

# รายงานเฉพาะเรื่องที่ ๗

## การปฏิรูปเพื่อลดความเหลื่อมล้ำ

### ทางการศึกษา



- กองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา
- การจัดการศึกษาเรียนรวมสำหรับเด็กพิการ  
เด็กที่มีความต้องการจำเป็นพิเศษ และเด็กด้อยโอกาส
- โรงเรียนขนาดเล็ก
- โรงเรียนในพื้นที่ห่างไกล

## คำนำ

สองทศวรรษหลังการปฏิรูปการศึกษาในปี พ.ศ. ๒๕๔๒ สังคมไทยเห็นว่าคุณภาพการศึกษาไทยตกอยู่ในภาวะวิกฤติของปัญหาที่มีความรุนแรง สลับซับซ้อน และฝังลึกในระบบที่ยากต่อการแก้ไข และมีความเหลื่อมล้ำในโอกาสทางการศึกษาอย่างมาก สถานศึกษาชั้นนำที่มีคุณภาพการศึกษามีจำนวนไม่มากนัก ส่งผลให้สมรรถนะขีดความสามารถการแข่งขันของประเทศอยู่ในระดับต่ำเมื่อเทียบกับภูมิภาคเดียวกัน ในส่วนของการศึกษาระดับอาชีวศึกษาและอุดมศึกษาไม่สามารถผลิตทรัพยากรมนุษย์ที่มีทักษะ สมรรถนะตอบสนองตามความต้องการของภาคการจ้างงานได้ และไม่สามารถสร้างสรรค์งานวิจัย นวัตกรรม เทคโนโลยีใหม่ๆ ได้ แสดงให้เห็นถึงความด้อยประสิทธิภาพและประสิทธิผลของระบบการจัดการศึกษาไทยทุกระดับ ซึ่งการศึกษาที่มีคุณภาพเป็นปัจจัยสำคัญในการสร้างทรัพยากรมนุษย์ที่มีสมรรถนะสูงเพื่อเสริมสร้างขีดความสามารถการแข่งขันของประเทศในเวทีโลก เพื่อมุ่งสู่เป้าหมายไทยแลนด์ ๔.๐

ด้วยสภาพปัญหาดังกล่าวทำให้เกิดคณะกรรมการอิสระเพื่อการปฏิรูปการศึกษาขึ้น โดยได้รับการแต่งตั้งจากคณะรัฐมนตรีตามบทบัญญัติ มาตรา ๒๖๑ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เมื่อวันที่ ๓๐ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๖๐ โดยกำหนดอำนาจหน้าที่ให้ทำการศึกษาข้อมูล จัดทำข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย และยกร่างกฎหมายที่จำเป็น ทั้งนี้ คณะกรรมการฯ มีระยะเวลาในการดำเนินงานรวม ๒ ปี ในระยะเวลา ๒ ปีที่ผ่านมา คณะกรรมการอิสระฯ ได้ทำการศึกษาเอกสารและข้อมูลจากรายงานของสภาปฏิรูปประเทศ สภาขับเคลื่อนการปฏิรูปแห่งชาติ สภานิติบัญญัติแห่งชาติ กระทรวงศึกษาธิการ รายงานผลการศึกษาวิจัยที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนการรับฟังความคิดเห็นของผู้ที่เกี่ยวข้องกับการศึกษา และประชาชนในท้องถิ่นต่างๆ ทั่วประเทศ รวมถึงการศึกษาข้อเท็จจริงจากสถานศึกษาในระดับต่างๆ แล้วนำมาวิเคราะห์ถึงปัญหา ต้นตอของปัญหา และจัดทำแผนการปฏิรูปประเทศด้านการศึกษานำเสนอคณะรัฐมนตรี ซึ่งได้ให้ความเห็นชอบในหลักการแล้ว เมื่อวันที่ ๗ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๖๒ นอกจากนี้ คณะกรรมการอิสระฯ ยังได้ยกร่างกฎหมายการศึกษาแห่งชาติฉบับใหม่ ซึ่งเป็นการถอดหลักการและเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญออกมาเป็นธรรมนูญด้านการศึกษา และกฎหมายลำดับรองที่เห็นว่าจำเป็นอย่างเร่งด่วน ประกอบด้วย พระราชบัญญัติกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๖๑ พระราชบัญญัติการพัฒนาเด็กปฐมวัย พ.ศ. ๒๕๖๒ พระราชบัญญัติพื้นที่นวัตกรรมการศึกษา พ.ศ. ๒๕๖๒ และพระราชบัญญัติการอุดมศึกษา พ.ศ. ๒๕๖๒ ซึ่งกฎหมายลำดับรองดังกล่าวได้ถูกประกาศใช้เป็นกฎหมายเรียบร้อยแล้ว

ในส่วนของรายงานเฉพาะเรื่องฉบับนี้เป็นเอกสารประกอบรายงานพันธกิจของคณะกรรมการอิสระ  
เพื่อการปฏิรูปการศึกษา มีจำนวน ๑๒ เล่ม ประกอบด้วย

รายงานเฉพาะเรื่องที่ ๑ คุณภาพการศึกษาไทย

รายงานเฉพาะเรื่องที่ ๒ ความไม่เสมอภาคทางการศึกษา

รายงานเฉพาะเรื่องที่ ๓ ความสามารถในการแข่งขัน

รายงานเฉพาะเรื่องที่ ๔ การด้อยประสิทธิภาพและธรรมาภิบาลในการบริหารจัดการการศึกษา

รายงานเฉพาะเรื่องที่ ๕ การปฏิรูประบบการศึกษาโดยรวม

รายงานเฉพาะเรื่องที่ ๖ ความสำคัญและความจำเป็นในการตราพระราชบัญญัติการพัฒนาเด็กปฐมวัย

รายงานเฉพาะเรื่องที่ ๗ การปฏิรูปเพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษา

รายงานเฉพาะเรื่องที่ ๘ การปฏิรูปครูและอาจารย์

รายงานเฉพาะเรื่องที่ ๙ การปฏิรูปการเรียนการสอนด้วยสถาบันหลักสูตรและการเรียนรู้แห่งชาติ

รายงานเฉพาะเรื่องที่ ๑๐ การปรับโครงสร้างในระบบการศึกษา

รายงานเฉพาะเรื่องที่ ๑๑ การพลิกโฉมการศึกษาด้วยระบบดิจิทัล

รายงานเฉพาะเรื่องที่ ๑๒ หลักสูตรและการเรียนการสอนฐานสมรรถนะ

คณะกรรมการอิสระเพื่อการปฏิรูปการศึกษาหวังว่ารายงานพันธกิจและรายงานเฉพาะเรื่องชุดนี้  
จะเป็นประโยชน์ต่อผู้สนใจต่อไป



## สารบัญ

	หน้า
<b>กองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา</b>	<b>๑</b>
๑. ทำไมต้องมีการจัดตั้งกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา	๑
๒. กระบวนการจัดทำร่างกฎหมายกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษาของ กอปศ. ก่อนประกาศใช้เป็นกฎหมาย	๔
๓. วัตถุประสงค์และเป้าหมาย ๑๐ ปีของกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา	๕
๔. ประโยชน์ที่ประชาชนจะได้รับจากความเสมอภาคทางการศึกษา	๙
๕. การดำเนินงานในช่วงแรกเริ่มและการปรับบทบาทจากข้อจำกัดด้านงบประมาณ	๑๒
<b>การจัดการศึกษาเรียนรวมสำหรับเด็กพิการ เด็กที่มีความต้องการจำเป็นพิเศษ และเด็กด้อยโอกาส</b>	<b>๑๕</b>
๑. ความสำคัญของการเรียนรวม	๑๗
๒. ปัญหาและอุปสรรคการเรียนรวม	๑๗
๓. การปฏิรูปการจัดการศึกษาเรียนรวม	๑๘
๔. ข้อเสนอแนะ	๒๑
<b>โรงเรียนขนาดเล็ก</b>	<b>๒๓</b>
๑. ความเป็นมา	๒๕
๒. ข้อกำหนดและนโยบายที่เกี่ยวข้อง	๒๕
๓. ข้อมูลสภาพปัจจุบัน	๒๘
๔. ตัวอย่างโรงเรียนขนาดเล็กที่ประสบความสำเร็จในการแก้ปัญหา	๓๔
๕. ข้อเสนอแนวทางการแก้ปัญหาโรงเรียนขนาดเล็กในประเทศไทย	๓๙
<b>โรงเรียนในพื้นที่ห่างไกล</b>	<b>๔๓</b>
๑. สภาพปัญหาการจัดการศึกษาของโรงเรียนในพื้นที่ห่างไกล	๔๖
๒. แนวทางการจัดการศึกษาของโรงเรียนในพื้นที่ห่างไกล	๔๗

## สารบัญภาพ

หัวข้อ	หน้า
ภาพที่ ๑ ขั้นตอนการจัดทำร่างพระราชบัญญัติกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา	๕
ภาพที่ ๒.๑ หลักการดำเนินงานของกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา	๗
ภาพที่ ๒.๒ เป้าหมายการดำเนินงาน ๑๐ ปีของกองทุนฯ	๗
ภาพที่ ๓ กรอบการคำนวณมูลค่าความเสียหายทางเศรษฐกิจของปัญหาเด็กเยาวชนนอกระบบการศึกษา	๑๐
ภาพที่ ๔ ปัญหาเด็กเยาวชนนอกระบบการศึกษาและการออกจากกับดักรายได้ปานกลางของไทย	๑๑
ภาพที่ ๕ ประเมินการจํานวนนักเรียนและจํานวนโรงเรียนขนาดเล็กตั้งแต่ปี ๒๕๓๖-๒๕๗๗ (TDRI, ๒๕๕๘)	๒๙
ภาพที่ ๖ การผลิตครูประถมศึกษา	๓๒
ภาพที่ ๗ สภาพปัญหาครูในโรงเรียนขนาดเล็ก (TDRI, ๒๕๕๘)	๓๓



## สารบัญตาราง

หัวข้อ	หน้า
ตารางที่ ๑ ข้อมูลจำนวนโรงเรียนขนาดเล็ก ๕ ปีการศึกษาซ้อนหลังเปรียบเทียบกับโรงเรียนทั้งหมด	๒๙
ตารางที่ ๒ ข้อมูลจำนวนโรงเรียนขนาดเล็ก จำแนกตามจำนวนนักเรียน ปีการศึกษา ๒๕๖๑	๓๐
ตารางที่ ๓ จำนวนโรงเรียน นักเรียน ครู ห้องเรียน ปีการศึกษา ๒๕๖๑	๓๐
ตารางที่ ๔ แสดงผลการทดสอบระดับชาติ (O-NET) ระดับชั้น ม.๖ ปีการศึกษา ๒๕๖๑ จำแนกตามขนาดโรงเรียน ที่ตั้ง และภูมิภาค	๓๑
ตารางที่ ๕ ต้นทุนเฉลี่ยของนักเรียนในโรงเรียน สพฐ. จำแนกตามขนาด	๓๔



รายงานเฉพาะเรื่องที่ ๗ การปฏิรูปเพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษา

## กองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา





รายงานเฉพาะเรื่องที่ ๗ การปฏิรูปเพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษา

## กองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา

เอกสารประกอบฉบับที่ ๗ นี้สรุปสาระสำคัญเกี่ยวกับกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา ประกอบด้วย ๕ ส่วนย่อย เริ่มต้นตั้งแต่การนำเสนอเหตุผลความจำเป็น แนวทางการยกเว้น พ.ร.บ.กองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา ของ กอปศ. และเป้าหมายการดำเนินงานที่คาดหวังในอีก ๑๐ ปีข้างหน้า รวมทั้งผลการดำเนินงานในช่วงแรกเริ่มในส่วนของ การปรับเปลี่ยนบทบาทและขอบเขตการดำเนินงานของกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษาภายหลังจากการปรับปรุงร่างกฎหมายในส่วนของแหล่งงบประมาณ และผลการจัดสรรงบประมาณให้แก่กองทุนจากรัฐบาล

### ๑. ทำไมต้องมีการจัดตั้งกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา

#### ๑.๑ ข้อเท็จจริงเชิงประจักษ์

แม้ว่าปัจจุบันภาครัฐจะมีการลงทุนงบประมาณจำนวนมากทุกปีเพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษา แม้การลงทุนดังกล่าวจะช่วยลดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาได้บ้าง เช่น โครงการเรียนฟรี ๑๕ ปี เงินอุดหนุนนักเรียนยากจน หรือกองทุนอาหารกลางวัน แต่มาตรการดังกล่าวยังคงไม่สามารถสร้างความเสมอภาคทางการศึกษาได้อย่างแท้จริง เนื่องจากข้อเท็จจริงเชิงประจักษ์ดังต่อไปนี้

- ๑) การจัดสรรงบประมาณด้านการศึกษาทางฝั่งอุปทาน (Supply-side Financing) ไปยังหน่วยงานผู้จัดการศึกษาย่อมไม่สามารถสร้างความเสมอภาคในโอกาสทางการศึกษาให้แก่เด็กเยาวชนไทยอายุ ๓-๑๘ ปี มากกว่า ๖๗๐,๐๐๐ คนที่ยังอยู่นอกระบบการศึกษาในปัจจุบันได้เนื่องจากระบบงบประมาณไม่สามารถจัดสรรงบประมาณผ่านระบบการศึกษาไปสู่เด็กเยาวชนที่อยู่นอกระบบการศึกษาได้
- ๒) การจัดสรรเงินอุดหนุนรายหัวให้แก่นักเรียนผู้ขาดแคลนทุนทรัพย์เท่ากับนักเรียนทั่วไปซึ่งมีเศรษฐฐานะที่ดีกว่าย่อมไม่สามารถสร้างความเสมอภาคในโอกาสทางการศึกษาที่มีคุณภาพให้แก่ประชาชนได้ทุกคนตามหน้าที่ของรัฐที่บัญญัติเอาไว้ในรัฐธรรมนูญ
- ๓) การสนับสนุนงบประมาณด้านการศึกษาแต่เพียงต้นทุนของผู้ให้บริการทางการศึกษา ย่อมสร้างความเหลื่อมล้ำในโอกาสทางการศึกษาให้แก่ประชาชนผู้ขาดแคลนทุนทรัพย์ซึ่งไม่สามารถแบกรับต้นทุนการเข้ารับการศึกษได้ด้วยตนเอง เช่น ค่าเดินทาง และค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาที่รัฐไม่ได้อุดหนุนให้หรืออุดหนุนให้ไม่เพียงพอ และเงินอุดหนุนที่รัฐจัดสรรให้เพิ่มแก่นักเรียนยากจนในปัจจุบันเพียงวันละ ๕ บาท ย่อมไม่เพียงพอเท่ากับค่าใช้จ่ายเหล่านี้ในปัจจุบัน ทำให้มีนักเรียนยากจนจำนวนมากไม่สามารถมาโรงเรียนได้หรือต้องออกจากระบบการศึกษา ทั้งที่เป็นสิทธิตามกฎหมายรัฐธรรมนูญของประชาชนทุกคนที่รัฐพึงจัดให้อย่างมีคุณภาพโดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย
- ๔) ปัจจุบันประเทศไทยได้รับการจัดอันดับด้านความเหลื่อมล้ำทางรายได้อยู่ในอันดับ ๓ ของโลกรองจากประเทศรัสเซียและประเทศอินเดีย และปัญหาความเหลื่อมล้ำทางรายได้ของไทยมีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้นอย่างมีนัยสำคัญในรอบ ๕ ปีที่ผ่านมา โดยประชากรที่ร่ำรวยที่สุดร้อยละ ๑ ของประเทศไทยถือครองสินทรัพย์มากกว่าร้อยละ ๕๘ ของประเทศ ในขณะที่ประชาชนร้อยละ ๔๐ ที่ยากจนที่สุดของประเทศไทยถือครองสินทรัพย์เพียงร้อยละ ๑.๙ เท่านั้น
- ๕) ตัวแทนเยาวชนอายุ ๑๕ ปีของประเทศไทยผู้เข้าร่วมการประเมิน PISA ประจำปี พ.ศ. ๒๕๕๘ ร้อยละ ๔๖.๗ สอดคล้องมาตรฐานทักษะการคิดอย่างเป็นวิทยาศาสตร์ซึ่งเป็นทักษะที่จำเป็นอย่างยิ่งยวดในการศึกษาและการประกอบอาชีพในศตวรรษที่ ๒๑ ในขณะที่ตัวแทนเยาวชนไทยเพียงร้อยละ ๐.๔ ที่สอบได้คะแนนในระดับสูงเมื่อเทียบกับเยาวชนในระดับนานาชาติ

- ๖) ๑ ใน ๓ ของเด็กก่อนวัยเรียน (๓-๕ปี) ในประเทศไทยมีพัฒนาการที่ล่าช้าไม่สมวัย และ ๑ ใน ๑๐ ของประชากรเด็กในช่วงวัยนี้ยังไม่ได้รับโอกาสทางการพัฒนาและศึกษาก่อนวัยเรียนซึ่งเป็นสิทธิ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.๒๕๖๐
- ๗) ประเทศไทยยังมีเด็กเยาวชนชนวัยเรียนการศึกษาขั้นพื้นฐาน (๓-๑๗ ปี) นอกกระบบการศึกษามากกว่า ๖๗๐,๐๐๐ คนทั่วประเทศ (เป็นเด็กนอกกระบบการศึกษาภาคบังคับอายุ ๓-๑๔ ปีจำนวน ๔๓๐,๐๐๐คน) อันเนื่องมาจากปัญหาความยากจน ความด้อยโอกาสทางสังคม ความพิการ และปัญหาครอบครัวซึ่งสร้างความเสียหายให้แก่ระบบเศรษฐกิจไทยมากถึง ๓๓๐,๐๐๐ ล้านบาทต่อปีจากการประเมินของอดีตผู้บริหารระดับสูงขององค์การยูเนสโกหรืออาจกล่าวได้ว่าปัญหาความเหลื่อมล้ำในโอกาสทางการศึกษานี้สร้างความเสียหายเท่ากับร้อยละ ๓ ของผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชนของไทยในแต่ละปีซึ่งเทียบเท่ากับค่าเฉลี่ยของการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจตลอดทศวรรษที่ผ่านมาของประเทศไทย
- ๘) ระบบการศึกษาไทยจัดสรรเงินอุดหนุนแก่นักเรียนยากจนเพียงร้อยละ ๐.๕ ของงบประมาณด้านการศึกษาทั้งหมดมากกว่า ๕๐๐,๐๐๐ ล้านบาท หรือเท่ากับ ๕ บาทต่อคนต่อวันเท่านั้น นอกจากนี้ระบบการศึกษาของไทยยังขาดเครื่องมือในการคัดกรองความยากจนที่มีประสิทธิภาพทำให้เด็กเยาวชนผู้ขาดแคลนทุนทรัพย์ในระบบการศึกษา ซึ่งเป็นผู้สมัครรับเงินอุดหนุนปัจจัยพื้นฐานนักเรียนยากจนกว่า ๔ ล้านคน ไม่ได้รับการอุดหนุนเป็นรายบุคคล นักเรียนยากจนแต่ละคนจึงได้รับเงินอุดหนุนเฉลี่ยคนละต่ำกว่า ๕ บาทต่อคนต่อวัน
- ๙) เด็กเยาวชนผู้ขาดแคลนทุนทรัพย์ยังมีความเหลื่อมล้ำในโอกาสการสำเร็จการศึกษาขั้นพื้นฐานและอุดมศึกษาสูงถึง ๗ เท่า โดยเด็กเยาวชนจากครัวเรือนที่มีรายได้ต่ำที่สุดร้อยละ ๒๐ ของประเทศมีโอกาสศึกษาต่อระดับอุดมศึกษาโดยเฉลี่ยเพียงร้อยละ ๕ ของประชากรในกลุ่มรายได้เดียวกัน ในขณะที่ค่าเฉลี่ยของประเทศอยู่ที่ร้อยละ ๓๗ และค่าเฉลี่ยของเด็กเยาวชนในครอบครัวที่มีรายได้สูงสุดร้อยละ ๒๐ ของประเทศอยู่ที่ร้อยละ ๑๐๐
- ๑๐) ด้วยปัญหาความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาในประเทศไทยดังกล่าว ทำให้ปัจจุบันประเทศไทยมีกำลังแรงงานที่มีทักษะขั้นสูง (High-skilled Labour) ต่ำกว่าร้อยละ ๒๐ เท่านั้น ในขณะที่การพัฒนาประเทศออกจากรักขังรายได้ปานกลาง (Middle Income Trap) ตามยุทธศาสตร์ชาติ ๒๐ ปีของรัฐบาลจำเป็นต้องมีกำลังแรงงานที่มีทักษะหรือมีทักษะขั้นสูงจากผู้สำเร็จการศึกษาขั้นพื้นฐานหรือการศึกษาระดับอุดมศึกษามากกว่าร้อยละ ๕๐ ของกำลังแรงงานทั้งหมดในประเทศ

จากข้อมูลสถานการณ์ความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาของไทยที่ได้นำเสนอข้างต้น แสดงให้เห็นถึงสภาวะวิกฤตของปัญหาความเหลื่อมล้ำในระบบการศึกษาไทยที่ส่งผลต่อสถานะทางสังคมเศรษฐกิจของประเทศในวงกว้าง ซึ่งต้องการการแก้ไขอย่างเร่งด่วน อันแสดงให้เห็นถึงความจำเป็นที่ต้องมีกลไกการบริหารจัดการที่เป็นอิสระในการสร้างเสริมความเสมอภาคทางการศึกษาขึ้น

## ๑.๒ บทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญ และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยบัญญัติเอาไว้ในมาตรา ๕๔ วรรคหกให้มีการจัดตั้งกองทุนขึ้นเพื่อช่วยเหลือผู้ขาดแคลนทุนทรัพย์ ลดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษา และเสริมสร้างคุณภาพและประสิทธิภาพครูเพื่อเป็นกลไกสนับสนุนหน่วยงานผู้จัดการศึกษา โดยให้รัฐจัดสรรงบประมาณให้แก่กองทุนหรือใช้มาตรการหรือกลไกทางภาษีรวมทั้งการให้ผู้บริหารทรัพย์สินเข้ากองทุนได้รับประโยชน์ในการลดหย่อนภาษีด้วย ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติซึ่งกฎหมายดังกล่าวอย่างน้อยต้องกำหนดให้การบริหารจัดการกองทุนเป็นอิสระและ

กำหนดให้มีการใช้จ่ายเงินกองทุนเพื่อบรรลุดูประสงค์ดังกล่าวประกอบกับมาตรา ๒๕๘ จ. (๒) บัญญัติให้ดำเนินการตรากฎหมายเพื่อจัดตั้งกองทุนดังกล่าวให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งปีนับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญ

### ๑) ความสำคัญตามรัฐธรรมนูญ

มาตรา ๕๔ วรรคหก ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยบัญญัติให้จัดตั้งกองทุนเพื่อใช้ในการช่วยเหลือผู้ขาดแคลนทุนทรัพย์ เพื่อลดความเหลื่อมล้ำในการศึกษาและเพื่อเสริมสร้างและพัฒนาคุณภาพและประสิทธิภาพครู โดยให้รัฐจัดสรรงบประมาณให้แก่กองทุนหรือใช้มาตรการหรือกลไกทางภาษีรวมทั้งการให้ผู้บริจาคทรัพย์สินเข้ากองทุนได้รับประโยชน์ในการลดหย่อนภาษีด้วย ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ ซึ่งกฎหมายดังกล่าวอย่างน้อยต้องกำหนดให้การบริหารจัดการกองทุนเป็นอิสระและกำหนดให้มีการใช้จ่ายเงินกองทุนเพื่อบรรลุดูประสงค์ดังกล่าวประกอบกับมาตรา ๒๕๘ จ. (๒) บัญญัติให้ดำเนินการตรากฎหมายเพื่อจัดตั้งกองทุนดังกล่าวให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งปีนับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญ

### ๒) ความสำคัญตามยุทธศาสตร์ชาติ ๒๐ ปี

รัฐบาลมีการจัดทำกรอบยุทธศาสตร์ชาติระยะ ๒๐ ปี (ปี ๒๕๖๐-๒๕๗๙) ยุทธศาสตร์ชาติในการพัฒนาคนไทยให้มีศักยภาพในการร่วมกันพัฒนาประเทศ และสามารถปรับตัวรองรับบริบทการพัฒนาในอนาคต โดยประกอบด้วยยุทธศาสตร์ ๖ ด้านประกอบด้วย

กรอบยุทธศาสตร์ชาติระยะ ๒๐ ปี (ปี ๒๕๖๐-๒๕๗๙) ข้างต้นให้ความสำคัญกับยุทธศาสตร์ที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ถึง ๓ ใน ๖ ยุทธศาสตร์โดยยึดยุทธศาสตร์การพัฒนาและเสริมสร้างศักยภาพคน เป็นแกนกลางในการขับเคลื่อนประเทศ อันรวมถึงการพัฒนาและเสริมสร้างศักยภาพทรัพยากรมนุษย์ การสร้างโอกาสความเสมอภาคทางสังคม และการสร้างความสามารถในการแข่งขัน โดยการดำเนินงานของกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษามีความสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติทั้ง ๓ ด้านดังกล่าว

กองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษาจึงเป็นกลไกที่สำคัญของประเทศในการบรรลุยุทธศาสตร์ชาติ ๒๐ ปี โดยเฉพาะยุทธศาสตร์ ๓ ด้านดังกล่าวที่เป็นรูปธรรม ทั้งในเชิงทรัพยากร และในเชิงการบูรณาการทำงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น วิสาหกิจเพื่อสังคม ภาคเอกชน และประชาชน โดยรายละเอียดภารกิจ วัตถุประสงค์ แนวทางการดำเนินงานและตัวชี้วัดจะได้นำเสนอในบทต่อไป

### ๓) แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ ๑๒

เป้าหมายและยุทธศาสตร์การดำเนินงานของกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษาที่กำหนดเอาไว้ในบทที่ ๓ และ ๔ รวมทั้งในร่างกฎหมายนั้นมีความสอดคล้องเป้าหมายของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ ๑๒ ในเป้าหมายให้คนไทยเป็นคนไทยที่สมบูรณ์ และเป้าหมายลดความเหลื่อมล้ำทางรายได้และความยากจน ลดลง นอกจากนี้ยุทธศาสตร์และแนวทางการดำเนินงาน รวมทั้งตัวชี้วัดของกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษายังสอดคล้องกับยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศในแผน ๑๒ เรื่องการเสริมสร้างและพัฒนาศักยภาพมนุษย์ และยุทธศาสตร์การสร้างความเป็นธรรมและลดความเหลื่อมล้ำในสังคม ตามรายละเอียดในบทที่ ๓

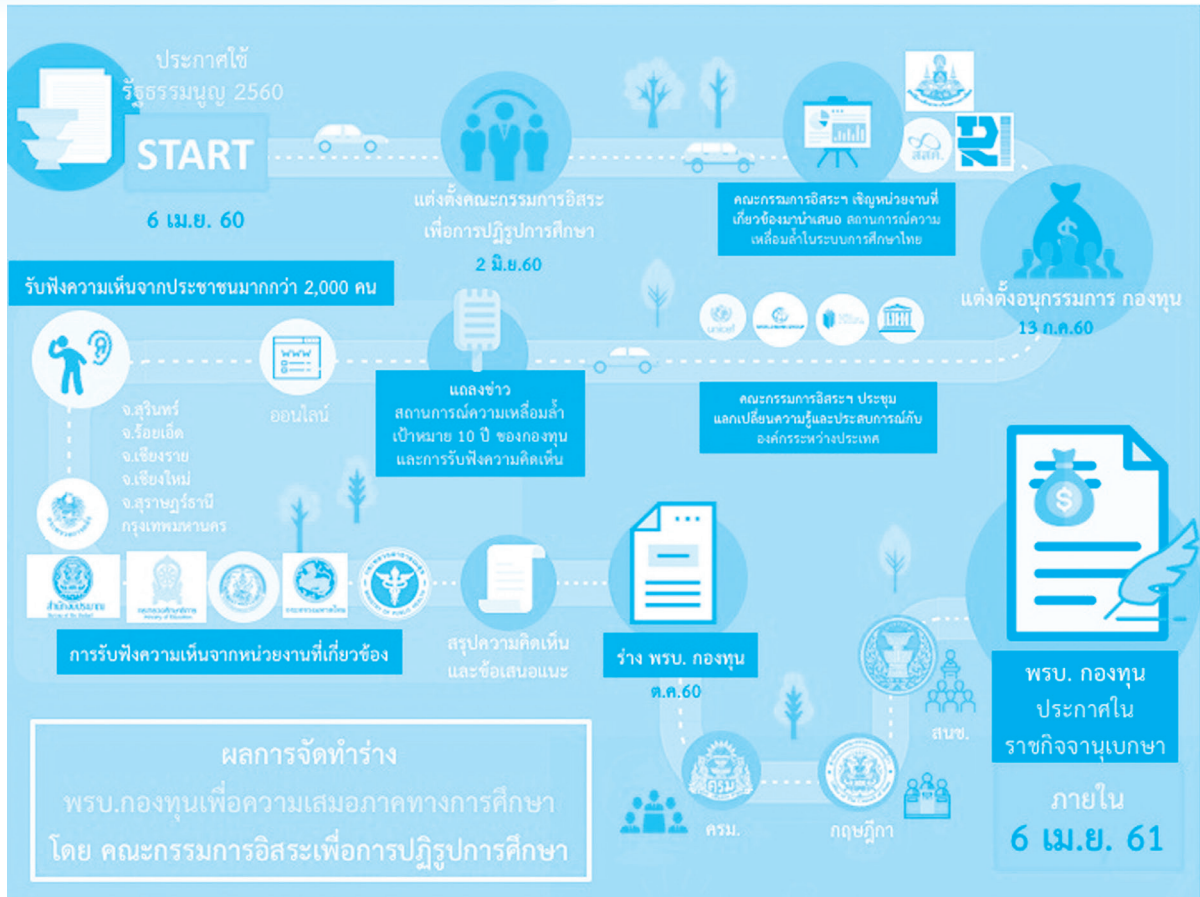
## ๔) ความผูกพันตามหนังสือสัญญาที่ประเทศไทยมีต่อรัฐต่างประเทศหรือองค์กรระหว่างประเทศ

การตรากฎหมายกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษาจะช่วยส่งเสริมให้ประเทศไทยสามารถบรรลุเป้าหมายการพัฒนาเด็กเยาวชนและลดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาที่ประเทศไทยมีความผูกพันตาม หนังสือสัญญาที่ประเทศไทยมีต่อรัฐต่างประเทศหรือองค์กรระหว่างประเทศที่สำคัญดังต่อไปนี้

- ๑) อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก (Convention on The Right of The Child: UNCRC)
- ๒) เป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนของโลกด้านการศึกษา (UN SDG๔)
- ๓) World Declaration on Education for All (Jomtien Declaration)
- ๔) ASEAN Declaration on Strengthening Education for out-of-school Children and Youth (OOSCY)

## ๒. กระบวนการจัดทำร่างกฎหมายกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษาของ กอปศ. ก่อนประกาศใช้เป็นกฎหมาย

หลังจากได้รับการแต่งตั้งจากคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒ มิถุนายน ๒๕๖๐ คณะกรรมการอิสระเพื่อการปฏิรูปการศึกษาได้ดำเนินการกำหนดแผนการดำเนินงานและแต่งตั้งอนุกรรมการกองทุนขึ้นเพื่อดำเนินการตามภารกิจการจัดตั้งกองทุนตามมาตรา ๕๔ แห่งรัฐธรรมนูญให้แล้วเสร็จภายในเดือนเมษายน ๒๕๖๑ ภาพที่ ๑ แสดงขั้นตอนการดำเนินงานของคณะอนุกรรมการกองทุนซึ่งใช้เวลาในช่วง ๓๐ วันแรกในการจัดประชุมร่วมกับผู้แทนจากองค์กรระหว่างประเทศผู้มีประสบการณ์ในการจัดตั้งกองทุนที่มีวัตถุประสงค์และภารกิจคล้ายคลึงกันในระดับนานาชาติ รวมทั้งดำเนินการวิเคราะห์ข้อมูลสถานการณ์ความเหลื่อมล้ำด้านการศึกษาของประเทศไทยเพื่อกำหนดเป้าหมายการดำเนินงาน ๑๐ ปี และ ๘ กลุ่มเป้าหมายที่สำคัญของกองทุน จากนั้นคณะอนุกรรมการกองทุนได้ใช้เวลาในเดือนที่ ๒ ในการนำเสนอข้อมูลดังกล่าวให้แก่ประชาชนทั้งผ่านเวทีรับฟังความคิดเห็นในระดับภูมิภาค และการรับฟังความคิดเห็นออนไลน์ เพื่อรับฟังความคิดเห็นและข้อเสนอแนะต่อเป้าหมายการดำเนินงาน ๑๐ ปี และ ๘ กลุ่มเป้าหมายที่กองทุนควรดำเนินการสนับสนุนคณะอนุกรรมการกองทุนได้รวบรวมข้อมูลข้อเสนอแนะดังกล่าวเสนอแก่คณะกรรมการอิสระเพื่อการปฏิรูปการศึกษาเพื่อพิจารณาอนุมัติเป้าหมายการดำเนินงาน กลุ่มเป้าหมาย รวมทั้งกรอบงบประมาณและแนวทางการดำเนินงานของกองทุนเพื่อให้อนุกรรมการกองทุนได้ดำเนินการยกร่างกฎหมายและดำเนินการรับฟังความคิดเห็นตามแนวทางของมาตรา ๗๗ แห่งรัฐธรรมนูญให้ครบทั้ง ๔ ภูมิภาค โดยแบ่งเป็นการรับฟัง ๒ ช่วงได้แก่การรับฟังก่อนการยกร่างกฎหมาย และการรับฟังหลังยกร่างกฎหมายเสร็จแล้ว ซึ่งถือเป็นการปฏิบัติตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญมาตรา ๗๗ ที่ต้องการให้มีการรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนตั้งแต่ก่อนยกร่างกฎหมาย และมีการรับฟังอีกครั้งหลังการยกร่างกฎหมายเพื่อนำความเห็นจากประชาชน รวมทั้งการประชุมร่วมกับทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานของกองทุน มาปรับปรุงร่างกฎหมาย ก่อนจะนำร่างกฎหมายกองทุนเพื่อความเสมอภาคที่ได้ปรับปรุงตามข้อเสนอแนะและความคิดเห็นเสนอแก่คณะกรรมการอิสระเพื่อการปฏิรูปการศึกษาพิจารณาอีกครั้งเมื่อวันที่ ๑๔ พฤศจิกายน เพื่อปรับปรุงร่างกฎหมายและเอกสารคำชี้แจงเพื่อประกอบการจัดตั้งกองทุนเพื่อความเสมอภาคการศึกษาเป็นครั้งสุดท้ายก่อนเสนอต่อคณะรัฐมนตรีและสภานิติบัญญัติแห่งชาติดำเนินการตราเป็นกฎหมายต่อไป



### ภาพที่ ๑ ขั้นตอนการจัดทำร่างพระราชบัญญัติกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา

## ๓. วัตถุประสงค์และเป้าหมาย ๑๐ ปีของกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา

### ๓.๑ วัตถุประสงค์ตามรัฐธรรมนูญ

วัตถุประสงค์ตามมาตรา ๕๔ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยบัญญัติให้กองทุนมีวัตถุประสงค์สำคัญ ๓ ประการเพื่อ

๑. ช่วยเหลือผู้ขาดแคลนทุนทรัพย์ให้มีความเสมอภาคในโอกาสทางการศึกษาตั้งแต่ก่อนวัยเรียนจนสำเร็จการศึกษาขั้นพื้นฐานอย่างมีคุณภาพ
  ๒. ลดความเหลื่อมล้ำในการศึกษาเพื่อพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ของชาติให้มีความรู้ ความสามารถ และคุณธรรม รวมทั้งมีศักยภาพที่จะดำรงชีวิตโดยพึ่งพาตนเองได้อย่างมั่นคง
  ๓. เสริมสร้างและพัฒนาคุณภาพและประสิทธิภาพครู ให้มีความเสมอภาคในการได้รับการเสริมสร้างและพัฒนาคุณภาพและประสิทธิภาพให้มีความสามารถในการจัดการเรียนการสอน และการพัฒนาเด็ก เยาวชน ที่ขาดแคลนทุนทรัพย์ และ ด้อยโอกาสทั้งในและนอกระบบการศึกษาได้เต็มศักยภาพ
- พระราชบัญญัติกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษาได้กำหนดรายละเอียดวัตถุประสงค์ของกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษาทั้ง ๓ ประการเอาไว้ในมาตรา ๕ ด้วยหลักการดำเนินงานที่สำคัญดังต่อไปนี้

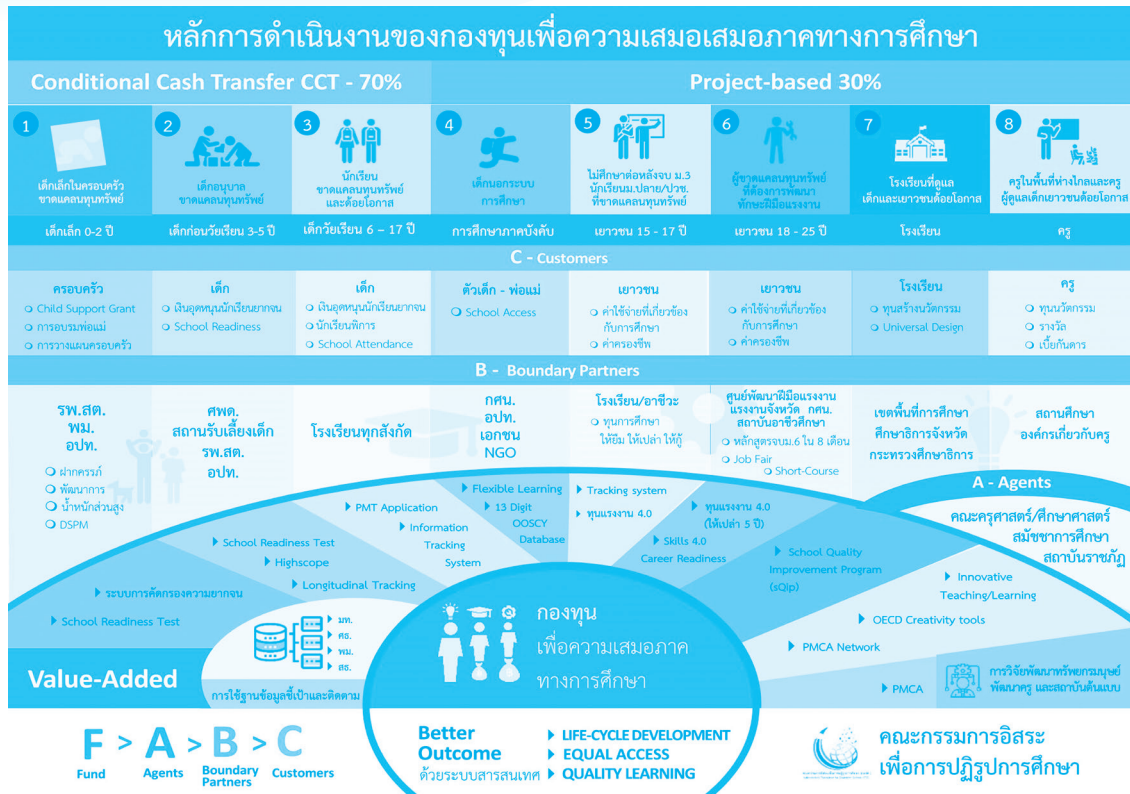
### ๓.๒ หลักการดำเนินงานของกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา

๑. เป็นกลไกสนับสนุนการจัดสรรงบประมาณตามอุปสงค์ (Demand-side Financing) เพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาของผู้ขาดแคลนทุนทรัพย์
๒. เปลี่ยนกระบวนการจัดสรรงบประมาณเพื่อผู้ขาดแคลนทุนทรัพย์และลดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาสำหรับกลุ่มเป้าหมาย ๔.๕ ล้านคนจาก “๕๐ สตางค์ สูดท้าย เป็น ๕ บาทแรก”
๓. เงินกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา ๕๖% หรือประมาณ ๑๔,๐๐๐ ล้านบาทเป็นการจัดสรรตามเจตนารมณ์ด้านการศึกษาใหม่ของรัฐธรรมนูญปี ๒๕๖๐ ที่เพิ่มหน้าที่ของรัฐในการจัดการศึกษาฟรีแก่เด็กเล็ก เด็กก่อนวัยเรียน และผู้ขาดแคลนทุนทรัพย์ทั้งในและนอกระบบการศึกษาให้สำเร็จการศึกษาขั้นพื้นฐาน
๔. การบริหารจัดการเป็นอิสระจากระบบราชการ โดยคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งผู้ทรงคุณวุฒิที่เป็นอิสระเป็นประธานและกรรมการกองทุน (สัดส่วนมากกว่าผู้แทนจากส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง)
๕. ดำเนินการโดยอาศัยหลักการความร่วมมือกับหน่วยงานจากทุกภาคส่วนที่มีภารกิจลดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาทั้งภาครัฐ เอกชน ประชาสังคม และองค์กรระหว่างประเทศ
๖. ใช้ระบบสารสนเทศและนวัตกรรมจัดการเพื่อยกระดับประสิทธิภาพการดำเนินงาน
๗. ติดตามผลการดำเนินงานอย่างต่อเนื่อง รวมทั้งสนับสนุนระบบธรรมาภิบาลของกองทุน
๘. มุ่งเน้นความโปร่งใส ตรวจสอบได้ทั้งจากภาครัฐและภาคประชาชนโดยให้มีการตรวจสอบจากคณะกรรมการตรวจสอบภายในและภายนอก รวมทั้งจัดทำรายงานต่อคณะรัฐมนตรี และรัฐสภา และเผยแพร่แก่ประชาชนเป็นประจำทุกปี

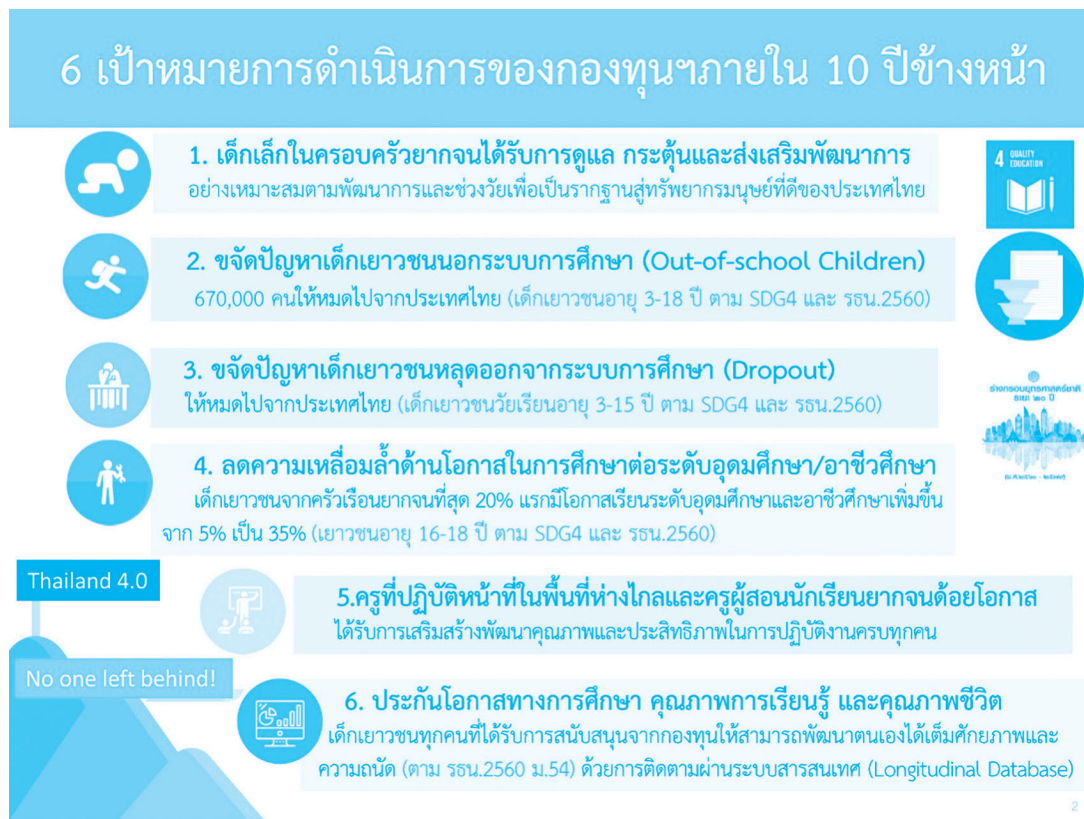
### ๓.๓ เป้าหมายการดำเนินงาน ๑๐ ปี

เพื่อให้การดำเนินงานของกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษาในระยะเวลา ๑๐ ปีมีความสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญและยุทธศาสตร์ชาติ ๒๐ ปีจึงมีความจำเป็นต้องกำหนดเป้าหมายการดำเนินงานของกองทุนในระยะ ๑๐ ปีเอาไว้ให้ชัดเจน เพื่อใช้ในการกำหนดตัวชี้วัดความสำเร็จในการดำเนินงานของกองทุนรายปีซึ่งจะเป็นกลไกกำกับค่าใช้จ่ายงบประมาณของกองทุนให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์การดำเนินงานของพระราชบัญญัติกองทุนอย่างมีประสิทธิภาพ

คณะกรรมการอิสระเพื่อการปฏิรูปการศึกษาจึงได้ใช้กระบวนการตามมาตรา ๗๗ แห่งรัฐธรรมนูญในการยกร่างเป้าหมาย ๑๐ ปีของการดำเนินงานกองทุนและนำไปเสนอในเวทีรับฟังความคิดเห็นทั้ง ๔ ภูมิภาคของประเทศ เพื่อให้ได้รับความเห็นและข้อเสนอแนะจากตัวแทนของประชาชนทั้ง ๔ ภูมิภาค เพื่อนำมาประกอบการยกร่างกฎหมายกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา ได้ข้อสรุปดังที่แสดงในภาพที่ ๒.๑ และภาพที่ ๒.๒



ภาพที่ ๒.๑ หลักการดำเนินงานของกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา



ภาพที่ ๒.๒ เป้าหมายการดำเนินงาน ๑๐ ปีของกองทุนฯ



โดยเป้าหมายที่ประชาชนได้ให้ความสำคัญลำดับต้นคือเป้าหมายการพัฒนาเด็กเล็กและเด็กปฐมวัย ให้มีพัฒนาการที่สมวัยและมีความพร้อมในการเข้าสู่ระบบการศึกษา (เป้าหมายที่ ๑) โดยเฉพาะเด็กที่อยู่ในครัวเรือนที่ยากจน เพื่อให้ประชากรกลุ่มนี้มีโอกาสที่เสมอภาคในการได้รับการพัฒนาเป็นทรัพยากรมนุษย์ที่ดีของประเทศไทย

อีกเป้าหมายด้านความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาที่ประชาชนและองค์กรด้านการศึกษาทั้งในและต่างประเทศให้ความสำคัญเป็นอย่างยิ่งคือการขจัดปัญหาเด็กเยาวชนนอกระบบการศึกษา (เป้าหมายที่ ๒) และปัญหานักเรียนหลุดออกจากระบบการศึกษา (เป้าหมายที่ ๓) ซึ่งล้วนเป็นเป้าหมายการพัฒนาที่อยู่ในเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนของสหประชาชาติ (UN Sustainable Development Goals) ยุทธศาสตร์ชาติ ๒๐ ปี แผนการศึกษาแห่งชาติ ๒๐ ปี และแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ ๑๒ นอกจากนี้ คณะกรรมการอิสระเพื่อการปฏิรูปการศึกษาพิจารณาแล้วว่าถึงเวลาแล้วที่ประเทศไทยจำเป็นต้องขจัดปัญหาดังกล่าวให้หมดไปจากประเทศไทยเช่นเดียวกับประเทศที่มีรายได้สูงต่างๆ ได้ดำเนินการจนสำเร็จมาแล้วตั้งแต่เมื่อทศวรรษที่ผ่านมา และด้วยข้อมูลสถานการณ์ปัจจุบันซึ่งแสดงไว้ในบทที่ ๒ ที่มีเด็กเยาวชนอายุ ๓-๑๗ ปี นอกระบบการศึกษาเหลืออยู่ในประเทศไทยอีกเพียงราว ๖๗๐,๐๐๐ คน จึงเป็นเป้าหมายที่อยู่ในวิสัยที่ประเทศไทยจะสามารถบรรลุได้ภายใน ๑๐ ปี หากกองทุนได้รับการสนับสนุนงบประมาณอย่างเพียงพอตามที่ได้เสนอไว้ในร่างพระราชบัญญัติ

เป้าหมายที่ ๔ ของการดำเนินงาน ๑๐ ปีของกองทุนเป็นเป้าหมายที่มุ่งตอบสนองเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๔ วรรคหกที่ต้องการให้กองทุนมุ่งลดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาของผู้ขาดแคลนทุนทรัพย์ข้อมูลสถิติ การศึกษาต่อระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย/ปวช. ของเยาวชนคนไทยในปัจจุบันแสดงให้เห็นแนวโน้มความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาต่อของเยาวชนผู้ขาดแคลนทุนทรัพย์ที่อยู่ในขั้นวิกฤต ข้อมูลจากบัญชีรายจ่ายด้านการศึกษาแห่งชาติชี้ให้เห็นว่าเยาวชนที่มีรายได้อยู่ในระดับต่ำที่สุดร้อยละ ๒๐ แรกของประเทศเข้าศึกษาต่อระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย ปวช. หรืออุดมศึกษาทั้งสายวิชาการและสายอาชีพเพียงร้อยละ ๕ ของประชากรผู้ขาดแคลนทุนทรัพย์เท่านั้น ต่ำกว่า ค่าเฉลี่ยของประชากรทั้งประเทศ (ร้อยละ ๓๕) ถึง ๗ เท่า และต่ำกว่าอัตราของเยาวชนที่มีรายได้สูงที่สุดร้อยละ ๔๐ บนสุดของประเทศ (ร้อยละ ๑๐๐) ถึง ๒๐ เท่า ข้อมูลนี้จึงแสดงให้เห็นสถานการณ์ความเหลื่อมล้ำทางการศึกษา ระหว่างผู้ขาดแคลนทุนทรัพย์และประชากรที่เหลือของประเทศที่จำเป็นต้องได้รับการแก้ไขโดยด่วน เพื่อป้องกัน ผลลัพธ์ความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจ สังคม และความขัดแย้งที่อาจเกิดขึ้นในอนาคตอันเนื่องมาจากความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาดังกล่าว กองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษาจึงกำหนดเป้าหมายเอาไว้ว่า ด้วยทรัพยากรที่เพียงพอ กองทุนจะต้องสามารถช่วยให้เยาวชนผู้ขาดแคลนทุนทรัพย์สามารถมีโอกาสที่เสมอภาคกับเยาวชนทุกคนอื่นๆ ในประเทศ จากร้อยละ ๕ เป็นร้อยละ ๓๕ ภายใน ๑๐ ปี

เป้าหมายที่ ๕ เป็นอีกกลุ่มเป้าหมายสำคัญที่กำหนดเอาไว้ในมาตรา ๕๔ วรรคหกของรัฐธรรมนูญ จากการจัด เวทีรับฟังความคิดเห็นจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และประชาชนผู้มีส่วนได้ส่วนเสียแล้ว กองทุนเพื่อความเสมอภาค ทางการศึกษาจึงได้กำหนดเป้าหมายในระยะ ๑๐ ปีแรกของการดำเนินงานในการสนับสนุนครูและอาจารย์ผู้จัดการเรียน การสอน และการพัฒนาเด็กเยาวชนผู้ขาดแคลนทุนทรัพย์ และด้วยโอกาสทั้งในและนอกระบบการศึกษาเป็นลำดับต้น ซึ่งนอกจากจะช่วยให้การลงทุนของกองทุนเพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาในกลุ่มเป้าหมายทั้ง ๔ เป้าหมายข้างต้น มีประสิทธิภาพและยั่งยืนแล้ว การเริ่มต้นดำเนินงานกับครูและอาจารย์กลุ่มนี้ซึ่งมักขาดโอกาสในการสนับสนุนจาก ระบบการจัดสรรงบประมาณปกติจะช่วยป้องกันการดำเนินงานของกองทุนที่อาจซ้ำซ้อนกับหน่วยงานส่งเสริมคุณภาพ และประสิทธิภาพของครูทั่วไปมากกว่า ๕๐๐,๐๐๐ คนทั่วประเทศที่มีงบประมาณอยู่หลายหมื่นล้านอยู่แล้วในปัจจุบัน อย่างไรก็ตามหากคณะกรรมการบริหารกองทุนพิจารณาแล้วเห็นช่องว่างในการสนับสนุนครูกลุ่มอื่นๆ ในอนาคต หลังจากบรรลุเป้าหมายข้อที่ ๕ นี้แล้วก็สามารถอาศัยความตามร่างพระราชบัญญัติที่เปิดช่องให้สามารถกำหนด กลุ่มเป้าหมายได้เพิ่มเติมตราบใดที่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญและของกฎหมายกองทุน

เป้าหมายข้อที่ ๖ เป็นเป้าหมายการพัฒนาของกลุ่มเป้าหมายของกองทุนทั้ง ๕ กลุ่มข้างต้นให้สามารถยกระดับศักยภาพของตนเองได้ตามความถนัดตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญมาตราที่ ๕๔ และเป็นการกำหนดเป้าหมายที่ชัดเจนว่ากองทุนนี้มีได้เป็นกองทุนสงเคราะห์ช่วยเหลือผู้ขาดแคลนทุนทรัพย์หรือผู้ด้อยโอกาส แต่เป็นกองทุนที่มุ่งส่งเสริมพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ของชาติที่ยังขาดการสนับสนุนทรัพยากรจากระบบงบประมาณแบบปกติให้สามารถมีโอกาสที่เสมอภาคในการพัฒนาตนเองให้ก้าวขึ้นมาเป็นกำลังคนที่มีศักยภาพในการสร้างเสริมขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศอย่างยั่งยืนได้ในอนาคต โดยเป้าหมายข้อที่ ๖ ได้กำหนดเอาไว้อย่างชัดเจนตามที่ประชาชนในเวทีรับฟังความคิดเห็น ๔ ภูมิภาคต้องการให้กองทุนดำเนินการติดตามผลการสนับสนุนกลุ่มเป้าหมายของกองทุนด้วยระบบสารสนเทศอย่างต่อเนื่อง เพื่อประกันโอกาสทางการศึกษาของกลุ่มเป้าหมาย ให้สำเร็จการศึกษาขั้นพื้นฐานได้ทุกคน

## ๔. ประโยชน์ที่ประชาชนจะได้รับจากความเสมอภาคทางการศึกษา

ความเสมอภาคทางการศึกษา หมายถึง การที่ประชาชนทุกคนมีสิทธิที่จะได้รับการศึกษาและการพัฒนาโดยปราศจากความเหลื่อมล้ำตั้งแต่ก่อนวัยเรียนจนสำเร็จการศึกษาขั้นพื้นฐานอย่างมีคุณภาพสามารถเติบโตเป็นคนดี มีวินัย ภูมิใจในชาติ สามารถเชี่ยวชาญได้ตามความถนัดของตน ดำรงชีวิตโดยพึ่งพาตนเองได้อย่างมั่นคง และมีความรับผิดชอบต่อครอบครัว ชุมชน สังคมและประเทศชาติ มีจิตวิญญาณในการเรียนรู้ตลอดชีวิต มีความคิดสร้างสรรค์ มีความสามารถในการสื่อสาร และสามารถอยู่ร่วมกับผู้อื่นซึ่งมีความแตกต่างหลากหลายได้อย่างมีความสุข ด้วยเกียรติและศักดิ์ศรีที่เท่าเทียมกัน โดยที่ภาระด้านค่าใช้จ่ายในการได้รับการศึกษาไม่ใช่อุปสรรคต่อการได้รับสิทธินั้นของประชาชน

เพื่อบรรลุเป้าหมายความเสมอภาคทางการศึกษาข้างต้นของประชาชนทุกคนนั้น ครูและอาจารย์จะต้องได้รับความเสมอภาคในการได้รับการเสริมสร้างและพัฒนาคุณภาพและประสิทธิภาพให้เป็นผู้มีความรู้ความสามารถอย่างแท้จริง มีจิตวิญญาณของความเป็นครู และมีคุณธรรมและจริยธรรมสูง รวมทั้งสามารถสร้างสรรค์นวัตกรรมที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาดังกล่าว

### ๔.๑ ต้นทุนของความเหลื่อมล้ำทางการศึกษา

ปัจจุบันประชาชนคนไทยยังคงต้องแบกรับภาระค่าใช้จ่ายด้านการศึกษาของบุตรหลานของตนสูงถึงปีละประมาณ ๑๐๐,๐๐๐ ล้านบาทหรือคิดเป็น ๑ ใน ๕ ของงบประมาณแผ่นดินด้านการศึกษาของประเทศทุกปีหรือตกประมาณคนละ ๑๐,๐๐๐ บาทต่อนักเรียน ๑ คนต่อปีในปีงบประมาณ ๒๕๖๐ งบประมาณรายจ่ายด้านการศึกษาของประเทศไทยของทุกกระทรวงที่จัดการศึกษาอยู่ที่ประมาณ ๕๓๐,๐๐๐ ล้านบาท

แม้ว่างบประมาณด้านการศึกษาดังกล่าวจะคิดเป็นร้อยละ ๒๒ ของงบประมาณแผ่นดินซึ่งถือเป็นงบประมาณรายจ่ายอันดับ ๑ ของประเทศมาตลอดทุกปีอย่างต่อเนื่อง แต่จากผลการวิจัยบัญชีรายจ่ายด้านการศึกษาแห่งชาติปี ๒๕๕๙ พบว่าครัวเรือนยังต้องแบกรับค่าใช้จ่ายส่วนเพิ่มด้านการศึกษาซึ่งส่วนใหญ่เป็นค่าใช้จ่ายด้านการเดินทาง ค่าอาหารเช้า/อาหารกลางวัน และค่าวัสดุอุปกรณ์การเรียน ตำรา และค่าเครื่องแบบ ซึ่งแม้รัฐจะจัดสรรค่าใช้จ่ายเหล่านี้ผ่านโครงการเรียนฟรี ๑๕ ปีของรัฐบาล แต่ก็ยังคงไม่เพียงพอต่อสภาพความเป็นจริง โดยเฉพาะสำหรับครอบครัวยากจน

จากการวิเคราะห์เชิงลึกของงานวิจัยพบว่ารายจ่ายด้านการศึกษาของครัวเรือนมีความเหลื่อมล้ำอยู่ในระดับสูงมาก ครอบครัวที่มีรายได้ต่ำสุดที่ร้อยละ ๑๐ แรกของประเทศ และครอบครัวที่มีรายได้สูงที่สุดที่ร้อยละ ๑๐ แรกของประเทศมีรายจ่ายด้านการศึกษาแตกต่างกันถึง ๑๒ เท่า และค่าใช้จ่ายด้านการศึกษาของ

ครอบครัวที่มีรายได้ต่ำถือเป็นสัดส่วนที่สูงกว่าร้อยละ ๓๐-๕๐ ของรายได้ครัวเรือน ซึ่งถือเป็นภาระอันหนักอึ้งของครอบครัวยากจนในการสนับสนุนการศึกษาของบุตรหลานตลอด ๑๒-๑๕ ปีในระบบการศึกษา

ด้วยเหตุนี้ปัญหาความยากจนขาดแคลนทุนทรัพย์จึงเป็นสาเหตุอันดับหนึ่งของความด้อยโอกาสทางการศึกษาของนักเรียนในระบบการศึกษาของไทย (๙๙% ของนักเรียนด้อยโอกาสซึ่งมีจำนวนกว่าร้อยละ ๔๐ ของนักเรียนทั้งหมดในระบบการศึกษาระบุว่าครอบครัวมีปัญหาความยากจนจะเป็นสาเหตุหลักของการหลุดออกจากระบบการศึกษา ก่อนสำเร็จการศึกษาภาคบังคับและขั้นพื้นฐาน รวมถึงการเข้าเรียนล่าช้า แต่ในความเป็นจริงงบประมาณเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจนดังกล่าวมีอยู่เพียง ๒,๙๐๐ ล้านบาทหรือคิดเป็นประมาณร้อยละ ๐.๕ ของงบประมาณรายจ่ายด้านการศึกษาทั้งหมดของประเทศ

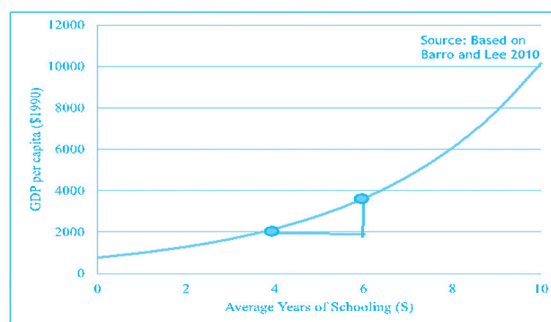
จากการประเมินมูลค่าความเสียหายจากปัญหาการหลุดออกจากระบบการศึกษาของเด็กเยาวชนที่สูงถึงปีละกว่า ๓๓๐,๐๐๐ ล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ ๓ ของผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติของประเทศในแต่ละปี การลงทุนมูลค่าราว ๒๕,๐๐๐ ล้านบาทของกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษาซึ่งมีรายละเอียดอยู่ในบทที่ ๔ ย่อมสร้างผลตอบแทนคืนกลับสู่สังคมไทยสูงถึง ๑๓ เท่า ซึ่งถือว่ามีความคุ้มค่าทางเศรษฐกิจในระยะยาวที่สูงมาก รวมไปถึงผลตอบแทนที่คืนกลับผ่านการขยายฐานภาษีที่เพิ่มขึ้นในอนาคต และผลตอบแทนทางสังคมและสุขภาพของประชาชนในระยะยาว จึงอาจกล่าวได้ว่ากองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษานี้จะเป็นกลไกที่เปลี่ยนเงิน ๕๐ สตางค์สุดท้ายในงบประมาณรายจ่ายด้านการศึกษาแต่ละปี สู่อการลงทุน ๕ บาทแรกแทน เพื่อผลตอบแทนมากกว่า ๑๓ เท่า ต่อประเทศและต่อประชาชนทุกคนในอนาคต

## ๔.๒ ประโยชน์ที่ประชาชนจะได้รับจากกฎหมายกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา

### ๑) การขจัดปัญหาเด็กเยาวชนนอกระบบการศึกษาที่สร้างความเสียหายทางเศรษฐกิจแก่ประเทศไทย สูงถึงปีละกว่า ๓๓๐,๐๐๐ ล้านบาท (๓% GDP)

ปัจจุบันการศึกษาไทยมีความเหลื่อมล้ำสูง จากภาพที่ ๒.๒ แสดงให้เห็นว่ามีเด็กเยาวชนราว ๑ ล้านคนที่อยู่ออกจากระบบการศึกษาขั้นพื้นฐาน (๓-๑๘ปี) ซึ่งจะกลายเป็นกลุ่มประชากรที่มีพฤติกรรมเสี่ยงทางสุขภาพและทางสังคมต่างๆ และกลายเป็นแรงงานไร้ฝีมือมีรายได้ต่ำและไม่สามารถเสียภาษีเงินได้ให้แก่ประเทศไทย จากกรอบการวิเคราะห์ในภาพ ๓ จะพบว่าปัญหานี้สร้างความเสียหายต่อประเทศไทยสูงถึงปีละ ๓๓๐,๐๐๐ ล้านบาท หรือร้อยละ ๓ ของผลิตภัณฑ์มวลรวมของประเทศ (GDP)

#### Indirect Loss Estimation



- Relationship between income and schooling estimated by Barro and Lee.
- We estimate how S would change in Thailand if all OOSC and OOSA completed basic education (8 years), and the impact of this shift on GDP per capita.

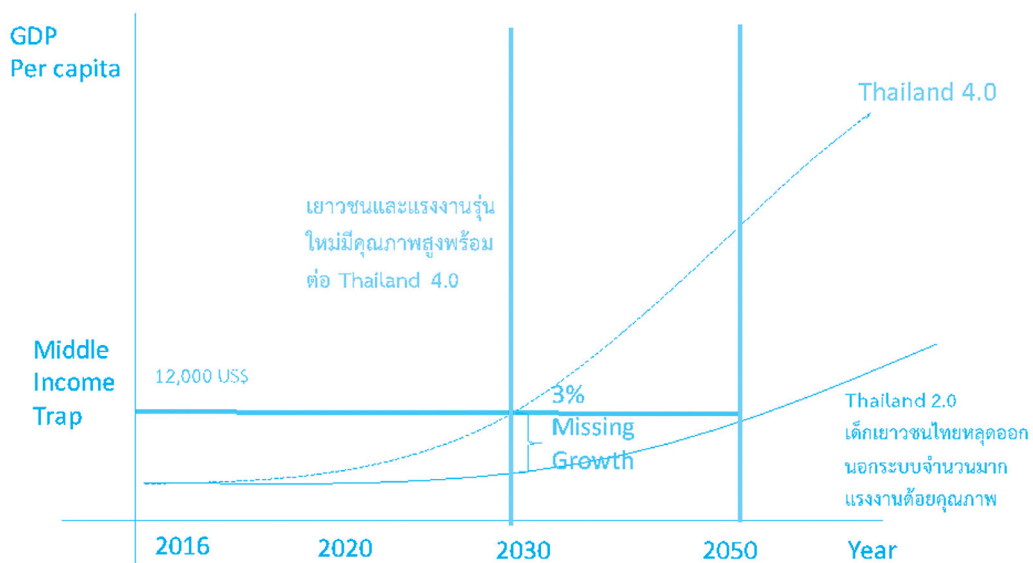


ภาพที่ ๓ กรอบการคำนวณมูลค่าความเสียหายทางเศรษฐกิจของปัญหาเด็กเยาวชนนอกระบบการศึกษา

## ๒) การช่วยบรรเทาเป้าหมายออกจากกับดักรายได้ปานกลางสู่การเป็นประเทศรายได้สูงของไทย

จากความเสี่ยงทางเศรษฐกิจดังกล่าวที่มีมูลค่าเทียบเท่าร้อยละ ๓ ของ GDP ต่อปีของประเทศไทย หากปล่อยให้ความเสี่ยงในระดับดังกล่าวเกิดขึ้นต่อไปย่อมส่งผลกระทบต่อการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งเป้าหมายการพัฒนาเศรษฐกิจไทยให้ออกจากกับดักรายได้ปานกลางให้ได้ภายใน ๒๐ ปีตามยุทธศาสตร์ชาติ ๒๐ ปี ภาพที่ ๔ แสดงให้เห็นว่าหากปัญหาเด็กเยาวชนนอกระบบการศึกษาของประเทศไทยยังไม่ได้รับการแก้ไขอย่างเป็นระบบย่อมเกิดผลกระทบต่อการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจในระยะยาวของประเทศไทย รวมทั้งโอกาสที่ประเทศไทยจะก้าวออกจากกับดักรายได้ปานกลางที่จะต้องใช้เวลาเพิ่มขึ้นอีกมากกว่า ๒๐ ปี เทียบกับศักยภาพของประเทศไทยที่ควรจะสามารถทำได้ภายในเวลา ๑๕ ปี ดังนั้นปัญหาความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาดังกล่าวจึงเป็นปัญหาที่จำเป็นต้องได้รับการแก้ไขอย่างเร่งด่วนก่อนที่จะปัญหาดังกล่าวจะสร้างความเสียหายทางเศรษฐกิจจนส่งผลกระทบต่อยุทธศาสตร์ชาติ และเป้าหมายการพัฒนาประเทศในระยะยาว

### ผลกระทบปัญหาเด็กเยาวชนนอกระบบต่อการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของไทยออกจากกับดักรายได้ปานกลาง



ภาพที่ ๔ ปัญหาเด็กเยาวชนนอกระบบการศึกษาและการออกจากกับดักรายได้ปานกลางของไทย

## ๓) การลดความเหลื่อมล้ำทางสังคม เศรษฐกิจ และสุขภาพของประชากรไทย

นอกจากความเสี่ยงที่เป็นมูลค่าทางเศรษฐกิจซึ่งสามารถประเมินเป็นตัวเงินได้แล้ว มูลค่าความเสียหายทางสังคมที่เกิดขึ้นจากปัญหาเด็กเยาวชนนอกระบบการศึกษายังมีอีกมากมาย เช่น ด้านสุขภาพ และปัญหาสังคมในด้านต่างๆ ผลงานวิจัยจำนวนมากในระดับนานาชาติพบว่า ประชากรที่สำเร็จการศึกษาขั้นพื้นฐานมีแนวโน้มที่จะมีอายุขัยที่ยืนยาวกว่าประชากรที่สำเร็จการศึกษาสูงสุดเพียงภาคบังคับหรือระดับประถมศึกษาอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ เช่น ผลงานวิจัยของมหาวิทยาลัยนิวยอร์ก (New York University)<sup>๑</sup> ซึ่งศึกษาประชากรอเมริกันอายุ ๒๕-๘๕ ปีมากกว่า ๑ ล้านคน ซึ่งพบว่า ๑๕% ของการเสียชีวิตของประชาชนในกลุ่มตัวอย่างสามารถอธิบายได้ด้วย

<sup>๑</sup> Krueger PM, Tran MK, Hummer RA, Change VW., Mortality Attributable to Low Levels of Education in the United States., PLoS One 2015; 10: 1-13

ความแตกต่างของระดับการศึกษา ซึ่งส่งผลอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติผ่านปัจจัยเสี่ยงต่างๆที่เกี่ยวข้องกับการศึกษา เช่น รายได้ คุณภาพชีวิต พฤติกรรมการบริโภค และการบริโภคสิ่งเสพติดประเภทต่างๆ รวมทั้งทัศนคติในการทำงานและการใช้ชีวิตในโอกาสทางการศึกษาของประชาชนไทยผู้ขาดแคลนทุนทรัพย์ตั้งนั้นการลดความเหลื่อมล้ำขาดแคลนทุนทรัพย์กลุ่มนี้ให้เป็นผลต่ออายุขัยและคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นของประชาชนผู้ด้อยโอกาสและทรัพยากรมนุษย์ที่มีคุณภาพและเป็นกำลังสำคัญในการพัฒนาเศรษฐกิจสังคมไทยอย่างยั่งยืนในระยะยาว

## ๕. การดำเนินงานในช่วงแรกเริ่มและการปรับบทบาทจากข้อจำกัดด้านงบประมาณ

### ๕.๑ กรอบงบประมาณที่ลดลงจากร่างกฎหมายที่เสนอโดย กอปศ.

จากการประเมินขนาดของปัญหาความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาและขอบเขตการดำเนินงานของกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษาตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญทุกด้านทั้งด้านภารกิจและด้านความเป็นอิสระในการบริหารจัดการ รวมทั้งจากผลการรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนและหน่วยงานผู้มีส่วนได้ส่วนเสียจากทุกภูมิภาคทั่วประเทศ กอปศ. จึงได้เห็นความจำเป็นให้กองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษาได้รับการจัดสรรงบประมาณไม่น้อยกว่าร้อยละ ๕ ของงบประมาณแผ่นดินด้านการศึกษาของประเทศ (Earmarking) หรือคิดเป็นประมาณ ๒๕,๐๐๐ ล้านบาท ตามที่ได้เสนอเอาไว้ในร่างกฎหมายฉบับที่เสนอให้คณะรัฐมนตรีเห็นชอบในหลักการไว้ในครั้งแรก การกำหนดให้มีการจัดสรรขั้นต่ำเช่นนี้จะช่วยให้การบริหารจัดการกองทุนเป็นไปอย่างเป็นอิสระตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ เช่นกัน

อย่างไรก็ดีภายหลังจากมีการทักท้วงจากทางหน่วยงานที่เกี่ยวข้องด้านงบประมาณ ร่างกฎหมายจึงถูกปรับปรุงโดยสภานิติบัญญัติแห่งชาติให้งบประมาณของกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษาได้รับการจัดสรรจากรัฐบาลเป็นรายปี โดยไม่ได้มีการกำหนดร้อยละการจัดสรรขั้นต่ำให้แก่กองทุน โดยสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้กำหนดเอาไว้เป็นข้อสังเกตท้ายพระราชบัญญัติว่า

*“ในวาระเริ่มแรกเป็นเวลา ๓ ปี รัฐบาลควรจัดสรรเงินอุดหนุนตามร่างมาตรา ๖(๓) ให้แก่กองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษาไม่น้อยกว่าร้อยละ ๕ ของเงินงบประมาณรายจ่ายในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาของปีงบประมาณก่อนเพื่อสนับสนุนการดำเนินการตามวัตถุประสงค์ตามร่างมาตรา ๕ เพื่อสนับสนุนผู้ขาดแคลนทุนทรัพย์ผู้ด้อยโอกาส เพื่อลดความเหลื่อมล้ำในการศึกษา และเสริมสร้างและพัฒนาคุณภาพและประสิทธิภาพครูตามรัฐธรรมนูญ”*

*ข้อสังเกตของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาพระราชบัญญัติกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๖๑*

เมื่อกฎหมายมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ ๑๔ พฤษภาคม ๒๕๖๑ แล้ว กองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษาได้จัดทำคำขอของงบประมาณเสนอแก่รัฐบาลและสภานิติบัญญัติแห่งชาติประจำปีงบประมาณ ๒๕๖๑ และ ๒๕๖๒ พร้อมกับแนบข้อสังเกตท้ายพระราชบัญญัติข้างต้นไป แต่กองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษาก็ได้รับการจัดสรรงบประมาณประจำปี ๒๕๖๒ มาเพียง ๒,๕๐๐ ล้านบาท คิดเป็นงบประมาณร้อยละ ๐.๕ ของงบประมาณรายจ่ายประจำปีด้านการศึกษาของประเทศของปีงบประมาณ ๒๕๖๑

## ๕.๒ ขอบเขตของภารกิจที่ปรับปรุงตามกรอบงบประมาณที่ลดลง ๑๐ เท่า

ด้วยเหตุนี้คณะกรรมการบริหารกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษาซึ่งประกอบด้วยกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิและกรรมการผู้แทนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งด้านงบประมาณ ด้านการศึกษา และด้านอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องจึงได้ทบทวนขอบเขตของภารกิจตามกฎหมายของกองทุนจากภารกิจเดิมที่มุ่งช่วยเหลือกลุ่มเป้าหมายผู้ขาดแคลนทุนทรัพย์และด้อยโอกาสทุกคนในประเทศจำนวนรวมกว่า ๔ ล้านคน เป็นกองทุนที่มีบทบาทในการทำงานเป็นกลไกกระตุ้นให้เกิดการปฏิรูป (Catalyst) และทำงานร่วมกับหน่วยงานที่ดูแลกลุ่มเป้าหมายตามกฎหมายของกองทุนผ่านการดำเนินงานด้านการวิจัยพัฒนาต้นแบบ และนวัตกรรมเพื่อช่วยเหลือ สนับสนุน และพัฒนากลุ่มเป้าหมายตามกฎหมายของกองทุน โดยมีได้ใช้งบประมาณโดยตรงจากกองทุนเท่านั้น แต่มุ่งเน้นการบูรณาการทรัพยากรทั้งจากกองทุนและจากหน่วยงานเจ้าภาพที่มีภารกิจดูแลกลุ่มเป้าหมายตามกฎหมายของกองทุนเพื่อให้การทำงานของกองทุนมีผลกระทบตามเจตนารมณ์ของกฎหมายสูงสุดภายใต้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดของกองทุน

ตัวอย่างรูปแบบการทำงานภายใต้บทบาทนี้ได้แก่ การทำงานร่วมกันระหว่างกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษากับสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (สพฐ.) กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น (สอ.) และ กองบัญชาการตำรวจตระเวนชายแดน (ตชด.) เพื่อสนับสนุนเงินอุดหนุนนักเรียนยากจนอย่างมีเงื่อนไข จากแนวทางเดิมที่กองทุนจะเป็นผู้สนับสนุนงบประมาณโดยตรงแก่กลุ่มเป้าหมายเองแก่นักเรียนยากจนมากกว่า ๒ ล้านคนในสถานศึกษาทั้ง ๓ สังกัดนี้ คณะกรรมการบริหารกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษาได้กำหนดขอบเขตบทบาทหน้าที่ของกองทุนให้เป็นผู้สนับสนุนกระบวนการคัดกรองความยากจนให้แก่สถานศึกษามากกว่า ๓๐,๐๐๐ แห่งด้วยเครื่องมือคัดกรองความยากจนทางอ้อม (Proxy Means Tests) และโปรแกรมแอปพลิเคชันคัดกรองนักเรียนยากจนที่มาจากผลการวิจัยพัฒนาของกองทุน ส่วนงบประมาณในการสนับสนุนกลุ่มเป้าหมายจะมาจากกองทุนส่วนหนึ่ง และมาจากหน่วยงานต้นสังกัดของสถานศึกษาอีกส่วนหนึ่ง โดยกองทุนจะมุ่งสนับสนุนงบประมาณให้แก่เด็กนักเรียนยากจนพิเศษซึ่งมีสถานะความยากจนของครัวเรือนที่เข้มข้นมากที่สุดร้อยละ ๑๐ แรกที่สุดของประเทศ ส่วนกลุ่มเป้าหมายยากจนที่เหลือจะได้รับการจัดสรรงบประมาณจากหน่วยงานต้นสังกัด จึงเป็นการบูรณาการความร่วมมือและงบประมาณร่วมกันระหว่างกองทุนและหน่วยงานต่างๆ เพื่อสร้างเสริมความเสมอภาคทางการศึกษาอย่างยั่งยืน

ด้วยบทบาทกองทุนเพื่อความเสมอภาคที่ปรับปรุงตามกรอบงบประมาณที่ลดลงจากร่างกฎหมายเดิมถึงกว่า ๑๐ เท่า การปฏิรูปการศึกษาเพื่อสร้างเสมอภาคทางการศึกษาตามเป้าหมายของกฎหมายที่คณะกรรมการอิสระเพื่อการปฏิรูปการศึกษาได้วางไว้ รวมถึงความเป็นอิสระในการบริหารจัดการกองทุนตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ จึงขึ้นอยู่กับระดับการสนับสนุนงบประมาณของรัฐบาลให้แก่กองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษาในแต่ละปี รวมถึงกระบวนการจัดสรรงบประมาณในขั้นตอนต่างๆ เช่นกัน ดังนั้นสังคมและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียจากกองทุนจึงมีบทบาทสำคัญที่จะช่วยให้กองทุนได้รับการสนับสนุนในระดับที่เพียงพอในการบรรลุเป้าหมายและวัตถุประสงค์การดำเนินงานตามกฎหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพและยั่งยืน



การจัดการศึกษาเรียนรวมสำหรับเด็กพิการ  
เด็กที่มีความต้องการจำเป็นพิเศษ และเด็กด้อยโอกาส





## การจัดการศึกษาเรียนรวมสำหรับเด็กพิการ เด็กที่มีความต้องการจำเป็นพิเศษ และเด็กด้อยโอกาส

### ๑. ความสำคัญของการเรียนรวม

การจัดการศึกษาเรียนรวม (Inclusive Education: IE) เป็นการจัดการศึกษาที่มุ่งเน้นให้ผู้เรียนทุกคนได้เข้าถึง การศึกษาที่มีคุณภาพมาตรฐานตามศักยภาพแห่งตน มีสิทธิความเสมอภาคอย่างทั่วถึงและเท่าเทียม หรือ กล่าวอีกนัยหนึ่งว่าเป็น “การศึกษาเพื่อทุกคน” (Education For All: EFA) ที่เปิดโอกาสให้ผู้เรียนทุกคนได้เรียนรู้ ร่วมกันโดยไม่แบ่งแยกและไม่เลือกปฏิบัติต่อทั้งผู้เรียนที่มีความสามารถพิเศษ ผู้เรียนพิการ ผู้เรียนที่มีความต้องการ จำเป็นพิเศษ ผู้เรียนด้อยโอกาส และผู้เรียนปกติ เพื่อนำไปสู่การพัฒนาอย่างเต็มศักยภาพตามความสามารถแห่งตน และแผนการศึกษาแห่งชาติฉบับใหม่ พุทธศักราช ๒๕๖๐ - ๒๕๗๙ ยุทธศาสตร์ที่ ๔ ระบุถึงการสร้างโอกาส ความเสมอภาค และความเท่าเทียมทางการศึกษา โดยให้ผู้เรียนทุกคนได้รับโอกาสและความเสมอภาคในการเข้าถึง การศึกษาที่มีคุณภาพ เด็กที่มีความต้องการจำเป็นพิเศษในวัยเรียนได้รับการศึกษาเต็มตามศักยภาพเพิ่มขึ้นเด็กพิการ ได้รับการพัฒนาสมรรถภาพหรือบริการทางการศึกษาที่เหมาะสม และเด็กด้อยโอกาสที่มีความยากลำบากและ ขาดโอกาส เนื่องด้วยสถานะทางเศรษฐกิจและภูมิสังคม ได้รับการดูแลจัดสรรทรัพยากรทางการศึกษาที่เหมาะสม ตามศักยภาพและความพร้อมอย่างเท่าเทียม

### ๒. ปัญหาและอุปสรรคการเรียนรวม

จากผลการติดตามและประเมินผลการจัดการศึกษาเรียนรวมสำหรับเด็กพิการและเด็กที่มี ความต้องการจำเป็นพิเศษ พ.ศ. ๒๕๖๑ พบว่าสภาพปัญหาอุปสรรคในการจัดการศึกษาเรียนรวมของ สถานศึกษาเรียนรวมประเทศไทย คือ (๑) นโยบายการจัดการศึกษาเรียนรวมของสถานศึกษาบางสังกัด ยังขาดความชัดเจนต่อการนำไปปฏิบัติในสถานศึกษาที่เป็นทิศทางเดียวกัน และการขาดผู้รับผิดชอบหลักที่ ดูแลกำกับติดตามด้านการจัดการศึกษาเรียนรวม (๒) ความแตกต่างของสังกัดสถานศึกษา ทำให้ขาดโอกาส ในการประสานความร่วมมือหรือขอรับความช่วยเหลือจากศูนย์การศึกษาพิเศษ สำนักบริหารงานการศึกษา พิเศษ (๓) งบประมาณของสถานศึกษาบางสังกัดลดลงทำให้ไม่เพียงพอต่อการให้ความช่วยเหลือนักเรียนที่มี ความต้องการจำเป็นพิเศษ และการจัดหาพี่เลี้ยงเด็กพิการ (๔) ความแตกต่างของการได้รับเงินเพิ่มสำหรับ ตำแหน่งที่มีเหตุพิเศษ (พ.ค.ศ.) ที่กำหนดให้ครูการศึกษาพิเศษที่สอนนักเรียนที่มีความต้องการจำเป็นพิเศษ ได้รับเงิน พ.ค.ศ. แต่ครูผู้สอนห้องเรียนรวมไม่ได้รับเงิน พ.ค.ศ. ทั้งที่ได้จัดการเรียนการสอนนักเรียนที่มีความ ต้องการจำเป็นพิเศษในห้องเรียนรวม ทำให้ครูผู้สอนห้องเรียนรวมบางคน มองข้ามผ่านการช่วยเหลือนักเรียน ที่มีความต้องการจำเป็นพิเศษ (๕) ความรู้และทัศนคติต่อการจัดการศึกษาเรียนรวม โครงการคู่มือพัฒนาครู ไม่เอื้ออำนวยให้ครูผู้สอนห้องเรียนรวมเข้ารับการฝึกอบรมที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษาเรียนรวมได้ ทั้งที่ ต้องนำความรู้ เทคนิค หรือกลยุทธ์การสอนที่หลากหลายมาประยุกต์ใช้เพื่อพัฒนาศักยภาพนักเรียนที่มีความ ต้องการจำเป็นพิเศษที่มีลักษณะเฉพาะบุคคล ครูบางคนมีทัศนคติเชิงลบต่อนักเรียนที่มีความต้องการ จำเป็นพิเศษ ครูบางคนไม่มีความรู้ด้านการจัดการศึกษาเรียนรวม ครูการศึกษาพิเศษบางสังกัดไม่ได้รับการ สนับสนุนให้เพิ่มพูนความรู้ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษาเรียนรวมที่ต่อเนื่อง ครูไม่มีความรู้เกี่ยวกับศาสตร์ การสอนวิชาคณิตศาสตร์ และภาษาไทยสำหรับนักเรียนที่มีความต้องการจำเป็นพิเศษ การจัดการเรียน การสอนห้องเรียนรวม และการวัดและประเมินผลนักเรียนที่มีความต้องการจำเป็นพิเศษในห้องเรียนรวม (๖) ความไม่เพียงพอของบุคลากร ทั้งครูการศึกษาพิเศษในสถานศึกษาทุกสังกัด ครูล่ามภาษามือ ศึกษานิเทศก์

ที่มีคุณวุฒิด้านการศึกษาพิเศษ โดยตรง รวมถึงจิตแพทย์เด็กและวัยรุ่นที่ตรวจวินิจฉัย และให้ความช่วยเหลือทางการแพทย์สำหรับนักเรียนที่มีความต้องการจำเป็นพิเศษ (๗) ครูผู้สอนห้องเรียนรวมมีภาวะเครียดสะสม ท้อแท้ หมดกำลังใจกับการไม่สามารถจัดการพฤติกรรมของนักเรียนที่มีความต้องการจำเป็นพิเศษ อากาศระดับรุนแรง ก้าวร้าว ที่เรียนในห้องเรียนรวมของตนได้ และนักเรียนในห้องเรียนรวม หวาดระแวง กลัวถูกแกล้งหรือถูกทำร้ายร่างกายจากเพื่อนที่มีอาการระดับรุนแรง วันใดวันหนึ่ง (๘) การขาดช่วงเชื่อมต่อหรือเปลี่ยนผ่านทางการศึกษาของนักเรียนที่มีความต้องการจำเป็นพิเศษจากระดับชั้นประถมศึกษาไประดับชั้นมัธยมศึกษา และจากระดับชั้นมัธยมศึกษาไประดับอาชีวศึกษา หรือระดับอุดมศึกษา สถานศึกษาบางแห่งไม่ทราบข้อมูลเกี่ยวกับศูนย์บริการนักศึกษาพิการของสถาบันอุดมศึกษา (๙) สถานศึกษาทุกสังกัดขาดโอกาสการเลือกซื้อสื่อการศึกษาที่ตรงกับการพัฒนา พื้นฟู บำบัดนักเรียนที่มีความต้องการจำเป็นพิเศษอย่างแท้จริง ทำให้ได้เพียงสื่อซ้ำๆ จากร้านเดิมๆ ที่มีราคาค่อนข้างสูง รวมถึงความไม่พร้อมของสิ่งอำนวยความสะดวก ทั้งทางลาด ลิฟท์ หรือราวเกาะเดิน ทำให้นักเรียนพิการทางกายขาดโอกาสการเข้าเรียนในสถานศึกษา รวมถึงหอพักนักศึกษาพิการ (๑๐) ผู้ปกครองบางคนมีทัศนคติเชิงลบ ไม่มีความรู้ด้านการศึกษาพิเศษ ไม่เปิดใจยอมรับว่าบุตรหลานมีแนวโน้มเป็นนักเรียนที่มีความต้องการจำเป็นพิเศษ ทำให้การประสานความร่วมมือระหว่างครู และผู้ปกครองเพื่อให้ความช่วยเหลือนักเรียนเป็นไปได้ยาก และเมื่อพิจารณาการรับเด็กพิการและเด็กที่มีความต้องการจำเป็นพิเศษทุกคน เข้าเรียนตามนโยบายของรัฐบาล คิดเป็นร้อยละ ๓๔.๗๙ ส่วนที่เหลือร้อยละ ๖๕.๒๑ เป็นการพิจารณาตามความพร้อมของสถานศึกษา เช่น บุคลากร สถานที่สิ่งอำนวยความสะดวก และความพร้อมในการดูแลช่วยเหลือตนเองของนักเรียน

### ๓. การปฏิรูปการจัดการศึกษาเรียนรวม

การปฏิรูปการจัดการศึกษาเพื่อความเท่าเทียมและทั่วถึง (Inclusive Education) เป็นการจัดการศึกษาสำหรับผู้เรียนทุกกลุ่มเป้าหมาย ทั้งผู้เรียนกลุ่มปกติ กลุ่มด้อยโอกาสที่มีความยากลำบากและขาดโอกาส เนื่องด้วยสภาวะทางเศรษฐกิจและภูมิสังคม ซึ่งรัฐต้องดูแลจัดสรรทรัพยากรทางการศึกษาสนับสนุนผู้เรียนกลุ่มนี้ให้ได้รับการศึกษาตามศักยภาพและความพร้อมอย่างเท่าเทียม กลุ่มที่มีความต้องการจำเป็นพิเศษ ซึ่งหมายรวมถึงกลุ่มผู้มีความบกพร่องทางร่างกาย จิตใจ สติปัญญา สังคม อารมณ์ การสื่อสารและการเรียนรู้ หรือร่างกายพิการ หรือทุพพลภาพ รวมทั้งบุคคลซึ่งไม่สามารถพึ่งตนเองได้หรือไม่มีผู้ดูแล โดยรัฐต้องจัดให้บุคคลดังกล่าวมีสิทธิและโอกาสได้รับการศึกษาร่วมกับเด็กปกติในกรณีที่สามารถเรียนได้ เพื่อให้เขาได้มีโอกาสเรียนรู้ แลกเปลี่ยนความรู้ ความคิดและปรับตัวให้เข้ากับผู้อื่นในสังคม หรือจัดให้เป็นพิเศษตามระดับความบกพร่อง นอกจากนี้ กลุ่มที่มีความสามารถพิเศษ รัฐต้องจัดรูปแบบการศึกษาที่เหมาะสมโดยคำนึงถึงความสามารถของบุคคลนั้น ด้วยเหตุผลสำคัญคือบุคคลที่มีความสามารถพิเศษเป็นทรัพยากรที่สำคัญของประเทศ หากจัดการศึกษารูปแบบปกติ อาจทำให้ไม่สามารถพัฒนาบุคคลดังกล่าวให้มีความรู้ความสามารถตามศักยภาพของเขาได้ รัฐจึงมีหน้าที่ลงทุนพิเศษสำหรับบุคคลเหล่านี้ และถือเป็นสิทธิของบุคคลซึ่งมีความสามารถพิเศษที่จะได้รับบริการทางการศึกษาที่เหมาะสมสำหรับการพัฒนาศักยภาพของตน แผนการศึกษาแห่งชาติ จึงต้องกำหนดยุทธศาสตร์และแนวทางการพัฒนาที่ครอบคลุมการดูแลและพัฒนาบุคคลทุกกลุ่มเป้าหมายอย่างเท่าเทียมและทั่วถึง

แนวทางแก้ไขการจัดการศึกษาเรียนรวมสำหรับกลุ่มเด็กพิการ เด็กที่มีความต้องการจำเป็นพิเศษ และเด็กด้อยโอกาส ตามแนวทางปฏิรูปการศึกษา

## ๑. ยุทธศาสตร์ที่ ๒ : การผลิตและพัฒนากำลังคน การวิจัยและนวัตกรรม เพื่อสร้างขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ

๑.๑) ผลิตและพัฒนากำลังคนให้มีสมรรถนะในสาขาที่ตรงตามความต้องการของตลาดงานและการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ

๑.๒) ส่งเสริมการผลิตและพัฒนากำลังคนที่มีความเชี่ยวชาญและเป็นเลิศเฉพาะด้าน

๑.๓) ส่งเสริมการวิจัยและพัฒนา เพื่อสร้างองค์ความรู้ และนวัตกรรมที่สร้างผลผลิตและมูลค่าเพิ่มทางเศรษฐกิจ

## ๒. ยุทธศาสตร์ที่ ๓ : การพัฒนาศักยภาพคนทุกช่วงวัย และการสร้างสังคมแห่งการเรียนรู้

๒.๑) จัดทำแผนพัฒนาการศึกษาพิเศษของจังหวัด และเปิดโอกาสให้เขตพื้นที่นวัตกรรมการศึกษา (Sandbox) ทดลองใช้โมเดลการจัดการศึกษาเรียนรวม เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการจัดการศึกษาเรียนรวมทั้งระบบโดยใช้พื้นที่เป็นฐาน โดยเปิดโอกาสให้ทุกภาคส่วนมีส่วนร่วมกับการจัดการศึกษา คิดค้นและพัฒนานวัตกรรมการศึกษาได้อย่างอิสระ ควบคู่กับการพัฒนาบุคลากรให้พร้อมรับการเปลี่ยนแปลงนี้

๒.๒) ส่งเสริมและพัฒนาแหล่งเรียนรู้ สื่อตำราเรียน และสื่อการเรียนรู้ต่างๆ ให้มีคุณภาพ มาตรฐาน และประชาชนสามารถเข้าถึงแหล่งเรียนรู้ได้โดยไม่จำกัดเวลาและสถานที่

สถานศึกษาควรได้ดำเนินการดังนี้

๑) ปรับหลักสูตรสถานศึกษา การจัดชั้นเรียน ระบบบริการสนับสนุนและดูแลช่วยเหลือ นักเรียนที่มีความต้องการจำเป็นพิเศษ และระบบงบประมาณภายในสถานศึกษา

๒) จัดทำระบบเตรียมความพร้อมรับนักเรียนที่มีความต้องการจำเป็นพิเศษเข้าศึกษา

๓) จัดทำระบบเชื่อมต่อหรือเปลี่ยนผ่านทางการศึกษาจากระดับชั้นหนึ่งไประดับชั้นหนึ่งที่สูงขึ้น

๔) สร้างความร่วมมือกับระหว่างผู้ประกอบการทั้งโรงเรียน เพื่อสร้างความตระหนักและการยอมรับความแตกต่างของเด็กที่มีความต้องการจำเป็นพิเศษ

๕) จัดทำแผนการจัดการศึกษาเฉพาะบุคคล (IEP) ที่ให้ผู้ปกครองมีส่วนร่วมจริงและใช้ได้จริง

๖) จัดบริการสนับสนุนการเรียนรู้ของเด็กที่มีความต้องการจำเป็นพิเศษ

๗) สร้างขวัญและกำลังใจในการจัดการเรียนการสอนแบบเรียนรวมให้กับครูผู้สอนห้องเรียนรวม

๒.๓) พัฒนาระบบและกลไกการติดตาม การวัด และประเมินผลผู้เรียนให้มีประสิทธิภาพ

(๑) จัดสภาพแวดล้อมที่เอื้อต่อการเรียนรู้ที่เป็นสากล (Universal Design for Learning) ใช้หลักการวัดและประเมินผลการเรียนรู้แบบอิงหลักสูตรเป็นฐาน (Curriculum-Based Assessment) แทนการวัดและประเมินผล การเรียนรู้ตามแบบดั้งเดิม

๒.๔) พัฒนาค้นข้อมูล สื่อ และนวัตกรรมการเรียนรู้ ที่มีคุณภาพและมาตรฐาน

(๑) ดึงตัวอย่างผลงาน หรือนวัตกรรมเด่นด้านการจัดการศึกษาเรียนรวม มาพัฒนาต่อยอด และถอดบทเรียนเป็นนวัตกรรมการศึกษาพิเศษ มีตัวอย่างสื่อการเรียนรู้ที่สามารถเผยแพร่และขยายผลสู่สถานศึกษาต่างๆ ได้ เพื่อสร้างชุมชนแห่งการเรียนรู้ร่วมกันจนก่อเกิดเป็นวัฒนธรรมการจัดการศึกษาเรียนรวม (Inclusive Education Culture) หรือวัฒนธรรมโรงเรียน (School Culture) และสนับสนุนงบประมาณ การวิจัยและพัฒนานวัตกรรมจัดการศึกษาเรียนรวม

๒.๕) พัฒนาคุณภาพและมาตรฐานการผลิตครู อาจารย์ และบุคลากรทางการศึกษาจัดทำหลักสูตรฝึกอบรมครูด้านการจัดการเรียนการสอนแบบเรียนรวม ควรเริ่มตั้งแต่ครูผู้สอนระดับปฐมวัย เพื่อให้ครูปฐมวัยสามารถคัดกรองและให้ความช่วยเหลือเด็กที่มีความต้องการจำเป็นพิเศษได้เบื้องต้น พร้อมส่งต่อข้อมูลสู่ครูระดับประถมศึกษา เพื่อให้ความช่วยเหลือทางการศึกษาเป็นไปอย่างต่อเนื่อง อาจด้วยวิธีการจัด

การเรียนรู้รวมบางเวลา (Integration) เรียนรวมเต็มเวลา (Mainstream) เรียนห้องเรียนคู่ขนาน (Parallel Classes) หรือเรียนรวม (Inclusion) หลักสูตรฝึกอบรมครูนี้ ต้องกำหนดให้ครูปฏิบัติการจริง ในสถานศึกษาเรียนรู้รวมของตนเอง และมีหน่วยงานหรือผู้เชี่ยวชาญร่วมลงพื้นที่ปฏิบัติการจัดการเรียนการสอน แบบเรียนรวม ร่วมกับครูผู้สอนด้วย เพื่อให้เข้าใจวิธีการจัดการศึกษาเรียนรู้รวมของครู บริบทของสถานศึกษา และสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นของนักเรียน พร้อมร่วมมือกันหาแนวทางการจัดการศึกษาเรียนรู้รวมที่เหมาะสมของ สถานศึกษานั้นๆ

(๑) จัดทำหลักสูตรฝึกอบรมการจัดการศึกษาเรียนรู้รวมสำหรับผู้บริหารสถานศึกษา ครูผู้สอน ทุกระดับชั้น ศึกษานิเทศก์ และผู้ที่เกี่ยวข้องทุกคนอย่างเร่งด่วน เพื่อฝึกอบรมให้ทุกคนมีความรู้ ความเข้าใจ ความตระหนัก และแนวปฏิบัติการจัดการศึกษาเรียนรู้รวมสำหรับกลุ่มเด็กพิการ เด็กที่มีความต้องการจำเป็น พิเศษ และเด็กด้อยโอกาสที่ถูกต้อง เป็นระยะอย่างต่อเนื่อง พร้อมกับมีระบบการนิเทศติดตามผลการนำความรู้ ที่ได้จากการฝึกอบรมไปปฏิบัติจริงในสถานศึกษาเรียนรู้รวมของตนเอง (School based) โดยทำความร่วมมือกับ มหาวิทยาลัยที่ทำงานด้านการศึกษาพิเศษ และจัดตั้งหน่วยสนับสนุนการจัดการศึกษาพิเศษระดับเขตพื้นที่

(๒) กระทรวงศึกษาธิการ ควรเตรียมความพร้อมด้านบุคลากรที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษาพิเศษ และการจัดการศึกษาเรียนรู้รวมแต่เนิ่นๆ ก่อนไปประกอบวิชาชีพครูจริง ด้วยการกำหนดให้สถาบันผลิตครู ต้องเปิดสอนรายวิชาบังคับ ๒ วิชา คือ วิชาการศึกษาพิเศษ และวิชาการศึกษาแบบเรียนรวม ที่กำหนดให้นักศึกษา คณะครุศาสตร์/ศึกษาศาสตร์ทุกคนต้องเรียน เพื่อให้ นักศึกษาสามารถนำความรู้ที่ได้จากการเรียนไปใช้ฝึก ประสบการณ์วิชาชีพครูได้จริง กรณีมีเด็กที่มีความต้องการจำเป็นพิเศษเรียนรวมกับนักเรียนปกติในห้องเรียน ปกติที่ตนเองฝึกสอน และเมื่อสำเร็จการศึกษา มีความพร้อมนำความรู้และประสบการณ์ตรงไปใช้จัดการเรียน การสอนแบบเรียนรวมสำหรับเด็กที่มีความจำเป็นพิเศษได้ทันที โดยไม่ต้องรอเข้ารับการฝึกอบรมจากหน่วยงาน ต้นสังกัด

### ๒.๖) พัฒนาคูณาภพครู อาจารย์ และบุคลากรทางการศึกษา

(๑) ผู้บริหารสถานศึกษา ต้องผ่านการฝึกอบรมด้านการศึกษาพิเศษอย่างเข้มข้น มีความรู้ ความเข้าใจ และสามารถเชื่อมโยงข้อมูลการจัดการศึกษาเรียนรู้รวมระดับหน่วยงานในพื้นที่ และศึกษานิเทศก์ ต้องผ่านการฝึกอบรมด้านการศึกษาพิเศษอย่างเข้มข้น มีความรู้ความเข้าใจและทำงานการจัดการศึกษาเรียนรู้ รวมกับศูนย์การศึกษาพิเศษประจำจังหวัด

(๒) ปรับเปลี่ยนวิธีคิด และสร้างทัศนคติทางบวกที่มีต่อเด็กพิการ เด็กที่มีความต้องการจำเป็นพิเศษ และเด็กด้อยโอกาส และการจัดการศึกษาเรียนรู้รวมให้กับผู้บริหาร ครู ผู้ปกครอง ชุมชน ศึกษานิเทศก์ ผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง และนักเรียนทุกคน เพื่อให้มีความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้อง ยอมรับความแตกต่างหลากหลาย ระหว่างบุคคลได้ เคารพให้เกียรติ ช่วยเหลือเกื้อกูล และเชื่อมั่นในศักยภาพที่เขามี รวมถึงมองว่าเขาเป็นส่วนหนึ่ง ของสังคมห้องเรียน สังคมสถานศึกษา และสังคมไทย เช่นเดียวกับเรา

## ๓. ยุทธศาสตร์ที่ ๔ : การสร้างโอกาส ความเสมอภาคและความเท่าเทียมทางการศึกษา

### ๓.๑) เพิ่มโอกาสและความเสมอภาคในการเข้าถึงการศึกษาที่มีคุณภาพ

(๑) ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปฏิบัติตามพระราชบัญญัติการจัดการศึกษาสำหรับ คนพิการ พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๑๐ “เพื่อประโยชน์ในการจัดการศึกษาสำหรับคนพิการ ให้ราชการส่วนท้องถิ่นออกข้อบัญญัติเทศบัญญัติข้อกำหนด ระเบียบหรือประกาศ แล้วแต่กรณีให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้” เพื่อจัดระบบสนับสนุนสำหรับเด็กพิการ เด็กที่มีความต้องการจำเป็นพิเศษ และเด็กด้อยโอกาสในสถานศึกษา สังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(๒) สถาบันอาชีวศึกษา จัดทำหลักสูตรวิชาชีพเฉพาะทางสำหรับเด็กที่มีความต้องการจำเป็นพิเศษ ทั้งหลักสูตรระยะสั้นและหลักสูตรระยะยาว ให้มีความหลากหลายมากขึ้น เพื่อให้ครอบคลุมกลุ่มเด็กพิการ เด็กที่มีความต้องการจำเป็นพิเศษ และเด็กด้อยโอกาสทุกประเภท โดยการพัฒนหลักสูตรวิชาชีพเฉพาะทางนี้ ต้องคำนึงถึงความต้องการของสถานประกอบการ และบริบทพื้นที่ ชุมชน และภูมิภาค และควรปรับลดระดับชั้น ของการรับนักเรียนเข้าศึกษาต่อจากเดิมระดับชั้นมัธยมศึกษาตอนต้น ปรับเป็นระดับชั้นประถมศึกษา เพื่อเปิดโอกาสให้นักเรียนที่ไม่สามารถเรียนในระบบโรงเรียน ได้ฝึกทักษะวิชาชีพที่สนใจเพื่อการมีงานทำและ พึ่งพาตนเองได้

(๓) กระทรวงสาธารณสุข ควรเตรียมความพร้อมให้สถานพยาบาล ทั้งส่วนกลางและส่วนภูมิภาค มีจิตแพทย์เด็กและวัยรุ่นและ/หรือทีมสหวิชาชีพที่เพียงพอเพื่อให้กระบวนการคัดกรองวินิจฉัยและให้ความช่วยเหลือ ทางการแพทย์และการศึกษากับนักเรียนที่มีความต้องการจำเป็นพิเศษ เป็นไปได้อย่างรวดเร็ว โดยประสาน ความร่วมมือกับสถานศึกษาของนักเรียน

๓.๒) พัฒนาระบบเทคโนโลยีดิจิทัลเพื่อการศึกษาสำหรับคนทุกช่วงวัย

(๑) วิจัยและพัฒนาโมเดลการพัฒนาวิชาชีพการศึกษาพิเศษ และการพัฒนาศักยภาพครูให้มี มาตรฐาน จัดทำระบบการฝึกอบรมแบบออนไลน์ที่เชื่อมโยงความรู้ภาคทฤษฎีกับการปฏิบัติจริงในห้องเรียน โดยเป็นการฝึกอบรมผ่านสื่ออิเล็กทรอนิกส์ (E-Training) การเรียนรู้ผ่านสื่ออิเล็กทรอนิกส์ (E-Learning) และ การนำปัญญาประดิษฐ์ (Artificial Intelligence) มาช่วยจัดการเรียนรู้สำหรับเด็กที่มีความต้องการจำเป็นพิเศษ

๓.๓) พัฒนาระบบข้อมูลด้านการศึกษามีมาตรฐาน เชื่อมโยงและเข้าถึงได้

(๑) จัดทำระบบสารสนเทศเพื่อการจัดการ (Management Information System) ข้อมูลด้าน การศึกษาพิเศษระดับชาติ สำหรับเก็บข้อมูลปริมาณมาก (Big Data) ที่นำไปสู่การวิเคราะห์ข้อมูล และการวางแผน บริหารจัดการด้านการศึกษาพิเศษที่มีประสิทธิภาพ รวดเร็ว และตรงตามความเป็นจริง เช่น การจัดทำเป็น ผังข้อมูลงบประมาณทางการศึกษา การจัดทำผังข้อมูลกลุ่มเด็กพิการ เด็กที่มีความต้องการจำเป็นพิเศษ และ เด็กด้อยโอกาสของประเทศไทย การพัฒนาระบบสารสนเทศการศึกษาพิเศษและการศึกษาสงเคราะห์ (SET: Special Education Technology) ที่มีอยู่เดิมของสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ให้สามารถนำมาใช้กับหน่วยงานการศึกษาทุกสังกัดได้ เพื่อให้การนำส่งข้อมูลนักเรียนที่มีความต้องการจำเป็นพิเศษ แต่ละสถานศึกษาเป็นปัจจุบัน และเป็นไปทิศทางเดียวกัน

#### ๔. ข้อเสนอแนะ

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายในการจัดการศึกษาเรียนรวมสำหรับกลุ่มเด็กพิการ เด็กที่มีความต้องการ จำเป็นพิเศษ และเด็กด้อยโอกาสสรุปได้ดังนี้

๑. ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายด้านเครื่องมือและกลไกสนับสนุนจากภาครัฐ และภาคส่วนต่างๆ

(๑) หน่วยงานภาครัฐต้องให้ความจริงจัง และจริงจังต่อการพัฒนาประสิทธิภาพการจัดการศึกษาเรียน รวมสำหรับกลุ่มเด็กพิการ เด็กที่มีความต้องการจำเป็นพิเศษ และเด็กด้อยโอกาส โดยดำเนินการดังนี้

(๑.๑) จัดทำยุทธศาสตร์เรื่องการจัดการศึกษาเรียนรวม

(๑.๒) จัดทำแผนปฏิบัติการส่งเสริมการจัดการศึกษาเรียนรวมที่มีระเบียบและกฎหมายรองรับ เพื่อให้ เกิดโครงสร้างการจัดการศึกษาเรียนรวมระดับชาติที่ชัดเจนและเป็นระบบ

(๑.๓) กำหนดให้สถานศึกษาระดับการศึกษาขั้นพื้นฐานทุกสังกัดต้องจัดการศึกษาเรียนรวม

(๑.๔) จัดเตรียมความพร้อมและให้การสนับสนุนทรัพยากรที่เกี่ยวข้อง ตามหลักการ 4M คือ บุคคล (Man) งบประมาณ (Money) เครื่องมืออุปกรณ์ (Material) และวิธีปฏิบัติงานที่ชัดเจน (Method) เพื่อให้สถานศึกษาปฏิบัติการจัดการศึกษาเรียนรวมได้อย่างมีประสิทธิภาพที่ไม่ได้อยู่ท่ามกลางความขาดแคลน โดดเดี่ยว หรือพึ่งพาตนเองเพียงลำพัง

(๑.๕) กำหนดผังการทำงานที่ชัดเจนที่มีความเชื่อมต่อกันตั้งแต่นโยบายระดับชาติ สู่ระดับสถานศึกษา สู่ระดับห้องเรียน และสู่ระดับผู้เรียน

(๒) พัฒนางานด้านการศึกษาพิเศษ ต้องเริ่มจากการพัฒนากฎหมาย อนุบัญญัติที่รองรับการทำงาน และกลไกการขับเคลื่อนให้มีความชัดเจน โดยใช้พื้นที่เป็นฐาน (Area based) รวมถึงต้องกำหนดกฎหมาย นโยบาย บทบาทของผู้บริหารทุกระดับ และสายงานให้ชัดเจน

(๓) จัดตั้งหน่วยงานกลางระดับชาติ ทำหน้าที่รับผิดชอบด้านการศึกษาพิเศษของประเทศไทย โดยปรับโครงสร้าง บทบาท และบุคลากรให้ปฏิบัติตามภารกิจที่กฎหมายกำหนด

(๔) จัดทำมาตรฐานการจัดการศึกษาเรียนรวม จัดทำแผนงบประมาณบูรณาการ จัดทำระบบอาสาสมัครทางการศึกษาพิเศษ จัดทำระบบคลังสมองด้านการศึกษาพิเศษ และระบบการวัดและประเมินผลการเรียนรู้ กลุ่มเด็กพิการ เด็กที่มีความต้องการจำเป็นพิเศษ และเด็กด้อยโอกาส ที่ได้รับการจัดการศึกษาเรียนรวม และปรับหลักสูตรการจัดการศึกษาสำหรับกลุ่มเด็กพิการ เด็กที่มีความต้องการจำเป็นพิเศษ และเด็กด้อยโอกาส

(๕) กำหนดบทบาทของกองทุนส่งเสริมและพัฒนาการศึกษาสำหรับคนพิการ และกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษาต่อการจัดการศึกษาเรียนรวม ให้ชัดเจน หน่วยงานกำกับนโยบายมีอำนาจหน้าที่ สนับสนุนสถานศึกษาเรียนรวม และหน่วยงานบริหารมีหน้าที่กำกับ ติดตาม ดูแลการจัดการศึกษาเรียนรวม การจัดทำแผนงบประมาณ การจัดทำกฎระเบียบ อนุบัญญัติภายใต้คณะกรรมการส่งเสริมการจัดการศึกษาสำหรับคนพิการ และหน่วยงานที่มีหน้าที่สนับสนุนภารกิจ

๒. ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายด้านบทบาท และแนวทางการดำเนินงาน (ระดับนโยบาย ระดับสถานศึกษา และระดับผู้เรียน)

(๑) กำหนดกรอบการปฏิบัติงาน และบทบาทหน้าที่ของศูนย์การศึกษาพิเศษประจำจังหวัดให้ชัดเจน เพื่อทำหน้าที่ประสานงาน ถ่ายทอดความรู้ ฝึกอบรมครู และให้ความช่วยเหลือด้านการจัดการศึกษาเรียนรวม ของโรงเรียน เน้นการปฏิบัติงานเชิงรุก ต่อเนื่อง และสม่ำเสมอ

อย่างไรก็ตาม การปฏิรูปการจัดการศึกษาเรียนรวมเพื่อความเท่าเทียมและทั่วถึงสำหรับกลุ่มเด็กพิการ เด็กที่มีความต้องการจำเป็นพิเศษ และเด็กด้อยโอกาส ของประเทศไทย มีแนวโน้มสัมฤทธิ์ผลได้ด้วยการบูรณาการความร่วมมือระหว่างกระทรวงศึกษาธิการ และหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาศักยภาพผู้เรียน ทุกกลุ่มเป้าหมาย ทั้งกลุ่มปกติ ผู้มีความสามารถพิเศษ ผู้พิการ ผู้ด้อยโอกาส และผู้มีภูมิหลังทางสังคมหรือฐานะทาง เศรษฐกิจที่แตกต่างกัน เพื่อให้ได้รับโอกาสและการบริการทางการศึกษาอย่างเสมอภาคและเท่าเทียม

## โรงเรียนขนาดเล็ก





## โรงเรียนขนาดเล็ก

### ๑. ความเป็นมา

๑. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๕๘ จ. กำหนดให้มีการปฏิรูปการศึกษา โดยปรับปรุงการจัดการเรียนการสอนทุกระดับเพื่อให้ผู้เรียนสามารถเรียนได้ตามความถนัดและปรับปรุงโครงสร้างของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับยุทธศาสตร์ชาติด้านการพัฒนาและเสริมสร้างศักยภาพทรัพยากรมนุษย์ก็มีเป้าหมายที่สำคัญเพื่อพัฒนาคนในทุกภาคส่วนให้เป็นคนดี เก่ง และมีคุณภาพ รายงานของธนาคารโลกได้เน้นปัญหาการบริหารจัดการโรงเรียนขนาดเล็กว่าเป็นปัญหาสำคัญของประเทศไทยในเชิงเศรษฐศาสตร์การศึกษาและคุณภาพการศึกษา

๒. รายงานของสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศได้ชี้ถึงปัญหาความไม่เหมาะสมของเกณฑ์ที่ใช้ในปัจจุบันคือ งบประมาณค่าใช้จ่ายรายหัว และเกณฑ์สัดส่วนครู ที่ถูกจำกัดด้วยจำนวนนักเรียนที่น้อย และฐานะยากจนของประชาชนในท้องถิ่นที่ตั้งโรงเรียนขนาดเล็ก

๓. คณะกรรมการอิสระเพื่อการปฏิรูปการศึกษาได้ศึกษาปัญหาโรงเรียนขนาดเล็กแล้ว เห็นว่าโรงเรียนขนาดเล็กเป็นมาตรการสำคัญ และเป็นความสำเร็จของประเทศไทยในการกระจายการศึกษาออกไปสู่ท้องถิ่นต่างๆ ทั่วประเทศ ครอบคลุมประชากรได้ทั้งหมด แต่ได้รับผลกระทบจากพัฒนาการของการศึกษาที่ก้าวหน้าไปอย่างรวดเร็วและพัฒนาการด้านเศรษฐกิจสังคมของประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการคมนาคมในท้องถิ่นต่างๆ จึงปรากฏเป็นต้นเหตุสำคัญของความเหลื่อมล้ำและคุณภาพผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาของประเทศ เป็นผลไปยังปัญหาทั้งทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม คณะกรรมการอิสระฯ จึงได้กำหนดไว้ในแผนการปฏิรูปประเทศด้านการศึกษา และร่างพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. .... อันเป็นแนวทางในการแก้ปัญหาต่างๆ ด้านการศึกษา ที่มีข้อชี้บ่งว่าปัญหานี้จะทวีความรุนแรงยิ่งขึ้นจากการเปลี่ยนแปลงด้านประชากร ช่องทางในการแก้ปัญหาของโรงเรียนขนาดเล็กส่วนหนึ่งเกิดได้จากพระราชบัญญัติพื้นที่นวัตกรรมการศึกษา พ.ศ. ๒๕๖๒ เนื่องจากความหลากหลายที่แตกต่างและสลับซับซ้อนของปัญหา

### ๒. ขอบกฎหมายและนโยบายที่เกี่ยวข้อง

#### ๒.๑ ยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. ๒๕๖๑ - ๒๕๘๐

ยุทธศาสตร์ชาติด้านที่ ๓ ยุทธศาสตร์การพัฒนาและเสริมสร้างศักยภาพทรัพยากรมนุษย์ มีเป้าหมายการพัฒนาที่สำคัญเพื่อพัฒนาคนในทุกมิติและในทุกช่วงวัยให้เป็นคนดี เก่ง และมีคุณภาพโดยคนไทยมีความพร้อมทั้งกายใจสติปัญญา มีพัฒนาการที่รอบด้านและมีสุขภาพที่ดีในทุกช่วงวัย มีจิตสาธารณะรับผิดชอบต่อสังคมและผู้อื่น มัธยัสถ์ อดออม โอบอ้อมอารี มีวินัย รักษาศีลธรรมและเป็นพลเมืองดีของชาติ มีหลักคิดที่ถูกต้อง มีทักษะที่จำเป็นในศตวรรษที่ ๒๑ มีทักษะสื่อสารภาษาอังกฤษและภาษาที่สามและอนุรักษ์ภาษาท้องถิ่น มีนิสัยรักการเรียนรู้และการพัฒนาตนเองอย่างต่อเนื่องตลอดชีวิตสู่การเป็นคนไทยที่มีทักษะสูงเป็นนวัตกรรมนักคิดผู้ประกอบการเกษตรกรยุคใหม่และอื่นๆ โดยมีสัมมาชีพตามความถนัดของตนเอง ทั้งนี้ ข้อเสนอแนะทางการบริหารจัดการโรงเรียนขนาดเล็กจะนำไปสู่เป้าหมายเพื่อการพัฒนาคนในทุกมิติและในทุกช่วงวัย

#### ๒.๒ แผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ

ข้อเสนอแนะทางการบริหารจัดการโรงเรียนขนาดเล็กที่สอดคล้องกับแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ ประกอบด้วย การพัฒนาศักยภาพคนตลอดช่วงชีวิต และการพัฒนาการเรียนรู้

แผนแม่บทประเด็นศักยภาพคนตลอดช่วงชีวิตได้กำหนดแผนย่อยไว้ ๕ แผนย่อยเพื่อพัฒนาและยกระดับทรัพยากรมนุษย์ในทุกมิติและในทุกช่วงวัยให้เต็มศักยภาพและเหมาะสมดังนี้ ๑) การสร้างสภาพแวดล้อมที่เอื้อต่อ

การพัฒนาและเสริมสร้างศักยภาพมนุษย์ ๒) การพัฒนาเด็กตั้งแต่ช่วงการตั้งครรภ์จนถึงปฐมวัย ๓) การพัฒนาช่วงวัยเรียน/วัยรุ่น ๔) การพัฒนาและยกระดับศักยภาพวัยแรงงาน และ ๕) การส่งเสริมศักยภาพผู้สูงอายุ

แผนแม่บทประเด็นการพัฒนาการเรียนรู้ได้กำหนดแผนย่อยไว้ ๒ แผนย่อย ดังนี้ ๑) การปฏิรูปกระบวนการเรียนรู้ที่ตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงในศตวรรษที่ ๒๑ และ ๒) การตระหนักถึงพหุปัญญาของมนุษย์ที่หลากหลาย ทั้งนี้ ข้อเสนอแนวทางการบริหารจัดการโรงเรียนขนาดเล็กสอดคล้องกับแผนแม่บททั้ง ๒ ประเด็น

### ๒.๓ ร่างพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ....

ร่างพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. .... กำหนดให้การจัดการศึกษาต้องเป็นไปเพื่อวัตถุประสงค์ในการพัฒนาบุคคลให้มีความสมบูรณ์ทั้งทางร่างกาย จิตใจ สติปัญญา ความรู้ และคุณธรรม เป็นคนดี มีวินัย ภูมิใจในชาติ มีทักษะการเรียนรู้ ทักษะอาชีพและทักษะชีวิตให้สอดคล้องและเท่าทันพัฒนาการของโลก มีโอกาสพัฒนาความถนัดของตนให้เกิดความเชี่ยวชาญได้ และมีสำนึกในความรับผิดชอบต่อครอบครัว ชุมชน สังคม และประเทศชาติ และสามารถอยู่ร่วมกับผู้อื่นได้อย่างผาสุก ประกอบกับ

มาตรา ๑๔ การจัดการศึกษาของสถานศึกษาของรัฐต้องอยู่บนพื้นฐาน ดังต่อไปนี้

(๑) มีความเป็นอิสระในการบริหารสถานศึกษาและการกำหนดวิธีการจัดกระบวนการเรียนรู้เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามมาตรา ๖ และเป้าหมายตามมาตรา ๘ โดยต้องอยู่ในความรับผิดชอบและบังคับบัญชาของครูใหญ่

(๒) วิธีการจัดกระบวนการเรียนรู้ที่กำหนดตาม (๑) ต้องกำหนดให้เหมาะสมกับสภาพของผู้เรียนในสถานศึกษานั้นวิถีชีวิตของสังคมและพัฒนาการของเทคโนโลยีและของโลกและต้องจัดให้มีระบบการดูแลติดตาม และช่วยเหลือผู้เรียนให้พัฒนาได้เต็มศักยภาพ

(๓) แนวทางในการจัดกระบวนการเรียนรู้ต้องสอดคล้องกับธรรมชาติการเรียนรู้ของผู้เรียน และศักยภาพที่ไม่เท่ากันของผู้เรียน และสามารถปรับเปลี่ยนให้ทันกับแนวทางใหม่ได้

(๔) ในแต่ละสถานศึกษาต้องจัดให้มีผู้ปฏิบัติหน้าที่ในการสนับสนุนการบริหาร จัดการ และดำเนินงานอื่นที่มีใช้การจัดการกระบวนการเรียนรู้ ตามจำนวนที่จำเป็นและเหมาะสมในกรณีที่สถานศึกษาตั้งอยู่ใกล้เคียงกัน จะมีผู้ปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวร่วมกันทั้งหมดหรือบางส่วนก็ได้

(๕) ในการบริหารจัดการสถานศึกษาในแต่ละแห่ง ให้ครูใหญ่รับฟังความคิดเห็นของครูทั้งหมดของสถานศึกษานั้นด้วย

(๖) สถานศึกษาต้องมีทรัพยากรการเรียนรู้อันได้แก่อุปกรณ์ที่จำเป็น ครูและกำลังคนที่ครบถ้วน ในกรณีจำเป็นต้องเปิดโอกาสให้สถานศึกษาสามารถใช้ทรัพยากรการเรียนรู้ร่วมกันได้

(๗) ต้องจัดให้มีระบบการจ่ายค่าตอบแทนพิเศษเพิ่มเติมสำหรับครูซึ่งปฏิบัติหน้าที่ในสถานศึกษาห่างไกล ทุรกันดารพื้นที่เสี่ยงภัย หรือการปฏิบัติงานที่ยากลำบาก สำหรับครูหรือ ผู้ปฏิบัติหน้าที่ในการสนับสนุนตาม (๔) บรรดาที่มีภาระเพิ่มขึ้นอันเนื่องจากการใช้กำลังคนร่วมกันตาม (๖) หรือได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติหน้าที่ดูแลเด็กเป็นกรณีพิเศษนอกเหนือจากการจัดกระบวนการเรียนรู้

(๘) ต้องจัดให้บุคคลซึ่งมีความต้องการจำเป็นพิเศษตามที่คณะกรรมการนโยบายฯ กำหนดได้รับโอกาสเข้าเรียนและร่วมกิจกรรมต่างๆ ในสถานศึกษาเดียวกับผู้เรียนทั่วไปได้อย่างเหมาะสม สอดคล้องกับความต้องการจำเป็นพิเศษ เพื่อการพัฒนาให้เต็มศักยภาพสูงสุดของแต่ละบุคคล โดยจะแยกเป็นสถานศึกษาเฉพาะหรือจัดให้มีระบบพิเศษขึ้นเป็นการเฉพาะในสถานศึกษาก็ได้แต่การดำเนินการดังกล่าวต้องมีเป้าหมายให้ผู้เรียนดังกล่าวสามารถเข้าเรียนร่วมกับผู้เรียนทั่วไปให้ได้มากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้

(๙) ในกรณีที่ไม่สามารถจัดบุคลากรพื้นฐานสำหรับสถานศึกษาใดของรัฐจนเป็นเหตุให้ไม่สามารถจัดการศึกษาให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามมาตรา ๖ และเป้าหมายตามมาตรา ๘ ได้อย่างมีคุณภาพ หรือมีเหตุอันสมควรอื่นใดที่คณะกรรมการนโยบายฯ กำหนด จะรวมสถานศึกษาเข้าด้วยกันก็ได้ โดยรัฐหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

อาจอำนวยความสะดวกในการเดินทางและให้ความช่วยเหลือด้านอื่นแก่ผู้เรียน ครู บุคลากรอื่นที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษา และบุคคลอื่นที่เกี่ยวข้องได้ตามความจำเป็นตามระเบียบที่กระทรวงศึกษาธิการกำหนด

(๑๐) การเลื่อนวิทยฐานะหรือเลื่อนตำแหน่งของครูให้พิจารณาจากผลการปฏิบัติงานที่สะท้อนพัฒนาการและผลสัมฤทธิ์ตามวัตถุประสงค์ตามมาตรา ๖ และเป้าหมายตามมาตรา ๘ และความสามารถในความเป็นครู

(๑๑) ต้องมีมาตรการป้องกันมิให้หน่วยงานของรัฐสั่งการหรือมอบหมายกิจกรรมหรือโครงการใดๆ อันจะทำให้ครูไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่หลักได้เต็มกำลังความสามารถหรือทำให้ผู้เรียนไม่มีเวลาเพียงพอในการเรียน

(๑๒) ต้องมีมาตรการในการตรวจสอบและประเมินผลการจัดการศึกษาของแต่ละสถานศึกษา เพื่อเป็นแนวทางในการพัฒนาและสามารถดำเนินการให้บรรลุเป้าหมายตามมาตรา ๘ ได้อย่างสมบูรณ์

ให้เป็นหน้าที่ของกระทรวงเจ้าสังกัดและหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องที่จะต้องดำเนินการ ส่งเสริม สนับสนุน อำนวยความสะดวก หรือเสนอแนะให้การจัดการศึกษาเป็นไปตามวาระหนึ่ง

หน่วยงานของรัฐใดไม่ปฏิบัติตามมาตรการตาม (๑๑) ให้ถือว่าหัวหน้าหน่วยงานดังกล่าวละเว้นหรือจงใจไม่ปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ และให้ถือว่าเป็นความผิดทางวินัยด้วย

มาตรา ๑๙ ในการจัดการศึกษาของรัฐหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสำหรับการจัดการศึกษาเพื่อให้บรรลุเป้าหมายตามมาตรา ๘ (๑) (๒) หรือ (๓) ถ้ารัฐหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเห็นว่าการให้เอกชนเป็นผู้ดำเนินการจะประหยัดและมีประสิทธิภาพดีกว่าการดำเนินการเอง รัฐหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะสนับสนุนเงินให้แก่ผู้เรียนหรือสถานศึกษาของเอกชนแทนการจัดการศึกษาเองก็ได้ตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่คณะรัฐมนตรีกำหนดตามข้อเสนอแนะของคณะกรรมการนโยบายฯ

มาตรา ๒๐ ให้หน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่ในการจัดการศึกษาตามพระราชบัญญัตินี้จัดให้มีสถานศึกษาของรัฐเพื่อจัดการศึกษาให้บรรลุเป้าหมายตามมาตรา ๘ (๒) (๓) (๔) (๕) และ (๖) ให้เพียงพอมีสภาพและสิ่งแวดล้อมและสภาพที่ปลอดภัย โดยคำนึงถึงจำนวนและสภาพของผู้เรียน ระยะทางหรือการอำนวยความสะดวกในการเดินทางประกอบกับสถานศึกษาที่ภาคเอกชนได้จัดให้มีขึ้นอยู่แล้ว

สถานศึกษาของรัฐตามวรรคหนึ่งต้องจัดให้สอดคล้องและเหมาะสมกับระบบการศึกษาที่จะจัดให้มีขึ้น โดยต้องมีสถานที่ อุปกรณ์ในการศึกษา ครู และบุคลากรอื่นที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษาที่ครบถ้วนตามความจำเป็น โดยคำนึงถึงการใช้ประโยชน์จากเทคโนโลยีประกอบกันด้วย

อุปกรณ์ในการศึกษาตามวรรคสองในส่วนที่เกี่ยวข้องกับอุปกรณ์ทางเทคโนโลยีหรือห้องปฏิบัติการ สถานศึกษาของรัฐอาจร่วมกันเป็นเจ้าของและใช้ร่วมกันได้ ไม่ว่าสถานศึกษานั้นจะเป็นหน่วยงานภายใต้สังกัดส่วนราชการเดียวกันหรือต่างกันและให้มีอำนาจอนุญาตให้ผู้เรียนที่เรียนตามมาตรา ๑๑ (๒) เข้าใช้ประโยชน์ได้ตามที่เห็นสมควร

สถานศึกษาของรัฐตามวรรคหนึ่งอาจเป็นนิติบุคคลได้ตามที่มีกฎหมายกำหนด

ให้นำความในมาตรา ๑๙ มาใช้บังคับกับการจัดให้มีสถานศึกษาของรัฐตามวรรคหนึ่งด้วยโดยอนุโลม

ให้บุคลากรอื่นที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษาได้รับเงินเดือน เงินประจำตำแหน่งหรือค่าตอบแทนอื่นตามที่กฎหมายกำหนด

มาตรา ๒๑ ให้หน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่ในการจัดการศึกษาและสถานศึกษาของรัฐมีหน้าที่ในการส่งเสริม กระตุ้น อำนวยความสะดวก และจัดให้มีแหล่งเรียนรู้ เพื่อให้ประชาชนทั่วไปสามารถเรียนรู้ตลอดชีวิตได้โดยสะดวก โดยไม่มีข้อกำหนดหรือเงื่อนไขใด ๆ ที่จะเป็นอุปสรรคต่อการเรียนรู้หรือมีลักษณะเป็นการไม่เกื้อหนุนให้มีการเรียนรู้ตลอดชีวิต

การจัดระเบียบเพื่อความเรียบร้อยหรือความปลอดภัยหรือการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมตามความเหมาะสมมิให้ถือว่าเป็นข้อกำหนดหรือเงื่อนไขที่เป็นอุปสรรคหรือมีลักษณะตามวรรคหนึ่งสถานศึกษาของรัฐที่จัดการศึกษาตามวรรคหนึ่งอาจจัดให้มีระบบการวัดผลและประเมินผลสำหรับผู้ซึ่งประสงค์จะได้รับหนังสือรับรอง ประกาศนียบัตร หรือวุฒิบัตรรับรองความรู้ความสามารถ หรือนำไปสะสมเพื่อการรับประกาศนียบัตรวิชาชีพหรือปริญญาได้

มาตรา ๒๓ ให้สถานศึกษาของรัฐที่จัดการศึกษาเพื่อให้บรรลุเป้าหมายตามมาตรา ๘ (๔) (๕) หรือ (๖) มีคณะกรรมการสถานศึกษาเพื่อทำหน้าที่กำกับ เสนอแนะ หรือช่วยเหลือเพื่อให้สถานศึกษาจัดการศึกษาให้บรรลุเป้าหมายตามมาตรา ๘ และหน้าที่อื่นตามระเบียบตามวรรคสอง

องค์ประกอบ วิธีการได้มา คุณสมบัติ หน้าที่และอำนาจ และการดำเนินงานของคณะกรรมการสถานศึกษาตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการนโยบายฯ กำหนด ภายใต้เงื่อนไขดังต่อไปนี้

(๑) คำนึงถึงความเป็นอิสระของการบริหารจัดการสถานศึกษา ประสิทธิภาพความโปร่งใส และความรับผิดชอบในการบริหารจัดการสถานศึกษา

(๒) มีรูปแบบหลากหลายที่สามารถปรับใช้กับสถานศึกษาที่มีขนาดลักษณะ วัตถุประสงค์ และความพร้อมที่แตกต่างกันได้

(๓) องค์ประกอบของคณะกรรมการสถานศึกษาต้องคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนหรือองค์กรชุมชนในพื้นที่ ผู้แทนผู้ประกอบการ ผู้แทนครูในสถานศึกษาซึ่งมีใช้ครูใหญ่ โดยจะมีผู้แทนจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมด้วยก็ได้

(๔) เปิดโอกาสให้สถานศึกษาหลายสถานศึกษาสามารถมีคณะกรรมการสถานศึกษาร่วมกันได้ให้เป็นหน้าที่ของคณะกรรมการนโยบายฯ ที่จะต้องปรับปรุงระเบียบตามวรรคสองให้เหมาะสมและสอดคล้องกับความจำเป็นหรือข้อเสนอแนะของสถานศึกษาอย่างน้อยทุกสองปี

มาตรา ๒๔ ในแต่ละจังหวัด ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดจัดให้มีการประชุมร่วมกันของประธานกรรมการสถานศึกษาตามมาตรา ๒๓ ทุกแห่งอย่างน้อยปีละหนึ่งครั้ง เพื่อรับฟังและแลกเปลี่ยนความคิดเห็นเกี่ยวกับการจัดการศึกษาในจังหวัด รวมทั้งเสนอแนะนโยบายหรือแนวทางในการพัฒนาการจัดการศึกษาที่มีความเหมาะสมกับจังหวัดของตน โดยอาจเชิญหน่วยงานของรัฐ เอกชน หรือบุคคลที่เกี่ยวข้องมาร่วมประชุมเพื่อให้ข้อมูลหรือแสดงความคิดเห็นได้

ในการจัดประชุมตามวรรคหนึ่ง จังหวัดใดมีการตั้งคณะบุคคลตามมาตรา ๑๘ ให้เชิญคณะบุคคลดังกล่าวมาร่วมประชุมด้วย

ในการประชุมตามวรรคหนึ่ง ให้ที่ประชุมเลือกผู้เข้าร่วมประชุมคนหนึ่งทำหน้าที่ประธานในที่ประชุม ให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องและคณะกรรมการนโยบายฯ นำข้อเสนอแนะจากที่ประชุมร่วมกันตามวรรคหนึ่งไปพิจารณาดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจต่อไป

### ๓. ข้อมูลสภาพปัจจุบัน

#### ๓.๑ สถานการณ์ของโรงเรียนขนาดเล็กในประเทศไทย

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ได้กำหนดให้โรงเรียนที่มีนักเรียนน้อยกว่า ๑๒๐ คน ถือว่ามีสถานะเป็นโรงเรียนขนาดเล็ก จากการศึกษาข้อมูลพบว่าการเกิดโรงเรียนประถมศึกษานขนาดเล็กในประเทศไทย แบ่งออกเป็น ๓ ช่วง ดังนี้

**ช่วงที่ ๑ พ.ศ. ๒๕๒๓ - ๒๕๓๒** เกิดจากประชากรวัยเรียนขาดโอกาสทางการศึกษา การคมนาคมไม่สะดวก จึงทำให้นักเรียนไม่สามารถเข้าเรียนได้ รัฐบาลจึงมีนโยบายจัดตั้งโรงเรียนเพื่ออำนวยความสะดวกให้กับนักเรียนที่อยู่ห่างไกล โดยยึดหลักที่ว่า “เอาโรงเรียนไปหาหมู่บ้าน” ไม่ว่าจะเกิดภัยเรียนมากน้อยเพียงใดก็จะดำเนินการจัดตั้งโรงเรียน จึงมีโรงเรียนขนาดเล็กเป็นจำนวนมาก

**ช่วงที่ ๒ พ.ศ. ๒๕๓๓ - ๒๕๔๒** มีการเปิดขยายโอกาสทางการศึกษามากขึ้น โดยเฉพาะการขยายชั้นเรียนถึงระดับมัธยมศึกษาตอนต้น ส่วนใหญ่ผู้ประกอบการไม่ค่อยให้พี่น้องแยกกันเรียน ทำให้โรงเรียนขนาดกลางหรือ

ขนาดเล็กดังกล่าวมีจำนวนนักเรียนลดลง อีกประการหนึ่ง จากการคมนาคมสะดวกทำให้ผู้ปกครองนิยมส่งบุตรหลานไปเรียนโรงเรียนเอกชนที่อยู่ในเมืองและมีคุณภาพดีกว่า

**ช่วงที่ ๓ พ.ศ. ๒๕๔๓ - ๒๕๕๕** โรงเรียนขนาดเล็กมีจำนวนเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง จากอัตราการเกิดของประชากรที่ลดลงตามลำดับ ประกอบกับปัญหาการขยายตัวของด้านเศรษฐกิจของเมืองใหญ่ ส่งผลทำให้เกิดอัตราการย้ายถิ่นฐานของประชากรจากชนบทไปสู่เมืองเป็นจำนวนมาก ทำให้นักเรียนที่เป็นตัวป้อนโรงเรียนในชนบทกระจายอยู่ทั่วประเทศมีจำนวนลดลงตามลำดับ

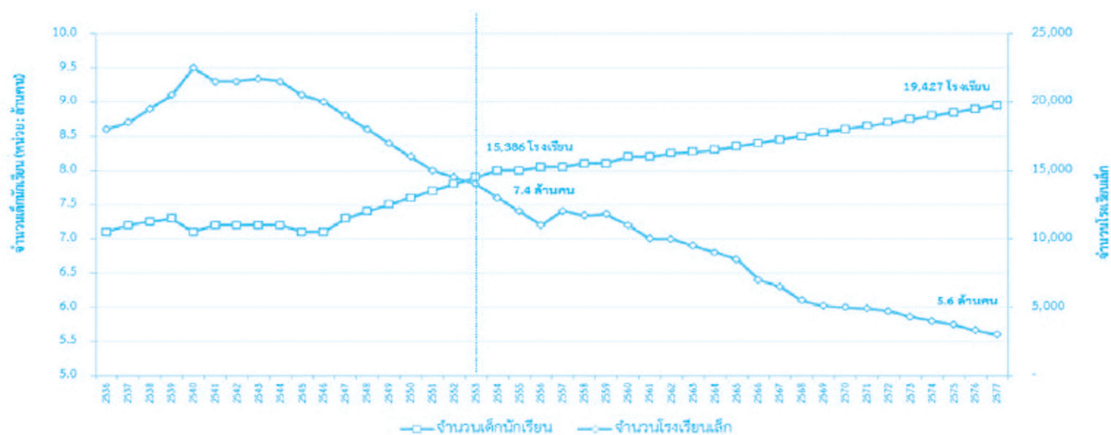
ในปีการศึกษา ๒๕๖๑ มีโรงเรียนขนาดเล็กในประเทศไทยมากถึง ๑๕,๐๘๙ แห่ง จากโรงเรียนทั้งหมด ๓๐,๑๒๒ แห่งทั่วประเทศ หรือคิดเป็นร้อยละ ๕๐.๑๑ ของโรงเรียนทั้งหมด ดังตารางที่ ๑ โดยโรงเรียนขนาดเล็กเหล่านี้ตั้งอยู่บนพื้นที่สูงจำนวน ๕๕๗ โรงเรียน ใน ๒๐ จังหวัด และตั้งอยู่บนพื้นที่เกาะ ๕๔ โรงเรียน ใน ๑๑ จังหวัด

**ตารางที่ ๑** ข้อมูลจำนวนโรงเรียนขนาดเล็ก ๕ ปีการศึกษาย้อนหลังเปรียบเทียบกับโรงเรียนทั้งหมด

ปีการศึกษา	จำนวนโรงเรียนทั้งหมด	จำนวนโรงเรียนขนาดเล็ก	คิดเป็นร้อยละ
๒๕๕๗	๓๐,๙๒๒	๑๕,๕๐๖	๕๐.๑๕
๒๕๕๘	๓๐,๘๑๖	๑๕,๕๗๗	๕๐.๕๕
๒๕๕๙	๓๐,๗๓๑	๑๕,๗๐๕	๕๑.๑๓
๒๕๖๐	๓๐,๔๑๕	๑๕,๒๓๑	๕๐.๕๙
๒๕๖๑	๓๐,๑๒๒	๑๕,๐๘๙	๕๐.๑๑

นอกจากนี้ การศึกษาแนวทางการเพิ่มประสิทธิภาพของการศึกษาขั้นพื้นฐานและการลดความสิ้นเปลืองของงบประมาณของ World Bank พบว่าจำนวนโรงเรียนขนาดเล็กมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง เป็นผลมาจากจำนวนนักเรียนที่มีแนวโน้มลดลงและการไม่จัดการกับจำนวนโรงเรียนที่มีมากเกินไปและไม่สอดคล้องกับประชากรนักเรียนในปัจจุบันและอนาคต พิจารณาได้จากจำนวนนักเรียนในโรงเรียนสังกัด สพฐ. ลดลงจาก ๗,๗๑๑,๘๕๐ คน เหลือ ๖,๘๕๖,๒๗๔ คน ภายในเวลา ๖ ปี แต่จำนวนโรงเรียนกลับลดลงเพียงเล็กน้อย คือ จาก ๓๑,๑๘๓ โรงเรียน เหลือ ๓๐,๕๐๖ โรงเรียน หากเป็นเช่นนี้ต่อไปภายในเวลาเพียงหกปี สัดส่วนโรงเรียนประถมศึกษาที่มีนักเรียนน้อยกว่า ๕๐ คน เพิ่มสูงขึ้นจากร้อยละ ๑๗.๔ เป็นร้อยละ ๒๓.๗ ทั้งนี้ แนวโน้มการลดลงของนักเรียนเกิดขึ้นมากกว่า ๓๐ ปีแล้ว แต่ประเทศไทยไม่ได้มีการวางแผนรองรับ และในอีก ๑๐ ปีข้างหน้าจะลดลงอีกประมาณ ๒ ล้านคน ดังแผนภาพที่ ๕

**แผนภาพที่ ๕** ประมาณการจำนวนนักเรียนและจำนวนโรงเรียนขนาดเล็ก ตั้งแต่ปี ๒๕๓๖-๒๕๗๗ (TDR1, ๒๕๕๘)



เมื่อพิจารณาจำนวนโรงเรียนขนาดเล็กตามจำนวนนักเรียน พบว่า ส่วนใหญ่โรงเรียนขนาดเล็กจะมีนักเรียนอยู่ในช่วง ๔๑ - ๘๐ คน คิดเป็นร้อยละ ๔๔.๘๗ แต่เป็นที่น่าสังเกตว่ามีโรงเรียนที่ไม่มีนักเรียนมากถึง ๓๖๙ โรงเรียนที่ยังเปิดทำการอยู่

ตารางที่ ๒ ข้อมูลจำนวนโรงเรียนขนาดเล็ก จำแนกตามจำนวนนักเรียน ปีการศึกษา ๒๕๖๑

จำนวนนักเรียน	จำนวนโรงเรียนขนาดเล็ก	คิดเป็นร้อยละ
ไม่มีนักเรียน	๓๖๙	๒.๔๕
๐ - ๒๐ คน	๘๐๑	๕.๓๑
๒๑ - ๔๐ คน	๒,๐๖๕	๑๓.๖๙
๔๑ - ๖๐ คน	๓,๓๖๑	๒๒.๒๗
๖๑ - ๘๐ คน	๓,๔๑๑	๒๒.๖๐
๘๑ - ๑๐๐ คน	๒,๘๒๕	๑๘.๗๒
๑๐๑ - ๑๒๐ คน	๒,๒๕๗	๑๔.๙๖
<b>รวม</b>	<b>๑๕,๐๘๙</b>	<b>๑๐๐.๐๐</b>

ในส่วนของจำนวนโรงเรียน นักเรียน ครู และห้องเรียนของโรงเรียนขนาดเล็กเมื่อเปรียบเทียบกับโรงเรียนทั้งหมด พบว่า โรงเรียนขนาดเล็กมีอัตราส่วนเป็นครึ่งหนึ่งของโรงเรียนทั้งหมด โดยมีผู้เรียนเพียงร้อยละ ๑๔.๔๗ โดยใช้ครูร้อยละ ๑๙.๗๑ ของครูทั้งหมด และมีห้องเรียนคิดเป็นร้อยละ ๓๔.๘๑ ของห้องเรียนทั่วประเทศ

ตารางที่ ๓ จำนวนโรงเรียน นักเรียน ครู ห้องเรียน ปีการศึกษา ๒๕๖๑

รายการ	โรงเรียนทั้งหมด	โรงเรียนขนาดเล็ก	คิดเป็นร้อยละ
โรงเรียน	๓๐,๑๒๒	๑๕,๐๘๙	๕๐.๑๑
นักเรียน	๖๗๘๑,๑๒๕	๙๘๑,๔๔๗	๑๔.๔๗
ครู	๓๗๓,๒๔๓	๗๓,๕๔๙	๑๙.๗๑
ห้องเรียน	๓๔๕,๘๗๐	๑๒๐,๓๘๑	๓๔.๘๑

หมายเหตุ โรงเรียนขนาดเล็กที่มีลักษณะพิเศษ ตั้งอยู่บนพื้นที่สูง จำนวน ๕๕๗ โรงเรียน ตั้งอยู่บนพื้นที่เกาะ จำนวน ๕๔ โรงเรียน

## ๓.๒ สภาพปัญหาของโรงเรียนขนาดเล็กในประเทศไทย

### ๓.๒.๑ ด้านผู้เรียน

จากสภาพปัญหาดังกล่าวทำให้โรงเรียนไม่สามารถจัดการศึกษาได้อย่างเต็มที่และมีคุณภาพ ส่งผลกระทบไปสู่คุณภาพของผู้เรียน แสดงให้เห็นจากคะแนนผลการทดสอบระดับชาติ (O-NET) ปีการศึกษา ๒๕๖๑ จำแนกตามขนาดและที่ตั้งของโรงเรียน พบว่า โรงเรียนขนาดเล็กจะมีคะแนนต่ำสุดในทุกรายวิชาดังตารางต่อไปนี้

ตารางที่ ๔ แสดงผลการทดสอบระดับชาติ (O-NET) ระดับชั้น ม.๖ ปีการศึกษา ๒๕๖๑ จำแนกตามขนาดโรงเรียน ที่ตั้ง และภูมิภาค

รูปแบบการจำแนก	วิชา									
	ภาษาไทย		สังคมศึกษา		ภาษาอังกฤษ		คณิตศาสตร์		วิทยาศาสตร์	
	จำนวนผู้เข้าสอบ (N)	คะแนนเฉลี่ย (X)	จำนวนผู้เข้าสอบ (N)	คะแนนเฉลี่ย (X)	จำนวนผู้เข้าสอบ (N)	คะแนนเฉลี่ย (X)	จำนวนผู้เข้าสอบ (N)	คะแนนเฉลี่ย (X)	จำนวนผู้เข้าสอบ (N)	คะแนนเฉลี่ย (X)
<b>ขนาดโรงเรียน</b>										
• เล็ก	21,776	38.09	21,816	31.47	21,791	23.38	21,817	20.69	21,775	26.15
• กลาง (ยกเว้นกรุงเทพมหานคร)	84,377	41.10	84,462	32.58	84,453	25.16	84,463	23.47	84,371	27.52
• ใหญ่	88,838	44.63	88,931	33.91	88,973	28.22	88,999	26.99	88,865	28.86
• ใหญ่พิเศษ	177,562	52.73	177,824	37.45	177,931	36.96	177,934	37.26	177,716	33.29
<b>ที่ตั้ง</b>										
• ในเมือง	161,727	51.92	162,052	37.19	162,101	37.13	162,152	36.92	161,832	33.09
• นอกเมือง	210,826	43.78	210,981	33.59	211,047	27.02	211,061	25.97	210,895	28.53
<b>ภูมิภาค</b>										
• กรุงเทพมหานคร	45,083	54.42	45,311	38.45	45,278	43.27	45,321	41.64	45,112	34.80
• กลาง (ยกเว้นกรุงเทพมหานคร)	76,832	47.96	76,910	35.30	76,939	31.90	76,931	31.59	76,852	30.75
• ตะวันออก	26,375	48.95	26,413	35.71	26,417	32.90	26,420	32.69	26,392	31.28
• เหนือ	34,324	49.09	34,339	36.06	34,345	32.09	34,348	32.19	34,344	31.68
• ตะวันออกเฉียงเหนือ	116,563	44.29	116,616	33.93	116,700	27.23	116,705	26.15	116,628	28.84
• ใต้	56,827	45.14	56,874	34.06	56,886	29.26	56,906	28.53	56,836	29.29
• ตะวันตก	16,549	47.30	16,570	35.11	16,583	29.77	16,582	30.39	16,563	30.04
<b>ระดับประเทศ</b>	<b>372,553</b>	<b>47.31</b>	<b>373,033</b>	<b>35.16</b>	<b>373,148</b>	<b>31.41</b>	<b>373,213</b>	<b>30.72</b>	<b>372,727</b>	<b>30.51</b>

### ๓.๒.๒ ด้านครูและบุคลากร

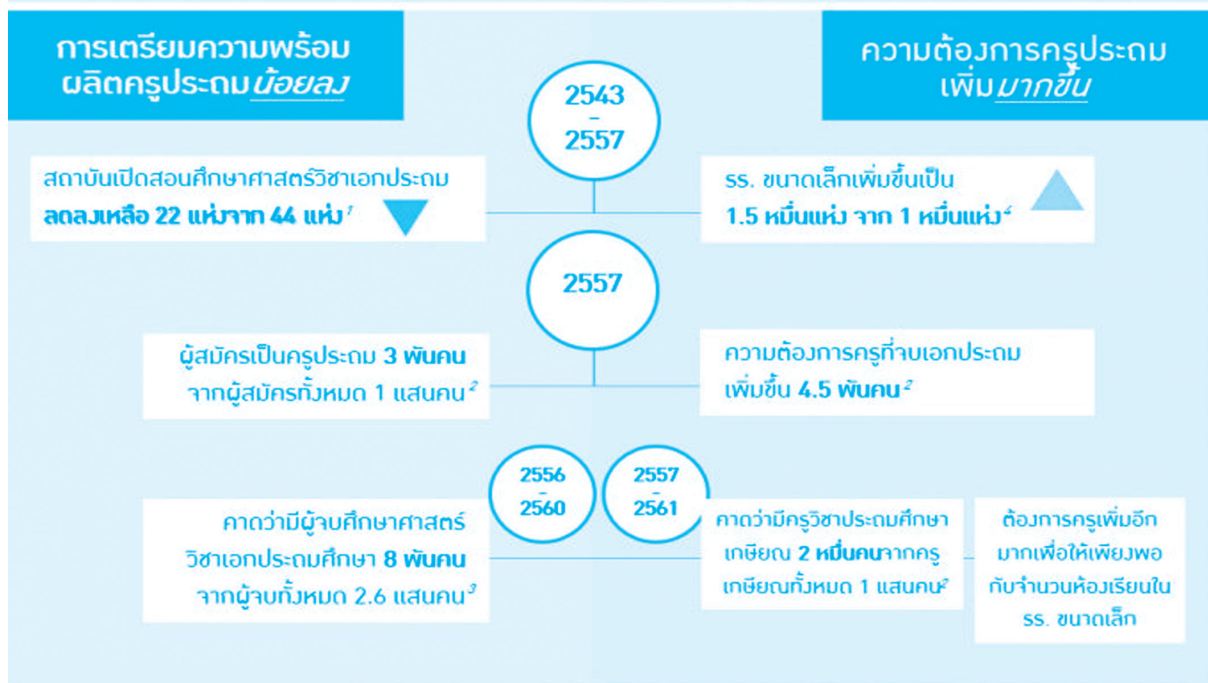
ปัจจุบันโรงเรียนขนาดเล็กกำหนดสัดส่วนครูไว้ที่ ครู ๑ คนต่อนักเรียน ๒๐ คน ซึ่งสัดส่วนดังกล่าวทำให้เกิดปัญหาในการจัดสรรครูแก่โรงเรียนบางแห่งที่มีนักเรียนในปริมาณน้อย ยกตัวอย่างเช่น โรงเรียนประถมศึกษาที่จัดการสอนตั้งแต่ระดับชั้นประถมศึกษาปีที่ ๑ - ๖ และมีนักเรียนศึกษาอยู่ ๘๐ คน หากยึดตามเกณฑ์ของ สพฐ. โรงเรียนแห่งนี้จะได้รับการจัดสรรครูเพียง ๔ คน ซึ่งไม่พอดีกับจำนวนชั้นเรียนที่เปิดสอน ดังนั้น โรงเรียนในลักษณะดังกล่าวจึงประสบปัญหาครูไม่ครบชั้นเรียนและครูไม่ครบทุกสาขาวิชา จากสถิติพบว่า มีโรงเรียนในสังกัด สพฐ. ที่มีครูน้อยกว่า ๑ คนต่อชั้นเรียน มากถึง ๑๓,๖๒๓ แห่ง จาก ๓๑,๐๐๐ แห่ง หรือคิดเป็นร้อยละ ๔๔ ของโรงเรียนในสังกัดทั้งหมด ทำให้เกิดปัญหาต่างๆ ตามมา ดังต่อไปนี้

๑) บุคลากรครูมีความรู้ไม่ตรงกับสาขาวิชาเอกหรือวิชาที่ถนัด ขาดแคลนครูที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะทางใน ๘ รายวิชาตามหลักสูตร และต้องรับภาระหนัก สอนหลายระดับ หลายรายวิชาพร้อมกันไป

๒) ขาดครูเอกประถมศึกษา จำนวนสถาบันที่เปิดสอนคณะศึกษาศาสตร์เอกวิชาประถมกลับลดลงเหลือ ๒๒ จาก ๔๔ แห่ง ในปี ๒๕๕๗ มีผู้สมัครเข้ารับข้าราชการครูสังกัด สพฐ. ในสาขาวิชาประถมเพียง ๓ พันคนจากผู้สมัครทั้งหมด ๑ แสนคน ขณะที่ สพฐ. ยังขาดครูที่จบวิชาประถมศึกษาอีกอย่างน้อย ๔ พันกว่าคน ในปี ๒๕๕๖-๒๕๖๐ คาดว่าจะมีผู้จบเอกวิชาประถมศึกษา ๘ พันคนจากผู้จบทั้งหมด ๒.๕ แสนคน ขณะที่ในปี ๒๕๕๗-๒๕๖๑ ครูที่สอนวิชาประถมศึกษาจะเกษียณอายุราชการถึง ๒ หมื่นคนจากผู้เกษียณอายุราชการทั้งหมด ๑ แสนคน



### 3) ตรวจสอบแผนเตรียมความพร้อมครูประณรุ่นใหม่ให้เพียงพอกับความต้องการในอนาคต



ที่มา: 1. พงศ์ และคณะ (2544), และข้อมูลปี 2557 จากสำนักงานเลขาธิการคุรุสภา  
2. ข้อมูลจาก สพ. สพฐ. (2557)

3. ข้อมูลจากสำนักงานเลขาธิการคุรุสภาศึกษาศาสตร์แห่งประเทศไทย (2556)  
4. ข้อมูลจากกลุ่มสารสนเทศ สำนักงานนโยบายและแผนการศึกษาขั้นพื้นฐาน สพฐ.

ภาพที่ ๒ การผลิตครูประณศึกษา

๓) ครูขาดขวัญและกำลังใจ ตลอดจนแรงจูงใจในการปฏิบัติงาน ไม่มีสวัสดิการด้านต่างๆ เช่น ที่พักอาศัย พาหนะ สาธารณูปโภค ฯลฯ ครูประสบปัญหาการเดินทางที่ไกล มีความยากลำบาก ไม่สะดวกในการทำงานได้โดยไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร และส่งผลไปถึงการย้ายของบุคลากร ทำให้เกิดความไม่ต่อเนื่องของการปฏิบัติงาน

๔) ขาดบุคลากรสายสนับสนุนการสอน เช่น งานธุรการ การเงินและพัสดุ

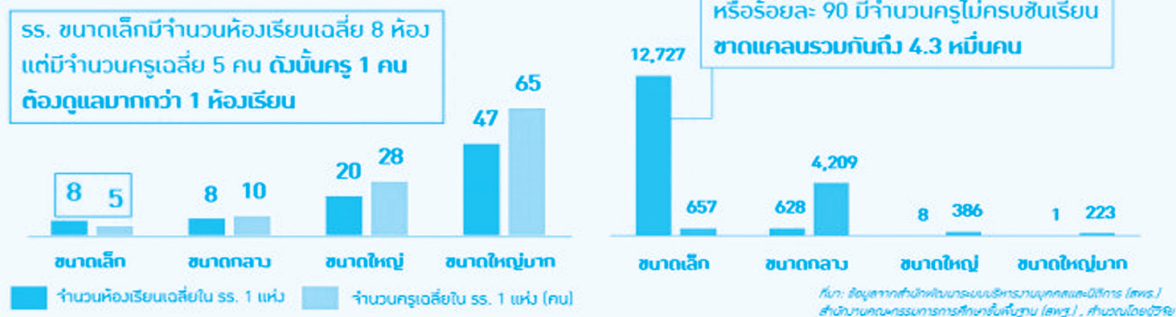
๕) บุคลากรบางส่วนเป็นครูอัตราจ้าง ระยะเวลาที่ทำการจ้างสั้น เช่น จ้างเหมา ๔ เดือน จ้างเหมาตามปีงบประมาณ ทำให้ขาดความมั่นคงในอาชีพและความต่อเนื่องของงานที่ทำ

๖) ขาดผู้นำที่เข้มแข็ง เนื่องจากผู้บริหารโรงเรียนขนาดเล็กส่วนใหญ่มีข้อจำกัดในการบริหารจัดการโรงเรียน เนื่องจากมักเป็นผู้บริหารที่เข้าสู่ตำแหน่งใหม่และไม่มีประสบการณ์ การบริหารท่ามกลางปัญหาความขาดแคลนบุคลากร สื่อวัสดุอุปกรณ์ อาคารสถานที่ นักเรียนส่วนใหญ่มีฐานะยากจน มีปัญหาด้านการเดินทางมาเรียน รวมทั้งโรงเรียนหลายแห่งอยู่ในชุมชนที่ยากจน ไม่มีศักยภาพพอที่จะสนับสนุนโรงเรียน จึงเป็นสภาวะการณ์ที่ทำนายและหนักสำหรับผู้บริหาร ซึ่งผู้บริหารโรงเรียนขนาดเล็กส่วนใหญ่เมื่อปฏิบัติหน้าที่ไปได้ช่วงระยะเวลาหนึ่ง ตามเกณฑ์ระยะเวลาที่กำหนดขั้นต่ำสำหรับการขอย้าย มักขอย้ายไปทำงานในโรงเรียนที่มีขนาดใหญ่กว่าหรือพร้อมกว่า

## ตามเกณฑ์ปัจจุบัน



## แต่ในสภาพจริง



ภาพที่ ๗ สภาพปัญหาครูในโรงเรียนขนาดเล็ก (TDRI, ๒๕๕๘)

### ๓.๒.๓ ด้านบริหารจัดการ

ในการจัดการศึกษาที่ผ่านมา แม้จะมีตัวแทนของชุมชนและองค์กรต่างๆ เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาของโรงเรียนขนาดเล็กในรูปแบบของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานก็ตาม แต่บทบาทของคณะกรรมการดังกล่าวยังมีไม่มากนักและการประสานงานกับหน่วยงานองค์กรอื่น ทั้งภาครัฐและเอกชน มีน้อยมาก ในบางพื้นที่ชุมชน ผู้ปกครองมีฐานะยากจนไม่สามารถส่งเสริมสนับสนุนการดำเนินงานของโรงเรียนและการเรียนของบุตรหลานได้เท่าที่ควร

โรงเรียนขนาดเล็กจำนวนหนึ่งอยู่ในพื้นที่ที่มีลักษณะพิเศษ อยู่ในพื้นที่ห่างไกลความเจริญ บนภูเขาสูงหรือบนเกาะ ทำให้นักเรียนมีปัญหาในการเดินทางไปเรียน การอพยพเคลื่อนย้ายของประชากรวัยเรียนที่ย้ายติดตามผู้ปกครองไปรับจ้างทำงานต่างถิ่น นอกจากนี้ยังขาดแคลนสื่อและเทคโนโลยีที่ทันสมัย สื่อการเรียนการสอนและแหล่งเรียนรู้มีจำนวนจำกัด

ทั้งนี้ โรงเรียนแต่ละแห่งจะมีลักษณะเฉพาะที่แตกต่างกันไปไม่ว่าจะเป็นคุณลักษณะ ความต้องการและความสนใจของผู้เรียน ความพร้อมของผู้บริหาร ครู บุคลากร สื่อและเทคโนโลยี รวมถึงผู้ปกครอง ชุมชน ภูมิปัญญาท้องถิ่น ผู้ประกอบการในพื้นที่ แต่ที่ผ่านมาโรงเรียนขนาดเล็กส่วนใหญ่ยังไม่สามารถวิเคราะห์และออกแบบการจัดการศึกษาให้สอดคล้องกับสภาพการณ์และบริบทของตนเองได้

### ๓.๒.๔ ด้านงบประมาณ

โรงเรียนขนาดเล็กมีต้นทุนการจัดการเรียนการสอนต่อหัวที่สูงกว่าโรงเรียนขนาดใหญ่ทำให้รัฐบาลต้องใช้งบประมาณในจำนวนที่มากกว่าหรือจ่ายแพงกว่าในการจัดการเรียนการสอนโรงเรียนขนาดเล็ก

ตารางที่ ๕ ต้นทุนเฉลี่ยของนักเรียนในโรงเรียน สพฐ. จำแนกตามขนาด

ขนาดโรงเรียน	ประเภทโรงเรียน			บาทต่อคนต่อปี
	ประถมศึกษา	มัธยมศึกษา	ขยายโอกาส	เฉลี่ยทุกประเภท
เล็ก	46,550	36,605	68,489	46,900
กลาง	31,052	26,335	36,365	33,256
ใหญ่	22,014	24,418	21,441	22,405
ใหญ่พิเศษ	23,104	25,184	21,549	24,105
เฉลี่ยทุกขนาด	40,632	30,767	38,563	39,318

หมายเหตุ: คำนวณจากตัวอย่างโรงเรียนสังกัด สพฐ. จำนวน 26,959 แห่ง

ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (สพฐ.) และประมวลโดยชัยยุทธ ปัญญาสวัสดิ์สุทธิ์

โรงเรียนขนาดเล็กมีต้นทุนค่าใช้จ่าย ๔๖,๙๐๐ บาท/คน

ขนาดใหญ่ ๒๒,๔๐๕ บาท/คน ต้นทุนเฉลี่ยทุกขนาด ๓๙,๓๑๘ บาท/คน

รัฐอุดหนุนเพิ่มเติมให้กับโรงเรียนประถมขนาดเล็ก อีกคนละ ๕๐๐ บาทต่อปีการศึกษาและ

โรงเรียนมัธยมขนาดเล็ก อีกคนละ ๑,๐๐๐ บาทต่อปีการศึกษา

โรงเรียนแต่ละแห่งจะได้รับงบประมาณคิดเป็นรายหัวนักเรียนจากรัฐบาล การจัดสรรงบประมาณในลักษณะดังกล่าวส่งผลให้โรงเรียนขนาดเล็กที่มีนักเรียนน้อยตกอยู่ในสถานะเสียเปรียบ กล่าวคือ ได้รับงบประมาณน้อยกว่าโรงเรียนที่มีขนาดใหญ่ที่มีจำนวนนักเรียนมากกว่า เป็นผลให้โรงเรียนขนาดเล็กมีทรัพยากรไม่เพียงพอต่อความต้องการ ขาดทั้งสื่อการเรียนการสอน อุปกรณ์และเทคโนโลยีที่ทันสมัย ทำให้ประสิทธิภาพการสอนลดลง การจัดสรรงบประมาณของรัฐ แม้จะมีเกณฑ์การจัดสรรที่เพิ่มงบประมาณเพิ่มเติมบางส่วนให้โรงเรียนขนาดเล็ก แต่งบประมาณส่วนที่ได้รับเพิ่มเพื่อแก้ปัญหาเร่งด่วน เช่น ด้านครู และนักเรียน ส่งผลให้โรงเรียนขนาดเล็กได้รับงบประมาณ วัสดุ ครุภัณฑ์ สิ่งก่อสร้างเป็นจำนวนน้อย สภาพอาคารเก่าชำรุดทรุดโทรม เนื่องจากก่อสร้างมาเป็นเวลานาน คอมพิวเตอร์ อินเทอร์เน็ตมีไม่เพียงพอ โรงเรียนไม่สามารถระดมทรัพยากรจากผู้ปกครองชุมชนได้มากนัก เนื่องจากผู้ปกครองและชุมชน มีความยากจน ทำให้ไม่มีศักยภาพในการระดมทรัพยากรเพื่อนำมาช่วยสนับสนุนการจัดการศึกษาให้กับโรงเรียน

#### ๔. ตัวอย่างโรงเรียนขนาดเล็กที่ประสบความสำเร็จในการแก้ปัญหา

๑) รูปแบบโรงเรียนเครือข่าย: แก่งจันทร์โมเดล “แก่งจันทร์โมเดล” ซึ่งเป็นแนวทางในการแก้ปัญหาการขาดแคลนทรัพยากรทางการศึกษาของโรงเรียนขนาดเล็กที่เคยประสบความสำเร็จมาแล้ว โดยหลักการสำคัญของวิธีการนี้ คือการรวมกลุ่มโรงเรียนขนาดเล็กแต่ละแห่งที่อยู่ใกล้กันเข้าด้วยกันในลักษณะของการ “สร้างเครือข่ายโรงเรียน” และใช้ทรัพยากรร่วมกันภายในเครือข่ายอย่างมีประสิทธิภาพสำหรับ “แก่งจันทร์โมเดล” เป็นการรวมตัวกันของโรงเรียนขนาดเล็ก ๔ แห่งในเขตพื้นที่จังหวัดเลย ซึ่งทุกแห่งเป็นโรงเรียนที่มีการจัดการเรียนการสอนในระดับชั้นอนุบาลศึกษาจนถึงประถมศึกษาปีที่ ๖ และตั้งอยู่ห่างกันไม่เกิน ๑๐ กิโลเมตร

๒) โดยในช่วงก่อนที่จะมีการรวมกลุ่ม โรงเรียนเหล่านี้ประสบปัญหาครูไม่ครบชั้นเรียนและมีทรัพยากรไม่เพียงพอในการจัดบริการทางการศึกษาซึ่งทำให้การเรียนการสอนดำเนินไปอย่างขาดประสิทธิภาพ การวางแผน

การดำเนินการ ได้เริ่มมาตั้งแต่ปี ๒๕๕๓ โดยผู้บริหารสถานศึกษาได้หารือร่วมกันก่อน จากนั้นได้มีการประชุมครู และประชุมสร้างความเข้าใจ และขอการสนับสนุนทรัพยากรแก่กรรมการสถานศึกษา

ผู้นำท้องถิ่น ผู้นำชุมชน ผู้ปกครอง ทั้ง ๔ หมู่บ้าน รวมทั้งเขตพื้นที่การศึกษา รูปแบบการจัดการเรียน การสอนแก่งจันทร์โมเดล ได้ร่วมจัดการเรียนการสอน โดยให้ โรงเรียนบ้านคกแก้ว สอนชั้นประถมศึกษาปีที่ ๓-๔ โรงเรียนบ้านหาดคัมภีร์ สอนชั้น ประถมศึกษาปีที่ ๕-๖ โรงเรียนบ้านปากม้งฯ สอนชั้น อนุบาล ๒, ประถมศึกษา ปีที่ ๒ และโรงเรียนบ้านนาไม้ สอนชั้น อนุบาล ๑, ประถมศึกษาปีที่ ๑ ทำให้อัตราส่วนครูผู้สอนต่อนักเรียนเพิ่มขึ้น ไม่ขาดแคลนครู และสามารถจัดการสอน ดูแลนักเรียนได้อย่างมีประสิทธิภาพ การรับส่งนักเรียน ได้ดำเนินการจัด รถรับส่งนักเรียนเดินทางเข้าไปเย็นกลับทุกวัน พร้อมทั้งจัดให้ครู ๔ โรงเรียนเดินทางไปสอนตามความถนัดและ ความสามารถ โดยขอให้ อบต. อุดหนุนค่าน้ำมันรถทั้งระบบไปก่อน ซึ่งหลังจากร่วมกันจัดการศึกษา พบว่า คุณภาพจัดการศึกษาสูงขึ้น โดยได้เปรียบเทียบผลสอบ O-NET ป.๖ ในรายวิชาต่างๆ พบว่า สูงขึ้นกว่าปีที่ ผ่านมาทุกรายวิชา

รูปแบบโรงเรียนแบบศูนย์พักนอน: โรงเรียนบ้านขุนแม่ตีนน้อย อำเภออมก๋อย จังหวัดเชียงใหม่ โรงเรียนบ้านขุนแม่ตีนน้อย เปิดทำการสอนตั้งแต่ปี ๒๕๒๓ ตั้งอยู่ที่ หมู่บ้านปิยอทะ อำเภออมก๋อย จังหวัดเชียงใหม่ สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่ประถมศึกษาเขต ๕ จังหวัดเชียงใหม่ นักเรียนส่วนใหญ่เป็นชาวเขาเผ่าปกากะญออาศัยอยู่ ห่างจากโรงเรียน ๑๕ กิโลเมตร ด้วยสภาพภูมิประเทศเป็น ป่าเขาสูงชัน ตั้งอยู่ในถิ่นทุรกันดาร การติดต่อสื่อสาร ไม่สะดวก การเดินทางไม่สะดวก โดยเฉพาะฤดูฝน สภาพถนนเป็นดินโคลน ต้องอาศัยการเดินทางเท้าเท่านั้น จากสภาพ ปัญหาดังกล่าวคณะครูและกรรมการบริหารสถานศึกษา จึงได้ดำเนินการจัดการเรียนการสอนแบบพักนอน ตั้งแต่ ปี ๒๕๕๒ ซึ่งสอดคล้องกับยุทธศาสตร์การจัดการศึกษาในพื้นที่สูงและถิ่นทุรกันดาร เพื่อเป็นการส่งเสริมโอกาส การศึกษาให้แก่เด็กนักเรียนที่อยู่ห่างไกลได้รับการบริการที่ดี และปลอดภัย รวมถึงเพื่อส่งเสริมให้นักเรียนพักนอนได้ รู้จักทักษะชีวิตในการอยู่ร่วมกันกับผู้อื่น ความรับผิดชอบ ระเบียบวินัย ซึ่งจากผลการดำเนินโครงการพักนอน พบว่า

๑. นักเรียนพักนอนมีสุขลักษณะที่ดีขึ้น มีคุณธรรม จริยธรรม ระเบียบวินัย มีความเอาใจใส่ ในการเรียนมากขึ้นสามารถพัฒนาทักษะชีวิต ทักษะการประกอบอาชีพ และทักษะการอยู่ร่วมกันในสังคมได้ รวมทั้ง มีผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนสูงขึ้นในทุกรายวิชาและมีผลการสอบ O-NET ปีการศึกษา ๒๕๕๕ สูงกว่าค่าเฉลี่ยระดับชาติ ทุกกลุ่มสาระวิชา

๒. ผู้บริหารและครู ได้รับการยอมรับจากผู้ปกครองและชุมชน รวมทั้งได้รับการยอมรับจาก โรงเรียนของหน่วยงานในสังกัดที่ได้มาศึกษาดูงานเพื่อนำไปเป็นแบบอย่างในการจัดกิจกรรมการเรียนการสอน แบบนักเรียนพักนอนของตนเอง

๓. โรงเรียนได้รับการประเมินจากสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ให้เป็นโรงเรียนเรียนที่มีวิธีการ ปฏิบัติเป็นเลิศ (Best Practice) ประจำปีการศึกษา ๒๕๕๓ และ ๒๕๕๔ และเป็นโรงเรียนต้นแบบการบริหาร จัดการโรงเรียนหอพักนอนในสังกัดและต่างสังกัด

๔. โรงเรียนได้รับการสนับสนุนจากชุมชน ผู้ปกครอง และชุมชนมีความภาคภูมิใจในตัวของ นักเรียนพักนอน ชุมชนเชื่อมั่น และศรัทธาต่อการจัดการศึกษาของโรงเรียน ให้การสนับสนุนการศึกษาของ โรงเรียนพักนอน

๓) โรงเรียนวัดภาชี “สุนทรอุปถัมภ์” จ.อยุธยา

“ความสำเร็จในการบริหารจัดการโรงเรียนขนาดเล็กให้คงอยู่” โดย ผอ.ไพฑูริศ บุศราคัม

๑. ผู้บริหารสถานศึกษา ต้องมีแรงผลักดัน แรงดันและแรงบันดาลใจในการขับเคลื่อนโรงเรียน ขนาดเล็กสู่ความเป็นเลิศ

๒. มีการประพุดติและปฏิบัติตนตามจรรยาบรรณวิชาชีพครู “การครองตน การครองคน และการครองงาน”

๓. มีกระบวนการบริหารและการจัดการ
- ๓.๑ กำหนดเป้าหมาย วิสัยทัศน์ และพันธกิจชัดเจน สอดคล้องบริบทของโรงเรียนตามความต้องการของชุมชนและท้องถิ่น
  - ๓.๒ โรงเรียนพัฒนางานวิชาการที่เน้นคุณภาพผู้เรียนตามหลักสูตรสถานศึกษา
  - ๓.๓ มีระบบบริหารจัดการคุณภาพของโรงเรียน
  - ๓.๔ พัฒนาคู่มือเป็นครูมืออาชีพ เป็นต้นแบบการปฏิรูปการเรียนรู้
  - ๓.๕ จัดสภาพแวดล้อมในโรงเรียนให้เอื้อต่อการเรียนรู้ อาทิ เช่น ห้องคอมพิวเตอร์ ห้องสมุด ห้องวิทยาศาสตร์
  - ๓.๖ จัดระบบสารสนเทศ เพื่อสนับสนุนการบริหารจัดการและการจัดการเรียนรู้
  - ๓.๗ นำภูมิปัญญาท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการจัดการเรียนการสอนของครู

#### ๔) กระบวนการ PILOT 4'S

นำนวัตกรรมการบริหารงานวิชาการเพื่อพัฒนาประสิทธิภาพการจัดการศึกษาในโรงเรียนหนองนาค “ตรงค์เรื่อง” นวัตกรรมบริหารจัดการงานวิชาการด้วยกระบวนการ PILOT ๔'S เพื่อพัฒนาประสิทธิภาพการจัดการศึกษาในโรงเรียนหนองนาค “ตรงค์เรื่อง” มีสาระสำคัญดังนี้

P = Plan (การวางแผน)

I = ICT (การใช้เทคโนโลยีเพื่อการจัดการศึกษา)

L = Learning (การเรียนรู้)

O = OD (การพัฒนาองค์การให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในทางที่ดีขึ้น)

T = Top star (การวางระบบ ระบบดีโรงเรียนมีคุณภาพ)

4'S ประกอบด้วย

๑. Strengthening (สร้างความเข้มแข็ง)

- Principal (Knowledge + Skills + Tasks) ความรู้ + ทักษะ+งาน
- Teachers (Learning + Assessing) การจัดการเรียนรู้ + ประเมินผล

๒. Strategies (กลยุทธ์ ๕C)

- Compact Curriculum หลักสูตรกระชับ
- Combined Classroom การจัดชั้นเรียน(แบบยุบรวม)
- Computer Assisted Instruction คอมพิวเตอร์ช่วยสอน
- Cooperative Supervision การนิเทศแบบร่วมมือกัน
- Consolidating Efforts การระดมสรรพกำลังในชุมชน

๓. Standards (มาตรฐาน)

- Knowledge + Performance (ความรู้ + ความสามารถปฏิบัติ)
- Process Skills (ทักษะกระบวนการ)
- Attitude (เจตคติ)

๔. SummumBonum (จุดหมายสูงสุดมุ่งสู่นักเรียน ดี เก่ง มีสุข)

- นักเรียน
- เก่ง
- ดี
- มีความสุข

๕) การบริหารจัดการโรงเรียนขนาดเล็ก ด้วยหลักธรรมและแนวคิดนวัตกรรม

โรงเรียนวัดช่องลาภ จังหวัดราชบุรี “ความสำเร็จในการบริหารจัดการโรงเรียนขนาดเล็ก ด้วยหลักธรรมและแนวคิดนวัตกรรม” ถ่ายทอดประสบการณ์โดย ผอ.บุษบา ฤทธิสาร

โรงเรียนวัดช่องลาภ เป็นโรงเรียนขนาดเล็ก มีนักเรียนที่มีนักเรียนประมาณ ๖๐ คนเศษ และมีแนวโน้มจะลดลง เด็กมีแนวโน้มจะย้ายออกเนื่องจากมีกระแสวิพากษ์วิจารณ์ว่าโรงเรียนที่มีนักเรียนไม่ถึง ๖๐ คนจะถูกยุบ ประกอบกับคุณภาพทางการศึกษาและสภาพแวดล้อมต่างๆในโรงเรียนไม่เอื้อต่อการเรียนรู้ ครูไม่ครบชั้น ครูไม่ขยันสอนและมีครูที่ติดสุรา แต่ที่ข้าพเจ้าตัดสินใจย้ายมาเพราะโรงเรียนเดิมอยู่ไกลมาก เดินทางลำบาก ทำงานได้ไม่เต็มที่ และข้าพเจ้าคิดว่าจะสามารถพัฒนาที่นี่ได้ เนื่องจากอยู่ใกล้บ้านคงทำงานได้เต็มที่ในช่วงเวลานั้นโรงเรียนมีครูผู้สอนเพียง ๓ คน มีลูกจ้างของ อบต.ที่จ้างสอนเด็กก่อนวัยเรียน(๓ ขวบ) ที่ฝากไว้กับโรงเรียน ๑ คน ไม่มีนักการศึกษาโรงเรียนถือว่าเป็นวิกฤตของโรงเรียน แต่ก็เป็นโอกาสในการระดมความช่วยเหลือจากภายนอกได้เป็นอย่างดี ข้าพเจ้าเริ่มต้นการบริหารจัดการโดยใช้หลักวิถีพุทธ คือหลักอริยสัจ ๔ ในการแก้ปัญหา สรุปได้ ดังนี้

ทุกข์ หรือปัญหา คือ โรงเรียนจะถูกยุบรวม

สมุทัย หรือเหตุแห่งปัญหา คือ ผู้ปกครองขาดความเชื่อมั่นในคุณภาพของผู้เรียนและครู

นิโรธ หรือความพ้นทุกข์ คือ การสร้างความเชื่อมั่นและศรัทธาแก่ผู้ปกครอง

มรรค หรือหนทางแห่งความพ้นทุกข์ คือ นวัตกรรม CHONGLAP TECHNIQUE

C - H - O - N - G - L - A - P โดยมีรูปแบบ ดังนี้

C มาจากคำว่า Community หมายถึงชุมชน โดยการนำชุมชนเข้ามามีบทบาท มีส่วนร่วมในสถานศึกษา ทั้งร่วมคิด ร่วมปฏิบัติร่วมตรวจสอบและปรับปรุงแก้ไข แต่งตั้งคนในชุมชนเป็นกรรมการที่ปรึกษาเป็นคณะทำงานต่างๆ โดยมีคนในชุมชนเข้ามาช่วยตัดหญ้า ตกแต่งต้นไม้ อยู่เวรกลางคืนและจัดเวรมาเป็นแม่ครัวช่วยประกอบอาหารกลางวันทุกวันโดยไม่คิดค่าตอบแทน โรงเรียนเป็นของชุมชน

H มาจากคำว่า Helping & Healthy หมายถึง ความช่วยเหลือและการมีสุขภาพดี โดยด้านความช่วยเหลือ แบ่งออกเป็น การให้ความช่วยเหลือ การขอความช่วยเหลือและการช่วยเหลือตนเอง

การให้ความช่วยเหลือ คือการส่งครูผู้เชี่ยวชาญในด้านต่างๆ ไปเป็นวิทยากรให้ความรู้แก่หน่วยงานและสถานศึกษาอื่น

การขอความช่วยเหลือ จากหน่วยงานอื่น เช่น มหาวิทยาลัยราชภัฏหมู่บ้านจอมบึงโดยการนำนักเรียนไปเรียนว่ายน้ำที่สระว่ายน้ำของมหาวิทยาลัย และ ศพอ.สวนแก้ว โดยนำนักเรียนไปเรียนธรรมศึกษาวันอาทิตย

การช่วยเหลือตนเอง โดยการร่วมกันบริจาคเงิน และทำขนมไทยอ่อนหวานขาย นำรายได้มาจ้างครูอัตราจ้างในสาขาที่ขาดแคลน และขอให้ลูกจ้าง อบต.ที่จบปริญญาตรีมาช่วยสอน และจ้างเด็กที่จบ ม.๖ ในหมู่บ้านมาดูแลเด็ก ๓ ขวบแทน

ด้านกรมีสุขภาพดีคือการจัดบริการอาหารกลางวันที่มีคุณภาพ มีสารอาหารครบ ๕ หมู่ ให้กับเด็กทุกคน เนื่องจากภาวะโภชนาการของเด็กไม่ดี สุขภาพไม่ดี สาเหตุมาจากความยากจน ปลูกฝังให้เด็กดูแลทั้งสุขภาพกายและสุขภาพจิต โรงเรียนสะอาด ปลอดภัย น่ายุ่ เด็กๆรักโรงเรียน

O มาจากคำว่า Opportunity หมายถึงโอกาส คือการใช้โอกาสและการให้โอกาส

N มาจากคำว่า National หมายถึงความเป็นชาติ คือการปลูกฝังความรักชาติ ศาสนาและพระมหากษัตริย์

G มาจากคำว่า Good Governance หมายถึงหลักธรรมาภิบาล คือหลักการบริหารจัดการองค์กรที่ดี อันประกอบด้วย หลักคุณธรรม หลักนิติธรรม หลักความรับผิดชอบ หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วมและหลักความคุ้มค่า

L มาจากคำว่า Learning หมายถึงการจัดการเรียนรู้ที่หลากหลาย เน้นผู้เรียนเป็นสำคัญ สร้างผู้เรียนให้เป็นคนดี เก่งและมีความสุข

A มาจากคำว่า Attitude หมายถึง ทศนคติ คือการปลูกฝังทัศนคติให้กับครูและบุคลากรทุกคนให้ทำงานด้วยจิตตระหนักรู้แห่งการเป็นข้าราชการคือข้าของพระราชา ทำงานเพื่อตอบแทนพระคุณแผ่นดินทำงานโดยมุ่งประโยชน์ที่จะเกิดแก่ผู้เรียน ชุมชนและประเทศชาติเป็นสำคัญ

P มาจากคำว่า Pride หมายถึง ความภาคภูมิใจ คือการสร้างความสำเร็จ ความภาคภูมิใจให้เกิดแก่เด็ก ครู และชุมชน

จากโรงเรียนขนาดเล็กที่จะล่มสลาย ข้าพเจ้าทำงานด้วยความมุ่งมั่น พุ่มเทและเสียสละโดยมุ่งประโยชน์ที่จะเกิดแก่ผู้เรียนเป็นสำคัญ เป็นตัวอย่างที่ดีแก่ครูและบุคลากร ทุกคนช่วยกันทำงาน มีทัศนคติที่ดีต่อการทำงานหนัก มุ่งผลผลิตคือนักเรียนที่มีคุณภาพ ดี เก่งและมีความสุข ส่งเสริม สนับสนุนให้ครูก้าวหน้าในอาชีพ สร้างขวัญ กำลังใจในการทำงาน

สิ่งสำคัญคือตัวข้าพเจ้าเองที่ทำงานโดยมุ่งประโยชน์ที่จะเกิดกับเด็ก พัฒนาผู้เรียนอย่างต่อเนื่อง เช่น นักเรียนรางวัลพระราชทาน ซึ่งมีถึง ๗ คน นักเรียนที่ได้เข้าเฝ้าฯรับโล่รางวัลพระราชทานจากสมเด็จพระกนิษฐาธิราชเจ้า กรมสมเด็จพระเทพรัตนราชสุดาฯ ด่านการสวนมนต์ฯ อีก ๖ คน นักเรียนเข้าเฝ้าฯ รับประทานโล่รางวัลจากพระวรวงศ์เธอพระองค์เจ้าโสมสวลีฯ จำนวน ๙ คน โล่รางวัลจากนายกรัฐมนตรีย ๒ คน และรางวัลระดับประเทศอีกหลายรายการ ในขณะเดียวกัน ผลสัมฤทธิ์ทางการเรียน โดยเฉพาะผลการทดสอบ O-NET ก็มีค่าเฉลี่ยสูงกว่าค่าเฉลี่ยระดับประเทศทุกปีการศึกษาผลงานล่าสุด คือการสร้างสระว่ายน้ำสำเร็จรูปในโรงเรียน ระดมเงินบริจาคเงินจากการขายอาหารคุณภาพให้กับนักเรียน มาจัดจ้างครูสอนว่ายน้ำให้กับนักเรียนตั้งแต่ชั้นอนุบาล ๓ ขวบ จนถึง ป.๖ ข้าพเจ้าตั้งความหวังไว้ว่า เด็กที่จบ ป.๖ จากโรงเรียนวัดช่องลมทุกคนจะต้องว่ายน้ำเป็น นี่คือนี่สิ่งดีๆที่ทำให้โรงเรียนวัดช่องลมดำรงอยู่อย่างมีคุณภาพจนถึงทุกวันนี้

#### ๖) ห้องเรียนเคลื่อนที่ที่บ้านดอยแอก

ห้องเรียนเคลื่อนที่ที่บ้านดอยแอก ตำบลนาคอเรือ อำเภอฮอด จังหวัดเชียงใหม่เดิมที่เป็นศูนย์การเรียนรู้ ชาวเขาซึ่งตั้งมาตั้งแต่ปี ๒๕๓๓ ประชากรซึ่งเป็นกะเหรี่ยงไปทั่วทั้งหมดในตอนนั้นย้ายมาจากบ้านแม่ลาย ๓๐ กว่าหลังคาเรือนดำรงชีวิตโดยอาศัยอยู่กับป่า หางของป่าและรับจ้างทั่วไปพอต่อมามีประชากรจากตำบลนาคอเรือ มาอยู่อาศัยเพิ่มขึ้นจนปัจจุบันมี ๔๗ หลังคาเรือนยังเป็นได้แค่ห่อมบ้านไม่มีผู้ใหญ่บ้านอยู่ด้วยกันตามปกติต่อมามีอาศรมโดยพระสงฆ์ ไม่ทราบนามสกุลได้ขึ้นไปตั้งอาศรมบนดอยชาวบ้านก็หันมานับถือศาสนาพุทธแต่ก็ยังมีศาสนาคริสต์ นิกายโปรเตสแตนต์ได้มาสร้างหลังจากนั้นไม่นานชาวบ้านนับถือผีและศาสนาพุทธโดยส่วนใหญ่และนับถือศาสนาคริสต์ เช่นกัน

ห้องเรียนเคลื่อนที่ที่บ้านดอยแอกอยู่ห่างจากตัวเมืองเชียงใหม่ ๑๓๐ กว่ากิโลเมตรถ้าเดินทางจากตัวเมืองบนทางหลวงหมายเลข ๑๐๘ ประมาณ ๑๐๐ กิโลเมตรจะถึงเขตอำเภอฮอดจากนั้นเดินทางถนนชนบท ๑๐๙๙ อีก ๑๘ กิโลเมตรจะถึงองค์การบริหารส่วนตำบลนาคอเรือและโรงเรียนบ้านนาคอเรือซึ่งเป็นโรงเรียนแม่ข่ายจากนั้นเดินทางอีก ๒๐ กว่ากิโลเมตรจะถึงห้วยมบ้านดอยแอกหนทางทุรกันดารช่วงฤดูฝนจะสัญจรลำบากบางรายต้องเดินเท้าลงมาหาหมอด้านล่างเพราะดอยแอกไม่มีอนามัยทำให้มีความลำบากเป็นอย่างยิ่งพอปี ๒๕๖๐ องค์การบริหารส่วนตำบลได้ทำการไถบดอัดถนนก็ทำให้ดีกว่าเดิมรถโฟร์วีลล์หรือรถธรรมดากว่ารถเก๋งและรถตู้สามารถสัญจรได้แต่ใช้เวลาเดินทางอย่างระมัดระวังและใช้เวลานานพอปลายปี ๒๕๖๑ ได้มีฝนตกลงมาอย่างหนักทำให้ถนนหลายจุดเกิดชำรุดอีกชาวบ้านครูและพระต้องช่วยกันซ่อมแซมโดยทุกหลังคาจะซ่อมถนนปีละ ๓ ครั้งหรือตามที่มีผู้บริจาคปูนา

ปัจจุบันห้องเรียนเคลื่อนที่ที่บ้านดอยแอกมีนักเรียนระดับศูนย์เด็กเล็ก ๘ คนมีนักเรียนระดับอนุบาลถึงประถมศึกษาปีที่ ๖ อีก ๒๒ คนทำให้ต้องหาครูเพิ่ม ในปี ๒๕๕๙ นายสุนทร บุญทา ครูชำนาญการโรงเรียนบ้านนาคอเรือถูกแต่งตั้งให้เป็นผู้ดูแลห้องเรียนเคลื่อนที่ที่บ้านดอยแอก และมีครูอัตราจ้างอีกสองท่านโดยท่านหนึ่งโรงเรียนบ้านนาคอเรือเป็นผู้จ้างส่วนอีกท่าน นายสุนทร บุญทา เปิดบัญชีในนามโรงเรียนบ้านนาคอเรือเพื่อรับบริจาคจ้างครูเดือนละ ๕,๐๐๐ บาทเพื่อต้องการให้ผู้บริจาคสามารถไปลดหย่อนภาษีได้ตั้งแต่นั้นมาทำให้การเรียนการสอนดีขึ้น เด็กๆ สามารถอ่านออกเขียนได้และกล้าแสดงออกความเชื่อมั่นของผู้ปกครองก็ชักชวนมาเรียนเพิ่มขึ้นจึงทำให้ห้องเรียนที่ทรุดโทรมและถูกใช้มานานคับแคบไปสิ่งที่จำเป็นต้องทำการปรับปรุงและก่อสร้าง

## ๕. ข้อเสนอแนะทางการแก้ปัญหาโรงเรียนขนาดเล็กในประเทศไทย

### ๕.๑ แนวทางการดำเนินงาน

๑) ดำเนินการแก้ปัญหา เป็นการบุกเบิกเฉพาะบางพื้นที่ก่อน และนำบทเรียนไปขยายในวงกว้างต่อไปตามหลักการของพื้นที่นวัตกรรมการศึกษา โดยกระทำใน ๑,๒๐๐ โรงเรียนก่อน

๒) แยกกลุ่มโรงเรียน เป็น ๓ กลุ่ม ที่ต้องใช้นโยบาย มาตรการและการลงทุนที่แตกต่างกัน ได้แก่

(๑) โรงเรียนขนาดเล็กที่ไม่สามารถยุบรวมได้ จากสภาพที่ตั้ง เป็นที่ห่างไกล หรืออยู่บนเกาะ

(๒) โรงเรียนหรือกลุ่มโรงเรียนขนาดเล็กที่มีศักยภาพที่จะพัฒนาให้เป็นโรงเรียนขนาดเล็กที่มีคุณภาพสูงได้

(๓) โรงเรียนที่สมควรยุบ หรือรวม แต่มีข้อขัดข้องบางประการ

๓) ดำเนินการให้มีมาตรการ หรือความช่วยเหลือที่จำเป็น รวมทั้งบทบาทของชุมชน เพื่อให้เกิดสัมฤทธิ์ผลทางการศึกษาที่มีคุณภาพ ตามความเหมาะสมของแต่ละสภาพ อันได้แก่

(๑) จัดสรรงบประมาณ ด้านการลงทุนและด้านการดำเนินการให้เหมาะสม ในการนี้ต้องพิจารณาบนฐานข้อเท็จจริงของแต่ละโรงเรียนในแต่ละพื้นที่ เหนือไปจากเกณฑ์ที่ใช้สำหรับโรงเรียนโดยทั่วไป

(๒) จัดการพัฒนาครู ให้มีสมรรถนะในความเป็นครู ที่สามารถสอนคละชั้น และข้ามสาขาวิชาได้ โดยอาศัยสภาพที่มีนักเรียนน้อย และครูมีความใกล้ชิดกับนักเรียนได้มาก อันเอื้อต่อการสร้างคุณภาพการเรียนรู้ โดยสร้างความเชี่ยวชาญที่หลากหลายตามความถนัดของแต่ละคนได้ และมีสมรรถนะต่างๆ ที่จำเป็นสำหรับการอาชีพและการมีชีวิตในอนาคต ซึ่งเป็นไปได้ด้วยอาศัยความใกล้ชิดของครูกับนักเรียน และความคล่องตัวในการจัดการศึกษาตามช่วงวัย มากกว่าการเรียนการสอนแบบท่องจำเนื้อหาสาระที่กำหนดตายตัวตามปีการศึกษา

(๓) ปรับหลักสูตรที่เน้นเนื้อหาสาระตามชั้นปี เป็นหลักสูตรฐานสมรรถนะในมาตรฐานสากล อันเกิดขึ้นได้จากความคล่องตัวในการสร้างการเรียนรู้ตามช่วงวัย (ตามที่เป็นหลักการในพระราชบัญญัติ



การศึกษาแห่งชาติ และได้เริ่มใช้ในพื้นที่นวัตกรรมการศึกษาแล้ว) โดยต้องมีการฝึกอบรมพัฒนาครู ซึ่งมีตัวอย่างการดำเนินการที่ได้ผลแล้วที่โครงการอ่างาง จังหวัดเชียงใหม่

(๔) จัดสถานที่และสภาพแวดล้อมในโรงเรียนและในชุมชนให้เอื้อต่อการเรียนรู้ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การเรียนรู้จากประสบการณ์ และจากสภาพจริง เพิ่มขึ้นจากการเรียนในห้องเรียนตลอดจนมีสิ่งจำเป็นพื้นฐาน ตามสภาพพื้นที่ เช่น ศูนย์พักนอนที่โรงเรียน

(๕) จัดดิจิทัลแพลตฟอร์มเพื่อการเรียนรู้ เพื่อให้นักเรียนและครูสามารถเข้าถึงแหล่งความรู้ได้ตามความสนใจ ผ่านทางโทรศัพท์มือถือ ทางสายอินเทอร์เน็ต และการใช้โทรศัพท์มือถือทั้งยังต้องให้ออกาสเกิดชุมชนการเรียนรู้ ระหว่าง ครูกับองค์กรกับนักเรียน และระหว่างนักเรียนกันเอง อันจะเป็นช่องทางในการพัฒนาและสร้างสมรรถนะด้านดิจิทัล หรือทักษะสำหรับศตวรรษที่ ๒๑ โดยไม่ต้องดึงครูออกจากห้องเรียน

ในการนี้ต้องพิจารณาสภาพอุปกรณ์และโครงสร้างพื้นฐานในห้องเรียนตลอดจนสมรรถนะในการดูแล แก้ไขทางเทคโนโลยีการสื่อสาร ซึ่งมีตัวอย่างในโรงเรียนพระราชรัฐ และพื้นที่นวัตกรรมจังหวัดสตูลแล้ว

(๖) สร้างความรับผิดชอบร่วมของชุมชน โดยมีบทบาท ทั้งในการให้ความช่วยเหลือเกื้อกูลด้านอุปกรณ์ การเงิน และผู้ช่วยสอน ซึ่งมีตัวอย่างได้ผลอยู่แล้วในหลายพื้นที่ สำหรับโรงเรียนในพื้นที่ที่ชุมชนมีศักยภาพและทรัพยากร อาจต้องกำหนดพันธะของชุมชนที่ชัดเจนด้วย

(๗) ระดมการช่วยเหลือของสถาบันอุดมศึกษาในพื้นที่ใกล้เคียง ทั้งด้านวิชาการและการพัฒนา เช่น การจัดทำหลักสูตรสถานศึกษาเป็นกรณีเฉพาะของแต่ละโรงเรียนให้ได้คุณภาพ และการจัดวิธีการเรียนรู้ที่เหมาะสม การพัฒนาครู ความช่วยเหลือด้านเทคโนโลยีการศึกษาเป็นต้นในระยะยาวอาจมีส่วนในการผลิตครูที่มีความสามารถ สมรรถนะและเจตคติเหมาะสมกับงานได้

(๘) พัฒนาบทบาทและการมีส่วนร่วมของภาคธุรกิจ ผู้ประกอบการ และภาคประชาสังคม ทั้งในพื้นที่และจากระดับชาติเช่นการสนับสนุนด้านการเงิน เทคโนโลยีการบริหารจัดการ เป็นต้น ดังที่ได้มีการดำเนินงานอย่างได้ผล อยู่แล้วในหลายพื้นที่

(๙) กองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา ให้ความช่วยเหลือสำหรับนักเรียนที่ขาดทุนตามความจำเป็น ตลอดจนในการผลิตครูเพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษา

๔) ให้คณะกรรมการนโยบายพื้นที่นวัตกรรมการศึกษาเป็นองค์กรกำกับดูแลโครงการนี้ รวมทั้งประเมินผล และบทเรียนเพื่อขยายสู่โรงเรียนอื่นๆ ต่อไปในเรื่องนี้อาจกระจายอำนาจและความรับผิดชอบไปยังจังหวัด หรือ คณะกรรมการขับเคลื่อนนวัตกรรมการศึกษาที่จังหวัด โดยเฉพาะอย่างยิ่งการให้ความเป็นอิสระด้านต่างๆ และความช่วยเหลือสนับสนุนที่จำเป็น

๕) ให้สำนักงานวิจัยแห่งชาติ หรือกองทุนเพื่อการวิจัย ดำเนินการในลักษณะวิจัย เพื่อให้ผลสรุปโครงการ มีความถูกต้อง เป็นที่เชื่อถือได้ และนำไปขยายผลได้ ดังเช่นที่ สกว.ได้ดำเนินการที่จังหวัดสตูล และโครงการอ่างาง ตลอดจนประเมินประสิทธิผลของมาตรการต่างๆ ที่ใช้

## ๕.๒ ขั้นตอนการดำเนินงาน

๑) รัฐบาลกำหนดให้การแก้ปัญหาโรงเรียนขนาดเล็กเป็นนโยบายเร่งด่วน

๒) คัดเลือกโรงเรียนเข้าโครงการโดยแยกกลุ่มโรงเรียน ดังนี้

(๑) โรงเรียนหรือกลุ่มโรงเรียนขนาดเล็กที่มีศักยภาพที่จะพัฒนาคุณภาพการศึกษาตามเป้าหมายได้ โดยพิจารณาจากสภาพที่ตั้ง เป็นที่ห่างไกล หรืออยู่บนเกาะจำนวน ๒๐๐ โรงเรียน หรือ หนึ่งในสามของโรงเรียนกลุ่มนี้ ทั้งประเภทโรงเรียนบนที่สูง และโรงเรียนตามเกาะ

(๒) โรงเรียนหรือกลุ่มโรงเรียนขนาดเล็กที่มีศักยภาพที่จะพัฒนาโดยพิจารณาจากความมุ่งมั่นของชุมชนที่ตั้งด้วยการจัดวางเกณฑ์สัดส่วนความรับผิดชอบของชุมชน แล้วเปิดให้ชุมชนและโรงเรียนร่วมกันตัดสินใจในการเลือกเข้าร่วมโครงการฯ ซึ่งอาจเป็นได้หลายลักษณะ เช่น เป็นโรงเรียนของรัฐที่รัฐบริหารจัดการ หรือโรงเรียนของรัฐที่มอบให้ชุมชนบริหารจัดการ หรือการโอนโรงเรียนไปสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือการปรับให้เป็นการศึกษาทางเลือก ในระยะเริ่มต้นอาจตั้งเป้าให้มี ๑,๐๐๐ โรงเรียน หรือ หนึ่งในสิบของโรงเรียนขนาดเล็ก

(๓) โรงเรียนที่สมควรยุบ แต่มีข้อขัดข้องบางประการให้เลือกการปรับเป็นโรงเรียนในกลุ่มที่ (๒) หรือ สหุ. ดำเนินการแก้ไขข้อขัดข้องเช่น โรงเรียนที่ไม่มีนักเรียนแล้ว โรงเรียนที่เป็นเพียงห้องเรียนของโรงเรียนแม่เหล็ก โรงเรียนที่มีปัญหาการเดินทางของนักเรียน กลุ่มโรงเรียนที่มีการหมุนเวียนครู โรงเรียนระดับอนุบาลที่ไม่สามารถให้เด็กเล็กเดินทางได้ เป็นต้น



## โรงเรียนในพื้นที่ห่างไกล



## โรงเรียนในพื้นที่ห่างไกล

ศตวรรษที่ ๒๑ เป็นช่วงเวลาในโลกจะมีการพัฒนาและเปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว โดยเฉพาะด้านเทคโนโลยี เศรษฐกิจ สังคมและการเมือง สภาพทางสังคมจึงมีความรุนแรงซับซ้อนและยุ่งยากมากยิ่งขึ้นจนบางครั้งจะไม่สามารถควบคุมสถานการณ์ไว้ได้ การศึกษาถือว่าเป็นสิ่งที่สำคัญที่สุดในการเตรียมตัวให้พร้อม เพื่อที่จะให้สามารถดำรงชีวิตได้ท่ามกลางการพัฒนาและการเปลี่ยนแปลงของสังคมที่เกิดขึ้นอย่างรวดเร็ว ดังนั้นกระบวนการการศึกษาจึงจำเป็นที่จะต้องมีการปรับเปลี่ยนและต้องเปิดกว้างและครอบคลุมในทุกด้าน เพื่อให้เด็กทุกคนสามารถเข้าถึงได้ และตอบสนองต่อสภาพท้องถิ่นที่เด็กอาศัยอยู่ รวมถึงไม่จำกัดการศึกษาให้อยู่ภายในโรงเรียนเท่านั้น อีกทั้งยังต้องเป็นการช่วยให้เด็กสามารถพัฒนาความรู้และทักษะที่เหมาะสม เพื่อที่จะสามารถดำรงชีวิตอยู่ในสังคมได้อย่างปกติสุข

ปัญหาความเหลื่อมล้ำทางการศึกษา เป็นประเด็นสำคัญในการจัดการศึกษาที่ส่งผลต่อคุณภาพการจัดการศึกษาของแต่ละบริบทพื้นที่ที่แตกต่างกัน โรงเรียนที่ตั้งอยู่พื้นที่ห่างไกลติดกับประเทศเพื่อนบ้านบนพื้นที่สูงและเป็นเกาะ เป็นกลุ่มโรงเรียนหนึ่งที่นักเรียนในพื้นที่ดังกล่าวมีคุณภาพชีวิต และคุณภาพทางการศึกษาที่ไม่ทัดเทียม กับโรงเรียนในพื้นที่ปกติทั่วไป บางโรงเรียนอยู่ติดแนวตะเข็บชายแดน เป็นพื้นที่ทุรกันดาร การคมนาคมค่อนข้างยากลำบาก การสื่อสารยังไม่เสถียร รวมทั้งระบบสาธารณูปโภค ไฟฟ้า ประปา ที่ไม่ดีพอ อีกทั้งเป็นพื้นที่เสี่ยงภัย ไม่มีความมั่นคงในชีวิตและทรัพย์สิน บุคลากรประสบปัญหาในการเดินทางและการดำรงชีวิตที่ยากลำบาก ปัญหาดังกล่าวมีผลทำให้ครูขาดขวัญและกำลังใจในการทำงานในพื้นที่มีการโยกย้ายบ่อยทำให้ขาดแคลนครู มีผลกระทบต่อระบบการบริหารจัดการศึกษา โดยเฉพาะขาดความต่อเนื่องในการสอน ขณะเดียวกันปัญหาการสื่อสารเป็นอีกปัญหาหนึ่งที่มีความสำคัญ เนื่องจากโรงเรียนในพื้นที่ห่างไกลเช่นโรงเรียนบนพื้นที่สูงนักเรียนส่วนใหญ่ไม่ได้ใช้ภาษาไทยเป็นภาษาหลักในการสื่อสาร เพราะมีความแตกต่างทางเชื้อชาติและวัฒนธรรมการใช้ภาษา และวิถีชีวิต ความเป็นอยู่ ที่ส่งผลต่อคุณภาพการอ่าน เขียน และผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนของนักเรียน และที่สำคัญ ความเหลื่อมล้ำในเรื่องระบบงบประมาณ และอัตราค่าจ้างที่ได้รับจัดสรรสำหรับโรงเรียนในพื้นที่ห่างไกลยังคงใช้เกณฑ์การจัด เช่นเดียวกับโรงเรียนในพื้นที่ปกติ แต่ต้นทุนทางบริบทพื้นที่ และต้นทุนในการขนส่งที่แตกต่างกัน ก็เป็นอีกปัจจัยหนึ่งที่ทำให้การบริหารจัดการโรงเรียนในพื้นที่ห่างไกลเป็นไปด้วยความขัดสน ลำบาก ซึ่งส่งผลต่อการพัฒนาการศึกษาของโรงเรียน และคุณภาพของนักเรียนโดยตรง

จากความสำคัญของการจัดการศึกษา ความเหลื่อมล้ำในการจัดการศึกษาของโรงเรียนในพื้นที่ห่างไกลดังกล่าว กระทรวงศึกษาธิการต้องผลักดันให้มีนโยบาย พัฒนา ช่วยเหลือ สนับสนุนการจัดการศึกษาแก่โรงเรียนในพื้นที่ห่างไกล พื้นที่บนที่สูง พื้นที่ชายแดน ชายฝั่งทะเลและเกาะแก่ง เพื่อให้เกิดความยั่งยืนในการพัฒนา และให้เกิดผลเป็นรูปธรรม ทั้งนี้เพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษา ให้นักเรียนได้รับโอกาสอย่างทัดเทียม มีคุณภาพ และเพื่อสร้างขวัญและกำลังใจแก่ผู้ปฏิบัติงานในพื้นที่ต่อไป

## ๑. สภาพปัญหาการจัดการศึกษาของโรงเรียนในพื้นที่ห่างไกล

จากการดำเนินการจัดการศึกษาของโรงเรียนในพื้นที่ห่างไกล พบว่าประสบความยุ่งยากในการจัดการศึกษา ในด้านต่างๆ ดังนี้

### ๑. ด้านผู้เรียน ได้แก่

- ตกหล่นไม่ได้รับโอกาสทางการศึกษา
- โอกาสในการเข้าถึงสื่อ ICT น้อย
- ระดับผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนต่ำ
- การอ่านไม่ออกเขียนไม่ได้
- ออกกลางคัน
- มีภาวะทุพโภชนาการ
- เมื่อจบการศึกษา ไม่มีทักษะในการประกอบอาชีพ

### ๒. ด้านเศรษฐกิจ ได้แก่

- ความยากจน
- ปัญหาการว่างงาน
- แรงงานไม่มีคุณภาพ
- ความสามารถในการแข่งขัน

### ๓. ด้านสังคม ได้แก่

- ประชากรไร้รัฐ ไร้สัญชาติ
- ความหลากหลายของกลุ่มชาติพันธุ์ส่วนใหญ่ใช้ภาษาถิ่นในการสื่อสาร เป็นอุปสรรคต่อ

การเรียนรู้และการเรียนการสอนภาษาไทย

- ปัญหาเสพติด
- การค้ามนุษย์
- การย้ายถิ่นของประชากร ก่อให้เกิดปัญหาโรคระบาดและการจัดทำข้อมูลสารสนเทศ

ประชากร

- สถาบันครอบครัวและสถาบันชุมชนดั้งเดิมมีความเข้มแข็งลดลงสาเหตุสำคัญมาจากวิถีชีวิตที่ต้องดิ้นรนทำมาหากินนอกถิ่นฐานของตน

● มีความยุ่งยาก ลำบาก ในการเดินทาง การติดต่อสื่อสารและการดำรงชีวิตของนักเรียน บุคลากรและคนในชุมชน

### ๔. ด้านสิ่งแวดล้อม ได้แก่

- การบุกรุกทำลายป่า
- การประกอบอาชีพเกษตรในพื้นที่ มีการใช้สารเคมีส่งผลให้เกิดปัญหาระบบนิเวศน์

## ๕. ด้านปัญหาโครงสร้างของกระทรวงศึกษาธิการ ได้แก่

- หลักสูตรไม่สอดคล้องกับสภาพบริบทของพื้นที่
- ระบบการวัดและประเมินผลที่กำหนดเกณฑ์และมาตรฐานเดียวกันทั่วประเทศไม่สอดคล้องกับบริบทของการจัดการศึกษาของโรงเรียนในพื้นที่ห่างไกล
- ระบบการจัดสรรงบประมาณไม่สอดคล้องและไม่เหมาะสมกับสภาพบริบทของพื้นที่
- ขาดแคลนครู
- ครูมีวุฒิไม่ตรงกับภาระงานที่สอนและรับผิดชอบ
- การโยกย้ายผู้บริหารสถานศึกษา ครูและบุคลากรทางการศึกษาเกิดขึ้นบ่อย ส่งผลให้การปฏิบัติงานไม่ต่อเนื่อง
- ครูขาดแรงจูงใจในการปฏิบัติงาน เนื่องจากหลักเกณฑ์การประเมินวิทยฐานะ การเลื่อนขั้นเงินเดือน สวัสดิการ การเข้าสู่ตำแหน่ง ไม่เอื้อต่อการสร้างขวัญและกำลังใจกับครูที่ปฏิบัติหน้าที่ของโรงเรียนในพื้นที่ห่างไกล

การพัฒนาการศึกษาของโรงเรียนในพื้นที่ห่างไกล บนพื้นที่สูง พื้นที่ชายแดน ชายฝั่งทะเลและเกาะแก่ง ได้กำหนดยุทธศาสตร์ไว้ ๔ ยุทธศาสตร์ ได้แก่

**ยุทธศาสตร์ที่ ๑** จัดและให้บริการการศึกษาอย่างทั่วถึงมีคุณภาพและเหมาะสมกับสภาพบริบทของพื้นที่

**ยุทธศาสตร์ที่ ๒** ส่งเสริมการศึกษาวิจัย การแลกเปลี่ยนเรียนรู้ด้านการพัฒนาเพื่อเสริมสร้างความมั่นคงและการจัดการความขัดแย้งโดยสันติวิธี

**ยุทธศาสตร์ที่ ๓** ส่งเสริมการธำรงรักษาศิลปวัฒนธรรม ประเพณี และการเรียนรู้ ประวัติศาสตร์ โบราณคดี วิถีชุมชน และภูมิปัญญาท้องถิ่น

**ยุทธศาสตร์ที่ ๔** ส่งเสริมทักษะอาชีพและพัฒนาฝีมือแรงงาน เพื่อรองรับการพัฒนาทางเศรษฐกิจและการดำรงชีวิตตามปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง

ดังนั้น จึงควรกำหนดวิธีดำเนินการจัดการศึกษาของโรงเรียนในพื้นที่ห่างไกล เป็นแนวทางการปฏิบัติต่อไป

## ๒. แนวทางการจัดการศึกษาของโรงเรียนในพื้นที่ห่างไกล

๑. จัดตั้งกลุ่มโรงเรียนที่จัดการศึกษาโรงเรียนในพื้นที่ห่างไกลจัดให้มีหน่วยงานที่รับผิดชอบเฉพาะการจัดการศึกษาโรงเรียนจังหวัดชายแดนที่เป็นเอกภาพและมีประสิทธิภาพ เพื่อสามารถกำหนดทิศทางการขับเคลื่อนนโยบาย ยุทธศาสตร์และแผนงานชัดเจนที่สามารถนำไปสู่การปฏิบัติได้อย่างเป็นรูปธรรม

๒. ส่งเสริมการจัดการศึกษา โดยยึดโรงเรียนและชุมชนเป็นฐาน (School Base Management) ภายใต้ความหลากหลายของพหุวัฒนธรรม

๓. รัฐกำหนดมาตรการส่งเสริมความร่วมมือจากทุกภาคส่วน เพื่อความเป็นหุ้นส่วนในการพัฒนาการจัดการศึกษา

๔. ส่งเสริมให้ภาคเอกชน ภาคประชาสังคมที่มีศักยภาพและความพร้อม เข้ามาร่วมบริหารจัดการการศึกษา

๕. ปรับแก้โครงสร้างหลักสูตรแกนกลางการศึกษาขั้นพื้นฐานให้มีความยืดหยุ่นเพียงพอ เพื่อให้โรงเรียนสามารถปรับเนื้อหา เวลาเรียน ให้เหมาะสมและสอดคล้องกับบริบทของโรงเรียนพื้นที่ห่างไกล



๖. กำหนดให้โรงเรียนในพื้นที่ห่างไกล พัฒนาหลักสูตรให้มีความหลากหลายเพื่อสร้างทางเลือกในการเรียนรู้ เพื่อให้เด็กทุกคนเข้าถึงโอกาสทางการศึกษา ลดอัตราการออกกลางคัน ได้รับการพัฒนา ด้านสุขอนามัย ทักษะชีวิต ทักษะอาชีพและการรักทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม

๗. กำหนดเกณฑ์การวัดและประเมินผล ให้เหมาะสมและสอดคล้องกับบริบทของโรงเรียนในพื้นที่ห่างไกล

๘. ยกเลิกการใช้คะแนน O-NET มาวัดคุณภาพสถานศึกษา ครู รวมทั้งการใช้เป็นเงื่อนไขความก้าวหน้าในอาชีพ แต่ให้ใช้เพื่อปรับปรุงคุณภาพของเด็ก โดยกำหนดเป้าหมายของการพัฒนาให้เป็นการศึกษาที่มีความหมายต่อชีวิตผู้เรียน ตามศักยภาพของเด็กทุกคน (Inclusive Education)

๙. ให้มีระบบประกันคุณภาพของโรงเรียนพื้นที่ห่างไกลเป็นการเฉพาะ

๑๐. จัดตั้งกองทุน “เพื่อการจัดการศึกษาโรงเรียนในพื้นที่ห่างไกลเป็นการเฉพาะ”

๑๑. ปรับแก้เกณฑ์การจัดสรรงบประมาณการจัดการศึกษา โดยคำนึงถึงพื้นที่ ความยากลำบากในการดำเนินการ (สภาพผู้เรียน/ภาระงาน/สภาพการทำงาน) มากกว่าการจัดสรรตามรายหัว หรือขนาดของโรงเรียน

๑๒. ปรับปรุงหลักเกณฑ์และวิธีการดำเนินการด้านครุภัณฑ์ที่ดินและสิ่งก่อสร้าง ให้สอดคล้องกับการจัดการศึกษาโรงเรียนในพื้นที่ห่างไกลโดยดำเนินการดังต่อไปนี้

๑๒.๑ กำหนดอัตราค่าสิ่งบุคลากรในโรงเรียน ที่ปฏิบัติหน้าที่สนับสนุนการสอน งานธุรการ งานบริหารทั่วไป เพื่อให้ครุมีเวลาให้กับงานด้านวิชาการ (การพัฒนาหลักสูตรการจัดการเรียนการสอนการวัดและประเมินผล)

๑๒.๒ ให้โรงเรียนสามารถออกแบบอาคารเรียนและอาคารประกอบที่เหมาะสมกับพื้นที่ด้วยตนเอง

๑๒.๓ ให้โรงเรียนสามารถกำหนดคุณลักษณะครุภัณฑ์ ที่สอดคล้องกับความต้องการใช้ของโรงเรียน

๑๓. ให้สถาบันการผลิตครู สถาบันพัฒนาผู้บริหาร จัดหลักสูตร โดยบรรจุเนื้อหา กระบวนการ เพื่อพัฒนาทักษะและปลูกฝังอุดมการณ์ในการจัดการศึกษาสำหรับโรงเรียนในพื้นที่ห่างไกล

๑๔. กำหนดรูปแบบวิธีการคัดเลือกผู้บริหารและครู เพื่อให้ได้มาซึ่งผู้ที่มีทั้งความรู้ความสามารถ จิตสำนึก และอุดมการณ์ในการปฏิบัติหน้าที่ในโรงเรียนในพื้นที่ห่างไกล

๑๕. กำหนดให้ผู้บริหารครู และบุคลากรทางการศึกษาที่ปฏิบัติหน้าที่ในพื้นที่ ผ่านการอบรมตามหลักสูตรที่กำหนดไว้เป็นการเฉพาะและให้ได้รับค่าตอบแทนเพิ่มเติมเมื่อผ่านการพัฒนา

๑๖. ส่งเสริมให้การพัฒนาบุคลากรเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการปฏิบัติงาน โดยให้มีความต่อเนื่องอย่างยั่งยืน

๑๗. กำหนดวิธีการส่งเสริมความก้าวหน้าทางวิชาชีพโดยใช้ผลการพัฒนาคุณภาพโรงเรียน/ผู้เรียนที่แตกต่างจากโรงเรียนในพื้นที่ปกติโดยประเมินจากมิติของโอกาสทางการศึกษา สุขอนามัย ทักษะชีวิต ทักษะอาชีพ อนุรักษ์วัฒนธรรมและสิ่งแวดล้อม และความยากลำบากในการปฏิบัติงาน

๑๘. จัดให้มีค่าตอบแทนพิเศษ เพื่อเป็นสวัสดิการให้แก่ผู้ปฏิบัติงานในโรงเรียนพื้นที่ห่างไกลเป็นการเฉพาะ

๑๙. พิจารณาให้สิทธิการเป็นพลเมืองไทยแก่โรงเรียนพื้นที่ห่างไกล ที่มีความสามารถพิเศษ เพื่อสร้างแรงจูงใจ และเป็นทรัพยากรบุคคลที่มีคุณภาพของประเทศ



**สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา  
คณะกรรมการอิสระเพื่อการศึกษา**