



# คุณภาพชีวิตเด็ก 2556:

ฟื้นความฝันการศึกษาให้เด็กไทย





# คุณภาพชีวิตเด็ก 2556:

---

ฟื้นความฝันการศึกษาให้เด็กไทย

# คำนำ

มนุษย์เป็นทรัพยากรที่ล้ำค่ามากที่สุด โดยเฉพาะเด็กและเยาวชนที่แม้ว่าในยุคนี้และยุคต่อไปประชากรในกลุ่มนี้จะมีจำนวนลดลงแต่มีภารกิจที่หนักขึ้นอย่างชัดเจน ฉะนั้นทั่วโลกในการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ การศึกษาทั้งในระบบ นอกระบบ หรือการศึกษาทางเลือกต้องมีความชัดเจนและมีคุณภาพอย่างกว้างขวาง มีทั้งเป้าประสงค์ในการเรียนรู้มุ่งสู่สัมมาชีพ และเป้าประสงค์ในการเรียนรู้อยู่ร่วมกับสังคม อีกทั้งการพัฒนาศักยภาพเด็กและเยาวชนให้มีทักษะแห่งศตวรรษที่ 21 ในขณะที่ความเป็นจริงของระบบการศึกษาของประเทศไทยยังขาดคุณภาพ ห่างไกลจากวิถีชีวิตและการอยู่ร่วมกับสังคม มุ่งเน้นแต่การเรียนแบบท่องจำทั้งระบบตลอดตั้งแต่ระดับปฐมวัยจนระดับอุดมศึกษา มีกระบวนการสอนที่ล้าสมัย การประเมินผลที่ระดับครู และนักเรียนไม่เหมาะสมกับยุคสมัย ขาดการเรียนรู้แบบ Problem based learning ขาดคุณภาพของครูในการเล่นบทบาท Facilitator ที่จะทำให้การเรียนรู้ของเด็กกว้างขวางเป็นสังคมแห่งการเรียนรู้ ขาดการพัฒนาให้มีเป้าหมายที่ชัดเจน หนังสือเล่มนี้เป็นการสังเคราะห์ระบบการศึกษาที่มีทั้งมิติทั้งทาง เศรษฐศาสตร์ สังคมศาสตร์ และ การศึกษาของประเทศจากผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งหวังเป็นอย่างยิ่งว่าจะเป็นประโยชน์แก่ผู้อ่านได้เป็นอย่างดีและสามารถใช้เป็นฐานข้อมูลในการวางแผนพัฒนายุทธศาสตร์ การศึกษา และการเรียนรู้เพื่อพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ต่อไป

ขอขอบคุณ

นายแพทย์สุริยเดว ทรีปาตี

ผู้อำนวยการสถาบันแห่งชาติและครอบครัว มหาวิทยาลัยมหิดล

**ผู้**เขียนขอขอบพระคุณ ดร.สุวิทย์ เมษินทรีย์, พระมหาพงศ์นรินทร์ ฐิติวิโส, อาจารย์พิภพ ธงไชย, อาจารย์ชัชวาลย์ ทองดีเลิศ ที่กรุณาถ่ายทอดประสบการณ์และสละเวลาให้สัมภาษณ์ แม้การอ้างถึงทุกท่านเหล่านี้จะมีโดยตรงไม่มากในงานชิ้นนี้แต่อยากเรียนให้ท่านผู้อ่านได้ทราบว่า คำสัมภาษณ์ของผู้ทรงคุณวุฒิทุกท่านที่ผมได้เอ่ยนามมามีส่วนอย่างสำคัญในการออกแบบโครงสร้างและรายละเอียดของบทความนี้อย่างยิ่ง นอกจากนี้ ผมขอขอบพระคุณอาจารย์ วิมลทิพย์ มุสิกพันธ์ (Wimontip Musikaphan) และคุณ นันทนัช สงศิริ (Nanthanat Songsiri) ที่ให้ความกรุณาประสานวิทยากรและอำนวยความสะดวกในการเขียนบทความชิ้นนี้ขึ้นมาจนสำเร็จ ขอขอบคุณศุภณัฐ ศศิวิวัฒน์ และฐิติรัตน์ ทิพย์สัมฤทธิ์กุล ที่ได้ช่วยเหลือเอื้อเฟื้อที่มีต่อบทความชิ้นนี้ รวมถึงท่านอื่นๆ ที่มีอาจกล่าวนามได้หมด

แบงค์ งามอรุณโชติ

มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้า ธนบุรี, นักเศรษฐศาสตร์

ผู้เขียน







# สารบัญ

I dreamed a dream  
in time gone by 6

Now life has killed  
the dream I dreamed... 12

How to rebuilding the dream  
for Thai education 34

รายการอ้างอิง 66



1



# I DREAMED A DREAM

IN TIME  
GONE BY



เมื่อ

ต้นเดือนมิถุนายน ปีค.ศ.2013, ดร.สุวิทย์ เมษินทรีย์ ได้สนทนากับผมเกี่ยวกับการศึกษาเอาไว้ที่น่าสนใจ ในตอนหนึ่งของบทสนทนานั้นดร.สุวิทย์ เน้นว่า... การกล่าวถึงปัญหาของระบบการศึกษาตามสภาพที่เป็นจริง (Positive education) นั้นก็สำคัญและก็ควรจะได้รับ ความสนใจ แต่มันไม่เพียงพอ กล่าวคือ มันเป็นการจับปมปัญหาเล็กๆ จำนวนมากและแก้ไปเป็นลำดับ ทว่า การศึกษาในปัจจุบันอาจจะจำเป็นต้องพลิกไปสู่อีกด้านหนึ่ง นั่นก็คือการพิจารณาถึงความฝันที่อยากให้เห็น หรือการศึกษาในแบบที่มัน “ควรจะเป็น” (Normative education) ซึ่งจะก่อให้เกิดแรงดึงให้การศึกษาภาพรวมคืบหน้าไปได้, ผู้เขียนเห็นด้วยอย่างยิ่ง ดังนั้นบทความนี้จะขอเริ่มต้นจากความใฝ่ฝันของการศึกษา เหมือนดังเพลง I dreamed a dream ในบทประพันธ์เรื่อง Les Misérables

**“I dreamed a dream in time gone by  
When hope was high and life worth living.”**

“ฉันเคยฝันใฝ่ในฝันที่ผันผ่าน  
ในตอนทีเฝ้ามืดมัวไปด้วยความหวัง  
และในยามที่ชีวิตนั้นคุ้มค่าแก่การมีชีวิตอยู่”





เราเคยฝันถึงการศึกษาในฝันของเราบ้างไหมครับ? ไม่ครับ ผมไม่ได้ถาม นักการศึกษา หรือผู้ดำเนินนโยบาย ผมถามเราทุกคนที่อ่านหนังสือเล่มนี้อยู่ แต่เก็บคำตอบของคุณไว้ก่อนนะครับผมอยากนำเสนอฝันของใครสักคนก่อน นั่นก็คือ **เซอร์ เคน โรบินสัน (Sir Ken Robinson)** เขาได้เล่าในรายการ **TED Talk** ที่มีชื่อเสียงเอาไว้ว่า สำหรับเขาการศึกษาในฝันควรตอบสนองผู้เรียนสามด้านด้วยกัน

- 1** **หนึ่ง** การศึกษาควรที่จะเปิดโอกาสให้แก่เด็กได้พัฒนาความสามารถที่หลากหลาย และเป็นไปตามความต้องการของผู้เรียน
- 2** **สอง** การศึกษาควรที่จะจุดประกายความอยากรู้อยากเห็น (Curiosity)<sup>1</sup> ของเด็กเพื่อที่จะให้เขาปรารถนาที่จะเรียนรู้โดยไม่ถูกบังคับ การศึกษาที่ประสบความสำเร็จควรที่จะปลดปล่อยความสามารถนี้ของเด็กออกมาแทนที่จะปิดกั้นมันเอาไว้ และสุดท้าย
- 3** **สาม** การศึกษาควรที่จะส่งเสริมความคิดสร้างสรรค์และจินตนาการมากกว่าที่จะทำลายมัน

<sup>1</sup> อยากรู้อยากเห็น (Curiosity) ความเอาใจใส่ (Care) และที่รัก (Beloved) นั่นก็ล้วนเป็นคำที่มีรากศัพท์ใกล้เคียงกันมาก นั่นก็คือ curiositas, curiosus และ carus จึงไม่แปลกใจที่การกระตุ้นให้เกิดความสนใจใคร่อยากรูเรียนรู้นั้น จะมีความสำคัญเกี่ยวโยงไปถึง การรักในความรู้และการเอาใจใส่ในการเรียนรู้

ฝันของโรบินสัน ก็ฟังดูไม่ได้แปลกประหลาดแต่อย่างไรและอันที่จริง หากพิจารณาถึงภาพฝันการศึกษาของนักคิดที่สำคัญท่านอื่นๆ อาทิ **รพินทรนาถ ฐากูร** (Rabindranath Tagore) หรือ **จอห์น ดิวอี้** (John Dewey) ก็จะมีพบที่ไม่ได้แตกต่างกันมากนัก สำหรับฐากูรนั้นเสนอว่าการศึกษาในฝันของเขาควรที่จะไม่ขัดต่อธรรมชาติ ทั้งในความหมายที่ไม่ขัดต่อทั้งธรรมชาติของตัวผู้เรียนเอง และหมายถึงการที่ผู้เรียนสามารถจะเรียนรู้ได้ดีในสภาวะธรรมชาติ ในขณะที่ดิวอี้ นำเสนอปรัชญาประสบการณ์และการศึกษาของเขา (Philosophy on experience and education) โดยแสดงให้เห็นว่า การศึกษาแบบดั้งเดิมนั้นเน้นหลักสูตรและการปฏิบัติตามแนววัฒนธรรมที่ดำเนินมาก่อน ซึ่งจะบั่นทอนและทำลายความหลากหลายของผู้เรียนลง ในทางกลับกันภาพฝันของเขาต่อการศึกษาที่ก้าวหน้า (Progressive education) หมายถึงการศึกษาที่มุ่งให้ความสำคัญกับความ ต้องการของผู้เรียน และพร้อมกันนั้นก็จะต้องสนับสนุนและปลดปล่อยขีดจำกัดของผู้สอนไปพร้อมกันด้วย



สำหรับประเทศไทย, นักการศึกษาไทยจำนวนมากกล่าวถึงสิ่งเดียวกันกับ นักการศึกษาชาวอังกฤษ (โรบินสัน), อเมริกัน (ดิวอี้) หรือ อินเดีย (ฐากูร) โดยไม่ได้เน้นหมาย ยกตัวอย่างเช่น **ชัชวาลย์ ทองดีเลิศ** (Chatchawan Thongdeert) ผู้ต่อสู้เกี่ยวกับการศึกษาทางเลือกในประเทศไทยได้สนทนากับผู้เขียนช่วงปลายเดือนมิถุนายน ปีค.ศ.2013 ว่าสำหรับเขาแล้ว การศึกษาต้องเปิดพื้นที่ให้กับความ งามของทักษะที่หลากหลาย ไม่ใช่เพียงทักษะแคบๆ ที่กระทรวงผูกขาดและ กำหนดมาเท่านั้น ประเด็นนี้สอดคล้องอย่างเต็มที่กับสิ่งที่ เคน โรบินสันได้บรรยาย ไว้ในปีค.ศ.2006 ในหัวข้อ “โรงเรียนเป็นแหล่งทำลายความคิดสร้างสรรค์” สำหรับทั้งชัชวาลย์และโรบินสัน การศึกษาในฝันนั้นจะต้องปลดปล่อยโรงเรียนและ

ผู้เรียนให้ได้ปฏิสังสรรค์กัน เพื่อก่อกำเนิดการเรียนรู้ร่วมกัน ความฝันประการหลังนี้หากกล่าวด้วยภาษาอีกแบบหนึ่งก็คือการเรียกร้องให้เกิดการกระจายบทบาททางการศึกษาออกจากรัฐไปสู่ระดับโรงเรียนนั่นเอง (Decentralization)

## สำหรับผมเอง

ก็มีความฝันเกี่ยวกับการศึกษาเช่นเดียวกัน นอกเหนือจากที่ทุกท่านได้กล่าวไปแล้วผมฝันว่า การศึกษาควรที่จะเป็นบริการซึ่งเด็กๆ ทุกคนสามารถเข้าถึงได้อย่างเท่าเทียมกันโดยไม่มีใครร่วงหล่น การศึกษาควรเป็นฐานปลดปล่อยศักยภาพที่จะเรียนรู้ และกระตุ้นความอยากเรียนรู้ของผู้เรียนเพื่อที่เขาจะสามารถเรียนรู้ได้ด้วยตนเองภายหลังจากออกนอกสถานศึกษาไปแล้ว แน่แน่นอนว่า โดยทั่วไปแล้วหากคุณจบการศึกษาในระดับปริญญาตรีภายในอายุราว 22 ปีและหากคุณวางแผนว่าจะตายราว 70 ปีคุณยังมีช่วงเวลาที่เหลืออีกกว่า 70% ของชีวิตที่ไม่มีใครมาสอนคุณอีกแล้วนอกจากตัวคุณเอง การศึกษาควรเตรียมความพร้อมให้แก่คนทุกๆ คนเพื่อที่จะเป็นครูแก่ตนเองและเป็นครูแก่คนอื่นฯ ได้ไม่ทางใดก็ทางหนึ่ง ทว่า ภาพฝันทั้งของโรบินสัน, ฐาตุล, ดิวอี้, ชัชวาลย์ หรือของผม จะเป็นความจริงเพียงใดสำหรับประเทศไทยนั้น ก็อาจจะต้องพิจารณาจากหลักฐานที่มีในลำดับต่อไป...







2

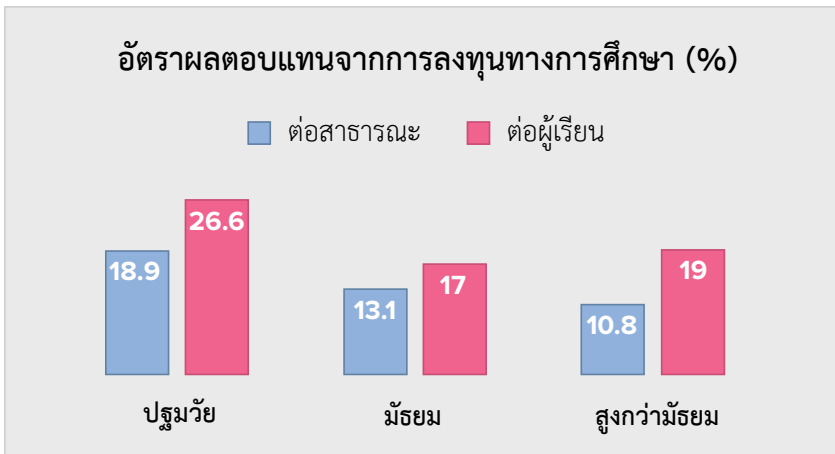
**NOW LIFE  
HAS KILLED  
THE DREAM  
I DREAMED...**



# ใน

ลำดับนี้, โดยความถ่อมใจอย่างอึ่งว่าผมไม่ใช่ผู้เชี่ยวชาญ, อย่างไรก็ตาม ผมได้มีโอกาสเขียนงานวิจัยด้านเศรษฐศาสตร์การศึกษา อยู่สองสามชิ้น แต่ละชิ้นได้พยายามศึกษาถึงสถานการณ์ปัจจุบันของการศึกษาไทย และน่าที่จะเป็นหลักไมล์ได้ระดับหนึ่งว่า ความฝันและความจริงของการศึกษาไทยนั้นมีระยะห่างเพียงใด ผมค้นพบว่า มีประเด็นสำคัญๆ ที่ผู้อ่านทุกท่านควรทราบเกี่ยวกับการศึกษาไทยในปัจจุบันดังนี้ครับ

ภาพที่ 1 แสดงผลตอบแทนจากการลงทุนทางการศึกษา แยกตามช่วงชั้น



Psacharopoulos & Patrinos(2004) อ้างถึงใน แบ็งค์ งามอรุณโชติ และ ธีรภาพ พักทอง (2555)

# ประการแรก

## การศึกษาไทย ยังให้ความสำคัญ กับเด็กเล็ก น้อยเกินไป



**งาน** ศึกษาจำนวนมากชี้ตรงกันว่า การให้ความสำคัญกับพัฒนาการของเด็กเล็กโดยเฉพาะอนุบาลจะส่งผลต่อการเรียนรู้ตลอดชีวิตอย่างมีนัยสำคัญ ในขณะที่นักเศรษฐศาสตร์การศึกษาก็ได้ประเมินผลตอบแทนจากการลงทุนด้านการศึกษาและค้นพบว่า ผลตอบแทนจะสูงสุดในระดับก่อนปฐมวัยและค่อยๆ ลดลงเป็นลำดับเมื่อเด็กคนดังกล่าวเรียนสูงขึ้นผลลัพธ์ที่ได้นี้ยังเป็นไปในทางเดียวกันทั้งในส่วนผลตอบแทนต่อสาธารณะ และ ผลตอบแทนส่วนตัวของเด็กเอง (ภาพที่1)<sup>2</sup> ดังนั้นไม่ว่าจะมองจากแง่มุมใดก็ตาม โดยเปรียบ

<sup>2</sup> ไม่มีระดับอัตราผลตอบแทนของเด็กก่อนปฐมวัย แต่งานศึกษาหลายชิ้น อาทิ Knudsen et al. (2006) หรือ The white house (2013) ก็ล้วนยืนยันว่าการศึกษาในระดับก่อนปฐมวัยมีความสำคัญอย่างมากต่อพัฒนาการของเด็ก



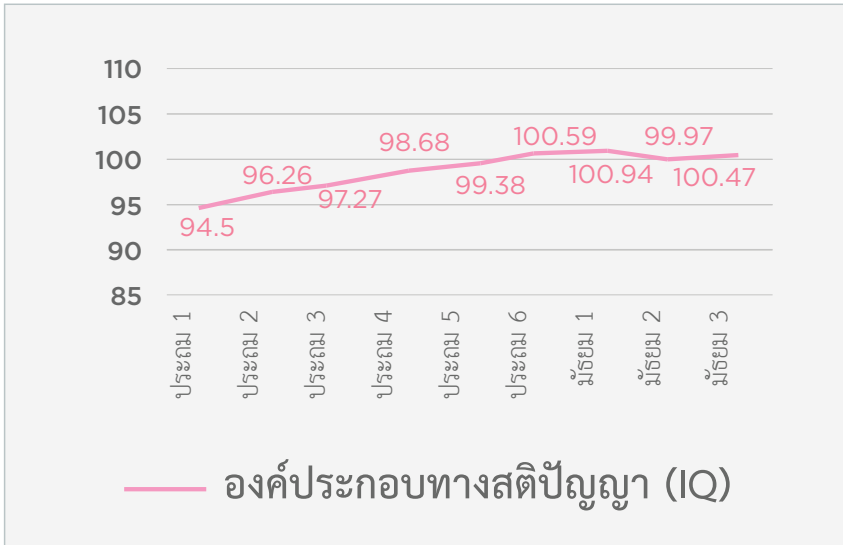
เทียบแล้วการจัดการศึกษาโดยเน้นที่เด็กเล็กย่อมมีความสำคัญมากกว่าเด็กโต แต่เงินลงทุนภาครัฐของไทยต่อการศึกษาของเด็กแจกแจงตามช่วงชั้นต่างๆ กลับแสดงผลลัพธ์ตรงกันข้าม<sup>3</sup> เด็กชั้นอนุบาลจะได้รับงบประมาณต่อหัวผู้เรียนน้อยที่สุดในขณะที่บดังกกล่าวจะสูงขึ้นเป็นลำดับจนกระทั่งสูงสุดที่ชั้นมหาวิทยาลัย

ผลลัพธ์จากการให้ความสำคัญกับเด็กเล็กที่น้อยนี้ส่งผลในสองระดับด้วยกัน **ระดับแรก** องค์ประกอบทางสติปัญญา (IQ) ของเด็กเล็กจะสูงขึ้นอย่างช้ามากๆ เมื่อเด็กคนดังกล่าวเรียนสูงขึ้น เพราะเมื่อระบบการเรียนรู้ได้รับการพัฒนาน้อยในตอนเด็ก การเรียนรู้เพิ่มเติมในชั้นปลายก็ยิ่งยากขึ้น ดังนั้นผลของการเพิ่มทรัพยากรในเด็กโตจึงไม่ค่อยเพิ่มผลลัพธ์ทางการศึกษามากนัก, ผมย้ำนะครับว่าประเด็นไม่ได้อยู่ที่ IQ ของเด็กเล็กนั้นต่ำแต่อยู่ที่อัตราการเพิ่มขึ้นของ IQ ที่น้อยและท้ายที่สุดแล้วหลังขั้นประถม IQ แทบจะไม่มีเติบโตอีกแล้ว (ภาพที่2) ทั้งๆ ที่กรณีของประเทศอื่นๆ อย่างเช่นนอร์เวย์ทุกๆ ปีการศึกษาจะส่งผลให้โดยเฉลี่ยแล้ว IQ ของผู้เรียนจะเพิ่มสูงขึ้นราว 3.7 คะแนน (Steven Reinberg, 2011) นอกจากนี้ **ในระดับที่สอง** การจัดสรรงบประมาณทางการศึกษาเช่นนี้ยัง “อาจจะ” นำไปสู่ความเหลื่อมล้ำทางการศึกษา เพราะเด็กที่ขาดโอกาสทางการเรียนรู้ที่ดีตั้งแต่วัยเด็ก (รัฐลงทุนน้อย และครอบครัวไม่มีทรัพยากรมากพอจะเพิ่มเติมให้) เด็กเหล่านี้มีโอกาสอย่างมากที่จะออกจากการศึกษาก่อนกำหนด เพราะเขาไม่มีความหวังจากการศึกษามากนัก

<sup>3</sup> จากข้อมูลของประเทศไทยปีค.ศ.2006 เด็กอนุบาลได้รับการสนับสนุนเพียงราว 13,000 บาทต่อเด็กหนึ่งคน ในขณะที่ผู้เรียนระดับมหาวิทยาลัยได้รับเงินลงทุนภาครัฐถึงราว 30,000 บาทต่อเด็กหนึ่งคนตัวเลขล่าสุดที่ผมมีอยู่ของปีค.ศ. 2009 การศึกษาขั้นพื้นฐานของไทย (อนุบาลถึงมัธยมศึกษา) ได้รับงบประมาณโดยรวมราว 24,000 บาทต่อเด็กหนึ่งคนซึ่งนับว่ามีทิศทางที่ดีขึ้นเมื่อเทียบกับข้อมูลในปีค.ศ.2006 แต่ตัวเลขดังกล่าวยังห่างไกลจากการลงทุนในระดับชั้นมหาวิทยาลัยซึ่งได้รับงบประมาณราว 34,000 บาทต่อเด็กหนึ่งคน (ดูเพิ่มเติมได้จาก แบ็งค์ งามอรุณโชติ และ ธิรภาพ พักทอง, 2555)



ภาพที่ 2 ระดับองค์ประกอบทางสติปัญญา (IQ) ของเด็กไทยแยกตามช่วงชั้นต่างๆ



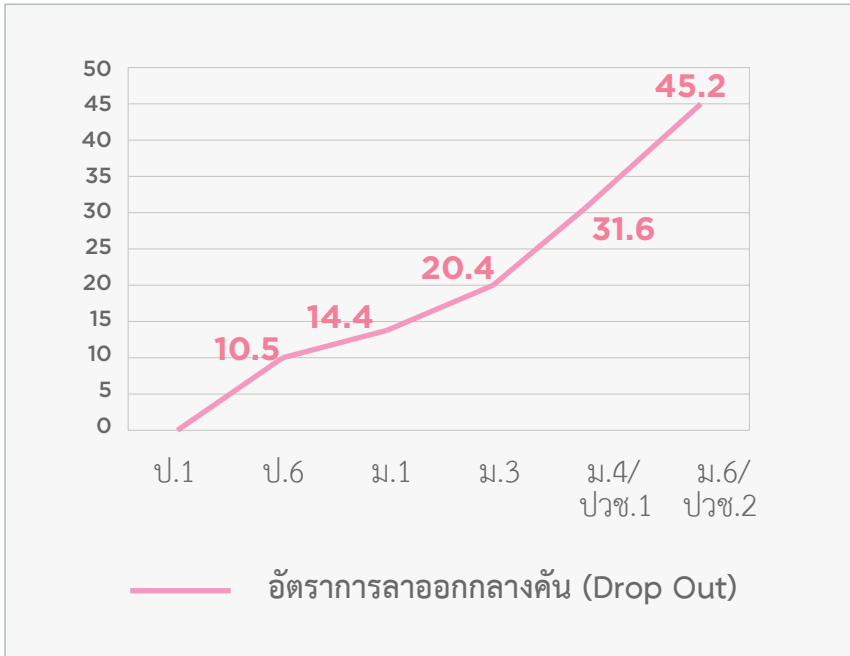
กรมสุขภาพจิต (2554) อ่างอิงโน แบ็งค์ งามอรุณโชติ และ อธิภาพ พิภทอง (2555)

หากคุณนึกภาพไม่ออก คุณอาจจะลองนึกถึงครอบครัวเกษตรกรที่ต้องเช่าพื้นที่ทำการเกษตรในภาคเหนือหรือภาคใต้<sup>4</sup> คุณเรียนในโรงเรียนขนาดเล็กนอกเขตเทศบาลที่มีครู 3 คนกับเด็กอีก 70 คน (หนึ่งในครูสามคนเป็นผู้อำนวยความสะดวก ดังนั้นมีครูสอนเต็มเวลาเพียง 2 คน) คุณจะได้รับการศึกษาตามอัตภาพ และแม้ว่าจะไม่ผ่านเกณฑ์ในแง่ความรู้คุณก็จะถูกส่งผ่านไปสู่อันดับชั้นต่อไปรุ่นแล้วรุ่นเล่า หากเราเป็นหนึ่งในเด็กเหล่านั้นและต้องตัดสินใจระหว่างจะเรียนต่อในระดับชั้นที่สูงขึ้น หรือจะออกมาทำงานเพื่อหาเงินช่วยเหลือครอบครัว เส้นทางการศึกษา

<sup>4</sup> จากการศึกษาของผมและอธิภาพ พิภทอง ในปี.ศ.2012 เราพบว่าการที่ครอบครัวของเด็กมาจากอาชีพเกษตรกรที่ไร้ที่ดินจะทำให้เด็กคนดังกล่าวมีโอกาสทางการศึกษาน้อยกว่าเด็กที่มีพ่อแม่ทำงานในสาขาวิชาชีพ (วิศวกร, หมอ, สถาปนิก เป็นต้น)และนักบริหาร ถึงกว่า 4.5 ปีด้วยกัน, นอกจากนี้ การที่ครอบครัวอาศัยอยู่นอกเทศบาล และ อยู่ในภาคเหนือหรือภาคใต้จะทำให้ระยะเวลาที่ใช้เพื่อการเรียนในโรงเรียนน้อยลงอย่างมีนัยสำคัญ เมื่อเทียบกับเด็กที่ได้รับโอกาสค่อนข้างดีในเมือง (Municipal area) และเด็กที่อยู่ในภาคกลาง

อาจจะชัดเจนน้อยกว่าและมีประโยชน์น้อยกว่าการออกมาทำงานเพื่อรับค่าจ้างขั้นต่ำก็เป็นได้ และนั่นเป็นสาเหตุหนึ่งของการลาออกกลางคัน (Drop out) ที่ปัจจุบันเด็กไทยวัยเรียนกว่าร้อยละ 45 ตัดสินใจลาออกก่อนจบชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 6 (ภาพที่ 3)

**ภาพที่ 3** การลาออกกลางคันของเด็กไทย แยกตามช่วงชั้น(% ของจำนวนเด็กพร้อมรุ่นทั้งหมดที่เข้าเรียนในชั้น ป.1)



ปรับจาก อัมมาร สยามวาลา และคณะ (2555)



# ประการที่สอง



การศึกษายังมุ่งเน้นเอกสาร  
แต่ไม่ได้รับผิดชอบ  
ต่อผลสัมฤทธิ์  
ทางการศึกษาของเด็ก



## ข้อ

สรุปประการที่สองนี้เป็นผลมาจากงานวิจัย  
ที่ผมร่วมทำกับ ดร.สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์ และศุภณัฐ ศศิวิวัฒน์ (อันที่  
จริงแล้วภูมิปัญญาส่วนใหญ่ของงานชิ้นนี้มาจากเพื่อนร่วมงานของผมทั้งสองท่าน  
เป็นหลัก) ในปีค.ศ. 2512 เรื่อง “ระบบการบริหารและการเงินเพื่อสร้างความรับผิดชอบ  
ในการจัดการศึกษา” สิ่งที่เราพบในงานชิ้นนี้ก็คือแม้ประเทศไทยจะ  
ลงทุนเพื่อการศึกษาในระดับที่สูงมาก โดยหากเปรียบเทียบงบประมาณภาครัฐ  
ด้านการศึกษาต่องบประมาณรวม ประเทศไทยถือว่าใช้จ่ายเพื่อการศึกษาสูงกว่า  
หลายประเทศในโลก อาทิ ญี่ปุ่น, เกาหลีใต้, สิงคโปร์, มาเลเซีย, อินโดนีเซีย และ  
เวียดนาม แต่ผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาของเด็กไทยกลับแย่กว่าหรือใกล้เคียงกัน



กับประเทศเหล่านี้, สัญญาดังกล่าวสะท้อนว่า การใช้เงินแก้ปัญหาการศึกษา ไม่ใช่ทางออก และไม่ได้ส่งผลดีอย่างที่มันควรจะเป็น

**งาน**ชิ้นดังกล่าวยังค้นพบต่อไปอีกว่า ปมปัญหาสำคัญประการหนึ่งที่ทำให้การใช้จ่ายทางงบประมาณไม่มีผลต่อการยกระดับคุณภาพการศึกษา ก็เนื่องมาจากระบบการประเมินครูที่อิงกับการทำเอกสารมากเกินไป ส่วนจะมากเกินไปอย่างไรนั้นผมจะขออธิบายรายละเอียดเล็กน้อยก่อนที่จะให้ผู้อ่านได้ช่วยกันตัดสินครับ ครูในโรงเรียนสังกัดคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (สพฐ.) นั้นจะได้รับการประเมินคุณภาพเพื่อเลื่อนขั้นเงินเดือนปีละ 2 ครั้งด้วยกัน ในแต่ละครั้งครูมีภาระต้องทำเอกสารเป็นเครื่องยืนยันถึงผลการปฏิบัติงานของตนเอง โครงการวิจัยที่ชื่อว่า Teacher Watch ได้สำรวจครูและพบว่า 83% ของครูที่ตอบแบบสอบถามใช้สัดส่วนราว 20% ของเวลางานเพื่อทำเอกสารดังกล่าว

และมีครุราว 10% ที่ต้องใช้ระยะเวลาถึง 50% ของเวลางานเพื่อทำเอกสาร  
**ประเมิน** ระยะเวลางานที่หายไปเหล่านี้หมายถึงการสูญเสียโอกาสที่ครูจะได้นำ  
เวลาที่มีไปออกแบบกิจกรรมในห้องเรียนใหม่ๆ และสร้างสรรค์ โดยที่เกณฑ์การ  
ประเมินในรายงานเหล่านี้มีส่วนของคะแนนที่เกี่ยวข้องไปถึงผลสัมฤทธิ์ทางการ  
ศึกษาของเด็กโดยตรง (ผลสอบมาตรฐาน) เพียง 3.3% เท่านั้น



### พระมหาพงศ์นรินทร์ ฐิติวโส (Phramaha Pongnarin Thitivamso)

พระนักกิจกรรม ได้เล่าถึงประสบการณ์ของการทำงานร่วมกับโรงเรียนต่างๆ เพื่อ  
ชักชวนเด็กและครูให้มาทำกิจกรรมเพื่อสังคมร่วมกัน ท่านว่าครูที่มาทำงานกับ  
ท่านนั้นถูกดูหมิ่นดูแคลนว่าโง่ เพราะสามารถที่จะจ้างทำเอกสารแทนการทำ  
กิจกรรมเหล่านี้จริงๆ ได้ ทำไมไม่ทำ, จากข้อเท็จจริงดังกล่าว เราตระหนักได้ไม่  
ยากเลยว่า กระบวนการประเมินที่ดำเนินอยู่ในปัจจุบันนั้นบั่นทอนศักยภาพของครู  
และตัดขาดความเชื่อมโยงระหว่างครูและเด็กได้อย่างไร ซึ่งแน่นอนว่าหากจำภาพ  
ฝันของจอห์น ดิวอี้ นักการศึกษาคนสำคัญได้เราจะพบว่า **กระบวนการประเมิน**  
**เช่นนี้ได้เพิ่มขีดจำกัดและภาระให้แก่ครูมากกว่าที่จะลดขีดจำกัดซึ่งขัดแย้งกับ**  
หลักการศึกษาก้าวหน้าของดิวอี้โดยสิ้นเชิง



# ประการที่สาม

## มีความเข้าใจผิดจำนวนมาก ที่บดบังข้อเท็จจริง เกี่ยวกับครู ในประเทศไทย



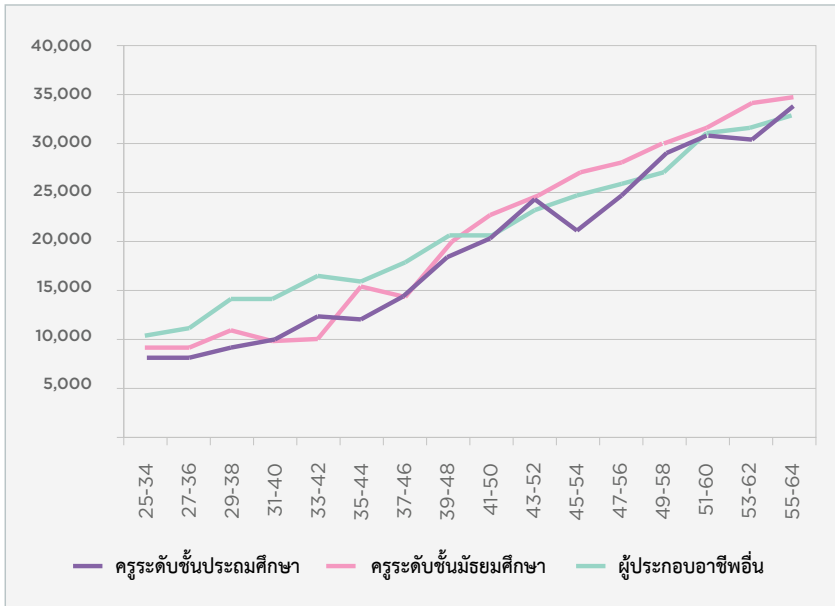
### เมื่อ

กล่าวถึงอาชีพครูผู้คนที่จะนึกไปว่า “ครูเป็นอาชีพที่รายได้น้อยหรือมีภาวะทางการเงินยากลำบากกว่าอาชีพอื่นๆ ดังนั้น การจะยกระดับการศึกษาจำเป็นที่จะต้องเพิ่มเงินเดือนครู” อย่างไรก็ตาม การกล่าวเช่นนี้มีทั้งด้านที่ถูกและผิดในเวลาเดียวกัน ซึ่งผมอยากจะชวนผู้อ่านทุกท่านคิดตามไปเป็นลำดับ และช่วยตัดสินว่าจริงหรือไม่

จากข้อมูลของ **World Salaries** (2005) ซึ่งเก็บรวบรวมข้อมูลเงินเดือนครูระดับชั้นมัธยมจากเอกสารราชการและองค์การนานาชาติ (อาทิ International Labor Organization) พบว่า หากเปรียบเทียบในระดับนานาชาติ ครูไทยนับได้ว่ามีรายได้ที่ปรับค่าครองชีพแล้ว (Purchasing Power Parity) สูงเมื่อเทียบ

กับประเทศกำลังพัฒนาในยุโรปตะวันออกหรือเอเชียเช่น เปรู, ฟิลิปปินส์, เซค, เม็กซิโก, โปแลนด์, ฮังการี, ลัตเวีย เป็นต้น แต่ก็ถือว่ายังต่ำเมื่อเทียบกับประเทศพัฒนาแล้ว อาทิ อเมริกา, อังกฤษ, เยอรมัน, ออสเตรเลีย, เกาหลีใต้, นอร์เวย์ และฟินแลนด์ ดังนั้นโดยผิวเผินแล้วหากจะมองในแง่ของการเปรียบเทียบกับนานาชาติ ครูของประเทศไทยถือว่าอยู่ในระดับที่มีรายได้ปานกลางมิได้มีรายได้ต่ำ **อย่างไรก็ตาม** การจะสรุปว่าเงินเดือนครูของประเทศไทยนั้นไม่มีปัญหาเลยก็นับว่าเป็นความผิดพลาด อันที่จริงแล้วปัญหาเงินเดือนครูนั้นมีปัญหา 3 เรื่องสำคัญซึ่งจะสามารถพบได้ก็ต่อเมื่อทำการจำแนกครูออกเป็นกลุ่มต่างๆ เท่านั้น โดยจะได้กล่าวถึงไปเป็นลำดับ

**ภาพที่ 4** รายได้ตลอดชีวิตของครูผู้สอนจำแนกตามระดับชั้นการสอน (แกนตั้งเป็นรายได้หน่วยบาท, แกนนอนเป็นอายุเฉลี่ย)



ที่มา: การสำรวจภาวะแรงงาน สำนักงานสถิติแห่งชาติพ.ศ. 2553 อ้างถึงใน ศุภณัฐ ศศิวิวัฒน์ (2556)



## เรื่องแรก 1

หากนำข้อมูลสำนักงานสถิติแห่งชาติของไทยมาพิจารณาค่าเฉลี่ยรายได้ตลอดชีวิต (Lifetime income) ของครูในระดับชั้นประถมศึกษา และ มัธยมศึกษา เมื่อเปรียบเทียบกับค่าเฉลี่ยรายได้ของคนในประเทศก็พบว่า ครูประถมศึกษามีรายได้ที่ต่ำกว่าค่าเฉลี่ยของรายได้คนในประเทศในช่วงต้นของการทำงานและค่อยๆ เพิ่มขึ้นจนกระทั่งอยู่ในระดับใกล้เคียงกันภายหลังจากอายุ 40 ปีไปแล้ว ในขณะที่ครูระดับชั้นมัธยมศึกษาจะมีรายได้ต่ำกว่าอาชีพอื่นๆ โดยเฉลี่ยช่วงก่อนอายุ 40 เช่นกัน แต่ภายหลังจากนั้นครูระดับชั้นมัธยมศึกษาจะมีรายได้สูงกว่าระดับรายได้ของอาชีพอื่นโดยเฉลี่ย (ภาพที่ 4) เมื่อแยกพิจารณาดังนี้แล้วก็ทำให้เราสามารถเข้าใจธรรมชาติของปัญหาที่แตกต่างกันระหว่างครูสองกลุ่มได้ชัดเจนยิ่งขึ้น นั่นก็คือ ครูระดับชั้นประถมนั้นจะมีปัญหาของรายได้ที่ต่ำกว่าค่าเฉลี่ยในสังคม แต่สำหรับครูชั้นมัธยมปัญหาหลักกลับอยู่ที่เรื่องของการกำหนด “เงินเดือนเริ่มต้น” ที่ต่ำจนเกินไป





## เรื่องที่สอง ②

เป็นปัญหาความเหลื่อมล้ำของรายได้ภายในกลุ่มตัวเอง (Inequality within group) เพราะเมื่อเราแยกครุออกเป็นสองกลุ่มโดยกลุ่มหนึ่งเป็นครูรัฐบาล และกลุ่มที่สองเป็นครูเอกชน ผลที่ได้คือ ครูผู้สอนระดับการศึกษาขั้นพื้นฐานที่สังกัดรัฐบาลจะมีรายได้ราว 24,000 บาทต่อเดือน ในขณะที่ครูสังกัดโรงเรียนเอกชนจะมีรายได้เฉลี่ยเพียง 12,000 บาทต่อเดือนเท่านั้น หรือกล่าวคือรายได้ของครูสองกลุ่มนี้แตกต่างกันราว 1 เท่าตัว<sup>5</sup> ดังนั้นการแก้ไขปัญหาคูเงินเดือนน้อยโดยอาศัยมาตรการเพิ่มเงินเดือนครูในระบบราชการเพียงอย่างเดียววนนอกจากจะไม่ลดความเหลื่อมล้ำในส่วนนี้แล้ว ยังก่อให้เกิดปัญหารุนแรงมากขึ้นไปอีก โดยนับตั้งแต่ปีค.ศ. 2001 เป็นต้นมาจนกระทั่งปัจจุบันรายได้ของครูรัฐและเอกชนแตกต่างกันมากยิ่งขึ้นเรื่อยๆ มากไปกว่านั้น การที่ระดับรายได้ของครูในภาครัฐและเอกชนแตกต่างกันอย่างมากระยะนี้ยังส่งผลกระทบต่อความต้องการที่จะย้ายจากภาคเอกชนไปทำงานในภาคการศึกษาของรัฐอย่างล้นเกิน จนนำมาสู่การทุจริตสอบบรรจุข้าราชการครูตั้งเป็นข่าวอื้อฉาวในปีค.ศ. 2013 ที่ผ่านมา<sup>6</sup>

<sup>5</sup> สาเหตุของปัญหาเงินเดือนระหว่างครูของรัฐและเอกชนต่างกันมากนั้นสามารถอ่านเพิ่มได้จาก สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์, ศุภณัฐ ศศิวัฒน์ และ เบ็ญจ งามอรุณโชติ (2555)

<sup>6</sup> การทุจริตนี้ได้รับการอ้างอิงจากข่าวทั่วไปว่ามีมูลค่าอยู่ระหว่าง 10,000 ดอลลาร์สหรัฐถึงกว่า 17,000 ดอลลาร์สหรัฐ ต่อหนึ่งอัตราจ้าง ซึ่งหากตัวเลขนี้ใกล้เคียงความจริง การรับครูผู้ช่วย 2,015 คนในระหว่างปี ค.ศ. 2011-2012 จะส่งผลให้มีเงินทุจริตหมุนเวียนถึงราว 34,255,000 ดอลลาร์สหรัฐ (เฉพาะการบรรจุครูผู้ช่วยเท่านั้น) และหากศึกษาเพิ่มเติมในงานของ Michael Tan (2007) ก็จะพบว่าเงินทุจริตเพื่อการโยกย้ายตำแหน่ง, ที่ทำงาน หรือการฝากบุตรเข้าเรียน มีมูลค่าอีกมหาศาลต่อปีในระบบการศึกษาไทย



# เรื่องที่สาม 3

ก่อนที่จะนำผู้อ่านทุกท่านไปสู่ประเด็นถัดไป การเพิ่มเงินเดือนครู ไม่ว่าจะครูจะมีเงินเดือนมากหรือน้อยอยู่ในปัจจุบันนั้น อาจจะมีผลให้ครูได้รับคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น แต่ทว่า นั่นไม่ได้มีผลเชื่อมโยงไปสู่คุณภาพการศึกษาที่ดีขึ้นเสมอไปหรือโดยอัตโนมัติ เพราะดังที่ได้กล่าวไว้ในปัญหาการศึกษาประการที่สอง การเพิ่มเงินลงทุนทางการศึกษาโดยเฉพาะการเพิ่มเงินดังกล่าวเข้าไปที่ครูผู้สอน โดยที่ครูยังต้องรับผิดชอบต่อเอกสารแต่ไม่ได้รับผิดชอบต่อคุณภาพของผู้เรียนโดยตรง นั้นทำให้ การเพิ่มเงินเดือนไม่มีความสัมพันธ์โดยตรงต่อคุณภาพการศึกษาของผู้เรียน การคิดเรื่องเงินเดือนครู จึงไม่สามารถคิดแยกจากเรื่องระบบความรับผิดชอบที่เหมาะสมไปได้เลยในทางปฏิบัติ

นอกจากเรื่องความเข้าใจผิดเกี่ยวกับระดับรายได้ของครู (บ้างก็ว่าสูง บ้างก็ว่าต่ำ โดยไม่ได้จำแนกแยกแยะอย่างชัดเจนในรายละเอียด) ซึ่งได้กล่าวไปบ้างแล้ว ครูยังมักจะถูกเข้าใจผิดว่าจะต้องเป็นบุคคลฉลาดถึงจะสามารถเป็นครูที่ดีได้ เราสามารถได้ยินคำกล่าว เช่น “ปัญหาการศึกษาที่ด้อยคุณภาพปัจจุบันว่าเกิดมาจากการที่คนเก่งไม่เข้ามาเรียนครู” ได้ทั่วไปในสังคมไทย แต่ความเข้าใจนี้ก็จะอาจจะไม่จริงเสียทีเดียว เราพบหลักฐานจำนวนมากที่กล่าวถึงครูในทิศทางที่แตกต่างออกไป

ในระดับแนวคิด (Concept) เคน โรบินสัน ได้กล่าวเอาไว้ที่น่าสนใจว่า ครูนั้นไม่ใช่ผู้ที่เป็นนายทหารของเนื้อหาสาระเท่านั้น แต่เขายังต้องเป็นผู้บ่ม





เพราะความหลากหลายสร้างสรรค์ในตัวเด็กได้อีกด้วย ในขณะที่ ริตา เพียร์สัน (Rita Pierson) ได้กล่าวเอาไว้ในรายการ TED Talk เดือนพฤษภาคม ค.ศ.2013 ว่าสิ่งที่นักการศึกษาเราละเลยที่จะพูดไปในการจัดการศึกษาที่ดีก็คือความสัมพันธ์ระหว่างครูและเด็ก การศึกษาที่ดีเป็นเรื่องของครูที่พร้อมจะให้เวลาและทุ่มเทกับเด็กมากเพียงพอ ครูที่เยี่ยมไปด้วยความเพียรและความสามารถที่จะทำลายให้เกิดความงอกงามหลากหลายในตัวผู้เรียนได้, หลังจากที่ได้อ่านทัศนะของโรบินสัน และเพียร์สันแล้วเราอาจจะประท้วงในใจว่า การมุ่งเน้นที่จะแสวงหาครูคุณภาพดีนั้นผิดตรงไหน? แน่แน่นอนว่าหากได้ครูที่ฉลาดย่อมเป็นเรื่องที่ไม่ผิดอะไร แต่มันก็อาจจะไม่เพียงพอและอาจจะไม่ใช่ทั้งหมดของคำตอบ

**ใ**ระดับข้อมูลเชิงประจักษ์ ภูมิศรัณย์ ทองเลี่ยมนาค (2010) ได้พยายามศึกษาถึงความสัมพันธ์ระหว่างคุณลักษณะของครูผู้สอนกับผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาของเด็ก และได้ผลที่น่าสนใจอย่างมาก ในขั้นตอนงานชิ้นนี้ได้รวบรวมวรรณกรรมที่อธิบายถึงความเกี่ยวข้องกันระหว่างคุณภาพของครูกับผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาของเด็ก ผลลัพธ์พบว่า **ประสบการณ์ของครูมีผลอย่างมากต่อพัฒนาการของเด็ก ครูรุ่นใหม่ซึ่งเข้าสอนในปีแรกมักมีความรู้ที่พรมแดนใหม่ๆ ซึ่งครูในระบบเดิมไม่มี (Frontier knowledge) แต่ครูเหล่านี้กลับไม่สามารถส่งเสริมระดับการเรียนรู้ของเด็กได้มากเท่ากับครูที่มีประสบการณ์สอนมายาว 10-15 ปี** นอกจากนี้ Darling-Hammond (1999) ยังพบว่านักเศรษฐศาสตร์การศึกษาพยายามศึกษาถึงความสัมพันธ์ระหว่างองค์ประกอบทางสติปัญญาของครูต่อผลการศึกษาของเด็กมาตั้งแต่ช่วงทศวรรษที่ 1940 และพบว่าไม่มีความสัมพันธ์



กันอย่างชัดเจน ทว่า **ทักษะของครูที่มีผลต่อพัฒนาการของเด็กกลับเป็นทักษะการสื่อสาร (Verbal skilled) ข้อมูลเหล่านี้สะท้อนว่าความฉลาดโดยรวมหรือความรู้ในสาขานั้นไม่ใช่ทั้งหมดที่เด็กต้องการจากครู ประสบการณ์และการสื่อสารสัมพันธ์ระหว่างครูกับเด็กก็เป็นสิ่งสำคัญไม่แพ้กัน**

**เนื่องจาก** วรรณกรรมที่ยกมาอ้างอิงถึงเหล่านี้นั้นก็เป็นที่ประจักษ์ของอเมริกาเสียเป็นส่วนใหญ่ ดร. ภูมิศรีธัญญ์ จึงได้แสวงหาหลักฐานเชิงประจักษ์ของประเทศไทยและค้นพบว่า ประสบการณ์สอนของครูมีผลต่อคะแนนสอบ TIMSS (1999) ของเด็กอย่างชัดเจน, ในขณะที่ในแง่คุณวุฒินั้นมีความน่าสนใจยิ่งขึ้นไปอีก เพราะ ครูที่การศึกษาต่ำกว่าปริญญาตรี (without B.A.) หรือ ศึกษาระดับปริญญาโท (M.A.) จะมีแนวโน้มจะทำให้ผู้เรียนมีคะแนนสูงกว่าเด็กกลุ่มที่ถูกสอนโดยครูซึ่งมีคุณวุฒิระดับปริญญาตรี (B.A.) โดยครูซึ่งจบการศึกษาระดับปริญญาตรีในสายการศึกษา จะเพิ่มคะแนนสอบให้แก่เด็กได้ดีกว่าครูที่จบการศึกษาเฉพาะทาง (เช่น คณิตศาสตร์, วิทยาศาสตร์) ถึงแม้ว่าโดยทั่วไปแล้วครูที่จบการศึกษาเฉพาะทางจะต้องการคะแนนสอบเข้าสูงกว่าก็ตาม, ข้อมูลดังกล่าวมีความชัดเจนน้อยลงในการสอบ TIMSS (2007) ซึ่งทำให้อาจจะสะท้อนให้เห็นถึงความไม่แน่นอนของความสัมพันธ์ข้างต้น แต่อย่างน้อยที่สุด สัญญาณอย่างอ่อนเหล่านี้ก็สะท้อนว่า การจัดการศึกษาที่ดีในประเทศไทยนั้น ไม่ได้เป็นสิ่งที่ต้องพึ่งพิงความฉลาดของครูแต่เพียงอย่างเดียว หากเป็นเรื่องของทักษะการสอนและประสบการณ์ด้วยอย่างสำคัญ



# ประการที่สี่

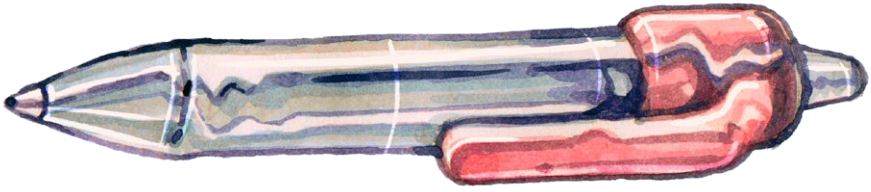


นโยบายอาชีวศึกษา  
ย้วเน้นเพิ่มจำนวนผู้เรียน  
**โดยไม่มี**  
มาตรการประกอบ  
ที่เพียงพอ



**น**โยบายอาชีวศึกษาที่ได้รับการตอกย้ำจากฝ่าย  
การเมืองและได้รับการตอบสนองจากระบบราชการอย่างแข็งขันได้แก่ การเพิ่ม  
จำนวนผู้เรียน/ผู้จบการศึกษาในระดับอาชีวศึกษาให้ได้เทียบเป็นสัดส่วนต่อสาย  
สามัญที่ร้อยละ 50:50 มาตรการดังกล่าวแม้จะควบคู่ไปกับมาตรการอื่นๆ อาทิ  
การจัดทำแผนกำลังคน และ การปรับปรุงคุณภาพของเด็กอาชีวศึกษา ทว่า ผลใน  
ทางปฏิบัติแล้วนโยบายการเพิ่มจำนวนผู้เรียนดูจะเป็นนโยบายหลัก<sup>7</sup>

<sup>7</sup> หลักฐานประการหนึ่งคือ ในช่วงปลายเดือนเมษายน ค.ศ. 2013 เอกสารจากสำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษา (ศธ. 0604/1938) ได้ถูกส่งไปถึงโรงเรียนอาชีวศึกษาทุกแห่งเพื่อเร่งรัดให้มีการรับนักศึกษาเพิ่มเติม



การเพิ่มจำนวนนักศึกษาดังกล่าวไม่ใช่เรื่องผิด โดยเฉพาะเมื่อพิจารณาถึงการขยายตัวของภาคการผลิตและบริการที่มีความจำเป็นต้องใช้แรงงานในสายอาชีวศึกษาเพิ่มขึ้นในอนาคต ทว่า สิ่งที่ขัดแย้งไม่ไปในทิศทางเดียวกันได้แก่การลงทุนของภาครัฐต่ออาชีวศึกษาเอง

**เพื่อ**ทำความเข้าใจได้กระจ่างยิ่งขึ้น ผมอยากอธิบายเพิ่มเติมสักเล็กน้อยถึงหลักคิดที่จะใช้พิจารณาเรื่องนี้ครับ หากเรามองการศึกษาหมายถึงการผลิตเด็กที่มีคุณภาพออกไปสู่สังคม, ในระดับพื้นฐานที่สุด (สมมติว่าไม่มีปัญหาเรื่องระบบความรับผิดชอบ), **คุณภาพของผู้เรียนนั้นย่อมขึ้นอยู่กับ**การเพิ่มปัจจัยการผลิตสองส่วนด้วยกัน ได้แก่ งบลงทุนเพื่อที่จะให้มีอุปกรณ์ฝึกฝนฝีมือ และครูซึ่งหมายถึงทั้งในแง่ของคุณภาพและปริมาณ ทั้งนี้ หากการเพิ่มจำนวนการรับเข้าศึกษาต่อในสายอาชีวศึกษาโดยไม่มี的增加ปัจจัยการผลิต (ทั้งงบลงทุนและครู) ก็จะส่งผลให้ขนาดของห้องเรียนใหญ่ขึ้น จำนวนเด็กต่อครูผู้สอนเพิ่มขึ้น และผลการวิจัยจำนวนมากก็สนับสนุนว่า**คุณภาพของผู้เรียนจะลดลงเมื่อขนาดของห้องเรียนใหญ่มากจนเกินไป** มาตรการเพิ่มผู้เรียนให้ได้สัดส่วน 50% เมื่อเทียบกับสายสามัญจึงมีความจำเป็นอย่างมากที่จะต้องการ การเพิ่มจำนวนครู (และที่ควรจะทำมากยิ่งขึ้นคือคุณภาพครูและงบลงทุนอุปกรณ์) ประกอบกันไปด้วย

๘ ปัจจัยที่กำกวมผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาอาจสามารถแบ่งออกได้เป็น สามส่วนสำคัญ ได้แก่ หนึ่ง ปัจจัยตัวผู้เรียนเอง เช่นมาจากสถานภาพทางสังคมแบบใด มีคุณลักษณะส่วนตัวที่ไม่เรียนรู้แค่ไหน เป็นต้น, สอง ปัจจัยเชิงระบบและสิ่งแวดล้อม อาทิ สิ่งแวดล้อมรอบโรงเรียน, ระบบความรับผิดชอบ (Accountability system) หรือนโยบายรัฐบาล, สาม ปัจจัยของโรงเรียนซึ่งประกอบไปด้วยสิ่งอำนวยความสะดวกทางการเรียนการสอน ร่วมกับจำนวนและคุณภาพของครู ในที่นี้จะขอกล่าวถึงเพียงปัจจัยที่สามเท่านั้น

**ทว่า**, ที่ผ่านมา, ในทางปฏิบัติสิ่งเหล่านี้กลับเป็นไปในลักษณะสวนทิศทางกัน งบประมาณต่อหัวของผู้เรียนในสายอาชีวศึกษายังต่ำกว่าสายสามัญ และจำนวนบุคลากรของครูยังคงไม่ได้รับการเพิ่มเติมให้ได้สัดส่วนกับจำนวนนักศึกษาที่เพิ่มขึ้น ปัจจุบันครูที่ได้รับการบรรจุเป็นข้าราชการนั้นมีอยู่ด้วยกันเพียง 16,000 อัตราซึ่งต้องดูแลเด็กกว่า 900,000 คน (Daily News, 11 March 2013) หากเทียบเคียงเป็นสัดส่วนแล้วก็จะมีส่วนเด็กนักเรียน 57 คนต่อครูหนึ่งคน ซึ่งสูงกว่าสัดส่วนของสายสามัญอย่างมาก<sup>9</sup>



เพื่อแก้ไขปัญหานี้โรงเรียนในสังกัดอาชีวศึกษาต้องจ้างครูโดยทำสัญญารายปีเองเพิ่มขึ้นอีกราว 8,000 อัตราซึ่งจะทำให้เด็กต่อครูลดลงได้บ้างแต่ก็ยังไม่เพียงพอ ตัวเลขคาดการณ์ของทางคณะกรรมการการอาชีวศึกษาเองคาดว่า หากต้องการเพิ่มจำนวนเด็กเรียนสายอาชีวศึกษาให้เท่ากับสายสามัญโดยไม่กระทบต่อขนาดห้องเรียนจำเป็นที่จะต้องเพิ่มครูอีกกว่า 36,000 อัตราซึ่งในปัจจุบันก็ยังคงไม่ได้รับการอนุมัติจากคณะรัฐมนตรี

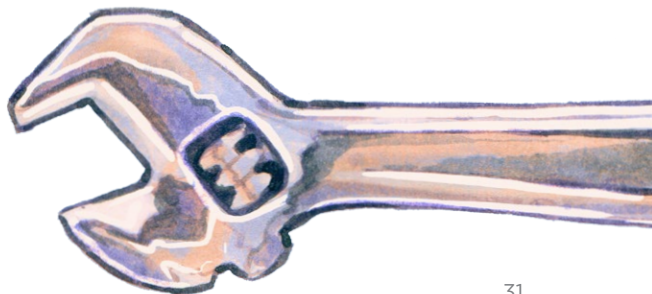
---

<sup>9</sup> โดยหากพิจารณาในระดับชั้นประถมศึกษาจะมีอัตราส่วนเด็ก 16 คนต่อครูหนึ่งคน และ มัธยมศึกษาที่เด็ก 22 คนต่อครูหนึ่งคน (World Bank, 2012 referred in Trading Economics, accessed 13 July 2013)



**จากทฤษฎีและสถานการณ์ที่เป็นจริงประกอบกัน** ทำให้คาดการณ์ได้ไม่ยากเลยว่า การเร่งรีบที่จะเพิ่มจำนวนผู้เรียนโดยไม่ตระหนักถึงการเพิ่มปัจจัยการผลิตผู้เรียนที่ดีมีคุณภาพนั้นกำลังจะส่งผลให้คุณภาพของอาชีวศึกษาลดลงในอนาคต นอกจากนี้การกำหนดนโยบายโดยเน้นไปที่เป้าหมายสายสามัญและอาชีวศึกษาที่สัดส่วน 50:50 นั้นยังเป็นมาตรการที่กดดันให้ผู้บริหารสถานศึกษารับผิดรับชอบต่อสิ่งที่ผิด กล่าวคือ ไปเน้นการรับผิดรับชอบต่อจำนวนผู้เรียนมากกว่าคุณภาพการเรียนการสอน (Accountable to quantity than quality)

**ตัวอย่างเช่น** ในช่วงเดือนมกราคม-กุมภาพันธ์ ค.ศ.2013 มีข้อเสนอจากหน่วยงานกระทรวงศึกษาให้สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ซึ่งดูแลการศึกษาสายสามัญลดการรับเด็กเข้าเรียนเพื่อผลักดันให้มิดเด็กไปสมัครเรียนสายอาชีวศึกษาเพิ่มขึ้น, ตัวอย่างนี้สะท้อนถึงความเข้าใจที่ผิดพลาด เนื่องจากการลดรับเข้าเรียนในสายสามัญไม่ได้ส่งผลให้เกิดการสมัครในสายอาชีวะเพิ่มขึ้นโดยอัตโนมัติ นอกจากนั้นเราอาจจะอธิบายได้อีกว่า แม้จะมีการเข้าเรียนในสายอาชีวะมากขึ้นก็ตาม ก็จะเป็นไปในลักษณะที่ “ไม่มีทางเลือกจึงมาเข้า” หรือก็คือเด็กที่พลาดหวังจากการเข้าเรียนในสายสามัญแล้วจึงมาเข้าเรียนอาชีวศึกษา ซึ่งนับเป็นข้อเสนอที่รับผิดชอบต่อจำนวนเด็กที่จะมาเรียน มากกว่าที่จะคำนึงถึงความต้องการของเด็กอย่างแท้จริง (ดู Matichon 11 January 2013; and Thairath 27 February 2013; accessed 13 July 2013)







**จาก**ทั้งหมดที่ได้กล่าวมานี้เป็นเพียงข้อสังเกตถึงสถานการณ์ของการศึกษาไทยในปัจจุบัน เป็นการสำรวจว่าภาพฝันของนักการศึกษาในระดับโลกและประเทศไทยนั้นห่างไกลจากภาพที่แท้จริงเพียงใด ซึ่งหากจะให้ประเมินคงต้องกล่าวว่า ความฝันที่มีนั้นกับความจริงไม่เพียงแค่ห่างไกลกันเหลือเกิน แต่เหมือนกับที่ Anne Hathaway ร้องในท่อนจบของเพลง I Dreamed a Dream เอาไว้ ความจริงของชีวิตทางการศึกษายังได้ฆ่าความฝันของเราไปด้วย:

**“I had a dream my life would be,  
So different from this hell I’m living**

*ฉันเคยวาดฝันชีวิตเอาไว้, แสบห่างไกลจากนรกนี้ที่อาศัยอยู่*

**So different now from what it seemed,  
Now life has killed the dream I dreamed.”**

*ปัจจุบันพลิกผันจากฝันที่สวยงาม, ชีวิตที่อดสูยี่ฝันที่ฉันเคยมี*





# 3



HOW TO  
REBUILD  
THE DREAM

FOR THAI  
EDUCATION



**หาก** เปรียบบบทแรกคือความฝัน, บทที่สองคือ การแสดงสภาพการณ์ที่แท้จริง (เท่าที่ผมพอจะทราบ, และแน่นอนว่าเป็นเพียง บางส่วน) ของการศึกษาไทย ซึ่งไม่ต่างอะไรกับการทำลายความฝันในบทที่หนึ่งลง อย่างไม่มีไยดี ในบทนี้จะเป็นบทซึ่งผมเชื่อว่าจะช่วยสร้างความฝันความหวังต่อการ ศึกษาไทยขึ้นมาใหม่ ด้วยการชวนผู้อ่านถกเถียงถ้อยทางเลือก ทางออก และแสดง ถึงข้อเท็จจริงอีกด้าน ข้อเท็จจริงที่ว่ายังมีนักฝัน/นักสร้างฝันอีกจำนวนมากไม่ ท้อถอยและพยายามที่จะแก้ไขปัญหาข้างต้นอย่างไม่ลดละ

# ประการแรก



การหันเหความสนใจ  
ของนักวิชาการและฝ่ายการเมือง

มาสู่เด็กอนุบาล  
มากยิ่งขึ้น

เมื่อ

ช่วงเมษายนของค.ศ.2013 ผมได้เขียนบทความให้แก่คลังสมองที่มีชื่อว่า **Siam Intelligent Unit** โดยอธิบายถึงงานของ **Knudsen et.al. (2006)** ซึ่งรวบรวมงานวิจัยในสามสาขาได้แก่ เศรษฐศาสตร์ชีววิทยาระบบประสาท และ พฤติกรรมศาสตร์ นักวิชาการเหล่านี้ซึ่งรวมไปถึง **เจมส์ เจ. เฮคแมน (James J. Heckman)** นักเศรษฐศาสตร์รางวัลโนเบลได้ข้อสรุปตรงกันว่า การศึกษาขั้นก่อนปฐมวัย (Pre-school) หรืออนุบาลมีความสำคัญอย่างมากต่อพัฒนาการเรียนรู้ โดยได้แสดงให้เห็นข้อมูลหลากหลาย เช่นการเข้า

แทรกแซงช่วยเหลือผู้เรียนที่ด้อยโอกาสตั้งแต่วัยเด็กและติดตามผลโดยเปรียบเทียบกับเด็กที่ไม่ได้รับการช่วยเหลือและพบว่า กลุ่มที่ได้รับการช่วยเหลือจะมีผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาและประสบความสำเร็จเหนือกว่าอีกกลุ่มหนึ่งอย่างมีนัยสำคัญ

**แม้ว่า** นักวิชาการในหลายสาขาจะมีความเห็นตรงกันถึงความสำคัญของการศึกษาในเด็กเล็ก ทว่า ข้อเสนอที่ต้องการจะให้รัฐเน้นการศึกษาสำหรับเด็กเล็กนั้นเป็นไปได้ยากมากที่จะจูงใจให้รัฐดำเนินการตาม อย่างน้อยก็ในสองสาเหตุ (ตามทฤษฎีเศรษฐศาสตร์ทางเลือกสาธารณะ – Public choices) เพราะ

- 1 **หนึ่ง** การลงทุนในเด็กเล็กนั้นเป็นการลงทุนที่ผลลัพธ์นั้นมีระยะเวลายาวนานกว่าจะเห็นผล แต่การลงทุนในเด็กโตขึ้นมาเป็นลำดับจะส่งผลต่อเศรษฐกิจหรือการนำมาใช้แสดงความสำเร็จในทางการเมืองได้เร็วกว่า ซึ่งรัฐบาลก็มีอายุรารอบละ 4 ปีเท่านั้นทำให้มักมีแรงจูงใจที่จะเลือกนโยบายที่ให้ผลลัพธ์ไม่ยาวนานเกินไป,
- 2 **สอง** เด็กเล็กโดยเฉพาะเด็กอนุบาลไม่มีคะแนนเสียงในทางการเมือง (อย่างน้อยก็ในแง่ทางตรง) แต่เด็กมัธยมปลายถึงมหาวิทยาลัยนั้นมีคะแนนเสียง ดังนั้นแรงจูงใจทางการเมืองที่จะดูแลการศึกษาของเด็กโตจึงสูงกว่าการศึกษาของเด็กเล็ก



**ถึง** กระนั้นก็ตาม เมื่อเดือนกุมภาพันธ์ ค.ศ.2013 ที่ผ่านมา ประธานาธิบดีแห่งสหรัฐอเมริกา, โอบามา, ได้ประกาศนโยบายการศึกษาในสมัยต่อไปของเขาจะต้องเน้นให้ความสำคัญไปที่เด็กเล็ก<sup>10</sup> อันเป็นก้าวสำคัญอย่างมากที่แสดงให้เห็นว่า ฝ่ายการเมืองเองมีความประสงค์ที่จะลงทุนเพื่ออนาคตของประเทศชาติมากกว่าผลลัพธ์ทางการเมืองระยะสั้นๆ (หรือไม่เช่นนั้นก็เพราะผู้ลงคะแนนเสียงของอเมริกามีสายตาวีที่ทอดยาวไปสู่อนาคตได้ไกล ทำให้พึงพอใจกับนโยบายของรัฐบาลเช่นนี้มากกว่านโยบายฉาบฉวย) โอบามาได้ประกาศชุดนโยบายถ้วนหน้าเพื่อเด็กอายุ 0-5 ปี (Early Education for All Americans) ซึ่งประกอบไปด้วย

**หนึ่ง** การจูงใจให้ครอบครัวผู้มีรายได้น้อยและปานกลางส่งบุตรหลานมาเข้าโรงเรียนอนุบาลอย่างมีคุณภาพ, **สอง** จัดสรรงบประมาณลงไปเพื่อกระตุ้นให้ชุมชนขยายบริการดูแลเด็กแรกเกิดจนกระทั่งถึง 3 ปีให้ได้รับการดูแลอย่างถูกต้องมีคุณภาพ, **สาม** ลงทุนกว่า 1.5 พันล้านดอลลาร์สหรัฐสำหรับการเยี่ยมเยียนบ้าน (Home visitation) เพื่อให้คำปรึกษาเกี่ยวกับพัฒนาการเด็กโดยผู้เชี่ยวชาญ (The White House, 2013)

**การตอบรับจากฝ่ายการเมือง** โดยเฉพาะจากประเทศที่มีบทบาทอย่างมากทางเศรษฐกิจการเมืองอย่างอเมริกา ได้จุดประกายให้เห็นว่า การถ่ายเทน้ำหนักเพื่อส่งเสริมการศึกษาให้แก่เด็กเล็กยังไม่สิ้นหวัง เพียงทว่า สำหรับประเทศไทยเรื่องนี้ยังไม่ชัดเจนมากเท่าใดนัก ผู้ที่ให้ความสนใจเรื่องนี้ยังจำกัดอยู่ในกลุ่มผู้บริหารหน่วยงานสาธารณสุข และบ่อยครั้งยังเน้นน้ำหนักไปที่ประเด็นใด

<sup>10</sup> เขาได้กล่าวว่า “In states that make it a priority to educate our youngest children...studies show students grow up more likely to read and do math at grade level, graduate high school, hold a job, form more stable families of their own. We know this works. So let's do what works and make sure none of our children start the race of life already behind.” (Barack Obama, February 12, 2013)

ประเด็นหนึ่งโดยเฉพาะ เช่น เรื่องการส่งเสริมการอ่าน มากกว่าที่จะมีการศึกษา และนำเสนอในภาพรวม (Comprehensive view)

แนวคิดที่ผมได้รับฟังและดูจะเป็นไปได้ในทางปฏิบัติ (Practical) มากที่สุดมาจาก **ดร.กอปรศักดิ์ ภูตระกูล** เมื่อราว ค.ศ.2006-2007 ท่านถูกเชิญมาบรรยายผลการศึกษาเรื่อง Human Capital Policy: Building a Competitive Workforce for 21st Century Thailand ในงานเลี้ยงอาหารค่ำและผมก็นั่งร่วมอยู่ด้วย ความตอนหนึ่งในการบรรยายวันนั้นกล่าวถึง การลงทุนในเด็กเล็กที่น้อยเกินไปของประเทศไทยโดยเปรียบเทียบกับเด็กโต พร้อมกันนั้นท่านก็ได้เสนอว่า สิ่งที่ทำให้อย่างมากคือการทยอยเพิ่มงบประมาณอย่างค่อยเป็นค่อยไป ในขณะที่ไม่ลดงบประมาณในส่วนของเด็กโต ซึ่งจะทำให้ในระยะยาวแล้วมูลค่าของงบประมาณที่แท้จริงจะถูกถ่ายโอนไปที่เด็กเล็กมากขึ้น ผมหวังว่าตลอดหลายปีที่หลังจากนั้นจะพบทางเลือกที่ดีกว่าข้อเสนอนี้แต่ก็ยังคงมองไม่ออก





## ประการที่สอง

# การปฏิรูป ระบบความรับผิดชอบ ของการศึกษาไทย



**การปฏิรูป**ระบบความรับผิดชอบ (Accountability system) หมายถึง การปฏิรูปความสัมพันธ์ของ ปัจจัย 5 ประการได้แก่ การมอบหมายหน้าที่ (Delegation), การจัดการการเงิน (Finance), ศักยภาพ (Performance), ข้อมูลข่าวสาร (Information) และ ความสามารถในการบังคับใช้ (Enforceability) เพื่อให้การจัดการศึกษาอันเป็น ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐ, โรงเรียน(ครู) และผู้เรียน(ผู้ปกครอง) บรรลุวัตถุประสงค์ สูงสุดได้แก่การที่ผู้เรียนมีผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาที่ดี (UNESCO, 2004) ธนาคารโลกได้เสนอว่า การปฏิรูประบบความรับผิดชอบดังกล่าวนี้ ควรทำผ่าน กระบวนการสำคัญสามด้านได้แก่



# ด้านที่หนึ่ง

การกระจายอำนาจของการจัดการศึกษาไปสู่ระดับโรงเรียน (School-based management) มาตรการนี้เกิดขึ้นเนื่องจาก หากระบบการบริหารการศึกษา มีการรวมศูนย์อยู่ที่กระทรวงศึกษา (Centralization) เมื่อเกิดความด้อยคุณภาพของการศึกษารัฐก็จะได้รับข้อมูลช้า หรือเมื่อผู้ปกครองหรือผู้เรียนต้องการที่จะสื่อสารต่อรัฐเพื่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงการศึกษาในทิศทางที่ดีขึ้น เส้นทางการสื่อสารจะยาวและมีต้นทุนสูง (Long route of accountability) ส่งผลให้การศึกษาปรับตัวได้ช้า

เพื่อให้เกิดภาพที่ตรงกัน ผู้อ่านอาจจะลองนึกภาพว่าหากเรา เรียนอยู่นอกเทศบาลแล้วเกิดปัญหาโรงเรียนดำเนินการอย่างไรคุณภาพ เราจะต้องเดินทางไปร้องเรียนกับรัฐมนตรีที่กระทรวงศึกษาในกรุงเทพฯ หรือแค่จะต้องเดินทางไป

ที่เขตพื้นที่การศึกษาในตัวเมืองก็พอแล้วครับ ต้นทุนหรืออุปสรรคที่มากจนเกินไป เหล่านี้กลายเป็นอุปสรรคขัดขวางไม่ให้เราเดินทางไปยกเว้นแต่เป็นเรื่องที่ร้ายแรงจริงๆ ซึ่งจะส่งผลให้ปัญหาถูกสะสมและการปรับตัวทำได้อย่างจำกัด

การปฏิรูปโดยการบริหารจัดการแบบเอาโรงเรียนเป็นฐานนี้หมายถึง การมอบหมายหน้าที่จากรัฐส่วนกลางมาสู่โรงเรียนมากขึ้น (Decentralized delegation) ส่งผลให้การบังคับต่อรองของผู้ปกครองหรือผู้เรียนต่อโรงเรียนทำได้ ด้วยระยะทางและต้นทุนที่ต่ำ (Short route of accountability and higher enforceability) ส่งผลกดดันให้ศักยภาพของโรงเรียนและครู ควรที่จะได้รับการยกระดับสูงขึ้น (Higher performance)

## ด้านที่สอง

ได้แก่การสร้าง **ความรับผิดชอบเชิงข้อมูลข่าวสาร (Informative accountability)** ความเชื่อสำคัญของข้อเสนอนี้คือ เมื่อมีการกระจายการบริหาร มาสู่โรงเรียนแล้วจะทำให้การต่อรองระหว่างโรงเรียนและผู้ปกครองเพื่อยกระดับ คุณภาพการศึกษามีความเป็นไปได้สูงขึ้น ทว่า นั่นก็อาจจะยังไม่เพียงพอตราบดี ที่ผู้ปกครองยังไม่ทราบว่า คุณภาพหรือศักยภาพของโรงเรียนแท้ที่จริงแล้วเป็น เช่นไร ดังนั้น โรงเรียนจึงควรที่จะต้องเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่จำเป็นแก่ผู้ปกครอง ในการตัดสินใจเลือกที่เรียน หรือ เพื่อให้ผู้ปกครองสามารถร้องเรียนตรวจสอบ คุณภาพของสถานศึกษาได้อย่างเหมาะสม ข้อเสนอจึงเป็นข้อเสนอที่ต้องการเพิ่ม ระดับการบังคับใช้ของผู้ปกครองต่อโรงเรียน (Higher enforceability) ผ่านการ เพิ่มขึ้นของข้อมูลข่าวสาร (Higher information) เพื่อที่ท้ายที่สุดแล้วศักยภาพ ของโรงเรียนจะสูงขึ้น (Higher performance) ในทางปฏิบัติการแสดงข้อมูลของ โรงเรียนต่อผู้ปกครองนั้นจะดำเนินการด้วยสิ่งที่เรียกว่า “**Report Card**” ซึ่งผู้



อ่านสามารถทำความเข้าใจเพิ่มเติมได้จากงานศึกษาของ สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์ และคณะ (2555)

## ด้านที่สาม ◆ 3

การประเมินครูโดยผูกโยงความก้าวหน้าทางอาชีพ หรือ ผลตอบแทนที่ครูจะได้รับเอาไว้กับผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาของเด็กโดยตรง (อาทิ ข้อเสนอมาตรฐาน) จะส่งผลให้ครูไม่ต้องเสียเวลาไปกับเอกสาร หรือกิจกรรมอื่นๆ ที่ออกห่างจากตัวผู้เรียน (Changing in delegation and finance) ส่งผลให้ศักยภาพของครูและของผู้เรียนเองได้รับการส่งเสริมอย่างเต็มที่และมุ่งเป้า (Focusing performance) นอกจากนี้ การผูกโยงความก้าวหน้าของครูกับผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาจะพิจารณาจาก “ความก้าวหน้าของคะแนนสอบมาตรฐาน” ดังนั้น เด็กที่เรียนอ่อนจะได้รับความสนใจแลมากกว่าเด็กที่เรียนเก่งโดยอัตโนมัติ เพราะ คะแนนของ

เด็กกลุ่มที่เรียนเก่งอยู่แล้วจะสูงและส่งผลให้การเพิ่มคะแนนให้แก่เด็กกลุ่มนี้ทำได้น้อยและทำได้ยาก ในขณะที่เด็กกลุ่มที่เรียนอ่อนจะมีระดับความก้าวหน้าได้อีกมาก ซึ่งจะจูงใจให้อาจารย์มุ่งเน้นความสนใจไปที่เด็กอ่อนมากกว่า

**แต่** การดำเนินงานทั้งสามด้านนี้จะเลือกทำเพียงอย่างใดอย่างหนึ่งไม่ได้ โดยเฉพาะ ด้านการกระจายอำนาจและการให้ข้อมูลข่าวสาร หรือ การสร้างระบบความรับผิดชอบต่อผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษา หากไม่เกิดขึ้นไปด้วยกันก็จะทำให้การกระจายอำนาจดังกล่าวกลายเป็นการกระจายอำนาจที่ปล่อยให้เกิดการบริหารงานตามอำเภอใจ และไร้เป้าหมายที่จะรับผิดชอบต่อร่วมกันในการจัดการศึกษา ผลการวิจัยของ **ติลกะ ลัทธิพิพัฒน์ (2555)** ชี้ว่าการกระจายอำนาจไปสู่ระดับโรงเรียนโดยไม่มีความรับผิดชอบจะทำให้ผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษา “ต่ำที่สุด” กล่าวคือ ผู้เรียนจะมีผลการศึกษาดำกว่ากรณีที่ไม่มีการปฏิรูปใดเลยเสียอีก

ปัจจุบัน ความคืบหน้าของการดำเนินงานทั้งสามด้านนี้นั้นค่อนข้างเดินไปได้เป็นลำดับโดยมี สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (Thailand Development Research Institution: TDRI) เป็นกำลังสำคัญทางภาควิชาการ



# ประการที่สาม

## การศึกษาเพื่อความ จอกวาง หลากหลาย ของผู้เรียน



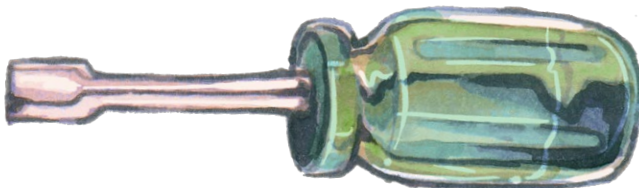
เมื่อ

ผู้อ่านได้ฟังข้อเสนอเกี่ยวกับการสร้างระบบความรับผิดชอบครบวงจร (ทางการเงิน การกระจายอำนาจ และข้อมูลข่าวสาร) โดยเฉพาะในส่วนที่เรียกร้องให้มีการผูกโยงผลตอบแทนของครูเอาไว้กับผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาของเด็กนักเรียน ในด้านหนึ่งก็อาจจะเกิดความรู้สึกว่าน่าจะดีกว่าสถานการณ์เดิมซึ่งครูต้องใช้เวลาส่วนใหญ่ไปกับเรื่องเอกสารและมีโอกาสสูงที่จะถูกตบแต่งหลักฐานได้ง่ายโดยผลงานเหล่านั้นไม่ได้เชื่อมโยงกับคุณภาพการสอนเท่าใดนัก แต่ในอีกด้านหนึ่งก็เกิดความรู้สึกว่า มาตรการใหม่ที่น่าเสนอมานี้ดีแล้ว

จริงหรือ? มันจะบั่นทอนคุณค่าด้านอื่นของคุณครู หรือส่งผลต่อการทำลายความหลากหลายของสาระการเรียนรู้หรือไม่? ความรู้สึกด้านหลังนี้มีความสำคัญอย่างมากครับ และผมคิดว่าเป็นความรู้สึกที่ถูกต้องแล้วเพราะผมและผู้ติดตามประเด็นการศึกษาหลายท่านก็มีความกังวลเช่นเดียวกัน

**นักวิชาการสองท่าน**ซึ่งมีชื่อเสียงอย่างมากได้แก่ นักปรัชญาชื่อดังจากมหาวิทยาลัยฮาร์วาร์ด (Harvard) ชื่อว่า **ไมเคิล แซนเดล (Michael Sandel)** รวมถึง **เซอร์ เคน โรบินสัน (2006, 2013)** ที่ออกมาแสดงความกังวลต่อมาตรการดังกล่าวอย่างมีน้ำหนัก Sandel (2012) ชี้ว่าการผูกผลตอบแทนของคุณครูเอาไว้กับผลการเรียนของเด็กนั้นอาจเปลี่ยนแปลงหรือบั่นทอนคุณค่าบางอย่างของคุณครู จากผู้ที่ต้องมุ่งมั่นให้เกิดความงอกงามของการเรียนรู้ในตัวผู้เรียน ไปสู่การสอนเพื่อยกระดับรายได้ ในขณะที่ โรบินสันเน้นย้ำประเด็นที่ว่า การศึกษานั้นเป็นไปเพื่อที่จะเชิดชูความคิดสร้างสรรค์และความหลากหลายของผู้เรียน แต่การกำหนดให้ครูต้องส่งเสริมความรู้ที่จำกัดอยู่ใน “ข้อสอบมาตรฐาน” โดยเฉพาะเมื่อความรู้ของผู้เรียนตามข้อสอบมาตรฐานนั้นมีผลโดยตรงต่อรายได้ของครู จะทำให้บั่นทอนความหลากหลายและความคิดสร้างสรรค์ของเด็กลงและตอกย้ำถึงโครงสร้างลำดับชั้นของความรู้ที่ยกยอให้คณิตศาสตร์และวิทยาศาสตร์ไว้บนสุด โดยเอาศิลปะด้านต่างๆ ไว้ด้านล่างของโครงสร้างเหล่านั้น

ในระหว่างผมเขียนบทความนี้ขึ้น เพื่อนของผม, **ฐิติรัตน์ ทิพย์สัมฤทธิ์กุล**, ได้อ่านรายงานเรื่อง **Art for Art's Sake? The Impact of Arts Education** ของ OECD (2013) แล้วนำท่อนความตอนหนึ่งของรายงานมาเล่าให้ฟังว่า ถึงแม้ศิลปะ





จะมีด้านบวกต่อทักษะอื่นๆ และต่อการเกิดนวัตกรรมใหม่ๆ ก็ตามแต่ที่ว่า นั้นไม่ควรที่จะเป็นด้านหลักที่ไ้สนับสนุนวิชาศิลปะ เพราะถึงที่สุดแล้วศิลปะนั้นก็เป็นสิ่งทีคู้กับอารยธรรมของมนุษย์โลกมาพร้อมๆ กับคณิตศาสตร์หรือวิทยาศาสตร์ (หรืออาจจะมามาก่อน) ศิลปะยังเป็นพื้นที่ซึ่งเราจะได้ใคร่ครวญถึงความงามและความหมายของการมีชีวิต ผมคิดว่า ข้อเขียนชิ้นนี้สะท้อนถึงความจำเป็นและสภาพการณ์ที่แท้จริงของความรู้ที่ไร้ลำดับชั้นอย่างชัดเจน “มายาคติ” หรือวัฒนธรรมในแบบการจัดลำดับชั้นตามความต้องการของ “ตลาด-ทุนนิยม” ซึ่งเชิดชูความรู้เฉพาะที่นำไปใช้สร้างการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจได้เท่านั้น ถูกทำให้เข้าใจว่าเป็นเรื่องธรรมชาติหรือข้อเท็จจริงมานับตั้งแต่ศตวรรษที่ 19 นี้ควรได้รับการทบทวนและเยียวยาเสียใหม่



**แต่เราจะทำอย่างไร**เพื่อที่จะประสานให้คงข้อดีของระบบความรับผิดชอบที่ชอบที่ควรสร้างขึ้นใหม่นี้เอาไว้ และขณะเดียวกันก็ไม่ไปบั่นทอนคุณค่าของการศึกษา หรือกดทับความหลากหลายของความชาญฉลาด (Multiple-intelligent) ของผู้เรียนเอาไว้? ผมเสนอว่ามี **3 เรื่อง**ที่เราควรทำควบคู่ไปกับการสร้างระบบความรับผิดชอบครบวงจร ได้แก่

## เรื่องแรก 1

ควรมีการสื่อสารอย่างแข็งขันว่า ระบบความรับผิดชอบที่สร้างขึ้นใหม่นี้มีเป้าหมายเพื่อการเรียนรู้ของเด็ก ไม่ใช่คะแนนสอบ พร้อมกันนั้น ควรตอกย้ำว่าระบบความรับผิดชอบนั้นไม่เป็นเพียงแค่เรื่องของ “แรงจูงใจ (Incentivizing)” เหมือนแครอทและไม้ก้านโตที่จะพาดครุให้ไปในแนวทางที่รัฐเห็นว่าสมควร แต่มันควรเป็นเครื่องมือในการวินิจฉัยอาการ และเพื่อที่จะได้เข้าไปช่วยสนับสนุนส่งเสริมและให้กำลังใจกับครุหรือโรงเรียนที่ยังพัฒนาได้น้อย เพื่อที่รัฐจะสามารถระดมทรัพยากรเข้าไปช่วยดูแลในส่วนเหล่านั้นได้อย่างเจาะจงมากขึ้นด้วย,

## เรื่องที่สอง 2

รัฐควรที่จะกำหนดกรอบการใช้เวลาเพื่อการเรียนของโรงเรียน เพื่อที่จะป้องกันไม่ให้เกิดการสอนเนื้อหาที่มากจนเกินไปเพื่อเพิ่มคะแนนสอบ (Over-coaching)

## เรื่องที่สาม 3

การเปิดพื้นที่ และ ลดอุปสรรคหรือข้อจำกัดของการสร้างระบบ “การศึกษาทางเลือก” ในสังคมไทย ทั้งนี้ก็เพราะทำที่สุดแล้ว แม้ว่ารัฐบาลจำเป็นจะต้องเน้นย้ำถึงทักษะบางด้านที่สำคัญและอยู่ในวิสัยที่จะวัดประเมินได้ อาทิ คณิตศาสตร์,

วิทยาศาสตร์, ภาษาอังกฤษ, หรือบรรดาคุณลักษณะสำคัญอาทิ การคิดอย่างวิพากษ์ หรือ การยืดหยุ่นปรับตัว แต่หนทางแห่งการเรียนรู้ที่หลากหลายซึ่งผู้เรียนหรือผู้ปกครองมีความต้องการที่จะเลือกให้แก่บุตรหลานก็ไม่ควรถูกปิดกั้น

เมื่อกล่าวถึงการศึกษาทางเลือก (Alternative education) ผมได้มีโอกาสรับฟังทัศนะของนักการศึกษาทางเลือกที่สำคัญในสังคมไทยถึงสองท่าน ได้แก่ **พิภพ ธงไชย** (Pipob Thongchai) และ **ชัชวาลย์ ทองดีเลิศ** (Chatchawan Thongdeelert) ทั้งสองเน้นย้ำในประเด็นสำคัญร่วมกันได้แก่ **การกระจายบทบาทของการจัดการศึกษาและการเพิ่มความหลากหลายของการจัดการศึกษาเพื่อให้ตอบสนองต่อความองงามของผู้เรียนที่มีความเฉพาะตัว** โดยชัชวาลย์ ได้ชี้ให้เห็นถึงขบวนการโรงเรียนทางเลือกในปัจจุบันว่ามีการเติบโตมาอย่างต่อเนื่องตลอด 3 ทศวรรษที่ผ่านมาและกล่าวได้ว่า มีความพร้อมที่จะก้าวต่อไปในอนาคตได้ตราบเท่าที่รัฐบาลยังไม่เข้ามาเป็นอุปสรรคขัดขวาง ตัวอย่างเช่น ในจังหวัดเชียงใหม่ซึ่งเป็นเมืองศูนย์กลางของภาคเหนือมีการศึกษาภายในครอบครัว (Home-schooling) เพิ่มขึ้นจาก 4-5 ครัวเรือนใน 5 ปีก่อนมาเป็น 50 ครัวเรือนในค.ศ.2013 ซึ่งถือว่าเติบโตอย่างรวดเร็วมาก

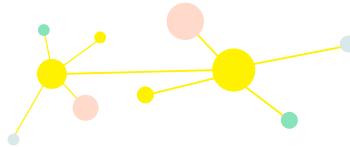


**ในขณะที่พิภพ ธงไชย** ได้เสนอข้อเสนอหลายประการที่มีความก้าวหน้าในทีนี้จะขอหยิบยกขึ้นมากล่าวถึง 2 ข้อเสนอที่น่าสนใจก็คือ **หนึ่ง** เสนอให้รัฐจัดการศึกษาน้อยลงและให้เพิ่มบทบาทของเอกชนมากยิ่งขึ้น และ **สอง** เสนอให้มีการโอนเงินเข้าไปให้แก่เด็กวัยเรียนในรูปของบัตรเงินสด (พิภพใช้คำว่าบัตรเครดิต แต่จากการอธิบายน่าจะหมายถึงบัตรเงินสดมากกว่า) เพื่อให้เด็กเหล่านี้นำเงินที่ได้ไปใช้เลือกซื้อบริการการศึกษาที่ตนเองชอบโดยตรง



**หากเปรียบ**กับมาตรการที่พบเห็นได้ในระดับนานาชาติ ข้อเสนอประการแรกของพิภพมีลักษณะคล้ายโรงเรียนแบบ Charter school หรือโรงเรียนชุมชน (Community school) ซึ่งเป็นโรงเรียนที่ได้รับการปรับเปลี่ยนจากโรงเรียนของรัฐ มาสู่การบริหารงานโดยเอกชนหรือชุมชนแทน (โดยเฉพาะเมื่อรัฐไม่มีศักยภาพเพียงพอจะบริหารโรงเรียนเหล่านั้นให้ได้ตามเป้าหมาย) ซึ่งอาจจะเป็นทางออกให้แก่ปัญหาโรงเรียนขนาดเล็กในปัจจุบันก็เป็นได้ กล่าวคือในปัจจุบันกระทรวงศึกษาประสบปัญหาอย่างมากเกี่ยวกับการจัดการศึกษาในพื้นที่ห่างไกล ซึ่งจำนวนเด็กมีเบาบางมากจนกระทั่งจำนวนครูที่จัดสรรไปตามสัดส่วนครูต่อเด็กไม่เพียงพอที่จะจัดการศึกษาได้อย่างมีประสิทธิภาพ (ยกตัวอย่างเช่น หากกำหนดให้มีครู 1 คนต่อเด็ก 20 คน บังเอิญบริเวณที่โรงเรียนตั้งอยู่มีเด็กเบาบางส่งผลให้ครูที่ได้รับการจัดสรรไปมีเพียง 4 คนเท่านั้น ในบรรดาครู 4 คนนี้ต้องสอนทุกช่วงชั้นและทุกรายวิชาทำให้การศึกษาไม่สามารถจัดได้อย่างมีประสิทธิภาพ)

**ในกรณีเช่นนี้**กระทรวงศึกษาในค.ศ. 2013 พยายามเสนอให้ควบรวมโรงเรียน (Merger and acquisition) ซึ่งได้รับการต่อต้านจากหลายฝ่าย แต่หากไม่ยุบรวมโรงเรียนรัฐก็ไม่สามารถจะจัดสรรครูมาเพิ่มได้เพราะงบประมาณที่มีอยู่อย่างจำกัด และหากไม่ดำเนินการอะไรเลยในอนาคตเมื่อสังคมไทยกำลังดำเนินไปในลักษณะสังคมสูงวัย (Aging society) โรงเรียนเหล่านี้ก็จะมีผู้เรียนน้อยลงและครูน้อยลงไปเรื่อยๆ จนไม่สามารถจัดการศึกษาได้ในที่สุด ทางออกที่อิงกับมาตรการ Charter school และการสร้างระบบความรับผิดชอบก็คือ ควรมีเวลาให้โรงเรียนเหล่านี้พิสูจน์ตนเองว่าสามารถจัดการศึกษาตามแนวทางของตนเองเท่าที่ทรัพยากรมีอยู่ เพื่อที่จะให้ผู้เรียนมีผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาดีขึ้นได้หรือไม่? และหากไม่สามารถทำได้ก็ให้โรงเรียนเข้าสู่กระบวนการปรับเปลี่ยนตามสมควรใจว่าจะควรรวมกับโรงเรียนใกล้เคียง หรือจะเข้าสู่การเป็นโรงเรียนลักษณะ Charter School หรือโรงเรียนชุมชน ซึ่งรัฐจะลดการอุดหนุนลงเป็นลำดับเพื่อให้เอกชนหรือชุมชนจัดการและวางเป้าหมายทางการศึกษาของโรงเรียนด้วยตนเอง



**ข้อเสนอ** เรื่องการกระจายบทบาทการศึกษาจากรัฐมาสู่เอกชนหรือชุมชนในแง่รูปแบบการศึกษาทางเลือกนี้จึงไม่เหมือนกับการกระจายบทบาทการศึกษาจากรัฐส่วนกลาง/ระบบราชการมาสู่ระดับโรงเรียน (School based management) เสียทีเดียว แต่กำลังกล่าวถึงการโยกย้ายบทบาทของรัฐมาสู่เอกชนหรือชุมชน ซึ่งเรื่องนี้ก็จะเกี่ยวพันเชื่อมโยงไปถึงประเด็นที่สองที่พิภพได้เสนอไว้ ได้แก่ การผันงบประมาณลงมาสู่ผู้เรียนผ่านบัตรเงินสด มาตรการดังกล่าวถูกเรียนในระดับนานาชาติว่ามาตรการโอนเงินสดให้อย่างมีเงื่อนไข (Conditional cash transfer) ซึ่งโดยส่วนใหญ่มักมีเงื่อนไขอยู่ที่จะต้องใช้จ่ายเพื่อการศึกษาเท่านั้น

และมักให้แก่ครัวเรือนยากจน แต่ก็สามารถให้ภายใต้เงื่อนไขอื่นได้เช่นเดียวกันเช่น อายุ หรือเพศ นอกจากนี้ข้อเรียกร้องให้มีการโอนเงินให้แก่ผู้เรียนโดยตรงเพื่อใช้ซื้อ บริการการศึกษานี้ยังอาจจะใกล้เคียงกับข้อเสนอเรื่องการจัดการศึกษาด้วยระบบ วอลเชอร์ (Voucher) ซึ่งหมายถึงการให้บัตรที่ใช้ซื้อบริการการศึกษาให้แก่เด็กวัย เรียนโดยตรง โดยเมื่อสถานศึกษาดังกล่าวได้รับวอลเชอร์ ก็จะนำไปขึ้นเงินกับรัฐ

การใช้ทั้งระบบโอนเงินเข้าบัญชีการศึกษาให้อย่างมีเงื่อนไขและการใช้ ระบบวอลเชอร์นั้นหากกล่าวโดยรวมๆ ก็คือมาตรการในลักษณะที่โอนงบการ ศึกษามาสนับสนุนทางฝั่งอุปสงค์หรือผู้ซื้อโดยตรง (Demand side financing) ซึ่งถูกคาดหวังว่า เมื่ออำนาจซื้อมาตกแก่ผู้ซื้อแล้วอำนาจต่อรองทางฝั่งผู้ซื้อก็จะ มากขึ้น การแข่งขันเพื่อจัดการศึกษาที่ดีทางฝั่งโรงเรียนก็จะดีขึ้นรวมถึงผู้เรียนมี เสรีภาพทางการเงินที่จะเลือก “การเรียนรู้อะไร” ได้มากขึ้นอีกด้วย ซึ่งในความเห็นของ พิภพเอง การผันงบประมาณมาสู่ฝั่งอุปสงค์มากขึ้นนี้ควรที่จะครอบคลุมไม่เพียง เฉพาะการศึกษาโดยรัฐเท่านั้น แต่ยังรวมถึงการนำไปใช้เพื่อการศึกษาทางเลือก และบริการการศึกษาอื่นๆ นอกโรงเรียนอีกด้วย

**ผมคิดว่า** ข้อเสนอของทั้งสองนี้น่าสนใจ... ทว่าน่าสนใจนั้นก็ ไม่ใช่ในแง่ของความเป็นไปได้หรือในแง่ของความถูกต้อง แต่ทว่า มันน่าสนใจเพราะ เท่าที่ได้ฟังทั้งสองท่านกล่าวมา ทั้งสองไม่ได้เน้นหนักไปที่เรื่องของ “โรงเรียนทาง เลือก” เสียด้วยซ้ำ เราจะต้องไม่เข้าใจผิดไปว่าการศึกษาทางเลือกคือโรงเรียน ทางเลือก สำหรับสิ่งที่ทั้งสองท่านกำลังกล่าวถึงเป็นเรื่องของระบบและโครงสร้าง “การจัดการศึกษาทางเลือกแท้ที่จริงจึงไม่ใช่โรงเรียนหรือวิธีการจัดการเรียน การสอนแบบใดแบบหนึ่ง แต่คือ ปรัชญาของการจัดการศึกษาที่ขบฏต่อรูปแบบ



มาตรฐานที่ตายตัวในกระแสหลัก และแสวงหาแนวทางเพื่อที่จะตอบสนองต่อ  
ธรรมชาติของผู้เรียน ซึ่งไร้ขอบเขตและที่สิ้นสุด” ไม่ว่าจะผมหรือท่านผู้อ่านจะเห็น  
ด้วยกับข้อเสนอของพิภพ และ ชัชชวาลย์ หรือไม่? แต่สิ่งที่บรรยายมาทั้งหมด  
นี่คือพลังอีกด้านหนึ่งที่ชี้ชวนให้เราตระหนักว่า กระบวนทัศน์ (Paradigm)  
ทางการศึกษาที่ไม่ได้อิงกับแนวทางกระแสหลัก ยังดำรงอยู่ ตื่นตัว และพร้อมที่  
จะเสนอข้อเสนอที่ท้าทายการจัดการศึกษากระแสหลักอย่างไม่ลดละ และหาก  
เราจะรับฟังข้อเสนอเหล่านี้เอาไว้อย่างตั้งอกตั้งใจ วิเคราะห์วิจัยข้อเสนอเหล่านี้  
เพิ่มเติมขึ้นไป การศึกษาทางเลือก, ในบางข้อเสนอ, อาจกลายเป็นทางออกสำหรับการ  
การศึกษากระแสหลักก็เป็นได้



# ประการที่สี่

## การปฏิรูป ปัญหาทางการเงิน ของครู



**๖๖** นอนว่า จากข้อเสนอเพื่อการปฏิรูปทั้งสอง  
ข้อที่ผ่านมาเราได้เห็นถึงบทบาทที่สำคัญของครูต่อการจัดการศึกษา แต่ทราบเท่า  
ที่คุณภาพชีวิตของครูยังไม่ดีเพียงพอ การจะเรียกร้องให้ครูทุ่มเทเวลาต่อการสอน  
นั้นก็ยิ่งอาจจะเป็นข้อเรียกร้องที่เป็นไปได้ยากในทางปฏิบัติ ในข้อ 3 ประการที่  
สี่นี้จึงจะกล่าวถึงสองเรื่องสำคัญได้แก่ เรื่องแรก การแก้ไขปัญหาความเหลื่อม  
ล้ำของเงินเดือนครูภายในกลุ่มครูด้วยกันเอง (อาทิ ครูเอกชนและรัฐ, ครูประถม  
และมัธยม), เรื่องที่สอง การวางมาตรการเพื่อแก้ไขปัญหารายได้เริ่มต้นก่อน  
ช่วงอายุ 40 ของครูที่ค่อนข้างต่ำเมื่อเทียบกับกลุ่มอาชีพอื่นในสังคมไทย และ  
สุดท้ายเรื่องที่สาม การแก้ไขปัญหาการคอร์รัปชันในกระทรวงศึกษา



## สำหรับเรื่องแรก 1

คือความเหลื่อมล้ำระหว่างเงินเดือนครูด้วยกันเองในกลุ่มต่างๆ

สำหรับข้อเสนอเพื่อแก้ไขปัญหาระหว่างครูในโรงเรียนของรัฐและเอกชน ซึ่งยังมีความแตกต่างของรายได้ถึงกว่าเท่าตัวในปัจจุบันนี้ งานของ **สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์ และคณะ (2555)** ซึ่งว่าเกิดมาจากการที่รัฐกำหนดในกฎหมายให้ สถานศึกษาของรัฐและเอกชนได้รับเงินอุดหนุนไม่เสมอภาคกัน โดยเอกชนได้รับ น้อยกว่า และในขณะเดียวกันรัฐก็ยังกำหนดให้โรงเรียนเอกชนห้ามเก็บค่าเทอมสูง กว่าระดับที่รัฐกำหนดด้วย ดังนั้นในแง่นี้เอกชนจึงมีรายรับที่น้อยและไม่สามารถจะ แสวงหารายรับด้านอื่นเพิ่มเติมได้โดยเฉพาะผ่านการเก็บค่าเทอม

ทางออกที่งานของ ดร.สมเกียรติเสนอก็คือการปรับเปลี่ยนเงินอุดหนุน ระหว่างโรงเรียนรัฐและเอกชนให้มีความเสมอภาคกันมากขึ้น (โดยเฉพาะในส่วน ที่ผูกพันกับจำนวนผู้เรียนเพราะเปรียบเสมือนการอุดหนุนให้ผู้เรียนทางอ้อม) หรือ ไม่เช่นนั้นก็ควรที่จะต้องปลดข้อจำกัดในเรื่องการเก็บค่าเทอมและยกการตัดสินใจ ถึงความเหมาะสมไปให้แก่ผู้ปกครองในการตัดสินใจว่าค่าเทอมดังกล่าวมีความ สอดคล้องกับคุณภาพ หรือเหมาะสมที่จะให้บุตรหลานเข้าเรียนหรือไม่ ซึ่งการ ตัดสินใจดังกล่าวจะดีขึ้นได้ก็โดยการสร้างความรับผิดชอบต่อเชิงข้อมูลข่าวสารดัง ที่ได้กล่าวไปแล้วนั่นเอง





## สำหรับเรื่องที่สอง 2

### ได้แก่ความเหลื่อมล้ำระหว่างเงินเดือนครูเมื่อเทียบกับอาชีพอื่นๆ โดยเฉพาะในสังคมไทย

ข้อเสนอเบื้องต้นที่น่าจะทำได้คือ การปรับเปลี่ยนให้เงินเดือนเริ่มต้นของครูสูงขึ้น แต่ลดอัตราการเพิ่มขึ้นตามอายุงานลง กล่าวในทางเทคนิคแล้ว การดำเนินงานดังกล่าวคือการลดความชันของเส้นรายได้ตลอดชีวิตของครูลง มาตรการดังกล่าวนี้จะช่วยให้เงินเดือนครูในช่วงเริ่มต้นอาชีพสูงขึ้นได้โดยที่งบประมาณของรัฐซึ่งลงทุนจ้างครูตลอดชีวิตราชการนั้นคงที่เท่าเดิม แต่จะมีข้อดีเพิ่มเติมขึ้นมาคือ การมีเงินเดือนตั้งต้นของครูที่สูงขึ้นช่วยเพิ่มแรงจูงใจในการทำอาชีพครูมากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะเมื่อพิจารณาถึงข้อเท็จจริงที่ว่า กว่าครูในระดับชั้นมัธยมจะมีรายได้สูงกว่าอาชีพอื่นๆ ต้องทำงานจนอายุสูงถึงราว 40 ปีแล้วซึ่งเป็นระยะเวลาที่ยาวนานและไม่จูงใจเลย นอกจากนี้ ที่เพิ่มเติมขึ้นเป็นพิเศษสำหรับครูระดับชั้นประถมศึกษาได้แก่ ควรได้รับการเพิ่มรายได้ที่แน่นอนขึ้นจากปัจจุบัน (ซึ่งอาจจะต้องศึกษาเพิ่มเติมว่าเท่าใดจึงจะเหมาะสม) เพราะจากข้อมูลเชิงประจักษ์ยังมีระดับรายได้ตลอดชีวิตที่ต่ำกว่าค่าเฉลี่ยของอาชีพอื่นๆ อยู่พอสมควร

### ทั้งนี้

การเพิ่มรายได้ในส่วนนี้ควรเพิ่มเพียงเพื่อให้พื้นฐานของรายได้ตามอายุงาน (Baseline income) ไม่น้อยไปกว่ารายได้เฉลี่ยของอาชีพอื่นๆ ในสังคมเท่านั้น แต่รายได้ส่วนที่จะเพิ่มขึ้นมาอันเนื่องมาจากความสามารถในการสอนและการเพิ่มพูนผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาของผู้เรียนนั้นเป็นอีกกรณีหนึ่งซึ่งจะคิดเพิ่มเติมขึ้นไปอีกต่างหาก

## ในเรื่องที่สาม 3

**การลดปัญหาคอร์รัปชัน** จะช่วยลดภาระค่าใช้จ่ายของครูได้อย่างมีนัยสำคัญ ทั้งนี้ก็เพราะ จากข้อมูลของ **Michael Tan** (2006) กิจกรรมต่างๆ ในกระทรวงศึกษาธิการคอร์รัปชันรื้อไหลอยู่เป็นจำนวนมาก รวมถึงการโยกย้ายโรงเรียนของครูที่ได้รับการบรรจุเข้าไปแล้วด้วย คาดว่ามูลค่าของเงินในส่วนนี้จะคิดเป็นราว 500,1,000 บาทต่อกิโลเมตร (คิดจากระยะทางระหว่างโรงเรียนเก่าไปถึงโรงเรียนที่ต้องการย้าย) การต้องกั๊ยืมเงินนอกระบบในอัตราร้อยละ 20-30 ต่อปีเพื่อมาใช้จ่ายในส่วนนี้น่าที่จะเป็นภาระทางการเงินไม่น้อยสำหรับครู หากสามารถดำเนินการเช่นนี้ได้ ปัญหาเรื่องค่าตอบแทนของครูที่น้อยจนเกินไปก็จะไม่กลายเป็นข้ออ้างหรืออุปสรรคในการจัดการศึกษาเท่าที่ผ่านมา



# ประการที่ห้า

มาตรการเพื่อยกระดับ  
คุณภาพอาชีวศึกษา

ควบคู่ไปกับ  
การเพิ่มจำนวนผู้เรียน



## อัน

ที่จริงการสนับสนุนให้เกิดการลงทุนในอาชีวศึกษานั้นเป็นข้อถกเถียงที่เฝ้าตร้อนในช่วงทศวรรษที่ 1970 ละจบลงด้วยข้อสรุปของธนาคารโลก (World Bank) ที่ว่าการลงทุนในอาชีวศึกษานั้นไม่คุ้มค่าและไม่มีผลดีต่อการพัฒนาทางเศรษฐกิจเท่ากับการลงทุนในระบบการศึกษาขั้นปฐมวัย ทรายาดิที่ระบบการศึกษาอาชีวะยังไม่สามารถบรรลุ 2 เงื่อนไขสำคัญได้แก่



**หนึ่ง** ผลิตเด็กได้ตรงตามความต้องการของตลาดแรงงานทั้งในเชิงปริมาณและคุณภาพ (Attributes)

**สอง** เอกชนไม่ได้เข้ามาแบ่งปันต้นทุนอย่างเหมาะสม (Cost sharing) เพราะหากพิจารณาถึงผลตอบแทนจากการจัดการศึกษาแบบอาชีวศึกษาในประเทศกำลังพัฒนา อาทิ มาเลเซียหรือไทย ธนาคารโลกรายงานว่าประโยชน์จากการลงทุนทางการศึกษาที่จะตกแก่เอกชน (Private return) จะอยู่ที่ราว 20% ของเงินลงทุน ในขณะที่ประโยชน์ซึ่งจะตกแก่สังคม (Social return) จะอยู่ที่ราว 12-25% ดังนั้นหากรัฐแบกรับต้นทุนอยู่เพียงฝ่ายเดียวย่อมไม่ยุติธรรม, ซึ่งไม่น่าแปลกใจว่า ประเทศกำลังพัฒนารวมถึงไทยด้วย ไม่ผ่านสองเงื่อนไขนี้เท่าใดนัก ดังนั้นธนาคารโลกจึงค่อยๆ ลดงบประมาณสำหรับอาชีวศึกษาลงถึงกว่า 30% ในระหว่าง ค.ศ.1977-1988 และถ่ายเทความสนใจไปสู่การศึกษาขั้นปฐมวัยแทน (World Bank, 1991)

**ใน** ขณะที่ประเทศไทยกำลังกลับมาสนใจเรื่องของการส่งเสริมอาชีวศึกษาอีกครั้ง คำถามสำคัญคือเราได้ตระหนักถึงปัญหาที่เป็นข้อถกเถียงระดับโลกเหล่านี้แค่ไหนเพียงใด? แน่นอนว่า จากที่ได้กล่าวไว้ในบทที่แล้ว เราคงมีความเห็นตรงกันได้ไม่ยากว่า การเพิ่มจำนวนเด็กอาชีวศึกษานั้นเป็นเป้าหมายที่ไม่มีความสมบูรณ์ในตัวมันเอง มาตรการที่จะเชื่อมโยงคุณลักษณะของเด็กที่จบออกมาและความต้องการของตลาดยังไม่มีประเด็นเด่นชัด และรัฐก็เป็นผู้แบกรับ



ต้นทุนหลักในการดำเนินงานเหล่านี้, แต่เราจะทำอะไรได้มากกว่าบ่นจิมงำกับเรื่องเหล่านี้หรือไม่? ผมคิดว่าเรามีและเป็นข้อเสนอที่ไม่ได้ใหม่แต่อย่างไรเลย หากเป็นสิ่งที่กระทรวงศึกษาได้ริเริ่มไว้บ้างแล้วด้วย เพียงแต่ยังขาดการสนับสนุนให้เกิดการดำเนินงานอย่างกว้างขวางจริงจัง นั่นก็คือการนำระบบ “**สนธิระบบการเรียนและการทำงานเข้ามาให้ด้วยกันในการเรียนรู้ (Work Integrated Learning: WIL)**” แนวคิดหลักของ WIL คือการบูรณาการการเรียนและการทำงานให้ดำเนินไปควบคู่กัน ซึ่งการดำเนินงานดังกล่าวจะมีประโยชน์ในหลายลักษณะด้วยกัน ได้แก่

WIL

## ประโยชน์ลักษณะแรก 1

หากเราพิจารณาการศึกษาและการผลิตแยกขาดจากกัน ซึ่งเรียกว่าแบบจำลองสองภาคการผลิต (Two sector growth model) ก็จะพบว่าหากมีการเรียนมากขึ้นแรงงานก็จะถูกดึงไปอยู่ในสถานศึกษาทำให้ในระยะสั้นๆ จำนวนแรงงานน้อยลง หรือต้นทุนแรงงานเพิ่มขึ้นตามความขาดแคลนทำให้กำไรหรือการเติบโตทางเศรษฐกิจในระยะสั้นมีน้อย ทว่า ในระยะยาวแล้วเมื่อคนได้รับการศึกษาที่ดีเมื่อจบออกมาก็จะสร้างการผลิตที่มีมูลค่าเพิ่มสูงๆ ได้ตั้งนั้นในระยะยาวการเติบโตทางเศรษฐกิจก็จะสูงขึ้น กลับกันหากมีคนเลือกที่จะออกจากการศึกษาไปทำงานมากๆ เศรษฐกิจก็จะเติบโตในระยะสั้นแต่ในระยะยาวแล้วการที่มีแรงงานทักษะฝีมือค่อนข้างน้อย ผู้จบการศึกษาในอนาคตที่ทำงานมีมูลค่าเพิ่มได้สูงมีไม่มาก การเติบโตในระยะยาวจึงต่ำ โดยสรุป, ทัวไปแล้วการแยกขาดกันอย่างชัดเจนระหว่างภาคการศึกษาและการผลิตจึงทำให้การเติบโตทางเศรษฐกิจมีการแลกได้แลกเสียกัน (Trading off) ระหว่างการเติบโตในระยะสั้นและระยะยาวด้วย **แต่การเรียนการสอนแบบ WIL จะเชื่อมโยงภาคการศึกษาและภาคการผลิตเข้าด้วยกัน** กล่าวคือ เมื่อผู้เรียนเรียนอยู่ในสถานศึกษา ผู้เรียนคนดังกล่าวก็จะมีโอกาสและประสบการณ์ในการทำงานไปด้วย ทำให้แรงงานไม่ได้ถูกดึงออกจากภาคการผลิตอย่างเต็มตัว การเติบโตทางเศรษฐกิจในระยะสั้นและยาวจึงไม่ต้องแลกได้แลกเสียกันเหมือนดังกล่าวน่าข้างต้น



## ประโยชน์ลักษณะที่สอง

การเรียนแบบบูรณาการเข้ากับการทำงานไปด้วยยังช่วยปรับเปลี่ยนการเรียนการสอนให้มีความสอดคล้องกับคุณลักษณะที่ภาคการผลิตต้องการ เพราะโรงเรียน, ผู้เรียน และ สถานประกอบการที่รับเด็กเข้าไปทำงานพร้อมกับการเรียนไปด้วยนั้น จะประสานข้อมูลและปรับแต่งความต้องการของทั้งสองฝ่ายร่วมกันตลอดเวลา การประสานอย่างใกล้ชิดนี้เองยังช่วยลดปัญหาการทำงานทำเมื่อจบการศึกษาและขณะเดียวกันนายจ้างก็มีข้อมูลที่ครบถ้วนในการวินิจฉัยถึงคุณภาพของผู้ที่ตนเองจะจ้างงาน ทำให้การลาออกหรือไล่ออกหลังทำงาน (Turnover rate) ควรจะน้อยลง

## ประโยชน์ประการสุดท้าย

ในสถานการณ์ที่รัฐมีงบประมาณจำกัดในการลงทุนเพื่อการศึกษาภาคปฏิบัติในสถานศึกษา การที่ผลักดันให้ผู้เรียนได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการปฏิบัติงานจริงกับภาคการผลิตจะทำให้ ปัจจัยทุน (Capital) เพื่อการเรียนการสอนเพิ่มขึ้นมาทันทีโดยที่รัฐไม่ต้องลงทุนแต่อย่างไร และในเวลาเดียวกันก็เปรียบเสมือนเอกชนได้เข้ามาร่วมแบ่งปันต้นทุนในการจัดการศึกษาแบบอาชีวศึกษาไปด้วยในตัว







**ข้อเสนอ** ทั้งห้าประการที่ได้กล่าวมานี้ แน่แน่นอนว่า ยังไม่ใช่ข้อเสนอที่ครบถ้วน และหากจะกล่าวด้วยน้ำใสใจจริงผมเองก็ไม่มีความสามารถที่จะนำเสนอความหวังความฝันที่จะแก้ไขปัญหาทางการศึกษาได้ครอบคลุมถึงเพียงนั้น เพราะเมื่อเรากล่าวถึง “การศึกษา และการเรียนรู้” ก็ช่างเป็นความอหังการเกินตัวที่จะบอกว่าเราเข้าใจมันได้อย่างรอบด้านครอบคลุมโดยภูมิปัญญาของคนเพียงคนเดียว ทั้งหมดที่ได้กล่าวมานี้จึงเป็นเพียงการแสดงทัศนะด้วยท่าที “ทดลอง” และด้วยความถ่อมใจเปิดรับอย่างยิ่งว่าอาจจะไม่ถูกต้องไปเสียทั้งหมด แต่อย่างน้อยผมก็คิดว่า บทความชิ้นนี้, โดยเฉพาะในบทสุดท้าย, ได้แสดงให้เห็นถึงสิ่งสำคัญที่สุดประการหนึ่งนั่นก็คือ ความหวังต่อการศึกษา และการไม่ลดละที่จะฝันต่อไปว่าเราจะมีการศึกษาที่ดีได้ในท้ายที่สุด...

**ก่อน** ที่จะจบบทความชิ้นนี้ผมอยากที่จะเล่าบท สนทนาระหว่าง Masanobu Fukuoka ผู้เขียนหนังสือ “ปฏิวัติยุคสมัยด้วยฟางเส้นเดียว” และ สว.รสนา โตสิตระกูล (Senator Rosana Tositrakul) ให้ทุกท่านได้ฟังเป็นการทิ้งท้ายครับ สว.รสนาได้เล่าให้ผมฟังไว้เมื่อนานมาแล้วว่า ครั้งหนึ่งท่านพาอาจารย์ฟูกุโอกะขึ้นรถไฟ, ในระหว่างนั่งรถไฟอยู่นั้น อาจารย์ฟูกุโอกะได้กล่าวกับ สว.รสนาว่า

*“รสนา, คุณไม่ต้องกลัวไปหรอกนะว่าเราจะไปไม่ถึงจุดหมาย  
ตราบนาทีที่เราขึ้นรถไฟถูกขบวน  
--- ไม่ช้าก็เร็ว --- มันก็จะไปถึงเองแหละ”*

ผมหวังว่าบทความนี้จะช่วยให้เราพอจะเห็นหนทางของรถไฟที่ถูกขบวน เพื่อว่าสักวันหนึ่ง ไม่ช้าก็เร็ว เราจะไปถึงปลายทางที่การศึกษาไทยจะมีคุณภาพอย่างทั่วถึง ขอบพระคุณครับที่กรุณาอ่านและเดินทางร่วมกันมา ถึงบรรทัดนี้ขอขอบคุณจากใจจริงครับ



# รายการอ้างอิง

Ammar Siamwalla, Dilaka Lathapipat, และ Somkiat Tangkitvanich.  
“การปฏิรูปการศึกษารอบใหม่ สู่การศึกษาที่มีคุณภาพอย่างทั่วถึง.”  
Revamping Thai Education System: Quality for All. Bangkok:  
Thailand Development Research Institute, 2011.

Ashvin Ahuja, Thitima Chucherd, และ Kobsak Pootrakool. Human  
Capital Policy: Building a Competitive Workforce for 21st  
Century Thailand. Bangkok: Bank of Thailand, 2006.

Bank Ngamarunchot. นโยบายส่งเสริมการศึกษา: รักษา-เพิ่มฐานเสียง หรือ  
พัฒนาคนอย่างยั่งยืน? 4 April 2013.  
[http://www.siamintelligence.com/inequality-on-education-  
policy/](http://www.siamintelligence.com/inequality-on-education-policy/) (13 July 2013 ที่เข้าถึง).

Bank Ngamarunchot, และ Tiraphap Fakthong. Educational Inequality  
(Thai language only). Bangkok: Siam, 2012.

Centre for Educational Research and Innovation. Art for Art’s Sake?  
The Impact of Arts Education. OECD, 2013.

Chatchawan Thongdeelert, สัมภาษณ์โดย Bank Ngamarunchot.  
Alternative Education in Thailand (June 2013).

Daily News. ครูอัตราจ้างอาชีพจะประท้วงวอนเปลี่ยนสถานะให้เป็นข้าราชการ.  
11 March 2013. [http://www.dailynews.co.th/  
education/189884](http://www.dailynews.co.th/education/189884) (13 July 2013 ที่เข้าถึง).

Dilaka Lathapipat. “ผลกระทบของการสร้างความรับผิดชอบทางการศึกษาต่อ  
สัมฤทธิ์ผลของนักเรียนไทย.” Revamping Thai Education System:  
Quality for All. Bangkok: Thailand Development Research  
Institute, 2011.

International Centre for Educators’ Learning Styles. “John Dewey’s  
Philosophy of Experience and Education .” ICELS. ม.ป.ป.  
[http://www.icels-educators-for-learning.ca/index.php?  
option=com\\_content&view=article&id=53&Itemid=68](http://www.icels-educators-for-learning.ca/index.php?option=com_content&view=article&id=53&Itemid=68)  
(9 July 2013 ที่เข้าถึง).

Ken Robinson. “Ken Robinson says schools kill creativity.”  
TED. February 2006. [http://www.ted.com/talks/ken\\_  
robinson\\_says\\_schools\\_kill\\_creativity.html](http://www.ted.com/talks/ken_robinson_says_schools_kill_creativity.html)  
(9 July 2013 ที่เข้าถึง).

—. Ken Robinson: How to escape education’s death valley. April  
2013.  
[http://www.ted.com/talks/ken\\_robinson\\_how\\_to\\_escape\\_  
education\\_s\\_death\\_valley.html](http://www.ted.com/talks/ken_robinson_how_to_escape_education_s_death_valley.html) (9 July 2013 ที่เข้าถึง).

Matichon. “ชัยพฤกษ์” พ้อสพฐ.ไม่ลดสายสามัญ เป็นเหตุรับนักเรียนอาชีวะไม่ตามเป้า. 11 January 2013. <http://www.kroobannok.com/55655> (13 July 2013 ที่เข้าถึง).

Michael Sandel. What Money Can't Buy: The Moral Limits of Markets. Farrar, Straus and Giroux , 2012.

Michael Tan. The Politics of the Decentralization of Basic Education in Thailand. Ph.D. Thesis, Leeds: University of Leeds: School of Politics and International Studies (POLIS), 2007.

Pipob Thongchai, สัมภาษณ์โดย Wimontip Musikaphan. Thai Education (July 2013).

Pumsaran Tongliemnak. Three Essays on Teacher Labor Markets in Thailand. Ph.D. Thesis, Stanford University, 2010.

Ritva Reinikka, และ Nathanael Smith. Public Expenditure Tracking Surveys in Education. UNESCO, 2004.

Somkiat Tangkitvanich, Supanutt Sasiwuttiwat, และ Bank Ngamarunchot. “Financial and Management System for Creating Educational Accountability (Thai language only).” Year end seminar “Revamping Thai Education System: Quality for All”. Bangkok: Thailand Development and Research Foundation (TDRI), 2012.

Steven Reinberg. IQ isn't fixed at birth, can increase with education. 27 December 2011. <http://usatoday30.usatoday.com/news/health/medical/health/medical/mentalhealth/story/2011-12-27/IQ-isnt-fixed-at-birth-and-can-increase-with-education/52237552/1> (10 July 2013 ที่เข้าถึง).

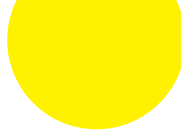
Suvit Maesincee, สัมภาษณ์โดย Bank Ngamarunchot. Thai Children: Problems and Solution (June 2013).

Thairath. นายกเบรทสอนสายอาชีพในโรงเรียน. 27 February 2013. <http://www.thairath.co.th/content/edu/329131> (13 July 2013 ที่เข้าถึง).

The White House. Fact Sheet President Obama's Plan for Early Education for all Americans. 13 February 2013. <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2013/02/13/fact-sheet-president-obama-s-plan-early-education-all-americans> (13 July 2013 ที่เข้าถึง).

Trading Economics. Pupil-teacher ratio; primary in Thailand. 2008. <http://www.tradingeconomics.com/thailand/pupil-teacher-ratio-primary-wb-data.html> (13 July 2013 ที่เข้าถึง).

World Bank. Vocational and Technical Education and Training. World Bank, 1991.



ชื่อหนังสือ	คุณภาพชีวิตเด็ก 2556 : พื้นความฝันการศึกษาให้เด็กไทย
พิมพ์ครั้งแรก	กันยายน 2556
จำนวนที่พิมพ์	1,000 เล่ม
ผู้เขียน	บังค์ งามอรุณโชติ นักเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้า ธนบุรี
บรรณาธิการ	นายแพทย์สุริยเดว ทรีปาตี และ ผศ.ดร.วิมลทิพย์ มุสิกพันธ์
ทีมที่ปรึกษา	ศรีศักดิ์ ไทยอารี, นายแพทย์กฤษดา เรืองอารีรัตน์, นายแพทย์สมศักดิ์ ชูณหรัศม์, นายสรรพลสิทธิ์ คุมประพันธ์, นายแพทย์ยงยุทธ วงศ์ภิรมย์ศานติ์, รศ.ดร.วิลาสินี อดุลยานนท์
ทีมบริหารจัดการ	สลิลทิพย์ เชียงทอง, พรธมนิภา สังข์ทอง, ภาชิญาพร เจริญพร, นันทนัช สงศิริ
เจ้าของ	สถาบันแห่งชาติเพื่อการพัฒนาเด็กและครอบครัว มหาวิทยาลัยมหิดล ต.ศาลายา อ.พุทธมณฑล จ.นครปฐม 73170 โทร 02-4410628
รูปเล่มและภาพประกอบ	ทิฆทัศน์ สุวรรณเครือ
ถ่ายภาพ	กฤษกรรณ สุวรรณกาญจน์
สนับสนุนการจัดพิมพ์	โครงการหน่วยสนับสนุนงานวิชาการด้านเด็กและเยาวชน และ สำนักงาน กองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.)
โรงพิมพ์	แอ๊ปป์า ฟรินด์ิง กรู๊ป จำกัด

