

รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์

โครงการจัดทำข้อเสนอการปฏิรูปแนวทางการบริหารจัดการโรงเรียน

คณะผู้วิจัย

ดร.ไกรยส ภัทราวาท

สังกัด สำนักงานส่งเสริมสังคมแห่งการเรียนรู้และคุณภาพเยาวชน

ชุดโครงการ

การจัดทำข้อเสนอการปฏิรูปแนวทางการบริหารจัดการโรงเรียน

สนับสนุนโดยสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย(สกว.)

(ความเห็นในรายงานนี้เป็นของผู้วิจัย สกว.ไม่จำเป็นต้องเห็นด้วยเสมอไป)

บทสรุปผู้บริหาร

แม้ว่าประสบการณ์การปฏิรูปการศึกษาในระดับนานาชาติใน 2 ทศวรรษที่ผ่านมาจะชี้ว่าการปฏิรูปประสิทธิภาพการบริหารโรงเรียนคือมาตรการอันดับ 1 ที่ทุกประเทศเลือกใช้ในการปฏิรูปการศึกษาให้ประสบความสำเร็จได้ภายใน 6-10 ปี เพราะเป็นมาตรการการปฏิรูปที่ส่งผลโดยตรงต่อผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาของผู้เรียนผ่านการส่งเสริมคุณภาพกระบวนการเรียนการสอนในห้องเรียนระหว่างครูและผู้เรียน และยังช่วยลดช่องว่างทางคุณภาพการเรียนการสอนระหว่างโรงเรียน ซึ่งจะทำให้เด็กและเยาวชนทุกคนในระบบการศึกษาได้มีโอกาสทางการศึกษาที่มีคุณภาพเท่าเทียมกัน จนทำให้การปฏิรูปประสิทธิภาพการดำเนินงานของสถานศึกษาถูกบรรจุเอาไว้ในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ และนโยบายปฏิรูปการศึกษาของทุกรัฐบาลตั้งแต่พระราชบัญญัติดังกล่าวมีผลบังคับใช้ในปี พ.ศ. 2542 เป็นต้นมา แต่ตลอด 15 ปีที่ผ่านมาเจตนารมณ์ดังกล่าวกลับมิได้ถูกนำมาดำเนินการในทางปฏิบัติเท่าที่ควรทำให้สถานศึกษาส่วนใหญ่ในประเทศไทยยังคงประสบปัญหาในการดำเนินการจัดการศึกษาให้แก่เด็กและเยาวชนไทยอย่างคุณภาพเท่าเทียมกัน อันสะท้อนได้จากผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาของระบบการศึกษาไทยที่ถดถอยลงสวนทางกับงบประมาณการศึกษาของประเทศที่เพิ่มสูงขึ้นกว่าร้อยละ 90 ในทศวรรษที่ผ่านมา โครงการจัดทำข้อเสนอการปฏิรูปแนวทางการบริหารจัดการโรงเรียนนี้จึงมุ่งจัดทำข้อเสนอเชิงนโยบายเพื่อการปฏิรูปประสิทธิภาพและคุณภาพการบริหารจัดการสถานศึกษาที่สามารถนำไปปฏิบัติได้จริง โดยอาศัยกระบวนการทบทวนประสบการณ์ในการปฏิรูปโครงสร้างและกติกากการบริหารจัดการโรงเรียนในระดับนานาชาติ และกระบวนการวิจัยแบบมีส่วนร่วมระหว่างผู้บริหารกระทรวงศึกษาธิการ ผู้บริหารสถานศึกษา ครูและผู้ทรงคุณวุฒิที่ได้มีส่วนร่วมในกระบวนการปฏิรูปการดำเนินงานสถานศึกษาในทศวรรษแห่งการปฏิรูปการศึกษาที่ผ่านมาเพื่อระบุเงื่อนไขและอุปสรรคที่สำคัญซึ่งทำให้การปฏิรูปที่ผ่านมาไม่สามารถยกระดับคุณภาพการเรียนการสอนที่โรงเรียนได้อย่างเต็มที่ รวมทั้งมุ่งค้นหาหลักการพื้นฐานของการยกระดับคุณภาพและประสิทธิภาพโรงเรียนไทยที่สะท้อนกระบวนการทัศน์ใหม่และยุทธศาสตร์ใหม่ในการปฏิรูปแนวทางการบริหารจัดการโรงเรียนไทยที่มีความยั่งยืน เพื่อสนับสนุนกระบวนการปฏิรูปประเทศไทยด้านการศึกษาของรัฐบาลและองค์กรปฏิรูปที่เกี่ยวข้องต่างๆ ในปีแห่งการปฏิรูปประเทศนี้

สารบัญ

เรื่อง

หน้า

บทที่ 1 บทนำ	1
1.1 ทำไมต้องมีการปฏิรูปแนวทางการบริหารจัดการโรงเรียนไทย	1
1.2 วัตถุประสงค์การวิจัย	3
1.3 ขอบเขตและกลุ่มเป้าหมายของการวิจัย	4
1.4 กรอบแนวคิดการวิจัย (Conceptual Framework)	4
1.5 แนวทางการดำเนินงาน	6
บทที่ 2 ทุกข์ในระบบการศึกษาไทย	9
สถานการณ์ปัญหาและแนวโน้มในระบบการศึกษาไทย	9
2.1 ทุกข์ของเด็กเยาวชน พ่อแม่ และบุคลากรทางการศึกษา	9
2.2 ความเหลื่อมล้ำทางโอกาสและคุณภาพการศึกษา	11
2.2.1 แฝดสยามแห่งระบบการศึกษาไทย	12
2.2.2 เส้นทางชีวิตเด็กเยาวชนไทยในระบบการศึกษา	14
2.3 ทุกข์ของผู้เสียภาษี: การศึกษาไทยลงทุนมาก แต่ได้ผลน้อย	17
บทที่ 3 บทเรียนการปฏิรูปการศึกษาไทยและประสบการณ์ในระดับนานาชาติ:	21
การปฏิรูปที่แท้จริงต้องไปให้ถึงโรงเรียน	21
3.1 ข้อเสนอการปฏิรูปการศึกษาของคณะกรรมการปฏิรูป (คปร.)	21
3.2 บทสังเคราะห์ประสบการณ์ปฏิรูปการศึกษาในระดับนานาชาติ	26
3.3 สังเคราะห์ข้อเสนอปฏิรูปการศึกษาไทย และบทเรียนจากประสบการณ์นานาชาติ	31
บทที่ 4 ระบบการศึกษาไทยในบริบทการกระจายอำนาจในประเทศไทย	36
4.1 บทบาทด้านการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	37
4.2 ระบบงบประมาณของสถานศึกษาในสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	41
4.3 ขั้นตอนและกระบวนการงบประมาณของสถานศึกษาในสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	42
4.4 ระบบเงินอุดหนุนที่รัฐจัดสรรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการศึกษา	43

4.5 ระบบบริหารงานบุคคลในสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.....	46
4.6 กลไกการกำกับดูแลมาตรฐานระบบบริหารงานบุคคลท้องถิ่น	46
4.7 พนักงานในสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ปฏิบัติหน้าที่ด้านการศึกษา	47
บทที่ 5 หลักการพื้นฐานของการยกระดับคุณภาพและประสิทธิภาพโรงเรียนไทย	51
5.1 โรงเรียนเป็นจุดคนจัดที่สำคัญของการปฏิรูประบบการศึกษา	52
5.2 การปฏิรูปการดำเนินงานของโรงเรียนควรยึดหลักความเท่าเทียมของผลลัพธ์ในการจัดการศึกษา เป็นสำคัญ (Outcome) มิใช่ปัจจัยนำเข้า (Input).....	53
5.3 งบประมาณในการปฏิรูปการดำเนินงานสถานศึกษาควรมาจากการโยกย้ายงบประมาณที่ไม่จำเป็น ในระบบการศึกษามากกว่าการตั้งงบประมาณขึ้นมาใหม่	54
5.4 กระทรวงศึกษาธิการปรับบทบาทจากผู้จัดการศึกษาสู่ผู้สนับสนุนการจัดการศึกษา	54
5.5 หลักการพื้นฐานของการกระจายอำนาจบริหารจัดการสู่โรงเรียนและเขตพื้นที่การศึกษา	55
5.6 ระบบสารสนเทศเป็นเครื่องมือสำคัญที่ส่งเสริมความมีอิสระและความรับผิดชอบสถานศึกษาต่อ ผู้เรียน.....	55
5.7 การจัดสรรงบประมาณต้องเป็น Demand-side financing ตามตัวผู้เรียน.....	56
5.8 ประสพการณ์จากนานาชาติเป็นที่ประจักษ์ให้เห็นว่า การปฏิรูปการดำเนินงานสถานศึกษา สามารถทำได้ภายในเวลา 3-5 ปี ด้วยยุทธศาสตร์ และมาตรการที่มีประสิทธิภาพ	57
บทที่ 6 สรุปผลการระดมความเห็นจากตัวแทนผู้บริหาร ครู และบุคลากรทางการศึกษา	58
6.1 สรุปข้อมูลสถานการณ์และแนวโน้มของระบบการศึกษาไทยที่ใช้สนับสนุนการระดมความเห็น ..	58
6.2 สรุปประเด็นความเห็นเพื่อการปฏิรูปโรงเรียนทุกสังกัด	59
6.3 สรุปประเด็นความเห็นเพื่อการปฏิรูปโรงเรียนเฉพาะกลุ่ม	60
6.3.1 สรุปประเด็นความเห็นเพื่อการปฏิรูปโรงเรียนสังกัด สพฐ.....	61
6.3.2 สรุปประเด็นความเห็นเพื่อการปฏิรูปโรงเรียนสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	61
6.3.3. สรุปประเด็นความเห็นเพื่อการปฏิรูปโรงเรียนเอกชน	63
บทที่ 7 สรุปข้อเสนอเชิงนโยบายและแนวทางการนำไปสู่การปฏิบัติจริงในพื้นที่	64
7.1 สภาพแวดล้อมที่ส่งเสริมการดำเนินงานของโรงเรียน.....	64

7.2 ข้อเสนอเพื่อการปฏิรูปการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาสู่เขตพื้นที่และสถานศึกษา	66
7.3 แนวทางการนำข้อเสนอไปสู่การปฏิบัติจริงในพื้นที่	67
บทที่ 8 ผลการใช้ประโยชน์เชิงนโยบายของข้อเสนอที่ได้จากผลการวิจัย	70
บทที่ 9 ข้อจำกัดในการวิจัยและโอกาสสำหรับการวิจัยในอนาคต	71
9.1 ข้อจำกัดในการวิจัยครั้งนี้	71
9.2 โอกาสในการวิจัยในอนาคต	72
ภาคผนวก 1	74
ภาคผนวก 2	84
ภาคผนวก 3	131
ภาคผนวก 4	136
บรรณานุกรม	140

สารบัญภาพ

ภาพที่ 1.1 Social Ecological Model for School Reform.....	5
ภาพที่ 1.2 กระบวนการวิจัยแบบมีส่วนร่วม	8
ภาพที่ 2.1 ปัญหาความเหลื่อมล้ำในคุณภาพการศึกษาไทย.....	13
ภาพที่ 2.2 สถานการณ์เด็กเยาวชนด้อยโอกาสในระบบการศึกษาไทย	15
ภาพที่ 2.3 เส้นทางเด็กเยาวชนไทยในระบบการศึกษา.....	17
ภาพที่ 2.4 การจัดสรรทรัพยากรด้านการศึกษาของไทย	20
ภาพที่ 3.1 แบบจำลองของโรงเรียนที่มีส่วนร่วมจากชุมชนเพื่อยกระดับคุณภาพการเรียนรู้	35
ภาพที่ 4.1 เส้นทางการทำงานประมาณของสถานศึกษาในสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	44
ภาพที่ 4.2 ระบบบริหารงานบุคคลในสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.....	48
ภาพที่ 7.1 ข้อเสนอสภาพแวดล้อมที่เอื้อต่อการปฏิรูปการดำเนินงานของโรงเรียน.....	64

สารบัญตาราง

เรื่อง	หน้า
ตารางที่ 3. 1 สรุปข้อเสนอการปฏิรูปการศึกษาของคณะกรรมการปฏิรูป	22
ตารางที่ 3. 2 สรุปประสบการณ์ของ 12 ประเทศที่ประสบความสำเร็จในการปฏิรูปการศึกษา	28
ตารางที่ 3. 3 บทบาทการกำกับดูแลความรับผิดชอบในด้านการศึกษา	33
ตารางที่ 3. 4 ตัวอย่างกรณีศึกษาการปฏิรูประบบการบริหารจัดการโรงเรียน	34
ตารางที่ 3. 5 เงื่อนไขการดำเนินการให้มีการกระจายอำนาจ การติดตามประเมินผลและการกำกับดูแล ความรับผิดชอบ	35
ตารางที่ 4. 1 รูปแบบและจำนวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย.....	37
ตารางที่ 4.2 บทบาทหน้าที่ด้านการศึกษาของ อบจ. เทศบาล และ อบต. ตามกฎหมายการ ปกครอง ท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง.....	39
ตารางที่ 4. 3 อำนาจรักษาการและอำนาจตาม พรบ. ที่เกี่ยวข้องกับ อปท.....	41
ตารางที่ 4. 4 เงินอุดหนุนทั่วไปที่กำหนดตามวัตถุประสงค์ให้ อปท. และเงินอุดหนุนเฉพาะกิจที่รัฐ จัดสรรให้ อปท. เพื่อสนับสนุนและส่งเสริมการจัดการศึกษา ในปีงบประมาณ 2557.....	46
ตารางที่ 4. 5 ตำแหน่งและวิทยฐานะของบุคลากรในสังกัดโรงเรียนเทศบาลตามประกาศ ก.ท.	49
ตารางที่ 7.1 โครงสร้างสถานศึกษาในสังกัด สพฐ.....	68

บทที่ 1 บทนำ

1.1 ทำไมต้องมีการปฏิรูปแนวทางการบริหารจัดการโรงเรียนไทย

จากการสังเคราะห์และถอดบทเรียนปัจจัยสู่ความสำเร็จในการปฏิรูประบบการศึกษาของระบบการศึกษาที่ประสบความสำเร็จในระดับนานาชาติในช่วงทศวรรษที่ผ่านมา (พ.ศ. 2542 – 2553) โดยองค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนาและเพียร์สัน (OECD and Pearson, 2011) ซึ่งแบ่งกลุ่มตัวอย่างในการศึกษาออกเป็น 2 กลุ่มได้แก่ (1) กลุ่มที่ประสบความสำเร็จด้านการศึกษาชั้นนำของโลกจำนวน 7 ประเทศได้แก่ ฟินแลนด์ สิงคโปร์ เบลเยียม เนเธอร์แลนด์ เยอรมันนี ญี่ปุ่น และแคนาดา (ออนตาริโอ) ซึ่งล้วนเป็นประเทศที่มีคะแนน PISA อยู่ในระดับสูงอย่างต่อเนื่อง และ (2) กลุ่มที่แสดงถึงความก้าวหน้าในคุณภาพของระบบการศึกษาซึ่งวัดโดยอัตราการเติบโตของคะแนน PISA อย่างเด่นชัด จำนวน 5 ประเทศได้แก่ โปแลนด์ บราซิล เกาหลีใต้ จีน (เซี่ยงไฮ้) และโปรตุเกส พบว่าการปฏิรูปประสิทธิภาพการบริหารโรงเรียนคือมาตรการ “อันดับ 1” ที่ทุกประเทศเลือกใช้ในการปฏิรูปการศึกษาให้ประสบความสำเร็จได้ภายใน 6-10 ปี เพราะเป็นมาตรการการปฏิรูปที่ส่งผลโดยตรงต่อผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาของผู้เรียนผ่านการส่งเสริมคุณภาพกระบวนการเรียนการสอนในห้องเรียนระหว่างครูและนักเรียน และยังช่วยลดช่องว่างทางคุณภาพการเรียนการสอนระหว่างโรงเรียน ซึ่งจะทำให้เด็กและเยาวชนทุกคนในระบบการศึกษาได้มีโอกาสทางการศึกษาที่มีคุณภาพเท่าเทียมกัน ด้วยเหตุนี้หลายประเทศทั่วโลกจึงต่างหันมาให้ความสำคัญในการปฏิรูปประสิทธิภาพการดำเนินงานและลดช่องว่างคุณภาพของโรงเรียนมากขึ้น

เมื่อหันมาทบทวนความพยายามในการปฏิรูประบบการศึกษาไทยในทศวรรษแห่งการปฏิรูปการศึกษาครั้งใหญ่เมื่อปี พ.ศ. 2539 อันนำไปสู่การตราพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 (และแก้ไขเพิ่มเติมในปี 2545) เพื่อเป็นเครื่องมือสำคัญในการปฏิรูปการศึกษาที่เน้นกระบวนการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาออกจากส่วนกลางนั้น พบว่าก่อให้เกิดแนวทางการปรับเปลี่ยนโครงสร้างกระทรวงศึกษาธิการครั้งสำคัญ จนก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในแนวทางการบริหารจัดการการศึกษาออกเป็น 3 ส่วน ได้แก่ 1) ส่วนกลาง ซึ่งทำให้เกิดกระบวนการรวมหน่วยงานการศึกษาที่กระจายอยู่ใน 3 กระทรวงเข้าด้วยกันจนเกิดเป็น 5 องค์กรหลักที่มีคณะกรรมการทำหน้าที่ในการกำกับและนำทางนโยบาย 2) ส่วนภูมิภาคได้มีการจัดตั้งเขตพื้นที่การศึกษาขึ้น เพื่อส่งเสริมการกระจายอำนาจทางการศึกษาออกจากส่วนกลางสู่เขตพื้นที่การศึกษาและโรงเรียน ปัจจุบันมีเขตพื้นที่การศึกษาจำนวนรวม 225 เขต แยกเป็นเขตประถมศึกษาจำนวน 183 เขต กับเขตมัธยมศึกษาจำนวน 42 เขต และในที่สุดท้าย ได้เกิดหน่วยงานใหม่ที่ตั้งขึ้นตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติข้างต้นเพื่อให้มีการพัฒนาคุณภาพมาตรฐานทางการศึกษา ได้แก่ สำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (องค์การมหาชน) หรือ สมศ. และสถาบันทดสอบการศึกษาแห่งชาติ (องค์การมหาชน) หรือ สทศ. เป็นต้น

อย่างไรก็ดีจากการประเมินผลการปฏิรูปการศึกษาในรอบทศวรรษที่ผ่านมาของคณะกรรมการปฏิรูป (คปร.) และ สำนักงานปฏิรูป (สปร.) ซึ่งจัดตั้งขึ้นตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี พ.ศ. 2553 พบว่าผลผลิตหลักจากการปฏิรูปประสิทธิภาพและการกระจายอำนาจในระบบการศึกษาในรอบ 2 ทศวรรษที่ผ่านมาเป็นผลผลิตที่เกี่ยวกับการปรับโครงสร้างองค์กรและการเพิ่มขึ้นของงบประมาณการศึกษาอย่างเด่นชัด แต่การปฏิรูปการดำเนินงานของโรงเรียน รวมทั้งการปฏิรูปการเรียนการสอนเพื่อยกระดับคุณภาพผู้เรียนนั้นยังมิได้เกิดขึ้นจริงอย่างเป็นรูปธรรม ข้อมูลจากบัญชีรายจ่ายด้านการศึกษา (National Education Account: NEA) (คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ และ สสค.) ชี้ให้เห็นว่าในช่วงระหว่างปี พ.ศ.2545-2555 ภายหลังจากการปรับโครงสร้างครั้งใหญ่ในกระทรวงศึกษาธิการ รัฐบาลได้จัดสรรงบประมาณให้กระทรวงศึกษาธิการเฉลี่ยคิดเป็นร้อยละ 21.5 ของงบประมาณแผ่นดินและมีแนวโน้มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่องโดยเพิ่มขึ้นเฉลี่ยปีละ 22,000 ล้านบาท โดยงบประมาณส่วนใหญ่ถูกใช้ไปกับรายจ่ายประจำประเภทต่างๆที่ถูกกำหนดและตัดสินใจจากผู้บริหารส่วนกลาง เช่น ในปีงบประมาณ 2553 งบประมาณด้านการศึกษาของรัฐมากกว่าร้อยละ 76 ถูกใช้เป็นเงินเดือนครู ร้อยละ 10 เป็นงบ อาหาร นม และเครื่องแบบและมากกว่าร้อยละ 10 ถูกใช้เป็น งบครุภัณฑ์ อาคารสถานที่ และค่าบริหารจัดการ (ค่าใช้จ่ายในกระทรวงศึกษาธิการส่วนกลาง และเขตพื้นที่การศึกษา) ทำให้เหลืองบประมาณเพื่อสนับสนุนกิจกรรมพัฒนาผู้เรียนโดยตรง รวมถึงงบประมาณเพื่อการพัฒนาการเรียนการสอนของครูที่สถานศึกษาสามารถคิดและตัดสินใจใช้เพื่อพัฒนาระบบการเรียนรู้อันให้ผู้เรียนให้สอดคล้องตามบริบทของแต่ละพื้นที่เพียงประมาณร้อยละ 3.29 เท่านั้น (ดูภาพที่ 4-5 ในภาคผนวก) ซึ่งการใช้ทรัพยากรจำนวนมากเช่นนี้ในแต่ละปี ยังคงสวนทางกับผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาของไทยในเวทีนานาชาติ เช่น การทดสอบ PISA ของ OECD ซึ่งลดลงมากกว่า 10 คะแนนระหว่างปี 2542-2552 รวมถึงการประเมินคุณภาพของระบบการศึกษาไทยโดย World Economic Forum ที่มีแนวโน้มตกต่ำลงอย่างต่อเนื่องในทศวรรษที่ผ่านมา

เช่นเดียวกับรายงานจากการศึกษาของสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (2554) และ ธนาคารโลก (2555) ที่ได้ยกประสบการณ์ของประเทศชิลี ลัตเวีย และประเทศกำลังพัฒนาอีกหลายประเทศที่ใช้มาตรการการปฏิรูปกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องและการรณรงค์และส่งเสริมความมีอิสระและความรับผิดชอบของสถานศึกษา (School Autonomy and School Accountability) โดยมุ่งให้เกิดการรับผิดชอบต่อสายสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในการจัดการศึกษาของโรงเรียนโดยตรงผ่านมาตรการ 3 มาตรการได้แก่ (1) การปฏิรูปข้อมูล (Information Reform) (2) การปฏิรูปการบริหารจัดการโรงเรียน (School-based management) และ (3) การปฏิรูปแรงจูงใจครู (Incentive Reform) (ดังแสดงในภาพที่ 3 ในภาคผนวก)

จากประสบการณ์มากกว่า 1 ทศวรรษ ขององค์กรเพื่อการปฏิรูปทั้งในระดับนานาชาติและในประเทศไทยที่ได้ทบทวนมาข้างต้นได้ชี้ให้เห็นตรงกันว่าประเทศกำลังพัฒนาจำนวนมากที่มีบริบททางเศรษฐกิจและสังคมใกล้เคียงกับประเทศไทยและเริ่มต้นกระบวนการปฏิรูปการศึกษาในเวลาใกล้เคียงกับระบบการศึกษาไทยจนมีพัฒนาการอย่างเด่นชัดเป็นที่ยอมรับในระดับนานาชาติภายในเวลาไม่ถึง 10

ปี โดยปัจจัยสำคัญที่ทำให้การปฏิรูประบบการศึกษาในประเทศเหล่านี้ประสบความสำเร็จมากกว่าประเทศไทยคือกระบวนการปฏิรูปโครงสร้างและกติกาในระบบการศึกษาที่มีประสิทธิภาพจนสามารถสร้างการเปลี่ยนแปลงให้แก่คุณภาพและประสิทธิภาพของโรงเรียนและกระบวนการเรียนการสอนในห้องเรียนได้อย่างเป็นรูปธรรม รวมถึงการลดช่องว่างทางคุณภาพระหว่างโรงเรียนในระบบการศึกษา

ดังนั้นเพื่อให้กระบวนการปฏิรูประบบการศึกษาในประเทศไทยสามารถยกระดับคุณภาพการเรียนการสอนในโรงเรียนและห้องเรียนได้อย่างเป็นรูปธรรมและมีความยั่งยืน สำนักงานส่งเสริมสังคมแห่งการเรียนรู้และคุณภาพเยาวชน (สสค.) จึงได้พัฒนาโครงการวิจัยเพื่อจัดทำข้อเสนอการปฏิรูปแนวทางการบริหารจัดการโรงเรียนไทยนี้ขึ้นเพื่อมุ่งทบทวนประสบการณ์ในการปฏิรูปโครงสร้างและกติกาในทศวรรษแห่งการปฏิรูปการศึกษาที่ผ่านมาเพื่อระบุเงื่อนไขและอุปสรรคที่สำคัญซึ่งทำให้การปฏิรูปที่ผ่านมาไม่สามารถยกระดับคุณภาพการเรียนการสอนที่โรงเรียนได้อย่างเต็มที่ รวมทั้งมุ่งค้นหา **หลักการพื้นฐานของการยกระดับคุณภาพและประสิทธิภาพโรงเรียนไทย** ที่สะท้อน “กระบวนการทัศน์ใหม่” และ “ยุทธศาสตร์ใหม่” ในการปฏิรูปแนวทางการบริหารจัดการโรงเรียนไทยที่มีความยั่งยืน แม้ที่ผ่านมาจะมีข้อเสนอเพื่อการปฏิรูปโรงเรียนจากองค์กรเพื่อการปฏิรูป องค์กรวิชาการ และองค์กรเพื่อการพัฒนาในระดับนานาชาติ แต่ข้อเสนอเหล่านั้นยังมิได้นำเสนอจุดฉันทัดและยุทธศาสตร์ในการปฏิรูปที่สามารถปฏิบัติได้จริงในรายละเอียดในทุกมิติที่เกี่ยวข้องเป็นรายขั้นตอน รวมถึงการระบอบองค์กรเจ้าภาพและผู้รับผิดชอบการดำเนินการปฏิรูปเหล่านั้นอย่างชัดเจน สสค.จึงได้พัฒนาข้อเสนอโครงการวิจัยนี้ขึ้นเพื่อมุ่งเติมเต็มองค์ความรู้และประสบการณ์เพื่อการปฏิรูปที่ยังขาดหายอยู่นี้ เพื่อจัดทำเป็นข้อเสนอเพื่อการปฏิรูปแนวทางการบริหารจัดการโรงเรียนไทย (Blueprint for Thai Schools Reengineering) ที่เป็นรูปธรรมและสามารถนำไปดำเนินการได้จริงเมื่อมีโอกาสในการปฏิรูประบบการศึกษาเกิดขึ้นในอนาคตอันใกล้นี้ได้ทันเวลา

1.2 วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อสังเคราะห์ความรู้ว่าด้วยการปฏิรูปการบริหารจัดการโรงเรียนไทยอย่างเป็นระบบ
2. เพื่อถอดบทเรียนสถานการณ์และปัจจัยกำหนดปัญหาการบริหารจัดการโรงเรียนในปัจจุบันและนวัตกรรมการจัดการโรงเรียนต้นแบบที่ประสบความสำเร็จทั้งในประเทศไทยและในระดับนานาชาติ
3. เพื่อจัดกระบวนการระดมความเห็นจากผู้บริหารโรงเรียนและผู้ทรงคุณวุฒิที่เกี่ยวข้องเพื่อสนับสนุนการจัดทำข้อเสนอการปฏิรูปแนวทางการบริหารจัดการโรงเรียนที่มีความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติ
4. เพื่อจัดทำข้อเสนอการปฏิรูปแนวทางการบริหารจัดการโรงเรียนที่มีความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติ

1.3 ขอบเขตและกลุ่มเป้าหมายของการวิจัย

1. โรงเรียนกลุ่มเป้าหมายในการวิจัย

- ก. โรงเรียนประถมศึกษาและมัธยมศึกษาภายใต้สังกัดและภายใต้กำกับของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (สพฐ.) กระทรวงศึกษาธิการ
- ข. โรงเรียนประถมศึกษาและมัธยมศึกษาสังกัด องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.)
- ค. โรงเรียนประถมและมัธยมศึกษาเอกชน

2. พื้นที่เป้าหมายเพื่อการทดสอบข้อเสนอเพื่อการปฏิรูป

ภาคีเครือข่ายการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและเขตพื้นที่การศึกษาที่สนใจระดับคุณภาพและประสิทธิภาพสถานศึกษาในสังกัดของตน

3. ความรู้และประสบการณ์การปฏิรูปแนวทางทางการบริหารโรงเรียนจากต่างประเทศ

- ก. ต้นแบบโรงเรียนหรือกลุ่มโรงเรียนที่มีนวัตกรรมการบริหารจัดการสถานศึกษาที่มีประสิทธิภาพ มีความยั่งยืน และมีผลสัมฤทธิ์เชิงประจักษ์แก่ตัวผู้เรียน ครู และผู้บริหารสถานศึกษาจนเป็นที่ยอมรับจากทุกภาคส่วน และสามารถนำไปขยายผลในทางปฏิบัติได้ในพื้นที่ต่างๆของประเทศ
- ข. ต้นแบบของนวัตกรรมการจัดการสถานศึกษาในระดับนานาชาติซึ่งเป็นที่ยอมรับจากองค์กรระหว่างประเทศ ว่าเป็นต้นแบบที่มีประสิทธิภาพและสามารถนำมาประยุกต์ใช้ในบริบทของประเทศไทยได้จริงในทางปฏิบัติ

1.4 กรอบแนวคิดการวิจัย (Conceptual Framework)

1. ตัวอย่างกรอบแนวคิดเพื่อใช้ในการระบุจุดคานงัดในการปฏิรูปการดำเนินงานของโรงเรียนและการจัดทำข้อเสนอเชิงนโยบายของโครงการ ได้แก่ การประยุกต์ใช้กรอบแนวคิด Social Ecological Model for School Reform ซึ่งแบ่งปัจจัยที่ส่งเสริมหรือบั่นทอนคุณภาพและประสิทธิภาพในการดำเนินงานของโรงเรียนออกเป็น 3 ระดับ ได้แก่

- ก. ปัจจัยระดับชุมชน
- ข. ปัจจัยระดับองค์กร/ระดับภูมิภาค (เขตพื้นที่)
- ค. ปัจจัยระดับนโยบาย/ระดับชาติ

การแบ่งปัจจัยออกเป็น 3 ระดับเช่นนี้จะช่วยให้กระบวนการวิจัยสามารถตั้งคำถามเพื่อเสาะหาเบาะแสเกี่ยวกับประเด็นสำคัญเพื่อการปฏิรูปผ่านกระบวนการสัมภาษณ์และ Focus Group ได้อย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อให้โครงการวิจัยได้เป้าหมายทั้งในเชิงองค์กร เชิงโครงสร้าง และในเชิงกติกาที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการดำเนินงานของโรงเรียนทั้งในทางบวกและในทางลบ ซึ่งจะนำไปสู่การพัฒนาข้อเสนอแนะเชิงนโยบายในการปฏิรูปเป้าหมายเหล่านี้ได้อย่างชัดเจน และสามารถปฏิบัติได้จริงทั้งในระดับพื้นที่จนถึงระดับชาติ ภาพที่ 1 แสดง Social Ecological Model for School Reform และตัวอย่างปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานของโรงเรียน

Table 1 Demographic characteristics of the study population



กรอบแนวคิดการปฏิรูปแนวทางการบริหาร

ก. การปฏิรประเบียบการบริหารจัดการสถานศึกษา ครอบคลุมถึงกฎระเบียบ

- i. ความเป็นอิสระในการบริหารจัดการกำลังคน ครู และเจ้าหน้าที่สนับสนุน
- ii. ความเป็นอิสระในการวางแผนและระดมทรัพยากรเพื่อสนับสนุนการจัดการศึกษา
- iii. ความรับผิดชอบของผู้บริหารสถานศึกษาและครูต่อผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาของผู้เรียน
- iv. การมีส่วนร่วมของคณะกรรมการสถานศึกษาในการวางแผนงบประมาณ และกำหนดทิศทางในการบริหารจัดการสถานศึกษา

โดย สมศ. และสพจ./สช. ตามลำดับ

ค. กลไกสนับสนุนการยกระดับประสิทธิภาพการบริหารจัดการโรงเรียน และติดตามคุณภาพสถานศึกษาอย่างต่อเนื่อง รวมทั้งกลไกส่งเสริมกระบวนการมีส่วนร่วมจากเครือข่ายผู้มีส่วนได้ส่วนเสียจากการจัดการศึกษาของโรงเรียนในการยกระดับคุณภาพสถานศึกษา

3. นิยามของโรงเรียนที่มีประสิทธิภาพในการบริหารจัดการสถานศึกษาของธนาคารโลก และ สพฐ. จากรายงานวิจัยของธนาคารโลกรื่องการเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารสถานศึกษา เพื่อผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนรู้ของผู้เรียน (ธนาคารโลก และ สพฐ., 2012) ธนาคารโลกได้ให้นิยามของโรงเรียนที่มีประสิทธิภาพสูงว่า คือ โรงเรียนที่ประสบความสำเร็จในการใช้อิสระในการบริหารสถานศึกษาด้านต่างๆในการส่งเสริมคุณภาพโรงเรียนผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาของผู้เรียนอย่างเป็นรูปธรรม และแสดงความรับผิดชอบในการจัดการศึกษาเป็นที่ยอมรับจากประชาคมของโรงเรียน

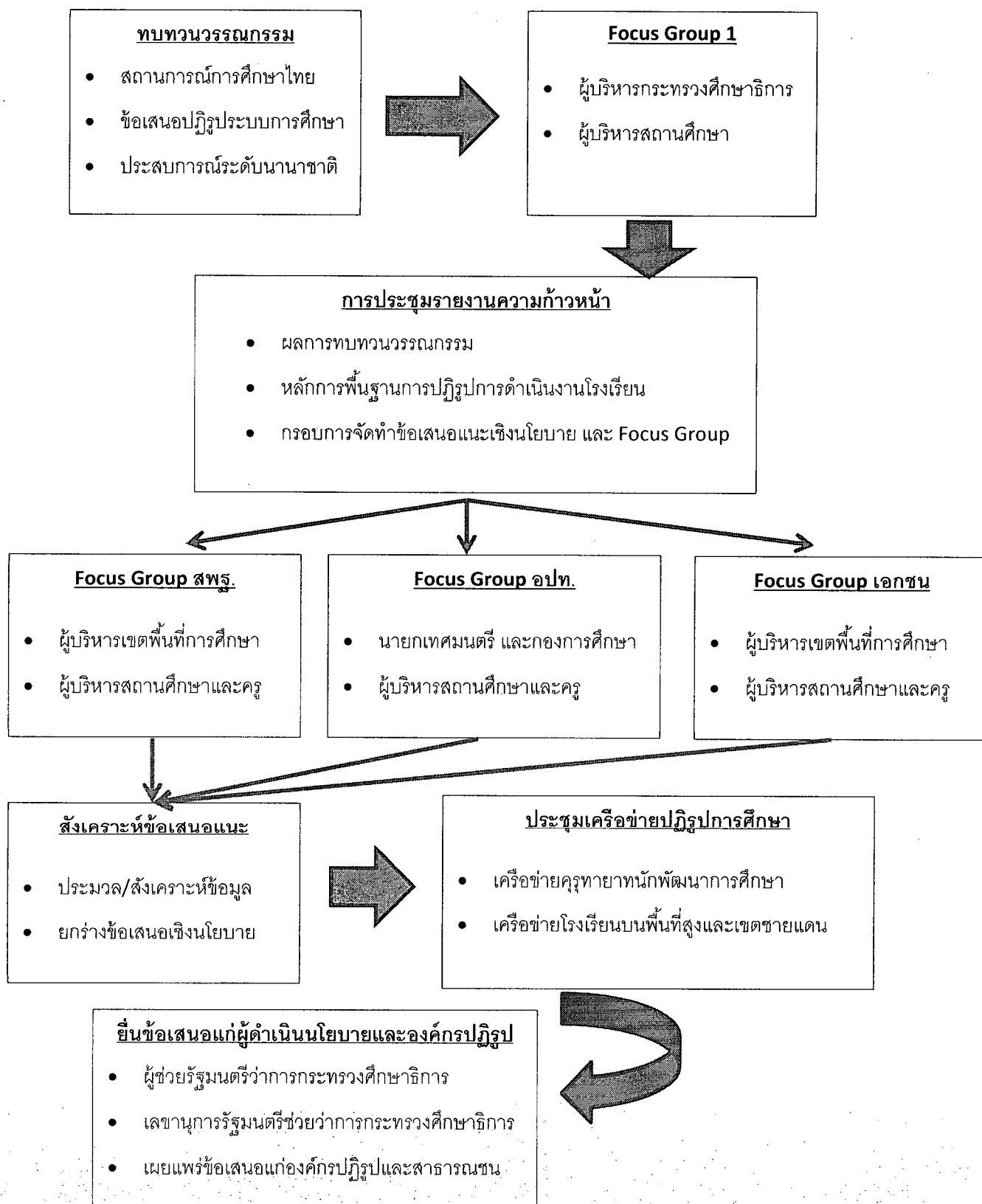
1.5 แนวทางการดำเนินงาน

กระบวนการวิจัยหลักที่ใช้ในโครงการนี้เป็นกระบวนการวิจัยเชิงคุณภาพที่เน้นการมีส่วนร่วม (Participatory Qualitative Research) โดยเน้นให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับกระบวนการปฏิรูปที่จะเกิดขึ้นจากข้อเสนอของโครงการจากทุกภาคส่วน ได้มีโอกาสร่วมกระบวนการวิจัย เพื่อให้เกิดความเป็นเจ้าของ และเพื่อให้ได้องค์ความรู้ทางเทคนิคและทางนโยบายที่สำคัญ อันจะเป็นหลักประกันที่สำคัญในความสำเร็จของกระบวนการปฏิรูปจากข้อเสนอของโครงการในอนาคต โดยขั้นตอนการดำเนินงานหลักของโครงการ ภาพที่ 1 นำเสนอขั้นตอนและกระบวนการวิจัยแบบมีส่วนร่วมดังกล่าว

1. สังเคราะห์และถอดบทเรียนจากวรรณกรรม/เอกสารเพื่อทบทวนทฤษฎีและประสบการณ์การปฏิรูปแนวทางการบริหารจัดการสถานศึกษาหรือหน่วยงานภาครัฐอื่นๆที่ให้บริการแก่ประชาชน เช่น โรงพยาบาล (Public Hospital Reform) หรือองค์กรธุรกิจ (Business Process Reengineering) จากทั้งในประเทศและในระดับนานาชาติ โดยคัดเลือกกระบวนการปฏิรูปที่ประสบความสำเร็จเพื่อนำมาศึกษาแนวทางการใช้ประโยชน์ในโครงการ โดยมุ่งเน้นหายุทธศาสตร์ในการปฏิรูประบบการบริหารจัดการโรงเรียนให้สามารถยกระดับคุณภาพการเรียนรู้ของเด็กและศักยภาพการจัดการศึกษาของครูและบุคลากรทางการศึกษา
2. จัดประชุมระดมความเห็นจากกลุ่มผู้บริหารและผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมีส่วนร่วมในกระบวนการปฏิรูประบบการศึกษาไทยในทศวรรษที่ผ่านมา เพื่อค้นหาหลักการพื้นฐานของการยกระดับคุณภาพและประสิทธิภาพโรงเรียนไทย และเบาะแสของปัจจัยและอุปสรรคสำคัญที่ทำให้กระบวนการปฏิรูประบบการศึกษาไทยไม่สามารถสร้างการเปลี่ยนแปลงที่เป็นรูปธรรมให้แก่กระบวนการเรียนการสอนในโรงเรียนได้

3. พัฒนาชุดคำถามเพื่อรับฟังความคิดเห็นจากผู้ทรงคุณวุฒิที่มีประสิทธิภาพในการรวบรวมองค์ความรู้และประสบการณ์จากการปฏิบัติที่สามารถนำไปใช้จัดทำข้อเสนอแนะเชิงนโยบายซึ่งสามารถปฏิบัติได้จริง (Effective Questionnaire Template)
4. จัดประชุมรับฟังความคิดเห็นจากผู้ทรงคุณวุฒิของสกว.ให้แก่ชุดคำถามเพื่อรับฟังความคิดเห็นจากผู้ทรงคุณวุฒิ และผลการสังเคราะห์และถอดบทเรียนจากวรรณกรรม/เอกสาร เพื่อปรับปรุงและแก้ไขก่อนนำไปใช้ในกระบวนการสัมภาษณ์ Focus Group และ Workshop ในขั้นตอนต่อไป
5. สัมภาษณ์ผู้บริหารกระทรวงศึกษาธิการและศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องเพื่อทบทวนกฎหมาย กฎระเบียบ ข้อบังคับ และธรรมเนียมปฏิบัติต่างๆ (Legal Platform and Tradition) ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการสถานศึกษา รวมถึงหน่วยงานต้นสังกัด หน่วยงานกำกับ รวมทั้งหน่วยงานประเมินคุณภาพ เพื่อศึกษาเงื่อนไขและโอกาสทางกฎหมายในการปฏิรูปการบริหารสถานศึกษาอย่างเป็นรูปธรรม เพื่อประโยชน์ในการจัดทำข้อเสนอแนะเชิงนโยบายที่สอดคล้องและมีประสิทธิผล
6. คณะผู้วิจัยเริ่มพัฒนาและยกร่างแรกข้อเสนอเพื่อการปฏิรูปและการเปลี่ยนแนวทางการบริหารจัดการโรงเรียนไทย และทดสอบร่างแรกของข้อเสนอดังกล่าวด้วยการจัดส่งให้ผู้ทรงคุณวุฒิและที่ปรึกษาของโครงการได้ให้ความเห็นและข้อเสนอแนะเบื้องต้นก่อนนำไปใช้ในกระบวนการสัมมนาเชิงปฏิบัติการต่อไป
7. จัดสัมมนาเชิงปฏิบัติการ (Workshop) โดยใช้กระบวนการ Policy Design Lab ซึ่งเป็นกระบวนการที่รัฐบาลฟินแลนด์เคยใช้ในการออกแบบนโยบายปฏิรูปการศึกษาและนโยบายทางด้านสังคมอื่นๆของประเทศจนประสบความสำเร็จและได้รับการยอมรับในระดับนานาชาติ โดยในการสัมมนานี้จะมีการเชิญผู้เข้าร่วมการสัมมนาจำนวน 40 โดยแบ่งออกเป็น 4 กลุ่ม ได้แก่
 - ก. ผู้บริหารสถานศึกษา ผู้บริหารโรงเรียนต้นแบบที่ประสบความสำเร็จในการจัดการศึกษาสังกัดสพฐ. และผู้บริหารเขตพื้นที่การศึกษา จากสถานศึกษาในบริบทต่างๆของประเทศไทย
 - ข. ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และผู้บริหารโรงเรียนสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียจากการจัดการศึกษาของโรงเรียน ผู้บริหารและครูโรงเรียนเอกชนที่เป็นตัวแทนโรงเรียนเอกชนประเภทต่างๆ และกระจายตามภูมิภาคต่างๆ
8. สังเคราะห์และถอดบทเรียนผลการสัมมนาเชิงปฏิบัติการเพื่อปรับปรุงแก้ไขร่างข้อเสนอเพื่อการปฏิรูปและการเปลี่ยนแนวทางการบริหารจัดการโรงเรียนไทย
9. นำเสนอ ข้อเสนอการปฏิรูปแนวทางการบริหารจัดการโรงเรียนไทย ให้แก่ผู้บริหารกระทรวงศึกษาธิการระดับรัฐมนตรี และสื่อมวลชน รวมทั้งองค์กรเพื่อการปฏิรูปการศึกษาที่เกี่ยวข้อง เพื่อสร้างกระบวนการสื่อสารและรณรงค์การใช้ประโยชน์จากชุดความรู้เพื่อการปฏิรูปที่ได้จากโครงการ

ภาพที่ 1.2 กระบวนการวิจัยแบบมีส่วนร่วม



บทที่ 2 ทุกข์ในระบบการศึกษาไทย

สถานการณ์ปัญหาและแนวโน้มในระบบการศึกษาไทย

2.1. ทุกข์ของเด็กเยาวชน พ่อแม่ และบุคลากรทางการศึกษา

ส่วนแรกของบทที่ 2 นำเสนอสถานการณ์ในระบบการศึกษาไทยผ่านกรณีศึกษาของเด็ก เยาวชน พ่อแม่ผู้ปกครอง และบุคลากรทางการศึกษา จากการลงพื้นที่พูดคุยและจัดประชุม ร่วมกับตัวแทนจากโรงเรียนที่เข้าร่วมกระบวนการวิจัย ส่วนที่สองนำเสนอข้อมูลสถิติ และสถานการณ์ในระบบการศึกษาไทยจากงานวิจัยและข้อมูลการสำรวจต่าง ๆ ที่ชี้ให้เห็นประเด็นเร่งด่วนเพื่อการปฏิรูปและปัญหาเชิงระบบของการศึกษาไทย

กรณีศึกษาดังต่อไปนี้มาจากการจัดประชุมระดมความเห็นครูและผู้บริหารสถานศึกษาสังกัด สพฐ. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และสถานศึกษาเอกชนจำนวน ของโครงการรวม 50 สถานศึกษาจาก ทุกภูมิภาคของประเทศไทย ครูและผู้บริหารสถานศึกษาได้นำเสนอกรณีศึกษาเหล่านี้เพื่อชี้ให้เห็นถึง สถานการณ์ปัญหาที่เกิดขึ้นจริงกับเด็กเยาวชนและผู้ปกครองในสถานศึกษาของตน หลายกรณีศึกษา สะท้อนให้เห็นถึงสภาพปัญหาที่ซับซ้อนไปกว่าปัญหาคุณภาพการศึกษาที่คนไทยส่วนใหญ่ได้มีโอกาส รับรู้รับทราบผ่านสื่อกระแสหลัก หรือจากข้อมูลสถิติการศึกษาทั่วไป เพื่อคุ้มครองสิทธิของเด็กและ ครอบครัวทุกคน ทางคณะวิจัยจะใช้นามสมมติในกรณีศึกษาทั้งหมดที่นำเสนอในที่นี้

“เด็กหญิงเม นักเรียนชั้นประถมศึกษาปีที่ 6 ถูกแม่ทิ้งไปตั้งแต่เล็ก มีน้องชาย 2 คน อาศัยใน บ้านหลังเล็กๆ นอนในห้องเดียวกัน ทั้งพ่อ อาและน้องชาย และเกือบทุกวันพ่อ และอาจะพาเพื่อนมา ดื่มสุราและนอนด้วยกันในบ้าน ซึ่งเสี่ยงต่อการถูกล่วงละเมิดทางเพศ เนื่องจากพ่อมีอาชีพรับจ้างไม่มี คนทำงานบ้าน เด็กหญิงเมจึงต้องอยู่บ้านทำงานบ้าน ทำให้ขาดโรงเรียนบ่อย เรียนไม่ทันเพื่อน และมี โอกาสเสี่ยงที่จะเรียนไม่จบและออกกลางคันในที่สุด”

“ในช่วงเดือนมกราคม-กุมภาพันธ์ของทุกปี ผู้ปกครองของเด็กชายนุ้ย นักเรียนชั้นประถมศึกษา ปีที่ 3 มาขออนุญาตครูเพื่อพาเด็กไปรับจ้างตัดอ้อยที่ต่างจังหวัด เนื่องจากครอบครัวมีอาชีพรับจ้าง ไม่มีรายได้อื่นการนำเด็กไปด้วยก็จะได้แรงงานที่สามารถสร้างรายได้ให้กับครอบครัวเพิ่มขึ้น และ หากปล่อยเด็กไว้ที่บ้าน เด็กก็จะอยู่เพียงลำพัง ไม่มีผู้ใหญ่อาศัยอยู่ด้วยที่บ้าน แต่ผู้ปกครองก็ไม่ยอม ย้ายลูกไปยังโรงเรียนในจังหวัดที่ตัดอ้อย โดยขอลาประมาณ 2 เดือน และผู้ปกครองก็แจ้งว่า หลังจาก รับจ้างตัดอ้อยเสร็จก็จะนำเด็กกลับมาเรียนและให้เด็กกลับมาสอบในช่วงเดือนมีนาคม ทำให้ผลการ เรียนของเด็กชายนุ้ยไม่ค่อยดี ตามเพื่อนในชั้นเรียนไม่ทัน มีโอกาสเสี่ยงที่จะต้องเลิกเรียนก่อนจบ การศึกษาภาคบังคับ”

“หนูอยากเรียนหนังสือมาก หนูอยากเรียนดนตรี หนูอยากเรียนคอมพิวเตอร์ หนูอยากมีชีวิตที่ดี แต่บ้านหนูอยู่บ้านป่าก่าที่ตั้งอยู่บนเขาในป่าลึก หากต้องเดินทางมาเรียนที่โรงเรียนบ้านสว้า พวกหนูต้องใช้เวลาเดินทางด้วยเท้า ถึง 2 ชั่วโมงกว่า ยิ่งตอนช่วงฤดูฝน พวกหนูลำบากมาก เพราะเส้นทางจะสูงชันและลื่นมาก มีต้นไม้ล้มขวางทางบ้าง แถมยังมีตัวทากคอยดูดเลือดพวกหนูอีก ทั้งหนาว และทั้งเปียก หลายครั้งที่เจอระหว่างทาง แต่พอโรงเรียนบ้านสว้ามารสร้างศูนย์การเรียนรู้ห้องเรียนสาขาที่บ้านป่าก่า พวกหนูก็ได้เรียนหนังสือ กว่าจะได้เริ่มเรียนหนังสือ หนูมีอายุได้ 11 ปี หนูขอขอบคุณคุณครูที่มาสอนหนูถึงในหมู่บ้าน หนูก็เป็นห่วงการเดินทางของคุณครูอยู่ เพราะว่า ถึงแม้ว่าคุณครูจะมีมอเตอร์ไซด์แต่รถของคุณครูเพราะเห็นรถครูพังอยู่บ่อย ๆ และลัมเป็นประจำ แต่เมื่อหนูจบชั้น ป.6 แล้ว หนูก็ไม่รู้จะไปเรียนที่ไหนอยู่ดี เพราะโรงเรียนบ้านสว้าก็อยู่ไกลจากบ้านหนูเท่าเดิม และหนูก็ไม่มีเงินเรียนหนังสือค่ะ”

นางสาวพร อายุ 17 ปี โรงเรียนบ้านสว้า อำเภอบ่อเกลือ จังหวัดน่าน

หนูถูกบังคับให้เรียนในกรอบและระบบที่ไม่สามารถให้คำตอบได้ว่า ใช้สิ่งที่ต้องการหรือไม่ หรือถ้าเดินออกนอกเส้นทางไปแล้ว ก็ต้องหลุดออกจากระบบไป หนูเลือกเรียนสายศิลป์ แต่ไม่สามารถเบนสู่สายวิทย์ได้ เพราะกรอบสั่งให้หนูทำเช่นนั้น ระบบการศึกษาไทยเหมือนสั่งตัดร่องเท้าเบอร์เดียวให้เด็กไทยทุกคน

น้องอาร์ต ตัวแทนนักเรียนมัธยมปลายจากกทม.

“ในฐานะที่เป็นข้าราชการ เราจะต้องทำตามนโยบายในการจัดการศึกษาของส่วนกลางอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ แต่ในความเป็นจริงนั้น นโยบายหลายอย่างไม่สอดคล้องกับความต้องการ การจัดการศึกษาในระดับโรงเรียน เป็นที่ทราบกันดีอยู่แล้วว่า ผลของการศึกษาที่ได้นั้น เกิดจากปฏิสัมพันธ์ระหว่างผู้เรียน และผู้สอน แต่เท่าที่ผ่านมา หลายครั้งที่ส่วนกลางเอง ซึ่งควรจะทราบความสำคัญในเรื่องนี้ เป็นผู้ที่ตั้งเวลาครูออกจากนักเรียนไปทุกที ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดจากเหตุการณ์ที่ผ่านมา ระหว่างเดือนสิงหาคม – เดือนกันยายน ไม่มีวันใดที่ครูอยู่โรงเรียนครบ เพราะต้องเข้ารับการอบรมในหลักสูตรต่าง ๆ ซึ่งเนื้อหาที่อบรมเหล่านั้น ก็ไม่ค่อยมีประโยชน์ต่อการจัดการเรียน พี่น้องผู้อำนวยการที่อยู่โรงเรียนขนาดเล็ก ยิ่งพบว่าเป็นปัญหาที่กลืนไม่เข้า คายไม่ออก ยกตัวอย่างโรงเรียนที่มีครู 4 คน จัดการเรียนรู้อัน 6 ระดับชั้น แต่เจอกับนโยบาย ต้องให้ครูเข้ารับการอบรม วันละ 2 คน นักเรียนจะอยู่กับใครครับ”

นายปรกรณ์ ศศิวัจน์ไพสิฐ ผู้อำนวยการโรงเรียนบ้านสว้า อำเภอบ่อเกลือ จังหวัดน่าน

กับนโยบายเรียนฟรี 15 ปี มีความรู้สึกว่า ครอบครัวที่หาเช้ากินค่ำ เวลาโรงเรียนปิดเทอม รู้สึกว่าโล่งใจมากที่ไม่ต้องหาค่าใช้จ่ายให้ลูก แต่รู้สึกหนักใจทุกครั้งเมื่อเปิดเทอม ไม่รู้จะหาเงินให้ลูกที่ไหน เรียนฟรี 15 ปีก็มีคำตอบที่โรงเรียนจ่าหน้า

พ่อน้องลาติบ ตัวแทนจากเด็กชายขอบ

ทุกข์ของพ่อแม่เมื่อโรงเรียนมีคุณภาพต่างกันและทุกข์เป็นสองเท่าสำหรับเด็กพิเศษ: การที่มีลูกเป็นเด็กพิเศษ แล้วต้องหาโรงเรียนให้ลูกมันไม่่ง่ายอย่างที่คิด ทุกครั้งที่พาลูกไปสมัครเรียน หลายโรงเรียนจะปฏิเสธด้วยเหตุผลที่ว่า ไม่มีครูจบการศึกษาพิเศษ หรือบางโรงเรียนรับได้ในจำนวนจำกัด จึงนึกน้อยใจว่า ทำไมลูกต้องเป็นเด็กขาดโอกาสในการเรียน ความทุกข์ที่อยู่ในใจทำให้ต้องเสียสละ เพราะลาออกจากความเป็นแม่ไม่ได้ จึงต้องลาออกจากงานเพื่อหาโรงเรียนให้ลูก เชื่อว่ามีแม่หลายคน ที่คิดเช่นกัน และมีผู้ปกครองหลายคนรู้สึกท้อใจ บางคนก็ต้องปล่อยให้ลูกหลุดออกจากระบบการศึกษา แม้ว่าลูกจะไม่จบการศึกษามาคณะบังคับ เด็กพิเศษก็เป็นเด็กคนหนึ่ง ขอให้เขาเพียงได้รับโอกาสเท่านั้น

แม่น้องดุษฎี ตัวแทนผู้ปกครองเด็กพิเศษ

2.2 ความเหลื่อมล้ำทางโอกาสและคุณภาพการศึกษา

กรณีศึกษาข้างต้นเป็นตัวอย่างความทุกข์ของเด็กเยาวชนไทย ครู ผู้บริหาร และพ่อแม่ผู้ปกครอง ในระบบการศึกษา ที่สะท้อนให้เห็นสภาพการณ์ของระบบการศึกษาไทยในปัจจุบันที่เกิดขึ้นกับผู้รับประโยชน์ปลายทางของระบบการศึกษา เป็นที่น่าสังเกตว่าปัญหาส่วนใหญ่ที่เป็นอุปสรรคสำคัญต่อการจัดการศึกษาที่มีคุณภาพและต่อเนื่องของเด็กเยาวชนคือปัญหาด้านความเหลื่อมล้ำทางสังคม เศรษฐกิจ และสุขภาพของผู้เรียนและครอบครัวซึ่งส่งผลกระทบโดยตรงต่อโอกาสและคุณภาพการศึกษาของเด็กเยาวชน ทำให้เด็กเยาวชนหลายคนในกรณีศึกษาจำต้องออกจากระบบการศึกษาก่อนวัยอันควร และประสบกับความทุกข์ที่ไม่สามารถนำการศึกษาที่ได้รับไปใช้ในชีวิตจริงได้ ความทุกข์เหล่านี้ยังส่งผลกระทบไปสู่ครอบครัว และครู ผู้บริหารสถานศึกษาที่ต้องพบกับสถานการณ์เช่นนี้ทุกวัน

ปัญหาที่เกิดขึ้นในกรณีศึกษาเหล่านี้เป็นปัญหาเฉพาะตัวบุคคล หรือปัญหาเฉพาะสถานศึกษาหรือไม่? ส่วนต่อไปจะนำเสนอข้อมูลสถานการณ์ในระบบการศึกษาไทยด้วยข้อมูลสถิติ และผลการวิจัยที่เกี่ยวข้องเพื่อชี้ให้เห็นถึงประเด็นปัญหาเชิงระบบของการศึกษาไทยที่รอการปฏิรูป โดยจะนำเสนอข้อมูลสถานการณ์ใน 4 มิติหลักที่สำคัญได้แก่ มิติด้านความเหลื่อมล้ำในระบบการศึกษาไทย เส้นทางของเด็กและเยาวชนไทยในระบบการศึกษาและนัยยะต่อขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ และมิติด้านงบประมาณและการจัดสรรทรัพยากรในระบบการศึกษาไทย

2.2.1 แผลสยามแห่งระบบการศึกษาไทย

ประเทศไทยเคยโด่งดังระดับโลกด้วยการเดินทางของแผลสยามไปยังประเทศต่างๆ ในอดีต แท้จริงแล้วหากแผลอินกับจันเกิดในสมัยนี้ วิทยาการทางการแพทย์สามารถแยกร่าง (ดับ) ของเขาทั้งสองคนออกจากกันได้อย่างปลอดภัย แต่ท้ายที่สุดแล้วทั้งคู่ก็อยู่ด้วยกันไปจนวาระสุดท้าย โดยหลังจากจันผู้ที่มีปัญหาสุขภาพมากกว่าอินได้เสียชีวิตไปแล้วเพียงไม่กี่ชั่วโมง อินซึ่งมีสุขภาพปกติดีก็เสียชีวิตตามไปก่อนที่จะแพทย์จะเดินทางมาถึงบ้านพักของทั้งคู่เพื่อผ่าตัดแยกร่างออกจากกันเพื่อช่วยชีวิตอิน

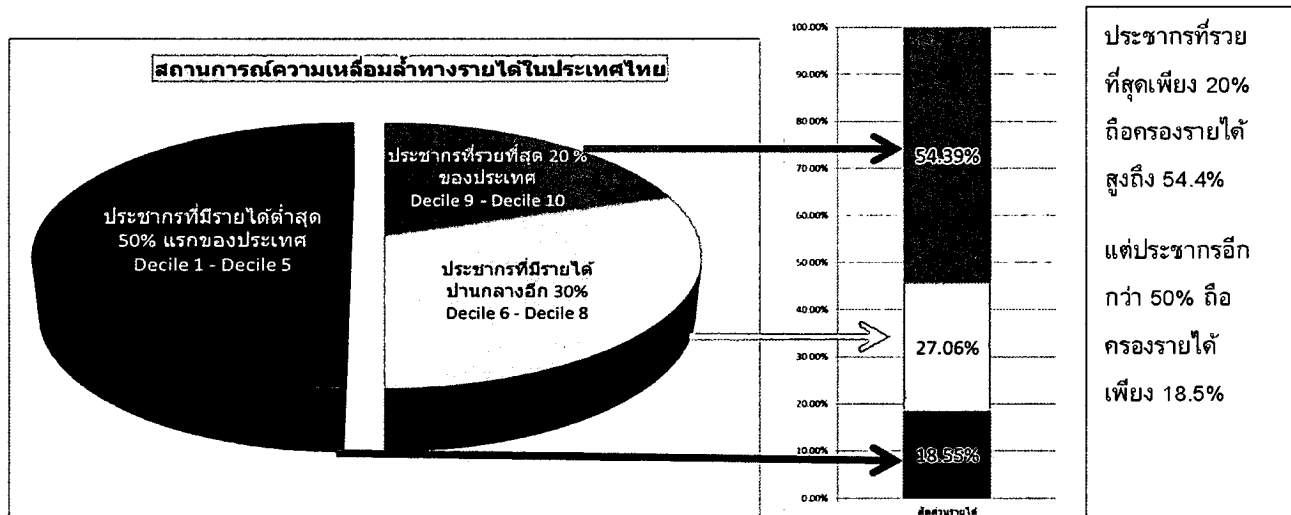
ภาพที่ 2.1 แสดงแผนภูมิวงกลม 3 ภาพ ที่แสดงให้เห็นถึงแผลสยามในระบบการศึกษาไทย แผลคนแรกคือความเหลื่อมล้ำทางรายได้ของครัวเรือนไทยซึ่งส่งบุตรหลายเข้าสู่ระบบการศึกษา ซึ่งพบว่าประชากรที่มีรายได้น้อยกว่าร้อยละ 50 ของครัวเรือนทั่วประเทศถือครองรายรวมกันไม่ถึงร้อยละ 18 ของรายได้ประชาชาติเท่านั้น (ดังแสดงเป็นสีแดงในแผนภูมิวงกลมบนสุด) ในขณะที่ครัวเรือนที่ร่ำรวยที่สุดของประเทศซึ่งคิดเป็นร้อยละ 20 ของจำนวนครัวเรือนทั่วประเทศถือครองรายได้รวมกันสูงกว่าร้อยละ 55 ของรายได้ประเทศ ข้อมูลนี้ชี้ให้เห็นว่าครัวเรือนในระบบการศึกษาไทยมีความเหลื่อมล้ำทางรายได้ในระดับที่สูงมาก เท่ากับว่าครัวเรือนในระบบการศึกษาถึงครึ่งหนึ่งมีรายได้รวมกันไม่ถึง 1 ใน 5 ของประเทศ ในขณะที่ครัวเรือนที่ร่ำรวยเพียงหนึ่งในห้ากลับมีรายได้รวมกันมากกว่าครึ่งหนึ่งของประเทศ การมีความเหลื่อมล้ำในระดับที่สูงเพียงนี้ในระบบการศึกษาไทยย่อมเป็นเรื่องที่ทำลายมากที่จะสามารถจัดการศึกษาให้เด็กเยาวชนทุกคนที่มีความหลากหลายทางสังคมเศรษฐกิจมีผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาที่เท่าเทียมกันได้

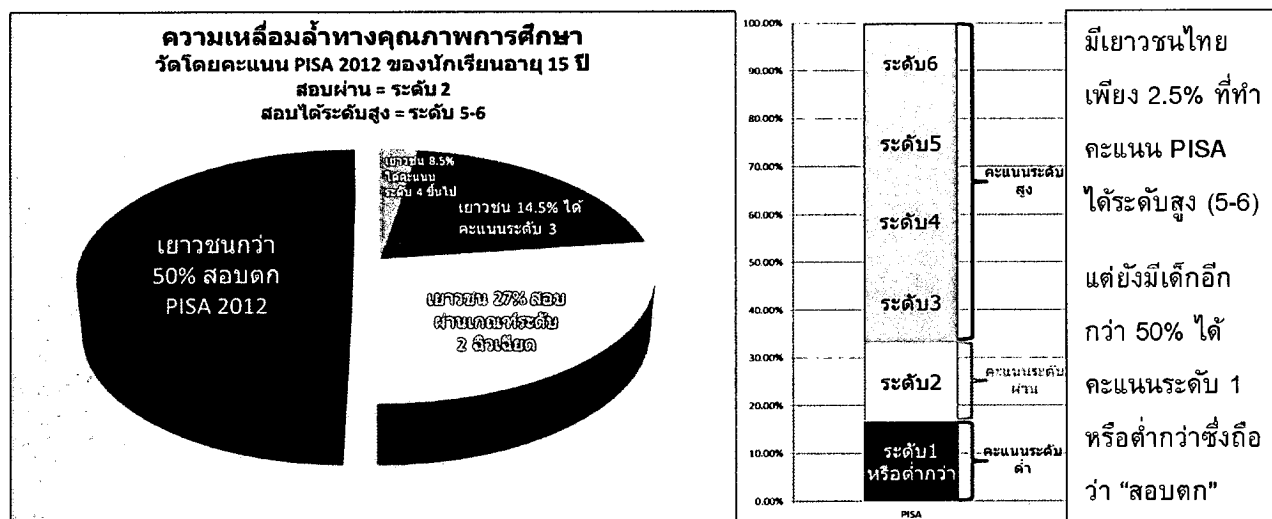
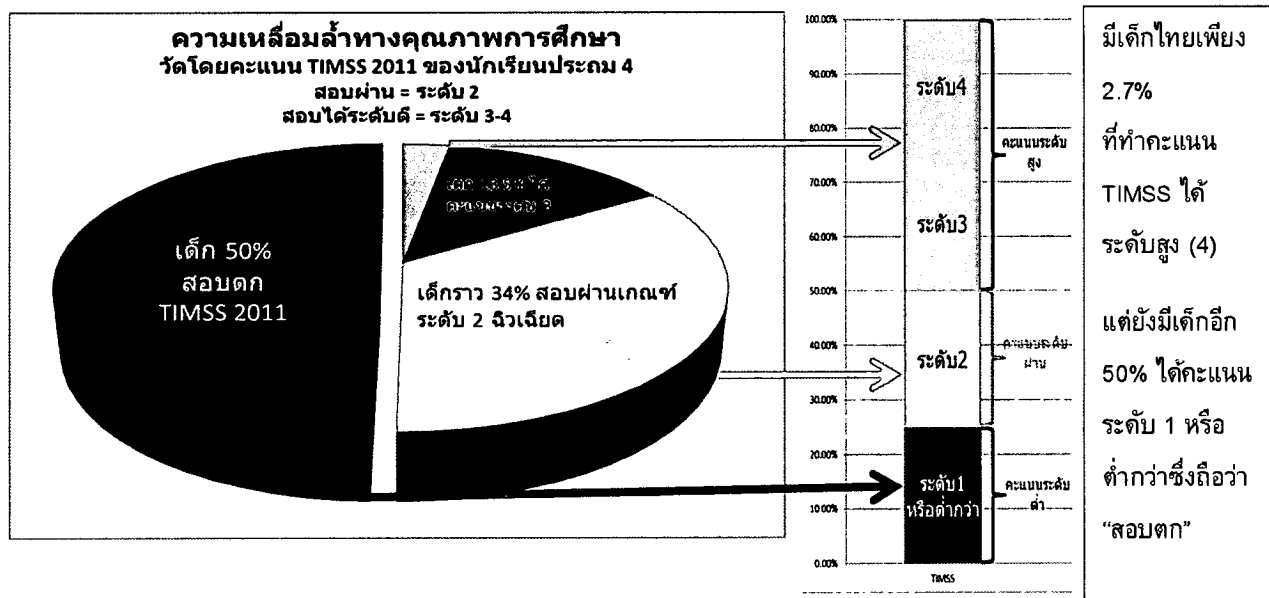
แผลคนที่สองซึ่งแสดงในแผนภูมิวงกลมอีก 2 รูปถัดมาคือความเหลื่อมล้ำทางคุณภาพการศึกษาของเด็กเยาวชนในระดับประถมและมัธยมศึกษา จากการประเมินในโครงการ PISA (Programme for International Student Assessment) ซึ่งรายงานผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนรู้ของนักเรียนไทยอายุ 15 ปี และโครงการ Trends in International Mathematics and Science Study (TIMSS) ซึ่งรายงานผลสัมฤทธิ์ในวิชาคณิตศาสตร์ของเด็กชั้นประถมศึกษาปีที่ 4 จะเห็นได้ว่าการประเมินครั้งล่าสุดในปี 2554-2555 พบว่ามีเด็กไทยในกลุ่มตัวอย่างประมาณร้อยละ 50 ของจำนวนนักเรียนทั้งหมดได้คะแนนอยู่ในระดับต่ำกว่าเกณฑ์มาตรฐานในระดับนานาชาติทั้งวิชาวิทยาศาสตร์และคณิตศาสตร์ โดยได้ระดับคะแนน 1 หรือต่ำกว่าซึ่งเป็นระดับคะแนนต่ำกว่ามาตรฐานทักษะทางคณิตศาสตร์และวิทยาศาสตร์ที่โออีซีดี (OECD) กำหนดไว้ว่าจำเป็นต่อการดำรงชีวิตในสังคม นอกจากนั้นแล้วจากสัดส่วนของเด็กเยาวชนไทยที่ได้คะแนนระดับสูง (ระดับ 5-6 สำหรับ PISA และระดับ 4 สำหรับ TIMSS) ที่มีอยู่เพียง 2.5-2.7% เท่านั้น ซึ่งประชากรกลุ่มนี้คือเด็กเยาวชนกลุ่มเดียวกับนักเรียนที่ชนะเลิศการแข่งขันโอลิมปิกวิชาการในสาขาวิชาการต่างๆ ในแต่ละปี ซึ่งแม้จะเป็นข่าวโด่งดังว่าเยาวชนไทยสามารถเอาชนะคู่แข่งจากประเทศ

ต่างๆได้ทั่วโลก แต่ในความเป็นจริงแล้ว เด็กเยาวชนกลุ่มนี้เป็นเพียงส่วนน้อยมากเมื่อเทียบกับเด็กเยาวชนทั้งหมดในระบบการศึกษาไทย

ดังนั้นข้อมูลในภาพที่ 2.1 แสดงให้เห็นว่า กรณีศึกษาข้างต้นมิได้เป็นเพียงสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นแก่เด็กเยาวชนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งในระบบการศึกษาเป็นการเฉพาะเท่านั้น แต่สภาพปัญหาดังกล่าวเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นโดยทั่วไปในระบบการศึกษาไทยในปัจจุบัน จากการสำรวจและการประเมินในภาพรวมระดับมหภาคโดยองค์กรระหว่างประเทศพบว่าระบบการศึกษาไทยมีความเหลื่อมล้ำที่ซ่อนทับกันอยู่ที่มีมิใช่มีแต่เพียงมิติด้านคุณภาพการศึกษาเท่านั้นแต่ยังรวมถึงสภาพความเหลื่อมล้ำทางด้านเศรษฐกิจและสังคมที่ส่งผลกระทบโดยตรงต่อโอกาสและคุณภาพการเรียนรู้ของเด็กเยาวชนไทย หากการปฏิรูปการศึกษาไทยไม่สามารถผ่าตัดแยกปัญหาความเหลื่อมล้ำทั้งสองส่วนในระบบการศึกษาไทยนี้ออกจากกันได้ย่อมจะสร้างความเสี่ยงต่อการล้มเหลวในการแก้ไขปัญหาคุณภาพในระบบการศึกษาและเด็กเยาวชนไทยได้ทันเวลา

ภาพที่ 2.1 ปัญหาความเหลื่อมล้ำในคุณภาพการศึกษาไทย





2.2.2 เส้นทางชีวิตเด็กเยาวชนไทยในระบบการศึกษา

ข้อมูลในส่วนต่อไปจะนำเสนอภาพในระดับจุลภาคลงไปที่ตัวเด็กเยาวชนไทยว่าปัจจุบันเส้นทางการศึกษาในระบบการศึกษาของเด็กและเยาวชนไทยแต่ละกลุ่ม จากการศึกษารายงานของสถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล พบว่าปัญหาความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจและสังคมของเด็กเยาวชนในระบบการศึกษามีขึ้นเรื่อยๆ ตั้งแต่อย่างใดจากรายงานศึกษาพบว่าเด็กเยาวชนที่อยู่ในข่ายด้อยโอกาสมีมากถึง 3-5 ล้านคนหรือราว 1 ใน 4 ของเด็กเยาวชนในระบบการศึกษา (รายละเอียดตามภาพที่ 2.2) นอกจากนั้นเด็กและเยาวชนกว่าร้อยละ 50 ที่เข้าสู่ระบบการศึกษาในแต่ละปี จะหลุดออกไปจากระบบการศึกษาก่อนสำเร็จการศึกษาระดับพื้นฐาน 12 ปี โดย ทำให้เยาวชนเหล่านี้ออกจากระบบการศึกษาด้วยวุฒิเพียงระดับมัธยมปลาย/ปวช. หรือต่ำกว่า สอดคล้องจากผลการสำรวจสภาพการณ์การทำงานของสำนักงานสถิติแห่งชาติในปี 2557 พบว่ามีเยาวชนไทยอายุระหว่าง 15-19 ปีจำนวนกว่า 1.41 ล้านคน ซึ่งคิดเป็นร้อยละ 30 ของประชากรในวัยนี้ไม่ได้เรียนหนังสือ ซึ่งเยาวชนจำนวนกว่า 1 ล้านคนในกลุ่มนี้ได้เริ่มทำงานในตลาดแรงงานแล้ว

จึงกลายเป็นแรงงานรุ่นใหม่ที่มีทักษะด้านธุรกิจระดับการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ ตลอดจนเป็นปัจจัยก่อเกิดปัญหาสังคมเช่น การใช้เสพติด อาชญากรรม ความรุนแรง การตั้งครรภ์ในวัยรุ่น เป็นต้น

ส่วนเด็กเยาวชนอีกราวร้อยละ 60 ที่เข้าสู่ตลาดแรงงานด้วยวุฒิมัธยมศึกษาตอนปลาย และวุฒิอุดมศึกษาหรือสูงกว่านั้น ก็ยังประสบปัญหาการเรียนจบและการมีงานทำ จากการสำรวจของกระทรวงศึกษาธิการและสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย (2556) พบว่าเยาวชนที่เข้าเรียนต่อในระดับอุดมศึกษากว่าครึ่ง หรือราวร้อยละ 20 ของประชากรที่เกิดในปีเดียวกันเรียนเล็กเรียนกลางคันหรือเรียนไม่จบปริญญาตรีภายใน 4 ปี และผู้ที่เรียนจบจำนวนมากก็ขาดทักษะการทำงาน ทำให้มีเยาวชนเพียงร้อยละ 25 เท่านั้นที่เข้าเรียนระดับอุดมศึกษามีงานประจำทำภายใน 12 เดือนแรกของการสำเร็จการศึกษา สอดคล้องกับผลประเมิน WEF ข้างต้นและสอดคล้องกับผลสำรวจของสภาอุตสาหกรรมพบว่าในระยะ 5 ปีข้างหน้าเฉพาะกลุ่มอุตสาหกรรมการผลิต 14 ประเภทอาจขาดแคลนแรงงานคุณภาพเพียงพอกันมากถึง 681,836 คน

ภาพที่ 2.2 สถานการณ์เด็กเยาวชนด้อยโอกาสในระบบการศึกษาไทย



ภาพที่ 2.3 สรุปเส้นทางของเด็กเยาวชนไทยในระบบการศึกษาในปัจจุบันที่จากเด็ก 100 คนที่เข้าสู่ระบบการศึกษาพร้อมกัน มีเด็กกว่าร้อยละ 60 ที่ทยอยออกจากระบบการศึกษาด้วยวุฒิมัธยมศึกษาตอนปลายหรือต่ำกว่า (สีแดง) และเด็กอีกกว่าร้อยละ 40 ที่เหลือที่เข้าสู่รั้วอุดมศึกษาจะมีเพียง 1 ใน 4 คนเท่านั้นที่เรียนจบปริญญาตรีภายใน 4 ปีและมีงานทำภายใน 12 เดือนที่เข้าสู่ตลาดแรงงาน

จากข้อมูลข้างต้นชี้ให้เห็นว่าเด็กเยาวชนที่เข้าสู่ระบบการศึกษาไทยประสบปัญหาที่สำคัญใน 2 ประเด็นคือ

1. ปัญหาด้านโอกาสทางการศึกษาที่มีคุณภาพครบ 12 ปี

จากข้อมูลที่ได้นำเสนอพบว่ามีเด็กไทยกว่าร้อยละ 60 ที่เข้าสู่ตลาดแรงงานด้วยวุฒิการศึกษาไม่เกินกว่าระดับปวช.หรือมัธยมศึกษาตอนปลายเท่านั้น เยาวชนเหล่านี้เข้าสู่ตลาดแรงงานด้วยทักษะการประกอบอาชีพที่จำกัด มีรายได้ต่ำและส่งผลกระทบต่อขีดความสามารถในการแข่งขันของแรงงานไทยเมื่อเทียบกับแรงงานในระดับนานาชาติ

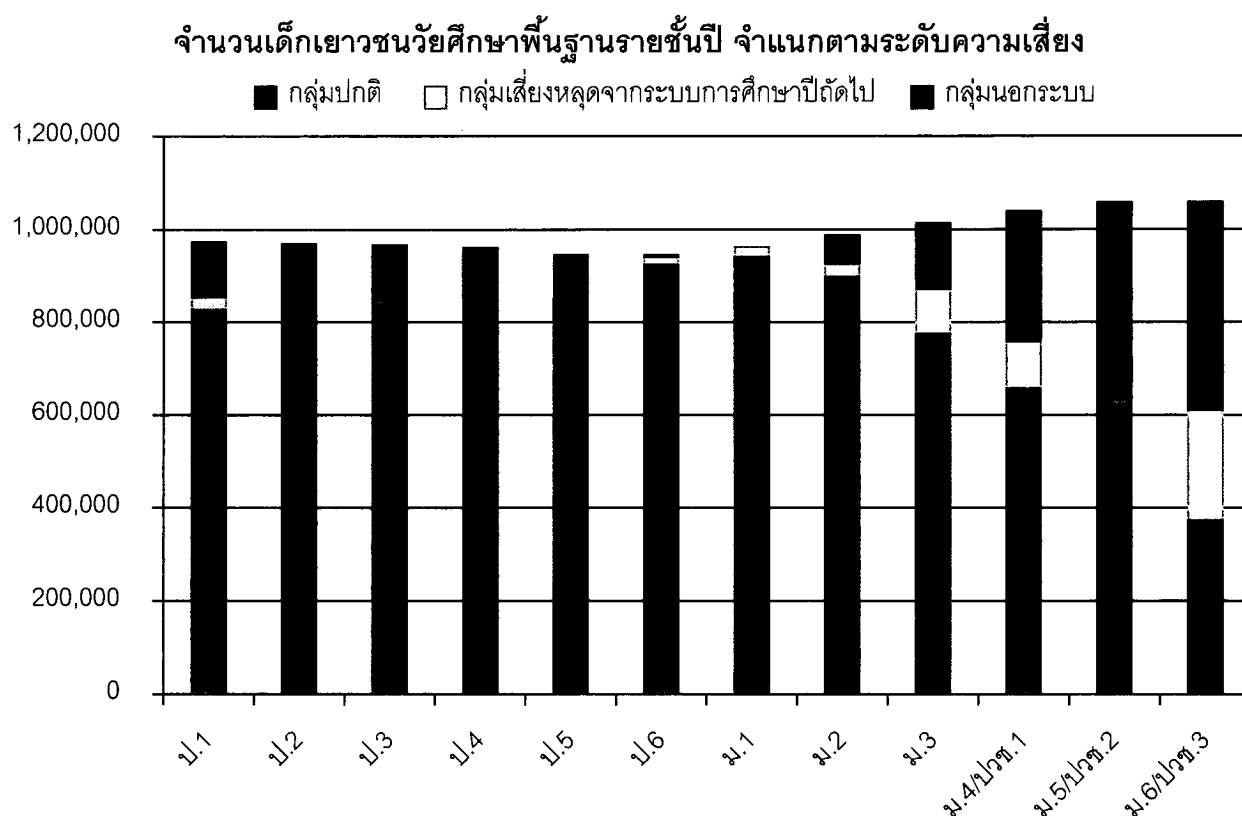
2. ปัญหาด้านโอกาสในการเข้าสู่ตลาดแรงงานของเยาวชนที่ออกจากระบบการศึกษา

ด้วยวุฒิการศึกษาระดับมัธยมปลายหรือต่ำกว่า เยาวชนที่ออกจากระบบการศึกษาเข้าสู่ตลาดแรงงานจะต้องประกอบอาชีพที่มีรายได้ต่ำและทำให้ไม่สามารถก้าวออกจากวังวนความยากจนที่ครอบครัวยุติได้ ทำให้ปัญหาความยากจนในครัวเรือนของเยาวชนเหล่านี้ถ่ายทอดสู่รุ่นลูกต่อไป นอกจากนี้เยาวชนที่สำเร็จการศึกษาระดับอุดมศึกษาก็ประสบปัญหาในการหางานทำอันเนื่องมาจากปัญหาการผลิตบัณฑิตที่ไม่ตรงกับความต้องการของผู้ประกอบการในตลาดแรงงาน

ปัญหาทั้งสองประเด็นนี้ส่งผลโดยตรงต่อขีดความสามารถทางการแข่งขันของประเทศ จากการประเมินขีดความสามารถของประเทศไทยโดย ในปี 2557 WEF (World Economic Forum) พบว่าผลการจัดอันดับภาพรวมการแข่งขันของไทยอยู่ในอันดับที่ 37 จาก 148 ประเทศ ด้านการศึกษาระดับสูงและฝึกอบรมอันรวมถึงมหาวิทยาลัย อาชีวศึกษา มัธยมศึกษาและการพัฒนาแรงงานอยู่ในอันดับที่ 66 จำแนกตัวชี้วัดย่อยได้ อาทิ คุณภาพระบบการศึกษาที่ตอบสนองความสามารถทางการแข่งขันทางเศรษฐกิจของประเทศ อยู่ในอันดับที่ 78 โดยเมื่อเปรียบเทียบกับ 10 ประเทศอาเซียน ไทยอยู่ในอันดับที่ 8 สูงกว่าเพียงเวียดนามและพม่า คุณภาพการสอนคณิตศาสตร์และวิทยาศาสตร์ ไทยอยู่ในอันดับที่ 80 นอกจาก WEF แล้ว ดัชนีขีดความสามารถในการแข่งขัน IMD (World Competitiveness Ranking 2014) ประเมินด้านการศึกษารวมไทยอยู่ในอันดับที่ 54 จาก 60 ประเทศ และดัชนีการพัฒนารัพยากรณ์มนุษย์ (HDI – Human Development Index 2013) ไทยอยู่ในอันดับที่ 103 จาก 186 ประเทศ ดัชนีการเรียนรู้ของเพียร์สัน (Pearson's Learning Curve Index 2014) ให้ความสำคัญกับการเรียนรู้ที่

ต้องใช้สติปัญญา การคิดวิเคราะห์และโอกาสเข้าถึงการศึกษา ไทยอยู่ในอันดับที่ 35 จาก 40 ประเทศ โดยดัชนีการเรียนรู้ที่ต้องใช้สติปัญญาและการคิดวิเคราะห์ (Cognitive Skills) ไทยอยู่ในอันดับที่ 35 และดัชนีโอกาสเข้าถึงการศึกษา (Educational Attainment) อยู่ในอันดับที่ 37 ผลประเมินการศึกษาจากสถาบันต่างๆ ข้างต้นบ่งชี้เป็นไปในทิศทางเดียวกันกล่าวคือการศึกษาไทยยังไม่สามารถตอบสนองต่อการพัฒนาขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ

ภาพที่ 2.3 เส้นทางเด็กเยาวชนไทยในระบบการศึกษา



หมายเหตุ : (1) จำนวนประชากรอ้างอิงจากสถาบันวิจัยประชากร มหาวิทยาลัยมหิดล ปี 2552
 (2) จำนวนนักเรียนอ้างอิงจากข้อมูลของสำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา ปีการศึกษา 2552 และ 2553
 (3) "กลุ่มเสี่ยง"หมายถึง นักเรียนที่มีโอกาสที่จะออกจากระบบการศึกษาในปีถัดไป
 (4) กลุ่มนอกระบบ หมายถึง เยาวชนที่หลุดออกจากระบบการศึกษาแล้ว

ที่มา: สสค.

2.3 ทุกข์ของผู้เสียภาษี: การศึกษาไทยลงทุนมาก แต่ได้ผลน้อย

แม้ว่ากระทรวงศึกษาธิการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะมีความมุ่งมั่นในการปฏิรูปการศึกษาอย่างต่อเนื่องมาตั้งแต่ปี 2542 ภายหลังการประกาศใช้พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ โดยตลอดระยะเวลา 15 ปีที่ผ่านมาทุกรัฐบาลได้สนับสนุนขบวนการปฏิรูปการศึกษา และทุ่มเทจัดสรรงบประมาณเพื่อการศึกษาเพิ่มขึ้นทุกปีอย่างต่อเนื่อง คิดเป็นการเพิ่มขึ้นของงบประมาณการศึกษากว่า 2 เท่าตัวใน

ทศวรรษที่ผ่านมา ด้วยอัตราการเติบโตของงบประมาณเฉลี่ยรายปีละ 21,654 ล้านบาทหรือร้อยละ 7 ต่อปี จนปัจจุบันในปีงบประมาณ 2557 คิดเป็นจำนวน 502,245 ล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ 20 ของงบประมาณทั้งหมด ทำให้ปัจจุบันองค์การยูเนสโกระบุว่าไทยเป็นประเทศที่จัดงบประมาณเพื่อการศึกษาสูงเป็นอันดับที่ 2 ของโลก รองจากประเทศเกาหลี

อย่างไรก็ดีจากสถานการณ์และแนวโน้มของระบบการศึกษาไทยที่ได้นำเสนอในบทที่ 2 จะเห็นได้ว่าระบบการศึกษาไทย “ลงทุนมาก แต่ได้ผลน้อย” ข้อมูลจากงานวิจัยบัญชีรายจ่ายด้านการศึกษาแห่งชาติในภาพที่ 2.4 พบว่านักเรียนแต่ละคนได้รับงบประมาณเฉลี่ยวันละ 100 บาท ซึ่งสามารถแบ่งออกเป็น 3 กลุ่มงบประมาณใหญ่ๆได้แก่

1. งบประมาณประจำประเภทเงินเดือนและค่าจ้างครู ซึ่งมีมูลค่าสูงกว่าร้อยละ 75 ของงบประมาณทั้งหมด ซึ่งจะถูกโอนเข้าสู่บัญชีเงินเดือนโดยตรงไม่ผ่านโรงเรียน
2. งบประมาณประจำประเภทงบบริหารจัดการ งบลงทุน และค่าสาธารณูปโภคของหน่วยงานส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ซึ่งคิดเป็นมูลค่ารายร้อยละ 16.4 ของงบประมาณการศึกษา ซึ่งถูกตัดสินใจในการใช้จ่ายมาจากส่วนกลางแล้ว
3. ส่วนที่เหลือรายร้อยละ 8.86 เป็นงบประมาณที่เหลือไปถึงโรงเรียนให้สามารถบริหารจัดการเองได้ แต่กว่าครึ่งของงบประมาณในจำนวนนี้เป็นค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับเสื้อผ้า อาหาร และนมโรงเรียน ทำให้เหลืองบประมาณเพื่อพัฒนาการเรียนรู้ของผู้เรียนโดยตรงคิดเป็นเพียงร้อยละ 4.5 เท่านั้น

จากข้อมูลดังกล่าวจึงพอจะบ่งชี้ได้ว่าปัจจุบันระบบการศึกษาไทย “ลงทุนมาก แต่ได้ผลน้อย” เนื่องจากระบบการศึกษาไทยได้ใช้งบประมาณเพื่อการศึกษาสูงติดอันดับโลกจนเกือบจะเต็มเพดานทางการคลังแล้ว โดยเฉลี่ยในทศวรรษที่ผ่านมางบประมาณการศึกษาไทยเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องปีละประมาณ 7% หรือราว 21,654 ล้านบาทต่อปี โดยกว่าร้อยละ 90 ของการเพิ่มขึ้นเหล่านี้เป็นการเพิ่มขึ้นของเงินวิทยฐานะและเงินเดือนครูและบุคลากรทางการศึกษา ในขณะที่งบประมาณเพื่อการพัฒนาการเรียนรู้ และงบประมาณที่สนับสนุนการพัฒนาคุณภาพการเรียนการสอนระหว่างครูกับผู้เรียนโดยตรงนั้นไม่ได้มีการปรับขึ้นมากนักในทศวรรษที่ผ่านมา

ดังนั้นแนวทางการปฏิรูประบบการศึกษาไทยด้วยการเพิ่มเม็ดเงินเข้าไปในระบบการศึกษาจึงไม่ใช่วิธีการแก้ไขสถานการณ์ปัญหา หรือเยียวยาทุกข้อในระบบการศึกษาไทยได้

ระบบการศึกษาไทยจึงต้องการการจัดการใหม่ในการจัดสรรทรัพยากรการศึกษาที่มีประสิทธิภาพและเป็นธรรมต่อเด็กเยาวชนทุกคน ซึ่งต้องการการปฏิรูปเชิงระบบและเชิงโครงสร้างที่เป็นรูปธรรม แม้ประเทศไทยจะมีพระราชบัญญัติการศึกษามาเป็นเวลามากกว่า 15 ปีแล้ว แต่ผลการปฏิรูปการศึกษาตามพรบ.การศึกษา พ.ศ. 2542 นี้ก็ยังมีได้ประสพผลสำเร็จอย่างเป็นรูปธรรมและเป็นที่ยอมรับ

ของทุกฝ่ายเท่าที่ควร จึงเป็นที่มาของการจัดทำข้อเสนอเพื่อการปฏิรูปการศึกษาอีกหลายฉบับในทศวรรษที่ 2 หลังจากการเริ่มต้นของพรบ.การศึกษา พ.ศ. 2542 ซึ่งมีการเน้นย้ำถึงบทบาทความสำคัญของการปฏิรูปการดำเนินงานของโรงเรียนและการกระจายอำนาจออกจากส่วนกลางมากขึ้น เนื้อหาในบทต่อไปจะนำเสนอบทสังเคราะห์ข้อเสนอเพื่อการปฏิรูปเหล่านี้ พร้อมทั้งประสบการณ์การปฏิรูปการศึกษาในระดับนานาชาติที่เกี่ยวข้องกับประเทศไทย

หมายเลขบัญชี: ข้อมูลรวมจำนวนการศึกษาระดับ
ที่มา: ปีงบประมาณที่การศึกษาธิการ 12551-2553

บทที่ 3 บทเรียนการปฏิรูปการศึกษาไทยและ ประสบการณ์ในระดับนานาชาติ: การปฏิรูปที่แท้จริงต้องไปให้ถึงโรงเรียน

บทที่ 3 ประกอบด้วยเนื้อหาที่สำคัญ 2 ส่วน หัวข้อ 3.1 สังเคราะห์ข้อเสนอเพื่อการปฏิรูประบบการศึกษาในประเทศไทย เพื่อนำเสนอประเด็นเพื่อการปฏิรูปการดำเนินงานของโรงเรียนและประเด็นเกี่ยวข้องที่สำคัญ ส่วนหัวข้อ 3.2 จะนำเสนอบทสังเคราะห์ต้นแบบและประสบการณ์การปฏิรูประบบการศึกษาที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานของโรงเรียนในระดับนานาชาติ เพื่อเชื่อมโยงความรู้และประสบการณ์การปฏิรูปการดำเนินงานของสถานศึกษาทั้งในประเทศไทยและระดับนานาชาติ ซึ่งจะนำไปสู่การกำหนดหลักการพื้นฐานของการปฏิรูปการดำเนินงานสถานศึกษาในบทที่ 4 ต่อไป

3.1 ข้อเสนอการปฏิรูปการศึกษาของคณะกรรมการปฏิรูป (คปร.)

คณะกรรมการปฏิรูปประเทศ หรือ คปร. เป็นคณะกรรมการที่มีนายอานันท์ ปันยารชุน อดีตนายกรัฐมนตรี เป็นประธาน ได้รับการแต่งตั้งจากอดีตนายกรัฐมนตรีนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ เพื่อศึกษาแนวทางปฏิรูปประเทศ หลังจากเหตุการณ์ความขัดแย้งทางการเมืองในปี พ.ศ. 2553 โดยคณะกรรมการปฏิรูปประเทศมีจำนวน 19 คน โดยจะทำงานร่วมกับ คณะกรรมการสมัชชาปฏิรูปประเทศ ที่มี นพ. ประเวศ วะสี เป็นประธาน โดยคณะกรรมการสมัชชาทำงานเก็บข้อมูลข้อคิดเห็นและสังเคราะห์ ปัญหาเพื่อนำเสนอ ข้อมูลข้อเท็จจริงต่อคณะกรรมการปฏิรูปประเทศ ส่วนคณะกรรมการปฏิรูปจะทำหน้าที่ยกร่างเป็นแผนปฏิบัติการ (Action Plan) ที่สามารถนำไปปฏิบัติและแก้ไขปัญหาความเป็นธรรม และความเหลื่อมล้ำที่เกิดขึ้นในอดีตได้ ทั้งภาครัฐบาล ภาคข้าราชการ และเอกชน สามารถนำไปใช้ได้ทุกรัฐบาล

การปฏิรูปการศึกษาเป็นหนึ่งในประเด็นที่คปร.ให้ความสำคัญในฐานะที่เป็นกลไกที่สำคัญของประเทศในการแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำซึ่งเป็นต้นตอของความขัดแย้งในประเทศไทย โดยในปัจจุบันข้อเสนอเพื่อการปฏิรูปการศึกษาของคณะกรรมการปฏิรูปประเทศเป็นข้อเสนอเพื่อการปฏิรูปการศึกษาระดับล่าสุดที่ได้มีการยกร่างขึ้นจากตัวแทนภาคส่วนต่างๆที่เกี่ยวข้องกับการปฏิรูปการศึกษารอบด้าน และได้นำเสนอแก่สังคมไทยในวงกว้าง ทั้งระดับนโยบายและระดับปฏิบัติการ แม้ต่อมาสมัชชาปฏิรูปประเทศไทยจะได้จัดทำข้อเสนอแนะเพิ่มเติมจากฐานของ คปร. แต่สาระสำคัญยังคงเหมือนกับข้อเสนอที่คปร.ได้นำเสนอแก่พรรคการเมืองและประชาชนไทยก่อนการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในปี 2554 โดย ตารางที่ 3.1 ได้สรุปข้อเสนอการปฏิรูปการศึกษาของคณะกรรมการปฏิรูป (คปร.) ซึ่งประกอบด้วย 3 ประเด็นที่สำคัญจากข้อเสนอเพื่อการปฏิรูปการศึกษาของ คปร.

ตารางที่ 3.1 สรุปข้อเสนอการปฏิรูปการศึกษาของคณะกรรมการปฏิรูป

ประเด็นเพื่อการขับเคลื่อนการเปลี่ยนแปลง	ข้อเสนอ คปร.
1. เปลี่ยนบทบาทการจัดการศึกษาโดยรัฐทั้งส่วนกลางและระดับท้องถิ่น จากผู้จัดการศึกษา (Education Service Providers) เป็นผู้จัดให้มีการศึกษา (Education Service Deliverers)	ก. แก้ไขกฎหมายและกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องเพื่อเพิ่มบทบาทและอำนาจขององค์กรชุมชนและภาคประชาสังคม ด้านการบริหารจัดการ งบประมาณบุคลากร การจัดการโครงสร้าง การพัฒนาคุณภาพการศึกษา และการติดตามประเมินผลการศึกษาของแต่ละชุมชนท้องถิ่น ข. จัดตั้งคณะกรรมการการศึกษาจังหวัดภายใน 2 ปี ให้เป็นโครงการนำร่องในพื้นที่ที่มีศักยภาพ ผ่านความร่วมมือของสมาชิกจังหวัด โดยให้กระทรวงศึกษาธิการจัดงบประมาณสนับสนุนอย่างพอเพียงและมีธรรมเนียมรองรับการทำงานอย่างต่อเนื่องเป็นเวลาอย่างน้อย 10 ปี ค. แก้ไขกฎหมายและกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องเพื่อเพิ่มอำนาจการบริหารจัดการให้กับคณะกรรมการสถานศึกษา เพื่อส่งเสริมการจัดการเรียนรู้ระดับฐานโรงเรียน (school-based management) และฐานชุมชน (community-based management) ที่มีประสิทธิภาพ ตรวจสอบได้จากทุกฝ่าย โดยเฉพาะภาคประชาสังคมในท้องถิ่น ง. ส่งเสริมบทบาทของภาคเอกชนในการจัดการศึกษาเพื่อปวงชน โดยสนับสนุนทางวิชาการ พัฒนาบุคลากร วิทยฐานะ และมาตรการทางการเงินตลอดจนมาตรการทางภาษี โดยมีการตรวจสอบจากภาคประชาสังคมอย่างต่อเนื่อง

	จ. ปรับระบบวัดและประเมินผลระดับชาติ ให้สามารถวัดความรู้ ความสามารถโดยรวม ทั้งด้านผลสัมฤทธิ์ ทักษะชีวิต และประสบการณ์ชีวิต ฉ. ลดขนาดของครูและบุคลากรทางการศึกษา ทั้งในระบบราชการ ส่วนกลางและส่วนภูมิภาค โดยใช้กลไกการออกจากราชการก่อนกำหนด และจัดอัตรากำลังใหม่ ช. ส่งเสริมสถานศึกษาของรัฐรูปแบบใหม่ เช่น สถานศึกษานิตินุศล ที่มีอิสระในการบริหารจัดการการเงิน บุคลากร และวิชาการของตนเอง มากขึ้น
2. ใช้มาตรการการคลังเพื่อการศึกษาที่ใช้อุปสงค์หรือการสนับสนุนโดยตรงต่อผู้รับประโยชน์เป็นฐาน (Demand-side Financing) เพื่อส่งเสริมประสิทธิภาพในการใช้ทรัพยากรงบประมาณการศึกษา และสร้างแรงจูงใจที่ถูกต้องในระบบการศึกษา	ก. จัดสรรงบประมาณแบบตามตัวผู้เรียน (Demand-side Financing) ด้วยระบบการจัดสรรเป็นเงินต่อหัว (Unit Cost) โดยจัดให้สอดคล้องกับความต้องการที่แท้จริงของผู้เรียน ตามบริบทสังคม สภาพแวดล้อม เศรษฐกิจ และวิถีชีวิตของชุมชนท้องถิ่น รวมทั้งเพิ่มน้ำหนักการจัดสรรงบประมาณให้กับระดับปฐมวัย และการศึกษาขั้นพื้นฐานมากขึ้น ข. พิจารณาค่าใช้จ่ายต่อหัวทางการศึกษา (Unit Cost) ใหม่ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและความเป็นธรรมทางการศึกษา โดยคิดค่าใช้จ่ายต่อหัวที่เป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินการ (Operating Cost) ที่รวมงบดำเนินการทั้งหมดซึ่งรวมถึงเงินเดือนค่าตอบแทนครู และมีค่าใช้จ่ายต่อหัวเพิ่มพิเศษแก่ผู้เรียนในโรงเรียนหรือสถานศึกษาที่มีความจำเป็นพิเศษ เพื่อส่งเสริมมิติความเท่าเทียมเป็นธรรมและมีคุณภาพการศึกษาควบคู่กันไป

	ค. ส่งเสริมโอกาสทางการศึกษาแก่ผู้พิการและผู้ด้อยโอกาสให้สามารถเรียนฟรีไปจนถึงระดับการศึกษาสูงสุดตามศักยภาพ ตามแนวคิด “บัตรทองทางการศึกษา” ง. ตั้งกองทุนส่งเสริมการศึกษาท้องถิ่นและการนำภาษีท้องถิ่นมาสนับสนุนการศึกษา โดยรัฐให้แรงจูงใจผ่านกลไกของรัฐเอง หรือการให้เงินทุนสมทบ (Matching Fund) จ. ส่งเสริมการใช้ทรัพยากรและทุนทางสังคมวัฒนธรรมของท้องถิ่นในการเข้าร่วมจัดการศึกษาร่วมกับบุคลากรทางการศึกษาอย่างเท่าเทียม รวมทั้งบทบาทของพ่อ แม่ ผู้ปกครอง ผู้นำศาสนา ผู้นำชุมชน ปราชญ์ชาวบ้าน ฉ. ทบทวนระบบเงินกู้ยืมทางการศึกษา พิจารณาระบบเงินกู้ยืมที่อิงฐานรายได้ในอนาคต (Income-contingency Loan: ICL) ช. แก้ไขกฎหมายเพื่อสนับสนุน องค์กร กลุ่มบุคคล ในการจัดการศึกษาทางเลือกได้อย่างกว้างขวาง ซ. ปรับปรุงระบบตรวจสอบทางการเงินการคลัง (Financial Accountability) และภาวะรับผิด (Liability) ให้มีประสิทธิภาพและความเข้มข้นยิ่งขึ้น เพื่อต่อสู้กับปัญหาการคอร์รัปชัน และเพื่อให้ทรัพยากรงบประมาณสามารถเข้าถึงตัวผู้เรียนอย่างเต็มที่
3. สร้างหลักประกันโอกาสทางการศึกษาที่มีความเท่าเทียมกันในโอกาสและคุณภาพการศึกษาอย่างทั่วถึงทุกระดับการศึกษาและทุกพื้นที่	ก. ยกกระดับศูนย์เด็กเล็กและกลไกดูแลเด็กปฐมวัยร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ชุมชน ท้องถิ่น และครอบครัว โดยจัดให้มี

	องค์กรและหน่วยงานรับผิดชอบหลัก แทนที่คณะกรรมการปฐมวีย แห่งชาติที่มีอยู่ในปัจจุบันซึ่งเป็นกลไกชั่วคราว ข. ยกระดับการจัดการศึกษาของโรงเรียนขนาดเล็กให้เป็นโรงเรียนที่ มีประสิทธิภาพและคุณภาพในเชิงผลสัมฤทธิ์ทางการเรียน ค. พัฒนาโรงเรียนขนาดกลาง และขนาดใหญ่รวมทั้งโรงเรียนในพื้นที่ เฉพาะที่มีความพร้อมให้เป็นโรงเรียนนิติบุคคลเต็มรูป มีอัตตาทิ บาล (Autonomy) และมีความรับผิดชอบ (Accountability) ในการ บริหารจัดการเงิน บุคลากร และวิชาการของตนเองอย่างเต็มที่ พร้อมทั้ง ประกันโอกาสและให้ทุนการศึกษาแก่นักเรียนที่ขาดทุนทรัพย์ ง. ส่งเสริมการอาชีวศึกษา การอุดมศึกษา และวิทยาลัยชุมชน ให้มี ความหลากหลายและภารกิจในการสนับสนุนการเรียนรู้ที่บูรณา การกับงาน และทำงานร่วมกับภาคการผลิตจริงอย่างต่อเนื่อง พร้อมทั้ง ส่งเสริมให้มีการสะสมและเทียบโอนหน่วยกิตและประสบการณ์ข้าม สถาบันได้อย่างยืดหยุ่น และส่งเสริมการรักษากำลังคนไว้ในท้องถิ่น
--	--

3.2 บทสังเคราะห์ประสบการณ์ปฏิรูปการศึกษาในระดับนานาชาติ

หลังจากมีการจัดสอบ PISA มาเป็นเวลากว่า 2 ทศวรรษองค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (OECD) ได้มีผลการประเมินคุณภาพการศึกษาของระบบการศึกษาทั่วโลกกว่า 65 ระบบการศึกษาอย่างต่อเนื่องมากกว่า 10 ปี ดังนั้นในปี 2555 OECD จึงได้จัดทำรายงานสรุปผลการสังเคราะห์และถอดบทเรียนประสบการณ์การปฏิรูปการศึกษาที่ประสบความสำเร็จของประเทศที่เข้าร่วมการประเมินคุณภาพการศึกษาของ PISA เพื่อแลกเปลี่ยนประสบการณ์การปฏิรูปการศึกษาว่าการมาตรการปฏิรูปใดที่มีผลต่อผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนรู้ (วัดโดยคะแนน PISA) สูง มาตรการปฏิรูปใดมีผลน้อย เพื่อประโยชน์ในการปฏิรูประบบการศึกษาในระดับนานาชาติ ข้อเสนอของคณะกรรมการปฏิรูปดังกล่าวสอดคล้องกับผลการทบทวน

ตารางที่ 2 สรุปความรู้จากการทบทวน (Review) บทเรียนจากการทบทวนประสบการณ์การปฏิรูปการศึกษาในต่างประเทศ (Successful Reformer) และประสบการณ์การดำเนินนโยบายการศึกษาที่ประสบความสำเร็จ (Strong Performer) ที่คัดเลือกโดย องค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (OECD) และรายงานการศึกษาของ Hattie (2009) พบว่าการปฏิรูปการศึกษาที่ประสบความสำเร็จสามารถทำได้ภายในระยะเวลา 5-10 หากเลือกใช้ยุทธศาสตร์การปฏิรูปที่จุดคานงัดของระบบเหมาะสม (Leverage Points) และดำเนินการปฏิรูปอย่างมีประสิทธิภาพ (Effective Intervention) จากการศึกษาของ OECD ในช่วงปีพ.ศ. 2542 – 2553 ซึ่งแยกออกเป็น 2 กลุ่มได้แก่ (1) กลุ่มที่ประสบความสำเร็จชั้นนำของโลก (Strong Performer) จำนวน 7 ประเทศได้แก่ ฟินแลนด์ สิงคโปร์ เบลเยียม เนเธอร์แลนด์ เยอรมันนี ญี่ปุ่น และแคนาดา (ออนตาริโอ) และ (2) กลุ่มที่แสดงถึงความก้าวหน้าลักษณะอย่างเด่นชัด (Successful Reformer) จำนวน 5 ประเทศได้แก่ โปแลนด์ บราซิล เกาหลีใต้ จีน (เซี่ยงไฮ้) และโปรตุเกส

จากการเฝ้าศึกษาของ OECD กว่า 1 ทศวรรษพบว่ามาตรการการปฏิรูปการศึกษาที่สามารถประสบความสำเร็จได้ภายในระยะเวลา 5-10 ปี ส่วนใหญ่มีกระบวนการปฏิรูปการศึกษา (Reform Process) ที่ประกอบด้วยเครื่องมือในการปฏิรูปที่สำคัญ (Reform Instruments) 3 ประการดังต่อไปนี้

1) เป้าหมายของชาติในการปฏิรูปการศึกษา (National Education Goal) โดยมีการแสดงเป้าหมายไว้อย่างชัดเจนเป็นสัญญาประชาคมทางการประกอบกับมีการดำเนินงานอย่างต่อเนื่อง ซึ่งทุกประเทศล้วนมีเป้าหมายที่ตรงกันว่า “เด็กและเยาวชนทุกคนเข้าถึงการศึกษาที่มีคุณภาพ” ซึ่งเป็นการสร้างหลักประกันโอกาสทางการศึกษาที่มีคุณภาพแก่เด็กและเยาวชนทุกคนอย่างเท่าเทียมกัน

2) ตัวชี้วัดความสำเร็จของการปฏิรูปที่ชัดเจนและเป็นที่ยอมรับจากทุกภาคส่วน (Reform Measures) ซึ่งสะท้อนถึงปัจจัยสู่เป้าหมายของชาติในการปฏิรูปการศึกษาตามมิติต่างๆ ทั้งด้านคุณภาพ ความเท่าเทียม และประสิทธิภาพ

การมีตัวชี้วัดความสำเร็จของมาตรการปฏิรูปการศึกษาที่ชัดเจนและเป็นที่ยอมรับจากทุกภาคส่วนทั้งในและนอกประเทศ โดยจากมาตรการที่ประสบความสำเร็จทั้ง 7 กลุ่มมาตรการนั้น กลุ่มประเทศ OECD เลือกใช้ตัวชี้วัด 3 ประเภทเพื่อประเมินความก้าวหน้าในการปฏิรูประบบการศึกษา ได้แก่

1. ตัวชี้วัดด้านคุณภาพ ได้แก่ คะแนนสอบ PISA / อัตราการจ้างงาน/สัดส่วนนักเรียนต่อครู
2. ตัวชี้วัดด้านความเท่าเทียม ได้แก่ อัตราการเข้าเรียน/อัตราการออกกลางคัน/อัตราการจบการศึกษา/อัตราการไม่รู้หนังสือ/อัตราการเข้าถึงอินเทอร์เน็ต
3. ตัวชี้วัดด้านประสิทธิภาพของระบบการศึกษา อาทิเช่น ค่าใช้จ่ายทางการศึกษาโดยรวม/ ค่าใช้จ่ายรายหัว

รัฐบาลของทั้ง 12 ประเทศจะประเมินความก้าวหน้าของมาตรการในทุกระดับด้วยตัวชี้วัดเหล่านี้ เพื่อปรับปรุงและพัฒนามาตรการให้สอดคล้องต่อเป้าหมายการปฏิรูประบบการศึกษาของตนอย่างต่อเนื่อง สอดคล้องได้พิจารณาเลือกใช้ความรู้ในระดับนานาชาติที่สอดคล้องกับบริบทและสถานการณ์ของระบบการศึกษาไทยในการวางแผนดำเนินการฉบับนี้

3) มาตรการปฏิรูปที่มีประสิทธิภาพ (Effective Intervention) โดยสามารถจัดกลุ่มมาตรการได้จำนวน 7 กลุ่มมาตรการ ดังแสดงในตาราง

แม้ว่ายุทธศาสตร์การดำเนินมาตรการของทั้ง 12 ประเทศนั้นแตกต่างกันบ้างในรายละเอียด แต่ทุกประเทศได้บูรณาการแต่ละมาตรการใน 4 ระดับตั้งแต่ระดับชาติลงมาถึงระดับห้องเรียนอย่างบูรณาการ

มาตรการระดับประเทศ (National Intervention) มาตรการระดับรัฐ/จังหวัด (State/Provincial Intervention) มาตรการระดับสถานศึกษา (School-based Intervention) และมาตรการระดับห้องเรียน (Classroom Intervention) โดยจุดร่วมที่สำคัญของมาตรการทั้ง 4 ระดับนี้คือการมีตัวชี้วัดที่ชัดเจนในความก้าวหน้าของกระบวนการปฏิรูปดังกล่าว นอกจากนั้นยังมีการบูรณาการระหว่างต่างมาตรการ เช่น การใช้ระบบสารสนเทศ และระบบการทดสอบร่วมกับมาตรการในการพัฒนาครูและมาตรการส่งเสริมประสิทธิภาพในการบริหารสถานศึกษาเป็นต้น

ตารางที่ 3.2 สรุปประสบการณ์ของ 12 ประเทศที่ประสบความสำเร็จในการปฏิรูปการศึกษา

สรุปประสบการณ์ของ 12 ประเทศที่ประสบความสำเร็จในการปฏิรูปการศึกษาระหว่างปี 2542 ถึง 2553							
เป้าหมาย	“เด็กและเยาวชนทุกคนเข้าถึงการศึกษาที่มีคุณภาพ” โดยระบุไว้ใน รัฐธรรมนูญ / กฎหมาย / แผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ / นโยบายด้านการศึกษา						
ตัวชี้วัด	ตัวชี้วัดด้านคุณภาพ (Quality Measures) (คะแนนสอบ PISA / อัตราการจ้างงาน/สัดส่วนนักเรียนต่อครู)	ตัวชี้วัดด้านความเท่าเทียม (Equity Measures) (อัตราการเข้าเรียน/อัตราการออกกลางคัน/อัตราการจบการศึกษา/อัตราการไม่รู้หนังสือ/อัตราการเข้าถึงอินเทอร์เน็ต)	ตัวชี้วัดด้านประสิทธิภาพ (Efficiency Measure) (ค่าใช้จ่ายทางการศึกษา/ ค่าใช้จ่ายรายหัว)				
มาตรการ (จำนวนประเทศที่ใช้มาตรการ)	1.เพิ่มประสิทธิภาพการบริหารโรงเรียน (10)	2.จัดการสนับสนุนผู้เรียนที่มีอุปสรรค (9)	3.ยกระดับคุณภาพครู (9)	4.ใช้ระบบข้อมูลในการพัฒนา (5)	5.ปรับระบบการทดสอบและหลักสูตร (5)	6.วัฒนธรรมและการรณรงค์ทางสังคม (5)	7.ไอซีทีเพื่อการเรียนรู้ (2)
ระดับประเทศ ภาคหลัก กระทรวงศึกษาธิการ และหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง สื่อมวลชนระดับประเทศ	นโยบายกระจายอำนาจการจัดการศึกษาสู่ท้องถิ่น (ฟินแลนด์) (รัฐออนตาริโอ แคนาดา) (เยอรมนี) สิทธิเสรีภาพในการก่อตั้งโรงเรียนและการเลือกโรงเรียนของครอบครัว (เนเธอร์แลนด์) (เบลเยียม)	นโยบายประกันโอกาสการศึกษาแก่เด็กทุกระดับรายได้/สังคม (ฟินแลนด์) (โปแลนด์) เพิ่มงบประมาณรายหัวผู้เรียน (บราซิล) โรงเรียนอนุบาลฟรี (เยอรมนี) ขยายการศึกษากภาค	คัดเลือกครูจากนักเรียนที่เก่งที่สุด 1/3 ของชั้นเรียน รักษารฐานเงินเดือนครูในระดับสูงเมื่อเทียบกับอาชีพอื่น (ฟินแลนด์) (เกาหลีใต้) (สิงคโปร์) (ญี่ปุ่น) กระจายอำนาจการคัดเลือกและ	School Monitoring Performance Index (บราซิล) ระบบการติดตามและประเมินผลการทำงานของครู (เนเธอร์แลนด์) Independence School	การสอบมาตรฐานแบบพัฒนา (โปแลนด์) การทดสอบแบบเดิมพันต่ำเพื่อพัฒนา (ฟินแลนด์ โปแลนด์) การทดสอบมาตรฐาน (สิงคโปร์ เกาหลีใต้)	ส่งเสริมค่านิยมในสังคมให้การยอมรับอาชีพครูสูง (ฟินแลนด์ เกาหลีใต้ สิงคโปร์) วัฒนธรรมคุณภาพการศึกษาสูง (สิงคโปร์ เกาหลีใต้ ฟินแลนด์)	SMART Education Policy ICT for 21 st Learning (เกาหลีใต้)

		บังคับ 1 ปี (โปแลนด์)	พัฒนาครูผู้รู้ต่างๆ (เยอรมัน)	Inspector and School Monitoring System (เบลเยียม)			
ระดับจังหวัด <u>ภาคีหลัก</u> องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สื่อมวลชนระดับท้องถิ่น	กองทุนพัฒนาคุณภาพ โรงเรียน (บราซิล) มาตรการแลกเปลี่ยน ผู้บริหารสถานศึกษา คุณภาพสูงและผู้บริหาร สถานศึกษาคุณภาพต่ำ เพื่อยกระดับคุณภาพ โรงเรียนทั้งระบบ (เซี่ยงไฮ้) โครงการจัดกลุ่ม โรงเรียนเพื่อยกระดับ คุณภาพการเรียนรู้ (โปรตุเกส)	ระบบ ICT เพื่อลด ความเหลื่อมล้ำ ทางการเรียนรู้ของ เด็กที่มีปัญหาใน พัฒนาการด้านการ เรียนรู้ (รัฐออนตาริโอ แคนาดา) (เบลเยียม) มาตรการเสริมสร้าง ศักยภาพเด็กด้อย โอกาส (เซี่ยงไฮ้) (โปรตุเกส)	โครงการส่งเสริม แรงจูงใจและความ รับผิดชอบครู (บราซิล) ระบบประเมินผล การทำงานของ โรงเรียนและการ แลกเปลี่ยน ผู้บริหาร สถานศึกษาเพื่อ ยกระดับคุณภาพ โรงเรียน (เซี่ยงไฮ้) โครงการเครือข่าย พัฒนาครู (Professional Learning Community) (โปรตุเกส)	ระบบฐานข้อมูล เพื่อการพัฒนา โรงเรียน (บราซิล) ระบบประเมิน และติดตาม คุณภาพ โรงเรียนระดับ ท้องถิ่น (รัฐออนตาริโอ แคนาดา)	การวัดคุณภาพ สถานศึกษาในระดับ ท้องถิ่น (บราซิล)	การรณรงค์ ความสำคัญของการ ศึกษาและการ พัฒนากำลังคนเป็น วาระสำคัญของพื้นที่ (รัฐออนตาริโอ แคนาดา)	
ระดับโรงเรียน <u>ภาคีหลัก</u> สถานศึกษา/ผอ. ผู้ปกครอง ชุมชนสังคม เด็กและเยาวชนในพื้นที่	โรงเรียนปรับหลักสูตร ตามบริบทโรงเรียน (โปแลนด์) ภาวะผู้นำของผู้บริหาร โรงเรียน (Hattie, 2009)	-การบริการช่วยเหลือ แบบครบวงจร -การบริการช่วยเหลือ ระยะแรกเริ่ม (Hattie, 2009) ระบบติดตามปัญหา พัฒนาการเรียนรู้เด็ก แบบประจักษ์ตัว (ฟินแลนด์) ระบบแนะแนวและ	Teacher Mentorship (สิงคโปร์) (ฟินแลนด์)				ระบบพัฒนาครู ทางไกล (สิงคโปร์)

		การฝึกงานใน สถานศึกษา (เยอรมนี) สัญญาระหว่าง ครอบครัวและ โรงเรียนพัฒนาเพื่อ การเรียนรู้ของเด็ก (เยอรมนี)					
ระดับห้องเรียน <u>ภาคีหลัก</u> ครู นักเรียน	โครงการบูรณาการ เรียนรู้สู่ชุมชน (ญี่ปุ่น)	"Student Success Teacher" ผู้รับผิดชอบดูแลเด็ก ต่างด้าวที่มีปัญหาใน การปรับตัวและ พัฒนาการด้านการ เรียนรู้ (รัฐออนตาริโอ แคนาดา)	ระบบติดตามและ พัฒนาการทำงาน ของครูในชั้นเรียน In-class peer review (เซี่ยงไฮ้) (เนเธอร์แลนด์) - ครูใช้วิดีโอบันทึก การสอนเพื่อพัฒนา ตนเอง - ความชัดเจนของ เป้าหมายการสอน - การสอนอย่างมี ส่วนร่วมระหว่างครู และนักเรียน - การให้ข้อมูล ป้อนกลับการ เรียนรู้ของครูและ นักเรียน - ความสัมพันธ์ ระหว่างครูและ นักเรียน (Hattie, 2009)		-ประเมินผลการ เรียนรู้ย่อย -การเรียนรู้คำศัพท์ -ความคิดสร้างสรรค์ -วิทยาศาสตร์ -คณิตศาสตร์ -ทักษะการเข้าสังคม (Hattie, 2009)	ส่งเสริมความเชื่อมั่น ในตัวผู้เรียน (เซี่ยงไฮ้) - สภาพแวดล้อมของ ครอบครัว - สถานะทาง เศรษฐกิจและสังคม ของคนรอบครัว - การมีส่วนร่วมของ พ่อแม่/ผู้ปกครองต่อ การเรียนรู้ของเด็ก (Hattie, 2009)	Digital Textbook Cyber Home Learning System (เกาหลีใต้)

3.3 สังเคราะห์ข้อเสนอปฏิรูปการศึกษาไทย และบทเรียนจากประสบการณ์นานาชาติ

จากรายงานการสรุปข้อเสนอปฏิรูปการศึกษาไทย และบทเรียนจากประสบการณ์นานาชาติใน 3.1 และ 3.2 พบว่าประเด็นสำคัญที่ข้อเสนอเพื่อการปฏิรูปการศึกษาไทย และบทเรียนจากนานาชาติของประเทศที่ประสบความสำเร็จในการปฏิรูปการศึกษาสอดคล้องตรงกันคือ

1. การสร้างหลักประกันโอกาสทางการศึกษาที่มีคุณภาพแก่ประชาชนทุกคนอย่างเท่าเทียมกัน โดยเฉพาะแก่ประชาชนผู้ด้อยโอกาส ผ่านมาตรการเพื่อการปฏิรูปที่สำคัญต่างๆ เช่น มาตรการการกระจายอำนาจ มาตรการทางการเงินการคลัง และการใช้ระบบสารสนเทศ เป็นต้น
2. การกระจายอำนาจการจัดการศึกษาจากส่วนกลางสู่โรงเรียน และท้องถิ่น ผ่านมาตรการเพื่อการปฏิรูปต่างๆ ทั้งด้าน การแก้ไขข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องเพื่อส่งเสริมความเป็นอิสระและความรับผิดชอบของสถานศึกษา การปฏิรูปการเงินงบประมาณการศึกษา การสร้างกลไกสนับสนุนการจัดการศึกษาในระดับพื้นที่ และการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศ โดยจากรายงานการศึกษาของธนาคารโลก (APREC 2014) พบว่ากลยุทธ์หลักเพื่อสร้างความเข้มแข็งในการสร้างระบบความรับผิดชอบต่อบทเรียนของต่างประเทศ ประกอบด้วย

2.1 กำหนดกรอบกฎหมายและนโยบายสนับสนุนความรับผิดชอบต่อความโปร่งใส โดยสร้างการมีส่วนร่วมของผู้เกี่ยวข้อง ซึ่งรวมถึงผู้เรียน ผู้ปกครอง ชุมชน เครือข่ายและภาคเอกชน (APREC 2014) ซึ่งกลยุทธ์หลัก ประกอบด้วย

2.2 สนับสนุนการพัฒนานโยบายด้านการศึกษาและการกระจายอำนาจที่มีแนวทางชัดเจนให้เหมาะสมกับความต้องการของชุมชน โดยเน้นหลักสำคัญในการสร้างความเท่าเทียม ความรับผิดชอบต่อ การพัฒนาศักยภาพในพื้นที่

2.3 สร้างกลไกเชิงสถาบันในด้านกฎหมาย การวางแผน และการกำกับดูแล เพื่อให้เกิดการมีส่วนร่วมอย่างเป็นระบบจากทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องของการจัดการศึกษาอย่างมีธรรมาภิบาล

2.4 จัดให้มีพื้นที่และเครื่องมือสำหรับผู้ปกครองและชุมชนในการจัดลำดับความสำคัญของการจัดการศึกษาผ่านทางคณะกรรมการสมาคมผู้ปกครองและครู และคณะกรรมการสถานศึกษา

2.5 กำหนดเป็นพันธะผูกพันทางกฎหมายและมาตรฐานทางจริยธรรม รวมถึงจรรยาบรรณวิชาชีพ

2.6 กำหนดกรอบการกำกับดูแลความรับผิดชอบต่อการบริหารระบบการศึกษาในทุกระดับที่เกี่ยวข้อง โดยเชื่อมโยงกับระบบการเงินและบัญชี (เช่น การตรวจสอบข้อมูลภาครัฐจากภายนอก กระบวนการมาตรฐานที่มีความโปร่งใส)

- 2.7 สร้างความโปร่งใสโดยระบบตรวจสอบการใช้จ่ายภาครัฐ
- 2.8 สร้างความร่วมมือระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องด้านการศึกษาและการเงินของกระทรวงต่าง ๆ รวมถึง ผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องทางด้านการกำหนดนโยบายและการจัดการงบประมาณ
- 2.9 ขยายการใช้สื่อและเทคโนโลยีสารสนเทศ รวมถึงการรณรงค์ให้ความรู้และสร้างความตระหนัก เพื่อสร้างวัฒนธรรมของความรับผิดชอบและความโปร่งใส
- 2.10 เพิ่มการศึกษาเพื่อพัฒนาบุคลิกภาพและลักษณะอันพึงประสงค์ของนักเรียนในหลักสูตรการเรียนการสอน เพื่อกระตุ้นให้มีการเรียนการสอนที่มีคุณค่าทางจริยธรรม
- 2.11 สร้างความเข้มแข็งในการพัฒนาศักยภาพของบุคลากรในการรับผิดชอบต่อการปฏิรูปสถาบัน การพัฒนาองค์กร และกระบวนการของภาครัฐ

ดังนั้นจากการทบทวน ข้อเสนอเพื่อการปฏิรูปการศึกษาในประเทศไทย รวมทั้งวรรณกรรมวิจัย และประสบการณ์การปฏิรูประบบการศึกษาในระดับนานาชาติล้วนชี้ให้เห็นว่ากุญแจสำคัญของการปฏิรูปการศึกษาให้ประสบความสำเร็จคือการปฏิรูปการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาสู่โรงเรียนและท้องถิ่นเพื่อให้สถานศึกษาสามารถมีอิสระและสามารถรับผิดชอบต่อการสร้างหลักประกันโอกาสทางการศึกษาที่มีคุณภาพแก่เด็กเยาวชนทุกคนในพื้นที่ได้ ด้วยมาตรการสนับสนุนของรัฐด้านต่างๆ เพื่อส่งเสริมให้สถานศึกษาสามารถจัดการอุปสรรคต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นความยากจน ความห่างไกลและความด้อยโอกาสประเภทต่างๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ตารางที่ 3.3 บทบาทการกำกับดูแลความรับผิดชอบในด้านการศึกษา

Level	Principal Roles and Functions	Information Building Blocks and Mechanisms	Social Accountability Entry Points
Policy Level (National Government Level)	Develop overall policy framework and strategic plans for the education sector.	Information on public needs and preferences	Education policy and planning
	Propose, set and review existing policy goals and strategies.	Information on the sector profile, policies and activities	
	Review equity impacts of the education sector policy and strategy.		
Strategy Level (Education System or Ministry Level)	Assess the revenues and resources for investment in the education sector.	Information on the resource envelope for education compared to planned activities and priorities	Education budget formulation and review
	Prepare education sector plan and budget at the national and sub-national level.		
	Identify implementation systems and priorities, targets and standards.	Information on resources disbursed compared to resources allocated	Education expenditure tracking
	Allocate resources for education according to agreed plans and programs.		
Operational Level (User or Community Level)	Implementation of education sector strategic plans	Information on quality and access to education services	Management of education service delivery, outputs and outcomes
	Monitoring and evaluation of education budget and quality of education service delivery	Information on accessibility, relevance, timing, quality, and equity of education service delivery	Education performance audit and oversight

ที่มา: World Bank (2005) Social Accountability Sourcebook: Chapter 4 Social Accountability in the Education Sector

ตารางที่ 3.4 ตัวอย่างกรณีศึกษาการปฏิรูประบบการบริหารจัดการโรงเรียน

Country	Authors	Intervention	Findings
Kenya	Duflo, Dupas & Kremer (2007)	Extra teachers, smaller class sizes, and peer pairing	Significant gains in test scores after SBM interventions vs control group
Mexico	Murnane, Willett and Cardenas, 2006	Schools given resources for implementing a school plan in consultation with parents <i>Programa Escuelas de Calidad</i>)	Positive impact on dropout rates; No effect on repetition
Mexico	Skoufias & Shapiro 2006	<i>Programa Escuelas de Calidad</i>)	Positive impact on dropout, failure, and repetition rates
Mexico	Lopez-Calva & Espinosa 2006	Parent associations given small amounts for small civil works; <i>Apoyo a la Gestión Escolar</i>)	Positive impact on test scores
Mexico	Gertler, Patrinos, Rubio-Codina 2006 & forthcoming	<i>Apoyo a la Gestión Escolar</i>	Reduction (by 4-5%) in grade repetition and failure rates
Nicaragua	Parker 2005	Programa de Autonomía Escolar	Positive impact on test scores
Nicaragua	Arcia, Porta & Laguna, 2004	Programa de Autonomía Escolar	Small positive effect on student test scores; improvements in teacher and student attendance, school discipline and infrastructure.
El Salvador	Jimenez & Sawada 1999 & 2003	Community associations responsible for administering funds, hiring/firing teachers, monitoring & maintaining infrastructure (EDUCO)	Increases reading scores & decreases absenteeism (1999); Increases retention (2003)
Honduras	Di Gropello & Marshall 2005	School councils have autonomy over hiring & firing teachers, monitoring attendance, managing funds, & maintaining infrastructure (PROHECO)	No effect on test scores; Small changes in dropout rates
Madagascar	Nguyen & Lassibille 2008 forthcoming	Training of all key actors in education sector on their respective roles & responsibilities; equip key actors w/ management manual; increase info. flow through report cards (at school & other levels)	Increased student attendance by 4 percentage points; increase of 0.1 SD in test score (but only in schools where school-level actors trained); improved provider behavior (when intervention at school)

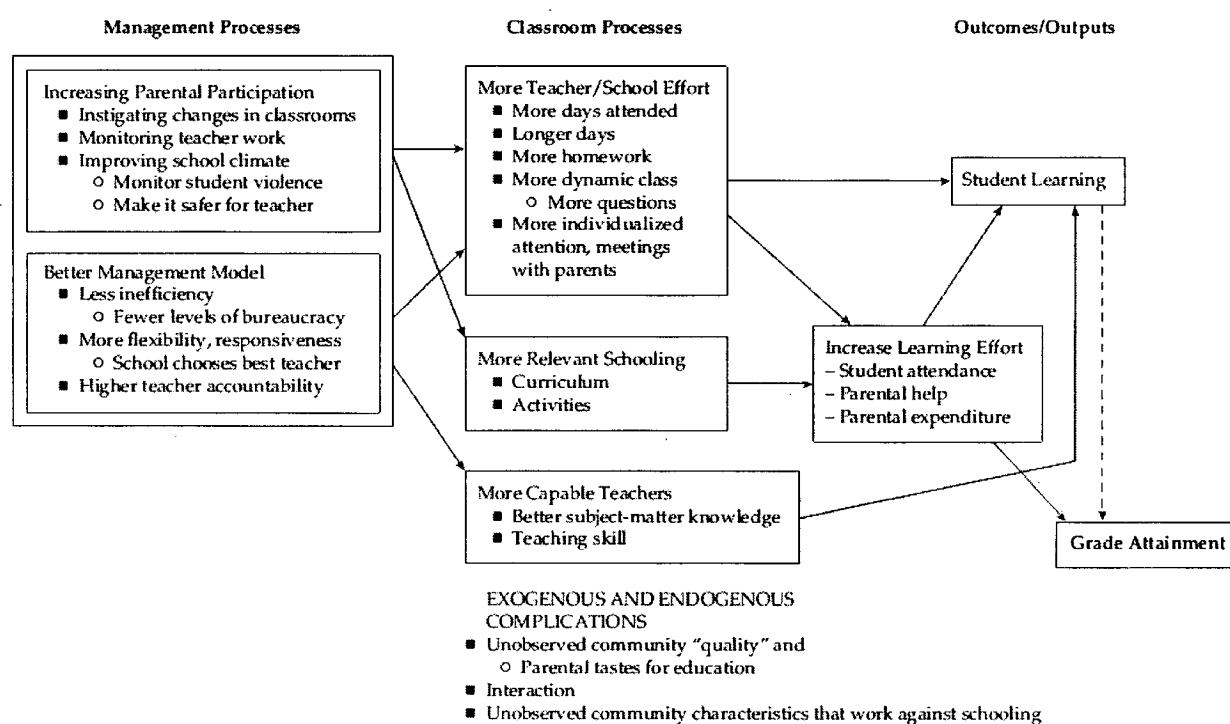
ที่มา: World Bank (2011) SABER

**ตารางที่ 3. 5 เงื่อนไขการดำเนินการให้มีการกระจายอำนาจ การติดตามประเมินผลและการ
กำกับดูแลความรับผิดชอบ**

	Autonomy	Assessment	Accountability
Enabling Environment	Political support Legal framework Cooperation by teachers	Assessment Policy Funding Institutional structure	Clear rules Long term vision Individual vs. systemic
System alignment	Education law Decentralization law Fiscal transfers	Tests aligned with goals Strategy for use of information on assessments	School management Teacher management Legal framework Decentralization
Technical quality	Teacher training Parent training	Technical and professional standards Technical analyses	Clear rules Clear results Clear messages

ที่มา: World Bank (2011) SABER

ภาพที่ 3. 1 แบบจำลองของโรงเรียนที่มีส่วนร่วมจากชุมชนเพื่อยกระดับคุณภาพการเรียน



ที่มา: World Bank (2005) Incentives to Improve Teaching

บทที่ 4 ระบบการศึกษาไทยในบริบทการกระจาย

อำนาจในประเทศไทย

แม้ว่าการทบทวนวรรณกรรมในบทที่ 2 จะชี้ให้เห็นว่าการกระจายอำนาจในการจัดการศึกษาเป็นนโยบายที่สำคัญของทุกระบบการศึกษาที่ประสบความสำเร็จในการปฏิรูปการศึกษา รวมทั้งเป็นหนึ่งในข้อเสนอหลักของการปฏิรูปการศึกษาไทยมาอย่างยาวนาน ที่สำคัญการกระจายอำนาจในการจัดการศึกษาเป็นหนึ่งในเจตนารมณ์สำคัญของการปฏิรูปการศึกษาของพรบ.การศึกษาแห่งชาติในปี 2542 ดังนั้นการกระจายอำนาจทางการศึกษาจึงมีใช้เรื่องใหม่ในวงการปฏิรูปการศึกษาของไทยแต่อย่างใด แต่เพราะเหตุใดความสำเร็จที่เป็นรูปธรรมของการกระจายอำนาจในการจัดการศึกษาของไทยจึงยังไม่เกิดขึ้น และยังคงมีอยู่ในข้อเสนอเพื่อการปฏิรูปของคณะกรรมการปฏิรูปประเทศ (คปร.) อีกครั้ง เนื้อหาในบทที่ 3 นี้จะทบทวนความก้าวหน้าในการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาของไทย รวมทั้งศึกษากฎหมายและกติกากการกระจายอำนาจที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งวิเคราะห์สาเหตุและปัจจัยที่กำหนดความสำเร็จของการกระจายอำนาจในการจัดการศึกษาของไทย เรียบเรียงโดย ดร.รัชเฉลิม สุทธิพงษ์ ประชา อาจารย์ประจำวิทยาลัยการปกครองท้องถิ่น มหาวิทยาลัยขอนแก่น

การกระจายอำนาจในการบริหารกิจการสาธารณะให้แก่ชุมชนท้องถิ่นถือเป็นหนึ่งในกลยุทธ์สำคัญของกระบวนการปฏิรูปภาครัฐซึ่งองค์กรระหว่างประเทศต่างล้วนชี้แนะให้หน่วยงานภาครัฐในประเทศไทยนำไปแก้ไขปัญหาด้านธรรมาภิบาลที่ก่อตัวขึ้นในช่วงวิกฤติการณ์ทางการเมืองปี พ.ศ. 2534-2535 และวิกฤติการณ์ทางเศรษฐกิจปี พ.ศ. 2540 อย่างไรก็ตาม แม้ว่าประเทศไทยจะมี การรับรองสิทธิขั้นพื้นฐานของชุมชนท้องถิ่นในการบริหารจัดการตนเองอย่างเป็นลายลักษณ์อักษรในกฎหมายรัฐธรรมนูญมานับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2511 จวบจนถึงรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2550 (รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์, 2554) แต่ก็ยังพบว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังคงต้องปฏิบัติหน้าที่จัดให้มีบริการสาธารณะภายใต้ข้อจำกัดทางข้อกฎหมายและระเบียบต่างๆของหน่วยงานภาครัฐส่วนกลาง (อมร รักษาสัตย์, 2538; Mutebi, 2005; Sudhipongpracha, 2012; Sudhipongpracha and Wongpredee, 2012) ในส่วนนี้จะชี้ให้เห็นถึงระบบและกลไกการบริหารงบประมาณและทรัพยากรบุคคล ด้านการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยในปัจจุบัน

4.1 บทบาทด้านการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การประกาศใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ถือเป็นการเปิดศักราชใหม่ของการปกครองท้องถิ่นในประเทศไทย เนื่องจากได้มีการรับรองสถานะของ อปท. ทุกประเภท ไม่ว่าจะเป็น อบจ. เทศบาล และ อบต. ให้เป็นองค์กรนิติบุคคลที่มีขอบเขตการปกครองและอำนาจหน้าที่ที่ชัดเจนกว่าในช่วงก่อนปี พ.ศ. 2540 (เฉลิมพงศ์ มีสมนัย, 2548) โดยเราสามารถจำแนกประเภทของ อปท. ได้เป็น 2 ประเภท คือ (1) อปท. รูปแบบทั่วไป (General-Purpose Local Administrative Organization) ได้แก่ อบจ. เทศบาล และ อบต. และ (2) อปท. รูปแบบพิเศษ (Special-Purpose Local Administrative Organization) ได้แก่ กรุงเทพมหานคร และ เมืองพัทยา ทั้งนี้ ตามข้อมูลของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นพบว่าในปัจจุบันประเทศไทยมี อบจ. ทั้งสิ้น 76 แห่ง เทศบาล 2,436 แห่ง (เทศบาลนคร เทศบาลเมือง และเทศบาลตำบล) และ อบต. ทั้งสิ้น 5,339 แห่ง (ตารางที่ 1)

นอกจากนี้ จากการตรา พรบ. องค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 และ พรบ.กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ พ.ศ. 2542 ได้กำหนดให้ อบจ. มีพื้นที่และขอบเขตอำนาจหน้าที่ครอบคลุมทั้งจังหวัดซึ่งก่อให้เกิดการทับซ้อนกับพื้นที่ในความรับผิดชอบของเทศบาลและ อบต. ทั้งนี้ วุฒิสภา ดันไชย (2557) ได้ให้ทรรศนะไว้ว่า ความสัมพันธ์ในเชิงพื้นที่ของ อปท. ทั้ง 3 ประเภทได้ก่อให้เกิด “ระบบการปกครองท้องถิ่น 2 ชั้น (Two-tiered Local Government System)” ขึ้นมี อบจ. เป็น อปท. ส่วนบน (Upper Tier) ในขณะที่เทศบาลและ อบต. เป็น อปท. ส่วนล่าง (Lower Tier)

ตารางที่ 4. 1 รูปแบบและจำนวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย

(ข้อมูล ณ วันที่ 9 มิถุนายน 2557)

ประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	จำนวน
หน่วยงานการปกครองท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป	
▪ องค์การบริหารส่วนจังหวัด	76
▪ เทศบาล	2,436
▪ องค์การบริหารส่วนตำบล	5,339
หน่วยงานการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ	2
รวมทั้งสิ้น	7,853

ที่มา: กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

หากจะกล่าวในเชิงทฤษฎีแล้ว ระบบการปกครองท้องถิ่นแบบ 2 ชั้นหรือแบบหลายช่วงชั้นนั้น จะก่อให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดก็ต่อเมื่อมีการจำแนกประเภทของ อปท. ตามอำนาจหน้าที่ซึ่งต้องมีความแตกต่างกันอย่างชัดเจน เพื่อไม่ให้เกิดภารกิจหน้าที่อันซ้ำซ้อนกันซึ่งจะก่อให้เกิดการสิ้นเปลือง

งบประมาณโดยใช้เหตุ อย่างไรก็ตาม คำถามที่เกิดขึ้นคือ อปท. ในประเทศไทยมีบทบาทหน้าที่ด้านการศึกษาที่แบ่งแยกกันอย่างชัดเจนหรือไม่ ทั้งนี้ ด้วยเหตุที่ อปท. มีสถานะเป็นหน่วยงานภาครัฐ พันธกิจหน้าที่จึงต้องได้รับการกำหนดและรับรองด้วยตัวบทกฎหมาย โดยกฎหมายหลักที่ระบุพันธกิจหน้าที่ในด้านต่างๆของ อปท. รูปแบบทั่วไปไว้ทั้ง 3 รูปแบบ คือ พรบ. กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ พ.ศ. 2542 นอกจากนี้ กฎหมายเฉพาะของ อปท. แต่ละประเภทยังมีการกำหนดบทบาทหน้าที่ในการจัดให้มีบริการสาธารณะไว้ด้วยซึ่งได้แก่ พรบ. องค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 (แก้ไขเพิ่มเติมถึงฉบับที่ 4 พ.ศ. 2552) พรบ. เทศบาล พ.ศ. 2496 (แก้ไขเพิ่มเติมถึงฉบับที่ 13 พ.ศ. 2552) และ พรบ. สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 (แก้ไขเพิ่มเติมถึงฉบับที่ 6 พ.ศ. 2552) (ตารางที่ 2)

ข้อกฎหมายที่กล่าวมาทั้งหมดข้างต้นสะท้อนให้เห็นถึงความไม่ชัดเจนของบทบาทหน้าที่ด้านการศึกษาของ อปท. ทั้ง 3 รูปแบบ โดย พรบ. กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ พ.ศ. 2542 ซึ่งถือเป็นกรอบกระจายอำนาจในเชิงกฎหมาย ของประเทศระบุไว้แต่เพียงว่า อบจ. เทศบาล และ อบต. มีหน้าที่ในการจัดการศึกษาและการส่งเสริมกีฬา ซึ่งย่อมก่อให้เกิดปัญหาข้อโต้แย้งในการตีความว่า

**ตารางที่ 4.2 บทบาทหน้าที่ด้านการศึกษาของ อบจ. เทศบาล และ อบต. ตามกฎหมายการ
ปกครองท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง**

กฎหมาย	อบต.	เทศบาล	อบจ.
พรบ. กำหนดแผน และขั้นตอนการ กระจายอำนาจ พ.ศ. 2542	▪ การจัดการศึกษา ▪ การส่งเสริมกีฬา	▪ การจัดการศึกษา ▪ การส่งเสริมกีฬา	▪ การจัดการศึกษา ▪ การส่งเสริมการกีฬา จารีตประเพณี และ วัฒนธรรมอันดีงาม ของท้องถิ่น
พรบ. องค์การบริหาร ส่วนจังหวัด พ.ศ. 2542	-	-	-
พรบ. เทศบาล พ.ศ. 2496	-	เทศบาลตำบล ▪ หน้าที่บังคับ: ให้ ราษฎรได้รับ การศึกษาอบรม เทศบาลเมือง ▪ หน้าที่บังคับ: ให้ ราษฎรได้รับ การศึกษาอบรม ▪ หน้าที่เลือกปฏิบัติ: (1) จัดตั้งและบำรุง ร.ร. อาชีวศึกษา (2) ให้มีและบำรุง สถานที่สำหรับ การกีฬาและ พลศึกษา เทศบาลนคร ▪ หน้าที่บังคับ: ให้ ราษฎรได้รับ การศึกษาอบรม ▪ หน้าที่เลือกปฏิบัติ: (1) จัดตั้งและบำรุง ร.ร. อาชีวศึกษา	-

		(2)ให้มีและบำรุง สถานที่สำหรับ การกีฬาและ พลศึกษา	
พรบ. สภาตำบลและ องค์การบริหารส่วน ตำบล พ.ศ. 2537	▪ หน้าที่หลัก: ส่งเสริมการศึกษา ศาสนา และ วัฒนธรรม ▪ หน้าที่รอง:ให้มีและ บำรุงสถานที่ประชุม การกีฬา การ พักผ่อนหย่อนใจและ สวนสาธารณะ	-	-

“การศึกษา” ในที่นี้เริ่มต้นจากระดับใด และ อปท. มีอำนาจใน “การจัดการ” ศึกษาเล็กน้อย เพียงใดในประเด็นใดบ้าง นอกจากนี้ จากการที่ พรบ. ฉบับใดกล่าวกำหนดให้ทั้ง อบจ. เทศบาล และ อบต. มีบทบาทหน้าที่ใน “การจัดการศึกษา” เหมือนกัน การทับซ้อนในเชิงพื้นที่และการซ้ำซ้อนกันของ กลยุทธ์ แผนงาน และโครงการต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาคุณลักษณะผู้เรียนก็ย่อมจะเป็นสิ่งที่ หลีกเลียง ไม่พ้น และในการพิจารณากฎหมายเฉพาะของ อปท. แต่ละประเภททั้ง 3 ฉบับ ก็จะต้องพบ ความคลุมเครือในลักษณะเดียวกัน ประเด็นที่น่าสนใจ คือ พรบ. เทศบาล พ.ศ. 2496 (แก้ไขเพิ่มเติมถึง ฉบับที่ 13 พ.ศ. 2552) กำหนดหน้าที่ของเทศบาลไว้ 2 ประเภท คือ หน้าที่บังคับและหน้าที่ที่เทศบาล สามารถเลือกปฏิบัติ ซึ่งก็พบว่าเทศบาลสามารถที่จะจัดตั้งและบำรุงสถานศึกษาสายการอาชีพซึ่งนับเป็น โอกาส สำหรับ อปท. ที่รับผิดชอบพื้นที่เขตเมืองในการผลิตแรงงานที่มีทักษะตรงตามความต้องการของ ภาคธุรกิจเอกชนในพื้นที่

การทับซ้อนกันของพื้นที่รับผิดชอบและความคลุมเครือของบทบาทหน้าที่ อปท. ตามกฎหมาย การปกครองท้องถิ่นทั้ง 4 ฉบับ สะท้อนให้เห็นถึงความไม่จริงจังของภาครัฐในการกระจายอำนาจ หน้าที่ให้แก่ท้องถิ่นในการบริหารจัดการระบบการศึกษาในพื้นที่ชุมชนของตนเองอย่างแท้จริง ซึ่งก็ เป็นปัญหาและอุปสรรคในการกระจายอำนาจด้านสาธารณสุขเช่นกัน (ศุภวัฒนากร วงศ์ธนวสุ และ รัชเฉลิม สุทธิพงษ์ประชา, 2556) แต่ทว่า ความแตกต่างที่เห็นได้อย่างชัดเจนระหว่างการกระจาย อำนาจด้านการศึกษาและการกระจายอำนาจด้านสาธารณสุขในประเทศไทย คือ จำนวนสถานศึกษา ของท้องถิ่นซึ่งมีมากกว่าจำนวนสถานบริการสาธารณสุขที่อยู่ในสังกัด อปท. โดยพบว่าระหว่างปี พ.ศ. 2545-2555 มีโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบล (หรือสถานีอนามัยเดิม) จำนวน 39 แห่งจากจำนวน

ทั้งสิ้น 9,762 แห่งได้รับการถ่ายโอนจากกระทรวงสาธารณสุขไปยัง อปท. ซึ่งคิดเป็นเพียงร้อยละ 0.40 (Sudhipongpracha, 2013) ในขณะที่ อปท. หลายแห่งในปัจจุบันมีหน้าที่รับผิดชอบสถานศึกษาซึ่ง แบ่งออกเป็นโรงเรียนและศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก

4.2 ระบบงบประมาณของสถานศึกษาในสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ถึงแม้ว่ารัฐธรรมนูญปี พ.ศ. 2540 และ พ.ศ. 2550 จะรับรองหลักความเป็นอิสระของ อปท. และชุมชนในการบริหารจัดการตนเอง แต่ พรบ. กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ พ.ศ. 2542 และ พรบ. เจาะของ อปท. แต่ละประเภท ก็ได้กำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้มีอำนาจในการตรากฎกระทรวงและระเบียบเพื่อกำกับดูแลกลไกการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น (ดังปรากฏรายละเอียดในตารางที่ 3) อาทิเช่น การกำหนดให้ อปท. แต่ละแห่งมีการแบ่งโครงสร้างองค์กรออกเป็นส่วนงาน ภายในที่มีพันธกิจหน้าที่เฉพาะด้าน หรือแม้แต่การกำหนดระบบการบริหารการเงิน การคลัง และการงบประมาณของ อปท. เป็นต้น ทั้งนี้ เนื่องจากงานด้านการศึกษาเป็นหนึ่งในภารกิจหลักของ อปท. และมีความสัมพันธ์โดยตรงกับคุณภาพชีวิตของประชาชนทุกช่วงวัยในชุมชน กระบวนการจัดทำแผนพัฒนาการศึกษาท้องถิ่นและระบบงบประมาณด้านการศึกษาก็เป็นหัวใจสำคัญในการการันตีคุณภาพของการจัดการเรียนการสอนในสถานศึกษาของ อปท.

ตารางที่ 4. 3 อำนาจวิชาการและอำนาจตาม พรบ. ที่เกี่ยวข้องกับ อปท.

กฎหมาย	มาตราเกี่ยวกับผู้มีอำนาจวิชาการ	ผู้มีอำนาจวิชาการและอำนาจราชการ
พรบ. กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ พ.ศ. 2542	มาตรา 5	นายกรัฐมนตรี รว. กระทรวงการคลัง และ รว. กระทรวงมหาดไทย มีอำนาจในการตรากฎกระทรวงและระเบียบเพื่อดำเนินการตามกฎหมาย
พรบ. องค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2542 (แก้ไขเพิ่มเติมถึงฉบับที่ 4 พ.ศ. 2552)	มาตรา 6	รว. กระทรวงมหาดไทย มีอำนาจในการตรากฎกระทรวงและระเบียบเพื่อดำเนินการตามกฎหมาย
พรบ. เทศบาล พ.ศ. 2496 (แก้ไขเพิ่มเติมถึงฉบับที่ 13 พ.ศ. 2552)	มาตรา 77	รว. กระทรวงมหาดไทย มีอำนาจในการตรากฎกระทรวงและระเบียบเพื่อดำเนินการตามกฎหมาย
พรบ. สมาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 6 พ.ศ. 2552	มาตรา 5	รว. กระทรวงมหาดไทย มีอำนาจในการตรากฎกระทรวงและระเบียบเพื่อดำเนินการตามกฎหมาย

4.3 ขั้นตอนและกระบวนการงบประมาณของสถานศึกษาในสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

สถานศึกษาท้องถิ่นอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของส่วนงานภายใน อบต. ที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาซึ่งใน อบต. ที่มีขนาดใหญ่ (เช่น อบจ. เทศบาลนคร เป็นต้น) อาจมีสถานะเป็น “สำนักการศึกษา” หรือ “กองการศึกษา” ในขณะที่ อบต. ขนาดเล็กอาจจะไม่มีส่วนงานภายในที่กำกับดูแลเรื่องการศึกษาโดยตรง แต่ภารกิจหน้าที่ด้านการศึกษาท้องถิ่นจะชอนอยู่ภายใต้โครงสร้างของสำนักปลัด อบต. ทั้งนี้ ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการเงิน การคลัง การงบประมาณ และการพัสดุของสถานศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2549 ได้กำหนดให้แต่ละ อบต. มี “คณะกรรมการกลั่นกรอง” งบประมาณของสถานศึกษาท้องถิ่นซึ่งมีปลัด อบต. เป็นประธาน หัวหน้าสำนักปลัด อบต. ผู้อำนวยการกองวิชาการและแผนงาน ผู้บริหารสถานศึกษาท้องถิ่น และผู้อำนวยการสำนัก กอง หรือส่วนการศึกษาเป็นกรรมการ โดยคณะกรรมการชุดนี้มีหน้าที่พิจารณาร่างงบประมาณของสถานศึกษาท้องถิ่นให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาท้องถิ่น 3 ปี และแผนพัฒนาการศึกษาของพื้นที่นั้น (ภาพที่ 1)

คุณลักษณะสำคัญของกระบวนการงบประมาณของโรงเรียนและศูนย์พัฒนาเด็กเล็กของ อบต. คือ แหล่งที่มาของเงินสนับสนุนโครงการและกิจกรรมต่างๆ ของสถานศึกษาท้องถิ่น โดยตามหลักเกณฑ์ที่กระทรวงมหาดไทยตั้งเอาไว้ สถานศึกษาท้องถิ่นจำเป็นต้องพึ่งพาแหล่งที่มาของเงินรายได้ 3 แหล่ง ได้แก่

1. **เงินรายได้จาก อบต. ต้นสังกัด** สถานศึกษาท้องถิ่นต้องจัดทำข้อเสนองบประมาณส่งให้แก่สำนัก/กองการศึกษาของ อบต. โดยสำนัก/กองการศึกษาต้องมีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการกลั่นกรองตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการเงิน การคลัง การงบประมาณ และการพัสดุของสถานศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2549 เพื่อพิจารณาข้อเสนองบประมาณ หลังจากผ่านขั้นตอนคณะกรรมการกลั่นกรองในระดับสำนัก/กองแล้ว ก็จะเป็นหน้าที่ของกองวิชาการและแผนงานในสังกัดสำนักปลัด อบต. ในฐานะเจ้าหน้าที่งบประมาณตามระเบียบของกระทรวงมหาดไทยซึ่งต้องทำการวิเคราะห์และกลั่นกรองข้อเสนองบประมาณของทุกส่วนงานภายใน อบต. ให้เป็นเอกภาพและมีความสอดคล้องกับแผนพัฒนาท้องถิ่นเพื่อเสนอต่อผู้บริหารท้องถิ่นและสภาท้องถิ่นต่อไป โดยร่างข้อบัญญัติ/เทศบัญญัติงบประมาณของ อบต. นั้นจะมีผลบังคับใช้อย่างถูกต้องตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2549 ก็ต่อเมื่อได้รับความเห็นชอบจากผู้ว่าราชการจังหวัด (หรือนายอำเภอในกรณีสถานศึกษาในสังกัด อบต.)

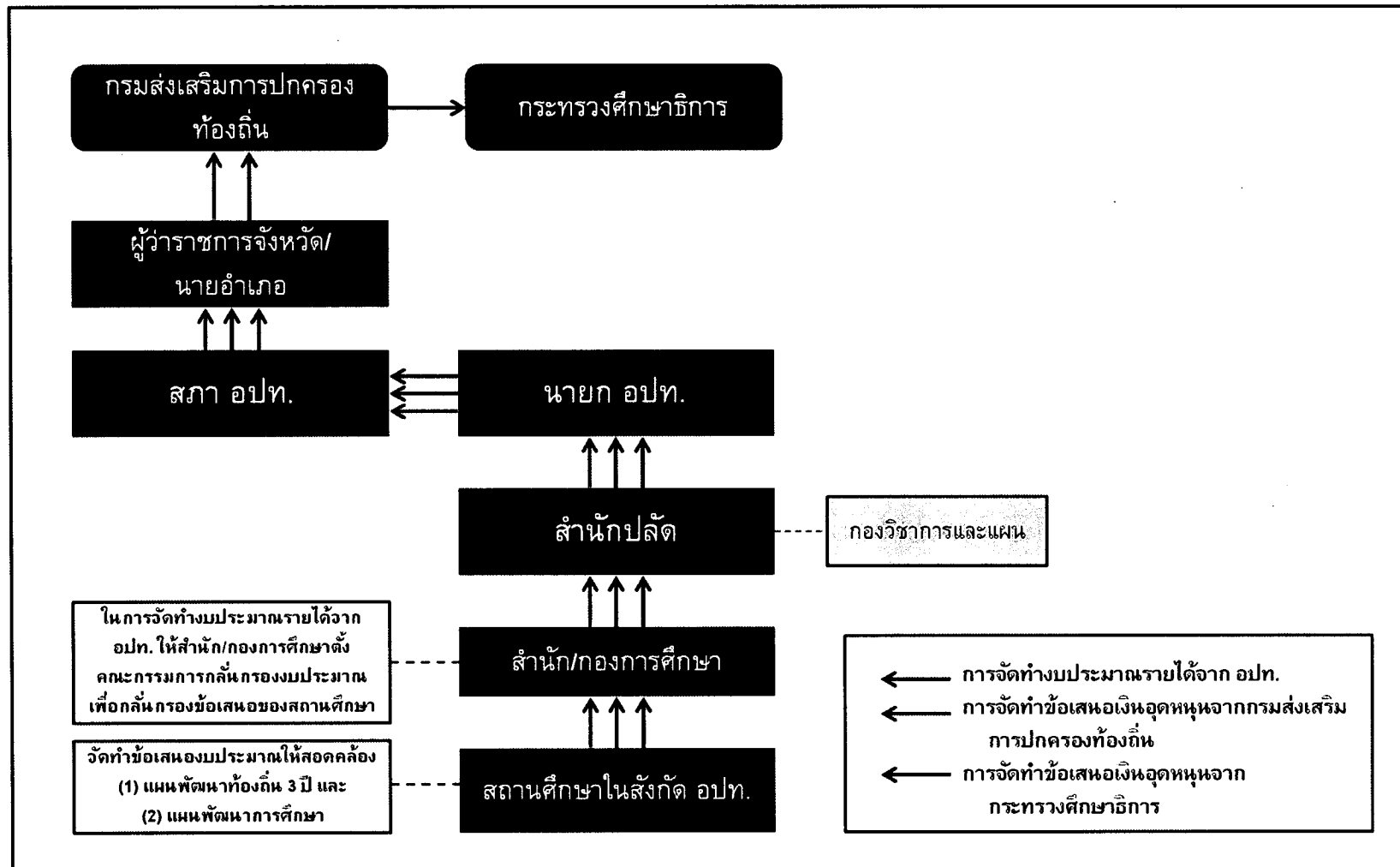
2. **เงินอุดหนุนจากกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น** ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย พ.ศ. 2549 สถานศึกษาท้องถิ่นสามารถจัดทำข้อเสนอเพื่อขอรับเงินอุดหนุนจากกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นได้ โดยดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการงบประมาณปกติของ อบต. กล่าวคือ ให้ส่งข้อเสนอผ่านสำนัก/กองการศึกษา เพื่อเสนอต่อผู้บริหารท้องถิ่นให้ความเห็นชอบก่อนที่จะส่งไปให้สำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจังหวัดรวบรวมเสนอต่อกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

3. เงินอุดหนุนจากกระทรวงศึกษาธิการ สถานศึกษาท้องถิ่นสามารถยื่นข้อเสนอเพื่อขอรับเงินอุดหนุนจากกระทรวงศึกษาธิการได้ โดยส่งข้อเสนอผ่านสำนัก/กองการศึกษาของ อบต. เพื่อเสนอให้ผู้บริหารท้องถิ่นให้ความเห็นชอบและส่งสำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจังหวัดส่งไปยังกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นเป็นผู้เสนอขอเงินอุดหนุนต่อกระทรวงศึกษาธิการ

4.4 ระบบเงินอุดหนุนที่รัฐจัดสรรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการศึกษา

จากงานวิจัยของ Sudhipongpracha and Wongpredee (2014) ซึ่งศึกษาสถานการณ์ทางการเงินการคลังของ อบต. ในเขตพื้นที่ จ.ขอนแก่น ได้สะท้อนให้เห็นถึงภาวะพึ่งพาเงินอุดหนุนจากหน่วยงานภาครัฐส่วนกลางของ อบต. โดยเฉพาะ อบต. ในเขตพื้นที่ชนบท (Rural Area) และเขตพื้นที่กึ่งชนบท (Semi-rural Area) ซึ่งมีฐานภาษีและเงินรายได้อื่นๆที่จำกัดกว่า อบต. ในเขตเมือง

ภาพที่ 4.1 เส้นทางการจัดทำงานงบประมาณของสถานศึกษาในสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น



(Urban Area) โดยเม็ดเงินงบประมาณที่หน่วยงานภาครัฐส่วนกลางจัดสรรให้แก่ อบต. จะต้องผ่านกระบวนการพิจารณาของคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละปีงบประมาณ สำหรับในปัจจุบัน รัฐส่วนกลางจัดให้มีระบบเงินอุดหนุนให้แก่ อบต. ทั้งสิ้น 2 ประเภท (ดุขฎฐิ สุวัฒนวิดยากร, 2551) ได้แก่

1. **เงินอุดหนุนทั่วไป (General-Purpose Grant)** ซึ่งแบ่งออกเป็น (1) เงินอุดหนุนตามอำนาจหน้าที่ที่อนุญาตให้ อบต. ใช้จ่ายได้อย่างอิสระ และ (2) เงินอุดหนุนทั่วไปที่กำหนดตามวัตถุประสงค์ให้ อบต. นำไปใช้จ่ายได้เฉพาะโครงการและกิจกรรมที่ระบุไว้เท่านั้น อาทิเช่น เงินอุดหนุนทั่วไปเพื่อส่งเสริมการจัดการศึกษา เป็นต้น

2. **เงินอุดหนุนเฉพาะกิจ (Specific-Purpose Grant)** ซึ่ง อบต. จำเป็นต้องมีการยื่นเสนอโครงการเพื่อผ่านการพิจารณาของหน่วยงานภาครัฐส่วนกลาง โดยมีเงื่อนไขเพิ่มเติมขึ้นมาจากเงินอุดหนุนทั่วไป คือ โครงการที่ยื่นขอการสนับสนุนเงินอุดหนุนเฉพาะกิจนั้นจำเป็นต้องมีความจำเป็นเร่งด่วน หรือเป็นโครงการที่สอดคล้องกับนโยบายรัฐบาล

นอกจากนี้ ยังมีเงินอุดหนุนให้แก่ อบต. อีกจำนวนหนึ่งที่ตั้งไว้ที่กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นเพื่อจัดสรรให้แก่ อบต. ที่ได้รับรางวัลการบริหารจัดการที่ดี และรางวัล อบต. ที่สามารถเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดเก็บรายได้

ทั้งนี้ ลักษณะเด่นของการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยในปัจจุบัน คือ แม้ว่าหลักความเป็นอิสระของท้องถิ่นจะได้รับการรับรองในรัฐธรรมนูญ แต่ก็ยังพบว่าหน่วยงานภาครัฐส่วนกลางยังสามารถใช้กลไกทางกฎหมายและระบบเงินอุดหนุนในการสั่งการให้ อบต. ปฏิบัติตามนโยบายรัฐบาลและด้วยเหตุที่ อบต. ส่วนใหญ่ยังคงต้องพึ่งพาเม็ดเงินอุดหนุนเป็นกระแสรายได้หลักขององค์กร จึงทำให้ท้องถิ่นประสบกับปัญหาความไม่คล่องตัวในการปฏิบัติงานในมิติต่างๆ เพื่อพัฒนาพื้นที่ชุมชนให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของประชาชนอย่างแท้จริง ยกตัวอย่างเช่น ในปีงบประมาณ 2557 รัฐได้จัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไป (ที่กำหนดตามวัตถุประสงค์การใช้จ่าย) และเงินอุดหนุนเฉพาะกิจเพื่อเป็นการส่งเสริมการศึกษาท้องถิ่น คิดเป็นจำนวนเงินทั้งสิ้น 66,810.50 บาท (ตารางที่ 4)

จากข้อมูลในตารางที่ 4 เม็ดเงินอุดหนุนเพื่อส่งเสริมการจัดการศึกษา จำนวน 66,810.50 บาท แบ่งออกเป็น (1) เงินอุดหนุนทั่วไปที่กำหนดตามวัตถุประสงค์ซึ่งส่วนใหญ่จะถูกกำหนดโดยส่วนกลางให้ อบต. ใช้จ่ายในการจัดหาอาหารกลางวันให้นักเรียนมากที่สุด คิดเป็นจำนวนเงิน 24,776.00 ล้านบาท รองลงมา คือ เงินอุดหนุนเพื่อจัดการศึกษาท้องถิ่นในส่วนเงินเดือนครูและค่าจ้าง คิดเป็นจำนวนเงิน 14,106.55 ล้านบาท และงบสำหรับการจัดหาอาหารเสริม (นมโรงเรียน) คิดเป็น 10,691.45 ล้านบาท ในส่วนเงินอุดหนุนเฉพาะกิจนั้น เงินอุดหนุนสำหรับการส่งเสริมศูนย์พัฒนาเด็กเล็กมีจำนวนวงเงินมากที่สุด คือ 9,551.32 ล้านบาท

**ตารางที่ 4.4 เงินอุดหนุนทั่วไปที่กำหนดตามวัตถุประสงค์ให้ อบท. และเงินอุดหนุนเฉพาะกิจที่
รัฐจัดสรรให้ อบท. เพื่อสนับสนุนและส่งเสริมการจัดการศึกษา ในปีงบประมาณ 2557**

(หน่วย: ล้านบาท)

เงินอุดหนุนทั่วไปที่กำหนดตามวัตถุประสงค์ให้ อบท.		เงินอุดหนุนเฉพาะกิจ	
รายการ	จำนวน	รายการ	จำนวน
▪ อาหารเสริม (นม)	10,691.45	▪ ครุภัณฑ์ทางการศึกษาโรงเรียน ท้องถิ่น	457.85
▪ อาหารกลางวัน	24,776.00	▪ ก่อสร้างอาคารเรียนและอาคาร ประกอบ	710.18
▪ สนับสนุนการบริหารสนามกีฬา	118.82	▪ ก่อสร้างอาคารศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก	755.73
▪ เบี้ยยังชีพผู้่วยเอดส์	430.96	▪ สนับสนุนศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก	9,551.32
▪ ส่งเสริมศักยภาพการจัดการศึกษา ท้องถิ่น	1,226.54	▪ ส่งเสริมการศึกษา (ค่าปัจจัยพื้นฐาน สำหรับนักเรียนยากจน)	133.47
▪ การจัดการศึกษาแก่เด็กด้อยโอกาส (จ้างครู)	18.34	▪ โครงการจัดการเรียนการสอนโดย ใช้คอมพิวเตอร์พกพา	514.73
▪ การจัดการศึกษา (เงินเดือนครูและ ค่าจ้าง)	14,106.56	▪ โครงการสนับสนุนค่าใช้จ่ายในการ จัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน	3,318.55
รวม	51,368.67	รวม	15,441.83

4.5 ระบบบริหารงานบุคคลในสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

นอกเหนือไปจากระบบงบประมาณและระบบเงินอุดหนุนที่จัดสรรให้แก่ อบท. แล้ว บุคลากรที่ปฏิบัติหน้าที่ในสถานศึกษาในสังกัด อบท. ก็ถือเป็นองค์ประกอบสำคัญในการสร้างเสริมคุณภาพการศึกษาในระดับชุมชนท้องถิ่น เนื่องจากสถานศึกษาท้องถิ่นในปัจจุบันมีอยู่ 2 รูปแบบ คือ โรงเรียนและศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก บุคลากรทางการศึกษาของ อบท. ในที่นี้จึงหมายถึง ครูเทศบาล (ทั้งสายผู้สอนและสายผู้บริหาร) พนักงาน อบท. ผู้ปฏิบัติหน้าที่ในสำนัก/กองการศึกษา และพนักงานที่ปฏิบัติหน้าที่ในศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก บุคลากรเหล่านี้ล้วนแล้วแต่เป็นข้าราชการและพนักงานในสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เจกเช่นเดียวกับบุคลากรในสังกัดส่วนงานภายในอื่นๆของ อบท. โดยโครงสร้างระบบบริหารงานบุคคลดังกล่าวของ อบท. เป็นไปตามกฎหมายและระเบียบของกระทรวงมหาดไทยดังมีรายละเอียดต่อไปนี้

4.6 กลไกการกำกับดูแลมาตรฐานระบบบริหารงานบุคคลท้องถิ่น

ระบบบริหารงานบุคคลท้องถิ่นมีต้นกำเนิดมาจากรัฐธรรมนูญปี พ.ศ. 2540 มาตรา 283 ซึ่งได้รับรอง (1) ความเป็นอิสระของ อบท. ในการกำหนดนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารชุมชนท้องถิ่นของตน (2) ความเป็นอิสระในการบริหารงานบุคคล และ (3) ความเป็นอิสระด้านการเงินการคลัง เจตนารมณ์ดังกล่าวของรัฐธรรมนูญได้ก่อให้เกิด พรบ.กำหนดแผนและการกระจายอำนาจ พ.ศ. 2542 ซึ่งได้มอบอำนาจให้แก่นายกรัฐมนตรี กระทรวงการคลัง และกระทรวงมหาดไทยในการแก้ไขและตรา

กฎหมายและระเบียบต่างๆขึ้นมาเพื่อสนับสนุนกระบวนการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่น ในระยะเวลาไล่เลี่ยกัน ก็ได้มีการตรา พรบ. ระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ขึ้นเพื่อกำหนดกรอบการบริหารทรัพยากรบุคคลท้องถิ่นทั่วประเทศ อันก่อให้เกิดระบบบริหารงานบุคคล อปท. ซึ่งภายใต้การกำกับดูแลโดยกระทรวงมหาดไทย ทั้งนี้ ระบบดังกล่าวเป็นระบบ 3 ช่วงชั้น (Three-tiered System) ประกอบไปด้วย “คณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น (ก.ถ.)” ซึ่งถือเป็นองค์กรระดับชาติมีหน้าที่กำหนดมาตรฐานและหลักเกณฑ์สำหรับการบรรจุแต่งตั้งพนักงาน อปท. การกำหนดตำแหน่งและเงินเดือนค่าตอบแทน ตลอดจนบทลงโทษพนักงาน อปท. ทางวินัย ให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน

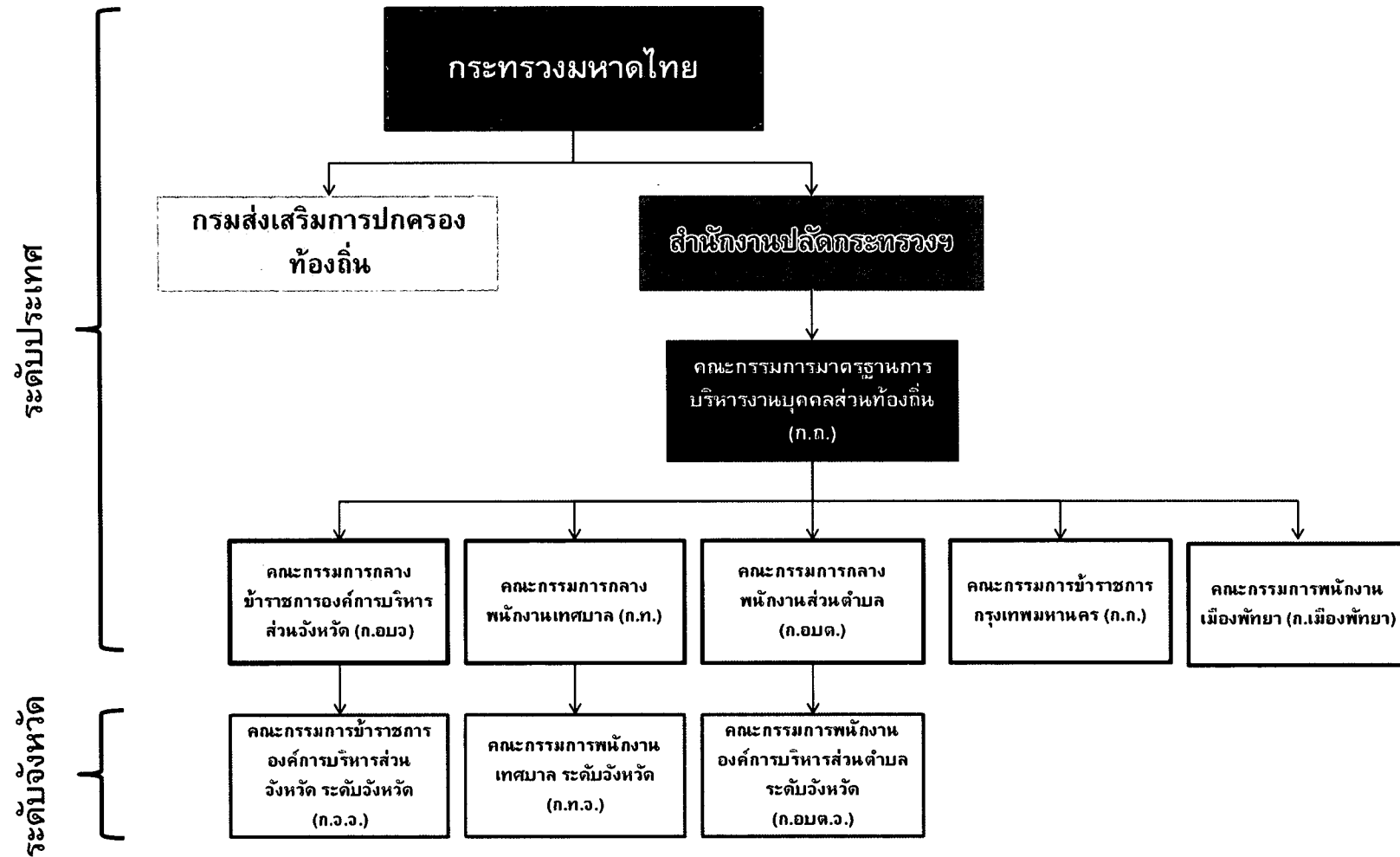
ช่วงชั้นถัดมาของระบบบริหารงานบุคคล อปท. คือ คณะกรรมการกลางที่ทำหน้าที่กำกับดูแลระบบบริหารงานบุคคลในสังกัด อปท. แต่ละประเภทให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และมาตรฐานของ ก.ถ. โดยในปัจจุบันมีทั้งสิ้น 5 คณะ ได้แก่ คณะกรรมการกลางข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด (ก.อบจ.) คณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาล (ก.ท.) คณะกรรมการกลางพนักงานส่วนตำบล (ก.อบต.) คณะกรรมการข้าราชการกรุงเทพมหานคร (ก.ก.) และคณะกรรมการพนักงานเมืองพัทยา (ก.เมืองพัทยา) นอกจากนี้ ยังมีคณะกรรมการในระดับจังหวัดซึ่งถือเป็นระบบบริหารงานบุคคลท้องถิ่นช่วงชั้นล่างที่มีบทบาทหน้าที่ในการกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการคัดสรร การบรรจุแต่งตั้ง การกำหนดตำแหน่งและเงินเดือนค่าตอบแทน ตลอดจนการตัดสินโทษทางวินัยของบุคลากรท้องถิ่น ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และมาตรฐานของ ก.ถ. และคณะกรรมการกลางซึ่งกำกับดูแลระบบบริหารงานบุคลากรของ อปท. แต่ละประเภท

4.7 พนักงานในสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ปฏิบัติหน้าที่ด้านการศึกษา

อย่างไรก็ตาม ระบบบริหารงานบุคคลด้านการศึกษาใน อปท. นั้นมีความสลับซับซ้อนมากกว่าระบบบริหารงานบุคคลที่ปฏิบัติหน้าที่ด้านอื่นๆ เนื่องจากงานด้านการศึกษาถูกกำกับโดย พรบ. ระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 และ พรบ. เงินเดือน เงินวิทยฐานะ และเงินประจำตำแหน่งข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 อันส่งผลให้ ก.ถ. และคณะกรรมการกลางของ อปท. แต่ละประเภทต้องกำหนดหลักเกณฑ์และมาตรฐานการบริหารงานบุคคลเป็นการเฉพาะสำหรับผู้ปฏิบัติงานด้านการศึกษาใน อปท.

ดังตัวอย่างเช่น บุคลากรด้านการศึกษาในสังกัดเทศบาลถูกจำแนกออกเป็น 2 ประเภทตามประกาศ ก.เทศบาล เรื่อง ตำแหน่งและวิทยฐานะพนักงานครูและบุคลากรทางการศึกษาเทศบาล พ.ศ. 2550 ประเภทที่ 1 คือ พนักงานครูเทศบาล อันประกอบไปด้วยสายผู้สอน (ครูผู้ช่วยและครู) และ

ภาพที่ 4.2 ระบบบริหารงานบุคคลในสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น



บุคลากรทางการศึกษา (สายงานนิเทศการศึกษา สายงานบริหารการศึกษา และสายงานส่งเสริมการศึกษา และการศึกษานอกระบบ) (ตารางที่ 5) โดยมีเพียงพนักงานครูเทศบาล และบุคลากรทาง การศึกษาสายงาน นิเทศการศึกษาเท่านั้นที่สามารถขอรับการกำหนดวิทยฐานะตาม ในขณะที่บุคลากรทางการศึกษาสายงาน บริหารการศึกษา (ประจำสำนัก/กองการศึกษา) และสายงานการศึกษานอก ระบบและการส่งเสริมการศึกษา ได้รับการกำหนดตำแหน่งตามระบบจำแนกตำแหน่ง (ระบบ PC)

ตารางที่ 4.5 ตำแหน่งและวิทยฐานะของบุคลากรในสังกัดโรงเรียนเทศบาลตามประกาศ ก.ท.

สายงาน	ตำแหน่ง	วิทยฐานะ
พนักงานครูเทศบาล		
▪ สายงานการสอน	▪ ครูผู้ช่วย ▪ ครู	(ครู) ชำนาญการ, ชำนาญการพิเศษ, เชี่ยวชาญ, เชี่ยวชาญพิเศษ
▪ สายงานบริหารสถานศึกษา	▪ รอง ผอ. สถานศึกษา ▪ ผอ. สถานศึกษา	(รอง ผอ.) ชำนาญการ, ชำนาญการพิเศษ, เชี่ยวชาญ (ผอ.) ชำนาญการ, ชำนาญการพิเศษ, เชี่ยวชาญ, เชี่ยวชาญพิเศษ
บุคลากรทางการศึกษา		
▪ สายงานนิเทศการศึกษา	▪ ศึกษาพิเศษ	ชำนาญการ, ชำนาญการพิเศษ, เชี่ยวชาญ, เชี่ยวชาญพิเศษ
▪ สายงานบริหารการศึกษา	▪ นักบริหารการศึกษา 6 ▪ หัวหน้าฝ่าย 7 (นักบริหารการศึกษา 7) ▪ ผอ.กองการศึกษา 7 (นักบริหารการศึกษา 7) ▪ ผอ.กองการศึกษา 8/ รอง ผอ.สำนักการศึกษา 8 (นักบริหารการศึกษา 8) ▪ ผอ.สำนักการศึกษา 9 (นักบริหารการศึกษา 9)	-
▪ สายงานการศึกษานอกระบบและส่งเสริมการศึกษา	▪ สันทนาการ 3-7 ▪ นักวิชาการศึกษา 3-7 ▪ นักวิชาการวัฒนธรรม 3-7 ▪ บรรณารักษ์ 3-7 ▪ เจ้าพนักงานห้องสมุด 2-6 ▪ เจ้าหน้าที่ศูนย์เยาวชน 1-5	-

ภายใต้โครงสร้างทางการงบประมาณและการบริหารงานบุคคลดังกล่าว จึงสามารถสรุปได้ว่า แม้กฎหมายรัฐธรรมนูญในประเทศไทยจะรับรองความเป็นอิสระของ อปท. ในการบริหารจัดการกิจการสาธารณะ ภายในองค์กรและพื้นที่ชุมชนของตนเอง แต่ทว่าในระดับปฏิบัติการ กฎหมายเฉพาะ ตลอดจนระเบียบ กฎเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับ อปท. แต่ละประเภทและหน่วยงานแต่ละด้านของท้องถิ่นก็ยังคงถูกครอบงำโดยวัฒนธรรมการปกครองแบบรวมศูนย์อำนาจของหน่วยงานภาครัฐส่วนกลาง แม้กระทั่งคณะกรรมการชุดต่างๆ ที่ได้รับการจัดตั้งขึ้นตามกฎหมายกระจายอำนาจก็ยังคงถูกครอบงำโดยอดีตข้าราชการประจำและข้าราชการประจำที่เป็นกรรมการโดยตำแหน่ง (เช่น เลขาธิการ ก.พ. เลขาธิการ สศช. เป็นต้น) (ศุภสวัสดิ์ ชัชวาล, 2555) สำหรับในบริบทด้านการจัดการศึกษาท้องถิ่นนั้น กระบวนการและขั้นตอนในการจัดทำแผนพัฒนาการศึกษาท้องถิ่นและข้อเสนองบประมาณของสถานศึกษาท้องถิ่นก็ล้วนแล้วแต่ถูกกำหนดและควบคุมโดยระเบียบของกระทรวงมหาดไทยเฉกเช่นเดียวกับระบบเงินอุดหนุนด้านการศึกษา โดยเฉพาะระบบเงินอุดหนุนทั่วไปตามวัตถุประสงค์ที่ไม่ได้มอบอำนาจในการตัดสินใจให้แก่ อปท. อย่างแท้จริง จนก่อให้เกิดข้อกังขาว่า ระบบการงบประมาณและการจัดสรรเงินอุดหนุนด้านการศึกษาให้แก่ อปท. มีความเชื่อมโยงกับความต้องการของพื้นที่และเด็กนักเรียนมากน้อยเพียงใด

นอกจากนี้ ยังมีข้อกังขาในลักษณะดังกล่าวกับระบบการบริหารงานบุคคลด้านการศึกษาของ อปท. แม้ว่า ก.ธ. และ ก.กลาง ของ อปท. แต่ละประเภทได้มีการปรับระบบกำหนดตำแหน่งของบุคลากรครูในสถานศึกษาท้องถิ่นให้เป็นไปตาม พรบ. ระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 และ พรบ. เงินเดือน เงินวิทยฐานะ และเงินประจำตำแหน่งข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 แต่ยังคงมีความชัดเจนในกระบวนการพิจารณาผลงาน ตำแหน่ง และความดีความชอบ เนื่องจากบุคลากรครูท้องถิ่นก็ยังคงมีสถานะเป็นพนักงานในสังกัด อปท. ที่อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของผู้บริหารท้องถิ่น

บทที่ 5 หลักการพื้นฐานของการยกระดับคุณภาพและ ประสิทธิภาพโรงเรียนไทย

เราไม่ต้องการให้โรงเรียนเท่าเทียมกัน แต่เราต้องการให้เด็กนักเรียนเท่ากัน หลักการเบื้องต้นคือ ต้องการให้เด็กมีปลายทางบนความเท่าเทียมกัน (Equal Educational Outcome) หลักการต้องให้จุดเริ่มต้นที่ แยกว่ามากกว่าจุดเริ่มต้นที่ดีกว่า (Progressive Redistribution) เพราะมีหลายเหตุผลที่ทำให้เด็กไม่เท่าเทียมกัน และบางเหตุผลนำไปสู่การซ้ำเติมในความไม่เท่าเทียม ความไม่ดีของกระทรวงศึกษา หรือแม้แต่โรงเรียนที่อยู่บนดอยเราต้องการให้ความเท่าเทียมอยู่ต้นเท่ากัน หรือ ต้องการให้ปลายเท่ากัน ส่วนนี้เป็นส่วนที่สำคัญในเชิงนโยบาย ต้องตั้งเป้าว่า หากให้เด็กทุกคนจบ ม.6 ก็ต้องให้ จบ ม.6 ที่มีคุณภาพเท่ากัน ไม่ว่าจะมาจากต้นทางที่แตกต่างกันมากเพียงใด

นอกจากนั้นผมขอพูดในเวทีนี้ให้ชัดเจนว่า ระบบการศึกษาไทยไม่ได้มีปัญหาเรื่องเงินไม่พอเลย ในความเป็นจริงระบบการศึกษาไทยได้รับเงินมากเกินความพอดีด้วยซ้ำ ทำให้ภาคอื่นๆเช่นระบบสุขภาพ หรือ การพัฒนาสังคมด้านอื่นๆขาดงบประมาณไปพัฒนา ปัญหาใหญ่ของระบบการศึกษาไทยคือการขาดประสิทธิภาพในการจัดสรรและใช้เงินงบประมาณหลงไปให้ถูกจุด และทันต่อเวลา ดังนั้นหากจะมีการปฏิรูประบบการศึกษารอบใหม่แล้ว หากจำเป็นต้องใช้เงินงบประมาณเพิ่มเติม ระบบการศึกษาไทยไม่ควรได้เงินใหม่อีกแล้ว แต่ควรใช้เงินงบประมาณที่มีอยู่ในระบบอยู่แล้ว โยจากจุดที่ไม่จำเป็นมาสู่จุดที่จำเป็น นี่ควรเป็นหลักการพื้นฐานของการปฏิรูประบบการศึกษาว่าด้วยเงินงบประมาณ

ดร.อัมมาร สยามวาลา

ศาสตราจารย์เกียรติคุณ TDR

ระบบการศึกษาจำเป็นต้อง Deliver Out put ที่เท่าเทียมกัน ปัจจุบันยังไม่เท่าเทียม ต้องทบทวนสูตรใหม่ เช่น ตัวชี้วัดการจัดสรรงบประมาณ ที่เดิมคิดแต่ค่าใช้จ่ายต่อหัวเด็ก หรือ การจ่ายเงินใต้โต๊ะในโรงเรียน ต้องก้าวข้ามผ่านปัญหาเหล่านี้ไปให้ได้รวมไปถึงขนาดต้นทุนที่ควรจะเป็น

ดร.สีลาภรณ์ บัวสาย

รองผู้อำนวยการ สกว.

หลักการพื้นฐานของการจัดทำข้อเสนอการปฏิรูปโรงเรียนสามารถนำแนวทาง Good Governance (หลักธรรมาภิบาล) ที่สามารถนำมาใช้กับหลักการนี้ได้ คือ เรื่องการกระจายอำนาจ และหน่วยงานกลางจะต้องมีการส่งเสริม สนับสนุน และแทรกแซง ในเรื่องกฎหมายที่เอื้อประโยชน์ต่อการทำงานสำหรับเด็กและเยาวชน เป็นต้น รัฐต้องสนับสนุนบุคลากร รัฐจะต้องเปลี่ยนใหม่ จากเดิมใช้เกณฑ์จำนวน นักเรียนมาเป็นตัวชี้วัดในการจัดสรรบุคลากร แต่ควรนำงานทั้งโรงเรียนมาคิดด้วยว่านอกเหนือจากการเรียนการสอน ครูมีงานอะไรบ้างที่จะต้องรับผิดชอบ เพื่อให้อัตราบุคลากรมีความเหมาะสม งานกับเงินควรมีการบูรณาการมากกว่านี้ โดย

เชื่อว่าโรงเรียนสามารถบริหารจัดการได้อย่างมีประสิทธิภาพ ระบบแรงจูงใจ การตอบแทนแต่ละคนควรแตกต่างกัน แรงจูงใจควรสัมพันธ์กับผลการปฏิบัติการ วิธีการสร้างความคิดจะพัฒนาอย่างไรให้ยั่งยืน

ดร.รังสรรค์ มณีเล็ก

รองเลขาธิการ สพฐ.

ความแตกต่างของประเทศไทยกับประเทศบราซิล คือวิธีการประเมินที่ประเทศไทยยังไม่มีมาตรฐานเท่า เพราะหากไม่มีการประเมินที่ชัดเจน เราจะไม่สามารถตามตัวชี้วัดได้ นอกจากนี้พื้นที่ยังมีผลต่อการบริหารจัดการเรียน การพัฒนาคุณภาพของโรงเรียนจะต้องให้วิธีการคิดของแต่ละโรงเรียนที่ต่างกัน เราจะต้องจัดกลุ่มโรงเรียนอย่างไรที่จะไม่ดูจากขนาดโรงเรียนเพียงอย่างเดียว อีกประเด็นคือเรื่องการกระจายอำนาจในเรื่องหลักสูตรโรงเรียน ควรมาทั้ง 2 ทาง คือมาจากทั้งโรงเรียนและมาจากส่วนกลางมาผนวกกัน

ดร.วรลักษณ์ คงเด่นฟ้า

หัวหน้าโครงการหลักประกันโอกาสทางการศึกษา

หลักการพื้นฐานเพื่อการปฏิรูปการดำเนินงานของสถานศึกษาที่ได้นำเสนอข้างต้นเป็นส่วนหนึ่งของความเห็นจากผู้ทรงคุณวุฒิที่ได้จากการจัดประชุมระดมความเห็นคณะผู้ทรงคุณวุฒิเพื่อเสนอผลการทบทวนวรรณกรรมและประสบการณ์ในระดับนานาชาติว่าด้วยการปฏิรูปการดำเนินงานสถานศึกษาเพื่อร่วมกันกำหนดเป้าหมายและหลักการพื้นฐานเพื่อการยกระดับคุณภาพและประสิทธิภาพโรงเรียนไทยเนื้อหาในบทที่ 4 นี้จึงเป็นบทสังเคราะห์ประเด็นและข้อสรุปจากที่ประชุมดังกล่าว

หลักการพื้นฐานทั้ง 8 ข้อที่ได้ทำการสรุปไว้ในที่นี้ได้ถูกใช้เป็นเครื่องมือสำคัญในการจัดการประชุมระดมความเห็นกับตัวแทนคณะครู ผู้บริหารสถานศึกษา ผู้บริหารหน่วยงานผู้จัดการศึกษา รวมทั้งต้นสังกัดต่างๆ เพื่อยกร่างข้อเสนอแนะเชิงนโยบายเพื่อการปฏิรูปการดำเนินงานของสถานศึกษาที่จะได้สรุปไว้ในบทที่ 6 ของรายงานฉบับนี้ โดยสาระสำคัญของหลักการพื้นฐานเพื่อการยกระดับคุณภาพและประสิทธิภาพโรงเรียนไทยสามารถสรุปได้ดังนี้

5.1 โรงเรียนเป็นจุดคานงัดที่สำคัญของการปฏิรูประบบการศึกษา

จากผลการทบทวนวรรณกรรมและประสบการณ์ในการปฏิรูปการศึกษาระดับนานาชาติในบทที่ 2-3 ได้ชี้ให้เห็นว่า โรงเรียน/สถานศึกษา คือจุดคานงัดที่สำคัญ (Key Leverage Point) ในการปฏิรูประบบการศึกษา โดยเฉพาะจากการศึกษาของ OECD พบว่า 12 ประเทศที่ประสบความสำเร็จในการปฏิรูปการศึกษา และประเทศที่มีระบบการศึกษาที่มีคุณภาพสูงตลอดทศวรรษที่ผ่านมา (12 Strong Performers and Successfully Reformers) ล้วนมีมาตรการปฏิรูปประสิทธิภาพการดำเนินงานของสถานศึกษาเป็นมาตรการหลักและมาตรการสำคัญทุกประเทศ

นอกจากนั้นแล้วประเทศที่ได้รับการจัดอันดับให้เป็นระบบการศึกษาที่มีคุณภาพสูงโดย OECD ก็ล้วนมีระบบการดำเนินงานของสถานศึกษาที่ดีมีประสิทธิภาพทั้งสิ้น โดยตัวอย่างคุณลักษณะสำคัญบางประการของการดำเนินงานสถานศึกษาในระบบการศึกษาเหล่านี้ได้แก่

- “ช่องว่าง” ระหว่างคุณภาพโรงเรียนในระบบการศึกษาเหล่านี้จะไม่แตกต่างกันมากนัก
- โรงเรียนที่จัดการศึกษาให้แก่เด็กเยาวชนด้อยโอกาสสามารถสร้างผลงานได้ดีไม่แพ้โรงเรียนทั่วไปในระบบการศึกษา เช่น มีเด็กด้อยโอกาสที่มีผลการเรียนต่ำลดลงอย่างต่อเนื่อง
- กติกาการดำเนินงานและโครงสร้างในระบบการศึกษาส่งเสริมและสนับสนุนให้โรงเรียนสามารถยกระดับตัวเองขึ้นไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ
- การปฏิรูปคุณภาพโรงเรียนให้ดีขึ้นพร้อมกัน(มิใช่กลุ่มโรงเรียนดัง) สามารถทำได้จริง ตัวอย่างเช่น ระหว่างปี 2009 และ 2012 ระบบการศึกษาเชียงใหม่มีการพัฒนาคุณภาพเด็กให้มีผลคะแนนวิชาคณิตศาสตร์และวิทยาศาสตร์ของ PISA ในระดับสูง (ระดับ 6) เพิ่มขึ้นถึง 8-16% และสามารถลดจำนวนเด็กที่มีผลคะแนนในระดับต่ำ (ระดับ 1 หรือต่ำกว่า) ลงถึง 15-23%

ดังนั้นมาตรการปฏิรูปการดำเนินงานของสถานศึกษาให้มีประสิทธิภาพคือกุญแจสำคัญสู่ความสำเร็จของการปฏิรูประบบการศึกษาที่ได้รับการยอมรับในระดับนานาชาติ และเป็นปัจจัยกำหนดความสำเร็จของการปฏิรูปการศึกษา

5.2 การปฏิรูปการดำเนินงานของโรงเรียนควรยึดหลักความเท่าเทียมของผลลัพธ์ในการจัดการศึกษาเป็นสำคัญ (Outcome) มิใช่ปัจจัยนำเข้า (Input)

ที่ผ่านมาปัจจัยนำเข้า (Input) มักถูกเลือกใช้เป็นตัวชี้วัดด้านคุณภาพการดำเนินงานของสถานศึกษา โดยหน่วยงานต้นสังกัดทางการศึกษา รวมถึงนักการศึกษาจำนวนมากที่ใช้ตัวชี้วัดด้านปัจจัยนำเข้า เช่น สัดส่วนจำนวนครูต่อนักเรียน เงินอุดหนุนรายหัว จำนวนอุปกรณ์และสื่อการสอน อาคารสถานที่และสิ่งอำนวยความสะดวกต่างในโรงเรียน เป็นเครื่องมือชี้วัดคุณภาพของโรงเรียน อันนำไปสู่นโยบายการศึกษาที่เน้นมาตรการเพิ่มปัจจัยนำเข้าเหล่านั้น เช่น การเพิ่มงบประมาณ เพิ่มครู และเพิ่มอุปกรณ์การเรียน สื่อการสอนให้แก่สถานศึกษา ด้วยสมมติฐานที่ว่าสถานศึกษาต่าง ๆ กว่า 30,000 แห่งจะสามารถแปลงปัจจัยนำเข้าเหล่านี้ให้กลายเป็นบริการทางการศึกษาที่มีคุณภาพสูงเท่าเทียมกันแก่นักเรียนทุกคนได้อย่างมีประสิทธิภาพได้

แต่หลักฐานเชิงประจักษ์ตลอด 2 ทศวรรษที่ผ่านมาดังที่ได้บทวนไว้ในบทที่ 2 กลับพบว่าระบบการศึกษาไทยเป็นระบบที่ “ลงทุนมาก แต่ได้ผลน้อย” แม้ว่าระบบการศึกษาไทยจะใช้เงินงบประมาณ รวมทั้งใช้เวลาจัดการเรียนการสอนของครูและนักเรียนไทยที่มากเป็นอันดับต้น ๆ ของโลก แต่ผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนรู้ของนักเรียนไทย และการจัดอันดับทางการศึกษาของระบบการศึกษาไทยกว่า 20 ปีที่ผ่านมา กลับลดน้อยถอยลงเรื่อยมา จึงสามารถสรุปได้ว่าการหลักการพื้นฐานที่ใช้ปัจจัยนำเข้าเป็นเครื่องมือพัฒนาคุณภาพการศึกษาจึงไม่มีหลักฐานเชิงประจักษ์รองรับในระบบการศึกษาไทย และในระบบการศึกษาอื่นในระดับนานาชาติแต่อย่างใด ในทางกลับกันระบบการศึกษาที่ประสบความสำเร็จในระดับนานาชาติดังที่ได้บทวนเอาไว้ในบทที่ 2 ต่างมีหลักการพื้นฐานที่สำคัญในการกำหนดเป้าหมายในการจัดการศึกษาไว้ที่ผลลัพธ์ในการจัดการศึกษาที่เท่าเทียมกันทุกสถานศึกษา โดยให้ปัจจัยนำเข้าและกระบวนการจัดการศึกษามีความหลากหลายและสอดคล้องกับบริบทที่แตกต่างของสถานศึกษา

ดังนั้นการกำหนดเป้าหมายในการดำเนินนโยบายทางการศึกษาโดยอาศัยปัจจัยนำเข้า (Input-oriented Goals) จึงเป็นกระบวนการจัดทำนโยบายที่ขาดประสิทธิผล และการปฏิรูปการดำเนินงานของสถานศึกษาไทยจึงควรเปลี่ยนไปใช้ผลผลิต/ผลลัพธ์ทางการศึกษาและคุณภาพผู้เรียนเป็นเป้าหมายและตัวชี้วัดสำคัญ (Output/Outcome-Oriented Goal) ในการปฏิรูปการดำเนินงาน เพื่อให้ระบบการศึกษาสามารถสร้างประสิทธิภาพและความเท่าเทียมในการจัดการศึกษาที่มีคุณภาพได้อย่างทั่วถึงและเป็นธรรม เช่น การวัดด้วยผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาประเภทต่างๆ ได้แก่คะแนนสอบมาตรฐาน อัตราการเลื่อนชั้น หรืออัตราการเลิกเรียนกลางคัน เป็นต้น เพื่อเชื่อมโยงผลของการจัดการศึกษาเข้ากับกระบวนการจัดทำนโยบาย และการจัดการศึกษาของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และที่สำคัญเพื่อเปิดโอกาสให้สถานศึกษาที่มีความต้องการและอุปสรรคที่หลากหลายได้รับการสนับสนุนปัจจัยนำเข้าและกระบวนการจัดการศึกษาที่สอดคล้องตามความต้องการอย่างเต็มที่ โดยมีผลลัพธ์เป็นเครื่องพิสูจน์ศักยภาพของผู้บริหารและสถานศึกษาในการจัดการศึกษาให้แก่เด็กเยาวชนในพื้นที่

5.3 งบประมาณในการปฏิรูปการดำเนินงานสถานศึกษาควรมาจากการโยกย้ายงบประมาณที่ไม่จำเป็นในระบบการศึกษามากกว่าการตั้งงบประมาณขึ้นมาใหม่

จากข้อมูลที่ได้แสดงไว้ในบทที่ 2 ซึ่งชี้ให้เห็นว่าระบบการศึกษาไทย “ลงทุนมาก แต่ได้ผลน้อย” และมีแนวโน้มจะเพิ่มขึ้นทุกปี โดยเฉลี่ยปีละ 7% ที่สำคัญระบบการศึกษาในระดับนานาชาติมากกว่า 50% ก็ใช้เงินงบประมาณแผ่นดินน้อยกว่าระบบการศึกษาไทย แต่กลับได้ผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษามากกว่าระบบการศึกษาไทยในการจัดอันดับคุณภาพการศึกษาระดับนานาชาติ เช่น การจัดสอบ PISA ของ OECD เป็นต้น

ดังนั้นหลักการพื้นฐานที่สำคัญในการปฏิรูปการดำเนินงานของโรงเรียนในอนาคตคือการกำหนดให้เงินงบประมาณที่ใช้ในการปฏิรูปมาจากเงินงบประมาณที่มีอยู่ในฐานงบประมาณเดิมแล้ว มิใช่มาจากการตั้งงบประมาณเพิ่มเติม กล่าวคือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการตั้งงบประมาณด้านการศึกษาของประเทศควรพิจารณาโยกย้ายงบประมาณด้านการศึกษาที่ไม่จำเป็นและขาดประสิทธิภาพมาใช้ในการปฏิรูปการศึกษาในอนาคต ตัวอย่างเช่นที่ได้นำเสนอในบทที่ 2 ว่ายังมีงบประมาณการศึกษาอีกจำนวนมากที่อยู่ในหน่วยงานส่วนกลางและสามารถกระจายลงสู่สถานศึกษาให้นำไปตัดสินใจใช้จ่ายได้โดยตรง เป็นต้น

หากหลักการพื้นฐานข้อนี้ไม่ได้ถูกนำไปใช้แล้ว ปัญหาประสิทธิภาพในระบบการศึกษาไทยในหลายมิติจะไม่สามารถแก้ไขได้อย่างเป็นระบบและจริงจัง ซึ่งจะยิ่งสร้างภาระทางการคลังให้แก่รัฐบาลและหน่วยงานอื่นๆนอกภาคการศึกษามากเกินความจำเป็น เมื่อหลักฐานเชิงประจักษ์ทั้งในประเทศไทยและในระดับนานาชาติได้พิสูจน์แล้วว่าการปฏิรูปการศึกษาด้วยการเพิ่มเงินงบประมาณ ไม่สามารถนำไปสู่คุณภาพการศึกษาที่ดีขึ้นได้แล้ว ระบบการศึกษาไทยและผู้มีอำนาจในการจัดทำงบประมาณการศึกษาไทยจึงควรพิจารณาหลักการพื้นฐานข้อนี้อย่างจริงจัง

5.4 กระทรวงศึกษาธิการปรับบทบาทจากผู้จัดการศึกษาสู่ผู้สนับสนุนการจัดการศึกษา

จากข้อมูลที่ได้ทบทวนไว้ในบทที่ 3 จะเห็นได้ว่าการกระจายอำนาจในการจัดการศึกษาคือกุญแจสำคัญของการปฏิรูปการศึกษาในระดับนานาชาติที่ทุกประเทศที่ประสบความสำเร็จในการปฏิรูปการศึกษาเลือกใช้

โดยเฉพาะการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาจากระดับประเทศลงสู่ระดับท้องถิ่น และโรงเรียน กระทรวงศึกษาในหลายประเทศ เช่น ประเทศบราซิล เนเธอร์แลนด์ และเชียงใหม่ เป็นต้น

แม้ว่าแนวคิดการกระจายอำนาจในการจัดการศึกษาจะมีอยู่ในกฎหมายด้านการศึกษาของไทยมานานกว่า 15 ปีแล้ว แต่ในทางปฏิบัติที่ได้บททวนไว้ในบทที่ 2 และ บทที่ 4 แล้วว่าอำนาจในการจัดการศึกษาในระบบการศึกษาไทยยังคงรวมศูนย์อยู่ที่ส่วนกลาง ทั้งอำนาจในการใช้จ่ายงบประมาณ อำนาจในการกำหนดหลักสูตรและกติกาดำเนินงานของสถานศึกษาที่หมายรวมไปถึงอำนาจในการบริหารจัดการบุคลากรงบประมาณ ดำรงเรียน และงานวิชาการ ของสถานศึกษา แม้ว่าสถานศึกษาจะมีความเป็นนิติบุคคลก็ตาม ทำให้สถานศึกษายังคงดำเนินการอยู่ภายใต้หลักของการรับคำสั่ง และแนวทางในการจัดการศึกษาในสถานศึกษาของตนจากหน่วยงานต้นสังกัดเบื้องบน มากกว่าดำเนินการด้วยตนเอง

ดังนั้นหลักการพื้นฐานในการปฏิรูปการดำเนินงานสถานศึกษาที่สำคัญอีกหนึ่งประการคือการกระจายอำนาจและการประบาทของกระทรวงศึกษาธิการและหน่วยงานต้นสังกัดต่างๆ ที่จำเป็นต้องกระจายอำนาจในการจัดการศึกษาลงสู่สถานศึกษา และปรับบทบาทตนเองให้จากบทบาทผู้จัดการศึกษามาเป็นบทบาทผู้สนับสนุนการจัดการศึกษา โดยเปิดโอกาสให้สถานศึกษามีอิสระและมีความรับผิดชอบต่อผลลัพธ์ของการจัดการศึกษาอย่างเต็มที่

5.5 หลักการพื้นฐานของการกระจายอำนาจบริหารจัดการสู่โรงเรียนและเขตพื้นที่การศึกษา

5.5.1 กระจายอำนาจบริหารจัดการสู่โรงเรียนและเขตพื้นที่การศึกษาควรมีเป้าหมายไปเพื่อส่งเสริมให้โรงเรียนและเขตพื้นที่การศึกษาสามารถจัดการศึกษาที่มีคุณภาพให้แก่เด็กและเยาวชนทุกคนมีโอกาสเท่าเทียมกันในการพัฒนาศักยภาพของตนให้สูงสุด อุปสรรคด้านความต้อยโอกาสด้านต่างๆ ของผู้เรียนและโรงเรียน ไม่ควรส่งผลให้เกิดความเหลื่อมล้ำในโอกาสทางการศึกษานี้

5.5.2 สถานศึกษาทุกแห่งพึงได้รับการสนับสนุนจากรัฐที่เป็นธรรมเพื่อให้สถานศึกษามีศักยภาพในการจัดบริการทางการศึกษาที่มีคุณภาพแก่เด็กและเยาวชนไทยทุกคนอย่างเท่าเทียมกัน เพื่อขจัดช่องว่างด้านโอกาสและคุณภาพของสถานศึกษาให้หมดไปจากระบบการศึกษาไทย

5.6 ระบบสารสนเทศเป็นเครื่องมือสำคัญที่ส่งเสริมความมีอิสระและความรับผิดชอบสถานศึกษาต่อผู้เรียน

จากประสบการณ์จากประเทศบราซิลซึ่งเป็นระบบการศึกษาที่มีการพัฒนาดตนเองได้รวดเร็วที่สุดในโลกตลอด 10 ปีที่ผ่านมา (วัดโดยพัฒนาการของคะแนน PISA) ดังที่ได้บททวนไว้ในบทที่ 3 แสดงให้เห็นว่าเมื่อสถานศึกษาและหน่วยงานต้นสังกัดได้รับทราบถึงผลการจัดการศึกษาและข้อมูลเกี่ยวกับผู้เรียนอย่างถูกต้องและต่อเนื่อง สถานศึกษาและต้นสังกัดจะเกิดการปรับตัวต่อแรงจูงใจใหม่นี้เพื่อมุ่งจัดการศึกษาให้เกิดมรรคผลแก่ผู้เรียนเป็นสำคัญ มาตรการเช่นนี้คือกุญแจสำคัญที่สร้างการเปลี่ยนแปลงในระบบการศึกษาของบราซิลจนทำให้เกิดการพัฒนาคุณภาพผู้เรียน และลดอัตราการซ้ำชั้นลงอย่างต่อเนื่อง

ในระบบการศึกษาไทยเอง ข้อมูลผลการประเมินคุณภาพการศึกษาทั้งภายนอกและภายในยังไม่ได้ถูกนำมาใช้ประโยชน์ในการสร้างแรงจูงใจของสถานศึกษาในการพัฒนาคุณภาพผู้เรียนอย่างี่ควรจะเป็น การปรับตัวของสถานศึกษาต่อการประเมินคุณภาพผู้เรียนในประเทศไทยคือการเพิ่มเวลาตัวข้อสอบเพื่อให้เด็กสามารถทำคะแนนได้ดีซึ่งจะนำไปสู่คะแนนการประเมินโรงเรียนที่ดีขึ้น มิได้นำไปสู่คุณภาพการเรียนการสอนระหว่างครูและผู้เรียนที่ดีขึ้นดังเจตนารมณ์ของการประเมินคุณภาพการศึกษา

ดังนั้นหลักการพื้นฐานที่สำคัญในข้อนี้คือการพัฒนาระบบสารสนเทศการศึกษาที่เชื่อมโยงผลการจัดการศึกษาทั้งในรูปของคะแนนสอบ ผลการเรียนรู้ด้านต่างๆที่รอบด้าน และการคงอยู่/การเลื่อนชั้นในระบบการศึกษา ให้ ครู ผู้บริหารสถานศึกษา และต้นสังกัดได้เห็นข้อมูลอย่างชัดเจนและต่อเนื่อง และมีการผูกโยงงบประมาณและแรงจูงใจด้านต่างๆเข้ากับสารสนเทศเหล่านี้อย่างต่อเนื่องและเป็นระบบ จะเป็นมาตรการที่สำคัญที่ช่วยให้สถานศึกษาสามารถรับผิดชอบ และมีอิสระให้การจัดการศึกษาแก่ผู้เรียนของตนได้อย่างเต็มที่ เพราะผลการดำเนินงานและการตัดสินใจของผู้บริหารสถานศึกษาและครูจะถูกรายงานให้ทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องได้รับทราบเป็นประจำอย่างต่อเนื่องและเป็นระบบ ปิดโอกาสในการใช้ระบบอุปถัมภ์ การวิ่งเต้น เพื่อความก้าวหน้าในหน้าที่การงานของผู้บริหารสถานศึกษาและส่งเสริมคุณภาพการเรียนรู้ของผู้เรียนอย่างรอบด้านได้อย่างมีประสิทธิภาพ

5.7 การจัดสรรงบประมาณต้องเป็น Demand-side financing ตามตัวผู้เรียน

หนึ่งในมาตรการทางการเงินการคลังการศึกษาที่เป็นที่นิยมและสามารถยกระดับประสิทธิภาพในการจัดสรรงบประมาณและส่งเสริมคุณภาพการจัดการศึกษาเป็นที่ยอมรับในระดับนานาชาติคือมาตรการจัดสรรงบประมาณแบบตามตัวผู้เรียน (Demand-side Financing) เช่น การใช้คู่มือการศึกษา หรือ การจัดสรรงบประมาณรายหัวแบบรวมเงินเดือนครูและค่าใช้จ่ายต่างๆทั้งหมดตรงไปที่โรงเรียนตามตัวผู้เรียนของประเทศเทศเนเธอร์แลนด์ เป็นต้น

ประโยชน์ของมาตรการจัดสรรงบประมาณแบบตามตัวผู้เรียนเช่นนี้คือการสร้างแรงจูงใจที่ชัดเจนให้แก่โรงเรียนและผู้เรียน/ผู้ปกครองในการตัดสินใจเลือกสถานศึกษาผ่านการทำงานของกลไกตลาด หากสถานศึกษาใดมีประวัติการจัดการศึกษาที่ดี ย่อมสามารถเรียกความสนใจจากพ่อแม่ผู้ปกครอง และผู้เรียนในเลือกศึกษาได้มากกว่าสถานศึกษาที่ไม่สามารถจัดการศึกษาที่มีคุณภาพได้จริง นอกจากนั้น มาตรการจัดสรรงบประมาณแบบตามตัวผู้เรียนยังเป็นการกระตุ้นให้เกิดการกระจายอำนาจและการปรับบทบาทในการดำเนินงานของหน่วยงานต้นสังกัดเช่นกระทรวงศึกษาธิการ เป็นต้น เนื่องจากงบประมาณส่วนใหญ่ของระบบการศึกษาจะถูกจัดสรรลงไปที่สถานศึกษาโดยตรงตามการตัดสินใจของผู้ซื้อบริการทางการศึกษา มิใช่การตัดสินใจของกระทรวงศึกษาธิการ

รัฐบาลไทยหลายยุคหลายสมัยเคยนำเอาแนวคิดคู่มือการศึกษาซึ่งเป็นหนึ่งในวิธีการจัดสรรงบประมาณตามตัวผู้เรียนมาพิจารณาดำเนินการในประเทศไทยแต่ก็ยังไม่มียุคใดทำสำเร็จได้ รวมถึงรัฐบาลปัจจุบันที่ได้บรรจุเรื่องนี้ไว้ในคำแถลงนโยบายแก่สภานิติบัญญัติแห่งชาติในปี 2557

หลักการพื้นฐานที่สำคัญในการพิจารณานำแนวคิดนี้มาใช้ประกอบกรปฏิรูปการดำเนินงานของสถานศึกษาในระบบการศึกษาไทยคือ

- ทิศทางการจัดสรรงบประมาณการศึกษาแบบตามตัวผู้เรียนเป็นรูปแบบการจัดสรรงบประมาณที่ประเทศที่ประสบความสำเร็จในการปฏิรูปการศึกษาจนเป็นที่ยอมรับในระดับนานาชาติใช้ รัฐบาลไทยจึงควรพิจารณาผลักดันแนวนโยบายดังกล่าวประกอบการปฏิรูปการดำเนินงานสถานศึกษา เพื่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์สูงสุดในการปฏิรูประบบการศึกษาไทย
- แนวทางการจัดสรรงบประมาณแบบตามตัวผู้เรียนมีหลายรูปแบบ การป้องกันการศึกษาเป็นเพียงแนวทางหนึ่งเท่านั้นซึ่งจำเป็นต้องมีการศึกษาวิจัย และ ทดลองนำร่องเพื่อพิจารณาความเหมาะสมในการใช้แนวทางดังกล่าวนี้ในประเทศไทยให้เกิดผลสำเร็จ
- ความสมมาตรของข้อมูลสารสนเทศระหว่างครอบครัวต่างๆในระบบการศึกษาไทยเกี่ยวกับคุณภาพสถานศึกษา และรูปแบบการจัดการศึกษาของสถานศึกษาต่างๆ เป็นกุญแจสำคัญของความสำเร็จในการจัดสรรงบประมาณแบบตามตัวผู้เรียน เนื่องจากปัจจัยเหล่านี้ส่งเสริมให้กลไกตลาดทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น และทำให้ครอบครัวสามารถทำการตัดสินใจเลือกสถานศึกษาที่เหมาะสมที่สุดแก่บุตรหลานได้อย่างเต็มที่

5.8 ประสพการณ์จากนานาชาติเป็นที่ประจักษ์ให้เห็นว่า การปฏิรูปการดำเนินงานสถานศึกษา

สามารถทำได้ภายในเวลา 3-5 ปี ด้วยยุทธศาสตร์ และมาตรการที่มีประสิทธิภาพ

จากประสพการณ์การทดสอบ PISA มานานกว่า 20 ปีทำให้ OECD มีข้อมูลเชิงประจักษ์ให้เห็นได้ว่าการปฏิรูประบบการศึกษา ระบบการศึกษาภายในระยะเวลา 3-6 ปี ภายใต้มาตรการและยุทธศาสตร์ที่มีประสิทธิภาพ การปฏิรูปที่ประสบความสำเร็จเช่นนี้มีใช้เกิดเพียงแต่กับสถานศึกษากลุ่มใดกลุ่มหนึ่งเท่านั้น แต่หากมีการปฏิรูปกติกาและโครงสร้างในระบบการศึกษาให้สามารถเอื้อให้สถานศึกษาสามารถมีอิสระและมีความรับผิดชอบต่อผลของการจัดการศึกษาของตนเองได้แล้ว แม้สถานศึกษาที่จัดการศึกษาให้แก่เด็กเยาวชนด้อยโอกาสก็สามารถยกระดับคุณภาพการศึกษาของตนเองได้

ด้วยเหตุนี้หลักการพื้นฐานข้อนี้จึงเป็นสิ่งสำคัญที่นักปฏิรูปการศึกษาพึงระลึกไว้ว่า การปฏิรูปการดำเนินการของสถานศึกษากลุ่มใดกลุ่มหนึ่งทั้งที่มีศักยภาพหรือไม่มีศักยภาพในการดำเนินงาน แล้วคาดหวังว่าคุณภาพของระบบการศึกษาจะดีขึ้นได้ ถือเป็นมิจฉาทิฐิที่จะนำไปสู่ความล้มเหลวในการปฏิรูปการศึกษา ประสพการณ์ในระดับนานาชาติที่ได้ทบทวนไว้ในบทที่ 2 ชี้ให้เห็นชัดเจนว่า รากฐานที่สำคัญในการยกระดับคุณภาพของระบบการศึกษามีได้มาจากกลุ่มโรงเรียนใดโรงเรียนหนึ่งในระบบการศึกษา แต่มาจากช่องว่างด้านคุณภาพของสถานศึกษาในระบบการศึกษาที่ลดลงต่างหากคือกุญแจสำคัญสู่การปฏิรูปการศึกษาที่สามารถประสบความสำเร็จได้ภายใน 3-5 ปี ดังเช่นตัวอย่างของระบบการศึกษาของมหานครเซี่ยงไฮ้ เป็นต้น

บทที่ 6 สรุปผลการระดมความเห็นจากตัวแทนผู้บริหาร ครู และบุคลากรทางการศึกษา

6.1 สรุปข้อมูลสถานการณ์และแนวโน้มของระบบการศึกษาไทยที่ใช้สนับสนุนการระดมความเห็น

ปัจจุบันสถานการณ์ความเหลื่อมล้ำในระบบการศึกษาไทยกำลังอยู่ในขั้นวิกฤต มีเด็กเยาวชนด้อยโอกาสกว่า 2 ล้านคนขาดโอกาสทางการศึกษา ส่วนเด็กเยาวชนในระบบการศึกษาจำนวนกว่าร้อยละ 60 ออกจากระบบการศึกษาด้วยวุฒิการศึกษาไม่เกิน ม.6 หรือวุฒิปวช. เพื่อเป็นแรงงานรุ่นใหม่ที่มีทักษะต่ำอุดรู้งการยกระดับการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ ตลอดจนเป็นปัจจัยก่อให้เกิดปัญหาสังคมเช่น การใช้เสพติด อาชญากรรม ความรุนแรง การตั้งครม.ในวัยรุ่น เป็นต้น และแม้มีผู้ศึกษาต่อในระดับอุดมศึกษาถึงร้อยละ 40 แต่กว่าครึ่งเรียนไม่จบ และมีผู้ที่เรียนจบอุดมศึกษาและมีงานประจำทำภายใน 12 เดือนเพียงร้อยละ 10 จากจำนวนเด็กทั้งหมดที่เกิดปีเดียวกัน

แม้ว่าตลอดระยะเวลาสิบปีที่ผ่านมาทุกรัฐบาลได้ทุ่มเทจัดสรรงบประมาณเพื่อการศึกษาเพิ่มขึ้นทุกปี โดยอัตราการเติบโตเฉลี่ยราวปีละ 21,654 ล้านบาท หรือร้อยละ 7 ต่อปี จนปัจจุบันในปีงบประมาณ 2558 คิดเป็นจำนวน 502,245 ล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ 20 ของงบประมาณทั้งหมด โดยองค์การยูเนสโกระบุว่าในปี 2554 ไทยเป็นประเทศที่จัดงบประมาณเพื่อการศึกษาสูงเป็นอันดับที่ 2 ของโลกเป็นรองเพียงประเทศกานา แต่การทุ่มเทงบประมาณดังกล่าวอาจมีปัญหาด้านประสิทธิภาพในการจัดการ ข้อมูลจากงานวิจัยบัญชีรายจ่ายด้านการศึกษาระหว่างปี 2551-2553 พบว่างบประมาณการศึกษาส่วนใหญ่กว่าร้อยละ 92 เป็นงบประมาณรายจ่ายประจำประเภทเงินเดือนและค่าจ้าง (ร้อยละ 76) และงบบริหารจัดการและงบดำเนินงานของหน่วยงานส่วนกลางและส่วนภูมิภาค (ร้อยละ 16) ที่ล้วนถูกตัดสินใจและสั่งการมาจากส่วนกลาง เหลืองบประมาณเพียงร้อยละ 8 ซึ่งเป็นงบรายหัวที่โรงเรียนสามารถตัดสินใจใช้จ่ายเพื่อจัดการเรียนการสอนและพัฒนาคุณภาพของผู้เรียนได้ด้วยตนเอง ข้อมูลดังกล่าวพอจะบ่งชี้ได้ว่า ระบบการศึกษาไทยใช้งบประมาณเพื่อการศึกษาสูงแต่ขาดประสิทธิภาพ แม้การลงทุนด้านการศึกษาใกล้ถึงเพดานงบประมาณในระดับชาติแล้ว แต่งบประมาณส่วนใหญ่ยังคงเป็นงานประจำและเงินเดือน ขาดงบประมาณเพื่อปฏิรูปและสร้างเสริมคุณภาพและโอกาสทางการศึกษาของสถานศึกษาว่า 30,000 แห่งทั่วประเทศ

สืบเนื่องจากกระทรวงศึกษาธิการมีนโยบาย “การกระจายอำนาจบริหารจัดการสู่โรงเรียนและเขตพื้นที่การศึกษา” เพื่อกระตุ้นให้เกิดอิสระความคล่องตัวในการทำงานมากขึ้น ทั้งในเรื่องงบประมาณ หลักสูตรการเรียนการสอน และบริหารบุคลากร โดยมีการเตรียมการคัดเลือกสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาจากทุกภาคจำนวน 20 เขตพื้นที่ และให้แต่ละเขตพื้นที่คัดเลือกโรงเรียนที่มีผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนต่ำ 15 โรงเรียนเข้าร่วมในโครงการนำร่องดังกล่าว ซึ่งจะเริ่มดำเนินการโครงการดังกล่าวในวันที่ 1 ม.ค.2558 และจัดประเมิน

ทุก 3 เดือน และหากพบว่ากลุ่มโรงเรียนที่นำร่องเหล่านี้ประสบความสำเร็จก็จะขยายการกระจายอำนาจดังกล่าวครอบคลุมทั่วประเทศ

เพื่อให้การทดลองนำร่องนโยบายการกระจายอำนาจบริหารจัดการสู่โรงเรียนและเขตพื้นที่การศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการเกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลสูงสุดในการดำเนินงานในพื้นที่นำร่องทั้ง 20 เขต และประสบความสำเร็จสู่การขยายเชิงนโยบายระดับประเทศในอนาคต สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) และสำนักงานส่งเสริมสังคมแห่งการเรียนรู้และคุณภาพเยาวชน (สสค.) จึงร่วมกันจัดประชุมระดมความเห็นกับตัวแทนผู้บริหาร ครู และบุคลากรทางการศึกษาจากสถานศึกษาสังกัด สพฐ. อปท. และสถานศึกษาเอกชน เพื่อเก็บเกี่ยวประสบการณ์การจัดการศึกษาที่จะมีส่วนสนับสนุนการปฏิรูปการดำเนินงานสถานศึกษาในอนาคต โดยอาศัยข้อมูลสถานการณ์และแนวโน้มในระบบการศึกษาไทยและหลักการพื้นฐานที่ได้นำเสนอไว้ในบทที่ 5 เป็นเครื่องมือสนับสนุนการระดมความเห็นทั้ง 3 ครั้ง ทั้งนี้รายละเอียดและสรุปผลการประชุมระดมความเห็นทั้งหมดได้เรียบเรียงไว้ในภาคผนวกที่ 2 ของรายงานฉบับนี้

6.2 สรุปประเด็นความเห็นเพื่อการปฏิรูปโรงเรียนทุกสังกัด

จากผลการประชุมระดมความเห็นทั้ง 3 ครั้ง ซึ่งได้จากกระบวนการวิจัยร่วมกับเครือข่ายโรงเรียนสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และโรงเรียนเอกชนจำนวนรวม 30 โรงเรียนดังต่อไปนี้ คณะวิจัยสามารถสรุปข้อเสนอแนะ 5 ประการเพื่อสนับสนุนการกระจายอำนาจบริหารจัดการสู่โรงเรียนทุกสังกัดดังต่อไปนี้

1. การกระจายอำนาจด้านการบริหารจัดการการเงิน-ทรัพยากรสู่โรงเรียนและเขตพื้นที่การศึกษา

1.1 กระจายงบประมาณเพื่อพัฒนาคุณภาพการเรียนการสอน และงบประมาณเพื่อพัฒนาบุคลากรจากส่วนกลางสู่โรงเรียนและเขตพื้นที่ โดยอาศัยพัฒนาการของผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนรู้ผู้เรียนเป็นเครื่องมือในการประเมินประสิทธิภาพการบริหารจัดการงบประมาณเหล่านี้

1.2 เปิดโอกาสให้โรงเรียนสามารถระดมทรัพยากรได้อย่างเป็นระบบและตรวจสอบได้ โดยการปรับปรุงกฎระเบียบและเงื่อนไขต่างๆ เพื่อเอื้อต่อการบริหารจัดการงบประมาณ รวมถึงการระดมทรัพยากรจากหน่วยงานภาคี เช่น องค์กรเอกชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือหน่วยงานอื่นที่มีใช้ต้นสังกัดตรง

2. การกระจายอำนาจด้านการบริหารจัดการบุคลากรสู่โรงเรียนและเขตพื้นที่การศึกษา

2.1 กระจายอำนาจการบรรจุ แต่งตั้งโยกย้าย และจัดตั้งงบประมาณหมวดบุคลากรสู่โรงเรียนและเขตพื้นที่

2.2 กระจายอำนาจการประเมินบุคลากรและการเลื่อนขั้นเงินเดือนสู่โรงเรียนและเขตพื้นที่

3. การกระจายอำนาจด้านวิชาการสู่โรงเรียนและเขตพื้นที่การศึกษา

3.1 เปิดโอกาสให้โรงเรียนสามารถเลือกตำราเรียนและสื่อเพื่อการเรียนรู้ที่สอดคล้องกับบริบทท้องถิ่นได้เองจากงบประมาณที่กระจายลงสู่โรงเรียน

3.2 เปิดโอกาสให้มีการจัดหลักสูตรให้สอดคล้องกับบริบทของท้องถิ่น ยกเลิกการผูกขาดอำนาจการวัดผลสัมฤทธิ์ของนักเรียนและการประเมินผลงานของครูจากหน่วยงานจากส่วนกลาง โดยสนับสนุนการวัดทักษะความรู้พื้นฐาน ทักษะชีวิตของผู้เรียนให้เป็นไปตามวัย โดยเปิดโอกาสให้ผู้ปกครองและชุมชนได้เข้ามามีส่วนร่วม

3.3 การประเมินคุณภาพการศึกษาทั้งการประเมินคุณภาพภายในและภายนอกต้องเป็นไปเพื่อการพัฒนาโรงเรียนและครูที่หลากหลาย แทนการพิพากษาโรงเรียน ครู และนักเรียน อย่างเป็นอยู่ในปัจจุบัน

4. สนับสนุนให้เกิดเครือข่ายโรงเรียนดีมีคุณภาพเต็มพื้นที่นาร่อง

4.1 ส่งเสริมให้มีการรวมกลุ่มเป็นเครือข่ายชุมชนนักพัฒนาโรงเรียนซึ่งประกอบด้วยผู้บริหาร ครู และบุคลากรทางการศึกษาในเครือข่ายสถานศึกษาที่มีความคล้ายคลึงกันตามบริบทของพื้นที่และบริบทภูมิสังคมในรูปแบบ PLC (Professional Learning Community)

4.2 กำหนดเป้าหมายให้โรงเรียนที่มีผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาดำกว่าค่าเฉลี่ยของประเทศหมดไปจากพื้นที่นาร่องภายใน 2 ปีการศึกษา

5. สนับสนุนให้โรงเรียนมุ่งรับผิดชอบต่อชุมชนและสังคม

5.1 โรงเรียนควรได้รับการสนับสนุนให้สามารถผลิตกำลังคนที่มีคุณภาพและสอดคล้องกับความต้องการกำลังคนของตลาดแรงงานในพื้นที่อย่างต่อเนื่อง

5.2 โรงเรียนควรได้รับการพัฒนาให้เป็นแหล่งเรียนรู้ของชุมชน เพื่อสร้างความยั่งยืนความร่วมมือและการสนับสนุนจากชุมชนในการปรับปรุงคุณภาพทั้งทางกายภาพ และทางวิชาการของโรงเรียนในอนาคต

6.3 สรุปประเด็นความเห็นเพื่อการปฏิรูปโรงเรียนเฉพาะกลุ่ม

ในส่วนนี้เป็นการสรุปผลการระดมความคิดเห็นเพื่อการปฏิรูปการดำเนินงานของโรงเรียนที่ได้มาจากการประชุมกลุ่มย่อยเพื่อสังเคราะห์ประเด็นการรับรู้ของผู้บริหาร ครู และบุคลากรทางการศึกษาในการบริหารงานโรงเรียน 3 สังกัดหลักของระบบการศึกษาได้แก่สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (สพฐ.) องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) และ สำนักงานส่งเสริมการศึกษาเอกชน (สช.) โดยเนื้อหาในส่วนนี้จะสรุปบทสังเคราะห์ประเด็นเพื่อการปฏิรูปจากคณะผู้บริหารและผู้ทรงคุณวุฒิจากสถานศึกษาและหน่วยงานส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ส่วนภาคผนวก 2-3 จะนำเสนอสรุปการประชุมกลุ่มย่อย (Focus Group) ของกลุ่มโรงเรียนแต่ละสังกัด และรายชื่อผู้เข้าร่วมประชุม

6.3.1 สรุปประเด็นความเห็นเพื่อการปฏิรูปโรงเรียนสังกัด สพฐ.

ก. ด้านการเงิน-ทรัพยากร

สพฐ.ควรพิจารณาโยกงบประมาณคุณภาพการเรียนการสอน และพัฒนาบุคลากรจากส่วนกลางไปที่โรงเรียนและเขตพื้นที่ และเปิดโอกาสให้โรงเรียนสามารถระดมทรัพยากรได้อย่างเป็นระบบและตรวจสอบได้

ข. ด้านวิชาการ

สพฐ.ควรพิจารณาให้โรงเรียนได้มีส่วนร่วมในการออกแบบหลักสูตร และเลือกตำราเรียนที่สอดคล้องกับบริบทท้องถิ่นตามที่พรบ.การศึกษาแห่งชาติปี 2542 ได้ให้ความเป็นนิติบุคคลไว้แก่สถานศึกษา ส่วนกระบวนการประเมินต้องเป็นไปเพื่อการพัฒนาโรงเรียนและครูที่หลากหลาย แทนการพิพากษาโรงเรียน ครู และนักเรียน อย่างเป็นอยู่ในปัจจุบัน

ค. ด้านบุคลากร

สพฐ.และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรพิจารณากระจายอำนาจการบริหารงานบุคลากรไปที่โรงเรียนและเขตพื้นที่อย่างแท้จริง ทั้งการบรรจุ แต่งตั้งโยกย้าย และจัดตั้งงบประมาณหมวดบุคลากรในรูปแบบ Block Grant ร่วมกับงบดำเนินงานและเงินอุดหนุนรายหัวตรงไปที่โรงเรียนโดยตรง เพื่อให้โรงเรียนสามารถบริหารจัดการทรัพยากรบุคคลของตนได้อย่างแท้จริง

6.3.2 สรุปประเด็นความเห็นเพื่อการปฏิรูปโรงเรียนสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ก. ด้านการเงิน-ทรัพยากร

แม้ว่าโรงเรียนสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีอิสระในการบริหารจัดการโรงเรียนมากกว่าโรงเรียน สพฐ. ในหลายๆด้าน แต่ก็ยังมีข้อจำกัดในเรื่องระเบียบการใช้จ่ายเงินงบประมาณที่จำเป็นต้องได้รับการอนุมัติจากผู้นาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น นายกเทศมนตรี นายก อบจ. และอบต. เป็นต้น ทำให้การบริหารจัดการด้านการเงินของโรงเรียนไม่คล่องตัวเท่าที่ควร แม้จะเป็นเงินงบประมาณที่โรงเรียนสามารถระดมทรัพยากรได้เองผ่านกิจกรรมต่างๆของโรงเรียนก็ตาม

ดังนั้นตัวแทนผู้อำนวยการโรงเรียนสังกัด อบท. จึงได้เสนอให้มีการปฏิรูปเงื่อนไขการอนุมัติเงินงบประมาณของผอ.โรงเรียนโดยให้ผู้นาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมอบอำนาจให้ผอ.โรงเรียนสามารถอนุมัติเงินงบประมาณได้ในวงเงินที่เพิ่มมากขึ้นจาก 50,000 บาทในปัจจุบันเป็น 500,000 บาท โดยไม่ต้องทำเรื่องส่งให้ผู้นาอบท.อนุมัติอีก

ข. ด้านวิชาการ

ตัวแทนผู้นาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้บริหารสถานศึกษา และครูต่างมีข้อเสนอที่ตรงกันให้มีการปฏิรูปการบริหารโรงเรียนด้านวิชาการใน 2 แนวทางหลัก ได้แก่ การปฏิรูปหลักสูตรและมาตรฐานทางวิชาการ

ที่โรงเรียนพึงปฏิบัติ และการปฏิรูปกระบวนการประเมินคุณภาพภายนอกของโรงเรียน และการประเมินทักษะทางวิชาการของเด็กเยาวชนในโรงเรียนให้สอดคล้องกับบริบทของโรงเรียนและพื้นที่ซึ่งมีความหลากหลาย รวมทั้งเป้าหมายทางการศึกษาของเยาวชนที่แตกต่างกัน การใช้กรอบการประเมิน และหลักสูตรจากส่วนกลางที่ขาดการบูรณาการความหลากหลายของเป้าหมายทางการศึกษาที่แตกต่างกันของแต่ละพื้นที่ในประเทศไทยจะทำให้โรงเรียนภายใต้สังกัด อบปท. ไม่สามารถจัดการศึกษาได้ตามทิศทางและความต้องการของคนในพื้นที่ซึ่งใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้งผู้บริหาร อบปท. ให้เข้ามาบริหารนโยบายท้องถิ่นซึ่งขัดต่อหลักการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นจัดการตนเองในด้านต่างๆ รวมถึงนโยบายการศึกษา

ดังนั้นข้อเสนอเพื่อการปฏิรูปด้านวิชาการที่สำคัญของโรงเรียนสังกัด อบปท. คือ การเปิดโอกาสให้ อบปท. มีส่วนร่วมในการกำหนดเป้าหมายทางการศึกษาของสถานศึกษาในสังกัด อบปท. ได้เอง รวมทั้งกรอบการประเมินคุณภาพเชิงพื้นที่ (Area-based Assessment) และหลักสูตรท้องถิ่น ที่สอดคล้องกับเป้าหมายการจัดการศึกษาดังกล่าว โดยให้พ่อแม่ผู้ปกครองในพื้นที่ได้ตัดสินใจเลือกโรงเรียนที่เหมาะสมกับความต้องการของครอบครัว และเป็นการส่งเสริมการกระจายอำนาจในการจัดการศึกษาที่ท้องถิ่นอย่างยั่งยืน

ค. ด้านบุคลากร

สถานศึกษาสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการบริหารจัดการบุคลากรมากกว่าโรงเรียนสังกัดอื่นๆ เนื่องจากบุคลากรทุกคนเป็นข้าราชการสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่ได้รับการสนับสนุนเงินเดือน ค้างจ้าง และสวัสดิการเทียบเท่าข้าราชการสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ และที่สำคัญการโยกย้ายและการสรรหาบุคลากรมาทำงานในโรงเรียนสังกัด อบปท. มีความแตกต่างจากโรงเรียนสังกัด สพฐ. อย่างมากเนื่องจาก อบปท. สามารถจัดสอบ และสรรหาบุคลากรที่ขาดและเติมเต็มได้เอง ไม่ต้องรอการตัดสินใจจากส่วนกลางอย่างเช่นสถานศึกษาสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ ซึ่งตัวแทนจากโรงเรียนย้ายโอนมาจากสังกัดกระทรวงศึกษาธิการก็ยืนยันว่าเป็นระบบการจัดการบุคลากรที่ได้เปรียบสถานศึกษาสังกัดกระทรวงศึกษาธิการมาก และควรมีการนำความเป็นอิสระในการจัดการบุคลากรดังกล่าวนี้ไปทดลองนำร่องในโรงเรียนสังกัดกระทรวงศึกษาธิการในอนาคต

ข้อเสนอด้านการจัดการบุคลากรของโรงเรียนสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นคือการสนับสนุนให้นำเอาอิสระในการสรรหา และบริหารจัดการบุคลากรของโรงเรียนสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปทดลองนำร่องในเขตพื้นที่การศึกษาต่างๆ และศึกษาการเปลี่ยนแปลงของคุณภาพการจัดการศึกษาของสถานศึกษาในเขตพื้นที่เหล่านั้นดูภายใน 2-3 ปีการศึกษา เพราะอิสระดังกล่าวนี้จะช่วยแก้ไขปัญหาคู่มือครบชั้น และปัญหาคู่มือสอนไม่ตรงสาขาได้จริง ซึ่งล้วนส่งผลโดยตรงต่อคุณภาพการเรียนรู้ของผู้เรียน

อย่างไรก็ดี ตัวแทนจากกองการศึกษาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้เสนอให้มีการเพิ่มอัตราให้แก่กองการศึกษาสังกัด อบปท. ต่างๆ ให้มีนักการศึกษาได้เข้ามาทำงานในกองการศึกษาให้มากขึ้น เนื่องจากปัจจุบัน อบปท. จำนวนมากขาดแคลนบุคลากรทางการศึกษาที่จะสร้างความต่อเนื่องให้กับนโยบายการศึกษา

ของท้องถิ่น ทำให้ปัจจุบันท้องถิ่นยังต้องพึ่งพากระทรวงศึกษาธิการ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต่างๆ อยู่อีกมาก เพื่อสนับสนุนการจัดการศึกษาของท้องถิ่น

6.3.3. สรุปประเด็นความเห็นเพื่อการปฏิรูปโรงเรียนเอกชน

ก. ด้านการเงิน-ทรัพยากร

โรงเรียนเอกชนมีข้อเสนอแนะเชิงนโยบายหลักคือการขอปรับเพิ่มเงินอุดหนุนรายหัวผู้เรียนที่รวมเงินเดือนครูให้เท่ากับโรงเรียนสังกัดกระทรวงศึกษาธิการให้ได้มากที่สุด (ร้อยละ 80-90) แม้ว่าปัจจุบันโรงเรียนเอกชนได้รับอยู่ที่ร้อยละ 70 แต่ตัวแทนโรงเรียนเอกชนระบุว่า เป็นจำนวนที่ยังน้อยกว่าต้นทุนการจัดการศึกษาที่แท้จริง และโรงเรียนเอกชนมีความมั่นใจว่าสามารถจัดการศึกษาได้อย่างมีประสิทธิภาพสูงกว่าโรงเรียนของรัฐ หากจะเอาผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษามาเป็นตัวชี้วัดในการเพิ่มเงินอุดหนุนก็ยินดีเปิดโอกาสให้ทำได้ และควรทำร่วมกันกับโรงเรียนของรัฐ เพื่อให้เห็นความจริงใจของโรงเรียนเอกชนว่ารับเงินหลวงไปแล้วแต่สามารถจัดการศึกษาที่มีคุณภาพได้ไม่แพ้โรงเรียนของรัฐ จึงควรได้รับการสนับสนุนจากรัฐที่เท่าเทียมกัน

ข. ด้านวิชาการ

โรงเรียนเอกชนต้องการได้รับการสนับสนุนด้านวิชาการจากศึกษานิเทศก์และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องให้มากขึ้น เนื่องจากในปัจจุบันโรงเรียนเอกชนจะได้รับการสนับสนุนดังกล่าวในลำดับความสำคัญที่น้อยมาก เมื่อเทียบกับโรงเรียนของรัฐอื่นๆ ทำให้เด็กและเยาวชนในโรงเรียนเอกชนขาดการสนับสนุนการพัฒนาการเรียนการสอนและการนิเทศก์ที่จำเป็นต่อการส่งเสริมคุณภาพการจัดการศึกษาของโรงเรียน หากโรงเรียนเอกชนต้องลงทุนในส่วนงานวิชาการนี้เองทั้งหมด ภาระอาจตกอยู่กับผู้ปกครองได้ในอนาคต

ค. ด้านบุคลากร

ปัญหาหลักที่สำคัญต่อคุณภาพการศึกษาของโรงเรียนเอกชนคือปัญหามูลค่าที่ขาดความต่อเนื่องและมั่นคง เนื่องจากทุกครั้งที่กระทรวงศึกษาธิการประกาศสอบบรรจุครู ครูโรงเรียนเอกชนที่อาศัยเก็บเกี่ยวประสบการณ์สอนจากโรงเรียนเอกชนก็จะไปสอบบรรจุครู เมื่อได้รับการบรรจุแล้วก็มักจะทิ้งโรงเรียนเอกชนไปทันที ทำให้โรงเรียนเอกชนมีปัญหามากในการหาคนมาทดแทน และการลงทุนพัฒนาบุคลากรให้มีคุณภาพสูงในระยะยาว ดังนั้นตัวแทนจากโรงเรียนเอกชนจึงมีข้อเสนอให้รัฐมีการสนับสนุนสวัสดิการแก่ครูโรงเรียนเอกชนเพิ่มเติม เพื่อส่งเสริมให้โรงเรียนเอกชนสามารถรักษาคุณภาพของบุคลากรไว้ได้ในระยะยาว

จากการระดมความเห็นในการประชุมกลุ่มย่อยในโครงการ หนึ่งในข้อสรุปที่ได้คือการปฏิรูปการดำเนินงานของโรงเรียนจะประสบความสำเร็จไม่ได้เลยหากสิ่งแวดล้อมในระดับจุลภาค (Micro Environment) ระดับพื้นที่ (Meso Environment) และ ระดับมหภาค (Macro Environment) ไม่เอื้ออำนวยให้โรงเรียนสามารถดำเนินงานและดึงศักยภาพของโรงเรียนและบุคลากรออกมาได้อย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด ดังนั้นกรอบแนวคิด Social Ecological Model ของ **Bronfenbrenner, U. (1994)**. จึงได้ถูกนำมาใช้ประกอบการสรุปประสบการณ์ที่ผู้ทรงคุณวุฒิและผู้ปฏิบัติได้ให้ไว้ในการประชุมกลุ่มย่อยทั้ง 3 ครั้งว่าเป็นปัจจัยด้านสิ่งแวดล้อมในระดับต่างๆที่มีผลทั้งโดยตรงและโดยอ้อมต่อการดำเนินงานของโรงเรียน ข้อเสนอการปฏิรูปการดำเนินงานของสถานศึกษาในหัวข้อ 7.2 จะไม่สามารถทำงานได้อย่างเต็มที่หากปราศจากสภาพแวดล้อมทั้ง 3 ระดับเหล่านี้ที่เอื้ออำนวยเพียงพอ และมีความเสี่ยงที่จะล้มเหลว ดังนั้นการปฏิรูปการดำเนินงานของสถานศึกษาจึงควรมีการดำเนินไปพร้อมกันทั้งในโรงเรียนและในสิ่งแวดล้อมทั้ง 3 ระดับดังต่อไปนี้

[illegible]

(1) สิ่งแวดล้อมระดับจุลภาค (Micro Environment)

ปัจจัยในระดับจุลภาคที่มีความสำคัญต่อความสำเร็จของการปฏิรูปการดำเนินงานของโรงเรียน แบ่งออกเป็นปัจจัยความพร้อมภายในและภายนอกของโรงเรียน โดยปัจจัยภายในได้แก่ความพร้อมของปัจจัยเชิงกายภาพต่างของโรงเรียน ผู้บริหาร ครูและบุคลากรทางการศึกษา รวมทั้งความพร้อมของผู้เรียนในการร่วมกันจัดการเรียนการสอนที่มีคุณภาพ ส่วนปัจจัยภายนอกได้แก่ผู้ปกครองและองค์กรในชุมชนที่มีความพร้อมในการสนับสนุนการจัดการศึกษาของโรงเรียนอย่างเต็มที่

(2) สิ่งแวดล้อมระดับพื้นที่ (Meso Environment)

ปัจจุบันปฏิเสธไม่ได้ว่าปัจจัยในระดับพื้นที่ได้ทวีความสำคัญในการจัดการศึกษามากขึ้น หลายภาคส่วนในพื้นที่เข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดโอกาสความสำเร็จของการศึกษาในพื้นที่ทั้งทางตรงและทางอ้อม ดังนั้นหากสถานศึกษาสามารถเก็บเกี่ยวโอกาสที่พื้นที่มีให้และสามารถเอาชนะอุปสรรคเชิงพื้นที่ได้ สถานศึกษานั้นย่อมได้เปรียบในการระดมและบริหารจัดการทรัพยากรด้านการศึกษาในพื้นที่มาสนับสนุนการจัดการศึกษาทั้งในเชิงทรัพยากรและการสนับสนุนทางวิชาการ ปัจจัยระดับพื้นที่เหล่านี้ประกอบด้วย องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาคเอกชน ภาคประชาสังคม ผู้ประกอบการ สมาคมและองค์กรต่างๆ หน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งทรัพยากรที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษาในพื้นที่ เป็นต้น ในขณะที่เดียวกันสถานศึกษายังควรพิจารณาตอบสนองชุมชนในพื้นที่ด้วยการแสดงความรับผิดชอบต่อชุมชนผ่านการจัดการศึกษาที่มีคุณภาพสอดคล้องกับความต้องการของตลาดแรงงานในพื้นที่ และจัดบริการทางสังคมให้แก่ชุมชนอย่างต่อเนื่อง เช่น การทำหน้าที่ศูนย์เรียนรู้ของชุมชน สถานที่เรียน กศน. ในพื้นที่ และพื้นที่สำหรับกิจกรรมทางสังคมต่างของชุมชน เป็นต้น

(3) สิ่งแวดล้อมระดับมหภาค (Macro Environment)

ปัจจัยระดับมหภาคที่มีผลกระทบต่อการทำงานของโรงเรียนเป็นปัจจัยที่อยู่นอกเหนือการควบคุมของโรงเรียน เช่น นโยบายการศึกษา กติกาและระเบียบข้อบังคับต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษา รวมทั้ง องค์กรภายนอกเพื่อการทดสอบและการประเมินคุณภาพสถานศึกษา เป็นต้น ดังนั้นปัจจัยเหล่านี้สถานศึกษาจำเป็นต้องมียุทธศาสตร์ที่มีประสิทธิภาพพอเพื่อปรับตัวได้อย่างเหมาะสม หลายสถานศึกษาที่โรงเรียนมีความพร้อม และมีชุมชนและสังคมหนุน ย่อมเป็นอิสระต่อปัจจัยระดับมหภาคมากกว่าสถานศึกษาที่ขาดความพร้อมและการสนับสนุนจากชุมชน เพราะสถานศึกษาที่ปรับตัวเป็นย่อมมีทรัพยากรและการสนับสนุนในพื้นที่ที่เพียงพอจนไม่ต้องพึ่งพาองค์กรระดับชาติและอับจนต่อกติกาต่างๆ ที่กำกับดูแลอยู่ ดังนั้นความพร้อมของสถานศึกษาและการสนับสนุนจากชุมชนจึงเป็นสิ่งสำคัญมากต่อความเป็นอิสระและศักยภาพในการบริหารจัดการโรงเรียนภายใต้สิ่งแวดล้อมที่ควบคุมไม่ได้ในระดับมหภาค

โดยสรุปแล้วหากการปฏิรูปการดำเนินงานของสถานศึกษาได้ใช้กรอบแนวคิดข้างต้นในการส่งเสริมให้เกิดสภาพแวดล้อมที่เอื้ออำนวยต่อการทำงานของสถานศึกษาอย่างเต็มที่ โอกาสสู่ความสำเร็จของข้อเสนอเพื่อการปฏิรูปการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาในหัวข้อต่อไปนี้ย่อมมีโอกาสสำเร็จสูงขึ้น

7.2 ข้อเสนอเพื่อการปฏิรูปการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาสู่เขตพื้นที่และสถานศึกษา

1. กระจายอำนาจบริหารจัดการสู่โรงเรียนและเขตพื้นที่การศึกษา แม้ว่ามาตรา 59 แห่ง พรบ. การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2545 จะให้ความเป็นนิติบุคคลแก่สถานศึกษาทั้งในด้านอำนาจการปกครอง การใช้ และการจัดการทรัพยากรประเภทต่างๆของสถานศึกษา รวมทั้งการระดมทรัพยากร ซึ่งมีเป้าหมายให้โรงเรียน มีอิสระในการจัดการศึกษาที่มีคุณภาพให้แก่เด็กและเยาวชนทุกคนมีโอกาสเท่าเทียมกันในการพัฒนา ศักยภาพของ แม้กฎหมายระดับชาติฉบับนี้จะให้ทิศทางและแนวทางในการกระจายอำนาจในการจัด การศึกษาสู่สถานศึกษาไว้ในแนวกว้าง แต่ในทางปฏิบัติ ภายหลังได้มีการออกกฎหมายลูกของพรบ. การศึกษาแห่งชาติ รวมถึงกฎหมายในระดับกฎกระทรวง และประกาศกระทรวงต่างๆ ที่ขัดแย้งกับเจตนารมณ์ ของพรบ.การศึกษาแห่งชาตินี้ เช่น การประกาศใช้กฎกระทรวง เรื่อง การแบ่งส่วนราชการภายในสำนักงาน เขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษา (2553) ที่ตั้งอำนาจในการบริหารงานบุคคล มาไว้ที่เขตพื้นที่การศึกษา ทำให้สถานศึกษาไม่สามารถมีความเป็นอิสระในการบริหารงานบุคคลได้ ซึ่งส่งผลกระทบโดยตรงต่อคุณภาพ และการบริหารการจัดการศึกษาของสถานศึกษาตามเจตนารมณ์ของ พรบ.การศึกษาได้

2. การกระจายอำนาจด้านการบริหารจัดการการเงิน-ทรัพยากรสู่โรงเรียนและเขตพื้นที่ การศึกษา ทั้งงบประมาณเพื่อพัฒนาคุณภาพการเรียนการสอน และงบประมาณเพื่อพัฒนาบุคลากรทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความคุ้มค่าและตรงกับความต้องการของโรงเรียน โดยอาศัยพัฒนาการของผลสัมฤทธิ์ทางการ เรียนรู้ของผู้เรียนเป็นเครื่องมือในการประเมินประสิทธิภาพการบริหารจัดการงบประมาณ ทั้งนี้การประเมิน ผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนรู้ของผู้เรียนต้องครอบคลุมทั้งสามด้านคือ ด้านความรู้ ด้านเจตคติ และด้านทักษะ โดยควรปรับสัดส่วนโครงสร้างงบประมาณการศึกษาระหว่างส่วนกลางและส่วนภูมิภาค/สถานศึกษาจากร้อย ละ 85:15 เป็นร้อยละ 25:75 ตามลำดับ และให้การจัดสรรทรัพยากรด้านการศึกษาเป็นไปตามตัวผู้เรียนเป็น หลัก (Demand-side Financing) มิใช่การจัดสรรจากฝั่งผู้ให้บริการเป็นหลักอย่างเช่นในปัจจุบัน (Supply-side Financing) โดยงบประมาณด้านบุคลากร เงินอุดหนุนและงบดำเนินงานควรกระจายลงสู่สถานศึกษาและเขต พื้นที่ทั้งหมด เหลือแต่เพียงงบประมาณในการลงทุน และการวิจัยพัฒนาไว้ที่กระทรวงศึกษาธิการตาม แนวทางการกระจายอำนาจในการจัดการศึกษาในข้อเสนอต่อไป

3. การกระจายอำนาจด้านการจัดการบุคลากรสู่โรงเรียนและเขตพื้นที่การศึกษาโดย กระจายอำนาจการกำหนดตำแหน่ง การบรรจุ แต่งตั้งโยกย้าย การประเมินบุคลากรและการเลื่อนขั้นเงินเดือน และจัดตั้งงบประมาณหมวดบุคลากรสู่โรงเรียนและเขตพื้นที่เพื่อให้ทันต่อปัญหาความขาดแคลนบุคลากร โดย กระทรวงศึกษาธิการควรปรับบทบาทจากผู้จัดการศึกษา เป็นผู้สนับสนุนการจัดการศึกษาของสถานศึกษา โดยให้อิสระและพัฒนากลไกความรับผิดชอบของสถานศึกษาต่อผลลัพธ์ในการจัดการศึกษาของผู้เรียน และ ปรับบทบาทของเขตพื้นที่การศึกษาจากการเป็นสาขาของกระทรวงศึกษาธิการส่วนกลาง ไปสู่หน่วยงานที่มี

อิสระในการส่งเสริมและสนับสนุนการจัดการศึกษาในพื้นที่ตามบริบทที่หลากหลาย และมีความรับผิดชอบต่อคุณภาพและการคุ้มครองสิทธิทางการศึกษาของประชากรในพื้นที่อย่างแท้จริง

4. การกระจายอำนาจด้านวิชาการสู่โรงเรียนและเขตพื้นที่การศึกษาโดยเปิดโอกาสให้โรงเรียนสามารถเลือกตำราเรียนและสื่อเพื่อการเรียนรู้ที่สอดคล้องกับบริบทท้องถิ่นได้เองจากงบประมาณที่กระจายลงสู่โรงเรียน ยกเลิกการผูกขาดอำนาจการวัดผลสัมฤทธิ์ของนักเรียนและการประเมินผลงานของครูจากหน่วยงานส่วนกลาง โดยสนับสนุนการวัดทักษะความรู้พื้นฐาน ทักษะชีวิตของผู้เรียนให้เป็นไปตามวัย โดยเปิดโอกาสให้ผู้ปกครองและชุมชนได้เข้ามามีส่วนร่วม การประเมินคุณภาพการศึกษาทั้งการประเมินคุณภาพภายในและภายนอกต้องเป็นไปเพื่อการพัฒนาโรงเรียนและครูที่หลากหลาย แทนการพิพากษาโรงเรียน ครู และนักเรียน จากหน่วยงานบางหน่วยงานที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน

ในทางปฏิบัติกระทรวงศึกษาธิการควรพิจารณาทบทวนหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินวิทยฐานะของครูและผู้บริหารสถานศึกษาที่เน้นรางวัลและผลงานจากการประกวดแข่งขัน (ว13/2556) รวมถึงหลักเกณฑ์และวิธีการที่เน้นการส่งรายงานทางวิชาการ (ว17/2552) ซึ่งกำหนดให้ครูและสถานศึกษาต้องมุ่งผลิตผลงานที่เป็นเอกสารและรางวัลประเภทต่างๆภายใต้เกณฑ์ที่ผูกขาดโดยส่วนกลาง โดยนำเอาเวลาในการจัดการเรียนการสอนในห้องเรียน ซึ่งส่งผลกระทบโดยตรงต่อคุณภาพการเรียนการสอนระหว่างครูและนักเรียน รวมทั้งสร้างแรงจูงใจให้ครูมุ่งผลิตเอกสารและรางวัลเพื่อรับรองคุณภาพการจัดการศึกษาของสถานศึกษา มากกว่าการมุ่งที่ผลลัพธ์ที่ตัวผู้เรียน

5. สนับสนุนให้เกิดเครือข่ายโรงเรียนดีมีคุณภาพเต็มพื้นที่นาร่องโดยให้มีการรวมกลุ่มเป็นชุมชนพัฒนาโรงเรียนตามบริบทของพื้นที่และบริบทภูมิสังคมในรูปแบบ PLC (Professional Learning Community) และ กำหนดเป้าหมายให้โรงเรียนที่มีผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาดำกว่าค่าเฉลี่ยของประเทศหมดไปจากพื้นที่นาร่องภายใน 2 ปีการศึกษา

6. สนับสนุนให้โรงเรียนมุ่งรับผิดชอบต่อชุมชนและสังคม โดยให้สามารถผลิตบุคลากรที่มีคุณภาพและสอดคล้องกับความต้องการกำลังคนในพื้นที่อย่างต่อเนื่อง โรงเรียนควรได้รับการพัฒนาให้เป็นแหล่งเรียนรู้ของชุมชน เพื่อสร้างการมีส่วนร่วม ความรับผิดชอบ และการพัฒนาอย่างยั่งยืน โดยพิจารณาจากความสำเร็จในชีวิตของผู้สำเร็จการศึกษาทั้งด้านวิชาการ ด้านอาชีพ ด้านการดำรงชีวิตและการศึกษาต่อ นอกจากนั้นโรงเรียนควรพัฒนาให้เป็นแหล่งเรียนรู้ของชุมชน เมื่อชุมชนเห็นคุณค่าของโรงเรียนก็ย่อมจะได้รับความรักและความร่วมมือจากชุมชนในการปรับปรุงคุณภาพทั้งทางกายภาพ และทางวิชาการในโรงเรียน

7.3 แนวทางการนำข้อเสนอไปสู่การปฏิบัติจริงในพื้นที่

การนำข้อเสนอแนะเชิงนโยบายที่ได้จากโครงการวิจัยข้างต้นไปปฏิบัติในพื้นที่เพื่อให้ได้ประโยชน์และความยั่งยืนสูงสุดภายใต้แนวคิด “สามเหลี่ยมเขยื้อนภูเขา” ของ ศ.นพ.ประเวศ วะสี มิใช่การนำข้อเสนอไปยื่นต่อผู้มีอำนาจโดยตรง แต่คือการนำข้อเสนอเหล่านี้ไปสู่สังคม ไปสู่เครือข่าย และที่สำคัญไปสู่ผู้นำการ

เปลี่ยนแปลงในพื้นที่ เพื่อให้ห้องความรู้จากข้อเสนอแนะสามารถหยั่งรากลึกลงไปในกระบวนการทำงานในพื้นที่ และในสถานศึกษาได้อย่างแท้จริง จนเกิดกระบวนการเรียนรู้ กระบวนการแลกเปลี่ยน และกระบวนการขยายผลแนวคิดในวงกว้าง จนเกิดเป็นเครือข่ายที่เข้มแข็งและมีการสนับสนุนของตัวอย่างที่เป็นรูปธรรมการสถานศึกษาที่สามารถปฏิบัติการดำเนินงานได้จริงตามแนวทางของข้อเสนอเชิงนโยบายเหล่านี้ ก่อนที่ข้อเสนอแนะดังกล่าวจะถูกนำเสนอแก่ผู้บริหารและผู้ดำเนินนโยบาย พร้อมทั้งตัวอย่างการปฏิบัติที่เป็นรูปธรรม

นอกจากนั้นจากข้อมูลในตารางที่ 7.1 จะพบว่า การดำเนินการปฏิรูปการดำเนินงานสถานศึกษาในระบบการศึกษาไทยนั้น จะต้องคำนึงถึงโครงสร้างและความหลากหลายของสถานศึกษา จากข้อมูลในปี 2553 จะพบว่าสถานศึกษาในประเทศไทยส่วนใหญ่เป็นสถานศึกษาขนาดเล็กซึ่งมีเด็กเยาวชนในสถานศึกษาน้อยกว่า 120 คน สูงถึงกว่าร้อยละ 46 เกือบครึ่งหนึ่งของสถานศึกษาทั้งระบบ แต่หากพิจารณาจำนวนนักเรียนที่อยู่ในสถานศึกษาขนาดเล็กเหล่านี้จะพบว่ามีจำนวนอยู่เพียงร้อยละ 13 เท่านั้น ในขณะที่สถานศึกษาขนาดกลางและขนาดใหญ่ที่มีนักเรียนมากกว่า 500 คนขึ้นไปมีจำนวนรวมน้อยกว่า 3,000 โรงเรียนหรือร้อยละ 9 ของโรงเรียนทั้งระบบ แต่จัดการศึกษาให้แก่เด็กนักเรียนกว่าร้อยละ 46 ของนักเรียนทั้งระบบ จึงจะเห็นได้ว่าการเลือกยุทธศาสตร์เพื่อการปฏิรูปการดำเนินงานของสถานศึกษาจำเป็นต้องพิจารณาโครงสร้าง และขนาดของสถานศึกษา เพื่อให้กระบวนการปฏิรูปเกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลสูงสุด เช่น การเลือกพื้นที่ทดลองนำร่อง รวมถึงเครือข่ายสนับสนุนการปฏิรูปการศึกษาที่อยู่ในวิสัยที่จะสามารถสร้างต้นแบบความสำเร็จและแนวทางการขยายผลการดำเนินงานได้อย่างต่อเนื่องและยั่งยืน เป็นต้น

ตารางที่ 7.1 โครงสร้างสถานศึกษาในสังกัด สพฐ.

จำนวนนักเรียน									
	ขนาดโรงเรียน	จำนวนโรงเรียน	%	จำนวนนักเรียนทั้งหมด	%	มัธยมต้น	มัธยมปลาย	ประถม	ก่อนประถม
L	มากกว่า 2,000	485	1.55%	1,381,636	18.16%	659,931	542,060	147,508	32,137
M	500-2,000	2,428	7.77%	2,111,765	27.76%	750,579	448,625	162,773	731,626
S	120-500	13,704	43.85%	3,112,966	40.91%	612,092	107,288	1,834,008	559,578
SS	น้อยกว่า 120	14,638	46.83%	1,002,176	13.17%	14,261	1,640	748,225	238,050
รวม		31,255		7,608,543					

ที่มา: สพฐ.(2553) คำนวณโดยผู้วิจัย

โดยเครือข่ายที่โครงการวิจัยได้เลือกที่จะสร้างความร่วมมือทางวิชาการร่วมกันคือเครือข่ายคุรุทายาท นักพัฒนาการศึกษาและเครือข่ายโรงเรียนบนพื้นที่สูงและเขตชายแดน เนื่องจากเป็นเครือข่ายนักพัฒนาการศึกษารุ่นใหม่ที่ล้วนปฏิบัติงานพัฒนาการศึกษาอยู่ในพื้นที่ด้อยโอกาสทั้งทางกายภาพและทางเศรษฐกิจ โดยเป็นกลุ่มผู้บริหารสถานศึกษา ครู และศึกษานิเทศก์ รวมถึงผู้อำนวยการเขตพื้นที่การศึกษาจำนวน

มากกว่า 300 คน ทั่วประเทศไทย (ภาคผนวกที่ 2 ได้สรุปรายละเอียดและฐานข้อมูลสำคัญของเครือข่ายนักปฏิรูปการศึกษานี้ในรายละเอียด) โดยทุกคนในเครือข่ายล้วนได้รับผลกระทบโดยตรงจากปัญหาการกระจายอำนาจและการบริหารจัดการสถานศึกษาของหน่วยงานต้นสังกัด นักพัฒนาการศึกษาเหล่านี้จึงรวมตัวกันเป็นเครือข่ายเพื่อถักทอความร่วมมือกันเพื่อสร้างองค์ความรู้ทางวิชาการและองค์ความรู้เชิงระบบที่จำเป็นในการขับเคลื่อนการปฏิรูปการศึกษา ผ่านการทำงานวิชาการและงานขับเคลื่อนร่วมกับหน่วยงานระดับชาติหลายหน่วยงาน รวมทั้ง กระทรวงศึกษาธิการและ สำนักงานส่งเสริมสังคมแห่งการเรียนรู้และคุณภาพเยาวชน (สสค.) มาอย่างต่อเนื่องมากกว่า 3 ปี

ดังนั้นโครงการวิจัยจึงได้ทำงานวิชาการร่วมกับเครือข่ายนักพัฒนาการศึกษาทั้งสองเครือข่ายนี้เป็นเวลา 3 เดือน เพื่อให้เครือข่ายได้นำข้อมูลและผลการวิจัยจากโครงการไปจัดทำข้อเสนอแนะเชิงนโยบายเรื่องการกระจายอำนาจและการปฏิรูปการบริหารจัดการสถานศึกษาของเครือข่ายคุรุทายาทนักพัฒนาการศึกษาและเครือข่ายโรงเรียนบนพื้นที่สูงและเขตชายแดน เพื่อดำเนินการเสนอแก่ผู้บริหารกระทรวงศึกษาธิการและสื่อมวลชนในนามเครือข่ายต่อไป

บทที่ 8 ผลการใช้ประโยชน์เชิงนโยบายของข้อเสนอที่ได้ จากผลการวิจัย

เพื่อดำเนินการตามวัตถุประสงค์ข้อที่ 4 ของโครงการ โครงการวิจัยได้จัดทำความร่วมมือทางวิชาการกับเครือข่ายปฏิรูปการศึกษาเพื่อปรับปรุงข้อเสนอแนะเชิงนโยบายของโครงการให้มีความพร้อมในการนำเสนอแก่ผู้บริหารกระทรวงศึกษาธิการเพื่อนำข้อเสนอจากโครงการวิจัยไปสู่การปฏิบัติผ่านกระบวนการปฏิรูปการศึกษาและการกระจายอำนาจของรัฐบาล

ภาคผนวกที่ 1 นำเสนอผลการใช้ประโยชน์เชิงนโยบายของข้อเสนอที่ได้จากผลการวิจัยในบทที่ 6-7 โดยโครงการวิจัยได้ดำเนินการร่วมกับเครือข่ายคุรุทายาทนักพัฒนาการศึกษาและเครือข่ายโรงเรียนบนพื้นที่สูงและเขตชายแดนเพื่อปรับปรุงข้อเสนอให้มีความพร้อมในการเสนอแก่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการพลเรือเอกณรงค์ พิพัฒนาศัย และคณะสื่อมวลชนเพื่อให้ข้อเสนอดังกล่าวได้ถูกนำไปใช้สนับสนุนการปฏิรูปการศึกษาและการกระจายอำนาจในการจัดการศึกษาสู่สถานศึกษาอันเป็นนโยบายของรัฐบาลชุดนี้

เนื่องจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการมีภารกิจมาก โครงการวิจัยพร้อมทั้งเครือข่ายเครือข่ายคุรุทายาทนักพัฒนาการศึกษาและเครือข่ายโรงเรียนบนพื้นที่สูงและเขตชายแดนจึงเชิญผู้ช่วยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ นพ.ธีรเกียรติ์ เจริญเศรษฐศิลป์ เข้าร่วมประชุมรับฟังข้อเสนอแนะเชิงนโยบายร่วมกับเครือข่ายและรับมอบข้อเสนอแนะเชิงนโยบายดังกล่าวนี้ไปเสนอแก่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการต่อไป ซึ่งทางผู้ช่วยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการได้ให้ข้อคิดและความเห็นแก่เครือข่ายและตกลงที่จะนำข้อเสนอดังกล่าวนี้ไปเสนอแก่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการต่อไป

โดยหลังจากการมอบข้อเสนอแนะเชิงนโยบายดังกล่าวแก่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการผ่านผู้ช่วยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการแล้ว รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการได้มีคำสั่งแต่งตั้งประธานเครือข่ายคุรุทายาทนักพัฒนาการศึกษา นายศุภโชค ปิยะสันต์ เป็นคณะทำงานผู้ช่วยรัฐมนตรีประจำกระทรวงศึกษาธิการ เพื่อสนับสนุนการขับเคลื่อนนโยบายของกระทรวงศึกษาธิการต่อไปในอนาคต รายละเอียดตามภาคผนวก

บทที่ 9 ข้อจำกัดในการวิจัยและโอกาสสำหรับการวิจัยในอนาคต

9.1 ข้อจำกัดในการวิจัยครั้งนี้

แม้ว่าโครงการวิจัยนี้จะสามารถดำเนินการได้ตามวัตถุประสงค์ของโครงการได้ครบถ้วน แต่ในระหว่างดำเนินงาน โครงการได้ประสบกับอุปสรรคและข้อจำกัดทางการวิจัยหลายประการที่ทำให้ไม่สามารถนำเสนอข้อมูลสนับสนุนที่สำคัญบางส่วนได้อย่างสมบูรณ์ตามที่ดังต่อไปนี้

9.1.1 ข้อจำกัดด้านเวลาในการวิจัย 4-6 เดือน เป็นเวลาที่จำกัดมากในการรวบรวมข้อมูลและเดินทางจัดประชุมร่วมกับผู้ทรงคุณวุฒิระดับชาติและระดับพื้นที่จำนวนมาก ทำให้ขาดโอกาสในการสัมภาษณ์และการประชุมร่วมกับผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนหนึ่งที่จะสามารถให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์แก่โครงการได้อย่างเต็มที่ เช่น นักกฎหมายการศึกษาที่เคยมีประสบการณ์ยกร่างระเบียบและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการปฏิรูปการศึกษาระหว่างปี 2540-2546 เป็นต้น รวมทั้งผู้บริหารกระทรวงศึกษาธิการ และรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องกับการปฏิรูปการศึกษาในยุคนั้น เพื่อสนับสนุนองค์ความรู้ด้านกระบวนการปฏิรูปเจตนารมณ์ เป้าหมาย และอุปสรรคในกระบวนการกระจายอำนาจในระบบการศึกษาให้เกิดมรรคผลอย่างแท้จริงดังที่ได้กำหนดไว้

9.1.2 ความไม่แน่นอนทางการเมืองกระทบต่อความต่อเนื่องของนโยบายปฏิรูปการศึกษาและการกระจายอำนาจการจัดการสถานศึกษา ช่วงเวลาที่ดำเนินการวิจัยเป็นช่วงที่มีการเปลี่ยนผ่านทางการเมืองที่สำคัญ เช่น การยุบสภา การปฏิวัติรัฐประหาร และการจัดตั้งรัฐบาล ทำให้เป้าประสงค์ในการดำเนินโครงการเพื่อการนำข้อเสนอที่ได้มาใช้สนับสนุนการดำเนินนโยบายกระจายอำนาจสู่เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาของรัฐบาลยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ไม่สามารถทำได้ตามแผนที่วางเอาไว้ โครงการจึงได้ปรับแนวทางการดำเนินงานมาเน้นที่การรวบรวมข้อมูลในพื้นที่ และการสร้างเครือข่ายโรงเรียนและนักพัฒนาการศึกษาเพื่อสนับสนุนการทดลองนาร่องที่อาจเกิดขึ้นในอนาคต ซึ่งการดำเนินงานของโครงการก็ได้มาถึงสิ้นสุดการดำเนินการในช่วงที่รัฐมนตรีกระทรวงต่าง ๆ เริ่มเข้าทำงานพอดี ทางโครงการจึงได้นำเสนอข้อเสนอแนะเชิงนโยบายจากโครงการผ่านเครือข่ายคุรุทายาทนักพัฒนาการศึกษาแก่ผู้ช่วยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการดังที่ได้เสนอไว้ในบทที่ 8

9.1.3 ข้อเสนอเชิงนโยบายจากโครงการจำเป็นต้องได้รับการทดลองนาร่องปฏิบัติในพื้นที่จริงก่อนมีการขยายผลสู่นโยบายระดับชาติ หลังจากกระบวนการสังเคราะห์ผลการระดมความเห็นจากผู้ทรงคุณวุฒิและบุคลากรทางการศึกษาของโครงการแล้วพบว่าแม้ข้อเสนอเหล่านี้จะมีหลักการและเหตุผลที่เชื่อได้ว่าจะเป็นผลดีต่อการดำเนินงานของสถานศึกษา แต่ผู้ให้ความเห็นทุกคนก็ยอมรับว่าข้อเสนอเหล่านี้จำเป็นต้องได้รับการทดสอบในพื้นที่จริงเพื่อประเมินประสิทธิภาพต่อการดำเนินงานของโรงเรียนและจุดแข็งจุดอ่อนของการ

ดำเนินการตามข้อเสนอในทางปฏิบัติ เพราะมีบทเรียนจากนโยบายปฏิรูปการศึกษาจำนวนมากที่แม้ว่าจะได้รับการยอมรับในหลักการและเป้าหมายการดำเนินงาน แต่เมื่อนำไปบังคับใช้ในระดับประเทศทันทีโดยมิได้มีการทดลองปฏิบัติก่อนหลายนโยบายเหล่านั้นประสบความล้มเหลวในการดำเนินการด้วยอุปสรรคที่มีได้คาดคิดมาก่อนในขั้นการออกแบบและพัฒนานโยบาย

9.2 โอกาสในการวิจัยในอนาคต

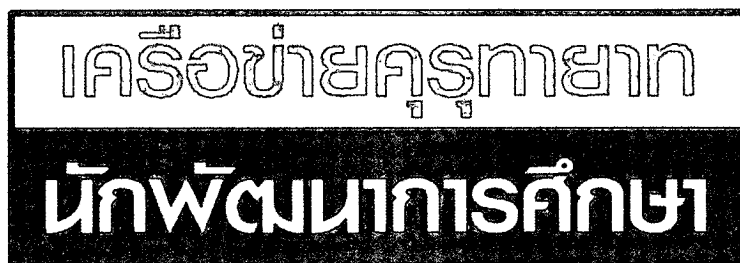
ประเด็นสำคัญที่ควรมีการศึกษาวิจัยเพิ่มเติมในอนาคตได้แก่

- (1) ศึกษาวิจัยแนวทางการปฏิรูปกฎหมายเพื่อการศึกษาที่เกี่ยวข้องเพื่อสนับสนุนการกระจายอำนาจสู่สถานศึกษาและเขตพื้นที่การศึกษา เนื่องจากเป็นที่ชัดเจนการกระบวนการศึกษาวิจัยในโครงการนี้ว่าระเบียบข้อบังคับและกฎหมายการศึกษาหลายฉบับเป็นอุปสรรคสำคัญต่อการส่งเสริมการดำเนินงานของสถานศึกษาที่มีคุณภาพและมีประสิทธิภาพอย่างเต็มที่ ทั้งทางตรงและทางอ้อม เพราะแม้ระเบียบข้อบังคับบางข้อเปิดโอกาสให้สถานศึกษาามีความเป็นนิติบุคคล แต่ในทางปฏิบัติแล้วมิได้เป็นเช่นนั้นจริงโดยการอ้างข้อบังคับอื่นๆมาหักล้าง ดังนั้นจึงควรมีการทบทวนกฎหมายรวมทั้งระเบียบข้อบังคับที่จำเป็นต่อการปฏิรูปการดำเนินงานของสถานศึกษาต่อไปในอนาคต
- (2) การวิจัยเพื่อประเมินผลลัพธ์ในการทดลองนำร่องข้อเสนอการให้อิสระในการบริหารจัดการทรัพยากรบุคคล งบประมาณ และการบริหารงานวิชาการในสถานศึกษาในพื้นที่นำร่องอย่างน้อย 2-3 ปีการศึกษาเพื่อประเมินประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการกระจายอำนาจดังกล่าวต่อผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนรู้และคุณภาพของผู้เรียน เพื่อทบทวนข้อเสนอดังกล่าวให้ชัดเจนก่อนขยายผลสู่การดำเนินงานระดับประเทศต่อไป โดย สกว. อาจพิจารณาจัดทำความร่วมมือกับกระทรวงศึกษาธิการเพื่อเลือกพื้นที่นำร่องจำนวน 3-5 เขตพื้นที่การศึกษาตามภูมิภาคต่างๆของประเทศที่ สกว. มีเครือข่ายที่เข้มแข็งอยู่ในการดำเนินงานของโครงการนี้ในระยะต่อไป
- (3) การสนับสนุนเครือข่ายนักพัฒนาการศึกษาในพื้นที่ต่างๆของประเทศ จากการศึกษาวิจัยในโครงการนี้พบว่า การส่งเสริมการรวมตัวกันของเครือข่ายนักพัฒนาการศึกษาในพื้นที่ขาดโอกาสทางการศึกษาเป็นกลไกที่สำคัญยิ่งของการปฏิรูปการดำเนินงานของสถานศึกษา หลายครั้งที่โรงเรียนที่มีผู้นำการเปลี่ยนแปลงที่ดีและได้มีโอกาสเชื่อมต่อประสบการณ์และเทคนิคด้านการบริหารจัดการสถานศึกษากับเครือข่ายต่างๆเหล่านี้ ทำให้โรงเรียนสามารถก้าวข้ามอุปสรรคด้านระเบียบข้อบังคับต่างๆได้จนสามารถมีอิสระในการดำเนินงานได้แม้มิได้มีการแก้ไขระเบียบข้อบังคับใดๆเลย
- (4) การศึกษาวิจัยเชิงลึกเกี่ยวกับการกระจายอำนาจการจัดสรรทรัพยากรด้านการศึกษาลงสู่สถานศึกษาจำเป็นต้องมีกระบวนการวิจัยอย่างต่อเนื่องอีกอย่างน้อย 3-5 ปี หากพิจารณาจาก

ประสบการณ์การปฏิรูปในระบบสาธารณสุขจะพบวก่อนจะมีระบบหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า และสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ (สปสช.) ได้มีกระบวนการวิจัยระบบการเงินการคลัง สาธารณสุขอย่างต่อเนื่องโดย สวรส. เป็นเวลามากกว่า 10 ปี จึงจะเป็นผลสำเร็จได้ การปฏิรูป ระบบการเงินการคลังในระบบการศึกษาก็จำเป็นต้องมีการวิจัยพัฒนาองค์ความรู้เชิงระบบ ดังกล่าว พร้อมทั้งการวิจัยระบบโครงสร้างกระทรวงศึกษาธิการและระบบการบริหารจัดการ โรงเรียนทั้งระบบ เพื่อให้ได้ระบบการจัดการทรัพยากรด้านการศึกษาใหม่ที่สามารถทำงานได้จริง อย่างมีประสิทธิภาพและเป็นที่ยอมรับจากทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง

ภาคผนวก 1

ข้อเสนอเพื่อการปฏิรูปการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาสู่ เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา



ข้อเสนอเพื่อการปฏิรูปการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาสู่ เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา
เสนอแก่

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ

พลเรือเอกณรงค์ พิพัฒนาศัย

โดย

เครือข่ายคุรุทายาทนักพัฒนาการศึกษา

เครือข่ายโรงเรียนบนพื้นที่สูงและเขตชายแดน

ความเป็นมา

ปัจจุบันสถานการณ์ความเหลื่อมล้ำในระบบการศึกษาไทยกำลังอยู่ในขั้นวิกฤต มีเด็กเยาวชนด้อยโอกาสกว่า 2 ล้านคนขาดโอกาสทางการศึกษา ส่วนเด็กเยาวชนในระบบการศึกษาจำนวนกว่าร้อยละ 60 ออกจากระบบการศึกษาด้วยวุฒิการศึกษาไม่เกิน ม.6 หรือวุฒิปวช. เพื่อเป็นแรงงานรุ่นใหม่ที่มีทักษะต่ำ จุติรั้งการยกระดับการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ ตลอดจนเป็นปัจจัยก่อเกิดปัญหาสังคมเช่น การใช้สารเสพติด อาชญากรรม ความรุนแรง การตั้งครรภ์ในวัยรุ่น เป็นต้น และแม้มีผู้ศึกษาต่อในระดับอุดมศึกษาถึงร้อยละ 40 แต่กว่าครึ่งเรียนไม่จบ มีผู้ที่เรียนจบอุดมศึกษาและมีงานประจำทำภายใน 12 เดือนเพียงร้อยละ 10 จากจำนวนเด็กทั้งหมดที่เกิดปีเดียวกัน

แม้ว่าตลอดระยะเวลาสิบปีที่ผ่านมาทุกรัฐบาลได้ทุ่มเทจัดสรรงบประมาณเพื่อการศึกษาเพิ่มขึ้นทุกปี โดยอัตราการเติบโตเฉลี่ยราวปีละ 21,654 ล้านบาท หรือร้อยละ 7 ต่อปี จนปัจจุบันในปีงบประมาณ 2558 ใช้งบประมาณในการศึกษาจำนวน 502,245 ล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ 20 ของงบประมาณทั้งหมด ซึ่งในอดีตที่ผ่านมาองค์การยูเนสโกระบุว่าในปี 2554 ไทยเป็นประเทศที่จัดงบประมาณเพื่อการศึกษาสูงเป็นอันดับที่ 2 ของโลกเป็นรองเพียงประเทศกานา แต่การทุ่มเทงบประมาณดังกล่าวอาจมีปัญหาด้านประสิทธิภาพใน

การจัดการ ข้อมูลจากงานวิจัยบัญชีรายจ่ายด้านการศึกษาระหว่างปี 2551-2553 พบว่างบประมาณการศึกษาส่วนใหญ่กว่าร้อยละ 92 เป็นงบประมาณรายจ่ายประจำประเภทเงินเดือนและค่าจ้าง (ร้อยละ 76) และงบประมาณด้านการบริหารจัดการและงบประมาณดำเนินงานของหน่วยงานส่วนกลางและส่วนภูมิภาค (ร้อยละ 16) ที่ล้วนถูกตัดสนใจและสั่งการมาจากส่วนกลาง เหลืองงบประมาณเพียงร้อยละ 8 ซึ่งเป็นงบรายหัวที่โรงเรียนสามารถตัดสินใจใช้จ่ายเพื่อจัดการเรียนการสอนและพัฒนาคุณภาพของผู้เรียนได้ด้วยตนเอง ข้อมูลดังกล่าวพอจะบ่งชี้ได้ว่า ระบบการศึกษาไทยใช้งบประมาณเพื่อการศึกษาสูงแต่ขาดประสิทธิภาพ แม้การลงทุนด้านการศึกษาใกล้เคียงเพดานงบประมาณในระดับชาติแล้ว แต่งบประมาณส่วนใหญ่ยังคงเป็นงานประจำ และเงินเดือน ขาดงบประมาณเพื่อปฏิรูปและสร้างเสริมคุณภาพและโอกาสทางการศึกษาของสถานศึกษาว่า 30,000 แห่งทั่วประเทศ

สืบเนื่องจากกระทรวงศึกษาธิการมีนโยบาย “การกระจายอำนาจบริหารจัดการสู่โรงเรียนและเขตพื้นที่การศึกษา” เพื่อกระตุ้นให้เกิดอิสระความคล่องตัวในการทำงานมากขึ้น ทั้งในเรื่องงบประมาณ หลักสูตรการเรียนการสอน และบริหารบุคลากร โดยมีการเตรียมการคัดเลือกสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาจากทุกภาคจำนวน 20 เขตพื้นที่ และให้แต่ละเขตพื้นที่คัดเลือกโรงเรียนที่มีผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนต่ำจำนวน 15 โรงเรียนเข้าร่วมในโครงการนำร่องดังกล่าว ซึ่งจะเริ่มดำเนินการโครงการดังกล่าวในวันที่ 1 ม.ค. 2558 และจัดประเมินทุก 3 เดือน และหากพบว่ากลุ่มโรงเรียนที่นำร่องเหล่านี้ประสบความสำเร็จก็จะขยายการกระจายอำนาจดังกล่าวครอบคลุมทั่วประเทศ

เพื่อให้การทดลองนำร่องนโยบายการกระจายอำนาจบริหารจัดการสู่โรงเรียนและเขตพื้นที่การศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการเกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลสูงสุดในการดำเนินงานในพื้นที่นำร่องทั้ง 20 เขตพื้นที่และประสบความสำเร็จสู่การขยายเชิงนโยบายระดับประเทศในอนาคต เครือข่ายคุรุทายาทนักพัฒนาการศึกษา และเครือข่ายโรงเรียนบนพื้นที่สูงและเขตชายแดนซึ่งมีสมาชิกเครือข่าย ประกอบด้วย ผู้อำนวยการโรงเรียน ครู ศึกษานิเทศก์ และอาจารย์ผู้สอนในมหาวิทยาลัย จำนวน 302 คน. ดังรายชื่อที่ได้แนบมาด้วยท้ายข้อเสนอนี้ ขอนำข้อเสนอ 6 ประการเพื่อสนับสนุนนโยบายการกระจายอำนาจบริหารจัดการสู่โรงเรียนและเขตพื้นที่การศึกษาที่ได้จากการทำวิจัยของเครือข่ายร่วมกับสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) และสำนักงานส่งเสริมสังคมแห่งการเรียนรู้และคุณภาพเยาวชน (สสค.) เป็นระยะเวลา 1 ปี ดังต่อไปนี้

ข้อเสนอแนะ

1. หลักการพื้นฐานของการกระจายอำนาจบริหารจัดการสู่โรงเรียนและเขตพื้นที่การศึกษา

1.1 กระจายอำนาจบริหารจัดการสู่โรงเรียนและเขตพื้นที่การศึกษาควรมีเป้าหมายไปเพื่อส่งเสริมให้โรงเรียนและเขตพื้นที่การศึกษาสามารถจัดการศึกษาที่มีคุณภาพให้แก่เด็กและเยาวชนทุก

5.1 ส่งเสริมให้มีการรวมกลุ่มเป็นชุมชนพัฒนาโรงเรียนตามบริบทของพื้นที่และบริบทภูมิสังคมในรูปแบบ PLC (Professional Learning Community)

5.2 กำหนดเป้าหมายให้โรงเรียนที่มีผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาดำกว่าค่าเฉลี่ยของประเทศหมดไปจากพื้นที่นำร่องภายใน 2 ปีการศึกษา

6. สนับสนุนให้โรงเรียนมุ่งรับผิดชอบต่อชุมชนและสังคม

6.1 โรงเรียนควรได้รับการสนับสนุนให้สามารถผลิตบุคลากรที่มีคุณภาพและสอดคล้องกับความต้องการกำลังคนในพื้นที่อย่างต่อเนื่อง

6.2 โรงเรียนควรได้รับการพัฒนาให้เป็นแหล่งเรียนรู้ของชุมชน เพื่อสร้างความยั่งยืนความร่วมมือและการสนับสนุนจากชุมชนในการปรับปรุงคุณภาพทั้งทางกายภาพ และทางวิชาการของโรงเรียนในอนาคต

คนมีโอกาสเท่าเทียมกันในการพัฒนาศักยภาพของตนให้สูงสุด อุปสรรคด้านความด้อยโอกาสด้านต่าง ๆ ของผู้เรียนและโรงเรียน ไม่ควรส่งผลให้เกิดความเหลื่อมล้ำในโอกาสทางการศึกษา

1.2 สถานศึกษาทุกแห่งพึงได้รับการสนับสนุนจากรัฐที่เป็นธรรมเพื่อให้สถานศึกษามีศักยภาพในการจัดบริการทางการศึกษาที่มีคุณภาพแก่เด็กและเยาวชนไทยทุกคนอย่างเท่าเทียมกัน เพื่อขจัดช่องว่างด้านโอกาสและคุณภาพของสถานศึกษาให้หมดไปจากระบบการศึกษาไทย

2. การกระจายอำนาจด้านการบริหารจัดการการเงิน-ทรัพยากรสู่โรงเรียนและเขตพื้นที่การศึกษา

2.1 กระจายงบประมาณเพื่อพัฒนาคุณภาพการเรียนการสอน และงบประมาณเพื่อพัฒนาบุคลากรจากส่วนกลางสู่โรงเรียนและเขตพื้นที่ โดยอาศัยพัฒนาการของผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนรู้ของผู้เรียนเป็นเครื่องมือในการประเมินประสิทธิภาพการบริหารจัดการงบประมาณ ทั้งนี้การประเมินผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนรู้ของผู้เรียนต้องครอบคลุมทั้งสามด้านคือ ด้านความรู้ ด้านเจตคติ และด้านทักษะ

2.2 เปิดโอกาสให้โรงเรียนสามารถระดมทรัพยากรได้อย่างเป็นระบบและตรวจสอบได้ โดยการปรับปรุงกฎระเบียบและเงื่อนไขต่างๆ เพื่อเอื้อต่อการบริหารจัดการงบประมาณ รวมถึงการระดมทรัพยากรจากหน่วยงานภาคี เช่น องค์กรเอกชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือหน่วยงานอื่นที่มีใช้ต้นสังกัดตรง

3. การกระจายอำนาจด้านการบริหารจัดการบุคลากรสู่โรงเรียนและเขตพื้นที่การศึกษา

3.1 กระจายอำนาจการบรรจุ แต่งตั้งโยกย้าย และจัดตั้งงบประมาณหมวดบุคลากรสู่โรงเรียนและเขตพื้นที่

3.2 กระจายอำนาจการประเมินบุคลากรและการเลื่อนขั้นเงินเดือนสู่โรงเรียนและเขตพื้นที่

4. การกระจายอำนาจด้านวิชาการสู่โรงเรียนและเขตพื้นที่การศึกษา

4.1 เปิดโอกาสให้โรงเรียนสามารถเลือกตำราเรียนและสื่อเพื่อการเรียนรู้ที่สอดคล้องกับบริบทท้องถิ่นได้เองจากงบประมาณที่กระจายลงสู่โรงเรียน

4.2 เปิดโอกาสให้มีการจัดหลักสูตรให้สอดคล้องกับบริบทของท้องถิ่น ยกเลิกการผูกขาดอำนาจการวัดผลสัมฤทธิ์ของนักเรียนและการประเมินผลงานของครูจากหน่วยงานส่วนกลาง โดยสนับสนุนการวัดทักษะความรู้พื้นฐาน ทักษะชีวิตของผู้เรียนให้เป็นไปตามวัย โดยเปิดโอกาสให้ผู้ปกครองและชุมชนได้เข้ามามีส่วนร่วม

4.3 การประเมินคุณภาพการศึกษาทั้งการประเมินคุณภาพภายในและภายนอกต้องเป็นไปเพื่อการพัฒนาโรงเรียนและครูที่หลากหลาย แทนการพิพากษาโรงเรียน ครู และนักเรียน จากหน่วยงานบางหน่วยงานที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน

5. สนับสนุนให้เกิดเครือข่ายโรงเรียนดีมีคุณภาพเต็มพื้นที่นารอง

ภาพกิจกรรมการยื่นข้อเสนอเชิงนโยบาย







સાંસ્કૃતિક વારસો

507 642 1000

សំណើ

[illegible]

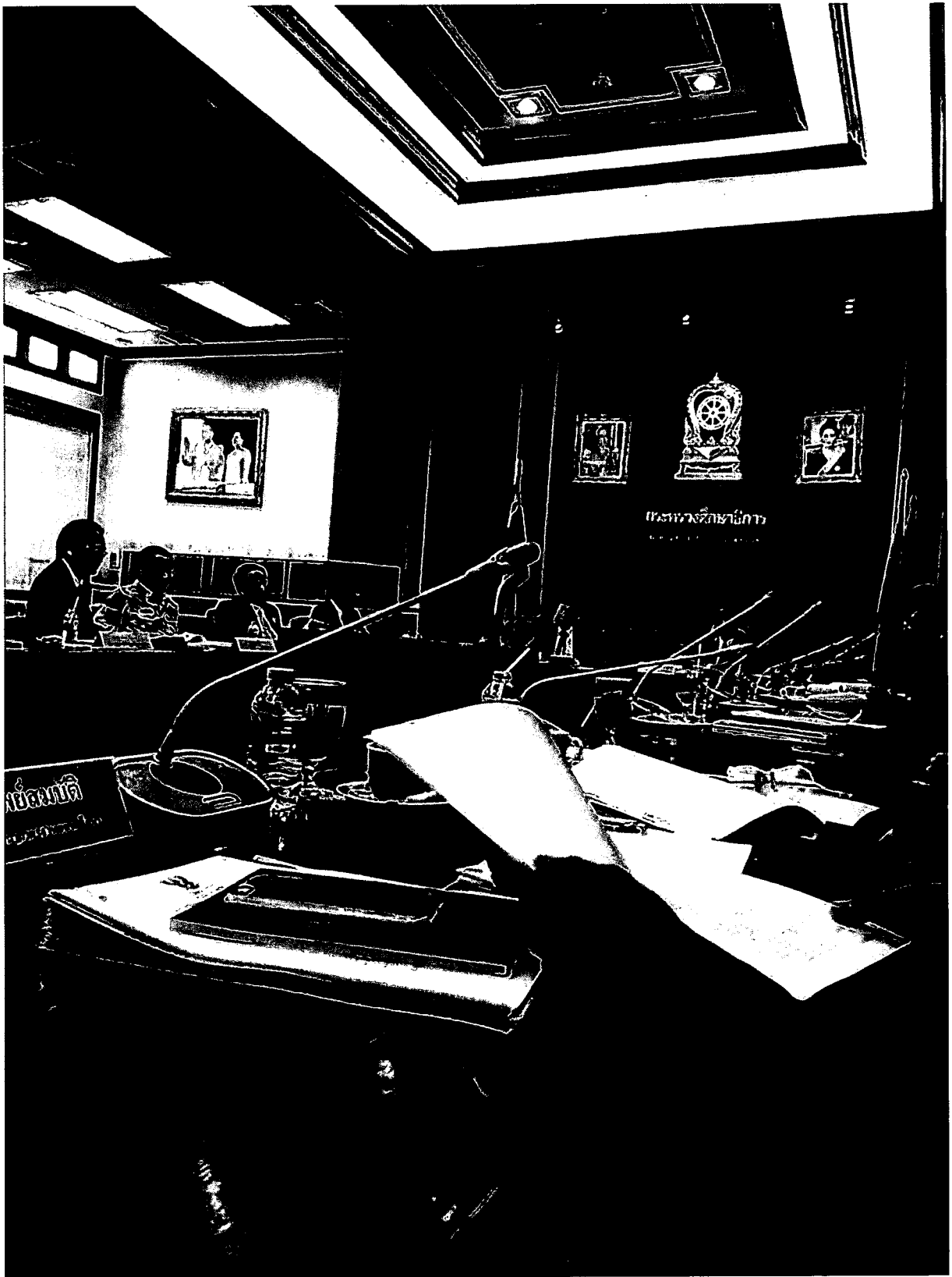
หนังสือแต่งตั้ง นายศุภโชค ปิยะสันต์ เป็นคณะทำงานผู้ช่วยรัฐมนตรีประจำกระทรวงศึกษาธิการเพื่อสนับสนุนการขับเคลื่อนนโยบายของกระทรวงศึกษาธิการ

- ๕ -

๑.๖ นายกมล รอดคล้าย เลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน	ที่ปรึกษา
๑.๗ นายท้งกร ดิษยกุล เลขาธิการคณะกรรมการการอุดมศึกษา	ที่ปรึกษา
๑.๘ นายชัยพฤกษ์ เสรีรักษ์ เลขาธิการคณะกรรมการการอาชีวศึกษา	ที่ปรึกษา
๒. คณะกรรมการ ประกอบด้วย	
๒.๑ นายวีรพันธ์ จำปี รองปลัดกระทรวงศึกษาธิการ	ประธานกรรมการ
๒.๒ นายอนุสรณ์ ฟูเจริญ รองเลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน	รองประธานกรรมการ
๒.๓ นายสุภัทร จำปาทอง รองเลขาธิการคณะกรรมการการอุดมศึกษา	รองประธานกรรมการ
๒.๔ นายวณิชย์ อ่วมศรี รองเลขาธิการคณะกรรมการการอาชีวศึกษา	รองประธานกรรมการ
๒.๕ นายพิษณุ ดุลสูง รองเลขาธิการสภาการศึกษา	รองประธานกรรมการ
๒.๖ นายการุณ สกุลประดิษฐ์ เลขาธิการคณะกรรมการส่งเสริมการศึกษาเอกชน และการศึกษาคามอภัย	รองประธานกรรมการ
๒.๗ นายบัณฑิต ศรีพุทธางกูร เลขาธิการคณะกรรมการส่งเสริมการศึกษาเอกชน	รองประธานกรรมการ
๒.๘ นายชาญ ดันดิธรรมการ ผู้อำนวยการสำนักประเมินผลการจัดการศึกษา สกศ.	กรรมการ
๒.๙ นางนภาพร อาร์มสตรอง ผู้อำนวยการสำนักติดตามและประเมินผลอุดมศึกษา สกอ.	กรรมการ
๒.๑๐ นายประจักษ์ จันทะนิต ผู้อำนวยการสำนักมาตรฐานการอาชีวศึกษาและวิชาชีพ สอศ.	กรรมการ
๒.๑๑ นายสมชาย ฐิติรัตน์ชัย นักวิชาการศึกษานำนานการพิเศษ กคณ.	กรรมการ
๒.๑๒ นายพิษณุ แก้วสุวรรณ ผู้อำนวยการสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการศึกษาเอกชน	กรรมการ
๒.๑๓ รองศาสตราจารย์เกียรติคุณ อมาตยกุล ผู้บริหารโรงเรียนอมาตยกุล	กรรมการ
๒.๑๔ นายสุโขต ปิยะสันต์ ผู้อำนวยการโรงเรียนก้านทองร่วมใจลำปาง สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษา เชียงราย เขต ๓	กรรมการ

/ ๒.๑๕ ผู้แทนกรม...

นายสุโขต ปิยะสันต์ กรรมการและคณะทำงานผู้ช่วยรัฐมนตรีประจำกระทรวงศึกษาธิการ



ภาพบรรยากาศการประชุมร่วมกับคณะทำงานผู้ช่วยรัฐมนตรีประจำกระทรวงศึกษาธิการ

ภาคผนวก 2

รายงานการประชุมระดมความเห็น (Focus Group)

สรุปการประชุมรายงานความก้าวหน้า

โครงการวิจัยเพื่อจัดทำข้อเสนอการปฏิรูปแนวทางการบริหารจัดการโรงเรียนไทย

วันพฤหัสบดีที่ 22 พฤษภาคม 2557 เวลา 09.00-12.00 น.

ณ ห้องประชุม 1 สำนักงานส่งเสริมสังคมแห่งการเรียนรู้และคุณภาพเยาวชน(สสค.)

รายชื่อผู้เข้าร่วมประชุม

- | | |
|--------------------------------|---|
| 1. ดร.อัมมาร สยามวาลา | ผู้ทรงคุณวุฒิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย |
| 2. ดร.สีลาภรณ์ บัวสาย | รองผู้อำนวยการ สกว.ด้านยุทธศาสตร์วิจัยเชิงพื้นที่ |
| 3. ดร.ดิเรก พรสีมา | ที่ปรึกษาสำนักงานเลขาธิการคุรุสภา |
| 4. ดร.รังสรรค์ มณีเล็ก | ที่ปรึกษาสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน |
| 5. นายทรงพล เจตนาวณิชย์ | สถาบันเสริมสร้างการเรียนรู้เพื่อชุมชนเป็นสุข(สรส.) |
| 6. นายนคร ตังคะพิภพ | ผู้ทรงคุณวุฒิ สสค. |
| 7. ศ.ดร.พทุทธิ ศิริบรรณพิทักษ์ | คณะครุศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย |
| 8. นายสินอาจ ลำพูนพงค์ | ผู้อำนวยการเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาเชียงใหม่ เขต1 |
| 9. นายศุภโชค ปิยะสันติ์ | ผู้อำนวยการโรงเรียนบ้านห้วยไร่สามัคคี |
| 10. ดร. ดิลกะ ลัทธพิพัฒน์ | World Bank |
| 11. นายทีปกร จิริจิตกุลชัย | World Bank |
| 12. รศ.นพ.สุธรรม ปิ่นเจริญ | คณะแพทยศาสตร์ มหาวิทยาลัยสงขลาราชนครินทร์ |
| 13. ดร.วรลักษณ์ คงเด่นฟ้า | คณะวิศวกรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัยนเรศวร |
| 14. นพ.สุภกร บัวสาย | ผู้จัดการ สสค. |
| 15. ดร.ไกรยส ภัทราวาท | นักวิชาการ สสค. |
| 16. นางสาวประภาพรรัตน์ คชเสนา | นักวิชาการ สสค. |
| 17. นางสาวกนิษฐา คุณาวิศรุต | ผู้ช่วยนักวิชาการ |
| 18. นางสาวเสาวภาคย์ ทวีสุข | สกว. |

เริ่มประชุม เวลา 09.00 น.

ระเบียบวาระที่ 1 เรื่องที่ประธาน แจ้งให้ที่ประชุมทราบ

เสนอที่ประชุมเพื่อ : ทราบ

ดร.สีลาภรณ์ บัวสาย ประธานการประชุม กล่าวเปิดการประชุมว่าโครงการวิจัยเพื่อจัดทำข้อเสนอการปฏิรูปแนวทางการบริหารจัดการโรงเรียนไทยเป็นการคาดหวังในการทำชุดโครงการเพื่อจัดทำข้อเสนอในการนำไปเสนอแก่ผู้บริหารระดับนโยบาย

ระเบียบวาระที่ 2 เรื่องรับรองรายงานการประชุม

มติที่ประชุม

ไม่มี

ระเบียบวาระที่ 3 เรื่องเพื่อทราบ

วัตถุประสงค์ในการนำเสนอ : เสนอความก้าวหน้าในการดำเนินงานโครงการ

(ผู้นำเสนอ : ดร.ไกรยส ภัทราวาท /นายสินอาจ ลำพูนพงค์ /นายศุภโชค ปิยะสันต์)

เสนอที่ประชุมเพื่อ : ทราบการความก้าวหน้าของการดำเนินงานโครงการ

ดร.ไกรยส ภัทราวาท ได้นำเสนอความก้าวหน้าในการดำเนินงานของโครงการวิจัยเพื่อจัดทำข้อเสนอการปฏิรูปแนวทางการบริหารจัดการโรงเรียนไทยซึ่งในระยะต้นทางทีมวิจัยได้มีการทบทวนวรรณกรรมและประสบการณ์ในการจัดการศึกษาของต่างประเทศพบว่า (1)OECD: “12 Strong Performers and Successfully Reformers”เน้นโรงเรียนเป็นจุดคานงัดสำคัญอันดับ 1 ของการปฏิรูประบบการศึกษา และการปฏิรูปการดำเนินงานของโรงเรียนให้มีความเป็นอิสระและความรับผิดชอบต่อคุณภาพการเรียนรู้ของผู้เรียน เป็นมาตรการที่ทั้ง 12 ระบบการศึกษาเลือกใช้ (2)PISA 2012 Results: “Excellent Through Equity” “โรงเรียนดัง” ไม่ใช่คำตอบของการปฏิรูป และระบบการศึกษาที่ประสบความสำเร็จ “ช่องว่าง” ระหว่างคุณภาพโรงเรียนจะไม่แตกต่างกัน รวมไปถึง (3)บทเรียนจากเชียงใหม่: คุณภาพโรงเรียนปฏิรูปให้ดีขึ้นพร้อมกันได้ ไม่ใช่เพียงกลุ่มโรงเรียนใด โรงเรียนหนึ่ง ทั้งนี้ยังชี้ให้เห็นข้อมูลการพัฒนาการด้านสุขภาพและความเท่าเทียมทางการศึกษาจากผลการทดสอบ PISA เด็กเชียงใหม่ (จีน) พบว่า ระหว่างปี 2009 และ 2012 เชียงใหม่มีการพัฒนาคุณภาพเด็กให้มีผลคะแนนวิชาคณิตศาสตร์และวิทยาศาสตร์ในระดับสูง (ระดับ 6) เพิ่มขึ้นถึง 8-16% และสามารถลดจำนวนเด็กที่มีผลคะแนนในระดับต่ำ (ระดับ 1 หรือต่ำกว่า) ลงถึง 15-23% ทั้งนี้ทางทีมวิจัยยังได้มีการจัดประชุมเพื่อระดมความเห็น(Focus Group)ร่วมกับผู้อำนวยการเขตพื้นที่การศึกษาและผู้อำนวยการโรงเรียนในเรื่องของอุปสรรคของการปฏิรูปการดำเนินงานของโรงเรียน โดยที่ นายสินอาจ ลำพูนพงค์/นายศุภโชค ปิยะสันต์ จะนำเสนอต่อไป

นายสินอาจ ลำพูนพงค์ นำเสนอข้อมูลจากการระดมความเห็นในมิติที่ 1 : โครงสร้างของระบบการศึกษาที่เป็นอุปสรรคต่อการปฏิรูปการดำเนินงานโรงเรียนว่า สภาพปัญหาที่ผ่านมาจนถึงปัจจุบันคือ โครงสร้างกระทรวง

“ซับซ้อน ซ้อนทับ” และ “แยกส่วน” ในการทำงานกับโรงเรียน และเขตพื้นที่ มีการแข่งขันกันระหว่างหน่วยงานภายในกระทรวง และหน่วยงานนอกกระทรวง เพื่อแย่ง “งาน” และ “งบประมาณ” ในการทำงานร่วมกับโรงเรียน นอกจากนี้มิติที่ 2: แนวคิดของผู้บริหารระดับสูงและศักยภาพของโรงเรียน สภาพปัญหาพบว่า รัฐมนตรี ผู้บริหารกระทรวง และสำนัก ขาดความเชื่อมั่นในศักยภาพของโรงเรียนและผอ.ในการบริหารจัดการโรงเรียนให้มีคุณภาพ และต้องการบริหารจัดการโรงเรียนเองจากส่วนกลาง ทั้งในเชิงอำนาจ ในเชิงงบประมาณ และในเชิงวิชาการ รวมถึงโรงเรียนและผอ.โรงเรียนเอง ก็มีความหลากหลายในปัญหาและความแตกต่างของศักยภาพในการบริหารจัดการโรงเรียน ซึ่งส่งผลกระทบในที่ว่า งานฝากจากหน่วยงานภายนอก ทั้งจากในกระทรวงและนอกกระทรวงล้นมือ จึงไม่เหลืองบประมาณและเวลาไปพัฒนาการเรียนการสอนและครูผู้เรียนได้เต็มที่ ซึ่งจะเห็นได้ว่าในช่วงเดือน มิถุนายน-สิงหาคม ที่กำลังจะหมดปีงบประมาณ ทุกหน่วยงานรุมทึ้งมาที่โรงเรียน ทำให้โรงเรียนต้องลดชั่วโมงการเรียนการสอนเพื่อมาจัดกิจกรรมที่หน่วยงานอื่นๆ เข้ามาใช้โรงเรียนเป็นพื้นที่ทำงานแทน

นายศุภโชค ปิยะสันต์ นำเสนอในมิติที่ 3: ข้อจำกัดด้านการจัดการบุคลากรของโรงเรียนซึ่งมีปัญหาคือ 2 ส่วน คือ (1) ปัญหาการจัดการบุคลากร ที่ครูไม่ครบชั้นไม่ตรงสาย ปัญหาการจัดจ้างในระบบครูอัตราจ้าง ครูมีการโยกย้าย การประเมินความก้าวหน้าในวิชาชีพครู (2) ปัญหาส่วนบุคคลความสามารถหรือศักยภาพในการจัดการเรียนการสอนที่มีคุณภาพ และอาจจะรวมไปถึงปัญหาหนี้สินและปัญหาส่วนบุคคลของครู ซึ่งผลกระทบที่ชัดเจนคือการปัญหาเหล่านี้กระทบต่อคุณภาพการเรียนการสอนในโรงเรียน มิติที่ 4: การประเมินคุณภาพการศึกษา สภาพปัญหา คือ (1) การใช้คะแนนสอบมาตรฐานเดียว(O-NET) ในการบอกคุณภาพเด็กทั้งประเทศ (2) การใช้ผลการประเมินมาตัดสิน ผอ. ครู และผู้เรียน โดยไม่คำนึงถึง INPUT และ ข้อจำกัด/ปัญหา ที่แต่ละโรงเรียนมีไม่เท่ากัน (3) การประเมินคุณภาพภายนอกที่ไม่ได้มุ่งพัฒนาการทำงานของโรงเรียน และครู โดยใช้แต่เพียงคะแนน O-NET เป็นเกณฑ์ในการจำแนก ซึ่งจะส่งผลกระทบ นำโรงเรียนไปสู่โรงสอบ เพื่อเน้นทำคะแนนสอบสูงสุดให้ โรงเรียน ผอ. และครู ผ่านเกณฑ์การประเมินในแต่ละปี โดยไม่เหลือเวลาและทรัพยากรไปจัดกระบวนการเรียนรู้แก่ผู้เรียน

ดร.ไกรยส ภัทราวาท ได้นำเสนอต่อว่าจากการประชุมระดมความเห็นในครั้งนั้นได้ข้อเสนอเพื่อการปฏิรูปการดำเนินงานของโรงเรียนจะต้องกระจายอำนาจการบริหารสู่สถานศึกษา ประกอบด้วย

1. ด้านการเงิน-ทรัพยากร โยกงบประมาณคุณภาพการเรียนการสอน และงบประมาณบุคลากรจากส่วนกลางไปที่โรงเรียนและเขตพื้นที่

2. ด้านวิชาการให้โรงเรียนได้ออกแบบหลักสูตร และเลือกตำราเรียนที่สอดคล้องกับบริบทท้องถิ่น และการประเมินต้องเป็นไปเพื่อการพัฒนาโรงเรียนและครูที่หลากหลาย แทนการพิพากษาโรงเรียน ครู และนักเรียน อย่างเป็นอยู่ในปัจจุบัน

3. ด้านบุคลากร กระจายอำนาจการบริหารงานบุคลากรไปที่โรงเรียนและเขตพื้นที่อย่างแท้จริง ทั้งการบรรจุแต่งตั้งโยกย้าย และจัดตั้งงบประมาณหมวดบุคลากร

ทั้งนี้ ดร.ไกรยส ภัทราวาทได้นำเสนอชุดคำถามสำหรับการจัดประชุม Focus Group ดังนี้

- ท่านคิดว่าการปฏิรูปการศึกษาที่ประสบความสำเร็จควรเป็นอย่างไร
- ความสำเร็จได้จากอะไร หากสามารถระบุเป็นตัวชี้วัดควรบ่งชี้ด้วยอะไรบ้าง

- ปัจจัยภายนอกที่เป็นอุปสรรคสำคัญที่สุดที่ขัดขวางมิให้การบริหารจัดการโรงเรียน/การจัดการเรียนการสอนไม่บรรลุผลสำเร็จตามทัศนะของท่านคืออะไร
- แนวทางการแก้ไขปัญหาที่เป็นอุปสรรคสำคัญตามทัศนะของท่าน ควรเป็นอย่างไร
- ท่านมีความคิดเห็นต่อการกระจายอำนาจตาม พรบ.การศึกษา 2542 ที่ไปสู่การปฏิบัติอย่างแท้จริงได้อย่างไรบ้าง

มติที่ประชุม

รับทราบผลการดำเนินงานของโครงการวิจัยเพื่อจัดทำข้อเสนอการปฏิรูปแนวทางการบริหารจัดการโรงเรียนไทยในระดัขั้นต้น

ระเบียบวาระที่ 4 เรื่องเพื่อพิจารณา

เสนอที่ประชุมเพื่อ: พิจารณาให้ความเห็นชอบในหลักการ

โดยมีประเด็นเพื่อให้ความเห็นชอบในหลักการดังนี้

1) หลักการพื้นฐานของการปฏิรูปการดำเนินงานของโรงเรียนไทย

ดร.อัมมาร สยามวาลา แสดงความเห็นว่าการศึกษารเริ่มต้นในส่วนที่ไม่เหมือนกัน ความไม่ดีของกระทรวงศึกษา หรือแม้แต่โรงเรียนที่อยู่บนดอยเราต้องการให้ความเท่าเทียมอยู่ต้นเท่ากัน หรือ ต้องการให้ปลายเท่ากัน ส่วนนี้เป็นส่วนที่สำคัญในเชิงนโยบาย ต้องตั้งเป้าว่า หากจบ ม.6 ก็ต้อง จบ ม.6 ที่เท่ากัน เพราะมีหลายเหตุผลที่ไม่เท่าเทียมกันเพราะบางเหตุผลนำไปสู่การซ้ำเติมในความไม่เท่าเทียม เราไม่ต้องการให้โรงเรียนเท่าเทียมกัน แต่เราต้องการให้เด็กนักเรียนเท่ากัน หลักการเบื้องต้นคือต้องการให้เด็กปลายทางมีความเท่าเทียมกัน หลักการต้องให้จุดเริ่มต้นที่แยกแยะมากกว่าจุดเริ่มต้นที่ดีกว่า และถ้ามีการกระจายอำนาจในการเก็บภาษีก็อาจจะช่วยได้ ภาครัฐจะต้องปรับปรุงการจัดสรรงบประมาณ

นพ.สุภกร บัวสาย การศึกษาถึงหลักการพื้นฐานเป็นสิ่งที่มีความสำคัญ เป็นสิ่งที่ต้องทำอย่างแน่นอน หรือ เป็นสิ่งที่มีความกระทำได้แน่นอน ในส่วนนี้จะต้องมีความชัดเจน

ดร.ดิเรก พรสีมา แนวทางที่จะนำไปสู่หลักการพื้นฐาน แม้ว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยจะบอกว่า ประชาชนทุกคนต้องได้รับการศึกษา แต่ในทางปฏิบัติไม่สามารถเข้าถึงบริการทางการศึกษาได้ ในส่วนของกฎหมายที่กำหนดขึ้นจะต้องมีมาตรฐานเดียวกัน

ดร.สีลาภรณ์ บัวสาย แสดงความเห็นว่าการเห็น Out put ที่เท่าเทียมกัน ต้องทบทวนสูตรใหม่ เช่น ตัวชี้วัดการจัดสรรงบประมาณ ที่เดิมคิดแต่ค่าใช้จ่ายต่อหัวเด็ก หรือ การจ่ายเงินได้โต๊ะในโรงเรียน ต้องก้าวข้ามผ่านปัญหาเหล่านี้ไปให้ได้รวมไปถึงขนาดต้นทุนที่ควรจะเป็น

ดร.รังสรรค์ มณีเล็ก แสดงความคิดเห็นว่าหลักการพื้นฐานของการจัดทำข้อเสนอการปฏิรูปโรงเรียนสามารถนำแนวทาง Good Governance (หลักธรรมาภิบาล) ที่สามารถนำมาใช้กับหลักการนี้ได้ คือเรื่องการกระจายอำนาจ และหน่วยงานกลางจะต้องมีการส่งเสริม สนับสนุน และแทรกแซง ในเรื่องกฎหมายที่เอื้อประโยชน์ต่อการทำงานสำหรับเด็กและเยาวชน เป็นต้น รัฐต้องสนับสนุนบุคลากร รัฐจะต้องเปลี่ยนใหม่ จากเดิมใช้เกณฑ์จำนวน นักเรียนมาเป็น

ตัวชี้วัดในการจัดสรรบุคลากร แต่ควรคำนึงถึงโรงเรียนมาคิดด้วยว่านอกเหนือจากการเรียนการสอน ครูมีงานอะไรบ้างที่จะต้องรับผิดชอบ เพื่อให้อัตราบุคลากรมีความเหมาะสม งานกับเงินควรมีการบูรณาการมากกว่านี้ โดยเชื่อว่าโรงเรียนสามารถบริหารจัดการได้อย่างมีประสิทธิภาพ ระบบแรงจูงใจ การตอบแทนแต่ละคนควรแตกต่างกัน แรงจูงใจควรสัมพันธ์กับผลการปฏิบัติการ วิธีการสร้างความดีจะพัฒนาอย่างไรให้ยั่งยืน

2) ข้อเสนอเพื่อการปฏิรูปการดำเนินงานของโรงเรียนไทย

นพ.สุภกร บัวสาย ชี้ให้เห็นผลนำเสนอจาก ดร. दिलกะว่าตัวเลขการยืนยันจากผลการวิจัยชี้ให้เห็นว่าสูตรการจัดสรรค่าใช้จ่ายจะต้องมีการปรับปรุง โรงเรียนเลขมีค่าใช้จ่ายที่แพง หน่วยเหล่านี้จะมีวิธีการจัดการอย่างไร หากมีการจัดสรรงบประมาณสูตรใหม่จริงจะสามารถดีขึ้นโดยอัตโนมัติหรือไม่ และเสริมว่าจุดสำคัญของการปรับการจัดสรรงบประมาณคือโรงเรียนเล็กจะมีมาตรการ ที่ชัดเจนว่าจะทำไปเพื่อแก้ปัญหาต่อหน่วยที่แพง ลดการเพิ่มงบประมาณ จึงต้องมีการโยกงบประมาณ จากจุดหนึ่งไปอีจุดหนึ่ง เนื่องจากเราจะต้องมีการเคลื่อนย้ายงบประมาณ การที่จะลดโรงเรียนขนาดเล็กไปเป็นโรงเรียนกลางก็ไม่ได้แปลว่าดีเสมอไป การเป็นโรงเรียนขนาดกลาง ถ้าจะดูที่โรงเรียนขนาดกลางแล้วยกระดับคุณภาพของโรงเรียนขนาดกลาง จะเกิดผลในเชิงคุณภาพทางการศึกษาที่ดีขึ้น

ศ.ดร.พยุทธิ์ ศิริบรรณพิทักษ์ แสดงความเห็นว่าการศึกษาด้านทุน ข้อมูลโรงเรียนขนาดเล็กจะมีต้นทุนสูงมากที่สุด และนำไปสู่ข้อเสนอแนะว่าควรรวมขนาดเล็กเข้าด้วยกัน แต่หลักการรวมโรงเรียนดีกว่า ยุบโรงเรียน การรวมโรงเรียนก็จะมีข้อจำกัดว่า โรงเรียนที่อยู่ใกล้กันจะรวมได้ แต่โรงเรียนที่อยู่ไกลจะรวมกันก็ยาก จึงมีข้อเสนอแนะว่าเป็นการรวมแบบเครือข่าย หรือเป็นการสร้างโรงเรียนขึ้นมาใหม่ เช่นโรงเรียนที่อยู่บนดอย แล้วสร้างโรงเรียนที่เป็นศูนย์กลางของหมู่บ้านก็อาจจะเป็นไปได้ แล้วทำให้เป็น boarding school นอกจากนี้โรงเรียนที่เป็นขนาดสูงต้นทุนก็สูงเช่นกัน แต่จะมีโรงเรียนขนาดกลางกลับมีค่าใช้จ่ายที่พอดี ซึ่งชี้ให้เห็นว่าโรงเรียนขนาดใหญ่ได้ค่าใช้จ่ายที่สูง ผลการศึกษาจึงสูงตามไปด้วย แต่ในหลักเศรษฐศาสตร์ขนาด ค่าถ้ามค่าใช้จ่าย การมีคุณภาพ กับการมีค่าใช้จ่ายต่อหัวไม่ได้ไปด้วยกัน อย่าไปคิดว่าค่าใช้จ่ายต่ำแล้วคุณภาพจะดี บางที่เราต้องหา optimum size ขนาดใดที่มีคุณภาพสูง

ดร.รังสรรค์ มณีเล็ก แสดงความเห็นที่ไม่มีหลักการคิดการจัดสรรทรัพยากรเป็นหลักที่สอดคล้องกับกฎหมาย สูตรในการจัดสรรงบประมาณแก่โรงเรียนยังไม่เหมาะสม ซึ่งเป็นเรื่องที่จะต้องมาทบทวน และเรื่องที่มีผลกระทบคือ เรื่องแรงจูงใจ ครูพยายามจะนำไปสู่จุดที่เสียเปรียบไปสู่จุดที่ได้เปรียบ จะทำอย่างไรให้โรงเรียนและหน่วยงานกลางใช้หลักของธรรมาภิบาล (ผู้บริหาร และผู้ปฏิบัติ)

นายทรงพล เจตนาวณิชย์ ได้ให้ข้อเสนอแนะ 3 ประเด็น ดังนี้

ข้อ 1 สนับสนุนให้เกิดเครือข่ายโรงเรียนดีมีคุณภาพ คิดว่า เป็นคำที่ไม่สะท้อนความเป็นจริง เพราะโรงเรียนทั่วไปมีคุณภาพมากกว่า ควรนำโรงเรียนที่ยังไม่มีคุณภาพ มาเป็นโรงเรียนยกระดับคุณภาพโรงเรียนด้วยได้หรือไม่

ข้อ 2 การกระจายอำนาจ การปรับปรุงการจัดสรรงบประมาณ จะต้องมีการที่ว่า ควรปรับปรุงตั้งแต่เงินผู้บริหาร ไปสู่ผู้ปฏิบัติ ในการจัดสรรด้านบุคลากรสูตรคำนวณครูต้องยึดหลักชั่วโมงเรียนของครูที่ต้องทำการสอน เปลี่ยนสูตรอัตรากำลัง ครู ต่อชั่วโมงเรียน แม้ว่านักเรียนจะมีน้อย แต่ก็ต้องเรียนเหมือนโรงเรียนใหญ่

ข้อ 3 เรื่องวิชาการ หลักสูตรแกนกลางมีมาตรฐานการเรียนรู้มากเกินไป ทำอย่างไรหลักสูตรแกนกลางเหลือ 50% ที่เหลือให้เรียนพัฒนาหลักสูตรที่สอดคล้องเอง โรงเรียนควรมีอำนาจเต็มในการคัดเลือก การจัดสรรบุคลากรอย่างเต็มที่ ต้องมีการปรับวิธีการประเมินผลงานวิชาการของครู

ดร.วรลักษณ์ คงเด่นฟ้า เห็นด้วยกับการปรับปรุงระบบการประเมินของครู ความแตกต่างของประเทศไทย กับประเทศบราซิล วิธีการประเมินควรมีความชัดเจน เพราะหากไม่มีการประเมินที่ชัดเจน เราจะไม่สามารถตาม ตัวชี้วัดได้ นอกจากนี้พื้นที่ยังมีส่วนต่อการบริหารจัดการเรียน การพัฒนาคุณภาพของโรงเรียนคงจะต้องให้วิธีการคิด ของแต่ละโรงเรียนที่ต่างกัน เราจะจัดกลุ่มโรงเรียนอย่างไรที่จะไม่ดูจากขนาดโรงเรียนเพียงอย่างเดียว อีกประเด็นคือ เรื่องการกระจายอำนาจในเรื่องหลักสูตรโรงเรียน ควรมาทั้ง 2 ทาง คือมาจากทั้งโรงเรียนและมาจากส่วนกลางมา ผสมกัน

3) แนวทางการจัดสัมมนาเชิงปฏิบัติการ

ดร.รังสรรค์ มณีเล็ก แสดงความเห็นเรื่องการจัดสัมมนาเชิงปฏิบัติการควรเลือกกลุ่มเฉพาะ ถ้านำครูและ ผู้บริหารมารวมกันอาจก่อให้เกิดการสัดกันด้านข้อเสนอแนะระหว่างผู้บริหารและผู้ปฏิบัติงานอาจไม่สามารถพูด หรือให้ข้อมูลได้ตามความจริง

ดร.สีลาภรณ์ บัวสาย ได้ให้ข้อเสนอแนะเรื่องชุดคำถามว่าเป็นสิ่งสำคัญว่าจะสามารถตั้งคำถามให้ได้ตามที่ ต้องการได้มากน้อยเพียงใด และชุดคำถามจะเป็นเป็นเครื่องมือนำไปสู่คำตอบที่นำไปจัดทำข้อเสนอการปฏิรูป โรงเรียนได้ ดังนั้นในการจัดทำ Focus Group ควรแยกกลุ่มระหว่างผู้บริหารโรงเรียนออกจากผู้ปฏิบัติงาน เพื่อให้ได้ ประเด็นที่ชัดเจน และได้ข้อมูลที่ถูกต้องตามข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น

มติที่ประชุม

ข้อเสนอที่ประชุมเห็นตรงกันในการปฏิรูปคือ (1)การจัดสรรงบประมาณที่จะต้องมีความเหมาะสมเพื่อสร้าง ความเท่าเทียมและความเป็นธรรมสำหรับเด็กและเยาวชนโดยมีปลายทางที่เท่ากัน (2)โรงเรียนควรมีความเป็นอิสระ ในการบริหารจัดการโรงเรียน (3)โรงเรียนควรที่จะสามารถคัดสรรบุคลากรได้ตามเหมาะสม อย่างไรก็ตามทีมวิจัย จะต้องจัดการประชุม Focus Group เพื่อตรวจสอบข้อเสนอแนะเพื่อการปฏิรูปกับผู้บริหารและผู้ปฏิบัติงานจริงทั้ง โรงเรียนในสังกัด สพฐ. เอกชน และสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอีกครั้งก่อนจะมีการสังเคราะห์เพื่อจัดทำ ข้อเสนอการปฏิรูปแนวทางการบริหารจัดการโรงเรียนไทยต่อไป

ปิดการประชุม เวลา 12.15 น.

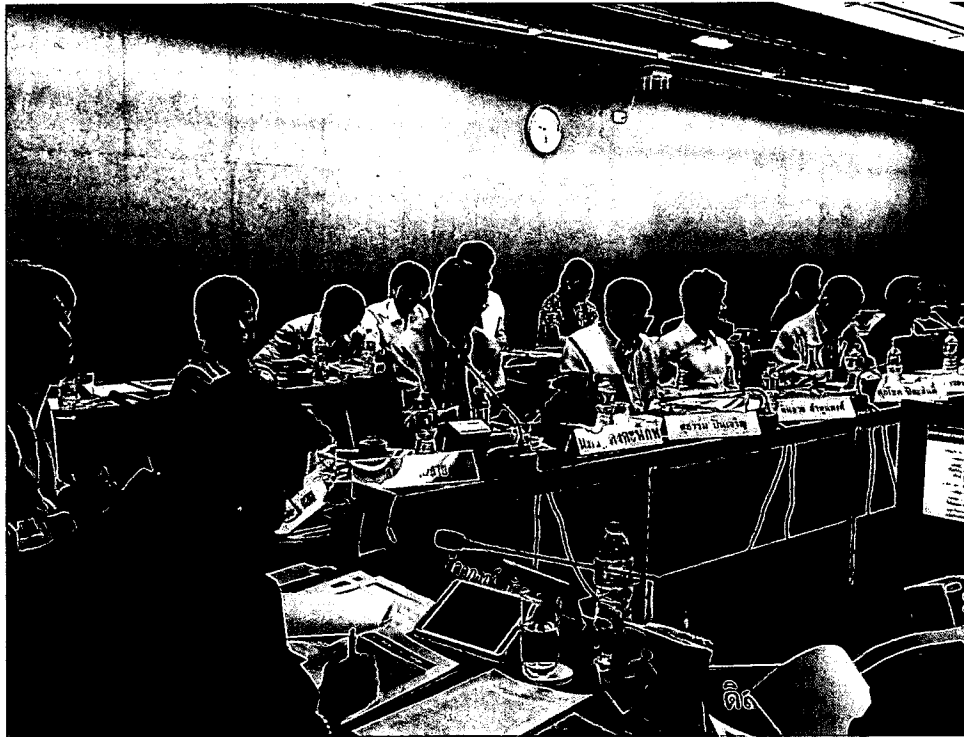
นางสาวกนิษฐา คุณาวิศรุต
(ผู้บันทึกรายงานการประชุม)

ดร.ไกรยส ภัทราวาท
(ผู้ตรวจรายงานการประชุม)

ภาพประกอบการประชุม



ภาพประกอบการประชุม



สรุปการประชุมสังเคราะห์ถอดบทเรียนจากประสบการณ์บริหารโรงเรียน



โครงการวิจัยเพื่อจัดทำข้อเสนอการปฏิรูปแนวทางการบริหารจัดการโรงเรียนไทย

วันพฤหัสบดีที่ 24 เมษายน 2557

ณ ห้องประชุม 3 สำนักงานส่งเสริมสังคมแห่งการเรียนรู้และคุณภาพเยาวชน(สสค.)

รายชื่อผู้เข้าร่วมประชุม

- | | |
|----------------------------|--|
| 1. ดร.ดิเรก พรสีมา | ผู้ทรงคุณวุฒิ สสค. |
| 2. นายสินอาจ ลำพูนพงส์ | ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาเชียงใหม่ เขต 1 |
| 3. นายศุภโชค ปิยะสันต์ | ผู้อำนวยการโรงเรียนบ้านห้วยไร่สามัคคี จังหวัดเชียงราย |
| 4. นายณรงค์ อภัยใจ | ผู้อำนวยการโรงเรียนบ้านเมืองกีด จังหวัดเชียงใหม่ |
| 5. นายปรกรณ์ ศศิวัจน์ไพสิฐ | ผู้อำนวยการโรงเรียนบ้านสัว จังหวัดน่าน |
| 6. นายประยูร สุธาบูรณ์ | ผู้อำนวยการโรงเรียนท่าม่วงราษฎร์บำรุง จังหวัดกาญจนบุรี |
| 7. ดร.สุบัน พรเวียง | ผู้อำนวยการโรงเรียนบ้านหนองแม่แตง(ธรรมศาสตร์อาสา) จังหวัดกำแพงเพชร |
| 8. ดร.ไกรยส ภัทราวาท | สำนักงานส่งเสริมสังคมแห่งการเรียนรู้และคุณภาพเยาวชน |
| 9. นางสาวกนิษฐา คุณาวิศรุต | สำนักงานส่งเสริมสังคมแห่งการเรียนรู้และคุณภาพเยาวชน |

ระเบียบวาระที่ 1 เรื่องที่แจ้งที่ประชุมเพื่อทราบ

วัตถุประสงค์เพื่อทราบ : ชี้แจงโครงการ วัตถุประสงค์ ระยะเวลาการดำเนินงาน ผลที่คาดว่าจะได้รับและให้ข้อมูลสถานการณ์ปัญหาการบริหารจัดการโรงเรียนในปัจจุบัน

ดร.ไกรยส ภัทราวาท ชี้แจงวัตถุประสงค์ของโครงการวิจัยเพื่อจัดทำข้อเสนอการปฏิรูปแนวทางการบริหารจัดการโรงเรียนไทย

5. สังเคราะห์ความรู้และประสบการณ์เชิงนโยบายปฏิบัติการบริหารจัดการโรงเรียนที่ประสบความสำเร็จจากทั้งในและต่างประเทศ
6. ถอดบทเรียนสถานการณ์ปัญหาการบริหารจัดการโรงเรียนในปัจจุบันและนวัตกรรมจัดการโรงเรียนต้นแบบที่ประสบความสำเร็จ
7. จัดกระบวนการระดมความเห็นจากผู้บริหารโรงเรียนและผู้ทรงคุณวุฒิที่เกี่ยวข้องเพื่อสนับสนุนการจัดทำข้อเสนอการปฏิรูปกติกการบริหารจัดการโรงเรียน

8. จัดทำข้อเสนอการปฏิรูปกติกาการบริหารจัดการโรงเรียนไทยเพื่อเสนอแก่รัฐบาลและองค์กรที่เกี่ยวข้องเพื่อสนับสนุนการทดลองนำร่องและขยายผลเชิงนโยบายต่อไป

นอกจากนี้ ได้ให้ข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับปัญหาการบริหารจัดการโรงเรียนในปัจจุบันประกอบด้วย

- ผลการทดสอบ PISA ของเด็กไทยอายุ 15 ปี เทียบกับเด็กในประเทศ OECD
- ผลการทดสอบ PISA ของเด็กไทยอายุ 15 ปี เทียบกับเด็กเชียงใหม่ (จีน)
- สรุปสถิติค่าเฉลี่ยทักษะของครูเรื่อง บุคลิกภายนอกที่มาสู่การเรียนรู้แล้วทำให้การศึกษาดกต่ำ
- ประเด็นวิเคราะห์(ระดับกติกา และ ระดับโครงสร้าง

มติที่ประชุม

รับทราบ

ระเบียบวาระที่ 2 ที่เสนอให้ที่ประชุมพิจารณา

เสนอที่ประชุมเพื่อ: พิจารณาให้ความเห็นและข้อเสนอแนะเพื่อจัดทำร่างข้อเสนอการปฏิรูปแนวทางการบริหารจัดการโรงเรียนไทย

ผลจากการ Share Vision วิพากษ์ ข้อคิดเห็น และข้อเสนอแนะเพื่อจัดทำร่างข้อเสนอการปฏิรูปแนวทางการบริหารจัดการโรงเรียนไทย โดยที่ประชุมได้ใช้ประเด็นวิเคราะห์(ระดับกติกา และระดับโครงสร้าง) 4 ประเด็นดังนี้

1. การกระจายอำนาจ

- มีการทับซ้อนของกิจกรรมภายในกระทรวง เพราะในกระทรวงมีหลากหลายหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและส่วนใหญ่ จะดำเนินกิจกรรมที่ใกล้เคียงกัน บางเรื่องเป็นเรื่องเดียวกัน ข้อเสนอที่เป็นไปได้คือ กระทรวงสามารถกระจายอำนาจและงบประมาณให้สำนักงานเขตพื้นที่ไปดำเนินการเองได้หรือไม่
- ภายในกระทรวงยังไม่มีกระบวนการทำงาน
- ควรมีข้อเสนอระยะสั้น ระยะยาว (ระดับโรงเรียน ระดับเขต ระดับกระทรวง)
- สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา มีศักยภาพทางด้านความรู้ความสามารถ และบุคลากรในการบริหารได้
- การกระจายอำนาจในปัจจุบันเป็นเพียงการประกาศตามกฎหมาย(พตุนัย) แต่ทางพตุนัย สำนักงานเขตพื้นที่และระดับโรงเรียนยังไม่สามารถทำได้จริง

- กระทรวงควรให้ความสำคัญ กับโรงเรียนที่มีความเหลื่อมล้ำมาก โดยการเติมเต็ม เพื่อลดช่องว่าง

2. การประเมิน

- คะแนน PISA ควรใช้เป็นเครื่องวัดระบบการศึกษาไทยภายนอก
- หากระบบยังคงใช้ระบบการประเมินเป็นเครื่องมือวัด การแก้ปัญหาเรื่องระบบจะยังคงให้เป็นลักษณะเดิม
- ทางออกของการประเมินควรมี Base line ในการประเมิน เพราะอย่างนั้นจะไม่มีแรงจูงใจในการประเมินและเพื่อการพัฒนาครูให้มีความสามารถ เพราะสิ่งเหล่านี้จะเป็นตัวเลือกในการตัดสินใจของผู้เรียนด้วย
- อ.ก.ค.ศ.เขตพื้นที่การศึกษามีผลต่อการเปลี่ยนแปลงผู้บริหารโรงเรียน เพราะผู้บริหารโรงเรียนจะมีช่วงระยะเวลาน้อยในการบริหารแต่ละที่ จึงไม่มีการสร้างผลงานให้เกิดขึ้นในโรงเรียนได้

3. เวลา

- หน่วยงานภายนอกเข้ามาแทรกแซงกระบวนการเรียนการสอนของครู เช่น หน่วยงานจากกระทรวงต่างๆที่มีเป้าหมายเป็นผู้เรียนก็จะเข้ามาใช้เวลาในการเรียนการสอนทำกิจกรรมของหน่วยงานนั้นๆ
- แผนภาพสถิติของโรงเรียน จะทำอย่างไร ให้ปรับลดกิจกรรม ชุกรการ หรือกิจกรรมอื่นๆที่ไม่เกี่ยวข้องกับการจัดการเรียนการสอนลงให้ได้
- กฎ กติกาของเวลาการสอน ที่ไม่ต้องแก้ไขกฎ กติกา เช่น การทำ MOU กับครูผู้สอนเพื่อทำการเรียนการสอนเพียงอย่างเดียว โดยคืนเวลาให้กับห้องเรียนซึ่งเป็นสิ่งที่สะท้อนว่าหลักสูตรมีปัจจัยส่วนหนึ่ง แต่สิ่งที่สำคัญกว่าคือเวลา
- สำนักงานเขตพื้นที่ที่สามารถทำได้คือการลดกิจกรรม แต่กิจกรรมที่ผ่านๆมา ส่วนใหญ่มาจากกระทรวงทั้งหมด
- ทุกหน่วยงานที่เกี่ยวกับการจัดการศึกษา ให้ภาคีเครือข่ายเข้ามาร่วมการจัดการศึกษาในโรงเรียน เพื่อลดเวลาในการทำงานกิจกรรม

4. งบประมาณ

- ด้านงบประมาณ เช่นการเงิน การจัดซื้อ จัดจ้าง เป็นไปได้หรือไม่ ที่ให้บริษัทเป็นผู้รับผิดชอบแบบไม่ผูกพัน
- ข้อเสนอในเชิงกติกาของงบประมาณที่สอดคล้องเพื่อลดเวลาของครู อาจจะสนับสนุนงบประมาณเพื่อจ้างบริษัทเอกชนให้เข้ามาช่วยในการบริหารจัดการ

- สำนักงานในกระทรวงศึกษาที่เกี่ยวข้องในการจัดสรรงบประมาณควรมีการกระจายอำนาจในการจัดการศึกษาไปสู่ท้องถิ่นให้เกิดขึ้นได้อย่างแท้จริงตามกฎหมาย
- แนวทางการสร้างข้อตกลงสัญญาระหว่างโรงเรียนและครูในการพัฒนาผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาที่บรรลุวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ หากครูผู้สอนสามารถทำได้ โรงเรียนจะให้อะไรแก่ครูเพื่อเป็นสิ่งตอบแทนตามที่ระบุไว้ในสัญญา
- การอบรมเพื่อพัฒนาบุคลากรจะมีการอบรมแบบซ้ำๆ ข้อเสนอแนะควรมีการให้เงินรายหัวในการพัฒนาบุคลากรไปสู่สำนักงานเขตพื้นที่ให้บริหารจัดการเอง หรือ สนับสนุนงบประมาณให้แก่ครูเป็นรายთอม รายปี ให้ครูเลือกอบรมตามกรอบงานที่ตนเองรับผิดชอบ และพัฒนาศักยภาพของตนเองได้อย่างเต็มที่

จากปัญหาเบื้องต้นที่เกิดขึ้นกับโรงเรียน แม้ว่าจะหาแนวทางในการแก้ปัญหาแต่แนวทางเหล่านั้นก็จะไปติดกับระบบทั้งสิ้น ซึ่งภายใต้ระบบที่เป็นอยู่อาจจะต้องมีการจัดทำข้อเสนอระยะสั้น ระยะกลาง ระยะยาว ซึ่งข้อเสนอจากโครงการดังกล่าวต้องการรื้อระบบ หรือต้องการปรับใช้ภายใต้ระบบ ซึ่งปัจจุบันการกระจายอำนาจ ตามกฎหมายอยู่ที่สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา แต่ในทางพฤตินัยสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาไม่สามารถดำเนินการได้เพราะไม่มีงบประมาณในการบริหารงานให้เกิดประโยชน์สูงสุดตามกลุ่มเป้าหมาย

แนวทางการดำเนินงานขั้นต่อไป

คณะทำงานจะดำเนินการร่างข้อเสนอเพื่อการปรับแก้ไปสู่การบริหารจัดการโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน โดยนำประเด็นและปัจจัยที่เกี่ยวข้องในเชิง Input และ Output พร้อมตัวอย่างของประเทศต่างๆ ที่ประสบความสำเร็จ แล้วนำมาปรับใช้กับข้อเสนอของโครงการ พร้อมทั้งหาแนวทางเพื่อสร้างตัวชี้วัดในการประเมินผลทั้งกระบวนการเรียนการสอนและผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาของผู้เรียน ทั้งนี้สิ่งที่สำคัญอีกส่วนหนึ่งคือการมีส่วนร่วมของชุมชน และสังคมจะต้องช่วยหนุนการกระจายอำนาจ งบประมาณ เวลา และการประเมินที่มีคุณภาพพร้อมทั้งจัดเตรียมฐานข้อมูลรายชื่อผู้บริหารที่เกี่ยวข้องสำหรับเชิญการเข้าร่วมการประชุมเชิงปฏิบัติการตามแผนงานของกิจกรรมโครงการต่อไป

รายชื่อผู้อำนวยการโรงเรียน สำหรับเชิญเข้าร่วมการประชุมเชิงปฏิบัติการฯ

ลำดับ	ชื่อ – นามสกุล	โรงเรียน	ประเภทโรงเรียน	สังกัด	ที่อยู่	เบอร์โทร
1	นายศราวุธ สุตะวงศ์	โรงเรียนองค์การบริหารส่วนจังหวัด เชียงราย	อนุบาล ถึงระดับชั้น มัธยมศึกษาปีที่ 6	กรมส่งเสริมการปกครอง ส่วนท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย	โรงเรียนองค์การบริหารส่วนจังหวัด เชียงราย ถนนสนามกีฬา ตำบล รอบเวียง อำเภอเมือง จังหวัด เชียงราย 57000	053-717788
2	นายอนุสรณ์ พรหมรักษา	โรงเรียนรัฐราษฎร์บำรุง	โรงเรียนขนาดเล็ก ปฐมวัย – ประถมศึกษาปีที่ 6	สำนักงานเขตพื้นที่ การศึกษาประถมศึกษาแพร่ เขต 1 สพฐ.	โรงเรียน รัฐราษฎร์บำรุง ตำบล ทุ่งกวาว อำเภอ เมืองแพร่ จังหวัด แพร่ 54000	054-511-941
3	ดร.สุภาวดี วงษ์สกุล	โรงเรียนสวนกุหลาบ รังสิต	โรงเรียนขนาดใหญ่ ระดับมัธยมศึกษา	สำนักงานเขตพื้นที่ การศึกษา มัธยมศึกษา เขต 4 สพฐ. (ปทุมธานี – สระบุรี)	โรงเรียนสวนกุหลาบ รังสิต เลขที่ 2/617 ศุภาลย์บุรี ตำบลคลองสี่ อำเภอคลองหลวง จังหวัดปทุมธานี 12120	
4	นายสมชาย เผือก ตระกูลชัย	โรงเรียนบ้านนายม	โรงเรียนขนาดกลาง ระดับ ก่อนประถมศึกษา – มัธยมต้น	สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่ การศึกษาเพชรบูรณ์ เขต 1	โรงเรียนบ้านนายม เลขที่ 86 หมู่ 2 ตำบลนายม อำเภอเมือง จังหวัด เพชรบูรณ์ 67210	056-568078
5	นายสมาน นาวาสีทธิ	โรงเรียนบ้านหาดคัมภีร์	โรงเรียนขนาดเล็ก	สำนักงานเขตพื้นที่ การศึกษาประถมศึกษาเลย เขต 1	โรงเรียนบ้านหาดคัมภีร์ 113 หมู่ที่ 1 ถนนปากชม-ศรีเชียงใหม่ บ้าน หาดคัมภีร์ ตำบลหาดคัมภีร์ อำเภอ ปากชม จังหวัดเลย 42150	

รายชื่อผู้อำนวยการโรงเรียน สำหรับเชิญเข้าร่วมการประชุมเชิงปฏิบัติการฯ(ต่อ)

ลำดับ	ชื่อ - นามสกุล	โรงเรียน	ประเภทโรงเรียน	สังกัด	ที่อยู่	เบอร์โทร
6	ดร.สุบัน พรเวียง	โรงเรียนบ้านหนองแม่แตง	โรงเรียนขนาดเล็ก อนุบาล - มัธยมศึกษาปีที่ 3	สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ประถมศึกษากำแพงเพชร เขต 1	โรงเรียนบ้านหนองแม่แตงหมู่ ที่ 1 บ้านบ้านหนองแม่แตง ตำบลหนองแม่แตง อำเภอ ไทรงาม จังหวัดกำแพงเพชร 62150	086-925-1821
7	ดร.มนต์นัส มโนการณ	โรงเรียนบ้านสบเปิด	โรงเรียนขนาดเล็ก อนุบาล - มัธยมศึกษาปีที่ 3	สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ประถมศึกษาน่าน เขต 2	โรงเรียนบ้านสบเปิด หมู่ที่ 6 ถนนท่าวังผา - เชียง คำ บ้านสบเปิด ตำบลผา ดอ อำเภอท่าวังผา จังหวัด น่าน 55140	054-760233

รายชื่อผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา สำหรับเชิญเข้าร่วมการประชุมเชิงปฏิบัติการฯ

ลำดับ	ชื่อ - นามสกุล	ตำแหน่ง	ที่อยู่	สังกัด	e-mail	เบอร์โทร
1	นายชล่ำ อรรถธรรม	ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่ การศึกษาประถมศึกษาภูเก็ต	4/1 ถนนแม่หลวน อ.เมืองภูเก็ต จังหวัดภูเก็ต 83000	สำนักงานเขตพื้นที่การ ศึกษาประถมศึกษา ภูเก็ต	chaallmm@hotmail.com	076 -211591
2	นายทองปอนด์ สาดอ่อน	ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่ การศึกษามัธยมศึกษาเขต 36 (เชียงราย-พะเยา)	สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา มัธยมศึกษาเขต 36 (เชียงราย-พะเยา) เลขที่ 1115/23 ถนนไกรสรสิทธิ์ ตำบล เวียง อำเภอเชียงราย จังหวัดเชียงราย 57000	สำนักงานเขตพื้นที่ การศึกษามัธยมศึกษา เขต 36 (เชียงราย- พะเยา)		053-601450

3	นายธวัช กงเดิม	ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาเพชรบูรณ์ เขต1	สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาเพชรบูรณ์ เขต1 ถนนสระบุรี – หล่มสัก ต.สะเดียง อ.เมืองเพชรบูรณ์ 67000	สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาเพชรบูรณ์ เขต1		056-777077
4	ดร.บุญรัตน์ ยอดเพชร	ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาพิษณุโลก เขต1	สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาพิษณุโลก เขต1ถนนพทุธบูชา, ตำบลในเมือง อำเภอเมืองพิษณุโลก จังหวัดพิษณุโลก, 65000	สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาพิษณุโลก เขต1	Amporn65@gmail.com	
5	นายอัมพร พินะสา	ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาบึงกาฬ	สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาบึงกาฬ เลขที่ 511 หมู่ 7 ถนนชาญสินธุ์ ต.วิศิษฐ์ อ.เมืองบึงกาฬ จ.บึงกาฬ	สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาบึงกาฬ		
6	นายทองสุข อยู่ศรี	ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาตาก เขต2	สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาตาก เขต2 เลขที่ 35/4 ถนนประสาทวิถี อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก 63110	สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาตาก เขต2		

รายชื่อผู้บริหารระดับท้องถิ่นสำหรับเชิญเข้าร่วมการประชุมเชิงปฏิบัติการฯ

ลำดับ	ชื่อ – นามสกุล	ตำแหน่ง	ที่อยู่	เบอร์โทร	e-mail	
1	นางสาวสมใจ สุวรรณศุภพนา	นายกเทศมนตรีนครภูเก็ต	สำนักงานเทศบาลนครภูเก็ต 52/1 ถนนนริศร อำเภอเมือง จังหวัดภูเก็ต			
2	นายนิรธิ์ เหล่าอารยะ	นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดน่าน	ศูนย์ราชการจังหวัดน่าน ถนนน่าน-พะเยา 588 หมู่ 11 ตำบลไชยสถาน อำเภอเมือง จังหวัดน่าน 55000	054-710015		

3	ร.ต.หญิง ระนองรักษ์ สุวรรณฉวี	นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดน่าน	องค์การบริหารส่วนจังหวัด นครราชสีมา ถนน กำแพง สงคราม ตำบลในเมือง อำเภอ เมือง จ.นครราชสีมา ๓๐๐๐๐			
---	----------------------------------	----------------------------------	--	--	--	--



นางสาวกนิษฐา คุณาวิศรุต
(ผู้บันทึกการประชุม)
ดร.ไกรยส ภัทราวาท
(ผู้ตรวจรายงานการประชุม)

สรุปประเด็นประชุมเชิงปฏิบัติการเพื่อจัดทำข้อเสนอการปฏิรูปแนวทางการบริหารจัดการโรงเรียนไทย

วันศุกร์ที่ 8 สิงหาคม เวลา 08.30-17.30 น.

ห้องประชุมวิศกทอ 1-2 โรงแรมวิศกทอ

ถนนพหลโยธินซอย สนามเป้า กรุงเทพมหานคร (บีทีเอส สนามเป้า)

รายชื่อผู้เข้าร่วมประชุม

- | | |
|----------------------------------|---|
| 1. ดร.สีลาภรณ์ บัวสาย | สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย(สกว.) |
| 2. ดร.ไกรยส ภัทราวาท | ผู้เชี่ยวชาญนโยบายด้านเศรษฐศาสตร์การศึกษา สสค. |
| 3. นายพัฒนาพงษ์ สุขมะดัน | นักวิชาการ สสค. |
| 4. ดร.รัชเฉลิม สุทธิพงษ์ประชา | วิทยาลัยการปกครองท้องถิ่น มหาวิทยาลัยขอนแก่น |
| 5. นางสาวกนกวรรณ กลิ่นฉัตรศักดิ์ | นักวิชาการสื่อสารองค์กร สสค. |
| 6. นายสะอาด ทั่นแสง | ผู้อำนวยการกองการศึกษา องค์การบริหารส่วนจังหวัดกาญจนบุรี |
| 7. นายจันตรี บุญเอื้อยะ | ตัวแทนจากโรงเรียนบ้านหนองอำเภोजิน จังหวัดกาญจนบุรี |
| 8. นางสาวเพชรรัตน์ หงษ์ทอง | ครูโรงเรียนบ้านหนองอำเภोजิน จังหวัดกาญจนบุรี |
| 9. นางสาวสุพรรณษา พานณรงค์ | ครูโรงเรียนบ้านหนองอำเภोजิน จังหวัดกาญจนบุรี |
| 10. นางสาวสมใจ สุวรรณศุภพนา | นายกเทศมนตรีนครภูเก็ต |
| 11. นางวิไลวรรณ ยุทธชนะ | หัวหน้างานโรงเรียนเทศบาลนครภูเก็ต |
| 12. นายวินัย สุริยปราการ | ผู้อำนวยการโรงเรียนเทศบาลนครภูเก็ต |
| 13. นางสาวยุพาเรศ นาครัตน์ | หัวหน้าฝ่ายวิชาการโรงเรียนเทศบาลนครภูเก็ต |
| 14. นายจิรทีปต์ บุญทวี | ตัวแทนครูโรงเรียนเทศบาลปลุกปัญญาในพระอุปถัมภ์ จังหวัดภูเก็ต |
| 15. นางวิสา จรัสชนะเพท | ผู้อำนวยการโรงเรียนเทศบาลบ้านบางเหนียว จังหวัดภูเก็ต |
| 16. นางสาวธนิดา ปากมารา | หัวหน้าฝ่ายวิชาการโรงเรียนเทศบาลบ้านบางเหนียว จังหวัดภูเก็ต |
| 17. นางสาววลดี หนูผล | ฝ่ายวิชาการโรงเรียนเทศบาลบ้านบางเหนียว จังหวัดภูเก็ต |
| 18. นายเจริญชัย ล่ำสมบัตติ | รองผู้อำนวยการโรงเรียนโนนหันวิทยายน จังหวัดขอนแก่น |
| 19. นางอารี ราชสาร | หัวหน้าฝ่ายวิชาการโรงเรียนโนนหันวิทยายน จังหวัดขอนแก่น |
| 20. นางลัดดา กรวิวัฒน์ | ตัวแทนครูโรงเรียนโนนหันวิทยายน จังหวัดขอนแก่น |
| 21. นายสมจิต เกตพิบูลย์ | ผู้อำนวยการโรงเรียนบ้านคูขาด(สถิตย์อุปถัมภ์) จังหวัดขอนแก่น |
| 22. นางกิตติมา คำพิทักษ์ | หัวหน้าฝ่ายวิชาการโรงเรียนบ้านคูขาด(สถิตย์อุปถัมภ์) |
| 23. นางวนิดา วรณศรี | ตัวแทนครูโรงเรียนบ้านหนองเสี้ยว |
| 24. นายสุวิทย์ พรสุพรรณ | นายกเทศมนตรีตำบลน้ำพอง |
| 25. นายรุ่งชัย สงวนสิทธิ์ | ผู้อำนวยการโรงเรียนเทศบาลเมืองแม่ฮ่องสอน |
| 26. นางสาวรัตนติมา ผิวพรรณ | นักวิชาการ สสค. |

- | | |
|-----------------------------|------------------------|
| 27. นางสาวกนิษฐา คุณาวิศรุต | ผู้ช่วยนักวิชาการ สสค. |
| 28. นายณัฐพล คมใส | Facilitator |
| 29. นายธนศักดิ์ เจนมานะ | Facilitator |

ระเบียบวาระที่ 1 เรื่องแจ้งที่ประชุมทราบ

เสนอที่ประชุมเพื่อ : ทราบ

ดร.ไกรยส ภัทราวาท ผู้เชี่ยวชาญนโยบายด้านเศรษฐศาสตร์การศึกษา สสค. ชี้แจงวัตถุประสงค์การประชุมเชิงปฏิบัติการเพื่อ (1)ระดมความคิดเห็นและข้อเสนอแนะเพื่อการปฏิรูปการดำเนินงานสถานศึกษาสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) (2)ค้นหาแนวทาง/ยุทธศาสตร์การทดลองนำร่องข้อเสนอเพื่อการปฏิรูปการดำเนินงานโรงเรียนสังกัดอปท.ในพื้นที่จริง (3)สร้างเครือข่ายผู้บริหารสถานศึกษาเพื่อสนับสนุนการปฏิรูปการดำเนินงานโรงเรียน (4)จัดทำข้อเสนอแนะเชิงนโยบายเพื่อปฏิรูปการดำเนินงานโรงเรียน พร้อมทั้งนำเสนอข้อมูลสถิติการศึกษาไทยเชิงพื้นที่และตัวอย่างความสำเร็จในการปฏิรูปการดำเนินงานของโรงเรียนดี มีประสิทธิภาพในต่างประเทศ ทั้งนี้ในการจัดประชุมเชิงปฏิบัติการในลักษณะนี้ได้จัดขึ้นกับกลุ่มโรงเรียนสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานไปแล้ว ซึ่งวันนี้มีนายศุภโชค ปิยะสันติ ผู้อำนวยการโรงเรียนบ้านห้วยไร่สามัคคีได้เป็นตัวแทนมาสรุปข้อเสนอเพื่อการปฏิรูปการดำเนินงานโรงเรียนสังกัด สพฐ.ให้ที่ประชุมได้ทราบ

นายศุภโชค ปิยะสันติ จากการประชุมเชิงปฏิบัติการของโรงเรียนในสังกัด สพฐ. โดยมองภาพใหญ่กลไกในการขับเคลื่อนการศึกษาและให้ความสำคัญเฉพาะเรื่องที่มีความสำคัญ ประชุมได้พูดคุยถึงมิติที่เป็นปัญหาของระบบอยู่หลายเรื่อง (1)เป็นเรื่องของสภาพปัญหาในด้านโครงสร้างกระทรวงศึกษาธิการและหน่วยงานส่วนกลาง “ซับซ้อน ซ้อนทับ” และ“แยกส่วน” ในการทำงานกับโรงเรียน และเขตพื้นที่ มีการ “แข่งขัน” กันระหว่างหน่วยงานทั้งภายในกระทรวง และหน่วยงานนอกกระทรวง เพื่อแย่ง “งาน” และ “งบประมาณ” ในการทำงานร่วมกับโรงเรียน จึงส่งผลให้โรงเรียนได้รับ “งานฝาก” จากหน่วยงานภายนอก ทั้งจากในกระทรวงและนอกกระทรวงล้นมือ จึงไม่เหลืองบประมาณและเวลาไปทำ “ภารกิจหลัก” ในการพัฒนาการเรียนการสอนและพัฒนาผู้เรียนได้เต็มที่ (2)แนวคิดของผู้บริหารระดับสูงและศักยภาพของโรงเรียนรัฐมนตรี ผู้บริหาร กระทรวง และสำนัก ขาดความเชื่อมั่นในศักยภาพของโรงเรียนและผอ.ในการบริหารจัดการโรงเรียนให้มีคุณภาพต้องการบริหารจัดการโรงเรียนเองจากส่วนกลาง ทั้งในเชิงอำนาจ ในเชิงงบประมาณ และในเชิงวิชาการ อีกทั้งโรงเรียนและผอ.โรงเรียนเอง ก็มีความหลากหลายในปัญหาและความแตกต่างของศักยภาพในการบริหารจัดการโรงเรียน ผลกระทบที่โรงเรียนได้รับ โรงเรียนไม่ได้รับโอกาส และอิสระในการบริหารจัดการ งบประมาณ กำลังคน และงานวิชาการ เพื่อแก้ไขปัญหาเฉพาะของโรงเรียน และผู้เรียนที่หลากหลายได้อย่างเต็มที่เกิดเป็นวัฒนธรรมองค์กรที่มีการบริหารจัดการแบบรวมศูนย์ ไม่ส่งเสริมการกระจายอำนาจ (3)ข้อจำกัดด้านการจัดการบุคลากรของโรงเรียน เช่น ปัญหาด้านบุคลากร ครูไม่ครบชั้น สอนไม่ตรงสาย ปัญหาการจัดจ้างครูอัตราจ้าง การโยกย้ายครู ส่งผลกระทบต่อโรงเรียนที่ก่อให้เกิดปัญหาเหล่านี้ทำให้ผู้บริหารโรงเรียนไม่สามารถจัดการกับปัญหาของโรงเรียน และของผู้เรียนได้อย่างมีประสิทธิภาพโรงเรียนขนาดเล็กมีความเสียเปรียบมากกว่าโรงเรียนขนาดกลางและขนาดใหญ่และ

กระทบต่อคุณภาพการเรียนการสอนในโรงเรียน (4) การประเมินคุณภาพการศึกษา สภาพปัญหา การใช้คะแนนสอบมาตรฐานเดียว (O-NET) ในการบอกคุณภาพเด็กทั้งประเทศ การใช้ผลการประเมินมาตัดสิน ผอ. ครู และผู้เรียน โดยไม่คำนึงถึง INPUT และ ข้อจำกัด/ปัญหา ที่แต่ละโรงเรียนมีไม่เท่ากัน การประเมินคุณภาพภายนอกที่ใช้แต่เพียงคะแนน O-NET เป็นเกณฑ์ในการจำแนก โดยไม่ได้มุ่งพัฒนาการทำงานของโรงเรียน และครู ผลกระทบดังกล่าวจึงนำโรงเรียนไปสู่โรงสอบ เพื่อเน้นทำคะแนนสอบสูงสุดให้ โรงเรียน ผอ. และครู ผ่านเกณฑ์การประเมินในแต่ละปี โดยไม่เหลือเวลาและทรัพยากรไปทำภารกิจหลักในการพัฒนาการเรียนการสอนและคุณภาพผู้เรียน ดังนั้นข้อเสนอเพื่อการปฏิรูปการบริหารจัดการโรงเรียนโดยการกระจายอำนาจการบริหารสู่สถานศึกษาของโรงเรียนสังกัด สพฐ.มีดังนี้

1. ด้านการเงิน-ทรัพยากร :โยกงบพัฒนาคุณภาพการเรียนการสอน และงบพัฒนาบุคลากรจากส่วนกลางไปที่โรงเรียนและเขตพื้นที่ พร้อมทั้งเปิดโอกาสให้โรงเรียนสามารถระดมทรัพยากรได้อย่างเป็นระบบและตรวจสอบได้
2. ด้านวิชาการ: ให้โรงเรียนได้ออกแบบหลักสูตร และเลือกตำราเรียนที่สอดคล้องกับบริบทท้องถิ่น และการประเมินต้องเป็นไปเพื่อการพัฒนาโรงเรียนและครูที่หลากหลาย แทนการพิพากษาโรงเรียน ครู และนักเรียนอย่างเป็นอยู่ในปัจจุบัน
3. ด้านบุคลากร: กระจายอำนาจการบริหารงานบุคลากรไปที่โรงเรียนและเขตพื้นที่อย่างแท้จริง ทั้งการบรรจุ แต่งตั้งโยกย้าย และจัดตั้งงบประมาณหมวดบุคลากร

ในส่วนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นธรรมชาติขององค์กร วิธีการจัดการเรื่องเงิน หรือว่าวิธีการจัดการเรื่องคน อาจจะไม่เหมือนกันเนื่องจาก อปท.มีอิสระในการจัดการในหลายๆด้าน วันนี่จะเป็นวันที่ตัวแทนโรงเรียนในสังกัด อปท.จะได้ตกผลึกข้อสรุปเพื่อนำเสนอในส่วนผู้มีอำนาจต่อไป

ระเบียบวาระที่ 2 เรื่องเพื่อพิจารณา

เสนอที่ประชุมเพื่อ : พิจารณาการสัมมนาเชิงปฏิบัติการครั้งที่ 1 “หลักการพื้นฐานของการปฏิรูปการดำเนินการโรงเรียน และการนำไปสู่การปฏิบัติ”

ความเห็นโดยสรุปจากผู้อำนวยการกองการศึกษาฯ และวัฒนธรรม และนายกเทศบาลผู้อำนวยการโรงเรียนระดับประถมศึกษาและมัธยมศึกษา (ผู้บริหาร)

หลักการพื้นฐานของการปฏิรูปการดำเนินการโรงเรียน

- การศึกษาต้องทำให้คนมีคุณภาพชีวิตที่ดี สามารถนำความรู้ไปประกอบอาชีพเลี้ยงตนเองและครอบครัว โดยใช้ศักยภาพของพื้นที่ในการจัดการศึกษาที่สอดคล้องกับสภาพสังคมและบริบทของท้องถิ่น
- สถานศึกษามีมาตรฐานที่เท่าเทียมกันในทุกพื้นที่ รวมไปถึงโอกาสทางการเรียนรู้ที่เท่าเทียมกัน เช่น ควรจะมีแหล่งการเรียนรู้ที่กระจายอย่างกว้างขวาง
- จังหวัดมีกลไกบริหารจัดการการเรียนการสอนของพื้นที่ที่เป็นอิสระจากระบบราชการ เช่น สภาการศึกษา จังหวัด
- ควรจะเน้นเรื่องการอ่านตั้งแต่วัยเด็ก เนื่องจากจะสร้างการเรียนรู้ด้วยตัวเองและส่งผลไปตลอดชีวิต

- โรงเรียนสังกัดท้องถิ่นต้องเป็น “โรงเรียนที่ชุมชนเลือก” (School of Community's Choice)
- คุณภาพโรงเรียนสังกัดท้องถิ่นทุกโรงเรียนต้องไม่ต่างกันและต้องไม่ด้อยไปกว่าโรงเรียน สพฐ.
- โรงเรียนท้องถิ่นต้องจัดการศึกษาให้ลูกหลานของคนในท้องถิ่นมีงานทำและมีคุณภาพชีวิตที่ดีในท้องถิ่น

ปัจจัยสนับสนุนให้เกิดการบริหารจัดการการศึกษาให้มีศักยภาพ

- การมีส่วนร่วมของผู้ปกครอง ภาครัฐกิจ ภูมิปัญญาชาวบ้าน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการร่วมกันเป็นเจ้าภาพจัดการศึกษาไม่ปล่อยให้เป็นที่ของโรงเรียนแต่ฝ่ายเดียว
- หลักสูตรท้องถิ่นควรเป็นวาระจังหวัดที่มีคณะกรรมการทั้งนักวิชาการ คนในพื้นที่ และนักธุรกิจมาทำงานร่วมกันในระดับโรงเรียนมีการสถานศึกษาและองค์กรร่วมในการจัดหลักสูตรการเรียนการสอนทั้งในรูปหลักสูตรท้องถิ่นและการฝึกทักษะอาชีพ
- โรงเรียนต้องมีผู้บริหารมืออาชีพ มีการบริหารสถานศึกษาที่ไม่เป็นดราม่าเหมือนปัจจุบันที่ทั้งผู้ปกครองและโรงเรียนไม่ให้ความสำคัญ
- ระเบียบบริหารงานบุคคลและการคัดเลือกครูมีอิสระ ไม่ขึ้นกับส่วนกลางที่อยู่ไกลและไม่รู้ความต้องการ

อุปสรรค

- การประเมินผลโดยเฉพาะ O-net ที่มุ่งตอบโจทย์หลักสูตรแกนกลาง 8 สาระวิชา ทำลายการศึกษาหลักสูตรท้องถิ่น ทำให้เด็กมุ่งเรียนและเรียนพิเศษเพื่อสอบ
- ควรให้โรงเรียนมีอิสระปรับการประเมินให้ผู้เรียนหรือสถานศึกษาแข่งขันกับตนเองไม่แข่งกับมาตรฐานของผู้อื่น
- จัดการศึกษาโดยเอาพื้นที่เป็นตัวตั้งไม่ขึ้นกับแท่งองค์กรที่เป็นการบริหารที่แยกส่วน ไม่เกิดการแบ่งปันทรัพยากร
- อำนาจในการจัดซื้อจัดจ้างของ ผอ.โรงเรียนที่มีในกรอบวงเงินเพียง 100,000 บาท ทำให้เกิดความไม่คล่องตัวควรแก้ไขระเบียบพัสดุดังกล่าว

ความเหลื่อมล้ำกับเงินอุดหนุนทางการศึกษา

- เงินอุดหนุนทางการศึกษาในปัจจุบันถือว่าเพียงพอแต่ขาดการจัดการที่มีประสิทธิภาพและไม่ให้ความสำคัญกับการศึกษาในระดับปฐมวัยที่ควรได้รับงบประมาณที่มีสัดส่วนเพิ่มมากขึ้น โรงเรียนในถิ่นกันดารอาจต้องมีเงินอุดหนุนเพิ่มเติมมากกว่าโรงเรียนทั่วไป
 - งบที่จัดสรรไม่ได้ตรงไปสู่ผู้เรียนจริง ทางแก้ไขของโรงเรียนในปัจจุบันคือต้องดึงชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดงบประมาณสมทบมาก เช่น จัดผ้าป่าระดมทุนเพื่อการศึกษา แต่งบดังกล่าวหากนำเข้าระเบียบ (พัสดุ) ของโรงเรียนการใช้ก็จะไม่คล่องตัว
 - การเบิกจ่ายงบประมาณมีระเบียบขั้นตอนมาก มีความล่าช้า
 - ควรให้มีการแก้ไขเกณฑ์การจัดสรรงบประมาณที่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์และความต้องการ เพิ่มน้ำหนักงบประมาณที่ตรงไปสู่ผู้เรียน ให้อำนาจท้องถิ่นให้ท้องถิ่นมีอิสระในการจัดการงบประมาณของตนมากขึ้น
- ความเห็นโดยสรุปจากหัวหน้าฝ่ายวิชาการ ครู และบุคลากรทางการศึกษา (ผู้ปฏิบัติงาน)

1. ปรับกระบวนการถ่ายทอดให้กับผู้เรียนจากเดิมเป็นการเรียนร่วมทั้งห้อง อาจจะมีการปรับกระบวนการเรียนการสอนให้เป็นลักษณะการถ่ายทอดเป็นกลุ่มย่อย
2. ควรมีการจัดการศึกษาอย่างเท่าเทียม สิ่งนี้จะเป็นภาพรวมที่ทุกท่านมองเห็นตรงกันว่า ควรจะมีความเท่าเทียมกันทางการศึกษา
3. เป้าหมายสำคัญในการปฏิรูปการดำเนินงานสถานศึกษาที่สามารถนำไปปฏิบัติได้จริงก็คือ การสอนเด็กให้รู้จักการเรียนรู้และสามารถนำไปใช้ได้ในชีวิตจริง และโรงเรียนสามารถให้ความรู้และดูแลเด็กทุกคนในระบบตลอดระยะเวลาการเรียนรู้
4. ในส่วนผู้บริหารสถานศึกษาบางแห่งยังขาดการจัดระบบการบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพ เช่น การบริหารงานงบประมาณในการจัดกิจกรรมของโครงการต่าง ๆ จึงทำให้ประโยชน์ถึงตัวเด็กน้อยมาก และขาดการประชุมกับผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง เช่น ครู ผู้ปกครอง นักเรียนและกรรมการขั้นพื้นฐาน
5. เด็กและเยาวชนควรได้รับโอกาสทางการศึกษาครบ 12 ปี พร้อมทั้งมีศักยภาพในการป้องกันดูแลเด็กและเยาวชนเหล่านี้ให้ได้จนจบ
6. ในช่วงอายุ 12 ปี และช่วงวัยต่าง ๆ ครูมีเป้าหมายทางการเรียนรู้ของเด็กแต่ละคนที่แตกต่างกัน เช่น การอ่านออก เขียนได้คุณครูก็อยากจะมีโอกาสในการทำให้เด็กในช่วงวัยของเด็กประสบความสำเร็จตามเป้าหมาย ตามช่วงชั้นวัยต่าง ๆ ได้
7. โรงเรียนมีทางเลือกให้แก่เด็กและเยาวชน โดยการออกแบบหลักสูตรที่จะสามารถนำไปเป็นเครื่องมือช่วยในการพัฒนาศักยภาพของผู้เรียนให้สามารถประกอบอาชีพตนเองและครอบครัวได้ในอนาคต และเป็นสมาชิกที่ดีของสังคม

ระเบียบวาระที่ 3 เรื่องเพื่อทราบ

เสนอที่ประชุมเพื่อ : ทราบ เรื่องยุทธศาสตร์การจัดการศึกษาโดยใช้พื้นที่เป็นฐาน (Area-based Education)

นำเสนอโดย ดร.สีลาภรณ์ บัวสาย

ดร.สีลาภรณ์ บัวสาย รองผู้อำนวยการสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) กล่าวว่า สนามรบที่แท้จริงของการปฏิรูปการเรียนรู้คือ ยุทธศาสตร์การดึงทุกภาคส่วนกลับมาทำงานในห้องเรียน เพื่อให้การเปลี่ยนแปลงมุ่งตรงสู่ครู และเด็ก ฉะนั้น ยุทธศาสตร์การจัดการศึกษาโดยใช้พื้นที่เป็นฐาน (Area-Based Education) จึงต้องอาศัยการปรับรูปแบบระบบความคิด และกระบวนการทำงานเพื่อกระจายอำนาจการบริหารสู่สถานศึกษา ใน 3 มิติหลักประกอบด้วย 1) การพัฒนากลไกการจัดการ 2) การพัฒนาฐานข้อมูล และ 3) กระบวนการเชื่อมโยงกลไกและข้อมูลเข้าสู่การดำเนินมาตรการเรียนรู้ตามบริบทของพื้นที่

“กล้วยไม้ ไม้ได้ออกดอกซ้ำ (อย่างที่เข้าใจ) หากครูไทยเข้าใจว่า สนามรบที่แท้จริงคือห้องเรียน ภายใน 8 เดือนจะเกิดการเปลี่ยนแปลง หากครูปรับระบบการทำงาน และระบบคิด เชื่อมทั้งระบบ จะเห็นว่าถ้าสามารถแหวกนวัตกรรมการเข้าไปสู่โรงเรียนได้จนถึงห้องเรียน ก็จะมีเกิดผล การเรียนรู้จึงไม่ใช่อยู่ตรงโครงสร้างพื้นฐาน แต่อย่างไรให้มีปัจจัยที่มีคุณภาพลงสู่ห้องเรียน เปลี่ยนให้ครูมีอิสระในการทำนวัตกรรมได้ เปลี่ยนกิจกรรม ส่วนสนับสนุนงบประมาณจะเป็นตัวเติมเข้าไป และอีกปัจจัยที่สำคัญคือ ผู้อำนวยการที่ดี จะเป็นตัวแก้ไขที่แก้ยากที่สุด ฉะนั้นจึงอยู่ที่การกระจายอำนาจ การศึกษาลงสู่ท้องถิ่น ด้วยการเอาครูดีเข้าโรงเรียน ดึงผู้อำนวยการดีลงสู่โรงเรียน และไม่ดึงครู และผู้อำนวยการที่ดีออกจากโรงเรียน นอกจากนี้ควรสร้างระบบที่มีความยืดหยุ่น ให้สามารถจัดสรรทางสนับสนุนได้เองให้เป็นเรื่องปกติ เพราะสิ่งที่เราต้องการวันนี้ก็คือ ข้อเสนอแนะจากโรงเรียนที่สามารถจัดการศึกษาได้ดี มีความยืดหยุ่นที่ดีว่า สามารถทำงานท่ามกลางปัญหาต่างๆ ได้อย่างไร ต้องมีการปลดล๊อคหรือคลายปมตรงไหน ถึงจะทำให้การศึกษาไทยขับเคลื่อนได้คล่องยิ่งขึ้นเพื่อเชื่อมต่อในการทำนโยบายต่อไป”

เสนอที่ประชุมเพื่อ : พิจารณาการสัมมนาเชิงปฏิบัติการครั้งที่ 2 “ยุทธศาสตร์การปฏิรูปการดำเนินการ 3 ด้าน

ระเบียบวาระที่ 4 เรื่องเพื่อพิจารณา

: งบประมาณ บุคลากร วิชาการ

ความเห็นโดยสรุปข้อเสนอแนะเพื่อการปฏิรูปโรงเรียนจากผู้อำนวยการกองการศึกษาศาสนาและวัฒนธรรม และนายกเทศบาลผู้อำนวยการโรงเรียนระดับประถมศึกษาและมัธยมศึกษา (ผู้บริหาร)

ปฏิรูปการจัดสรรงบประมาณ

- ปฏิรูประเบียบการใช้จ่ายงบประมาณจากบัญชีเงินรายได้และบัญชีเงินสะสม ซึ่งปัจจุบันถูกระเบียบปิดกั้นการนำเงินงบรายได้และเงินสะสมจำนวนมากเหล่านี้ออกมาใช้ หรือปรับตัวอุปสงค์การใช้ให้เหมาะสมกับความต้องการที่แท้จริง (Fungibility)
- ผู้อำนวยการโรงเรียนควรสามารถอนุมัติเบิกจ่ายเงินได้เองมากกว่าเพดาน 100,000 บาทในปัจจุบัน โดยให้นายกฯมอบอำนาจให้ได้ทันที
- กองการศึกษาและผู้บริหารท้องถิ่นควรอนุมัติ/จัดสรรงบประมาณตรงตามแผนที่โรงเรียนได้เสนอไป การใช้ดุลยพินิจของผู้บริหาร หรือการจัดสรรแบบปูพรมเหมือนกันทั่วประเทศ อาจส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพของการใช้จ่ายงบประมาณที่ไม่ตรงตามความต้องการและสภาพความเป็นจริงในสถานศึกษา
- กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย ควรถ่ายโอนงบประมาณด้านการศึกษาทั้งหมดมาให้ท้องถิ่นเป็นผู้บริหารจัดการ โดยกรมส่งเสริมควรปรับเปลี่ยนบทบาทเป็น
 - ผู้กำหนดมาตรฐานคุณภาพการศึกษาของ อปท.
 - ผู้สนับสนุนงบประมาณเพิ่มเติม (ในรูปแบบกองทุนลดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษา) เพื่อให้ทุนแก่ท้องถิ่นและโรงเรียน
 - อปท. ที่ด้อยโอกาส เพื่อให้ช่องว่างคุณภาพระหว่างโรงเรียนอปท.ทั้ง 1,400 โรงเรียนลดลงอย่างมีประสิทธิภาพ โดยมีกระบวนการติดตามและประเมินประสิทธิภาพการใช้จ่ายเงินกองทุนด้วยระบบ

สารสนเทศที่เชื่อมโยงผลการดำเนินงานของท้องถิ่น โรงเรียนและผู้เรียนเข้ากับกระบวนการ จัดสรรทุนในแต่ละปี

- ผู้ส่งเสริมคุณภาพทางวิชาการและทางเทคนิคแก่อปท. และโรงเรียนในสังกัดให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลงในศตวรรษที่ 21
- ผู้ส่งเสริมการรับรองคุณภาพโรงเรียนและท้องถิ่นแบบสมัครใจ (Voluntarily Quality Accreditation) และการแลกเปลี่ยนนวัตกรรมการจัดการศึกษา และเพื่อสร้างวัฒนธรรมการจัดการศึกษาที่ดีในโรงเรียนสังกัด อปท.

ปฏิรูปการบริหารกำลังคน

- กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย ควรโอนงบประมาณด้านอัตรากำลังคนลงมาให้ ท้องถิ่นเป็นผู้จัดการคัดเลือกและจัดจ้างเอง โดยอ้างอิงจากจำนวนนักเรียนในแต่ละท้องถิ่น
- กระบวนการคัดเลือกครูที่ท้องถิ่นเป็นผู้ดูแลควรมีองค์ประกอบคณะกรรมการคัดเลือกทั้งจาก อปท. โรงเรียน มหาวิทยาลัยผู้ออกข้อสอบ และตัวแทนจากผู้ประกอบการและชุมชน และตัวแทนจากหน่วยงานนอก อปท. เช่น ปปช.จังหวัด เพื่อความโปร่งใส ลดโอกาสในการทุจริต และช่วยให้โรงเรียนได้ครูที่ตรงสายวิชาที่ขาดแคลนตรงตามเวลาที่ต้องการ
- กระบวนการพัฒนาครู โดยเฉพาะการพัฒนาจิตวิญญาณและความเป็นครูควรมุ่งเน้นในช่วงระหว่างการปฏิบัติหน้าที่ครูอัตราจ้าง ครูผู้ช่วย และครู คศ.1 เพราะเป็นช่วงที่ครูมีแรงจูงใจที่ชัดเจนในการพัฒนาดตนเองเพื่อสอบบรรจุเป็นข้าราชการครู กระบวนการสอบบรรจุจึงควรใช้เกณฑ์ในการคัดเลือกครูที่มีจิตวิญญาณความเป็นครูอย่างแท้จริงในกระบวนการ
- กระบวนการอบรมครูควรให้โรงเรียนมีโอกาสกำหนดประเด็นการพัฒนา ร่วมกับหน่วยงานต้นสังกัดเช่น อปท. หรือกรมส่งเสริมฯ มิใช่เป็นการกำหนดมาจากส่วนกลางแบบปุปรม ที่ผ่านมาครูไม่ได้ไปอบรมในสิ่งที่จำเป็นต่อการพัฒนาดตนเองและโรงเรียน ส่วนสิ่งที่ครูต้องการไปอบรมก็ไม่ได้รับโอกาสหรือการสนับสนุนเท่าที่ควร

ปฏิรูปหลักสูตรท้องถิ่นกระบวนการเรียนการสอน และการวัดผล/การประเมิน

- ปัจจุบันการประเมินคุณภาพโรงเรียนและการประเมินผลการเรียนที่ใช้คะแนน O-NET เป็นคืออุปสรรคสำคัญที่ขัดขวางการจัดหลักสูตรท้องถิ่น หรือการพัฒนาวัตกรรมการเรียนการสอนของโรงเรียน การประเมินเช่นนี้ทำให้กระบวนการจัดการเรียนการสอนเป็นไปเพื่อการ “สอนเพื่อสอบ” มิใช่การ “สอนเพื่อการพัฒนาทักษะการเรียนรู้ ทักษะชีวิตและทักษะการประกอบอาชีพ”
- วัสดุอุปกรณ์พื้นฐานบางชนิด เช่น Printer สี หรือคอมพิวเตอร์ที่มีโปรแกรมออกแบบ ก็สามารถเปิดโอกาสให้ครูสามารถพัฒนาวัตกรรมการเรียนการสอนมากขึ้นได้อย่างมาก ปัจจุบันหลายโรงเรียนยังขาดแคลนอุปกรณ์เหล่านี้ ที่แม้ราคาไม่แพง แต่เนื่องจากมีราคาที่สูงกว่าเกณฑ์จนต้องอาศัยขั้นตอนมากมาย ครูหลายคนเลือกที่จะใช้เงินส่วนตัวซื้ออุปกรณ์เหล่านี้เพื่อพัฒนาการเรียนการสอนของตนเอง

ความเห็นโดยสรุปเพื่อการปฏิรูปโรงเรียนจากหัวหน้าฝ่ายวิชาการ ครู และบุคลากรทางการศึกษา (ผู้ปฏิบัติงาน)
แนวทางการปฏิรูปด้านการเงิน-ทรัพยากร

- งบประมาณคุณภาพทางการศึกษาควรนำไปใช้ในการจัดกิจกรรมที่ส่งผลต่อการพัฒนาคุณภาพนักเรียนโดยตรง
- ชุมชนและผู้ปกครองควรมีส่วนร่วมในการพัฒนาการจัดการการศึกษา เสมือนเป็นหุ้นส่วนซึ่งกันและกันเพื่อที่จะเพิ่มประสิทธิภาพการจัดการงบประมาณ เป็นองค์ความรู้ให้กับโรงเรียน การติดตามตรวจสอบ หรือร่วมเป็นกรรมการสถานศึกษา ซึ่งในประเด็นนี้โรงเรียน อปท.จะต่างกับ สพฐ.ที่โรงเรียนต้องพบผู้ปกครองปีละ 2 ครั้งคือเมื่อรับเงินและเมื่อรายงานผลการใช้เงิน สิ่งที่จะต้องเพิ่มเติมคือให้ผู้ปกครองมีส่วนในขั้นตอนการจัดซื้อจัดจ้าง และประเมินผล
- งบประมาณเพื่อสิ่งปลูกสร้างปัจจุบันกรมส่งเสริมฯ จัดสรรให้น้อยลง ซึ่งโรงเรียนจะขอรับบริจาคจากชุมชน เช่น เงินชมรมผู้ปกครอง ซึ่งโรงเรียนในชุมชนใหญ่จะมีแนวโน้มได้รับเงินอุดหนุนที่มากกว่า
- สภาพการณ์ปัจจุบัน ท้องถิ่นได้รับเงินอุดหนุนรายหัวจากกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นเช่นเดียวกับโรงเรียนในสังกัด สพฐ. โรงเรียนควรที่จะสามารถจัดการเงินนี้ได้เองแต่ต้องใช้ตามวัตถุประสงค์ที่ระบุมาพร้อมกับเงิน เช่น เงินพัฒนาครูก็ต้องใช้เพื่อการพัฒนาครู การใช้งบประมาณนี้โรงเรียนจะต้องทำแผน 3 ปี แผนปี และโครงการ โดยมีกรรมการดูแล เงินอุดหนุนนี้รวมถึงค่าสาธารณูปโภคด้วย
- การจัดสรรงบประมาณแบบเท่ากันยังมีความจำเป็นอยู่ในแง่ของการบริหารจัดการ และความชัดเจน หน่วยงานต้นสังกัดเองควรมีกองทุนหรือมีช่องทางในการปิดความเหลื่อมล้ำเพิ่มเติมเนื่องจากโรงเรียนที่มีขนาดและความต้องการที่แตกต่าง ความลำบาก หรือเด็กที่มีปัญหาเข้ามา ในแง่ของการอุดหนุนแบบรายหัวเท่ากันนั้นยังไม่เพียงพอ จึงต้องมีกองทุนหรือช่องทางในการลดความเหลื่อมล้ำตรงนี้เพิ่มเติมอีก เพื่อให้บรรลุเงื่อนไขความเหลื่อมล้ำได้

แนวทางการปฏิรูปด้านวิชาการ

- หลักสูตรท้องถิ่นมีความจำเป็นอย่างยิ่งต่อการสร้างให้เด็กอยู่ในพื้นที่ สร้างมูลค่าให้ตัวเอง ปัจจุบันการสร้างหลักสูตรยังทำเป็นตอนๆ ควรปรับเป็นการทำทั้งระบบตั้งแต่อนุบาลถึงมหาวิทยาลัย เปิดกว้างทางเนื้อหาทั้งด้านงานอาชีพ สถาปัตยกรรม อาหารการกิน
- การสร้างตำราหลักสูตรท้องถิ่น ขาดผู้รู้และต้องใช้เวลามาก ใช้การสืบค้นมาก ประชาชนและผู้รู้ในท้องถิ่นต้องเข้ามาช่วยกัน พร้อมกับการติดตามประสิทธิผลของเนื้อหา
- การจัดการควรทำทั้งในระดับจังหวัดและท้องถิ่น ระดับจังหวัดควรมีคณะกรรมการหลักสูตรท้องถิ่นประจำจังหวัดเข้ามาเป็นเจ้าภาพ ส่วนในระดับเทศบาลหรือตำบลต้องเข้ามาเป็นเจ้าภาพในเชิงลึกทำงานต่อเนื่องจากคณะกรรมการระดับจังหวัด

- การประเมินผลต้องให้ความสำคัญกับหลักสูตรท้องถิ่นด้วย ปัจจุบันการประเมินมุ่งตอบการศึกษาส่วนกลางของกระทรวงเท่านั้น โรงเรียนถูกประเมินด้วยมาตรฐานกระทรวงที่วัดความสามารถทางวิชาการเป็นหลัก ทำให้เด็กชนบทถูกทอดทิ้ง การประเมินควรให้เขาได้ออกแบบเองมุ่งแข่งกับตนเองเป็นหลัก
- ปัจจุบันครูถูกดึงออกจากห้องเรียนมากในหลายกิจกรรมรวมเวลา 30-50% กิจกรรมหลัก เช่น การพัฒนาสมรรถนะซึ่งจำนวนมากไม่สอดคล้องกับความต้องการของโรงเรียน ผู้บริหารไม่มีอำนาจตัดสินใจให้หรือไม่ให้ครูไปพัฒนา ควรปรับแนวทางกระจายอำนาจการจัดการให้โรงเรียน ท้องถิ่น จัดการอบรมหรือพัฒนาสมรรถนะคนของตนเอง เพื่อให้ได้พัฒนาในประเด็นที่สอดคล้องกับความต้องการ รวมถึงควรมีบุคลากรสนับสนุนการสอนให้มากขึ้น เช่น กรมจัดสรรให้เป็นข้าราชการประจำเป็นครูสนับสนุนการเรียนการสอน

แนวทางปฏิรูปด้านบุคลากร

- มีข้อเสนอใน 2 แนวทางคือ (1) กระจายอำนาจให้สถานศึกษาทำได้เองเพราะโรงเรียนจะรู้สภาพปัญหาและความต้องการของตนเองที่สุดว่าโรงเรียนต้องการครูสอนอะไร ที่ผ่านมาส่วกลางเคยให้อำนาจโรงเรียนครั้งหนึ่งแต่เมื่อเกิดปัญหาในบางพื้นที่ กระทรวงแก้ปัญหาด้วยการดึงงานและความรับผิดชอบกลับทั้งหมด ควรให้เวลากับการเรียนรู้เพื่อแก้ปัญหาที่เกิดขึ้น ปัญหาของวิธีการนี้คือหากให้โรงเรียนดำเนินการมักเกิดปัญหาการร้องเรียน ผอ.และครูซึ่ง นายกษ ในฐานะเจ้าของพื้นที่ต้องเป็นผู้รับผิดชอบ (2) ให้ท้องถิ่นในระดับจังหวัดเป็นผู้ดำเนินการจัดการบุคลากรเองเพราะมีส่วนต้องรับผิดชอบ โดยอาจเป็นการจัดหาในระดับจังหวัดที่มีกรรมการร่วมสรรหาเป็นเขตพื้นที่หรือตามกรอบของจังหวัดซึ่งจะเป็นการจัดหาตามกรอบที่โรงเรียนต้องการ
- การประเมินวิทยฐานะในปัจจุบันเป็นการประเมินเอกสารเป็นหลักทำให้ครูทั้งห้องเรียน ควรเปลี่ยนเป็นการประเมินในลักษณะเดียวกับการคัดเลือกครูสอนดีที่ให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วม และประเมินที่ตัวเด็กเป็นหลักไม่ใช่การประเมินเอกสาร ส่วนกลุ่มที่ผ่านการประเมินวิทยฐานะแบบเดิมไปแล้วควรให้มีการติดตามครูเหล่านั้น อีกแนวทางหนึ่งคือใช้ระบบ Check and balanced ที่ให้เด็กประเมินครู ครูประเมิน ผอ. เป็นต้น

ยุทธศาสตร์และแนวทางการปฏิรูป

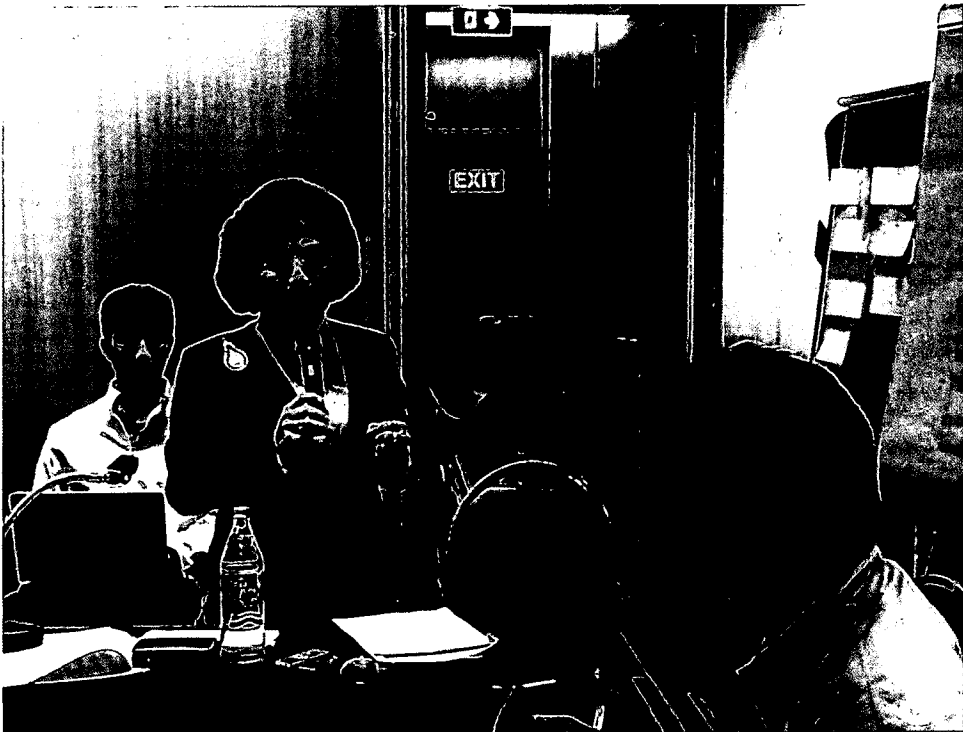
- สร้างการมีส่วนร่วมของผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสียทางการศึกษาไม่ว่าจะเป็น ผู้ปกครอง นักเรียน และธุรกิจต่างๆ เพื่อเสริมสร้างควมมีประสิทธิภาพของโรงเรียนในการบริหารจัดการจนไปถึงการแก้ไขปัญหาต่างๆ รวมไปถึงสร้างกลไกการติดตามโดยใช้การมีส่วนร่วม
- เพิ่มการกระจายอำนาจในการตัดสินใจและการบริหารจัดการการเรียนการสอนให้มากที่สุด ไม่ว่าจะเป็นในด้านงบประมาณเงินอุดหนุน ด้านบุคลากร หรือด้านวิชาการ
- ผู้บริหารสถานศึกษาจะต้องมีกระบวนการสรรหาที่เข้มข้นและมีการพัฒนาที่จริงจัง มีการสร้างแรงจูงใจสำหรับทุกฝ่ายไม่ว่าจะเป็นผู้บริหาร หรือครู ในการพัฒนาการเรียนการสอน
- มีการพัฒนาหลักสูตรท้องถิ่นให้ผู้เรียนมีความเป็นเลิศและศักยภาพในการนำไปประกอบอาชีพในท้องถิ่นได้

มติที่ประชุม จากความเห็นโดยสรุปข้อเสนอแนะเพื่อการปฏิรูปโรงเรียนจากผู้อำนวยการกองการศึกษาศาสนาและวัฒนธรรม และนายกเทศบาลผู้อำนวยการโรงเรียนระดับประถมศึกษาและมัธยมศึกษา (ผู้บริหาร) และจากหัวหน้าฝ่ายวิชาการ ครู และบุคลากรทางการศึกษา(ผู้ปฏิบัติงาน) ได้รวบรวมข้อเสนอแนะและนำเสนอในที่ประชุมทราบ ซึ่งในขั้นตอนต่อไปทางทีมวิจัยจะดำเนินการสังเคราะห์เพื่อจัดทำข้อเสนอเชิงนโยบายต่อไป

ภาพประกอบการประชุม



ภาพประกอบการประชุม



สรุปการประชุมเชิงปฏิบัติการเพื่อจัดทำข้อเสนอการปฏิรูปแนวทางการบริหารจัดการโรงเรียน

วันพฤหัสบดีที่ 25 กันยายน 2557

ณ ห้องประชุม 1 สำนักงานส่งเสริมสังคมแห่งการเรียนรู้และคุณภาพเยาวชน (สสค.)

อาคารเอส.พี(ดีไอบีเอ็ม) ชั้น 13 ถนนพหลโยธิน แขวงสามเสนใน เขตพญาไท กรุงเทพมหานคร

รายชื่อผู้เข้าร่วมประชุม

- | | | |
|--------------------|----------------|--|
| 1. นายนคร | ดังกะพิภพ | ผู้ทรงคุณวุฒิ สสค./ประธานการประชุม |
| 2. นางสาวลำยอง | อ้วนวัน | ผู้อำนวยการโรงเรียนสตรีมารดาพิทักษ์ |
| 3. นางสาวน้ำเพชร | सानสุพรรณ | หัวหน้าฝ่ายวิชาการโรงเรียนสตรีมารดาพิทักษ์ |
| 4. นางภัทรานิษฐ์ | สนิทราชฎี | ตัวแทนครูโรงเรียนสตรีมารดาพิทักษ์ |
| 5. นางสาวสมพิศ | ธรรมเจริญ | ตัวแทนครูโรงเรียนสตรีมารดาพิทักษ์ |
| 6. นายวิรัตน์ | คำเจริญ | ผู้อำนวยการโรงเรียนลาซาล บางนา |
| 7. นางสาวชนิดา | สุทธิจิต | ผู้ช่วยผู้อำนวยการฝ่ายวิชาการโรงเรียนลาซาล บางนา |
| 8. นางสาวอรุณศรี | ธีระกาญจน์ | ตัวแทนครูโรงเรียนลาซาล บางนา |
| 9. นางวันทา | นาคนาคา | ตัวแทนครูโรงเรียนลาซาล บางนา |
| 10. นางกันทิมา | สุธิกุลไพบูลย์ | ตัวแทนครูโรงเรียนลาซาล บางนา |
| 11. ดร.สิรินันท์ | ศรีวีระสกุล | ผู้อำนวยการโรงเรียนปรีณรอยแยลส์วิทยาลัย |
| 12. นายเกรียง | ฐิติจำเจริญ | หัวหน้าฝ่ายวิชาการโรงเรียนปรีณรอยแยลส์วิทยาลัย |
| 13. นายเจริญ | ไชยศักดิ์ | ตัวแทนครูโรงเรียนปรีณรอยแยลส์วิทยาลัย |
| 14. นายกิตติพันธ์ | อุดมเศรษฐ์ | ตัวแทนครูโรงเรียนปรีณรอยแยลส์วิทยาลัย |
| 15. ดร.ไกรยส | ภัทราวาท | ผู้เชี่ยวชาญนโยบายด้านเศรษฐศาสตร์การศึกษา สสค. |
| 16. นางสาวรัตนติมา | ผิวพรรณ | นักวิชาการ สสค. |
| 17. นางสาวกนิษฐา | คุณาวิศรุต | ผู้ช่วยนักวิชาการ สสค. |

เริ่มประชุมเวลา 09.00 น.

ระเบียบวาระที่ 1 เรื่องแจ้งที่ประชุมทราบ

เสนอที่ประชุมเพื่อ : ทราบ

นายนคร ดังกะพิภพ ผู้ทรงคุณวุฒิ สสค./ประธานการประชุม กล่าวเปิดการประชุมว่า วันนี้เป็นวันที่เราจะต้องมาร่วมกันระดมความคิดเห็นเพื่อการจัดทำข้อเสนอการปฏิรูปแนวทางการบริหารจัดการโรงเรียน เชื่อมโยงไปถึงก่อนการจัดงานอภิวัฒน์การเรียนรู้ของ สสค. เรามีการจัดประชุมเครือข่ายผู้บริหาร โรงเรียนที่มีผู้บริหารดี ๆ ก็จะเป็นขวัญกำลังใจในการปฏิบัติหน้าที่ของบุคลากรในสถานศึกษา การบริหารจัดการโรงเรียนไทยที่มีประสิทธิภาพจะเป็นอย่างไร เครือข่ายโรงเรียนจะต้องช่วยกันคิดหาแนวทางที่มาจากประสบการณ์โดยจากผู้บริหารและผู้ปฏิบัติงานจริงเพื่อปลดล็อกปัญหาต่างๆ เช่น มุมมองด้านวิชาการ การบริหารจัดการโรงเรียน

งบประมาณ เป็นต้น สสค.มีการจัดการประชุมในลักษณะนี้ในโรงเรียนสังกัด สพฐ.และโรงเรียนสังกัดเอกชนแล้ว แต่วันนี้มาถึงโอกาสที่โรงเรียนสังกัดเอกชนที่จะช่วยกันคิดในการแก้ปัญหาเพื่อที่จะขับเคลื่อนให้เกิดการปฏิรูปจากล่างขึ้นบนได้อย่างแท้จริง ซึ่ง ดร.ไกรยส ภัทราวาท จะเป็นผู้ดำเนินการประชุมวันนี้ต่อไป

ดร.ไกรยส ภัทราวาท ผู้เชี่ยวชาญนโยบายด้านเศรษฐศาสตร์การศึกษา สสค.ชี้แจงการประชุมดังนี้

1. ระดมความคิดเห็นและข้อเสนอแนะเพื่อจัดทำข้อเสนอเชิงนโยบายเพื่อการปฏิรูปการดำเนินงานสถานศึกษาเอกชน
 2. ค้นหาแนวทาง/ยุทธศาสตร์การปฏิรูปการดำเนินงานโรงเรียนของรัฐ จากประสบการณ์การดำเนินงานของโรงเรียนเอกชน
 3. สร้างเครือข่ายผู้บริหารสถานศึกษาเพื่อสนับสนุนการปฏิรูปการดำเนินงานโรงเรียนไทย
- มติที่ประชุม เพื่อทราบ

ระเบียบวาระที่ 2 เรื่องแจ้งที่ประชุมเพื่อทราบ

เสนอที่ประชุมเพื่อ : ทราบ

ดร.ไกรยส ภัทราวาท รายงานสถานการณ์การศึกษาไทย

ดร.ไกรยส ภัทราวาท กล่าวว่า สสค.ร่วมกับ สกว.ต้องการจัดทำข้อเสนอเพื่อการปฏิรูปโรงเรียน หาแนวทางยุทธศาสตร์ในการนำร่องหรือข้อเสนอเชิงนโยบาย จึงทำให้มีการจัดทำความรู้เพื่อนำเสนอที่ได้จากโรงเรียนซึ่งมีโรงเรียนท่านเป็นตัวแทนนี้ นำข้อเสนอส่งไปยังผู้บริหารนโยบายในระดับประเทศต่อไป ไม่ว่าวันนี้จะได้ข้อเสนอมากน้อยเพียงใด อย่างน้อยเราจะมีเครือข่ายผู้บริหารเพื่อนำพาข้อเสนอขึ้นไปถึงฝั่ง จึงนำเสนอเริ่มด้วย OECD: “12 Strong Performers and Successfully Reformers” จากการที่สรุปประเทศที่ปฏิรูปการศึกษาได้สำเร็จคือ (1)โรงเรียนเป็นจุดคานงัดสำคัญอันดับ 1 ของการปฏิรูประบบการศึกษาการปฏิรูปการดำเนินงานของโรงเรียน (2)ให้มีความเป็นอิสระและความรับผิดชอบต่อคุณภาพการเรียนรู้ของผู้เรียน เป็นมาตรการที่ทั้ง 12 ระบบการศึกษาเลือกใช้ ซึ่งชี้ให้เห็นว่าการประเมินเป็นการประเมินเป็นไปเพื่อการพัฒนาไม่ได้เป็นการประเมินเพื่อการพิพากษา หรือลงโทษ ในส่วนPISA 2012 Results: “Excellent Through Equity” ได้ข้อสรุปว่า “โรงเรียนดัง” ไม่ใช่คำตอบของการปฏิรูประบบการศึกษาที่ประสบความสำเร็จ สิ่งที่สำคัญคือการลด“ช่องว่าง” ระหว่างคุณภาพโรงเรียนจะไม่แตกต่างกัน บทเรียนจากเชียงใหม่: คุณภาพโรงเรียนปฏิรูปให้ดีขึ้นพร้อมกันได้ ไม่ใช่เพียงกลุ่มโรงเรียนใดโรงเรียนหนึ่ง ภายในระยะเวลา 3-6 ปี จึงนำไปสู่มาตรการที่จะช่วยลดช่องว่างและลดความเหลื่อมล้ำ ซึ่งในการจัดประชุมในลักษณะนี้ได้จัดกับโรงเรียนสังกัด สพฐ.แล้ว ซึ่งตัวแทนโรงเรียนสังกัด สพฐ. ได้สะท้อนปัญหาในปัจจุบัน และข้อเสนอเพื่อการปฏิรูปดังนี้ โรงเรียนในสังกัด สพฐ. โดยมองภาพใหญ่กลไกในการขับเคลื่อนการศึกษาและให้ความสำคัญเฉพาะเรื่องที่มีความสำคัญ ประชุมได้พูดคุยถึงมิติที่เป็นปัญหาของระบบอยู่หลายเรื่อง (1)เป็นเรื่องของสภาพปัญหาในด้านโครงสร้างกระทรวงศึกษาธิการและหน่วยงานส่วนกลาง “ซับซ้อน ซ้อนทับ” และ“แยกส่วน” ในการทำงานกับโรงเรียนและเขตพื้นที่ มีการ “แข่งขัน” กันระหว่างหน่วยงานทั้งภายในกระทรวง และหน่วยงานนอกกระทรวง เพื่อแย่ง “งาน” และ “งบประมาณ” ในการทำงานร่วมกับโรงเรียน จึงส่งผลให้โรงเรียนได้รับ “งานฝาก” จากหน่วยงานภายนอก ทั้ง

จากในกระทรวงและนอกกระทรวงล้มมือ จึงไม่เหลื่อมงบประมาณและเวลาไปทำ “ภารกิจหลัก” ในการพัฒนาการเรียนการสอนและพัฒนาผู้เรียนได้เต็มที่ (2) แนวคิดของผู้บริหารระดับสูงและศักยภาพของโรงเรียนรัฐมนตรี ผู้บริหารกระทรวง และสำนัก ขาดความเชื่อมั่นในศักยภาพของโรงเรียนและผอ.ในการบริหารจัดการโรงเรียนให้มีคุณภาพ ต้องการบริหารจัดการโรงเรียนเองจากส่วนกลาง ทั้งในเชิงอำนาจ ในเชิงงบประมาณ และในเชิงวิชาการ อีกทั้งโรงเรียนและผอ.โรงเรียนเอง ก็มีความหลากหลายในปัญหาและความแตกต่างของศักยภาพในการบริหารจัดการโรงเรียน ผลกระทบที่โรงเรียนได้รับ โรงเรียนไม่ได้รับโอกาส และอิสระในการบริหารจัดการ งบประมาณ กำลังคน และงานวิชาการ เพื่อแก้ไขปัญหาเฉพาะของโรงเรียน และผู้เรียนที่หลากหลายได้อย่างเต็มที่ เกิดเป็นวัฒนธรรมองค์กรที่มีการบริหารจัดการแบบรวมศูนย์ ไม่ส่งเสริมการกระจายอำนาจ (3) ข้อจำกัดด้านการจัดการบุคลากรของโรงเรียน เช่น ปัญหาด้านบุคลากร ครูไม่ครบชั้น สอนไม่ตรงสาย ปัญหาการจัดจ้างครูอัตราจ้าง การโยกย้ายครู ส่งผลกระทบต่อโรงเรียนที่ก่อให้เกิดปัญหาเหล่านี้ทำให้ผู้บริหารโรงเรียนไม่สามารถจัดการกับปัญหาของโรงเรียน และของผู้เรียนได้อย่างมีประสิทธิภาพโรงเรียนขนาดเล็กมีความเสียเปรียบมากกว่าโรงเรียนขนาดกลางและขนาดใหญ่และกระทบต่อคุณภาพการเรียนการสอนในโรงเรียน (4) การประเมินคุณภาพการศึกษา สภาพปัญหา การใช้คะแนนสอบมาตรฐานเดียว (O-NET) ในการบอกคุณภาพเด็กทั้งประเทศ การใช้ผลการประเมินมาตัดสิน ผอ. ครู และผู้เรียน โดยไม่คำนึงถึง INPUT และ ข้อจำกัด/ปัญหา ที่แต่ละโรงเรียนมีไม่เท่ากัน การประเมินคุณภาพภายนอกที่ใช้แต่เพียงคะแนน O-NET เป็นเกณฑ์ในการจำแนก โดยไม่ได้มุ่งพัฒนาการทำงานของโรงเรียน และครู ผลกระทบดังกล่าวจึงนำโรงเรียนไปสู่โรงสอบ เพื่อเน้นทำคะแนนสอบสูงสุดให้ โรงเรียน ผอ. และครู ผ่านเกณฑ์การประเมินในแต่ละปี โดยไม่เหลือเวลาและทรัพยากรไปทำภารกิจหลักในการพัฒนาการเรียนการสอนและคุณภาพผู้เรียน ดังนั้นข้อเสนอเพื่อการปฏิรูปการบริหารจัดการโรงเรียนโดยการกระจายอำนาจการบริหารสู่สถานศึกษาของโรงเรียนสังกัด สพฐ.มีดังนี้

4. ด้านการเงิน-ทรัพยากร :โยกงบพัฒนาคุณภาพการเรียนการสอน และงบพัฒนาบุคลากรจากส่วนกลางไปที่โรงเรียนและเขตพื้นที่ พร้อมทั้งเปิดโอกาสให้โรงเรียนสามารถระดมทรัพยากรได้อย่างเป็นระบบและตรวจสอบได้
5. ด้านวิชาการ: ให้โรงเรียนได้ออกแบบหลักสูตร และเลือกตำราเรียนที่สอดคล้องกับบริบทท้องถิ่น และการประเมินต้องเป็นไปเพื่อการพัฒนาโรงเรียนและครูที่หลากหลาย แทนการพิพากษาโรงเรียน ครู และนักเรียนอย่างเป็นอยู่ในปัจจุบัน
6. ด้านบุคลากร: กระจายอำนาจการบริหารงานบุคลากรไปที่โรงเรียนและเขตพื้นที่อย่างแท้จริง ทั้งการบรรจุ

ระเบียบวาระที่ 3 เรื่องแจ้งที่ประชุมเพื่อพิจารณา

แต่งตั้งโยกย้าย และจัดตั้งงบประมาณหมวดบุคลากร

เสนอที่ประชุมเพื่อ : พิจารณา “ประเด็นหลักการพื้นฐานของการปฏิรูปการดำเนินงานของโรงเรียนไทย”

1.1 เป้าหมายในการปฏิรูปการดำเนินงานของสถานศึกษาเพื่อให้สถานศึกษาทุกแห่งในประเทศมีศักยภาพเท่าเทียมกันในการจัดการศึกษาที่มีคุณภาพแก่เด็กและเยาวชนไทยทุกคนควรมีอะไรบ้าง กติกาหรือโครงสร้างใดในระบบการศึกษาไทยที่เป็นอุปสรรคต่อการปฏิรูปดังกล่าว

ดร.สิรินันท์ ศรีวีระสกุล ผู้อำนวยการโรงเรียนปรีณรอยแยลส์วิทยาลัย ได้แสดงความคิดเห็นเรื่องโครงสร้างของโรงเรียนเอกชนที่มีการปรับทำให้มีบุคลากรครูอยู่ที่สำนักงานเขตพื้นที่อยู่จำนวนมาก และควรจะต้องมีบทบาทในการจัดการศึกษาได้อย่างเต็มที่ ซึ่งก่อนการปฏิรูป โรงเรียนเอกชนก่อนที่จะมีการปฏิรูปโครงสร้าง ศึกษานิเทศก์ของ สช.มีความใกล้ชิดกับโรงเรียนและให้การดูโรงเรียนมาอย่างต่อเนื่อง แต่ปัจจุบันนี้หลังมีการปรับโครงสร้างได้ส่งผลกระทบต่อโรงเรียนเอกชนที่จะต้องช่วยกันเอง ดังนั้นควรมีการทบทวนบทบาทหน่วยงานส่วนกลางในการสนับสนุนทางด้านวิชาการให้แก่โรงเรียนเอกชน

นางสาวลำยอง อุ่นวัน ผู้อำนวยการโรงเรียนสตรีมารดาพิทักษ์ โรงเรียนเอกชนไม่มีศึกษานิเทศก์ทั้งในส่วนกลาง และในเขตพื้นที่ซึ่งกระบวนการเบิกงบประมาณ โรงเรียนเอกชนจะต้องเป็นผู้ส่งข้อเสนอโครงการไปยังเขตพื้นที่ และเขตพื้นที่ก็จะสนับสนุนงบประมาณในส่วนนั้นมาให้

นายนคร ดังคะพิภพ ตั้งข้อคิดเห็นว่าในโรงเรียนต่างจังหวัดมีการเชื่อมต่อเครือข่ายกับโรงเรียนในจังหวัดใกล้เคียงหรือไม่ และมีรอยเชื่อมหรือไม่อย่างไร ซึ่ง ดร.สิรินันท์ ศรีวีระสกุล ตอบในประเด็นนี้ว่าโรงเรียนในจังหวัดที่มีการเชื่อมต่อกันไม่มีการทำงานร่วมกัน แต่จะได้พบเครือข่ายเมื่อสำนักงานเขตพื้นที่ของ สพฐ.จัดกิจกรรม ในส่วนของนางสาวน้ำเพชร สานสุพรรณ หัวหน้าฝ่ายวิชาการโรงเรียนสตรีมารดาพิทักษ์ กล่าวว่าถ้าเป็นกรณีที่โรงเรียนเป็นโรงเรียนเครือข่ายเช่น โรงเรียนสตรีมารดาพิทักษ์ในจังหวัดจันทบุรี มีเครือข่ายอยู่หลายโรงเรียนถ้าเป็นลักษณะนี้ก็จะมีการเชื่อมต่อเป็นเครือข่ายและทำกิจกรรมร่วมกัน

นายกิตติพันธ์ อุดมเศรษฐ์ ตัวแทนครูโรงเรียนปรีณรอยแยลส์วิทยาลัย แสดงความเห็นว่าเป็นฐานะที่เป็นตัวแทนครูโรงเรียนเอกชนที่เป็นกรรมการเขตพื้นที่การศึกษา ซึ่งโรงเรียนเอกชนจะต้องมีบทบาทในการบริหารจัดการอย่างไร ในจังหวัดเชียงใหม่ก็มีตัวแทนครูโรงเรียนเอกชนเข้าไปรับฟัง หรือคือการไปเรียกร้อง หรือไปขอโอกาสว่าทางราชการจะอย่างไร ส่วนที่เหลือโรงเรียนเอกชนเราไปหาช่องทางเอง

ดร.ไกรยส ภัทราวาท สรุประเด็นจากความเห็นว่า ความเหลื่อมล้ำที่เกิดจากการปฏิรูปโครงสร้างเมื่อปี 2542 ส่งผลให้ขาดบุคลากรในการสนับสนุนการจัดการศึกษาของโรงเรียนเอกชน การขยายเครือข่ายระหว่างโรงเรียนรัฐ และโรงเรียนเอกชนสามารถจัดกิจกรรมเพื่อเป็นเครื่องมือเชื่อมให้ทั้ง 2 ส่วนเข้ามาทำร่วมและให้ศึกษานิเทศก์เข้ามาช่วยสนับสนุนทั้งในส่วนโรงเรียนเอกชน และโรงเรียนของรัฐ

1.2 ท่านคิดว่าระบบการศึกษาไทยในปัจจุบันส่งเสริมให้โรงเรียนมีศักยภาพในการพัฒนาขีดความสามารถของเด็กและเยาวชนทุกคนให้มีทักษะที่จำเป็นและทันกับการเปลี่ยนแปลงในตลาดแรงงานและการมีชีวิตอยู่โลกยุคศตวรรษที่ 21 เพียงใด อะไรคืออุปสรรคที่ทำให้โรงเรียนไม่สามารถทำหน้าที่ดังกล่าวได้อย่างเต็มที่

ดร.สิรินันท์ ศรีวีระสกุล ผู้อำนวยการโรงเรียนปรีณรอยแยลส์วิทยาลัย หลักการพื้นฐานควรจะต้องเปลี่ยนกระบวนทัศน์ ต้องไม่เป็นเนื้อหาพื้นฐาน โรงเรียนต้องเป็นสถานที่เรียนรู้ได้ ค้นพบการเรียนรู้ด้วยตนเองโดยใช้ศักยภาพที่นักเรียนมีในการช่วยวิเคราะห์ สังเคราะห์ ด้วยตัวเอง โรงเรียนเอกชนจะต้องปรับการเรียนการสอนที่ไม่อิงกับเนื้อหาแบบเดิมๆ แต่ต้องเป็นผู้ช่วยให้เด็กสร้างกระบวนการคิดให้เกิดทักษะการเรียนรู้

นางสาวลำยอง อุ่นวัน ผู้อำนวยการโรงเรียนสตรีมารดาพิทักษ์ ยังเน้นเรื่องกระบวนการพัฒนาครู เพราะถ้าครูยังไม่หลุดในสภาวะกรอบที่ภาครัฐกำหนดก็จะส่งผลกระทบต่อกระบวนการเรียนการสอน

นายเจริญ ไชยศักดิ์ ตัวแทนครูโรงเรียนปรีณรอยแยลส์วิทยาลัย แสดงความเห็นว่าเป็นความที่กรอบการศึกษาของประเทศไทยยังเป็นกรอบที่เน้นความเป็นเลิศทางวิชาการ การมุ่งสู่สากล จึงทำให้กระบวนการเรียนการสอนไม่หลุดออกจากสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน จึงเป็นตัวเร่งให้ครูต้องเร่งสอนให้จบ แต่ในขณะเดียวกันผู้เรียนเองก็ยังไม่เข้าใจ อีกส่วนหนึ่งคือกระแสสังคมที่ชักจูงผู้เรียนออกไปสู่ห้องเรียนทำให้ครูเองก็ตามผู้เรียนไม่ทัน รวมไปถึง

ถึงการแข่งขันทักษะทางวิชาการที่เป็นการแข่งขันไม่ใช่เพื่อการพัฒนาอย่างแท้จริง และเวลาการแข่งขันทำให้โรงเรียนต้องเสียทรัพยากรไปเพื่อการฝึกซ้อม ดังนั้นควรมีการปรับในเรื่องระบบการจัดกิจกรรมที่ส่งเสริมการแข่งขันเป็นการส่งเสริมการเรียนรู้

นายนคร ดังคะพิภพ สรุปปัญหาหรืออุปสรรคคือ ด้านกระบวนการจัดการเรียนรู้ของตัวครู และเรื่องการสอน O-NET ที่ยังเป็นข้อจำกัดว่าโรงเรียนจะต้องยังคงสอนแบบเน้นเนื้อหาแบบเดิม และไม่สามารถปรับกระบวนการเรียนสอนที่เน้นกระบวนการเรียนรู้ได้

1.3. หลักการพื้นฐานของการซื้อบริการด้านการศึกษารัฐจากสถานศึกษาทั้งรัฐและเอกชน
ควรเป็นเช่นไร? งบประมาณแผ่นดินควรถูกใช้ “ซื้ออะไร” แล้วจะ “วัดคุณภาพ” อย่างไรให้เป็นที่ยอมรับของทุกฝ่าย และสามารถนำมาใช้ส่งเสริมแรงจูงใจให้เกิดประสิทธิภาพการใช้งบประมาณการศึกษาได้

นายเกรียง วุฒิจำเจริญ หัวหน้าฝ่ายวิชาการโรงเรียนปรีณรอยแยลส์วิทยาลัย คุณภาพที่แท้จริง คือซื้อคุณภาพการศึกษา จึงเสนอว่าการเป็นครู ครูต้องเข้าเรียนคณะครุศาสตร์ยาก และจบยาก ต้องเพิ่มมาตรฐาน จะให้ครูที่ไม่มีคุณภาพเข้าสู่โรงเรียนได้อย่างไร แล้วกรณีที่ครูขาด ก็ให้มีการสร้างแรงจูงใจที่ดี

ดร.สิรินันท์ ศรีวีระสกุล ผู้อำนวยการโรงเรียนปรีณรอยแยลส์วิทยาลัยแสดงความคิดเห็นว่า หากทำความเข้าใจคือซื้ออะไร? คำตอบคือ การซื้อกระบวนการที่มีการจัดการเรียนการสอนที่มีคุณภาพ เช่น สื่อการสอน และการจัดการเรียนการสอนที่มีคุณภาพต้อง เน้นความรู้ เน้นทักษะ เน้นคุณภาพ เน้นให้เกิด 3 ส่วนนี้ให้ได้ ตามกรอบมาตรฐาน NQF นอกจากนี้การวัดคือการวัด Output และ Outcome หรือการดูที่ผลสัมฤทธิ์ที่มีความชัดเจน หากใช้ตัวคะแนน O-NET หรือ PISA ก็ต้องดูในมาตรฐานนั้น เราต้องเน้นที่ Process เน้นความก้าวหน้า วัดความก้าวหน้าวัดพัฒนาการนี่คือสิ่งที่เราต้องวัด

นางสาวลำยอง อุ่นวัน ผู้อำนวยการโรงเรียนสตรีมารดาพิทักษ์ แสดงความคิดเห็นว่า คุณภาพอีกส่วนหนึ่งที่ต้องการจะซื้อคือ ต้องซื้อคุณภาพของครู แล้วจะต้องซื้อคุณภาพของครูนี้วัดโดยการวัดคุณลักษณะ ความแม่นยำในเนื้อหาวิชาการ ความรับผิดชอบ การปกครองชั้นเรียน โรงเรียนเอกชนประสบปัญหาที่ครูจบราชภัฏไม่สามารถเป็นครูได้ ดังนั้นคณะครุศาสตร์ควรมีการปรับมาตรฐานการเรียนการสอน แลเรื่องใบประกอบวิชาชีพ และมาตรฐานความเป็นครู ครูสภาควรปรับในเรื่องนี้ นอกจากนี้ ครูควรจะต้องเก่งเรื่องเนื้อหา และสามารถถ่ายทอดได้ ใบประกอบวิชาชีพครูควรปรับเรื่องนี้

ดร.ไกรยส ภัทราวาท สรุปประเด็นในข้อนี้ว่า การซื้อคือการซื้อกระบวนการจัดการเรียนการสอนที่มีคุณภาพโดยเน้น ความรู้ ทักษะ และคุณภาพ และใช้วิธีการวัด Outcome จากผลสัมฤทธิ์ของนักเรียนจากคะแนน O-NET ที่เป็นมาตรฐานในการความรู้ อย่างไรก็ตามข้อสอบ O-NET เองก็ควรจะต้องมีการปรับปรุงเพื่อให้สอดคล้องกับโรงเรียนขนาดใหญ่ที่มีจำนวนเด็กเก่ง กับโรงเรียนขนาดเล็กที่อยู่บนดอย ควรมีการปรับมาตรฐานในส่วนนี้ด้วย

นายนคร ดังคะพิภพ แสดงความคิดเห็นว่าโรงเรียนเอกชนจะไม่ค่อยได้กล่าวถึงเด็กด้อยโอกาสมากนัก อาจเป็นเพราะโรงเรียนเอกชนสามารถจัดการในเรื่องนี้ได้ สิ่งที่โรงเรียนเอกชนกล่าวถึงมากคือกระบวนการผลิตครูที่ไม่มีคุณภาพ ซึ่งตั้งข้อสังเกตว่าภาครัฐทุ่มเทงบประมาณเพื่อใช้ในการผลิตครูที่สูง แต่ผลก็ไม่ได้ตอบโจทย์มากนัก ซึ่งคุณภาพครูอาจจะแบ่งได้เป็น 2 ส่วน คือ การผลิตครู และการพัฒนาครู

1.4. การจัดสรรเงินอุดหนุนรายหัวประเภทต่างๆที่กำหนดให้ผู้เรียนทุกคนได้รับเงินอุดหนุนเท่ากันในปัจจุบัน ช่วยลดปัญหาความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาในโรงเรียนได้อย่างมีประสิทธิภาพหรือไม่ และแนวทางปฏิรูปการจัดสรรงบประมาณเพื่อลดความเหลื่อมล้ำที่มีประสิทธิภาพควรเป็นเช่นไร

นางสาวลำยอง อุ่นวัน ผู้อำนวยการโรงเรียนสตรีมารดาพิทักษ์ กล่าวว่า การให้เงินอุดหนุนที่ขึ้นอยู่กับรายหัวโรงเรียนรัฐและเอกชนก็ยังมีช่องว่างจากนโยบายของรัฐ เงินมาไม่ตรงเวลา จำนวนเด็กเพิ่มขึ้นหลังจากของงบประมาณไปแล้ว ซึ่งทางรัฐจะให้รายงานจำนวนเด็กเพียง 80% ซึ่งเงินที่จะได้มาก็จะไม่เพียงพอกับจำนวนนักเรียน โรงเรียนเอกชนจึงต้องหาช่องทางในการหาเงินเพิ่ม และงบเรียนฟรี 15 ปี ทางโรงเรียนเอกชนมีปัญหาเหมือนกับโรงเรียนของรัฐ แต่

โรงเรียนเอกชนมีวิธีแก้ไขคือเลือกซื้อหนังสือที่มีคุณภาพ ซึ่งผู้ปกครองยินดีจ่ายเพิ่ม และใช้มติของกรรมการโรงเรียน ให้โรงเรียนเป็นผู้จัดหาหนังสือมาที่โรงเรียนสะดวกมากกว่า

ดร.สิรินันท์ ศรีวีระสกุล ผู้อำนวยการโรงเรียนปรีณรอยแยลส์วิทยาลัยแสดงความคิดเห็นว่าค่าใช้จ่ายรายหัวหรือเงินอุดหนุนรายหัวที่รัฐจัดสรรงบประมาณไม่เพียงพอ ค่าใช้จ่ายรายหัวสำหรับโรงเรียนขนาดเล็กไม่เพียงพอในการบริหารจัดการ

นายเกรียง วุฒิจำเจริญ หัวหน้าฝ่ายวิชาการโรงเรียนปรีณรอยแยลส์วิทยาลัย แสดงความคิดเห็นว่าการจัดการศึกษาที่ผ่านมามีการอิงการเมืองค่อนข้างสูง นโยบายการจัดการศึกษาไม่ควรอิงกับการเมือง หลักสูตรต่างๆ ไม่สามารถนำนโยบายของรัฐมนตรีมาใช้ได้ ดังนั้นการเมืองและการเรียนการสอนควรแยกออกจากกัน การย้ายออกของครู โรงเรียนเอกชนได้รับผลกระทบมากเพราะอัตราค่าจ้างครู สวัสดิการและวิทยฐานะของโรงเรียนเอกชนได้ จึงเป็นปัจจัยให้ครูมาอยู่โรงเรียนเอกชนมาเพื่อเพียงพักเท่านั้น

ดร.ไกรยส ภัทราวาท สรุป 4 ประเด็นในเรื่องของการจัดสรรงบประมาณ ดังนี้ (1) มิติขนาดของโรงเรียนยังมีผลต่อความเหลื่อมล้ำ (2) ความล่าช้าการรับเงินจัดสรรงบประมาณที่ไม่ตรงเวลา (3) การกำหนดสเปกของตำราทำให้โรงเรียนเสียประสิทธิภาพ ควรปลดล็อกกฎระเบียบ (4) ต้นทุนในการบริหารจัดการด้านเอกสารและระเบียบ ทั้งนี้งบประมาณที่ได้รับการจัดสรรควรได้รับเท่ากับโรงเรียนของรัฐ

ระเบียบวาระที่ 4 เรื่องแจ้งที่ประชุมเพื่อพิจารณา

เสนอที่ประชุมเพื่อ : พิจารณา “ข้อเสนอเพื่อการปฏิรูปการดำเนินงานของโรงเรียนเอกชน/โรงเรียนรัฐ”

“ข้อเสนอเพื่อการปฏิรูปการดำเนินงานของโรงเรียนเอกชน/โรงเรียนรัฐ”จากผู้บริหารสถานศึกษา หัวหน้าฝ่ายวิชาการ และบุคลากรทางการศึกษา แนวทางการยกระดับคุณภาพการเรียนการสอน

2.1 อิสระและความรับผิดชอบด้านการเงิน-ทรัพยากร

ก. ปัจจุบันแนวทางการสนับสนุนงบประมาณแก่สถานศึกษาเอกชนมีความเหมาะสม และสามารถส่งเสริมคุณภาพและลดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาในสถานศึกษาเอกชนเพียงใด

- การสนับสนุนงบประมาณการสอบ LAS การสอบวัดคุณภาพท้องถิ่น คุณภาพระดับท้องถิ่น ซึ่งโรงเรียนเป็นผู้รับผิดชอบค่าใช้จ่าย แต่ปัจจุบัน สข. ได้อนุญาตให้ส่วนนี้ให้แก่ สพฐ. อย่างไรก็ตาม สพฐ. ไม่ได้ดูแลค่าใช้จ่ายทั้งหมด บางส่วนโรงเรียนต้องดูแลเรื่องค่าใช้จ่ายเหล่านี้

- ข้อเสนอแนะเพื่อนำไปสู่การปฏิรูป : รัฐบาลควรดูแลค่าใช้จ่ายทั้งโรงเรียนของรัฐและโรงเรียนเอกชนอย่างเท่าเทียม เพราะถือว่าเป็นเด็กและเยาวชนของประเทศเช่นเดียวกัน

2.2 อิสระและความรับผิดชอบด้านวิชาการ

- การยกระดับคุณภาพการศึกษา : ผลสัมฤทธิ์ ความแตกต่างระหว่างโรงเรียนรัฐและโรงเรียนเอกชนคือ มีความกระตือรือร้นในการเรียนการสอนเพื่อยกระดับคุณภาพผู้เรียน พร้อมทั้งอบรมพัฒนาศักยภาพครูตลอดเวลา เพื่อให้ได้ครูที่มีคุณภาพเพื่อให้เด็กได้รับประสบการณ์ตรงที่ดีที่สุด และพัฒนาทุกด้านให้ดีที่สุด เพื่อให้ โรงเรียนเอกชนเป็นตัวเลือกหลักของผู้เรียนที่จะตัดสินใจเพื่อเข้ามาศึกษาต่อ ดังนั้นการทำงานของบุคลากรต้องทำงานหนักเพื่อจัดการเรียนการสอนให้น่าสนใจ โรงเรียนรัฐบาล

- กระบวนการจัดการเรียนการสอนของโรงเรียนเอกชนคือมีผู้บริหารที่เป็นมืออาชีพ พร้อมทั้งจัดทำนโยบายทางด้านการศึกษที่เข้มงวดหลักสูตรการเรียนการสอน และหาสื่อเทคโนโลยีที่มาจัดการเรียนการสอน อุปกรณ์การศึกษาที่ทันสมัยเพื่อพัฒนาผู้เรียนการดูแลเอาใจใส่นักเรียนสม่ำเสมอ

2.3 อีสรและควมรบัผดชอบด้ำนบุคลกร

- ปัจจุบันโรงเรียนในสังกัดเอกชนมีสิทธิที่จะคัดเลือกครูจำเป็นได้อยู่แล้ว โรงเรียนเอกชนจะพยายามที่จะต้องเลือกครูให้ตรงสายอาชีพเพื่อลดภาระของโรงเรียนเอกชน อย่างไรก็ตามการพัฒนาครู โรงเรียนเอกชนจะต้องส่งเสริมอย่างต่อเนื่อง
- กระบวนการพัฒนาครู โรงเรียนเอกชนมีระบบบริหารจัดการที่ชัดเจน มีบุคลากรในการบริหารจัดการงานเป็นส่วนที่ชัดเจน ฝ่ายสนับสนุนก็จะทำหน้าที่สนับสนุนเฉพาะ และพัฒนาบุคลากรเชิงรุกอย่างเต็มประสิทธิภาพ โดยที่ไม่ต้องรอคำสั่งจากทางรัฐบาล
- ประเมินบุคลากร ด้วยการวัดคะแนนต่าง ๆ โดยดูจากผลสัมฤทธิ์ของเด็กเป็นตัวตั้ง
- ดูทิศทางการศึกษาของแต่ละปีการศึกษาว่ายังขาดความรู้ความสามารถในส่วนใดแล้วรีบมาพัฒนาในจุดนั้น ๆ ทันที
- ความร่วมมือของบุคลากรและศิษย์เก่าที่เข้ามาร่วมระดมทุนให้โรงเรียนเกิดความพร้อม เป็นส่วนหนึ่งของการจูงใจครูในการที่จะทุ่มเทกำลังการกำลังใจในการสอน

- ข้อเสนอแนะเพื่อนำไปสู่การปฏิรูป : รัฐควรเข้ามาดูสวัสดิการของครูโรงเรียนเอกชนให้เท่าเทียมกับครูโรงเรียนรัฐบาล มีการให้วิทยฐานะแก่ครูโรงเรียนเอกชนเพื่อเป็นขวัญและกำลังใจในการดำเนินงาน ครูสมัยใหม่เลือกโรงเรียนเอกชนเป็นทางผ่าน ส่วนครูเก่าอยู่ด้วยใจการเป็นครู ภาครัฐควรเข้ามาดูแลเงินเดือน สวัสดิการครูเอกชนให้มากขึ้น เนื่องจากสวัสดิการก็เป็นตัวแปรที่สำคัญ

3.1 จุดเริ่มต้นของการปฏิรูปการดำเนินงานโรงเรียนที่ทำได้จริงในทางปฏิบัติคืออะไร และควรมีเป้าหมายเช่นไร มีข้อเสนอใดที่ท่านคิดว่าสามารถนำไปเริ่มปฏิบัติได้ทันที ?

- ข้อเสนอแนะเพื่อนำไปสู่การปฏิรูป : คั้นเวลาครูห้องเรียน ลดกิจกรรมที่ไม่เกี่ยวข้องกับการเรียนการสอนออกทั้งหมดเพื่อให้ครูและผู้เรียนสามารถเรียนรู้ได้อย่างใกล้ชิด มีการจัดการศึกษาเพื่อการมีงานทำ การเปิดโอกาสให้เด็กเรียนสายอาชีพมากขึ้น
- มีการปฏิรูปที่กระบวนการเรียนการสอนของเด็ก จาก content-based สู่ learning-based ที่มุ่งสู่ความสำเร็จของเด็กในยุคศตวรรษที่ 21 ฝ่ายวิชาการต้องออกแบบแนวทางการปรับกระบวนการเรียนการสอน
- PISA-like O-NET ในอนาคต จะต้องปลูกฝังเตรียมความพร้อมเด็กตั้งแต่เริ่มต้น
- กลุ่มครูผู้นำการจัดการเรียนรู้ศตวรรษที่ 21 (PLC) ให้ครูได้มีโอกาสแบ่งปันและแลกเปลี่ยนวิธีการเรียนรู้

- a. แนวทางและยุทธศาสตร์การทดลองนำร่องข้อเสนอเพื่อการปฏิรูปดังกล่าวควรเป็นเช่นไร เพื่อนำไปสู่การขยายผลและความยั่งยืนเชิงนโยบายต่อไปในอนาคต

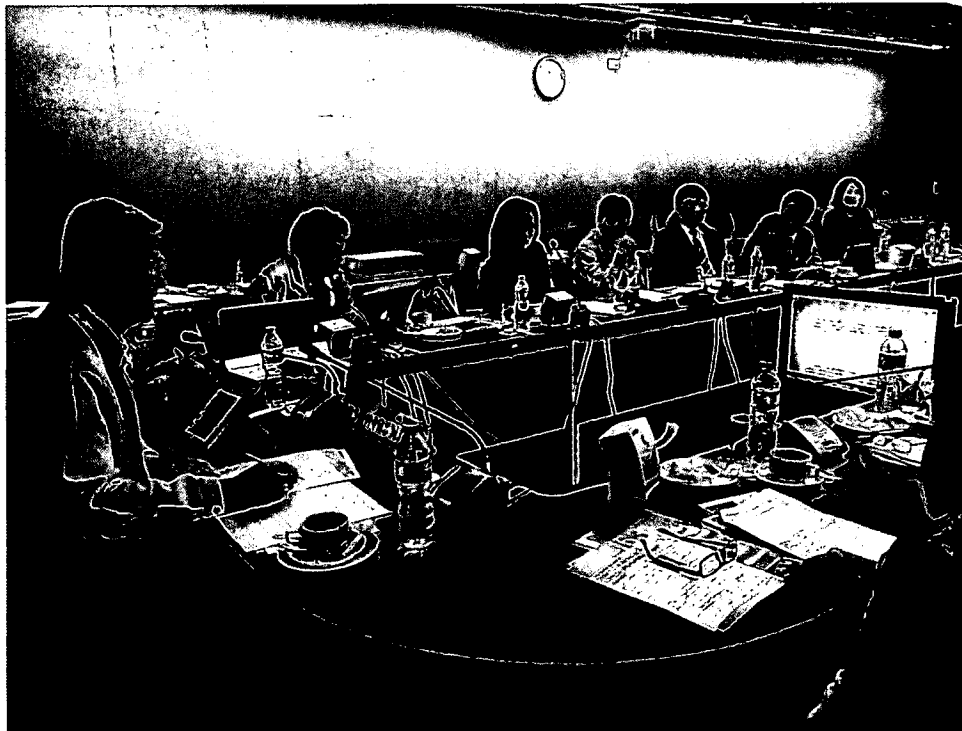
- ข้อเสนอแนะเพื่อนำไปสู่การปฏิรูป : ควรมีหน่วยงานกลางที่จะสามารถสนับสนุนการทำงานของโรงเรียนเอกชนได้ เช่น สมาคมสมาพันธ์โรงเรียนเอกชนแห่งประเทศไทย สมาคมสภาการศึกษาแห่งประเทศไทย โรงเรียนจิรศาสตร์ อยุธยา สภาการศึกษาคาทอลิกแห่งประเทศไทย เป็นต้น

ปิดประชุม เวลา 16.30 น.

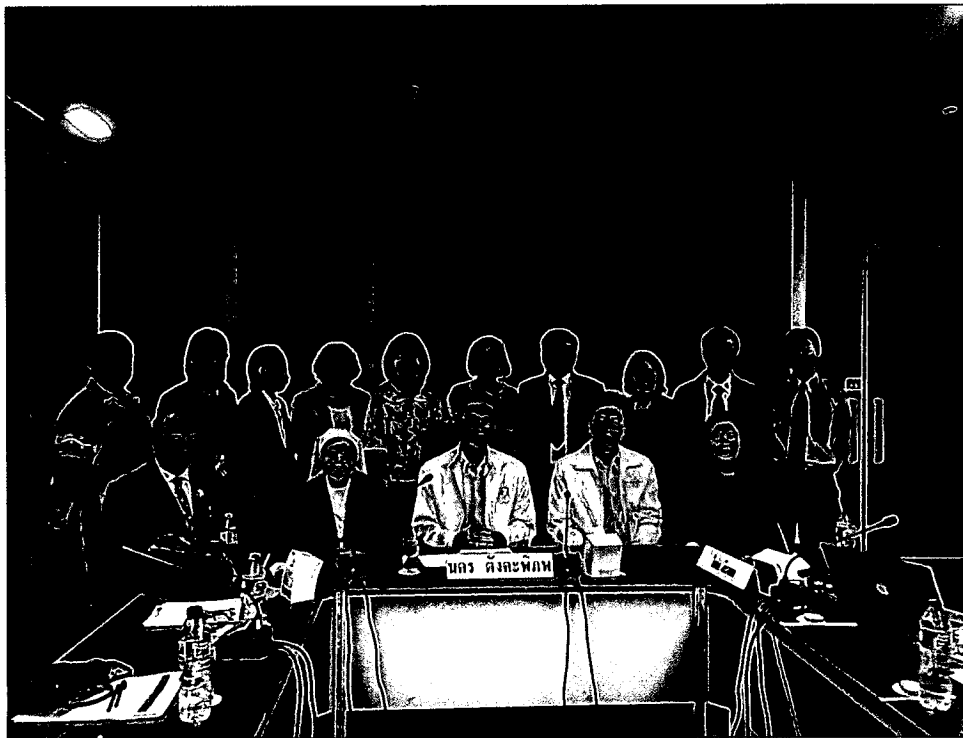
นางสาวกนิษฐา คุณาวิศรุต
(บันทึกรายงานการประชุม)

ดร.ไกรยส ภัทราวาท
(ผู้ตรวจบันทึกการประชุม)

ภาพประกอบการประชุม



ภาพประกอบการประชุม



สรุปการประชุมจัดทำร่างรายงานข้อเสนอการปฏิรูปแนวทางการบริหารจัดการโรงเรียนไทย
โรงเรียนสังกัด สพฐ.



โครงการวิจัยเพื่อจัดทำข้อเสนอการปฏิรูปแนวทางการบริหารจัดการโรงเรียนไทย

ระหว่างวันที่ 12-13 กันยายน 2557

ณ ห้องประชุม โฮเทล เอ็ม เชียงใหม่

รายชื่อผู้เข้าร่วมประชุม

- | | |
|-----------------------------|--|
| 1. นายสินอาจ ลำพูนพงศ์ | ผู้อำนวยการเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาเชียงใหม่ เขต 1 |
| 2. นายศุภโชค ปิยะสันต์ | ผู้อำนวยการโรงเรียนบ้านห้วยไร่สามัคคี จ.เชียงราย |
| 3. นายณรงค์ อภัยใจ | ผู้อำนวยการโรงเรียนบ้านเมืองกีด จ.เชียงใหม่ |
| 4. นายสุบัน พรเวียง | ผู้อำนวยการโรงเรียนบ้านหนองแม่แตง จ.กำแพงเพชร |
| 5. นายสุขสันต์ สอนนวล | ผู้อำนวยการโรงเรียนบ้านพญาไพร จ.เชียงราย |
| 6. นายประจวบ ขวัญมัน | ผู้อำนวยการ |
| 7. นายปกรณ์ ศศิวัจน์ไพศิฐ | ผู้อำนวยการโรงเรียนบ้านสว่า จ.น่าน |
| 8. ดร.ไกรยส ภัทราวาท | ผู้เชี่ยวชาญนโยบายด้านเศรษฐศาสตร์การศึกษา สสค. |
| 9. นางสาวณัฐชา ก่องแก้ว | นักวิจัย |
| 10. นางสาวกนิษฐา คุณาวิศรุต | ผู้ช่วยนักวิชาการ |

สรุปประเด็นจากการประชุมจัดทำร่างรายงานข้อเสนอการปฏิรูปแนวทางการบริหารจัดการโรงเรียนไทย
โรงเรียนสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน แบ่งการปฏิรูปการดำเนินงานออกเป็นดังนี้

1. ข้อเสนอการปฏิรูปงานบริหารวิชาการและงานบริหารทั่วไป ประกอบด้วย

สถานการณ์ : งานบริหารวิชาการ ด้านหลักสูตร

- 1.1 เนื้อหาสาระแต่ละวิชามีความซ้ำซ้อนและไม่สอดคล้องกับทักษะชีวิตประจำวันของผู้เรียนอีกทั้งขาดการบูรณาการของแต่ละสาขาวิชาจึงส่งผลให้ผู้เรียนต้องเรียนมากกว่า 1 ครั้ง
- 1.2 โรงเรียนไม่สามารถจัดวิชาที่จะช่วยเพิ่มทักษะให้แก่ผู้เรียนได้ เนื่องจากถูกอัดแน่นด้วยวิชาแกนกลางที่ สพฐ.กำหนด

ข้อเสนอแนะเพื่อการปฏิรูป

ทางเลือกที่ 1

- ปลดล็อคหลักสูตรโดยเปิดโอกาสให้สถานศึกษา ครูผู้สอนและผู้เรียนเป็นผู้กำหนดหลักสูตรที่สอดคล้องกับผู้เรียนพร้อมทั้งสามารถจัดการเรียนการสอนที่เหมาะสม เช่น ช่วงชั้นระดับประถมศึกษาควรได้รับการเรียนรู้ทักษะพื้นฐานที่จำเป็น ในระดับที่สูงขึ้นควรจะนำทักษะที่เรียนมาไปใช้ได้จริง
- ให้โรงเรียนและพื้นที่มีอิสระในการจัดการศึกษา ปรับวิธีการเรียนการสอน โดยนำวิชาที่สำคัญมาใช้ในการเชื่อมโยงและเครื่องมือในการเรียนรู้ ไปสู่ทักษะอื่นๆ พร้อมทั้งบูรณาการที่เกี่ยวเนื่องกับทักษะชีวิต และเพิ่มวิชาทักษะที่เกี่ยวข้องกับเด็กด้อยโอกาส
- เมื่อโรงเรียนและครูสามารถกำหนดวิชาและหลักสูตรได้ แต่ละวิชาควรจะทำตัวชีวิตของวิชานั้นๆ ด้วย เพื่อให้สามารถแสดงผลสัมฤทธิ์ของผู้เรียนได้

- ปรับชั่วโมงการเรียนช่วงเช้าควรให้เป็นการเรียนวิชาหลัก ช่วงบ่ายจัดกิจกรรมการเรียนการสอน ด้านทักษะตามความสนใจของผู้เรียน เช่น การเรียนทำขนม เป็นต้น
- ลดเนื้อหาการเรียนในบางวิชาที่ไม่ได้นำไปใช้ได้ในชีวิตจริง เช่น วิชาภาษาไทย คำเป็น คำตาย
- ควรใช้คะแนน O-Net ในการดูความเป็นไปของกลไกประเทศได้แต่ไม่ควรนำมาใช้ในการเลื่อนวิทยฐานะของครูพร้อมแต่ควรนำคะแนน O-Net มาเติมเต็มในส่วนที่ยังขาดเพื่อหา แนวทางการพัฒนา
- เน้นกระบวนการเรียนรู้มากกว่าเรียนในเนื้อหา

ข้อเสนอแนะเพื่อการปฏิรูป

ทางเลือกที่ 2

- รัฐควรสนับสนุนให้เกิดองค์กรที่ไม่แสวงหากำไรในการสนับสนุนแบบเรียนออนไลน์ หรือเป็นหลักสูตรสำหรับครูที่มีความเชี่ยวชาญในการร่วมออกแบบ โดยสามารถเชื่อมโยงไปถึงการทำผลงานเพื่อขอวิทยฐานะของครูได้
- เนื่องจากผู้เรียนมีช่วงอายุในการเรียนมากถึง 20 ปีในระยะยาวควรลดช่วงอายุการเรียน หรือมีทางเลือกที่จะให้ผู้เรียนสามารถเรียนได้เร็วกว่านี้ได้หรือไม่?

สถานการณ์ : งานบริหารวิชาการ ด้านสื่อเทคโนโลยีทางการศึกษา

1.3 สพฐ. เป็นผู้กำหนดหนังสือและแบบเรียนให้กับผู้เรียน อีกทั้งความล่าช้าในการจัดหาสื่อการเรียนการสอนที่ไม่ทันเวลาในแต่ละภาคเรียน

ข้อเสนอแนะเพื่อการปฏิรูป

- สพฐ. ไม่ควรกำหนดหนังสือเรียนให้แก่โรงเรียน แต่ ควรสนับสนุนงบประมาณลงมาในรูปแบบอุดหนุน เพื่อให้โรงเรียนมีอิสระในการจัดสื่อการเรียนการสอนให้แก่ผู้เรียนได้ตามศักยภาพ

สถานการณ์ : งานบริหารทั่วไป : งานด้านการเงิน-พัสดุ

1.4 โรงเรียนจะต้องให้ครูเป็นผู้รับผิดชอบเรื่องการเงิน-พัสดุจึงทำให้โรงเรียนสูญเสียบุคลากร ซึ่งงานการเงิน-พัสดุบางโรงเรียนจะใช้เวลามากน้อยแตกต่างกัน ขึ้นอยู่กับบริบทของโรงเรียน เช่น โรงเรียนกับธนาคารใช้เวลาเดินทาง 1-2 ชั่วโมง จึงก่อให้เกิดเสียเวลามากขึ้น

ข้อเสนอแนะเพื่อการปฏิรูป

- ควรยกเลิกระบบ EGP ในกรณีที่เป็นเงินอุดหนุนที่อยู่ของโรงเรียน

สถานการณ์ : งานบริหารทั่วไป : ด้านการเก็บข้อมูลเพื่อจัดทำระบบฐานข้อมูล

1.5 ทุกหน่วยงานที่ต้องการข้อมูลเด็กนักเรียนจะต้องวิ่งเข้ามาที่โรงเรียนเพื่อขอข้อมูล ซึ่งครูจะต้องเป็นผู้กรอกข้อมูลพื้นฐานเหล่านั้น เก็บซ้ำๆ ลักษณะที่ใกล้เคียงจึงก่อให้เกิดความซ้ำซ้อนของการเก็บข้อมูล และข้อมูลที่หน่วยงานเก็บไปนั้นไม่มีการใช้ข้อมูลร่วมกัน ซึ่งส่งผลกระทบต่อเวลาในการจัดการเรียนการสอนของครู และถูกกำหนดด้วยระยะเวลาในการกรอกข้อมูล

ข้อเสนอแนะเพื่อการปฏิรูป

- สพฐ.ควรมีการกำหนดแนวทางจัดเก็บข้อมูลพื้นฐานหรือเชื่อมโยงข้อมูลนักเรียนและผู้ปกครอง กับทะเบียนราษฎร์ เพื่อให้มีการใช้ข้อมูลร่วมกัน โดยให้ผู้ที่พัฒนา ควรออกแบบโดยสร้างการต่อยอดให้ใช้ร่วมกันได้ พร้อมทั้งให้ผู้ออกแบบระบบให้บริการข้อมูล (Data Service) แก่หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

สถานการณ์ : งานบริหารทั่วไป : ด้านการแข่งขันงานศิลปหัตถกรรมและทักษะวิชาการ

1.6 ครูที่รับผิดชอบงานนี้จะต้องปล่อยเด็กส่วนใหญ่กว่า 90% ไว้ที่โรงเรียน แต่ต้องให้เวลาไปกับเด็กที่ต้องเข้าร่วมงานแข่งทักษะทางวิชาการ 10% ผลเพื่อให้นักเรียน และโรงเรียนได้รางวัล เพื่อเป็นเครื่องมือในการสนับสนุนวิทยฐานะหรือการประเมินของโรงเรียน ซึ่งเป็นความผิดเพี้ยนของการจัดงาน

ข้อเสนอแนะเพื่อการปฏิรูป

- ยกเลิกผลการใช้รางวัลจากการแข่งขันศิลปหัตถกรรม และการแข่งขันทักษะวิชาการ เป็นเครื่องมือในการประเมินของโรงเรียน

สถานการณ์ : งานบริหารทั่วไป : ด้านการประเมินเพื่อพัฒนา

1.7 การประเมินในปัจจุบัน เป็นการประเมินเพื่อเป็นการตรวจสอบการดำเนินงานของโรงเรียนแต่ไม่ได้นำผลการประเมินไปใช้ในการหาจุดอ่อนเพื่อนำไปสู่การแก้ไข

ข้อเสนอแนะเพื่อการปฏิรูป

- การประเมินควรนำผลการประเมินไปใช้ในการแก้ปัญหาให้แก่โรงเรียน เพื่อให้สามารถแก้ปัญหาได้อย่างตรงจุด พร้อมทั้งลดการประเมินที่ไม่จำเป็นและไม่เกี่ยวข้องกับผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาของผู้เรียน

สถานการณ์ : งานบริหารทั่วไป : ด้านการบริหารจัดการโรงเรียน

1.8 ปัญหาครูไม่ครบชั้น โรงเรียนไม่มีผู้อำนวยการ ขนาดของโรงเรียน และงบประมาณ

ข้อเสนอแนะเพื่อการปฏิรูป

- แยกโรงเรียนที่มีความไม่ปกติ(ปัญหาทับซ้อนหลายด้าน) ออกจากโรงเรียนปกติ(สามารถบริหารจัดการเองได้)
- อาจจะใช้วิธีดึงการทำงานเป็นกลุ่มระหว่างโรงเรียนเล็กและโรงเรียนใหญ่
- กรณีที่โรงเรียนขนาดเล็กไม่มีผู้อำนวยการโรงเรียน ควรให้ผู้อำนวยการโรงเรียนมัธยมหรือโรงเรียนขนาดใหญ่กว่าเป็นผู้อำนวยการโรงเรียน และให้ห้องเรียนขนาดเล็กเป็น แคมปัสของโรงเรียนมัธยม ซึ่งจะช่วยปัญหาเรื่องการยุบโรงเรียนขนาดเล็ก

2. ข้อเสนอการปฏิรูปการบริหารงานบุคลากรโรงเรียน ประกอบด้วย

สถานการณ์ : บริหารงานบุคลากร : ปัญหาการขาดครู

2.1 ปัญหาการขาดครู/ครูไม่ครบชั้น/สาระ ครูต้องปฏิบัติงานอื่นๆ นอกเหนือจากการปฏิบัติงานสอน โรงเรียนประถมต้องมีครูอย่างน้อย 8 คนจึงจะครบชั้น อ.1-ป.6

ข้อเสนอแนะเพื่อการปฏิรูป

ทางเลือกที่ 1

- School Network ให้กลุ่มโรงเรียนมีครูครบชั้น และสาระวิชา โดยหากมีนักเรียนรวมกันครบ 120 คน ก็ให้มีตำแหน่ง ภารโรงเรียน และเจ้าหน้าที่ธุรการ อย่างละ 1 ตำแหน่งเป็นอย่างน้อย (หากมีเจ้าหน้าที่ การเงิน/พัสดุ อีก 1 ตำแหน่งจะดีมาก)
- หากมี ผอ.เกษียณอายุ ก็ไม่ควรคืนอัตรากลับไป ควรรวมโรงเรียนให้มี 1 ผอ.ไปเลย
- ยกเว้นโรงเรียน Protected School ที่จำเป็นต้องคงอยู่ในชุมชน เพื่อโอกาสทางการศึกษา และต้องเพิ่มเงินพิเศษให้แก่โรงเรียนด้วย

ทางเลือกที่ 2

- ควรรวมโรงเรียนขนาดเล็กเพื่อสร้างประสิทธิภาพในการบริหารกำลังคน โดยใช้ระยะทาง 5 กิโลเมตรเป็นเกณฑ์(ศิษย์เก่ายึดติดกับ บวร. และการมีโรงเรียนอยู่พื้น)

สถานการณ์ : บริหารงานบุคลากร : ปัญหาการคัดเลือก/โยกย้ายครู

2.2 ปัญหาการคัดเลือก/โยกย้ายครู ได้ครูไม่ตรงสาย และไม่ตรงตามความต้องการของโรงเรียน

ข้อเสนอแนะเพื่อการปฏิรูป

ทางเลือกที่ 1

- ให้ผอ.โรงเรียนที่ขาดครูเป็นกรรมการ ออกศ.เขต และกรรมการสอบสัมภาษณ์ครูที่สมัครเข้ามา/โยกย้ายเข้ามาด้วย

ทางเลือกที่ 2

- กระจายอำนาจในการคัดเลือกครู/โยกย้ายครู มาที่โรงเรียนเลย โรงเรียนสามารถตั้งคณะกรรมการคัดเลือกครูได้เอง โดยให้ออกศ.และครูสภา/หน่วยงานส่วนกลาง เป็นคณะกรรมการร่วมได้ ผอ.โรงเรียนเป็นเลขา

สถานการณ์ : บริหารงานบุคลากร : ปัญหาครูขาด/เกินในเขตพื้นที่เดียวกัน

2.3 ปัญหาครูขาด/เกินในเขตพื้นที่เดียวกัน

ข้อเสนอแนะเพื่อการปฏิรูป

ทางเลือกที่ 1

- กำหนดกรอบงบประมาณในการเลื่อนขั้นเงินเดือนให้สอดคล้องกับปริมาณงาน/จำนวนเด็ก (ตัวคูณเงินเลื่อนขั้นเงินเดือนมาจากจำนวนเด็ก) ในโรงเรียนที่เกิน (บีบให้ย้ายไปปฏิบัติราชการในโรงเรียนที่ขาด) และเอาไปเพิ่มงบประมาณเลื่อนขั้นเงินเดือนในโรงเรียนที่ขาดครู (ขวัญและกำลังใจ)

สถานการณ์ : บริหารงานบุคลากร : สวัสดิการครู

2.4 สวัสดิการครู

ข้อเสนอแนะเพื่อการปฏิรูป

- ออกแบบบ้านพักให้เหมาะสมกับบริบทและความต้องการของพื้นที่ที่หลากหลาย (เช่น บ้านพักควรมีห้องครัว และห้องสุขาในตัว)

สถานการณ์ : บริหารงานบุคลากร :บุคลากรไม่เพียงพอกับโรงเรียน

2.5 บุคลากรไม่เพียงพอกับโรงเรียนเฉพาะ (พักนอน)

ข้อเสนอแนะเพื่อการปฏิรูป

- ควรปรับอัตรากำลังโดยใช้เกณฑ์โรงเรียนศึกษาสงเคราะห์

สถานการณ์ : บริหารงานบุคลากร :การปรับเพิ่มวิทยฐานะ

2.6 การปรับเพิ่มวิทยฐานะ และค่าตอบแทนล่วงเวลา

ข้อเสนอแนะเพื่อการปฏิรูป

- จัดให้มีการ สอบป้องกัน (Defend) ผลงานทางวิชาการในการปรับเพิ่มวิทยฐานะ (คส.3) ที่โรงเรียน โดยมี คณะกรรมการผู้อ่าน และผอ.โรงเรียนเป็นผู้สังเกตการณ์ร่วมอยู่ในการสอบป้องกันด้วย

3. ข้อเสนอการปฏิรูประบบงบประมาณ ประกอบด้วย

สถานการณ์ : การปฏิรูประบบงบประมาณ: ระบบการเบิกจ่ายเงินงบประมาณ

3.1 ระบบการเบิกจ่ายเงินงบประมาณระหว่างปีงบประมาณกับปีการศึกษาไม่สอดคล้องกัน ทำให้โรงเรียนไม่สามารถกำหนดการใช้เงินตามวัตถุประสงค์ได้ และเงินที่ได้มาไม่ตรงกับความต้องการใช้จริง

ข้อเสนอแนะเพื่อการปฏิรูป

ทางเลือกที่ 1

- ปรับเปลี่ยนระบบการเบิกจ่ายเงินงบประมาณด้านการศึกษา(ปีงบประมาณ)ให้สอดคล้องกับการเปิด/ปิดภาคเรียน(ปีการศึกษา)

ทางเลือกที่ 2

- อาจโยกเงินงบประมาณส่วนนี้ไปเป็นหมวดเงินอุดหนุน เนื่องจากมีเงื่อนไขระยะเวลาการใช้เงินได้ 2 ปี เพื่อเพิ่มความยืดหยุ่น

สถานการณ์ : การปฏิรูประบบงบประมาณ: ความเหลื่อมล้ำของการจัดสรรงบประมาณ

3.2 ความเหลื่อมล้ำของการจัดสรรงบประมาณให้เด็กในโรงเรียนต่างสังกัด/ต่างพื้นที่/ต่างบริบทโรงเรียน

ข้อเสนอแนะเพื่อการปฏิรูป

- ปรับการจัดสรรงบประมาณ ตามความต้องการและความจำเป็นของนักเรียน/โรงเรียน ไม่ใช่ตามการจัดสรรโดยหารเฉลี่ยเท่ากันทุกพื้นที่ โดย
 - อาจทำการเพิ่มเงิน/คูปองพิเศษ Top Up เพิ่มจากเงินอุดหนุนปกติ ตามขนาดโรงเรียน ประเภทโรงเรียน (โรงเรียนขนาดเล็ก, โรงเรียนขยายโอกาส) นักเรียนยากจน เด็กพิการ เด็กด้อยโอกาส เป็นต้น
 - อาจใช้ข้อมูลจปฐ. มาเป็นฐานในการคิด หรือเพื่อใช้ยืนยันสถานะความด้อยโอกาสตามจริง

สถานการณ์ : การปฏิรูประบบงบประมาณ:กฎระเบียบเกี่ยวกับการใช้เงิน

3.3 กฎระเบียบเกี่ยวกับการใช้เงินงบประมาณ/การจัดสรรเงิน ที่ไม่มีความยืดหยุ่น อาทิ เงินเรียนฟรี 15 ปี (เช่น ตำรา ที่บังคับซื้อตามที่กำหนด)

ข้อเสนอแนะเพื่อการปฏิรูป

ทางเลือกที่ 1

- ปรับให้มีความยืดหยุ่นมากขึ้น ให้อิสระแนวทางการใช้งบประมาณ อาจไม่จำเป็นต้องระบุคุณลักษณะของตำรา อาจเป็นในลักษณะการใช้เอกสารประกอบการสอนหรือสามารถใช้ตำราสำนักพิมพ์ใดก็ได้

ทางเลือกที่ 2

- กรณีเงินเรียนฟรี 15 ปี ใน 5 รายการ อาจทำการลดบในส่วนค่าหนังสือ อุปกรณ์ เครื่องแบบ มาเพิ่มในส่วนของกิจกรรมพัฒนาผู้เรียนแทน หรือทำการรวมหมวดรายการทั้ง 5 รายการและให้อิสระในการบริหารจัดการกับโรงเรียน

สถานการณ์ : การปฏิรูประบบงบประมาณ: งบประมาณที่ถูกจัดสรรผ่านอปท.

- 3.4 งบประมาณที่ถูกจัดสรรผ่านอปท. โดยเฉพาะในเรื่องนม/อาหารกลางวัน บางครั้งเกิดความล่าช้าในการจัดสรรเงิน ความคล่องตัวของโรงเรียนในการบริหารจัดการมีน้อย และความไม่มีประสิทธิภาพ/คุณภาพของนม/อาหารกลางวัน

ข้อเสนอแนะเพื่อการปฏิรูป

ทางเลือกที่ 1

- อย่าลืดอกสเปคของนม/อาหาร เพราะจะนำไปสู่การคอร์รัปชัน และความไม่มีคุณภาพของนม/อาหาร

ทางเลือกที่ 2

- ปรับการบริหารจัดการนม/อาหารกลางวันมาให้รร.โดยตรง

สถานการณ์ : การปฏิรูประบบงบประมาณ: เกณฑ์การจัดสรรเงินอุดหนุน

3.5 เกณฑ์การจัดสรรเงินอุดหนุนค่าใช้จ่ายต่อหัวและค่าใช้จ่ายตามนโยบายเรียนฟรี 15 ปีของการศึกษาระดับสามัญและอาชีวศึกษามีความแตกต่างกัน แต่บางโรงเรียนสังกัดสพฐ. มีการเรียนการสอนในวิชาชีพ แต่การจัดสรรงบประมาณไปตามอัตราของสายสามัญ ไม่ใช่อัตราอาชีวะ

(โรงเรียนสังกัดต่างกัน ได้เงินต่างกัน ทั้งๆที่มีภารกิจเหมือนกัน)

ข้อเสนอแนะเพื่อการปฏิรูป

ทางเลือกที่ 1

- อุดหนุนการจัดสรรเงินงบประมาณโดยคำนึงเกี่ยวกับภารกิจของโรงเรียนด้วย เช่น โรงเรียนพักนอน โรงเรียนที่มีการสอนอาชีพ ควรได้อัตราต่างจากโรงเรียนปกติ เพื่อสร้างแรงจูงใจในการจัดการศึกษา และอาจทำให้เกิดการขยายตัวของโรงเรียนมัธยมเพิ่มขึ้นอย่างมีประสิทธิภาพ

สถานการณ์ : การปฏิรูประบบงบประมาณ: งบประมาณการพัฒนาบุคลากร

3.6 งบประมาณของส่วนกลาง/เขตพื้นที่ในส่วน การพัฒนาบุคลากรของโรงเรียน ไม่มีประสิทธิภาพ และไม่ได้ประโยชน์สูงสุดตามที่ควรจะเป็น

ข้อเสนอแนะเพื่อการปฏิรูป

ทางเลือกที่ 1

- มีคู่มือพัฒนาบุคลากร ให้โรงเรียนมีอิสระในการบริหารจัดการด้วยตัวเอง กล่าวคือ ให้โรงเรียนมีอำนาจในการพัฒนาบุคลากรของตนเองตามเป้าหมายที่โรงเรียนต้องการ และสามารถตัดสินใจเลือกพัฒนาศักยภาพของบุคลากรได้อย่างเหมาะสม

ทางเลือกที่ 2

- ส่วนกลางหรือเขตพื้นที่ที่มีตัวเลือกหลักสูตรการอบรมพัฒนาบุคลากร (choice) ให้โรงเรียนสามารถเลือกพัฒนาบุคลากรของตนเองได้ตามเป้าหมายที่ต้องการ

สถานการณ์ : การปฏิรูประบบงบประมาณ: ระเบียบการใช้จ่ายเงิน

3.7 ระเบียบการใช้จ่ายเงิน : มีการกำหนดสเปค/เขต ของวัสดุ ครุภัณฑ์ที่โรงเรียนต้องจัดซื้อ รวมถึงแบบของสิ่งก่อสร้าง ซึ่งไม่สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงของโรงเรียน

ข้อเสนอแนะเพื่อการปฏิรูป

ทางเลือกที่ 1

- ให้อำนาจสถานศึกษาในการเลือกซื้อวัสดุ ครุภัณฑ์ได้เองให้ตรงกับความต้องการ และสามารถกำหนดคุณลักษณะครุภัณฑ์ได้ รวมถึงการใช้จ่ายเงินในงบลงทุน (ที่ดิน/ สิ่งก่อสร้าง)

สถานการณ์ : การปฏิรูประบบงบประมาณ:รูปแบบการจัดซื้อจัดจ้าง (EGP)

3.8 รูปแบบการจัดซื้อจัดจ้าง (EGP)

ข้อเสนอแนะเพื่อการปฏิรูป

- ปรับปรุงรูปแบบการจัดซื้อจัดจ้างของโรงเรียนให้มีความคล่องตัวมากขึ้น

สถานการณ์ : การปฏิรูประบบงบประมาณ: ความทับซ้อนของการทำงานในแต่ละสำนัก

3.9 ความทับซ้อนของการทำงานในแต่ละสำนักของสพฐ. เพิ่มภาระงานให้โรงเรียน

ข้อเสนอแนะเพื่อการปฏิรูป

- ให้มีการบูรณาการแผนการใช้งบประมาณของแต่ละสำนักในสพฐ. ไม่ให้เกิดความทับซ้อน เพราะจะทำให้งบประมาณถูกใช้ไปอย่างไม่มีประสิทธิภาพ

ข้อเสนอเพิ่มเติม

ในการปฏิรูประบบงบประมาณ ประเด็นสำคัญในการปฏิรูปนั้นถูกมองเป็นข้อเสนอที่จะสามารถทำได้ 3 ทางคือ ข้อเสนอแบบปากซอย กลางซอย และสุดซอย

1. ในขั้นแรก (ปากซอย) ควรมีปรับระเบียบของการใช้จ่ายเงิน ไม่ว่าจะเป็นในประเด็นของการปรับเปลี่ยนการเบิกจ่ายเงินงบประมาณของปีการศึกษาและปีงบประมาณให้สอดคล้องกัน การปรับรูปแบบ/แก้ไขกฎระเบียบการใช้จ่ายเงินให้มีความยืดหยุ่นมากขึ้น ไม่ลิดรอนเสรีภาพการใช้จ่ายเงิน(เช่นการจัดซื้อตำราเรียน อุปกรณ์ครุภัณฑ์ อาคาร

สิ่งก่อสร้าง) และให้อิสระมาที่โรงเรียนในการจัดการเงิน ไม่ว่าจะเป็นเงินอุดหนุนในโครงการเรียนฟรี 15 ปี เงินอาหารเสริมนมที่ถูกจัดสรรผ่านท้องถิ่น เป็นต้น

2. กลางซอย อาจทำการปรับเปลี่ยนระบบงบประมาณในเรื่องเงินอุดหนุน เนื่องจากในปัจจุบันเงินจากสพฐ.ที่ส่งผ่านให้โรงเรียนโดยตรงนั้น เป็นการจัดสรรผ่านเงินอุดหนุน ส่วนที่เหลือถูกจัดสรรผ่านไปยังส่วนกลางและเขตพื้นที่ ในรูปแบบของงบบุคลากรและงบดำเนินงานเป็นส่วนใหญ่ ทำให้โรงเรียนมีอิสระในการบริหารจัดการการเงินน้อย ดังนั้นเพื่อเพิ่มความมีประสิทธิภาพของการใช้เงิน ควรให้โรงเรียนมีส่วนในการบริหารจัดการโดยตรง โดยอาจทำการโยกเงินในส่วนงบดำเนินงานที่ให้ไปยังส่วนกลางและเขตพื้นที่ มาเป็นเงินอุดหนุนให้โรงเรียนโดยตรง แต่อย่างไรก็ตามการจัดสรรเงินอุดหนุนให้โรงเรียนนั้น ต้องคำนึงถึงประเภทของโรงเรียน/สถานศึกษา อาทิ โรงเรียนศึกษาสงเคราะห์ โรงเรียนขนาดเล็ก โรงเรียนขยายโอกาส โรงเรียนที่มีเด็กยากจนหรือเด็กพิการ ตลอดจนคำนึงถึงภารกิจของโรงเรียนด้วย เพื่อให้เกิดความเท่าเทียมและความเป็นธรรม ทั้งนี้ อาจสามารถให้เกิด Top up เพิ่มเติมอุดหนุนโรงเรียนเหล่านี้
3. สุดซอย คือการให้เงิน Block Grant ผ่านเป็นเงินอุดหนุนการพัฒนาการศึกษา โดยที่โรงเรียนสามารถจัดการเองได้ทั้งหมด (โยกเงินจากหมวดงบประมาณต่างๆ ที่เคยให้ไปยังส่วนกลางและเขตพื้นที่ ไม่ว่าจะเป็นงบดำเนินงาน งบลงทุน งบบุคลากรมาให้โรงเรียนจัดการเอง) แต่อย่างไรก็ตามวิธีนี้ยังต้องคำนึงถึงขนาดโรงเรียน จำนวนครูต่อชั้นเรียนด้วย (โรงเรียนปกติ/โรงเรียนไม่ปกติ)

นางสาวกนิษฐา คุณาวิศรุต
(ผู้จัดบันทึกการประชุม)

ดร.ไกรยส ภัทราวาท
(ผู้ตรวจบันทึกการประชุม)

ภาพประกอบการประชุม



ภาคผนวก 3

ข้อมูลผู้เข้าร่วมให้ความเห็นและข้อเสนอแนะ

ลำดับ	ชื่อ - นามสกุล	ที่อยู่	ข้อมูลการติดต่อ
1	ดร.อัมมาร สยามวาลา	มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย 565 ซ.รามคำแหง 39(เทพลีลา) ถ.รามคำแหง แขวง วังทองหลาง เขตวังทองหลาง กรุงเทพฯ 10310	เบอร์โทร: E-mail:
2	ดร.สีลาภรณ์ บัวสาย	สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) ชั้น 14 อาคาร เอส เอ็ม ทาวเวอร์ 979/17-21 ถนน พหลโยธิน แขวงสามเสนใน เขตพญาไท กรุงเทพฯ 10400	เบอร์โทร: E-mail:silapornb@gmail.com
3	รศ. ดร.วรากรณ์ สามโกเศศ	มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต อาคารสำนักอธิการบดี 2 ชั้น 4 110/1-4 ถ.ประชาชื่น เขตหลักสี่ กรุงเทพฯ 10210	เบอร์โทร:081-5663858 E-mail: varakorn@dpu.ac.th
4	ดร.ดิเรก พรสีมา	67/669 หมู่ที่ 1 ถนนแจ้งวัฒนะ ต.ทุ่งสองห้อง เขต หลักสี่ กรุงเทพฯ 10210	เบอร์โทร:081-927-7230 Email:dpornsima@hotmail.com
5	ดร.รังสรรค์ มณีเล็ก	สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน กระทรวงศึกษาธิการ ถนนราชดำเนินนอก เขตดุสิต กรุงเทพมหานคร 10300	เบอร์โทร:081-838-7560 E-mail:maneelek@yshoo.com
6	นายทรงพล เจตนาวณิชย์	สถาบันเสริมสร้างการเรียนรู้เพื่อชุมชนเป็นสุข(สรส.) 386/57-60 ซอยเฉลิมสุข ลาดยาว จตุจักร กรุงเทพ 10101	เบอร์โทร: E-mail: songpol_jet@yahoo.com
7	นายนคร ตั้งกะพิกพ	228/5 หมู่ 9 ซอยหมู่บ้านคีรีรัชฎา (ซ.5) ถ.คีรีรัชฎา ต.ธงชัย อ.เมืองฯ จ.เพชรบุรี 76000	เบอร์โทร: E-mail:
8	รศ.ดร.พฤทธิ ศิริบรรณพิทักษ์	คณะครุศาสตร์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อาคารครุ ศาสตร์ 1 ถนนพญาไท แขวงวังใหม่ เขตปทุมวัน กรุงเทพมหานคร 10330	เบอร์โทร: E-mail :pruet.s@chula.ac.th
9	นายสินอาจ ลำพูนพงศ์	สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาเชียงใหม่ เขต 1 ที่อยู่ : อาคารอำนวยการกลาง ชั้น 4 ศาลา กลางจังหวัดเชียงใหม่	เบอร์โทร:081-998-5150 E-mail:sin_ard@hotmail.com

10	นายศุภโชค ปิยะสันต์	โรงเรียนบ้านห้วยไร่สามัคคี เลขที่ 111 หมู่ 2 ตำบลแม่ฟ้าหลวง จ.เชียงราย 57240	เบอร์โทร:084-151-8181 E-mail:spiyasant@yahoo.com
11	ดร. ดิลกะ ลัทธพิพัฒน์	สำนักงานธนาคารโลกประจำประเทศ. สำนักงานประจำประเทศไทย. ชั้น 30 อาคารสยาม เทาเวอร์ 989 ถนนพระราม 1 ปทุมวัน กรุงเทพฯ 10330	เบอร์โทร: E-mail:dilaka.l@gmail.com
12	รศ.นพ.สุธรรม ปิ่นเจริญ	คณะแพทยศาสตร์ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์, 15 ถ.กาญจนวนิช ต.คอหงส์ อ.หาดใหญ่ จ.สงขลา 90110	เบอร์โทร:E-mail:
13	ดร.วรลักษณ์ คงเด่นฟ้า	คณะวิศวกรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัยนเรศวร 9 หมู่ 9 ถนนพิษณุโลก-นครสวรรค์ ตำบลท่าโพธิ์ อำเภอเมือง จังหวัดพิษณุโลก 65000	เบอร์โทร: E-mail:
14	นพ.สุภกร บัวสาย	สำนักงานส่งเสริมสังคมแห่งการเรียนรู้และคุณภาพเยาวชน(สสค.)	เบอร์โทร:02-6191811 E-mail:
15	ดร.ดิลกะ ลัทธพิพัฒน์	สำนักงานธนาคารโลกประจำประเทศ. สำนักงานประจำประเทศไทย. ชั้น 30 อาคารสยาม เทาเวอร์ 989 ถนนพระราม 1 ปทุมวัน กรุงเทพฯ 10330	เบอร์โทร:089-828-9889 E-mail:dilaka.l@gmail.com
16	ดร.ดิเรก พรสีมา	67/669 หมู่ที่ 1 ถนนแจ้งวัฒนะ ต.ทุ่งสองห้อง เขตหลักสี่ กรุงเทพฯ 10210	เบอร์โทร:081-927-7230 E-mail: dpornsima@hotmail.com
17	นายสินอาจ ลำพูนพงค์	สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาเชียงใหม่ เขต 1 ที่อยู่ : อาคารอำนวยการกลาง ชั้น 4 ศาลากลางจังหวัดเชียงใหม่	เบอร์โทร:081-998-5150 E-mail:sin_ard@hotmail.com
18	นายศุภโชค ปิยะสันต์	โรงเรียนบ้านห้วยไร่สามัคคี เลขที่ 111 หมู่ 2 ตำบลแม่ฟ้าหลวง จ.เชียงราย 57240	เบอร์โทร:084-151-8181 E-mail:spiyasant@yahoo.com
19	นายณรงค์ อภัยใจ	โรงเรียนบ้านเมืองกิต 109 ม. 4 ถ. โชตนา ต. ดอนแก้ว อ. แม่ริม จ. เชียงใหม่ 50180	เบอร์โทร:089-4314656 E-mail:narong.ap@gmail.com

20	นายปรกรณ์ ศศิวัจน์ไพสิฐ	โรงเรียนบ้านสว้า หมู่ที่ 7 บ้านบ้านสว้า ตำบลดงพะญา อำเภอบ่อเกลือ จังหวัดน่าน 55220	เบอร์โทร:081-796-7196 E-mail:kroopakorn@gmail.com
21	นายประยูร สุธาบูรณ์	โรงเรียนท่าม่วงราษฎร์บำรุง 141 ม.1 ต.ท่าม่วง อ.ท่าม่วง จ.กาญจนบุรี 71110	เบอร์โทร:081-856-6773 E-mail:prayoon44@hotmail.com
22	ดร.สุบัน พรเวียง	โรงเรียนบ้านหนองแม่แตง(ธรรมศาสตร์อาสา) 333 หมู่ที่ 1 ต.หนองแม่แตง อ.ไทรงาม จ.กำแพงเพชร 62150	เบอร์โทร:086-925-1821 E-mail:sbwiang@hotmail.com
23	นางสาวประพาพรัตน์ คชเสนา	สำนักงานส่งเสริมสังคมแห่งการเรียนรู้และคุณภาพเยาวชน(สสค.)	เบอร์โทร: E-mail:prapanrat@qlf.or.th
24	นายสะอาด ทั่นแสง	องค์การบริหารส่วนจังหวัดกาญจนบุรี+F3:F8 366/1 ถนนแสงชูโตใต้ ตำบลปากแพรก อำเภอเมือง จ.กาญจนบุรี 71000	เบอร์โทร:089-836-8297 E-mail:
25	นายจันตรี บุญเฮี้ยะ	โรงเรียนบ้านหนองอำเภोजีน เลขที่ 1 หมู่ 2 ต.ทุ่งกระบ่า อ.เลาขวัญ จังหวัด กาญจนบุรี 71210	เบอร์โทร:087-036-3329 E-mail:
26	นางสาวปิยวรรณ มั่นคงดี	โรงเรียนบ้านหนองอำเภोजีน เลขที่ 1 หมู่ 2 ต.ทุ่งกระบ่า อ.เลาขวัญ จังหวัด กาญจนบุรี 71210	เบอร์โทร:098-548-9747 E-mail:
27	นางสาวสุพรรณษา พานณรงค์	โรงเรียนบ้านหนองอำเภोजีน เลขที่ 1 หมู่ 2 ต.ทุ่งกระบ่า อ.เลาขวัญ จังหวัด กาญจนบุรี 71210	เบอร์โทร:092-273-6995 E-mail:
28	นางสาวสมใจ สุวรรณศุภพนา	เทศบาลนครภูเก็ต 52/1 ถนนนริศร อำเภอเมือง จังหวัดภูเก็ต 83000	เบอร์โทร:081-536-2255 E-mail:
29	นางวิลัยวรรณ ยุทธชนะ	เทศบาลนครภูเก็ต 52/1 ถนนนริศร อำเภอเมือง จังหวัดภูเก็ต 83000	เบอร์โทร: E-mail:
30	นายวินัย สุริยปราการ	โรงเรียนเทศบาลปลูกปัญญา ในพระอุปถัมภ์ฯ เลขที่ 21 ถนนสตูล ตำบลตลาดเหนือ อำเภอเมือง จังหวัดภูเก็ต 83000	เบอร์โทร:081-893-2207 E-mail:
31	นางสาวยุพาเรศ นาครัตน์	โรงเรียนเทศบาลปลูกปัญญา ในพระอุปถัมภ์ฯ เลขที่ 21 ถนนสตูล ตำบลตลาดเหนือ อำเภอเมือง จังหวัดภูเก็ต 83000	เบอร์โทร: E-mail:

32	นายจิรทีปต์ บุญทวี	โรงเรียนเทศบาลปลูกปัญญา ในพระอุปถัมภ์ฯ เลขที่ 21 ถนนสตูล ตำบลตลาดเหนือ อำเภอเมือง จังหวัดภูเก็ต 83000	เบอร์โทร: E-mail:
33	นางวิสา จรัสชนะเพท	โรงเรียนเทศบาลบ้านบางเหนียว450/2 ต.ตลาดใหญ่ อ.เมือง จ.ภูเก็ต 83000	เบอร์โทร:086-951-0136 E-mail:
34	นางสาวธนิดา ปากมารา	โรงเรียนเทศบาลบ้านบางเหนียว450/2 ต.ตลาดใหญ่ อ.เมือง จ.ภูเก็ต 83000	เบอร์โทร:E-mail:
35	นางสาวพิชชาภรณ์ ดังซ้าย	โรงเรียนเทศบาลบ้านบางเหนียว450/2 ต.ตลาดใหญ่ อ.เมือง จ.ภูเก็ต 83000	เบอร์โทร: E-mail:
36	นายประเวศ เทศเรียน	โรงเรียนโนนหันวิทยายน เลขที่ 108 หมู่ 9 บ้านมิตรภาพ ตำบลโนนสะอาด อำเภอชุมแพ จังหวัดขอนแก่น	เบอร์โทร:081-954-0632 E-mail:
37	นางอารี ราชสาร	โรงเรียนโนนหันวิทยายน เลขที่ 108 หมู่ 9 บ้านมิตรภาพ ตำบลโนนสะอาด อำเภอชุมแพ จังหวัดขอนแก่น	เบอร์โทร:086-219-7300 E-mail:
38	นางลัดดา กรวิวัฒน์	โรงเรียนโนนหันวิทยายน เลขที่ 108 หมู่ 9 บ้านมิตรภาพ ตำบลโนนสะอาด อำเภอชุมแพ จังหวัดขอนแก่น	เบอร์โทร:086-230-2310 E-mail:
39	นายสมจิต เกตพิบูลย์	โรงเรียนบ้านคูขาด(สภิตย์อุปถัมภ์) ตำบลโคกสง่า อำเภอพล จังหวัดขอนแก่น	เบอร์โทร:089-570-7227 E-mail:
40	นางกิตติมา คำพิทักษ์	โรงเรียนบ้านคูขาด(สภิตย์อุปถัมภ์) ตำบลโคกสง่า อำเภอพล จังหวัดขอนแก่น	เบอร์โทร:081-739-1101 E-mail:
41	นางวนิดา วรณศรี	โรงเรียนบ้านหนองเสี้ยวหมู่ที่ 7 ตำบลวังหินอำเภอหนองสองห้องจังหวัดขอนแก่น40190	เบอร์โทร:086-006-9971 E-mail:
42	นายสุวิทย์ พรสุพรรณ	เทศบาลตำบลน้ำพอง หมู่ที่ 15 ถนนมิตรภาพ ตำบลน้ำพอง อำเภอน้ำพอง จังหวัดขอนแก่น 40310	เบอร์โทร: E-mail:
43	นายธงชัย สงวนสิทธิ์	โรงเรียนเทศบาลเมืองแม่ฮ่องสอน เลขที่ 39 ถ. ผดุงม่วยต่อ ต. จองคำ อ. เมือง จ. แม่ฮ่องสอน 58000	เบอร์โทร: E-mail:
44	นายนคร ตั้งกะพิภพ	ผู้ทรงคุณวุฒิ สสค. 228/5 หมู่ 9 ซอยหมู่บ้านศิริรัฐยา (ข.5) ถ.ศิริรัฐยา ต.ธงชัย อ.เมืองฯ จ.เพชรบุรี 76000	เบอร์โทร: E-mail:

45	นางสาวลำยอง อุ่นวัน	ผู้อำนวยการโรงเรียนสตรีมารดาพิทักษ์ 108 หมู่ 5 ต.จันทนิมิต อ.เมือง จ.จันทบุรี 22000	เบอร์โทร:081-865-6215 E-mail:
46	นางสาวน้ำเพชร สานสุขวรรณ	โรงเรียนสตรีมารดาพิทักษ์ 108 หมู่ 5 ต.จันทนิมิต อ.เมือง จ.จันทบุรี 22000	เบอร์โทร:081-862-5484 E-mail:
47	นางภัทรานิษฐ์ สนิทราษฏร์	ตัวแทนครูโรงเรียนสตรีมารดาพิทักษ์ 108 หมู่ 5 ต.จันทนิมิต อ.เมือง จ.จันทบุรี 22000	เบอร์โทร:082-2577334 E-mail:
48	นางสาวสมพิศ ธรรมเจริญ	ตัวแทนครูโรงเรียนสตรีมารดาพิทักษ์ 108 หมู่ 5 ต.จันทนิมิต อ.เมือง จ.จันทบุรี 22000	เบอร์โทร:081-3431388 E-mail:
49	นายวิรัตน์ คำเจริญ	ผู้อำนวยการโรงเรียนลาซาล บางนา โรงเรียนลาซาล 752 ถนนลาซาล แขวงบางนา เขตบางนา กรุงเทพมหานคร 10260	เบอร์โทร:081-6227679 E-mail:
50	นางสาวชนิดา สุทธิจิต	ผู้ช่วยผู้อำนวยการฝ่ายวิชาการโรงเรียนลาซาล บางนา โรงเรียนลาซาล 752 ถนนลาซาล แขวงบางนา เขตบางนา กรุงเทพมหานคร 10260	เบอร์โทร:081-3740538 E-mail:
51	นางสาวอรุณศรี ชีระกาญจน์	โรงเรียนลาซาล 752 ถนนลาซาล แขวงบางนา เขตบางนา กรุงเทพมหานคร 10260	เบอร์โทร:086-0169600 E-mail:
52	นางวันทา นาคนาคา	ตัวแทนครูโรงเรียนลาซาล บางนา โรงเรียนลาซาล 752 ถนนลาซาล แขวงบางนา เขตบางนา กรุงเทพมหานคร 10260	เบอร์โทร:083-1206913 E-mail:
53	นางกันทิมา สุธิกุลไพบูลย์	ตัวแทนครูโรงเรียนลาซาล บางนา โรงเรียนลาซาล 752 ถนนลาซาล แขวงบางนา เขตบางนา กรุงเทพมหานคร 10260	เบอร์โทร:087-0369020 E-mail:
54	ดร.สิรินันท์ ศรีวีระสกุล	ผู้อำนวยการโรงเรียนปรี้นรอยแยลส์วิทยาลัย : 117 ถนนแก้วนารัฐ ตำบลวัดเกต อำเภอเมือง จังหวัดเชียงใหม่	เบอร์โทร:081-7466149 E-mail:
55	นายเกรียง จิตติจำเจริญ	หัวหน้าฝ่ายวิชาการโรงเรียนปรี้นรอยแยลส์วิทยาลัย 117 ถนนแก้วนารัฐ ตำบลวัดเกต อำเภอเมือง จังหวัดเชียงใหม่	เบอร์โทร:081-5946543 E-mail:
56	นายเจริญ ไชยศักดิ์	ตัวแทนครูโรงเรียนปรี้นรอยแยลส์วิทยาลัย 117 ถนนแก้วนารัฐ ตำบลวัดเกต อำเภอเมือง จังหวัดเชียงใหม่	เบอร์โทร:081-7468845 E-mail:
57	นายกิตติพันธ์ อุดมเศรษฐ์	ตัวแทนครูโรงเรียนปรี้นรอยแยลส์วิทยาลัย 117 ถนนแก้วนารัฐ ตำบลวัดเกต อำเภอเมือง จังหวัดเชียงใหม่	เบอร์โทร:081-3862465 E-mail:

ภาคผนวก 4

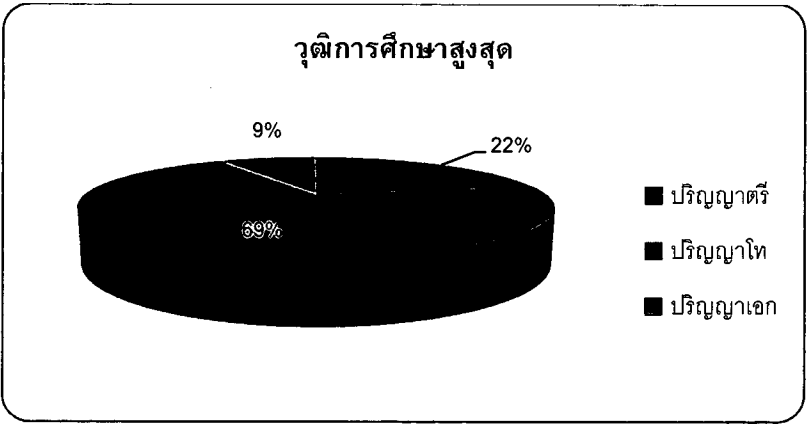
ฐานข้อมูลเครือข่ายครูทายาทนักพัฒนาการศึกษา

โครงการครูทายาทเริ่มต้นเมื่อ ปี พ.ศ. 2529 เป็นโครงการความร่วมมือของสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ร่วมกับกรมการฝึกหัดครู เป็นโครงการที่ผลิตบัณฑิตครูโดยเฉพาะ เพื่อการพัฒนาวิชาชีพครูและทดแทนครูในสาขาที่ขาดแคลน โดยเริ่มต้นจากกระบวนการ การคัดเลือกนักเรียนที่เรียนดีที่สุดในโรงเรียน (10 เปอร์เซ็นแรก) มาสอบขึ้นบัญชีไว้ประมาณ สถาบันละ 20 คน โดยไม่ได้จำกัดว่าจะต้องเป็นลูกของครูหรือไม่ ตามที่หลายคนขงใจ แล้วเข้าไปศึกษายังสถาบันการศึกษาที่ผลิตครู เช่น วิทยาลัยครูทั่วประเทศ , มข., มศว. เป็นต้น โดยมีข้อกำหนดคือ ทุกภาคเรียนผู้ที่อยู่ในโครงการครูทายาทจะต้องเรียนให้ได้เกรดเฉลี่ยไม่ต่ำกว่า 2.75 หากต่ำกว่า 2.75 จะต้องถูกพิจารณาให้หลุดจากโครงการ และในทุกปีภาคฤดูร้อนจะต้องได้รับการอบรมเข้ม ทั้งวิชาการ คุณธรรม วิถีชีวิตและความเป็นครู ตลอดจนถึงวิชาพิเศษที่เกี่ยวกับการทำงานในโรงเรียน เช่น งานวิชาการ งานการเงิน พัสดุ งานกิจการนักเรียน เป็นต้น โดยใช้เวลาอย่างน้อย 7 วัน ตาม สหวิทยาลัยต่าง ๆ โดยมีความมุ่งหวังเพื่อป่มเพาะให้นักศึกษาในโครงการครูทายาทออกไปเป็น "New Blood" ผู้นำทางการศึกษารุ่นใหม่

ผลจากการทำงานกว่า 20 ปีที่ผ่านมาพบว่า กลุ่มครูจากโครงการครูทายาทได้มีการพัฒนาตนเองและกระจายตัวไปยังสถานศึกษาทั่วประเทศ จากการศึกษากลุ่มตัวอย่างในครั้งนี้อาจานวน 302 คน พบว่า

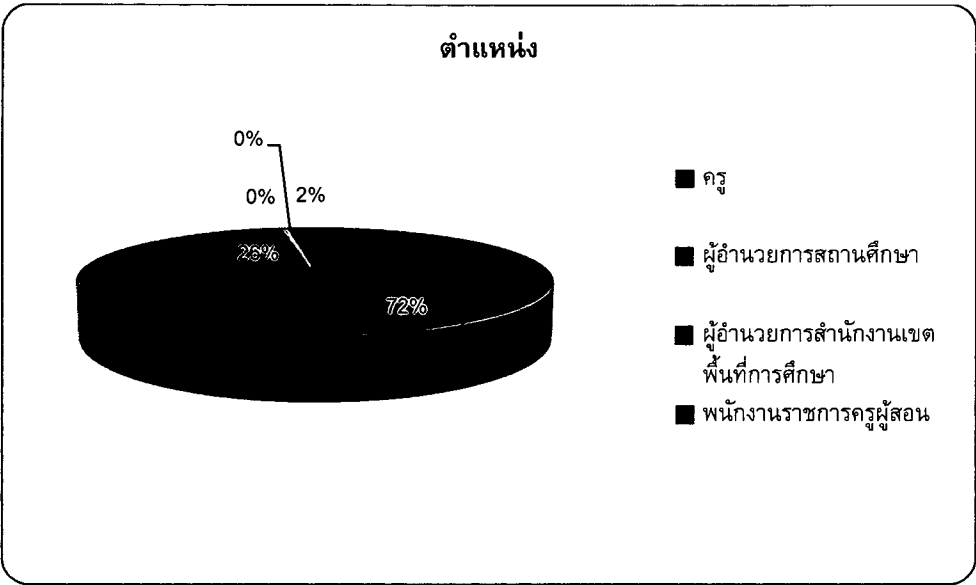
1. ครูครูทายาทมากกว่าร้อยละ 80 พัฒนาดตนเองให้มีคุณวุฒิทางการศึกษาที่สูงขึ้น

คุณวุฒิทางการศึกษา	จำนวน(คน)
ปริญญาตรี	67
ปริญญาโท	209
ปริญญาเอก	26
Grand Total	302



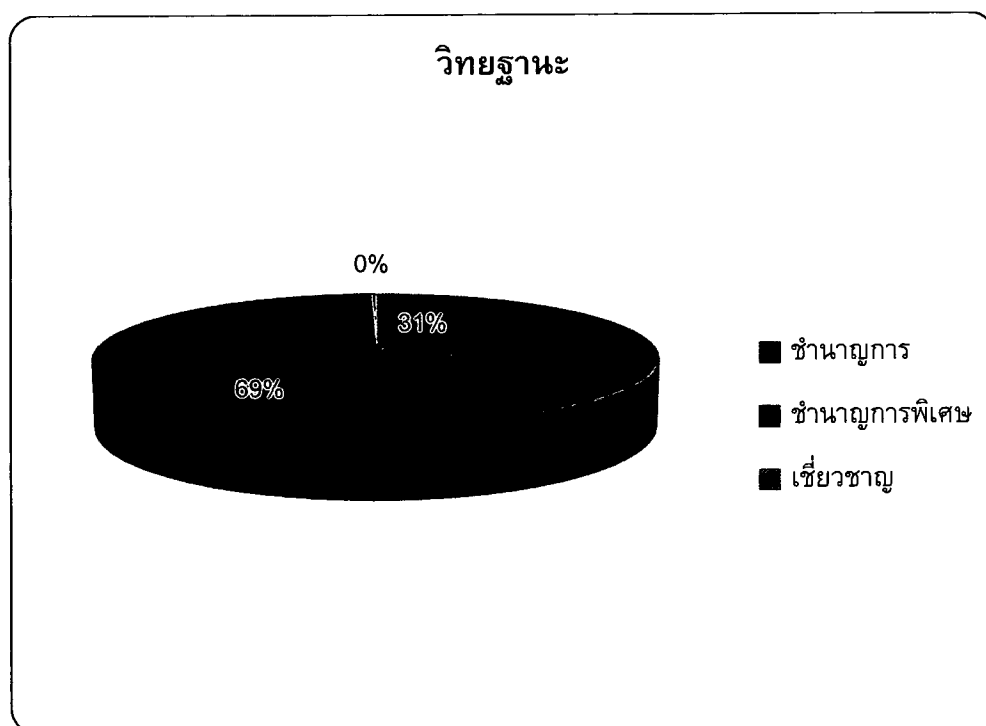
2. พัฒนาดตนเองไปสู่ตำแหน่งหน้าที่ต่างๆที่หลากหลาย

ตำแหน่ง	จำนวน(คน)
ครู	190
ผู้อำนวยการสถานศึกษา	69
ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา	1
พนักงานราชการครูผู้สอน	1
รองผู้อำนวยการสถานศึกษา	5
ศึกษานิเทศก์	26
อาจารย์ในมหาวิทยาลัย	10
Grand Total	302



3. ร้อยละ 70 ของครูครุทายาทได้ยกระดับวิทยฐานะของตนเองให้สูงขึ้นดังนี้

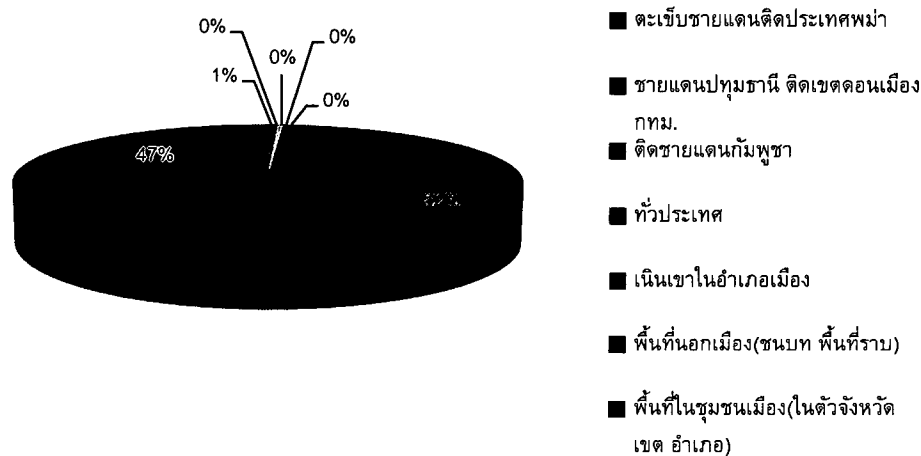
ระดับวิทยฐานะ	จำนวน(คน)
ชำนาญการ	88
ชำนาญการพิเศษ	201
เชี่ยวชาญ	1
ผู้ช่วยศาสตราจารย์	1
ไม่มี	10
รองศาสตราจารย์	1
Grand Total	302



4. ครูครูทายาทมากกว่าร้อยละ 50 ยังคงปฏิบัติหน้าที่ในพื้นที่ทุรกันดารห่างไกลเสี่ยงภัยและพื้นที่ชายแดนซึ่งเป็นบุคคลที่มองเห็นปัญหาการศึกษาของชาติอย่างแท้จริง ดังตารางต่อไปนี้

พื้นที่ในการปฏิบัติหน้าที่	จำนวน(คน)
ตะเข็บชายแดนติดประเทศพม่า	1
ชายแดนปทุมธานี ติดเขตดอนเมือง กทม.	1
ติดชายแดนกัมพูชา	1
ทั่วประเทศ	1
เนินเขาในอำเภอเมือง	1
พื้นที่นอกเมือง(ชนบท พื้นที่ราบ)	144
พื้นที่ในชุมชนเมือง(ในตัวจังหวัด เขต อำเภอ)	131
พื้นที่ภูเขาสูงและทุรกันดาร	22
Grand Total	302

สภาพพื้นที่ของที่ทำงาน



บรรณานุกรม

ภาษาอังกฤษ

Bronfenbrenner, U. (1994). Ecological models of human development. In T. Husen & T. N. Postlethwaite (Eds.), *International Encyclopedia of Education* (2nd Ed., Vol. 3, pp. 1643– 1647). Oxford, England: Pergamon Press.

Bruns, Filmer and Patrinos (2011) *Making School Works: New Evidence on Accountability Reforms*, World Bank

Mutebi, A. (2005). Government and Citizen Engagement at the Local Level in. *Asia Pacific: Perspectives*, V(Special Issue: Redemocratizing Southeast Asia through Citizen, Corporation, and Government Alliances), 16-28.

OECD (2011) *Strong Performers and Successful Reformers in Education: Lessons from PISA for United States*, OECD

Patrinos (2002) *A Review of Demand-Side Financing Initiatives in Education*, World Bank

Sudhipongpracha, T. (2012). Local Emergency Management in Decentralized Thailand: Analysis of Thai Municipal Administrators' Perceptions of Democratic Accountabilities in Post-Decentralization Era. *International Conference on Social Policy and Governance Innovation: Towards Social Equity and Cohesion in Asia, Decembe 1-2*. Guangzhou, People's Republic of China.

---. (2013). Measuring community empowerment as a process and an outcome: preliminary evaluation of the decentralized primary health care programs in northeast Thailand. *Community Development*, 44(5), 551-566.

---, & Wongpredee, A. (2012). Public Professionalism in Local Government Setting: A Comparative Analysis of Thai and Illinois Municipal Chief Administrators' Perceptions of Public Professionalism. *Journal of Public Administration*, 10(1), 139-182.

Wongpredee, A., & Sudhipongpracha, T. (2014). The Politics of Intergovernmental Transfers in Northeast Thailand. *Journal of Developing Societies*, 30(3), 1-21.

World Bank Group (2011) *System Approach for Better Education Results: Strengthening Education Systems to Achieve Learning for All*, World Bank (saber.worldbank.org/index.cfm)

World Bank (2005) *Social Accountability Sourcebook: Chapter 4 Social Accountability in the Education Sector*

ภาษาไทย

คณะกรรมการปฏิรูป. (2554) แนวทางการปฏิรูปประเทศไทย ข้อเสนอต่อพรรคการเมืองและผู้มีสิทธิ,
กรุงเทพมหานคร: คณะกรรมการปฏิรูป.

เฉลิมพงศ์ มีสมนัย. (2548). การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น (เอกสารประกอบการสอนชุดวิชาการบริหาร
ราชการไทย สาขาวิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช พิมพ์ครั้งที่ 1. นนทบุรี:
สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.

ดุขฎิ สุวัฒนิตยากร. (2551). รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย. กรุงเทพมหานคร:
สถาบันพระปกเกล้า.

ชัยยุทธ ปัญญสวัสดิ์สุทธิ์ (2556) บัญชีรายจ่ายด้านการศึกษาแห่งชาติ. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานส่งเสริม
สังคมแห่งการเรียนรู้และคุณภาพเยาวชน.

รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์. (2554). บทวิจารณ์รัฐธรรมนูญ การกระจายอำนาจ และการมีส่วนร่วมของประชาชน.
กรุงเทพมหานคร: สถาบันศึกษานโยบายสาธารณะ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.

วุฒิสาร ตันไชย. (2557). การกระจายอำนาจและประชาธิปไตยในประเทศไทย. กรุงเทพมหานคร: สถาบัน
พระปกเกล้า.

สำนักงานส่งเสริมสังคมแห่งการเรียนรู้และคุณภาพเยาวชน (2556). ความเป็นจริงในชีวิตเด็กเยาวชนไทย:
โจทย์ท้าทายการปฏิรูปการศึกษา. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานส่งเสริมสังคมแห่งการเรียนรู้และ
คุณภาพเยาวชน

สภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย. (2556) การสำรวจภาวะการมีงานทำงานประชากรวัยแรงงานไทย:
กรุงเทพมหานคร: สภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย.

ศุภวัฒน์กร วงศ์ธนวุธ และ ธัชเฉลิม สุทธิพงษ์ประชา. (2556). การวิเคราะห์ศักยภาพและความพร้อมของ
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและภาคประชาชนในการจัดการสุขภาพ. ขอนแก่น: โรงพิมพ์คลังวิทยา.

ศุภสวัสดิ์ ชัชวาล. (2555). การเมืองในกระบวนการกระจายอำนาจ: ศึกษาผ่านบทบาทของนักวิชาการ
ข้าราชการ นักการเมือง และประชาชน. กรุงเทพมหานคร: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

อมร รักษาสัตย์. (2538). การกระจายอำนาจที่ผิดพลาดซ้ำซากของมหาดไทยและนักการเมือง. โดย ชัยอนันต์
สมุทวณิช และ ปาริชาติ โชติยะ, เทศบาลในบริบทการกระจายอำนาจแห่งยุคสมัย (หน้า 5-14).
กรุงเทพมหานคร: ศูนย์หนังสือจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.