

# รูปแบบการจัดการศึกษาเชิงพื้นที่: บทเรียน ทางเลือก และเงื่อนไขความสำเร็จ

รูปแบบการจัดการศึกษาเชิงพื้นที่: บทเรียน ทางเลือก และเงื่อนไขความสำเร็จ



รูปแบบการจัดการศึกษาเชิงพื้นที่:  
บทเรียน ทางเลือก และเงื่อนไขความสำเร็จ



สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา

กระทรวงศึกษาธิการ

371.2 สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ  
ส 691 ร รูปแบบการจัดการศึกษาเชิงพื้นที่: บทเรียนทางเลือก และเงื่อนไขความสำเร็จ  
กรุงเทพฯ : 2559  
190 หน้า  
ISBN : 978-616-270-114-6  
1. การบริหารจัดการเชิงพื้นที่ 2. การศึกษาเปรียบเทียบ 3. ชื่อเรื่อง

## รูปแบบการจัดการศึกษาเชิงพื้นที่: บทเรียน ทางเลือก และเงื่อนไขความสำเร็จ

ผู้วิจัย นายแบงค์ งามอรุณโชติ ดร.ปณิตดา ยอดแดง และนางสาวจริยา รอดเนียม  
สิ่งพิมพ์ สกศ. อันดับที่ 40/2559  
พิมพ์ครั้งที่ 1 พฤศจิกายน 2559  
จำนวน 1,000 เล่ม  
ผู้จัดพิมพ์เผยแพร่ สำนักนโยบายและแผนการศึกษา  
สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา  
99/20 ถนนสุขุขทัย เขตดุสิต กรุงเทพฯ 10300  
โทรศัพท์ 0 2668 7123 ต่อ 2451, 2414  
โทรสาร 0 2243 2787  
พิมพ์ที่ บริษัท พริกหวานกราฟฟิค จำกัด  
90/6 ซอยจรัญสนิทวงศ์ 34/1  
ถนนจรัญสนิทวงศ์ แขวงอรุณอมรินทร์  
เขตบางกอกน้อย กรุงเทพฯ 10700  
โทรศัพท์ 0 2424 3249 0 2424 3252  
โทรสาร 0 2424 3249 0 2424 3252

## คำนำ

แนวโน้มการเปลี่ยนแปลงของโลกในศตวรรษที่ 21 ภายใต้ระบบเศรษฐกิจและสังคมที่มีการพัฒนาอย่างรวดเร็วแบบก้าวกระโดด และมีการแข่งขันที่ไร้พรมแดน ส่งผลให้การเรียนรู้มีความหลากหลายซับซ้อนมากขึ้น รูปแบบและกลไกการบริหารและการจัดการศึกษาที่เคยใช้ไม่สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงของโลก หลายประเทศจึงได้ปรับระบบและกลไกการบริหารจัดการศึกษาไปสู่การปรับบทบาทภาครัฐในการกำหนดนโยบายและมาตรฐาน รวมทั้งกำกับให้การจัดการศึกษาได้คุณภาพและมาตรฐานมากขึ้น รูปแบบการบริหารจัดการศึกษาของหลายประเทศจึงเปลี่ยนไปสู่การจัดการศึกษาเชิงพื้นที่ โดยเปิดโอกาสให้ชุมชน และภาคสังคมมีส่วนร่วมมากขึ้น เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน ชุมชน และสังคมของตนเองในฐานะผู้มีส่วนได้ส่วนเสียโดยตรง

สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษาตระหนักถึงความสำคัญและความจำเป็นของการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวจึงได้ร่วมกับมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรีดำเนินการศึกษาวิจัยเรื่อง “รูปแบบการจัดการศึกษาเชิงพื้นที่ : บทเรียน ทางเลือก และเงื่อนไขความสำเร็จ” โดยคาดหวังว่าจะสามารถตอบโจทย์การบริหารจัดการศึกษาเชิงพื้นที่ของประเทศไทยบนฐานของหลักความรับผิดชอบ (accountability) และหลักการมีส่วนร่วม กับภาคส่วนอื่นๆ ในพื้นที่ (participation) เพื่อให้สอดคล้องและสะท้อนถึงความต้องการหลากหลายของการพัฒนาในแต่ละพื้นที่ที่มีความแตกต่างกัน ในขณะเดียวกันการจัดการศึกษาต้องสอดคล้องกับศตวรรษที่ 21 ด้วย นอกจากนี้ ในปัจจุบันอยู่ในช่วงเวลาประเทศไทยเดินหน้าปฏิรูปการศึกษา และอยู่ระหว่างการปรับบทบาทการบริหารการศึกษาในส่วนภูมิภาคและส่วนกลาง ดังนั้น ผลการศึกษานี้สามารถรองรับและสนับสนุนการขับเคลื่อนการดำเนินการตามนโยบายดังกล่าวได้ทันที

สำนักงานฯ พิจารณาว่า การบริหารจัดการศึกษาเชิงพื้นที่จำเป็นต้องอาศัยความรู้ความเข้าใจและการมีส่วนร่วมของผู้ที่เกี่ยวข้อง ประกอบกับมีผู้แสดงความสนใจต่อผลการศึกษาดังกล่าวจำนวนมาก จึงได้จัดพิมพ์รายงานการศึกษานี้เพื่อเผยแพร่แก่หน่วยงานและผู้ที่เกี่ยวข้อง เพื่อนำไปใช้ประโยชน์ และช่วยกันขับเคลื่อนการปฏิรูปการศึกษาต่อไป



ท้ายที่สุดนี้ สำนักงานฯ ขอขอบคุณอาจารย์แบ่งค์ งามอรุณโชติ และคณะนักวิจัยจากมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรีที่ได้ช่วยศึกษาวิจัยจนประสบความสำเร็จตามเป้าหมายและขอขอบพระคุณผู้ทรงคุณวุฒิทุกท่านที่กรุณาให้ข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะเพื่อปรับปรุงรายงานการศึกษาวิจัยให้มีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้น



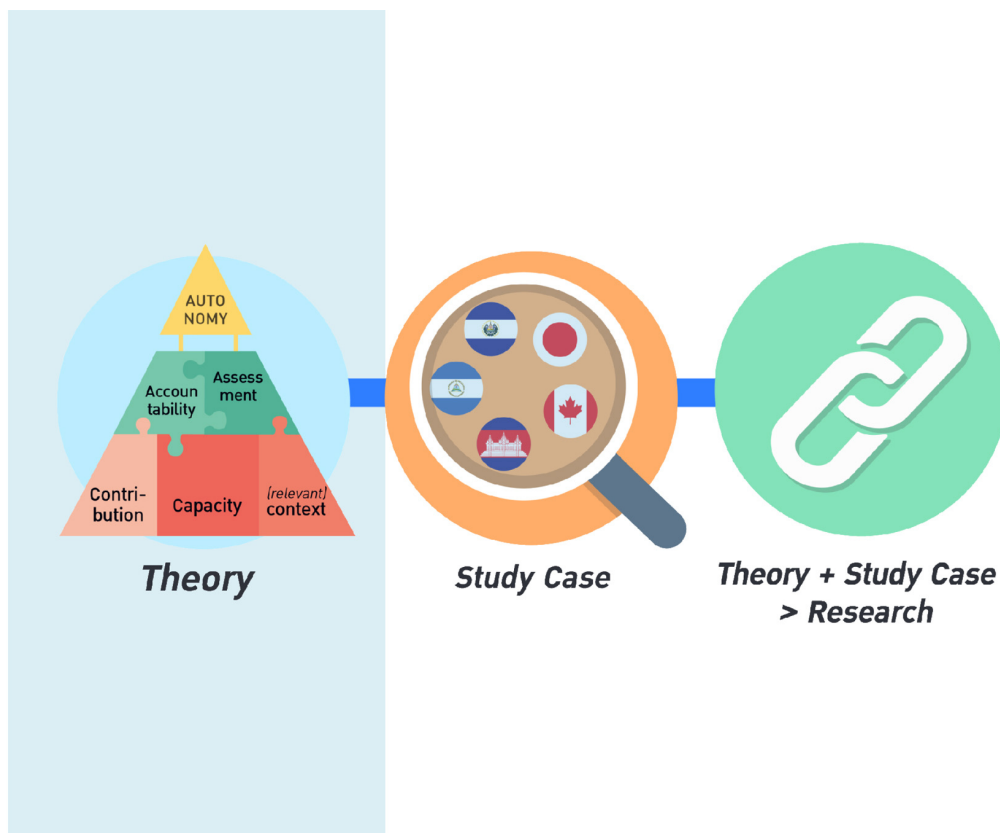
(ดร.กมล รอดคล้าย)

เลขาธิการสภาการศึกษา

## บทสรุปผู้บริหาร

การศึกษาวิจัย เรื่อง “รูปแบบการจัดการศึกษาเชิงพื้นที่ : บทเรียน ทางเลือก และเงื่อนไขความสำเร็จ” เกิดขึ้นจากแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงของโลก ในศตวรรษที่ 21 ภายใต้ระบบเศรษฐกิจและสังคมที่มีการพัฒนาอย่างรวดเร็วแบบก้าวกระโดด และมีการแข่งขันที่ไร้พรมแดน การพัฒนาประเทศจำเป็นต้องมีการพัฒนาการศึกษาซึ่งเป็นรากฐานในการพัฒนาคนให้มีความสามารถสูง มีทักษะที่สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงของโลก ในขณะที่ประเทศไทยยังเผชิญท้าทายทางการศึกษาทั้งในด้านคุณภาพ และประสิทธิภาพทางการศึกษา ดังนั้น ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ จึงคาดหวังจะสามารถตอบโจทย์การบริหารจัดการศึกษาเชิงพื้นที่ของประเทศไทย บนฐานของหลักความรับผิดชอบต่อ (accountability) และหลักการมีส่วนร่วมกับภาคส่วนอื่นๆ ในพื้นที่ (participation) เพื่อตอบสนองความหลากหลายของการพัฒนาในแต่ละพื้นที่ ในขณะเดียวกัน การจัดการศึกษาต้องสอดคล้องกับศตวรรษที่ 21

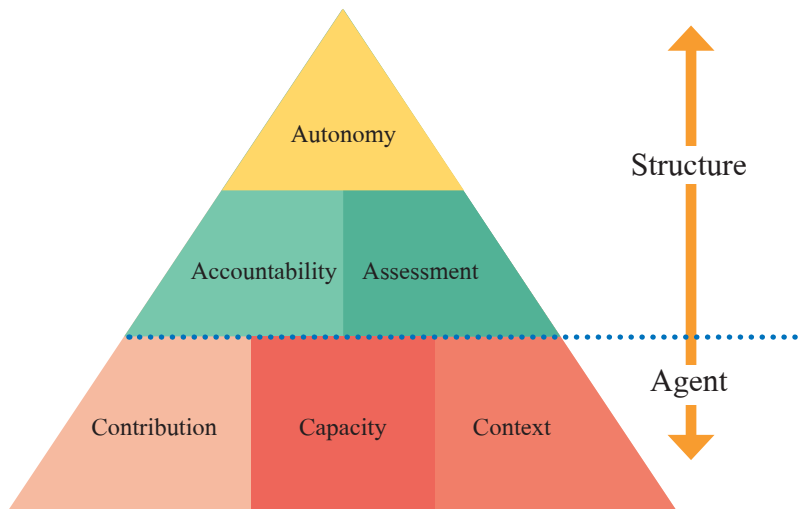
การวิจัย เรื่อง “รูปแบบการจัดการศึกษาเชิงพื้นที่ : บทเรียน ทางเลือก และเงื่อนไขความสำเร็จ” มีวัตถุประสงค์ เพื่อ 1) ศึกษารูปแบบและเงื่อนไขความสำเร็จของการบริหาร การศึกษาเชิงพื้นที่ กรณีศึกษาต่างประเทศไม่น้อยกว่า 5 ประเทศ และเปรียบเทียบกับประเทศไทย โดยครอบคลุมถึงบทเรียน ปัจจัยและเงื่อนไขความสำเร็จ/ความล้มเหลวของประเทศเป้าหมาย และ 2) เสนอทางเลือกเชิงนโยบายที่สามารถนำไปออกแบบระบบการบริหารการศึกษาเชิงพื้นที่ต่อไปในอนาคตโดยใช้วิธีวิทยาการวิจัยแบบผสมผสาน ได้แก่ การศึกษาทฤษฎี การวิจัยเอกสาร การวิจัย ภาคนามด้วยวิธีการสัมภาษณ์ focus group และกระบวนการกลุ่ม จากนั้นจึงวิเคราะห์และ สังเคราะห์โดยเปรียบเทียบกับประเทศไทย



ภาพที่ 1: ระเบียบวิธีวิจัย

## ผลการศึกษาวิจัย โดยสรุปมีดังนี้

### 1. การทำความเข้าใจแนวคิดหรือทฤษฎีเกี่ยวกับการศึกษาเชิงพื้นที่

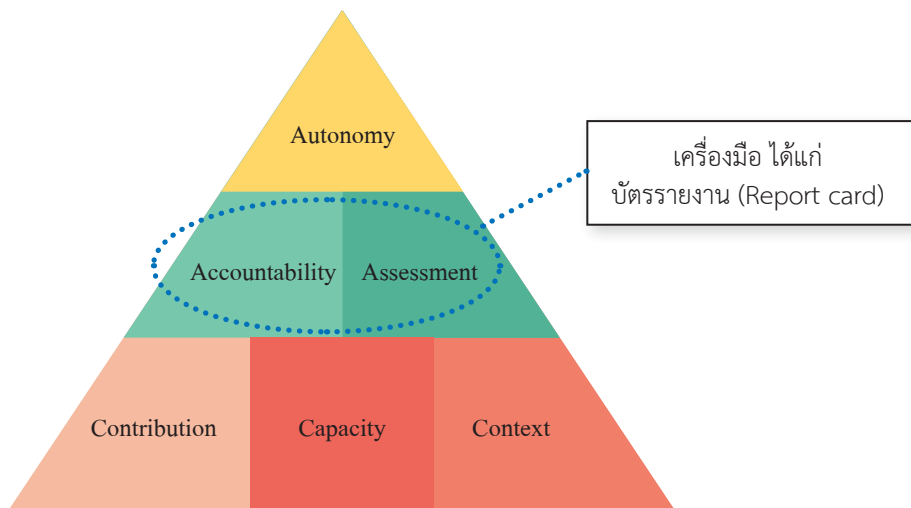


ภาพที่ 2: เงื่อนไขสำคัญในการขับเคลื่อนการศึกษาเชิงพื้นที่ทั้ง 6 ประการ

รูปแบบการบริหารจัดการศึกษาเชิงพื้นที่ในทางทฤษฎีระบบการจัดการศึกษาเชิงพื้นที่ที่จะประสบความสำเร็จได้ มีปัจจัยสำคัญใน 2 ระดับ โดยในระดับโครงสร้าง (Structure) ต้องมีองค์ประกอบครบ 3A ได้แก่ 1) ความมีอิสระ (Autonomy) ในการบริหารจัดการศึกษาที่สอดคล้องกับบริบทของแต่ละพื้นที่ 2) พัฒนาระบบความรับผิดชอบ (Accountability) ที่ตอบสนองและมีความรับผิดชอบเชิงพื้นที่มากขึ้น 3) สร้างระบบการประเมิน (Assessment) ที่มีความเรียบง่ายไม่เป็นภาระของโรงเรียน และเหมาะสมกับเป้าหมายเชิงพื้นที่ และในระดับบุคคล (Agent) ควรมีองค์ประกอบครบ 3C ได้แก่ 1) ชีตความสามารถของคน (Capacity) 2) การทำงานเพื่อตอบสนองเป้าหมายของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในระบบเช่นความทุ่มเทและเสียสละของครูต่อเด็ก (Contribution) และ 3) ความสัมพันธ์ระหว่างระบบหรือโครงสร้างกับผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องที่อยู่ในระบบ (Context of Relationship) ดังนั้น ในการขับเคลื่อนการบริหารจัดการศึกษาเชิงพื้นที่ให้ประสบผลสำเร็จต้องอยู่บนหลักของ 3A และ 3C ข้างต้น ควบคู่กัน เงื่อนไขทั้ง 6 ประการนี้สามารถนำเสนอตาม ภาพที่ 2 โดยจะมีความสัมพันธ์กันในการออกแบบนโยบาย ดังนี้

บันไดขั้นแรกของการศึกษาเชิงพื้นที่ คือการกระจายบทบาทหรือการให้อิสระแก่หน่วยทางสังคมในพื้นที่ (Autonomy) ซึ่งการศึกษาพบว่า การกระจายอำนาจอย่างเดียวไม่เพียงพอ เพราะการให้อิสระโดยไม่มีความรับผิดชอบและไม่มีการประเมินผลงาน จะทำให้ผู้รับมอบบทบาทหรืออำนาจอาจใช้บทบาทเหล่านั้นไปอย่างไร้จุดหมาย หรือใช้ไปในทางที่ผิด ด้วยเหตุนี้ เมื่อมีการกระจายบทบาทไปพื้นที่ จึงต้องมีการสร้างความรับผิดชอบ (Accountability) และขณะเดียวกันการจะเกิดความรับผิดชอบใหม่ได้จริงจำเป็นต้องมีการประเมิน (Assessment) ที่ดีเพียงพอควบคู่กันไปด้วย

การทำงานร่วมกันระหว่างระบบรับผิดชอบและการประเมินที่ดี (Assessment for Accountability) ไม่เพียงช่วยให้เราทราบว่า โรงเรียนรับผิดชอบต่อรัฐและชุมชน แต่ยังมีส่วนช่วยขับเคลื่อนผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องต่างๆ ในชุมชนให้เข้ามาขับเคลื่อนการศึกษาได้ในเวลาเดียวกัน ผลการศึกษาพบตัวอย่างของเครื่องมือประเมินที่ดีเช่น การสร้างบัตรรายงาน (Report card) โดยเฉพาะรูปแบบที่ชุมชนทำกันเอง โดยประสบการณ์จากเอล ซัลวาดอร์ และ นิคารากัว ชี้ว่าสามารถช่วยขับเคลื่อนชุมชนให้มีส่วนทางการศึกษาได้มากขึ้น (ภาพที่ 3)



ภาพที่ 3: การประเมินผลเพื่อสร้างความรับผิดชอบ และบัตรรายงาน

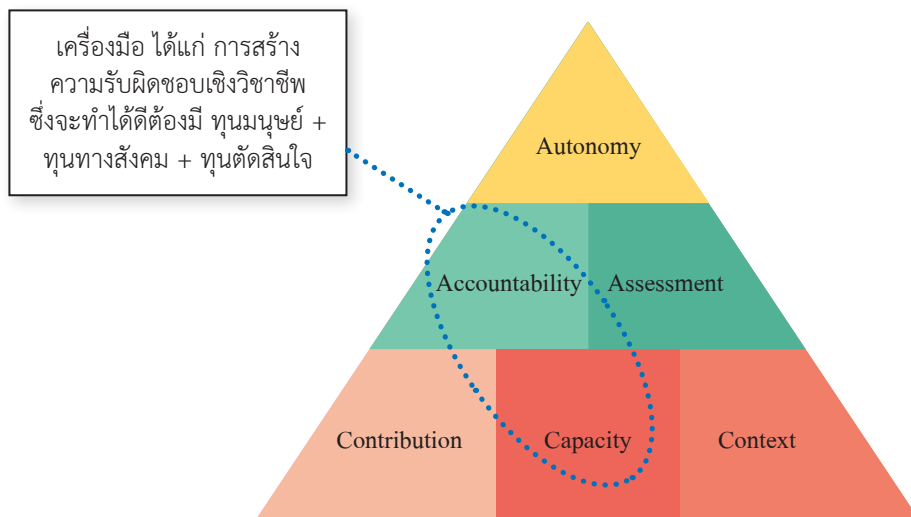
วิธีการทำบัตรรายงานจากชุมชนได้แก่ 1) กำหนดกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (Stakeholders) ในชุมชนที่จะเข้ามาประเมินโรงเรียนร่วมกับ ครู ผู้บริหารและนักเรียน 2) ทั้งกลุ่มกำหนดประเด็นที่จะประเมินโรงเรียน โดยให้ครอบคลุมทั้งบริบท ปัจจัยนำเข้า กระบวนการและผลลัพธ์ 3) ประเมินและวิเคราะห์เพื่อจัดลำดับความสำคัญของปัญหา 4) เผยแพร่ผลประเมิน และ 5) นำผลที่ได้มาวางแผนปฏิบัติการเพื่อพัฒนาโรงเรียน และทำระบบติดตาม

การให้อิสระ การสร้างความรับผิดชอบและการประเมินที่ดี เป็นกลไกเชิง “โครงสร้าง (Structure)” แต่การจะขับเคลื่อนการศึกษาเชิงพื้นที่นั้น เราจำเป็นต้องมองเห็น “คนในโครง” หรือ “ตัวแสดงสำคัญ (Agency)” ด้วย ได้แก่ การเพิ่มขีดความสามารถของบุคลากรทางการศึกษา การสร้างแรงจูงใจให้บุคลากรทางการศึกษาความทุ่มเทและเสียสละของครูต่อเด็ก และการคำนึงถึงการเมืองระหว่างตัวแสดงหรือผู้ที่มีบทบาทสำคัญทั้งหลาย โดยเงื่อนไขด้าน Agency จะต้องทำงานร่วมกับ Structure ไปพร้อมๆ กัน ดังนี้

การเพิ่มขีดความสามารถของครูเพื่อที่จะรับผิดชอบหน้าที่ได้ดีขึ้น (Capacity for accountability) หรือที่ Pasi Sahlberg<sup>1</sup> เรียกว่า ความรับผิดชอบเชิงวิชาชีพ (Professional accountability) สามารถเกิดขึ้นได้ โดยการเพิ่มทุนมนุษย์ (Human capital) ทุนทางสังคม (Social capital) และทุนที่เกิดจากประสบการณ์ตัดสินใจ (Decision capital) ให้แก่บุคลากรทางการศึกษา แต่การสร้างทุนทั้งสามแบบนี้ไม่ง่ายและต้องใช้กระบวนการ เช่น การเพิ่มทุนมนุษย์ต้องมีกระบวนการบ่มเพาะที่ดี การเสริมทุนทางสังคมต้องมีช่องทางเชื่อมต่อครู ให้เกิดการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ระหว่างกัน ส่วนการส่งเสริมทุนการตัดสินใจ ต้องเปิดโอกาสให้ครูได้มีอิสระที่จะจัดการ หรือออกแบบการสอนได้เอง<sup>2</sup> เป็นต้น (ภาพที่ 4)

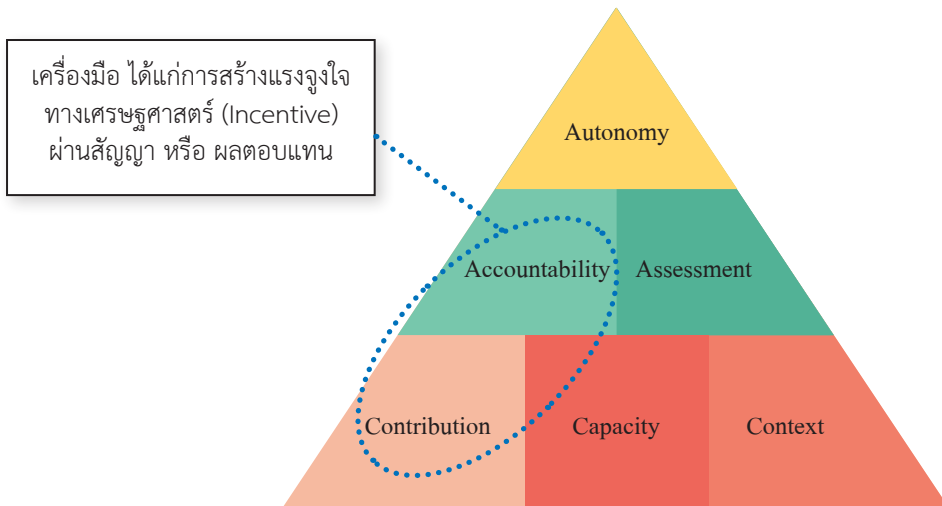
<sup>1</sup> ทุนมนุษย์ ทุนทางสังคม และ ทุนการตัดสินใจ เมื่อรวมกันทั้งหมด Sahlberg จะเรียกว่า ทุนวิชาชีพ (Professional capital) ดู 2013. Finnish Lessons: What the World Can Learn from Educational Change in Finland. แสดงโดย Pasi Sahlberg. และ 2013. ‘What if Finland’s Great Teachers Taught in Your Schools?’. แสดงโดย Pasi Sahlberg.

<sup>2</sup> การส่งเสริมให้บุคลากรทางการศึกษา “ตัดสินใจ” นั้นรวมถึงการส่งเสริมแม้ว่าจะตัดสินใจพลาดเป็นบางครั้งด้วย สิ่งนี้สำคัญต่อการเรียนรู้อย่างยิ่ง และเป็นจุดบอดสำคัญของระบบราชการโดยทั่วไป Stiglitz and Greenwald (2014) ได้วิจารณ์ประเด็นนี้เอาไว้ในหนังสือชื่อ Creating a Learning Society ว่า ระบบราชการมักหลีกเลี่ยงความล้มเหลว (Loss aversion) มากจนกระทั่งไม่อาจจะสร้างสิ่งใหม่ได้เลย (p. 100)



ภาพที่4: การประเมินผลเพื่อสร้างความรับผิดชอบเชิงวิชาชีพ และการเพิ่มขีดความสามารถของครู

ลำดับถัดมา การทุ่มเทและเสียสละของครูต่อศิษย์ เพื่อที่จะบรรลุลูกงานที่รับผิดชอบ (Contribution for accountability) สามารถเกิดขึ้นได้ โดยใช้แรงจูงใจ (Incentives) ต่างๆ เพื่อโน้มน้าวบุคลากรทางการศึกษาให้ปรับพฤติกรรม อาทิ การออกแบบสัญญาจ้าง หรือ การให้ผลตอบแทนที่อิงกับผลสัมฤทธิ์ของครู หรือการใช้กลไกการมีส่วนร่วมของผู้ปกครองเข้ามาสนับสนุน อย่างไรก็ตาม จากการศึกษาพบว่าการใช้มาตรการเหล่านี้ต้องชั่งน้ำหนักและระมัดระวังอย่างยิ่งเพื่อไม่ให้ไปทำลายทุนทางวิชาชีพของครู ยกตัวอย่างเช่น การให้ผลตอบแทนที่อิงกับผลงานของครูไม่ควรทำให้เกิดสภาพแข่งขันมาจนกระทั่งครูไม่ร่วมมือกัน และมีทุนทางสังคมน้อยลง เป็นต้น (ภาพที่ 5)



ภาพที่ 5 :การประเมินผลเพื่อสร้างความรับผิดชอบ และการสร้างแรงจูงใจ

เงื่อนไขความสำเร็จที่สำคัญอย่างมากอีกประเด็นหนึ่ง ได้แก่ การพิจารณาทำความเข้าใจบริบททางเศรษฐกิจการเมืองของการจัดการศึกษาเชิงพื้นที่ โดย Michelle Tan ได้มีข้อเสนอในกรณีของประเทศไทยไว้ว่า ประเทศไทยมีพลังทางสังคมสามกลุ่มที่ต้องพิจารณาในการกำหนดยุทธศาสตร์การศึกษา ได้แก่ 1) กลุ่มผู้บริหารและข้าราชการครู 2) ฝ่ายการเมือง และ 3) กลุ่มพลังปฏิรูป (Reformist) ซึ่งสามฝ่ายนี้ต่อรองกันเองตลอดเวลา เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ของกลุ่มตน จากนั้นนี้ จึงหมายถึงว่าในการออกแบบนโยบาย เพื่อกระจายการศึกษาไปสู่พื้นที่ที่ต้องพิจารณา “แรงจูงใจ” ทางเศรษฐกิจการเมืองของกลุ่มพลังเหล่านี้ให้รอบคอบ ไม่เช่นนั้นก็จะอาจได้รับการต่อต้าน หรือทำให้นโยบายไม่ประสมผลสัมฤทธิ์มากเท่าที่ควร

โดยสรุป การกระจายบทบาท หรือให้อิสระกับหน่วยการศึกษาระดับพื้นที่นั้น เป็นเงื่อนไขเบื้องต้น (Necessary condition) ของการศึกษาเชิงพื้นที่ และมีเงื่อนไขที่จำเป็น (Sufficient Condition) อีก ได้แก่ การสร้างระบบความรับผิดชอบ ผ่านการประเมิน (Assessment for Accountability) การเพิ่มขีดความสามารถทางวิชาชีพ (Professionalism for Accountability) และ การสร้างระบบแรงจูงใจ (Incentive for Accountability) เงื่อนไขที่จำเป็นเหล่านี้ไม่สามารถเลือกดำเนินการเงื่อนไขใดเงื่อนไขหนึ่ง แต่ต้องดำเนินการพร้อมๆ กัน จึงจะสามารถเพิ่มความรับผิดชอบได้ในทางปฏิบัติได้ ดังตัวอย่างในแผนภาพที่ 2-5



## 2. การศึกษาบทเรียนจากต่างประเทศเพื่อประยุกต์ใช้กับสังคมไทย

คณะผู้วิจัยได้คัดเลือกประเทศเป็นกรณีศึกษา 5 ประเทศ โดยใช้เกณฑ์สำคัญจากผลการศึกษาของธนาคารโลก 5 ข้อได้แก่ 1) มีการจัดการศึกษาเชิงพื้นที่ 2) มีการกระจายบทบาทระดับปานกลางขึ้นไป 3) มีความรับผิดชอบต่อชุมชนระดับปานกลางขึ้นไป 4) มีความครอบคลุมประเทศรายได้น้อย ถึง รายได้สูง และ 5) มีความครอบคลุมภูมิภาคที่หลากหลาย และต้องมีประเทศในกลุ่มประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนประกอบด้วย

ผลการคัดสรรด้วยเกณฑ์ดังกล่าว ได้กรณีศึกษาคือ เอล ซัลวาดอร์ นิการากัว กัมพูชา ญี่ปุ่น และ แคนาดา โดยผลการศึกษาในส่วนนี้จะแบ่งเนื้อหาเป็นสองส่วน ส่วนแรกสรุปองค์ประกอบหรือคุณลักษณะสำคัญของประเทศต่างๆ เปรียบเทียบกัน และส่วนที่สองสรุปบทเรียนสำคัญที่ได้จากการศึกษา

### 2.1) คุณลักษณะสำคัญของประเทศต่างๆ

คุณลักษณะที่เปรียบเทียบประกอบด้วย 1) บริบทและเป้าหมาย 2) รูปแบบการบริหาร 3) ผลลัพธ์และประสิทธิภาพ ซึ่งมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

ตารางที่ 1: บริบทการก่อตัวของการศึกษาเชิงพื้นที่และเป้าหมาย

	บริบท	เป้าหมาย
เอล ซัลวาดอร์	เกิดสงครามกลางเมืองในทศวรรษที่ 1980s รัฐอ่อนแอ งบประมาณด้านสวัสดิการลดลง จึงเกิดขบวนการภาคประชาชน ปฏิรูปการศึกษา รัฐจึงกระจายบทบาทมาให้ประชาชนทำแทน	ขยายโรงเรียน ลดการลาออก เพิ่มการเลื่อนชั้น
นิการากัว	มีความไม่มั่นคงทางการเมืองรัฐบาลซึ่งอิงแนวคิดระบบตลาด เข้าสู่อำนาจในปี 1990s จึงลดบทบาทภาครัฐเพิ่มบทบาท เอกชน	เพิ่มคุณภาพการศึกษา
กัมพูชา	มีต้นทุนการศึกษาที่ประชาชนต้องรับภาระสูงราว 77% ของต้นทุนรวม ประชาชนที่อยู่ห่างไกลหรือยากจนจึงเข้าไม่ถึง การศึกษาและเกิดความเหลื่อมล้ำดังนั้น UNESCO จึงชวนรัฐบาลปฏิรูป	เพิ่มปริมาณการเข้าเรียน ลดต้นทุนและ ลดความเหลื่อมล้ำ
ญี่ปุ่น	การปฏิรูปครั้งแรกเกิดขึ้นช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่สอง ทำให้คุณภาพของการศึกษาญี่ปุ่นดีขึ้นมาก แต่จากการศึกษา พบว่าปัญหาสังคมในทศวรรษที่ 1990s ทำให้เกิดกระแส การปฏิรูปใหม่โดยต้องการให้สถานศึกษาเชื่อมโยง สังคมมากขึ้น	เน้นไปที่การเชื่อมโยง การศึกษาเข้ากับชุมชน และประเด็นทางสังคม และการลดปัญหา ความเหลื่อมล้ำ
แคนาดา	หลังสงครามโลกความต้องการการศึกษาเพิ่มสูงขึ้นอย่างมาก ผลคือ รัฐต้องปรับตัว อาทิ ลดระเบียบเพิ่มความคล่องตัว ลงทุนเพิ่ม และกระจายบทบาทไปให้แก่พื้นที่ หลังจากนั้น ในช่วงทศวรรษที่ 1990s มีการปฏิรูปสอง เน้นที่ครู	กระจายบทบาทไปพื้นที่ พร้อมกับเพิ่มคุณภาพครู และดึงครูเข้ามามีส่วนร่วม กับการปฏิรูป

ตารางที่ 2: รูปแบบการบริหารของหน่วยตัดสินใจในระดับพื้นที่

	หน่วยงานหลัก	ที่มาของหน่วยงานและกรรมการ	หน้าที่
เอล ซัลวาดอร์	Coordinating unit and Technical Liaisons	แต่งตั้งจากส่วนกลาง	1) พัฒนานโยบายระดับพื้นที่ 2) ประเมินผลระดับพื้นที่ 3) ประสานงานกระทรวงฯ 4) ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของชุมชน และให้ความช่วยเหลือ ACE
	Community Education Association (ACE)	1) ผ่านการคัดกรอง อาทิ ไมใกล้โรงเรียนอื่นเกินไป และมีขนาดชั้นเรียนมากกว่า 28 คน เว้นแต่เป็นพื้นที่ห่างไกล 2) ให้ข้อมูลชุมชน และลงประชามติว่าจะเข้าร่วมโครงการหรือไม่ 3) เลือกตัวแทน 5 คน 4) อบรมเพื่อส่งมอบงาน	1) จัดตั้ง และบำรุงรักษาโรงเรียน 2) ประเมิน และจ้างครู 3) จัดการงบประมาณ 4) สร้างความร่วมมือจากชุมชน
นิคารากัว	Municipal delegates	แต่งตั้งจากส่วนกลาง	1) สนับสนุนโรงเรียนให้เข้าร่วม CD 2) พัฒนาการรณรงค์ CD 3) ประสานงานกระทรวงฯ
	Consejos directivos (CD)	1) อาจารย์ในโรงเรียน ลงคะแนนเสียงว่าจะร่วมโครงการจัดการตนเองหรือไม่ 2) หากเข้าร่วม ก็จะมีการเลือกผู้แทน 5 คน มาจาก ผอ. 1 คน ครู 1 คน และผู้ปกครอง 3 คน	1) บำรุงรักษาโรงเรียน 2) ประเมินและจ้างครู 3) ปรับหลักสูตร (บางส่วน) 4) เกลี่ยงบประมาณ และหาเงินเพิ่มเติมเอง
กัมพูชา	District development office	แต่งตั้งจากส่วนกลาง	1) ตรวจสอบและวิเคราะห์แผนงบประมาณ และแผนพัฒนา 2) ประสานงานให้บรรลุเป้าหมายการปฏิรูปการศึกษา

ตารางที่ 2: (ต่อ)

	หน่วยงานหลัก	ที่มาของหน่วยงานและกรรมการ	หน้าที่
กัมพูชา (ต่อ)	School Support Committee	จัดตั้งโดยรัฐบาลให้ทุกโรงเรียนมี SSC 10 คนประกอบไปด้วย ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในชุมชน (เกณฑ์กว้างมาก)	1) ทำแผนงบประมาณ รายเดือน และ แผนพัฒนา รายปี 2) แผนต้องมุ่งเน้น การเข้าเรียน ลดการซ้ำชั้นและลาออก และสนับสนุนการเรียนรู้ 3) ใช้بودหนุน
ญี่ปุ่น	Board of Education	มีโดยกฎหมายกรรมการแต่งตั้งจาก ผู้ว่าราชการจังหวัด (ดูแลมัธยมศึกษาตอนปลาย) หรือ นายกเทศมนตรี (ประถมศึกษา - มัธยมศึกษาตอนต้น) มีจำนวน 3-5 คนและมีวาระ 4 ปี	1) จัดตั้งโรงเรียน และ กำกับดูแล 2) จัดการงบประมาณ 3) จ้างและอบรมครู
	School Management Council	1) โรงเรียนสมัครใจ ขอจัดตั้ง SMC 2) Board of Education ในระดับ จังหวัดหรือเทศบาลแต่งตั้งกรรมการ 11-15 คน	1) อนุมัติแผนการสอน และ แผนบริหารโรงเรียน 2) เสนอแนะเรื่องบุคลากร 3) สร้างความร่วมมือกับชุมชน
	Yugoken and Community Education Council	จัดตั้งกันเองโดยภาคประชาสังคม	สนับสนุนการศึกษาในห้องเรียน ลดความเหลื่อมล้ำ
แคนาดา	School Board (State-level)	มีโดยกฎหมายกรรมการมาจากการเลือกตั้ง โดยมีคุณสมบัติดังนี้ 1) อยู่ในเขตพื้นที่ฯ 2) ให้การสนับสนุนการศึกษา 3) สัญชาติแคนาดา 4) อายุมากกว่า 18 ปี 5) มีสิทธิ์เลือกตั้ง 6) ไม่ถูกห้ามโดยกฎหมายอื่นๆ	1) จัดทำนโยบายการศึกษา และ หลักสูตร 2) กำกับดูแลโรงเรียน 3) จัดสรรบุคลากร 4) อื่นๆ

ตารางที่ 3: ผลลัพธ์และประสิทธิภาพ ของการจัดการศึกษาเชิงพื้นที่

	การเข้าถึงการศึกษา และคุณภาพ	การมีส่วนร่วม ของชุมชน	ความทุ่มเทและเสียสละ ของครูต่อศิษย์ (Contribution)
เอล ซัลวาดอร์	จำนวนห้องเรียน ครู และนักเรียน ขยายตัวมากกว่า 2,000% ระหว่างปี 1991 – 2001 และ คะแนนสอบดีขึ้น	ชุมชนพบปะโรงเรียน 5.65 ครั้งต่อเดือน สูงกว่า รร. รัฐ ทั่วไปที่ 1.56 ครั้งต่อเดือน	ทำงานมากกว่าครูใน รร.รัฐทั่วไป และผลงาน น้อยกว่า
นิการากัว	ไม่ประสบผลเท่าที่ควร การออกกลางคัน (dropout) และ การเข้าชั้นยังไม่ดีกว่า รร.รัฐทั่วไป คะแนนสอบดีขึ้นบางวิชาเท่านั้น	3.44 ครั้งต่อเดือน ใกล้เคียง รร. รัฐทั่วไป	ทำงานมากกว่าครูใน รร.รัฐทั่วไปราว 1.7 ชม. ต่อสัปดาห์
กัมพูชา	การเข้าเรียนดีขึ้นทั้งประถมศึกษา และ มัธยมศึกษา โดยเฉพาะ ในพื้นที่ห่างไกล	มีส่วนร่วมน้อย แบบสำรวจ แสดงให้เห็นว่า ผู้ปกครอง ไม่ให้ความสำคัญ	ไม่มีข้อมูล
ญี่ปุ่น	เพิ่มขึ้นหากมีระบบรับผิดชอบ เชิงข่าวสาร (และลดลงในกรณี ที่ไม่มี) และเพิ่มมากขึ้นในกลุ่ม ผู้ด้อยโอกาส	มากขึ้นจาก SAC, SMC และการมีส่วนร่วม แนวนอน (Yugoken & Sukoyaka)	ทำงานหนักมากขึ้นหาก เข้าร่วม SMC และโครงการ พิเศษต่างๆ
แคนาดา	คะแนนผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษา สูงขึ้น และการเข้าเรียนต่อ มัธยมศึกษาตอนปลายเพิ่มขึ้น	รับรองโดยกฎหมาย มีทั้งส่วนร่วมทางอ้อม และทางตรง	ไม่มีข้อมูล

## 2.2) บทเรียนที่ได้จากกรณีศึกษา

บทเรียนที่ได้จากกรณีศึกษาแบ่งออกเป็น 5 ประเด็นดังต่อไปนี้

1) ทุกกรณีศึกษามีหน่วยงานสามารถทำงานร่วมกัน ได้แก่ ระดับชาติ ระดับภูมิภาค และระดับโรงเรียน โดยมีการกระจายบทบาทคือมีการเปลี่ยนบทบาทของหน่วยตัดสินใจระดับชาติไปสู่การให้ความสำคัญกับนโยบายและการจัดการทรัพยากรภาพรวม ขณะเดียวกันก็เพิ่มบทบาทตัดสินใจให้แก่หน่วยตัดสินใจระดับภูมิภาค และระดับโรงเรียน ทั้งในด้าน 1) การจัดการด้านบุคลากร 2) การบริหารงบประมาณ 3) การกำหนดวิธีการเรียนการสอน และ 4) การบริหารทั่วไป

2) การกระจายบทบาทของกรณีศึกษา มีทั้งที่กระจายไปให้แก่ระดับภูมิภาค เช่น แคนาดา และ ญี่ปุ่น และกระจายไปยังระดับโรงเรียนโดยตรงเช่น เอล ซัลวาดอร์ นิการากัว และ กัมพูชา อย่างไรก็ตาม ไม่สามารถสรุปได้ว่ารูปแบบใดจะประสบความสำเร็จมากกว่ากัน เนื่องจากบทบาทและอิสระในการตัดสินใจ (Autonomy) เพียงอย่างเดียวไม่เพียงพอต่อการประสบความสำเร็จ แต่จะต้องเข้าใจถึงระบบความรับผิดชอบ การประเมินผล ความทุ่มเทและเสียสละของครูต่อศิษย์ แรงจูงใจ และบริบทของประเทศนั้นๆ ด้วย ยกตัวอย่างเช่น แม้เอล ซัลวาดอร์ และ นิการากัว จะกระจายบทบาทไปให้โรงเรียนเหมือนกัน แต่ผลลัพธ์มีความแตกต่างกันเนื่องจากบริบทและปัจจัยอื่นๆ มีผลต่อผลลัพธ์ด้วย

3) การประเมินเพื่อสร้างความรับผิดชอบมีบทบาทสำคัญไม่เฉพาะช่วยให้โรงเรียน หรือหน่วยตัดสินใจระดับภูมิภาค และรับผิดชอบต่อผู้เรียนและชุมชนโดยรอบเท่านั้น แต่ยังเป็นเครื่องมือสำคัญ ซึ่งช่วยขับเคลื่อนสังคมให้เข้ามามีส่วนร่วมพัฒนาโรงเรียนด้วย ตัวอย่างประเทศที่มีความโดดเด่นในเรื่องนี้ ได้แก่ เอล ซัลวาดอร์ และนิการากัว ซึ่งมีการจัดทำบัตรรายงาน (Report card) ทั้งจากบนลงล่าง และจากล่างขึ้นบน ส่วนประเทศญี่ปุ่น มีวิธีการจัดทำระบบการประเมินภายในและภายนอกที่เรียบง่ายและให้ชุมชนมีส่วนร่วม เช่นกัน

รายละเอียดขั้นตอนการทำบัตรรายงานของเอล ซัลวาดอร์ และนิการากัว ได้แก่ 1) จัดตั้งกลุ่มประเมินขนาด 7-15 คน 2) ตกลงร่วมกันว่าจะเก็บข้อมูลอะไรบ้าง เพื่อสะท้อนบริบทปัจจัยนำเข้า กระบวนการและผลลัพธ์ 3) เก็บข้อมูลและวิเคราะห์ข้อมูล 4) เผยแพร่ข้อมูลให้แก่ชุมชนได้ทราบ 5) พัฒนาแผนปฏิบัติการเพื่อพัฒนาโรงเรียนและสร้างระบบติดตาม และ 6) เชื่อมโยงความร่วมมือให้เกิดการพัฒนาที่ต่อเนื่องและมีส่วนร่วมจากหน่วยงานอื่นๆ ในท้องถิ่น

ในส่วนของการประเมินภายในและภายนอกของญี่ปุ่น มีขั้นตอนดังนี้ 1) โรงเรียนจะเป็นผู้ออกแบบสอบถาม ตามแนวปฏิบัติที่ได้จากส่วนกลาง 2) ส่งแบบสอบถามไปให้แก่ผู้ปกครอง ครู นักเรียน และคนในชุมชน 3) นำแบบสอบถามเหล่านี้มาวิเคราะห์ 4) ผู้อำนวยการตั้งคณะกรรมการพิเศษ ซึ่งเป็นบุคคลภายนอกมาสำรวจกิจกรรมในโรงเรียนและอภิปรายกันโดยอิงกับผลสำรวจของแบบสอบถาม 5) สรุปผลและส่งให้แก่กรรมการการศึกษา และ 6) เผยแพร่ผลการประเมินต่อสาธารณะ

รูปแบบการประเมินของทั้งสามประเทศที่ได้กล่าวมานี้ ช่วยให้เห็นถึงแนวปฏิบัติที่น่าสนใจของการปฏิรูประบบประเมินระดับพื้นที่ได้เป็นอย่างดี

4) การมีส่วนร่วมของพื้นที่ทำได้โดยการ “ร่วมบริหาร” ของหน่วยตัดสินใจทั้งในระดับภูมิภาคและโรงเรียน กลไกเช่นนี้พบในทุกประเทศที่เป็นกรณีศึกษา อาทิ Community Education Association ในเอล ซัลวาดอร์ Consejos directivos ในนิคารากัว School Support Committee ในกัมพูชา School Management Council ในญี่ปุ่น และ School Board ในแคนาดา การมีส่วนร่วมแบบนี้คือสายสัมพันธ์แบบแนวตั้ง (Vertical relationship) ซึ่งแม้จะมีผลให้ครูทำงานทุ่มเทมากขึ้น แต่ก็สร้างความตึงเครียดในระบบเพิ่มขึ้นด้วย

รูปแบบการมีส่วนร่วมอีกแบบหนึ่ง คือ การมีส่วนร่วมแนวนอน (Horizontal relationship) หมายถึงการที่โรงเรียนเชิญชวนให้ชุมชนได้เข้ามามีบทบาทร่วมพัฒนาโรงเรียน โดยอาจจะไม่ต้องมีตำแหน่งบริหารหรือกำกับโรงเรียนเลยก็ได้ ความสัมพันธ์เช่นนี้คือความสัมพันธ์แบบเท่าเทียมกัน และร่วมด้วยช่วยกัน

ตัวอย่างของประเทศเอล ซัลวาดอร์ และ นิคารากัว ได้แก่ การที่ผู้ปกครองเข้าร่วมประชุมเพื่อวางแผนปฏิบัติการในการพัฒนาการศึกษา ร่วมกับครู ตัวอย่างของญี่ปุ่น มีโครงการมากมายที่ผู้ปกครองเข้ามามีส่วนร่วมกับการสอนในห้องเรียนโดยตรง อาทิ โครงการ School Supporter Club ในเมือง Ibaraki เปิดให้ลงทะเบียนคนที่อยากมีส่วนร่วมกับการเรียน Community room ในเมือง Kaiduka เปิดให้คนในชุมชนเข้ามาเรียนร่วม และ สอนร่วมกับครูได้ หรือ Dads Club ในเมือง Takatsuki ซึ่งคุณพ่อรวมตัวกันเพื่อขอเข้ามามีส่วนร่วมพัฒนาชั้นเรียนของลูกๆ เป็นต้น

5) ในเชิงเศรษฐศาสตร์การเมืองแล้ว การกระจายบทบาทจัดการศึกษาไปสู่พื้นที่จะเพิ่มภาระให้แก่โรงเรียน และ ครู (กรณีศึกษาอย่างน้อยสามประเทศ ได้แก่ เอล ซัลวาดอร์ นิคารากัว และญี่ปุ่น มีข้อมูลยืนยันภาระที่เพิ่มขึ้นอย่างชัดเจน) ดังนั้น การต่อต้านมาตรการเหล่านี้จึงเกิดขึ้นได้ ข้อเสนอที่ควรทำควบคู่กับการกระจายบทบาทไปสู่พื้นที่ จึงเป็นการค่อยๆ เพิ่มขีดความสามารถ

ของครูและโรงเรียนในพื้นที่ไปพร้อมกับภารกิจที่เพิ่มขึ้นด้วย ทำให้ครูและผู้บริหารมีขีดความสามารถเพียงพอจะรับมือกับภารกิจส่วนเพิ่มได้

มาตรการนี้ถูกนำไปใช้อย่างเข้มข้นในประเทศแคนาดา ซึ่งในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่สองมีการกระจายบทบาทและปฏิรูประบบความรับผิดชอบเพียงอย่างเดียว โดยไม่ได้ให้ความสำคัญกับการเพิ่มขีดความสามารถของครูมากนัก ทำให้ฝ่ายการเมืองได้รับแรงกดดันจากสหภาพครูอย่างหนัก เมื่อมีการเปลี่ยนผู้บริหาร/รัฐบาลชุดใหม่จึงหันกลับมาให้ความสำคัญกับมาตรการเพิ่มขีดความสามารถของครู โดยเน้นไปที่การเพิ่มทุนมนุษย์ การเพิ่มทุนทางสังคม และการเปิดให้ครูได้ร่วมตัดสินใจเรื่องราวต่างๆ มากขึ้น<sup>3</sup>

6) ในกรณีที่มีรัฐต้องการกระจายบทบาทไปในระดับย่อยที่สุด คือระดับโรงเรียน (School-based management) จากประสบการณ์ของหลายประเทศ ซึ่งธนาคารโลกได้สรุปไว้ว่า จำเป็นต้องทำอย่างค่อยเป็นค่อยไป อันเนื่องมาจาก 1) ต้องมีการปรับตัวของผู้เล่นต่างๆ ให้เข้ากับโครงสร้างการจัดการแบบใหม่ และ 2) ต้องมีมาตรการเพิ่มขีดความสามารถของครูและผู้บริหารโรงเรียนให้เข้ากับการกิจแบบใหม่ ดังนั้น การเปลี่ยนแปลงเชิงปริมาณจะเกิดขึ้นได้ในระยะ 5 ปีแรก และการเปลี่ยนแปลงเชิงคุณภาพอาจต้องใช้เวลาราว 8 ปีโดยเฉลี่ย

ด้วยเหตุนี้เอง เอล ซัลวาดอร์ นิคารากัว และญี่ปุ่น จึงไม่ได้กระจายบทบาทลงสู่ระดับโรงเรียนพร้อมกันทั้งประเทศ แต่ให้โรงเรียนที่มีความพร้อม (Readiness) และความสมัครใจ (Voluntariness) ดำเนินการก่อน ขณะเดียวกันเมื่อโรงเรียนนำร่องดำเนินการไปแล้ว ควรจัดช่องทางให้โรงเรียนเหล่านี้ สามารถแลกเปลี่ยนความรู้และประสบการณ์ระหว่างกัน หรือ แบ่งปันประสบการณ์ให้แก่โรงเรียนอื่นๆ ที่สนใจด้วย ซึ่งจะช่วยให้ทุนทางสังคม (Social capital / capacity) ของการศึกษาสูงขึ้นในประเด็นนี้ จึงเป็นประเด็นสำคัญที่ควรตระหนักในการพิจารณาดำเนินการในประเทศไทยด้วย

จากบทเรียนทั้งหมดพบว่ามีคุณสมบัติคล้อยกันของทฤษฎีและภาคปฏิบัติอย่างครบถ้วน ซึ่งคณะวิจัยได้พิจารณาเชื่อมโยงทฤษฎีและบทเรียนเหล่านี้กับประสบการณ์ของประเทศไทย นับตั้งแต่อดีตถึงปัจจุบัน ดังนี้

<sup>3</sup> ตัวอย่างของการร่วมกันตัดสินใจได้แก่การที่รัฐบาลของรัฐ Ontario ร่วมกับสหภาพครูกำหนด MOU พัฒนาการศึกษาร่วมกัน ทำให้ครูเป็นส่วนหนึ่งของการตัดสินใจมาตรการ การศึกษาต่าง ๆ มากกว่าที่รัฐจะเป็นผู้สั่งมาจากส่วนกลาง



### 3. การทำความเข้าใจการจัดการศึกษาเชิงพื้นที่ของสังคมไทย

คณะวิจัยนำเสนอสาระสำคัญในการทำความเข้าใจการจัดการศึกษาเชิงพื้นที่ของประเทศไทย ออกเป็นสามส่วน ได้แก่ ส่วนที่หนึ่ง ภาพรวมพัฒนาการของการศึกษาเชิงพื้นที่ในสังคมไทย โดยเน้นประเด็นการกระจายอำนาจจากส่วนกลาง และการจัดรูปความสัมพันธ์ทางอำนาจใหม่ ส่วนที่สอง สรุปความเห็นจากการสัมมนาเชิงปฏิบัติการในสี่ภูมิภาค เพื่อสะท้อนถึงอุปสรรค และ ข้อเสนอแนะในการพัฒนาการศึกษาเชิงพื้นที่ พร้อมกับผลการทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวกับการปฏิรูปการศึกษา เพื่อตรวจทานความสอดคล้อง และส่วนสุดท้าย การปรับโครงสร้าง การจัดการศึกษาเชิงพื้นที่ครั้งล่าสุดในปี 2016 และสิ่งที่อาจจะเกิดขึ้นในอนาคต

#### 3.1) ภาพรวมพัฒนาการของการศึกษาเชิงพื้นที่ในสังคมไทย

ประเทศไทยเริ่มแนวคิดกระจายบทบาทการศึกษา และเปิดให้เกิดการศึกษาเชิงพื้นที่ มาตั้งแต่ราวทศวรรษที่ 1990s อันเนื่องมาจากสามสาเหตุ ประการแรก ได้แก่ความตระหนัก ต่อภาวะวิกฤติเศรษฐกิจ ส่งผลให้เกิดการทบทวนบทบาทของการศึกษา และทุนมนุษย์ต่อการพัฒนา ประเทศ ประการที่สอง การเกิดกระแสกระจายอำนาจการปกครองที่มาพร้อมกับรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 (1997) และประการสุดท้าย ความเชื่อมั่นที่ลดลงต่อกระทรวงศึกษาธิการ ส่วนกลาง

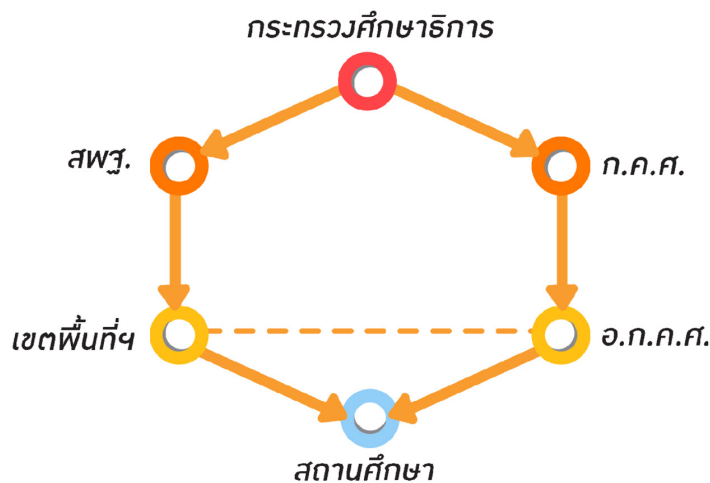
เหตุดังกล่าวส่งผลให้เกิดพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 (1999) และ พ.ร.บ. กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 (1999) ซึ่งกำหนดให้มีการกระจายบทบาทจัดการศึกษาออกไปสู่พื้นที่มากขึ้น แต่การกระจาย บทบาทดังกล่าวมีความทับซ้อนกันระหว่างสองหน่วยงาน ทางด้านกระทรวงศึกษาธิการเสนอให้ กระจายบทบาทไปสู่เขตพื้นที่การศึกษา (Educational service area: ESA) ส่วนกระทรวงมหาดไทยเสนอให้กระจายไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) จึงเกิดการเมืองของการกระจาย บทบาทภายนอกขึ้น (Politics of external decentralization)

ความทับซ้อนดังกล่าวได้รับการประนีประนอมโดยนักการเมือง ซึ่งชี้ว่าเบื้องต้นให้ กระจายไปที่เขตพื้นที่การศึกษาก่อนเป็นลำดับแรก หลังจากนั้น เมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมี ความพร้อม (Readiness) และเป็นความยินยอมพร้อมใจจากทั้งสองกระทรวงและโรงเรียน (Voluntariness) จึงสามารถขอถ่ายโอนโรงเรียนไปได้ หรือหากประสงค์จะจัดตั้งโรงเรียนขึ้นเองนั้น สามารถทำได้เช่นกัน ข้อพิพาทนี้จึงได้ข้อยุติ ทั้งนี้ปัจจุบันมีราว 5% ของจำนวน อปท. ทั้งหมดที่ จัดการศึกษาเอง และ อปท. เหล่านี้ดูแลนักเรียนอยู่ราว 9% ของนักเรียนทั้งหมด

ในแง่ของการกระจายบทบาทภายในกระทรวงศึกษาธิการ (Politics of internal decentralization) พบว่า ข้อเสนอแรกที่สำนักงานปฏิรูปการศึกษา เสนอมิดังนี้ 1) ควบรวมบทบาทด้านศาสนา และ วัฒนธรรมเข้ามาสู่ ESA 2) ยุบรวมหน่วยงานภายในกระทรวงศึกษาธิการ จาก 14 หน่วยงานสำคัญเหลือเพียง 5 องค์กรหลัก 3) การศึกษาระดับต่ำกว่าอุดมศึกษาทั้งหมด ควรได้รับการจัดการในระดับ ESA ซึ่งพบในภายหลังว่า ข้อเสนอนี้ได้รับการต่อรอง/ต่อต้าน จนกระทั่ง ได้ข้อสรุปว่าจะมีการกระจายบทบาทมาบริหารในรูปเขตพื้นที่การศึกษาเฉพาะสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (สพฐ.) เป็นหลัก

นอกจากนี้ ถึงแม้ว่าในคณะกรรมการของเขตพื้นที่การศึกษา (ESAB) จะมีบทบาทสูงในการบริหารงานทั่วไป แต่ในแง่บุคลากรยังคงขึ้นตรงกับคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา (ก.ค.ศ.) แต่ ก.ค.ศ. จะแต่งตั้งคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาประจำเขตพื้นที่การศึกษา (อ.ก.ค.ศ. / ESAC) เข้ามาดำเนินการในระดับเขตพื้นที่ และมีผู้อำนวยการเขตพื้นที่การศึกษาเป็นกรรมการอยู่ด้วยเท่านั้น นั่นก็เท่ากับว่า อำนาจโยกย้ายข้าราชการกระทรวงศึกษาธิการถูกแยกออกมาจัดการต่างหากตามภาพที่ 6

### โครงสร้างความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลส่วนกลาง หน่วยงานระดับพื้นที่และโรงเรียน



ภาพที่ 6 โครงสร้างความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลส่วนกลาง หน่วยงานระดับพื้นที่ และโรงเรียน

การกระจายบทบาทการศึกษาลงมาในระดับเขตพื้นที่ดังภาพ ส่งผลให้เกิดการคลายอำนาจของส่วนกลางลงระดับหนึ่ง และทำให้พื้นที่การศึกษาเกิดการปรับตัวอย่างค่อยเป็นค่อยไป การปรับตัวที่เห็นได้ชัดเจนคือ 1) มีการทดลองรูปแบบจัดการศึกษาใหม่ๆ ในระดับโรงเรียน โดยการสนับสนุนจากทั้งเขตพื้นที่การศึกษา องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น และชุมชนโดยรอบ 2) มีการสานเครือข่ายระหว่างพลังทางสังคมในพื้นที่ โรงเรียน และหน่วยงานวิจัยด้านการศึกษาระดับชาติ อาทิ สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.) สำนักงานส่งเสริมสังคมแห่งการเรียนรู้และคุณภาพเยาวชน (สสค.) และสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) จนเกิดเป็นพลังปฏิรูป (Reformist's movement) รอบใหม่ ตัวอย่างของความร่วมมือเหล่านี้ได้จากตารางที่ 4

ตารางที่ 4: สรุปกรณีศึกษา การปรับตัวของท้องถิ่น เพื่อจัดการศึกษาในเชิงพื้นที่

จุดขับเคลื่อน		กรณีศึกษา	รายละเอียด
กระทรวงศึกษาธิการ	โรงเรียน	โรงเรียนบ้านห้วยไร่สามัคคี	เริ่มปี 2012 มี นร.เป็นชาวเขา ดังนั้นจึง 1) ปรับหลักสูตรให้กับผู้เรียน พานักเรียนเข้าสู่ตลาดแรงงาน 2) สนับสนุนครู 3) ระดมทรัพยากรจากชุมชน
		โรงเรียนรัตนโกสินทร์สมโภช	นำระบบฐานข้อมูลทางสารสนเทศมาคัดกรองเด็กกลุ่มเสี่ยง
		เครือข่ายโรงเรียนใน อ.แม่จัน จ.เชียงราย ชื่อ โสภะเฮียนจาวบ้าน	ดึงภาคส่วนต่างๆ ในพื้นที่มาดูแลเด็กที่หลุดจากระบบโรงเรียนปกติ
	มหาวิทยาลัย	Local Learning Enrichment Network	ให้มหาวิทยาลัยรับบทบาทสำรวจทุนทางสังคม และสร้างการมีส่วนร่วมในระดับจังหวัด เพื่อพัฒนาโรงเรียนจำนวนระหว่าง 20-40 แห่ง โดยเริ่มนำร่อง 15 จังหวัด

## ตารางที่ 4: (ต่อ)

จุดขับเคลื่อน		กรณีศึกษา	รายละเอียด
องค์การบริหารส่วนท้องถิ่น	เทศบาล	เทศบาลนครภูเก็ต	1) ใช้งบประมาณประจำปีราว ¼ พัฒนาการศึกษาระบบ 3 ภาษา 2) หลักสูตรที่มีเนื้อหาประวัติศาสตร์ท้องถิ่นเพื่อต้อนรับนักท่องเที่ยว 3) ให้ผู้เรียนมีทักษะในอนาคต เช่น IT literacy
	อบต.	อบต.วังน้ำคู้ จ.พิษณุโลก	ดูแล รร.ขนาดเล็กที่มีจำนวนครูน้อย ผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาดำ จึงได้ร่วมกับเขตพื้นที่ฯ และ ผู้นำชุมชนสร้างวิธีการบริหารแบบ “Buddy school” ทำงานร่วมกัน 4 รร.
		อบต.นิคมพัฒนา จ.ระยอง	ทำศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก เตรียมความพร้อมเด็กเข้าประถมศึกษา
		อบต.หนองอียอ จ.สุรินทร์	ทำโรงเรียนที่เปิดพื้นที่ให้ชุมชนได้เข้ามาร่วมเรียน ร่วมสอน
	อบจ.	อบจ. ยะลา	มีปัญหาความมั่นคง ทำให้หาครูได้ยาก จึงจัดทำคณะกรรมการพัฒนาการเรียนรู้จังหวัดยะลา เพื่อ 1) การมีส่วนร่วมทุกส่วน 2) การสำรวจปัญหาและสร้างวิสัยทัศน์ 3) บูรณาการทรัพยากรเพื่อแก้ปัญหา 4) ลดความเหลื่อมล้ำ
	ทุกระดับ	Case Management Unit	รองรับเด็กด้อยโอกาส อาทิ เด็กติดยา เด็กท้องวัยเรียน เด็กพิการ ฯลฯ ที่ออกจากการศึกษา (Dropout) โดย CMU จะคัดกรองให้พบเด็กเหล่านี้และส่งต่อเพื่อส่งเสริมให้พวกเขาเข้าถึงคุณภาพชีวิตที่ดีตามขีดความสามารถ

### 3.2) สรุปความเห็นจากการสัมมนาเชิงปฏิบัติการในสี่ภูมิภาคและข้อเสนอแนะเพื่อการพัฒนา

จากการที่รัฐโดยส่วนกลางและหน่วยงานระดับชาติได้ผ่อนคลายนโยบายของตนเองลงและเปิดพื้นที่ให้กับหน่วยตัดสินใจระดับภูมิภาค โรงเรียน และชุมชนในพื้นที่โดยรอบมากขึ้น หน่วยตัดสินใจเหล่านี้ ได้เข้ามามีส่วนร่วมพัฒนาการศึกษามากขึ้น การสัมมนาเชิงปฏิบัติการจึงเน้นค้นหาคำตอบว่า การเข้ามามีส่วนร่วมพัฒนาการศึกษาของพื้นที่ในระดับต่างๆ นั้นมีอุปสรรคอย่างไร และมีข้อเสนอแนะเพื่อพัฒนาการศึกษาเชิงพื้นที่ให้ก้าวหน้ามากขึ้นในอนาคตอย่างไรเพื่อนำข้อค้นพบไปตรวจทานและยืนยันผลที่ชัดเจนอีกครั้งหนึ่ง

การสัมมนาเชิงปฏิบัติการ ได้มีการระดมความเห็นจากผู้มีส่วนเกี่ยวข้องต่างๆ อาทิ ผู้ปกครอง ครู ผู้อำนวยการโรงเรียน นักธุรกิจในพื้นที่ ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และภาคประชาสังคม ใน 4 จังหวัด 4 ภูมิภาค ของประเทศไทย และได้ผลสรุปเบื้องต้นดัง ตารางที่ 5

ตารางที่ 5: ความเห็นจากเวทีสัมมนาสี่ภูมิภาค เรื่อง อุปสรรคและแนวทางพัฒนาการศึกษาเชิงพื้นที่

ประเด็น	อุปสรรค	แก้อย่างไร
การมีส่วนร่วมของชุมชน และ ผู้ปกครองต่อการศึกษา	ชุมชนมีส่วนร่วมน้อย	สร้างพื้นที่ของการมีส่วนร่วมและเงื่อนไขที่เอื้อให้เกิดการมีส่วนร่วม
	ผู้ปกครองมีส่วนร่วมน้อย	ใช้เทคโนโลยีสมัยใหม่เพื่อลดระยะห่างระหว่างครู และ ผู้ปกครอง อาทิ การทำ Line กลุ่มในห้องเรียน หรือระหว่างกรรมการสถานศึกษา
ทัศนคติที่สนับสนุนการเรียนรู้	การหลงสายสามัญและ รั้งเกียจ การศึกษารูปแบบอื่น อาทิ กศน. หรือ อาชีวศึกษา	สร้างเครือข่ายระหว่างผู้ปกครองเพื่อให้ ความรู้ความเข้าใจกันเอง, เมื่อผู้ปกครอง เข้าใจ ก็สามารถให้คำแนะนำบุตรหลานได้
การกระจายบทบาทจากส่วนกลางไปสู่พื้นที่แท้จริง	ขาดนโยบายที่ชัดเจน	ประกาศนโยบายชัดเจนโดยยึดหลัก มีเอกภาพทางนโยบาย หลากหลายอย่าง ในวิธีปฏิบัติ
	อำนาจยังอยู่กับส่วนกลาง	แก้กฎหมายอย่างเป็นระบบและมีส่วนร่วม

ตารางที่ 5: (ต่อ)

ประเด็น	อุปสรรค	แก้ อย่างไร
การกระจายบทบาทจากส่วนกลางไปสู่พื้นที่แท้จริง (ต่อ)	ทัศนคติ และ การตีความกฎหมาย	รัฐบาลต้องสื่อสารอย่างชัดเจนให้หน่วยงานต่างๆ เข้าใจเรื่องการกระจายบทบาทไปให้พื้นที่/ท้องถิ่นทำให้เกิดบรรทัดฐานการตีความซึ่งสนับสนุนการปฏิรูป
	การกำหนดวิธีปฏิบัติมา พร้อมกับนโยบายทำให้ขาดอิสระที่จะแก้ปัญหาด้วยตนเอง	ต้องมอบหมายภารกิจและตัวแปรความสำเร็จ แต่ไม่กำหนดวิธีการที่แข็งตัวเกินไป
	การขัดผลประโยชน์	เพิ่มพลังต่อรองของประชาชนทำให้ผู้มีบทบาท กลุ่มการเมืองต้องรับผิดชอบต่อประชาชนมากขึ้นและแสวงหาประโยชน์ส่วนตนได้จำกัด
การส่งเสริมโรงเรียน และ ครูที่มีคุณภาพในพื้นที่	การขาดขีดความสามารถของโรงเรียน	การปฏิรูประบบการพัฒนาครู อาทิ การให้อิสระแก่โรงเรียน ในการใช้งบอรรถเพิ่มศักยภาพผู้บริหารและครู (ต้องมาพร้อมระบบประเมินที่ดี)
	การขาดระบบความรับผิดชอบที่ดี	ปฏิรูประบบความรับผิดชอบครู ปฏิรูประบบประเมินโรงเรียน และ พัฒนาความรับผิดชอบเชิงวิชาชีพ
	ทัศนคติ และ ผลตอบแทนที่แท้จริงของครูต่ำ	ปฏิรูปสถาบันผลิตครูและระบบผลตอบแทนครู
	ความไม่คล่องตัวของการจัดจ้างบุคลากรครู	กระจายบทบาทการตัดสินใจไปให้แกระดับโรงเรียนหรือ อย่างน้อยต้องเพิ่มขีดความสามารถของเขตพื้นที่ฯ ให้สูงขึ้น

จากตารางที่ 5 พบว่า มีประเด็นที่สอดคล้องกับบทเรียนใน 5 ประเทศดังนี้

1) ปัญหาด้านการกระจายบทบาท ผู้ที่เข้าร่วมสัมมนาชี้ว่า ที่ผ่านมาการกระจายบทบาทสู่พื้นที่ ทั้งในระดับภูมิภาค และโดยเฉพาะระดับโรงเรียนยังไม่มากพอ หรือมีรายละเอียดบางประการที่ทำให้พื้นที่ไม่สามารถดำเนินงานได้อย่างเต็มที่ ตัวอย่างเช่น แม้จะมีการกระจายบทบาทให้แก่เขตพื้นที่การศึกษา แต่เวลาโครงการต่างๆ ลงมาไม่ได้ลงมาเพียงนโยบาย แต่กำหนด “วิธีปฏิบัติ” มาด้วย ทำให้เขตพื้นที่การศึกษาไม่มีบทบาท “ตัดสินใจ” ด้วยตนเอง นอกจากนี้ ยังมีประเด็นเรื่องบุคลากรครู ซึ่งยังไม่กระจายบทบาทให้แก่หน่วยตัดสินใจระดับล่าง ทำให้ครูขาดหรือเกินในบางพื้นที่ และปรับตัวได้ล่าช้าทำให้เด็กสูญเสียโอกาส เป็นต้น จึงควรกระจายบทบาทมากขึ้น

2) ปัญหาด้านการสร้างระบบความรับผิดชอบ ปัญหาที่เกิดจากการออกแบบวิธีประเมิน โดยอิงกับเอกสารและตัวแปรต่างๆ มากจนเกินไป ทำให้ครูถูกดึงออกจากห้องเรียนเพื่อไปทำงานประเมินอย่างมีนัยสำคัญ ส่งผลให้นักเรียนได้รับความรู้น้อยลง จึงควรมีการปฏิรูประบบประเมินใหม่ และหากเชื่อมโยงข้อเสนอนี้เข้ากับกรณีศึกษา จะพบว่า สามารถดูตัวอย่างจากบัตรรายงาน (Bottom-up report card) ของนิคารากัว และ เอล ซัลวาดอร์ หรือระบบประเมินภายในและภายนอกของประเทศญี่ปุ่นมาเป็นต้นแบบเพื่อปรับปรุงได้

3) ปัญหาเรื่องการมีส่วนร่วมน้อย (เมื่อเทียบกับความคาดหวัง) ทั้งในระดับห้องเรียนและระดับพื้นที่ การมีส่วนร่วมที่น้อยส่วนหนึ่งเกิดจากการตีความกฎหมายที่ขัดต่อการมีส่วนร่วมด้วย เช่น การตีความของหน่วยงานกำกับดูแลหน่วยงานหนึ่ง ทำให้โรงเรียนสังกัดกระทรวงศึกษาธิการไม่สามารถระดมทรัพยากรจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมาทำงานร่วมกันได้ เพราะมองเป็นการทำงานที่ผิดหน้าที่ หรือซ้ำซ้อนกัน ทางออกในกรณีนี้คือการพยายามสร้างเงื่อนไขแห่งความร่วมมือให้เกิดขึ้น เช่น การสนับสนุนภาคีเครือข่ายในพื้นที่ ซึ่งมีแรงขับเคลื่อนอยู่แล้วให้ขยายเครือข่ายมากขึ้น และการปรับแก้ทัศนคติของหน่วยงานกำกับดูแลให้ส่งเสริมการมีส่วนร่วมมากขึ้น ตัวอย่างที่สามารถเรียนรู้ได้จากกรณีศึกษา เช่น การทำโครงการพิเศษเพื่อเชื่อมโยงชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมกับโรงเรียนโดยตรงของประเทศญี่ปุ่น

4) การแก้ไขปัญหในข้อ 1) - 3) ข้างต้นได้นั้น จุดคานงัดสำคัญคือจำเป็นต้องมีบุคลากรทางการศึกษาที่ดี ดังนั้นจึงต้องปฏิรูปให้มีระบบผลิต ระบบการอบรม/การพัฒนา และระบบแรงจูงใจครูที่ดี การปฏิรูประบบที่เกี่ยวข้องกับบุคลากรทางการศึกษาอย่างรอบด้าน ซึ่งเป็นข้อเสนอสำคัญที่ได้จากการประชุมด้วย

นอกจากนี้ ยังพบอุปสรรคและทางออกอื่นๆ ที่ไม่ได้อยู่ในบทเรียนของ 5 ประเทศ กรณีศึกษาโดยตรง แต่พบว่าเป็นอุปสรรคและข้อเสนอที่จำเป็นและมีประโยชน์ต่อการพัฒนา การศึกษาเชิงพื้นที่ของประเทศไทย เช่น ตัวแทนภาคธุรกิจเสนอว่า ปัจจุบันการศึกษาเชิงพื้นที่ ยังไม่ตอบโจทย์ของตลาดการค้าและแรงงานในพื้นที่มากเท่าที่ควร ทั้งนี้ สาเหตุหนึ่งอาจเนื่องมา จากค่านิยมของผู้ปกครองที่จะให้บุตรหลานเข้าสายสามัญมากกว่าอาชีวศึกษา ซึ่งที่ประชุมเสนอว่า ควรมีการให้ความรู้ และการค่อยๆ ปรับค่านิยมของของสังคมต่ออาชีวศึกษาในระยะยาว เป็นต้น

เมื่อนำความเห็นจากการสัมมนาปฏิบัติการไปวิเคราะห์เปรียบเทียบกับผลการวิจัย เกี่ยวกับการปฏิรูปการศึกษาซึ่งจัดทำโดยหน่วยงานต่างๆ อาทิ สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศ (TDRI) สสค. สกศ. หรือ สกว. เป็นต้น พบว่ามีความสอดคล้องกันโดยข้อเสนอหลักจากผลการวิจัย ของหน่วยงานข้างต้น มีข้อเสนอให้มุ่งเน้นให้มีการปฏิรูปใน 4 มิติใหญ่ ได้แก่ 1) ปฏิรูปการประเมิน คุณภาพสถานศึกษา ครอบงาย ทรงประสิทธิภาพ อิงกับพื้นที่ และไม่ก่อภาระให้แก่ครูเพิ่มเติม 2) ปฏิรูปการพัฒนาคุณภาพครู ให้บริหารจัดการพื้นที่ได้ด้วยตนเอง<sup>4</sup> 3) ปฏิรูปหลักสูตรให้มุ่งเน้น ทักษะที่จำเป็นในศตวรรษที่ 21 ตลาดแรงงาน และบริบทของพื้นที่ และ 4) ควรกระจายบทบาท “การตัดสินใจ” ไปที่โรงเรียนตามความพร้อมและความสมัครใจของพื้นที่ (ประเด็นที่สอดคล้องกัน ได้นำเสนอไว้ในตารางที่ 5 ด้วยแล้ว)

### 3.3) การปรับโครงสร้าง การจัดการศึกษาเชิงพื้นที่ครั้งล่าสุดในปี 2016<sup>5</sup>

คณะกรรมการความสงบแห่งชาติ (คสช.) ได้มีคำสั่งหัวหน้า คสช.ที่ 10/2559 และ 11/2559 โดยสาระสำคัญในการย้ายอำนาจของเขตพื้นที่การศึกษา และ อ.ก.ค.ศ. มาสู่หน่วย ตัดสินใจใหม่ ประกอบไปด้วย

(1) คณะกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการใน ภูมิภาคมีอำนาจหน้าที่ในแผนยุทธศาสตร์ภาพรวมของประเทศ ดูแลด้านบุคคล และดูแลด้าน งบประมาณ (2) สำนักงานศึกษาธิการภาค จำนวนสิบแปดภาคจะดูแลยุทธศาสตร์ภาค ประสานงาน

<sup>4</sup> โดยเป็นการสร้างทุนทางวิชาชีพ เพื่อสนับสนุนให้เกิดความรับผิดชอบเชิงวิชาชีพ (Professional accountability) ประเด็นการปฏิรูปความรับผิดชอบได้กล่าวถึงในตอนต้นแล้ว

<sup>5</sup> เมื่อเริ่มต้นงานวิจัยชิ้นนี้ ยังไม่มีประกาศของ คสช. ฉบับที่ 10-11/2559 และไม่ได้อยู่ในขอบเขตของการศึกษา นอกจากนี้ กระบวนการปฏิรูปตามโครงสร้างใหม่นี้ยังดำเนินการอยู่ ไม่แล้วเสร็จ จึงไม่อาจคาดหวังข้อค้นพบ โดยละเอียด แต่เนื่องจากเป็นคำสั่งที่มีผลกระทบอย่างยิ่งต่อการศึกษาเชิงพื้นที่ ผู้วิจัยจึงได้นำมาใส่ไว้เป็น ส่วนหนึ่งของรายงาน



และกำกับดูแลหน่วยตัดสินใจระดับจังหวัด และ (3) คณะกรรมการศึกษาธิการจังหวัด (ก.ศ.จ.) ซึ่งรับมอบภารกิจแทนเขตพื้นที่การศึกษา และ อ.ก.ค.ศ.รับผิดชอบยุทธศาสตร์ระดับจังหวัด และ ดูแลโรงเรียนในพื้นที่ของตนเอง โดยมีอนุกรรมการศึกษาธิการจังหวัด (อ.ก.ศ.จ.) เป็นหน่วยสนับสนุน

จากโครงสร้างดังกล่าว จะพบว่า รัฐใช้พื้นที่ของ “จังหวัด” เป็นหน่วยตัดสินใจสำคัญ ส่งผลให้จำนวนหน่วยการบริหารจะลดลงจากเขตพื้นที่การศึกษาเดิม และแต่ละหน่วยจะมีภาระรับผิดชอบมากขึ้นกว่าเดิม อย่างไรก็ตาม เราไม่อาจตัดสินได้ว่า ผลของการจัดความสัมพันธ์ใหม่ เช่นนี้ จะส่งผลเช่นไร เพราะขึ้นอยู่กับเงื่อนไขอื่นๆ ด้วย เช่น ระบบประเมิน การเพิ่มขีดความสามารถ การบริหารแรงจูงใจ และการผลักดันที่สอดคล้องกับบริบททางการเมือง เป็นต้น

จากกรอบแนวคิดทางทฤษฎี ประสบการณ์จากต่างประเทศ และความคิดเห็นจาก พื้นที่ใน 4 ภูมิภาคของประเทศไทย คณะวิจัยจึงสรุปข้อสังเกตและข้อเสนอแนะไว้ 4 ประการได้แก่

1) นอกเหนือจากการปฏิรูปโครงสร้างใหม่แล้ว รัฐควรปฏิรูปการศึกษาอย่างรอบด้าน ได้แก่ ปฏิรูปความรับผิดชอบของหน่วยตัดสินใจ ระบบข้อมูลและการประเมินสถานศึกษา หลักสูตร และผลสัมฤทธิ์ของผู้เรียน ระบบพัฒนาครู และการค่อยๆ เปิดโอกาสให้โรงเรียนรับบทบาทมากขึ้น ตามความพร้อมและความสนใจ มากไปกว่านั้น รัฐควรนำความคิดเห็นจากผู้ปฏิบัติงานในพื้นที่ ไปแก้ไขอุปสรรคต่างๆ ที่มีอยู่เดิม

2) หน่วยตัดสินใจระดับต่างๆ นับตั้งแต่ระดับชาติ ระดับภูมิภาค และระดับโรงเรียน ควรสร้างแนวร่วมจากผู้เล่านหรือภาคส่วนอื่นๆ ในพื้นที่ให้เข้ามาสนับสนุนการศึกษามากขึ้น (All for education) อาทิ ก.ศ.จ. อาจจะต้องสร้างความร่วมมือกับหอการค้าจังหวัด องค์การบริหารส่วนจังหวัด ส่วนโรงเรียนก็ควรที่จะประสานความร่วมมือกับชุมชนโดยรอบ หรือผู้ปกครอง ให้แน่นแฟ้นยิ่งขึ้น

3) การตัดสินใจด้านบุคลากรทางการศึกษารวมศูนย์กลับไปสู่หน่วยตัดสินใจระดับชาติมากขึ้น ก.ศ.จ. ยังคงสามารถทำได้เพียงเสนอความคิดเห็นเพื่อให้คณะกรรมการขับเคลื่อนฯ เป็นผู้ตัดสินใจขั้นสุดท้ายในเรื่องบุคลากร โครงสร้างเช่นนี้อาจนำมาสู่ปัญหาสำคัญ เช่น จากการสัมมนาเชิงปฏิบัติการใน 4 ภูมิภาค มีข้อสังเกตจากผู้เกี่ยวข้องในพื้นที่ว่า ระยะห่างของหน่วยตัดสินใจและพื้นที่ทำให้ข้อมูลข่าวสารล่าช้าหรือผิดพลาด ผลคือ มีครูเกินและขาดในพื้นที่เดียวกัน

วิธีการแก้ไขปัญหาในระดับนี้คือ รัฐควรปฏิรูประบบข้อมูลและสารสนเทศที่ดี ให้สามารถบริหารบุคลากรในเขตพื้นที่ขนาดใหญ่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ และในระยะยาว หากมีระบบกำกับดูแลที่ดีเพียงพอ รัฐควรกระจายบทบาทจัดการด้านบุคลากร มาสู่ระดับกลางและระดับโรงเรียนมากขึ้นเป็นลำดับ เพราะหน่วยตัดสินใจเหล่านี้ ใกล้ชิดโรงเรียน และเข้าใจความต้องการของพื้นที่มากกว่าหน่วยตัดสินใจในระดับชาตินอกจากนี้ ระบบสารสนเทศที่ดีจะช่วยสนับสนุนธรรมาภิบาลในการบริหารจัดการอีกด้วย

4) บนโครงสร้างความสัมพันธ์เช่นนี้ หากโรงเรียนใดในจังหวัดมีความพร้อมและสมัครใจ ก.ศ.จ. อาจจะเริ่มโครงการนำร่องให้โรงเรียนมีอิสระในการบริหารตนเองได้มากขึ้นเป็นลำดับ (School based management) และพยายามสร้างช่องทาง แบ่งปันประสบการณ์ แลกเปลี่ยนกันระหว่างโรงเรียนนำร่องและโรงเรียนที่สนใจเรียนรู้ (Social capital enhancing) จึงจะช่วยส่งเสริมการจัดการศึกษาเชิงพื้นที่ได้ในระยะยาว

## แผนภาพสรุปภาพรวมของงานวิจัย



## สรุปบทเรียนจากต่างประเทศ



นิการากัว

- หน่วยตัดสินใจสำคัญอยู่ระดับโรงเรียน
- มีการใช้ระบบประเมินด้วย บัตรรายงานแบบ ชุมชนมีส่วนร่วม (Bottom-up report card)
- มีการสร้างแรงจูงใจเพื่อกระตุ้นบทบาทของครู และ ใช้นาตรการทางการเมืองเพื่อลดแรงต้านปฏิรูป



เอล ซัลวาดอร์

- หน่วยตัดสินใจสำคัญอยู่ระดับโรงเรียน
- มีการใช้ระบบประเมินด้วย บัตรรายงานแบบ ชุมชนมีส่วนร่วม (Bottom-up report card)
- มีการสร้างแรงจูงใจเพื่อกระตุ้นบทบาทของครู และ ใช้นาตรการทางการเมืองเพื่อลดแรงต้านปฏิรูป



กัมพูชา

- กระจายบทบาทไปให้โรงเรียนมากขึ้น
- โรงเรียนทำแผนการเงินรายเดือน และแผนพัฒนา รายปีด้วยตนเอง และรับผิดชอบต่อแผน
- มีมาตรการอื่นทำควบคู่ไปพร้อมกับการกระจาย บทบาทการบริหารไปให้พื้นที่ด้วย อาทิ เพิ่ม งบประมาณ และจัดสรรงบประมาณพิเศษให้โรงเรียนและ เด็กด้อยโอกาส



ญี่ปุ่น

- หน่วยตัดสินใจสำคัญอยู่ระดับจังหวัด
- มีการใช้ระบบประเมินที่เรียบง่าย และ ทรงประสิทธิภาพ
- ประชาชนร่วมบริหารโรงเรียนโดยเป็น กรรมการสถานศึกษา และ ขณะเดียวกัน ก็มีส่วนร่วมกับ “ห้องเรียนโดยตรง” ผ่านโครงการพิเศษต่าง ๆ จำนวนมาก



แคนาดา

- หน่วยตัดสินใจสำคัญอยู่ระดับรัฐ (provincial schooling board)
- มีระบบความรับผิดชอบเชิงวิชาชีพ ที่เข้มแข็ง
- รัฐบาลทำงานกับสหภาพครูอย่างแข็งขัน สะท้อนถึงการขับเคลื่อนนโยบายโดยคำนึง ปัจจัยทางการเมือง ที่เป็นรูปธรรม



## สรุปบทเรียนที่ได้จากกรณีศึกษา



1. หน่วยตัดสินใจในพื้นที่ โดยทั่วไปจะมีสามระดับ ได้แก่ พื้นที่ระดับชาติ ระดับกลาง\* และระดับโรงเรียน หน่วยตัดสินใจระดับชาติมีคุณลักษณะและทรัพยากรภาพรวม ในขณะที่ การจัดการบุคลากร การเงิน หลักสูตร และการบริหารทั่วไป จะถูกโอนถ่ายมาให้แก่หน่วยตัดสินใจระดับกลาง และ ระดับโรงเรียนมากขึ้น



2. การกระจายบทบาทของกรณีศึกษา มีทั้งที่หน่วยตัดสินใจ ระดับกลางมีบทบาทหลัก (อาทิ ญี่ปุ่น และ แคนาดา) และ ที่ให้โรงเรียนมีบทบาทหลัก (อาทิ เอล ซัลวาดอร์ และ นิการากัว) แต่ผลสัมฤทธิ์จะดีหรือไม่ ต้องพิจารณา “รายละเอียด” และ “บริบท” ของประเทศด้วย



4. เครื่องมือกระตุ้นการมีส่วนร่วมพัฒนาโรงเรียนที่สำคัญ ได้แก่ บัตรรายงานจากชุมชน (bottom-up report card) ซึ่งใช้ใน เอล ซัลวาดอร์ และ นิการากัว บัตรรายงานนี้ไม่ เพียงประเมินโรงเรียนแต่ดึงดูดชุมชนมาช่วยคิดและมีส่วนร่วม พัฒนาโรงเรียนด้วย นอกจากนี้ การประเมินภายใน/ภายนอก และ โครงการความร่วมมือระหว่างห้องเรียนและชุมชนของ ญี่ปุ่น ก็มีบทบาทน่าสนใจเช่นกัน

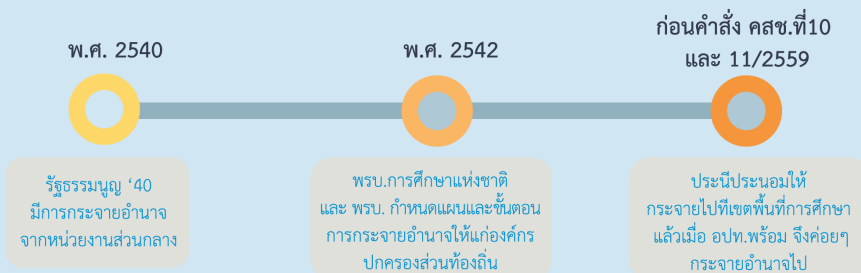


3. การกระจายบทบาทได้ผลดี ที่สำคัญคือคือ “การมีส่วนร่วม” ซึ่งมีสองแบบได้แก่ ก) ร่วมบริหาร การศึกษา เช่น การดึงชุมชนเข้าไปเป็นกรรมการในหน่วยตัดสินใจ ข) ร่วมจัดการศึกษาโดยตรง เช่น การช่วยพัฒนา โรงเรียน หรือ การเรียนรู้ในห้องเรียน อีกด้วย

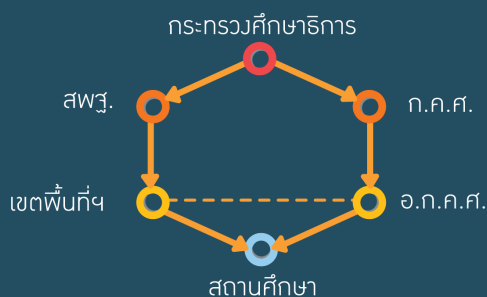


5. การกระจายบทบาทไปให้แก่ “พื้นที่” ระดับกลาง และโรงเรียนได้ร่วมกันจัดการศึกษา มักต้องใช้เวลา และดำเนินการอย่างค่อยเป็นค่อยไป ดังนั้น เอล ซัลวาดอร์ นิการากัว และ ญี่ปุ่น จึงเปิดโอกาสให้โรงเรียนที่มี ความพร้อม และ สมารถใจดำเนินการก่อน

## ภาพรวมการจัดการศึกษาเชิงพื้นที่ของไทย



แผนภาพแสดงโครงสร้าง  
ความสัมพันธ์ระหว่าง  
รัฐบาลส่วนกลาง  
หน่วยงานระดับพื้นที่  
และโรงเรียน



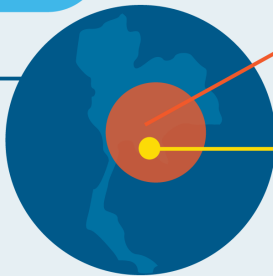
## กรณีศึกษาการปรับตัวของท้องถิ่น เพื่อจัดการศึกษาเชิงพื้นที่



## ข้อเสนอแนะ

### คณะกรรมการขับเคลื่อนฯ

จะดูแลยุทธศาสตร์  
ภาพรวมของประเทศ  
ดูแลด้านบุคคล  
และงบประมาณ



### สำนักงานศึกษาธิการภาค

ดูแลยุทธศาสตร์ภาค, ประสานงานและ กำกับดูแล  
หน่วยตัดสินใจระดับจังหวัด (กศ.จ.)

กศ.จ. จะทำยุทธศาสตร์ระดับจังหวัด  
และ ดูแลโรงเรียนในพื้นที่ของตนเอง"

1.

นอกเหนือจากการปฏิรูปโครงสร้างใหม่แล้ว รัฐควรปฏิรูปการศึกษา  
อย่างรอบด้านได้แก่ ปฏิรูปความรับผิดชอบของหน่วยตัดสินใจ, ระบบ  
ข้อมูลและการประเมินสถานศึกษา, หลักสูตรและผลสัมฤทธิ์ของผู้เรียน,  
ระบบพัฒนาครู, และการ เปิดโอกาสให้โรงเรียนรับบทบาทมากขึ้นตาม  
ความพร้อมและความสนใจ



2.

หน่วยตัดสินใจระดับต่าง ๆ นับตั้งแต่ระดับชาติ ระดับกลาง และ ระดับโรงเรียน  
ควรสร้างแนวร่วมจากผู้เล่นอื่น ๆ ในพื้นที่ให้เข้ามาสนับสนุนการศึกษามากขึ้น  
(All for education)



3.

การตัดสินใจด้านบุคลากรทางการศึกษา ยังขึ้นกับหน่วยตัดสินใจระดับชาติและระดับ  
กลางอย่างมาก ระยะทางที่ไกลจากโรงเรียนทำให้ ข้อมูลข่าวสารอาจล่าช้าหรือ  
ผิดพลาด ผลคือ มีครูเกินและขาดในพื้นที่เดียวกัน ดังนั้น รัฐควรปฏิรูประบบ  
ข้อมูลและสารสนเทศที่ดี ให้สามารถบริหารบุคลากรในเขตพื้นที่ขนาดใหญ่ได้  
อย่างมีประสิทธิภาพ และในระยะยาว อาจกระจายบทบาทด้านบุคลากรมา  
สู่โรงเรียนมากยิ่งขึ้น



4.

หากโรงเรียนใดในจังหวัดมีความพร้อมและสนใจ ก.ศ.จ. อาจจะเริ่มโครงการนำร่องให้  
โรงเรียนมีอิสระในการบริหารตนเองได้มากขึ้นเป็นลำดับ และพยายามสร้างช่องทาง  
แบ่งปันประสบการณ์ แลกเปลี่ยนกันระหว่างโรงเรียนนำร่องและโรงเรียนที่สนใจเรียนรู้  
(Social capital enhancing) ก็จะช่วยส่งเสริมการจัดการศึกษาเชิงพื้นที่ได้ในระยะยาว



## สารบัญ

	หน้า
คำนำ	ก
บทสรุปผู้บริหาร	ค
แผนภาพสรุปภาพรวมของงานวิจัย	ฟ
สารบัญ	ร
สารบัญตาราง	ช
สารบัญภาพ	ห
บทนำ	1
1.1 ที่มาและความสำคัญ	1
1.2 วัตถุประสงค์การศึกษา	2
1.3 กรอบแนวคิด และทฤษฎีที่ใช้ในการศึกษา	3
1.3.1 การจัดการศึกษาเชิงพื้นที่: ความหมาย และแนวคิด	3
1.3.2 เงื่อนไขความสำเร็จเชิงโครงสร้าง ในการจัดการศึกษาเชิงพื้นที่ (3A model)	6
1.3.3 เงื่อนไขที่สัมพันธ์กับ “คนในโครงสร้าง” การจัดการศึกษาเชิงพื้นที่: มาตรการพัฒนาขีดความสามารถ และความทุ่มเทและเสียสละในการทำงานของครูต่อศิษย์ (Contribution& Capability)	10
1.3.4 การคำนึงถึงบริบทเศรษฐกิจการเมือง ในการปฏิรูปการศึกษาเชิงพื้นที่	13
1.4 เกณฑ์การคัดเลือกประเทศที่เป็นกรณีศึกษา	17
1.5 ข้อจำกัด และขอบเขตการศึกษา	19
บทที่ 2: เอล ซัลวาดอร์ รัฐฮอนดูรัส ประชาชนจึงต้องเข้มแข็ง	20
2.1 บริบทของประเทศที่เกี่ยวกับการศึกษาเชิงพื้นที่	20
2.2 ลักษณะของการจัดการศึกษาเชิงพื้นที่: ความมีอิสระในการบริหารงานและความรับผิดชอบ	22
2.2.1 ขั้นตอนการจัดตั้ง และองค์ประกอบของ ACE	22
2.2.2 โครงสร้างความสัมพันธ์ และบทบาทของแต่ละหน่วยงาน	23

2.3 ความรับผิดชอบ และการประเมินผล	25
2.3.1) การประเมินผลกระทบของการจัดการศึกษาเชิงพื้นที่	25
2.3.2) การสร้างความรับผิดชอบต่อข้อมูลข่าวสาร	27
2.3.3) การศึกษาเครื่องมือบริหารงานของ ACE ที่ส่งผลต่อพฤติกรรมของครู	31
2.4 สรุปบทเรียนจากเอล ซัลวาดอร์	33
<b>บทที่ 3: นิคารากัว การมีส่วนร่วมคือปัจจัยชี้ขาดความสำเร็จ</b>	<b>35</b>
3.1 บริบทของประเทศที่เกี่ยวกับการศึกษาเชิงพื้นที่	35
3.2 ลักษณะของการจัดการศึกษาในเชิงพื้นที่: ความมีอิสระในการบริหารงาน และความรับผิดชอบต่อ	36
3.2.1) ขั้นตอนการจัดตั้ง และ องค์ประกอบของ CD	36
3.2.2) โครงสร้างความสัมพันธ์ และบทบาทของแต่ละหน่วยงาน	36
3.3 การประเมินผล	37
3.3.1) การประเมินผลกระทบของการจัดการศึกษาเชิงพื้นที่	37
3.3.2) การสร้างความรับผิดชอบต่อข้อมูลข่าวสาร	39
3.3.3) การศึกษาเครื่องมือบริหารงานของ CD ที่ส่งผลต่อพฤติกรรมของครู	41
3.4 สรุปบทเรียนจากนิคารากัว	43
<b>บทที่ 4: กัมพูชา การจัดการศึกษาเชิงพื้นที่พร้อมกับการปฏิรูปการศึกษาภาพรวม</b>	<b>46</b>
4.1 บริบทของประเทศที่เกี่ยวกับการศึกษาเชิงพื้นที่	46
4.2 ลักษณะของการจัดการศึกษาในเชิงพื้นที่: ความมีอิสระในการบริหารงาน และความรับผิดชอบต่อ	48
4.2.1) ขั้นตอนการจัดตั้ง และองค์ประกอบของ SSC	48
4.2.2) โครงสร้างความสัมพันธ์ และบทบาทของแต่ละหน่วยงาน	48
4.3 การประเมินผล	49
4.3.1) การประเมินผลกระทบของการจัดการศึกษาเชิงพื้นที่	49
4.4 สรุปบทเรียนจากกัมพูชา	52
<b>บทที่ 5: ญีปุ่น การมีส่วนร่วมแนวระนาบ การประเมินที่ดี และการส่งเสริมความเป็นธรรม</b>	<b>54</b>
5.1 บริบทของประเทศที่เกี่ยวกับการศึกษาเชิงพื้นที่	54



5.2 ลักษณะของการจัดการศึกษาเชิงพื้นที่: ความมีอิสระในการบริหารงาน และความรับผิดชอบ	57
5.2.1) ขั้นตอนการจัดตั้งและองค์ประกอบของหน่วยตัดสินใจ	57
5.2.2) โครงสร้างความสัมพันธ์ และบทบาทของแต่ละหน่วยงาน	58
5.3 การประเมินผล	60
5.3.1) การประเมินผลกระทบของการจัดการศึกษาเชิงพื้นที่	60
5.3.2) การสร้างความรับผิดชอบเชิงข้อมูลข่าวสาร	63
5.3.3) การศึกษาเครื่องมือบริหารงานของ BOE และ SMC ที่ส่งผลต่อพฤติกรรมของครู	64
5.4 สรุปบทเรียนจากญี่ปุ่น	65

#### บทที่ 6: แคนาดา ยกระดับคุณภาพการศึกษาด้วยทุนทางวิชาชีพ

และการเข้าใจบริบททางเศรษฐกิจการเมือง	68
6.1 บริบทของประเทศที่เกี่ยวกับการศึกษาเชิงพื้นที่	68
6.2 ลักษณะของการจัดการศึกษาเชิงพื้นที่: ความมีอิสระในการบริหารงาน และความรับผิดชอบ	70
6.2.1) ขั้นตอนการจัดตั้ง และองค์ประกอบของหน่วยตัดสินใจ	70
6.2.2) โครงสร้างความสัมพันธ์ และบทบาทของแต่ละหน่วยงาน	71
6.3 การประเมินผล	73
6.3.1) การประเมินผลกระทบของการจัดการศึกษาเชิงพื้นที่	73
6.3.2) การศึกษาเครื่องมือบริหารงานของ กระทรวง/กรมการการศึกษา ที่ส่งผลต่อพฤติกรรมครู	73
6.4 สรุปบทเรียนจากแคนาดา	75

#### บทที่ 7: ประเทศไทย การกระจายบทบาทการจัดการศึกษาก่อนการปรับโครงสร้าง ปี 2016

7.1 เงื่อนไขเบื้องต้นสามประการที่ผลักดันให้เกิดการปฏิรูปการศึกษา และการจัดการศึกษาเชิงพื้นที่ในไทย	79
7.2 การกระจายบทบาท “ภายนอก” กระทรวงศึกษาธิการ และพัฒนาการเชิงสถาบัน ของการจัดการศึกษาเชิงพื้นที่	80

7.3 การกระจายบทบาท “ภายใน” กระทรวงศึกษาธิการ และการจัด รูปความสัมพันธ์ใหม่	83
7.4 ลักษณะของการจัดการศึกษาเชิงพื้นที่: ความมีอิสระในการบริหารงาน และความรับผิดชอบ	85
7.4.1 ขั้นตอนการจัดตั้ง และองค์ประกอบของการจัดการศึกษา ระดับพื้นที่และสถานที่	85
7.4.2) โครงสร้างความสัมพันธ์ และบทบาทของแต่ละหน่วยงาน: ก่อนการปรับโครงสร้างปี 2016	86
7.5 ความเคลื่อนไหวปรับตัว ซึ่งสนับสนุนการจัดการศึกษาเชิงพื้นที่	90
<b>บทที่ 8: ประเทศไทย: ข้อเสนอการพัฒนาศึกษาเชิงพื้นที่ และการปรับโครงสร้างในปี 2016</b>	<b>94</b>
8.1 มุมมองของประชาชนต่อการจัดการศึกษาเชิงพื้นที่	94
8.1.1) คำถามของการศึกษา	94
8.1.2) ขั้นตอนการดำเนินการ	95
8.1.3) ผลการสัมมนาเชิงปฏิบัติการ	98
8.1.4) ข้อเสนอของฝ่ายวิชาการและเครือข่ายภาคประชาชน ต่อการจัดการศึกษาเชิงพื้นที่ในอนาคต	108
8.2 การเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างปี 2016	111
8.2.1) โครงสร้างที่เปลี่ยนแปลงไป	111
8.2.2) ข้อเสนอแนะและข้อเสนอแนะต่อการปรับโครงสร้างปี 2016	112
<b>ภาคผนวก ก แผนการลงพื้นที่วิจัยภาคสนาม</b>	<b>116</b>
<b>ภาคผนวก ข วิธีการคำนวณ Human Achievement Index (HAI)</b>	<b>125</b>
<b>ภาคผนวก ค สรุปบทบาทผู้มีส่วนได้เสียในพื้นที่ 4 ภูมิภาค ต่อการศึกษาเชิงพื้นที่ในไทย</b>	<b>126</b>
<b>ภาคผนวก ง อุปสรรค และทางแก้ ข้อเสนอจากเวทีสัมมนา 4 ภาค</b>	<b>133</b>
<b>บรรณานุกรม</b>	<b>140</b>

## สารบัญตาราง

	หน้า
ตารางที่ 1: บริบทการก่อตัวของการศึกษาเชิงพื้นที่และเป้าหมาย	๘
ตารางที่ 2: รูปแบบการบริหารของหน่วยตัดสินใจในระดับพื้นที่	๘
ตารางที่ 3: ผลลัพธ์และประสิทธิภาพของการจัดการศึกษาเชิงพื้นที่	๗
ตารางที่ 4: สรุปกรณีศึกษา การปรับตัวของท้องถิ่น เพื่อจัดการศึกษาในเชิงพื้นที่	๗
ตารางที่ 5: สรุปความเห็นจากเวทีสัมมนาที่ภูมิภาค เรื่อง อุปสรรค และแนวทางพัฒนาการศึกษาเชิงพื้นที่	๖
ตารางที่ 6: เงื่อนไขความสำเร็จในการจัดการศึกษาเชิงพื้นที่ (3A Model)	4
ตารางสรุปกรอบแนวคิดซึ่งอธิบายถึงเงื่อนไขความสำเร็จในการจัดการศึกษาเชิงพื้นที่	5
ตารางที่ 7: ตัวอย่าง การจัดกลุ่มประเทศตาม สถานะความมีอิสระ และหน่วยงานที่รับบทบาทแทนรัฐ	7
ตารางที่ 8: แสดงจำนวนห้องเรียน/โรงเรียน, จำนวน ACE, จำนวนครู และนักเรียน ในโครงการ EDUCO	26
ตารางที่ 9: แผนปฏิบัติการ (Action plan) ที่โรงเรียนร่วมมือกับชุมชนจัดทำขึ้น	29
ตารางที่ 10: แผนติดตามประเมินผล (Monitoring plan) ที่โรงเรียนร่วมมือกับชุมชน จัดทำขึ้น	30
ตารางที่ 11: แสดงรายละเอียดของโครงการ PAP (บางส่วน)	47
ตารางที่ 12: สรุปบทบาทของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในพื้นที่ ต่อการพัฒนาการศึกษา	101
ตารางที่ 13: สรุปอุปสรรคของการจัดการศึกษาเชิงพื้นที่ ซึ่งรวบรวมจากความเห็นประชาชน ใน 4 ภูมิภาค	104
ตารางที่ 1 ก : แสดงจังหวัดที่ได้รับการจัดอันดับ HAI ภาพรวมสูงที่สุด 10 อันดับแรก ของประเทศไทยนับตั้งแต่ 2003-2014	117
ตารางที่ 2 ก : จังหวัดที่มีค่าเฉลี่ยคะแนนสอบ O-NET มัธยมศึกษาตอนต้นสูงที่สุด 5 อันดับแรกในปี 2011	118

ตารางที่ 3 ก : แสดงจังหวัดที่ได้รับการจัดอันดับ HAI ภาพรวมสูงสุด 5 อันดับแรก ของประเทศไทยปี 2014	119
ตารางที่ 4 ก : แสดงการมีส่วนร่วมของประชากรต่อกิจกรรมทางสังคม	119
ตารางที่ 5 ก : แสดงลำดับและช่วงเวลาลงพื้นที่เพื่อสัมภาษณ์และจัดเวทีระดมความคิดเห็น	122
ตารางที่ 6 ก : ตัวอย่างองค์ประกอบการมีส่วนร่วมของชุมชนต่อโรงเรียนใน 3 ประเทศ	123
ตารางที่ 1 ค : สรุปบทบาทผู้มีส่วนได้ส่วนเสียใน 4 ภูมิภาคต่อการศึกษาเชิงพื้นที่	126
ตารางที่ 1 ง : อุปสรรคและแนวทางแก้ไข ข้อเสนอจากเวทีสัมมนา 4 ภูมิภาค	133

## สารบัญภาพ

	หน้า
ภาพที่ 1: ระเบียบวิธีวิจัย	ง
ภาพที่ 2: เงื่อนไขสำคัญในการขับเคลื่อนการศึกษาเชิงพื้นที่ทั้ง 6 ประการ	จ
ภาพที่ 3: การประเมินผลเพื่อสร้างความรับผิดชอบ และบัตรรายงาน	ฉ
ภาพที่ 4: การประเมินผลเพื่อสร้างความรับผิดชอบเชิงวิชาชีพ และการเพิ่มขีดความสามารถของครู	ซ
ภาพที่ 5: การประเมินผลเพื่อสร้างความรับผิดชอบ และการสร้างแรงจูงใจ	ฌ
ภาพที่ 6: โครงสร้างความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลส่วนกลาง หน่วยงานระดับพื้นที่ และโรงเรียน	ถ
ภาพที่ 7: แนวคิดของธนาคารโลกต่อการจัดการศึกษาเชิงพื้นที่	4
ภาพที่ 8: แบบจำลอง 3As ระบุเงื่อนไขความสำเร็จเชิงโครงสร้างของการจัดการศึกษาเชิงพื้นที่	8
ภาพที่ 9: ภาพตัวอย่างบัตรรายงานแบบ Top-down ของละตินอเมริกา	9
ภาพที่ 10: ช่องทางเพิ่มขีดความสามารถ และ การลดทู่เทและเสียสละของครูต่อศิษย์	13
ภาพที่ 11: ความสัมพันธ์ระหว่างพลังทางการเมืองในแบบจำลอง “สามเหลี่ยมเหล็ก” ของ Tan	15
ภาพที่ 12: การลดลงอย่างต่อเนื่องของงบประมาณการศึกษาเมื่อเทียบเป็นสัดส่วนของ GDP (National effort) และ งบประมาณการศึกษาเทียบเป็นสัดส่วนของรายจ่ายภาครัฐทั้งหมด (Fiscal effort)	21
ภาพที่ 13: โครงสร้างความสัมพันธ์และบทบาท ระหว่างกระทรวงศึกษาธิการ หน่วยงานระดับภูมิภาค และ ACE	24
ภาพที่ 14: แสดงตัวอย่างของบัตรรายงาน ที่เอล ซัลวาดอร์ ทำเสนอต่อชุมชนและผู้ที่เกี่ยวข้อง	28
ภาพที่ 15: แสดงเครื่องมือของหน่วยตัดสินใจเพื่อเพิ่มขีดความสามารถ และการทู่เทและเสียสละต่อศิษย์	31
ภาพที่ 16: สรุปบทเรียนจากประเทศ เอล ซัลวาดอร์	34

ภาพที่ 17: โครงสร้างความรับผิดชอบ ระหว่างกระทรวงศึกษาธิการ หน่วยงานระดับภูมิภาค และ ASP	36
ภาพที่ 18: ตัวอย่างของบัตรรายงาน ที่นิคคารากัว ทำเสนอต่อชุมชน และผู้ที่เกี่ยวข้อง	40
ภาพที่ 19: บทบาทของ CD เพื่อเพิ่มขีดความสามารถ และการทุ่มเทและเสียสละของครูต่อศิษย์	41
ภาพที่ 20: สรุบบทเรียนจากประเทศนิคคารากัว	45
ภาพที่ 21: โครงสร้างความรับผิดชอบ ระหว่างกระทรวงศึกษาธิการ หน่วยงานระดับภูมิภาค และ SSC	49
ภาพที่ 22: การสมัครเรียนสุทธิ ในระดับประถมศึกษาของประเทศกัมพูชาระหว่างปี 1996 - 2005	50
ภาพที่ 23: การสมัครเรียนสุทธิ ในระดับมัธยมศึกษาตอนต้น ของประเทศกัมพูชาระหว่างปี 1996 - 2005	50
ภาพที่ 24: สรุบบทเรียนจากประเทศกัมพูชา	53
ภาพที่ 25: โครงสร้างหน้าที่กระทรวงศึกษาธิการ หน่วยงานระดับภูมิภาค และ School Management Councils	58
ภาพที่ 26: จำนวนโรงเรียนที่จัดตั้งคณะกรรมการบริหารสถานศึกษา ระหว่างปี 2005 - 2014	60
ภาพที่ 27: บทบาทของหน่วยตัดสินใจเพื่อเพิ่มขีดความสามารถและการทุ่มเทและเสียสละของครูต่อศิษย์	64
ภาพที่ 28: สรุบบทเรียนจากประเทศญี่ปุ่น	67
ภาพที่ 29: โครงสร้างความรับผิดชอบ ระหว่างกระทรวงศึกษาธิการ กรรมการการศึกษา สภาที่ปรึกษาโรงเรียน	71
ภาพที่ 30: ผลกระทบที่เกิดจากการใช้เครื่องมือของ หน่วยตัดสินใจเพิ่มขีดความสามารถ และการทุ่มเทและเสียสละของครูต่อศิษย์	74
ภาพที่ 31: สรุบบทเรียนจากประเทศแคนาดา	76
ภาพที่ 32: พัฒนาการเชิงสถาบัน ของการกระจายบทบาทการศึกษา (การจัดการศึกษาเชิงพื้นที่)	77
ภาพที่ 33: โครงสร้างความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลส่วนกลาง หน่วยงานระดับพื้นที่ และโรงเรียน	81

ภาพที่ 34: สรุปประเด็นที่ได้จากการลงพื้นที่ใน 4 ภูมิภาค	92
ภาพที่ 35: การทำกระบวนการเพื่อตอบคำถามข้อที่หนึ่ง (ผู้เรียนต้องการอะไร) และ คำถามข้อสอง (ผู้มีส่วนได้เสียสามารถทำอะไรได้บ้างเพื่อสนับสนุนการศึกษา)	95
ภาพที่ 36: การทำกระบวนการเพื่อตอบคำถามข้อที่สาม (อุปสรรคของ ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียคืออะไร)	96
ภาพที่ 37: การทำกระบวนการเพื่อตอบคำถามข้อที่สี่ (เราจะทำอะไรได้บ้าง เพื่อแก้ไขอุปสรรค โดยเลือกมาสสามอันดับแรกที่สำคัญที่สุด และควรเริ่มทำก่อนใน 1 ปีข้างหน้า)	97
ภาพที่ 38: โครงสร้างความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลส่วนกลาง หน่วยงานระดับพื้นที่ และโรงเรียน	111
ภาพที่ 1 ก: แผนที่การทำงานระหว่าง มจร. (ศูนย์บริการศึกษาราชบุรี) และโรงเรียนในพื้นที่	121
ภาพที่ 1 ข: แสดงระดับ HAI ด้านการศึกษาของแต่ละจังหวัดในประเทศไทยปี 2014	125

# บทที่ 1:

## บทนำ

### 1.1 ที่มาและความสำคัญ

การศึกษาเชิงพื้นที่ (Area based Education) หมายถึง วิธีคิดในการจัดการศึกษาที่ “เปิดโอกาส” ให้แก่ภาคส่วนต่างๆ ในพื้นที่ท้องถิ่น ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา โดยไม่ผูกติดหรือรอให้รัฐส่วนกลางดำเนินงานเพียงลำพัง การศึกษาเชิงพื้นที่ได้รับความสำคัญมากยิ่งขึ้น อันเนื่องมาจากข้อจำกัดของรัฐเอง อาทิ รัฐมีขนาดใหญ่โตจนขยายตัวต่อไปได้จำกัด รัฐที่ขยายตัวมากทำให้เกิดการสูญเสียประสิทธิภาพ (x-inefficiency and mediocrity) และเต็มไปด้วยระเบียบต่างๆ จนขาดความยืดหยุ่น (อมรวิรัช นาคทรพรพ, 2555) ในที่นี้ต้องเน้นย้ำว่า การศึกษาในพื้นที่ “ไม่ใช่” การเข้าแทนที่หรือกีดกันบทบาทของรัฐออกไป หากแต่คือระบบความสัมพันธ์ใหม่ที่รัฐและชุมชนในพื้นที่ร่วมด้วยช่วยกันจัดการศึกษา

ในมุมมองของรัฐ การจัดการศึกษาในระดับพื้นที่จะเป็นไปได้รัฐจะต้องเริ่มกระจายบทบาททางการศึกษาออกจากส่วนกลางและจัดรูปความสัมพันธ์ใหม่กับชุมชน แนวคิดนี้เป็นกระแสความคิดที่เกิดขึ้นในประเทศพัฒนาแล้วตั้งแต่ช่วงทศวรรษที่ 1970s-1980s นำโดยออสเตรเลีย แคนาดา อเมริกา สเปน และสหราชอาณาจักร<sup>1</sup> ก่อนที่จะเริ่มถูกนำเข้าไปใช้ในกลุ่มประเทศกำลังพัฒนา โดยมีธนาคารโลกเป็นผู้ผลักดัน

---

<sup>1</sup> มีเพียงประเทศบราซิลเท่านั้น ที่เป็นประเทศกำลังพัฒนาและกำลังเติบโต (Developing and emerging market) ซึ่งเริ่มโครงการกระจายบทบาทการศึกษาออกจากรัฐส่วนกลางตั้งแต่ช่วง 1982 นับเป็นการริเริ่มพร้อมๆ กับประเทศพัฒนาแล้ว (ดู Barrera-Osorio et.al., 2009: 27-29)



ในทางทฤษฎี การกระจายบทบาทการศึกษาเหล่านี้ ถูกคาดว่าจะส่งผลดีในสองระดับ ระดับแรก (First order effect) ผู้สนับสนุนเชื่อว่า การให้หน่วยของการตัดสินใจกระจายไปอยู่ในระดับพื้นที่ อาทิ เขตพื้นที่การศึกษา องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ชุมชน หรือโรงเรียน จะส่งผลให้การปรับตัวและกระจายโอกาสการศึกษาทำได้รวดเร็วขึ้น ไม่ต้องรอรัฐส่วนกลาง ซึ่งอาจทำให้ล่าช้าและอาจจะไม่เข้าใจความต้องการของชุมชน ในระดับที่สอง (Second order effect) หากโรงเรียนปรับตัวได้ดี และรับผิดชอบต่อชุมชนจะทำให้ “คุณภาพ” การเรียนการสอนดีขึ้น และทำให้ผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาของผู้เรียนสูงขึ้นด้วย (ibid., p.30)

ประเทศไทยได้รับเอาแนวคิดนี้เข้ามาประยุกต์ใช้อย่างเป็นรูปธรรมในทศวรรษที่ 1990s อันเนื่องมาจาก 3 สาเหตุเป็นอย่างน้อย ได้แก่ ประการแรก กระแสความตื่นตัวในเรื่องการศึกษา ภายหลังจากวิกฤติเศรษฐกิจปี 1997 หรือที่เรียกว่า “วิกฤติต้มยำกุ้ง” ประการที่สอง รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 (1997) และพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 (ค.ศ. 1999) ที่ระบุประเด็นการกระจายอำนาจและกระจายบทบาทการศึกษาเอาไว้อย่างชัดเจน และประการที่สาม ขบวนการคอร์ปชั่นจากส่วนกลางที่เพิ่มมากขึ้นเรื่อยๆ (Tan, 2007) สาเหตุเหล่านี้ ส่งผลให้หลายฝ่ายพยายามดึงบทบาทจัดการศึกษาออกจากรัฐ และเปิดพื้นที่ให้กับหน่วยทางสังคมอื่นๆ ได้เข้ามามีส่วนร่วมมากยิ่งขึ้นแทน

ปัจจุบัน ประเทศไทยกำลังจะครบสองทศวรรษของนโยบายกระจายบทบาทการศึกษา จึงนับเป็นจังหวะเวลาที่ดี ที่จะทำการทบทวนและจัดระบบให้แก่กรอบแนวคิดต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับ การศึกษาเชิงพื้นที่ หลังจากนั้น นำกรอบแนวคิดดังกล่าวมาพิจารณากรณีศึกษาในต่างประเทศ เพื่อที่จะสรุปบทเรียนและนำกลับมาใช้เพื่อสร้างข้อเสนอแนะต่อประเทศไทยในท้ายที่สุด

## 1.2 วัตถุประสงค์การศึกษา

1.2.1) เพื่อศึกษารูปแบบและเงื่อนไขความสำเร็จของการบริหารการศึกษาเชิงพื้นที่ของ ประเทศกรณีศึกษาไม่น้อยกว่า 5 ประเทศ และเปรียบเทียบกับประเทศไทย ครอบคลุมถึงบทเรียน ปัจจัยและเงื่อนไขความสำเร็จ/ความล้มเหลวของประเทศเป้าหมาย

1.2.2) เพื่อเสนอทางเลือกเชิงนโยบายที่สามารถนำไปออกแบบระบบการบริหารการศึกษา เชิงพื้นที่ต่อไปในอนาคต

ทั้งนี้ วัตถุประสงค์ดังกล่าวจะสามารถตอบคำถามการวิจัยใน 4 ข้อ ได้แก่ 1) เป้าหมาย ในการบริหารจัดการศึกษาเชิงพื้นที่เป็นอย่างไร 2) รูปแบบการบริหารจัดการศึกษาเชิงพื้นที่ บทเรียน ปัจจัยและเงื่อนไขความสำเร็จของต่างประเทศที่เป็นกลุ่มตัวอย่างเปรียบเทียบกับประเทศไทยเป็น

อย่างไร 3) บทบาทหน้าที่ และความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และสถานศึกษาของต่างประเทศที่เป็นกลุ่มตัวอย่างเป็นอย่างไร และเปรียบเทียบกับประเทศไทย และ 4) แนวทางการบริหารจัดการศึกษาเชิงพื้นที่ (Area-based Management) ของรัฐจะมีประสิทธิภาพได้อย่างไร

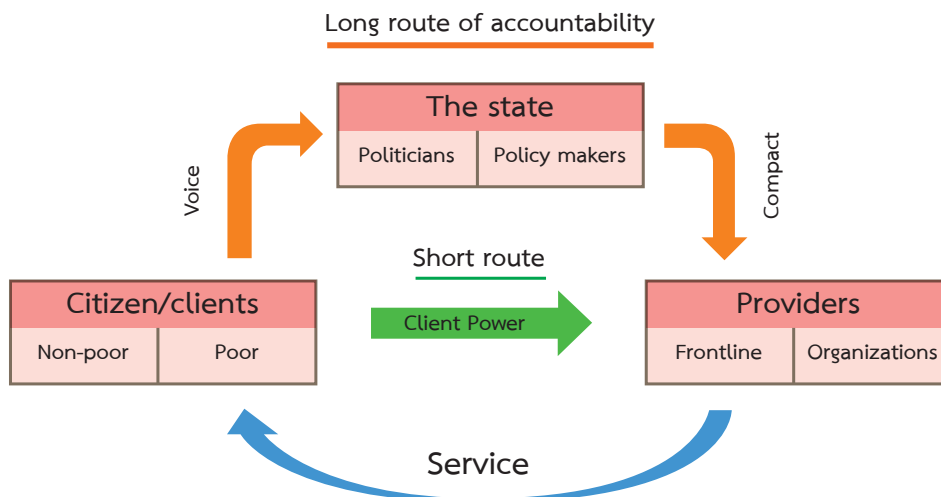
### 1.3 กรอบแนวคิด และทฤษฎีที่ใช้ในการศึกษา

กรอบแนวคิดทฤษฎีที่จะใช้ในงานชิ้นนี้ประกอบไปด้วย ประการแรก การสำรวจความหมาย และแนวคิดเบื้องต้นที่เกี่ยวกับการจัดการศึกษาเชิงพื้นที่ และการกระจายบทบาทการศึกษาจากส่วนกลางไปสู่พื้นที่ ประการที่สอง สำรวจเงื่อนไขเชิงโครงสร้างซึ่งกำหนดความสำเร็จของการจัดการศึกษาเชิงพื้นที่ ประการที่สาม สำรวจแนวคิดเกี่ยวกับการเพิ่มขีดความสามารถ และการสร้างแรงจูงใจให้แก่บุคลากรทางการศึกษา และประการที่สี่ การสำรวจแนวคิดเชิงเศรษฐกิจการเมือง ซึ่งมีความสำคัญอย่างยิ่งในการทำความเข้าใจ “บริบท” และอธิบายว่า ถึงแม้เราเข้าใจทฤษฎีอย่างเพียงพอแล้ว แต่การปฏิบัติหรือผลักดันให้นโยบายไปสู่เป้าหมายอาจจะเกิดอุปสรรค

#### 1.3.1) การจัดการศึกษาในเชิงพื้นที่: ความหมาย และแนวคิด

การจัดการศึกษาในเชิงพื้นที่ (Site or Area based Education) หมายถึง การปรับบทบาทบริหารการศึกษา ให้รัฐส่วนกลางหรือหน่วยระดับชาติตัดสินใจในเชิงปฏิบัติที่น้อยลง และถ่ายโอนบทบาทเหล่านั้นไปให้แก่หน่วยงานในพื้นที่ระดับล่างมากขึ้น ซึ่งครอบคลุมทั้ง “ระดับโรงเรียน” และ “ระดับภูมิภาค”<sup>2</sup> เราจะพบแนวคิด (Concept) ที่ใช้ควบคู่กับการศึกษาเชิงพื้นที่ได้อีกมาก เช่น การกระจายบทบาททางการศึกษา (Decentralization) และการจัดการศึกษาในระดับโรงเรียน (School based management: SBM) อย่างไรก็ตาม เพื่อให้เกิดความชัดเจน งานวิจัยชิ้นนี้จะใช้คำว่า “การจัดการศึกษาเชิงพื้นที่” เป็นหลัก

<sup>2</sup> ในรายงานวิจัยนี้ หน่วยงานระดับภูมิภาค หมายถึง หน่วยตัดสินใจในระดับที่ต่ำกว่าระดับชาติ แต่เหนือกว่าโรงเรียนขึ้นไป



ภาพที่ 7 : แนวคิดของธนาคารโลกต่อการจัดการศึกษาเชิงพื้นที่

ที่มา: Barrera-Osorio (2009: 31)

ธนาคารโลกได้พยายามอธิบายกรอบแนวคิดเรื่องการจัดการศึกษาเชิงพื้นที่ผ่านภาพที่ 7 ซึ่งจากภาพ เราจะพบว่า รัฐมีทางเลือกอยู่สองทาง ได้แก่

ทางแรก รัฐส่วนกลางจะรวมศูนย์การตัดสินใจเอาไว้ที่ส่วนกลางอย่างเข้มข้น นัยนี้รัฐจึงเป็นตัวกลางที่จะคอยรับฟังเสียงเรียกร้อง (Voice) จากประชาชน (Client) ว่าต้องการอะไร และนำเสียงเรียกร้องเหล่านั้นไปแปลงเป็นนโยบายเพื่อกำกับดูแล (Compact) โรงเรียนและครู (Provider) วิธีการนี้มีปัญหาสำคัญ คือ 1) ระยะห่างระหว่างรัฐส่วนกลางและประชาชนค่อนข้างมาก ทำให้การรับฟังความต้องการล่าช้า และทำให้การปรับตัวทางการศึกษาช้าตามไปด้วย 2) เนื่องจากการสื่อสารต้องทำผ่านรัฐส่วนกลาง ทำให้มีต้นทุนที่สูง (High transaction cost) ส่งผลให้คนยากจนไม่สามารถมีส่วนร่วมได้มากเท่ากับคนร่ำรวย ก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำ และ 3) โรงเรียนไม่ได้รับผิดชอบต่อประชาชนโดยตรง แต่รับผิดชอบกับรัฐส่วนกลาง เป็นต้น

ทางที่สอง รัฐอาจเลือกที่จะกระจายบทบาทจัดการศึกษาให้แก่พื้นที่ระดับย่อยลงมาเป็นลำดับ อาทิ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือ เขตพื้นที่การศึกษาอาจจะรับบทบาทตัดสินใจบางส่วนไป และบทบาทอีกบางส่วนก็มอบหมายให้แก่โรงเรียนสามารถตัดสินใจได้ด้วยตนเองเลย เป็นต้น วิธีการนี้จะส่งผลดีคือ 1) ประชาชนไม่ต้องเดินทางไปส่วนกลางเพื่อเสนอให้

โรงเรียนปรับตัว แต่สามารถเสนอโดยตรงต่อโรงเรียน หรือ หน่วยตัดสินใจระดับกลางได้เลย ทำให้ระยะทางสั้นลง 2) ระยะทางที่สั้นลง ทำให้การสื่อสารและการปรับตัวทางการศึกษารวดเร็ว 3) ทำให้ต้นทุนการประสานงานต่ำ และคนจนสามารถมีส่วนร่วมได้มากเท่าๆ กับคนรวย และ 4) หน่วยการตัดสินใจที่ย่อยลงมาจากรัฐส่วนกลางเหล่านั้น ต้องรับผิดชอบต่อประชาชนโดยตรง ทำให้ความต้องการของประชาชน มีน้ำหนักต่อการทำนโยบาย

คำถามที่น่าสนใจคือ การจัดการศึกษาเชิงพื้นที่นี้ประสบผลสำเร็จมากน้อยเพียงใด ในทางปฏิบัติผลการศึกษาของธนาคารโลก พบว่า โครงการกระจายบทบาทการศึกษาเหล่านี้มีทั้งสำเร็จและล้มเหลว ผู้วิจัยได้รวบรวมเงื่อนไขความสำเร็จของโครงการ และพบว่ามีปัจจัยสำคัญอยู่ด้วยกัน 6 ประการ ประกอบไปด้วย

ข้อแรก ลดการควบคุมจากส่วนกลาง (Autonomy) ข้อที่สอง ให้โรงเรียนเริ่มสร้างความรับผิดชอบกับหน่วยทางสังคมใหม่โดยอาศัยความต้องการของพื้นที่เป็นตัวตั้ง (Accountability) ข้อที่สาม ระบบประเมินที่หน่วยทางสังคมในพื้นที่ ได้เข้ามามีส่วนร่วม (Assessment) ข้อที่สี่ การทุ่มเทต่อศิษย์ (Contribution) ข้อที่ห้า การสร้างขีดความสามารถที่สูงเพียงพอ (Capacity building) และข้อที่หก การทำนโยบายต้องเข้าใจบริบททางเศรษฐกิจการเมือง (Context) ที่แต่ละประเทศมีโดยจะได้กล่าวถึงไปเป็นลำดับ

### ตารางสรุปกรอบแนวคิดซึ่งอธิบายถึงเงื่อนไขความสำเร็จในการจัดการศึกษาเชิงพื้นที่

	องค์ประกอบ	เครื่องมือที่จะสร้างเงื่อนไขความสำเร็จ
เงื่อนไขความสำเร็จ	ความมีอิสระ	การลดมาตรการควบคุมจากส่วนกลาง
	ระบบรับผิดชอบ	การผูกความรับผิดชอบไว้กับ ปัจจัยความสำเร็จ
	การประเมินผล	การสร้างระบบประเมิน ที่หน่วยทางสังคมในพื้นที่มีส่วนร่วม
	กาทุ่มเทต่อศิษย์	การสร้างแรงจูงใจ
	ขีดความสามารถ	การเพิ่มทุนทางวิชาชีพ หรือ ความเป็นมืออาชีพ
	บริบทที่เอื้ออำนวย	ออกแบบมาตรการโดยคำนึงถึงบริบท เศรษฐกิจการเมือง

### 1.3.2) เงื่อนไขความสำเร็จเชิงโครงสร้าง ในการจัดการศึกษาเชิงพื้นที่ (3A model)

ในหัวข้อนี้ ผู้วิจัยจะพยายามอธิบายองค์ประกอบแต่ละส่วนใน 3A model โดยจะเริ่มจากควมมีอิสระจากรัฐส่วนกลาง (Autonomy) ซึ่งหมายถึง การปรับบทบาทของของรัฐบาลส่วนกลาง และกระจายบทบาทตัดสินใจไปให้แก่หน่วยตัดสินใจ (Delegated entity) และหน่วยทางสังคมอื่นๆ ในระดับพื้นที่ โดยที่หน่วยตัดสินใจดังกล่าว มีอิสระได้หลายระดับ นับตั้งแต่ระดับน้อยถึงปานกลาง เช่น การวางแผนพัฒนาโรงเรียนหรือการให้คำปรึกษาแต่ไม่มีผลผูกมัดกับโรงเรียน เป็นต้น ระดับสูง ได้แก่ การจ้างงานครูและบุคลากร ตลอดจนการจัดการทรัพยากรของโรงเรียนได้ด้วยตนเอง และในกรณีที่ได้รับอิสระสูงสุดหน่วยตัดสินใจก็สามารถจัดตั้งโรงเรียนเองได้ด้วยตนเอง (ibid., p. 22)

แต่จากผลการศึกษาพบว่า การมีอิสระไม่สามารถทำให้การศึกษามีคุณภาพมากขึ้นได้โดยอัตโนมัติ ในทางกลับกันหากให้แต่เพียงอิสระเพียงอย่างเดียว อาจจะทำให้หน่วยตัดสินใจดำเนินงานตามอำเภอใจ หรือไร้ประสิทธิภาพได้ ดังนั้น รัฐจึงต้องเพิ่มเติมอีกสองปัจจัยเข้ามา ได้แก่ การผูกโยงความรับผิดชอบ (Accountability) ขึ้นมาใหม่ และการประเมิน (Assessment) ความรับผิดชอบเหล่านั้นว่าทำได้ดีหรือไม่

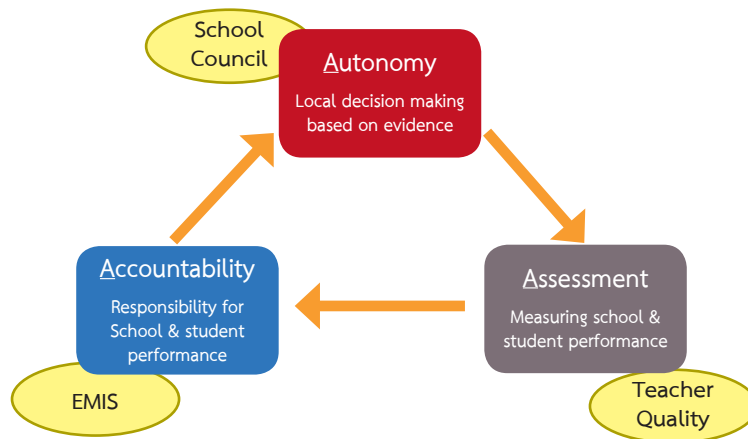
สำหรับธนาคารโลก หน่วยตัดสินใจที่สำคัญที่สุดได้แก่ “โรงเรียน” ซึ่งมีความรับผิดชอบได้หลายรูปแบบ เช่น โรงเรียนเอกชนอาจรับผิดชอบต่อผู้บริหารหรือกรรมการโรงเรียน (Administrative control) เป็นสำคัญ ในบางประเทศที่กระจายบทบาทไปให้ครูค่อนข้างมาก โรงเรียนต้องรับผิดชอบต่อสมาคมหรือกฎเกณฑ์ทางวิชาชีพ (Professional control) เป็นต้น ในการวิจัยครั้งนี้จะเน้นไปที่ลักษณะความรับผิดชอบแบบที่สาม ได้แก่ การรับผิดชอบต่อชุมชนในพื้นที่ ซึ่งรวมถึงผู้ปกครองและนักเรียนด้วย (Community control) เป็นต้น (ดูตารางที่ 7)

## ตารางที่ 7: ตัวอย่าง การจัดกลุ่มประเทศตาม สถานะความมีอิสระ และหน่วยงานที่รับผิดชอบ แทนรัฐ<sup>3</sup>

หน่วยงานสังคมใหม่ ที่โรงเรียนต้องรับผิดชอบ				
ระดับความมีอิสระ		เน้นผู้บริหาร	เน้นครู	เน้นชุมชน
	สูง	Netherland	Niger, Qatar	El Salvador,Nicaragua
	ปานกลาง		Senegal	Indonesia, Cambodia
	น้อย		Ghana	Mexico (AGE)

ผู้วิจัยเน้นย้ำอีกครั้งว่า การรับผิดชอบต้องทำงานควบคู่ไปกับ “การประเมินผล” ที่ดีด้วยเสมอ เช่น หากกำหนดว่าโรงเรียนต้องรับผิดชอบต่อผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาของเด็ก (Academic performance) แต่ไม่มีการประเมินผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษา หรือประเมินได้ไม่แม่นยำ จะทำให้ไม่เกิดความรับผิดชอบขึ้นจริง หรือทำให้เกิดความรับผิดชอบที่ผิด นัยนี้ ความมีอิสระ ความรับผิดชอบ และการประเมินที่ดี จึงเป็นสามตัวแปรที่แยกขาดจากกันไม่ได้เลย (ดู ภาพที่ 8)

<sup>3</sup> ตารางนี้สร้างโดยใช้ข้อมูลจาก (ibid., pp. 23-29) ทั้งนี้ ในส่วนของ “ชุมชน” จะรวมลักษณะของหน่วยตัดสินใจแบบผสมผสานความร่วมมือ (Balanced control) เข้าไว้ด้วยแล้ว



ภาพที่ 8 : แบบจำลอง 3As ระบุเงื่อนไขความสำเร็จเชิงโครงสร้างของการจัดการศึกษาเชิงพื้นที่

ที่มา: Demas and Arcia (2015: 7)

ตัวอย่างหนึ่งที่นาสนใจได้แก่งานของ ดิลกะ ลัทธพิพัฒน์ ผลการศึกษาข้อมูลของประเทศไทย พบว่า การกระจายบทบาททางการศึกษาหรือให้อิสระกับสถานศึกษาเพียงอย่างเดียว โดยไม่มีการประเมินและระบบความรับผิดชอบนั้น มีแนวโน้มทำให้ประสิทธิภาพของโรงเรียนและผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาแย่งลง ในขณะที่การมีส่วนร่วมของผู้ปกครอง และการสร้างความรับผิดชอบในเชิงข่าวสาร อาทิ การเปิดเผยคะแนน หรือนำคะแนนไปประเมินผู้บริหารโรงเรียนมีผลต่อการเพิ่มประสิทธิภาพของโรงเรียนอย่างมีนัยสำคัญ (ดิลกะ ลัทธพิพัฒน์, 2554: 19-20)<sup>4</sup>

เครื่องมือประเมินเพื่อสร้างความรับผิดชอบ (Assessment for accountability) ที่ปัจจุบันถูกกล่าวถึงมากขึ้นเป็นลำดับได้แก่ บัตรรายงาน (Report card) วิธีการจัดทำบัตรรายงานนั้นมีอยู่สองแนวทาง ได้แก่ แนวทางที่เน้นใช้ข้อมูลระดับชาติ (Top-down approach) อาทิ การวิเคราะห์คะแนนข้อสอบมาตรฐานระดับชาติ หรือข้อมูลผลสัมฤทธิ์ของโรงเรียนด้านอื่น

<sup>4</sup> งานชิ้นนี้ใช้ตัวคะแนนสอบ Programme for International Student Assessment (PISA) ปี 2006 เป็นตัวแทนของผลสัมฤทธิ์การศึกษา สาเหตุที่ใช้ข้อมูล PISA ก็เพราะข้อมูลดังกล่าวนี้มีตัวแปรที่จำเป็นการทดสอบสมมติฐานอย่างครบถ้วน อาทิ คะแนนสอบมาตรฐาน, ภูมิหลังของผู้สอบ, ลักษณะความมีอิสระของโรงเรียน, การนำคะแนนสอบนักเรียนไปประเมินผู้บริหาร, การเปิดเผยข้อมูลคะแนนของโรงเรียน, การมีส่วนร่วมของผู้ปกครอง ฯลฯ ซึ่งตัวแปรเหล่านี้ล้วนแล้วแต่มีประโยชน์ในการทำความเข้าใจถึง 3As ได้เป็นอย่างดี

ประเทศที่เน้นวิธีการแบบนี้ เช่น สหรัฐอเมริกา บราซิล กานา ไนจีเรีย เป็นต้น แนวทางที่สองคือ แนวทางที่ค่อยๆ รวบรวมข้อมูลจากโรงเรียนและชุมชนขึ้นมาสรุปเป็นภาพรวม (Bottom-up approach) ประเทศที่ใช้แนวทางนี้ เช่น เอล ซัลวาดอร์ กัวเตมาลา นิคารากัว อินเดีย นามิเบีย เป็นต้น (USAID, ม.ป.ป.: 10)

หลักการสำคัญในการสร้างบัตรรายงาน ได้แก่ 1) คำนึงถึงขีดความสามารถของชุมชน ที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการเก็บและวิเคราะห์ข้อมูล 2) พัฒนาคำถามที่ง่ายและครอบคลุมเพียงพอที่จะให้ครู ผู้ปกครอง นักเรียน และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอื่นในชุมชน สามารถอภิปรายร่วมกันได้ 3) สนับสนุนให้ชุมชนตัดสินใจร่วมกันถึงแผนพัฒนาการศึกษา 4) สนับสนุนให้ชุมชนมีกลไกประเมินการพัฒนาตามแผน และ 5) สนับสนุนข้อมูลและแบ่งปันความรู้ที่จำเป็นในการพัฒนา (CERCA, 2006: 12)

Report Card on Latin American Education				
Subject	Grade	Tendency	Comments	
Test Scores	D	↔	Scores on national and international tests remain below acceptable levels and, in general, are not improving.	
Enrollments	B	↑	Enrollments are increasing rapidly, especially at preschool and secondary levels, but many children remain out of school.	
Staying in School	C	↑	Children are staying in school longer, but completion rates are still inadequate, and repetition is substantially higher than in other regions.	
Equity	D	↔	More poor, rural, and indigenous children are in school, but they learn less and leave sooner than those from better-off families.	
Standards	D	↑	Although many are working toward them, no country has yet established and fully implemented comprehensive national standards or linked them to teacher education, texts, and tests.	
Assessment	C	↑	National achievement tests are increasingly common, but remain precarious. Test results seldom influence policy.	
Authority & Accountability at the School Level	C	↑	A number of countries have devolved decision-making to lower levels, but management and oversight are still inadequate.	
Strengthening Teaching	D	↔	Efforts to improve teacher quality and accountability so far have not shown measurable changes in classroom processes.	
Investment in Primary & Secondary Education	C	↑	Investment is rising, but per pupil spending is insufficient to provide quality education to all students.	
Grading Scale:	A	Excellent	↑	Improving
	B	Good	↔	No Observable Change
	C	Average	↓	Declining
	D	Poor		
	F	Very Poor		

ภาพที่ 9: ภาพตัวอย่างบัตรรายงานแบบ Top-down ของละตินอเมริกา

ที่มา: PREAL (2005: 11)



ขั้นตอนการดำเนินงานแบบ Top-down คือ ขั้นแรก รวบรวมตัวแปรสำคัญ ที่คิดว่าสามารถประเมินคุณภาพการศึกษาได้ และโรงเรียนควรรับผิดชอบ อาทิ คะแนนสอบ การเข้าเรียน การคงอยู่ในระบบ ความเป็นธรรม มาตรฐาน ระบบการประเมินผล บทบาทและความรับผิดชอบในระดับโรงเรียน และการลงทุนทางการศึกษา ขั้นที่สอง นำข้อมูลเหล่านี้ไปสอบถามผู้ที่เกี่ยวข้องแล้วให้ประเมินเกรด และพัฒนาการระหว่างปี ขั้นที่สาม เผยแพร่สู่สาธารณะ ตามภาพที่ 9 และ ขั้นที่สี่ ติดตามผลและพยายามส่งเสริมให้นำข้อมูลไปปรับปรุงคุณภาพการศึกษา (ibid., p. 11)

ขั้นตอนการดำเนินงานแบบ Bottom-up คือ ขั้นแรก จัดตั้งกลุ่มประเมินขนาด 7-15 คน ขั้นที่สองตกลงร่วมกันว่าจะเก็บข้อมูลอะไรบ้างจากโรงเรียน โดยจะต้องครอบคลุมบริบท (Context), ปัจจัยนำเข้า (Input) กระบวนการ (Process) และผลลัพธ์ (Result) ขั้นที่สาม เก็บข้อมูลและวิเคราะห์ข้อมูล โดยนำข้อมูลที่ได้มาจัดลำดับความสำคัญในมิติต่างๆ เช่น ความเร่งด่วน ผลกระทบต่อการเรียนรู้ เป็นต้น ขั้นที่สี่ เผยแพร่ข้อมูลให้แก่ชุมชนได้ทราบ ขั้นที่ห้า พัฒนาแผนปฏิบัติการเพื่อพัฒนาโรงเรียน ขั้นที่หก สร้างระบบติดตาม เชื่อมโยงความร่วมมือให้เกิดการพัฒนาที่ต่อเนื่อง และมีส่วนร่วมจากหน่วยงานอื่นๆ ในท้องถิ่น (CERCA, 2006: 13)

### 1.3.3) เงื่อนไขที่สัมพันธ์กับ “คนในโครงสร้าง” การจัดการศึกษาเชิงพื้นที่: มาตรการพัฒนาขีดความสามารถ และความทุ่มเทและเสียสละของครูต่อศิษย์ (Contribution & Capability<sup>5</sup>)

จากหัวข้อที่ 1.3.2 เราจะพบว่า หัวใจสำคัญของการจัดการศึกษาเชิงพื้นที่คือการปรับตัวของบุคลากรทางการศึกษา (หลังจากนี้จะเรียกว่า บุคลากรฯ) เพื่อเข้าสู่ความสัมพันธ์แบบใหม่ อาทิ ต้องคิดหลักสูตรที่ตอบสนองความต้องการของพื้นที่ ต้องคิดวิธีการจัดการต่างๆ ที่สอดคล้องกับธรรมชาติของผู้เรียนในพื้นที่นั้นๆ ซึ่งการปรับตัวจะราบรื่นหรือไม่ขึ้น ผู้บริหารโรงเรียนและครูมีส่วนสำคัญอย่างมาก เพราะคือผู้ปฏิบัติตัวจริงที่สัมพันธ์กับผู้เรียน ในหัวข้อนี้ ผู้วิจัยจึงพยายามพิจารณาถึงปัจจัยที่มีผลต่อการปรับตัวของบุคลากรฯ โดยแบ่งเป็นสองเรื่อง ได้แก่ ขีดความสามารถ และความทุ่มเทและเสียสละในการทำงานของครูต่อศิษย์

<sup>5</sup> GROPELLO (2006) เรียกความสามารถ ทักษะ และประสบการณ์ของบุคลากร (อาทิ ครู หรือผู้บริหาร) ที่จะบรรลุเป้าหมาย ในการจัดการศึกษาว่า “ASSET” หรือสินทรัพย์ ทว่า คำนี้เมื่อแปลเป็นไทยแล้วกลับให้ความหมายที่สับสน ผู้วิจัยจึงขอใช้คำว่า “ขีดความสามารถ (CAPACITY)” แทน

**ประเด็นแรก** ชีตความสามารถของบุคลากรฯ มีความสำคัญ เพราะบุคลากรฯ ที่มีชีตความสามารถสูงจะสามารถปรับตัวได้รวดเร็ว และสามารถบรรลุเป้าหมายทางการศึกษาได้อย่างมีประสิทธิภาพ แต่เราจะสร้างชีตความสามารถของบุคลากรฯ ขึ้นมาได้อย่างไรนั้น เป็นเรื่องซับซ้อน ผู้วิจัยขอยกตัวอย่างประเทศที่ประสบความสำเร็จมาถอดบทเรียนได้แก่ ประเทศฟินแลนด์

Pasi Sahlberg (2013a) ชี้ว่า ฟินแลนด์ประสบความสำเร็จในการจัดการศึกษาเชิงพื้นที่ได้เพราะทุนความเป็นมืออาชีพ (Professional capital)<sup>6</sup> ซึ่งประกอบไปด้วยสามส่วน ได้แก่ หนึ่ง ทุนมนุษย์ (Human capital) ซึ่งหมายถึง ชีตความสามารถเฉพาะตัวของบุคลากรฯ (Individual capacity) สอง ทุนทางสังคม (Social capital) หมายถึง ชีตความสามารถในการเชื่อมต่อกับสังคม กล่าวอีกแบบหนึ่งก็คือ ผู้บริหารและครูไม่ใช่แรงงานที่ทำหน้าที่แบบปัจเจกหรือทำงานเพียงลำพัง แต่ทำงานเป็นทีม และเชื่อมต่อกับเครือข่ายการเรียนรู้ ยิ่งเครือข่ายนี้กว้างขวางเท่าใด ก็ยิ่งทำให้บุคลากรฯ เหล่านั้นมีทุนทางสังคมสูงขึ้น และมีชีตความสามารถมากขึ้นด้วย สาม ทุนการตัดสินใจ (Decision capital) หมายถึง ชีตความสามารถที่เพิ่มสูงขึ้นเรื่อยๆ หากบุคลากรฯ ได้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจเรื่องราวต่างๆ ที่เกี่ยวกับการศึกษา<sup>7</sup>

<sup>6</sup> ยังมีปัจจัยอื่นอีกมาก อาทิ บริบทในภาพรวมของฟินแลนด์ที่ดี การปฏิรูประบบการเรียนการสอนครู และวัฒนธรรมความเชื่อใจ (Trust culture) Sahlberg เน้นว่า ความเชื่อใจเป็นเรื่องสำคัญ เพราะ เป็นรากฐานไปสู่การยินยอมให้ครูออกแบบการสอน ให้สอดคล้องกับตัวเด็ก (Personalization) เพราะหากไม่เชื่อใจเสียแล้วระบบก็ต้องเข้ามาควบคุมและวางมาตรฐานกลาง (Standardization) ต่าง ๆ ให้แก่ครูอย่างเข้มงวดจนครูไม่มีอิสระภาพ ทั้งนี้ เราต้องเน้นย้ำว่า ความเชื่อใจไม่ได้หมายถึงการปล่อยให้ “ใครสักคน” ทำตามอำเภอใจ ความเชื่อใจเป็นสิ่งที่คนส่วนใหญ่ในสังคมต้องให้คุณค่าความสำคัญ มิเช่นนั้นก็จะมีความแสวงหาประโยชน์ในทางที่ผิด คำถามคือ แล้วเราจะสร้างวัฒนธรรมความเชื่อใจขึ้นมาได้อย่างไร คำตอบหนึ่งที่เป็นไปได้คือ การสร้างผ่านการศึกษาที่เป็นธรรม (Equitable education) เมื่อการศึกษาทุกๆ โรงเรียนได้รับการสนับสนุนเท่าเทียมกัน ผู้ปกครองก็จะไว้วางใจโรงเรียนและครูในทุกโรงเรียนเท่าๆ กัน เป็นต้น (ดู Sahlberg (2013b) และ Moor (2016))

<sup>7</sup> การมีส่วนร่วมตัดสินใจเพิ่มชีตความสามารถให้ครูได้อย่างไร ด้านหนึ่งก็เกิดจากการเรียนรู้ที่มากขึ้น ในทุกๆ ครั้งที่ครูตัดสินใจ (Learning curve) และอีกแง่หนึ่ง การมีส่วนร่วมตัดสินใจได้สร้างให้เกิดความรับผิดชอบทางศีลธรรมบางอย่างต่อผลลัพธ์ที่เกิดขึ้น แต่ระบบราชการทำลายทุนการตัดสินใจเหล่านี้ เพราะ ระบบราชการมีลักษณะเลี่ยงความล้มเหลวอย่างสุดโต่ง (Extreme loss aversion) จนกระทั่งไม่สามารถทดลองสิ่งใหม่ๆ และไม่สามารถเรียนรู้จากความล้มเหลวได้มากพอ (ดู Stiglitz and Greenwald, 2015)

แล้วเราจะเพิ่มพูนทุนทางวิชาชีพเหล่านี้ได้อย่างไร หนทางที่เป็นไปได้คือการบ่มเพาะในระหว่างการเรียนครูและระหว่างการทำงาน ขณะเดียวกัน โรงเรียนก็ควรมีระบบการคัดกรองที่ดีซึ่งทำให้สามารถจำแนกและเลือกครูที่มีทุนทางวิชาชีพสูงได้อย่างแม่นยำ<sup>8</sup>

**ประเด็นที่สอง** การสร้างแรงจูงใจให้แก่ครู (Incentive) ให้ร่วมมีความทุ่มเทและเสียสละของครูต่อศิษย์และเปลี่ยนแปลงวิธีทำงานของตนเองไปสู่รูปแบบใหม่ๆ ประเด็นนี้สำคัญเพราะ หากปราศจากแรงจูงใจที่เหมาะสม ผู้มีขีดความสามารถสูงอาจจะไม่ทุ่มเทเพื่อเปลี่ยนแปลงการทำงานได้ และผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นจะต่ำกว่าที่ควรจะเป็น มาตรการที่เราัมักพบได้แก่ 1) การดึงเอาชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมกับโรงเรียนให้มากยิ่งขึ้น<sup>9</sup> และ 2) การออกแบบสัญญาจ้างงาน และผลตอบแทนให้ดึงดูดคนเก่ง และกระตุ้นให้คนเก่งเหล่านี้ทุ่มเทและเสียสละต่อศิษย์อย่างเข้มข้น<sup>10,11</sup> เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม เราจะต้องเน้นย้ำว่า การสร้างระบบแรงจูงใจเหล่านี้ต้องไม่ไปก่อให้เกิดความขัดแย้งกับการพัฒนาทุนทางวิชาชีพของครู ตัวอย่างเช่น การสร้างแรงจูงใจ ต้องไม่กระตุ้นให้เกิดการแข่งขันมากจนกระทั่งทำลายทุนทางสังคม ซึ่งเกิดจากความร่วมมือระหว่างครูด้วยกันเอง หรือต้องไม่กำหนดแรงจูงใจทางการเงินกับภาระงานที่แคบมากจนเกินไป กระทั่งทำให้ครูละเลยภารกิจอื่นๆ ที่สำคัญต่อพัฒนาการของตัวผู้เรียน เป็นต้น

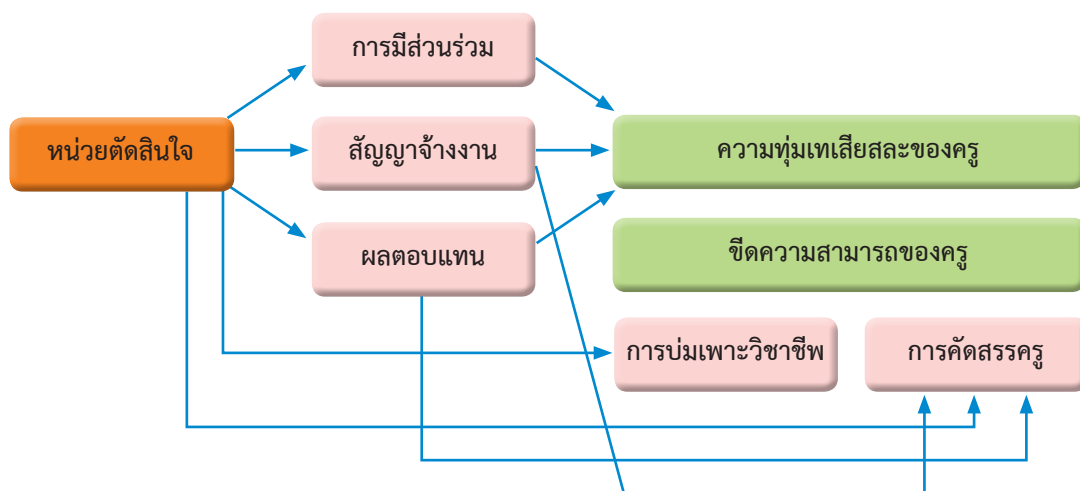
<sup>8</sup> ครูที่ดีก็มีส่วนสัมพันธ์อย่างยิ่งกับคุณภาพของลูกศิษย์ ดังนั้น ประเด็นนี้จึงมีผลอย่างมากต่อการกำหนดขีดความสามารถของครู ซึ่งครูที่ดีควรมีคุณสมบัติอย่างไรคำถามนี้ถูกท้าทายและก่อให้เกิดวิวาทะตลอดเวลาและยังไม่สามารถหาข้อยุติได้ เราสามารถอ่านงานที่กล่าวถึงประเด็นเหล่านี้ได้เช่น Hanushek (2010)

<sup>9</sup> แนวคิดเรื่องการกระจายบทบาทการศึกษาไประดับพื้นที่เพื่อให้โรงเรียนรับผิดชอบต่อประชาชนโดยตรงนั้น หากประชาชนไม่ได้เข้ามามีส่วนร่วมกับโรงเรียน ความรับผิดชอบก็ไม่เกิดขึ้น กลับกัน เราจะเห็นตัวอย่างเช่นการมีส่วนร่วมของชุมชนในเอล ซัลวาดอร์ มีผลทำให้โรงเรียนมีคุณภาพดีขึ้น ดู PREAL (2003) เป็นต้น

<sup>10</sup> แนวคิดนี้ เห็นได้ชัดเจนที่สุดคือการที่มหาวิทยาลัยในไทย เริ่มหันมาทำสัญญาระยะสั้น และกำหนดเงื่อนไขการต่อสัญญาระยะยาวขึ้น จากสัมฤทธิ์ผลทางวิชาการ เช่นเดียวกัน ในหลายประเทศอาทิ เอล ซัลวาดอร์ หรือนิคารากัว ก็มีการนำมาตรการสัญญาระยะสั้นมาใช้กับครูในโรงเรียนขั้นพื้นฐาน เพื่อกระตุ้นให้เกิดการทุ่มเทและเสียสละมากขึ้น

<sup>11</sup> แนวคิดเรื่องการเพิ่มเงินเดือนเพื่อให้ได้คนเก่งเข้ามาทำงานครูมากขึ้นนั้น ยังเป็นที่ถกเถียงอยู่ อาทิ Hanushek (1999) พบว่า การเพิ่มเงินเดือน มีแนวโน้มจะกระตุ้นผลสัมฤทธิ์การศึกษาของเด็กจากครูที่มีประสบการณ์สูงในโรงเรียน มากกว่า การดึงดูดครูหน้าใหม่ หรืองานของ Fryer Jr.(2011) ก็พบว่า แนวคิดเพิ่มผลตอบแทนให้ครูตามผลสัมฤทธิ์การศึกษาของเด็ก ไม่ประสบความสำเร็จเท่าใดนัก

โดยสรุปพร้อมทั้งสองประเด็นเข้าด้วยกัน เราจะพบว่า หากหน่วยที่รับมอบการตัดสินใจแทนรัฐส่วนกลาง (Delegated entity) ต้องกระตุ้นให้เกิดขีดความสามารถ และความทุ่มเทและเสียสละของครูต่อศิษย์เพื่อพัฒนาโรงเรียน เขาสามารถทำได้ผ่านช่องทางอย่างน้อย 5 ช่องดังปรากฏในภาพที่ 10



ภาพที่ 10: ช่องทางเพิ่มขีดความสามารถ และการทุ่มเทและเสียสละของครูต่อศิษย์<sup>12</sup>

#### 1.3.4) การคำนึงถึงบริบทเศรษฐกิจการเมือง ในการปฏิรูปการศึกษาเชิงพื้นที่

ในมุมมองหรือแนวคิดทางเศรษฐศาสตร์การเมืองที่สามารถเชื่อมโยงกับการวิจัยนี้มี 2 ลักษณะคือ 1) การเป็น “กลุ่มพลัง” ทางเศรษฐกิจการเมืองที่มีแรงจูงใจแตกต่างกัน และกลุ่มพลังเหล่านี้เองที่สนับสนุนหรืออุดหนุนการจัดการศึกษาเชิงพื้นที่ และ 2) การมองให้เห็นถึงมิติความเหลื่อมล้ำ ความเป็นธรรม เราจะได้พิจารณารายละเอียดของเศรษฐศาสตร์การเมืองทั้งสองความหมายไปเป็นลำดับดังนี้

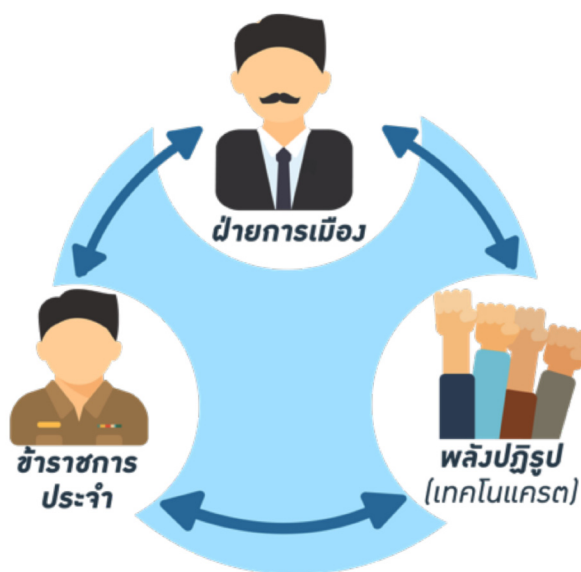
<sup>12</sup> ในมุมมองของ Pasi Sahlberg หรืองานศึกษาของ Megan Kimber และ Lisa Ehrich (2011) วางแนวคิดเรื่องวิชาชีพครู (Professionalism) เอาไว้เป็นคู่ตรงข้ามกับวิธีการแบบแรงจูงใจ ถึงขั้นที่กล่าวได้ว่า สองแนวคิดนี้ไปด้วยกันไม่ได้ อย่างไรก็ตาม เราจะพบวิธีการที่ประนีประนอมระหว่างสองแนวคิดนี้ได้จากแคนาดา ซึ่งจะได้กล่าวถึงในส่วนหนึ่งของเนื้อหาอีกครั้งหนึ่ง

**ลักษณะแรก** Michelle Tan พยายามอธิบายการเมืองของการกระจายอำนาจ การศึกษาผ่าน “แบบจำลองสามเหลี่ยมเหล็ก (Iron triangle)” ซึ่งประกอบไปด้วยพลังทางการเมืองสามกลุ่ม

**กลุ่มแรก** คือ นักปฏิรูป (Reformist) ซึ่งประกอบไปด้วย นักวิชาการ เทคโนโลยีเครต (Technocrat) กลุ่มนักเคลื่อนไหว นักธุรกิจ ที่รวมตัวผลักดันให้เกิดการปฏิรูปภาพใหญ่เมื่อปลายทศวรรษที่ 1990s

**กลุ่มที่สอง** คือ ข้าราชการประจำกระทรวงศึกษาธิการ ครู และบุคลากรทางการศึกษา ซึ่งจะได้รับผลกระทบให้เกิดการปรับตัวจากข้อเสนอปฏิรูป กลุ่มนี้ยังอาจจะมีพลังย่อยๆ ที่มีเป้าหมายแตกต่างกัน อาทิ ข้าราชการส่วนกลาง โดยเฉพาะผู้บริหารกระทรวงต่างๆ ย่อมมีความต้องการที่แตกต่างจากครูในระดับท้องถิ่น เป็นต้น

**กลุ่มที่สาม** ได้แก่ นักการเมือง ผู้ซึ่งประนีประนอมระหว่างข้อเสนอของกลุ่มปฏิรูป และกลุ่มข้าราชการฯ นอกจากนี้ นักการเมืองยังเป็นผู้มีอำนาจกำหนดกฎหมาย ขณะเดียวกัน นักการเมืองก็มีเป้าหมายทางการเมืองเป็นของตนเอง เช่น การหาคะแนนเสียง และการแสวงหา ค่าเช่าทางเศรษฐกิจ (Economic rent seeking) เป็นต้น (ดู ภาพที่ 11)



ภาพแสดงความสัมพันธ์ระหว่างพลังทางการเมือง  
ในแบบจำลอง “สามเหลี่ยมเหล็กของฯ ของMichelle Tan

ภาพที่ 11: ความสัมพันธ์ระหว่างพลังทางการเมืองในแบบจำลอง “สามเหลี่ยมเหล็กฯ” ของ Tan<sup>13</sup>

กลุ่มพลังทั้งสามนี้ ต่อกันเองอยู่ตลอดเวลา ในการทำนโยบายการศึกษา ตัวอย่างที่น่าสนใจ ได้แก่ การกระจายบทบาทบริหารโรงเรียนใน เอล ซัลวาดอร์ และ นิคารากัว ส่งผลให้ครูมีอิสระในการทำงานน้อยลง ซึ่งสวนทางกับบทบาทของชุมชนและผู้ปกครองที่สูงขึ้น ทั้งนี้เพราะบรรดาผู้ปกครองได้ใช้บทบาทที่ตนเองมีเข้ามาผลักดันครูให้ลงแรงมากขึ้นเรื่อยๆ นั่นเอง<sup>14</sup> การกระจายอำนาจไปให้แก่ชุมชนอย่างรวดเร็วจึงสร้างความไม่พอใจให้แก่ครู ความไม่พอใจนี้ส่งผลร้ายต่อฝ่ายการเมือง เพราะในบางประเทศครูเป็นวิชาชีพที่มีจำนวนมากและมีการจัดตั้งอย่างดี การทำให้ครูไม่พอใจหมายถึงการสูญเสียคะแนนนิยมทางการเมืองอย่างมีนัยสำคัญ ดังนั้น หากครูรวมตัวกันได้ จะสามารถต่อรองกับฝ่ายการเมือง เพื่อปรับแก้นโยบายการศึกษาได้เช่นกัน

<sup>13</sup> ปรับจาก Tan (2007: 62) โดยเปลี่ยนการนิยามกลุ่มนักวิชาการและเครือข่ายสถาบันฯ (Academics or the saint and network monarchy) เป็นกลุ่มพลังปฏิรูป สาเหตุเพราะ การใช้ประเด็น “เครือข่ายสถาบันฯ” ต้องกลับไปโยงและอธิบายผ่านแนวคิดของ Duncan McCargo ซึ่งไม่ใช่ประเด็นหลักของงานชิ้นนี้ ขณะเดียวกัน คำว่า “นักวิชาการ” ก็เป็นการนิยามที่แคบเกินไป

<sup>14</sup> ibid. (pp. 25, 46) นอกจากนี้ รายงานของ PREAL (2003) ยังชี้ว่า การจัดทัพระบบประเมินคุณภาพของครู เพื่อสร้างความรับผิดชอบ ยังถูกต่อต้านอย่างรุนแรงใน คอสตาริกา และ ฮอนดูรัส เป็นต้น

ตัวอย่างข้างต้นสะท้อนว่า การมุ่งปฏิรูปการศึกษาโดยไม่เข้าใจบริบททางการเมือง และแรงจูงใจของกลุ่มพลังต่างๆ ในทางการเมืองนำมาสู่ความล้มเหลวได้อย่างไร เพื่อแก้ไขปัญหานี้ ฝ่ายพลังปฏิรูปจำเป็นต้องพิจารณาถึงแรงจูงใจของฝ่ายการเมือง และข้าราชการประจำอย่างรอบด้าน จึงจะทำให้ข้อเสนอของตนประสบความสำเร็จ เบื้องต้นอาจดำเนินการดังนี้

1) ฝ่ายปฏิรูปไม่ควรวางมาตรการที่เร่งรีบหรือรุนแรงมากเกินไป ซึ่งจากการศึกษาของธนาคารโลกพบว่า อาจต้องใช้เวลาราว 5 ปี กว่าโรงเรียนที่จัดการศึกษาเชิงพื้นที่จะเกิดการเปลี่ยนแปลงเบื้องต้น (First order effect) และหากต้องการที่จะเปลี่ยนแปลงการศึกษาในเชิงคุณภาพ (Second order effect) อาจต้องใช้เวลาราว 8 ปี กระบวนการทั้งหมดจึงต้องดำเนินการอย่างค่อยเป็นค่อยไป (Barrera-Orsorio et al., 2009: 12)

2) หน่วยตัดสินใจควรเน้นการสร้างขีดความสามารถให้แก่ครู อาทิ ทุนมนุษย์ ทุนทางสังคม และทุนการตัดสินใจ ก่อนที่จะสร้างแรงจูงใจโดยการให้รางวัลและลงโทษ (Carrot and stick) ทั้งนี้ หากครูยังไม่ผ่านกระบวนการสนับสนุนเพื่อเพิ่มขีดความสามารถ แต่ถูกกดดันให้ทุ่มเทเยอะ สิ่งที่เกิดขึ้นจะเป็นการทุ่มเทและเสียสละของครูต่อศิษย์ที่ด้อยคุณภาพ หรือหากแยกว่านั้น ก็จะเป็นการหลบเลี่ยงในลักษณะต่างๆ หรือต่อต้านระบบ ในทางกลับกันหากครูมีขีดความสามารถสูงก่อน ครูเหล่านั้นก็มีแนวโน้มที่จะทุ่มเทและเสียสละในการทำงานมากขึ้น เพราะไม่ใช่เรื่องยากลำบากสำหรับพวกเขา เป็นต้น

3) การผนวกรวมครูเข้ามาเป็นพลังสำคัญของการปฏิรูปและการบริหารการศึกษาในระดับพื้นที่ด้วย มาตรการนี้จะทำให้ครูไม่ว่าจะในฐานะบุคคล หรือในฐานะกลุ่มวิชาชีพ รู้สึกเป็นส่วนหนึ่งของการพัฒนา ข้อเสนออย่างเป็นรูปธรรมในกรณีนี้คือ การเปิดพื้นที่ให้ครูได้มีตัวแทน และมีส่วนร่วมในหน่วยตัดสินใจที่รับมอบบทบาทมาจากรัฐส่วนกลาง ซึ่งจะเพิ่ม “ขีดความสามารถ การตัดสินใจ” ให้แก่ครู ทั้งนี้ แนนอนว่าข้อเสนอข้างต้นคงไม่ครอบคลุมวิธีการที่เป็นไปได้ทั้งหมด<sup>15</sup> แต่น่าที่จะทำให้เราเห็นประเด็นความซับซ้อนและมาตรการที่ต้องคำนึง ทั้งมิติเศรษฐศาสตร์ และการเมืองได้เป็นอย่างดี

**ลักษณะที่สอง** คือ การมองให้เห็นถึงมิติของความเหลื่อมล้ำ (Inequality) ที่อาจเกิดขึ้นจากการดำเนินนโยบายการศึกษาเชิงพื้นที่ เพราะแต่ละพื้นที่มีขีดความสามารถ และบริบทที่แตกต่างกัน การสนับสนุนให้ทุกๆ พื้นที่พัฒนาตามความสามารถของตนเองได้อย่างอิสระ

<sup>15</sup> ในบางประเทศ เลือกที่จะแก้ปัญหาด้วยการลดโอกาสรวมตัวของครู ตัวอย่างเช่น เอล ซัลวาดอร์ วางเงื่อนไขว่า ครูที่จะสอนในโครงการ EDUCO (โครงการ กระจายบทบาทการศึกษาของเอล ซัลวาดอร์) ห้ามมิให้เป็นสมาชิกของสหกรณ์ครูใดได้เลย เป็นต้น แต่จุดยืนของผู้วิจัย มีความเห็นว่า วิธีการดังกล่าวเป็นวิธีการที่ไม่คำนึงถึงคุณภาพชีวิตหรือสิทธิของครูอย่างเพียงพอ

ในแง่หนึ่งอาจจะทำให้บางพื้นที่พัฒนาได้เร็ว และ บางพื้นที่พัฒนาได้ช้า จนเกิดความเหลื่อมล้ำของการพัฒนาขึ้นได้ (Shoraku, 2008: 5) การกล่าวเช่นนี้ไม่ได้หมายความว่า ต้องทำให้ทุกโรงเรียนพัฒนาเท่ากัน จนกระทั่งไปบั่นทอนพื้นที่ที่มีความพร้อมให้พัฒนาช้าลง (Regress to norm) หากแต่รัฐควรที่จะสนับสนุน เพื่อให้พื้นที่พัฒนาช้าสามารถพัฒนาได้รวดเร็วมากยิ่งขึ้นและสร้างระบบที่โรงเรียน-บุคลากรฯ-นักเรียน สามารถช่วยเหลือกันและพัฒนาไปด้วยกันได้

คำถามคือ เราจะแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้อย่างไรบ้าง มาตรการที่พบเห็นได้โดยทั่วไปเช่น การที่รัฐให้อิสระและบทบาทแก่พื้นที่เข้มแข็ง ขณะเดียวกันก็ให้การสนับสนุนกับพื้นที่ที่ยังอ่อนแอ การเชื่อมโยงให้เกิดระบบพี่เลี้ยงระหว่างชุมชนที่เข้มแข็งและอ่อนแอ/มหาวิทยาลัยกับโรงเรียนโดยรอบ และใช้กลไกทางการเงิน เช่น เงินช่วยเหลือพิเศษที่เข้าไปช่วยสนับสนุนพื้นที่กันดาร มากกว่าพื้นที่ที่มีความพร้อมอื่นๆ ประเทศที่ใช้วิธีการเหล่านี้ก็เช่น ฟินแลนด์ นิการากัว และ กัมพูชา (ibid., p. 9) เป็นต้น

กรอบแนวคิดทั้งหมดอันได้แก่ นิยามการศึกษาเชิงพื้นที่ และปัจจัยความสำเร็จของการศึกษาในเชิงพื้นที่เหล่านี้ จะถูกนำไปวิเคราะห์เพื่อที่จะถอดบทเรียนในโลกแห่งความเป็นจริง ลำดับถัดไปจะได้กล่าวถึงวิธีการคัดเลือกประเทศที่จะใช้เป็นกรณีศึกษาในงานชิ้นนี้

## 1.4 เกณฑ์การคัดเลือกประเทศที่เป็นกรณีศึกษา

งานศึกษาชิ้นนี้วางเกณฑ์การคัดเลือกประเทศที่จะมาเป็นกรณีศึกษา โดยพิจารณาจากการยอมรับของหน่วยงานระหว่างประเทศ อาทิ ธนาคารโลก หรือกลุ่มประเทศ OECD ว่ามีการกระจายบทบาทจากรัฐสูง หรือมีการจัดการศึกษาในระดับพื้นที่โดดเด่นเป็นที่น่าสนใจ หลังจากนั้นจึงนำมาคัดกรองด้วยเกณฑ์ดังต่อไปนี้

- 1) การกระจายบทบาทการศึกษาและให้อิสระกับ โรงเรียนในระดับปานกลางขึ้นไป
- 2) หน่วยตัดสินใจควรเน้นให้ความสำคัญกับชุมชนในพื้นที่ในระดับปานกลางขึ้นไป
- 3) ครอบคลุมระดับรายได้ต่ำ รายได้ปานกลาง และรายได้สูง<sup>16</sup> ทั้งนี้ โดยการอ้างอิงฐานข้อมูลของธนาคารโลกปี 2015<sup>17</sup>

<sup>16</sup> คณะผู้วิจัยพยายามแสวงหาบทเรียนจากประเทศพัฒนาแล้วที่ยังมีค้อยได้มีการสำรวจวรรณกรรมมากนัก ดังนั้นประเทศสหรัฐอเมริกาซึ่งได้รับการสำรวจโดยละเอียดจาก ปองสิน วิเศษศิริ (2550), OECD (2011), และสำนักงานส่งเสริมสังคมแห่งการเรียนรู้และคุณภาพเยาวชน (สสค.) (2556), หรือประเทศบราซิล และ จีนเซี่ยงไฮ้ ซึ่งสำรวจโดย ไกรยส ภัทราวาท (2557) ประเทศเหล่านี้จึงไม่ได้ถูกนำมาสำรวจในรายงานฉบับนี้

<sup>17</sup> ChartsBin.com. 2015. Country Income Groups (World Bank Classification). 5 สิงหาคม 2016 ที่เข้าถึง. <http://chartsbin.com/view/2438>.



4) ครอบคลุมภูมิภาคต่างๆ รวมถึงประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (ASEAN Economic Community: AEC) เพื่อความหลากหลาย

จากเกณฑ์ทั้งสี่ประการ ผู้วิจัยได้คัดเลือกประเทศซึ่งจะใช้เป็นกรณีศึกษามาดังนี้คือ

**เอล ซัลวาดอร์** เป็นประเทศซึ่งโรงเรียนมีอิสระและบทบาทในการจัดการตนเองสูง อาทิ โรงเรียนสามารถจัดจ้างบุคลากรได้เอง ชุมชนมีบทบาทมากในการเข้ามาร่วมบริหารโรงเรียน เพราะสามารถขอตั้งโรงเรียนได้เอง ในแง่รายได้ประชาชาติ เอล ซัลวาดอร์ ถูกจัดเป็นกลุ่มประเทศรายได้ปานกลางระดับล่าง (Lower middle income) ในภูมิภาคละตินอเมริกา จุดเด่นที่สำคัญของเอล ซัลวาดอร์ คือ การเป็นต้นแบบของประเทศกำลังพัฒนา ซึ่งธนาคารโลกได้เข้าไปทดลองแนวความคิดการศึกษาเชิงพื้นที่ และมีการใช้บัตรรายงานในการประเมินผลความรับผิดชอบ

**นิการากัว** มีลักษณะภาพรวมคล้ายคลึงกับเอล ซัลวาดอร์ แต่จุดเด่นที่แตกต่างออกไปคือ การเปลี่ยนผ่านของโรงเรียนรัฐทั่วไปมาสู่โรงเรียนแบบจัดการตนเอง (Autonomous school) เริ่มจากโรงเรียนเดิมที่มีอยู่แล้ว มิได้จัดตั้งขึ้นใหม่เมืองดังกรณีของเอล ซัลวาดอร์ จึงอาจจะให้ผลลัพธ์และบทเรียนที่แตกต่างออกไป

**กัมพูชา** ปฏิรูปในช่วงทศวรรษที่ 1990s ให้โรงเรียนต้องวางแผนทางการเงิน และการบริหารด้วยตนเอง เป็นต้น นอกจากนี้ โดยกฎหมายแล้วกัมพูชาเปิดโอกาสให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมบริหารโรงเรียนได้ผ่านกรรมการสถานศึกษา แต่จากผลการศึกษาพบว่า การมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียโดยตรงกลับไม่มากนัก จึงจัดว่าระดับการมีส่วนร่วมอยู่ในระดับปานกลาง กัมพูชาถูกจัดอยู่ในกลุ่มประเทศรายได้ต่ำ (Low income) และอยู่ในภูมิภาคอาเซียน จุดเด่นของกัมพูชาคือ การจัดการศึกษาในเชิงพื้นที่ร่วมกับมาตรการอื่นๆ อาทิ การเพิ่มงบประมาณเพื่อแก้ปัญหาความเหลื่อมล้ำ

**ญี่ปุ่น** เป็นประเทศซึ่งโรงเรียนได้รับอิสระและบทบาทจัดการตนเองมากขึ้นเรื่อยๆ นับตั้งแต่ทศวรรษที่ 1900s ถึงแม้ว่าจะยังอยู่ในระดับไม่มากนัก เมื่อเทียบกับกรรมการการศึกษา (Board of Education) ซึ่งเป็นหน่วยตัดสินใจตรงกลางระหว่างกระทรวงศึกษาธิการ ภูมิภาค และโรงเรียน ในแง่รายได้ประชาชาติ ญี่ปุ่นมีรายได้สูง อยู่ภูมิภาคเอเชียตะวันออก จุดเด่นของญี่ปุ่นที่น่าสนใจเป็นเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชน ที่ไม่ได้เพียงร่วมบริหารเหมือนกับเอล ซัลวาดอร์ นิการากัว หรือกัมพูชาเท่านั้น แต่ประชาชนยังเริ่มเข้ามามีส่วนร่วมพัฒนาการเรียนการสอนในห้องเรียน (Horizontal participation) มากขึ้นเป็นลำดับ

**แคนาดา** กระจายบทบาทสำคัญไปให้แก่หน่วยงานระดับรัฐ (Provincial school board) โดยประชาชนมีส่วนร่วมบริหาร ในแง่ระดับรายได้แคนาดาเป็นประเทศมีรายได้สูง ในภูมิภาคอเมริกาเหนือ จุดเด่นของแคนาดา คือการผสมผสานมาตรการสร้างแรงจูงใจ และการเพิ่มขีดความสามารถครู และการปฏิรูปโดยคำนึงถึงบริบททางการเมืองของครู ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

## 1.5 ข้อจำกัด และขอบเขตการศึกษา

งานวิจัยครั้งนี้ดำเนินการด้วยข้อจำกัดของระยะเวลา จึงเน้นศึกษาวิจัยเอกสารในขั้นตอนแรกเพื่อวิเคราะห์ใน 3 ประเด็นหลัก ได้แก่ 1) กรอบแนวคิดของการจัดการศึกษาเชิงพื้นที่ และการกระจายบทบาทการศึกษา 2) เงื่อนไขความสำเร็จ และมาตรการต่างๆ ของกรณีศึกษาห้าประเทศ และ 3) นำทั้งสองประการแรก มาสรุปเป็นบทเรียนต่อการจัดการศึกษาเชิงพื้นที่ของประเทศไทย ซึ่งได้มีการวิพากษ์ภาคสนามด้วยเพื่อให้ได้ข้อมูลที่สอดคล้องกับบริบทไทย

ทั้งนี้การศึกษาเชิงพื้นที่ มีความหมายสองด้าน ด้านแรก หมายถึงการที่รัฐเริ่มผ่อนคลายบทบาทจากส่วนกลางลง และส่งเสริมให้ภาคส่วนอื่นๆ เข้ามาร่วมจัดการศึกษา ดังนั้น รัฐจำเป็นต้องสร้างระบบความสัมพันธ์ใหม่ขึ้นมากับภาคส่วนต่างๆ ของสังคม และในด้านที่สอง คือ ด้านที่สังคมเองก็มีการปรับตัวเพื่อเข้าสู่ความสัมพันธ์ใหม่ และพื้นที่จัดการศึกษาที่เปิดกว้างมากขึ้น

ด้านที่สองนี้เองคือด้านที่มีเนื้อหากว้างมาก งานงานชิ้นนี้ไม่สามารถจะรวบรวมได้หมด ตัวอย่างเช่น การศึกษาแบบโรงเรียนผู้นำชุมชน การศึกษาแบบบ้านเรียน (Home-school) เป็นต้น ชุมชนแห่งการเรียนรู้เหล่านี้เติบโตขึ้นบนเงื่อนไขที่รัฐยอมกระจายบทบาท และยอมให้เกิดการศึกษาเชิงพื้นที่มากขึ้น แต่ยังไม่ได้รวบรวมไว้ในงานวิจัยครั้งนี้

มากไปกว่านั้น งานศึกษาครั้งนี้ยังไม่สามารถวิเคราะห์เชิงลึกได้ถึงประเด็นทางเทคนิคต่างๆ ที่ต้องขบคิดเพื่อให้การศึกษาเชิงพื้นที่ประสบความสำเร็จสูงสุด เช่น การวิเคราะห์เชิงปริมาณ (Quantitative analysis) เพื่อกำหนดขนาดของพื้นที่ให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด หรือเงื่อนไขความสำเร็จ และข้อเสนอแนะแต่ละข้อควรจะมีรายละเอียดหรือแผนการดำเนินงานอย่างไรจึงจะเหมาะสม เป็นต้น

## บทที่ 2: เอล ซัลวาดอร์

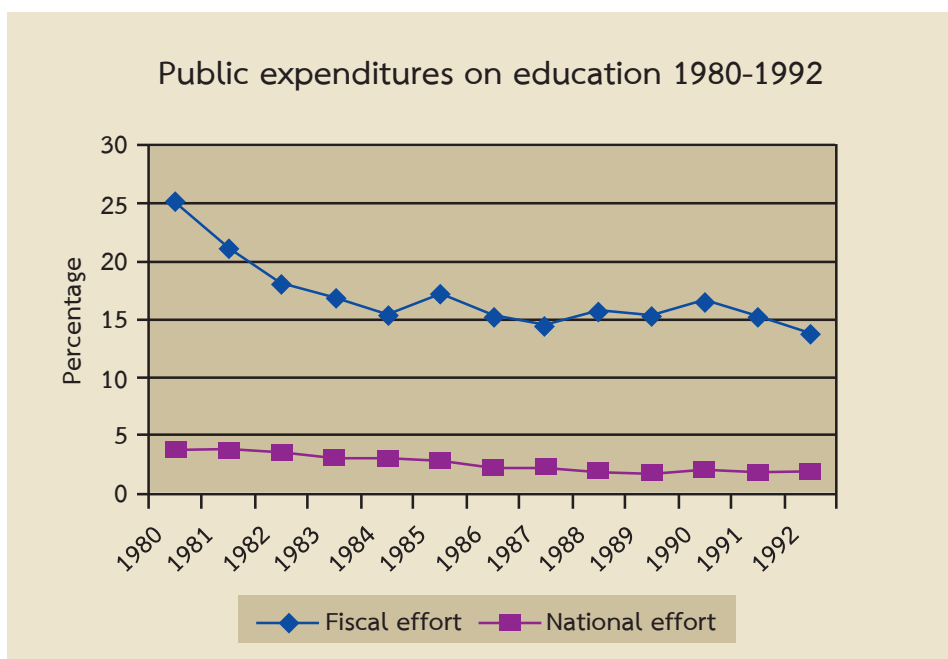
### รัฐอ่อนแอ ประชาชนจึงต้องเข้มแข็ง

#### 2.1 บริบทของประเทศที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาเชิงพื้นที่

เอล ซัลวาดอร์ เป็นประเทศขนาดเล็กในอเมริกากลาง ภายหลังจากการประกาศอิสรภาพจากเม็กซิโก และแยกตัวจากสหพันธรัฐแห่งอเมริกากลาง (United Provinces of Central America) เอล ซัลวาดอร์ ประสบกับความผันผวนทางการเมืองมาโดยตลอด ซึ่งรวมถึงสงครามกลางเมืองในช่วงทศวรรษที่ 1980s ผลจากสงครามกลางเมืองทำให้เกิดเงื่อนไขต่อการจัดการศึกษาเชิงพื้นที่ในเวลาต่อมา โดยมีรายละเอียดทั้งสิ้น 4 ประการ ได้แก่

**ประการแรก** เนื่องจากรัฐบาลต้องสู้รบกับกลุ่มต่อต้านเป็นเวลานาน ทำให้รัฐบาลเก็บภาษีในระบบได้อย่างยากลำบาก<sup>18</sup> นอกจากนี้ สงครามยังบั่นทอนขีดความสามารถในการจัดบริหารสาธารณะให้แก่ประชาชน อาจกล่าวโดยรวมๆ ได้ว่าสงครามต่อเนื่องทำให้รัฐมีลักษณะอ่อนแอ (Weak state) **ประการที่สอง** เมื่อรัฐบาลต้องสู้รบต่อเนื่อง รัฐก็ต้องจัดสรรงบประมาณเพื่อความมั่นคง มากกว่างานพัฒนา ทำให้งบประมาณด้านการศึกษาลดลงอย่างต่อเนื่อง (ดู ภาพที่ 12)

<sup>18</sup> แต่โดยทั่วไปแล้ว การละเมิดสิทธิมนุษยชน การทุจริตเป็นประโยชน์ส่วนตัวของเจ้าหน้าที่ ในช่วงสงครามนั้น กลับเพิ่มขึ้น สวนทางกับการเก็บภาษี และการจัดบริการสาธารณะ



ภาพที่12: การลดลงอย่างต่อเนื่องของงบประมาณการศึกษาเมื่อเทียบเป็นสัดส่วนของ GDP (National effort) และ งบประมาณการศึกษาเทียบเป็นสัดส่วนของรายจ่ายภาครัฐทั้งหมด (Fiscal effort)

ที่มา: Marchelli (2001)

**ประการที่สาม** เมื่อจากรัฐอ่อนแอ และไม่ใช้งบประมาณ ประชาชนจึงจัดการศึกษาตนเอง จนกลายเป็นกระแสขบวนการการศึกษาภาคประชาชน (Popular Education Movement) และประการที่สี่ ภายหลังเกิดสนธิสัญญาสันติภาพ ธนาคารโลกและอเมริกา ซึ่งสนับสนุนแนวคิดลดทอนบทบาทของรัฐส่วนกลาง มีอิทธิพลอย่างมากต่อการกำหนดนโยบายรัฐ ส่งผลให้รัฐบาลพยายามใช้ “ขบวนการการศึกษาภาคประชาชน” ที่มีอยู่เดิม เป็นกลไกจัดการศึกษาแทนรัฐ<sup>19</sup> และเกิดการศึกษาในเชิงพื้นที่ขึ้นในที่สุด

<sup>19</sup> เราอาจเรียกปัจจัยนี้โดยรวมได้ว่า เป็นผลจากแนวคิดเสรีนิยมใหม่ (Neo-liberalism) ที่เข้ามากำหนดนโยบายรัฐ ของ เอล ซัลวาดอร์ ก็ได้ โดยแนวคิดดังกล่าวถูกนำเข้ามาโดยสหรัฐอเมริกา ซึ่งสนับสนุนรัฐบาลฝ่ายขวาในเอล ซัลวาดอร์ และ ธนาคารโลก ซึ่งได้เข้ามามีบทบาทให้ความช่วยเหลือหลังสงครามอย่างมาก

## 2.2 ลักษณะของการจัดการศึกษาเชิงพื้นที่: ความมีอิสระในการบริหารงาน และ ความรับผิดชอบ

จากบริบทในหัวข้อ 2.1 ส่งผลให้ในปี 1991 รัฐบาลเอล ซัลวาดอร์ จัดตั้งโครงการชุมชนจัดการโรงเรียน (El Salvador's Community-Managed School Program: EDUCO<sup>20</sup>) ขึ้น โครงการนี้มีวัตถุประสงค์สำคัญได้แก่ การขยายโรงเรียนไปสู่พื้นที่ชนบท เพิ่มการเข้าเรียนของเด็กวัยเรียน (Enrolment rate) และลดการลาออกกลางคัน (Dropout rate) โดยไม่ได้เน้นไปที่ประเด็นคุณภาพการศึกษาเป็นหลัก หน่วยงานที่รับมอบบทบาทแทนรัฐนั้นเรียกว่า สมาคมการศึกษาชุมชน (Community Education Association: ACE) ทำหน้าที่เหมือนกรรมการสภาของโรงเรียน (School council)

### 2.2.1) ขั้นตอนการจัดตั้ง และองค์ประกอบของ ACE

การเกิดขึ้นของ ACE นั้นจะต้องผ่านขั้นตอนหลัก 4 ขั้นตอนได้แก่ ขั้นแรก หน่วยสนับสนุนทางเทคนิคคัดกรองชุมชนที่ผ่านเกณฑ์จะจัดตั้งเป็น ACE หรือชุมชนอาจจะเสนอตนเอง ซึ่งชุมชนนั้นจะต้องผ่านเกณฑ์ที่รัฐกำหนดขึ้นมา เช่น โรงเรียนที่ ACE ต้องการบริหารจะต้องไม่อยู่ใกล้กับโรงเรียนของรัฐแห่งอื่นจนเกินไป ซึ่งจะทำให้เกิดปัญหาแย่งนักเรียนกัน และนับเป็นการลงทุนที่ซ้ำซ้อน หรือขนาดของโรงเรียนจะต้องรองรับนักเรียนมากกว่า 28 คนต่อชั้นเรียน ในกรณีที่มิมีจำนวนนักเรียนน้อยกว่านั้น ต้องยืนยันได้ว่า บริเวณใกล้เคียงไม่มีโรงเรียนแห่งอื่นอีกแล้ว ที่จะจัดการศึกษาทดแทนได้ เป็นต้น

ขั้นที่สอง หน่วยสนับสนุนทางเทคนิคจะลงพื้นที่ชุมชน เพื่อทำความเข้าใจกับผู้นำชุมชน ถึงหลักการสำคัญ และรายละเอียดที่จำเป็นในการจัดตั้ง ACE หลังจากนั้นจัดให้มีการระดมการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารให้ทั่วถึงทั้งชุมชน หากชุมชนตกลงที่จะร่วมโครงการก็จะเข้าสู่ขั้นตอนที่สาม หน่วยงานสนับสนุนทางเทคนิคจะจัดให้มีการเลือกตั้งผู้แทน 5 คนจากสมาชิกของชุมชน เพื่อรับหน้าที่บริหาร ACE ผู้แทนทั้ง 5 คนนี้จะมีวาระดำรงตำแหน่งเพียงสองปีเท่านั้น

<sup>20</sup> การกำหนดชื่อย่อ ของโครงการและหน่วยงานต่างๆ อาจจะไม่ตรงกับภาษาอังกฤษเนื่องจากชื่อย่อเหล่านี้กำหนดขึ้นจากภาษาสเปน เราจะพบลักษณะการกำหนดชื่อย่อที่ไม่ตรงกับภาษาอังกฤษเช่นนี้ได้คำอื่นๆ ด้วย อาทิ ชื่อหน่วยงานของนิคารากัว เป็นต้น

สถานะทางกฎหมายของ ACE นั้นมิใช่หน่วยงานราชการ แต่เป็นหน่วยงานที่ทำ “สัญญา (Contractual relationship)” รับงานจากรัฐโดยมีระยะเวลา 1 ปี และจะต้องมีการทบทวนเพื่อต่อสัญญาเป็นรายปีไปตลอด ดังนั้น หากหน่วยงานถูกประเมินว่าทำงานได้ต่ำกว่ามาตรฐาน อาจจะไม่ได้รับการต่อสัญญา การออกแบบความสัมพันธ์เช่นนี้จะเพิ่มความคล่องตัวให้แก่รัฐ ในการยุบหรือตั้ง ACE ตามพื้นที่ต่างๆ และสร้างแรงจูงใจให้ ACE ที่จัดตั้งขึ้นแล้วส่งผลต่อความทุ่มเทและเสียสละของครูต่อศิษย์อย่างเต็มที่เพื่อบริหารการศึกษา

ภายหลังจากได้รับมอบภารกิจ ผู้แทนชุมชนใน ACE จะได้รับการอบรม 5 วัน ครอบคลุมเนื้อหาเกี่ยวกับการพัฒนาการศึกษา การจัดทำงบประมาณและระบบบัญชี การวางแผนและประเมินผล และกิจกรรมที่เกี่ยวกับการเรียนการสอน (Gropello, 2006: 15) และเมื่อผ่านการอบรม กระทรวงศึกษาธิการจะเริ่มถ่ายโอนทรัพยากรที่ใช้ในการบริหารให้แก่ ACE เป็นรายเดือน สูตรการคำนวณเงินโอน เพื่อบริหารการศึกษาประกอบไปด้วย 1) เงินเดือนครู 418 ดอลลาร์ต่อเดือนต่อคน 2) เบี้ยกันดารแก่ครู 40 ดอลลาร์ต่อเดือนต่อคน 3) ชดเชยค่าเสื่อมถอยของโรงเรียน 35 ดอลลาร์ต่อโรงเรียนต่อปี (ibid., p. 18)

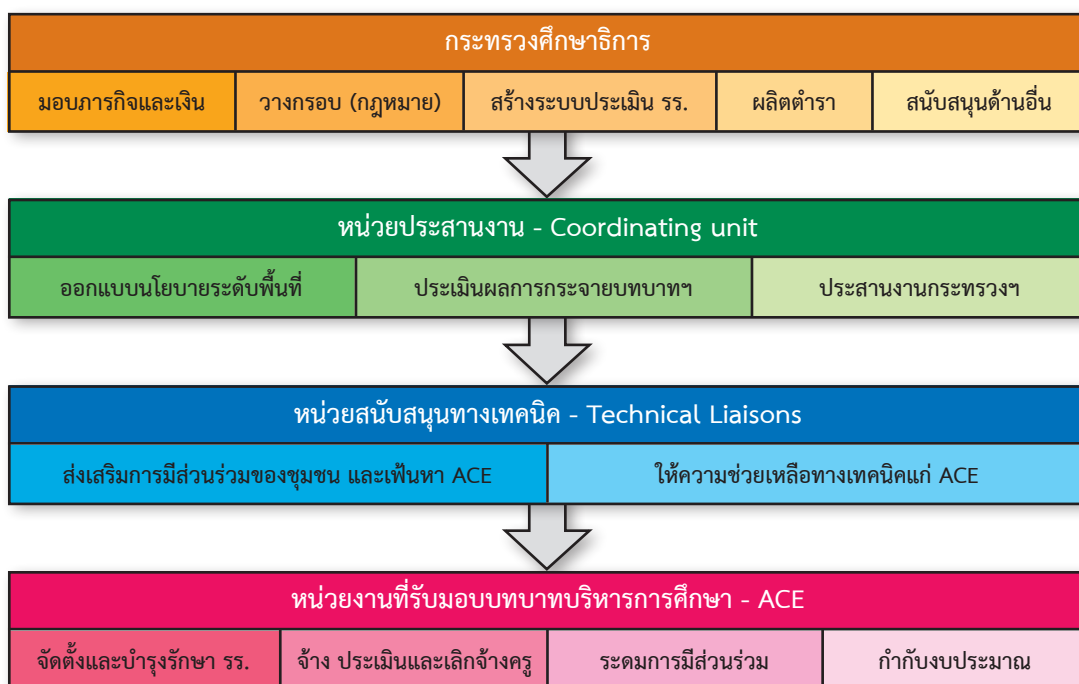
### 2.2.2) โครงสร้างความสัมพันธ์ และบทบาทของแต่ละหน่วยงาน

เมื่อกระทรวงศึกษาธิการกระจายบทบาทมาสู่พื้นที่ ดังนั้น กระทรวงก็ต้องจัดรูปแบบโครงสร้าง และบทบาทหน้าที่ระหว่างหน่วยงานต่างๆ ใหม่

จากภาพที่ 13 กระทรวงศึกษาธิการจะทำหน้าที่ 1) จัดตั้งและหางบประมาณเพื่อสนับสนุนการศึกษา 2) วางกรอบกฎหมาย เพื่อให้การจัดการศึกษาในพื้นที่เกิดความคล่องตัวและถูกต้อง 3) ให้การสนับสนุนโรงเรียน อาทิ การจัดอบรมเพิ่มขีดความสามารถ 4) จัดทำระบบประเมินและติดตามผลลัพธ์ที่เกิดขึ้น และ 5) จัดทำอุปกรณ์การเรียนรู้ อาทิ ตำรา หรือ สื่อการสอนที่จำเป็นให้แก่โรงเรียนต่างๆ ซึ่งทั้งหมดนี้ กระทรวงศึกษาธิการไม่สามารถดำเนินการโดยตรงไปสู่ ACE ได้อย่างทั่วถึง แต่จะต้องมีหน่วยงานกลางเข้ามาช่วยประสาน

หน่วยงานกลางที่เข้ามาทำหน้าที่เชื่อมประสานนั้นมีอยู่ด้วยกันสองระดับได้แก่ หน่วยประสานงาน (Coordinating unit) ซึ่งทำหน้าที่ 1) ออกแบบนโยบายที่สอดคล้องกับสถานการณ์ในแต่ละพื้นที่ 2) “ดำเนินการ” ประเมินผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นจริงในพื้นที่ และ 3) ประสานงานเพื่อให้กระทรวงศึกษาธิการ และ ACE ทำงานร่วมกันได้อย่างราบรื่น ในขณะที่หน่วยสนับสนุนทางเทคนิค (Technical liaisons) จะเน้นประสานให้ชุมชนได้เข้ามามีส่วนร่วมกับ ACE และช่วยเหลือทางเทคนิคที่จำเป็นให้แก่ ACE

ACE มีบทบาทหลักประกอบไปด้วย 1) จัดตั้ง และบำรุงรักษาโรงเรียน 2) ประเมิน ครู จำรง หรือ เลิกจำรงครู 3) ระดมการมีส่วนร่วมจากชุมชน และ 4) จัดการงบประมาณในมิติอื่นๆ เช่น การจัดซื้ออุปกรณ์การเรียน (Learning materials) และการกำกับงบประมาณ (Budget oversight) เป็นต้น โดย ACE จะใช้บทบาทเหล่านี้สนับสนุนโรงเรียนและครู เพื่อที่จะเพิ่มขีดความสามารถ และเพิ่มความทุ่มเทของครู ทำให้ผู้เรียนได้รับประโยชน์ ซึ่งเชื่อว่าในระยะยาวจะทำให้คุณภาพการศึกษา และผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาดีขึ้นในภาพรวม



ภาพที่13: โครงสร้างความสัมพันธ์และบทบาท ระหว่างกระทรวงศึกษาธิการ หน่วยงานระดับภูมิภาค และ ACE

ที่มา: ibid. (p. 18)

## 2.3 ความรับผิดชอบ และการประเมินผล

### 2.3.1) การประเมินผลกระทบของการจัดการศึกษาเชิงพื้นที่

เนื้อหาในส่วนนี้พยายามสำรวจการประเมินภายใน กระทรวงศึกษาธิการของเอล ซัลวาดอร์ หรือภายนอกที่จัดทำโดยธนาคารโลก จะเน้นไปที่ประเด็นการเพิ่มกระจายโรงเรียนสู่ชนบท กระจายโอกาสเข้าเรียน ลดการลาออกกลางคัน เพิ่มการมีส่วนร่วมของผู้ปกครอง และเพิ่มการทุ่มเทและเสียสละของครูและผู้แทนชุมชนใน ACE (First order effects) โดยมีได้เน้นประเด็นคุณภาพการศึกษาหรือผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษา (Second order effect) มากนัก เพราะไม่ใช่วัตถุประสงค์หลักของโครงการ EDUCO

จาก ตารางที่ 8 เราจะพบว่า นับตั้งแต่ปี 1991 จนกระทั่งปี 2001 ขนาดของการจัดการศึกษาเชิงพื้นที่นั้นเติบโตขึ้นอย่างมากทั้งห้องเรียนขยายจาก 263 ห้องเป็น 10,076 ห้อง ACE ขยายจาก 263 หน่วยเป็น 1,970 หน่วย ครูขยายจาก 263 คนเป็น 6,515 คน และนักเรียนมีการขยายตัวจาก 8,416 คนเป็น 322,432 คน ซึ่งคิดเป็นกว่า 37% ของจำนวนนักเรียนทั้งหมดในชนบทของเอล ซัลวาดอร์ โดยที่สัดส่วนของนักเรียนต่อห้องไม่ได้เพิ่มขึ้น จุดที่น่ากังวลใจเล็กน้อยคือภาระของครู ที่จะต้องดูแลนักเรียนมีจำนวนมากขึ้นเรื่อยๆ จากผู้เรียน 32 คนต่อครูหนึ่งคน เมื่อผ่านไปหนึ่งทศวรรษสัดส่วนนี้เพิ่มขึ้น มาอยู่ที่ผู้เรียน 49-50 คนต่อครูหนึ่งคนซึ่งอาจจะกระทบต่อคุณภาพการสอน อย่างไรก็ตาม หากประเมินในแง่ของความครอบคลุมทั่วถึงและการขยายโอกาสให้แก่นักเรียนในชนบท EDUCO ทำได้ค่อนข้างดี (ibid., p. 31)



**ตารางที่ 8** จำนวนห้องเรียน/โรงเรียน, จำนวน ACE, จำนวนครู และนักเรียนในโครงการ EDUCO

ปี	ห้องเรียน	ACE (หน่วย)	ครู (คน)	นักเรียน (คน)	นักเรียน:ครู <sup>21</sup>	นักเรียน:ห้อง
1991	263	263	263	8416	32	32
1992	1009	845	1009	32288	32	32
1993	1411	871	1311	41952	32	30
1994	2313	1334	2316	74112	32	32
1995	3554	1341	2919	113728	39	32
1996	5279	1700	3884	168928	43	32
1997	6062	1705	4196	193984	46	32
1998	6448	1640	4369	206336	47	32
1999	7415	1722	4703	237280	50	32
2000	8271	1811	5339	264672	50	32
2001	10076	1970	6515	322432	49	32
เติบโต %	3831%	749%	2477%	3831%	-	-

ที่มา: ibid. (p. 32)

เมื่อพิจารณาการมีส่วนร่วมของผู้ปกครอง พบว่า การพบปะระหว่างครูและ  
ผู้ปกครองของโรงเรียนในโครงการ EDUCO จะเฉลี่ยอยู่ที่ 5.65 ครั้งต่อเดือน ความถี่ของการพบปะ  
ดังกล่าวสูงกว่าตัวเลขที่จัดเก็บได้ในโรงเรียนของรัฐทั่วไป ซึ่งมีความถี่อยู่ราว 1.56 ครั้งต่อเดือน  
หากคิดเป็นหน่วยชั่วโมงผู้แทน ACE ได้ให้เวลากับการบริหารจัดการกิจกรรมของโรงเรียนกว่า 1,044  
ชั่วโมงต่อปี โดยแบ่งเป็นการบริหารทั่วไป 200 ชั่วโมง การบริหารบัญชี 16 ชั่วโมง ประชุมเพื่อ  
กำหนดเงินเดือนและสวัสดิการครู 96 ชั่วโมง จัดซื้อจัดจ้าง 72 ชั่วโมง ปรึกษาหารือกับแนวร่วมทั้ง

<sup>21</sup> เมื่อเปรียบเทียบกับฐานข้อมูลอีกชุดหนึ่งซึ่งครอบคลุมระยะเวลาระหว่างปี 2002-2004 พบว่า สัดส่วนระหว่าง  
ผู้เรียนและครู อยู่ที่ 20.8 ซึ่งน้อยกว่าที่ปรากฏในตาราง และน้อยกว่าโรงเรียนของรัฐซึ่งมีสัดส่วนอยู่ที่นักเรียน  
28 คนต่อครูหนึ่งคน (ibid., p.30) ในแง่นี้ การพิจารณาเปรียบเทียบระหว่างฐานข้อมูลจึงไม่เหมาะสม เพราะ  
มีวิธีวัดและประมาณการแตกต่างกัน แต่สามารถพิจารณา “ทิศทาง” หรือข้อเปรียบเทียบภายในฐานข้อมูล  
เดียวกันได้

ระดับโรงเรียนและภูมิภาค 120 ชั่วโมง ประชุมภายใน ACE 180 ชั่วโมง เข้าศึกษาและให้คำปรึกษา โรงเรียนในสังกัด 360 ชั่วโมง เป็นต้น (Desmond, 2009: 16)

การให้เวลากับโรงเรียน และการพบปะระหว่างผู้แทน ACE กับครูเหล่านี้ สะท้อนถึงความใกล้ชิดและบทบาทของชุมชนต่อการพัฒนาโรงเรียน ในทางทฤษฎีแล้วความใกล้ชิดและแสดงบทบาทมากขึ้นนี้ ควรส่งผลให้ครูทุ่มเทมากขึ้นด้วย โดยเฉลี่ยแล้ว ครูในโครงการ EDUCO จะใช้เวลาทำงานราว 36.8 ชั่วโมงต่อสัปดาห์ มากกว่าครูในโรงเรียนรัฐทั่วไป นอกจากนี้ ยังมีการลงงานน้อยกว่า (Gropello, 2006: 28) การให้เวลาที่มากขึ้นควรส่งผลดีต่อผลสัมฤทธิ์ของผู้เรียนซึ่งงานศึกษาของ Jimenez and Sawada (1999, 2003) และ Sawada and Ragatz (2005) ยืนยันสมมติฐานนี้ โดยชี้ว่า EDUCO ส่งผลให้คะแนนสอบของผู้เรียนดีขึ้น<sup>22</sup>

### 2.3.2) การสร้างความรับผิดชอบทางข้อมูลข่าวสาร

เอล ซัลวาดอร์ มีการสร้างระบบความรับผิดชอบต่อที่สำคัญได้แก่ การทำบัตรรายงาน (Report card) และสรุปการปฏิบัติงานของโรงเรียนส่งให้แก่รัฐและชุมชน เพื่อนำไปใช้วางแผนพัฒนาการศึกษาในอนาคต

บัตรรายงานของเอล ซัลวาดอร์ นั้นมีสองแบบ แบบแรกเป็นข้อมูลจากบนลงล่าง (Top-down approach) ทำโดย Inter-American Dialogue/Partnership for Educational Revitalization in the Americas (PREAL) แบบที่สองใช้วิธีการประเมินจากชุมชนขึ้นไปสู่ภาพรวม ทำโดย Civic Engagement for Education Reform in Central America (CERCA) เราจะได้กล่าวถึงผลไปเป็นลำดับดังนี้

ในส่วนของการประเมินแบบบนลงล่างนั้นรายงานปี 2002 ได้ผลดังภาพที่ 14 จากภาพจะพบว่า บัตรรายงานของ เอล ซัลวาดอร์ ครอบคลุมประเด็นต่างๆ ได้แก่ คะแนนสอบ<sup>23</sup> การเข้าเรียน การคงอยู่ในระบบการศึกษา ความเป็นธรรม ความเป็นมาตรฐาน ระบบประเมิน บทบาทและความรับผิดชอบในระดับโรงเรียน คุณภาพของการสอน การลงทุนทางการศึกษา โดยมีการประเมินทั้งระดับคุณภาพ (เกรด) และประเมินพัฒนาการเทียบกับอดีต (ลูกศร) อย่างไรก็ตาม ไม่มีการแยกประเมินโครงการ EDUCO ซึ่งเป็นการจัดการศึกษาในเชิงพื้นที่ โดยเฉพาะ

<sup>22</sup> รายการอ้างอิงของ Jimenez and Sawada (1999, 2003) และ Sawada and Ragatz (2005) อ้างถึงใน Barrera-Osorio et.al. (2009: 85-87)

<sup>23</sup> นับตั้งแต่ปี 1997 ผู้ที่เรียนจบระดับชั้นมัธยมศึกษาต้องเข้ารับการทดสอบแห่งชาติ (National test) ใน 4 วิชา ได้แก่ ภาษา คณิตศาสตร์ วิทยาศาสตร์ธรรมชาติ และ สังคมศึกษา (PREAL, 2003: 6)

Subject	Grade	Progress	Remarks
Test Scores	D	↔	National tests show that children and youths learn much less than expected in school. El Salvador still does not take part in international tests.
Enrollment	C	↑	Enrollment has increased markedly but many children and youths are still not in school.
Staying in School	D	↔	In addition to those who repeat years and are overage for their year, one of every four children fails to reach fifth grade.
Equity	F	↑	There has been slight improvement among younger generations, but children from low-income families still receive less and a poorer quality education than their counterparts from more affluent families.
Standards System	D	↔	The first steps have been taken to define standards but they are still dissociated from achievement tests and have not been used to design curricula. Moreover, they have not been disseminated in schools.
Assessment System	B	↑	The administration of achievement tests and data collection have improved recently. A culture of assessment is developing in the education system.
Responsibility and Accountability at the School Level	B	↑	El Salvador has taken steps to require more responsibility on the part of communities and schools in managing schools, especially in rural areas. Nonetheless, legal, institutional and attitudinal changes are still needed to foster school autonomy.
Teaching Profession	D	↔	Despite the efforts made, there is still no indication of change among current teachers or higher quality among those graduating from training colleges.
Investment in Elementary and Secondary Education	D	↑	Investment in education has increased but the resources are insufficient to enroll all children and the level of investment per pupil precludes quality education.
Grading Scale	A B C D F	Excellent (9-10) Good (7-8) Average (5-6) Poor (3-4) Very Poor (1-2)	<div style="display: flex; align-items: center; justify-content: center;"> <div style="margin-right: 10px;">             ↑ ↔ ↓           </div> <div>             Improving No Change Declining           </div> </div>

Source: Centro Alfa/PREAL. Informe de Progreso Educativo, El Salvador 2002.

ภาพที่ 14 : ตัวอย่างของบัตรรายงาน ทีเอล ซัลวาดอร์ ทำเสนอต่อชุมชน และ ผู้ที่เกี่ยวข้อง

ที่มา: ibid. (p. 29)

การประเมินจากชุมชนขึ้นไปสู่ภาพรวมในปี 2006 จัดทำใน 14 โรงเรียนของเอล ซัลวาดอร์ ครอบคลุมพื้นที่ 6 รัฐ ชุมชนของเอลซัลวาดอร์ได้เข้าร่วมกระบวนการประเมินบัตรรายงานของโรงเรียน พร้อมๆ กับครูและผู้บริหาร เมื่อได้ผลลัพธ์และเห็นถึงปัญหาต่างๆ อาทิ การออกจากการเรียนก่อนวัยอันควรเนื่องจากภาระค่าใช้จ่ายที่สูงขึ้น การขาดเรียนเพราะช่วยงานเพาะปลูกที่บ้าน การขาดเรียนเพราะปัญหาด้านสุขภาวะในพื้นที่ อาทิ น้ำสกปรก และการท้องเสียก็เกิดขึ้นบ่อยครั้ง (CERCA, 2006: 20) สิ่งเหล่านี้ ทำให้ครู ผู้บริหารโรงเรียน ผู้ปกครอง และสมาชิกในชุมชนร่วมกันคิดแก้ปัญหา

หลังจากพบปัญหาต่างๆ ชุมชนก็จะร่วมมือกับโรงเรียนจัดอันดับการแก้ปัญหาที่  
ต้องการมากที่สุด และร่างแผนปฏิบัติการร่วมกันมีลักษณะดังตารางที่ 9 และขณะเดียวกัน  
ก็จัดทำตารางการติดตามประเมินผลอย่างต่อเนื่อง ว่าในแต่ละมาตรการที่ตกลงกันนั้นจะประเมิน  
อย่างไร ด้วยระยะเวลาเท่าใดบ้าง (ดู ตารางที่ 10)

Activity	Actions	Time	Responsible
Improvement in reading and writing	For first cycle: Formation of mother-facilitators to help in reading and writing instruction	January 2006 through school year	Teachers of 1st, 2nd, and 3rd grades and mothers
	For second cycle: Use of participatory teaching methods	Each school period in 2006	Pedagogy specialist and director
	Training teachers in participatory methods	January 2006 April 2006 June 2006	Pedagogy specialist from the Ministry of Education and director

ตารางที่ 9: แผนปฏิบัติการ (Action plan) ที่โรงเรียนร่วมมือกับชุมชนจัดทำขึ้น

ที่มา: ibid. (p. 21)

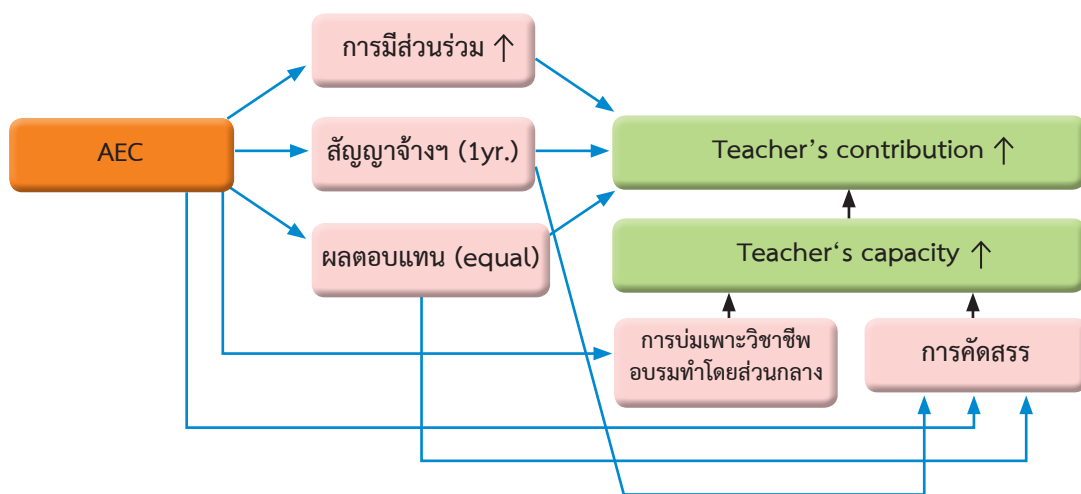
Action	Responsible	Time	Objective	Measure
Improvement in reading and writing				
First cycle: Formation of mother-facilitators to help with reading and writing instruction	Teachers and 6 mothers of 1st, 2nd, and 3rd grade students	Two months	50% of students in the first cycle reach an average grade of 6 in reading and writing	Comparison with student grades in October 2005
Second cycle: Use of participatory teaching methods	Student government and teachers	Each school period	50% of students motivated to learn and participating in class	Monthly register of student participation in reading and writing classes
Training teachers in participatory methods	Teachers and pedagogy specialist from the Ministry	January April June	8 teachers applying participatory methods in their classrooms	Survey of student satisfaction with teaching

ตารางที่ 10 : แผนติดตามประเมินผล (Monitoring plan) ที่โรงเรียนร่วมมือกับชุมชนจัดทำขึ้น

ที่มา: ibid. (p. 27)

เราจะพบว่า การสร้างบัตรรายงาน โดยเฉพาะวิธีการที่ระดมความเห็นจากชุมชน ขึ้นไปสู่ภาพรวม (Bottom-up approach) นั้นมีส่วนอย่างสำคัญที่ช่วยขับเคลื่อนให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมพัฒนาโรงเรียน (Social mobilization) มากกว่าที่จะแค่ส่งเสียง (Voices) หรือควบคุมโรงเรียนผ่านกรรมการสถานศึกษาเท่านั้น การสร้างความรับผิดชอบเช่นนี้จึงมีความน่าสนใจที่จะนำมาประยุกต์ใช้กับการศึกษาในเชิงพื้นที่ ควบคู่ไปกับการประเมินระดับชาติอื่นๆ

### 2.3.3) การศึกษาเครื่องมือบริหารงานของ ACE ที่ส่งผลต่อพฤติกรรมของครู เราอาจวิเคราะห์เรื่องนี้ได้ง่ายขึ้นหากพิจารณาภาพที่ 15



ภาพที่ 15: เครื่องมือของหน่วยตัดสินใจเพื่อเพิ่มขีดความสามารถ และความทุ่มเทเสียสละของครูต่อศิษย์

จากภาพเราจะพบว่า การมีส่วนร่วมของผู้ปกครองผ่านกลไกของ ACE ควรช่วยให้ครูทุ่มเทมากขึ้นตามไปด้วย และหลักฐานเชิงประจักษ์ที่ได้จากรายงานของธนาคารโลกก็ได้ยืนยันเรื่องนี้ สิ่งที่น่าสนใจจะกล่าวเพิ่มเติมอยู่ที่ประเด็นของสัญญาโครงการ EDUCO ระบุให้ทั้งผู้แทน ACE และครูล้วนเป็นสัญญาระยะสั้นเพียงปีเดียวและต่อสัญญาทุกๆ ปี ผลคือ ครูที่ทำงานจะต้องทุ่มเทสูง เพื่อพิสูจน์ตนเองว่าคุ้มค่าที่จะได้รับการต่อสัญญา

ในประเด็นค่าตอบแทน ครูในโครงการ EDUCO จะใช้ฐานเงินเดือนร่วมกับครูในโรงเรียนรัฐอื่นๆ ซึ่งกำหนดมาจากส่วนกลาง นั่นหมายความว่า ครูที่มีคุณสมบัติเดียวกันจะได้รับเงินเดือนเท่ากัน แต่หลังจากปี 2000 รัฐบาลได้เริ่มโครงการนำร่องที่จะให้มหาวิทยาลัยช่วยเป็นผู้ทำการประเมินคุณภาพของครู และให้แรงจูงใจแก่ครูที่ผ่านการประเมิน โดยจะมีเงินสมทบพิเศษ (Bonus) ให้ราว 200 ดอลลาร์สหรัฐหรือประมาณครึ่งหนึ่งของเงินเดือน โครงการนี้ถูกคาดหวังว่าจะช่วยกระตุ้นความทุ่มเทของครูได้มากขึ้น (PREAL, 2003: 19)

ประเด็นที่น่าสนใจคือ ครูโรงเรียนรัฐทั่วไปจะได้รับการจ้างงานตลอดชีวิต ส่วนครู EDUCO ต้องต่อสัญญาทุกปี นอกจากนี้ สาธารณูปโภคของโรงเรียน EDUCO มีน้อยกว่าโรงเรียนรัฐ ดังนั้น ครูที่เก่งจึงน่าจะมีแรงจูงใจจะทำงานในโรงเรียนรัฐทั่วไปมากกว่า EDUCO แต่สิ่งที่เกิดขึ้นจริงกลับตรงกันข้าม ครูรุ่นใหม่ (ประสบการณ์น้อย) ที่จบปริญญาตรีขึ้นไป เลือกที่จะทำงานในโรงเรียน EDUCO ถึง 74% ของครูทั้งหมดในโครงการ EDUCO<sup>24</sup> เรื่องนี้อาจเกิดจากปัจจัยอื่นๆ อาทิ วัฒนธรรม ภาพลักษณ์ของโครงการ ลักษณะตลาดแรงงาน ฯลฯ ซึ่งต้องวิจัยเชิงลึกเพิ่มเติมจึงจะได้คำตอบ

สำหรับการอบรมเพื่อเพิ่มขีดความสามารถของครูนั้นยังถูกจัดโดยหน่วยงานของกระทรวงศึกษาธิการระดับภูมิภาค (MINED's regional training center) จึงไม่ใช่ภารกิจของ ACE<sup>25</sup> แต่หากพิจารณาบทบาทของกระทรวงศึกษาธิการในเรื่องนี้ก็จะพบว่า มีการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง อาทิ ในปี 2001 รัฐบาลจ้างผู้เชี่ยวชาญกว่า 300 คนให้เข้าไปดูแลพัฒนาศักยภาพการสอนของครูในโรงเรียน โดยจะเข้าไปให้ความช่วยเหลือทางเทคนิค และการนิเทศการสอน เป็นต้น (PREAL, 2003: 21)

ในแง่เศรษฐศาสตร์การเมือง โครงการ EDUCO กำหนดสัญญาจ้างระยะสั้น และห้ามครูสังกัดเป็นสมาชิกสหภาพวิชาชีพ ด้วยความจงใจที่จะลดทอนการจัดตั้งรวมตัวของครู เพราะเกรงว่าหากเปิดให้เกิดการรวมตัว จะทำให้เกิดพลังต่อต้านการปฏิรูป ทำไมจึงต่อต้าน เป็นอีกครั้งหนึ่งที่เน้นย้ำว่า ครูในโครงการ EDUCO และรวมถึงโครงการอื่นๆ ที่มีลักษณะเดียวกันในนิการากัว ฮอนดูรัส และกัวเตมาลา ล้วนมีภาระหนักขึ้นและมีอิสระน้อยลง ดังนั้น การปิดโอกาสไม่ให้เข้าร่วมสหภาพฯ ก็เพราะกลัวครูต่อต้านการปฏิรูปนั่นเอง

นอกจากเรื่องสหภาพฯ แล้ว สาเหตุที่การถ่ายโอนบทบาทจัดการศึกษาของ เอล ซัลวาดอร์ สามารถทำได้อย่างราบรื่น อาจเกิดจากการที่โครงการ EDUCO ตั้งต้นจากปัญหาการศึกษาที่ไม่ทั่วถึง ขาดแคลนครูและโรงเรียน ต่อมาจึงมีการรับครูเข้าสู่ระบบมากขึ้นเรื่อยๆ โดยครูเหล่านั้นมีประสบการณ์น้อย ดังนั้น จึงยังไม่ได้คุ้นชินกับระบบการศึกษาของรัฐในแบบดั้งเดิม และเปิดรับการเปลี่ยนแปลงได้มากกว่า อย่างไรก็ตาม สมมติฐานนี้ยังต้องการข้อมูลเพิ่มเติมจึงจะพิสูจน์ได้อย่างแน่ชัด

<sup>24</sup> ในขณะที่โรงเรียนรัฐทั่วไป มีครูจบปริญญาตรีขึ้นไปเพียง 30% เท่านั้น (Gropello, 2006: 41)

<sup>25</sup> ในขณะที่การจัดหาผู้ที่จะมาช่วยเสริมขีดความสามารถให้แก่ผู้แทน ACE (School council trainer) นั้น แรกเริ่มเป็นหน้าที่ของฝ่ายสนับสนุนประสานงาน (Coordinating unit) แต่ในภายหลังรัฐบาลได้ถ่ายโอนบทบาทนี้มาให้แก่ ACE จัดหาและจัดจ้างด้วยตนเอง (ibid., pp.13 - 14)



## 2.4 สรุปบทเรียนจาก เอล ซัลวาดอร์

นโยบายจัดการศึกษาในเชิงพื้นที่ของ เอล ซัลวาดอร์ หรือ EDUCO นั้นเป็นผลมาจาก ปัจจัยสองด้าน ปัจจัยภายใน เกิดจากผลกระทบของสงครามกลางเมือง ทำให้รัฐอ่อนแอ งบประมาณการศึกษาลดต่ำลง เป็นเหตุให้ประชาชนจัดการศึกษากันเองอย่างแพร่หลาย เมื่อมาบรรจบกับปัจจัยภายนอก อันได้แก่ บทบาทของธนาคารโลกและอเมริกาต่อนโยบายของ เอล ซัลวาดอร์ ส่งผลให้ EDUCO เกิดขึ้นอย่างเป็นรูปธรรมในปี 1991 โดยรวมแล้วโครงการ EDUCO ประสบความสำเร็จในการใช้นโยบายกระจายบทบาทการศึกษา เพื่อเพิ่มการเข้าถึง โรงเรียน โดยเฉพาะในเขตพื้นที่ชนบท พิจารณาได้จากอัตราเข้าเรียนหนังสือที่เพิ่มขึ้นกว่า 300,000 คน ในระยะเวลาหนึ่งทศวรรษหลังเริ่มโครงการ

หัวใจสำคัญของความสำเร็จนี้แบ่งเป็นสองระดับ ระดับแรกคือการออกแบบความสัมพันธ์ระหว่างกระทรวงศึกษาธิการ หน่วยประสานงาน และ ACE ได้อย่างเหมาะสม ทำให้โรงเรียนมีความคล่องตัวในการบริหารงาน และมีการประเมินผลอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะกระบวนการทำ บัตรรายงาน (Report card) โดยเฉพาะรูปแบบที่สร้างการมีส่วนร่วมในระดับชุมชน (Bottom-up approach) มีความน่าสนใจอย่างยิ่ง ปัจจัยความสำเร็จในระดับที่สอง ได้แก่การสร้างแรงจูงใจที่เหมาะสมให้แก่ครู อาทิ การมีส่วนร่วมของชุมชนที่เพิ่มขึ้น สัญญาระยะสั้น เงินเดือน และผลตอบแทนอื่นที่ไม่น้อยไปกว่าโรงเรียนทั่วไป เป็นกลไกหลักที่ช่วยเพิ่มขีดความสามารถ (Capacity) และความทุ่มเทและเสียสละของครูต่อศิษย์ (Contribution) ให้มากขึ้น

อย่างไรก็ตาม หากจะประยุกต์ใช้แนวคิด EDUCO มีประเด็นที่ต้องระมัดระวัง เช่น EDUCO กำหนดสัญญาระยะสั้นและห้ามมิให้ครูสังกัดสมาคมวิชาชีพ โดยผู้ออกแบบเชื่อว่า จะทำให้ลดโอกาสที่ครูจะจัดตั้งเป็นกลุ่มการเมือง และต่อต้านการกระจายบทบาทฯ ให้น้อยลง แต่แนวคิดนี้ยากที่จะเกิดขึ้นได้จริงในประเทศซึ่งครูมีการจัดตั้งเข้มแข็งอยู่ก่อนแล้ว อาทิ ประเทศไทย นอกจากนี้ ในแง่ของหลักคิดเรื่องสิทธิแรงงาน ข้อจำกัดในการรวมกลุ่มนี้ก็ไม่ใช่ธรรมชาติเช่นกัน





## เอล ซัลวาดอร์

รัฐอ่อนแอ ประชาชนจึงต้องเข้มแข็ง

### บริบท

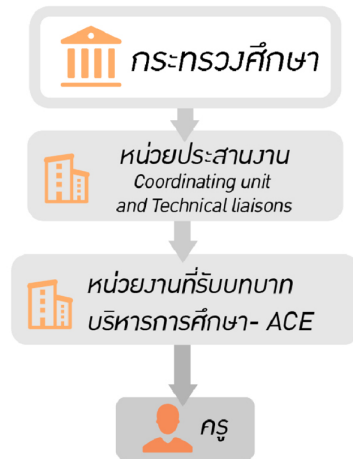
- war and weak state

### เงื่อนไข

- มีความรับผิดชอบ + ประเมิน (report card), มีการสร้างแรงจูงใจ (short tenure contract), และมีการคำนึงประเด็นการเมือง (de-unionization)\* แต่เราไม่เห็นด้วยกับมาตรการหลัง และไม่สอดคล้องกับประเทศไทย

### ผล

- จำนวน ห้องเรียน,ครู และ นักเรียน เพิ่มขึ้น, ผลการสอบดีขึ้น



ภาพที่ 16: สรุบบทเรียนจากประเทศเอล ซัลวาดอร์

## บทที่ 3: นิคารากัว

### การมีส่วนร่วมคือปัจจัยชี้ขาดความสำเร็จ

#### 3.1 บริบทของประเทศที่เกี่ยวกับการศึกษาเชิงพื้นที่

นิคารากัวเริ่มโครงการจัดการศึกษาเชิงพื้นที่ (Autonomous School Program: ASP) ราวปี 1991 ในรัฐบาลของ Violetta Chamorro ซึ่งได้รับแรงสนับสนุนจากสหรัฐอเมริกา รัฐบาลเริ่มต้นจากการตั้งกรรมการที่ปรึกษา (Consejos Consultivos) ในโรงเรียนของรัฐในเขตเมือง เพื่อทำหน้าที่สร้างการมีส่วนร่วมจากชุมชน และให้คำปรึกษาแก่โรงเรียน ต่อมาในปี 1993 รัฐบาลได้เพิ่มบทบาทของคณะกรรมการโรงเรียน ให้มีอิสระและมีบทบาทบริหารโรงเรียนมากยิ่งขึ้น (Consejos Directivos: CD) ดังนั้น ธนาคารโลกจึงจัดให้โครงการ ASP ของนิคารากัวเป็นการกระจายบทบาทฯ แบบอิสระสูง (Gropello, 2006: 11)

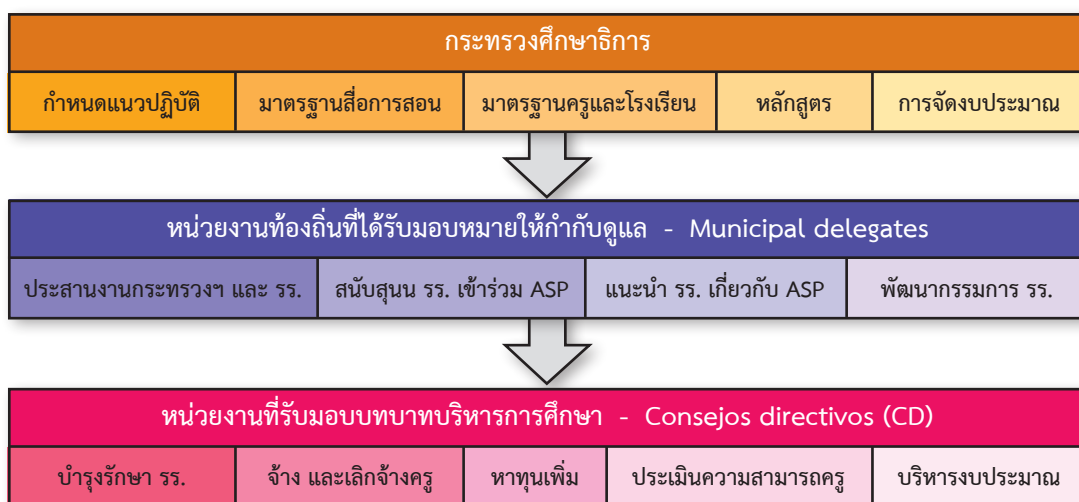
ต่อมา ในปี 1995 รัฐบาลนิคารากัวได้ขยายแนวคิดกระจายบทบาทการศึกษาไปสู่เขตชนบท จึงเกิดความยุ่งยากซับซ้อน เพราะจะมีหน่วยตัดสินใจจำนวนมากขึ้น จึงได้กำหนดให้มีหน่วยประสานงานระดับท้องถิ่น (Municipal delegates) เพื่อประสานงานระหว่างกระทรวงศึกษาธิการ และ CD ดังนั้น หน่วยประสานงานระดับท้องถิ่นนี้จึงมีบทบาทสำคัญมากในพื้นที่ชนบท นอกจากนี้ วัตถุประสงค์ของโครงการ ASP ทั้งในเมืองและชนบท จะเน้นเพิ่ม “คุณภาพ” การศึกษาของโรงเรียน “ที่มีอยู่เดิม” นัยนี้ โครงการ ASP จึงแตกต่างจาก EDUCO ของ เอล ซัลวาดอร์ ที่เน้นเพิ่ม “ปริมาณ” ของโรงเรียนใหม่ๆ เพื่อขยายการเข้าถึงการศึกษามากขึ้น (ibid., p. 12)

## 3.2 ลักษณะของการจัดการศึกษาเชิงพื้นที่: ความมีอิสระในการบริหารงาน และ ความรับผิดชอบ

### 3.2.1) ขั้นตอนการจัดตั้ง และ องค์ประกอบของ CD

การเข้าสู่โครงการ ASP นั้น โรงเรียนไม่จำเป็นต้องผ่านเงื่อนไขต่างๆ เหมือนโครงการ EDUCO แต่จะใช้วิธีการลงคะแนนเสียงระหว่างอาจารย์และผู้บริหารของโรงเรียน หากเสียงส่วนใหญ่เห็นพ้องที่จะเข้าร่วมโครงการ โรงเรียนก็จะส่งคำร้องขอผ่านองค์กรท้องถิ่น เพื่อเสนอแก่กระทรวงศึกษาธิการอนุมัติ (ibid., p. 14) ภายหลังจากกระทรวงศึกษาธิการอนุมัติให้ดำเนินการ จะต้องมีการเลือกตั้งผู้แทนหน่วยตัดสินใจเป็นจำนวน 5 คน ประกอบไปด้วย ผู้บริหาร 1 คน ครู 1 คน และผู้ปกครอง 3 คน<sup>26</sup> การบริหารโรงเรียนในแบบ ASP จึงจัดอยู่ในกลุ่มที่ผสมผสานความร่วมมือทั้งจากภายในโรงเรียนและชุมชนโดยรอบเข้าด้วยกัน

### 3.2.2) โครงสร้างความสัมพันธ์ และบทบาทของแต่ละหน่วยงาน



ภาพที่17: โครงสร้างความสัมพันธ์ ระหว่างกระทรวงศึกษาธิการ หน่วยงานระดับภูมิภาค และ ASP

ที่มา: ibid. (p. 11)

<sup>26</sup> องค์ประกอบที่ยกมานี้คือกรณีที่โรงเรียนดังกล่าวมีนักเรียนน้อยกว่า 500 คน ทว่า หากโรงเรียนมีนักเรียนมากกว่า 500 คน โรงเรียนจะต้องปรับเพิ่มกรรมการจาก 5 คนเป็น 7 คนโดยเพิ่มสมาชิกตัวแทนครู และ ผู้ปกครองขึ้นมาอย่างละ 1 คน (ibid., p.16)

จากภาพที่ 17 เราจะพบความรับผิดชอบของแต่ละหน่วยงานดังนี้ กระทรวงศึกษาธิการจะรับผิดชอบในภาพใหญ่ โดยจะกำหนดมาตรฐานการศึกษาในมิติต่างๆ ตั้งแต่เรื่องสื่อการสอน ครู โรงเรียน หลักสูตร พร้อมกันนั้นก็ผลิตแนวปฏิบัติเพื่อการศึกษาที่ดีมีคุณภาพ และการจัดงบประมาณเพื่อสนับสนุนให้โรงเรียนสามารถบรรลุมาตรฐานเหล่านี้ได้อย่างเต็มความสามารถ แต่การกระจายบทบาทการศึกษาโดยทั่วไป กระทรวงศึกษาธิการมีขีดความสามารถที่จำกัดในการดูแลโรงเรียนที่มีอยู่มากมายได้อย่างทั่วถึง กระทรวงจึงได้ตั้งหน่วยงานประสานงานขึ้นมาในระดับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

หน่วยงานประสานงานระดับท้องถิ่น (Municipal delegates) มีหน้าที่ประสานงานทั่วไประหว่างกระทรวงและ CD ของโรงเรียนที่เข้าร่วมโครงการ นอกจากนี้ยังทำงานเชิงรุกในการให้ข้อมูลข่าวสารและชักชวนโรงเรียนให้เข้าสู่โครงการ ASP ตลอดจนจัดกระบวนการพัฒนาผู้แทนใน CD ให้มีขีดความสามารถเพิ่มขึ้น

สำหรับ CD บทบาททั่วไปได้แก่การจ้างงานและประเมินคุณภาพของครู การบำรุงรักษาโรงเรียน การกำกับงบประมาณให้เป็นไปตามกรอบ แต่เมื่อเปรียบเทียบกับ ACE ของเอล ซัลวาดอร์ พบว่า มีบทบาทหลายประการที่ ACE ทำไม่ได้แต่ CD สามารถทำได้ เช่น การจ้างพนักงานที่ไม่ใช่ครูเพิ่มเติมได้ การสร้างแรงจูงใจพิเศษสำหรับครูการกำหนดรายละเอียดของการเรียนการสอน อาทิ ชั่วโมงเรียน หนังสือเรียน และปฏิทินโรงเรียนได้โดยอิสระ ทั้งยังสามารถเกลี้ยบบประมาณภายใน และเก็บเงินจากชุมชนได้เพิ่มเติม เป็นต้น (ibid., p. 17) หน้าที่เหล่านี้สะท้อนถึงอิสระและบทบาทที่สูงมากของ CD และในลำดับถัดไปเราจะได้สำรวจเพิ่มเติมในประเด็นการประเมินผล

### 3.3 การประเมินผล

#### 3.3.1) การประเมินผลกระทบของการจัดการศึกษาเชิงพื้นที่

วัตถุประสงค์ของโครงการ ASP คือการสร้างผนวกช่องทางปฏิสัมพันธ์ระหว่างชุมชนและผู้บริหารโรงเรียนกับความเป็นอิสระของโรงเรียนในการช่วยยกระดับคุณภาพการศึกษาให้ดีขึ้น ภายใต้วัตถุประสงค์ดังกล่าว เราจะค่อยๆ สำรวจทั้งการประเมินภายในของกระทรวงศึกษาธิการนิการากัว และการประเมินภายนอกในหัวข้อการมีส่วนร่วมฯ แล้วจึงขยับมาพิจารณาผลกระทบจากการมีส่วนร่วมในเชิงคุณภาพ เป็นประการสุดท้าย

ธนาคารโลกได้อ้างอิงรายงานของกระทรวงศึกษาธิการนิการากัวปี 2002 ซึ่งรายงานว่า การพบปะกันระหว่างผู้ปกครองและครูในโรงเรียนที่ร่วมโครงการ ASP มีความถี่โดย

เฉลี่ยราว 3.44 ครั้งต่อเดือน ใกล้เคียงกับโรงเรียนรัฐทั่วไป นอกจากนี้ ผู้ปกครองและครูเพียงครั้งเดียวเท่านั้น ที่เห็นว่าการมีส่วนร่วมเข้มแข็งขึ้น และมากกว่าครึ่งหนึ่งของผู้บริหารโรงเรียนเห็นว่า การมีส่วนร่วมไม่ได้เปลี่ยนแปลงหลังเข้าร่วมโครงการ โดยการตัดสินใจส่วนใหญ่ยังอยู่ที่ผู้บริหารโรงเรียนมากที่สุด (ibid., pp. 23-24, 26) เราจึงสรุปได้ว่า การจัดการศึกษาเชิงพื้นที่ของนิคารากัว ไม่สามารถระดมการมีส่วนร่วมจากผู้ปกครองและครูได้มากเท่าที่ควร

ประเด็นความมีอิสระและบทบาทที่สูงขึ้นอาจเป็นหัวใจสำคัญของ ASP รายงานของธนาคารโลกเสนอผลสำรวจและพบว่า ครูในโครงการ ASP รู้สึกได้รับแรงจูงใจมากขึ้นและขณะเดียวกัน ครูก็รู้สึกว่าโรงเรียนก็มีบทบาทต่อการเลื่อนชั้นของครูมากขึ้นด้วย (ibid., pp. 25-26)<sup>27</sup> ผลของการได้รับแรงจูงใจและถูกประเมิน ส่งผลให้ครู “ทุ่มเท” มากยิ่งขึ้น และหลักฐานเชิงประจักษ์ที่ค้นพบก็ยืนยันข้อสันนิษฐานนี้ ธนาคารโลกรายงานว่า ครูในโรงเรียนสังกัด ASP จะทำงานมากกว่าโรงเรียนรัฐทั่วไป ราว 1.7 ชั่วโมงต่อสัปดาห์ ในขณะที่การลาสอนมีความถี่ใกล้เคียงกัน (ibid., p. 28)

เครื่องมืออีกประการหนึ่งที่กระทรวงศึกษาธิการใช้ควบคุม CD ให้บริหารโรงเรียนอย่างมีประสิทธิภาพก็คือ “งบประมาณ” สูตรการคำนวณงบประมาณของโครงการ ASP นั้นจะให้งบประมาณตามจำนวนผู้เรียน<sup>28</sup> การกำหนดเช่นนี้จะสร้างแรงจูงใจให้ CD รับคนเข้าเรียนเพิ่มขึ้นและพยายามลดการลาออกกลางคัน แต่จากข้อมูลเชิงประจักษ์ชี้ว่า มาตรการนี้อาจไม่ประสบผลเท่าที่ควร เนื่องจากโรงเรียนที่ร่วมโครงการ ASP มีอัตราการลาออกกลางคันของนักเรียนระดับชั้นประถมศึกษาปีที่ 1-6 สูงกว่าโรงเรียนทั่วไปเล็กน้อย นอกจากนี้ โรงเรียนในกลุ่ม ASP จะมีอัตราการเลื่อนชั้นเรียนที่ต่ำกว่าโรงเรียนทั่วไปเล็กน้อยเช่นกัน (ibid., p.35)<sup>29</sup>

<sup>27</sup> การรับรู้ว่าตนเองได้รับแรงจูงใจ และ ถูกประเมินเพื่อเลื่อนชั้นโดยโรงเรียนนั้น สัมพันธ์กับบทบาทของ CD ในเรื่องการสร้างแรงจูงใจ และการประเมินความสามารถของครู (ซึ่งเป็นสองบทบาทที่ ACE ของ เอล ซัลวาดอร์ ไม่มี)

<sup>28</sup> ประเด็นนี้แตกต่างจาก ACE ซึ่งจะได้รับงบประมาณจากกระทรวงศึกษาธิการตามจำนวน “ครู” จึงไม่มีแรงจูงใจที่จะรักษาอัตราการคงอยู่ในระบบการศึกษา (หรือกลับกัน คือลดอัตราการการลาออกกลางคัน) มากเท่ากับกรณีนิคารากัว


<sup>29</sup> กล่าวเช่นนี้ไม่ได้หมายความว่า มาตรการนี้ “ไร้ผล” อันที่จริงแล้ว ภายหลังจากใช้สูตรคำนวณงบประมาณแบบนี้ จำนวนนักเรียนที่ลาออกอาจจะลดลง และ การสมัครเรียนอาจจะเพิ่มขึ้นแล้วก็ได้ (ต้องการข้อมูลแบบ time series มายืนยันประเด็นนี้เพิ่มเติม) ดังนั้น เมื่อกล่าวว่า “ไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร” จึงหมายความว่า การเปลี่ยนแปลงดังกล่าว ยังไม่มากพอที่จะทำให้สถานการณ์ของโรงเรียนในโครงการ AS เอาชนะโรงเรียนทั่วไปได้เท่านั้นเอง

นอกจากสถิติการลาออกและการเลื่อนชั้นจะสะท้อนถึงผลลัพธ์ของนโยบายที่พลาดเป้าแล้ว Caroline E. Parker นักวิจัยจาก Education Development Center ทำการศึกษาและพบว่า คะแนนการเรียนไม่ได้ดีขึ้นอย่างสม่ำเสมอทุกรายวิชา คะแนนสอบภาษาสเปนดีขึ้นเมื่อเปรียบเทียบกับโรงเรียนทั่วไป แต่โครงการ ASP แทบไม่มีผลต่อคะแนนสอบวิชาคณิตศาสตร์ (ibid., p.37) นั่นนี้ เราอาจสรุปได้ว่า ผลลัพธ์ของโครงการในเชิงคุณภาพ (วัดผ่านคะแนนการสอบของนักเรียน) ยังไม่ชัดเจนเท่าใดนัก

### 3.3.2) การสร้างความรับผิดชอบทางข้อมูลข่าวสาร

นิคารากัว มีการประเมินผลเพื่อสร้างความรับผิดชอบเชิงข้อมูลข่าวสารทั้งจากบนลงล่าง (Top-down approach) และแบบล่างขึ้นบน (Bottom-up approach) เช่นเดียวกับเอล ซัลวาดอร์ โดยมีกระบวนการและรูปแบบการนำเสนอเหมือนกันทุกประการ เพราะดำเนินการโดยองค์กรเดียวกันได้แก่ PREAL และ CERCA อย่างไรก็ตาม ปัญหาของฐานข้อมูลบรรยายงานของนิคารากัวคือ ข้อมูลล่าสุดในปี 2014 ไม่มีการแปลเป็นภาษาอังกฤษ มีเพียงภาษาสเปนตามภาพที่ 18

ในขณะที่กระบวนการประเมินโดยเน้นการมีส่วนร่วมของชุมชน (Bottom-up approach) ยังทำเป็นเพียงโครงการนำร่อง ข้อมูลที่ได้สะท้อนถึงความกังวลเกี่ยวกับการขาดเรียน การขาดความเอาใจใส่ของผู้ปกครองต่อการเรียนของลูกและผลการศึกษาที่ตกต่ำ พร้อมกันนั้นชุมชนเองก็เสนอทางแก้ไข เป็นแผนปฏิบัติการ (Action plan) ครอบคลุมประเด็นดังนี้ ส่งเสริมการอ่านและคณิตศาสตร์ 6 โครงการ การมีส่วนร่วมของผู้ปกครอง 2 โครงการ การเข้าห้องเรียน 1 โครงการ การก่อสร้าง 4 โครงการ การบริหารโรงเรียน 1 โครงการ ส่งเสริมพฤติกรรมประชาธิปไตย 1 โครงการ สาธารณสุข 1 โครงการ และวิสาหกิจขนาดเล็ก 2 โครงการ (CERCA, 2006: 28)

Progreso Educativo de Nicaragua 2014			
Área	Nota	Tendencia	Comentarios
Acceso	Regular	↑	Existe un alto acceso de educación primaria y mejora en temprana y pre-escolar; asimismo, se ha reducido significativamente el analfabetismo. Pero hay grandes brechas en secundaria, y las brechas generales son mayores en la Costa Caribe.
Permanencia	Malo	↑	Siguen altos el desgrane de la matrícula en primaria y secundaria, a causa del abandono, habiendo también una elevada tasa de extra -edad. Las tasas de sobrevivencia al sexto grado de primaria y al quinto año de secundaria mejoraron modestamente.
Equidad	Regular	↔	Aunque hay equidad por sexo y avances por niveles de pobreza en el acceso a pre-escolar, primaria y alfabetización, quedan importantes grupos poblacionales excluidos en todos los niveles educativos. Las brechas en la secundaria ameritan una revisión profunda, la calidad educativa rural es aún más baja, y persisten grandes brechas en tecnología educativa.
Resultados en las pruebas	Malo	↑	Los resultados en lectura y matemática indicaron bajos niveles de aprendizaje, especialmente en los primeros grados rurales, centros públicos y El Caribe; pero hay señales que indican progresos cuando las y los estudiantes permanecen de un grado a otro.
Sistema de evaluación	Regular	↔	Se cuenta con referentes de aprendizaje en el currículo, se participa en algunas pruebas estandarizadas, y se realizan pruebas nacionales de lectura inicial cada año. Pero no se define un sistema de evaluación del aprendizaje, transparente con la comunidad educativa, informando resultados e involucrando a las instancias educativas en decisiones para mejorar estos resultados.
Expectativas de Aprendizaje en el Currículo	Regular	↔	Se valora el enfoque curricular basado en competencias, el que la docencia reconoce como referente; pero tiene problemas de implementación y desarticulaciones con otros niveles educativos, siendo necesario evaluar su implementación y articulación, y armonizarlo con el Plan Nacional de Desarrollo Humano.
Carrera Docente	Malo	↔	Falta una política de desarrollo profesional docente que garantice formación de nivel superior a la docencia en todos los niveles, capacitación y actualización profesional de calidad, un nivel de vida docente, y un contexto de prestigio de la carrera docente. Se aprecian algunas iniciativas; pero son insuficientes.
Descentralización	Malo	↔	Ha predominado la indefinición sobre una estrategia de descentralización, a pesar de tener como referente a la nuclearización educativa. En los últimos años han disminuido las decisiones administrativas y curriculares en los centros educativos.
Inversión	Regular	↔	El promedio de 4.3 por ciento del PIB en la asignación presupuestaria a la educación se corresponde con el promedio centroamericano; pero persisten las más bajas asignaciones por estudiante de la región. Hay señales de mejora; pero es insuficiente y falta compromiso para acercar este presupuesto al 7% del PIB.
Carreras Técnicas y Profesionales	Malo	↑	Hay rezago de coordinación entre las carreras técnicas y profesionales y las demandas y tendencias del desarrollo en el país. También preocupa el descenso de la matrícula en carreras técnicas. Se valoran positivamente iniciativas entre universidades públicas y privadas con el sector empresarial; pero la desarticulación persiste.
Escala de Notas y Tendencias	excelente bueno regular malo muy malo	 Progreso Sin tendencia definida Retroceso	

ภาพที่ 18 : ตัวอย่างของบัตรรายงาน ที่นิการากัว ทำเสนอต่อชุมชน และผู้ที่เกี่ยวข้อง

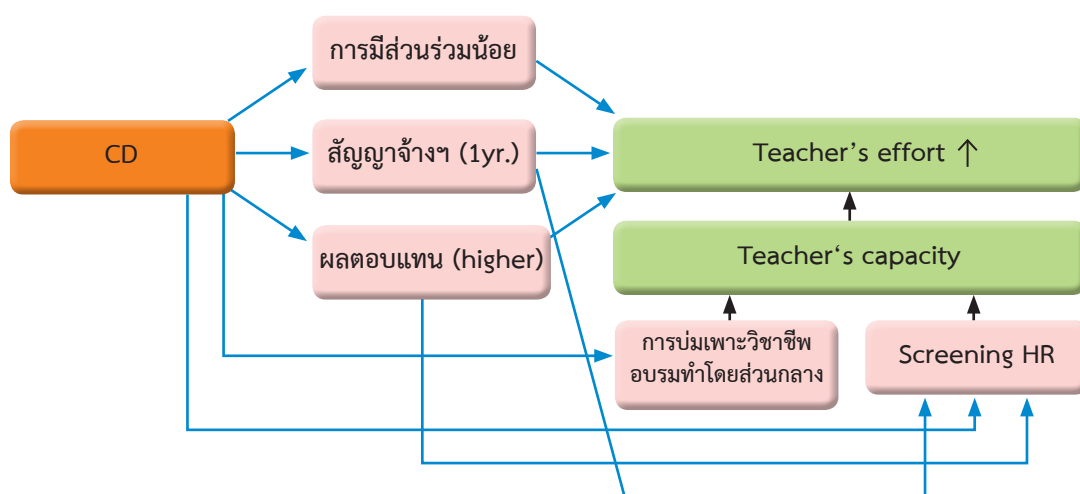
ที่มา: PREAL (2014: 6)

### 3.3.3) การศึกษาเครื่องมือบริหารงานของ CD ที่ส่งผลต่อพฤติกรรมของครู

เช่นเดียวกันกับกรณีของโครงการ EDUCO การทำความเข้าใจสายสัมพันธ์และประสิทธิผลของ CD ในการบริหารโรงเรียน หากพิจารณาผ่านกรอบแนวคิดตามภาพที่ 19 จะสามารถเห็นภาพชัดเจนขึ้น

ผลการศึกษาของธนาคารโลกชี้ว่า องค์ประกอบของกรรมการโรงเรียนแบบ CD ไม่ค่อยประสบความสำเร็จในการระดมการมีส่วนร่วมจากชุมชนมากเท่าที่ควร ข้อเสนอแนะแรกได้แก่ ผู้ปกครองในเอล ซัลวาดอร์ นั้นมีทางเลือกที่จำกัด แต่ผู้ปกครองในนิการากัวมีทางเลือกมากกว่า (เพราะนิการากัว เริ่มต้นโครงการ ASP เมื่อโรงเรียนมีความครอบคลุมแล้วระดับหนึ่ง) การมีทางเลือกที่มากกว่าทำให้ผู้ปกครองนิการากัวไม่รู้สึกถึงความจำเป็นต้องเข้าไปมีส่วนร่วมกับโรงเรียนมากนัก หากโรงเรียนล้มเหลวก็สามารถเปลี่ยนโรงเรียนได้ (Gropello, 2006: 51)

อีกเหตุผลหนึ่งที่เป็นไปได้คือ “ความไม่สมมาตรของข้อมูล (Asymmetric information)” และประสบการณ์ของผู้แทน CD โดยทั่วไปแล้วผู้บริหารย่อมมีประสบการณ์มากกว่าผู้ปกครอง ขณะเดียวกันครูซึ่งเป็นลูกน้องของผู้บริหารโรงเรียน อาจหลีกเลี่ยงที่จะถกเถียงกับหัวหน้าโดยตรง นั่นทำให้ผู้บริหารมีบทบาทมากในการกำหนดมติต่างๆ ของ CD ถึงแม้ว่าจำนวนเสียงของผู้ปกครองจะมีมากกว่าก็ตาม สถานการณ์เช่นนี้อาจจะทำให้ผู้ปกครองมีแรงจูงใจน้อยลงที่จะมีส่วนร่วมกับการโรงเรียน



ภาพที่19 : บทบาทของ CD เพื่อเพิ่มขีดความสามารถ และการทุ่มเทและเสียสละของครูต่อศิษย์



ลำดับต่อมา เมื่อเราพิจารณาสัญญาจ้างงานครูจะพบว่า สถานภาพของครูในโรงเรียนที่เข้าสู่โครงการ ASP จะคล้ายคลึงกรณี EDUCO กล่าวคือจะเปลี่ยนจากสัญญาตลอดชีพเป็นสัญญารายปี ดังนั้น ความมั่นคงในวิชาชีพจะน้อยลง สัญญาเช่นนี้ส่งผลสองทิศทาง ทางแรกสัญญาจะทำให้ครูเกิดแรงจูงใจที่จะทุ่มเทและเสียสละมากขึ้นกับการสอน เพราะหากทำผลงานงานได้ไม่ดี มีโอกาสที่ CD จะไม่ต่อสัญญา สถิติชี้ว่าข้อสันนิษฐานนี้เป็นจริงระดับหนึ่ง เนื่องจากครูในโครงการ ASP มีชั่วโมงทำงานเฉลี่ยสูงกว่าครูในโรงเรียนทั่วไป

เมื่อพิจารณาถึงผลกระทบทางที่สอง การที่สัญญามีระยะเวลาสั้น ก่อให้เกิดแรงกดดันต่อครู แรงกดดันนี้หากมากเกินไปก็อาจส่งผลให้แรงงานที่มีทักษะสูงตัดสินใจเลือกวิชาชีพอื่นหรือเลือกที่จะสมัครเป็นครูโรงเรียนทั่วไปแทน ซึ่งจะทำให้ขีดความสามารถของครูในโครงการลดลง ในส่วนนี้ยังไม่มีข้อมูลยืนยันโดยตรง ทว่าข้อมูลที่พอทราบคือสัดส่วนครูจบปริญญาตรีที่สังกัด ASP นั้นต่ำกว่าโรงเรียนทั่วไป และประสบการณ์ของครูในโรงเรียนสังกัด ASP นั้นสูงกว่าโรงเรียนทั่วไป<sup>30</sup>

เงินเดือนของครูในโครงการ ASP ในระดับประถมศึกษาอยู่ที่ 1,350 ดอลลาร์ต่อปี และระดับมัธยมศึกษาอยู่ที่ 1,488 ดอลลาร์ต่อปี บวกกับเงินเพิ่มที่โรงเรียนจัดเก็บจากผู้ปกครอง โรงเรียนยังอาจจะจ่ายเงินตอบแทนพิเศษ (Bonus) เพิ่มขึ้นได้อีกหากระดมทุนได้มากพอ และรัฐอาจมีงบเพื่อลดความเหลื่อมล้ำ (Equity fund) ให้แก่โรงเรียนขนาดเล็กเพิ่มเติม หากโรงเรียนดังกล่าวผ่านเงื่อนไขที่กำหนด เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกับโรงเรียนทั่วไปที่ไม่ได้เข้าร่วมโครงการ ASP พบว่า ครูจากโรงเรียนทั้งสองแบบมีเงินเดือนพื้นฐานที่เท่ากัน ส่วนที่แตกต่างหลักๆ ได้แก่ เงินที่โรงเรียนในโครงการ ASP สามารถเก็บเพิ่มได้ด้วยตนเอง ทำให้บางกรณีเงินเดือนของครูในโครงการ ASP อาจจะสูงกว่าโรงเรียนทั่วไปได้ ผลกระทบคาดการณ์ก็คือ ครูควรมีแรงจูงใจมาสมัครในโครงการ ASP มากขึ้น (อาจจะหักล้างผลกระทบแง่ลบของสัญญาจ้างระยะสั้นได้) และในระยะยาวอาจทำให้ครูสามารถลงแรงกับการสอนได้มากขึ้นด้วย

<sup>30</sup> ข้อมูลที่มีอยู่ในปัจจุบันยังเป็นระดับการศึกษาและประสบการณ์ของครูที่มีอยู่ในระบบทั้งหมด (Stock) มิใช่การเทียบเคียงระหว่างครูที่สอนมาก่อนเริ่มโครงการ ASP และ ครูที่สมัครใหม่ (Flow) ดังนั้นจึงไม่ทราบถึงผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงรูปแบบสัญญาไปสู่สัญญาระยะสั้น (Marginal effect) สถิติที่เสนอเป็นเพียงเบาะแสหนึ่ง ที่สะท้อนว่า ครูรุ่นใหม่“อาจ” มีแรงจูงใจที่จะเลือกทำงานกับ ASP น้อย (ค่าประสบการณ์ของครูที่ทำงานกับ ASP จึงสูง ซึ่งสะท้อนว่าเป็นครูอายุงานนาน) แต่นี่ก็เป็นเพียงสมมติฐานกว้างๆ เท่านั้น ยังไม่อาจจะพิสูจน์ได้

เช่นเดียวกับกรณี EDUCO การอบรมเพิ่มขีดความสามารถของครูนั้น ยังเป็น บทบาทที่กระทรวงศึกษาธิการส่วนกลางรับดำเนินการ ดังนั้น CD จึงไม่ได้ทำหน้าที่นี้ อย่างไรก็ตาม กระทรวงศึกษาธิการส่วนกลางก็ดำเนินการเรื่องนี้อย่างจริงจัง ตัวอย่างหนึ่งที่ชัดเจนก็คือการร่วมมือกับ USAID จัดทำโครงการ Nicaragua Excelencia ขึ้น เพื่อบ่มเพาะทุนทางวิชาชีพ (Professional capital) ด้วยการจัดทำเครือข่ายแบ่งปันประสบการณ์ระหว่างโรงเรียนที่ประสบความสำเร็จ (Mentor school) และโรงเรียนที่ต้องการเรียนรู้ ข้อมูลปี 2010 ชี้ว่า โครงการนี้ครอบคลุมกว่า 33% ของโรงเรียนชั้นประถมศึกษาทั้งหมด (AED, 2010: 53)

ผู้วิจัยตั้งข้อสังเกตว่า ตัวแปรเกือบทั้งหมดมุ่งไปทิศทางที่เป็นบวก (ในแง่รายได้ ครูในโครงการ ASP ของนิการากัวมีแนวโน้มสูงกว่า เอลซัลวาดอร์ เสียด้วยซ้ำ) ทว่า มีเพียงตัวแปรเดียว เท่านั้นที่ส่งผลกระทบชัดเจน ได้แก่ การมีส่วนร่วมที่น้อยกว่าอย่างมีนัยสำคัญ และนั่นสามารถทำให้ผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นในกรณีของนิการากัว ต้อยลงอย่างชัดเจน นัยนี้ การมีส่วนร่วมจึงเป็นตัวแปร ที่ทรงพลังอย่างมาก และเป็นบทเรียนที่สำคัญ ให้แก่การออกแบบระบบจัดการศึกษาเชิงพื้นที่ของ ประเทศไทย

### 3.4 สรุปบทเรียนจากนิการากัว

นิการากัว ริเริ่มโครงการจัดการศึกษาเชิงพื้นที่ช่วงทศวรรษที่ 1990s โดยใช้ชื่อโครงการว่า Autonomous School Program หรือ ASP โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อยกระดับคุณภาพการศึกษา ใน โรงเรียนของรัฐ โครงการนำร่องในโรงเรียนมัธยมเขตเมือง ก่อนที่จะขยายไปสู่โรงเรียนประถมและ โรงเรียนในเขตชนบท

ผลการศึกษาพบว่า ความเปลี่ยนแปลงเชิงคุณภาพยังไม่ชัดเจนมากนัก เพราะคะแนนสอบ ภาษาสเปนของนักเรียน เกรด 3-4 เพิ่มขึ้นอย่างมีนัยสำคัญ แต่วิชาคณิตศาสตร์กลับไม่มีนัยสำคัญ เราสามารถอธิบายความเปลี่ยนแปลงเชิงคุณภาพที่ไม่ชัดเจนเหล่านี้จากสองสมมติฐาน ประการแรก คำว่าคุณภาพอาจจะไม่ได้วัดโดยคะแนนสอบมาตรฐานเพียงอย่างเดียวเท่านั้น ทักษะที่เพิ่มขึ้น บางประการไม่ได้วัดผ่านข้อสอบ และ ประการที่สอง การเปลี่ยนแปลงความสามารถในทางวิชาการ ของนักเรียนต้องการมาตรการอื่นที่ทำความเข้าใจกับการกระจายบทบาทจัดการศึกษาด้วย จึงจะ ได้ผลอย่างเต็มที่

ในรายละเอียด กลไกการทำงานและความรับผิดชอบพบว่านิคารากัวมีความแตกต่างจากเอล ซัลวาดอร์ หลายประการดังต่อไปนี้

ข้อแรก นิคารากัว ไม่ได้เน้นให้หน่วยงานที่รับมอบบทบาทบริหารการศึกษาหรือ CD ไปจัดตั้งโรงเรียนใหม่เหมือนที่ ACE ทำ หากแต่ใช้วิธีสอบถามความพร้อมของประชาคมในโรงเรียนที่มีอยู่เดิมว่าโรงเรียนไหนมีความพร้อมแล้วใช้โรงเรียนเหล่านั้นปรับเปลี่ยนให้กลายเป็นโรงเรียนที่มีการบริหารจัดการแบบอิสระ ดังนั้น ครูที่มีประสบการณ์ในโรงเรียนเดิมจึงมีสัดส่วนที่สูง ขณะเดียวกันพลังของครูที่จะต่อรองต่อการเปลี่ยนแปลงมาตรการอย่างรวดเร็วก็อาจจะมากกว่า ACE ซึ่งจัดตั้งโรงเรียนขึ้นใหม่ด้วย

ข้อสอง การมีส่วนร่วมของผู้ปกครองใน CD มีความชัดเจนน้อยกว่า ACE ข้อเสนอพื้นฐานที่เป็นไปได้มุ่งไปสู่ประเด็นการออกแบบกรรมการให้มีผู้บริหารและครูอยู่ด้วย 2 ใน 5 ของกรรมการทั้งหมดใน CD ขณะที่กรรมการ ACE นั้นมาจากชุมชนทั้งหมด 5 คน นอกจากนี้ ผลของการมีข้อมูลที่ไม่เท่ากันระหว่างกรรมการส่วนของผู้บริหารและครู ยังอาจส่งผลกระทบต่อการลงคะแนนเสียงและการอภิปรายใน CD นอกจากนี้ ผลของการมีส่วนร่วมที่น้อย ทำให้แรงจูงใจต่อการปรับตัวของครูมีน้อยลงตามไปด้วย

ข้อสาม ASP มีข้อเด่นตรงที่รัฐอนุญาตให้โรงเรียนสามารถระดมทุนเพิ่มเติมได้ผ่านหลากหลายช่องทาง เช่น การเก็บค่าธรรมเนียมการศึกษาจากผู้ปกครอง เป็นต้น ดังนั้น โรงเรียนจึงมีช่องทางหารายได้เพิ่มเพื่อบำรุงการศึกษาหรือจ่ายเป็นเงินเดือนส่วนเพิ่มให้แก่ครู ผลในทางทฤษฎี (หากครูถูกประเมินเงินเดือนจากขีดความสามารถ) ครูก็มีแรงจูงใจที่จะทำงานอย่างเข้มข้นมากขึ้น เพื่อให้ได้เงินเพิ่มในส่วนนี้ นับเป็นการออกแบบที่ส่งผลดีต่อคุณภาพการศึกษา



ภาพที่ 20 : สรุปบทเรียนจากประเทศนิการากัว

## บทที่ 4: กัมพูชา

### การจัดการศึกษาเชิงพื้นที่ที่พร้อมกับการปฏิรูปการศึกษาภาพรวม

#### 4.1 บริบทของประเทศที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาเชิงพื้นที่

รัฐบาลประเทศกัมพูชาได้ประกาศความร่วมมือเพื่อผลักดันแผนการศึกษาเพื่อปวงชน (Education for all: EFA) พร้อมกับ UNESCO ในช่วงพฤษภาคมปี 2003 แผนการดังกล่าวมุ่งพัฒนาการศึกษาดังนี้ (1) ส่งเสริมการเข้าถึงการศึกษาอย่างเสมอหน้า, (2) เพิ่มคุณภาพและประสิทธิภาพของการศึกษา และ (3) สร้างขีดความสามารถในการให้อิสระแก่โรงเรียน ได้บริหารจัดการตนเองในระดับพื้นที่ (Shoraku, 2008: 8) และเพื่อบรรลุเป้าหมายดังกล่าว รัฐบาลกัมพูชาจึงได้สร้างโครงการ “แป็บ” หรือ Priority Action Program (PAP) ขึ้นมาเพื่อวางมาตรการขับเคลื่อนการศึกษาเชิงพื้นที่ให้บรรลุผล

หัวใจของโครงการ PAP ในระยะเริ่มต้น ได้แก่ การเพิ่มโอกาสเข้าถึงการศึกษาให้แก่ครอบครัวยากจน โดยเน้นไปที่การจัดการระดับพื้นที่ สาเหตุที่เรื่องนี้มีความสำคัญก็เพราะก่อนมาตรการ PAP คร่าวเรือนของกัมพูชาเป็นผู้แบกรับต้นทุนราว 76.9% ของต้นทุนการศึกษา ในขณะที่รัฐรับภาระเพียง 23.1% เท่านั้น หากพิจารณาเป็นสัดส่วนต่อรายจ่ายแล้ว คร่าวเรือนยากจนต้องมีค่าใช้จ่ายเพื่อส่งเสียบุตรหลานเรียนหนังสือถึงกว่า 26% ของรายจ่ายที่ไม่ใช่อาหาร (Non-food spending) และถึงแม้จะวัดเฉพาะครัวเรือนที่ร่ำรวย ตัวเลขนี้ยังคงสูงถึง 12% (ibid., p.10) ดังนั้นหากไม่มีมาตรการแก้ปัญหา ประชาชนคงเข้าถึงการศึกษาได้อย่างยากลำบาก

ตารางที่ 11: แสดงรายละเอียดของโครงการ PAP (บางส่วน)

หัวข้อ	มาตรการ
เพิ่มประสิทธิภาพบริการ	เงินเพิ่มให้แก่ครูในพื้นที่กันดาร และ ครูที่สอนแบบควขันเรียน
เพิ่มคุณภาพและประสิทธิภาพ ชั้นประถมศึกษา	เพิ่มอุปทานการศึกษา บำรุงรักษาโรงเรียน ปรับบรรยากาศ การเรียนรู้ ลดการเรียนรู้ซ้ำซ้อน โดยจัดเรียนภาคฤดูร้อน (และให้เงินเพิ่มกับครู)
เพิ่มคุณภาพและประสิทธิภาพ ชั้นมัธยมศึกษา	จัดสรรเงินเพิ่มให้แก่การศึกษาระดับมัธยมต้น และยกเลิกค่าเทอม
ทุนการศึกษา และ แรงจูงใจ เพื่อความเป็นธรรมในการเข้าถึงการศึกษา	จัดสรรทุนการศึกษาไปให้แก่ นักเรียนมัธยมต้นในพื้นที่ยากจน

ที่มา: ibid. (pp.8-9)

จากตารางที่ 11 พบว่า นโยบายหลักสำหรับชั้นประถมศึกษาคือการเพิ่มอัตราเข้าถึง และการเลื่อนชั้นทางการศึกษาเป็นหลัก ในขณะที่มัธยมศึกษาจะเน้นหนักมากขึ้นในเรื่องคุณภาพ (เช่นเดียวกับกรณีนิการากัว) และการให้เงินสนับสนุนเพิ่มเติม ที่เป็นเช่นนั้นเพราะเมื่อเข้าสู่ชั้นมัศึกษานักเรียนสามารถเข้าสู่ตลาดแรงงานได้ ดังนั้น ผู้เรียนจะต้องชั่งน้ำหนักระหว่างการเรียนต่อการออกจากโรงเรียน (Dropout) เพื่อไปทำงาน หากรัฐไม่ให้การศึกษที่ดีพอ ผู้เรียนก็อาจจะต้องลาออกเพื่อรับผลตอบแทนในระยะสั้น ในขณะเดียวกัน แม้ระบบการศึกษาอาจจะดีพอ และการเรียนต่อคุ้มค่าการลงทุนในระยะยาว แต่หากครอบครัวนักเรียนยากจนมาก นักเรียนคนนั้นก็อาจจะต้องออกไปทำงานเช่นกัน ดังนั้นการให้ทุนจึงสำคัญ<sup>32</sup>

<sup>32</sup> ข้อสังเกตที่น่าสนใจอีกประการหนึ่ง คือ โครงการจัดการศึกษาในเชิงพื้นที่ของกัมพูชานั้น เป็นการนำเสนอ ควบคู่ไปกับมาตรการอื่นๆ ด้วยเป็น “ชุดข้อเสนอ” ความน่าสนใจที่ชวนผู้อ่านคิดต่อก็คือ การออกแบบ มาตรการอื่นๆ ที่ควบคู่มากับการศึกษาในระดับพื้นที่นั้น มีการหนุนเสริมกันอย่างไรบ้าง เราจะได้พิจารณา และ วิเคราะห์ให้ลึกยิ่งขึ้นในส่วนที่ 4.3

## 4.2 ลักษณะของการจัดการศึกษาเชิงพื้นที่: ความมีอิสระในการบริหารงาน และ ความรับผิดชอบ

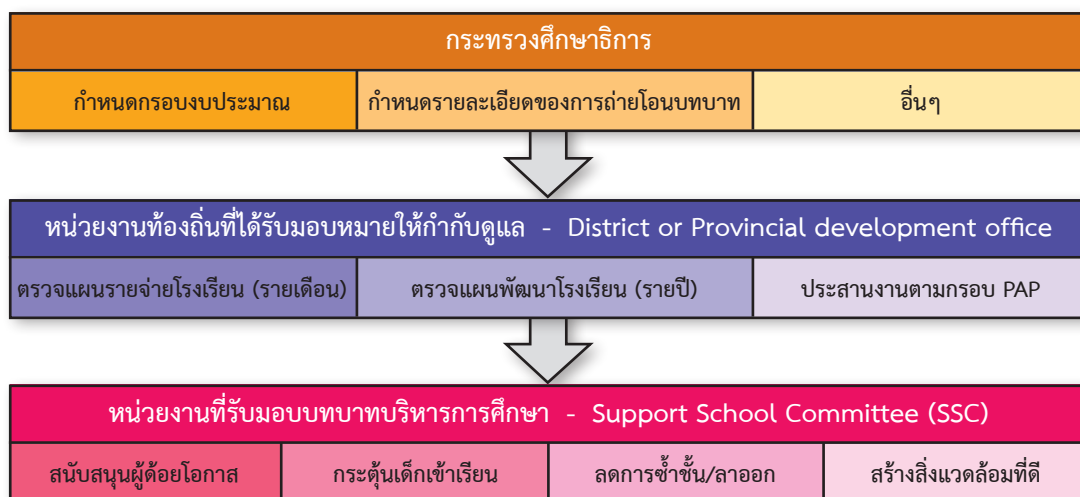
### 4.2.1) ขั้นตอนการจัดตั้ง และองค์ประกอบของ SSC

หน่วยงานที่รับบทบาทบริหารจัดการโรงเรียนในระดับพื้นที่ชื่อ School Support Committee (SSC) ได้รับ “เลือกตั้ง” จากชุมชนรอบโรงเรียน 10 คน ประกอบด้วย ผู้นำชุมชน ผู้ใหญ่บ้าน ผู้สูงอายุในชุมชน ผู้บริหารโรงเรียน นอกเหนือจากที่กล่าวมานี้ ครู บุคคลทั่วไปในชุมชน นักเรียน และผู้ปกครองก็ยังสามารถเป็นกรรมการของ SSC ได้เช่นกัน จากองค์ประกอบข้างต้นจะพบว่า รัฐบาลกัมพูชาพยายามสร้างให้เกิดปฏิสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนของรัฐ และ ภาคประชาสังคม ในการพัฒนาการศึกษามากขึ้น

### 4.2.2) โครงสร้างความสัมพันธ์ และบทบาทของแต่ละหน่วยงาน

ภาพที่ 21 กระทรวงศึกษาธิการจะถ่ายโอนบทบาทการใช้จ่ายงบประมาณตามกรอบ PAP ลงไปที่ SSC และกำหนดให้ SSC ต้องทำแผนงบประมาณเป็นรายเดือน และแผนการพัฒนาโรงเรียนเป็นรายปีเสนอแก่กระทรวง โดยผ่านหน่วยงานระดับพื้นที่ (District or provincial development office) และในแผนพัฒนานั้นจะต้องกำหนดกิจกรรมและเป้าหมาย ให้บรรลุอย่างน้อยในประเด็นต่อไปนี้คือ ข้อแรก ขยายโอกาสทางการศึกษา โดยเฉพาะสำหรับเด็กผู้หญิงและผู้ด้อยโอกาสทั้งหลาย (ผู้พิการหรือยากจน เป็นต้น) ข้อสอง กระตุ้นผู้ปกครองให้ส่งบุตรหลานเข้าเรียน ข้อสาม ลดการซ้ำชั้นหรือลาออก และข้อสี่ การสร้างสิ่งแวดล้อมที่สนับสนุนการเรียนรู้ในโรงเรียน

การกระจายงบประมาณลงไปทำกิจกรรมตามโครงการ PAP นั้นใช้เกณฑ์ทั้งที่ผูกกับโรงเรียน (School basis) และผูกกับจำนวนผู้เรียน (Per capita basis) ไปพร้อมๆ กัน โดยรัฐบาลจะจ่ายเงินราว 125 ดอลลาร์ต่อโรงเรียนประถมศึกษา และราว 250 ดอลลาร์ต่อโรงเรียนมัธยมศึกษา และจะเพิ่มงบประมาณตามขนาดของผู้เรียนราวหัวละ 1.5 ดอลลาร์ต่อนักเรียนชั้นประถมศึกษา และ 3.4 ดอลลาร์ต่อนักเรียนมัธยมศึกษาตอนต้น นอกจากนี้ งบประมาณทางการศึกษายังถูกทุ่มเทตามที่โครงการ PAP มากยิ่งขึ้นเป็นลำดับ จากราว 12.7% ของงบประมาณกระทรวงศึกษาธิการปี 2001 (ช่วงนำร่อง) มาสู่ระดับ 27.9% ในปี 2004 (ibid., p. 9)



ภาพที่ 21 :โครงสร้างความรับผิดชอบ ระหว่างกระทรวงศึกษาธิการ หน่วยงานระดับภูมิภาค และ SSC

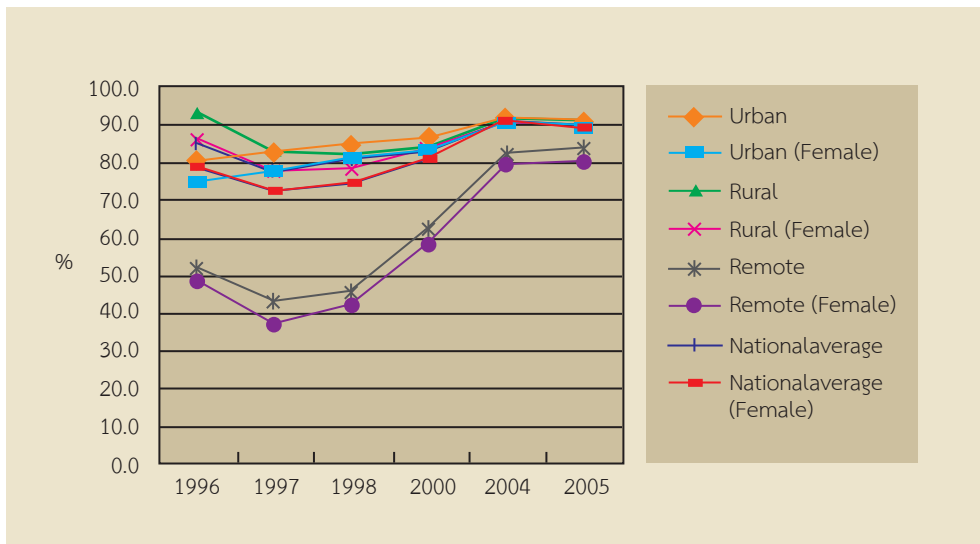
ที่มา: ibid. (p.10)

## 4.3 การประเมินผล

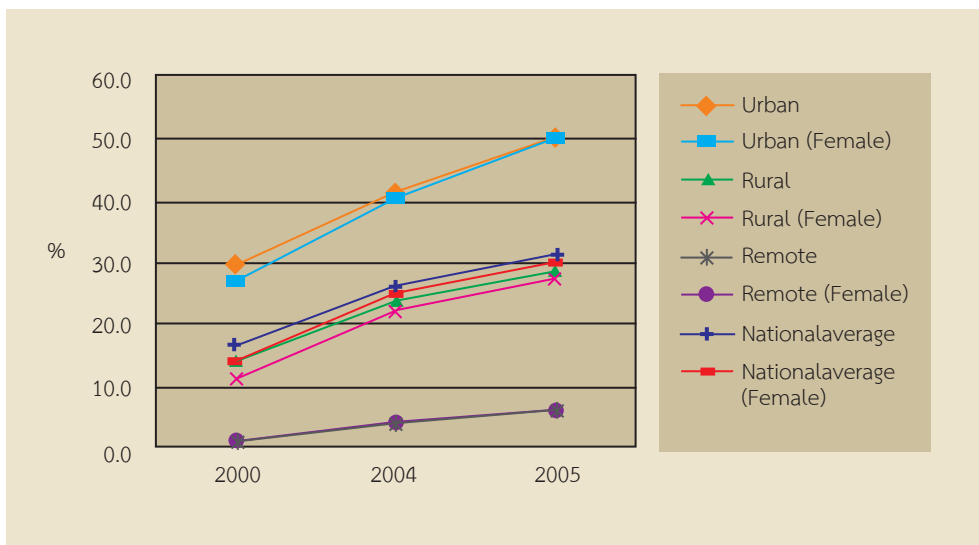
### 4.3.1) การประเมินผลกระทบของการจัดการศึกษาเชิงพื้นที่

ในแง่ของการสนับสนุนผู้ด้อยโอกาสและกระตุ้นเด็กให้เข้าเรียน ภาพที่ 22 ชี้ว่าการเข้าเรียนสุทธิของนักเรียนชั้นประถมศึกษาเฉลี่ยทั่วประเทศ (Average net enrolment ratios) เพิ่มขึ้นจากราว 85% ในปี 1996 มาอยู่ที่ 91% ในปี 2005 และในกรณีนักเรียนจากเขตทุรกันดาร มีการปรับตัวดีขึ้นเห็นได้อย่างชัดเจน โดยขยับจากราว 50% ในปี 1996 มาอยู่ที่ระดับ 80% อย่างรวดเร็ว (ibid., p.7) อย่างไรก็ตาม เราต้องพิจารณาภาพนี้อย่างระมัดระวัง เพราะการปรับตัวดีขึ้นของการเข้าถึงการศึกษานั้น ไม่ได้เกิดจากการจัดการศึกษาในระดับพื้นที่ และมาตรการประกอบอื่นๆ ในชุด PAP แต่เพียงเท่านั้น จากภาพจะพบว่า การเข้าถึงการศึกษา มีแนวโน้มดีขึ้นอย่างมีนัยสำคัญในปี 2000 ซึ่งขณะนั้นโครงการ PAP ยังไม่ได้เริ่มต้น แสดงว่ามีปัจจัยอื่นๆ อยู่เบื้องหลังความสำเร็จนี้ด้วยเช่นเดียวกับภาพที่ 23 ที่แสดงแนวโน้มเดียวกัน





ภาพที่ 22 : การสมัครเรียนสุทธิ ในระดับประถมศึกษาของประเทศกัมพูชาระหว่างปี 1996 - 2005



ภาพที่ 23 : การสมัครเรียนสุทธิ ในระดับมัธยมศึกษาตอนต้นของประเทศกัมพูชาระหว่างปี 1996 - 2005

ที่มา: ibid. (p.7)

นอกจากนี้ยังพบว่า หลังโครงการ PAP ได้ยกเลิกค่าเทอม ส่งผลให้ต้นทุนทางการศึกษาที่ผู้ปกครองแบกรับจากเดิมกว่า 76.9% ของต้นทุนรวมทั้งหมดในปี 1997 ลดลงมาอยู่ที่ 55.6% ของต้นทุนรวมทั้งหมดในปี 2004 ภาระที่ลดลงนี้เป็นปัจจัยสำคัญประการหนึ่งที่ส่งผลต่อการเพิ่มอัตราการเข้าเรียนสุทธิและช่วยลดการออกกลางคันของนักเรียนด้วยเช่นเดียวกัน อย่างไรก็ตาม ต้องเน้นย้ำว่าการยกเลิกค่าเทอม ไม่ได้ทำให้ต้นทุนของผู้ปกครองลดลงจนเหลือศูนย์ เพราะโรงเรียนยังมีสิทธิ์ที่จะเก็บเงินบำรุงการศึกษาผ่านช่องทางอื่น หรือ มีการเก็บรายจ่ายเพิ่มเติมผ่านกิจกรรมต่างๆ ได้อีก ฉะนั้น อาจสรุปได้ว่า มาตรการช่วยเหลือผู้ด้อยโอกาสประสบความสำเร็จระดับหนึ่ง แต่ก็ยังต้องพัฒนาอีกมากกว่าจะทำให้การศึกษาราคาถูกลงอย่างแท้จริง

ในแง่ของเป้าหมายเชิงคุณภาพ เราต้องประเมินว่า SSC สามารถสร้างการมีส่วนร่วมจากชุมชนได้มากน้อยเพียงใด และระดับการมีส่วนร่วมเหล่านั้น สัมพันธ์กับการออกแบบ “วิถีการพัฒนา” ของโรงเรียนอย่างไร? Ai Shoraku จาก Kagawa University ลงพื้นที่วิจัยโดยสำรวจผู้ปกครองราว 92 คนและพบว่า สัดส่วนราว 90% คิดว่าบทบาทที่จำเป็นคือ การร่วมสมทบเงินให้แก่โรงเรียน ซึ่งเป็นสิ่งที่เขาทำในอัตราค่อนข้างสูงอยู่แล้ว ทว่าผู้ปกครองเหล่านี้ “ไม่มีใครเลย (หรือ 0%)” ที่ตอบว่า ตนเองควรจะเข้าไปมีส่วนร่วมในการออกแบบแผนพัฒนาโรงเรียน และตัดสินใจเกี่ยวกับการใช้จ่ายทางการเงินของโรงเรียน อันเป็นบทบาทที่สำคัญมากของ SSC

เพื่อให้ได้ข้อสรุปที่เข้มแข็ง Shoraku ได้ขอเข้าร่วมสังเกตการณ์การประชุม SSC ของโรงเรียนแห่งหนึ่ง โดยมีวาระสำคัญสามเรื่องได้แก่ การก่อสร้างอาคารหลังใหม่ อัตราจ้างงานที่จะจัดสรรให้คนในหมู่บ้าน และอัตราเงินบำรุงที่จะเก็บเพิ่มจากชุมชนควรอยู่ที่เท่าไร ในครั้งนั้นมีผู้เข้าร่วมประชุม 13 คน ประกอบไปด้วย ครู 6 คน ผู้ใหญ่บ้าน 1 คน ผู้นำชุมชน 1 คน นักพัฒนาจากองค์กรที่ไม่ใช่รัฐ (NGOs) และกรรมการ SSC อีกจำนวนหนึ่ง ซึ่งทั้งหมดนี้ไม่มีผู้ปกครองของนักเรียนในโรงเรียนดังกล่าวเข้าร่วมประชุมเลย นั่นเท่ากับว่า ผู้ปกครองซึ่งบุตรหลานมีส่วนได้เสียโดยตรงกับมติเหล่านี้ กลับไม่ได้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจใดๆ พวกเขาทำได้เพียง “รับรู้” ผลสรุปของที่ประชุมเท่านั้น (ibid., p.13)

ฉะนั้น SSC (บางแห่ง) จึงกลายเป็นพื้นที่ของการต่อรองระหว่างกลุ่มผลประโยชน์ หรือถูกยึดกุมโดยกลุ่มผลประโยชน์ (Regulatory capturing) ที่อาจจะสนใจหรือไม่ได้สนใจมิติทางการศึกษาก็ได้ แต่มองการศึกษาเป็นเครื่องมือเพื่อไปสู่ประเด็นอื่น อาทิ การเมืองท้องถิ่น นอกจากนี้ ผู้แทนที่ได้รับเลือกเข้ามาใน SSC นั้นจำนวนหนึ่งมีตำแหน่งเป็นกรรมการอื่นๆ ภายในชุมชนด้วย เช่น กรรมการวัด กรรมการพัฒนาชุมชน เป็นต้น และเมื่อการตัดสินใจส่วนใหญ่ยังคงอยู่ในความรับผิดชอบของผู้มีอำนาจในวงจำกัดอย่าง ผู้บริหารโรงเรียน และ การเมืองท้องถิ่น การปฏิรูป

การศึกษาจะเกิดขึ้นได้ยาก และการพยายามอ้างสถานะเดิมเอาไว้ไม่เปลี่ยนแปลง (Status quo) กลับเป็นที่นิยมมากกว่า

#### 4.4 สรุปบทเรียนจากกัมพูชา

กัมพูชานั้น มีความน่าสนใจของมาตรการจัดการศึกษาเชิงพื้นที่ ตรงที่มาตรการนี้ มิได้ถูกนำเสนอเพียงลำพัง หากแต่เป็นส่วนหนึ่งของ “ชุดมาตรการ” ที่ต้องการจะปฏิรูปการศึกษาเพื่อปวงชน (Education for All) ซึ่งเกิดจากความร่วมมือระหว่างรัฐบาลกัมพูชา และ UNESCO<sup>33</sup> ในปี 2003 หลังจากนั้นรัฐบาลกัมพูชาจึงผลักดันมาตรการขับเคลื่อนเร่งด่วนชื่อ Priority Action Program หรือ PAP โครงการนี้มีวัตถุประสงค์สำคัญที่จะขยายโอกาสทางการศึกษาระดับประถมศึกษา โดยเฉพาะสำหรับเด็กด้อยโอกาส และเด็กผู้หญิง หลังจากนั้นจึงเพิ่มคุณภาพและประสิทธิภาพให้แก่ระดับมัธยมศึกษา โดยมีมาตรการช่วยเหลือทางการเงินเพิ่มเติมแก่ทั้งครู และนักเรียน

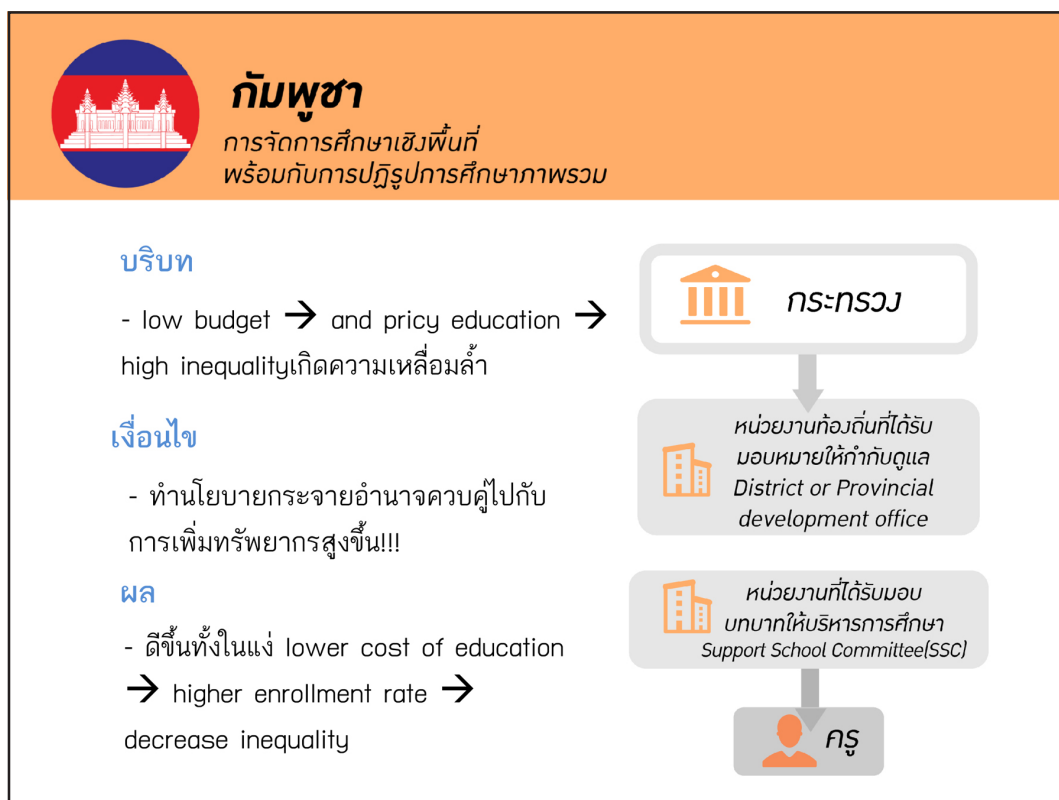
รัฐบาลกัมพูชาไม่ได้ทำกิจกรรมตามโครงการ PAP ด้วยตนเอง แต่จะทยอยส่งมอบบทบาทเหล่านั้นไปให้แก่คณะกรรมการสนับสนุนโรงเรียน หรือ SSC เพื่อที่จะทำแผนใช้จ่ายเงินรายเดือน และแผนการพัฒนาโรงเรียนรายปี โดยทั้งสองแผนต้องสัมพันธ์กัน และต้องสัมพันธ์กับเป้าหมายปัจจัยต่อไปนี้

ข้อแรก สนับสนุนให้เด็กด้อยโอกาสได้เข้าถึงการศึกษา ข้อสอง กระตุ้นผู้ปกครองให้ส่งเด็กเข้าเรียน ข้อสาม ลดการเข้าชั้นและลาออก ข้อสี่ สร้างบรรยากาศทางการศึกษาที่ดี โดยผู้ที่รับหน้าที่ตรวจสอบกิจกรรมเหล่านี้ว่าทำได้ดี แทนกระทรวงศึกษาธิการหรือไม่ ได้แก่ หน่วยพัฒนาระดับชุมชนหรือจังหวัด

ผลลัพธ์เบื้องต้น (First order effect) ที่พบ คือ ภายหลังจากดำเนินโครงการ PAP นักเรียนประถมเข้าสู่ระบบการศึกษามากขึ้น และ/หรือออกจากการศึกษาน้อยลง (อนุมานจากอัตราเข้าเรียนสุทธิที่เพิ่มขึ้น) โดยเฉพาะในกลุ่มเด็กด้อยโอกาส แต่ความสัมพันธ์เชิงบวกนี้ยังไม่ได้รับการทดสอบทางเศรษฐมิติ (Econometrics) จึงยังไม่สามารถบอกได้ว่า ผลลัพธ์ที่เกิดขึ้น เป็นผลมาจากมาตรการ PAP มากน้อยเพียงใด และมีนัยยะของเหตุผล (Causation) มากน้อยแค่ไหน ผลลัพธ์เบื้องต้นอีกประการที่ชัดเจนคือการลดต้นทุน ภาระค่าใช้จ่ายทางการศึกษาได้อย่างมีนัยยะสำคัญ และนี่อาจจะเป็นเหตุผลหนึ่งที่ทำให้อัตราลาออกในช่วงมัธยมศึกษาตอนต้นมีอัตราที่ลดลง

<sup>33</sup> เช่นเดียวกับกรณี เอล ซัลวาดอร์ และ นิคารากัว องค์การโลกบาลได้เข้ามามีบทบาทสำคัญในการเผยแพร่ นโยบายเสรีนิยมใหม่ อาทิ แนวคิดเรื่องการกระจายอำนาจและลดบทบาทภาครัฐ

ในส่วนของผลลัพธ์ระยะยาว (Second order effect) อาทิ การพัฒนาของคุณภาพการศึกษานั้น ไม่มีข้อมูลให้เห็นได้ชัด แต่เราสามารถพิจารณาเบาะแสที่สำคัญได้ผ่านระดับการมีส่วนร่วมของชุมชน<sup>34</sup> ผลพบว่า ถึงแม้จะมีการกำหนดผู้แทนในกรรมการ SSC เอาไว้ถึง 10 คน แต่ผู้ปกครองกลับไม่ได้เข้าไปมีส่วนร่วมมากนัก ซึ่งอาจเกิดได้จากหลายสาเหตุ แต่สาเหตุหนึ่งที่แน่ชัดคือ เจตคติของผู้ปกครองเอง ที่ไม่ได้เห็นความสำคัญกับการเข้าไปมีส่วนร่วมวางแผน และกำกับดูแลการบริหารงานของโรงเรียน นอกจากนี้ เท่าที่สำรวจหน่วยงานประสานงาน (Provincial development office) ไม่ได้ทำหน้าที่สนับสนุนการมีส่วนร่วมเหมือนกรณี ASC ของนิการากัว และ Technical Liaisons ของเอล ซัลวาดอร์



ภาพที่ 24: สรุปบทเรียนจากประเทศกัมพูชา

<sup>34</sup> ในทางทฤษฎีคุณภาพการศึกษาไม่ใช่สิ่งที่ได้มาเพราะโรงเรียนมีอิสระจากรัฐเท่านั้น แต่โรงเรียนยังจะต้องหันมารับผิดชอบต่อผู้ปกครอง และชุมชนด้วย ดังนั้น หากผู้ปกครองและชุมชนไม่ได้มีส่วนร่วมกับโรงเรียนมากพอ โรงเรียนก็จะต้องรับผิดชอบต่อใครเลย (ไม่ว่าจะเป็นชุมชนหรือรัฐ) ซึ่งจะทำให้คุณภาพการศึกษาไม่พัฒนาเท่าที่ควร

## บทที่ 5: ญี่ปุ่น

### การมีส่วนร่วมแนวระนาบ การประเมินที่ดี และการส่งเสริมความเป็นธรรม

#### 5.1 บริบทของประเทศที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาเชิงพื้นที่

กระแสการปฏิรูปการศึกษาครั้งสำคัญเกิดขึ้นในปี 1946 หลังสงครามโลกครั้งที่สอง กระแสนี้ถูกเรียกว่า Sengo Minshushugi ข้อเสนอหลักประกอบไปด้วย การสร้างวัฒนธรรมประชาธิปไตยให้แก่การเรียนการสอนและกิจกรรมในสถานศึกษา การออกแบบหลักสูตรโดยให้ผู้เรียนเป็นศูนย์กลาง และการคำนึงถึงบริบทของท้องถิ่นและชีวิตประจำวันของสังคม (Hayashizaki, 2008: 1) ผลของการปฏิรูปนี้มีส่วนทำให้การศึกษาของญี่ปุ่นพัฒนายิ่งขึ้น

ปัจจุบันประเทศญี่ปุ่นเป็นประเทศที่พัฒนาแล้ว และมีความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีระดับสูง โดยรัฐลงทุนกับการศึกษาเป็นจำนวนมาก ราว 99% และ 94% ของโรงเรียนรัฐระดับประถมศึกษาและมัธยมศึกษาตอนต้น โรงเรียนเหล่านี้จะได้รับเงินอุดหนุนเป็นมูลค่าสูงถึง 100 ดอลลาร์สหรัฐต่อเดือนต่อนักเรียนหนึ่งคน และยังจัดสรรทุนอีกกว่า 200 ดอลลาร์สหรัฐต่อเดือนสำหรับเด็กที่ครอบครัวยากจนได้น้อย

กระนั้นก็ตาม ญี่ปุ่นยังคงเป็นรองประเทศที่พัฒนาแล้วในกลุ่ม OECD ในแง่การลงทุนทางการศึกษา (CIEB, 2015)<sup>35</sup> อีกด้านหนึ่งการขยายตัวทางเศรษฐกิจทำให้ระบบชุมชนที่เคยกลมเกลียวและเป็นครอบครัวขยายให้กลายเป็นครอบครัวเดี่ยวและประสบกับโครงสร้างทางสังคมที่ห่างเหินยิ่งขึ้น ส่งผลต่อปัญหาสังคมของเด็กวัยเรียน และห้องเรียนขาดประสิทธิภาพ (Classroom disorder-GakkyuHokai)

<sup>35</sup> งบประมาณทางการศึกษาของญี่ปุ่นคิดเป็น 5.1% ของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ น้อยกว่า OECD ซึ่งมีค่าเฉลี่ยอยู่ราว 6.1%

ปัจจัยลบเหล่านี้กระตุ้นให้เกิดกระแสการปฏิรูปการศึกษารอบใหม่ ในทศวรรษที่ 1990s อาทิ การเพิ่มงบประมาณ และ การจัดการศึกษาเชิงพื้นที่ ด้วยการกระจายบทบาทออกไปสู่ชุมชนมากยิ่งขึ้น Kazuhiko Hayashizaki ได้สรุปแบบจำลองการปฏิรูปการศึกษา เฉพาะส่วนการจัดการศึกษาเชิงพื้นที่เอาไว้ทั้งสิ้น 3 แบบได้แก่

#### แบบที่หนึ่ง รูปแบบคณะกรรมการบริหารโรงเรียน

ในปี 1998 The central council of education<sup>36</sup> ได้ออกรายงานชื่อ On prospects of local educational administration เสนอให้มีการกระจายบทบาทระหว่างกระทรวงศึกษาธิการส่วนกลาง จังหวัด และเทศบาล พร้อมกันนั้นได้ปรับเปลี่ยนให้โรงเรียนเปิดกว้างให้ชุมชนร่วมบริหาร และมีอิสระที่จะบริหารจัดการตนเองได้มากขึ้น เรียกว่า Opened-management school (OMS)<sup>37</sup> ซึ่งเริ่มก้าวแรกด้วยการเปิดโอกาสให้ชุมชน “สะท้อนความคาดหวัง” กับโรงเรียนของรัฐมากยิ่งขึ้น อีกด้านหนึ่ง โรงเรียนก็พยายามให้ข้อมูลกับชุมชน

ต่อมา ในปี 2000 มีการออกพระราชบัญญัติการศึกษา (the School Education Act) กำหนดให้มีกลไกที่ชัดเจนยิ่งขึ้นได้แก่ คณะที่ปรึกษาโรงเรียน (the School Advisors) ทำหน้าที่สามประการได้แก่ (1) สะท้อนความต้องการของผู้ปกครองและชุมชนต่อโรงเรียน (2) สร้างการมีส่วนร่วมระหว่างโรงเรียนและชุมชน และ (3) กระตุ้นให้โรงเรียนรับผิดชอบต่อชุมชน โดยเฉพาะในเชิงข้อมูลข่าวสาร ทั้งนี้ โรงเรียนต่างๆ มีเสรีภาพที่จะตั้งคณะที่ปรึกษาฯ หรือไม่ก็ได้ แล้วแต่ความสมัครใจของโรงเรียนนั้นๆ เอง และผู้อำนวยการยังทรงสิทธิ์ที่จะนำคำแนะนำไปใช้หรือไม่ก็ได้ (Hirata, 2006: 67-68)

ต่อมาปี 2004 ในการประชุมระดับชาติด้านการปฏิรูปการศึกษา ได้มีข้อเสนอ 17 ประการ (Kyouiku wo kaeru 17 no Teigen) แก่นายกรัฐมนตรี โดยหัวใจสำคัญของข้อเสนอนี้อยู่ที่การผนวกรวมชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมบริหารโรงเรียนมากยิ่งขึ้น หลังจากนั้น สภาการศึกษาได้ออกรายงานซึ่งมีข้อเสนอคล้ายคลึงกันได้แก่ On the prospects of school management<sup>38</sup>

<sup>36</sup> ภาษาญี่ปุ่นแบบ Romaji คือ Chuo Kyouiku Shingikai หลังจากนั้นจะขอเรียกในภาษาไทยอย่างย่อว่า “สภาการศึกษา”

<sup>37</sup> ภาษาญี่ปุ่นแบบ Romaji คือ Hirakareta Gakkou Zukuri, เนื้อหาในย่อหน้านี้อ้างอิงจาก Hirata (2006: 67)

<sup>38</sup> ภาษาญี่ปุ่นแบบ Romaji คือ Kongo no Gakkou no Kanri Un-ei no Arikate ni tsuite; เนื้อหาในย่อหน้านี้อ้างอิงจาก ibid. (pp.68-69)

ความเคลื่อนไหวเหล่านี้ทำให้เกิดพระราชบัญญัติการศึกษาในระดับท้องถิ่น (the Local Educational Administration Act) และ “คณะกรรมการบริหารโรงเรียน (School management councils: SMC<sup>39</sup>)” รับบทบาทแทนรัฐและผู้อำนวยการโรงเรียนในบางประเด็น<sup>40</sup>

### แบบที่สอง การร่วมสร้างห้องเรียน สำหรับการเรียนรู้ตลอดชีวิตของคนในชุมชน

กระแสนการจัดการศึกษาเชิงพื้นที่แบบที่สองนี้ถูกเรียกว่า Yugoken หรือกลุ่มวิจัยเพื่อพัฒนาการมีส่วนร่วมระหว่างสถานศึกษาและชุมชน ซึ่งริเริ่มในโรงเรียนประถม Akidu ในเมือง Chiba โดยมีวัตถุประสงค์หลักคือ การเปิดห้องเรียนให้ชุมชนได้เข้ามาเรียนรู้และให้ความรู้กับนักเรียนคนอื่นๆ ด้วย เช่น ผู้ใหญ่ในชุมชนอาจจะเข้ามาช่วยสอนการจัดสวน หรือ ร่วมแลกเปลี่ยนในหัวข้อต่างๆ เป็นต้น กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ โรงเรียนเปิดโอกาสให้ชุมชน “ร่วมมือ” กับโรงเรียนจัดการศึกษามากกว่าที่จะเข้ามา “ควบคุม” นั่นเอง Hayashizaki ประมาณว่ามีกลุ่มที่จัดการศึกษาเช่นนี้กว่า 100 กลุ่มซึ่งจัดสัมมนาแลกเปลี่ยนกรณีศึกษากันอย่างต่อเนื่องทุกปี

### แบบที่สาม โครงการพัฒนาชุมชนการศึกษาสำหรับพื้นที่ด้อยโอกาส

แบบจำลองที่สามนี้เกิดขึ้นเนื่องจาก อาจารย์มหาวิทยาลัย Osaka University ร่วมกับ ขบวนการครู ต้องการจะแก้ปัญหาให้แก่ชนกลุ่มน้อยที่เรียกว่า บุระคุมิน (Burakumin)<sup>41</sup> ในจังหวัด Osaka เขต Dowa ทำไมต้องมีมาตรการช่วยเหลือ สาเหตุก็เพราะบุระคุมินนั้นถูกเลือกปฏิบัติทางสังคมมาเป็นเวลานานนับตั้งแต่สมัยเอโดะ (Edo: 1603-1868) ผลคือกลุ่มชาติพันธุ์นี้มักมีรายได้ครัวเรือนต่ำ และมีระดับการศึกษาและผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาต่ำตามไปด้วย

รูปแบบที่เป็นรูปธรรมของการช่วยเหลือได้แก่ การจัดตั้งคณะกรรมการการศึกษาชุมชน (Community Education Councils หรือ Sukoyaka-Net) เพื่อทำหน้าที่ ดังนี้ (1) ประสานความร่วมมือระหว่างโรงเรียนและชุมชน (2) กระตุ้นให้เกิดกิจกรรมทางการเรียนรู้ในพื้นที่ และ

<sup>39</sup> ภาษาญี่ปุ่นแบบ Romaji คือ Gakkô unei kyôgikai

<sup>40</sup> นักวิชาการที่ทำงานและผลักดันแบบจำลองนี้อย่างต่อเนื่องได้แก่ Ikuyo Kaneko แห่งมหาวิทยาลัยเคโอ (Keio University) ซึ่งได้แนวคิดมาจากการบริหารโรงเรียนในอังกฤษ และ ระบบ Charter school ในอเมริกันเอง

<sup>41</sup> กลุ่ม Burakumin คือ กลุ่มคนที่ถูกรังเกียจจากสังคม เนื่องจากทำอาชีพที่สังคมไม่ยอมรับ โดยเฉพาะเกี่ยวกับความตาย อาทิ นักเชือดสัตว์ เพชรฆาต คนกลุ่มนี้ต้องถูกกีดกันไม่ยอมให้เข้าร่วมพิธีมงคลต่างๆ และแม้แต่สื่อก็ไม่ทำข่าว (ดู วิชา อุดมฉันท, 2541: 411-412) ทั้งยังต้องเรียนในโรงเรียนที่แยกขาดจากคนอื่น การถูกกีดกันเหล่านี้ดำเนินมาถึงปัจจุบันถึงแม้ว่าทางการ จะมีการยกเลิกชนชั้นบุระคุมินไปตั้งแต่สมัยปฏิรูปเมจิ (Meiji: 1868-1912) แล้วก็ตาม ปัจจุบัน สถิติปี 2007-2008 Osaka ซึ่งมีกลุ่มชาติพันธุ์ Burakumin หนาแน่น มีดัชนีความยากจนที่สูง และมีผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาต่ำอันดับสามของประเทศ เป็นรองเพียงเมือง Okinawa และ Kochi เท่านั้น

(3) สนับสนุนการศึกษาของโรงเรียนในเขตพื้นที่ฯ พบว่าหน้าที่ค่อนข้างกว้างพอสมควร ทั้งนี้ เพื่อเปิดให้คณะกรรมการสามารถสนับสนุนการศึกษาของโรงเรียนได้อย่างหลากหลาย ตามสภาพแท้จริงของโรงเรียน โดยรัฐให้เงินอุดหนุนราว 200,000 – 250,000 เยนต่อปีต่อคณะกรรมการ ในระหว่างปี 2000-2005

หากสรุปรูปแบบการจัดการศึกษาเชิงพื้นที่ทั้งสามประการ เราจะพบว่า รูปแบบแรกมีลักษณะคล้ายคลึงกับบทเรียนของเอล ซัลวาดอร์ นิคารากัว และ กัมพูชา ในขณะที่รูปแบบที่สองและสามเป็นการเติมเต็มช่องว่างของรูปแบบแรก เช่น การเพิ่มเติมประเด็นการสร้างความร่วมมือระหว่างชุมชนและสถานศึกษา และการให้ความสำคัญกับประเด็นความเท่าเทียมหรือความเป็นธรรมทางการศึกษา เป็นต้น อย่างไรก็ตาม เนื่องจากรูปแบบหนึ่งมีความต่อเนื่องและครอบคลุมในเชิงพื้นที่มากที่สุด คณะผู้วิจัยจึงกำหนดให้เป็นประเด็นหลักของการสำรวจวรรณกรรมประเทศญี่ปุ่น ส่วนรูปแบบที่สองและสามจะเป็นประเด็นเสริม

ลำดับต่อไปจะได้กล่าวถึงที่มา โครงสร้าง และ ความรับผิดชอบ “คณะกรรมการบริหารโรงเรียน”

## 5.2 ลักษณะของการจัดการศึกษาในเชิงพื้นที่: ความมีอิสระในการบริหารงาน และ ความรับผิดชอบ

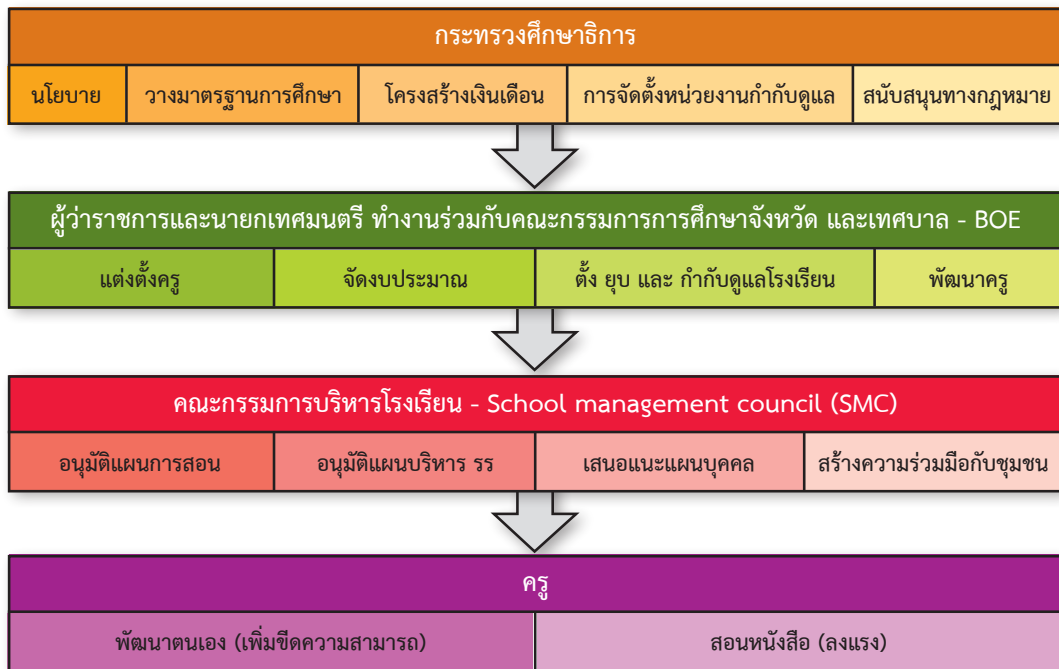
### 5.2.1) ขั้นตอนการจัดตั้งและองค์ประกอบของหน่วยตัดสินใจ

โครงสร้างความสัมพันธ์ของหน่วยงานต่างๆ ที่สำคัญประกอบไปด้วยกระทรวงศึกษาธิการ (the Ministry of Education, Culture, Sports, Science and Technology - MEXT) โดยมีหน่วยงานลำดับรองลงมาเป็นคณะกรรมการการศึกษาระดับจังหวัด (Prefectural Board of Education) มีจำนวน 5 คนโดยได้รับการแต่งตั้งจากผู้ว่าราชการจังหวัด (Governor) มีวาระสี่ปี ในขณะที่คณะกรรมการการศึกษาระดับเทศบาล (Municipal Board of Education) จะมีจำนวน 3-5 คนได้รับการแต่งตั้งจากนายกเทศมนตรี (Mayor) มีวาระสี่ปี และระดับย่อยที่สุดได้แก่ คณะกรรมการบริหารโรงเรียน (School management councils: SMC) จะได้รับการแต่งตั้งจากคณะกรรมการการศึกษาจังหวัด (มัธยมศึกษาตอนปลาย) และคณะกรรมการการศึกษาเทศบาล (ประถมศึกษาและมัธยมศึกษาตอนต้น) ซึ่งประกอบไปด้วย ผู้ปกครอง บุคลากรในชุมชน และบุคคลอื่นที่คณะกรรมการการศึกษาเห็นสมควรรวมทั้งสิ้นประมาณ 11-15 คน มีวาระตามคณะกรรมการการศึกษา (Hirata, 2006: 69)



### 5.2.2) โครงสร้างความสัมพันธ์ และ บทบาทของแต่ละหน่วยงาน<sup>42</sup>

จากหน่วยงานสำคัญดังที่ได้กล่าวไปในหัวข้อ 5.2.1 สามารถแจกแจงหน้าที่ได้ดังต่อไปนี้



ภาพที่ 25 โครงสร้างหน้าที่กระทรวงศึกษาธิการ หน่วยงานระดับภูมิภาค และ School Management Councils

กระทรวงศึกษาธิการทำหน้าที่ (1) กำหนดนโยบายและหลักสูตร (2) วางมาตรฐานการศึกษาระดับชาติ (3) กำหนดฐานเงินเดือนของครูและบุคลากรทางการศึกษา ทั้งนี้ รัฐบาลส่วนกลางจะอุดหนุนงบประมาณราย 1/3 ของบุคลากรที่คณะกรรมการการศึกษาจัดจ้าง (4) จัดตั้งหน่วยงานกำกับดูแลการศึกษาในระดับย่อยลงไป (Supervisory organization) และ (5) วางกรอบทางกฎหมายให้การจัดการศึกษาเป็นไปอย่างราบรื่น

คณะกรรมการการศึกษาระดับจังหวัด และเทศบาล ทำหน้าที่ (1) แต่งตั้งครู (2) จัดการงบประมาณในเขตพื้นที่ฯ (3) แต่งตั้งศึกษาธิการเขต (Superintendent) ซึ่งมีบทบาทสำคัญอย่างมาก ในการเป็นเลขานุการฯ และให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์แก่กรรมการซึ่งไม่มี

<sup>42</sup> สรุปรจาก Center on International Education Benchmarking (CIEB)(2015)

พื้นฐานทางวิชาชีพการศึกษา (4) ตั้ง ยุบ และกำกับโรงเรียน (5) พัฒนาขีดความสามารถครู ทั้งนี้ ความแตกต่างสำคัญที่สุดคือ คณะกรรมการการศึกษาจังหวัดดูแล โรงเรียนมัธยมศึกษาตอนปลาย และเทศบาลดูแลโรงเรียนประถมศึกษาและมัธยมศึกษาตอนต้น

คณะกรรมการบริหารสถานศึกษา<sup>43</sup> ทำหน้าที่ (1) ให้การอนุมัติ หลักสูตรและ แผนการบริหารโรงเรียน ซึ่งผู้อำนวยการโรงเรียนเป็นผู้จัดทำ และ (2) ให้ข้อเสนอแนะแก่กรรมการ การศึกษา เพื่อแต่งตั้งบุคลากรทางการศึกษา คำแนะนำนี้ ถึงแม้จะไม่มีผลบังคับ แต่หาก คณะกรรมการการศึกษาปฏิเสธข้อเสนอ จะต้องให้เหตุผลประกอบที่หนักแน่นเพียงพอด้วย จากที่ อธิบายมาทั้งหมดพบว่า อำนาจการจัดการสถานศึกษายังอยู่ที่หน่วยงานระดับเขตพื้นที่ฯ มากกว่า สถานศึกษา ซึ่งเราสามารถสรุปความรับผิดชอบทั้งหมดได้ดังภาพที่ 25

นอกเหนือจากนี้ มีข้อสังเกตเพิ่มเติมสองประการได้แก่

**ประการแรก** ผู้บริหารโรงเรียนและครู ยังมีบทบาทค่อนข้างสูง เช่น 98% ของครู และผู้บริหารรายงานว่าตนเองมีอิสระในวิธีการและเกณฑ์ประเมินผลนักเรียน (OECD รายงาน 66%) 94% รายงานว่าตนเองมีอิสระกำหนดวิชาและเนื้อหา (OECD รายงาน 50%) และ 89% รายงานว่าตนเองมีสิทธิ์เลือกได้ว่าจะใช้ตำราเล่มใดสอน โดยอาจจะอิงกับรายการที่กระทรวงฯ หรือ กรรมการการศึกษาสร้างทางเลือกไว้ให้ก็ได้ (OECD รายงาน 78%) นั่นนี้ ผู้อำนวยการโรงเรียนจึงมี อิสระในการออกแบบการเรียนการสอนค่อนข้างสูงเมื่อเปรียบเทียบกับประเทศพัฒนาแล้วอื่นๆ แต่ในเรื่องการบริหารบุคคลและทรัพยากรยังน้อยกว่า เนื่องจากสองบทบาทนี้อยู่กับกรรมการ การศึกษา (OECD, 2012: 73)

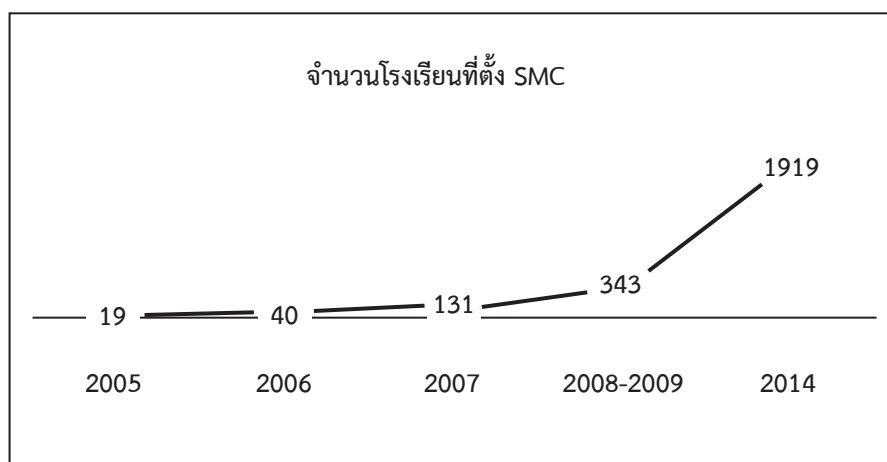
**ประการที่สอง** ส่วนความรับผิดชอบสายรอง ได้แก่ การสร้างความร่วมมือระหว่าง ชุมชนและโรงเรียนในการจัดการศึกษา และการสร้างความเป็นธรรมให้แก่พื้นที่ด้อยโอกาสนั้น มักเกิดขึ้นในระดับคณะกรรมการการศึกษา (อาทิ Chiba และ Osaka) ร่วมมือกับโรงเรียน โดยทั้งสอง ทำงานร่วมกันอย่างใกล้ชิดและสมัครใจ

<sup>43</sup> หากพิจารณาอำนาจเฉพาะตัวของผู้อำนวยการ จะพบว่ามีบทบาทครอบคลุมดังนี้ (1) หน้าที่บริหารกิจกรรม การศึกษาทั่วไป อาทิ ออกแบบการสอน การตั้งครูประจำชั้นและวิชา (2) การจัดการนักเรียนทั้งในแง่การรับ การย้ายโรงเรียน (transfer) การลาออก (dropout) การทำโทษทางวินัยต่อนักเรียน การให้แนวปฏิบัติทาง การศึกษา (3) จัดการบุคลากรทางการศึกษา เช่น การจ้างครูชั่วคราว กำหนดแผนการทำงานของโรงเรียน เป็นต้น

### 5.3 การประเมินผล

#### 5.3.1) การประเมินผลกระทบของการจัดการศึกษาเชิงพื้นที่

ดังที่ได้กล่าวไปแล้วว่า โรงเรียนรัฐไม่ได้ถูกบังคับให้เข้าร่วมโครงการกระจายบทบาทการศึกษา หากแต่ใช้ระบบสมัครใจ ดังนั้น ประเด็นแรกที่ควรพิจารณาได้แก่ ความครอบคลุมของโรงเรียนที่เข้าสู่โครงการ จากข้อมูลของ Jun Hirata มีโรงเรียนอนุบาล ประถมศึกษา มัธยมศึกษา ตอนต้นที่จัดตั้งคณะที่ปรึกษาโรงเรียน (Advisory board) อยู่ที่ราว 83.7%, 84.5% และ 91% ตามลำดับ ในขณะที่จำนวนโรงเรียนซึ่งจัดตั้งคณะกรรมการบริหารสถานศึกษา (SMC) ก็ขยายตัวมากขึ้นนับตั้งแต่ปี 2005 เป็นต้นมาโดยในปี 2014 ครอบคลุมอยู่ที่ไม่เกิน 6% ของโรงเรียนรัฐทั้งหมด<sup>44</sup> (ดู ภาพที่ 26)



ภาพที่ 26 จำนวนโรงเรียนที่จัดตั้งคณะกรรมการบริหารสถานศึกษาระหว่างปี 2005 – 2014

<sup>44</sup> รวบรวมจาก CIEB (2015) และ Saito (2016: 6) และ Hirata (2006: 69)

ตัวเลขนี้สะท้อนว่า ส่วนใหญ่ของโรงเรียนในประเทศญี่ปุ่นรับผิดชอบขอชิงข้อมูลข่าวสารต่อชุมชนเป็นหลัก (ผ่านกรรมที่ปรึกษา) ส่วนในแง่การบริหาร (ผ่านกรรมการบริหารโรงเรียน) ยังมีไม่มากนัก กล่าวอีกแบบหนึ่งก็คือ ชุมชนเป็นเพียงที่ปรึกษามากกว่าผู้ตัดสินใจขั้นสุดท้าย ทั้งนี้ การจะขยาย SMC ให้ครอบคลุมโรงเรียนมากขึ้นไม่ใช่เรื่องง่าย กว่า 50% ของโรงเรียนที่ยังไม่มี SMC ปฏิเสธที่จะเข้าร่วมโครงการ นอกจากนี้ ในกรณีโรงเรียนซึ่งเข้าร่วมโครงการแล้ว ยังไม่ได้รับความสำคัญต่อ SMC มากเท่าที่ควร เพราะมีเพียง 25% ของ SMC เท่านั้นที่ประชุมอย่างต่อเนื่องเดือนละครั้ง โดยส่วนใหญ่แล้วจะประชุมเพียงไตรมาสละครั้ง (Saito, 2016: 7)<sup>45</sup>

นอกจากนี้ Yasuo Saito ได้ทำการสำรวจและพบว่า ในมุมมองของผู้อำนวยการโรงเรียน พวกเขาไม่ต้องการมีส่วนร่วมผ่าน SMC เพราะ (1) สร้างภาระการเตรียมและบริหารการประชุม (2) เป็นเรื่องสำคัญและยากที่จะสรรหากรรมการ SMC ซึ่งมีข้อมูลความรู้ในเรื่องการศึกษา (3) ขาดความเข้าใจในหมู่บุคลากรทางการศึกษาเกี่ยวกับ SMC (4) ขาดงบประมาณและบุคลากรที่จะดำเนินการ SMC (4) มีบทบาทบางอย่างทับซ้อนกับกรรมการที่ปรึกษาโรงเรียน ซึ่งจากสถิติจะเห็นว่าค่อนข้างครอบคลุมราว 80-90% แล้ว (ibid., p.7)

นัยนี้ ผู้ที่มีบทบาทการตัดสินใจประเด็นหลัก อาทิ การโยกย้ายบุคคลและงบประมาณ ไม่ใช่ SMC แต่เป็นกรรมการการศึกษา (Board of Education) ทิศนะของบุคลากรทางการศึกษาเองก็ยืนยันข้อสรุปนี้ ผู้อำนวยการโรงเรียนกว่า 90% เห็นว่าบทบาทตัดสินใจด้านงบประมาณยังไม่กระจายลงมาถึงโรงเรียนมากพอ กว่า 77% ของกรรมการการศึกษาเห็นว่า ควรมีการกำหนดบทบาทตัดสินใจด้านงบประมาณลงไปสู่โรงเรียนมากขึ้น มากไปกว่านั้น คณะกรรมการสถานศึกษา จะถูกแต่งตั้งโดยกรรมการการศึกษา โดยมิได้ถูกเลือกตั้งโดยตรงจากชุมชน (Hirata, 2006: 71) ทั้งหมดนี้สะท้อนถึงบทบาทที่สูงของกรรมการสถานศึกษา ซึ่งคล้ายคลึงกับกรณีประเทศไทยที่อำนาจตัดสินใจยังอยู่กับหน่วยงานระดับกลางหรือระดับภูมิภาค

ในประเด็นครู เช่นเดียวกับบทเรียนของเอล ซัลวาดอร์ และนิคารากัว ครูมีบทบาทน้อยลงหลังมาตรการกระจายบทบาทการศึกษาเกิดขึ้น ก่อนปี 2000 ครูมักจะรวมตัวกันอย่างไม่เป็นทางการเพื่อต่อรอง และให้ความเห็นต่อผู้อำนวยการในการพัฒนาโรงเรียน แต่หลังมีการตรากฎหมายชื่อ the Regulation for the Implementation of the School Education

<sup>45</sup> มากไปกว่านี้ เมื่อพิจารณาโรงเรียนที่เข้าร่วมโครงการแล้วในปัจจุบัน ผู้อำนวยการและกรรมการการศึกษา กว่า 12.3% เห็นว่าควรคงจำนวน SMC เอาไว้เท่าเดิมก่อน 1.9% เห็นว่าควรลดลง และ 19.9% ไม่มีความเห็น ตัวเลขเหล่านี้แสดงให้เห็นว่า มีโรงเรียนที่เข้าร่วมโครงการไปแล้ว ไม่ถึง 70% ที่สนับสนุนการขยาย SMC ให้มากขึ้น

Act (2000) มีการจัดตั้งคุรุสภา (School council) ขึ้นเป็นทางการ โดยระบุชัดในกฎหมายว่า คุรุสภาเป็นหน่วยงานสนับสนุนเท่านั้น บุคคลที่มีอำนาจตัดสินใจท้ายสุดคือผู้อำนวยการโรงเรียน นั่นนี้ ถึงแม้คุรุจะมีสถานะทางกฎหมาย (De jure status) มากขึ้น แต่พลังต่อรองในทางปฏิบัติ (De facto) ลดลง (ibid., p.71)

ในส่วนของผลกระทบเชิงบวกที่เกิดจากการทำงานร่วมกันระหว่างโรงเรียนและชุมชนตามแนวนราบ (Horizontal relationship) นั้นสามารถดูได้จากกรณีศึกษาเป็นหลัก โดยการวิจัยครั้งนี้ขอหยิบยกมาเพียงบางโครงการเพื่อให้เห็นภาพ ได้แก่

**โครงการชมรมบุคคลอาสา (School Supporter Club)** ของโรงเรียน Mishima ในเมือง Ibaraki โครงการนี้โรงเรียนเปิดให้คนในชุมชนมาลงทะเบียนเป็นสมาชิก เพื่อที่จะเสนอตัวเองช่วยงานการศึกษาในด้านที่ตนเองถนัด โครงการห้องเรียนชุมชน (Community room) ของโรงเรียน Kita ในเมือง Kaiduka เป็นโครงการที่เปิดให้สมาชิกในชุมชน สามารถมานั่งเรียนร่วมกับนักเรียนได้ และขณะเดียวกันสมาชิกของชุมชนเหล่านี้สามารถร่วมสอนกับอาจารย์ เพื่อแบ่งปันประสบการณ์ให้แก่ักเรียนด้วยเช่นกัน ชมรมคุณพ่อ (Dads club) ในโรงเรียนมัธยมต้น Jyonan เมือง Takatsuki เริ่มต้นขึ้นในปี 1999 โดยบรรดาคุณพ่อมาจัดพบปะกัน และเริ่มขบคิดถึงวิธีที่จะสนับสนุนการทำงานของคุณครูและโรงเรียน (Hayashizaki, 2008: 4-5)

โครงการที่ยกมาเป็นตัวอย่างเหล่านี้ เป็นกรณีที่ประสบความสำเร็จและได้รับการอ้างอิงถึงบ่อยครั้ง คณะผู้วิจัยคิดว่า ปัจจัยร่วมของความสำเร็จเหล่านี้ที่สำคัญมากที่สุดนอกจากการเปิดพื้นที่ของโรงเรียนแล้ว คือบทบาทของผู้นำชุมชนและครู (First mover / leader) หากคุณครูอยากสร้างการมีส่วนร่วมแต่ชุมชนไม่ร่วมมือ หรือ ชุมชนอยากมีส่วนร่วมแต่คุณครูไม่ยอมมีภาระเพิ่มเติม จะทำให้โครงการดังตัวอย่างเกิดขึ้นได้ยาก ผู้นำของฝั่งครูและชุมชนที่จะอยากร่วมมือกันจึงเป็นสิ่งสำคัญมากที่ทำให้โครงการเหล่านี้พัฒนาและมีความยั่งยืน

ผู้นำการเปลี่ยนแปลงในชุมชนและบรรดาคุณครูไม่ต้องมีจำนวนมาก แต่ต้องมีความตั้งใจ และมีขีดความสามารถที่สูงเพียงพอ ตัวอย่างเช่น กรณีของโรงเรียนมัธยมศึกษาตอนปลาย ในเมือง Matsubara ซึ่งริเริ่มโดยคุณ Sakuma ที่ขอให้ความช่วยเหลือเด็กๆ ในชุมชนเป็นการส่วนตัว ภายหลังโรงเรียนได้ทราบเรื่องได้เข้าไปขอบคุณและพยายามทำงานร่วมกัน คุณ Sakuma เป็นแรงบันดาลใจให้แก่คนในชุมชน จนภายหลังขยายตัวกลายเป็นเครือข่ายกว่า 5,000 คน เข้ามาช่วยพัฒนาโรงเรียน เป็นต้น

### 5.3.2) การสร้างความรับผิดชอบเชิงข้อมูลข่าวสาร

การประเมินผลเพื่อสร้างความรับผิดชอบของประเทศญี่ปุ่น ถูกทำเป็นกฎหมายระดับชาติในปี 2002 หลังจากนั้นในปี 2006 กระทรวงศึกษาธิการได้ออกแนวปฏิบัติสำหรับการประเมิน (Guideline for school evaluation) ซึ่งได้ปรับเปลี่ยนให้ทันสมัยต่อเนื่อง การประเมินแบ่งได้เป็น 3 แบบคือ การประเมินตนเอง (Self-evaluation) การประเมินโดยผู้มีส่วนได้เสีย (Stakeholders) และการประเมินจากบุคคลภายนอก (Third party) ซึ่งจะทำโดยสมัครใจ ทั้งนี้ การประเมินจะเน้นพิจารณาความสามารถของโรงเรียน ที่จะตอบโจทย์ของท้องถิ่นชุมชนมากกว่ามาตรฐานระดับชาติ เพราะกระทรวงมิได้บังคับว่าทุกโรงเรียนต้องทำตามแนวปฏิบัติ (เป็นเพียงทางเลือก) แต่สามารถตั้งเกณฑ์ของตนเองได้

ทั้งนี้ ในบรรดาแนวปฏิบัติการประเมิน 12 หัวข้อ (และมีหัวข้อย่อยอีกจำนวนมาก) เกณฑ์ที่มักถูกหยิบยกมาใช้ประเมิน คือ (1) เป้าหมายการศึกษา (2) การออกแบบการสอน (3) การสอนและแนะแนวการศึกษา (4) ความปลอดภัยของสถานศึกษา (5) การมีส่วนร่วมระหว่างโรงเรียน ผู้ปกครอง และชุมชน โดยผู้ที่ตอบจะมีทางเลือกเรียงลำดับ 4-5 scales และสามารถให้ความเห็นเพิ่มเติมเชิงคุณภาพได้

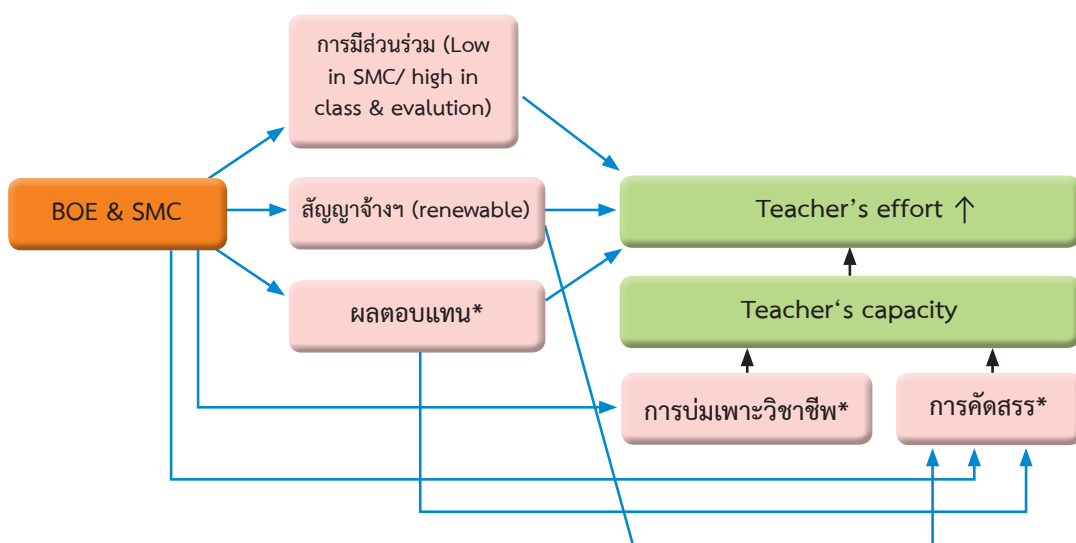
การประเมินผลนี้มีขั้นตอนหลักๆ คือ ขั้นแรก โรงเรียนจะเป็นผู้ออกแบบสอบถาม ทั้งนี้บางกรมการการศึกษาระดับจังหวัดได้ทำแบบสอบถามมาตรฐานให้โรงเรียนไปปรับใช้ (อาทิ เมือง Nagata) ขั้นที่สอง ส่งแบบสอบถามไปให้แก่ผู้ปกครอง ครู นักเรียน และคนในชุมชน โดยจะไม่มีการเปิดเผยสถานะของผู้ตอบ ขั้นที่สาม นำแบบสอบถามเหล่านี้มาวิเคราะห์ทั้งเชิงปริมาณและคุณภาพ ขั้นที่สี่ ผู้อำนวยการจะตั้งคณะกรรมการพิเศษ ซึ่งประกอบไปด้วยผู้ปกครองและคนในชุมชนให้เข้ามาสำรวจกิจกรรมต่างๆ ที่โรงเรียนดำเนินการและอภิปรายกัน โดยอิงกับผลสำรวจของแบบสอบถาม ขั้นที่ห้า สรุปผลและส่งให้แก่กรมการการศึกษา และขั้นที่หก เผยแพร่ผลการประเมินต่อสาธารณะ โดยมากจะผ่านหน้าเว็บไซต์ของโรงเรียน ซึ่งข้อที่ 1-3 เป็นการประเมินตนเอง ข้อที่ 4-6 เป็นการประเมินโดยผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ในขณะที่การประเมินจากบุคคลภายนอก จะไม่อยู่ในกระบวนการมาตรฐาน (Parvanova, 2013: 28-36)

ผลของการประเมินจะถูกกรมการการศึกษา นำไปใช้พิจารณาร่วมกับปัจจัยอื่นๆ อาทิ คะแนนสอบ PISA เพื่อออกแบบแผนงานสำหรับปีต่อไป ทั้งในแง่การจัดการบุคลากร การบริหารงาน งบประมาณ ฯลฯ โดยไม่ได้มีกฎเกณฑ์ชัดเจนว่าจะต้องทำอะไร และไม่ได้ผูกผลการประเมินกับความก้าวหน้าของครูหรือผู้บริหารโดยอัตโนมัติ ดังนั้น การประเมินนี้จึงเป็นกลไกสร้างความร่วมมือระหว่างโรงเรียนกับชุมชน เพื่อสะท้อนความเห็นเกี่ยวกับการพัฒนาโรงเรียน ตลอดจนเป็นการสร้างระบบความรับผิดชอบเชิงข้อมูลข่าวสารเป็นหลัก

การรับผิดชอบเพียงข้อมูลข่าวสารมีผลต่อคะแนนการสอบของนักเรียนหรือไม่ งานศึกษาของ OECD ให้คำตอบที่น่าสนใจ ในกรณีที่โรงเรียนรับผิดชอบเชิงข้อมูลข่าวสาร ด้วยการเปิดเผยคะแนนสอบแก่สาธารณะ (ซึ่งญี่ปุ่นทำควบคู่ไปกับผลการประเมินผลโรงเรียนในด้านอื่นๆ) และมีการให้อิสระการบริหารทรัพยากรสูงกว่าค่าเฉลี่ย จะทำให้คะแนนสอบมาตรฐานของนักเรียนสูงกว่าโรงเรียนที่มีระดับอิสระในการจัดการทรัพยากร ณ ค่าเฉลี่ยอยู่ที่ราว 2.6 คะแนนในทางกลับกัน หากโรงเรียนไม่รับผิดชอบเชิงข้อมูลข่าวสาร แม้จะให้อิสระในการจัดการทรัพยากรโรงเรียนมาก แต่อาจจะมีผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาที่แย่งได้ (OECD, 2012: 75)

### 5.3.3) การศึกษาเครื่องมือบริหารงานของ BOE และ SMC ที่ส่งผลต่อพฤติกรรมของครู

ดังที่ได้กล่าวไปแล้วว่า บทบาทการตัดสินใจส่วนใหญ่อยู่ที่คณะกรรมการการศึกษา ดังนั้น หน่วยการวิเคราะห์เครื่องมือสนับสนุนขีดความสามารถ และการทุ่มเทและเสียสละของครู ต่อศิษย์จึงต้องพิจารณาทั้ง BOE<sup>48</sup> และ SMC ในกรณีประเทศญี่ปุ่น เครื่องมือสนับสนุนที่ชัดเจนได้แก่



ภาพที่ 27: บทบาทของหน่วยตัดสินใจเพื่อเพิ่มขีดความสามารถและความทุ่มเทและเสียสละของครูต่อศิษย์<sup>49</sup>

<sup>48</sup> อย่างไรก็ตาม เราต้องตระหนักว่า BOE ไม่ใช่ผลผลิตของการกระจายอำนาจในทศวรรษที่ 1990s หากแต่เป็นสิ่งที่เกิดขึ้นมาตั้งแต่ปลายทศวรรษที่ 1940s เพียงแต่ว่า BOE มีการปรับปรุงเมื่อเกิดกระแสปฏิรูปและกระจายบทบาทจากส่วนกลาง ยกตัวอย่างเช่น ในปี 2008 เริ่มมีการเลือกตั้งศึกษาธิการเขตของ BOE (Superintendent) ในบาง BOEs

<sup>49</sup> ด้วยข้อจำกัดของทรัพยากรและเวลาการวิจัย คณะผู้วิจัยไม่ได้เจาะลึกสำรวจส่วนที่เป็นเงินเดือน การอบรม และกลไกการคัดเลือกครู ที่สัมพันธ์กับการกระจายบทบาท และการมี SMC

**ประการแรก** การกำหนดเงื่อนไขต่อสัญญาและการโยกย้ายตำแหน่งงาน นับตั้งแต่ปี 2009 ครูในประเทศญี่ปุ่นจะต้องออกใบประกอบวิชาชีพใหม่ทุก 10 ปีเพื่อกระตุ้นให้ครูพัฒนาขีดความสามารถอย่างสม่ำเสมอ และเปิดโอกาสให้โรงเรียนสามารถเลิกจ้างครูที่ไม่พัฒนาตนเองได้นอกจากนี้ ในทุก 5-6 ปีคณะกรรมการการศึกษาจะหมุนเวียนครูระหว่างโรงเรียน เพื่อกระตุ้นให้ครูเจอกับสิ่งแวดล้อมใหม่ และเรียนรู้ตลอดเวลา (Parvanova, 2013: 19) และถึงแม้ว่ากฎระเบียบจะกำหนดให้ครูทำงาน 40 ชม. ต่อสัปดาห์ แต่การทำงานจริงราว 10-12 ชม. ต่อวันหรือ 50 ชม. ต่อสัปดาห์นับเป็นเรื่องปกติ อย่างไรก็ตาม ยังไม่อาจจะเชื่อมโยงการทำงานหนักเหล่านี้ว่าเป็นผลมาจาก “การหมุนเวียนครู” และ “การจัดให้มีการต่อใบประกอบวิชาชีพทุก 10 ปี” ได้อย่างชัดเจน

**ประการที่สอง** ถึงแม้การมีส่วนร่วมในการบริหารของชุมชนต่อ SMC จะน้อย แต่หากเราพิจารณาบทบาท BOE ในการส่งเสริม ผู้ปกครองและชุมชนให้มีส่วนร่วมกับการเรียนการสอน จะพบว่ามีความน่าสนใจ ตัวอย่างเช่น การมีส่วนร่วมของชุมชนรอบๆ โรงเรียน Akidu ที่ดึงปราชญ์ชาวบ้านหรือผู้ปกครองมาช่วยสอนหนังสือ หรือการประเมินแบบมีส่วนร่วม ซึ่งได้กล่าวถึงไปแล้ว ตัวอย่างเสริมอื่นๆ เช่น ครูในหลายโรงเรียนจะบันทึกพัฒนาการการเรียนรู้ของเด็กเป็นรายคนลงสมุดบันทึก และส่งไปให้ผู้ปกครองทราบ เพื่อที่จะช่วยดูแลบุตรหลานของตนเอง ได้ทันท่วงทีในกรณีที่เห็นสัญญาณของปัญหา ทั้งนี้ผู้ปกครองสามารถสื่อสารตอบกลับครูผ่านสมุดบันทึกได้เช่นกัน<sup>51</sup>

## 5.4 สรุปบทเรียนจากญี่ปุ่น

โดยสรุปเราจะพบว่า การกระจายบทบาทการศึกษาไม่ใช่โจทย์ของประเทศกำลังพัฒนา เช่น เอล ซัลวาดอร์ นิการากัว หรือกัมพูชาเท่านั้น แม้แต่ประเทศพัฒนาแล้วอย่างญี่ปุ่น ก็ให้ความสำคัญและบรรจุเป็นยุทธศาสตร์การศึกษาหลังทศวรรษที่ 1990s เช่นกัน ความน่าสนใจของประเทศญี่ปุ่นอยู่ที่การออกแบบให้โครงสร้างจัดการทรัพยากรเงินและบุคคลนั้น อยู่ในระดับจังหวัด

<sup>51</sup> ในแง่วัฒนธรรมเปรียบเทียบ งานศึกษาของ Hayashizaki ยังเปรียบเทียบการใช้ทรัพยากรของ โรงเรียนที่จัดเป็น community managed school ของญี่ปุ่นและอเมริกา โดยพบว่ากรณีของประเทศญี่ปุ่นรัฐบาลมีการอุดหนุนน้อยกว่า รวมถึงวัฒนธรรมการกุศลของนายทุน (แบบอเมริกัน) ที่จ่ายเงินให้แก่สถานศึกษาที่ไม่มีในญี่ปุ่น ส่งผลให้ผู้เล่นหลักที่ผลักดันให้โรงเรียน community managed school ดำเนินการต่อไปได้ คือ ชุมชน และ ผู้ปกครองที่มีจิตอาสา นั่นเอง(Hayashizaki, 2008: 6)



(Prefectural level) ค่อนข้างมาก ในขณะที่โรงเรียน (School level) จะได้อิสระในการกำหนด หลักสูตร การประเมิน และการมีส่วนร่วมกับชุมชน การออกแบบเช่นนี้ทำให้ญี่ปุ่นมีลักษณะ คล้ายคลึงประเทศไทย ซึ่งบทบาทสำคัญด้านการเงินและบุคคลยังอยู่ที่ “เขตพื้นที่การศึกษา” มากกว่าโรงเรียน ทำให้ญี่ปุ่นอาจจะเป็นตัวแบบสำหรับประเทศไทยได้ดี

บทเรียนสำคัญของญี่ปุ่นคือ

**ประการแรก** มาตรการจัดการศึกษาเชิงพื้นที่ และการกระจายบทบาทการศึกษาเพียง อย่างเดียวไม่เพียงพอที่จะดูแลการศึกษาในภาพใหญ่ เราจำเป็นต้องพิจารณาถึงมาตรการเพิ่มเติม อาทิ การคำนึงถึงเรื่องความเป็นธรรมทางการศึกษาและการสนับสนุนให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมใน ห้องเรียนด้วยบทบาทที่เทียบเท่ากับครู (Horizontal relationship/ collaboration) มากขึ้น เพราะประเทศพัฒนาแล้วอย่างญี่ปุ่น ยังไม่สามารถสร้างการมีส่วนร่วมระหว่างประชาชนกับ “คณะกรรมการบริหารสถานศึกษา” ซึ่งเป็นความสัมพันธ์แบบกำกับดูแล (Vertical relationship/ regulation) ได้มากนัก แต่เราจะเห็นการมีส่วนร่วมระหว่างชุมชน ผู้ปกครอง และคุณครู/ห้องเรียน โดยตรงมากกว่า

**ประการที่สอง** การสร้างความรับผิดชอบเชิงข้อมูลข่าวสาร ของประเทศญี่ปุ่นมีความ เรียบง่าย และสร้างการมีส่วนร่วมจากชุมชนได้ค่อนข้างดีและน่าสนใจ โดยมีขั้นตอนได้แก่ 1) โรงเรียนจะเป็นผู้ออกแบบสอบถาม ตามแนวปฏิบัติที่ได้จากส่วนกลาง 2) ส่งแบบสอบถามไปให้ แก่ผู้ปกครอง ครู นักเรียน และคนในชุมชน 3) นำแบบสอบถามเหล่านี้มาวิเคราะห์ 4) ผู้อำนวยการ จะตั้งคณะกรรมการพิเศษ ซึ่งเป็นบุคคลภายนอกมาสำรวจกิจกรรมในโรงเรียนและอภิปรายกัน โดยอิงกับผลสำรวจของแบบสอบถาม 5) สรุปผลและส่งให้แก่กรรมการการศึกษา และ 6) เปิดเผย ผลการประเมินต่อสาธารณะ



ภาพที่ 28 : สรุปบทเรียนจากประเทศญี่ปุ่น

## บทที่ 6: แคนาดา

### ยกระดับคุณภาพการศึกษา ด้วยทุนทางวิชาชีพ และการเข้าใจบริบททางเศรษฐกิจการเมือง

#### 6.1 บริบทของประเทศที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาเชิงพื้นที่

ประเทศแคนาดามีความน่าสนใจ เพราะ เมื่อเทียบกับประเทศพัฒนาแล้วอื่นๆ แคนาดาเป็นประเทศหน้าใหม่ (Latecomers) ที่ประสบความสำเร็จในด้านการศึกษา

จุดเปลี่ยนสำคัญที่ทำให้เกิดการปฏิวัติการศึกษาในแคนาดา มีผลมาจากสงครามโลกครั้งที่สอง แคนาดามีการเติบโตทางเศรษฐกิจสูง การขยายตัวทางการค้าได้ทำให้ความต้องการการศึกษาเพิ่มสูงขึ้น (High demand for education) ในช่วงทศวรรษที่ 1950s จึงมีการสร้างโรงเรียนและจ้างครูจำนวนมาก ซึ่งแน่นอนว่าค่าจ้างของครูถูกผลักดันให้สูงขึ้นด้วย ทำให้เกิดแรงจูงใจให้คนเก่งเปลี่ยนมาทำอาชีพครูมากขึ้น กิจกรรมเหล่านี้ ผลักดันให้มูลค่าลงทุนการศึกษาภาครัฐสูงขึ้น เอกชนซึ่งเคยมีภาระกว่า 64% ของต้นทุนการศึกษาโดยรวมในปี 1950 ลดลงเหลือราว 40% ของต้นทุนรวมปี 1970 (OECD, 2011: 68-69)

การขยายตัวอย่างรวดเร็วของการศึกษา ทำให้รัฐส่วนกลางไม่สามารถรับมือได้เพียงลำพัง รัฐจึงต้องกระจายบทบาทออกมาสู่ท้องถิ่น และให้อิสระแก่ครูมากขึ้น ระเบียบต่างๆ ที่ขาดความคล่องตัวถูกยกเลิกและผลิตผลของการปฏิรูปการศึกษาในช่วงนี้ได้แก่ มาตรการแบบเสรีนิยมใหม่ คือ การกระจายบทบาท สร้างความรับผิดชอบและวางระบบประเมินจากส่วนกลางเพื่อคุณภาพ

การกระจายบทบาทจากศูนย์กลางดังกล่าวส่งผลดีกับโครงสร้างการบริหารงานของแคนาดา เพราะแคนาดาไม่มีกระทรวงศึกษาธิการระดับชาติ แต่จะมีหน่วยงานจัดการศึกษาของตนเองในระดับรัฐ (Provinces) 10 แห่ง เขตปกครอง (Territories) อีก 3 เขต และมี

รัฐมนตรีศึกษาในเขตของตนเอง (Provincial Ministry of Education) ด้วย<sup>52</sup> โดยรัฐมนตรีจะได้รับเลือกมาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในรัฐนั้นๆ ให้ทำหน้าที่บริหารคู่กับรัฐมนตรีช่วยฯ (Deputy minister) ซึ่งมีสถานะเป็นข้าราชการ รัฐมนตรีและรัฐมนตรีช่วยฯ จะทำงานผ่านกลไกของกรรมการโรงเรียน (School board) ซึ่งดูแลเขตพื้นที่การศึกษาระดับย่อยลงไป เขตพื้นที่เหล่านี้ค่อยๆ ลดจำนวนลง เมื่อสามารถประสานการทำงานในพื้นที่กว้างขึ้นได้อย่างมีประสิทธิภาพ ตัวอย่างเช่นในรัฐ Alberta เคยมีกว่า 5,000 เขตได้รวมตัวกันเหลือเพียง 70 เขต เป็นต้น

นโยบายเสรีนิยมใหม่ในช่วง 1970 – 1990 ไม่ได้มีเพียงด้านบวก เช่น การเปิดกว้างอิสระมากขึ้นในเรื่องหลักสูตรการสอน หรือการสร้างระบบความรับผิดชอบและการประเมินผล เป็นต้น แต่ยังมีด้านลบด้วย อาทิ พรรคอนุรักษ์นิยมในรัฐ Ontario เริ่มมาตรการลดงบประมาณภาครัฐ และผันบทบาทไปให้เอกชนเข้ามาทำหน้าที่จัดการศึกษาแบบแสวงหาผลกำไรมากขึ้น ลดเวลาที่ใช้เพื่อพัฒนาความเป็นมืออาชีพในครูลงเหลือครึ่งหนึ่ง ทำโฆษณาที่โจมตีครู (ibid., pp.72-73)

ภายหลังจากทศวรรษที่ 1990s การปฏิรูปรอบสองได้เพิ่มเติมประเด็นบางอย่างที่ขาดหายไป รัฐต่างๆ ในแคนาดา (อาทิ Ontario หลังปี 2001) กลับมามุ่งปฏิรูประบบพัฒนาครู และการให้อิสระมากขึ้นกับครูในการสอน แต่สิ่งเหล่านี้ต้องมาพร้อมกับมาตรการเสริมอื่นๆ อาทิ การพัฒนาระบบโรงเรียนครูที่ดี และระบบคัดสรรครูที่เข้มงวด Ben Levin อดีตรัฐมนตรีช่วยฯ ของรัฐ Ontario อ้างว่า นักศึกษาในวิทยาลัยครูคือคนเก่ง 30% บนสุดของนักศึกษาแต่ละรุ่น ข้ออ้างนี้สอดคล้องกับรายงานของ McKinsey ปี 2007 กล่าวอีกแบบหนึ่งคือ แคนาดา กำลังพัฒนาความรับผิดชอบต่อวิชาชีพ (Professionalism accountability) ขึ้นมาเสริมระบบรับผิดชอบอื่นๆ ที่มีอยู่แล้ว (ibid., pp.69-70)

อีกประเด็นหนึ่งที่มีส่วนสำคัญ ในการช่วยยกระดับการศึกษาของแคนาดาได้แก่ การให้ทุนเพื่อสนับสนุนการศึกษาท้องถิ่นในโครงการเฉพาะกิจ อาทิ ช่วยเด็กพิเศษ หรือเพื่อบรรลุนความท้าทายเฉพาะของรัฐต่างๆ (Program based fund) และทุนเพื่อความเท่าเทียมระหว่างพื้นที่ยากจนและพื้นที่ร่ำรวย (Equalized fund) มาตรการเหล่านี้ทำให้เด็กกว่า 20% ที่อยู่นอกเมืองใหญ่สามารถเข้าถึงการศึกษาได้มากขึ้น โดยเฉพาะเด็กชนกลุ่มน้อยและเด็กที่ไม่ได้พูดภาษาหลัก (ibid., pp.70-71)

<sup>52</sup> การที่แต่ละรัฐมีรัฐมนตรีเป็นของตนเองนั้นไม่ได้หมายความว่า ไม่มีการประสานงานหรือแบ่งปันประสบการณ์กัน รัฐได้จัดให้เกิดสภารัฐมนตรีศึกษา (Council of Ministry of Education: CMEC) ซึ่งเป็นพื้นที่ให้รัฐมนตรีเหล่านี้มาสนทนากัน; สรุปรจาก (ibid., p.66)

ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้พยายามคลี่คลายให้เห็นโครงสร้างการจัดการ ความรับผิดชอบ และพยายามถอดบทเรียนสำหรับประเทศไทย แต่การจะอธิบายภาพรวมการศึกษาของแคนาดาทั้งประเทศเป็นเรื่องยาก เนื่องจากแต่ละรัฐมีหน่วยงานบริหารและนโยบายที่แตกต่างกัน ดังนั้นเราจะยึดเอารายงานของ OECD ปี 2011 ซึ่งเน้นไปที่เมืองใหญ่ที่สุด และครอบคลุมนักเรียนมากที่สุด (2 ล้านคน) อันได้แก่ Ontario เป็นหลัก

## 6.2 ลักษณะของการจัดการศึกษาในเชิงพื้นที่: ความมีอิสระในการบริหารงาน และ ความรับผิดชอบ

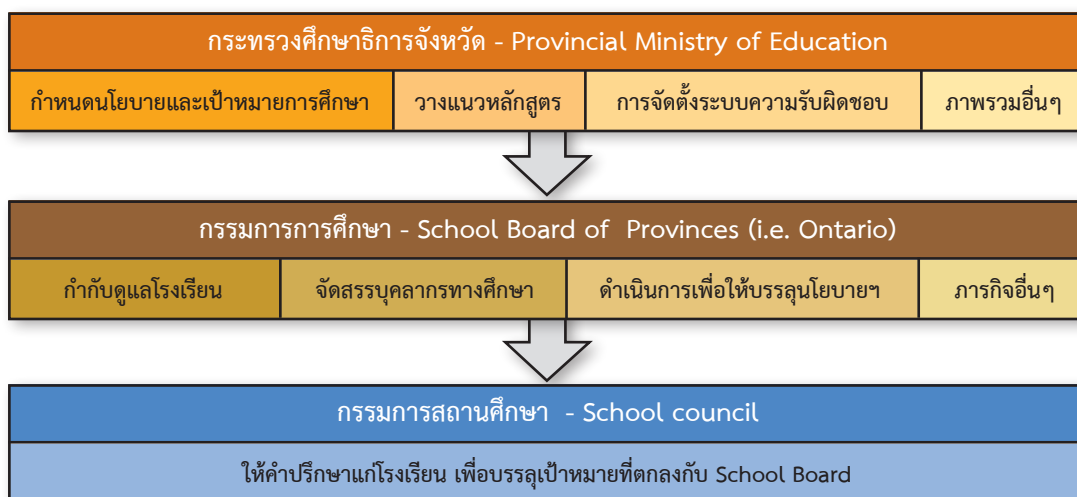
### 6.2.1) ขั้นตอนการจัดตั้ง และองค์ประกอบของหน่วยตัดสินใจ

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการจังหวัด (Provincial Minister of Education) มาจากการเลือกตั้งทางอ้อม โดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะลงคะแนนเสียงร่วมกัน

กรรมการการศึกษา (School board) จะบริหารโดยกลุ่มผู้แทน (Trustees) ซึ่งมีมากกว่า 5 คนแต่ไม่เกิน 22 คน จากข้อมูลปี 2014 ขนาดของผู้แทนจะเฉลี่ยอยู่ที่ราว 9 คน และถึงแม้ว่าโครงสร้างของกรรมการการศึกษาแตกต่างกันไปตามแต่ละพื้นที่ แต่ทั้งหมดจะมีวาระ 4 ปี และต้องมีที่มาจากการเลือกตั้ง ผู้ที่มีสิทธิ์จะลงสมัครเป็นผู้แทนในกรรมการฯ จะต้องมีคุณสมบัติดังต่อไปนี้ (1) อาศัยอยู่ในเขตอำนาจของกรรมการที่ตนสมัคร (2) เป็นผู้ที่ทำให้การสนับสนุนกรรมการการศึกษา (3) เป็นสัญชาติแคนาดา (4) อายุมากกว่า 18 ปี (5) ไม่เป็นบุคคลที่ปราศจากสิทธิลงคะแนนเสียงเลือกตั้งตามกฎหมายเลือกตั้ง (6) ไม่ผิดข้อกฎหมายอื่นใด ที่ห้ามเป็นผู้แทนในกรรมการการศึกษา และ (7) คือเงื่อนไขพิเศษสำหรับผู้ที่จะสมัครเป็นผู้แทนกรรมการฯ ของโรงเรียนอิงศาสนา (Ontario School Boards' Association, 2014)

## 6.2.2) โครงสร้างความสัมพันธ์ และบทบาทของแต่ละหน่วยงาน

โครงสร้างการรับผิดชอบจะแบ่งออกได้เป็นสามส่วนหลักได้แก่



ภาพที่ 29 โครงสร้างการรับผิดชอบ ระหว่างกระทรวงศึกษาธิการ กรรมการการศึกษา  
สภาที่ปรึกษาโรงเรียน

รัฐมนตรีและรัฐมนตรีช่วยฯ ระดับรัฐ รับผิดชอบหลักได้แก่ (1) รับรองวุฒิ การศึกษาระดับต่างๆ (2) การกำหนดแนวหลักสูตร (Wide-curriculum guideline) และอนุมัติ หลักสูตรต่างๆ ที่อยู่นอกแนวปฏิบัติเพิ่มเติม (3) ทำนโยบายและผลักดันนโยบายการศึกษาเด็กเล็ก ระดับชั้นอนุบาลต่อกรรมการการศึกษา (4) สร้างโอกาสทางการศึกษาที่เท่าเทียมกันและมาตรฐาน การศึกษาที่เท่าเทียมกัน (Equivalent learning) (5) กำกับดูแลคุณภาพของหลักสูตร/โครงการ โดยร่วมมือกับกรรมการการศึกษา (6) สร้างนโยบายและแนวปฏิบัติ เพื่อประเมินผลสัมฤทธิ์ ทางการศึกษา ร่วมกับกรรมการการศึกษา (7) คัดเลือก จัดซื้อ จัดสรร ตำราและอุปกรณ์การเรียนให้ แก่โรงเรียน (8) สามารถมอบบทบาทให้กรรมการการศึกษา สามารถจัดจ้างบุคลากรทางการศึกษา ได้ในกรณีฉุกเฉินต่างๆ อาทิ หากครูเด็กเล็กขาดแคลน ก็สามารถตั้งครูที่วุฒิอื่น แต่มีทักษะเพียงพอ ให้ทำงานได้ เป็นต้น (9) สร้างแนวปฏิบัติและจัดเก็บระบบฐานข้อมูลการศึกษา (10) จัดโครงการ พัฒนาขีดความสามารถของครู<sup>53</sup>

<sup>53</sup> สรุปรจากกฎหมาย Education Act สามารถดูได้จาก <https://www.ontario.ca/laws/statute/90e02>

**กรรมการการศึกษา (School Board)** แบ่งออกได้เป็น 3 ประเภทคือ กรรมการโรงเรียนรัฐที่ไม่ได้สอนศาสนา (Public secular school board) กรรมการโรงเรียนรัฐที่สอนศาสนา (Public separate school board) และกรรมการศูนย์การเรียนรู้ (Public school authorities) ซึ่งมีจำนวนรวม 76 แห่ง และแต่ละแห่งมีบทบาทกำกับดูแลโรงเรียนมากน้อยแตกต่างกันไป อาทิ Toronto District School Board ดูแลโรงเรียนราว 600 แห่ง ในขณะที่ James Bay Lowlands Secondary School Board ดูแลโรงเรียนเพียงแห่งเดียวเท่านั้น

การตัดสินใจของกลุ่มผู้แทน (Trustees) เป็นความรับผิดชอบร่วม (Collective accountability) และจะต้องใช้กระบวนการประชาธิปไตย หรือร่วมกับท้องถิ่นก่อนจะดำเนินนโยบายต่างๆ โดยมีความรับผิดชอบหลักดังนี้ (1) พัฒนาผู้เรียนทั้งในแง่วิชาการ ความเป็นอยู่ ตลอดจนสิ่งแวดล้อมการเรียนรู้ เช่น การเรียนอย่างมีความสุขและไม่ถูกรังแก เป็นต้น (2) ใช้งานทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ (3) ออกแบบและผลักดันโครงการศึกษาที่ดีให้แก่ผู้เรียน (4) พัฒนานโยบาย<sup>54</sup> และการจัดการ เพื่อให้กรรมการฯ และผู้เรียนบรรลุเป้าหมายทางการศึกษา (5) ติดตามและประเมินความก้าวหน้าและประสิทธิภาพของนโยบาย (6) ติดตามโรงเรียนในสังกัดเพื่อให้ได้บุคลากรตามความต้องการ (7) ตั้งผู้อำนวยการ ครู และบุคลากรทางการศึกษาอื่นทั้งนี้ต้องเน้นย้ำว่า โดยกฎหมายแล้วกลุ่มผู้แทน (Trustee) ของกรรมการการศึกษาจะต้องรับผิดชอบอย่างสมดุลระหว่างนโยบายที่มอบหมายมาจากรัฐมนตรีกระทรวงศึกษาธิการฯ ระดับรัฐและชุมชนในเขตเลือกตั้งของตน (Electorate) โดยเฉพาะการเปิดพื้นที่รับฟังข้อเสนอแนะอย่างรอบด้านเพื่อวางแผนการศึกษา

**กรรมการสถานศึกษา (School council)** ทำหน้าที่ให้คำปรึกษาและสนับสนุนโรงเรียนในการบริหารซึ่งมีบทบาทค่อนข้างจำกัดเมื่อเทียบกับกลไกระดับรัฐและเขตพื้นที่<sup>55</sup>

<sup>54</sup> ต้องทำเป็นแผนล่วงหน้า 3 ปีขึ้นไป (Multi-year plan) และต้องมีการแก้ไข (revise) ให้สอดคล้องกับผลการประเมินที่ได้รับในแต่ละปีอย่างต่อเนื่อง โดยย่อบทสนานี้สรุปจาก Ontario School Boards' Association (2014)

<sup>55</sup> นอกจากนี้ยังมี คณะกรรมการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของผู้ปกครอง (Parent Involvement Committee) แต่มีบทบาทจำกัดมากเช่นเดียวกันกับคณะกรรมการสถานศึกษาจึงยังไม่ขอลงรายละเอียด ณ ที่นี้

## 6.3 การประเมินผล

### 6.3.1) การประเมินผลกระทบของการจัดการศึกษาเชิงพื้นที่

ด้วยการผสมผสานทั้งมาตรการแบบเสรีนิยมใหม่ มาตรการสนับสนุนครู และ มาตรการส่งเสริมความเป็นธรรม Ontario กำหนดเป้าหมายเอาไว้ว่า จะต้องสามารถ (1) เพิ่มทักษะด้านการอ่านและการคำนวณให้ดีขึ้น และ (2) เพิ่มอัตราการเรียนจบมัธยมศึกษาตอนปลายให้ได้สูงขึ้น และผลลัพธ์ก็น่าสนใจ การสอบผ่านด้านการอ่านและการคำนวณระดับรัฐ (Provincial passing rate) ปรับตัวเพิ่มขึ้นจาก 55% ไปสู่ 75% ของรุ่น ขณะเดียวกัน การเรียนจบการศึกษาชั้นมัธยมศึกษาตอนปลายเพิ่มจาก 68% เป็น 85% ของรุ่น (OECD, 2011: 73)

### 6.3.2) การศึกษาเครื่องมือบริหารงานของ กระทรวง/กรมการการศึกษาที่ส่งผลกระทบต่อพฤติกรรมครู<sup>56</sup>

เครื่องมือการพัฒนาคุณภาพของการศึกษาผ่านครูที่แคนาดาใช้นั้น มิได้เน้นไปที่การกำหนดสัญญาจ้างงานหรือการควบคุมผ่านกลไกกำกับดูแล (Participation as a regulation) หากแต่เน้นไปที่กลไกวิชาชีพ และการฝึกฝนอบรมสร้างขีดความสามารถ (Training/ capacity-building approach) โดยเน้นสร้างความไว้วางใจและความร่วมมือกับครู กล่าวอีกแบบหนึ่งคือ เป็นการปฏิรูปโดยเอาครูเป็นศูนย์กลาง และเชื่อว่าครูมีพลังที่จะเปลี่ยนแปลงคุณภาพของตนเองได้ โดย OECD คล้องคัประกอบของมาตรการนี้ออกเป็น 4 ข้อได้แก่ (1) วางกลยุทธ์มุ่งไปที่วิธีการพัฒนาการสอนของครู (2) ค่อยเป็นค่อยไปในการสนับสนุนครูให้ทดลองคิดและหาวิธีการสอนใหม่ๆ และสนับสนุนให้ครูช่วยเหลือซึ่งกันและกัน โดยเฉพาะระหว่างเพื่อนร่วมงานในโรงเรียนเดียวกัน (3) วางกลยุทธ์และความคาดหวังแบบบูรณาการกัน ทั้งต่อครูและต่อผู้เรียน โดยกำหนดให้ความคาดหวังดังกล่าว “แคบ” ที่สุดในประเด็นสำคัญที่สุด เพราะการวางกลยุทธ์ที่กว้างและหลากหลายเกินไปจะทำให้ประเมินได้ยากและทำให้พลังของการเปลี่ยนแปลงเจือจางลง และ (4) เน้นย้ำว่าการสนับสนุนครู ไม่ใช่การกำกับหรือบังคับและจะต้องสนับสนุนอย่างต่อเนื่องยั่งยืน

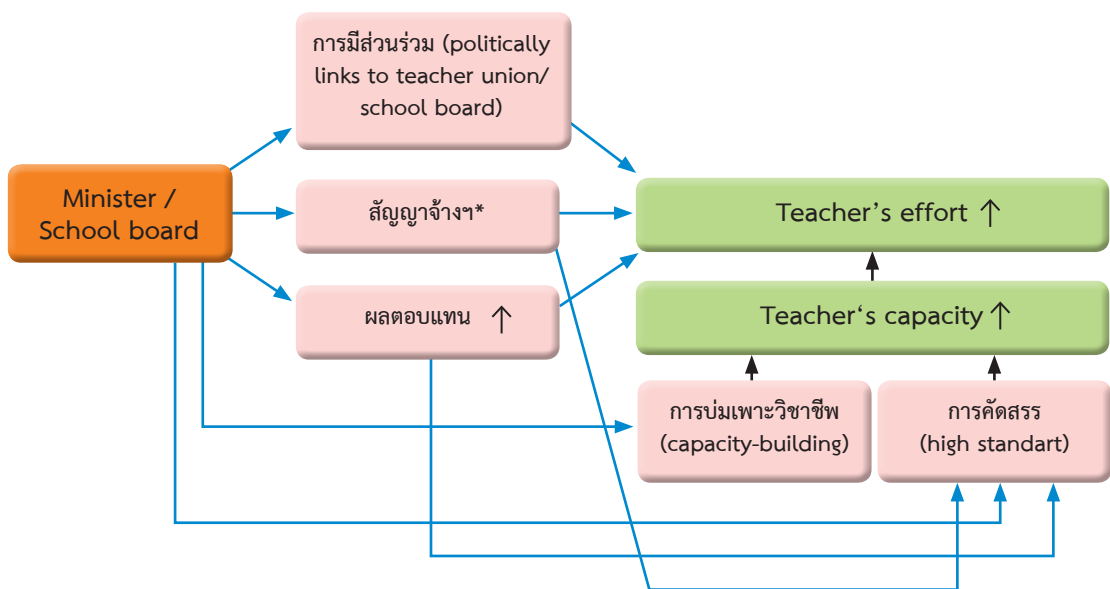
จากข้อสรุปข้างต้นพบว่า แนวทางปฏิรูปของ Ontario ใช้ครูเป็นจุดคนจัดสำคัญ คำถามคือ เขาสร้างแนวร่วมทางการเมืองในหมู่ครูได้อย่างไร ความน่าสนใจคือ รัฐมนตรีกระทรวงศึกษาธิการ McGuinty ซึ่งผลักดันเรื่องนี้อย่างต่อเนื่องนับตั้งแต่ต้นทศวรรษที่ 2000s ได้ตั้งรัฐมนตรี

<sup>56</sup> หากไม่มีการอ้างเป็นอย่างอื่น เนื้อหาในส่วนนี้สรุปจาก OECD (2011: 74-75)



ช่วยๆ Gerard Kennedy ที่มีสายสัมพันธ์ที่ดีกับครูมาทำหน้าที่ประสานพูดคุยกับสหภาพครูและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกับการศึกษาอย่างสม่ำเสมอ ในระหว่างปี 2004-2008 รัฐมนตรีทั้งสองทำข้อตกลงกับสหภาพครู 4 แห่งเพื่อที่จะบรรลุเป้าหมายของทั้งสองฝ่าย

ยกตัวอย่างเช่น (1) การลดสัดส่วนครูต่อเด็กในชั้นเรียน ทำให้ภาระงานครูน้อยลงต่อคนและทำให้เกิดงานใหม่กว่า 5,000 ตำแหน่ง ขณะเดียวกัน ครูก็ถูกคาดหวังให้ต้องพัฒนาชั้นเรียนได้ดีขึ้นด้วยและพร้อมรับการประเมินที่เข้มงวดได้มากขึ้น (2) รัฐและสหภาพครูมีความเห็นตรงกัน ที่จะให้ครูมีเวลาเตรียมการสอนสำหรับชั้นประถมศึกษาราว 200 ชั่วโมงต่อสัปดาห์ ซึ่งเปิดโอกาสให้ครูได้ขบคิดถึงวิธีการสอนและเนื้อหาที่ทันสมัย (3) การขยายตำแหน่งงานสำหรับครูด้านสุนทรียศาสตร์ (ศิลปะ ดนตรี หรือ ภาษา) และพลศึกษากว่า 2,000 ตำแหน่ง เป็นต้น มาตรการเหล่านี้ส่งผลดี จนกระทั่งเกิดการต่อสู้ญูรอบที่สองระหว่างปี 2009-2012 อีกด้วย



ภาพที่ 30: ผลกระทบที่เกิดจากการใช้เครื่องมือของหน่วยตัดสินใจเพิ่มขีดความสามารถและความทุ่มเทและเสียสละของครูต่อศิษย์

ปัจจัยทางเศรษฐกิจการเมืองเหล่านี้อาจไม่ใช่ทั้งหมดของเคล็ดลับ กลยุทธ์พิเศษ อีกประการหนึ่งที่ McGuinty ใช้เพื่อขับเคลื่อนการปฏิรูปได้แก่ การตั้งหน่วยอิสระที่มีได้ขึ้นตรงกับ โครงสร้างของกระทรวงศึกษาธิการรัฐขึ้นมาใหม่ หน่วยนี้มีอัตรากำลังจำนวน 100 คน (Person secretariat) ซึ่งกว่าครึ่งหนึ่งลงพื้นที่จริงโดยแบ่งเป็น 6 ภูมิภาค ภูมิภาคละ 6-8 คน ทำหน้าที่ ติดตามผล สนับสนุน และขับเคลื่อนให้ข้อตกลงต่างๆ ดำเนินไปราบรื่นและให้มั่นใจว่ากิจกรรม เหล่านี้จะส่งผลให้เป้าหมายของการปฏิรูป ได้แก่ คะแนนการอ่านและการคำนวณ และอัตราจบ ชั้นมัธยมศึกษาตอนปลายบรรลุผลตามคาดการณ์

ทั้งนี้ต้องเน้นย้ำว่า Ontario มิได้ยกเลิกระบบความรับผิดชอบและการประเมิน เดิม ที่ถูกกำหนดไว้โดยรัฐบาลเดิม (ก่อนหน้านี้ McGuinty จะมาทำหน้าที่รัฐมนตรี) การประเมินยังคง ต้องทำอย่างเข้มข้น แต่รัฐจะไม่ใช้ผลการประเมินเพื่อทำโทษผู้รับผิดชอบ ในทางกลับกันรัฐจะใช้ผล การประเมินเพื่อสื่อสาร ทำความเข้าใจสภาพปัญหา และเข้าไปช่วยสนับสนุน ขบคิดแก้ไขควบคู่กัน ไปด้วย (ibid., p.77) นอกจากนี้ Ontario ยังมีมาตรการอื่นๆ ซึ่งได้กล่าวถึงไปบ้างแล้วคือ เงินเดือน ที่เพิ่มสูงขึ้นตามการขยายตัวของการศึกษา การปฏิรูปโรงเรียนสอนครู และการคัดสรรผู้เรียนครู ซึ่งได้ทรัพยากรบุคคลที่เก่งเพิ่มขึ้น โดยเราสามารถสรุปได้ดัง ภาพที่ 30

## 6.4 สรุปบทเรียนจากแคนาดา

แคนาดา (รัฐ Ontario) มีการปฏิรูปการศึกษาสำคัญสองรอบได้แก่ หลังสงครามโลก ครั้งที่สอง ความต้องการการศึกษาขยายตัวอย่างรวดเร็วทำให้รัฐต้องปรับโครงสร้างใหม่ ลดอุปสรรค และเพิ่มความคล่องตัว นำมาสู่การกระจายบทบาทและการสร้างความรับผิดชอบ ซึ่งมาตรการดังกล่าวยังละเลยปัจจัยเรื่องขีดความสามารถและการร่วมมือของบุคลากรทาง การศึกษาไป โดยเน้นแต่โครงสร้างและระบบกำกับดูแลต่างๆ ในการปฏิรูปรอบที่สอง ซึ่งรัฐมนตรี และรัฐมนตรีช่วยฯ ได้พยายามแก้ปัญหาเดิมเหล่านี้ผ่านมาตรการสำคัญคือ การเน้นเพิ่มขีดความ สามารถและการใช้มาตรการการเมือง เพื่อสร้างแนวร่วมจากครู

เราสามารถสรุปบทเรียนการปฏิรูปรอบสองที่เป็นประโยชน์ต่อประเทศไทยได้ดังต่อไปนี้

**ประการแรก** การกำกับควบคุมด้วยมาตรการลงโทษ (และให้รางวัล) อาจไม่ใช่ทางออก เดียว การมองว่าครูต้องการสังคม (Homo sociologicus) และพร้อมจะเปลี่ยนแปลงตนเองไปสู่ คุณภาพที่ดีขึ้น รวมทั้งพร้อมที่จะเป็นส่วนหนึ่งในการพัฒนาสังคม เป็นอีกเส้นทางที่เป็นไปได้เช่นกัน นี่คือนสิ่งที่แบบจำลองฟินแลนด์และแคนาดาเรียกว่า “ความรับผิดชอบเชิงวิชาชีพ”

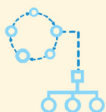
**ประการที่สอง** การสร้างขีดความสามารถ และ ความรับผิดชอบเชิงวิชาชีพ ไม่ใช่สิ่งที่จะได้มาด้วยการใช้อำนาจหรือสั่งการ หากแต่เกิดจากการเข้าไปร่วมมืออย่างใกล้ชิด และ ต่อเนื่อง (กลไกของ Ontario คือทีม Person secretariat 100 คน) และยังต้องอาศัยการต่อรองทางเศรษฐกิจการเมืองกับครุอย่างแข็งขัน เพื่อบรรลุข้อตกลงที่ทุกฝ่ายได้ประโยชน์ เราจะเห็นตัวอย่างนี้ได้จากข้อตกลง 4 ปี (4-year agreement) ที่รัฐทำกับสหภาพครูใน Ontario เป็นต้น

**ประการที่สาม** การกำหนดเป้าหมายของการปฏิรูปควรมีความชัดเจน และไม่มาจนกระทั่งขาดจุดเน้น ในกรณี Ontario เน้นไปที่คะแนนการอ่านและการคำนวณ และการจบชั้นมัธยมศึกษาตอนปลาย กระนั้นก็ตาม หากพิจารณาจากข้อตกลงร่วมระหว่างรัฐและสหภาพครู เราพบว่า การวางเป้าหมายเชิงปริมาณเหล่านี้ ต้องไม่ได้ทำลายความสำคัญของเนื้อหาในวิชาอื่นๆ เช่น วิชาศิลปะ ดนตรี หรือ พลศึกษา เป็นต้น สังเกตได้จากครูในรายวิชาเหล่านี้ ได้รับงบประมาณจัดจ้างเพิ่มขึ้นจำนวนมาก



ภาพที่ 31 : สรุปบทเรียนจากประเทศแคนาดา

## สรุปบทเรียนที่ได้จากการนิศึกษา



1. หน่วยตัดสินใจในพื้นที่ โดยทั่วไปจะมีสามระดับ ได้แก่ พื้นที่ระดับชาติ ระดับกลาง\* และระดับโรงเรียน หน่วยตัดสินใจระดับชาติมักดูแลนโยบายและทรัพยากรภาพรวม ในขณะที่ การจัดการ บุคลากร การเงิน หลักสูตร และการบริหารทั่วไป จะถูกโอนถ่ายให้แก่หน่วยตัดสินใจระดับกลาง และระดับโรงเรียนมากขึ้น



2. การกระจายบทบาทของกรณศึกษา มีทั้งที่ให้หน่วยตัดสินใจระดับกลางมีบทบาทหลัก (อาทิ ญี่ปุ่น และ แคนาดา) และที่ให้โรงเรียนมีบทบาทหลัก (อาทิ เอล ซัลวาดอร์ และ นิคารากัว) แต่ ผลสัมฤทธิ์จะดีหรือไม่ ต้องพิจารณา “รายละเอียด” และ “บริบท” ของประเทศด้วย



3. การกระจายบทบาทได้ผลดี ที่สำคัญคือ “ การมีส่วนร่วม” ซึ่งมีสองแบบได้แก่ ก) ร่วม บริหารการศึกษา เช่น การดึงชุมชนเข้าไปเป็นกรรมการในหน่วยตัดสินใจ ข) ร่วมจัดการศึกษา โดยตรง เช่น การช่วยพัฒนาโรงเรียน หรือ การเรียนรู้ในห้องเรียน อีกด้วย



4 .เครื่องมือกระตุ้นการมีส่วนร่วมพัฒนาโรงเรียนที่สำคัญ ได้แก่ บัตรรายงานจากชุมชน (bottom-up report card) ซึ่งใช้ใน เอล ซัลวาดอร์ และ นิคารากัว บัตรรายงานนี้ไม่เพียงประเมินโรงเรียนแต่ดึง ชุมชนมาช่วยคิดและมีส่วนร่วมพัฒนาโรงเรียนด้วย นอกจากนี้ การประเมินภายใน/ภายนอก และ โครงการความร่วมมือระหว่างห้องเรียนและชุมชนของญี่ปุ่น ก็มีบทบาทน่าสนใจเช่นกัน



5. การกระจายบทบาทไปให้แก่ “พื้นที่” ระดับกลางและโรงเรียนได้ร่วมกันจัดการศึกษา มัก ต้องใช้เวลาและดำเนินการอย่างค่อยเป็นค่อยไป ดังนั้น เอล ซัลวาดอร์ นิคารากัว และ ญี่ปุ่น จึงเปิดโอกาสให้โรงเรียนที่มีความพร้อม และ สมารถดำเนินการก่อน

\*ระดับกลาง หมายถึง เหนือกว่าโรงเรียนขึ้นไป แต่ต่ำกว่าระดับชาติ

ภาพที่ 32 : สรุปบทเรียนที่ได้จากการศึกษาในต่างประเทศ

# บทที่ 7: ประเทศไทย

## การกระจายบทบาทการจัดการศึกษา ก่อนการปรับโครงสร้างปี 2016

โครงสร้างการนำเสนอของประเทศไทยแบ่งเนื้อหาออกเป็นสองภาค ภาคแรกนำเสนอในบทนี้โดยกล่าวถึงเงื่อนไขทางเศรษฐกิจการเมืองที่ทำให้เกิดการกระจายบทบาทการศึกษา และวิเคราะห์ให้เห็นถึงโครงสร้างความรับผิดชอบและหน้าที่ ซึ่งเป็นผลมาจากปัจจัยทางเศรษฐกิจการเมืองเหล่านั้น ภาคที่สองจะนำเสนอในบทที่ 8 กล่าวถึงผลการสำรวจมุมมองประชาชนในสี่ภูมิภาค อุปสรรคและแนวทางการพัฒนาการศึกษาเชิงพื้นที่ให้ดียิ่งขึ้น หลังจากนั้นจะเทียบเคียงผลที่ได้กับข้อเสนอจากฝั่งนักวิชาการ และภาคประชาสังคมอื่นๆ ที่ได้จากการทำวรรณกรรมปริทัศน์ และปิดท้ายด้วยการโยงข้อเสนอปฏิรูปเหล่านี้ เข้าไปสู่การปรับโครงสร้างการจัดการศึกษาเชิงพื้นที่ครั้งล่าสุดในปี 2016 ซึ่งกำลังดำเนินการอยู่และยังไม่แล้วเสร็จ

สำหรับภาคแรก คณะผู้วิจัยจะแบ่งการนำเสนอเป็นลำดับดังนี้ส่วนที่หนึ่งคณะผู้วิจัยจะกล่าวถึงเงื่อนไขที่ทำให้ประเทศไทยตั้งต้นโครงการจัดการศึกษาในเชิงพื้นที่ หลังจากนั้นจะอธิบายถึงความพยายามของกลุ่มพลังทางการเมือง ที่จะผลักดันให้เกิดการกระจายบทบาท (De-centralization) และแรงดึงกลับ (Re-centralization) ทั้งที่เกิดจากภายนอก (External decentralization) และภายใน (Internal decentralization) กระบวนการศึกษาธิการ จนเกิดเป็นโครงสร้างการศึกษาในเชิงพื้นที่ก่อนปี 2016 ส่วนที่สอง อธิบายถึงกิจกรรมการศึกษาเชิงพื้นที่ที่เกิดขึ้นเพราะมีการกระจายบทบาทให้แก่พื้นที่มากขึ้น

## 7.1 เงื่อนไขเบื้องต้นสามประการที่ผลักดันให้เกิดการปฏิรูปการศึกษา และการจัดการศึกษาเชิงพื้นที่ในไทย

บริบทที่เอื้อให้เกิดการปฏิรูปการศึกษาและจัดการศึกษาเชิงพื้นที่ในประเทศไทยนั้น เกิดจาก 3 ปัจจัยเป็นอย่างน้อย

**ประการแรก** ในช่วงทศวรรษที่ 1990s รายงานร่วมระหว่างรัฐบาลไทยและองค์การสหประชาชาติระบุว่า 83% ของกำลังแรงงานไทยมีระดับการศึกษาเพียงชั้นประถมศึกษาเท่านั้น (Tan, 2007: 50) ส่งผลให้ด้านหนึ่งประเทศไทยพึ่งพิงแรงงานราคาถูกในการผลิต (Labor intensive) อีกด้านหนึ่งอุปทานแรงงานที่จำกัดทำให้ค่าจ้างสูงขึ้นเรื่อยๆ และในไม่ช้าต้นทุนก็จะสูงจนประเทศไทยสูญเสียความสามารถการแข่งขัน หากไม่เกิดการปฏิรูปการศึกษาให้แรงงานมีทุนมนุษย์ที่สูงขึ้น ระบบเศรษฐกิจก็ยากจะพัฒนาต่อไปได้ (ibid., p.2) นักเศรษฐศาสตร์จำนวนหนึ่งเชื่อว่า นี่เป็นสาเหตุบางส่วนของวิกฤติเศรษฐกิจปี 1997 แรงกดดันเหล่านี้ทำให้ภาครัฐกิจ เริ่มเข้ามามีบทบาทต่อการผลักดันให้เกิดการปฏิรูปการศึกษา (ibid., p.7)

**ประการที่สอง** การปฏิรูปการศึกษาเกิดขึ้นพร้อมๆ กับแนวคิดเรื่องการกระจายอำนาจจากรัฐ และส่งเสริมพลังในการจัดการตนเองของประชาชน ซึ่งเป็นกระแสความคิดหลักในช่วงที่มีการร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยปี 1997<sup>57</sup> ต่อเนื่องถึงพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติปี 1999 หัวใจสำคัญประการหนึ่งของ พ.ร.บ. การศึกษาแห่งชาติคือการปฏิรูปวิธีบริหารจัดการศึกษาให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ซึ่งแบ่งออกเป็น (1) การกระจายบทบาทบริหารและจัดการการเงินไปสู่หน่วยงานระดับท้องถิ่น (2) ปรับเปลี่ยนนโยบายทางการศึกษาให้เข้ากับวิธีบริหารแบบใหม่ (3) กระตุ้นให้ชุมชนและผู้ปกครองเข้ามามีส่วนร่วมบริหารสถานศึกษาและ (4) สร้างความร่วมมือระหว่างรัฐและเอกชนทางการศึกษา (Shoraku, 2008: 21)

<sup>57</sup> ถึงแม้ว่า งานวรรณกรรมส่วนใหญ่จะยึด พ.ร.บ.การศึกษาแห่งชาติปี 1999 เป็นหมุดหมายสำคัญ แต่อันที่จริงแล้ว ความพยายามผลักดันให้มีการจัดการศึกษาในเชิงพื้นที่นั้นมีมาก่อนแล้ว ยกตัวอย่างเช่น ในสมัยที่มีการนำนโยบายเสรีนิยมใหม่มาใช้กับประเทศไทยอย่างเข้มข้น ในรัฐบาลอานันท์ ปันยารชุน ก็มีแนวคิดที่จะถ่ายเทบทบาทจัดการศึกษาไปให้แก่เอกชน (รัฐจะลดบทบาทลง) แต่ก็ได้ผลักดันต่อจนเป็นรูปธรรม (ดู ibid., p.51) ต่อมาในราวปี 1995 ก่อนรัฐบาลชวน หลีกภัย จะยุบสภาได้มีความพยายามจะผ่านกฎหมาย ให้กระทรวงศึกษาธิการจัดการกระจายบทบาทบริหารและการตัดสินใจจำนวนหนึ่ง ไปให้แก่หน่วยงานในระดับจังหวัด แต่กฎหมายเหล่านี้ก็ไม่เคยบังคับใช้เพราะยุบสภาลงเสียก่อน (ibid., p.52)

**ประการที่สาม** หากกล่าวอย่างตรงไปตรงมาที่สุด กระแสเรียกร้องให้ลดบทบาทกระทรวงศึกษาธิการส่วนกลาง (รวมถึงกระทรวงอื่นๆ) เพิ่มบทบาทของหน่วยงานระดับท้องถิ่นและการมีส่วนร่วมของประชาชน เป็นแรงปฏิกิริยาที่เกิดจากความไม่ไว้วางใจในการเมืองระดับชาติในช่วงทศวรรษที่ 1990s เหตุใดจึงเป็นเช่นนั้น

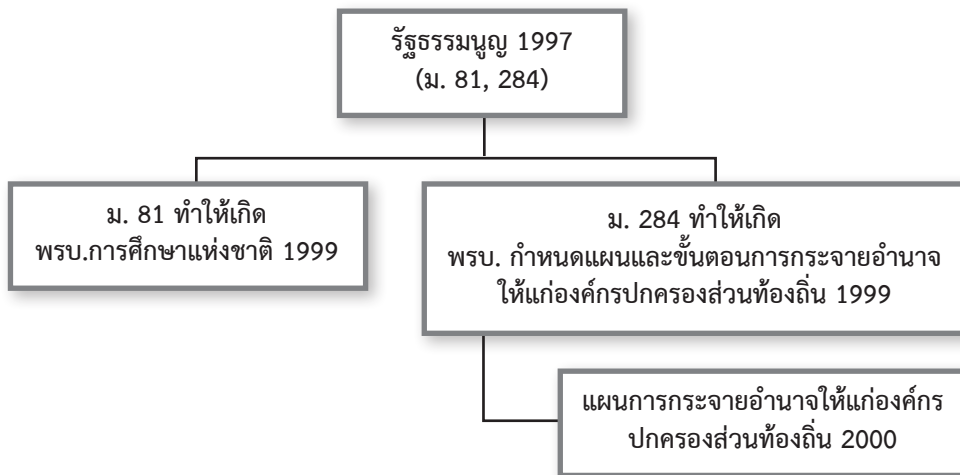
Michelle Tan ชวนเราพิจารณาไปที่ช่วงทศวรรษที่ 1990s เขาประเมินว่างบประมาณกว่า 1.2 พันล้านดอลลาร์ถูกใช้เพื่อวัตถุประสงค์ทางการเมือง ครูได้รับคำมั่นสัญญาจะล้างหนี้ มีการเสนอนโยบายให้ค่าล่วงเวลา มีการตั้งงบกว่า 300,000 ล้านบาทเพื่อการพัฒนาศักยภาพบุคคล โดยไม่มีเกณฑ์ที่แน่ชัด เป็นต้น มากไปกว่าการแสวงหาคะแนนเสียง ในยุคดังกล่าวยังมีการคอร์รัปชันจากส่วนกลางค่อนข้างสูง (Tan, 2007: 52-55)

เพื่อแก้ปัญหาข้างต้น นักการศึกษาเชื่อว่า การกระจายบทบาทจัดการศึกษา พร้อมๆ กับทรัพยากรไปสู่พื้นที่/ท้องถิ่นในทางทฤษฎีแล้ว จะทำให้กระทรวงศึกษาธิการมีเงินให้คอร์รัปชันจากส่วนกลางน้อยลง ทำให้นักการเมืองที่หวังจะหาประโยชน์ไม่เข้ามาทำงานในกระทรวงศึกษาธิการ และทำให้นโยบายต่างๆ ถูกจัดการด้วยผู้เชี่ยวชาญและตรงวัตถุประสงค์มากยิ่งขึ้น ขณะเดียวกัน การกระจายบทบาทและทรัพยากรไปสู่พื้นที่ จะทำให้ประชาชนสามารถควบคุมผู้แทนของพวกเขาได้ง่ายขึ้น การคอร์รัปชันควรจะน้อยลงตามขีดความสามารถของชุมชนนั้นๆ

## 7.2 การกระจายบทบาท “ภายนอก” กระทรวงศึกษาธิการและพัฒนาระบบสถาบัน<sup>58</sup>ของการจัดการศึกษาเชิงพื้นที่

สืบเนื่องจากปัจจัยทั้งสามประการที่ได้กล่าวไปแล้ว ได้มีการผลักดันให้เกิดการปฏิรูปการศึกษา แต่สิ่งที่เราต้องตระหนักคือ การปฏิรูปการศึกษาและการจัดการศึกษาในเชิงพื้นที่ของไทยนั้นแตกต่างจากกรณีของ เอล ซัลวาดอร์ นิการากัว หรือกัมพูชาโดยสิ้นเชิง ทั้งนี้เพราะเป็นส่วนหนึ่งของการ “ปฏิรูปประเทศ” และการกระจายอำนาจจากรัฐในภาพกว้าง ดังนั้น จึงมีความสลับซับซ้อนและคาบเกี่ยวกับกระทรวงอื่นภายนอกกระทรวงศึกษาธิการด้วย โดยเฉพาะกระทรวงมหาดไทย เพื่อให้เกิดความเข้าใจ เราสามารถอธิบายจากภาพที่ 33 ต่อไปนี้

<sup>58</sup> สำหรับเศรษฐศาสตร์ สถาบัน (Institution) หมายถึงกฎการเล่น (Rule of game) ซึ่งจะส่งผลต่อพฤติกรรมของบุคคลต่างๆ ที่อยู่ภายใต้กฎเหล่านั้น ในบริบทที่เราจะกล่าวถึงนี้ก็คือ พัฒนาการของกฎหมาย ที่มีผลต่อการกระจายบทบาทการศึกษาในประเทศไทย



ภาพที่ 33 พัฒนาการเชิงสถาบัน ของการกระจายบทบาทการศึกษา โดยเน้นการจัดการศึกษาเชิงพื้นที่

จากภาพจะพบว่า ผลพวงของรัฐธรรมนูญ 2540 (หรือปี 1997) ด้านหนึ่ง ก่อให้เกิดพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ 2542 (National Education Act 1999: NEA) พระราชบัญญัตินี้กล่าวถึง ระเบียบการ จัดระบบ โครงสร้าง และกระบวนการจัดการศึกษาเอาไว้ในมาตรา 9 สรุปความได้ว่า กระทรวงศึกษาธิการต้อง (1) สร้างให้เกิดเอกภาพทางนโยบาย แต่เปิดให้มีความหลากหลายของการปฏิบัติ (2) สนับสนุนให้มีการกระจายอำนาจไปสู่เขตพื้นที่การศึกษา สถานศึกษา และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (3) กำหนดมาตรฐานและทำระบบประกันคุณภาพในทุกระดับ (4) ส่งเสริมมาตรฐานวิชาชีพครู (5) ระดมทรัพยากรจากแหล่งต่างๆ มาเพื่อจัดการศึกษา และ (6) สร้างให้เกิดการมีส่วนร่วมอย่างกว้างขวาง จากโครงสร้างนี้ กระทรวงศึกษาธิการยังคงเป็นผู้จัดการศึกษา เพียงแต่มีการลดบทบาทส่วนกลางลง และเปิดพื้นที่ให้เกิดการจัดการโดยฝ่ายอื่น อาทิ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และโรงเรียนมากขึ้น<sup>59</sup>

ขณะเดียวกัน พ.ร.บ. กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 2542 (Decentralization Act 1999: DA) ซึ่งวัตถุประสงค์หลักของ พ.ร.บ. ฉบับนี้มีองค์ประกอบหลัก 5 หมวดได้แก่ (1) จัดให้มีคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครอง

<sup>59</sup> 2542. “พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542.”



ส่วนท้องถิ่น (Decentralization to Local Organization Commission: DLOC) (2) กำหนดอำนาจและหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (3) กำหนดส่วนแบ่งภาษีและรายรับของท้องถิ่น (4) กำหนดให้มีแผนกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และ (5) การกำหนดกรอบระยะเวลาสำหรับกิจกรรมบางมาตรา เป็นบทเฉพาะกาล บรรดาเนื้อหาที่ปรากฏใน DA มีส่วนที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาโดยตรงคือ มาตรา 16 (9) ระบุให้เทศบาลเมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจ และ “หน้าที่” จัดบริการการศึกษาได้ และ มาตรา 17 (6) ให้อำนาจและหน้าที่เดียวกันนี้ กับองค์การบริหารส่วนจังหวัด<sup>60</sup>

นอกจากนี้ DA มาตรา 30 และ 35 กำหนดให้มีแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Decentralization Plan: DP) ให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งปี ผลของการจัดทำแผนได้ระบุถึงการ “ถ่ายโอน (Transfer)” ภารกิจด้านการศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเอาไว้ในหัวข้อที่ 1.6.5<sup>61</sup> ผลคือ กฎหมายทั้งสองฉบับก่อให้เกิดข้อโต้แย้งระหว่างผู้มีส่วนได้เสียในแวดวงการศึกษาอย่างกว้างขวางว่าควรตีความกฎหมายอย่างไร ระหว่าง (1) การกระจายบทบาทจัดการศึกษาจะเกิดขึ้นเฉพาะภายในกระทรวงศึกษาธิการ (Internal decentralization) จากส่วนกลางไปสู่เขตพื้นที่ โดยเขตพื้นที่จะเป็นศูนย์กลางที่สร้างความร่วมมือกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและชุมชนหรือ (2) ต้องถ่ายโอนบทบาทจัดการศึกษา (งบประมาณ ครู และโรงเรียน) ไปให้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (External decentralization) ตามที่กฎหมาย DA และ DP กำหนด (Tan, 2007: 127)

ความขัดแย้งในการตีความกฎหมายนี้ ต่อมาได้รับการประนีประนอม สอดคล้องกับรายงานของธนาคารโลกที่ระบุว่า ฝ่ายสนับสนุนให้เกิดการถ่ายโอนฯ และฝ่ายที่ต่อต้าน บรรลุข้อตกลงที่จะให้เขตพื้นที่การศึกษาเป็นเจ้าภาพหลักในระยะสั้นถึงระยะกลาง หลังจากนั้นในระยะยาว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะรับหน้าที่ดังกล่าวเมื่อมี “ความพร้อม” (Tan, 2007: 128) แต่เราจะประเมินความพร้อมได้อย่างไร อาศัยบทบาทตาม NEA มาตรา 42 กระทรวงศึกษาธิการมีหน้าที่ประเมินความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนั้น กระทรวงศึกษาธิการจึงจัดตั้งคณะกรรมการยกร่างเกณฑ์ประเมินความพร้อมขึ้นมา

<sup>60</sup> 2542. “พระราชบัญญัติ กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542.”

<sup>61</sup> 2543. “แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2543.”

Tan ประเมินว่า ไม่เฉพาะฝ่ายบริหารของกระทรวงศึกษาธิการเท่านั้นที่พยายามชะลอการถ่ายโอนบทบาทไปให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ครูและข้าราชการกระทรวงมหาดไทยเองก็ไม่มีวาทะที่รื้อรันทันทีที่จะรับโอนภารกิจนี้ไปด้วยเช่นกัน จากการสำรวจความคิดเห็นของ ครู ผู้ปกครอง และนักเรียนราว 258,000 คนพบว่า ครูกว่าร้อยละ 90 ไม่เห็นด้วยกับการถ่ายโอนฯ (ibid., p.149) และนำมาสู่การประท้วงอีกหลายครั้งต่อเนื่อง ปี 2005 เพียงปีเดียวมีการประท้วงในหลายจังหวัดนับตั้งแต่ พิจิตร กรุงเทพฯ อุตรธานี ขอนแก่น เลย พิชณุโลก เชียงใหม่ นครราชสีมา ศรีสะเกษ กาฬสินธุ์ ฯลฯ โดยครั้งหนึ่งมีครูมาร่วมชุมนุมระหว่าง 1,000 ถึง 50,000 คน (ibid., pp.249-250) ส่งผลให้ในปีเดียวกันนั้นรัฐบาลประกาศให้การถ่ายโอนเป็นไปโดยสมัครใจทั้งจาก โรงเรียน กระทรวงศึกษาธิการ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น<sup>62</sup>

โดยสรุป ข้อขัดแย้งทางกฎหมายถูกคลี่คลาย จนได้ข้อตกลงร่วมกันว่า เบื้องต้นกระทรวงศึกษาธิการส่วนกลางจะกระจายบทบาทไปสู่เขตพื้นที่การศึกษาทันที หลังจากนั้นหากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดมีความพร้อม และได้รับความสมัครใจจากโรงเรียน ก็สามารถดำเนินการถ่ายโอนไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ ทว่า การถ่ายโอนก็เกิดขึ้นไม่มากนัก ปัจจุบันการจัดการส่วนใหญ่ยังเป็นสายสัมพันธ์ระหว่างเขตพื้นที่การศึกษา (Educational Service Area: ESA) และ กรรมการสถานศึกษา (School board or School Management Committee: SB or SMC) โดยบทบาทการจัดการส่วนใหญ่ยังคงอยู่ที่ ESA มากกว่า SMC เพราะฉะนั้น อนาคตโลกจึงประเมินระดับความเข้มข้นของมาตรการจัดการศึกษาในเชิงพื้นที่ของไทยไว้ในระดับปานกลางเท่านั้น ทั้งนี้เพราะธนาคารโลกมองว่าเข้มแข็งเมื่อโรงเรียนคือหน่วยตัดสินใจที่สำคัญที่สุด

### 7.3 การกระจายบทบาท “ภายใน” กระทรวงศึกษาธิการและการจัดรูปความสัมพันธ์ใหม่

Tan ชี้ว่า “โครงสร้างการอุปถัมภ์ภายในกระทรวงศึกษาธิการ (Patronage system)” เป็นสิ่งสำคัญที่สุด ที่จะช่วยให้เราเข้าใจกระบวนการกระจายบทบาทภายในกระทรวงศึกษาธิการ ในความเห็นของ Tan กระทรวงศึกษาธิการ มีความน่าสนใจอย่างมาก เพราะข้าราชการระดับ 11 หรือเทียบเท่าปลัดกระทรวงนั้น มีบทบาทค่อนข้างสูง จนอาจกล่าวได้ว่า มีอำนาจอธิปไตย (Fiefdom) เป็นของตนเอง และบทบาทเหล่านี้ก็มากพอที่จะทำให้รัฐมนตรีมีอำนาจที่จำกัด (ibid., pp.74-75) ดังนั้นข้าราชการกระทรวงศึกษาธิการจึงควรถูกดึงขึ้นมาเป็นพลังต่อรองหนึ่งใน “สามเหลี่ยมเหล็ก” เคียงคู่ฝ่ายการเมืองและกลุ่มพลังปฏิรูป

<sup>62</sup> ความสมัครใจฝ่ายกระทรวงศึกษาธิการนั้น หมายความว่า เสียงส่วนใหญ่ในกรรมการโรงเรียน (School board) จะต้องเห็นด้วย (ibid., pp.134, 141)

การต่อรองระหว่างพลังทั้งสาม ในระยะแรก เป็นการรุกคืบของพลังปฏิรูป ภายใต้เงื่อนไขทางเศรษฐกิจการเมืองช่วงปลายทศวรรษที่ 1990s กลุ่มพลังปฏิรูปนั้นสามารถทำให้เกิดกลไกเชิงสถาบันที่สนับสนุนการจัดการศึกษาเชิงพื้นที่ขึ้นได้ และได้กำหนดพิมพ์เขียวของการปฏิรูปและการจัดการศึกษาเชิงพื้นที่ในเวลาต่อมา

ข้อเสนอหลักๆ ของพิมพ์เขียวได้แก่ (1) เสนอให้มีการควบรวมบทบาทด้านศาสนาและวัฒนธรรมเข้ามาสู่เขตพื้นที่การศึกษา (ESA) (2) ยุบรวมหน่วยงานภายในกระทรวงศึกษาธิการเอง จาก 14 เหลือเพียง 5 หน่วยงานเท่านั้น (3) การศึกษาระดับต่ำกว่าอุดมศึกษา ควรได้รับการจัดการในระดับพื้นที่ (Tan, 2007: 77) ข้อเสนอเหล่านี้ ไม่ได้รับการขัดขวางจากฝ่ายการเมืองโดยตรงอย่างน้อยก็ในระยะแรกของการผลักดัน ส่วนหนึ่งเพราะมาตรการเหล่านี้มีแนวโน้มช่วยเพิ่มพลังต่อรองของรัฐมนตรีกระทรวงศึกษาธิการ ขณะเดียวกันก็ทำให้พลังของฝ่ายข้าราชการระดับสูงลดลง (มีการยุบหน่วยงานภายใน)

ข้าราชการระดับสูงของกระทรวงศึกษาธิการได้ออกมาต่อต้านพิมพ์เขียวดังกล่าว โดยเฉพาะเรื่องการจัดการศึกษาเชิงพื้นที่ ปลัดกระทรวงศึกษาธิการเสนอผ่านหนังสือพิมพ์ Bangkok Post ในวันที่ 20 พฤษภาคม 2544 ว่าอาชีวศึกษาและการศึกษานอกระบบฯ ไม่ควรถูกควบรวมเข้ามาบริหารจัดการรวมกับหน่วยอื่นๆ เลขาธิการคณะกรรมการการอาชีวศึกษาและเลขาธิการสำนักงานส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย เสนอในทิศทางเดียวกัน และเสริมว่าหากจะมีการจัดการศึกษาระดับพื้นที่ สำนักงานฯ จะดำเนินการเอง (ibid., pp.78-79) เป็นต้น การต่อต้านของฝ่ายข้าราชการประจำเหล่านี้ ทำให้ฝ่ายการเมืองไม่สามารถสนับสนุนข้อเสนอของพลังปฏิรูปได้อย่างเต็มที่ แต่ต้องดำเนินบทบาทประนีประนอม

การผลักดัน และประนีประนอมระหว่างสามฝ่าย บรรลุข้อตกลงตรงที่ (1) ไม่มีการควบรวมภารกิจทางศาสนา และ วัฒนธรรมเข้ามารวมกับ ESA (2) อาชีวศึกษา ถูกจัดการโดยสำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษาเอง ไม่ได้ถูกควบรวมเข้าไปใน ESA (3) การศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย และการศึกษาเอกชน ไม่ได้ถูกโอนถ่ายไปให้แก่ ESA แต่อยู่ภายใต้การดูแลของสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ (ibid., p.85) หรือกล่าวอีกแบบหนึ่งคือ บางหน่วยงานในกระทรวงศึกษาธิการ ประสบความสำเร็จในการดึงบทบาทจัดการศึกษากลับเข้าไปไว้ที่ส่วนกลาง (Re-centralization) แต่บางหน่วยงาน อาทิ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (สพฐ.) สามารถการกระจายบทบาทไปสู่ระดับพื้นที่ได้

## 7.4 ลักษณะของการจัดการศึกษาในเชิงพื้นที่ : ความมีอิสระในการบริหารงาน และ ความรับผิดชอบ

### 7.4.1) ขั้นตอนการจัดตั้ง และองค์ประกอบของการจัดการศึกษา “ระดับ” ESA และ SMC

ในเบื้องต้น คณะผู้วิจัยจะอธิบายถึง องค์ประกอบของการจัดการศึกษา “ระดับ” เขตพื้นที่ฯ (ESA) และกรรมการสถานศึกษา (SMC) โดยจะกล่าวถึงเป็นลำดับดังนี้

การจัดการศึกษา “ระดับ” เขตพื้นที่ฯ ประกอบไปด้วย 2 ส่วนคือ

กรรมการเขตพื้นที่การศึกษา (ESA Board: ESAB) ประกอบไปด้วย ผู้อำนวยการ ESA เป็นเลขานุการโดยตำแหน่ง ประธานหนึ่งคน และผู้แทนจากองค์กรดังต่อไปนี้คือ องค์กรชุมชน องค์กรเอกชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 2 คน สมาคมผู้ประกอบการวิชาชีพครู สมาคมผู้บริหารการศึกษา สมาคมผู้ปกครองฯ และผู้ทรงคุณวุฒิด้านการศึกษา ศาสนา ศิลปะ และวัฒนธรรม 6 คน ผู้แทนทั้ง 15 คนนี้ถูกแต่งตั้งโดยมี ประธานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน เป็นผู้แต่งตั้ง<sup>63</sup>

คณะอนุกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาประจำเขตพื้นที่การศึกษา (The sub-committee on teacher and educational personnel: ESAC) ประกอบไปด้วย ประธาน (เลือกจากอนุกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ) เลขานุการ (ผู้อำนวยการ ESA) อนุกรรมการโดยตำแหน่ง 2 คน เลือกมาจากผู้แทนคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา (ก.ค.ศ.) และครูสภา อนุกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจำนวน 4 คน ผู้แทนครูและบุคลากรทางการศึกษาในเขตพื้นที่ 5 คน ได้แก่ ผู้แทนครูประถมศึกษาและมัธยมศึกษา ผู้แทนผู้บริหารสถานศึกษาระดับชั้นประถมศึกษาและมัธยมศึกษาและผู้แทนบุคลากรทางการศึกษาอื่น<sup>64</sup> รวมทั้งสิ้น ESAC มีคณะกรรมการรวม 12 คน ผู้แทนเหล่านี้ได้รับการแต่งตั้งโดย ก.ค.ศ. ซึ่งมีรัฐมนตรีกระทรวงศึกษาธิการเป็นประธาน

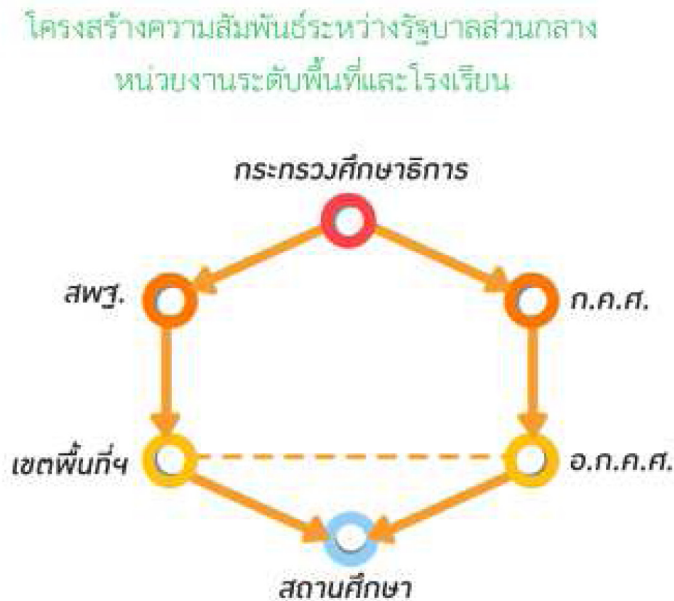
กรรมการสถานศึกษา (SMC) ประกอบไปด้วย ผู้แทนผู้ปกครอง ครู องค์กรชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ศิษย์เก่าของสถานศึกษา องค์กรศาสนาในพื้นที่ และผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวนระหว่าง 11-15 คน ซึ่งวิธีการคัดเลือกนั้นแปรเปลี่ยนตาม ESA กำหนด

<sup>63</sup> สรุปรจากข้อ 2 ของกฎกระทรวง เรื่อง การกำหนดจำนวนกรรมการ คุณสมบัติ หลักเกณฑ์ และวิธีการสรรหา การเลือกประธานกรรมการและกรรมการ วาระการดำรงตำแหน่งและการพ้นจากตำแหน่งของกรรมการเขตพื้นที่การศึกษา พ.ศ. 2546

<sup>64</sup> 2547. “พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 .” มาตรา 21

#### 7.4.2) โครงสร้างความสัมพันธ์ และบทบาทของแต่ละหน่วยงาน: ก่อนการปรับโครงสร้างปี 2016

เมื่อพิจารณาภาพที่ 34 ประกอบกับองค์ประกอบของแต่ละหน่วยงานตามกฎหมายจะพบว่า อำนาจจัดการศึกษาเชิงพื้นที่ของรัฐแบ่งออกเป็นสองด้าน ด้านแรกได้แก่ภารกิจของการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานส่วนใหญ่ จะถูกกระจายบทบาทลงไปสู่เขตพื้นที่การศึกษา (ESA) และบริหารโดย ESAB ด้านที่สองได้แก่ ภารกิจการจัดการบุคลากรของกระทรวงศึกษาธิการ จะมีหน่วยที่รับผิดชอบต่างหาก ได้แก่ คณะกรรมการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา (ก.ค.ศ.) ซึ่งมีรัฐมนตรีกระทรวงศึกษาธิการเป็นประธาน โดย ก.ค.ศ. และจะตั้งหน่วยงาน ได้แก่ คณะอนุกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาประจำเขตพื้นที่การศึกษา (ESAC) ขึ้นมาเพื่อรับภารกิจด้านบุคลากรฯ ในระดับเขตพื้นที่ ภารกิจทั้งสองด้านมีหน้าที่โดยละเอียดดังนี้



ภาพโครงสร้างความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลส่วนกลาง หน่วยงานระดับพื้นที่ และโรงเรียน

ESAB มีหน้าที่บริหาร ESA ให้บรรลุวัตถุประสงค์ดังต่อไปนี้ (1) ทำนโยบายพัฒนาและมาตรฐานการศึกษาของเขตพื้นที่ โดยคำนึงทั้งแผนพัฒนาการศึกษาขั้นพื้นฐานของชาติ และความต้องการของท้องถิ่น (2) ตั้งงบประมาณ และติดตามการใช้งบประมาณของสถานศึกษา (3) พัฒนาหลักสูตรร่วมกับสถานศึกษา (4) กำกับดูแลประเมินผลสถานศึกษา (5) ศึกษาวิเคราะห์วิจัยและรวบรวมสารสนเทศเพื่อการพัฒนา ESA (6) ประสานระดมทรัพยากรเพื่อพัฒนาการศึกษา (7) ประสาน ส่งเสริม สนับสนุนการจัดการศึกษาของหน่วยงานซึ่งมีรูปแบบจัดการศึกษาที่หลากหลาย อาทิ เอกชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ชุมชน บุคคล ฯลฯ (8) ประสานส่งเสริมการทำงานของคณะกรรมการและคณะกรรมการด้านการศึกษา (9) ปฏิบัติราชการทั่วไป และ (10) หน้าที่อื่นๆ ที่มีได้ระบุเป็นของหน่วยงานอื่นโดยเฉพาะหรือกิจกรรมที่ได้รับมอบหมาย<sup>65</sup>

ผู้อำนวยการของ ESA มีหน้าที่เฉพาะตัวดังต่อไปนี้ (1) เป็นผู้บังคับบัญชาของครูในเขตพื้นที่โดยตำแหน่ง (2) รับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของ ESAC (3) เสนอแนะ การบรรจุและแต่งตั้งครู และบุคลากรทางการศึกษา (4) พิจารณาเสนอความดีความชอบของผู้บริหารสถานศึกษา ผู้บริหารการศึกษา ครู และบุคลากรทางการศึกษา (5) จัดทำแผนและส่งเสริมการพัฒนาครู (6) จัดทำทะเบียนประวัติครู (7) จัดทำมาตรฐานคุณภาพงาน ภาระงานขั้นต่ำ และเกณฑ์การประเมินผลครู และบุคลากรทางการศึกษา และ (8) ปฏิบัติหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายอื่นหรือตามที่ ก.ค.ศ. มอบหมาย

ESAC มีหน้าที่ดังต่อไปนี้ (1) กำหนดนโยบายบริหารบุคคลในเขตพื้นที่การศึกษา รวมทั้งกำหนดอัตราตำแหน่งให้สอดคล้องกับนโยบายหรือกฎหมายที่ ก.ค.ศ. กำหนด (2) พิจารณาให้ความเห็นชอบ บรรจุและแต่งตั้ง (3) ให้ความเห็นชอบเกี่ยวกับความดีความชอบ (4) พิจารณาเกี่ยวกับการดำเนินคดีทางวินัย การให้ออกจากราชการ และเรื่องอุทธรณ์ร้องทุกข์ (5) ส่งเสริมสนับสนุน การพัฒนา สร้างขวัญกำลังใจ ปกป้องระบบคุณธรรม สวัสดิการ และยกย่องเชิดชูเกียรติ (6) ติดตาม ประเมินผลการปฏิบัติงาน (7) พัฒนาข้อมูลและสารสนเทศ (8) จัดทำรายงานประจำปีเพื่อเสนอต่อ ก.ค.ศ. (9) พิจารณาให้ความเห็นชอบเรื่องงานบุคคล ซึ่งไม่อยู่ในอำนาจของหน่วยงานการศึกษาอื่น และ (10) ปฏิบัติหน้าที่ตามที่ได้ตราไว้ในกฎหมายอื่น หรือที่ ก.ค.ศ. กำหนด

<sup>65</sup> สรุปลย่อความจาก ข้อ 6 ของกฎกระทรวง เรื่อง กำหนดหลักเกณฑ์การแบ่งส่วนราชการภายในสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา พ.ศ. 2546 ทั้งนี้ในภายหลังได้มีการแบ่งแยกระหว่างเขตพื้นที่การศึกษาระดับชั้นมัธยมศึกษา และ ประถมฯ ทว่า ก็มีโครงสร้างเช่นเดียวกัน

ส่วนหน้าที่ของกรรมการสถานศึกษา (SMC) นั้น ได้รับการกำหนดเอาไว้เพียงกว้างๆ เท่านั้น ประกอบไปด้วย (1) กำกับและส่งเสริมกิจกรรมของสถานศึกษา<sup>66</sup> (2) กำกับบุคลากรสถานศึกษาให้สอดคล้องกับนโยบายและกฎหมายของ ก.ค.ศ. และ ESAC (3) เสนออัตราครูที่ต้องการให้แก่ ESAC ได้พิจารณา (4) ให้ข้อคิดเห็นเกี่ยวกับการบริหารบุคคลแก่ผู้บริหารสถานศึกษา และ (5) ปฏิบัติหน้าที่อื่น ตามที่กฎหมายบัญญัติ หรือตามที่ ESAC ได้มอบหมาย

จากโครงสร้างจะพบว่า คณะกรรมการของ ESAB และ ESAC จะเป็นหน่วยรับมอบบทบาทการศึกษา (หน่วยตัดสินใจ) ในระดับเขตพื้นที่การศึกษาเช่นเดียวกัน แต่ว่าคณะกรรมการของทั้งสองชุดมีองค์ประกอบและที่มาแตกต่างกัน ทั้งยังมีอำนาจหน้าที่แตกต่างกัน โดย ESAB จะรับผิดชอบการบริหารสถานศึกษา ในขณะที่ ESAC จะรับผิดชอบโดยเฉพาะประเด็นบุคลากร แล้วทำไมต้องออกแบบความสัมพันธ์เช่นนี้

สาเหตุของการออกแบบให้แยกกันเช่นนี้มีหลายประการ แต่หากหยิบยกประเด็นเชิงเศรษฐศาสตร์การเมืองขึ้นมาพิจารณาจะพบว่า การแยกการจัดการบุคคลออกมาจาก ESA ก็เพราะเป็นดุลยภาพที่ “สามเหลี่ยมเหล็กแห่งวงการศึกษไทย” ได้ประโยชน์ทุกฝ่าย กล่าวคือ (1) กลุ่มนักปฏิรูปได้การจัดการที่กระจายลงมาระดับพื้นที่มากขึ้น (2) ข้าราชการครูและผู้บริหารสถานศึกษา ยังคงสามารถกุมสภาพมติดีต่างๆ ได้พอสมควร เพราะกรรมการ 5 คนมีที่มาจากครู และ (3) นักการเมือง ยังคงสามารถที่จะให้คุณให้โทษ และบริหารฐานคะแนนเสียงผ่านเครือข่ายครูได้อย่างมีประสิทธิภาพ ดูได้จากการที่ ESAC รับผิดชอบกลับไปให้ ก.ค.ศ. ซึ่งรัฐมนตรีหรือฝ่ายการเมืองเป็นประธาน นอกจากนี้ ยังทำให้เกิดช่องทางในการคอร์รัปชันตามมาได้ (Tan, 2007:99-101)

จากทั้งหมดที่กล่าวมาจะพบว่า สนามของการปะทะต่อรอง เพื่อตั้งและผลักการกระจายบทบาทจัดการศึกษานั้น ยังอยู่ในระดับเขตพื้นที่การศึกษามากกว่าระดับโรงเรียน การกระจายบทบาทการศึกษาในประเทศไทยจึงยังคงเป็นโครงการซึ่งยังไม่เสร็จสมบูรณ์ (Unfinished project) ตามแนวคิดของธนาคารโลกที่ต้องการให้โรงเรียนเป็นหน่วยตัดสินใจสำคัญที่สุด

<sup>66</sup> มาตรา 40 ของ พรบ.การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542

โดยอุดมคติแล้ว ESA และ ESAC หรือแม้แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรที่จะ (1) ค่อยๆ ปรับเปลี่ยนบทบาทของตนเองมาเป็น “ฝ่ายสนับสนุน” และ “ดูแลภาพรวม” มากขึ้น (2) ค่อยๆ ถ่ายโอนภารกิจ อาทิ การเงิน บุคคล วิชาการ และการบริหารทั่วไป ให้โรงเรียนจัดการตนเองมากขึ้นเป็นลำดับตามประสบการณ์และขีดความสามารถที่มี<sup>67</sup> หรือกล่าวอีกแบบหนึ่งก็คือ ควรมีการกระจายบทบาทภายในกระทรวงศึกษาธิการมากขึ้น (Internal decentralization) นั่นเอง (3) ขณะเดียวกันโรงเรียนทำงานคนเดียวไม่ได้ แต่ต้องเปิดพื้นที่และทำงานร่วมกันกับชุมชน รวมถึงหน่วยงานรัฐในกระทรวงอื่นด้วย สิ่งนี้เรียกว่าการกระจายบทบาทภายนอก (External decentralization) ให้มากขึ้นเช่นกัน

จากภาพรวมทั้งหมด เราจะพบว่า ประเทศไทยก่อนการเปลี่ยนโครงสร้างในปี 2016 มีลักษณะสำคัญดังนี้

ประการแรก การกระจายบทบาทภายนอก อาทิ การโอนถ่ายสถานศึกษาหรือการเปิดโอกาสให้หน่วยงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดตั้งสถานศึกษาเอง ยังมีไม่มากนัก สถิติปี 2011 ชี้ว่า มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) เพียง 428 แห่งหรือคิดเป็น 5% ของจำนวนอปท. ทั้งหมดเท่านั้นที่จัดการศึกษาเอง และ อปท.เหล่านี้ดูแลนักเรียนอยู่ราว 992,828 คนหรือประมาณ 9% ของนักเรียนทั้งหมดในปีนั้น<sup>68</sup>

ประการที่สอง การกระจายบทบาทภายในกระทรวงศึกษาธิการ เน้นให้บทบาทหลักลงมาอยู่ที่ระดับเขตพื้นที่การศึกษามากกว่าระดับชาติ หรือระดับโรงเรียน โดยภายในเขตพื้นที่ฯ ก็ยังแบ่งหน่วยตัดสินใจออกเป็นสองส่วนได้แก่ ส่วนของการจัดการบุคลากรทางการศึกษาซึ่งขึ้นกับ ESAC และส่วนที่เหลือทั้งหมด (นอกจากบุคลากร) จะขึ้นกับ ESAB

ประการที่สาม พลังทางการเมืองโดยเฉพาะจากนักการเมือง นักปฏิรูป และเครือข่ายของบุคลากรทางการศึกษาเอง มีส่วนสำคัญในการออกแบบรูปแบบที่เกิดขึ้นจริงเหล่านี้

<sup>67</sup> เจื้อจันท์ จงสถิตอยู่ กรรมการของสำนักงานปฏิรูปการศึกษา ซึ่งออกแบบพิมพ์เขียวการปฏิรูปการศึกษา ซึ่งประเด็นนี้เอาไว้ว่า “[...] บทบาทการบริหารของ ESA ต้องกระจายไปสู่โรงเรียน โดย ESA ต้องไม่กลายเป็นศูนย์กลางอำนาจใหม่ เราต้องไม่สร้างเจ้าหญิงเจ้าชาย ขึ้นมาใหม่อีก 175 องค์” (ibid., p.94)

<sup>68</sup> สำนักงานส่งเสริมสังคมแห่งการเรียนรู้และคุณภาพเยาวชน (สสค.). 2555. ท้องถิ่นกับการจัดการศึกษา “เทศบาลนครภูเก็ต-ยะลา” เส้นทางสู่เมืองน่าอยู่ที่สุดในโลก. 5 มิถุนายน. 5 สิงหาคม 2559 ที่เข้าถึง. <http://www.qlf.or.th/Home/Contents/372>.



## 7.5 ความเคลื่อนไหวปรับตัวที่สนับสนุนการจัดการศึกษาเชิงพื้นที่

จะเห็นได้ว่า รัฐมีการกระจายบทบาทสู่พื้นที่โดยการค่อยๆ คลายบทบาทของรัฐส่วนกลางลง หมายความว่า ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องในพื้นที่ต้องเพิ่มบทบาทมากขึ้น และต้องมีการปรับตัวจากทุกฝ่าย ดังนั้นในหัวข้อนี้ จึงได้สำรวจเบาะแสการปรับตัวของผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องในระดับพื้นที่ ว่ามีพลวัตอย่างไรบ้าง

**ช่องทางกระทรวงศึกษาธิการ:** แบ่งออกได้เป็นระดับโรงเรียนและระดับมหาวิทยาลัย กรณีที่โรงเรียนเป็นจุดขับเคลื่อนได้แก่โรงเรียนบ้านห้วยไร่สามัคคี ซึ่งมีการปฏิรูปตนเองมาตั้งแต่ราวปี 2012 โรงเรียนแห่งนี้มีนักเรียนเป็นชาวเขาเสียส่วนมาก ดังนั้น เป้าหมายเบื้องต้นจึงต้องปรับหลักสูตรให้กับผู้เรียน โดยมีเป้าหมายที่จะนำพานักเรียนเข้าสู่ตลาดแรงงาน ขณะเดียวกันโรงเรียนเน้นว่าการเปลี่ยนแปลงต้องเกิดจากครูที่ดี และยังมีการระดมทรัพยากรจากชุมชนและหน่วยงานที่สนใจประเด็นการเรียนรู้ ให้มาช่วยกันสนับสนุนโรงเรียน เป็นต้น โรงเรียนอื่นที่มีรูปแบบการขับเคลื่อนการศึกษาในเชิงพื้นที่และได้รับการยอมรับก็เช่น โรงเรียนรัตนโกสินทร์สมโภชซึ่งนำระบบฐานข้อมูลทางสารสนเทศมาคัดกรองเด็กกลุ่มเสี่ยง หรือเครือข่ายโรงเรียนใน อ.แม่จัน จังหวัดเชียงราย ชื่อโฮงเฮียนจาวบ้าน ซึ่งพยายามจะช่วยดูแลเด็กที่หลุดจากระบบโรงเรียนปกติ

กรณีถัดมา ตัวอย่างการใช้มหาวิทยาลัยเป็นจุดขับเคลื่อน ได้แก่เครือข่ายเชิงพื้นที่เพื่อหนุนเสริมการพัฒนาการเรียนรู้ (Local Learning Enrichment Network: LLEN) โครงการนี้ จะเน้นให้มหาวิทยาลัยรับบทบาทสำรวจทุนทางสังคมและสร้างการมีส่วนร่วมในระดับจังหวัด เพื่อพัฒนาโรงเรียนจำนวนระหว่าง 20-40 แห่ง โดยเริ่มนำร่อง 15 จังหวัด อาทิ เพชรบุรีและกำแพงเพชร ข้อค้นพบที่น่าสนใจมากประการหนึ่งคือ 1) มหาวิทยาลัยเล็ก มีความคล่องตัวที่จะเข้ามาทำงานร่วมกับโรงเรียนมากกว่า มหาวิทยาลัยขนาดใหญ่ และ 2) ครูในพื้นที่ต้องการความต่อเนื่องของการทำงาน (Coaching) มิใช่การอบรมเป็นครั้งคราว และครูต้องการพื้นที่ของการแลกเปลี่ยนประสบการณ์ เป็นต้น

**ช่องทางองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น:** ตัวอย่างของ อปท. ที่เข้ามามีส่วนร่วมพัฒนาการศึกษาเชิงพื้นที่ได้แก่ ในระดับเทศบาลนคร เทศบาลนครภูเก็ต ใช้ทรัพยากรราว ¼ ของงบประมาณประจำปี พัฒนาการศึกษแบบ 3 ภาษา (Tri-language school) และ หลักสูตรที่มีเนื้อหาประวัติศาสตร์ท้องถิ่น อาทิ สถาปัตยกรรมแบบชิโน-โปรตุเกส ขึ้นมา โดยคำนึงถึงบริบทของจังหวัดที่ต้องรับนักท่องเที่ยวจำนวนมาก ยิ่งไปกว่านั้น ยังมีการออกแบบหลักสูตรให้ผู้เรียนมีทักษะในอนาคต เช่น ทักษะการใช้งานสารสนเทศ (IT literacy) เป็นต้น

ในระดับตำบลองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) วังน้ำคู้ จังหวัดพิษณุโลก ในพื้นที่ดังกล่าว เคยมีปัญหาต้องรับผิดชอบโรงเรียนขนาดเล็กจำนวนมาก ทำให้ครูต้องรับผิดชอบเด็กเกินกำลัง<sup>69</sup> และส่งผลให้ผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาและอัตราการรู้หนังสือต่ำ อบต.วังน้ำคู้ จึงได้ร่วมกับ เขตพื้นที่ การศึกษา และผู้นำชุมชนสร้างวิธีการบริหารแบบ “โรงเรียนบัดดี้ (Buddy school)” นำพา สู่โรงเรียนที่มีความพร้อมมาจัดการศึกษาร่วมกัน ในขณะที่ อบต.นิคมพัฒนาจังหวัดระยอง พยายามสนับสนุนการศึกษาของพื้นที่ด้วยการทำศูนย์พัฒนาเด็กเล็กที่ดี เพื่อเตรียมความพร้อมเด็ก สำหรับเข้าสู่ระบบการศึกษาขั้นพื้นฐาน เป็นต้น

กรณีที่น่าสนใจเป็นพิเศษได้แก่ โรงเรียนครอบครัวตำบลหนองอียอ ซึ่งดูแลโดย อบต. หนองอียอ จังหวัดสุรินทร์ และโรงเรียนครอบครัวบ้านห้วยมัลลอย ของ อบต.หนองสาหร่าย จังหวัดสุพรรณบุรี ทั้งสองมีลักษณะคล้ายคลึงกับ Yugoken ในประเทศญี่ปุ่น กล่าวคือ เป็น โครงการที่โรงเรียนเปิดพื้นที่ให้ชุมชน รวมถึงหน่วยงานภาครัฐอื่นๆ ได้เข้ามามีส่วนร่วมให้ความรู้กับ นักเรียนได้โดยตรง

ในระดับจังหวัด องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) ยะลา พยายามพัฒนาระบบ จัด การศึกษาเชิงพื้นที่ขึ้นมา เพราะพื้นที่ยะลามีปัญหาเฉพาะในเรื่องความมั่นคง ทำให้หาครูได้ยาก นายก อบจ.ยะลา จึงสร้างแนวร่วมภาคประชาสังคมจัดทำ คณะกรรมการพัฒนาการเรียนรู้จังหวัด ยะลา และพยายามผลักดันประเด็นหลัก 4 ประการคือ 1) การมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนต่อ การศึกษา 2) การสำรวจปัญหาและสร้างวิสัยทัศน์การศึกษาในพื้นที่ร่วมกัน 3) บูรณาการทรัพยากร เพื่อแก้ปัญหาตามวิสัยทัศน์ และ 4) มาตรการลดความเหลื่อมล้ำ เราจะพบความเคลื่อนไหวคล้าย กันนี้ได้จาก อบจ. อื่นเช่น อบจ.อำนาจเจริญ เป็นต้น

องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นใน “ทุกระดับ” ยังได้ร่วมมือกับหน่วยงานอื่น จัดทำหน่วย ดูแลรายกรณี (Case Management Unit: CMU) ขึ้นมาเพื่อรองรับเด็กด้อยโอกาส อาทิ เด็กติดยา เด็กท้องวัยเรียน เด็กพิการ ฯลฯ ที่ออกจากการศึกษา (Dropout) โดย CMU จะคัดกรองให้พบเด็ก เหล่านี้ และส่งต่อเพื่อส่งเสริมให้พวกเขาเข้าถึงคุณภาพชีวิตที่ดีตามขีดความสามารถที่มี เช่น หากพบการท้องในวัยเรียน แม่และลูกควรได้รับการฝากครรภ์ หลังคลอดแม่ควรได้กลับมาเรียน หรือหากต้องการฝึกวิชาชีพก็ควรได้ฝึก ดังนั้น กลไก CMU จึงต้องได้รับความร่วมมืออย่าง กว้างขวาง ทั้งจากโรงพยาบาล ศูนย์ฝึกอาชีพ และโรงเรียน เป็นต้น

<sup>69</sup> เนื่องจากการจัดสรรจำนวนครู จะแปรผันตามจำนวนผู้เรียน ดังนั้น เมื่อผู้เรียนมีน้อย ครูจะมีน้อยตามไปด้วย ปัญหา คือ ถึงแม้ผู้เรียนจะมีจำนวนน้อยก็ตาม แต่ผู้เรียนเหล่านั้นอาจจะมีหลายช่วงอายุ และแต่ละช่วงอายุ ก็ต้องการเนื้อหาที่แตกต่างกัน ทำให้ครูหนึ่งคนต้องเตรียมเนื้อหาจำนวนมาก ข้ามช่วงชั้นและรายวิชา ครูใน โรงเรียนขนาดเล็กจึงมีภาระที่หนักกว่าครูโรงเรียนขนาดใหญ่ ซึ่งสามารถแบ่งงานกันทำได้ง่ายกว่า

อมรวิทย์ นาครทรรพ เสนอว่า CMU จะประสบความสำเร็จและขยายผลไปสู่การเปลี่ยนแปลงภาพใหญ่ได้นั้น จำเป็นต้องลงแรงในสามเรื่องได้แก่ 1) ระบบฐานข้อมูล 2) ระบบสนับสนุนพัฒนาคนในพื้นที่ และ 3) ช่องทางสร้างความร่วมมือระหว่างหน่วยงานต่างๆ ตัวอย่างของพื้นที่ซึ่งพยายามปรับเปลี่ยนบนแนวทางนี้เช่น จังหวัดเพชรบุรี ซึ่งพยายามจัดทำข้อมูลสารสนเทศของเยาวชนกลุ่มเสี่ยง ร่วมกับหน่วยงานในพื้นที่ เช่น มหาวิทยาลัยราชภัฏเพชรบุรี สำนักงานตำรวจพัฒนาสังคม สาธารณสุข การศึกษานอกโรงเรียน เขตพื้นที่การศึกษา สถานพินิจ และ โรงเรียนเบญจมเทพอุทิศ เป็นต้น<sup>70</sup>



ภาพที่ 34 : สรุปประเด็นที่ได้จากการลงพื้นที่ใน 4 ภูมิภาค

<sup>70</sup> สำนักงานส่งเสริมสังคมแห่งการเรียนรู้และคุณภาพเยาวชน (สสค.). 2556. ปฏิรูปการเรียนรู้สู่การศึกษาเพื่อคนทั้งมวล ครั้งที่ 14 “การพัฒนาการเรียนรู้ในจังหวัดน่าน: ฝันที่ตั้งใจให้เป็นจริง” ตอนจบ. 7 กุมภาพันธ์. 5 สิงหาคม 2559 ที่เข้าถึง. <http://www.qlf.or.th/Home/Contents/577>. ซึ่ง ความพยายามทำนองเดียวกันเกิดขึ้นในจังหวัดอื่นๆ ด้วย อาทิ จังหวัดสุรินทร์ (ดู สำนักงานส่งเสริมสังคมแห่งการเรียนรู้และคุณภาพเยาวชน (สสค.). 2555. เวทีปฏิรูปการเรียนรู้สู่การศึกษาเพื่อคนทั้งมวล ครั้งที่ 13: การพัฒนาการเรียนรู้ในจังหวัดน่าน: ฝันที่ตั้งใจให้เป็นจริง ตอนที่ 3. 20 ธันวาคม. 5 สิงหาคม 2559 ที่เข้าถึง. <http://www.qlf.or.th/Home/Contents/565>.)

จากตัวอย่างทั้งจากฝั่งกระทรวงศึกษาธิการและจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เราจะพบว่าทั้งสองช่องทางไม่ได้แยกส่วนกันทำ และขณะเดียวกันก็ไม่ได้ร่วมมือกันเพียงสองฝ่าย แต่ไปถึงภาคอื่นๆ ในพื้นที่มาทำงานร่วมกันด้วย อาทิ ฝ่ายความมั่นคง ตำรวจ สาธารณสุข ผู้ประกอบการท้องถิ่น และภาคประชาสังคมอื่นๆ ในชุมชน โดยการรวมตัวเหล่านี้ ได้รับการสนับสนุนจากหน่วยงานระดับชาติ อาทิ สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) และ สำนักงานส่งเสริมสังคมแห่งการเรียนรู้และคุณภาพเยาวชน (สสค.) เช่นกัน

ที่กล่าวมาทั้งหมดนี้ก็เป็นเพียงการสำรวจวรรณกรรมเบื้องต้น ผ่านข้อมูลทุติยภูมิ (Secondary data) ในบทถัดไป คณะผู้วิจัยจะสำรวจความเห็นของประชาชนโดยตรง (Primary survey) ผ่านการจัดเวทีสัมมนาเชิงปฏิบัติการในพื้นที่ 4 ภาคเพื่อพยายามตอบคำถามว่าที่ผ่านมามีประเทศไทยมีอุปสรรคอะไรบ้าง และจะก้าวไปถึงเป้าหมายในการจัดการศึกษาเชิงพื้นที่ได้อย่างไร เพื่อฉายภาพให้เห็นถึงเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างที่เกิดขึ้น ในปี 2016 เป็นประการสุดท้าย

## บทที่ 8: ประเทศไทย

### ข้อเสนอการพัฒนาศึกษาเชิงพื้นที่ และการปรับโครงสร้างในปี 2016

เนื้อหาในบทนี้จะประกอบไปด้วยสองส่วน ส่วนแรก คือผลการวิจัยภาคสนามในประเด็นมุมมองของประชาชนในสี่ภูมิภาค ผ่านการสัมมนาเชิงปฏิบัติการ เพื่อค้นหาอุปสรรคและข้อเสนอแนะในการพัฒนาศึกษาเชิงพื้นที่ให้ดียิ่งขึ้น หลังจากนั้นนำผลการวิเคราะห์ที่ได้จากพื้นที่ไปสอบทาน (Reconfirm) กับข้อเสนอจากสถาบันวิจัยด้านการศึกษา และภาคีเครือข่ายที่สนับสนุนการจัดการศึกษาเชิงพื้นที่อื่นๆ ส่วนที่สองเป็นการนำเสนอการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างที่เกิดขึ้นในปี 2016 และให้ข้อสมมติฐานหรือข้อเสนอแนะต่อการเปลี่ยนแปลงนี้ ว่าควรดำเนินการเช่นไรในอนาคต

#### 8.1 มุมมองของประชาชนต่อการจัดการศึกษาเชิงพื้นที่

##### 8.1.1) คำถามของการศึกษา

งานในส่วนนี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อวิจัยเชิงคุณภาพและรับฟังความเห็นจากผู้ทรงคุณวุฒิ ผู้เชี่ยวชาญ ผู้บริหารระดับสูง ผู้บริหารสถานศึกษา ผู้ปกครอง และผู้ที่เกี่ยวข้องด้านการศึกษาในพื้นที่ 4 ภูมิภาค และนำข้อมูลมาใช้เป็นส่วนหนึ่งในการวิเคราะห์เปรียบเทียบ รูปแบบการบริหารการศึกษาเชิงพื้นที่ของต่างประเทศและประเทศไทย โดยมีคำถามหลักได้แก่

**ข้อแรก** การจัดการศึกษาเชิงพื้นที่ โดยยึดผู้เรียนเป็นศูนย์กลางนั้น ควรจะบรรลุเป้าหมายอะไรบ้างข้อที่สองผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง (Stakeholders) กับการสนับสนุนการศึกษาในพื้นที่มีใครบ้าง และจะสนับสนุนการศึกษาได้อย่างไร ข้อที่สาม ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องต่างๆ ประสบกับอุปสรรค (Barrier) อย่างไรบ้างจึงทำให้ไม่อาจเข้ามามีส่วนร่วมสนับสนุนการศึกษาได้ตามอุดมคติ และ ข้อที่สี่ เราจะแก้ไขอุปสรรคข้างต้นได้อย่างไรบ้าง (รายละเอียดเพิ่มเติมในภาคผนวก ก.)

### 8.1.2) ขั้นตอนการดำเนินการและกระบวนการกลุ่ม

ขั้นที่หนึ่งเป็นกระบวนการปรับเปลี่ยนบรรยากาศ และทำให้ผู้ร่วมงานมีทัศนคติให้ความสำคัญกับเด็กเป็นศูนย์กลาง ในขั้นตอนนี้เราจะให้ผู้เข้าร่วมการสัมมนาจับคู่ และแบ่งปันเรื่องราวเกี่ยวกับเด็กซึ่งพวกเขา “ห่วงใย” และ “ภูมิใจ” โดยคู่ของตนเองจะผลัดกันแบ่งปันเรื่องราว และเปิดโอกาสให้อีกฝ่ายได้พูดอย่างเท่าเทียมกัน ขั้นตอนนี้จะใช้เวลาราว 10 นาที

ขั้นที่สอง มีวัตถุประสงค์เพื่อตอบคำถามที่ว่า “การจัดการศึกษาเชิงพื้นที่ ควรจะบรรลุเป้าหมายอะไรบ้าง โดยเอาผู้เรียนเป็นศูนย์กลาง” ในขั้นนี้ กระบวนการจะให้กระดาษ post-it แก่ผู้เข้าร่วมการสัมมนาเพื่อค่อยๆ คิดและเขียนคำตอบมาแปะไว้บนกระดานความเห็น หลังจากนั้นจะทยอยจัดกลุ่มความคิดของผู้ร่วมสัมมนาเป็นกลุ่ม จนกระทั่งในท้ายสุดจะทำการสรุป (Conceptualize) ให้ได้ภาพรวมความเห็นจากวง และสอบถามว่าวงสนทนอยากเพิ่มเติมอะไรหรือไม่ หากไม่มีจะยึดถือข้อสรุปดังกล่าวว่าเป็นความเห็นร่วมกันของที่ประชุม

ขั้นที่สาม มีวัตถุประสงค์เพื่อตอบคำถามที่ว่า “ผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง (Stakeholders) กับการสนับสนุนการศึกษาในพื้นที่มีใครบ้าง และ จะสนับสนุนการศึกษาได้อย่างไร” โดยจะใช้กระบวนการเดียวกับขั้นตอนที่สอง ผลลัพธ์ที่ได้จากการระดมความเห็นตามขั้นตอนที่สองและสาม จะมีลักษณะดัง ภาพที่ 36



ภาพที่ 35 : การทำกระบวนการเพื่อตอบคำถามข้อที่หนึ่ง (ผู้เรียนต้องการอะไร) และคำถามข้อสอง (ผู้มีส่วนได้เสียสามารถทำอะไรได้บ้างเพื่อสนับสนุนการศึกษา)

ที่มา : การประชุมเชิงปฏิบัติการ จังหวัดภูเก็ต วันที่ 15 กรกฎาคม 2559



วิธีการตามขั้นตอนที่สองและสามมีข้อดีคือ 1. ใช้เวลาน้อยแต่ได้ความเห็นมาก และหลากหลาย 2. แต่ละคนมีส่วนร่วมได้มากเท่ากัน 3. การค่อยๆ คิดและเรียบเรียงในกระดาน ช่วยทำให้ความคิดเป็นระบบ และช่วยกระตุ้นให้ผู้ร่วมการสนทนาตื่นตัว 4. เนื่องจากความคิดจะถูกจัดกลุ่ม เห็นเป็นภาพรวม โดยไม่ต้องเปิดเผยว่าใครเป็นผู้แสดงความเห็น ทำให้การแสดงความเห็น มีแนวโน้มจะเป็นความจริง

ขั้นที่สี่ มีขึ้นเพื่อตอบคำถามว่า “ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องต่างๆ ประสบกับอุปสรรค (Barrier) อย่างไรบ้างจึงทำให้ไม่อาจเข้ามามีส่วนร่วมสนับสนุนการศึกษาได้ตามอุดมคติ” ในขั้นตอนนี้ กระบวนการจะเปลี่ยนมาใช้วิธีการ สนทนากลุ่ม (Focus group) จะจัดบรรยากาศของการพูดคุยให้เป็นวงขนาดเล็กไม่เกิน 7 คน โดยแต่ละกลุ่มจะได้รับโจทย์ที่ชัดเจน หลังจากนั้น กระบวนการจะช่วยเป็นผู้จัดประเด็นการสนทนาและช่วยสรุปให้ ผู้ร่วมสนทนาจะได้ไม่กังวลและสามารถสนทนาอย่างราบรื่น หากมีประเด็นที่กระบวนการไม่มั่นใจ จะทวนถามก่อนจะจดบันทึก และหากมีการสนทนาที่ไม่กระจายอย่างทั่วถึง กระบวนการก็จะช่วยส่งคำถามให้แก่ผู้ที่มีส่วนร่วมน้อย ช่วยทำให้วงสนทนาเกิดการไหลเวียนของบทสนทนาอย่างทั่วถึง (ดู ภาพที่ 37)



ภาพที่ 36 : การทำกระบวนการเพื่อตอบคำถามข้อที่สาม(อุปสรรคของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียคืออะไร)

ที่มา : การประชุมเชิงปฏิบัติการ จังหวัดภูเก็ต วันที่ 15 กรกฎาคม 2559

ขั้นที่ห้า กระบวนการจะขอให้ผู้ร่วมสนทนากลุ่มย่อย ช่วยเลือกอุปสรรคที่สำคัญที่สุด และควรแก้ไขภายในหนึ่งปีหลังจากนี้มาทั้งสิ้น 3 ประการ และพยายามตอบคำถามว่า “เราจะแก้ไขอุปสรรค 3 ประการนี้ได้อย่างไรบ้าง” (ดู ภาพที่ 38)

ข้อดีของวิธีการตามขั้นตอนที่สี่และห้านี้คือ 1. ผู้ร่วมการสัมมนาแสดงความเห็นได้ใกล้เคียงกัน 2. บรรยากาศของการสนทนาใกล้ชิดและเป็นกันเองกว่าสัมมนาวงใหญ่ 3. สามารถจัดกลุ่มผู้ร่วมสนทนาให้สอดคล้องกันได้ เช่น แบ่งเป็นกลุ่มผู้ให้บริการ ผู้รับบริการ และฝ่ายอื่นๆ หรืออาจจะจงใจละให้ผู้ร่วมสนทนาที่ครอบคลุมฝ่ายในกลุ่มเดียวกันก็ได้ เป็นต้น

อุปสรรค	แก้ไขอย่างไร	ใครทำ
① การขาดข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับพื้นที่เป้าหมาย	อบรมผู้ปกครอง -> จัดทำสื่อประชาสัมพันธ์ อบรม เภสัชกร/พยาบาล/เจ้าหน้าที่สาธารณสุข/อาสาสมัคร -> จัดทำสื่อประชาสัมพันธ์ -> จัดทำสื่อประชาสัมพันธ์	โรงเรียน - พ.ร. - ส.อ. - อ.ร. - อ.ร. - อ.ร.
② การขาดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับโรค	-> จัดทำสื่อประชาสัมพันธ์ -> จัดทำสื่อประชาสัมพันธ์ -> จัดทำสื่อประชาสัมพันธ์	-> โรงเรียน -> โรงเรียน -> โรงเรียน
③ การขาดความร่วมมือจากชุมชน	-> จัดทำสื่อประชาสัมพันธ์ -> จัดทำสื่อประชาสัมพันธ์ -> จัดทำสื่อประชาสัมพันธ์	-> โรงเรียน -> โรงเรียน -> โรงเรียน

ภาพที่ 37 : การทำกระบวนการเพื่อตอบคำถามข้อที่สี่ (เราจะทำอย่างไรได้บ้างเพื่อแก้ไขอุปสรรค?

โดยเลือกมาสามอันดับแรกที่สำคัญที่สุด และควรเริ่มทำก่อนใน 1 ปีข้างหน้า)

ที่มา : การประชุมเชิงปฏิบัติการ จังหวัดภูเก็ต วันที่ 15 กรกฎาคม 2559



### 8.1.3) ผลการสัมมนาเชิงปฏิบัติการ

ผลการศึกษานำเสนอได้เป็น 3 ส่วนตามคำถามของการศึกษา ดังนี้

- ผู้เรียน/เด็กต้องการอะไรจากการศึกษา หรือกล่าวอีกแบบหนึ่งก็คือ การศึกษาควรสัญญาที่จะส่งมอบอะไรให้แก่ผู้เรียน/เด็ก คำตอบที่พบได้ในทุกการระดมความเห็นคือ ประการแรก ทักษะที่จำเป็นต่อการเป็นพลเมืองที่ดี และตอบสนองต่อตลาดแรงงาน ทักษะที่มีกฎระเบียบได้แก่ ภาษาต่างประเทศ การคิดวิเคราะห์ การคิดเชิงวิพากษ์ เป็นต้น สิ่งนี้ยืนยันข้อเสนอ (จะกล่าวถึงในส่วนถัดไป) ซึ่งระบุว่า การศึกษาของไทยควรตอบสนองต่อทักษะที่จำเป็นในศตวรรษที่ 21 ในขณะเดียวกัน ก็ต้องไม่ละเลยบริบทของท้องถิ่น ตัวอย่างของข้อความที่ผู้ร่วมกระบวนการสะท้อนมาก็เช่น:

“เด็กปัจจุบันนี้ขาดทักษะด้านอาชีพและทักษะการใช้ชีวิต เช่น การอยู่ร่วมกันในที่ทำงาน ทักษะด้านการติดต่อสื่อสาร พ่อแม่ที่อยู่ในพื้นที่ห่างไกล ไม่มีเวลา มาอบรมลูก ทำให้ปัจจุบันเด็กขาดทักษะเหล่านี้ซึ่งมันเป็นทักษะที่ต้องใช้ในชีวิตประจำวัน หรือในบางกรณีเด็กไม่ยอมเรียนสายสามัญแต่ถูกบังคับ เด็กถูกบังคับให้เรียนอย่างเดียว เรียนให้เก่ง แต่เด็กที่เก่งจบไปแล้วไม่สามารถเอาตัวรอดได้ เพราะขาดทักษะในการทำงานและอยู่ร่วมกันกับผู้อื่น” (ผู้ให้สัมภาษณ์จาก จังหวัดเชียงใหม่, 5 กรกฎาคม 2559)

ประการที่สอง ผู้เรียนต้องการครูที่ดี แต่ครูที่ดีมีความหมายอย่างไร ครูที่ดีถูกระบุจากกลุ่มตัวอย่างว่า ควรมีเวลาเอาใจใส่รายละเอียดของผู้เรียน, ควรมีความรู้ ควรสร้างแรงบันดาลใจ และควรส่งเสริมผู้เรียนให้เติบโตไปตามที่เขาต้องการ เป็นต้น ผลลัพธ์นี้สอดคล้องกับวรรณกรรมปริทัศน์ซึ่งระบุว่า ประเทศไทยต้องปฏิรูประบบการอบรมครู ในขณะเดียวกัน บทเรียนของประเทศฟินแลนด์และแคนาดา ก็ตอกย้ำถึงความสำคัญของข้อเสนอเหล่านี้:

“ถ้าเราจะปฏิรูปการศึกษา เราต้องให้ความสำคัญกับครู ไม่ใช่ส่วนอื่น ไม่สำคัญ แต่ควรจะเน้นที่ครู ไม่ว่าจะเป็นการผลิต การสรรหา การแต่งตั้ง การพัฒนาครูและการประเมิน เรื่องของจิตวิทยาในการสอน การจัดกระบวนการ การสอนบางที่ต้องใช้ประสบการณ์” (ผู้ให้สัมภาษณ์จากจังหวัดราชบุรี, 27 มิถุนายน 2559)

ประการที่สาม ต้องการดูแลและสนับสนุนพัฒนาการทางอารมณ์ หรือหากใช้คำที่ตรงไปตรงมามากกว่านั้นก็คือ เด็กต้องการความรักการเอาใจใส่ และยังหมายรวมถึงการให้กำลังใจ เขาพัฒนาตนเองไปในทางที่ดีด้วย อาทิตบความของ Scientific America ชี้ว่า การให้คำชื่นชมต่อความพยายามมีผลต่อพัฒนาการการเรียนรู้ของเด็กมากกว่าการชื่นชมที่ผลลัพธ์ (Dweck, 2016)<sup>71</sup> สิ่งเหล่านี้คือตัวอย่างของการตอบสนองต่อความต้องการทางจิตใจ มิใช่การสอนเนื้อหาและการประเมินผลลัพธ์อย่างเดียว:

“ถ้าคนไม่มี confident (ความมั่นใจ) ต่อให้เป็น ดร. ให้เขาดูถูกจนไม่มีค่าอะไร ก็อยู่ไม่ได้ เพราะฉะนั้นเด็กก็เหมือนกัน เด็ก 6 ขวบ คุณเหยียบย่ำ บอกว่าเด็กมันโง่มาก มันอ่านไม่รู้เรื่อง แล้วคุณไปคาดหวังว่าเขาจะต้องเป็นคนที่มีผลักดันประเทศเรา มันแย่ที่เราฝากความหวังไว้กับเขา แต่เราว่าเขาทุกวัน เราต้องเห็นใจ และต้องทำความเข้าใจนักการศึกษาต้องแก้ไขเรื่องนี้กันเยอะพอสมควร” (ผู้ให้สัมภาษณ์จากจังหวัดภูเก็ต, 15 กรกฎาคม 2559)

ประการที่สี่ ต้องการสภาพแวดล้อม/บริบททางสังคมที่ดี ทั้งนี้เพราะเด็กไม่ได้อยู่แต่ภายในโรงเรียน เด็กยังใช้ชีวิตอยู่ที่บ้าน ซึ่งต้องการครอบครัวที่ดี เด็กยังต้องใช้ชีวิตอยู่ในพื้นที่สาธารณะ ตามร้านค้าต่างๆ หากพื้นที่เหล่านี้มีพื้นที่สร้างสรรค์มากเพียงพอ มีพื้นที่แห่งการเรียนรู้ และช่วยกันป้องกันพิษภัยต่อเด็ก ก็จะทำให้เด็กได้รับโอกาสที่จะเติบโตขึ้นอย่างมีคุณภาพ สภาพแวดล้อมทางสังคมที่ดีจึงหมายถึงสภาพที่ภาคส่วนต่างๆ ในสังคมเข้ามาร่วมด้วยช่วยกันพัฒนาเด็ก โดยไม่ได้เกี่ยงว่าเป็นหน้าที่ของคนอื่น (All for education):

“นโยบายลดเวลาเรียน เพิ่มเวลารู้ โรงเรียนที่อยู่ในต่างจังหวัด คุณครูไม่สามารถปล่อยนักเรียนกลับบ้านได้ เนื่องจากไม่มีใครดูแล และไม่มีแหล่งเรียนรู้ นอกห้องเรียนสำหรับเด็ก ทำให้เด็กไม่สามารถออกไปหาความรู้เพิ่มเติมด้วยตนเองนอกห้องเรียนได้” (ผู้ให้สัมภาษณ์จากจังหวัดราชบุรี, วันที่ 27 มิถุนายน 2559)

<sup>71</sup> ผู้วิจัยขอขอบคุณ นพ.ประเสริฐ ผลิตผลการพิมพ์ ที่แนะนำบทความชิ้นนี้

“ชุมชนขาดการมีส่วนร่วม ชุมชนคิดว่าการจัดการศึกษาเป็นหน้าที่ของโรงเรียน ผอ. หรือครู ซึ่งความเป็นจริงชุมชนคือส่วนสำคัญ ชุมชนควรสร้างตนเองให้เป็นชุมชนต้นแบบ ให้เป็นแหล่งเรียนรู้ ถ้าเป็นไปได้วัด บ้าน ชุมชน โรงเรียน ควรร่วมมือกัน หากไม่ร่วมมือกันจะไม่ประสบความสำเร็จ” (ผู้ให้สัมภาษณ์จาก จังหวัดสุรินทร์, วันที่ 12 กรกฎาคม 2559)

ประการที่ห้า ทรัพยากรที่เพียงพอและเป็นธรรม เพื่อลดความเหลื่อมล้ำจากภูมิหลังทางเศรษฐกิจสังคม เป็นประเด็นสำคัญเช่นกัน ทั้งนี้เพราะ ผู้เรียนที่มีภูมิหลังแตกต่างกันย่อมส่งผลกระทบต่อความสามารถทางการศึกษาที่แตกต่างกันด้วย เด็กจากครอบครัวยากจน มีความเสียเปรียบทั้งในแง่สารอาหารที่ได้รับตั้งแต่วัยเยาว์ โอกาสในการเข้าถึงโรงเรียนที่ดี โอกาสในการเข้าถึงอุปกรณ์การเรียน ฯลฯ นอกจากนี้ เด็กที่มาจากครอบครัวที่อบอุ่น จะมีสมาธิในการเรียนที่มากกว่าครอบครัวที่แตกแยก เป็นต้น ตัวอย่างข้อคิดเห็นเช่น:

“ผู้ปกครองที่มีเงินมีความรู้ ไม่อยากให้ลูกเข้าโรงเรียนรัฐ เด็กในโรงเรียนรัฐได้เรียนจริงไม่ถึง 120 วัน นอกนั้นครูไปอบรม ตรงนี้เราส่งสารเด็ก หรือบางทีครู ป.1 ไปอบรม เอาครู ป.2 มาสอนแทนเหลือเพียงแต่ผู้ปกครองที่ไม่มีเงินหรือไม่มีทางเลือกที่ยังส่งลูกเรียนโรงเรียนรัฐ”(ผู้ให้สัมภาษณ์จากจังหวัดเชียงใหม่, 5 กรกฎาคม 2559)

โดยสรุปเราจะพบว่า ในมุมมองผู้เข้าร่วมประชุมเชิงปฏิบัติการแล้ว มีสิ่งที่เด็กต้องการอย่างมากอยู่ 5 ประการด้วยกันได้แก่ ทักษะที่จำเป็น ครูที่ดี พัฒนาการทางอารมณ์ สภาพแวดล้อมที่ดี และการสนับสนุน เพื่อลดความเหลื่อมล้ำในการเรียนรู้ คำถามที่ตามมาคือ ภาคส่วนต่างๆ ในสังคมที่มีอยู่หลากหลาย (Stakeholders) จะเข้ามาสนับสนุนให้เกิดปัจจัยทั้ง 5 ประการนี้ได้อย่างไรบ้าง เราจะได้กล่าวถึงประเด็นนี้ในหัวข้อถัดไป

• มีส่วนเกี่ยวข้องกับการสนับสนุนการศึกษา “ในพื้นที่” มีใครบ้าง และจะสนับสนุนการศึกษาในพื้นที่ของตนเองได้อย่างไร

จากการระดมความเห็นระหว่างผู้ร่วมกระบวนการ ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการศึกษา สามารถแบ่งเป็นกลุ่ม (Category) ได้ดังนี้ 1) กลไกของกระทรวงศึกษาธิการในระดับที่เหนือกว่าโรงเรียนขึ้นไป 2) โรงเรียน ซึ่งรวมถึงครูและผู้บริหารโรงเรียน 3) สถาบันครอบครัว

พ่อ แม่ และผู้ปกครอง 4) หน่วยงานภาครัฐอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษา โดยเฉพาะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 5) ภาครัฐกิจในพื้นที่ และ 6) ภาคประชาสังคม ซึ่งหมายถึงภาคส่วนอื่นๆ ทั้งหมดนอกจากที่กล่าวมาใน 1-5 ซึ่งอยากมีส่วนร่วมสนับสนุนการศึกษา

ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเหล่านี้ถูกมองว่าสามารถเข้าไปสนับสนุนการศึกษาได้ ดังสรุปในตารางที่ 12

ตารางที่ 12 : สรุปบทบาทของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในพื้นที่ ต่อการพัฒนาการศึกษา

เป้าหมาย	ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย	ทำอะไร	บทบาทสนับสนุนของรัฐ
ทักษะที่จำเป็น	ผู้บริหารโรงเรียน ครู ภาครัฐกิจ	การจัดการที่ยืดหยุ่นและเหมาะสมกับเด็ก	กระจายบทบาทการตัดสินใจมาให้แก่โรงเรียนและปฏิรูประบบประเมิน
	พ่อแม่ ผู้ปกครอง	มีส่วนร่วมพัฒนาการศึกษาของลูก	พัฒนาเศรษฐกิจสังคมให้ดี
ครูที่ดีในท้องถิ่น	รัฐ กระทรวงศึกษาธิการ และท้องถิ่น	พัฒนาสถาบันผลิตครูอิสระของโรงเรียนในการสรรหาครูและระบบสนับสนุนครูที่ดี	กระจายบทบาทฯ สร้างระบบความรับผิดชอบใหม่และปฏิรูปการผลิตและอบรมครู
การส่งเสริมพัฒนาการทางอารมณ์	ผู้บริหารโรงเรียน ครู	ให้โอกาสเอาใจใส่ ให้ความเข้าใจ	สร้างความรับผิดชอบต่อวิชาชีพและลดภาระเอกสาร (ปฏิรูปการประเมิน) และภาระทางเศรษฐกิจ
	พ่อแม่ ผู้ปกครอง	ให้ความรักความอบอุ่น	พัฒนาเศรษฐกิจสังคมให้ดี
สิ่งแวดล้อมที่ดี	ภาครัฐกิจและภาคประชาสังคม	เข้ามาร่วมสร้างพื้นที่เรียนรู้	พัฒนาเศรษฐกิจสังคมให้ดี และกระจายบทบาทให้ภาคส่วนอื่นๆ มีส่วนร่วม
ทรัพยากรที่เพียงพอและเป็นธรรม	ภาครัฐกิจและรัฐ	ทุนการศึกษาและ หรือสนับสนุนโอกาส (in kind)	พัฒนาเศรษฐกิจสังคมให้ดี และการอุดหนุนทางการเงิน

ที่มา : สรุปจากการระดมความเห็นในพื้นที่จังหวัด ราชบุรี สุรินทร์ เชียงใหม่ และภูเก็ต

จากตารางที่ 11 เราจะพบว่า

**ประเด็นแรก** ทักษะที่จำเป็นต่อตัวเด็กนั้น ต้องได้รับความร่วมมือจากทั้ง โรงเรียน ผู้ปกครอง และภาคธุรกิจ โดยในด้านหนึ่ง โรงเรียนต้องมีความยืดหยุ่นในการจัดการ มากเพียงพอที่จะออกแบบการเรียนการสอนให้ตอบโจทย์ทั้งการเรียนรู้ในศตวรรษที่ 21 และ มีความสอดคล้องกับบริบทของพื้นที่ ทำให้ผู้เรียนมีความพร้อมที่จะเคลื่อนย้ายไปทำงานทั้งในและ นอกพื้นที่ตามศักยภาพที่ดินมี นอกจากนี้ ภาคธุรกิจอาจจะเข้ามามีส่วนในการเชื่อมโยงผู้เรียนเข้าสู่ กำลังแรงงานได้โดยตรง ในรูปแบบการเรียนไปด้วยทำงานไปด้วย (Work Integrated Learning: WIL) หรือการรับฝึกงาน

แต่การจะทำเช่นนี้ได้ รัฐต้องสนับสนุนให้โรงเรียนมีอิสระในการตัดสินใจ หรือ มีการกระจายบทบาทไปให้โรงเรียนมากขึ้น ในขณะเดียวกัน การประเมินโรงเรียน ครู และเด็กต้อง มีการปรับเปลี่ยนด้วย ไม่เช่นนั้นก็จะไร้ประโยชน์ ตัวอย่างเช่น หากโรงเรียนต้องการส่งเสริมทักษะ ที่ให้เด็กส่วนใหญ่เข้าถึงสัมมาชีพในพื้นที่ แต่หลักสูตรยังแข็งตัว การประเมินยังเน้นเนื้อหาจาก ส่วนกลาง ก็จะทำให้การประเมินได้ผลสัมฤทธิ์ต่ำ และสิ่งที่โรงเรียนพยายามให้ทักษะแก่เด็ก ก็ไม่บรรลุผล

ขณะที่อีกด้านหนึ่ง ผู้ปกครองต้องเป็นพลังสำคัญที่จะเข้ามามีบทบาท มีส่วนร่วมในการพัฒนาโรงเรียน เพื่อทดแทนบทบาทของรัฐส่วนกลางที่ลดลงไป แต่จะเกิดการ มีส่วนร่วมจากผู้ปกครองได้นั้น บริบททางเศรษฐกิจสังคมในพื้นที่ต้องดีด้วย ไม่เช่นนั้นก็จะไม่บรรลุผล เช่นกัน ตัวอย่างคือ หากผู้ปกครองมีฐานะที่ไม่ดี ก็ย่อมไม่มีเวลาให้ความร่วมมือกับโรงเรียน และ เมื่อไม่มีส่วนร่วม โรงเรียนจะสามารถพัฒนานักเรียนได้อย่างจำกัด

**ประเด็นที่สอง** การได้ครูที่ดีในท้องถิ่น มีความจำเป็นต้องพึ่งพารัฐส่วนกลาง และหน่วยงานระดับเขตพื้นที่ อาทิ เขตพื้นที่การศึกษาสังกัด สพฐ. และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อยู่พอสมควร เนื่องจากการผลิตครู และบทบาทในการจัดจ้างครูยังคงอยู่ที่หน่วยงานระดับเหนือ โรงเรียนขึ้นไป ดังนั้น ผู้ร่วมกระบวนการจึงเสนอให้รัฐต้องทำอย่างน้อยสามเรื่องได้แก่ การพัฒนา สถาบันผลิตครูให้มีคุณภาพมากขึ้น การให้อิสระที่เพิ่มขึ้นแก่โรงเรียนในการเลือกจ้างครู และวาง ระบบที่ดีในการสนับสนุนครูที่มีอยู่แล้ว

**ประเด็นที่สาม** การส่งเสริมพัฒนาการทางอารมณ์ของผู้เรียน ต้องการความร่วมมือ ทั้งจากครู และ ผู้ปกครอง ในส่วนของครูนั้น หากจะมีเวลาเอาใจใส่ผู้เรียนได้อย่างเต็มที่ ครูจะต้อง ไม่มีภาระนอกห้องเรียนมากเกินไป อาทิ การประเมินเชิงเอกสารที่มากเกินไป หรืองานพิเศษต่างๆ

เพื่อหารายได้เสริม ซึ่งจะบรรลุได้ รัฐต้องเข้ามามีส่วนร่วมในการปฏิรูประบบความรับผิดชอบ และการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจของครู<sup>72</sup>

ความรับผิดชอบ คือกลไกสำคัญเพราะแม้ครูมีเวลาว่างมากขึ้น แต่หากไม่มี ความรับผิดชอบเชิงวิชาชีพหรือระบบความรับผิดชอบรูปแบบอื่นๆ มารองรับ ครูก็อาจจะ ไม่ลงแรงกลับมาที่ตัวผู้เรียนมากเท่าที่ควรจะเป็น

ในขณะที่ผู้ปกครอง ก็จะเป็นต้องมีส่วนร่วมต่อการพัฒนาทางอารมณ์ของ ผู้เรียน เพราะเวลาส่วนใหญ่นอกห้องเรียนคือที่บ้าน และการที่ผู้ปกครองจะมีส่วนร่วมพัฒนา การศึกษาของผู้เรียนได้นั้น รัฐต้องเข้ามาสนับสนุนให้เงื่อนไขทางเศรษฐกิจสังคมดีเพียงพอด้วย เช่นกันยี่นี้ รัฐซึ่งทำหน้าที่ได้ไม่ดีในแง่ของการพัฒนาเศรษฐกิจสังคมในภาพรวม จึงส่งผลต่อ การศึกษาด้วย เช่นเดียวกับที่ Sahlberg เสนอว่า “แท้ที่จริงแล้ว ฟินแลนด์ไม่ได้แค่ทำการศึกษ ได้ดี แต่เราทำสังคมในภาพรวมได้ดีทั้งหมดต่างหาก” (Sahlberg, 2013b)

**ประเด็นที่สี่** การสร้างสิ่งแวดล้อมแห่งการเรียนรู้ที่ดีใน “พื้นที่” นั้นไม่อาจจะ สร้างได้โดยใครคนใดคนหนึ่ง แต่จะต้องระดมความร่วมมือจากทุกภาคส่วนในสังคม โดยเฉพาะ ภาคธุรกิจและภาคประชาสังคมให้เข้ามามีส่วนร่วม พัฒนาพื้นที่ให้กลายเป็นพื้นที่แห่งการเรียนรู้ แน่นนอนว่า เงื่อนไขของความสำเร็จยังคงยึดโยงกับขีดความสามารถของรัฐที่จะสร้างความอยู่ดีกินดี ให้แก่พื้นที่ เมื่อคนไม่มีความยากลำบากทางเศรษฐกิจฐานะ ก็มีส่วนร่วมทางสังคมได้มากขึ้น แต่อีก สิ่งหนึ่งที่สำคัญไม่แพ้กันเลยคือ ทศนคติที่ถูกต้องของรัฐ ที่จะเปิดพื้นที่ให้แก่การมีส่วนร่วมอย่าง กว้างขวาง โดยไม่ผูกขาดบทบาทเอาไว้ที่รัฐเพียงฝ่ายเดียว สิ่งนี้คือกระดุมเม็ดแรกที่สำคัญที่สุด ที่จะ ทำให้การมีส่วนร่วมจากภาคส่วนอื่นๆ เป็นไปได้

**ประเด็นที่ห้า** ทรัพยากรที่เพียงพอและเป็นธรรม เป็นกลไกที่รัฐ (โดยเฉพาะ ในส่วนของกระทรวงศึกษาธิการและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งมีหน้าที่และทรัพยากรจำนวนมาก) และภาคธุรกิจ จะสามารถช่วยกันสนับสนุนการศึกษาได้ อาทิ การให้งบประมาณที่เพียงพอ การให้ทุนการศึกษาเพิ่มเติมสำหรับผู้ขาดแคลน การให้โอกาสซึ่งอาจจะมีใช้ตัวเงินเพิ่มเติมแก่ผู้ที่มี ภูมิหลังทางสังคมซึ่งด้อยกว่าผู้อื่น เป็นต้น

ข้อเสนอซึ่งได้มาจากการระดมความเห็นเหล่านี้เป็นภาพอุดมคติ เป็นเรื่องเล่า (Narrative) ซึ่งผู้ร่วมการประชุมเห็นว่าควรจะต้องเกิดขึ้น แต่ในชีวิตจริง ยังมีอุปสรรคมากมายที่

<sup>72</sup> เน้นย้ำอีกครั้งว่า ปัญหาทางเศรษฐกิจฐานะของครู ส่วนหนึ่งเกิดมาจากความขาดประสิทธิภาพของการบริหารงาน ภายในกระทรวงศึกษาธิการเอง อาทิ การซื้อขายตำแหน่งโยกย้ายครูประจำปี ซึ่งงานวิจัยของ Tan ชี้ว่ามีมูลค่า สูงมาก การที่จะต้องใช้จ่ายเพื่อเงินวิ่งเต้นเหล่านี้อาจมีส่วนอย่างสำคัญในการก่อภาระหนี้สินของครู

ขวางกันมิให้เกิดกิจกรรมเหล่านี้ คำถามถัดไปที่คณะผู้วิจัยขอให้ผู้ร่วมการสนทนาขบคิด จึงเน้นไปที่การวิเคราะห์อุปสรรคต่างๆ ซึ่งทำให้อุดมคติเหล่านี้เกิดขึ้นไม่ได้ หรือติดขัดและชวนกันขบคิดต่อว่าเราจะจัดลำดับความสำคัญของปัญหา และ วิธีแก้ไขปัญหานี้ได้อย่างไร ซึ่งจะได้กล่าวในหัวข้อถัดไป

- ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องประสบกับอุปสรรค (Barrier) อย่างไรบ้างจึงทำให้ไม่อาจเข้ามามีส่วนร่วมสนับสนุนการศึกษาได้ตามอุดมคติ และเราจะแก้ไขอุปสรรคข้างต้นได้อย่างไรบ้าง (ขอให้จัดอันดับความสำคัญ และเลือกมาเพียง 3 ข้อเท่านั้น)

คณะผู้วิจัยได้รวบรวมความเห็นที่หลากหลายของทั้ง 4 ภูมิภาคและจัดทำเป็นตารางดังต่อไปนี้

**ตารางที่ 13:** สรุปอุปสรรคของการจัดการศึกษาเชิงพื้นที่ ซึ่งรวบรวมจากความเห็นประชาชนใน 4 ภูมิภาค

ประเด็น	อุปสรรค	แก้อย่างไร
การมีส่วนร่วมของชุมชน และผู้ปกครองต่อการศึกษา	ชุมชนมีส่วนร่วมน้อย	สร้างพื้นที่ของการมีส่วนร่วมและเงื่อนไขที่เอื้อให้เกิดการมีส่วนร่วม
	ผู้ปกครองมีส่วนร่วมน้อย	ใช้เทคโนโลยีสมัยใหม่เพื่อลดระยะห่างระหว่างครู และ ผู้ปกครอง อาทิ การทำ Line กลุ่มในห้องเรียน หรือระหว่างกรรมการสถานศึกษา
ทัศนคติที่สนับสนุนการเรียนรู้	การหลงสายสามัญและไม่ยอมรับการศึกษาในรูปแบบอื่น อาทิ กศน. หรือ อาชีวศึกษา	สร้างเครือข่ายระหว่างผู้ปกครองเพื่อให้ความรู้ความเข้าใจกันเองเมื่อผู้ปกครองเข้าใจ ก็สามารถให้คำแนะนำบุตรหลานได้
การกระจายบทบาทจากส่วนกลางไปสู่พื้นที่อย่างแท้จริง	ขาดนโยบายที่ชัดเจน	ประกาศนโยบายชัดเจนโดยยึดหลักมีเอกภาพทางนโยบาย หลากหลายในวิธีปฏิบัติ
	ระเบียบกฎหมายที่ยังให้อำนาจกับส่วนกลาง	แก้กฎหมายอย่างเป็นระบบ และมีส่วนร่วม

ตารางที่ 13: (ต่อ)

ประเด็น	อุปสรรค	แก้อย่างไร
	ทัศนคติ และการตีความกฎหมาย	รัฐบาลต้องสื่อสารอย่างชัดเจน ให้องค์กรต่างๆ เข้าใจเรื่องการกระจาย บทบาทไปให้พื้นที่/ท้องถิ่นทำให้เกิดบรรทัดฐานการตีความซึ่งสนับสนุน การปฏิรูป
	การกำหนดวิธีปฏิบัติมา พร้อมกับ นโยบายทำให้ขาดอิสระที่จะ แก้ปัญหาด้วยตนเอง	ต้องมอบหมายภารกิจและตัวแปร ความสำเร็จ แต่ไม่กำหนดวิธีการ ที่ตายตัวเกินไป
	การขัดผลประโยชน์	เพิ่มพลังต่อรองของประชาชนทำให้ ผู้มีบทบาท กลุ่มการเมืองต้องรับผิดชอบต่อประชาชนมากขึ้นและแสวงหา ประโยชน์ส่วนตนได้จำกัด
การส่งเสริมโรงเรียน และ ครูที่มีคุณภาพในพื้นที่	การขาดขีดความสามารถ ของโรงเรียน	การปฏิรูประบบการพัฒนาครู อาทิ การให้อิสระแก่โรงเรียน ในการใช้ งบประมาณเพิ่มศักยภาพผู้บริหารและครู (ต้องมาพร้อมระบบประเมินที่ดี)
	การขาดระบบความรับผิดชอบที่ดี	ปฏิรูประบบความรับผิดชอบครู, ปฏิรูประบบประเมินโรงเรียน และพัฒนา ความรับผิดชอบเชิงวิชาชีพ
	ทัศนคติ และ ผลตอบแทน ที่แท้จริงของครูต่ำ	ปฏิรูปสถาบันผลิตครูและ ระบบผลตอบแทนครู
	ความไม่คล่องตัวของการจัดจ้าง บุคลากรครู	กระจายบทบาทการตัดสินใจไปให้แก่ ระดับโรงเรียนหรือ อย่างน้อยต้องเพิ่ม ขีดความสามารถของเขตพื้นที่ฯ ให้สูงขึ้น

ที่มา : สรุปจากการระดมความเห็นในพื้นที่จังหวัด ราชบุรี สุรินทร์ เชียงใหม่ และภูเก็ต



จากตารางที่ 13 พบว่า มีประเด็นที่สอดคล้องกับบทเรียนใน 5 ประเด็นดังนี้

**ประการแรก** ปัญหาด้านการกระจายบทบาท ผู้ที่เข้าร่วมสัมมนาชี้ว่า ที่ผ่านมา การกระจายบทบาทมาสู่พื้นที่ ทั้งในระดับภูมิภาคและโดยเฉพาะระดับโรงเรียนยังไม่มากพอ หรือมีรายละเอียดบางประการที่ทำพื้นที่ไม่สามารถดำเนินงานได้อย่างเต็มที่ ตัวอย่างเช่น แม้จะมีการกระจายบทบาทมาให้แก่เขตพื้นที่การศึกษา แต่เวลาโครงการต่างๆ ลงมาไม่ได้มาเพียงนโยบาย แต่บังคับ “วิธีปฏิบัติ” ทำให้เขตพื้นที่การศึกษาไม่มีบทบาท “ตัดสินใจ” ด้วยตนเอง นอกจากนี้ ยังมีประเด็นเรื่องบุคลากรครู ซึ่งยังไม่กระจายบทบาทมาให้แก่หน่วยตัดสินใจระดับล่าง ทำให้ครูขาดหรือเกินในบางพื้นที่ และปรับตัวได้ล่าช้าทำให้ได้สูญเสียโอกาส เป็นต้น จึงควรกระจายบทบาทมากขึ้น

**ประการที่สอง** ปัญหาด้านการสร้างระบบความรับผิดชอบ ปัญหานี้เกิดจากการออกแบบวิธีประเมิน โดยอิงกับเอกสารและตัวแปรต่างๆ มากจนเกินไป ทำให้ครูถูกดึงออกจากห้องเรียน เพื่อไปทำงานประเมินอย่างมีนัยสำคัญ และทำให้นักเรียนได้รับความรู้ลดลง จึงควรมีการปฏิรูประบบประเมินใหม่ และหากเชื่อมโยงข้อเสนอนี้เข้ากับกรณีศึกษา โดยสามารถดูตัวอย่างจากบัตรรายงาน (Bottom-up report card) ของนิคารากัว และ เอล ซัลวาดอร์ หรือระบบประเมินภายในและภายนอกของประเทศญี่ปุ่นมาเป็นต้นแบบ เพื่อปรับปรุงได้

**ประการที่สาม** ปัญหาเรื่องการมีส่วนร่วมน้อย (เมื่อเทียบกับความคาดหวัง) ทั้งในระดับห้องเรียน และระดับพื้นที่ การมีส่วนร่วมที่น้อยนี้ ส่วนหนึ่ง เพราะการตีความกฎหมายที่ขัดขวางการมีส่วนร่วมด้วย เช่น การตีความของหน่วยงานกำกับดูแลหน่วยงานหนึ่ง ทำให้โรงเรียนสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ ไม่สามารถระดมทรัพยากรจาก องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มาทำงานร่วมกันได้ เพราะมองเป็นการทำงานที่ผิดหน้าที่ หรือซ้ำซ้อนกัน ทางออกในกรณีนี้คือการพยายามสร้างเงื่อนไขแห่งความร่วมมือให้เกิดขึ้น ให้การสนับสนุนภาคีเครือข่ายในพื้นที่ ซึ่งมีแรงขับอยู่แล้ว ให้อยู่ขยายเครือข่ายมากขึ้น และการปรับแก้ทัศนคติของหน่วยงานกำกับดูแลให้ส่งเสริมการมีส่วนร่วมมากขึ้น ตัวอย่างที่สามารถเรียนรู้ได้จากกรณีศึกษา เช่น การทำโครงการพิเศษเพื่อเชื่อมโยงชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมกับโรงเรียนโดยตรงของประเทศญี่ปุ่น

**ประการที่สี่** การจะแก้ไขปัญหาก็ระบุไว้ในประการที่หนึ่งถึงสามได้นั้นจำเป็นต้องมีบุคลากรทางการศึกษาที่ดี เป็นจุดคานงัดสำคัญ ดังนั้นเราจึงต้องการระบบผลิต ระบบอบรม และระบบแรงจูงใจครูที่ดี การปฏิรูประบบที่เกี่ยวข้องกับบุคลากรทางการศึกษาอย่างรอบด้าน จึงเป็นข้อเสนอสำคัญที่ได้จากการประชุมด้วย

นอกจากที่ได้กล่าวมาทั้งหมดสี่ประการแล้ว ยังมีความเห็นต่ออุปสรรคและทางออกอื่นๆ อีก (ในภาคผนวก ง) ซึ่งจำเป็นและมีประโยชน์ต่อการพัฒนาการศึกษาเชิงพื้นที่ในประเทศไทย ตัวอย่างเช่น ตัวแทนนักธุรกิจเสนอว่า ปัจจุบันการศึกษาเชิงพื้นที่ ยังไม่ตอบโจทย์ของตลาดการค้าและแรงงานในพื้นที่มากเท่าที่ควร (เป็นเหตุให้วงสนทนาโยงไปถึงเรื่อง ความเปี่ยงเบนของผู้ปกครองที่จะให้บุตรหลานเข้าสายสามัญมากกว่าอาชีวศึกษา) ทางออกที่ประชุมระดมกันนั้น เป็นการให้ความรู้ และการค่อยๆ ปรับวัฒนธรรมของสังคมต่ออาชีวศึกษาในระยะยาว เป็นต้น

โดยสรุปส่วนที่ 8.1.3 เราจะพบว่า ในด้านหนึ่ง การผ่อนคลายบทบาทของรัฐส่วนกลาง ส่งผลให้เกิดการปรับตัวเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้าง ทำให้เกิดการจัดรูปความสัมพันธ์และความรับผิดชอบแบบใหม่ ซึ่งเป็นกลไกทางการ ในอีกด้านหนึ่ง เมื่อกระทรวงศึกษาธิการส่วนกลางลดบทบาทลง ก็ได้เปิดพื้นที่ให้แก่ภาคส่วนต่างๆ ในสังคมได้เข้ามามีส่วนร่วมคิด ร่วมขับเคลื่อนการศึกษาในระดับพื้นที่มากขึ้น ไม่ว่าจะเป็นข้าราชการระดับเขตพื้นที่ ครูและผู้บริหารโรงเรียน ผู้ปกครอง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นายทุนท้องถิ่น ภาคประชาสังคม เป็นต้น

แน่นอนว่า กลุ่มพลังทางสังคมเหล่านี้ต้องเผชิญอุปสรรคมากมายในการจัดการศึกษาเชิงพื้นที่ตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา แต่พวกเขาก็ได้ย้อนทบทวนเห็นว่าเราจำเป็นต้องแสวงหาหนทางรวมตัวกันขบคิดที่จะแก้ไขอุปสรรคต่างๆ ไปตามกำลังความสามารถที่มี ได้แก่ การสร้างพื้นที่ระดมส่วนร่วมจากประชาชน การผลักดันระบบความรับผิดชอบเชิงการประเมินแบบใหม่ การสร้างความรับผิดชอบเชิงข่าวสาร และความรับผิดชอบเชิงวิชาชีพ รวมถึงการพัฒนากระบวนการผลิตและอบรมครู หรือโดยรวมแล้วก็คือการเสนอให้มีการกระจายบทบาทมาให้ชุมชนอย่างแท้จริงและการเพิ่มคุณภาพของครู

มากไปกว่านั้น รัฐควรวางบรรทัดฐานการตีความกฎหมายใหม่ เพื่อสนับสนุนให้เกิดการร่วมมือระดับพื้นที่ ประเด็นนี้สำคัญเพราะมีกรณีศึกษาซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอยากที่จะสนับสนุนการศึกษาโดยให้ความช่วยเหลือแก่โรงเรียนสังกัดเขตพื้นที่ฯ แต่กลับถูกห้ามเพราะกลัวจะทำหน้าที่ซ้ำซ้อน การตีความเช่นนี้ทำให้ระบบราชการแยกส่วน ไม่สามารถบูรณาการความร่วมมือได้ ทั้งที่จริงๆ แล้วข้าราชการในพื้นที่อยากร่วมมือกัน เป็นต้นประเด็นเหล่านี้ สะท้อนถึงการเรียนรู้ (Learning curve) ของพลังทางสังคมในพื้นที่ต่างๆ ที่มีความต่อเนื่องมาตลอด 17 ปีที่ผ่านมา (ค.ศ. 1999 – 2016)

ลำดับถัดไป เราจะสอบถามข้อเสนอที่ได้จากการระดมความเห็น 4 ภูมิภาคนี้ กับข้อเสนอที่ได้จากงานศึกษาของสถาบันวิจัยต่างๆ ว่ามีความสอดคล้องกันหรือไม่

#### 8.1.4) ข้อเสนอของฝ่ายวิชาการและเครือข่ายภาคประชาชนต่อการจัดการศึกษาเชิงพื้นที่ในอนาคต

ในหัวข้อที่ผ่านมา ผู้วิจัยได้พยายามรวบรวมความเห็นจากประชาชนในสี่ภูมิภาค เกี่ยวอุปสรรค และแนวทางการพัฒนาที่เหมาะสม เพื่อให้การศึกษาเชิงพื้นที่ที่มีคุณภาพดีขึ้นในอนาคต ในหัวข้อนี้ จะตรวจทานว่าแนวคิดของประชาชนที่ได้ ว่ามีความสอดคล้องกับข้อเสนอของ ฝั่งนักวิชาการและภาคประชาสังคมหรือไม่ เบื้องต้นหลังสำรวจงานศึกษาของหน่วยงานวิจัยด้านการศึกษพบว่า มีข้อเสนอคล้ายคลึงกันดังต่อไปนี้

1) การปฏิรูประบบข้อมูลและระบบประเมินสถานศึกษาให้มีประสิทธิภาพและอิงกับพื้นที่มากขึ้น ทำได้โดยการลดภาระเอกสารและตัวชี้วัดที่มากเกินไปของครู การจัดทรัพยากรให้สอดคล้องกับภาระงานของโรงเรียน และสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (สมศ.) ซึ่งต้องประเมินโรงเรียนกว่า 35,000 โรงเรียนระยะเวลา 5 ปี รวมถึงการประสานความร่วมมือระหว่างกรมประเมินตนเองและการประเมินภายนอก (สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์ และ คณะ, 2557: 9, 18-19)<sup>73</sup>

เมื่อเปรียบเทียบกับกรณีศึกษาประเทศญี่ปุ่น พบว่า เป็นตัวอย่างที่น่าสนใจ รัฐบาลส่วนกลางจะออกเพียงแนวปฏิบัติของการประเมิน โรงเรียนจะใช้แนวปฏิบัติเหล่านี้ประเมินตนเองก่อน และส่งมอบผลการประเมินเหล่านี้ให้แก่ผู้ประเมินภายนอกได้ใช้เพื่อการประเมินต่อไป เมื่อประเมินเสร็จแล้วก็มีมีการเปิดเผยต่อสาธารณะ ในขณะเดียวกันการประเมินเพื่อสร้างความรับผิดชอบจากชุมชน ด้วยกระบวนการบัตรรายงาน (Report card) ที่ดำเนินการจากระดับล่างมาสู่ภาพรวม (Bottom-up approach) ก็เป็นกลไกที่สามารถเรียนรู้ได้จากกรณีของเอล ซัลวาดอร์ และนิการากัว

2) การปฏิรูประบบพัฒนาคุณภาพครู มีความสำคัญเพราะครูเป็นหน่วยปฏิบัติที่ใกล้ชิดกับผู้เรียนมากที่สุด คุณภาพของผู้เรียนมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดอย่างมากกับคุณภาพของครู มากไปกว่านั้น การส่งเสริมให้ครูมีทุนทางวิชาชีพ (Professional capital) เพิ่มขึ้น อาทิ มีความรู้

<sup>73</sup> นอกจากที่กล่าวมานี้ งานศึกษาของ TDRI ยังเสนอว่า ควรมีการประเมินตามระดับปัญหา (Risk based assessment) และประเมินตามประเด็นเฉพาะ (Thematic assessment) ทั้งนี้เพื่อให้เราสามารถจำแนกโรงเรียนที่มีปัญหาออกจากโรงเรียนที่ทำได้ดีอยู่แล้ว หรือทำให้เราสามารถพัฒนาโรงเรียนโดยมุ่งเป้าเป็นบางประเด็นได้ (อาทิ โรงเรียนห่างไกล ต้องการเทคโนโลยีสื่อการสอนมากกว่าโรงเรียนในเมือง เป็นต้น) แต่การประเมินเหล่านี้ไม่ควรที่จะมีวัตถุประสงค์เพื่อให้คุณให้โทษอย่างเดียว หากแต่ต้องเป็นการประเมินเพื่อร่วมด้วยช่วยกันพัฒนา เพื่อที่รัฐจะได้เข้าไปสนับสนุนได้อย่างถูกต้อง

มีเครือข่าย หรือมีการตัดสินใจที่เก่งขึ้น จะทำให้ครูเป็นผู้นำการเปลี่ยนแปลงในพื้นที่ได้ โดยไม่ต้องรอคำสั่งจากส่วนกลาง ทำให้การจัดการศึกษาเชิงพื้นที่มีประสิทธิภาพมากขึ้น

รายงานของ TDRI เน้นย้ำสภาพการณ์ปัจจุบันของการอบรมครูในไทยว่า ยังเป็นภาคทฤษฎีและการบรรยายเป็นหลัก ยังไม่เน้นการนำไปใช้ และไม่มีกลไกติดตามต่อเนื่อง ข้อเสนอของ TDRI คือการที่รัฐค่อยๆ ถ่ายโอนบทบาทและงบประมาณการอบรมมาสู่โรงเรียน ให้โรงเรียนได้เป็นผู้เลือกหลักสูตรที่สอดคล้องกับความต้องการจริงของครู นอกจากนี้ ยังต้องเน้นให้ครบกระบวนการ ตั้งแต่การอบรมทางทฤษฎี การปฏิบัติ และการติดตามผลของการนำไปใช้ เป็นต้น นอกจากนี้ รัฐควรส่งเสริมและจัดให้มีช่องทาง (Platform) การร่วมแลกเปลี่ยนเรียนรู้ระหว่างผู้สอนเพื่อแบ่งปันความรู้

3) การปฏิรูปหลักสูตรและระบบประเมินผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษา ควรปรับเปลี่ยนไปสู่ทักษะแห่งศตวรรษที่ 21 กล่าวคือ เราต้องประเมินเนื้อหาที่สอดคล้องกับบริบทสังคมและตลาดแรงงานในอนาคต<sup>74</sup> ยกตัวอย่างเช่น 1) ทักษะการเรียนรู้วิธีเรียนรู้ (Learning skill) อาทิ ความรู้รอบ นอกเหนือจากสาขาที่ตนเรียน การคิด การสื่อสาร การทำงานร่วมกัน และการสร้างนวัตกรรม 2) ทักษะชีวิต (Life skill) เช่น รู้จักยืดหยุ่น รับผิดชอบ วางแผน หาทางเลือก และตัดสินใจ เป็นต้น สุดท้ายทักษะทางเทคโนโลยีสารสนเทศ (IT skill) อาทิ การรู้จักช่องทางเข้าถึงข่าวสาร การกรองข่าวสาร และการใช้ข่าวสาร<sup>75</sup> เป็นต้น

4) การจัดการศึกษาควรกระจายบทบาท “การตัดสินใจ” ออกไปสู่พื้นที่ระดับย่อยให้มากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะโรงเรียนซึ่งใกล้ชิดผู้เรียนและผู้ปกครองจึงเข้าใจความต้องการ และตอบสนองต่อปัญหาต่างๆ ได้อย่างรวดเร็ว แต่การกระจายบทบาทตัดสินใจจะมีผลดีก็ต่อเมื่อรัฐดำเนินการตามข้อเสนอทั้งสามข้อที่เพิ่งกล่าวถึงไปพร้อมๆ กัน หากไม่แล้วการกระจายบทบาทออกไปสู่โรงเรียนก็จะขาดประสิทธิภาพ และอาจจะทำให้ผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาแย่ลง (ดิลกะ ลัทธพิพัฒน์, 2554)

<sup>74</sup> นอกจากนี้ ในงานยังได้เสนอวิธีการประเมิน อาทิ ควรทำการประเมินแบบกลุ่มประชากร (Census-based test) ควรมีลักษณะที่มีความต่อเนื่อง มีการทำคลังข้อสอบที่เชื่อถือได้ ฯลฯ ซึ่งอาจจะไม่เป็นประเด็นหลักของงานชิ้นนี้ แต่มีความสำคัญต่อการปฏิรูปการศึกษา ดูได้จาก ibid. (pp.15-16) ทั้งนี้ หากการประเมินมีประสิทธิภาพ การสร้างแรงจูงใจของครูให้รับผิดชอบต่อคะแนนประเมิน (Incentive for accountability) มีแนวโน้มจะสำเร็จตามไปด้วย ในทางกลับกัน หากทำได้ไม่ดี การสร้างแรงจูงใจแก่ครูก็จะล้มเหลว

<sup>75</sup> ดู เจมส์ เบลลิงกา และ รอน แบรินต์ (2554) วิธีการจะฝึกฝนทักษะเหล่านั้นนั้น มีหลายทฤษฎี ตัวอย่างเช่น มูลินนิฮิสตครี-สฤชต์วังก์ เสนอให้ใช้กระบวนการแบบโจทย์ปัญหา (Problem based learning) เป็นกลไกสำคัญ โดยตั้งโจทย์ปัญหามาจากบริบทของท้องถิ่น เป็นต้น

แนวคิดเรื่องการปฏิรูปให้เกิดการศึกษาเชิงพื้นที่นี้ มิได้มีเฉพาะข้อเสนอจากกลุ่มนักวิชาการเท่านั้น หากแต่ขบวนการภาคประชาชนก็มีการเคลื่อนไหวอย่างต่อเนื่องและเข้มข้น กลุ่มตัวอย่างที่ชัดเจนเช่น ภาคิเชียงใหม่เพื่อการปฏิรูปการศึกษา เป็นต้น

ภาคิฯ เสนอว่า จะต้องมีการปรับเนื้อหาการเรียนรู้ ให้เป็นประโยชน์ต่อชีวิตจริงและปฏิบัติได้จริง และเน้นไปที่ทักษะแห่งศตวรรษที่ 21 นอกจากนี้ ยังต้องมีการจัดการฐานข้อมูลทางการศึกษาที่ดี เพื่อการจัดสรรทรัพยากรและการพัฒนาโรงเรียนด้วย (ภาคิเชียงใหม่เพื่อการปฏิรูปการศึกษา, 2559: 12-13, 24, 27-29, 32) เหล่านี้คือเรื่องเดียวกันกับการปฏิรูประบบความรับผิดชอบเชิงข้อมูลข่าวสารและการประเมินนั่นเอง

สิ่งที่ภาคิฯ เน้นย้ำมากเป็นพิเศษ คือการจัดการศึกษาจะมีลักษณะเป็น “เชิงพื้นที่” ได้นั้น จะต้องสามารถระดมความร่วมมือจากทุกภาคส่วนเข้ามามีส่วนสนับสนุนการศึกษา ไม่ใช่เป็นหน้าที่ของกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง นั่นนี้ จึงไม่ใช่เพียงการศึกษาที่ทั่วถึงสำหรับทุกคน (Education for all) เท่านั้น แต่จะต้องเป็นทุกคนเพื่อการศึกษา (All for education) ด้วย (ibid., p.12)

ข้อเสนอของภาคิฯ ที่กล่าวมานี้ มีลักษณะคล้ายคลึงกับบทเรียนในญี่ปุ่น ที่ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมจัดการศึกษาอย่างเข้มข้น โดยไม่ได้เพียงเข้าไปกำกับโรงเรียนเท่านั้น แต่เป็นการเข้าไปมีส่วนร่วมกับการพัฒนากิจกรรมการเรียนการสอนในห้องเรียนโดยตรง เป็นการเข้ามาปฏิสัมพันธ์กันอย่างเท่าเทียม (Horizontal interactions) จึงมีความน่าสนใจอย่างมาก ข้อสังเกตคือ การเคลื่อนไหวเพื่อผลักดันข้อเสนอเช่นนี้ เริ่มขยายตัวและพูดในทิศทางเดียวกันทั้งจากหน่วยงานในระดับชาติ อาทิ สถาบันวิจัยต่างๆ และหน่วยงานในระดับพื้นที่หรือแม้แต่ตัวโรงเรียนและชุมชนเอง

จากทั้งหมดที่กล่าวมานี้ เราจะพบว่าข้อเสนอของเวทีสัมมนาสี่ภาค ภาคประชาสังคมที่เคลื่อนไหวด้านการศึกษา ข้อเสนอจากสถาบันวิจัย ประเด็นทางทฤษฎี และกรณีศึกษาจากต่างประเทศมีความใกล้เคียงกัน เราอาจจะกล่าวได้ว่า พลังของกลุ่มปฏิรูป (Reformist) มีข้อเสนอที่เป็นปึกแผ่นสอดคล้อง และพร้อมจะเข้าสู่ขั้นตอนของการผลักดันเชิงนโยบาย (Policy advocacy) ต่อฝ่ายการเมืองได้แล้วในอนาคต

## 8.2 การเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างปี2016

### 8.2.1) โครงสร้างที่เปลี่ยนแปลงไป



ภาพที่ 38 : โครงสร้างความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลส่วนกลาง หน่วยงานระดับพื้นที่ และโรงเรียน

คณะกรรมการความสงบแห่งชาติ (คสช.) ได้ออกคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ 10/2559 และ 11/2559<sup>76</sup> สำคัญอยู่ที่ย้ายอำนาจของเขตพื้นที่การศึกษา (ESA / ESAB) และ อ.ก.ค.ศ. (ESAC) มาสู่หน่วยตัดสินใจใหม่ ประกอบไปด้วย (1) คณะกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการในภูมิภาค (2) สำนักงานศึกษาธิการภาค จำนวนสิบแปดภาค (3) คณะกรรมการศึกษาธิการจังหวัด (ก.ศ.จ.) ซึ่งรับมอบภารกิจแทน ESAB และ ESAC และมีหน้าที่เพิ่มเติมยิ่งขึ้นดังจะได้กล่าวถึงต่อไปเป็นลำดับ (4) อนุกรรมการศึกษาธิการจังหวัด (อ.ก.ศ.จ.) มีโครงสร้างดังนี้

### 8.2.2) ข้อสังเกตและข้อเสนอแนะต่อการปรับโครงสร้างปี 2016

จากการจัดรูปความสัมพันธ์ใหม่ตามภาพที่ 31 เราจะพบว่า มีการสร้างความรับผิดชอบเชิงพื้นที่เป็นลำดับ ดังนี้ 1) คณะกรรมการขับเคลื่อนฯ จะดูแลยุทธศาสตร์ภาพรวมของประเทศ ดูแลด้านบุคคล และดูแลด้านงบประมาณ<sup>77</sup> 2) สำนักงานศึกษาธิการภาค ก็จะดูแลยุทธศาสตร์ภาค คอยประสานงาน และกำกับดูแลหน่วยตัดสินใจระดับจังหวัด (ก.ศ.จ.) 3) ก.ศ.จ. จะทำยุทธศาสตร์ระดับจังหวัด และดูแลโรงเรียนในพื้นที่ของตนเอง

นัยนี้ “จังหวัด” จึงเป็นหน่วยตัดสินใจสำคัญ ส่งผลให้จำนวนหน่วยการบริหารจะลดลงจากเขตพื้นที่การศึกษาเดิม และแต่ละหน่วยจะมีการรับผิดชอบมากขึ้นกว่าเดิม อย่างไรก็ตาม เราไม่อาจตัดสินได้ว่า ผลของการจัดความสัมพันธ์ใหม่เช่นนี้จะส่งผลเช่นไร เพราะขึ้นอยู่กับเงื่อนไขอื่นๆ ด้วย เช่น ระบบประเมิน การเพิ่มขีดความสามารถ การบริหารแรงจูงใจ และการผลักดันที่สอดคล้องกับบริบททางการเมือง เป็นต้น

ในการนี้ ผู้วิจัยจะใช้กรอบแนวคิดทางทฤษฎี ประสบการณ์จากต่างประเทศ และความคิดเห็นที่ระดมได้จากพื้นที่สี่ภูมิภาค มาจัดทำข้อสังเกตและข้อเสนอแนะทั้งสิ้น 4 ประการคือ

<sup>76</sup> เรื่องการขับเคลื่อนการปฏิรูปการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการในภูมิภาค และการบริหารราชการของกระทรวงศึกษาธิการในภูมิภาค ตามลำดับ โดยดูรายละเอียดได้จากดูประกาศได้จาก <http://www.moe.go.th/websm/2016/mar/134.html>

<sup>77</sup> งบประมาณด้านการศึกษาของประเทศไทยสูงถึงกว่า 600,000 ล้านบาทต่อปี และหากคิดเป็นรายจังหวัดจะอยู่ที่ราว 7,800 ล้านบาทต่อปี เป็นส่วนของภาครัฐ 6,500 ล้านบาทและของเอกชน 1,300 ล้านบาทต่อปี ในแต่ละจังหวัดต้องใช้งบประมาณดังกล่าวไปเพื่อดูแลโรงเรียนราว 500 แห่ง ครู 8,200 คน เด็กปฐมวัยและเด็กวัยเรียนอายุระหว่าง 3-18 ปีกว่า 200,000 คน (ดู <http://apps.qlf.or.th/member/UploadedFiles/prefix-03072557-020052-9Hd11y.pdf>)

**ประการแรก** นอกเหนือจากการปฏิรูปโครงสร้างใหม่แล้ว รัฐควรปฏิรูปการศึกษาอย่างรอบด้านได้แก่ ปฏิรูปความรับผิดชอบของหน่วยตัดสินใจ ระบบข้อมูลและการประเมินสถานศึกษา หลักสูตรและผลสัมฤทธิ์ของผู้เรียน ระบบพัฒนาครู และการค่อยๆ เปิดโอกาสให้โรงเรียนรับบทบาทมากขึ้นตามความพร้อมและความสมัครใจ มากไปกว่านั้น รัฐควรนำความคิดเห็นจากผู้ปฏิบัติงานในพื้นที่ไปแก้ไขอุปสรรคต่างๆ ที่มีอยู่เดิม

**ประการที่สอง** ไม่ว่าการปฏิรูปเชิงโครงสร้างจะดีเพียงใดก็ตาม แต่รัฐไม่อาจจะจัดการศึกษาเพียงลำพังหรือรวมศูนย์ได้อีกต่อไป หน่วยตัดสินใจระดับต่างๆ นับตั้งแต่ระดับชาติ ระดับกลาง และ ระดับโรงเรียนควรสร้างแนวร่วมจากผู้เล่นอื่นๆ ในพื้นที่ให้เข้ามาสนับสนุนการศึกษามากขึ้น (All for education) อาทิ ก.ศ.จ. อาจจะต้องสร้างความร่วมมือกับหอการค้า จังหวัด องค์การบริหารส่วนจังหวัด ส่วนโรงเรียนควรที่จะประสานความร่วมมือกับชุมชนโดยรอบ หรือผู้ปกครองให้แน่นแฟ้นยิ่งขึ้น

**ประการที่สาม** เราจะพบว่า การตัดสินใจด้านบุคลากรทางการศึกษา ถูกรวมศูนย์กลับไปสู่หน่วยตัดสินใจระดับชาติมากขึ้น ก.ศ.จ. ยังคงสามารถทำได้เพียงเสนอความคิดเห็นเพื่อให้คณะกรรมการขับเคลื่อนๆ เป็นผู้ตัดสินใจขั้นสุดท้ายในเรื่องบุคลากร โครงสร้างเช่นนี้อาจนำมาสู่ปัญหาสำคัญ เช่น จากการสัมมนาเชิงปฏิบัติการในสี่ภูมิภาค ผู้อำนวยการโรงเรียนแห่งหนึ่งเล่าว่า ระยะห่างของหน่วยตัดสินใจและพื้นที่ทำให้ข้อมูลข่าวสารล่าช้าหรือผิดพลาด ผลคือมีครูเกินและขาดในพื้นที่เดียวกัน

วิธีการแก้ไขปัญหานี้ในระยะสั้นคือ รัฐควรปฏิรูประบบข้อมูลและสารสนเทศที่ดี ให้สามารถบริหารบุคลากรในเขตพื้นที่ขนาดใหญ่ได้อย่างมีประสิทธิภาพและในระยะยาวหากมีระบบกำกับดูแลที่ดีเพียงพอ รัฐก็ควรจะกระจายบทบาทจัดการด้านบุคลากร มาสู่ระดับภูมิภาคและระดับโรงเรียนมากขึ้นเป็นลำดับ เพราะหน่วยตัดสินใจเหล่านี้ ใกล้ชิดโรงเรียนและ โดยทั่วไปแล้ว จะเข้าใจความต้องการของพื้นที่มากกว่าหน่วยตัดสินใจในระดับชาติ

**ประการที่สี่** บนโครงสร้างความสัมพันธ์เช่นนี้ หากโรงเรียนใดในจังหวัดมีความพร้อมและสมัครใจ ก.ศ.จ. อาจจะเริ่มโครงการนำร่องให้โรงเรียนมีอิสระในการบริหารตนเองได้มากขึ้นเป็นลำดับ (School based management) และพยายามสร้างช่องทาง แบ่งปันประสบการณ์ แลกเปลี่ยนกันระหว่างโรงเรียนนำร่องและโรงเรียนที่สนใจเรียนรู้ (Social capital enhancing) จะช่วยส่งเสริมการจัดการศึกษาเชิงพื้นที่ได้ในระยะยาว





ภาคผนวก

## ภาคผนวก ก

### แผนการลงพื้นที่เพื่อสัมภาษณ์และจัดระดมความเห็น

การออกแบบแผนการลงพื้นที่เพื่อสัมภาษณ์และจัดระดมความเห็นนี้ แบ่งออกเป็น ส่วนแรก วัตถุประสงค์การศึกษาและคำถามของการศึกษา ส่วนที่สอง การกำหนดพื้นที่ของการศึกษา ส่วนที่สาม การกำหนดช่วงเวลาของการศึกษา โดยจะได้กล่าวถึงไปเป็นลำดับ

#### 1. วัตถุประสงค์ (Objective)

เพื่อวิจัยเชิงคุณภาพและรับฟังความเห็นจากผู้ทรงคุณวุฒิ ผู้เชี่ยวชาญ ผู้บริหารระดับสูง ผู้บริหารสถานศึกษา ผู้ปกครอง และผู้ที่เกี่ยวข้องด้านการศึกษา ในพื้นที่ 4 ภูมิภาค และนำข้อมูลมาใช้เป็นส่วนหนึ่งในการวิเคราะห์เปรียบเทียบ รูปแบบการบริหารการศึกษาเชิงพื้นที่ของต่างประเทศและประเทศไทย โดยมีคำถามหลักดังต่อไปนี้

ข้อแรกการจัดการศึกษาเชิงพื้นที่ โดยเอาผู้เรียนเป็นศูนย์กลางนั้น ควรจะบรรลุเป้าหมายอะไรบ้างข้อที่สองผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง (Stakeholders) กับการสนับสนุนการศึกษาในพื้นที่มีใครบ้าง และจะสนับสนุนการศึกษาได้อย่างไร ข้อที่สาม ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องต่างๆ ประสบกับอุปสรรค (Barrier) อย่างไรบ้างจึงทำให้ไม่อาจเข้ามามีส่วนร่วมสนับสนุนการศึกษาได้ตามอุดมคติ และ ข้อที่สี่ เราจะแก้ไขอุปสรรคข้างต้นได้อย่างไรบ้าง

#### 2. เกณฑ์การเลือกพื้นที่

การเลือกพื้นที่จังหวัด เพื่อวิจัยเชิงคุณภาพและรับฟังความเห็นจากผู้ทรงคุณวุฒิใช้เกณฑ์การคัดกรอง 2 ประการ ประกอบไปด้วย

**ประการแรก** จังหวัดที่ทำการศึกษา ควรมีบริบททางการศึกษาหรือการมีส่วนร่วมทางสังคมที่เข้มแข็ง โดยอาจมีหนึ่งจังหวัดที่อยู่ในบริบทที่อ่อนแอ เพื่อให้ได้ตัวแบบสำหรับเปรียบเทียบความเข้มแข็งหรืออ่อนแอนี้วัดจากดัชนีความก้าวหน้า (Human Achievement Index: HAI) ทางการศึกษาและการมีส่วนร่วมรายจังหวัด ซึ่งจัดทำโดย United Nations Development Programme (UNDP; ภาคผนวก ข) ปัจจุบันนี้สำคัญเพราะบริบททางการศึกษา และการมีส่วนร่วมทางสังคม คือเงื่อนไขความสำเร็จของการจัดการศึกษาในเชิงพื้นที่ (Gropello, 2006: 4)

**ประการที่สอง** มีการนำร่องหรือตื่นตัวที่จะบริหารการศึกษาในเชิงพื้นที่ โดยพิจารณาจากกิจกรรมที่เกิดขึ้นในพื้นที่ ตัวอย่างเช่น การเป็นจังหวัดที่จัดตั้งสภาการศึกษาจังหวัด และทำงานร่วมกับสำนักงานส่งเสริมสังคมแห่งการเรียนรู้และคุณภาพเยาวชน (สสค.) หรือการทำโครงการนำร่องของมหาวิทยาลัยในพื้นที่ เป็นต้น เกณฑ์ข้อนี้สำคัญเพราะ การนำร่องทดลองจัดการศึกษาในระดับพื้นที่ จะทำให้ผู้มีส่วนได้เสียต่างๆ มีประสบการณ์ ภาคปฏิบัติจริงมาแบ่งปันให้แก่ผู้วิจัย ทำให้การสัมภาษณ์เชิงลึกเกิดประโยชน์สูงสุด

โดยจังหวัดที่เป็นตัวแทนภาคต่างๆ 4 ภาคจะต้องเข้าเกณฑ์อย่างน้อย 1 ข้อ จากเกณฑ์ข้างต้น คณะผู้วิจัยได้คัดเลือกจังหวัดที่จะทำการลงพื้นที่มาทั้งสิ้น 4 จังหวัดได้แก่ ภูเก็ต (ภาคใต้) เชียงใหม่ (ภาคเหนือ) และราชบุรี (ภาคกลาง) และภาคตะวันออกเฉียงเหนือ (สุรินทร์) โดยจะได้ให้เหตุผลโดยละเอียดเป็นลำดับดังนี้

## 2.1) ภูเก็ต

จากการศึกษาพบว่า จังหวัดภูเก็ตผ่านเกณฑ์ที่วางไว้ทั้ง 2 ประการได้แก่

**ประการแรก** มีค่า HAI on education ที่สูง ที่ได้รับการจัดอันดับการพัฒนามนุษย์ในภาพรวมได้ดีติด 10 จังหวัดแรกของประเทศอย่างต่อเนื่องนับตั้งแต่ปี 2003, 2007, 2009 และ 2014 ได้แก่ภูเก็ต (ตารางที่ 1ก) และเมื่อพิจารณาเฉพาะตัวแปร “การศึกษา” จะพบว่าภูเก็ตยังคงมีค่า HAI สูงติด 10 อันดับแรกเช่นกัน โดยมีคะแนนสอบ O-NET ของเด็กชั้นมัธยมศึกษาตอนปลายสูงเป็นอันดับสองของประเทศไทย (ตารางที่ 2ก)

**ตารางที่ 1ก:** แสดงจังหวัดที่ได้รับการจัดอันดับ HAI ภาพรวมสูงที่สุด 10 อันดับแรกของประเทศไทย นับตั้งแต่ 2003 – 2014

HAI 2003	HAI 2007	HAI 2009	HAI 2014
Top ten provinces			
Phuket	Phuket	Phuket	Bangkok
Nonthaburi	Bangkok	Bangkok	Phuket
Chon Buri	Pathum Thani	Pathum Thani	Nonthaburi
Nakhon Pathom	Phra Nakhon Si Ayutthaya	Songkhla	Trang
Songkhla	Nonthaburi	Samut Songkhram	Phayao
Rayong	Songkhla	Nakhon Pathom	Nakhon Nayok
Bangkok	Sing Buri	Phang-nga	Nakhon Pathom
Samut Songkhram	Nakhon Pathom	Rayong	Songkhla
Lamphun	Rayong	Phra Nakhon Si Ayutthaya	Phra Nakhon Si Ayutthaya
Pathum Thani	Samut Prakan	Nonthaburi	Samut Songkhram

ที่มา: UNDP (2014: 5)

**ตารางที่ 2ก:** จังหวัดที่มีค่าเฉลี่ยคะแนนสอบ O-NET มัธยมศึกษาตอนต้นสูงที่สุด 5 อันดับแรกในปี 2011

Average O-Net scores of upper secondary students in 2011 (%)			
Top five scores		Bottom five scores	
Bangkok	40.8	Mae Hong Son	31.46
Phuket	38.6	Nong Bua Lam Phu	31.29
Nonthaburi	38.4	Yala	29.28
Nakhon Pathom	38.3	Pattani	28.58
Nakhon Nayok	37.6	Narathiwat	28.56

ที่มา: UNDP (2014: 111)

**ประการที่สอง** เป็นจังหวัดนำร่องของ สสค.ทำสภาการศึกษาระดับจังหวัด และจัดการศึกษาในเชิงพื้นที่ ซึ่งดำเนินการมาตั้งแต่ราวปี 2555-2556 โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะสร้างการมีส่วนร่วมจากผู้ปกครอง และ ชุมชนให้เข้ามาสนับสนุนการศึกษาทั้งในและนอกโรงเรียน ตัวอย่างโครงการเช่น โครงการพ่อแม่เลี้ยงดูลูกให้เป็นคนดี การเก็บข้อมูลเด็กด้อยโอกาสในพื้นที่ การจัดโครงการพัฒนาครู เป็นต้น นอกจากนี้ ยังมีการวางแผนที่จะทำให้สภาการศึกษาจังหวัดนำร่องให้แปลงไปเป็นนิติบุคคล (Institutionalized) ในรูปของมูลนิธิด้วย จึงสะท้อนการรวมตัวที่เข้มแข็งของชุมชนได้อย่างชัดเจนมากขึ้น<sup>78</sup>

## 2.2) เชียงใหม่

จากการศึกษาพบว่า จังหวัดเชียงใหม่ผ่านเกณฑ์ที่วางไว้ทั้ง 2 ประการได้แก่

**ประการแรก** เชียงใหม่เป็นจังหวัดในภาคเหนือเพียงแห่งเดียวที่ได้รับการจัด HAI ภาพรวมสูงสุดติดหนึ่งใน 5 ของปี 2014 (ตารางที่ 3ก) ในส่วนของการมีส่วนร่วมสาธารณะ วัดจากการออกมาลงคะแนนเสียงเชียงใหม่มีค่า voter turnout ถึง 8.31% คิดเป็นอันดับสองของประเทศไทย (ตารางที่ 4ก) ดังนั้น จังหวัดเชียงใหม่จึงเป็นจังหวัดที่ประชาชนมีคุณภาพชีวิตที่ดี และการมีส่วนร่วมที่เข้มแข็ง เหมาะจะทำการศึกษา

<sup>78</sup> สำนักงานส่งเสริมสังคมแห่งการเรียนรู้และพัฒนาคุณภาพเยาวชน. 2556. จังหวัดปฏิรูปการเรียนรู้ : สภาการศึกษาจังหวัดภูเก็ต กรณีศึกษาเวทีปฏิรูปการเรียนรู้ ครั้งที่ 25.ตุลาคม 20. Accessed มิถุนายน 13, 2559. <http://www.qlf.or.th/Mobile/Details?contentId=827>.

ตารางที่ 3ก: แสดงจังหวัดที่ได้รับการจัดอันดับ HAI ด้านการศึกษาสูงที่สุด 5 อันดับแรกของไทย ปี 2014

Education Index			
Top five scores		Bottom five scores	
1	Bangkok	72	Sa Kaeo
2	Nakhon Nayok	73	Mae Hong Son
3	Chon Buri	74	Tak
4	Nonthaburi	75	Nong Bua Lam Phu
5	Chiang Mai	76	Narathiwat

ตารางที่ 4ก: แสดงการมีส่วนร่วมของประชาชนต่อกิจกรรมทางสังคม วัดจาก voter's turnout rate

Voter turnout in 2011 (%)			
Top five scores		Bottom five scores	
Lamphun	88.6	Nakhon Phanom	69.9
Chiang Mai	83.1	Sakon Nakhon	69.3
Trang, Ratchaburi	82.6	Udon Thani	69.2
Saraburi	81.5	Nong Bua Lam Phu	69.1
Mae Hong Son	81.4	Nong Khai	68.6

ที่มา: UNDP (2014: 130)

**ประการที่สอง** เช่นเดียวกับภูเก็ต จังหวัดเชียงใหม่เป็นหนึ่งในจังหวัดนำร่อง ที่ผลักดันการจัดการศึกษาระดับพื้นที่ร่วมกับ สสค. ล่าสุดเดือนตุลาคม 2558 รัฐบาลได้คัดเลือกจังหวัดเชียงใหม่ พร้อมกับจังหวัดภูเก็ตและตาก ให้เชื่อมโยงกิจกรรมทางเศรษฐกิจในพื้นที่จังหวัด กับการออกแบบเนื้อหาการเรียน<sup>79</sup> (ให้อิสระในการออกแบบหลักสูตรบางส่วน) จากตัวอย่างเหล่านี้สะท้อนว่า จังหวัดเชียงใหม่มีความเหมาะสม ในแง่การเป็นพื้นที่นำร่องของรัฐบาลขณะเดียวกัน จังหวัดเชียงใหม่ก็เป็นพื้นที่นำร่องของ มจธ. โดยมหาวิทยาลัยได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการสนับสนุนงานพัฒนาพื้นที่ทุรกันดารของจังหวัดเชียงใหม่ เช่นกัน

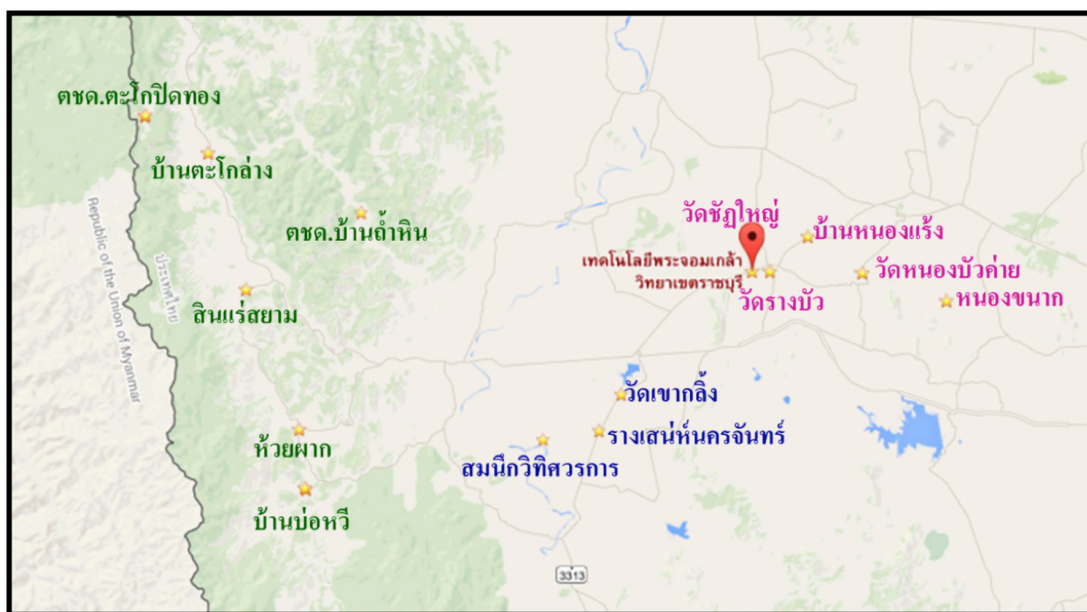
### 2.3) ราชบุรี

จากการศึกษาพบว่า จังหวัดราชบุรีผ่านเกณฑ์ที่วางไว้ทั้ง 2 ประการได้แก่

**ประการแรก** หากพิจารณาดัชนี HAI ทางการศึกษาของจังหวัดราชบุรี จะพบว่าค่าดัชนีไม่โดดเด่นมากนักเมื่อเทียบกับภาพรวมทุกจังหวัด ทว่า หากพิจารณาในเชิงภูมิศาสตร์จะเห็นว่า จังหวัดราชบุรีมีบริบททางการศึกษาที่เข้มแข็งโดดเด่น เป็นอันดับต้นๆ ของเมืองชายแดนไทยพม่า อาทิ กาญจนบุรี แม่ฮ่องสอน หรือตาก ล้วนแล้วแต่มีระดับการ HAI ทางการศึกษาที่ต่ำมากด้วยกันทั้งสิ้น (ภาพ 1ข ในภาคผนวกข) นอกจากนี้ หากพิจารณาการมีส่วนร่วมต่อกิจกรรมทางสังคม (ตารางที่ 4ก) จะพบว่า ราชบุรีมี voter's turnout เป็นอันดับสามของประเทศ ราชบุรีจึงมีความน่าสนใจทั้งในแง่ การเป็นเมืองชายแดนที่มีบริบทการศึกษาดี และการมีส่วนร่วมทางสังคมสูง

**ประการที่สอง** ในแง่ของพื้นที่นำร่อง จังหวัดราชบุรีถูกเลือกขึ้นมาเพราะเป็นพื้นที่มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี จัดทำโครงการห้องทดลองทางสังคม (Social Lab) ให้อาจารย์ นักวิจัย และนักศึกษา ได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการคิดโครงการพัฒนาชุมชน โดยทำต่อเนื่องมาตั้งแต่ปี 2557 เป็นอย่างน้อย หนึ่งในหัวข้อสำคัญที่มหาวิทยาลัยให้ความสนใจได้แก่ การเข้าไปเป็นพี่เลี้ยง (Mentoring) ให้แก่โรงเรียนขนาดเล็ก (ภาพที่ 1ก) และสนับสนุนให้โรงเรียนเหล่านี้เกิดความเข้มแข็ง สามารถบริหารจัดการศึกษาด้วยตนเองได้อย่างเต็มศักยภาพ ซึ่งสอดคล้องกับการทำงานวิจัย เรื่องการบริหารจัดการศึกษาเชิงพื้นที่ (Area-based management)

<sup>79</sup> สำนักข่าวอิสรา. 2558. ‘ศ.ยงยุทธ’ ดึง สสค.นำร่อง 10 จว.ปฏิรูปสังคมด้วยการศึกษา เพื่อการมีงานทำ. มิถุนายน 30. Accessed มิถุนายน 13, 2559. [http://www.isranews.org/thaireform-news-education/item/39600-thaireform\\_3960011.html](http://www.isranews.org/thaireform-news-education/item/39600-thaireform_3960011.html).



ภาพที่ 1ก : แผนที่การทำงานระหว่าง มจร. (ศูนย์บริการการศึกษาราชบุรี) และโรงเรียนในพื้นที่

## 2.4) สุรินทร์

จากการศึกษาพบว่า จังหวัดสุรินทร์ผ่านเกณฑ์ที่วางไว้ทั้ง 2 ประการได้แก่

**ประการแรก** จังหวัดสุรินทร์ เป็นจังหวัดที่ถูกเลือกขึ้นมาด้วยวัตถุประสงค์ที่แตกต่างออกไปจากจังหวัดอื่นๆ ทั้งสามก่อนหน้านั้น เพราะหากพิจารณาเกณฑ์ HAI จะพบว่า จังหวัดสุรินทร์ มีบริบททางการศึกษาที่ค่อนข้างยากลำบาก โดยมีค่า HAI ต่ำเป็นอันดับที่ 55 ของประเทศไทย (ภาพที่ 1ข ในภาคผนวก ข) แต่ขณะเดียวกัน ก็มีความพยายามจัดการศึกษาในระดับพื้นที่ เช่นเดียวกับภูเก็ต เชียงใหม่ และราชบุรี ดังนั้น การสัมภาษณ์เชิงลึกจะช่วยให้เราเห็นแง่มุมของการต่อสู้กับเงื่อนไขสิ่งแวดล้อมที่ไม่เอื้ออำนวยต่อการจัดการศึกษา อันเป็นบทเรียนที่สำคัญอย่างยิ่ง และอาจจะเป็นตัวแบบที่ดีให้แก่พื้นที่อื่นๆ ที่มีความยากลำบากเช่นเดียวกัน



**ประการที่สอง** สุรินทร์เป็นจังหวัดนาร่อง ที่ได้มีการถ่ายโอนบทบาทจัดการศึกษาไปให้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบริหารร่วมกับโรงเรียน นับตั้งแต่ปี 2550<sup>80</sup> นอกจากนี้ สุรินทร์ยังเป็นหนึ่งใน 10 จังหวัดนาร่อง ที่ได้ทำสภาการศึกษาจังหวัด พร้อมๆ กับจังหวัดภูเก็ตด้วย ผู้วิจัยสนใจเงื่อนไขในการตัดสินใจกระจายบทบาทออกไปดังกล่าว (ทั้งๆ ที่อยู่ในบริบทซึ่งยากลำบาก) และขณะเดียวกันก็สนใจที่จะศึกษาผลกระทบที่เกิดขึ้นหลังจากมีการกระจายบทบาทออกไป ว่าในปัจจุบันเป็นเช่นไรบ้าง

### 3. ระยะเวลาในการลงพื้นที่

ตารางที่ 5ก : แสดงลำดับและช่วงเวลาลงพื้นที่เพื่อสัมภาษณ์ และจัดเวทีระดมความเห็น

กิจกรรม	มิถุนายน				กรกฎาคม			
	1	2	3	4	1	2	3	4
ลงพื้นที่ จ.ราชบุรี								
ลงพื้นที่ จ.เชียงใหม่								
ลงพื้นที่ จ.สุรินทร์								
ลงพื้นที่ จ.ภูเก็ต								

<sup>80</sup> MGR Online. 2550. “อบต.หมื่นศรี”รับถ่ายโอนสถานศึกษาเข้าสังกัดนาร่องเมืองช้าง.มกราคม 29. Accessed มิถุนายน 13, 2559. <http://www.manager.co.th/Local/ViewNews.aspx?NewsID=9500000011436>.

## 4. การกำหนดกลุ่มตัวอย่าง

การกำหนดกลุ่มตัวอย่างจะใช้วิธีการแบบเจาะจง (Purposive sampling) โดยอาศัยความรู้จากการทำวรรณกรรมปริทัศน์พบว่า รัฐบาลมักกระจายบทบาทจัดการศึกษาลงมาในระดับพื้นที่ โดยจัดตั้งให้อยู่ในรูป “คณะกรรมการ” เช่น คณะกรรมการประสานงานชุมชน (Community Education Association) ของเอล ซัลวาดอร์ คณะกรรมการกำกับทิศ (Consejos directivos) ของนิการากัว หรือคณะกรรมการสนับสนุนโรงเรียน (Support School Committee) ของกัมพูชา เป็นต้น

คณะกรรมการเหล่านี้มีจุดร่วมกันที่สำคัญที่สุดคือ การพยายามสร้างการมีส่วนร่วมจากชุมชน โดยเฉพาะผู้ปกครองเข้ามากำหนดแผนการพัฒนาโรงเรียน ทว่า อาจจะมีระดับความสัมพันธ์ที่เข้มแข็งแตกต่างกัน อาทิ ในเอล ซัลวาดอร์ ผู้ปกครองและชุมชนจะมีบทบาทมาก นิการากัวจะมีบทบาทปานกลาง และกัมพูชาจะมีบทบาทน้อย เป็นต้น องค์ประกอบการมีส่วนร่วมของชุมชน ผู้ปกครอง รวมถึงหน่วยงานสังคมอื่นๆ อาทิ นักการเมืองท้องถิ่น ครู ผู้บริหารโรงเรียน หรือหน่วยงานรัฐอื่นๆ สามารถพิจารณาได้จาก ตารางที่ 6ก

ตารางที่ 6ก : ตัวอย่างองค์ประกอบการมีส่วนร่วม ของชุมชนต่อโรงเรียนใน 3 ประเทศ

	องค์ประกอบของกรรมการ (จัดการศึกษาระดับพื้นที่)
เอล ซัลวาดอร์	บุคคลที่มีถิ่นฐานอาศัยอยู่ในชุมชนรอบโรงเรียนโดยจะจัดให้เลือกตั้งมา 5 คน
นิการากัว	ผู้บริหาร 1 คน ครู 1 คน และผู้ปกครอง 3 คน (ทั้ง 5 คนต้องมาจากการเลือกตั้งภายในชุมชน)
กัมพูชา	ผู้นำชุมชนผู้ใหญ่บ้านผู้สูงอายุในชุมชนผู้บริหารโรงเรียนครูสมาชิกหมู่บ้านนักเรียนและผู้ปกครอง โดยเลือกตั้งมา 10 คน

การออกแบบกลุ่มตัวอย่างเพื่อจัดสัมภาษณ์และระดมความเห็นจึงจะต้องมีความครอบคลุมกลุ่มบุคคล 3 กลุ่มได้แก่ กลุ่มแรก ผู้บริหารและครู ซึ่งเป็นผู้จัดการศึกษาโดยตรง (State and provider) กลุ่มที่สอง ผู้ปกครองและสมาชิกชุมชน ซึ่งเป็นตัวแทนของผู้ใช้บริการ หรืออนาคตผู้ใช้บริการทางการศึกษา (Potential user) และสุดท้ายคือ ข้าราชการของกระทรวงศึกษาธิการหรือกลุ่มผู้มีบทบาทอื่นๆ ในพื้นที่ (Other influencers)

## 5. เครื่องมือและการนำไปใช้

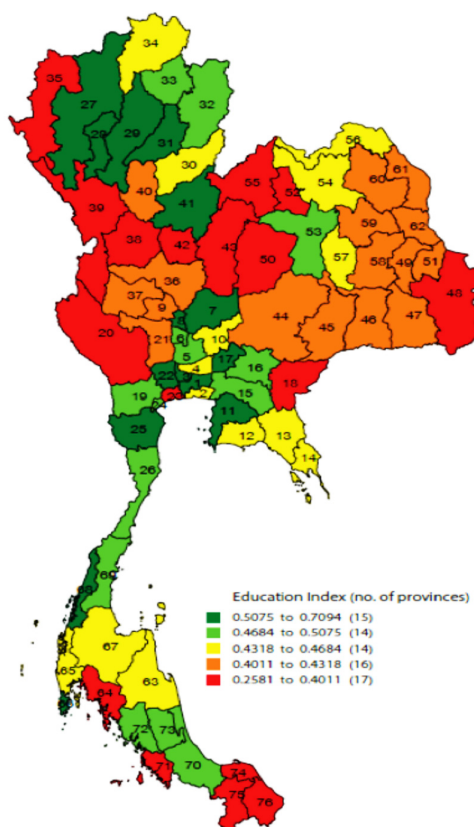
เครื่องมือในการสำรวจความเห็นจะใช้กระดานความคิดและวิธีการสนทนากลุ่ม ด้วยคำถามแบบมีโครงสร้างที่แน่นอน (Structured interview) คำถามเหล่านี้ออกแบบโดยอิงกับวัตถุประสงค์หรือคำถามของการวิจัยทั้งนี้ กลุ่มตัวอย่าง/ผู้มีส่วนร่วมจะถูกสังเกตการณ์แบบรู้ตัวโดยตรงและมีส่วนร่วมการจัดกระบวนการเพื่อตอบแต่ละคำถาม

การจัดกระบวนการที่ได้กล่าวมานี้ จะได้รับการแนะนำ และช่วยดำเนินการโดยทีมกระบวนการที่มีประสบการณ์ ภายหลังจากจบงานสัมมนาและคณะผู้วิจัยสังเคราะห์ประเด็นที่ได้จากการระดมความเห็นด้วยวิธีการเชิงคุณภาพ ผ่านการเล่าเรื่อง (Narrative) การบรรยายเปรียบเทียบ (Comparative description) หากมีประเด็นใดน่าสนใจคณะผู้วิจัยก็จะขอสัมภาษณ์เชิงลึกอีกครั้งหนึ่ง

## ภาคผนวก ข

## วิธีการคำนวณ Human Achievement Index (HAI)

การคำนวณหาดัชนีความก้าวหน้าทางการศึกษา คำนวณได้จากตัวแปร 3 ตัวได้แก่ ข้อแรก ระดับการศึกษาในแต่ละพื้นที่ (Stock of education) วัดจากจำนวนปีโดยเฉลี่ย (Schooling year) ที่กลุ่มตัวอย่างอายุมากกว่า 14 ปีใช้ไปเพื่อการศึกษา ข้อสอง ระดับการศึกษาเพิ่มเติม (Flow of education) วัดจากอัตราการสมัครเข้าเรียนต่อในชั้นมัธยมศึกษาและอาชีวศึกษา (Upper secondary and vocational enrolment rate) และข้อสาม คุณภาพการศึกษา (Quality of education) วัดจากระดับสติปัญญาของเด็กอายุ 6-15 ปี (I.Q.test) หลังจากนั้นจึงนำ ทั้งสาม ตัวชี้วัด (Indicator) มากำหนดดัชนีตามสูตรต่อไปนี้:  $HAI = (\text{ค่าตัวชี้วัดจริงของแต่ละจังหวัด} - \text{ค่าตัวชี้วัดต่ำสุด}) / (\text{ค่าตัวชี้วัดสูงสุด} - \text{ค่าตัวชี้วัดต่ำสุด})$



ภาพที่ 1ข: แสดงระดับ HAI ด้านการศึกษาของแต่ละจังหวัดในประเทศไทยปี 2014

## ภาคผนวก ค

## สรุปบทบาทผู้มีส่วนได้เสียในพื้นที่ 4 ภูมิภาค ต่อการศึกษาเชิงพื้นที่ในไทย

ตารางที่ 1 ค: สรุปบทบาทผู้มีส่วนได้เสียในพื้นที่ 4 ภูมิภาค ต่อการศึกษาเชิงพื้นที่ในไทย

เป้าหมาย	ผู้มีส่วนได้เสีย	ทำอะไร	บทบาทสนับสนุนของรัฐ
ทักษะ ที่จำเป็น	ผู้บริหารโรงเรียน ครู ภาครัฐกิจ พ่อแม่ ผู้ปกครอง คณะกรรมการ สถานศึกษา	การจัดการที่ยืดหยุ่น และ เหมาะสม กับเด็ก	กระจายบทบาทการตัดสินใจ มาให้แก่โรงเรียนและปฏิรูป ระบบประเมิน
		โรงเรียนมีอิสระในการจัดการเรียน การสอน	พัฒนาเศรษฐกิจสังคมให้ดีขึ้น
		สร้างพื้นฐานการเรียนรู้ที่เด็กเข้าถึง ง่ายๆ ทุกที่ ทุกเวลา	วิเคราะห์สภาพปัญหาปัจจุบัน ของการจัดการศึกษาในบริบท ชุมชน และอื่นๆ
		จัดการศึกษาให้สามารถค้นพบ ศักยภาพของตัวเอง	วางแผนแนวทางการพัฒนา การแก้ปัญหาในการพัฒนาเด็ก โรงเรียน ชุมชน
		ลดกิจกรรมของสถานศึกษาและ หน่วยงานต่างๆ ที่ดูแลการศึกษา ให้น้อยลงแต่หลากหลายและสร้างสรรค์	กำหนดนโยบายระดับท้องถิ่น เพื่อพัฒนาหลักสูตรให้ตรง ตามความต้องการของชุมชน
		การจัดการศึกษาแบบมีส่วนร่วม	ให้โรงเรียนเป็นนิติบุคคล เต็มรูปแบบ / ผู้บริหารโรงเรียน มืออาชีพ
		ผู้ปกครองควรมีส่วนร่วมในการ พัฒนาการศึกษาของลูก	จัดหลักสูตรผู้ปกครองศึกษาที่ทำให้ ผู้ปกครองเหมือน “ครู” ให้อย่างแท้จริง
		จัดทำหลักสูตรที่ตอบสนอง ความต้องการของผู้เรียน ท้องถิ่น ชุมชน สังคม	ผู้จัดการศึกษา “ครอบครัวศึกษา” ควรได้รับค่าใช้จ่ายครอบคลุม การลงทุนการศึกษาที่เพียงพอ

ตารางที่ 1 ค: (ต่อ)

เป้าหมาย	ผู้มีส่วนได้เสีย	ทำอะไร	บทบาทสนับสนุนของรัฐ
		สอนให้เด็กรู้เรื่องราวในชุมชนหรือจังหวัดของตนเอง	จัดการอบรมเลี้ยงดูบุตรให้พ่อแม่ในยุคปัจจุบัน
		มีองค์กรที่เข้ามาฝึกการทำอาชีพที่สร้างรายได้ให้นักเรียนในชุมชนนั้น	ท้องถิ่นควรมีการจัดเก็บภาษีการศึกษาเพื่อให้มีการจัดการศึกษาที่สอดคล้องกับความต้องการ
		สร้างกิจกรรมการเรียนรู้ด้านทักษะชีวิตทักษะอาชีพและให้นักเรียนมีส่วนร่วมมากขึ้น	จัดเครือข่ายความร่วมมือของการศึกษาอาชีพและการประกอบการ
		มีกิจกรรมเสริมด้านดนตรีหรือกีฬา	ควรเป็นศูนย์รวมการถ่ายทอดองค์ความรู้ของชุมชนนักเรียน ผู้ปกครองให้มีความรู้ใหม่ๆ โดยให้ “โรงเรียนเป็นศูนย์กลางความรู้ของชุมชน”
		เสริมสร้างสติปัญญา/ความรู้ทักษะในการดำรงชีวิตตามถนัดความสนใจ ความแตกต่างระหว่างบุคคล	
		จัดหลักสูตรให้สามารถพัฒนาศักยภาพตามความถนัดและความสนใจของผู้เรียนเป็นรายบุคคล	
		โรงเรียนมีแนวทางการเลือกที่หลากหลายสำหรับความต้องการของเด็ก	
		เด็กต้องการอ่านออกเขียนได้และมีความรู้ความสามารถตามที่ตนใฝ่ฝันเช่นอยากเป็นหมอ พยาบาล ครู ตำรวจและสามารถเลือกเรียนวิชาสามัญหรือเรียนอาชีพได้	

ตารางที่ 1 ค: (ต่อ)

เป้าหมาย	ผู้มีส่วนได้เสีย	ทำอะไร	บทบาทสนับสนุนของรัฐ
		สอนภาษาต่างประเทศเพิ่มเติมตั้งแต่ระดับประถมศึกษา	
		ต้องการมีความรู้เพื่อศึกษา	
		สร้างจิตสำนึกให้เด็ก (จิตอาสา) รักสิ่งแวดล้อม รู้จักแบ่งปัน	
		สร้างนิสัยรักการศึกษา ค้นคว้า	
		ส่งเสริมการเรียนรู้ในศตวรรษที่ 21	
		พัฒนาสื่อการสอนที่ทันสมัยน่าสนใจ เช่น คอมพิวเตอร์ อินเทอร์เน็ต	
ครูที่ดี ในห้องเรียน ถ่ายทอด ความรู้ได้ดี	รัฐ กระทรวง ศึกษาธิการ และ ท้องถิ่น	พัฒนาสถาบันผลิตครู	กระจายบทบาทฯ, สร้างระบบ ความรับผิดชอบใหม่
		ให้อิสระโรงเรียนในการสรรหาครู	เปลี่ยนนโยบายการบริหารจัดการ โรงเรียนให้มีความเหมาะสม
		สร้างระบบสนับสนุนครูที่ดี	ปฏิรูปการผลิตและอบรมครู
		ปรับระบบศึกษานิเทศก์ให้เป็น แบบเดิมที่มีศักยภาพ	พัฒนาศักษานิเทศก์ให้เข้มแข็ง
		พัฒนาระบบวิทยฐานะเพื่อให้ครู มุ่งเน้นพัฒนานักเรียน	
		สร้างครูในพื้นที่เพื่อลดปัญหา การขอย้ายครูบ่อยๆ	
		ลดภาระหน้าที่ของครู เช่นงานเอกสาร	
		สร้างจิตสำนึกของการเป็นครู	

ตารางที่ 1 ค: (ต่อ)

เป้าหมาย	ผู้มีส่วนได้เสีย	ทำอะไร	บทบาทสนับสนุนของรัฐ
การส่งเสริม พัฒนาการ ทางอารมณ์	ผู้บริหารโรงเรียน ครู พ่อแม่ ผู้ปกครอง	ให้โอกาส เอาใจใส่ ให้ความเข้าใจ	สร้างความรับผิดชอบต่อวิชาชีพ และ ลดภาระเอกสาร (ปฏิรูประบบการประเมิน) และภาระทางเศรษฐกิจ
		ให้ความรัก ความอบอุ่น	พัฒนาเศรษฐกิจสังคมให้ดี
		ต้องเข้าใจความต้องการ ความคิด ความรู้สึกของเด็กและพร้อม ที่ให้โอกาสเสมอ	
		ยอมรับในเรื่องการแสดงความคิด ความสามารถ	
		สร้างแรงบันดาลใจให้เด็กค้นพบตัวเอง	
		ให้การชี้แนะชี้ทางที่ถูกต้อง ในการดำเนินชีวิต	
		ส่งเสริมคุณธรรม จริยธรรม	
		การดูแลเอาใจใส่ต่อบุตรหลาน ให้เวลากับเด็กมากขึ้น ทำกิจกรรม ร่วมกันในครอบครัวบ่อยๆ	
		เอาใจใส่ดูแล สุขภาพการเจริญเติบโต ให้เหมาะสมกับวัย	
		ส่งเสริม สนับสนุนให้โอกาสให้เด็ก ได้โตเป็นมนุษย์ที่สมบูรณ์ และ มีความสุข	
		กระตุ้นส่งเสริมพัฒนาการของเด็ก ทั้ง 4 ด้านตามความแตกต่างระหว่าง บุคคลด้วยความรัก ความเข้าใจ	



## ตารางที่ 1 ค: (ต่อ)

เป้าหมาย	ผู้มีส่วนได้เสีย	ทำอะไร	บทบาทสนับสนุนของรัฐ
สิ่งแวดล้อม ที่ดี	ภาคธุรกิจ และ ภาคประชาสังคม	ร่วมสร้างพื้นที่เรียนรู้	พัฒนาเศรษฐกิจสังคมให้ดี และกระจายบทบาทให้ภาคส่วน อื่นๆ มีส่วนร่วม
		อาคารเรียนที่สวยงามและมีบริเวณ กว้างขวาง	ท้องถิ่นช่วยพัฒนาโรงเรียน ด้านโครงสร้างพื้นฐานของโรงเรียน
		ด้านสังคม สิ่งแวดล้อมที่เอื้อต่อการ ดำรงชีวิตที่มีความสุข	
		พัฒนาแหล่งเรียนรู้โดยยึดตาม ธรรมชาติและสภาพภูมิศาสตร์	
		สร้างพื้นที่ปลอดภัยในชุมชน	
		จัดสภาพแวดล้อมด้านกายภาพ ในพื้นที่ให้รองรับความต้องการ	
		สนับสนุนให้เกิด ห้องสมุด ศูนย์การเรียนรู้สนามกีฬา ลานศิลปะ	
		จัดแหล่งเรียนรู้ สนับสนุนวัสดุอุปกรณ์ ผู้รู้ครูท้องถิ่น ให้หลากหลาย และ สนองต่อความสนใจของเยาวชน ในพื้นที่	
		สร้างตัวอย่างที่ดีให้แก่เด็ก	
ทรัพยากร ที่เพียงพอ และเป็นธรรม	ภาคธุรกิจ และรัฐ	สนับสนุนทุนการศึกษา และ/หรือ สนับสนุนโอกาส (in kind)	พัฒนาเศรษฐกิจสังคมให้ดี และ การอุดหนุนทางการเงิน
		สนับสนุนงบประมาณพิเศษสำหรับ โรงเรียนขนาดเล็ก/ห่างไกล	ต้องเห็นความสำคัญและถือเป็น หน้าที่สำคัญในการช่วยจัด การศึกษาโดยจัดสรรงบประมาณ ให้อย่างเต็มที่

ตารางที่ 1 ค: (ต่อ)

เป้าหมาย	ผู้มีส่วนได้เสีย	ทำอะไร	บทบาทสนับสนุนของรัฐ
		สร้างสวัสดิการทางสังคมให้ดีขึ้น	ส่งเสริมให้มีหน่วยงานในการจัดการศึกษาของแต่ละท้องถิ่น
		พัฒนาโรงเรียนให้ได้รับการยอมรับจากสังคมและหน่วยงานต่างๆ เมื่อจะไปศึกษาต่อหรือเข้าทำงาน	ให้การสนับสนุนด้านงบประมาณ กิจกรรม สาธารณูปโภคในการจัดการศึกษา
		ขยายโอกาสทางการศึกษาให้ครอบคลุมและทั่วถึง	ผู้บริหารต้องบริหารด้วยแผนยุทธศาสตร์ของโรงเรียน ไม่ทำเพื่อตอบสนองความก้าวหน้าของตนเอง
		ลดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษา ระหว่างเด็กในเมืองและนอกเมือง	ครูต้องตระหนักถึงหน้าที่ต่อลูกศิษย์ ไม่ใช่มุ่งเพื่อความก้าวหน้าของตนเองหรือสร้างผลงานเพื่อเลื่อนขั้น
		ไม่เสียค่าใช้จ่ายในการเรียนรู้แต่มีคุณภาพถึงระดับปริญญาตรี	กำหนดนโยบายที่สามารถปฏิบัติได้
		ต้องช่วยเหลือเด็กที่ยากจนก่อน	พัฒนาองค์กรท้องถิ่นให้เป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้ที่สุจริต
		สนับสนุนให้เด็กที่ขาดโอกาสทางการศึกษาเพราะฐานะยากจนได้เรียนในอาชีพที่ชอบ	
		สร้างระบบการประเมินที่เหมาะสมตรงกับบริบทของโรงเรียน	
		สร้างค่านิยมใหม่	
		พัฒนาระบบในการขอรับสิทธิในการเป็นคนสัญชาติไทยเพื่อรับโอกาสทางการศึกษา	
		สร้างโอกาสสอบติดมหาวิทยาลัยของเด็กพื้นที่ห่างไกล	

## ตารางที่ 1 ค: (ต่อ)

เป้าหมาย	ผู้มีส่วนได้เสีย	ทำอะไร	บทบาทสนับสนุนของรัฐ
ความมั่นคง ในอาชีพ	ภาคธุรกิจ	จัดหาอาชีพตามความเหมาะสม	ส่งเสริมให้เอกชนมีส่วนร่วม ในการจัดการศึกษาให้มากขึ้น
		ต้องสร้างความมั่นใจให้เด็กกว่าจบแล้ว จะมีงานทำที่ก้าวหน้ามั่นคง	
		สร้างคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น	
สร้าง เครือข่าย	โรงเรียน ปริญญาตรี คณะกรรมการ สถานศึกษา	จัดตั้งองค์กรเครือข่ายของจังหวัด ดูแลเรื่องการศึกษาโดยเฉพาะ เพื่อเป็นศูนย์กลางในการติดต่อ ประสานงาน	กระจายอำนาจบริหาร มาที่ศูนย์กลาง
		กำหนดบทบาทของคณะกรรมการ สถานศึกษาให้มีแนวทางการจัด การศึกษาแบบเดียวกัน	ต้องสามารถบริหารงานร่วมกับ ชุมชนวัด โรงเรียนได้
		สนับสนุนให้ผู้ปกครองมีส่วนร่วมกับ งานด้านต่างๆ ที่ทางโรงเรียนจัด ให้มากขึ้น	ส่งเสริมให้เอกชนเข้ามา มีส่วนเกี่ยวข้องในการจัดการศึกษา มากขึ้น
		สร้างค่านิยมให้ผู้บริหารเปิดใจรับฟัง ความคิดเห็นของผู้ปกครอง+กรรมการ สถานศึกษา	
		สร้างระบบการประชุมผู้ปกครอง อย่างน้อยเดือนละ 1 ครั้ง	
		กระตุ้นให้โรงเรียนจัดกิจกรรมร่วมกับ ผู้ปกครองเพื่อสร้างความสัมพันธ์ที่ดี	
		ต้องรู้จักนักเรียนเป็นรายบุคคล เยี่ยมบ้านนักเรียน และสร้างเครือข่าย ความสัมพันธ์กับผู้ปกครอง	
		แจ้งผลการเรียนของเด็กให้ทาง ผู้ปกครองทราบเป็นระยะ	

## ภาคผนวก ง

### อุปสรรค และ ทางแก้ ข้อเสนอจากเวทีสัมมนา 4 ภาค

**ตารางที่ 1 ง:** อุปสรรคและทางแก้ ข้อเสนอจากเวทีสัมมนา 4 ภาค

ประเด็น	อุปสรรค	แก้อย่างไร
การมีส่วนร่วมของ ชุมชน และผู้ปกครอง ต่อการศึกษา	ขาดการสื่อสารระหว่างครู ผู้ปกครอง นักเรียน	ตั้งกลุ่มไลน์ครู-ผู้ปกครอง
		จัดการประชุมโดยกำหนดจำนวนและ วาระให้ชัดเจน
		ติดตามงานต่างๆ โดยให้ผู้ผู้รับผิดชอบที่ชัดเจน
		ต้องรู้บทบาทของตัวเอง เคารพสิทธิ์ และยอมรับผู้อื่น
	ขาดความเข้าใจในระบบการศึกษา สิทธิประโยชน์และการเลี้ยงดูบุตร	พ่อแม่ต้องคุยกันให้เข้าใจ โดยยึดคติวินัย เริ่มที่บ้านยอมรับในตัวบุตรหลาน
		สร้างคู่มือหรือสื่อเพื่อแจกผู้ปกครอง เช่น การเรียนการสอน สิทธิประโยชน์ การเลี้ยงดู เอาใจใส่การเลี้ยงดูเด็กพิเศษ LD
		โรงเรียนควรให้ความเข้าใจเกณฑ์การสอบของ กระทรวงรวมทั้งสิทธิด้านการศึกษา
		ผู้ปกครองควรหัดใช้เทคโนโลยีในการหาข้อมูล
	ขาดการประชาสัมพันธ์โครงการต่างๆ ที่ทางรัฐจัดสำหรับนักเรียน ให้ผู้ปกครองทราบ	เพิ่มช่องทางการรับรู้ข่าวสารให้มากขึ้นเช่น มีบอร์ดประชาสัมพันธ์ ไลน์ หรือ Facebook
		ตั้งตัวแทนผู้ปกครองให้ประสานรัฐหรือ โรงเรียนเพื่อกระจายข่าว
		ผู้ปกครองต้องตื่นตัวในการหาข้อมูล
	ไม่ทราบช่องทางในการติดต่อ ช่วยเหลือ	ทำเอกสารประชาสัมพันธ์องค์กรกับโรงเรียน
		ครูหรือผู้อำนวยการเปิดโอกาสให้คนภายนอก เข้ามามีส่วนร่วมเพื่อสื่อสาร ทำความเข้าใจ

## ตารางที่ 1 ง: (ต่อ)

ประเด็น	อุปสรรค	แก้ อย่างไร
		จัดสภากาแฟ (เครือข่ายผู้ปกครอง) อย่างน้อยเดือนละ 1 ครั้ง พูดคุยกันแลกเปลี่ยนความคิดเห็น
		ประชาสัมพันธ์ให้ทุกคนรู้ว่าเด็กมีสิทธิหน้าที่อะไรและทุกคนช่วยกัน
	ขาดหน่วยงานประสานงานระหว่างภาคเอกชนประชาสังคมกับโรงเรียนและเด็ก	มีหน่วยงานกลางทำหน้าที่ประสานงานรัฐและเอกชน เช่น สภาการศึกษา
	ขาดการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน	จัดให้มีพื้นที่ในการพูดคุยและปฏิบัติ
		สนับสนุนให้ทุกภาคส่วนได้มีส่วนร่วม!
	ขาดการมีส่วนร่วมในการวางแผนและการปฏิบัติงานระหว่างโรงเรียนและอปท.	ให้อปท.เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาในเรื่องงบประมาณแผนงานทั้งของท้องถิ่นและโรงเรียน การบริหารงานรวมทั้งต้องประเมินความต้องการของท้องถิ่นด้วย
		สร้างความเข้าใจที่ดีระหว่างอปท. และกระทรวงศึกษาธิการ
	ขาดเป้าหมายที่ชัดเจนร่วมกัน	เสนอกฎหมาย
	ผลประโยชน์ทางการเมือง	ทุกคนเข้ามามีส่วนร่วมในการปรับทัศนคติและการกำหนดเป้าหมายของท้องถิ่นตัวเอง
	ผลประโยชน์ระหว่างอำนาจส่วนกลางกับอำนาจของท้องถิ่น	สร้างความเข้มแข็งให้คนในชุมชน
	ผู้มีผลประโยชน์ในอปท. (กลุ่มคนขาดความสามัคคี)	
	เห็นผลประโยชน์ส่วนตนมากกว่าของส่วนรวม (เป้าหมายของการพัฒนา)	

ตารางที่ 1 ง: (ต่อ)

ประเด็น	อุปสรรค	แก้อย่างไร
การกระจายบทบาทจากส่วนกลางไปสู่พื้นที่ อย่างแท้จริง	นโยบายหรือยุทธศาสตร์ผิดพลาดไม่สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงของสังคมเทคโนโลยี และไม่ตอบสนองความต้องการของประชาชน	กระจายอำนาจให้พื้นที่
		กำหนดยุทธศาสตร์ด้วยตนเองให้ตอบสนองความต้องการของพื้นที่ เช่น โครงการบริหาร, งบประมาณเชิงพื้นที่
		บริหาร / จัดการ บูรณาการทุกภาคส่วน
	กระบวนการจัดการบริหารการศึกษาของรัฐทำให้พื้นที่อ่อนแอ	กระจายอำนาจให้พื้นที่
		ให้พื้นที่ต่างๆ กำหนดการจัดการศึกษา
		ทุกคนเข้ามามีส่วนร่วมตามบทบาทปัญญาคี : ภาควิความร่วมมือด้านการศึกษาในพื้นที่
		กระจายงบประมาณตามพื้นที่ และความเสมอภาค
	นโยบายของรัฐบาลไม่เหมาะสมต่อทุกพื้นที่	ออกนโยบายการศึกษาให้ตรงกับบริบทของแต่ละพื้นที่
		กำหนดนโยบายยุทธศาสตร์การศึกษาให้เข้มแข็งด้วยการกระจายอำนาจ
		ต้องมีความต่อเนื่องในการบริหารงานของอปท.ต่อการศึกษา
	ขาดการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นหรือโรงเรียน	กระจายอำนาจสมบูรณ์ไม่ใช่แค่คำพูด แต่ต้องทำให้เกิดขึ้นจริง
		จัดสรรงบประมาณไปโรงเรียนโดยตรง
		สร้างระบบในการสรรหาคน
		กำหนดหลักสูตรให้เกิดการพัฒนาคนอย่างแท้จริงอย่างเร่งด่วน
		ปรับระเบียบกฎหมาย

## ตารางที่ 1 ง: (ต่อ)

ประเด็น	อุปสรรค	แก้ อย่างไร
	ขาดนโยบาย / เป้าหมาย ที่ชัดเจน และกฎหมาย (ภาคบังคับ)	โรงเรียนมีอิสระในการจัดการ (ขึ้นกับพื้นที่) แต่ต้องควบคุมมาตรฐานโรงเรียน
		กระจายให้ภาคีทุกภาคส่วนร่วมจัดได้คล่องตัว
		ตั้งสภาการศึกษาจังหวัดที่มีเอกภาพ ทางนโยบายและเป้าหมายแต่หลากหลาย ในทางปฏิบัติ
		อย่าไป fixed วิธีจากส่วนกลาง
	นโยบายต่างๆ ของกระทรวง ไม่สอดคล้องกับพื้นที่	กระทรวงศึกษาธิการแจ้ง/จัดการกับกระทรวง ต่างๆ ที่จะเข้ามาร่วมกับโรงเรียน
		กระทรวงอื่นๆ ควรขออนุญาตกระทรวง ศึกษาธิการก่อนที่จะส่งนโยบายลงไปโรงเรียน
		มีนโยบายหรือพรบ.กลางของประเทศเพื่อ ใช้ร่วมกันแต่ยากต่อการจัดการควบคุม
	กฎระเบียบจากส่วนกลางยังครอบงำ อปท.	ให้สนช.คิดออกกฎหมาย/แก้ไขกฎหมาย ที่เกี่ยวข้องเพื่อให้เอื้อต่อการกระจายอำนาจ แท้จริง
		ให้อปท.มีอิสระในการออกกฎหมายท้องถิ่น ที่สอดคล้องกับความต้องการและวิถีชีวิต ของประชาชน
		ทำหนังสือชี้แจงความต้องการ
		เข้ามามีส่วนในการพิจารณากฎหมาย
การส่งเสริมโรงเรียน และครูที่มีคุณภาพ ในพื้นที่	ขาดงบประมาณและระบบการเบิกจ่าย งบประมาณที่ไม่เอื้อต่อการ จัดการศึกษา	ปรับระเบียบการใช้งบประมาณให้เหมาะสม และมีประโยชน์มากที่สุด
		เพิ่มเกณฑ์การให้เงินอุดหนุนโรงเรียน ให้เหมาะสม
		เพิ่มเกณฑ์ขั้นต่ำที่โรงเรียนขนาดเล็กควรจะได้โดยไม่ดูจำนวนนักเรียน

ตารางที่ 1 ง: (ต่อ)

ประเด็น	อุปสรรค	แก้อย่างไร
	ขาดความร่วมมือระหว่างครู-ผู้ช่วย/ ชุมชน	ให้ความรู้/สร้างความเข้าใจในการดูแล ก่อนมีบุตร : การคุมกำเนิด, การเลี้ยงดู, ภาระการเลี้ยงดู
		สร้างกิจกรรมระหว่างชุมชน/โรงเรียน/ ผู้ปกครอง
		สร้างภาคีเครือข่ายความร่วมมือในการจัด การศึกษาในท้องถิ่นทั้ง 5 หน่วยงาน คือ สถานศึกษาพ่อแม่เอกชนหน่วยงานสนับสนุน เช่น สพฐ. สพป. อบต.พัฒนาสังคม
	ครู/เทคโนโลยี/สื่อการสอน ที่ไม่เหมาะสม	ให้งบประมาณอบรมครูเทคโนโลยีอย่างต่อเนื่อง เช่น การซ่อมดูแลคอมพิวเตอร์
		กระทรวงต้องติดตามประเมินครูหลังจาก การฝึกอบรมเช่น สร้างระบบในการดูแลครู อย่างน้อยปีละครั้ง
		พัฒนาตัวเองให้ทันต่อเทคโนโลยีใหม่ (พัฒนาครูผู้สอนให้ทันต่อเหตุการณ์) เช่น การใช้แท็บเล็ต/การใช้ไลน์/เฟซบุ๊ก
		แต่งตั้งคณะกรรมการพัฒนาหลักสูตร ให้เหมาะสมกับพื้นที่
	ผู้บริหารที่ไม่มีคุณภาพ	กำหนดกระบวนการคัดเลือก
		สร้างผู้นำที่มีคุณธรรม จริยธรรมไม่ใช่ แค่การสอบหรือประเมิน
		แก้ของโหวของกฎหมาย/ใช้การลงโทษ ทางกฎหมายที่เด็ดขาด จริงจัง
		กำหนดระเบียบวิธีในการใช้งบประมาณ ในรูปแบบคณะกรรมการ
		สร้างความพร้อมของโรงเรียน
		รับผิดชอบกับผลที่จัดการขึ้น



## ตารางที่ 1 ง: (ต่อ)

ประเด็น	อุปสรรค	แก้ อย่างไร
	มาตรฐานของโรงเรียนไม่เท่ากัน	สร้างความเข้มแข็งให้ผู้บริหาร/ครู
		มาตรฐานการปฏิบัติ
		มาตรฐานจรรยาบรรณวิชาชีพครู
		ทิศทางการศึกษาของทุกระดับต้องสอดคล้องกัน
	ขาดอำนาจหน้าที่ในการบริหารจัดการ	ให้โรงเรียนมีอำนาจในการจัดการและมีอำนาจในการลงโทษต่อผู้กระทำความผิด
		ลดภารกิจที่มี ให้โฟกัสที่หน้าที่หลักของครู คือการเตรียมการสอน การดูแลเอาใจใส่เด็ก
ทัศนคติที่สนับสนุนการเรียนรู้	ค่านิยมที่ให้คุณค่าแค่ความเก่งของเด็ก	ให้ชุมชนประเมินตัวเองตรงกับยุทธศาสตร์พื้นที่
		เกิดการศึกษาเพื่อคนดีมีอาชีพสร้างความรู้ ทักษะการเปลี่ยนแปลง
		เปลี่ยนค่านิยมคนในสังคมให้รู้ มีงานทำ/ รายได้/อาชีพ สร้างความรู้ใหม่
	พฤติกรรมของผู้เรียนที่เปลี่ยนไป	ใช้กฎหมายบ้านเมืองให้เข้มงวดกับทุกคน
		ปลูกจิตสำนึกฝึกวินัยตั้งแต่ยังเด็ก
		ให้โอกาสทางการศึกษา
		โครงการจัดระเบียบนักเรียน-นักศึกษา/ เยี่ยมบ้าน
		โครงการต่างๆ ของท้องถิ่น/เทศบาล ของประชาชน

ตารางที่ 1 ง: (ต่อ)

ประเด็น	อุปสรรค	อย่างไร
	ค่านิยมของเด็กและผู้ปกครอง “เน้นสายสามัญปริญญาตรี”	ปลูกฝังค่านิยมใหม่ตั้งแต่เด็ก
		โรงเรียนผู้ปกครอง (ผู้ปกครองขาดพื้นที่ และความรู้ในการดูแลลูก)
		เรียนในโรงเรียนและฝึกปฏิบัติภาคชุมชน (สถานประกอบการ/ผู้ปกครอง เป็นต้น)
	ปัญหาการมีบุตรก่อนวัยอันควร และค่านิยมการเลี้ยงลูกที่เปลี่ยนไป	อบรมเตรียมความพร้อมก่อนมีครอบครัว/ ก่อนแต่งงาน/ก่อนมีบุตร
		พัฒนาศักยภาพของพ่อ-แม่
		- ภาระหน้าที่ของครอบครัว
		- ความพร้อมทางการเงิน/ฐานะมั่นคง
		- การวางแผนก่อนแต่งงาน/ตรวจเลือด
		- มีอาชีพ
		- การเลี้ยงดูบุตร

## บรรณานุกรม

- กฎกระทรวง เรื่อง การกำหนดจำนวนกรรมการ คุณสมบัติ หลักเกณฑ์ และวิธีการสรรหา การเลือก ประธานกรรมการและกรรมการ วาระการดำรงตำแหน่งและการพ้นจากตำแหน่งของ กรรมการเขตพื้นที่การศึกษา พ.ศ. 2546. (2546).
- กฎกระทรวง เรื่อง กำหนดหลักเกณฑ์การแบ่งส่วนราชการภายในสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา พ.ศ. 2546. (2546).
- ไกรยศ ภัทราวท. (2557). โรงเรียนดี มีประสิทธิภาพ. ใน สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริม สุขภาพ (สสส.), “อิสระ รับผิดชอบ” หัวใจสู่โรงเรียนดี มีประสิทธิภาพ. (สสส.).
- เจมส์ เบลลิงกา, และ รอน แบรินต์. (2554). *ทักษะแห่งอนาคตใหม่: การศึกษาเพื่อศตวรรษที่ 21*. (วรพจน์ วงศ์กิจรุ่งเรือง, และ อธิป จิตตฤกษ์, ผู้แปล) Open World.
- เจือจันทร์ จงสถิตอยู่. (2552). *การประสานเครือข่ายเพื่อหนุนเสริมคุณภาพการเรียนรู้ของเด็กและ เยาวชน ระยะที่ 2*. สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.
- เจือจันทร์ จงสถิตอยู่. (2551). *ชุดโครงการการประสานเครือข่ายสถาบันการศึกษาในพื้นที่เพื่อหนุน เสริมคุณภาพการเรียนรู้ของเด็กและเยาวชน*. สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.
- ดิลกะ ลัทธพิพัฒน์. (2554). *ผลกระทบของการสร้างความรับผิดชอบ ทางการศึกษาต่อ สัมฤทธิ์ผลของนักเรียนไทย*. มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI). กรุงเทพฯ: TDRI.
- ปองสิน วิเศษศิริ. (2550). *การกระจายอำนาจทางการศึกษาของประเศสหรัฐอเมริกา*. สำนักงาน เลขาธิการสภาการศึกษา.
- แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2543. (2543).
- พระราชบัญญัติ กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542. (2542).
- พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542. (2542).
- พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547. (2547).

- ภาคีเชียงใหม่เพื่อการปฏิรูปการศึกษา. (2559). *แผนยุทธศาสตร์เพื่อการปฏิรูปการศึกษาเชียงใหม่ ระยะ ๔ ปี (พ.ศ. ๒๕๕๙ - ๒๕๖๒)*. คณะปฏิรูปการศึกษาจังหวัดเชียงใหม่.
- วิภา อุตมฉันท. (2541). *สื่อมวลชนในญี่ปุ่น*. กรุงเทพฯ: โครงการตำราและเอกสารทางวิชาการ ภาควิชาการสื่อสารมวลชน คณะนิเทศศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์, ปกป้อง จันวิทย์, ภูมิศรันย์ ทองเลี่ยมนาค, ภาวิน ศิริประภาณกุล, ดิลกะ ลัทธพิพัฒน์, วรพจน์ วงศ์กิจรุ่งเรือง, และ ศุภณัฐ ศศิวิวัฒน์. (2557). *โครงการจัดทำยุทธศาสตร์การปฏิรูปการศึกษาขั้นพื้นฐานให้เกิดความรับผิดชอบ*. มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. TDRI.
- สมัชชาเครือข่ายปฏิรูปการศึกษา. (ม.ป.ป.). *7 ปฏิรูป 7 ขับเคลื่อนการศึกษาไทย*. เข้าถึงได้จาก <http://arsomsilp.ac.th/th/wp-content/download/docsprojectforchange/7%20ปฏิรูป%207%20ขับเคลื่อน.pdf>
- สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา (สกศ.). (2558). *โครงการปฏิรูปการเรียนรู้สู่ผู้เรียน (พ.ศ. ๒๕๕๗ - ๒๕๖๐): “สะท้อนปัญหาและทางออก ตอบโจทย์ปฏิรูปการศึกษาไทย”*. สกศ.
- สำนักงานส่งเสริมสังคมแห่งการเรียนรู้และคุณภาพเยาวชน (สสค.). (2555). กลยุทธ์ยกระดับการเรียนรู้เพื่อสัมมาชีพ จาก “เด็กด้อยโอกาสสู่เด็กได้โอกาส” ของโรงเรียนบ้านห้วยไร่สามัคคี อ.แม่ฟ้าหลวง จ.เชียงราย. การเสวนา “ปฏิรูปการเรียนรู้เพื่อคนทั้งมวล”. สสค.
- สำนักงานส่งเสริมสังคมแห่งการเรียนรู้และคุณภาพเยาวชน (สสค.). (5 มิถุนายน 2555). ท้องถิ่นกับการจัดการศึกษา “เทศบาลนครภูเก็ต-ยะลา” เส้นทางสู่เมืองน่าอยู่ที่สุดในโลก. เรียกใช้เมื่อ 5 สิงหาคม 2559 จาก <http://www.qlf.or.th/Home/Contents/372>
- สำนักงานส่งเสริมสังคมแห่งการเรียนรู้และคุณภาพเยาวชน (สสค.). (29 สิงหาคม 2555). *ปฏิรูปการเรียนรู้สู่การศึกษาเพื่อคนทั้งมวล ครั้งที่ 9 : ระบบป้องกันสองชั้นช่วยเด็กด้อยโอกาสอย่างยั่งยืน*. เรียกใช้เมื่อ 5 สิงหาคม 2559 จาก <http://www.qlf.or.th/Home/Contents/489>
- สำนักงานส่งเสริมสังคมแห่งการเรียนรู้และคุณภาพเยาวชน (สสค.). (14 กุมภาพันธ์ 2555). *เวทีปฏิรูปการเรียนรู้สู่การศึกษาเพื่อคนทั้งมวล ครั้งที่ 1 : การศึกษาเพื่อสัมมาชีพ*. เรียกใช้เมื่อ 3 สิงหาคม 2559 จาก <http://www.qlf.or.th/Home/Contents/238>

สำนักงานส่งเสริมสังคมแห่งการเรียนรู้และคุณภาพเยาวชน (สสค.). (17 พฤศจิกายน 2555). *เวทีปฏิบัติการเรียนรู้สู่การศึกษาเพื่อคนทั้งมวล ครั้งที่ 10 : การพัฒนาการเรียนรู้ในจังหวัดนาร่อง ผันที่ตั้งใจให้เป็นจริง*. เรียกใช้เมื่อ 5 สิงหาคม 2559 จาก <http://www.qlf.or.th/Home/Contents/550>

สำนักงานส่งเสริมสังคมแห่งการเรียนรู้และคุณภาพเยาวชน (สสค.). (29 พฤศจิกายน 2555). *เวทีปฏิบัติการเรียนรู้สู่การศึกษาเพื่อคนทั้งมวล ครั้งที่ 11 : ถักทอพลังชุมชน(ตำบล)...เพื่อยกระดับการเรียนรู้ของพลเมืองรุ่นใหม่*. เรียกใช้เมื่อ 5 สิงหาคม 2559 จาก <http://www.qlf.or.th/Home/Contents/555>

สำนักงานส่งเสริมสังคมแห่งการเรียนรู้และคุณภาพเยาวชน (สสค.). (20 ธันวาคม 2555). *เวทีปฏิบัติการเรียนรู้สู่การศึกษาเพื่อคนทั้งมวล ครั้งที่ 13: การพัฒนาการเรียนรู้ในจังหวัดนาร่อง : ผันที่ตั้งใจให้เป็นจริง ตอนที่ 3*. เรียกใช้เมื่อ 5 สิงหาคม 2559 จาก <http://www.qlf.or.th/Home/Contents/565>

สำนักงานส่งเสริมสังคมแห่งการเรียนรู้และคุณภาพเยาวชน (สสค.). (9 มีนาคม 2555). *เวทีปฏิบัติการเรียนรู้สู่การศึกษาเพื่อคนทั้งมวล ครั้งที่ 2 : บทบาทของมหาวิทยาลัยกับการเรียนรู้ของท้องถิ่น*. เรียกใช้เมื่อ 5 สิงหาคม 2559 จาก <http://www.qlf.or.th/Home/Contents/264>

สำนักงานส่งเสริมสังคมแห่งการเรียนรู้และคุณภาพเยาวชน (สสค.). (1 สิงหาคม 2555). *เวทีปฏิบัติการเรียนรู้สู่การศึกษาเพื่อคนทั้งมวล ครั้งที่ 6 : การจัดการศึกษาเพื่อกลุ่มเด็กเสี่ยงและเด็กด้อยโอกาส*. เรียกใช้เมื่อ 5 สิงหาคม 2559 จาก <http://www.qlf.or.th/Home/Contents/466>

สำนักงานส่งเสริมสังคมแห่งการเรียนรู้และคุณภาพเยาวชน (สสค.). (11 กันยายน 2555). *เวทีปฏิบัติการเรียนรู้สู่การศึกษาเพื่อคนทั้งมวล ครั้งที่ 8 : ท้องถิ่นต้นแบบกับการพัฒนาเด็กเล็ก*. เรียกใช้เมื่อ 5 สิงหาคม 2559 จาก <http://www.qlf.or.th/Home/Contents/500>

สำนักงานส่งเสริมสังคมแห่งการเรียนรู้และคุณภาพเยาวชน (สสค.). (7 กุมภาพันธ์ 2556). *ปฏิบัติการเรียนรู้สู่การศึกษาเพื่อคนทั้งมวล ครั้งที่ 14 “การพัฒนาการเรียนรู้ในจังหวัดนาร่อง: ผันที่ตั้งใจให้เป็นจริง” ตอนจบ*. เรียกใช้เมื่อ 5 สิงหาคม 2559 จาก <http://www.qlf.or.th/Home/Contents/577>

- สำนักงานส่งเสริมสังคมแห่งการเรียนรู้และคุณภาพเยาวชน (สสค.). (16 มกราคม 2556). *เวทีปฏิรูปการเรียนรู้ครั้งที่ 12 : ปฏิวิติภาพลักษณ์ท้องถิ่น “น่าน ชัยภูมิ สุรินทร์” จังหวัดน่านร่วมปฏิรูปการศึกษา*. เรียกใช้เมื่อ 5 สิงหาคม 2559 จาก <http://www.qlf.or.th/Home/Contents/573>
- สำนักงานส่งเสริมสังคมแห่งการเรียนรู้และคุณภาพเยาวชน (สสค.). (1 มีนาคม 2556). *เวทีปฏิรูปการเรียนรู้สู่การศึกษาเพื่อคนทั้งมวล ครั้งที่ 15 : การขับเคลื่อนงานพัฒนาคุณภาพเด็กและเยาวชนและการศึกษา*. เรียกใช้เมื่อ 5 สิงหาคม 2559 จาก <http://www.qlf.or.th/Home/Contents/585>
- อมรวิชัย นาคทรพรพ. (2555). *ความสำคัญและทิศทางใหม่ๆ ในการจัดการศึกษาของท้องถิ่น*. เรียกใช้เมื่อ 14 มิถุนายน 2559 จาก [www.kknontat.com/wp.../pptการจัดการศึกษาของท้องถิ่น.ppt](http://www.kknontat.com/wp.../pptการจัดการศึกษาของท้องถิ่น.ppt).
- Ai Shoraku. (2008). *Educational Movement Toward School-based Management in East Asia: Cambodia, Indonesia and Thailand*. United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization.UNESCO.
- Angela Demas, และ Gustavo Arcia. (2015). *What Matters Most for School Autonomy and Accountability: A Framework Paper*. The World Bank, Global Engagement and Knowledge Team Education Global Practice.The World Bank.
- Carol S. Dweck. (2016). The Secret to Raising Smart Kids. *Scientific America, Summer*.
- Center on International Education Benchmarking. (2015). *System and School Organization*. เรียกใช้เมื่อ 11 July 2016 จาก <http://www.ncee.org/>: <http://www.ncee.org/programs-affiliates/center-on-international-education-benchmarking/top-performing-countries/japan-overview/japan-system-and-school-organization/>
- ChartsBin.com. (2015). *Country Income Groups (World Bank Classification)*. เรียกใช้เมื่อ 5 สิงหาคม 2016 จาก <http://chartsbin.com/view/2438>

Cheryl T. Desmond. (2009). EDUCO Schools in El Salvador: A Democratic Tree in a Globalized Forest? *International Education*.

Civic Engagement for Education Reform in Central America (CERCA). (2006). *The CERCA School Report Card: Communities Creating Education Quality*. CERCA.

Emanuela Di Gropello. (2006). *A Comparative Analysis of School-Based Management in Central America*. The World Bank.

Eric A. Hanushek. (2010). The Economic Value of Higher Teacher Quality. *Economics of Education Review*, 468-470.

Eric A. Hanushek, John F. Kain, และ Steven G. Rivkin. (1999). Do Higher Salaries Buy Better Teachers? *the American Economic Association*. NBER.

Felipe Barrera-Orsorio, Tazeen Fasih, Harry Anthony Patrinos, และ Lucrecia Santibanez. (2009). *Decentralized Decision-Making in Schools: The Theory and Evidences on School-Based Management*. The World Bank. Washington, D.C.: The World Bank.

*Finnish Lessons: What the World Can Learn from Educational Change in Finland* (2013). [ภาพยนตร์].

Global Education Center (AED). (2010). *Success in Primary School* .AED.

Helga Cúellar Marchelli. (2001). *Decentralization and Privatization of Education in El Salvador: Assessing the Experience*. National Center for the Study of Privatization in Education Teachers College. Columbia University.

Joseph E. Stiglitz, และ Bruce C. Greenwald. (2014). *Creating a Learning Society: A New Approach to Growth, Development, and Social Progress*. New York: Columbia University Press.

Jun Hirata. (2006). Does School / Site Based Management (SBM) in Japan Achieve its Policy Purposes? A Policy Analysis of Japanese Education Reform Regarding

School Advisors and School Management Councils. *Canadian and International Education*, 67.

Kazuhiko Hayashizaki. (2008). Community Schools and Educational Policy in Japan. *Research Tea (12th September 2008)*. Research Centre for Learning and Teaching Newcastle University.

Megan Kimber, และ Lisa Ehrich. (2011). The Democratic Deficit and School-based Management in Australia. *Journal of Educational Administration*.

Michael Moor (ผู้กำกับ). (2016). *Where to Invade Next* [ภาพยนตร์].

Michelle Tan. (2007). *The Politics of the Decentralisation of Basic Education in Thailand*. Ph.D Thesis, University of Leeds School of Politics and International Studies.

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

OECD. (2012). *Strong Performers and Successful Reformers in Education: Lessons from PISA for Japan*.

Ontario School Boards' Association. (2014). *About School Boards*. เรียกใช้เมื่อ 20 July 2016 จาก Ontario Municipal&School Board Election: <http://elections.ontarioschooltrustees.org/en/school-boards/about-school-boards.html>

Partnership for Educational Revitalization in the Americas (PREAL). (2003). *Time to Act: A Report Card on Education in Central America and the Dominican Republic*. PREAL.

Partnership for Educational Revitalization in the Americas (PREAL). (2014). *Informe de Progreso Educativo: Nicaragua*. PREAL.

Roland G. Fryer Jr. (2011). *Teacher Incentives and Student Achievement: Evidence from New York City Public Schools*. Harvard University. NBER.

USAID. (ม.ป.ป.). *School Report Card: Some Recent Experiences*. USAID.



*‘What if Finland’s Great Teachers Taught in Your Schools?’*(2013). [ภาพยนตร์].

Yasuo Saito. (2016). *Parental and Community Involvement in School Management*.  
National Institute for Educational Policy Research (NIER).

Yonka Parvanova. (2013). *School Management and School Evaluation: A Comparative Analysis of Bulgarian and Japanese Experience* (Journal Sofia University for Educational Research).

## คณะผู้จัดทำ

### ที่ปรึกษา

ดร.กมล รอดคล้าย	เลขาธิการสภาการศึกษา
ดร.วัฒนาพร ระงับทุกข์	รองเลขาธิการสภาการศึกษา
นายชาญ ตันติธรรมถาวร	ผู้ช่วยเลขาธิการสภาการศึกษา
นางเรืองรัตน์ วงศ์ปราโมทย์	ผู้อำนวยการสำนักนโยบายและแผนการศึกษา

### บรรณาธิการและเรียบเรียง

ดร.รุ่งนภา จิตรโรจนรักษ์	ผู้อำนวยการกลุ่มยุทธศาสตร์การพัฒนการศึกษา เฉพาะด้าน
นายธีระพงษ์ คำธณูทิศ	นักวิชาการศึกษาชำนาญการ

### คณะทำงานจัดประชุมวิชาการรับฟังความคิดเห็น

ดร.รุ่งนภา จิตรโรจนรักษ์	ผู้อำนวยการกลุ่มยุทธศาสตร์การพัฒนการศึกษา เฉพาะด้าน
นางสาวโรจนา ถัดทะพงษ์	นักวิชาการศึกษาชำนาญการ
นายธีระพงษ์ คำธณูทิศ	นักวิชาการศึกษาชำนาญการ
นายปิติพงษ์ คำแก้ว	นักวิชาการศึกษาปฏิบัติการ

### หน่วยงานที่รับผิดชอบ

กลุ่มยุทธศาสตร์การพัฒนการศึกษาเฉพาะด้าน  
สำนักนโยบายและแผนการศึกษา  
สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา  
โทร. 0 2668 7123 ต่อ 2451, 2414  
โทรสาร 0 2243 2787  
เว็บไซต์สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา <http://www.onec.go.th>

