล การปฏิรูปการศึกษาของรัฐบาลตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐและ พระราชบัญญัติแห่งชาติ. กรุงเทพฯ : สำนักงานที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ.
- อภิชัย พันธเสน. (2533). “โรงเรียนเพื่อเพิ่มผลิตภาพของชุมชน”, ศึกษาศาสตร์. ฉบับบัณฑิตใหม่ ปีที่ 13 ฉบับที่ 3 ตุลาคม 2532 – พฤษภาคม 2533.
- อมรรวิชัย นาครทรรพ. (2547). รายงานสภาวะการศึกษาไทยต่อประชาชนปี 2546, ฝ่าปมปฏิรูป. กรุงเทพฯ : ห้างหุ้นส่วนจำกัดโรงพิมพ์ภาพพิมพ์.
- อมรรวิชัย นาครทรรพ. (2547). สภาพปัญหาค่าใช้จ่ายของสถานศึกษาและผู้ปกครอง ภายหลังมีการจัดสรรเงินอุดหนุนรายหัวจากรัฐบาล. กรุงเทพฯ : เอกสารอัดสำเนา.

หนังสือภาษาอังกฤษ

IMD. **Competitiveness Yearbook**, 2003.

World Bank Report. No. 18417 – Th. Thailand Education Achievements, Issues and Policies September 21, 1998.

หนังสือพิมพ์และนิตยสาร

กรุงเทพธุรกิจ. 5 กุมภาพันธ์ 2548, หน้า 10.

กรุงเทพธุรกิจ. 27 สิงหาคม 2548, หน้า 12.

ไทยรัฐ. 12 สิงหาคม 2548, หน้า 10.

ผู้จัดการรายวัน 28 มิถุนายน 2548, หน้า 14.

ผู้จัดการรายวัน. 13 กรกฎาคม 2548, หน้า 3.

ผู้จัดการรายวัน. 25 กรกฎาคม 2548, หน้า 14.

มติชน. 5 กุมภาพันธ์ 2548, หน้า 22.

สยามรัฐ. 3 กุมภาพันธ์ 2548, หน้า 7.

สยามรัฐ. 16 สิงหาคม 2548, หน้า 6.

วิทยากรย. ปีที่ 104 ฉบับที่ 6 กรกฎาคม 2548, หน้า 40 – 50.

เว็บไซต์

www.okmd.or.th.



คณะดำเนินการ

ที่ปรึกษา

ดร.อำรุง จันทวานิช
ดร.สมเกียรติ ชอบผล
ดร.รุ่งเรือง สุชาภิรมย์
นางสาววัฒนา อาทิตย์เที่ยง

เลขาธิการสภาการศึกษา
รองเลขาธิการสภาการศึกษา
ที่ปรึกษาด้านวิจัยและประเมินผลการศึกษา
ผู้อำนวยการสำนักวิจัยและพัฒนาการศึกษา

คณะผู้พิจารณารายงาน

ศ. ดร.เสริมศักดิ์ วิศวลาภรณ์ ราชบัณฑิต ประธานกรรมการคุรุสภา สำนักงานเลขาธิการคุรุสภา
ศ. ดร.บุญเสริม วิสกุล อธิการบดีกิตติคุณ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์
ผศ. ดร.เลขา ปิยะฉัตรริยะ กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิสภาการศึกษา
รศ. ดร.ไพฑูรย์ สินลารัตน์ คณะครุศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
รศ. ดร.อมรวิรัช นาครทรรพ ผู้อำนวยการสถาบันรามจิตติ
นายแพทย์ ยงยุทธ์ วงศ์ภิรมย์ศานต์ ที่ปรึกษารัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ

ผู้วิจัย

นายวิทยากร เชียงกุล

คณบดีวิทยาลัยนวัตกรรม มหาวิทยาลัยรังสิต

บรรณาธิการ

นางสาวยุพา วิริภิรมย์กุล

หัวหน้าศูนย์วิเคราะห์สภาวะและแนวโน้มการศึกษา

ผู้รวมงาน

นางเพทาย บุญมี
นางสาวกุลวิภา ชีพรับสุข
นางสาวกฤตยาภรณ์ เจริญทรัพย์

นักวิชาการศึกษา 6 ว
เจ้าพนักงานสถิติ 5
เจ้าหน้าที่ประจำโครงการ