



ข่าวประชาสัมพันธ์

มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ

๑๑๔ สุขุมวิท ๒๓ แขวงคลองเตยเหนือ เขตวัฒนา กรุงเทพฯ ๑๐๑๑๐ โทรศัพท์ ๐-๒๖๔๔-๕๐๐๐ ภายใน ๑-๕๖๖๖ โทรศัพท์/โทรสาร ๐-๒๒๕๔-๐๓๑๑

จากหนังสือพิมพ์มติชน ฉบับประจำวันที ๑๔ เดือนกุมภาพันธ์ ๒๕๕๗ หน้า ๗ มูลค่าข่าว ๑,๐๒๑,๑๘๕.-

ศูนย์สารสนเทศและการประชาสัมพันธ์ ได้จัดระบบข่าวสิ่งพิมพ์ สนใจดูได้ที่ <http://news.swu.ac.th/newsclips/>

การปฏิรูปการศึกษาขั้นพื้นฐาน



School reform is an issue that concerns many more people than just those directly involved in the field of education.

Bill Clinton (In Schlechty's Schools for the 21st Century, 1991:p.xi)

บทนำ

โรงเรียนเป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้ ก่อนที่จะมีโรงเรียนไทยที่จัดตามแบบตะวันตกหรือยุโรป ดังเช่นที่เป็นอยู่ในปัจจุบันนี้ เด็กและเยาวชนไทย ได้รับการศึกษาขั้นพื้นฐานจากบ้าน วัด และราชสำนัก ตามฐานานุรูปและประเพณีนิยม วัดอุปประเทศศักดิ์คือการศึกษาชั้นสูง อานอกเขียนได้ สำนวนให้ควมรู้ในวิชาหนังสือ ศึกษาคำสอนของพระพุทธศาสนา เพื่อบวชเป็นองค์พระและสามเณรได้ต่อไป นอกจากนั้นยังใช้ความรู้ในวิชาหนังสือเป็นกฎเกณฑ์ไปสู่ความรู้สาขาอื่นๆ เช่น แพทย์แผนไทยหรือแผนโบราณ ไวยากรณ์วรรณคดี และสำหรับผู้ต้องการรับราชการ ความรู้ในวิชาหนังสือย่อมจะเป็นสิ่งจำเป็นพื้นฐานของเขา

ระบบการศึกษาตามแบบตะวันตกได้เข้าสู่ประเทศไทยในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวที่ทรง

มีภาวะผู้นำและวิสัยทัศน์ที่จะปฏิรูปการศึกษา หลังจากได้เสด็จประพาสยุโรปและได้ทรงเห็นความเจริญก้าวหน้าของประเทศต่างๆ ในทุกๆ ด้าน เหตุผลของการปฏิรูปเปลี่ยนแปลงในครั้งนั้น อาจด้วยทรงตระหนักในภัยที่จะมีมาจากประเทศมหาอำนาจ ถ้าหากเมืองไทยมิได้ปรับปรุงตนเองให้เจริญก้าวหน้าตามกาลเวลา ทรงเห็นสิ่งสำคัญที่มีต่อการพัฒนาบ้านเมือง คือการจัดโรงเรียนให้บุตรหลานประชาชนได้เข้าเรียนเป็นการทั่วไป ทรงให้เปิดโรงเรียนสำหรับบุตรหลานประชาชนได้เข้าเรียนเป็นครั้งแรกที่โรงเรียนวัดมหรรณพาราม กรุงเทพมหานคร ซึ่งต่อมา การศึกษาด้านวินัยใหม่ ก็ได้แพร่ขยายไปทั่วประเทศ

เครื่องมือสำคัญที่ช่วยสนับสนุนให้จัดการศึกษาขั้นพื้นฐานเข้าถึงประชาชนได้อย่างกว้างขวางทั่วถึงคือการออกกฎหมายบังคับให้มีสถานการดาหรือผู้ปกครอง ส่งเด็กเข้าเรียนในโรงเรียนพระราชบัญญัติประถมศึกษาฉบับแรกได้ออกบังคับใช้เมื่อ พ.ศ.2464 ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว และได้มีการแก้ไขเพิ่มเติม ยกเลิก และประกาศใช้ใหม่ ในระยะเวลาต่อๆ มาอีก 8 ฉบับ ฉบับหลังสุดคือพระราชบัญญัติประถมศึกษา พุทธศักราช 2523 นับว่าประเทศไทยได้จัดให้มีการศึกษาคัดบังคับตามกฎหมายนาน แต่เป็นการจัดการศึกษาคัดบังคับในระยะเวลาดังกล่าว คือมี

กำหนดเวลาบังคับเพียง สาม สี่ ปี การศึกษามหาวิทยาลัยในระยะหลังตั้งใจจะจัดทำให้นานถึงเจ็ดปี ซึ่งเป็นไปตามแนวคิดจากการประชุมองค์การยูเนสโกที่กรุงการาจี ประเทศปากีสถาน ที่เรียกกันทั่วไปว่า แผนการการาจี (Karachi Plan) ในสมัยศาสตราจารย์ ม.ล.ปิ่น มาลากุล เป็นปลัดกระทรวงศึกษาธิการ แต่ในที่สุดก็จัดการศึกษามหาวิทยาลัยได้เพียงหกปี ตามที่จัดทำตามแผนการศึกษาชาติ พ.ศ.2520 โดยใช้ระบบการศึกษาแบบ 6-3-3 คือประถมศึกษา 6 ปี มัธยมศึกษาตอนต้น 3 ปี และมัธยมศึกษาตอนปลาย 3 ปี คือบังคับในระดับประถมศึกษา 6 ปี และเมื่อมีพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 จึงได้เปลี่ยนให้มีการศึกษามหาวิทยาลัยจาก 6 ปี มาเป็น 9 ปี นับเป็นการจัดการให้โรงเรียนและสถานศึกษา กลายเป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้ ที่ใช้ระยะเวลาในการบังคับเข้าเรียนยาวขึ้นตามมา

การเรียนของนักเรียน เมื่อโรงเรียนเป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้ โรงเรียนก็กลายเป็นสถาบันที่ทำหน้าที่อย่างหลากหลาย นักเรียนต้องเรียนตามหลักสูตรที่กำหนดให้ เริ่มตั้งแต่เรียนเพียงวิชาหนังสือเพื่อให้วิชาเป็นองค์พระได้ อ่าน เขียน คิดเลขพาทำไม้ โรงเรียนในสมัยนั้นดูจะทำหน้าที่เสมือนเป็นสถาบันชนเผ่าที่รักษามโนธรรมนิยมประเพณีวัฒนธรรมและสืบทอดตลอดชั่วลูกชั่วหลาน หลักสูตรไม่เป็นเพียงหัวข้อเรื่องที่กำหนดให้เป็นเนื้อหาสาระให้นักเรียนได้เรียน แต่กำหนดให้เป็นมโนลประสมการณ์ ที่ทางราชการกำหนดให้ครูจัดการให้บังเกิดขึ้นกับนักเรียน ต่อมาภายหลังได้เพิ่มวิชาการในสาขาวิชาต่างๆ มากขึ้นตามลำดับ นับได้เป็น 10 วิชาวิชา

จาก พ.ศ.2521 เป็นต้นมา มีการกำหนดให้เรียนวิชาภาษาไทย วิชาคณิตศาสตร์ วิชาสร้างเสริมประสบการณ์ชีวิต (ประกอบด้วยวิชาภูมิศาสตร์ ประวัติศาสตร์ สุขศึกษา วิทยาศาสตร์ จัดเป็นการบูรณาการหรือรวมเนื้อหาเข้าด้วยกัน ไม่แยกเป็นวิชาๆ) วิชาสร้างเสริมลักษณะนิสัย (ประกอบด้วย วิชา จริยศึกษา ศิลปะศึกษา พลศึกษา ดนตรีและนาฏศิลป์) วิชาการงานและพื้นฐานอาชีพ วิชาประสบการณ์พิเศษ (ภาษาอังกฤษ วิชาชีพ กิจกรรมเสริมความรู้และทักษะ) เวลาเรียนสำหรับระดับประถมปีที่ 1-4 กำหนดสัปดาห์ละ 30 ชั่วโมง ระดับประถมปีที่ 4-6 กำหนดสัปดาห์ละ 35 ชั่วโมง ทั้งนี้ รวมเวลาหยุดพักกลางวันด้วยแล้ว โรงเรียน/สถานศึกษาหยุดสอนในวันเสาร์และอาทิตย์ (ระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยกำหนดเวลาทำงานและวันหยุดราชการของสถานศึกษา พ.ศ. 2520 และฉบับที่ 2 พ.ศ.2526) การเรียนดังกล่าวดูเป็นการเรียนในด้านเนื้อหาสาระที่ต้องอาศัยการจดจำมากกว่าการเรียนถึงวิธีการเพื่อไปสู่การไปศึกษาค้นคว้าของตนเองได้

การประเมินผลการเรียน การประเมินผลการเรียนของนักเรียนนับเป็นเรื่องใหญ่อีกเรื่องหนึ่ง ที่เกี่ยวข้องกับ การปฏิรูปการศึกษา การประเมินผลการศึกษาแต่เดิมใช้วิธีการสอบไล่ปลายปีครั้งเดียว ถ้าสอบตกแล้วต้องตั้งต้นใหม่ ในทุกระดับชั้น สำหรับตัวประโยค คือ ป.4, ป.7 มศ.3 และ มศ.5 แต่เดิมใช้ข้อสอบรวม เรียกว่า การสอบไล่ปลายปีในระดับอำเภอ ระดับจังหวัด ระดับเขตการศึกษา และระดับกระทรวง ตามลำดับ โดยในสถานศึกษาสอบเองเฉพาะชั้น

ที่มีใช้ตัวประโยค การสอบปลายปีได้รับการพิจารณาว่าขาดประสิทธิภาพในการประเมิน นับแต่ปีการศึกษา 2518 เป็นต้นมา ก็ได้ปรับปรุงเปลี่ยนแปลงให้การประเมินผลเป็นหน้าที่ของโรงเรียน โรงเรียนมีหน้าที่ประเมินผลตัดสินและอนุมัติผลการเรียนทุกชั้น หน่วยงานภายนอกไม่มีหน้าที่ประเมินผล ตัดสิน และอนุมัติผลการเรียน แต่อาจตรวจสอบมาตรฐานการศึกษาเป็นระยะๆ ได้ การประเมินผลดังกล่าวก็เป็นการประเมินตามวิธีการเรียนในเนื้อหาสาระ คือ ประเมินว่านักเรียนจำอะไรได้มากน้อย มากกว่าที่จะประเมินวิธีการเรียนที่จะนำ

เขาไปใช้ในอนาคต

แม้ว่าการศึกษามหาวิทยาลัยในปัจจุบันจะกำหนดไว้ 9 ปี

แต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้บัญญัติข้อของของการศึกษาพื้นฐานไว้ยาวกว่าที่เคยมีมาในอดีต ตามความในมาตรา 43 ที่ว่า “บุคคลย่อมมีสิทธิเสมอภาคกันในการรับการศึกษาพื้นฐานไม่น้อยกว่าสิบสองปีที่รัฐจะต้องจัดให้อย่างทั่วถึง และมีคุณภาพ โดยไม่เก็บค่าเล่าเรียน...” จากข้อความที่อ้างนี้ นับเป็นนิมิตหมายที่นักการเมืองและนักการศึกษาจะต้องช่วยกันสร้างวิสัยทัศน์ทางการศึกษาให้ประชาชนได้รับการศึกษาขั้นพื้นฐาน 9 ปี และครอบคลุมไปจนถึงมัธยมศึกษาตอนปลายและมุ่งมั่นให้ประชาชนคนไทยได้เรียนรู้จนจบการศึกษาขั้นพื้นฐาน 12 ปีทุกคน ดังในอารยประเทศที่เจริญแล้วเขากัน แม้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 จะถูกยกเลิกไป โดยใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2550 แทน แต่เป้าหมายการศึกษาขั้นพื้นฐาน 12 ปีก็ยังคงมีอยู่ต่อไป

การบริหารจัดการการศึกษาขั้นพื้นฐาน การบริหารจัดการการศึกษาให้มีประสิทธิภาพโดยคณะกรรมการนั้นว่า เป็นอีกเรื่องหนึ่งที่น่าพิจารณา การบริหารการศึกษาโดยคณะกรรมการนั้นมีมานานแล้วโดยเฉพาะในโรงเรียนประถมศึกษา ในสมัยก่อนมีหลายรูปแบบ เป็นไปตามลักษณะของโรงเรียนว่าเป็นโรงเรียนที่ประชาชนจัดตั้ง หรือโรงเรียนที่นายอำเภอจัดตั้ง สิ่งที่น่าคิดก็คือได้มีการบริหารโดยคณะกรรมการซึ่งมาจากประชาชนมาสมัยหนึ่งแล้วแต่ได้เลิกล้มไป อันเนื่องมาจากความต้องการของรัฐที่ต้องการขยายการศึกษามหาวิทยาลัยอย่างรวดเร็ว แต่การปฏิบัติการเช่นนั้นกลับนำไปสู่การบริหารจัดการการศึกษาที่รวบอำนาจไว้ในส่วนกลาง และเกิดแบ่งอำนาจในการบริหารการศึกษาออกเป็นกรมกองมากขึ้น จนในภายหลังสุดทำให้กระทรวงศึกษาธิการใหญ่โตขึ้น ประกอบด้วยหน่วยงานระดับกรม ถึง 14 กรม แม้ว่าสถาบันอุดมศึกษาส่วนหนึ่งจะแยกตัวไปจัดตั้งเป็นทบวงมหาวิทยาลัยกำกับดูแลอีกหน่วยงานหนึ่งแล้วก็ตาม

การบริหารการศึกษาแบบรวบอำนาจได้เริ่มสร้างปัญหาในทางวิชาการมาตั้งแต่ปี พ.ศ.2503 กล่าวคือมีการจัดตั้งหน่วยงานระดับกรมเพิ่มมากขึ้นและแต่ละกรมต่างมีอิสระในการบริหารงาน ไม่เป็นเครือข่ายในการปฏิบัติงานที่มีประสิทธิภาพ แต่กลับสร้างปัญหาความร่วมมือในการพัฒนาการศึกษา จนทำให้มีข้อตำหนิว่าแต่ละกรมต่างรักษาผลประโยชน์ของตน อันนำไปสู่การปรับหรือโครงสร้างกระทรวงศึกษาธิการ และการปฏิรูปการศึกษามากมา

การปรับหรือโครงสร้าง (Restructuring)

การปรับหรือโครงสร้างเป็นคำที่นำมาใช้ในการปฏิรูปการศึกษาที่มีความหมายหลายแง่หลายมุม การปรับหรือโครงสร้างในระดับท้องถิ่นอาจหมายถึงการกระจายอำนาจในการจัดการบริหารงบประมาณให้ระดับท้องถิ่น การปรับหรือในระดับท้องถิ่นอาจคิดถึงการปรับโครงสร้างการสอนใหม่ เช่น การสอนแบบบูรณาการ การสอนแบบเป็นทีม การสอนให้ผู้เรียนได้สร้างสรรค์หรือรังสรรค์ความรู้ และในแง่ของครูผู้สอนอาจหมายถึงการติดอาวุธทางปัญญาให้แก่ครูอาจารย์ผู้สอน การปฏิรูปเชิงปรับหรือโครงสร้างแบบมีความหมายที่ไม่ชัดเจน และอาจทำให้เกิดความสับสนในการที่ไม่เข้าใจการปฏิรูปตามแนวดังกล่าวนี้ได้

ลิขสิทธิ์ถูกปรับหรือเป็นห้าสำนักงาน การปรับหรือโครงสร้างของกระทรวงศึกษาธิการจาก 14 กรม ซึ่งแต่ละกรมเป็นนิติบุคคลมีอำนาจในการบริหารจัดการของตนเอง มากพอสมควร มาเป็น 5 สำนักงานนั้น จัดเป็นการปรับหรือโครงสร้างตามแนวคิดของการปฏิรูปการศึกษา หรือไม่ก็ เป็นเรื่องที่ไม่ชัดเจนอยู่ที่เปลี่ยนจากกรมทั้งหลายที่มีอำนาจหน้าที่เด็ดเดี่ยวในตัว กรมที่ทำหน้าที่บริหารสั่งการจากส่วนกลางจนทำให้กลายเป็นการบริหารแบบรวบอำนาจ และรับจากกรมที่ตั้งขึ้นเพื่อให้การบริหารจากส่วนกลางสามารถแบ่งภาระรับผิดชอบเฉพาะทางเป็นแบบของใครของมันที่มีความเป็นอิสระต่อกัน ปรับหรือการบริหารจัดการที่เป็นแบบสั่งการให้ระดับล่างปฏิบัติตาม

กรมเหล่านี้มีอำนาจหน้าที่อย่างอัตโนมัติรักษาผลประโยชน์ของคุณ และมีจำนวนมากถึงลิขสิทธิ์ จนในสมัยหนึ่ง อธิบดีที่ทำหน้าที่เป็นผู้บังคับบัญชาได้รับสมญาจากนักการเมือง ซึ่งเป็นการพูดแบบประชดประชันให้เห็นการทำงานแบบรวบอำนาจ ว่า “องค์ชายลิขสิทธิ์”

สมญาดังกล่าวอันหมายถึงการรักษาผลประโยชน์ของตนทั้งลิขสิทธิ์หน่วยงาน เป็นการสร้างแนวทางในการปฏิบัติงานเฉพาะทาง ทำงานแบบติดตรึงนิยมแบบเดิมๆ ที่เคยปฏิบัติมา เหมือนดังที่นักการศึกษา/นักวิจัยได้เคยกล่าวถึงการทำงานแบบนี้ไว้เช่นกัน เช่น กรณี **ศาสตราจารย์ ดร.ลี เจ ครอนบัก (Lee J. Cronbach)** นักวิจัยทางการศึกษาและจิตวิทยาแห่งมหาวิทยาลัยสแตนฟอร์ด ผู้เคยมาเป็นผู้บรรยายการ ร่วมกับสถาบันระหว่างชาติสำหรับการค้นคว้าเรื่องเด็ก (วิทยาลัยวิชาการศึกษาประสานมิตร - สมัย **ศาสตราจารย์ ดร.ละม้ายมด ศรีทัตต์** เป็นผู้อำนวยการสถาบัน และปัจจุบันคือสถาบันวิจัยพฤติกรรมศาสตร์ มศว ประสานมิตร) จัดประชุมการวิจัยที่โรงแรมสวนสามพราน ได้เขียนจดหมายถึงลูกศิษย์ด้วยการวิพากษ์สังคมไทยไว้นานแล้วว่า “Your people still engage in traditional flavor. If you can use your intelligence to overcome, you are on your way.”

ซึ่งสรุปว่าผู้บริหารการศึกษาไทยยังมีรสนิยมในการทำงานแบบเก่าๆ ถ้าเราใช้สมองคิดวิเคราะห์แก้ปัญหาได้เราก็

สามารถบรรลุสู่ความเปลี่ยนแปลงใหม่ที่ดีได้

สิ่งสำคัญอีกเรื่องหนึ่งคือ การบริหารการศึกษาไทยเรานอกจากจะรวบอำนาจไว้ในมือของตนแล้ว เรายังขาดการสร้างภาวะผู้นำให้หน่วย งานในระดับล่าง เช่น จังหวัดและสถานศึกษา จนทำให้ผู้เชี่ยวชาญจากสหรัฐอีกท่านหนึ่ง ซึ่งจัดว่าเป็นคนอเมริกันที่พูดภาษาไทยได้ดีชัดเจนเหมือนคนไทยจริงๆ ให้คำวิพากษ์วิจารณ์ไว้เช่นกัน

ท่านผู้นั้นคือ **ศาสตราจารย์ ดร.จอร์จ เจ ปาปาเจนิส (George J. Papagiannis)** นักสังคมวิทยาและพัฒนการศึกษาแห่งมหาวิทยาลัยฟลอริดา สเตต ท่านผู้นี้เป็นผู้ที่ได้รับเชิญจากกระทรวงศึกษาธิการ ให้มาร่วมโครงการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ของกระทรวงศึกษาธิการในระหว่างปี พ.ศ. 2536 ถึง พ.ศ. 2540 ก่อนที่จะมีการปฏิรูปการศึกษา และได้มีโอกาสเข้าร่วมประชุมไตร่ตรองกระทรวงศึกษาธิการในสมัยนั้น

ได้กล่าวเป็นประโยคสั้นๆ ต่อหน้าปลัดกระทรวงศึกษาธิการในสมัยนั้นว่า การบริหารการศึกษาของไทยยังมีการบริหารแบบล้าหลังล้าโลก (ก้าวถ่วงระดับล่างมากเกินไป) และขาดการสร้างภาวะผู้นำ โดยใช้ภาษาอังกฤษสั้นๆ ว่า “It’s over-manged but under-led”

ความพยายามที่จะเปลี่ยนแปลง ปรับปรุง และปฏิรูปการศึกษาในสังคมไทยนั้นนับว่ามีประวัติความเป็นมายาวนานพอสมควร มีความคิดว่าการปฏิรูปการศึกษาจะต้องมีการปรับหรือโครงสร้างพร้อมกันทั้งระดับล่างและระดับบน การปรับหรือโครงสร้างกระทรวงศึกษาธิการจากลิขสิทธิ์ที่มีอำนาจโดยอัตโนมัติมาเป็นห้าสำนักงาน จึงเป็นการผลักดันให้มีการเปลี่ยนรูปของการบริหารการศึกษาในระดับบน และการสร้างเขตพื้นที่การศึกษาขึ้นเป็นการปรับหรือโครงสร้างในระดับล่าง การปรับหรือโครงสร้างระดับบน ซึ่งมีสำคัญต่างๆ ดังต่อไปนี้

สำนักที่ 1 สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา การปรับหรือโครงสร้างที่สำคัญประการแรก คือ การปรับหรือให้หน่วยงานที่ทำหน้าที่ศึกษาวิเคราะห์ วางแผนและนโยบายของประเทศ ซึ่งเรียกชื่อสั้นๆ ว่า สภาการศึกษา หรือคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ ซึ่งขึ้นอยู่กับสำนักนายกรัฐมนตรีให้มาร่วมเป็นหน่วยปฏิบัติงานด้านการวางแผนและนโยบายในกระทรวงศึกษาธิการในชื่อ **สภาการศึกษา** ทำให้งานนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการเมืองเป็นอันมาก ถูกนำมาสู่หน่วยปฏิบัติงานเข้าเพราะอยู่ภายใต้ของการบริหารสั่งการจากรัฐมนตรีคนเดียว การวางวิสัยทัศน์และกำหนดพันธกิจ ตลอดจนเป้าหมายและมาตรฐานการศึกษาระดับชาติจะเป็นไปในทิศทางเดียวกันมากขึ้น และหน่วยปฏิบัติงานข้อมูลสารสนเทศทางการศึกษาอาจจะเที่ยงตรงมากขึ้น ความเต็มใจและความตั้งใจในการปฏิบัติงานของหน่วยงานต่างๆ ที่มีต่อนโยบาย และแผนของรัฐอาจจะปรากฏชัดเจขึ้นตามมาก

ในเชิงความคิดทั่วไกล สภาการศึกษาไม่อาจจะปฏิบัติงานเหมือนเดิมเฉพาะในด้านกรวางแผนและนโยบาย พร้อมทั้ง

นำเสนอการปฏิบัติงานที่ทำให้ระดับล่างขาดความรับผิดชอบ เช่นการสอบเข้ามหาวิทยาลัยซึ่งสมัยหนึ่งสภาการศึกษาเป็นผู้จัดต่อไป

การสอบเข้ามหาวิทยาลัยที่จัดกระทำโดยหน่วยงานกลาง ทำให้มหาวิทยาลัยขาดการบริหารจัดการด้านการรับนิสิตนักศึกษาของตนเอง การสอบเข้าเรียนดังกล่าวซึ่งอาจเหมาะสมในสมัยหนึ่ง แต่กลับสร้างปัญหาลูกโซ่ให้หน่วยงานอื่น เช่น จังหวัด และสถานศึกษา ก่อให้เกิดการแย่งชิงกันเข้าเรียนในสถานศึกษาหนึ่งสถานศึกษาใดโดยเฉพาะ เกิดระบบการเรียนการสอนแบบดิวเข้ม ที่ทำให้ผู้เรียนต้องเรียนแบบ จำ จำ จำ และจำ ซึ่งขาดการพัฒนาการวิวัฒนาการ การควบคุมระบบการคิดที่ยั่งยืนที่ คิด คิด คิด คิด และคิด ซึ่งทางจิตวิทยาการศึกษาสมัยใหม่เรียกว่า Meta-Cognition (Eggen,2001pp.282-285)

และในที่สุดทำให้เกิดการวิพากษ์วิจารณ์การสอบเข้ามหาวิทยาลัยมาอย่างต่อเนื่อง นับตั้งแต่เลขาธิการสภาการศึกษาคนแรกที่เริ่มให้มหาวิทยาลัยดำเนินการสอบเข้าเรียน ต่อเนื่องมายาวนาน ทำให้มหาวิทยาลัยขาดการใช้ระบบทำงานที่ใกล้ชิดกับสถานศึกษาตัวป้อน ในการรับนักเรียนเข้าเรียนโดยตรง ในที่สุดอาจนำไปสู่การทำงานที่ไม่โปร่งใส ในการรับคนเข้าเรียนขึ้นได้

สภาการศึกษายังมีบทบาทต่อไปในด้านการกำหนดนโยบาย เป้าหมายและมาตรฐานการศึกษา นโยบายที่ดีมาจากระบบข้อมูลสารสนเทศที่ดีให้เห็นแนวทางที่จะพัฒนาปรับปรุงเป้าหมายและมาตรฐานเหล่านั้นสู่ความเป็นเลิศในสถานศึกษาทั้งในระดับประถม มัธยม และอุดมศึกษาอย่างต่อเนื่อง ความรู้ความสามารถในการวิเคราะห์ วิจัย เพื่อกำหนดนโยบายเป้าหมาย มาตรฐาน พร้อมด้วยการวางแผนกลยุทธ์ นวัตกรรมต่างๆ ของหน่วยงานนี้จะช่วยสนับสนุนให้สถานศึกษาทั้งหลายปฏิบัติงานด้านการเรียนการสอนอย่างมีประสิทธิภาพสู่ความเป็นเลิศได้

สำนักงานที่ 2 สำนักงานปลัดกระทรวง โดยสากลนั้น สำนักงานปลัดกระทรวง มีภาระหน้าที่เสมือนเป็นหน่วยสั่งการใหญ่ขององค์กรกลางสูงส่งระดับล่าง หลังจากทีหน่วยงานอื่นทำงานด้านวิชาการในแต่ละสาขาของตนแล้ว ก็มักจะต้องส่งมาให้ปลัดกระทรวงนำเสนอรัฐมนตรี และสั่งการให้เกิดการปฏิบัติต่อไป ทำให้เห็นว่าปลัดกระทรวงมีอำนาจมาก แต่ที่แท้จริงเป็นเพียงแต่การนำเรื่องของสำนักงานอื่นๆ ที่ได้จัดทำไว้ดีแล้วมาเสนอรัฐมนตรีผู้รับผิดชอบสั่งการให้เป็นไปตามระเบียบแบบแผน คือการเป็นผู้บริหารสั่งการ แต่ในสภาพที่แล้วมาเกิดมีปัญหาก็แต่ละจังหวัดและอำเภอมีเจ้าหน้าที่ที่สังกัดสำนักงานปลัดกระทรวง แต่ทำหน้าที่บริหารสถานศึกษาที่สังกัดหน่วยงานอื่นที่หน่วยงานนั้นๆ อยากรับบริหารของตนเอง

ในสมัยที่สิบสี่กรมยังมีอำนาจ แทนที่ที่สำนักงานปลัดกระทรวงจะสั่งการ กลับเป็นกรมต่างๆ ทำหน้าที่เป็นผู้สั่งการเสียเอง พร้อมทั้งตั้งหน่วยงานของตนในระดับจังหวัดและอำเภอขึ้นมาใหม่ เช่น ระดับประถมศึกษาก็มี สำนักงานการ

ประถมศึกษาจังหวัดและอำเภอ ระดับมัธยมก็เอาบ้างแม้แต่ การศึกษานอกระบบหรือการศึกษานอกโรงเรียนก็เอาบ้าง ในที่สุดศึกษาธิการทั้งระดับจังหวัดและอำเภอที่เคยมีอำนาจควบคุมดูแลสถานศึกษาเหล่านี้ก็กลายเป็นตำแหน่งที่ติดภาระหน้าที่ทางการบริหารการศึกษาไปในตัว ชื่อศึกษาธิการจังหวัดและอำเภอจึงกลายเป็นชื่อที่ไม่สื่อความหมายในหน้าที่ และเมื่อปรับหรือโครงสร้างแล้วควรจะได้ทำหน้าที่ที่มีอำนาจสั่งการเป็นสำคัญกลับต้องมาบริหารงานบางอย่าง

ซึ่งในปัจจุบันปรากฏว่าสำนักงานปลัดกระทรวงมีงานอื่นเพิ่มเติมมากขึ้นอันเนื่องมาจากหน่วยงานอื่นๆ ไม่ปรารถนาจะไปรวมตัวกับหน่วยงานอื่น หรือไม่ปรารถนาจะยุบตัวลง เช่น คณะกรรมการข้าราชการครู กรรมการการศึกษานอกโรงเรียน (กคณ.) เป็นต้น

สำนักงานที่ 3 สำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษา แนวคิดการปรับหรือโครงสร้างแต่เดิมไม่ได้คิดที่จะจัดให้มีคณะกรรมการการอาชีวศึกษา เพราะเห็นว่าการอาชีวศึกษาในระดับต่ำกว่าระดับปริญญาตรีจะอยู่รวมเป็นการศึกษาขั้นพื้นฐาน และการอาชีวศึกษาระดับปริญญาตรีขึ้นไปก็ถือการอุดมศึกษา แต่การอาศัยการเมืองที่ตอบสนองความปรารถนาของผู้ปฏิบัติ ทำให้เกิดการผันแปรไปตามข้อเรียกร้องของผู้ปฏิบัติงานที่มองเห็นว่า การอาชีวศึกษาเป็นการศึกษาที่มีการปฏิบัติมากกว่าการศึกษาขั้นพื้นฐานและการอุดมศึกษาอย่างอื่นๆ ซึ่งนักปฏิบัติและนักวิชาการที่เข้าใจเรื่องนี้ดีมองเห็นว่าการศึกษาที่ดีไม่ว่าจะเป็นการศึกษาประเภทใดต้องมีทั้งภาคทฤษฎีและภาคปฏิบัติ มีทั้งความรู้สามัญศึกษาและความรู้เฉพาะทางอาชีพจึงจะทำให้ผู้เรียนมีองค์ความรู้ที่สมบูรณ์

การสอนการเรียนในระดับการศึกษาขั้นพื้นฐานสิบสองปี รัฐต้องกำหนดเป้าหมายและมาตรฐานให้ชัดเจน สร้างคนให้สมบูรณ์ในพหุปัญญา (Multiple Intelligence) ซึ่งตรงกับสาระการเรียนรู้ทั้งแปดกลุ่มสาระ ปัญญาด้านภาษาที่มีสาระต่างๆ เช่น การอ่าน การเขียน การพูด การดู การฟัง หลักการใช้ภาษา วรรณคดีและวรรณกรรม ปัญญาด้านเหตุผล/คณิตศาสตร์ก็มีสาระต่างๆ เช่นการนับและการบวกลบคูณหาร การชั่งตวงวัด เรขาคณิต พีชคณิต การวิเคราะห์และความน่าจะเป็น

ส่วนปัญญาด้านดนตรี ปัญญาด้านมิติสัมพันธ์และปัญญาด้านอื่นๆ ล้วนมีสาระเป็นวิชาที่ก่อให้เกิดการเรียนรู้ เป็นหลักสูตรที่สร้างปัญญา ไม่เป็น **หลักสูตรหมาทางด้วน** ดังที่ห้ามพุทธศาสน์ผู้ส้างส้างไปแล้วได้เปรียบเปรยไว้เป็นลายลักษณ์อักษร แม้ในสภาพปัจจุบันการปรับหรือโครงสร้างได้เอื้อให้การอาชีวศึกษาว่าเป็นการศึกษาที่ต้องจัดเป็นกรณีพิเศษแต่ก็ต้องได้สมรรถนะด้านพหุปัญญาเช่นกัน

สำนักงานที่ 4 สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา การปรับหรือให้ทบวงมหาวิทยาลัยซึ่งแบ่งเอาการอุดมศึกษาไปบริหารจัดการอย่างเป็นอิสระในรูปกระทรวงที่เรียกว่าทบวง มารวมกันเป็นกระทรวงศึกษาธิการเดียวกันในชื่อคณะกรรมการการอุดมศึกษา แต่เดิมการอุดมศึกษาที่จัดการโดย

ทบวงมหาวิทยาลัย ดูเสมือนไม่ค่อยเกี่ยวข้องกับการศึกษาขั้นพื้นฐานที่จัดการโดยกระทรวงศึกษาธิการเท่าใดนัก จัดเป็นการบริหารที่ขาดความเชื่อมโยง ทั้งๆ ที่มหาวิทยาลัยต้องอาศัยตัวป้อนจากการศึกษาขั้นพื้นฐาน แต่สถานศึกษาขั้นพื้นฐานกลับไม่ได้รับการใส่ใจจากการอุดมศึกษา ซึ่งในทางปฏิบัตินั้นสถาบันอุดมศึกษาต้องเป็นหุ้นส่วน (partnership) ของโรงเรียนและสถานศึกษามีให้โรงเรียนและสถานศึกษาต้องตกอยู่ในสถานะที่ขาดที่พึ่งทางวิชาการอีกต่อไป

การอุดมศึกษาเป็นการศึกษาที่ต้องมีหุ้นส่วนร่วมกันกับการศึกษาขั้นพื้นฐาน ผู้บริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐานต้องติดต่อ เดินเข้าเดินออกทำงานร่วมกันกับสถาบันอุดมศึกษาอย่างต่อเนื่อง

สถาบันอุดมศึกษามีอิสระในการทบทวนการรับนิสิตนักศึกษาเข้าเรียน สร้างโอกาสให้นักเรียนในสถานศึกษาขั้นพื้นฐานที่เป็นหุ้นส่วน ได้เลือกเรียนตามที่ตนถนัดสนใจ ช่วยเหลือสถานศึกษาขั้นพื้นฐานที่เป็นตัวป้อนในเขตพื้นที่ของตนในการพัฒนาครูอาจารย์ให้มีศักยภาพในการใช้เทคโนโลยีทางการสอนอย่างมีประสิทธิภาพ

สำนักงานที่ 5 สำนักงานการศึกษาขั้นพื้นฐาน
การบูรณาการต่างๆ เช่น กรมวิชาการ กรมสามัญศึกษา สำนักงานการประถมศึกษาแห่งชาติ มาเป็นสำนักงานการศึกษาขั้นพื้นฐานเป็นแนวคิดที่หวังจะให้หน่วยงานระดับชาติหน่วยงานนี้ทำหน้าที่กำหนดนโยบาย เป้าหมาย มาตรฐานการศึกษาของการศึกษาขั้นพื้นฐานให้สอดคล้องกับนโยบาย เป้าหมายของรัฐที่สภากาการศึกษาดูแลในเรื่องนี้อยู่ งานของสำนักงานการศึกษาขั้นพื้นฐานจึงมีใช้การบริหารจัดการโรงเรียนหรือสถานศึกษาอีกต่อไป แต่เป็นการศึกษาวิเคราะห์นโยบายสู่การสร้างวิสัยทัศน์ของการพัฒนาการศึกษาในระดับชาติ ว่าผู้เรียนเรียนจบการศึกษา 12 ปี ตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยกำหนดจะมีคุณสมบัติตามนโยบาย และเป้าหมายที่กำหนดหรือไม่ เพียงใด ติดตามว่าสถานศึกษาและเขตพื้นที่การศึกษามีความรับผิดชอบและประกันคุณภาพที่สามารถตรวจสอบได้เพียงใด

ลดการรวบอำนาจระดับชาติลง การปรับรื้อกระทรวงให้มีขนาดเล็กลงเหลือ 5 สำนักงานมีใช้เป็นการลดขนาดและลดจำนวนคนในการทำงานในระดับกลางเท่านั้น แต่เป็นการลดวิธีการบริหารจัดการแบบเดิมที่เป็นแบบรวมอำนาจไว้ในส่วนกลาง ไปเป็นการกระจายหรือมอบอำนาจในการบริหารจัดการให้กับเขตพื้นที่การศึกษาที่ตั้งขึ้นใหม่ และสถานศึกษาโดยตรง เป็นการสร้างภาวะผู้นำให้แก่สถานศึกษาและเขตพื้นที่การศึกษา ดังมีคำกล่าวของการกระจายอำนาจการบริหารการศึกษาที่ขอยืมมาจากคำพูดที่ใช้กันในสหรัฐอเมริกา “คืนความรับผิดชอบทางการศึกษาให้แก่ผู้มีส่วนได้เสียใกล้ชิดตัวเด็กเป็นสำคัญ” (...return educational responsibilities to stakeholders)

ผู้มีส่วนได้เสียที่สำคัญก็คือ พ่อแม่ผู้ปกครอง ครูอาจารย์ ชุมชน ธุรกิจเอกชน อุตสาหกรรม วิชาชีพ สถานศึกษานั้นเอง ผู้มีส่วนได้เสียใกล้ชิดตัวเด็กเหล่านี้ควรต้องเข้าไปมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการสถานศึกษาในชุมชนของตนให้มีประสิทธิภาพอย่างจริงจัง

6 พมหรือกระจายอำนาจให้ระดับพื้นที่มากขึ้น การปรับรื้อโครงสร้างมิได้บังเกิดขึ้นเฉพาะในกระทรวงศึกษาธิการ แต่ยังมีมีการปรับรื้อโครงสร้างหน่วยงานบริหารระดับพื้นที่ให้เป็น “เขตพื้นที่การศึกษา” เขตพื้นที่การศึกษาเป็นเขตของการบริหารจัดการการศึกษาขั้นพื้นฐานที่รวมการศึกษาทั้งระดับประถมและมัธยมเข้าด้วยกัน ยิ่งกว่านั้นยังรวมถึงการศึกษาต่อเนื่องให้กับประชาชนอีกด้วย เขตพื้นที่การศึกษาเหล่านี้ทำหน้าที่บริหารจัดการการศึกษาแทนเทศบาลหรือเมืองดังกรณีตัวอย่างในต่างประเทศ เช่น สหรัฐอเมริกาเรียกเขตพื้นที่ทางการศึกษาว่า School District หรือเรียกสั้นๆ ว่า District และในสหราชอาณาจักร (อังกฤษ) เรียกว่า Local Education Authorities และเรียกชื่อย่อว่า LEAs

เขตพื้นที่การศึกษาในสหรัฐจะตั้งอยู่ตามเมือง (County) เมืองใหญ่ก็มีเขตพื้นที่การศึกษาใหญ่ เมืองเล็กเขตพื้นที่การศึกษาที่เล็ก เขตพื้นที่การศึกษาเหล่านี้ทำหน้าที่เป็นประเภทหนึ่งของหน่วยงานกึ่งเทศบาล (Quasi-Municipality Corporation) ทำงานคู่ขนานไปกับเทศบาลซึ่งทำหน้าที่บริหารปกครองบ้านเมือง นั่นก็คือเทศบาลมอบการศึกษาให้เขตพื้นที่การศึกษาเป็นศูนย์บริหารจัดการแทน และเทศบาลจะได้หันไปทำงานด้านสาธารณะ การปกครองได้เต็มที่ขึ้น ปลอมโยให้การศึกษาและผู้ผู้สนใจการศึกษามาช่วยกันพัฒนาการศึกษา มิต้องพะวัพะวนมาจัดการศึกษาเพิ่มขึ้นอีกงานหนึ่ง

ยิ่งกว่านั้นถือเป็นการวางรากฐานระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย โดยให้ประชาชนได้มีปากเสียง บริหารจัดการงานการศึกษาเพื่อลูกหลานของตนอันเป็นบทเรียนเบื้องต้นที่สำคัญ ของการปกครองหรือธรรมาภิบาลที่สำคัญจากโรงเรียนและสถานศึกษา

การปรับรื้อกับการปฏิรูปการศึกษา นักปฏิรูปการศึกษาบางคนมองเห็นว่าการปรับรื้อโครงสร้างการศึกษาในระดับบนคือกระทรวง ทบวง กรมนั้นเป็นการปฏิรูปการศึกษา แต่นักปฏิรูปการศึกษาจำนวนมากเห็นว่าเป็นเพียงการปรับรื้อโครงสร้างอันเป็นจุดตั้งต้น และเห็นว่าการปฏิรูปที่แท้จริงยังไม่บังเกิดผลในทางปฏิบัติ เพราะเป้าหมายของการปฏิรูปการศึกษาคือการยกระดับคุณภาพการศึกษาให้ได้มาตรฐานตามที่ตั้งเป้าหมายไว้ และมองเห็นว่าการยกระดับคุณภาพการศึกษาเป็นภาระหน้าที่หรือพันธกิจของสถานศึกษาและองค์กรการศึกษาระดับท้องถิ่น เช่น เขตพื้นที่การศึกษาและเทศบาล เป็นต้น

การปรับรื้อสถานศึกษาและองค์กรการศึกษาท้องถิ่น
การปรับรื้อโครงสร้างการศึกษาที่จะเชื่อมโยงกับการปฏิรูป

การศึกษา จะต้องเป็นการปรับหรือการบริหารจัดการในระดับ
เขตพื้นที่การศึกษา องค์กรท้องถิ่น/เทศบาลและสถานศึกษา
ให้รับผิดชอบที่สามารถตรวจสอบได้ (accountability) หรือ
เป็นการประกันคุณภาพการศึกษาได้ตลอดเวลา การปฏิรูป
การศึกษาเป็นการยกระดับคุณภาพการศึกษา สถานศึกษา
ภายใต้การสนับสนุนของหน่วยเหนือคือเขตพื้นที่การศึกษา
ที่มีคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน และคณะกรรมการ
ขั้นพื้นฐานของเขตพื้นที่ศึกษานั้นจัดได้ว่าเป็นส่วนหนึ่งที่
สำคัญของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องตัวผู้เรียนที่ต้องรับผิดชอบในการ
ประกันคุณภาพร่วมกับครูอาจารย์ของแต่ละสถานศึกษา การ
บริหารจัดการของสถานศึกษาและเขตพื้นที่การศึกษาจึงเป็น
หัวใจสำคัญของปฏิรูปการศึกษา

ความสำคัญจึงอยู่ที่ว่าเขตพื้นที่การศึกษาและสถาน
ศึกษามีทักษะภาวะผู้นำในการปรับปรุงการศึกษาในเขต
และสถานศึกษาของตนเพียงใด

กมล สุดประเสริฐ