



หากไม่นับการปฏิรูปการศึกษาครั้งแรกในสมัยของ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว หรือในหลวง รัชกาลที่ 5

ซึ่งทรงโปรดเกล้าให้มีการคัดเลือกอายุเข้าเรียนและตั้งโรงเรียนขึ้น ความพยายามในการปฏิรูปการศึกษาที่แล้ว ๆ มาของไทยสามารถกล่าวได้ว่ายังห่างไกลจากความสำเร็จ แม้ในช่วงปี พ.ศ. 2517 ซึ่งมีความพยายามอย่างแรงกล้าจากบุคลากรชั้นนำทางด้านการศึกษาหลายคน และมีบรรยากาศทางการเมืองที่เอื้อต่อการเปลี่ยนแปลงมากที่สุดในช่วงเวลาหนึ่งของประวัติศาสตร์สังคมไทย

แม้ว่าในการปฏิรูปการศึกษาในขณะนี้ได้มีการออกพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และโฉมหน้าการศึกษาไทยได้เปลี่ยนไปมากมาย ภายใต้อำนาจที่วาดหวังไว้อย่างสวยงาม ข้อเท็จจริงบางอย่างกลับก่อให้เกิดคำถามว่า ทั้งแนวคิด โครงสร้าง และกระบวนการปฏิรูปการศึกษาค้างนี้ จะพาเราไปสู่อะไร

ก่อนจะเป็น พ.ร.บ.การศึกษาฯ 2542

หลังช่วงปี พ.ศ. 2517 ซึ่งนับว่ามีการเคลื่อนไหวตื่นตัวในการปฏิรูปการศึกษาอย่างเข้มข้นชัดเจน กระแสการปฏิรูปการศึกษาได้ก่อตัวขึ้นอีกครั้งเมื่อปี พ.ศ. 2537 ยังผลให้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ระยะที่ 8 (พ.ศ. 2540-2544) เป็นแผนที่เน้นการพัฒนาคน จากนั้นมีการวิพากษ์ระบบการศึกษาและบุคลากร เช่นครูอาจารย์กันในสังคมอย่างกว้างขวางมากมายจนสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ (สกศ.) ซึ่งเป็นแกนนำในด้านการศึกษาได้จัดให้มีการทำวิจัยสัมมนาระดมความคิดเห็นจากนักวิชาการและมวลชนหลายครั้ง ก่อนที่จะเกิดการผลักดันพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ซึ่งมีการประกาศใช้ เมื่อวันที่ 19 สิงหาคม พ.ศ. 2542 และมีพระราชกฤษฎีกา จัดตั้งสำนักงานปฏิรูปการศึกษา (สปศ.) ขึ้นมาทำหน้าที่ร่างกฎหมายหลายฉบับเพื่อเปลี่ยนแปลงโครงสร้างและระบบการศึกษาตามที่ พ.ร.บ.การศึกษากำหนดแนวทางไว้

ปฏิรูปการศึกษาเพื่ออะไร

เป้าหมายของการปฏิรูปการศึกษาในทุกยุคทุกสมัย ก็คือ การยกระดับมาตรฐานการศึกษาให้สูงขึ้น และกระจายโอกาสในการศึกษาให้กว้างขวางเสมอภาคมากที่สุด เป้าหมายที่คาดหวังจากการปฏิรูปการศึกษาค้างนี้ ก็คือ “การศึกษาเป็นเลิศ คุณภาพการเรียนได้มาตรฐานสูง” (จากกรอบแนวคิดเรื่องปฏิรูปการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ) นอกเหนือไปจากประเด็นเป้าหมายอื่น ๆ เช่น การศึกษาที่เน้นผู้เรียนเป็นศูนย์กลาง และการศึกษาต่อเนื่องตลอดชีวิต เป็นต้น

บริหารการศึกษาในโครงสร้างใหม่

แนวทางของการปฏิรูปการศึกษาที่สำคัญ คือ การเปลี่ยนแปลงบทบาทของการบริหารจากส่วนกลางให้ทำงานในระดับนโยบายมากขึ้นและกระจายอำนาจบทบาทหน้าที่ไปยังส่วนท้องถิ่นมากขึ้น ด้วยการหลอมรวมทบวงมหาวิทยาลัยและสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติที่เคยอยู่ในสังกัดสำนักงานกฤษฎีกาอยู่มาอยู่ในกระทรวงศึกษาธิการ ขณะเดียวกันก็ได้ยุบเลิกหน่วยงานเดิมในกระทรวงศึกษาธิการ และจัดตั้งสำนักงานในส่วนกลาง 6 สำนักงานขึ้น ได้แก่ **สำนักงานรัฐมนตรี สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา และสำนักงานคณะกรรมการอาชีวศึกษา**

องค์กรต่างๆ มีหน้าที่กำหนดนโยบายแผน และมาตรฐานการศึกษา สนับสนุนทรัพยากรเพื่อการศึกษา รวมทั้งการติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลการจัดการศึกษามีสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ ทำหน้าที่ประสานงานระหว่างองค์กร

กระจายอำนาจการศึกษา หัวใจการปฏิรูปฯ

เมื่อบทบาทของส่วนกลางเปลี่ยนไปโดยขึ้นไปอยู่ในระดับนโยบายมากขึ้น การกระจายอำนาจหน้าที่ต่างๆ ของส่วนกลางมายังท้องถิ่นและสถาบันการศึกษาได้เกิดขึ้น จะเห็นได้ว่าแนวคิดเรื่องการกระจายอำนาจ อันเป็นหัวใจหลักของ พ.ร.บ.การศึกษา ฉบับใหม่เป็นไปตามกฎหมายรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540

เนื้อหาของ พ.ร.บ.การศึกษา กำหนดให้มีโครงสร้างใหม่คือ **คณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษาและสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา** รับผิดชอบอำนาจบริหารและการจัดการศึกษาทั้งทางด้านวิชาการ งบประมาณ การบริหารบุคคล และการบริหารงานทั่วไปจากส่วนกลาง

ปัจจุบันการกระจายถ่ายโอนอำนาจอย่างเต็มรูปยังไม่ได้เกิดขึ้น แต่ได้มีการกระจายอำนาจบางด้าน เช่น ด้านวิชาการ งบประมาณ และการบริหารงานทั่วไปให้แก่เขตพื้นที่การศึกษาบ้างแล้ว ประกอบกับการประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา เมื่อปี พ.ศ. 2547 ส่งผลให้กระจายอำนาจการบริหารงานบุคคลซึ่งก็คือ **ครู** ไปยังเขตพื้นที่การศึกษาแล้วด้วย

ทั้งนี้การกระจายอำนาจนอกจากจะส่งไม่การบริหารไป

ยังเขตพื้นที่การศึกษาแล้ว ยังโอนภารกิจการจัดการศึกษาให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและสถานศึกษาด้วย

อำนาจของ**สถานศึกษา** คือ การมีอิสระในการดำเนินการจัดการเรียนการสอน จัดทำเนื้อหาหลักสูตรของท้องถิ่นได้เอง หรือจะเลือกให้หลักสูตรแกนกลางที่สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาพัฒนาจัดทำไว้ก็ได้

ในส่วนของ**องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.)** ได้รับมอบภารกิจจัดการศึกษาจากส่วนกลาง โดยจะมีการถ่ายโอนอำนาจ 2 แบบ คือ แบบที่ไม่ต้องประเมินความพร้อมของอปท. ซึ่งได้ถ่ายโอนไปแล้ว ได้แก่ ศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก ศูนย์อบรมเด็กก่อนประถมศึกษา โครงการอาหารกลางวัน ห้องสมุดประจำหมู่บ้าน ส่วนภารกิจที่ต้องประเมินความพร้อมการจัดการศึกษาซึ่งยังอยู่ในระหว่างการถ่ายโอนอำนาจภารกิจ ได้แก่ การจัดการศึกษาระดับก่อนประถมศึกษา (อนุบาล 2 ปี) การจัดการศึกษาระดับประถมศึกษา มัธยมศึกษา และศูนย์บริการการศึกษานอกโรงเรียนอำเภอ/เขต

ความพร้อมคือ อุปสรรค

สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา (สพท.) ที่ตั้งขึ้นส่วนใหญ่ยังไม่สามารถดำเนินงานตามภารกิจได้อย่างสมบูรณ์ เนื่องจากเป็นหน่วยงานที่ตั้งขึ้นใหม่โดยเกิดจากการยุบเลิกหน่วยงานราชการในจังหวัดที่มีอยู่เดิม แล้วนำมาจัดตั้งเป็นสำนักงานเขตพื้นที่ภายในแต่ละจังหวัด ความแตกต่างของแต่ละพื้นที่ในจังหวัดได้นำมาซึ่งความพร้อมที่แตกต่างกันของแต่ละเขตพื้นที่

โดยปกติเขตเมืองมักจะมีความพร้อมมากกว่าพื้นที่อื่น ๆ ทำให้ สพท. เขต 1 มีความพร้อมมากกว่า สพท. เขตอื่น ๆ ทั้งในแง่ของจำนวนบุคลากรในการปฏิบัติงาน และประสบการณ์ทำงาน ทั้งนี้เพราะบุคลากรในเขต 1 เกิดจากการรวมตัวกันของสำนักงานประถมศึกษาจังหวัด สำนักงานสามัญศึกษาจังหวัด และสำนักงานศึกษาธิการจังหวัด ขณะที่ สพท. เขต 2 ขึ้นไปเกิดจากการรวมคนจากอำเภอ ซึ่งมักจะขาดประสบการณ์ด้วยกันทั้งสิ้น

ด้านสถานศึกษาซึ่งได้อำนาจและความเป็นอิสระในการดำเนินการจัดการเรียนการสอน จัดทำเนื้อหาหลักสูตรของท้องถิ่นได้เอง ด้วยทรัพยากรที่สถานศึกษามีและเป็นอยู่ ด้วยปริมาณงานที่บุคลากรมีอยู่ในปัจจุบัน สถานศึกษาส่วนใหญ่ไม่พร้อมที่จะพัฒนาหลักสูตร หรือการเรียนการสอนของตนเองอีกเช่นกัน

ระบบขั้นตอนใหม่ ล้ำกว่าเก่าเดิม

ในการปฏิรูปการศึกษา กฎหมายที่เป็นแม่บทสำคัญต่าง ๆ ได้ออกมาแล้วหลายฉบับ อาทิ พ.ร.บ.การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 พ.ร.บ. การศึกษาภาคบังคับ พ.ศ. 2545 พ.ร.บ.สภาครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2545 พ.ร.บ.ระเบียบบริหารราชการ กระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 และพ.ร.บ.ระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 โดยกฎหมายเหล่านี้มีกำหนดเวลาในการบังคับใช้ต่างกัน แต่กฎหมายรอง ได้แก่ กฎกระทรวง ประกาศ ระเบียบ ข้อบังคับ ที่จะออกมา

แนวทางของการปฏิรูปการศึกษาที่สำคัญ คือ การเปลี่ยนบทบาทของการบริหารจากส่วนกลาง ให้ทำงานในระดับนโยบายมากขึ้นและกระจายอำนาจบทบาทหน้าที่ไปยังส่วนท้องถิ่นมากขึ้น ด้วยการหลอมรวมทบวงมหาวิทยาลัยและสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติที่เคยอยู่ในสังกัด สำนักนายกรัฐมนตรีมาอยู่ในกระทรวงศึกษาธิการ

เป็นเครื่องมือเครื่องมือในการปฏิบัติงานได้จริงกลับออกมาล่าช้า ทำให้เกิดผลกระทบต่อการบริหารและการจัดการศึกษาของเขตพื้นที่การศึกษา

นอกจากนี้ผู้ปฏิบัติงานในหลายส่วนยังมีความเห็น กฎเกณฑ์ ระเบียบใหม่เป็นอุปสรรคในการดำเนินงาน ทำให้การบริหาร ส่งต่อเรื่อง เป็นไปอย่างล่าช้า และเกิดความซ้ำซ้อนขึ้น

แนวทางการขาดความชัดเจน

การขาดความชัดเจนเป็นอีกอุปสรรคสำคัญ ที่ทำให้การกระจายอำนาจสู่เขตพื้นที่การศึกษาไม่ประสบความสำเร็จ ความไม่ชัดเจนนี้มาจากหลาย ๆ ด้านด้วยกัน โดยจะขอยกตัวอย่างบางด้านขึ้นมากล่าว ก็คือ

กฎกระทรวงที่เกี่ยวข้องกับหลักเกณฑ์และวิธีการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษายังไม่มีมีการประกาศใช้ ส่งผลให้เขตพื้นที่การศึกษาไม่มีกรอบและแนวทางการดำเนินงานที่ชัดเจน

คณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษาส่วนใหญ่ยังมีความเห็นว่า บทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการไม่ชัดเจน มีบทบาทน้อย ไม่มีส่วนร่วมในการกำหนดทิศทาง นโยบาย กรรมการจำนวนหนึ่งได้ลาออกเพราะขาดการมีส่วนร่วมและบทบาทที่ชัดเจนในการปฏิบัติงาน

ด้านการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานและสิทธิในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานที่จัดโดยครอบครัว (Home School) หรือบ้านเรียน ผู้ปกครอง สถานประกอบการ องค์กรชุมชน องค์กรเอกชน และสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาฯ ยังไม่มีความเข้าใจอย่างชัดเจนเช่นกัน จนมีคำกล่าวในหมู่ผู้ปกครองว่า “100 บ้าน (Home School) 100 หลักสูตร”

ทั้งนี้เรื่องใหญ่ๆ อย่างการบริหารงบประมาณนั้น ก็ยังไม่มีการทบทวนว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการตรวจสอบติดตาม และประเมินค่าใช้จ่ายออกมา

วิกฤตวิชาการ...ผลพวงปฏิรูป

ผลการติดตามกระบวนการปฏิรูปการศึกษาและถ่ายโอนอำนาจภารกิจไปยังองค์กรต่างๆ ตามโครงสร้างใหม่ ประสบความสำเร็จไม่พร้อมอย่างถนัดทั่ว โดยเฉพาะความไม่พร้อมในเรื่องการจัดทำหลักสูตร เพราะบุคลากรในระดับพื้นที่ขาดประสบการณ์ เนื่องจากแต่เดิมภารกิจพัฒนาจัดทำหลักสูตรนี้อยู่ในมือของกรมวิชาการ กระทรวงศึกษาธิการ ตลอดมา

หลักสูตรการศึกษา ถือเป็นแก่นแกนแนวทางการศึกษาที่สำคัญมากสำหรับโรงเรียน อาจจะต้องมีการถ่ายโอนอำนาจบริหารและบุคลากรทางการศึกษาด้วยการให้ภารกิจจัดทำหลักสูตรแก่ทั้งเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา อาจจะทำให้ได้หลักสูตรการศึกษาที่หลากหลายเหมาะสมกับท้องถิ่น แต่ขณะเดียวกันเมื่อไม่มีมาตรฐานหลักสูตรกลางจึงขาดแก่นแกนหลักของการจัดการศึกษาที่มีคุณภาพและมาตรฐานไปอย่างน่าเสียดาย

เป็นไปได้หรือไม่ว่า ควรจะมีหน่วยงานกลางที่ทำหน้าที่เป็นศูนย์กลางช่วยเหลือเป็นพี่เลี้ยงหนุนช่วย ให้แนวทางการจัดทำหลักสูตรของเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาขึ้น เพื่อให้อย่างน้อยที่สุดมีแนวทางและมาตรฐานที่ชัดเจนสำหรับการทำหลักสูตรการศึกษาไทย ซึ่งจะเป็นการประกันคุณภาพการศึกษาที่ได้ผลมากที่สุดทางหนึ่งเลยทีเดียว

อันเนื่องมาจากการปฏิรูปฯ

ภาพรวมของกระบวนการปฏิรูปการศึกษาในระดับก่อนอุดมศึกษาทั้งหมดในปัจจุบันกล่าวได้ว่ากำลังดำเนินการอย่างค่อยเป็นค่อยไป มีการค่อยๆ ถ่ายโอนอำนาจภารกิจการจัดการศึกษาไปยัง อปท. ท่ามกลางความไม่ชัดเจนในโครงสร้างการบริหารใหม่ และความเข้าใจในภารกิจที่ไม่เพียงพอ

ทั้ง อปท. เขตพื้นที่การศึกษา และสถานศึกษาต่างๆ ขณะนี้กำลังปฏิบัติภารกิจใหม่ในวิถีทางของการเรียนรู้เชิงทดลอง แต่ไม่ใช่ปฏิบัติการในฐานะผู้เชี่ยวชาญที่มีมาตรฐานกำกับชัดเจน

หากมองว่าเรื่องเหล่านี้เป็นกระบวนการที่เพิ่งเริ่มต้น และต้องใช้เวลาค่อยๆ เรียนรู้กันไป ทว่าการศึกษาเป็นปัจจัยหลักในการเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ โดยเฉพาะเมื่อเราได้ก้าวสู่ยุคสมัยแห่งสังคมความรู้ การถ่ายโอนภารกิจและอำนาจไปยังเขตพื้นที่การศึกษาที่ดี องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ดี เมื่อขาดความพร้อม ก็จะเป็นการสร้างวิกฤตรอบใหม่ให้แก่ระบบการศึกษาไทย เพราะเราไม่รู้ว่าเส้นทางปฏิรูปการศึกษาในวิถีทางเชิงทดลองนี้จะนำไปสู่อะไร

หากการปฏิรูปการศึกษาเป็นดังนาวาที่จะนำเราไปสู่เป้าหมายปลายทางที่หวัง และหาก “การศึกษาเป็นเลิศคุณภาพการเรียนรู้ได้มาตรฐานสูง” คือปลายฝั่งอันยาวไกล ลำพังแค่การเปลี่ยนแปลงและปรับปรุงวางโครงสร้างใหม่ของลำเรือเพียงครั้งคงไม่เพียงพอ นอกจากจำเป็นต้องอาศัยแผนที่และการกำหนดทิศทางที่ชัดเจน ทุกคนบนเรือต้องทราบบทบาทหน้าที่ของตนอย่างไม่เกิดความซ้ำซ้อน หนุนส่งสย และคนบนเรือต้องกล้าเปลี่ยนแปลงปรับปรุงครั้งแล้วครั้งเล่าหากพบว่าโครงสร้างเรือยังเป็นปัญหา เพราะไม่เช่นนั้นก็เป็นเรือยากที่เรือจะแล่นลำบรรลุดึงยังเป้าหมายปลายทางไปได้



Education Reform...

First move on the long road

If not counting the first education reform during the reign of King Rama V concerning about the enrollment of children whose age reaches the criteria to go to school and the establishment of schools, we will see that the endeavor to reform Thai education is truly abortive. Even in 1974 when many leading scholars had fully exerted their attempt to revolutionise the country's educational system and the political situation also tremendously helped facilitate the change, however, the reformation was still bootless.

Although the 1999 National Education Act was enacted and Thai educational system has been "face lifted" within the framework of superior expectation and mission, some facts trigger countless questions about the concept, structure, and process of this education reform. One of them is that what and where this reform will lead us to.

Before becoming the 1999 National Education Act

After 1974, the period in which the movement in education reform can be seen obviously, the next move to reform Thai educational happened again in 1994. As a result, Social and Economic Development Plan, Phase 8, (1997-2001) accentuates on human development. Criticisms over educational system and personnel like teacher and lecturer spread far and wide. Hence, the Office of the **National Education Commission** which is the mainstay in education conducted a research and organized a seminar to brainstorm different ideas from many scholars and general public before a movement to issue the 1999 National Education Act which is enacted on August 19, 1999. There is also a royal decree to establish the **Office Education Reform** whose responsibility is to draft many laws in a bid to change the educational structure and system, according to the principles stated in the National Education Act.

What is the objective of education reform?

The ultimate goal of education reform in all eras is to upgrade the educational standard and equally distribute educational opportunities to the different parts of the country. The noble mission of this education reform is "excellent education and high standard of learning quality" (from the concept of education reform of the Ministry of Education). Besides, it is a kind of education that learners are the centre of learning process and a life-long education.

Managing educational system in a new structure

The important directions of education reform are to change a central role and management, pay more attention to the policy level, and decentralize power and responsibility to local authorities more by merging the Ministry of University Affairs and the Office of the National Education Commission once under the supervision of the Office of the Prime Minister into the Ministry of Education. Meanwhile, the old office of the Ministry of Education is dissolved and six offices in the central part are established including the **Office of Minister, Office of the Permanent Secretary of the Ministry of Education, Office of the Education Council, Office of the Basic Education Commission, Office of the Higher Education Commission and Office of Vocational Education Commission.**

Many organizations are responsible for making a policy, scheme, and standard of educational system, supporting educational resources, and following up, monitoring, and evaluating the educational management with the coordination from the Office of the Permanent Secretary fo Education.

Educational decentralization...the golden rule of education reform

When the central role is changed, the decentralization to locality and educational institutes is more tangible. **The concept of decentralization** which is the core of the National Education Act is in accordance with the 1997 Constitution Law.

As for the **Local Government Organization (LGO)**, it is responsible for the educational management granted by the central part. Decentralization is divided into two categories including the transferred decentralization that requires no assessment on the readiness of the LGO such as the Children Development Centre, Training Centre for kindergarten children, Lunch Project, and Village's Library and the decentralization that requires assessment on the readiness of the LGO which is on the process of transferring power and responsibility like the educational management of the kindergarten level (two years), the educational management of the elementary level, and high school education, and the service centre of non-formal education.



The important directions of education reform are to change a central role and management, pay more attention to the policy level, and decentralize power and responsibility to local authorities more by merging the Ministry of University Affairs and the Office of the National Education Commission once under the supervision of the Office of the Prime Minister into the Ministry of Education.

The essence of this act states that two new structures must be set up including the **Education Service Area Commission** and the **Education Service Area Office** equipped with administrative power to provide education in terms of academics, budgets, personnel administration, and general management.

Momentarily, complete decentralization is not achieved yet. Partial decentralizations are materialized including academics, budget, and general administrations. In addition, the enactment of the 2004 Educational Personnel and Teacher Civil Service's Discipline Act has resulted in the decentralization of personnel administration such as **teacher** to many education districts.

Apart from providing administrative power to education districts, decentralization also transfers the educational management to local administrative organization. **Educational institutes'** authority involves the freedom in managing teaching and learning procedures and preparing local curriculum. Or they can use a core curriculum designed by the Office of Education Act.

Unreadiness is the main obstacle

Most of the Education Service Area Office can't perform their duties completely since they are the newly-established organizations that are dissolved from the once existing provincial offices which then are transformed into the district office in each province. The differences of each province incur the unequal readiness in each district.

Normally, city area will be more ready than other parts so the Area Office 1 is more ready than other education districts in terms of working personnel and experiences since it is the mergence of the Office of Provincial Primary Education, Office of General Education, and Office of Provincial Education while the Area Office 2 consists of many inexperienced personnel from the districts.

Although the educational institutes have power and freedom in managing the teaching and learning processes and preparing local curriculum, they are not ready to do so due to their limited resources and personnel.

The new red-tape system

In the process of reforming educational system, many important laws are enacted like the 1999 National Education Act, and the second Edited Version issued in 2003, 2003 Compulsory Education Act, 2003 Educational Personnel and Teacher Council Act, 2004 Bureaucratic Administrative Discipline Act of the Ministry of Education, and 2005 Educational Personnel and Teacher Civil Service's Discipline Act. These laws have different times of enactments. But the secondary laws include ministerial regulations, announcement, disciplines, and regulations that can be used more practically are issued so late, hence effecting the administration and educational management of the Area Offices.

Besides, many officers in several divisions view that criteria and novel regulations are the main obstacles of working, causing the red-tape and repetitive administrative works.

Unclear administrative direction

Obscurity is the other important obstacle that makes the decentralization bootless. It stems from many reasons. For example, the ministerial regulations relevant to criteria and procedure of administrative decentralization and educational management are not enacted yet, hence resulting in the aimless and unclear policy.

Most commissions of the Area Offices consider that their roles and responsibilities are unclear. They have minor role in making direction and policy. Some commissions quit their job because they have no participation in working and their role is unnoticed.

As for the fundamental educational management and the rights in managing fundamental education by home schools, parents, community organization, and education districts, they also lack of conclusive points. It is widely said that one hundred home schools have one hundred curricula.

Also, there is no ministerial regulation concerning about criteria and procedure of audit, follow-up, and financial assessment to manage the very considerable matter like budget administration.

Academic crisis...the result of reform

The follow-up of education reform and the decentralization to other local organizations according to the new structure evidently reveals the entire unreadiness, especially the making of curriculum due to the inexperienced personnel in locality. Previously, this duty is under the responsibility of the Department of Curriculum and Instruction Development, Ministry of Education.

Curriculum is the core essence of managing education in school. It is even more important than the decen-

tralization of administration and educational personnel. The assignment of this mission to the education districts and educational institutes might result in various curricula suitable for certain locality. Meanwhile, when there is no established standard, the core curricula will certainly lack of quality and criteria.

Is it possible to establish the central unit providing assistance and support in making curricula of the education districts and educational institutes? At least, there will be clear-cut guidelines and standard for making Thai curricula which can ensure educational quality.

Due to the education reform

Currently, the overall picture of education reform in the entire elementary level is in the slow yet continuous process. The decentralization of educational management is gradually processed amidst the unclear, novel administrative structure and the lack of profound understanding in the mission.

Both the Area Office and many educational institutes now are working on their own through the new experimental learning process, not a practical one in which they are the specialists armed with clear-cut standard.

Many might consider that education reform is a time-consuming process and it is just a beginning journey. But education is the main factor to increase the country's competitive competence, especially when the country enters the information and knowledge era. The transfer of responsibilities and power to the education districts and the local administrative organization that are not ready leads to the new round of educational crisis of Thai educational system since we don't know what and where the education reform through the experimental process will lead us to.

If the education reform is like a ship that can lead us to the expected destination and if the "excellent education and high standard of learning quality" motto is a distant coastal end, the one-time change and improvement of the ship's structure might not enough. It must rely on detailed map and clear direction. People aboard must know their own responsibility clearly. Besides, they must be brave enough to make a new change and improvement from time to time if finding that the ship's structure is still incomplete and defective. Otherwise, it is impossible for the ship to reach its destination.

