

การปฏิรูปการศึกษา : การเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้น

ศิริรัตน์ ทิระศิริ¹

ทำไมต้องปฏิรูปการศึกษา

มีเหตุผลความจำเป็นพื้นฐานที่ส่งผลกระทบต่ออย่างสำคัญให้เกิดกระบวนการปฏิรูปการศึกษาหลายประการ ได้แก่

1. กระแสโลกาภิวัตน์ ของโลกที่มีการเปลี่ยนแปลงระบบเทคโนโลยี การปรับเปลี่ยนโครงสร้างทางเศรษฐกิจ เพิ่มศักยภาพในการผลิต มีภาวะการแข่งขันอย่างรุนแรงภายในตลาดการค้าโลก เงื่อนไขสำคัญของการค้าอยู่ที่คุณภาพผลผลิตของผลิตภัณฑ์ ทำให้ประเทศต่างๆ ในโลกต้องหันมาให้ความสำคัญกับคุณภาพการผลิต โดยเฉพาะในการพัฒนาคุณภาพแรงงานและคุณภาพของคน เพื่อสอดคล้องกับกระบวนการผลิตที่เปลี่ยนแปลงวิธีการและคุณภาพของผลผลิต อีกทั้งระบบเทคโนโลยีทางการสื่อสารได้ส่งผลกระทบต่อวิถีชีวิตของคนในสังคม ข่าวสารข้อมูลจะเป็นกลไกหลักในระบบวิธีคิด และตัดสินใจของคนในสังคม คนทุกคนต้องเรียนรู้ที่จะอยู่ในสังคม สภาวะแวดล้อมที่เคลื่อนไหวเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา

2. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการจัดการศึกษาที่มีผลกระทบต่อหลักการ แนวคิด รูปแบบวิธีการจัดการศึกษาเดิม ได้แก่

มาตรา 43 รัฐต้องจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานอย่างน้อย 12 ปี อย่างทั่วถึง มีคุณภาพ และไม่เก็บค่าใช้จ่าย

มาตรา 81 รัฐต้องจัดการศึกษา อบรมและสนับสนุนให้จัดการศึกษาอบรมให้เกิดความรู้ คู่คุณธรรม ปรับปรุงการศึกษาให้สอดคล้องกับความต้องการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคม สร้างเสริมความรู้ และปลูกจิตสำนึกที่ถูกต้อง พัฒนาวิชาชีพครูและส่งเสริมภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะ และวัฒนธรรมของชาติ

3. พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 เป็นกฎหมายหลักทางการศึกษาที่ส่งผลกระทบต่ออย่างสำคัญในการเปลี่ยนแปลงการศึกษาของชาติ มีเป้าหมายหลักในการปฏิรูป ดังนี้

3.1 มุ่งจัดการศึกษาตลอดชีวิต โดยกำหนดให้เป็นสิทธิของชาวไทยที่จะได้รับการศึกษาขั้นพื้นฐานอย่างน้อย 12 ปี

3.2 ปรับสังคมไทยให้เป็นสังคมเรียนรู้ ส่งเสริมให้ทุกคนในสังคมสามารถจัดการศึกษาได้

3.3 มุ่งยกระดับคุณภาพการศึกษาไทย ปรับปรุงประสิทธิภาพการบริหารจัดการและส่งเสริมให้เกิดความเสมอภาคทางการศึกษามากขึ้น มีการกำหนดมาตรการ ยุทธศาสตร์การดำเนินงาน

¹ อาจารย์ 2 ระดับ 7 สำนักงานเลขาธิการรัฐมนตรี กระทรวงศึกษาธิการ

เพื่อเป็นเงื่อนไขการเปลี่ยนแปลงอย่างน้อย 5 ประการ คือ

(1) ปฏิรูประบบบริหารการศึกษา เพื่อให้เกิดความเป็นเอกภาพของนโยบายหลากหลายในการปฏิบัติ และกระจายอำนาจการจัดการศึกษาไปยังสถานศึกษา เขตพื้นที่การศึกษา และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(2) ให้มีระบบประกันคุณภาพและมาตรฐานการศึกษา โดยองค์กรอิสระเป็นผู้ตรวจสอบและประเมินคุณภาพ

(3) จัดระบบการส่งเสริมมาตรฐานวิชาชีพครู และพัฒนาครูอย่างต่อเนื่องตลอดชีวิต

(4) จัดระบบการจัดสรรทรัพยากรให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

(5) ส่งเสริมให้ชุมชนมีส่วนร่วมและกำกับการศึกษาของรัฐ

4. สภาพการจัดการศึกษาในปัจจุบัน

4.1 สภาพการบริหารและการจัดการรวมศูนย์อำนาจไว้ส่วนกลาง หน่วยปฏิบัติมีอำนาจตัดสินใจน้อย นโยบาย แผน และงบประมาณขาดเอกภาพแต่ละกรมมีความเป็นอิสระมากไป การประสานนโยบายแผนและงบประมาณทำได้ยากและขาดความต่อเนื่อง

4.2 สภาพด้านคุณภาพของการจัดการศึกษา ผู้เรียนมีผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนค่อนข้างต่ำ โดยเฉพาะในวิชาคณิตศาสตร์ วิทยาศาสตร์ และภาษาต่างประเทศ

4.3 สภาพหลักสูตร สื่อ กระบวนการจัดการเรียนการสอน และการวัดผลประเมินผลเป็นหลักสูตรกลาง กำหนดโดยนักวิชาการ ครูเป็นศูนย์กลาง ยังไม่เปิดโอกาสให้ผู้เรียนได้เรียนรู้ด้วยตนเองจากสิ่งแวดล้อม ชุมชน หรือสภาพจริง การวัดผลประเมินผลเป็นการวัดความรู้ ความจำ

มากกว่าความรู้ความสามารถ

4.4 สภาพครูและบุคลากรทางการศึกษา บางส่วนยังขาดความรู้ความสามารถ ทักษะในการจัดการเรียนการสอน การถ่ายทอดความรู้ ขาดจิตสำนึก จิตวิญญาณความเป็นครู ขาดแรงจูงใจในการทำงาน ค่าตอบแทนค่อนข้างน้อย ผู้บริหารขาดการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง

จากเงื่อนไขสังคมและสภาพดังกล่าว จึงมีความจำเป็นต้องปฏิรูปการศึกษา ซึ่งเป็นการเปลี่ยนแปลงการศึกษาทั้งระบบ (Systematic Change) เป็นการยกเครื่องทั้งระบบ

การปฏิรูปการศึกษา ต้องปฏิรูปเปลี่ยนแปลงอะไรบ้าง

การปรับรื้อระบบการศึกษาเพื่อไปสู่เป้าหมายที่เป็นผลผลิต คือ “เด็กไทยรุ่นใหม่ที่มีคุณภาพอย่างใหม่ได้มาตรฐานสูงในระดับสากล” (ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ: นายสุรัฐ ศิลปอนันต์) ประกอบด้วย การเปลี่ยนแปลงใน 4 องค์ประกอบหลัก ได้แก่

1. การบริหารโครงสร้างองค์กร

1.1 มี “กระทรวงการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม” เพื่อกำกับดูแลการศึกษาทุกระดับทุกประเภท การศาสนา และศิลปวัฒนธรรมเพียงกระทรวงเดียว (รวมกระทรวงศึกษาธิการ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ และทบวงมหาวิทยาลัย)

1.2 เน้นการกระจายอำนาจในการบริหารจัดการ บทบาทหน้าที่ของกระทรวงฯ จะมีเพียง

- กำหนดนโยบายการศึกษา ศาสนา วัฒนธรรม และมาตรฐานการศึกษา
- สนับสนุนทรัพยากรเพื่อการศึกษา ศาสนา และศิลปวัฒนธรรม
- ติดตาม ตรวจสอบ ประเมินผล

การจัดการศึกษา ศาสนา และศิลปวัฒนธรรม

1.3 กระทรวงฯ ดูแลองค์กรหลัก เพื่อให้ความเห็น คำแนะนำแก่รัฐมนตรี องค์กรหลัก ได้แก่

- สภาการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรมแห่งชาติ
- คณะกรรมการการอุดมศึกษา
- คณะกรรมการการศึกษาพื้นฐาน
- คณะกรรมการศาสนาและวัฒนธรรม

1.4 กำหนดให้มีเขตพื้นที่การศึกษา โดยมีคณะกรรมการและสำนักงานการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม เขตพื้นที่การศึกษา มีอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแลสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน และสถานศึกษาระดับอุดมศึกษาดำกว่าปริญญา รวมทั้งพิจารณาการจัดตั้ง ยุบ รวม หรือเลิกสถานศึกษา ประสานและส่งเสริมเอกชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น บุคคล ครอบครัว สถาบันศาสนา สถานประกอบการ จัดการศึกษาในรูปแบบที่หลากหลาย รวมทั้งดูแลงานด้านศาสนา ศิลปะ และวัฒนธรรมในเขตพื้นที่การศึกษา และในระดับสถานศึกษามีคณะกรรมการสถานศึกษา

2. หลักสูตรและกระบวนการเรียนรู้

หลักสูตรการศึกษาตามแนวทางการปฏิรูปการศึกษา โดยเฉพาะการศึกษาขั้นพื้นฐาน มุ่งสร้างความเชื่อมโยงระหว่างการศึกษาในระดับประถมศึกษาและมัธยมศึกษา มีจุดมุ่งหมายเพื่อให้ผู้เรียนมีความเป็นมนุษย์ที่สมบูรณ์ทั้งร่างกายจิตใจสติปัญญา ความรู้ และคุณธรรม มีจริยธรรมและวัฒนธรรมในการดำรงชีวิต สามารถอยู่ร่วมกับผู้อื่นได้อย่างมีความสุข โดยกำหนดวิชาพื้นฐานประกอบด้วยสาระการเรียนรู้ใน 8 กลุ่มวิชา คือ ภาษาไทย คณิตศาสตร์ วิทยาศาสตร์-เทคโนโลยี สังคมศึกษา

ศิลปะ สุขศึกษา-พลศึกษา การงานและอาชีพ และภาษาต่างประเทศ

มีการกำหนดสัดส่วนระหว่างหลักสูตรแกนกลาง และหลักสูตรท้องถิ่น ประมาณ 30:70 รวมทั้งควรกำหนดสัดส่วนแต่ละระดับชั้น แบ่งเป็นช่วงแรก:การศึกษาภาคบังคับ 9 ปี กับช่วงหลัง การศึกษาต่อจากภาคบังคับ 3 ปี สำหรับจะบรรจุในหลักสูตรควรเป็นเนื้อหาที่เป็นความรู้สากล ความรู้เฉพาะคนไทยและท้องถิ่น ศิลปวัฒนธรรม

ด้านกระบวนการเรียนรู้ ให้เน้นการเรียนรู้เพื่อสร้างศักยภาพของคน ให้การเรียนรู้นำไปสู่การแก้ปัญหาความยากจน วัฒนธรรม และสิ่งแวดล้อม มุ่งสร้างจิตใจ ครอบครั้ว ชุมชนที่เข้มแข็ง ให้ผู้เรียนเป็นศูนย์กลางการเรียนรู้ เรียนรู้จากความต้องการ สภาพปัญหา และสภาพแวดล้อมของผู้เรียนและให้ผู้เรียนได้เรียนรู้ด้วยตนเอง

3. การประกันคุณภาพและมาตรฐานการศึกษา

มีการกำหนดมาตรฐานการศึกษาโดยจำแนกการประเมินภายใน-ภายนอกองค์กร ออกเป็นมาตรฐาน 3 ด้าน ได้แก่

มาตรฐานด้านผู้เรียน : สุขภาพกาย จิต บุคลิกภาพ คุณธรรม จริยธรรม ความสามารถในการคิด ความรู้ ทักษะ สุนทรียภาพด้านศิลปะ ดนตรี กีฬา การเข้าใจตนเอง ฟังตนเองได้

มาตรฐานด้านกระบวนการ : การบริหารจัดการ กระบวนการพัฒนาครู การจัดกิจกรรม ส่งเสริมพัฒนาทักษะ การจัดสภาพแวดล้อม การส่งเสริมความสัมพันธ์ระหว่างชุมชน สถานศึกษา

มาตรฐานด้านปัจจัย : ครู ผู้บริหาร หลักสูตร สื่อ ชุมชน ผู้เรียน

และมีองค์กรเพื่อรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (ภายนอก) โดยเสนอร่าง

พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา เพื่อเป็นองค์กรอิสระในการติดตาม ตรวจสอบคุณภาพการศึกษาทุก 5 ปี นอกจากนี้ยังให้ความสำคัญและถือว่าสถานศึกษาต้องมีการตรวจสอบและควบคุมคุณภาพเป็นการภายในสถานศึกษาด้วย โดยกำหนดให้มีการประเมินคุณภาพภายในสถานศึกษา และประเมินคุณภาพภายนอกโดยองค์กรอิสระอย่างต่อเนื่อง

4. มาตรฐานวิชาชีพครู ครู และบุคลากรทางการศึกษา

4.1 มีองค์กรกลางในการบริหารงานบุคคล เน้นการกระจายอำนาจในเขตพื้นที่และสถานศึกษา วางระบบกำกับการบริหารงานบุคคลให้ดำเนินการอย่างมีมาตรฐานและคุณธรรมในรูปคณะกรรมการข้าราชการครู (ก.ค.) และมีองค์กรระดับเขตพื้นที่ สถานศึกษา เพื่อบริหารงานบุคคล

4.2 ตำแหน่งข้าราชการ มี 3 ประเภท คือ

(1) ครู สามารถปรับเงินเดือนให้สูงขึ้น ตามความชำนาญของการสอน: ครูชำนาญการ ครูเชี่ยวชาญ และครูเชี่ยวชาญพิเศษ

(2) ผู้บริหารสถานศึกษา กำหนดชื่อตำแหน่ง “ผู้อำนวยการโรงเรียนหรือวิทยาลัย” ปรับเงินเดือนให้สูงขึ้นตามความชำนาญของการบริหาร:ผู้บริหารชำนาญการ เชี่ยวชาญ และเชี่ยวชาญพิเศษ สำหรับตำแหน่งผู้ช่วยผู้บริหารสถานศึกษา กำหนดให้ผู้บริหารสถานศึกษาแต่งตั้งครูในสถานศึกษาดำรงตำแหน่งผู้ช่วยได้โดยไม่ต้องกำหนดตำแหน่งให้เป็นการเฉพาะ

(3) ผู้บริหารการศึกษา แบ่งเป็น 2 ตำแหน่ง คือ ผู้บริหารการศึกษาทำหน้าที่เป็นหัวหน้าสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา มีชื่อว่า “ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา” และผู้บริหารการศึกษา

ที่ทำหน้าที่เป็นผู้ช่วยหัวหน้าสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามีชื่อว่า “รองผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา”

สำหรับศึกษานิเทศก์ ได้แก่ บุคลากรวิชาชีพทำหน้าที่ศึกษา วิเคราะห์ วิจัย นิเทศ ติดตาม และประเมินผลการศึกษาในเขตพื้นที่และในสถานศึกษา สามารถปรับเงินเดือนให้สูงขึ้นตามความชำนาญและเชี่ยวชาญในการนิเทศการศึกษา

4.3 การบรรจุและแต่งตั้ง ให้สำนักงานเขตพื้นที่และสถานศึกษาดำเนินการสอบแข่งขันคัดเลือก หรือดำเนินการบรรจุผู้ทรงคุณวุฒิ หรือผู้มีประสบการณ์ได้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ ก.ค. กำหนด โดยให้มีการทดลองปฏิบัติงานเป็นเวลา 2 ปี และต้องมีใบประกอบวิชาชีพครูด้วย

4.4 ใบอนุญาตประกอบวิชาชีพครู กำหนดให้มีเพียงใบเดียว ครูประจำการ/(ครูเก่า) ที่ไม่จบปริญญาตรีทางการศึกษา/ไม่มีวุฒิกู ต้องพัฒนาให้ได้ปริญญาตรี/คุณวุฒิกู ในเวลา 5 ปี ส่วนผู้เข้าสู่วิชาชีพใหม่ต้องจบปริญญาตรีการศึกษาหรือสาขาอื่น ๆ และมีวุฒิกู จึงมีคุณสมบัติเข้าสู่วิชาชีพครู แต่จะได้ใบอนุญาตประกอบวิชาชีพครู เมื่อผ่านการประเมินในระยะเวลา 2 ปี

กระบวนการเปลี่ยนแปลงทั้ง 4 องค์ประกอบหลักดังกล่าวจะเป็นหัวข้อสำคัญนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงในสาระรายละเอียดในเรื่องการจัดทำระเบียบ กฎหมาย เพื่อรองรับโครงสร้าง กระบวนการพัฒนาของครูและบุคลากรทางการศึกษาอย่างต่อเนื่องตลอดชีวิต นอกจากนี้ยังครอบคลุมถึงเทคนิคยุทธศาสตร์ กลวิธี ในการจัดการเรียนการสอนเพื่อมุ่งสู่เป้าหมาย “ผู้เรียนเป็นศูนย์กลาง” อีกด้วย ทั้งนี้โดยมีระยะเวลาสิ้นสุดของการเปลี่ยนแปลงครั้งใหญ่ ตามบทบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ คือ ภายใน 10 ตุลาคม 2545