

บทที่ 4

แนวคิดเกี่ยวกับการจัดการศึกษาในระบบและนอกระบบโรงเรียน

เนื้อหา

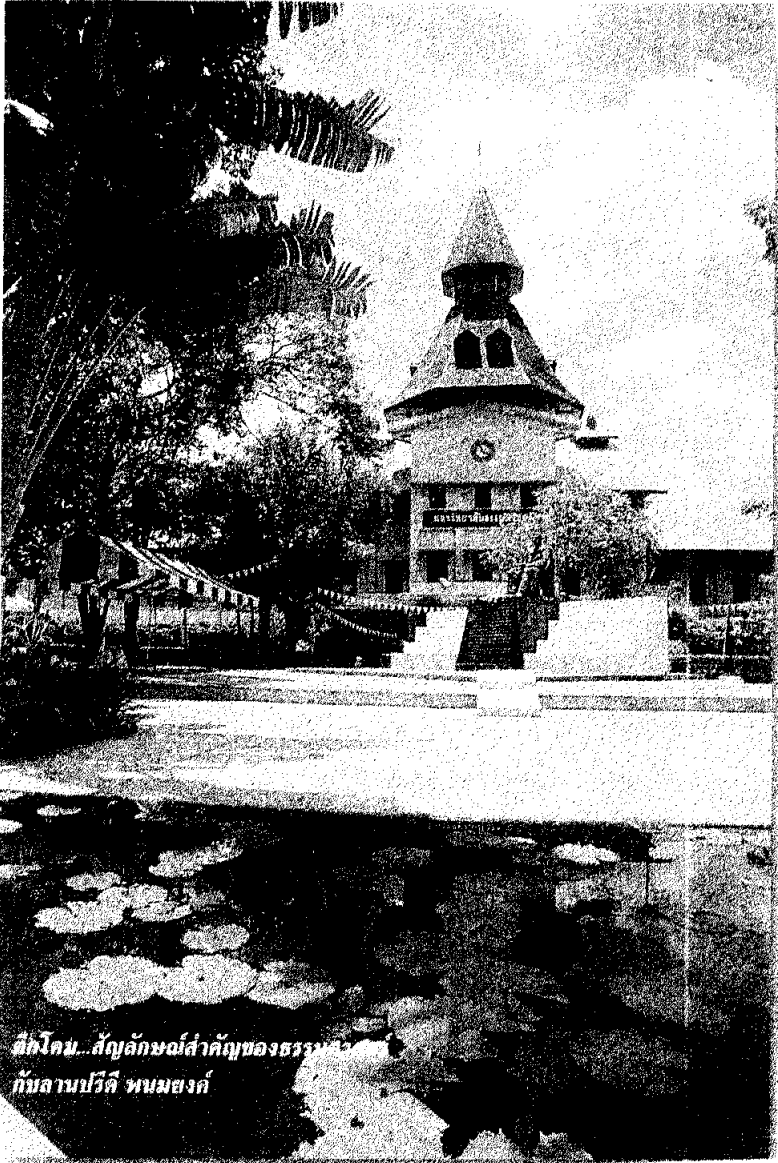
1. ความสำคัญของการศึกษาในระบบ
2. แนวคิดเกี่ยวกับการจัดการศึกษานอกระบบโรงเรียน
3. ความแตกต่างและความสัมพันธ์ระหว่างการศึกษาทั้งในระบบและนอกระบบโรงเรียน

แนวคิด

การจัดการศึกษาในประเทศไทยตามพระราชบัญญัติการศึกษานับใหม่ ซึ่งให้ความสำคัญในเรื่องการศึกษาอย่างสูงสุดเพราะคนจะพัฒนาได้ก็เพราะการศึกษา แต่การศึกษาที่รัฐพึงจัดให้อีกอำนาจให้คนในชาติได้รับการศึกษาอย่างทั่วถึง อาทิ การจัดการศึกษาในโรงเรียน ซึ่งเป็นการศึกษาภาคบังคับที่รัฐจัดให้แก่บุคคลในช่วงหนึ่งของชีวิต นอกจากนั้นการศึกษานอกระบบโรงเรียนเป็นการศึกษาของผู้ที่จบการศึกษาขั้นพื้นฐานแล้ว ให้สามารถมีโอกาสได้ศึกษาในระบบนอกโรงเรียน เพื่อให้มีความรู้ต่อเนื่องกัน และเพื่อส่งเสริมให้บุคคลได้มีโอกาสศึกษาหาความรู้ตลอดชีวิต

จุดมุ่งหมาย

1. เพื่อให้ให้นักศึกษารู้ความสำคัญของการศึกษาในระบบ
2. ศึกษาในเรื่องระดับการศึกษาในระบบการศึกษาไทยในระบบโรงเรียน
3. เข้าใจสภาพการศึกษาไทย
4. ทราบแนวคิดเกี่ยวกับการจัดการศึกษานอกระบบโรงเรียน
5. แนวทางการจัดการศึกษานอกโรงเรียน
6. เข้าใจความแตกต่างและความสัมพันธ์ของการศึกษาในระบบและนอกระบบ



ตึกโคม...สัญลักษณ์สำคัญของธรรมศาสตร์
กับลานปวีติ หนองงัก



ความสำคัญของการศึกษาในระบบ (ธวัชชัย ชัยจิรฉายากุล : 2541)

ก่อนที่จะมีการยูเนสโกจะได้นำเสนอแนวคิดเรื่องการศึกษาตลอดชีวิต เมื่อนักการศึกษากล่าวถึงระบบการศึกษา ส่วนใหญ่จะมุ่งถึงกิจกรรมในด้านต่างๆ ของการศึกษาในระบบเป็นหลัก ในปัจจุบันแม้ว่าการศึกษากล่าวถึงการศึกษาตลอดชีวิตมากขึ้น แต่ในทางปฏิบัติ การศึกษาในระบบก็ยังได้รับความสำคัญไม่เสื่อมคลาย รายงานเรื่อง **Learning to Be** และ **Learning : The Treasure Within** ซึ่งได้จุดประกายความคิดในเรื่องการศึกษาตลอดชีวิต และ การศึกษาตามอัชฌาตัยก็ยังเน้นย้ำถึงความสำคัญของการศึกษาในระบบ โดยชี้ให้เห็นว่าการศึกษาระดับพื้นฐานและการศึกษาในโรงเรียนมีความจำเป็นต่อการสั่งสมความรู้ เจตคติ และทักษะที่ใช้ในการศึกษาด้วยตนเองต่อไป เพื่อส่งเสริมให้การศึกษาดูตลอดชีวิตมีคุณภาพ

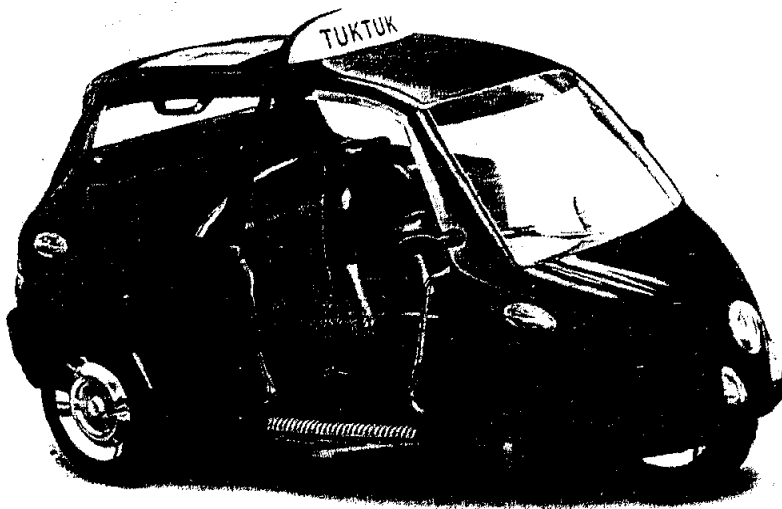
ดังนั้น เพื่อให้เยาวชนได้รับการศึกษาในระบบทั้งความรู้สายสามัญขั้นพื้นฐาน และความรู้สายอาชีพที่มีคุณภาพ กฎหมายการศึกษาจึงควรกำหนดสาระที่เกี่ยวกับการประกันคุณภาพของการจัดการศึกษาในระบบทุกระดับไว้ด้วย เพื่อหน่วยงานที่รับผิดชอบโดยตรงจะได้อ้างอิงและยึดเป็นแนวในการปฏิบัติให้เกิดผลต่อไป

โดยปกตินักการศึกษาและประชาชนทั่วไปให้ความสำคัญแก่การจัดการศึกษาในระบบอย่างต่อเนื่องอยู่แล้ว ดังนั้น มาตรการที่จะผลักดันให้มีการนาระบบประกันคุณภาพไปใช้ในสถาบันการศึกษาทุกระดับ จึงสามารถดำเนินการโดยเผยแพร่และสื่อสารให้นักการศึกษา

ครู-อาจารย์ และผู้ปกครองได้รับทราบกระบวนการของการประกันคุณภาพการศึกษาอย่างถูกต้อง เพื่อว่าบุคคลเหล่านี้จะเกิดการยอมรับ และช่วยเป็นแรงผลักดันให้เกิดการนำการประกันคุณภาพการเรี ยนรู้ไปใช้กันอย่างจริงจังและทั่วถึง

ความยืดหยุ่นของการจัดการศึกษาในระบบ

ในสมัยก่อนรัฐมักจะผูกขาดการจัดการศึกษาในระบบ หรือมีฉะนั้นก็จะควบคุมให้สถานศึกษาทั้งของรัฐและเอกชนดำเนินการตามแนวทางที่รัฐกำหนดไว้ ต่อมารัฐได้ตระหนักว่ารัฐบาลตามลำพังไม่สามารถให้บริการการศึกษาในระบบได้อย่างทั่วถึง และยอมรับความสามารถของบุคคลในการเรียนรู้ตามอัธยาศัยหรือการเรียนรู้ด้วยตนเองมากขึ้น จึงยอมรับในแนวคิดวิธีการและทางเลือกใหม่ๆ ของการจัดการศึกษาให้มีความยืดหยุ่นมากขึ้น เช่น อนุญาตให้ครอบครัวและปัจเจกบุคคลจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานให้แก่บุตรหลานของตนเองได้ แต่ต้องมี



การวัดและประเมินผลการเรียนรู้ให้ผ่านตามเกณฑ์ของรัฐ ยินยอมให้สถาบันการศึกษาในระบบ บางสถาบันเปิดรับนักศึกษาโดยไม่จำกัดจำนวนและผู้เรียนไม่จำเป็นต้องเข้าชั้นเรียน แต่ต้อง สอบให้ผ่านตามเกณฑ์ที่สถานศึกษาได้กำหนดไว้ และยินยอมให้มีการโอนหน่วยกิตหรือผล การเรียนระหว่างคณะและระหว่างสถาบันได้ด้วย เป็นการแสดงให้เห็นถึงความเชื่อและการ ยอมรับในการศึกษาด้วยตนเองมากขึ้น

เมื่อแนวปฏิบัติและแนวโน้มของการจัดการศึกษาในระบบมีความยืดหยุ่นมากขึ้น กฎหมายการศึกษาควรจะได้บัญญัติสาระเกี่ยวกับการส่งเสริมให้สถาบันการศึกษาทุกระดับ ยอมรับผลการเรียนรู้จากสถานประกอบการ จากต่างคณะวิชา และจากต่างสถาบัน ทั้งในและ นอกประเทศที่มีมาตรฐานการเรียนรู้เทียบเท่ากันได้

เพื่อให้การนำแนวคิดและวิธีการจากสารระดังกล่าวไปปฏิบัติได้จริงและอย่างทั่วถึง จะต้องมีการเผยแพร่แนวความคิดให้หน่วยงานและสถาบันการศึกษาแต่ละแห่งในทุกระดับนำ สาระเกี่ยวกับการโอนหน่วยกิตและผลการเรียนจากต่างหน่วยงานไปบรรจุไว้ในระเบียบการวัด และประเมินผล และแนวการจัดการศึกษาของสถาบันและหน่วยงานนั้นๆ

การประเมินผลแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ ฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2535 - 2539)

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ ได้ดำเนินการจัดตั้งคณะกรรมการ ดำเนินงานประเมินผลแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ โดยแยกคณะทำงานเป็นชุดๆ ตามระดับ การศึกษาชั้นต่างๆ และได้รายงานการประเมินผลที่สะท้อนให้เห็นสถานภาพและปัญหาการ จัดการศึกษาไว้อย่างน่าสนใจ ผู้วิจัยจึงขอหยิบยกประเด็นที่สำคัญๆ มาเสนอโดยคร่าวๆ ดัง ต่อไปนี้

ระดับก่อนประถมศึกษา (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ สำนักนาย ก- รัฐมนตรี : 2540)

มีการขยายบริการการศึกษาระดับก่อนประถมศึกษามากขึ้น โดยเฉพาะรูปแบบชั้น อนุบาล (หลักสูตร 2 ปี) ของสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ และศูนย์อบรม เด็กก่อนเกณฑ์ ในวัดของกรมการศาสนา แต่กล่าวโดยรวมแล้วก็ยังกระจายโอกาสทางการ ศึกษาให้แก่เด็กวัย 3-5 ปีได้ไม่ทั่วถึง กลุ่มเด็กด้อยฐานะทางเศรษฐกิจและสังคม กลุ่มเด็กใน พื้นที่ทุรกันดารไกลคมนาคม และกลุ่มเด็กด้อยความสามารถทางร่างกายและสติปัญญา ยังมี โอกาสได้รับการศึกษาเพียงส่วนหนึ่งเท่านั้น

ในด้านคุณภาพผลการประเมิน พบว่า นักเรียนมีการพัฒนาด้านกล้ามเนื้อและด้านอื่น ๆ เพิ่มขึ้น แต่การพัฒนาด้านสติปัญญาหรือการวัดความพร้อมของพัฒนาการด้านสติปัญญา ยังอยู่ในเกณฑ์ต่ำ ทั้งนี้เพราะขาดครูและพี่เลี้ยงที่มีความรู้ด้านเด็กปฐมวัย และไม่เข้าใจเรื่องหลักจิตวิทยาพัฒนาการของการฝึกเตรียมความพร้อมด้านสติปัญญาของเด็กวัยนี้ แม้ครูที่สอนอยู่จะจบปริญญาตรีร้อยละ 52.7 ก็มักจบสาขาอื่น และได้รับการศึกษาให้ท่องจำแบบเก่า จึงยังคิดว่าการสอนอ่านหรือให้ทำเลข คือการเตรียมความพร้อมด้านสติปัญญา

ครูมักจะได้เงินเดือนต่ำ และมีการลาออกบ่อย โดยเฉพาะในโรงเรียนเอกชน และขาดแคลนการสนับสนุนด้านงบประมาณ สื่อการเรียนการสอนต่างๆ ครูหนึ่งคนต้องดูแลเด็กในชั้นเรียนมากเกินไป และขาดแคลนพี่เลี้ยงช่วยดูแล

ข้อเสนอแนะคือ ควรขยายบริการการศึกษาในระดับนี้ให้ครอบคลุมพื้นที่ชนบทและกลุ่มเด็กด้อยโอกาสให้เพิ่มมากขึ้น และปรับปรุงคุณภาพครู โดยการฝึกอบรมครูใหม่ ให้รู้จักการสอบ การเตรียมความพร้อมด้านสติปัญญาที่ถูกต้องคือ ฝึกให้เด็กเรียนรู้จากการเล่นและประสบการณ์ รู้จักคิดแก้ปัญหา รู้จักเหตุรู้จักผล การคิดถึงอนาคตได้อย่างถูกต้องตามวัย ผลិតครูและพี่เลี้ยงที่มีความรู้ด้านเด็กปฐมวัยเพิ่มมากขึ้น และควรขยายอัตราเพื่อให้ครูดูแลเด็กได้ทั่วถึงและมีคุณภาพมากขึ้น ดังนั้น ควรสนับสนุนองค์กรภาคเอกชนและชุมชน ให้เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาและพัฒนาคุณภาพการศึกษาระดับนี้ ซึ่งเป็นระดับการปูพื้นฐานที่สำคัญที่สุดในชีวิตของคนเรา ถ้าเด็กมีการเตรียมพร้อมที่ดี เมื่อเด็กโตขึ้นจะมีโอกาสเรียนรู้ได้ดีกว่าเด็กที่ไม่มีการเตรียมพร้อมที่ดีมาก่อน (สทศ. รายงานการประเมินผลแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ ฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2535 - 2539) ระดับก่อนประถมศึกษา)

ระดับประถมศึกษา

มีการขยายตัวด้านรับนักเรียนได้เพิ่มขึ้น แต่ก็ยังไม่ได้ครอบคลุมเด็กเร่ร่อน เด็กด้อยโอกาสอย่างทั่วถึง การพัฒนาด้านคุณภาพโดยทั่วไปยังมีการเปลี่ยนแปลงน้อย เช่น การปรับปรุงหลักสูตร ให้เพิ่มเนื้อหาที่สอดคล้องกับความต้องการของท้องถิ่นยังทำได้น้อย เพราะโรงเรียนส่วนใหญ่ไม่มีความพร้อมในเรื่องของบุคลากรและปัจจัยในการดำเนินการต่างๆ ครูส่วนใหญ่ยังยึดติดกับการสอนตามตำรา ตามหลักสูตรแต่ไม่มีความคิดความเข้าใจในเรื่องอยากเปลี่ยนแปลง ทั้งการปรับหลักสูตรให้เป็นหลักสูตรท้องถิ่นก็มีขั้นตอนการขออนุมัติกระทรวงศึกษาธิการที่ค่อนข้างยุ่งยาก

การจัดกิจกรรมการเรียนการสอน ก็มักจะจัดตามหลักสูตรที่กำหนดมาจากส่วนกลาง โดยไม่มีการประยุกต์กิจกรรมให้สอดคล้องกับสภาพท้องถิ่น การใช้สื่อการเรียนการสอนที่ใช้ อย่างมีประสิทธิภาพมีน้อยมาก

การประเมินผลสัมฤทธิ์ที่ทางการเรียนในเชิงวิชาการและด้านคุณธรรมจริยธรรม ของหน่วยงานที่รับผิดชอบออกมาในเกณฑ์ที่น่าพอใจ แต่จากการสัมภาษณ์และสังเกตโรงเรียน กลุ่มตัวอย่าง 98 โรงเรียนในทุกสังกัดของคณะกรรมการประเมินผล พบว่า ผลสัมฤทธิ์ในแง่ คุณธรรมจริยธรรมอยู่ในเกณฑ์ปานกลางเท่านั้น ผู้ปกครองที่มองว่านักเรียนมีความประพฤติ เรียบร้อยมีเพียงร้อยละ 57 และมองว่านักเรียนมีความสนใจในการเรียนเพียงร้อยละ 31 ส่วน ผลสัมฤทธิ์ทางวิชาการนั้น ประเมินว่า โรงเรียนในชนบทจะมีผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนต่ำกว่า โรงเรียนในเขตเมือง

ด้านการเรียนวิทยาศาสตร์และคณิตศาสตร์ ยังไม่มีการประเมินผลโดยเฉพาะ เนื่องจาก วิชาดังกล่าวไม่มีการแยกเป็นวิชาเฉพาะ แต่สอนรวมอยู่ในรูปแบบของการเสริมประสบการณ์ แต่ปัญหาที่เห็นได้ชัดคือ การขาดแคลนครูวิทยาศาสตร์และคณิตศาสตร์

แนวนโยบายของแผนพัฒนา ฉบับที่ 7 เรื่องการจัดการศึกษาให้มีลักษณะเป็นเครือข่าย การเรียนรู้อันจะเอาภูมิปัญญาท้องถิ่นมาใช้ และให้สถานศึกษาเป็นแหล่งข้อมูลข่าวสารให้บริการ ความรู้ต่างๆ แก่ชุมชน มีการนำมาใช้น้อยมาก โรงเรียนส่วนใหญ่ยังคงยึดแน่นกับหลักสูตร ส่วนกลางแบบเดิม และยังใช้ครูเป็นศูนย์กลางในการเรียนการสอน ทั้งนี้เพราะทั้งผู้บริหารและ ครูยังไม่เข้าใจแนวคิดเกี่ยวกับเครือข่ายการเรียนรู้อันมองว่าเป็นเรื่องของการเข้ามามีส่วนร่วม ในเชิงวัตถุมากกว่าการเข้ามามีส่วนร่วมในเชิงความคิด

ดังนั้น การจะปฏิรูปคุณภาพการศึกษาระดับประถมศึกษาได้ จึงต้องพัฒนาครู อาจารย์ให้มีความคิดความรู้เกี่ยวกับการจัดการศึกษาแนวใหม่ที่เน้นผู้เรียนเป็นศูนย์กลางอย่าง จริงจัง เพราะถึงแม้ครูระดับชั้นประถมจะจบปริญญาตรีถึงร้อยละ 70 และได้รับการอบรมเพิ่ม เต็มพอสมควร แต่ก็เป็นการจบหลักสูตรปริญญาตรีที่เรียนแบบท่องจำแบบเก่า จึงไม่สามารถ นำความคิดวิธีการใหม่ๆ มาสอนนักเรียนได้ การจะปฏิรูปแนวคิดการจัดการศึกษาหรือหลักสูตร ไปจากส่วนกลางย่อมไม่เกิดผลในเมื่อระดับผู้ปฏิบัติการ คือ ครูไม่เข้าใจความหมายของการ ปฏิรูปการศึกษาอย่างแท้จริง (สกศ. รายงานการประเมินผลแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ ฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2535 - 2539) ระดับประถมศึกษา)

ระดับมัธยมศึกษา

โครงการขยายโอกาสทางการศึกษา ทำให้เด็กได้เรียนชั้นมัธยมต้นเพิ่มมากขึ้น ส่วนมัธยมปลายยังเพิ่มในอัตราที่ต่ำกว่าการขยายตัวของโรงเรียนรัฐบาล ซึ่งเกิดค่าเล่าเรียนต่ำ เพราะจัดเงินงบประมาณรัฐสูง ทำให้นักเรียนโรงเรียนเอกชนลดลง สำหรับระดับมัธยมปลาย นักเรียนเข้าใหม่สนใจเข้าเรียนสายสามัญมากกว่าสายอาชีวศึกษา

ครูในภูมิภาคต้องดูแลนักเรียนมากกว่าครูในกรุงเทพมหานคร การประเมินด้านคุณภาพทางการศึกษาของกรมวิชาการใน พ.ศ. 2533 และ 2536 พบว่า สมรรถนะของนักเรียนในด้านความรู้ความคิดยังอยู่ในระดับต่ำทุกด้าน โดยเฉพาะในวิชาคณิตศาสตร์และวิทยาศาสตร์ มีคะแนนเฉลี่ยต่ำกว่าครึ่งหนึ่งของคะแนนเต็มในระดับมัธยมต้นและเกินครึ่งหนึ่งเพียงเล็กน้อยในระดับมัธยมปลาย ความสามารถในเรื่องภาษาไทยและภาษาอังกฤษก็ยังคงอยู่ในเกณฑ์ต้องได้รับการปรับปรุง

ปัญหาสำคัญคือ ขาดครูที่จบมาทางด้านวิทยาศาสตร์และคณิตศาสตร์ เนื่องจากคนที่มีความสามารถในด้านวิทยาศาสตร์และคณิตศาสตร์ นิยมเรียนอย่างอื่นมากกว่าเรียนครู หรือจบมาแล้วก็นิยมทำอาชีพอื่นมากกว่า เพราะอาชีพอื่นมีภาระงาน เงินเดือน สวัสดิการ ความก้าวหน้าดีกว่าอาชีพครูสอนวิทยาศาสตร์ คณิตศาสตร์ ในวิชาภาษาไทยและภาษาอังกฤษ ก็พบว่าครูก็มีปัญหาด้านทักษะการเขียนเรียงความ (ภาษาไทย) และไม่สามารถสื่อสารข้อความให้เข้าใจด้วยภาษาอังกฤษได้

ข้อเสนอแนะคือ ควรขยายโรงเรียนมัธยมในพื้นที่ที่มีอัตราการเรียนต่อต่ำหรือกลุ่มเป้าหมายที่ด้อยโอกาส และมีมาตรการโครงการพิเศษเพื่อกระตุ้นให้คนอยากเรียนต่อชั้นมัธยมเพิ่มมากขึ้น โดยควรให้ทรัพยากร เช่น โรงเรียนชั้นประถมที่มีอยู่แล้วให้เกิดประโยชน์กระจายทรัพยากรให้โรงเรียนอย่างเท่าเทียมกัน จัดฝึกอบรมพัฒนาครูอาจารย์ โดยเฉพาะด้านวิชาคณิตศาสตร์ วิทยาศาสตร์ และการทำงานพื้นฐานอาชีพเพิ่มมากขึ้น จัดการเรียนการสอนแบบใหม่ให้นักเรียนเป็นศูนย์กลาง และรู้จักการเรียนรู้ด้วยตัวเองให้นักเรียนที่มีความสามารถพิเศษด้านต่างๆ ได้พัฒนาศักยภาพตัวเองได้มากขึ้น จัดกิจกรรมเสริมหลักสูตรด้านภาษาอังกฤษและคอมพิวเตอร์ ซึ่งเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับโลกยุคใหม่ (สทศ. รายงานการประเมินผลแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ ฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2535 - 2539) ระดับมัธยมศึกษา)

ระดับอุดมศึกษา

มีการขยายการรับนักศึกษาเพิ่มขึ้น โดยเฉพาะสถาบันอุดมศึกษาที่สังกัดกระทรวงศึกษาธิการ มหาวิทยาลัยแบบไม่จำกัดรับ มหาวิทยาลัยเอกชน

ด้านคุณภาพของบัณฑิตที่สำเร็จการศึกษา พบว่าทักษะในการใช้ภาษาไทย ทั้งการพูดการเขียนยังไม่ดีพอ ทักษะการใช้ภาษาอังกฤษและคอมพิวเตอร์ยังต้องพัฒนา รวมทั้งยังขาดการใฝ่แสวงหาความรู้อย่างต่อเนื่อง

ในด้านอาจารย์ ยังขาดแคลนในกลุ่มสาขาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ทำให้ไม่สามารถขยายการผลิตบัณฑิตสาขาที่ขาดแคลนนั้นได้ตามเป้า โดยเฉพาะมหาวิทยาลัยในภูมิภาค อัตราค่าจ้าง สวัสดิการ ความน่าพอใจและความก้าวหน้าของงานการเป็นอาจารย์ ยังไม่สามารถแข่งกับภาคธุรกิจเอกชนได้ จึงหาอาจารย์ใหม่ๆ ได้ยาก อาจารย์เก่าๆ ก็กำลังเกษียณไปเรื่อยๆ ถ้าไม่แก้ปัญหาดังกล่าวด้วยการให้ทุนการศึกษา เตรียมคนมาเป็นอาจารย์จำนวนมากต่อไปจะยิ่งขาดอาจารย์

อาจารย์มหาวิทยาลัยยังทำงานวิจัยน้อยมาก คือมีอาจารย์ที่ทำงานวิจัยเพียงร้อยละ 20 ของจำนวนอาจารย์ทั้งหมด และได้งบประมาณการวิจัยเพียงร้อยละ 3 ของงบอุดมศึกษาทั้งหมด ประเทศไทยจึงนำเข้าองค์ความรู้เทคโนโลยีจากต่างประเทศมาใช้เป็นส่วนใหญ่

มหาวิทยาลัยของรัฐยังคงมีปัญหาด้านการบริหารจัดการที่อยู่ภายใต้กฎระเบียบที่ล้าสมัยของราชการอยู่มาก โดยเฉพาะสถาบันราชภัฏและสถาบันเทคโนโลยีราชมงคล ที่อยู่ใต้สังกัดกระทรวงศึกษาธิการ ระบบบริหารยังรวมศูนย์อยู่ส่วนกลาง มีความสูญเสียเปล่าในระบบการประสานงานบริหารอยู่มาก สถาบันราชภัฏทั้งหมดมีปัญหาความร่วมมือระหว่างสถาบันต่อสถาบันจำกัด ไม่มีการใช้ทรัพยากรบุคคล อาคาร เครื่องมือ อุปกรณ์ระหว่างสถาบันที่อยู่ใกล้เคียง ไม่มีการโอนหน่วยกิต การลงทะเบียนข้ามสถาบัน ฯลฯ

จุดอ่อนของการบริหารอีกอันหนึ่งคือ โครงสร้างสถาบันอุดมศึกษามีการแบ่งหน่วยงานเป็นภาควิชาในคณะต่างๆ มาก ก่อให้เกิดความไม่ยืดหยุ่น ระบบการบริหารแบบเลือกตั้ง ทำให้เกิดการแข่งขันและแตกแยก และการทำงานแบบมุ่งหาเสียงจากอาจารย์ บุคลากรผู้มีสิทธิเลือกมากกว่าการที่จะให้บริการแก่นักศึกษาให้ดีที่สุด

ข้อเสนอแนะคือ ต้องปฏิรูปด้านคุณภาพอาจารย์ เครื่องมือ อุปกรณ์ เทคโนโลยีทางวิชาการและการวิจัย เร่งรัดพัฒนากระบวนการเรียนการสอน เน้นฝึกให้นักศึกษาเรียนรู้ด้วยตนเอง รู้จักคิดเป็น แก้ปัญหา มีวินัยเพิ่มขึ้น เน้นฝึกภาคปฏิบัติ โดยควรนำกระบวนการประกันคุณภาพและมาตรฐานการศึกษามาใช้โดยเร็ว

ต้องให้ทุนพัฒนาอาจารย์เพิ่มขึ้นทั้งปริมาณและคุณภาพ การเพิ่มแรงจูงใจให้คนมาเป็นอาจารย์ การปรับระบบบริการให้ยืดหยุ่น เชิญบุคลากรของภาคเอกชนที่มีความรู้มาช่วยสอนหรือเป็นอาจารย์พิเศษเป็นเทอม ๆ หรือปี ๆ โดยให้ค่าตอบแทนที่จูงใจ เพื่อใช้ทรัพยากรที่มีอยู่แล้วให้เกิดประโยชน์สูง โดยเฉพาะด้านวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี เศรษฐศาสตร์ การบริหารจัดการ

ปัจจุบันกระทรวงศึกษาธิการ มีการจัดการศึกษาระดับอนุปริญาตรีและเทียบเท่าจำนวนมาก แต่คนเหล่านี้ไม่ค่อยมีที่เรียนต่อตรงกับพื้นฐานเดิมมากนัก จึงควรขยายการศึกษาเพื่อเสริมต่อคนที่จบระดับนี้ โดยเฉพาะสายช่างเทคนิคอุตสาหกรรม (สกศ. รายงานสรุปสาระสำคัญ จากการประเมินผลแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ ฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2535 - 2539) ระดับมัธยมศึกษา)

สถานภาพของการศึกษาไทย

ปี พ.ศ. 2540 เป็นปีที่เริ่มใช้แผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ ฉบับที่ 8 ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 (2540 - 2544) แผนพัฒนาฉบับนี้เป็นแผนพัฒนาฉบับที่มีการระดมความคิดเห็นจากผู้ปฏิบัติงานพัฒนาระดับพื้นฐานและองค์กรพัฒนาต่างๆ จำนวนมาก เป็นแผนที่มีแนวคิดในทางปฏิรูปมากกว่าแผนอื่นๆ ที่ผ่านมา รวมทั้งปี พ.ศ. 2540 ก็เป็นปีที่มีการแสวงหาปฏิรูปการเมือง มีการร่างและประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ทำให้มีแรงผลักดันแนวคิดเรื่องการปฏิรูปการศึกษาที่มีการเริ่มก่อกระแสมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2538 - 2539 มากพอสมควร (ดู เสรี พงศ์พิศ และคณะ ปฏิรูปการศึกษาเพื่อปวงชนแล้วชาวบ้านจะเข้าสู่ศตวรรษที่ 21 ได้อย่างไร 2538 ประเวศ วะสี การปฏิรูปการศึกษาไทย การยกเครื่องทางปัญญา 2539 สิปปนนท์ เกตุทัต และคณะ ยุทธศาสตร์การศึกษาไทย ในยุคโลกาภิวัตน์ 2539)

การให้บริการทางการศึกษา

การเปลี่ยนแปลงทางการศึกษาในปี พ.ศ. 2540 ที่เห็นได้สำคัญคือ การขยายการรับนักเรียนนักศึกษาเพิ่มจากปีการศึกษา 2539 มากขึ้นในทุกระดับ โดยเฉพาะสถาบันการศึกษาในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ ดังจะเห็นได้จากตารางต่อไปนี้คือ

ตารางที่ 1 จำนวนนักเรียนนักศึกษา ปี 2540

ระดับชั้น	จำนวน (ล้านคน)	อัตราเพิ่ม จากปี (ร้อยละ)
ก่อนประถมศึกษา	2.82	11.8
ประถมศึกษา	6.01	1.8
มัธยมศึกษาตอนต้น	2.58	5.6
มัธยมศึกษาตอนปลาย สายสามัญ	.98	20.1
มัธยมศึกษาตอนปลาย สายอาชีพ	.75	13.3
อุดมศึกษาทั้งที่สังกัดทบวงมหาวิทยาลัย และกระทรวงศึกษาธิการ รวมทั้งภาครัฐและเอกชน	1.51	10.90
ยอดรวม	14.65	6.8

ข้อมูลจาก ตันฉิมบับร่างของสำนักนโยบายและแผนการจัดการศึกษา สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ
สำนักนายกรัฐมนตรี

กล่าวในเชิงเปรียบเทียบกับการศึกษาไทยในอดีตที่ผ่านมา อาจกล่าวได้ว่าการศึกษาไทยในปี พ.ศ. 2540 มีการขยายการให้บริการแก่เด็กและเยาวชนของชาติได้เป็นสัดส่วนเพิ่ม แต่ถ้าจะกล่าวในเชิงเปรียบเทียบกับการศึกษาในประเทศอื่นๆ ในเอเชียหลายประเทศ สถานภาพของการศึกษาไทยก็ยังล่าช้ากว่า ทั้งในเชิงปริมาณ คือ โอกาสทางการได้รับการศึกษาของแรงงานไทยโดยเฉลี่ยเพียง 5.3 ปี โดยเฉลี่ยต่ำกว่าของอีกหลายประเทศ และในเชิงคุณภาพ ซึ่งอาจจะวัดจากความสามารถในการแข่งขันโดยเฉพาะในเชิงวิทยาศาสตร์เทคโนโลยี การบริหารจัดการนั้นของไทยยังอยู่ในเกณฑ์ต่ำกว่าประเทศอื่น เช่น มาเลเซีย สิงคโปร์ เกาหลีใต้ ฮองกง ไต้หวัน

ตาราง 2.2 ร้อยละของประชากรไทยอายุ 15 ปีขึ้นไป จำแนกตามระดับการศึกษา

ระดับการศึกษา	ร้อยละ
ประถม	73.39
มัธยมต้น	12.47
มัธยมปลาย	8.27
อุดมศึกษา	5.87
รวม	100.0
การศึกษาไทยเฉลี่ย	5.3 ปี

ที่มา : ศูนย์สารสนเทศทางการศึกษา สกศ. การลงทุนทางการศึกษาของประเทศไทย พฤษภาคม 2540

จุดอ่อนด้อยของการศึกษาไทย

การศึกษาไทยในปี พ.ศ. 2540 ยังล้าหลังเมื่อเปรียบเทียบกับประเทศอื่นๆ ในประเด็นดังต่อไปนี้ คือ

1. การให้บริการด้านการศึกษาชั้นอนุบาลหรือก่อนประถมวัยแก่เด็กกลุ่มอายุ 3 - 5 ปี ยังทำได้เป็นสัดส่วนน้อยกว่าระดับประถมศึกษา แม้จะมีการขยายตัวในช่วง 2 - 3 ปีที่ผ่านมา แต่เป็นการขยายตัวด้านปริมาณมากกว่าคุณภาพ (แสดงในตาราง 2.3) โดยเฉพาะในชุมชนระดับตำบล หมู่บ้านที่ห่างจากตัวจังหวัดใหญ่ๆ ออกไป มักจะมีงบประมาณจำกัดจ้างครูที่ไม่ค่อยมีคุณวุฒิและคุณภาพ มีสภาพเหมือนสถานเลี้ยงเด็ก ที่พ่อแม่สมัยปัจจุบันที่ต้องใช้เวลาทำงานหาเลี้ยงชีพมากขึ้น นิยมเอามาฝากไว้ โรงเรียนและศูนย์พัฒนาเด็กเล็กเหล่านี้สอนอย่างมากก็คือ ให้หัดท่องจำ ก ไก่ ข ไข่ มากกว่าที่จะเป็นสถาบันการศึกษาเพื่อเตรียมความพร้อมและกระตุ้นพัฒนาการการเรียนรู้ของเด็ก

**ตาราง 2.3 สัดส่วน (ร้อยละ) ของนักเรียนต่อประชากรกลุ่มอายุ 3 - 5 ปี
จำแนกตามปี การศึกษา**

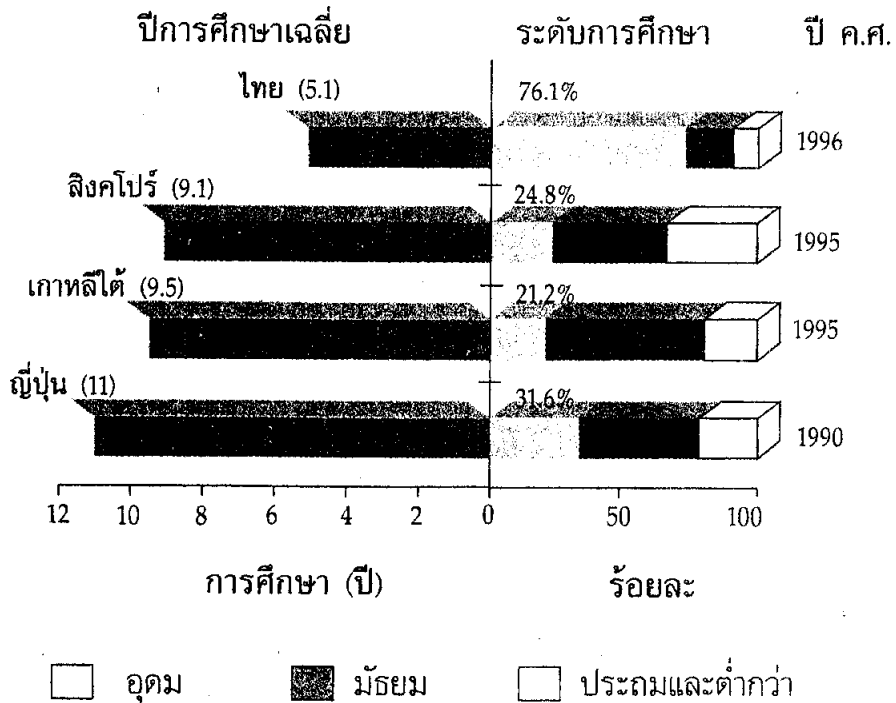
ปีการศึกษา	ประชากร	นักเรียน	ร้อยละ
2537	3,235,000	2,89786	64.59
2538	3,207,000	2,363,674	73.70
2539	3,330,000	2,523,326	78.36
2540	3,197,000	2,820,292	88.22

ที่มา : ศูนย์สารสนเทศทางการศึกษา สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ

2. ยังมีเด็กยากจน เด็กพิการ เด็กในท้องถิ่นห่างไกล เด็กที่ต้องย้ายตามพ่อแม่อยู่เรื่อยๆ ที่ขาดโอกาสได้รับการศึกษาขั้นพื้นฐาน รวมทั้งยังมีปัญหาการตกซ้ำชั้น การออกกลางคันอยู่เป็นสัดส่วนสูงพอสมควร โดยนักเรียนชั้นประถมศึกษา (ป. 1 - ป. 6) มีอัตราการตกซ้ำชั้นถึงร้อยละ 16.8 และออกกลางคันร้อยละ 13.8 (ปีการศึกษา 2534 - 2539) และในระดับอุดมศึกษาต่ำกว่าปริญญาตรี มีอัตราการออกกลางคันสูงกว่าถึงราวร้อยละ 35 (ศูนย์สารสนเทศทางการศึกษา สกศ. และรายงานผลการพัฒนาการศึกษา ปี 2539)

3. แรงงานไทยส่วนใหญ่มีการศึกษาไม่เกินชั้นประถมศึกษา ขณะที่ประเทศเอเชียตะวันออกอื่นๆ จบชั้นมัธยมมากกว่า สัดส่วนของเด็กไทยที่ได้เรียนชั้นมัธยม โดยเฉพาะชั้นมัธยมปลายเทียบกับเด็กที่อยู่ในช่วงอายุเดียวกันยังมีต่ำกว่าประเทศอื่นๆ เช่น มาเลเซีย เกาหลีใต้ ไต้หวัน (ดูแผนภูมิ 2.2) แม้ในช่วง 2 - 3 ปีที่ผ่านมา รัฐบาลไทยจะได้พยายามที่จะขยายการศึกษาชั้นมัธยม แต่ก็ยังขยายได้ระดับมัธยมต้นมากกว่ามัธยมปลาย (สายสามัญและสายอาชีวศึกษา) และเป็นการขยายในเชิงปริมาณแบบเร่งรีบ คือ เกิดจากการที่นักการเมืองและผู้บริหารระดับสูงสั่งให้โรงเรียนต่างๆ รับนักเรียนเพิ่มโดยที่ไม่มีการเพิ่มและพัฒนาครูอาจารย์ วิธีการเรียนการสอนให้มีคุณภาพเพิ่มขึ้นทันกับปริมาณนักเรียนที่รับเพิ่ม

แผนภูมิ 2.2 สัดส่วน (ร้อยละ) ของแรงงานจำแนกตามระดับการศึกษา และจำนวนปีการศึกษาเฉลี่ยของแรงงานประเทศต่าง ๆ



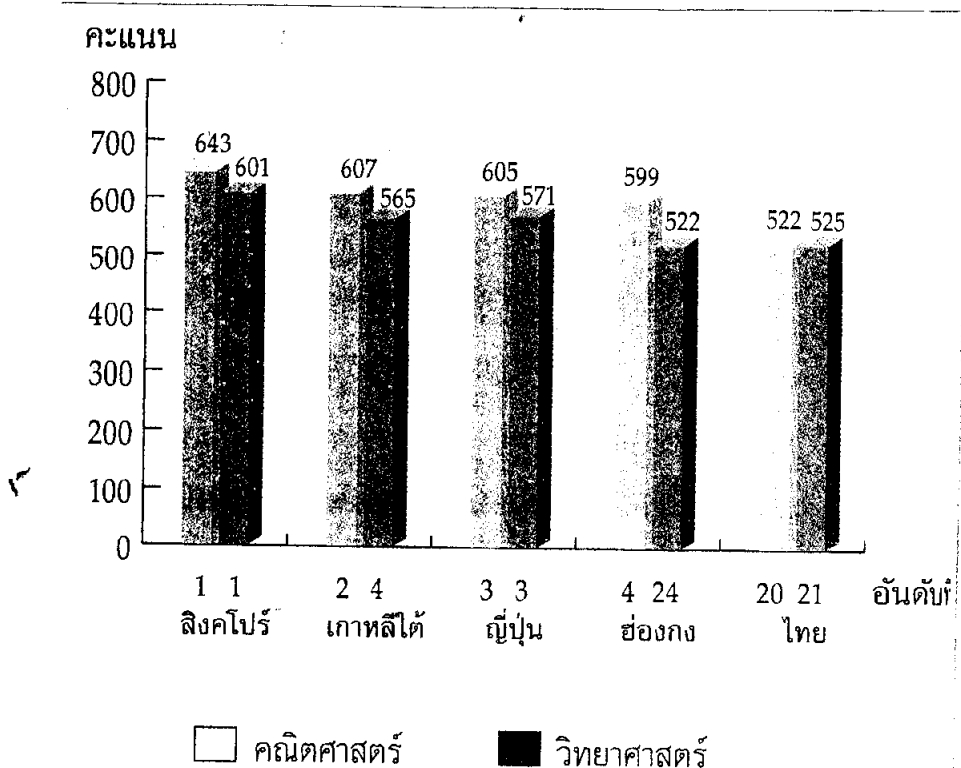
ที่มา : ศูนย์สารสนเทศทางการศึกษา สกศ. การลงทุนทางการศึกษาของประเทศไทย พฤษภาคม 2540.

จากแผนภูมิการศึกษาโดยเฉลี่ยของประชากรไทยอายุ 15 ปีขึ้นไป ปรากฏว่าคนไทยมีการศึกษาโดยเฉลี่ยเพียง 5.3 ปี เท่านั้น เมื่อเปรียบเทียบกับประเทศเกาหลีใต้ สิงคโปร์ และมาเลเซีย จะเห็นได้ว่า การศึกษาของประชากรไทยต่ำกว่าประเทศดังกล่าวทั้งหมด และยิ่งพิจารณาถึงการศึกษานี้ของแรงงานที่เป็นปัจจัยสำคัญในกระบวนการผลิตทางเศรษฐกิจ พบว่าในปี 1996 กำลังแรงงานไทยที่มีอายุตั้งแต่ 15 ปีขึ้นไป ที่มีจำนวน 31.5 ล้านคน กำลังแรงงานเหล่านี้มีการศึกษาโดยเฉลี่ยเพียง 5.1 ปี เท่านั้น ซึ่งต่ำกว่าแรงงานของญี่ปุ่น เกาหลีใต้ และสิงคโปร์ ซึ่งมีการศึกษาเฉลี่ย 11, 9.5 และ 9.1 ปี ตามลำดับ

4. คุณภาพของการจัดการศึกษาของไทยยังต่ำกว่าประเทศอื่นๆ เช่น การประเมินของ IEA (INTERNATIONAL ASSOCIATION FOR THE EVALUATION OF EDUCATION ACHIEVEMENT) เกี่ยวกับผลการเรียนคณิตศาสตร์และวิทยาศาสตร์ ระดับมัธยมศึกษาของ

นักเรียนในประเทศต่างๆ พบว่านักเรียนไทยยังมีผลการเรียนต่ำกว่า สิงคโปร์ เกาหลีใต้ ญี่ปุ่น ฮองกง (สกศ. ระบบการประเมินคุณภาพและมาตรฐานการศึกษาแห่งชาติ สิงหาคม 2540) (แผนภูมิ 2.3)

แผนภูมิ 2.3 คะแนนทดสอบวิชาคณิตศาสตร์และวิทยาศาสตร์



ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ ระบบการประเมินคุณภาพและมาตรฐานการศึกษาแห่งชาติ 2540 หน้า 37

ส่วนระดับอุดมศึกษา การจัดอันดับมหาวิทยาลัยของนิตยสาร ASIA WEEK ในปี 2540 ก็สะท้อนว่าคุณภาพของมหาวิทยาลัยระดับแนวหน้าอย่างธรรมชาติ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ยังต่ำกว่ามหาวิทยาลัยในญี่ปุ่น ฮ่องกง เกาหลีใต้ สิงคโปร์ และมาเลเซีย

5. การศึกษาขั้นอุดมศึกษามีส่วนส่วนของสายสังคมศาสตร์ มนุษยศาสตร์สูงกว่าสายวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีมาก เมื่อเทียบกับประเทศเอเชียตะวันออกอื่นๆ ซึ่งมีระดับการพัฒนาทางเศรษฐกิจใกล้เคียงและสูงกว่าประเทศไทย