

Journal of Education Studies

Volume 13
Issue 1 July-September 1984

Article 3

July 1984

ข้อคิดทางการศึกษา

ชนิดตา รักษ์พลเมือง

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



Part of the [Education Commons](#)

Recommended Citation

รักษ์พลเมือง, ชนิดตา (1984) "ข้อคิดทางการศึกษา," *Journal of Education Studies*: Vol. 13: Iss. 1, Article 3.

DOI: 10.58837/CHULA.EDUCU.13.1.3

Available at: <https://digital.car.chula.ac.th/educujournal/vol13/iss1/3>

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.

ข้อคิดทางการศึกษา

บัณฑิต รัชพลเมือง

สองทศวรรษที่ผ่านมา นักวิชาการและผู้เกี่ยวข้องกับการศึกษาต่างมีความเชื่อมั่นในการศึกษาอย่างเต็มที่ การศึกษาโดยเฉพาะการศึกษาในโรงเรียนแบบทางการได้รับการยอมรับทั่วกันว่าเป็นเครื่องมือที่สำคัญที่สุดในการพัฒนา และด้วยเหตุที่ “การพัฒนา” ในยุคนั้นถือกันว่าสะท้อนให้เห็นจากผลผลิตมวลรวมประชาชาติต่อปี (GNP) จุดเน้นของการศึกษาจึงได้แก่การขยายเชิงปริมาณในด้านขนาดและจำนวน ทั้งนี้โดยมีความเชื่อว่าการใส่ “ตัวป้อน” (input) ให้แก่โรงเรียนหรือการศึกษาในเชิงปริมาณไม่ว่าจะเป็นงบประมาณ ค่าใช้จ่าย จำนวนครู จำนวนนักเรียน วัสดุครุภัณฑ์ ฯลฯ จะส่งผลให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลทางการศึกษาและการพัฒนาประเทศโดยส่วนรวม อย่างไรก็ตามนับตั้งแต่ทศวรรษที่ผ่านมา เราจะเห็นได้ว่าการศึกษาในโรงเรียนกลับได้รับการวิพากษ์วิจารณ์และได้รับความไม่พอใจจากคนทุกระดับ การขยายการศึกษาในเชิงปริมาณได้พิสูจน์ให้เห็นว่าไม่ได้ผลตามที่คาดหวัง ผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนของนักเรียนไม่ได้สูงขึ้นแม้ว่าจะได้รับการสนับสนุนในด้านการลงทุนและค่าใช้จ่าย เมื่อสำเร็จการศึกษาปรากฏว่าผู้สำเร็จการศึกษาทุกระดับชั้นต่าง ประสบความยากลำบากมากขึ้นในการหางานทำ ซึ่งตรงกันข้ามกับที่เคยมีนักวิชาการทำนายว่าจำนวนผู้สำเร็จการศึกษาจากโรงเรียนจะไม่เพียงพอ กับความต้องการของตลาดแรงงานอันจะเป็นเหตุการณ์ยืดเยื้อไปจนถึงทศวรรษ๑๙๘๐ นี้ก็ตาม นอกจากนี้ การขยายการศึกษาในโรงเรียนอย่างรวดเร็วอันเป็นนโยบายหลักทางการศึกษาประการหนึ่งของประเทศกำลังพัฒนา ก็ไม่ได้ปรากฏผลว่าสามารถจัดช่องว่างในด้านการกระจายภาพได้ระหว่างคนรวยกับคนจนตามที่นักวางแผนตั้งเป้าหมายไว้ นักวิจารณ์บางกลุ่มเห็นว่าโรงเรียนอันเป็นสถานที่ฝึกอบรมคนสำหรับงานในเมืองประเภท “นั่งโต๊ะ” ในขณะที่ทักษะอันจำเป็นสำหรับการ

¹Marcelo Selowsky, *Preschool Age Investment in Human Capital*, in John Simmans, *The Education Dilemma*, N.Y. Pergamon Press, 1983, pp. 97-112

พัฒนาคืองานประเภทใช้แรงงานในเขตชนบท ดังนั้นการศึกษาจึงไม่สนองความต้องการในการพัฒนาและในส่วนความต้องการของบุคคลการศึกษาก็ไม่สนองตอบความต้องการของคนหนุ่มมากซึ่งได้แก่คนชนบทที่ยากจน เพราะปรากฏว่านักเรียนที่มาจากครอบครัวยากจนมักด้อยโอกาสและมักไม่มีโอกาสเรียนต่อในระดับสูง ผลการวิจัยเด็กก่อนวัยเรียนในประเทศกำลังพัฒนาของมาร์เซลโล (Marcelo Sclosky)¹ พบว่า (๑) เด็กก่อนวัยเรียนที่มาจากครอบครัวชนชั้นต่ำมักจะได้คะแนนต่ำจากการทดสอบความสามารถ (๒) การที่พวกเขาได้รับคะแนนต่ำเป็นผลมาจากความบกพร่องตั้งแต่เกิดทั้งในด้านสภาพแวดล้อม โภชนาการ หรือกรรมพันธุ์ และ (๓) ในอนาคตเด็กจากชนชั้นสังคมระดับนั้นจะเป็นประชากรวัยเรียนที่เข้าเรียนในอัตรามากยิ่งขึ้น ยิ่งกว่านั้นหากคิดดูให้ลึกซึ้งจะเห็นว่า อย่างไม่รู้ตัวการศึกษามีส่วนซ้ำเติมให้ชาวชนบทมีความรู้สึกว่าเขา “ด้อย” กว่าคนอื่น ๆ ด้วยเหตุที่โรงเรียน มักมีค่านิยมและสภาพแวดล้อมแบบชนชั้นกลางและชั้นสูง นักเรียนที่มาจากชนชั้นที่ต่างออกไปจึงมักจะมีอัตราการสอบตกซ้ำชั้นสูง และพลาดโอกาสศึกษาต่ออยู่เสมอ นอกจากนี้ผลกระทบจากการขยายการศึกษาแบบทางการในโรงเรียนอย่างรวดเร็วยังก่อปัญหาเรื้อรังทางเศรษฐกิจและสังคมประการอื่น ๆ อีกด้วย ในประเทศกำลังพัฒนารวมทั้งประเทศไทย งบประมาณในส่วนของการศึกษามักจะเป็นงบประมาณจำนวนสูงมากงบประมาณหนึ่งในส่วนงบประมาณของประเทศซึ่งในบางกรณีหากประเทศนั้น ๆ ยากจนย่อมก่อปัญหาทางการเงินอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ แต่หารัฐจะลดงบประมาณการศึกษา หรือลดอัตราการขยายตัวเชิงปริมาณ ก็อาจไม่ประสบผลสำเร็จในการพัฒนาการศึกษาและอาจต้องเผชิญกับข้อเรียกร้องหรือความต้องการของประชาชนที่ต้องการได้รับการศึกษาอย่างถ้วนหน้าเนื่องด้วยระบบสังคมที่เป็นอยู่ปัจจุบันได้กำหนดให้การศึกษาเป็นกุญแจไปสู่ความสำเร็จความเจริญของชีวิตในหลายประการทั้งทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง

การตัดสินใจและการกำหนดนโยบายการศึกษาของประเทศอันเป็นเครื่องชี้ทิศทางการศึกษาในอนาคตจึงเป็นสิ่งสำคัญอย่างยิ่งยวด ประเทศต่าง ๆ ทั้งประเทศพัฒนาและประเทศกำลังพัฒนาจึงต่างพยายามแสวงหาวิธีการพัฒนาการศึกษาของประเทศให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ด้วยยังเชื่อกันว่าการศึกษานับเป็นเครื่องสร้างความเจริญให้แก่จิตใจและวิญญาณของมนุษย์นับเป็นพื้นฐานของสังคมที่ดีที่เจริญ การปรับปรุงการศึกษาจึงย่อมเป็นวิถีทางไปสู่สังคมที่ดียิ่งขึ้น เมื่อมาตรการเชิงปริมาณหลายประการไม่บังเกิดผลตามคาดหมาย การวางแผนการศึกษาจึงมุ่งทั้งในเชิงปริมาณ

และคุณภาพ ในช่วงระยะสิบปีที่ผ่านมาเราจึงเห็นว่าการจัดลำดับความสำคัญทางการศึกษาได้เน้น การให้บริการทางการศึกษาและความเสมอภาคในการเข้ารับการศึกษามากขึ้น ผลจากการประชุม ครั้งสำคัญที่กรุงการาจี และแอตติส อะบาบา ได้กำหนดให้ประเทศต่าง ๆ ในแอฟริกา และ เอเชีย จัดการประถมศึกษาศาสนาให้สำเร็จภายในทศวรรษ ๑๙๘๐ ทั้งนี้เพื่อให้คนหนุ่มมากของ ประเทศได้รับผลประโยชน์จากการศึกษา และด้วยเหตุผลในลักษณะเดียวกันนี้ การศึกษาอีก ประเภทหนึ่งคือการศึกษานอกระบบโรงเรียน จึงได้รับความสำคัญอยู่ในลำดับแรก ๆ ของนโยบาย การศึกษา

อย่างไรก็ตาม แม้จะมีความพยายามหารูปแบบและมาตรการสำหรับจัดการศึกษาให้ สอนงตอบต่อความต้องการของบุคคลและประเทศหลายวิธีการด้วยกัน การศึกษายังประสบปัญหา ที่จะต้องหาวิธีแก้ไขอีกหลายประการทั้งนี้เป็นปัญหาภายในและภายนอกกระบวนการศึกษาเอง บาง ปัญหาอาจต้องการแก้ไขในเชิงปฏิรูป แต่ไม่สามารถทำได้เนื่องด้วยประเด็นปัญหาการศึกษาที่มีความ เกี่ยวเนื่องกับประเด็นปัญหาทางการเมืองอันละเอียดอ่อน จอห์น ซิมมอนส์ (John Simmons) ได้สรุปปัญหาหลักของการศึกษาไว้สามประการดังนี้^๑

(๑) การขาดประสิทธิภาพภายในโรงเรียนและระบบการศึกษา วัดได้จากอัตราการ ออกกลางคัน บัณฑิตผู้ไม่รู้หนังสือ การขาดแคลนตำรา หรือแม้กระทั่งการขาดครูประจำ ชั้นเรียน ฯลฯ

(๒) ความไม่สอดคล้องกันระหว่างสิ่งที่โรงเรียนผลิตและสิ่งที่ผู้ว่าจ้าง ประชาชน เยาวชน และผู้ประกอบการ ดังจะเห็นได้จากการที่ผู้สำเร็จการศึกษาไม่มีงานทำ การที่ผู้ประกอบการ ไม่มีข่าวสารข้อมูลเกี่ยวกับ สุขนิสัยและการเลี้ยงดูอย่างถูกวิธี ในหมู่ผู้ประกอบการชนชั้นต่ำ ฯลฯ

(๓) ความไม่เสมอภาคในการกระจายโอกาสและผลของการศึกษาให้แก่คนยากจนใน เขตเมืองและชนบท

เท่าที่กล่าวมาข้างต้นเป็นการมองการศึกษาในภาพรวมในส่วนที่เป็นปรากฏการณ์ร่วมกัน ของนานาชาติ ซึ่งแน่นอนทีเดียวแต่ละประเทศย่อมจะมีสภาพ ปัญหา และมาตรการทาง การศึกษาอันเป็นลักษณะเฉพาะตามความต้องการและเป้าหมายการพัฒนาของประเทศ อาทิ หาก

¹John Simmons, The Education Dilemma, New York : Pergamon Press, p. 7

เป้าหมายของประเทศคือการสร้างความเจริญทางเศรษฐกิจ นักวางแผนการศึกษาย่อมสนับสนุนให้ลดค่าใช้จ่ายของรัฐในส่วนอุดมศึกษาและมัธยมศึกษาตอนปลายซึ่งต้องลงทุนสูง และหันมาเพิ่มอัตราส่วนการลงทุนทั้งในด้านการประถมศึกษาและการอบรมอาชีพเพื่อการทำงานในชนบท หรืออาจจะใช้มาตรการลดอัตราส่วนงบประมาณของการศึกษาแบบทางการในโรงเรียนหันไปลงทุนการศึกษา นอกโรงเรียนแทนที่ หากเป้าหมายของประเทศคือการยกระดับมาตรฐานการดำรงชีวิตของประชากรหมู่่มากซึ่งเป็นคนจนและต้องการกระจายรายได้ให้มากขึ้น นักวางแผนอาจต้องส่งเสริมโครงการจัดการศึกษาผู้ใหญ่ซึ่งมุ่งเน้นการมีส่วนร่วมในชุมชน ให้ชุมชนมีส่วนแก้ปัญหาและสนับสนุนด้านการเงินเพื่อให้ชาวบ้านพัฒนาสภาพแวดล้อมของตนเอง หรืออาจใช้มาตรการจัดระบบโควตาเพื่อเปิดโอกาสให้ประชากรจากชนชั้นต่ำยากจนได้มีโอกาสเข้ารับการศึกษาในระดับสูงขึ้น

ประเทศไทยก็เช่นกันแม้จะมีลักษณะการศึกษาบางประการอันเป็นลักษณะร่วมกับนานาประเทศดังกล่าวมาแล้ว แต่ก็ยังมีลักษณะเฉพาะบางประการที่น่ากล่าวถึงดังจะกล่าวในตอนต่อไป

การศึกษาไทย : ปัญหาสำคัญ

ประเทศไทยได้พยายามเปลี่ยนแปลงการศึกษาให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคมอยู่เสมอ และรัฐบาลทุกชุดต่างก็ถือว่านโยบายการศึกษาเป็นนโยบายสำคัญประการหนึ่งในการพัฒนาคุณภาพประชากรของประเทศ ในระยะที่ผ่านมามีจุดเน้นในเรื่องของโอกาสทางการศึกษาและความเป็นธรรมในสังคม อย่างไรก็ตามการศึกษาไทยยังคงมีปัญหาอยู่หลายประการทั้งที่เป็นปัญหาภายในทางการศึกษาไม่ว่าจะเป็นตัวบ่อน กระบวนการ หรือผลผลิต และปัญหาภายนอกการศึกษา อันได้แก่สภาวะทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง ที่ส่งผลกระทบต่อการศึกษา ในที่นี้จะขอเสนอภาพทางการศึกษาที่สำคัญเป็นข้อคิดไว้บางประการ

๑. ปัญหาภายในระบบการศึกษา

หากพิจารณาระบบการศึกษาไทยทั้งระบบจะเห็นปัญหาบางประการ อาทิ

๑.๑ ด้านตัวบ่อนของการศึกษา อันได้แก่ นักเรียน ครู และทรัพยากร หากพิจารณาสัดส่วนประชากรที่ไม่อยู่ในโรงเรียน จะเห็นได้ว่ามีประชากรอีกจำนวนไม่น้อยไม่มีโอกาสเข้ารับการศึกษาในระดับประถมศึกษา มัธยมศึกษา และอุดมศึกษา ดังแสดงในตารางที่ ๑ และ ๒

ตารางที่ ๑ สัดส่วนประชากรที่ไม่อยู่ในโรงเรียน จำแนกตามระดับการศึกษา ปีการศึกษา ๒๕๑๗-๒๕๒๑

ระดับการศึกษา				
ปี	ก่อนประถมศึกษา	ประถมศึกษา	มัธยมศึกษาตอนต้น	มัธยมศึกษาตอนปลาย
๒๕๑๗	๐.๙๕	๐.๑๔	๐.๗๒	๐.๙๐
๒๕๑๘	๐.๙๕	๐.๑๕	๐.๖๙	๐.๘๘
๒๕๑๙	๐.๙๔	๐.๑๖	๐.๖๙	๐.๘๖
๒๕๒๐	๐.๙๔	๐.๑๖	๐.๖๙	๐.๘๔
๒๕๒๑	๐.๙๔	๐.๐๗	๐.๖๙	๐.๘๓

ที่มา สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ

ตารางที่ ๒ จำนวนและร้อยละของนักเรียนต่อประชากรในวัยเรียน จำแนกตามระดับการศึกษา ปีการศึกษา ๒๕๒๑

ระดับการศึกษา	กลุ่มอายุ	จำนวนนักเรียน	ประชากรในวัยเรียน	ร้อยละของนักเรียนต่อประชากรในวัยเรียน
ก่อนการประถมศึกษา	๔-๖	๒๗๘,๓๓๙	๔,๒๔๔,๗๓๖	๖.๕๖
ประถมศึกษา	๗-๑๒	๖,๘๔๘,๑๒๑	๗,๓๘๑,๗๕๒	๙๒.๗๗
มัธยมศึกษาตอนต้น	๑๓-๑๖	๑,๒๗๗,๘๗๖	๔,๑๕๒,๔๒๕	๓๐.๗๗
มัธยมศึกษาตอนปลาย	๑๗-๑๙	๔๖๐,๐๔๗	๒,๗๔๗,๑๕๓	๑๖.๗๕
อุดมศึกษา	๑๙-๒๔	๑๖๑,๑๕๓	๔,๘๙๖,๕๓๖	๓.๒๙
รวมทั้งสิ้น	๔-๒๔	๙,๐๒๕,๕๓๖	๒๓,๔๒๒,๖๐๒	๓๘.๕๔

ที่มา สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ

คำถามที่สำคัญ คือ ผู้ที่ไม่ได้เข้ารับการศึกษาในโรงเรียนซึ่งมีอยู่เป็นจำนวนมากโดยเฉพาะในระดับหลังการศึกษามัคบังคับระดับประถมศึกษาเหล่านี้หายไปไหน พวกเขาอยู่ในวัยที่เป็นกำลังแรงงานอันสำคัญยิ่งต่อการพัฒนาประเทศ เขาสามารถหางานประกอบอาชีพโดยสุจริต

ได้ทุกคนหรือไม่ ถ้าไม่เป็นเช่นนั้นพวกเขาทำอะไรกัน เขาได้รับการนำทางเพื่อที่จะเติบโตเป็น
พลเมืองดีมีประโยชน์ต่อสังคมหรือไม่ และแม้รัฐบาลจัดบริการการศึกษาในระบบโรงเรียน
พวกเขาได้รับประโยชน์จากบริการเหล่านี้ โดยถ้วนหน้าหรือไม่ หากพิจารณาจากตัวเลขของกรม
การศึกษานอกโรงเรียนแล้วจะน่าเป็นห่วงกำลังของชาติระดับนี้ ผลการดำเนินงานในปี ๒๕๒๔
เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการศึกษาผู้ใหญ่สายสามัญและอาชีพ กรมการศึกษานอกโรงเรียนสามารถ
จัดบริการให้แก่ประชาชนรวมทั้งสิ้น ๓๖๓,๙๔๕ คน อย่างไรก็ตามหากรวมจำนวนนักศึกษาออก
โรงเรียนทุกประเภทที่กระจายอยู่ตามหน่วยงานต่าง ๆ ทั้งของรัฐบาลและเอกชนเพิ่มขึ้นเป็น
จำนวนมากอาจมีถึง ๑๖.๖๑ ล้านคน แต่ตัวเลขนี้อาจมีบางรายที่นับซ้ำเพราะเข้าศึกษาอบรมหลาย
หลักสูตรหรือเข้าศึกษาหลักสูตรระยะสั้นเพียง ๑-๒ วัน หรือน้อยกว่านั้น^๑

นอกจากนี้ ในส่วนที่เกี่ยวกับอัตราการคงอยู่พบว่าเด็กที่เข้าเรียน ป. ๑ ในปีการศึกษา
๒๕๑๘ มีผู้ที่สามารถเรียนต่อเนื่องจนจบ ป. ๖ อันเป็นการศึกษาภาคบังคับประมาณร้อยละ ๖๑
อีกร้อยละ ๓๙ ต้องออกจากโรงเรียนกลางคันก่อนจบการศึกษาภาคบังคับ ยิ่งไปกว่านั้นในปีการ
ศึกษา ๒๕๒๔ พบว่ายังมีนักเรียนประถมศึกษาดกซำชั้นถึงประมาณร้อยละ ๙.๕๗ ซึ่งนับว่าเป็น
อัตราที่ค่อนข้างสูงอยู่มากแม้ว่าอัตรานี้จะไม่นับรวมนักเรียนสังกัดสำนักงานการศึกษาท้องถิ่น และ
กองการศึกษาพิเศษกรมสามัญศึกษา

ในส่วนที่เกี่ยวกับครู ก็เป็นที่ทราบกันดีอยู่แล้วถึงปัญหาที่มีผู้สำเร็จการศึกษามีจำนวน
เกินความต้องการอย่างมาก อย่างไรก็ตามท่ามกลางการผลิตผู้สำเร็จการศึกษาได้ล้มความต้องการ
นี้ก็กลับมีความขาดแคลนอยู่ด้วยโดยเฉพาะการขาดแคลนครูอาชีพ จากสถิติปี ๒๕๒๑ พบว่าระดับ
ครูอนุบาลรวมทั้งโรงเรียนรัฐบาลและเอกชนที่มีวุฒิวิชาชีพมีเพียงร้อยละ ๔.๘๐^๒ หากโรงเรียน
ปฏิบัติตามแนวหลักสูตรการศึกษาแนวใหม่ซึ่งให้ความสำคัญต่อการทำงานและพื้นฐานอาชีพคงจะต้อง
หาวิธีการแก้ไขโดยรีบด่วน

ในด้านการลงทุนทางการศึกษา แม้ข้อเท็จจริงจะปรากฏว่ารัฐบาลได้ให้ความสำคัญต่อ
การพัฒนาการศึกษาในลำดับสูง กล่าวคือได้รับงบประมาณคิดเป็นประมาณร้อยละ ๒๐ ของ

๑ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เครื่องชี้ภาวะสังคม ๒๕๒๔ กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์
เลขาธิการคณะรัฐมนตรี ๒๕๒๖ หน้า ๒๔-๒๕

๒ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ พัฒนาการทางการศึกษาในประเทศไทย กรุงเทพฯ : สำนักงาน ฯ
๒๕๒๔ หน้า ๖๔

งบประมาณรายจ่ายทั้งหมด หรือคิดเป็นร้อยละ ๓.๒ – ๓.๙ ของผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติ (GDP) แต่ก็ยังพบว่าน้อยมากเมื่อเทียบกับการลงทุนทางการศึกษาของประเทศพัฒนา เช่น สหรัฐอเมริกาและญี่ปุ่นซึ่งได้ลงทุนใช้จ่ายเพื่อการศึกษาคิดเป็นร้อยละของ GDP ประมาณ ๖.๓-๖.๖ และ ๓.๙-๕.๕ ตามลำดับ^๑ และเมื่อพิจารณาการลงทุนทางการศึกษาภายในประเทศแล้วยังพบว่าแต่ละภูมิภาคได้รับประโยชน์จากการลงทุนไม่เท่าเทียมกัน กล่าวคือรายจ่ายจริงจากงบประมาณทางการศึกษาของรัฐ ประมาณเกือบครึ่งตกอยู่แก่ภาคกลางและภาคตะวันออก รองลงมาคือภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และภาคใต้มีรายจ่ายทางการศึกษาจากงบประมาณแผ่นดินต่ำสุด^๒

อย่างไรก็ตามเรื่องนี้มีข้อคิดอยู่ว่า ถึงแม้ประเทศไทยจะจัดงบประมาณการศึกษาไม่ถึงร้อยละ ๕ ของ GDP เพราะระบบภาษีและฐานะเศรษฐกิจของประเทศด้อยกว่าประเทศพัฒนาที่กล่าวมาแล้วก็ตาม หากเทียบกับงบประมาณแผ่นดินด้านอื่นงบประมาณการศึกษาก็จัดในลำดับสูงมาก ดังนั้นข้อคิดก็คือภายในวงเงินที่มีอยู่เราจะจัดลำดับความสำคัญของการลงทุนอย่างไรให้เกิดประสิทธิภาพที่สุด

๑.๒ ด้านกระบวนการของการศึกษา ในส่วนนี้จะขอกกล่าวถึงแต่เฉพาะการบริหารการศึกษาซึ่งเป็นกระบวนการที่สำคัญที่สุดประการหนึ่ง จะเห็นได้ว่าระบบบริหารการศึกษาไทยปัจจุบัน มีหน่วยงานรับผิดชอบหลายหน่วยงานหลายสังกัดทั้งในการบริหารการศึกษาระดับกลาง ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น รัฐบาลได้เล็งเห็นความสำคัญของปัญหานี้จึงได้แต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาโครงสร้างและระบบบริหารการศึกษาเมื่อปี ๒๕๒๓ คณะอนุกรรมการฯ ได้นำข้อเสนอแนะเพื่อลดความซ้ำซ้อนของระบบบริหารการศึกษา แต่การปฏิบัติตามข้อเสนอนี้อาจต้องใช้เวลาอันกว่าที่จะแก้ปัญหาในเชิงบริหารซึ่งมีหลายประการกล่าวคือ^๓

๑. ปัญหาเกี่ยวกับโครงสร้างของการบริหาร การที่หน่วยงานต่างสังกัดรับผิดชอบการศึกษาทำให้ระบบบริหารการศึกษาดูแยกภาพ เกิดความซ้ำซ้อนและเหลื่อมล้ำในการ

๑ คณะอนุกรรมการพิจารณาโครงสร้างและระบบบริหารการศึกษา ข้อเสนอโครงสร้างและระบบการศึกษา กรุงเทพฯ : สำนักงาน ฯ (อัดสำเนาเย็บเล่ม) ๒๕๒๖ หน้า ๑๗

๒ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ ดัชนี ตัวชี้วัด และแผนภาพทางการศึกษา กรุงเทพฯ : สำนักงาน ฯ ๒๕๒๔ หน้า ๒

๓ ดูรายละเอียดใน ประยูร ศรีประสาธน์ การวางแผนและการบริหารการศึกษา วารสารการศึกษาแห่งชาติ ปีที่ ๑๗ ฉบับที่ ๔ มิถุนายน-กรกฎาคม ๒๕๒๖ หน้า ๕-๒๐

บริหารงานและระเบียบปฏิบัติของแต่ละหน่วยงาน การประสานงานและการควบคุมการดำเนินงานให้เป็นไปตามนโยบายและแผนจึงทำได้ยาก

๒. ปัญหาเกี่ยวกับการรวมอำนาจในการบริหารการศึกษา การที่ใช้ระบบบริหารการศึกษาแบบรวมอำนาจเข้าสู่ส่วนกลาง ทำให้ท้องถิ่น สถานศึกษา และประชาชน มีโอกาสเข้ามามีส่วนร่วมน้อย ยังผลให้ในบางกรณีจัดการศึกษาไม่สอดคล้องกับสภาพความเป็นอยู่และความต้องการของท้องถิ่น ขาดการระดมสรรพกำลังจากประชาชนให้เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาเพื่อแบ่งเบาภาระของรัฐบาล ความรู้สึกมีส่วนร่วมในการดำเนินงานเพื่อท้องถิ่นและเพื่อชาติจึงยังมีไม่มากนัก

๓. ปัญหาเกี่ยวกับบทบาทและความสัมพันธ์ ของหน่วยงานที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการวางแผนการศึกษา ยังมีได้มีการแบ่งระดับขอบเขตความรับผิดชอบที่แน่นอนและชัดเจนระหว่างหน่วยงานที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการวางแผนการศึกษาทั้งในระดับชาติ ระดับกระทรวง และระดับกรม จึงเกิดความแตกต่างความหลวมล่าช้าซ้อนกันในการดำเนินงาน

๔. ปัญหาเกี่ยวกับการติดต่อสื่อสาร ระบบบริหารราชการของไทยมีลำดับ ชั้นของการติดต่อสื่อสารมากมายหลายชั้น การติดต่อระหว่างโรงเรียนกับกระทรวงต้องใช้เวลามากเกิดความล่าช้าในการวินิจฉัยสั่งการ อาจทำให้แก้ปัญหาไม่ทันกาล สิ้นเปลืองเงินความจำเป็น

๑.๓ ด้านผลผลิตของการศึกษา หลักสูตรใหม่นี้ทั้งในระดับประถมศึกษาและมัธยมศึกษาซึ่งได้ประกาศใช้ตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๒๑ เป็นต้นมาและจะครบทุกชั้นในปีการศึกษา ๒๕๒๖ ได้เน้นการพัฒนาผู้เรียนให้เป็นผู้คิดเป็น ทำเป็น แก้ปัญหาเป็น มีความรู้ทางวิชาชีพที่เหมาะสมกับวัย และเปลี่ยนบทบาทจากการสอนของครูไปจากเดิมคือ จะเน้นการจัดกิจกรรมมากกว่าการสอน โดยการบรรยาย และเน้นพัฒนาการของเด็กในด้านต่าง ๆ มากกว่าความรู้ความจำในเนื้อหาวิชา อย่างไรก็ตามขณะนี้ยังไม่มีผู้ประเมินผล ประสิทธิภาพของหลักสูตรใหม่จึงไม่อาจกล่าวถึงผู้สำเร็จการศึกษาอันเป็นผลผลิตของ ระบบ การศึกษาและหลักสูตรใหม่ว่าได้ผลตามคาดหมายหรือไม่

สำหรับในเชิงปริมาณด้านจำนวนผู้สำเร็จการศึกษา จากการดำเนินงานในช่วงแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ ฉบับที่ ๔ (พ.ศ. ๒๕๒๐-๒๕๒๔) พบว่าโดยสรุปแต่ละปีผู้สำเร็จการศึกษาในทุกระดับและประเภทมีอัตราเพิ่มขึ้นโดยเฉลี่ยประมาณ ๖๗.๔ ของผลผลิตทั้งระบบการศึกษา ทั้งนี้ยกเว้นการศึกษานอกโรงเรียน^๑

๑ คณะอนุกรรมการพิจารณาโครงสร้างและระบบบริหารการศึกษา อ้างแล้ว หน้า ๑๘

คำถามก็คือ ผู้ที่สำเร็จการศึกษาในแต่ละระดับสามารถศึกษาต่อในระดับสูงขึ้นไปหรือไม่ ถ้าไม่เป็นเช่นนั้นสามารถหางานทำหรือไม่ คำตอบในเรื่องของการศึกษาต่อในระดับสูงนั้น หากพิจารณาตารางที่ ๑ และ ๒ แล้วจะเห็นว่ากำลังคนจำนวนไม่น้อยที่พลาดโอกาสศึกษาต่อ ส่วนคำตอบในเรื่องการมีงานทำ เราก็ทราบกันดีถึงปัญหาการว่างงานของผู้สำเร็จการศึกษาในแต่ละระดับ และในทางสาขาวิชา รวมทั้งปัญหาการผลิตกำลังคนไม่สนองความต้องการของสังคม และตลาดแรงงาน ซึ่งทำให้เกิดความขาดแคลนกำลังคนในบางสาขาวิชา โดยเฉพาะด้านวิทยาศาสตร์และการแพทย์เป็นอาทิ เกี่ยวกับปัญหาการว่างงานนี้จะกล่าวถึงในตอนต่อไป

ในเชิงคุณภาพของผลผลิตการศึกษาอาจพิจารณาได้จากสภาพ “การครองชีพหนังสือ” ของประชากรไทย และระดับการศึกษาที่ประชาชนได้รับอันเป็นตัวชี้ให้เห็นคุณภาพของประชากรไทยโดยส่วนรวม

ตารางที่ ๓ แสดงให้เห็นคุณภาพของประชากรไทยในด้านการศึกษา ข้อมูลที่ได้ชี้ให้เห็นสภาพอันน่าเป็นห่วงยิ่ง กล่าวคือในบรรดาผู้ที่อยู่ในกำลังแรงงาน (ประมาณร้อยละ ๔๗.๘ ของประชากรทั้งหมด) มีผู้ได้รับการศึกษาสูงกว่าระดับประถมต้นเพียงร้อยละ ๑๔.๘ ทำให้น่าเป็นห่วงความสามารถในการพัฒนาอยู่บ้าง

ตารางที่ ๓ คุณภาพของประชากรไทย (ปี พ.ศ. ๒๕๒๒)

อายุ ระดับการศึกษา	๑๕ ⁺ ผู้ที่อยู่ในกำลังแรงงาน	แรกเกิด ⁺ ประชากรที่อยู่และไม่อยู่ใน กำลังแรงงาน
ไม่มีการศึกษา	๑๐.๗	๑๒.๒
ต่ำกว่าประถมต้น	๕.๗	๘.๘
ป. ต้น	๖๘.๘	๖๒.๘
ป. ปลาย	๔.๘	๗.๑
ม. ต้น/ปลาย/อาชีวะ	๖.๘	๖.๕
ฝึกหัดครู	๑.๘	๑.๘
มหาวิทยาลัย	๑.๒	๐.๗
อื่น ๆ – ไม่ทราบ	๐.๒	๐.๑
รวม	๑๐๐.๐	๑๐๐.๐

ที่มา สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ

นอกจากประชากรอื่นเป็นผลผลิตของการศึกษาที่ได้รับการศึกษาดำเป็นส่วนใหญ่แล้ว กรมการศึกษานอกโรงเรียนยังชี้ให้เห็นว่าผู้ไม่รู้หนังสือไม่ว่าจะมีสาเหตุมาจากเรียนแล้วลืมหรือไม่ เคยเรียนมาก่อนมีประมาณ ๔.๘ ล้านคน หรือประมาณถึงร้อยละ ๑๔.๕ ของประชากรที่มีอยู่ อายุตั้งแต่ ๑๐ ปีขึ้นไป^๑

๒. บัณฑิตภายนอกการศึกษา

เท่าที่กล่าวมาข้างต้นเป็นส่วนหนึ่งของปัญหาภายในระบบการศึกษา แต่การศึกษามีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกันอย่างใกล้ชิดกับสภาพแวดล้อมและสถาบันทางสังคมอื่น ๆ ไม่ว่าจะเป็น เศรษฐกิจ การเมือง สังคม วัฒนธรรม การเปลี่ยนแปลงในสิ่งหนึ่งย่อมส่งผลกระทบต่อสิ่งอื่น อย่างแน่นอน ในที่นี้จะขอยกแต่เพียงบางประเด็นเท่านั้น

๒.๑ การศึกษากับเศรษฐกิจ หน้าที่ประการหนึ่งของการศึกษาคือการฝึกทักษะ ความรู้ความสามารถให้บุคคลนำไปใช้ในการประกอบอาชีพ อย่างไรก็ตามด้วยสภาพเศรษฐกิจ และขอขยายการรับแรงงานของตลาดแรงงานในปัจจุบัน ทำให้เกิดปัญหาสำคัญประการหนึ่งคือ การว่างงานของผู้มีการศึกษา จากการสำรวจรอบที่ ๒ (กรกฎาคม-กันยายน ๒๕๒๔) ของสำนักงานสถิติแห่งชาติพบว่ามีจำนวนผู้ว่างงานทั้งสิ้นประมาณ ๒๑๑,๖๐๐ คน หรือประมาณร้อยละ ๐.๙ ของผู้ที่อยู่ในกำลังแรงงานทั้งหมด และหากเปรียบเทียบการว่างงานของผู้สำเร็จการศึกษาระดับ ต่าง ๆ แล้ว ความรุนแรงของปัญหาอยู่ที่กลุ่มผู้สำเร็จการศึกษาระดับกลางอันได้แก่ผู้จบอาชีวศึกษา (ร้อยละ ๗.๗) ระดับสูงอันได้แก่ ผู้ที่จบระดับมหาวิทยาลัย (ร้อยละ ๖.๙) และวิชาชีพชั้นสูง (ร้อยละ ๖.๐)

การว่างงานของผู้มีการศึกษาเป็นสิ่งที่น่าคิดว่ารูปแบบการประกอบอาชีพของบุคคลอาจ ต้องเปลี่ยนไป หากมุ่งหวังเข้ารับราชการตามที่คาดหวังกันมาแต่เดิมคงจะลำบากยิ่ง เนื่องจากการลดอัตราการจัดรับข้าราชการ การทำงานในภาคเอกชนหรือการประกอบอาชีพจึงอาจเป็นทางเลือกได้บ้าง

๒.๒ การศึกษากับสังคม การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างสังคมไทย และการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของครอบครัวมาเป็นลักษณะครอบครัวแบบเดี่ยว ซึ่งส่วนใหญ่คู่สมรสมักจะต้อง

๑ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เครื่องชี้ภาวะสังคม ๒๕๒๔ อ้างแล้ว หน้า ๒๓

ช่วยกันประกอบอาชีพการงานนอกบ้านทำให้ความสัมพันธ์ในครอบครัวลดลง ประกอบกับปัญหา ด้านเศรษฐกิจเป็นสาเหตุให้เกิดการแตกแยกหย่าร้างมากขึ้น ระหว่างปี ๒๕๒๐-๒๕๒๔ ได้มี จำนวนการหย่าร้างเพิ่มขึ้นถึงประมาณร้อยละ ๕๔.๗ สภาพความไม่ปรกติสุขในครอบครัวได้ ส่งผลถึงความประพฤติของเยาวชนผู้เป็นสมาชิกครอบครัว สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมและ ประสานงานเยาวชนแห่งชาติรายงานสถิติของกองพัฒนาสถาน กรมราชทัณฑ์ปี ๒๕๒๒ พบว่า มีเยาวชนที่ต้องขังอยู่จำนวน ๑๔,๔๔๔ คน คิดเป็นร้อยละ ๕๑.๑๙ ของจำนวนผู้ต้องขังทั้งหมด และเป็นที่น่าวิตกอัตราเยาวชนที่ต้องขังมีแนวโน้มจะสูงขึ้นเรื่อย ๆ^๑ คดีที่เยาวชนต้องหามากระเบียด ตามลำดับคือ ลักทรัพย์ ช่องโจร ความผิดอื่น ๆ ยาเสพติด ทำร้ายร่างกาย และวิ่งราวทรัพย์

ปัญหาข้างต้นอาจแสดงให้เห็นถึงสภาพความเสื่อมทางจิตใจ อันส่งผลกระทบต่อและเป็น ภาพสะท้อนของการศึกษา อย่างไรก็ตามมีแนวโน้มที่ดีว่าปัจจุบันมีผู้ให้ความสนใจปัญหาการ ส่งเสริมคุณธรรมจริยธรรมของผู้เรียนมากยิ่งขึ้น

นอกจากปัญหาด้านจิตใจดังกล่าวมาแล้ว ปัญหาด้านร่างกายสุขภาพอนามัยก็เป็นอีก ปัญหาหนึ่งที่ส่งผลกระทบต่อการศึกษาด้วย จากการสำรวจขององค์การยูเนสโกในปี ๒๕๑๘-๒๕๑๙ พบว่าเด็กไทยเกิดใหม่ร้อยละ ๕๓ ขาดโปรตีน ในปี ๒๕๒๑-๒๕๒๒ กองโภชนาการ กรมอนามัย ตำรวจ ๕๖ จังหวัด พบว่าจำนวนเด็ก (๐-๕ ปี) ที่อยู่ในสภาพทุโภชนาการอันดับ ๓ (ร้ายแรง ที่สุด) มีจำนวนประมาณ ๑๖๒,๐๐๐.คน สภาพทุโภชนาการอันดับ ๒ (ปานกลาง) ๑,๑๕๐,๐๐๐ คน สภาพทุโภชนาการอันดับ ๑ (ผิดปกติเล็กน้อย) มีจำนวนมากที่สุดคือ ๓,๒๘๐,๐๐๐ คน และหาก จำแนกตามภาคพบว่าอัตราความบกพร่องทางโภชนาการสูงมาก กล่าวคือเกินกว่าร้อยละ ๕๐ ของ จำนวนเด็กในวัยเดียวกันส่วนใหญ่จะพบในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ภาคเหนือและภาคใต้

สภาพทุโภชนาการ ของเด็ก ก่อนวัยเรียน ดังกล่าวนี้นย่อมส่งผลกระทบต่อการพัฒนาการ ทางสติปัญญาและสัมฤทธิ์ผลทางการเรียนอยู่ค่อนข้างมากทีเดียว หากสภาพการณ์เช่นนี้จะยังคง ดำเนินต่อไปก็น่าคิดว่าคุณภาพของประชากรไทยจะเป็นอย่างไร

๑ สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมและประสานงานเยาวชนแห่งชาติ ข้อเท็จจริงและตัวเลขสำคัญเกี่ยวกับเยาวชน ของประเทศไทย กรุงเทพฯ : ดี แอนด์ เอส ๒๕๒๖ หน้า ๗๗

๒๑. ปัจจัยมลิต

ที่กล่าวมาข้างต้นเป็นการแสดงภาพปัญหาการศึกษาทั้งที่เป็นปรากฏการณ์ร่วมและสภาพเฉพาะของการศึกษาไทย เมื่อทราบสภาพดังกล่าวแล้วเราจะหาคำตอบได้อย่างไรว่า “การศึกษาที่เหมาะสมคืออะไร” การตอบคำถามข้อนี้ทำได้ลำบากมากเพราะการศึกษาลักษณะหนึ่งย่อมเหมาะสมกับสภาพสังคมในลักษณะหนึ่ง อย่างไรก็ตามดูเหมือนว่าทุกสังคมจะต้องตอบคำถามให้ได้เสียก่อน กล่าวคือ “จัดการศึกษาเพื่อใคร” และ “จะจัดการศึกษาอย่างไร”

คำตอบสำหรับคำถามแรกหาไม่ได้ยากเพราะทุกประเทศย่อมต้องจัดการศึกษาให้แก่มวลสมาชิกทุกคนในสังคม แต่จะสามารถให้บริการการศึกษาแก่สมาชิกได้ถึงระดับใดนั้นขึ้นอยู่กับศักยภาพและขอบเขตความจำกัดด้านทรัพยากรของแต่ละประเทศและของสมาชิกแต่ละบุคคล อย่างไรก็ตามอย่างน้อยที่สุดเป้าหมายของการจัดการศึกษาก็มักจะมุ่งให้การศึกษาระดับแรกหรือประถมศึกษาเป็นอย่างน้อย สำหรับคำถามเรื่องวิธีหรือรูปแบบการจัดการศึกษาเป็นคำถามที่ตอบค่อนข้างยาก หากจะคิดถึงรูปแบบการศึกษาควรที่เราจะพยายามหาวิธีใช้ประโยชน์จากการศึกษาทุกรูปแบบให้มากที่สุด เท่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบันหลายประเทศมักจะมุ่งลงทุนทางการศึกษาเฉพาะการศึกษาในระบบโรงเรียนและนอกระบบโรงเรียน ส่วนการศึกษาแบบธรรมชาติวิสัยหรือ informal education อันเป็นการเรียนรู้ซึ่งเกิดจากประสบการณ์ชีวิตประจำวันไม่ว่าจะได้รับจากสื่อมวลชน สภาพแวดล้อมในสังคมครอบครัว กลุ่มเพื่อน ฯลฯ อันเป็นประสบการณ์ที่มีอิทธิพลอันสำคัญต่อการปลูกฝังลักษณะนิสัย ทักษะคติ และพฤติกรรมของบุคคล มักจะถูกละเลยหรือไม่ได้รับความเอาใจใส่เท่าที่ควร น่าที่จะศึกษาบทบาทและวิธีการจัดหรือส่งเสริมการศึกษาในลักษณะดังกล่าวให้มากขึ้น

ผู้เขียนจะไม่เสนออยู่ทฤษฎีหรือมาตรการแก้ปัญหาการศึกษาไว้ ณ ที่นี้ การแก้ปัญหาการศึกษาเป็นสิ่งที่ต้องการ การศึกษาอย่างละเอียดลึกซึ้งและรอบคอบ ต้องคำนึงถึงผลกระทบที่จะเกิดขึ้นในและนอกระบบการศึกษา ข้อคิดทางการศึกษาบางประการเท่าที่นำเสนอมาในที่นี้อาจเป็นข้อคิดสำหรับการแสวงหาทฤษฎีมาตรการจัดการศึกษาที่เหมาะสมต่อไป.

บรรณานุกรม

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ สถิติสำหรับผู้บริหาร กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์รวมช่าง,
๒๕๒๓.

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ การศึกษาไทย ๒๕๒๓ – ๒๕๒๔ กรุงเทพฯ :
รุ่งเรืองสาส์นการพิมพ์, ๒๕๒๖.

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เครื่องชี้ภาวะสังคม ๒๕๒๔
กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์เลขาธิการคณะรัฐมนตรี, ๒๕๒๖.

สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ สถิติการศึกษาลบย่อ ปีการศึกษา ๒๕๒๕ กรุงเทพฯ
: โรงพิมพ์ชวนพิมพ์, ๒๕๒๖.

วิบูลย์ลักษณ์ ทองเชื้อ ยุทธวิธี และ มาตรการด้านการศึกษาของประเทศไทยใน
ทศวรรษ กรุงเทพฯ : สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, ๒๕๒๔.

สมศักดิ์ ชูโต และคณะ ประเทศไทยในทศวรรษ ๑๙๘๐ : ปัญหาสำคัญ อุปสรรค
และแนวโน้ม กรุงเทพฯ : ประสานศิลป์การพิมพ์, ๒๕๒๔.

Perez, Miguel F. and S. Gopinathan (ed) **Crisis in Education**, Singapore : Federal
Publications, 1977.

Simmons, John. **The Education Dilemma : Policy Issues for Developing Countries
in the 1980s**, New York : Pergammon Press, 1983.