

การปฏิรูปการศึกษาประเทศไทย 4.0 : เรื่องจริงหรือละครน้ำเน่า

Asst.Prof.Dr.Thitiwut Manmee

บทคัดย่อ

การปฏิรูปการศึกษาของประเทศไทยจะถูกหยิบยกมาเป็นประเด็นเสมอเมื่อมีเหตุการณ์ใหญ่ ๆ เกิดขึ้นในบ้านเมืองส่วนมากก็จะมุ่งประเด็นไปที่การศึกษาหรือหลักสูตรที่จัดการศึกษาที่ทำให้คนและสังคมเป็นเช่นนี้ และนำมาซึ่งความไม่สงบในบ้านเมือง แต่หากมองตามความเป็นจริงหรือพิจารณาโดยปราศจากอคติแล้วนั้น จะเห็นว่าการศึกษาหรือหลักสูตรที่ใช้จัดการศึกษาเป็นหลักวิชาการที่ตกผลึกหรือผ่านการกลั่นกรองจากนักวิชาการที่มีความชำนาญในศาสตร์สาขานั้น ๆ แต่อะไรเล่าที่เป็นต้นเหตุของความไม่สงบที่เกิดขึ้นในสังคม ผู้เขียนก็ตอบในทัศนะของผู้เขียนได้เลยก็คือมนุษย์ หรือคนที่อยู่ในสังคมที่ผ่านการศึกษาในภาคทฤษฎีในสาขาวิชาหรือในหลักสูตรเดียวกันแต่ไม่ได้ผ่านการฝึกฝนจิตใจอันเป็นแก่นธรรมหลัก จึงทำให้เกิดความวุ่นวายอย่างเช่นทุกวันนี้ การปฏิรูปการศึกษาที่ผ่านมาโดยเฉพาะที่กำลังจะปฏิรูปอยู่นี้ผู้เขียนมองว่าอาจเป็นเพียงละครบทหนึ่งของผู้มีอำนาจนำมาเป็นประเด็นเพื่อให้เกิดความชอบธรรมให้กับกลุ่มตนเพราะถ้าไม่ทำอะไรเสียเลยยิ่งจะเกิดผลเสีย แต่อย่างไรก็ตามการปฏิรูปที่จะให้ได้ผลจริงต้องปฏิรูปทั้งระบบ กล่าวคือ ปฏิรูปบุคลากรทางการศึกษา หลักสูตรที่ศึกษา และระบบการบริหารจัดการสถานศึกษาควบคู่กันไปจึงจะเป็นการปฏิรูปที่แท้จริง

บทนำ

หากจะกล่าวถึงเรื่องการศึกษาไทยในปัจจุบัน ประเด็นที่อยู่ในความสนใจของประชาชนทั่วไปทั้งในแวดวงการศึกษาและวงการด้านเศรษฐกิจ การเมือง และวัฒนธรรม ก็คงจะเป็นประเด็นของการปฏิรูปการศึกษา ซึ่งประเด็นนี้เคยมีมาครั้งหนึ่งเมื่อมีการออกพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติคืออะไร? สมควรที่เราจะต้องทำความเข้าใจกันในเรื่องนี้ว่ามีความสำคัญอย่างไร เกี่ยวข้องกับการปฏิรูปการศึกษาอย่างไร? และจะมีผลกระทบต่อชาวไทยทุกคนในแง่ไหน? ปัญหาของวิกฤติการณ์ทางเศรษฐกิจในสังคมไทยนั้น อันที่จริงก็สัมพันธ์เกี่ยวข้องกับปัญหาทางการศึกษา เพราะถ้าหากการจัดการศึกษาสามารถนำเอาความรู้และเทคโนโลยีเข้าสู่กระบวนการผลิตด้านอุตสาหกรรมได้อย่างมีประสิทธิภาพ และถ้าหากการศึกษาสามารถพัฒนาทักษะ ฝีมือ ความรู้ ความชำนาญการของแรงงานไทยให้สอดคล้องกับความทันสมัยของเทคโนโลยีในปัจจุบัน และหากการศึกษาสามารถสร้างผู้นำรุ่นใหม่ได้จริง และสร้างความรู้พื้นฐานทางประชาธิปไตยให้แก่ประชาชนส่วนใหญ่ได้ เราก็คงจะได้ผู้นำทางการเมืองที่มีประสบการณ์ความรู้ในการบริหารบ้านเมืองได้อย่างมีประสิทธิภาพ และมีวิสัยทัศน์กว้างไกล คงจะไม่ประสบปัญหาทางเศรษฐกิจดังที่ประสบอยู่ และแม้ว่าจะต้องประสบปัญหานี้ตามธรรมชาติของวงจรเศรษฐกิจ แต่ก็คงไม่ถึงขั้นเข้าขั้นโคม่าดังที่เป็นอยู่ วิกฤติการณ์ในสังคมไทยจึงเป็นวิกฤติการณ์ทางเศรษฐกิจ ซึ่งเป็นผลลัพธ์จากระบบการเมืองที่มีปัญหาเรื้อรังและระบบการศึกษาที่เข้าขั้นทุพพลภาพ จะแก้ไขปัญหาวางเศรษฐกิจระยะยาวได้ จำเป็นต้องผ่าตัดระบบการศึกษา จากข้อมูลการประชุมของ World Economic Forum (WEF) -

The Global Information Technology Report 2013 ได้จัดอันดับคุณภาพการศึกษาในกลุ่มประเทศอาเซียน ซึ่งประเทศไทยถูกจัดอยู่ในกลุ่มสุดท้ายอันดับที่ 8 แม้ว่า WEF (World Economic Forum) จะเปิดเผยความสามารถในการแข่งขันของไทยปี 2017 ขึ้นสู่อันดับที่ 32 จากอันดับที่ 34 เมื่อปีที่แล้ว (2016) โดยไทยจัดอยู่ในอันดับ 3 ของกลุ่มประเทศอาเซียน ซึ่งถ้าพิจารณาแล้วจะดีขึ้นก็ตาม แต่การที่จะปฏิรูปการเมืองได้ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ก็จะต้องปฏิรูปการศึกษาควบคู่กันไปด้วย การปฏิรูปการศึกษาจึงเป็นเป้าหมายหลักของการร่างพระราชบัญญัติการศึกษานับนี้อันที่จริงหากจะพูดกันอย่างตรงไปตรงมาแล้ว ประเทศชั้นนำหลายๆ ประเทศก็มีปัญหาทางการศึกษา และมีความต้องการการปฏิรูปด้วยกันทั้งนั้น ประเทศที่เราคิดว่ายิ่งใหญ่อยู่แล้ว เช่น สหรัฐอเมริกาก็มีปัญหา ประเทศที่เคยเป็นผู้นำทางความคิด เป็นนักวิทยาศาสตร์ นักประดิษฐ์ชั้นนำของโลก เช่น อังกฤษก็มีความต้องการการปฏิรูปการศึกษาอย่างขนานใหญ่ สหรัฐอเมริกาเริ่มกล่าวถึงการปฏิรูปการศึกษา ในทศวรรษที่ 1980 อังกฤษก็เริ่มมีการปฏิรูปสมัยนางมาการเร็ต แทตเชอร์ เป็นนายกรัฐมนตรี ในทศวรรษที่ 1980 เช่นกัน สำหรับประเทศไทยพูดถึงการปฏิรูปตั้งแต่สมัยหลังเหตุการณ์ 14 ตุลาคม พ.ศ. 2516 แต่กระแสอ่อนล้าไปหลัง พ.ศ. 2521 และเพิ่งมาเริ่มเกิดกระแสอีกครั้งหนึ่งในช่วงการจัดทำแผนพัฒนาการศึกษา ฉบับที่ 8 ประมาณ พ.ศ. 2536-37 และขบวนการดังกล่าวก็มีผลต่อการร่างรัฐธรรมนูญปี พ.ศ. 2540 ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการศึกษา โดยเฉพาะการกำหนดให้รัฐจัดการศึกษาพื้นฐานถึง 12 ปี ให้แก่ประชาชนโดยไม่คิดค่าใช้จ่าย (มาตรา 43) และการกำหนดให้มีกฎหมายการศึกษาและแนวทางการจัดการศึกษาในมาตรา 81 ฉะนั้นการร่างพระราชบัญญัติการศึกษาให้เป็นกฎหมายแม่บทตามมาตรา 81 ของรัฐธรรมนูญจึงสมควรที่จะต้องคำนึงถึงแนวทางการปฏิรูปการศึกษาเป็นหลักการปฏิรูปการศึกษามีความหมายอย่างไร? ทำไมต้องปฏิรูปการศึกษา การปฏิรูปการศึกษามีผลกระทบต่อชาวไทยอย่างไร? และพระราชบัญญัติการศึกษาจะมีบทบาทอย่างไรในการปฏิรูปการศึกษา ความหมายของการปฏิรูปการปฏิรูปการศึกษาเป็นกระบวนการที่มีความหมายลึกซึ้งกว้างไกล หากเป็นการเปลี่ยนแปลงตามปกติวิสัยเราก็ไม่เรียกการเปลี่ยนแปลงนั้นว่า "การปฏิรูป" และในทางกลับกันหากการเปลี่ยนแปลงนั้นเป็นไปด้วยความรุนแรง ใช้กำลังโค่นกวาดล้างทุกสิ่งทุกอย่างที่ขวางหน้าเราก็เรียกการเปลี่ยนแปลงนั้นว่า "การปฏิวัติ" "การปฏิรูป" จึงเป็นการเปลี่ยนแปลงที่ค่อนข้างขนานใหญ่ เป็นการเปลี่ยนทั้งระบบ แต่เปลี่ยนอย่างเป็นขั้นเป็นตอน ทำให้ไม่เกิดความรุนแรงหรือกระทบในทางเสียหายน้อยที่สุดเป็นวิถีทางของอารยชน เหมาะสมกับสังคมประชาธิปไตยที่ยึดหลักการเปลี่ยนแปลงโดยปราศจากการใช้พลังกำลังและความรุนแรงคำถามที่จะต้องถามในเบื้องต้นก็คือ ทำไมจะต้องปฏิรูปการศึกษา? และจะปฏิรูปในเรื่องอะไรกัน? คำตอบเบื้องต้น ก็คือ ปัญหาทางการศึกษามีมากมายทับถมกันมานาน แก้ไม่ได้ด้วยวิธีการปกติ จำเป็นต้องเปลี่ยนระบบและเปลี่ยนวิสัยทัศน์ของผู้ปฏิบัติและผู้นำทางการศึกษาให้สอดคล้องกับแนวคิดที่ถูกต้อง ปัญหาสำคัญในการจัดการศึกษาอาจมีหลายประการ แต่ที่สำคัญ ควรกล่าวถึงในอันดับแรกๆ น่าจะมี ดังนี้

1. ปัญหาด้านคุณภาพ ปัญหาด้านคุณภาพมีความหมายกว้างขวาง อาจอธิบายได้ไม่มีวันจบสมัยประธานาธิบดีเรแกนของสหรัฐอเมริกา ก็ได้ตีพิมพ์รายงานทางการศึกษา ชื่อ "ชาติในภาวะการเสี่ยงอันตราย" (A Nation At Risk) กล่าวถึงความด้อยคุณภาพทางการศึกษาของชาติอเมริกา ยกตัวอย่างความล้มเหลวทางด้านมาตรฐานการสอนวิทยาศาสตร์และคณิตศาสตร์ในระดับชั้น

มัธยมศึกษา ฉะนั้นเมื่อประธานาธิบดี เรแกนริเริ่มให้มีการปฏิรูปการศึกษาเป้าหมายจึงอยู่ที่การยกมาตรฐานและคุณภาพของการเรียนการสอน โดยเฉพาะด้านวิชาการสายวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี เพื่อแข่งขันกับประเทศต่างๆ ทั่วโลกในสังคมไทยก็เช่นกัน เมื่อพูดถึงคุณภาพทางการศึกษาก็อาจหมายถึงคุณภาพและมาตรฐานการเรียนการสอนวิชาการต่างๆ ทุกระดับ และจะมีการอ้างอิงผลของการประเมินระดับนานาชาติว่ามาตรฐานการเรียนการสอนของไทยในวิชาคณิตศาสตร์ วิทยาศาสตร์ อยู่ในอันดับที่เท่าไร เช่น ผลของการประเมินผลสัมฤทธิ์ด้านคณิตศาสตร์ของนักเรียนมัธยมศึกษาปีที่ 1 ของไทยในโครงการทิมส์ (TIMSS) ของสมาคมนานาชาติว่าด้วยการประเมินผลทางการศึกษา กล่าวได้ว่าไทยอยู่ในอันดับที่ 18 ในขณะที่ สิงคโปร์ เกาหลีใต้ และญี่ปุ่น อยู่ในอันดับ 1 , 2 และ 3 ตามลำดับ แต่บกร่องอยู่ตรงไหน ก็ได้คำตอบว่าจุดบกพร่องอยู่ที่การสอนที่ไม่เน้นการคิดโดยอิสระของผู้เรียน คือสอนในกรอบของความรู้ที่ปรากฏตามตัวอักษรของตำรา มิได้สอนให้เข้าใจถึงที่มาที่ไปของสูตรสำเร็จเหล่านั้น และหลักความจริงที่นำมาเป็นฐานของข้อสรุปคำว่า "คุณภาพและมาตรฐาน" ในแนวตั้งที่กล่าวมานี้ จึงเป็นคุณภาพมาตรฐานแห่งความเป็นเลิศทางวิชาการ แต่ก็ยังมีแนวคิดด้านคุณภาพที่แตกต่างออกไปเช่นกัน เป็นต้นว่าแนวคิดที่จะให้ปรับการเรียนการสอนให้สอดคล้องกับปัญหาของชีวิตจริง สอดรับกับสิ่งแวดล้อมของผู้เรียน ได้แก่ ความเป็นท้องถิ่น ฯลฯ ในแนวทางนี้จึงได้มีการพูดกันมากถึงการกระจายบทบาทและอำนาจหน้าที่ในการปรับหลักสูตรให้สอดคล้องกับท้องถิ่นให้แก่สถานศึกษา และหน่วยงานรับผิดชอบระดับล่าง

นอกจากนั้นแล้ว ก็ยังมีแนวคิดเรื่องคุณภาพการศึกษาว่าจะต้องดูที่ตัวมนุษย์ทั้งหมดที่เป็นผลผลิตทางการศึกษามีคุณภาพอย่างไร สำเร็จการศึกษาจากสถานศึกษาหรือมหาวิทยาลัยแล้วช่วยตนเองและรับผิดชอบต่อสังคมได้หรือไม่? เป็นผู้นำที่ดีหรือไม่? เป็นพลเมืองที่มีคุณภาพหรือไม่? โดยสรุป เมื่อกล่าวถึงคุณภาพและมาตรฐานการศึกษา ความหมายจึงครอบคลุมหลายๆ มิติของคุณภาพ การที่จะกำหนดปรัชญา แนวทางหลักสูตรการเรียนการสอนในระดับต่างๆ จึงต้องคำนึงถึงมิติต่างๆ ของคุณภาพที่อยู่ในความห่วงใยของสังคมดังกล่าว

2. ปัญหาความสอดคล้องกับการพัฒนาเศรษฐกิจ ปัญหาสำคัญที่ปรากฏในทุกแผนพัฒนาการศึกษาอีกปัญหาหนึ่งก็คือ ปัญหาของการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ให้สอดคล้องกับการแก้ไขปัญหาและการพัฒนาเศรษฐกิจในยุคใหม่ ไม่ว่าจะชอบหรือไม่ สังคมไทยได้กลายเป็นส่วนหนึ่งของสังคมโลกที่ยังขาดกฎเกณฑ์ใหม่ในการจัดระเบียบทางเศรษฐกิจและการเมือง สังคมไทยจะถอยไปอยู่อย่างโดดเดี่ยวก็คงสายไปแล้ว และคงทำไม่ได้ แต่จะอยู่ในสังคมโลกอย่างไรโดยมีความเป็นตัวของตัวเองมากที่สุด แต่ไม่ว่าจุดยืนในทฤษฎีการพัฒนาเศรษฐกิจของเราจะอยู่ตรงไหน เราคงปฏิเสธข้อเท็จจริงไปไม่ได้ว่าเราต้องพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี และบุคลากรด้านนี้ให้เพียงพอต่อการปรับระบบการผลิตของเราให้ทันสมัย สามารถแข่งขันกับประเทศอื่นๆ ได้ โดยพิจารณาจากศักยภาพของเราด้านทรัพยากรธรรมชาติและวัฒนธรรมของเราเอง ฉะนั้นการจัดการศึกษาเพื่อสร้างทักษะความรู้ของชาวไทยให้สอดคล้องกับการงานและอาชีพในสังคมยุคใหม่จึงมีความสำคัญในอันดับต้นๆ การทุ่มเทให้เกิดการวิจัยและพัฒนาด้านเทคโนโลยีการผลิตในทุกๆ สาขาอาชีพจึงมีความสำคัญมากแต่ในปัจจุบันและหลายปีมาแล้ว เราก็ยังคงขาดนักวิทยาศาสตร์และนักเทคโนโลยี ขาดครูวิทยาศาสตร์ ครูคณิตศาสตร์ ขาดผลงานวิจัยที่เชื่อมโยงกับระบบการผลิตภาคอุตสาหกรรม ระบบการฝึกอบรมด้านอาชีวศึกษาและวิชาชีพชั้นสูง ขาดความเชื่อมโยงกับตลาดแรงงานและภาคปฏิบัติ จำเป็นต้องปรับทั้งระบบเพื่อให้เกิด

การเปลี่ยนแปลง จะต้องวางแผนการจัดอุดมศึกษาหรือการศึกษาระดับหลังขั้นการศึกษาพื้นฐานให้เป็นระบบที่เชื่อมโยงกับภาคธุรกิจ อุตสาหกรรม และเกษตรกรรม และต้องส่งเสริมการวิจัยและการพัฒนาด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีให้เชื่อมโยงกับภาคเศรษฐกิจด้วย

3. ปัญหาของการกระจายโอกาสและความเสมอภาคของโอกาสทางการศึกษาประเด็นเรื่องนี้เป็นประเด็นด้านความชอบธรรมทางสังคมที่กลไกของระบบการเศรษฐกิจแบบเสรี มักจะมีแนวโน้มช่วย ให้ผู้เข้มแข็ง ได้เปรียบผู้ที่อ่อนแอกว่า ช่วยให้ผู้ที่มีฐานะดีทางเศรษฐกิจและสังคมได้เปรียบด้านกิจการการศึกษา และด้านอื่นๆ มากกว่าผู้ยากไร้และขาดปัจจัยด้านการเงิน แต่สังคมที่มีความมั่งคั่งไปกระจุกตัวที่คนบางกลุ่ม และก่อให้เกิดช่องว่างระหว่างคนรวยคนจนมากขึ้นไป มักจะเป็นสังคมที่ขาดเสถียรภาพทางด้านการเมือง ขาดพื้นฐานของสามัคคีธรรม และจะนำไปสู่การแตกแยกและความระส่ำระสายในที่สุด ฉะนั้นนโยบายของการเฉลี่ยรายได้ ลดช่องว่างระหว่างชนชั้นต่างๆ นอกจากจะเฉลี่ยความผาสุก ความร่มเย็นให้แก่คนทั้งชาติ และเป็นความชอบธรรมทางการเมืองแล้ว ยังเป็นนโยบายหลักของการสร้างเสถียรภาพทางการเมือง และความเป็นเอกภาพของชาติ มาตรการการเฉลี่ยรายได้นี้ไม่มีมาตรการใดที่มีประสิทธิภาพมากเท่ากับมาตรการของการกระจายโอกาสทางการศึกษา ให้แก่กลุ่มคนที่มีฐานะยากลำบากทางเศรษฐกิจ นโยบายเรื่องความเสมอภาคของโอกาสสำหรับกลุ่มคนจนชนบท จากชนชั้นเกษตรและแรงงาน กลุ่มคนพิการ ฯลฯ จึงเป็นนโยบายที่สำคัญที่ประเทศกำลังพัฒนาทั้งหลายให้ความสำคัญเป็นอันดับหนึ่งการจะดำเนินนโยบายนี้ให้ได้สำเร็จจะต้องมีวิธีการวางแผน และจัดสรรงบประมาณโดยยึดพื้นที่และกลุ่มเป้าหมายเป็นหลัก เช่น ต้องเตรียมงบประมาณให้พื้นที่ที่ยากจนมากเป็นพิเศษ ต้องจัดระบบการศึกษาให้มีทางเลือกได้หลายๆ ทางและเชื่อมโยงกัน เพื่อเปิดโอกาสให้ผู้พลาดโอกาสได้สามารถเข้ามาใช้โอกาสได้ตลอดชีวิต ที่สำคัญหากจะให้โอกาสแก่ทุกคนจริงจำเป็นต้องจัดการศึกษาพื้นฐาน 12 ปี ถึงมัธยม ศึกษาตอนปลายให้แก่คนทุกคนในสังคมไทย เพราะการศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนปลายเป็นพื้นฐานสำหรับการศึกษาต่อในสาขาต่าง ๆ ระดับวิชาชีพชั้นสูง และด้านอาชีวศึกษาระดับสูง และเป็นพื้นฐานของการแสวงหาความรู้ตลอดชีวิต

4. ปัญหาของประสิทธิภาพของระบบและกระบวนการจัดการบริหารการศึกษาประสิทธิภาพของระบบการบริหารจัดการเป็นประเด็นปัญหาที่ทับถมมานาน หากกระบวนการบริหารจัดการมีประสิทธิภาพ ปัญหาอื่นๆ ดังที่กล่าวมาแล้วก็คงได้รับการแก้ไขในระดับหนึ่ง แต่เพราะระบบการบริหารจัดการมีปัญหาหมักหมมมานานปี ก็จำเป็นต้องสังคายนาทั้งระบบ ปัญหาดังกล่าวมีดังนี้

4.1 ประการแรกที่ควรพิจารณาในเบื้องต้นก็คือ ข้อแตกต่างระหว่างการบริหารการศึกษากับการบริหารราชการ แม้ว่าจะมีส่วนที่เหมือนกันในการจัดระบบเป็นกรม กอง ฝ่าย ในการทำหน้าที่บริหารระดับบน แต่ในสายสัมพันธ์กับสถานศึกษาควรมีข้อแตกต่าง เพราะการบริหารสถานศึกษา (โรงเรียน วิทยาลัย และมหาวิทยาลัย) นั้น ต้องการองค์ประกอบเหล่านี้

ก) ระบบบริหารภายในสถานศึกษาแบบแนวราบ (Flat organization) ยกเว้นอาจารย์ใหญ่แล้ว ควรมีผู้บังคับบัญชาน้อยที่สุด ต้องบริหารงานแบบครูทุกคนมีส่วนร่วมเป็นประชาธิปไตย

ข) ระบบการควบคุมมาตรฐานและคุณภาพที่เน้นผลิตผล คือ ตัวนักเรียนไม่ยึดกฎระเบียบกฎเกณฑ์ และการควบคุมขั้นตอนของกระบวนการเหมือนระบบราชการ

ค) ระบบความรับผิดชอบต่อชุมชนมากกว่าความรับผิดชอบต่อสายบังคับบัญชาเบื้องต้น สถาบันการศึกษานั้นก็คือ สถาบันทางสังคม ต้องแนบแน่นกับชุมชน และให้เกิดความรู้สึกของความเป็นเจ้าของจากพ่อแม่ ผู้ปกครองและศิษย์เก่าข้อผิดพลาดในอดีตก็คือ การเหมาเอาว่าครูทุกคนคือข้าราชการพลเรือนต้องปฏิบัติตามระเบียบกฎเกณฑ์ของข้าราชการพลเรือน แม้แต่การปูนบำเหน็จความดีความชอบก็ใช้หลักการเดียวกัน เพิ่งจะได้มีการปรับระบบการบริหารบุคคลปี พ.ศ. 2523 ที่แยกเกณฑ์การพิจารณาบุคลากรครูแยกต่างหากจากพลเรือน แต่ถึงกระนั้นก็ยังมิมีข้อผูกพันที่ต้องยึดโยงอยู่กับระบบซีของข้าราชการพลเรือน การปรับระบบการบริหารสถานศึกษาและข้าราชการครูจึงควรคำนึงถึงความจำเป็นของข้อแตกต่าง ดังที่กล่าวไว้แล้ว

4.2 การจัดระบบการบริหารระดับกระทรวงแบ่งแยกภารกิจไม่เหมาะสมปัจจุบัน กรมส่วนใหญ่มีความเบ็ดเสร็จในตัวเอง ตั้งแต่การกำหนดนโยบายการวางแผน จัดสรรงบประมาณ นิเทศประเมินผล บริหารบุคคล ก่อสร้างอาคารสถานที่ กล่าวอย่างคร่าวๆ แต่ละกรมก็คือกระทรวงเล็กๆ นั้นเอง กระทรวงตามกฎหมายจึงมิใช่กระทรวงที่แท้จริง แต่เป็นที่รวบรวมของกระทรวงเล็กๆ นี่คือนโยบายที่ต้องมีการปรับแก้ไข โดยจัดการกิจของแต่ละกรมใหม่ ให้เกิดเอกภาพทางนโยบาย และการจัดสรรงบประมาณ

4.3 การจัดระบบการบริหารสัมพันธ์ระหว่างบทบาทผู้กำหนดนโยบายแผนงานงบประมาณ และกำกับเวทีที่เรียกว่า "Steering" ผู้กุมบังเหียนหรือนายท้ายคัดหางเสือกับบทบาทของการลงมือปฏิบัติที่เรียกว่า "Rowing" หรือผู้แจว ผู้พายปัจจุบันเราไม่ทราบว่าเป็นใครคือผู้กุมบังเหียน ใครคือผู้ปฏิบัติ เพราะผู้ปฏิบัติและผู้กุมบังเหียนคือคนๆ เดียวกัน แต่ละกรมส่วนกลางทำทั้งสองหน้าที่ คือ ออกแบบเอง วางนโยบายเอง และนำนโยบายไปลงมือปฏิบัติเอง ผลก็คือไม่สามารถทราบได้ว่าตนทำสำเร็จหรือล้มเหลว และเนื่องจากนางงานปฏิบัติมาทำเต็มตัว ปัญหาภาคปฏิบัติก็มาสมอยู่ที่กรม ทุกปัญหาต้องเดินทางกลับมารับการแก้ไขที่กรม ไม่สามารถติดต่อได้เด็ดขาด แม้ว่าจะได้มีการมอบอำนาจกันไปบ้างแล้วอนาคต จึงควรที่จะกำหนดให้ส่วนกลางมีภารกิจหลักในด้านการกำหนดนโยบาย จัดสรรงบประมาณ กำหนดมาตรฐาน ประเมินมาตรฐานที่เรียกว่า "Steering" คือ ถือบังเหียนและกำกับทิศทาง และกำหนดให้องค์กรในพื้นที่ เช่น จังหวัดมีภารกิจในด้านการปฏิบัติการคือนำนโยบายของกระทรวงไปสู่ภาคปฏิบัติ และหากมีปัญหาด้านการบริหารก็ควรให้จบเบ็ดเสร็จลงที่จังหวัด เป็นต้น

4.4 การจัดระบบบริหารระดับอุดมศึกษาขาดเอกภาพ และความเชื่อมโยงระหว่างการศึกษาพื้นฐานกับระดับอุดมศึกษาปัญหาปัจจุบันคือมี 2 หน่วยงานหลักรับผิดชอบการศึกษาอุดมศึกษา คือทบวงมหาวิทยาลัย และกระทรวงศึกษาธิการ การนำเอาทบวงมารวมกับกระทรวง โดยไม่ปรับระบบการบริหารของกระทรวงก่อนคงไม่ได้ประโยชน์ แต่ถ้าหากปรับตามแนวข้อ 4.3 และปลดปล่อยให้มหาวิทยาลัยต่างๆ เป็นอิสระ บทบาทของกระทรวงในการกำกับสถาบันอุดมศึกษาก็จะเปลี่ยนรูปแบบไป ฉะนั้นจึงสมควรพิจารณา การสร้างเอกภาพขององค์กร นโยบาย และกำกับการศึกษา ระดับอุดมศึกษา โดยจัดไว้ภายในกำกับของกระทรวงเดียวกันทั้ง 4 ประการนั้น คือ ปัญหาหลักของระบบการบริหารการศึกษาในปัจจุบันที่ต้องการการสังคายนา

โดยสรุป ปัญหาดังกล่าวมานี้เป็นปัญหาหลักในเชิงระบบ แต่ยังมีปัญหาอื่นๆ อีกมากมายที่เกี่ยวข้องกัน เช่น ปัญหาการฝึกอบรมครู การพัฒนาครู และการปฏิบัติงานของครู ซึ่งเกี่ยวข้องกัน

ปัญหาคุณภาพการศึกษา ปัญหาการศึกษาของเอกชน ซึ่งเกี่ยวข้องกับระบบการบริหารและการระดมสรรพกำลังจากภาคเอกชน ปัญหาการศึกษาของสงฆ์ ซึ่งเกี่ยวข้องกับการศึกษานอกระบบ เป็นต้น ยุทธศาสตร์ของการปฏิรูปการศึกษา ปฏิรูป คือ การเปลี่ยนทั้งระบบ หรือให้เบาลงมาหน่อย คือ เปลี่ยนเชิงระบบ ถ้ามว่าระบบการศึกษาดังกล่าวมาแล้วควรเปลี่ยนทั้งระบบหรือไม่? ท่านอาจจะถามต่อไปว่าเปลี่ยนทั้งระบบหมายความว่าอย่างไร? คำตอบง่าย ๆ ก็คือ อยู่ที่ความเข้าใจของแต่ละบุคคลว่า ระบบควรรวมถึงอะไรบ้าง? ฉะนั้นหากตีประเด็นกันไปเรื่อยๆ ก็คงไม่มีวันจบ จึงควรถามคำถามในใจตนว่าเท่าที่ท่านตระหนักหรือมีประสบการณ์มีอะไรที่อยู่แล้วบ้าง อะไรไม่ดีบ้างและควรขจัดไปในระบบการศึกษา ท่านก็คงตอบคำถามนี้ได้ในประสบการณ์ของท่าน แต่เท่าที่ผู้เขียนได้นำปัญหามาชี้แจงก็พอจะคาดคะเนได้ว่าสิ่งที่ควรปรับปรุงเปลี่ยนแปลง ก็คือสิ่งที่เป็ปัญหาดังที่กล่าวมาแล้ว ประเด็นหลักในการคิดแนวปฏิบัติก็คือ จะวางยุทธศาสตร์ของการเปลี่ยนแปลงอย่างไรที่ทำให้เกิดผลดีที่สุด และกระทบกระเทือนทางลบน้อยที่สุด เพราะการเปลี่ยนแปลงย่อมมีผลทางลบได้เสมอเหมือนยารักษาโรคที่ใช้เกินขนาดจะมีผลข้างเคียง นอกจากนั้นยุทธศาสตร์หรือวิธีการเปลี่ยนแปลงต้องสิ้นเปลืองทรัพยากรน้อยที่สุด เรียกว่าจะเอาเม็ดหมาโคไปฆ่าไก่ก็คงไม่ถูก ต้องออกแบบเครื่องมือผ่าตัดให้เหมาะสมกับระดับของโรค จากแง่คิดดังกล่าว จึงมีข้อเสนอในการปฏิรูป ดังนี้

1. ปฏิรูประบบการเรียนการสอนและการประเมินผล ยุทธศาสตร์นี้เป็นยุทธศาสตร์ของการปฏิรูปทั้งหมด เพราะหากเปลี่ยนแปลง ณ จุดนี้ได้จะมีผลต่อการยกระดับคุณภาพมาตรฐานการศึกษา และสามารถแก้ไขปัญหาของความสอดคล้องกับการพัฒนาเศรษฐกิจ ตลอดจนเตรียมคนเพื่อการศึกษาต่อตลอดชีวิตได้ด้วย และในการปฏิรูปในข้อนี้จำเป็นต้องปรับระบบการบริหารจัดการด้วย ฉะนั้นการแก้ไขในจุดนี้จึงเป็นหลักชัยของขบวนการปฏิรูปทั้งหมดประเด็นสำคัญ คือ ปัจจัยตัวแปรใดที่จะทำให้เกิดระบบการเรียนการสอนที่พึงปรารถนา ณ จุดนี้เรายังไม่ได้พูดกันถึงนิยามคำว่า "ระบบการเรียนการสอนที่พึงปรารถนา" แต่ขอสมมุติว่านักวิชาการศึกษามีความเข้าใจตรงกันในระดับหนึ่ง ฉะนั้นจะขออนุญาตข้ามไปกล่าวถึงปัจจัยตัวแปรที่ทำให้เกิดระบบการเรียนการสอนที่พึงปรารถนา คำตอบตรงนี้ ตามการศึกษาค้นคว้าของผู้เขียนคิดว่ามีปัจจัยตัวแปร 6 ตัวด้วยกัน คือ

1. การปรับหลักสูตรและกำหนดปรัชญาของการจัดกระบวนการเรียนการสอนที่ดี รายละเอียดก็ควรจะไปพิจารณากันในหมู่นักวิชาการครู และผู้บริหาร คงยังไม่มีเวลาจะพิจารณากัน ณ ที่นี้

2. การฝึกอบรมครู และการพัฒนาครู สอดคล้องกับข้อแรก

3. การเป็นผู้นำที่ดีของอาจารย์ใหญ่ และผู้อำนวยการโรงเรียน

4.การจัดอุปกรณ์การเรียนการสอน ตำรา หนังสือ ให้มีความเพียงพอแก่สถานศึกษา

5.ระบบการประเมินผลที่สอดคล้องกับจุดประสงค์และปรัชญาของหลักสูตรข้อ 1

6. ชุมชนให้การสนับสนุน

ทั้ง 6 ข้อนี้ ข้อใดบ้างสามารถกำหนดในกฎหมายได้ก็ควรกำหนด ข้อไหนควรเป็นเรื่องวิธีการที่สามารถกำหนดเป็นนโยบายและแนวปฏิบัติได้ภายหลังก็ควรเปิดกว้างไว้ก่อนในประเทศ เช่น สหรัฐอเมริกา และอังกฤษ ไม่มีองค์กรระดับชาติที่จะกำหนดหลักสูตรและมาตรฐานการศึกษา ข้อเสนอของการปฏิรูปในอังกฤษจึงเสนอให้จัดตั้งคณะกรรมการหรือสภาหลักสูตรแห่งชาติ สำหรับ

ไทยเรามีหน่วยงานนี้ระดับกรมอยู่แล้ว แต่ก็ยังอาจเสนอไว้ก็ได้เพื่อเป็นจุดเน้น สำหรับการฝึกหัดครู และการพัฒนาครู แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 12 ก็ได้มีแนวนโยบายการปฏิรูปในเรื่องนี้อยู่แล้ว หลักการสำคัญของนโยบายเรื่องนี้ หากกำหนดไว้ในกฎหมายได้ก็ควรจะทำ นอกจากนั้น การที่จะให้เกิดการปฏิบัติสอดคล้องกับแนวคิดใหม่ในการจัดการเรียนการสอน จำเป็นต้องจัดระบบการบริหารสถานศึกษา เพื่อให้ผู้นำโรงเรียนและบรรดาครูที่ได้รับการฝึกมาอย่างดีได้ใช้ความสามารถของตนเองได้เต็มที่โดยไม่จำกัด จึงต้องมีข้อเสนอให้ปรับระบบการบริหารสถานศึกษาให้มีความเป็นอิสระ มีชุมชนเข้ามามีส่วนร่วม และเพื่อความสำเร็จของระบบการบริหารใหม่ จำเป็นต้องพัฒนาทั้งครูและผู้บริหารให้ถึงระดับมาตรฐาน และเนื่องจากในระบบใหม่จะไม่ใช้วิธีการควบคุมแบบเก่า แต่จะดูที่ผลสำเร็จ คือ คุณภาพของนักเรียน ฉะนั้นก็ต้องจัดระบบการประเมินผล เพื่อประเมินผลองค์รวม (Summative Evaluation) ในระดับชั้นประโยค คือ ปีสุดท้ายของแต่ละระดับการศึกษา และให้มีการประเมินภายใน ที่เรียกว่า "Formative Evaluation" ในแต่ละระดับชั้น ระบบการประเมินผล และระบบการบริหารสถานศึกษาแนวใหม่ก็อาจกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติการศึกษาได้เช่นกันโดยสรุปจะเห็นได้ว่า ยุทธศาสตร์การปฏิรูประบบการเรียนการสอน ทำให้เกิดยุทธศาสตร์อื่นๆ ตามมาได้แก่

- ก) การปฏิรูปการฝึกหัดครูและการพัฒนาครู
- ข) การปรับระบบการบริหารสถานศึกษาให้มีความเป็นอิสระในการดำเนินงานมากขึ้น
- ค) การปรับระบบการประเมินผลให้มีทั้งระบบการประเมินภายในแบบ "Formative Evaluation" เพื่อตรวจสอบและพัฒนาตัวผู้เรียน และการประเมินภายนอกเพื่อดูผลสรุปรวม เรียกว่า Summative Evaluation การประเมินสรุปรวบยอด

2. การปฏิรูประบบการบริหารการศึกษา การปฏิรูประบบการบริหารการศึกษาเป็นยุทธศาสตร์หลักที่สำคัญอีกประการหนึ่ง การปฏิรูประบบการบริหารการศึกษาในแนวคิดนี้มีจุดมุ่งหมาย 5 ประการ คือ

1. มุ่งหมายจะให้เกิดเอกภาพด้านนโยบายทุกระดับการศึกษา โดยเฉพาะระดับอุดมศึกษา ตลอดจนความสอดคล้องในการดำเนินนโยบายระหว่างระดับการศึกษา
2. มุ่งหมายจะให้เกิดการแบ่งภารกิจให้ชัดเจนระหว่างส่วนกลางที่ควรทำหน้าที่หลักด้านกำหนดนโยบาย มาตรฐาน การจัดสรรทรัพยากร การติดตามประเมินผล การกำกับ และ ส่วนของจังหวัดและสถานศึกษาหรือสถาบันการศึกษาระดับอุดมศึกษาให้ทำหน้าที่บริหารและจัดการ
3. มุ่งหมายให้เกิดการกระจายอำนาจไปยังท้องถิ่นมากยิ่งขึ้นให้ชุมชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้เข้ามา ร่วมรับผิดชอบมากขึ้นตามลำดับความพร้อมของแต่ละท้องถิ่น
4. มุ่งหมายให้เกิดประสิทธิภาพของการบริหารจัดการ
5. มุ่งหมายให้เกิดผลดีต่อการกระจายโอกาสทางการศึกษาหากดำเนินการได้สำเร็จในข้อนี้ก็น่าจะมีผลต่อการแก้ไขปัญหาหลักข้อที่ 2 เรื่องการจัดการศึกษาไม่สอดคล้องกับการพัฒนาเศรษฐกิจ และข้อ 3 เรื่องความเสมอภาคของโอกาสและการกระจายโอกาสโดยสรุป การปฏิรูประบบการบริหารหมายความว่า ควรจะมีกระทรวงเดียวทำหน้าที่เพื่อบางนโยบายและจัดสรรงบประมาณการศึกษาทั้งหมด และกระจายอำนาจหน้าที่การปฏิบัติงานให้จังหวัดดำเนินงานเป็นตัวแทนกระทรวงในจังหวัดควบคุมดูแลสถานศึกษาและบุคลากร ให้สถานศึกษาระดับการศึกษาพื้นฐานมีความเป็นอิสระมากขึ้น

ส่วนสถาบันอุดมศึกษานั้นให้มีความเป็นนิติบุคคลทั้งหมด และอาจจะออกนอกระบบราชการได้ มีวิธีการจัดสรรงบประมาณแบบอุดหนุนทั่วไปที่เรียกกันว่า "Block Grant" ให้แก่มหาวิทยาลัยองค์การปกครองท้องถิ่นควรจะมีส่วนร่วมในการบริหารการศึกษาในจังหวัด และหากองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นใดพร้อม ก็อาจจะรับผิดชอบการจัดการศึกษาในเขตการปกครองของตนก็ได้มาตรการที่จะทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงตามแนวทางดังกล่าวนี้ สมควรที่จะกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติการศึกษาได้

3. การปรับระบบการศึกษาให้สอดคล้องกับยุคสมัยใหม่ การปรับระบบการศึกษาให้สอดคล้องกับความจำเป็นของยุคสมัยใหม่ หมายความว่า จะต้องเตรียมคนให้สามารถศึกษาได้ตลอดชีวิต และในการเตรียมคนนี้จะต้องจัดการศึกษาพื้นฐาน 12 ปี ให้แก่ประชาชนส่วนใหญ่ตามรัฐธรรมนูญเป็นสิทธิของประชาชนทุกคนที่จะได้รับการศึกษาพื้นฐาน 12 ปี โดยรัฐไม่เก็บค่าใช้จ่าย การวางพื้นฐาน 12 ปีนี้ หากจะให้มีความสอดคล้องกับความสามารถของประชาชนจะศึกษาตลอดชีวิตก็ควรกำหนดให้ถึงระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย ซึ่งเป็นระดับที่เชื่อมโยงกับอุดมศึกษา หากประชาชนทุกคนจบที่ระดับนี้ ก็หมายความว่าประชาชนก็มีความพร้อมทางด้านวิชาการที่จะไปศึกษาต่อในระดับที่สูงขึ้นไปนอกจากนี้แล้ว ในระดับหลังการศึกษาพื้นฐานควรได้มีการปรับระบบอุดมศึกษาให้มีความยืดหยุ่นมีความหลากหลาย สร้างเส้นทางศึกษาต่อไว้หลายๆ เส้นทาง แต่ให้มีความเชื่อมโยงกันมากที่สุด การจัดตั้งวิทยาลัยชุมชนเพื่อเชื่อมโยงกับมหาวิทยาลัยก็เป็นวิธีการหนึ่งประการสุดท้าย ในระบบการศึกษาใหม่นี้บทบาทของการศึกษานอกระบบจะมีมากขึ้น ฉะนั้นต้องมีมาตรการส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัยให้กว้างขวางยิ่งขึ้นและในการนี้ควรที่จะต้องระดมสรรพกำลังจากทุกๆ ฝ่ายในสังคมให้เข้ามาช่วยจัดการศึกษาด้วยตามหลักของคำประกาศจอมเทียนว่า "ทุกคนเพื่อการศึกษา" (All for Education) โดยสรุป หลักการและนโยบาย ตลอดจนมาตรการเพื่อให้เกิดการศึกษาพื้นฐาน 12 ปี และการส่งเสริมการศึกษาตลอดชีวิต จึงเป็นหลักการสำคัญที่จะต้องกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติการศึกษา

การปฏิรูปการศึกษาเกณฑ์ที่ค้นหรือไม่

ต่อประเด็นคำถามนี้ ที่ผู้เขียนได้ตั้งประเด็นคำถามว่า การปฏิรูปการศึกษาเกณฑ์ที่ค้นหรือไม่ นั้น ผู้เขียนจะยกประเด็นที่เป็นประเด็นใหญ่ประเด็นร้อนของการจัดการศึกษาที่ คณะกรรมการการอุดมศึกษาหรือ กกอ. ได้มีมติให้ประกาศรายชื่อหลักสูตรที่ไม่ได้ดำเนินการให้เป็นไปตามเกณฑ์มาตรฐานหลักสูตรจากผลการประเมินการประกันคุณภาพการศึกษาภายใน (IQA) เฉพาะในองค์ประกอบที่ ๑ เป็นเวลา ๒ ปีติดต่อกัน คือระหว่างปีการศึกษา ๒๕๕๘ และ ๒๕๕๙ ซึ่งมีผลให้กว่า 40 สถาบันและกว่า 182 หลักสูตรไม่ได้มาตรฐาน คำถามทำไมหลักสูตรเหล่านั้นจึงไม่ได้มาตรฐาน เหตุผลที่ กกอ. ประกาศเช่นนั้นเพราะว่าหลักสูตรเหล่านั้นไม่ได้ปฏิบัติตามเกณฑ์ที่ สกอ. กำหนด แต่ประเด็นไม่ได้อยู่เพียงแค่หลักสูตรไม่ได้มาตรฐานแล้วก็จบ แต่การประกาศดังกล่าวมีผลถึงนิสิตนักศึกษาที่กำลังศึกษาอยู่ในหลักสูตรนั้นด้วย โดยโดนตีค่าว่าไม่ได้มาตรฐานไปด้วย ซึ่งความเป็นจริงแล้วการที่หลักสูตรไม่ได้มาตรฐานถ้าพิจารณาดูแล้วบางหลักสูตรเพียงอาจารย์ประจำหลักสูตรวุฒิการศึกษาไม่ตรงแต่มีความสัมพันธ์ หรืออาจารย์ประจำหลักสูตรไม่มีผลงานวิชาการหรือผลงานวิจัยตามเกณฑ์ที่ สกอ. กำหนดก็ทำให้หลักสูตรนั้นไม่ได้มาตรฐานและทำให้นิสิต นักศึกษาที่ศึกษาในหลักสูตรนั้นไม่ได้มาตรฐานเสียหรือ จึงเป็นคำถามที่ค้างคาใจผู้เขียนว่าอันที่จริงแล้ว การที่จะปฏิรูป

การศึกษาควรปฏิรูปทั้งระบบและให้ถูกจุดเพราะการตรวจประเมินคุณภาพการศึกษาและการตัดสินหลักสูตรนั้นเป็นแต่เพียงเรื่องทางเอกสารเท่านั้น หากใช้การประสิทธิ์ประสาทวิชาความรู้ให้แก่ลูกศิษย์ไม่ ฉะนั้นหลักการจริงๆ ของการปฏิรูปควรที่จะมีเป้าหมายหลักของการปฏิรูปการศึกษา คือ เพื่อยกมาตรฐานการศึกษาไทยให้สูงขึ้น เพื่อบรรเทาปัญหาที่ประสบอยู่ เพื่อลดช่องว่างคนรวยคนจน และเพื่อให้ผู้เรียนและผู้สอนมีความสุข โดยยึดหลักและแนวทางปฏิรูปการศึกษา 4 ด้าน กล่าวคือ ๑) ปฏิรูปโรงเรียนและสถานศึกษา ๒) ปฏิรูปบุคลากรทางการศึกษา ๓) ปฏิรูปหลักสูตร กระบวนการเรียนการสอน และ 4) ปฏิรูประบบบริหารการศึกษา ถ้าปฏิรูปการศึกษาคลอบคลุมประเด็นดังกล่าวแล้วผู้เขียนมองว่าน่าจะเป็นการปฏิรูปการศึกษาที่ถูกต้องและมีประสิทธิภาพ ไม่ใช่เพียงสักแต่กำหนดนโยบายสวยหรูงามหรูหรือเป็นเพียงละครน้ำเน่าเท่านั้น