

July 2001

## ภาพการศึกษาไทยหลังจากการยุติการศึกษา

ปรัชญา เวสารัชช์

Follow this and additional works at: <https://digital.car.chula.ac.th/educujournal>



Part of the [Education Commons](#)

---

### Recommended Citation

เวสารัชช์, ปรัชญา (2001) "ภาพการศึกษาไทยหลังจากการยุติการศึกษา," *Journal of Education Studies*: Vol. 30: Iss. 1, Article 5.

DOI: 10.58837/CHULA.EDUCU.30.1.5

Available at: <https://digital.car.chula.ac.th/educujournal/vol30/iss1/5>

This Article is brought to you for free and open access by the Chulalongkorn Journal Online (CUJO) at Chula Digital Collections. It has been accepted for inclusion in Journal of Education Studies by an authorized editor of Chula Digital Collections. For more information, please contact [ChulaDC@car.chula.ac.th](mailto:ChulaDC@car.chula.ac.th).

# ภาพการศึกษาไทยหลังการปฏิรูปการศึกษา

## ปรัชญา เวสารัชช

ประเด็นที่จะนำเสนอในบทความเรื่อง “ภาพการศึกษาไทยหลังการปฏิรูปการศึกษา” มีดังนี้

๑. สภาพปัญหาก่อนการปฏิรูปการศึกษา
๒. ภาพความฝัน
๓. ภาพพิมพ์เขียวที่สำนักงานปฏิรูปการศึกษานำเสนอ
๔. ภาพพิมพ์เขียวที่ยังไม่เห็น
๕. การปฏิรูปการผลิตครู
๖. ภาพที่คาดว่าจะเกิดขึ้น และ
๗. คำถามที่เกี่ยวข้อง

### ๑. สภาพปัญหาก่อนการปฏิรูปการศึกษา

การปฏิรูปการศึกษาเป็นความพยายามต่อเนื่องกันมาไม่ต่ำกว่า ๑๕ ปี เนื่องจากเด็กรุ่นใหม่ของเราทั่วโลกและทั่วประเทศไทยมีความแตกต่างในเชิงคุณภาพอย่างมาก เด็กไทยไม่สามารถมีคุณภาพความรู้ที่ทันกับโลก เห็นได้จากการสอบวิชาสำคัญของโลก เช่น คณิตศาสตร์ วิทยาศาสตร์ซึ่งไทยมักจะติดอันดับสุดท้ายหรือรองสุดท้าย ในประเทศไทยมีความแตกต่างระหว่างสังคมเมืองและสังคมชนบทค่อนข้างมาก เด็กที่สอบเข้ามหาวิทยาลัยนั้นในจำนวน ๑๐ คน ๙ คนเป็นเด็กในเมือง เด็กหนึ่งคนที่มาจากเขตยากจนที่สอบเข้ามาได้ต้องถือว่าเก่งจริง ๆ ยังมีเด็กยากจนอีกจำนวนมากที่ไม่มีโอกาสเข้าศึกษาต่อเด็กเหล่านี้เป็นเด็กด้อยโอกาส ความเสมอภาคในเชิงคุณภาพการศึกษาในประเทศไทยจึงเป็นภาพที่แตกต่างกันอย่างเห็นได้ชัด

คำถามคืออะไรคือปัจจัยที่เป็นองค์ประกอบของปัญหาการศึกษาในประเทศไทย นักวิชาการได้วิเคราะห์ว่ามีปัจจัยที่เป็นองค์ประกอบหลายตัวได้แก่ การบริหารจัดการ โครงสร้างที่ไม่เป็นเอกภาพของการจัดการศึกษา และคุณภาพของครู คำถามต่อเนื้อก็คืออะไรที่เป็นองค์ประกอบที่จะทำให้การจัดการศึกษาดีขึ้น คำตอบก็คือสื่อและเทคโนโลยี และทรัพยากรต่างๆที่เป็น

ปัจจัยสำคัญในการทำให้เด็กไทยมีคุณภาพ หรือไม่มีคุณภาพตามไปด้วย ด้วยเหตุนี้จึงมีการออกพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ เพื่อสะท้อนสภาพและแก้ไขปัญหาดังกล่าว เช่น มาตรา ๖ กล่าวถึงเป้าหมายของการจัดการศึกษาว่าต้องการให้คนไทยเป็นมนุษย์ที่สมบูรณ์ทั้งร่างกายจิตใจสติปัญญา มีความรู้คู่คุณธรรม มีความสามารถที่จะอยู่ร่วมกับคนอื่นได้อย่างมีความสุข ในพระราชบัญญัตินี้กล่าวมีทั้งหมด ๙ หมวด แต่หมวดที่ควรกล่าวถึงเนื่องจากเราได้ครอบคลุมไปถึงคนหลายกลุ่มก็คือหมวดที่ ๕ เรื่องของโครงสร้าง หมวดที่ ๗ ระบบครูคณาจารย์ และบุคลากรทางการศึกษา และหมวดที่ ๘ ทรัพยากรและการลงทุนเพื่อการศึกษา

ในการดำเนินการปฏิรูปการศึกษา ได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการชั้นชุดหนึ่งมีจำนวน ๙ คน เรียกว่า “กรรมการบริหารสำนักงานปฏิรูปการศึกษา” (ที่ไม่เรียกว่า “กรรมการปฏิรูปการศึกษา” เนื่องจากมีคณะกรรมการอีกชุดหนึ่งที่กระทรวงศึกษาธิการซึ่งมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการเป็นประธาน และมีอธิการบดีและผู้ทรงคุณวุฒิเป็นกรรมการ) กรรมการบริหารสำนักงานปฏิรูปการศึกษาชุดนี้ดูแลงานอยู่ ๓ หมวด และได้รับการแต่งตั้งเมื่อวันที่ ๑๑ มกราคม ๒๕๔๓ ใช้เวลาทำงานอยู่ประมาณ ๑ ปี ๓ เดือน ได้ข้อเสนอซึ่งได้นำเสนอคณะรัฐมนตรีแล้วเมื่อวันที่ ๒๕ เมษายน ๒๕๔๔ นอกจากนี้ยังได้เสนอร่างพระราชบัญญัติ ๒๓ ฉบับ กฎหมายรองอีก ๓๑ ฉบับ

ข้อเสนอที่คณะกรรมการเสนอไปนั้นค่อนข้างมีผลกระทบในการปรับเปลี่ยนโครงสร้างมากกล่าวคือ ขณะนี้เรามีกระทรวงศึกษาธิการ ทบวงมหาวิทยาลัย และคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ ตั้งแต่วันที่ ๒๐ สิงหาคม ๒๕๔๕ เป็นต้นไป ทั้งหมดจะรวมกันเป็น “กระทรวงการศึกษาศาสนาและวัฒนธรรม” กระทรวงใหม่นี้มีลักษณะที่ไม่เหมือนกระทรวงปัจจุบันอย่างเห็นได้ชัด ในปัจจุบันมีกรมอยู่ในกระทรวงศึกษาธิการอย่างน้อย ๑๔ กรม แต่สำหรับกระทรวงใหม่ทั้งกระทรวงในส่วนกลางจะมีกรมใหญ่อยู่เพียง ๕ กรมเท่านั้น ได้แก่ สำนักงานเลขาธิการ สภาการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรมแห่งชาติ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาและสำนักงานคณะกรรมการการศาสนาและวัฒนธรรม กรมใหญ่ระดับเลขาธิการกรมเป็นข้าราชการระดับ ๑๑ ทั้งหมด นอกจากนี้ก็มีสำนักงานปลัดกระทรวงขึ้นมาอีกหนึ่งสำนักงาน เจตนารมณ์ที่จะให้มีสำนักงานปลัดกระทรวงก็คือต้องการที่จะให้เป็นหน่วยที่ดูแลในเรื่องอื่น ๆ ที่เป็นงานเชิงธุรการซึ่งเลขาธิการไม่ทำ นอกจาก ๕ หน่วยงานหลักนี้แล้วก็ยังมีองค์การมหาชนอีก ๗ องค์การ ได้แก่ ครุสภา สภาครูและบุคลากรทางการศึกษา สถาบันพัฒนาและส่งเสริมครุคณาจารย์และบุคลากรทางการศึกษา สถาบันเทคโนโลยีเพื่อการศึกษา สำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพทางการศึกษา สถาบัน

ทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติ และสถาบันวิทยาศาสตร์เทคโนโลยี องค์กรเหล่านี้เป็นหน่วยงานของรัฐซึ่งเป็นหน่วยงานอิสระไม่อยู่ในระบบราชการ ตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติส่วนหนึ่งและตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชนอีกส่วนหนึ่งด้วย

ในปัจจุบันเรามีคนที่เป็นข้าราชการประจำอยู่สำนักงานที่ส่วนกลาง ในกรุงเทพฯ ประมาณ ๑๒,๐๐๐ คน ซึ่งถ้าหากว่าจะใช้ประโยชน์จริง ๆ จากหน่วยงานใหม่สมมุติว่ามีคนอยู่หน่วยงานเต็มทีที่สูงสุดหน่วยงานละ ๕๐๐ คน เราก็ต้องการคนในส่วนกลางเพียงประมาณ ๒,๕๐๐ คน ก็หมายความว่าคนส่วนกลางจะเกินความจำเป็นไปประมาณ ๖,๐๐๐ - ๗,๐๐๐ คน งานส่วนกลางนั้นเน้นงานเชิงปฏิบัติน้อยที่สุด จะเน้นงานนโยบาย งานแผน งานกำกับและงานการติดตามประเมินผลเป็นหลัก เพราะฉะนั้นโครงสร้างใหม่ของกระทรวงศึกษานั้นเราแยกงานนโยบายออกจากงานปฏิบัติทั้งสิ้น นั่นก็หมายความว่าต่อไปงานปฏิบัติในเรื่องการจัดการศึกษาจะลงสู่เขตพื้นที่การศึกษา ซึ่งทั่วประเทศเสนอไว้ ๒๙๕ เขตพื้นที่การศึกษา(เฉพาะในกรุงเทพฯมี ๖ เขตพื้นที่การศึกษา) ก็เท่ากับเป็นการแบ่งพื้นที่ประเทศไทยออกเป็นเขตต่าง ๆ เพื่อให้แต่ละเขตสามารถจะดูแลกิจการด้านการศึกษา ศาสนา ศิลปวัฒนธรรมได้อย่างครอบคลุมและสะดวก มีการกำหนดให้สถานศึกษาและหน่วยงานทางการศึกษาอื่น ๆ เช่น วัฒนธรรม ศิลปะ ศาสนา สังกัดเขตพื้นที่การศึกษา

เมื่อกำหนดอย่างนี้แล้วจะมีเป้าหมายผลงานที่สามารถวัดประเมินผล ผู้อำนวยการเขตพื้นที่การศึกษาได้ชัดเจนขึ้น คุณสมบัติของผู้ที่จะมาเป็นผู้ว่าการเขตพื้นที่การศึกษานั้นไม่จำเป็นต้องจบการศึกษาด้านการบริหาร ผู้ว่าการเขตพื้นที่การศึกษาจะทำสัญญากับรัฐบาลเป็นสัญญา ๔ ปี ต่อเนื่องไม่เกิน ๒ วาระ และมีโครงสร้างเงินเดือนใหม่ให้ เพราะฉะนั้นจะเห็นได้ว่าขั้นตอนการบริหารงานจะสั้นมากจากเขตพื้นที่การศึกษาก็ลงไประดับโรงเรียน ไม่ผ่านตั้งแต่อธิบดี รองอธิบดี ผู้อำนวยการสำนักศึกษาธิการอำเภอ จึงไปถึงโรงเรียน เมื่อการบริหารงานสั้นการตรวจสอบก็จะทำได้ชัดเจนว่าใครทำถูกหรือไม่ถูก ความถูกต้องนั้นจะวัดที่ผลงานเป็นหลัก ในหน่วยงานของกระทรวงศึกษาศานาวัฒนธรรมใหม่นั้นนั้นก็จะมีองค์กรกลางในการบริหารงานบุคคลอยู่ ๓ องค์กรก็คือ ข้าราชการที่สำนักงานเลขาธิการและสำนักงานปลัดกระทรวงขึ้นสังกัดกับสำนักงานข้าราชการพลเรือน บุคลากรที่ประจำมหาวิทยาลัยที่ไม่เป็นมหาวิทยาลัยในกำกับ รวมถึงสถาบันราชภัฏและสถาบันราชมนฑลซึ่งมีอีกกว่า ๔๐ แห่ง ก็จะสังกัดกับคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย นอกเหนือจากนั้นก็สังกัดกับคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา

ภาพโครงสร้างใหม่จึงเปลี่ยนไปจากเดิมอย่างมาก รวมถึงเรื่องการจัดตั้งโยกย้ายซึ่งสามารถกระทำได้ในระดับเขต

พื้นที่การศึกษา ยกเว้นแต่ว่าครูจะย้ายข้ามเขตก็จะต้องเป็นการตกลงกันระหว่างเขตพื้นที่การศึกษา ไม่จำเป็นจะต้องส่งเรื่องมาที่หน่วยงานส่วนกลางอีก และเนื่องจากมีการใช้เป้าหมายผลงานและระยะเวลาทำงานเป็นหลัก トラบใดที่ครูทำงานได้ตามเป้าหมายจะโยกย้ายไม่ได้ ยกเว้นแต่ครูจะขอยกย้ายไปเอง เพื่อป้องกันการแข่งขันของฝ่ายการเมืองและผู้บริหารแต่ละระดับ การบริหารจะดำเนินการในรูปของคณะกรรมการ คณะกรรมการสถานศึกษา คณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษาไล่ขึ้นมาถึง คณะกรรมการในระดับส่วนกลางก็คือเลขาธิการชุดต่าง ๆ ที่กล่าวมาคือภาพของงานที่เป็นเรื่องการจัดโครงสร้างของครู สำหรับคณาจารย์นั้นจะเป็นไปตามกำหนดของคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยของแต่ละสถาบันการศึกษาหรือเป็นไปตามข้อบังคับอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง พระราชบัญญัติข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยจะมีการกำหนดโครงสร้างเงินเดือนให้ด้วย

กรณีของครูนั้นจะต้องมีใบประกอบวิชาชีพตามมาตรา ๕๒ และมาตรา ๕๓ ซึ่งกำหนดว่าครูเป็นผู้ที่ประกอบวิชาชีพชั้นสูง เมื่อเป็นผู้ที่ประกอบวิชาชีพชั้นสูง ความหมายก็คือจะต้องเป็นผู้ที่ได้รับการศึกษาอบรมมาเป็นพิเศษในหลักสูตรใหม่ หลักสูตรครุศาสตร์ศึกษาศาสตร์มีข้อเสนอว่าน่าจะเป็น ๕ ปี (ขณะนี้สภาคณบดีศึกษาศาสตร์ครุศาสตร์กำลังช่วยกันพิจารณาจัดทำหลักสูตร ๕ ปี) เมื่อเรียนจบหลักสูตร ๕

ปีแล้ว ผู้ที่จะประกอบอาชีพครูต้องไปปฏิบัติการสอนอยู่ในสถานศึกษาที่สภาครูเห็นชอบโดยใช้เวลาอีก ๑ ปีในระหว่างปฏิบัติการสอนก็ได้รับใบอนุญาตปฏิบัติการสอนถือว่าเป็นใบอนุญาตชั่วคราว ถ้าหากว่าผ่านการสอนใน ๑ ปี ได้ก็มีสิทธิที่จะขออนุญาตประกอบวิชาชีพครูและเมื่อได้ใบอนุญาตประกอบวิชาชีพครูแล้วถ้าหากว่ายังเป็นข้าราชการอยู่ก็ไปสอบเข้ารับราชการบรรจุครั้งแรกได้เงินเดือน ๘,๑๙๐ บาท (ถือว่าเป็นเงินเดือนที่เทียบเท่ากับแพทย์) แต่อย่างไรก็ตาม “ครูปฏิบัติการ” ยังคงเป็น “ครูผู้ช่วย” ก่อนซึ่งครูผู้ช่วยนี้ได้รับเงินเดือน ๘,๑๙๐ บาท จะต้องสอนในลักษณะครูผู้ช่วยอยู่อย่างน้อย ๒ ปี ภายใน ๒ ปี จะมีการทดสอบว่ามีคุณสมบัติเหมาะสมและมีความพร้อมจะเป็นครูจริงหรือไม่ มีการพัฒนาจิตวิญญาณ ทักษะ วิชาชีพครูหรือไม่ การประเมินมีคำตอบให้ ๒ คำตอบเท่านั้น คือจะอยู่หรือไป ถ้าผ่านการประเมินได้ ในกรณีที่ยังเป็นข้าราชการก็จะบรรจุเป็น “ครูปฏิบัติการ” เริ่มต้นเงินเดือนที่ ๑๐,๐๘๐ บาท (มีเงินเดือนเริ่มต้นเทียบเท่ากับระดับเงินเดือนของข้าราชการระดับ ๘ ตัน ๆ) ตำแหน่งครูตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๔๕ จะใช้โครงสร้างเงินเดือนแบบเดียวกับข้าราชการพลเรือนและจะได้รับเงินเดือนเพิ่มขึ้นตามระดับวิทยฐานะด้วย ซึ่งแบ่งเป็น “ครูปฏิบัติการ” “ครูชำนาญการ” “ครูเชี่ยวชาญ” และ “ครูเชี่ยวชาญพิเศษ” โดยที่ครูเชี่ยวชาญพิเศษนั้นเป็นอัตราเงินเดือนเทียบเท่ากับ ข้าราชการระดับ ๑๐

และ ๑๑ แล้วยังมีเงินประจำตำแหน่งให้เท่ากับศาสตราจารย์ คือ ๑๑,๓๐๐ บาท

แต่การเป็นครูรุ่นใหม่จำเป็นต้องมีการฝึกฝนอบรมแล้วก็ต้องมีมาตรฐาน ที่เรียกกันว่ามาตรฐานและจรรยาบรรณของวิชาชีพ คือมีการกำหนดว่าครูจะต้องมีจรรยาบรรณอะไรบ้าง และในแต่ละระดับวิทยฐานะต้องมีมาตรฐานวิชาชีพด้วยเช่น อย่างน้อยครูปฏิบัติการต้องทำแผนการสอนเป็น สภาคครู และบุคลากรทางการศึกษาจะเป็นผู้ที่กำหนดมาตรฐานและจรรยาบรรณวิชาชีพ และมีหน้าที่เพิกถอนหรือพักใช้ใบอนุญาตประกอบวิชาชีพตามไปด้วย ใบวิชาชีพนี้ก็จะให้ ๒ ใบ เท่านั้น ใบที่หนึ่ง เรียกว่า “ใบอนุญาตประกอบวิชาชีพครู” อีกใบหนึ่งก็คือ “ใบอนุญาตบริหารการศึกษา” สำหรับคนที่เป็นผู้อำนวยการสถานศึกษา และรองผู้อำนวยการ และผู้อำนวยการเขตพื้นที่การศึกษาเท่านั้น บุคลากรอื่น เช่น เจ้าหน้าที่ธุรการ ครูธุรการ ครูทะเบียนต่าง ๆ นั้นไม่ถือว่าเป็นตำแหน่งครูก็จะได้รับเงินเดือนในโครงสร้างข้าราชการ และมีระดับเงินเดือนตามปกติ ในส่วนของอาจารย์ของมหาวิทยาลัยนั้น สิ่งที่จะเปลี่ยนไปเล็กน้อยในร่างพระราชบัญญัติก็คือในเรื่องของการกำหนดจรรยาบรรณของคณาจารย์ไว้ทั้งหมด นอกจากนี้ทบวงมหาวิทยาลัยได้เสนอโครงสร้างเงินเดือนใหม่ขึ้นมาโดยที่ไม่อิงระดับเงินเดือนข้าราชการจะมี ๕ ระดับ ได้แก่ อาจารย์ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ รองศาสตราจารย์ และศาสตราจารย์ ๒ ระดับ

## ๒. ภาพความฝัน

ในแง่ภาพความฝัน ถ้าวิเคราะห์จากกฎหมายที่เสนอไว้ เราฝันอยากได้สิ่งต่อไปนี้

๒.๑ ผลผลิตที่มีคุณภาพ ถือว่าเด็กนักเรียนยุคใหม่จะต้องมีความรู้ความสามารถเป็นคนดีมีคุณภาพ มีความรู้คู่คุณธรรม สามารถอยู่ร่วมกับคนอื่นได้อย่างมีความสุข สิ่งที่เราคาดหวังคือควรจะต้องมีการกำหนดมาตรฐานคุณภาพของนักเรียนเอาไว้ โดยจะใช้มาตรฐานคุณภาพตามระดับ หรือตามอายุก็ได้ ประเทศอังกฤษใช้มาตรฐานตามอายุ เช่น ๗ ขวบ อย่างน้อยต้องอ่านตัวสะกดการันต์ได้ถูกต้อง

๒.๒ ระบบการผลิตครูต้องมีคุณภาพ เมื่อปีที่แล้วสถาบันที่สอนครุศาสตร์ศึกษาศาสตร์ระดับปริญญาตรี ซึ่งมีอยู่กว่า ๔๐ แห่ง มีนิสิตนักศึกษา รวมถึง ๒๔,๐๐๐ คน สำนักงานปฏิรูปการศึกษาเห็นตัวเลขก็ขอให้สถาบันการฝึกหัดครูดึงถึงการจำกัดจำนวนการรับนิสิตนักศึกษาสาขาศึกษาศาสตร์และครุศาสตร์ เพราะใน พ.ศ. ๒๕๔๒ บรรจุตำแหน่งครูได้ไม่เกิน ๒,๕๐๐ คน เท่านั้น ในส่วนท้องถิ่นและโรงเรียนเอกชนก็รับได้ในแต่ละปีเต็มที่ที่สุดไม่เกิน ๑,๐๐๐ คน เพราะฉะนั้นปีหนึ่ง เราควรผลิตครูประมาณ ๓,๕๐๐ - ๕,๐๐๐ คน ก็น่าจะเพียงพอแล้ว สถาบันผลิตครูอาจต้องทบทวนจุดเน้นให้ผลิตครูในสาขาที่จำเป็นจริงๆ และกลับมาเน้นเรื่องการพัฒนาครูประจำการเพราะครูประจำการจำเป็นจะต้องได้รับการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง ทุก ๕ ปีจะได้รับการพัฒนา

อย่างน้อย ๑๐๐ ชั่วโมง ก็หมายความว่า ๑ ปี ต้องการพัฒนาครูประจำการ จำนวนกว่า ๖๐๐,๐๐๐ คน (หรือประมาณ ๑๒ ล้านชั่วโมง ถ้าคิดบนฐานว่าแต่ละคนต้องเข้าอบรมคนละ ๒๐ ชั่วโมง) ภาระการพัฒนาครูประจำการนี้ จึงเป็นภาระยิ่งใหญ่มาก แต่ผลการวิจัยก็เริ่มชัดเจนว่าจากวันนี้ไปอีก ๙ ปี จำนวนอาจารย์ที่จะเกษียณประมาณ ๕๐% คือครึ่งหนึ่งของจำนวนอาจารย์ครุศาสตร์ศึกษาศาสตร์ทั่วประเทศจะหายไป คำถามก็คือเราเตรียมตัววางแผนกำลังคนแล้วหรือยังเพื่อให้สอดคล้องกับภาระหนักที่จะต้องพัฒนาครูต่อไป

๒.๓ การบริหารงานจะต้องมีประสิทธิภาพ และคุ้มค่า ตรงนี้ก็จะรวมไปถึงมหาวิทยาลัยด้วยจะต้องเป็นระบบที่คล่องตัว รวดเร็ว กระชับ เน้นเป้าหมายผลงานเน้นภาระพันธะรับผิดชอบ (Accountability) ถึงแม้จะใช้เงินแต่ก็ต้องใช้เงินแล้วคุ้มค่า การบริหารงานก็จะเปลี่ยนแปลงไปจากเดิม การบริหารในปัจจุบันมีความท้าทาย เพราะว่าระบบใหม่เป็นระบบที่ใช้ อินเทอร์เน็ต ปัจจุบันก็เริ่มพูดถึงเรื่องของห้องสมุดที่เป็นระบบอิเล็กทรอนิกส์ กล่าวคือสถาบันบางแห่งให้เด็กทุกคน มีรหัสผ่าน (password) เข้าไปถึงมหาวิทยาลัย ซึ่งเชื่อมโยงกับสถาบันในต่างประเทศ ห้องสมุดเป็นระบบที่นักศึกษาสามารถเปิดหนังสือดูได้ทุกหน้า จากคอมพิวเตอร์ (open textbook) ในระบบบริหารยุคใหม่ เมื่อขอข้อมูลไปต้องสามารถตอบได้ด้วยข้อมูลที่ล้ำสมัยไม่เกิน ๑

เดือน และกำลังจะเสนอให้เป็นเงื่อนไขการประเมินผลมาตรฐานวิชาชีพผู้บริหารโรงเรียนด้วยที่จะดำเนินการให้ได้ตามนี้ ระบบใหม่จึงเป็นระบบที่มีประสิทธิภาพและคุ้มค่ามีฐานตัวเลขสนับสนุน

๒.๔ ในระบบการศึกษาใหม่นั้น ประชาชนจะได้รับการศึกษาอย่างต่อเนื่อง การจัดการศึกษาที่กล่าวถึงมีทั้งการศึกษาในระบบ นอกกระบบ และก็ตามอัธยาศัย ความฝันคือทำอย่างไรจะผลักดันให้ประเทศไทยเป็นประเทศที่แข่งกับโลกได้

### ๓. ภาพพิมพ์เขียวที่สำนักงานปฏิรูปการศึกษานำเสนอ

๓.๑ โครงสร้างใหม่ที่กระชับและก็มีบทบาทที่ชัดเจน

๓.๒ สำนักงานปฏิรูปการศึกษาจะเน้นการกระจายอำนาจจากส่วนกลางลงไปสู่โรงเรียนให้มากที่สุด ต่อไปนี้คนที่มีอำนาจมากก็คืออาจารย์ใหญ่และผู้อำนวยการเขตพื้นที่การศึกษา แต่อำนาจนั้นต้องเป็นอำนาจตามกรอบกติกาที่กำหนดถ้าหากว่าครูอาจารย์ใหญ่ หรือผู้อำนวยการเขตละเมิดกติกาจะถูกลงโทษเชิงวินัย ในระเบียบบริหารงานบุคคลใหม่มีการระบุโทษไว้ต่างกับสำนักงานข้าราชการพลเรือน ดังนี้

ก) เรื่องยาเสพติด ครูโรงเรียนเสพย์ยาเสพติดหรือค้ายาเสพติดก็ถือว่าผิดทั้งวินัยผิดทั้งกฎหมายอาญาและละเมิดจรรยาบรรณตามไปด้วย

ข) ครูจะต้องไม่ซื้อขายตำแหน่ง ต่อไปนี้ใครขายตำแหน่งหรือซื้อขายตำแหน่ง ต้องถือว่าเป็นการผิดวินัย

ค) การซื้อขายตำแหน่งการเมืองก็ผิดทางวินัยและก็ผิดทางกฎหมาย

ง) การประพฤติผิดล่วงละเมิดทางเพศกับเด็กนักเรียน ถือเป็นความผิด ประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง

๓.๓ ประชาชนจะมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา

๓.๔ ครูและผู้บริหารวิชาชีพ ต้องมีใบประกอบวิชาชีพ

๓.๕ ระบบบริหารก็จะคล่องตัวและง่ายต่อการปฏิบัติงาน ตัวอย่างเช่น การตอบใบอนุญาตประกอบวิชาชีพของครูทุก ๕ ปีนั้น แทนที่จะต้องส่ง แฟ้มสะสมงาน (Portfolio) ไปให้สภาครูก็จะเป็นภาระที่สภาครูต้องดูแลการเก็บเอกสารมากมาย ในระบบใหม่ถ้าจะให้ง่าย ก็คือว่าตัวครูเองจะต้องเป็นคนรับรองว่าข้าพเจ้ามีคุณสมบัติตามมาตรฐานจรรยาบรรณวิชาชีพใช่หรือไม่ และได้ผ่านการพัฒนามาแล้วตามหลักสูตรนี้ใช่หรือไม่ ส่วนแฟ้มสะสมงานนั้นก็ให้ผู้อำนวยความสะดวกโรงเรียนตรวจเช็คว่าเป็นใช่หรือไม่ และเก็บไว้ที่สถานศึกษาก็เท่านั้นเอง ไม่ต้องส่งมาที่สภาครูอีก และถ้าผู้อำนวยความสะดวกไม่ยอมเซ็นรับรองหรือเรียกกรองอย่างอื่น ครูก็มีสิทธิฟ้องร้องที่กรรมการโรงเรียน กรรมการเขตพื้นที่การศึกษา ผู้อำนวยการเขต หรือคณะอนุกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษาได้ และถ้าพบหลักฐานว่า

อาจารย์ใหญ่คนนั้นผิดจริง จะมีความผิด ๒ ข้อหา ข้อหาที่หนึ่ง ความผิดทางการบริหารงานบุคคลอาจจะถูกลงโทษภาคทัณฑ์ตักเตือน ข้อหาที่สอง เป็นการละเมิดจรรยาบรรณ และอาจจะถูกเพิกถอนใบอนุญาตก็ได้

๓.๖ ระบบจัดสรรกระจายอำนาจ ทรัพยากรใหม่ ต่อไปนี้ในแต่ละโรงเรียนจะต้องดูแลกำกับเรื่องบริหาร เช่น ต้องตรวจสอบเรื่องระบบบัญชี ระบบบัญชีแบบใหม่ ไม่ใช่บัญชีราชการซึ่งเป็นแบบเงินสด แต่ระบบบัญชีใหม่นี้จะเป็นแบบพึ่งรับฟังจ่าย และเป็นบัญชีแบบเอกชนซึ่งผู้บริหารจะต้องรู้รายละเอียด

#### ๔. ภาพพิมพ์เขียวที่ยังไม่เห็น

สิ่งที่ยังไม่เห็นในภาพพิมพ์เขียวที่จะต้องมีคือ

๔.๑ เรื่องปฏิรูปการเรียนรู้เรื่องนี้จะต้องมีการสอนกันอย่างจริงจัง และเป็นความคาดหวังว่าคณาจารย์ครุศาสตร์จะต้องช่วยเพราะว่ากระทรวงศึกษาธิการยังไม่ออกภาพตรงนี้อย่างชัดเจนเพียงพอ

๔.๒ ระบบสื่อและเทคโนโลยีจะเป็นอย่างไร ภาพใหม่ที่เรายากจะเห็นคือให้เด็กมีโอกาสได้ใช้สื่อและเทคโนโลยีที่ทันสมัย โลกยุคใหม่นี้ต้องเป็นโลกที่จะต้องใช้ประโยชน์จากอิเล็กทรอนิกส์ ระบบสื่อและเทคโนโลยีในการเรียนการสอนครุศาสตร์ศึกษาศาสตร์ ครูไม่เพียงแต่จะเรียนรู้การใช้สื่อเทคโนโลยีแต่อาจจะต้องเรียนรู้การประยุกต์ การผลิต การประดิษฐ์ สื่อและเทคโนโลยีที่เหมาะสมด้วย



๔.๓ เป้าหมายคุณภาพผลผลิต จะต้องพิจารณาเกณฑ์เป้าหมายคุณภาพผลผลิต เช่น นักเรียนจบประถมศึกษาปีที่ ๑ ควรจะต้องรู้อะไร ใช้คุณสมบัติตามอายุ หรือ คุณสมบัติตามชั้นเรียน ถ้าใช้ชั้นเรียนเป็นเกณฑ์ นั้นน่าจะกลายเป็นส่วนหนึ่งของระบบประกันคุณภาพด้วยหรือไม่ ถ้าใช้ก็จะต้องมีมาตรฐานการประกันคุณภาพ ซึ่งก็เป็นสิ่งที่ผู้บริหารจะต้องเตรียม เตรียมผู้ปกครอง เตรียมนักเรียนเพื่อจะไปให้การกับคณะกรรมการที่จะมาตรวจ

๔.๔ เรื่องที่ยังไม่เห็นในพิมพ์เขียวอีกเรื่องก็คือภูมิปัญญาท้องถิ่น ที่ผ่าน ๆ มา นั้นเราเสียประโยชน์จากตรงนี้ไป คนเก่า ๆ ในท้องถิ่นที่เป็นภูมิปัญญาในเรื่องของการนำอุปกรณ์เครื่องใช้ต่าง ๆ มาใช้ประโยชน์ไม่ค่อยได้รับความสนใจ ภูมิปัญญาท้องถิ่นหลายสิ่งถูกเอาไปใช้โดยไม่ได้จดทะเบียนลิขสิทธิ์ ต่อไปนี้มีข้อเสนอให้มีระบบที่โรงเรียนจะต้องระดมภูมิปัญญาท้องถิ่นและเอามาจดทะเบียนลิขสิทธิ์ ซึ่งหมายความว่า นิสิตนักศึกษาในสถาบันฝึกหัดครูควรจะต้องรู้ความหมายของภูมิปัญญาท้องถิ่น จะนำภูมิปัญญาท้องถิ่นมาประยุกต์ใช้อย่างไร และจะนำเอาภูมิปัญญาท้องถิ่นมาใช้จัดการเรียนการสอนอย่างไร เรื่องนี้ก็คงจะต้องอยู่ในส่วนหนึ่งของการเรียนรู้ด้วย

๔.๕ หลักสูตรใหม่ในระดับโรงเรียน จะมีหลักสูตรกลางและหลักสูตรท้องถิ่น หลักสูตรกลางก็คือหลักสูตรที่กรมวิชาการในปัจจุบันเป็นผู้กำหนด และต่อไปสำนักงาน

การศึกษาขั้นพื้นฐานจะเป็นผู้กำหนด ในขณะที่คาดว่าจะเป็นหลักสูตรกลาง ๘๕% อีก ๑๕% แต่ละเขตพื้นที่การศึกษาหรือแต่ละโรงเรียนก็จะไปพัฒนาหลักสูตรท้องถิ่นของตนเอง สถาบันฝึกหัดครูก็ต้องสอนนิสิตนักศึกษาให้รู้จักการใช้หลักสูตรท้องถิ่น ต้องเข้าใจว่าหมายถึงอะไร เป็นอย่างไร สังเกตจากอะไร แล้วจะผลิตหลักสูตรท้องถิ่นได้อย่างไร ทำอย่างไรการพัฒนาหลักสูตร และการจัดหลักสูตรจะสะท้อนความต้องการของประชาชนได้

๔.๖ สื่อ ระบบ การศึกษา นอกโรงเรียนและตามอัธยาศัย เป็นระบบที่จะส่งเสริมการศึกษาอย่างต่อเนื่อง ประเด็นของสถาบันฝึกหัดครูก็คือจะต้องสอนให้นิสิตนักศึกษารู้จักการจัดการสอนแบบนอกโรงเรียนได้ตามอัธยาศัย หรือแม้กระทั่งสอนในระบบโรงเรียนตามอัธยาศัยเพราะแต่ละโรงเรียนก็สามารถที่จะจัดการเรียนการสอนตามอัธยาศัยและสอนในโรงเรียนได้ด้วย

## ๕. การปฏิรูปการผลิตครู

ภาพที่จะต้องมีและก็มีมากกระทบกับการปฏิบัติงานของครูก็คือ

๕.๑ การผลิตครูหลักสูตรใหม่ ๆ นั้นไม่ต้องการให้ครูเป็นเพียงผู้รู้ ความฝันก็คือรัฐบาลจัดทุนให้นิสิตนักศึกษาที่เรียนหลักสูตรฝึกหัดครูได้รับทุนการศึกษาตั้งแต่ปีแรกจนจบการศึกษา และสถาบันฝึกหัดครูจะต้องจัดหลักสูตรปลูกฝังให้นิสิตนักศึกษาที่เป็นครูมีจิตสำนึกและมีจิตวิญญาณความเป็นครู

๕.๒ เป้าหมายการผลิตทั้งในเชิงปริมาณและคุณภาพ ควรเป็นการลดปริมาณ แต่เพิ่มคุณภาพเนื้อหาสาระเทคนิควิชาการต่างๆ สำหรับการเป็นครูรุ่นใหม่ แต่ที่สำคัญก็คือว่าจบการศึกษาแล้วบัณฑิตครูศาสตร์ควรจะเป็นบัณฑิตที่สามารถจะพัฒนาและเรียนรู้ได้ด้วยตนเองโดยไม่มีครู

๕.๓ โครงสร้างรูปแบบของการพัฒนาสถาบันการผลิตครู ตามกฎหมายมาตรา ๕๒ กำหนดว่ารัฐบาลจะต้องสนับสนุนให้สถาบันการผลิตครูมีความพร้อมในการผลิตบัณฑิตศึกษาศาสตร์ ครุศาสตร์ เจื่อนไขในกฎหมายที่ร่างขึ้นจะมีสถาบันซึ่งเรียกว่า “สถาบันพัฒนาส่งเสริมครูอาจารย์และบุคลากรทางการศึกษา” เป็นหน่วยงานที่จะให้ทุนเพื่อการพัฒนาอาจารย์ และส่งเสริมอาจารย์ที่มีผลงานดีเด่น

๕.๔ มาตรฐานคณาจารย์อาจจะต้องเริ่มต้นพิจารณากัน ถึงแม้เราอาจจะไม่มีเงื่อนไขใบประกอบวิชาชีพคณาจารย์ แต่ต่อไปอาจจะต้องมีการกำหนดคุณสมบัติและเงื่อนไขเป็นมาตรฐานวิชาชีพสำหรับตำแหน่งวิชาการแต่ละระดับด้วยไม่ว่าจะเป็นศาสตราจารย์ รองศาสตราจารย์ ผู้ช่วยศาสตราจารย์

๕.๕ การพัฒนาครูประจำการจะมีบทบาทเข้าไปช่วยพัฒนาอย่างไร หลักสูตรพัฒนาครูประจำการจะมีอะไรบ้าง

## ๖. ภาพที่คาดว่าจะเกิด

๖.๑ การประเมินคุณภาพการศึกษาต้องเกิดแน่ ๆ สำนักงานปฏิรูปการศึกษาได้

เสนอให้มีการตั้งสถาบันทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติสถาบันนี้ก็จะออกข้อสอบกลาง เช่น ระดับประถมศึกษาปีที่ ๓ ประถมศึกษาปีที่ ๖ มัธยมศึกษาปีที่ ๓ มัธยมศึกษาปีที่ ๖ ถ้าหากโรงเรียนใดทดสอบมาตรฐานกลางระดับมัธยมศึกษาปีที่ ๓ ออกมาเหนือกว่ามาตรฐานก็จะประกาศให้สาธารณะทราบ ถ้าสอบได้ต่ำกว่ามาตรฐานก็ถูกประกาศให้สาธารณะทราบด้วยเช่นกัน เป็นการฟ้องประจานไปพร้อมกัน

๖.๒ แรงกดดันจากหน่วยงานศึกษาจะมีอยู่ทุกระดับไม่ว่าจะเป็นโรงเรียนหรือในระดับอื่น

๖.๓ การแข่งขันคุณภาพจะเป็นเรื่องที่เกิดขึ้นในสังคมไทย ตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๔๗ จะไม่มีการสอบเข้ามหาวิทยาลัยแบบที่เป็นอยู่ แต่จะเป็นลักษณะที่สถาบันทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติกำหนดสอบคล้าย ๆ กับสอบแบบสอบทักษะ สมรรถนะ ความสนใจ และนักเรียนจะนำคะแนนมาสมัครเข้ามหาวิทยาลัย ซึ่งคณะวิชาต่าง ๆ ก็จะมีเกณฑ์ว่าต้องได้สมรรถนะไม่ต่ำกว่าเท่าไรจึงจะรับ เกณฑ์ใหม่นี้จะส่งผลต่อการแข่งขันคุณภาพ และแรงกดดันของครูต่อสถานศึกษาจะมีมากขึ้น เพราะว่าประชาชนจะตรวจสอบว่าแต่ละสถานศึกษานั้นมาตรฐานมากน้อยขนาดไหน

๖.๔ แรงกดดันสถาบันการฝึกหัดครูและสถาบันผลิตครูก็จะมีเช่นกัน อาจมีการตำหนิตั้งคุณภาพการผลิตบัณฑิตผลิตอย่างไรทำไมจึงถูกถอดใบประกอบวิชาชีพบ่อย ๆ เป็นต้น

๖.๕ เรื่องท้ายสุดคือสถาบันการผลิตครูต้องเร่งพัฒนาและก็ต้องใช้เทคโนโลยีสารสนเทศ

### ๗. คำถามที่เกิดขึ้น

๗.๑ ปฏิรูปการศึกษาจะเริ่มเกิดผลในทางปฏิบัติเมื่อไร คำตอบคือไม่ทราบขณะนี้ยังล่าช้าอยู่

๗.๒ ใครเป็นคนทำ ทุกคนที่เกี่ยวข้องต้องเป็นคนรับผิดชอบในการดำเนินการและครั้งนี้การศึกษากลายเป็นปรัชญาพื้นฐานของการปฏิรูปซึ่งควรให้ความสำคัญ

๗.๓ เป้าหมายและแผนในการปฏิรูปการศึกษาจะเป็นอย่างไร หน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรต้องรับผิดชอบแผนการปฏิรูปในส่วนของตนไม่ว่าจะเป็นสำนักงานปฏิ

รูปการศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ ทบวงมหาวิทยาลัยและแม้แต่สถาบันการศึกษาก็ควรจะต้องเริ่มต้นวางแผนงานของตนเองด้วยเช่นกัน

๗.๔ จะวัดผลสัมฤทธิ์อย่างไร การวัดผลสัมฤทธิ์จะเป็นเงื่อนไขของระบบประกันคุณภาพที่จะใช้ต่อไป

ข้อสังเกตก่อนจบบทความนี้คือ การปฏิรูปการศึกษานั้นเป็นการเปลี่ยนแปลงที่กว้างขวางและเปลี่ยนแปลงมากมีผลกระทบกับคนจำนวนมากมหาศาล จึงทำให้เกิดความขัดแย้งสูงจึงต้องการผู้นำที่แน่แน่ เราต้องการผู้เกี่ยวข้องที่เข้าใจและสนับสนุน เพราะว่าที่ผ่านมา การเตรียมความพร้อมเรื่องเงื่อนไขยังไม่ชัดเจน

บทความนี้ ฝ่ายวิชาการ คณะครุศาสตร์ ได้ปรับมาจากการบรรยายพิเศษเรื่อง “ภาพการศึกษาไทยหลังจากการปฏิรูปการศึกษา” โดย ศาสตราจารย์ ดร. ปรัชญา เวสารัชช์ ประธานกรรมการบริหารสำนักงานปฏิรูปการศึกษา เนื่องในโอกาสประชุมคณาจารย์ คณะครุศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ในวันจันทร์ที่ ๒๘ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๔๔ ณ ห้องประชุมคณะครุศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย