

ปัญหา แนวทางแก้ไขและแนวโน้มของการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน

4.1 ปัญหาของการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน

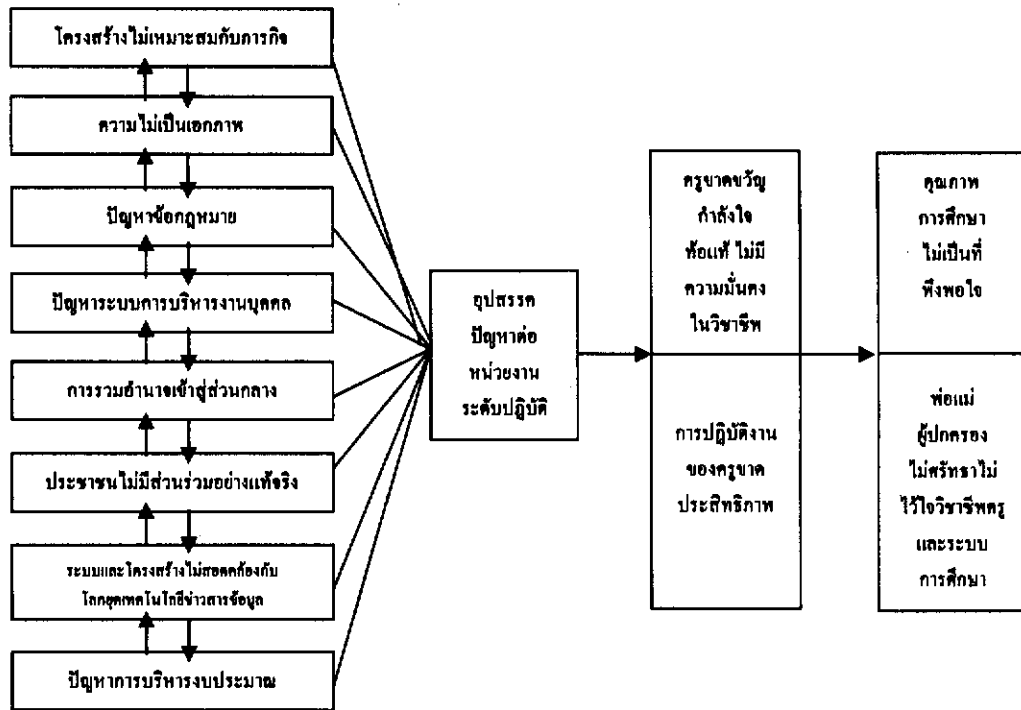
หลังจากที่รัฐบาลได้เร่งรัดและขยายการศึกษาพื้นฐานให้ได้อย่างทั่วถึงก็พบว่ายังมีปัญหาในเรื่องคุณภาพการศึกษาอยู่มาก อีกทั้งปฏิกริยาจากผู้บริหาร นักวิชาการ และสื่อมวลชนทุกภาคทุกแขนงส่วนใหญ่ได้วิพากษ์วิจารณ์ไปในลักษณะไม่เห็นด้วยกับนโยบายขยายโอกาสทางการศึกษาด้วยเหตุผลที่เน้นให้ผู้เกี่ยวข้องกับนโยบายนี้มีความรอบคอบให้มากที่สุด

สำหรับปัจจัยสำคัญที่ส่งผลให้เกิดปัญหาคุณภาพการศึกษาได้แก่

1. รูปแบบโครงสร้างขององค์กรที่มีฐานะเป็นกรมที่รับผิดชอบการจัดการศึกษาพื้นฐานในปัจจุบัน ไม่เหมาะสมกับภารกิจและปริมาณที่เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว
2. ความไม่เป็นเอกภาพของการจัดการศึกษาพื้นฐานเนื่องจากมีหลายหน่วยงานรับผิดชอบ
3. กฎหมายที่ใช้ในการจัดการศึกษาพื้นฐานเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาคุณภาพการศึกษา
4. ระบบการบริหารงานบุคคล เกี่ยวกับการสรรหา การกำกับ ควบคุมคุณภาพของบุคลากร ยังไม่เหมาะสม
5. ไม่กระจายอำนาจไปสู่หน่วยปฏิบัติอย่างแท้จริง
6. จากโครงสร้างทำให้ประชาชนไม่สามารถมีบทบาทในการร่วมจัดการศึกษาอย่างแท้จริง
7. ระบบและ โครงสร้างขององค์กรไม่สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงของโลกยุคใหม่
8. การบริหารงบประมาณยังเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาคุณภาพการศึกษา

(กระทรวงศึกษาธิการ, 2539 : 35-36)

แผนภูมิความสัมพันธ์ของสาเหตุปัจจัย ปัญหาและผลกระทบ



(กระทรวงศึกษาธิการ, 2539 : 36)

พนม พงษ์ไพบูลย์ (2547 : 80-81) กล่าวถึงปัญหาของการศึกษาขั้นพื้นฐาน 12 ปี ว่า “การจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานยังมีปัญหาที่ถกเถียงและต้องแก้ไขกันอีกหลายประเด็น” อันได้แก่

1. การศึกษาขั้นพื้นฐานคืออะไร ดูจะยังคงถกกันไม่ได้เป็นเรื่องที่ไม่น่าเชื่อที่คนส่วนใหญ่ เข้าใจตรงกันว่า การศึกษาขั้นพื้นฐานก็คือ การศึกษาที่เป็นประโยชน์ต่อการดำรงชีวิตเป็นพื้นฐาน ที่จำเป็นที่ทุกคนควรได้เรียนรู้ เพื่อเป็นพื้นฐานการอยู่ร่วมกับผู้อื่น การทำภาระงานอาชีพ การพัฒนาตนเอง แต่ก็ยังโต้แย้งกันเป็นระยะๆ

จากความเข้าใจคนทั่วไป ประถมศึกษาและมัธยมศึกษา น่าจะเป็นการศึกษาขั้นพื้นฐาน ที่ทุกคนควรได้เรียน แต่ยังมีผู้โต้แย้งว่า การศึกษาขั้นอนุบาลควรถือว่าเป็นการศึกษาขั้นพื้นฐาน จึงมีผู้เสนอให้การศึกษาขั้นพื้นฐานประกอบด้วย อนุบาล 3 ปี ประถม 6 ปี และมัธยมต้น 3 ปี รวมเป็น 12 ปี ถ้าเป็นเช่นนี้ มัธยมศึกษาตอนปลายก็จะไม่เป็นส่วนสำคัญที่คนทุกคนมีสิทธิ เข้าเรียนโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย

การศึกษาขั้นพื้นฐานของไทยนั้น ถ้าเป็นประถมศึกษาและมัธยมศึกษาตอนต้น นับว่า จัดได้กว้างขวางทั่วถึง ประกันโอกาสให้ทุกคนได้เรียนโดยไม่มีปัญหาใด ๆ สำหรับอนุบาลส่วนใหญ่ ในเขตชุมชนเมือง รัฐจะสนับสนุนให้เอกชนมาร่วมจัด ที่รัฐจัดเองจึงยังไม่ทั่วถึงและไม่เพียงพอ ส่วนมัธยมศึกษาตอนปลาย ไม่ค่อยเป็นที่นิยมของภาคเอกชน รัฐจัดเองเสียเป็นส่วนใหญ่ แต่ยังไม่ค่อยพอเพียง การตัดสินใจว่า การจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานคืออะไร จึงเป็นเรื่องสำคัญยิ่ง หาก รัฐจะให้ความสำคัญกับอนุบาล ประกาศเป็นการศึกษาขั้นพื้นฐานก็ต้องลงทุนอีกมาก โดยเฉพาะ ในชุมชนเมืองและจะไปมีปัญหากับโรงเรียนเอกชนที่จัดอยู่แล้วอย่างกว้างขวาง

ถ้าพิจารณาตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย คำว่าการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน 12 ปี น่าจะเป็นประถมศึกษารวมกับมัธยมศึกษา ซึ่งเรื่องนี้ก็จะรับกันกับคำประกาศของไทยที่มีต่อองค์การ ศึกษาวิทยาศาสตร์และวัฒนธรรมสหประชาชาติ (UNESCO) ที่ว่าไทยจะขยายการศึกษาขั้นพื้นฐาน เพื่อปวงชนถึงขั้นมัธยมศึกษาบริบูรณ์ และในสมัยรัฐบาลที่มีนายชวน หลีกภัย เป็นนายกรัฐมนตรี ก็เคยให้ความเห็นชอบแผนยุทธศาสตร์ การจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานที่กำหนด ประถมศึกษาและ มัธยมศึกษาเป็นการศึกษาขั้นพื้นฐาน 12 ปีไว้เรียบร้อยแล้ว เมื่อมีข่าวว่ารัฐบาลชุดปัจจุบันยัง ลังเลใจ ก็คงจะให้มีอนุบาลศึกษาเป็นการศึกษาขั้นพื้นฐานด้วยก็ทำให้เกิดการระงัดงันในเรื่องนี้ พอสมควร

2. คำว่าไม่เก็บค่าใช้จ่ายคืออะไร ก็เป็นที่เข้าใจกันง่ายๆ ว่า การไม่เก็บค่าใช้จ่าย แปลว่า ไม่มีการเก็บเงินจากนักเรียน จำได้ว่าเมื่อรัฐธรรมนูญประกาศใช้ใหม่ ๆ นักการเมืองหลายคนกล่าวว่าอีกห้าปีข้างหน้า การศึกษาจะต้องจัดให้ “ฟรี” กับทุกคน ได้เคยทักท้วงว่าการศึกษา ฟรี กับการไม่เก็บค่าใช้จ่ายน่าจะไม่เหมือนกัน หลายคนคงงงๆ อยู่ ความเข้าใจของคนทั่วไป การไม่ เก็บค่าใช้จ่าย คือการไม่เรียกเก็บค่าบำรุงการศึกษา หรือค่าธรรมเนียมใดๆ จากนักเรียน แต่ในทาง ปฏิบัติโรงเรียนหลายแห่ง โดยเฉพาะที่มีชื่อเสียง มักจัดบริการพิเศษให้กับนักเรียน เช่น มีห้องเรียน ปรับอากาศ มีสระว่ายน้ำ มีคอมพิวเตอร์พิเศษ ฯลฯ แล้วเรียกเก็บค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้น ก็ทำให้เกิด ปัญหาว่ารัฐธรรมนูญไม่ให้เก็บค่าใช้จ่าย เหตุใดจึงมีการเก็บกันอีก มีการร้องเรียนกันมากมาย โดยหลักการรัฐต้องจัดเงินอุดหนุนให้โรงเรียนเป็นค่าใช้จ่าย แต่เงินอุดหนุนที่ให้เท่าๆ กัน ก็มักจะ ไม่เพียงพอ โดยเฉพาะโรงเรียนที่มีชื่อเสียงที่ต้องมีค่าใช้จ่ายสูงหลายแห่งต้องออกมาในรูปแบบเงิน บริจาคซึ่งก็เสี่ยงกับการถูกร้องเรียนอยู่มากทีเดียว

การไม่เก็บค่าใช้จ่ายยังไปเกี่ยวข้องกับคำว่า การศึกษาขั้นพื้นฐาน หากมัธยมศึกษาตอนปลายไม่ถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาขั้นพื้นฐาน 12 ปี โรงเรียนก็เรียกเก็บค่าธรรมเนียมค่าบำรุงการศึกษากับค่าอื่น ๆ ได้โดยไม่ขัดกฎหมาย รัฐก็ไม่ต้องจัดเงินอุดหนุนให้การศึกษาในระดับนี้มากนัก นี่อาจเป็นเหตุผลหนึ่งที่มีคนเรียกร้องให้อนุญาตศึกษาอยู่ในการศึกษาขั้นพื้นฐาน 12 ปี โรงเรียนที่มีชื่อเสียงจะเรียกเก็บเงินได้เต็มที่ผู้ปกครองที่มีฐานะดีก็จะได้ประโยชน์ แต่คนเดือดร้อนคงจะเป็นคนยากจนที่อาจไม่มีปัญญาเรียนถึงมัธยมศึกษา

3. คำว่าที่รัฐต้องจัดให้อย่างทั่วถึงคืออย่างไร ประวัติศาสตร์การศึกษาไทยนั้น สนับสนุนส่งเสริมให้เอกชนเข้ามาร่วมจัดโดยตลอด หลายครั้งรัฐเข้าไปช่วยลงทุน เช่น สร้างอาคารให้ก็มีที่อุดหนุนค่าใช้จ่าย รวมทั้งเงินเดือนครูก็มาก โรงเรียนเอกชนหลายแห่งจัดโดยอาศัยเงินอุดหนุนจากรัฐเพียงอย่างเดียว ไม่เรียกเก็บเงินค่าบำรุงการศึกษาจากนักเรียนเพิ่มเติมอีก คำว่า ที่รัฐต้องจัดให้อย่างทั่วถึง ทำให้เกิดปัญหาว่ารัฐจะต้องขยายจัดให้กับทุกคน ใช่หรือไม่ หากผู้ปกครองสมัครใจส่งบุตรหลาน ไปเรียนโรงเรียนเอกชน รัฐจะต้องตามไปดูแลค่าใช้จ่ายหรือไม่ ถ้ารัฐจัดไม่ทั่วถึงรัฐจะส่งเด็กไปเรียนเอกชนแทนได้หรือไม่ โรงเรียนเอกชนมีปัญหาว่าระบบเงินอุดหนุนที่ให้เอกชนจัดจะมีอยู่ต่อไปหรือไม่ หากรัฐต้องจัดให้อย่างทั่วถึงโรงเรียนเอกชนก็ต้องเลิกกิจการไปใช่หรือไม่ เรื่องบทบาทของรัฐกับเอกชนนี้ เป็นเรื่องใหญ่ที่จำเป็นต้องชัดเจนยิ่งขึ้น

4. เรื่องสิทธิและโอกาสที่ทัดเทียมกัน หรือเสมอกัน บทบัญญัตินี้มีผลกระทบต่อกระบวนการรับเด็กเข้าเรียนโดยตรง นั่นคือในการรับนักเรียน โรงเรียนต้องให้สิทธิและโอกาสการเข้าเรียนกับทุกคนเสมอกัน จะพิจารณาคนใดคนหนึ่งเป็นพิเศษไม่ได้ เช่น รับเด็กฝากเข้า ไม่ว่าจะเป็นลูกหลานนักการเมือง ข้าราชการผู้ใหญ่ หรือเศรษฐี มหาเศรษฐีก็ตาม ก็จะทำไม่ได้ที่จริงในมาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติวรรคสอง ยังกำหนดให้บุคคลที่เสียเปรียบและด้อยโอกาส มีสิทธิและโอกาสได้รับการศึกษาขั้นพื้นฐานเป็นพิเศษอีกด้วย ดังนั้น ถ้าจะช่วยเหลือเด็กคนใดเป็นพิเศษ เด็กคนนั้นต้องเป็นผู้เสียเปรียบหรือด้อยโอกาส

ประเทศไทย คนไทยจะไม่ค่อยให้ความสำคัญกับเรื่องความเสมอภาคในโอกาสมากนักจึงมักมีข่าวเสมอๆ ว่า มีนักการเมืองบางคนฝากเด็กเข้าเรียนครั้งละหลายสิบ เป็นร้อยก็มีผู้บริหารโรงเรียนบางคนก็ถูกย้าย เพราะไม่สนองความต้องการ การให้สิทธิคนเป็นพิเศษเข้าเรียนนั้น ขัดรัฐธรรมนูญชัดเจน ชินทำไปจะถูกฟ้องร้องได้

สุขวิช รังสิตพล (2546 : 127-128) ได้ให้ทัศนะว่า ปัญหาของการจัดการศึกษาในปัจจุบัน มีจุดอ่อนสำคัญอยู่ 2 ประการ คือ

1. โรงเรียนและสถานศึกษาที่มีอยู่ยังไม่ดีพอที่จะส่งเสริมให้ประชากร 2 ใน 3 ของประเทศในกลุ่มมีรายได้น้อย (เกษตรกร ชาวไร่ ชาวนา ชาวประมง ผู้ใช้แรงงาน) ได้พัฒนาอย่างเต็มศักยภาพเพราะยังมีความขาดแคลนอุปกรณ์การเรียนการสอนและเครื่องอำนวยความสะดวกด้านต่างๆ เป็นอย่างมาก

2. บุคลากรทางการศึกษา ครู ผู้ปกครองนักเรียน และประชาชนในชุมชน ไม่สามารถสนับสนุนการจัดการศึกษาได้ด้วยตนเอง และส่วนใหญ่อยู่ในสภาพขาดแคลนหรือยากจน

ปัญหาการบริหารการศึกษาในกระทรวงศึกษาธิการ

จากการศึกษาและวิเคราะห์สภาพและปัญหาในการบริหารและการจัดการศึกษา ศาสนา ศิลปะและวัฒนธรรมในกระทรวงศึกษาธิการทั้งด้านปริมาณและคุณภาพบนพื้นฐานของบริบทที่เปลี่ยนแปลง ไปพบว่ามีปัญหาสำคัญหลายประการ ซึ่งอาจสรุปให้เห็นในภาพรวมได้ ดังนี้

1. การรวมศูนย์อำนาจไว้ในส่วนกลาง

การจัดการศึกษา ศาสนา ศิลปะ และวัฒนธรรมของกระทรวงศึกษาธิการ และของทุกกรมจัดโดยรวมอำนาจเข้าสู่ส่วนกลางทั้งสิ้น แม้สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติซึ่งบริหารงานตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ และมีกรแบ่งอำนาจไว้เป็นขั้นตอน คือ อำเภอ จังหวัด และส่วนกลาง แต่งานและการตัดสินใจที่สำคัญบางส่วนก็ยังคงอยู่ที่ส่วนกลาง ระบบดังกล่าวก่อให้เกิดความล่าช้าในการอนุมัติ อนุญาต ขาดความเป็นอิสระในการคิด การตัดสินใจในระดับล่าง และระดับปฏิบัติของหน่วยงานในพื้นที่ และสถานศึกษา รวมทั้งในสำนักงานศึกษาธิการจังหวัด และสำนักงานศึกษาธิการอำเภอซึ่งเป็นหน่วยงานส่วนภูมิภาค ถึงแม้จะมีการมอบและแบ่งอำนาจไปยังสถานศึกษาและหน่วยงานในจังหวัดและเขตการศึกษา ก็ไม่อาจที่จะทำให้การบริหาร และตัดสินใจของหน่วยงานดังกล่าวสอดคล้องกับความจำเป็น และความเร่งด่วนในการแก้ปัญหาและตอบสนองความต้องการของนักเรียนและประชาชน หรือชุมชนในพื้นที่ได้อย่างเหมาะสม

จากการวิเคราะห์ข้อมูลพบว่า การมอบอำนาจหรือแบ่งอำนาจไปยังระดับจังหวัดและสถานศึกษาส่วนใหญ่เป็นเรื่องของการบริหารงานตามระเบียบ แบบแผน การบริหารการเงิน และ

การบริหารงานบุคคลมีการมอบอำนาจในเรื่องของนโยบาย แผนงาน และวิชาการเป็นส่วนน้อย คือเพียงร้อยละ 0.4 ของลักษณะงานที่มอบอำนาจไปทั้งหมดในภาพรวมจะเห็นได้ว่าการมอบอำนาจไปค่อนข้างมาก แต่มิได้เป็นการมอบแบบเบ็ดเสร็จ มักจะมีการวางกรอบและกฎเกณฑ์ ประกอบ และผู้รับมอบอำนาจยังไม่มั่นใจ หรือได้รับความไว้วางใจให้ปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่อย่างแท้จริง

การรวมศูนย์อำนาจไว้ส่วนกลาง ไม่เพียงแต่จะก่อให้เกิดความคืบประสิทธิภาพและการตัดสินใจที่ไม่ตอบสนองต่อความต้องการของชุมชนเท่านั้น แต่ยังเป็นต้นเหตุของการสิ้นเปลืองงบประมาณและทรัพยากรอื่น ๆ อันเนื่องมาจากการจัดสรรที่ไม่สอดคล้องกับปัญหาและความต้องการที่แท้จริง รวมทั้งมีขั้นตอนมากมายและเป็นมูลเหตุสำคัญของการหย่อนประสิทธิภาพและประสิทธิผลของระบบการศึกษา

ในด้านการบริหารงานบุคคล สถานศึกษาไม่อาจสรรหาบุคคลได้ตามความต้องการ อันเนื่องมาจากระเบียบและขั้นตอนตั้งแต่การคัดเลือก การบรรจุ แต่งตั้ง โยกย้าย หรือแม้แต่การพิจารณาความดีความชอบ ล้วนกำหนดกฎเกณฑ์ไปจากส่วนกลางแทบทั้งสิ้น บางครั้งมีการแทรกแซงจากหน่วยเหนือ ผู้มีอำนาจในการโยกย้าย และการเข้าสู่ตำแหน่งในลักษณะของเครือข่ายผลประโยชน์ที่ขาดคุณธรรม เป็นสาเหตุหนึ่งของการกระจุกตัวของบุคลากรทางการศึกษา ในบางพื้นที่ของสถานศึกษาและไม่ได้ผู้มีความรู้ความสามารถในการบริหารการศึกษาที่มีคุณภาพ

พระราชบัญญัติข้าราชการครูและกฎคณะกรรมการข้าราชการครู (ก.ค.) เป็นอีกสาเหตุหนึ่งของการกำหนดให้มีการรวมอำนาจอยู่ในส่วนกลาง และทำให้การบริหารงานบุคคลขาดประสิทธิภาพ เช่น กำหนดให้อำนาจการบริหารงานบุคคลกระจายไปยังหน่วยงานในระดับจังหวัด และสถานศึกษาเพียงระดับ 6 ลงไปเท่านั้น รวมทั้งอำนาจในการพิจารณาความดีความชอบหรือการลงโทษ ก็รวมอำนาจอยู่ที่ส่วนกลาง เป็นเรื่องของผู้มีอำนาจที่ตัดสินใจดำเนินการเองโดยมอบอำนาจบางส่วน

หลักสูตรการเรียนการสอน มีการกำหนดและควบคุมจากส่วนกลางสูงมาก แม้จะมีความพยายามให้สถานศึกษา และหน่วยงานในพื้นที่พัฒนาหลักสูตรในท้องถิ่นก็ไม่เกิดผลเท่าที่ควร ทั้งนี้ เนื่องจากกรอบหลักสูตรและการประเมินผลเป็นสาเหตุสำคัญในการสกัดกั้นการตัดสินใจ และการดำเนินงานด้านการจัดการเรียนการสอนที่จะเป็นประโยชน์โดยตรงต่อนักเรียนและชุมชน รวมทั้งความวิตกกังวลของสถานศึกษา และครูผู้สอนที่เกรงว่าจะไม่สามารถดำเนินการได้ครบตาม

ระเบียบและกฎเกณฑ์ดังกล่าว ทำให้เกิดความเคยชินและมีอิทธิพลทางวัฒนธรรมส่งผลต่อรูปแบบการจัดกระบวนการเรียนการสอนของครูที่ยังยึดตนเองเป็นศูนย์กลาง ไม่ส่งเสริมศักยภาพและความแตกต่างระหว่างบุคคลของนักเรียน นอกจากนี้ระบบรวมศูนย์ในเรื่องการจัดสรรทรัพยากรเพื่อการเรียน การสอน รวมทั้งการควบคุม จัดสรรและกำหนดคุณลักษณะเฉพาะจากส่วนกลาง ก็เป็นส่วนหนึ่งที่ทำให้สถานศึกษามีอาจจัดรายวิชาที่สนองความต้องการของนักเรียนและความต้องการของชุมชนได้

2. การขาดเอกภาพในการบริหาร

เอกภาพในการบริหารในที่นี้ หมายถึง เอกภาพด้านการจัดการ เอกภาพด้านนโยบาย และแผน รวมทั้งเอกภาพด้านการจัดสรรและการใช้ทรัพยากร และเอกภาพด้านมาตรฐานการศึกษา ปัญหาสำคัญอยู่ที่ความเป็นอิสระและความเป็นนิติบุคคลของหน่วยงานระดับกรมในกระทรวงศึกษาธิการ ซึ่งมีอยู่ 14 กรม และมีการรวมตัวกันอยู่ในกระทรวงศึกษาธิการอย่างหลวม ๆ แม้สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการซึ่งเป็นหน่วยงานกลางที่เป็นหลักของกระทรวงศึกษาธิการจะมีสำนักนโยบายและแผนและมีผู้รับผิดชอบกำกับ ติดตาม และตรวจสอบการบริหารราชการ ก็ไม่สามารถที่จะประสานและกำกับให้งานการศึกษา ศาสนา ศิลปะและวัฒนธรรม ของกระทรวงศึกษาธิการ มีเอกภาพทั้งในด้านการบริหารและการดำเนินการในด้านนโยบายและคุณภาพของการจัดการศึกษาให้เกิดผลลัพธ์เป็นไปตามนโยบายและเป้าหมายที่พึงประสงค์ได้อย่างเต็มที่ แต่ละกรม แต่ละหน่วยงาน ต่างบริหารและขยายงานในแนวคิดของตนเองจนยากที่จะทำให้เกิดเอกภาพในเรื่องดังกล่าวได้อย่างเหมาะสม

ปัญหาดังที่กล่าวมาข้างต้นนี้ เกิดขึ้นทั้งในระดับกระทรวงและระดับพื้นที่ อันได้แก่ การดำเนินการในระดับจังหวัด อำเภอ และสถานศึกษา แม้จะได้มีความพยายามในการที่จะจัดให้มีการประสานงานด้านนโยบาย มาตรฐานและคุณภาพการศึกษา รวมทั้งการดำเนินงานในด้านศาสนา ศิลปะและวัฒนธรรม โดยได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการการศึกษา ศาสนา และการวัฒนธรรมขึ้นในระดับกระทรวง ระดับเขตการศึกษา ระดับจังหวัด และระดับอำเภอ ซึ่งประกอบไปด้วยหัวหน้าหน่วยงานในแต่ละระดับ และผู้ทรงคุณวุฒิในแต่ละด้าน แต่ละสาขา ก็ไม่สามารถดำเนินงานได้ตามนโยบาย เนื่องจากต่างสังกัดและการที่หน่วยงานระดับล่างต้องรับฟังและขึ้นตรงต่อต้นสังกัดดังกล่าวแล้ว

ความไม่เป็นเอกภาพของการบริหารในกระทรวงศึกษาธิการไม่เพียงแต่จะขาดพลังในการขับเคลื่อนและประสานการดำเนินงานให้เป็นไปตามนโยบาย แผนและมาตรฐานดังกล่าวแล้ว ยังก่อให้เกิดความซ้ำซ้อนในการจัดการศึกษาด้วย กล่าวคือ มีการจัดตั้งและขยายหน่วยงานทั้งที่ก่อให้เกิดความเป็นเอกเทศ เช่น กองนโยบายและแผนและกองออกแบบและก่อสร้าง ในแทบทุกกรม มีการจัดตั้งและขยายสถานศึกษา และจัดการศึกษาในระดับที่ซ้ำซ้อนกัน เช่น การจัดการศึกษาระดับก่อนประถมศึกษา ได้แก่ อนุบาล และศูนย์เด็กก่อนเกณฑ์ในหน่วยงานของกรมต่างๆ รวมทั้งการศึกษาในระดับมัธยมศึกษาในสถานศึกษาของรัฐ ซึ่งก็มีผลกระทบต่อปริมาณนักเรียน และพื้นที่ความรับผิดชอบของแต่ละสถานศึกษา แม้การศึกษาสายอาชีพและการอาชีวศึกษาก็จัดอยู่ในหลายสถาบัน รวมทั้งวิทยาลัยพลศึกษาสังกัดกรมพลศึกษา เป็นต้น การดำเนินงานดังกล่าวขาดการประสานงาน และใช้ทรัพยากรทางการศึกษาไม่คุ้มค่า ทั้งในระหว่างหน่วยงาน สถานศึกษาของรัฐ และกระทบไปถึงสถานศึกษาของเอกชนด้วย

การบริหารงานบุคคลโดยส่วนกลาง และการขาดระบบข้อมูลและสารสนเทศ ที่เป็นเอกภาพและมีประสิทธิภาพ ก็นับเป็นสาเหตุสำคัญที่ก่อให้เกิดการขาดเอกภาพในการบริหารที่กระทบไปถึงการบริหารงานในด้านนโยบาย งบประมาณ และคุณภาพการจัดการศึกษา

การบริหารงานบุคคลที่ยังรวมศูนย์อยู่ที่ส่วนกลาง ก่อให้เกิดความล้าช้าของการบริหารงานในระดับพื้นที่ อันได้แก่ ระดับจังหวัดและสถานศึกษา มีเพียงข้าราชการครูในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติเท่านั้น ที่มีอนุกรรมการข้าราชการครูระดับจังหวัด ส่วนการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูในสังกัดอื่นก็ยังรวมศูนย์อยู่ที่กรมทั้งสิ้น นอกจากนี้ในกระทรวงศึกษาธิการยังมีข้าราชการอยู่หลายประเภทอยู่ในทุกระดับของการบริหาร เช่น มีข้าราชการพลเรือนอยู่ในระดับกรม จังหวัด อำเภอ และสถานศึกษา ในขณะที่เดียวกันก็มีข้าราชการครูทำหน้าที่ทางด้านบริหารและวิชาการอยู่ในหน่วยงานระดับต่างๆ ดังกล่าวด้วย ทำให้เกิดความยุ่งยาก ซ้ำซ้อนในการโยกย้าย สับเปลี่ยน แต่งตั้ง ส่งผลกระทบต่อสำนึกและความรับผิดชอบ ในการปฏิบัติหน้าที่ขาดเอกภาพ เกิดความสับสน และล้าช้าในการบริหารงานบุคคล

ในด้านระบบข้อมูลและสารสนเทศได้มีความพยายามของกระทรวงศึกษาธิการตลอดมา ที่จะให้มีเครือข่ายข้อมูลพื้นฐานเพื่อการบริหาร การกำหนดและพัฒนานโยบายและแผนที่เป็นเอกภาพ มีข้อมูลที่สามารถใช้ร่วมกันอย่างมีระบบเชื่อถือได้และต่อเนื่อง แต่ความพยายามดังกล่าวไม่บังเกิดผล เนื่องจากขาดความเป็นเอกภาพของการบริหาร และการจัดการในทุกระดับ แต่ละหน่วยงาน

แต่ละกรม ต่างพัฒนาเทคโนโลยีสารสนเทศและสร้างฐานข้อมูลเพื่อสนองความต้องการของตนเองเป็นหลัก

ปัญหาสำคัญอีกประการหนึ่งของการรวมศูนย์อำนาจและการขาดเอกภาพในนโยบายและการบริหาร ก็คือ การไม่สามารถบริหารและจัดการเพื่อให้มีการใช้ทรัพยากรร่วมกันได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งในด้านบุคลากร อาคารสถานที่ งบประมาณที่บางกรมขาด บางกรมเหลือแต่ไม่สามารถนำส่วนที่เหลือจากส่วนราชการหนึ่งไปใช้ในอีกส่วนราชการหนึ่งได้ โดยเฉพาะในภาวะที่มีทรัพยากรจำกัด นอกจากนี้ความต่อเนื่องเชื่อมโยงกันในแต่ละระดับการศึกษาในแนวตั้ง อันได้แก่ การส่งต่อและเลื่อนไหลของผู้จบการศึกษาในแต่ละระดับในสถานศึกษาของแต่ละกรมต้นสังกัด ยังมีการสอบคัดเลือก การคัดเลือก มีระบบและระเบียบ วิธีการปฏิบัติที่ยุ่งยากสับสน ไม่เป็นผลดีต่อนักเรียน นักศึกษา และประชาชน

ประการสุดท้าย ความเป็นเอกเทศของกรมในการกำหนดนโยบายและแผนในการดำเนินงาน ทำให้ภาระหน้าที่ของกระทรวงศึกษาธิการในการที่จะสร้างเยาวชนให้มีความรู้ คู่คุณธรรม มีร่างกายและจิตใจที่แข็งแกร่งตามวัยเป็นไปได้ยาก เนื่องจากขาดนโยบายและแผนที่จะเป็นเป้าหมายให้การดำเนินงานของหน่วยปฏิบัติเกิดการบูรณาการของกระบวนการศึกษา ศาสนา ศิลปะและวัฒนธรรม ซึ่งเป็นภาระหน้าที่ของแต่ละหน่วยงาน ไปสู่กระบวนการให้การศึกษาอบรมในสถานศึกษารวมทั้งมีการบูรณาการวิถีชีวิตและภูมิปัญญาท้องถิ่น ได้อย่างเกิดประโยชน์สูงสุด

3. การขาดประสิทธิภาพของระบบประกันคุณภาพและมาตรฐานการศึกษา

ปัญหาคุณภาพ โดยเฉพาะคุณภาพของผู้เรียน และผู้จบการศึกษาทั้งในด้านวิชาการ พื้นฐานวิชาชีพ สุขภาพอนามัย คุณธรรมและจริยธรรม โดยทั่วไปยังอยู่ในระดับที่ไม่น่าพึงพอใจนัก นอกจากนี้ยังมีความแตกต่างกันทั้งคุณภาพการศึกษา และคุณภาพของการจัดบริการทางการศึกษา ทั้งในแต่ละระดับการศึกษาและระหว่างสถานศึกษาที่จัดในระดับเดียวกันทั้งที่อยู่ในสังกัดเดียวกัน หรือต่างสังกัดกัน หรืออยู่ในพื้นที่ต่างกันหรือต่างขนาดกัน แม้ว่ากรมต้นสังกัดรวมทั้งกรมวิชาการ จะได้มีการดำเนินงานและพัฒนางานด้านมาตรฐานและคุณภาพการศึกษาในสถานศึกษามาเป็นลำดับ ทั้งมาตรฐานและคุณภาพของผู้เรียนและทรัพยากรทางการศึกษารวมทั้งหลักสูตร กระบวนการเรียน การสอน การวัดและประเมินผลการศึกษา และได้มีการพัฒนาสู่ระบบประกันคุณภาพการศึกษา แต่ต่างหน่วยต่างทำและรวมศูนย์ของกรอบความคิดและมาตรฐานอยู่ในส่วนกลาง

ในด้านมาตรฐานของผู้จบการศึกษาในแต่ละระดับที่ต่างสังกัด ไม่มีหน่วยงานใดจะกำหนดมาตรฐานให้เป็นมาตรฐานเดียวกัน หรือเปรียบเทียบกันได้ ทั้งนี้ เพื่อเป็นการประกันคุณภาพให้กับผู้รับการศึกษาและผู้จบการศึกษา ไม่ว่าจะเป็นการศึกษาในระดับประถมศึกษา มัธยมศึกษา หรืออาชีวศึกษา แม้แต่การศึกษาในระดับก่อนประถมศึกษา ได้แก่ อนุบาล ศูนย์เด็กก่อนเกณฑ์ และศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก ซึ่งมีหลายหน่วยงานจัด ทั้งในกระทรวงศึกษาธิการ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นและกรมการพัฒนาชุมชนของกระทรวงมหาดไทย เป็นต้น ประการสำคัญประชาชนยังไม่มีโอกาสที่จะได้รับรู้คุณภาพและมาตรฐานการศึกษาในแต่ละระดับและประเภท และยังไม่มีหน่วยงานภายนอกหรือในกระทรวงศึกษาธิการที่จะดำเนินการในเรื่องนี้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ และเป็นที่เชื่อถือได้ของสังคมโดยรวม

การขาดระบบกำกับ เร่งรัด ติดตาม และประเมินผลการดำเนินงานตามนโยบายและแผนงานที่มีประสิทธิภาพ ไม่ว่าจะเป็นงานในด้านการศึกษา ศาสนา ศิลปะและวัฒนธรรม ก็เป็นสาเหตุที่สำคัญยิ่งที่ไม่สามารถผลักดันให้ระบบและกระบวนการในการจัดการศึกษา ศาสนา ศิลปะและวัฒนธรรมดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ และเกิดประสิทธิผลตามนโยบาย เป้าหมายหรือมาตรฐานที่กำหนด ระบบการนิเทศการศึกษาที่ต่างกรมต่างทำ ไม่สามารถประสานหรือเกื้อกูลกันในแต่ละระดับ และต่างสังกัด ระบบและองค์กรที่รับผิดชอบในการตรวจและติดตามการบริหารงานก็ขาดเอกภาพ ขาดกำลังคนและทรัพยากร ทำให้การปฏิบัติหน้าที่เกิดความสูญเปล่า ทั้งการบริหารก็ไม่เอื้อต่อการที่จะได้ข้อมูลเพื่อการตรวจติดตาม และไม่เอื้อต่อการส่งผ่านข้อมูลอันเป็นผลของการนิเทศ และการตรวจติดตามให้มีการใช้ข้อมูลนั้นอย่างแท้จริง สิ่งเหล่านี้เป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้ระบบนิเทศตรวจติดตามและประเมินผลหย่อนประสิทธิภาพ

4. การขาดการมีส่วนร่วมของประชาชน

รูปแบบการบริหารการจัดการศึกษา ศาสนา ศิลปะและวัฒนธรรม ที่รวมศูนย์อำนาจอยู่ที่ส่วนกลาง และขาดเอกภาพทั้งในระดับแนวตั้งและแนวราบ ทำให้เกิดระบบและความขัดแย้งในองค์กรที่ยากที่จะเปิดโอกาสให้ประชาชนและองค์กรเอกชนหรือกลุ่มอาชีพและภูมิปัญญาท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมคิด ร่วมทำ และร่วมส่งเสริมในการดำเนินงาน ประชาชน ผู้ปกครอง และผู้ทรงคุณวุฒิในท้องถิ่นไม่มีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายการจัดการศึกษา การกำหนดหลักสูตรแบบเรียน และการจัดการเรียนการสอน ทำให้การจัดการศึกษาไม่สอดคล้องกับสภาพความต้องการของการพัฒนาด้านเศรษฐกิจและสังคมของท้องถิ่นและตัวผู้เรียน การเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชน

และผู้ปกครอง จะมีอยู่บ้างก็ในรูปของการช่วยเหลือแรงงาน และเงินหรือวัสดุครุภัณฑ์มากกว่า การร่วมคิด ร่วมตัดสินใจหรือร่วมติดตามผล

การมีส่วนร่วมของประชาชน และผู้ทรงคุณวุฒิในฐานะกรรมการในคณะกรรมการ การศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรมไม่ว่าจะเป็นในระดับจังหวัด อำเภอ หรือการเป็นคณะกรรมการ โรงเรียนไม่ว่าจะเป็นใน โรงเรียนประถมศึกษา หรือมัธยมศึกษาก็ตาม บุคคลเหล่านั้นมีบทบาท เพียงเล็กน้อยเท่านั้น เป็นเพียงกรรมการที่ปรึกษาหรือรับทราบการดำเนินงานของหน่วยงานดังกล่าว ถือเป็นจุดอ่อนของระบบคณะกรรมการในทุกระดับ โดยเฉพาะในระดับโรงเรียน ซึ่งเป็นระดับที่อยู่ใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด

5. การขาดการพัฒนา นโยบายอย่างเป็นระบบและต่อเนื่อง

การขาดการยอมรับนโยบายและแผนพัฒนาการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรม ตาม แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ หรือ นโยบายและแผนที่ผู้มีอำนาจเดิมกำหนดไว้ของผู้มี อำนาจที่มารับหน้าที่ดูแลและกำกับนโยบายด้านการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรมของกระทรวง รวมทั้งการที่มีการเปลี่ยนแปลงผู้บริหารระดับสูงของหน่วยงาน และการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง ที่เกิดขึ้นอยู่เสมอ ทำให้ขาดความต่อเนื่องของนโยบายและแผน ส่วนหนึ่งก่อให้เกิดความสูญเปล่า ของการใช้ทรัพยากรและเกิดความเฉื่อยชา ขาดประสิทธิภาพของผู้ปฏิบัติและผู้รับผิดชอบใน แต่ละเรื่อง และแต่ละระดับ บางครั้งมีการตั้งหน่วยงานและผู้รับผิดชอบชั่วคราว ทำให้การปฏิบัติ การกิจขาดความคล่องตัว และ ไม่มีความต่อเนื่อง ไม่บรรลุผลเท่าที่ควร

ด้วยภารกิจที่มีมาก เกิดขึ้นอย่างสับสน ไม่ต่อเนื่องและขาดองค์กรที่เข้มแข็ง รับผิดชอบ ด้านนโยบายและแผน ทำให้ขาดกระบวนการพัฒนานโยบายเพื่อพัฒนาการศึกษา ศาสนา ศิลปะ และวัฒนธรรมอย่างเป็นระบบและต่อเนื่องในกระทรวงศึกษาธิการ รวมทั้งหน่วยงานกลางที่รับผิดชอบ ด้านนโยบาย เป็นเพียงหน่วยงานระดับกอง ซึ่งมีขอบข่ายของงานและปริมาณงานสูงกว่ากอง ด้านนโยบายและแผนของกรมต่างๆ ในกระทรวงศึกษาธิการเท่านั้น ทำให้ขาดการยอมรับและไม่มี ศักยภาพพอที่จะสร้างกระบวนการในการพัฒนานโยบายที่มีประสิทธิภาพและยั่งยืน ประกอบกับ ขาดเอกภาพระหว่างการดำเนินงานในด้านนโยบาย แผนมาตรฐานการศึกษา หรือ การพัฒนางานตาม เป้าหมาย เนื่องจากเป็นความรับผิดชอบของต่างหน่วยงานกัน และต่างสังกัด ทำให้ประสิทธิภาพของ การพัฒนาตามนโยบายไม่บรรลุผลสำเร็จและไม่เป็นไปอย่างต่อเนื่องดังกล่าว

6. การขาดความเชื่อมโยงกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและหน่วยงานอื่น

การบริหารการศึกษาที่รวมศูนย์อำนาจไว้ในส่วนกลาง และต่างหน่วยต่างจัดการศึกษาตามกรอบความคิดของหน่วยงานตนเองดังกล่าวแล้ว นอกจากกระทรวงศึกษาธิการจะไม่สามารถสร้างเอกภาพด้านนโยบาย แผน และมาตรฐานการศึกษาภายในกระทรวงศึกษาธิการแล้ว ยังขาดความสัมพันธ์ เชื่อมโยงกับการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งโดยหลักการกระทรวงศึกษาธิการควรมีบทบาทในการส่งเสริม สนับสนุนทางด้านวิชาการ ทรัพยากร และการกำกับนโยบายและมาตรฐานการศึกษา เพื่อเป็นหลักประกันในคุณภาพ และมาตรฐานการศึกษาที่ประชาชนจะได้รับจากการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ที่ผ่านมากระทรวงศึกษาธิการยังไม่มีบทบาทที่ควรจะเป็นดังกล่าว

ปัญหาสำคัญอีกประการหนึ่งคือ การขาดความสัมพันธ์เชื่อมโยงด้านการจัดการอุดมศึกษา ทั้งระหว่างสถาบันอุดมศึกษาภายในกระทรวงศึกษาธิการ และระหว่างการจัดการอุดมศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการกับของทบวงมหาวิทยาลัย ทำให้ต่างมีการกำหนดนโยบาย แผน และมาตรฐานการจัดการศึกษาของตนเอง ทั้งที่จัดการศึกษาในระดับเดียวกันแต่ไม่สามารถเปรียบเทียบคุณภาพและมาตรฐานการศึกษากันได้ (กระทรวงศึกษาธิการ, 2542 : 21-32)

ปัญหาการขาดแคลนครู

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ ได้รายงานไว้ในรายงานการปฏิรูปครูวิทยาศาสตร์และคณิตศาสตร์⁴ (พ.ศ. 2543) ว่า นอกจากจะมีความขาดแคลนครู / อาจารย์ที่มีความรู้เฉพาะในด้านนี้แล้ว ครู / อาจารย์ส่วนใหญ่ไม่สนใจแสวงหาความรู้เพื่อพัฒนาตนเอง และผู้ที่มีความรู้ความสามารถสูงสนใจที่จะเข้าสู่อาชีพครูมีน้อยมาก นอกจากนี้ยังไม่สามารถทดแทนครู / อาจารย์ที่มีความรู้ความสามารถสูงและกำลังเกษียณอายุเป็นจำนวนมากได้ เนื่องจากอาชีพครูขาดแรงจูงใจ ทั้งนี้ จากผลการสำรวจยืนยันว่า ครูจำนวนไม่น้อยราวร้อยละ 20 ไม่พอใจในอาชีพครู โดยเห็นว่าเป็นงานหนัก มีรายได้ต่ำ และไม่ได้รับการยกย่องนับถือ

นอกจากนั้น ผลการประเมินแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ ฉบับที่ 8 ในระยะ 2 ปีแรก (2540-2541) ในแผนงานหลักที่ 3 การพัฒนา การผลิตครู และการฝึกอบรมและการพัฒนาครูประจำการ พบว่ามีปัญหาในแง่ของสถาบันที่ผลิตครู คือ คุณภาพของครูที่ผลิตครูยังอยู่ในระดับที่ต้องปรับปรุงอย่างมาก และการพัฒนาครูประจำการเป็นไปตามเป้าหมายเพียงร้อยละ 67 เท่านั้น

(สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, 2542 อ้างถึงใน สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, 2545 : 58)

จากตัวเลขล่าสุดของ สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ที่ได้สำรวจจำนวนครูเกินครุขาดตามเกณฑ์ของสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติพบว่า มีครุขาดใน 68 จังหวัด รวม 37,592 คน ในขณะที่ตัวเลขของกรมสามัญศึกษา พบว่ามีจำนวนครุเกินใน 26 จังหวัด รวม 3,933 คน แต่จังหวัดที่เหลือ 50 จังหวัด รวมมีครุขาดถึง 10,983 คน แม้จะเกลี่ยกันได้ก็ยังมีครุขาดอยู่ถึง 7,050 คน ตัวเลขเช่นนี้แสดงให้เห็นปัญหาในการบริหารการศึกษาของประเทศ

ในภาพรวมของกระทรวงศึกษาธิการ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการครู (ก.ค.) ได้สำรวจพบว่า เฉพาะในสาขาวิชาขาดแคลนซึ่งได้แก่ คณิตศาสตร์ วิทยาศาสตร์ คอมพิวเตอร์ ภาษาอังกฤษ หน่วยงานในกระทรวงศึกษาธิการยังมีความต้องการครุ อาจารย์ เหล่านี้รวมถึง 86,034 คน ดังตาราง

จำนวนข้าราชการครูที่ขาดแคลนสังกัดกรมต่าง ๆ จำแนกตามสาขาขาดแคลน

กรม	จำนวนข้าราชการครู				รวม
	คณิตศาสตร์	วิทยาศาสตร์	คอมพิวเตอร์	ภาษาอังกฤษ	
1. สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ	11	56	-	12	79
2. กรมพลศึกษา	13	41	28	20	102
3. กรมการศึกษานอกโรงเรียน	28	71	11	40	150
4. สถาบันเทคโนโลยีราชมงคล	109	171	102	132	514
5. กรมศิลปากร	24	25	1	42	92
6. สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ	9,163	16,753	418	11,258	37,592
7. สำนักงานสภาพัฒนาการศึกษาระดับสูง	374	794	301	347	1,816
8. กรมสามัญศึกษา	12,041	15,356	1,271	14,645	43,313
9. กรมอาชีวศึกษา	342	1,188	63	503	2,096
10. สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชน	90	94	-	96	280
รวม	22,195	34,549	2,195	27,095	86,034

(กระทรวงศึกษาธิการ, 2544 อ้างถึงใน สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, 2545 : 60)

สำหรับสาเหตุของการขาดแคลนครูระดับการศึกษาขั้นพื้นฐานน่าจะมาจากการเร่งขยายโอกาสทางการศึกษาเพื่อตอบสนองนโยบายของรัฐบาลอย่างรวดเร็วในช่วง 5-6 ปีที่ผ่านมา ขาดการสนับสนุนให้เด็กที่เรียนเก่งเข้าเรียนครูในสาขาวิชาที่ขาดแคลนทั้งในระดับประถมศึกษาและมัธยมศึกษา รวมทั้งการที่รัฐบาลมีนโยบายที่จะจำกัดอัตรากำลังคน ซึ่งนอกจากจะไม่ได้อัตราใหม่เข้ามาบรรจุแล้ว อัตราครูที่เกษียณปีละประมาณ 3-4 พันคนยังถูกยุบเกือบทั้งหมด และที่สำคัญคือผลจากโครงการเปลี่ยนเส้นทางชีวิตเกษียณก่อนกำหนดของสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน ซึ่งจากสถิติปีงบประมาณ 2543-2544 มีครูสังกัดกระทรวงศึกษาธิการเข้าร่วมโครงการดังกล่าวทั้ง 3 รุ่นเป็นจำนวน 22,711 คน และคาดว่าเมื่อรวมในปีสุดท้ายคือ ปี 2545 จะมีครูเกษียณอายุก่อนกำหนด รวมประมาณ 30,000 คน แม้ว่ารัฐบาลจะได้พยายามแก้ปัญหาโดยการเกลี้ยครูและจัดสรรอัตราบรรจุใหม่ให้แต่ไม่ถึงร้อยละ 10 ของจำนวนครูที่เกษียณก่อนกำหนด แต่ไม่สามารถแก้ปัญหาเชิงคุณภาพได้ เนื่องจากผู้ที่เกษียณไปเป็นผู้ที่มีประสบการณ์ ส่วนผู้ที่เข้ามายังเป็นคนใหม่ที่ขาดประสบการณ์ในการสอน

นอกจากนี้ ผลจากการวิจัยเรื่อง ภาวะวิกฤตและยุทธศาสตร์การพัฒนาคณะครุศาสตร์/ศึกษาศาสตร์ในแผนพัฒนาการศึกษาระยะที่ 9-10 (พ.ศ. 2545 – 2554) ของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ (2544) ยังได้รายงานไว้ว่า แม้คณะครุศาสตร์ / ศึกษาศาสตร์ จะมีผู้สำเร็จการศึกษาเกินความต้องการประมาณ ปีละ 9 พันถึง 1 หมื่นคน แต่สภาวะการขาดแคลนยังคงมีอยู่ ซึ่งสามารถอธิบายได้สองประการ ประการแรก คือ มีการผลิตที่ไม่ตรงกับสาขาที่ขาดแคลน หรือสาขาวิชาที่ความต้องการของผู้ใช้ครู ซึ่งทำให้เกิดการสูญเสียทรัพยากรทางสังคมเป็นอย่างมาก ประการที่สองคือ ฝ่ายผู้รับ คือ กระทรวงศึกษาธิการไม่สามารถหาอัตราเพื่อบรรจุครูเข้าทำงานในโรงเรียนที่ขาดแคลนได้ (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, 2545 : 61)

ครูกับปัญหาหนี้สิน

หนี้สินครูเป็นอีกประเด็นปัญหาหนึ่งที่ส่งผลกระทบต่อคุณภาพการจัดการศึกษาของตัวครูเอง ซึ่งแน่นอนเด็กคือ ผู้ที่รับผลกระทบโดยตรง ทั้งนี้กระทรวงศึกษาธิการได้สำรวจภาวะการเป็นหนี้ของครูเมื่อปี 2539 พบว่า ตัวเลขหนี้สินของครูมีกว่า 8 หมื่นล้านบาท และเพิ่มขึ้นเป็น 1 แสน 3 หมื่น 8 พันกว่าล้านบาทในปี 2540

อัตราการเพิ่มหนี้ของครู

ปี	จำนวนครูที่เป็นหนี้ (คน)	ปริมาณหนี้ (ล้านบาท)
2539	507,607	81,162
2540	498,740	138,616

(สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, 2545 : 62)

จากตัวเลขดังกล่าวชี้ให้เห็นว่า แม้ว่าจำนวนครูที่เป็นหนี้จะน้อยลง แต่ปริมาณหนี้กลับเพิ่มขึ้น เนื่องจากมีการกู้เงินเพื่อไปซื้อสิ่งอำนวยความสะดวกราคาแพงมากขึ้น นอกจากนี้ครูบางกลุ่มยังมีพฤติกรรมเล่นการพนัน กินเหล้า เข้าสังคมอีกด้วย ครูเองก็ยอมรับว่าการเป็นหนี้ มีผลกระทบต่อการสอนเพราะต้องออกไปทำงานหารายได้เสริม ทำให้ความเอาใจใส่ต่องานสอนน้อยลง (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, 2545 : 62)

ในปัจจุบัน แม้จะได้มีการจัดตั้งเงินทุนหมุนเวียนเพื่อแก้ปัญหาหนี้สินของข้าราชการครู โดยในปีงบประมาณ 2540 รัฐบาลจัดสรรให้ 500 ล้านบาท และปีงบประมาณ 2541 จำนวน 100 ล้านบาท ส่วนปีงบประมาณ 2542 – 2544 ไม่ได้จัดสรรเพิ่มเติม แต่ใช้เงินที่ครูชำระหนี้สินกองทุน โดยในปี 2544 มีกองทุนหมุนเวียนทั้งสิ้น 780 ล้านบาท (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, 2545 : 63)

อย่างไรก็ตาม ครูควรตระหนักว่าผู้ที่เป็นครูควรจะยึดหลักความพอเพียง มีจริยธรรมและค่านิยมที่ถูกต้องเพื่อเป็นตัวอย่างที่ดีแก่นักเรียน หากมีค่านิยมในวัตถุสูง ก็จะมีโอกาสในการก่อหนี้สูง ซึ่งหากเป็นเช่นนี้ก็ไม่ควรเป็นหน้าที่ของรัฐที่จะต้องตามแก้ปัญหาอย่างไม่มีที่สิ้นสุด

เทคโนโลยีเพื่อการศึกษา จำเป็นแต่ไม่เพียงพอ

ในปัจจุบันเชื่อว่า สื่อและเทคโนโลยีเพื่อการศึกษาเป็นเครื่องมือสำคัญในการพัฒนาคุณภาพการศึกษา เมื่อคุณภาพของครูมีปัญหาดังกล่าวข้างต้น เราจะใช้สื่ออุปกรณ์ด้านเทคโนโลยีการศึกษาสมัยใหม่มาช่วยเสริมได้หรือไม่

จากรายงานผลการสำรวจสถานภาพและความพร้อมในการใช้งานคอมพิวเตอร์และระบบอินเทอร์เน็ตของโรงเรียนมัธยมศึกษาทั่วประเทศของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ

(พ.ศ. 2544) พบว่าโรงเรียนขนาดเล็ก (นักเรียนไม่ถึง 300 คน) ขนาดกลาง (300 -699 คน) และขนาดใหญ่ (700 – 1999 คน) ของกรมสามัญศึกษามีคอมพิวเตอร์จำนวนประมาณ 10, 20 และ 50 เครื่องตามลำดับหรือประมาณ 1 เครื่องต่อนักเรียน 30 คน ทั้งที่จำนวนที่เหมาะสมควรจะเป็น 1 เครื่องต่อนักเรียน 2 คน ส่วนการเชื่อมโยงเข้าระบบอินเทอร์เน็ตทั่วประเทศคิดเป็นร้อยละ 44.2 โดยโรงเรียนในกรุงเทพมหานคร มีสัดส่วนสูงสุดคิดเป็นร้อยละ 89.7 และภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีน้อยที่สุด คือ ร้อยละ 24.1 เท่านั้น โรงเรียนจึงมีปัญหาขาดแคลนคอมพิวเตอร์ ซึ่งเป็นสื่อการศึกษาสมัยใหม่ทั้งในแง่ปริมาณและวิธีการใช้หาความรู้บนระบบเครือข่ายอินเทอร์เน็ต

ส่วนโรงเรียนระดับประถมศึกษาของสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ปี 2541 มีเครื่องคอมพิวเตอร์มากกว่า 2 เครื่องต่อโรงเรียน (2.26 เครื่อง) และ 1 เครื่องต่อนักเรียน 84 คน และยังไม่มีการเชื่อมโยงเข้าระบบอินเทอร์เน็ตมากนัก และถ้าหากเทียบกับประเทศต่างๆ แล้ว ประเทศไทยมีเครื่องคอมพิวเตอร์ 48 เครื่องต่อจำนวนประชากรพันคน ในขณะที่สิงคโปร์มี 440 เครื่อง เกาหลี 313 เครื่อง และมาเลเซีย 114 เครื่อง

ในด้านการเข้าถึงอินเทอร์เน็ต สิงคโปร์มีเครื่องคอมพิวเตอร์ที่สามารถเข้าถึงอินเทอร์เน็ตได้ร้อยละ 49.1 เกาหลีร้อยละ 40.3 และมาเลเซีย ร้อยละ 15 ส่วนประเทศไทย มีเพียงร้อยละ 2 เท่านั้น ตัวเลขนี้เป็นตัวเลขที่น่าเป็นห่วงในเชิงปริมาณ แต่การเร่งเพิ่มปริมาณโดยไม่มีการวางระบบความคิดในการใช้ที่ชัดเจนก็เป็นอันตรายเช่นเดียวกัน (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, 2545 : 58- 64)

กล่าวโดยสรุป เมื่อสิ้นสุดปีงบประมาณ 2544 จนก้าวเข้าสู่ปีงบประมาณ 2545 การจัดการศึกษาของไทยได้รับการพัฒนาให้ก้าวหน้ามากขึ้นทั้งในเชิงปริมาณและคุณภาพ ทั้งนี้เป็นผลมาจากกระแสความตื่นตัวในการปฏิรูปการศึกษานับตั้งแต่การประกาศใช้พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 อย่างไรก็ตาม ยังมีข้อมูลและดัชนีบางประการที่บ่งชี้ว่าการจัดการศึกษาของชาติในระยะเวลาที่ผ่านมายังมีปัญหาและอุปสรรคที่จะต้องเร่งดำเนินการแก้ไขต่อไปหลายประการ (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, 2545 : 86-89) ดังนี้

ประการแรก รัฐบาลลงทุนทางการศึกษาเป็นจำนวนมากขึ้นทุกปี และมีสัดส่วนสูงกว่างบประมาณด้านอื่น ๆ ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับประเทศอื่นๆ พบว่า ประเทศไทยลงทุนทางการศึกษามาก

เป็นอันดับ 2 ของเอเชีย แต่ผลการจัดอันดับความสามารถด้านการศึกษาของไทยกลับอยู่ในอันดับที่ 44 จาก 49 ประเทศ และต่ำกว่าหลายประเทศในเอเชีย

ทั้งนี้ จากการวิเคราะห์ของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ เกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างการลงทุนทางการศึกษากับผลการจัดการศึกษาพบว่า ประสิทธิภาพในการลงทุนจัดการศึกษาของประเทศไทยต่ำกว่าประเทศอื่นๆ เป็นอย่างมาก และพบว่าการลงทุนทางการศึกษามีผลค่อนข้างมากต่อการขยายโอกาสทางการศึกษาและประเทศที่มีการลงทุนทางการศึกษาสูงมีแนวโน้มที่จะมีผลลัพธ์ทางการศึกษาสูง แต่จะต้องมีการบริหารจัดการและการใช้เงินอย่างมีประสิทธิภาพ

แต่เมื่อพิจารณาการจัดสรรและการใช้งบประมาณการศึกษาของไทย จะเห็นได้ว่าต้องมีการปรับปรุงหลายประเด็นแต่การที่รัฐปรับการจัดสรรที่มุ่งเน้นผลผลิตหรือผลลัพธ์ของโครงการ และกระจายความเท่าเทียมของการใช้งบประมาณมากกว่าเน้นที่ตัวหน่วยงาน น่าจะเป็นนิมิตหมายที่ดีของการใช้งบประมาณไปเพื่อกระตุ้นให้เกิดความเจริญและพัฒนาคุณภาพได้

ประการที่ 2 รัฐบาลประสบความสำเร็จในการขยายโอกาสทางการศึกษาให้แก่ประชาชนในระดับหนึ่ง กล่าวคือประชากรมีโอกาสได้รับการศึกษามากขึ้นทั้งในระบบและนอกระบบโรงเรียน อย่างไรก็ตาม ในระดับการศึกษาที่สูงขึ้นประชาชน มีโอกาสได้รับการศึกษาน้อยลงตามลำดับ โดยในปี 2544 ถึงแม้ประชากรกลุ่มอายุ 18-21 ปีจะมีโอกาสได้รับการศึกษามากขึ้น แต่ยังมีสัดส่วนเพียง 1 ใน 4 เท่านั้น ที่มีโอกาสได้รับการศึกษาระดับอุดมศึกษา

นอกจากนี้ ยังมีกลุ่มผู้ด้อยโอกาสและผู้พิการอีกจำนวนมากที่ไม่มีโอกาสได้รับการทางการศึกษา ตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติทางการศึกษาตลอดจนความมุ่งมั่นของกระทรวงศึกษาธิการเอง ดังนั้น ในช่วงต่อไป รัฐบาลน่าจะต้องทุ่มเทพยายามทุกด้านสู่การพัฒนาผู้ด้อยโอกาสให้มากยิ่งขึ้น เพื่อประเทศไทยจะได้พลังสร้างสรรค์จากคนอีกกลุ่มหนึ่ง ซึ่งเคยเป็นเสมือนพลังเงียบในสังคมมานาน

ประการที่ 3 การจัดการศึกษาของไทยยังมีปัญหาด้านคุณภาพ ทั้งการศึกษาขั้นพื้นฐานและการอุดมศึกษา ผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนในระดับประถมศึกษาและมัธยมศึกษายังอยู่ในเกณฑ์ต่ำ ทั้งนี้ ปัจจัยสำคัญที่มีผลต่อคุณภาพของการศึกษาก็คือ ศักยภาพและความพร้อมด้านครู อาจารย์ รวมทั้งสื่อและเทคโนโลยีที่ใช้ในการจัดการเรียนการสอน

ในระดับอุดมศึกษาก็เช่นเดียวกัน จำเป็นต้องมีการปรับปรุงและพัฒนาอาจารย์ให้มีความรู้สูงขึ้นและมีความสามารถในการจัดการเรียนการสอนให้เป็นที่ยอมรับทั้งในระดับชาติและระดับนานาชาติ นอกจากนี้ปัญหาด้านคุณภาพการศึกษาที่ยังไม่น่าพอใจแล้ว ยังมีปัญหาด้านความไม่เสมอภาคในการจัดบริการการศึกษา โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ระหว่างเขตเมืองและเขตชนบท และระหว่างสถานศึกษาสังกัดต่างๆ ซึ่งเกี่ยวข้องกับปัญหาด้านการบริหารและจัดการศึกษา

ประการสุดท้าย ประสิทธิภาพของระบบการศึกษาไทยยังอยู่ในระดับที่ไม่น่าพึงพอใจนัก ซึ่งเป็นผลมาจากการบริหารและจัดการศึกษาทั้งในส่วนที่เกี่ยวข้องกับปัจจัยที่เป็นตัวป้อนและกระบวนการ รวมทั้งสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจและสังคม ส่งผลให้ผลผลิตทางการศึกษาของไทยมีคุณภาพไม่เป็นที่พึงพอใจและไม่สอดคล้องกับความต้องการของสังคมเท่าที่ควร กล่าวคือ การจัดการศึกษายังมีปัญหาทั้งในด้านหลักสูตร ผู้เรียน ครอบครัวยุติธรรม โรงเรียนและครู รวมทั้งสภาพสังคม ส่งผลให้ประสิทธิภาพในการจัดการเรียนการสอนต่ำ คุณภาพของผู้สำเร็จการศึกษาไม่สอดคล้องกับความต้องการของงานที่จะทำ จึงควรมีการปรับปรุงการบริหารจัดการและการใช้งบประมาณทางการศึกษาให้มีประสิทธิภาพและเหมาะสมมากขึ้น ซึ่งจะเป็ปัจจัยสำคัญที่ส่งผลต่อการพัฒนาการศึกษาทั้งในเชิงปริมาณและคุณภาพต่อไป (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, 2545 : 86-89)

4.2 แนวทางแก้ไขปัญหของการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน

เพื่อสลายปมปัญหาให้การจัดการศึกษาพื้นฐานบรรลุวัตถุประสงค์ตามแนวนโยบายของรัฐ และของกระทรวงศึกษาธิการ คือ

- การขยายการศึกษาภาคบังคับ จาก 6 ปี เป็น 9 ปีและ 12 ปีโดยเร็ว
- การกระจายอำนาจการจัดการศึกษาไปสู่หน่วยปฏิบัติให้มากที่สุด
- เปิดโอกาสให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษามากขึ้น

คณะกรรมการที่กระทรวงศึกษาธิการ ได้แต่งตั้งขึ้นจึงระดมความคิด จนได้หลักการใหม่เพื่อการรื้อปรับโครงสร้างและระบบการบริหารการศึกษาพื้นฐาน 10 ประการดังนี้

1. โครงสร้างองค์การบริหารการศึกษาพื้นฐาน จะต้องสมดุลกับปริมาณงานที่เพิ่มขึ้น
2. ต้องอาศัยระบบการบริหารราชการส่วนกลางเป็นหลักสำคัญ
3. กระจายอำนาจการบริหาร และการจัดการ ไปสู่หน่วยปฏิบัติให้มากที่สุด มุ่งลด

ขั้นตอนการปฏิบัติและเน้นการมีส่วนร่วมของท้องถิ่น

4. ระบบการจัดการศึกษาสอดคล้องกับระบบการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
5. มีเอกภาพในการบริหารการศึกษาพื้นฐาน
6. บริหารงานโดยองค์คณะบุคคลในระดับต่างๆ และมีลักษณะไตรภาคี
7. มีหลักประกันความเสมอภาคและให้โอกาสเท่าเทียมกันแก่บุคลากรทางการศึกษา
8. การบริหารต้องเปิดช่องทางให้มีการระดมและการใช้ทรัพยากรทางการศึกษาได้อย่างมีประสิทธิภาพ

9. มีหลักประกันประสิทธิผลทางการศึกษาให้มีคุณภาพตามความต้องการของสังคม
10. องค์กรที่เกิดขึ้นใหม่ต้องสามารถพัฒนาตนเองเพื่อรองรับภารกิจที่จะเกิดขึ้นในอนาคตได้

โครงสร้างองค์การบริหารการศึกษาพื้นฐานจะต้องสอดคล้องกับปริมาณงานที่เพิ่มขึ้น

1. โครงสร้างองค์การบริหารการศึกษาพื้นฐานจะต้องปรับเปลี่ยนไปให้สอดคล้องกับปริมาณงานที่เพิ่มขึ้น เพราะจะต้องรับผิดชอบการจัดการศึกษาตั้งแต่ระดับก่อนประถมศึกษาจนถึงระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย (ช่วงวัยอายุ 5-17 ปี)
2. ปัจจุบันโครงสร้างองค์การเป็นไปตามหน่วยงานที่สังกัดซึ่งมีความซ้ำซ้อนและความไม่ชัดเจนในการดำเนินงาน บางครั้งเกิดปัญหาในด้านการประสานงานอันเนื่องมาจาก ต่างสังกัด กระทรวง ทบวง กรม และยังเกิดความสับสนของส่วนราชการอื่น ที่มีส่วนร่วมในการบริหารจัดการศึกษาพื้นฐาน
3. โครงสร้างองค์การ ต้องมีการนำเอาเทคโนโลยีสารสนเทศและเครือข่ายข้อมูลเพื่อรองรับภารกิจในเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพในการปฏิบัติงานเพื่อให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงของยุคสมัยที่ เรียกว่าโลกาภิวัตน์

ต้องอาศัยระบบการบริหารราชการส่วนกลางเป็นหลักสำคัญ

1. ในการจัดการศึกษาพื้นฐานในระดับต่างๆ ระบบการบริหารราชการส่วนกลาง ยังมีความสำคัญอยู่ในส่วนที่จะเป็นหลักในการกำหนดนโยบายกรอบมาตรฐานการดำเนินงานให้เป็นอิสระจากการบริหารราชการส่วนภูมิภาคและการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นในบางประการ เช่น

การกำหนดให้เป็นการบริหารส่วนกลางทำให้ตัดทอนอำนาจการบริหารอำนาจส่วนภูมิภาคที่จะเข้ามาควบคุมดูแลจนขาดอิสระ

2. ถึงแม้จะกำหนดให้การจัดการศึกษาพื้นฐานเป็นระบบการบริหารส่วนกลาง แต่แท้ที่จริงแล้ว สำนักงานในระดับชาติจะมีบทบาทหน้าที่ในเรื่องการกำหนดนโยบาย การประสานงาน กำหนดและควบคุมมาตรฐานเท่านั้น ส่วนการปฏิบัติจะเป็นหน้าที่ของสถานศึกษาและท้องถิ่น

กระจายอำนาจการบริหาร และการจัดการไปสู่หน่วยปฏิบัติให้มากที่สุด มุ่งลดขั้นตอนการปฏิบัติและเน้นการมีส่วนร่วมของท้องถิ่น

1. การกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการไปสู่หน่วยปฏิบัติในระดับจังหวัด และสถานศึกษาอย่างแท้จริงให้หน่วยปฏิบัติได้มีบทบาทหน้าที่การดำเนินงานตามภารกิจได้เบ็ดเสร็จ สมบูรณ์จะทำให้การปฏิบัติงานคล่องตัว เกิดประสิทธิภาพเป็นไปตามความต้องการของท้องถิ่น

2. มุ่งลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน ที่ไม่จำเป็นที่เป็นเหตุให้สูญเสียทรัพยากรโดยใช้เหตุ ทั้งนี้เพื่อความรวดเร็ว ประหยัดทรัพยากรและประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน

3. การศึกษาพื้นฐานจะเน้นการมีส่วนร่วมของท้องถิ่น เพราะถือว่าเป็นการศึกษาของปวงชนและเพื่อปวงชนให้ท้องถิ่นได้เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดกระบวนการจัดการตั้งแต่การวางแผนและกำหนดจุดมุ่งหมายของการจัดการศึกษา การจัดทำหลักสูตรโดยเฉพาะอย่างยิ่งหลักสูตรท้องถิ่น การกำกับ การควบคุมดูแล ตลอดจนการตรวจสอบคุณภาพและการสนับสนุนทรัพยากรทั้งในด้านภูมิปัญญา องค์กรความรู้และงบประมาณ

สอดคล้องกับระบบการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

1. ระบบการบริหารการศึกษาพื้นฐาน จะมีความสอดคล้องกับระบบการบริหารงานขององค์กรท้องถิ่น นั่นคือ การบริหารงานในรูปองค์กรคณะบุคคล และมีเขตพื้นที่ในการดำเนินงาน เหมือนกับการปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบัน เช่น องค์กรบริหารส่วนตำบล เทศบาล เป็นต้น

2. นอกจากจะมีความสอดคล้องกันในระบบบริการแล้วยังจะต้องให้ระบบการบริหารดังกล่าว เอื้อประโยชน์สนับสนุนซึ่งกันและกัน และที่สำคัญระบบบริหารการศึกษาพื้นฐานจะต้องแสวงหาประโยชน์ในด้านทรัพยากรซึ่งมีอยู่จำกัด จากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างๆ มาเอื้อต่อการบริหารจัดการได้

3. ระบบการบริหารการศึกษาพื้นฐาน และองค์กรปกครองท้องถิ่น จะต้องเป็นหลักให้ชุมชนในการที่จะสร้างสรรค์ และพัฒนาสังคมนั้นให้เจริญก้าวหน้าแบบพึ่งตนเองได้ เพื่อความผาสุกของประชาชนโดยส่วนรวม

มีเอกภาพในการบริหารการศึกษาพื้นฐาน

1. การบริหารการศึกษาพื้นฐานทุกระดับควรมีเอกภาพในการบริหาร คือ บริหารงานโดยองค์กร เพียงองค์กรเดียว ซึ่งจะส่งผลให้เกิดความชัดเจนในการจัดการศึกษาพื้นฐานในแต่ละระดับ ลดปัญหาความซ้ำซ้อน ของหน่วยงานเพื่อประสิทธิภาพของการจัดการ

2. ขอบข่ายของการศึกษาพื้นฐานนั้น ครอบคลุมการจัดการศึกษาระดับก่อนประถมศึกษา ประถมศึกษา มัธยมศึกษาตอนต้นและตอนปลาย สถานศึกษาแต่ละแห่งจะต้องมีการกิจเพิ่มขึ้นอีกมากมาย การบริหารโดยองค์กรเดียวน่าจะมีทิศทางที่ชัดเจน สนองตอบความต้องการของชุมชนและท้องถิ่นได้ดี

3. การกำหนดนโยบายมาตรฐานการจัดการศึกษาเรื่องงบประมาณของสถานศึกษาของรัฐบาลประเภทควรดำเนินการ โดยองค์กรเดียวกันเพื่อเป็นภาพรวมการจัดการศึกษาของประเทศ

การบริหารงานโดยองค์กรคณะบุคคลในระดับต่างๆ และมีลักษณะไตรภาคี

1. เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชน บุคลากรทางการศึกษาและผู้รับบริการเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารงานในระดับต่างๆ ตั้งแต่ระดับชาติจนถึงระดับสถานศึกษา

2. เป็นการเปิดโอกาสให้บุคคลที่มีความรู้ความสามารถและมีประสบการณ์มาช่วยบริหารงานจัดการศึกษาพื้นฐาน

3. สอดคล้องตามหลักของความเป็นประชาธิปไตยเพราะการตัดสินใจ วินิจฉัย สั่งการในเรื่องต่างๆ เป็นเรื่องของบุคคลหลายคนไม่ใช่บุคคลเพียงคนเดียว

4. ลักษณะไตรภาคีนั้น เป็นรูปแบบของคณะบุคคลซึ่งประกอบด้วยบุคคลสามฝ่าย คือ กลุ่มข้าราชการโดยตำแหน่ง กลุ่มผู้ทรงคุณวุฒิ และกลุ่มผู้แทนข้าราชการซึ่งมาจากการเลือกตั้ง และลักษณะไตรภาคีนั้น จะต้องมีส่วนคณะกรรมการในแต่ละระดับเป็นจำนวนที่ไม่แตกต่างกัน

มีหลักประกันความเสมอภาค และให้โอกาสเท่าเทียมกันแก่นักเรียนทางการศึกษา

1. สถานภาพของนักเรียนทางการศึกษา จะต้องเป็นหลักประกันในเรื่องของสถานภาพ ศักดิ์ศรีและเรื่องสวัสดิการให้เพียงพอ และเป็นที่ยอมรับแก่นักเรียนโดยทั่วไป
2. นักเรียนทางการศึกษาทุกระดับ จะต้องได้รับผลจากการปฏิบัติขององค์กรในเรื่องต่างๆ ด้วยความเสมอภาค
3. นักเรียนทางการศึกษาทุกคน จะต้องมีโอกาสในทุกเรื่องเท่าเทียมกัน และทุกประการ ที่กล่าวมานั้น ก็เพื่อให้นักเรียนทางการศึกษาเกิดขวัญ กำลังใจ มั่นใจ ในสถานภาพและศักดิ์ศรี และยังได้รับการยกย่องสรรเสริญจากสังคม

การบริหารต้องเปิดช่องทางให้มีการระดมและการใช้ทรัพยากรทางการศึกษาได้อย่างมีประสิทธิภาพ

1. รัฐจะต้องกำหนดนโยบาย ให้มีการเพิ่มงบประมาณการศึกษาพื้นฐานให้มากขึ้นกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน โดยต้องให้ความสำคัญกับเด็กทุกกลุ่ม ทุกวัย
2. รัฐต้องเร่งพัฒนากฎหมายที่เป็นอุปสรรคต่อช่องทางการระดมและการใช้ทรัพยากรทางการศึกษา เช่น ในเรื่องของเงินงบประมาณ หรือเงินบริจาค เป็นต้น
3. รัฐต้องผ่อนคลายนโยบาย ระเบียบ และวิธีการงบประมาณเพื่อให้สถานศึกษาใช้เงินได้คล่องตัวมีรายได้ไว้ใช้จ่ายสำหรับการพัฒนาคุณภาพการศึกษา โดยให้สถานศึกษาสามารถหารายได้จากบริการ และผลผลิตของนักเรียนนักศึกษา เช่น การรับจ้างขายผลิตภัณฑ์ จากการศึกษาปฏิบัติของนักเรียน และนักศึกษา เป็นต้น
4. รัฐต้องใช้มาตรการภาษี เพื่อสร้างแรงจูงใจให้ผู้บริจาคเงิน และทรัพย์สินเพื่อการศึกษาที่จัดโดยรัฐ เอกชนและชุมชนมากขึ้น

มีหลักประกันประสิทธิผลทางการศึกษาให้มีคุณภาพ ตามความต้องการของสังคม

1. โฉมหน้าใหม่ของสถานศึกษา คือการที่สถานศึกษามีอิสระในการดำเนินงาน และการตัดสินใจในการบริหารการจัดการสูงขึ้น มีความร่วมมือกับหน่วยงานหลากหลายชั้น สามารถตอบสนองความต้องการของกลุ่มเป้าหมายหรือท้องถิ่น ชุมชนได้ดียิ่งขึ้น
2. สถานศึกษา ต้องตระหนักในความรับผิดชอบที่จะต้องแสดงให้เห็นประจักษ์แก่สังคมว่า ได้ใช้อำนาจหน้าที่และอิสระในการบริหารงานไปอย่างถูกต้องเหมาะสมแก่ทรัพยากรที่ได้รับจากแหล่งต่างๆ

3. หลักประกันประสิทธิผลทางการศึกษาเป็นสิ่งที่จะทำให้สังคมเชื่อมั่นในระบบการบริหารการศึกษาพื้นฐาน การที่จะให้มีความไว้วางใจจากประชาชน จึงต้องมีระบบการตรวจสอบ ควบคู่กันไปกับการมีอิสระในการบริหารงาน

องค์กรที่เกิดขึ้นใหม่ ต้องสามารถพัฒนาตนเองเพื่อรองรับภารกิจที่จะเกิดขึ้นในอนาคตได้

1. กำหนดมาตรฐานขององค์กร ที่เกิดใหม่ทุกระดับให้มีศักยภาพ พร้อมทั้งพัฒนาตนเองได้อย่างไม่หยุดยั้ง เพื่อให้สนองตอบและสอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงสังคมโลกในปัจจุบัน

2. องค์กรที่เกิดขึ้นใหม่ ต้องมีระบบการบริหารจัดการที่ดี บุคลากรมีคุณภาพ และที่สำคัญต้องมีเทคโนโลยี ระบบสารสนเทศ เครือข่ายข้อมูล มาเสริมประสิทธิภาพการบริหารได้อย่างเหมาะสม

3. องค์กรที่เกิดขึ้นใหม่ จะต้องบริหารและจัดการในเชิงรุก มองอนาคตข้างหน้า พร้อมทั้งจะเผชิญกับปัญหา อุปสรรคและรองรับภารกิจต่างๆ ที่จะเกิดขึ้นในอนาคตได้ (กระทรวงศึกษาธิการ, 2539 : 39-50)

4.3 แนวโน้มของการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน

เมื่อพิจารณาภาวะการศึกษาไทยในภาพรวมจนถึงบัดนี้ จะเห็นได้ว่า การศึกษาไทย ได้ก้าวมาถึงจุดเปลี่ยนที่สำคัญและกำลังก้าวไปสู่อนาคตที่ท้าทาย ผลพวงจากรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ และพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติที่เกิดจากการมีส่วนร่วมของประชาชนในวงกว้าง ส่งผลให้มีการปฏิรูปการศึกษาทั้งระบบ โดยเริ่มมีการปฏิรูปการเรียนรู้ที่เน้นความสำคัญที่ผู้เรียนดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้น

ตั้งแต่วันที่ 3 ตุลาคม 2545 เป็นต้นไป การปฏิรูปโครงสร้างการบริหารการศึกษา ก็ได้เริ่มต้นขึ้น โดยมีการจัดตั้งกระทรวงศึกษาธิการตามโครงสร้างใหม่ ซึ่งจะต้องกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาไปยังเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา

ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องทุกคนจึงต้องเตรียมความพร้อมที่จะก้าวสู่โครงสร้างการจัดการศึกษาระบบใหม่พร้อมกับการสานต่อพันธกิจหลักด้านการศึกษาที่ได้มีการริเริ่มไว้แล้ว นับตั้งแต่การดำเนินงานตามบทบัญญัติในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ซึ่งบัดนี้ ได้มีการกำหนดนโยบายและยุทธศาสตร์การดำเนินงานไว้แล้วอย่างชัดเจน ทั้งในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2545 - 2549) และแผนการศึกษาแห่งชาติ (พ.ศ. 2545 - 2559)

ภารกิจต่อไปจึงเป็นการบริหารแผนไปสู่ความสำเร็จในการปฏิบัติ ซึ่งนอกจากจะเป็นความรับผิดชอบของรัฐบาลโดยตรงแล้ว ยังขึ้นอยู่กับหน่วยงานและสถาบันอื่น ทั้งในส่วนท้องถิ่น องค์กร ประชาคมและประชาชน เพื่อให้การดำเนินงานบรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมาย

เพื่อให้การปฏิรูปการศึกษาบรรลุผลสำเร็จ บุคคลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจึงควรยึดหลักการของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และดำเนินการตามกรอบนโยบายของแผนการศึกษาแห่งชาติ (พ.ศ. 2545-2549) เป็นแนวทางไปสู่การปฏิบัติ เนื่องจากแผนการศึกษาแห่งชาตินี้ เป็นการนำสาระของรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติและแผนที่เกี่ยวข้องมาจัดทำเป็นแผนยุทธศาสตร์ระยะยาว 15 ปี ซึ่งจะใช้เป็นกรอบในการจัดทำแผนพัฒนาการศึกษาระยะ 5 ปี ของหน่วยงานต่างๆ เช่น แผนพัฒนาการศึกษาขั้นพื้นฐาน แผนพัฒนาการอุดมศึกษา แผนพัฒนาการอาชีวศึกษา เป็นต้น ตลอดจนแผนปฏิบัติการในระดับพื้นที่และสถานศึกษา ทั้งนี้ การจัดทำแผนทุกแผนจะต้องมีความเชื่อมโยงสอดคล้องไปในทิศทางเดียวกัน ซึ่งจะเป็นการพัฒนาให้มีการบูรณาการในลักษณะองค์รวมที่มีคนเป็นศูนย์กลาง ในขณะที่เดียวกันก็คำนึงถึงสภาพปัญหาความต้องการและวิถีชีวิตของคนไทยในท้องถิ่นต่างๆ

ผู้ที่เกี่ยวข้องทั้งในระดับนโยบายและปฏิบัติล้วนมีส่วนสำคัญอย่างยิ่งในการผลักดันให้มีการดำเนินงานปฏิรูปการศึกษาอย่างเป็นรูปธรรม แผนการศึกษาแห่งชาติ (พ.ศ. 2545- 2559) จึงกำหนดให้มียุทธศาสตร์การนำแผนไปสู่ความสำเร็จในการปฏิบัติ 6 ประการ คือ

1. การสื่อสารและประชาสัมพันธ์เพื่อสร้างความเข้าใจที่ตรงกัน
2. การฟื้นฟูพลังเพื่อสร้างศักยภาพและความรู้ความสามารถในการประสานและจัดทำแผนพัฒนาและแผนปฏิบัติการทุกระดับแบบบูรณาการที่เน้นคนเป็นศูนย์กลาง
3. การบริหารแผนและการประสานแผนเพื่อให้เกิดการรวมพลังในการนำแผนไปสู่การปฏิบัติ
4. การกำกับ / ติดตาม และประเมินผลเพื่อให้มีระบบการกำกับ ติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผล โดยการมีส่วนร่วมของทุกฝ่าย
5. การมีส่วนร่วมแบบบูรณาการ เพื่อส่งเสริมให้ทุกฝ่ายมาร่วมดำเนินการเป็นเครือข่ายในการนำแผนไปสู่การปฏิบัติ

6. การเสริมแรงเพื่อเอื้อให้เกิดการจัดทำแผนแบบบูรณาการและการปฏิบัติตามแผน โดยเฉพาะการปรับระบบการจัดสรรงบประมาณที่ส่งเสริมและสนับสนุนกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาในระดับต่างๆ

จะเห็นได้ว่า การนำแผนปฏิรูปการศึกษาไปสู่การปฏิบัติจำเป็นต้องอาศัยการมีส่วนร่วมจากทุกฝ่ายในสังคม ดังนั้น อนาคตของการปฏิรูปการศึกษาจึงอยู่ที่คนไทยทุกคน ถึงแม้จะมีกฎหมายการศึกษาที่ดีเลิศ มีแผนการดำเนินงานในระดับชาติ และระดับปฏิบัติทั้งในระยะยาวและระยะสั้น ที่ครบถ้วนสมบูรณ์เพียงใด แต่หากขาดคนที่จะผลักดันให้มีการดำเนินงานตามนโยบายและมาตรการต่างๆ ที่กำหนดไว้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล การปฏิรูปการศึกษาก็ไม่สามารถบรรลุผลในทางปฏิบัติได้ แน่แน่นอนว่าหากไม่ดำเนินการปฏิรูปการศึกษาอย่างจริงจังต่อไป ประเทศชาติก็จะไม่สามารถ “อยู่รอด” และสร้างศักยภาพให้แข่งขันในประชาคมโลกได้

(สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, 2545 : 139-142)

นอกจากนี้ สุขวิช รังสิตพล (2546 : 128) ได้ให้ทัศนะว่า การจัดการศึกษาเพื่อให้รองรับการพัฒนาประเทศในอนาคตต้องให้โอกาสประชาชน 2 ใน 3 ของประเทศได้รับการศึกษาจนสำเร็จการศึกษาขั้นพื้นฐาน 12 ปี เน้นหนักไปในทางด้านอาชีพและพัฒนาฝีมือแรงงานขั้นมาตรฐานสากล และเสนอแนวทางการปฏิรูปการศึกษาที่เป็นรูปธรรม ดังนี้

1. การปฏิรูปโรงเรียนและสถานศึกษา โรงเรียนและสถานศึกษาต้องมีความพร้อม ต้องมีอุปกรณ์การเรียนการสอนครบครัน มีบรรยากาศร่มรื่น ทำให้ผู้เรียนอยากเรียนและผู้สอนอยากสอน บรรยากาศในโรงเรียน นักเรียนเรียนอย่างสนุกสนาน ครูสอนอย่างมีความสุข มีห้องปฏิบัติการในวิชาต่างๆ ครบถ้วนบริบูรณ์

2. การปฏิรูปครูและบุคลากรทางการศึกษา ครูเป็นบุคลากรสำคัญที่สุดในการจัดการศึกษา ต้องให้มีโอกาสได้รับการอบรมเสริมความรู้ให้ทันสมัย ส่งเสริมคุณภาพชีวิตและความเป็นอยู่ที่ดี ไม่มีหนี้สิน มีสวัสดิการต่างๆ เพิ่มรายได้และลดรายจ่ายให้แก่ครู

3. การปฏิรูปหลักสูตรและกระบวนการเรียนการสอน จะต้องดำเนินการปรับปรุงหลักสูตรและกระบวนการเรียนการสอนให้ทันกับความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นสอดคล้องกับการพัฒนาท้องถิ่น และประเทศได้ตลอดเวลา เช่น จัดหลักสูตรก่อนประถมศึกษาเพื่อเตรียมความพร้อมในทุกด้าน ปรับโครงสร้างการศึกษาขั้นพื้นฐาน เน้นกำหนดมาตรฐานการศึกษาทุกระดับ ส่งเสริมการใช้เทคโนโลยีทางการศึกษาอย่างมีคุณภาพให้มีการปฏิบัติจริงในรายวิชาต่างๆ เป็นต้น

4. การปฏิรูประบบบริหาร ปรับระบบบริหารภายในกระทรวงศึกษาธิการ โดยจะต้องให้ความสำคัญกับโรงเรียนและสถานศึกษา โรงเรียนจะต้องเป็นฐานในการปฏิรูปโดยอิสระซึ่งทำหน้าที่กำกับดูแลคุณภาพการเรียนการสอน ให้โอกาสแก่เยาวชนตลอดจนโรงเรียนสามารถตัดสินใจแก้ปัญหาได้เอง รวมถึงประสานงานกับโรงเรียนข้างเคียงได้ด้วย กลุ่มโรงเรียนหรือเขตพื้นที่การศึกษาต้องปรับให้สอดคล้องกับการปฏิรูปประเทศ โดยจัดเขตพื้นที่การศึกษาดำเนินการตามจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็น 400 เขตหรือเริ่มต้นที่ 200 เขต เพื่อให้กระบวนการปฏิรูปการศึกษาสามารถประสานกับฝ่ายการเมืองทั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภาและรัฐบาลได้ใกล้ชิดยิ่งขึ้น

ประเด็นสำคัญที่เกิดขึ้นขณะนี้ คือ ค่าใช้จ่ายทางการศึกษา เมื่อมีนโยบายให้การศึกษาขั้นพื้นฐาน 12 ปีฟรีแก่ประชาชนทุกคนในประเทศและรัฐจะต้องจัดสรรเงินงบประมาณเพื่อดำเนินการด้านนี้โดยตรงนั้นจะต้องกำหนดรายจ่ายให้ชัดเจน และจัดเก็บภาษีด้านการศึกษาเพื่อมาดำเนินการจัดการปฏิรูปการศึกษาอย่างเป็นรูปธรรมได้

เพื่อการปฏิรูปการเรียนรู้ของคนไทยทั้งหมดเพื่อสังคมไทยเป็นสังคมแห่งการเรียนรู้ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานได้กำหนดโครงการและกิจกรรมเพื่อให้บรรลุเป้าหมายและเป็นเครื่องมือกระตุ้นให้เกิดการพัฒนาผู้เรียน (กระทรวงศึกษาธิการ, 2547 : 71-72) ดังนี้

โครงการพัฒนากระบวนการเรียนรู้แบบมีส่วนร่วมต่อการพัฒนาชุมชนอย่างยั่งยืน เป็นโครงการที่มีวัตถุประสงค์เพื่อปรับเปลี่ยนกิจกรรมการเรียนรู้ของนักเรียน และปรับเปลี่ยนกิจกรรมการสอนของครูตามแนวปฏิรูปการเรียนรู้ให้เกิดการเรียนรู้ร่วมกันในกระบวนการแก้ปัญหาของท้องถิ่นระหว่างโรงเรียนและชุมชนอันนำไปสู่ความร่วมมือในการจัดการศึกษาอย่างมีส่วนร่วมอย่างแท้จริง ตลอดจนมุ่งพัฒนารูปแบบการจัดการกระบวนการเรียนรู้ที่เอื้อต่อการพัฒนาคุณภาพชีวิตและการพัฒนาชุมชนโดยองค์กรที่ร่วมดำเนินโครงการคือ สถาบันคีนันแห่งเอเชีย (Kenan Institute Asia : KIA) มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง

โครงการจัดการเรียนการสอนทางไกลด้วยรูปแบบ e-Learning เป็นโครงการที่มุ่งส่งเสริมและสนับสนุนให้โรงเรียนมีความรู้ความเข้าใจและเชี่ยวชาญในการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศ ร่วมเป็นเครือข่ายการจัดการเรียนการสอนทางไกลด้วยรูปแบบ e-Learning และร่วมกันวางแผนกำหนดรูปแบบ/แนวทางการดำเนินงานและวิธีการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ (กระทรวงศึกษาธิการ, 2547 ; 74)

โครงการหนึ่งอำเภอ หนึ่งโรงเรียนในฝัน

โครงการหนึ่งอำเภอ หนึ่งโรงเรียนในฝัน เป็นการดำเนินงานตามนโยบายสำคัญของรัฐบาลที่มีเจตนารมณ์ที่จะพัฒนาเยาวชน ซึ่งเป็นทรัพยากรสำคัญของชาติให้มีคุณภาพ เมื่อวันที่ 22 เมษายน 2546 คณะรัฐมนตรีลงมติเห็นชอบในหลักการของโครงการ และมอบหมายให้กระทรวงศึกษาธิการดำเนินการพัฒนาแนวคิดและหลักการ ซึ่งกระทรวงได้มอบหมายให้สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานเป็นผู้ดำเนินการ โรงเรียนในฝันเป็นกระบวนการดำเนินงานบนพื้นฐานความเชื่อที่ว่า การศึกษาสามารถพัฒนาบุคคลให้มีคุณภาพ สามารถลดช่องว่างของบุคคลในสังคมลงได้ ซึ่งส่งผลให้ประชาชนชาวไทยสามารถหลุดพ้นจากวงจรความยากจน ทั้งนี้เพราะโรงเรียนในฝันจะเป็นโรงเรียนขั้นดีที่สร้างเด็กไทยให้ได้เรียนรู้ด้วยตนเองตลอดชีวิต มีทักษะในการคิดวิเคราะห์ มีความสามารถด้านเทคโนโลยี มีคุณธรรม รักรักษ์วัฒนธรรมไทยและมั่นใจในตนเอง ดังนั้น ในระยะแรกจะมีโรงเรียนในโครงการทุกอำเภอ รวม 921 โรงเรียน ระยะที่ 2 กระจายสู่ทุกตำบล และระยะที่ 3 กระจายสู่ทุกหมู่บ้าน (กระทรวงศึกษาธิการ: 2547)

โรงเรียนรูปแบบใหม่ของกระทรวงศึกษาธิการ

โรงเรียนรูปแบบใหม่เกิดขึ้นจากความพยายามของทุกฝ่ายที่จะปฏิรูปการศึกษาตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2542 ทั้งด้านโครงสร้าง ด้านระบบบริหารจัดการและการปฏิรูปการเรียนรู้ เพื่อพัฒนาเด็กไทยให้มีคุณภาพและได้รับโอกาสอย่างทั่วถึง (กระทรวงศึกษาธิการ, 2547 : 310)

โรงเรียนรูปแบบใหม่ คือ โรงเรียนที่มีหลักการวิธีการบริหารจัดการการเรียนการสอนที่แตกต่างไปจากการจัดการเรียนการสอนแบบเดิมๆ ทั้งนี้ เพื่อตอบสนองความต้องการของผู้เรียน ให้ได้รับการพัฒนาอย่างเต็มตามศักยภาพ และตอบสนองความต้องการของประชาชนในสังคม ซึ่งจะเป็นการพัฒนาวัตกรรมการศึกษาให้ก้าวไปสู่การมีผลผลิตที่มีคุณภาพ (กระทรวงศึกษาธิการ: 2547) ซึ่งมีอยู่ 5 รูปแบบ (กระทรวงศึกษาธิการ, 2547 : 312) ดังนี้

1. โรงเรียนในกำกับของรัฐ
2. โรงเรียนสำหรับเด็กที่มีความสามารถพิเศษ
3. โรงเรียนที่ใช้ ICT เพื่อพัฒนาการเรียนรู้
4. โรงเรียนสองภาษา
5. โรงเรียนวิถีพุทธ

1. โรงเรียนในกำกับของรัฐ คือ โรงเรียนที่เน้นความเป็นอิสระในการบริหารงานที่มีอยู่ 4 ด้าน คือ ด้านวิชาการ บุคลากร การเงินและงบประมาณ และการบริหารทั่วไป โดยจะต้องมีการดำเนินงานที่สามารถตรวจสอบได้อย่างชัดเจน โปร่งใส มีชุมชนผู้ปกครองเข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบและพัฒนาโรงเรียน มีอยู่ 2 แบบ คือ Independent School คัดเลือกจากโรงเรียนที่มีคุณสมบัติและเกียรติประวัติดีเด่น มีอิสระในการบริหารจัดการ สามารถพัฒนาหลักสูตรได้เอง ได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐแต่สามารถเก็บค่าเล่าเรียนเพิ่มเติมได้และ Autonomous School คือ โรงเรียนที่มีความยืดหยุ่นในการบริหารจัดการระดมทุนเพื่อการศึกษาได้ แต่ยังคงต้องใช้หลักสูตรของกระทรวงและสามารถพัฒนาจุดเด่นของโรงเรียนได้โรงเรียนละ 1 อย่าง ซึ่งมีจุดเน้นที่การบริหารจัดการแบบเอกชนที่คล่องตัว (กระทรวงศึกษาธิการ : 2547)

2. โรงเรียนสำหรับผู้มีความสามารถพิเศษ เป็นโรงเรียนที่จัดขึ้นสำหรับเด็กที่มีแววจิตความเป็นเลิศ หรืออัจฉริยะในด้านต่างๆ ทั้งวิทยาศาสตร์ คณิตศาสตร์ ดนตรี ภาษา กีฬา การแสดง ฯลฯ โดยการจัดห้องเรียนเฉพาะตามลักษณะหลักสูตร การจัดแบบข้ามชั้นเรียน การจัดกิจกรรมหรือให้เกิดความเหมาะสมกับการพัฒนาศักยภาพของผู้เรียนที่มีความสามารถในแต่ละด้าน (กระทรวงศึกษาธิการ : 2547)

3. โรงเรียนต้นแบบ ICT (Information Communication Technology) คือ โรงเรียนต้นแบบซึ่งใช้คอมพิวเตอร์และเทคโนโลยีสารสนเทศเป็นเครื่องแสวงหาความรู้ ให้นักเรียนสามารถหาความรู้ จากโลกกว้างเกิดการพัฒนาระบบการเรียนรู้ให้สมบูรณ์ขึ้นและพัฒนาผู้เรียนที่แตกต่างกันให้เกิดความเท่าเทียมกัน (กระทรวงศึกษาธิการ : 2547) โดยมุ่งพัฒนาผู้เรียนให้สามารถคิดเอง สร้างองค์ความรู้ได้ด้วยตนเองโดยใช้ ICT พัฒนาผู้เรียนให้รู้และสามารถติดต่อสื่อสาร แลกเปลี่ยนเรียนรู้กับนักเรียนต่างประเทศผ่าน Website ต่างๆ รวมทั้งจากเครือข่ายอินเทอร์เน็ต (Internet) และพัฒนาสื่อการสอน เช่น สื่อคอมพิวเตอร์ช่วยสอน (Computer Assisted Instruction) หรือ CAI ประกอบการสอนของครู สื่อจากภาพเคลื่อนไหว Animation เป็นต้น (กระทรวงศึกษาธิการ, 2547 : 81-82)

4. โรงเรียนสองภาษา เป็นโรงเรียนที่จัดการเรียนการสอนตามหลักสูตรการศึกษาขั้นพื้นฐาน พุทธศักราช 2544 โดยใช้ภาษาอังกฤษเป็นสื่อเพื่อพัฒนาศักยภาพด้านความรู้ความสามารถ และทักษะทางภาษาของผู้เรียน

ในการจัดการเรียนการสอนในโรงเรียนต้องคำนึงถึงความสามารถพื้นฐานในการใช้ภาษาของผู้เรียน การสอดคล้องคุณธรรม จริยธรรมและค่านิยมอันดีงาม ผสมผสานกับความเป็นสากล สำหรับรูปแบบการจัดสามารถทำได้ 2 แบบ คือ English Program (EP) และ Mini English Program (MEP) (กระทรวงศึกษาธิการ, 2547 : 306)

โรงเรียนสองภาษาประเภท English Program (EP) จัดการเรียนการสอนเป็นภาษาอังกฤษได้ทุกวิชา ยกเว้นภาษาไทยและสังคมศึกษาในส่วนที่เกี่ยวกับความเป็นไทย กฎหมายไทย ประเพณีและวัฒนธรรมไทย เป็นโรงเรียนที่มีความพร้อมมีครูตามเกณฑ์ (1 : 20) และมีครูภาษาอังกฤษตามเกณฑ์ คือ อย่างน้อย 1 คน ต่อ 1 ห้อง

โรงเรียนสองภาษาประเภท Mini English Program (MEP) สอนเป็นภาษาอังกฤษได้ไม่เกิน 50% ของชั่วโมงสอนทั้งหมดต่อสัปดาห์

ทั้งนี้โรงเรียนสามารถเก็บค่าเล่าเรียนเพิ่มจากโรงเรียนปกติได้ ในเบื้องต้นมีหลักในการคัดเลือกโรงเรียนประถมศึกษาและมัธยมศึกษาที่มีความจำเป็นต้องใช้ภาษาอังกฤษในการสื่อสารดังนี้

สถานศึกษาควรเปิดในปีแรกของการสอนแต่ละระดับเท่านั้น เช่น ระดับประถมศึกษา ก็ควรเปิดสอนเฉพาะชั้นประถมศึกษาปีที่ 1 หรือระดับมัธยมศึกษา ก็ควรเปิดสอนเฉพาะไม่ควรเปิดมากกว่า 1 ระดับ

สำหรับโรงเรียนที่มีทั้งระดับชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 1 และมัธยมศึกษาปีที่ 4 ก็ควรเปิดระดับเดียวแต่ต้องมีอาคารสถานที่พร้อม มีห้องเรียนเหลือเพียงพอที่จะใช้ดำเนินโครงการ

ห้องเรียนที่อยู่ในโครงการโรงเรียนสองภาษาทุกห้องเรียน ต้องมีทั้งครูไทยและครูต่างชาติสอนคู่กันเป็น Team teaching การเก็บค่าเล่าเรียนนักเรียนในโครงการเก็บได้ไม่เกินครึ่งหนึ่งของ English Program (EP) ซึ่งทาง English Program (EP) เก็บได้สูงสุดไม่เกินคนละ 35,000 บาทต่อภาคเรียน ดังนั้นโรงเรียน Mini English Program (MEP) เก็บค่าเล่าเรียนได้ไม่เกิน 17,500 บาทต่อภาคเรียน (กระทรวงศึกษาธิการ, 2547 : 305-308)

สรุป โรงเรียนสองภาษา คือ โรงเรียนที่จัดขึ้นเพื่อเป็นการเสริมทักษะด้านภาษาเพื่อให้นักเรียนซึ่งเป็นเด็กรุ่นใหม่สามารถสื่อสารกับชาวต่างชาติได้อย่างมีคุณภาพ ก่อให้เกิดความสอดคล้องกับความต้องการของสังคมไทย ในการติดต่อเชื่อมโยงข้อมูลข่าวสารระหว่างประเทศไทยกับนานาประเทศโดยใช้ภาษาเป็นสื่อกลาง (กระทรวงศึกษาธิการ : 2547)

5. โรงเรียนวิถีพุทธ คือ โรงเรียนที่นำหลักธรรมของพระพุทธศาสนามาประยุกต์ใช้ในการบริหารและการพัฒนาผู้เรียน ให้ได้เรียนรู้ได้พัฒนาผ่านกระบวนการทางวัฒนธรรม แสวงปัญญาและมีวัฒนธรรมเมตตาเป็นรากฐานการดำเนินชีวิต แม้โรงเรียนที่อยู่นอกวัดก็สามารถพัฒนาผู้เรียน ได้ดีสอดคล้องความต้องการของชุมชน ที่ปรารถนาจะเห็นวิถีพุทธเป็นแนวทางในการดำเนินชีวิตของชาวไทย (กระทรวงศึกษาธิการ : 2547) โดยเน้นกรอบการพัฒนาตามหลักไตรสิกขาหรือข้อศึกษาปฏิบัติ 3 ประการ คือ ศีล สมาธิ ปัญญา อย่างบูรณาการ เน้นการปฏิบัติและยึดผู้เรียนเป็นศูนย์กลางตามแนวปฏิรูปการศึกษา (กระทรวงศึกษาธิการ, 2547 : 171)

วิถีชีวิตและวัฒนธรรมของชาวไทยได้รับการกล่อมเกลาจากคำสอนของพระพุทธศาสนา ตั้งแต่ยุคแรกของประวัติศาสตร์ชาติไทย จนกล่าวได้ว่าวิถีพุทธ คือ วิถีวัฒนธรรมของชาวไทย ส่วนใหญ่จนมีความเป็นเอกลักษณ์ที่ทั่วโลกตระหนักและให้การยอมรับ

พุทธธรรมหรือพุทธศาสนาเป็นองค์ความรู้ที่มุ่งเน้นให้ผู้ศึกษาเข้าใจธรรมชาติของโลกและชีวิตที่แท้จริง และฝึกให้ผู้ศึกษาสามารถดำเนินชีวิตได้อย่างถูกต้องเหมาะสม ตั้งแต่ระดับการดำเนินชีวิตประจำวันของคนทั่วไป คือ การกิน อยู่ ดู ฟัง จนถึงระดับการดำเนินชีวิตของนักบวชผู้มุ่งมีชีวิตที่บริสุทธิ์ และในทุกระดับยังผลให้ผู้ศึกษาเองมีความสุขพร้อมๆ กับช่วยให้คนรอบข้างและสังคมมีความสุขพร้อมกันไปด้วย

การศึกษาของกุลบุตรกุลธิดาและผู้ใหญ่ทั้งหลายในอดีตอันยาวนานของไทย มีฐานจากการใช้พุทธธรรมมาอบรมสั่งสอนแต่อาจไม่มีระบบของการศึกษาบังคับอย่างในยุคปัจจุบัน แม้ในปัจจุบันจะมีการศึกษาภาคบังคับสำหรับคนส่วนใหญ่ แต่ก็มิได้นำเอาพุทธธรรมมาเป็นฐานของการศึกษาแต่นำระบบและองค์ความรู้ตาม โลกนิยมโดยมีฐานจากประเทศทางตะวันตกมาเป็นแกนในการจัดการศึกษา ทำให้พุทธธรรมเริ่มห่างจากชีวิตของคนไทยยุคปัจจุบันมากขึ้น ซึ่งเป็นที่น่าเสียดายในความล้ำค่าของพุทธธรรมและจากการที่เป็นฐานของวัฒนธรรมไทยมาแต่อดีต

ด้วยคุณค่าอันเกื้อหนุนค้ำขององค์ความรู้ในพุทธธรรมและระบบไตรสิกขาที่ชัดเจนในการศึกษาพัฒนาผู้เรียนทุกวัย ทางกระทรวงศึกษาธิการจึงมีแนวความคิดที่จะส่งเสริมให้สถานศึกษานำระบบพุทธธรรมมาประยุกต์จัดกับระบบการเรียนการสอนในสถานศึกษาปัจจุบัน เพื่อพัฒนาเยาวชนไทยให้เป็นมนุษย์ที่สมบูรณ์ตามที่พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติกำหนด ที่มีคุณสมบัติของการเป็นคนเก่ง คนดี มีความสุขอย่างแท้จริง อันเป็นเป้าหมายแท้ของพุทธธรรมอยู่แล้ว

ให้มีความชัดเจนขึ้น โดยผ่านการดำเนินงานของ “โรงเรียนวิถีพุทธ” อันจะเป็นตัวอย่างที่จะขยายผล
สู่การพัฒนาในโรงเรียนอื่นๆ ในวงกว้างต่อไป

ด้านกายภาพ

สถานศึกษาจะจัดอาคารสถานที่ สภาพแวดล้อม ห้องเรียน และแหล่งเรียนรู้ที่ส่งเสริม
การพัฒนาศีล สมาธิ และปัญญา เช่น มีศาลาพระพุทธรูปเด่นเหมาะสมที่จะชวนให้ระลึกถึง
พระรัตนตรัยอยู่เสมอ มีมุมหรือห้องให้ศึกษาพุทธธรรม บริหารจิต เจริญภาวนาเหมาะสม หรือ
มากพอที่จะบริการผู้เรียน หรือการตกแต่งบริเวณให้เป็นธรรมชาติหรือใกล้ชิดธรรมชาติ ชวนมีใจสงบ
และส่งเสริมปัญญา เช่น รมรื่น มีป้ายนิเทศ ป้ายคุณธรรม คู่มือเสียงต่างๆ มิให้อีกทีก ถ้าเปิด
เพลงกระจายเสียงก็พิถีพิถันเลือกเพลงที่ส่งเสริมสมาธิ ประเทืองปัญญา เป็นต้น

ด้านกิจกรรมพื้นฐานวิถีชีวิต

สถานศึกษาจัดกิจกรรมวิถีชีวิตประจำวัน ประจำสัปดาห์ หรือโอกาสต่างๆ เป็นภาพรวม
ทั้งสถานศึกษาที่เป็นการปฏิบัติบูรณาการทั้ง ศีล สมาธิและปัญญา โดยเน้นการมีวิถีชีวิตหรือ
วัฒนธรรมของการกิน อยู่ ดู ฟัง ด้วยสติสัมปชัญญะ เพื่อเป็นไปตามคุณค่าแห่งการดำเนินชีวิต
โดยมีกิจกรรมตัวอย่างต่อไปนี้

- มีกิจกรรมสวดมนต์ไหว้พระ ก่อนเข้าเรียนและก่อนเลิกเรียนประจำวัน (เพื่อใกล้ชิด
ศาสนา)
- มีกิจกรรมรับศีล หรือทบทวนศีลทุกวัน อาจเป็นบทกลอนหรือเพลง เช่นเดียวกับ
กิจกรรมแผ่เมตตา (เพื่อให้ตระหนักถึงการอยู่ร่วมกันในสังคมอย่างสันติสุข)
- มีกิจกรรมทำสมาธิรูปแบบต่างๆ เช่น นั่งสมาธิ ท่องอาขยานเพื่อสมาธิ สวดมนต์
สร้างสมาธิ หรือทำสมาธิเคลื่อนไหวอื่นๆ เป็นประจำวันหรือก่อนเรียน (เพื่อพัฒนาสมาธิ)
- มีกิจกรรมพิจารณาอาหารก่อนรับประทานอาหารกลางวัน (เพื่อให้กินเป็น กินอย่างมีสติ
มีปัญญารู้เข้าใจ)
- มีกิจกรรมอาสาทวิเศษปฏิบัติวินัยหรือศีล (เพื่อให้อยู่เป็น อยู่อย่างสงบสุข)
- มีกิจกรรมประเมินผลการปฏิบัติธรรม (ศีล สมาธิ ปัญญา) ประจำวัน (เพื่อให้อยู่เป็น)
- มีการสวดมนต์ ฟังธรรมประจำสัปดาห์ หรือในวันพระ (เพื่อพัฒนาศีล สมาธิ
ปัญญา)

- มีกิจกรรมบันทึกและขบถองการปฏิบัติธรรม (เน้นย้ำและเสริมแรงการทำความคิด)
- ทุกห้องเรียนมีการกำหนดข้อตกลงในการอยู่ร่วมกัน โดยเข้าใจเหตุผลและประโยชน์ที่มีต่อการอยู่ร่วมกัน (พัฒนาศีล / วินัย ด้วยปัญญา)

- ฯลฯ

ด้านการเรียนการสอน

สถานศึกษามีการจัดหลักสูตรสถานศึกษา หรือจัดการเรียนการสอนที่บูรณาการพุทธธรรม เพื่อพัฒนาผู้เรียน ผ่านกิจกรรมการเรียนการสอนอย่างชัดเจน เพื่อเป็นการพัฒนาผู้เรียนด้วยหลักพุทธธรรมอย่างต่อเนื่องสม่ำเสมอ เช่น

- หลักสูตรสถานศึกษามีการกำหนดคุณลักษณะอันพึงประสงค์ และผลการเรียนรู้ที่คาดหวัง ที่สะท้อนการพัฒนาไตรสิกขาไปพร้อมๆ กัน หรือ
- การจัดหน่วยการเรียนรู้ทุกชั้นให้มีการบูรณาการพุทธธรรมในการเรียนรู้และปฏิบัติ หรือ
- การจัดการเรียนรู้แต่ละครั้งนำพุทธธรรมมาเป็นฐานในการคิด หรือเป็นเกณฑ์ตรวจสอบการเรียนรู้การปฏิบัติ หรือเชื่อมโยงการเรียนรู้สู่หลักธรรมในการพัฒนาตนและผู้อื่น
- ประสานร่วมมือกับวัด/ คณะสงฆ์ในการจัดการเรียนรู้ ทั้งสาระพระพุทธศาสนาและกลุ่มสาระหรือกิจกรรมอื่นๆ เพื่อส่งเสริมให้ผู้เรียนใกล้ชิดกับพระพุทธศาสนาในบริบทต่างๆ

ทั้งนี้กระบวนการจัดการเรียนรู้ควรมีลักษณะ “สอนให้รู้ ทำให้ดู อยู่ให้เห็น” โดยนักเรียนมีกระบวนการเรียนรู้การพัฒนาทั้งด้านกาย (ภาวภาวนา) ด้านความประพฤติ (ศีลภาวนา) ด้านจิตใจ (จิตตภาวนา) และด้านปัญญา (ปัญญาภาวนา) โดยมุ่งให้นักเรียนมีคุณลักษณะ “กิน อยู่ ดู ฟัง เป็น” เพื่อให้เกิดประโยชน์ในการพัฒนาตนและสังคมโดยไม่เบียดเบียนผู้ใด และเกื้อกูลในการพัฒนาวัฒนธรรมแสวงปัญญา และวัฒนธรรมเมตตา เช่น “การกิน อยู่เป็น” เพื่อยังประโยชน์ในการดำรงชีวิตที่อยู่ได้เหมาะสมเป็นไปตามคุณค่าแท้ หรือ “การดู ฟังเป็น” เพื่อเน้นประโยชน์ในการเรียนรู้เพิ่มพูนปัญญา

ด้านบรรยากาศและปฏิสัมพันธ์

สถานศึกษาส่งเสริมบรรยากาศของการใฝ่เรียนรู้และพัฒนาไตรสิกขา หรือส่งเสริมการมีวัฒนธรรมแสวงปัญญา และมีปฏิสัมพันธ์ที่เป็นกัลยาณมิตรต่อกัน มีบรรยากาศของการเคารพอ่อนน้อม ยิ้มแย้มแจ่มใส การมีความเมตตา กรุณาต่อกัน ทั้งครูต่อนักเรียนนักเรียนต่อครู

นักเรียนต่อนักเรียน และครูต่อครูด้วยกันและสถานศึกษาส่งเสริมให้บุคลากรและนักเรียนปฏิบัติ
ตนเป็นตัวอย่างที่ดีแก่ผู้อื่น เช่น การลด ละ เลิกอบายมุข การเสียสละ เป็นต้น

ด้านการบริหารจัดการ

สถานศึกษาโดยบุคลากรทุกฝ่าย ร่วมกับผู้ปกครองและชุมชนทำความเข้าใจและตระหนัก
ในการดำเนินการ โรงเรียนวิถิพุทธร่วมกัน อีกทุกฝ่ายโดยเฉพาะอย่างยิ่งครูและผู้บริหาร
เพียรพยายามสนับสนุนโดยลักษณะต่างๆ และการปฏิบัติตนเอง ที่จะสนับสนุนและเป็นตัวอย่าง
ในการพัฒนาผู้เรียนตามวิถิชาวพุทธ (กมล รอดคล้าย, 2546 : 171-174)