

การขยายการศึกษาเพื่อปวงชนเป็น ๙ ปี : ภารกิจที่ท้าทายนักการศึกษาไทย

สมเกียรติ ชอบผล

ที่มาและความจำเป็น

เป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปแล้วว่า การศึกษาเป็นกระบวนการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ให้มีคุณภาพ และคุณลักษณะตามที่สังคมต้องการ การที่ประชาชนได้รับการศึกษาเพิ่มขึ้น จะเป็นการเพิ่ม “ค่า” ของทรัพยากรมนุษย์อันจะส่งผลต่อการเพิ่มประสิทธิภาพทั้งในส่วนตัวของบุคคล ตลอดจนการพัฒนาสังคมและประเทศชาติโดยส่วนรวม การยกระดับมาตรฐานการศึกษาของประชาชนจึงเป็นเป้าหมายสำคัญในการจัดการศึกษาของประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก

สำหรับประเทศไทยนั้น นับตั้งแต่ได้มีการปรับปรุงวิธีการจัดการศึกษาตามแบบอย่างของประเทศตะวันตก และได้เริ่มจัดการศึกษาในระดับประถมศึกษาให้เป็นการศึกษาภาคบังคับเป็นเวลามากกว่า ๖ ทศวรรษแล้ว ผู้บริหารประเทศ นักการศึกษา และนักวิชาการทั่ว ๆ ไป ได้มองเห็นความสำคัญของการศึกษามาตลอด และเมื่อมีการประกาศใช้แผนพัฒนาการเศรษฐกิจ ฉบับที่ ๑ ในปี พ.ศ. ๒๕๐๔ ทำให้การกำหนดจุดมุ่งหมายของการศึกษามีความชัดเจนและสอดคล้องกับการพัฒนาประเทศยิ่งขึ้น

เกี่ยวกับความคิดที่มีต่อการศึกษาหรือวัตถุประสงค์ในการจัดการศึกษา สามารถจำแนกแนวคิดออกเป็น ๒ กลุ่มใหญ่ โดยที่กลุ่มแรกมีแนวความคิดต่อการจัดการศึกษาในรูปของการพัฒนา ทักษะความรู้ จิตใจ และความเป็นพลเมืองดี ซึ่งเป็นความคิดที่มีมายาวนาน ปัจจุบันก็ยังมีความเชื่อดังกล่าวอย่างมั่นคง ส่วนกลุ่มที่สอง นับตั้งแต่เริ่มมีการศึกษาวิชาเศรษฐศาสตร์การศึกษาและมันักเศรษฐศาสตร์ ได้ให้ความสนใจต่อการศึกษามากขึ้น กลุ่มนี้มีแนวคิดต่อการจัดการศึกษาในรูปของการลงทุนที่จะต้องได้รับผลตอบแทนอย่างชัดเจน โดยเฉพาะในรูปของรายได้ที่เป็นตัวเงิน ซึ่งความคิดของนักวิชาการทั้ง ๒ กลุ่มนี้ไม่ได้แยกขาดจากกันโดยชัดเจน แต่ในช่วงหลังนี้แนวความคิดของการลงทุนทางการศึกษา หรือการศึกษาเพื่อการมีงานทำค่อนข้างจะมีน้ำหนักเหมาะสมกับสภาพเศรษฐกิจและสังคม ตลอดจนเป็นความคิดเชิงวิทยาศาสตร์ที่สามารถตรวจสอบได้ชัดเจนกว่า

การศึกษาระดับที่มีความสำคัญที่ทุกประเทศให้ความสนใจสูงสุด มักได้แก่การศึกษาขั้นพื้นฐาน คือ การประถมศึกษานั่นเอง สำหรับประเทศไทยนั้นกล่าวได้ว่า การประถมศึกษาได้กลายเป็นบริการของรัฐอย่างหนึ่งที่มีปริมาณงานกว้างมาก มีผู้รับบริการประมาณ ๖.๕ ล้านคน ซึ่งถ้าหากพิจารณาเฉพาะในด้านปริมาณแล้วจะเห็นว่า รัฐสามารถจัดบริการการประถมศึกษาอันเป็นการศึกษาภาคบังคับสำหรับ

ประชากรวัยเรียนในระดับนี้ได้เกือบครบทุกคน จะยังมีเหลือบ้างก็จะเป็นเพียงส่วนน้อย และเชื่อว่าในโอกาสต่อไป คงจะมีการปรับปรุงรูปแบบและวิธีการจัดให้ครอบคลุมประชากรเป้าหมายได้ในที่สุด

การขยายการศึกษาเพื่อปวงชนเป็น ๙ ปี เกิดขึ้นจากการเรียกร้องของผู้บริหารและนักวิชาการกลุ่มหนึ่งที่ได้มองเห็นความจำเป็นที่จะต้องขยายการศึกษาสำหรับเยาวชนให้มากขึ้นกว่า ๖ ปี ซึ่งนักวิชาการกลุ่มนี้อาจจัดอยู่ในกลุ่มที่มองว่าการศึกษาก่อให้เกิดการพัฒนาทักษะ ความรู้ คุณธรรม จริยธรรมของเยาวชน ซึ่งกล่าวถึงในตอนต้นนั่นเอง เหตุผลสำคัญของกลุ่มนี้คือ การศึกษาภาคบังคับที่จัดอยู่ในปัจจุบันเพียง ๖ ปี เป็นระยะเวลาที่ยังไม่เหมาะสมสำหรับการพัฒนาหรือปลูกฝังให้เยาวชนมีคุณภาพและมีคุณลักษณะที่เหมาะสมกับสภาพเศรษฐกิจและสังคมที่ได้พัฒนาก้าวหน้าไปมากในปัจจุบัน ความคิดเห็นของกลุ่มนี้ไม่ได้เน้นหรือให้ความสำคัญกับแนวคิดเกี่ยวกับการลงทุนทางการศึกษามากนัก เพราะมีพื้นฐานของความเชื่อเดิมที่ว่าการศึกษาเป็นการสร้างคนให้เป็นคนดี และไม่สามารถวัดผลตอบแทนในรูปของรายได้ที่เป็นตัวเงินได้ แต่ได้เน้นในจุดที่ว่าการศึกษาเป็นการยกระดับมาตรฐานคุณภาพของประชากร และเป็นการสร้างความเสมอภาคในทางโอกาสเป็นสำคัญ

การคาดคะเนผลกระทบของปัญหา

จากสภาพข้อเท็จจริงและแนวโน้มของปัญหาที่เผชิญอยู่ในปัจจุบัน ในการขยายการศึกษาดังกล่าว หากไม่มีการดำเนินการใด ๆ พอจะคาดคะเนผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นได้ดังนี้

(๑) จากจำนวนนักเรียนที่จบชั้นประถมศึกษาปีที่ ๖ ปีละประมาณ ๑ ล้านคน นักเรียนเหล่านี้เรียนต่อชั้นมัธยมศึกษาปีละประมาณ ๔ แสนคน จะมีนักเรียนที่ไม่ได้เรียนต่อประมาณ ๖ แสนคน ส่วนใหญ่เป็นเด็กในชนบท บิดามารดาประกอบอาชีพการเกษตร ซึ่งเป็นสาขาที่มีกำลังแรงงานส่วนเกิน ดังนั้นสิ่งที่อาจเกิดขึ้นคือ เด็กที่จบชั้นประถมศึกษาปีที่ ๖ เมื่อเติบโตถึงวัยทำงานถ้าไม่ทำงานในภาคเกษตรกรรมก็จำเป็นต้องอพยพจากภูมิลำเนาไปหางานทำในเมืองใหญ่ หรือในกรุงเทพมหานคร โดยที่เด็กเหล่านี้ไม่มีทักษะที่จำเป็นในการทำงานอื่นนอกจากอาชีพเกษตรกรรม ตลอดจนขาดความพร้อมในการดำรงชีวิตในสังคมเมือง จะนำไปสู่ปัญหาสังคมอย่างต่อเนื่องไม่มีที่สิ้นสุด

(๒) จำนวนนักเรียนที่สำเร็จชั้นประถมศึกษาปีที่ ๖ มีแนวโน้มการเรียนต่อชั้นมัธยมศึกษาปีที่ ๑ น้อยลง ถึงแม้รัฐจะมีโครงการขยายโอกาสทางการศึกษาสำหรับเยาวชนด้วยโอกาสในเขตชนบทยากจน โดยสนับสนุนให้นักเรียนได้รับความสะดวกในหลายด้าน แต่ก็ยังทำได้อยู่ในขอบเขตค่อนข้างจำกัด ด้วยเหตุผลในด้านงบประมาณ และค่านิยมของผู้ปกครอง ดังนั้นถ้าหากไม่มีการดำเนินการขยายการศึกษาเป็น ๙ ปีอย่างทั่วถึงแล้ว จะทำให้จำนวนนักเรียนที่จบประถมศึกษาเข้าเรียนต่อในชั้นมัศยมศึกษาน้อยลงเรื่อย ๆ

(๓) การพัฒนาประเทศไปสู่การเป็นอุตสาหกรรมใหม่หรือเกษตรอุตสาหกรรมใหม่จะเป็นไปได้ยาก เพราะประชากรส่วนใหญ่ของประเทศไม่สามารถปรับตัวให้เข้ากับการเปลี่ยนแปลงได้ ประชาชนคงยังมีการประกอบอาชีพที่ต้องพึ่งพารวมชาติ มีรายได้น้อย ไม่อาจคิดค้นนวัตกรรม หรือรับเอานวัตกรรมใหม่มาใช้ เพื่อเพิ่มผลผลิตและเพิ่มรายได้ขึ้นมาได้ การกระจายรายได้ไปสู่ชนบทไม่สามารถดำเนินการให้เป็นมรรคเป็นผลได้อย่างแท้จริง

อย่างไรก็ดี หากมีการตัดสินใจที่จะดำเนินการเพิ่มอัตราการศึกษาต่อชั้นมัธยมศึกษาปีที่ ๑ หรือ การขยายการศึกษาเป็น ๙ ปี ดังที่ได้เริ่มต้นไปบ้างแล้วในปัจจุบันจะมีผลกระทบหรือข้อจำกัดบางประการ ที่ต้องพิจารณา คือ

(๑) ข้อจำกัดด้านงบประมาณ เมื่อพิจารณาจากสถานการณ์ทางการเงินการคลังของประเทศ และแนวโน้มของงบประมาณเพื่อการศึกษาในระยะ ๑๐ ปีที่ผ่านมา ถึงแม้มีการขยายตัวของเศรษฐกิจสูงขึ้นก็ตาม คาดว่าจะเป็นไปได้ค่อนข้างยากที่การศึกษาจะได้รับงบประมาณเพิ่มมากขึ้นกว่าสัดส่วนที่เป็นอยู่ ถ้าหากจะจัดการศึกษาพื้นฐานเป็น ๙ ปี จะต้องมีนักเรียนชั้นมัธยมศึกษาปีที่ ๑ เพิ่มขึ้นอีกประมาณ ๑ เท่าตัว ก็จะมีข้อจำกัดด้านงบประมาณอย่างมาก นอกจากจะถ่ายโอนงบประมาณจากการศึกษาระดับอุดมศึกษา (ซึ่งมีไม่มากนักคือในสัดส่วนร้อยละ ๑๓.๑ เท่านั้น) โดยให้การศึกษาในระดับสูงมีการพึ่งตนเองมากขึ้น

(๒) ความสามารถในการรับบริการการศึกษาของประชาชนมีจำกัด โดยเฉพาะในกลุ่มที่มีฐานะยากจน ทั้งนี้เนื่องจากการส่งบุตรหลานให้เรียนในระดับมัธยมศึกษาในรูปแบบที่จัดอยู่ปัจจุบันแม้จะเสียค่าบำรุงการศึกษาไม่มากนัก แต่จำเป็นต้องเสียค่าใช้จ่ายอื่น ๆ อีกมาก

(๓) ความนิยมของประชาชนที่จะให้บุตรหลานเรียนในโรงเรียนมัธยมศึกษาสายสามัญ โดยเฉพาะประชาชนในชนบทยังไม่แพร่หลาย ทั้งนี้เนื่องจากความคาดหวังต่อการเรียนต่อในระดับสูงและโอกาสการมีงานทำหลังจากสำเร็จการศึกษาแล้วมีน้อย ดังนั้นถึงแม้จะขยายการศึกษาเป็น ๙ ปี โดยจัดที่เรียนอยู่เพียงพอแต่ก็ไม่อาจยืนยันได้ว่าจะมีนักเรียนที่จบชั้นประถมศึกษาปีที่ ๖ จะเรียนต่อตามที่รัฐบาลต้องการ

(๔) แรงงานของครอบครัวในชนบท ผู้ปกครองในชนบทส่วนใหญ่มักจะให้บุตรหลานที่สำเร็จชั้นประถมศึกษา ช่วยกันทำงานหาเลี้ยงครอบครัว ซึ่งถือเป็นแรงงานสำคัญของแต่ละครอบครัว และเด็กเหล่านี้ยังมีความใกล้ชิดกับสังคมชนบท จึงเต็มใจที่จะทำงาน และไม่มีความแปลกต่อสภาวะสังคมชนบทที่ตนอาศัยอยู่ ถ้าหากเด็กเหล่านี้ต้องเข้าศึกษาต่ออีก ๓ ปี ย่อมเป็นอุปสรรคต่อแรงงานและการหาเลี้ยงชีพของครอบครัวอย่างแน่นอน

(๕) จำนวนเยาวชนที่จะเข้ารับการอบรมกลุ่มกลาทางศาสนาจะลดลง หากมีการขยายการศึกษาในรูปของการศึกษาภาคบังคับ หรือขยายการศึกษาเป็น ๙ ปี จะทำให้เยาวชนที่เข้ามาบวชเป็นสามเณรและศึกษาพระธรรมวินัยจะลดลง

(๖) ผลกระทบด้านการว่างงานของผู้มีการศึกษา หากมีการขยายการศึกษาเป็น ๙ ปีอย่างครอบคลุมกลุ่มเป้าหมายทั่วประเทศ และไม่สามารถจัดหลักสูตรให้เสร็จสิ้นในตัวเองให้ตอบสนองต่อความต้องการและความเปลี่ยนแปลงของสังคมได้ ซึ่งจะทำให้นักเรียนมุ่งเรียนต่อในระดับสูงเช่นในอดีตแล้วจะส่งผลต่อการว่างงานของผู้มีการศึกษาเป็นอย่างมากทีเดียว

ถึงแม้ว่าจะมีผลกระทบทั้งในส่วนที่ไม่ขยายการศึกษาและขยายการศึกษาก็ตาม ในประเด็นที่ยกมาทั้งหมด และอาจมีประเด็นอื่นอีก ถ้าผู้บริหารมีความตั้งใจมีความรู้ความเข้าใจอย่างแท้จริงก็สามารถ

แก้ไขให้ลุล่วงไป และนำความสำเร็จมาสู่การเปลี่ยนแปลงทางการศึกษาให้เหมาะสมกับความเปลี่ยนแปลงทางสังคมได้

แนวทางดำเนินการขยายการศึกษาเพื่อปวงชนเป็น ๙ ปี ให้มีประสิทธิภาพ

หากจะมีการดำเนินการขยายการศึกษาเพื่อปวงชนเป็น ๙ ปี อย่างมีประสิทธิภาพแล้ว มีข้อควรคิดและพิจารณาอยู่หลายประการ ดังนี้

(๑) ต้องตอบปัญหาและข้อจำกัด ตลอดจนผลกระทบที่จะเกิดขึ้นดังกล่าวข้างต้นให้ประชาชนเข้าใจอย่างแจ่มชัด ไม่สงสัยและเคลือบแคลง

(๒) การประสานสัมพันธ์ระหว่างการศึกษาในระบบและนอกระบบโรงเรียนจะต้องเกิดขึ้นอย่างแท้จริงตามเจตนารมณ์ที่ระบุไว้ในแผนการศึกษาแห่งชาติ

(๓) ต้องไม่ละเลยระบบการศึกษาอื่น ๆ ที่มีอยู่แล้วในสังคม โดยถือเป็นส่วนหนึ่งของระบบการศึกษาที่จะขยายขึ้นด้วย ไม่ว่าจะเป็นศึกษานอกระบบโรงเรียน การศึกษาของครอบครัว การศึกษาของสามเณร หรือศาสนาต่าง ๆ ก็ตาม

(๔) หลักสูตร การเรียนการสอน และระยะเวลาที่ใช้ในการศึกษา ต้องมีความหลากหลาย ไม่จำเป็นที่ทุกคนจะต้องใช้เวลาเท่ากัน ไม่ว่าในห้องเรียน นอกห้องเรียน หรือจำนวนปี นักเรียนแต่ละคนไม่จำเป็นต้องใช้เวลาเท่ากัน อาจเป็น ๗ ปี หรือ ๘ ปี ก็สามารถสำเร็จหลักสูตรได้ และการมีรายได้ระหว่างเรียนของนักเรียน โดยเฉพาะนักเรียนด้อยโอกาส จะต้องกำหนดให้มีขึ้นอย่างเป็นระบบและมีประสิทธิภาพ

(๕) จะต้องกำหนดกลุ่มเป้าหมายให้ชัดเจน โดยแยกแยะสภาพปัญหา ความต้องการ และความคาดหวังของแต่ละกลุ่มให้ได้ ว่าเด็กกลุ่มใดที่มุ่งศึกษาต่อ เด็กกลุ่มใดจะออกไปดำเนินชีวิตในสังคมแบบใด กลุ่มที่มีปัญหาหนักที่สุด คือกลุ่มที่เรียนต่อมัธยมศึกษาปีที่ ๑ อยู่แล้วในปัจจุบัน

(๖) การระดมสรรพกำลังเพื่อการศึกษา และการประสานงานระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะต้องเกิดขึ้นอย่างมีประสิทธิภาพ ไม่ว่าจะเป็นระดับนโยบาย การประสานงาน การปฏิบัติการ โดยถือว่าการปฏิบัติการกิจเพื่อสังคมและประเทศชาติ และต้องมียุทธศาสตร์ที่เป็นหน่วยประสานงานรับผิดชอบอย่างชัดเจน

(๗) การช่วยเหลือผู้ปกครองในชนบทที่ต้องสูญเสียแรงงานของครอบครัวไปจะต้องมีรูปแบบที่เหมาะสมและมีความเป็นไปได้อย่างแท้จริง

นอกจากนี้ยังจะต้องมีมาตรการอื่น ๆ ที่จะกำหนดให้มีการปฏิบัติขึ้นอย่างจริงจัง เช่น

(๑) มาตรการทางกฎหมาย โดยจะต้องแก้ไขคุณสมบัติขั้นต่ำของผู้ที่จะเข้าทำงานต่าง ๆ อย่างน้อยต้องจบชั้นมัธยมศึกษาปีที่ ๓

(๒) มาตรการทางสังคม กำหนดให้ผู้สำเร็จการศึกษาระดับมัธยมศึกษาปีที่ ๓ ได้รับสิทธิพิเศษและสวัสดิการบางอย่าง เช่น การรักษาพยาบาล การลดหย่อนผ่อนผันเรื่องภาษี เป็นต้น

(๓) มาตรการในการรณรงค์ ให้มีการรณรงค์สร้างความเข้าใจกับประชาชน ผู้ปกครอง ให้เห็นความจำเป็นของการขยายการศึกษา ให้มีการสำรวจประชากรในแต่ละหมู่บ้านว่ามีผู้สำเร็จชั้นมัธยมศึกษา

ปีที่ ๓ มากน้อยเพียงไร และมุ่งให้บุคคลเหล่านี้ได้นำความรู้ไปพัฒนาท้องถิ่นให้เจริญก้าวหน้าและมีคุณภาพชีวิตที่ดี โดยทางราชการอาจมีการจัดรางวัล และยกย่องในทุกระดับ

(๔) มาตรการในด้านการศึกษา ให้มีการเทียบระดับความรู้จากการเรียนหลักสูตรพิเศษกับหลักสูตรปกติให้เห็นคุณค่าของการเรียนว่า มีประโยชน์ต่อการพัฒนาอาชีพ ซึ่งอาจเกิดขึ้นได้ทั้งการเข้าเรียนในระบบและระบบเปิด ตลอดจนการให้การรับรองความรู้จากการเรียนทั้งสองระบบว่ามีสิทธิและศักดิ์ศรีเท่าเทียมกันทุกประการ

หากทำได้เช่นนี้ หรือมากกว่านี้ก็เชื่อว่าจะทำให้การขยายการศึกษาเพื่อปวงชนเป็น ๘ ปี เกิดขึ้นอย่างมีประสิทธิภาพอย่างแน่นอน