

การปฏิรูปการศึกษา

ดร. สิบปนนท์ เกตุทัต

รองเลขาธิการสำนักงาน SEAMES

ปาฐกถา ณ หอประชุมคณะศึกษาศาสตร์ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์

เสงี่ยม เตชเสนสกุล

ผู้บันทึก

สวัสดีท่านเพื่อนนักการนักศึกษากันหลาย ผมรู้สึกขอบพระคุณอย่างยิ่งที่ได้จัดโปรแกรม ให้ผมได้มาพบปะกับท่าน โดยเฉพาะอย่างยิ่งวัตถุประสงค์ของผม ต้องการจะรับฟังความคิดเห็นคำวิพากษ์วิจารณ์ของท่าน มากกว่าที่จะให้ท่านรับฟังจากผมฝ่ายเดียว

ต่อไปผมจะแสดงการทำงานของคณะกรรมการใน การทำงานปฏิรูปการศึกษา ซึ่งมีอยู่ประมาณ 150 ท่าน ที่จริงการทำงานนั้นไม่ได้ทำเพียงบุคคลจำนวน 150 คนเท่านั้น เราอาศัยสื่อมวลชนจากหน่วยต่างๆ เช่นหนังสือพิมพ์ รายงานทางการศึกษา จากหัวหน้าส่วนจังหวัด หัวหน้าหมวดจากทั้งหมดเกือบ 60 จังหวัดจากจำนวน 72 จังหวัด ผมยังมีหน่วยฟังข่าวการเคลื่อนไหวจากกลุ่มชนต่างๆ ที่มีขึ้นหลัง 14 ตุลาคม แต่เป็นที่น่าเสียดายที่เราไม่ได้ทำทั่วถึงทุกจังหวัด เนื่องจากไม่มีค่าใช้จ่ายในการเดินทางเพียงพอ เพราะฉะนั้นก็ได้รับความทิดเห็นจากหลายฝ่าย ฉะนั้นการทำงานนี้มิได้เป็นความคิดของบุคคลเพียง 22 ท่าน หรือผู้ร่วมงานเพียง 150 คน ภายในเวลา

เพียง 160 วัน แต่เป็นความเห็นของคนไทยส่วนใหญ่ที่ผมได้รับฟังมาหลายหมื่นคน

เราทำเพื่ออะไร ทำไมจึงต้องมีการปฏิรูปการศึกษา พอจะกล่าวได้ย่อๆ ว่าเคยมีการปฏิรูปการศึกษามากครั้งหนึ่ง พร้อมกับการปฏิรูปอื่นๆ ในสังคมไทยนับตั้งแต่สมัยพระพุทธเจ้าหลวง ต่อมามีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงมาเรื่อยๆ แต่ก็มีได้มีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้าง แม้แต่คราวปฏิวัติปี 2475 ที่มีการเปลี่ยนแปลงจากการปกครองแบบอำนาจส่วนใหญ่มาอยู่ในมือประชาชน แทนที่จะมีพระมหากษัตริย์อยู่เหนือกฎหมาย แต่อย่างไรก็ตามอำนาจต่างๆ ไม่ได้อยู่ในมือของประชาชนอย่างแท้จริง อำนาจยังคงตกไปอยู่ในมือของผู้มีอำนาจบางคน โดยเฉพาะอย่างยิ่งทหาร หลังวันที่ 14 ตุลาคม เป็นต้นมา ก็มีคนไทยกันทั่วทั้งที่เหตุการณ์เป็นมาเช่นนั้น เนื่องจากระบบการศึกษาไม่ได้จัดเตรียมคนไว้สำหรับประชาธิปไตย

ระบบการศึกษาจัดเตรียมคนให้เป็นประชาธิปไตยอย่างไร การเป็นประชาธิปไตยจะไปโทษการศึกษาอย่างเดียวหาได้ไม่ การศึกษาเป็นการแก้ปัญหาสังคม แต่การศึกษาจะแก้ทุกปัญหาหาได้ไม่ การศึกษาไม่ใช่ยาเอนก

ประสงค์ มีหลายอย่างอาจจะแก้ด้วยการศึกษาได้ แต่ก็มีหลายอย่างที่แก้ด้วยการศึกษาไม่ได้หรืออาจจะแก้ได้ แต่กว่าถั่วจะสุกงาก็ไหม้

ก่อนอื่นผมขอเล่าเกรี้ย้อยที่ผมได้รับมอบหมายให้ทำงานปฏิรูปการศึกษา ผมได้จัดทำเป็นหนังสือไว้ 3 เล่ม เป็นฉบับประชาชน 1 เล่ม ชื่อว่า แนวทางการปฏิรูปการศึกษาสำหรับประชาชนและรัฐบาลในอนาคต พิมพ์แจก 2,000 เล่ม ต่อมาสมาคมการศึกษาในระดับอุดมศึกษาได้จัดพิมพ์จำหน่ายในราคาเล่มละ 5 บาท โดยไม่ได้คิดกำไรในการจัดพิมพ์

ผมได้รับมอบหมายให้ทำงานชิ้นนี้ในสมัยอาจารย์สัญญาสอง ในสมัยอาจารย์สัญญาหนึ่ง เคยพูดเกริ่นไว้แต่ไม่ได้ทำ ในการทำครั้งนี้ผมได้ขอไว้ 2-3 ข้อ คือ

(1) ถ้ามีการเดินขบวนของครูชั้นที่ไหน นักเรียนเฝ้าโรงเรียนที่ไหน อัยมาโทษผม เพราะการปฏิรูปการศึกษามีใช้การแก้ปัญหาเฉพาะหน้า

(2) ต้องเปลี่ยนระบบโครงสร้างทางการศึกษา ในที่สุดก็ตกลงว่าให้พวกผมทำให้เสร็จภายใน 6-8 เดือน ก่อนที่รัฐบาลชุดเก่าจะหมดอายุ โดยทำในนามของบุคคล ให้มีหน้าที่ในการวางพื้นฐานการศึกษา ทั้งภายในและภายนอกโรงเรียน ให้สอดคล้องกับการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ในระบอบประชาธิปไตยที่มีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข และให้เหมาะสมกับกาลสมัย

คณะผู้จัดทำก็คิดว่าจะทำอย่างไร คิดว่าการศึกษาวางอยู่บนพื้นฐานโครงสร้างของสังคม ฉะนั้นเราต้องพิจารณาการศึกษา ในแง่ของการเกี่ยวข้องกับโครงสร้าง

ทางสังคมว่า อะไรเป็นเหตุให้เกิดปัญหาในการศึกษา หรือปัญหาที่อยู่ในการศึกษา ที่ก่อให้เกิดปัญหาในสังคม ได้พิจารณาในแง่ สภาพทางภูมิศาสตร์ ทางกายภาพที่มนุษย์ได้สร้างขึ้น หรือทำลายลง ที่เกี่ยวข้องมาถึงการ ศึกษา มองคุณภาพสิ่งแวดล้อมทางด้านประชากร การเพิ่มของประชากร คุณภาพสังคม เศรษฐกิจ การปกครอง การบริหาร ศาสนา และวัฒนธรรม ตลอดจนสื่อมวลชน ที่มีอิทธิพลในด้านความคิดว่า มีส่วนช่วยหรือไม่ช่วยทางการศึกษาอย่างไร จะขอยกตัวอย่างเฉพาะด้านสังคมและเศรษฐกิจ ในทางสังคม สังคมไทยในสมัยรัชกาลที่ 5 ประเทศไทยในสมัยนั้น ถูกล่าอาณานิคมจากบุคคลภายนอก พระพุทธเจ้าหลวงมีความเห็นว่า มีความจำเป็นที่จะต้องให้ประชาชนอ่านออกเขียนได้ เพื่อจะได้รับฟังข่าวสารจากส่วนกลาง โดยอาศัยวัดเป็นหลัก ต่อมาการศึกษาประชาชนลึกลงไปอยู่ที่กระทรวงมหาดไทย สำหรับการศึกษาระดับสูง มีจุดมุ่งหมายเพื่อฝึกคนเข้ารับราชการ เพื่อให้ไทยมีอิสระภาพต่อมา แต่สังคมไทยก่อนสงครามโลกครั้งที่ 2 ความเป็นอยู่ที่ ไม่มีการโกง หลังยุคพัฒนาคือหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ก็มีการพัฒนาด้านวัตถุตั้งก่อสร้าง แต่การศึกษามีได้พัฒนาตามมาเลย มีการได้เปรียบเสียเปรียบกันมากขึ้น เพราะการศึกษามีได้สอนให้ร่วมกันทำงานในกลุ่ม หรือแก้ข้อขัดแย้งกันในกลุ่ม ช่องว่างระหว่างฐานะทางสังคมห่างออกไป การศึกษามีได้ช่วยให้เข้าใจกันระหว่างยุค ระหว่างสมัย จึงมีความคิดเห็นว่า การศึกษาน่าจะสอดคล้องกับท้องถิ่น น่าจะมีการกระจายอำนาจทางการศึกษา ได้ใช้เวลา 2-3 เดือน ในการพิจารณาเรื่องนี้ ต่อไปกลับมาดูปัญหาในศตวรรษการศึกษา

ว่ามีปัญหาอะไร จัดปัญหาหลักออกเป็นกลุ่ม ๆ เมื่อรวบรวมปัญหามาได้มากมาย เราก็ได้พยายามจับปัญหาหลัก 4 ปัญหา คือ

- 1) การศึกษาที่พึงประสงค์คืออะไร
- 2) ถ้าจะให้การศึกษามีส่วนที่จะช่วยแก้ปัญหาสังคม ช่วยโน้มนำให้มีความเหลื่อมล้ำต่ำสูงน้อยลง ช่วยให้การศึกษานำไปในเรื่องที่ดีขึ้น จะจัดการศึกษาเพื่ออะไร
- 3) จะจัดการศึกษาเพื่อใคร โดยพิจารณาทรัพยากรของไทย กำลังเงิน กำลังประชากร
- 4) จะจัดการศึกษาอย่างไร โดยอาศัยสภาพทางสังคมวางไว้เป็นหลัก

นอกจากนี้ก็ยังสังเกตเห็นต่าง ๆ นี้ ไปยังหน่วยงานต่าง ๆ เพื่อรวบรวมความคิดเห็นในการปรับปรุง ในขณะที่ปรับปรุงก็ได้สังเกตเห็น 9 จุดเป็นต้นว่า ความไม่เสมอภาคทางการศึกษา, การบริหารทางการศึกษา ระบบบืดของการศึกษา เสร็จแล้วสรุปปัญหาทั้งหมดโดยยึดเอาหลักปัญหาทั้ง 4 มาช่วยในการแก้ปัญหา โดยพยายามชี้ปัญหาให้ชัด รวบรวมหลักการในการแก้ปัญหาจากหลายฝ่าย ต่อมาก็หันมาดูด้านวิธีการ ซึ่งค่อนข้างจะยาก เนื่องจากแต่ละฝ่ายมีความเห็นไม่ตรงกัน ในที่สุดก็เลือกวิธีการที่จะทำให้มีปัญหาน้อยที่สุด ตัวอย่างเช่น ปัญหาการศึกษาภาคบังคับระดับประถมศึกษา ยิ่งคุณภาพของโรงเรียนต่างกันมากเหลือเกิน โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาในโรงเรียนราษฎร์ ที่มีคุณภาพต่ำ และโรงเรียนรัฐบาลในชนบทห่างไกล ปัญหาโรงเรียนในชนบทห่างไกลพอจะช่วยได้ถ้ามีกำลังเงิน แต่ปัญหาโรงเรียนราษฎร์

คุณภาพต่ำจะทำอย่างไร รัฐธรรมนูญบอกว่าทุกคนมีสิทธิอบรมในการรับการศึกษาภาคบังคับ ดังนั้นรัฐบาลจะต้องสนองสิทธินั้นได้ แต่ปัญหาของโรงเรียนราษฎร์เดิมจะทำอย่างไร ก็มีวิธีโดยการให้รัฐเริ่มเข้าซื้อหรือซื้อโรงเรียนราษฎร์ที่มีอยู่ในระดับการศึกษาภาคบังคับที่มีคุณภาพต่ำ โดยยกเว้น

กรุงเทพและเชียงใหม่ เนื่องจากปัญหาต่างออกไป ทำไมต้องมีมีการเข้าซื้อ ทำให้โรงเรียนราษฎร์ล้มไปเลยไม่ได้หรือ ถ้าทำเช่นนั้นก็ไม่เป็นธรรมแก่เจ้าของโรงเรียนราษฎร์ และครูในโรงเรียนราษฎร์ก็จะถูกดอยแพ ถ้าถ้อยทำเช่นนั้นประมาณ 5 ปี โรงเรียนคุณภาพต่ำก็จะค่อยหมดไป ค่อยไปก็ช่วยเหลือโรงเรียนที่มีคุณภาพปานกลางให้มีคุณภาพสูงขึ้น ซึ่งมาตรการเช่นนี้จะให้ความยุติธรรมกับเจ้าของโรงเรียนราษฎร์ ความอดแวงก็จะมีน้อย ข้อเสนอที่พอจะสรุปก็มีข้อเสนอใหม่ๆ ดังนี้

ระเบียบว่าด้วยความไม่เสมอภาคทางการศึกษา พยายามให้เสมอภาคขึ้น เพื่อเสริมสร้างความเป็นธรรมในการศึกษา ความเสมอภาคแบ่งออกเป็น 3 ลักษณะเป็นหลักการ

- 1) ความเสมอภาคในสิทธิในระดับประถมศึกษาภาคบังคับ
- 2) ความเสมอภาคในโอกาส สำหรับประชาชนซึ่งผ่านการศึกษภาคบังคับแล้ว หรือก่อนการศึกษภาคบังคับในระดับปฐมวัย หรือการศึกษาพิเศษ หรือนอกโรงเรียน
- 3) รัฐจะต้องช่วยจัดและส่งเสริม ให้สถานศึกษาทุกแห่งมีคุณภาพได้แก่กัน ซึ่งอาจจะต้องใช้

เวลานานพอสมควร ประมาณ 10-13 ปี

ระเบียบว่าด้วยการศึกษาเป็นระบบปิด ซึ่งดิ
ซึ่งเด่น เป็นระบบปิดอย่างไร หมายความว่าเมื่อเข้า
โรงเรียนไปแล้วไม่ได้ออก ออกแล้วก็เข้าไปอีกไม่ได้ ซึ่ง
ดิซึ่งเด่น คือมีการสอบแข่งขัน ทำให้ทุกคนแทนที่จะมี
ใจเอื้อเฟื้อเผื่อแผ่ต่อเพื่อน สร้างความเห็นแก่ตัว ขัดต่อ
ศาสนา ระบบการศึกษาน่าจะเป็นระบบเปิดมากขึ้น ยืด
หยุ่น และคล่องตัวมากขึ้น พยายามเปิดให้ทุกคนได้เรียน
ทั้งในโรงเรียนและนอกโรงเรียน เรียนตามความสามารถ
อย่าพยายามแบ่งการศึกษาออกเป็นหลายสาย เพราะจะ
ทำให้เกิดปัญหาในสังคมซึ่งมีอยู่ในปัจจุบัน

ระเบียบว่าด้วยเนื้อหาสาระ กระบวนการเรียนรู้
โดยให้ประชาชนในท้องถิ่น มีส่วนร่วมในการตัดสินใจ
ของเขาเอง โดยวางเนื้อหาสาระให้สอดคล้องกับความเป็น
จริง

ระเบียบว่าด้วยการศึกษาปฏิบัติ การฝึกหัดครู จะต้อง
มีการปฏิรูปการฝึกหัดครู โดยพิจารณาในระดับอุดมศึกษา
ในเมืองไทย โดยมีข้อเสนอว่าควรรวบรวมวิทยาลัยที่อยู่ใกล้
เคียงกันเข้าด้วยกัน เรียกว่าวิทยาลัยชุมชน โดยมีสภา
วิทยาลัยอยู่ในท้องถิ่น สถานั้นประมาณครึ่งหนึ่งมาจาก
ท้องถิ่น ประมาณครึ่งหนึ่งมาจากส่วนกลาง ก็น่าจะทำได้
ซึ่งจะทำให้มีมหาวิทยาลัยจำนวน 13 แห่ง และวิทยาลัย
ชุมชน ต่างๆ รวมเป็นชุมชนกำลังช่วยอบรมครู บริการวิชา
ภาพแก่ท้องถิ่น

ระเบียบว่าด้วยการบริหาร พุทธังระบบบริหาร
เท่าที่เรายกมาพิจารณา มองเห็น มีปัญหาอยู่มากมาย ในที่สุด

ท้ายเราพยายามสร้างโครงสร้างทางการบริหาร โดยพยายาม
ให้กระจายอำนาจออกไปก่อนใน 2 ปี ตามรัฐธรรมนูญ
เสร็จแล้วอำนาจการบริหารทางการศึกษาก็จะตามไป
โดยให้มีข้อยึดหลักว่า

- (1) ให้ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วม
- (2) ให้เป็นการศึกษาเสริมสร้าง ประชาธิปไตยในทุกระดับ
- (3) ให้ระบบการบริหารเอื้อต่อการปฏิบัติการกระจายอำนาจในท้องถิ่น โดยเสนอว่าบทบาทของกระทรวงศึกษาจะเป็นอย่างไร

ระเบียบด้านการเงิน กำหนดด้านกำลังเงินว่ามีเพียงพอไหม ? ยกเลิกภาคค่าเปลี่ยนเป็นอบรมครู จะ
เพิ่มค่าใช้จ่ายอย่างไร

เพื่อป้องกันการหนีงานเดิม เนื่องจากการปรับวุฒิ
ซึ่งระบบ P.C. ก็เอื้อในส่วนนี้อยู่แล้ว หรืออาจจะช่วย
การศึกษาระดับประถมศึกษา โดยที่นักศึกษาออมเสียภาษ
บัณฑิต และเอาเงินส่วนนี้ไปช่วยการศึกษาภาคบังคับ
แต่อย่างไรก็ตาม รัฐจะต้องดูแลสุขภาพเรื่องปากและท้องของ
ประชาชน ซึ่งยังไม่ควรจะทำ เพราะอาจจะเกิดอวลงได้
จนกว่านักศึกษาระดับวิทยาลัยจะเข้าใจ คราวนี้จะ
พิสูจน์ได้ว่าการเดินขบวนของนักศึกษาเพื่อมวลชน คราว
นี้จะทำเพื่อมวลชนจริงหรือไม่

แต่การกระทำทั้งหมดที่กล่าวมานั้นบางแผนใช้เวลา
5 ปีเสร็จ บางอย่างใช้เวลา 7 ปีเสร็จ หรืออาจจะเป็น 10
ปี เขาระว่าปัจจุบันนี้เมืองไทยมีภาวะปัญหาทางการศึกษา
ของไทยแก่เป็นอื่นๆ ไป ไม่เคยมี พ.ร.บ. ใหญ่วางรูป

ไว้แล้วแตกลูกแตกหลานออกไปเป็น พ.ร.บ. เล็กๆ น้อยๆ ที่สอดคล้องกับแม่บทใหญ่ ซึ่งการแก้ปัญหาเป็นจุดๆ จะก่อให้เกิดปัญหามากมายก่ายกอง เช่นใน พ.ร.บ. วิทยาลัยครู ยังไม่ได้เตรียมเรื่องต่างๆ ดังตัวอย่างเช่น ยังไม่ได้บอกชัดเจนลงไปว่ากรมการฝึกหัดครูจะเป็นแหล่งนโยบายใหญ่ แหล่งกาเงินใหญ่ หรือแหล่งการบริหารบุคคลใหญ่ หรือจะใ วิทยาลัยครูแต่ละแห่งใช้ระบบแม่กับลูก หรือจะใช้ระบบพี่น้อง และมีสำนักงานกลาง ซึ่งถ้ายังไม่ได้เตรียมการไว้ จะขัดกันในแง่นโยบายอยู่อีกแห่งหนึ่ง การเงินไม่เท่าเทียมกัน การบริหารบุคคลไม่ใช่อยู่ที่คุรุสภา ซึ่งถ้าเป็นเช่นนี้จะเกิดปัญหาหาสาร ยิ่งกว่ามหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒเสียอีก

ระเบียบข้อต่อไปถ้าปฏิรูปการศึกษามาทั้งหมดนี้ แล้วจะแก้ปัญหาการศึกษาสำเร็จหรือไม่ ก็คงไม่สำเร็จ เพราะการศึกษา จะต้องให้สอดคล้องกับโครงสร้างทางสังคม

อย่างไรก็ตามการปฏิรูปการศึกษาก็ยังมิได้รับหลักการจาก ค.ร.ม. เนื่องจากควรกระจายอำนาจการบริหารชัดกับอำนาจทางการปกครอง ซึ่งผมบอกว่าไม่เป็นปัญหาเพราะเราอาจจะปรับเข้ากันได้ เพราะหลักการยังเหมือนเดิม เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญไม่น่าจะหยุดการปฏิรูปทั้งหมด เพราะถ้าหยุดก็เหมือนกับว่าเราทำด้วยมือแล้วลบด้วยเท้า เนื่องจากได้รับหลักการเพียงไม่กี่วันก็ล้มแล้ว อย่างไรก็ตามผมก็ไม่ให้หยุดภัยความน้อยใจ แต่อยากจะให้ข้อคิดเห็นว่า

(1) งานทั้งหลายจะสำเร็จหรือไม่ขึ้นขึ้นอยู่กับบรรยากาศ หลังวันที่ 14 ตุลาคม น่าจะทำให้จึง

รับทำ ถ้าทราบว่าจะลงเอยเช่นนี้ผมก็คงจะไม่ทำ

(2) ถ้าเราเห็นปัญหาหลักการตรงกันก็น่าจะทำให้ได้สำเร็จวิธีการเราพอจะปรับเข้ากันได้

(3) ถ้าครูผู้ที่จะนำไปปฏิรูปมองเห็นปัญหาที่น่าจะสำเร็จ แต่ปัญหานั้นขึ้นอยู่กับผู้บริหาร เป็นผู้ตัดสินใจว่าจะยอมแก้หรือไม่แก้ ผมได้ไปหาผู้ใหญ่ท่านหนึ่ง ซึ่งผมนับถือมากคนหนึ่ง เล่าเรื่องต่างๆ ให้ท่านรับฟัง ปรีภษาว่าจะทำอย่างไรดี ผมบอกว่าท่านที่เคยสร้างเขื่อน ผมก็เคยสร้างเขื่อน เพื่อพยายามอุดรูรั่ว เพราะรูรั่วนิดเดียวอาจจะทำให้เขื่อนพังได้ ท่านผู้ใหญ่ท่านถามว่า ผมจะอุดรูรั่วได้อย่างไร ผมบอกว่าผมมีรูรั่วอยู่ 3 รู รูที่ 1 คือรูเอกชน ซึ่งพอจะสำเร็จ รูที่ 2 คือรูผู้บริหาร คือกระทบกระเทือนต่อผู้มีอำนาจเหลือเกิน รูที่ 3 ก็คือรูเรื่องการเงิน อาจจะขวนขวายได้เรียน แต่รัฐบาลยอมรับว่าต้องขอเวลาหน่อย เพื่อให้ นักศึกษาเข้าใจ ท่านผู้ใหญ่ผู้นั้นถามผมว่า ผมทำคลองส่งน้ำหรือยัง ผมเรียนว่าทำแล้ว โดยการพูดคุยกับครู นักการศึกษา นักศึกษา ในสถาบันต่างๆ ท่านถามผมว่า ผมมีคนเปิดสวิตช์หรือยัง ผมเรียนท่านว่าก็คงจะมี ถ้าไม่มีก็คงจะไม่มีใครมาให้ผมทำ เขาคงจะเปิดสวิตช์แต่ในที่สุดก็ยังไม่มีการเปิดสวิตช์

การทำงานนั้นผมคิดว่าบางโรงงานจะสำเร็จหรือไม่ อาจจะอยู่ที่อุดรูรั่วเดียวก็ได้ ผมขอพูดเพื่อเป็นแนวทางให้นักศึกษาทั้งหลายได้เห็นว่าการพยายามจะเปลี่ยนแปลงอะไร ทำได้หลายวิธี คือวิธีหนึ่ง ผมจะขอเปรียบเทียบให้ฟัง คือเราอยู่ในบ้านหลังหนึ่งซึ่งสร้างมาตั้ง 100 ปี (โปรดอ่านต่อหน้า 35)