







รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์

โครงการศึกษาวิจัยพลวัตของสถานการณ์นโยบายด้านความเสมอภาคทางการศึกษาของประเทศไทย

จัดทำโดย

ธร ปีติดล และคณะ

ศูนย์วิจัยความเหลื่อมล้ำและนโยบายสังคม (CRISP)

คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ภายใต้การสนับสนุนของ

กองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา (กสศ.)

ตุลาคม 2568









รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์

โครงการศึกษาวิจัยพลวัตของสถานการณ์นโยบายด้านความเสมอภาคทางการศึกษาของประเทศไทย

รายชื่อนักวิจัย

ผศ.ดร.ธร ปีติดล

ผศ.ดร.เฉลิมพงษ์ คงเจริญ

ผศ.ดร.วงอร พัวพันสวัสดิ์

อ.ชานนทร์ เตชะสุนทรวัฒน์

ผู้ช่วยวิจัย

อิทธินพวลี แก้วแสนสุข, ณภิชญา ขวัญยืน, ธนาวุฒิ เศษนิยม, วรภัทร มนูญสัมฤทธิ์

เพชรนรี สุวรรณ์มณี, ฐาปนพงศ์ ยีขุน, และสรงกรณ์ เตชวณิชย์พงศ์

ภายใต้การสนับสนุนของ

กองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา (กสศ.)

ตุลาคม 2568

บทสรุปผู้บริหาร
Executive Summary

โครงการวิจัย "ศึกษาพลวัตของสถานการณ์นโยบายด้านความเสมอภาคทางการศึกษาของประเทศไทย" ดำเนินการโดย ศูนย์วิจัยความเหลื่อมล้ำและนโยบายสังคม คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ และสนับสนุนโดยกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา (กสศ.)

คณะวิจัยได้ทำการติดตามนโยบายด้านการศึกษาที่มีบทบาทกับการสร้างความเสมอภาคทางการศึกษา 4 ด้าน ได้แก่ การลดภาระครู เงินอุดหนุนรายหัวด้านการศึกษา เทคโนโลยี และนโยบายเพื่อแก้ปัญหาเด็กและเยาวชนนอกระบบการศึกษาให้กลายเป็นศูนย์ (Thailand Zero Dropout) ในช่วงระหว่างปี 2566 ถึงกลางปี 2568 โดยมีวัตถุประสงค์การวิจัย คือ เพื่อติดตามสถานการณ์ความก้าวหน้าของการผลักดันนโยบายด้านความเสมอภาคทางการศึกษา อันจะนำไปสู่องค์ความรู้เพื่อทำความเข้าใจพลวัตและระบบนิเวศที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการทางนโยบาย (Policy Process)

ผลการติดตามนโยบาย

นโยบายลดภาระครู มีบทบาทสำคัญกับการลดความเหลื่อมล้ำด้านคุณภาพในระบบการศึกษาไทย ที่เกิดขึ้นมากในกรณีของโรงเรียนขนาดเล็กที่มีครูไม่เพียงพอทำให้ครูต้องเผชิญภาระการสอนและภาระการบริหารที่หนัก และส่งผลให้โรงเรียนขนาดเล็กมักมีคุณภาพด้อยกว่าโรงเรียนขนาดอื่น ๆ งานศึกษาติดตามนโยบายลดภาระครูที่ได้รับการดำเนินการในช่วงหลังจากการเลือกตั้งปี 2566 เมื่อ รมต.เพิ่มพูน ชิดชอบ ได้เข้าสู่ตำแหน่ง ประกอบไปด้วยสองนโยบายสำคัญ คือ (1) นโยบายนโยบายปรับเกณฑ์วิทยฐานะ และ (2) นโยบายยกเลิกครูเวร

การศึกษาพบว่า ในกรณีของนโยบายปรับเกณฑ์วิทยฐานะไม่ได้มีการกำหนดเกณฑ์การประเมินขึ้นมาใหม่ แต่เป็นเพียงการนำเกณฑ์การประเมินเดิมที่ได้ริเริ่มไว้ในยุคก่อนหน้ามาขับเคลื่อนต่อ เกณฑ์ประเมินที่ใช้ต่อเนื่องมา คือ เกณฑ์ วPA และการใช้ระบบดิจิทัลเพื่อส่งเอกสารนั้นช่วยลดภาระครูได้เพียงจำกัด ด้วยเพราะกระบวนการประเมินวิทยฐานะเกิดเพียงหนึ่งครั้งในรอบหลายปี ในขณะที่อีกนโยบาย คือ นโยบายยกเลิกครูเวร ได้รับการหยิบขึ้นมาผลักดันอย่างเร่งด่วนจากเหตุการณ์ครูเวรถูกทำร้าย ประสบผลสำเร็จในการลดภาระครูได้ งานวิจัยพบว่านโยบายไม่ได้เพียงลดการทำงานนอกเวลาของครู แต่ยังมีบทบาทภาระลดความรับผิดชอบที่ครูต้องเผชิญหากมีอะไรเกิดขึ้นกับทรัพย์สินราชการในช่วงเวลาที่ตนเองต้องอยู่เวร นโยบายนี้ยังเอื้อต่อการลดภาระของครูในโรงเรียนขนาดเล็ก ซึ่งด้วยจำนวนบุคลากรที่น้อยมักจะต้องแบกรับหน้าที่ดังกล่าวมากกว่าครูในโรงเรียนขนาดใหญ่ได้

นโยบายเงินอุดหนุนด้านการศึกษา การกระจายงบประมาณให้กับโรงเรียนที่ในปัจจุบันกระจายเป็นเงินอุดหนุนรายหัวสร้างความสร้างความเสียเปรียบกับโรงเรียนขนาดเล็กที่มีค่าใช้จ่ายต่อหัวนักเรียนสูงกว่าโรงเรียนขนาดอื่น ๆ จึงมีงานศึกษาจำนวนมากเสนอให้การกระจายงบประมาณเน้นไปที่ผลต่อความเสมอภาคมากขึ้น เนื่องจากในช่วงระหว่างปี 2566 ถึง 2568 ไม่ได้มีการผลักดันนโยบายในด้านนี้ คณะวิจัยจึงขยายขอบเขตของเวลาที่สนใจไปสู่การติดตามเส้นทางของการจัดสรรเงินอุดหนุนด้านการศึกษาในช่วงระหว่างปี 2555 ถึงปี 2569

การติดตามผ่านดัชนีส่วนต่างสัมพัทธ์พบว่า ในช่วงดังกล่าวมีการปรับเพิ่มอัตราเงินอุดหนุนอยู่เพียงหนึ่งครั้งในปี 2565 ซึ่งเป็นการปรับหลังจากการผลักดันยาวนานกว่า 3 ปี สภาพนี้สะท้อนว่าอัตราเงินอุดหนุนด้านการศึกษานั้นปรับขึ้นช้ามาก นอกจากนี้ เมื่อเปรียบเทียบทิศทางของความเสมอภาคระหว่างเด็กนักเรียนยากจนและเด็กทั่วไปแล้ว พบว่า ส่วนต่างที่เด็กนักเรียนยากจนได้รับเงินอุดหนุนมากกว่าเด็กทั่วไปนั้นมีทิศทางลดลงเรื่อย ๆ สะท้อนความไม่เสมอภาคที่เพิ่มขึ้นจากการไม่ที่ลดลงจากการไม่ปรับเปลี่ยนอัตราเงินอุดหนุน ทั้งนี้ คณะวิจัยยังได้พบว่า เมื่อนำเงินทุนเพื่ออุดหนุนเด็กยากจนพิเศษของ กสศ. เข้ามาพิจารณา โดยเปรียบเทียบเงินอุดหนุนระหว่างเด็กที่ได้รับทุนจาก กสศ. กับเด็กนักเรียนทั่วไป การริเริ่มให้ทุนกับเด็กยากจนพิเศษของ กสศ. ตั้งแต่ปี 2561 มีบทบาทสำคัญในการช่วยลดความเหลื่อมล้ำระหว่างนักเรียนยากจนพิเศษและนักเรียนทั่วไปไม่ให้แตกต่างจนเกินไป

นโยบายด้านเทคโนโลยี ในส่วนของนโยบายด้านเทคโนโลยี มีบทบาทเกี่ยวข้องกับการลดความเหลื่อมล้ำด้านดิจิทัลในการศึกษา คณะวิจัยได้ติดตามนโยบายสำคัญในช่วงของ รมต.เพิ่มพูน ชิดชอบ คือ นโยบายโครงการส่งเสริมการเรียนรู้ขั้นพื้นฐานทุกที่ทุกเวลา (Anywhere Anytime) ซึ่งเน้นไปที่การแจกอุปกรณ์ดิจิทัลให้กับนักเรียนระดับมัธยมศึกษาตอนปลายทั่วประเทศ และโครงการพัฒนาแพลตฟอร์มการเรียนรู้

การติดตามนโยบาย Anywhere Anytime พบว่า นโยบายแจกอุปกรณ์และนโยบายสร้างแพลตฟอร์มการเรียนรู้ประสบปัญหาความล่าช้าอย่างต่อเนื่อง แม้จะเริ่มผลักดันโครงการตั้งแต่การตั้งรัฐบาลในปี 2566 แต่ปัจจุบันยังไม่มีนักเรียนได้รับอุปกรณ์ และแพลตฟอร์มยังไม่ได้เริ่มใช้งาน ความล่าช้านี้เกิดจากกระบวนการทางงบประมาณมีความซับซ้อน ต้องผ่านการอนุมัติหลายขั้นตอนเนื่องจากโครงการต้องใช้งบประมาณสูง ปัจจุบันโครงการยังติดค้างอยู่ที่ขั้นตอนการจัดซื้อจัดจ้างซึ่งได้รับการเปลี่ยนแปลงรูปแบบเนื่องด้วยความกังวลต่อปัญหาคอร์รัปชัน นอกจากนี้ การดำเนินการนโยบายยังมีปัญหาในเรื่องการวางแผนเกี่ยวกับการใช้งานจริงให้มีความชัดเจน รวมถึงการเตรียมความพร้อมกับผู้ใช้โดยเฉพาะกับครูให้ทำเป็นผู้ส่งเสริมและวางเงื่อนไขการใช้งาน การขาดขั้นตอนเหล่านี้ทำให้แม้จะแจกอุปกรณ์ได้แต่ก็สุ่มเสี่ยงจะไม่เกิดประโยชน์หรือสร้างความแตกต่างในการเรียนรู้ให้กับนักเรียนได้จริง

นโยบาย Thailand Zero Dropout มีเป้าหมายแก้ปัญหาเด็กและเยาวชนนอกระบบการศึกษาให้กลายเป็นศูนย์ การติดตามนโยบายพบเส้นทางการสานต่อนโยบายนี้จากโครงการ “พาน้องกลับมาเรียน” (2564 - 2566) หลังช่วงการระบาดของโควิด-19 มาสู่ นโยบาย Thailand Zero Dropout ภายใต้การสนับสนุนโดยอดีตนายกรัฐมนตรีนายเศรษฐา ทวีสิน ทำให้นโยบายได้รับการขับเคลื่อนผ่านหลายหน่วยงาน ไม่ว่าจะเป็น กสศ. กระทรวงดิจิทัล กระทรวงมหาดไทย โดยในระยะแรก กสศ. เป็นผู้นำในการขับเคลื่อนโครงการผ่านพื้นที่นำร่อง 25 จังหวัด และการพัฒนาฐานข้อมูล มีการลงนาม MOU ระหว่างหน่วยงานภาครัฐ 11 หน่วยงานเพื่อร่วมดำเนินโครงการ

มาตรการที่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องร่วมกันดำเนินการนั้นประกอบไปด้วย (1) ค้นหา (เชื่อม-บูรณาการข้อมูล) (2) ติดตาม-ช่วยเหลือ-ส่งต่อรายกรณี (3) จัดการศึกษายืดหยุ่นเหมาะสมเป็นรายบุคคล และ (4) ส่งเสริมภาคเอกชนร่วมจัดการเรียนรู้ แม้จะประสบความสำเร็จในเชิงตัวเลขผลลัพธ์การติดตาม แต่การผลักดันนโยบาย Thailand Zero Dropout ยังคงเผชิญกับความท้าทายสำคัญในการประสานงาน โดยเฉพาะการประสานงานในด้านข้อมูลระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ทั้งหน่วยงานภายใต้กระทรวงศึกษาธิการซึ่งยังแยกฐานข้อมูลกัน และทาง กสศ. นอกจากนี้ การผลักดันนโยบายยังเผชิญกับต้นทุนในการดำเนินงานในระดับพื้นที่สูง โดยเฉพาะที่เกิดกับครูที่ทำหน้าที่ในการลงพื้นที่ในการค้นหา เยี่ยมบ้าน และติดตามตัวเด็ก ทั้งนี้ ในปัจจุบันได้มีการมอบหมายให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีบทบาทช่วยสนับสนุนงานในเชิงพื้นที่นี้

ปัจจัยที่ส่งผลต่อพลวัตนโยบาย

นโยบายที่คณะวิจัยได้ทำการติดตามทั้งหมดสี่ด้านนั้น มีความแตกต่างกันที่น่าสนใจอยู่ ในด้านกลุ่มผู้ได้เสีย เช่น นโยบายลดภาระครูนั้นมีกลุ่มผู้ได้ประโยชน์หลักคือครู ในขณะที่นโยบายอย่างเงินอุดหนุนด้านการศึกษาผู้ได้ประโยชน์คือ ผู้ปกครองและนักเรียน ในกรณีของนโยบายด้านเทคโนโลยี เป็นประเด็นที่พรรคการเมืองมักให้ความสนใจ และนโยบาย Thailand Zero Dropout เป็นประเด็นที่ถูกผลักดันอย่างแข็งขันโดย กสศ. นอกจากนี้ การจะผลักดันนโยบายในแต่ละด้านให้สำเร็จนั้นก็มีจุดเน้นของการผลักดันที่แตกต่างกัน จุดสำคัญต่อความสำเร็จในกรณีของนโยบายเงินอุดหนุนอยู่ที่การต่อรองกับสำนักงบประมาณ ในขณะที่นโยบายเช่นการลดภาระครู ความสำเร็จขึ้นอยู่กับทั้งการการลดกฎระเบียบ นโยบายด้านเทคโนโลยีนั้นต้องอาศัยองค์ความรู้และการเตรียมความพร้อมกับผู้ปฏิบัติ และนโยบาย Thailand Zero Dropout ต้องอาศัยการสร้างกลไกการประสานระหว่างหน่วยงานที่มีประสิทธิภาพ

แต่กระนั้น ในการวิเคราะห์นโยบายในด้านต่าง ๆ คณะวิจัยได้พบบทเรียนที่คล้ายกันเกี่ยวกับปัจจัยในกลไกการเมืองและระบบราชการที่ส่งผลต่อการผลักดันนโยบาย

สำหรับปัจจัยที่สำคัญกับความสำเร็จในการขับเคลื่อนนโยบายด้านการศึกษา บทเรียนจากทุกนโยบายที่ทำการติดตามคือ นโยบายจะไม่สามารถถูกขับเคลื่อนได้สำเร็จเลยหากไม่ได้รับการหนุนเสริมจากผู้นำทางการเมือง ไม่ว่าจะเป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ หรือแม้กระทั่งนายกรัฐมนตรี การที่นโยบายใด ๆ ได้ผ่านการสนับสนุน ไม่ว่าจะเป็นการประกาศนโยบายโดยผู้นำเหล่านี้ หรือการผ่านให้เป็นมติคณะรัฐมนตรี เป็นก้าวที่สำคัญสู่ความสำเร็จ

อย่างไรก็ดี ยังมีเงื่อนไขที่แตกต่างกันที่จะนำมาซึ่งความสนใจต่อนโยบายจากผู้นำทางการเมืองได้ ในกรณีของนโยบายอย่างการยกเลิกครูเวร ความสนใจนั้นเกิดจากเหตุการณ์ที่ไม่คาดหมาย บังคับให้ผู้นำทางการเมืองต้องตอบสนอง อย่างไรก็ดี ในกรณีของนโยบายอย่าง Anywhere Anytime ความสนใจของสาธารณชนต่อการเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยีเป็นเรื่องที่เกิดขึ้นแพร่หลายอยู่แล้ว ทำให้พรรคการเมืองต่างก็พยายามมีนโยบายในด้านนี้เป็นนโยบายชูโรงด้านการศึกษา สุดท้าย ในกรณีของนโยบาย Thailand Zero Dropout ความสามารถของ กสศ. ในการจุดประเด็นเรื่องเด็กหลุดจากระบบการศึกษาให้เป็นที่สนใจเป็นปัจจัยที่ช่วยหนุนให้ผู้นำทางการเมืองหยิบเอาประเด็นดังกล่าวมาผลักดัน

เงื่อนไขอีกประการที่มีนัยต่อการผลักดันนโยบายจากฝ่ายการเมืองก็คือ ระยะเวลาที่สั้นและผลที่จับต้องได้ของนโยบาย จะเห็นได้ว่านโยบายที่ฝ่ายการเมืองเลือกนำไปผลักดันมักจะต้องตอบสนองเงื่อนไขเหล่านี้ ในกรณีของนโยบายที่งานวิจัยทำการสำรวจ ฝ่ายการเมืองก็มักเลือกทำสิ่งที่จับต้องได้และสามารถนำไปกล่าวถึงผลสำเร็จได้ง่ายกว่าก่อน เช่น การเลือกแนวทางแจกอุปกรณ์เพื่อตอบโจทย์ด้านเทคโนโลยี หรือการเลือกเพิ่มงบประมาณให้โรงเรียนจ้างภารโรงเพื่อทำหน้าที่แทนครูเวร อย่างไรก็ตาม เงื่อนไขนี้ก็กลายเป็นข้อจำกัดกับการผลักดันนโยบายที่ต้องอาศัยระยะเวลานาน เช่น การปรับโครงสร้างเงินอุดหนุนด้านการศึกษาให้เอื้อต่อความเสมอภาค หรือแม้กระทั่งในการละเลยที่จะผลักดันบางส่วนของนโยบายอื่น ๆ เช่น การปรับสูตรคำนวณภาระครู หรือการจัดตั้งหน่วยงานภายในกระทรวงศึกษาธิการเพื่อทำหน้าที่วางยุทธศาสตร์และสะสมความรู้เกี่ยวกับเทคโนโลยีในการศึกษา จะเห็นได้ว่าส่วนของนโยบายเหล่านี้แม้จะสำคัญกับการที่นโยบายจะสร้างประโยชน์ได้แต่ก็กลับมักจะถูกมองข้ามไป

เมื่อผ่านการผลักดันจากกลไกทางการเมือง นโยบายก็เข้าสู่การขับเคลื่อนโดยระบบราชการ งานศึกษานี้พบบทเรียนว่า ระบบราชการมักสร้างเงื่อนไขที่จำกัดการผลักดันนโยบายไว้ในหลายด้าน ด้วยคุณลักษณะบางประการของตัวระบบ เช่น การอิงอำนาจอยู่กับการมีอยู่ของกฎระเบียบก็มักจะทำให้ไม่สามารถผลักดันการแก้ไขกฎระเบียบได้ โครงสร้างที่แยกอำนาจและการทำงานออกจากกันเป็นแท่งทำให้ขาดความสามารถในการประสานงานข้ามหน่วยเพื่อให้นโยบายบรรลุผล การทำงานที่อิงอยู่กับแบบแผนทำให้ไม่ยืดหยุ่นต่อการผลักดันนโยบายใหม่ ๆ และการสั่งงานที่ขึ้นอยู่กับส่วนกลาง ก็มักจะทำให้นโยบายขาดการมีส่วนร่วมเพื่อให้ได้ข้อมูลจากผู้เกี่ยวข้องในระดับพื้นที่

แต่ภายใต้ข้อจำกัดจากลักษณะของระบบ ระบบราชการเองก็สามารถมีบทบาทเอื้อต่อการผลักดันนโยบายได้ เงื่อนที่จำเป็นต่อความสำเร็จในการผลักดันนโยบายหลายประการจำเป็นจะต้องอาศัยบทบาทของระบบราชการ เช่น การสะสมความรู้และการเตรียมข้อมูล ในกรณีการผลักดันนโยบายเช่นการปรับเงินอุดหนุนด้านการศึกษา ก็สามารถประสบผลสำเร็จได้จากการทำงานของกลไกราชการในด้านเหล่านี้ นอกจากนี้ การที่ตัวละครในระบบราชการเองไม่ต้องเผชิญกับความผันผวนเท่ากับตัวละครในระบบการเมือง ยังเปิดโอกาสให้กลไกสามารถทำงานเพื่อเตรียมความพร้อมกับการสร้างการเปลี่ยนแปลงในระยะยาวได้ดีกว่า

จากจุดแข็งและจุดอ่อนในการผลักดันนโยบายจากทั้งฝ่ายการเมืองและระบบราชการ ตัวละครส่วนที่เหลือ เช่น นักวิชาการ องค์กรระหว่างประเทศ และหน่วยงานอย่าง กสศ. สามารถมีบทบาทเสริมกับการขับเคลื่อนนโยบายได้ ตัวอย่างจากนโยบาย Thailand Zero Dropout แสดงให้เห็นว่า กสศ. ได้เข้ามาช่วย "จุดประเด็น" จนทำให้ฝ่ายการเมืองเข้ามามีบทบาทผลักดันนโยบายอย่างแข็งขันได้ และยังเข้ามาทำหน้าที่ตัวกลางช่วยประสานการขับเคลื่อนนโยบาย แต่กระนั้น การทำงานจากตัวละครภายนอก ยังสามารถมองไปที่การช่วยอุดช่องโหว่อื่น ๆ เช่น การเน้นย้ำถึงประเด็นเชิงนโยบายที่ไม่ใช่เรื่องเร่งด่วนแต่มีความสำคัญ การสนับสนุนให้เกิดการขยับพัฒนาในเชิงโครงสร้าง ซึ่งมักจะเป็นประเด็นที่ฝ่ายการเมืองละเลย ในอีกด้านก็สามารถร่วมกันสร้างเครือข่ายโดยดึงเอาตัวละครจากกลไกราชการมาร่วมเพื่อทำงานในเชิงความคิด ผลักดันให้ระบบราชการมีบทบาทกับการสะสมความรู้และข้อมูลเพื่อสนับสนุนการเปลี่ยนแปลงทางนโยบายที่เหมาะสมได้

ข้อเสนอแนะทางนโยบาย

จากบทวิเคราะห์ปัจจัยที่ส่งผลต่อพลวัตนโยบาย คณะวิจัยได้สังเคราะห์แนวทางที่สำคัญหาก กสศ. และภาคีที่สนใจต่อการพัฒนาการศึกษาจะร่วมกันขับเคลื่อนนโยบายเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษาได้สำเร็จ ประกอบด้วย

1. ร่วมจุดประเด็น จุดเริ่มที่สำคัญที่สุดหากจะผลักดันนโยบายด้านการศึกษาได้สำเร็จ โดยเฉพาะในขั้นตอนของการก่อรูปนโยบาย คือจะต้องร่วมกันจุดประเด็นให้กับฝ่ายการเมืองเข้ามาสนใจและผลักดัน เพื่อตอบสนองกับปัญหาอย่างจริงจัง โดยเฉพาะกับประเด็นนโยบายที่เป็นประโยชน์มาก แต่เห็นผลได้ช้า

2. สร้างองค์ความรู้ ฝ่ายการเมืองแม้จะมีความสนใจกับนโยบายการศึกษา แต่ก็อาจจะขาดองค์ความรู้ในเชิงลึกเกี่ยวกับนโยบายที่ต้องการผลักดัน จึงต้องมีการเตรียมองค์ความรู้ไว้คอยเสริมการผลักดันนโยบายที่อาจเกิดขึ้นได้เสมอ เช่น การสะสมข้อมูลเพื่อทำความเข้าใจกับสภาพปัญหา และการเตรียมพร้อมในด้านกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องในการขับเคลื่อนนโยบาย นอกจากนี้ การสร้างองค์ความรู้ยังควรเกิดขึ้นจากขั้นตอนการประเมินผลนโยบายที่ได้ดำเนินการมาแล้ว เพื่อนำไปสู่การปรับปรุงนโยบายที่มีอยู่ให้ดียิ่งขึ้น

3. ผลักดันการเปลี่ยนแปลงระยะยาว เนื่องจากบริบททางการเมืองที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการมักจะอยู่ในตำแหน่งได้เพียงไม่นาน ทำให้นโยบายที่เห็นผลได้ช้ามักจะไม่ถูกผลักดัน โดยเฉพาะนโยบายที่เน้นการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้าง ภาคีควรร่วมกันย้ำเตือนประเด็นการเปลี่ยนแปลงระยะยาวไม่ให้หายไปเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง และในกรณีของนโยบายที่ได้รับการดำเนินการมาแล้ว ควรร่วมผลักดันการเปลี่ยนแปลงในกลไกราชการ เช่น การตรากฎหมายหรือ การสร้างหน่วยงานที่จะช่วยวางรากฐานการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นให้คงไว้ในระยะยาวได้

4. พัฒนาเครือข่าย แนวทางที่สำคัญในการขับเคลื่อนเพื่อให้เกิดนโยบายที่ดีและเพื่อให้การขับเคลื่อนนโยบายบรรลุผลได้ ก็คือการมุ่งขยายเครือข่ายภาคีที่มีเป้าหมายในการพัฒนาระบบการศึกษาไทย โดยการประสานเครือข่ายให้ทำงานร่วมกันอย่างใกล้ชิด และจะต้องดึงบุคลากรในระบบราชการและการเมืองเข้ามามีส่วนกับเครือข่ายให้มากขึ้น เพื่อให้ถ่ายทอดการตระหนักรู้ถึงปัญหาและสื่อสารกระบวนทัศน์ทางนโยบายไปสู่ตัวละครที่มีบทบาทกับการขับเคลื่อนนโยบายโดยตรงได้

5. เปิดช่องทางการมีส่วนร่วม เพื่อแก้ไขจุดอ่อนของกระบวนการทางนโยบายในการศึกษาไทยที่พึ่งพิงการคิดและสั่งการจากส่วนกลาง แต่ขาดช่องทางการรับฟังและการตอบสนองปัญหาจากตัวละครในระดับพื้นที่ เช่น ครู นักเรียน ผู้ปกครอง แนวทางที่ควรต้องผลักดันก็คือ จะต้องทำให้กระบวนการทางนโยบายในการศึกษาไทยตั้งแต่การออกแบบนโยบายจนไปถึงการขับเคลื่อนและการปรับปรุงนโยบาย เปิดช่องทางการมีส่วนร่วมให้กับตัวละครในระดับพื้นที่ให้มากกว่าที่เป็นอยู่

สารบัญ

บทที่ 1 บทนำ 1-1

1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหา 1-1

1.2 วัตถุประสงค์ 1-2

1.3 กรอบคิดในการศึกษา 1-3

1.4 ขอบเขตของการดำเนินงาน 1-35

1.5 กลุ่มเป้าหมาย 1-36

1.6 ผลผลิตของโครงการ 1-36

1.7 ผลลัพธ์ 1-36

1.8 ระยะเวลาดำเนินการ 1-37

1.9 แผนการดำเนินงาน 1-37

1.10 สรุปเนื้อหาของแต่ละบท 1-38

1.11 รายการอ้างอิง 1-52

บทที่ 2 การติดตามสถานการณ์และพลวัตนโยบายด้านความเสมอภาคที่เกี่ยวข้องกับบุคลากร 2-1

2.1 บทนำ 2-1

2.2 การสำรวจโครงสร้างเชิงสถาบันและสถานการณ์ของครูในประเทศไทย 2-2

2.3 ผลการสำรวจพลวัตนโยบายลดภาระครูจากอดีตถึงปัจจุบัน (พ.ศ. 2552-2567) 2-18

2.4 การสำรวจพลวัตนโยบายปรับเกณฑ์และวิธีการประเมินวิทยฐานะ (พ.ศ. 2542-2567) 2-40

2.5 การสำรวจพลวัตนโยบายยกเลิกครูเวร 2-58

2.6 สรุปข้อค้นพบในส่วนที่ 1 2-61

2.7 ทฤษฎีว่าด้วยการแทรกแซงของนโยบาย (Intervention Theory) 2-64

2.8 ระเบียบวิธีวิจัยและกลุ่มตัวอย่าง 2-68

2.9 ผลการศึกษาติดตามนโยบายด้านบุคลากรและการลดภาระครู 2-73
ในสมัย พ.ต.อ. เพิ่มพูน ชิดชอบ
2.10 ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับนโยบายด้านบุคลากรเพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษา 2-98
2.11 เสียงสะท้อนของผู้ให้ข้อมูลต่อนโยบายยุบ ควบรวม โรงเรียนขนาดเล็ก 2-104
2.12 บทสรุปการวิเคราะห์พลวัตนโยบายบุคลากรเพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษา 2-107
2.13 ข้อเสนอแนะ..... 2-115
2.14 รายการอ้างอิง 2-117

บทที่ 3 การติดตามสถานการณ์และพลวัตนโยบายด้านความเสมอภาคที่เกี่ยวข้องกับ 3-1
นโยบายการกำหนดอัตราค่าใช้จ่ายเงินอุดหนุนในการจัดการการศึกษาขั้นพื้นฐาน 15 ปี

3.1 บทสรุปผู้บริหาร 3-1
3.2 นโยบายการกำหนดอัตราค่าใช้จ่ายเงินอุดหนุนในการจัดการการศึกษาขั้นพื้นฐาน 15 ปี 3-3
3.3 ทบทวนข้อมูลงบประมาณการศึกษาและข้อเสนอแนะเชิงนโยบายจากเอกสารที่เกี่ยวข้อง 3-5
3.4 การติดตามพลวัตนโยบาย 3-15
3.5 เศรษฐศาสตร์การเมืองของนโยบายการปรับอัตราเงินอุดหนุนรายหัวโครงการเรียนฟรี 3-31
3.6 โรงเรียนขนาดเล็ก และเศรษฐศาสตร์การเมืองของนโยบายเงินอุดหนุนรายหัวต่อโรงเรียน.....3-43
ขนาดเล็ก
3.7 ข้อเสนอแนะแผนเชิงยุทธศาสตร์สำหรับกองทุนเสมอภาคเพื่อการศึกษาและภาคี 3-45
เพื่อการเปลี่ยนแปลงทางการศึกษา
3.8 ข้อสรุปสำคัญจากการศึกษา 3-48
3.8 ภาคผนวก 3-53
3.9 รายการอ้างอิง 3-57

บทที่ 4 การติดตามสถานการณ์และพลวัตนโยบายด้านความเสมอภาคที่เกี่ยวข้องกับ นโยบายเพื่อลดความเหลื่อมล้ำด้านเทคโนโลยีในการศึกษาไทย 4-1

4.1 บทนำ 4-1

4.2 กรอบคิดในการติดตามนโยบายเพื่อลดความเหลื่อมล้ำด้านเทคโนโลยีในการศึกษาไทย 4-2

4.3 นโยบายการลดความเหลื่อมล้ำทางเทคโนโลยีในการศึกษา: เส้นทางในอดีต 4-13

4.4 การติดตามสถานการณ์ปัจจุบันของนโยบาย 4-74

4.5 บทวิเคราะห์พลวัตนโยบาย: บทเรียนจากการติดตามนโยบาย Anywhere Anytime 4-112

4.6 บทสรุปและข้อเสนอแนะ 4-149

4.7 รายการอ้างอิง 4-153

บทที่ 5 การติดตามสถานการณ์และพลวัตนโยบายด้านความเสมอภาคที่เกี่ยวข้องกับ นโยบายเพื่อแก้ไขปัญหาเด็กและเยาวชนนอกระบบการศึกษาให้กลายเป็นศูนย์ (Zero Dropout) 5-1

5.1 พลวัตของการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการศึกษา 5-4

5.2 การสำรวจโครงการจัดสรรเงินอุดหนุนนักเรียนยากจนพิเศษแบบมีเงื่อนไข หรือทุนเสมอภาค 5-14

5.3 การสำรวจโครงการพาน้องกลับมาเรียน 5-18

5.4 การติดตามสถานการณ์และพลวัตนโยบาย Thailand Zero Dropout 5-24

5.5 บทวิเคราะห์พลวัตของนโยบาย Thailand Zero Dropout 5-45

5.6 บทสรุปและข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย 5-66

5.7 รายการอ้างอิง 5-70

บทที่ 6 บทสังเคราะห์และข้อเสนอ 6-1

6.1 ผลการติดตามนโยบาย 6-1

6.2 ปัจจัยที่ส่งผลต่อพลวัตนโยบาย 6-8

6.3 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายและข้อเสนอแนะสำหรับการวิจัยครั้งต่อไป 6-16

บทที่ 1
บทนำ
โครงการศึกษาวิจัยพลวัตของสถานการณ์นโยบายด้านความเสมอภาคทางการศึกษาของประเทศไทย

1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหา

กองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา (กสศ.) จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา พ.ศ. 2561 มีวัตถุประสงค์เพื่อช่วยเหลือผู้ขาดแคลนทุนทรัพย์ ลดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษา เสริมสร้างและพัฒนาคุณภาพและประสิทธิภาพครู บทบาทหน้าที่ที่สำคัญประการหนึ่งของ กสศ. คือการดำเนินการหรือจัดให้มีการศึกษา วิจัย และพัฒนาองค์ความรู้เพื่อพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ ตลอดจนส่งเสริมและสนับสนุนการนำองค์ความรู้ดังกล่าวไปใช้เพื่อลดความเหลื่อมล้ำในการศึกษา

การจะผลักดันภารกิจการลดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาให้ประสบผลสำเร็จได้นั้น เงื่อนไขที่สำคัญ คือ การสร้างเสถียรภาพและความยั่งยืนให้กับการผลักดันนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการลดความเหลื่อมล้ำด้านการศึกษา การจะบรรลุเป้าหมายดังกล่าวได้จะต้องมีการติดตามสถานการณ์ความก้าวหน้าของการผลักดันนโยบายด้านความเสมอภาคทางการศึกษา เพื่อทำความเข้าใจพลวัตและระบบนิเวศที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการทางนโยบาย (policy process) ซึ่งอาจเผชิญกับปัจจัยต่าง ๆ ที่ส่งผลให้นโยบายที่เกิดขึ้นจริง มีความแตกต่างจากนโยบายที่พรรคการเมืองหรือผู้มีส่วนกำหนดนโยบายอื่นได้กำหนดไว้เป็นเป้าหมายเริ่มแรกของการผลักดัน

เพื่อเสริมกับภารกิจของ กสศ. ในการผลักดันวาระด้านความเสมอภาคทางการศึกษาของประเทศไทยให้มีความก้าวหน้า งานวิจัยชิ้นนี้จึงมุ่งสร้างองค์ความรู้และความเข้าใจที่เกี่ยวกับพลวัตของนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการลดความเหลื่อมล้ำด้านการศึกษา โดยจะนำกรอบคิดในการกำกับติดตามนโยบาย (monitoring of policies) ประกอบกับการทำความเข้าใจความก้าวหน้าในการผลักดันนโยบายผ่านกรอบวิเคราะห์นโยบายแบบเศรษฐศาสตร์การเมือง (political economy analysis of policies) มาเป็นกรอบในการศึกษา กรอบคิดในการกำกับติดตามนโยบายนั้นจะช่วยนำไปสู่การสังเคราะห์ภาพของพลวัตทางนโยบายที่เกิดขึ้น ในขณะที่กรอบวิเคราะห์นโยบายแบบเศรษฐศาสตร์การเมือง จะช่วยในการวิเคราะห์ปัจจัยที่เชื่อมโยงไปสู่พลวัตทางนโยบาย

ในการติดตามนโยบายเพื่อทำความเข้าใจพลวัตการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นนั้น งานวิจัยได้เลือกด้านของนโยบายที่จะทำการติดตามโดยพิจารณาจากเกณฑ์สองประการ ประการแรก คือ นโยบายที่มีสามารถมีบทบาทสำคัญกับการลดความเหลื่อมล้ำด้านการศึกษาในบริบทประเทศไทย ประการที่สอง คือ นโยบายที่เลือกนั้นควรมีแง่มุมที่ได้รับการผลักดันโดยรัฐบาลในปัจจุบัน เนื่องจากเป้าหมายของโครงการคือการติดตามและทำความเข้าใจกับพลวัตนโยบาย การจะได้มาซึ่งรายละเอียดที่มีประโยชน์ในการทำความเข้าใจการเปลี่ยนแปลงนโยบายได้นั้นควรต้องเลือกเอานโยบายที่จะมีกระบวนการขับเคลื่อนให้นำมาศึกษาได้ เมื่อพิจารณาจากเกณฑ์ทั้งสองประการนี้ คณะวิจัยจึงได้เลือกนโยบายในสี่ด้านสำคัญมาทำการติดตาม ประกอบด้วย

หนึ่ง ด้านบุคลากรทางการศึกษา โดยเน้นไปที่การศึกษานโยบายที่เกี่ยวข้องกับการลดภาระงานของครู

สอง ด้านการกระจายงบประมาณทางการศึกษา โดยเน้นศึกษาพลวัตการกระจายงบประมาณเงินอุดหนุนรายหัวด้านการศึกษา

สาม ด้านการลดความเหลื่อมล้ำทางเทคโนโลยีในการศึกษา โดยเน้นศึกษาที่นโยบายเสริมสร้างการเข้าถึงและการใช้งานเทคโนโลยีให้กับนักเรียน เช่น นโยบายการแจกอุปกรณ์และการพัฒนาแพลตฟอร์มการเรียนรู้

และสี่ ด้านการแก้ปัญหาเด็กและเยาวชนนอกระบบการศึกษาให้กลายเป็นศูนย์ (zero dropout) โดยเน้นติดตามความก้าวหน้าของมาตรการเช่นโครงการทุนเสมอภาคและโครงการพาน้องกลับมาเรียน

ในการศึกษานโยบายในทั้งสี่ด้านข้างต้นนี้ **งานวิจัยจะมุ่งความสนใจไปที่การติดตามนโยบายแต่ละด้านในปัจจุบัน ว่านโยบายในแต่ละด้านมีพลวัตการเปลี่ยนแปลงไปอย่างไรบ้าง และพลวัตที่เกิดขึ้นนั้นเกิดขึ้นเพราะอะไร มีปัจจัยแวดล้อมใดที่มีบทบาทสำคัญต่อการเปลี่ยนแปลง** อย่างไรก็ดี เพื่อทำความเข้าใจกับพลวัตที่เกิดขึ้น งานวิจัยยังจำเป็นต้องศึกษาที่มา สภาพปัญหา และการเปลี่ยนแปลงที่ได้เกิดขึ้นมาในอดีตเพื่อเป็นพื้นฐานให้กับการติดตาม นอกจากนี้ ในการติดตามนโยบายแต่ละด้าน นอกจากการติดตามนโยบายที่มีการผลักดันอยู่แล้ว งานวิจัยยังสามารถตั้งคำถามถึง การเปลี่ยนแปลงในแง่มุมที่ยังขาดแรงผลักดันด้วยเช่นกัน เพื่อแสดงให้เห็นภาพของพลวัตที่เกี่ยวข้องกับ การสร้างความเสมอภาคทางการศึกษาที่รอบด้านยิ่งขึ้น

ความรู้ความเข้าใจที่ได้จากงานวิจัยนี้ในการติดตามและทำความเข้าใจกับพลวัตนโยบายในการสร้างความเสมอภาคทางการศึกษา จะเป็นประโยชน์กับการทำงานของ กสศ. รวมถึงหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการวางนโยบายเพื่อลดความเหลื่อมล้ำด้านการศึกษาของประเทศไทยได้ในหลายทาง โดยจะช่วยให้แต่ละหน่วยงานสามารถวางแผนในการผลักดันและสนับสนุนนโยบายของตนเองให้มีความต่อเนื่อง และเกิดผลสำเร็จที่ยั่งยืนได้ นอกจากนี้ ข้อมูลที่ได้จากการติดตามสถานการณ์ความก้าวหน้าของการผลักดันนโยบายภายใต้การศึกษานี้ จะเป็นเครื่องมือที่ช่วยให้ผู้ที่เกี่ยวข้องไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคประชาสังคม สื่อมวลชน และประชาชนทั่วไป ได้เกิดความตื่นตัวและเพิ่มระดับการมีส่วนร่วมในการตรวจสอบความก้าวหน้าของการผลักดันนโยบายด้านความเสมอภาคทางการศึกษาต่อไป

1.2 วัตถุประสงค์

1.2.1 เพื่อติดตามสถานการณ์ความก้าวหน้าของการผลักดันนโยบายด้านความเสมอภาคทางการศึกษาของประเทศไทย

1.2.2 เพื่อทำความเข้าใจปัจจัยที่ส่งผลต่อพลวัตของสถานการณ์นโยบายด้านความเสมอภาคทางการศึกษา

1.2.3 เพื่อจัดทำข้อเสนอแนะทางนโยบายแก่ กสศ. และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เกี่ยวกับแนวทางผลักดันนโยบายด้านความเสมอภาคทางการศึกษา เพื่อให้การดำเนินนโยบายเกิดผลสำเร็จอย่างยั่งยืน

1.3 กรอบคิดในการศึกษา

เป้าหมายของงานวิจัย คือ (1) ติดตามความก้าวหน้าของนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการสร้างความเสมอภาคทางการศึกษา และ (2) ทำความเข้าใจกับพลวัตของนโยบายที่เกิดขึ้นอยู่ในปัจจุบัน โดยนโยบายที่คณะวิจัยต้องการศึกษาจะแบ่งออกเป็น 4 ด้าน ได้แก่ ด้านบุคลากรทางการศึกษา ด้านการกระจายงบประมาณทางการศึกษา ด้านการลดความเหลื่อมล้ำทางเทคโนโลยีในการศึกษา และด้านการแก้ปัญหาเด็กและเยาวชนนอกระบบการศึกษาให้กลายเป็นศูนย์ (zero dropout)

การเลือกนโยบายในทั้ง 4 ด้านข้างต้นนั้น เริ่มพิจารณาจากนโยบายที่สามารถส่งผลสำคัญกับการลดความเหลื่อมล้ำด้านการศึกษาในบริบทของประเทศไทยได้ การสำรวจสถานการณ์ความเหลื่อมล้ำด้านการศึกษาของประเทศไทย (ธร และคณะ 2566) พบว่า แม้ความเหลื่อมล้ำในด้านการเข้าถึงการศึกษาจะมีพัฒนาการที่ดีขึ้น แต่ยังมีปัญหาการหลุดจากระบบการศึกษาอยู่โดยเฉพาะในระดับมัธยมต้นและมัธยมปลาย ปัญหาสำคัญยังเกิดในมิติของความเหลื่อมล้ำด้านคุณภาพ โดยเฉพาะระหว่างโรงเรียนขนาดเล็กที่อยู่ในพื้นที่ชนบทกับโรงเรียนขนาดอื่น ๆ และโรงเรียนในเขตเมือง ปัญหาความเหลื่อมล้ำเหล่านี้สัมพันธ์อย่างเป็นสำคัญกับฐานะครัวเรือนของนักเรียน โดยนักเรียนจากครัวเรือนที่ยากจนและอยู่ในพื้นที่ห่างไกลมักจะเข้าถึงการศึกษาที่มีคุณภาพได้น้อยกว่าและมีโอกาสหลุดจากระบบการศึกษามากกว่า ในขณะที่กระบวนการทางนโยบายของรัฐ โดยเฉพาะที่เกี่ยวข้องกับการกระจายทรัพยากรให้กับโรงเรียน ก็ยังมีความสัมพันธ์กับความเหลื่อมล้ำที่เกิดขึ้นเช่นกัน โดยโรงเรียนขนาดเล็กในชนบทมักจะเผชิญความเสียเปรียบในการได้รับทรัพยากรสนับสนุน ไม่ว่าจะเป็นในด้านบุคลากร งบประมาณ รวมถึงอุปกรณ์การเรียน ส่งผลให้โรงเรียนเหล่านี้มีคุณภาพที่ด้อยกว่า (ชัยยุทธ และคณะ 2556)

ปัญหาความเหลื่อมล้ำด้านการศึกษาของประเทศไทยเชื่อมโยงอย่างเป็นสำคัญกับนโยบายหลายประการ โดยเฉพาะนโยบายด้านการกระจายบุคลากร นโยบายด้านการกระจายงบประมาณ นโยบายด้านเงินอุดหนุนนักเรียน และนโยบายลดความเหลื่อมล้ำด้านเทคโนโลยี ในด้านของนโยบายการกระจายบุคลากร โดยเฉพาะบุคลากรครูนั้น จำนวนบุคลากรครูต่อนักเรียนเป็นปัจจัยที่มีผลต่อคุณภาพการศึกษา แต่โรงเรียนขนาดเล็กในประเทศไทยยังมีสัดส่วนครูต่อนักเรียนโดยเฉลี่ยน้อยกว่าโรงเรียนขนาดอื่น ยิ่งเมื่อประกอบกับภาระงานต่อบุคลากรครูที่มีมากกว่าในโรงเรียนขนาดเล็ก ยิ่งส่งผลให้เกิดความเหลื่อมล้ำด้านคุณภาพการศึกษาระหว่างโรงเรียนมากขึ้น การกระจายงบประมาณก็เช่นกันที่ยังไม่สามารถช่วยสนับสนุนให้เกิดความเสมอภาคระหว่างโรงเรียนขนาดเล็กและโรงเรียนขนาดอื่นได้เท่าที่ควร เนื่องจากโรงเรียนขนาดเล็กมีความเสียเปรียบเรื่องต้นทุนต่อขนาดในการจัดการศึกษาทำให้ต้นทุนในการจัดการศึกษาต่อหัวนักเรียนสูงกว่า แต่การกระจายงบประมาณในปัจจุบันยังมีสูตรพื้นฐานเป็นลักษณะให้งบประมาณต่อหัวนักเรียนเท่ากัน ทำให้ไม่สามารถลดความเสียเปรียบดังกล่าวได้

สำหรับนโยบายเงินอุดหนุนนักเรียน โครงการเช่นทุนสำหรับเด็กยากจนพิเศษสามารถของ กสศ. สามารถมีบทบาทช่วยลดความเสียเปรียบให้กับนักเรียนที่มาจากครัวเรือนฐานะยากจนได้ และนโยบาย

ที่เกี่ยวข้องกับการลดความเหลื่อมล้ำด้านเทคโนโลยีก็สามารถมีบทบาทในการเพิ่มการเข้าถึงเนื้อหาการเรียนที่มีคุณภาพให้กับนักเรียนยากจนและโรงเรียนที่ห่างไกลได้ โดยเฉพาะหากรัฐบาลมีการสนับสนุนโครงสร้างพื้นฐาน อุปกรณ์ รวมถึงมีการฝึกทักษะให้กับพวกเขาอย่างเพียงพอ ประเด็นทางนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการลดความเหลื่อมล้ำด้านการศึกษาทั้งหมดนี้ต่างก็ได้รับการกล่าวถึงและมีความพยายามผลักดันมานานในบริบทการศึกษาไทย แต่การพัฒนานโยบายให้เกิดขึ้นได้จริงนั้นยังทำได้น้อยกว่าที่ควร เนื่องจากยังมักติดอุปสรรคหลายประการ ไม่ว่าจะเป็นในเชิงการเมือง ปัจจัยเชิงสถาบัน และการได้รับการสนับสนุนอย่างเพียงพอจากผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับนโยบาย

อย่างไรก็ดี การจะเลือกนโยบายมาเพื่อติดตามและทำความเข้าใจพลวัตได้ดีนั้น เงื่อนไขสำคัญอีกประการที่จะเอื้อให้คณะวิจัยสามารถบรรลุเป้าหมายในการศึกษาได้ ก็คือ การมีนโยบายที่กำลังเกิดการเปลี่ยนแปลงให้ติดตามได้ เพราะฉะนั้นข้อควรพิจารณาในการเลือกนโยบายอีกประการ คือ ควรเป็นนโยบายที่ได้รับการวางเป้าหมายในการขับเคลื่อนอยู่ในรัฐบาลปัจจุบัน

การสำรวจนโยบายของกระทรวงศึกษาธิการในปัจจุบัน ภายใต้รัฐมนตรีว่าการกระทรวง พล.ต.อ เพิ่มพูน ชิดชอบ พบนโยบายหลายแง่มุมที่เกี่ยวข้องกับการลดความเหลื่อมล้ำด้านการศึกษา โดยหลังจากการเข้ารับตำแหน่ง รมต.เพิ่มพูน ชิดชอบ ได้ประกาศแนวนโยบายหลักของตนเอง คือ “เรียนดีมีความสุข”[1] โดยมุ่งเน้นว่าการศึกษาที่ดีต้องเริ่มจากการที่ผู้เรียนและผู้สอนมีความสุข โดยแบ่งประเด็นนโยบายเป็นสองเรื่องหลัก ได้แก่ 1) นโยบายที่มุ่งเน้นจะลดภาระครูและบุคลากรทางการศึกษา 2) นโยบายที่มุ่งเน้นจะลดภาระนักเรียนและผู้ปกครอง ภายใต้นโยบายในสองเรื่องหลักนี้ ส่วนที่คณะวิจัยพบว่ามีความเกี่ยวข้องกับการลดความเหลื่อมล้ำส่วนแรก คือ นโยบายที่เกี่ยวข้องกับการสนับสนุนครู ไม่ว่าจะเป็นการลดภาระงาน การแก้ปัญหาการขาดแคลนครู ซึ่งล้วนแต่นำไปสู่การเพิ่มคุณภาพให้กับการศึกษาในโรงเรียนขนาดเล็กในพื้นที่ห่างไกลได้ อีกส่วนของนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการลดความเหลื่อมล้ำด้านการศึกษาอยู่ในเรื่องการลดภาระนักเรียนและผู้ปกครอง ก็คือ มาตรการส่งเสริมการใช้สื่อการเรียนออนไลน์และการพัฒนาแพลตฟอร์มดิจิทัลสำหรับการเรียนรู้เพื่อให้ประชาชนเข้าถึงความรู้ได้ง่ายขึ้น และเป้าหมายจะจัดสรรอุปกรณ์การสอน (แท็บเล็ต หรือ โน้ตบุ๊ก) เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการเรียน นโยบายด้านเทคโนโลยีเหล่านี้มีศักยภาพจะช่วยเหลือการเข้าถึงการเรียนรู้ให้กับเด็กยากจนและด้อยโอกาสได้ หากได้รับการออกแบบโดยคำนึงถึงการลดความเหลื่อมล้ำด้านดิจิทัลเทคโนโลยีไปพร้อมกัน

นอกจากนโยบายสองเรื่องที่ได้รับการประกาศโดย รมต. ปัจจุบัน ประเด็นทางนโยบายเช่นการกระจายงบประมาณเพื่อให้เอื้อต่อการลดความเหลื่อมล้ำ เป็นสภาพพื้นฐานที่จะช่วยนำไปสู่การตั้งข้อสังเกตเกี่ยวกับ

[1] พล.ต.อ. เพิ่มพูน ฝากนโยบายการศึกษา “เรียนดี มีความสุข” ชูเรียนฟรี-มีงานทำ คืนชีพ 1 นักเรียน 1 แท็บเล็ต หวังช่วยแก้ความเหลื่อมล้ำ พร้อมแก้หนี้ครู สส.ก้าวไกล เสนอต้องส่งเสริมรูปแบบและวิธีการเรียนรู้การจัดการเรียนการสอนที่เหมาะสมต่อการใช้อุปกรณ์ด้วย สำนักข่าว The Active วันที่ 14 กันยายน 2566 จาก https://theactive.net/news/learning-education-20230914/ สืบค้นเมื่อ 2 กุมภาพันธ์ 2566

ทิศทางและพลวัตของการลดความเหลื่อมล้ำด้านการศึกษาได้ เนื่องจากการกระจายงบประมาณนั้นย่อมเชื่อมโยงกับการเปลี่ยนแปลงอื่นที่จะเกิดขึ้นกับระบบการศึกษาไทย[2] ประเด็นนโยบายอีกเรื่องหนึ่งที่ควรจับตามองเช่นกัน คือ นโยบายแก้ปัญหาเด็กและเยาวชนนอกระบบการศึกษาให้กลายเป็นศูนย์ (zero dropout) ซึ่งเป็นประเด็นที่ กสศ. ได้มีส่วนร่วมกับการผลักดันกับกระทรวงศึกษาธิการ โดยมีการสนับสนุนมาตรการต่าง ๆ เช่น การหาเด็กและเยาวชนนอกระบบการศึกษาผ่านการบูรณาการข้อมูลระหว่างหน่วยงาน การพัฒนากลไกในการให้ความช่วยเหลือและส่งต่อเด็กและเยาวชนนอกระบบการศึกษาโดยมีการบูรณาการการทำงานระหว่างหน่วยงาน และการสร้างความร่วมมือในการจัดการศึกษาและเรียนรู้แบบยืดหยุ่นเพื่อให้เยาวชนได้รับการศึกษาอย่างต่อเนื่องได้ มาตรการในการลดการหลุดจากระบบการศึกษาเหล่านี้ ได้รับการวางแผนขับเคลื่อนเริ่มต้นจากใน 25 จังหวัดในปี 2567 และจะขยายให้ครอบคลุมพื้นที่ 77 จังหวัด ในปี 2568

จะเห็นได้ว่า จากการสำรวจนโยบายที่มีบทบาทสำคัญกับการลดความเหลื่อมล้ำด้านการศึกษาประกอบกับการสำรวจนโยบายที่ได้รับการขับเคลื่อนอยู่ในปัจจุบัน **คณะวิจัยจึงเห็นว่า นโยบายที่ควรได้รับการเลือกมาติดตามมีทั้งหมดสี่ด้าน ได้แก่ ด้านบุคลากรทางการศึกษา ด้านการกระจายงบประมาณทางการศึกษา ด้านการลดความเหลื่อมล้ำทางเทคโนโลยีในการศึกษา และด้านการแก้ปัญหาเด็กและเยาวชนนอกระบบการศึกษาให้กลายเป็นศูนย์** ทั้งนี้ นโยบายที่ได้รับการเลือก เช่น ด้านบุคลากรทางการศึกษา ด้านการกระจายงบประมาณ การลดความเหลื่อมล้ำทางเทคโนโลยี เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับกระบวนการที่จะนำไปสู่การลดความเหลื่อมล้ำด้านการศึกษาของประเทศไทยได้ ในขณะที่การลดการหลุดออกจากระบบการศึกษาเป็นแง่มุมสำคัญของผลลัพธ์จากกระบวนการลดความเหลื่อมล้ำด้านการศึกษาของประเทศไทย ที่กำลังได้รับการผลักดันผ่านความร่วมมือระหว่างหน่วยงานในกระทรวงศึกษาธิการอย่างสำนักงานปลัดกระทรวงฯ และสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน และ กสศ. จึงเป็นอีกแง่มุมหนึ่งที่จะช่วยสร้างความเข้าใจกับพลวัตทางนโยบายด้านการศึกษาที่เกิดบนความร่วมมือระหว่างหน่วยงานได้

ทั้งนี้ ในการติดตามนโยบายแต่ละด้าน คณะวิจัยจะไม่เพียงติดตามเฉพาะนโยบายที่ได้รับการดำเนินการ แต่จะมองไปถึงนโยบายที่จะสามารถมีบทบาทสำคัญได้ แต่ไม่ได้รับการนำมาผลักดัน เพื่อสร้างความเข้าใจที่ครบถ้วนมากขึ้นเกี่ยวกับพลวัตทางนโยบาย

ในส่วนต่อจากนี้ คณะวิจัยจะอธิบายถึงกรอบคิดร่วมที่จะใช้ติดตามนโยบายในแต่ละด้านข้างต้นทั้งสี่ด้าน ก่อนที่จะอธิบายถึงเนื้อหาของการติดตามและทำความเข้าใจนโยบายในแต่ละด้าน

---

[2] งบการศึกษารายหัว เท่ากันแต่ไม่เท่าเทียม กองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา สืบค้นจาก https://www.eef.or.th/infographic-70451/ สืบค้นเมื่อ 8 มีนาคม 2567

1.3.1 กรอบคิดร่วมในการติดตามและทำความเข้าใจกับพลวัตการเปลี่ยนแปลงของนโยบาย

งานวิจัยชิ้นนี้ได้พัฒนากรอบคิดร่วมกันสำหรับการดำเนินงานทั้งสี่ด้านข้างต้น เพื่อให้การติดตามและทำความเข้าใจกับนโยบายในแต่ละด้านนั้นมีพื้นฐานที่สอดคล้องกัน กรอบคิดร่วมนั้นจะช่วยชี้ให้เห็นแง่มุมของนโยบายที่จะต้องติดตามและทำความเข้าใจ โดยจะแบ่งออกเป็นสองส่วน ได้แก่ หนึ่ง กรอบคิดในการติดตามการเปลี่ยนแปลงของนโยบาย และสอง กรอบคิดในการทำความเข้าใจกับพลวัตทางนโยบายที่เกิดขึ้น การติดตามนโยบายในแต่ละด้าน แม้จะมีรายละเอียดปลีกย่อยที่แตกต่างกันไป แต่อย่างน้อยจะมีเนื้อหาของงานที่สอดคล้องกับกรอบใหญ่นี้

กรอบคิดร่วมในการติดตามนโยบาย

ในการติดตามการเปลี่ยนแปลงของนโยบายที่เกี่ยวข้องนั้น คณะวิจัยจะปรับใช้แนวคิดที่เกี่ยวข้องกับการกำกับและติดตามนโยบาย (policy monitoring) มาเป็นฐานการวิเคราะห์ (Vedung, 1997) แนวคิดเรื่องการกำกับและติดตามนโยบายมีความเหมาะสมกับงานศึกษาชิ้นนี้ เนื่องจากแต่ละแง่มุมนโยบายที่อยู่ในความสนใจศึกษานั้น ต้องการกรอบคิดที่จะช่วยทำหน้าที่ติดตามความเปลี่ยนแปลงเป็นเป้าหมายหลักและช่วยรวบรวมข้อมูลกับทำการวิเคราะห์ความก้าวหน้าของการเปลี่ยนแปลงได้อย่างเป็นระบบ ผ่านการกำหนดตัวชี้วัดต่าง ๆ ทั้งนี้ การติดตามนโยบายจะช่วยให้เห็นภาพของพลวัตนโยบายที่เกิด ไม่ว่าจะเป็นสภาพต่าง ๆ ที่เกิดกับกระบวนการนำนโยบายไปปรับใช้ (policy implementation) การสร้างผลผลิต (output) รวมไปถึงการเกิดผลลัพธ์ (outcome) ในบางแง่มุม

ทั้งนี้ ควรกล่าวเสียก่อนว่างานวิจัยนี้จะเน้นความสนใจไปที่กระบวนการในส่วนของการนำเข้าปัจจัย (input) ทางนโยบายและกระบวนการที่นำไปสู่ผลผลิตและผลลัพธ์เบื้องต้น มากกว่าที่จะเน้นที่การศึกษาผลลัพธ์ของนโยบาย ด้วยเพราะเป้าหมายหลักของงานนี้ คือ การติดตามเพื่อสร้างความเข้าใจกับพลวัตการเปลี่ยนแปลงนโยบาย และการศึกษาผลลัพธ์อาจต้องเน้นให้งานวิจัยมีลักษณะของการประเมินผลทางนโยบายมากกว่า ซึ่งหากจะมุ่งที่การประเมินผลลัพธ์ไปด้วยก็จะเกินขอบเขตที่งานวิจัยจะทำได้ครบถ้วนสมบูรณ์ภายในเวลาและงบประมาณที่มี

ขั้นตอนของการกำกับและติดตามนโยบายที่งานชิ้นนี้จะดำเนินการกับนโยบายแต่ละด้านนั้นจะประกอบไปด้วย 3 ขั้นตอนหลัก ดังนี้

1. **การวางกรอบแนวคิดของการติดตาม** ซึ่งเป็นการวางแผนอย่างเป็นระบบว่า นโยบายที่ทำการติดตามในแต่ละด้านนั้นจะมีอะไรบ้าง และสำหรับแต่ละนโยบายนั้น แง่มุมและกระบวนการที่จะได้รับการติดตามมีลักษณะเช่นไร กล่าวอีกทางหนึ่ง ขั้นตอนนี้ก็คือ การวางกรอบทางทฤษฎีว่านโยบายที่จะได้รับการติดตามนั้นถูกวางไว้ให้มีเป้าหมายที่จะต้องบรรลุผลอะไรบ้าง ทั้งในทางกระบวนการที่ควรจะเกิดขึ้น รวมไปถึงผลผลิตและผลลัพธ์ที่จะเกิดจากกระบวนการเหล่านั้น

2. **การเลือกแง่มุมและตัวชี้วัดที่จะติดตาม** เมื่อมีการวางกรอบคิดแล้ว ขั้นตอนต่อไปของการติดตามนโยบายก็คือ การตัดสินใจว่าการติดตามนั้นจะให้ความสำคัญในการจับตามองแง่มุมใดในกระบวนการ รวมไปถึงจะมุ่งติดตามตัวชี้วัดใด โดยที่แง่มุมและตัวชี้วัดที่เลือกมาติดตามนั้นจะต้องมีความเชื่อมโยงกับผลสัมฤทธิ์ของนโยบาย
3. **การเก็บข้อมูลและวิเคราะห์ข้อมูล** ในขั้นตอนสุดท้ายของการติดตามนโยบายนั้น เป็นการวางแผนว่าข้อมูลที่จะใช้ในการติดตามนั้นจะมีอะไรบ้าง และจะสามารถรวบรวมได้ผ่านช่องทางใด ทั้งนี้สำหรับนโยบายในแต่ละด้านที่จะได้รับการติดตามนั้น ข้อมูลที่จะนำมาใช้ประกอบไปด้วยข้อมูลทั้งทางด้านเอกสาร ข้อมูลเชิงปริมาณที่ได้จากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง การสัมภาษณ์เชิงลึกผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับนโยบาย รวมไปถึงช่องทางอื่น ๆ ทั้งนี้นอกจากการได้มาซึ่งข้อมูลแล้ว อีกส่วนหนึ่งของขั้นตอนนี้คือ การวิเคราะห์ข้อมูลเหล่านั้นว่า ข้อมูลเหล่านั้นชี้ให้เห็นภาพของพลวัตการเปลี่ยนแปลงของนโยบายที่เกิดขึ้นในลักษณะใด เช่น ข้อมูลเชิงปริมาณเกี่ยวกับจำนวนเด็กที่ได้รับการช่วยเหลือให้กลับคืนสู่ระบบการศึกษาช่วยแสดงให้เห็นผลผลิตของนโยบายลดการหลุดจากระบบการศึกษาได้ ข้อมูลการสัมภาษณ์ผู้กำหนดนโยบายก็สามารถแสดงให้เห็นความต่อเนื่องในการส่งต่อนโยบายในประเด็นเช่นเรื่องครูเวรหรือเรื่องโรงเรียนขนาดเล็กได้ และข้อมูลจากการสัมภาษณ์บุคลากรหรือนักเรียนในโรงเรียนที่ยากจนก็สะท้อนได้ถึงผลลัพธ์ของนโยบายที่มุ่งเป้าไปที่การลดความเหลื่อมล้ำด้านการศึกษา เช่น การลดความเหลื่อมล้ำด้านเทคโนโลยีในการศึกษา

กรอบคิดร่วมในการทำความเข้าใจพลวัตนโยบาย

หลังจากส่วนแรกของงานศึกษาได้ติดตามสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงของนโยบายแล้ว อีกส่วนหนึ่งของงานนี้ยังต้องการทำความเข้าใจถึงพลวัตที่เกิดขึ้นว่ามีเหตุปัจจัยมาจากอะไร ด้วยเหตุนี้คณะวิจัยจึงต้องนำกรอบคิดอีกส่วนหนึ่งเข้ามาประกอบ ก็คือกรอบคิดเศรษฐศาสตร์การเมืองในการวิเคราะห์นโยบาย (political economy analysis of policy) (Reich and Campos, 2020) ซึ่งจะช่วยในการวิเคราะห์ปัจจัยที่ส่งผลต่อกระบวนการทางนโยบาย และความเชื่อมโยงไปพลวัตทางนโยบายดังที่งานวิจัยพบจากการติดตามได้

กรอบคิดเศรษฐศาสตร์การเมืองในการวิเคราะห์นโยบาย มีคุณลักษณะสำคัญที่การมองกระบวนการทางนโยบายเป็นกระบวนการทางการเมือง และเข้าใจว่าการเปลี่ยนแปลงนโยบายใด ๆ นั้นจะต้องเผชิญกับกลุ่มผู้เกี่ยวข้องที่จะมีทั้งผลประโยชน์ บทบาท และอำนาจ ที่แตกต่างกันไป รวมถึงเงื่อนไขที่แวดล้อมความเป็นไปได้ของการขับเคลื่อนนโยบาย เช่น กฎเกณฑ์ต่าง ๆ วัฒนธรรม และแนวคิดที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้ การเปลี่ยนแปลงทางนโยบายจะสำเร็จได้ก็เมื่อผู้ผลักดันนโยบายสามารถเลือกกระทำการในทางที่เปลี่ยนแปลงสภาพแวดล้อมเหล่านี้ รวมถึงจุดยืนและอำนาจของกลุ่มผลประโยชน์ที่เกี่ยวข้องให้เป็นประโยชน์กับการเปลี่ยนแปลงที่ต้องการได้ ในขณะที่ความล้มเหลวของการผลักดันการเปลี่ยนแปลงก็มักจะเกิดเมื่อไม่สามารถปรับสภาพเหล่านี้ได้

กรอบวิเคราะห์ Political Economy Analysis (Reich and Campos, 2020) แบ่งการวิเคราะห์ออกเป็นสามส่วนหลัก เพื่อวิเคราะห์สามแง่มุมของกระบวนการทางนโยบาย ประกอบด้วย

(1) การวิเคราะห์ปัจจัยเชิงโครงสร้างและปัจจัยเชิงสถาบันที่โยงกับกระบวนการทางนโยบาย วิเคราะห์สภาพที่เชื่อมโยงอยู่กับการกระจายของทรัพยากรและอำนาจ รวมถึงสภาพที่แวดล้อมความสัมพันธ์ระหว่างตัวละครต่าง ๆ ในกระบวนการทางนโยบาย และส่งผลให้กับความเป็นไปได้ต่าง ๆ ที่จะเกิดขึ้นในกระบวนการทางนโยบาย การวิเคราะห์ส่วนนี้ให้ความสำคัญกับปัจจัยเชิงโครงสร้างที่แวดล้อมกระบวนการทางนโยบาย เช่น คุณลักษณะของรัฐและของระบบการเมือง แนวคิดที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบาย เช่น คำอธิบายถึงนโยบายว่ามีส่วนกับการลดความเหลื่อมล้ำอย่างไร และปัจจัยเชิงสถาบันที่ส่งผลกับกระบวนการทางนโยบาย คือ กฎเกณฑ์ (rules of the game) ทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการที่เชื่อมโยงกับความเป็นไปของการขับเคลื่อนนโยบาย โดยส่งผลต่อแง่มุม เช่น แรงจูงใจ ความสัมพันธ์ พลวัตทางอำนาจ และความสามารถในการร่วมมือกันของตัวละครทางนโยบาย ตัวอย่างของปัจจัยเชิงสถาบันนั้นประกอบไปด้วย กฎหมายต่าง ๆ บรรทัดฐานทางสังคมที่เป็นที่ยอมรับและปฏิบัติกันในกลุ่มผู้ที่เกี่ยวข้องกับนโยบาย วัฒนธรรมประเพณีที่อยู่ในสังคมและส่งผลต่อกระบวนการทางนโยบาย

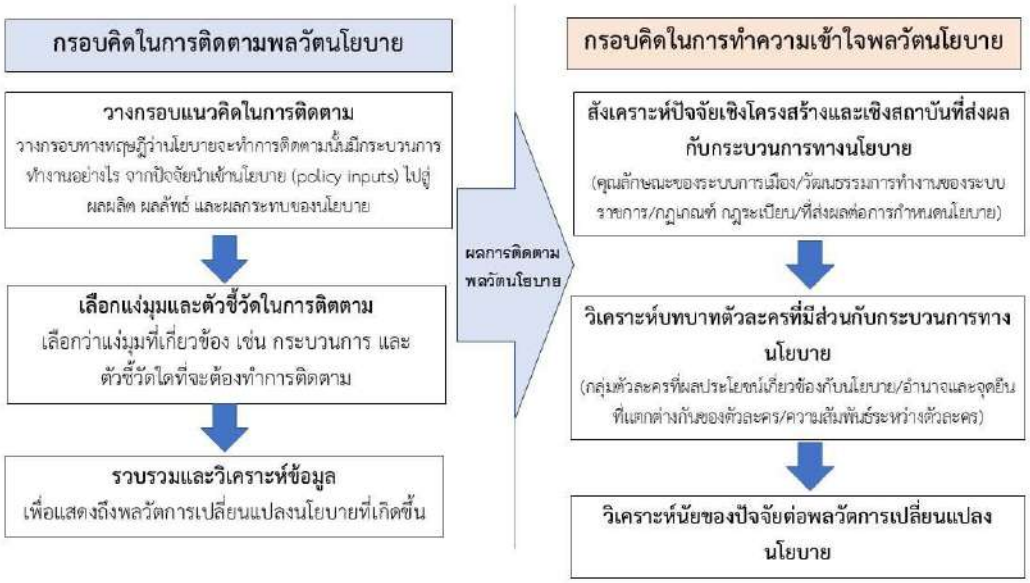
การวิเคราะห์โครงสร้างที่แวดล้อมกระบวนการทางนโยบายนั้นช่วยแสดงให้เห็นว่า กระบวนการผลักดันนโยบายนั้นต้องเผชิญกับโครงสร้างและปัจจัยสถาบันเช่นไร รวมถึงการคงอยู่หรือเปลี่ยนแปลงของปัจจัยเหล่านี้ได้นำไปสู่โอกาสและอุปสรรคในการเปลี่ยนแปลงนโยบายอย่างไร

(2) การวิเคราะห์ตัวละครที่มีส่วนกับกระบวนการทางนโยบาย เป็นการวิเคราะห์ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องที่สำคัญ (stakeholder analysis) กับนโยบาย โดยเป็นได้ทั้งบุคคลหรือองค์กรที่มีผลประโยชน์อิงอยู่กับนโยบาย และสามารถมีอิทธิพลกับการตัดสินใจในกระบวนการได้ การวิเคราะห์ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องนี้ มุ่งทำความเข้าใจถึงจุดยืนที่แตกต่างกันของแต่ละตัวละครที่มีต่อการเปลี่ยนแปลงนโยบาย และอำนาจที่แต่ละตัวละครมี โดยการวิเคราะห์เชื่อมโยงอำนาจนั้นกับการครอบครองทรัพยากรที่สำคัญ ไม่ว่าจะเป็นงบประมาณ ตำแหน่งในการบริหาร และตำแหน่งในกระบวนการตัดสินใจทางนโยบาย การวิเคราะห์ตัวละครยังต้องมองต่อไปถึงความสัมพันธ์ที่มีอยู่ระหว่างตัวละครต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นความร่วมมือหรือความขัดแย้งที่แต่ละตัวละครมีต่อกัน ศักยภาพในการผลักดันการเปลี่ยนแปลงร่วมกัน และวิเคราะห์ดุลทางอำนาจระหว่างตัวละครว่ามีดุลในความสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างกันเช่นไร

เป้าหมายของการวิเคราะห์ในระดับของตัวละคร คือ การตั้งข้อสังเกตว่าตัวละครที่มีเสียงสำคัญในกระบวนการทางนโยบายเป็นใคร และเสียงของตัวละครเหล่านี้กระทบกับนโยบายเช่นไร ความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มตัวละครที่มีบทบาทนั้นส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงนโยบายอย่างไร

(3) การวิเคราะห์นัยของแง่มุมข้างต้นต่อผลผลลัพธ์ทางนโยบายที่เกิดขึ้น วิเคราะห์ว่าคุณลักษณะต่าง ๆ ของกระบวนการทางนโยบายจากการวิเคราะห์ในสองส่วนข้างต้นนั้นส่งผลต่อผลลัพธ์ในการเปลี่ยนแปลงนโยบายเช่นไร การวิเคราะห์จะเน้นไปที่การสำรวจการเปลี่ยนแปลงปัจจัยต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นจากความพยายามขับเคลื่อนนโยบาย ว่าสามารถเข้ามาเปลี่ยนแปลงภูมิทัศน์ทางการเมืองของนโยบายไปในทิศทางที่เอื้อต่อความสำเร็จของนโยบายหรือไม่ การวิเคราะห์ให้ความสนใจว่าการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น ไม่ว่าจะเป็นการปรับเปลี่ยนปัจจัยเชิงสถาบันหรือการเปลี่ยนแปลงใด ๆ ที่เกิดกับกลุ่มตัวละครที่เกี่ยวข้องนั้น สุดท้ายได้มีผลอย่างไรกับความเป็นไปของนโยบาย เช่น สามารถเพิ่มอำนาจหรือเพิ่มจำนวนกลุ่มผู้สนับสนุนนโยบายได้หรือไม่ เป็นต้น

ภาพที่ 1. สรุปกรอบการวิเคราะห์ร่วมและขั้นตอนสำหรับการวิเคราะห์พลวัตทางนโยบายในแต่ละด้าน



นอกจากกรอบคิดรวมข้างต้นแล้ว สำหรับการติดตามและทำความเข้าใจกับพลวัตนโยบายในแต่ละด้าน จะมีรายละเอียดเพิ่มเติมดังนี้

1.3.2 กรอบคิดในการติดตามและทำความเข้าใจกับพลวัตนโยบายด้านบุคลากร

นโยบายด้านบุคลากรมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการลดความเหลื่อมล้ำด้านการศึกษา การกระจายและบริหารภาระงานครูและบุคลากรทางการศึกษาเป็นกลไกที่จะสามารถลดความเหลื่อมล้ำด้านการศึกษาในเชิงพื้นที่ได้ โดยเฉพาะเมื่อทรัพยากรด้านบุคคลได้ถูกกระจายไปอย่างเพียงพอมากขึ้นกับพื้นที่และสถานศึกษาที่เผชิญความเสียเปรียบ จากการสำรวจแผนงานของคณะรัฐมนตรีปัจจุบันที่เกี่ยวข้องกับการกระจายบุคลากร

ทางการศึกษา **ผู้วิจัยได้เลือกนโยบายด้านบุคลากรมา 2 นโยบายเพื่อจะทำการติดตามและทำความเข้าใจพลวัต ได้แก่ 1) นโยบายปรับวิธีการประเมินวิทยฐานะครูและบุคลากรทางการศึกษา (“ปรับประเมิน”) และ 2) นโยบายยกเลิกการให้ครูในโรงเรียนรัฐบาลต้องอยู่เวรยามโรงเรียน (“ยกเลิกครูเวร”)** นโยบายปรับประเมินถือเป็นวาระหลักที่ถูกบรรจุอยู่ในคำแถลงนโยบายของพลตำรวจเอกเพิ่มพูน ชิดชอบรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ เมื่อแรกรับตำแหน่งในวันที่ 14 กันยายน 2566 ซึ่งมีการระบุเป้าหมายของนโยบายไว้กว้าง ๆ ว่า “เรียนดี มีความสุข” และเน้นไปที่การ “ลดภาระ” ทั้งของครูและบุคลากรทางการศึกษา นักเรียนและผู้ปกครอง[3] ส่วนนโยบายยกเลิกครูเวร ถูกประกาศเป็นมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 23 มกราคม 2567 หลังจากมีเหตุการณ์ข้าราชการครูหญิงในโรงเรียนประถมศึกษาขนาดเล็กสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (สพฐ.) แห่งหนึ่งในจังหวัดเชียงราย ถูกทำร้ายร่างกายขณะอยู่เวรยามเมื่อวันที่ 20 มกราคม 2567 นโยบายดังกล่าวได้สร้างแรงกระเพื่อมอย่างมากในแวดวงครูและบุคลากรทางการศึกษา เนื่องจากเป็นการเปลี่ยนแปลงแนวปฏิบัติที่กระทำกันมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2542 (กรมประชาสัมพันธ์, 2567)

สาเหตุที่ผู้วิจัยเลือกนโยบายปรับประเมินและนโยบายยกเลิกครูเวรมาเพื่อศึกษาและทำความเข้าใจพลวัต เนื่องจาก ประการแรก นโยบายดังกล่าวเกี่ยวข้องโดยตรงกับการ “ลดภาระครู” ซึ่งเป็นวัตถุประสงค์หลักของนโยบายครูภายใต้รัฐบาลปัจจุบัน คำว่า “ภาระครู” ในที่นี้ มีความหมายเฉพาะเจาะจงไปที่งานและกิจกรรมต่าง ๆ ของครูซึ่งไม่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการพัฒนาผู้เรียน แต่ต้องกระทำภายใต้บทบาทและหน้าที่ของความเป็นข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา (Jiratchaya Chaichumkhun, 2019) เช่น งานธุรการ การจัดทำรายงานต่าง ๆ ของโรงเรียน[4] งานรักษาความปลอดภัย งานพัสดุ งานโภชนาการ การดูแลนักเรียนในมิติอื่น ๆ นอกเหนือจากด้านวิชาการ รวมไปถึงกิจกรรมด้านการประกันและประเมินคุณภาพในระดับต่าง ๆ ตั้งแต่ระดับโรงเรียน ผู้อำนวยการโรงเรียน จนถึงตัวครูเอง โดยจากข้อมูลในปี 2557 พบว่า ใน 200 วัน ครูไทยต้องทำงานอื่นที่ไม่ใช่งานสอนถึง 84 วัน คิดเป็นเกือบครึ่งหนึ่งของเวลางานทั้งหมด (ศุภณัฏฐ์ ศศิวุฒิวัฒน์, 2566; กองบรรณาธิการ The Active, 2023)

ประการที่สอง นโยบายทั้งสองเรื่องมีความเชื่อมโยงกับการลดความเหลื่อมล้ำด้านการศึกษาในระดับโรงเรียนค่อนข้างชัดเจนกว่านโยบายอื่น ๆ เนื่องจากปัญหาภาระครูทั้งที่เกี่ยวข้องกับการประเมินเลื่อนวิทยฐานะและการอยู่เวรยาม ส่งผลกระทบต่อการเรียนการสอนในโรงเรียนขนาดเล็กมากกว่าโรงเรียนขนาดใหญ่ เพราะ

---

[3] นโยบายที่มุ่งการลดภาระครูและบุคลากรทางการศึกษาประกอบไปด้วย 4 เรื่อง ได้แก่ นโยบายปรับวิธีการประเมินวิทยฐานะครูและบุคลากรทางการศึกษา นโยบายครูและบุคลากรทางการศึกษาคืนถิ่น นโยบายแก้ไขปัญหาหนี้สินครูและบุคลากรทางการศึกษา และนโยบายจัดหาอุปกรณ์การสอนและสวัสดิการ 1 ครู 1 แท็บเล็ต

[4] รายงานต่าง ๆ ในรอบปีประกอบไปด้วยอย่างน้อยรายงานต่อไปนี้ รายงานข้อมูลนักเรียนเป็นรายบุคคล ปีการศึกษาละ 2 รอบ รายงานปัจจัยพื้นฐานนักเรียนยากจน รายงานการเยี่ยมบ้าน รายงานการดื่มนมของนักเรียน รายงานอาหารกลางวัน รายงานข้อมูลครู รายงานการดำเนินการเกี่ยวกับยาเสพติดในสถานศึกษา รายงานข้อมูลภาวะโภชนาการของนักเรียน รายงานกิจกรรมวันสำคัญ รายงานการประเมินตนเอง (SAR) ของสถานศึกษา และรายงานสรุปผลการดำเนินงานประจำปีต่อคณะกรรมการสถานศึกษา เป็นต้น นอกจากนี้ครูยังเป็นผู้ดำเนินการจัดนิทรรศการแสดงผลงานของโรงเรียน (OPEN HOUSE) งานประจำปีของโรงเรียน งานวันจบการศึกษา การเลี้ยงต้อนรับ และงานเลี้ยงวันเกษียณอายุราชการ (คม ชัด ลึก, 2564)

โรงเรียนขนาดเล็กมีความขาดแคลนครูและทรัพยากรทางการศึกษาเป็นทุนเดิมอยู่แล้ว โดยการศึกษาของศูนย์วิจัยนโยบายเด็กและครอบครัว (คิด for คิดส์) ในปี พ.ศ. 2566 พบว่า โรงเรียนขนาดเล็กหรือโรงเรียนที่มีนักเรียนน้อยกว่า 120 คนในสังกัด สพฐ. ประสบปัญหาขาดครูถึง 83.9% ในขณะที่โรงเรียนที่มีนักเรียนมากกว่า 120 คนขึ้นไป (โรงเรียนขนาดกลางขึ้นไป) ประสบปัญหาขาดครูเพียง 53.5% นอกจากนี้ การศึกษายังพบว่า โรงเรียนขนาดเล็กมีความต้องการครูเฉลี่ยถึง 9.7 คนเพื่อดูแลนักเรียน 100 คน ในขณะที่โรงเรียนขนาดกลางขึ้นไป ต้องการครูเพียง 5.3 คนต่อนักเรียน 100 คน (กษิดิ์เดช คำพุช, 2023) สะท้อนให้เห็นถึงระดับภาระงานครูที่แตกต่างกันมากระหว่างโรงเรียนขนาดเล็กและโรงเรียนขนาดกลางขึ้นไป ดังนั้น ปัญหาภาระงานครูจึงเกี่ยวพันกับปัญหาการขาดแคลนครูและปัญหาความเหลื่อมล้ำระหว่างโรงเรียนขนาดเล็กและโรงเรียนขนาดกลางขึ้นไปอย่างแยกไม่ออก (Jiratchaya Chaichumkhun, 2019) จากที่กล่าวมาข้างต้น การติดตามนโยบายในงานวิจัยชิ้นนี้จึงมุ่งศึกษากระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติและแนวโน้มผลลัพธ์ที่จะเกิดขึ้นกับครูและบุคลากรทางการศึกษาในโรงเรียนขนาดเล็กเป็นหลัก

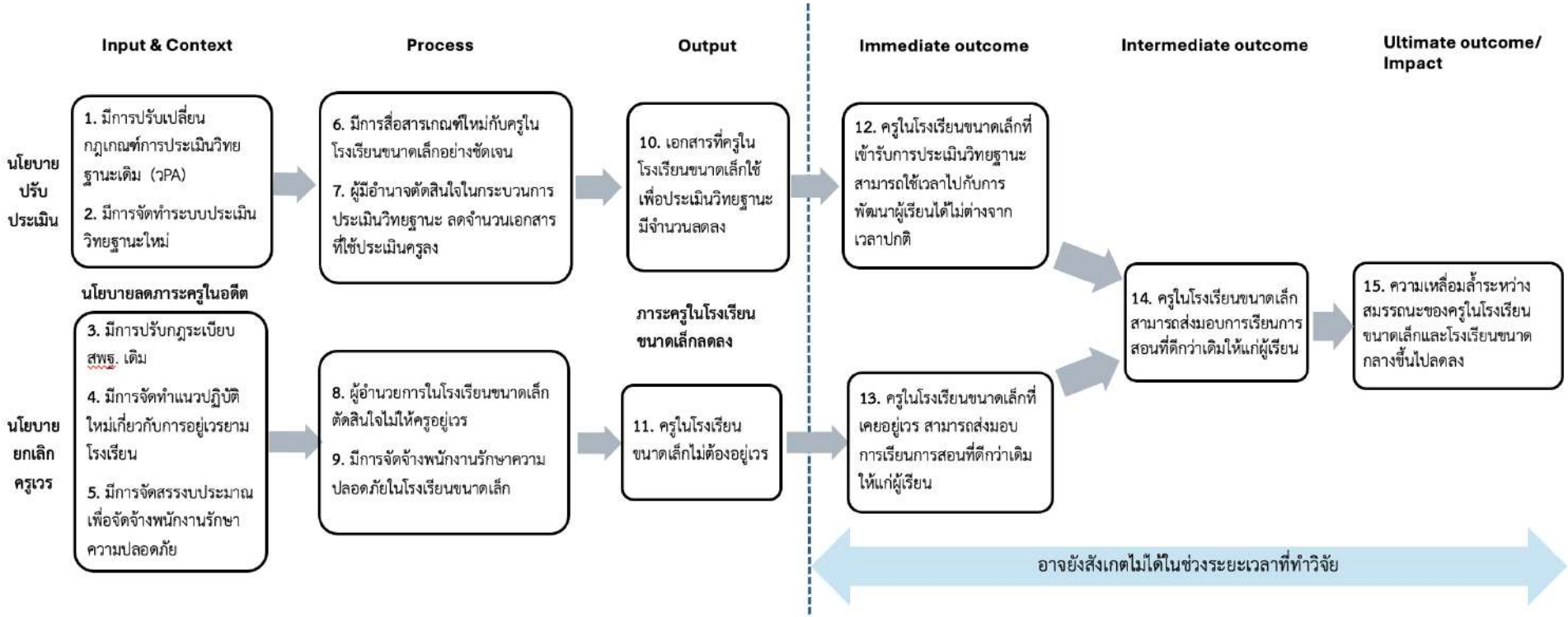
ทั้งนี้ นโยบายทั้ง 2 เรื่องยังมีลักษณะด้านการก่อตัวของนโยบายที่แตกต่างกัน จึงเหมาะที่จะนำมาศึกษาเปรียบเทียบพลวัตของนโยบายได้ดี โดยนโยบายปรับประเมินวิทยฐานะถือเป็นกรณีศึกษานโยบายที่มีวาระนโยบายอยู่แล้วในระบบราชการ ไม่ใช่เรื่องใหม่ โดยจะเห็นได้ว่า สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา (ก.ค.ศ.) ภายใต้การนำของ รศ.ดร.ประวิต เอราวัณ ได้พยายามที่จะลดภาระงานเอกสารในการประเมินวิทยฐานะครู ด้วยการกำหนดเกณฑ์การประเมินวิทยฐานะใหม่ที่เรียกสั้น ๆ ว่า “การประเมิน วPA” ซึ่งบังคับใช้มาตั้งแต่เดือนตุลาคม พ.ศ. 2564 (ThaiPBS, 2565) จึงเป็นไปได้ว่า นโยบายปรับประเมินของรัฐมนตรีคนปัจจุบันอาจได้รับอิทธิพลจากลักษณะของนโยบาย วPA เดิม และการดำเนินการที่มีอยู่ก่อนที่จะเข้ามารับตำแหน่งทางการเมือง โดยผู้วิจัยจะสามารถศึกษาลักษณะตัวแบบนโยบายและการดำเนินนโยบายปรับประเมินที่เกิดขึ้นมาก่อนหน้านี้ ทั้ง วPA และก่อน วPA รวมถึงผลลัพธ์ เพื่อเปรียบเทียบกับการดำเนินงานและแนวโน้มผลลัพธ์ภายใต้นโยบายของรัฐบาลปัจจุบัน

ในส่วนของนโยบายยกเลิกครูอยู่เวรนั้น เป็นกรณีศึกษานโยบายที่ระบบราชการไม่ได้มีวาระนโยบายมาก่อน และไม่ได้เป็นส่วนหนึ่งของคำแถลงนโยบายของรัฐมนตรีเมื่อดำรงตำแหน่ง แต่เป็นวาระนโยบายที่เกิดจากการตอบสนองของฝ่ายการเมืองต่อเหตุการณ์ที่เป็นจุดสนใจในสังคม (focusing event) นอกจากนี้ ยังเป็นกรณีของการใช้มติ ครม. เป็นเครื่องมือกำหนดนโยบาย ซึ่งเป็นกลไกกำหนดนโยบายที่อยู่นอกเหนือระบบราชการของกระทรวงศึกษาธิการ โดยสามารถตั้งข้อสังเกตในเบื้องต้นได้ว่า นโยบายนี้ถูกกำหนดขึ้นอย่างเร่งด่วนเพื่อหวังผลทางการเมือง และไม่ได้มีแผนการนำนโยบายไปปฏิบัติในระบบราชการมารองรับ ณ ขณะกำหนดนโยบาย แต่ในขณะเดียวกันก็เป็นนโยบายที่สามารถตอบสนองต่อปัญหาของครูในโรงเรียนขนาดเล็ก และมีศักยภาพที่จะสร้างผลกระทบเชิงบวกต่อคุณภาพการเรียนการสอนในโรงเรียนขนาดเล็กได้

สำหรับกรอบการวิเคราะห์ในการติดตามนโยบายทั้งสองนโยบายข้างต้น ผู้วิจัยจะใช้ทฤษฎีว่าด้วยการแทรกแซงของนโยบาย (Intervention Theory) เพื่อระบุให้เห็น “ชุดความเชื่อมโยงเชิงสาเหตุ” (causal linkages) หรือ “สายพานความเปลี่ยนแปลง” (the sequence of expected change) ที่คั่นอยู่ระหว่างความพยายามของโครงการกับผลลัพธ์ที่ตั้งใจให้เกิดขึ้น (Vedung, 1997; Markiewicz & Patrick, 2016) โดยแต่ละความเปลี่ยนแปลงที่จะต้องเกิดขึ้นตามที่ระบุอยู่ใน Intervention theory เป็นข้อสมมติฐานของผู้วิจัยซึ่งสังเคราะห์จากการทำความเข้าใจที่มาที่ไปและบริบทแวดล้อมของนโยบาย การระบุชุดความเปลี่ยนแปลงที่ผู้วิจัยมองว่าจำเป็นจะต้องเกิดขึ้นเพื่อให้นโยบายบรรลุผลลัพธ์ที่คาดหวัง มีวัตถุประสงค์เพื่อใช้ตรวจสอบสถานการณ์ที่เกิดขึ้นจริงว่า หลังจากมีการกำหนดนโยบายขึ้นแล้วนั้น ได้มีเหตุการณ์ตามที่ระบุใน Intervention theory เกิดขึ้นจริงมากน้อยเพียงใด โดยมีสมมติฐานว่า หากมีเหตุการณ์เกิดขึ้นตามที่ระบุไว้ใน Intervention theory ครบถ้วน ย่อมแสดงว่านโยบายมีแนวโน้มจะบรรลุผลลัพธ์ที่คาดหวังได้เมื่อสิ้นสุดโครงการ แต่หากความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นจริงหลังการกำหนดนโยบาย หยุดอยู่เพียงเหตุการณ์แรกหรือเหตุการณ์ที่สองใน Intervention theory ย่อมแสดงว่าได้เกิดคอขวดขึ้นในกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติหรือการส่งมอบผลลัพธ์ที่คาดหวัง และอาจต้องมีการแทรกแซงเพิ่มเติมเพื่อให้นโยบายสามารถสร้างความเปลี่ยนแปลงในลำดับถัด ๆ ไปใน Intervention theory ได้ ดังนั้น คำถามหลักของการทำวิจัยในส่วนของการกำกับติดตามนโยบายด้านบุคลากรจึงได้แก่

1. **ชุดเหตุการณ์ 15 เหตุการณ์ตามที่ระบุใน Intervention theory ด้านล่างนี้ ได้เกิดขึ้นจริงหรือไม่ และมากน้อยเพียงใด?**
2. **คอขวดของนโยบายเกิดขึ้น ณ จุดใด และมีสาเหตุมาจากอะไร?”**

ภาพที่ 2 กรอบการวิเคราะห์ Intervention Theory ในส่วนของการติดตามนโยบายปรับประเมิน และนโยบายยกเลิกครูเวร



จากกรอบการวิเคราะห์ Intervention theory ข้างต้น ผู้วิจัยระบุผลลัพธ์หรือผลกระทบที่คาดหวังขั้นสุดท้าย (Ultimate outcome / impact) ของนโยบายทั้งสองว่าเป็นการลดความเหลื่อมล้ำด้านสมรรถนะการพัฒนาผู้เรียนของครูในโรงเรียนขนาดเล็ก สำหรับนโยบายปรับประเมิน ผลลัพธ์ขั้นสุดท้ายดังกล่าวจะบรรลุได้ด้วยการที่ครูในโรงเรียนขนาดเล็กสามารถส่งมอบการเรียนการสอนที่ดีกว่าเดิมให้แก่ผู้เรียน หลังจากเข้าสู่เกณฑ์การประเมินวิทยฐานะแบบใหม่ที่จะถูกกำหนดขึ้น หากการประเมินวิทยฐานะแบบใหม่ไม่นำไปสู่คุณภาพการเรียนการสอนที่ดีขึ้นในโรงเรียนขนาดเล็ก ย่อมแสดงว่านโยบายนี้ไม่มีผลกระทบ (Impact) ในแง่การลดความเหลื่อมล้ำ ในส่วนของนโยบายยกเลิกครูเวร ผลลัพธ์ที่คาดหวังขั้นสุดท้ายจะบรรลุได้ด้วยการที่ครูที่ต้องอยู่เวรยามในโรงเรียนขนาดเล็ก ไม่ต้องอยู่เวรยามโรงเรียนอีกต่อไป และสามารถส่งมอบการเรียนการสอนที่ดีกว่าเดิมให้แก่ผู้เรียนได้ หากการยกเลิกครูเวรไม่นำไปสู่การส่งมอบการเรียนการสอนที่ดีกว่าเดิมให้แก่ผู้เรียนในโรงเรียนขนาดเล็ก ย่อมแสดงว่า นโยบายนี้ไม่มีผลกระทบในแง่การลดความเหลื่อมล้ำ

อย่างไรก็ตาม ก่อนที่นโยบายจะดำเนินไปถึงจุดที่สามารถประเมินผลกระทบต่อการลดความเหลื่อมล้ำได้นั้น ยังต้องมีอีกหลายเหตุการณ์ที่จำเป็นจะต้องเกิดขึ้น เริ่มตั้งแต่การมีปัจจัยนำเข้า (Input) ของนโยบายที่เกิดขึ้นจริง เช่น มีคำสั่ง มีโครงการ มีการเปลี่ยนแปลงกฎระเบียบ มีการจัดทำระบบและการจัดสรรงบประมาณ รวมทั้งกำลังคนเพื่อมาดำเนินการตามนโยบายดังกล่าว ดังนั้น จุดแรกใน Intervention theory ที่ผู้วิจัยจะกำกับติดตามนโยบายทั้งสองเรื่อง คือการติดตามปัจจัยนำเข้าเหล่านี้ และเงื่อนไขด้านระยะเวลาที่ปัจจัยเหล่านี้ถูกจัดหามา รวมทั้งความเปลี่ยนแปลงของปัจจัยเหล่านี้ในช่วงระยะเวลา 1 ปีที่มีการทำวิจัย โดยสำหรับนโยบายปรับประเมิน มีปัจจัยสำคัญเป็นการปรับกฎระเบียบการประเมินวิทยฐานะเดิม (วPA) และ/หรือการจัดทำระบบประเมินใหม่ ซึ่งอาจต้องใช้ทรัพยากร เช่น เงินงบประมาณ เทคโนโลยี หรือบุคลากร ในขณะที่นโยบายยกเลิกครูเวร มีปัจจัยเป็นการปรับกฎระเบียบ สพฐ. เดิม การกำหนดแนวปฏิบัติใหม่ การจัดสรรงบประมาณเพื่อจัดจ้างพนักงานรักษาความปลอดภัยแทนที่ครูเวร เป็นต้น (เหตุการณ์ที่ 1-5 ใน Intervention theory)

จุดถัดมาใน Intervention theory ที่ผู้วิจัยจะติดตาม คือ กระบวนการ (Process) กล่าวคือ ขั้นตอนของการแปลงปัจจัย (Input) ให้เป็นผลผลิต (Output) หรือบริการที่ส่งมอบแก่กลุ่มเป้าหมายของนโยบาย (ในที่นี้คือครูในโรงเรียนขนาดเล็ก) สำหรับนโยบายปรับประเมิน การกำกับติดตาม Process จะมุ่งไปที่กระบวนการประเมินวิทยฐานะครู ว่าผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องในกระบวนการพิจารณาประเมินวิทยฐานะครูมีการเรียกร้องเอาเอกสารจากครูลดลงหรือไม่ และมีการสื่อสารถึงครูเกี่ยวกับการลดจำนวนเอกสารที่ครูต้องใช้เพื่อประเมินวิทยฐานะอย่างชัดเจนหรือไม่ ส่วนนโยบายยกเลิกครูเวรนั้น การกำกับติดตาม Process จะมุ่งไปที่การตัดสินใจของผู้อำนวยการโรงเรียนขนาดเล็กและครูที่มีหน้าที่อยู่เวรในโรงเรียนเหล่านั้น รวมทั้งกระบวนการจัดจ้างพนักงานรักษาความปลอดภัยเพื่อมาทำหน้าที่อยู่เวรแทนครูในโรงเรียนเหล่านั้น (เหตุการณ์ที่ 6-9 ใน Intervention Theory)

จุดถัดจาก Process ใน Intervention theory ได้แก่ผลผลิต (Output) ซึ่งทั้งสองกรณี คือ “ภาระครูลดลง” ในกรณีของนโยบายปรับประเมิน ภาระครูที่ลดลงจะหมายถึงการลดลงของเอกสารหลักฐานที่ครูในโรงเรียนขนาดเล็กต้องผลิตหรือจัดหามา เพื่อเข้ารับการประเมินวิทยฐานะ ส่วนในกรณีของนโยบายยกเลิกครูเวร ภาระครูที่ลดลงจะหมายถึงการที่ครูเวรในโรงเรียนขนาดเล็กไม่ต้องอยู่เวรยามอีกต่อไป และโรงเรียนขนาดเล็กมีการจัดจ้างพนักงานรักษาความปลอดภัยเพื่อทำหน้าที่ทดแทนครูเวร (เหตุการณ์ที่ 10-11 ใน Intervention theory)

ถัดจากผลผลิต (Output) ยังมีส่วนของผลลัพธ์ (Outcome) และผลกระทบ (Impact) ที่ผู้วิจัยวางแผนจะติดตาม ผลลัพธ์และผลกระทบของนโยบายจะเกี่ยวข้องกับพฤติกรรมและการตอบสนองของกลุ่มเป้าหมายหลังจากได้รับผลผลิตของนโยบาย โดยนโยบายทั้งสองกรณีมุ่งให้เกิดการเพิ่มคุณภาพครูในโรงเรียนขนาดเล็ก สำหรับกรณีนโยบายปรับประเมิน พฤติกรรมที่คาดหวังจากครูที่เข้าสู่การประเมินวิทยฐานะแบบใหม่คือ ครูจะสามารถนำกำลังและเวลาที่ต้องใช้เพื่อผลิตหรือจัดหาเอกสารมาประกอบการประเมินวิทยฐานะไปใช้ในกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาผู้เรียนแทน โดยในกรณีของนโยบายยกเลิกครูเวรก็มีความคาดหวังในทางเดียวกัน ดังนั้น หากจะติดตามดูผลลัพธ์ของนโยบายทั้งสองเรื่องให้ถึงที่สุด จำเป็นจะต้องศึกษาให้เห็นถึงสมรรถนะในการส่งมอบบริการแก่ผู้เรียนของครูในโรงเรียนขนาดเล็ก โดยในกรณีนโยบายปรับประเมิน ต้องศึกษาว่าสมรรถนะของครูในโรงเรียนขนาดเล็กที่เข้าสู่การประเมินวิทยฐานะแบบใหม่เมื่อเปรียบเทียบกับครูที่เข้าสู่การประเมินวิทยฐานะแบบเก่า (วPA) มีความแตกต่างกันจริงหรือไม่ และในกรณีนโยบายยกเลิกครูเวร ต้องศึกษาว่าสมรรถนะในการส่งมอบบริการของครูเวรในโรงเรียนขนาดเล็กเปลี่ยนแปลงไปหรือไม่ อย่างไรก็ดี ประเด็นเหล่านี้อาจไม่สามารถติดตามจนเห็นการเปลี่ยนแปลงได้ภายในระยะเวลา 14 เดือนที่มีการทำวิจัย จึงทำได้เพียงการศึกษาแนวโน้มเท่านั้น (เหตุการณ์ที่ 12-15 ใน Intervention theory)

จากที่กล่าวมา จะเห็นได้ว่าหากนโยบายไม่มีความคืบหน้าใด ๆ ผู้วิจัยก็มีความเสี่ยงจะไม่สามารถเก็บข้อมูลเกี่ยวกับกระบวนการ ผลลัพธ์ขั้นต้น ขั้นกลาง และขั้นสุดท้ายได้ ดังนั้น ผู้วิจัยจึงกำหนดมิติของนโยบายที่จะมีการกำกับติดตามเพิ่มเติมอีก 1 มิติ ซึ่งเป็นมิติที่สามารถติดตามดูได้ทุกช่วงเวลา ไม่ว่าโครงการหรือนโยบายจะมีความคืบหน้าไปมากน้อยเพียงใด ได้แก่ การกำกับติดตามดูท่าทีของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (Stakeholders’ reactions) โดยทั้งสองกรณีมีผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหลัก ได้แก่ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (สพฐ.) สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ผู้อำนวยการโรงเรียนขนาดเล็ก และครูในโรงเรียนขนาดเล็ก ซึ่งอาจรับทราบหรือไม่รับทราบถึงนโยบายเหล่านี้เลยก็ได้ ทั้งนี้ นโยบายปรับประเมินจะมี ก.ค.ศ. เป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเพิ่มเติม 1 หน่วยงาน นอกจากนี้ การติดตามท่าทีผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ยังทำให้ผู้วิจัยสามารถติดตามการเปลี่ยนแปลงของภาระครูในภาพรวมตั้งแต่เปลี่ยนรัฐบาลเป็นต้นมา โดยการเปลี่ยนแปลงนั้นอาจจะเกี่ยวหรือไม่เกี่ยวข้องกับนโยบายปรับประเมินหรือนโยบายยกเลิกครูเวรก็ได้

ควรกล่าวถึงเพิ่มเติมว่า การติดตามนโยบายการลดภาระครู ได้มีการดำเนินการโดยโครงการ ThaiPBS Policy Watch[5] และได้มีบทวิเคราะห์เบื้องต้นออกมาว่า ตัวแบบนโยบาย (policy design) ลดภาระครูของรัฐบาลเป็นนโยบายแบบแยกส่วน และมุ่งแก้ปัญหาไม่ตรงจุด เนื่องจากภาระครูจากการประเมินวิทยฐานะถือเป็นส่วนน้อยเมื่อเทียบกับภาระงานธุรการและงานอื่น ๆ และวิธีการประเมินวิทยฐานะได้มีการปรับแก้จากอดีตมาพอสมควรแล้ว การแก้ปัญหาแบบแยกส่วนหรือการลดภาระเป็นเรื่อง ๆ ยังเสี่ยงต่อการสร้างภาระใหม่ให้ครูแทนที่ส่วนที่ลดลง เช่น การโอนงานธุรการไปให้เขตพื้นที่การศึกษา ในด้านหนึ่งอาจลดภาระงานธุรการครูลง แต่อาจทำให้เขตฯ เรียกร้องให้ครูทำงานบางอย่างเพิ่มเติม ซึ่งจะทำให้ครูกลับไปมีภาระเท่าเดิมหรือมากกว่าเดิม ยิ่งกว่านั้น การให้เขตฯ ทำงานธุรการแทนครูเท่ากับเป็นการโยกอำนาจตัดสินใจจากโรงเรียนไปที่เขตฯ เป็นการซ้ำเติมปัญหาการรวมศูนย์อำนาจบริหารจัดการโรงเรียนของกระทรวงศึกษาธิการอีกด้วย ซึ่งผู้วิเคราะห์มองว่าโครงสร้างการบริหารแบบรวมศูนย์ของกระทรวงศึกษาธิการและปัญหาการจัดสรรครูที่ไม่มีประสิทธิภาพเป็นต้นตอที่แท้จริงของปัญหาภาระงานครู โดยรัฐบาลปัจจุบันไม่มีนโยบายใดที่มุ่งจัดการต้นตอปัญหาทั้งสองนี้ (ศุภณัฏฐ์ ศศิวุฒิวัฒน์, 2566)

ผู้วิจัยเห็นด้วยว่า ตัวแบบนโยบายลดภาระครูของรัฐมนตรีฯ มีลักษณะแยกส่วนและมีศักยภาพต่ำในการบรรลุเป้าหมายที่คาดหวัง อย่างไรก็ตาม เนื่องจากวัตถุประสงค์ของงานวิจัยครั้งนี้คือ การศึกษาพลวัตของนโยบายอย่างเป็นระบบ ตั้งแต่ถูกริเริ่มขึ้นโดยฝ่ายการเมืองจนเข้าสู่ระบบราชการ จนถูกแปลงเข้าสู่กระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ จนถึงมือของกลุ่มเป้าหมายของนโยบาย และเพื่อให้เชื่อมโยงกับการแก้ปัญหาความเหลื่อมล้ำด้านการศึกษา ซึ่งเป็นภารกิจของ กสศ. ผู้วิจัยจึงใช้แนวคิด Intervention Theory เป็นกรอบในการศึกษาตามที่ได้อธิบายข้างต้น ซึ่งมีความแตกต่างจากแนวทางการติดตามนโยบายของ ThaiPBS Policy Watch 3 ประการ ในประการแรก ThaiPBS Policy Watch ไม่ได้แยกแยะนโยบายปรับการประเมินวิทยฐานะ และยกเลิกครูเวรออกมาศึกษาอย่างเป็นเอกเทศ แต่ศึกษารวมกันภายใต้นโยบาย “เรียนดี มีความสุข” ประการที่สอง ThaiPBS Policy Watch ไม่ได้มุ่งศึกษานโยบายทั้งสองในฐานะกลไกการลดความเหลื่อมล้ำ และประการที่สาม ThaiPBS Policy Watch แยกมิติของการติดตามนโยบายออกเป็น การเริ่มนโยบาย การวางแผน การดำเนินงาน การตรวจสอบ และการประเมินผล ในขณะที่ผู้วิจัยแยกมิติของการติดตามนโยบายออกเป็น Input, Process, Output และ Outcome/Impact

คำถามในการติดตามนโยบายของผู้วิจัยก็มีความแตกต่างจากโจทย์ของ ThaiPBS ตรงที่มีการกำหนดเหตุการณ์ที่คาดหวังว่าจะต้องเกิดขึ้นไว้อย่างชัดเจน 15 เหตุการณ์ โดยงานวิจัยจะมุ่งตรวจสอบความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นจริงเปรียบเทียบกับเหตุการณ์ที่คาดหวังใน Intervention theory ไปทีละรายการ โดยเป็นการตอบคำถามว่า หลังจากนโยบายได้ถูกกำหนดขึ้นมาแล้วนั้น ได้มีเหตุการณ์ความเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้นตามที่คาดหวังครบทั้ง 15 เหตุการณ์หรือไม่ และมากน้อยเพียงใดตลอดช่วงชีวิตของนโยบาย เพื่อให้

[5] https://policywatch.thaipbs.or.th/policy/education-1 โดยได้มีการจัด Policy Forum ครั้งที่ 6 เมื่อวันที่ 11 ธันวาคม 2566 เพื่อให้นักวิชาการ บุคลากรทางการศึกษา และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียได้ส่งเสียงสะท้อนเกี่ยวกับนโยบายลดภาระครูของรัฐบาล

สามารถสร้างข้อสรุปเกี่ยวกับระดับความคืบหน้าของนโยบายและแนวโน้มความสำเร็จของนโยบาย ทั้งในแง่ของการลดภาระครู และการลดความเหลื่อมล้ำด้านการศึกษา และหากความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นจริงไม่เป็นไปตาม Intervention theory แล้วนั้น เกิดจากเหตุปัจจัยเชิงสถาบันใดบ้าง

อย่างไรก็ตาม เพื่อให้ผู้วิจัยมองเห็นภาพรวมของนโยบายลดภาระครู และเพื่อไม่ให้งานวิจัยเป็นการมองการแก้ปัญหาภาระครูแบบแยกส่วน ผู้วิจัยจะเพิ่มการศึกษาทบทวนนโยบายลดภาระครูในอดีตที่ผ่านมาในส่วนของการวิเคราะห์ Input และ Context ของนโยบายปรับประเมินและยกเลิกครูเวรด้วย เพื่อให้เข้าใจที่ทางและศักยภาพของนโยบายทั้งสองนโยบายในการลดภาระครู

สำหรับข้อมูลที่จะใช้เพื่อศึกษาการเกิดขึ้นของเหตุการณ์ที่ระบุใน Intervention theory ในเบื้องต้นจะแยกเป็น 2 ส่วน ส่วนที่หนึ่ง คือการสืบค้นเอกสาร ประกาศ และข้อมูลที่สืบค้นได้ทางอินเทอร์เน็ต ซึ่งรวมถึงข้อมูลจาก ThaiPBS Policy Watch และข่าวรายวัน สำหรับนโยบายปรับประเมิน ผู้วิจัยจะศึกษาเว็บไซต์ของ ก.ค.ศ. และ สพฐ. เป็นหลัก โดยรวมถึงการศึกษาเกี่ยวกับการประเมินวิทยฐานะในหลักเกณฑ์ วPA ผลลัพธ์และผลกระทบของการประเมิน วPA ต่อโรงเรียนขนาดเล็ก ส่วนนโยบายยกเลิกครูเวร ผู้วิจัยจะอาศัยข้อมูลจากเว็บไซต์ของ สพฐ. เช่นกัน ข้อมูลส่วนที่สอง ได้แก่ การเก็บข้อมูลปฐมภูมิจากการสอบถาม โดยในระดับส่วนกลาง จะมุ่งไปที่ผู้ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินโครงการทั้งสองโครงการ ที่อยู่ใน ก.ค.ศ. และ สพฐ. ส่วนในระดับโรงเรียน ผู้วิจัยจะรับสมัครครูในโรงเรียนขนาดเล็กเพื่อเข้าร่วมโครงการวิจัย โดยอาจใช้เครือข่ายของ กสศ. ประกอบกับเครือข่ายอื่น ๆ ของผู้วิจัย ในเบื้องต้นจะกำหนดกลุ่มตัวอย่างไว้ที่ 20 คน

เครื่องมือที่ใช้ในการเก็บข้อมูลเป็นแบบสัมภาษณ์กึ่งโครงสร้าง นอกจากนี้ผู้วิจัยจะจัดทำแบบสอบถามออนไลน์สำหรับครูและบุคลากรทางการศึกษา 1 ชุดเพื่อตรวจสอบข้อมูลจากการสัมภาษณ์ด้วย ข้อคำถามทั้งในการสัมภาษณ์และแบบสอบถาม จะเกี่ยวกับความรับรู้ ความคืบหน้า และผลลัพธ์ของนโยบายทั้งสอง การเก็บข้อมูลจากการสอบถามจะทำสองครั้ง ระยะเวลาห่างกันราว 6 เดือน เช่น ครั้งแรกในช่วงเดือนกันยายน 2567 (เมื่อครบวาระ 1 ปี ของการดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการของพลตำรวจเอกเพิ่มพูน ชิดชอบ) และครั้งที่สองในช่วงเดือนมีนาคม 2568 (เมื่อครบวาระ 1 ปี 6 เดือนของการดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการของพลตำรวจเอกเพิ่มพูน ชิดชอบ) เป็นต้น

1.3.3 กรอบคิดในการติดตามและทำความเข้าใจกับพลวัตนโยบายด้านการกระจายงบประมาณ

ในการศึกษาพลวัตของนโยบายการกระจายงบประมาณ ผู้วิจัยเลือกศึกษานโยบายการกำหนดอัตราค่าใช้จ่ายเงินอุดหนุนในการจัดการการศึกษาขั้นพื้นฐาน 15 ปี โดยเฉพาะส่วนที่กำกับดูแลโดยสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (สพฐ.)

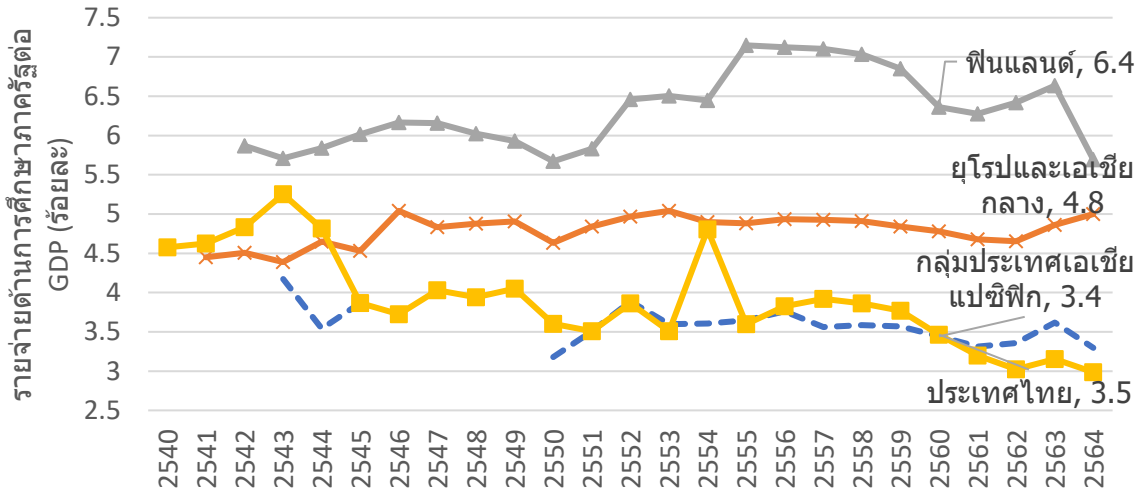
นโยบายดังกล่าวมีฐานคิดตั้งต้นมาจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยปี พ.ศ. 2540 มาตรา 43 ที่ระบุประกันสิทธิในการรับการศึกษาขั้นพื้นฐาน 12 ปี จากรัฐโดยไม่มีค่าใช้จ่าย และยังคงแนวคิดเดียวกันนี้ในรัฐธรรมนูญฉบับต่อมา ในปี 2550 ที่เน้นเพิ่มสิทธิการเข้าถึงการศึกษาขั้นพื้นฐานของผู้ยากไร้ และผู้พิการทุพพลภาพ ตลอดจนรัฐธรรมนูญฉบับ ปี 2560 ที่กล่าวเพิ่มเติมถึงการเข้าถึงการศึกษาโดยไม่เก็บค่าใช้จ่ายของเด็กเล็กก่อนวัยเรียน

พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติปี พ.ศ. 2542 มีบทบาทสำคัญในการกำหนดให้รัฐต้องจัดให้มีการเรียนฟรีโดยไม่เสียค่าใช้จ่ายอย่างน้อย 12 ปี แบบทั่วถึงและมีคุณภาพ ตั้งแต่ชั้นประถมศึกษาปีที่ 1 ถึงชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 6 รวม ปวช. และได้ให้นิยามว่าการศึกษาขั้นพื้นฐาน หมายถึง การศึกษาในระดับก่อนอุดมศึกษาและระบุสิทธิในการเข้ารับการศึกษาขั้นพื้นฐานของบุคคลไม่น้อยกว่า 12 ปี (ฉบับแก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2545) จากภาพที่ 3 ที่แสดงสัดส่วนของค่าใช้จ่ายการศึกษาภาครัฐต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติ (Gross Domestic Product: GDP) แสดงให้เห็นว่าในช่วงเวลาระหว่างปี 2541-2543 สัดส่วนดังกล่าวปรับเพิ่มสูงขึ้นจนถึงสัดส่วนร้อยละ 5.3 ในปี 2543

การประกันสิทธิดังกล่าวโดยรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ ได้นำมาสู่การขยายสิทธิการได้รับการศึกษาขั้นพื้นฐานเป็น 15 ปี ผ่านการดำเนิน *นโยบายเรียนฟรี 15 ปีอย่างมีคุณภาพ* ในสมัยรัฐบาลอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ ในปีการศึกษา 2552 ตั้งแต่ระดับอนุบาลไปจนถึงมัธยมศึกษาตอนปลาย โดยสนับสนุนตำราเรียน ชุดนักเรียน และอุปกรณ์การเรียน รวมถึงสนับสนุนค่าใช้จ่ายอื่น ๆ เพื่อแบ่งเบาภาระค่าใช้จ่ายด้านการศึกษาที่โรงเรียนเก็บจากผู้ปกครอง (สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี, 2551)

อย่างไรก็ตาม ผลการดำเนินนโยบายต่อค่าใช้จ่ายด้านการศึกษาในภาพรวมไม่สามารถสะท้อนได้ชัดผ่านการสำรวจสัดส่วนงบประมาณด้านการศึกษาภาครัฐต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศดังภาพที่ 3 โดยสัดส่วนของค่าใช้จ่ายด้านการศึกษาของไทยโดยทั่วไปหลังการประกาศดำเนินนโยบายดังกล่าวเมื่อปี 2551 ไม่ได้ทำให้สัดส่วนค่าใช้จ่ายด้านการศึกษาโดยรวมของประเทศเพิ่มขึ้นอย่างเห็นได้ชัด รวมถึงสัดส่วนที่มีแนวโน้มลดลงหลังปี 2557 ที่มาจากหลายสาเหตุ เช่น จำนวนนักเรียนที่ลดลง เป็นต้น งานวิจัยชิ้นนี้จะทำการรวบรวมข้อมูลเงินอุดหนุนของโครงการดังกล่าวในรายละเอียดต่อไปว่ามีการเปลี่ยนแปลงอย่างไรตลอดช่วงเวลาที่ผ่านมา

ภาพที่ 3 รายจ่ายด้านการศึกษาภาครัฐต่อ GDP (ร้อยละ)



ที่มา: World Development Indicators

การเลือกศึกษางบประมาณที่ใช้จ่ายผ่าน สพฐ. เนื่องจากเป็นหน่วยงานรับงบประมาณที่มีบทบาทสำคัญอย่างมากในการพัฒนาคุณภาพการศึกษาขั้นพื้นฐาน และการส่งเสริมความเสมอภาคทางการศึกษา สพฐ. เป็นหน่วยงานภาครัฐที่ดูแลจำนวนผู้เรียนและครูสูงที่สุดในระบบการศึกษาขั้นพื้นฐาน[6] และมีบทบาทต่อการใช้จ่ายงบประมาณมากที่สุด เมื่อเทียบกับหน่วยงานอื่นในกระทรวงศึกษาธิการ และกระทรวงอื่นที่จัดบริการด้านการศึกษา อย่างกระทรวงมหาดไทย ผ่านองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.)[7]

การกระจายงบประมาณภาครัฐมีความสำคัญต่อการบรรลุเป้าหมายด้านการศึกษาให้มีคุณภาพและความเสมอภาค[8] เป็นประเด็นที่พบเห็นแพร่หลายในงานวิจัยในนานาประเทศ (World Bank, 2023) สำหรับผลการศึกษาโครงการเรียนฟรี 15 ปีของไทย ชัยยุทธและคณะ (2556) ศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างผลการทดสอบระดับชาติ (O-Net) และค่าใช้จ่ายต่อหัวนักเรียน ควบคุมด้วยตัวแปรคุณลักษณะต่าง ๆ ของโรงเรียน เช่น คุณภาพครู (วัดจากครูที่มีคุณวุฒิสูงกว่าปริญญาตรี) และขนาดโรงเรียน เป็นต้น ผลการทดสอบเชิงสถิติพบว่า ค่าใช้จ่ายต่อหัวและผลการทดสอบมีความสัมพันธ์เชิงบวกและมีนัยยะสำคัญทางสถิติ

นอกจากนี้ยังมีการศึกษาการกระจายงบประมาณด้านการศึกษาต่อความเสมอภาคทางการศึกษาโดย Gauthier and Punyasavatsut (2019) ที่ใช้การเก็บข้อมูลจากแบบสอบถามในการสำรวจโรงเรียนและรายได้จากงบประมาณเงินอุดหนุนที่ได้รับ จากโครงการเรียนฟรี 15 ปี ทำให้ความเหลื่อมล้ำด้านงบประมาณของ

---

[6] จำนวนนักเรียนคิดเป็นราวร้อยละ 59 จากจำนวนนักเรียนในลำดับขั้นการศึกษาขั้นพื้นฐานทั้งหมดในระบบ และจำนวนครูราวร้อยละ 52 จากจำนวนครูทั้งระบบ ในปีการศึกษา 2563 (สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา, 2564ก)

[7] ราวร้อยละ 64 ของงบประมาณด้านการศึกษาขององค์กรจากส่วนกลาง และสูงกว่ารายจ่ายด้านการศึกษาโดย อปท. กว่า 2 เท่า (รวมเงินอุดหนุนจากส่วนกลางและงบประมาณ อปท. ที่จัดเก็บเอง) ในปี 2553 (ปัญญสวัสดิ์สุทธิ์ และ คณะ, 2556)

[8] ภาพที่ 3 มีนัยยะให้เห็นว่ากลุ่มประเทศพัฒนาแล้วและมีคุณภาพหรือผลลัพธ์ทางการศึกษาสูงมีสัดส่วนการใช้จ่ายด้านการศึกษาต่อรายได้สูงกว่าประเทศไทยและกลุ่มประเทศกำลังพัฒนา

นักเรียนระหว่างโรงเรียนลดลง โดยงานวิจัยดังกล่าวได้เลือกของมูลค่าใช้จ่ายประจำของโรงเรียนที่ไม่ใช่ค่าตอบแทน (Non-wage recurrent resources: NWR) ต่อนักเรียน 1 คน ของแต่ละโรงเรียนเพื่อเปรียบเทียบว่าโรงเรียนในระดับสินทรัพย์มากและน้อย มีค่าดัชนีดังกล่าวแตกต่างกันอย่างไร ผลการวิจัยชี้ให้เห็นว่าโครงการดังกล่าวมีส่วนช่วยลดความเหลื่อมล้ำในการกระจายงบประมาณ (วัดโดยค่าสัมประสิทธิ์จีนี) แต่ไม่มีนัยยะสำคัญต่อการลดความเหลื่อมล้ำของผลการทดสอบระดับชาติเนื่องจากการกระจายงบประมาณที่เกิดขึ้นจากการจัดสรรเงินอุดหนุนไม่ได้เกิดขึ้นอย่างก้าวหน้าและมีปริมาณมากพอ ข้อเสนอแนะจึงเป็นไปในแนวทางให้การจัดสรรเงินอุดหนุนเป็นไปอย่างก้าวหน้ามากขึ้น คือกระจายไปยังนักเรียนจากครอบครัวรายได้น้อย และในปริมาณที่เพิ่มมากขึ้น

ข้อเสนอการปรับเพิ่มเงินอุดหนุนรายหัวนักเรียนให้เพียงพอต่อค่าใช้จ่ายที่จำเป็นของโรงเรียนตามโครงการเรียนฟรีถูกกล่าวถึงมากจากนักวิจัยด้านการศึกษาและภาคประชาสังคม[9] โดยเกิดจากการที่หลักการคิดสูตรเงินอุดหนุนรายหัวของนักเรียนที่ไม่มีการเปลี่ยนแปลงปรับเพิ่มขึ้นตามเวลา ข้อเสนอนี้ให้น้ำหนักการจัดสรรเงินอุดหนุนไปยังกลุ่มนักเรียนยากจนด้อยโอกาสมาก ซึ่งข้อเสนอดังกล่าวเป็นไปเพื่อแก้ไขปัญหางบประมาณไม่เพียงพอ โดยเฉพาะในกลุ่มโรงเรียนขนาดเล็กที่ได้รับการจัดสรรเงินอุดหนุนน้อยตามจำนวนนักเรียน รวมถึงการเพิ่มงบประมาณการอุดหนุนกลุ่มนักเรียนในชั้นก่อนประถมและชั้นประถมที่ถือเป็นการลงทุนที่ให้ผลตอบแทนโดยรวมต่อสังคมสูง (ThaiPublica, 2565)

พลวัตของนโยบายการจัดสรรเงินอุดหนุนการศึกษาที่ผ่านมา ตั้งแต่ปี 2542 มีเหตุการณ์ที่สำคัญเกิดขึ้นเมื่อปี 2565 สมัยรัฐบาลประยุทธ์ จันทร์โอชา เมื่อมีมติคณะรัฐมนตรีในเดือนกรกฎาคม เห็นชอบในหลักการการปรับอัตราเงินอุดหนุนรายหัวตามความจำเป็นพื้นฐาน โดยเป็นการอนุมัติแผนการปรับขึ้นอัตราการอุดหนุนรายหัวแก่นักเรียนทั่วไปในระบบ โดยปรับเพิ่มแบบขั้นบันไดต่อเนื่อง 4 ปีงบประมาณ ตั้งแต่ปีงบประมาณ 2566 ถึง 2569 ตามที่กระทรวงศึกษาธิการเสนอ มีรายละเอียดดังตารางที่ 1

[9] การรณรงค์ผ่านเว็บไซต์ www.change.org โดยสภาเด็กและเยาวชนกรุงเทพมหานคร (สดย.กทม.) ในปี 2565

ตารางที่ 1 รายจ่ายเงินอุดหนุนรวมทุกรายการสำหรับการจัดการศึกษาทั่วไปในระบบ

ปี	ก่อนประถมศึกษา	ประถมศึกษา	มัธยมศึกษาตอนต้น	มัธยมศึกษาตอนปลาย
2565 (อัตราเดิม ไม่รวมค่าหนังสือ)	2,630	3,130	5,250	5,710
2566	2,787	3,267	5,487	5,915
2567	2,915	3,410	5,750	6,200
2568	3,077	3,591	6,083	6,561
2569	3,225	3,750	6,400	6,890

ที่มา: แนวทางการดำเนินงานตามโครงการสนับสนุนค่าใช้จ่ายในการจัดการศึกษาตั้งแต่ระดับอนุบาลจนจบการศึกษาขั้นพื้นฐาน ปีงบประมาณ พ.ศ. 2566

แม้จะมีการปรับอัตราเงินอุดหนุนรายหัวดังกล่าวสำหรับนักเรียนทั่วไปจะเพิ่มสูงขึ้นและมีแนวโน้มสูงขึ้นในระยะอันใกล้ อัตราเงินอุดหนุนปัจจัยพื้นฐานสำหรับนักเรียนยากจนยังไม่มีการเปลี่ยนแปลงจากช่วงก่อนหน้า กล่าวคือ ยังเป็นอัตราเดิมจากประกาศมติคณะรัฐมนตรีในปี 2550 ที่ 1,000 บาทต่อคนต่อปีสำหรับนักเรียนยากจนระดับประถม และ 3,000 บาทต่อคนต่อปีสำหรับนักเรียนในชั้นมัธยมศึกษาตอนต้น จะเห็นได้ว่ารูปแบบการจัดสรรเงินดังกล่าวที่ปรับเพิ่มให้กับนักเรียนทั่วประเทศ รวมถึงนักเรียนยากจน แต่การอุดหนุนเพิ่มเติมสำหรับนักเรียนยากจนไม่ได้มีสัดส่วนที่เพิ่มขึ้นเท่ากับนักเรียนทั้งประเทศ ในขณะที่กลุ่มนักเรียนยากจนนี้มีแนวโน้มที่จะกระจุกตัวอยู่ในโรงเรียนขนาดเล็กหรือโรงเรียนห่างไกล

ดังนั้น เพื่อทำความเข้าใจพลวัตของนโยบายเงินอุดหนุนรายหัวที่มีนัยยะความเสมอภาคในการจัดสรรทรัพยากร ผู้วิจัยขอนำเสนอ**ตัวชี้วัดส่วนต่างสัมพัทธ์ (Relative Difference) ระหว่างเงินอุดหนุนรายหัวของกลุ่มเป้าหมายที่สนใจกับเงินอุดหนุนรายหัวของนักเรียนทั่วไป** ตัวอย่างเช่น ในปี 2565 และ 2566 นักเรียนในระดับชั้นมัธยมต้นโดยทั่วไปจะได้รับเงินอุดหนุน 5,250 และ 5,487 บาท ตามลำดับ ในขณะที่นักเรียนในระดับชั้นเดียวกันที่มีฐานะยากจนที่ครอบครัวมีรายได้เฉลี่ยไม่เกิน 3,000 บาท จะได้รับเงินอุดหนุนรายหัวเพิ่มเติม 3,000 บาท ดังนั้น นักเรียนระดับชั้นมัธยมศึกษาตอนต้นที่มีฐานะยากจนจะได้รับเงินอุดหนุนรายหัวรวมเป็นเงิน 8,250 บาท และ 8,487 บี ในปีดังกล่าว ทำให้ส่วนต่างสัมพัทธ์ของนักเรียนฐานะยากจนต่อนักเรียนทั่วไปจะอยู่ที่ $\frac{8,250-5,250}{5,250}\%$ เท่ากับ ร้อยละ 57 สำหรับปี 2565 และร้อยละ 55 สำหรับปี 2566 กล่าวคือ ทิศทางการจัดสรรเงินอุดหนุนระหว่างนักเรียนทั่วไปและนักเรียนฐานะยากจนมีความใกล้เคียงกันมากขึ้น อันเป็นผลมาจากการปรับเพิ่มเงินอุดหนุนรายหัวเป็นการทั่วไปในขณะที่ส่วนเพิ่มสำหรับนักเรียน

ฐานะยากจนไม่มีการเปลี่ยนแปลง[10] โดยในตัวชี้วัดนี้เอง ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายที่กล่าวมาข้างต้นมุ่งหวังว่าการให้เงินอุดหนุนนักเรียนยากจนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษาต้องมีทิศทางในลักษณะที่ก้าวหน้า กล่าวคือ นักเรียนยากจนควรจะต้องได้รับเงินอุดหนุนรายหัวเยอะกว่าเพื่อบรรเทาปัญหาความไม่เสมอภาคทาทรัพยากรตลอดจนผลลัพธ์ทางการศึกษา (นักเรียนยากจนมีแนวโน้มจะเข้าถึงทัพยากรทางการเรียนรู้ได้น้อยกว่านักเรียนร่วมชั้นเรียนที่มีฐานะดีกว่า) ตัวชี้วัดดังกล่าว จึงมีนัยยะว่าพลวัตของนโยบายการจัดสรรเงินอุดหนุนที่เกิดขึ้นส่งผลลบต่อความเสมอภาคทางการศึกษาในภาพรวม เป็นต้น

นอกจากตัวอย่างตัวชี้วัดดังกล่าว ผู้วิจัยสามารถคำนวณส่วนต่างสัมพัทธ์ในมิติอื่น ๆ เช่น มิติเชิงพื้นที่ระหว่างโรงเรียนทั่วไปและโรงเรียนขนาดเล็ก มิติความไม่เสมอภาคระหว่างช่วงชั้น โดยคำนวณเงินอุดหนุนรายหัวของนักเรียนในช่วงชั้นประถมศึกษาเทียบกับนักเรียนชั้นมัธยมศึกษาตอนปลาย เป็นต้น

ข้อดีของตัวชี้วัดข้างต้นคือการประเมินนโยบายที่เกิดจากตัวนโยบายเอง ทำให้ผู้วิจัยสามารถเข้าถึงข้อมูลข้ามปีของอัตราเงินอุดหนุนต่าง ๆ เพื่อให้สามารถมองเห็นพลวัตของนโยบายได้โดยง่ายในแต่ละมิติ อย่างไรก็ตาม ข้อจำกัดประการสำคัญคือ การตีความขนาด (Magnitude) ของตัวชี้วัดในตัวมันเองอาจจะทำให้ภาพนัยยะต่อความเสมอภาคทางการศึกษาคลาดเคลื่อน เช่น สัดส่วนสัมพัทธ์ของนักเรียนฐานะยากจนในปี 2566 ที่อยู่ที่ร้อยละ 55 อาจถูกประเมินว่ามีขนาดที่สูง คือนักเรียนรายได้น้อยได้รับเงินอุดหนุนมากกว่านักเรียนทั่วไปถึงร้อยละ 55 แต่ไม่มีเกณฑ์ใดที่มีกรอบแนวคิดที่เหมาะสมพอที่จะระบุได้ว่าเป็นตัวเลขที่สูงเกินไปแล้วหรือไม่ การตีความตัวชี้วัดดังกล่าวจึงเหมาะสมมากกว่าที่จะใช้พิจารณาพลวัตของนโยบาย เพราะไม่ต้องอาศัยข้อสมมติใดมากในการเห็นภาพการเปลี่ยนแปลงที่มีนัยยะต่อความเสมอภาคทางการศึกษา

ในงานศึกษาส่วนต่อมาจะเป็นการทำความเข้าใจปัจจัยกำหนดพลวัตการกำหนดงบอุดหนุนรายหัว ผู้วิจัยจะทำการศึกษาปัจจัยแวดล้อมต่าง ๆ ที่ส่งผลต่อพลวัตของดัชนีในแต่ละมิติ ตัวอย่างปัจจัยแวดล้อมนโยบายดังกล่าว ได้แก่ สถานการณ์เศรษฐกิจมหภาคที่กระทบต่อข้อจำกัดของงบประมาณ สถานการณ์ทางการเมือง จากพรรคการเมืองที่มีบทบาทจัดตั้งรัฐบาล และสภาพการแข่งขันทางการเมืองหรือการเข้าสู่อำนาจทางการเมืองของคณะรัฐบาล กฎกติกาต่าง ๆ เช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พรบ.การศึกษาแห่งชาติและฉบับแก้ไข และบทบาทการให้เงินอุดหนุนของกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา

นอกจากนี้ โครงสร้างการตัดสินใจของนโยบายว่ามีผู้เล่นใดที่มีส่วนเกี่ยวข้องบ้าง เช่น คณะรัฐมนตรี (ผ่านมติ ครม.) พรรคการเมืองร่วมรัฐบาล รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ องค์กรสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ ได้แก่ สพฐ. และสภาการศึกษา (สกศ.) ตลอดจนผู้มีส่วนได้เสีย ทั้งจากภาคประชาสังคม และนักวิจัยด้านการศึกษา

[10] ในทางปฏิบัติ นักเรียนฐานะยากจนสามารถได้รับการเงินอุดหนุนเพิ่มเติมจาก กสศ. ได้เป็นจำนวน 3,000 บาทต่อปี ซึ่งจะกล่าวถึงต่อไปของบทบาทของกองทุนต่อกระบวนการกำหนดนโยบายเงินอุดหนุนเพิ่มเติมสำหรับนักเรียนฐานะยากจน

โดยผู้วิจัยจะทำการเก็บรวบรวมข้อมูลจากเอกสารราชการ และข้อมูลสถิติทางการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องในการทำความเข้าใจพลวัตของนโยบายเพื่อสร้างตัวชี้วัดส่วนต่างสัมพัทธ์ในมิติต่าง ๆ (รายได้ พื้นที่ และช่วงชั้นการศึกษา) ในส่วนกระบวนการกำหนดพลวัตนโยบาย ผู้วิจัยจะทำการเก็บข้อมูลผ่านการสัมภาษณ์ผู้มีส่วนได้เสียและตัวละครที่เกี่ยวข้อง รวมถึงทำวรรณกรรมปริทัศน์ถึงพลวัตของปัจจัยแวดล้อมต่าง ๆ ประกอบการวิเคราะห์

1.3.4 กรอบคิดในการติดตามและทำความเข้าใจกับพลวัตนโยบายด้านเทคโนโลยี

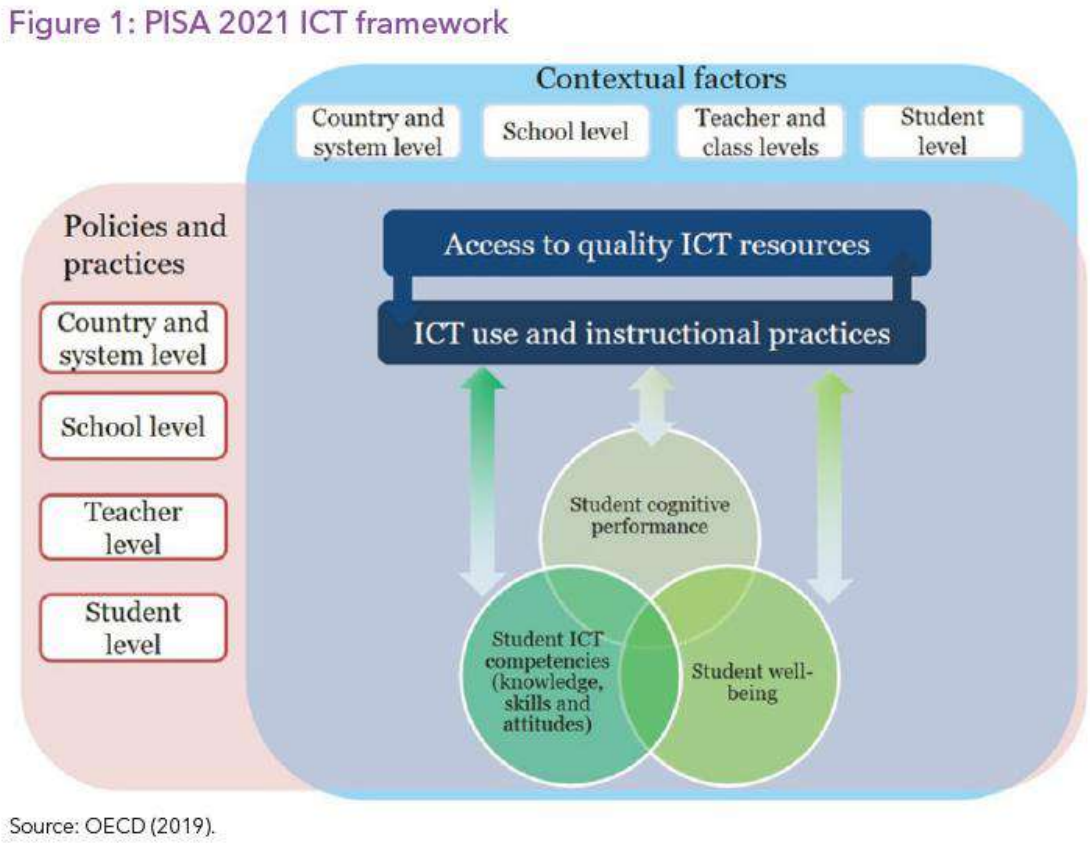
ความเหลื่อมล้ำด้านดิจิทัลเทคโนโลยี หรือที่เรียกกันในภาษาอังกฤษว่า digital divides เป็นแง่มุมสำคัญของความเหลื่อมล้ำในสังคมปัจจุบัน การกระจายโอกาสให้เด็กในวัยเรียนสามารถใช้ประโยชน์จากเทคโนโลยีได้อย่างทัดเทียมกันตั้งแต่อยู่ในระบบการศึกษา เป็นเงื่อนไขสำคัญหนึ่งที่จะช่วยลด digital divides และช่วยทำให้พัฒนาการทางเทคโนโลยีนั้นสร้างประโยชน์กับประชาชนได้อย่างกว้างขวางและช่วยสร้างความเสมอภาคได้

การลดความเหลื่อมล้ำด้านดิจิทัลเทคโนโลยีในระบบการศึกษา เกิดได้ในสามระดับ ได้แก่ หนึ่ง การลดความเหลื่อมล้ำด้านการเข้าถึง (inequality in access) หมายถึง การกระจายการเข้าถึงโครงสร้างพื้นฐาน เช่น อินเทอร์เน็ต การเข้าถึงอุปกรณ์เช่น คอมพิวเตอร์ หรือแท็บเล็ต และการเข้าถึงแหล่งข้อมูล เช่น แพลตฟอร์มการเรียนรู้ การลดความเหลื่อมล้ำในการการเข้าถึงถือเป็นพื้นฐานในการจะลดความเหลื่อมล้ำด้านดิจิทัลเทคโนโลยีได้ แต่ก็ยังมีการลดความเหลื่อมล้ำระดับที่สอง คือความเหลื่อมล้ำในด้านการใช้งาน (inequality in uses) หมายถึง ความเหลื่อมล้ำด้านทักษะในการใช้งานเทคโนโลยี และความสามารถในการนำเทคโนโลยีมาประกอบการเรียนรู้ และการลดความเหลื่อมล้ำระดับที่สาม คือความเหลื่อมล้ำในการได้ประโยชน์ (inequality in outcomes) จากเทคโนโลยี โดยการลดความเหลื่อมล้ำในระดับที่สองและสามนั้นเป็นขั้นตอนที่ต้องคำนึงถึงเช่นกันหากจะลดความเหลื่อมล้ำด้านดิจิทัลเทคโนโลยีได้สำเร็จ (ITU, 2022)

ในงานศึกษาส่วนนี้ที่จะติดตามและทำความเข้าใจกับพลวัตนโยบายการลดความเหลื่อมล้ำด้านดิจิทัลเทคโนโลยีในระบบการศึกษาของประเทศไทย **ความสนใจของผู้วิจัยจะมุ่งไปที่นโยบายที่เกี่ยวข้องกับสองระดับแรกของความเหลื่อมล้ำด้านดิจิทัลเทคโนโลยี คือความเหลื่อมล้ำด้านการเข้าถึง และความเหลื่อมล้ำด้านการใช้งาน** เนื่องจากนโยบายที่ภาครัฐไทยให้ความสำคัญนั้นมักจะอยู่ในการแก้ปัญหาสองระดับนี้ การติดตามนโยบายรวมไปถึงสภาพปัญหาที่เกี่ยวข้องนั้นยังสามารถสังเกตได้ง่ายกว่าความเหลื่อมล้ำในระดับที่สาม ซึ่งจะมีปัจจัยอื่น ๆ นอกจากที่เกี่ยวข้องกับนโยบายเข้ามาเกี่ยวข้องกับผลอีกมาก และยังทำการหาตัวแปรเพื่อสังเกตผลได้ยาก

สำหรับกรอบคิดที่จะนำมาใช้ในการติดตามความก้าวหน้าในการลดความเหลื่อมล้ำด้านดิจิทัลเทคโนโลยีในการศึกษานั้น คณะวิจัยได้ประยุกต์ใช้กรอบคิดจาก PISA (OECD, 2019) ซึ่งเชื่อมโยงความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงและการใช้งานเทคโนโลยี เข้ากับนโยบายที่เกี่ยวข้องและบริบทที่แวดล้อม ทั้งที่เกิดในระดับชาติไปจนถึงที่เกิดในโรงเรียนและภายในห้องเรียน ว่าจะส่งผลที่ดีให้เกิดกับกระบวนการเรียนรู้ของนักเรียนอย่างไร ทั้งนี้ในด้านของการเข้าถึงเทคโนโลยีนั้น ความสนใจจะไม่ได้จำกัดอยู่ที่เพียงนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการมีอินเทอร์เน็ตและอุปกรณ์เพื่อใช้ในการศึกษาเท่านั้น แต่ยังรวมไปถึงคุณภาพของสิ่งเหล่านั้น ในขณะที่นโยบายที่เกี่ยวข้องกับความเหลื่อมล้ำด้านการใช้งาน ก็ไม่ได้เพียงจำกัดที่ส่วนที่ส่งเสริมการนำดิจิทัลเทคโนโลยีมาใช้กับการเรียนรู้ แต่ยังรวมไปถึงการส่งเสริมการเรียนรู้ทักษะทางเทคโนโลยีให้กับนักเรียน การติดตามนโยบายในการลดความเหลื่อมล้ำด้านเทคโนโลยีจำเป็นต้องมองไปให้ถึงขั้นตอนเหล่านี้เพื่อติดตามได้ถึงผลที่แท้จริงของนโยบาย

ภาพที่ 3: ความเชื่อมโยงระหว่างนโยบาย ปัจจัยบริบท และความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงและการใช้งานเทคโนโลยีในด้านการศึกษา



ที่มา International Telecommunication Union (ITU) (2022)

สำหรับสถานการณ์ปัจจุบันของความเหลื่อมล้ำด้านดิจิทัลเทคโนโลยีของประเทศไทยในด้านการศึกษานั้น การสำรวจโดย International Telecommunication Union (ITU) ในปี 2022 พบว่า แม้ภาพรวมของการเข้าถึงอินเทอร์เน็ตในโรงเรียนนั้นจะอยู่ในระดับที่สูง โดยสำหรับโรงเรียนที่อยู่ภายใต้การดูแลของ สพฐ. มีเพียงร้อยละ 0.8 เท่านั้นที่ยังเข้าไม่ถึงระบบอินเทอร์เน็ต แต่ความแตกต่างยังเกิดขึ้นระหว่างโรงเรียนในแต่ละพื้นที่ โดยโรงเรียนในบางจังหวัด เช่น แพร่และแม่ฮ่องสอนที่มีสัดส่วนที่เข้าไม่ถึงระบบอินเทอร์เน็ตสูงถึงร้อยละ 10.2 และ 7.2 ตามลำดับ นอกจากนี้ ความแตกต่างระหว่างพื้นที่ยังเกิดในด้านของคุณภาพ อินเทอร์เน็ตและการเข้าถึงอุปกรณ์คอมพิวเตอร์ โดยโรงเรียนในภาคเหนือมีสัดส่วนสูงที่ยังต้องอาศัยการเข้า อินเทอร์เน็ตผ่านระบบ 3G และ 4G (cellular) ซึ่งมีต้นทุนสูงและไม่สามารถรองรับการใช้งานพร้อมกันหลายคนได้ดี โรงเรียนในบางจังหวัดมีจำนวนคอมพิวเตอร์ต่อนักเรียนน้อยกว่าที่อื่น ๆ ชัดเจน เช่น โรงเรียนในยะลาและนราธิวาสนั้น นักเรียนจำนวนถึง 27 คนต้องแชร์คอมพิวเตอร์หนึ่งเครื่อง สูงกว่าค่าเฉลี่ยของจังหวัดในภาคกลางที่นักเรียน 16 คนแชร์คอมพิวเตอร์ร่วมกันอยู่มาก ในขณะที่ด้านการใช้งานดิจิทัลเทคโนโลยี ก็ยังมีความแตกต่างอยู่สูงระหว่างโรงเรียนในพื้นที่ชนบทและพื้นที่เมือง โดยการสอบถามความเห็นของผู้อำนวยการโรงเรียน พบว่า ผอ. โรงเรียนในเขตชนบทร้อยละ 64 ยังมองโรงเรียนตัวเองว่ามีศักยภาพในการใช้งานเทคโนโลยี สัดส่วนดังกล่าวน้อยกว่า ผอ. โรงเรียนในเขตเมืองที่ตัวเลขดังกล่าวอยู่ที่ร้อยละ 72

ควรกล่าวถึงเช่นกันว่า ความเหลื่อมล้ำด้านดิจิทัลเทคโนโลยีนั้นไม่เพียงเกิดในโรงเรียน แต่เกิดขึ้นในฝั่งของครัวเรือนของนักเรียนเช่นกัน อย่างไรก็ดี ด้วยเป้าหมายของงานในส่วนนี้เชื่อมโยงกับการติดตามนโยบายของกระทรวงศึกษาธิการ ซึ่งเกี่ยวพันกับสภาพที่เกิดขึ้นที่โรงเรียนเป็นหลัก ผู้วิจัยจึงขอจำกัดขอบเขตไว้ที่ความเหลื่อมล้ำในด้านที่เกิดขึ้นในโรงเรียนเท่านั้น

การสำรวจแผนและนโยบายที่เคยได้รับการผลักดันมาในระบบการศึกษาไทยนั้น พบว่า การลดความเหลื่อมล้ำด้านดิจิทัลเทคโนโลยีนั้นได้ปรากฏอยู่ในแผนของทางกระทรวงศึกษา เช่น แผนการศึกษาแห่งชาติ 20 ปี (2560-2579) และแผนปฏิบัติการดิจิทัลด้านการศึกษา (2563-2565) เนื้อหาในแผนเหล่านี้มีการกำหนดเป้าหมายให้หน่วยงานและสถานศึกษาทั่วประเทศเข้าถึงบริการอินเทอร์เน็ตความเร็วสูง มีการสร้างศูนย์ข้อมูลกลาง สร้างแพลตฟอร์มเพื่อการเรียนรู้แห่งชาติ และมีระบบคลังความรู้ที่มีการเชื่อมโยงเข้าสู่ระบบดิจิทัลแพลตฟอร์มเพื่อการเรียนรู้แห่งชาติ (สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา, 2564ข)

นอกจากนี้ ที่ผ่านมากระทรวงศึกษายังได้ดำเนินนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการลดความเหลื่อมล้ำด้านดิจิทัลเทคโนโลยีมาแล้วหลายด้าน มีโครงการเพื่อขยายการเข้าถึงอินเทอร์เน็ตของโรงเรียนมาตั้งแต่ปี 2545 ภายใต้ชื่อโครงการ MOENet ซึ่งพยายามสร้างเครือข่ายอินเทอร์เน็ตเพื่อเชื่อมโยงสถานศึกษาและหน่วยงานทั่วประเทศเข้ากับศูนย์เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารของกระทรวงศึกษาธิการ (ปัจจุบันโครงการดังกล่าวได้ยกเลิกไปแล้ว) (คมชัดลึก,2560) ในด้านของการขยายการเข้าถึงอุปกรณ์นั้น ในปี 2555 ได้เคยมีโครงการ “One Tablet PC Per Child” โดยมีการจัดซื้อแท็บเล็ตให้แก่นักเรียนและครูผู้สอน ชั้นประถมศึกษาปีที่ 1 และ

คอมพิวเตอร์สำรองให้แก่โรงเรียน จำนวน 1 ล้านเครื่อง โดยสั่งซื้อจากประเทศจีน (PPTV, 2566) ในด้านของการสร้างแพลตฟอร์มการเรียนรู้ ในปี 2563 มีการสร้างแพลตฟอร์มด้านการศึกษาเพื่อความเป็นเลิศ (Digital Education Excellence Platform) เพื่อส่งเสริมการเรียนรู้นอกห้องเรียน (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน, 2563)

ในรัฐบาลปัจจุบัน นโยบายที่ได้รับการหยิบยกมาเป็นนโยบายหลักในการแก้ปัญหาความเหลื่อมล้ำด้านดิจิทัลเทคโนโลยีก็ยังอยู่ในประเด็นที่ไม่ได้แตกต่างไปจากที่เคยมีการดำเนินการมาแล้วมากนัก โดยมีการให้ความสำคัญกับนโยบายในสองด้าน ได้แก่ การแจกแท็บเล็ตเพื่อการศึกษา และการสร้างแพลตฟอร์มการเรียนรู้ นโยบายทั้งสองเรื่องนี้เริ่มปรากฏจากการเป็นนโยบายหาเสียงโดยพรรคเพื่อไทย โดยมีการกล่าวถึงการแจกแท็บเล็ตให้กับนักเรียนและครูคนละ 1 เครื่องเพื่อขยายการเข้าถึงการศึกษาแบบออนไลน์ พร้อมกับการสร้างแพลตฟอร์ม Learn to Earn เพื่อสนับสนุนการเรียนรู้ทักษะการประกอบอาชีพและหารายได้ และแม้ว่าในการจัดตั้งรัฐบาล พรรคเพื่อไทยจะไม่ได้ตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ แต่นโยบายเหล่านี้ยังได้รับการถ่ายทอดมาเป็นนโยบายของรัฐมนตรีว่าการ พ.ต.อ. เพิ่มพูน ชิดชอบ จากพรรคภูมิใจไทย ในการมอบนโยบายเมื่อเข้ารับตำแหน่ง ก็มีการกล่าวถึงนโยบายการแจกแท็บเล็ตให้นักเรียน และการพัฒนาแพลตฟอร์มการเรียนรู้ที่ไม่เสียค่าใช้จ่ายว่าเป็นนโยบายที่สำคัญในการลดความเหลื่อมล้ำด้านการศึกษา (The Active, 2566) ล่าสุดนั้น ในส่วนของนโยบายแจกแท็บเล็ตเพื่อการศึกษา ได้รับการปรับรายละเอียดให้เป็นการแจกคอมพิวเตอร์แล็ปท็อปแทน (ฐานเศรษฐกิจ, 2566)

กรอบวิเคราะห์ในการติดตาม เนื่องจากนโยบายในสองด้านข้างต้น คือ การแจกแท็บเล็ต (หรือคอมพิวเตอร์แล็ปท็อป) และการสร้างแพลตฟอร์มการเรียนรู้ (ทั้งในด้านของการนำเทคโนโลยีแพลตฟอร์มมาใช้และการสร้างเนื้อหาของแพลตฟอร์ม) ได้รับการวางให้เป็นนโยบายหลักในการลดความเหลื่อมล้ำด้านดิจิทัลเทคโนโลยีของรัฐบาลปัจจุบัน งานวิจัยนี้จึงเลือกติดตามนโยบายในทั้งสองด้านเป็นสำคัญ โดยอาจมีการปรับเปลี่ยนเป็นติดตามนโยบายอื่น ๆ ได้หากทิศทางของนโยบายที่เปลี่ยนแปลงไป ในการติดตามนโยบายนั้น กรอบในการติดตามจะดูทั้งในด้านของ**ปัจจัยนำเข้าทางนโยบาย (inputs)** เช่น การจัดสรรงบประมาณ การริเริ่มโครงการเพื่อแก้ปัญหา การตั้งคณะทำงานเพื่อดำเนินโครงการ **และกระบวนการดำเนินงาน (process)** ว่านโยบายเมื่อได้รับการผลักดันแล้วต้องเผชิญกับขั้นตอนการดำเนินงานต่าง ๆ อย่างไร เช่น ขั้นตอนทางงบประมาณ ขั้นตอนของการจัดซื้อจัดจ้างอุปกรณ์ ขั้นตอนของการกระจายอุปกรณ์และวางกฎเกณฑ์การใช้งานอุปกรณ์ รวมถึงวิเคราะห์ว่าขั้นตอนที่เกิดขึ้นเหล่านี้ส่งผลต่อทิศทางนโยบายให้แตกต่างไปจากเป้าหมายเดิมหรือไม่ และ**ในส่วนของผล (output) ที่เกิดจากนโยบาย** ว่านโยบายที่เกี่ยวข้องกับทั้งสองด้านสามารถบรรลุผลในการลดความเหลื่อมล้ำด้านดิจิทัลเทคโนโลยีได้เพียงใดในสองระดับ ระดับแรกคือ ด้านการเข้าถึงเทคโนโลยีที่มีคุณภาพ โดยติดตามจากการที่นักเรียนในกลุ่มด้อยโอกาสจะได้ประโยชน์จากโครงการในการสามารถเข้าถึงอุปกรณ์และอินเทอร์เน็ตที่มีคุณภาพได้เมื่ออยู่ในโรงเรียน และระดับที่สองคือ ด้านการใช้งาน โดยติดตามว่านโยบายทั้งสองสามารถเพิ่มการนำเทคโนโลยีมาใช้กับการเรียนรู้ และช่วยขยายการเรียนรู้ทักษะ

ในการใช้งานเทคโนโลยีในโรงเรียน โดยเฉพาะในกรณีโรงเรียนในพื้นที่ห่างไกล ได้มากเพียงใด ทั้งนี้ ข้อมูลที่จะช่วยในการติดตามทั้งกระบวนการดำเนินงานและผลจากนโยบายนั้น ผู้วิจัยจะสำรวจผ่านการสัมภาษณ์และการทำโฟกัสกรุ๊ปเป็นหลัก โดยจะเน้นเก็บข้อมูลผ่านการสัมภาษณ์ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการดำเนินนโยบายเพื่อให้ทราบถึงพลวัตในการกำหนดนโยบาย ประกอบกับการเก็บข้อมูลผ่านการสัมภาษณ์โรงเรียนในกลุ่มด้อยโอกาสเพื่อให้เข้าใจถึงผลลัพธ์ของนโยบายโดยเฉพาะกับกลุ่มที่มีแนวโน้มจะประสบปัญหาความเหลื่อมล้ำด้านดิจิทัลเทคโนโลยีว่า นโยบายได้ช่วยลดปัญหาในกลุ่มดังกล่าวได้หรือไม่

นอกจากการติดตามนโยบายที่ได้ดำเนินการอยู่ในปัจจุบันนั้น ผู้วิจัยจะมีการวางฐานความเข้าใจในสภาพปัญหาและนโยบายในการลดความเหลื่อมล้ำด้านดิจิทัลเทคโนโลยี โดยจะมีการสำรวจการดำเนินนโยบายและการลงทุนในด้านดังกล่าวที่ผ่านมามีอะไรบ้าง และผลที่เกิดขึ้นว่าเป็นอย่างไร ทั้งนี้การสำรวจนโยบายในอดีตนั้นจะดำเนินการผ่านการสำรวจข้อมูลจากเอกสารเป็นหลัก ทั้งเอกสารทางวิชาการและเอกสารทางนโยบายในด้านของการทำความเข้าใจต่อพลวัตของนโยบายที่เกิดขึ้น ผู้วิจัยจะให้ความสำคัญกับ**ปัจจัยเชิงสถาบันซึ่งมักจะเป็นอุปสรรคกับการลงทุนในด้านเทคโนโลยีในระบบการศึกษา** เช่น ระบบงบประมาณรวมไประเบียบในการจัดซื้อจัดจ้าง โดยในกรณีของการจัดซื้ออุปกรณ์หรือการพัฒนาแพลตฟอร์มนั้นมีแนวโน้มจะต้องเผชิญความท้าทายจากปัจจัยเหล่านี้ นอกจากนี้ ปัจจัยสถาบันอื่น ๆ เช่น วัฒนธรรมการทำงานของข้าราชการ การแบ่งอำนาจระหว่างกรมต่าง ๆ ในกระทรวงศึกษา ก็อาจเป็นปัจจัยที่ส่งผลต่อพลวัตของนโยบายที่เกิดขึ้นได้ นอกจากปัจจัยเชิงสถาบันที่จะส่งผลต่อความเป็นไปของนโยบายที่เกิดขึ้น

การทำความเข้าใจพลวัตนโยบายยังมีแง่มุมหนึ่งก็คือ **การวิเคราะห์ผู้มีส่วนได้เสียว่ามีบทบาทเช่นไร**ต่อความเป็นไปของโยบาย โดยในกรณีของนโยบายในสองด้านที่ผู้วิจัยจะจับตามองนั้น ผู้มีส่วนได้เสียที่เกี่ยวข้องกับนโยบายนั้นมีตั้งแต่ นักการเมืองที่เป็นผู้ผลักดันโครงการ ข้าราชการกระทรวงศึกษาธิการ ทั้งในส่วนที่เป็นผู้วางแผนงาน และในส่วนผู้ดำเนินงานโครงการ ครูและนักเรียนซึ่งจะเป็นผู้ใช้งาน หน่วยงานอื่น ๆ ที่มีบทบาทกับการดำเนินโครงการ เช่น สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงบประมาณ หน่วยงานที่อาจมีบทบาทคาบเกี่ยวกับการดำเนินโครงการอย่าง กระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม และสำนักงานคณะกรรมการกิจการกระจายเสียงกิจการโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กสทช.) รวมไปถึงบริษัทเอกชนขนาดใหญ่อย่าง ไมโครซอฟต์ จำกัด หรือ กูเกิล ที่อาจเข้ามีบทบาทกับทิศทางโครงการ เช่น การพัฒนาดิจิทัลแพลตฟอร์มเพื่อการเรียนรู้

1.3.5 กรอบคิดในการติดตามและทำความเข้าใจกับพลวัตนโยบายเพื่อแก้ปัญหาเด็กและเยาวชนนอกระบบการศึกษาให้กลายเป็นศูนย์

ในงานวิจัยส่วนนี้ **ผู้วิจัยจะทำการติดตามพลวัตของนโยบายและมาตรการของภาครัฐเพื่อแก้ปัญหาเด็กและเยาวชนนอกระบบการศึกษาให้กลายเป็นศูนย์ (Zero Dropout)** โดยนิยามเด็กเยาวชน

นอกระบบการศึกษา (Out-of-school children) ได้แก่ เด็กเยาวชนที่อยู่ในวัยการศึกษาภาคบังคับ (ป. 1 ถึง ม. 3) อายุ (6 – 14 ปี) ที่ไม่เคยเข้าสู่ระบบการศึกษาเลย หรือเข้ามาแล้วหลุดออกไปจากระบบการศึกษาเกินกว่าระยะเวลาที่กำหนดและมีการจำหน่ายออกจากทะเบียนนักเรียน อย่างไรก็ตาม การรายงานข้อมูลตามนิยามดังกล่าวในปัจจุบันยังมีปัญหาในแง่ของความล่าช้าของข้อมูลจำนวนนักศึกษาในระบบซึ่งจะอัพเดตเพียงปีละ 2 ครั้ง แต่ กสศ. ได้ดำเนินการจัดเก็บข้อมูล และนำเสนอในเว็บไซต์ระบบสารสนเทศเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษาของ กสศ. (ระบบ iSEE)

ไกรยศ ภัทราวาท (2021) ได้สรุปว่า แนวทางในการแก้ไขปัญหาเด็กและเยาวชนนอกระบบการศึกษาแบ่งออกเป็น 2 แนวทางหลัก คือ แนวทางแรก มาตรการเชิงป้องกันเป็นมาตรการที่มีประสิทธิภาพในการใช้ทรัพยากร เนื่องจากเป็นการแก้ไขปัญหาที่ต้นทางก่อนที่เด็กจะหลุดออกจากระบบการศึกษา โดยมาตรการที่เป็นที่ยอมรับในระดับนานาชาติ ได้แก่ การจัดสรรเงินอุดหนุนอย่างมีเงื่อนไข (Conditional Cash Transfer) ซึ่งนโยบายดังกล่าวต้องดำเนินการพร้อมระบบการติดตามและดูแลโดยครูและผู้บริหารสถานศึกษาอย่างต่อเนื่อง และแนวทางที่สอง มาตรการแก้ไขปัญหาเด็กและเยาวชนหลุดออกจากระบบการศึกษา เป็นมาตรการเชิงแก้ไข (corrective measures) ต้องใช้ทรัพยากรที่สูง เนื่องจากเด็กมิได้อยู่ในระบบการศึกษาแล้ว

การดำเนินการของหน่วยงานภาครัฐในกระบวนการกำหนดนโยบายเพื่อแก้ปัญหาเด็กและเยาวชนนอกระบบมีจุดเริ่มต้นจากสำนักงานส่งเสริมสังคมแห่งการเรียนรู้และคุณภาพเยาวชน (สสค.) ซึ่งเป็นหน่วยงานซึ่งเป็นจุดกำเนิดของ กสศ. มีหน้าที่ สนับสนุนคณะกรรมการส่งเสริมสังคมแห่งการเรียนรู้และคุณภาพเยาวชน ซึ่งมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน และเบื้องต้นได้รับทุนจาก สสส. มีบทบาทในการผลักดันการแก้ไขปัญหาเด็กและเยาวชนตกหล่นจากระบบการศึกษา ควบคู่ไปกับกระทรวงศึกษาที่เป็นหน่วยงานหลัก ซึ่งในช่วงแรก สสค. มีบทบาทสำคัญในการระบุปัญหาเด็กและเยาวชนนอกระบบการศึกษา และการนำปัญหาเข้าสู่ผู้กำหนดนโยบาย อันนำมาสู่การก่อตัวเพื่อกำหนดนโยบายเพื่อแก้ปัญหาเด็กและเยาวชนนอกระบบการศึกษา

ในปี พ.ศ. 2553 จากข้อมูลรายงานสภาวะการศึกษาไทยปี 2550-2551 สสค. พบว่า เด็กนอกระบบการศึกษามีจำนวนประมาณ 1.7 ล้านคน สสค. ได้จัดเสวนา “เด็กนอกระบบการศึกษา: สถานการณ์และทางออกของปัญหา” และให้ทุนกับโครงการส่งเสริมการเรียนรู้และพัฒนาคุณภาพเยาวชนในระดับท้องถิ่น ในปี 2553 จากข้อมูลของโรงเรียนที่ได้รับทุนในรอบแรก สสค. นพ.สุภกร บัวสาย พบว่าปัญหาสำคัญที่พบคือยังไม่มีหน่วยงานที่เข้ามาประสานโดยตรงเกี่ยวกับเด็กตกหล่นจากระบบการศึกษา โครงการของ สสค. เป็นจุดเริ่มต้นในความร่วมมือกับกระทรวงศึกษาธิการประสานงานส่วนต่าง ๆ ได้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สำนักบริหารงานการศึกษานอกโรงเรียน หน่วยงานเอกชน และสังคมให้ตระหนักถึงปัญหาเด็กนอ กระบบ (สสส., 25 สิงหาคม 2553, สสค. จัดเวทีเสวนา “เด็กนอกระบบการศึกษา: สถานการณ์และทางออกของปัญหา)

ปี พ.ศ. 2559 สสค. ร่วมกับยูเนสโก และยูนิเซฟ จัดประชุมเรื่องนวัตกรรมการเรียนรู้เพื่อเด็กและเยาวชนนอกระบบการศึกษาแห่งเอเชียเดินหน้าโรดแม็พแห่งเอเชียพาเด็กนอกระบบ 18 ล้านคนคืนสู่ระบบการศึกษา” (24 กุมภาพันธ์ 2559) ดร.วรากรณ์ สามโกเศศ กล่าวถึงมาตรการที่สำคัญในการจัดการกับเด็ก

และเยาวชนนอกระบบการศึกษาได้แก่ (1) การจัดทำระบบฐานข้อมูลสารสนเทศเพื่อติดตามเด็กและเยาวชนเป็นรายบุคคลแบบสด เพื่อให้เกิดการจัดสรรงบประมาณและวางมาตรการที่มีประสิทธิภาพด้วยข้อมูลที่เป็นปัจจุบัน (2) การสร้างนวัตกรรมการคลังเพื่อสนับสนุนการทำงานอย่างยั่งยืนในการแก้ปัญหาเด็กเยาวชนนอกระบบการศึกษา ด้วยการตั้งกองทุนการศึกษาเพื่อขจัดปัญหาเด็กนอกระบบการศึกษาด้วยภาษีเพื่อวัตถุประสงค์เฉพาะ มาตรการที่สองเป็นจุดกำเนิดของ กสศ. ในขณะที่ นพ.สุภกร บัวสาย กล่าวถึงมาตรการหลักสำคัญในการแก้ปัญหาเด็กนอกระบบการศึกษาในประเทศไทย ดังนี้ (1) การใช้ระบบสารสนเทศในการเชื่อมโยงข้อมูลเพื่อส่งต่อข้อมูลผู้เรียนและความต้องการของพื้นที่ (2) การจัดสรรงบประมาณที่ต้องความต้องการผู้เรียนผ่านระบบบัญชีรายจ่ายด้านการศึกษา (3) มาตรการติดตามเฝ้าระวังรายกรณีเพื่อลดอัตราการเสี่ยงหลุดออกนอกระบบ (4) การสร้างเครือข่ายความร่วมมือทั้งภาคการศึกษาและนอกภาคการศึกษา และ (5) นโยบายเชิงประจักษ์สำหรับแก้ปัญหาเด็กนอกระบบการศึกษาอย่างต่อเนื่อง (สุริยา ฆ้องเสนาะ, มปป, การศึกษาทางเลือกเพื่อแก้ปัญหาเด็กนอกระบบการศึกษา)

นอกจากนี้ การประมาณการของ นิโคลัส เบอร์เนตต์ (2557) ชี้ว่า ปัญหาเด็กและเยาวชนนอกระบบจะสร้างความเสียทางเศรษฐกิจคิดเป็นร้อยละ 3 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติ ในขณะที่การลงทุนด้านการศึกษาของไทยมีสัดส่วนที่ค่อนข้างสูง แต่สถานการณ์ของเด็กและเยาวชนนอกระบบมิได้ดีขึ้น อีกทั้งแนวโน้มของการเกิดของเด็กไทยที่ลดลงย่อมส่งผลต่อทุนมนุษย์ของไทย ความพยายามในการทำให้จำนวนเด็กและเยาวชนนอกระบบการศึกษาเป็นศูนย์จึงมีความสำคัญและจำเป็นอย่างยิ่ง นโยบายเพื่อแก้ไขปัญหาเด็กและเยาวชนนอกระบบให้เป็นศูนย์เป็นภารกิจของกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา (ในมาตรา 5) และถูกบรรจุอยู่ในแผนการปฏิรูปประเทศ (ฉบับปรับปรุง) ด้านการศึกษา

คณะกรรมการอิสระเพื่อการปฏิรูปการศึกษา (กอปศ.) ได้กำหนดเป้าหมายสำคัญของการลดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษา ไปยังเด็กเยาวชนนอกระบบการศึกษา ซึ่งได้มีการประเมินว่าในปีการศึกษา 2559 เยาวชนอายุ 3-17 ปี จำนวน 670,000 คน อยู่นอกระบบการศึกษาขั้นพื้นฐาน (ไกรยศ, บทเรียน 30 ปีจากปฏิญญาจอมเทียน สู่วิถีใหม่การศึกษาไทยหลัง COVID-19)

เราจะเห็นได้ว่าพลวัตของนโยบายเพื่อแก้ปัญหาเด็กและเยาวชนนอกระบบการศึกษาให้กลายเป็นศูนย์ (Zero Dropout) ดำเนินการต่อเนื่องมาเป็นเวลากว่าสิบปี มีกระบวนการในการนำปัญหาเข้าสู่วาระนโยบายเพื่อให้ ได้รับความสนใจจากรัฐบาลเพื่อกำหนดเป็นนโยบาย และก่อตัวเพื่อกำหนดนโยบายภายในระบบราชการหรือหน่วยงานของรัฐ และวางรากฐานไปสู่การกำหนดนโยบายสู่การบัญญัติกฎหมายและนำไปสู่การปฏิบัติหน่วยงาน ในการศึกษานี้ ผู้วิจัยจะติดตามและวิเคราะห์พลวัตของนโยบายโดยพิจารณากระบวนการกำหนดนโยบายข้างต้น ในแง่ของผู้เล่นในการกำหนดนโยบาย กระบวนการ และความเข้มข้นในการผลักดันนโยบาย ซึ่งอาจจะวัดในแง่ของงบประมาณและการมีส่วนร่วมของหน่วยงานภาครัฐ

การดำเนินการใช้ช่วงปี พ.ศ. 25662 – 2563 โดย กสศ. เป็นการดำเนินโครงการจัดการศึกษาเชิงพื้นที่เพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษา โดยมีวัตถุประสงค์หนึ่งเพื่อพัฒนาตัวแบบการติดตามช่วยเหลือเด็กและ

เยาวชนนอกระบบการศึกษาในพื้นที่ดำเนินการ 20 จังหวัด พบว่า (1) ข้อมูลเด็กเยาวชนนอกระบบการศึกษาในพื้นที่ดำเนินการบางแห่งยังไม่มี หรือมีแต่ขาดความสมบูรณ์เพียงพอที่จะติดตามช่วยเหลือเด็กและเยาวชน (2) บทบาทของคณะทำงานระดับจังหวัดที่ใช้พื้นที่เป็นฐาน (Area-based education) ยังไม่มีกฎหมายรับรองหรือสนับสนุนให้เกิดความร่วมมือระหว่างหน่วยงาน ความสัมพันธ์แบบไม่เป็นทางการส่งผลต่อการจัดสรรทรัพยากรและงบประมาณภายนอก การทำงานขาดความต่อเนื่อง (3) การค้นหา ช่วยเหลือเด็กและเยาวชนรายกรณี ดำเนินการผ่านเครือข่ายสหวิชาชีพระดับตำบลอันเป็นความร่วมมือของ 4 กระทรวงหลัก จะเห็นได้ว่าความสำเร็จของนโยบายในแต่ละพื้นที่ขึ้นอยู่กับการบูรณาการความร่วมมือในแต่ละพื้นที่นั้น ๆ ซึ่งเป็นประเด็นที่ผู้วิจัยจะพิจารณาเปรียบเทียบผลลัพธ์ในพื้นที่ที่แตกต่างกัน เพื่อเชื่อมโยงปัจจัยในแต่ละพื้นที่กับผลลัพธ์ของการดำเนินนโยบาย

ในปี พ.ศ. 2565 ผลกระทบจากโควิด-19 ส่งผลให้เด็กและเยาวชนหลุดออกจากระบบการศึกษาเป็นจำนวนมาก จากความรุนแรงของปัญหา กระทรวงศึกษาธิการโดยสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (สพฐ.) รวมกับ กสศ. และหน่วยงานภาครัฐ รวม 12 หน่วยงาน ได้ทำบันทึกข้อตกลงความร่วมมือ (MOU) โครงการส่งเสริมโอกาส ความเสมอภาค และความเท่าเทียมทางการศึกษา มาตรการ “พาน้องกลับมาเรียน” ซึ่งมีภารกิจหลักร่วมกันติดตาม ค้นหาเด็กหลุดออกนอกระบบการศึกษา

มาตรการที่ขับเคลื่อนนโยบายเพื่อแก้ปัญหาเด็กและเยาวชนนอกระบบการศึกษาให้กลายเป็นศูนย์สามารถแบ่งวัตถุประสงค์ของนโยบายออกเป็นสามวัตถุประสงค์ ได้แก่ *หนึ่ง* ภาคีเครือข่ายในจังหวัดเพื่อพัฒนากลไกการค้นหา พัฒนา ส่งต่อเด็กนอกระบบการศึกษา *สอง* เชื่อมระบบฐานข้อมูล บูรณาการเชื่อมโยงข้อมูลเด็กและเยาวชนในระดับจังหวัด *สาม* รูปแบบการศึกษา พัฒนารูปแบบการจัดการเรียนการสอนให้ตรงตามความต้องการของเด็กและเยาวชนนอกระบบการศึกษา

การดำเนินมาตรการมีลักษณะเป็นการทดลองในพื้นที่ 7 จังหวัดในปี พ.ศ. 2565 และเพิ่มขึ้นอีก 6 จังหวัดในปี พ.ศ. 2566 และข้อเสนอต่อ ครม. ในปี 2567 ขยายเป็น 25 จังหวัด โดยมาตรการสามารถจัดเป็นกลุ่ม ได้แก่ (1) การค้นหาเด็กและเยาวชนนอกระบบผ่านการบูรณาการและเชื่อมโยงข้อมูลของหน่วยงานต่าง ๆ (2) การติดตามช่วยเหลือ ส่งต่อ และดูแลเด็กและเยาวชนนอกระบบการศึกษา โดยการบูรณาการการทำงานระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ (3) การจัดการศึกษาและเรียนรู้แบบยืดหยุ่นและมีคุณภาพให้เหมาะสมกับศักยภาพของเด็กและเยาวชนแต่ละราย (4) การส่งเสริมการมีส่วนรวมแก่ผู้ประกอบการภาคเอกชนในการช่วยจัดการศึกษาหรือเรียนรู้

งานศึกษานี้จะให้ความสนใจในการติดตามไปที่โครงการที่เกี่ยวข้องกับการลดจำนวนเด็กหลุดออกนอกระบบสองมาตรการ ได้แก่ มาตรการเชิงป้องกันคือ ทุนเสมอภาคของ กสศ. (โครงการจัดสรรเงินอุดหนุนนักเรียนยากจนพิเศษแบบมีเงื่อนไข) และ มาตรการเชิงแก้ไข คือ โครงการพาน้องกลับมาเรียนของกระทรวงศึกษาธิการ และการค้นหา ติดตามช่วยเหลือ ส่งต่อและดูแล เป็นการบูรณาการระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ในพื้นที่จังหวัด

1. ทุนเสมอภาคของ กสศ.

การดำเนินโครงการจัดสรรเงินอุดหนุนนักเรียนยากจนพิเศษแบบมีเงื่อนไข มีแนวทางให้สถานศึกษาเป็นตัวกลางในการคัดกรอง ตรวจสอบ และการรับรองข้อมูลผลการคัดกรองนักเรียนทุนเสมอภาคโดยวิธีการวัดรายได้ทางอ้อม (Proxy Mean Test) เพื่อจัดสรรเงินอุดหนุนแบบมีเงื่อนไขอันเป็นการบรรเทาอุปสรรคของการมาเรียน และส่งเสริมความเสมอภาค อีกทั้งยังสนับสนุนการติดตามผลการจัดสรรเงินอุดหนุนแบบมีเงื่อนไขของนักเรียนทุกครัวเรือนในสถานศึกษาเพื่อให้สอดคล้องกับมาตรการป้องกันการหลุดออกนอกระบบการศึกษา การดำเนินงานแบ่งเป็นสถานศึกษามีหน้าที่หลักในการสอบถามและบันทึกข้อมูลลงระบบ คณะกรรมการสถานศึกษามีบทบาทในการรับรองข้อมูลนักเรียนทุนเสมอภาค และหน่วยงานกำกับติดตามอันได้แก่สำนักงานเขตการศึกษา โดยมีการเชื่อมโยงข้อมูลนักเรียนรายบุคคลจากระบบจัดเก็บข้อมูลนักเรียนรายบุคคล (DMC) ที่มีประเภทความด้อยโอกาสยากจน เข้าสู่ระบบคัดกรองพื้นฐาน

อย่างไรก็ตามเงินทุนที่ กสศ.ได้รับถือเป็นจำนวนที่ค่อนข้างน้อย และสามารถช่วยเหลือเด็กได้เพียงประมาณ 20,000 คน (ธันว์ธิดา วงศ์ประสงค์, 2566) จึงเกิดแนวคิดในการสร้างความร่วมมือกับท้องถิ่นและภาคเอกชนผ่านโครงการ “Zero dropout เด็กทุกคนต้องได้เรียน” ซึ่ง ธันว์ธิดา วงศ์ประสงค์ (2566) เสนอว่าปัจจัยที่สำคัญในการลดจำนวนเด็กหลุดออกนอกระบบคือการมีกลไกระดับจังหวัดในการบูรณาการเพื่อสร้างความเปลี่ยนแปลงให้แก่เด็กผ่านทุนที่ใช้พื้นที่เป็นฐาน และปัจจัยด้านข้อมูลในการระบุตัวเด็กที่หลุดออกนอกระบบ

2. โครงการพาน้องกลับมาเรียน

หลังการเกิดสถานการณ์การแพร่ระบาดโควิด-19 เด็กจำนวนมากหลุดออกจากระบบการศึกษา ผู้บริหารระดับสูงฝ่ายการเมืองในกระทรวงศึกษาธิการได้มีบทบาทนำในการกำหนดนโยบายผ่านการจัดทำโครงการพาน้องกลับมาเรียน ซึ่งมีเป้าหมายในการติดตามตัวผู้เรียนที่หลุดออกนอกระบบการศึกษาให้พบและนำเด็กดังกล่าวกลับเข้าสู่ระบบการศึกษาให้ครบทุกคน โดยแบ่งกระบวนการเป็น ช่วงของการติดตาม ค้นหาเด็กและเยาวชนที่หลุดออกนอกระบบการศึกษา ช่วงที่สองเป็นการดำเนินการในการหาสาเหตุของการหลุดออกนอกระบบการศึกษาเป็นรายบุคคล และช่วงของการวางแนวทางในการป้องกันและรักษาผู้เรียนให้คงอยู่ในระบบการศึกษา โดยใช้กลไกของระบบดูแลช่วยเหลือนักเรียน

อย่างไรก็ตาม เนื่องจากนโยบายพาน้องกลับมาเรียนเป็นการริเริ่มของฝ่ายการเมืองในรัฐบาลที่ผ่านมา การขับเคลื่อนมาตรการนี้ในปัจจุบันอาจจะลดความเข้มข้นในการดำเนินการลง ผู้วิจัยจะทำการติดตามว่าสถานการณ์ของนโยบายดังกล่าวในปัจจุบันได้เปลี่ยนแปลงไปเช่นไร และได้มีโครงการอื่นใดที่ได้รับการผลักดันเข้ามาเพื่อบรรลุเป้าหมายในทางเดียวกัน หรือไม่ อย่างไร

กรอบการวิเคราะห์ในการติดตามมาตรการเพื่อแก้ปัญหาเด็กและเยาวชนนอกระบบการศึกษา ผู้วิจัยจะใช้กรอบในการวิจัยดังนี้ **วิเคราะห์วัตถุประสงค์และเป้าหมายเชิงปริมาณ** (เช่น จำนวนเด็กที่ต้องการนำกลับเข้าสู่ระบบการศึกษา) ของแต่ละมาตรการ ประเมินความสอดคล้องและความท้าทายในการบรรลุเป้าหมาย **งบประมาณและทรัพยากรสนับสนุน** วิเคราะห์งบประมาณที่ได้รับจัดสรรสำหรับแต่ละมาตรการ

รวมถึงแหล่งที่มาของงบประมาณ ประเมินความเพียงพอของงบประมาณและทรัพยากรอื่น ๆ ที่สนับสนุนการดำเนินมาตรการ **กระบวนการและวิธีดำเนินการ** วิเคราะห์กระบวนการและขั้นตอนปฏิบัติตามมาตรการในแต่ละขั้นตอน ประเมินประสิทธิภาพและข้อจำกัดของกระบวนการดำเนินงาน **การบูรณาการความร่วมมือระหว่างหน่วยงาน** วิเคราะห์บทบาทและการมีส่วนร่วมของหน่วยงานต่าง ๆ ในมาตรการ ประเมินระดับการบูรณาการความร่วมมือระหว่างหน่วยงาน **ระบบข้อมูลและการติดตามประเมินผล** วิเคราะห์ระบบข้อมูลที่ใช้ในการค้นหา ติดตามและรวบรวมข้อมูลเด็กนอกระบบ ประเมินคุณภาพ ความถูกต้อง และการนำข้อมูลไปใช้ในการติดตามประเมินผลมาตรการ **ผลผลิต** วิเคราะห์ผลสำเร็จของมาตรการตามตัวชี้วัดเป้าหมายที่กำหนดไว้ สรุปปัญหาและอุปสรรคสำคัญที่พบจากการดำเนินมาตรการ ทั้งนี้ ข้อมูลที่ช่วยในการติดตามมาตรการจะเป็นข้อมูลจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และการสำรวจผ่านการสัมภาษณ์เชิงลึก และกลุ่มย่อย

ทั้งนี้ ผู้วิจัยได้สำรวจแนวคิดและแผนการศึกษาของประเทศไทยทั้งที่ผ่านมาและในปัจจุบัน ที่มีความเกี่ยวข้องกับการส่งเสริมให้ประชาชนได้เข้าถึงระบบการศึกษาและไม่หลุดออกจากระบบกลางคัน และได้พบว่า จุดเริ่มของการตั้งเป้าหมายการให้เด็กทุกคนเข้าถึงการศึกษา เริ่มเมื่อประเทศไทยได้รับเอาแนวคิดระดับสากลมาใช้ในการกำหนดนโยบายด้านการศึกษา UNESCO ได้จัดประชุมระดับโลกเรื่องการศึกษาในปี พ.ศ. 2533 World Conference of Education for All (EofAll) ที่หาดจอมเทียน ชลบุรี โดยที่ประชุมเห็นพ้องต้องกันว่า การศึกษาเป็นสิทธิที่พึงมีของประชากรโลก ดังนั้น ประเทศสมาชิกจะต้องจัดให้มีนโยบายและเร่งรัดจัดการศึกษาให้กับประชาชนของตนให้ทั่วถึง โดยพันธกิจหนึ่งใน 6 ประการ ได้แก่ การขยายโอกาสทางการการศึกษาขั้นพื้นฐานให้ทั่วถึงภายในปี พ.ศ. 2553 ซึ่งแนวคิดเกี่ยวกับการปฏิรูปการศึกษาของไทยในช่วงทศวรรษ 2530 ได้นำแนวคิดเกี่ยวกับการขยายการศึกษาเข้ามาเป็นเป้าประสงค์หลักในการพัฒนา

ต่อมาในการร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยปี พ.ศ. 2540 ได้เกิดแนวคิดเกี่ยวกับสิทธิของประชาชนชาวไทย ซึ่งการศึกษาก็เป็นประเด็นสำคัญประเด็นหนึ่ง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 กำหนดให้บุคคลมีสิทธิเสมอกันในการรับ “การศึกษาขั้นพื้นฐานไม่น้อยกว่า 12 ปี” ที่รัฐจะต้องจัดให้โดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย และการออก พรบ.การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 กำหนดว่าการศึกษาขั้นพื้นฐานหมายความว่าการศึกษาก่อนระดับอุดมศึกษา นอกจากนี้ พรบ.การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และที่ได้แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 ได้ระบุให้สิทธิและโอกาสของบุคคลในการรับการศึกษาขั้นพื้นฐานไม่น้อยกว่า 12 ปี ที่รัฐต้องจัดให้อย่างทั่วถึงและมีคุณภาพโดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย (มาตรา 10) และกำหนดให้มีการศึกษาภาคบังคับ จำนวน 9 ปี (มาตรา 17)

การจัดการศึกษาถือเป็นบริการสาธารณะสำคัญของภาครัฐที่ถูกกำหนดในรัฐธรรมนูญฉบับต่อ ๆ มา โดยมีการปรับเปลี่ยนจากการเป็นสิทธิของประชาชน เป็นหน้าที่ของรัฐบาลในการจัดการบริการการศึกษาให้กับประชาชน อีกทั้งมีการกำหนดจำนวนปีที่ภาครัฐต้องจัดบริการการศึกษาให้ โดยการศึกษาภาคบังคับตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 และ พ.ศ. 2550 กำหนดให้การรับรองสิทธิการศึกษาฟรี 12 ปี (ป. 1 ถึง ม.6) โดยที่รัฐจัดให้โดยไม่เสียค่าใช้จ่าย ในส่วนของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ได้

ปรับเปลี่ยนจากเดิมที่กำหนดให้การศึกษาเป็นสิทธิของประชาชน แล้วย้ายไปหมวดของหน้าที่ของรัฐในการจัดการศึกษาให้ประชาชนตามมาตรา 54 ของ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ซึ่งกำหนดให้การศึกษาฟรีเป็นเวลา 12 ปีตั้งแต่ก่อนวัยเรียนจนจบการศึกษาภาคบังคับโดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย

มีชัย ฤชุพันธ์ ได้อธิบายเหตุผลของการบัญญัติมาตรา 54 นี้ว่า “ระบบการศึกษาไม่ทัดเทียมกัน เพราะเด็กจะพัฒนาได้ต้องอยู่ระหว่าง 2-5 ขวบ ซึ่งคนมีสตางค์ได้รับการพัฒนา แต่คนจนไม่ได้รับการพัฒนา เพราะฉะนั้นพอถึงมัธยมปลายก็เสียเปรียบ สู้กันไม่ได้เพราะตอนนั้นสมองไม่พัฒนาแล้ว สิ่งที่เราทำก็คือการร่น 12 ปีลงมาข้างล่างเพื่อรองรับคนจน แล้วพอถึงมัธยมปลาย คนจนก็จะได้รับการดูแลเพราะจะมีกองทุนการศึกษาให้ ส่วนคนมีสตางค์ก็ออกสตางค์ เพราะฉะนั้นความทัดเทียมถึงจะเกิดขึ้นได้จริง” (ilaw, 31 ม.ค. 2020)

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ในปัจจุบัน จึงได้กำหนดให้รัฐต้องดำเนินการให้แก่ผู้ขาดแคลนทุนทรัพย์ให้ได้รับการสนับสนุนค่าใช้จ่ายในการศึกษา ด้วยการให้รัฐจัดตั้งกองทุนเพื่อใช้ในการช่วยเหลือผู้ขาดแคลนทุนทรัพย์เพื่อลดความเหลื่อมล้ำในการศึกษา โดยรัฐจัดสรรงบประมาณให้แก่กองทุนหรือใช้มาตรการหรือกลไกทางภาษีในการให้ผู้บริจาคทรัพย์สินเข้ากองทุน อันเป็นที่มาของกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา (กสศ.) ซึ่งมีเป้าหมายสำคัญในการช่วยสนับสนุนเด็กยากจนให้ยังสามารถอยู่ในระบบการศึกษาได้

นอกจากนี้ ยังมีการดำเนินนโยบายของรัฐบาล เช่น นโยบายเรียนฟรี 15 ปี (รัฐบาลอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ ประกาศเป็นแนวทางในการดำเนินนโยบาย เมื่อวันที่ 13 มกราคม 2552) ในอดีต และการศึกษาภาคบังคับ ซึ่งจะถูกกำหนดในรัฐธรรมนูญ หรือกฎหมายที่บังคับให้เด็กในช่วงอายุหนึ่งต้องเข้าเรียนในระดับโรงเรียนตาม พรบ. การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 17 ให้มีการศึกษาภาคบังคับจำนวน 9 ปี

กลไกเชิงสถาบันอีกประการหนึ่งที่เป็นแนวทางในการจัดการศึกษาของไทย และเกี่ยวข้องกับการติดตามการหลุดจากระบบการศึกษา คือ แผนการศึกษาแห่งชาติ ซึ่งในปีแผนปี 2560 ได้พิจารณาผลการพัฒนาการศึกษาระหว่างปี 2552 ถึง 2559 พบว่า ในด้านโอกาสทางการศึกษาของประชากรไทย พบว่าประชากรในวัยเรียนมีโอกาสได้รับการศึกษาที่สูงขึ้น แต่ยังเข้าเรียนไม่ครบทุกคนและมีปัญหาการออกกลางคัน (แผนการศึกษาแห่งชาติ 2560) อัตราการเข้าเรียนของประชากรช่วงอายุ 12-14 ปี ในปี 2558 เท่ากับร้อยละ 88.3 หรือคิดเป็นประชากรที่อยู่ในวัยเรียนมัธยมศึกษาตอนต้นที่ไม่ได้เข้ารับการศึกษาอีกประมาณ 310,000 คน นอกจากนี้ ระหว่างช่วงปี 2552 ถึง 2557 อัตราเด็กออกกลางคันมีแนวโน้มลดลง แต่ก็ยังมีเด็กออกกลางคันถึงร้อยละ 0.14 ในปี 2557 โดยระดับมัธยมศึกษาตอนปลายมีอัตราการออกกลางคันสูงที่สุด สำหรับสาเหตุของนักเรียนออกกลางคัน ได้แก่ ฐานะยากจน มีปัญหาครอบครัว สมรสแล้ว มีปัญหาในการปรับตัว ต้องคดี เจ็บป่วย อพยพตามผู้ปกครอง หาเลี้ยงครอบครัว และกรณีอื่น ๆ โดยที่สาเหตุใหญ่ได้แก่ ฐานะยากจน มีปัญหาครอบครัวและอพยพตามผู้ปกครอง

สำหรับ**กรอบวิเคราะห์ในการติดตามและประเมินผลนโยบายด้านการลดการหลุดจากระบบการศึกษา** ผู้วิจัยได้ปรับปรุงกรอบวิเคราะห์จากแนวคิดที่พัฒนาโดย UNICEF-UIS (UNICEF-UIS, 2016) ซึ่งให้รายละเอียดขั้นตอนในการสร้างระบบในการติดตามสถานการณ์การคงอยู่ของเด็กในระบบการศึกษา แบ่งเป็น

1. การสร้างตัวชี้วัด นิยามและตัวเทียบ

ตัวชี้วัดการศึกษาที่เกี่ยวกับการเข้าถึงการศึกษาที่สำคัญ คือจำนวนเด็กที่ไม่ได้รับการศึกษา (Out of School Children) ซึ่งรวมเด็กที่เข้าเรียนช้าและไม่ได้รับการศึกษา เด็กที่ไม่ได้รับการศึกษา หมายถึง เด็กที่ไม่ได้เข้าถึงการจัดการศึกษาตามเกณฑ์ที่กำหนด แบ่งเป็น 2 ประเภท คือ เด็กที่เคยเข้ารับการศึกษาแต่ปัจจุบันไม่ได้รับการศึกษา (Drop out: ออกกลางคัน) และเด็กที่ไม่เคยได้รับการศึกษาเลย และจะเข้าเรียนในอนาคต

ในระดับประเทศ ผู้วิจัยจะพิจารณาสัดส่วนของเด็กที่อยู่ในระบบการศึกษาในแต่ละช่วงอายุ เพื่อพิจารณาการเปลี่ยนแปลงในภาพรวม และความสัมพันธ์กับการเปลี่ยนแปลงนโยบาย หรืองบประมาณที่ได้รับ

ในระดับจังหวัด ผู้วิจัยจะติดตามสถานการณ์เด็กหลุดออกนอกระบบจากระบบสารสนเทศเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษาของ กสศ. (ระบบ iSEE) ซึ่งจะสามารถพิจารณาการเปลี่ยนแปลงเด็กหลุดนอกระบบกับปัจจัยด้านอุปทานอื่น ๆ ที่เกิดขึ้นกับพื้นที่

ในระดับบุคคล หากผู้วิจัยสามารถเข้าถึงข้อมูลผู้ได้รับทุน หรือการติดตามจากสถานศึกษา ผู้วิจัยอาจจะนำข้อมูลดังกล่าวมาใช้ในการประเมินผลของการดำเนินนโยบาย

ตัวชี้วัดที่สร้างขึ้นในขั้นตอนนี้จะถูกคำนวณค่าสำหรับปีเริ่มต้นที่มีข้อมูลเพื่อใช้เป็นตัวเทียบสำหรับการเปลี่ยนแปลงตัวชี้วัด

2. การป้องกัน ติดตามและแก้ไขปัญหากรณีมีความไม่ถูกต้องของข้อมูล

ขั้นตอนนี้เป็นการพิจารณาว่าข้อมูลที่ใช้ในการสร้างตัวชี้วัดถูกต้องแม่นยำหรือไม่ และข้อมูลที่มีอยู่นั้นยังมีปัญหาด้านใด มีความจำเป็นต้องแก้ไขหรือพัฒนาอย่างไร

3. ลดช่องว่างระหว่างการส่งผ่านข้อมูล

ขั้นตอนนี้เป็นการชี้ให้เห็นช่องโหว่ของการส่งผ่านข้อมูลระหว่างโรงเรียน เขตพื้นที่ และระบบฐานข้อมูลของกระทรวงศึกษาธิการ นอกจากนี้ ข้อมูลของเด็กบางกลุ่มอาจจะไม่ถูกจัดเก็บ และเป็นข้อจำกัดของการพิจารณาสถานการณ์เกี่ยวกับเด็กหลุดออกนอกระบบ

4. ติดตามระบบเตือนภัยกรณีที่จะมีแนวโน้มปัญหาที่รุนแรงขึ้น (Early Warning Systems)

ผู้วิจัยจะสำรวจบทบาทของระบบการเตือนภัยล่วงหน้าในการติดตามการมีส่วนร่วมในการศึกษาระดับการบรรลุผลสำเร็จ และสุขภาพของเด็ก จะช่วยในการระบุปัญหาและป้องกันการหลุดออกนอกระบบ ซึ่งหากพิจารณาปัจจัยเสี่ยงที่พบในงานวิจัยเกี่ยวกับการหลุดออกนอกระบบการศึกษา จะพบประเด็นที่ต้อง

ติดตามเพื่อนำไปสู่การป้องกันการหลุดจากระบบการศึกษา ได้แก่ ระดับการบรรลุผลต่ำกว่าเกณฑ์ ปัญหาเชิงพฤติกรรม การขาดเรียนอย่างสม่ำเสมอ ความพิการ และการเข้าและความก้าวหน้าด้านการศึกษา

5. วิเคราะห์การนำระบบติดตามระดับระบบและระดับบุคคลมาใช้ในการตัดสินใจและใช้นโยบาย

ในขั้นตอนสุดท้ายนี้ ผู้วิจัยจะพิจารณาถึงนโยบายและมาตรการที่จะทำให้การตรวจสอบการหลุดจากระบบการศึกษา และกระบวนการช่วยเหลือดีขึ้นได้ และใช้เป็นหลักฐานในการดำเนินนโยบายหรือมาตรการต่อไป ทั้งนี้ การรายงานผลและมาตรการช่วยเหลือเกี่ยวกับการหลุดออกนอกระบบการศึกษาอาจจะดำเนินการได้สองแนวทางได้แก่ ระดับระบบและระดับบุคคล

ในระดับระบบการศึกษา เป้าหมายของระบบติดตามคือการให้ข้อมูลกับนโยบายหรือกลยุทธ์ในการลดการหลุดออกนอกระบบการศึกษา และการลดช่องว่างความไม่เท่าเทียม ในการรายงานผลระดับระบบจำเป็นต้องเน้นความชัดเจนของคุณลักษณะเด่นของเด็กที่อยู่นอกระบบ เช่น เป็นเด็กพิการ เด็กผู้ชายจนในเมือง หรือเด็กในภูมิภาคใดภูมิภาคหนึ่ง

สำหรับการดำเนินนโยบายและมาตรการในการลดเด็กหลุดออกนอกระบบมักจะดำเนินการในระดับโรงเรียน โดยครูมักจะเป็นผู้มีหน้าที่รับผิดชอบสูง บางประเทศกำหนดให้ครูเป็นผู้รับผิดชอบให้เด็กทุกคนในเขตต้องอยู่ในโรงเรียน อีกทั้งโรงเรียนมีบทบาทสำคัญในการติดตามนักเรียนที่อยู่ในกลุ่มเสี่ยงที่จะหลุดออกนอกระบบหรือกำลังจะหลุดออกนอกระบบ เพื่อหามาตรการดำเนินการในการช่วยเหลือเด็กกลุ่มดังกล่าวต่อไป

สำหรับการทำความเข้าใจพลวัตของนโยบายเพื่อแก้ปัญหาเด็กและเยาวชนนอกระบบการศึกษาให้กลายเป็นศูนย์ ผู้วิจัยมีแนวทางดังต่อไปนี้ **หนึ่ง** ศึกษาประวัติความเป็นมาและกระบวนการกำหนดนโยบายโดยพิจารณาผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหลัก บทบาทและอิทธิพลในการผลักดันนโยบายในแต่ละช่วงเวลา เช่น บทบาทของกระทรวงศึกษาธิการ กสศ. และหน่วยงานอื่น ๆ **สอง** วิเคราะห์เป้าหมายและมาตรการสำคัญของนโยบายรวมถึงวิธีการในการดำเนินงานและปัจจัยสนับสนุนที่สำคัญ **สาม** ประเมินปัจจัยสำคัญที่ส่งผลต่อความสำเร็จหรือปัญหาอุปสรรคของนโยบาย เช่น งบประมาณ การบูรณาการความร่วมมือระหว่างหน่วยงาน ระบบข้อมูลและการติดตามประเมินผล **สี่** วิเคราะห์พลวัตของนโยบายในปัจจุบัน เช่น การเปลี่ยนแปลงของความสนใจหรือการผลักดันนโยบายภายใต้รัฐบาลใหม่

1.4 ขอบเขตของการดำเนินงาน

1.4.1 ศึกษาและทบทวนวรรณกรรม องค์ความรู้ เกี่ยวกับกระบวนการนโยบายด้านความเสมอภาคทางการศึกษา รวมถึงปัจจัยที่ส่งผลต่อพลวัตของนโยบายการศึกษา โดยมุ่งสนใจที่ระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน โดยเฉพาะในกลุ่มโรงเรียนและนักเรียนที่ได้รับการดูแลโดยสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (สพฐ.)

1.4.2 รวบรวมข้อมูลจากแหล่งข้อมูลที่เกี่ยวข้อง เพื่อทำความเข้าใจภูมิหลังและติดตามสถานการณ์ของนโยบายด้านความเสมอภาคทางการศึกษาที่ได้รับการผลักดันให้เกิดขึ้นจริง รวมถึงเก็บข้อมูลโดยการสัมภาษณ์เชิงลึกกับผู้ที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการนโยบายด้านความเสมอภาคทางการศึกษา

1.4.3 วิเคราะห์ สังเคราะห์ข้อมูลผลการศึกษา เพื่อทำความเข้าใจพลวัตของนโยบาย และปัจจัยที่ส่งผลต่อพลวัตของนโยบายดังกล่าว

1.4.4 จัดทำข้อเสนอแนะนโยบายเกี่ยวกับแนวทางผลักดันนโยบายด้านความเสมอภาคทางการศึกษาให้การดำเนินนโยบายเกิดผลสำเร็จอย่างยั่งยืน

1.4.5 จัดวงเสวนา หรือประชุมวิชาการ เพื่อเผยแพร่ผลการศึกษาสู่สาธารณะ

1.4.6 จัดทำสื่อในลักษณะใช้รูปอธิบายเรื่องราว (Infographic) เพื่อเผยแพร่สู่สาธารณะ

1.5 กลุ่มเป้าหมาย

1.5.1 ผู้กำหนดนโยบายทั้งในภาคการเมืองและภาครัฐ และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอื่นที่เกี่ยวข้อง

1.5.2 ผู้ทำงานด้านสื่อสารมวลชน

1.5.3 ประชาชนทั่วไป

1.6 ผลผลิตของโครงการ

1.6.1 รายงานฉบับสมบูรณ์โครงการศึกษาวิจัยพลวัตของสถานการณ์นโยบายด้านความเสมอภาคทางการศึกษาของประเทศไทย

1.6.2 การจัดวงเสวนา หรือประชุมวิชาการ เพื่อเผยแพร่ผลการศึกษาสู่สาธารณะจำนวน 1 ชิ้น

1.6.3 การทำสื่อในลักษณะใช้รูปอธิบายเรื่องราว (Infographic) เพื่อเผยแพร่สู่สาธารณะจำนวน 1 ชุด ประกอบด้วยเนื้อหาสรุปผลจากการติดตามนโยบายด้านต่าง ๆ

1.7 ผลลัพธ์

1.7.1 เกิดองค์ความรู้และข้อเสนอแนะนโยบายเกี่ยวกับแนวทางผลักดันนโยบายด้านความเสมอภาคทางการศึกษาที่มีการดำเนินนโยบายที่เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อความเสมอภาคทางการศึกษาอย่างยั่งยืน

1.7.2 หน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งภาคการเมือง ภาครัฐ สื่อมวลชน รวมถึงประชาชนทั่วไป เกิดความตื่นตัวและเพิ่มระดับการมีส่วนร่วมในการตรวจสอบความก้าวหน้าของการผลักดันนโยบายด้านความเสมอภาคทางทางการศึกษา โดยเฉพาะกับหน่วยงานในกระทรวงศึกษาธิการ เช่น สพฐ. ซึ่งเป็นหน่วยงานที่มีบทบาทกับการจัดสรรทรัพยากรอุดหนุนการศึกษา (ทรัพยากรทุน) และยังมีบทบาทปรับแก้นโยบายที่ส่งผลต่อความเหลื่อมล้ำด้านการศึกษาได้อีกหลายด้าน ช่วยส่งเสริม

บทบาทของ กสศ. ซึ่งเป็นหน่วยงานที่เสมือนเป็นตัวแทนประชาชนในการดูแลจัดการปัญหาความเหลื่อมล้ำทางการศึกษา รวมไปถึงช่วยให้ข้อมูลกับองค์กรจากภาคเอกชนและภาคประชาชนที่มีความสนใจร่วมกันผลักดันการแก้ปัญหาการศึกษาให้ทำหน้าที่ได้อย่างเข้มแข็ง

1.8 ระยะเวลาดำเนินการ

14 เดือน และขยายเวลาอีก 3 เดือน (เมษายน 67 ถึง มิถุนายน 68 และขยายเวลาถึงเดือนตุลาคม 68)

1.9 แผนการดำเนินงาน

เดือน	กิจกรรม	ผลที่คาดว่าจะได้รับ
เดือนที่ 1-6	การวิจัยช่วง 6 เดือนแรก มุ่งศึกษาและทบทวนวรรณกรรม องค์ความรู้ ฐานข้อมูลเกี่ยวกับนโยบายในแต่ละด้าน และเริ่มการติดตามความเปลี่ยนแปลงในปัจจุบัน ด้วยการวิจัยเอกสาร	- การรวบรวมเนื้อหาของนโยบายในแต่ละด้านที่ได้รับการดำเนินมาในอดีต ประกอบด้วยนโยบายด้านบุคลากร การกระจายงบประมาณ ด้านการลดความเหลื่อมล้ำทางเทคโนโลยีในการศึกษา และการลดการหลุดจากระบบการศึกษา การรวบรวมข้อมูลนี้เพื่อทำความเข้าใจกับสภาพปัญหาและความพยายามปรับปรุงนโยบายที่เกิดขึ้นมาก่อนหน้าในแต่ละด้าน - การติดตามสภาพความเป็นไปของนโยบายในแต่ละด้านในปัจจุบัน เพื่อสร้างข้อสังเกตเบื้องต้นเกี่ยวกับพลวัตนโยบาย - เริ่มต้นการรวบรวมข้อมูลที่เกี่ยวข้อง โดยเริ่มการสัมภาษณ์ผู้ที่เกี่ยวข้อง และรวบรวมข้อมูลเชิงปริมาณในด้านงบประมาณ และด้านการหลุดจากระบบการศึกษา - การวิเคราะห์ข้อมูลเบื้องต้น
เดือนที่ 7	นำเสนอรายงานความก้าวหน้าโครงการวิจัย 6 เดือนแรก	- รายงานความก้าวหน้า 6 เดือนแรก - ความเห็นจากผู้ทรงคุณวุฒิ
เดือนที่ 7-12	การวิจัยช่วง 6 เดือนที่สอง	- สรุปผลการติดตามพลวัตทางนโยบายของนโยบายในทั้งสี่ด้านที่เป็นโจทย์หลักของโครงการ

เดือน	กิจกรรม	ผลที่คาดว่าจะได้รับ
	มุ่งทำการติดตามพลวัตนโยบายและทำการวิเคราะห์ปัจจัยที่ส่งผลต่อพลวัตนโยบาย	- การรวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูลจากการสัมภาษณ์ และการทำโฟกัสกรุ๊ป เพื่อทำความเข้าใจกับปัจจัยที่สร้างพลวัตทางนโยบายโดยเฉพาะนโยบายด้านครู และนโยบายการลดความเหลื่อมล้ำด้านเทคโนโลยีในการศึกษา - การวิเคราะห์ข้อมูลเชิงประมาณเพื่อตอบคำถามถึงพลวัตการกระจายงบประมาณทางการศึกษา รวมไปถึงผลของนโยบายเพื่อลดการหลุดจากระบบการศึกษา และการวิเคราะห์ถึงปัจจัยที่นำไปสู่ผลการศึกษาที่พบ
เดือนที่ 13	ผลการวิจัยเบื้องต้นเสร็จสิ้น เตรียมการเผยแพร่สาธารณะ	- รายงานการวิจัยเบื้องต้น และเนื้อหาสำหรับการเผยแพร่
เดือนที่ 14	จัดทำสื่อผลการศึกษา (infographic) เพื่อเผยแพร่และจัดงานสัมมนาสาธารณะ	- ถ่ายทอดความรู้กับสาธารณะและจัดสัมมนาถ่ายทอดความรู้ให้แก่ผู้สนใจ
เดือนที่ 14	ส่งรายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์	- ส่งรายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์

1.10 สรุปเนื้อหาของแต่ละบท

รายงานฉบับนี้ประกอบไปด้วย 6 บท โดยบทที่ 2 ถึงบทที่ 5 จะเป็นการติดตามและวิเคราะห์พลวัตนโยบายในทั้งสี่ด้านของโครงการ และบทที่ 6 จะเป็นบทสังเคราะห์ผลการศึกษาและให้ข้อเสนอแนะ สำหรับเนื้อหาแต่ละบทมีสาระสำคัญ ดังนี้

<u>บทที่ 2 การศึกษาพลวัตของสถานการณ์นโยบายด้านความเสมอภาคที่เกี่ยวข้องกับบุคลากร</u>

ในบทที่ 2 คณะวิจัยได้ทำการติดตามและศึกษาพลวัตนโยบายด้านความเสมอภาคที่เกี่ยวข้องกับบุคลากรด้านการศึกษา โดยมีเป้าหมายสำคัญที่นโยบายที่เกี่ยวข้องกับครู และได้เลือกนโยบายสองนโยบายที่มีบทบาทสำคัญในปัจจุบันมาเป็นเป้าหมายเพื่อทำความเข้าใจ คือ นโยบายการปรับวิธีการประเมินวิทยฐานะข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา และนโยบายยกเลิกการให้ข้าราชการครูต้องอยู่เวรยามโรงเรียน

จากการศึกษาพลวัตนโยบายลดภาระครูทั้งในมุมกว้างตั้งแต่ปี 2547 เป็นต้นมา และในมุมแคบเฉพาะในยุค พ.ต.อ. เพิ่มพูน ชิดชอบ ระยะเวลา 1 ปี 9 เดือน 18 วัน นับตั้งแต่เข้าดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ ในวันที่ 1 กันยายน 2566 จนลาออกจากตำแหน่งตามนโยบายของพรรคภูมิใจไทย ในวันที่ 19 มิถุนายน 2568 โดยมุ่งเน้นไปที่นโยบายปรับเกณฑ์ประเมินวิทยฐานะและนโยบายยกเลิกครูเวร ผู้วิจัยมีข้อค้นพบดังต่อไปนี้

สำหรับการศึกษาพลวัตในมุมแคบ พบว่า ประการแรก นโยบายปรับเกณฑ์ประเมินวิทยฐานะ และนโยบายยกเลิกครูเวรในสมัย พ.ต.อ. เพิ่มพูน ชิดชอบเป็นรัฐมนตรี มีพลวัตแตกต่างกัน กล่าวคือ นโยบายปรับเกณฑ์ประเมินวิทยฐานะได้รับอิทธิพลจากตัวแสดงในระบบราชการมากกว่า จึงมีลักษณะ Top-down ส่วนนโยบายยกเลิกครูเวรได้รับอิทธิพลจากฝ่ายการเมืองและภาคประชาสังคมมากกว่า จึงมีลักษณะ Bottom-up ประการที่สอง นโยบายปรับเกณฑ์วิทยฐานะมีผลกระทบด้านการลดภาระครูเล็กน้อย และไม่มีนัยสำคัญต่อการลดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษา ในขณะที่นโยบายยกเลิกครูเวรมีผลกระทบด้านการลดภาระครูมากกว่าและมีนัยสำคัญต่อการลดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษา แต่ยังไม่เพียงพอ

ประการที่สาม นโยบายการลดภาระครูอื่น ๆ ที่ถูกผลักดันในสมัย พ.ต.อ. เพิ่มพูน ชิดชอบ มีลักษณะเป็นการนำเทคโนโลยีสารสนเทศมาใช้รวบรวมเอกสารหลักฐานและรายงานต่าง ๆ ที่ครูต้องจัดทำ ซึ่งช่วยลดปริมาณกระดาษที่ครูจะต้องจัดพิมพ์เพื่อนำส่งหน่วยเหนือหรือคณะกรรมการต่าง ๆ แต่ยังไม่เพียงพอต่อการลดภาระครูให้ได้ผลจริง เนื่องจากภาระงานบริหารโรงเรียนตามระเบียบราชการยังเป็นภาระตามกฎหมายของครูเหมือนเดิม โดยภาระที่เป็นปัญหามากได้แก่ ภาระด้านการเงินและพัสดุ

สำหรับการศึกษาพลวัตในมุมกว้าง ผู้วิจัยวิเคราะห์ปัจจัย 3 ปัจจัยที่มีผลต่อพลวัตนโยบายลดภาระครูตั้งแต่ปี พ.ศ. 2547 – 2567 ปัจจัยแรก ได้แก่ บทบาทของตัวแสดง แบ่งเป็น ตัวแสดงฝ่ายการเมือง ตัวแสดงฝ่ายระบบราชการ และตัวแสดงภาคประชาสังคม ปัจจัยที่สอง ได้แก่ เครื่องมือเชิงนโยบาย แบ่งเป็น เครื่องมือเชิงสาระ (substantive policy tool) และเครื่องมือเชิงวิธีการบริหาร (procedural policy tool) และปัจจัยที่สาม ได้แก่ ผลลัพธ์ของนโยบาย ซึ่งสังเกตจาก (1) การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างภาระงานครู (2) การสานต่อนโยบายเมื่อเปลี่ยนรัฐมนตรี และ (3) ความพึงพอใจของครูและบุคลากรทางการศึกษา

นโยบายลดภาระครูที่ทำการศึกษา ประกอบด้วย โครงการคืนครูให้นักเรียน (พ.ศ. 2552 – 2555) นโยบายปรับปรุงระบบการประกันคุณภาพการศึกษาของสถานศึกษาโดยสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (สมศ.) (พ.ศ. 2559 – 2563) นโยบายยกเลิกการต่ออายุใบอนุญาตประกอบวิชาชีพครูทุก ๆ 5 ปี (2559 – 2562) นโยบายปรับเกณฑ์ประเมินวิทยฐานะ ว21/2560 (พ.ศ. 2560) โครงการลดภาระงานครู (พ.ศ.2561) นโยบายปรับสูตรอัตรากำลังครูและบุคลากรสนับสนุนเพื่อยกระดับคุณภาพโรงเรียน

ขนาดเล็ก (พ.ศ. 2563) นโยบายปรับเกณฑ์ประเมินวิทยฐานะ วPA (พ.ศ. 2564) และนโยบายยกเลิกครูเวร (พ.ศ. 2566)

ข้อค้นพบเกี่ยวกับบทบาทของตัวแสดง ประการแรก ความคิดริเริ่มจากตัวแสดงฝ่ายการเมืองมักจะลงเอยด้วยการที่ตัวแสดงฝ่ายระบบราชการตอบสนองนโยบายในระยะแรก แต่เสนอให้ยกเลิกการเปลี่ยนแปลงนั้น หรือเสนอกฎระเบียบใหม่เมื่อรัฐมนตรีพ้นตำแหน่ง ประการที่สอง กฎหมายบริหารกระทรวงศึกษาธิการเป็นอุปสรรคสำคัญสำหรับตัวแสดงฝ่ายการเมืองที่ต้องการเข้ามาแก้ไขปัญหาภาระครู ประการที่สาม ตัวแสดงฝ่ายการเมืองมีศักยภาพมากกว่าฝ่ายระบบราชการที่จะผลักดันนโยบายลดภาระครู โดยเฉพาะการผลักดันให้ยกเลิกกฎระเบียบที่ไม่จำเป็น

ข้อค้นพบเกี่ยวกับเครื่องมือเชิงนโยบาย ประการแรก เครื่องมือเชิงนโยบายที่แก้ปัญหาการลดภาระครูได้จริงมีลักษณะเป็น Substantive policy tool ได้แก่ treasury/subsidy (การใช้เงินงบประมาณ/เงินอุดหนุน) และ deregulation (การลดกฎระเบียบ) ประการที่สอง เครื่องมือประเภท Procedural policy tool ช่วยลดภาระครูได้บ้าง แต่ไม่เพียงพอ ประการที่สาม นโยบายลดภาระครูที่ริเริ่มโดยตัวแสดงฝ่ายระบบราชการ มีแนวโน้มจะเพิ่มกฎระเบียบและเพิ่มภาระครูมากกว่าจะลดภาระ และประการที่สี่ ปัญหาภาระครูในโรงเรียนขนาดเล็กเป็นปัญหาเชิงโครงสร้าง ต้องมีการแก้ไขกฎระเบียบจึงจะแก้ปัญหาภาระครูได้

ข้อค้นพบเกี่ยวกับผลลัพธ์ของนโยบาย ประการแรก นโยบายที่ลดภาระครูในโรงเรียนขนาดเล็กได้จริง ได้แก่ นโยบายจัดจ้างธุรการ ภารโรง และนโยบายยกเลิกภาระการบริหารโรงเรียนของครู ประการที่สอง นโยบายที่ลดภาระครูในโรงเรียนขนาดเล็กได้จริง ไม่จำเป็นต้องถูกหาเสียงไว้ก่อน แต่ตัวแสดงฝ่ายการเมืองต้องสามารถอาศัยจังหวะที่สาธารณชนให้ความสนใจกับเหตุการณ์ที่กำลังเป็นที่สนใจ แล้วผลักดันนโยบายออกมาเป็นมติคณะรัฐมนตรี ประการสุดท้าย พบว่า ยังไม่มีนโยบายใดที่แก้ปัญหาภาระครูโรงเรียนขนาดเล็กในเชิงโครงสร้างได้สำเร็จ และยังไม่มีนโยบายด้านบุคลากรที่ถูกคิดจากโจทย์ด้านความเสมอภาคทางการศึกษาอย่างแท้จริง

ผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะสำหรับนักการเมืองที่ต้องการแก้ปัญหาภาระครูสองประการ ประการแรก ต้องอาศัยกระแสสังคมจากเหตุการณ์ที่เป็นจุดสนใจในการผลักดันการแก้กฎระเบียบที่ไม่จำเป็นหรือเป็นภาระครู ประการที่สอง ต้องมีความเข้าใจโครงสร้างของกระทรวงศึกษาธิการ รวมทั้งกฎระเบียบและเครือข่ายผลประโยชน์ภายในระบบราชการที่ยึดโยงกับกฎระเบียบแต่ละชุด

สำหรับกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา อาจมีบทบาทในแง่การพัฒนาองค์ความรู้ให้แก่นักการเมืองในเรื่องกฎหมายบริหารของกระทรวงศึกษาธิการ โดยอาจประสานความร่วมมือกับสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เพื่อผลักดันให้เกิดการลดกฎระเบียบภายในกระทรวงศึกษาธิการ อันเป็นอุปสรรคสำคัญต่อการขับเคลื่อนนโยบายที่จะสร้างความเป็นธรรมให้แก่บุคลากรและผู้เรียนในโรงเรียนขนาดเล็กต่อไป

<u>บทที่ 3 พลวัตนโยบายด้านความเสมอภาคทางการศึกษาของประเทศไทยในด้านการจัดสรรทรัพยากร (งบประมาณ)</u>

งานวิจัยในบทที่ 3 มุ่งศึกษาพลวัตการกำหนดอัตราเงินอุดหนุนรายหัวในโรงเรียนภายใต้ สพฐ. โดยชี้ให้เห็นว่า การจัดสรรแบบรายหัวที่เริ่มในปี 2546 ไม่ได้สะท้อนการเพิ่มงบประมาณโดยรวม แม้งบเพิ่มขึ้นช่วงก่อนปี 2560 ส่วนใหญ่เป็นงบบุคลากร ขณะที่เศรษฐกิจชะลอตัวและจำนวนเด็กวัยเรียนลดลง ส่งผลให้โรงเรียนขนาดเล็กเผชิญปัญหาค่าใช้จ่ายต่อหัวสูงจากการไม่ประหยัดต่อขนาด

ข้อเสนอจากหลายหน่วยงาน เช่น ธนาคารโลก คณะเศรษฐศาสตร์ มธ. และ กสศ. สนับสนุนแนวคิด Equity-based Budgeting โดยเสนอให้เพิ่มทรัพยากรแก่กลุ่มนักเรียนและโรงเรียนที่ขาดแคลน เช่น โรงเรียนขนาดเล็ก โรงเรียนขยายโอกาส และโรงเรียนในพื้นที่ห่างไกล ซึ่งมีศักยภาพระดมทรัพยากรต่ำกว่าโรงเรียนในเขตเมือง อย่างไรก็ตาม แนวคิดทางนโยบายดังกล่าวยังไม่ถูกนำมาปรับใช้ในการพิจารณาอัตราเงินอุดหนุนรายหัวอย่างเป็นรูปธรรม

ผู้วิจัยเสนอดัชนีการติดตามพลวัตนโยบายเงินอุดหนุนงบประมาณการศึกษาขั้นพื้นฐานด้วยการใช้สัดส่วนสัมพัทธ์ในการแสดงถึงพลวัตการจัดสรรงบประมาณรายหัวระหว่างกลุ่มเป้าหมายที่สนใจศึกษาเทียบกับกลุ่มนักเรียนทั่วไป เนื่องจากเป็นดัชนีที่แสดงให้เห็นภาพรวมในระยะยาวได้จากการใช้ข้อมูลอัตราเงินอุดหนุนรายหัวที่เผยแพร่โดย สพฐ. ทุกปีการศึกษา โดยข้อมูลเงินอุดหนุนรายหัวเกี่ยวพันกับความเสมอภาคทางการศึกษาอย่างชัดเจน ประกอบกับการที่ดัชนีมีความเป็นภาวะวิสัยสูงเพราะนำเฉพาะตัวเลขจำนวนเงินอุดหนุนเข้ามาพิจารณาเท่านั้น

ผลการคำนวณดัชนีดังกล่าวชี้ให้เห็นว่า นโยบายกำหนดเงินอุดหนุนเพื่อการศึกษาขั้นพื้นฐานในช่วง 10 กว่าปีที่ผ่านมา มีพลวัตที่เอื้อให้เกิดความเสมอภาคทางการศึกษาน้อยมาก โดยเฉพาะด้านการอุดหนุนนักเรียนยากจนและนักเรียนในโรงเรียนขนาดเล็กและโรงเรียนขยายโอกาส รวมถึงหากพิจารณาในมิติของการอุดหนุนการศึกษาระดับปฐมวัยเทียบกับการศึกษาขั้นสูง งบประมาณเงินอุดหนุนนี้มิได้มุ่งส่งเสริมการศึกษาชั้นประถมศึกษาที่ให้ผลตอบแทนทางสังคมสูงกว่าได้อย่างเพียงพอ ผลการศึกษาทั้งสองสะท้อนให้เห็นว่า แนวคิดเรื่องความเหลื่อมล้ำในระบบการศึกษาระหว่างผู้เรียนและระหว่างช่วงชั้นยังไม่ลงหลักปักฐานในกลุ่มผู้ดำเนินนโยบายด้านการศึกษาไทย

อย่างไรก็ตาม เมื่อคำนวณดัชนีส่วนต่างสัมพัทธ์ที่ขยายไปพิจารณาพลวัตของเงินอุดหนุนรายหัวจากโครงการกองทุนเสมอภาค โดย กสศ. กลับแสดงให้เห็นว่ากองทุนเสมอภาคมีแนวโน้มส่งผลให้ความเหลื่อมล้ำด้านการจัดสรรทรัพยากรทางการศึกษาลดลง

ส่วนต่อมาของบทที่ 3 มุ่งศึกษาปัจจัยกำหนดพลวัตของนโยบายจัดสรรเงินอุดหนุนรายหัวด้วยกรอบการวิเคราะห์แบบเศรษฐศาสตร์การเมือง และการถอดบทเรียนจากกระบวนการปฏิรูประบบสาธารณสุข ข้อค้นพบประการสำคัญ คือ เงื่อนไขในการผลักดันนโยบายด้านงบประมาณในอดีตสำเร็จได้ในรูปแบบใดรูปแบบหนึ่ง คือ

1) การทำงานองค์ความรู้อย่างเข้มข้น ประกอบกับรอบการปรับเพิ่มวงเงินงบประมาณที่สมควรแก่เวลา อย่างกรณีการปรับเพิ่มเงินอุดหนุนรายหัวขั้นบันไดปี 2566-2569 ที่สาเหตุประการสำคัญ คือ ไม่ได้มีการปรับเพิ่มอัตรามาแล้วระยะเวลาหนึ่ง

2) แรงผลักดันจากฝ่ายการเมือง ที่สามารถลดอุปสรรคการผลักดันนโยบายได้อย่างมีประสิทธิภาพ ดังสังเกตได้จากระยะเวลาการผลักดันนโยบายฝ่ายการเมืองที่มักจะอยู่ในตำแหน่งไม่เกิน 2 ปี มักประสบผลสำเร็จในการผลักดันนโยบาย โดยเฉพาะในรูปแบบการเจียดเงินงบประมาณ (reallocation) จากกิจกรรมหรือโครงการอื่น ๆ ภายในหน่วยงานรับผิดชอบ

ข้อเสนอแนะเชิงยุทธศาสตร์ต่อกองทุนเสมอภาคเพื่อการศึกษาจึงเป็นไปเพื่อการสร้างคานงัดเชิงนโยบายผ่านการเสริมพลัง “ภาคีเพื่อการเปลี่ยนแปลงทางการศึกษา” ที่มีวิสัยทัศน์และยุทธศาสตร์ร่วมกัน เครือข่ายภาคีควรมีลักษณะลึก กว้าง และต่อเนื่อง เพื่อสร้างความพร้อมในหมู่ผู้ผลักดันนโยบายให้มีแนวร่วมการผลักดันนโยบายที่ชัดเจน เมื่อโอกาสทางสังคมการเมืองเปิดกว้าง

<u>บทที่ 4 การติดตามและวิเคราะห์พลวัตนโยบายเพื่อลดความเหลื่อมล้ำด้านเทคโนโลยีในการศึกษา</u>

ในบทที่ 4 เป็นการติดตามและวิเคราะห์พลวัตนโยบายเพื่อลดความเหลื่อมล้ำด้านเทคโนโลยีในการศึกษาไทย คณะวิจัยได้สำรวจเอกสารงานวิชาการจากต่างประเทศ และเปรียบเทียบกับสถานการณ์ในประเทศไทย เพื่อชี้ประเด็นทางนโยบายที่ควรติดตามในบริบทของการศึกษาไทย และพบว่า คือ (1) นโยบายการเข้าถึงในเชิงคุณภาพ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องการเข้าถึงอินเทอร์เน็ตที่มีความเร็วเพียงพอ และการมีอุปกรณ์ที่เพียงพอกับจำนวนนักเรียน ในขณะที่ด้านระดับการใช้งานเทคโนโลยี และ (2) การนำเทคโนโลยีมาใช้งานกับกระบวนการเรียนรู้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ด้วยเหตุนี้ ผู้วิจัยจึงมองว่า ควรเลือกติดตามนโยบายที่เกี่ยวข้องกับเทคโนโลยีในบริบทการศึกษาสามด้าน ได้แก่ นโยบายส่งเสริมการเข้าถึงอุปกรณ์ นโยบายการพัฒนาแพลตฟอร์มการเรียนรู้ ซึ่งทั้งสองนโยบายเป็นส่วนหนึ่งของนโยบาย Anywhere Anytime ในสมัยของ รมต. เพิ่มพูน ชิดชอบ ส่วนอีกนโยบายที่เลือกติดตาม คือ นโยบายที่เกี่ยวกับการขยายการเข้าถึงอินเตอร์เน็ตให้กับโรงเรียน

เนื้อหาของบทนี้เริ่มด้วยการศึกษาเส้นทางในอดีตของนโยบายด้านเทคโนโลยีในบริบทการศึกษาไทยในช่วงกว่าสามทศวรรษที่ผ่านมา การติดตามพบว่า จุดแรกเริ่มของการใช้เทคโนโลยีเพื่อลดความเหลื่อมล้ำด้านการศึกษาของประเทศไทยอยู่ที่โครงการศึกษาทางไกลผ่านดาวเทียม โครงการดังกล่าวดำเนินการต่อเนื่องมาจนปัจจุบัน แม้ว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยีจะทำให้มีความทับซ้อนกับโครงการที่ผลิตเนื้อหาการเรียนรู้ผ่านช่องทางอินเทอร์เน็ตมากขึ้น สำหรับนโยบายสำคัญอีกประการที่ได้ดำเนินการมาเป็นเวลานานก็คือ นโยบายการขยายการเข้าถึงอินเทอร์เน็ต อย่างไรก็ดี เส้นทางของนโยบายด้านนี้สะท้อนให้เห็นความยากลำบากของการประสานงานระหว่างหน่วยงานหลายหน่วย ซึ่งเป็นเงื่อนไขสำคัญของการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานทางเทคโนโลยี ปัจจุบันโครงการส่งเสริมการเข้าถึงอินเทอร์เน็ตได้เปลี่ยนแปลงรูปแบบจากในอดีตที่กระทรวงศึกษาเป็นผู้จัดหามาในเป็นกระทรวงเป็นผู้จัดสรรงบประมาณให้เขตพื้นที่และโรงเรียนเป็นผู้เช่าสัญญาณจากเอกชนด้วยตนเอง การเปลี่ยนแปลงนี้ทำให้โรงเรียนในพื้นที่ห่างไกลเกิดความเสียเปรียบเนื่องจากจะต้องอาศัยโครงสร้างพื้นฐานที่ภาคเอกชนมีให้ซึ่งมักจะมีคุณภาพด้อยกว่า

สำหรับนโยบายด้านอื่น ๆ ที่สำคัญนั้น ยังประกอบไปด้วยนโยบายการลงทุนเพื่อขยายการเข้าถึงอุปกรณ์ เช่น โครงการจัดหาคอมพิวเตอร์ให้กับโรงเรียน หรือโครงการ 1 Tablet per Child โครงการเหล่านี้มักมีเม็ดเงินการลงทุนที่สูง แต่ก็มักจะประสบปัญหาคล้ายกันในเรื่องของความยั่งยืนโครงการ และปัญหาในขั้นตอนการจัดซื้อจัดจ้างทำให้ได้อุปกรณ์ที่ขาดคุณภาพ โครงการในอีกด้านหนึ่งที่มีความสำคัญขึ้นมากในปัจจุบัน คือ โครงการพัฒนาแพลตฟอร์มการเรียนรู้ออนไลน์ โดยปัจจุบันหน่วยงานที่อยู่ภายในกระทรวงศึกษาธิการมีการดำเนินการโครงการในลักษณะนี้หลายโครงการจนมีลักษณะซ้ำซ้อนกัน ข้อสังเกต คือ การดำเนินงานเช่นนี้สะท้อนโครงสร้างกระทรวงศึกษาธิการเองที่มีการแตกตัวระหว่างหน่วยงาน และขาดการประสานงานระหว่างกัน นอกจากนี้กระทรวงศึกษาธิการยังขาดซึ่งหน่วยงานที่มีบทบาทจัดวางยุทธศาสตร์และแนวทางเกี่ยวกับเทคโนโลยีในการศึกษาไทยในภาพรวมได้ ปัญหาเชิงโครงสร้างนี้ยังไม่ได้รับการแก้ไข แม้นโยบายด้านเทคโนโลยีมักจะถูกยกเป็นนโยบายด้านการศึกษาที่สำคัญของแทบทุกรัฐบาล

การติดตามสถานการณ์นโยบายในปัจจุบันพบว่า ในช่วงสามถึงสี่ปีที่ผ่านมานโยบายด้านเทคโนโลยีในการศึกษานั้นได้รับความสนใจอย่างมากจากพรรคการเมืองและสาธารณชน เนื่องด้วยผลจากการเรียนออนไลน์ในช่วงการระบาดของโควิด-19 ความสนใจนี้แปรเปลี่ยนมาเป็นโครงการขนาดใหญ่ที่พรรคการเมืองที่จัดตั้งรัฐบาลต้องการขับเคลื่อน คือ โครงการ Anywhere Anytime โดยมีโครงการย่อยสำคัญสองส่วน คือ การขยายการเข้าถึงอุปกรณ์แท็บเล็ตหรือคอมพิวเตอร์สำหรับนักเรียน และการพัฒนาแพลตฟอร์มการเรียนรู้

ที่มาของนโยบายแจกอุปกรณ์เชื่อมโยงอยู่กับนโยบาย 1 Tablet per Child ในสมัยรัฐบาลยิ่งลักษณ์ แต่ภายใต้การบริหารโดย รมต.เพิ่มพูน ชิดชอบ จากพรรคภูมิใจไทย มีการปรับรายละเอียดโครงการ เช่น

เพิ่มตัวเลือกของอุปกรณ์ให้รวมคอมพิวเตอร์แล็ปท็อป และมุ่งเป้าหมายไปที่กลุ่มนักเรียนมัธยมปลายทั่วประเทศ ในขณะที่โครงการพัฒนาแพลตฟอร์มการเรียนรู้ ต้องการพัฒนาแพลตฟอร์มที่ทำหน้าที่ทั้งเป็นคลังความรู้ ระบบจัดการห้องเรียน และระบบจัดการข้อมูลการเรียนรู้ของนักเรียน

แม้โครงการทั้งสองจะได้รับการริเริ่มผลักดันมาตั้งแต่การเข้ารับตำแหน่งของรมต.เพิ่มพูน แต่ในปัจจุบันก็ยังไม่สามารถดำเนินการได้ลุล่วง ยังมีความล่าช้าอย่างต่อเนื่อง ด้วยเป็นโครงการใช้งบประมาณสูง ทำให้ต้องผ่านขั้นตอนงบประมาณและระเบียบการจัดซื้อจัดจ้างที่เข้มงวด อย่างไรก็ดี โครงการยังเผชิญความไม่ชัดเจนว่าจะสร้างประโยชน์ได้เพียงใด เพราะรายละเอียดเกี่ยวกับการใช้งานยังการวางแผนที่รอบคอบ การแจกอุปกรณ์ให้นักเรียนไม่ได้มาพร้อมกับการเตรียมความพร้อมให้ครูช่วยวางเงื่อนไขและสร้างแรงจูงใจในการใช้งาน ทำให้เสี่ยงจะทำให้อุปกรณ์ไม่ได้ถูกนำไปใช้ไปเพื่อการศึกษาเท่าที่ควร ในส่วนของการพัฒนาแพลตฟอร์มการเรียนรู้ ก็มีคำถามเช่นกันว่าแพลตฟอร์มที่พัฒนาขึ้นใหม่จะแตกต่างไปเช่นไรจากแพลตฟอร์มอื่น ๆ มากมายที่กระทรวงศึกษาธิการได้เคยดำเนินการ และจะซ้ำรอยการเป็นแพลตฟอร์มที่ไม่สามารถดึงดูดครูและนักเรียนให้มาใช้งานได้จริง ทำได้เพียงให้การใช้งานเกิดขึ้นตามคำสั่งจากส่วนกลางหรือไม่

ในปัจจุบัน เมื่อมีการเปลี่ยนตัวรัฐมนตรี ทั้งสองโครงการสำคัญภายใต้นโยบาย Anywhere Anytime ต่างก็ประสบปัญหาในขั้นตอนการจัดซื้อจัดจ้าง โดยโครงการแจกอุปกรณ์มีการเปลี่ยนแปลงสำคัญให้เขตพื้นที่เป็นผู้ดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างแทนส่วนกลาง ในขณะโครงการพัฒนาแพลตฟอร์มปัจจุบันถูกระงับขั้นตอนการจัดซื้อจัดจ้างเพื่อพัฒนาระบบไว้

การวิเคราะห์พลวัตนโยบายพบว่านโยบายเป็นด้านเทคโนโลยีแม้จะเป็นประเด็นที่ดึงดูดความความสนใจของสาธารณชนได้ง่าย ทำให้พรรคการเมืองก็มองไปที่นโยบายนี้ในฐานะเครื่องมือการสร้างผลงานที่จับต้องได้ในระยะสั้น แต่ภายใต้บริบทของการเมืองไทยปัจจุบันที่รัฐบาลเป็นแบบผสม และตำแหน่งรัฐมนตรีศึกษาก็มักถูกหยิบมาอยู่ในกระบวนการจัดสรรเก้าอี้ให้ลงตัว กลับทำให้การผลักดันนโยบายด้านเทคโนโลยีเผชิญกับความยากลำบาก เริ่มตั้งแต่ตัวรัฐมนตรีที่ได้ก็มักจะไม่ได้มาพร้อมความเชี่ยวชาญหรือเจตจำนงในการผลักดันการเปลี่ยนแปลงด้านการศึกษา และเมื่อรัฐมนตรีกลับมาจากพรรคร่วม การจะผลักดันนโยบายก็ยังต้องเผชิญความซับซ้อนของการปฏิสัมพันธ์ระหว่างพรรคการเมืองที่มีผลประโยชน์แตกต่างกัน

ในอีกด้านหนึ่ง ความต้องการผลทางนโยบายที่เร่งด่วนและจับต้องได้ ทั้งยังต้องใช้งบประมาณที่สูงก็มักจะทำให้โครงการลงทุนด้านเทคโนโลยีขนาดใหญ่ต้องเผชิญอุปสรรคจากระบบราชการ โดบกระทรวงศึกษาธิการยังไม่ได้มีโครงสร้างการทำงานที่เอื้อต่อการผลักดันนโยบายด้านเทคโนโลยี โดยเฉพาะการขาดหน่วยงานที่ทำหน้าที่เชิงยุทธศาสตร์และสะสมองค์ความรู้เพื่อสร้างการเปลี่ยนแปลง เช่น วิเคราะห์วิจัยและสำรวจสถานการณ์ของการพัฒนาเทคโนโลยีในบริบทการศึกษา รวมถึงวางแผนที่ชัดเจนว่าจะพัฒนาเทคโนโลยี

ในส่วนต่าง ๆ ของการศึกษาไทยอย่างไร นอกจากนี้ กระทรวงศึกษาธิการยังมีโครงสร้างแบบแยกส่วน ทำให้การผลักดันนโยบายด้านเทคโนโลยีต้องแยกกันดำเนินการ และขาดการประสานงานเชื่อมโยงระหว่างหน่วยงานในกระทรวง การผลักดันโครงการเกี่ยวกับเทคโนโลยีที่มีงบประมาณสูง ยังส่งผลให้การดำเนินการต้องมีขั้นตอนงบประมาณที่ซับซ้อน มีกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องมาก ข้าราชการที่เกี่ยวข้องต้องดำเนินการอย่างระมัดระวังสูง จนส่งผลให้โครงการมีความล่าช้าอย่างต่อเนื่อง แต่แม้จะมีระเบียบกำกับดูแลมากมาย แต่ผลลัพธ์เช่นอุปกรณ์ที่ได้ ก็ยังอาจยังไม่ได้มีคุณภาพ

ท้ายที่สุด การดำเนินนโยบายด้านเทคโนโลยียังมีลักษณะเอนไปทางการสั่งการจากบนลงล่าง โดยนโยบายถูกคิดและผลักดันมาจากฝ่ายการเมืองให้ข้าราชการในส่วนกลางรับดำเนินการ ในขณะที่สภาพปัญหาในระดับพื้นที่เช่นสภาพที่เกิดในโรงเรียนจริงกลับไม่ได้ถูกนำมาพิจารณาอย่างเพียงพอในการออกแบบนโยบาย การขาดช่องทางการมีส่วนร่วมจากตัวละครสำคัญเช่นครูและนักเรียนในการกำหนดนโยบายทำให้นโยบายเสี่ยงจะไม่ได้ผลที่เป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาการศึกษาและการลดความเหลื่อมล้ำด้านการศึกษา

<u>บทที่ 5 นโยบายเพื่อแก้ปัญหาเด็กและเยาวชนนอกระบบการศึกษาให้กลายเป็นศูนย์ (Zero Dropout)</u>

ในบทที่ 5 คณะวิจัยได้ติดตามพลวัตของนโยบายการแก้ปัญหาเด็กและเยาวชนนอกระบบการศึกษาให้เป็นศูนย์ (Zero Dropout) ทั้งนี้มาตรการหลักที่สำคัญ ได้แก่ มาตรการเชิงป้องกัน เช่น **ทุนเสมอภาคของ กสศ.** ที่ใช้การสนับสนุนเงินอุดหนุนแบบมีเงื่อนไข และมาตรการเชิงแก้ไข เช่น **โครงการพาน้องกลับมาเรียน**ของกระทรวงศึกษาธิการที่บูรณาการความร่วมมือกับหน่วยงานต่าง ๆ ในพื้นที่ ซึ่งต่อมาได้กลายเป็นส่วนหนึ่งของ **นโยบาย Thailand Zero Dropout** การศึกษานี้สำรวจพลวัตที่เกี่ยวข้องกับการขยายโอกาสการศึกษาและเสนอกรอบวิเคราะห์สำหรับการดำเนินนโยบายและการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในอนาคต

จุดเริ่มต้นของการตั้งเป้าหมายการศึกษาให้เด็กทุกคนเข้าถึงการศึกษา เริ่มขึ้นในปี 2533 เมื่อไทยนำแนวคิดสากลจาก UNESCO อันได้แก่ Education for All มากำหนดเป็นหลักในการพัฒนา ซึ่งเกี่ยวข้องกับการขยายโอกาสทางการศึกษา ในการร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (รธน.) พ.ศ. 2540 คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญได้กำหนดบทบัญญัติเกี่ยวกับการศึกษาไว้ใน รธน. ทั้งในเรื่องสิทธิการศึกษาขั้นพื้นฐาน 12 ปี ที่รัฐต้องจัดให้อย่างทั่วถึงและมีคุณภาพโดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย และกำหนดให้มีกฎหมายเกี่ยวกับการศึกษาแห่งชาติ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ยังมีการคงบทบัญญัติในเรื่องดังกล่าวไว้ นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2560 ยังมีข้อเสนอในการจัดตั้งกองทุนเพื่อช่วยเหลือผู้ขาดแคลนทุนทรัพย์เพื่อลดความเหลื่อมล้ำในการศึกษา ก่อให้เกิดกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา

ทุนเสมอภาค ของ กสศ. ได้เริ่มดำเนินการตั้งแต่ ภาคเรียนที่ 1/2561 ซึ่งเริ่มจัดสรรทุนให้นักเรียนจำนวน 711,536 คน และเพิ่มเป็น 1,200,161 คนในภาคเรียนที่ 2/2566 นอกจากนี้ ในปี 2566 รัฐบาลได้จัดสรรงบประมาณพร้อมกับจำนวนเงินทุนต่อหัวต่อปีเพิ่มขึ้น อีกทั้ง สกศ. ได้พัฒนาระบบฐานข้อมูล iSEE เพื่อใช้ในการติดตามเด็กหลุดนอกระบบ และได้รับความร่วมมือจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในแต่ละภาคส่วน

ในช่วงตั้งแต่ ปี 2560 รัฐบาลพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา ได้อ้างถึงแนวคิด “ไม่ทิ้งใครไว้ข้างหลัง” แต่การดำเนินการมักจะเป็นการบูรณาการร่วมกันระหว่าง กสศ. กับกระทรวงศึกษาธิการ อย่างไรก็ตาม วิกฤตโควิด-19 ที่เกิดขึ้น ส่งผลให้ปัญหาเด็กหลุดออกนอกระบบมีความรุนแรงมากขึ้น ส่งผลให้ภาคการเมืองมีความสนใจต่อปัญหาดังกล่าว จนออกเป็นมาตรการเร่งด่วนในปีงบประมาณ 2565 โดยกำหนดเป้าหมายให้กระทรวงศึกษาธิการ นำเด็กที่หลุดออกนอกระบบกลับเข้าสู่ระบบตาม**โครงการ “พาน้องกลับมาเรียน”** จากแรงกระตุ้นของภาคการเมือง ส่งผลให้การดำเนินการในระดับจังหวัดเป็นไปอย่างเข้มแข็ง นโยบายดังกล่าวยังคงดำเนินการต่อเนื่องมายังในรัฐบาลพรรคเพื่อไทย โดยนายกรัฐมนตรีนายเศรษฐา ทวีสิน ได้ประกาศเป็นนโยบายเร่งด่วนในต้นปี 2567 และคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 28 พฤษภาคม 2567 ได้เห็นชอบกับมาตรการ**ขับเคลื่อนประเทศไทยเพื่อแก้ไขปัญหาเด็กและเยาวชนนอกระบบการศึกษาให้กลายเป็นศูนย์ (Thailand Zero Dropout)** ในการบูรณาการเพื่อ ค้นหา ติดตามช่วยเหลือ จัดการศึกษาแบบยืดหยุ่น และส่งเสริมความร่วมมือกับผู้ประกอบการภาคเอกชน และมีการลงนามข้อตกลงความร่วมมือระหว่าง 12 หน่วยงาน แม้ว่าจะมีการปรับเปลี่ยนนายกรัฐมนตรีในช่วงเดือนสิงหาคม 2567 แต่นโยบายติดตามและช่วยเหลือเด็กและเยาวชนนอกระบบยังเป็นหนึ่งในนโยบายสำคัญของรัฐบาล ในขณะเดียวกัน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาถึงแม้ว่าจะไม่ได้มาจากพรรคแกนนำรัฐบาลเหมือนที่ผ่านมาก็รับนโยบายดังกล่าวเข้ามาเป็นนโยบายหนึ่งของกระทรวงศึกษาธิการที่พยายามขับเคลื่อน และได้รับการตอบสนองอย่างดีจากราชการส่วนกลางที่เป็นหน่วยงานฝ่ายปฏิบัติ

การติดตามมาตรการตามน้องกลับมาเรียนซึ่งเป็นความพยายามในการลดจำนวนเด็กหลุดออกนอกระบบของกระทรวงศึกษาธิการ พบมาตรการขับเคลื่อน Thailand Zero Dropout 4 มาตรการ: (1) ค้นหา (บูรณาการ–เชื่อมโยงข้อมูล) (2) ติดตาม–ช่วยเหลือ–ส่งต่อรายกรณี (3) การจัดการเรียนรู้ที่ยืดหยุ่น และ (4) ส่งเสริมภาคเอกชนร่วมจัดการศึกษา (Learn to Earn) หน่วยงานที่มีบทบาทสำคัญกับโครงการ ก็คือ สพฐ. โดยมีการสั่งการให้เขตพื้นที่การศึกษาดำเนินการขับเคลื่อนโครงการในระดับพื้นที่ ในขณะที่หน่วยงานอื่น เช่น ศูนย์เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร สำนักงานปลัดฯ กระทรวงศึกษาธิการ ได้รับมอบหมายให้จัดทำฐานข้อมูลกลาง Zero Dropout เพื่อลดความซ้ำซ้อนและเพิ่มความถูกต้องให้กับข้อมูล และหน่วยงานกรมส่งเสริมการเรียนรู้ (สกร.) ก็ได้รับมอบหมายให้ช่วยสำรวจเด็กตกหล่นจากระบบการศึกษาและนำเด็กกลับสู่ระบบผ่านการศึกษาตามอัธยาศัย

อย่างไรก็ดี การประสานการทำงานระหว่างหน่วยงานยังเป็นเรื่องที่ท้าทายในการขับเคลื่อนโครงการ โดยเฉพาะการประสานงานในด้านข้อมูล หน่วยงานที่แตกต่างกันมีการเก็บข้อมูลเด็กนอกระบบการศึกษาแยกกัน ไม่ว่าจะเป็น กสศ. ที่ได้พัฒนาระบบข้อมูลเด็กที่หลุดจากระบบการศึกษาของตนเอง สพฐ. ที่ก็มีการพัฒนาระบบที่ชื่อ OBEC Zero Dropout ทาง สกร. เองมีการสำรวจข้อมูลเด็กออกนอกระบบเพิ่มเติมผ่านแพลตฟอร์ม LD และทางศูนย์เทคโนโลยี สำนักปลัดฯ กระทรวงศึกษาธิการ ก็ได้รับมอบหมายให้จัดทำฐานข้อมูลกลางให้เป็นฐานเดียว การเชื่อมโยงให้ฐานข้อมูลที่แตกต่างกันเป็นชุดเดียวกันและทำงานด้วยได้พร้อมกันถือเป็นเรื่องที่ยากและเป็นหนึ่งในอุปสรรคของการดำเนินโครงการ

ในการจัดการศึกษาให้กับเด็กที่หลุดจากระบบการศึกษาได้กลับสู่ระบบนั้น สพฐ. ก็ได้ดำเนินการผ่านการจัดการศึกษาที่ยืดหยุ่น เช่น การดำเนินการ 1 โรงเรียน 3 รูปแบบ, ศูนย์การเรียนรู้ต้นแบบ และการเรียนการสอนแบบโรงเรียนมือถือ โดยในปี 2568 ทางนโยบาย Zero Dropout ได้ประกาศขยายความครอบคลุมการดำเนินงานสู่ 77 จังหวัดทั่วประเทศ โดยให้เขตพื้นที่ทั้งหมดทำการติดตามเด็กนอกระบบการศึกษาให้ได้ครบ และยังเน้นไปที่การพาเด็กที่หลุดจากระบบกลับสู่การเรียนผ่านแนวทางอย่างการใช้โรงเรียนมือถือเพื่อเก็บหน่วยกิต การดำเนินการในช่วงหลังนี้ยังเน้นว่าการทำงานจะต้องไม่หยุดเพียงการรายงานเมื่อพบตัวเด็กที่หลุดจากระบบ แต่จะต้องไปให้ครบกระบวนการช่วยเหลือและส่งต่อให้เด็กนักเรียนกลับสู่การเรียนได้

อีกความท้าทายหนึ่งของการดำเนินงานตามนโยบาย Zero Dropout คือ การดำเนินงานในระดับพื้นที่ โดยในส่วนของ สพฐ. หน้าที่ดังกล่าวได้รับการถ่ายทอดผ่านเขตพื้นที่การศึกษาไปสู่โรงเรียน โดยให้ครูทำหน้าที่ในการลงพื้นที่ในการค้นหา เยี่ยมบ้าน และติดตามตัวเด็ก ในการเสริมการทำงานดังกล่าวคณะทำงานโครงการระดับชาติยังได้มอบหมายให้กระทรวงมหาดไทยมีบทบาทช่วยเหลือ โดยให้ผู้ว่าราชการจังหวัดตั้งคณะทำงานระดับจังหวัด และให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) มีบทบาทสนับสนุนงานในเชิงพื้นที่ ได้แก่การสำรวจ–ช่วยเหลือ–ส่งต่อ และยังได้มีการสั่งการให้จัดตั้งคณะกรรมการระดับตำบล เพื่อเป็น “ศูนย์ปฏิบัติการตำบล” ในการขับเคลื่อนโครงการ Thailand Zero Dropout

ในการวิเคราะห์พลวัตนโยบาย คณะวิจัยพบว่า ปัจจัยที่ส่งผลสำคัญยิ่งต่อการที่นโยบาย Thailand Zero Dropout ได้รับการผลักดันอย่างแข็งขัน คือ พลังจากฝ่ายการเมือง แม้นโยบายนี้อยู่ในความสนใจของฝ่ายการเมืองมาตั้งแต่รัฐบาลพลเอกประยุทธ์ และประเด็นเรื่องเด็กหลุดจากระบบการศึกษาจะได้รับความสนใจในช่วงหลังการระบาดของโควิด-19 แต่ก็ปฏิเสธไม่ได้เลยว่าพลังจากฝ่ายการเมืองของนโยบายนี้ในช่วงตั้งแต่หลังการเลือกตั้ง 2566 เกิดจากการเข้ามาให้ความสนใจและร่วมผลักดันอย่างแข็งขันของตัวนายกรัฐมนตรี นายเศรษฐา ทวีสิน ทำให้นโยบายนี้สามารถใช้กลไกทางการเมืองเช่นมติคณะรัฐมนตรี และการสั่งการให้โครงการเป็นวาระแห่งชาติ รวมถึงการสั่งให้เกิดการบูรณาการข้ามหน่วยงานของรัฐและกำหนดเป้าหมายร่วมกันได้

อย่างไรก็ตาม การที่นโยบายอาศัยความต้องการในการผลักดันที่โยงใยกับตัวนายกรัฐมนตรีอยู่สูงนั้น ก็ถือเป็นปัจจัยเสี่ยงเช่นกัน โดยเฉพาะในบริบทการเมืองที่มีความผันผวน หากมีการเปลี่ยนตัวนายกรัฐมนตรี ก็เสี่ยงที่พลังในการผลักดันจากการเมืองจะอ่อนลงไปมากเช่นกัน การผลักดันให้นโยบายได้มีกรอบทางกฎหมายและงบประมาณรับรองในระยะยาวจึงเป็นเรื่องที่ต้องทำในช่วงที่นโยบายยังมีพลังทางการเมืองสนับสนุนอยู่

การมีพลังทางการเมืองสนับสนุนเป็นจุดแข็งของนโยบาย Zero Dropout แต่คุณลักษณะของนโยบายที่ต้องมีการประสานงานข้ามหน่วยงานหลายหน่วยงานก็ถือเป็นจุดที่สร้างความท้าทายอย่างมาก สังเกตได้ชัดจากกระบวนการที่เกี่ยวข้องกับการเก็บข้อมูล ไม่ว่าจะเป็นการสำรวจ การนิยาม หน่วยงานแต่ละหน่วยแม้แต่ภายใต้กระทรวงศึกษาธิการด้วยกันเองก็มักจะมีการทำงานที่แตกต่างและแยกจากกัน การสั่งการผ่านกลไกทางการเมือง เช่น การที่รัฐมนตรีมีการจัดประชุม จัดเวทีประสานภารกิจ และมีการตั้งคณะกรรมการ/คณะทำงาน แม้จะเป็นปัจจัยที่ช่วยลดความท้าทายในส่วนนี้ได้ แต่ก็จำเป็นจะต้องอาศัยการจัดการอย่างต่อเนื่องเพื่อให้การแก้ปัญหาที่มีฐานเชิงโครงสร้างนั้นบรรลุผลได้

นอกจากนี้ ปัญหาอีกประการในระบบราชการที่โยงกับนโยบาย Zero Dropout คือ ทำให้การสั่งการจากส่วนกลางนั้นสะท้อนสภาพปัญหาในพื้นที่จริงได้ ซึ่งปัญหาที่พบกับนโยบายก็คือ ภาระในการสำรวจและติดตาม รวมไปถึงการนำเด็กกลับสู่ระบบได้สร้างต้นทุนที่สูงต่อผู้ปฏิบัติหน้าที่หน้างาน การสร้างกลไกหนุนเสริม รวมถึงการเสริมทรัพยากรให้กับผู้ปฏิบัติในระดับพื้นที่จึงเป็นเรื่องที่จำเป็นเพื่อให้นโยบายเกิดผลได้จริง ไม่ใช่เพียงการได้ผลลัพธ์เชิงตัวเลข นอกจากนี้ ปัญหาในระดับหน้างานยังอยู่ที่การมีช่องทางสื่อสารจากพื้นที่กลับสู่ส่วนกลาง เพื่อให้เกิดการแก้ปัญหาได้ทันท่วงที โดยในกรณีของนโยบาย Zero Dropout ปัญหาในเชิงนิยามที่ยังไม่สอดคล้องระหว่างหน่วยงาน รวมถึงการจัดการแนวทางการดูแลเด็กที่หลุดจากระบบที่มีหน่วยงานมาเกี่ยวข้องได้หลายหน่วยงาน ต่างก็เป็นประเด็นที่ยังสร้างความสับสนให้กับผู้ปฏิบัติงาน

<u>บทที่ 6 บทสังเคราะห์และข้อเสนอแนะ</u>

สำหรับบทที่ 6 ซึ่งเป็นบทสังเคราะห์ คณะวิจัยได้สังเคราะห์ผลจากการติดตามและการศึกษาปัจจัยที่ส่งผลต่อพลวัตนโยบายทั้งสี่ด้านข้างต้น โดยคณะวิจัยพบว่า แม้แต่ละนโยบายจะมีความแตกต่างกันในด้านของผู้ได้เสีย และยังมีจุดเน้นในการขับเคลื่อนที่แตกต่างกันไป แต่การศึกษาพบว่า การขับเคลื่อนนโยบายในทุกด้านมีปัจจัยที่สำคัญต่อความสำเร็จคล้ายกัน

ในด้านการเมือง การหนุนเสริมนโยบายโดยผู้นำทางการเมือง ไม่ว่าจะเป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ หรือแม้กระทั่งนายกรัฐมนตรี โดยการประกาศนโยบายโดยผู้นำเหล่านี้หรือการผ่านให้เป็นมติ

คณะรัฐมนตรี ล้วนแต่เป็นก้าวที่สำคัญสู่ความสำเร็จของนโยบาย อย่างไรก็ดี ยังมีเงื่อนไขที่แตกต่างกันที่จะนำมาซึ่งความสนใจต่อนโยบายจากผู้นำทางการเมือง ความสนใจนั้นอาจเกิดจากเหตุการณ์ที่ไม่คาดหมายที่บังคับให้ผู้นำทางการเมืองต้องตอบสนอง หรืออาจเกิดจากความสนใจของสาธารณชนต่อประเด็นการศึกษาที่เกิดขึ้นแพร่หลายอยู่แล้ว ทั้งนี้เงื่อนไขที่มีนัยต่อการผลักดันนโยบายจากฝ่ายการเมืองก็คือระยะเวลาที่สั้นและผลที่จับต้องได้ของนโยบาย จะเห็นได้ว่านโยบายที่ฝ่ายการเมืองเลือกนำไปผลักดันมักจะต้องตอบสนองเงื่อนไขเหล่านี้ ในกรณีของนโยบายที่งานวิจัยได้ทำการสำรวจ ฝ่ายการเมืองก็มักเลือกทำสิ่งที่จับต้องได้และสามารถนำไปกล่าวถึงผลสำเร็จได้ง่ายกว่าก่อน อย่างไรก็ดี เงื่อนไขนี้ก็กลายเป็นข้อจำกัดกับการผลักดันนโยบายที่ต้องอาศัยระยะเวลาในการบรรลุผลเช่นกัน

เมื่อผ่านการผลักดันจากกลไกทางการเมือง นโยบายก็เข้าสู่การขับเคลื่อนโดยระบบราชการ งานศึกษานี้พบบทเรียนว่า ระบบราชการมักสร้างเงื่อนไขที่จำกัดการผลักดันนโยบายไว้ในหลายด้าน ด้วยคุณลักษณะบางประการของตัวระบบ เช่น การอิงอำนาจอยู่กับการมีอยู่ของกฎระเบียบก็มักจะทำให้ไม่สามารถผลักดันการแก้ไขกฎระเบียบได้ โครงสร้างที่แยกอำนาจและการทำงานออกจากกันเป็นแท่งทำให้ขาดความสามารถในการประสานงานข้ามหน่วยเพื่อให้นโยบายบรรลุผล การทำงานที่อิงอยู่กับแบบแผนทำให้ไม่ยืดหยุ่นต่อการผลักดันนโยบายใหม่ ๆ และการสั่งงานที่ขึ้นอยู่กับส่วนกลาง ก็มักจะทำให้นโยบายขาดการมีส่วนร่วมเพื่อให้ได้ข้อมูลจากผู้เกี่ยวข้องในระดับพื้นที่ แต่ภายใต้ข้อจำกัดจากลักษณะของระบบ ระบบราชการเองก็สามารถมีบทบาทเอื้อต่อการผลักดันนโยบายได้ เงื่อนไขที่จำเป็นต่อความสำเร็จในการผลักดันนโยบายหลายประการจำเป็นจะต้องอาศัยบทบาทของระบบราชการ เช่น การสะสมความรู้และการเตรียมข้อมูล นอกจากนี้ การที่ตัวละครในระบบราชการเองไม่ต้องเผชิญกับความผันผวนเท่ากับตัวละครในระบบการเมือง ยังเปิดโอกาสให้กลไกสามารถทำงานเพื่อเตรียมความพร้อมกับการสร้างการเปลี่ยนแปลงในระยะยาวได้ดีกว่า

จากบทเรียนนี้ คณะวิจัยได้สังเคราะห์แนวทางที่สำคัญหากจะขับเคลื่อนนโยบายเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษาได้สำเร็จ ประกอบด้วย

1. ร่วมจุดประเด็น ในการติดตามและวิเคราะห์นโยบายทั้งสี่ด้าน คณะวิจัยพบว่า จุดเริ่มที่สำคัญที่สุดหากจะผลักดันนโยบายด้านการศึกษาได้สำเร็จ โดยเฉพาะในขั้นตอนของการก่อรูปนโยบาย คือจะต้องจุดประเด็นให้กับฝ่ายการเมืองเข้ามาสนใจและผลักดัน เพื่อตอบสนองกับปัญหาอย่างจริงจัง ช่องทางของการจุดประเด็นให้กับฝ่ายการเมืองนั้นมีได้หลายรูปแบบ ในทางหนึ่ง การใช้เหตุการณ์ที่ไม่คาดคิดจุดให้สาธารณชนสนใจกับปัญหานั้นก็เป็นวิธีหนึ่ง แต่ในอีกทางหนึ่ง การจุดประเด็นก็ยังเกิดขึ้นได้ผ่านกระบวนการสร้างเรื่องเล่า (narrative) เพื่อให้สังคมหันมามองเห็นสภาพบางประการว่าเป็นปัญหาสำคัญได้

2. สร้างองค์ความรู้ การติดตามนโยบายยังพบถึงเงื่อนไขที่มักจะขาดหายไปในการผลักดันให้นโยบายที่ส่งเสริมความเสมอภาคทางการศึกษาสำเร็จ ก็คือการสร้างองค์ความรู้เพื่อรองรับกระบวนการก่อรูปและการขับเคลื่อนนโยบาย ทั้งนี้แม้ฝ่ายการเมืองอาจจะมีความสนใจกับนโยบายการศึกษา แต่ช่องโหว่ใหญ่ที่ฝ่ายการเมืองมักจะไม่มีก็คือองค์ความรู้ในเชิงลึกเกี่ยวกับนโยบายที่ต้องการผลักดัน โดยการสะสมความรู้ที่จำเป็นนั้นประกอบไปด้วยทั้งการสะสมข้อมูลเพื่อทำความเข้าใจกับสภาพปัญหา การเตรียมพร้อมในด้านกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องในการขับเคลื่อนนโยบายว่าการจะผลักดันนั้นจะต้องมีเผชิญกับเงื่อนกฎหมายใดและจะมีแนวทางจัดการเช่นไร และการสะสมองค์ความรู้ยังรวมไปถึงการมียุทธศาสตร์และแผนงานที่จะสามารถใช้ดำเนินการได้เมื่อผู้เล่นทางการเมืองนั้นได้รับการจุดประเด็นจนเข้ามาผลักดันนโยบาย นอกจากนี้ การสร้างองค์ความรู้ยังควรเกิดขึ้นจากขั้นตอนการประเมินผลนโยบายที่ได้ดำเนินการมาแล้ว เพื่อนำไปสู่การปรับปรุงนโยบายที่มีอยู่ให้ดียิ่งขึ้น

3. ผลักดันการเปลี่ยนแปลงระยะยาว ประเด็นสำคัญหนึ่งที่งานวิจัยพบก็คือ นโยบายที่ฝั่งการเมืองเลือกมาผลักดันมักเป็นนโยบายที่เห็นผลได้ในระยะสั้น เนื่องจากบริบททางการเมืองที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการมักจะอยู่ในตำแหน่งได้เพียงไม่นาน ด้วยเหตุนี้ นโยบายที่เป็นประโยชน์มากแต่เห็นผลได้ช้าก็มักจะไม่ถูกเลือก ตัวอย่างเช่น การปรับเงินอุดหนุนด้านการศึกษาเพื่อสร้างความเสมอภาค หรือการสร้างหน่วยงานกลางที่ทำหน้าที่เชิงยุทธศาสตร์เกี่ยวกับเทคโนโลยีในบริบทการศึกษาไทย เพราะฉะนั้น ภาคีควรร่วมกันย้ำเตือนประเด็นการเปลี่ยนแปลงด้านการศึกษาในระยะยาว โดยเฉพาะการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างไม่ให้หายไปเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง และในกรณีของนโยบายที่ได้รับการดำเนินการมาแล้ว ควรร่วมผลักดันการเปลี่ยนแปลงในกลไกราชการ เช่น การตรากฎหมายหรือ การสร้างหน่วยงานที่จะช่วยวางรากฐานการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นให้คงไว้ในระยะยาวได้

4. พัฒนาเครือข่าย แนวทางที่สำคัญในการขับเคลื่อนเพื่อการเปลี่ยนแปลงนโยบาย โดยเฉพาะกับหน่วยงานที่อยู่นอกกลไกการเมืองและระบบราชการ ก็คือการมุ่งขยายเครือข่ายภาคีที่มีเป้าหมายในการพัฒนาระบบการศึกษาไทย ในทางหนึ่ง ก็ควรประสานเครือข่ายระหว่างตัวละคร เช่น นักวิชาการ องค์กรระหว่างประเทศ นักเคลื่อนไหวจากองค์กรเอกชน สื่อมวลชน และองค์กรอย่าง กสศ. ให้สามารถทำงานร่วมกันอย่างแน่นแฟ้นยิ่งขึ้น และยังควรดึงเอาตัวละครที่อยู่ในระบบราชการและกลไกการเมืองเข้ามามีส่วนกับเครือข่ายเพื่อร่วมกันผลักดันนโยบายที่มีประโยชน์ และถ่ายทอดการตระหนักรู้ถึงปัญหาและกระบวนทัศน์ทางนโยบาย (policy paradigm) ไปสู่ตัวละครที่มีบทบาทกับการขับเคลื่อนนโยบายโดยตรงได้

5. เปิดช่องทางการมีส่วนร่วม แนวทางสุดท้ายที่คณะวิจัยเสนอ เป็นส่วนประกอบของกระบวนการทางนโยบายที่จำเป็นยิ่งหากจะให้นโยบายเพื่อลดความเหลื่อมล้ำด้านการศึกษานั้นแก้ปัญหาได้อย่างตรงจุด

และยั่งยืน บทเรียนของนโยบายทุกนโยบายที่คณะวิจัยได้ทำการสำรวจก็คือ จุดอ่อนของกระบวนการทางนโยบายในการศึกษาไทยอยู่ที่การพึ่งพิงการคิดและสั่งการจากส่วนกลาง ในขณะที่ก็มีช่องทางการรับฟังและการตอบสนองจากตัวละครในระดับพื้นที่ เช่น ครู นักเรียน ผู้ปกครอง หรือแม้กระทั่งข้าราชการในเขตพื้นที่ได้น้อย ปัญหานี้ทำให้นโยบายที่เกิดขึ้นมักจะตอบสนองต่อปัญหาที่เกิดขึ้นในระดับพื้นที่หรือระดับปฏิบัติการได้ไม่ดี จนแก้ปัญหาได้ไม่ตรงจุด หรือการสั่งการกลับเกิดเป็นภาระต่อผู้ปฏิบัติมากจนเกินไป แนวทางที่ควรต้องผลักดันก็คือจะต้องทำให้กระบวนการทางนโยบายในการศึกษาไทยตั้งแต่การออกแบบนโยบายจนไปถึงการขับเคลื่อนและการปรับปรุงนโยบาย มีส่วนของการเปิดช่องทางการมีส่วนร่วมให้กับตัวละครในระดับพื้นที่ให้มากกว่าที่เป็นอยู่

1.11 รายการอ้างอิง

ภาษาไทย

ไกรยส ภัทราวาท. 2021. “บทเรียน 30 ปี จากปฏิญญาจอมเทียน สู่วิถีใหม่การศึกษาไทยหลัง COVID-19” กองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา (กสศ.)

กรมประชาสัมพันธ์. (2567, 24 มกราคม). ยกเลิกครูเวรทั่วประเทศ. https://www.prd.go.th/th/content/category/detail/id/9/iid/253258

กษิดิ์เดช คำพุช. (2023, 3 ตุลาคม). ‘ครูกระจุก โรงเรียนกระจาย’ ปัญหาการจัดสรรครูไทยที่ต้องแก้ไขก่อนจะสายเกิน. *101PUB.* https://101pub.org/teacher-shortage-problem/

กองบรรณาธิการ The Active. (2023, 18 ธันวาคม). คืนครูให้ห้องเรียน: ภาระครูวนเป็นงูกินหาง ต้องย้อนแก้ตั้งแต่โรงเรียนจนถึงกระทรวงฯ. *The Active*. https://theactive.net/data/return-teacher-classroom

คม ชัด ลึก. (2560, 20 ธันวาคม). *ศธ.เลิกMOENet เหตุไม่มีตัวตน เน็ตอืด.* สืบค้น 15 กุมภาพันธ์ 2567, จาก https://www.komchadluek.net/kom-lifestyle/306555

คม ชัด ลึก. (2564, 12 กรกฎาคม). ส่อง "ภาระงานครู" เมื่อครูไม่ได้มีหน้าที่แค่การสอนหนังสือเด็กอย่างเดียว. https://www.komchadluek.net/kom-lifestyle/474002

ชัยยุทธ์ ปัญญสวัสดิ์สุทธิ์, และ คณะ. (2556). *รายงานฉบับสมบูรณ์ โครงการบัญชีรายจ่ายด้านการศึกษาแห่งชาติ.* กรุงเทพฯ: สำนักงานส่งเสริมสังคมแห่งการเรียนรู้และคุณภาพเยาวชน.

ฐานเศรษฐกิจ. (2566, 16 พฤศจิกายน). *ศธ.พับนโยบาย "แจกแท็บเล็ตนักเรียน" เปลี่ยนเป็นแจก "โน้ตบุ๊ก" แทน.* สืบค้น 15 กุมภาพันธ์ 2567, จาก https://www.thansettakij.com/news/general-news/581156

ธันว์ธิดา วงศ์ประสงค์ (2566) *หนึ่งในทางออกของประเทศไทย คือต้องใส่ใจเด็กนอกระบบการศึกษาอย่างจริงจัง*. กสศ. https://www.eef.or.th/article-250923/

ธร ปีติดล วีระยุทธ กาญจน์ชูฉัตร นภนต์ ภุมมา และศุภณัฏฐ์ ศศิวุฒิวัฒน์.(2566) โครงการวิจัยเพื่อศึกษากระบวนการกำหนดนโยบายทางการศึกษาเพื่อลดความเหลื่อมล้ำของประเทศไทยผ่านมุมมองของเศรษฐศาสตร์สถาบัน. ศูนย์วิจัยความเหลื่อมล้ำและนโยบายสังคม ม.ธรรมศาสตร์ และกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา (กสศ.)

พงศ์ทัศ วนิชานันท์. (มกราคม 2563). *ปัญหาโรงเรียนเล็ก ต้องมีทางเลือกที่มากกว่า “ยุบ-ไม่ยุบ”*. เข้าถึงได้จาก สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (ทีดีอาร์ไอ): https://tdri.or.th/2020/01/small-school-the-inclusive-approach/

ราชกิจจานุเบกษา. (13 เมษายน 2563). *ราชกิจจานุเบกษา กระทู้ถามที่ 122/ร.* เข้าถึงได้จาก ราชกิจจานุเบกษา: https://www.ratchakitcha.soc.go.th/DATA/PDF/2563/E/084/T_0056.PDF

สถาบันวิจัยเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา. (2564). *บัญชีรายจ่ายด้านการศึกษาแห่งชาติ*. เข้าถึงได้จาก สถาบันวิจัยเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา (วสศ.): https://research.eef.or.th/nea/

สถาบันทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติ (สทศ.) (2567). *การจัดสอบ O-NET (Ordinary National Educational Test)*. เข้าถึงได้จาก สถาบันทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติ (องค์การมหาชน): https://www.niets.or.th/th/catalog/view/211

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน. (2563, 31 สิงหาคม). *สพฐ. ร่วมเปิดตัว DEEP แพลตฟอร์มดิจิทัลเพื่อการศึกษาไทยยุคใหม่.* สืบค้น 2 กุมภาพันธ์ 2567, จาก https://www.obec.go.th/archives/304818

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน. (2567). *แนวทางการดำเนินงานตามโครงการสนับสนุนค่าใช้จ่ายในการจัดการศึกษาระดับอนุบาลจนจบการศึกษาขั้นพื้นฐาน ปีงบประมาณ พ.ศ. 2567.* กรุงเทพมหานคร: สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน.

สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี. (20 ธันวาคม 2551). *คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ นายกรัฐมนตรี*. เข้าถึงได้จาก รัฐบาลไทย: https://www.thaigov.go.th/aboutus/history/policy/7

สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา. (2564ก). สถิติการศึกษาของประเทศไทย ปีการศึกษา 2563. กรุงเทพมหานคร: บริษัท พริกหวานกราฟฟิค จำกัด.

สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา. (2564ข). รายงานการวิจัย เรื่อง แนวทางการส่งเสริมการเรียนรู้ที่เชื่อมโยงกับNational Digital Learning Platform สำหรับประเทศไทย. กรุงเทพฯ: กระทรวงศึกษาธิการ

ศุภณัฏฐ์ ศศิวุฒิวัฒน์. (2566, 14 ธันวาคม). นโยบายลดภาระงานครู (บางส่วน) ไม่พอคืนครูสู่ห้องเรียน. https://policywatch.thaipbs.or.th/article/education-2

iLaw, 31 ม.ค. 2020. https://www.facebook.com/iLawClub/posts/10163151557975551

Jiratchaya Chaichumkhun. (2019, 13 ตุลาคม). อะไร ๆ ก็ครู คุยเรื่องภาระงานครู และความเหลื่อมล้ำของโรงเรียน กับ อรรถพล ประภาสโนบล. *The Matter*. https://thematter.co/social/burden-on-teachers/87255

PPTV. (2566, 14 กันยายน). *ย้อนโครงการแจกแท็บเล็ต "รัฐบาลยิ่งลักษณ์" งบประมาณ 6 พันล้านบาท.* สืบค้น 15 กุมภาพันธ์ 2567, จาก https://www.pptvhd36.com/news/สังคม/205718

ThaiPBS. (2565, 4 มีนาคม). รออีก 7 ปี น่าจะดีขึ้น ศธ.แก้ระบบ ลดภาระครู ไม่ต้องทำงานเอกสาร. https://www.thaipbs.or.th/news/content/313314

ThaiPBS Policy Watch. (2566). เรียนดีมีความสุข (ลดภาระครู-นร.). https://policywatch.thaipbs.or.th/policy/education-1

ThaiPublica. (24 สิงหาคม 2565). *รัฐปรับอัตราเงินอุดหนุนเรียนฟรี 15 ปี แต่ไม่สร้าง 'Equity Effect' แนะทำ 3 โจทย์สำคัญ*. เข้าถึงได้จาก ThaiPublica: https://thaipublica.org/2022/08/eef-22-08-2565/

The Active. (2566, 14 กันยายน). *พล.ต.อ. เพิ่มพูน ฝากนโยบายการศึกษา "เรียนดี มีความสุข" ชูเรียนฟรี-มีงานทำ คืนชีพ 1 นักเรียน 1 แท็บเล็ต หวังช่วยแก้ความเหลื่อมล้ำ พร้อมแก้หนี้ครู สส.ก้าวไกล เสนอต้องส่งเสริมรูปแบบและวิธีการเรียนรู้การจัดการเรียนการสอนที่เหมาะสมต่อการใช้อุปกรณ์ด้วย*. สืบค้น 2 กุมภาพันธ์ 2566, จาก https://theactive.net/news/learning-education-20230914/

<u>ภาษาอังกฤษ</u>

Choi EJ. (2014). Estimation of Education Prodcution Function under Random Assignment with Selection. *The American Economic Review, 104*(5), 206-211.

Gauthier, B., & Punyasavatsut, C. (2019). Inequalities in Presence of a School Funding Formula: The 15-year Free Education Program in Thailand. *International Journal of Educational Development, 70*. doi:https://doi.org/10.1016/j.ijedudev.2019.102100

World Bank. (2023). *The Adequacy of Public Expenditure on Education and the Needs Post-COVID-19.* Washington, DC.: World Bank. Retrieved from http://hdl.handle.net/10986/40619

International Telecommunication Union (ITU) (2022). E-Learning in Thailand: Mapping the Digital Divide. ITU Publications

Markiewicz, A., and Patrick, I. (2016). *Developing Monitoring and Evaluation Frameworks*. Sage.

OECD. (2019). PISA 2021 ICT Framework. Retrieved from https://www.oecd.org/pisa/sitedocument/PISA-2021-ICT-Framework.pdf.

Reich MR and Campos, PA. (2020). A Guide to Applied Political Analysis for Health Reform, India Health Systems Project, Working Paper No. #1. Harvard T.Chan School of Public Health

Sondergaard, L. M. (2015). *Thailand - Wanted : a quality education for all.* Washington, D.C.: World Bank Group. Retrieved from http://documents.worldbank.org/curated/en/941121468113685895/Thailand-Wanted-a-quality-education-for-all

UNICEF-UIS (2016). Monitoring Education Participation: Framework for Monitoring Children and Adolescents who are Out of School or at Risk of Dropping Out.

Vedung, E. (1997). *Public Policy and Program Evaluation*. Transactional Publishers.

บทที่ 2
การติดตามสถานการณ์และพลวัตนโยบายด้านความเสมอภาคที่เกี่ยวกับบุคลากร

2.1 บทนำ

ส่วนนี้ของรายงานวิจัย ผู้วิจัยจะรายงานผลการศึกษาติดตามพลวัตนโยบายด้านบุคลากรที่เกี่ยวข้องกับการลดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษา อันได้แก่ “นโยบายลดภาระครู” โดยผู้วิจัยได้เลือกนโยบายลดภาระครูที่เป็นจุดเน้นของรัฐมนตรี พ.ต.อ. เพิ่มพูน ชิดชอบ มาศึกษา 2 นโยบาย ได้แก่ นโยบายปรับเกณฑ์วิทยฐานะ และนโยบายยกเลิกการอยู่เวรยามของครู หรือที่เรียกกันว่า “นโยบายยกเลิกครูเวร” นโยบายลดภาระครูมีความเชื่อมโยงกับการลดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาค่อนข้างชัดเจนกว่านโยบายด้านบุคลากรอื่น ๆ เนื่องจากปัญหาภาระครูเกี่ยวพันกับปัญหาการขาดแคลนครูและปัญหาความเหลื่อมล้ำระหว่างโรงเรียนขนาดเล็กและโรงเรียนขนาดกลางขึ้นไปอย่างแยกไม่ออก (Jiratchaya Chaichumkhun, 2562) การศึกษาของศูนย์วิจัยนโยบายเด็กและครอบครัว (คิด for คิดส์) ในปี พ.ศ. 2566 พบว่า โรงเรียนขนาดเล็กหรือโรงเรียนที่มีนักเรียนน้อยกว่า 120 คนในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (สพฐ.) ประสบปัญหาขาดครูถึง 83.9% ในขณะที่โรงเรียนที่มีนักเรียนมากกว่า 120 คนขึ้นไป (โรงเรียนขนาดกลางขึ้นไป) ประสบปัญหาขาดครูเพียง 53.5% นอกจากนี้ การศึกษายังพบว่า โรงเรียนขนาดเล็กมีความต้องการครูเฉลี่ยถึง 9.7 คนเพื่อดูแลนักเรียน 100 คน ในขณะที่โรงเรียนขนาดกลางขึ้นไป ต้องการครูเพียง 5.3 คนต่อนักเรียน 100 คน (กษิดิ์เดช คำพุช, 2566) สะท้อนให้เห็นว่าปัญหาภาระครูเป็นปัญหาของโรงเรียนขนาดเล็กมากกว่าโรงเรียนขนาดกลางขึ้นไป และส่งผลกระทบต่อการเรียนการสอนในโรงเรียนขนาดเล็กมากกว่าโรงเรียนขนาดกลางขึ้นไป ผู้วิจัยจึงมองว่า นโยบายลดภาระครูเป็นนโยบายที่มุ่งจัดการความไม่เสมอภาคระหว่างโรงเรียนขนาดเล็กและขนาดกลางขึ้นไปในมิติของการบริหารบุคคล

ผู้วิจัยแบ่งผลการศึกษาออกเป็น 2 ส่วนใหญ่ ในส่วนแรกเป็นผลการศึกษาพลวัตนโยบายลดภาระครู นโยบายปรับเกณฑ์วิทยฐานะ และนโยบายการอยู่เวรยามของครูในห้วง 20 ปี (พ.ศ. 2547 – 2567) เพื่อฉายภาพให้เห็นบริบททางประวัติศาสตร์ก่อนที่ พ.ต.อ. เพิ่มพูน ชิดชอบ จะเข้ามาเป็นผู้บริหารกระทรวงศึกษาธิการ โดยการศึกษาส่วนนี้จะเป็นการศึกษาจากเอกสารและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง ส่วนการรายงานผลในส่วนที่สองจะเป็นการติดตามสถานการณ์และพลวัตนโยบายลดภาระครูในสมัยรัฐมนตรี พ.ต.อ. เพิ่มพูน ชิดชอบ (พ.ศ. 2566 – 2568) โดยผู้วิจัยให้ความสนใจไปที่ผลลัพธ์และผลกระทบที่เกิดขึ้นต่อครูในโรงเรียนขนาดเล็กจากนโยบายปรับเกณฑ์วิทยฐานะและนโยบายยกเลิกครูเวร เพื่อสร้างข้อสรุปเกี่ยวกับระดับความเปลี่ยนแปลงด้านความเสมอภาคทางการศึกษาที่เกิดขึ้นจากนโยบายจุดเน้นทั้งสองนโยบายนี้ รวมทั้งนำผลลัพธ์ที่สังเกตได้มาวิเคราะห์เชื่อมโยงกับพลวัตนโยบายลดภาระครูและนโยบายเพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาในภาพกว้างซึ่งศึกษาไปในส่วนที่หนึ่ง โดยการศึกษาในส่วนที่สองนี้ ผู้วิจัยเก็บข้อมูลปฐมภูมิจากการสัมภาษณ์เชิงลึกและเสริมด้วยผลสำรวจความคิดเห็นบุคลากรโรงเรียนขนาดเล็ก 169 คน จากแบบสอบถามออนไลน์

สำหรับการรายงานผลในส่วนที่หนึ่ง ผู้วิจัยรายงานผลสำรวจบริบททางประวัติศาสตร์ของนโยบายลดภาระครู โดยเริ่มจากการทำความเข้าใจโครงสร้างเชิงสถาบันของวิชาชีพครูและภาระงานครู (หัวข้อที่ 2.2) ถัดมา เป็นการรายงานพลวัตของนโยบายลดภาระครูจากอดีตถึงปัจจุบัน (หัวข้อที่ 2.3) จากนั้นจะอภิปรายพัฒนาการของนโยบายปรับเกณฑ์ประเมินวิทยฐานะตั้งแต่ปี พ.ศ. 2547 จนถึง 2567 (หัวข้อที่ 2.4) และอภิปรายพลวัตนโยบายยกเลิกครูเวรก่อนที่ พ.ต.อ. เพิ่มพูน ชิดชอบ จะเข้ามาบริหารกระทรวงศึกษาธิการ (หัวข้อที่ 2.5)

สำหรับการรายงานผลในส่วนที่สอง ผู้วิจัยรายงานผลการติดตามสถานการณ์และพลวัตนโยบายปรับเกณฑ์ประเมินวิทยฐานะและการยกเลิกครูเวร และนำผลที่ได้มาวิเคราะห์พลวัตนโยบายด้านบุคลากรเพื่อการลดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาในภาพกว้าง โดยเริ่มจากการอธิบายกรอบแนวคิดของการติดตามนโยบายหรือ “ทฤษฎีการแทรกแซงของนโยบาย” (Intervention Theory) (หัวข้อที่ 2.7) จากนั้นจะอธิบายถึงระเบียบวิธีวิจัยและกลุ่มตัวอย่าง (หัวข้อที่ 2.8) จากนั้นจะอภิปรายผลการติดตามสถานการณ์พลวัตนโยบายปรับเกณฑ์ประเมินวิทยฐานะและการยกเลิกครูเวรที่สังเกตได้ในสมัย พ.ต.อ. เพิ่มพูน ชิดชอบ (หัวข้อที่ 2.9) โดยจะเริ่มด้วยการอธิบาย “ภาระครู” ในบริบทจริงของโรงเรียนขนาดเล็ก (หัวข้อที่ 2.9.1) ตามด้วยการอภิปรายผลลัพธ์ของนโยบายประเมินวิทยฐานะภายใต้เกณฑ์ วPA ของ พ.ต.อ. เพิ่มพูน ชิดชอบ (หัวข้อที่ 2.9.2) และการอภิปรายผลลัพธ์ของนโยบายยกเลิกครูเวร (หัวข้อที่ 2.9.3) จากนั้นจะเป็นข้อเสนอแนะเกี่ยวกับนโยบายด้านบุคลากรเพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษา (หัวข้อที่ 2.10) เสียงสะท้อนจากบุคลากรในโรงเรียนขนาดเล็กต่อนโยบายยุบ ควบรวม โรงเรียนขนาดเล็ก (หัวข้อที่ 2.11) และบทสรุปการวิเคราะห์พลวัตนโยบายบุคลากรเพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาจากกรณีศึกษานโยบายลดภาระครู (หัวข้อที่ 2.12) ตามลำดับ

ส่วนที่ 1 ผลการศึกษาพลวัตนโยบายลดภาระครู นโยบายปรับเกณฑ์วิทยฐานะ และนโยบายการอยู่เวรยามของครูในห้วงปี พ.ศ. 2547 – 2567

2.2 การสำรวจโครงสร้างเชิงสถาบันและสถานการณ์ของครูในประเทศไทย

การทำความเข้าใจโครงสร้างเชิงสถาบันของครูในประเทศไทยอาจเริ่มด้วยการแยกแยะครูและบุคลากรทางการศึกษาออกเป็นสองกลุ่มใหญ่ตามลักษณะการจ้างงาน กลุ่มแรกได้แก่ ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา กลุ่มที่สอง ได้แก่ ครูและบุคลากรทางการศึกษาที่ไม่ได้เป็นข้าราชการ สำหรับกลุ่มแรกตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 มาตราที่ 4 บัญญัติไว้ว่า ข้าราชการครู คือ ผู้ที่ประกอบวิชาชีพซึ่งทำหน้าที่หลักทางด้านการเรียนการสอนและส่งเสริมการเรียนรู้ของ

ผู้เรียนในสถานศึกษาของรัฐ[1] โดยสถานศึกษาของรัฐนั้นอยู่ภายใต้กำกับดูแลของหน่วยงานภาครัฐหลายสังกัด สังกัดที่มีโรงเรียนในกำกับดูแลเป็นจำนวนมากที่สุดได้แก่คณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (สพฐ.) ซึ่งมีโรงเรียนในสังกัดเป็นจำนวน 29,152 แห่ง จากโรงเรียนทั้งหมดในประเทศไทย 56,100 แห่ง คิดเป็น 52% (ระบบศูนย์บริการแลกเปลี่ยนข้อมูลการศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ, 10 มิ.ย. 2567) สังกัดที่มีจำนวนโรงเรียนมากเป็นลำดับที่สองได้แก่กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น มีโรงเรียนในสังกัดเป็นจำนวน 19,694 แห่ง คิดเป็น 35% ตัวอย่างโรงเรียนในสังกัดกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น เช่น โรงเรียนสังกัดกรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) ส่วนสังกัดอื่น ๆ ที่มีโรงเรียนในกำกับดูแล มีจำนวนโรงเรียนไม่มากนัก เช่น กองบัญชาการตำรวจตระเวนชายแดน กำกับดูแลโรงเรียนตำรวจตระเวนชายแดน ซึ่งมีจำนวน 221 โรงเรียน เป็นต้น

สำหรับกลุ่มที่สอง ได้แก่ ครูและบุคลากรทางการศึกษาที่ไม่ได้เป็นข้าราชการ โดยหลัก ๆ แล้ว ครูกลุ่มนี้คือครูโรงเรียนเอกชน ซึ่งอยู่ในกำกับดูแลของสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการศึกษาเอกชน (สช.) ปัจจุบันมีโรงเรียนเอกชน 3,946 แห่ง คิดเป็น 7% ของโรงเรียนทั้งหมด นอกจากนี้ยังมีครูโรงเรียนสาธิต ที่มีทั้งสังกัดมหาวิทยาลัยของรัฐ มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ และมหาวิทยาลัยเอกชน ซึ่งทั้งหมดนี้ล้วนสังกัดกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม และยังมีครูโรงเรียนมหิดลวิทยานุสรณ์ ซึ่งมีสถานะเป็นองค์การมหาชน เป็นต้น ครูและบุคลากรทางการศึกษาที่ไม่ได้เป็นข้าราชการยังนับรวมครูและบุคลากรที่ทำงานในสถานศึกษาของรัฐที่ไม่ได้บรรจุเป็นข้าราชการ เช่น ครูอัตราจ้าง ธุรการโรงเรียนอัตราจ้าง และภารโรงอัตราจ้าง ซึ่งมีทั้งในลักษณะที่สถานศึกษาของรัฐดำเนินการจัดจ้างด้วยเงินรายได้นอกงบประมาณของโรงเรียน (เช่น จากการทอดผ้าป่า) และที่ต้นสังกัด (เช่น สพฐ.) จัดสรรอัตรามาให้พร้อมกับงบประมาณ สำหรับครูและบุคลากรอัตราจ้างจะเป็นกลุ่มคนที่มีความมั่นคงในอาชีพต่ำสุด เพราะได้รับการจ้างเป็นรายปีหรือรายเดือน และมักไม่ได้รับสวัสดิการในการประกอบอาชีพ

ตัวเลขจำนวนครูในระบบการศึกษา ณ วันที่ 10 มิถุนายน 2567 อยู่ที่ 506,138 คน (โปรดดูตารางที่ 1) จำนวนนี้รวมผู้บริหารสถานศึกษาแต่ไม่รวมบุคลากรทางการศึกษาอื่น ๆ เช่น ธุรการโรงเรียน นักการภารโรง ครูพี่เลี้ยง ช่างไฟฟ้า เป็นต้น และไม่รวมครูในโรงเรียนสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ๆ ที่ไม่ใช่กรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา ครูและผู้บริหารสถานศึกษาในสังกัด สพฐ. มีจำนวน 369,906 คน ครูและผู้บริหารสถานศึกษาในสังกัด สช. (ครูและผู้บริหารโรงเรียนเอกชน) มีจำนวน 98,647 คน และครูและผู้บริหารสถานศึกษาในสังกัดกรุงเทพมหานคร มีจำนวน 13,817 คน จากตารางดังกล่าวนี้จะเห็นได้ว่า ครูส่วนใหญ่ในประเทศไทย (ซึ่งอยู่ในสังกัด สพฐ.) มีสถานะเป็นข้าราชการ

[1] ส่วน “ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา” หมายถึง บุคคลซึ่งได้รับการบรรจุและแต่งตั้งตามพระราชบัญญัตินี้ให้รับราชการโดยได้รับเงินเดือนจากเงินงบประมาณแผ่นดิน งบบุคลากรที่จ่ายในลักษณะเงินเดือนในกระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา กระทรวงวัฒนธรรม หรือกระทรวงอื่นที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา

ตารางที่ 1 จำนวนครูและบุคลากรทางการศึกษาจำแนกตามสังกัด ปีการศึกษา 1/2567

หน่วยงานต้นสังกัด	จำนวนครู และบุคลากร ทางการศึกษา
สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน	369,906
สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการศึกษาเอกชน	98,647
กรมส่งเสริมการเรียนรู้	2,800
สำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษา	10,710
สำนักงานปลัดกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม	3,695
โรงเรียนมหิดลวิทยานุสรณ์	83
สำนักการศึกษา กรุงเทพมหานคร	13,817
สำนักการศึกษา เมืองพัทยา	656
กรมกิจการเด็กและเยาวชน	9
กองทัพบก	30
กองทัพอากาศ	6
มหาวิทยาลัยการกีฬาแห่งชาติ	281
สถาบันบัณฑิตพัฒนศิลป์	868
สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ	2,943
กองบัญชาการตำรวจตระเวนชายแดน	1,687
รวม	**506,138**

ที่มา: ระบบศูนย์บริการแลกเปลี่ยนข้อมูลการศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ

ครูในระบบการศึกษาไทย ไม่ว่าจะเป็นข้าราชการหรือไม่เป็นก็ตาม ล้วนอยู่ภายใต้การกำกับดูแลทางวิชาชีพโดยองค์กรวิชาชีพครู ซึ่งได้แก่ คุรุสภา คุรุสภาก่อตั้งมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2488 มีสถานะเป็นสภาในกระทรวงศึกษาธิการ และมีหน้าที่ควบคุมจรรยาบรรณและมาตรฐานวิชาชีพของสมาชิก อย่างไรก็ดี ภารกิจของคุรุสภาในสมัยก่อนจะเน้นไปที่การพัฒนาความรู้ทางวิชาการของสมาชิกครูและผลิตตำราเรียน จนกระทั่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มีเจตนารมณ์ที่จะยกครูให้มีสถานะเป็นวิชาชีพชั้นสูงในลักษณะ

เดียวกับแพทย์ สถาปนิก หรือทนายความ และต้องการให้ครูมีการพัฒนาวิชาชีพอย่างต่อเนื่อง จึงได้ระบุให้ครูต้องมีใบอนุญาตประกอบวิชาชีพ และต้องมีการต่ออายุทุก ๆ 5 ปี (Phuaphansawat, 2017) โดยมาตรา 53 ของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2562 กำหนดให้มีองค์กรวิชาชีพครู ผู้บริหารสถานศึกษา และผู้บริหารการศึกษา มีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดมาตรฐานวิชาชีพ ออกและเพิกถอนใบอนุญาตประกอบวิชาชีพ และกำกับดูแลการปฏิบัติตามมาตรฐานและจรรยาบรรณของวิชาชีพ รวมทั้งการพัฒนาวิชาชีพครู ผู้บริหารสถานศึกษาและผู้บริหารการศึกษา จากนั้นจึงตราพระราชบัญญัติสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2546 ซึ่งกำหนดให้คุรุสภามีบทบาทหน้าที่ดังกล่าว จะเห็นได้ว่าบทบาทใหม่ที่สำคัญของคุรุสภาหลังจากตรา พ.ร.บ. สภาครูฯ 2546 ได้แก่ การออกและเพิกถอนใบอนุญาตประกอบวิชาชีพครู[2] อย่างไรก็ตาม ด้วยความที่คุรุสภา มีฐานะเป็นนิติบุคคลในกำกับของกระทรวงศึกษาธิการ จึงถือว่าเป็นหน่วยงานของรัฐ และไม่อาจเรียกได้ว่าเป็นองค์กรวิชาชีพที่สมาชิกควบคุมมาตรฐานวิชาชีพกันเองโดยปลอดจากการควบคุมของรัฐดังในบางประเทศ

นอกจากคุรุสภาแล้ว หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ในการบริหารข้าราชการครูในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ ซึ่งเป็นสังกัดที่มีจำนวนบุคลากรครูอยู่มากที่สุด และเป็นผู้บังคับใช้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 ได้แก่ สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา (สำนักงาน ก.ค.ศ.) ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

1. วิเคราะห์และวิจัยเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลสำหรับข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา และการจัดระบบบริหารราชการในหน่วยงานการศึกษา
2. ศึกษา วิเคราะห์เกี่ยวกับมาตรฐาน หลักเกณฑ์ และวิธีการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา
3. พัฒนาระบบข้อมูล และจัดทำแผนกำลังคนสำหรับข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา
4. ศึกษา วิเคราะห์ เสนอแนะนโยบาย ประสานงาน และดำเนินการเกี่ยวกับการพัฒนาข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา
5. ศึกษา วิเคราะห์ วิจัย และบริหารเงินทุน ตลอดจนสวัสดิการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา
6. กำกับ ติดตาม และตรวจสอบการปฏิบัติการตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 ของหน่วยงานการศึกษาและเขตพื้นที่การศึกษา
7. จัดทำรายงานประจำปีเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาเสนอ ก.ค.ศ.
8. ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้ กฎหมายอื่น หรือตามที่ ก.ค.ศ. มอบหมาย

[2] คุรุสภาสามารถออกหนังสืออนุญาตให้ครูที่ไม่มีใบประกอบวิชาชีพสามารถปฏิบัติงานสอนในโรงเรียนเป็นการชั่วคราวได้

จะเห็นได้ว่า อำนาจหน้าที่ของสำนักงาน ก.ค.ศ. ค่อนข้างกว้างขวางและครอบคลุมการกำหนดทิศทางเชิงสถาบันของครูส่วนใหญ่ในประเทศไทยซึ่งเป็นข้าราชการครู สำนักงาน ก.ค.ศ. เป็นหน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นภายใต้ พ.ร.บ. ระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 โดยก่อนหน้าที่จะมีการจัดตั้ง ก.ค.ศ. ข้าราชการครูถูกบริหารโดยคณะกรรมการข้าราชการครู (ก.ค.) ซึ่งตั้งขึ้นในปี พ.ศ. 2523 (ภิญญพันธุ์ พจนะลาวัลย์, 2567, น. 139)[3] ในแต่ละเขตพื้นที่การศึกษาจะมีการแต่งตั้งอนุกรรมการ ก.ค.ศ. (อ.ก.ค.ศ.) เพื่อใช้ดุลพินิจด้านการบริหารบุคคลแก่ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในแต่ละเขตพื้นที่แทนคณะกรรมการ ก.ค.ศ. เช่น กำหนดนโยบายการบริหารงานบุคคลสำหรับข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาของเขตพื้นที่การศึกษา กำหนดจำนวน อัตราตำแหน่ง และเกลี่ยอัตรากำลังตามนโยบาย ระเบียบ และหลักเกณฑ์ของ ก.ค.ศ. ให้ความเห็นชอบการบรรจุและแต่งตั้งข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ให้ความเห็นชอบเกี่ยวกับการพิจารณาความดีความชอบ เป็นต้น[4]

ทั้งนี้ ข้าราชการครูในสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ได้ถูกบริหารจัดการโดยสำนักงาน ก.ค.ศ. แต่ถูกบริหารโดยคณะกรรมการกลางข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด (ก.จ.) คณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาล (ก.ท.) และ คณะกรรมการกลางพนักงานส่วนตำบล (ก.อบต.) [5] ซึ่งเป็นผู้วางระบบบริหารงานบุคคลข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาท้องถิ่น โดยสำนักงานเหล่านี้อยู่ภายใต้กำกับของคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น (ก.ถ.) ภายใต้กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย อย่างไรก็ตาม สำนักงาน ก.จ. ก.ท. และสำนักงาน ก.อบต. จะมีการอนุโลมนำมาตรฐานหลักเกณฑ์ และระเบียบของคณะกรรมการ ก.ค.ศ. มาใช้กับข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาท้องถิ่น เพื่อให้ระบบบริหารบุคคลมีความสอดคล้องกันและไม่ต่ำกว่ามาตรฐานบริหารงานบุคคลของ ก.ค.ศ. จึงกล่าวได้ว่า สำนักงาน ก.ค.ศ. เป็นผู้ออกแบบและบังคับใช้ระบบบริหารงานบุคคลของ สพฐ. และเป็นผู้สร้างมาตรฐานระบบบริหารงานบุคคลสำหรับข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาให้แก่ อปท. ด้วย

การเข้าสู่อาชีพข้าราชการครูในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ (ครู สพฐ.) ทำโดยการสอบบรรจุภาค ก. และภาค ข. โดยในปัจจุบันผู้ที่มีอำนาจในการประกาศตำแหน่งว่างและรับสมัครในเชิงพื้นที่กลับไม่ใช่ อ.ก.ค.ศ. แต่เป็นสำนักงานศึกษาธิการจังหวัด (กศจ.) ซึ่งเป็นโครงสร้างที่เพิ่งถูกรื้อฟื้นขึ้นมาในช่วงรัฐบาลพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา[6] อย่างไรก็ตาม อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่จะเป็นผู้ดำเนินการจัดสอบพร้อมกันทั่วประเทศ โดยเฉลี่ยจะมี

---

[3] ภิญญพันธุ์ พจนะลาวัลย์ (2567, น. 139) ให้ความเห็นว่า การให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการเป็นประธานกรรมการ ก.ค.ศ. ทำให้การบริหารข้าราชการครูภายใต้ ก.ค.ศ. มีลักษณะรวมศูนย์อย่างเข้มข้น

[4] มาตรา 23 ของ พรบ. ข้าราชการครูฯ 2547

[5] ซึ่งก็จะมีการตั้ง ก.จ.จ. ก.ท.จ. และ ก.อบต. จังหวัด และ ก.เมืองพัทยา เพื่อใช้ดุลยพินิจในแต่ละท้องที่แทนคณะกรรมการ ก.จ. ก.ท. และ ก.อบต.

[6] กศจ. ตั้งขึ้นโดยคำสั่ง คสช.ที่ 19/2560 ทำให้การใช้อำนาจบริหารบุคคลในเขตพื้นที่การศึกษาในปัจจุบันถูกแยกออกเป็นสองส่วน และมีคณะกรรมการที่เกี่ยวข้องเพิ่มขึ้นมาอีกหนึ่งคณะกรรมการ แม้จะมีตัวแสดงที่ใช้อำนาจตัดสินใจเพิ่มขึ้น แต่ว่าอำนาจตัดสินใจนั้นกลับรวมศูนย์มากกว่าเดิม (ภิญญพันธุ์ พจนะลาวัลย์, 2567, น. 140)

สนามสอบราว 200 แห่งต่อครั้ง การสอบบรรจุครู สพฐ. เป็นการสอบที่มีอัตราแข่งขันสูงมาก ในปี พ.ศ. 2567 มีตำแหน่งว่างที่เปิดสอบ 4,399 อัตรา ประกอบด้วยกลุ่มวิชาหรือสาขาวิชาเอกที่เปิดสอบ จำนวน 52 กลุ่มวิชา มีผู้สมัคร จำนวน 154,191 คน ในจำนวนนี้เป็นผู้มีสิทธิสอบจำนวน 153,568 คน และสอบผ่านเพียง 42,363 คน (“เปิดสถิติในมิติสถาบันกับจำนวนผู้สอบผ่านได้ขึ้นบัญชีครูผู้ช่วยปี’67มากสุด,” 2567) สาขาวิชาเอกที่มีการแข่งขันสูง เช่น ในปี พ.ศ. 2563 สาขาวิชาวิทยาศาสตร์ทั่วไป มีอัตราแข่งขัน 346:1 สุขศึกษาและพลศึกษา มีอัตราแข่งขัน 309:1 สังคมศึกษา มีอัตราแข่งขัน 294:1 เป็นต้น (ภิญญพันธุ์ พจนะลาวัลย์, 2567, น. 140)

เมื่อแรกบรรจุเป็นข้าราชการครู จะเริ่มที่ตำแหน่งครูผู้ช่วย[7] ซึ่งครูผู้ช่วยทุกคนจะต้องเข้าสู่ “การเตรียมความพร้อมและพัฒนาอย่างเข้ม” เป็นเวลา 2 ปี โดยจะต้องผ่านการประเมินทุก ๆ 6 เดือน เมื่อผ่านการพัฒนาอย่างเข้มจึงจะได้เข้าสู่ตำแหน่งครู (ครู คศ. 1) ซึ่งจะสามารถขอวิทยฐานะได้ 4 ระดับ ได้แก่ ครูชำนาญการ (ครู คศ. 2) ครูชำนาญการพิเศษ (ครู คศ. 3) ครูเชี่ยวชาญ (ครู คศ. 4) และครูเชี่ยวชาญพิเศษ (ครู คศ. 5) วิทยฐานะ 5 ขั้นดังกล่าวถูกกำหนดขึ้นเป็นครั้งแรกตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ที่มีเจตนารมณ์ให้ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษามีรายได้ที่เพียงพอและเหมาะสมกับฐานะทางสังคมและวิชาชีพ และจึงได้มีการตราพระราชบัญญัติเงินเดือน เงินวิทยฐานะและเงินประจำตำแหน่งข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 ตามมา เพื่อกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับจำนวนเงินของแต่ละวิทยฐานะ

เงินวิทยฐานะเป็นเงินก้อนที่ต้นสังกัดจ่ายเพิ่มเติมให้ครูจากเงินเดือนในทุก ๆ เดือน ไม่เกี่ยวข้องกับการขึ้นเงินเดือน ซึ่งจะเป็นไปตามรอบการเลื่อนขั้นประจำปี แต่ละตำแหน่งวิทยฐานะจะได้รับเงินก้อนนี้ในจำนวนแตกต่างกันตามที่ระบุอยู่ใน พ.ร.บ. เงินเดือนฯ อย่างไรก็ตามในสมัยรัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ได้มีมติ ครม. ให้ครูตั้งแต่ขั้นชำนาญการขึ้นไปได้รับค่าตอบแทนพิเศษโดยอัตโนมัติในอัตราเท่ากับเงินค่าวิทยฐานะ ทำให้เมื่อได้เลื่อนวิทยฐานะในขั้นชำนาญการขึ้นไปแล้ว ครูจะได้ค่าวิทยฐานะคูณสอง ซึ่งยังคงมีผลมาถึงปัจจุบัน กล่าวคือ ตำแหน่งครูชำนาญการ (คศ. 2) จะได้รับเงินวิทยฐานะเพิ่มจากเงินเดือน เดือนละ 3,500 บาท ตำแหน่งครูชำนาญการพิเศษ (คศ. 3) จะได้รับเงินวิทยฐานะเพิ่มจากเงินเดือน เดือนละ 5,600 บาท (และค่าตอบแทนพิเศษอีก 5,600 บาท รวมเป็น 11,200 บาท) ตำแหน่งครูเชี่ยวชาญ (คศ. 4) จะได้รับเงินวิทยฐานะเพิ่มจากเงินเดือน เดือนละ 9,900 บาท (และค่าตอบแทนพิเศษอีก 9,900 บาท รวมเป็น 19,800 บาท) และตำแหน่งครูเชี่ยวชาญพิเศษ (คศ. 5) จะได้รับเงินวิทยฐานะเพิ่มจากเงินเดือน เดือนละ 13,000 บาท (และค่าตอบแทนพิเศษอีก 13,000 บาท รวมเป็น 26,000 บาท) (“เปิดเงินเดือน ข้าราชการครู 6 ระดับ อัพเดตล่าสุด ปี 2567,” 2567)

กล่าวได้ว่า เงินวิทยฐานะนี้เองเป็นปัจจัยที่ทำให้การเป็นข้าราชการครูมีความน่าดึงดูดกว่าการเป็นครูโรงเรียนเอกชน นอกเหนือจากสวัสดิการข้าราชการและการเป็นสมาชิกสหกรณ์ครู นอกจากนี้ การที่ยิ่งตำแหน่งสูงยิ่งได้เงินวิทยฐานะเพิ่มขึ้นมากนี้เอง ยังเป็นแรงผลักดันให้ครูประจำการต่างขวนขวายที่จะยื่นขอ

[7] อัตราเงินเดือนขั้นต่ำ ครูผู้ช่วย ณ ปี พ.ศ. 2567 อยู่ที่ 15,050 บาท (“เปิดเงินเดือน ข้าราชการครู 6 ระดับ อัพเดตล่าสุด ปี 2567,” 2567)

ประเมินวิทยฐานะเมื่อถึงเกณฑ์ที่สามารถทำได้ ในช่วงแรก ๆ ของการบังคับใช้ พ.ร.บ. เงินเดือนฯ เงินวิทยฐานะนี้เป็นปัจจัยที่ผลักให้ครูเบี่ยงเบนจากการพัฒนาผู้เรียนมา “ทำผลงาน” เพื่อยื่นขอประเมินวิทยฐานะ (Phuaphansawat, 2017) จากตัวเลขเงินวิทยฐานะจะเห็นได้ว่าอัตราการเพิ่มของเงินวิทยฐานะมีลักษณะไม่เสมอภาค โดยตำแหน่งที่สูงจะได้รับอัตราเพิ่มที่สูงกว่าตำแหน่งที่ต่ำกว่า และยังเห็นได้ว่า เมื่อมีครูได้รับวิทยฐานะในตำแหน่งสูงมากเท่าไร กระทรวงศึกษาธิการก็จะต้องมีภาระค่าใช้จ่ายด้านบุคลากรเพิ่มขึ้นในอัตราเร่งมากเท่านั้น

ความที่ต้องใช้งบประมาณสูงขึ้นเรื่อย ๆ นี้น่าจะเป็นสาเหตุให้ต้องมีการปรับเกณฑ์การประเมินวิทยฐานะให้มีความเข้มงวดขึ้นมาเป็นลำดับนับตั้งแต่ พ.ร.บ. เงินเดือนฯ เริ่มบังคับใช้ในปีพ.ศ. 2547 จนในปัจจุบันกลายมาเป็น “ภาระ” ของครูที่รัฐบาลประกาศว่าจะช่วยบรรเทา (โปรดดูรายละเอียดในหัวข้อที่ 3) และจะเห็นได้ว่าครูที่มีวิทยฐานะเชี่ยวชาญพิเศษ (ได้รับค่าวิทยฐานะรวมกับค่าตอบแทนพิเศษ 26,000 บาทต่อเดือน) ทั้งระบบมีเพียง 2 คนเท่านั้น โดยสถิติปี พ.ศ. 2567 พบว่าในสังกัด สพฐ. มีข้าราชการครูที่ไม่มีวิทยฐานะ (ครูผู้ช่วย และครู คศ. 1) 168,944 คน คิดเป็นสัดส่วนมากที่สุด (44.72%) มีครูชำนาญการ (ครู คศ. 2) 78,820 คน คิดเป็น 20.86% มีครูชำนาญการพิเศษ (ครู คศ. 3) 129,517 คน คิดเป็น 34.28% มีครูเชี่ยวชาญ (ครู คศ. 4) 474 คน คิดเป็น 0.12% และมีครูเชี่ยวชาญพิเศษ (คศ. 5) 2 คน คิดเป็น 0.02% (“เปิดจำนวนข้าราชการครู สังกัด สพฐ. ตำแหน่งใดมากสุด รับเงินเดือนเท่าไร,” 2567)

ในการขอประเมินวิทยฐานะแต่ละตำแหน่ง ครูจะต้องเตรียมหลักฐานผลการปฏิบัติงานเพื่อให้กรรมการที่จะถูกแต่งตั้งขึ้นเป็นการเฉพาะทำการประเมินรายละเอียดของเกณฑ์ประเมิน เงื่อนไข วิธีการ และหลักฐานผลการปฏิบัติงานที่ครูจะต้องยื่นได้ถูกเปลี่ยนแปลงมาแล้วหลายครั้งนับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2547 (ดังจะกล่าวถึงในหัวข้อที่ 3) แต่สองเรื่องที่ยังไม่เคยเปลี่ยนแปลงคือ การส่งแผนการสอน และในการเลื่อนวิทยฐานะเป็นเชี่ยวชาญ (คศ.4) ครูจะต้องส่งผลงานวิจัยที่ถูกกำหนดว่าต้องมีห้าบท (บัณฑิต ศิริรักษ์โสภณ, 2567, น. 328)[8] ในช่วงปีแรก ๆ ที่มีการประเมินผลงานวิจัยของครูเพื่อเลื่อนวิทยฐานะ พบว่าครูที่สอนอยู่ในระบบไม่มีทักษะด้านการวิจัยและไม่ได้ถูกฝึกให้เป็นนักวิจัยมาก่อน ทำให้เกิดการเฟื่องฟูของหลักสูตรอบรมการวิจัยในชั้นเรียน รวมทั้งการจ้างทำผลงานวิจัย และครูเริ่มมีความเห็นว่าการทำงานวิจัยเพื่อพัฒนาตนเองและพัฒนาวิทยฐานะเป็นการแย่งเวลาครูไปจากตัวผู้เรียน นอกจากนั้นยังพบว่าครูต้องออกไปเข้ารับการอบรมสัมมนาบ่อยครั้งขึ้นเพื่อจะได้มีหลักฐานของการพัฒนาตนเองเพื่อนำส่ง เช่นเดียวกับการผลิตแผนการสอนที่กลายมาเป็นภาระทางเอกสารที่ครูแต่ละคนต้องเตรียมไว้เป็นแฟ้มขนาดใหญ่เพื่อเข้ารับการประเมิน ความเห็นของครูในช่วงปี พ.ศ. 2550 สะท้อนว่าครูที่เก่งวิจัยมักไม่ใช่ครูที่เก่งด้านการสอนหรือพัฒนาผู้เรียน (Phuaphansawat, 2017)

[8] ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2551 ถึง 2560 ครูที่ขอยื่นประเมินวิทยฐานะระดับชำนาญการพิเศษ (คศ. 3) ขึ้นไป จะต้องส่งผลงานวิจัย ภายใต้ ว 21/2560 ครูที่ขอยื่นประเมินวิทยฐานะเป็นระดับชำนาญการพิเศษไม่ต้องส่งผลงานวิจัย โดยให้เริ่มส่งตั้งแต่ระดับเชี่ยวชาญขึ้นไป

เมื่อเวลาผ่านไป 20 ปี ณ ปี พ.ศ. 2567 พบว่าการวิจัยปฏิบัติการถูกบรรจุในหลักสูตรฝึกหัดครูแทบทุกแห่ง ทำให้บัณฑิตครู/ศึกษาศาสตร์ส่วนใหญ่มีความรู้เกี่ยวกับการวิจัย อย่างไรก็ตาม บัณฑิต ศิริรักษ์โสภณ (2567) มองว่าองค์ความรู้และแบบแผนการวิจัยของครูไทยเป็นการวิจัยที่ “ถูกครอบงำด้วยวิธีคิดแบบ “ปฏิฐานนิยม” ที่มองการเรียนรู้เป็นความสัมพันธ์เส้นตรงระหว่างตัวแปรต้นและตัวแปรตาม โดยมีวิธีการสร้างองค์ความรู้ใหม่ที่จำกัดอยู่เพียงเครื่องมือเชิงปริมาณและกระบวนการทางสถิติเท่านั้น หัวข้อวิจัยของครูถูกจำกัดอยู่เพียงสองแนวทาง ได้แก่ การแก้ปัญหาในชั้นเรียนเพื่อยกระดับผลสัมฤทธิ์ทางการเรียน และการพัฒนานวัตกรรมเพื่อใช้ในห้องเรียน (บัณฑิต ศิริรักษ์โสภณ, อ้างแล้ว, น. 318) นอกจากนี้สภาพการทำงานจริงของวิชาชีพครู และเงื่อนไขต่าง ๆ ที่ตีกรอบให้ครูในการทำวิจัยในชั้นเรียน ไม่เอื้ออำนวยให้ครูสามารถตั้งโจทย์วิจัยที่เกิดจากแรงบันดาลใจในชั้นเรียนหรือโรงเรียนของครูจริง ๆ รวมทั้งไม่เอื้ออำนวยให้สามารถติดตามองค์ความรู้จากงานวิจัยอย่างต่อเนื่องได้ ด้วยเหตุนี้ การทำวิจัยของครูและผู้บริหารสถานศึกษาจึงเต็มไปด้วยการแต่งเติมข้อมูลขึ้นเองเพื่อให้สามารถแสดงผลที่ยืนยันได้ว่าเกิดองค์ความรู้ใหม่ การจ้างผู้อื่นทำวิจัยแทน และการฉ้อฉลขโมยผลงานวิจัยของผู้อื่นมาเป็นของตนเอง ซึ่งเป็นปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นในระบบโรงเรียนรัฐมากกว่าเอกชนอย่างมาก (บัณฑิต ศิริรักษ์โสภณ, อ้างแล้ว) บทสัมภาษณ์ข้าราชการครูบางส่วนจากบทความของบัณฑิต ศิริรักษ์โสภณ ฉายภาพปัญหาเหล่านี้ให้เห็นได้อย่างชัดเจน เช่น

> *“ครูต้องหลอกระบบ ต้องสร้างทุกอย่างขึ้นมาหมด ครูแทบไม่ได้ใช้ประโยชน์จากงานวิจัย นอกจากทำไว้ขอตำแหน่ง งานวิจัยที่มุ่งยกระดับผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนจะทำอะไรก็ได้ ใครจะไปรู้ว่าตัวเลขสถิติจะออกมาแบบไหน มันก็ต้องแก้เลข ใครจะรู้ว่าข้อมูลที่เก็บมามันจะสำเร็จหรือไม่ ยังไงต้องทำให้หลังเรียนสูงกว่าก่อนเรียนอยู่แล้ว ต่อให้เด็กจะตกเราก็ต้องให้เด็กผ่านทั้งหมด แล้วเขียนงานวิจัยว่าเด็กได้ผลลัพธ์หลังเรียนสูงกว่า เพื่อยืนยันว่างานวิจัยเรามีคุณภาพที่ทำให้เด็กมีผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนดีขึ้น” (อ้างแล้ว, น. 321)*
>
> *“การทำงานวิจัยจึงเป็นเรื่องน่าเบื่อเพราะไม่ตอบโจทย์เราเลย การบังคับให้ครูต้องทำส่งทุกปีทำให้สิ้นเปลืองทรัพยากร เปลืองเวลา เปลืองพลังงาน ถ้าเรามีปัญหาแล้วเราอยากไขความสงสัยด้วยการวิจัยปีนั้นเราจะทำงานสนุกมาก” (อ้างแล้ว, น. 323)*

สถานการณ์เกี่ยวกับการส่งแผนการสอนในปัจจุบันก็ไม่ต่างไปจาก 20 ปีก่อน แต่แทนที่จะเป็นเพียงส่วนหนึ่งของการส่งหลักฐานเพื่อประเมินวิทยฐานะเช่นในช่วงแรก ๆ กลับกลายเป็นส่วนหนึ่งของงานประจำของครู ดังบทสัมภาษณ์ครูที่ว่า *“ครูต้องทำส่ง ถ้าหากเขาเรียกตรวจต้องมี มีเทอมหนึ่งเราสอน 3 วิชา วิชาละ 60 คาบ รวมกันเป็น 180 คาบ แล้วต้องส่งเอกสารทั้งหมดก่อนเปิดเทอม”* (บัณฑิต ศิริรักษ์โสภณ, อ้างแล้ว, น. 319)

เอกสารจำนวนมากตามที่กล่าวข้างต้นนี้ได้กลายเป็นส่วนหนึ่งของ “ภาระครู” ที่ดึงครูออกจากห้องเรียนและทำให้ครูไม่ได้ใช้เวลาสอนอย่างเต็มที่ สถานการณ์นี้รุนแรงขึ้นเป็นลำดับภายหลังการปฏิรูป

การศึกษาภายใต้พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ที่นอกจากจะทำให้เกิดระบบวิทยฐานะขึ้นแล้ว ยังทำให้เกิด**ระบบการประกันคุณภาพการศึกษา** ซึ่งเรียกร้องให้ครูต้องผลิตเอกสารและตระเตรียมหลักฐานการดำเนินงานของโรงเรียนเพื่อให้ผู้ประเมินจากสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (สมศ.) เข้ามาตรวจเพื่อทำการประเมินโรงเรียน (Phuaphansawat, 2017) ยิ่งไปกว่านั้น เจตนารมณ์ของ พ.ร.บ. การศึกษาที่จะกระจายอำนาจสู่สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและโรงเรียนกลับไม่เป็นผล[9] แต่ได้เกิดผลในทางตรงกันข้าม กล่าวคือ โรงเรียนมีหน่วยเหนือที่จะต้องรับมอบนโยบายและส่งรายงานผลการดำเนินนโยบายเป็นจำนวนมากกว่าก่อนจะมีการปฏิรูป ทำให้ภาระในการสนองนโยบายและผลิตรายงานต่าง ๆ ของครูมีเพิ่มขึ้นในภาพรวม

อย่างไรก็ตาม พึงตระหนักว่าข้าราชการครูไทยมีภาระงานอื่น ๆ นอกจากงานสอนมาตั้งแต่ก่อนจะมีการบังคับใช้ พ.ร.บ. การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 แล้ว ครูประจำการส่วนใหญ่โดยเฉพาะในโรงเรียนขนาดเล็กต้องรับภาระที่เกี่ยวข้องกับการบริหารโรงเรียนควบคู่ไปกับการสอนในรายวิชาต่าง ๆ ที่สำคัญได้แก่งานด้านพัสดุ (ซึ่งรวมถึงการจัดซื้อจัดจ้าง) งานธุรการ งานทะเบียน งานอาคารสถานที่ งานโภชนาการ งานฝ่ายปกครองนักเรียน (ซึ่งเป็นเรื่องการควบคุมความประพฤติ) การเป็นผู้ประสานงานโครงการต่าง ๆ จากภายนอก ไม่ว่าจะเป็นนโยบายหรือโครงการจากกระทรวงศึกษาธิการ เช่น โครงการเยี่ยมบ้านนักเรียน หรือโครงการจากกระทรวงอื่น ๆ และหน่วยงานภายนอกอื่น ๆ เช่น โครงการต้านยาเสพติดของกระทรวงมหาดไทย โครงการด้านสุขภาพเด็กของกระทรวงสาธารณสุข เป็นต้น ซึ่งโครงการต่าง ๆ เหล่านี้มักเรียกร้องให้ครูต้องไปเข้าร่วมประชุม อบรมสัมมนา ซึ่งทำให้ครูต้องละทิ้งห้องเรียนของตัวเอง การสัมภาษณ์ครูในโรงเรียนขนาดกลางของ Phuaphansawat (2017) สะท้อนให้เห็นสถานการณ์งานบริหารที่เป็น “ภาระครู” ที่เริ่มรุนแรงขึ้นตั้งแต่ช่วงปี พ.ศ. 2550 เช่น ครูเคมีคนหนึ่งเล่าว่าเขาต้องผลิตเอกสารจัดซื้อจัดจ้างประมาณ 900 ชุดเพื่อใช้เบิกเงิน

---

[9] การปฏิรูปโครงสร้างกระทรวงศึกษาธิการของไทยภายใต้พ.ร.บ. การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มีต้นแบบจากการปฏิรูปการศึกษาของนิวซีแลนด์ในปี ค.ศ. 1989 และของอังกฤษในปี ค.ศ. 1988 ซึ่งมีแนวคิดสำคัญคือการเพิ่มอำนาจอิสระของโรงเรียน (School autonomy) ด้วยการลดอำนาจของสาขาของกระทรวงศึกษาธิการที่ตั้งอยู่ในท้องที่ต่าง ๆ เพื่อให้กระทรวงศึกษาธิการเปลี่ยนบทบาทจากผู้ควบคุมโรงเรียนเป็น “ผู้อำนวยความสะดวก” (facilitator) แก่โรงเรียน ซึ่งโรงเรียนก็จะถูกทำให้มีลักษณะของนิติบุคคลในรูปแบบที่คล้ายบริษัทมากขึ้น เป็นที่มาของแนวคิด “โรงเรียนนิติบุคคล” และ “คณะกรรมการสถานศึกษา” การริเริ่มให้มีสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา 200 กว่าแห่งแทนที่สำนักงานศึกษาธิการจังหวัดและศึกษาธิการภาคนั้นก็เพื่อลดการใช้อำนาจควบคุมจากส่วนกลางเหนือการตัดสินใจของโรงเรียนในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ และให้อำนาจตัดสินใจกระจายออกไปในพื้นที่ต่าง ๆ (Phuaphansawat, 2017, p. 93-97) แนวคิดดั้งเดิมนั้นต้องการให้อำนาจตัดสินใจของสำนักงานเขตพื้นที่มีความเบ็ดเสร็จมากที่สุด ไม่ใช่กลายเป็นสาขาของกระทรวงศึกษาธิการเหมือนเช่นในทุกวันนี้ นอกจากนี้ยังยึดเอาแนวทางปฏิรูปการจัดสรรงบประมาณของนิวซีแลนด์ จากเดิมที่จัดสรรแยกหมวด Line-item เปลี่ยนเป็น Bulk-funding เพื่อให้โรงเรียนมีอิสระในการใช้งบประมาณมากขึ้น ซึ่งใน พ.ร.บ. การศึกษาฯ ก็ได้กำหนดให้โรงเรียนได้รับงบอุดหนุนเป็นรายหัวเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ข้อนี้ (ibid.) อย่างไรก็ตาม ดูเหมือนว่าพัฒนาการที่เกิดขึ้นต่อมาหลังจาก พ.ร.บ. การศึกษาฯ ถูกบังคับใช้ ซึ่งรวมถึงการตรากฎหมายแม่บทฉบับอื่น ๆ รวมทั้งกฎหมายลำดับรอง ได้สะท้อนให้เห็นว่าการปฏิรูปโครงสร้างกระทรวงศึกษาธิการให้กระจายอำนาจสู่เขตพื้นที่และบทบาทของกระทรวงให้เป็น “ผู้อำนวยความสะดวก” แก่โรงเรียน รวมทั้งการยกเลิกการจัดสรรงบแยกหมวดและเพิ่มอำนาจอิสระในการตัดสินใจแก่โรงเรียน ล้วนไม่ประสบผลสำเร็จ แต่ยิ่งกลับส่งผลให้เกิดลำดับชั้นการบังคับบัญชาที่ยาวขึ้น และมีคณะกรรมการในระดับเหนือโรงเรียนที่เข้ามามีบทบาทในการตัดสินใจเกี่ยวกับการบริหารของโรงเรียนจำนวนเพิ่มเป็นทวีคูณกว่าก่อนการปฏิรูป

งบประมาณ 200,000 บาท ซึ่งในการทำกิจกรรมนี้ให้สำเร็จในแต่ละวัน เขาต้องใช้เวลาว่างนอกเวลางาน รวมทั้งพักกลางวัน บางวันแทบไม่ได้นอน ซึ่งครูท่านนี้ตั้งข้อสังเกตว่า สิ่งที่แตกต่างไปจากก่อนการปฏิรูปคือความยาวและเยิ่นเย้อของเอกสารแต่ละฉบับและจำนวนผู้คนที่เขาต้องไปพบและ “ล่าลายเซ็น” (ibid, p. 155-159)

ข้อมูลเหล่านี้นำไปสู่ข้อสังเกต 4 ประการ ประการแรก “ภาระครู” ที่กำลังพูดถึงอยู่ในปัจจุบันนั้นเป็นปัญหามานานแล้วตราบเท่าที่ครูมีสถานะเป็นข้าราชการหรือตัวแทนผู้ใช้อำนาจรัฐที่สามารถเข้าถึงประชากรเด็กและเยาวชนในพื้นที่ไกลปืนเที่ยงได้อย่างใกล้ชิดมากกว่าข้าราชการกระทรวงมหาดไทย จึงไม่น่าแปลกใจที่งานด้านการควบคุมความประพฤติหรืองานฝ่ายปกครองเป็นภาระงานอย่างหนึ่งของครูที่อยู่คู่กับโรงเรียนไทยมาโดยตลอด และข้าราชการครูนี้เองที่ต้องทำงานแทนเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองในหลาย ๆ โอกาส เช่น การเป็นเจ้าหน้าที่ประจำคูหาเลือกตั้ง การเป็นตัวกลางระหว่างเจ้าหน้าที่ตำรวจกับเด็กและผู้ปกครองเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง ประการที่สอง แม้แต่ครูในโรงเรียนขนาดกลาง ซึ่งสถานการณ์น่าจะดีกว่าโรงเรียนขนาดเล็กก็ไม่เคยได้สอนอย่างเต็มที่ และมีครูน้อยคนที่ไม่ต้องรับภาระด้านการบริหารเลย ซึ่งผู้ที่ปฏิเสธไม่รับภาระเหล่านี้ก็มักไม่ได้รับความดีความชอบ และผลการประเมินในเชิงบวกจากผู้อำนวยการโรงเรียน ได้กลายมาเป็นบุคคลที่มีอำนาจเหนือครูมากขึ้นอย่างมีนัยสำคัญภายใต้ระบบวิทยฐานะ เพราะด่านแรกของการประเมินวิทยฐานะคือการได้รับความเห็นชอบและการสนับสนุนจากผู้อำนวยการโรงเรียน ประการที่สาม จะเห็นได้ว่า ภาระครูเพิ่งจะทวีความรุนแรงขึ้นหลังจากการปฏิรูปการศึกษาปี 2542 ทั้งในด้านภาระงานบริหารของโรงเรียน (เนื่องจากโครงสร้างของกระทรวงศึกษาธิการมีความรวมศูนย์แต่มีลักษณะเป็นเบี้ยหัวแตกมากขึ้น มีคณะกรรมการและหน่วยงานที่ใช้อำนาจกำกับดูแลและควบคุมโรงเรียนหลายคณะมากกว่าเดิม) และภาระการจัดทำเอกสารเพื่อเข้ารับการประเมินวิทยฐานะ รวมทั้งเอกสารเพื่อการประกันคุณภาพโรงเรียนหรือการตอบสนองตัวชี้วัดต่าง ๆ ประการสุดท้าย ภาระงานครูในปัจจุบัน เป็นปัญหาที่เป็นผลสืบเนื่องจากปัญหาเชิงโครงสร้างของกระทรวงศึกษาธิการ ที่ล้มเหลวในการกระจายอำนาจตัดสินใจสู่เขตพื้นที่และโรงเรียนตามเจตนารมณ์ของพ.ร.บ. การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ทำให้ครูยังคงต้องมีภาระในการสนองนโยบายและรายงานผลดำเนินการต่อหน่วยงาน “ต้นสังกัด” ไม่ต่างจากก่อนปฏิรูป

ภาระครูดังที่กล่าวมานี้เชื่อมโยงกับปัญหาอื่น ๆ อีกหลายประการ เช่น การที่โรงเรียนต้องจัดจ้างบุคลากรด้วยเงินนอกงบประมาณ ซึ่งทำให้เกิด “ครูอัตราจ้าง” ที่ได้รับค่าจ้างต่ำกว่าข้าราชการครูหรือแม้กระทั่งต่ำกว่าค่าแรงขั้นต่ำ ดังเช่นกรณีโรงเรียนขนาดเล็กในจังหวัดกาฬสินธุ์ประกาศรับสมัครครูอัตราจ้างวิชาภาษาอังกฤษด้วยอัตราเงินเดือน 5,000 บาท ในปีพ.ศ. 2565 หรือกรณีโรงเรียนในจังหวัดนครราชสีมาประกาศรับสมัครครูอัตราจ้างวิชาภาษาไทยด้วยอัตราเงินเดือน 2,500 บาท เมื่อปี พ.ศ. 2560 (ภิญญพันธุ์ พจนะลาวัลย์, 2567, น. 141) การที่โรงเรียนต้องขวนขวายระดมทุนเพื่อมาจัดจ้างครูและบุคลากรเพราะภาระงานของครูประจำการมากเกินกว่าที่ครูและบุคลากรที่ได้รับการจัดสรรมาตามสูตรอัตรากำลังจะจัดการได้หมดนี้ (โปรดดูรายละเอียดเกี่ยวกับอัตรากำลังและเกณฑ์ภาระงานในหัวข้อที่ 2.3 และ 2.4) ทำให้ผู้อำนวยการ

โรงเรียนโดยเฉพาะในโรงเรียนขนาดเล็กต้องมุ่งบริหารงบประมาณเพื่อความอยู่รอดมากกว่าบริหารวิชาการเพื่อพัฒนาโรงเรียน (รัตนา แซ่เล้า และคณะ, 2563) กล่าวได้ว่าปัญหาภาระงานครูมีส่วนซ้ำเติมปัญหาความเหลื่อมล้ำด้านการจัดสรรทรัพยากรระหว่างโรงเรียนขนาดต่าง ๆ ในสังกัด สพฐ.

นอกจากครูอัตราจ้างแล้ว ทรัพยากรบุคคลที่จะเข้ามาช่วยแบ่งเบาภาระครูในโรงเรียนยังมีบุคลากรทางการศึกษาอื่น ๆ ที่มีตำแหน่งที่เรียกชื่ออย่างอื่นตามที่ ก.ค.ศ. กำหนด ภายใต้มาตรา 38 ค.(2) ของพ.ร.บ. ระเบียบข้าราชการครูฯ[10] เช่น เจ้าพนักงานธุรการ ครูพี่เลี้ยง นักวิชาการเงินและบัญชี นักวิชาการพัสดุ นักการภารโรง เจ้าพนักงานรักษาความปลอดภัย (ซึ่งจะอภิปรายเพิ่มเติมในหัวข้อที่ 2.5) ตารางด้านล่างแสดงให้เห็นจำนวนข้าราชการบุคลากรทางการศึกษาอื่น ๆ ที่อยู่ในสังกัด สพฐ. ณ ภาคเรียนที่ 1 ปีการศึกษา 2567 จะเห็นได้ว่า มีตำแหน่งที่เป็นงานธุรการ (เจ้าพนักงานธุรการ พนักงานธุรการ และเจ้าหน้าที่บริหารงานธุรการ) รวมทั้งสิ้นเพียง 711 คน ซึ่งสันนิษฐานว่าส่วนหนึ่งน่าจะปฏิบัติงานอยู่ในสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาหรือหน่วยงานในสังกัด สพฐ. ที่ไม่ใช่โรงเรียน สะท้อนว่าโรงเรียนสังกัด สพฐ. ทั้งหมด 29,152 แห่ง ส่วนใหญ่ไม่ได้รับจัดสรรข้าราชการบุคลากรทางการศึกษาสายสนับสนุน

[10] มาตรา 38 ของพ.ร.บ. ระเบียบข้าราชการครูฯ กำหนดให้มีตำแหน่งครูและบุคลากรทางการศึกษาทั้งหมด 3 ประเภท ได้แก่ ตำแหน่งซึ่งมีหน้าที่เป็นผู้สอนในหน่วยงานการศึกษา ตำแหน่งผู้บริหารสถานศึกษาและผู้บริหารการศึกษา และตำแหน่งบุคลากรทางการศึกษาอื่น ซึ่งแบ่งออกเป็น 2 กลุ่มใหญ่ กลุ่มแรกได้แก่ ตำแหน่งซึ่งมีหน้าที่เป็นผู้สอนในหน่วยงานการศึกษา ประกอบด้วย 6 ตำแหน่ง คือ ครูผู้ช่วย ครู อาจารย์ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ รองศาสตราจารย์ ศาสตราจารย์ กลุ่มที่สองได้แก่ ตำแหน่งบุคลากรทางการศึกษาอื่น ๆ ประกอบด้วย ศึกษานิเทศก์ และตำแหน่งที่เรียกชื่ออย่างอื่นตามที่ ก.ค.ศ. กำหนด

ตารางที่ 2 ตำแหน่งครูและบุคลากรทางการศึกษาอื่น ๆ (บางส่วน)สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ประจำปีการศึกษา 1/2567

ตำแหน่งงาน	จำนวนครูและบุคลากรทางการศึกษา (คน)
ครูผู้ช่วย	100,240
ครู	238,027
อาจารย์	1
รองผู้อำนวยการสถานศึกษา	6,193
ผู้อำนวยการสถานศึกษา	23,668
บุคลากรทางการศึกษา	465
ครูพิเศษ	10
ครูพี่เลี้ยง	1,505
ครูการศึกษาพิเศษ	3
ครูชาวต่างประเทศ	10
ครูผู้ทรงคุณค่าแห่งแผ่นดิน	249
พี่เลี้ยง	1,171
พนักงานรักษาความปลอดภัย	345
นักการภารโรง	11,456
เจ้าพนักงานธุรการ	408
พนักงานธุรการ	301
เจ้าหน้าที่บริหารงานธุรการ	2
อื่น ๆ	22,053
รวม	**406,107**

ที่มา: ระบบศูนย์บริการแลกเปลี่ยนข้อมูลการศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ

อย่างไรก็ตาม ปัจจุบัน สพฐ. มีการจ้างบุคลากรครูธุรการและนักการภารโรงในลักษณะลูกจ้างชั่วคราวหรืออัตราจ้างโดยใช้เงินงบประมาณแผ่นดิน (งบกลาง) จากเอกสารแนบท้ายหนังสือด่วนที่สุดที่ศธ.04009/ว5581 เรื่องการจัดสรรอัตราจ้างผู้ปฏิบัติงานให้ราชการ ปีงบประมาณ 2568 ลงวันที่ 10 กันยายน 2567 ในบัญชีจัดสรรธุรการโรงเรียน สังกัด สพฐ. ประจำปีงบประมาณ 2568 ระบุว่ามีธุรการโรงเรียนอัตราจ้างที่รับเงินเดือน 15,000 บาทอยู่แล้ว 8,621 อัตรา และจะดำเนินการจัดสรรเพิ่ม 1,036 อัตรา และจะมีการจัดสรรอัตราจ้างธุรการโรงเรียนด้วยเงินเดือน 9,000 บาท อีก 12,605 อัตรา การตัดสินใจจัดสรรตำแหน่งอัตราจ้างให้แต่ละเขตพื้นที่จะเป็นไปตามดุลพินิจของ สพฐ. โดยโรงเรียนยื่นเสนอขอมาและสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาทำการอนุมัติก่อนจะเสนอให้ สพฐ. พิจารณา ส่วนธุรการโรงเรียนอัตราจ้างมีการรวมตัวกันเป็นสมาพันธ์เจ้าหน้าที่ธุรการโรงเรียนแห่งประเทศไทยที่คอยเคลื่อนไหวปกป้องผลประโยชน์ของสมาชิก โดยในวันที่ 18 ตุลาคม 2567 สมาพันธ์ฯ ได้ออกแถลงการณ์นัดหมายขับเคลื่อนเพื่อเข้าพบรัฐมนตรี ศธ. เนื่องจากการเปลี่ยนลักษณะการจ้างจากลูกจ้างชั่วคราว (อัตราเงินเดือน 15,000 บาท) มาเป็นจ้างเหมาบริการ (อัตราเงินเดือน 9,000 บาท) จะส่งผลกระทบให้ธุรการโรงเรียนอัตราจ้างถูกตัดสิทธิประกันสังคม เสียผลประโยชน์และมีความมั่นคงในอาชีพลดลง (เฟสบุ๊คเพจสมาพันธ์เจ้าหน้าที่ธุรการโรงเรียนแห่งประเทศไทย, 2567)

ในด้านการรวมตัวกันเป็นกลุ่มผลประโยชน์ของครูเพื่อผลักดันและต่อรองนโยบาย แม้ว่าข้าราชการครูจะมีจำนวนกว่าสามแสนคน แต่วรรณกรรมบ่งชี้ว่าพลังทางการเมืองของครูในการปฏิรูปหรือเปลี่ยนแปลงระบบการศึกษานั้นมีต่ำ ชัยชาญ ปรางค์ประทานพร (2567) แสดงให้เห็นว่าครูเคยเป็นกลุ่มที่นำการปฏิรูปการศึกษาในช่วงปี พ.ศ. 2516 แต่ว่าล้มเหลว เขาชี้ให้เห็นว่า ครูส่วนใหญ่ก่อนการปฏิรูปการศึกษาปี 2542 เป็นผู้มีสถานะทางสังคมไม่สูง และเห็นแก่ปากท้องของตนเองมากกว่าการผลักดันอุดมการณ์ทางวิชาชีพ และการรวมกลุ่มเพื่อปกป้องผลประโยชน์ก็ไม่ปรากฏชัดเจนเท่ากับกลุ่มของผู้บริหารการศึกษา ซึ่งมีประวัติการรวมกลุ่มเพื่อต่อรองผลประโยชน์ชัดเจนมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2514 ชัยชาญเขียนว่า “การรวมกลุ่มในทางวิชาการ (ของครู) จึงไม่แน่นอนนักว่าจะปรับปรุงคุณภาพการศึกษาได้ ตราบใดก็ตามที่ครูยังมีหนี้สินมากและมีระดับเงินเดือนต่ำ ถูกกล่อมเกลาให้พอใจกับสถานภาพที่ตนเป็นอยู่...การแสดงพลังของครูจะ “จุดติด” ก็ต่อเมื่อเกี่ยวข้องกับปัญหาปากท้องเท่านั้น” (ชัยชาญ ปรางค์ประทานพร, 2567, น. 12, 14)

อีกสาเหตุหนึ่งที่ทำให้ครูไม่สามารถต้านทานนโยบายที่ไม่ได้นำไปสู่ประโยชน์แก่ผู้เรียนก็เป็นเพราะครูเองเป็นผู้ได้รับประโยชน์ด้าน “ปากท้อง” จากนโยบายเหล่านั้น จากที่ผ่านมาจะเห็นได้ว่า การรวมตัวกันของครูเพื่อปกป้องผลประโยชน์ของตนนั้นมีส่วนสำคัญที่ทำให้การปฏิรูปการศึกษาตามเจตนารมณ์ของ พ.ร.บ. การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ไม่เป็นผลสำเร็จ เช่น การเคลื่อนไหวของครูเพื่อคัดค้านการโอนย้ายโรงเรียนไปสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในช่วงปี พ.ศ. 2547 – 48 ทำให้ปัจจุบันการกระจายอำนาจด้านการศึกษาจาก สพฐ. สู่ อปท. ยังไม่เป็นผลสำเร็จ หรือการที่ครูมัธยมศึกษาไม่พอใจที่ต้องถูกบริหารบุคคลโดยสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาร่วมกับครูประถมศึกษา จนนำไปสู่การแยกสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาออกเป็นสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษา และสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา ซึ่งทำให้โครงสร้างของ สพฐ. มี

ลักษณะ “อุ้ยอ้าย” มากกว่าโมเดลที่ถูกกำหนดโดย พ.ร.บ. การศึกษาฯ และสุดท้ายในเรื่องของ “ภาระครู” นั้นจะเห็นได้ว่า การที่ครูมีภาระมากกว่าในอดีตส่วนหนึ่งก็เป็นไปเพื่อรายได้ที่เพิ่มขึ้นในรูปของวิทยฐานะ ทำให้ในด้านหนึ่งครูก็ “สมยอม” กับสภาวะที่เป็นอยู่เพราะสุดท้ายแล้วก็เป็นผู้ได้ประโยชน์ด้านปากท้องจากระบบที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน และกลายมาเป็น “พลังฝ่ายอนุรักษ์นิยม” ที่ฉุดรั้งการปฏิรูปเสียเอง

อย่างไรก็ตาม หลังการปฏิรูปการศึกษาก็ได้มีการรวมตัวทางวิชาชีพของครูที่มุ่งเน้นไปที่ประโยชน์ของผู้เรียนที่เข้มแข็งขึ้น โดยเฉพาะในโลกดิจิทัล เช่น การเกิดขึ้นของเครือข่าย “ครูขอสอน” และ “ก่อการครู” ที่พยายามขับเคลื่อนวาระการคืนครูสู่ห้องเรียนโดยครูรุ่นใหม่อายุน้อย รวมทั้ง “Inskru-พื้นที่แบ่งปันไอเดียการสอน” (ภิญญพันธุ์ พจนะลาวัลย์, 2567, น.149-150; พิสิษฏ์ นาสี และคณะ, 2568) กลุ่มเหล่านี้เริ่มแสดงพลังทางการเมืองมากขึ้นเรื่อย ๆ โดยมียุทธการสำคัญคือการสร้างกระแสข้อเรียกร้องบนโลกออนไลน์ และคอย “เลี้ยงประเด็น” ให้สังคมสนใจไปเรื่อย ๆ ซึ่งเป็นวิธีการที่แตกต่างจากการรวมกลุ่มของผู้บริหารโรงเรียนในแบบดั้งเดิม ที่มุ่งรักษาผลประโยชน์ด้าน “ปากท้อง” และ “การผันงบประมาณ” โดยมียุทธการสำคัญคือการแทรกซึมเข้าไปในพื้นที่การเมืองระดับชาติ หรือคณะกรรมการระดับชาติต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็น ก.ค.ศ. หรือคณะกรรมการอื่น ๆ

พึงตระหนักว่า สิ่งที่กลุ่มผลประโยชน์ของผู้บริหารโรงเรียนผลักดันอาจขัดแย้งกับผลประโยชน์ของครูและผู้เรียนได้ เพราะถึงแม้ว่าผู้บริหารโรงเรียนทุกคนล้วนเคยเป็นครูมาก่อน แต่เมื่อเข้าสู่ตำแหน่งผู้บริหารโรงเรียนแล้วก็จะอยู่ในสถานะที่ขัดแย้งในเชิงผลประโยชน์กับครู และไม่ได้มีความสัมพันธ์ในแบบเพื่อนร่วมวิชาชีพ (collegial relationship) กับครูเพียงด้านเดียวอีกต่อไป เนื่องจากว่าโครงสร้างภาระงานของครูมีภาระด้านการบริหารโรงเรียนและโครงการต่าง ๆ ของโรงเรียนด้วย ทำให้ครูจะต้องตกอยู่ในสถานะผู้ใต้บังคับบัญชาและกลายเป็น “มือไม้” ของผู้อำนวยการโรงเรียน ซึ่งภายใต้ระบบวิทยฐานะและการประกันคุณภาพ ครูในฐานะผู้ใต้บังคับบัญชาของผู้อำนวยการโรงเรียนหลายคนต้องมีภาระจัดทำเอกสารเพื่อการประเมินวิทยฐานะของผู้อำนวยการโรงเรียน และการประเมินคุณภาพโรงเรียน ซึ่งเป็นการทำเพื่อผลประโยชน์ส่วนตนของผู้อำนวยการโรงเรียน (Phuaphansawat, 2017) ในขณะเดียวกัน โครงสร้างที่อุ้ยอ้าย มีคณะกรรมการหลายชุดเข้ามามีส่วนตัดสินใจในเรื่องของโรงเรียน ซึ่งไม่เป็นผลดีต่ออำนาจอิสระของโรงเรียนนั้นในด้านหนึ่งกลับเอื้อประโยชน์แก่ผู้อำนวยการโรงเรียนเพราะเปิดช่องทางให้สามารถใช้อำนาจได้ในหลากหลายเวทีขึ้น แต่ไม่เป็นประโยชน์ต่อครูและผู้เรียน

สถานการณ์ภาระครูในโรงเรียนขนาดเล็ก

ภาระครูในโรงเรียนขนาดเล็กเป็นปัญหาในระดับรุนแรงและเป็นปัจจัยสำคัญที่ค้ำจุนความเหลื่อมล้ำระหว่างโรงเรียนขนาดเล็กและโรงเรียนขนาดกลางขึ้นไป โรงเรียนขนาดเล็กในที่นี้หมายถึง โรงเรียนสังกัด สพฐ. ที่มีนักเรียน 120 คนลงมา ในปีการศึกษา 2566 มีจำนวนโรงเรียนขนาดเล็กระดับประถมศึกษา 13,617

โรงเรียน และระดับมัธยมศึกษา 825 โรงเรียน (ศูนย์บริการวิชาการเศรษฐศาสตร์ คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2567, น. 25) ซึ่งคิดเป็นครึ่งหนึ่งของโรงเรียนทั้งหมดในสังกัด สพฐ. (29,152 โรงเรียน) โรงเรียนขนาดเล็กมีจำนวนเพิ่มขึ้นกว่าอดีต เพราะอัตราการเกิดของเด็กในประเทศลดลง นอกจากนี้ โอกาสทางเศรษฐกิจที่กระจุกตัวมากขึ้นอยู่ในบางพื้นที่ที่เป็นเขตเมือง ทำให้ประชากรเด็กในพื้นที่ห่างไกลที่ด้อยโอกาสทางเศรษฐกิจมีจำนวนเบาบางลง (ณัฐกุล รุณผาบ, 2557, น. 306-7) กลุ่มประชากรที่ยังคงอยู่ในพื้นที่ที่ด้อยโอกาสทางเศรษฐกิจเหล่านั้นมักไม่มีทางเลือกทางการศึกษาอื่น ๆ สำหรับบุตรหลานนอกจากโรงเรียนขนาดเล็กในชุมชน (อ้างแล้ว, น. 309) [11]

การศึกษาของศูนย์วิจัยนโยบายเด็กและครอบครัว (คิด for คิดส์) ในปี พ.ศ. 2566 พบว่า โรงเรียนขนาดเล็กประสบปัญหาขาดครูถึง 83.9% ในขณะที่โรงเรียนที่มีนักเรียน 121 คนขึ้นไป (โรงเรียนขนาดกลางขึ้นไป) ประสบปัญหาขาดครูเพียง 53.5% และยังพบว่า โรงเรียนขนาดเล็กมีความต้องการครูเฉลี่ยถึง 9.7 คน เพื่อดูแลนักเรียน 100 คน ในขณะที่โรงเรียนขนาดกลางขึ้นไป ต้องการครูเพียง 5.3 คนต่อนักเรียน 100 คน (กษิดิ์เดช คำพุช, 2566) ในทำนองเดียวกัน ในงานวิจัยของศูนย์บริการวิชาการเศรษฐศาสตร์ (ERTC) คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (2567, น. 63) **ผู้ตอบแบบสอบถามจากโรงเรียนขนาดเล็กในพื้นที่กันดารห่างไกล จำนวน 989 โรงเรียน ในช่วงภาคเรียนที่ 2 ปีการศึกษา 2566 เห็นว่า การที่ครูมีภาระงานนอกเหนือจากการสอน/การทิ้งห้องเรียนไปอบรม ประชุม สัมมนา เป็นสภาพปัญหาที่ส่งผลต่อการทำงานของโรงเรียนในระดับมากที่สุด มีจำนวน 342 คนจาก 996 คน (34%)** ซึ่งเป็นสัดส่วนที่มากกว่าสภาพปัญหาอื่น ๆ ไม่ว่าจะเป็นงบประมาณไม่เพียงพอ (310 คนจาก 996 คน หรือ 31%) หรือสื่อการเรียนการสอนไม่เพียงพอ (204 คนจาก 996 คน หรือ 20%) ซึ่งสอดคล้องกับ**จำนวนผู้ตอบแบบสอบถามที่มองว่าการจ้างบุคลากรในลักษณะจ้างเหมาบริการ/รายชั่วโมง/รายครั้ง เช่น ครูล่าม ธุรการ ภารโรง และวิทยากรบุคคลภายนอก มีความสำคัญสูงสุดต่อการแก้ปัญหาและพัฒนาโรงเรียน มีจำนวน 372 คนจาก 996 คน (37%) ซึ่งคิดเป็นสัดส่วนสูงที่สุด**ในบรรดาวิธีการแก้ปัญหาแบบอื่น ๆ เช่น การจัดหาสื่อ อุปกรณ์การเรียนการสอน และวัสดุ ที่จำเป็นเพียงพอต่อการจัดกิจกรรมการเรียนรู้ (มีผู้ตอบแบบสอบถามที่มองว่ามีความสำคัญสูงสุด 346 คนจาก 996 คน (34%) ข้อมูลเหล่านี้สะท้อนให้เห็นระดับความรุนแรงและเร่งด่วนของปัญหาภาระครูในโรงเรียนขนาดเล็ก และความสำคัญของการลดภาระครูในฐานะปัจจัยลดความเหลื่อมล้ำระหว่างโรงเรียนขนาดเล็กและโรงเรียนที่มีขนาดใหญ่กว่า

---

[11] สำหรับบริบทด้านอื่น ๆ ของโรงเรียนขนาดเล็ก โรงเรียนขนาดเล็กได้รับการจัดสรรงบประมาณแบบเงินอุดหนุนรายหัวจาก สพฐ. ดังนี้ (ศูนย์บริการวิชาการเศรษฐศาสตร์ คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2567, น. 25) (ก) เงินอุดหนุน 5 รายการ ตามอัตราในคู่มือแนวทางการดาเนินงานตามโครงการสนับสนุนค่าใช้จ่ายในการจัดการศึกษาตั้งแต่ระดับอนุบาลจนจบการศึกษาขั้นพื้นฐานปีงบประมาณ พ.ศ. 2566 และ (ข) เงินอุดหนุนรายหัวเพิ่มเติม Top up ดังนี้

- โรงเรียนประถมศึกษาที่มีนักเรียนน้อยกว่า 120 คน ได้รับเพิ่ม 500 บาท/คน/ปี
- โรงเรียนมัธยมศึกษาที่มีนักเรียนน้อยกว่า 300 คน ได้รับเพิ่ม 1,000 บาท/คน/ปี
- โรงเรียนขยายโอกาสทางการศึกษาที่มีนักเรียนน้อยกว่า 300 คน ได้รับเพิ่ม 1,000 บาท/คน/ปี เฉพาะนักเรียนมัธยมศึกษาตอนต้น

การสำรวจของศูนย์บริการวิชาการเศรษฐศาสตร์ (ERTC) คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (2567) พบว่า หากพิจารณาเฉพาะข้าราชการครูในโรงเรียนขนาดเล็กในพื้นที่กันดารห่างไกล ไม่รวมผู้อำนวยการและครูอัตราจ้าง จะมีสัดส่วนครูต่อชั้นเรียน คิดเป็น 0.62 หรือครู 1 คนต้องสอนชั้นเรียนมากเกือบถึง 2 ชั้นเรียน สอดคล้องกับข้อมูลที่ว่า **โรงเรียนร้อยละ 73 ต้องทำการสอนแบบคละชั้น** ครูมีอายุงานที่โรงเรียนปัจจุบัน ประมาณ 4.5 ปี และมีครูที่จะขอย้าย 8.7% ของครูทั้งหมดในโรงเรียน โรงเรียน 19.4% ไม่มีผู้อำนวยการ นั่นหมายความว่าครูในโรงเรียนเหล่านี้จะต้องแบกรับภาระการบริหารโรงเรียนกันเองทั้งหมด **ครูในโรงเรียนขนาดเล็กในพื้นที่กันดารห่างไกลมีจำนวนคาบสอนจริง คิดเป็น 23.5 คาบต่อสัปดาห์** (สพฐ. กำหนดภาระงานสอนขั้นต่ำที่ 12 ชั่วโมงต่อสัปดาห์) และมีจำนวนชั่วโมงทำงานอื่นในเวลาราชการ ที่ไม่ใช่การสอนอีกประมาณ 6 ชั่วโมงต่อสัปดาห์ (ซึ่งน่าจะต่ำกว่าความเป็นจริง เพราะ สพฐ. กำหนดภาระงานอื่น ๆ ที่ไม่ใช่การสอนขั้นต่ำที่ 8 ชั่วโมงต่อสัปดาห์) ครูยังมีการทำงานในช่วงเวลานอกราชการ ราว 25.7 ชั่วโมงต่อภาคเรียน หรือเดือนละ 6.5 ชั่วโมง นอกจากนี้ผลจากการเยี่ยมสังเกตการณ์ระหว่างภาคเรียนพบว่า มีครูที่ไม่อยู่ในโรงเรียน 9% และครูที่ไม่อยู่ในห้องเรียนและไม่ได้ทำการสอนช่วงการตรวจเยี่ยม 7.1%

สาเหตุที่ทำให้ครูในโรงเรียนขนาดเล็กไม่เพียงพอ สรุปได้ดังนี้ ประการแรก โครงสร้างการบริหารจัดการโรงเรียนขนาดเล็กเหมือนกับโรงเรียนขนาดกลาง ใหญ่ และใหญ่พิเศษ กล่าวคือ แบ่งเป็น 4 ด้าน ได้แก่ วิชาการ บริหารบุคคล บริหารทั่วไป และงบประมาณ และจำนวนโครงการจากต้นสังกัดที่เข้าไปในโรงเรียนขนาดเล็กก็มีจำนวนไม่ต่างกัน อย่างไรก็ตาม การจัดสรรบุคลากรกลับแปรผันตามสูตรอัตรากำลังที่ใช้จำนวนนักเรียนเป็นตัวแปรหลัก (โปรดดูรายละเอียดในหัวข้อที่ 2) ทำให้เกิดผลในทางปฏิบัติที่โรงเรียนประถมศึกษา ก. ซึ่งมีครูจำนวน 100 คน มีโครงสร้างการบริหารโรงเรียนเหมือนกับโรงเรียนประถมศึกษา ข. ที่มีครูจำนวน 6 คน เช่น นั่นหมายความว่า ภาระด้านการบริหารโรงเรียนและโครงการต่าง ๆ ของโรงเรียนประถมศึกษา ก. จะสามารถถูกกระจายให้ครู 100 คน ในขณะที่ภาระด้านการบริหารโรงเรียนและโครงการต่าง ๆ ของโรงเรียนประถมศึกษา ข. จะสามารถถูกกระจายให้ครูเพียง 6 คน

ประการที่สอง ในทำนองเดียวกับโครงสร้างโรงเรียน โรงเรียนขนาดเล็กต้องส่งมอบบริการด้านหลักสูตรภายใต้โครงสร้างการเรียนการสอนที่ไม่ต่างจากโรงเรียนขนาดอื่น ๆ ประเด็นที่เป็นปัญหาเด่นชัดที่สุด ได้แก่ การมีครูครบ 8 สาระการเรียนรู้และการมีครูครบทุกระดับชั้น แทบจะเป็นไปไม่ได้ในโรงเรียนขนาดเล็ก เช่น โรงเรียนประถมศึกษา ข. มีครู 6 คน เป็นครูภาษาไทย 2 คน คณิตศาสตร์ 2 คน ครูวิทยาศาสตร์ 1 คน ครูพลศึกษา 1 คน ครูเหล่านี้ต้องสอนนักเรียนหลายชั้นเรียน อาจต้องคละชั้นเรียนเพื่อบริหารจัดการเวลา ครูวิทยาศาสตร์ต้องสอน ป. 1 ถึง ป. 6 เป็นต้น และอาจต้องสอนในสาระการเรียนรู้อื่นที่ไม่ใช่สาขาที่ตนถนัดด้วย เช่น สังคมศึกษา ซึ่งโรงเรียนไม่มีครูที่จบสาขานี้โดยตรงเลย การต้องสอนในรายวิชาที่ไม่ได้ถนัดย่อมต้องทำให้ครูต้องศึกษาเพิ่มเติมและนับว่าเป็น “ภาระ” ด้วย ส่วนโรงเรียนประถมศึกษา ก. มีครู 100 คน แม้จะมีครูในบางสาระการเรียนรู้จำนวนน้อยกว่าสาระอื่น แต่มีความยืดหยุ่นที่จะเกลี่ยภาระงานด้านอื่นให้ครูในสาระวิชาที่

ขาดแคลนได้ อีกทั้งโรงเรียน ก. ยังน่าจะมีงบประมาณเพื่อจัดจ้างครูอัตราจ้างได้มากกว่าโรงเรียน ข. ซึ่งมีต้นทุนการบริหารโรงเรียนเฉลี่ยต่อหัวที่สูงกว่า[12]

ประการที่สาม แรงจูงใจของครูรวมทั้งผู้บริหารที่จะทำงานอยู่ในโรงเรียนขนาดเล็กมีต่ำ อัตราการย้ายออกสูง เนื่องจากภาระงานหนัก และความไม่พร้อมในทุก ๆ ด้าน มีน้อยกรณีที่ครูจะต้องการย้ายเข้าโรงเรียนขนาดเล็กเพื่อกลับภูมิลำเนา การศึกษาของณัฐกุล รุณผาบ (2557) พบว่า การยุบควบรวมโรงเรียนขนาดเล็กส่งผลกระทบเชิงบวกแก่ครูและผู้อำนวยการโรงเรียน ครูมีความพึงพอใจที่ได้ย้ายไปอยู่โรงเรียนขนาดใหญ่กว่า ภาระงานลดลง มีกำลังใจสอน ไม่เงียบเหงา และมีเวลาทำผลงานเพื่อเลื่อนวิทยฐานะ อย่างไรก็ตาม ผู้ได้รับผลกระทบเชิงลบจากการยุบควบรวมโรงเรียนกลับเป็นเด็กนักเรียนและชุมชนซึ่งมีความสูญเสียทั้งด้านสังคมและเศรษฐกิจ ผลการศึกษานี้สะท้อนว่า **ผลประโยชน์ส่วนตัวของครูไม่ได้สอดคล้องกับผลประโยชน์ของผู้เรียนโดยเฉพาะกลุ่มที่ด้อยโอกาสเสมอไป**[13]

2.3 ผลการสำรวจพลวัตนโยบายลดภาระครูจากอดีตถึงปัจจุบัน (พ.ศ. 2552 – 2567)

จากที่กล่าวไปในหัวข้อที่ 1 จะเห็นได้ว่า “ภาระครู” เป็นปัญหาเฉพาะของข้าราชการครู และ “นโยบายลดภาระครู” มุ่งเปลี่ยนสภาพการทำงานของข้าราชการครูในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (สพฐ.) จำนวนสามแสนกว่าคนเป็นหลัก กลุ่มเป้าหมายของนโยบายนี้จึงไม่รวมครูโรงเรียนเอกชน ซึ่งเผชิญกับสภาพปัญหาที่แตกต่างออกไป โดยหลัก ๆ ปัญหาของครูเอกชนคือปัญหาด้านสวัสดิการและความไม่มั่นคงในอาชีพ ทำให้ผู้มีใบประกอบวิชาชีพครูส่วนใหญ่ต้องการจะสอบบรรจุเป็นข้าราชการ ซึ่งนำไปสู่ปัญหาความขาดแคลนครูในการจัดการศึกษาของภาคเอกชน (องค์วิภา มุตะพัฒน์ และวลัยพร ศิริภิรมย์, 2016, น. 148)

ด้วยความที่ข้าราชการครูเป็นกลุ่มก้อนทางการเมืองที่ใหญ่ พรรคการเมืองต่าง ๆ จึงมัก “ขาย” นโยบายที่มุ่งสนองผลประโยชน์ของข้าราชการครู โดยเฉพาะนโยบายด้านปากท้อง ที่เห็นได้ชัดเจนคือนโยบายพักชำระหนี้ครู ซึ่งมีมาอย่างต่อเนื่อง แต่นโยบายลักษณะนี้เป็นนโยบายที่หวังผลทางการเมืองระยะสั้นที่ไม่ช่วยให้เกิดการแก้ปัญหาการศึกษาที่ต้นเหตุ หรืออาจจะส่งผลกระทบเชิงลบต่อภาระงบประมาณของประเทศในระยะยาวด้วย ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดเจน ได้แก่ นโยบายเงินวิทยฐานะ “สองเด้ง” ของ พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร ที่

---

[12] สถานศึกษาขนาดเล็กในสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษา (สพป.) มีค่าใช้จ่ายเฉลี่ย 54,947 บาท/คน (ศูนย์บริการวิชาการเศรษฐศาสตร์ (ERTC) คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2565, น. 1) ข้อมูลที่เก่ากว่าระบุว่า โรงเรียนมัธยมศึกษาขนาด 1-500 คนจะมีค่าใช้จ่ายเฉลี่ย 75,609 บาท/คน ขณะที่โรงเรียนที่มีขนาด 501-1,500 คนจะมีค่าใช้จ่ายเฉลี่ยเพียง 42,781 บาท/คน และโรงเรียนขนาด 1,500 คนขึ้นไปจะมีค่าใช้จ่ายเฉลี่ย 35,838 บาท/คน (รัตนา แซ่เล้า และคณะ, 2563, น. 37)

[13] จากข้อมูลโรงเรียนในโครงการของศูนย์บริการวิชาการเศรษฐศาสตร์ (ERTC) คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (2567) พบว่าสัดส่วนรายจ่ายด้านบุคลากรของโรงเรียนขนาดเล็กในพื้นที่กันดารห่างไกลมีสูงถึง 80% สวนทางกับรายจ่ายด้านกิจการนักเรียน ซึ่งคิดเป็นเพียง 12% ด้านการบริหารวิชาการเพียง 6% และด้านการบริหารทั่วไป 2%

กำหนดให้ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาตั้งแต่ขั้นชำนาญการขึ้นไปได้รับค่าตอบแทนพิเศษโดยอัตโนมัติในอัตราเท่ากับเงินค่าวิทยฐานะ ซึ่งเป็นนโยบายที่ยังต้องมีผลบังคับใช้มาจนถึงปัจจุบัน เนื่องจากไม่มีนักการเมืองคนใดกล้าที่จะสร้างความไม่พอใจให้แก่ข้าราชการครูด้วยการยกเลิกนโยบายดังกล่าว ทั้งกลุ่มที่รับเงินวิทยฐานะสองเด้งอยู่ในขณะนี้ และที่ยังไม่ได้รับแต่ได้เข้าสู่อาชีพนี้ภายใต้โครงสร้างแรงจูงใจดังกล่าว

นโยบายลดภาระครูวางอยู่บนสมมติฐานที่ว่า หากข้าราชการครูมีภาระลดลงแล้ว การส่งมอบบริการด้านการศึกษาแก่ผู้เรียนจะมีคุณภาพมากขึ้น อย่างไรก็ตามจากที่ได้สำรวจโครงสร้างเชิงสถาบันของข้าราชการครูในหัวข้อที่ 1 จะเห็นได้ว่า ภาระครูในปัจจุบันส่วนหนึ่งเป็นผลกระทบทางลบ (negative side-effect) ที่เกิดขึ้นสืบเนื่องจากนโยบายปฏิรูปการศึกษาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2542 ที่ไม่ได้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของการปฏิรูปอย่างแท้จริง แต่อีกส่วนหนึ่งก็เป็นปัญหาที่มีมานานคู่กับอาชีพข้าราชการครู และจะเห็นได้ว่าการที่ข้าราชการครูมีภาระนอกเหนืองานสอน ในด้านหนึ่งก็เป็นผลประโยชน์ของผู้บริหารโรงเรียนซึ่งมักถูกมองแบบเหมารวมว่าเป็นกลุ่มผลประโยชน์เดียวกับข้าราชการครูภายใต้คำว่า “ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา” ดังนั้นการลดภาระงานครูอาจมีแง่มุมที่กระทบผลประโยชน์ของผู้บริหารโรงเรียน นอกจากนี้จะเห็นได้ว่า**การแก้ปัญหาภาระครูที่ต้นเหตุจำเป็นจะต้องมีการแทรกแซงในระบบ 3 ระบบ ได้แก่ ระบบการบริหารโรงเรียน (ให้ครูไม่ต้องทำงานบริหารโรงเรียนที่ไม่จำเป็น เช่น ทำอาหารกลางวัน อยู่เวรยาม ทำเอกสาร ลงบันทึกข้อมูลนักเรียน ทำโครงการที่โรงเรียนไม่ได้ต้องการทำ ซึ่งอาจแก้ปัญหาที่ปลายเหตุได้ด้วยการจ้างบุคลากรทางการศึกษาอื่น ๆ มาทำแทน) ระบบการประกันคุณภาพโรงเรียน (ให้ครูไม่ต้องสร้างหลักฐานบ่งชี้คุณภาพของโรงเรียนสำหรับผู้ตรวจประเมินและหน่วยงานต้นสังกัดที่ไม่จำเป็น) และระบบการประเมินวิทยฐานะครูและผู้บริหาร (ให้ครูไม่ต้องเตรียมตัวหรือเอกสารหรือหลักฐานประกอบการประเมินที่ไม่จำเป็น)**

การรายงานในส่วนนี้ จะแสดงให้เห็นพัฒนาการของนโยบายลดภาระครูตั้งแต่ปี พ.ศ. 2552 ซึ่งเป็นครั้งแรกที่นโยบายลดภาระครูปรากฏขึ้นอย่างเป็นทางการในสมัยนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ (17 ธันวาคม 2551 – 5 สิงหาคม 2554) และวิเคราะห์ให้เห็นพัฒนาการของนโยบายในประเด็นต่าง ๆ ดังนี้ ลักษณะวาระนโยบายและการผลักดันนโยบาย เครื่องมือเชิงนโยบายที่ใช้ ระดับการนำนโยบายไปปฏิบัติ และผลลัพธ์ของนโยบาย (ในกรณีที่มีข้อมูล)

2.3.1 นโยบายลดภาระครูในสมัยนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ (พ.ศ. 2551 – 2554)

การลดภาระครูเข้าสู่วาระนโยบายเป็นครั้งแรกในสมัยที่นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ เป็นนายกรัฐมนตรี และมีนายจุรินทร์ ลักษณวิศิษฏ์ เป็นรัฐมนตรีกระทรวงศึกษาธิการ โดยจากเอกสาร “นโยบายรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ นายจุรินทร์ ลักษณวิศิษฏ์” (จุรินทร์ ลักษณวิศิษฏ์, 2552) ระบุนโยบายรัฐบาลด้านการศึกษาข้อ 3 ดังนี้ “*3. พัฒนาครู อาจารย์ และบุคลากรทางการศึกษา เพื่อให้ได้ครูดี ครูเก่ง มีคุณธรรม มี*

คุณภาพ และมีวิทยฐานะสูงขึ้น ***ลดภาระงานครูที่ไม่เกี่ยวกับการเรียนการสอนตามโครงการคืนครูให้นักเรียน*** *มีการดูแลคุณภาพชีวิตของครู ด้วยการปรับโครงสร้างหนี้และจัดตั้งกองทุนพัฒนาคุณภาพชีวิตครู ควบคู่ไปกับการลงทุนด้านเทคโนโลยีสารสนเทศ ที่เน้นการพัฒนาเนื้อหาสาระและบุคลากรให้พร้อมรองรับและใช้ประโยชน์จากระบบเทคโนโลยีสารสนเทศได้อย่างคุ้มค่า"* (น. 2)

โดยเมื่อวันที่ 9 มิถุนายน พ.ศ. 2552 คณะรัฐมนตรีอนุมัติหลักการ "โครงการคืนครูให้นักเรียน" ซึ่งเสนอโดยสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน กระทรวงศึกษาธิการ ลักษณะโครงการเป็นการจัดหาบุคลากรมาปฏิบัติงานแทนครู จำนวน 23,277 อัตรา (แบ่งเป็นนักการภารโรง 8,745 อัตรา และบุคลากรทางการศึกษาอื่น 14,532 อัตรา) เป็นระยะเวลา 4 ปี (ปีงบประมาณ พ.ศ. 2552 — 2555) วงเงินงบประมาณ 8,031,243,400 บาท มีเป้าหมายที่ระบุในโครงการข้อหนึ่งคือ "ภาระงานของครูได้รับการแบ่งเบาลง" (โปรดดูกล่องข้อความด้านล่าง)

อย่างไรก็ตาม ในเอกสารโครงการของกระทรวงศึกษาธิการที่เข้าประชุม ครม. พบว่า สพฐ. นิยามปัญหาที่เป็นที่มาของโครงการว่าเป็นปัญหา "ขาดแคลนครู" โดยยังไม่ได้มีการใช้คำว่า "ภาระครู" เพื่อนิยามปัญหาแต่อย่างใด ปัญหาขาดแคลนครูในยุคนั้นถูกมองว่าเป็นผลกระทบจากมาตรการกำหนดขนาดกำลังคนภาครัฐโดยยุบเลิกอัตราข้าราชการครูเกษียณอายุและเกษียณอายุก่อนกำหนด จำนวน 53,948 อัตรา ตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2543 – 2552 ซึ่งเป็นไปตามเงื่อนไขการกู้เงินจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) ช่วงวิกฤตต้มยำกุ้ง พ.ศ. 2540 อันนำไปสู่การกำหนดในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 (2540 – 2544) และฉบับที่ 9 (2545 – 2549) ให้ลดอัตรากำลังคนของหน่วยงานภาครัฐลงให้ได้อย่างน้อยร้อยละ 10 และร้อยละ 20 ตามลำดับ[14] ซึ่งทางโรงเรียนในสังกัด สพฐ. ได้รับผลกระทบจากการปฏิบัติตามแนวนโยบายดังกล่าวทำให้ต้องมีการจ้างครูอัตราจ้างเข้าสู่ระบบเป็นจำนวนมาก ทั้งเงินงบประมาณของ สพฐ. และจากเงินนอกงบประมาณของโรงเรียนแต่ละแห่ง ซึ่งทั้งหมดนี้ควรจะถูกนำไปใช้เพื่อพัฒนาคุณภาพการเรียนการสอนมากกว่า ดังรายละเอียดข้อความในกล่องด้านล่าง ซึ่งเป็นรายงานข่าวของ RYT9 วันที่ 10 มิถุนายน 2552 ("โครงการคืนครูให้นักเรียน," 2552)

[14] เอกสารแนบท้ายหนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ นร.0504/ว181 วันที่ 21 ตุลาคม 2555 เรื่อง มาตรการปรับขนาดกำลังคนภาครัฐ: ข้าราชการ "บันทึกเสนอคณะรัฐมนตรี เรื่องมาตรการปรับขนาดกำลังคนภาครัฐ: ข้าราชการ https://www.soc.go.th/wp-content/uploads/slkupload/45v181.pdf

โครงการคืนครูให้นักเรียน

กระทรวงศึกษาธิการรายงานว่า

1. สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (สพฐ.) มีภารกิจเกี่ยวกับการจัดและส่งเสริมการศึกษาขั้นพื้นฐาน โดยปีการศึกษา 2550 มีโรงเรียนในความรับผิดชอบ จำนวน 31,501 โรง/76 ศูนย์การศึกษาพิเศษ นักเรียน 8,330,457 คน และขาดครู 45,205 อัตรา (นับรวมพนักงานราชการตำแหน่งครูผู้สอน จำนวน 18,172 อัตราแล้ว) ทั้งนี้เนื่องจาก สพฐ. ได้ดำเนินการตามมาตรการกำหนดขนาดกำลังคนภาครัฐโดยยุบเลิกอัตราข้าราชการครูเกษียณอายุและเกษียณอายุก่อนกำหนด จำนวน 53,948 อัตรา ตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2543-2552 ซึ่ง สพฐ. ได้พยายามบริหารจัดการเพื่อให้สถานศึกษาสามารถดำเนินการจัดการเรียนการสอนได้ในหลายรูปแบบ เช่น ยุบรวมโรงเรียนขนาดเล็ก เรียกครูช่วยราชการคืนสถานศึกษา จัดการเรียนการสอนทางไกลผ่านดาวเทียม ใช้สื่อเทคโนโลยีช่วยสอน นิมนต์พระสงฆ์มาช่วยสอน ส่งเสริมให้เอกชนช่วยจัดการศึกษา จัดนักศึกษาช่วยสอนตามโครงการครูสหกิจ ถ่ายโอนโรงเรียนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เกลี่ยครูจากโรงเรียนที่มีครูเกินพอดีและหรือขาดน้อยกว่าไปยังโรงเรียนที่ขาดครูมากกว่า (กรณีได้อัตราเกษียณอายุราชการคืนจากคณะกรรมการกำหนดเป้าหมายและนโยบายกำลังคนภาครัฐ (คปร.) สพฐ. ได้ดำเนินการเกลี่ยไปให้โรงเรียน/สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาที่ขาดครูมาโดยตลอด ขณะนี้เกลี่ยไปแล้วมากกว่า 42,285 อัตรา) แต่ก็ยังไม่สามารถช่วยแก้ปัญหาการขาดแคลนครูได้

2. คณะกรรมการบริหารพนักงานราชการ (คพร.) ได้อนุมัติกรอบอัตรากำลังพนักงานราชการตำแหน่งครูผู้สอนให้ สพฐ. (พ.ศ. 2548-2551) จำนวน 18,172 อัตรา และจากการเก็บข้อมูลจำนวนครูอัตราจ้างที่จ้างด้วยเงินนอกงบประมาณของโรงเรียนใน สพฐ. ที่ปฏิบัติงานตามคำสั่งจ้างหรือสัญญาจ้างมาแล้ว ไม่น้อยกว่า 3 ปี พบว่ามีอยู่จำนวน 4,932 คน และในปีการศึกษา 2550 สพฐ.ได้จัดงบประมาณอัตราจ้างครูให้สถานศึกษาที่ขาดครูขั้นวิกฤต จำนวน 8,180 อัตรา โรงเรียนได้จ้างครูผู้สอนด้วยเงินบำรุงการศึกษา จำนวน 10,236 คน จ้างด้วยงบประมาณจาก อบจ./อบต./เทศบาล อีกจำนวน 2,227 คน ซึ่งจากข้อมูลดังกล่าวจะเห็นได้ว่า***โรงเรียนในสังกัด สพฐ.ได้รับความเดือดร้อนจากความขาดแคลนอัตรากำลังครู และเงินส่วนหนึ่งที่จะใช้เพื่อพัฒนาคุณภาพการเรียนการสอนได้ถูกนำมาใช้ในการจ้างครูผู้สอนอย่างต่อเนื่อง ประกอบกับการจัดการศึกษาของ สพฐ. ในปัจจุบันสามารถจัดการศึกษาได้ในเชิงปริมาณเท่านั้น ส่วนในเชิงคุณภาพยังจัดให้ได้มาตรฐานเท่าเทียมกันทุกโรงเรียนไม่ได้*** **สพฐ. จึงเสนอโครงการคืนครูให้นักเรียน**โดยมีสาระสำคัญสรุปได้ดังนี้

2.1 วัตถุประสงค์

2.1.1 ***เพื่อให้ข้าราชการครูที่ต้องปฏิบัติงานอื่นซึ่งไม่ใช่ภารกิจหลักในการพัฒนาผู้เรียนได้กลับไปปฏิบัติงานตามภารกิจหลัก คือจัดกิจกรรมการเรียนรู้และการพัฒนาคุณภาพผู้เรียนให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล***

2.1.2 ***เพื่อให้สถานศึกษาสามารถจัดการเรียนการสอนได้อย่างเหมาะสม มีความคล่องตัวในการดำเนินงานและข้าราชการครูได้ปฏิบัติการสอนได้เต็มที่***

2.2 เป้าหมาย

2.2.1 เชิงปริมาณ

(1) เพื่อให้ข้าราชการครูที่ต้องปฏิบัติงานอื่นซึ่งไม่ใช่ภารกิจหลักในการพัฒนาผู้เรียนได้กลับไปปฏิบัติงานตามภารกิจหลัก คือ จัดกิจกรรมการเรียนรู้และการพัฒนาคุณภาพผู้เรียนให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล โดย***จัดหาบุคลากรทางการศึกษาอื่น (อัตราจ้าง) จำนวน 14,532 อัตรา มาปฏิบัติงานอื่นซึ่งไม่ใช่ภารกิจหลักในการพัฒนาผู้เรียน***

(2) ***เพื่อจัดหาเจ้าหน้าที่ (อัตราจ้าง) ให้โรงเรียนที่ไม่มีลูกจ้างประจำ ตำแหน่งนักการภารโรง จำนวน 8,745 โรง รวม 8,745 อัตรา***

2.2.2 เชิงคุณภาพ

(1) นักเรียนได้ครูผู้สอนที่มีวุฒิและสำเร็จการศึกษาตรงตามวิชาที่สอนในทุกสาขาวิชาเพิ่มขึ้น

(2) โรงเรียนที่ขาดแคลนครูมีการจัดการเรียนการสอนดีขึ้น นักเรียนได้เรียนกับครูที่มีความรู้ความสามารถเฉพาะทางตรงตามสาขาวิชาที่สอน ภาระงานของครูได้รับการแบ่งเบาลง ครูมีขวัญกำลังใจในการปฏิบัติงานทำให้คุณภาพของนักเรียนดีขึ้น

(3) โรงเรียนสามารถจัดการเรียนการสอนได้คล่องตัว สภาพแวดล้อมเหมาะสมในการจัดการเรียนการสอน

--ที่ประชุมคณะรัฐมนตรี นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ (นายกรัฐมนตรี) วันที่ 9 มิถุนายน 2552 --จบ--

ที่มา: “โครงการคืนครูให้ห้องเรียน,” 2552 (ตัวเอนโดยผู้วิจัย)

โครงการคืนครูให้นักเรียนได้ทำให้เกิดการจัดจ้างเจ้าหน้าที่ธุรการโรงเรียนโดยใช้วิธีการจ้างในงบดำเนินงานเป็นครั้งแรก และยังดำเนินการมาจนถึงปัจจุบัน (เฟสบุ๊คเพจสมาพันธ์เจ้าหน้าที่ธุรการโรงเรียนแห่งประเทศไทย, 2557) ในปี พ.ศ. 2552 พบว่ากำหนดเงินเดือนธุรการอัตราจ้างสูงสุดที่ 8,700 บาท ดังข้อความประกาศแจ้งมติ ครม. ของนายประเสริฐ ศรีแสนปาง ทางเว็บไซต์ GotoKnow ดังนี้

“ขณะนี้จะมีการรับสมัครผู้ที่จบปริญญาตรีทุกสาขาวิชาเพื่อทำงานธุรการของโรงเรียนอัตราค่าจ้าง 4,800 บาท หากประเมินผ่านจะปรับอัตราจ้างเป็น 7,940 บาทและ 8,700 บาท รับสมัครที่สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาทั่วประเทศและสำนักบริหารงานการศึกษาพิเศษ รับสมัคร 10-20 เมษายน 2552 เริ่มปฏิบัติงาน 17 พฤษภาคม 2552” (ประเสริฐ ศรีแสนปาง, 2552)

จะเห็นได้ว่านโยบายลดภาระครูในโครงการคืนครูให้นักเรียนในสมัยนายจุรินทร์ ลักษณวิศิษฏ์ เป็นการผลักดันจากฝ่ายการเมือง โดยได้รับแรงสนับสนุนจากระบบราชการ ซึ่งได้แก่ สพฐ. และนโยบายถูกผลักดันในรูปของมติครม. มีการตั้งงบประมาณโครงการเป็นระยะเวลาสี่ปี นอกจากนี้ โครงการดังกล่าวยังคงถูกดำเนินการมาอย่างต่อเนื่องจนถึงปัจจุบัน แม้ว่าในปัจจุบันจะเลิกใช้ชื่อโครงการคืนครูให้นักเรียนแล้วก็ตาม (“ด่วนที่สุด ที่ ศธ 04009/ว 2197,” 2567) โดยเป็นโครงการที่ สพฐ. ใช้เพื่อตั้งงบประมาณสำหรับจ้างธุรการอัตราจ้าง และจัดสรรอัตราธุรการอัตราจ้าง ตามที่ได้กล่าวไปแล้วในหัวข้อที่ 1 ในด้านหนึ่งสะท้อนให้เห็นว่าการแก้ปัญหาขาดแคลนครูและผันเวลาของครูจากงานธุรการและงานอื่นที่ไม่ใช่งานสอนในโรงเรียนมาสู่การพัฒนาคุณภาพการเรียนการสอนตามที่ตั้งวัตถุประสงค์ไว้ในโครงการเมื่อปี พ.ศ. 2552 ยังไม่เกิดผลลัพธ์ตามที่คาดไว้ ได้แก่ ภาระงานของครูลดลง แต่กลับได้กลายมาเป็นบรรทัดฐานการจ้างบุคลากรอัตราจ้างตามปกติของ สพฐ. ซึ่งล่าสุดได้มีความพยายามปรับลดเงินเดือนและสวัสดิการประกันสังคมของลูกจ้างเหล่านี้ด้วยการเปลี่ยนรูปแบบการจ้างจากพนักงานชั่วคราวไปเป็นจ้างเหมาบริการแทน

2.3.2 นโยบายลดภาระครูในช่วงรัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร (พ.ศ. 2554 – 2557)

ในยุคของนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ไม่ปรากฏว่าการลดภาระครูเป็นวาระนโยบายแต่อย่างใด โดยนโยบายครูที่ปรากฏในคำแถลงนโยบายของนายกรัฐมนตรีคือการยกระดับคุณภาพครูหรือ “นโยบายสร้างพลังครู” มุ่งยกฐานะครูให้เป็นวิชาชีพชั้นสูงอย่างแท้จริง มุ่งปฏิรูประบบการผลิตครูให้มีคุณภาพทัดเทียมกับนานาชาติ สร้างแรงจูงใจให้คนเรียนดีและมีคุณธรรมเข้าสู่วิชาชีพครู ปรับปรุงระบบเงินเดือน และค่าตอบแทนครู พัฒนาระบบความก้าวหน้าของครูโดยใช้การประเมินเชิงประจักษ์ที่อิงขีดความสามารถ และวัดสัมฤทธิผลของการจัดการศึกษาเป็นหลัก จัดระบบการศึกษาและฝึกอบรมเพื่อพัฒนาคุณภาพครูอย่างต่อเนื่อง นอกจากนี้มีนโยบายแก้ปัญหาหนี้สินครูโดยการพักชำระหนี้และการปรับโครงสร้างหนี้ตามนโยบายแก้ปัญหาหนี้ครัวเรือนของรัฐบาล ส่วนการแก้ปัญหาการขาดแคลนครูในสาระวิชาหลัก เช่น คณิตศาสตร์ วิทยาศาสตร์ และภาษาไทย รัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์มีนโยบายให้พัฒนาระบบภูมิสารสนเทศเพื่อใช้ในการกระจายครู ทางด้าน

ศาสตราจารย์ ดร. สุชาติ ธาดาดำรงเวช ซึ่งเป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ ในช่วงปี พ.ศ. 2555 มีนโยบายสร้างความเป็นธรรมและโปร่งใสให้กระบวนการปรับเลื่อนวิทยฐานะ และการโยกย้ายครู กล่าวโดยสรุป นโยบายครูในยุคนี้ยังไม่ปรากฏการใช้คำว่า “ภาระครู” มานิยามปัญหาของครูเช่นกัน โดยจะเห็นได้ว่าวาระนโยบายที่ถูกผลักดันจะเป็นเรื่องคุณภาพครู ความเป็นมืออาชีพของครู ปัญหาหนี้สินครู และธรรมาภิบาลในระบบบริหารบุคคลของข้าราชการครู

2.3.3 นโยบายลดภาระครูในช่วงรัฐบาลพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา (พ.ศ. 2557 – 2566)

นโยบายด้านการศึกษาในช่วงของนายกรัฐมนตรีประยุทธ์ จันทร์โอชา การลดภาระครูเริ่มถูกพูดถึงในฐานะปัญหาหนึ่งภายใต้ประเด็นการพัฒนาคุณภาพผู้เรียนและส่งเสริมการเรียนรู้ คือ ระบบประเมินคุณภาพการศึกษาของสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (สมศ.) ที่สะท้อนตัวชี้วัดการประเมินคุณภาพมาตรฐานการศึกษาไม่สอดคล้องกับบริบทสถานศึกษา อีกทั้งวิธีการประเมินยังเป็นภาระยุ่งยากต่อครูอาจารย์และบุคลากรในองค์กร ต้องใช้เวลาเตรียมเอกสารการประเมิน ซึ่งเป็นงานธุรการทั้งสิ้น ทำให้เสียเวลาไปกับภาระงานที่ไม่ใช่งานสอน **ในช่วงนี้เริ่มเห็นความพยายามในการแก้ปัญหาภาระครูผ่านนโยบายของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการซึ่งมีทั้งหมด 4 คน** รวมถึงหน่วยงานที่เกี่ยวข้องภายใต้กระทรวงศึกษาธิการโดยเฉพาะสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา (สำนักงาน ก.ค.ศ.) นโยบายของรัฐมนตรีส่วนใหญ่จะเน้นไปที่การลดภาระงานนอกเหนือจากการสอน เช่น การทำเอกสารการธุรการ และการประเมินต่าง ๆ ผ่านแนวทางที่แตกต่างกันไป ตั้งแต่การใช้งบประมาณในการจ้างบุคลากรจนถึงการปรับเปลี่ยนกฎเกณฑ์ต่าง ๆ

จากหนังสือ “ปฏิรูปการศึกษาเพื่ออนาคตประเทศไทยมั่นคง มั่งคั่ง ยั่งยืน นโยบายด้านการศึกษาของนายกรัฐมนตรี (พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา)” (สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา, 2559) ซึ่งรวบรวมและสังเคราะห์ข้อมูลจากรายการ “คืนความสุขให้คนในชาติ” พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชาได้เสนอทางออกของปัญหาระบบประเมินคุณภาพการศึกษาไว้ว่า จะอาศัยการขอความร่วมมือจาก สมศ. ให้ชะลอการประเมินคุณภาพมาตรฐานการศึกษา ตามตัวชี้วัดที่กำหนดในรอบที่ 4 (ปี พ.ศ. 2559 - 2563) ออกไปก่อน โดยให้มีการทบทวนกระบวนการ มาตรฐาน ตัวชี้วัดการประเมินคุณภาพการศึกษา ให้สอดคล้องกับบริบทของการศึกษาไทย กลุ่ม ประเภท และคุณลักษณะของแต่ละสถาบันการศึกษา ทั้งสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน วิทยาลัย และมหาวิทยาลัย ที่มีความแตกต่างกันไปในแต่ละแห่ง รวมถึงปรับปรุงวิธีการประเมินเพื่อลดภาระของครูอาจารย์ในการเตรียมข้อมูลเพื่อการประเมิน เช่นเดียวกัน ในแผนการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2560 - 2579 ได้ชี้ถึงประเด็นการลดภาระครูไว้ในยุทธศาสตร์ที่ 6 การพัฒนาประสิทธิภาพของระบบบริหารจัดการศึกษา หนึ่งในแนวทางการพัฒนาเพื่อบรรลุเป้าหมายของยุทธศาสตร์ดังกล่าว คือ “พัฒนาระบบบริหารงานบุคคลของครูอาจารย์ และบุคลากรทางการศึกษา ผ่านการพัฒนาระบบการใช้ครูและบุคลากรทางการศึกษาให้ปฏิบัติงาน

ตรงกับความรู้ความสามารถ วุฒิการศึกษา/การฝึกอบรม และลดภาระงานของครูที่ไม่เกี่ยวกับการเรียนการสอน (งานธุรการ งานบริหารทั่วไป)” (น.137) โดยให้สำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (องค์การมหาชน) มีบทบาทในการปรับปรุงระบบการประกันคุณภาพการศึกษาของสถานศึกษาให้เป็นระบบที่ไม่ยุ่งยากต่อการปฏิบัติและไม่เป็นภาระของผู้สอน สอดคล้องกับบริบทของสถานศึกษาแต่ละระดับ และเป็นไปตามมาตรฐานการศึกษาของชาติ

นโยบายดังกล่าวส่งผลให้การประเมินคุณภาพสถานศึกษาในรอบที่ 4 ถูกชะลอไปเป็นเวลาหลายปี สะท้อนว่านโยบายเกิดผลลัพธ์ตามเจตนาของนายกรัฐมนตรี หลักเกณฑ์ใหม่ของ สมศ. ได้ถูกเขียนขึ้นในข้อบังคับคณะกรรมการสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษาว่าด้วยการประกันคุณภาพภายนอก พ.ศ. 2564[15] ตามมาด้วยประกาศคณะกรรมการสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา ลงวันที่ 26 เมษายน 2566 เรื่อง กรอบแนวทางการประกันคุณภาพภายนอกสถานศึกษา การศึกษาปฐมวัย ระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน การศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย และด้านการอาชีวศึกษา[16] ปัจจุบัน (ปี พ.ศ. 2567) ยังไม่ได้มีการดำเนินการประเมินคุณภาพโรงเรียนในรอบที่ 4 และยังไม่เป็นที่แน่ชัดว่าการปรับหลักเกณฑ์การประเมินของ สมศ. ครั้งนี้จะช่วยลดภาระครูได้จริงหรือไม่

ในส่วนต่อไป จะกล่าวถึงนโยบายลดภาระครูของรัฐมนตรีประจำกระทรวงศึกษาธิการในสมัยพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา 1 และ 2 รวมรัฐมนตรี 4 คน ได้แก่พลเอกดาว์พงษ์ รัตนสุวรรณ นายแพทย์ธีระเกียรติ เจริญเศรษฐศิลป์ นายณัฏฐพล ทีปสุวรรณจากพรรคพลังประชารัฐ และนางสาวตรีนุช เทียนทองจากพรรคพลังประชารัฐ

2.3.3.1 นโยบายลดภาระครูในยุคพลเอกดาว์พงษ์ รัตนสุวรรณ (พ.ศ. 2558 – 2559)

แนวนโยบายด้านการศึกษาของพลเอกดาว์พงษ์ รัตนสุวรรณ ในช่วงที่เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ ประกอบด้วยนโยบาย 3 ส่วน ได้แก่ หนึ่ง นโยบายทั่วไป 17 เรื่อง สอง นโยบายส่งเสริมและสนับสนุนการศึกษา และสาม นโยบายเฉพาะ โดยนโยบายลดภาระครูเป็นหนึ่งในนโยบายทั่วไป 17 เรื่อง และเป็นจุดเน้นของนโยบายของพลเอกดาว์พงษ์ แนวทางในการดำเนินนโยบายภาระครู คือ ข้อ 15 “ให้ลดภาระงานที่ไม่เกี่ยวข้องกับการเรียนการสอนของครู และนักเรียน” โดยให้น้อมนำกระแสพระราชดำรัส มาเป็นกรอบแนวทางในการปฏิบัติงานการสอนของครู ให้ลดเวลาเรียนต่อวันในช่วงเวลาบ่าย เพื่อให้เด็กได้ใช้เวลานอกห้องเรียนเพื่อการเรียนรู้และเข้าร่วมกิจกรรมที่โรงเรียนจัดขึ้นตามความถนัดและความสนใจ เพื่อให้เกิดการผ่อนคลายและมีความสุข และสุดท้าย ให้สถานศึกษาลดภาระงานที่ไม่เกี่ยวข้องกับการเรียนการสอน การนำนักเรียนและครูออกจากห้องเรียนไปร่วมกิจกรรมที่ไม่เกี่ยวกับการศึกษา อาทิ การยืนเข้าแถวต้อนรับผู้ใหญ่

[15] https://www.onesqa.or.th/upload/download/202111151620527.pdf

[16] https://www.onesqa.or.th/upload/download/202304281626265.pdf

ควรส่งเสริมให้เด็กได้ร่วมกิจกรรมเพื่อเสริมสร้างประสบการณ์เรียนรู้ สร้างทักษะ ความสามารถ ส่วนการแก้ปัญหาเรื่องหนี้สินของครูจะอยู่ในนโยบายด้านสวัสดิการ โดยจะส่งเสริมให้ครูมีจิตสำนึกโดยยึดหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง จะเห็นได้ว่าไม่มีการใช้เครื่องมือด้านกฎระเบียบหรืองบประมาณเพื่อขับเคลื่อนนโยบายเหล่านี้

อีกหนึ่งนโยบายสำคัญของพลเอกดาว์พงษ์คือการลดภาระครูจากการต่ออายุใบอนุญาตประกอบวิชาชีพครู หรือ “ตั๋วครู” ทุก 5 ปี ให้สามารถถือใบอนุญาตได้ตลอดชีพ ได้มอบนโยบายดังกล่าวให้คุรุสภา จึงเกิดเป็นข้อบังคับคุรุสภาว่าด้วยการขอใบอนุญาตประกอบวิชาชีพ พ.ศ. 2559 ความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น คือ เมื่อครูต่อใบอนุญาตประกอบวิชาชีพครูทุก ๆ 5 ปี ต่อเนื่องเป็นครั้งที่ 3 แล้วจะให้ถือเป็นใบอนุญาตตลอดชีพ อย่างไรก็ตาม ในอีกสามปีถัดมา ในการประชุมคณะกรรมการคุรุสภา ครั้งที่ 6/2562 คุรุสภากลับมีมติเห็นชอบร่างข้อบังคับคุรุสภาว่าด้วยใบอนุญาตประกอบวิชาชีพ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. ... ที่แก้ไขข้อบังคับคุรุสภาว่าด้วยใบอนุญาตประกอบวิชาชีพ พ.ศ. 2559 ให้ยกเลิกการกำหนดใบอนุญาตตลอดชีพ เพื่อให้ครูมีการพัฒนาตนเองอย่างต่อเนื่อง ซึ่งจะเป็นหลักประกันการประกอบวิชาชีพอย่างมีคุณภาพ เป็นประโยชน์ต่อผู้รับการศึกษา และเป็นไปตามหลักการของวิชาชีพควบคุม (กระทรวงศึกษาธิการ, 2562) นอกจากความกังวลว่าใบอนุญาตตลอดชีพจะทำให้ครูไม่พัฒนาตนเองแล้ว การให้ใบอนุญาตมีผลบังคับใช้ตลอดชีพยังจะทำให้คุรุสภามีรายได้ลดลง เพราะการต่อใบอนุญาตแต่ละครั้งนั้นครูต้องเสียค่าธรรมเนียมคนละ 200 บาท หากพิจารณาจำนวนครูทั่วประเทศกว่าห้าแสนคนจะเห็นได้ว่าเป็นรายรับก้อนใหญ่ ซึ่งคุรุสภามองว่าจะมีผลกระทบต่องบประมาณที่จะนำไปใช้พัฒนาคุณภาพครู (เฟสบุ๊คเพจสภาการศึกษา, 2559) ตามที่นโยบายถูกกำหนดไว้เดิม ใบอนุญาตตลอดชีพดังกล่าวจะถูกใช้กับครูกลุ่มแรกที่ผ่านการประเมินทุก 5 ปี ครบ 3 ครั้ง ในเดือนธันวาคม 2562 การแก้ไขข้อบังคับนี้จึงส่งผลให้ไม่มีครูคนใดที่ได้รับใบอนุญาตตลอดชีพตามนโยบายของพลเอกดาว์พงษ์ ถือเป็นนโยบายลดภาระครูที่ถูกยกเลิกเมื่อเปลี่ยนรัฐมนตรีเพราะมีแรงต้านจากคุรุสภา

2.3.3.2 นโยบายลดภาระครูในยุคนายแพทย์ธีระเกียรติ เจริญเศรษฐศิลป์ (พ.ศ. 2559 – 2562)

นโยบาย “ลดภาระครู” ถูกชูอย่างชัดเจนเป็นครั้งแรกในสมัยของนายแพทย์ธีระเกียรติ เจริญเศรษฐศิลป์ นโยบายที่นายแพทย์ธีระเกียรติชูว่าเป็นผลงานสำคัญที่มุ่ง “ลดภาระครู” และทำให้ครูมีเวลาสอนได้อย่างเต็มที่คือการจ้างครูธุรการและภารโรงให้ครบทุกโรงเรียน โดยใช้งบประมาณจำนวน 3,000 ล้านบาท ในการจัดสรรเจ้าหน้าที่ธุรการอัตราจ้างด้วยเงินเดือน 15,000 บาท จำนวนราว 17,000 อัตรา และภารโรงอัตราจ้างด้วยเงินเดือน 9,000 บาท โดยเป็นการจ้างตลอดปีงบประมาณ ตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม 2561 - 30 กันยายน 2562 (““หมอธี” ปลื้มได้ครูธุรการเกือบ 3 หมื่นคน ฝากความหวังช่วยปราบโกง,” 2561) อย่างไรก็ตาม จากที่ได้กล่าวไปแล้วในหัวข้อที่ 2.7 จะเห็นได้ว่า การจัดสรรธุรการอัตราจ้างและภารโรงอัตราจ้างไม่ใช่เรื่องใหม่ แต่เป็นสิ่งที่ สพฐ. ทำต่อเนื่องมาทุกปีตั้งแต่มีโครงการคืนครูให้นักเรียนในสมัยรัฐบาลอภิสิทธิ์ และในทุก ๆ ปี

จำนวนอัตราที่ สพฐ. จัดสรรให้เขตพื้นที่การศึกษาก็จะอยู่ในราว 15,000-17,000 อัตรา[17] สำหรับธุรการอัตราจ้าง และ 8,000-9,000 อัตรา สำหรับภารโรงอัตราจ้าง ดังนั้น จะเห็นได้ว่านายแพทย์ธีระเกียรติ พยายามชูชื่อโครงการใหม่เพื่อไม่ให้ซ้ำกับโครงการเดิม ได้แก่ “โครงการลดภาระงานครู” และเรียกโครงการของรัฐบาลอภิสิทธิ์ว่า “โครงการคืนครูให้นักเรียน (เดิม)” ดังที่ปรากฏในหนังสือด่วนที่สุด ศธ.04006/ว6089)

สิ่งที่เป็นเรื่องใหม่จริง ๆ ในสมัยของนายแพทย์ธีระเกียรติ มีสองเรื่อง เรื่องแรกได้แก่ การพยายามให้ทุกโรงเรียนในสังกัด สพฐ. (จำนวน 29,707 แห่ง ณ เวลานั้น) ได้รับจัดสรรธุรการอัตราจ้างอย่างน้อย 1 คน โดยเพิ่มอัตรากำลังให้ครบ 29,707 อัตรา จากที่ได้รับจัดสรรภายใต้โครงการคืนครูให้นักเรียน (เดิม) ไปแล้ว 11,801 อัตรา เรื่องที่สองคือ การเพิ่มความยืดหยุ่นให้แก่การจัดจ้างเป็นลักษณะการจ้างเหมาบริการ “เช่น จ้างคนตัดหญ้า จ้างทำความสะอาด ในอัตรา 300 บาทต่อวัน หรือ ตามอัตราค่าแรงขั้นต่ำของแต่ละจังหวัด โดยจัดสรรให้สัปดาห์ละ 2 วัน ตลอด 1 ปีงบประมาณ 52 สัปดาห์ คือ 104 วัน ซึ่งขึ้นอยู่กับการบริหารจัดการของโรงเรียน โดยอาจจะจ้างสัปดาห์ละ 2 วัน หรือ ระดมทำงานสัปดาห์ละหลายวัน หรือวันหนึ่งจ้างหลายคนก็ได้” (บุญรักษ์ ยอดเพชร อ้างใน “สพฐ. จ้าง 'ครูธุรการ' ครบทุกร.ร.ทั่วประเทศแล้ว ช่วยลดภาระงานครู,” 2561) ซึ่งในด้านหนึ่งจะช่วยให้ สพฐ. สามารถลดภาระงบประมาณด้านเงินสบทบประกันสังคมส่วนของนายจ้าง 5 เปอร์เซนต์ไปได้ จะเห็นได้ว่าในช่วงนี้เริ่มมีความพยายามเพิ่มประสิทธิภาพการใช้งบประมาณเพื่อบริหารบุคลากรอัตราจ้างที่ได้ถูกริเริ่มขึ้นในสมัยนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ

คำถามสำคัญคือ ครูธุรการอัตราจ้างและภารโรงอัตราจ้างที่ สพฐ. จัดสรรงบประมาณไปให้ภายใต้โครงการคืนครูให้นักเรียน (เดิม) และโครงการลดภาระงานครูของนายแพทย์ธีระเกียรติ ได้ถูกกระจายไปยังโรงเรียนขนาดเล็กมากน้อยเพียงใด? ไม่ปรากฏหลักฐานชัดเจนว่าอัตราที่จัดสรรเพิ่มเติมให้นั้น ได้นำไปสู่การจ้างธุรการในทุกโรงเรียนจริงหรือไม่ ซึ่งหากอิงตามเกณฑ์บุคลากรสนับสนุนการสอนตามเกณฑ์อัตรากำลังปี พ.ศ. 2545 จะพบว่าโรงเรียนที่มีจำนวนนักเรียนตั้งแต่ 101 คนขึ้นไปเท่านั้นจึงจะสามารถจัดจ้างบุคลากรสนับสนุนได้ (โปรดดูตารางที่ 3 ในหัวข้อ 1.3.3) จึงมีความเป็นไปได้ว่าอัตราธุรการอัตราจ้างที่ได้รับการจัดสรรเพิ่มเติมนั้นจะไปกระจุกอยู่ในโรงเรียนขนาดกลางขึ้นไปเพราะสามารถจัดจ้างได้ตามเกณฑ์อัตรากำลัง ส่วนโรงเรียนขนาดเล็กน่าจะต้องพบอุปสรรคในเชิงกฎระเบียบข้อนี้ทำให้ไม่สามารถรับอัตราที่ สพฐ. จัดสรรให้ได้

---

[17] เช่น สำหรับในปีงบประมาณ 2558 สพฐ.ได้รับงบฯ 3,524,629,750 บาท สำหรับจ้างเจ้าหน้าที่ธุรการ 14,363 อัตรา อัตราละ 15,000 บาทต่อเดือน แยกเป็นสังกัดสพป. 12,606 อัตรา และสพม. 1,757 อัตรา รวมค่าจ้าง 6 เดือน 1,292,670,000 บาท บวกเงินสมทบกองทุนประกันสังคมอีก 5 เปอร์เซ็นต์ จำนวน 64,633,500 บาท รวม 1,357,303,500 บาท ค่าจ้างนักการภารโรง 8,676 อัตรา อัตราละ 9,000 บาทต่อเดือน แบ่งเป็นสังกัดสพป. 8,178 อัตรา และสพม. 498 อัตรา รวมค่าจ้าง 6 เดือน 468,504,000 บาท เงินประกันสังคม 5 เปอร์เซ็นต์ จำนวน 23,425,200 บาท รวม 491,929,200 บาท ค่าจ้างครูดูแลนักเรียนประจำพักนอน 164 อัตรา อัตราละ 9,000 บาทต่อเดือน สังกัดสพป. 56 อัตรา และสพม. 108 อัตรา รวมค่าจ้าง 6 เดือน 8,856,000 บาท เงินประกันสังคม 5 เปอร์เซ็นต์ จำนวน 442,800 บาท รวม 9,298800 บาท และค่าจ้างเจ้าหน้าที่ประจำห้องปฏิบัติการวิทยาศาสตร์ 194 อัตรา อัตราละ 15,000 บาทต่อเดือน รวมค่าจ้าง 6 เดือน 17,460,000 บาท เงินประกันสังคม 5 เปอร์เซ็นต์ จำนวน 873,000 บาท รวม 18,333,000 บาท ซึ่งไม่ครบปีงบประมาณ สนผ.จึงเจียดงบฯ ของสพฐ. จำนวน 231,619,500 บาท เพื่อสมทบเป็นค่าจ้างเพิ่มอีก 1 เดือน (“สพฐ.อนุมัติค่าตอบแทนผู้ปฏิบัติงาน จัดงบปี 58 จ้างบุคลากรโครงการคืนครูให้นักเรียน,” 2558) https://www.kroobannok.com/75028

นอกจากนโยบายการจ้างครูธุรการให้ครบทุกโรงเรียน นายแพทย์ธีระเกียรติ ยังมีแนวคิดที่ปรับวิธีการประเมินวิทยฐานะเพื่อ “ยกเลิกงานขยะ” และการอบรมครูที่ดึงครูออกจากห้องเรียนแต่ไม่ตอบโจทย์การพัฒนาตนเองของครู เป็นที่มาของโครงการคูปองครู ไทยพับลิก้าบันทึกบทสัมภาษณ์ของนายแพทย์ธีระเกียรติไว้ดังนี้ *“ที่ผ่านมา ครูมีจำนวน 400,000 คน จะเปลี่ยนวิทยฐานะ ใช้คน 3 คน ประเมิน ผมก็คำนวณแล้วต้องใช้ทั้งหมด 12 ล้านคนมาประเมิน มันก็เวียนกันไปเวียนกันมา ค่าประเมินแพงกว่าอีก ครูต้องจ่ายเงินไปประเมิน ครูต้องจ่ายเงินไปซื้อวิทยฐานะ ไปจ้างเขาทำวิทยานิพนธ์ [งานวิจัย] แล้วพอได้ ต้องมาประเมินเพื่อให้ได้ฐานะอีก รวมแล้วเป็นพันล้านบาท...ครูทุกวันนี้นั่งทำวิทยานิพนธ์เพื่อที่จะเลื่อนขั้น แต่คนสอนหนังสือกลับไม่ได้รางวัล ระบบนี้ต้องเปลี่ยน ไม่ยุติธรรม ก็มาเปลี่ยนยุคนี้แหละ”* (““ธีระเกียรติ เจริญเศรษฐศิลป์” รมต.ศึกษา...สร้างครูพันธุ์ใหม่,” 2560) รายละเอียดเกี่ยวกับการปรับเกณฑ์วิทยฐานะในสมัยนายแพทย์ธีระเกียรติจะอยู่ในหัวข้อที่ 2.3.3.2

2.3.3.3 นโยบายลดภาระครูในยุคนายณัฏฐพล ทีปสุวรรณ (พ.ศ. 2562 – 2564)

ในช่วงการดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการของณัฏฐพล ทีปสุวรรณ ไม่ปรากฏนโยบายลดภาระครูที่มาจากรัฐมนตรี นโยบายด้านการศึกษาหลักของณัฏฐพล ทีปสุวรรณ คือ การศึกษายกกำลังสอง ซึ่งประเด็นที่เกี่ยวข้องกับครูจะมุ่งเน้นไปที่การพัฒนาทักษะครู เช่น การ Upskill และ Reskill โดยไม่ได้มุ่งเน้นที่การลดภาระดังเช่นนโยบายของนายแพทย์ธีระเกียรติ นโยบายที่เกี่ยวข้องกับการลดภาระครูที่สำคัญในช่วงนี้คือการปรับปรุงหลักเกณฑ์อัตรากำลังข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของนโยบายยกระดับคุณภาพโรงเรียนขนาดเล็ก โดยในวันที่ 26 พฤศจิกายน 2563 สำนักงาน ก.ค.ศ. ได้ลงมติเห็นชอบหลักการของ (ร่าง) เกณฑ์อัตรากำลังข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา สังกัด สพฐ. (มติ ก.ค.ศ., 2563) จากนั้น ก.ค.ศ. ได้ดำเนินการตามมติและกำหนดเกณฑ์อัตรากำลังใหม่ในหนังสือสำนักงาน ก.ค.ศ. ที่ ศธ. 0206.6/ว23 ลงวันที่ 23 ธันวาคม 2563 ทั้งนี้ ในช่วงเวลาเดียวกันนี้ ก.ค.ศ. ได้ดำเนินการปรับมาตรฐานตำแหน่งและมาตรฐานวิทยฐานะและปรับเกณฑ์ประเมินวิทยฐานะ (วPA) ด้วย (โปรดดูรายละเอียดในหัวข้อที่ 2.4)

เจตนารมณ์ของการปรับปรุงหลักเกณฑ์อัตรากำลังข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาคือต้องการให้โรงเรียนขนาดเล็กมีอัตรากำลังที่เหมาะสม สามารถจัดการเรียนรู้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ลดภาระงานธุรการของครู ซึ่งจะทำให้ครูมีเวลาในการจัดการเรียนการสอนได้เต็มที่ รวมถึงช่วยลดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษา ทั้งนี้ เกณฑ์อัตรากำลังเดิมใช้มาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2545 รวมเป็นเวลานานกว่า 18 ปี จึงไม่สอดคล้องกับบริบทการจัดการเรียนรู้ในศตวรรษที่ 21 ประกอบกับการลดลงของอัตราการเกิดและเด็กวัยเรียน โรงเรียนขนาดเล็กมีจำนวนเพิ่มขึ้น ทำให้มีอัตรากำลังไม่เพียงพอต่อการจัดการเรียนรู้ได้อย่างมีคุณภาพ ในการปรับในครั้งนี้มีประเด็นสำคัญคือ หนึ่ง กำหนดให้โรงเรียนขนาดเล็กมีครูขั้นต่ำ 1-4 คน สอง กำหนดให้โรงเรียนขนาด

เล็กมีบุคลากรสนับสนุนการศึกษาเพื่อลดภาระงานธุรการของครู และสาม การนำภาระงานของครูมาเป็นปัจจัยในการกำหนดอัตรากำลัง โดยคิดทั้งชั่วโมงสอนและชั่วโมงการทำงานอื่น ๆ ที่ไม่ใช่งานสอนด้วย (สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา, 2563)

ในประเด็นที่หนึ่ง การปรับอัตรากำลังสายงานการสอน แบ่งการคำนวณออกเป็น 2 กรณี คือ สถานศึกษาที่มีจำนวนนักเรียนตั้งแต่ 119 คนลงมา และสถานศึกษาที่จำนวนนักเรียนตั้งแต่ 120 คนขึ้นไป สำหรับสถานศึกษาที่มีจำนวนนักเรียนตั้งแต่ 119 คนลงมา ซึ่งได้แก่โรงเรียนขนาดเล็ก โดยกรณีของสถานศึกษาที่สอนระดับปฐมวัยและหรือระดับประถมศึกษาซึ่งมีเป็นจำนวนมากที่สุด กำหนดอัตรากำลังสายงานการสอนตามจำนวนนักเรียน โดยสถานศึกษาที่มีนักเรียน 1 – 40 คน ให้มี 1 – 4 อัตรา 41 – 80 คน ให้มี 6 อัตรา และ 81 – 119 คน ให้มี 8 อัตรา เมื่อเปรียบเทียบกับเกณฑ์อัตรากำลังเก่าที่ใช้ตั้งแต่ปี 2545 พบว่า มีอัตรากำลังสายงานสอนเพิ่มขึ้นดังที่แสดงตามตารางด้านล่าง

ตารางที่ 3 เปรียบเทียบอัตรากำลังสายงานการสอนของสถานศึกษาที่สอนระดับชั้นปฐมวัยและหรือระดับชั้นประถมศึกษา ตามเกณฑ์อัตรากำลังปี 2545 กับ เกณฑ์อัตรากำลังปี 2563

เกณฑ์เก่า 2545 1305/466	**นักเรียน 20 คน**	**นักเรียน 21 – 40 คน**	**นักเรียน 41 – 60 คน**	**นักเรียน 61 – 80 คน**	**นักเรียน 81 – 100 คน**	**นักเรียน 101 – 120 คน**
อัตรากำลังสายงานการสอน	1	2	3	4	5	6
เกณฑ์ใหม่ 2563 0206.6/ว23	**นักเรียน 1 – 40 คน**		**นักเรียน 41 – 80 คน**		**นักเรียน 81 – 119 คน**	
อัตรากำลังสายงานการสอน	1 – 4		6		8	

สิ่งที่น่าสังเกตเกี่ยวกับการกำหนดอัตรากำลังสายงานสอนใหม่ คือ จากผลการประชุม ก.ค.ศ. ในวันที่ 26 พฤศจิกายน 2563 พบว่ามีการเห็นชอบให้ “โรงเรียนขนาดเล็กมีครูอย่างน้อย 4 คน (ครูประถมศึกษา ครูภาษาไทย ครูคณิตศาสตร์ และครูปฐมวัยหรือครูภาษาอังกฤษ)” (อ้างแล้ว, 2563) ซึ่งสะท้อนถึงเจตนารมณ์ที่จะให้โรงเรียนขนาดเล็กทุกโรงเรียนต้องมีครูประถมศึกษา ครูจบตรงสายภาษาไทย และครูจบตรงสายคณิตศาสตร์ประจำอยู่ อย่างไรก็ตามเมื่อประกาศใช้เกณฑ์ใหม่ในหนังสือสำนักงาน ก.ค.ศ.ที่ ศธ. 0206.6/ว23 ลงวันที่ 23 ธันวาคม 2563 ตามตารางข้างต้น จะพบว่า โรงเรียนที่มีนักเรียนจำนวน 1-40 คน จะได้รับอัตรากำลังครู “1-4 คน” ไม่ใช่ “อย่างน้อย 4 คน” โดยจะเป็นเท่าใดนั้นขึ้นอยู่กับดุลพินิจของสำนักงานเขต

พื้นที่การศึกษาที่โรงเรียนสังกัด ทำให้ไม่เป็นไปตามที่ระบุว่า “โรงเรียนขนาดเล็กมีครูอย่างน้อย 4 คน” ในขั้นเห็นชอบหลักการ นอกจากนี้ยังไม่มีส่วนใดในหนังสือที่ระบุว่าทุกโรงเรียนต้องมีครูประถมศึกษา ครูจบตรงสายภาษาไทย และครูจบตรงสายคณิตศาสตร์ ดังนั้น **ถึงแม้ว่าในภาพรวมแล้ว โรงเรียนที่มีจำนวนนักเรียนมากกว่า 40 คนขึ้นไปจะได้รับการจัดสรรอัตรากำลังสายงานการสอนมากขึ้นในเชิงปริมาณ แต่ยังคงมีคำถามเรื่องการจัดสรรในเชิงคุณภาพ และสะท้อนให้เห็นพลวัตนโยบาย ที่มักจะเลื่อนไหลเข้าสู่สภาวะที่ใกล้เคียง status quo เมื่อเข้าสู่ช่วงของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ไม่ต่างจากกรณีของใบอนุญาตประกอบวิชาชีพครูตลอดชีพ**

จากข้อมูลในงานวิจัยของศูนย์บริการวิชาการเศรษฐศาสตร์ (ERTC) คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (2565, น. 6-10 และ 6-20) พบว่า **ในปีการศึกษา 2560 จำนวนข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา สายงานการสอน ที่ปฏิบัติงานจริงอยู่ในโรงเรียนขนาดเล็กมีจำนวน 83,938 คน แต่เมื่อถึงปีการศึกษา 2564 จำนวนดังกล่าวลดเหลือเพียง 78,458 คน (ลดลง 5,480 คนในระยะเวลา 4 ปี) ส่วนหนึ่งอาจจะสะท้อนให้เห็นผลของการยุบโรงเรียนขนาดเล็ก แต่อีกส่วนหนึ่งก็สะท้อนว่าข้าราชการครูในโรงเรียนขนาดเล็กมีการไหลออกอย่างต่อเนื่อง และสถานการณ์วิกฤตครูในโรงเรียนขนาดเล็กมีความรุนแรงขึ้นในช่วง 2560 – 2564** ถึงแม้ว่าในงานศึกษาดังกล่าวจะสรุปว่า เกณฑ์การคำนวณอัตรากำลังใหม่ ปี พ.ศ. 2563 จะเอื้อให้โรงเรียนขนาดเล็กได้รับการจัดสรรข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาเพิ่มขึ้นกว่าเกณฑ์อัตรากำลังปี พ.ศ. 2545 แต่ทั้งนี้ก็ต้องเป็นการดึงครูจากโรงเรียนขนาดกลางขึ้นไป ไม่ใช่การเพิ่มจำนวนครูให้กับทั้งระบบโรงเรียนของ สพฐ. ซึ่งยังเป็นที่น่ากังขาว่าในทางปฏิบัติแล้วจะเกิดการจัดสรรเพิ่มเติมได้จริงหรือไม่ หากไม่มีการปรับโครงสร้างแรงจูงใจให้ครูที่ทำงานอยู่ในโรงเรียนขนาดกลางต้องการย้ายไปอยู่โรงเรียนขนาดเล็กมากขึ้น นอกจากนี้**ปัญหาเกี่ยวกับครูไม่ครบสาระการเรียนรู้ก็ยังไม่ถูกแก้ไข เนื่องจากไม่ได้มีการระบุในเกณฑ์อัตรากำลังว่า โรงเรียนขนาดเล็กต้องมีครูในสาระการเรียนรู้ใดบ้างเป็นอย่างน้อย**

ในประเด็นที่สอง การปรับอัตรากำลังสายงานสนับสนุนการศึกษาเอื้อให้แก่โรงเรียนขนาดเล็กมากขึ้น โดยเกณฑ์อัตรากำลังแบบเก่าปี 2545 ตามหนังสือสำนักงาน ก.ค. ที่ ศธ 1305/467 กำหนดเกณฑ์บุคลากรสนับสนุนการสอนให้มีจำนวนร้อยละ 10 ของจำนวนข้าราชการครูสายงานการสอน ตามเกณฑ์ที่กำหนดตามตารางด้านล่าง โดยพิจารณาตามความจำเป็น ได้แก่ โภชนาการ อนามัยโรงเรียน บรรณารักษ์ การเงิน ธุรการ บันทึกข้อมูล โสตทัศนศึกษา คอมพิวเตอร์ ทะเบียนวัดผล พัสดุ และแนะแนว จะเห็นได้ว่าโรงเรียนที่มีนักเรียนตั้งแต่ 100 คนลงมา จะไม่ได้รับการจัดสรรอัตรากำลังบุคลากรสนับสนุนการสอน

ตารางที่ 4 เกณฑ์อัตรากำลังสายงานสนับสนุนการสอนปี 2545

จำนวนนักเรียน	จำนวนครู	บุคลากรสนับสนุนการสอน
101 – 200	6	1
201 – 400	12	1
401 – 600	20	2
601 – 800	28	3
801 – 1,000	36	4
1,001 – 1,200	44	4
1,201 – 1,400	52	5
1,401 – 1,600	60	6
1,601 – 1,800	68	7
1,801 – 2,00	76	8
2,001 – 2,200	84	8
2,201 – 2,400	92	9
2,401 – 2,600	100	10
2,601 – 2,800	108	11
2,801 – 3,000	116	12
3,001 – 4,000	140	14

ที่มา: หนังสือสำนักงาน ก.ค. ที่ ศธ 1305/467 เรื่อง เกณฑ์อัตรากำลังข้าราชการครูในสถานศึกษา สังกัดกรมสามัญศึกษา ลง วันที่ 11 มิถุนายน 2545

ส่วนเกณฑ์อัตรากำลังงานสนับสนุนการศึกษา ปี 2563 ปรับเปลี่ยนให้โรงเรียนที่มีนักเรียนจำนวนต่ำกว่า 120 คนสามารถได้รับการจัดสรรอัตรากำลังบุคลากรอัตราจ้างได้ โดยให้พิจารณาจากความรู้ความสามารถ ความจำเป็น และภาระงานของสถานศึกษา ดังนี้

ตารางที่ 5 เกณฑ์อัตรากำลังงานสนับสนุนการศึกษา ปี 2563

จำนวนนักเรียน	อัตรากำลังงานสนับสนุนการศึกษา	
	พนักงานราชการ/อัตราจ้าง	บุคลากรทางการศึกษาอื่น ตามมาตรา 38 ค.(2)
ต่ำกว่า 40 คน	1	-
41 – 119 คน	1	-
120 – 359 คน	1	-
360 – 719 คน	-	1
720 – 1,074 คน	-	2
1,080 – 1,679 คน	-	3
ตั้งแต่ 1,680 คนขึ้นไป	-	4

ที่มา: หนังสือสำนักงาน ก.ค.ศ. ที่ ศธ 0206.6/ว23 เรื่อง เกณฑ์อัตรากำลังครูและบุคลากรทางการศึกษาในสถานศึกษา สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ลงวันที่ 23 ธันวาคม 2563

ข้อมูลของศูนย์บริการวิชาการเศรษฐศาสตร์ (ERTC) คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (2565, น. 6-13, 6-25) พบว่าในปีการศึกษา 2560 โรงเรียนขนาด 1-120 คนทั่วประเทศ มีบุคลากรทางการศึกษาสายงานสนับสนุนอยู่ในโรงเรียนเพียง 3,330 คน ซึ่งสันนิษฐานว่าน่าจะนับรวมเฉพาะข้าราชการบุคลากรทางการศึกษาอื่นที่ไม่ใช่ครู ไม่รวมอัตราจ้าง เพราะเมื่อถึงปีการศึกษา 2564 โรงเรียนขนาด 1-120 คนทั่วประเทศ มีบุคลากรทางการศึกษาสายงานสนับสนุนอยู่ในโรงเรียนเป็นจำนวนถึง 13,166 คน จำนวนบุคลากรสนับสนุนกว่าหมื่นคนที่เพิ่มขึ้นนี้น่าจะเป็นธุรการอัตราจ้างและบุคลากรอัตราจ้างที่โรงเรียนขนาดเล็กได้รับการจัดสรรภายใต้โครงการคืนครูให้นักเรียน (เดิม)

ในประเด็นที่สาม หากเปรียบเทียบเกณฑ์การคำนวณอัตรากำลังใหม่ ปี พ.ศ. 2563 กับเกณฑ์การคำนวณอัตรากำลังเดิม ปี พ.ศ. 2545 จะพบว่ามีการเปลี่ยนตัวแปรที่ใช้ในการคำนวณสำหรับกรณีโรงเรียนขนาดตั้งแต่ 120 คนขึ้นไป กล่าวคือ จากเดิมใช้จำนวนนักเรียนต่อห้อง และจำนวนครูต่อนักเรียน เปลี่ยนเป็นชั่วโมงเรียนและชั่วโมงการปฏิบัติงานของครู ซึ่งเป็นไปตามเจตนาของ ก.ค.ศ. ที่จะใช้ภาระงาน (workload) ในการจัดสรรอัตรากำลัง โดยมีสมมติฐานว่าการใช้จำนวนนักเรียนมาเป็นฐานในการคำนวณจำนวนครูแบบเดิมนั้นไม่เป็นธรรมเพราะครูมีภาระงานอื่น ๆ นอกจากงานสอน โดยในหนังสือ ศธ. 0206.6/ว23 ได้มีการระบุถึงชั่วโมงการปฏิบัติงานของครูตามมาตรฐานของแต่ละระดับชั้นไว้ ซึ่งแบ่งออกเป็น 2 ส่วน ส่วนแรกได้แก่ ชั่วโมงการปฏิบัติงานสอน กำหนดขั้นต่ำไว้ที่ 12 ชั่วโมง สำหรับครูประถมศึกษาและครูมัธยมศึกษา และไม่ต่ำกว่า

6 ชั่วโมง/สัปดาห์ สำหรับครูระดับปฐมวัย ส่วนที่สองได้แก่ ชั่วโมงการปฏิบัติงานสนับสนุนการจัดการเรียนรู้และการตอบสนองนโยบายและจุดเน้นของรัฐบาล กระทรวงศึกษาธิการ และส่วนราชการต้นสังกัด กำหนดขั้นต่ำไว้ที่ 8 ชั่วโมง โดยการคำนวณอัตรากำลังตามเกณฑ์มาตรฐานนี้ตั้งสมมติฐานไว้ว่าชั่วโมงการปฏิบัติงานของครูเท่ากับ 20 ชั่วโมง/สัปดาห์ สูตรคำนวณอัตรากำลังสำหรับสถานศึกษาศึกษาที่มีจำนวนนักเรียนตั้งแต่ 120 คนขึ้นไป สถานศึกษาที่เปิดสอบระดับมัธยมศึกษา และโรงเรียนขยายโอกาสทางการศึกษา เป็นดังนี้

$$\text{อัตรา} = \frac{(\text{จำนวนห้องเรียนแต่ละระดับการศึกษา} \times \text{ชั่วโมงเรียนตามหลักสูตรต่อสัปดาห์ } *)}{\text{ชั่ชั่วโมงปฏิบัติงานของครู } 1 \text{ คนต่อสัปดาห์ } (20 \text{ ชั่วโมง})}$$

*โดยกำหนด ชั่วโมงเรียนตามหลักสูตรต่อสัปดาห์ ดังนี้

ระดับปฐมวัย 20 ชม.ต่อสัปดาห์

ประถมศึกษา 25 ชม.ต่อสัปดาห์

มัธยมศึกษาตอนต้น 25 ชม.ต่อสัปดาห์

มัธยมศึกษาตอนปลาย 30 ชม.ต่อสัปดาห์

ข้อสังเกตที่น่าสนใจ คือ แม้ในเกณฑ์อัตรากำลังจะระบุว่าครูประถมศึกษาและครูมัธยมศึกษาต้องมีภาระงานสอนขั้นต่ำ 12 ชม. ต่อสัปดาห์ แต่ผลลัพธ์ของการใช้สูตรจะนำไปสู่สถานการณ์ที่ว่าครูในโรงเรียนหนึ่ง ๆ ต้องสอนไม่ต่ำกว่า 20 ชม. ต่อสัปดาห์เสมอ เพราะว่าตัวตั้งของสูตรอัตรากำลังไม่คำนึงถึงภาระงานสนับสนุนการจัดการเรียนรู้และการตอบสนองนโยบายและจุดเน้นของรัฐบาล กระทรวงศึกษาธิการ และส่วนราชการต้นสังกัด ดังตัวอย่างต่อไปนี้

โรงเรียน ค. เป็นโรงเรียนประถมศึกษา เปิดชั้นป.1 ถึง ป.6 มีนักเรียนห้องละ 35 คน ชั้นละ 6 ห้อง รวมเป็นนักเรียน 1,260 คน โรงเรียน ค. จะได้รับการจัดสรรครูตามอัตรากำลัง เป็นไปตามสูตรต่อไปนี้

$$\text{อัตรากำลัง} = (36 \times 25) \div 20 = 45 \text{ คน}$$

ในทางปฏิบัติ การที่โรงเรียน ค. มีครู 45 คน (ยังไม่คำนึงถึงสาระการเรียนรู้) ในแต่ละวัน มีคาบเรียนทั้งหมดที่ต้องจัดสรรครูเข้าไปทั้งหมด 5 คาบ x 36 ห้อง = 180 คาบ/วัน รวม 5 วันคิดเป็น 900 คาบ ใน 900 คาบนี้ต้องแบ่งให้ครู 45 คน หากเฉลี่ยเท่า ๆ กันทุกคน ครูแต่ละคนจะต้องสอน 20 ชั่วโมงต่อสัปดาห์ โดย 20 ชั่วโมงนี้ยังไม่นับรวมภาระงานสนับสนุนการจัดการเรียนรู้และการตอบสนองนโยบายและจุดเน้นของรัฐบาล กระทรวงศึกษาธิการ และส่วนราชการต้นสังกัด ขั้นต่ำอีก 8 ชั่วโมงต่อสัปดาห์ ซึ่งครูทุกคนจะต้องมีอีกต่างหาก เนื่องจากว่าเกณฑ์การประเมินวิทยฐานะที่กำลังจะถูกปรับปรุงในช่วงเดียวกันนี้ (วPA) ก็นำเกณฑ์ภาระงานขั้น

ต่ำสองส่วนนี้มาใช้เป็นเงื่อนไขในการที่ครูจะได้รับการประเมินวิทยฐานะด้วย (โปรดดูรายละเอียดในส่วนถัดไป) จะเห็นได้ว่า **ในสถานการณ์จริงที่เป็นผลลัพธ์จากการใช้สูตรอัตรากำลังปี 2563 ครูจะมีชั่วโมงการปฏิบัติงานทั้งหมดมากกว่าสมมติฐานของสูตรเสมอ** เช่นในกรณีของโรงเรียน ค. หากสามารถบรรจุครูได้เต็มตามอัตรากำลังแล้ว ครูแต่ละคนก็จะต้องสอน 20 ชั่วโมงต่อสัปดาห์ เท่ากับเฉลี่ยแล้วต้องสอนวันละ 4 คาบ และทำภาระงานอื่น ๆ อีกอย่างน้อย 8 ชั่วโมงต่อสัปดาห์ ซึ่งต่างจากสมมติฐานของสูตรที่มองว่าภาระงานสอนบวกกับภาระงานอื่น ๆ ของครูจะรวมกันเป็น 20 ชั่วโมงต่อสัปดาห์

กล่าวโดยสรุป พลวัตนโยบายปรับเกณฑ์อัตรากำลังครูจากปี 2545 ถึงปี 2563 มีลักษณะที่ไม่ได้เปลี่ยนแปลงจากเดิมมากนัก (incremental) และเมื่อพิจารณาข้อเท็จจริงที่ว่า โรงเรียนขนาดต่าง ๆ รวมทั้งโรงเรียนขนาดเล็กมีการดำเนินการจัดจ้างบุคลากรด้วยเงินนอกงบประมาณโดยไม่พึ่งพาอัตรากำลังที่ สพฐ. จัดสรรให้อยู่แล้ว ไม่ว่าอัตรากำลังจะถูกปรับหรือไม่ถูกปรับ และข้อเท็จจริงที่ว่า แม้กระทั่งภายใต้เกณฑ์อัตรากำลังเดิม โรงเรียนขนาดเล็กเกือบ 1 ใน 5 ยังไม่ได้รับการจัดสรรผู้อำนวยการโรงเรียน โดยไม่มีใครต้องรับผิดชอบจากสถานการณ์ที่ไม่เป็นไปตามสูตรอัตรากำลัง จึงสามารถสรุปได้ว่า การปรับสูตรอัตรากำลังเพียงอย่างเดียวไม่ได้รับประกันผลลัพธ์ของการจัดสรรครู เป็นแต่เพียงการขยับโมเดลให้สอดคล้องกับสภาพจริงของโรงเรียนมากขึ้น โดยยังไม่ได้มีการอัดฉีดทรัพยากรเพิ่มเติมให้อย่างเป็นรูปธรรม ดังนั้น นโยบายการปรับอัตรากำลังจึงเป็นนโยบายที่มีศักยภาพต่ำในการบรรลุซึ่งผลลัพธ์ที่คาดหวังที่ต้องการให้โรงเรียนขนาดเล็กได้รับการจัดสรรอัตรากำลังอย่างเพียงพอ ยิ่งไปกว่านั้น จะเห็นได้ว่าสมมติฐานของสูตรกับผลลัพธ์ของสูตรไม่ได้มีความสอดคล้องกัน ดังตัวอย่างโรงเรียนขนาดกลางที่ลองคำนวณดูจะเห็นได้ว่า ภาระงานสอนที่แท้จริงของครูจากการจัดสรรภายใต้สูตรอัตรากำลังปี 2563 จะมากกว่า 20 ชั่วโมงเสมอ แม้ว่าสูตรจะกำหนดให้ภาระงานสอนขั้นต่ำอยู่ที่ 12 ชั่วโมงก็ตาม

2.3.3.4 นโยบายลดภาระครูในยุคนางสาวตรีนุช เทียนทอง (พ.ศ. 2564 – 2566)

ภาพรวมนโยบายด้านการศึกษาของตรีนุช เทียนทอง ไม่ได้แตกต่างจากรัฐมนตรีคนก่อน ๆ ในรัฐบาลประยุทธ์ แต่เป็นช่วงที่มีความเปลี่ยนแปลงสำคัญในประเด็นการประเมินวิทยฐานะอย่างเด่นชัดที่สุด จุดเน้นของนโยบายที่เกี่ยวข้องกับครูในยุคของตรีนุชเป็นนโยบายส่งเสริมวิชาชีพครู ประกอบด้วย 3 นโยบาย ได้แก่ นโยบายพัฒนาหลักเกณฑ์การประเมินวิทยฐานะแนวใหม่ Performance Appraisal (PA) โดยใช้ระบบ Digital Performance Appraisal (DPA) นโยบายพัฒนาสมรรถนะทางด้านเทคโนโลยี โดยการจัดทำกรอบระดับสมรรถนะดิจิทัล (Digital Competency) สำหรับครูและบุคลากรทางการศึกษาระดับการศึกษาขั้นพื้นฐานและระดับอาชีวศึกษา และนโยบายแก้ไขปัญหาหนี้สินครูและบุคคลากรทางการศึกษาทั้งระบบ ควบคู่กับการให้ความรู้ด้านการวางแผนและการสร้างวินัยด้านการเงินและการออม

ถึงแม้ว่านโยบายข้างต้นไม่ได้เน้นที่การลดภาระครูโดยตรง แต่วัตถุประสงค์ข้อหนึ่งของการปรับหลักเกณฑ์การประเมินวิทยฐานะแนวใหม่ที่เรียกว่า Performance Appraisal (PA) ถูกระบุว่าเพื่อลดภาระครูจากการประเมินที่ต้องใช้เอกสารจำนวนมาก โดยนางสาวตรีนุช เทียนทองได้กล่าวว่า *“การประเมินผลโดยใช้ วPA เป็นการนำเทคโนโลยีดิจิทัลเข้ามาช่วยลดภาระด้านเอกสารการประเมินให้กับคุณครู เป็นการออกแบบการประเมินที่ให้ความสำคัญกับห้องเรียน คำนึงถึงความหลากหลายของวิธีการจัดการเรียนการสอน และความแตกต่างของบริบทในแต่ละพื้นที่ ถือเป็นความท้าทายของกระทรวงศึกษาธิการ ที่จะทำอย่างไรให้ได้เห็นถึงการเรียนการสอนของครูบนความหลากหลายของนักเรียน โดยมีเป้าหมายที่สำคัญ คือ การพัฒนาคุณภาพการศึกษา...”* (สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา, 2565)

นอกจากนี้ยังเห็นความสืบเนื่องของนโยบายจ้างบุคลากรอัตราจ้างที่ริเริ่มมาตั้งแต่สมัยนายกรัฐมนตรีอภิสิทธิ์ ภายใต้โครงการคืนครูให้นักเรียน โดย ณ เดือน มีนาคม 2565 มีบุคลากรอัตราจ้างในสังกัด สพฐ. ทั้งหมดถึง 61,119 อัตรา นางสาวตรีนุช กล่าวว่ามีความจำเป็นต้องใช้ 4,379 ล้านบาทเพื่อจ่ายค่าจ้างบุคลากรกลุ่มนี้ 16 ตำแหน่ง เช่น นักการภารโรง บุคลากรสนับสนุนการปฏิบัติงานเขต (พนักงานพิมพ์ดีด/ รปภ./ พนักงานทำความสะอาด/ พนักงานขับรถยนต์) เจ้าหน้าที่ประจำห้องปฏิบัติการวิทยาศาสตร์ (Lab boy) แต่งบประมาณประจำปีที่ได้รับอนุมัติมามีเพียง 2,531 ล้านบาท จะเห็นได้ว่า สพฐ. ประสบปัญหาไม่สามารถกันงบประมาณเพื่อจ่ายค่าจ้างให้บุคลากรกลุ่มนี้ได้จนจบปีงบประมาณและประสบกับแรงกดดันจาก ครม. เพื่อให้ลดงบประมาณในส่วนนี้ ทำให้ต้องมีการขออนุมัติงบกลางจาก ครม. เพิ่มเติมในช่วงกลางหรือท้ายปีงบประมาณเป็นประจำ โดยในการประชุมคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 15 มีนาคม 2565 คณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2565 งบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น เพื่อเป็นค่าตอบแทนและค่าจ้างผู้ปฏิบัติงานให้ราชการสำหรับสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา (สพท.) และโรงเรียนในกรอบวงเงิน 1,848,047,228 บาท ตามที่กระทรวงศึกษาธิการเสนอ (“ครม.เคาะงบลูกจ้าง สพฐ. 1.8 พันล. 'ตรีนุช' มั่นใจเพียงพอดูแลบุคลากรถึงสิ้นปีงบประมาณ,” 2567)

ช่วงปลายปี พ.ศ. 2564 ได้เกิดปรากฏการณ์ติดแฮชแท็ก “#ทำไมครูไทยอยากลาออก” ในสังคมออนไลน์ หลังจากวันที่ 10 พฤศจิกายน 2564 มีการแชร์ภาพหนังสือลาออกจากการเป็นข้าราชการครูของครูคนหนึ่ง ตำแหน่ง คส.1 สังกัด สพป. นครสวรรค์ เขต 2 พร้อมข้อความแสดงเหตุผลในการลาออกว่าครูต้องทำเอกสารประเมิน ประกัน ประกวด สำรวจข้อมูลที่มากเกินจำเป็นและไม่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาการเรียนการสอน ซึ่งดึงเวลาและทรัพยากรของครูที่ควรใช้ไปกับการเตรียมการสอน พัฒนาผู้เรียน และเวลาส่วนตัวที่ครูควรใช้กับครอบครัว นำไปสู่การทวีตข้อความบนทวิตเตอร์มากกว่า 1 แสนทวีตข้อความ และมีการพูดคุยเรื่อง “ทำไมครูไทย (อยาก) ลาออก” บนแอปพลิเคชัน Clubhouse มีผู้ร่วมฟังมากกว่า 4,000 คน (อนุชิต ไกรวิจิตร, 2564) กล่าวได้ว่าปรากฏการณ์นี้ได้ทำให้วาระนโยบายลดภาระครูเป็นที่รับรู้ในสังคมวงกว้างมากขึ้น

ในวันครู 16 มกราคม พ.ศ. 2565 เครือข่าย “ครูขอสอน” “Inskru” “ก่อการครู” “ครูโชว์ของ” และ “อะไรอะไรก็ครู” ซึ่งเป็นกลุ่มข้าราชการครูรุ่นใหม่ที่มุ่งผลักดันให้ครูมีเวลาสอนมากขึ้นและได้มีเครือข่ายเพื่อ

แลกเปลี่ยนวิธีการพัฒนาผู้เรียน รวมทั้งให้กำลังใจกันและกันในหมู่ข้าราชการครู ได้นำเสนอผลการสำรวจข้าราชการครูทั่วประเทศกว่า 1,000 คน ระบุว่า ของขวัญที่ครูต้องการจากกระทรวงศึกษาธิการมากที่สุด คือ การลดภาระงานครูที่นอกเหนือจากการสอนและดูแลช่วยเหลือนักเรียน โดยนโยบายที่ผ่านมายังทำไม่ได้จริง ไม่ว่าจะเป็นนโยบายลดภาระงานครู คืนครูสู่ห้องเรียน และลดเอกสาร ส่วนนโยบายที่ครูมองว่าควรปรับปรุงมากที่สุด อันดับหนึ่งคือ การประเมินวิทยฐานะ โดยครูสะท้อนว่า แม้จะมีการปรับเกณฑ์ให้เน้นความสำคัญของผู้เรียน แต่สุดท้ายผู้บริหารยังคงประเมินจากเอกสารและให้คะแนนงานที่นอกเหนือการสอนมากกว่า อันดับสองคือ นโยบายที่สั่งการสำรวจข้อมูล รายงานต่าง ๆ ที่ซ้ำซ้อน และไม่ได้รับการตอบสนองจากสิ่งที่รายงานไป อันดับสาม คือ การประเมิน การประกวด รวมถึงโครงการโรงเรียนต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นโรงเรียนวิถีพุทธ โรงเรียนคุณธรรม โรงเรียนพระราชทาน ที่ครูสะท้อนว่าไม่ตอบโจทย์ของครูและผู้เรียนอย่างแท้จริง (““คืนครูให้นักเรียน” นโยบายทิพย์ที่ครูไทย อยากได้เป็น “ของขวัญวันครู” มากที่สุด,” 2565) ข้อความด้านล่างเป็นเสียงสะท้อนจากตัวแทนเครือข่ายครูขอสอนจากการจัดกิจกรรมผ่านระบบเฟซบุ๊กไลฟ์

> *“เสนอให้มีการบรรจุเจ้าหน้าที่สนับสนุนการสอน เจ้าหน้าที่ฝ่ายต่าง ๆ ที่รับผิดชอบ ครูจะได้เต็มที่กับการสอน การพัฒนาตนเอง และการจัดการเรียนรู้ เป็นการคืนครูสู่ห้องเรียนจริง ๆ อันดับต่อมาคือการลดงานเอกสาร การประเมิน การสำรวจที่ซ้ำซ้อนมากเกินความจำเป็น อีกทั้งโครงการและนโยบายต่าง ๆ ที่ไม่ได้ตอบสนองความต้องการ สอดคล้องกับบริบทและเกิดประโยชน์กับผู้เรียนควรยกเลิกไป นโยบายเหล่านี้กลายเป็นผลงานของผู้บริหาร แต่ครูกับนักเรียนไม่ได้อะไร” (““คืนครูให้นักเรียน” นโยบายทิพย์,” 2565)*

กระแสสังคมออนไลน์อันเป็นผลมาจากการเคลื่อนไหวโดยกลุ่มข้าราชการครูรุ่นใหม่นี้ น่าจะมีส่วนผลักดันให้รัฐมนตรีในยุคถัดมาเลือกที่จะนำเสนอนโยบาย “ลดภาระครู” เป็นชุดนโยบายหลัก และปัญหา “ภาระครู” ได้กลายมาเป็นการนิยามปัญหาหลักในระบบการศึกษาภาครัฐ จากเดิมที่เป็นเรื่องการพัฒนาวิชาชีพครู หนี้ครู และธรรมาภิบาลในการโยกย้ายและเลื่อนตำแหน่ง

2.3.4 นโยบายลดภาระครูในช่วงรัฐบาลนายเศรษฐา ทวีสิน และนางสาวแพทองธาร ชินวัตร (พ.ศ. 2566 – ปัจจุบัน)

คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีนายเศรษฐา ทวีสิน ด้านการศึกษา ระบุว่ารัฐบาลจะดำเนินการแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาซึ่งเป็นรากฐานสำคัญของความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจ ผ่านแนวทางต่าง ๆ อย่างเป็นรูปธรรม ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับครู รัฐบาลจะให้ความสำคัญต่อคุณภาพของครูทั้งประเทศ รวมไปถึงครูแนะแนว เพื่อช่วยให้นักเรียนได้รับคำแนะนำด้านเนื้อหาของวิชาการและการเข้าถึงข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อการตัดสินใจเลือกเรียนและประกอบอาชีพ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการในยุคนี้ ได้แก่ พลตำรวจเอกเพิ่มพูน ชิดชอบ จากพรรคภูมิใจไทย ได้ประกาศนโยบาย “เรียนดี มีความสุข” ภายใต้แนวทางการ

ทำงาน “จับมือไว้ แล้วไปด้วยกัน” โดยมีเป้าหมายเพื่อการศึกษาเพื่อความเป็นเลิศและการศึกษาเพื่อความมั่นคงของชีวิต ภายใต้ 2 นโยบายหลัก ได้แก่ นโยบายลดภาระครูและบุคลากรทางการศึกษา และ นโยบายลดภาระนักเรียนและผู้ปกครอง ดังนั้นจะเห็นได้ว่า **ในยุคนี้ การลดภาระครูและบุคลากรทางการศึกษาได้ถูกชูให้เป็นวาระนโยบายหลักของรัฐมนตรีจากฝ่ายการเมือง**

อย่างไรก็ตาม วาระนโยบายครูอื่น ๆ ที่เคยมีมาในอดีตก็ยังถูกบรรจุอยู่ในรายละเอียดของนโยบายลดภาระครูและบุคลากรทางการศึกษาของพลตำรวจเอกเพิ่มพูน ชิดชอบ อันประกอบไปด้วย วาระแรก การปรับวิธีการประเมินวิทยฐานะครูและบุคลากรทางการศึกษา ลดขั้นตอน มุ่งผลสัมฤทธิ์ของผู้เรียน ซึ่งจากที่กล่าวไปก่อนหน้านี้จะเห็นได้ว่า **การปรับวิธีการประเมินในฐานะวิธีการแก้ไขปัญหาภาระนอกเหนืองานสอนของครูเพิ่งถูกชูเป็นนโยบายในยุคของนายแพทย์ธีระเกียรติ โดยก่อนหน้านั้น ภาระครูจะยังไม่ถูกเชื่อมโยงเข้ากับการประเมินวิทยฐานะมากนัก** วาระที่สอง ได้แก่ครูและบุคลากรการศึกษาคืนถิ่น ซึ่งมุ่งส่งเสริมให้ครูได้โยกย้ายกลับภูมิลำเนาด้วยความโปร่งใส ไม่มีการเรียกรับผลประโยชน์จากการโยกย้ายหรือแต่งตั้ง วาระที่สาม ได้แก่การแก้ไขปัญหาหนี้สินครูและบุคลากรทางการศึกษา โดยมีมาตรการหลักสองมาตรการ ได้แก่ การสร้างวินัยทางการเงินให้ครู และการให้หน่วยงานต้นสังกัดประสานการจัดการให้ครูได้รีไฟแนนซ์ ส่วนวาระที่สี่ ได้แก่ การจัดหาอุปกรณ์การสอนและสวัสดิการ (1 ครู 1 แท็บเล็ต)

เพื่อสนองนโยบายของรัฐมนตรี ในเดือนพฤศจิกายน 2566 สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานได้ประกาศนโยบายระยะเร่งด่วน (Quick Win) ประจำปีงบประมาณ 2567 คือ ลดภาระครูและบุคลากรทางการศึกษาและลดภาระการประเมินของสถานศึกษา ภายใต้แนวคิด OBEC Share Together

“ลดภาระครู มุ่งสู่องค์กรแห่งความสุข” ด้วยโมเดล 3L ตามแนวทาง 6ล ตามหนังสือ สพฐ. ที่ ศธ. 04003/20 เรื่อง แนวทางการลดภาระการประเมินของสถานศึกษา ซึ่งได้กำหนดแนวทาง 6ล ดังนี้ (““ธนุ” ลงนาม 6 แนวทาง “สพฐ.-สพท.-สถานศึกษา” ลดภาระผอ.-ครู”,” 2567)

1. ลด/เลิก โครงการ/กิจกรรม/ตัวชี้วัดที่มีความซ้ำซ้อนและมีผลลัพธ์ (outcome) เดียวกัน โดยบูรณาการเรื่องที่มีลักษณะคล้ายกัน ใช้ข้อมูลร่วมกัน
2. ลด ปริมาณข้อมูลที่จัดเก็บ/ประเด็นที่ประเมิน โดยเก็บข้อมูลเท่าที่จำเป็น
3. ลด/เลิก การเก็บข้อมูลจากสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา/สถานศึกษา ในกรณีที่มีระบบการจัดเก็บข้อมูลผ่านระบบหรือข้อมูลสารสนเทศของสำนักในส่วนกลางแล้ว เพื่อลดภาระการกรอกข้อมูลหลายครั้ง กรอกครั้งเดียวแต่สามารถใช้ได้หลายงาน
4. ลด/เลิก การรายงานในรูปแบบกระดาษ/การเขียนด้วยลายมือ และให้รายงานผ่านระบบออนไลน์
5. ลด/เลิก การจัดเตรียมการเพื่อรองรับการติดตามและประเมิน โดยลดการจัดเตรียมเอกสาร จัดสถานที่ การจัดนิทรรศการ การแสดงของนักเรียน ฯลฯ
6. ลด ความซ้ำซ้อน/ความถี่ของการติดตาม ประเมินผล ดังนี้

6.1 ลดการลงพื้นที่เชิงประจักษ์ และ/หรือจัดช่วงเวลาลงไปพร้อมกัน

6.2 ใช้รูปแบบการกำกับ ติดตามด้วยระบบออนไลน์

6.3 ทบทวน ปรับปรุง กระบวนการเก็บข้อมูล การติดตาม ประเมินผลจากส่วนกลางและกำหนดปฏิทินทั้งปีในภาพรวมของ สพฐ. แล้วแจ้งสำนักในส่วนกลาง สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา (สพท.) และสถานศึกษาทราบ เพื่อให้ทราบกำหนดการ และมีเวลาในการจัดเตรียมข้อมูลรับการติดตามและประเมินผล

หลังจากที่ออกหนังสือแนวทางลดภาระการประเมินของสถานศึกษาแล้ว สพฐ. ยังได้ทำ MOU ระหว่างว่าที่ร้อยตรี ธนุ วงษ์จินดา เลขาธิการ กพฐ. และผู้อำนวยการทุกสำนัก/หน่วยงานที่เทียบเท่า เพื่อร่วมกันขับเคลื่อนนโยบายระยะเร่งด่วนดังกล่าวด้วย (“สพฐ. บันทึกข้อตกลง (MOU) ลดภาระการประเมินของสถานศึกษา,” 2567) จากที่กล่าวมา จะเห็นได้ว่า **เป็นครั้งแรกที่มีความพยายามอย่างเป็นระบบภายใต้นโยบายของรัฐมนตรี เพื่อการลดภาระครูจากงานประเมินและสนองโครงการต่าง ๆ ในสถานศึกษา และได้มีการเก็บข้อมูลภาระงาน**โดย OBEC POLL พบว่า ภาระงานอื่นนอกเหนือจากการสอนของครูที่มาจากส่วนกลาง มีจำนวน 441 เรื่อง และจากหน่วยงานภายนอกอีก 274 เรื่อง รวมเป็นทั้งหมด 715 เรื่อง โดยแบ่งเป็นการรายงาน/ประเมิน รวมทั้งสิ้น 249 เรื่อง การประกวด/แข่งขัน รวมทั้งสิ้น 255 เรื่อง และงานอื่น ๆ 211 เรื่อง (“สพฐ. ขับเคลื่อนลดภาระการประเมินของสถานศึกษาในระดับ สพฐ.,” 2567)

ภาพที่ 1 กรอบการขับเคลื่อนลดภาระการประเมินของสถานศึกษา และ Timeline การลดภาระการประเมินของสถานศึกษาในระดับ สพฐ. (ไตรมาสที่ 2)



ที่มา: “สพฐ. ขับเคลื่อนลดภาระการประเมินของสถานศึกษาในระดับ สพฐ.,” 2567

ในเดือนพฤษภาคม 2567 สพฐ. รายงานผลการดำเนินนโยบายเร่งด่วนตามแนวทาง 6 ล ระหว่างเดือนมกราคม – พฤษภาคม 2567 โดยกล่าวว่าสามารถลดภาระครูได้ถึง 3 ด้าน ได้แก่ (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน, 2567)

ด้านที่ 1 ลดภาระการรายงาน/ประเมินตัวชี้วัด สพฐ. ปีงบประมาณ พ.ศ. 2567 จากจำนวน 216 ประเด็น/ตัวชี้วัด ลดลงจำนวน 172 ประเด็น/ตัวชี้วัด คิดเป็นร้อยละ 79.63 เหลือเพียง 44 ประเด็น/ตัวชี้วัด เท่านั้น

ด้านที่ 2 ลดภาระการรายงาน/ประเมินจากโครงการ/กิจกรรม/ภาระงานของสำนักส่วนกลาง ที่มีการเก็บข้อมูลรายงาน/ประเมินจากสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา/สถานศึกษา จากจำนวน 164 โครงการ ลดลง 98 โครงการ นับเป็นกิจกรรม/ภาระงาน จำนวน 282 เรื่อง

ด้านที่ 3 ลดภาระการนำเข้าข้อมูล/รายงานข้อมูลโครงการนอกแผนปฏิบัติการประจำปี 2567 ของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ในระบบติดตามและประเมินผลแห่งชาติ (e-MENSCR) ได้ถึงร้อยละ 100 โดยลดภาระการรายงานข้อมูลโครงการในระบบฯ จากปีงบประมาณ พ.ศ. 2566 ที่มีจำนวน 10,863 โครงการ เหลือเพียง 5,636 โครงการ ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2567 และได้ยกเลิกการประเมินผลโครงการในระบบฯ ของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา 245 เขต ที่มีการดำเนินการกับสถานศึกษา รวมทั้งสิ้น 5,636 โครงการ

ยิ่งไปกว่านั้น ในรายงานผลการดำเนินงาน 1 ปีของกระทรวงศึกษาธิการ ยังระบุว่า ผลจากการขับเคลื่อนนโยบายลดภาระครู สามารถลดภาระการรายงาน/ประเมินตัวชี้วัดของสถานศึกษาสังกัด สพฐ. ได้ร้อยละ 85.19 ลดภาระการรายงานที่มีการจัดเก็บข้อมูลจากสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา/สถาน ศึกษาสังกัด สพฐ. ได้ร้อยละ 99.93 ลดกิจกรรมหรือภาระงานได้ร้อยละ 96.64 และลดการนำเข้าข้อมูลโครงการในแผนปฏิบัติราชการ ร้อยละ 56.57 (จาก 10,863 โครงการเหลือ 6,145 โครงการ) (กระทรวงศึกษาธิการ, 2567)

จะเห็นได้ว่า **ข้อมูลจากการกำกับติดตามนโยบายที่ สพฐ. และกระทรวงศึกษาธิการจัดทำขึ้นนั้นบ่งชี้ถึงความสำเร็จอย่างมากในการลดภาระครู อย่างไรก็ตาม ไม่ปรากฏการมีส่วนร่วมจากข้าราชการครูหรือแม้กระทั่งผู้อำนวยการโรงเรียนซึ่งผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหลักในกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัตินี้ รวมทั้งไม่ปรากฏข้อมูลผลลัพธ์นโยบายที่เกิดขึ้นในระดับโรงเรียน โดยเฉพาะโรงเรียนขนาดเล็ก เช่น ภาระงานครูแต่ละคนน้อยลงหรือไม่ อย่างไรบ้าง ครูมีเวลามากขึ้นหรือไม่ อย่างไรบ้าง ครูมีความสุขมากขึ้นจริงหรือไม่** ยิ่งไปกว่านั้น จำนวนโครงการที่ถูกระบุว่าลดลงแล้วนั้นยังมีจำนวนมากถึง 5,636 โครงการ จึงเป็นที่น่าสนใจว่า การลดภาระการประเมินที่มากกว่า 90% ตามที่กระทรวงศึกษาธิการได้รายงานนี้ จะส่งผลกระทบเชิงบวกแก่ครูในโรงเรียนขนาดเล็กมากน้อยเพียงใด

2.4 การสำรวจพลวัตนโยบายปรับเกณฑ์และวิธีการประเมินวิทยฐานะ (พ.ศ. 2542 – 2567)

จากที่ได้กล่าวไปแล้วเบื้องต้น วิทยฐานะเป็นแนวคิดที่ถูกริเริ่มขึ้นตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ซึ่งมุ่งเน้นการพัฒนาครู โดยตระหนักว่าครูเป็นปัจจัยสำคัญในการยกระดับคุณภาพการศึกษาของประเทศ ต่อมาพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาพ.ศ. 2547 ได้กำหนดให้มีการประเมินตำแหน่งและวิทยฐานะสำหรับผู้ประกอบวิชาชีพครูอย่างสม่ำเสมอ เพื่อรักษาไว้ซึ่งความรู้ ความสามารถ ความชำนาญ และความเชี่ยวชาญในวิชาชีพ ด้วยเหตุนี้ ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาจึงมีสิทธิได้รับเงินวิทยฐานะ ซึ่งเป็นค่าตอบแทนพิเศษนอกเหนือจากเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่ง โดยคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา (ก.ค.ศ.) เป็นผู้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการให้ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษามีหรือเลื่อนวิทยฐานะตามมาตรา 54 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 ดังนั้นการทำความเข้าใจพลวัตของการปรับเกณฑ์และวิธีการประเมินวิทยฐานะที่ผ่านมา จึงต้องอาศัยเอกสารของสำนักงาน ก.ค.ศ. เป็นหลัก **โดยรวมแล้ว สำนักงาน ก.ค.ศ. ได้ปรับปรุงหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินวิทยฐานะตำแหน่งครู ไปแล้ว 4 ครั้งนับตั้งแต่ปี 2548 จนถึงปัจจุบัน โดยได้กำหนดหลักเกณฑ์ออกมารวมแล้ว 5 หลักเกณฑ์** ดังนี้

1. หลักเกณฑ์และวิธีการให้ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษามีวิทยฐานะและเลื่อนวิทยฐานะ ตามหนังสือสำนักงาน ก.ค.ศ. ที่ ศธ 0206.3/ว 25 ลงวันที่ 29 ธันวาคม 2548
2. หลักเกณฑ์และวิธีการให้ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษามีวิทยฐานะและเลื่อนวิทยฐานะ ตามหนังสือสำนักงาน ก.ค.ศ. ที่ ศธ 0206.2/ว 2 ลงวันที่ 29 กุมภาพันธ์ 2551
3. หลักเกณฑ์และวิธีการให้ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษามีวิทยฐานะและเลื่อนวิทยฐานะ ตามหนังสือสำนักงาน ก.ค.ศ. ที่ ศธ 0206.4/ว 17 ลงวันที่ 30 กันยายน 2552 (ว17/2552)
4. หลักเกณฑ์และวิธีการประเมินตำแหน่งและวิทยฐานะข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ตำแหน่งครู ตามหนังสือสำนักงาน ก.ค.ศ. ที่ ศธ 0206.3/ว 21 ลงวันที่ 5 กรกฎาคม 2560 (ว 21/2560)
5. หลักเกณฑ์และวิธีการประเมินตำแหน่งและวิทยฐานะข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ตำแหน่งครู ตามหนังสือสำนักงาน ก.ค.ศ. ที่ ศธ 0206.3/ว 9 ลงวันที่ 20 พฤษภาคม 2564 (ว9/2564 หรือ วPA)

เกณฑ์การประเมินวิทยฐานะของครูที่ถูกปรับเปลี่ยนมาเรื่อย ๆ นี้ สามารถแยกมองได้เป็นสองส่วน ส่วนแรกคือเกณฑ์คุณสมบัติของครูที่จะสามารถยื่นขอประเมินวิทยฐานะได้ เช่น ต้องสอนมาแล้วกี่ปี ต้องมีตำแหน่งอะไร ต้องมีเงินเดือนเท่าไร และส่วนที่สองคือเกณฑ์การประเมินซึ่งแบ่งเป็นด้าน ๆ เช่น ด้านคุณภาพการปฏิบัติงาน ด้านผลการปฏิบัติงาน เป็นต้น ทั้งนี้ตามหลักการแล้ว เกณฑ์คุณสมบัติควรจะตรงไปตรงมาและไม่ควรต้องอาศัยการตีความตามดุลพินิจมากนัก ซึ่งต่างจากเกณฑ์การประเมินแต่ละด้าน ซึ่งมักเป็นเรื่องที่ต้องอาศัยดุลพินิจของผู้ประเมิน

จากการศึกษาเอกสาร **โดยภาพรวมของการปรับเกณฑ์ทั้งสี่ครั้งจะพบว่า หนึ่ง มีการเพิ่มเกณฑ์คุณสมบัติมากขึ้นมาเป็นลำดับ** และเกณฑ์คุณสมบัติที่เพิ่มเหล่านั้นกลับมีความเป็นนามธรรมที่ต้องอาศัยดุลพินิจในการตัดสิน ซึ่งการเพิ่มเกณฑ์คุณสมบัติที่มากขึ้นย่อมมีผลกีดกันให้ครูสามารถยื่นขอประเมินวิทยฐานะได้ช้าลงหรือยากขึ้น **สอง** เกณฑ์การประเมิน แม้จะไม่ได้เปลี่ยนมากเท่ากับเกณฑ์คุณสมบัติ โดยจะคงอยู่ที่สามด้านมาตลอด แต่รายละเอียดของสามด้านนี้จะไม่เหมือนเดิม และจะเห็นถึง**การระบุรายละเอียดลักษณะของหลักฐานที่ครูต้องนำส่งมากขึ้นเป็นลำดับ** เพื่ออำนวยความสะดวกให้ผู้ประเมินที่ต้องใช้ดุลพินิจ หรืออีกนัยหนึ่งคือเพื่อลดการใช้ดุลพินิจของผู้ประเมินนั่นเอง ผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นในปัจจุบันจะพบว่า เกณฑ์คุณสมบัติและเกณฑ์การประเมินมีความปะปนกันไปหมด หลักฐานของคุณสมบัติครูที่จะสามารถเข้ารับการประเมินได้จึงแทบจะไม่ต่างหรือมีปริมาณมากกว่าหลักฐานที่ผู้ประเมินใช้ประเมินครูตามระดับวิทยฐานะ และ**ดุลพินิจของผู้บังคับบัญชาของครูมีผลต่อโอกาสในความก้าวหน้าทางวิชาชีพของครูมากขึ้นเรื่อย ๆ**

ตารางที่ 6 เปรียบเทียบประเด็นเงื่อนไขในเกณฑ์การประเมินสำหรับครูที่จะขอมีวิทยฐานะภายใต้หลักเกณฑ์ต่าง ๆ ตั้งแต่ ว25/2548 ถึง วP

	ว25/2548	ว2/2551	ว17/2552	ว21/2560	ว9/2564 หรือ วPA
<u>ส่วนที่ 1</u> เกณฑ์คุณสมบัติ					
ระยะเวลาดำรงตำแหน่งครูหรือวิทยฐานะในปัจจุบัน	✓ ระยะเวลาขึ้นอยู่กับวุฒิการศึกษา	✓ ระยะเวลาขึ้นอยู่กับวุฒิการศึกษา	✓ ระยะเวลาขึ้นอยู่กับวุฒิการศึกษา	✓	✓
ผลงาน	✓ 2 ปีย้อนหลัง	✓ 2 ปีย้อนหลัง	✓ 2 ปีย้อนหลัง	✓ 5 ปีย้อนหลัง	
ภาระงาน/ชั่วโมงปฏิบัติงาน		✓ ภาระงานขั้นต่ำ 18 ชม./สัปดาห์	✓ ภาระงานขั้นต่ำกำหนดโดยต้นสังกัด	✓ ชั่วโมงปฏิบัติงานไม่น้อยกว่า 800 หรือ 900 ชม./ปี (ต้องมี PLC รวมอยู่ 50 ชม.)	ไม่ได้กำหนดเป็นคุณสมบัติแต่เป็นองค์ประกอบในการทำ PA
การพัฒนา				✓ มีชม.พัฒนางาน 12-20 ชม.ปี ย้อนหลัง 5 ปี (รวม 100 ชม.)	✓ PA 3 ปีย้อนหลัง โดยต้องไม่มีปีใดได้คะแนนต่ำกว่าร้อยละ 70 PA มี 2 ส่วน ส่วนที่ 1 คือข้อตกลงในการพัฒนางานตามมาตรฐานตำแหน่ง มี 2 ด้าน ด้านแรก การปฏิบัติงานตามมาตรฐานตำแหน่งครูและภาระงาน ด้านที่ 2 ผลการปฏิบัติงาน ซึ่งแบ่งเป็น 3 ด้าน ได้แก่ 1. ด้านการจัดการเรียนรู้ 2. ด้านการส่งเสริมและสนับสนุนการจัดการเรียนรู้ 3. ด้านการพัฒนาตนเองและวิชาชีพ ส่วนที่ 2 คือข้อตกลงในการพัฒนางานที่เสนอเป็นประเด็นท้าทาย
วินัย คุณธรรม จริยธรรม				✓	✓

ส่วนที่ 2 เกณฑ์การประเมิน 3 ด้าน					
ด้านที่ 1	**ด้านวินัย คุณธรรม จริยธรรม และจรรยาบรรณวิชาชีพ**	**ด้านความประพฤติ วินัย คุณธรรม และจรรยาบรรณวิชาชีพ**	**ด้านวินัย คุณธรรม จริยธรรม และจรรยาบรรณวิชาชีพ**	**ด้านการจัดการเรียนการสอน**	**ด้านทักษะการจัดการเรียนรู้และการจัดการชั้นเรียน**
ประเด็นที่ใช้พิจารณา		- ประวัติรับราชการ (ก.พ.7)	- ประวัติรับราชการ (ก.พ.7) - คำรับรองของผู้บังคับบัญชา และคณะกรรมการสถานศึกษา - เอกสารที่แสดงการมีส่วนร่วมในการเสริมสร้างวินัย คุณธรรม จริยธรรม	8 ตัวชี้วัด เช่น การสร้างและหรือพัฒนาหลักสูตร การจัดการเรียนรู้ การสร้างและการพัฒนาสื่อ การจัดทำแผนการเรียนรู้	- แผนจัดการเรียนรู้ - ไฟล์ VDO 2 ไฟล์ ได้แก่ บันทึกการสอนและสภาพปัญหา
ด้านที่ 2	**ด้านคุณภาพการปฏิบัติงาน**	**ด้านคุณภาพการสอนและคุณภาพผู้เรียน**	**ด้านความรู้ความสามารถ**	**ด้านการบริหารจัดการชั้นเรียน**	**ผลลัพธ์การเรียนรู้ของผู้เรียน**
ประเด็นที่ใช้พิจารณา	- สมรรถนะในการปฏิบัติงาน	- ประจักษ์พยานการสอน - รายงานประเมินตนเองด้านการสอน (Self-Assessment Report) และด้านอื่น ๆ	- หลักสูตร แผนการจัดการเรียนรู้ สื่อ/นวัตกรรม แฟ้มสะสมผลงานคัดสรร - ผลการทดสอบความรู้	3 ตัวชี้วัด ได้แก่ การบริหารจัดการชั้นเรียน การจัดระบบดูแลช่วยเหลือผู้เรียน การจัดทำข้อมูลสารสนเทศและเอกสารประชั้นเรียนหรือประจำวิชาการ	- ผลการปฏิบัติของผู้เรียนหลังจัดการเรียนรู้ในด้านที่ 1 เสนอเป็นไฟล์ดิจิทัล
ด้านที่ 3	**ด้านผลงานที่เกิดจากการปฏิบัติหน้าที่**	**ด้านผลการสอนและการพัฒนาผู้เรียน**	**ด้านผลการปฏิบัติงาน**	**การพัฒนาตนเองและพัฒนาวิชาชีพ**	**ผลงานทางวิชาการ (ชช./ชชพ.)**
ประเด็นที่ใช้พิจารณา	- การจัดการเรียนรู้ การพัฒนาวิชาการผลที่เกิดกับผู้เรียน - ผลงานทางวิชาการ (ชญพ.ขึ้นไป) - ผลที่เกิดกับสถานศึกษา	- ผลการประเมินคุณภาพภายในของสถานศึกษา - ผลการประเมินคุณภาพภายนอกของสถานศึกษา - ผลสัมฤทธิ์ของผู้เรียนที่สอน ขั้นต่ำ 2 ปีการศึกษา - รายงานการศึกษาค้นคว้าวิจัยในการพัฒนาการเรียนการสอน (ชญพ/ชช/ชชพ) - นวัตกรรมการรายงานการพัฒนานวัตกรรมการเรียนการสอน (ชช/ชชพ)	- ผลสัมฤทธิ์ทางการเรียน - รายงานการสังเคราะห์ผลการแก้ปัญหาและพัฒนาผู้เรียน - ผลการทดสอบวิชาที่สอนในระดับเขต/ประเทศ - ผลงานทางวิชาการ (ชญพ/ชช/ชชพ)	2 ตัวชี้วัด ได้แก่ การพัฒนาตนเองและการพัฒนาวิชาชีพ	เชี่ยวชาญ - ผลงานทางวิชาการแสดงระดับปฏิบัติการที่คาดหวัง 1 ไฟล์ PDF เชี่ยวชาญพิเศษ - งานวิจัยที่ได้รับการตีพิมพ์ใน TCI 1 รายการ - นวัตกรรมการเรียนรู้ที่แสดงถึงระดับการปฏิบัติการที่คาดหวัง

ที่มา: ประมวลผลโดยผู้วิจัยจากหนังสือสำนักงาน ก.ค.ศ

จากตารางเปรียบเทียบเงื่อนไขที่ถูกกำหนดขึ้นสำหรับครูที่จะขอมีวิทยฐานะ จะเห็นได้ว่า **หลักเกณฑ์ที่มีประเด็นเงื่อนไขกำหนดไว้น้อยที่สุดคือหลักเกณฑ์ ว25/2548 และหลักเกณฑ์ที่มีประเด็นเงื่อนไขกำหนดไว้มากที่สุดคือหลักเกณฑ์ ว9/2564 หรือ วPA ซึ่งเป็นหลักเกณฑ์ปัจจุบัน** แม้ว่า วPA ดูจะมีการลดประเด็นเงื่อนไขในส่วนของเกณฑ์การประเมิน 3 ด้าน เพราะการประเมินจะเหลือเพียง 2 ด้านสำหรับตำแหน่ง ครูชำนาญการ และครูชำนาญการพิเศษ แต่จะเห็นได้ว่า ประเด็นเงื่อนไขกลับไป “บวม” ในเกณฑ์คุณสมบัติ ที่กำหนดให้ครูต้องสะสมหลักฐาน “การพัฒนา” ในรูปของแบบฟอร์ม PA ซึ่งมีรายละเอียดปลีกย่อยของการประเมิน ผู้วิจัยจะอภิปรายพลวัตการเปลี่ยนแปลงนี้ในรายละเอียด โดยแบ่งเป็น 2 ช่วงหลัก ได้แก่ ช่วงก่อนรัฐประหาร และช่วงหลังรัฐประหาร

2.4.1 การประเมินวิทยฐานะในช่วงก่อนรัฐประหาร คสช.: จาก ว25/2548 ถึง ว17/2552

เนื่องจาก ว25/2548 เป็นหลักเกณฑ์แรกเริ่ม จึงเป็นหลักเกณฑ์ที่มีความซับซ้อนและยุ่งยากน้อยที่สุดเมื่อเทียบกับหลักเกณฑ์อื่น ๆ ที่เกิดขึ้นมาภายหลัง เกณฑ์คุณสมบัติของครูผู้ขอวิทยฐานะในหลักเกณฑ์นี้มีเพียง 2 ข้อเท่านั้น คือ 1. ระยะเวลาดำรงตำแหน่งครูหรือวิทยฐานะปัจจุบัน และ 2. ผลงาน สำหรับระยะเวลาดำรงตำแหน่งจะลดหลั่นลงตามวุฒิการศึกษาตั้งแต่ปริญญาตรี ปริญญาโท และปริญญาเอก เช่น การจะขอมีวิทยฐานะชำนาญการ ผู้ขอจะต้องดำรงตำแหน่งครูมาแล้วไม่น้อยกว่า 6 ปี สำหรับผู้มีวุฒิปริญญาตรี 4 ปี สำหรับผู้มีวุฒิปริญญาโท และ 2 ปี สำหรับผู้มีวุฒิปริญญาเอก โดยระยะเวลาสำหรับการขอวิทยฐานะอื่น ๆ จะพิจารณาจากระยะเวลาโดยไม่อิงตามวุฒิการศึกษา ในส่วนของผลงานได้กำหนดให้มีผลงานที่เกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ย้อนหลัง 2 ปี สำหรับการขอวิทยฐานะในตำแหน่งครูทุกวิทยฐานะ เกณฑ์คุณสมบัติเรื่องระยะเวลาดำรงตำแหน่งหรือวิทยฐานะปัจจุบัน และผลงานเป็นเกณฑ์คุณสมบัติพื้นฐานที่มีอยู่ในทุกหลักเกณฑ์ หรือในบางเกณฑ์ที่ไม่ได้มีเกณฑ์ผลงานแต่ผลงานก็จะไปอยู่ในส่วนอื่นของการประเมิน จะเห็นได้ว่า การใช้ “ผลงาน” เป็นเกณฑ์คุณสมบัติเปิดช่องให้มีการใช้ดุลพินิจของผู้บังคับบัญชาได้ว่าหลักฐานบ่งชี้ว่าครูมี “ผลงาน 2 ปีย้อนหลัง” นั้นจะประกอบด้วยอะไรบ้าง

ต่อมา ในปี 2551 สำนักงาน ก.ค.ศ. ได้ประกาศยกเลิกการขอรับการประเมินตาม ว25/2548 ในวันที่ 1 ตุลาคม 2551 หลังจากประกาศใช้เมื่อวันที่ 29 กันยายน 2548 และเริ่มใช้ในปี 2549 เหตุผลในการปรับหลักเกณฑ์ประเมินวิทยฐานะเป็น ว2/2551 ส่วนหนึ่งมาจากการแก้ไขพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติในปี พ.ศ. 2545[18] การปรับในปี 2551 ไม่ได้เปลี่ยนคุณสมบัติเรื่องระยะเวลาในการดำรงตำแหน่งและผลงาน ซึ่งยัง

[18] ตามหนังสือสำนักงาน ก.ค.ศ. ที่ ศธ 0206.2/ว2 การปรับปรุงหลักเกณฑ์นี้เพื่อให้สอดคล้องกับพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2545 และพระราชบัญญัติข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 เดิม นอกจากนี้ หลักเกณฑ์นี้ได้กำหนดหลักการเพื่อแนวทางในการปรับปรุงไว้ 5 ประการ คือ หลักความรู้ความสามารถ และสมรรถนะในการปฏิบัติงาน หลักคุณธรรม หลักผลการปฏิบัติงานที่ส่งผลต่อผู้เรียน ต่อคุณภาพการศึกษาต่อวงวิชาการวิชาชีพและต่อชุมชนและสังคม หลักการทำงานแบบมืออาชีพ และหลักการเพิ่มประสิทธิภาพการทำงานไปพร้อมกับคุณภาพชีวิตการทำงาน

เหมือนเดิมตาม ว25/2548 แต่ได้มีการเพิ่ม “ภาระงานสอน” ขึ้นมาเป็นอีกหนึ่งคุณสมบัติ กล่าวคือ ต้องมีภาระงานสอนไม่ต่ำกว่า 18 ชั่วโมง/คาบ ต่อสัปดาห์ สำหรับทุกวิทยฐานะ แต่พอถึงปี 2552 ก็มีการปรับเรื่อง “ภาระงานสอน” อีก โดยในหลักเกณฑ์ ว17/2552 กำหนดให้ผู้ขอต้องมีภาระงานไม่ต่ำกว่าภาระงานขั้นต่ำตามที่ส่วนราชการกำหนด ภายใต้ความเห็นชอบของ ก.ค.ศ.

สำหรับเกณฑ์การประเมินแต่ละด้าน (เกณฑ์ส่วนที่สอง) ตั้งแต่ ว25/2548 ถึง ว17/2552 จะมี 3 ด้านมาโดยตลอด โดยจะมีการปรับเปลี่ยนบ้างเล็กน้อย เช่น ภายใต้ ว25/2548 เรียกการประเมินด้านที่ 1 ว่า “วินัย คุณธรรม และจริยธรรมวิชาชีพ” เมื่อเป็น ว2/2551 เรียกการประเมินด้านที่หนึ่งว่า “ความประพฤติ วินัย คุณธรรม และจรรยาบรรณวิชาชีพ” แล้วกลับไปเรียกเหมือนเดิมอีกครั้งใน ว17/2552 จะเห็นได้ว่าเกณฑ์การประเมินด้านนี้ มีลักษณะเป็นนามธรรมและยากต่อการวัด เช่น การพิจารณาความรักและศรัทธาในวิชาชีพหรือการดำรงชีวิตอย่างเหมาะสม ในการปรับครั้งแรกปี 2551 จึงได้เริ่มกำหนดให้ใช้ประวัติการรับราชการ (ก.พ.7) เป็นเอกสารหลักฐานประกอบการประเมิน และในเกณฑ์ ว17/2552 ก็ได้เพิ่มเติมเอกสารที่ต้องใช้อีก 3 รายการ ได้แก่ คำรับรองของผู้บังคับบัญชา และเอกสารที่แสดงการมีส่วนร่วมในการเสริมสร้างวินัย คุณธรรม และจริยธรรม จะเห็นได้ว่า**การปรับปรุงเกณฑ์การประเมินในส่วนที่สองแต่ละครั้ง เป็นการระบุรายละเอียดและหลักฐานที่ครูต้องนำส่งให้ชัดเจนขึ้น ทำให้ครูต้องจัดเตรียมเอกสารเพื่อพิสูจน์ตนเองมากขึ้นเรื่อย ๆ และเริ่มต้องอิงดุลพินิจของผู้บังคับบัญชามากขึ้นเรื่อย ๆ**

ส่วนเกณฑ์การประเมินด้านที่ 2 คุณภาพการปฏิบัติงานหรือด้านความรู้ความสามารถ (ตามที่เรียกภายใต้ ว17/2552) ทั้งสามเกณฑ์มุ่งพิจารณาการปฏิบัติงานของครูในแง่การจัดการเรียนการสอนและการพัฒนาตนเอง แม้จะมีวิธีการประเมินที่แตกต่างกัน เอกสารประเมินแบบแรกที่กำหนดขึ้นคือ รายงานการประเมินตนเองด้านการสอน (Self-Assessment Report) ซึ่งปรากฏในเกณฑ์ ว2/2551 และเมื่อมีการปรับเป็นเกณฑ์ ว17/2552 ภาระการจัดทำเอกสารประเมินวิทยฐานะก็เพิ่มขึ้น โดยในการประเมินด้านนี้เพียงด้านเดียว ครูจำเป็นต้องจัดเตรียมเอกสารหลายรายการ ไม่ว่าจะเป็นหลักสูตร แผนการจัดการเรียนรู้หรือแผนการสอน สื่อและนวัตกรรม แฟ้มสะสมผลงานคัดสรร รวมถึงต้องผ่านการทดสอบความรู้อีกด้วย ซึ่งครูต้องไปหาหลักสูตรที่ ก.ค.ศ. รับรองเพื่อเข้ารับการทดสอบ

เกณฑ์การประเมินด้านที่ 3 การประเมินด้านผลการปฏิบัติงาน เรียกได้ว่าเป็นด้านที่มีการใช้ดุลพินิจมากที่สุด และมีครูผ่านการประเมินน้อยกว่าด้านอื่น ๆ โดยเฉพาะในกรณีของครูที่ขอเลื่อนเป็นวิทยฐานะชำนาญการพิเศษขึ้นไป ซึ่งต้องจัดทำผลงานทางวิชาการหรืองานวิจัย การทำวิจัยไม่เพียงแต่เป็นการดึงครูออกจากห้องเรียนเท่านั้น แต่ยังพบปัญหาด้านคุณภาพของผลงานอีกด้วย ตามที่ได้อภิปรายไปแล้วในหัวข้อที่ 1 จากการรวบรวมข้อมูลของสำนักงาน ก.ค.ศ. ในช่วง 4 ปีแรกของการบังคับใช้หลักเกณฑ์ ว17/2552 พบว่าผลงานทางวิชาการมีข้อบกพร่องหลายประการ โดยเฉพาะด้านการวิจัยที่ผู้ขอรับการประเมินมักดำเนินการไม่ถูกต้องตามหลักวิธีวิจัย ส่งผลให้งานวิจัยมีคุณภาพต่ำ นอกจากนี้ตัวชี้วัดที่ใช้ในการประเมินผลงานทางวิชาการยังขาดความชัดเจน (สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา, 2555) ปัญหาดังกล่าว

ไม่ได้จำกัดอยู่เฉพาะในกลุ่มครูเท่านั้น แต่ยังพบในกลุ่มผู้อำนวยการโรงเรียนที่ต้องจัดทำผลงานวิชาการด้วยเช่นกัน โดยพบว่าผลงานวิจัยมักไม่มีคุณภาพและไม่ก่อให้เกิดประโยชน์ต่อการพัฒนาการศึกษา (เสริมศักดิ์ วิศาลาภรร์ และ วรรณดี เกตแก้ว, 2552) การยึดโยงความก้าวหน้าในวิชาชีพครูกับผลงานทางวิชาการได้ก่อให้เกิดปัญหาหลายประการ ครูจำนวนไม่น้อยเลือกใช้วิธีจ้างทำวิจัยหรือคัดลอกผลงานวิชาการ เพื่อเป็นทางลัดสู่วิทยฐานะและเงินเดือนที่สูงขึ้น ขณะเดียวกัน ระบบนี้กลับกลายเป็นอุปสรรคสำหรับครูที่มีความเชี่ยวชาญด้านการสอนแต่ไม่ถนัดงานเขียนหรืองานวิจัย รวมถึงครูที่อุทิศเวลาส่วนใหญ่ให้กับการพัฒนาการเรียนการสอนในห้องเรียน สะท้อนให้เห็นถึงความไม่เป็นธรรมที่แฝงอยู่ในระบบการประเมินวิทยฐานะของครู

ด้วยเหตุนี้ นายชินวรณ์ บุณยเกียรติ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการในช่วงรัฐบาลนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ (2553 – 2554) จึงได้กำหนดนโยบายเพื่อเสริมสร้างขวัญกำลังใจแก่ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา โดยเพิ่มช่องทางการขอมีหรือเลื่อนวิทยฐานะที่ไม่ต้องจัดทำผลงานทางวิชาการเต็มรูปแบบ (ทรงศักดิ์ ภูเก้าแก้ว, 2554) นอกเหนือจากการประเมินตามหลักเกณฑ์ ว17/2552 กระทรวงศึกษาธิการได้เพิ่มทางเลือกใหม่คือ หลักเกณฑ์และวิธีการให้ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ผู้มีผลงานดีเด่นที่ประสบผลสำเร็จเป็นที่ประจักษ์ มีวิทยฐานะหรือเลื่อนเป็นวิทยฐานะชำนาญการพิเศษ และวิทยฐานะเชี่ยวชาญ (เกณฑ์เชิงประจักษ์ หรือเกณฑ์ ว5/2554)

จุดที่น่าสนใจของเกณฑ์วิทยฐานะเชิงประจักษ์ คือการนำแนวคิดข้อตกลงการพัฒนางาน (Performance Agreement: PA) ซึ่งเป็นเครื่องมือในการสร้าง Line Accountability หรือความรับผิดรับชอบต่อผู้บังคับบัญชามาเป็นส่วนหนึ่งของการประเมิน สะท้อนว่าแท้จริงแล้วข้อตกลงการพัฒนางานใน วPA ปัจจุบันไม่ใช่แนวคิดใหม่ แต่เป็นสิ่งที่สำนักงาน ก.ค.ศ. พยายามผลักดันมาใช้ในการประเมินวิทยฐานะมากว่าทศวรรษและถูกหยิบยกมาใช้กับครูบางกลุ่มแล้ว

ปี 2556 นายจาตุรนต์ ฉายแสง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการในรัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร มีความพยายามในการแก้ระบบการประเมินวิทยฐานะเพื่อแก้ปัญหาการประเมินไม่ยึดโยงกับผู้เรียน จึงได้กำหนดแนวนโยบายให้การประเมินวิทยฐานะต้องสัมพันธ์กับผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนของผู้เรียน (จาตุรนต์ ฉายแสง, 2556) ในช่วงเวลาเดียวกันนี้ สพฐ. ได้นำเสนอแนวคิด TPK Model ควบคู่กับการที่สำนักงาน ก.ค.ศ. เริ่มผลักดันการนำข้อตกลงในการพัฒนางาน (PA) มาใช้ในการประเมินวิทยฐานะอย่างจริงจังมากขึ้น จะเห็นได้ว่า **แนวความคิดของฝ่ายนักการเมืองกับระบบราชการไม่ได้เป็นไปในทางเดียวกันนัก ฝ่ายการเมืองต้องการให้การประเมินยึดโยงกับผู้เรียน แต่ฝ่ายระบบราชการต้องการให้การประเมินยึดโยงกับผู้บังคับบัญชา** การปรับปรุงเกณฑ์วิทยฐานะในยุคของนายจาตุรนต์จึงเป็นการผสมผสานแนวคิดทั้งสองเข้าด้วยกันจนพัฒนาเป็นหลักเกณฑ์ฉบับใหม่ที่พร้อมประกาศใช้ในปลายปี 2557 อย่างไรก็ตาม การดำเนินการดังกล่าวต้องหยุดชะงักลงเนื่องจากเกิดเหตุการณ์รัฐประหารขึ้นเสียก่อน การประเมินวิทยฐานะจึงยึดหลักเกณฑ์ ว17/2552 ต่อไปจนถึงปี 2560

ตารางที่ 7 เปรียบเทียบเอกสารที่ครูต้องใช้ในการประเมินภายใต้เกณฑ์ ว25/2548 ว2-2551 และ ว17/2552

	ว25/2548	ว2/2551	ว17/2552
	ด้านวินัย คุณธรรม จริยธรรม และจรรยาบรรณวิชาชีพ	**ด้านความประพฤติ วินัย คุณธรรม และจรรยาบรรณวิชาชีพ**	**ด้านวินัย คุณธรรม จริยธรรม และจรรยาบรรณวิชาชีพ**
	เอกสารที่ครูต้องใช้ในการประเมิน		
		1. ประวัติรับราชการ (ก.พ.7)	2. ประวัติรับราชการ (ก.พ.7) 3. คำรับรองของผู้บังคับบัญชาและคณะกรรมการสถานศึกษา 4. เอกสารหลักฐานที่แสดงการมีส่วนร่วมในการเสริมสร้างวินัย คุณธรรม จริยธรรม
	ด้านคุณภาพการปฏิบัติงาน	**ด้านคุณภาพการสอนและคุณภาพผู้เรียน**	**ด้านความรู้ความสามารถ**
	เอกสารที่ครูต้องใช้ในการประเมิน		
		1. ประจักษ์พยานการสอน 2. รายงานประเมินตนเองด้านการสอน (Self-Assessment Report) รวมการปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ได้รับมอบหมาย อย่างน้อย 1 ปีการศึกษา	1. หลักสูตร แผนการจัดการเรียนรู้ สื่อ/นวัตกรรม แฟ้มสะสมผลงานคัดสรร 2. ผลการทดสอบความรู้
	ด้านผลงานที่เกิดจากการปฏิบัติหน้าที่	**ด้านผลการสอนและการพัฒนาผู้เรียน**	**ด้านผลการปฏิบัติงาน**
	เอกสารที่ครูต้องใช้ในการประเมิน		
		1. ผลการประเมินคุณภาพภายในของสถานศึกษา 2. ผลการประเมินคุณภาพภายนอกของสถานศึกษา 3. ผลสัมฤทธิ์ของผู้เรียนที่สอนขั้นต่ำ 2 ปีการศึกษา 4. รายงานการศึกษาค้นคว้าวิจัยในการพัฒนาการเรียนการสอน (ชญพ/ชช/ชชพ) 5. นวัตกรรมการรายงานการพัฒนานวัตกรรมการเรียนการสอน (ชช/ชชพ)	1. ผลสัมฤทธิ์ทางการเรียน 2. รายงานการสังเคราะห์ผลการแก้ปัญหาและพัฒนาผู้เรียน 3. ผลการทดสอบวิชาที่สอนในระดับเขต/ประเทศ 4. ผลงานทางวิชาการ (ชญพ/ชช/ชชพ)

ที่มา: รวบรวมโดยผู้วิจัย

2.4.2 การประเมินวิทยฐานะในช่วงหลังรัฐประหาร คสช.: ว21/2560 และ วPA

ภายหลังการรัฐประหารในปี 2557 การรื้อระบบการประเมินวิทยฐานะที่ริเริ่มโดยนายจาตุรนต์ ฉายแสง ต้องหยุดชะงักลง หลักการที่มุ่งเชื่อมโยงวิทยฐานะกับผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนก็เลือนหายไปพร้อมกับนายจาตุรนต์ แต่แนวคิดเรื่องข้อตกลงภาระงานยังอยู่ภายในสำนักงาน ก.ค.ศ. ซึ่งในช่วง ปี 2557 – 2559 นั้น ก.ค.ศ. ได้พยายามปรับปรุงเกณฑ์วิทยฐานะเชิงประจักษ์ และผลักดันจนสามารถประกาศใช้หลักเกณฑ์และวิธีการให้ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษามีวิทยฐานะและเลื่อนเป็นวิทยฐานะชำนาญการพิเศษและวิทยฐานะเชี่ยวชาญตามข้อตกลงในการพัฒนางาน (Performance Agreement : PA) หรือ ว7/2558 โดยหลักเกณฑ์นี้จะมาแทนที่เกณฑ์วิทยฐานะเชิงประจักษ์แบบเก่าที่ใช้อยู่ขณะนั้น อย่างไรก็ตามหลักเกณฑ์นี้ถูกพลเอกดาว์พงษ์ รัตนสุวรรณ สั่งให้ชะลอการใช้และปรับปรุงเกณฑ์ให้เหมาะสม (มติ ก.ค.ศ., 2558)

การปรับเกณฑ์และวิธีการประเมินวิทยฐานะ “ทั้งระบบ” กลับมาเคลื่อนไหวอีกครั้งในช่วงที่นายแพทย์ธีระเกียรติ เจริญเศรษฐศิลป์ ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ ตามที่ได้กล่าวไปแล้วในหัวข้อ 2.3.3.2 นายแพทย์ธีระเกียรติ มีความเห็นในทางเดียวกับนายจาตุรนต์ว่าระบบการประเมินวิทยฐานะทั้งจากผลงานทางวิชาการและผลงานเชิงประจักษ์ที่ใช้อยู่ ยังไม่ส่งผลต่อการพัฒนาคุณภาพผู้เรียนอย่างแท้จริง (กลุ่มประชาสัมพันธ์และการเผยแพร่ สำนักงาน ก.ค.ศ., 2560) จึงพยายามผลักดันแนวทางใหม่ โดยมุ่งเน้นการพัฒนาผู้เรียนเป็นสำคัญ ยกเลิกภาระงานที่ไม่จำเป็น และส่งเสริมการพัฒนาตนเองของครู ดังบทสัมภาษณ์ที่ว่า *“ผมเปลี่ยนวิธี ไม่มีใครต้องไปทำวิทยานิพนธ์ ทุกคนรัฐสนับสนุนให้ไปพัฒนาตนเอง ทั้งในพื้นที่และคอร์สพัฒนาตนเองเปลี่ยนหมด ทั้งนี้คือการตอบแทนครู ครูที่เก่งขึ้นควรจะได้รับการตอบแทน”* (““ธีระเกียรติ เจริญเศรษฐศิลป์” รมต. ศึกษา...สร้างครูพันธุ์ใหม่,” 2560)

การปรับเกณฑ์ประเมินวิทยฐานะแบบใหม่หรือ เกณฑ์ ว21/2560 จึงมุ่งเน้นให้ครูได้มีการสั่งสมประสบการณ์ มีความชำนาญและเชี่ยวชาญในการจัดการเรียนการสอน มีการพัฒนาตนเองและพัฒนาวิชาชีพอย่างต่อเนื่อง นำผลงานที่เกิดจากการปฏิบัติหน้าที่และการพัฒนาตนเองมาใช้ในการขอมีหรือเลื่อนวิทยฐานะมาใช้ (สำนักงาน ก.ค.ศ., 2561) ไม่เน้นจัดทำผลงานทางวิชาการจำนวนมาก แนวคิดในการปรับปรุงการประเมินวิทยฐานะของนายแพทย์ธีระเกียรติ ส่งผลให้เกิดความเปลี่ยนแปลงที่สำคัญคือเกณฑ์คุณสมบัติที่เพิ่มขึ้นมา 2 ประการจากเกณฑ์เดิม และการปรับเกณฑ์ประเมิน 3 ด้านให้เป็น ด้านการจัดการเรียนการสอน ด้านการบริหารจัดการชั้นเรียน และด้านการพัฒนาตนเองและวิชาชีพ ซึ่งมีการระบุตัวชี้วัดในแต่ละด้านไว้ รวมทั้งหมด 15 ตัวชี้วัด นอกจากนี้ยังแยกผลงานวิชาการออกมาเป็นด้านที่ 4 เฉพาะสำหรับวิทยฐานะเชี่ยวชาญและเชี่ยวชาญพิเศษ สำหรับเกณฑ์คุณสมบัติที่เพิ่มขึ้นมา 2 เกณฑ์ เกณฑ์แรกได้แก่ การพัฒนา ซึ่งกำหนดให้ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาต้องจัดทำแผนพัฒนาตนเองรายปี (ID Plan) และเข้ารับการพัฒนาตามแผนอย่างเป็นระบบและต่อเนื่อง ไม่น้อยกว่า 12 ชั่วโมงแต่ไม่เกิน 20 ชั่วโมงในแต่ละปี และภายในระยะเวลา 5 ปี ต้องมีชั่วโมงการพัฒนา จำนวน 100 ชั่วโมง โดยนายแพทย์ธีระเกียรติ ได้ดำเนินนโยบายคูปองครูเพื่อสนับสนุนการเข้าอบรมพัฒนาของครูตามจำนวนชั่วโมงที่ระบุไว้นี้ เกณฑ์คุณสมบัติที่สองที่เพิ่มขึ้นมา คือ

วินัย คุณธรรม จริยธรรม ซึ่งเดิมถือเป็นส่วนหนึ่งในเกณฑ์ประเมิน 3 ด้าน ซึ่งครูจะได้รับการประเมินก็ต่อเมื่อมีคุณสมบัติครบตามที่กำหนดในเกณฑ์คุณสมบัติแล้ว

นอกจากนี้ หลักเกณฑ์คุณสมบัติภายใต้ ว21/2560 ยังกำหนด “ชั่วโมงปฏิบัติงาน” แทนที่ “ภาระงาน” ตามที่เคยเรียกใน ว17/2552 และกำหนดว่าชั่วโมงปฏิบัติงานประกอบไปด้วย 1. จำนวนชั่วโมงตามตารางสอน 2. งานสนับสนุนการจัดการเรียนรู้ 3. การมีส่วนร่วมในชุมชนการเรียนรู้ทางวิชาชีพ (PLC) และ 4. งานตอบสนองนโยบายและจุดเน้น ประเด็นใหม่ที่ถูกหยิบยกมาใช้ในการประเมินวิทยฐานะเป็นครั้งแรกใน ว21/2560 คือ ชุมชนการเรียนรู้ทางวิชาชีพ (PLC) โดยบังคับให้ครูจะต้องมีชั่วโมงการมีส่วนร่วมในชุมชนการเรียนรู้ทางวิชาชีพ (PLC) รวมไม่ต่ำกว่า 50 ชั่วโมง ซึ่งรวมอยู่ในชั่วโมงปฏิบัติงานขั้นต่ำ ในขณะเดียวกันครูต้องมีชั่วโมงสอนตามตารางสอนที่กำหนดด้วย คือ ไม่ต่ำกว่า 6 ชั่วโมง/สัปดาห์ สำหรับครูปฐมวัย และไม่ต่ำกว่า 12 ชั่วโมงต่อสัปดาห์สำหรับครูประถมศึกษาและมัธยมศึกษา ซึ่งเป็นหลักเกณฑ์เดียวกับที่ใช้ในสูตรอัตรากำลัง ปี พ.ศ. 2563

แนวคิดชุมชนการเรียนรู้ทางวิชาชีพ (Professional Learning Community: PLC) ได้ถูกนำมาใช้ตั้งแต่ปลายปี พ.ศ. 2558 (ไพผกา ผิวดำ, 2564) โดยมีเป้าหมายเพื่อยกระดับคุณภาพการจัดการเรียนการสอนผ่านการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ระหว่างครูและผู้บริหารโรงเรียน แม้ PLC จะเป็นแนวคิดที่ดีในการพัฒนาวิชาชีพครู แต่การนำไปปฏิบัติจริงกลับประสบปัญหาหลายประการ โดยเฉพาะในโรงเรียนขนาดเล็กที่ครูมีภาระงานสอนหนักกว่าโรงเรียนขนาดใหญ่ที่ต้องสอนแทบทุกคาบเรียน (กรรณิการ์ นารี, 2566) ผลการศึกษาของสุพรรณิการ์ ชนะนิล และธีรชัย เนตรถนอมศักดิ์ (2565) ยังชี้ให้เห็นว่า การดำเนินงาน PLC มีความซับซ้อนและมีอุปสรรคด้านการจัดสรรเวลา อีกทั้งยังเป็นการเพิ่มภาระงานด้านเอกสารให้แก่ครู นอกจากนี้ ครูยังมีความเห็นว่าไม่ควรนำ PLC ไปผูกกับการพิจารณาวิทยฐานะ ดังนั้น แม้ชุมชนการเรียนรู้ทางวิชาชีพ หรือ PLC จะมีแนวคิดที่ดีในการส่งเสริมการแลกเปลี่ยนเรียนรู้และการแก้ปัญหาร่วมกันของครู แต่ในทางปฏิบัติกลับกลายเป็นการเพิ่มภาระให้แก่ครูที่มีงานล้นมืออยู่แล้ว

จะเห็นได้ว่าในเกณฑ์ ว21/2560 นี้เองที่เกณฑ์คุณสมบัติเริ่มเรียกร้องให้ครูต้องสะสมหลักฐานต่าง ๆ เป็นจำนวนมากกว่าเดิมมาก จะเห็นได้ว่าหากครูไม่สามารถสะสมหลักฐานเหล่านี้ได้ครบก็จะถือว่าไม่มีคุณสมบัติเพียงพอที่จะเข้ารับการประเมินวิทยฐานะ โดยยังไม่นับหลักฐานที่จะต้องใช้เพื่อเข้ารับการประเมินภายใต้เกณฑ์ประเมิน 3 ด้านด้วยซ้ำ ดังนั้นจะเห็นได้ว่า ในการบังคับใช้ ว21/2560 มีเครื่องมือหนึ่งที่ถูกนำมาใช้ คือ Logbook หรือ ระบบการบันทึกประวัติการปฏิบัติงานของข้าราชการครู เพื่อบันทึกชั่วโมงการปฏิบัติงาน ชั่วโมงการอบรมและพัฒนา ประกอบการทำคุณสมบัติเพื่อขอเลื่อนวิทยฐานะ อย่างไรก็ตามเครื่องมือนี้กลับสร้างความยุ่งยากให้ครูเพิ่มมากขึ้นเนื่องครูจะต้องรอกข้อมูลทุกอย่างอย่างละเอียดลงบนโปรแกรม Excel รวมถึงผลการประเมินย้อนหลัง 5 ปี ดังนั้นในปี พ.ศ. 2562 นายแพทย์ธีระเกียรติจึงสั่งการให้ยกเลิกการใช้ Logbook โดยกล่าวว่า

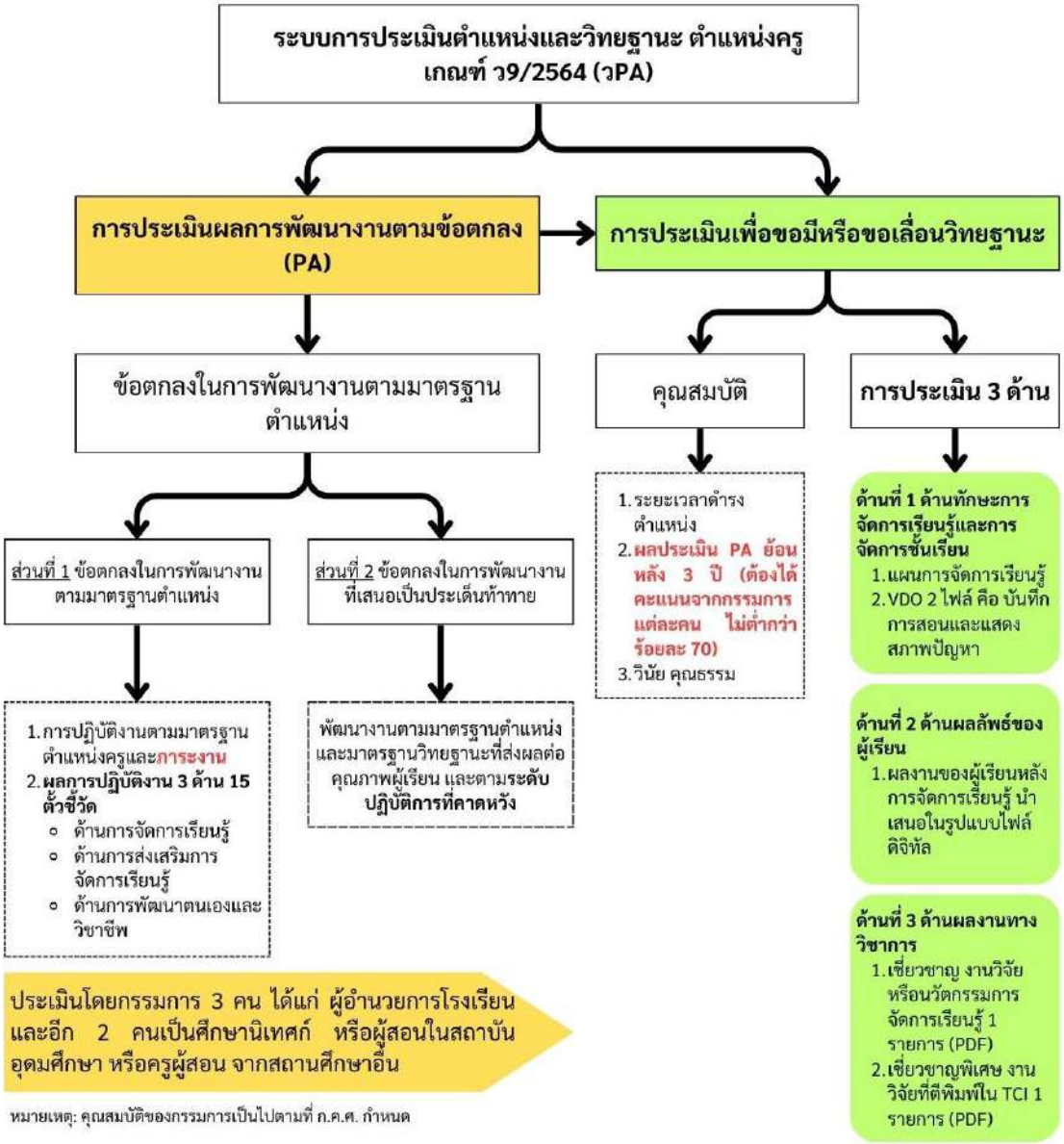
“ผมได้สั่งการไปยัง ก.ค.ศ.แล้วว่าให้ยกเลิกการกรอก Logbook อย่างไม่มีข้อโต้แย้ง ให้เป็นของขวัญปีใหม่ให้กับครู ทั้งนี้การกรอกข้อมูล Logbook คือการรายงานชั่วโมงการปฏิบัติงานสอน ซึ่งกำหนดไว้อย่างน้อย 800 ชั่วโมง เพื่อนำไปใช้ในการขอมีหรือเลื่อนวิทยฐานะ เมื่อยกเลิกแล้ว ให้ครูใช้ผลการประเมินตนเอง โดยมีผู้อำนวยการโรงเรียนรับรอง มาใช้ในการของมีหรือเลื่อนวิทยฐานะแทนได้ อย่างไรก็ตามที่ผ่านมาผมย้ำแต่แรกว่าควรจะทำลักษณะเดียวกับการประกันคุณภาพ คือให้ครูประเมินตนเองแล้วให้ผู้อำนวยการรับรอง เพราะครูมีกว่า 4 แสนคนจะเอาใครที่ไหนมาตรวจ และผมเองก็เห็นด้วยกับที่ครูบ่นว่ากรอกแล้วยุ่งยาก ดังนั้นจึงคิดว่า การเปลี่ยนให้ครูรับรองตนเอง และให้ผู้บริหารรับรองอีกทีหนึ่งน่าจะเป็นแนวทางที่ดี และถ้าพบปัญหาก็ใช้วิธีการสุ่มตรวจสอบ” (มติชนออนไลน์, 2561)

ในช่วงเวลานี้ ประเด็นปัญหาภาระงานครูได้รับความสนใจและถูกหยิบยกขึ้นมาพูดอย่างจริงจังมากขึ้นทั้งจากตัวครูผู้ปฏิบัติงานเองและจากผู้กำหนดนโยบาย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง **แนวคิดของนายแพทย์ธีระเกียรติมุ่งแก้ปัญหาภาระงานครูและลดงานที่ไม่จำเป็นอย่างชัดเจน ซึ่งแตกต่างจากรัฐมนตรีคนอื่นในช่วงที่ผ่านมา อย่างไรก็ตาม จากการศึกษาพลวัตจะเห็นได้ว่าเกณฑ์การประเมินวิทยฐานะที่ถูกปรับเปลี่ยนและสร้างความยุ่งยากซับซ้อนให้ครูและเป็นภาระมากขึ้นก็คือเกณฑ์ ว21/2560 ที่ถูกผลักดันในสมัยนายแพทย์ธีระเกียรตินี้เอง** โดยจากการสำรวจความคิดเห็นของครูบนแพลตฟอร์มออนไลน์ในปัจจุบันจะพบว่า ครูจำนวนมากเห็นว่าหลักเกณฑ์ ว17/2552 มีความเหมาะสมกว่าเกณฑ์อื่น ๆ สะท้อนว่าการปรับเปลี่ยนเป็นเกณฑ์ ว 21/2560 สร้างความยุ่งยากให้กับครูอย่างเห็นได้ชัด

ด้วยเหตุนี้ เมื่อพ้นสมัยของนายแพทย์ธีระเกียรติ และนายณัฏฐพล ทีปสุวรรณ ซึ่งเป็นนักการเมืองที่มีภูมิหลังเป็นนักธุรกิจสังกัดพรรคพลังประชารัฐ เข้าดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีกระทรวงศึกษาธิการ สำนักงาน ก.ค.ศ. จึงผลักดันหลักเกณฑ์ใหม่ล่าสุด หรือ “วPA” ที่ใช้อยู่ในปัจจุบันออกมา สังเกตได้ว่าเป็นการผลักดันหลังจากที่เพิ่งประกาศใช้หลักเกณฑ์ ว21/2560 ได้เพียง 4 ปีเท่านั้น ความรวดเร็วในการเปลี่ยนเกณฑ์ครั้งนี้น่าจะสะท้อนให้เห็นว่า หลักเกณฑ์ ว21/2560 ได้สร้างปัญหาให้แก่ผู้ที่อยู่ในระบบการประเมินวิทยฐานะไม่น้อย ทั้งนี้ สำนักงาน กคศ. ให้เหตุผลของการปรับปรุงเกณฑ์ประเมินไปเป็น วPA ว่า เป็นไปเพื่อปรับปรุงมาตรฐานตำแหน่งและมาตรฐานวิทยฐานะที่ใช้มาตั้งแต่ปี 2548 ให้สอดรับกับการเปลี่ยนแปลงและโมเดลการศึกษายกกำลังสองของกระทรวงศึกษาธิการ และเน้นย้ำว่า วPA จะเป็นเกณฑ์ที่ช่วยลดภาระครูในการประเมินวิทยฐานะ องค์ประกอบใหม่ที่สำคัญของ วPA มีสามเรื่อง เรื่องแรก ได้แก่ การนำผลการประเมินข้อตกลงการพัฒนางาน (Performance Agreement: PA) ที่ทำระหว่างครูกับผู้บังคับบัญชา มาเป็นส่วนหนึ่งในเงื่อนไขคุณสมบัติครูที่จะสามารถยื่นขอมีหรือเลื่อนวิทยฐานะได้ เรื่องที่สอง ได้แก่ การนำระบบเทคโนโลยีดิจิทัลที่เรียกว่า DPA มาใช้เป็นแพลตฟอร์มกลางจัดเก็บและรวบรวมเอกสารส่วนบุคคลของครูที่จำเป็นต้องใช้ยื่นเพื่อประเมินวิทยฐานะ แทนที่การใช้ Logbook ซึ่งเป็นเครื่องมือสำคัญที่ทาง กคศ. มองว่าจะช่วยลดภาระของครูในการทำเอกสารได้ และเรื่องที่สาม ได้แก่มาตรฐานตำแหน่งและมาตรฐานวิทยฐานะปรับปรุงใหม่ในรูปของบันได 5 ขั้น (โปรดดูภาพที่ 4) จากที่ได้กล่าวไปจะเห็นได้ว่า **แนวคิดเรื่องข้อตกลงการพัฒนางาน (PA) เคย**

ถูกนำมาใช้แล้วตั้งแต่ปี 2554 สำหรับการประเมินเชิงประจักษ์ในบางวิทยฐานะ และเป็นแนวคิดที่สำนักงาน กคศ. พยายามผลักดันมาโดยตลอด แต่ยังผลักดันไม่สำเร็จเนื่องจากฝ่ายการเมือง (รัฐมนตรี) ไม่เห็นด้วย เช่น ในยุคของนายจาตุรนต์ ฉายแสง และพลเอกดาว์พงษ์ รัตนสุวรรณ

ภาพที่ 2 โครงสร้างการประเมินวิทยฐานะ ตำแหน่งครู ภายใต้เกณฑ์ วPA



จากภาพข้างต้น การประเมินวิทยฐานะตามหลักเกณฑ์ ว 9/2564 หรือ วPA กำหนดคุณสมบัติของผู้ขอรับการประเมินไว้ 3 ข้อ ได้แก่ ระยะเวลาการดำรงตำแหน่ง ผลการประเมินข้อตกลงพัฒนางาน และวินัย คุณธรรม จริยธรรม การจัดทำ “ข้อตกลงการพัฒนางาน (Performance Agreement: PA)” จึงถือเป็นหัวใจ

สำคัญในการประเมินวิทยฐานะตามหลักเกณฑ์ วPA ที่ครูจะขาดไม่ได้และจำเป็นต้องได้รับการประเมินในระดับโรงเรียนให้ผ่านเสียก่อน เมื่อครูมีผลการประเมิน PA ครบรอบตามเกณฑ์ที่กำหนดและมีคุณสมบัติอื่น ๆ ครบถ้วน จึงจะเข้าสู่กระบวนการในการประเมินวิทยฐานะได้ การประเมินข้อตกลงการพัฒนางาน (PA) มีองค์ประกอบสองส่วน ส่วนที่ 1 ข้อตกลงในการพัฒนางานตามมาตรฐานตำแหน่ง พิจารณาจากการปฏิบัติงานตามมาตรฐานตำแหน่งครู ภาระงาน และผลการปฏิบัติงานตามมาตรฐานตำแหน่งครู และส่วนที่ 2 ข้อตกลงในการพัฒนางานที่เสนอเป็นประเด็นท้าทายในการพัฒนาผลลัพธ์การเรียนรู้ของผู้เรียน พิจารณาประเมินผลการพัฒนางานตามข้อตกลงของข้าราชการครูตามระดับการปฏิบัติที่คาดหวังของตำแหน่งและวิทยฐานะ การประเมินทำโดยกรรมการ 3 คน ซึ่งประกอบไปด้วย ผู้อำนวยการโรงเรียน 1 คน และอีก 2 คนจะเป็นศึกษานิเทศก์ หรือผู้สอนในสถาบันอุดมศึกษาที่มีตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้ช่วยศาสตราจารย์ หรือครูในโรงเรียนอื่นที่มีตำแหน่งไม่ต่ำกว่าครูชำนาญการพิเศษ เมื่อมีผลการประเมิน PA ผ่านครบ 3 รอบ (3 ปีการศึกษา) และไม่เคยมีกรรมการคนใดให้คะแนนต่ำกว่าร้อยละ 70 ครูจึงสามารถยื่นขอเพื่อประเมินวิทยฐานะได้ โดยยื่นผ่านระบบ DPA

ภาพที่ 3 แบบฟอร์ม PA ที่กำหนดโดยสำนักงาน กคศ.

PA 2/ส

แบบประเมินผลการพัฒนางานตามข้อตกลง (PA)
สำหรับข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ตำแหน่งครู วิทยฐานะครูชำนาญการ
(ทุกสังกัด)
ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ....

รอบการประเมิน ระหว่างวันที่ ... เดือน .....พ.ศ. .... ถึงวันที่ ... เดือน .....พ.ศ. ....

ข้อมูลผู้รับการประเมิน

ชื่อ.....นามสกุล.....ตำแหน่งครู วิทยฐานะครูชำนาญการ

สถานศึกษา..... สังกัด.....

รับเงินเดือนในอันดับ คศ. ..... อัตราเงินเดือน ..... บาท

ให้ทำเครื่องหมาย ✓ ในช่องที่ตรงกับผลการประเมิน หรือให้คะแนนตามระดับคุณภาพ

ส่วนที่ 1 ข้อตกลงในการพัฒนางานตามมาตรฐานตำแหน่ง (60 คะแนน)

1) ภาระงาน ☐ เป็นไปตามที่ ก.ค.ศ. กำหนด ☐ ไม่เป็นไปตามที่ ก.ค.ศ. กำหนด

2) การปฏิบัติงานและผลการปฏิบัติงานตามมาตรฐานตำแหน่งครู

ลักษณะงานที่ปฏิบัติตามมาตรฐานตำแหน่ง ระดับการปฏิบัติที่คาดหวัง *แก้ไขปัญหา (Solve the Problem)*	ผลการประเมิน				หมายเหตุ
	1 ปฏิบัติได้ต่ำกว่าระดับฯ ที่คาดหวังมาก	2 ปฏิบัติได้ต่ำกว่าระดับฯ ที่คาดหวัง	3 ปฏิบัติได้ตามระดับฯ ที่คาดหวัง	4 ปฏิบัติได้สูงกว่าระดับฯ ที่คาดหวัง	
1. ด้านการจัดการเรียนรู้					เกณฑ์ผ่านต้องได้คะแนนจากกรรมการแต่ละคนไม่ต่ำกว่าร้อยละ 70
1.1 สร้างและหรือพัฒนาหลักสูตร ♦ มีการจัดทำรายวิชาและหน่วยการเรียนรู้ให้สอดคล้องกับมาตรฐานการเรียนรู้ และตัวชี้วัดหรือผลการเรียนรู้ตามหลักสูตร เพื่อให้ผู้เรียนได้พัฒนาสมรรถนะและการเรียนรู้ เต็มตามศักยภาพ **โดยมีการพัฒนารายวิชาและหน่วยการเรียนรู้ ให้สอดคล้องกับบริบทของสถานศึกษา ผู้เรียน และท้องถิ่น และสามารถแก้ไขปัญหาในการจัดการเรียนรู้ได้** 1.2 ออกแบบการจัดการเรียนรู้ ♦ เน้นผู้เรียนเป็นสำคัญ เพื่อให้ผู้เรียนมีความรู้ ทักษะ คุณลักษณะประจำวิชา คุณลักษณะอันพึงประสงค์ และสมรรถนะที่สำคัญ ตามหลักสูตร โดยมีการออกแบบการจัดการเรียนรู้ที่สามารถแก้ไขปัญหาในการจัดการเรียนรู้ ทำให้ผู้เรียนมีกระบวนการคิดและค้นพบองค์ความรู้ด้วยตนเอง **และสร้างแรงบันดาลใจ** 1.3 จัดกิจกรรมการเรียนรู้ ♦ มีการอำนวยความสะดวกในการเรียนรู้ และส่งเสริมผู้เรียนได้พัฒนาเต็มตามศักยภาพ เรียนรู้และทำงานร่วมกัน โดยมีการจัดกิจกรรมการเรียนรู้ ที่สามารถแก้ไขปัญหาในการจัดการเรียนรู้ ทำให้ผู้เรียนมีกระบวนการคิดและค้นพบองค์ความรู้ด้วยตนเอง **และสร้างแรงบันดาลใจ**					

แม้ว่าเกณฑ์คุณสมบัติในหลักเกณฑ์ วPA จะดูเหมือนเรียกร้องเอกสารจากครูน้อยกว่าเกณฑ์ ว 21/2560 แต่เมื่อพิจารณาถึงรายละเอียดจะเห็นได้ว่า คุณสมบัติใน วPA ไม่ใช่สิ่งที่ตรงไปตรงมาอีกต่อไป (เช่น จำนวนชั่วโมง อัตราเงินเดือน จำนวนปีที่ทำการสอน) แต่เป็นคุณสมบัติที่จะต้องอาศัยดุลพินิจของคนถึง 3 คน

เป็นเวลาถึง 3 ปีติดต่อกัน นอกจากนี้ จะเห็นได้ว่า **วPA กำหนดให้ผู้บริหารโรงเรียนกับครูมีความสัมพันธ์ภายใต้แบบฟอร์มเดียวทั้งประเทศ รวมถึงเปิดช่องให้ผู้อำนวยการโรงเรียนและยังมีบุคคลภายนอกอีก 2 คน สามารถใช้ดุลพินิจในการกำหนดได้ว่าครูคนหนึ่ง ๆ จะได้เข้าสู่กระบวนการประเมินวิทยฐานะหรือไม่** ผู้บริหารถือเป็นผู้ที่มีบทบาทสำคัญในการประเมินตั้งแต่การจัดทำข้อตกลงการพัฒนางาน PA แต่งตั้งคณะกรรมการประเมินข้อตกลง ดำเนินการตามวิธีการประเมิน และนำผลการประเมินเข้าระบบ DPA ดังนั้น การประเมินวิทยฐานะจึงไม่ใช่สิทธิอัตโนมัติที่ครูทุกคนจะได้รับเมื่อปฏิบัติงานมาครบกำหนดระยะเวลาหนึ่ง ๆ อีกต่อไป **การประเมินวิทยฐานะและการบริหารบุคคลของข้าราชการครูในรั้วโรงเรียน สพฐ. ได้กลายเป็นเรื่องเดียวกันมากขึ้น อีกทั้งการบริหารครูของผู้อำนวยการโรงเรียนก็ถูกควบคุมโดยสำนักงาน ก.ค.ศ. มากขึ้นเช่นกัน**

นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาในรายละเอียดของการจัดทำข้อตกลงการพัฒนางานจะพบว่า เกณฑ์คุณสมบัติที่ถูกนำออกไปนั้นได้ถูกผนวกรวมอยู่ในข้อตกลงการพัฒนาด้วย ตัวอย่างเช่น เกณฑ์ภาระงาน (เปลี่ยนกลับมาใช้คำว่า “ภาระงาน” เหมือนเดิม แทนที่คำว่า “ชั่วโมงปฏิบัติงาน” ภายใต้ ว21/25 60) ในเกณฑ์เก่าภาระงานจะถูกระบุไว้อย่างชัดเจนในส่วนของคุณสมบัติ แต่ในเกณฑ์ วPA ไม่ได้กำหนดภาระงานเป็นคุณสมบัติ แต่ถูกบรรจุไว้ในส่วนที่ 1 ของข้อตกลงการพัฒนางาน คือ ข้อตกลงในการพัฒนางานตามมาตรฐานตำแหน่ง สำนักงาน ก.ค.ศ. ได้กำหนดภาระงานสำหรับครู สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน เพื่อจัดทำข้อตกลงการพัฒนางานไว้ 4 ด้าน ดังนี้

1. ชั่วโมงการสอน

2. งานส่งเสริมและสนับสนุนการจัดการเรียนรู้ หมายถึง การปฏิบัติงานที่เป็นประโยชน์ต่อการส่งเสริมและพัฒนาการจัดการเรียนรู้ของสถานศึกษา เช่น การจัดทำแผนการเรียนรู้ แผนการจัดประสบการณ์ แผนการจัดการศึกษาเฉพาะบุคคล และแผนการจัดการเรียนรู้เฉพาะบุคคล การวัดและประเมินผลการเรียนรู้ การประเมินพัฒนาการเด็ก การสร้างและพัฒนาสื่อการเรียนการสอน เป็นต้น และการมีส่วนร่วมในชุมชนการเรียนรู้ทางวิชาชีพ

3. งานพัฒนาคุณภาพการศึกษาของสถานศึกษา หมายถึง งานส่งเสริม สนับสนุนการจัดการศึกษาของสถานศึกษาในด้านต่างๆที่ส่งผลต่อคุณภาพผู้เรียนและคุณภาพการจัดการศึกษาของสถานศึกษา เช่น ปฏิบัติหน้าที่หัวหน้ากลุ่มสาระการเรียนรู้ หัวหน้าสายชั้น การประกันคุณภาพการศึกษา ช่วยปฏิบัติงานการบริหารและจัดการศึกษา ได้แก่ งานวิชาการ งานบุคคล งานงบประมาณ และงานบริหารทั่วไป เป็นต้น

4. งานตอบสนองและนโยบายและจุดเน้น หมายถึง การปฏิบัติงานที่ตอบสนองและนโยบายและจุดเน้นของรัฐบาล กระทรวงศึกษาธิการ และส่วนราชการต้นสังกัด

ภาระงานภายใต้เกณฑ์ วPA จึงแบ่งเป็น 2 ส่วนหลัก ๆ คือ จำนวนชั่วโมงตามตารางสอน (ข้อ 1) และจำนวนชั่วโมงภาระงานขั้นต่ำ (จำวนวนชั่วโมงตามตารางสอนรวมกับภาระงานอื่นในข้อ 2 – 4) ครูจะต้องมีจำนวนชั่วโมงขั้นต่ำของภาระงานทั้ง 2 ส่วนนี้ตามตารางด้านล่าง เมื่อเปรียบเทียบกับ ว21/2560 ภาระงานใน วPA มีส่วน “งานพัฒนาคุณภาพการศึกษาของสถานศึกษา” เพิ่มขึ้นมา แต่ในส่วนอื่น ๆ ไม่มีการเปลี่ยนแปลง รวมถึงจำนวนชั่วโมงตารางสอนที่ยังคงเดิม อย่างไรก็ตาม ภาระงานใน ว21/2560 กำหนดชั่วโมงปฏิบัติงานขั้นต่ำอยู่ที่ 800 หรือ 900 ชั่วโมงต่อปีแล้วแต่วิทยฐานะ และกำหนดขั้นต่ำสำหรับชั่วโมงการสอนและชั่วโมง PLC เท่านั้น ไม่ได้กำหนดขั้นต่ำสำหรับภาระงานอื่น ๆ แยกออกมาชัดเจนแบบ วPA

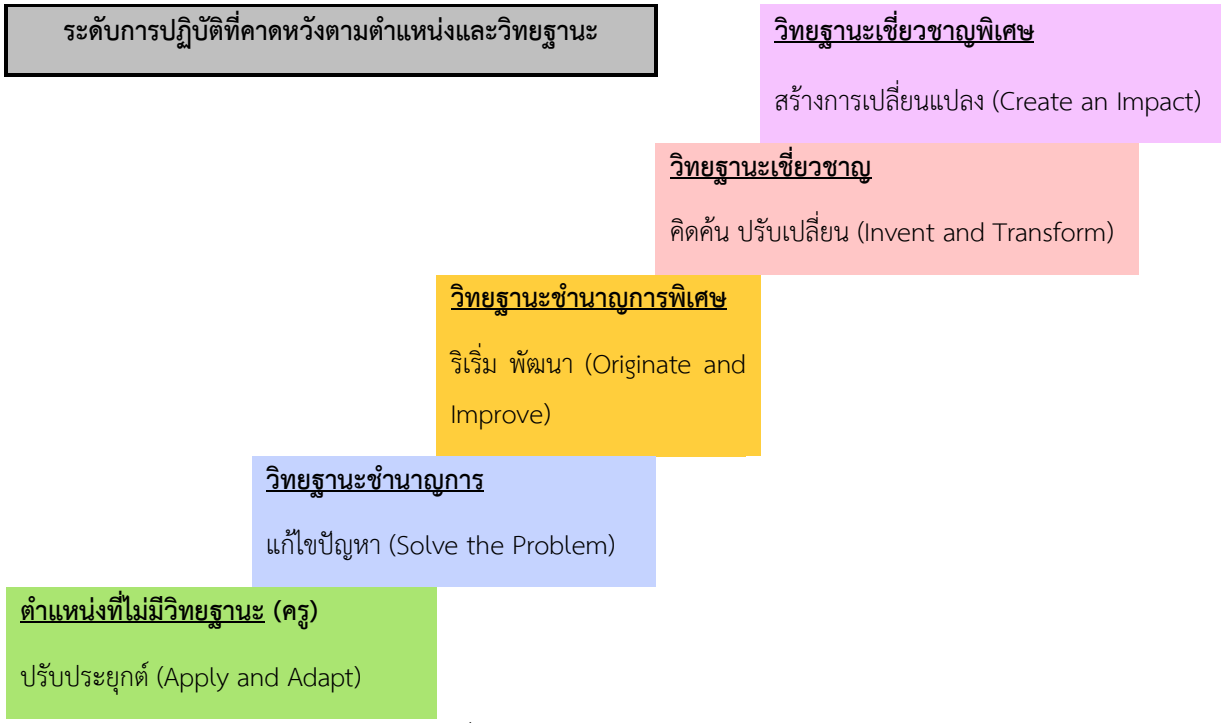
ตารางที่ 8 จำนวนชั่วโมงภาระงานขั้นต่ำและชั่วโมงตามตารางสอนสำหรับครูระดับต่าง ๆ

ระดับการศึกษา/ประเภท	จำนวนชั่วโมงสอนตามตารางสอน	จำนวนชั่วโมงภาระงานขั้นต่ำ
1. ปฐมวัย	ไม่ต่ำกว่า 6 ชม./สัปดาห์	ไม่ต่ำกว่า 14 ชม./สัปดาห์
2. ประถม 3. มัธยม (รวมรร.วัตถุประสงค์พิเศษเรียนรวม)	ไม่ต่ำกว่า 12 ชม./สัปดาห์	ไม่ต่ำกว่า 20 ชม./สัปดาห์
4. การศึกษาพิเศษ - เฉพาะความพิการและศูนย์การศึกษาพิเศษ - ศึกษาสงเคราะห์ ราชประชานุเคราะห์	ไม่ต่ำกว่า 6 ชม./สัปดาห์ ไม่ต่ำกว่า 12 ชม./สัปดาห์	ไม่ต่ำกว่า 14 ชม./สัปดาห์ ไม่ต่ำกว่า 20 ชม./สัปดาห์

ที่มา: หนังสือสำนักงาน ก.ค.ศ. ที่ ศธ 0206.3/ว 21 เรื่อง ภาระงานของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ตำแหน่งครู ตำแหน่งผู้บริหารสถานศึกษา ตำแหน่งศึกษานิเทศน์ และตำแหน่งผู้บริหารการศึกษา

นอกจากนี้ ยังมีอีกหนึ่งเครื่องมือใหม่ที่ถูกนำมาใช้ใน วPA คือ ระดับการปฏิบัติที่คาดหวังตามตำแหน่งและวิทยฐานะ โดยเฉพาะสำหรับส่วนที่ 2 ของข้อตกลงพัฒนางาน คือ “ข้อตกลงในการพัฒนางานที่เสนอเป็นประเด็นท้าทายในการพัฒนาผลลัพธ์การเรียนรู้ของผู้เรียน” ในการทำข้อตกลง (PA) ครูต้องทำและแสดงให้เห็นถึงระดับการปฏิบัติที่คาดหวังตามตำแหน่งและวิทยฐานะด้วย (สำนักงาน ก.ค.ศ., 2564) เช่น ครูที่ดำรงวิทยฐานะชำนาญการ จะต้องแสดงให้เห็นถึงการแก้ไขปัญหา (Solve the Problem) แต่เมื่อจะขอเลื่อนวิทยฐานะที่สูงขึ้น ครูจะต้องแสดงให้เห็นถึงระดับการปฏิบัติที่สูงกว่า คือ ริเริ่ม พัฒนา (Originate and Improve) ดังที่แสดงในแผนภาพด้านล่าง (ระดับการปฏิบัติที่คาดหวังและวิทยฐานะด้วย PA เกณฑ์ใหม่, 2564) นอกจากนี้ การเสนอประเด็นท้าทายในข้อตกลงพัฒนางานต้องแสดงให้เห็นถึงผลลัพธ์ที่จะเกิดขึ้นกับเด็กจริง สามารถระบุปัญหา วิธีดำเนินการ ระยะเวลาในการดำเนินการ ผลของการดำเนินการ และสิ่งที่คาดหวังหรือสิ่งที่จะดำเนินต่อไปได้ เพื่อให้ครูมีเป้าหมายในการพัฒนาอย่างแท้จริง ไม่ใช่เพียงการนำงานประจำมาแก้ปัญหา (สำนักงาน ก.ค.ศ., 2564)

ภาพที่ 4 ระดับการปฏิบัติที่คาดหวังตามตำแหน่งและวิทยฐานะ



ที่มา: สำนักงาน ก.ค.ศ. (2564)

ที่กล่าวมาทั้งหมดเป็นการปรับปรุงในส่วนของเกณฑ์คุณสมบัติ สำหรับเกณฑ์การประเมิน 3 ด้าน วPA มีการปรับเหลือเพียง 2 ด้านสำหรับการขอประเมินวิทยฐานะเป็นครูชำนาญการและครูชำนาญการพิเศษ ด้านที่ 1 ได้แก่ ทักษะการจัดการเรียนรู้และการจัดการชั้นเรียน ด้านที่ 2 ได้แก่ ผลลัพธ์การเรียนรู้ของผู้เรียน ส่วนด้านที่ 3 เป็นด้านผลงานทางวิชาการ ซึ่งแยกออกมาเป็นด้านใหม่ ใช้สำหรับการขอเลื่อนวิทยฐานะเป็นครูเชี่ยวชาญและครูเชี่ยวชาญพิเศษเท่านั้น ซึ่งแตกต่างจากเกณฑ์เก่าที่เริ่มให้ทำผลงานทางวิชาการตั้งแต่การขอวิทยฐานะชำนาญการพิเศษ นอกจากนี้ **หลักฐานที่ต้องใช้ในการประเมินวิทยฐานะ วPA ได้ถูกระบุไว้อย่างชัดเจนและมีจำนวนที่ลดลงเมื่อเทียบกับหลักเกณฑ์วิทยฐานะก่อนหน้านี้** เอกสารที่ผู้ขอมีหรือขอเลื่อนวิทยฐานะทุกวิทยฐานะจะต้องนำเข้าระบบ DPA ประกอบด้วย 1) ผลประเมิน PA ย้อนหลัง 3 รอบการประเมิน หรือ 2 หรือ 1 รอบแล้วแต่กรณี ในรูปแบบ PDF 2) แผนการจัดการเรียนรู้ 1 ไฟล์ PDF และ 3) ไฟล์วิดิทัศน์ 2 ไฟล์ คือ การบันทึกการสอนและสภาพปัญหา และ 4) ผลลัพธ์การเรียนรู้ ไม่เกิน 3 ไฟล์

สำนักงาน ก.ค.ศ. (2566) ได้เปิดเผยผลวิจัยการประเมินผลการใช้ระบบวิทยฐานะรูปแบบข้อตกลงในการพัฒนางาน (Performance Agreement : PA) ของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ตามหลักเกณฑ์และวิธีการ ว 9 – ว 11/2564 (วPA) พบว่า ระบบ PA นี้เป็นไปในทิศทางที่ดีมากในหลายประเด็น โดยผู้ใช้งานมีความพึงพอใจในด้านส่งเสริมความก้าวหน้าทางวิชาชีพ เห็นด้วยว่าระบบ PA ช่วยให้เกิดการพัฒนาครูและก่อให้เกิดประโยชน์กับการเรียนรู้ของผู้เรียน ช่วยระบุจุดแข็งและจุดที่ควรพัฒนา พร้อมแนวทางการพัฒนาที่ชัดเจน และสร้างการพัฒนาบนฐานของการจัดการเรียนรู้และการจัดการชั้นเรียน ในขณะที่

บทความของสำนักงาน ก.ค.ศ. ที่เผยแพร่ผ่านเว็ฐไซต์ Starfish Labz ระบุว่า วPA มีกระแสตอบรับทั้งทางบวกและลบ โดยในช่วงแรกมีกระแสตอบรับที่ดีในเรื่องการลดเอกสาร แต่เมื่อเริ่มมีการสื่อสารไปยังโรงเรียนและครูมากขึ้น ครูก็เริ่มมองว่าการประเมินภายใต้เกณฑ์ วPA ยังจำเป็นต้องใช้เอกสารจำนวนมากเหมือนเดิม และเมื่อสำรวจแพลตฟอร์มออนไลน์ที่เป็นของครู ไม่ใช่ของหน่วยงานราชการ จะพบเสียงสะท้อนเชิงลบ เช่น เว็บไซต์ ‘Focus News ทุกความเคลื่อนไหววงการศึกษา’ ได้ตั้งคำถามถึง วPA ถึง 10 ประเด็น โดยเฉพาะการมีส่วนร่วมของครูในการออกแบบเกณฑ์ประเมินวิทยฐานะและประเด็นการให้ผู้บริหารใช้อำนาจดุลพินิจที่เพิ่มขึ้น เช่น

“ลด (ความซ้ำซ้อน) ได้จริงหรือไม่ เพราะการประเมินตาม ว.17 เดิมนั้น ประเมินเพียงแค่ครั้งเดียวคือตอนที่ขอรับการประเมินเท่านั้น แต่ตามหลักเกณฑ์ ว.PA ต้องทำการประเมินทุกปี สร้างความกดดันให้กับครูผู้สอนทุก ๆ ปี เจอผู้บริหารที่มีคุณธรรมก็ดีไป แต่หากผู้บริหารที่ใช้ PA เป็นเครื่องมือในการหาประโยชน์ต่าง ๆ จากครู ก็จะทำให้เกิดปัญหาในโรงเรียนนั้น ๆ”

“หันมาใส่ใจเด็ก หรือหันมาใส่ใจผู้บริหารในระดับต่าง ๆ กันแน่ เพราะตามหลักเกณฑ์ ว.PA นั้น ผู้บริหารสถานศึกษา นับว่ามีบทบาทสำคัญในการดำเนินการตามหลักเกณฑ์นี้” (“คุณครูฝากคำถามคาใจประเมินแบบใหม่ด้วย วPA,” 2564)

ดังนั้น แม้ว่า วPA จะมีวัตถุประสงค์ในการลดภาระงานของครูในการประเมินวิทยฐานะที่ชัดเจน แต่จากการศึกษาพลวัตตั้งแต่ ว25/2548 จะพบว่า วPA กลับดูเหมือนจะสร้างภาระให้ครูเพิ่มขึ้นหรือภาระไม่ได้ลดลง สังเกตได้จาก คู่มือการประเมินวิทยฐานะสำหรับครูภายใต้เกณฑ์แต่ละเกณฑ์มีจำนวนหน้ามากและเพิ่มขึ้น โดยคู่มือภายใต้เกณฑ์ ว17/2552 มีจำนวนหน้าถึง 297 หน้า คู่มือภายใต้เกณฑ์ ว21/2560 มี 158 หน้า และคู่มือภายใต้เกณฑ์ ว9/2564 (วPA) มี 263 หน้า นอกจากนี้ วPA ยังทำให้การบริหารบุคคลของข้าราชการครูมีความรวมศูนย์มากกว่าเดิม แทนที่การประเมินวิทยฐานะของครูจะยึดโยงกับผู้เรียนมากขึ้น วิทยฐานะกลับยึดโยงกับผู้บังคับบัญชามากขึ้นภายใต้หลักเกณฑ์ วPA ยิ่งไปกว่านั้น เริ่มพบปรากฏการณ์ “จ้าง” การจัดทำข้อตกลงพัฒนางาน (PA) เพิ่มเติมจากการจ้างทำผลงานวิจัยและแผนการสอน จากการสังเกตในชุมชนออนไลน์ของครู พบว่ามีการรับจ้างทำแผนการสอน รับจ้างทำสคริปต์การเสนอสภาพปัญหา ที่เปลี่ยนรูปแบบจาก “เอกสาร” มาเป็น “VDO” หรือแม้แต่การรับจ้างทำ “ทุกอย่าง” ที่ต้องใช้ในการประเมินวิทยฐานะระบบ PA ครูเพียงแค่ถ่ายคลิปตามสคริปต์ที่ผู้รับจ้างคิดไว้ให้ และนำเอกสารหลักฐานที่ผู้รับจ้างจัดทำให้ไปส่งในระบบ DPA

จะเห็นได้ว่า**การปรับเกณฑ์วิทยฐานะที่เป็นการ “ปรับใหญ่” ได้เสร็จสิ้นไปแล้วในสมัยของนางสาวตรีนุช เทียนทอง ด้วยการที่สำนักงาน ก.ค.ศ. ประกาศและบังคับใช้หลักเกณฑ์ วPA นับเป็นชัยชนะของระบบราชการ (สำนักงาน ก.ค.ศ.) ที่ได้พยายามผลักดันให้มีการใช้ Performance Agreement เพื่อเพิ่ม Line Accountability ระหว่างครูกับผู้บังคับบัญชามาอย่างยาวนาน** ส่วนนโยบายของพลเอกเพิ่มพูน ชิดชอบ ที่ว่าจะปรับเกณฑ์วิทยฐานะเพื่อลดภาระครูนั้น ยังไม่พบว่าเกิดการผลักดันมาตรการที่เป็นรูปธรรมล่าสุด

หลักเกณฑ์และวิธีการประเมินตำแหน่ง และวิทยฐานะข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ตำแหน่งครู ว 9/2564 หรือ วPA ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติม โดยเป็นการปรับในรายละเอียดปลีกย่อย แต่โครงสร้างยังคงเดิม เกณฑ์ที่ถูกแก้นี้จะบังคับใช้ในเดือนตุลาคม 2567

2.5 การสำรวจพลวัตนโยบายยกเลิกครูเวร

แนวปฏิบัติการอยู่เวรยามสถานที่ราชการของข้าราชการที่เริ่มต้นตั้งแต่ พ.ศ. 2495 ซึ่งมีจอมพล ป. พิบูลสงคราม เป็นนายกรัฐมนตรี แม้ในขณะนั้น ก็ได้มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตั้งคำถามถึงความเหมาะสมต่าง ๆ ของการอยู่เวรยาม โดยเฉพาะในกรณีของโรงเรียนประชาบาล และข้าราชการสตรี ดังปรากฏในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 70 ตอนที่ 4 – 6 วันที่ 14 กรกฎาคม พ.ศ. 2496 โดยมีประเด็นคำถาม เช่น วัตถุประสงค์ของการทำหน้าที่เวรเฝ้า ความเดือดร้อนของข้าราชการผู้หญิงและครู ค่าเบี้ยเลี้ยงจากการทำหน้าที่นอกเวลาราชการ ซึ่ง**คำตอบของจอมพล ป. ได้ระบุถึงวัตถุประสงค์ของการเฝ้านเวรยามนั้นมาจากเหตุเพลิงไหม้สถานที่ราชการ จึงต้องการป้องการไม่ให้เกิดความเสียหายแก่สถานที่ราชการและเอกสารสำคัญ และหากมีราชการด่วนก็จะสามารถปฏิบัติได้อย่างทันท่วงที สำหรับประเด็นครูสตรีก็จะจัดให้อยู่เวรยามในช่วงกลางวัน** คำกล่าวตอบกระทู้ของจอมพล ป. บางส่วน ซึ่งสะท้อนว่าไม่ต้องการให้การอยู่เวรเป็นภาระของครูเกินจำเป็นจนส่งผลกระทบต่อการเรียนรู้ของผู้เรียน มีดังนี้

> *“การจัดเวรรักษาโรงเรียนประชาบาลตามตำบลต่าง ๆ นั้น กระทรวงศึกษาธิการได้มอบให้อยู่ในดุลพินิจของจังหวัดที่จะสั่งปฏิบัติการตามความเหมาะสมให้เป็นไปตามความประสงค์ของคณะรัฐมนตรี แต่ขออย่าให้การอยู่เวรก่อให้เกิดความเสียหายแก่การปฏิบัติหน้าที่ของครูและเสียหายต่อการศึกษาของเด็กโดยไม่จำเป็น”*

แนวปฏิบัติการอยู่เวรยามของข้าราชการได้ผ่านการแก้ไขหลักเกณฑ์มาหลายครั้ง โดยมีการแก้ไขครั้งล่าสุดเมื่อปี พ.ศ. 2542 จาก**มติคณะรัฐมนตรีวันที่ 6 กรกฎาคม พ.ศ. 2542** มีเจตนาที่จะระบุวัตถุประสงค์ของการอยู่เวรยามให้ชัดเจน กำหนดนิยามคำต่าง ๆ ให้มีความชัดเจน ที่สำคัญคือการ**เพิ่มข้อความที่ว่า “กรณีที่ส่วนราชการหรือหน่วยงานใดมีความจำเป็นไม่อาจปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ข้างต้นได้ (การจัดให้มีเวรรักษาการณ์ประจำสถานที่ราชการหรือหน่วยงานนอกเวลาราชการ และในวันหยุดราชการตลอดเวลาทั้งกลางวันและกลางคืน) ให้ผู้บังคับบัญชาใช้ดุลพินิจในการที่จะสั่งการการอยู่เวรรักษาการณ์ตามความเหมาะสมได้ โดยไม่ให้เกิดผลเสียหายกับงานและทรัพย์สินของราชการหรือหน่วยงาน”** สะท้อนให้เห็นเจตนารมณ์ที่จะให้เกิดการใช้ดุลพินิจของผู้บังคับบัญชาตามสถานการณ์และความเหมาะสมของแต่ละหน่วยงานมากขึ้น ส่วนแนวปฏิบัติที่มีการแก้ไขเพื่อให้ชัดเจนขึ้น เป็นต้นว่า กรณีที่หน่วยงานมีผู้ปฏิบัติเวรน้อยได้มีการระบุให้ชัดเจนว่าให้เป็นดุลพินิจของผู้บังคับบัญชาของส่วนราชการหรือหน่วยงาน ในการลดจำนวนผู้ปฏิบัติหน้าที่เวร อีกหนึ่งแนวปฏิบัติที่มีการปรับให้ชัดเจนขึ้น ได้แก่ กรณีผู้ปฏิบัติหน้าที่เวรและผู้ตรวจเวรของ

สตรี ที่เดิมระบุเพียงว่า “ให้จัดปฏิบัติหน้าที่เฉพาะในเวลากลางวัน เว้นแต่ผู้มีหน้าที่โดยเฉพาะที่จะต้องปฏิบัติในเวลากลางคืน” มีการระบุเพิ่มเติมเป็น “การจัดผู้ปฏิบัติหน้าที่เวรและผู้ตรวจเวรของสตรีให้จัดปฏิบัติหน้าที่เฉพาะในเวลากลางวันของวันเสาร์ อาทิตย์ และวันหยุดราชการ เว้นแต่ผู้ปฏิบัติหน้าที่โดยเฉพาะที่จะต้องปฏิบัติในเวลากลางคืน โดยจัดให้มีมาตรการรักษาความปลอดภัยแก่ผู้ปฏิบัติหน้าที่เวรและผู้ตรวจเวรสตรีในกรณีนี้ด้วย” **อย่างไรก็ดี ข้อความในข้อ 8 “ถ้าปรากฏว่าผู้ปฏิบัติหน้าที่เวร หรือผู้ตรวจเวร จงใจละทิ้งหน้าที่ ให้ผู้บังคับบัญชาพิจารณาลงโทษให้เหมาะสมกับความผิดหรือความร้ายแรงแก่กรณี” ยังคงบังคับใช้เหมือนเดิม ไม่มีการเปลี่ยนแปลง**

ภายใต้แนวปฏิบัติตามมติ ครม. 6 กรกฎาคม 2542 การอยู่เวรยามของครูเป็นแนวปฏิบัติที่ครูต้องทำเป็นหน้าที่อย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ เพราะ**ไม่ปรากฏว่ามีผู้บังคับบัญชาในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการคนใดกล้าที่จะใช้ดุลพินิจไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์** จนเมื่อต้นปี พ.ศ. 2567 มีเหตุการณ์สำคัญที่ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงหลักเกณฑ์การอยู่เวรยามของครู คือ มีครูสตรีที่กำลังปฏิบัติหน้าที่ครูเวรถูกทำร้ายร่างกายภายในโรงเรียนเมื่อวันที่ 20 มกราคม 2567 (กรมประชาสัมพันธ์, 2567) จนกระทั่งเป็นที่ถกเถียงในโซเชียลมีเดียอย่างกว้างขวาง และเกิดการเรียกร้องให้ยกเลิกครูเวรผ่านทางสื่อโซเชียลมีเดียต่าง ๆ หลังจากนั้น นายอนุทิน ชาญวีรกูล รองนายกรัฐมนตรีจากพรรคภูมิใจไทยซึ่งกำกับดูแลกระทรวงศึกษาธิการ โดยมี พล.ต.อ. เพิ่มพูน ชิดชอบ เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ ได้เสนอเข้าที่ประชุมคณะรัฐมนตรี (ครม.) ขอให้ยกเลิกมติ ครม. ปี 2542 หรือออกมติ ครม. ใหม่เกี่ยวกับการอยู่เวรรักษาการณ์ในโรงเรียนทั่วประเทศ นำไปสู่**มติคณะรัฐมนตรีวันที่ 23 มกราคม พ.ศ. 2567 ให้ยกเลิกครูเวรโดยยกเลิกมติคณะรัฐมนตรี 6 กรกฎาคม 2542** เนื่องจากเป็นมติที่ล้าหลัง ไม่ตรงกับยุคสมัย เนื่องจากทุกวันนี้ไม่จำเป็นต้องให้ครูไปเฝ้าเวรยาม เพราะมีเครื่องมือทันสมัย มีเทคโนโลยี รวมถึงมีบริษัทรักษาความปลอดภัย โดยการไม่อยู่เวรของครูจะไม่ถือว่ามีความผิดซึ่งได้ระบุไว้ในหลักเกณฑ์อยู่เวรรักษาข้อ 8 เดิม โดยมติครม. 23 มกราคม 2567 มีรายละเอียดดังนี้

> *“คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบตามที่นายกรัฐมนตรีเสนอว่า ตามที่คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 6 กรกฎาคม 2542 (เรื่อง การปรับปรุง แก้ไข หรือยกเลิกมติคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการจัดเวรรักษาการณ์ประจำสถานที่ราชการ) กำหนดให้ส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐจัดให้มีเวรรักษาการณ์ประจำสถานที่ราชการหรือหน่วยงานนอกเวลาราชการและในวันหยุดราชการ นั้น พบว่าในช่วงระยะเวลาที่ผ่านมามีครูและบุคลากรทางการศึกษาเสียชีวิตและได้รับบาดเจ็บจากการที่ต้องมาปฏิบัติหน้าที่เวรรักษาการณ์ตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวอยู่บ่อยครั้ง ประกอบกับปัจจุบันมีบุคคลและเครื่องมือต่าง ๆ ที่สามารถนำมาใช้ช่วยดูแลรักษาความปลอดภัยของสถานที่ราชการหรือหน่วยงานของรัฐแทนได้ เช่น การใช้พนักงานรักษาความปลอดภัย การจ้างเอกชนให้บริการดูแลรักษาความปลอดภัยและความสงบเรียบร้อย การติดตั้งกล้องโทรทัศน์วงจรปิด นอกจากนี้ การให้ครูและบุคลากรทางการศึกษาอยู่เวรรักษาการณ์ในสถานศึกษายังอาจเป็นการกำหนดหน้าที่ที่เพิ่มความเสี่ยงให้แก่ครูและบุคลากรทางการศึกษาโดยไม่จำเป็น ดังนั้น จึงเห็นควรดำเนินการ ดังนี้*

1. ให้กระทรวงศึกษาธิการ (สถานศึกษาในสังกัด รวมทั้งกระทรวงอื่น ๆ ที่มีสถานศึกษาในสังกัด เช่น กระทรวงกลาโหม กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ กระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม กระทรวงมหาดไทย ตลอดจนสำนักงานตำรวจแห่งชาติได้รับยกเว้นการปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 6 กรกฎาคม 2542 (เรื่อง การปรับปรุง แก้ไข หรือยกเลิกมติคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการจัดเวรรักษาการณ์ประจำสถานที่ราชการ) และมอบหมายกระทรวงมหาดไทยและสำนักงานตำรวจแห่งชาติ (หน่วยงานในสังกัดในแต่ละพื้นที่) ประสานกับสถานศึกษาในพื้นที่แต่ละแห่ง เพื่อจัดเจ้าหน้าที่ไปปฏิบัติหน้าที่ดูแลรักษาความสงบเรียบร้อยและความปลอดภัยของสถานศึกษาดังกล่าวทั้งในเวลาราชการและนอกเวลาราชการตามความจำเป็นและเหมาะสม

2. ให้ส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐทุกแห่งที่มีระบบรักษาความปลอดภัยของหน่วยงานที่มีประสิทธิภาพและเหมาะสมกับสภาพการณ์ปัจจุบันอยู่แล้ว ได้รับยกเว้นการปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 6 กรกฎาคม 2542 (เรื่อง การปรับปรุง แก้ไข หรือยกเลิกมติคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการจัดเวรรักษาการณ์ประจำสถานที่ราชการ) นอกเหนือจากที่ได้กำหนดไว้แล้วในข้อ 9 ของมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวด้วย”

ในช่วง 2 สัปดาห์หลังจาก ครม. มีมติดังกล่าวออกมา พบว่ามีโรงเรียนหลายแห่งที่ยังจัดให้ครูต้องอยู่เวรยาม ด้วยการปรับเปลี่ยนคำสั่งให้ครูปฏิบัติหน้าที่ดูแลโรงเรียนแทนการให้ครูอยู่เวร ทำให้ทั้งรัฐมนตรีและรัฐมนตรีช่วยฯ ออกมาสื่อสารและขอความร่วมมือจากผู้อำนวยการโรงเรียน (กลุ่มประชาสัมพันธ์ สร.ศธ., 2567) จากนั้นดูเหมือนจะมีความชัดเจนมากขึ้นเป็นลำดับ โดย สพฐ. มีการจัดทำมาตรการรักษาความปลอดภัยในสถานที่ราชการ: กรณียกเว้นการปฏิบัติหน้าที่ครูเวรในสถานศึกษา สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (กระทรวงศึกษาธิการ, 2567) และวันที่ 26 มี.ค. 2567 ที่ประชุม ครม. มีมติอนุมัติงบประมาณปีงบประมาณ 2567 วงเงิน 618.79 ล้านบาท และปีงบประมาณ 2568 วงเงิน 2,739.96 ล้านบาท ตามที่กระทรวงศึกษาธิการเสนอ เพื่อจ้างภารโรงด้วยวิธีการจ้างเหมาบริการ โดย ThaiPBS รายงานว่า จากจำนวนโรงเรียนในสังกัด สพฐ. 28,936 แห่ง มีเพียง 14,726 แห่ง ที่มีการจ้างภารโรง (“เทงบฯ ปี 68 ให้ ศธ. 2.7 พันล้าน จ้าง "ภารโรง" อยู่เวรแทน "ครู",” 2567) จากอัตราที่ได้รับอนุมัติ 13,751 อัตรา สพฐ. สามารถสรรหาให้โรงเรียนที่ขาดแคลนได้จริง 13,326 อัตรา (กระทรวงศึกษาธิการ, 2567)

ในรายงานผลการดำเนินงานรอบ 1 ปีของกระทรวงศึกษาธิการ ศธ. ได้บรรจุเรื่อง “ยกเลิกครูเวร” และ “จัดหานักการภารโรง” เป็น 2 ประเด็นผลงานภายใต้นโยบายลดภาระครูและบุคลากรทางการศึกษา สะท้อนว่ารัฐมนตรีมองว่าการยกเลิกครูเวรถือเป็นนโยบายของรัฐบาลที่ประสบความสำเร็จ อย่างไรก็ตาม ในรายงานผลการดำเนินงานระบุว่า ครม. ได้อนุมัติงบประมาณในลักษณะผูกพันต่อเนื่อง 3 ปี (พ.ศ. 2568 – 2570) แต่จากการรายงานของ ThaiPBS พบว่าจริง ๆ แล้ว กระทรวงศึกษาธิการเสนอแผนงานไป 3 ปีจริง ใช้งบประมาณ 8,506.94 ล้านบาท แต่ครม.อนุมัติให้เฉพาะปี 2568 ก่อน ในวงเงิน 2,739.96 ล้านบาท ส่วนปี 2569 และ 2570 นั้น ครม. ยังไม่ได้อนุมัติตามที่กล่าวอ้างในรายงาน แต่ได้มอบหมายให้กระทรวงศึกษาธิการ

หาวิธีการทางเทคโนโลยีทดแทน เช่น กล้องวงจรปิด เพื่อลดการจ้างภารโรงและเพื่อประหยัดงบประมาณ (“เทงบฯ ปี 68 ให้ ศธ. 2.7 พันล้าน จ้าง "ภารโรง" อยู่เวรแทน "ครู",” 2567) นอกจากนี้ จากการทบทวนพลวัตนโยบายครูในส่วนก่อนหน้านี้ จะเห็นได้ว่า การจัดสรรอัตราภารโรงอัตราจ้างไม่ได้เป็นเรื่องใหม่ แต่รัฐมนตรีแต่ละสมัยมักจะหยิบยกเรื่องนี้มาเป็นผลงานของตนอยู่เรื่อย ๆ

จากลำดับเหตุการณ์จะเห็นได้ชัดเจนว่า **การยกเลิกการอยู่เวรยามของข้าราชการครูเป็นนโยบายที่พรรคภูมิใจไทยอาศัยเหตุการณ์ที่เป็นจุดสนใจของสังคม (focusing event) เป็นจังหวะในการผลักดันวาระนโยบาย และใช้ที่ประชุมคณะรัฐมนตรีเป็นเวทีผลักดันนโยบาย** แทนที่จะเป็นกระทรวงศึกษาธิการ ผลลัพธ์ค่อนข้างเป็นรูปธรรมกล่าวคือมีมติ ครม. ยกเลิกการอยู่เวรยามของครูออกมา ซึ่งน่าสนใจว่าจะมีผลกระทบเชิงบวกต่อครูในโรงเรียนขนาดเล็กมากน้อยเพียงใด

2.6 สรุปข้อค้นพบในส่วนที่ 1 พลวัตนโยบายลดภาระครู นโยบายปรับเกณฑ์วิทยฐานะ และนโยบายการอยู่เวรยามของครูในห้วงปี พ.ศ. 2547 – 2567

ข้อค้นพบประการแรกเกี่ยวกับที่มาของภาระครู ภาระครูในโรงเรียนรัฐบาลไม่ใช่เรื่องใหม่ เพราะข้าราชการครูต้องทำงานธุรการและงานจิปาถะที่เกี่ยวกับการบริหารโรงเรียนมาตั้งแต่แรกมีโรงเรียนรัฐบาล รวมทั้งการทำงานสนองนโยบายของกระทรวงต่าง ๆ โดยเฉพาะงานฝ่ายปกครองในพื้นที่ห่างไกล อย่างไรก็ตาม ภาระครูได้ทวีความรุนแรงขึ้นในช่วงทศวรรษที่ 2550 ส่วนหนึ่งเป็นผลจากการลดอัตรากำลังข้าราชการครูในช่วง 2540 – 2549 เพื่อให้เป็นไปตามเงื่อนไขเงินกู้ของ IMF ซึ่งได้มีการยุบเลิกอัตราข้าราชการครูเกษียณอายุไปเป็นจำนวนกว่าห้าหมื่นอัตรา ทำให้ในช่วงทศวรรษที่ 2550 โรงเรียนรัฐบาลเกิดภาวะ “ขาดแคลนครู” สาเหตุอีกส่วนหนึ่งที่ภาระครูมีความรุนแรงขึ้นในช่วงทศวรรษ 2550 เกิดจากนโยบายปฏิรูปการศึกษาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2542 ที่ด้านหนึ่งประสบความล้มเหลวในการกระจายอำนาจสู่ระดับพื้นที่และองค์กรวิชาชีพครู นำไปสู่โครงสร้างของกระทรวงศึกษาธิการที่มีความรวมศูนย์แต่มีลักษณะเป็นเบี้ยหัวแตกมากขึ้น ทำให้มีคณะกรรมการและหน่วยงานที่ใช้อำนาจกำกับดูแลและควบคุมโรงเรียนและบุคลากรทางการศึกษาของรัฐหลายคณะ ภาระในการรายงานและสนองนโยบายจึงมีเพิ่มขึ้นกว่าเมื่อก่อนปฏิรูป ในอีกด้านหนึ่ง การปฏิรูปการศึกษามุ่งปฏิรูปวิชาชีพครูด้วยการกำหนดให้มีเงินค่าตอบแทนวิทยฐานะและมุ่งสร้างระบบประกันคุณภาพสถานศึกษา ซึ่งได้สร้างภาระในรูปแบบใหม่ให้แก่ครู ได้แก่ ภาระในการผลิตหลักฐานเพื่อประเมินวิทยฐานะและการประเมินคุณภาพของโรงเรียนผ่านตัวชี้วัดต่าง ๆ ภาระของครูเหล่านี้มีความรุนแรงมากในโรงเรียนขนาดเล็ก เพราะโรงเรียนอยู่ภายใต้โครงสร้างการบริหารและกฎระเบียบชุดเดียวกันกับโรงเรียนขนาดอื่น ๆ แต่มีกำลังคนที่จะเกลี่ยงานน้อยกว่า

ข้อค้นพบประการที่สองเกี่ยวกับบทบาทของครูในฐานะกลุ่มผลประโยชน์ในกระบวนการนโยบาย พบว่าการรวมตัวกันเพื่อผลักดันนโยบายเพื่อผู้เรียนมักไม่สำเร็จ แต่การต่อต้านนโยบายที่กระทบผลประโยชน์

ด้านปากท้องของครูมักสำเร็จ ปัจจุบันมีการรวมกลุ่มกันของครูรุ่นใหม่ในโลกออนไลน์ที่มุ่งผลักดันนโยบายให้ครูได้สอนอย่างเดียว เช่น เครือข่ายครูขอสอน ซึ่งมีส่วนผลักดันวาระนโยบายภาระครูในช่วง 5-7 ปีที่ผ่านมา แต่กลุ่มเหล่านี้ไม่มีพลังทางการเมืองมากนักเมื่อเทียบกับกลุ่มผลประโยชน์ของผู้บริหารโรงเรียน ซึ่งมีจำนวนน้อยกว่า มีความเหนียวแน่นมากกว่า และสามารถแทรกซึมในการเมืองระดับชาติได้มากกว่ากลุ่มของครู อย่างไรก็ตาม ภาระงานครูเป็นเรื่องที่ครูส่วนใหญ่สมยอมเพราะเชื่อมโยงกับประโยชน์ด้านปากท้อง เช่น การได้รับเงินวิทยฐานะ นอกจากนี้ การที่ครูมีภาระงานอื่นนอกจากงานสอนยังเป็นผลประโยชน์ของผู้บริหารโรงเรียนด้วย ดังนั้นการลดภาระงานครูอาจมีแง่มุมที่กระทบผลประโยชน์ของผู้บริหารโรงเรียน

ข้อค้นพบประการที่สามเกี่ยวกับพลวัตนโยบายลดภาระครู พบว่าการกล่าวถึงปัญหา “ภาระครู” เพิ่งเป็นที่แพร่หลายในยุคของรัฐบาลพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชาเป็นต้นมา ในช่วงก่อนหน้านั้นประเด็นปัญหามักจะถูกกล่าวถึงว่าเป็นเรื่อง “การขาดแคลนครู” คุณภาพมาตรฐานวิชาชีพครู” และ “หนี้สินครู” นอกจากนโยบายปรับเกณฑ์วิทยฐานะแล้ว นโยบายลดภาระครูในช่วง 2552 – 2567 ยังมีอีก 4 นโยบายที่น่าสนใจ นโยบายแรก ได้แก่ **โครงการคืนครูให้นักเรียน** ซึ่งริเริ่มในสมัยรัฐบาลนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ มีลักษณะเป็นการตั้งงบประมาณเพื่อให้ สพฐ. จ้างธุรการ ภารโรง และบุคลากรทางการศึกษาอื่น ๆ ในลักษณะพนักงานชั่วคราวหรืออัตราจ้าง โครงการนี้ได้สร้างแบบแผนการใช้งบประมาณของ สพฐ. ที่เป็นมาเรื่อย ๆ ตั้งแต่ปี 2552 ถึงปัจจุบัน แต่นักการเมืองที่เข้ามาเป็นรัฐมนตรีมักอ้างเป็นผลงานเฉพาะของตนในการแก้ปัญหาภาระครู แนวโน้มการจ้างธุรการและภารโรงอัตราจ้างในปัจจุบันมีจำนวนอัตราลดลงและพยายามปรับให้เป็นการจ้างเหมาบริการเพื่อประหยัดงบประมาณ

นโยบายที่สองได้แก่ **นโยบายยกเลิกการต่ออายุใบอนุญาตประกอบวิชาชีพครูทุก ๆ 5 ปี** ซึ่งมุ่งที่จะให้ครูที่ต่ออายุใบอนุญาตฯ มาแล้วสามครั้งได้รับใบอนุญาตฯ ตลอดชีพ โดยไม่ต้องไปต่ออายุใบอนุญาตฯ อีก นโยบายนี้บังคับใช้อยู่สามปีและถูกยกเลิกในท้ายที่สุดก่อนที่จะมีครูคนใดได้รับใบอนุญาตฯ ตลอดชีพ พลวัตของนโยบายนี้สะท้อนให้เห็นว่าพลังฝ่ายระบบราชการ ซึ่งในที่นี้ได้แก่ คุรุสภา มีแนวโน้มที่จะปรับกฎเกณฑ์เข้าสู่สภาวะเดิมเมื่อรัฐมนตรีที่มีนโยบายขัดแย้งกับตนพ้นวาระไป

นโยบายที่สาม ได้แก่ **นโยบายปรับสูตรอัตรากำลังครูและบุคลากรสนับสนุน** เพื่อยกระดับคุณภาพโรงเรียนขนาดเล็ก อย่างไรก็ตาม จากการศึกษาพบว่าแม้สูตรจะทำให้โรงเรียนขนาดเล็กได้รับการจัดสรรอัตราบุคลากรเป็นจำนวนมากขึ้นกว่าเดิม แต่นโยบายนี้ไม่น่าจะนำไปสู่การแก้ปัญหาภาระครูในโรงเรียนขนาดเล็กได้ เนื่องจากไม่มีการปรับโครงสร้างแรงจูงใจให้ครูต้องการมาบรรจุในโรงเรียนขนาดเล็ก นอกจากนี้ยังพบว่ามีการใช้ภาระงานครูมาคำนวณอัตรากำลังเป็นครั้งแรก โดยภาระงานครูถูกแยกออกเป็นสองส่วนได้แก่ ชั่วโมงสอน และ*ภาระงานสนับสนุนการจัดการเรียนรู้และการตอบสนองนโยบายและจุดเน้นของรัฐบาลกระทรวงศึกษาธิการและส่วนราชการต้นสังกัด* สะท้อนการยอมรับในเชิงสถาบันให้ครูต้องมีภาระงานอื่นนอกจากงานสอนถึง 40% อย่างไรก็ตาม พบความลักลั่นระหว่างสมมติฐานของสูตรกับผลลัพธ์การจัดสรรที่เกิดขึ้นจริง โดยถึงแม้ในเกณฑ์อัตรากำลังจะตั้งสมมติฐานว่าครูประถมศึกษาและครูมัธยมศึกษามีภาระงานสอนขั้นต่ำ 12 ชม. ต่อสัปดาห์ แต่

ผลลัพธ์ของการใช้สูตรจะนำไปสู่สถานการณ์ที่ว่าครูในโรงเรียนหนึ่ง ๆ จะต้องสอนไม่ต่ำกว่า 20 ชม. ต่อสัปดาห์เสมอ

นโยบายที่สี่ได้แก่ **นโยบายปรับปรุงระบบการประกันคุณภาพการศึกษาของสถานศึกษาโดยสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (สมศ.)** ส่งผลให้เกิดการชะลอรอบการประเมินสถานศึกษาครั้งที่ 4 (ปี พ.ศ. 2559 – 2563) ออกไปจนถึงปี พ.ศ. 2568 สะท้อนว่าในช่วง 2559 ถึง 2568 ครูได้รับการยกเว้นภาระด้านการเตรียมเอกสารเพื่อประเมินโดย สมศ. แต่เนื่องจากขณะทำวิจัย ยังไม่เกิดการประเมินโรงเรียนภายใต้เกณฑ์ใหม่ จึงยังไม่เป็นที่แน่ชัดว่าเกณฑ์ประกันคุณภาพโรงเรียนที่ปรับปรุงแล้วจะช่วยลดภาระครูได้จริงหรือไม่

ข้อค้นพบประการที่สี่เกี่ยวกับพลวัตนโยบายปรับเกณฑ์วิทยฐานะ การปรับวิธีการประเมินวิทยฐานะในฐานะวิธีการแก้ไขปัญหาภาระครู เพิ่งถูกชูเป็นนโยบายในยุคของนายแพทย์ธีระเกียรติ เจริญเศรษฐศิลป์ อย่างไรก็ตามเกณฑ์วิทยฐานะได้ถูกปรับปรุงมาแล้วอย่างต่อเนื่องโดยสำนักงาน ก.ค.ศ. ตั้งแต่เริ่มมีการกำหนดเกณฑ์ประเมินวิทยฐานะครั้งแรกในปี 2548 การเปลี่ยนแปลงที่สำคัญมีสามครั้ง ได้แก่ในปี 2552 (เกณฑ์ ว.17) 2560 (เกณฑ์ ว.21) และ 2564 (เกณฑ์ วPA) ข้อค้นพบเกี่ยวกับพลวัต ประการแรกคือ สำนักงาน ก.ค.ศ. มีอำนาจมากกว่าฝ่ายการเมืองในการกำหนดทิศทางนโยบายเกี่ยวกับวิทยฐานะ โดยพบว่าวาระของฝ่ายการเมืองที่ต้องการให้การประเมินวิทยฐานะยึดโยงกับผู้เรียน ต้องพ่ายแพ้แก่วาระของสำนักงาน ก.ค.ศ. ที่ต้องการนำระบบข้อตกลงภาระงาน หรือ Performance Agreement (PA) เข้ามาใช้ประกอบการประเมินวิทยฐานะครู ถึงแม้ว่า ก.ค.ศ. จะใช้เวลากว่า 10 ปีก็ตามในการผลักดันเรื่องดังกล่าว

ประการที่สอง ความพยายามในการปรับแก้หลักเกณฑ์การประเมินกลับมักจะได้ผลลัพธ์ที่ตรงข้าม คือกลับทำให้การประเมินมีหลักเกณฑ์ที่ซับซ้อนและเป็นภาระต่อครูมากขึ้นเรื่อย ๆ หากแยกเงื่อนไขการประเมินวิทยฐานะครูออกเป็นสองส่วนใหญ่ ๆ ได้แก่เกณฑ์คุณสมบัติ (ต้องสอนมากี่ปี ต้องมีตำแหน่งอะไร) และเกณฑ์การประเมินด้านต่าง ๆ โดยภาพรวมของการปรับเกณฑ์ทั้งสี่ครั้งจะพบว่า มีการเพิ่มเกณฑ์คุณสมบัติมากขึ้นมาเป็นลำดับ และเกณฑ์คุณสมบัติที่เพิ่มเหล่านั้นกลับมีความเป็นนามธรรมที่ต้องอาศัยดุลพินิจในการตัดสินมากขึ้นเรื่อย ๆ ส่วนเกณฑ์การประเมิน แม้จะไม่ได้เปลี่ยนมากเท่ากับเกณฑ์คุณสมบัติ แต่รายละเอียดของสามด้านนี้จะถูกเปลี่ยนไปเปลี่ยนมา และมีการระบุรายละเอียดลักษณะของหลักฐานที่ครูต้องนำส่งมากขึ้นเป็นลำดับ ภายใต้เกณฑ์ วPA เกณฑ์คุณสมบัติดูจะเปิดช่องให้ดุลพินิจของผู้บังคับบัญชามีผลต่อโอกาสในความก้าวหน้าทางวิชาชีพของครู และครูยังต้องเตรียมเอกสารรวมทั้งสื่อดิจิทัลเพื่อส่งผู้ประเมินไม่ต่างจากเดิม เพียงแต่ว่าต้องส่งทางแพลตฟอร์มออนไลน์แทน

ข้อค้นพบประการที่ห้าเกี่ยวกับพลวัตนโยบายยกเลิกครูอยู่เวรยาม พบว่าการยกเลิกการอยู่เวรยามเป็นการใช้เหตุการณ์ที่สังคมสนใจมาผลักดันวาระนโยบายโดยฝ่ายการเมือง โดยที่การผลักดันวาระนโยบายเป็นมติครม. ทำให้รัฐมนตรีจากฝ่ายการเมืองสามารถยกเลิกแบบแผนการปฏิบัติของระบบราชการที่เป็นภาระ

ของครูได้เป็นผลสำเร็จ อย่างไรก็ตาม แนวทางการรักษาความปลอดภัยสถานศึกษาแทนที่ครูที่จะต้องอยู่เวรยามที่ถูกนำเสนอขึ้นมานั้นก็ไม่ใช่เรื่องใหม่ แต่เป็นสิ่งที่ สพฐ. ทำเป็นประจำอยู่แล้วตั้งแต่มีโครงการคืนครูให้นักเรียน นั่นคือการของบกลางเพื่อจัดจ้างภารโรงอัตราจ้าง

จากการศึกษานโยบายต่าง ๆ ที่มุ่งลดภาระครูในอดีตถึงปัจจุบัน จะพบรูปแบบพลวัตที่สำคัญ กล่าวคือ ความคิดริเริ่มจากฝ่ายการเมืองมักจะลงเอยด้วยการที่หน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องมีการปรับกฎระเบียบเพื่อตอบสนองนโยบายในระยะแรก แต่เมื่อรัฐมนตรีพ้นวาระไป ความพยายามเหล่านั้นจะถูกลดทอนจนกลับเข้าสู่แบบแผนการใช้อำนาจเดิม แม้จะอยู่ภายใต้โครงสร้างใหม่ที่มักถูกปรับให้มีความซับซ้อนและเข้าใจยากขึ้นในสายตาของคนนอกระบบราชการ ยกเว้นกรณีของนโยบายคืนครูให้นักเรียนที่รัฐมนตรีที่เข้ามาใหม่ยังคงสานต่อโครงการเดิม เพียงแต่เปลี่ยนชื่อโครงการเพื่อให้อ้างเป็นผลงานของตนได้

ส่วนที่ 2 ผลการติดตามสถานการณ์และพลวัตนโยบายลดภาระครูในสมัยรัฐมนตรี พ.ต.อ. เพิ่มพูน ชิดชอบ (พ.ศ. 2566 – 2568)

การศึกษาในส่วนที่สองนี้ ผู้วิจัยมีวัตถุประสงค์หลักในการติดตามสถานการณ์และการคลี่คลายของนโยบายลดภาระครูของ พ.ต.อ. เพิ่มพูน ชิดชอบ ตั้งแต่เข้ารับตำแหน่งในเดือนกันยายน 2566 ถึงเดือนมิถุนายน 2568 โดยเฉพาะนโยบายปรับเกณฑ์ประเมินวิทยฐานะ และนโยบายยกเลิกครูเวร โดยมุ่งตอบคำถามว่า นโยบายทั้งสองนี้ได้มีการคลี่คลายไปยังกลุ่มเป้าหมายอย่างไร นำไปสู่ผลลัพธ์ที่คาดหวังหรือไม่ และผลลัพธ์ดังกล่าวนั้นช่วยลดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาได้หรือไม่

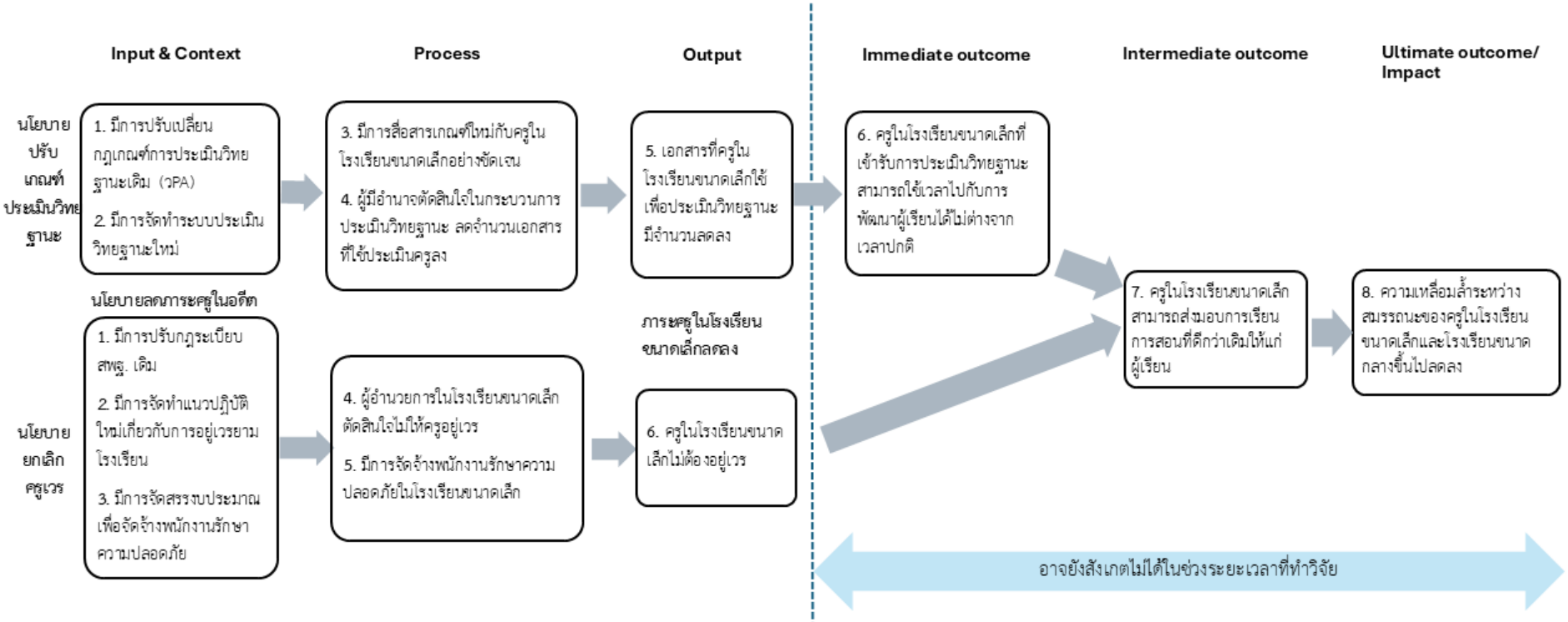
2.7 ทฤษฎีว่าด้วยการแทรกแซงของนโยบาย (Intervention Theory) ของนโยบายปรับเกณฑ์วิทยฐานะและนโยบายยกเลิกครูเวร

ในการตอบคำถามข้างต้น ผู้วิจัยใช้กรอบแนวคิด “ทฤษฎีว่าด้วยการแทรกแซงของนโยบาย” (Intervention Theory) เพื่อระบุให้เห็น “ชุดความเชื่อมโยงเชิงสาเหตุ” (causal linkages) หรือ “สายพานความเปลี่ยนแปลง” (the sequence of expected change) ที่คั่นอยู่ระหว่างความพยายามของโครงการหรือนโยบายกับผลลัพธ์ที่ตั้งใจให้เกิดขึ้น (Vedung, 1997; Markiewicz & Patrick, 2016) โดยแต่ละความเปลี่ยนแปลงที่จะต้องเกิดขึ้นตามที่ระบุอยู่ใน Intervention theory เป็นข้อสมมติฐานของผู้วิจัย (ภาพที่ 5) ซึ่งสังเคราะห์ขึ้นจากการทำความเข้าใจที่มาที่ไปและบริบทแวดล้อมของนโยบาย การระบุชุดความเปลี่ยนแปลงที่ผู้วิจัยมองว่าจำเป็นจะต้องเกิดขึ้นเพื่อให้นโยบายบรรลุผลลัพธ์ที่คาดหวัง Intervention theory มีวัตถุประสงค์เพื่อใช้ตรวจสอบสถานการณ์ที่เกิดขึ้นจริงว่า หลังจากมีการกำหนดนโยบายขึ้นแล้วนั้น ได้มีเหตุการณ์ตามที่ระบุเกิดขึ้นจริงมากน้อยเพียงใด โดยมีสมมติฐานว่า หากมีเหตุการณ์เกิดขึ้นตามที่ระบุไว้ใน Intervention theory ครบถ้วน ย่อมแสดงว่านโยบายมีแนวโน้มจะบรรลุผลลัพธ์ที่คาดหวังได้เมื่อสิ้นสุด

โครงการ แต่หากความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นจริงหลังการกำหนดนโยบาย หยุดอยู่เพียงเหตุการณ์แรกหรือเหตุการณ์ที่สองใน Intervention theory ย่อมแสดงว่าได้เกิดคอขวดขึ้นในกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติหรือการส่งมอบผลลัพธ์ที่คาดหวัง และอาจต้องมีการแทรกแซงเพิ่มเติมเพื่อให้นโยบายสามารถสร้างความเปลี่ยนแปลงในลำดับถัด ๆ ไปใน Intervention theory ได้ ดังนั้น คำถามหลักของการทำวิจัยในส่วนของการติดตามนโยบายด้านบุคลากรของพ.ต.อ. เพิ่มพูน ชิดชอบ จึงได้แก่

1. ชุดเหตุการณ์ 8 เหตุการณ์ตามที่ระบุใน Intervention theory ด้านล่างนี้ ได้เกิดขึ้นจริงหรือไม่และมากน้อยเพียงใด?
2. คอขวดของนโยบายเกิดขึ้น ณ จุดใด และมีสาเหตุมาจากอะไร?

ภาพที่ 5 กรอบการวิเคราะห์ Intervention Theory ในส่วนของการติดตามนโยบายปรับเกณฑ์ประเมินวิทยฐานะ และนโยบายยกเลิกครูเวร



กรอบแนวคิด Intervention Theory ของผู้วิจัยตามภาพที่ 5 มีฐานคิดที่สำคัญ 2 ประการ ประการแรก นโยบายสาธารณะที่มีพลวัตอันพึงประสงค์นั้นจะต้องสามารถเข้าแทรกแซงพฤติกรรมของกลุ่มเป้าหมาย (ในที่นี้คือข้าราชการครู) จนกระทั่งเกิดผลลัพธ์การเปลี่ยนแปลงที่คาดหวัง ซึ่งสามารถแบ่งผลลัพธ์ออกเป็นขั้น ๆ ได้แก่ ผลผลิต (Output) ผลลัพธ์ขั้นต้น (Immediate outcome) ผลลัพธ์ขั้นกลาง (Intermediate outcome) และผลลัพธ์ขั้นปลาย (Ultimate outcome) ทั้งนี้เพื่อให้สามารถระบุระดับความสำเร็จของนโยบายที่ทำการศึกษาได้ว่าสามารถสังเกตได้ถึงขั้นไหนอย่างไร อย่างไรก็ตาม ด้วยข้อจำกัดด้านเวลาและทรัพยากร ทำให้งานวิจัยไม่สามารถออกแบบเครื่องมือวัดผลลัพธ์และความสำเร็จของนโยบายที่เป็นวัตถุวิสัยได้ จึงอาศัยแต่เพียงการสัมภาษณ์เชิงลึกและแบบสอบถามความคิดเห็น

ฐานคิดประการที่สองของผู้วิจัย คือ นโยบายบุคลากรเพื่อเพิ่มความเสมอภาคทางการศึกษาจะต้องสามารถเสริมพลังครูในโรงเรียน สพฐ. ขนาดเล็ก เพื่อก่อให้เกิดผลกระทบเชิงบวกต่อนักเรียนที่ครูเหล่านั้นให้บริการ ซึ่งผู้วิจัยมองว่าเป็นกลุ่มเป้าหมายหลักของนโยบายลดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษา กล่าวอีกนัยหนึ่ง นโยบายลดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาที่ได้ผล จำเป็นจะต้องสามารถยกระดับคุณภาพบริการทางการศึกษาที่นักเรียนในโรงเรียน สพฐ. ขนาดเล็กได้รับ ให้มีความทัดเทียมโรงเรียนขนาดใหญ่ได้ มุมมองนี้อาจถูกท้าทายได้จากฐานคิดอื่น ๆ ที่ว่าด้วยการลดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาในประเทศไทย ซึ่งไม่ได้มองว่าโรงเรียนขนาดเล็กเป็นตัวแปรสำคัญในสมการความเหลื่อมล้ำ อย่างไรก็ตาม งานวิจัยในส่วนนี้วางอยู่บนฐานคิดที่ให้ความสำคัญแก่โรงเรียนขนาดเล็ก ทำให้กลุ่มครูที่ผู้วิจัยได้ทำการสัมภาษณ์และสำรวจมีเฉพาะครูโรงเรียนขนาดเล็ก ซึ่งผู้วิจัยเองได้สอบทานถึงฐานคิดข้อนี้จากผู้ให้ข้อมูลตลอดการวิจัย และได้รับคำตอบซึ่งน่าจะเป็นประโยชน์ต่อการกำหนดและขับเคลื่อนนโยบายเกี่ยวกับโรงเรียนขนาดเล็ก ซึ่งจะได้อภิปรายต่อไป

2.8 ระเบียบวิธีวิจัยและกลุ่มตัวอย่าง

เพื่อตอบคำถามวิจัยข้างต้นทั้งสองข้อ ผู้วิจัยเก็บข้อมูลปฐมภูมิ 2 ส่วน ส่วนแรกเป็นข้อมูลเชิงคุณภาพจากการสัมภาษณ์เชิงลึกจากกลุ่มตัวอย่างที่เกี่ยวข้องในกระบวนการนโยบาย อันประกอบด้วย ผู้กำหนดนโยบาย ผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ และกลุ่มเป้าหมายของนโยบาย สำหรับผู้ให้ข้อมูลเชิงคุณภาพในส่วนแรก มีจำนวนทั้งหมด 20 คน โดยแบ่งเป็นการสัมภาษณ์แบบตัวต่อตัว 10 คน และสัมภาษณ์เป็นกลุ่ม 10 คน โดยในจำนวน 20 คนนี้ เป็นผู้ให้สัมภาษณ์ที่อยู่ในพื้นที่จังหวัดกาญจนบุรีจำนวน 16 คน ซึ่งทีมวิจัยได้ร่วมกันลงพื้นที่ในช่วงวันที่ 13-14 พฤษภาคม 2568 ซึ่งประกอบไปด้วยผู้บริหารและเจ้าหน้าที่สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและบุคลากรในโรงเรียนขนาดเล็ก ส่วนอีก 4 คนที่เหลือเป็นผู้กำหนดนโยบายในฝ่ายการเมือง 1 คน ข้าราชการระดับสูงในคุรุสภา 1 คน และข้าราชการครูในโรงเรียนขนาดเล็ก 2 คน รวมมีผู้ให้สัมภาษณ์ที่เป็นบุคลากรทางการศึกษาในโรงเรียนขนาดเล็กทั้งหมด 13 คนจาก 20 คน ข้อมูลจากการสัมภาษณ์เชิงลึกนี้จะนำมาวิเคราะห์สาระสำคัญ (Thematic analysis) และนำเสนอเป็นประเด็น ๆ ไป

ตารางด้านล่างนี้สรุปรายการผู้ให้สัมภาษณ์ทั้งหมดในการเก็บข้อมูลส่วนแรก โดยจะปกปิดตัวตนของผู้ให้ข้อมูลด้วยการใช้ตำแหน่งและสังกัดโดยคร่าวหรือชื่อสมมติของสังกัดเรียกแทนชื่อของผู้ให้สัมภาษณ์ (ยกเว้นอดีตรัฐมนตรี นพ. ธีระเกียรติ เจริญเศรษฐศิลป์)

ตารางที่ 9 สรุปรายการผู้ให้สัมภาษณ์เชิงลึก ระหว่างเดือนมีนาคม – พฤษภาคม 2568

ที่	ผู้ให้สัมภาษณ์	บทบาทในกระบวนการนโยบายบุคลากร	วัน เวลา สัมภาษณ์	จำนวนผู้เข้าร่วมสัมภาษณ์
1	ผู้แทนคุรุสภา	ผู้กำหนดนโยบาย	12 มี.ค. 68 เวลา 17.00 – 18.30 น. (สัมภาษณ์ทาง Zoom)	1 คน
2	นพ.ธีระเกียรติ เจริญเศรษฐศิลป์ (อดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ (16 ธันวาคม 2559 – 8 พฤษภาคม 2562)	ผู้กำหนดนโยบาย	20 มี.ค. 68 เวลา 09.30 – 11.00 น. และ 27 มี.ค. 68 เวลา 09.30 – 11.00 น.	1 คน
3	ข้าราชการครูโรงเรียน A (โรงเรียนขนาดเล็ก จังหวัดชัยภูมิ)	กลุ่มเป้าหมายของนโยบาย	26 มี.ค. 68 เวลา 13.30 - 15.00 น. (สัมภาษณ์ทาง Zoom)	1 คน
4	ข้าราชการครูโรงเรียน B (โรงเรียนขนาดเล็ก จังหวัดชัยนาท)	กลุ่มเป้าหมายของนโยบาย	9 เม.ย. 68 เวลา 13.00 – 15.00 น. (สัมภาษณ์ทาง Zoom)	1 คน
5	ข้าราชการครูและบุคลากรโรงเรียน C (โรงเรียนขนาดเล็ก จังหวัดกาญจนบุรี)	กลุ่มเป้าหมายของนโยบาย	13 พ.ค. 68 เวลา 10.30 – 12.20 น.	6 คน
6	ข้าราชการครูและบุคลากรอัตราจ้าง โรงเรียน D (โรงเรียนขนาดเล็ก จังหวัดกาญจนบุรี)	กลุ่มเป้าหมายของนโยบาย	13 พ.ค. 68 เวลา 13.00 – 15.00 น.	1 คน
7	ผู้อำนวยการเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษา E จังหวัดกาญจนบุรี	ผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ	13 พ.ค. 68 เวลา 16.00 – 17.00 น.	1 คน
8	ผอ.กลุ่มงานบริหารบุคคล เขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา F จังหวัดกาญจนบุรี	ผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ	14 พ.ค. 68 เวลา 09.00 – 10.00 น.	1 คน
9	รอง ผอ. เขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา F จังหวัดกาญจนบุรี	ผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ	14 พ.ค. 68 เวลา 10.00 – 11.00 น.	1 คน
10	ผู้อำนวยการเขตพื้นที่ และเจ้าหน้าที่เขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษา G จังหวัดกาญจนบุรี (กลุ่มงานนิเทศการ	ผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ	14 พ.ค. 68 เวลา 12.30 – 14.30 น.	3 คน

ที่	ผู้ให้สัมภาษณ์	บทบาทในกระบวนการนโยบายบุคลากร	วัน เวลา สัมภาษณ์	จำนวนผู้เข้าร่วมสัมภาษณ์
	สอน และกลุ่มงานส่งเสริมการศึกษาทางไกล)			
11	ข้าราชการครูและผู้อำนวยการโรงเรียน H (โรงเรียนขนาดเล็ก จังหวัดกาญจนบุรี)	กลุ่มเป้าหมายของนโยบาย	14 พ.ค. 68 เวลา 12.30 – 14.30 น.	2 คน
12	ข้าราชการครูโรงเรียน J (โรงเรียนขนาดเล็ก จังหวัดกาญจนบุรี)	กลุ่มเป้าหมายของนโยบาย	14 พ.ค. 68 เวลา 12.30 – 14.30 น.	2 คน

หมายเหตุ: ผู้ให้สัมภาษณ์รายการที่ 10-12 ให้สัมภาษณ์ร่วมกันเป็นกลุ่ม 7 คน

การเก็บข้อมูลในส่วนที่สองเป็นข้อมูลเชิงปริมาณจากแบบสำรวจความคิดเห็นบุคลากรในโรงเรียนขนาดเล็ก หรือเคยทำงานในโรงเรียนขนาดเล็กในช่วง 3 ปีที่ผ่านมา ซึ่งมีผู้ตอบแบบสอบถามทั้งหมด 169 คน ผู้วิจัยกระจายแบบสำรวจ Google Form ผ่านทางสื่อโซเชียล โดยขอความร่วมมือจากเพจครูขอสอน และเพจวันนั้นเมื่อฉันสอน ซึ่งมีบุคลากรทางการศึกษาเป็นสมาชิกอยู่จำนวนมาก เนื่องจากเจตนาของการเก็บข้อมูลเชิงปริมาณเป็นไปเพียงเพื่อเสริมและสอบทานข้อมูลเชิงคุณภาพจากการสัมภาษณ์ ผู้วิจัยจึงใช้เพียงสถิติเชิงพรรณนาในการวิเคราะห์ข้อมูลเท่านั้น และการนำเสนอข้อมูลจะเป็นไปเพื่อประกอบการรายงานข้อมูลจากการสัมภาษณ์เป็นหลัก

ภาพรวมของผู้ตอบแบบสอบถาม จากบุคลากรโรงเรียนขนาดเล็กที่เข้าร่วมตอบแบบสอบถามทั้งหมด 169 คน เป็นบุคลากรทางการศึกษาที่ปฏิบัติงานอยู่ในโรงเรียนขนาดเล็ก 143 คน หรือร้อยละ 84.6 และเป็นบุคลากรทางการศึกษาที่เคยปฏิบัติงานอยู่ในโรงเรียนขนาดเล็ก ในช่วง 3 ปีที่ผ่านมา 26 คน คิดเป็นร้อยละ 15.4

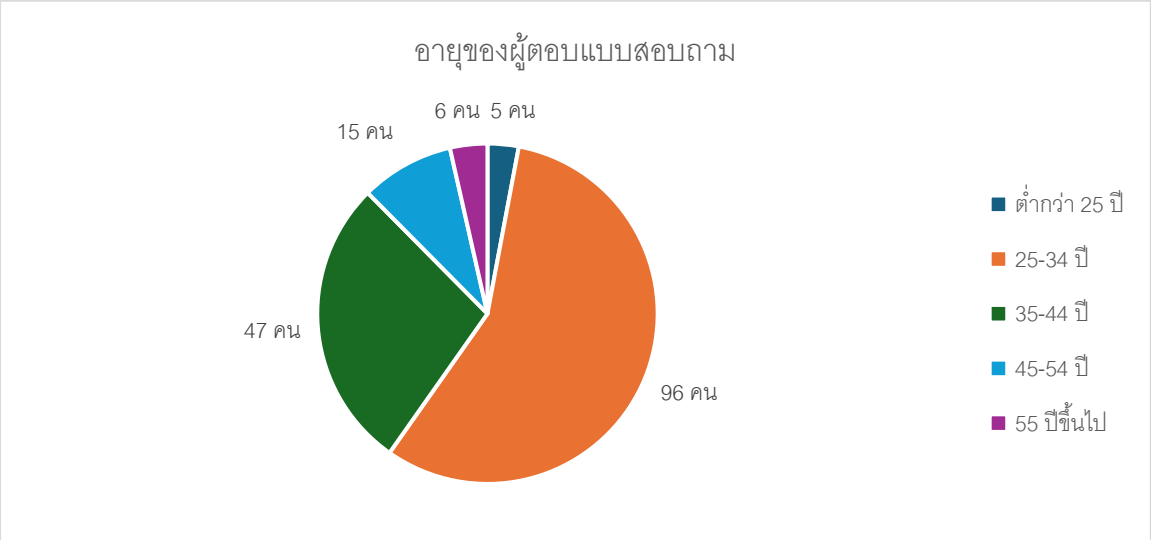
ในจำนวนผู้ตอบแบบสอบถามจำนวน 169 คน มีตำแหน่งปัจจุบันเป็นครู 135 คน ครูผู้ช่วย 19 คน ครูอัตราจ้าง 4 คน พนักงานราชการและอื่น ๆ 3 คน แลมีผู้อำนวยการโรงเรียน 3 คน รวมแล้วผู้ตอบแบบสอบถามเป็นผู้สอนรวมทั้งหมด 166 คน คิดเป็นร้อยละ 98 ของผู้ตอบแบบสอบถามทั้งหมด

ตารางที่ 10 ตำแหน่งและวิทยฐานะของครูและบุคลากรทางการศึกษาที่ตอบแบบสอบถาม ณ ขณะที่ปฏิบัติงานอยู่ในโรงเรียนขนาดเล็ก

ตำแหน่ง	วิทยฐานะ	จำนวน
ครู	ชำนาญการ	46
	ชำนาญการพิเศษ	19
	ไม่มี	70
ครูผู้ช่วย	ชำนาญการ	1
	ไม่มี	18
ครูอัตราจ้าง	ไม่มี	9
พนักงานราชการ	ไม่มี	3
ผู้อำนวยการโรงเรียน	ชำนาญการพิเศษ	3
รวม		169

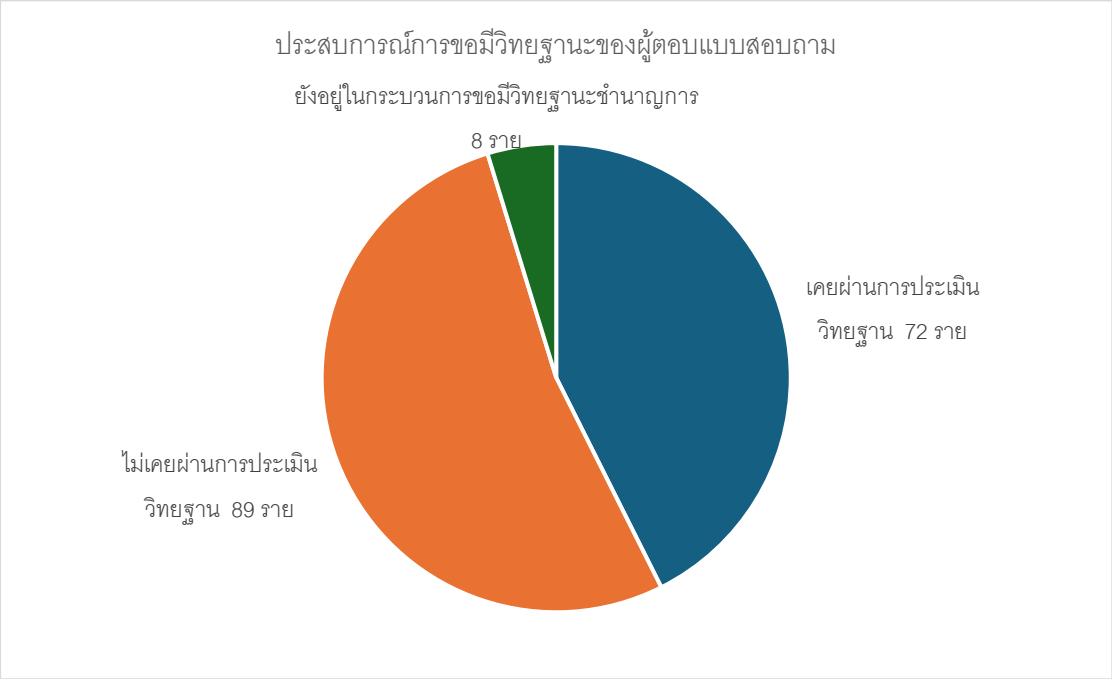
ผู้ตอบแบบสอบถามในกลุ่มอายุ 25-34 ปี มีจำนวนสูงสุดที่ 96 คน คิดเป็นร้อยละ 56.8 รองลงมาคือกลุ่มอายุ 35-44 ปี จำนวน 47 คน คิดเป็นร้อยละ 27.8 ถัดมาเป็นกลุ่มอายุ 45-54 ปี จำนวน 15 คน คิดเป็นร้อยละ 8.9 กลุ่มอายุ 55 ปีขึ้นไปและกลุ่มอายุต่ำกว่า 25 ปี มีจำนวน 6 คน และ 5 คน ตามลำดับ

ภาพที่ 6 อายุของผู้ตอบแบบสอบถาม



ผู้เข้าร่วมตอบแบบสอบถามจำนวน 72 คน เคยผ่านการประเมินวิทยฐานะ อีก 8 คน ยังอยู่ในกระบวนการขอมีวิทยฐานะชำนาญการ จึงมีผู้ตอบแบบสอบถามที่มีประสบการณ์การประเมินวิทยฐานะรวม 80 คนจาก 169 คน คิดเป็นร้อยละ 47.3

ภาพที่ 7 ประสบการณ์การขอมีวิทยฐานะของผู้ตอบแบบสอบถาม



โดยจากการศึกษาในส่วนที่ 1 พบว่า นโยบายปรับเกณฑ์วิทยฐานะของ พ.ต.อ. เพิ่มพูน ชิดชอบ นั้นเป็นการเปลี่ยนแปลงเพียงเล็กน้อยเมื่อเทียบกับพลวัตในช่วงที่ผ่านมา โดยการเปลี่ยนแปลงครั้งใหญ่ล่าสุดเกิดขึ้นในปี พ.ศ. 2564 สมัยนางสาวตรีนุช เทียนทองเป็นรัฐมนตรี ได้แก่การปรับเกณฑ์ประเมินจาก ว21 เป็น วPA ซึ่งมีพลังฝ่ายระบบราชการ อันได้แก่ ก.ค.ศ. เป็นผู้มีบทบาทหลักในการกำหนดนโยบาย และมีเอกสารนโยบายเป็นหนังสือสำนักงาน ก.ค.ศ. ที่ ศธ 0206.3/ว 9 ลงวันที่ 20 พฤษภาคม 2564 ทำให้สามารถมองได้ว่า**นโยบายปรับเกณฑ์วิทยฐานะของ พ.ต.อ. เพิ่มพูน ชิดชอบ ยังคงเป็นเพียงส่วนหนึ่งของการนำนโยบาย วPA สมัยนางสาวตรีนุช เทียนทอง ไปปฏิบัติ และไม่ได้เป็นการสร้างนโยบายใหม่แต่อย่างใด ส่วนนโยบายยกเลิกครูเวรนั้นถือได้ว่าเป็นการเปลี่ยนแปลงครั้งใหญ่ที่เป็นการริเริ่มและผลักดันโดยพลังฝ่ายการเมือง คือ พรรคภูมิใจไทยโดยรัฐมนตรีเพิ่มพูน ชิดชอบ อย่างแท้จริง** ดังจะเห็นได้ว่านโยบายถูกกำหนดในรูปของมติคณะรัฐมนตรีก่อน แล้วจึงมีการนำไปปฏิบัติโดยระบบราชการของกระทรวงศึกษาธิการ ทั้งนี้ไม่มีหน่วยงานใดในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการที่ผลักดันนโยบายยกเลิกครูเวรมาก่อน

2.9 ผลการศึกษาติดตามนโยบายด้านบุคลากรและการลดภาระครูในสมัย พ.ต.อ. เพิ่มพูน ชิดชอบ

ภาพรวมผลลัพธ์ของนโยบายด้านบุคลากรและการลดภาระครูของรัฐมนตรี พ.ต.อ. เพิ่มพูน ชิดชอบ ต่อบุคลากรในโรงเรียนขนาดเล็ก ถือว่าเป็นไปในทางบวก โดยเฉพาะอย่างยิ่งนโยบายยกเลิกครูเวร ซึ่งเป็นนโยบายที่มีร่องรอยของการนำไปปฏิบัติที่ชัดเจน มีผลผลิต (Output) ชัดเจน คือครูส่วนใหญ่ไม่ต้องอยู่เวรอีกต่อไป มีเพียงส่วนน้อยที่ผู้อำนวยการโรงเรียนยังไม่ยอมยกเลิกครูเวร นอกจากนี้ยังพบว่าในพื้นที่ที่สำรวจได้มีการจัดจ้างภารโรง 100% ตามนโยบาย ถึงแม้ว่าภารโรงที่จัดจ้างนั้นจะไม่ได้มีบทบาทในการอยู่เวรตามที่นโยบายคาดหวัง แต่ก็มีส่วนสำคัญในการแบ่งเบาภาระครูในโรงเรียนขนาดเล็กในเรื่องอื่น ๆ ส่วนในแง่ของผลลัพธ์ (Outcome) พบว่านโยบายนี้สร้างผลกระทบสูงในแง่ของการลดภาระทางใจของครู และช่วยให้ครูมีกำลังใจที่จะ “สู้” ต่อไปในโรงเรียนขนาดเล็ก และบุคลากรโรงเรียนขนาดเล็กที่ตอบแบบสอบถามจำนวนกว่า 50% เห็นว่าเป็นนโยบายที่มีผลกระทบด้านการเพิ่มความเสมอภาค ถึงแม้ว่าจะไม่เพียงพอก็ตาม

สำหรับนโยบายปรับเกณฑ์ประเมินวิทยฐานะ พบว่า นโยบายของ พ.ต.อ. เพิ่มพูน ชิดชอบ ไม่ได้มีการกำหนดเกณฑ์ประเมินใหม่ แต่เป็นการนำเกณฑ์ วPA และระบบ DPA มาปฏิบัติต่อจากรัฐมนตรียุคก่อนหน้านี้ ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียรวมถึงครูโรงเรียนขนาดเล็กส่วนใหญ่มองว่าเกณฑ์ วPA และระบบ DPA เป็นการเดินมาถูกทางและเห็นผลลัพธ์เชิงบวกในแง่ของการประเมินที่ยึดโยงกับผู้เรียนมากขึ้นจากการให้ส่งผลงานในรูปของไฟล์วิดิทัศน์ (VDO) ระยะเวลาการประเมินที่สั้นลง และสามารถลดภาระการทำเอกสารของครูได้จริง เนื่องจากไม่ต้องจัดพิมพ์เอกสารส่งให้ผู้ประเมินอีกต่อไป อย่างไรก็ตาม ครูในโรงเรียนขนาดเล็กส่วนใหญ่มองว่าการปรับเกณฑ์ประเมินวิทยฐานะเป็น วPA และการนำระบบ DPA มาใช้ ไม่ได้มีผลมากนักในด้านการลดภาระครู เนื่องจากเป็นภาระที่ไม่ได้เกิดขึ้นเป็นประจำ แต่เกิดทุก ๆ 4 ปีเท่านั้น จึงมีผู้ตอบแบบสอบถามเพียงส่วนน้อยที่เห็นว่านโยบายปรับเกณฑ์ประเมินวิทยฐานะเป็นนโยบายที่มีผลกระทบด้านการเพิ่มความเสมอภาค นอกจากนี้ยังพบว่าเกณฑ์ประเมินวิทยฐานะที่เป็นอยู่ในปัจจุบันยังไม่ช่วยเสริมแรงให้ครูเติบโตและพัฒนาวิชาชีพของตนต่อไปในโรงเรียนขนาดเล็ก แต่กลับจูงใจให้ครูย้ายออกไปอยู่ในโรงเรียนขนาดที่ใหญ่ขึ้น เพราะครูในโรงเรียนขนาดใหญ่จะมีศักยภาพที่จะสร้างผลงานที่สอดคล้องกับเกณฑ์ประเมินได้มากกว่า

นอกจากนี้ พบว่าภาพรวมนโยบายการลดภาระครูอื่น ๆ ที่ถูกผลักดันในสมัย พ.ต.อ. เพิ่มพูน ชิดชอบ มีรูปแบบที่ชัดเจนว่าเป็นการนำเทคโนโลยีสารสนเทศมาใช้รวบรวมเอกสารหลักฐานและรายงานต่าง ๆ ที่ครูต้องจัดทำ ซึ่งช่วยลดปริมาณกระดาษที่ครูจะต้องจัดพิมพ์เพื่อนำส่งหน่วยเหนือหรือคณะกรรมการต่าง ๆ เช่น ระบบ DPA ถูกนำมาใช้ในการยื่นขอประเมินวิทยฐานะ ทำให้ครูเพียงต้องอัพโหลดไฟล์เอกสารเข้าสู่ระบบแทนที่จะต้องพิมพ์ออกมาเป็นรูปเล่ม หรือระบบ TRS (Teacher Rotation System) ถูกนำมาใช้ในการยื่นขอย้ายโรงเรียน ซึ่งนอกจากจะลดปริมาณกระดาษลงได้มากแล้ว ยังช่วยลดขั้นตอนและปัญหาการเรียกรับผลประโยชน์ในกระบวนการย้ายอีกด้วย นอกจากการติดตั้งระบบสารสนเทศกลางเหล่านี้ ยังมีการใช้ Google Form ในการรายงานผลโครงการ นโยบายต่าง ๆ และการเปลี่ยนรูปแบบการอบรมครูเป็นออนไลน์แทน ซึ่งช่วยลดภาระในการเดินทางของครู

อย่างไรก็ตาม เป็นที่ชัดเจนว่าการนำระบบสารสนเทศมาใช้ยังไม่เพียงพอต่อการลดภาระครูให้ได้ผลจริง โดยพบว่า เอกสารและรายงานที่ครูต้องจัดทำในรูปแบบดิจิทัล (เช่น การกรอกข้อมูลในระบบ การจัดทำไฟล์ PDF หรือ VDO) ยังคงมีปริมาณมากไม่ต่างจากเดิม ยิ่งไปกว่านั้น การสื่อสารผ่านระบบยังมีลักษณะเป็นการสื่อสารทางเดียวที่ครูเป็นฝ่ายป้อนข้อมูลให้หน่วยเหนือมากขึ้น ในขณะที่การสนับสนุนหรือการตอบสนองกลับจากหน่วยงานที่ขอข้อมูลกลับลดลง เช่น การนิเทศก์ชั้นเรียนผ่านระบบติดตามทำให้ศึกษานิเทศก์ไม่เข้ามานิเทศก์ชั้นเรียน นอกจากนี้ ระบบสารสนเทศเหล่านี้เริ่มทวีจำนวนมากขึ้น ทำให้ครูมีภาระใหม่ในรูปของการป้อนข้อมูลชุดเดียวกันซ้ำ ๆ บนแพลตฟอร์มหลายแพลตฟอร์ม และจำนวนโครงการที่เข้ามาสู่โรงเรียนยังไม่ได้ลดลง ทำให้ครูยังต้องมีภาระในการเป็นผู้กระจายข้อมูลการดำเนินโครงการรวมทั้งผลการประเมินโครงการเหล่านั้นไปยังเจ้าของโครงการจากหลากหลายกระทรวง ข้อมูลจากการสัมภาษณ์บ่งชี้ว่าโรงเรียนขนาดเล็กมีภาระในการรายงานผลประเมินโครงการเฉลี่ยเดือนละ 3 โครงการ สำหรับการฝึกอบรม แม้จะเปลี่ยนมาเป็นออนไลน์แต่ยังอบรมในเวลาราชการ ทำให้ครูโรงเรียนขนาดเล็กต้องเปิดจออบรมไปพร้อม ๆ กับสอนนักเรียนในชั้นเรียน ที่สำคัญที่สุด คือ ภาระงานบริหารโรงเรียนตามระเบียบราชการ ได้แก่ การเงินและพัสดุ ยังคงเป็นภาระของครูเหมือนเดิม

ในหัวข้อนี้ ผู้วิจัยจะแยกการอภิปรายผลการศึกษาข้างต้นออกเป็น 3 หัวข้อย่อย โดยเริ่มจากการอธิบายลักษณะ “ภาระครู” ในบริบทจริงของโรงเรียนขนาดเล็ก เพื่อชี้ให้เห็นสภาพปัญหาภาระครูที่ส่งผลต่อความเหลื่อมล้ำด้านคุณภาพการเรียนการสอนระหว่างโรงเรียนขนาดเล็กกับโรงเรียนขนาดใหญ่ ต่อมาจะอภิปรายระดับผลลัพธ์ด้านการลดภาระครูและการเพิ่มความเสมอภาคทางการศึกษาของนโยบายปรับเกณฑ์ประเมินวิทยฐานะของ พ.ต.อ. เพิ่มพูน ชิดชอบ ซึ่งยังคงเป็นการบังคับใช้เกณฑ์ วPA ต่อไป และสุดท้าย จะอภิปรายระดับผลลัพธ์ด้านการลดภาระครูและการเพิ่มความเสมอภาคทางการศึกษาของนโยบายยกเลิกครูเวร

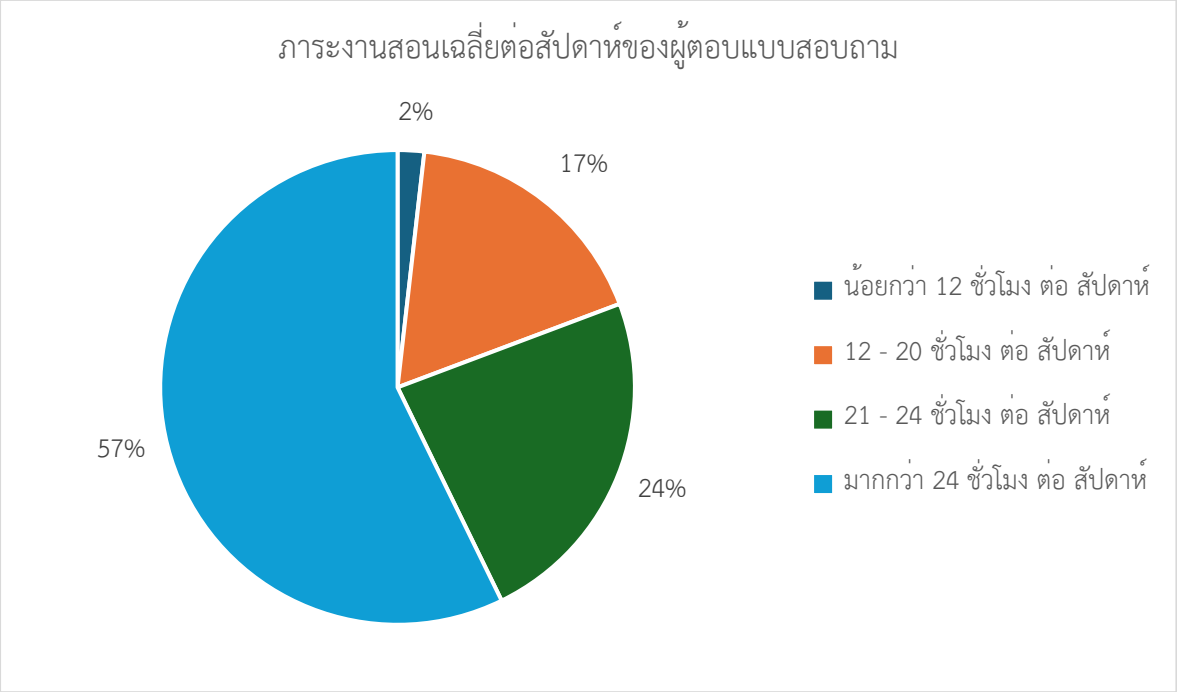
2.9.1 “ภาระครู” ในบริบทจริงของโรงเรียนขนาดเล็ก

*“**ถ้าคุณอยู่โรงเรียนเล็กคุณจะไม่มีชั่วโมงพัก** ไม่ใช่ชั่วโมงเดียวนะ คุณต้องเอารถส่วนตัวมาขนนักเรียนไปแข่งกีฬานะ แม้ว่าคุณไม่เป็นกีฬา คุณต้องมาซ้อมกีฬานะ คุณต้องมาสอนลูกเสือนะ เด็กเจ็บป่วยคุณต้องปฐมพยาบาลให้เป็นนะ ความคาดหวังทุกอย่างลงมา ยาเสพติด คุณก็ต้องดูแล **ไม่ได้มีอะไรซัพพอร์ต**....ผมสอนเนี่ย มันไม่มีชั่วโมงพัก ทีนี้ 30 ชั่วโมง เนี่ย **พักเที่ยงก็ไม่ได้เป็นพักเที่ยงโดยสมบูรณ์**นะครับ ก็ต้องดูแลเด็ก ต้องมีภาระงาน เช่น ต้องไปตักอาหาร บางทีต้องไปเตรียมน้ำล้างจานให้เด็กเนี่ย เพราะเราไม่มีบุคลากรสายสนับสนุน อันนี้คือ 30 ชั่วโมงต่อสัปดาห์ **เราไม่มีชั่วโมงพักแม้แต่ชั่วโมงเดียว**ในขณะที่เพื่อนครู (โรงเรียนใหญ่กว่า) มีชั่วโมงพักนะครับ แล้วก็ถ้าผมอยู่โรงเรียนขนาดใหญ่เนี่ยผมก็เป็นแค่ลูกน้อง เป็นลูกน้องมันจะมีหัวหน้าฝ่ายวิชาการ ฝ่ายบุคคล เมื่อมาอยู่กันขนาดเล็ก เช่น มีครู 6 คน **ผมจะต้องเป็นหัวหน้าฝ่ายที่บางครั้งไม่มีลูกน้อง** อืม มันไม่มีลูกน้องเพราะมันมีมันมี 4 ฝ่าย 4 คน ใช่มั้ยครับ ถ้าหนึ่งฝ่ายมี 2 คนต้องมี 8 ถ้ามีลูกน้องต้องมีลูกน้องแค่คนเดียว เป็นหัวหน้าฝ่ายที่ไม่มี*

ลูกน้องมันทำงานยังไง หัวหน้าฝ่ายไม่มีลูกน้อง อันนี้ก็คือภาระงาน ภาระงานที่มันเกิดขึ้นกับครูคนนึง ***มันโหลดนะครับ งานในโรงเรียน งานภาคสนาม การดูแลช่วยเหลือเด็กทุกอย่าง มันก็เป็นเราหมด ฝึกซ้อมกีฬาก็เราเนอะ ลูกเสือเตรียมค่ายเตรียมประเมินโรงเรียน*** *ผ่านไม่ผ่านก็เป็นครู ทุกอย่างนะครับ" (ครูโรงเรียน A จังหวัดชัยภูมิ, สัมภาษณ์ 26 มี.ค. 68)*

ข้อความข้างต้นของครูคณิตศาสตร์โรงเรียน A จังหวัดชัยภูมิ สะท้อนให้เห็นความหมายของคำว่า "ภาระครู" ในโรงเรียนขนาดเล็กได้ดี โดยสามารถแบ่งได้เป็นสองส่วนหลัก ๆ ส่วนแรกได้แก่ภาระงานสอน ดูแล และพัฒนานักเรียน ส่วนที่สองได้แก่ภาระงานบริหารโรงเรียน 4 ด้านตามระเบียบราชการ ได้แก่ ด้านวิชาการ ด้านบริหารงานบุคคล ด้านการเงินและพัสดุ และด้านบริหารทั่วไป ภาระทั้งสองส่วนนี้ถูกกระจายอย่างไม่เสมอภาคกันระหว่างครูโรงเรียนขนาดเล็กและครูโรงเรียนขนาดใหญ่ สำหรับ**ภาระงานในส่วนแรก**จะเห็นได้ว่า ชั่วโมงตามตารางสอนทั้งหมดของคุณครูคณิตศาสตร์คนดังกล่าวนั้นเต็มทั้ง 30 คาบต่อสัปดาห์ ซึ่งสอดคล้องกับข้อมูลจากแบบสอบถามที่พบว่า ผู้ตอบแบบสอบถามถึงร้อยละ 57 มีภาระงานสอนในโรงเรียนขนาดเล็กมากกว่า 24 ชั่วโมงต่อสัปดาห์ (ภาพที่ 8) สาเหตุหลักเนื่องจากโรงเรียนมีครูไม่ครบชั้นทำให้ครูต้องประจำชั้นเรียนมากกว่า 1 ชั้น และมักมีครูในแต่ละสาระวิชาไม่เกิน 1 คน ในกรณีครูคณิตศาสตร์โรงเรียน A ถึงแม้ว่าทางโรงเรียนจะสามารถทอดผ้าป่าเพื่อจ้างครูอัตราจ้างมาเพิ่มได้ 1 คน ครูท่านนี้ก็ยังต้องสอนควบชั้นเรียนเพราะครูคณิตศาสตร์มีเพียง 1 คนเท่านั้น (ข้าราชการครูอีก 5 คนที่เหลือเป็นครูภาษาไทย สังคม ภาษาอังกฤษ วิทย์ และปฐมวัย) ครูแต่ละคนจึงต้องรับผิดชอบการสอนในวิชาที่ตนเชี่ยวชาญในชั้น ป.1-ป.6 ทั้งโรงเรียน

ภาพที่ 8 ภาระงานสอนเฉลี่ยต่อสัปดาห์ของครูโรงเรียนขนาดเล็กที่ตอบแบบสอบถาม



ลักษณะเด่นของภาระงานสอนของครูในโรงเรียนขนาดเล็ก คือการดูแลชั้นเรียนตลอดเวลาที่ผู้เรียนอยู่ในโรงเรียน นอกเหนือจากการเข้าสอนตามคาบเรียน ซึ่งรวมถึงความเป็นอยู่ของผู้เรียน อาหารกลางวัน ยิ่งเป็นครูผู้ชายเช่นครูคณิตศาสตร์โรงเรียน A ก็ยิ่งจะมีภาระงานรอบด้าน จากการลงพื้นที่พบว่า ครูโรงเรียนขนาดเล็กส่วนใหญ่เป็นครูผู้หญิง เช่น โรงเรียน C จังหวัดกาญจนบุรี มีบุคลากรของโรงเรียนทั้งหมด 7 คน เป็นผู้หญิงทั้งหมด ทำให้มีความต้องการครูผู้ชายเพื่อมาสอนพลศึกษา นำแข่งกีฬา และจัดการในเรื่องกายภาพของโรงเรียน เช่น ทำงานช่าง ยกของหนัก (เช่นเตรียมน้ำล้างจาน) ด้วยเหตุนี้ ภารโรงซึ่งมักเป็นผู้ชายจึงมีบทบาทสำคัญในการแบ่งเบาภาระงานของครูโรงเรียนขนาดเล็กซึ่งเป็นผู้หญิง ในการดูแลและพัฒนาผู้เรียนด้านร่างกายนอกเหนือไปจากงานด้านกายภาพของโรงเรียนด้วย

ข้อมูลจากการสำรวจข้างต้นแสดงให้เห็นว่า ครูในโรงเรียนขนาดเล็กส่วนใหญ่มีภาระงานสอนเกินกว่าเกณฑ์ขั้นต่ำถึง 2 เท่า โดยทั้งเกณฑ์อัตรากำลังปี พ.ศ. 2563 และเกณฑ์ประเมินวิทยฐานะ วPA กำหนดให้ครูประถมศึกษาและครูมัธยมศึกษาต้องมีภาระงานสอนตามตารางสอน ขั้นต่ำ 12 ชั่วโมง และภาระงานด้านอื่น ๆ ขั้นต่ำ 8 ชั่วโมง ได้แก่ งานสนับสนุนการจัดการเรียนรู้ งานพัฒนาคุณภาพการศึกษาของสถานศึกษา และงานตอบสนองนโยบายและจุดเน้นของรัฐบาล รวมทั้งหมดเป็นชั่วโมงการปฏิบัติงานขั้นต่ำ 20 ชั่วโมงต่อสัปดาห์ จะเห็นได้ว่าเกณฑ์ภาระงานสอน 12 ชั่วโมงต่อสัปดาห์นี้ คลาดเคลื่อนจากความเป็นจริงของครูโรงเรียนขนาดเล็กส่วนใหญ่ ที่มีภาระงานสอนตามตารางสอนมากกว่า 24 ชั่วโมงต่อสัปดาห์ โดยยังไม่นับภาระงานด้านอื่น ๆ ภาระงานสอนตามตารางสอนนี้อาจมากถึง 30 ชั่วโมงต่อสัปดาห์ในกรณีที่โรงเรียนมีครูไม่ครบระดับชั้นที่เปิดสอน ซึ่งเป็นลักษณะปกติของโรงเรียนขนาดเล็ก ดังจะเห็นได้ตามตารางด้านล่างว่า โรงเรียนของครูที่ให้สัมภาษณ์เชิงลึกเกือบทั้งหมดเปิดสอน 8 ระดับชั้น ได้แก่ อ.2 ถึง ป.6 แต่มีข้าราชการครูเพียง 4-7 คนเท่านั้น

ยกเว้นโรงเรียน B ที่มีขนาดก้ำกึ่งระหว่างโรงเรียนขนาดกลางและขนาดเล็ก (ขณะสัมภาษณ์มีจำนวนนักเรียนมากกว่า 120 คน) จึงได้รับจัดสรรครูตามเกณฑ์อัตรากำลังเกินกว่า 8 คน

ตารางที่ 11 สรุปข้อมูลพื้นฐานของโรงเรียนขนาดเล็กของครูที่ให้สัมภาษณ์เชิงลึก

(ข้อมูล ณ วันที่สัมภาษณ์ ช่วงเดือน มี.ค. - พ.ค. 68)

ที่	โรงเรียน	จังหวัด	จำนวนนักเรียน	ระดับชั้น	บุคลากร	บริบทชุมชน	หมายเหตุ
1	โรงเรียน A	ชัยภูมิ	76 คน	อ.1-ป.6	ผอ. 1 คน ข้าราชการครู 6 คน ครูอัตราจ้าง 1 คน ครูพี่เลี้ยงเด็กพิการ 1 คน ภารโรง 1 คน ธุรการ 1 คน (อยู่ประจำ 2 รร.)	ชนบท ผู้ปกครองทำเกษตรกรรม ห่างจากตัวเมืองชัยภูมิ 70 กม.	รร.ทอดผ้าป่ามาจ้างครูอัตราจ้าง 1 คน
2	โรงเรียน B	ชัยนาท	140 คน	อ.2-ป.6	ผอ. 1 คน ข้าราชการครู 9 คน นักศึกษาฝึกสอน 1 คน ภารโรง 1 คน ธุรการ 1 คน (อยู่ประจำ 2 รร.)	อยู่ในตัวเมือง การคมนาคมสะดวก	เมื่อ 3 ปีก่อน โรงเรียนมีนักเรียน 119 คน
3	โรงเรียน C	กาญจนบุรี	40 คน	อ.2-ป.6	ข้าราชการครู 4 คน ครูอัตราจ้าง 2 คน ธุรการ 1 คน ภารโรง 1 คน	ชนบท แห้งแล้ง ผู้ปกครอฉงมีอาชีพรับจ้าง อยู่เป็นครอบครัวใหญ่	รร.จ้างครูอัตราจ้างด้วยเงินอุดหนุนรายหัว 60,000 บาทต่อปี
4	โรงเรียน D	กาญจนบุรี	55-60 คน	อ.2-ป.6	ผอ. 1 คน ข้าราชการครู 4 คน ครูอัตราจ้าง 2 คน ภารโรง 1 คน	ชนบท ผลผลิตดี ผู้ปกครองมีที่ดินทำการเกษตรหมุนเวียน ฐานะปานกลาง	ทำคะแนน O-NET ได้เป็นที่ 4 ในเขตพื้นที่ฯ เจ้าอาวาสบริจาคเงินให้รร.จ้างครูอัตราจ้าง 2 คน
5	โรงเรียน H	กาญจนบุรี	27 คน	อ.2-ป.6	ผอ. 1 คน ข้าราชการครู 2 คน ธุรการ 1 คน ภารโรง 1 คน	เมือง ผู้ปกครองมีอาชีพรับจ้าง เด็กอยู่กับปู่ย่าตายาย หรือเป็นเด็กวัด (เณร)	

ที่	โรงเรียน	จังหวัด	จำนวนนักเรียน	ระดับชั้น	บุคลากร	บริบทชุมชน	หมายเหตุ
6	โรงเรียน J	กาญจนบุรี	78 คน	อ.2-ป.6	ข้าราชการครู 7 คน ครูอัตราจ้าง 1 คน ธุรการ 1 คน ภารโรง 1 คน	กึ่งเมืองกึ่งชนบท เด็กส่วนใหญ่ส่งมาโดยสถานประกอบการ พ่อแม่เป็นแรงงานข้ามชาติ ส่วนใหญ่หย่าร้าง	

ปัญหาโรงเรียนขนาดเล็กเป็นปัญหาในระดับประถมศึกษาเป็นหลัก โดยหากพิจารณาจำนวนโรงเรียนขนาดเล็กในเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาที่ได้สำรวจจะพบว่ามีเป็นจำนวนกว่าครึ่ง กล่าวคือ สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษา (สพป.) E มีโรงเรียนขนาดเล็กในสังกัดจำนวน 51 โรงจาก 101 โรง ส่วนสพป. G มีโรงเรียนขนาดเล็กในสังกัดจำนวน 60 กว่าโรงจาก 131 โรง ในขณะเดียวกันพบว่าสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา F นั้นไม่มีโรงเรียนขนาดเล็กในสังกัดเลย สอดคล้องกับสัดส่วนบุคลากรโรงเรียนขนาดเล็กที่ตอบแบบสอบถาม พบว่าเป็นครูประถมศึกษาถึงร้อยละ 79.8 และครูปฐมวัยร้อยละ 11.2 ส่วนครูมัธยมศึกษามีเพียงร้อยละ 18.2

คำถามสำคัญคือ การจัดการเรียนการสอนในโรงเรียนประถมศึกษาขนาดเล็กเหล่านี้เป็นอย่างไรในแต่ละวัน? คำถามนี้มีความสำคัญต่อการทำความเข้าใจปัญหาความเหลื่อมล้ำด้านคุณภาพของบริการการศึกษาที่รัฐจัดให้ผู้เรียน ระหว่างสถานศึกษาขนาดเล็กและสถานศึกษาขนาดกลางขึ้นไป สิ่งที่ผู้วิจัยค้นพบจากการลงพื้นที่คือ โรงเรียนขนาดเล็กในจังหวัดกาญจนบุรีทั้งหมดแก้ปัญหาครูไม่ครบสาระวิชาด้วยการใช้ DLTV (Distance Learning Television) หรือระบบการเรียนทางไกลของมูลนิธิการศึกษาทางไกลผ่านดาวเทียมในพระบรมราชูปถัมภ์มาสนับสนุนการจัดการเรียนการสอนในวิชาที่ไม่มีครูที่เชี่ยวชาญ เช่น หากครูประจำชั้นป. 1 เป็นครูวิชาภาษาไทย และในโรงเรียนมีครูคณิตศาสตร์ และครูสังคมศึกษา นักเรียนชั้น ป. 1 ของโรงเรียนนั้นก็จะได้เรียนวิชาภาษาไทย คณิตศาสตร์ และสังคมศึกษาจากครู แต่จะได้เรียนวิชาวิทยาศาสตร์ ภาษาอังกฤษ และวิชาอื่น ๆ จาก DLTV ซึ่งครูประจำชั้นแต่ละคนและโรงเรียนแต่ละแห่งมีแนวทางการประยุกต์ใช้ DLTV แตกต่างกันไป บ้างใช้วิธีศึกษาจาก VDO มาล่วงหน้าแล้วมาจัดการเรียนการสอนตามที่ได้ศึกษามา ซึ่งเป็นวิธีการที่ทำให้ครูต้องมีภาระงานสนับสนุนการจัดการเรียนรู้นอกเวลาราชการ บ้างก็ใช้วิธีเปิดโทรทัศน์ให้นักเรียนดูในคาบเรียน โดยครูอยู่ในชั้นเรียนด้วยและคอยอธิบายผู้เรียนเพิ่มเติม สำหรับบุคลากรโรงเรียน C ที่ได้สัมภาษณ์พบว่า ใช้โมเดล DLTV นี้มากว่า 10 ปีแล้ว

“ดีแอลทีวีเข้ามาช่วยก็เพราะว่าครูไม่ตรงเอกและเพราะครูไม่ครบชั้น ทางไกลกังวลเค้าก็เลยมีโครงการขึ้นมาแล้วก็เอาโรงเรียนขนาดเล็กเข้าไปร่วม...เค้าก็จะมีหลักสูตร มีแผนอะไรให้เราเพียงแต่เราแค่เปิดทางไกลให้ให้เด็กดู แล้ววิธีสอนก็คือไม่ใช่เปิดให้เขาดูแล้วครูไปที่อื่นนะคะ ครูก็ต้องอยู่กับเขาแล้วก็คอยพิมพ์ใบงานให้เขา แต่ตอนนี้เรื่องพิมพ์ใบงานก็ดีขึ้น เพราะว่าทางไกลกังวลเขาจัดสรรให้เป็นเซ็ตลงมา

เลย เป็นใบงานสำเร็จรูปซึ่งมีแจกตามจำนวนเด็กคือคณิตศาสตร์ ก็เป็นเล่มมาให้เราเลย" (รักษาการผอ. และครูโรงเรียน C จังหวัดกาญจนบุรี, สัมภาษณ์ 13 พ.ค. 68)

ทั้งนี้พบว่า การสนับสนุนการจัดการเรียนการสอนด้วย DLTV เป็นนโยบายของ สพฐ. ให้โรงเรียนขนาดเล็กทั่วประเทศ โดยสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษามีการตั้งกลุ่มงานการศึกษาทางไกลขึ้นเป็นการเฉพาะ เพื่อประสานงานกับมูลนิธิการศึกษาทางไกลฯ และสนับสนุนโรงเรียนเล็กเรื่องการซ่อมบำรุงโทรทัศน์และกล่องรับสัญญาณ รวมทั้งสนับสนุนเอกสารประกอบการเรียน อย่างไรก็ตาม ในอีกด้านหนึ่ง DLTV ก็เป็นโครงการจากส่วนกลางที่สร้างภาระในการจัดทำเอกสารและรายงานข้อมูลแก่ครูโรงเรียนขนาดเล็กด้วยเช่นกัน ดังเช่นที่ครูโรงเรียน C กล่าวว่า

*"ดีแอลทีวีเนี่ย จริง ๆ มันเหมือนเป็นโครงการที่พอจะช่วยแบ่งเบาภาระเราในส่วนหนึ่ง แต่ว่าที่ตามมากับโครงการมันคือเรื่องการติดตาม...**เขาติดตามตั้งแต่มีแผนการดำเนินงาน การเรียน จนถึงผลสัมฤทธิ์เกี่ยวกับดีแอลทีวี ก็คือมันก็จะตั้งแต่ต้นจนจบ** มันก็จะต้องมีงานของดีแอลทีวีหนึ่งงาน... แผนดีแอลทีวีของโรงเรียนขนาดเล็ก**ต้องมีแผนให้เค้าดูว่าเราทำอะไรบ้าง มีวิธีการสอนอย่างไร มีบันทึกการสอนมั้ย เขตเค้าจะมาดู ถ้ากลุ่มไหนไม่ได้มาดูก็จะเป็นกูเกิลฟอร์มให้นิเทศออนไลน์...และต้องมีบันทึกหลังสอน** เวลาคุณครูทางไกลสอนเสร็จเราก็ต้องมาบันทึกว่าเขาสอนอะไรบ้าง เด็กได้อะไรบ้าง ซึ่ง**แผนของเราก็มีอยู่แล้วที่เราสอนไม่ได้ใช้ดีแอลเราก็ต้องบันทึกตัวนั้นอยู่แล้ว ก็กลายเป็นว่าเราก็ต้องทำตัวนี้ด้วย** แล้วหนึ่งคนก็หลาย ๆ วิชา อย่างถ้าโรงเรียนใหญ่เขาสอนวิชาเดียว เขาก็ทำแผนวิชาเดียวค่ะ ของเรา เดี๋ยววิชาสุขศึกษามา วิชาคณิตศาสตร์คณิตศาสตร์มา คือเขามาทุกกลุ่มวิชาเราก็ต้องทุกคนรับผิดชอบคนเดียวก็คือ**ต้องตอบคำถามได้ทุกวิชา**" (ครูโรงเรียน C จังหวัดกาญจนบุรี, สัมภาษณ์ 13 พ.ค. 68)*

บทสัมภาษณ์ข้างต้นแสดงให้เห็นถึงลักษณะ**ภาระงานครูโรงเรียนขนาดเล็กในส่วนที่สอง** ได้แก่ ภาระงานบริหารโรงเรียน 4 ด้านตามระเบียบราชการ ซึ่งในโรงเรียนขนาดใหญ่จะมีผู้อำนวยการโรงเรียนเป็นผู้รับผิดชอบ ผู้อำนวยการโรงเรียนสามารถแต่งตั้งหัวหน้าฝ่ายซึ่งเป็นครู พร้อมทั้งครูในฝ่ายงาน เพื่อช่วยกันดูแลงานบริหารทั้ง 4 ด้านได้ โดยไม่กระทบกับคุณภาพการเรียนการสอนของโรงเรียนมากนัก เพราะโรงเรียนขนาดใหญ่มีจำนวนครูเกินกว่าชั้นเรียนที่เปิดสอน และสามารถทดแทนความเชี่ยวชาญกันได้ แต่ในโรงเรียนขนาดเล็กหลายแห่งนั้น นอกจากมีครูจำนวนไม่ครบชั้น ไม่ครบสาระวิชาแล้ว ยังไม่มีผู้อำนวยการโรงเรียนอีกด้วย ทำให้ภาระในการบริหารโรงเรียนมาตกที่ครูจำนวน 4-7 คนทั้งหมด ซึ่งต้องทั้งสอนและทำงานบริหารไปด้วย โดยจาก 6 โรงเรียนที่ได้สัมภาษณ์ มีโรงเรียน 2 แห่งที่ข้าราชการครู 1 คนต้องทำหน้าที่รักษาการแทนผู้อำนวยการโรงเรียน (โดยไม่มีค่าตอบแทน) ส่วนโรงเรียนที่มีผู้อำนวยการโรงเรียน ก็ต้องกระจายงานบริหาร 4 ฝ่ายให้ครู 4 คนช่วยกันทำคนละฝ่าย ซึ่งแต่ละคนไม่มีลูกน้องหรือเพื่อนครูที่จะมาช่วยจัดทำเอกสารรายงานหรือเข้ารับการอบรมหรือการนิเทศก์แทนได้ ดังที่ครูคณิตศาสตร์โรงเรียน A ได้กล่าวไว้ว่า *"จะต้องเป็นหัวหน้าฝ่ายที่บางครั้งไม่มีลูกน้อง"*

จากกรณี DLTV จะเห็นได้ว่า ทุก ๆ โครงการที่เข้ามายังโรงเรียนนั้นจะเรียกร้องให้ต้องมีการรายงานข้อมูลกลับไปยังหน่วยงานเจ้าของโครงการ ถึงแม้ว่าจะเป็นโครงการที่มุ่งเข้ามาสนับสนุนการเรียนการสอน ส่งมอบสวัสดิการ หรือมาบรรเทาความขาดแคลนของโรงเรียน เช่น โครงการอาหารกลางวัน ซึ่งโรงเรียนรับงบประมาณจากองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) มาจัดซื้อจัดจ้าง พบว่าโรงเรียนเล็กจะหาแม่ครัวมารับเหมาได้ยากเพราะมีนักเรียนจำนวนน้อย อย่างไรก็ตาม โรงเรียนต้องจัดทำรายงานส่ง อบต. เป็นรูปเล่มเอกสาร แนบรูปถ่ายหม้อไหกระทะ และถึงแม้จะเป็นโครงการที่มีเม็ดเงินสนับสนุนโรงเรียนต่ำเพียงหลักหมื่นก็ตาม โรงเรียนก็ต้องทำการรายงานข้อมูลในระบบอย่างต่อเนื่อง เช่นในกรณีโรงเรียน C ซึ่งจัดทำโครงการสุขาดีมีสุข ดังบทสัมภาษณ์ของรักษาการผู้อำนวยการโรงเรียนต่อไปนี้

*“สุขาดีมีสุขค่ะ **เราได้ 10,000 บาทก็ตามประเมินจนปัจจุบัน**นี่ค่ะ แล้ว 10,000 บาทต้องปรับปรุงให้ดีแบบให้เป็นปัจจุบัน ต้องมีป้ายมีอะไร คือจริง ๆ แล้ว **10,000 บาทมันหมดไปตั้งแต่วันแรกที่ซื้อ ค่าสุขภัณฑ์ค่ะ แล้วก็ต้องมีสายด้วย** ทิชชู่ต้องเติมตลอด แล้วสายฉีดก็ชำรุดบ้างอะไรบ้าง กับเด็กอะค่ะ มันแตกโรงเรียนก็ต้องเปลี่ยน ตรงนี้งบเราไม่ได้มีสำรองไว้หรอก แล้วเด็กเค้าไม่เคยใช้ไงคะ หล่นมั่งดึงขาดมั่งอะไรมั่ง โรงเรียนก็ต้องมีงบสำรองเปลี่ยนแล้วมันไม่ใช่บาท 2 บาทใช่มั้ยคะ เราซื้อไม่ดีเดี๋ยวก็ พอเราไปซื้อ 20 บาท ก็มีไอ้ก๊อกฉีด เวลาเค้ามาประเมิน อุ๊ย ใช้ของไม่ดี ตอนนั้นรับไปหมื่นนึงเอาหัวก๊อกอะไรมา ใช่มั้ย เป็นอย่างนี้...แล้ว**ตอนนี้ก็ต้องดูแลแล้วก็รายงาน สพฐ. อย่างต่อเนื่อง** โลโก้อย่างนี้ค่ะ ตอนที่เขาทำปีแรก โครงการปีแรกก็คือมันเป็นอีกโลโก้หนึ่งแล้วพอปีผ่านมาค่ะ **เขาเปลี่ยนโลโก้ใหม่ ก็คือเขตก็จะมีหนังสือมาว่าเราได้เปลี่ยนโลโก้ใหม่รึยัง เราต้องถ่ายรูปส่งนะ** มีอะไรส่งอย่างนี้ค่ะ บอกว่าต้องเปลี่ยน พอไม่เปลี่ยนเค้าก็ลงติ๊กต็อกว่าว่าโรงเรียน ว่าโลโก้น่ะเค้าเปลี่ยนไป ปีไหนแล้ว ผมไปยังเป็นโลโก้เดิมอยู่ โรงเรียนก็ต้องปรับเปลี่ยน...รัฐมนตรี รัฐมนตรีพูดเองเลยค่ะ บอกโลโก้ทำไมไม่เปลี่ยนแล้วซักแป๊บเดียวล่ะค่ะ หนังสือเขตมาเลย ท่านพูดไปได้ไม่กี่วันอะค่ะ หนังสือเขตมาเลยว่าให้เปลี่ยนโลโก้ (ค่าเปลี่ยนโลโก้ 1,000 บาท) แล้วก็**ให้ไปไปประเมินในระบบให้ได้ 5 ดาว แล้วก็เอาโลโก้มาติด แล้วเค้าก็จะมาตรวจเยี่ยม**อย่างนี้ค่ะ” (รักษาการผู้อำนวยการโรงเรียน C จังหวัดกาญจนบุรี, สัมภาษณ์ 13 พ.ค. 68)*

นอกจากนี้**โรงเรียนยังต้องทำการสนองนโยบายและตัวชี้วัดประสิทธิผลและประสิทธิภาพการบริหารงานของกระทรวง สพฐ. และเขตพื้นที่การศึกษาขึ้นไปตามลำดับ ซึ่งในแต่ละลำดับชั้นก็มีผู้บริหารที่จะต้องนำเสนอผลงานของตัวเองให้ผู้บังคับบัญชารับทราบ ไล่ไปจนถึงรัฐมนตรีที่ต้องนำเสนอข้อมูลผลงานให้แก่ประชาชนรับทราบ ด้วยเหตุนี้ครูจึงต้องทำการรายงานข้อมูลเข้าสู่ระบบต่าง ๆ อย่างต่อเนื่องไม่หยุดหย่อน** ดังคำกล่าวของรองผู้อำนวยการเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา F ที่ว่า *“มันไม่ใช่แค่ข้าราชการประจำ ยังมีการเมือง ต้องการตัวเลข ต้องการ Data จึงต้องรายงานขึ้นไป ๆ”* ถึงแม้ผู้ให้สัมภาษณ์ในระดับเขตพื้นที่การศึกษาจะมองว่านโยบายที่ลงไปยังโรงเรียนล้วนมาจาก สพฐ. ตนมีหน้าที่เพียงส่งต่อและติดตามผลเท่านั้น แต่ในมุมมองของโรงเรียนกลับเห็นว่า สำนักงานเขตเองก็มีนโยบายและกรอบตัวชี้วัดที่ริเริ่มเองด้วย ซึ่ง

โรงเรียนขนาดเล็กสนองนโยบายเหล่านั้นโดยรู้สึกว่าเป็นความจำเป็น และไม่ได้รู้สึกว่าเป็นการสนับสนุนให้โรงเรียนเกิดการพัฒนา

"เขตก็อิงนโยบายจาก สพฐ. ออกมา โรงเรียนก็อิงนโยบายจากเขต อย่างเช่นล่าสุดจะมาเนี่ยค่ะ ***โรงเรียนคุณภาพ ประเมินตัวผู้บริหารประเมินตัวครูประเมินห้องเรียน อันนี้เป็นนโยบายของเขต ก็คือต้องทำ*** *...ที่เขาคิดมานี่เขาก็อิงของ สพฐ.* ***สพฐ. ต้องประเมินเขาอีกทีนึงเขาก็ต้องเอาตัวชี้วัดแต่ละตัวมาให้โรงเรียนทำเพื่อส่งผลงานขึ้นไปที่เขต เขตส่งขึ้น สพฐ. ก็เป็นอันรายงานจบสิ้น****...บางทีนโยบายใหญ่มาอย่างนี้ค่ะ อย่าง****เราโรงเรียนขนาดเล็กอ่ะ บางทีเราปฏิบัติไม่ได้ เราก็ต้องไปหานู่นนี่นั่นมาทำ****....ล่าสุดโรงเรียนคุณภาพ เขตมีนโยบายมายกระดับ ประเมินผู้บริหาร ครู มาบอกเป็นสำเร็จรูป ต้องทำ แต่เต็มใจมั้ย แค่ 50% ได้ไหม" (รักษาการผู้อำนวยการโรงเรียน C จังหวัดกาญจนบุรี, สัมภาษณ์ 13 พ.ค. 68)*

อย่างไรก็ตาม **ภาระงานบริหารโรงเรียนด้านที่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียแทบทุกคนมองว่าไม่สมเหตุสมผลที่สุด ไม่ว่าจะสำหรับโรงเรียนขนาดเล็กหรือใหญ่ ได้แก่ งานพัสดุและการเงิน** ซึ่งภาระทางเอกสารที่ต้องอาศัยทั้งเวลาและความละเอียดถี่ถ้วน รวมทั้งการต้องทิ้งโรงเรียนไปธนาคารและจ่ายค่าน้ำค่าไฟนั้น ยังไม่เป็นภาระต่อครูมากเท่ากับ "ภาระทางใจ" ที่เกิดจากการทำงานพัสดุและการเงิน เพราะงานพัสดุและการเงินมีความเสี่ยงที่จะมีความผิดฐานทุจริตและโทษทางวินัย ดังบทสัมภาษณ์ต่อไปนี้

"งานบริหารโรงเรียนตามระเบียบราชการ เช่น ***พัสดุ มีเอกสารจำนวนมาก และมีความรับผิดชอบการควบคุมทุจริต...เรื่องพวกนี้ไม่จำเป็นต้องให้ครูมาทำ****....พัสดุเนี่ยมีเอกสารจำนวนมากครับ แล้วก็ต้องมีคนเซ็นหลายคนแล้วก็ต้องมีความรับผิดชอบด้วยที่เกี่ยวกับการจัดซื้อ ซึ่งอาจจะหมายถึงการควบคุมการทุจริต" (ครูโรงเรียน B จังหวัดชัยนาท, สัมภาษณ์ 9 เม.ย. 68)*

"โรงเรียนขนาดเล็กบริหารคนควบคู่กับงานได้ยากเพราะจำนวนบุคลากรน้อย ครูหนึ่งคน ต้องรับงานทั้งกลุ่มงานเช่น ครู 1 คน รับงานวิชาการมากกว่า 80% ครูหนึ่งคนรับงานบุคคล 100% ***ครูที่ทำหน้าที่กลุ่มงานงบประมาณ มีปัญหาสุขภาพจากงานที่ตนเองไม่ถนัด ต้องรับยา เนื่องจากมีความเครียดจากงานการเงิน พัสดุ เป็นต้น****"* (คำตอบจากแบบสำรวจ)

การจบชีวิตตนเองของครูภาษาอังกฤษในจังหวัดบุรีรัมย์ที่ต้องทำงานการเงินและพัสดุเมื่อวันที่ 16 มิถุนายน 2568 เป็นเหตุการณ์ที่ยืนยันให้เห็นถึงมิติ "ภาระทางใจ" ที่ไม่สามารถประเมินเป็นจำนวนชั่วโมงหรือปริมาณเอกสารที่เป็นตัวเลขได้ แต่กลับเป็นเรื่องที่ส่งผลกระทบสูงมากต่อผู้ปฏิบัติวิชาชีพครู "ความรับผิดรับชอบ" หรือ "ภาระทางกฎหมาย"(สัมภาษณ์นพ.ธีระเกียรติ เจริญเศรษฐศิลป์, สัมภาษณ์วันที่ 27 มี.ค. 68) ที่ครูต้องแบกรับจากการปฏิบัติหน้าที่ตามระเบียบราชการนี้เอง ที่เป็น "ภาระครู" ที่มักถูกมองข้ามไปโดยผู้กำหนดนโยบายลดภาระครู ด้วยเหตุนี้ นโยบายยกเลิกครูเวรจึงเป็นนโยบายที่ครูมองว่าเป็นการแก้ปัญหาที่ตรงจุด เพราะเป็นการแก้ปัญหาด้วยการยกเลิก "ความรับผิดรับชอบ" ที่ครูมองว่าไม่ควรเป็นสิ่งที่อยู่ในความรับผิดชอบของครูตั้งแต่ต้น ไม่ใช่แค่เพียงการลดจำนวนเอกสาร ดังจะอภิปรายต่อไปในหัวข้อ 3.3

จากการสัมภาษณ์เชิงลึกพบว่า ยังมีนโยบายลดภาระครูของ พ.ต.อ. เพิ่มพูน ชิดชอบ อีกเรื่องหนึ่งที่ส่งผลกระทบต่อครูโรงเรียนขนาดเล็กโดยตรง ได้แก่ นโยบาย “ธุรการ 100%” ตามหนังสือด่วนที่สุด ที่ ศธ 04009/ว1161 ลงวันที่ 16 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2567 เรื่อง แนวทางการบริหารจัดการอัตราจ้างผู้ปฏิบัติงานให้ราชการตำแหน่งธุรการโรงเรียน[19] นโยบายดังกล่าวมีวัตถุประสงค์เพื่อให้สถานศึกษาทุกแห่งในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (สพฐ.) ได้รับการจัดสรรบุคลากรธุรการในอัตราจ้างอย่างน้อยหนึ่งตำแหน่งต่อสถานศึกษา โดยให้สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาจัดสรรและบริหารจัดการธุรการโรงเรียนอัตราจ้างให้แก่สถานศึกษาขนาดเล็ก โดยให้ธุรการโรงเรียนหนึ่งคนสามารถรับผิดชอบงานธุรการของสถานศึกษาขนาดเล็กได้ไม่เกินสองสถานศึกษา เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารจัดการและลดภาระงานของครู อย่างไรก็ตาม จากการสัมภาษณ์พบว่านโยบายดังกล่าวยังไม่สามารถลดภาระครูได้ เนื่องจากพนักงานธุรการต้องแบ่งเวลาทำงานในหนึ่งสัปดาห์ให้แก่ 2 โรงเรียน งานจึงขาดความต่อเนื่อง ส่งผลให้ครูต้องดึงงานกลับไปทำเอง ดังบทสัมภาษณ์ต่อไปนี้ของครูโรงเรียน B จังหวัดชัยนาท ที่มีตำแหน่งธุรการ แต่เนื่องจากนโยบายธุรการ 100% ทำให้ธุรการคนดังกล่าวต้องไปทำงานให้โรงเรียนข้างเคียงด้วย

> *“ธุรการนี่ จริง ๆ ระบบแย่ลงเนอะ เค้าแชร์ธุรการกัน 2 โรงเรียน แล้วความต่อเนื่องของงานมันไม่ได้ไง [ธุรการ] ก็จะกลายเป็นคนที่มาทำหนังสือเข้าหนังสือออกอะไรอย่างนี้แทน แต่ว่างานอะไรที่เราให้เขารับผิดชอบที่มันเป็นลักษณะต่อเนื่อง มันก็จะประสิทธิภาพแย่ลงหรือเอาออกไปให้ครูทำแทน...มี [ผลกระทบ] มากอยู่ ถ้าสมมติว่าวันจันทร์เค้าไปอยู่อีกโรงเรียนนึงแล้วเราต้องการทำหนังสือ นำหนังสือส่ง เราก็ต้องมานั่งออกเองอยู่ดี เพราะว่าบางอย่างเราต้องส่ง” (ครูโรงเรียน B จังหวัดชัยนาท, สัมภาษณ์ 9 เม.ย. 68)*

กล่าวโดยสรุป ภาระครูโรงเรียนขนาดเล็กมีลักษณะเฉพาะที่แตกต่างจากภาระครูโรงเรียนขนาดใหญ่ดังนี้ ประการแรก ภาระงานสอนเกินกว่าเกณฑ์ภาระงานสอนขั้นต่ำเฉลี่ยประมาณ 2 เท่า ประการที่สอง ภาระงานสอนเกินกว่าขอบเขตวิชาที่ตนเชี่ยวชาญเนื่องจากมีครูไม่ครบสาระวิชา ส่วนใหญ่ครูต้องศึกษาเพิ่มเติมจาก DLTV หรือสื่ออื่น ๆ ประการที่สาม ภาระงานด้านตอบสนองนโยบายและจุดเน้นของรัฐบาล มีลักษณะไม่ได้สัดส่วนกับประโยชน์ที่เกิดขึ้นต่อผู้เรียน และมีลักษณะเป็นความจำเป็นที่โรงเรียนต้องทำเพียงเพื่อให้หน่วยเหนือมีข้อมูล มีผลงาน หรือเพียงแค่ให้มีหลักฐานว่าเกิดการใช้งบประมาณตามวัตถุประสงค์จริง นอกจากนี้ภาระที่เป็น pain point ของครูในทุกขนาดโรงเรียน คือภาระทางกฎหมายหรือความรับผิดรับชอบที่เกิดขึ้นตามระเบียบบริหารราชการแผ่นดินโดยเฉพาะเรื่องพัสดุและการเงิน

[19] https://www.kroobannok.com/91702

2.9.2 ผลลัพธ์ของนโยบายประเมินวิทยฐานะภายใต้เกณฑ์ วPA ของ พ.ต.อ. เพิ่มพูน ชิดชอบ

จากการติดตามนโยบายเกี่ยวกับเกณฑ์ประเมินวิทยฐานะในสมัย พ.ต.อ. เพิ่มพูน ชิดชอบ เป็นรมว. ศึกษาธิการ พบว่า ไม่ได้มีการกำหนดเกณฑ์ประเมินขึ้นมาใหม่อย่างที่ได้แถลงนโยบายไว้ เป็นแต่เพียงการนำเกณฑ์ วPA และระบบ DPA ซึ่งได้ถูกริเริ่มไว้ในสมัยนางสาวตรีนุช เทียนทอง มาขับเคลื่อนต่อ โดยมีการปรับในรายละเอียดปลีกย่อย ซึ่งเป็นไปตามมติที่ประชุม ก.ค.ศ. ครั้งที่ 2/2567 เช่น เพิ่มห้องเรียนกิจกรรมพัฒนาผู้เรียนในแบบประเมินและในระบบ DPA เพิ่มช่องทางการแนบหลักฐานการได้รับรางวัลในระบบ DPA กำหนดให้มีการรายงานผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนของผู้เรียนเพิ่ม และเพิ่มช่องทางการแนบเอกสารหลักฐานผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนของผู้เรียนในระบบ DPA และปรับองค์ประกอบคณะกรรมการประเมิน PA จากเดิมที่ต้องเป็น “ครูผู้สอนในสถานศึกษาอื่นที่มีวิทยฐานะไม่ต่ำกว่าครูชำนาญการพิเศษ” ให้ยืดหยุ่นขึ้น โดยอาจเป็นครูในสถานศึกษาเดียวกันก็ได้ แต่อย่างน้อยต้องมีกรรมการประเมินนอกสถานศึกษาอย่างน้อย 1 คน (สำนักงานก.ค.ศ., 2567)[20] จะเห็นได้ว่า รายละเอียดที่ปรับปรุงนั้นเป็นเรื่องของการปรับปรุงระบบ DPA ให้รองรับการแนบหลักฐานเอกสารผลงานของครูมากขึ้น จึงมีแนวโน้มจะเพิ่มภาระให้ครูต้องจัดหาเอกสารเพิ่มขึ้นแทนที่จะลดลง ทั้งนี้ ข้อสันนิษฐานนี้ยังไม่มีข้อมูลจากการสัมภาษณ์และแบบสอบถามมายืนยัน

เนื่องจากไม่ได้มีการปรับเกณฑ์วิทยฐานะใหม่ในยุคของ พ.ต.อ. เพิ่มพูน ชิดชอบ การสัมภาษณ์และแบบสอบถามจึงเน้นไปที่ผลลัพธ์ของการปรับเกณฑ์วิทยฐานะจาก ว21 (ซึ่งเป็นนโยบายของนายแพทย์ธีระเกียรติ) มาเป็น วPA ในปี พ.ศ. 2564 ซึ่งถูกขับเคลื่อนมาแล้วเป็นเวลา 4 ปีนับถึงปี พ.ศ. 2568 ผู้วิจัยพบว่าผู้มีส่วนได้ส่วนเสียรวมถึงครูโรงเรียนขนาดเล็กส่วนใหญ่มองว่า เกณฑ์ วPA และระบบ DPA สามารถลดภาระครูในการประเมินวิทยฐานะได้จริง เพราะไม่ต้องจัดพิมพ์เอกสารส่งให้ผู้ประเมิน ที่สำคัญ เกณฑ์ วPA ยังทำให้วิทยฐานะของครูมีความยึดโยงกับผู้เรียนมากขึ้นจากการให้ส่งผลงานในรูปของ VDO ซึ่งเป็นภาพการเรียนการสอนที่แท้จริง นอกจากนี้ วPA ยังช่วยเพิ่มประสิทธิภาพของระบบการประเมินวิทยฐานะ โดยครูหลายคนให้ความเห็นว่าระยะเวลาการประเมินสั้นลงกว่าเดิม แม้จะมีผู้แสดงความคิดเห็นในแบบสอบถามว่าไม่เสมอไป *“บางคนใช้เวลาตรวจไม่นาน บางคนใช้เวลาตรวจ 4-5 เดือน เกิดความเหลื่อมล้ำเกี่ยวกับเวลา”* อีกทั้งผู้ให้สัมภาษณ์ยังมองว่าช่วยลดดุลพินิจของผู้อำนวยการโรงเรียน ลดโอกาสที่ครูจะถูกผู้อำนวยการโรงเรียนกลั่นแกล้ง ซึ่งเป็นข้อค้นพบที่ไม่ตรงกับข้อสันนิษฐานของผู้วิจัยจากการทบทวนเกณฑ์ วPA ในส่วนที่ 1

> ***“ดีขึ้น เพราะเดิมต้องตั้งโต๊ะ ทำเอกสาร ใช้เอกสารเยอะ ของใหม่ดีกว่าเพราะโกงได้ยากกว่า…วPA เป็นการสอนที่แท้จริง”*** *(ครูโรงเรียน A จังหวัดชัยภูมิ, สัมภาษณ์ 26 มี.ค. 68)*
>
> ***“การถ่ายวิดีโอ ได้ประโยชน์ทั้งครูและนักเรียน*** *เป็นการจัดห้องเรียนจริง* ***ได้สะท้อนความเป็นจริง*** *ออกไป” (ครูโรงเรียน J จังหวัดกาญจนบุรี, สัมภาษณ์ 14 พ.ค. 68)*

[20] https://otepc.go.th/th/content_page/item/4833-2-2567.html

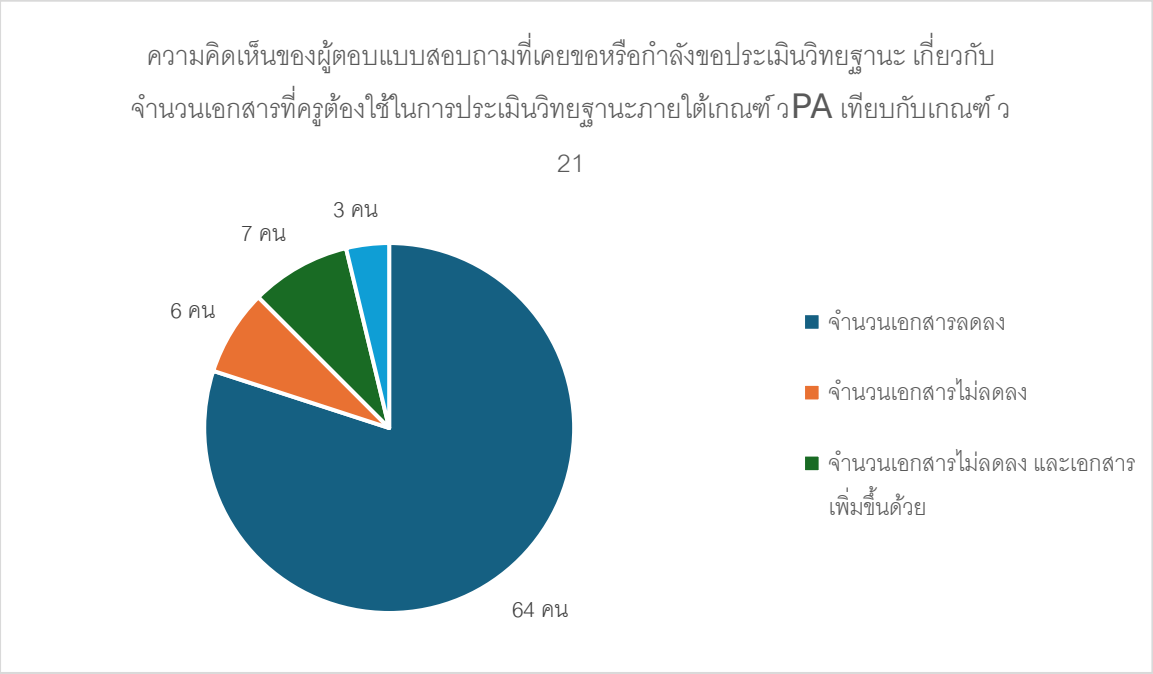
*"คิดว่า**ดีขึ้น ไม่ต้อง make เอกสาร เน้นเรื่องเทคนิคการสอนมากขึ้น** ต้องไปจัดประสบการณ์สอน **แม้จะทำหลายครั้งแต่มันก็เป็นประสบการณ์จริง ๆ ตัดอำนาจนิยมในองค์กรได้** อำนาจผู้บริหารลดลง เพราะมีกรรมการสามคน สุ่มเอา **เมื่อครบ 4 ปี จะมีคุณสมบัติ ผอ.ไม่มีสิทธิ์ให้ตก** ถ้าตกต้องไปชี้แจง... สมัย ว21 ผอ.มีอำนาจสูง" (ครูโรงเรียน B จังหวัดชัยนาท, สัมภาษณ์ 9 เม.ย. 68)*

*"ยื่นในระบบเป็นที่ส่งคลิปการสอนค่ะ ก็รู้สึกว่า**สะดวกขึ้น คือลดภาระจริง ๆ ค่ะ** เพราะว่าเอกสารที่ประเมินก็จะมีแค่คลิปวิดีโอการสอน แล้วก็แรงบันดาลใจ แล้วก็แผนแล้วก็ผลการผลที่เกิดกับนักเรียน... เขต [พิจารณา] **เร็วนะคะ ก็คือยื่นไปตอนเดือนตุลาค่ะ พฤศจิกา ปลายเดือนประกาศแล้วค่ะว่าผ่านในระบบ เราสามารถเช็คได้** เค้าจะส่งอีเมล์กลับมาว่าผลการพิจารณาออก แต่จะขึ้นอยู่กับสำนักงานเขต" (ครูโรงเรียน C จังหวัดกาญจนบุรี, สัมภาษณ์ 13 พ.ค. 68)*

ข้อมูลจากแบบสอบถามส่วนใหญ่เป็นไปทิศทางเดียวกับข้อมูลจากการสัมภาษณ์ โดยจากผู้ตอบแบบสอบถามจำนวน 80 คนที่เคยขอหรือกำลังขอประเมินวิทยฐานะ[21] ร้อยละ 80 (64 คน) เห็นว่าจำนวนเอกสารที่ครูต้องใช้ในการประเมินวิทยฐานะภายใต้เกณฑ์ วPA ลดลงจากเกณฑ์เดิมที่ใช้ก่อนหน้านี้จริงในทางปฏิบัติ ในขณะที่มีเพียงร้อยละ 7.5 (6 คน) เห็นว่าเอกสารไม่ลดลง และอีกร้อยละ 8.8 (7 คน) เห็นว่านอกจากเอกสารจะไม่ลดลงแล้ว ยังเพิ่มขึ้นอีกด้วย (ภาพที่ 9) และในทำนองเดียวกัน ร้อยละ 75 ของบุคลากรโรงเรียนขนาดเล็กจำนวน 80 คนที่เคยขอหรือกำลังขอประเมินวิทยฐานะ เห็นว่าระบบ DPA ช่วยลดภาระครูในการประเมินวิทยฐานะได้จริงในทางปฏิบัติ ในขณะที่ร้อยละ 10 เห็นว่าไม่ช่วยลดภาระได้จริง และอีกร้อยละ 11.3 เห็นว่านอกจากจะไม่ช่วยลดภาระแล้วยังเพิ่มภาระอีกด้วย สะท้อนให้เห็นว่า แม้ในภาพรวมครูจะพึงพอใจกับเกณฑ์ วPA แต่ระบบ DPA ที่นำมาให้บริหารจัดการกระบวนการประเมินวิทยฐานะยังคงมีช่องโหว่อยู่บ้าง ซึ่งอาจเป็นที่มาให้มีการปรับปรุงระบบในรายละเอียดปลีกย่อยตามที่กล่าวไปแล้ว

[21] ใน 80 คนนี้ ร้อยละ 60 เคยหรือกำลังถูกประเมินด้วยเกณฑ์ วPA อีกร้อยละ 30 เคยถูกประเมินด้วยเกณฑ์ ว17/2552 ส่วนเกณฑ์ ว 20/2560 ซึ่งเป็นเกณฑ์ที่ นพ. ธีระเกียรติ เจริญเศรษฐศิลป์เป็นผู้ผลักดันนั้น มีผู้เคยถูกประเมินเพียงร้อยละ 3.7

ภาพที่ 9 ความคิดเห็นของผู้ตอบแบบสอบถามที่เคยขอหรือกำลังขอประเมินวิทยฐานะเกี่ยวกับจำนวนเอกสารที่ครูต้องใช้ในการประเมินวิทยฐานะภายใต้เกณฑ์ วPA เทียบกับเกณฑ์ ว21



ในแง่ของความยุ่งยากก่อนที่จะเข้ารับการประเมิน ร้อยละ 67.5 ของบุคลากรในโรงเรียนขนาดเล็ก 80 คนที่เคยขอหรือกำลังขอประเมินวิทยฐานะมองว่า เกณฑ์ วPA ทำให้การเข้าสู่กระบวนการขอมีหรือขอเลื่อนวิทยฐานะมีความยุ่งยากน้อยลงจากเกณฑ์เดิม (ว21) ในขณะที่ร้อยละ 12.5 เห็นว่าไม่ทำให้ยุ่งยากน้อยลง และอีกร้อยละ 12.5 เห็นว่าทำให้ยุ่งยากมากขึ้น

ส่วนในแง่ของการเพิ่มดุลพินิจผู้บริหารพบว่า สัดส่วนคำตอบค่อนข้างยากแก่การฟันธง โดยร้อยละ 45 ของ 80 คนที่เคยขอหรือกำลังขอประเมินวิทยฐานะเห็นว่า เกณฑ์ วPA ไม่ได้ทำให้ความก้าวหน้าทางวิชาชีพของครูขึ้นอยู่กับดุลพินิจของผู้บริหารโรงเรียนมากขึ้นกว่าเกณฑ์เดิม แต่อีกร้อยละ 36.3 กลับเห็นว่าเกณฑ์ วPA ทำให้ความก้าวหน้าทางวิชาชีพของครูขึ้นอยู่กับดุลพินิจของผู้บริหารมากขึ้นกว่าเกณฑ์เดิม โดยมีความเห็นเพิ่มเติมที่เกี่ยวข้อง เช่น *“เกณฑ์ที่ให้ ผอ.ประเมินครู PA 3 ระดับดีเด่น 3 รอบการประเมิน จึงจะสามารถขอวิทยฐานะได้ ควรตกไป การประเมินของผอ.ไม่ควรขึ้นอยู่กับการขอมีวิทยฐานะ เพราะหากพบเจอ ผอ.ที่ไม่ดี ครูคนนั้นอาจเสียสิทธิ์ ทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำได้”* ขณะเดียวกันยังมีอีกร้อยละ 18.8 ที่ไม่แน่ใจผลลัพธ์ในประเด็นนี้

ในประเด็นความเหมาะสมของการประเมินโดยใช้ไฟล์ VDO ผู้ตอบแบบสอบถามร้อยละ 61.5 จาก 169 คน เห็นว่าการกำหนดให้ส่งไฟล์ VDO เพื่อประเมินวิทยฐานะมีความเหมาะสม แต่ร้อยละ 24.3 หรือเกือบหนึ่งในสี่ของผู้ตอบแบบสอบถามก็เห็นว่าการกำหนดให้ส่งไฟล์ VDO เพื่อประเมินวิทยฐานะนั้นไม่เหมาะสม และอีกร้อยละ 14.2 ไม่แน่ใจ โดยมีผู้ให้ความคิดเห็นเพิ่มเติมในประเด็นนี้ เช่น

*“**การนั่งดูแค่วิดีโอเดียวแล้วตัดสินว่าครูสอนดีหรือไม่ดีไม่ส่งเสริมใครเลย**ไม่ว่าจะครูหรือเด็ก”*

*“ว17 เหมาะสมกว่า เพราะประเมินจากสภาพจริง **คลิป VDO ไม่สามารถเห็นบริบทจริงและอุปกรณ์สื่อ แต่ละโรงเรียนไม่เท่ากัน** การตัดสินจาก VDO จึงไม่เหมาะสม”*

“ไฟล์ VDO เพื่อส่งประเมินวิทยฐานะ เมื่อเกิดขึ้นจริงแล้วกลับกลายเป็นลักษณะของการสร้าง VDO สวยหรู หมายความว่ามีการถ่ายขึ้นใหม่ ๆ หลายครั้งหรือหลายรอบ เพื่อให้เกิดความสมบูรณ์แบบตามค่านิยมและมุมมองที่ถูกยกตัวอย่างจากสื่อและส่วนกลาง (เพื่อจะได้ผ่าน) ทำให้ครูเกิดความกดดันและนักเรียนก็กดดันตัวเอง นำไปสู่การตั้งคำถามว่า การบันทึกวิดีโอนั้นแท้จริงแล้วดูอะไร ยึดที่ส่วนไหน ระหว่างตอนสอนของครูหรือระหว่างการเรียนรู้ของผู้เรียน การแก้ไขปัญหาของครูระหว่างทาง เป็นต้น”

“[ควร] เน้นการประเมินสภาพจริง เน้นการประเมินเพื่อพัฒนามากกว่าการตัดสินครูคนหนึ่งจากแค่ 60 นาที”

ส่วนประเด็นด้านการนำนโยบายไปปฏิบัติหรือ Process ใน Intervention Theory ที่เกี่ยวกับการสื่อสารเกณฑ์ วPA ของสำนักงาน ก.ค.ศ. พบว่า ผู้ตอบแบบสอบถามร้อยละ 20.1 เห็นว่ามีความชัดเจนมาก ร้อยละ 55.6 เห็นว่ามีความชัดเจนปานกลาง และร้อยละ 20.7 เห็นว่ามีความชัดเจนน้อย มีเพียงร้อยละ 3.6 หรือ 6 คนเท่านั้นที่เห็นว่าไม่มีความชัดเจนเลย สะท้อนว่าผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่ไม่ประสบปัญหาในการทำความเข้าใจหรือเข้าถึงข้อมูลเกี่ยวกับเกณฑ์ วPA ซึ่งอาจเป็นเพราะเกณฑ์ประเมินนี้ถูกนำมาใช้เป็นระยะเวลา 4 ปีแล้ว หากในอดีตจะเคยมีข้อสงสัยหรือความไม่ชัดเจนใด ๆ ในปัจจุบันก็น่าจะเริ่มคลี่คลายและมีแนวปฏิบัติที่ชัดเจนขึ้น

อีกปัญหาหนึ่งเกี่ยวกับการประเมินวิทยฐานะที่บุคลากรโรงเรียนขนาดเล็กสะท้อนมาในแบบสอบถามคือการที่ผู้ประเมินไม่เข้าใจบริบทโรงเรียนและผู้เรียน และมีมาตรฐานการประเมินที่ไม่เท่ากัน ซึ่งภายใต้เกณฑ์ วPA นั้น **การส่งไฟล์ VDO และใช้ระบบ DPA ทำให้ระยะห่างระหว่างกรรมการผู้ประเมินและครูมีมากขึ้น ผู้ประเมินไม่จำเป็นต้องเข้าไปประเมินครูในบริบทจริงของโรงเรียน** และอาจตัดสินใจบนพื้นฐานความพร้อมของผู้เรียนและโรงเรียนมากกว่าความสามารถทางวิชาชีพของครู ทำให้มีครูโรงเรียนขนาดเล็กที่รู้สึกว่า วิดิทัศน์เพียง 60 นาทีไม่สามารถสื่อสารให้กรรมการประเมินเห็นถึงความท้าทายในการสอนและความพยายามแก้ปัญหาของตนได้ ดังสะท้อนในความคิดเห็นเพิ่มเติม ดังนี้

“ดุลพินิจการประเมินของกรรมการที่เข้าใจเนื้อหาวิดีโอแตกต่างกัน มาตรฐานความละเอียดของกรรมการประเมินไม่เป็นทิศทางเดียวกันเท่าที่ควร”

*“ระบบการประเมินมีความสะดวกมากขึ้น ลดการทำงานด้านเอกสารเน้นทำงานตามตัวชี้วัดที่แท้จริง แต่จากเสียงสะท้อนจากตัวเองและเพื่อนร่วมอาชีพรอบข้างพบว่า ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องควรคัดเลือกคณะกรรมการให้มีมาตรฐานเหมือนกัน ลดการใช้ความรู้สึกของกรรมการเป็นคนตัดสินผล **ครูบางท่านถูกตัดสิทธิ์เพียงเพราะบริบทโรงเรียนไม่พร้อมเหมือนโรงเรียนในเมือง** ครูบางท่านถูกตัดสิทธิ์เนื่องจาก*

กรรมการไม่มีความสามารถในการใช้เทคโนโลยีในการเปิดคลิปหรือไฟล์ [ควร] สร้างบรรทัดฐานที่คณะกรรมการทุกท่านพึงมีและยึดถือ”

“กรรมการที่ประเมินบางครั้งไม่เข้าใจบริบทโรงเรียนและนักเรียนของคุณครูที่ส่งผลงาน บางครั้งคอมเมนต์และให้ผลการประเมินไม่ผ่าน ***โดยที่ไม่สนใจถึงความแตกต่างของศักยภาพของเด็กในโรงเรียนขนาดเล็ก บางครั้งเด็กไม่กล้าแสดงออก ไม่กล้าพูด และความรู้พื้นฐานน้อย ส่งผลให้คลิปการสอนออกมาไม่ดี ดูกิจกรรมไม่สนุก*** *การที่ประเมินเพียงแค่คลิป 60 นาที ตัดสินเลย มันเป็นไปไม่ได้”*

“กรรมการที่ประเมินไม่มีมาตรฐานเดียวกัน ต่างคนต่างความคิด ***บริบทที่แตกต่างกัน ท่านแยกไม่ออก อาจไม่เคยมีประสบการณ์ในบริบทที่ท่านไม่เคยสัมผัสมา****เลยไม่เข้าใจในบริบทของแต่ละโรงเรียน เลยทำให้บางท่านคอมเม้นไปในเชิงที่ไม่เข้าใจในบริบทนั้นๆ”*

“อยากให้คำนึงถึงบริบท และขนาดของโรงเรียน เพาะโรงเรียนขนาดเล็กยังขาดความพร้อมในหลายๆ ด้าน”

นอกจากนี้ยังมีมุมมองเพิ่มเติมจากการสัมภาษณ์เชิงลึก ว่าเกณฑ์ วPA นั้นมีความเหมาะสมเฉพาะสำหรับการขอวิทยฐานะชำนาญการและชำนาญการพิเศษ (คส. 2 และ คส. 3) เท่านั้น สำหรับวิทยฐานะเชี่ยวชาญ และเชี่ยวชาญพิเศษ (คส. 4 และ คส. 5) ยังไม่ปรากฏว่ามีการลดภาระที่ชัดเจนในเกณฑ์ วPA อีกทั้งยังไม่ส่งเสริมให้ครูโรงเรียนขนาดเล็กมีแรงจูงใจที่จะพัฒนาผู้เรียนในโรงเรียนขนาดเล็กต่อไป โดยผู้ให้สัมภาษณ์มองว่าเกณฑ์สำหรับวิทยฐานะเชี่ยวชาญขึ้นไปนั้นยังเทียบเท่าเกณฑ์ ว17 และยังต้องมีงานวิจัย นวัตกรรม และรางวัลระดับชาติ ซึ่งการสอนในโรงเรียนขนาดเล็กนั้นยากต่อทั้งการสร้างงานวิจัยที่เป็นไปตามหลักสถิติและการ “ปั้น” ผลงานรางวัลระดับชาติ หากครูมุ่งมั่นตั้งใจที่จะมีวิทยฐานะเชี่ยวชาญขึ้นไป ก็จะต้องย้ายออกจากโรงเรียนขนาดเล็กเพื่อไปสะสมผลงานที่โรงเรียนขนาดใหญ่ขึ้น

*“[ต้อง] ย้ายไปเริ่มต้นใหม่ไปไปสะสมผลงานอะไรอย่างนี้ค่ะ เคยคิดจะทำ ไปอบรมเรียบร้อยแล้ว แต่พอมาดู แบบว่า****เด็กน้อย เวลาคิดผลสัมฤทธิ์อะไรอย่างนี้ มันไม่ เค้าเรียกว่าค่ามันไม่มาตรฐาน****อะเนาะอย่างเด็ก 2 คนอย่างนี้ค่ะ ความเบี่ยงเบนความเป็นไปได้อะไรอย่างนี้ [มันไม่น่าเชื่อถือ]...ด้วยเหมือน****ผลผลิตเรามันน้อยอ่ะนะ ความเป็นไปได้ตัวเลือกเด็ก สมมติว่าเราจะเอาเด็กไปคว้ารางวัลอะไรสักอย่าง ตัวเลือกน้อยมาก*** *ถ้าเรามาฝึก เราก็ไม่ทันเพื่อน โรงเรียนอื่นอ่ะ เพราะเด็กเค้าเชี่ยวชาญอยู่แล้ว หนึ่งพรสวรรค์ก็ต้องมีนะเด็กเนอะ อย่างเรานี่มัวแต่ฝึกเพื่อนไปไหนแล้วอย่างนี้ค่ะ” (รักษาการผู้อำนวยการโรงเรียน C จังหวัดกาญจนบุรี, สัมภาษณ์ 13 พ.ค. 68)*

ถึงแม้ว่าข้อมูลผลลัพธ์ของการปรับเกณฑ์ประเมินวิทยฐานะจะเป็นไปในทางบวก และครูโรงเรียนขนาดเล็กที่ให้สัมภาษณ์เชิงลึกแทบทั้งหมดจะมีความเห็นว่าการลดภาระครูมีความจำเป็นต่อการลดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษา แต่ครูในโรงเรียนขนาดเล็กส่วนใหญ่มองว่าการปรับเกณฑ์ประเมินวิทยฐานะเป็น วPA และการนำระบบ DPA มาใช้ ไม่ได้มีผลมากนักในการลดภาระครูโดยรวม เนื่องจากวิทยฐานะเป็นภาระที่ไม่ได้เกิดขึ้นเป็นประจำ แต่เกิดทุก ๆ 4 ปีเท่านั้น สอดคล้องกับข้อมูลจากแบบสอบถามที่ผู้ตอบแบบสอบถามถึงร้อย

ละ 60.9 เห็นว่าครูที่กำลังเข้ารับการประเมินวิทยฐานะมีเวลาพัฒนาผู้เรียนไม่ต่างจากครูที่ไม่ได้อยู่ในช่วงเข้ารับการประเมินวิทยฐานะ สะท้อนว่าระดับภาระที่ครูได้รับจากการขอรับประเมินวิทยฐานะนั้นไม่มากถึงขนาดที่จะกระทบกับการเรียนการสอนเท่ากับภาระประเภทอื่น ๆ ถึงแม้ว่าจะมีความคิดเห็นของผู้ตอบแบบสอบถามจำนวนหนึ่งที่บ่งชี้ว่า กระบวนการประเมินวิทยฐานะนั้นควรเป็นไปโดยอัตโนมัติตามอายุงาน เพื่อไม่ให้กลายมาเป็นข้อกังวลด้านความก้าวหน้าที่ครูต้องมาใส่ใจเพิ่มเติมจากการเรียนการสอนปกติและการทำภาระงานอื่น ๆ

*“**ครบตามอายุงาน ตามเกณฑ์ก็ให้เลื่อนได้เลย** เพราะครูมีภาระงานเยอะมาก ๆ ไม่มีคาบว่างเลย กลับจากโรงเรียนไปแล้วยังต้องทำงานต่อทุก ๆ วัน ว่างแค่ตอนนอนเท่านั้น ไม่มีเวลาส่วนตัวเลย”*

*“**ปรับเลื่อนขึ้นตามรอบเมื่อครบกำหนดไม่ต้องยื่นเอกสาร แต่มีการประเมินความเหมาะสม**ของวิทยฐานะนั้น”*

*“**อยากให้ปรับขั้นวิทยฐานะไปตามอายุงาน แบบอัตโนมัติ** ลดภาระงานอื่น มุ่งเน้นงานสอน อ่านออกเขียนได้ คิดเลขเป็น ฝึกวินัยให้นักเรียน”*

“อยากจะให้ใช้หลักเกณฑ์ระยะเวลาอายุงานเป็นหลักในการเลื่อนวิทยฐานะ”

ในทำนองเดียวกัน ครูในโรงเรียนขนาดเล็กส่วนใหญ่ไม่เห็นว่าการปรับเกณฑ์วิทยฐานะจะมีส่วนช่วยลดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาได้ โดยมีผู้ตอบแบบสอบถามเพียงร้อยละ 40.2 หรือต่ำกว่าครึ่งหนึ่ง ที่เห็นว่านโยบายปรับเกณฑ์ประเมินวิทยฐานะเป็นนโยบายที่ช่วยลดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษา โดยผู้ตอบแบบสอบถามถึงร้อยละ 42 ไม่เห็นว่านโยบายปรับเกณฑ์วิทยฐานะที่ผ่านมามีส่วนช่วยลดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาแต่อย่างใด

กล่าวโดยสรุป จากชุดเหตุการณ์ทั้งหมด 8 เหตุการณ์ใน Intervention Theory ของนโยบายปรับเกณฑ์ประเมินวิทยฐานะของรัฐมนตรีเพิ่มพูน ชิดชอบ พบว่าตรงกับความเป็นจริงเพียงบางเหตุการณ์ รายละเอียดดังนี้

(1) ไม่มีการปรับเปลี่ยนกฎเกณฑ์การประเมินวิทยฐานะเดิม (วPA) มีเพียงการปรับรายละเอียดเล็ก ๆ น้อย ๆ

(2) ไม่มีการจัดทำระบบประเมินวิทยฐานะใหม่ มีแต่การนำระบบประเมินวิทยฐานะจากรัฐมนตรียุคก่อน ได้แก่ DPA มาปรับปรุงให้มีฟังก์ชันการใช้งานที่ครอบคลุมมากขึ้น

(3) มีการสื่อสารเกณฑ์ วPA กับครูในโรงเรียนขนาดเล็กค่อนข้างชัดเจน เนื่องจากเป็นนโยบายที่ปฏิบัติต่อเนื่องมาเป็นเวลากว่า 4 ปีแล้ว

(4) ผู้มีอำนาจตัดสินใจในกระบวนการประเมินวิทยฐานะ ลดจำนวนเอกสารที่ใช้ประเมินครูลงจริง เนื่องจากการยื่นเอกสารผ่านระบบ DPA ทำให้ครูไม่ต้องสั่งพิมพ์เอกสารออกมาให้ผู้ประเมินอ่าน ซึ่งลดการใช้กระดาษลงได้ อย่างไรก็ตาม พบว่า ในสมัย พ.ต.อ. เพิ่มพูน ชิดชอบ มีการเพิ่มฟังก์ชันให้

ระบบ DPA รองรับการอัพโหลดไฟล์ต่าง ๆ เพิ่มขึ้น เช่น หลักฐานการได้รับรางวัล เอกสารหลักฐานผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนของผู้เรียน และยังมีการกำหนดให้ครูต้องรายงานผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนของผู้เรียนเพิ่มขึ้นอีกด้วย การเปลี่ยนแปลงเล็ก ๆ น้อย ๆ ในระดับนโยบายเหล่านี้สะท้อนว่า ผู้มีอำนาจกำลังเพิ่มเอกสารที่ใช้ประเมินครูในรูปของไฟล์ดิจิทัล ถึงแม้จะไม่ใช้กระดาษแล้วก็ตาม

(5) เอกสารที่ครูในโรงเรียนขนาดเล็กต้องใช้เพื่อประเมินวิทยฐานะมีจำนวนลดลงจริง แต่เป็นจริงเฉพาะในการยื่นขอวิทยฐานะระดับต้น ๆ ได้แก่ระดับชำนาญการ (คส. 2) และชำนาญการพิเศษ (คส. 3) ซึ่งเป็นวิทยฐานะที่ครูในโรงเรียนขนาดเล็กมีประสบการณ์ในการขอ เพราะส่วนใหญ่เป็นครูที่เพิ่งเริ่มต้นวิชาชีพ มีน้อยคนที่จะมีประสบการณ์ยื่นขอวิทยฐานะในระดับที่สูงกว่านี้ ซึ่งพบว่าในระดับ คส. 4 และ คส. 5 จำนวนของหลักฐานที่ครูต้องส่งเป็นไฟล์ดิจิทัลยังไม่ได้ลดลงจากเกณฑ์เดิม และสร้างแรงจูงใจให้ครูย้ายไปอยู่ในโรงเรียนขนาดใหญ่กว่า เพื่อสร้างผลงานที่เข้าเกณฑ์ประเมิน

(6) ครูในโรงเรียนขนาดเล็กที่เข้ารับการประเมินวิทยฐานะสามารถใช้เวลาไปกับการพัฒนาผู้เรียนได้ไม่ต่างจากเวลาปกติจริง แต่ทั้งนี้ไม่ได้เป็นผลมาจากนโยบายปรับเกณฑ์ประเมิน แต่เป็นเพราะว่าการประเมินวิทยฐานะไม่ส่งผลกระทบมากนักต่อภาระครูโดยรวม เพราะเกิดขึ้นนาน ๆ ทีครั้ง (4 ปี) ซึ่งต่างจากภาระงานสอนหรืองานบริหารโรงเรียนที่เกิดขึ้นทุกวัน

(7) ไม่พบว่าครูในโรงเรียนขนาดเล็กสามารถส่งมอบการเรียนการสอนที่ดีกว่าเดิมให้แก่ผู้เรียนจากการปรับเกณฑ์ประเมินวิทยฐานะ

(8) ไม่พบว่ามีการลดความเหลื่อมล้ำระหว่างสมรรถนะของครูในโรงเรียนขนาดเล็กและโรงเรียนขนาดกลางขึ้นไป และไม่พบผลกระทบด้านความเสมอภาคทางการศึกษาจากนโยบายปรับเกณฑ์ประเมินวิทยฐานะ

2.9.3 ผลลัพธ์ของนโยบายยกเลิกครูเวร

นโยบายยกเลิกการอยู่เวรยามของครู เป็นกรณีสำคัญที่แสดงให้เห็นว่านโยบายจากฝ่ายการเมืองที่บรรลุผลสำเร็จ มีผลกระทบ (Impact) ต่อครูและระบบการศึกษาสูงกว่านโยบายจากฝ่ายระบบราชการ โดยเป็นนโยบายที่สามารถแก้ปัญหาภาระครูได้จริง นโยบายยกเลิกครูเวรถูกกำหนดขึ้นโดยมติคณะรัฐมนตรีวันที่ 23 มกราคม พ.ศ. 2567 ซึ่ง ทาง สพฐ. ได้สนองนโยบายโดยการหนังสือด่วนที่สุดถึง 3 ฉบับ ถึงผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาทั่วประเทศให้ดำเนินการตามมติ ครม. โดยฉบับที่สามเลขที่ ศธ.04001/ว572 ลงวันที่ 26 มกราคม 2567 เรื่อง ซักซ้อมความเข้าใจในการดูแลรักษาความปลอดภัยในสถานที่ราชการ มีการระบุว่า “ให้สถานศึกษายกเลิกคำสั่งอยู่เวรรักษาการณ์ที่สั่งไว้เดิมโดยทันที” (กองบรรณาธิการ The Active, 2024) อย่างไรก็ตาม จากการสัมภาษณ์พบว่า โรงเรียนส่วนใหญ่จะรอคำสั่งจากสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา เพื่อที่ผู้อำนวยการโรงเรียนจะสามารถออกคำสั่งยกเลิกภารกิจการอยู่เวรยามของครูในโรงเรียนได้ ซึ่งกว่าที่หนังสือ

จากสำนักงานเขตจะมาถึงโรงเรียนก็ใช้เวลาประมาณ 1-2 เดือน *“ผอ. ผมก็เป็นสไตล์ตามน้ำครับ ถ้าเค้าทำกันก็ทำ”* (ครูโรงเรียน B จังหวัดชัยนาท, สัมภาษณ์ 9 เม.ย. 68) แต่ก็มีโรงเรียนบางแห่งที่ผู้อำนวยการโรงเรียนสั่งการยกเลิกครูเวรในโรงเรียนของตนทันทีหลังมีมติ ครม. ออกมา เช่น ผู้อำนวยการโรงเรียนบางมดวิทยา ได้ออกประกาศยกเลิกคำสั่งโรงเรียนเรื่องการอยู่เวรรักษาการณ์ประจำสถานที่ราชการตั้งแต่วันที่ 24 มกราคม 2567 เป็นต้น[22]

ในกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ (Process) จะเห็นได้ว่ามีความเบี่ยงเบนไปจากแผนการเดิมในมติ ครม. เล็กน้อย โดยมติ ครม. มอบหมายให้ *“กระทรวงมหาดไทยและสำนักงานตำรวจแห่งชาติ (หน่วยงานในสังกัดในแต่ละพื้นที่) ประสานกับสถานศึกษาในพื้นที่แต่ละแห่งเพื่อจัดเจ้าหน้าที่ไปปฏิบัติหน้าที่ดูแลรักษาความสงบเรียบร้อยและความปลอดภัยของสถานศึกษาดังกล่าวทั้งในเวลาราชการและนอกเวลาราชการตามความจำเป็นและเหมาะสม”* และหนังสือ สพฐ. เลขที่ ศธ.04001/ว572 ก็มีคำสั่งให้สำนักงานเขตพื้นที่การประถมศึกษาเขต 1 ทั่วประเทศ ประสานงานกับผู้ว่าราชการจังหวัดและผู้บังคับการตำรวจภูธรจังหวัด เพื่อให้ได้มาซึ่งมาตรการรักษาความปลอดภัยของโรงเรียน แต่**จากการสัมภาษณ์ไม่พบว่ามีการจัดเจ้าหน้าที่จากหน่วยงานสังกัดกระทรวงมหาดไทยหรือสำนักงานตำรวจแห่งชาติไปดูแลรักษาความเรียบร้อยและปลอดภัยของโรงเรียนขนาดเล็กแต่อย่างใด** ส่วนเรื่องการทดแทนครูเวรนั้น กระทรวงศึกษาธิการได้เลือกใช้วิธีจัดจ้างภารโรงให้ครบทุกโรงเรียน โดยในอีกสองเดือนถัดมาหลังจากมีการออกมติ ครม. ได้แก่ วันที่ 26 มีนาคม 2567 กระทรวงศึกษาธิการได้รับการอนุมัติงบประมาณเพื่อจ้างภารโรงให้มาทำหน้าที่อยู่เวรยามแทนครูด้วยวิธีการจ้างเหมาบริการ ในปีงบประมาณ 2567 วงเงิน 618.79 ล้านบาท และปีงบประมาณ 2568 วงเงิน 2,739.96 ล้านบาท ทั้งนี้ ณ เวลานั้น มีโรงเรียนในสังกัด สพฐ. เพียง 14,726 แห่ง จากทั้งหมด 28,936 แห่ง ที่มีการจ้างภารโรง (“เทงบฯ ปี 68 ให้ ศธ. 2.7 พันล้าน จ้าง “ภารโรง” อยู่เวรแทน “ครู”,” 2567)

ในรายงานผลงานประจำปีของกระทรวงศึกษาธิการระบุว่า จากอัตราภารโรงที่ได้รับอนุมัติมา 13,751 อัตรา สพฐ. สามารถสรรหาภารโรงให้โรงเรียนที่ขาดแคลนได้จริง 13,326 อัตรา (กระทรวงศึกษาธิการ, 2567) ซึ่ง**ได้รับการยืนยันจากการลงพื้นที่และการสัมภาษณ์เชิงลึก พบว่ามีการจัดจ้างภารโรงให้ครบทุกโรงเรียนได้จริง โดยโรงเรียนขนาดเล็กที่ได้สัมภาษณ์มีภารโรง 1 คนทุกโรงเรียน** ผู้อำนวยการ สพป. G จังหวัดกาญจนบุรีรายงานว่าสามารถจัดสรรภารโรงให้โรงเรียนในสังกัด 60 กว่าแห่งได้ทั้งหมด ส่วนผู้อำนวยการกลุ่มงานบุคคลของสพม. F จังหวัดกาญจนบุรีระบุว่า ไม่เคยได้รับจัดสรรอัตราภารโรงมากว่า 10 ปีแล้ว เดิมเกษียณแล้วยุบตำแหน่ง ไม่มีทดแทน แต่เนื่องด้วยนโยบายดังกล่าว ทางเขตฯ จึงได้รับอัตราภารโรงเข้ามา และสามารถจัดสรรให้ได้ครบทุกโรงเรียน[23] เช่นเดียวกับโรงเรียนขนาดเล็ก D ซึ่งเคยมีภารโรง แต่เกษียณไปเมื่อ 5-6 ปีก่อน หลังจากนั้นก็ไม่มีภารโรงมาตลอด แต่เมื่อ สพฐ. มีนโยบายดังกล่าว จึงกลับมามีภารโรงอีกครั้ง ซึ่งนอกจากจะทดแทนครูเรื่องเวรยามแล้วยังมีบทบาทแบ่งเบาภาระในการดูแลนักเรียนของครูอีกด้วย

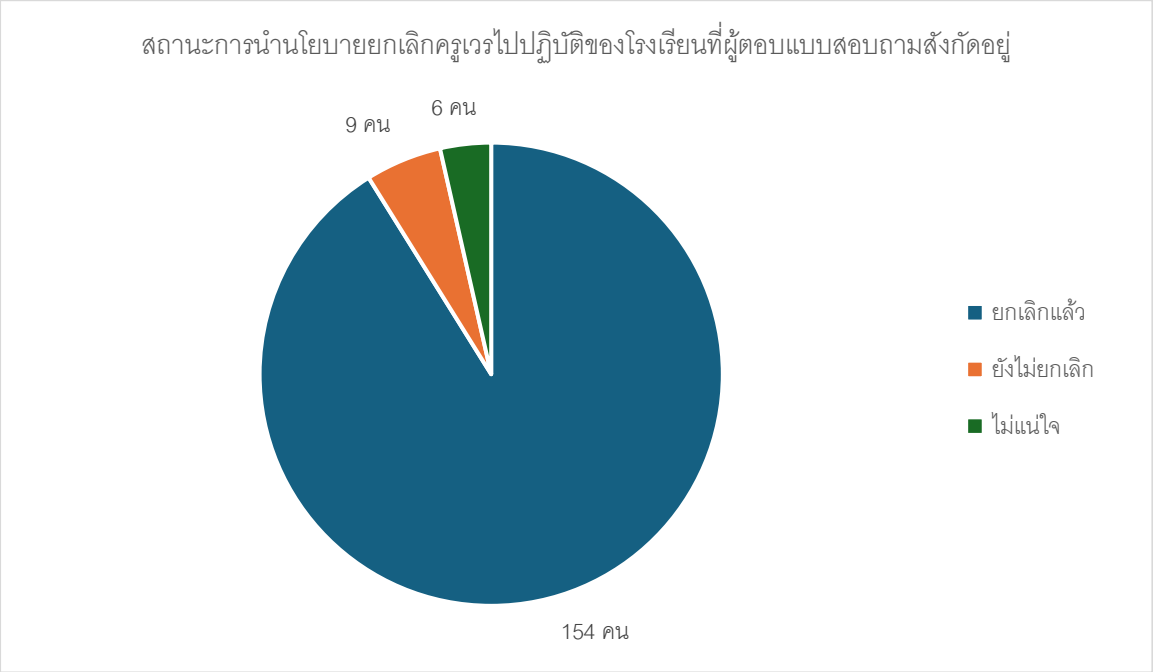
[22] https://www.bangmodwittaya.ac.th/news-detail__139879

[23] แต่ขณะที่ให้สัมภาษณ์มี 3 โรงเรียนที่ไม่มีภารโรงเนื่องจากเพิ่งเกษียณไป

“[นักการ] คนใหม่เป็นคนในหมู่บ้าน แล้วก็เป็นผู้ปกครองนักเรียนปีก่อนนั้น ก็ผูกพันกับโรงเรียน ช่วยเหลือโรงเรียน เป็นโค้ชรับส่งเด็กอะไรอย่างนี้ค่ะ เค้าชอบเรื่องกีฬา... เพราะว่า [ตอนเป็นผู้ปกครอง] เขาจะพาลูกไปแข่งแล้วเขาก็จะต้องมาขอครู ขอพาลูกไปแข่ง ครูก็บอกไปเถอะ ไปเพื่ออนาคตของเขา พอตอนหลังเราประกาศรับสมัคร ก็เหมือนเขาวนเวียนช่วยเหลืองานโรงเรียน ช่วยเรื่องกีฬาค่ะ เพราะว่าเป็นครูผู้หญิงกันหมด เวลาไปแข่งกีฬาก็จะสู้ครูโรงเรียนที่มีครูผู้ชายไม่ได้ ก็จะได้ผู้ปกครองเนี่ยนะคะ ช่วยเป็นโค้ช ก็เลยรับ” (ครูโรงเรียน D จังหวัดกาญจนบุรี, สัมภาษณ์ 13 พ.ค. 68)

นโยบายยกเลิกครูเวรมีผลผลิต (Output) เกือบ 100% กล่าวคือ โรงเรียนเกือบทั้งหมดได้มีการยกเลิกการอยู่เวรยามจริง จากแบบสอบถามพบว่า ร้อยละ 91.1 ของผู้ตอบแบบสอบถามระบุว่าโรงเรียนของตนได้ยกเลิกการอยู่เวรยามแล้ว มีเพียงร้อยละ 5.3 เท่านั้นที่ระบุว่ายังไม่ยกเลิก ตามแผนภาพด้านล่าง

ภาพที่ 10 สถานะการนำนโยบายยกเลิกครูเวรไปปฏิบัติของโรงเรียนที่ผู้ตอบแบบสอบถามสังกัดอยู่



สำหรับโรงเรียนส่วนน้อยที่ยังไม่ยกเลิกให้ครูอยู่เวรยามนั้น ในความคิดเห็นเพิ่มเติมจากแบบสอบถามพบว่า เป็นการใช้อำนาจตัดสินใจของผู้อำนวยการโรงเรียน ซึ่งส่วนใหญ่เป็นการ “เลี่ยงบาลี” หรือการใช้คำอื่นแทนการ “อยู่เวร” เพื่อออกคำสั่งให้ครูมาประจำการที่โรงเรียน เช่น

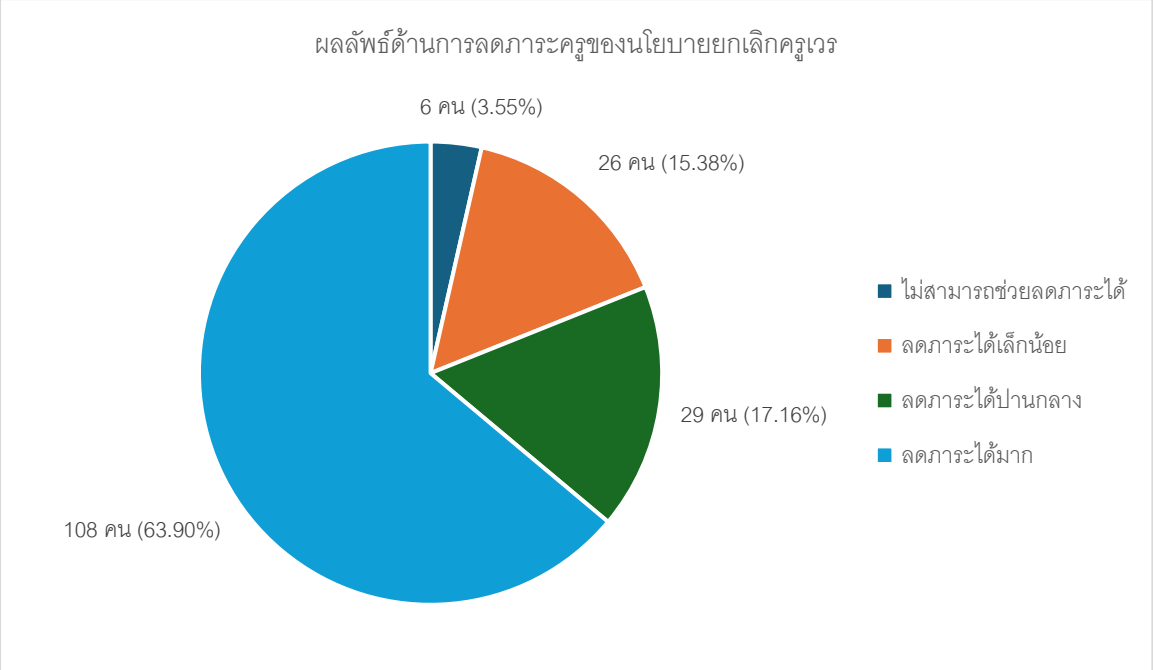
“ผอ.จัดให้ครูสลับกันมาอยู่เวรช่วง 08:00-16:30 น. (แต่อยู่จริงๆ 09:00-15:30) ในวันปิดภาคเรียน แต่ ***ใช้คำว่า ให้บริการทางการศึกษาแทนการอยู่เวร*** *เป็นคู่ คู่ละ 1 สัปดาห์ (จ-ศ)”*

*“มีคำสั่งยกเลิกเวรยามครู แต่ผู้บริหารมักจะอ้างระเบียบกระทรวงในการปฏิบัติงาน โดย****ใช้ข้อความอื่น ๆ ให้ปฏิบัติงานในลักษณะเวรยามเช่นเคย”***

*“**ถึงไม่ได้อยู่เวร แต่มีคำสั่งให้ดูแลทรัพย์สินทางราชการ ซึ่งสุดท้ายก็ต้องมาคอยกังวลดู** เผื่อมีอะไร ก็หาคนผิดอยู่ดี เป็นคำสั่งจากทางเขตเลยว่าให้โรงเรียนออกคำสั่ง มีคำสั่งแต่งตั้งดูแลทรัพย์สินทางราชการ แค่ไม่ต้องนอนเวร รอรับผิดเท่าเดิม หากมีเหตุ”*

“ยังมีบางสถานศึกษา "เลี่ยงบาลี" ของการอยู่เวรค่ะ”

ภาพที่ 11 ผลลัพธ์ด้านการลดภาระครูของนโยบายยกเลิกครูเวร



ในแง่ของผลลัพธ์ (Outcome) ของนโยบายยกเลิกครูเวรในด้านการลดภาระครู พบว่าเห็นผลชัดเจน ผู้ตอบแบบสอบถามถึงร้อยละ 63.9 เห็นว่าการยกเลิกการอยู่เวรยามช่วยลดภาระของครูได้มาก ในขณะที่ร้อยละ 17.2 เห็นว่าลดภาระได้ปานกลาง ดังภาพที่ 11 ข้างต้น บุคลากรทุกคนที่ให้สัมภาษณ์มีความเห็นไปในทางเดียวกันว่า นโยบายนี้สามารถลดภาระครูได้จริง โดยเฉพาะอย่างยิ่งภาระทางกฎหมาย ซึ่งสร้างความหนักใจให้แก่ครูเสมอมา เนื่องจากเกรงว่าหากมีอะไรเกิดขึ้นกับทรัพย์สินของโรงเรียนนอกเวลาราชการ ผู้ที่จะต้องรับผิดชอบจะต้องเป็นครูที่มีชื่อปฏิบัติงานอยู่เวรยามในช่วงเวลานั้น นอกจากนี้ยังช่วยให้ครูมีเวลาพักผ่อนและอยู่กับครอบครัวมากขึ้น **มิติทางใจของ “ภาระครู” อันประเมินค่าเป็นจำนวนชั่วโมงหรือผลงานที่จับต้องได้ไม่ได้นี้มีความสำคัญมากและเป็นเหตุผลที่ทำให้นโยบายนี้ได้รับความชื่นชมอย่างมากจากบุคลากรทางการศึกษา** ทั้ง ๆ ที่ไม่สามารถตีค่าออกมาเป็นตัวเลข หรือข้อมูลเชิงปริมาณได้อย่างชัดเจน เช่น จำนวนเอกสารที่ลดลง เป็นต้น ข้อความต่อไปนี้ ทั้งจากบทสัมภาษณ์และจากผู้ตอบแบบสอบถามสะท้อนให้เห็นผลลัพธ์ด้านการลดภาระของนโยบายยกเลิกครูเวรได้เป็นอย่างดี

*“**เรื่องยกเลิกเวรยาม เป็นเรื่องที่มีผลจริง ๆ ครับ** ก็คือเราไม่ต้องไปจัดเวรไปเฝ้า ปิดเทอมเราไม่ต้องเข้าไปนะ แล้วเสาร์อาทิตย์ บางโรงเรียนเคร่ง ๆ ก็ต้องไปอยู่ ผมเคยโดดเวรก็โดนทำบันทึกชี้แจง ก็มีแล้วถ้ามีปัญหาเราก็ต้องรับผิดชอบเพราะว่าเราเป็นครูเวรแต่เราไม่อยู่ อาจจะไม่ได้ออกไปพับลิคสู่หน่วยงาน*

*ภายนอก อาจจะเซ็นว่าผมอยู่ อาจจะบอกว่าผมมาเซ็นย้อนหลังอะไรก็ไม่รู้ได้หมด แต่ภายในเค้าก็ [เล่นงาน] มาได้ไง อ้าวเฮ้ย คุณไม่อยู่เวรนะ อะไรอย่างนี้ คือเวลาออกไปสู่ข้างบนหรือหน่วยตรวจสอบภายนอก เอกสารทุกอย่างครบหมด แต่ว่ามันเป็นเรื่องที่ใช้อัดกันภายในได้....**เป็นผลงานกระจอก ๆ ง่าย ๆ ที่โดดเด่นขึ้นมาเลย**" (ครูโรงเรียน B จังหวัดชัยนาท, สัมภาษณ์วันที่ 9 เม.ย. 68)*

*"**เป็นนโยบายที่ดี** เนื่องจากเสาร์ อาทิตย์ กลางคืนควรได้มีเวลาอยู่กับครอบครัว"*

*"**เป็นนโยบายที่ดีที่สุด**"*

"ดีครับ เพราะงานของครูคือการสร้างกระบวนการเรียนรู้ให้ผู้เรียนไม่ใช่การเฝ้าเวรยาม"

"ดีแล้วที่ไม่มีเวรยาม ครูจะได้เอาเวลาไปทำงานอื่นที่ยังไม่ได้ลด เช่น งานการเงิน พัสดุ อาหารกลางวัน"

"ดีแล้วที่ยกเลิกค่ะ เพราะเอาชีวิตมาเสี่ยงไม่คุ้มเลย"

"ควรยกเลิกแบบถาวรและตลอดไป"

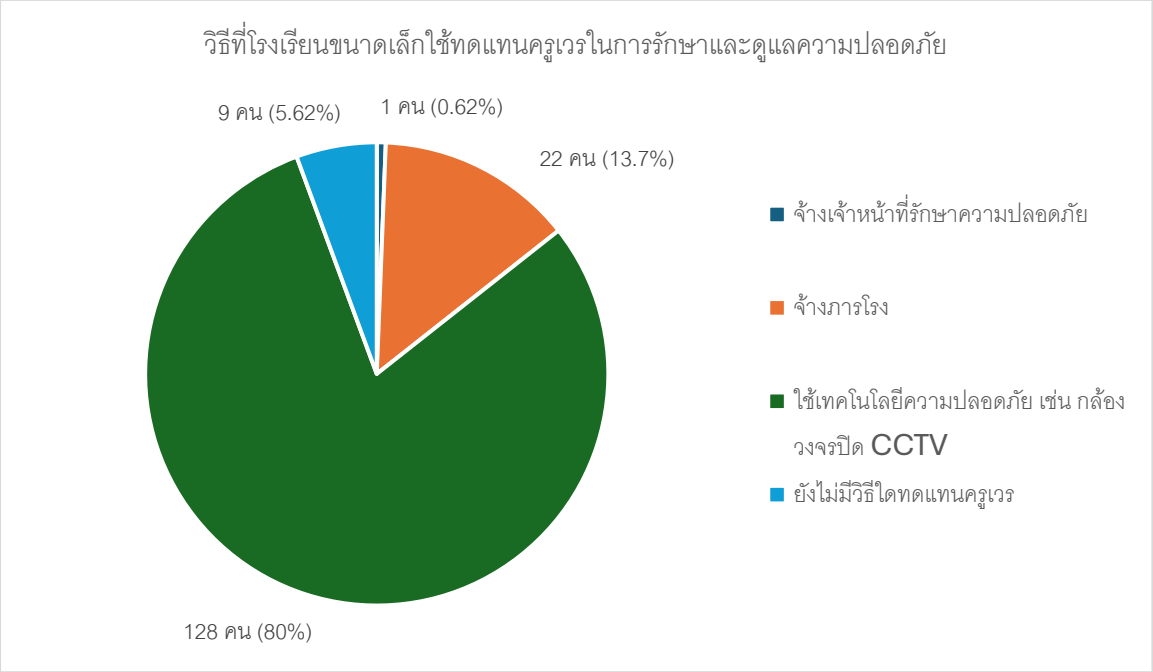
*"**ตั้งแต่ให้มีการยกเลิกเวรยาม ก็ไม่ได้กังวลใจอีกเลย**ในการอยู่เวรยาม มีเวลาอยู่กับครอบครัวมีเวลาดูแลตัวเองมากขึ้น"*

*"เคยเป็นครูคนเดียวของรร.ค่ะ **การยกเลิกการอยู่เวรยามช่วยลดภาระได้มาก ๆ เลยค่ะ**"*

*"**ขอบคุณนโยบายนี้มาก ๆ เป็นนโยบายที่ดีมากๆ** อยากให้ลด ละ ยกเลิก งานเอกสาร อื่นๆด้วย ที่ไม่ได้เกี่ยวกับการพัฒนานักเรียนโดยตรง นโยบายที่เสี่ยงๆ ควรให้เป็นของเจ้าหน้าที่เฉพาะทาง ครูตัวน้อยทำได้ไม่เต็มที่ ฝากด้วยนะ"*

ส่วนผลลัพธ์ในแง่ของการทดแทนครูเวร พบว่าโรงเรียนส่วนใหญ่ใช้กล้องวงจรปิดแทน โดยร้อยละ 80 ของผู้ตอบแบบสอบถามที่ระบุว่าโรงเรียนได้ยกเลิกการอยู่เวรยามแล้วนั้น ระบุว่าโรงเรียนใช้เทคโนโลยีความปลอดภัยทดแทน เช่น กล้องวงจรปิด (ภาพที่ 12) ทั้งนี้ จากการสัมภาษณ์พบว่าโรงเรียนส่วนใหญ่มีการติดตั้งกล้องวงจรปิดอยู่แล้วก่อนที่จะมีนโยบายยกเลิกครูเวร โดยการจัดซื้อกล้องวงจรปิดส่วนใหญ่เป็นการใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณของโรงเรียนและทำให้มีค่าไฟเพิ่มขึ้น

ภาพที่ 12 วิธีที่โรงเรียนขนาดเล็กใช้ทดแทนครูเวรในการรักษาและดูแลความปลอดภัย



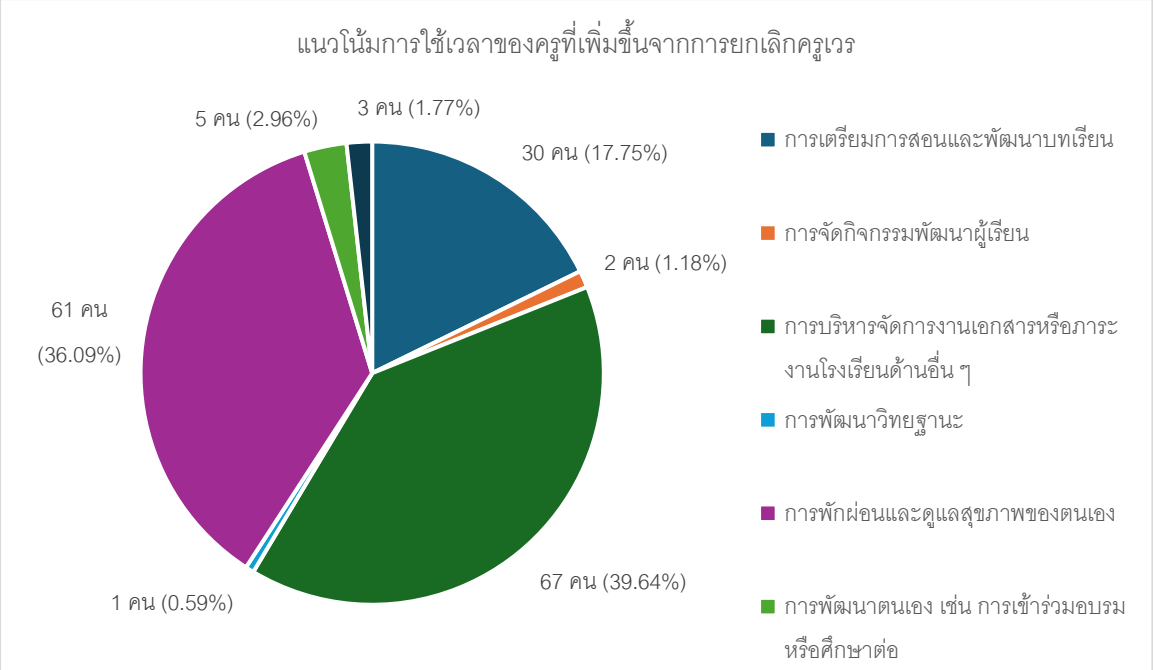
นโยบายยกเลิกครูเวรนี้มีขอบเขตผลกระทบเป็นวงกว้าง ไม่ได้กระทบครูเพียงจำนวนน้อยเท่านั้น จะเห็นได้ว่าจากผู้ตอบแบบสอบถาม 169 คน มีถึง 112 คน หรือร้อยละ 66.3 ที่เคยมีประสบการณ์ต้องอยู่เวรยาม หรือต้องปฏิบัติหน้าที่ดูแลโรงเรียนหรือตรวจตราข้ามคืน จากการสัมภาษณ์พบว่าการที่ครูมีชื่อว่าเป็นผู้อยู่เวรยามนอกเวลาราชการและวันเสาร์-อาทิตย์ ทำให้ไม่สามารถศึกษาต่อในหลักสูตรภาคพิเศษระดับบัณฑิตศึกษาได้ และไม่สามารถกลับไปเยี่ยมบ้านต่างจังหวัดได้ นอกจากกลัวภาระทางกฎหมายแล้ว ครูยังมีความรู้สึกกลัวต่อความปลอดภัยในชีวิตของตนเอง เนื่องจากโรงเรียนขนาดเล็กหลายแห่งตั้งอยู่ในที่เปลี่ยวหรืออยู่ในมุมอับ สำหรับครูโรงเรียน A จังหวัดชัยภูมิ นโยบายยกเลิกครูเวรเป็นหนึ่งในนโยบายช่วยให้ครูมีกำลังใจที่จะ “สู้” ต่อไปในโรงเรียนขนาดเล็ก เป็นนโยบายที่แก้ปัญหาที่ต้นตออย่างแท้จริง อย่างไรก็ตาม ภาระการอยู่เวรยามเป็นเพียงเศษเสี้ยวหนึ่งของภาระงานของครูโรงเรียนขนาดเล็ก ซึ่งหลัก ๆ คือภาระงานสอนและภาระงานบริหารโรงเรียน ด้วยเหตุนี้จึงยังไม่สามารถลดภาระครูได้อย่างมีนัยสำคัญ

> *“**คำว่าลดภาระงาน ก็ที่เราจับต้องได้ก็คือ [ยกเลิก] เวรยาม แต่ภาระงานอื่นอื่นยังอยู่** การสอนเด็กทุกวิชาก็ยังคงอยู่ จำนวนชั่วโมงสอนไม่ได้ลดลงนะครับ มันก็เหมือนกับเราทำงานหนักเหมือนเดิม แต่ว่า **มันก็มีน้ำเย็นมาให้แก้วนึง** แต่เมื่อก่อนมันไม่มี **มันก็ดีขึ้น แต่ว่ามันไม่เพียงพอ**เพราะว่าภาระงานมันยังเท่าเดิมอยู่...มันลดก็จริงแต่ว่า**มันไม่เพียงพอ ที่จะทำให้ครูรู้สึกอยากอยู่ที่ชนบท**” (ครูโรงเรียน A จังหวัดชัยภูมิ, สัมภาษณ์ 26 มี.ค. 68)*

ข้อมูลจากแบบสอบถามเรื่องแนวโน้มผลลัพธ์เกี่ยวกับการใช้เวลาว่างของครูโรงเรียนขนาดเล็กแทนการอยู่เวรยามเป็นไปในทิศทางเดียวกัน (ภาพที่ 13) โดยพบว่าผู้ตอบแบบสอบถามร้อยละ 39.6 คิดว่าเวลาที่ครูมี

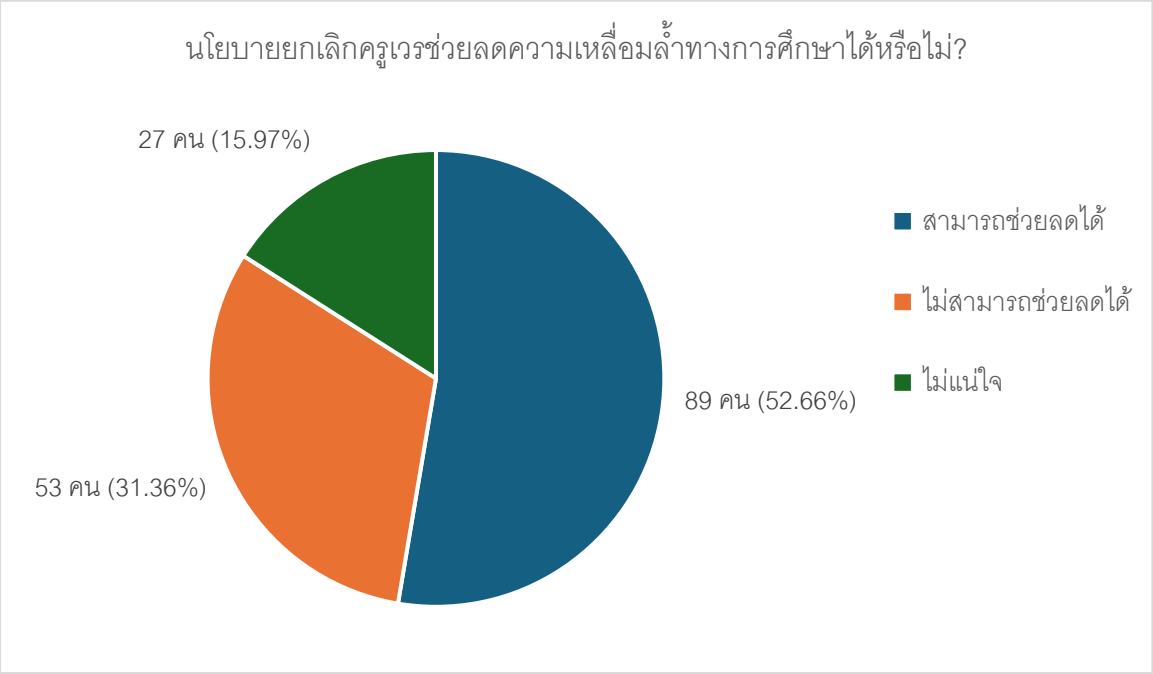
เพิ่มขึ้นจากการยกเลิกการอยู่เวรยาม มีแนวโน้มจะถูกใช้เพื่อการบริหารจัดการงานเอกสารหรือภาระงานโรงเรียนด้านอื่น ๆ ซึ่งเป็นสัดส่วนที่มากที่สุด รองลงมาได้แก่ การใช้เวลาเพื่อการพักผ่อนและดูแลสุขภาพตนเอง คิดเป็นร้อยละ 36.1 ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่า ครูโรงเรียนขนาดเล็กยังมีเวลาไม่เพียงพอที่จะทำงานเอกสารหรือภาระงานโรงเรียนด้านอื่น ๆ รวมทั้งการพักผ่อนและดูแลสุขภาพตนเอง

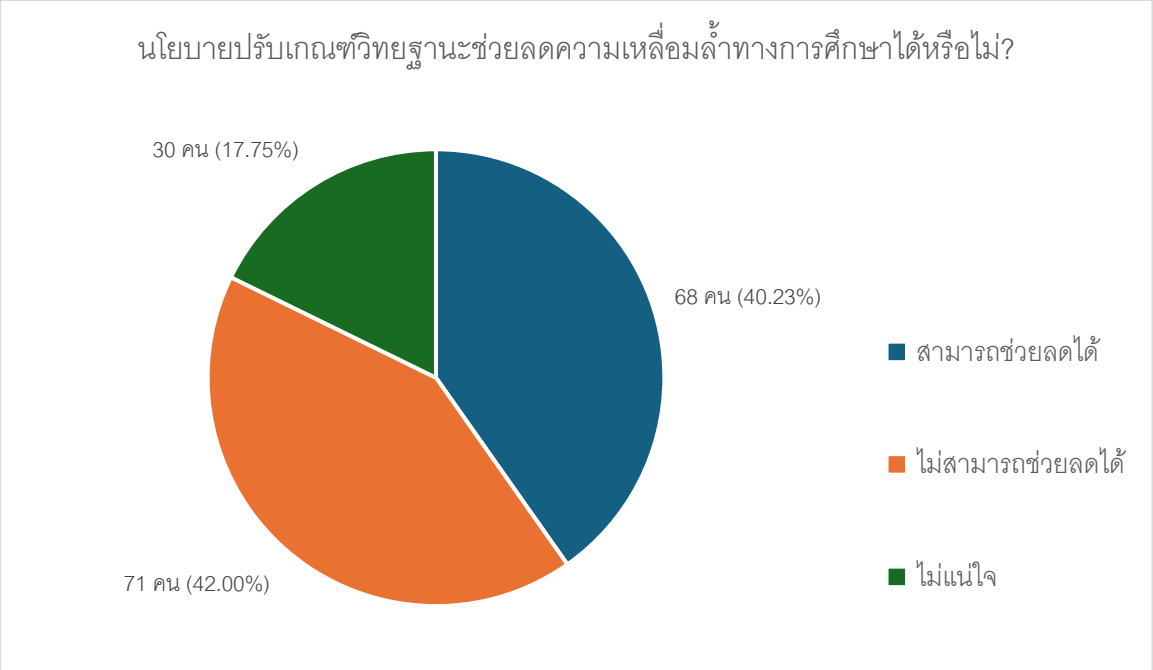
ภาพที่ 13 แนวโน้มการใช้เวลาว่างของครูที่เพิ่มขึ้นจากการยกเลิกครูเวร



ในแง่ผลกระทบด้านความเสมอภาค บุคลากรโรงเรียนขนาดเล็กที่ตอบแบบสอบถามจำนวนเกินกว่าครึ่ง (ร้อยละ 52.7) เห็นด้วยว่านโยบายยกเลิกครูเวรเป็นนโยบายที่มีผลกระทบด้านการลดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษา (ภาพที่ 14) สัดส่วนนี้เป็นสัดส่วนที่สูงกว่านโยบายปรับเกณฑ์วิทยฐานะที่มีผู้เห็นด้วยเพียงร้อยละ 40.2 ซึ่งน่าจะเป็นเพราะการยกเลิกครูเวรเป็นการแก้ปัญหาภาระครูโรงเรียนขนาดเล็กที่ตรงจุดกว่า ถึงแม้จะไม่เพียงพอก็ตาม

ภาพที่ 14 ผลกระทบด้านการลดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาของนโยบายยกเลิกครูเวรเปรียบเทียบกับนโยบายปรับเกณฑ์ประเมินวิทยฐานะ





กล่าวโดยสรุป จากชุดเหตุการณ์ทั้งหมด 8 เหตุการณ์ใน Intervention Theory ของนโยบายยกเลิกครูเวร พบในความเป็นจริงเพียงบางเหตุการณ์ แต่โดยรวมถือว่าเป็นนโยบายที่มีผลผลิตชัดเจนและมีผลกระทบด้านความเสมอภาค รายละเอียดดังนี้

(1) ไม่มีการแก้กฎระเบียบ สพฐ. แต่อย่างใด การบังคับใช้นโยบายอาศัยเพียงมติ ครม. วันที่ 23 มกราคม 2567 และหนังสือชักซ้อมความเข้าใจของ สพฐ. ส่งถึงผู้อำนวยการเขตพื้นที่การศึกษา ซึ่ง

สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามีการออกหนังสือถึงผู้อำนวยการโรงเรียนอีกต่อหนึ่ง ทั้งนี้ ผู้อำนวยการโรงเรียนสามารถใช้อำนาจตามมติ ครม. ในการยกเลิกการอยู่เวรยามในโรงเรียนได้ทันที แต่ผู้อำนวยการโรงเรียนส่วนใหญ่ไม่ยอมใช้อำนาจดังกล่าวและรอจนกว่าจะได้รับหนังสือสั่งการ จากสำนักงานเขตฯ

(2) พบการจัดทำแนวปฏิบัติเกี่ยวกับการอยู่เวรยามโรงเรียน ในหนังสือ สพฐ. มีคำสั่งให้สำนักงานเขตพื้นที่การประถมศึกษาเขต 1 ทั่วประเทศ ประสานงานกับผู้ว่าราชการจังหวัดและผู้บังคับการตำรวจภูธรจังหวัด เพื่อให้ได้มาซึ่งมาตรการรักษาความปลอดภัยของโรงเรียน อย่างไรก็ตาม ไม่พบการประสานงานกับฝ่ายปกครองหรือตำรวจในระดับโรงเรียนที่ได้ศึกษา โดยพบว่าโรงเรียนแต่ละแห่งมีอิสระในการหาวิธีการรักษาความปลอดภัยของโรงเรียนนอกเวลาราชการตามแต่บริบทของพื้นที่ ส่วนใหญ่จะเป็นการติดตั้งกล้องวงจรปิด

(3) มีการจัดสรรงบประมาณจริงเพื่อจัดจ้างภารโรง ไม่ใช่เพื่อจัดจ้างพนักงานรักษาความปลอดภัย ในปีงบประมาณ 2567 ศธ. ได้รับจัดสรร 618.79 ล้านบาท และปีงบประมาณ 2568 ได้รับจัดสรร 2,739.96 ล้านบาท

(4) ผู้อำนวยการโรงเรียนขนาดเล็กตัดสินใจไม่ให้ครูอยู่เวรจริงราว 90% ยังมีอยู่บ้างที่ “เลี่ยงบาลี” ไม่ยอมปฏิบัติตามมติ ครม. 23 มกราคม 2567

(5) ไม่มีการจัดจ้างพนักงานรักษาความปลอดภัยในโรงเรียนขนาดเล็ก แต่มีการจัดจ้างภารโรงครบทุกโรงเรียน ซึ่งสามารถช่วยแบ่งเบาภาระครูและผู้อำนวยการโรงเรียนในโรงเรียนขนาดเล็กที่มีแต่ครูผู้หญิงได้

(6) ครูในโรงเรียนขนาดเล็กไม่ต้องอยู่เวรจริงราว 90%

(7) ครูในโรงเรียนขนาดเล็กที่เคยอยู่เวร (ซึ่งมีสัดส่วนสูงถึง 66%) สามารถส่งมอบการเรียนการสอนที่ดีกว่าเดิมให้แก่ผู้เรียนเนื่องจากมีกำลังใจดีขึ้นจากปลดภาระทางกฎหมายที่น่าหนักใจได้ 1 เรื่อง แต่ทั้งนี้ภาพรวมของการเรียนการสอนในโรงเรียนขนาดเล็กยังคงไม่แตกต่างจากเดิม เพราะปัญหาครูไม่ครบชั้น ไม่ครบสาระวิชา และภาระงานบริหารและสนองนโยบายที่ไม่ได้สัดส่วนยังไม่ได้ถูกแก้ไขอยู่เหมือนเดิม

(8) ไม่พบว่ามีการลดความเหลื่อมล้ำระหว่างสมรรถนะของครูในโรงเรียนขนาดเล็กและโรงเรียนขนาดกลางขึ้นไป แต่เนื่องจากงานอยู่เวรยามเป็นภาระที่ไม่ได้สัดส่วนสำหรับครูโรงเรียนขนาดเล็ก (เนื่องจากมีครูที่จะมาช่วยกันเกลี่ยงานดังกล่าวเป็นจำนวนน้อยกว่าครูโรงเรียนขนาดใหญ่) จึงถือได้ว่านโยบายยกเลิกครูเวรเป็นนโยบายที่ช่วยลดการปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมต่อครูและนักเรียนในโรงเรียนขนาดเล็กลงได้หนึ่งเรื่อง และจึงเป็นนโยบายที่มีผลกระทบด้านความเสมอภาค

2.10 ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับนโยบายด้านบุคลากรเพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษา

นอกจากการติดตามนโยบายปรับเกณฑ์ประเมินวิทยฐานะและนโยบายยกเลิกครูเวรแล้ว ผู้วิจัยยังได้เก็บข้อมูลจากผู้ให้สัมภาษณ์เกี่ยวกับนโยบายบุคลากรทางการศึกษาที่จำเป็นต่อการลดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษา ซึ่งมีประเด็นที่น่าสนใจสี่ประเด็น **ในประเด็นแรก ผู้ให้สัมภาษณ์ส่วนใหญ่ ทั้งที่เป็นบุคลากรระดับเขตพื้นที่และบุคลากรในโรงเรียนขนาดเล็กมองว่า เป้าหมายของการสร้างความเสมอภาคทางการศึกษาควรจะเป็นการทำให้สถานศึกษาของรัฐมีคุณภาพใกล้เคียงกัน** ไม่ว่าจะเป็นโรงเรียนขนาดใหญ่หรือขนาดเล็ก ซึ่งจะเป็นการกระจายโอกาสให้เด็กและผู้เรียนทั่วประเทศไม่ว่าจะมีภูมิลำเนาอยู่ที่ใดก็สามารถเข้าถึงโรงเรียนคุณภาพใกล้บ้านได้ตั้งแต่ระดับประถมศึกษาถึงมัธยมศึกษา สภาพปัญหาด้านความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาสำหรับผู้ให้สัมภาษณ์ส่วนใหญ่จึงเป็นปัญหาเกี่ยวกับทรัพยากรที่ได้รับจัดสรรอย่างไม่เสมอภาคหรือไม่เป็นธรรมในโรงเรียนขนาดเล็กและโรงเรียนห่างไกลในพื้นที่ชนบท ซึ่งอยู่ “ไกล” สำหรับผู้มีอำนาจตัดสินใจในกรุงเทพฯ แต่อยู่ “ใกล้” บ้านของเด็กและเยาวชนจำนวนไม่น้อย ดังที่สะท้อนในคำตอบจากแบบสอบถามต่อไปนี้

> *“ไม่มีนโยบาย [ด้านบุคลากร] ใดที่สามารถลดความเหลื่อมล้ำได้ รร.ขนาดใหญ่ มีคุณภาพ ได้รับงบประมาณในการบริหารจัดการมากกว่า รร.ขนาดเล็กนักเรียนน้อย งบประมาณมีจำกัดไม่สามารถบริหารอะไรได้มาก บาง รร. ไม่มีคอมพิวเตอร์ใช้สอนด้วยซ้ำ คุณภาพจะได้มาจากไหน”*

ในมุมมองเช่นนี้ โจทย์ใหญ่ของปัญหาความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาไทยคือ *“ทำยังไงให้ความพร้อมมันไปอยู่ต่างอำเภอ”* (รองผู้อำนวยการฝ่ายวิชาการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา F, สัมภาษณ์ 14 พ.ค. 68) ดังนั้น **มาตรการเพิ่มความเสมอภาคทางการศึกษาที่ผู้ให้สัมภาษณ์ส่วนใหญ่เห็นว่าจำเป็นในภาพรวม จึงเป็นการจัดสรรทรัพยากรเพิ่มให้แก่สถานศึกษาขนาดเล็กหรืออยู่ในพื้นที่ห่างไกล**

> *“**[ต้องมี] การอุดหนุนที่เป็นพิระมิดกลับด้าน** ซึ่งเราพัฒนาไปคนละมุมกับต่างประเทศ การกระจายทรัพยากรของเรา ประถมยังเหลื่อมล้ำมาก ในเรื่องเทคโนโลยี อินเทอร์เน็ต คอมฯ ไม่ว่าประถมหรือมัธยม ควรมีคอมฯ ครบตามจำนวนเด็ก...การจัดงบประมาณไม่ควรมีรูปแบบเดียว โรงเรียนชายขอบไม่ควรถูกตัดเสื้อโหล การเน้นบริบทอาจบริหารจัดการยาก แต่จะถึงเป้าหมายจริง”* (ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษา E, สัมภาษณ์ 13 พ.ค. 68)

แน่นอนว่าปัจจัยหนึ่งที่ผู้ให้สัมภาษณ์หลายคนมองว่าจะช่วยสร้างคุณภาพให้เกิดขึ้นแก่โรงเรียนห่างไกลและโรงเรียนขนาดเล็กได้คือ บุคลากรครูที่มีจำนวนเพียงพอและมีคุณภาพ ผู้ให้สัมภาษณ์ส่วนใหญ่มองว่า คุณภาพครูในภาพรวมยังต่ำ ทำให้โอกาสที่เด็กในพื้นที่ห่างไกลจะได้เรียนกับครูที่มีคุณภาพนั้นเป็น *“ระบบสุ่ม” “เป็นระบบที่น้ำขุ่นมากกว่าน้ำใส”* (ครูโรงเรียน A จังหวัดชัยภูมิ) *“อยู่ที่เด็กจะสุ่มครูได้แบบไหน ดีก็ดีไป ไม่ดีก็ไม่ดีแล้วแต่”* (ครูโรงเรียน B จังหวัดชัยนาท) **ประเด็นที่น่าสนใจที่สอง จึงเป็นเรื่องมุมมองของผู้กำหนดนโยบายและการจัดสรรด้านบุคลากรที่ยังไม่ให้ความสำคัญกับมิติด้านคุณภาพของครู** ซึ่งส่งผลกระทบต่อสมมติฐานเกี่ยวกับจำนวนครูที่เหมาะสมในแต่ละโรงเรียน สูตรการจัดสรรครูในปัจจุบันยังมีลักษณะหยาบเกินไปเพราะพิจารณาเพียงในเชิงปริมาณ (จำนวนครูต่อจำนวนนักเรียน) โครงสร้างหลักสูตรและหลักสูตรการ

ฝึกหัดครูในปัจจุบันแตกแขนงสาระวิชาและความเชี่ยวชาญเฉพาะทางของครูออกไปถึง 8 สาระวิชา ด้วยเหตุนี้ โรงเรียน C ซึ่งมีนักเรียน 40 คน ได้รับจัดสรรครูตามสูตรอัตรากำลังเพียง 4 คน จึงจำเป็นต้องนำเงินอุดหนุนรายหัวที่อัตคัดอยู่แล้วมาจ้างครูอัตราจ้างเพิ่ม 2 คน เป็นจำนวนเงิน 60,000 บาทต่อปี เมื่อหักค่าไฟปีละ 40,000 บาท จึงไม่มีงบประมาณเหลือสำหรับอุปกรณ์ สื่อการเรียน เช่น อุปกรณ์วิทยาศาสตร์ คอมพิวเตอร์ ห้องสมุด ซึ่งไม่มี

ที่กล่าวมานี้ยังไม่รวมถึงความเชี่ยวชาญเฉพาะทางของครูด้านอื่น ๆ ที่โรงเรียนในยุคปัจจุบันจำเป็นต้องมี เช่น การแนะแนวและนักจิตวิทยา การสอนเด็กที่มีความต้องการพิเศษ เป็นต้น ในส่วนของผู้เรียนเองก็มีปัจจัยเชิงคุณภาพที่พึงพิจารณา กล่าวคือ เด็กที่อยู่ในโรงเรียนขนาดเล็กหรือในพื้นที่ห่างไกลมักเป็นเด็กที่ขาดโอกาสในการเรียนรู้อยู่แล้วโดยเฉลี่ย จึงมีความต้องการพิเศษมากกว่าเด็กที่มีความพร้อมโดยเฉลี่ย

> ***"ความขาดแคลน ไม่ขาดเชิงปริมาณ แต่ขาดแคลนในเชิงคุณภาพอย่างมาก*** *โดยเฉพาะโรงเรียนขยายโอกาส ควรต้องมีครูครบวิชา...งานครูเป็นงานที่ต้องใส่ใจในรายละเอียดถ้าจะทำให้ได้ดี ต้องใช้เวลาและความใส่ใจ ครูจึงต้องมีจำนวนเพียงพอ ถ้าไม่พอมันจะ load"* (ผู้แทนคุรุสภา, สัมภาษณ์ 12 มี.ค. 68)

> *"ไม่พอ* ***เราต้องการ specialist เราไม่ได้ต้องการจำนวน ครูที่จะแก้ปัญหาการอ่านไม่ออก ต้องใช้ครูภาษาไทยที่มีประสบการณ์สอนเด็กเล็ก ตามมาด้วยครูคณิตศาสตร์ และครูภาษาอังกฤษเป็นลำดับถัดมา*** *ครู ป.1 เป็นคนที่สำคัญที่สุดในการทำให้เด็กอ่านออก...รมว.ให้ความสำคัญกับ ม.ปลาย ซึ่งมันสายเกินไป"* (ครูโรงเรียน A จังหวัดชัยภูมิ, สัมภาษณ์ 26 มี.ค. 68)

จากบทสัมภาษณ์ข้างต้นจะเห็นได้ว่า **ความเชี่ยวชาญของบุคลากรครูที่ครูในโรงเรียนขนาดเล็กให้ความสำคัญมาก ได้แก่ความเชี่ยวชาญเพื่อพัฒนาทักษะพื้นฐาน อันได้แก่ การอ่าน การเขียน และการคำนวณ** *"ครูคณิต ภาษาไทย สำคัญที่สุดสำหรับเด็กประถม ถ้าเด็กหารไม่ได้ จะไปต่อไม่ได้ ตัดโอกาสทำงานด้าน STEM [โรงเรียนผม] ขาดครูคณิต เพิ่งได้มาเมื่อปีที่แล้ว...เด็กไทยโดนทิ้งเยอะมาก"* (ครูโรงเรียน B จังหวัดชัยนาท, สัมภาษณ์ 9 เม.ย. 68) ทั้งนี้ บุคลากรที่มีวิชาชีพด้านการสอนอ่าน เขียน และคำนวณ ควรต้องมีประสบการณ์ในวิชาชีพสูง เพื่อให้สามารถรับมือผู้เรียนที่ขาดความพร้อมได้อีกด้วย

จากที่กล่าวมาจะเห็นได้ว่า **นโยบายด้านบุคลากรทางการศึกษาที่จำเป็นต่อการลดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาในประเทศไทย คือการจัดสรรครูเพิ่มในโรงเรียนห่างไกลหรือนอกเขตเมืองให้เพียงพอในมิติเชิงคุณภาพ** ด้วยเหตุนี้ คำตอบจากแบบสำรวจต่อคำถามที่ว่า "ท่านคิดว่านโยบายด้านบุคลากรที่จะช่วยลดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาได้นั้น ควรมีลักษณะอย่างไร?" จากจำนวนทั้งหมด 66 คำตอบ ระบุถึงการทำให้ทุกโรงเรียนมีครูครบชั้น ครบวิชาหลัก หรือได้สอนตรงความเชี่ยวชาญ เป็นจำนวนถึง 14 คำตอบ ดังตัวอย่างต่อไปนี้

> *"มีจำนวนครูผู้สอนครบทุกระดับชั้นทุกโรงเรียน"*

“อย่างแรกเลยเรื่องง่าย ๆ คืนครูให้โรงเรียนแบบครบชั้นได้ไหมคะ ครูโรงเรียนทำงานจะขาดใจแล้วค่ะ”

“ทุกวันนี้ก็ยังมีครูไม่ครบวิชา เนื่องจากนโยบายจำนวนครูต่อนักเรียน มันส่งผลต่อเด็กโดยตรงที่ต้องเรียนกับครูไม่ตรงสาย แต่ก็ช่วยๆกันสอนไปตามสภาพ ครูสอนหลายวิชาหลายรหัส และยังต้องทำงานเอกสารพัสดุ การเงินกันเอง และอื่นๆ ไม่เหมือนโรงเรียนใหญ่ๆ(ที่เคยอยู่มา) ไม่มีสิ่งอำนวยความสะดวก รถครูคือรถโรงเรียน หลายๆสิ่งครูต้องลงทุนให้นักเรียนเอง”

“ควรมีครูครบชั้น”

“เพิ่มบุคลากรให้กับโรงเรียนที่ขาดแคลนครูโดยเฉพาะวิชาเอกหลัก และยกเลิกการยุบรวมโรงเรียน”

“จัดสรรครูให้ครบชั้นเรียน จะส่งผลต่อการพัฒนากระบวรการเรียนกสอนเป็นอย่างมาก โรงเรียนขนาดเล็กถูกจำกัดด้วยจำนวนครู ชั้นเรียนเท่าเดิมแต่ครูลดจำนวนลง ชั่วโมงสอนเพิ่มมากขึ้น ครูหนึ่งคนได้สอนมากกว่าสองวิชา และไม่ตรงต่อสาขาวิชาที่เรียนจบมา”

“[ควร] เพิ่มอัตรากำลังครูบรรจุให้แก่ รร.ขนาดเล็ก รร.ละ 4 คน ทั่วประเทศ”

“มีครูครบชั้น ครบวิชาเอกหลัก ๆ”

“อย่านำเกณฑ์นักเรียนมาเพื่อเพิ่มหรือลด กำลังครู แต่ควรจัดครูให้ครบทุกชั้นเรียน โดยเฉพาะขนาดเล็ก ที่ต้องหาเงินมาบริหารจัดการจ้างครูเพิ่ม”

“ให้สถานศึกษาขนาดเล็กได้มีครูครบชั้นก่อน เพราะครูไม่สามารถแยกร่างควบคุมชั้นเรียนมากกว่า 1 ชั้นได้ เนื้อหาสาระวิชา การจัดกิจกรรมการเรียนรู้ และความหลากหลายของตัวนักเรียนมีความแตกต่างกัน หากครูยังสอนควบชั้นเรียนทำให้นักเรียนจะขาดประสบการณ์ทำกิจกรรมการเรียนรู้อีกมาก การขาดแคลนบุคลากรยังทำให้สถานศึกษาระดมทรัพยากรมาใช้เพื่อจัดจ้างครูเอง ซึ่งในสภาวะเศรษฐกิจและอัตราการเกิดน้อยลง ทำให้มีปัญหาตามมาอีกมากมายต่อความเหลื่อมล้ำทางการศึกษา”

“ทุกโรงเรียนควรมีครูครบทุกวิชาเอก ไม่ว่าโรงเรียนจะเป็นขนาดใดก็ตาม”

นอกจากนี้ยังต้องมีการเพิ่มคุณภาพครูบรรจุใหม่และทักษะทางวิชาชีพของครูด้วย แม้ว่าครูจะเข้ารับการอบรมเป็นประจำ แต่การอบรมส่วนใหญ่กลับเป็นการอบรมเพื่อเพิ่มทักษะทางการบริหารหรือสนองนโยบายต่าง ๆ มากกว่าการพัฒนาความรู้และทักษะทางวิชาชีพ *“[คุณภาพครู] ไม่เพียงพอ เพราะครูถูกพัฒนาด้านธุรการเยอะมาก Train ด้านไร้สาระเยอะ การพัฒนา core function ไม่พอ พวกเทคนิคการสอน เทคนิคการสอนไม่ถูกให้ความสำคัญ ไม่ถูก monitor เลย ไม่มีวัฒนธรรม ไม่ถูก coach...**ตอนนี้ [ผม] เป็นธุรการมืออาชีพ ไม่ใช่ครูมืออาชีพ**”* (ครูโรงเรียน B จังหวัดชัยนาท, สัมภาษณ์ 9 เม.ย. 68)

ประเด็นที่สาม ผู้ให้สัมภาษณ์ส่วนใหญ่มองว่านโยบายลดภาระครู เช่น นโยบายยกเลิกครูเวรจำเป็นต่อการลดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษา เนื่องจากว่า นอกจากปัญหาพื้นฐานด้านคุณภาพและความเพียงพอของครูและทรัพยากรอื่น ๆ ในโรงเรียนนอกเขตเมืองแล้ว ครูที่ยังมีจำนวนต่อโรงเรียนไม่เพียงพอ และ

หลายคนยังคงขาดทักษะทางวิชาชีพ ยังต้องใช้เวลางานและนอกเวลางานเฉลี่ยถึงร้อยละ 40 ไปทำภาระงานอื่นที่ไม่เกี่ยวกับการพัฒนาผู้เรียน ตามเกณฑ์ ทำให้ครูโรงเรียนขนาดเล็กต้องเผชิญกับสภาพปัญหาภาระงานล้นมือดังที่กล่าวไว้ในหัวข้อ 3.1

“ถ้าเรามีคนหนึ่งคนนะครับที่เอาไปทำงาน ถ้าเราส่งงานนโยบายงานเอกสาร หรือว่างานเกี่ยวกับธุรการให้เขาเยอะ ๆ เขาก็จะขาดโอกาสในการพัฒนาการสอนตรวจการบ้าน วิจัยในชั้นเรียนที่เป็นความจริง หรือว่าคลุกคลีกับเด็กเพื่อสร้างความสัมพันธ์ในการแก้ปัญหาต่างๆอะไรอย่างนี้ ซึ่งบทบาทตรงนี้ค่อนข้างลดลงไปเยอะนะครับ เวลาของคนมันเป็นสิ่งที่มีจำกัดครับ” (ครูโรงเรียน B จังหวัดชัยนาท, สัมภาษณ์ 9 เม.ย. 68)

ด้วยเหตุนี้ **คำตอบจากแบบสำรวจต่อคำถามที่ว่า “ท่านคิดว่านโยบายด้านบุคลากรที่จะช่วยลดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาได้นั้น ควรมีลักษณะอย่างไร?” จากจำนวนทั้งหมด 66 คำตอบ ระบุถึงการลด ยกเลิก หรือหาคนมาทำภาระงานอื่นนอกจากการสอนและพัฒนาผู้เรียนแทนครู โดยเฉพาะงานการเงิน พัสดุ และการประเมิน เป็นจำนวนถึง 27 คำตอบ** ดังตัวอย่างต่อไปนี้

“ลดการประเมิน ลดการอบรมต่างๆ การส่งผลงานประกวดของโรงเรียนที่เป็นการสร้างเอกสาร ควรดูจากผลลัพธ์ของผู้เรียนจริงๆ รวมถึงงบประมาณที่คำนวณจากจำนวนนักเรียนซึ่งไม่เพียงพอในการบริหารโรงเรียน ครูต้องใช้งบส่วนตัวในการจัดทำเอกสารต่างๆ และสื่อการสอนเอง”

“เอางานการเงิน พัสดุ โครงการจากหน่วยงานภายนอก เอาออกไปซะ”

“ควรมีบุคลากรที่ช่วยในงานเอกสารโดยเฉพาะเช่นเจ้าหน้าที่การเงิน ธุรการ”

“ประเมินตามบริบทสภาพจริง ของโรงเรียน ลดประเมินเอกสาร”

“หาบุคลากรที่มีความรู้ด้าน การเงิน พัสดุ มาช่วยลดภาระงานครู ให้ครูได้สอนเต็มที่ โรงเรียนขนาดเล็กครูน้อยอยู่แล้ว จะได้ช่วยลดความเหลื่อมล้ำได้”

“คนคิดควรคิดมาจากว่าคนทำงานต้องทำงานอะไรบ้างที่มันซ้ำซ้อนแล้วตัดภาระตรงนั้นไป ยกตัวอย่างเช่นของที่ผู้ตอบแบบสอบถามเจอก็คือ ลดภาระงานด้านเอกสารโดยการไม่ต้องปริ้นท์ส่ง แต่ให้ทำเป็น infographic หรือ vdo ส่งแทน ซึ่งใช้เวลามากกว่าปริ้นส่งอีกหลายเท่าตัว และไม่ได้เป็นการลดภาระงานของครูเลยแม้แต่น้อย ข้อมูลสำคัญที่ควรจะมีและเข้าถึงได้ง่าย เช่น จำนวนนักเรียน จำนวนครู หรือข้อมูลเชิงสถิติอื่น ๆ ก็ควรให้เข้าถึงง่าย เอามาใช้ได้ง่าย มี Big data ข้อมูลไว้ ให้หาข้อมูลไว้ใช้ง่าย ๆ บ้างก็จะดีเพราะทุกวันนี้ต้องเข้าไปติดต่อที่เขต กว่าจะโยนเรื่องไปมาไม่รู้ว่าของฝ่ายไหนกันแน่ มันเสียเวลามาก”

“สิ่งที่จะช่วยลดภาระได้จริงคือการนำข้อมูลลงสู่ระบบและนำข้อมูลมาเชื่อมต่อเป็นฐานข้อมูลเดียวกันในแต่ละเขตในจังหวัดนั้นๆ เพราะเขตขอข้อมูลบ่อยมากเหมือนไม่เคยเก็บข้อมูลใดๆ รวมถึงระบบต่างๆ ควรจะควบรวมเป็นระบบของงานฝ่ายนั้นไปเลย ไม่ใช่ว่ามีระบบให้ลงเป็นแสนระบบแบบนี้ และข้อมูลก็

กรอกซ้ำๆเดิมๆ ทำไมไม่เชื่อมโยงข้อมูลกัน เหนื่อยค่ะงานเท่าโรงเรียนขนาดใหญ่แต่คนน้อยกว่ามาก เครียด ไม่ได้สอนเต็มที่ วันๆได้แต่สนองนโยบายด้านนั้นด้านนี้ประชุมระบบนั่นฝ่ายงานนี่ ถ้าเสียงนี้จะสะท้อนไปได้รบกวนให้เป็นเสียงกระทบเล็กๆ ที่จะก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงด้วยค่ะ"

"1. วิธีการจัดอัตรากำลังครู ไม่ควรยึดโยงกับจำนวนนักเรียนเพียงอย่างเดียว อยากให้พิจารณาจำนวนชั้นเรียนที่เปิดสอนด้วย 2. การจัดสรรเจ้าหน้าที่การเงิน พัสดุ มาทำโดยเฉพาะ จะช่วยครูได้มาก"

"โครงการบางโครงการไม่เหมาะกับบริบท รร.ขนาดเล็กที่มี นร.ต่ำกว่า 40 คน ด้วยขาดแคลนบุคลากรและงบประมาณ"

"ไม่ควรให้ครูต้องมาทำงานด้าน การเงินและพัสดุ เขตพื้นที่ไม่สมควรโยนงานมาให้ครูทำในเรื่องซ้ำๆเดิมๆ ทั้งที่ครูก็ทำงานส่งเขตไปแล้ว"

"ควรจัดสรรพนักงานพัสดุให้กับโรงเรียน คืนครูให้กับนักเรียน ให้ครูได้สอน ให้นักเรียนได้เรียนหนังสือ"

"เพิ่มบุคลากรสนับสนุนงาน เช่นพัสดุ การเงิน การบัญชี"

ทั้งนี้ การจะดำเนินนโยบายเหล่านี้ได้ อาจมีความจำเป็นที่จะต้องกระจายทั้งงบประมาณและอำนาจการตัดสินใจเกี่ยวกับการจัดสรรทรัพยากรครูไปให้หน่วยงานในระดับพื้นที่หรือโรงเรียนอย่างจริงจังมากขึ้น

"ถ้าจะลดความเหลื่อมล้ำ ให้เอาโรงเรียนเป็นฐาน อย่าไปกำหนดว่าสถานศึกษาต้องทำอะไร เพราะมันจะเพิ่มภาระแทนที่จะลดภาระ ไม่ต้องมาคิดแทนโรงเรียน" (ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษา G จังหวัดกาญจนบุรี, สัมภาษณ์ 14 พ.ค. 68)

ประเด็นที่สี่ ผู้ให้สัมภาษณ์ทั้งหมดมองว่านโยบายด้านบุคลากรที่จำเป็นต่อการลดความเหลื่อมล้ำต้องมีการปรับโครงสร้างแรงจูงใจให้ดึงดูดครูเก่ง ๆ ไปยังพื้นที่ที่มีความขาดแคลน โครงสร้างแรงจูงใจสำหรับครูและผู้บริหารในปัจจุบันเป็นโครงสร้างที่หนุนเสริมให้บุคลากรย้ายออกจากโรงเรียนขนาดเล็กและพื้นที่ชนบท ขาดการเสริมแรงให้ครูเก่ง ๆ หรือมีอุดมการณ์ต้องการอยู่พัฒนาผู้เรียนในโรงเรียนเหล่านั้นต่อไป

*"ระหว่างเลือกไปอยู่ชนบทเนี่ย ต้องสูญเสียทุกอย่างเลย ใช้รถส่วนตัวใช้คอมส่วนตัวใช้ปากกาไอแพดส่วนตัวแท่งละพันเนี่ยพังก็ต้องซื้อเอง กลับกันคุณไปอยู่ในเมืองน่ะ ตอนผมอยู่ในเมือง ห้องเรียนของผมมีคอมพิวเตอร์ให้นะ ถ้าคุณไม่ใช้ก็เรื่องของคุณ แต่เขามีให้ อันนี้ผมมาอยู่โรงเรียนชนบท ผมซื้อคอมฯส่วนตัวไว้ใช้ เส้นทางที่แตกต่างกัน เส้นทางคู่ขนานนะ คนนึงอนาคตสดใสเลย อีกคนนึงต้องเสียสละทุกอย่าง คนไม่ได้พร้อมที่จะเสียสละนะฮะ แต่**<u>**ถ้าเกิดมันรู้สึกว่าอยู่ไหนก็เหมือนกัน ชั่วโมงเท่ากันเหนื่อยเท่ากัน เราไปอยู่ชนบทบ้างดีกว่า ช่วยพัฒนาเด็ก ตอนนี้เราโยนภาระให้ครูอย่างเดียวว่าครูต้องอยู่ให้ได้ ครูต้องเสียสละนะ มันเลยทำให้ไม่สามารถที่จะกระจายความเสมอภาคออกมาได้**</u>* *เพราะครูเก่งเมื่อฉันเก่งขึ้นอยู่ในเมืองดีกว่า ฉันหาเงินได้มากกว่า* ***ก็ทำให้ชนบทก็คือเป็นโรงเรียนเหลือเลือก ภาษาชาวบ้านเรียกว่าเหลือเลือก"*** (ครูโรงเรียน A จังหวัดชัยภูมิ, สัมภาษณ์ 26 มี.ค. 68)

“ที่สุดแล้วคือการสร้างแรงจูงใจ มันมีปัญหาอยู่...ครูที่มีอุดมการณ์ไม่ได้รับการตอบสนอง” (ครูโรงเรียน B จังหวัดชัยนาท, สัมภาษณ์ 9 เม.ย. 68)

“ทำอย่างไรให้ครูรู้สึกว่าอยู่ที่ไหนก็เหมือนกัน เขาจะมีกำลังใจพัฒนาเด็กในพื้นที่ห่างไกล” (ครูโรงเรียน A จังหวัดชัยภูมิ, สัมภาษณ์ 26 มี.ค. 68)

นอกจากโรงเรียนขนาดเล็กจะมีความขาดแคลนในทุกมิติ ซึ่งไม่เอื้อให้ครูและผู้บริหารทำงานแล้ว เม็ดเงินในการเลื่อนเงินเดือนจะไปกระจุกอยู่ที่โรงเรียนขนาดใหญ่ ทำให้ครูบรรจุใหม่ในโรงเรียนขนาดเล็กได้เลื่อนเงินเดือนเป็นสัดส่วนที่น้อยกว่า นอกจากนี้โอกาสในการพัฒนาวิทยฐานะก็น้อยกว่า โดยเฉพาะในระดับเชี่ยวชาญขึ้นไป ซึ่งภายใต้เกณฑ์ปัจจุบันยังกำหนดให้ครูต้องมีผลงานวิจัยและผลงานระดับชาติ ซึ่งทำได้ยากในโรงเรียนขนาดเล็ก ดังที่ได้กล่าวไปแล้วในหัวข้อ 3.2 การพัฒนาวิทยฐานะสำหรับผู้บริหารก็เช่นกัน *“ผู้บริหารโรงเรียนขนาดเล็กจะต้องการมารีดรางวัลจากครู เขาไม่อยากอยู่โรงเรียนเล็ก เพราะมันเสกสิ่งที่คิดไม่ได้ ไม่มีเงินและคน”* (ครูโรงเรียน B จังหวัดชัยนาท, สัมภาษณ์ 9 เม.ย. 68) ด้วยเหตุนี้ จึงมีความคิดเห็นของผู้ตอบแบบสำรวจส่วนหนึ่งที่มองว่า ปัญหาความเหลื่อมล้ำทางการศึกษานั้นเชื่อมโยงกับโครงสร้างแรงจูงใจที่ยึดโยงความสำเร็จของครูกับกับผลการประกวดและการประเมินต่าง ๆ เช่น

“[ควร]ขึ้นเงินเดือนให้เท่ากันทุกคน จะได้ไม่ต้องมาแย่งเม็ดเงินอันน้อยนิด แย่งผลงานเพื่อเอาขั้น ควรหมดไปได้แล้ว ควรมุ่งเน้นที่เด็ก ให้ครูได้อยู่กับเด็กอย่างเต็มที่”

“ไม่นำเอาผลการประกวด ประเมินต่างๆ มาเป็นตัวกำหนดการเลื่อนขั้นเงินเดือน”

ผู้วิจัยขอปิดท้ายเนื้อหาในส่วนนี้ด้วยข้อคำตอบจากผู้ตอบแบบสำรวจคนหนึ่งที่เขียนตอบในข้อคำถาม “ท่านคิดว่านโยบายด้านบุคลากรที่จะช่วยลดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาได้นั้น ควรมีลักษณะอย่างไร” ดังนี้

“นโยบายด้านบุคลากรที่มุ่งเน้นการพัฒนาครูให้เข้าใจและตอบสนองต่อความหลากหลายของนักเรียน, ส่งเสริมความร่วมมือในโรงเรียน, พัฒนาคุณภาพแบบมีส่วนร่วม, ลดบทบาทภาระงานและบทบาทอื่นๆ ในโรงเรียนที่ไม่เกี่ยวข้องการการพัฒนาผู้เรียน

1. ส่งเสริมการพัฒนาวิชาชีพครูอย่างต่อเนื่อง (Lifelong Professional Development) การพัฒนาอย่างต่อเนื่องโดยเน้นการเรียนรู้เชิงลึก เช่น การวิจัยในชั้นเรียน การสะท้อนผลการสอน และการเรียนรู้แบบร่วมมือ ควรได้รับการสนับสนุนอย่างเป็นระบบ และส่งเสริมการพัฒนาในเรื่อง การสอนที่ตอบสนองต่อความหลากหลายของผู้เรียน (Differentiated Instruction) เพื่อให้ครูสามารถจัดการเรียนการสอนให้เหมาะกับผู้เรียนที่มีภูมิหลังและศักยภาพต่างกันได้ดียิ่งขึ้น

2. ส่งเสริมความหลากหลายทางชาติพันธุ์และวัฒนธรรมในบุคลากรการศึกษาเพื่อให้เกิดความเป็นสากล

3. พัฒนาครูให้เป็นผู้สนับสนุนด้านสังคมและจิตใจ (Socio-Emotional Support) ให้ความสำคัญกับบทบาทครูในฐานะ “ที่ปรึกษา” หรือ “ผู้ดูแลแบบองค์รวม” มากกว่าผู้ถ่ายทอดความรู้เท่านั้น

4. ใช้ระบบติดตามและสนับสนุนอย่างเป็นธรรม ไม่ใช่การประเมินเชิงแข่งขัน หลีกเลี่ยงการจัดอันดับโรงเรียนหรือครูแบบแข่งขัน แต่ใช้ระบบติดตามคุณภาพครูแบบชุมชนวิชาชีพ (Professional Learning Community) ที่เน้นการพัฒนา มากกว่าการลงโทษ

5. ลดภาระงานครูที่ไม่เกี่ยวกับการเรียนการสอน และบทบาทอื่นๆ ในโรงเรียนที่ไม่เกี่ยวข้องการการพัฒนาผู้เรียน เช่น ครูพัสดุ ครูการเงิน ครูสถานที่ เป็นต้น"

2.11 เสียงสะท้อนของผู้ให้ข้อมูลต่อนโยบายยุบ ควบรวม โรงเรียนขนาดเล็ก

"มันไม่ใช่นโยบาย มันเป็นสิ่งที่ต้องเกิดอยู่แล้ว" (ผู้อำนวยการ สพป. E จังหวัดกาญจนบุรี, สัมภาษณ์ 13 พ.ค. 68)

นโยบายหนึ่งที่ผู้ให้สัมภาษณ์ได้กล่าวถึงอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้และแสดงความคิดเห็นไว้อย่างน่าสนใจ คือนโยบายยุบ ควบรวม โรงเรียนขนาดเล็ก ผู้ให้สัมภาษณ์ในระดับเขตคนหนึ่งมองว่าเป็นสิ่งที่จะต้องเกิดขึ้นอยู่แล้วตามธรรมชาติ ตราบใดที่พื้นที่ที่ถูกทอดทิ้งทางเศรษฐกิจในปัจจุบันยังคงถูกทอดทิ้งเช่นนั้นต่อไป อีกทั้งสูตรการจัดสรรงบประมาณยังคงอิงกับจำนวนนักเรียนดังเช่นปัจจุบัน รากเหง้าของปัญหาโรงเรียนขนาดเล็กมีหลายสาเหตุ ประการแรก การที่สังคมชนบทขาดโอกาสทางเศรษฐกิจสำหรับคนหนุ่มสาว ทำให้ครอบครัวที่มีศักยภาพทางเศรษฐกิจล้วนหลั่งไหลเข้าสู่พื้นที่เมืองเพื่อโอกาสทางการศึกษาที่ดีกว่าในพื้นที่ชนบทที่เป็นบ้านเกิดของตน ประการที่สอง อัตราการเกิดของประเทศในภาพรวมลดต่ำลงมาก ยิ่งทำให้เด็กในพื้นที่ชนบทเหลือน้อยลง และเด็กที่เหลืออยู่นั้นมักเป็นเด็กที่ผู้ปกครองขาดความพร้อมที่จะส่งลูกเข้าเรียนในพื้นที่เมืองหรือในโรงเรียนที่มีขนาดใหญ่กว่าโรงเรียนใกล้บ้าน ประการที่สาม การที่โรงเรียนสังกัด สพฐ. ในเขตเมืองมีโรงเรียนในสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็น "คู่แข่ง" เพิ่มขึ้น ก็มีผลให้เด็กกระจายตัวไปยังโรงเรียนในสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากขึ้น จึงเกิดโรงเรียนขนาดเล็กในเขตเมืองเพิ่มขึ้นด้วยเช่นกัน **สภาพปัญหาที่โรงเรียนขนาดเล็กต้องเผชิญอยู่ในปัจจุบัน ส่วนหนึ่งจึงถือว่าเป็นความบกพร่องของภาครัฐที่ขาดนโยบายเชิงรับเพื่อรับมือการเปลี่ยนแปลงในเชิงประชากรและตลาดบริการการศึกษาที่มีผู้ให้บริการเพิ่มขึ้นในเขตเมือง แต่กลับยิ่งขาดแคลนในเขตชนบท**

จากมุมมองของผู้ให้สัมภาษณ์ในระดับเขต เห็นว่า นโยบายยุบ ควบรวม โรงเรียนขนาดเล็ก ขาดความต่อเนื่องเนื่องจากเปลี่ยนรัฐบาล โดยช่วงปี พ.ศ. 2563 – 2565 เป็นช่วงที่มีการขับเคลื่อนอย่างจริงจัง เขตฯ ได้รับจัดสรรงบประมาณสำหรับจ้างรถรับส่งให้นักเรียนที่ต้องย้ายไปเรียนไกลกว่าเดิม ในพื้นที่ที่ศึกษาเองก็มีโรงเรียนจำนวนหนึ่งที่ถูกยุบไป ผู้ปกครองเองก็ยอมให้บุตรหลานมาเรียนในโรงเรียนที่รับควบรวม เนื่องจากมีการสนับสนุนเรื่องรถรับส่ง *"กำลังจะไปได้ดี พอเปลี่ยนรัฐมนตรีก็กลับไปเป็นแบบเดิม ไปต่อไม่ได้ เดิมมีงบรถรับส่ง แต่พองบไม่มา ไม่ทำต่อ ก็หยุด"* (ผอ.กลุ่มงานบริหารบุคคล สพม. F จังหวัดกาญจนบุรี, สัมภาษณ์วันที่ 14 พ.ค. 68)

อย่างไรก็ตาม ผู้ให้สัมภาษณ์ในโรงเรียนขนาดเล็กเห็นว่า ที่ปัจจุบันโรงเรียนของตนยังไม่ยุบนั้น เป็นเพราะชุมชนไม่ยอมให้ยุบ เนื่องจากมีความรักและผูกพันในโรงเรียน ศิษย์เก่าซึ่งเป็นสมาชิกในชุมชนยังต้องการเห็นโรงเรียนของตนยังเปิดให้บริการอยู่ต่อไป ดังนั้นจึงเป็นมติของกรรมการสถานศึกษาว่าไม่ยอมให้ยุบ ควบรวมฯ

“แผนโรงเรียนขนาดเล็กของเราไม่ประสงค์ควบรวม กรรมการสถานศึกษาไม่ประสงค์ แต่มีเกณฑ์อยู่ว่า ถ้าผล O-NET ลดลง 3 ปีซ้อน หรือเด็กลดลง 3 ปีซ้อน ต้องควบรวม” (คณะครูโรงเรียน C จังหวัดกาญจนบุรี, สัมภาษณ์ 13 พ.ค. 68)

“ชุมชนไม่ยอมให้ยุบเลย ผู้ปกครองรักและผูกพันโรงเรียน ถ้าจะควบรวมกับโรงเรียนวัดบ้านดอนต้องผ่านมติกรรมการสถานศึกษา” (ครูโรงเรียน D จังหวัดกาญจนบุรี, สัมภาษณ์ 13 พ.ค. 68)

จากข้อมูลและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง (เช่น ณัฐกุล รุณผาบ, 2557) จะเห็นได้ว่า ผู้ที่คัดค้านนโยบายยุบควบรวม โรงเรียนขนาดเล็กหลัก ๆ ได้แก่ชุมชนเจ้าของโรงเรียน ซึ่งพยายามทุกวิถีทางที่จะพยุงให้โรงเรียนยังเปิดให้บริการต่อไปได้ดังสะท้อนในบทสัมภาษณ์ข้างต้น และนักวิชาการบางส่วนที่มองว่า โรงเรียนเป็นส่วนหนึ่งของชุมชนและเป็นแหล่งรวมทุนทางสังคม และนโยบายนี้ไม่เป็นธรรมต่อเด็กจำนวนหนึ่งที่จะต้องถูกผลักให้ไปเรียนไกลบ้านมากขึ้น (ภี อาภรณ์เอี่ยม, 2019) ซึ่งตรงกับข้อกังวลของผู้ให้สัมภาษณ์หลายคน ดังนี้

“โรงเรียนเราไม่เหมาะกับการย้าย เด็กต้องข้ามถนนใหญ่ คนรับส่งส่วนใหญ่เป็นผู้สูงอายุ” (ครูโรงเรียน D จังหวัดกาญจนบุรี, สัมภาษณ์ 13 พ.ค. 68)

“การยุบควบรวมโรงเรียน ดีสำหรับผู้ปกครองที่พร้อม เด็กที่ด้อยโอกาสในหมู่บ้านเรา ที่อยู่กับปู่ย่าตายาย จะเสียโอกาส *พาหนะที่ผู้ปกครองมีเพื่อรับส่ง คือ มอเตอร์ไซด์ มอเตอร์ไซด์พ่วงข้าง หากยุบเด็กต้องเดินทางไกล [15 นาที]”* (คณะครูโรงเรียน C จังหวัดกาญจนบุรี, สัมภาษณ์ 13 พ.ค. 68)

“เด็ก 1 คนควรได้รับโอกาส มีแม่คนนึง ต้องเดินอุ้มลูกอ่อนพานักเรียนมาส่งที่โรงเรียน 4-5 กิโล” (รักษาการ ผอ. โรงเรียน J จังหวัดกาญจนบุรี, สัมภาษณ์ 14 พ.ค. 68)

จากข้อเท็จจริงที่นักการเมืองจากพรรคภูมิใจไทยไม่ได้สานต่อนโยบายนี้ต่อจากรัฐมนตรีคนก่อน แสดงให้เห็นว่า**พลังฝ่ายการเมืองเริ่มเล็งเห็นว่านโยบายยุบควบรวมโรงเรียนขนาดเล็กเป็นนโยบายที่ขับเคลื่อนได้ยาก และอาจสร้างกระแสต่อต้านพรรคให้เกิดขึ้นในระดับท้องถิ่นได้ แต่ในขณะเดียวกัน ข้อมูลจากการสัมภาษณ์และแบบสอบถามแสดงให้เห็นว่า พลังฝ่ายระบบราชการ อันรวมถึงบุคลากรครูและเขตพื้นที่การศึกษา ส่วนใหญ่แล้วต้องการให้เกิดนโยบายในเชิงรุกเพื่อยุบเลิกสถานศึกษาที่อยู่ในบริเวณข้างเคียงกัน ทั้งนี้เพื่อประโยชน์ในการสร้างคุณภาพการเรียนการสอนเป็นสำคัญ** และอยู่บนสมมติฐานที่ว่าการกระจายครูให้ครบชั้นครบสาระวิชาในโรงเรียนขนาดเล็กทุกแห่งยังเป็นไปไม่ได้จริงในเร็ววันนี้ ดังความเห็นต่อไปนี้

“การดูแลโรงเรียนขนาดเล็กเรื่องเพิ่มจำนวนครูหรือบุคลากรที่เป็นข้าราชการให้ครบทุกชั้นโดยไม่ให้โรงเรียนต้องแก้ปัญหาด้วยการหาเงิน มาจ้างครูอัตราจ้างในจำนวนที่น้อยกว่าค่าแรงขั้นต่ำ ส่งผลกระทบ

*ต่อนักเรียน ถึงแม้ว่านักเรียนจะมีจำนวนน้อยแต่**นักเรียนควรจะได้เรียนกับครูที่จบตรงกับสาขาวิชาที่สอน นี่จึงจะเป็นการลดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาที่แท้จริง และหากกระทรวงศึกษาธิการไม่สามารถจัดสรรบุคลากรได้ ควรพิจารณาในการสั่งยุบรวมหรือมีมาตรการที่เด็ดขาดและชัดเจน ไม่ใช่ตัดงบประมาณ ตัดผู้บริหาร ตัดบุคลากร ในโรงเรียนขนาดเล็ก**...ภาระงานตกอยู่กับบุคคลเพียงไม่กี่คน ส่งผลต่อสุขภาพกาย สุขภาพจิต และ**ส่งผลต่อการเรียนการสอนโดยตรง**"* (ข้อเสนอแนะจากแบบสอบถามออนไลน์)

"มันคาราคาซัง ส่วนกลางไม่ชัดเจน" (เจ้าหน้าที่ สพป. G, สัมภาษณ์ 14 พ.ค. 68)

จากข้อความข้างต้นจะเห็นได้ว่า ในมุมมองของบุคลากรบางส่วน การที่ส่วนกลางไม่ตัดสินใจยุบเลิกสถานศึกษาให้เด็ดขาดนั้นกลับกลายเป็นการทำร้ายผู้เรียนในโรงเรียนขนาดเล็กเนื่องจากเป็นการที่รัฐ "เลือก" จะส่งมอบบริการการศึกษาคุณภาพต่ำให้ประชาชน และซ้ำเติมปัญหาความเหลื่อมล้ำมากกว่าที่จะเป็นการแก้ไข ครูโรงเรียนขนาดเล็กหลายคนเห็นด้วยว่า การยุบ ควบรวม โรงเรียนขนาดเล็ก จะช่วยลดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษา เพราะจะเป็นการเพิ่มคุณภาพบริการที่ผู้เรียนจะได้รับ และเป็นการเพิ่มอำนาจต่อรองให้แก่สถานศึกษาและบุคลากรครู ดังบทสัมภาษณ์ที่ว่า

*"**การยุบควบรวมโรงเรียนขนาดเล็ก คือการเพิ่มอำนาจให้ครูและโรงเรียนมีอำนาจต่อรอง** ควรยุบเพราะประคับประคองต่อไปไม่ได้ **การเอาเด็กมารวมกัน เขามีโอกาสค้นพบความสามารถที่หลากหลาย** การเพิ่มครูไม่เป็นการคุ้มทุน เป็นภาระงบประมาณ"* (ครูโรงเรียน A จังหวัดชัยภูมิ, สัมภาษณ์ 26 มี.ค. 68)

*"ควรยุบ เพราะสอนได้ไม่เต็มประสิทธิภาพ **สังคมมันกว้าง [กว่าประสบการณ์ที่เด็กจะได้รับจากโรงเรียนขนาดเล็ก]**"* (ผอ.สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษา G, สัมภาษณ์ 14 พ.ค. 68)

อย่างไรก็ตาม เนื่องจากการยุบ ควบรวมโรงเรียนขนาดเล็ก มีวัตถุประสงค์เพื่อเพิ่มการเข้าถึงบริการการศึกษาที่มีคุณภาพได้มาตรฐาน มาตรการที่จำเป็นอย่างยิ่งยวดและต้องทำอย่างต่อเนื่องตลอดไป คือการจัดรถรับส่งฟรีสำหรับผู้เรียนที่อยู่ในเขตพื้นที่บริการของโรงเรียนที่ถูกยุบ เพื่อไม่ให้การเดินทางในระยะทางที่เพิ่มขึ้นต้องกลายเป็นอุปสรรคที่เพิ่มขึ้นสำหรับเด็กและเยาวชนที่มีความพร้อมต่ำที่สุด และจะส่งผลให้นโยบายนี้กลับเป็นนโยบายเพิ่มความเหลื่อมล้ำแทนที่จะลดความเหลื่อมล้ำ *"รถรับส่งที่ฟรีเปลี่ยนแปลงการศึกษาได้จริง ๆ"* (ครูโรงเรียน A จังหวัดชัยภูมิ, สัมภาษณ์ 26 มี.ค. 68)

กล่าวโดยสรุป "การเดินทาง" ไปโรงเรียนอย่างปลอดภัย[24] ยังเป็นความท้าทายขั้นพื้นฐานสำหรับเด็กและเยาวชนจำนวนมากในประเทศไทย การยุบควบรวมโรงเรียนขนาดเล็ก ได้รับการสนับสนุนจากครูที่ต้องการ

[24] "ต่อให้มีมอเตอร์ไซค์เนี่ย ผู้ปกครองต้องใจแข็งขนาดไหนในขณะที่ให้ลูกผู้หญิงขับรถ 20 กิโลเนี่ย ยังมีหน้าอกมีก้นแล้ว ม 1 เนี่ย เพื่อไปเรียนแล้วก็กลับอีกอันตราย ไม่มี สมมุติ มันไม่มีโจรผู้ร้ายเลย มันไม่ใช่ซีโอเดจาเนโรของบราซิลเนาะ อุบัติเหตุมีมั้ยก็มีใช่มั้ย เพราะฉะนั้นเธอเรียนคราวนี้แหละเธอเรียนที่นี่แหละ เพราะว่ามันรับประกันความปลอดภัยให้เธอ ส่วนเธอจะมีคุณภาพทางการศึกษามั้ย เธอจะเป็นอะไร

เห็นบริการพื้นฐานที่ตนมอบให้แก่ประชาชนมีคุณภาพสูงขึ้นกว่าที่เป็นอยู่ ซึ่งไม่สามารถเป็นไปได้ภายใต้เงื่อนไขสูตรการจัดสรรงบประมาณและบุคลากรในปัจจุบัน ปัจจุบันโรงเรียนขนาดเล็กส่วนใหญ่เป็นโรงเรียนที่ทำหน้าที่จัดสวัสดิการพื้นฐานให้แก่ประชาชนที่ยากไร้ เป็นประชาชนใน “เขตพื้นที่บริการ” ที่ไม่มีทางเลือกอื่นสำหรับการเข้าถึงการศึกษาแก่บุตรหลาน ด้วยเหตุนี้ หากจะมีการขับเคลื่อนการยุบควบรวมโรงเรียนขนาดเล็กต่อไปเพื่อเพิ่มคุณภาพของสวัสดิการขั้นพื้นฐานด้านการศึกษาให้ได้มาตรฐาน เงื่อนไขที่สำคัญที่สุดคือ ต้องมีการอุดหนุนรถสวัสดิการรับส่งที่ปลอดภัยและไม่มีค่าใช้จ่ายให้แก่พื้นที่ที่มีการยุบ ควบรวม โรงเรียน

2.12 บทสรุปการวิเคราะห์พลวัตนโยบายบุคลากรเพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาจากกรณีศึกษานโยบายลดภาระครู

จากการศึกษาพลวัตนโยบายลดภาระครูทั้งในภาพกว้างตั้งแต่ปี 2547 เป็นต้นมา และในมุมแคบเฉพาะในยุค พ.ต.อ. เพิ่มพูน ชิดชอบ ระยะเวลา 1 ปี 9 เดือน 18 วัน นับตั้งแต่เข้าดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการในวันที่ 1 กันยายน 2566 จนลาออกจากตำแหน่งตามนโยบายของพรรคภูมิใจไทยในวันที่ 19 มิถุนายน 2568 ผู้วิจัยเห็นความแตกต่างในเชิงเปรียบเทียบระหว่างพลวัตนโยบายปรับเกณฑ์วิทยฐานะกับนโยบายยกเลิกครูเวร ดังนี้ **ประการแรก นโยบายสองเรื่องนี้มีพลวัตแตกต่างกัน กล่าวคือ นโยบายปรับเกณฑ์ประเมินวิทยฐานะถูกริเริ่มโดยระบบราชการ มีลักษณะ Top-down ส่วนนโยบายยกเลิกครูเวรถูกริเริ่มโดยข้อเรียกร้องของภาคประชาสังคม และมีการรับลูกต่อโดยฝ่ายการเมือง จึงมีลักษณะ Bottom-up** โดยนโยบายปรับเกณฑ์วิทยฐานะนั้นเป็นนโยบายที่ได้รับการประกาศเป็นนโยบายของ พ.ต.อ. เพิ่มพูน และทีมบริหารจากพรรคภูมิใจไทยในวันแถลงนโยบาย แต่หลังจากนั้น กลับไม่พบว่ามีการปรับเกณฑ์วิทยฐานะแต่อย่างใด มีแต่เพียงการนำนโยบายปรับเกณฑ์วิทยฐานะเดิม หรือเกณฑ์ วPA มาขับเคลื่อนต่อไป ด้วยการปรับเพียงเล็กน้อยตามมติที่ประชุม ก.ค.ศ. ครั้งที่ 2/2567 ซึ่งเกณฑ์ วPA นั้นถูกผลักดันโดยสำนักงาน ก.ค.ศ. เมื่อปี พ.ศ. 2564 ในสมัยของนางสาวตรีนุช เทียนทองและบังคับใช้มาตั้งแต่นั้น กรณีนี้จึงเป็นตัวอย่างของการที่พลังฝ่ายการเมืองเลือกที่จะไม่เข้าไปยุ่งเกี่ยวกับนโยบายที่ฝ่ายระบบราชการ (สำนักงาน ก.ค.ศ.) ได้ริเริ่มไว้ อาจด้วยเหตุที่ว่าเกณฑ์ วPA ได้รับการตอบรับค่อนข้างดีจากครูและบุคลากรทางการศึกษา จึงให้มีการบังคับใช้ต่อไป หรืออาจด้วยเหตุว่า ไม่ต้องการเสี่ยงให้เกิดกระแสต่อต้านจากสำนักงาน ก.ค.ศ. รวมทั้งบุคลากรทางการศึกษาด้วย

ในทางกลับกัน นโยบายยกเลิกครูเวรเป็นการริเริ่มการเปลี่ยนแปลงที่ถูกผลักดันโดยพลังฝ่ายการเมือง (พรรคภูมิใจไทย) อย่างแท้จริงโดยไม่มีอิทธิพลของระบบราชการ แต่ได้รับอิทธิพลจากกระแสสังคมโดยเฉพาะสื่อออนไลน์ และภาคประชาสังคม โดยเฉพาะกลุ่มครูรุ่นใหม่ออนไลน์ ซึ่งได้ช่วยกัน “หล่อเลี้ยง” วาระนโยบายลดภาระครูมาตั้งแต่ช่วงปลายปี พ.ศ. 2564 สังเกตได้ว่า ในการแถลงนโยบายเมื่อแรกรับตำแหน่งของ พ.ต.อ.

ไม่รู้ แต่ฉันรู้ว่าวันนี้เธอปลอดภัยในสายตาฉัน เด็กถูก บังคับ ให้เลือกให้เลือก จำต้องเลือก ไม่ใช่ว่า ได้เลือกนะฮะ จำต้องเลือก” (ครูโรงเรียน A จังหวัดชัยภูมิ, สัมภาษณ์ 26 มี.ค. 68)

เพิ่มพูนนั้น ไม่ปรากฏนโยบายนี้แต่อย่างใด แต่การผลักดันนโยบายได้เกิดขึ้นโดยอาศัยเหตุการณ์ที่เป็นจุดสนใจ (focusing event) ในเดือนมกราคม 2567 ที่มีข้าราชการครูหญิงในจังหวัดเชียงรายถูกทำร้ายร่างกายในช่วงอยู่เวรยามจนเกิดเป็นกระแสเรียกร้องบนโลกออนไลน์อีกครั้ง ทางพรรคภูมิใจไทยได้คว้าโอกาสนี้ไว้ และใช้กลไกมติคณะรัฐมนตรีเพื่อกำหนดนโยบายนี้ ได้แก่ มติครม. วันที่ 23 มกราคม 2567 ซึ่งอาจจะเป็นหนึ่งปัจจัยสำคัญที่ช่วยให้นโยบายมีผลบังคับใช้จริงและประสบความสำเร็จ ซึ่งข้อนี้เป็นลักษณะเดียวกับนโยบายเพิ่มเงินอุดหนุนรายหัวค่าอาหารกลางวันสำหรับนักเรียนระดับมัธยมศึกษาให้แก่โรงเรียนขยายโอกาส ซึ่งเป็นนโยบายลดความเหลื่อมล้ำที่สำคัญอีกนโยบายหนึ่งของ พ.ต.อ. เพิ่มพูน ชิดชอบ ที่ได้รับความชื่นชมจากผู้ปฏิบัติงานมากเช่นเดียวกับการยกเลิกครูเวร ผู้วิจัยจึงตั้งเป็นข้อสังเกตประการหนึ่งว่า **นโยบายลดความเหลื่อมล้ำที่จะสร้างแรงกระเพื่อมได้จริงควรมีลักษณะที่ยึดโยงกับข้อเรียกร้องของตัวแสดงภาคประชาสังคม (Bottom-up) โดยไม่จำเป็นที่จะต้องถูกหาเสียงไว้ก่อนก็ได้ แต่ต้องสามารถอาศัยจังหวะที่สาธารณชนให้ความสนใจกับประเด็นที่กำลังเป็นที่สนใจผลักดันเป็นนโยบายออกมา และหากสามารถผลักดันให้เป็นมติคณะรัฐมนตรีได้ จะยิ่งมีโอกาสสำเร็จ**

ประการที่สอง หากพิจารณาในแง่เครื่องมือเชิงนโยบาย ผู้วิจัยพบว่านโยบายที่มีผลลัพธ์ด้านการลดภาระครูในโรงเรียนขนาดเล็กอย่างมีนัยสำคัญ อย่างแรกได้แก่ นโยบายจัดสรรงบประมาณเพื่อให้โรงเรียนขนาดเล็กจ้างบุคลากร ได้แก่ นโยบายจัดจ้างธุรการ ภารโรง (ต้องเป็นลักษณะให้ครบคน ไม่ใช่แบ่งกันระหว่างโรงเรียน) โดยจะเห็นได้ว่าตั้งแต่ช่วงทศวรรษ 2550 เป็นต้นมา นโยบายลดภาระครูจากฝ่ายการเมืองที่ยังรักษาความต่อเนื่องมาได้ มีเพียงนโยบายจัดจ้างธุรการ ภารโรง ซึ่งถูกริเริ่มขึ้นในสมัยรัฐบาลนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ ในชื่อโครงการ “คืนครูให้นักเรียน” อย่างไรก็ตาม ความต่อเนื่องของนโยบายจัดจ้างบุคลากรเป็นความต่อเนื่องที่ถูกเปลี่ยนชื่อโครงการไปเรื่อย ๆ เพื่อที่นักการเมืองที่เข้ามารับตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการจะสามารถโฆษณาได้ว่าเป็นผลงานในยุคสมัยของตน ทั้ง ๆ ที่ไม่ได้เป็นการใช้เครื่องมือเชิงนโยบายใหม่หรือมีการออกแบบนโยบายใหม่แต่ประการใด นโยบายอย่างที่สองที่มีผลลัพธ์ด้านการลดภาระครูในโรงเรียนขนาดเล็กอย่างมีนัยสำคัญ ได้แก่ การยกเลิกภาระการบริหารโรงเรียนของครู ซึ่งก็คือการยกเลิกครูเวร หากอิงตามแนวคิดเครื่องมือเชิงนโยบาย (policy instruments) (Bali et al., 2021) จะเห็นได้ว่า**เครื่องมือเชิงนโยบายที่แก้ปัญหาการลดภาระครูได้ มี 2 แบบ ได้แก่ treasury (การใช้เงินงบประมาณ) สำหรับกรณีจ้างธุรการและภารโรง และ deregulation (การลดกฎระเบียบ) สำหรับกรณียกเลิกครูเวร** ส่วนนโยบายอื่น ๆ ไม่ว่าจะเป็นการปรับเกณฑ์ประเมินวิทยฐานะ การปรับเกณฑ์ประเมิน สมศ.[25] หรือการนำเทคโนโลยีสารสนเทศมาใช้บริหารจัดการข้อมูล ล้วนมีลักษณะเป็นเพียงการปรับปรุงเทคนิคการบริหาร ที่ช่วยลดภาระได้เพียงเล็กน้อยเท่านั้น

หากพิจารณาจากผลการศึกษาที่พบว่า นโยบายยกเลิกครูเวรเป็นนโยบายที่มีผลกระทบ (impact) ในแง่การลดภาระครูโรงเรียนขนาดเล็กมากที่สุด ก็อาจสรุปเป็นเบื้องต้นได้ว่า เครื่องมือเชิงนโยบายที่

[25] ผู้ตอบแบบสอบถามร้อยละ 68.9 เห็นว่าวิธีการประเมินคุณภาพมาตรฐานการศึกษา ตามหลักเกณฑ์ใหม่ของสมศ. ไม่น่าจะช่วยลดภาระครูได้จริง ส่วนอีกร้อยละ 17.5 ไม่แน่ใจ

จำเป็นต่อการลดภาระครูในโรงเรียนขนาดเล็ก คือเครื่องมือประเภทการลดกฎระเบียบ (deregulation) เพราะเป็นการแก้ปัญหาครูที่ต้นตอ ส่วนการจัดจ้างธุรการ ภารโรง แม้จะช่วยบรรเทาปัญหาได้แต่ก็มีลักษณะเหมือนการใช้ “ยาชา” แก้ปัญหาภาระครูมากกว่า ยังไม่ได้เป็นการแก้ที่ต้นตอ อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาถึงเป้าหมายของการลดความเหลื่อมล้ำที่สะท้อนโดยผู้ให้สัมภาษณ์ดังกล่าวไปในหัวข้อที่ 4 แล้ว ผู้วิจัยมองว่าการใช้เงินงบประมาณหรือการให้เงินอุดหนุน (treasury / subsidy) ยังคงเป็นเครื่องมือเชิงนโยบายที่มีความจำเป็นอันดับแรกสำหรับโรงเรียนขนาดเล็กที่ทำหน้าที่ให้บริการสวัสดิการ “ขั้นพื้นฐาน” แก่ประชาชนที่ไม่มีทางเลือกอื่นใดนอกจากโรงเรียนใกล้บ้าน ความขาดแคลนในโรงเรียน “ใกล้บ้าน” เหล่านี้ย่อมสะท้อนว่าประชาชนที่ไม่มีทางเลือกอื่นใดแล้วจะต้องจำยอมเข้ารับบริการที่เต็มไปด้วยความขาดแคลนและต่ำกว่ามาตรฐาน ดังนั้น การให้เงินอุดหนุน “แบบพิระมิดกลับด้าน” ดังที่ผู้ให้สัมภาษณ์คนหนึ่งกล่าวไว้ จึงจำเป็นอย่างยิ่งต่อการแก้ปัญหาความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาของประเทศไทย นอกจากนี้ **การให้เงินอุดหนุนเพื่อจัดจ้างบุคลากรครู จะเป็นการแก้ไขปัญหาที่ตรงจุดกว่าการจัดจ้างธุรการหรือภารโรง เพราะในพื้นที่ของโรงเรียนขนาดเล็กและโรงเรียนชายขอบยังขาดแคลนบุคลากรวิชาชีพครูที่มีคุณภาพอยู่ และยังไม่มีหลักฐานจากงานวิจัยใดที่บ่งชี้ว่าการลดภาระครูในโรงเรียนขนาดเล็กที่สำเร็จจะนำไปสู่การเรียนการสอนที่มีคุณภาพมากขึ้น วาระนโยบายเรื่องคุณภาพครู รวมทั้งโจทย์ด้านการผลิตครู จึงยังมีความสำคัญต่อการเพิ่มความเสมอภาคทางการศึกษา**

ประการที่สาม หากพิจารณาว่านโยบายยกเลิกครูเวร และนโยบายจัดจ้างธุรการ ภารโรง ซึ่งเป็นนโยบายที่มีประสิทธิผลในแง่การลดภาระครูและการลดความเหลื่อมล้ำ ล้วนถูกริเริ่มโดยฝ่ายการเมือง เมื่อเปรียบเทียบกับนโยบายปรับเกณฑ์วิทยฐานะ ซึ่งถูกริเริ่มและผลักดันโดยฝ่ายระบบราชการนั้น สุดท้ายไม่ได้มีผลกระทบต่อการลดความเหลื่อมล้ำมากนัก สะท้อนว่า **พลังฝ่ายการเมืองหรือนักการเมืองมีศักยภาพมากพอที่จะผลักดันให้เกิดการเปลี่ยนแปลงอันพึงประสงค์ขึ้นในระบบการศึกษา โดยเฉพาะการผลักดันให้เกิดการยกเลิกกฎระเบียบที่ไม่จำเป็น** สังเกตได้ว่าผู้กำหนดนโยบายที่อยู่ในระบบราชการ เช่น สำนักงาน ก.ค.ศ. หรือ สพฐ. จะไม่ริเริ่มนโยบายที่เป็นการลดกฎระเบียบ เพราะเท่ากับเป็นการลดอำนาจของตนและเครือข่ายผลประโยชน์ที่ยึดโยงอยู่กับกฎระเบียบเหล่านั้น นโยบายที่ริเริ่มโดยพลังฝ่ายระบบราชการของกระทรวงศึกษาธิการมีแนวโน้มจะเพิ่มกฎระเบียบ (และเพิ่มภาระครู) มากกว่า ข้อสังเกตนี้สอดคล้องกับความเห็นของผู้ให้สัมภาษณ์สองคนที่มองว่าผู้บริหารจากฝ่ายการเมืองมีอำนาจมากพอที่จะผลักดันความเปลี่ยนแปลงได้ในช่วงที่ดำรงตำแหน่ง ดังนี้

> *“ผมค้นพบว่า จริง ๆ แล้วถ้าการเมืองเข้ามา ร่วมนึกถึงปัญหาต่าง ๆ เนี่ย มันแก้ไขได้ครับ เช่นการอยู่เวรครู ผมเชื่อว่าจริง ๆ แล้วโรงเรียนอาจจะมีกฎหมายเรื่องเกี่ยวกับเป็นนิติบุคคลของทางราชการอะไรนี้ แต่ว่าก็ต้องมีคนอยู่เวรยาม แต่**พอรัฐมนตรีสั่งทีเดียวปุ๊บแล้วก็ออกมาตรการทางกฎหมาย 1234 ลงไปปุ๊บ แป๊บเดียวเสร็จเลยครับ ฉะนั้น ผมมองว่าฝ่ายการเมืองเนี่ยมีความสำคัญที่สุดที่จะเข้ามาแก้ปัญหา**”* (ครูโรงเรียน B จังหวัดชัยนาท, สัมภาษณ์ 9 เม.ย. 68)

“เจ้ากระทรวงใหญ่มาก...พลวัตของนโยบายถูกออกแบบมาให้ใครก็ตามที่อยู่ในอำนาจสามารถบงการนโยบายได้ จึงขึ้นอยู่กับ nature ของผู้กำหนดนโยบาย” (นพ. ธีระเกียรติ เจริญเศรษฐศิลป์, สัมภาษณ์ 20 มี.ค. 68)

อย่างไรก็ตาม อุปสรรคสำคัญของการริเริ่มนโยบายที่มีผลกระทบสูงด้านความเหลื่อมล้ำและลดภาระครูได้จริง น่าจะเป็นความไม่แน่นอนทางการเมืองและสถิติค่าเฉลี่ยระยะเวลาการอยู่ในตำแหน่งของรัฐมนตรีว่าการศึกษาธิการที่ประมาณ 1 ปีเท่านั้น (ธร ปีติดล และคณะ, 2565, น. 5-6 – 5-8) ผู้นำทางการเมืองที่เข้ามาดำรงตำแหน่งจึงมักมุ่งผลักดันนโยบายประเภท Quick Win หรือนโยบายที่ทำได้ทันที เห็นผลรวดเร็ว และสามารถแสดงผลลัพธ์ต่อสาธารณชนเป็นข้อมูลเชิงตัวเลขได้ง่าย เช่น จำนวนกระดาษที่ลดลง เป็นต้น (ดูภาพที่ 15 ประกอบ) **การลดกฎระเบียบที่จำเป็นต่อการลดภาระครูอย่างมีนัยสำคัญจึงมักไม่ใช่นโยบาย Quick win ที่ฝ่ายการเมืองสนใจจะทำ เนื่องจากไม่สามารถแสดงผลลัพธ์เป็นตัวเลขที่เข้าใจง่ายเพื่อใช้ในการหาเสียงได้** โดยจากภาพประกอบด้านล่าง จะพบว่านโยบายยกเลิกครูเวรไม่มีสถิติเชิงตัวเลขมาแสดง ซึ่งหากผู้รับสารไม่ได้มีข้อมูลดังเช่นที่ผู้วิจัยได้ศึกษา อาจชวนให้เข้าใจว่านโยบายยกเลิกครูเวรมีประสิทธิผลน้อยกว่านโยบายอื่น ๆ ที่มีข้อมูลตัวเลขมาแสดง ทั้ง ๆ ที่ข้อเท็จจริงกลับเป็นตรงกันข้าม กล่าวคือนโยบายยกเลิกครูเวรเป็นนโยบายที่แก้ปัญหาภาระครูได้มากที่สุด

ภาพที่ 15 อินโฟกราฟิก ผลงานของ พล.ต.อ. เพิ่มพูน ชิดชอบ ด้านการลดภาระครูและบุคลากรทางการศึกษา (ณ เดือน พฤษภาคม 2568)[26]



ที่มา: เฟสบุ๊คเพจ ศธ.360 องศา, วันที่ 6 มิถุนายน 2568

https://www.facebook.com/photo/?fbid=1118424763662105&set=pcb.1118434833661098

[26] ผู้ตอบแบบสอบถามถึงร้อยละ 68.7 ไม่สังเกตเห็นผลกระทบทางบวกหรือสังเกตเห็นเพียงเล็กน้อย จากรายงานผลการดำเนินงาน 1 ปีของกระทรวงศึกษาธิการ เมื่อเดือนพฤษภาคม 2567 ที่ระบุว่าสามารถลดภาระการรายงาน/ประเมินตัวชี้วัดของสถานศึกษาสังกัด สพฐ. ได้ 85.19% ลดภาระการรายงาน/ประเมินโครงการ ได้ 99.93% ลดกิจกรรมหรือภาระงานของส่วนกลางที่มีการจัดเก็บข้อมูลจากสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาหรือสถานศึกษาได้ 96.64% และลดการนำเข้าข้อมูลโครงการในแผนปฏิบัติราชการได้ 56.57%

อุปสรรคอีกข้อหนึ่งที่อาจเป็นเหตุให้การลดกฎระเบียบเป็นโจทย์ยากสำหรับฝ่ายการเมือง คือความเข้าใจเกี่ยวกับกฎหมายบริหารของกระทรวงศึกษาธิการ ซึ่งเป็น “ยาขม” ของนักการเมืองที่เข้ามาบริหารกระทรวง (นพ. ธีระเกียรติ เจริญเศรษฐศิลป์, สัมภาษณ์ 20 มี.ค. 68) และการผลักดันการลดกฎระเบียบยังเสี่ยงจะสร้างความไม่พอใจให้แก่ระบบผลประโยชน์ที่อิงอยู่กับกฎระเบียบชุดเดิม นอกจากจะเป็นภาระของครูแล้ว กฎระเบียบเหล่านี้ยังเป็นอุปสรรคต่อการริเริ่มนโยบายใหม่ ๆ ของผู้บริหารฝ่ายการเมืองอีกด้วย

> *“[รัฐมนตรี] Plan ไม่ได้ เพราะมันถูก Plan ไว้ในกฎหมายหมดแล้ว...อะไร [ที่กฎหมาย] ไม่ได้ห้าม ห้ามทำ ทำได้เฉพาะที่บัญญัติไว้ในกฎหมายหมดแล้ว”* (นพ. ธีระเกียรติ เจริญเศรษฐศิลป์, สัมภาษณ์ 20 มี.ค. 68)

ในทางทฤษฎี หากสามารถซอยย่อยกฎระเบียบที่จะจำเป็นต้องถูกลด และให้พรรคการเมืองผลักดันไปทีละเรื่องแบบทีละเล็กละน้อย (incremental) ดังเช่นที่พรรคภูมิใจไทยทำสำเร็จในเรื่องยกเลิกครูเวร ก็น่าจะมีความหวังที่นโยบายลดภาระครูที่ต้นตอจะเกิดขึ้นได้อีก ผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะสำหรับนักการเมืองที่ต้องการแก้ปัญหาความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาด้วยการลดภาระครูสองประการ ประการแรก ต้องอาศัยกระแสสังคมจากเหตุการณ์ที่เป็นจุดสนใจในการผลักดันการแก้กฎระเบียบที่ไม่จำเป็นหรือเป็นภาระครู ประการที่สอง ต้องมีความเข้าใจโครงสร้างของกระทรวงศึกษาธิการ รวมทั้งกฎระเบียบและเครือข่ายผลประโยชน์ภายในระบบราชการที่ยึดโยงกับกฎระเบียบแต่ละชุด ตัวอย่างเช่น กรณีครูภาษาอังกฤษในจังหวัดบุรีรัมย์ที่ต้องทำงานการเงินและพัสดุตัดสินใจจบชีวิตตนเองเมื่อวันที่ 16 มิถุนายน 2568 ได้จุดกระแสสังคมเรื่องภาระครูขึ้นมาอีกครั้ง ซึ่งหากรัฐมนตรีจะทำการผลักดันนโยบายที่มุ่งยกเลิกภาระงานการเงินและพัสดุของครู ก็น่าจะมีโอกาสผลักดันได้สำเร็จ กรณีนี้นักการเมืองต้องมีความเข้าใจว่าภาระงานบริหาร 4 ฝ่ายที่ครูต้องทำนอกเหนือจากจัดการเรียนการสอน มีต้นตอมาจากสถานะการเป็นนิติบุคคลของโรงเรียน ซึ่งถูกกำหนดไว้ใน ระเบียบ ศธ. ว่าด้วยการบริหารจัดการและขอบเขตการปฏิบัติหน้าที่ของสถานศึกษาขั้นพื้นฐานที่เป็นนิติบุคคลในสังกัดเขตพื้นที่การศึกษา พ.ศ. 2546[27] อย่างไรก็ตาม เนื่องจากสถานการณ์ทางการเมืองขณะนั้นได้นำไปสู่การลาออกของพรรคภูมิใจไทยจากรัฐบาลแพทองธาร 1 ซึ่งนำไปสู่การลาออกจากตำแหน่งของรัฐมนตรี พ.ต.อ. เพิ่มพูน ชิดชอบ และทีมงานจากพรรคภูมิใจไทย การผลักดันนโยบายในเรื่องดังกล่าวจึงไม่เกิดขึ้นอย่างน่าเสียดาย

สำหรับกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา อาจมีบทบาทในแง่การพัฒนาองค์ความรู้ให้แก่นักการเมืองในเรื่องกฎหมายบริหารของกระทรวงศึกษาธิการ โดยอาจประสานความร่วมมือกับสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา กองกฎหมายการศึกษาและวัฒนธรรม และกองพัฒนากฎหมาย เพื่อส่งเสริมความรู้ความเข้าใจของนักการเมืองและประชาชนต่อกฎหมายมหาชน และผนึกความร่วมมือเพื่อผลักดันให้เกิดการลดกฎระเบียบภายในกระทรวงศึกษาธิการ อันเป็นอุปสรรคสำคัญต่อการลดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาของไทยต่อไป

[27] https://backoffice.onec.go.th/uploaded/Category/Laws/tay/0502-a.pdf

ประการสุดท้าย จากการศึกษาครั้งนี้ **ยังไม่พบว่ามีนโยบายบุคลากรที่ถูกคิดจากโจทย์ด้านความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาอย่างแท้จริง** แม้แต่นโยบายยกเลิกครูเวรก็ถูกคิดขึ้นเพื่อตอบโจทย์ความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของครูมากกว่าจะเป็นเรื่องการลดภาระหรือลดความเหลื่อมล้ำ ทั้งนี้ **ยกเว้นการปรับอัตรากำลังบุคลากรสำหรับโรงเรียนที่มีนักเรียนต่ำกว่า 120 คนในปี พ.ศ. 2563 ซึ่งไม่เกิดประสิทธิผล เนื่องจากไม่ได้มีการใช้เครื่องมือเชิงนโยบายที่เหมาะสม** อันได้แก่ การเพิ่มเงินอุดหนุนและการลดกฎระเบียบ ดังนั้น ข้อมูลในหัวข้อที่ 4 ว่าด้วยข้อเสนอแนะของผู้ให้สัมภาษณ์เกี่ยวกับนโยบายบุคลากรเพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษา จึงน่าจะเป็นประโยชน์ต่อการขับเคลื่อนข้อเสนอนโยบายบุคลากรเพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาต่อไปในอนาคต

ตารางที่ 11 สรุปการเปรียบเทียบพลวัตนโยบายปรับเกณฑ์ประเมินวิทยฐานะและนโยบายยกเลิกครูเวรของพ.ต.อ. เพิ่มพูน ชิดชอบ (พ.ศ. 2566 – 2568)

ประเด็นเปรียบเทียบ	นโยบายปรับเกณฑ์วิทยฐานะ	นโยบายยกเลิกครูเวร
1. การก่อตัวของนโยบาย	Top-down อยู่ในคำแถลงนโยบายเมื่อแรกรับตำแหน่งในวันที่ 14 กันยายน 2566	Bottom-up ไม่อยู่ในคำแถลงนโยบาย แต่ใช้เหตุการณ์ที่สังคมสนใจมาเป็นโอกาสในการผลักดันในปลายเดือนมกราคม 2567
2. ลักษณะของนโยบาย	เป็นการนำเกณฑ์ประเมินวิทยฐานะเดิมที่ริเริ่มในปี 2564 มาปฏิบัติต่อ ไม่มีการเสนอเกณฑ์ใหม่ตามที่แถลง มีเพียงการปรับในรายละเอียด เช่น เพิ่มฟังก์ชันการใช้งานในระบบ	เป็นการยกเลิกแนวปฏิบัติเดิมที่เคยใช้ตาม มติ ครม. วันที่ 6 กรกฎาคม พ.ศ. 2542
3. การตัดสินใจนโยบาย	นำโดยตัวแสดงฝ่ายระบบราชการ โดยคณะกรรมการคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา	นำโดยตัวแสดงฝ่ายการเมือง โดยที่ประชุมคณะรัฐมนตรี มติ ครม. วันที่ 23 มกราคม 2567
4. เครื่องมือเชิงนโยบาย	Procedural policy tool การปรับปรุงเทคนิคการบริหาร	Substantive policy tool การลดกฎระเบียบ (deregulation) และการใช้งบประมาณ (treasury) จัดจ้างภารโรง
5. การนำนโยบายไปปฏิบัติในโรงเรียนขนาดเล็ก	เป็นการสานต่อนโยบายจากสมัยนางสาวตรีนุช เทียนทอง การสื่อสารเกณฑ์ประเมินจึงมีความชัดเจนมากขึ้น	90% ของครูโรงเรียนขนาดเล็กไม่ต้องอยู่เวรยามโรงเรียนอีกต่อไป มีการจัดสรรงบประมาณเพื่อจ้างภารโรงทุกโรงเรียนจริง
6. ผลลัพธ์ด้านการลดภาระในโรงเรียนขนาดเล็ก	ไม่เปลี่ยนแปลงภาระครูเชิงโครงสร้าง แต่ลดการใช้กระดาษลงได้	เปลี่ยนแปลงภาระครูเชิงโครงสร้าง แต่ยังไม่เพียงพอ

7. ผลกระทบด้านความเสมอภาค	ไม่มี เพราะเกณฑ์วิทยฐานะขั้นสูงยังเอื้อครูโรงเรียนขนาดใหญ่มากกว่าโรงเรียนขนาดเล็ก	มี เพราะช่วยลดภาระทางกฎหมายที่ไม่เป็นธรรมต่อครูและนักเรียนในโรงเรียนขนาดเล็กลงได้หนึ่งเรื่อง

ตารางที่ 12 สรุปการวิเคราะห์พลวัตนโยบายลดภาระครู ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2547 – 2567

ปัจจัย	รายละเอียด	การวิเคราะห์พลวัต
1. บทบาทของตัวแสดง	แบ่งเป็น 1. ตัวแสดงฝ่ายการเมือง 2. ตัวแสดงฝ่ายระบบราชการ และ 3. ตัวแสดงภาคประชาสังคม	1. ความคิดริเริ่มจากตัวแสดงฝ่ายการเมืองมักจะลงเอยด้วยการที่ตัวแสดงฝ่ายระบบราชการตอบสนองนโยบายในระยะแรก แต่เสนอให้ยกเลิกการเปลี่ยนแปลงนั้นหรือเสนอกฎระเบียบใหม่เมื่อรัฐมนตรีพ้นตำแหน่ง 2. กฎหมายบริหารกระทรวงศึกษาธิการ เป็นอุปสรรคสำคัญสำหรับตัวแสดงฝ่ายการเมืองที่ต้องการเข้ามาแก้ไขปัญหาภาระครู 3. ตัวแสดงฝ่ายการเมืองมีศักยภาพมากกว่าฝ่ายระบบราชการที่จะผลักดันนโยบายลดภาระครู โดยเฉพาะการผลักดันให้ยกเลิกกฎระเบียบที่ไม่จำเป็น
2. เครื่องมือเชิงนโยบาย	แบ่งเป็น 1. เครื่องมือเชิงสาระ (Substantive policy tool) เช่น การใช้เงินงบประมาณ การออกกฎระเบียบ การลดกฎระเบียบ เป็นต้น 2. เครื่องมือเชิงวิธีการบริหาร (Procedural policy tool) เช่น หุ้นส่วนภาครัฐและเอกชน การปรับปรุงการบริหารด้วยเทคโนโลยีสารสนเทศ เป็นต้น	1. เครื่องมือเชิงนโยบายที่แก้ปัญหาการลดภาระครูได้จริงมีลักษณะเป็น Substantive policy tool ได้แก่ treasury/subsidy (การใช้เงินงบประมาณ/เงินอุดหนุน) และ deregulation (การลดกฎระเบียบ) 2. เครื่องมือประเภท Procedural policy tool ช่วยลดภาระครูได้บ้าง แต่ไม่เพียงพอ 3. นโยบายลดภาระครูที่ริเริ่มโดยตัวแสดงฝ่ายระบบราชการ มีแนวโน้มจะเพิ่มกฎระเบียบและเพิ่มภาระครูมากกว่าจะลดภาระ 4. ปัญหาภาระครูในโรงเรียนขนาดเล็กเป็นปัญหาเชิงโครงสร้าง ต้องมีการแก้ไขกฎระเบียบจึงจะแก้ปัญหาภาระครูได้
3. ผลลัพธ์ของนโยบาย	ดูจาก 1. การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างภาระงานครู 2. การสานต่อนโยบายเมื่อเปลี่ยนรัฐมนตรี 3. ความพึงพอใจของครูและบุคลากรทางการศึกษา	1. นโยบายที่ลดภาระครูในโรงเรียนขนาดเล็กได้จริง ได้แก่ นโยบายจัดจ้างธุรการ ภารโรง และนโยบายยกเลิกภาระการบริหารโรงเรียนของครู 2. นโยบายที่ลดภาระครูในโรงเรียนขนาดเล็กได้จริง ไม่จำเป็นต้องถูกหาเสียงไว้ก่อน แต่ตัวแสดงฝ่ายการเมืองต้องสามารถอาศัยจังหวะที่สาธารณชนให้ความสนใจกับเหตุการณ์ที่กำลังเป็นที่สนใจ แล้วผลักดันนโยบายออกมาเป็นมติคณะรัฐมนตรี

2.13 ข้อเสนอแนะ

ในทางทฤษฎี หากสามารถซอยย่อยกฎระเบียบที่จะจำเป็นต้องถูกลด และให้พรรคการเมืองผลักดันไปทีละเรื่องแบบทีละเล็กละน้อย (incremental) ดังเช่นที่พรรคภูมิใจไทยทำสำเร็จในเรื่องยกเลิกครูเวร ก็น่าจะมีความหวังที่นโยบายลดภาระครูที่ต้นตอจะเกิดขึ้นได้อีก

ผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะสำหรับนักการเมืองที่ต้องการแก้ปัญหาความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาด้วยการลดภาระครูสองประการ ประการแรก ต้องอาศัยกระแสสังคมจากเหตุการณ์ที่เป็นจุดสนใจในการผลักดันการแก้กฎระเบียบที่ไม่จำเป็นหรือเป็นภาระครู ประการที่สอง ต้องมีความเข้าใจโครงสร้างของกระทรวงศึกษาธิการรวมทั้งกฎระเบียบและเครือข่ายผลประโยชน์ภายในระบบราชการที่ยึดโยงกับกฎระเบียบแต่ละชุด ตัวอย่างเช่น กรณีครูภาษาอังกฤษในจังหวัดบุรีรัมย์ที่ต้องทำงานการเงินและพัสดุตัดสินใจจบชีวิตตนเองเมื่อวันที่ 16 มิถุนายน 2568 ได้จุดกระแสสังคมเรื่องภาระครูขึ้นมาอีกครั้ง ซึ่งหากรัฐมนตรีจะทำการผลักดันนโยบายที่มุ่งยกเลิกภาระงานการเงินและพัสดุของครู ก็น่าจะมีโอกาสผลักดันได้สำเร็จ กรณีนี้นักการเมืองต้องมีความเข้าใจว่าภาระงานบริหาร 4 ฝ่ายที่ครูต้องทำนอกเหนือจากจัดการเรียนการสอน มีต้นตอมาจากสถานะการเป็นนิติบุคคลของโรงเรียน ซึ่งถูกกำหนดไว้ใน ระเบียบ ศธ. ว่าด้วยการบริหารจัดการและขอบเขตการปฏิบัติหน้าที่ของสถานศึกษาขั้นพื้นฐานที่เป็นนิติบุคคลในสังกัดเขตพื้นที่การศึกษา พ.ศ. 2546[28] อย่างไรก็ตาม เนื่องจากสถานการณ์ทางการเมืองขณะนั้นได้นำไปสู่การลาออกจากรัฐบาลแพทองธาร 1 ของพรรคภูมิใจไทย ซึ่งนำไปสู่การลาออกจากตำแหน่งของรัฐมนตรี พ.ต.อ. เพิ่มพูน ชิดชอบ และทีมงานจากพรรคภูมิใจไทย การผลักดันนโยบายในเรื่องดังกล่าวจึงไม่เกิดขึ้นอย่างน่าเสียดาย

สำหรับกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา อาจมีบทบาทในแง่การพัฒนาองค์ความรู้ให้แก่นักการเมืองในเรื่องกฎหมายบริหารของกระทรวงศึกษาธิการ โดยอาจประสานความร่วมมือกับสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา กองกฎหมายการศึกษาและวัฒนธรรม และกองพัฒนากฎหมาย เพื่อส่งเสริมความรู้ความเข้าใจของนักการเมืองและประชาชนต่อกฎหมายมหาชน และผนึกความร่วมมือเพื่อผลักดันให้เกิดการลดกฎระเบียบภายในกระทรวงศึกษาธิการ อันเป็นอุปสรรคสำคัญต่อการลดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาของไทย

ส่วนการพัฒนาพลวัตนโยบายด้านบุคลากรนั้น ภาคีที่น่าสนใจสำหรับกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา ในส่วนของภาครัฐ ได้แก่ สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา (สำนักงาน ก.ค.ศ.) สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน สหภาพครูแห่งชาติ สำหรับในส่วนของภาคประชาชน มีภาคีสำคัญคือ เครือข่ายครูรุ่นใหม่ โดยเฉพาะกลุ่มครูขอสอนและก่อการครู รวมทั้งพรรคการเมือง

[28] https://backoffice.onec.go.th/uploaded/Category/Laws/tay/0502-a.pdf

ตามที่ได้กล่าวไปแล้ว โดย กสศ. ควรทำหน้าที่เป็นผู้ผลิตข้อมูลเชิงประจักษ์เพื่อหนุนกระบวนการตัดสินใจ (evidence broker) โดยเฉพาะข้อมูลที่เกี่ยวกับผลกระทบด้านความเสมอภาคของกฎหมายบริหารบุคลากรทางการการศึกษา โดยอาจริเริ่มให้เกิดการวิจัยในประเด็นดังกล่าว นอกจากนี้ กสศ. ควรเป็นเจ้าภาพผลักดันวาระนโยบายว่าด้วยการปรับโครงสร้างแรงจูงใจบุคลากรทางการศึกษาเพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาในเชิงพื้นที่ต่อไป.

2.14 รายการอ้างอิง

ภาษาไทย

“ก.ค.ศ. เดินหน้าประกาศใช้หลักเกณฑ์ใหม่ ประเมินวิทยฐานะครู.” (2560). สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา. https://otepc.go.th/th/content_page/item/1893-2017-07-06-03-25-06.html

กรมประชาสัมพันธ์. (2567, 24 มกราคม). ยกเลิกครูเวรทั่วประเทศ. https://www.prd.go.th/th/content/category/detail/id/9/iid/253258

กรรณิการ์ นารี. (2566). กระบวน PLC เครื่องมือช่วยคุณครู สอนอย่างไร? ให้เกิดผลลัพธ์ต่อผู้เรียน. Starfish Labz. https://www.starfishlabz.com/blog/1049

กระทรวงศึกษาธิการ. (2567). ผลงานรอบ 1 ปีของกระทรวงศึกษาธิการ (กันยายน 2566 - กันยายน 2567). https://heyzine.com/flip-book/578331f6fa.html?fbclid=IwY2xjawGL5mxleHRuA2FlbQIxMAABHdDxHEVjNUdxp1vFuj_1KPOqPw6sc0HjZLvbBKXGLT4lPrDnbiRmfFp75g_aem_NGkaLcJdJJiGvUA2xwH-RA#page/1

“การประชุมคณะกรรมการคุรุสภา ครั้งที่ 6/2562 วันพฤหัสบดีที่ 29 สิงหาคม 2562.” (2562, 6 กันยายน). กระทรวงศึกษาธิการ. https://www.moe.go.th/การประชุมคณะกรรมการคุร-3/

กลุ่มประชาสัมพันธ์ สร.ศธ. (2567, 5 กุมภาพันธ์). รมว.เพิ่มพูน ขอ ผอ.สถานศึกษาปฏิบัติตามมติ ครม. “ยกเลิกอยู่เวรครู” พร้อมเสนอจ้าง รปภ.ทำแทนครู ต่อที่ประชุม ครม.สัปดาห์หน้า. ข่าวภารกิจผู้บริหารระดับสูง. https://www.moe.go.th

กลุ่มประชาสัมพันธ์และการเผยแพร่ สำนักงาน ก.ค.ศ. (2560). ก.ค.ศ. เดินหน้าประกาศใช้หลักเกณฑ์ใหม่ ประเมินวิทยฐานะครู. สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา. https://otepc.go.th/th/content_page/item/1893-2017-07-06-03-25-06.html

กษิดิ์เดช คำพุช. (2566, 3 ตุลาคม). ‘ครูกระจุก โรงเรียนกระจาย’ ปัญหาการจัดสรรครูไทยที่ต้องแก้ไขก่อนจะสายเกิน. 101PUB. https://101pub.org/teacher-shortage-problem/

กองบรรณาธิการ The Active. (2567, 27 มกราคม). สพฐ. ร่อนหนังสือด่วนที่สุด ยกเลิก “ครูอยู่เวร” ทันที. *The Active*. https://theactive.thaipbs.or.th/news/learning-education-20240127

“ครม.เคาะงบลูกจ้างสพฐ. 1.8 พันล. 'ตรีนุช'มั่นใจเพียงพอดูแลบุคลากรถึงสิ้นปีงบประมาณ.” (2565, 16 มีนาคม). สำนักข่าวอิศรา. https://isranews.org/article/isranews/107324-isranews-288.html

“คุณครูฝากคำถามคาใจประเมินแบบใหม่ด้วย ว.PA.” (2564, 11 พฤศจิกายน). *Focusnews*. http://www.focusnews.in.th/12463

““คืนครูให้นักเรียน” นโยบายทิพย์ที่ครูไทย อยากได้เป็น “ของขวัญวันครู” มากที่สุด.” (2565, 17 มกราคม). *The Active*. https://theactive.net/news/20220117/

“โครงการคืนครูให้นักเรียน.” (2552). *RYT9ข่าวเศรษฐกิจ*. https://www.ryt9.com/tag/โครงการคืนครูให้นักเรียน

จุรินทร์ ลักษณวิศิษฏ์. (2552). *นโยบายรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ นายจุรินทร์ ลักษณวิศิษฏ์*. กระทรวงศึกษาธิการ.

จาตุรนต์ ฉายแสง. (2556, 11 กรกฎาคม). นโยบายด้านการศึกษารัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ (นายจาตุรนต์ ฉายแสง). https://www.bic.moe.go.th/images/stories/Chaturon_Chaisang-Policy_2013.pdf

ชัยชาญ ปรางค์ประทานพร. (2567). ครูเคยนำการปฏิรูปการศึกษาจากเบื้องล่างมาแล้ว แต่ล้มเหลว: กรณีศึกษาจากเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516. *วารสารครุศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏลำปาง, 1*(1), 1-27.

ณัฐกุล รุณผาบ. (2557). การศึกษาผลกระทบทางสังคมจากการยุบเลิกโรงเรียนขนาดเล็ก และแนวทางพัฒนาความเข้มแข็งของโรงเรียนขนาดเล็กในสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาลำพูน เขต 1. *วารสารวิชาการ Veridian E-Journal, 7*(2), 304-316.

“ด่วนที่สุด ที่ ศธ 04009/ว 2197 การปฏิบัติงานในหน้าที่ของอัตราจ้างปฏิบัติงานธุรการโรงเรียน ตามโครงการคืนครูให้นักเรียน (ลงวันที่ 2 เมษายน 67).” (2567, 2 เมษายน). https://www.kroobannok.com/91823

“ตรีนุช พบเพื่อนครู ตรวจเยี่ยม มอบนโยบายและให้กำลังใจ PA Support Team.” (2565). สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา. https://otepc.go.th/th/content_page/item/4173-pa-support-team-5-7.html

“เทงบฯ ปี 68 ให้ ศธ. 2.7 พันล้าน จ้าง "ภารโรง" อยู่เวรแทน "ครู".” (2567, 27 มีนาคม). ThaiPBS. https://www.thaipbs.or.th/news/content/338467

““ธนุ” ลงนาม 6 แนวทาง “สพฐ.-สพท.-สถานศึกษา” ลดภาระผอ.-ครู”.” (2567, 12 มกราคม). Eduguidenews. https://eduguidenews.com/th/articles/291111

ธร ปีติดล วีระยุทธ กาญจน์ชูฉัตร นภนต์ ภุมมา และศุภณัฏฐ์ ศศิวุฒิวัฒน์. (2565) โครงการวิจัยเพื่อศึกษากระบวนการกำหนดนโยบายทางการศึกษาเพื่อลดความเหลื่อมล้ำของประเทศไทยผ่านมุมมองของ

เศรษฐศาสตร์สถาบัน. ศูนย์วิจัยความเหลื่อมล้ำและนโยบายสังคม ม.ธรรมศาสตร์ และกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา (กสศ.)

“ธีระเกียรติ เจริญเศรษฐศิลป์ รมต.ศึกษา...สร้างครูพันธุ์ใหม่ - รื้อระบบ - ล้างงานขยะ -ลดเวลาเรียนเพิ่มเวลารู้.” (2560, 11 พฤษภาคม). *ThaiPublica*. https://thaipublica.org/2017/05/teerakiat2/

บัณฑิต ศิริรักษ์โสภณ. (2567). ทบทวนและเข้าใจเรื่องการสร้างความรู้ของครูไทยผ่านวิจัยในชั้นเรียน. ใน *ก้าวสู่การศึกษาไร้รอยต่อ: รวมบทความจากโครงการจัดการความรู้และขับเคลื่อนระบบการศึกษาและการเรียนรู้ ปีที่ 2* (น. 307-335). กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

ประเสริฐ ศรีแสนปาง. (2552, 11 เมษายน). โครงการคืนครูให้นักเรียน. https://www.gotoknow.org/posts/254982

“เปิดสถิติในมิติสถาบันกับจำนวนผู้สอบผ่านได้ขึ้นบัญชีครูผู้ช่วยปี’67มากสุด.” (2567, 20 กรกฎาคม). *มติชนออนไลน์*. https://www.matichon.co.th/social/news_4692278

“เปิดเงินเดือน ข้าราชการครู 6 ระดับ อัพเดตล่าสุด ปี 2567.” 2567, 17 มิถุนายน). *ประชาชาติธุรกิจออนไลน์*. https://www.prachachat.net/general/news-1588225

“เปิดจำนวนข้าราชการครู สังกัด สพฐ. ตำแหน่งใดมากสุด รับเงินเดือนเท่าไร.” (2567, 25 มิถุนายน). *ประชาชาติธุรกิจออนไลน์*. https://www.prachachat.net/general/news-1593648

พิสิษฏ์ นาสี, นงเยาว์ เนาวรัตน์, ออมสิน จตุพร, และวสันต์ สรรพสุข. (2568). เครือข่ายผู้ปฏิบัติการหน้าใหม่ในพื้นที่ความรู้ศึกษาศาสตร์และจิตวิทยาการศึกษาในสังคมไทยสมัยใหม่. *วารสารสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยนเรศวร, 21*(1), 83 – 117.

ไพผกา ผิวดำ. (2564). ชุมชนแห่งการเรียนรู้ทางวิชาชีพสู่ความสำเร็จของสถานศึกษา. *วารสารนวัตกรรมการจัดการศึกษาและการวิจัย, 3*(1), 11-18.

เฟสบุ๊คเพจสภาการศึกษา. (2559, 16 พฤศจิกายน). ไทยโพสต์ ฉบับวันที่ 16 พฤศจิกายน พ.ศ. 2559 คุรุสภาแก้กฎให้ใบอนุญาต'ตั๋วครู'ตลอดชีพ. https://www.facebook.com/share/CiuVnFNK32PdFCWF/

เฟสบุ๊คเพจสมาพันธ์เจ้าหน้าที่ธุรการโรงเรียนแห่งประเทศไทย. (2567, 19 ตุลาคม). แถลงการณ์สมาพันธ์เจ้าหน้าที่ธุรการโรงเรียนแห่งประเทศไทย ลงวันที่ 18 ตุลาคม 2567. https://www.facebook.com/permalink.php?story_fbid=pfbid0mNSKZL6KPVNgw7XkdsWu7pELCccDiDq4zrqELCafiYMUYarm2fpxeTc9EMVcRvtjl&id=100064411703411&rdid=l6drgjdSI81ITE0f

ภิญญพันธุ์ พจนะลาวัลย์. (2567). จากพระคุณที่สาม ถึง คศ. 3: พลวัตวิชาชีพครู ว่าด้วยอำนาจและสถานภาพทางสังคมในสังคมไทย. *วารสารสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยนเรศวร, 20*(1), 123-162.

ภี อาภรณ์เอี่ยม. (2019). โรงเรียนขนาดเล็กกับการพัฒนาพลเมืองท้องถิ่น. เว็บไซต์มูลนิธิการศึกษาเพื่อสร้างพลเมืองไทย (Thai Civic Education Foundation). https://thaiciviceducation.org/wp-content/uploads/2019/11/%E0%B9%82%E0%B8%A3%E0%B8%87%E0%B9%80%E0%B8%A3%E0%B8%B5%E0%B8%A2%E0%B8%99%E0%B8%82%E0%B8%99%E0%B8%B2%E0%B8%94%E0%B9%80%E0%B8%A5%E0%B9%87%E0%B8%811.pdf

รัตนา แซ่เล้า, โทมัส ปาร์ค, วงอร พัวพันสวัสดิ์, ภูมิศรันย์ ทองเลี่ยมนาค, ณัฏฐภรณ์ หลาวทอง, สุกรี นาคแย้ม , และ อารัมภ์ เล็กอุทัย. (2563). *จากความท้าทายสู่คุณภาพการศึกษาของประเทศไทย: กฎระเบียบการบริหารทรัพยากร และความเป็นผู้นำ*. กรุงเทพมหานคร: มูลนิธิเอเชีย.

“ระดับการปฏิบัติที่คาดหวังและวิทยฐานะด้วย PA เกณฑ์ใหม่.” (2564, 8 กันยายน). การศึกษาไทย. https://www.xn--12ca0ezbc4ai2ee1bzl.com/08/09/2021/pa-

โรงเรียนบางมดวิทยา. (2567). ประกาศโรงเรียนบางมดวิทยา: ประกาศยกเลิกคำสั่งโรงเรียนเรื่องการอยู่เวรรักษาการณ์ประจำสถานที่ราชการ. https://bangmodwittaya.ac.th.updowntoday.com/

ศูนย์บริการวิชาการเศรษฐศาสตร์ (ERTC) คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (2565). โครงการเพื่อศึกษาแนวทางการจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการด้านการศึกษาเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา ระยะที่ 2. กองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา.

ศูนย์บริการวิชาการเศรษฐศาสตร์ (ERTC) คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (2567). โครงการเพื่อศึกษาแนวทางการจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการด้านการศึกษาฯ ระยะที่ 3. กองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา.

“สถานี ก.ค.ศ. การประชุมชี้แจงเกี่ยวกับการดำเนินการตามหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินวิทยฐานะแนวใหม่ (ว 21/2560) และรายละเอียดที่เกี่ยวข้อง.” (2561, 29 มกราคม). สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา. https://otepc.go.th/en/content_page/item/2044-29-01-61.html

“สพฐ.จ้าง 'ครูธุรการ' ครบทุกร.ร.ทั่วประเทศแล้ว ช่วยลดภาระงานครู.” (2561, 4 ตุลาคม). *กรุงเทพธุรกิจออนไลน์*. https://www.bangkokbiznews.com/social/814868

“สพฐ.อนุมัติค่าตอบแทนผู้ปฏิบัติงาน จัดงบปี 58 จ้างบุคลากรโครงการคืนครูให้นักเรียน.” (2558, 14 พฤษภาคม). ครูบ้านนอก.คอม. https://www.kroobannok.com/75028

“สพฐ. ขับเคลื่อนลดภาระการประเมินของสถานศึกษาในระดับ สพฐ..” (2567, 2 กุมภาพันธ์). สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน. https://www.obec.go.th/archives/952515

“สพฐ. บันทึกข้อตกลง (MOU) ลดภาระการประเมินของสถานศึกษา ในระดับ สพฐ. OBEC Share Together “แบ่งเบาภาระครู มุ่งสู่องค์กรแห่งการเรียนรู้”.” (2567, 7 กุมภาพันธ์). สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน. https://www.obec.go.th/archives/954124

“สพฐ. เปิดเทอมใหม่คืนครูสู่ห้องเรียน ลดภาระครูต่อเนื่อง 3 ด้าน.” (2567, 16 พฤษภาคม). สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน. https://www.obec.go.th/archives/1007102

สุพรรณิการ์ ชนะนิล และ ธีรชัย เนตรถนอมศักดิ์. (2565). PLC ดีจริงหรือกับการพัฒนาการศึกษาไทย. *วารสารวิจัยและพัฒนา มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนสุนันทา, 14*(1), 68–81.

“สร้างความเข้าใจ เกี่ยวกับการประเมินวิทยฐานะ ตาม ว 17/2552 (1).” (2555, 18 มิถุนายน). สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา. https://www.obec.go.th/archives/1007102

เสริมศักดิ์ วิศาลาภรร์ และ วรรณดี เกตแก้ว. (2552). การศึกษาข้อบกพร่องของผลงานทางวิชาการที่เสนอเพื่อขอเลื่อนเป็นวิทยฐานะผู้อำนวยการเชี่ยวชาญ. สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา.

สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา. (2548). หนังสือสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ที่ ศธ 0206.3/ว 25 ลงวันที่ 29 ธันวาคม 2548 เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการให้ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษามีวิทยฐานะและเลื่อนวิทยฐานะ. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา.

สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา. (2551). หนังสือสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ที่ 0206.2/ว 2 ลงวันที่ 29 กุมภาพันธ์ 2551 เรื่อง การปรับปรุงหลักเกณฑ์และวิธีการให้ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษามีและเลื่อนวิทยฐานะ.

สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา. (2552). หนังสือสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ที่ ศธ 0206.4/ว 17 ลงวันที่ 30 กันยายน 2552 เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการให้ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษามีวิทยฐานะและเลื่อนวิทยฐานะ.

สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา. (2560). หนังสือสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ที่ ศธ 0206.3/ว 21 ลงวันที่ 5 กรกฎาคม 2560 เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการให้ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ตำแหน่งครู มีวิทยฐานะและเลื่อนวิทยฐานะ.

สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา. (2564). หนังสือสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ที่ ศธ 0206.3/ว 9 ลงวันที่ 20 พฤษภาคม 2564 เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการประเมินตำแหน่งและวิทยฐานะข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ตำแหน่งครู.

สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา. (2564). PA ครู เขียนอย่างไร ให้ชัดเจนและตรงประเด็น. Starfish Labz. https://www.starfishlabz.com/blog/554-

สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา. (2564). เพราะ วPA ไม่ใช่ตัวร้าย ถ้าครูทำแบบเข้าใจ. Starfish Labz. https://www.starfishlabz.com/blog/634-

สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา. (2558). สรุปผลการประชุมคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา (ก.ค.ศ.) ครั้งที่ 10/2558.

สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา. (2563, 26 พฤศจิกายน). ผลการประชุมคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา (ก.ค.ศ.) ครั้งที่ 8/2563.

สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา. (2563, 22 ธันวาคม). ผลการประชุมคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา (ก.ค.ศ.) ครั้งที่ 9/2563.

สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา. (2564, 25 มกราคม). ผลการประชุมคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา (ก.ค.ศ.) ครั้งที่ 1/2564.

สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา. (2559). *ปฏิรูปการศึกษาเพื่ออนาคตประเทศไทยมั่นคง มั่งคั่ง ยั่งยืน นโยบายด้านการศึกษาของนายกรัฐมนตรี (พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา)* (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา.

““หมอธี” ปลื้มได้ครูธุรการเกือบ 3 หมื่นคน ฝากความหวังช่วยปราบโกง.” (2561, 7 ธันวาคม). *มติชนออนไลน์*. https://mgronline.com/qol/detail/9610000121924

“‘หมอธี’ สั่งเลิกกรอก Logbook ยื่นวิทยฐานะ ยาหอมถือเป็นของขวัญปีใหม่ให้ครู.” (2561, 25 ธันวาคม). *มติชนออนไลน์*. https://www.matichon.co.th/education/news_1286893

องค์วิภา มุตะพัฒน์ และ วลัยพร ศิริภิรมย์ (2559). ปัจจัยที่สัมพันธ์กับพฤติกรรมการเป็นสมาชิกองค์กรของครูโรงเรียนเอกชนในกรุงเทพมหานคร. *วารสารอิเล็กทรอนิกส์ทางการศึกษา, 11*(4), 146-162.

อัญสุชา พงศ์พัฒนพาณิชย์ และ สดใส ใจตรง. (2566). ไขข้อสงสัยการใช้งานระบบ DPA กลไกในการขับเคลื่อนการศึกษาไทย. Starfish Labz. https://www.starfishlabz.com/blog/1053-

อนุชิต ไกรวิจิตร. (2564). สรุป #ทำไมครูไทยอยากลาออก เมื่อ ‘ครู’ แบกภาระเกินหน้าที่ ‘นักเรียน’ คือผู้เสียประโยชน์. The Standard. https://thestandard.co/why-do-thai-teachers-want-to-resign/

Jiratchaya Chaichumkhun. (2019, 13 ตุลาคม). อะไรๆ ก็ครู คุยเรื่องภาระงานครู และความเหลื่อมล้ำของโรงเรียน กับ อรรถพล ประภาสโนบล. The Matter. https://thematter.co/social/burden-on-teachers/87255

ภาษาอังกฤษ

Bali, A. S., Howlett, M., Lewis, J. M., & Ramesh, M. (2005). Procedural policy tools in theory and practice. *Policy and Society, 40*(3), 295-311.

Markiewicz, A., and Patrick, I. (2016). *Developing Monitoring and Evaluation Frameworks*. Sage.

Phuaphansawat, V. (2017). Neo-liberalism, governmentality, education reforms and teachers in Thailand [Unpublished doctoral dissertation, University of Cambridge].

Vedung, E. (1997). *Public Policy and Program Evaluation*. Transactional Publishers.

บทที่ 3
การติดตามสถานการณ์และพลวัตนโยบายด้านความเสมอภาคทางการศึกษาของประเทศไทย: นโยบายการกำหนดอัตราค่าใช้จ่ายเงินอุดหนุนในการจัดการการศึกษาขั้นพื้นฐาน 15 ปี

3.1 บทสรุปผู้บริหาร

งานวิจัยนี้มุ่งศึกษาพลวัตการกำหนดอัตราเงินอุดหนุนรายหัวในโรงเรียนภายใต้ สพฐ. โดยชี้ให้เห็นว่า การจัดสรรแบบรายหัวที่เริ่มในปี 2546 ไม่ได้สะท้อนการเพิ่มงบประมาณโดยรวม แม้งบเพิ่มขึ้นช่วงก่อนปี 2560 ส่วนใหญ่เป็นงบบุคลากร ขณะที่เศรษฐกิจชะลอตัวและจำนวนเด็กวัยเรียนลดลง ส่งผลให้โรงเรียนขนาดเล็กเผชิญปัญหาค่าใช้จ่ายต่อหัวสูงจากการไม่ประหยัดต่อขนาด

ข้อเสนอจากหลายหน่วยงาน เช่น ธนาคารโลก คณะเศรษฐศาสตร์ มธ. และ กสศ. สนับสนุนแนวคิด Equity-based Budgeting โดยเสนอให้เพิ่มทรัพยากรแก่กลุ่มนักเรียนและโรงเรียนที่ขาดแคลน เช่น โรงเรียนขนาดเล็ก โรงเรียนขยายโอกาส และโรงเรียนในพื้นที่ห่างไกล ซึ่งมีศักยภาพระดมทรัพยากรต่ำกว่าโรงเรียนในเขตเมือง อย่างไรก็ตาม แนวคิดทางนโยบายดังกล่าวยังไม่ถูกนำมาปรับใช้ในการพิจารณาอัตราเงินอุดหนุนรายหัวอย่างเป็นรูปธรรม

ผู้วิจัยเสนอดัชนีการติดตามพลวัตนโยบายเงินอุดหนุนงบประมาณการศึกษาขั้นพื้นฐานด้วยการใช้สัดส่วนสัมพัทธ์ในการแสดงถึงพลวัตการจัดสรรงบประมาณรายหัวระหว่างกลุ่มเป้าหมายที่สนใจศึกษาเทียบกับกลุ่มนักเรียนทั่วไป เนื่องจากเป็นดัชนีที่แสดงให้เห็นภาพรวมในระยะยาวได้จากการใช้ข้อมูลอัตราเงินอุดหนุนรายหัวที่เผยแพร่โดย สพฐ. ทุกปีการศึกษา โดยข้อมูลเงินอุดหนุนรายหัวเกี่ยวพันกับความเสมอภาคทางการศึกษาอย่างชัดเจน ประกอบกับการที่ดัชนีมีความเป็นภาวะวิสัยสูงเพราะนำเอาเฉพาะตัวเลขจำนวนเงินอุดหนุนเข้ามาพิจารณาเท่านั้น

ผลการคำนวณดัชนีดังกล่าวชี้ให้เห็นว่า นโยบายกำหนดเงินอุดหนุนเพื่อการศึกษาขั้นพื้นฐานในช่วง 10 กว่าปีที่ผ่านมา มีพลวัตที่เอื้อให้เกิดความเสมอภาคทางการศึกษาน้อยมาก โดยเฉพาะด้านการอุดหนุนนักเรียนยากจนและนักเรียนในโรงเรียนเล็กและโรงเรียนขยายโอกาส รวมถึงหากพิจารณาในมิติของการอุดหนุนการศึกษาระดับปฐมวัยเทียบกับการศึกษาขั้นสูง งบประมาณเงินอุดหนุนนี้มิได้มุ่งส่งเสริมการศึกษาขั้นประถมที่ให้ผลตอบแทนทางสังคมสูงกว่าได้อย่างเพียงพอ ผลการศึกษาทั้งสองสะท้อนให้เห็นว่า แนวคิดเรื่องความเหลื่อมล้ำในระบบการศึกษาระหว่างผู้เรียนและระหว่างช่วงชั้นยังไม่ลงหลักปักฐานในกลุ่มผู้ดำเนินนโยบายด้านการศึกษาไทย

อย่างไรก็ตาม เมื่อคำนวณดัชนีส่วนต่างสัมพัทธ์ที่ขยายไปพิจารณาพลวัตของเงินอุดหนุนรายหัวจากโครงการกองทุนเสมอภาค โดย กสศ. กลับแสดงให้เห็นว่ากองทุนเสมอภาคมีแนวโน้มส่งผลให้ความเหลื่อมล้ำด้านการจัดสรรทรัพยากรทางการศึกษาลดลง

ส่วนต่อมาของรายงานวิจัยมุ่งศึกษาปัจจัยกำหนดพลวัตของนโยบายจัดสรรเงินอุดหนุนรายหัวด้วยกรอบการวิเคราะห์แบบเศรษฐศาสตร์การเมือง และการถอดบทเรียนจากกระบวนการปฏิรูประบบสาธารณสุข ข้อค้นพบประการสำคัญคือเงื่อนไขในการผลักดันนโยบายด้านงบประมาณในอดีตสำเร็จได้ในรูปแบบใดรูปแบบหนึ่งคือ

1) การทำงานองค์ความรู้อย่างเข้มข้น ประกอบกับรอบการปรับเพิ่มวงเงินงบประมาณที่สมควรแก่เวลา อย่างกรณีการปรับเพิ่มเงินอุดหนุนรายหัวขั้นบันไดปี 2566-2569 ที่สาเหตุประการสำคัญคือไม่ได้มีการปรับเพิ่มอัตรามาแล้วระยะเวลาหนึ่ง
2) แรงผลักดันจากฝ่ายการเมือง ที่สามารถลดอุปสรรคการผลักดันนโยบายได้อย่างมีประสิทธิภาพ ดังสังเกตได้จากระยะเวลาการผลักดันนโยบายฝ่ายการเมืองที่มักจะอยู่ในตำแหน่งไม่เกิน 2 ปีมักประสบผลสำเร็จในการผลักดันนโยบาย โดยเฉพาะในรูปแบบการเจียดเงินงบประมาณ (reallocation) จากกิจกรรมหรือโครงการอื่น ๆ ภายในหน่วยงานรับผิดชอบ

ข้อเสนอแนะเชิงยุทธศาสตร์ต่อกองทุนเสมอภาคเพื่อการศึกษาจึงเป็นไปเพื่อการสร้างคานงัดเชิงนโยบายผ่านการเสริมพลัง *“ภาคีเพื่อการเปลี่ยนแปลงทางการศึกษา”* ที่มีวิสัยทัศน์และยุทธศาสตร์ร่วมกัน เครือข่ายภาคีควรมีลักษณะ*ลึก กว้าง และต่อเนื่อง* เพื่อสร้างความพร้อมในหมู่ผู้ผลักดันนโยบายให้มีแนวร่วมการผลักดันนโยบายที่ชัดเจน เมื่อโอกาสทางสังคมการเมืองเปิดกว้าง[1]

[1] รายละเอียดข้อเสนอแนะการเสริมพลังภาคีจะกล่าวต่อไป

3.2 นโยบายการกำหนดอัตราค่าใช้จ่ายเงินอุดหนุนในการจัดการการศึกษาขั้นพื้นฐาน 15 ปี

จุดเริ่มต้นของนโยบายการกำหนดอัตราค่าใช้จ่ายเงินอุดหนุนในการจัดการการศึกษาขั้นพื้นฐาน 15 ปี หรือเรียกโดยย่อว่า *“นโยบายเรียนฟรี”* มีฐานคิดตั้งต้นมาจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยปี พ.ศ. 2540 มาตรา 43 ในหมวด 3 ว่าด้วยสิทธิเสรีภาพ โดยมาตราดังกล่าวระบุว่าบุคคลย่อมมีสิทธิเสมอกันในการรับการศึกษาขั้นพื้นฐานไม่น้อยกว่า 12 ปี อย่างทั่วถึงและมีคุณภาพจากรัฐโดยไม่มีค่าใช้จ่าย

หลักแนวคิดจากรัฐธรรมนูญได้นำมาสู่การตราพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ที่มีบทบาทสำคัญในการกำหนดให้รัฐต้องจัดให้มีการเรียนฟรีโดยไม่เสียค่าใช้จ่ายอย่างน้อย 12 ปี แบบทั่วถึงและมีคุณภาพตั้งแต่ชั้นประถมศึกษาปีที่ 1 ถึงชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 6 รวม ปวช. และได้ให้นิยามว่าการศึกษาขั้นพื้นฐานหมายถึงการศึกษาในระดับก่อนอุดมศึกษา และระบุสิทธิในการเข้ารับการศึกษาขั้นพื้นฐานของบุคคลไม่น้อยกว่า 12 ปี (ฉบับแก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2545) จากภาพที่ 1 สัดส่วนนักเรียนในวัยประถมศึกษาที่จดทะเบียนเรียนมีสัดส่วนสูงขึ้นตั้งแต่ปี 2540 เป็นต้นมาและเพิ่มสูงจนถึงปี 2544 ซึ่งพอจะสะท้อนให้เห็นการเพิ่มการเข้าถึงระบบการศึกษาหลังการประกาศดำเนินนโยบาย

แนวคิดเดียวกันนี้ยังปรากฏต่อเนื่องในรัฐธรรมนูญฉบับต่อมา พ.ศ. 2550 ที่ระบุในมาตรา 49 ส่วนที่ 8 หมวดสิทธิเสรีภาพในการศึกษา โดยมีส่วนเพิ่มเติมว่าผู้ยากไร้ ผู้พิการทุพพลภาพ หรือผู้อยู่ในสภาวะยากลำบากต้องได้รับสิทธิการศึกษาให้ทัดเทียมกับผู้อื่น การประกันสิทธิดังกล่าวโดยรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ ได้นำมาสู่การขยายสิทธิการได้รับการศึกษาขั้นพื้นฐานเป็น 15 ปี ผ่านการดำเนิน *นโยบายเรียนฟรี 15 ปีอย่างมีคุณภาพ* ในสมัยรัฐบาลอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ ในปีการศึกษา 2552 ตั้งแต่ระดับอนุบาลไปจนถึงมัธยมศึกษาตอนปลาย โดยสนับสนุนตำราเรียน ชุดนักเรียน และอุปกรณ์การเรียน รวมถึงสนับสนุนค่าใช้จ่ายอื่น ๆ เพื่อแบ่งเบาภาระค่าใช้จ่ายด้านการศึกษาที่โรงเรียนเก็บจากผู้ปกครอง (สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี, 2551)

การขยายขอบเขตของนโยบายเรียนฟรี เกิดขึ้นอีกครั้งจากการประกาศรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2560 ที่กล่าวเพิ่มเติมถึงการเข้าถึงการศึกษาโดยระบุในมาตรา 54 หมวดหน้าที่ของรัฐว่าจะต้องดำเนินการให้เด็กเล็กได้รับการดูแลและพัฒนาก่อนวัยเรียนผ่านการส่งเสริมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและเอกชน พร้อมดำเนินการให้ผู้ขาดแคลนทุนทรัพย์ได้รับการสนับสนุนค่าใช้จ่าย

ในรายงานการวิจัยส่วนนี้ เป็นการศึกษาติดตามพลวัตของนโยบายเรียนฟรี 15 ปี ที่มีบทบาทต่อความเหลื่อมล้ำทางด้านการศึกษา โดยเฉพาะในส่วนการอุดหนุนงบประมาณการศึกษาขั้นพื้นฐาน โดยมีสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (สพฐ.) เป็นหน่วยงานดำเนินนโยบาย เนื่องจากเป็นหน่วยงานรับงบประมาณที่มีบทบาทสำคัญอย่างมากในการพัฒนาคุณภาพการศึกษาขั้นพื้นฐาน และการส่งเสริมความเสมอภาคทางการศึกษา

สพฐ. เป็นหน่วยงานภาครัฐที่ดูแลจำนวนผู้เรียนและครูสูงที่สุดในระบบการศึกษาขั้นพื้นฐาน[2] และมีบทบาทต่อการใช้จ่ายงบประมาณมากที่สุดเมื่อเทียบกับหน่วยงานอื่นภายในกระทรวงศึกษาธิการ และกระทรวงอื่นที่จัดบริการด้านการศึกษา อย่างกระทรวงมหาดไทยผ่านองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.)[3]

ร่างรายงานฉบับสมบูรณ์นี้จะเริ่มต้นในส่วนถัดไปด้วยการทบทวนข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับงบประมาณด้านการศึกษาเพื่อชี้ให้เห็นบริบทของนโยบายดังกล่าว โดยเฉพาะบริบทด้านงบประมาณภาครัฐโดยภาพรวม และปัจจัยสำคัญที่เกี่ยวข้องกับการจัดสรรงบประมาณคือจำนวนผู้เรียน หลังจากนั้นเป็นการทบทวนข้อเสนอแนะเชิงนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการจัดสรรงบประมาณการศึกษาไทย โดยเฉพาะที่เกี่ยวข้องกับเงินอุดหนุนโครงการเรียนฟรี 15 ปี

ในส่วนที่ 3.4 ของร่างรายงานฉบับสมบูรณ์คือการนำเสนอ*ดัชนีส่วนต่างสัมพัทธ์* เพื่อใช้ติดตามพลวัตของนโยบายดังกล่าวที่มีนัยยะต่อความเหลื่อมล้ำในมิติต่าง ๆ เช่น ส่วนต่างสัมพัทธ์ระหว่างนักเรียนยากจนและนักเรียนทั่วไป เป็นต้น ดัชนีดังกล่าวมีข้อเด่นในเรื่องความไม่ซับซ้อนในการคำนวณ รวมถึงความเป็นภาวะวิสัย กล่าวคือไม่ขึ้นอยู่กับดุลพินิจหรือข้อสมมุติเพิ่มเติมจากนักวิจัย เนื่องจากการคำนวณดัชนีมาจากข้อมูลของอัตราเงินอุดหนุนโดยตรง

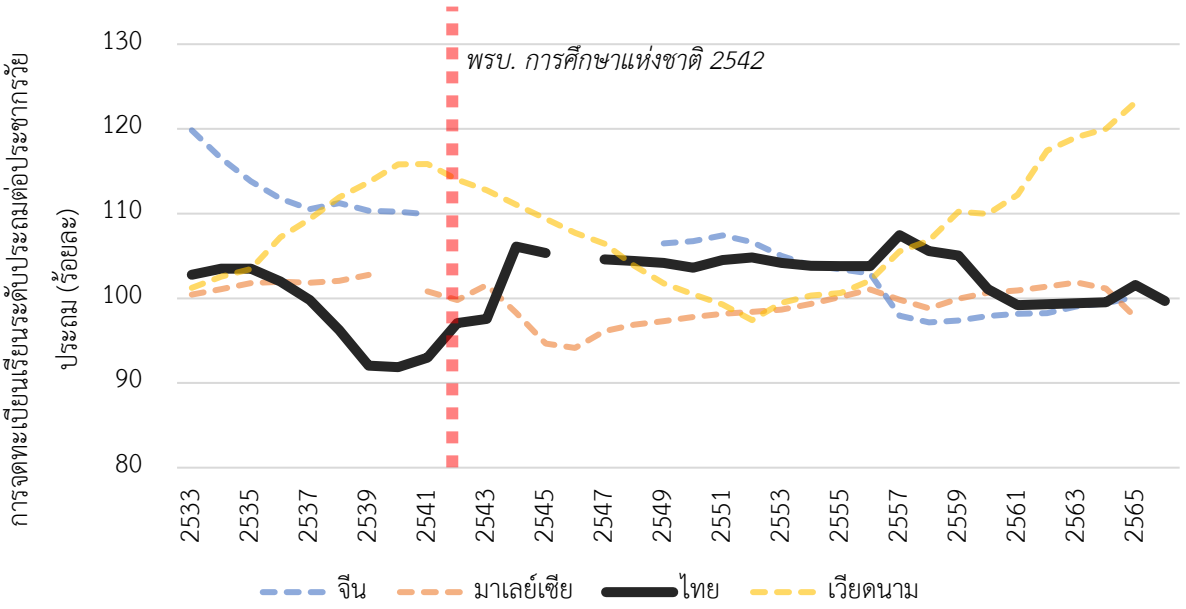
ในส่วนที่ 0 ว่าด้วยการทำความเข้าใจพลวัตของนโยบายการกำหนดอัตราเงินอุดหนุนด้วยกรอบคิดแบบเศรษฐศาสตร์การเมืองซึ่งอธิบายความสัมพันธ์ระหว่างแรงจูงใจของผู้เล่น ปัจจัยเชิงสถาบัน และผลลัพธ์ของนโยบายเข้าด้วยกัน กรณีศึกษาการปฏิรูปนโยบายระบบประกันสุขภาพถ้วนหน้าในกระทรวงสาธารณสุขได้ให้ตัวแบบในการผลักดันนโยบายเพื่อการเปลี่ยนแปลงผ่านตัวแสดงอย่างกลุ่มแพทย์ชนบท ซึ่งนักวิจัยจะนำเสนอบทเรียนสำคัญเพื่อแปลงเป็นข้อเสนอแนะเชิงยุทธศาสตร์แก่กองทุนเสมอภาคเพื่อการศึกษาในส่วนที่ 5 และสรุปประเด็นสำคัญของร่างรายงานฉบับสมบูรณ์นี้ในส่วนที่ 6

---

[2] จำนวนนักเรียนคิดเป็นราวร้อยละ 59 จากจำนวนนักเรียนในลำดับขั้นการศึกษาขั้นพื้นฐานทั้งหมดในระบบ และจำนวนครูราวร้อยละ 52 จากจำนวนครูทั้งระบบ ในปีการศึกษา 2563 (สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา, 2564)

[3] ราวร้อยละ 64 ของงบประมาณด้านการศึกษาขององค์กรจากส่วนกลาง และสูงกว่ารายจ่ายด้านการศึกษาโดย อปท. กว่า 2 เท่า (รวมเงินอุดหนุนจากส่วนกลางและงบประมาณ อปท. ที่จัดเก็บเอง) ในปี 2553 (ชัยยุทธ และคณะ, 2556)

ภาพที่ *1* สัดส่วนนักเรียนระดับประถมศึกษาต่อประชากรในช่วงวัยเรียนประถมศึกษา



ที่มา: World Development Indicators

3.3 ทบทวนข้อมูลงบประมาณการศึกษา และข้อเสนอแนะเชิงนโยบายจากเอกสารที่เกี่ยวข้อง

รายงานในส่วนย่อยนี้นำเสนอข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับบริบทของนโยบายที่กำลังศึกษา ดัชนีประเมินความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาระหว่างภาคการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ และข้อเสนอแนะเชิงนโยบายจากการทบทวนวรรณกรรม

3.3.1 บริบทของโครงการเรียนฟรี 15 ปี: ข้อมูลที่เกี่ยวข้อง

ภาพรวมของงบประมาณด้านการศึกษาไทยมีแนวโน้มลดลงตั้งแต่หลังการประกาศพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 เป็นต้นมา แม้จะมีการปรับขยายโครงการเรียนฟรีจาก 12 ปี เป็น 15 ปีหลังการประกาศนโยบายเรียนฟรี 15 ปี ในปี 2552 แต่ก็ไม่อาจทำให้เห็นว่านโยบายดังกล่าวทำให้มีการเพิ่มการจัดสรรทรัพยากรงบประมาณอย่างชัดเจน ผ่านการสำรวจสัดส่วนงบประมาณด้านการศึกษาภาครัฐต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศดังภาพที่ 2 แม้จะมีการปรับเพิ่มของสัดส่วนงบประมาณด้านการศึกษาหลังปี 2540 ถึง 2543 จากร้อยละ 4.6 เพิ่มเป็นร้อยละ 5.3 ต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติ (GDP) แต่หลังจากนั้น แนวโน้มของสัดส่วนงบประมาณด้านการศึกษามีทิศทางลดลง ประกอบกับปัจจัยทางเศรษฐกิจมหภาคอย่างการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจในภาพรวมที่เติบโตค่อนข้างช้ากว่ากลุ่มประเทศกำลังพัฒนาเพื่อนบ้าน (World Bank, 2024) เหล่านี้จะ

ส่งผลด้านข้อจำกัดของงบประมาณภาครัฐ ทั้งด้านรายรับจากภาษีที่เติบโตช้า รวมถึงความต้องการใช้การใช้จ่ายงบประมาณภาครัฐในด้านอื่น เพื่อการกระตุ้นเศรษฐกิจในภาคการผลิตอื่น ๆ นอกจากบริการการศึกษา

จำนวนงบประมาณและสัดส่วนงบประมาณด้านการศึกษาต่องบประมาณภาครัฐในช่วง 10 ปีหลังมีแนวโน้มลดลงเช่นกัน จากข้อมูลงบประมาณของกระทรวงศึกษาธิการเมื่อเทียบกับงบประมาณภาครัฐในภาพที่ 3 แม้จำนวนงบประมาณของกระทรวงที่ลดลงอย่างมากจะเกิดจากการแยกตัวของกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม (อว.) แต่การลดลงของขนาดและสัดส่วนงบประมาณด้านการศึกษายังเกิดขึ้นต่อเนื่องหลังการแยกการศึกษาระดับอุดมศึกษาออกจาก ศธ. ข้อมูลงบประมาณเงินอุดหนุนโครงการเรียนฟรีที่เบิกจ่ายโดย สพฐ. ก็ยืนยันสถานการณ์นี้ โดยในภาพที่ 4 แม้ขนาดงบประมาณรวมของ สพฐ. มีการปรับเพิ่มช่วงปี 2555-2557 แต่มิใช่สำหรับงบประมาณส่วนเงินอุดหนุนสำหรับนักเรียนที่มีแนวโน้มลดลงตั้งแต่ปี 2555 จนถึง 2565 การเพิ่มขึ้นของงบประมาณ สพฐ. ในช่วงดังกล่าวมาจากการเพิ่มขึ้นของงบประมาณด้านบุคลากรที่คิดเป็นสัดส่วนราวร้อยละ 74 ของงบประมาณ สพฐ. ส่วนการปรับเพิ่มของงบอุดหนุนช่วงหลังปี 2565 เป็นต้นมาเกิดจากการปรับเกณฑ์การจ่ายเงินอุดหนุนซึ่งจะกล่าวในรายละเอียดต่อไป

ปัจจัยสำคัญที่ขับให้งบประมาณด้านการศึกษาไทยลดลงโดยภาพรวมมีสาเหตุประการหนึ่งจากสูตรการจัดสรรเงินรายหัวที่ผูกกับจำนวนนักเรียน กอปรกับจำนวนนักเรียนที่ลดลงดังภาพที่ 5 โดยเฉพาะนักเรียนในสังกัด สพฐ. โดยในช่วงกว่า 20 ปีระหว่างปี 2546 ถึง 2567 จำนวนนักเรียนในสังกัด สพฐ. นั้นน้อยลงกว่า 2.5 ล้านคน จากกว่า 9 ล้านคนลดเหลือกว่า 6.4 ล้านคน อันเนื่องมาจากจำนวนประชากรเด็กในวัยเรียนมีแนวโน้มลดลงในภาพรวม

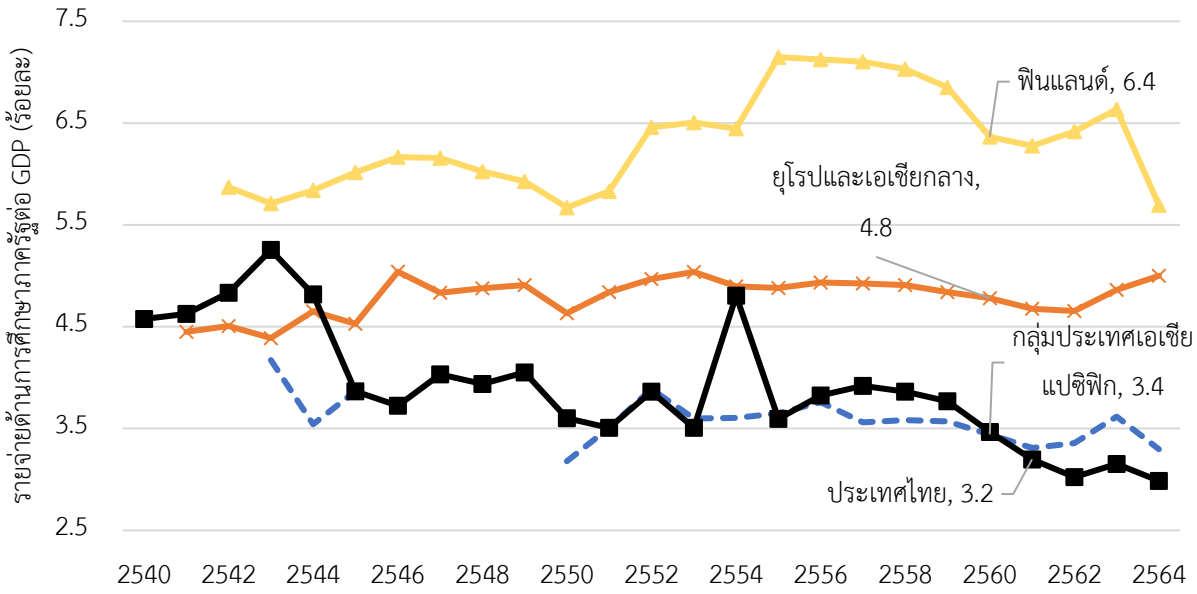
นอกจากงบประมาณสำหรับนักเรียนในสังกัด สพฐ. แล้ว ความเหลื่อมล้ำด้านงบประมาณการศึกษาโดยรวมยังสะท้อนผ่านงบประมาณเงินอุดหนุนรวมแก่นักเรียนในโรงเรียนที่เน้นวิทย์-คณิต ที่ได้รับเงินอุดหนุนเฉลี่ยต่อนักเรียน 1 คนเท่ากับ 166,826 บาท ซึ่งสูงกว่าอัตราเงินอุดหนุนรายหัวเฉลี่ยนักเรียนในสังกัด สพฐ. กว่า 27 เท่าตัว (ทัฬหวิชญ์, 2567)

ข้อมูลเบื้องต้นเหล่านี้พอจะทำให้กล่าวได้ว่า นโยบายเรียนฟรีสามารถส่งเสริมให้การเข้าถึงการศึกษาขั้นพื้นฐานของเยาวชนไทยเพิ่มขึ้นผ่านการลดข้อจำกัดด้านรายจ่ายด้านการศึกษาของครัวเรือนลง แต่การจัดสรรทรัพยากรงบประมาณของภาครัฐ ที่แม้จะมีมูลค่าโดยรวมที่เพิ่มขึ้นทุกปีตั้งแต่ปี 2542 เป็นต้นมา[4] และลดลงหลังปี 2555 แต่สัดส่วนงบประมาณด้านการศึกษาต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมมิได้เพิ่มขึ้นอย่างมีนัยยะสำคัญ โดยเฉพาะเมื่อมี

[4] ตารางงบประมาณด้านการศึกษาโดย ชัยยุทธและคณะ (2560) ในภาคผนวก

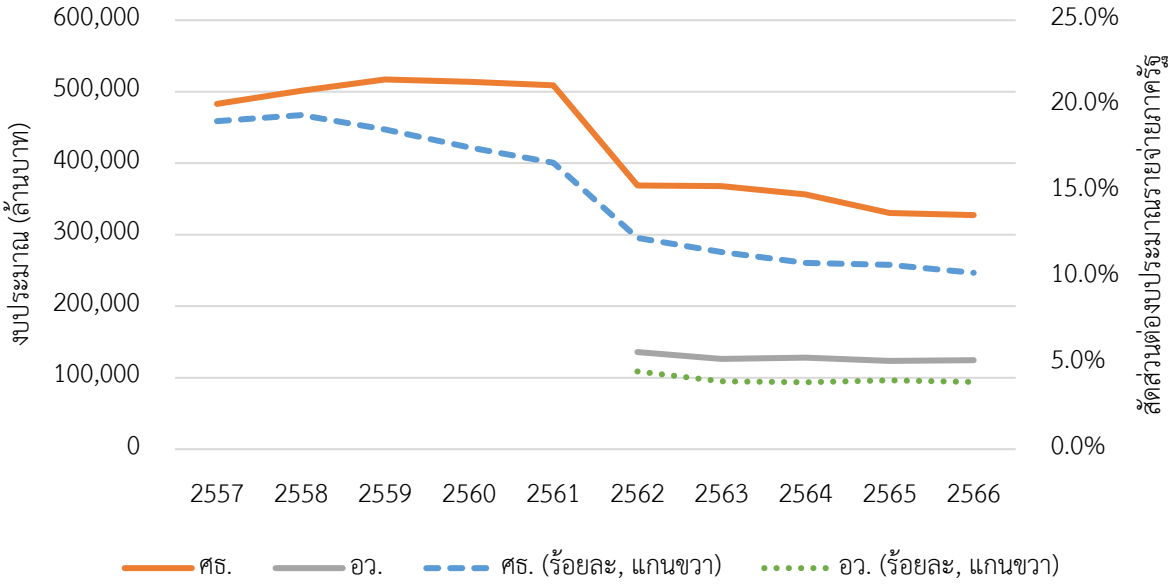
การประกาศขยายขอบเขตครอบคลุมของโครงการเรียนฟรีเป็น 15 ปี ในปี 2552 แต่สัดส่วนงบประมาณด้านการศึกษารวมไม่ได้เพิ่มขึ้นอย่างมีนัยยะสำคัญ จึงกล่าวได้ว่าโครงการดังกล่าวมีนัยยะต่อรูปแบบการบริหารจัดการงบประมาณด้านการศึกษา เป็นการเปลี่ยนผ่านการจัดสรรงบประมาณไปสู่สูตรการจัดสรรรายหัวที่ผูกอยู่กับจำนวนนักเรียนเป็นสำคัญตั้งแต่ปีงบประมาณ 2546 เป็นต้นมา นโยบายได้เพิ่มข้อจำกัดการหารายได้ของโรงเรียนในการรับเงินสนับสนุนจากผู้ปกครอง (ดนูนุชยา, 2559) ส่งผลให้การเข้าถึงการศึกษาเป็นไปอย่างกระจายทั่วถึงมากขึ้น อย่างไรก็ตาม นโยบายดังกล่าวอาจมิได้เป็นหลักประกันในการเพิ่มคุณภาพการศึกษา โดยเฉพาะในกลุ่มนักเรียนที่มีความต้องการมากกว่านักเรียนทั่วไป เช่น นักเรียนยากจน หรือในเขตธุรกันดาร ภายใต้ข้อจำกัดด้านงบประมาณค่าใช้จ่ายด้านบุคลากรที่สูงขึ้นในภาครัฐทั่วไปรวมถึงกระทรวงศึกษาธิการ เหล่านี้จึงเป็นบริบททางด้านงบประมาณทางการศึกษา และสมมติฐานเพื่อการศึกษาพลวัตของนโยบายเรียนฟรี 15 ปี ในส่วนต่อไป

ภาพที่ *2* รายจ่ายด้านการศึกษาภาครัฐต่อผลิตภัณฑ์มวลรวม *(GDP)*



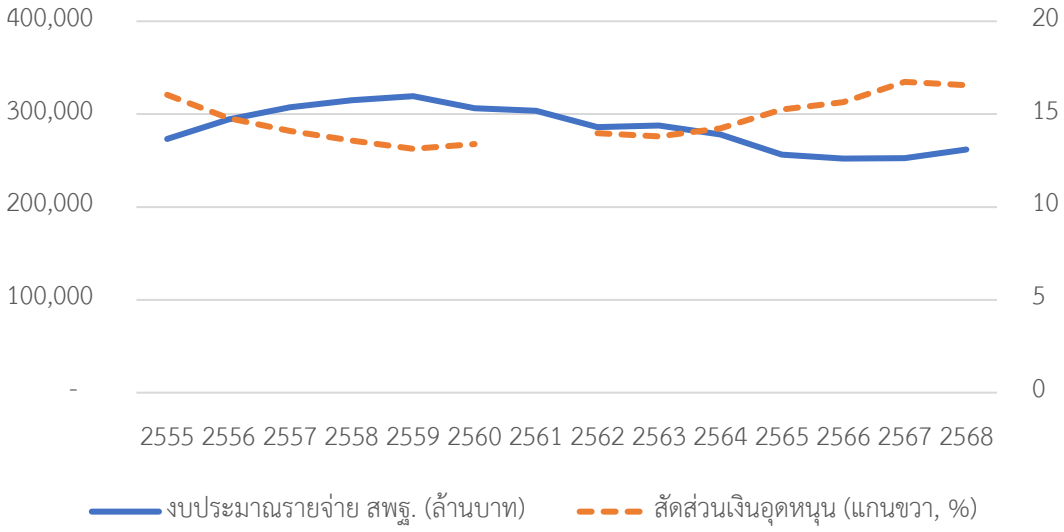
ที่มา: World Development Indicators

ภาพที่ *3* ขนาดและสัดส่วนงบประมาณกระทรวงศึกษาธิการต่องบประมาณรวม



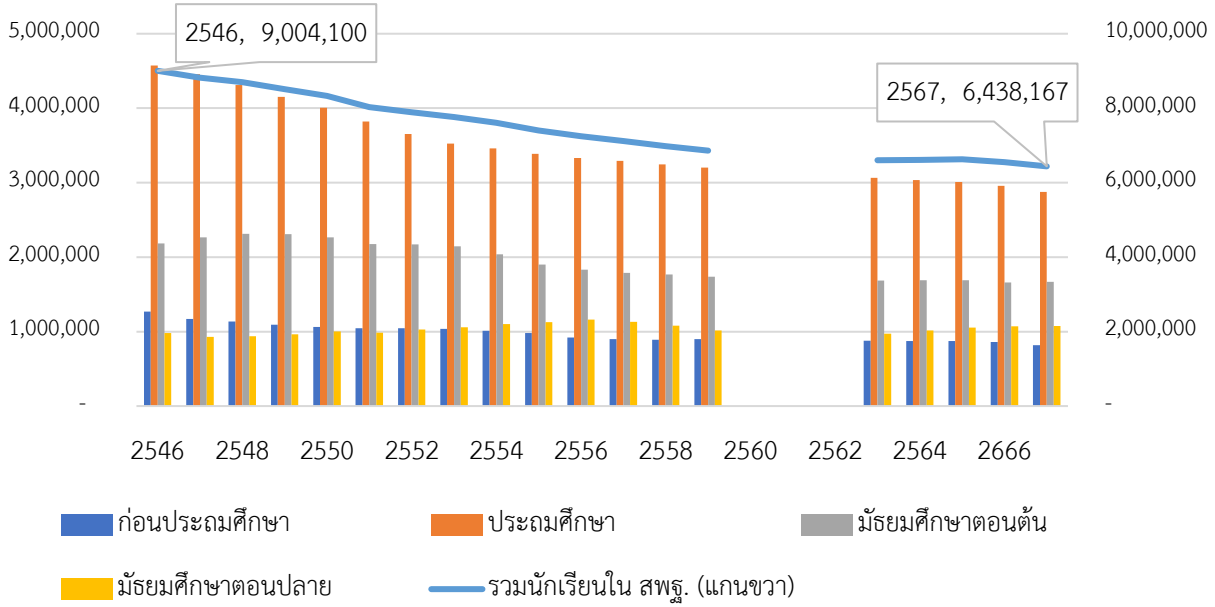
ที่มา: สำนักงบประมาณ สำนักนายกรัฐมนตรี

ภาพที่ *4* งบประมาณ สพฐ. รวมและงบรายการเงินอุดหนุน



ที่มา: สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ

ภาพที่ *5* จำนวนนักเรียนในสังกัด สพฐ.



ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน

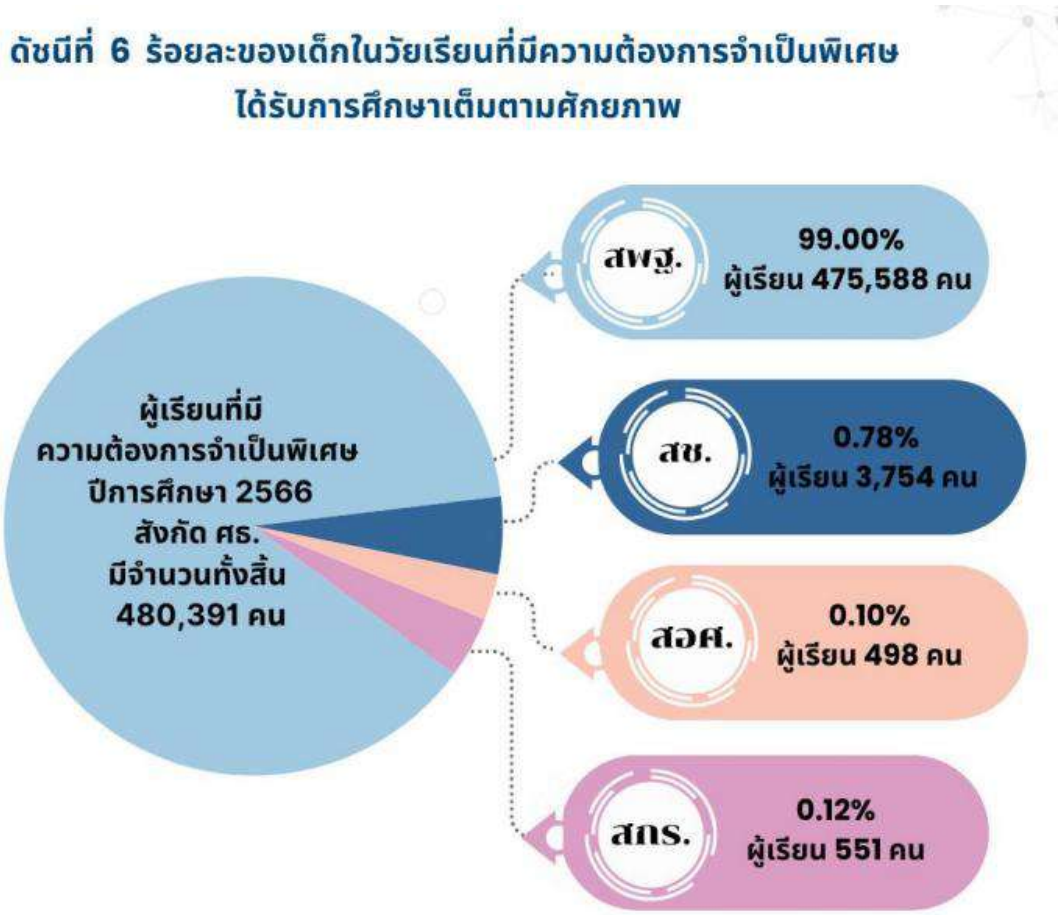
3.3.2 ดัชนีทางการศึกษาระดับภาคการศึกษา ด้านความเท่าเทียม ของกระทรวงศึกษาธิการ

การสร้างดัชนีเพื่อติดตามพลวัตของนโยบายเป็นไปเพื่อสร้างตัวชี้วัดที่สะท้อนกระบวนการหรือเป้าหมายที่ผู้ดำเนินนโยบายสนใจจะแก้ปัญหา จากการทบทวนเอกสารที่เกี่ยวข้อง รายงาน*ดัชนีทางการศึกษาระดับภาค 1-18* จัดทำโดย สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ (2567) มีการกล่าวถึงดัชนีที่ 6 ในการชี้วัดความเท่าเทียมทางการศึกษา (Equity) ดังภาพที่ 6 เป็นดัชนีวัด**สัดส่วนเด็กในวัยเรียนที่มีความต้องการจำเป็นพิเศษ (นักเรียนพิการและด้อยโอกาส)** ในความดูแลของแต่ละสังกัดใน ศธ. เช่น สัดส่วนนักเรียนที่มีความต้องการจำเป็นพิเศษใน สพฐ. กว่า 4.7 แสนคน คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 99 ของจำนวนนักเรียนที่มีความต้องการจำเป็นพิเศษทั้งหมดในการดูแลของ ศธ. เป็นต้น

สังเกตได้ว่า “ดัชนีชี้วัด” ดังกล่าวคือ**สัดส่วน**ของนักเรียนกลุ่มเป้าหมายภายในการดูแลของ ศธ. การที่ค่าสัดส่วนดังกล่าวสูงหรือต่ำเป็นไปตามการกระจายตัวของกลุ่มนักเรียนเป้าหมายในแต่ละสังกัด เช่น นักเรียนที่มีความต้องการจำเป็นพิเศษที่เข้าศึกษาในโรงเรียนเอกชนที่น้อยเพียงราว 3.7 พันคน อยู่ในภายใต้การกำกับดูแลของสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการศึกษาเอกชน (สช.) เนื่องมาจากการเข้าศึกษาในโรงเรียนเอกชน ผู้ปกครองจำเป็นต้องมีภาระค่าใช้จ่ายด้านการศึกษามากกว่าการให้บุตรหลานเข้าเรียนในโรงเรียนสังกัด สพฐ. ครอบครัวที่มีฐานะทางเศรษฐกิจที่ดีหรือไม่มีความต้องการพิเศษอาจจะไม่สูงมาก เมื่อเทียบกับจำนวนนักเรียนที่มีความจำเป็น

พิเศษในสังกัด สพฐ. กล่าวโดยสรุป ค่าตัวชี้วัดดังกล่าวที่สูงหรือต่ำระหว่างสังกัดการศึกษาหรือภาคการศึกษามิได้สะท้อนถึงกระบวนการหรือเป้าหมายทางการดำเนินนโยบายที่เกี่ยวข้องกับความเท่าเทียมทางการศึกษาโดยตรง ผู้ดำเนินนโยบายควรระมัดระวังในการสร้างดัชนีชี้วัดที่ไม่อาจสะท้อนกระบวนการหรือเป้าหมายที่สนใจ จนอาจนำไปสู่การดำเนินนโยบายที่มีผลไม่พึงประสงค์ต่อเป้าหมายด้านการศึกษา

ภาพที่ *6* ดัชนีชี้วัดด้านความเท่าเทียมทางการศึกษาระหว่างภาคการศึกษา 1-18 โดยกระทรวงศึกษาธิการ



ที่มา: สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ

3.3.3 ทบทวนข้อเสนอแนะต่อนโยบายด้านเงินอุดหนุนทางการศึกษาไทย

ข้อเสนอการปรับเพิ่มเงินอุดหนุนรายหัวนักเรียนให้เพียงพอต่อค่าใช้จ่ายที่จำเป็นของโรงเรียนตามโครงการเรียนฟรีถูกกล่าวถึงมากจากนักวิจัยด้านการศึกษาและภาคประชาสังคม[5] โดยเกิดจากการที่หลักการคิดสูตรเงินอุดหนุนรายหัวของนักเรียนที่ไม่มีการเปลี่ยนแปลงปรับเพิ่มขึ้นตามเวลา ข้อเสนอนี้ให้น้ำหนักการจัดสรรเงินอุดหนุนไปยังกลุ่มนักเรียนยากจนด้อยโอกาสมาก ซึ่งข้อเสนอดังกล่าวเป็นไปเพื่อแก้ไขปัญหางบประมาณไม่เพียงพอในกลุ่มโรงเรียนขนาดเล็กที่ได้รับการจัดสรรเงินอุดหนุนน้อยตามจำนวนนักเรียน รวมถึงการเพิ่มงบประมาณการอุดหนุนกลุ่มนักเรียนในชั้นก่อนประถมและชั้นประถมที่ถือเป็นการลงทุนที่ให้ผลตอบแทนโดยรวมต่อสังคมสูง (ThaiPublica, 2565)

แม้ในปีการศึกษา 2566 จะมีการปรับอัตราเงินอุดหนุนรายหัวดังกล่าวสำหรับนักเรียนทั่วไปจะเพิ่มสูงขึ้นและมีแนวโน้มสูงขึ้นในระยะอันใกล้ แต่อัตราเงินอุดหนุนปัจจัยพื้นฐานสำหรับนักเรียนยากจนยังไม่มีการเปลี่ยนแปลงจากช่วงก่อนหน้า กล่าวคือ ยังเป็นอัตราเดิมจากประกาศมติคณะรัฐมนตรีในปี 2550 ที่ 1,000 บาทต่อคนต่อปีสำหรับนักเรียนยากจนระดับประถม และ 3,000 บาทต่อคนต่อปีสำหรับนักเรียนในชั้นมัธยมศึกษาตอนต้น จะเห็นได้ว่ารูปแบบการจัดสรรเงินดังกล่าวที่ปรับเพิ่มให้กับนักเรียนทั่วประเทศ ขณะที่การอุดหนุนเพิ่มเติมสำหรับนักเรียนยากจนไม่ได้เพิ่มขึ้นตามนักเรียนทั่วไป ทิศทางของนโยบายดังกล่าวมีแนวโน้มที่จะทำให้ความเหลื่อมล้ำจากการได้รับเงินอุดหนุนสูงขึ้น โดยเฉพาะเมื่อพิจารณาว่านักเรียนยากจนมักจะอาศัยอยู่ในพื้นที่ห่างไกล ธุรกันดาร หรือโรงเรียนขนาดเล็กที่มีการประหยัดต่อขนาดในด้านค่าใช้จ่ายน้อยกว่านักเรียนในเมืองที่ขนาดโรงเรียนใหญ่กว่า

การกระจายทรัพยากรงบประมาณมีความสำคัญต่อผลลัพธ์ทางการศึกษา ในรายงานฉบับสมบูรณ์โครงการบัญชีรายจ่ายด้านการศึกษาแห่งชาติ ชัยยุทธและคณะ (2556) ได้ศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างผลการทดสอบระดับชาติ (O-Net) และค่าใช้จ่ายต่อหัวนักเรียน ควบคุมด้วยตัวแปรคุณลักษณะต่าง ๆ ของโรงเรียน เช่น คุณภาพครู (วัดจากครูที่มีคุณวุฒิสูงกว่าปริญญาตรี) และขนาดโรงเรียน เป็นต้น ผลการทดสอบทางเศรษฐมิติพบว่าค่าใช้จ่ายต่อหัวและผลการทดสอบมีความสัมพันธ์เชิงบวกและมีนัยยะสำคัญทางสถิติ

บทความตีพิมพ์ต่อมาได้ศึกษาการกระจายงบประมาณด้านการศึกษาต่อความเสมอภาคทางการศึกษาโดย Gauthier and Punyasavatsut (2019) ที่ใช้การเก็บข้อมูลจากแบบสอบถามในการสำรวจโรงเรียนและรายได้จากงบประมาณเงินอุดหนุนที่ได้รับจากโครงการเรียนฟรี 15 ปี ผลการศึกษาระบุว่าโครงการเรียนฟรีทำให้ความเหลื่อมล้ำด้านงบประมาณของนักเรียนระหว่างโรงเรียนลดลง โดยงานวิจัยดังกล่าวได้คำนวณค่าใช้จ่ายประจำของ

[5] การรณรงค์ผ่านเว็บไซต์ www.change.org โดยสภาเด็กและเยาวชนกรุงเทพมหานคร (สดย.กทม.) ในปี 2565

โรงเรียนที่ไม่ใช่ค่าตอบแทน (Non-wage recurrent resources: NWR) ต่อนักเรียน 1 คน ของแต่ละโรงเรียนเพื่อเปรียบเทียบว่าโรงเรียนในระดับสินทรัพย์มากและน้อย มีค่าดัชนีดังกล่าวแตกต่างกันอย่างไร ผลการวิจัยชี้ให้เห็นว่าโครงการดังกล่าวมีส่วนช่วยลดความเหลื่อมล้ำในการกระจายงบประมาณ (วัดโดยค่าสัมประสิทธิ์จีนี) แต่ไม่มีนัยยะสำคัญต่อการลดความเหลื่อมล้ำของผลการทดสอบระดับชาติ กล่าวคือ นโยบายดังกล่าวมีผลต่อการลดความเหลื่อมล้ำในกระบวนการส่งเสริมการศึกษาของภาครัฐ แต่ยังไม่สามารถลดความเหลื่อมล้ำในเรื่องผลลัพธ์ทางการศึกษา ที่เป็นเช่นนี้ งานวิจัยตีพิมพ์ดังกล่าวระบุว่าการกระจายงบประมาณที่เกิดขึ้นจากการจัดสรรเงินอุดหนุนไม่ได้เกิดขึ้นอย่างก้าวหน้าและมีปริมาณมากพอ ข้อเสนอแนะจึงเป็นไปในแนวทางให้การจัดสรรเงินอุดหนุนเป็นไปอย่างก้าวหน้ามากขึ้นคือกระจายไปยังนักเรียนจากครอบครัวรายได้น้อย และในปริมาณที่เพิ่มมากขึ้น นอกจากนี้ประเด็นเรื่องความล่าช้าในการเบิกจ่ายเงินอุดหนุนยังมีแนวโน้มที่จะกระทบต่อผลลัพธ์ทางการศึกษาอย่างคะแนนผลทดสอบระดับชาติขั้นพื้นฐาน (ชัยยุทธ และคณะ, 2556)

การกระจายงบประมาณภาครัฐมีความสำคัญต่อการบรรลุเป้าหมายด้านการศึกษาให้มีคุณภาพและความเสมอภาคทั้งในแง่ผลลัพธ์ทางการศึกษาและผลลัพธ์ทางเศรษฐกิจ เป็นประเด็นที่พบเห็นแพร่หลายจากงานวิจัยในต่างประเทศ (Sylwester, 2002; Jackson, et al., 2016; World Bank, 2023) เช่นกัน ตัวอย่างสูตรการจัดสรรงบประมาณเพื่อความเท่าเทียมนั้นสามารถพบเห็นได้ในประเทศกำลังพัฒนา เช่น ประเทศแอฟริกาใต้ใช้สูตรการจัดสรรงบประมาณ *National Norms and Standards for School Funding* เมื่อปี 2549 เพื่อบรรเทาผลพวงจากระบบการแบ่งแยกกีดกันคนผิวสี (Apartheid) โดยการจัดสรรงบประมาณที่ไม่ใช่เงินเดือนสำหรับบุคลากรและไม่ใช่เพื่อการลงทุน กว่าร้อยละ 60 ไปยังโรงเรียนร้อยละ 40 ในพื้นที่ที่มีรายได้น้อยที่สุด อย่างไรก็ตาม สูตรการจัดสรรดังกล่าวมุ่งเป้าจัดสรรงบประมาณในระดับโรงเรียน ทำให้เกิดกรณีที่นักเรียนบางคนในเขตรายได้น้อยที่มาจากครอบครัวฐานะดีได้รับอานิสงค์จากการจัดสรรงบประมาณดังกล่าว หรือในทางกลับกัน นักเรียนที่มาจากครัวเรือนฐานะลำบากในเขตโรงเรียนรายได้สูงจะไม่ได้รับประโยชน์จากการจัดสรรงบประมาณในรูปแบบนี้ อีกตัวอย่างสูตรการจัดสรรงบประมาณมาจากประเทศบราซิลในโครงการ *Fund for Basic Education Administration and Development and the Enhancement of the Status of Education Professionals (FUNDEB)* เพื่อจัดสรรเงินส่วนเพิ่มจากรัฐบาลกลางไปยังกลุ่มคนด้อยโอกาสและชนพื้นเมือง โดยมีการกันงบประมาณด้านบุคลากรครูราวร้อยละ 60 และงบประมาณด้านค่าใช้จ่ายดำเนินการของโรงเรียนร้อยละ 40 ไปยังรัฐทางเหนือและตะวันออกเฉียงเหนือของประเทศที่มีกลุ่มคนชายขอบและชนพื้นเมืองอาศัยอยู่ (Alcott, et al., 2018)

- ***ข้อเสนอการจัดสรรงบประมาณด้านการศึกษาไทย***

สำหรับประเทศไทย ข้อเสนอในการจัดสรรทรัพยากรทางด้านการศึกษาถูกกล่าวอย่างเป็นระบบตั้งแต่การจัดทำโครงการการสำรวจติดตามการใช้จ่ายภาครัฐของโครงการเรียนฟรี 15 ปีในประเทศไทย โดยชัยยุทธและคณะ (2560) ร่วมกับ UNICEF ประเทศไทย และ สพฐ. โดยรายงานดังกล่าวระบุปัญหาหลายประการที่เกี่ยวข้องกับนโยบายเรียนฟรี 15 ปี จากการสำรวจระดับโรงเรียนและผู้ปกครอง เช่น การขาดระบบบริหารจัดการเงินโอนให้มีประสิทธิภาพและโปร่งใส การขาดการรับรู้และการมีส่วนร่วมของผู้ปกครอง ตลอดจนถึงข้อสังเกตในเรื่องธรรมาภิบาลในการดำเนินโครงการ เป็นต้น

ข้อค้นพบประการสำคัญที่เกี่ยวข้องกับรูปแบบการจัดสรรงบประมาณและมีนัยยะต่อความเหลื่อมล้ำคือการประหยัดต่อขนาดที่เกิดขึ้นน้อยมากในโรงเรียนขนาดเล็กเมื่อเทียบกับโรงเรียนขนาดใหญ่ กล่าวคือค่าใช้จ่ายต่อหัวของนักเรียนระดับประถมศึกษาในโรงเรียนขนาดเล็กสูงกว่าเท่าตัวเมื่อเทียบกับค่าใช้จ่ายต่อหัวของนักเรียนระดับประถมในโรงเรียนขนาดใหญ่ ประกอบกับขนาดเงินอุดหนุนเมื่อเทียบกับงบประมาณโดยรวมนั้นมีสัดส่วนน้อยกว่างบบุคลากรมาก (กว่าร้อยละ 70 ของงบประมาณ สพฐ. เป็นงบประมาณด้านบุคลากร) ทำให้โครงการเรียนฟรี 15 ปี มีข้อจำกัดด้านงบประมาณในการลดความเหลื่อมล้ำของทรัพยากรทางการศึกษา โดยเฉพาะส่วนที่เกิดจากการประหยัดต่อขนาดด้านการใช้จ่าย

ความจำกัดของงบประมาณ โดยเฉพาะส่วนเงินอุดหนุนนี้เองทำให้ สพฐ. กำหนดเพดานการจัดสรรเงินอุดหนุนรายหัวส่วนเพิ่มแก่นักเรียนยากจนให้ไม่เกินร้อยละ 40 ของจำนวนนักเรียนในระดับประถมศึกษา และไม่เกินร้อยละ 30 ของจำนวนนักเรียนในระดับมัธยมศึกษาตอนต้น ทำให้มีนักเรียนยากจนจำนวนกว่าร้อยละ 45 ที่ไม่ได้รับเงินอุดหนุนจากรายการดังกล่าว

จากรายงานฉบับนี้ ข้อเสนอแนะต่อการออกแบบโครงการประการสำคัญคือการปรับปรุงความเป็นธรรมในการจัดสรรทรัพยากร โดยเพิ่มการอุดหนุนรายหัวต่อนักเรียนในโรงเรียนพื้นที่ห่างไกลที่มีข้อจำกัดในการระดมทุนจากผู้ปกครองและชุมชน รวมถึงนักเรียนที่มีความต้องการพิเศษหรือหลักสูตรเพิ่มเติม ให้มากกว่านักเรียนทั่วไป ข้อเสนอแนะในลักษณะนี้ถูกกล่าวถึงเช่นกันในรายงานจากธนาคารโลกที่เผยแพร่ในเวลาเดียวกันในการประเมินคุณภาพและประสิทธิภาพของระบบการศึกษาไทยโดยรวมเรื่องการเพิ่มงบประมาณและการปรับปรุงการใช้จ่ายงบประมาณด้านการศึกษาไทย (Lathapipat & Sondergaard, 2015)

ข้อเสนอแนะข้างต้นสอดคล้องกับ*กรอบมาตรฐานขั้นพื้นฐานในการจัดการศึกษาที่มีคุณภาพ (Fundamental School Quality Level: FSQL)* คือแนวทางการจัดสรรทรัพยากรด้านการศึกษาด้วยการการันตีทรัพยากรขั้นต่ำที่จำเป็นในการจัดการการศึกษาอย่างมีคุณภาพ โดยตัวอย่างเช่น ในประเทศเวียดนาม มีการกำหนดตัวชี้วัดด้านทรัพยากรที่จำเป็นในการจัดการศึกษาให้มีคุณภาพ ได้แก่ ดัชนีวัดคุณภาพทุนทางกายภาพสิ่งก่อสร้าง การบริหาร

จัดการองค์กร คุณภาพครู การมีส่วนร่วมของชุมชน อุปกรณ์การเรียนรู้ และชั่วโมงปฏิสัมพันธ์ระหว่างครูกับนักเรียน และเป็นหน้าที่ความรับผิดชอบของโครงการ The Primary Education for Disadvantaged Children (PEDC) ในการวัดผล ติดตามประมวลดัชนี และส่งเสริมการลงทุนให้โรงเรียนที่ขาดแคลนได้รับทรัพยากรขั้นพื้นฐานเหล่านี้ (Vu & Thanh, 2013) โดยมีงานวิจัยชี้ว่าดัชนีต่าง ๆ ในกรอบแนวทางการจัดการทรัพยากรพื้นฐานแก่โรงเรียนมีผลต่อการพัฒนาผลลัพธ์ทางการศึกษาของนักเรียน (World Bank, 2011) สำหรับประเทศไทย แนวคิดดังกล่าวถูกกล่าวถึงโดยนักวิจัยจากธนาคารโลกใน ดิลกะ (2560) สถาบันวิจัยเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา (วสศ.) (2564) รวมถึงถูกขานรับโดยพรรคการเมืองอย่างพรรคก้าวไกลในช่วงหาเสียงเลือกตั้งปี 2566 (พรรคก้าวไกล, 2566)

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายทั้งหมดที่กล่าวมาสอดคล้องกันกับ*การจัดสรรงบประมาณเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา (Equity-based Budgeting)* หรือ*การจัดสรรงบประมาณตามความต้องการ (Demand-based Budgeting)* ที่มุ่งเน้นจัดสรรงบประมาณไปยังกลุ่มนักเรียนยากจน ด้อยโอกาส หรือมีความต้องการพิเศษ หรือไปยังโรงเรียนขนาดเล็กในพื้นที่ห่างไกล ธุรกันดาร หรือในชุมชนที่มีรายได้น้อยซึ่งไม่สามารถระดมทุนจากครอบครัวผู้ปกครองในการสนับสนุนการศึกษาได้มาก

ข้อเสนอจาก กสศ. ใหม่เรื่องสูตรจัดสรรเงินอุดหนุนที่เรียกว่า ‘สูตรจัดสรรงบประมาณเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา’ โดยการลดอัตราเงินอุดหนุนรายหัวของนักเรียนในโรงเรียนขนาดใหญ่ตั้งแต่คนที่ 501 เป็นต้นไป แล้วนำส่วนลดดังกล่าวมาเกลี่ยให้กับเงินอุดหนุนรายหัวนักเรียนในโรงเรียนขนาดเล็ก ข้อเสนอดังกล่าวระบุว่าอาจจะไม่จำเป็นต้องใช้งบประมาณเพิ่มเติม (กองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา, 2568)

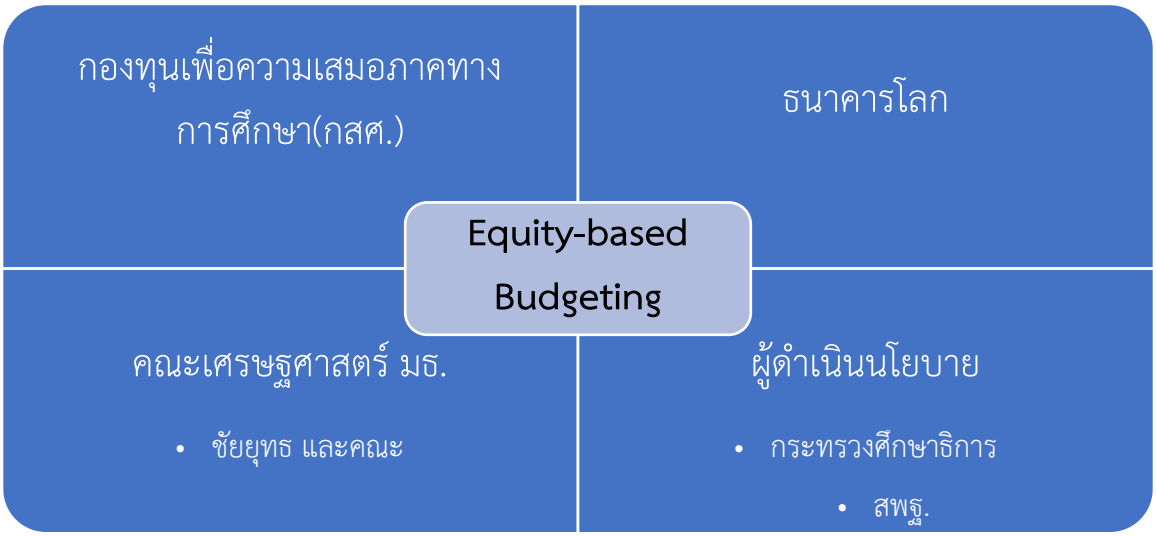
ในรายงาน*โครงการเพื่อศึกษาแนวทางการจัดทำงบประมาณ ในลักษณะบูรณาการด้านการศึกษาเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา ระยะที่ 2* (ชัยยุทธ และคณะ 2565) ที่สำรวจข้อมูลจากโรงเรียน 907 แห่ง ระบุข้อเสนอแนะในการจัดสรรเพิ่มงบประมาณว่า งบอุดหนุนเพิ่มเติมนี้แบ่งออกเป็น 4 ส่วน: ตามความจำเป็นของนักเรียน ตามลักษณะภูมิประเทศ ขนาดของโรงเรียน และตามความขาดแคลนบุคลากร โดยสามส่วนแรกจะเป็นการอุดหนุนตามจำนวนนักเรียน ส่วนการอุดหนุนบุคลากรจะเป็นเงินก้อน **รวมงบประมาณที่ต้องใช้คือ 770.6 ล้านบาท สำหรับ 907 โรงเรียน โดยร้อยละ 92.8 ของงบนี้ (715.6 ล้านบาท) เป็นไปเพื่อการจัดสรรเพื่อเพิ่มจำนวนบุคลากรในเหล่าโรงเรียนเล็ก** โดยส่วนเพิ่มอื่น ๆ ในสามรายการแรกคิดเป็นค่าเฉลี่ยตกอยู่ราว 60,674 บาทต่อโรงเรียนขนาดเล็ก

ต่อเนื่องจากข้อเสนอในรายงานดังกล่าว มีการนำเสนอแนวทาง**ปรับเพิ่มเงินอุดหนุนนักเรียนยากจนโดยเฉพาะในระดับมัธยมต้น**ซึ่งเป็นกลุ่มเสี่ยงหลุดออกจากระบบกลางคัน จาก 3,000 บาทต่อคนต่อปี เป็น 4,000 บาท และ**ขยายกลุ่มเป้าหมายไปยังนักเรียนชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 4** ซึ่งยังอยู่ในช่วงหัวเลี้ยวหัวต่อ โดยเสนอให้ได้รับ

9,000 บาทต่อคน **งบประมาณเพิ่มเติมตามข้อเสนอนี้อยู่ที่ 3.9 พันล้านบาท** (ชัยยุทธและคณะ อ้างใน สุดารัตน์, 2565)

ข้อสังเกตประการสำคัญจากผลการศึกษาก่อนหน้าชี้ให้เห็นว่าความเหลื่อมล้ำในการจัดสรรทรัพยากรส่วนใหญ่มาจากการขาดแคลนบุคลากรในกลุ่มโรงเรียนขนาดเล็ก อย่างไรก็ตาม รายงานวิจัยส่วนนี้จะมุ่งศึกษาการจัดสรรทรัพยากรงบประมาณด้านเงินอุดหนุน โดยผู้วิจัยได้ร่างผู้มีส่วนได้เสียในการผลักดันหรือนำเสนอนโยบายการจัดสรรงบประมาณด้านการศึกษาเพื่อความเท่าเทียมดังภาพที่ 7 เพื่อเป็นฐานการวิเคราะห์ปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อพลวัตของนโยบายในการวิจัยระยะถัดไปของโครงการ

ภาพที่ 7 ผู้มีส่วนผลักดันแนวคิดการจัดสรรงบประมาณเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา และหน่วยงานรับผิดชอบ



3.4 การติดตามพลวัตนโยบาย

3.4.1 การจัดสรรอัตราเงินอุดหนุนโครงการเรียนฟรี 15 ปี

- ***เงินอุดหนุนรายหัวสำหรับนักเรียนทั่วไป***

นโยบายการจัดสรรเงินอุดหนุนการศึกษาที่ผ่านมาตั้งแต่ปี 2542 มีการปรับเพิ่มอยู่ 3 ครั้งด้วยกัน โดยครั้งแรกเกิดขึ้นในปีการศึกษา 2550 สมัยรัฐบาล พลเอกสุรยุทธ์ จุลานนท์ ด้วยมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 21 พฤศจิกายน 2549 โดยอนุมัติให้ปรับอัตราค่าเงินอุดหนุนค่าใช้จ่ายต่อหัวสำหรับการศึกษาขั้นพื้นฐานทุกระดับการศึกษา ทั้งในระบบโรงเรียนและนอกระบบโรงเรียน โดยแบ่งการปรับเพิ่มเป็น 3 ปีการศึกษาอย่างต่อเนื่อง เพื่อให้สะท้อนค่าใช้จ่ายการดำเนินงานของโรงเรียนที่สูงขึ้น

ในปี 2552 หลังริเริ่มโครงการเรียนฟรี 15 ปีในรัฐบาลอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ มีการประกาศมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 13 มกราคม 2552 ตั้งงบประมาณเป็นรายปี เพื่อดำเนินงานสนับสนุนค่าใช้จ่ายในการจัดการศึกษาตั้งแต่ระดับอนุบาลจนจบการศึกษาขั้นพื้นฐานเป็นลำดับต่อเนื่องมาจนถึงปัจจุบัน รวมถึงมีการเพิ่มเติมเงินอุดหนุนสำหรับการจัดซื้อตำราเรียน กิจกรรมพัฒนาผู้เรียน และมีการผ่อนปรนวิธีการเบิกจ่ายเงินให้มีการจ่ายเงินสดให้ผู้ปกครองในรายการเพื่ออุปกรณ์การเรียนและเครื่องแบบนักเรียน (ชัยยุทธและคณะ, 2560)

การปรับเพิ่มอัตราเงินอุดหนุนที่สำคัญเกิดขึ้นอีกครั้งเมื่อปี 2565 สมัยรัฐบาลพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา เมื่อมีมติคณะรัฐมนตรี วันที่ 26 กรกฎาคม 2565 เห็นชอบในหลักการการปรับอัตราเงินอุดหนุนรายหัวตามความจำเป็นพื้นฐาน โดยเป็นการอนุมัติแผนการปรับขึ้นอัตราการอุดหนุนรายหัวแก่นักเรียนทั่วไป โดยปรับ 4 รายการค่าใช้จ่ายพื้นฐาน ได้แก่ ค่าจัดการเรียนการสอน ค่ากิจกรรมพัฒนาคุณภาพผู้เรียน ค่าเครื่องแบบ และค่าอุปกรณ์การเรียนต่อเนื่อง 4 ปีงบประมาณ ตั้งแต่ปีงบประมาณ 2566 ถึง 2569 แต่ให้คงรายการค่าหนังสือเรียนไว้เนื่องจากมีการปรับเพิ่มต่อเนื่องมาในช่วงก่อนหน้า โดยมีรายละเอียดดังตารางที่ 1 (สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา, 2565)

สำหรับขั้นตอนการผลักดันแผนการปรับเพิ่มเงินอุดหนุนดังกล่าวได้เริ่มมีการดำเนินการมาตั้งแต่ปี 2562 ตั้งแต่การเก็บรวบรวมข้อมูลความต้องการ เพื่อเสนอต่อที่ประชุมสภาการศึกษา จนในที่สุด ในระยะเวลาราว 3 ปี แผนดังกล่าวได้ถูกประกาศใช้โดยมติคณะรัฐมนตรีในเดือนกรกฎาคม 2565 ดังระบุในแผนภาพที่ 8 จัดทำโดยสำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา

หลังประกาศปรับเพิ่มอัตราเงินอุดหนุนรายหัวในปี 2565 อัตราเงินอุดหนุนสำหรับนักเรียนทั่วไปตามรายการเป็นไปดังภาพที่ 9 โดยรายการที่ได้รับเงินอุดหนุนสูงที่สุดคือค่าจัดการเรียนการสอนคิดเป็นสัดส่วนราวร้อยละ 50 ของเงินอุดหนุนต่อหัวทั้งหมด

จากพลวัตทางนโยบายที่กล่าวมาข้างต้น นักวิจัยได้รวบรวมข้อมูลอัตราเงินอุดหนุนรายหัวเฉลี่ยสำหรับนักเรียนในแต่ละช่วงชั้นและนำเสนอใน จากคู่มือ*แนวทางการดำเนินงานโครงการสนับสนุนค่าใช้จ่ายในการจัดการศึกษา ตั้งแต่ระดับอนุบาลจนจบการศึกษาขั้นพื้นฐาน* ในแต่ละปีงบประมาณ จัดทำและเผยแพร่โดย สพฐ. เพื่อแสดงให้เห็นถึงการเปลี่ยนแปลงอัตราเงินอุดหนุนตั้งแต่ปี 2555 เป็นต้นมา ซึ่งเป็นปีที่สามารถค้นคว้าหาข้อมูลได้ โดยได้เลือกแสดงข้อมูลอัตราเงินอุดหนุนเฉลี่ยรายปี[6] เฉพาะบางปี เนื่องจากอัตราเงินอุดหนุนในช่วงปีที่ไม่แสดงไม่

[6] การคำนวณอัตราเงินอุดหนุนสำหรับนักเรียนทั่วไปในแต่ละช่วงชั้นใช้วิธีการ**คำนวณเฉลี่ย** เนื่องจากรายการเงินอุดหนุนค่าหนังสือเรียนเป็นการระบุอัตราเงินอุดหนุนในแต่ละชั้นปี นักวิจัยได้คำนวณค่าหนังสือเรียนเฉลี่ยสำหรับการศึกษาแต่ละช่วงชั้นก่อนนำมารวมกับเงินอุดหนุนรายการอื่น

มีการเปลี่ยนแปลงอย่างมีนัยยะสำคัญ ผลการคำนวณแสดงดังภาพที่ 10 เงินอุดหนุนนักเรียนทั่วไป รวม 5 รายการ พ.ศ. 2555-2569 ภาพที่ 10

จากการรวบรวมข้อมูลดังกล่าว จึงนำไปสู่**ข้อสังเกตเบื้องต้นประการแรกคือการเปลี่ยนแปลงอัตราเงินอุดหนุนในช่วงที่ผ่านมาโดยเฉพาะก่อนปี 2565 นั้นไม่เพิ่มขึ้นมากนัก** หากเทียบกับอัตราเงินเฟ้อที่มักจะมีแนวโน้มเป็นบวกทุกปี การที่อัตราเงินอุดหนุนรายหัวสำหรับนักเรียนทั่วไปแทบจะคงที่ตลอดช่วงเวลา 10 ปี ระหว่างปี 2555-2565 สะท้อนถึงความสามารถของโรงเรียนในการจัดการศึกษาที่ลดลงตลอดช่วงเวลาที่ผ่านมา ส่วนหนึ่งอาจเกิดจากความยากลำบากในขั้นตอนและวิธีการผลักดันนโยบายให้มีการเปลี่ยนแปลง เช่น การเพิ่มอัตราเงินอุดหนุนรายหัวอย่างมีนัยยะสำคัญในปี 2565 ต้องอาศัยระยะเวลาประมาณ 3 ปีในการสำรวจข้อมูลและผลักดันการเปลี่ยนแปลงให้เกิดขึ้น เหล่านี้ชี้ให้เห็นช่องว่างในการผลักดันนโยบายที่ควรจะมีพลวัต ยืดหยุ่นเพื่อตอบสนองปัจจัยแวดล้อมที่เปลี่ยนไปอย่างรวดเร็ว แต่จำเป็นต้องผ่านกระบวนการทำงานที่ต้องอาศัยระยะเวลาในการผลักดัน

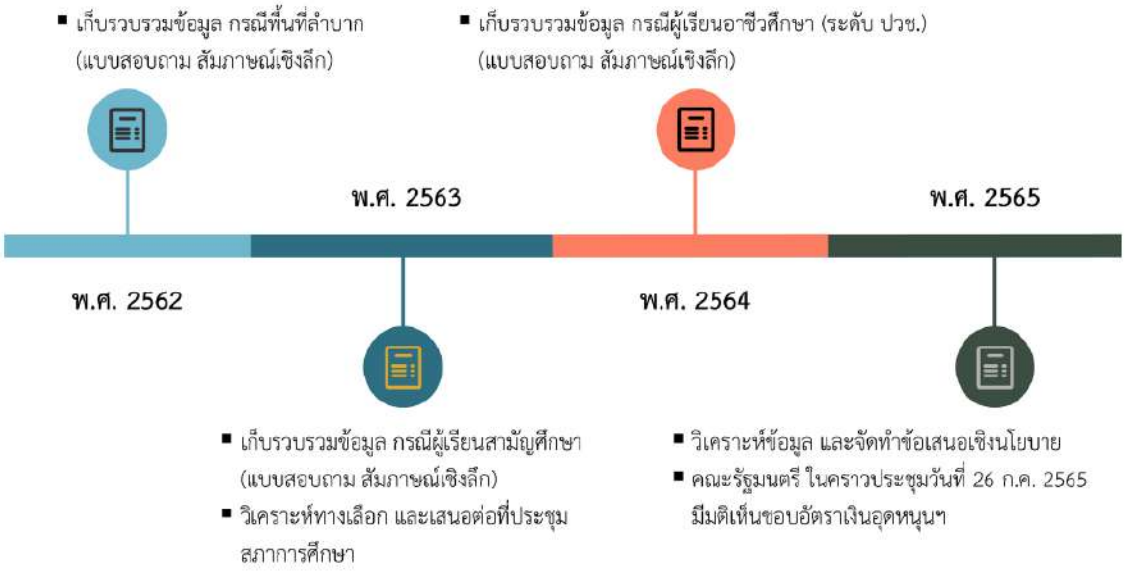
ข้อสังเกตอีกประการคือ**ความแตกต่างระหว่างอัตราเงินอุดหนุนของนักเรียนเด็กเล็กก่อนวัยประถมเมื่อเทียบกับนักเรียนชั้นการศึกษาสูงอย่างระดับมัธยมปลายที่ต่างกันกว่าเท่าตัว** ซึ่งอัตราดังกล่าวขัดกับหลักการลงทุนทางด้านการศึกษาที่การลงทุนในการศึกษาระดับปฐมวัยมักจะให้ผลตอบแทนโดยรวมต่อสังคมสูงกว่าการลงทุนในการศึกษาขั้นสูงกว่า (Heckman, 2008)

ตารางที่ *1* แผนการปรับเพิ่มอัตราเงินอุดหนุนรายหัวนักเรียนทั่วไป ตามมติคณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2565

	ค่าจัดการเรียนการสอน	ค่าอุปกรณ์การเรียน	ค่าเครื่องแบบ	ค่ากิจกรรมพัฒนาคุณภาพผู้เรียน
ข้อเสนอปรับเพิ่ม	ปีที่ 1 ร้อยละ 2 ปีที่ 2 ร้อยละ 8 ปีที่ 3 ร้อยละ 16 ปีที่ 4 ร้อยละ 20 จากอัตราปัจจุบัน	ปีที่ 1 ร้อยละ 17 จากอัตราปัจจุบัน ปีที่ 2-4 คงอัตรา	ปีที่ 1 ร้อยละ 7 จาก อัตราปัจจุบัน และ อุดหนุนเพิ่มเติมอีก 1 ชุด สำหรับนักเรียนยากจน ปีที่ 2-4 คงอัตรา	ปีที่ 1 ร้อยละ 2 ปีที่ 2 ร้อยละ 8 ปีที่ 3 ร้อยละ 14 ปีที่ 4 ร้อยละ 30 จาก อัตราปัจจุบัน

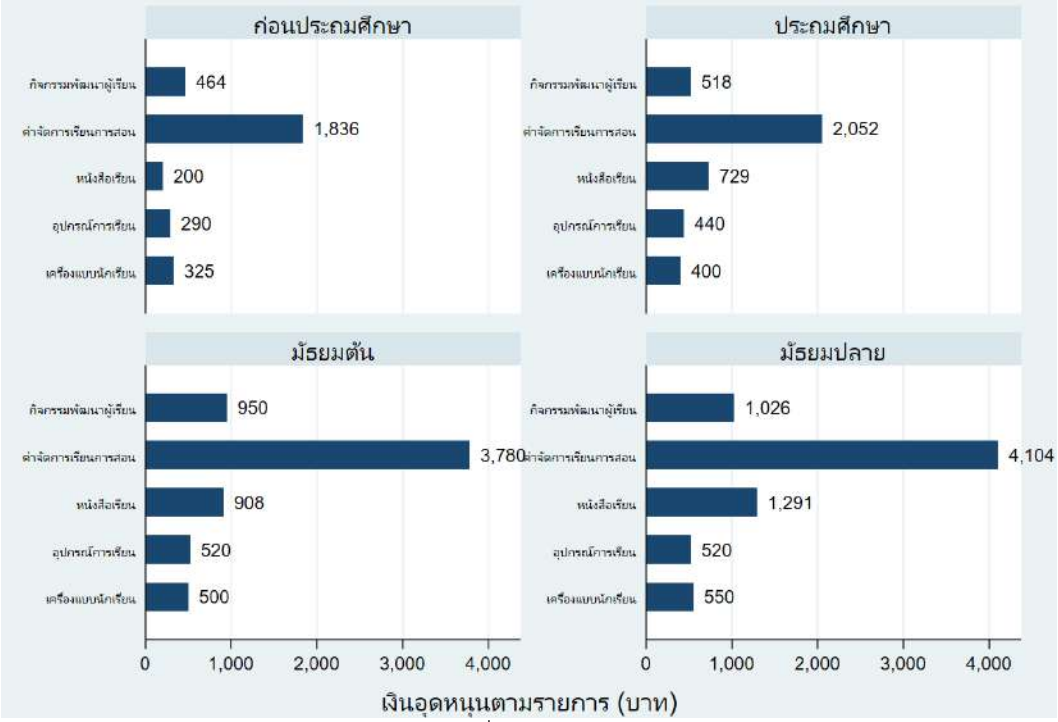
ที่มา: สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา (2565)

ภาพที่ *8* กระบวนการผลักดันนโยบายปรับเพิ่มเงินอุดหนุนทั่วไปรายหัว พ.ศ. 2565



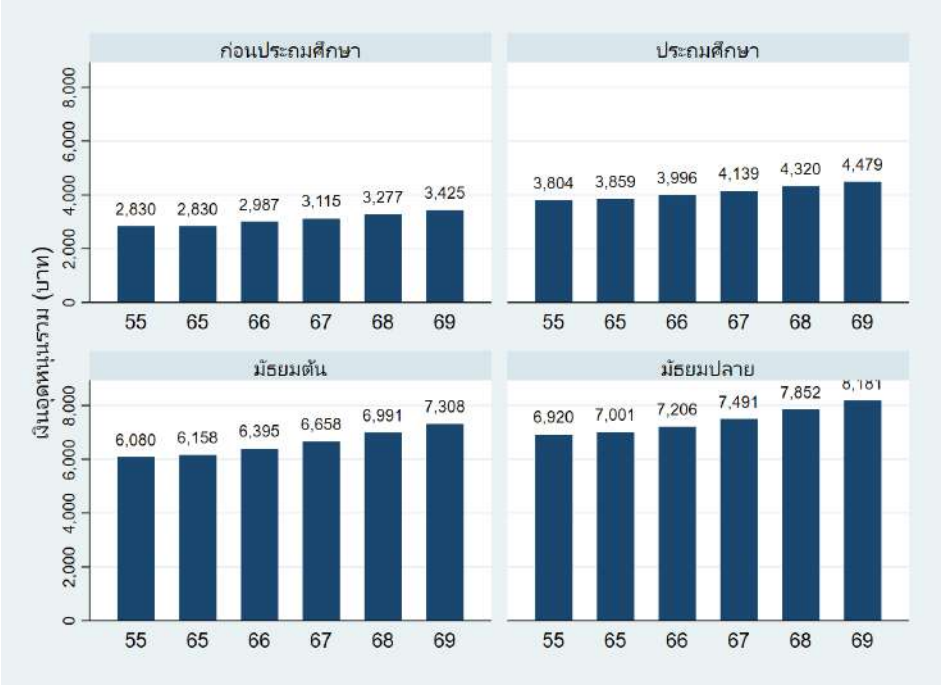
ที่มา: แนวทางการอุดหนุนค่าใช้จ่ายในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน ปีงบประมาณ พ.ศ. 2566-2569
โดย สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา (2565)

ภาพที่ *9* อัตราเงินอุดหนุนนักเรียนทั่วไป ตามรายการ พ.ศ. 2567



ที่มา: สพฐ.

ภาพที่ *10* เงินอุดหนุนนักเรียนทั่วไป รวม 5 รายการ พ.ศ. 2555-2569



ที่มา: สพฐ.

- ***เงินอุดหนุนรายหัวเพิ่มเติมและนักเรียนในโรงเรียนการศึกษาอื่น***

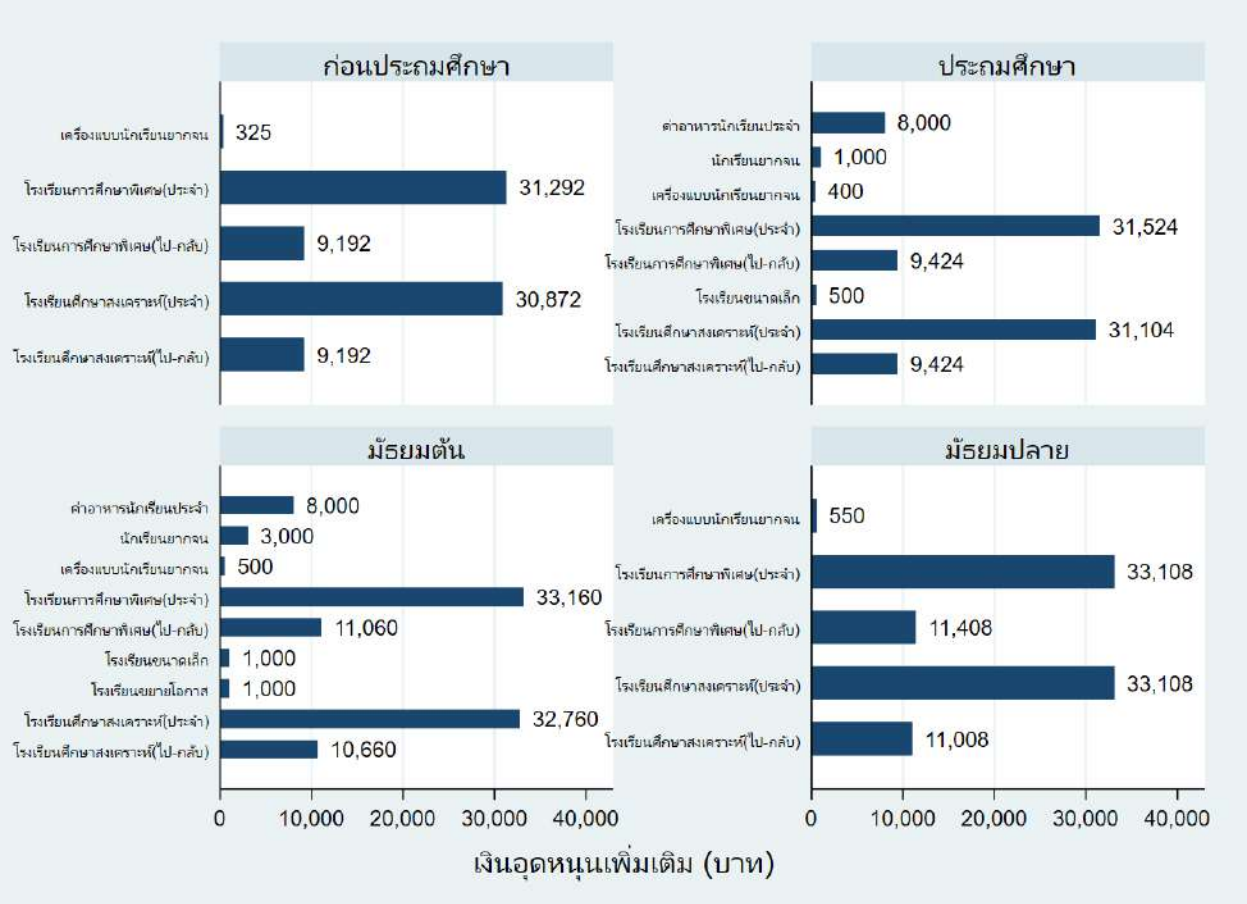
เงินอุดหนุนรายหัวเพิ่มเติมเป็นเงินอุดหนุนรายหัวในรายการค่าจัดการเรียนการสอนที่รัฐบาลสมทบเพิ่มเติมจากอัตราที่นักเรียนทั่วไปได้รับ นักเรียนที่เข้าข่ายได้รับเงินอุดหนุนรายหัวเพิ่มเติมในกรณีนี้ ได้แก่ นักเรียนในโรงเรียนขนาดเล็ก นักเรียนในโรงเรียนขยายโอกาส เงินปัจจัยพื้นฐานสำหรับนักเรียนยากจน ค่าอาหารนักเรียนประจำพักนอน นอกจากนี้ ยังมีอัตราเงินอุดหนุนรายการค่าการเรียนการสอนสำหรับนักเรียนในโรงเรียนอื่น ๆ (ไม่ใช่ส่วนเพิ่มเติม) ได้แก่ นักเรียนในโรงเรียนศึกษาสงเคราะห์ โรงเรียนการศึกษาพิเศษหรือศูนย์การศึกษาพิเศษ รวมถึงนักเรียนที่ถูกจัดการศึกษาโดยครอบครัวและสถานประกอบการ โดยภาพที่ 11 แจกแจงมูลค่าเงินอุดหนุนสำหรับนักเรียนแต่ละกลุ่มในแต่ละช่วงชั้นการศึกษาจากข้อมูลปี 2568

เพื่อเข้าใจการเปลี่ยนแปลงเงินอุดหนุนรายหัวเพิ่มเติมในช่วงเวลาที่ผ่านมา สามรายการเงินอุดหนุนสำหรับโรงเรียนขยายโอกาส โรงเรียนขนาดเล็ก และนักเรียนยากจน ไม่เปลี่ยนแปลงตั้งแต่ปี 2553, 2552 และ 2550 ตามลำดับ กล่าวคือ**เงินอุดหนุนส่วนเพิ่มสำหรับนักเรียนยากจน นักเรียนในโรงเรียนเล็กและโรงเรียนขยายโอกาสไม่ได้เพิ่มขึ้นเลยตลอดช่วงเวลากว่า 15 ปีที่ผ่านมา**

มีเพียงค่าอาหารนักเรียนประจำ นักเรียนในโรงเรียนการศึกษาพิเศษ (ทั้งอยู่ประจำ และไป-กลับ) และนักเรียนในโรงเรียนการศึกษาสงเคราะห์ (ทั้งอยู่ประจำ และไป-กลับ) ที่ได้รับการปรับอัตราเงินอุดหนุนเพิ่มในปี 2560 และ 2558 ตามลำดับ ดังภาพที่ 12 โดยจำนวนนักเรียนที่ได้รับประโยชน์จากการเพิ่มอัตราดังกล่าวมีอยู่ราวเกือบ 8 หมื่นคนจากนักเรียนในกำกับดูแลของ สพฐ. ราว 7 ล้านคน หรือ**คิดเป็นเพียงร้อยละ 1.1 ของจำนวนนักเรียนทั้งหมดที่ได้รับประโยชน์จากการเพิ่มอัตราเงินอุดหนุน**[7]

[7] ตัวเลขรวม 8 หมื่นมาจากการประมาณจากข้อมูลปี 2565 ว่ามีนักเรียนอยู่ประจำราว 3.5 หมื่นคน นักเรียนในโรงเรียนศึกษาสงเคราะห์ราว 3.3 หมื่นคน และนักเรียนในโรงเรียนการศึกษาพิเศษจำนวน 1.2 หมื่นคน

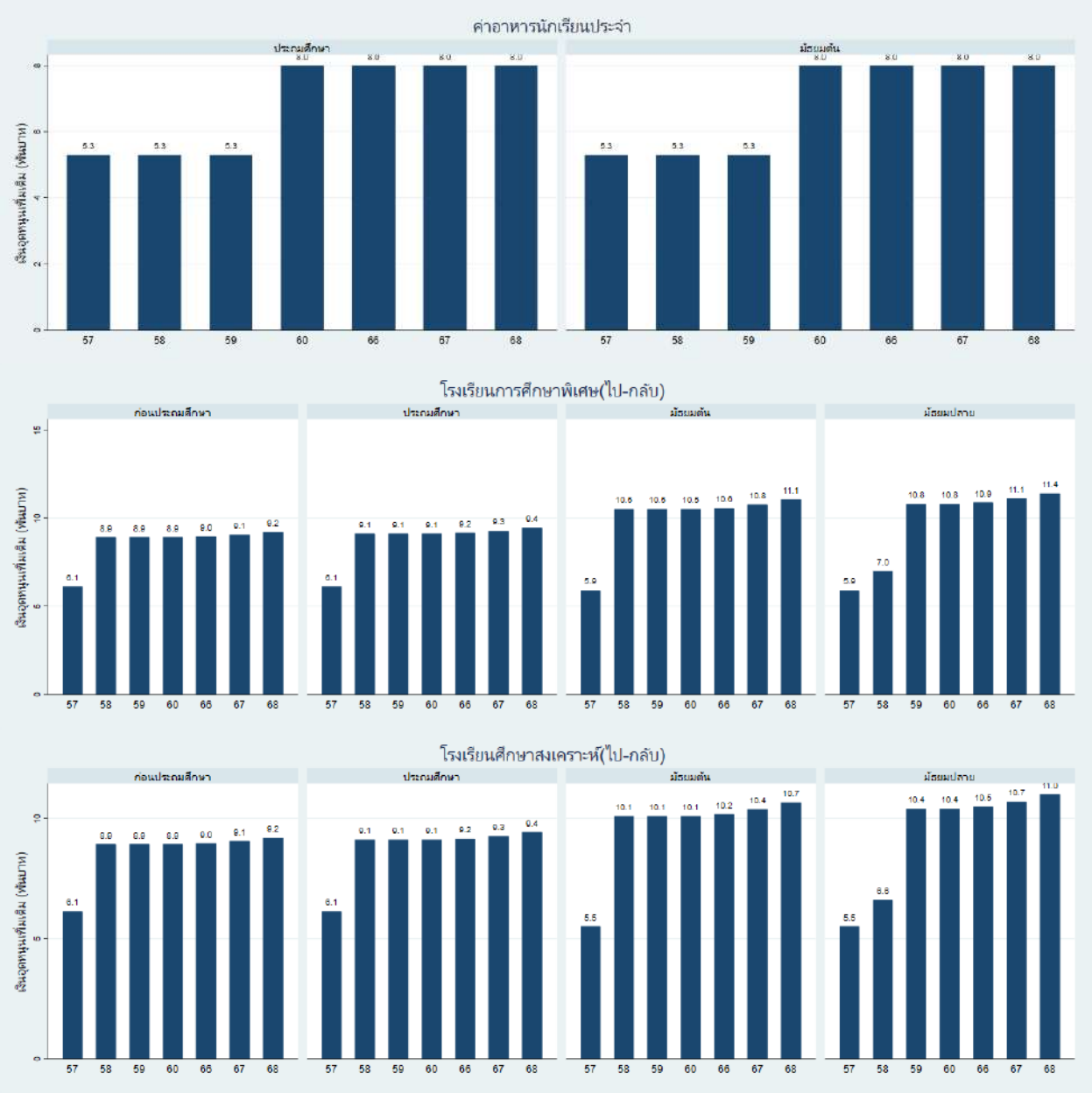
ภาพที่ *11* เงินอุดหนุนรายหัวเพิ่มเติม และค่าจัดการเรียนการสอนในโรงเรียนอื่น ๆ พ.ศ. 2568



ที่มา: สพฐ.

หมายเหตุ: เงินอุดหนุนเพิ่มเติม (Top up) ให้แก่นักเรียนในโรงเรียนขนาดเล็ก โรงเรียนขยายโอกาส เงินปัจจัยพื้นฐานสำหรับนักเรียนยากจน ค่าอาหารนักเรียนประจำพักนอน ส่วนเงินสำหรับโรงเรียนการศึกษาพิเศษและโรงเรียนศึกษาสงเคราะห์นั้นเป็นอัตราอุดหนุนรายหัวพื้นฐานที่ไม่ใช่เพิ่มเติม

ภาพที่ *12* อัตราเงินอุดหนุนสามรายการที่ปรับเพิ่ม พ.ศ. 2557-2568



ที่มา: สพฐ.

หมายเหตุ: ค่าอาหารนักเรียนประจำเป็นเงินอุดหนุนเพิ่มเติม (Top up) ส่วนอีกสองรายการเป็นเงินอุดหนุนรายการค่าจัดการเรียนการสอนพื้นฐานที่ไม่ใช่ส่วนเพิ่มเติม นอกจากนี้ เงินอุดหนุนรายการดังกล่าวสำหรับนักเรียนประจำในโรงเรียนศึกษาสงเคราะห์และศึกษาพิเศษก็ได้รับการปรับเพิ่มเช่นเดียวกัน

3.4.2 ดัชนีพลวัตนโยบาย

เพื่อทำความเข้าใจพลวัตของนโยบายเงินอุดหนุนรายหัวที่มีนัยยะความเสมอภาคในการจัดสรรทรัพยากร ผู้วิจัยขอนำเสนอตัวชี้วัดส่วนต่างสัมพัทธ์ (Relative Difference) ระหว่างเงินอุดหนุนรายหัวของกลุ่มเป้าหมายที่สนใจกับเงินอุดหนุนรายหัวของนักเรียนทั่วไป ตัวอย่างเช่น ในปี 2565 และ 2566 นักเรียนในระดับชั้นมัธยมต้นโดยทั่วไปจะได้รับเงินอุดหนุน 6,158 และ 6,395 บาท ตามลำดับ ในขณะที่นักเรียนในระดับชั้นเดียวกันที่มีฐานะยากจนที่ครอบครัวมีรายได้เฉลี่ยไม่เกิน 3,000 บาท จะได้รับเงินอุดหนุนรายหัวเพิ่มเติม 3,000 บาท ดังนั้นนักเรียนระดับชั้นมัธยมต้นที่มีฐานะยากจนจะได้รับเงินอุดหนุนรายหัวรวมเป็นเงิน 9,158 และ 9,395 ในปีดังกล่าว ทำให้ส่วนต่างสัมพัทธ์ของนักเรียนฐานะยากจนต่อนักเรียนทั่วไปจะอยู่ที่ $\frac{9{,}158-6{,}158}{6{,}158}\%$ เท่ากับ ร้อยละ 48.7 สำหรับปี 2565 และร้อยละ 46.9 สำหรับปี 2566 กล่าวคือทิศทางการจัดสรรเงินอุดหนุนระหว่างนักเรียนทั่วไปและนักเรียนฐานะยากจนมีความใกล้เคียงกันมากขึ้น อันเป็นผลมาจากการปรับเพิ่มเงินอุดหนุนรายหัวเป็นการทั่วไปในขณะที่ส่วนเพิ่มสำหรับนักเรียนฐานะยากจนไม่มีการเปลี่ยนแปลง[8] โดยในตัวชี้วัดนี้เอง ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายที่กล่าวมาข้างต้นมุ่งหวังว่าการให้เงินอุดหนุนนักเรียนยากจนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษาต้องมีทิศทางในลักษณะที่ก้าวหน้า กล่าวคือนักเรียนยากจนควรจะต้องได้รับเงินอุดหนุนรายหัวเยอะกว่าเพื่อบรรเทาปัญหาความไม่เสมอภาคทางทรัพยากร ตลอดจนผลลัพธ์ทางการศึกษา (นักเรียนยากจนมีแนวโน้มจะเข้าถึงทรัพยากรทางการเรียนรู้ได้น้อยกว่านักเรียนร่วมชั้นเรียนที่มีฐานะดีกว่า) ตัวชี้วัดดังกล่าวจึงมีนัยยะว่าพลวัตของนโยบายการจัดสรรเงินอุดหนุนที่เกิดขึ้นส่งผลลบต่อความเสมอภาคทางการศึกษาในภาพรวม เป็นต้น

นอกจากตัวอย่างตัวชี้วัดดังกล่าว ผู้วิจัยสามารถคำนวณส่วนต่างสัมพัทธ์ในมิติอื่น ๆ เช่น ระหว่างโรงเรียนทั่วไปและโรงเรียนขนาดเล็กหรือโรงเรียนขยายโอกาส นักเรียนในโรงเรียนการศึกษาพิเศษหรือการศึกษาสงเคราะห์ มิติความไม่เสมอภาคระหว่างช่วงชั้น โดยคำนวณเงินอุดหนุนรายหัวของนักเรียนในช่วงชั้นประถมศึกษาเทียบกับนักเรียนชั้นมัธยมปลาย เป็นต้น

ข้อดีของตัวชี้วัดข้างต้นคือการประเมินนโยบายที่เกิดจากตัวนโยบายเอง ทำให้ผู้วิจัยสามารถเข้าถึงข้อมูลข้ามปีของอัตราเงินอุดหนุนต่าง ๆ เพื่อให้สามารถมองเห็นพลวัตของนโยบายได้โดยง่ายในแต่ละมิติ อย่างไรก็ตามข้อจำกัดประการสำคัญคือการตีความขนาด (Magnitude) ของตัวชี้วัดในตัวมันเองอาจจะทำให้ภาพนัยยะต่อความเสมอภาคทางการศึกษาคลาดเคลื่อน เช่น สัดส่วนสัมพัทธ์ของนักเรียนฐานะยากจนในปี 2566 ที่อยู่ที่ร้อยละ 46.9

---

[8] ในจำนวนนักเรียนกลุ่มยากจน กลุ่มนักเรียนฐานะยากจน**พิเศษ**สามารถได้รับการเงินอุดหนุนเพิ่มเติมจาก กสศ. ได้เป็นจำนวน 3,000 บาทต่อปี ซึ่งจะกล่าวถึงต่อไปของบทบาทของกองทุนต่อกระบวนการกำหนดนโยบายเงินอุดหนุนเพิ่มเติมสำหรับนักเรียนฐานะยากจนพิเศษ

อาจถูกประเมินว่ามีขนาดที่สูง คือนักเรียนรายได้น้อยได้รับเงินอุดหนุนมากกว่านักเรียนทั่วไปถึงร้อยละ 46.9 แต่ไม่มีเกณฑ์ใดที่มีกรอบแนวคิดที่เหมาะสมพอที่จะระบุได้ว่าเป็นตัวเลขที่สูงเกินไปแล้วหรือไม่ การตีความตัวชี้วัดดังกล่าวจึงเหมาะสมมากกว่าที่จะใช้พิจารณาพลวัตของนโยบาย เพราะไม่ต้องอาศัยข้อสมมติใดมากในการเห็นภาพการเปลี่ยนแปลงที่มีนัยยะต่อความเสมอภาคทางการศึกษา

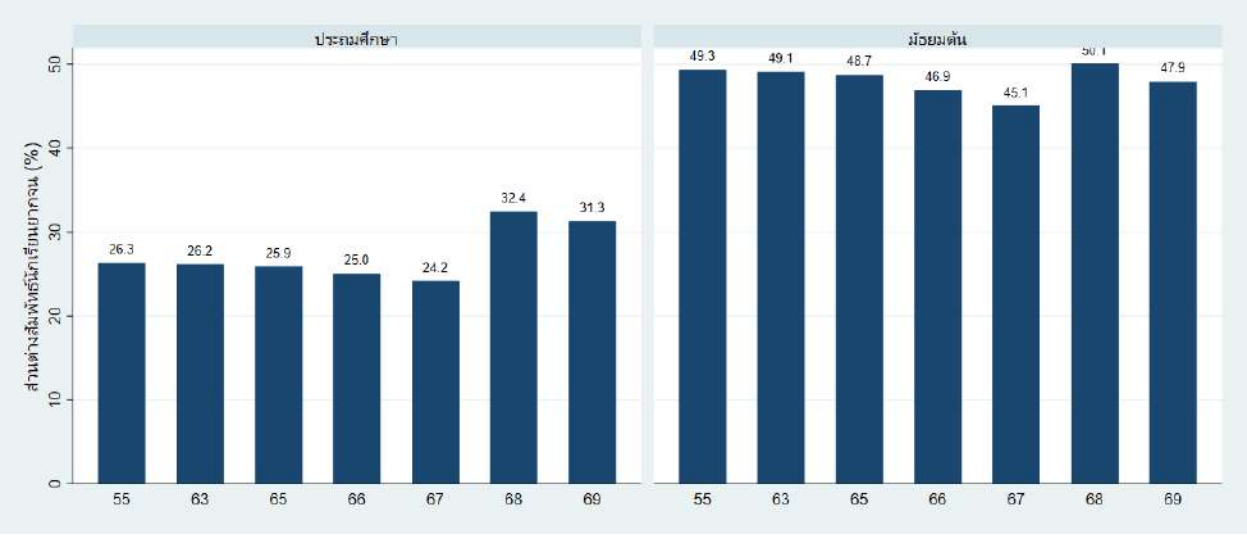
นักวิจัยคำนวณพลวัตส่วนต่างสัมพัทธ์ด้วยการรวบรวมข้อมูลจากเอกสาร โดยคำนวณดัชนีในสามมิติสำคัญคือระหว่างนักเรียนยากจนกับนักเรียนทั่วไป นักเรียนในโรงเรียนเล็กและโรงเรียนขยายโอกาส นักเรียนในโรงเรียนการศึกษาสงเคราะห์และการศึกษาพิเศษ และนักเรียนในช่วงชั้นการศึกษาเริ่มต้นเทียบกับนักเรียนชั้นมัธยมปลาย

- ***ส่วนต่างสัมพัทธ์ระหว่างนักเรียนยากจนเทียบกับนักเรียนทั่วไป***

จากการเปลี่ยนแปลงเงินอุดหนุนเพิ่มขึ้นสำหรับนักเรียนทั่วไปตั้งแต่ปี 2565 เป็นต้นมา รวมถึงการเพิ่มเงินอุดหนุนสำหรับชุดนักเรียนแก่นักเรียนยากจน (พ่อแม่หรือผู้ปกครองมีบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ) ที่เริ่มในปีการศึกษา 2568 เมื่อพิจารณาร่วมกับเงินอุดหนุนสำหรับนักเรียนยากจนที่คงที่ตลอดช่วงเวลา ทำให้สัดส่วนสัมพัทธ์นักเรียนยากจนมีแนวโน้มลดลงดังแสดงในภาพที่ 13 กล่าวคือ นักเรียนชั้นประถมศึกษาและชั้นมัธยมต้นที่ยากจนได้รับเงินอุดหนุนมากกว่านักเรียนทั่วไปลดลงจากร้อยละ 26.3 และ 49.3 ตามลำดับ ในปี 2555 เหลือเพียงร้อยละ 24.2 และ 45.1 ในปี 2567

การเพิ่มขึ้นของดัชนีในปี 2568 เกิดจากการเพิ่มเงินอุดหนุนชุดนักเรียนเพิ่มเติมอีก 1 ชุดสำหรับนักเรียนที่มีผู้ปกครองได้รับบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ แต่แนวโน้มของดัชนีโดยรวมก็ยังลดลงจากแผนการปรับอัตราเงินอุดหนุนรายหัวรายการอื่น ๆ แก่นักเรียนทั่วไป จึงกล่าวได้ว่า **ดัชนีนี้สะท้อนพลวัตของนโยบายที่ทำให้ความเหลื่อมล้ำเพิ่มสูงขึ้นในการปรับอัตราเงินอุดหนุนรายหัวหลังมติ ครม. ปี 2565**

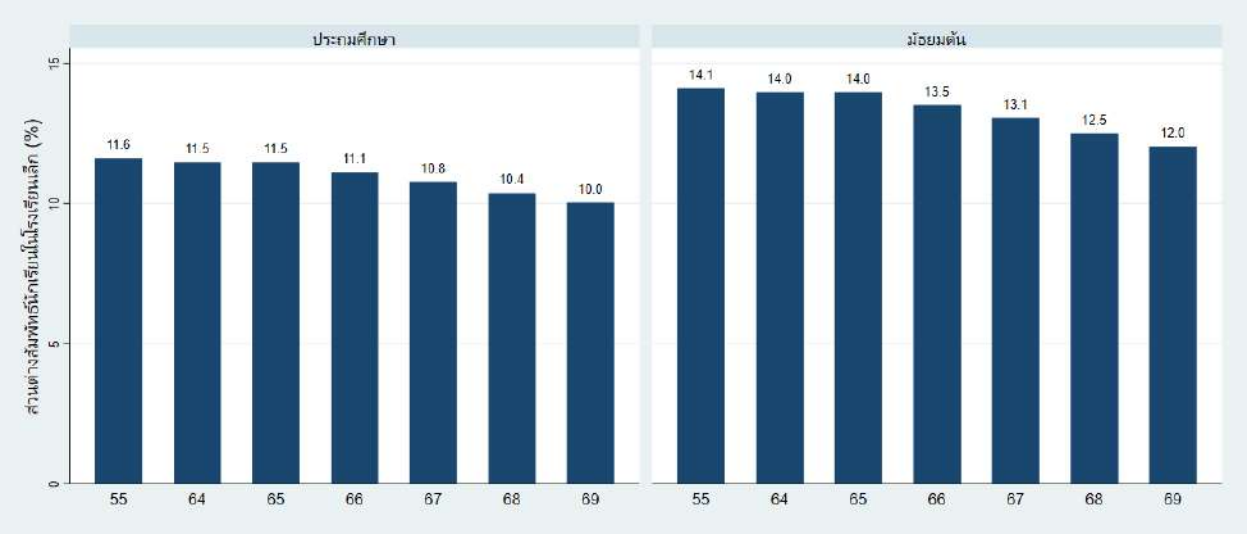
ภาพที่ *13* ส่วนต่างสัมพัทธ์นักเรียนยากจน เทียบกับนักเรียนทั่วไป



- ***ส่วนต่างสัมพัทธ์นักเรียนในโรงเรียนเล็กและโรงเรียนขยายโอกาส***

เช่นกันกับพลวัตความเหลื่อมล้ำระหว่างนักเรียนยากจนและนักเรียนทั่วไป นักเรียนในโรงเรียนเล็กและโรงเรียนขยายโอกาสได้รับเงินอุดหนุนเพิ่มเติมมากกว่านักเรียนทั่วไป แต่มีแนวโน้มลดลง จากการเพิ่มเงินอุดหนุนแก่นักเรียนทั่วไป ดัชนีส่วนต่างสัมพัทธ์ชี้ให้เห็นส่วนต่างที่ลดลงจากร้อยละ 11.1 (ประถมศึกษา) และ ร้อยละ 14 (มัธยมศึกษา) ในปี 2565 เหลือส่วนต่างร้อยละ 10.8 และ 13.1 ตามลำดับ และสัดส่วนนี้คาดว่าจะลดลงถึงร้อยละ 10 สำหรับนักเรียนชั้นประถมศึกษา และร้อยละ 12 สำหรับชั้นมัธยมต้น ในปีการศึกษา 2569 ดัชนีเหล่านี้**สะท้อนแนวโน้มความเหลื่อมล้ำที่เพิ่มขึ้นในมิติโรงเรียนเล็กและโรงเรียนขยายโอกาส**

ภาพที่ *14* ส่วนต่างสัมพัทธ์นักเรียนโรงเรียนเล็กและโรงเรียนขยายโอกาส เทียบกับนักเรียนทั่วไป

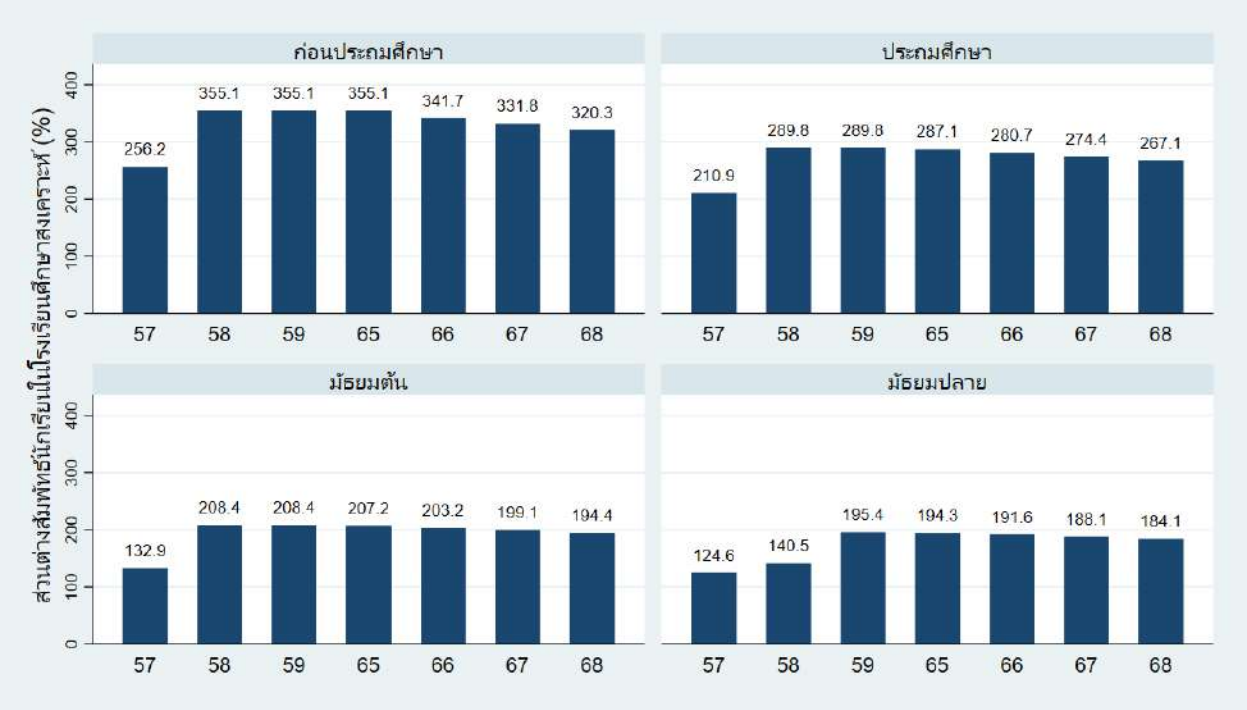


- ***ส่วนต่างสัมพัทธ์นักเรียนโรงเรียนศึกษาสงเคราะห์และการศึกษาพิเศษ***

ในหัวข้อนี้ ผู้วิจัยเลือกเปรียบเทียบเงินอุดหนุนรายหัวสำหรับนักเรียนในโรงเรียนศึกษาสงเคราะห์และการศึกษาพิเศษ เฉพาะกรณี ไป-กลับ เพราะเป็นคู่เปรียบเทียบที่เหมาะสมกว่าเมื่อเทียบกับนักเรียนทั่วไปที่เดินทางไป-กลับ เช่นกัน โดยดัชนีส่วนต่างสัมพัทธ์ของนักเรียนทั้งสองกลุ่มเมื่อเทียบกับนักเรียนทั่วไปมีพลวัตที่คล้ายกัน กล่าวคือ **มีพลวัตที่ดีขึ้นต่อความเหลื่อมล้ำในช่วงปี 2558 จากการปรับเพิ่มอัตราอุดหนุนแก่นักเรียนในกลุ่มดังกล่าว และแย่ลงในช่วงปี 2565-2568 จากการปรับเพิ่มเงินอุดหนุนแก่นักเรียนทั่วไป**[9]

[9] ภาพส่วนต่างสัมพัทธ์ระหว่างนักเรียนการศึกษาพิเศษเทียบกับนักเรียนทั่วไปแสดงอยู่ในภาคผนวก

ภาพที่ *15* ส่วนต่างสัมพัทธ์นักเรียนโรงเรียนศึกษาสงเคราะห์ เทียบกับนักเรียนทั่วไป



- ***ส่วนต่างสัมพัทธ์ระหว่างนักเรียนช่วงชั้นการศึกษาแรกเทียบกับมัธยมศึกษาตอนปลาย***

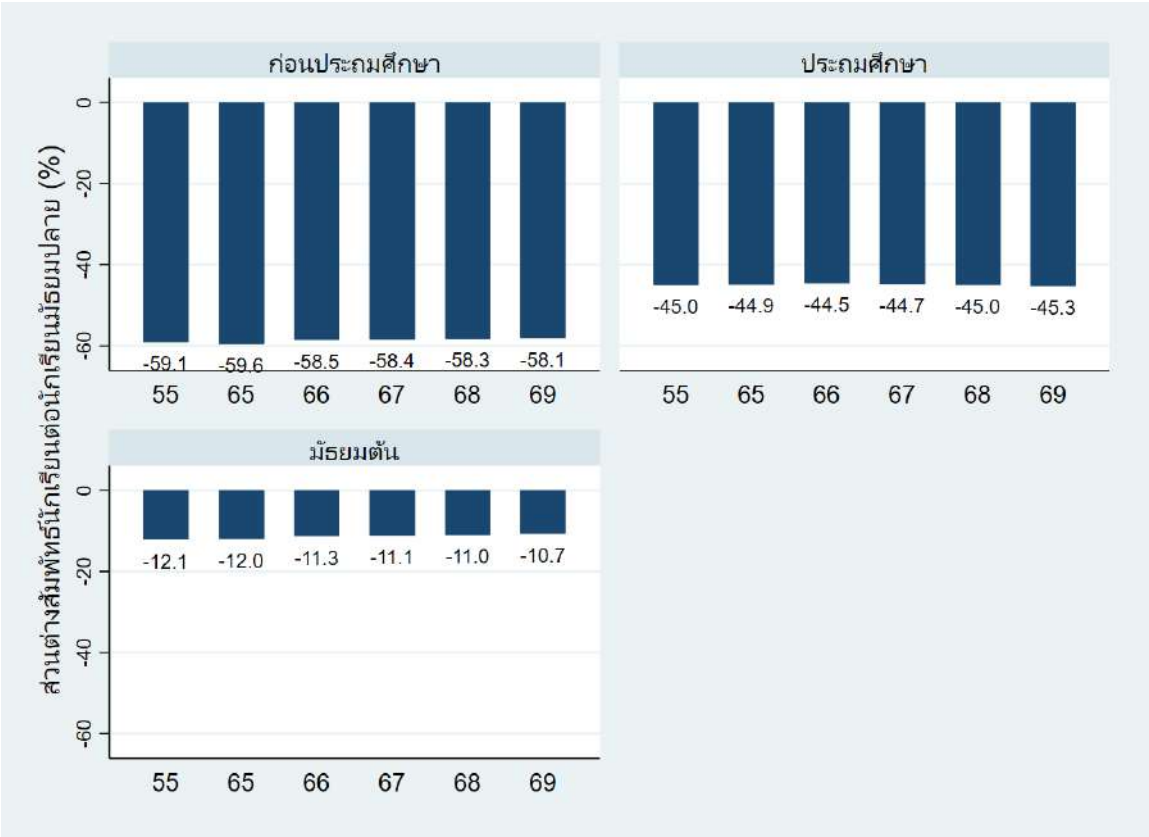
ดัชนีนี้เป็นการเปรียบเทียบเงินอุดหนุนรายหัวต่อนักเรียนชั้นแรกเริ่มเมื่อเทียบกับชั้นมัธยมศึกษาตอนปลายว่าการจัดสรรทรัพยากรงบประมาณตามโครงการเรียนฟรีส่งเสริมให้เกิดการลดความเหลื่อมล้ำระหว่างช่วงวัยหรือไม่อย่างไร[10] จากภาพที่ 16 แสดงให้เห็นว่านักเรียนในชั้นก่อนประถมได้รับเงินอุดหนุนรายหัวน้อยกว่านักเรียนชั้นมัธยมปลายกว่าร้อยละ 58 หรือกว่าครึ่ง ในขณะที่ความแตกต่างนี้ได้ลดลงตามลำดับช่วงชั้นที่เพิ่มขึ้นมา อย่างไรก็ตาม ในแง่พลวัตของนโยบายจะสังเกตว่าไม่มีการเปลี่ยนแปลงของการจัดสรรเงินที่ชัดเจนหรือค่อนข้างคงที่ **ดัชนีในมิติช่วงชั้นนี้สะท้อนให้เห็นว่าภาครัฐยังมิได้ให้ความสำคัญกับการอุดหนุนนักเรียนในช่วงชั้นแรกเริ่มเท่าที่ควรตามแนวคิดผลตอบแทนทางสังคมที่สูงที่สุดในการลงทุนการศึกษาช่วงชั้นปฐมวัย**

ข้อค้นพบนี้สอดคล้องกับข้อมูลจากบัญชีการศึกษาแห่งชาติ (National Education Accounts: NEAs) โดย อ.ชัยยุทธในรายงานองค์การยูนิเซฟ โดยเฉพาะข้อมูลก่อนช่วงวิกฤตโควิด-19 ที่ค่าใช้จ่ายภาครัฐ*โดยรวม*ต่อหัว

[10] ในรายงานขององค์การยูนิเซฟ ประเทศไทย (2560) โดยชัยยุทธ และคณะ ได้ทำการเปรียบเทียบค่าใช้จ่ายรายหัวของโรงเรียนแต่ละช่วงชัน พบว่าโดยเฉลี่ย ค่าใช้จ่ายต่อหัวของนักเรียนในโรงเรียนประถมศึกษานั้นสูงกว่านักเรียนชั้นมัธยมศึกษา โดยเฉพาะระหว่างกลุ่มโรงเรียนขนาดเล็กชั้นประถมศึกษาที่ต้องเผชิญกับภาระค่าใช้จ่ายต่อหัวนักเรียนที่สูงกว่ามาก

นักเรียนระดับมัธยมสูงกว่าตัวเลขของกลุ่มนักเรียนชั้นประถมและก่อนประถมศึกษา (66,755 บาทตัวหัว 53,399 และ 44,224 บาทต่อหัวตามลำดับ ในปี 2558) (Punyasavatsut, 2022)

ภาพที่ *16* ส่วนต่างสัมพัทธ์นักเรียนช่วงชั้นแรกเริ่มเทียบกับชั้นมัธยมปลาย



3.4.3 ดัชนีพลวัตนโยบายส่วนเพิ่มเติม: นักเรียนยากจนพิเศษในโครงการจัดสรรเงินอุดหนุนแบบมีเงื่อนไข โดย กสศ. (ทุนเสมอภาค)

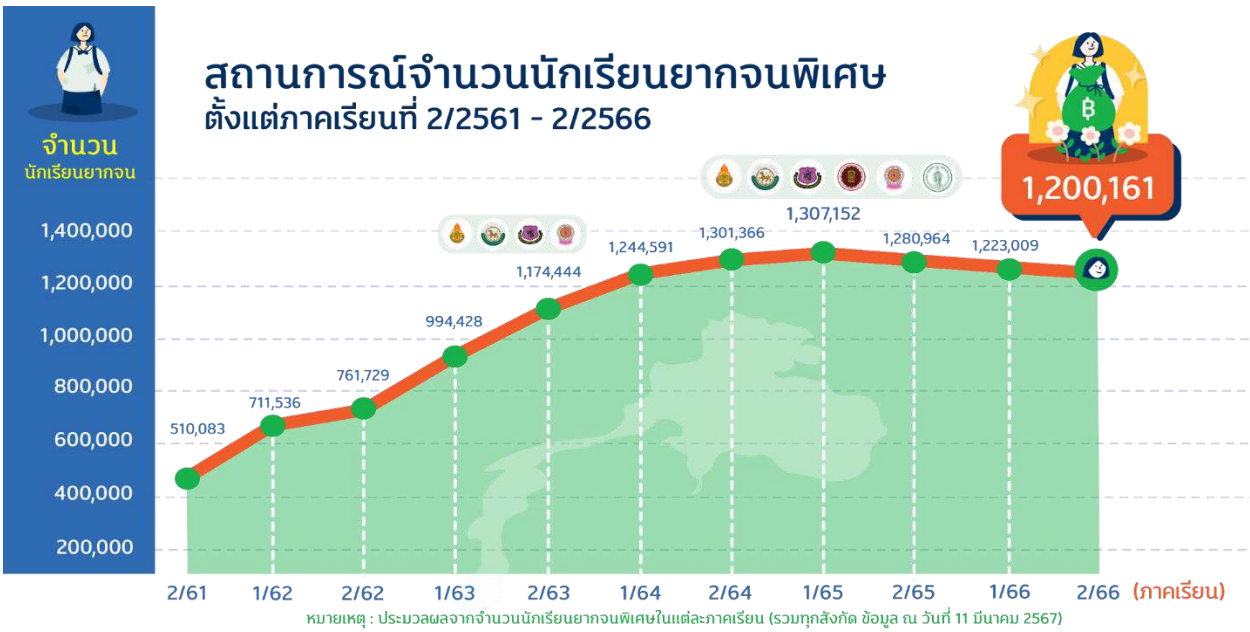
ทุนเสมอภาค บริหารจัดการโดย กสศ. โดยได้จัดทำระบบคัดกรองนักเรียนด้วยการวัดรายได้ทางอ้อม (Proxy Means Test) เพื่อจัดสรรเงินอุดหนุนแบบมีเงื่อนไข เพื่อแบ่งเบาภาระด้านค่าใช้จ่ายทางการศึกษาของครัวเรือนที่ถูกคัดกรองว่ามีฐานะ*ยากจนพิเศษ* ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดการจัดสรรงบประมาณเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา มุ่งส่งเสริมงบประมาณให้ตรงเป้าไปยังนักเรียนที่มีความต้องการโดยตรง ลดภาวะการหยุดเรียนหรือหลุดออกจากระบบการศึกษา โดยเริ่มดำเนินการมาตั้งแต่ปีการศึกษา 2561 โดยเงื่อนไข (conditions) ในการรับทุนคือนักเรียนที่ได้รับจัดสรรทุนจะต้องรักษาอัตราการมาเรียนให้สูงกว่าร้อยละ 85 ของเวลาเรียนทั้งหมด โดยในปีการศึกษา 2566 มีจำนวนนักเรียนยากจนพิเศษที่ได้รับเงินอุดหนุนจากกองทุนเสมอภาคราว 1.2 ล้านคน (ภาพที่ 17)

จำนวนเงินที่นักเรียนที่ผ่านการคัดกรองจะได้รับแตกต่างกันตามแต่ช่วงชั้นการศึกษา โดยตั้งแต่ปี 2561 เป็นต้นมา นักเรียนระดับชั้นอนุบาลที่ผ่านการคัดกรองจะได้รับเงินอุดหนุนปีละ 4,000 บาท ในขณะที่นักเรียนชั้นประถมและมัธยมศึกษาที่ผ่านการคัดกรองได้รับเงินอุดหนุนเท่ากันที่ 1,600 บาทต่อปีการศึกษาในปีการศึกษา 2561 และถูกปรับเพิ่มเป็น 3,000 บาทตั้งแต่ปีการศึกษา 2562-2566 ล่าสุดมีการประกาศปรับเพิ่มอัตราเงินอุดหนุนสำหรับนักเรียนชั้นประถมและมัธยมศึกษาในปีการศึกษา 2567-2569 แบบทยอยปรับจนจะมีอัตราอยู่ที่ 4,200 บาทต่อคนต่อปีการศึกษาในปี 2569 เฉพาะนักเรียนยากจนพิเศษในสังกัดกองบัญชาการตำรวจตระเวนชายแดน (กองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา (กสศ.), ม.ป.ป.)

เมื่อนำเงินอุดหนุนจากกองทุนเสมอภาคมาคำนวณดัชนีส่วนต่างสัมพัทธ์เพื่อเทียบระหว่างนักเรียนยากจนพิเศษและนักเรียนยากจนทั่วไป จะพอให้เห็นทิศทางพลวัตความเหลื่อมล้ำระหว่างกลุ่ม ดังภาพที่ 18 จะเห็นได้ว่า **กองทุนเสมอภาคมีบทบาทอย่างมากในการส่งเสริมเด็กนักเรียนยากจนพิเศษในระดับชั้นอนุบาลหรือก่อนประถม** เนื่องจากจำนวนเงินที่อุดหนุนรายหัวจากกองทุนนี้มากกว่าเงินอุดหนุนรายหัวสำหรับนักเรียนทั่วไปอย่างมาก โดยอยู่ที่ 1.4 เท่าในช่วงเริ่มดำเนินโครงการปี 2561 อย่างไรก็ตาม สัดส่วนนี้ลดน้อยในช่วงหลังปี 2566 จากการปรับเพิ่มเงินอุดหนุนของนักเรียนทั่วไป

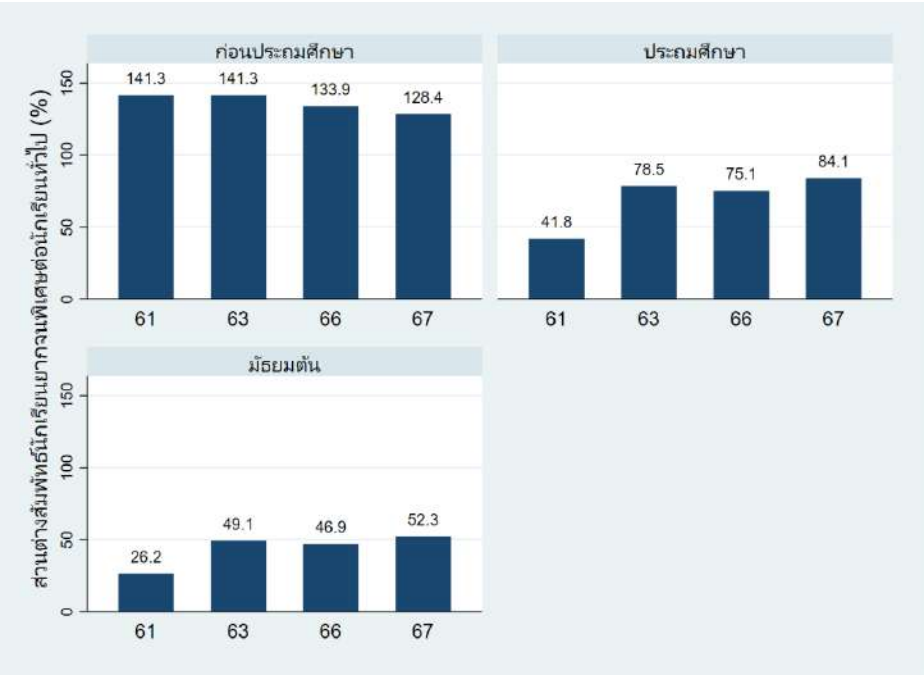
ข้อค้นพบอีกประการคือการปรับเพิ่มเงินอุดหนุนนักเรียนยากจนพิเศษในช่วงปีหลังนี้ทำให้สัดส่วนสัมพัทธ์ไม่ได้มีทิศทางแย่ลง แม้จะมีการปรับเพิ่มเงินอุดหนุนแก่นักเรียนทั่วไปเพิ่มขึ้นในช่วงเวลาไล่เลี่ยกัน กล่าวคือ **กองทุนเสมอภาคมีบทบาทสำคัญในการช่วยลดความเหลื่อมล้ำระหว่างนักเรียนยากจนพิเศษและนักเรียนทั่วไปไม่ให้แตกต่างจนเกินไปตั้งแต่เริ่มดำเนินการมาในปี 2561**

ภาพที่ *17* จำนวนนักเรียนยากจนพิเศษจากการคัดกรอง ปีการศึกษา 2561-2566



ที่มา: กสศ.

ภาพที่ *18* ส่วนต่างสัมพัทธ์นักเรียนยากจนพิเศษ ในโครงการกองทุนเสมอภาค เทียบกับนักเรียนทั่วไป



3.4.4 ข้อสรุปสำคัญจากการติดตามพลวัตนโยบายอัตราเงินอุดหนุนรายหัว

1) ข้อจำกัดด้านงบประมาณจากปัจจัยเศรษฐกิจมหภาคและจำนวนประชากรเด็กวัยเรียนที่ลดลง รวมถึงสัดส่วนงบประมาณด้านบุคลากรที่อยู่ในระดับสูง

2) ขาดพลวัตทางนโยบายในการลดความเหลื่อมล้ำอย่างมีนัยสำคัญตลอดช่วงเวลากว่า 10 ปีที่ผ่านมา โดยในช่วงก่อนปี 2566 นโยบายมีแนวโน้มคงที่ และการปรับเพิ่มอัตราเงินอุดหนุนรายหัวในปี 2566 เป็นต้นมา ส่งผลให้แนวโน้มความเหลื่อมล้ำเพิ่มสูงขึ้น

3) แนวคิดการลงทุนทางการศึกษาในระดับปฐมวัยยังไม่ถูกยกระดับเป็นแนวคิดหลักในการจัดสรรเงินอุดหนุน

4) เงินอุดหนุนนักเรียนจากครัวเรือนยากจนพิเศษยังคงมีบทบาทสำคัญในการลดความเหลื่อมล้ำ

3.5 เศรษฐศาสตร์การเมืองของนโยบายการปรับอัตราเงินอุดหนุนรายหัวโครงการเรียนฟรี

ในส่วนนี้ งานศึกษามุ่งทำความเข้าใจปัจจัยที่กำหนดพลวัตของการกำหนดอัตราเงินอุดหนุนรายหัว โดยอิงจากข้อค้นพบในส่วนก่อนหน้าที่ชี้ให้เห็นถึง (ก) การไร้พลวัตของนโยบายก่อนปี 2566 และ (ข) พลวัตของนโยบายที่ส่งผลให้ความเหลื่อมล้ำเพิ่มสูงขึ้นตั้งแต่ปี 2566 เป็นต้นมา[11] การวิเคราะห์จะใช้กรอบคิดเศรษฐศาสตร์การเมือง ซึ่งมองกระบวนการนโยบายในฐานะกระบวนการทางการเมืองที่เต็มไปด้วยผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง ซึ่งมีแรงจูงใจ บทบาท และอำนาจที่แตกต่างกัน ผลลัพธ์ของนโยบายจึงขึ้นอยู่กับปฏิสัมพันธ์ของปัจจัยหลากหลาย

ตัวอย่างของปัจจัยแวดล้อมนโยบาย ได้แก่ สถานการณ์เศรษฐกิจมหภาคซึ่งกระทบข้อจำกัดด้านงบประมาณ สถานการณ์ทางการเมืองจากพรรคที่จัดตั้งรัฐบาล และสภาพการแข่งขันทางการเมือง ตลอดจนกรอบกฎหมาย เช่น รัฐธรรมนูญ พ.ร.บ.การศึกษาแห่งชาติ และบทบาทของกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา นอกจากนี้ ยังมีโครงสร้างเชิงสถาบันด้านการตัดสินใจนโยบาย ซึ่งรวมถึงคณะรัฐมนตรี พรรคการเมืองร่วมรัฐบาล หน่วยงานในสังกัด เช่น สพฐ. และสภาการศึกษา รวมถึงผู้มีส่วนได้เสียจากภาคประชาสังคมและนักวิจัยด้านการศึกษา

---

[11] นอกจากนี้ ยังมีพลวัตที่ลดความเหลื่อมล้ำระหว่างนักเรียนยากจนและนักเรียนทั่วที่เกิดขึ้นในปี 2568 จากการเพิ่มอัตราเงินอุดหนุนรายการชุดนักเรียนเพิ่มอีก 1 ชุดแก่นักเรียนที่พ่อแม่หรือผู้ปกครองมีบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ ซึ่งจะกล่าวต่อไปในส่วนระเบียบการเบิกจากเงินอุดหนุนรายการนี้

กรอบวิเคราะห์ Political Economy Analysis (Reich and Campos, 2020) แบ่งการวิเคราะห์ออกเป็น 3 ส่วนหลัก ได้แก่ (1) การวิเคราะห์ปัจจัยเชิงโครงสร้างและสถาบัน เช่น ระบบการเมือง และโครงสร้างอำนาจในการออกแบบและดำเนินนโยบาย (2) การวิเคราะห์ผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง โดยพิจารณาแรงจูงใจ อำนาจ ทรัพยากร และความสัมพันธ์ระหว่างกัน เพื่อชี้ให้เห็นว่าใครเป็นผู้ผลักดันหรือขัดขวางนโยบาย และ (3) การวิเคราะห์ผลลัพธ์ของนโยบาย ซึ่งในที่นี้คือพลวัตของการจัดสรรเงินอุดหนุน โดยเชื่อมโยงกลับไปยังปัจจัยเชิงโครงสร้างและตัวละครเพื่ออธิบายว่าการเปลี่ยนแปลงในแต่ละด้านส่งผลอย่างไรต่อแนวโน้มที่ปรากฏในข้อมูล

ในส่วนย่อยต่อไป นักวิจัยจะกล่าวถึงการเก็บข้อมูลเพื่อการวิเคราะห์ในบทเศรษฐศาสตร์การเมืองนี้ นำเสนอกรอบความสัมพันธ์ระหว่าง (1) บริบทเชิงโครงสร้าง (2) ผู้เล่นที่เกี่ยวข้อง และ (3) พลวัตของนโยบายที่ค้นพบในส่วนก่อนหน้า หลังจากนั้นจะทำการนำเสนอข้อสังเกตจากการเก็บข้อมูลและวิเคราะห์พลวัตนโยบายเงินอุดหนุนตามกรอบแนวคิดที่นำเสนอไป

3.5.1 การเก็บข้อมูล

การเก็บข้อมูลของรายงานในส่วนนี้เกิดจากการสัมภาษณ์กับผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับนโยบายอัตราเงินอุดหนุนทั้งในส่วนออกแบบผลักดันนโยบาย และส่วนผู้ปฏิบัติการ โดยนักวิจัยได้ทำการสัมภาษณ์ทั้งสิ้น 12 ครั้ง โดยแบ่งเป็นผู้มีส่วนออกแบบและผลักดันนโยบาย 6 ครั้ง และผู้ปฏิบัติการ 6 ครั้ง จากการสัมภาษณ์ออนไลน์ และการลงพื้นที่ภาคสนาม (รายละเอียดผู้ถูกสัมภาษณ์อยู่ในตารางที่ A1 รายชื่อผู้ให้ข้อมูลผ่านการสัมภาษณ์ตารางที่ A1 ในภาคผนวก)

นอกจากนี้ ยังมีการทบทวนเอกสารเพิ่มเติมจากข้อเสนอแนะของผู้ให้สัมภาษณ์ ทั้งเอกสารรายงานการประชุม เอกสารรายเผยแพร่จากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง รวมถึงงานวิจัยอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับเศรษฐศาสตร์การเมืองในการดำเนินนโยบายที่จะนำเสนอต่อไป

3.5.2 ความสัมพันธ์ของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในกระบวนการกำหนดนโยบายอัตราเงินอุดหนุนรายหัว

จากการสำรวจความสัมพันธ์ระหว่างผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการกำหนดและดำเนินนโยบายอัตราเงินอุดหนุนรายหัว นักวิจัยสามารถแสดงความสัมพันธ์ของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องที่สำคัญได้ดังภาพที่ 19 ได้แก่

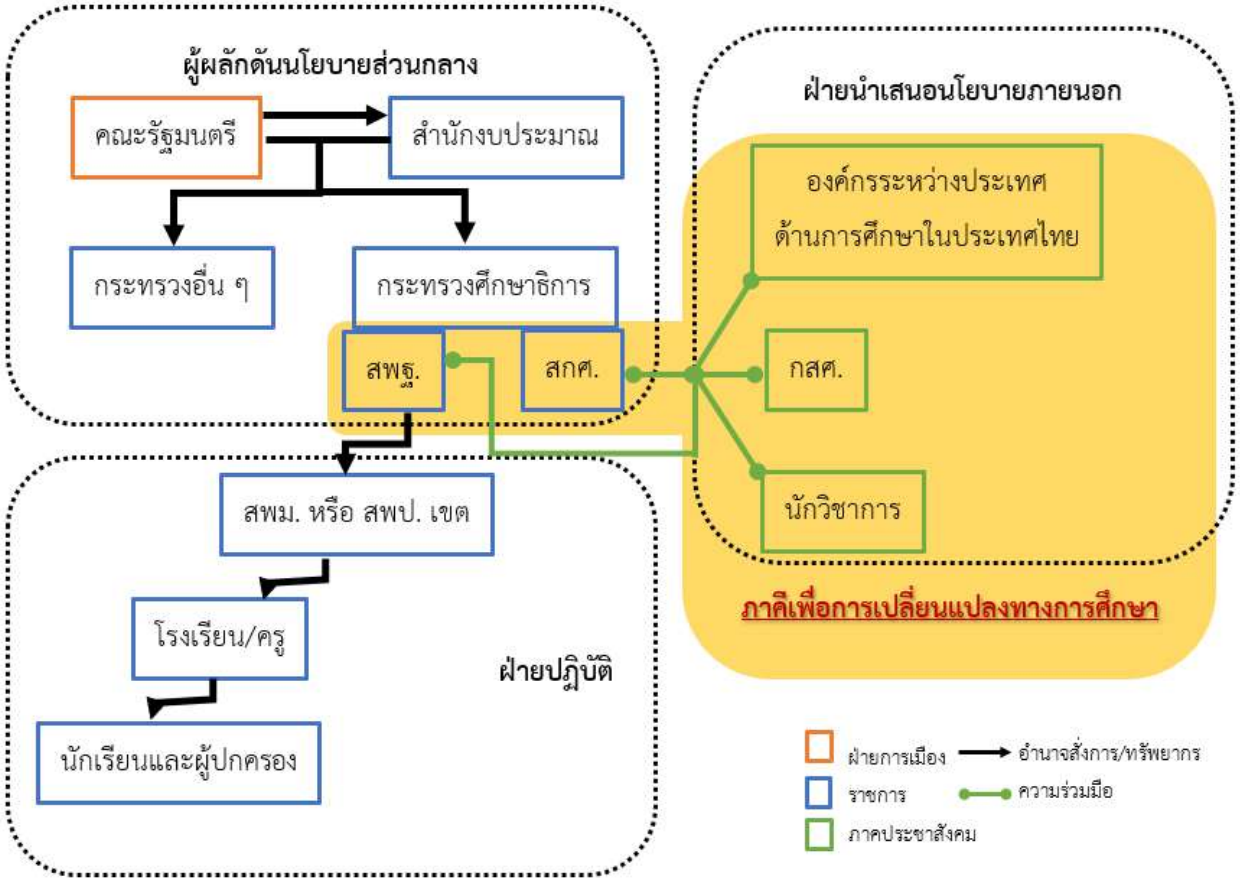
กลุ่มที่ 1 กลุ่มผู้ผลักดันนโยบายในส่วนกลางประกอบไปด้วยฝ่ายการเมืองและฝ่ายราชการ

กลุ่มที่ 2 ฝ่ายปฏิบัติ

กลุ่มที่ 3 ฝ่ายนำเสนอนโยบายภายนอกระบบราชการ

โดยการวิเคราะห์ในส่วนถัดไปจะเรียงลำดับการวิเคราะห์ทีละกลุ่ม โดยจะกล่าวถึงความเชื่อมโยงระหว่างปัจจัยเชิงสถาบัน แรงจูงใจของตัวละคร และผลต่อพลวัตนโยบายที่เกิดขึ้น ตามกรอบการวิเคราะห์ที่นำเสนอในข้างต้น

ภาพที่ *19* ความสัมพันธ์ของผู้มีส่วนเกี่ยวกับในกระบวนการนโยบายอัตราเงินอุดหนุนรายหัว



ที่มา: นักวิจัยรวบรวมจากการเก็บข้อมูล

3.5.3 กลุ่มผู้ผลักดันนโยบายในส่วนกลาง (กลุ่มที่ 1)

กลุ่มที่ 1 ประกอบด้วยฝ่ายการเมืองซึ่งมีอำนาจผ่านคณะรัฐมนตรี (ครม.) โดยมีอำนาจเหนือ**สำนักงบประมาณ (สงป.)** ตามโครงสร้างการบริหารภาครัฐ ขณะที่ สงป. เองมีบทบาทสำคัญอย่างยิ่งในการอนุมัติการปรับอัตราเงินอุดหนุนรายหัวโดยตรง เนื่องจากเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบการจัดสรรงบประมาณประจำปี ส่วน**กระทรวงอื่น ๆ** ที่ถูกรวบเข้ามาในแผนภูมิความสำคัญ เนื่องจากมีบทบาทเชิงอ้อมในฐานะผู้รับงบประมาณ

เช่นเดียวกับกระทรวงศึกษาธิการ การพิจารณางบประมาณของ สงป. ให้แก่กระทรวงศึกษาธิการจึงเกี่ยวข้องกับความต้องการงบประมาณโดยกระทรวงอื่น ๆ อย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

จากการทบทวนข้อมูลงบประมาณภาครัฐ **กระทรวงศึกษาธิการ**ถือเป็นหน่วยงานที่ได้รับงบประมาณสูงเป็นอันดับ 2 รองจากกระทรวงการคลังหรือกระทรวงมหาดไทย (แล้วแต่ปีงบประมาณ) ทำให้การขอเพิ่มงบประมาณใหม่มักเผชิญ**ข้อโต้แย้งเรื่องงบประมาณเดิมที่สูงอยู่แล้ว และควรเน้นการใช้ทรัพยากรให้มีประสิทธิภาพมากกว่า** ดังนั้นบทบาทของ สงป. จึงมีความสำคัญมากในการพิจารณาให้เพิ่มงบประมาณแก่กระทรวงศึกษาธิการ

บทเรียนจากการขอปรับเพิ่มอัตราเงินอุดหนุนโดยทั่วไปในปี 2565 ชี้ว่า การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวต้องอาศัยแรงสนับสนุนทางวิชาการอย่างเข้มข้นจากเครือข่าย**ภาคีเพื่อการเปลี่ยนแปลงทางการศึกษา** (ดังภาพที่ 19) นำโดย**สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา (สกศ.)** และ**สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (สพฐ.)** โดยเฉพาะการสำรวจต้นทุนค่าใช้จ่ายที่แท้จริงที่เกิดขึ้นกับเด็ก ประกอบกับการที่อัตราเงินอุดหนุนรายหัวในรายการสำคัญนั้นไม่ได้มีการปรับเพิ่มขึ้นมาสักระยะเวลาหนึ่ง ตลอดจนการผลักดันให้นโยบายกว่า 3 ปี จนถึงการประกาศ มติ ครม. เห็นชอบในปี 2565 และเนื่องจากข้อจำกัดทางงบประมาณ การปรับเพิ่มอัตราจะดำเนินการอย่างค่อยเป็นค่อยไปใน 4 ปีงบประมาณ จนถึงปี 2569 ซึ่งจะบรรลุเป้าหมายเพิ่มขึ้นราว 20–30% จากอัตราเดิม

นอกจากนี้ บทบาทของ สงป. ยังเห็นได้ชัดในกรณีพื้นที่นวัตกรรมการศึกษา โดยเฉพาะความพยายามผลักดันให้โรงเรียนนำร่องได้รับเงินอุดหนุนเพิ่มเติม เพื่อใช้ทดลองสูตรจัดสรรงบประมาณใหม่ร่วมกับสำนักงานบริหารพื้นที่นวัตกรรม (สบน.) อย่างไรก็ตาม ในปี 2565 สงป. ไม่เห็นชอบเกณฑ์การจัดสรรดังกล่าว โดยให้เหตุผลว่าควรพิจารณาจากผลงานที่ผ่านมา และมองว่าการจัดสรรเงินที่อุดหนุนค่าใช้จ่ายพัฒนานักเรียนแปรผันตามขนาดโรงเรียนเพื่อบรรเทาปัญหาการไม่ประหยัดต่อขนาดในโรงเรียนขนาดเล็กและโรงเรียนห่างไกล อาจซ้ำซ้อนกับงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่มีอยู่แล้ว

จากบทบาทของ สงป. ข้างต้น สามารถสรุปบทเรียนการผลักดันนโยบายได้ 3 ประการ:

1) เงื่อนเวลาในการเสนอขอปรับเพิ่มงบประมาณมีความสำคัญอย่างยิ่ง หากไม่ได้รับการปรับเพิ่มมาระยะหนึ่ง โอกาสจะได้รับการอนุมัติย่อมสูงขึ้น

2) แนวคิดการใช้งบประมาณเพื่อลดความเหลื่อมล้ำยังไม่ฝังรากลึกในระดับผู้กำหนดนโยบายส่วนกลาง ซึ่งต้องคำนึงถึงข้อจำกัดงบประมาณภาพรวมของประเทศ

3) แรงผลักดันจากฝ่ายการเมืองมีบทบาทสำคัญในการโน้มน้าวให้ สงป. ยอมรับนโยบายใหม่ ๆ ได้ง่ายขึ้น ดังตัวอย่างในกรณีนโยบาย "Anywhere Anytime" และนโยบายปรับเพิ่มค่าอาหารกลางวันเมื่อปี 2565

เมื่อพิจารณาข้อสังเกตที่ 1) **นักวิจัย**เห็นว่าการปรับเพิ่มอัตราเงินอุดหนุนรายหัวเป็นการทั่วไปในช่วงปี 2566–2569 ที่มีนัยยะสำคัญที่เพิ่มความเหลื่อมล้ำระหว่างนักเรียนยากจนกับนักเรียนทั่วไป และยังมีแนวโน้มเพิ่มความเหลื่อมล้ำระหว่างโรงเรียนขนาดเล็กซึ่งมีจำนวนตัวคูณต่อหัวน้อยกว่าเมื่อเทียบกับโรงเรียนขนาดใหญ่ การปรับเพิ่มในลักษณะนี้จึงอาจถือเป็นการพลาดโอกาสในการลดความเหลื่อมล้ำในการจัดสรรงบประมาณ เพราะหลังจากนี้ โอกาสในการผลักดันการปรับเพิ่มเฉพาะสำหรับกลุ่มนักเรียนยากจนจะลดลงอย่างมาก

แม้จะมีการปรับเพิ่มเงินอุดหนุนรายการชุดนักเรียนอีก 1 ชุดสำหรับนักเรียนยากจน แต่เงินดังกล่าวถูกส่งตรงไปยังผู้ปกครองเพื่อใช้จ่ายเฉพาะด้านเครื่องแต่งกายเท่านั้น มิได้จัดสรรมายังโรงเรียนขนาดเล็กที่ยังคงประสบปัญหาการไม่ประหยัดต่อขนาดและขาดความสามารถในการระดมทรัพยากร

ประกอบกับข้อสังเกตที่ 2) คือแนวคิดการใช้งบประมาณเพื่อลดความเหลื่อมล้ำยังไม่ลงหลักปักฐานในกลุ่มผู้กำหนดนโยบาย และเมื่อรวมกับความเป็นไปได้ที่ต่ำมากในการได้รับงบประมาณเพิ่มขึ้นของกระทรวงศึกษาธิการในอนาคตอันใกล้ นักวิจัยจึงมีข้อสังเกตว่า**พลวัตความเหลื่อมล้ำในการจัดสรรงบประมาณผ่านอัตราเงินอุดหนุนรายหัวไม่น่าจะเปลี่ยนแปลงได้ในระยะเวลาอันใกล้นี้**

ทางเลือกเชิงนโยบายที่ยังหลงเหลืออยู่คือการปรับลดงบประมาณของนักเรียนทั่วไป หรือนักเรียนในโรงเรียนขนาดใหญ่ แล้วโอนถ่ายทรัพยากรไปยังนักเรียนในโรงเรียนขนาดเล็กกว่า อย่างไรก็ดี ทางเลือกนี้แทบจะเป็นไปไม่ได้ในทางการเมือง

บทบาทของ**กระทรวงศึกษาธิการ**ต่อพลวัตความเหลื่อมล้ำโดยรวมอาจสอดคล้องกับข้อสังเกตที่ 2) ข้างต้น อย่างไรก็ตาม จากการสัมภาษณ์พบว่ากระทรวงศึกษาธิการยังมีบทบาททางอ้อมต่อการเปลี่ยนแปลงพลวัตที่ควรดำเนินการ โดยเฉพาะในด้านการจัดสรรทรัพยากรอื่น ๆ นอกเหนือจากเงินอุดหนุนรายหัว กล่าวคือ การจัดสรรทรัพยากรในภาพรวมให้มีประสิทธิภาพและช่วยลดความเหลื่อมล้ำระหว่างโรงเรียนขนาดต่าง ๆ

หนึ่งในตัวอย่างสำคัญคือการจัดสรรบุคลากรครู ซึ่งเป็นหมวดงบประมาณที่ใหญ่ที่สุดในกระทรวงศึกษาธิการ โดยหน่วยงานหลักที่รับผิดชอบคือสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา (กคศ.) ที่มีอำนาจหน้าที่ในการบริหารจัดการอัตรากำลังครู

ในอนาคต งานวิจัยอาจสำรวจเพิ่มเติมเกี่ยวกับบทบาทและอำนาจหน้าที่ของ กคศ. รวมถึงประเมินความเป็นไปได้ในการกระจายอำนาจด้านการบริหารจัดการทรัพยากรครูไปยังสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา (สพท.) เพื่อให้การจัดสรรครูตอบสนองความต้องการของพื้นที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น

ส่วน**บทบาทของรัฐบาลหรือคณะรัฐมนตรี**ในแผนภาพความสัมพันธ์นี้ถือเป็นผู้มีอำนาจสำคัญ แม้จากการผลักดันนโยบายในช่วงที่ผ่านมา อาจยังไม่เห็นบทบาทของกลุ่มการเมืองนี้อย่างชัดเจนต่อการปรับอัตราเงินอุดหนุนรายหัว แต่จากประสบการณ์ในกรณีนโยบายอื่น ๆ ชี้ให้เห็นถึงศักยภาพของฝ่ายการเมืองในการขับเคลื่อนนโยบายที่เกี่ยวข้องกับงบประมาณ

ตัวอย่างเช่น นโยบายด้านเทคโนโลยี "Anywhere Anytime" ในสมัยรัฐมนตรีเพิ่มพูน ชิดชอบ ที่มีการจัดซื้ออุปกรณ์แท็บเล็ตและลงทุนสร้างแพลตฟอร์มทางการศึกษา หรือกรณีการปรับเพิ่มอัตราอุดหนุนอาหารกลางวันในสมัยรัฐมนตรีตรีนุช เทียนทอง ซึ่งใช้งบประมาณราว 3,500 ล้านบาท โดยมีการแจ้งให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องปรับเพิ่มอัตราดังกล่าวผ่านการเจียดงบประมาณจากส่วนอื่นมาบริหารจัดการ

บทบาทของฝ่ายการเมืองในกรณีเหล่านี้สะท้อนถึงพลังทางการเมืองในการผลักดันนโยบายด้านงบประมาณ ซึ่งเป็นกลไกที่ต่างจากภาคีเครือข่ายเพื่อการเปลี่ยนแปลง และดูเหมือนจะมีประสิทธิภาพเชิงระยะเวลาในการผลักดันนโยบาย เนื่องจากรัฐมนตรีแต่ละคนมักดำรงตำแหน่งไม่เกิน 2 ปี การผลักดันนโยบายผ่านช่องทางนี้จึงมีความคล่องตัวสูงและสามารถขับเคลื่อนได้ทันต่อจังหวะของการเมือง[12]

ข้อสังเกตประการหนึ่งเกี่ยวกับฝ่ายการเมืองคือการขาดบุคลากรที่มีความเข้าใจเชิงลึกในเรื่องการพัฒนาการศึกษา จากการสำรวจการแสดงความเห็นและวิสัยทัศน์ของพรรคการเมืองที่อยู่ในตำแหน่งบริหารกระทรวงศึกษาธิการ มีเพียงนักการเมือง 1 ท่านที่สามารถเข้าใจและมีความเห็นต่อนโยบายทางการศึกษาได้ การขาดแคลนบุคลากรด้านการศึกษาในฝั่งการเมืองนี้เกิดจากภาพการเมืองใหญ่ที่ตลาดการเมืองแบบนำเสนอนโยบายถูกบั่นทอนไปหลังการประกาศยกเลิกรัฐธรรมนูญ 2540

อีกข้อสังเกตสำคัญเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างภาพการเมืองระดับชาติและนโยบายทางการศึกษาเพื่อลดความเหลื่อมล้ำ คือ ความไม่สอดคล้องกันทางด้านแรงจูงใจของฝ่ายการเมือง โดยมีรากเหง้ามาจากความไม่แน่นอนทางการเมือง ซึ่งส่งผลให้ตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการมีความไม่มั่นคงสูง ตลอดช่วง 10

---

[12] แม้ในปัจจุบันขณะที่มีการจัดทำรายงานฉบับนี้ นโยบายการจัดซื้ออุปกรณ์แทบเลตและการทำแพลตฟอร์มทางการศึกษายังไม่ออกมา ประกอบกับการเปลี่ยนตัวรัฐมนตรีกระทรวงศึกษาธิการจากพรรคภูมิใจไทยเป็นรัฐมนตรีนฤมล ภิญโญสินวัฒน์จากพรรคกล้าธรรม แต่ก็ยังปรากฏในเอกสารแผนงบประมาณรายจ่ายประจำปี 2569

ปีที่ผ่านมา (พ.ศ. 2558–2568) ประเทศไทยมีรัฐมนตรีศึกษาธิการแล้ว 7 คน เริ่มตั้งแต่พลเรือเอกณรงค์ พิพัฒนาศัย ที่ดำรงตำแหน่งเพียงไม่ถึง 1 ปี (ตั้งแต่กลางปี 2557 ถึงสิงหาคม 2558) โดยยังไม่รวมรัฐมนตรีรักษาการแทน

ในมุมมองของนักการเมืองที่เข้ารับตำแหน่งรัฐมนตรี และคาดการณ์ว่าตนมีโอกาสสูงที่จะดำรงตำแหน่งไม่เกิน 2 ปี (ตามแนวโน้มในช่วงทศวรรษที่ผ่านมา) นโยบายที่ถูกเลือกผลักดันจึงมักต้องมีผลลัพธ์ที่รวดเร็ว เห็นผลได้ทันในช่วงที่ดำรงตำแหน่ง ทั้งเพื่อสร้างการจดจำ สร้างคะแนนนิยมทางการเมือง หรือแม้แต่เพื่อเก็บเกี่ยวผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจในลักษณะค่าเช่า (rent) เป็นหลัก หรืออาจเป็นนโยบายที่เกิดขึ้นเพื่อตอบสนองเหตุการณ์เฉพาะหน้า เช่น การยกเลิกครูเวร หรือการจ้างนักการภารโรง

ในบริบทเช่นนี้ นโยบายที่มุ่งพัฒนาคุณภาพการศึกษาในระยะยาว หรือลดความเหลื่อมล้ำอย่างยั่งยืน—ซึ่งต้องใช้เวลาในการเห็นผลกระทบ—จึงมักไม่ได้รับการจัดลำดับความสำคัญสูงในช่องทางการผลักดันนโยบายของฝ่ายการเมืองระดับคณะรัฐมนตรี

3.5.4 กลุ่มผู้ปฏิบัติตามนโยบาย (กลุ่มที่ 2)

ภาพรวมของกลุ่มผู้ปฏิบัติตามนโยบายเป็นไปตามกลไกการบริหารราชการของกระทรวงศึกษาธิการ โดยมีสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (สพฐ.) เป็นหน่วยงานรับผิดชอบหลักในการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ ลำดับถัดมาคือ**สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา** (ทั้งระดับประถมศึกษาและมัธยมศึกษา) **โรงเรียน/ครู** และ **ผู้ปกครอง/นักเรียน** อย่างไรก็ตาม กลุ่มผู้ปฏิบัติตามนโยบายในสามกลุ่มหลัง (ไม่รวม สพฐ.) มีคุณลักษณะสำคัญร่วมกัน คือการไร้อำนาจในการกำหนดแนวโน้มทางนโยบาย และไม่มีช่องทางที่ชัดเจนในการสะท้อนข้อกังวลหรือข้อเสนอแนะต่อระบบการศึกษาโดยรวม จึงทำหน้าที่เป็นเพียงผู้ปฏิบัติตามนโยบายจากส่วนกลางเท่านั้น

สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามีบทบาทหลักในการส่งผ่านงบประมาณที่ได้รับการจัดสรรมาจากส่วนกลาง โดยอิงจากข้อมูลจำนวนนักเรียนที่รายงานในระบบจัดเก็บข้อมูลนักเรียนรายบุคคล (Data Management Center: DMC) ซึ่งมีการรายงานใน 3 ช่วงเวลาของแต่ละปีการศึกษา ได้แก่ ช่วงเปิดภาคเรียนที่ 1 ภาคเรียนที่ 2 และช่วงสิ้นปีการศึกษาหลังสอบปลายภาค ข้อมูลในช่วงเปิดภาคเรียนที่ 1 และ 2 มีความสำคัญเป็นพิเศษ เนื่องจากใช้คำนวณงบประมาณในสัดส่วน 70% และ 30% ตามลำดับ

หนึ่งในประเด็นที่มีนัยยะต่อความเหลื่อมล้ำ คือ การเคลื่อนย้ายของนักเรียนระหว่างภาคเรียน ทำให้จำนวนนักเรียนที่รายงานอาจไม่ตรงกับจำนวนนักเรียนที่มีตัวตนจริง ส่งผลต่อการจัดสรรงบประมาณ โดยเฉพาะในโรงเรียนขนาดเล็กซึ่งมีความยืดหยุ่นในการบริหารจัดการงบประมาณน้อยกว่ามาก แนวทางที่เสนอไว้ในสำนักงาน

บริหารพื้นที่นวัตกรรมการศึกษา (สบน.) เช่น การอุดหนุนงบดำเนินการเพิ่มเติมให้แก่โรงเรียนขนาดเล็ก อาจช่วยบรรเทาข้อจำกัดนี้ได้

ข้อจำกัดสำคัญอีกประการคือ การไร้อำนาจของสำนักงานเขตพื้นที่ในการบริหารทรัพยากรครู ซึ่งยังคงรวมศูนย์อยู่ที่ส่วนกลางโดยสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา (กคศ.) งบประมาณของเขตพื้นที่เพื่อใช้พัฒนาคุณภาพการศึกษาเองก็มีขนาดเล็ก ทำให้สำนักงานเขตทำหน้าที่เพียงเป็นตัวกลางในการถ่ายทอดคำสั่งและงบประมาณจากส่วนกลางลงมา และส่งข้อมูลจากโรงเรียนกลับขึ้นไป

โรงเรียนเองก็มีบทบาทในลักษณะเดียวกัน กล่าวคือเป็นผู้รับนโยบาย พยายามปฏิบัติตามคำสั่ง และรายงานผลกลับขึ้นไป แต่โครงสร้างงบประมาณที่ได้รับถูกจำกัดอย่างมาก โดยเฉลี่ย ร้อยละ 77 ของงบประมาณที่โรงเรียนได้รับต้องใช้ไปกับค่าตอบแทนบุคลากร ร้อยละ 9 มาจากเงินอุดหนุนที่ส่วนหนึ่งต้องเบิกจ่ายให้กับผู้ปกครองโดยตรง เช่น อุปกรณ์การเรียน เครื่องแบบนักเรียน และหนังสือเรียน เหลือเพียงงบจากรายการจัดการเรียนการสอนและกิจกรรมพัฒนาผู้เรียน[13] ที่โรงเรียนสามารถใช้ได้อย่างยืดหยุ่นบ้าง ส่วนงบดำเนินงานมีเพียงร้อยละ 12 และงบลงทุนร้อยละ 2 ซึ่งมักถูกใช้ไปกับภารกิจที่ส่วนกลางสั่งการมา

นอกจากนี้ ภาระงานและโครงการที่โรงเรียนได้รับมักขาดแคลนงบประมาณและทรัพยากรสนับสนุน โดยเฉพาะในโรงเรียนขนาดเล็กที่ไม่สามารถระดมทรัพยากรเพิ่มเติมได้ เช่น กรณีนโยบาย “สุขาดี มีสุข” ที่สั่งให้ทุกโรงเรียนปรับปรุงห้องน้ำและจัดทำป้ายประชาสัมพันธ์ สร้างภาระให้แก่โรงเรียนบางแห่งที่ไม่มีความจำเป็นเร่งด่วน ขณะที่งบประมาณที่จัดสรรให้ก็ไม่เพียงพอต่อความคาดหวังของผู้นำนโยบาย ทั้งยังมีต้นทุนจากป้ายประชาสัมพันธ์ที่ไม่มีผลต่อคุณภาพของสุขาโดยตรง

การทำงานตามนโยบายจากส่วนการไม่เพียงแต่จะกระทบกับการจัดสรรทรัพยากร โดยเฉพาะงบประมาณของโรงเรียนเท่านั้น กิจกรรมและภาระงานหลายส่วนยังกระทบกับเวลาของคุณครูที่จะใช้ไปกับกิจกรรมการเรียนการสอนของนักเรียน เสียงสะท้อนที่ได้รับมากที่สุดคือเรื่องการทำรายงานผลโครงการต่าง ๆ และรายงานทางการเงินที่จำเป็นต้องใช้ระยะเวลาของคุณครูอย่างมหาศาล กิจกรรมเหล่านี้กระทบกับคุณครูอย่างมาก โดยเฉพาะ

---

[13] นอกจากนี้ งบประมาณในรายการพัฒนาคุณภาพผู้เรียน และค่าจัดการเรียนการสอน ซึ่งควรเป็นงบที่โรงเรียนสามารถใช้ในการจัดกิจกรรมหรือปรับปรุงการเรียนการสอนได้อย่างยืดหยุ่น ยังสามารถถูกดึงไปสมทบในรายการค่าหนังสือเรียน อุปกรณ์การเรียน และค่าเครื่องแบบนักเรียน ในกรณีที่วงเงินเบิกจ่ายในแต่ละรอบไม่เพียงพอ ส่งผลให้อิสระในการบริหารจัดการงบประมาณของโรงเรียน โดยเฉพาะโรงเรียนขนาดเล็ก ยิ่งลดน้อยลงไปอีก

คุณครูในโรงเรียนขนาดเล็กที่จำนวนบุคลากรน้อย ครูทุกท่านมีภาระงานแต่ละอย่างที่ต้องทำล้นมือ ไม่สามารถมีทีมครูการเงินที่ช่วยบางเบาภาระกันและกันได้

ตัวอย่างดังกล่าวสะท้อนความขัดแย้งเชิงแรงจูงใจระหว่างผู้ตัดสินใจในส่วนกลางและผู้ปฏิบัติตามนโยบาย และนำไปสู่ผลกระทบเชิงลบต่อโรงเรียนขนาดเล็ก ซึ่งมักมีนักเรียนฐานะยากจนมากกว่าโรงเรียนขนาดใหญ่ โดยเฉพาะในบริบทที่ขาดทรัพยากรและอำนาจในการจัดการ

ภาวะการไร้อำนาจของกลุ่มผู้ปฏิบัตินี้ไม่ได้จำกัดอยู่เพียงกระทรวงศึกษาธิการเท่านั้น แต่เป็นผลจากโครงสร้างระบบราชการไทยที่กระจุกอำนาจไว้ที่ส่วนกลาง การกระจายอำนาจยังไม่เกิดขึ้นอย่างเป็นรูปธรรม หน่วยงานท้องถิ่นมีบทบาทจำกัด เช่น การจัดอาหารกลางวัน การอุดหนุนครูอัตราจ้าง และการจัดบริการรถรับส่งนักเรียน ขณะที่สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาแม้จะมีภารกิจสนับสนุนนโยบายจากส่วนกลาง แต่ไม่มีอำนาจจัดสรรทรัพยากรเพิ่มเติมระหว่างโรงเรียนภายในเขตของตน ความสัมพันธ์เช่นนี้ที่อำนาจยังคงรวมศูนย์อยู่ที่ส่วนกลางเป็นหนึ่งในปัจจัยสำคัญที่ทำให้พลวัตของนโยบายเงินอุดหนุนรายหัวยังคงค่อนข้างคงที่ตลอดช่วงที่ผ่านมา

ความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียน–ครู และนักเรียน–ผู้ปกครอง ภายใต้กรอบนโยบายเงินอุดหนุนรายหัวยังคงเป็นความสัมพันธ์แบบบนลงล่าง กล่าวคือ โรงเรียนเป็นผู้ได้รับงบประมาณเงินอุดหนุนรายหัวจากภาครัฐ และโดยเฉพาะในสองรายการ ได้แก่ ค่าอุปกรณ์การเรียน และค่าเครื่องแบบนักเรียน โรงเรียนจะจ่ายเงินสดให้แก่นักเรียนหรือผู้ปกครองโดยตรง และดำเนินการติดตามเอกสารประกอบ เช่น ใบเสร็จรับเงินภายหลังจากการจ่ายเงิน ซึ่งรูปแบบดังกล่าวใช้กับทั้งสองรายการนี้

จากการสัมภาษณ์ระดับโรงเรียนเกี่ยวกับทัศนคติของผู้ปกครองต่อการรับเงินอุดหนุน พบว่าผู้ปกครองส่วนใหญ่มองว่าเป็นสิ่งที่ "รัฐทำให้" หรือเป็นความช่วยเหลือที่ภาครัฐมอบให้โดยตรง แตกต่างจากในอดีตที่ก่อนมีนโยบายเรียนฟรี ผู้ปกครองต้องเป็นผู้รับผิดชอบค่าใช้จ่ายเหล่านี้เองทั้งหมด

ในทำนองเดียวกัน การเบิกจ่ายเงินอุดหนุนสำหรับนักเรียนยากจนก็มีการเปลี่ยนแปลงในลักษณะคล้ายกัน เดิมโรงเรียนมักดำเนินการจัดซื้อสิ่งของจำเป็นให้แก่นักเรียนยากจนโดยตรง ตามรายการที่ได้รับจัดสรรจาก สพฐ. ได้แก่

1) ค่าหนังสือเรียนและอุปกรณ์การเรียน

2) ค่าเสื้อผ้าและเครื่องแต่งกายนักเรียน

3) ค่าอาหารหรือคูปองอาหาร

4) ค่าพาหนะในการเดินทาง หรือการจ้างเหมารถรับ–ส่งนักเรียน

5) ค่าใช้จ่ายในชีวิตประจำวันอื่น ๆ นอกเหนือจากรายการข้างต้น

ต่อมา โรงเรียนหลายแห่งเลือกเปลี่ยนรูปแบบเป็นการจ่ายเงินสดให้กับนักเรียนยากจนโดยตรง เพื่อหลีกเลี่ยงข้อครหาหรือความไม่โปร่งใสเกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินในนามของนักเรียน

ผลกระทบจากการเปลี่ยนรูปแบบดังกล่าว จากการจัดหาในรูปของสิ่งของหรือบริการไปเป็นการให้เงินสดโดยตรง ยังคงเป็นประเด็นที่ต้องอาศัยงานวิจัยเพิ่มเติมเพื่อให้ได้ข้อสรุปที่ชัดเจน เนื่องจากมีความเป็นไปได้ทั้งสองทาง ด้านหนึ่ง โรงเรียนอาจมองว่าการให้ในรูปแบบสิ่งของหรือบริการสามารถตอบโจทย์เป้าหมายเชิงนโยบายได้ตรงจุดมากกว่า เช่น ช่วยให้นักเรียนสามารถเข้าเรียนได้สม่ำเสมอ และลดความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงการศึกษา ขณะที่อีกด้านหนึ่ง การให้เป็นเงินสดอาจเปิดโอกาสให้นักเรียนและผู้ปกครองใช้ทรัพยากรอย่างยืดหยุ่นและตอบสนองต่อความต้องการเฉพาะของแต่ละครัวเรือนได้ดีกว่า ซึ่งอาจช่วยลดความเหลื่อมล้ำในมิติอื่น ๆ ระหว่างครัวเรือนยากจนกับครัวเรือนที่มีฐานะดีกว่า

3.5.5 ฝ่ายนำเสนอนโยบายภายนอก (กลุ่มที่ 3) และภาคีเพื่อการเปลี่ยนแปลงทางการศึกษา

เครือข่ายฝ่ายนำเสนอนโยบายภายนอกประกอบไปด้วย องค์กรระหว่างประเทศด้านการศึกษาในประเทศไทย กสศ. และนักวิชาการด้านการศึกษา[14] การทำงานหลักของกลุ่มฝ่ายเสนอนโยบายภายนอกคือการสนับสนุนด้านงานวิจัยสำหรับการผลักดันนโยบาย (กสศ. และนักวิชาการ) และโครงการพัฒนาทางการศึกษาที่มีกลุ่มเป้าหมายเยาวชนเฉพาะกลุ่ม (องค์กรระหว่างประเทศด้านเยาวชน) นอกจากนี้ยังมีองค์กรระหว่างประเทศด้านการศึกษา โดยในกลุ่มหลังมีบทบาทค่อนข้างจำกัดต่อการผลักดันนโยบายด้านงบประมาณเนื่องจากข้อจำกัดการทำงานภายใต้ตัวชี้วัดที่วัดผลได้ จึงเป็นการยากที่จะมีบทบาทการผลักดันขับเคลื่อนนโยบายที่ต้องอาศัยระยะเวลา

นอกจากกลุ่มผู้นำเสนอนโยบายภายนอกแล้ว กลุ่มผู้มีบทบาทเหล่านี้ยังมีความเชื่อมโยงกับกลุ่มผู้ผลักดันนโยบายภายในระบบราชการ โดยมี กสศ. เปรียบเหมือนศูนย์กลางเครือข่าย ที่นักวิจัยขอเรียกอย่าง**ไม่เป็นทางการ**ว่า **ภาคีเพื่อการเปลี่ยนแปลงทางการศึกษา** ที่รวมเอาพันธมิตรจาก สพฐ. และ สกศ. เข้ามาด้วย ลักษณะพิเศษของภาคีนี้คือมิได้มีความสัมพันธ์ระหว่างกันแบบบังคับบัญชาหรือเพื่อสั่งการ แต่เป็นลักษณะความร่วมมือในเชิงความรู้ งานวิจัย และการสื่อสารกับสังคมผ่านตัวกลางอย่าง กสศ. ตามที่สามารถเห็นได้จากข่าวประชาสัมพันธ์กิจกรรมโดย กสศ.

---

[14] ทั้งที่อยู่ในมหาวิทยาลัย หน่วยงานวิจัยอย่างสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย และนักวิจัยในธนาคารโลก แผนภาพความสัมพันธ์นี้เลือกเอาเฉพาะตัวละครที่มีบทบาทเกี่ยวข้องการการผลักดันโยบายอัตราเงินอุดหนุนเท่านั้น

ภาคีสมมตินี้มีบทบาทนำในการนำเสนอนโยบายต่าง ๆ ด้านการศึกษา รวมถึงนโยบายสูตรจัดสรรเงินอุดหนุนใหม่หรือที่เรียกว่า ‘สูตรจัดสรรงบประมาณเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา’ ที่อาจจะไม่จำเป็นต้องใช้งบประมาณเพิ่มเติม (กองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา, 2568) อย่างไรก็ตาม แนวคิดการเกลี่ยงบประมาณจากโรงเรียนขนาดใหญ่ไปยังโรงเรียนขนาดเล็กแม้จะเป็นไปได้ตามหลักงบประมาณ แต่อาจจะต้องเผชิญกับแรงกดดันทางการเมืองเพราะเป็นนโยบายที่นักเรียนในโรงเรียนขนาดใหญ่เสียประโยชน์

นอกจากนี้ การผลักดันนโยบายของเครือข่ายภาคีนี้ร่วมกับหน่วยงานภายในกระทรวงศึกษาธิการอย่าง สพฐ. และ สกศ. ยังเผชิญข้อจำกัดเดียวกันการผลักดันนโยบายในภาพรวมที่มีคอขวดการผลักดันนโยบายในช่องทางปกติอยู่ที่ สงป. ประกอบกับข้อจำกัดทางด้านงบประมาณในภาพรวมจากปัจจัยเชิงมหภาค ขนาดกระทรวงศึกษาธิการที่ใหญ่อยู่แล้ว และอุปสงค์ของงบประมาณจากกระทรวงอื่น ๆ

อย่างไรก็ตาม การรวมกลุ่มกันของภาคีสมมตินี้ยังอยู่ในรูปแบบไม่เป็นทางการ (หรือในรูปแบบหลวม ๆ) เพราะอาจจะ**ยังไม่มีวิสัยทัศน์และยุทธศาสตร์ร่วมกันในการขับเคลื่อน** ดังจะเห็นได้จากประเด็นที่กลุ่มภาคีภายในภาคราชการให้ความสำคัญมากที่สุดคือเรื่องอัตราเงินอุดหนุนในภาพรวม แต่ภาคีภายนอกระบบจะให้ความสำคัญต่อเรื่องความเหลื่อมล้ำมากกว่า

สาเหตุประการสำคัญที่ ในส่วนต่อไปนักวิจัยจะมุ่งหาข้อเสนอแนะต่อภาคีเพื่อการเปลี่ยนแปลงฯ นี้ เพื่อสร้างข้อเสนอแนะเชิงนโยบายต่อ กสศ. ต่อไปในการผลักดันนโยบาย โดยอาศัยกรณีศึกษาของภาคีเครือข่ายที่ประสบความสำเร็จในการผลักดันนโยบายใหญ่ ๆ ในบริบทของประเทศไทย คือเครือข่ายขบวนการแพทย์ชนบทในการผลักดันโครงการหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า[15]

3.5.6 กรณีศึกษาขบวนการแพทย์ชนบท: ตัวแบบเปรียบกับเพื่อหาแนวทางพัฒนาภาคีด้านการศึกษา

รายงานการวิจัยในส่วนนี้จะขอนำเสนอกรณีศึกษาขบวนการแพทย์ชนบทและบทบาทในการผลักดันนโยบายหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าที่ส่งผลสำคัญต่อการเพิ่มการเข้าถึงการรักษาพยาบาลให้แก่คนจำนวนมาก (Ghislandi, Manachotphong, & Perego, 2014) ถูกขนานนามว่าเป็นสถาบันทางสังคมที่ทำหน้าที่ลดความเหลื่อมล้ำด้วยตัวมันเอง เพราะเป็นนโยบายที่คนที่ได้ประโยชน์ส่วนใหญ่คือคนจน (วิโรจน์ และคณะ, 2559)

---

[15] กิจกรรมพัฒนาภาคีเครือข่ายถือเป็นกิจกรรมที่ กสศ. ให้ความสำคัญอยู่แล้ว โดยสังเกตได้ว่างานพัฒนาภาคีจะเป็นหนึ่งในความรับผิดชอบหลักของ สวศ. มีการสื่อสารกับภาคีของ กสศ. อย่างเป็นระบบ และมีเจ้าหน้าที่ดูแลเฉพาะงานด้านภาคี นอกจากนี้ หากค้นหาภายในเว็บไซต์ของ กสศ. ด้วยคำว่า “ภาคี” ผลลัพธ์การค้นหาที่สะท้อนจำนวนกิจกรรของ กสศ. จะแสดงขึ้นมาอย่างมากมาย จึงกล่าวได้ว่างานด้านการสร้างภาคีเครือข่ายเป็นงานที่ กสศ. ให้ความสำคัญอย่างมาก

แม้ว่าบริบทของนโยบายด้านการศึกษาและสาธารณสุขนั้นแตกต่างกัน แต่บทความวิจัยในส่วนนี้จะมุ่งนำเสนอเฉพาะ**คุณลักษณะเด่นของภาคีเครือข่ายเพื่อการเปลี่ยนแปลงระบบสาธารณสุข** ซึ่งก็คือกลุ่มแพทย์ชนบทที่มีบทบาทสำคัญอย่างมากในการผลักดันนโยบายที่เกิดขึ้นในช่วงสมัยแรกของรัฐบาลพรรคไทยรักไทย

ณัฐรุจ (2017) แจกแจงรายละเอียดบทบาทของขบวนการแพทย์ชนบทตั้งแต่ช่วงเริ่มก่อตัวตั้งแต่ปี 2510 (ซึ่งยังไม่มีการก่อตั้งอย่างเป็นทางการ) จนถึงบทบาทหลังการสถาปนาหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าและการสมานตัวเข้ากับการเมืองระดับชาติ มีอิสระจากฝ่ายราชการและการเมือง และยังมีบทบาทต่อการกำหนดนโยบายในระบบประกันสุขภาพจนถึงปัจจุบัน

ในส่วนกรณีศึกษานี้ นักวิจัยเลือกศึกษาพัฒนาการของขบวนการแพทย์ชนบทในระยะก่อนปี 2542 ซึ่งเป็นช่วงก่อนการประกาศใช้นโยบายหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า เพื่อสำรวจปัจจัยความสำเร็จและลักษณะเด่นของเครือข่ายแพทย์ชนบท และใช้เป็นต้นแบบเปรียบเทียบเพื่อหาแนวทางพัฒนาภาคีเพื่อการเปลี่ยนแปลงทางการศึกษาต่อไป โดยสามารถจัดลักษณะเด่นของเครือข่ายได้เป็นหัวข้อดังนี้:

ความสัมพันธ์ภายในเครือข่าย

ก) ความสัมพันธ์ภายในกลุ่มแพทย์มีลักษณะ**ผสมระหว่างความเป็นเพื่อนร่วมวิชาชีพ (professional relations) และความสัมพันธ์ส่วนบุคคล (interpersonal relations)** เช่น การนับถือกันแบบพี่น้องจากกิจกรรมร่วมกันในช่วงเป็นนักศึกษา และการให้เกียรติผู้อาวุโส โดยแพทย์ชนบทที่อาวุโสที่สุดจะทำหน้าที่ประธานในการประชุม

ข) เครือข่ายแพทย์ชนบทมี**โครงสร้างองค์กรอย่างเป็นระบบ** มีประธานระดับชาติและระดับภูมิภาค เพื่อสนับสนุนการทำงานของสมาชิก ระดมทุน และระดมพลังในการขับเคลื่อน **โครงสร้างที่ชัดเจนและขยายใหญ่ภายในระบบสาธารณสุข**นี้ช่วยให้การผลักดันนโยบายขนาดใหญ่มีพลังและแรงต้านน้อย

ค) นอกจากความสัมพันธ์ส่วนบุคคล และความสัมพันธ์ทางวิชาชีพ กลุ่มยัง**เชื่อมโยงกันผ่านการพัฒนาฐานทักษะและฐานความรู้ร่วมกันระหว่างกลุ่มและสมาชิกเครือข่ายรุ่นสู่รุ่น** เช่น การจัดทำคู่มือการปฏิบัติงานโรงพยาบาลอำเภอ เพื่อถ่ายทอดประสบการณ์แก่แพทย์รุ่นใหม่

ง) “กลุ่มสามพราน” เป็น**เวทีภายในของผู้นำชมรมแพทย์ชนบท ทำหน้าเพื่อเชื่อมโยงสมาชิกในภาพรวม** วางยุทธศาสตร์การขับเคลื่อน สร้างกรอบความคิดร่วม (frame alignment) และลดความขัดแย้งภายในกลุ่มใหญ่

จ) การจัดตั้งสถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข (สวรส.) มีเป้าหมายเพื่อ**ระดมทรัพยากรและความรู้ในการต่อรองกับอำนาจเดิมและกรอบคิดในระบบสุขภาพที่ไม่ตอบโจทย์การปฏิรูป**

ยุทธศาสตร์การทำงานและปฏิสัมพันธ์กับภายนอก

ฉ) การนับถืออาวุโสถูกนำมาใช้เป็นยุทธศาสตร์ในการสร้างพลังตั้งแต่ช่วงก่อตั้งชมรม โดยดึงผู้อาวุโสในวงการแพทย์จากภายนอกมาร่วมประชุมและสนับสนุนแนวทางของกลุ่ม เช่น ในวาระครบรอบ 10 ปีของการก่อตั้งกลุ่ม มีการประชุมใหญ่โดยมี พล.อ.เปรม ติณสูลานนท์ นายกรัฐมนตรีขณะนั้นเป็นประธาน **ยุทธศาสตร์การสร้างเครือข่ายในแนวดิ่งด้วยการแสวงหาพันธมิตรในหมู่ชนชั้นนำทางการเมือง** ส่งผลให้กลุ่มแพทย์ชนบทเปลี่ยนจากกลุ่มชายขอบของอำนาจทางการเมือง สู่กลุ่มที่สามารถขับเคลื่อนนโยบายระดับชาติ เช่น การผลักดันนโยบายหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าร่วมกับพรรคไทยรักไทย

ช) กลุ่มแพทย์ชนบทได้รับความไว้วางใจจากกระทรวงสาธารณสุขและผู้บริหารระดับสูง เนื่องจากมีพันธะสัญญาว่าจะไม่เข้าไปแย่งชิงอำนาจบริหารภายในกระทรวง การ**วางตำแหน่งของกลุ่มว่าไม่มีท่าทีทางการเมืองทั้งในระดับชาติและระดับกระทรวงนี้** เป็นต้นทุนทางความน่าเชื่อถือที่ทำให้กลุ่มสามารถดำเนินการต่าง ๆ ได้อย่างราบรื่น

ซ) กลุ่มใช้**ความสนใจจากสังคมเป็นเครื่องมือสร้างความชอบธรรมในการผลักดัน** จากกรณีการทุจริตจัดซื้อยาของฝ่ายการเมืองและผู้บริหารกระทรวงสาธารณสุข จนนำไปสู่การผลักดันจัดตั้งสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ (สปสช.) ที่มีคณะกรรมการจากหลายภาคส่วน โดยเฉพาะภาคประชาสังคม

โดยสรุป คุณลักษณะสำคัญของเครือข่ายแพทย์ชนบทที่ส่งผลสำคัญต่อการเปลี่ยนแปลงขนานใหญ่ในระบบสาธารณสุขไทย เนื่องจาก**เครือข่ายแพทย์ชนบทมีลักษณะลึกและกว้าง**ไปในทางเดียวกัน ความลึกเกิดจากการเชื่อมโยงกันภายในด้วยอุดมการณ์ ความสัมพันธ์ส่วนบุคคล วิชาชีพและความรู้ ความกว้างของเครือข่ายเกิดขึ้นช่วงหลังที่ขบวนการได้รวมเอาองค์กรพัฒนาเอกชนอื่น ๆ เข้าไปในเครือข่ายเพื่อสร้างวิสัยทัศน์และยุทธศาสตร์ร่วมกัน เหล่านี้เป็นบทเรียนที่นักวิจัยจะนำไปสู่ข้อเสนอแนะในส่วนต่อไป

3.6 โรงเรียนขนาดเล็ก และเศรษฐศาสตร์การเมืองของนโยบายเงินอุดหนุนรายหัวต่อโรงเรียนขนาดเล็ก

นโยบายการจัดสรรงบประมาณการศึกษาผ่านกลไกเงินอุดหนุนรายหัวถูกออกแบบภายใต้หลักการความเป็นธรรมเชิงปริมาณ โดยถือว่านักเรียนหนึ่งคนควรได้รับทรัพยากรจากรัฐในสัดส่วนใกล้เคียงกัน อย่างไรก็ตาม หลักการดังกล่าวกลับสร้างผลกระทบเชิงโครงสร้างที่ไม่เป็นธรรมต่อโรงเรียนขนาดเล็ก โดยเฉพาะโรงเรียนในพื้นที่

ชนบทหรือพื้นที่ห่างไกล ซึ่งมีจำนวนนักเรียนต่ำกว่าขนาดที่ทำให้เกิด “ความประหยัดจากขนาด” (economies of scale)

แม้ในทางปฏิบัติ โรงเรียนขนาดเล็กจะมีเงินอุดหนุนรายหัวชดเชยเพิ่มบางส่วน แต่ความรุนแรงจากความไม่ประหยัดต่อขนาดทำให้โรงเรียนเหล่านี้ประสบปัญหาด้านทรัพยากรทางการเงินในการจัดการเรียนการสอน โรงเรียนขนาดเล็กต้องแบกรับต้นทุนคงที่จำนวนมาก ไม่ว่าจะเป็นต้นทุนด้านค่าใช้จ่ายสาธารณูปโภค การดูแลอุครุภัณฑ์ อาคารสถานที่ การบริหารจัดการ และภาระงานเอกสาร แม้จำนวนนักเรียนจะลดลง แต่ต้นทุนเหล่านี้ไม่สามารถปรับลดลงตามสัดส่วนได้ การใช้สูตรเงินอุดหนุนรายหัวแบบเส้นตรง (linear per-capita funding) จึงทำให้โรงเรียนขนาดเล็กมีงบประมาณต่อภารกิจต่ำกว่าโรงเรียนขนาดกลางและขนาดใหญ่ โดยเฉพาะการดำเนินภารกิจจากบนลงล่างตามวัฏจักรการเมืองมหภาค ส่งผลให้ทรัพยากรงบประมาณที่จะนำมาใช้ในการจัดการเรียนการสอน อุปกรณ์ส่งเสริมการเรียนรู้และกิจกรรม รวมถึงเวลาของคุณครูที่ถูกดึงไปปฏิบัติภารกิจอื่น ๆ ถูกปันส่วนไปยังภารกิจอื่น ๆ ที่ไกลจากการเรียนการสอน

แม้ปัญหาดังกล่าวจะเป็นที่ประจักษ์ในงานวิจัยก่อนหน้า แต่ความพยายามในการปรับสูตรเงินอุดหนุนรายหัวให้เอื้อต่อโรงเรียนขนาดเล็กกลับยังไม่เกิดขึ้นอย่างมีนัยยะสำคัญ ประเด็นนี้สะท้อนให้เห็นถึงมิติของเศรษฐศาสตร์การเมืองของการปฏิรูปการศึกษา มากกว่าการเป็นเพียงปัญหาทางเทคนิคของการออกแบบสูตรงบประมาณ

ประการแรก โรงเรียนขนาดเล็กกระจายตัวอยู่ในพื้นที่ชนบท มีจำนวนผู้มีส่วนได้ส่วนเสียต่อโรงเรียนหนึ่งแห่งค่อนข้างจำกัด ทำให้ต้นทุนการรวมกลุ่มเพื่อเพิ่มอำนาจต่อรอง (transaction cots) สูง เมื่อเทียบกับเครือข่ายโรงเรียนขนาดใหญ่ เขตเมือง หรือหน่วยงานส่วนกลาง ประกอบกับระบบการบริหารราชการที่รวมถึงกระทรวงศึกษาธิการจากบนลงล่างที่ขาดกระบวนการรับฟังข้อเสนอแนะแบบย้อนกลับ ทำให้แรงผลักดันทางการเมืองต่อการปรับเพิ่มเงินอุดหนุนเฉพาะกลุ่มโรงเรียนขนาดเล็กและพื้นที่ห่างไกลเป็นไปได้ยาก

ประการที่สอง การกำหนดกรอบวาทกรรมเชิงนโยบายมักเน้น “ประสิทธิภาพ” และ “คุณภาพ” ในความหมายที่วัดได้ง่าย เช่น ขนาดชั้นเรียน ผลสัมฤทธิ์ทางการเรียน หรือความพร้อมของโครงสร้างพื้นฐาน มากกว่าการมองโรงเรียนขนาดเล็กในฐานะโครงสร้างสาธารณะที่มีบทบาททางสังคม ชุมชน และความมั่นคงเชิงพื้นที่ การขาดกรอบวิเคราะห์ที่เชื่อมโยงโรงเรียนขนาดเล็กเข้ากับเป้าหมายการพัฒนาเชิงพื้นที่และความเสมอภาค ทำให้ข้อเสนอเรื่อง*เงินอุดหนุนรายหัวเพื่อความเสมอภาค* ไม่สามารถกลายเป็นฉันทามติทางนโยบายได้

โดยสรุป ปัญหาของเงินอุดหนุนรายหัวต่อโรงเรียนขนาดเล็กไม่ใช่เพียงความบกพร่องของสูตรงบประมาณ หากแต่เป็นผลลัพธ์ของดุลอำนาจทางการเมือง โครงสร้างแรงจูงใจของผู้กำหนดนโยบาย และข้อจำกัดของภาคีเพื่อ

การเปลี่ยนแปลงทางการศึกษาในการเผชิญหน้ากับการกระจายทรัพยากรที่มีผู้ได้และผู้เสียอย่างชัดเจน อย่างไรก็ตาม การทำความเข้าใจเศรษฐศาสตร์การเมืองของนโยบายการบริหารจัดการโรงเรียนขนาดเล็กจำเป็นต้องอาศัยกรอบการวิจัยและการเก็บข้อมูลอีกรูปแบบหนึ่งซึ่งอยู่นอกเหนือกรอบการวิจัยในส่วนนี้

3.7 ข้อเสนอแนะแผนเชิงยุทธศาสตร์สำหรับกองทุนเสมอภาคเพื่อการศึกษาและภาคีเพื่อการเปลี่ยนแปลงทางการศึกษา

เมื่อได้ทบทวนคุณลักษณะเด่นของเครือข่ายการปฏิรูปด้านสาธารณสุขไปในส่วนก่อนหน้า รายงานในส่วนนี้ นักวิจัยจะพยายามแปลงบทเรียนจากกรณีศึกษาต้นแบบ มาปรับเป็นข้อเสนอแนะเชิงยุทธศาสตร์ต่อ กสศ. ที่คำนึงถึงบริบทสภาพแวดล้อมเชิงนโยบายที่แตกต่างกัน ปัจจัยสภาพแวดล้อมทางนโยบายที่แตกต่างกัน ได้แก่ (1) อำนาจนำทางการเมืองในภาพใหญ่ที่ไม่ชัดเจน สังคมไม่มีฉันทามติเรื่องการปฏิรูปหรือการเปลี่ยนแปลงประเทศแตกต่างจากสภาวะสังคมการเมืองหลังรัฐธรรมนูญ 2540 ปัจจัยทางการเมืองในภาพใหญ่ดูจะไม่ส่งผลเชิงบวกต่อกระบวนการนโยบายในระยะอันใกล้ (2) ผลกระทบของนโยบายเพื่อการเปลี่ยนแปลงทางการศึกษายากที่จะเห็นผลได้ในระยะเวลาอันสั้น และหลายครั้งมักถูกสะท้อนผ่านผลลัพธ์ในตลาดแรงงานในหลายปีให้หลัง เทียบกับนโยบายสาธารณสุขที่การเปิดบริการการเข้าถึงสามารถวัดผลทางสุขภาพได้ในระยะสั้นกว่า

บริบทที่ต่างกันของสองประเด็นนี้ แสดงให้เห็นถึงความท้าทายใน**การผลักดันนโยบายด้านการศึกษาที่เป็นกระบวนการ (หรือ “เกมส์” ในทางเศรษฐศาสตร์) ที่ยาวนานกว่า** การคำนึงถึงการสถาปนาปัจจัยเชิงสถาบันของภาคีเพื่อการเปลี่ยนแปลงนี้ จึงมีความสำคัญอย่างยิ่งยวดต่อการผลักดันและประเมินผลกระทบของนโยบายในระยะยาว การทำงานเพื่อสร้างภาคีที่เข้มแข็งจะช่วยผลักดันการเปลี่ยนแปลงไปข้างหน้าเมื่อปัจจัยภายนอกที่คาดการณ์ไม่ได้เกิดขึ้นและหนุนเสริมให้เกิดการเปลี่ยนแปลง

งานวิจัยในส่วนนี้นำเสนอ**ยุทธศาสตร์ภาคีเพื่อการเปลี่ยนแปลงทางการศึกษาต่อ กสศ.** เพิ่มเติมจากบทบาทปัจจุบันที่ กสศ. ในฐานะที่เป็นองค์กรขับเคลื่อนเพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาผ่านการให้เงินอุดหนุน เสริมสร้างงานวิจัยเชิงนโยบาย และขับเคลื่อนภาคีด้านการศึกษา ข้อเสนอส่วนนี้มุ่งเฉพาะเจาะจงไปยังกิจกรรมด้านเสริมสร้างภาคีเครือข่าย **เพื่อให้ภาคีมีสถานะความเป็น “สถาบัน” ต่อในการผลักดันนโยบาย**การจัดสรรงบประมาณรายหัว รวมถึงนโยบายภาพใหญ่ด้านการศึกษา

ข้อเสนอต่อ กสศ. ในการทำงานด้านเครือข่ายเป็นดังนี้

1. สร้างความเป็นองค์กร (Institutions) ของภาคีเพื่อการเปลี่ยนแปลงด้านการศึกษา

1.1. สร้างฉันทามติ วิสัยทัศน์ ร่วมกันของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องด้านการเปลี่ยนแปลงด้านการศึกษา

1.2. **ความรู้และงานวิจัยยังถือเป็นอำนาจนำหลักของภาคี**ที่ใช้เพื่อการเปลี่ยนแปลง การสนับสนุนงานวิจัยเพื่อความรู้สำหรับการปฏิรูปยังควรเป็นเป้าหมายหลัก เช่น การปฏิรูปกลไกการบริหารจัดการทรัพยากรครูเพื่อลดความเหลื่อมล้ำ เป็นต้น เมื่อเป็นเช่นนี้

1.3. สำนักวิจัยเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา ภายใต้ กสศ. จะมีบทบาทสำคัญในการเชื่อมงานด้านความรู้และงานด้านพัฒนาภาคีเครือข่ายเข้าด้วยกัน

ข้อเสนอดังกล่าวเกิดจากข้อสังเกตระหว่างการเก็บข้อมูลถึงแนวคิดการผลักดันนโยบายของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในแต่ละส่วนว่ายังมีวิสัยทัศน์แตกต่างกันในเชิงหลักคิดแลวิสัยทัศน์ในการขับเคลื่อนนโยบายด้านเงินอุดหนุน โดยเฉพาะประเด็นด้านความเหลื่อมล้ำ คำถามหรือวลีประเภท “ให้เงินอุดหนุนไม่เท่ากันหมายถึงความไม่เท่าเทียมหรือไม่” ยังสามารถพบเห็นได้ในหมู่ผู้มีส่วนได้เสีย รวมถึงการรับรู้ต่อต้นทุนทางการศึกษาว่า “การศึกษาขั้นสูงมีต้นทุนสูงกว่า” แนวคิดเหล่านี้เองที่ยังคงขัดแย้งกันอยู่ภายในกลุ่มผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับนโยบาย การสร้างความเป็นสถาบันของภาคีหมายถึงการสร้างฉันทามติร่วมกัน ด้วยหลักฐานข้อมูลและงานวิจัย เพื่อให้แนวคิดเรื่องการศึกษาเพื่อลดความเหลื่อมล้ำเป็นแนวทางการผลักดันนโยบายในอนาคต

2. เสริมความแข็งแรงภายของภาคีในเชิงลึก

2.1. ใช้**ประโยชน์เพิ่มเติมจากการสนับสนุนการวิจัย ในการเสริมความแข็งแรงของภาคีภายใน** เช่น สนับสนุนทีมวิจัยที่มีความหลากหลายทั้งในแง่องค์กรต้นสังกัด โดยเฉพาะ**ที่มาจากหน่วยงานภาครัฐ** เพราะถือว่ามีบทบาทสำคัญต่อการผลักดันนโยบายต่อไปในอนาคต[16] และ**ความหลากหลายในแง่ประสบการณ์** เพื่อเสริมสร้างความต่อเนื่องของภาคีในอนาคต

2.2. **“สามพรานโมเดล 2.0”**: จัดกิจกรรมประมวลผลความรู้ในเชิงลึก เพื่อการเปลี่ยนแปลงเป็นระยะ ๆ เพื่อให้กลุ่มคนภายในภาคีที่มีบทบาทสำคัญเห็นภาพรวมร่วมกันของสถานการณ์ความรู้ ณ ปัจจุบัน มองหาช่องว่างทางความรู้เพื่อเติมเต็ม ประสานวิสัยทัศน์ภายในภาคี และร่วมสร้างยุทธศาสตร์การขับเคลื่อนเพื่อการเปลี่ยนแปลง

ข้อเสนอชุดนี้สอดรับกับปัญหาหรือข้อสังเกตจากข้อเสนอประการแรก แต่ขยายความไปถึงเครื่องมือการเชื่อมโยงผู้มีส่วนเกี่ยวข้องภายในให้มีความเกี่ยวพันกันมากขึ้น การสนับสนุนทีมวิจัยที่มีความหลากหลาย ไม่แยกส่วนงานหรือองค์กรต้นสังกัด จะช่วยให้การสื่อสารภายในภาคีทั้งเรื่องแนวคิด อุดมการณ์ และแนวทางการผลักดันนโยบายเป็นไปอย่างสอดคล้องมากขึ้น กิจกรรมประมวลผลความรู้เชิงลึกอย่าง *สามพรานโมเดล 2.0* ที่เป็นลักษณะ “วงปิด ขนาดเล็ก” เพื่อให้การแสดงความคิดเห็นภายในเกิดขึ้นอย่างตรงไปตรงมาและเสมอหน้า รวมถึงส่งผ่าน

[16] คือมีบทบาททั้งสองด้านคือการสร้างความรู้ และผลักดันนโยบายจากภายใน

แนวทางการทำงานแก่แกนนำประสานเครือข่าย จะช่วยให้ขบวนการขับเคลื่อนมีความเหนียวแน่ระหว่างหน่วยงานและมีความต่อเนื่องเนื่องจากเป็นประเด็นที่ต้องอาศัยระยะเวลาในการผลักดัน

3. เสริมความแข็งแรงของภาคีเชิงกว้าง

3.1. **ขยายกลุ่มภาคีที่มีความเข้าใจเชิงลึกต่อประเด็นด้านการศึกษา** ไปยังผู้มีส่วนได้เสียของนโยบายกลุ่มอื่น เช่น กลุ่มตัวแทนครู ผู้บริหารโรงเรียน ผู้บริหารกระทรวงศึกษาธิการ สำนักงบประมาณ โดยคำนึงถึงความหลากหลายและความต่อเนื่อง เช่นเดียวกับหลักการเสริมความแข็งแรงภายในภาคี

3.2. **“วปอ. โมเดล 2.0”**[17]: ปฏิเสธไม่ได้ว่าการขับเคลื่อนนโยบายด้านการศึกษาจำเป็นต้องได้รับการผลักดันจากฝ่ายการเมือง แต่ปัญหาของตลาดการเมืองไทยในปัจจุบัน รวมถึงความเป็นสถาบันทางการเมืองของพรรคการเมืองถูกกระทบจากระบบการเมืองภาพใหญ่ โครงการเสริมสร้างศักยภาพนักการเมืองรุ่นใหม่ที่ต้องเปิดให้ทุกพรรคการเมืองเข้าถึงจึงจำเป็น **เพื่อยกระดับคุณภาพนักการเมืองในตลาดนโยบาย สร้างฉันทามติอย่างไม่เป็นทางการร่วมกันระหว่างพรรคการเมือง หรือระหว่างภาคีและพรรคการเมืองที่เห็นพ้องต้องกันกับแนวทางการลดความเหลื่อมล้ำในระบบการศึกษา** รวมถึง**ตอบสนองต่ออุปสงค์ความต้องการพัฒนาตนเองของนักการเมือง** ซึ่งอาจจะเป็นประเด็นสำคัญในตลาดการเมืองในอนาคต

ข้อเสนอส่วนสุดท้ายนี้เกิดจากความจำกัดของเครือข่ายภาคีที่ยังไม่รวมเอากลุ่มผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการกำหนดนโยบายที่มีอำนาจทางการเมืองในการผลักดันนโยบายอย่างมีประสิทธิภาพอย่างฝ่ายการเมือง รวมถึงฝ่ายปฏิบัติอย่างคุณครูและผู้บริหารโรงเรียน ข้อเสนอต่อกลุ่มแรกคือการสร้างเวทีพัฒนาคุณภาพนักการเมืองจากพรรคการเมืองต่าง ๆ ด้านนโยบายการศึกษาที่เปิดกว้างให้แก่ทุกพรรคการเมือง สร้างฉันทามติร่วมกัน (หรืออย่างน้อยเป็นประเด็นปัญหาที่เห็นร่วมกันว่าควรได้รับการแก้ไข) อย่างไม่เป็นทางการ เพื่อสร้างเกราะคุ้มกันกระบวนการผลักดันนโยบายในระยะยาวว่าไม่ว่ารัฐมนตรีศึกษาธิการจะมาจากพรรคการเมืองไหนก็จะเห็นความสำคัญของการผลักดันนโยบายงบประมาณเพื่อลดความเหลื่อมล้ำในระบบการศึกษา นอกจากนี้ข้อเสนอให้ขยายเครือข่ายในวงกว้างไปยังผู้ปฏิบัติงานเป็นไปเพื่อสร้างการมีส่วนร่วมของนโยบายให้ตอบสนองกับผู้ปฏิบัติงานหน้างานจริง ลดผลกระทบเชิงลบของนโยบายที่บั่นทอนกระบวนการทำงานของบุคลากรจำนวนมากในระบบ

---

[17] วปอ. คือวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร ที่มักนำเสนอหลักสูตรการอบรมสำหรับนักการเมืองร่วมกับข้าราชการเพื่อการสร้างเครือข่ายทางการเมือง

3.8 ข้อสรุปสำคัญจากการศึกษาพลวัตนโยบายการจัดสรรเงินอุดหนุนรายหัวและปัจจัยกำหนดพลวัตนโยบายด้านการจัดสรรงบประมาณ

ด้านพลวัตนโยบาย

3.8.1 ข้อจำกัดด้านงบประมาณจากปัจจัยเชิงเศรษฐกิจมหภาคและประชากรเด็กวัยเรียนที่ลดลง รวมถึงสัดส่วนงบประมาณด้านบุคลากรที่สูง

จากการทบทวนข้อมูล ประเทศไทยประสบปัญหาเศรษฐกิจเติบโตได้ช้าเมื่อเทียบกับกลุ่มประเทศกำลังพัฒนาเพื่อนบ้าน ซึ่งเป็นแรงกดดันทางด้านงบประมาณรายรับที่กระทบไปยังการใช้จ่ายภาครัฐที่ไม่อาจปรับเพิ่มได้สูงมาก นโยบายเรียนฟรีเองได้กำหนดสูตรการจัดสรรงบประมาณที่ผูกติดกับจำนวนนักเรียนในขณะที่จำนวนประชากรในวัยเรียนและนักเรียนกำลังลดลง ปัญหาเชิงมหภาคเหล่านี้ ประกอบกับสัดส่วนงบประมาณภาครัฐและกระทรวงศึกษาธิการด้านบุคลากรที่สูงอยู่แล้ว ซ้ำเติมภาวะค่าใช้จ่ายต่อหัวสูงในโรงเรียนขนาดเล็กที่มีการประหยัดต่อขนาดต่ำกว่าโรงเรียนขนาดใหญ่ที่สามารถบริหารจัดการให้ค่าใช้จ่ายต่อหัวต่ำกว่าได้ เรียกได้ว่าปัจจัยเหล่านี้ที่แวดล้อมนโยบายเรียนฟรี 15 ปี ได้ซ้ำเติมสถานการณ์ความเหลื่อมล้ำด้านการศึกษาโดยภาพรวม

3.8.2 ไม่มีพลวัตทางนโยบายที่ลดความเหลื่อมล้ำอย่างมีนัยยะสำคัญในช่วง 10 ปีที่ผ่านมา และมีแนวโน้มแย่ลงหลังปี 2566

จากการคำนวณดัชนีติดตามพลวัตนโยบายเรียนฟรี 15 ปี ข้อสังเกตแรกที่ค้นพบคือ พลวัตการจัดสรรเงินอุดหนุนแก่นักเรียนยากจน นักเรียนในโรงเรียนเล็ก และโรงเรียนขยายโอกาสไม่เอื้อให้ความเหลื่อมล้ำลดลงตลอดช่วงที่ผ่านมา เนื่องจากอัตราการอุดหนุนเพิ่มเติมในรายการดังกล่าวไม่ได้มีการปรับเพิ่มเติมหรือเปลี่ยนแปลงในตลอดช่วงเวลากว่า 15 ปีที่ผ่านมา โดยมีการปรับอัตราล่าสุดด้วยระเบียบคณะรัฐมนตรีในปี 2550, 2552, และ 2553 ตามลำดับ

การปรับเพิ่มเงินอุดหนุนการเรียนการสอนให้กับนักเรียนศึกษาสงเคราะห์และการศึกษาพิเศษช่วงปี 57-58 (รัฐบาลพลเอกประยุทธ์ หลังรัฐประหาร 2557) และเพิ่มค่าอาหารสำหรับนักเรียนพักนอน มีส่วนช่วยลดความเหลื่อมล้ำการจัดสรรเงินอุดหนุนระหว่างนักเรียนกลุ่มดังกล่าวและนักเรียนทั่วไป แต่อย่างไรก็ตาม จำนวนนักเรียนที่ได้รับเงินอุดหนุนทั้งสามรายการมีอยู่ราวร้อยละ 1.1 ของนักเรียนทั้งหมดในการดูแลของ สพฐ. ทำให้ผลการปรับอัตราเงินอุดหนุนดังกล่าวค่อนข้างจำกัด

อย่างไรก็ตาม การปรับเพิ่มอัตราเงินอุดหนุนเกือบทุกรายการให้กับนักเรียนทั่วไป ที่เป็นในรูปแบบทยอยปรับตั้งแต่ปีการศึกษา 2566-2569 ทำให้มิติในด้านความเหลื่อมล้ำการจัดสรรงบประมาณด้านการศึกษาแย่ลง แม้

จะมีการปรับเพิ่มอัตราเงินอุดหนุนชุดนักเรียนเพิ่มอีก 1 ชุดแก่นักเรียนยากจน แต่ผลกระทบที่เกิดขึ้นต่อผลลัพธ์ทางการศึกษาที่จะลดความเหลื่อมล้ำน่าจะจำกัด เพราะไม่ได้แก้ปัญหาความไม่ประหยัดต่อขนาดในโรงเรียนเล็ก

จึงสรุปได้ว่า**การจัดสรรเงินอุดหนุนรายหัวผ่านนโยบายเรียนฟรี 15 ปี ตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา มีแนวโน้มที่จะเพิ่มความเหลื่อมล้ำระหว่างนักเรียนที่มีฐานะยากจน ในโรงเรียนเล็ก หรือโรงเรียนขยายโอกาสมากขึ้นเมื่อเทียบกับนักเรียนทั่วไป** จากการปรับเพิ่มเงินอุดหนุนรายหัวแก่นักเรียนทั่วไป อย่างไรก็ตาม การเกิดขึ้นของ**กองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษาตั้งแต่ปี 2561 เป็นต้นมา มีพลวัตทางนโยบายที่มีแนวโน้มช่วยลดความเหลื่อมล้ำระหว่างกลุ่มนักเรียนยากจนพิเศษและกลุ่มนักเรียนทั่วไป** เนื่องจากสามารถกระจายเงินอุดหนุนในอัตราสูง โดยเฉพาะกับกลุ่มเด็กนักเรียนก่อนวัยประถม พร้อมทั้งมีการปรับเพิ่มอัตราที่คำนึงถึงความเหลื่อมล้ำระหว่างนักเรียนยากจนพิเศษและนักเรียนทั่วไป

3.8.3 แนวคิดการลงทุนทางการศึกษาในระดับปฐมวัยยังไม่เป็นแนวคิดหลักในการจัดสรรเงินอุดหนุน

จากข้อมูลที่ชี้ให้เห็นว่าพลวัตของนโยบายการจัดสรรเงินอุดหนุนระหว่างช่วงชั้นการศึกษาค่อนข้างคงที่ตลอดช่วงเวลาที่ผ่านมา โดยช่วงชั้นการศึกษาแรกเริ่มมักจะได้รับเงินอุดหนุนต่อหัวต่ำกว่าช่วงชั้นการศึกษาที่สูงกว่าช่วงชั้นกลางและสูง ตามลำดับ ซึ่งขัดกับแนวคิดการลงทุนการศึกษาในระดับปฐมวัยที่ได้ผลตอบแทนทางสังคมสูงกว่า แม้เมื่อพิจารณาเงินอุดหนุนจากกองทุนเสมอภาคจะแสดงให้เห็นพลวัตดังกล่าวในทิศทางที่ดีกว่า เนื่องจากอัตราเงินอุดหนุนสำหรับช่วงชั้นอนุบาลที่สูงที่สุด แต่**ในภาครัฐเอง รวมถึงกระทรวงศึกษาธิการยังไม่สามารถปรับนำแนวคิดดังกล่าวมาสู่การดำเนินนโยบายได้อย่างชัดเจน**

<u>ด้านปัจจัยเชิงสถาบันที่กำหนดพลวัตนโยบาย</u>

3.8.4 คอขวดสำคัญของกระบวนการนโยบายการจัดสรรงบประมาณคือกระบวนการทางงบประมาณที่เผชิญกับข้อจำกัดด้านงบประมาณภาครัฐและปัจจัยเชิงเศรษฐกิจมหภาค

กระบวนการทางงบประมาณที่อำนาจในการตัดสินใจสุดท้ายอยู่ที่ฝ่ายการเมืองและสำนักงบประมาณเป็นข้อต่อปลายทางที่สำคัญในการผลักดันการเพิ่มงบประมาณด้านการศึกษา โดยข้อจำกัดประการสำคัญที่มักถูกกล่าวถึงในกระบวนการงบประมาณด้านการศึกษาคือกระทรวงศึกษาธิการนำโดยการใช้งบประมาณของ สพฐ. มีสัดส่วนการใช้งบประมาณภาครัฐที่สูงมาก เป็นรองเพียงกระทรวงการคลัง การผลักดันนโยบายด้านงบประมาณที่สำเร็จในช่วงเวลาที่ผ่านมา มักเกิดขึ้นภายใต้เงื่อนไขสามประการสำคัญ ที่อาจจะไม่เกิดขึ้นพร้อมกัน คือ

- การทำงานองค์ความรู้อย่างเข้มข้น ประกอบกับรอบการปรับเพิ่มวงเงินงบประมาณที่สมควรแก่เวลา อย่างกรณีการปรับเพิ่มเงินอุดหนุนรายหัวขั้นบันไดปี 2566-2569 ที่สาเหตุประการสำคัญคือไม่ได้มีการปรับเพิ่มอัตรามาแล้วระยะเวลาหนึ่ง
- แรงผลักดันจากฝ่ายการเมือง ที่สามารถลดอุปสรรคการผลักดันนโยบายได้อย่างมีประสิทธิภาพ ดังสังเกตได้จากระยะเวลาการผลักดันนโยบายฝ่ายการเมืองที่มักจะอยู่ในตำแหน่งไม่เกิน 2 ปีมักประสบผลสำเร็จในการผลักดันนโยบาย โดยเฉพาะในรูปแบบการเจียดเงินงบประมาณ (reallocation) จากกิจกรรมหรือโครงการอื่น ๆ ภายในหน่วยงานรับผิดชอบ

เมื่อเป็นเช่นนี้ แนวโน้มพลวัตด้านงบประมาณทางการศึกษาในระยะอันใกล้จึงไม่น่าจะมีพลวัตที่ลดความเหลื่อมล้ำอย่างมีนัยยะสำคัญ

3.8.5 ภาคีเพื่อการเปลี่ยนแปลงทางการศึกษา ควรเพิ่มบทบาทในฐานะเครือข่ายนำการเปลี่ยนแปลง (Change Agents) ในกระบวนการนโยบายด้านการศึกษาเพื่อลดความเหลื่อมล้ำ อย่างไรก็ตาม ลักษณะภาคีอย่างไม่เป็นทางการในปัจจุบันมีลักษณะจำกัดในบางหน่วยงานภาครัฐ ไม่กว้างพอ และไม่ต่อเนื่อง

การสำรวจเครือข่ายภาคีเพื่อการเปลี่ยนแปลงในกระบวนการนโยบายนั้นพบว่ามีลักษณะจำกัด กล่าวคือมีบุคลากรที่มีบทบาทสำคัญในแต่ละหน่วยงานสำคัญในการกำหนดนโยบายด้านการศึกษาอยู่เพียงไม่กี่หน่วยงาน รวมถึงจำนวนบุคลากรที่มีบทบาทสำคัญในแต่ละหน่วยงานก็อาจมีไม่มากพอ ส่งผลให้การทำงานผลักดันนโยบายขาดความต่อเนื่อง โดยนักวิจัยได้กล่าวถึงข้อเสนอแนะเชิงยุทธศาสตร์การผลักดันภาคีเพื่อการเปลี่ยนแปลงทางการศึกษาต่อ กสศ. ไว้แล้วในส่วนก่อนหน้า

3.8.6 แนวคิดเรื่องการจัดสรรงบประมาณด้านการศึกษาเพื่อลดความเหลื่อมล้ำยังไม่ลงหลักปักฐานในหมู่ผู้มีส่วนได้เสีย และฝ่ายดำเนินนโยบาย

แม้ฝ่ายดำเนินนโยบายส่วนใหญ่จะเห็นด้วยกับการจัดสรรงบประมาณด้านการศึกษาเพื่อลดความเหลื่อมล้ำ แต่เนื่องจากจำนวนเครือข่ายนำการเปลี่ยนแปลงภายในยังมีขนาดเล็ก ประกอบกับผู้มีส่วนได้เสียอย่างผู้ปกครองและครู ที่มียังมีแนวคิดว่าการศึกษาขั้นพื้นฐานเป็นบริการที่รัฐมอบให้แก่ประชาชน มิใช่สิทธิขั้นพื้นฐานทำให้ผู้ปกครองจำนวนมากจำนนต่อการเรียกร้องสิทธิเพื่อในการได้รับการศึกษาอย่างมีคุณภาพและเท่าเทียม จึงกล่าวได้ว่าแรงผลักดันดังกล่าวจากผู้มีส่วนได้เสียจากนโยบายเองมีน้อย หรือไม่มีเครือข่ายทางสังคมที่เป็นตัวแทนผู้ปกครองรายได้น้อยอย่างเป็นรูปธรรม การดำเนินนโยบายในปัจจุบันจึงอยู่บนฐานความคิดที่ว่า “รัฐทำให้นักเรียนยากจน” มากกว่าที่จะมองว่าการศึกษาที่มีคุณภาพเท่าเทียมกันเป็นสิทธิที่นักเรียนทุกคนควรจะได้รับ กล่าวอีกทางหนึ่ง ระบบการศึกษาไทยภายใต้รูปแบบรัฐราชการรวมศูนย์ไม่มีกลไกการรับฟังหรือมีส่วนร่วมจากผู้มีส่วนได้เสียทางนโยบายอย่างผู้ปกครองและนักเรียนอย่างเป็นระบบ โดยเฉพาะนักเรียนที่มาจากพื้นฐานครอบครัวรายได้น้อย

ด้านอื่นๆ

3.8.7 การจัดทำรายงานทางบัญชีและงานธุรการอื่น ๆ เป็นอุปสรรคสำคัญที่ดึงเวลาการทำงานของครูในการพัฒนาการเรียนการสอน โดยปัญหาดังกล่าวรุนแรงถึงขีดสุดในกลุ่มโรงเรียนขนาดเล็ก ซ้ำเติมปัญหาการเติมตำแหน่งบุคลากรที่ว่างและภาระงานล้นมือครูอีกต่อหนึ่ง

ปลายทางของการดำเนินนโยบายด้านงบประมาณมีประเด็นที่เกี่ยวพันกับภาระงานคุณครูคือการจัดทำเอกสารบัญชี รวมถึงการจัดทำรายงานผลการดำเนินงานอื่น ๆ แม้ส่วนกลางจะมีการนโยบายสนับสนุนอัตราเจ้าหน้าที่ธุรการแบบเจ้าเหมาบริการแล้ว อย่างไรก็ตามยังมีภาระงานบางส่วนเกี่ยวกับด้านการเงินที่ครู โดยเฉพาะคุณครูในโรงเรียนเล็กยังต้องรับผิดชอบ เช่น การเบิกจ่ายเงินกรณีที่เป็นรักษาการผู้อำนวยการโรงเรียน รวมถึงภาระการทำงานในโครงการอาหารกลางวัน เช่น การจัดทำรายการอาหาร คณะกรรมการตรวจรับ การจัดซื้อ ผู้ควบคุมการประกอบอาหาร และทำรายงานที่แม้จะอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของ อปท. แต่ความถี่ของรายงานรายสัปดาห์กระทบต่อเวลาการทำงานของคุณครูอย่างมาก

3.8.8 บทบาทของผู้มีส่วนได้เสียในการผลักดันนโยบายเงินอุดหนุนรายหัวเพื่อความเสมอภาค

การปฏิรูปนโยบายเงินอุดหนุนรายหัวเพื่อแก้ปัญหาความเสียเปรียบเชิงโครงสร้างของโรงเรียนขนาดเล็กไม่อาจอาศัยบทบาทของ กสศ. เพียงหน่วยงานเดียวได้ เนื่องจากการปรับสูตรการจัดสรรงบประมาณเกี่ยวข้องโดยตรงกับการกระจายทรัพยากรสาธารณะและก่อให้เกิดผู้ได้ประโยชน์และผู้เสียประโยชน์อย่างชัดเจน ดังนั้นการสร้างการเปลี่ยนแปลงเชิงนโยบายจึงจำเป็นต้องอาศัยการมีส่วนร่วมและบทบาทที่แตกต่างกันของผู้มีส่วนได้เสียหลายกลุ่มในกระบวนการกำหนดนโยบาย

(1) กระทรวงศึกษาธิการและหน่วยงานส่วนกลาง

กระทรวงศึกษาธิการและหน่วยงานต้นสังกัดมีบทบาทสำคัญในการเปลี่ยนกรอบการมองเงินอุดหนุนรายหัวจากเครื่องมือเชิงบัญชีไปสู่เครื่องมือเชิงนโยบายเพื่อความเสมอภาค หน่วยงานเหล่านี้ควรเป็นผู้ริเริ่มการทบทวนสูตรเงินอุดหนุน โดยยอมรับว่าต้นทุนการจัดการศึกษามีความแตกต่างกันตามขนาดโรงเรียนและบริบทพื้นที่ การนำหลัก “เงินอุดหนุนรายหัวแบบก้าวหน้า” มาใช้ จำเป็นต้องถูกรวมอยู่ในกระบวนการวางแผนงบประมาณปกติ มิใช่เป็นโครงการเฉพาะกิจหรือมาตรการชั่วคราว อย่างไรก็ตาม เงินอุดหนุนดังกล่าวจำเป็นต้องพิจารณาไปพร้อมกับการเพิ่มประสิทธิภาพการใช้งบประมาณของทั้งระบบที่สอดคล้องกับแนวทางการจัดการโรงเรียนขนาดเล็กมราคำนึงถึงผลลัพธ์ในกรอบประสิทธิภาพระยะยาว เช่น การลดต้นทุนทางสังคมจากการยุบโรงเรียนหรือการย้ายถิ่นของครัวเรือน จะช่วยเพิ่มความชอบธรรมทางงบประมาณให้กับนโยบายดังกล่าว

(3) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรมีบทบาทมากขึ้นในฐานะผู้สะท้อนความต้องการเชิงพื้นที่และผู้สนับสนุนเชิงการเมืองของโรงเรียนขนาดเล็ก ท้องถิ่นสามารถทำหน้าที่รวบรวมข้อมูลเชิงคุณภาพเกี่ยวกับบทบาทของโรงเรียนต่อชุมชน และใช้ข้อมูลดังกล่าวในการเจรจากับส่วนกลาง การเชื่อมโยงเงินอุดหนุนรายหัวเข้ากับยุทธศาสตร์การพัฒนาท้องถิ่นจะช่วยยกระดับประเด็นนี้จาก “ปัญหาการศึกษา” ไปสู่ “ปัญหาการพัฒนาเชิงพื้นที่”

(4) โรงเรียน ครู และเครือข่ายผู้บริหารโรงเรียนขนาดเล็ก

โรงเรียนและครูในพื้นที่ควรมีบทบาทในการสร้างเสียงเชิงนโยบาย (policy voice) ผ่านเครือข่ายหรือสมาคมวิชาชีพ เพื่อสะท้อนต้นทุนที่แท้จริงของการดำเนินงานโรงเรียนขนาดเล็กอย่างเป็นระบบ การสื่อสารประสบการณ์เชิงประจักษ์จากระดับพื้นที่สามารถช่วยเปลี่ยนวาทกรรมจากภาพลักษณ์ของ “โรงเรียนที่ไม่มีประสิทธิภาพ” ไปสู่ “โรงเรียนที่แบกรับภารกิจสาธารณะภายใต้ข้อจำกัดเชิงโครงสร้าง”

โดยสรุป การผลักดันนโยบายเงินอุดหนุนรายหัวเพื่อความเสมอภาคจำเป็นต้องอาศัยการแบ่งบทบาทที่ชัดเจนของผู้มีส่วนได้เสียแต่ละกลุ่มตลอดกระบวนการกำหนดนโยบาย ตั้งแต่การกำหนดกรอบปัญหา การออกแบบเชิงเทคนิค ไปจนถึงการสร้างแรงสนับสนุนทางการเมือง หากภารกิจนี้ถูกผลักไว้ที่ กสศ. เพียงหน่วยงานเดียว โอกาสของการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างย่อมมีจำกัดอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

ภาคผนวก

ตารางที่ A งบประมาณกระทรวงศึกษาธิการก่อนปี 2557

ปีพ.ศ.	งบประมาณด้านการศึกษา	การศึกษาระดับพื้นฐาน	ร้อยละ	ระดับอุดมศึกษา	ร้อยละ	งานบริการและสนับสนุน	ร้อยละ	ไม่ระบุและอื่นๆ	ร้อยละ
2542	207,317	140,724	67.88	35,543	17.14	22,541	10.87	8,509	4.1
2543	220,621	147,858	67.02	34,482	15.63	28,981	13.14	9,299	4.21
2544	221,592	150,926	68.11	32,762	14.78	28,092	12.68	9,812	4.43
2545	222,990	151,924	68.13	31,913	14.31	29,047	13.03	10,106	4.53
2546	235,444	162,998	69.23	33,348	14.16	28,868	12.26	10,231	4.35
2547	251,234	179,721	71.54	33,480	13.33	29,446	11.72	8,587	3.42
2548	262,722	184,405	70.19	40,132	15.28	30,705	11.69	7,480	2.85
2549	295,623	204,011	69.01	48,096	16.27	33,631	11.38	9,886	3.34
2550	355,241	245,489	69.1	58,444	16.45	39,942	11.24	11,366	3.2
2551	364,634	253,509	69.52	67,011	18.38	33,212	9.11	10,901	2.99
2552	419,233	281,571	67.16	72,059	17.19	53,667	12.8	11,937	2.85
2553	379,125	282,212	74.44	62,604	16.51	22,472	5.93	11,837	3.12
2554	422,240	310,330	73.5	71,750	16.99	22,747	5.39	17,413	4.12
2555	444,484	338,758.00	76.21	73,821	16.61	16,455	3.7	16,493	3.71
2556	493,893	367,010	74.31	83,326	16.87	22,276	4.51	21,280	4.31
2557	518,519	383,557	73.97	87,722	16.92	23,509	4.53	23,731	4.58

ที่มา: สำนักงบประมาณ อ้างถึงใน ชัยยุทธและคณะ (2560)

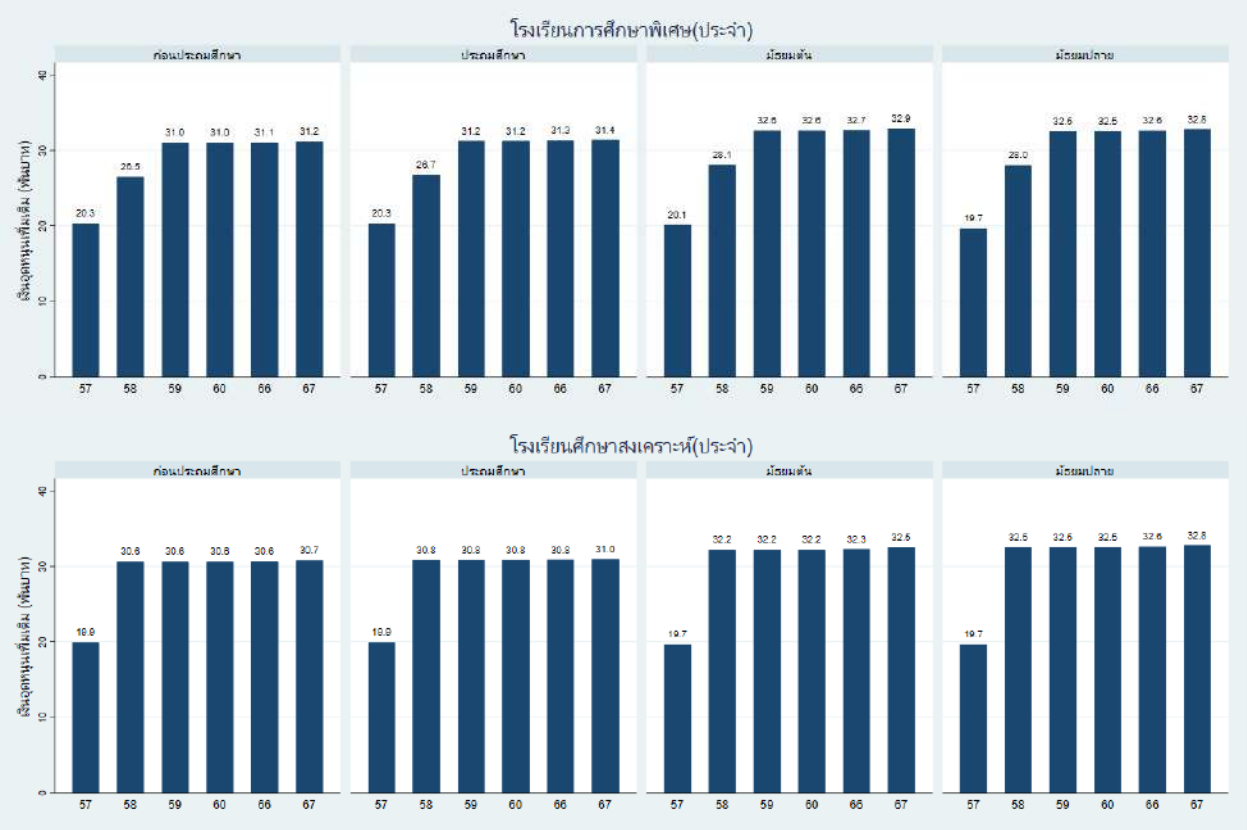
ตารางที่ *A1* รายชื่อผู้ให้ข้อมูลผ่านการสัมภาษณ์

ลำดับ	หน่วยงาน/บุคคล	ประเภท (ภาครัฐ/ภาคเอกชน/ภาคประชาสังคม/อื่น ๆ)	วันที่สัมภาษณ์	หมายเหตุ
1	ข้าราชการครู ครูอัตราจ้างและบุคลากรโรงเรียน C (โรงเรียนขนาดเล็ก จังหวัดกาญจนบุรี)	ข้าราชการครู ครูอัตราจ้าง พนักงานบัญชี	13 พ.ค. 68 เวลา 11.00 – 12.30 น.	ข้าราชการครู 4 คน รวมรักษาการ ผอ. ครูอัตราจ้าง คน และพนักงานบัญชี 1 คน
2	ข้าราชการครูโรงเรียน D (โรงเรียนขนาดเล็ก จังหวัดกาญจนบุรี)	ข้าราชการครู	13 พ.ค. 68 เวลา 13.00 – 15.00 น.	ครู 1 คนให้ข้อมูล
3	ผู้อำนวยการเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษา E จังหวัดกาญจนบุรี	ผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ	13 พ.ค. 68 เวลา 16.00 – 17.00 น.	
4	ผอ.กลุ่มงานนโยบายและแผนเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา F จังหวัดกาญจนบุรี	ผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ	14 พ.ค. 68 เวลา 09.00 – 10.00 น.	
5	ข้าราชการครูโรงเรียน G (โรงเรียนขนาดกลาง จังหวัดกาญจนบุรี)	ข้าราชการครู	14 พ.ค. 2568 เวลา 14.00-15.00 น.	
6	ผู้อำนวยการโรงเรียน G (โรงเรียนขนาดกลาง จังหวัดกาญจนบุรี)	ผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ	14 พ.ค. 2568 เวลา 15.00-16.00 น.	
7	คุณพงศ์ทัศ วนิชานันท์	ภาควิชาการ (นักวิจัยอาวุโส สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย)	17 เมษายน 2568	
8	รศ.ดร. ชัยยุทธ ปัญญสวัสดิ์สุทธิ์	ภาควิชาการ (คณะเศรษฐศาสตร์ มธ.)	24 เมษายน 2568	
9	ดร.รังสรรค์ มณีเล็ก	ภาครัฐ (อดีตรองเลขาธิการ สพฐ.)	15 พฤษภาคม 2568	

ลำดับ	หน่วยงาน/บุคคล	ประเภท (ภาครัฐ/ภาคเอกชน/ภาคประชาสังคม/อื่น ๆ)	วันที่สัมภาษณ์	หมายเหตุ
10	คุณลิลิน ทรงผาสุก	ภาครัฐ (ที่ปรึกษาด้านนโยบายและแผน ศธ.)	21 พฤษภาคม 2568	
11	ดร. รังสรรค์ วิบูลอุปถัมภ์	องค์กรการพัฒนาระหว่างประเทศ (เจ้าหน้าที่ด้านการศึกษา องค์การยูนิเซฟแห่งประเทศไทย)	27 พฤษภาคม 2568	
12	ดร.ปัทมา เอี่ยมละออง	ภาครัฐ (ผอ.กลุ่มนโยบายการเงินการคลังและทรัพยากรทางการศึกษา สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา)	27 พฤษภาคม 2568	

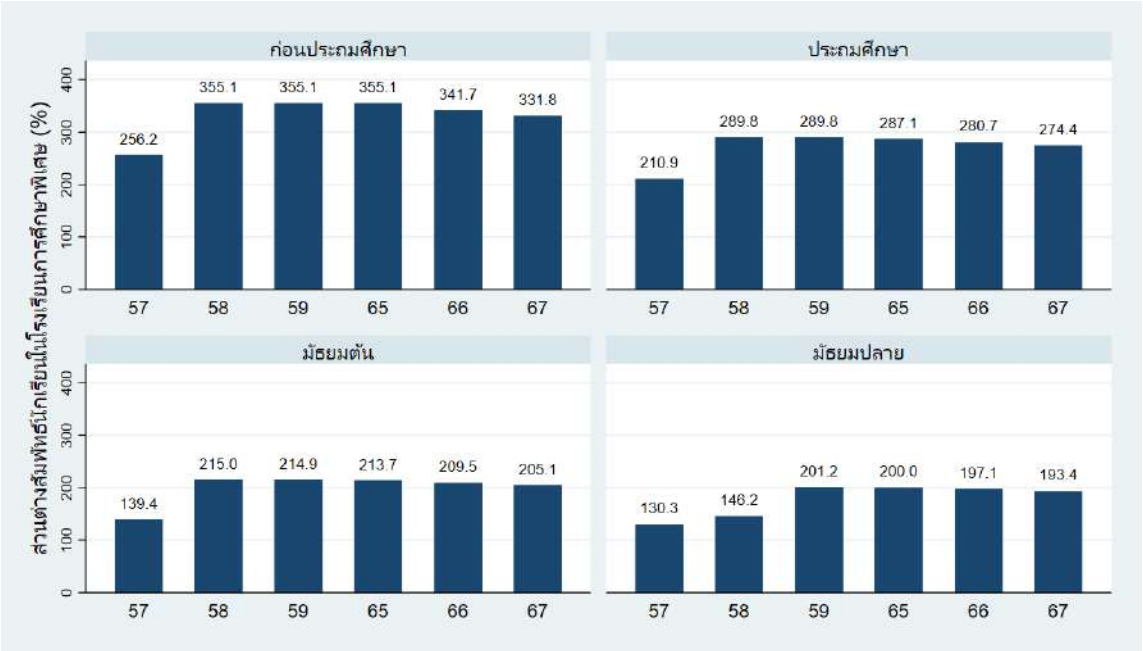
หมายเหตุ: สำหรับเผยแพร่ภายในทีมวิจัยและ กสศ. เท่านั้น

ภาพที่ A1 เงินอุดหนุนรายหัวนักเรียนในโรงเรียนการศึกษาพิเศษและโรงเรียนศึกษาสงเคราะห์ (ประจำ)



ที่มา: สพฐ.

ภาพที่ A2 ส่วนต่างสัมพัทธ์ของนักเรียนในโรงเรียนการศึกษาพิเศษ เทียบกับนักเรียนทั่วไป



รายการอ้างอิง

ภาษาไทย

กองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา (กสศ.). (ม.ป.ป.). โครงการจัดสรรเงินอุดหนุนแบบมีเงื่อนไข (ทุนเสมอภาค). เข้าถึงได้จาก กองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา (กสศ.): https://www.eef.or.th/fund/support-poor-students/

กองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา. (12 มิถุนายน 2568). *3 แนวทางเชิงระบบ "เป็นธรรม–ยืดหยุ่น–มุ่งผลสัมฤทธิ์" ยกระดับการจัดสรรทรัพยากรเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา*. เข้าถึงได้จาก กสศ: https://www.eef.or.th/article-120625/

ชัยยุทธ์ ปัญญสวัสดิ์สุทธิ์, และ คณะ. (2556). *รายงานฉบับสมบูรณ์ โครงการบัญชีรายจ่ายด้านการศึกษาแห่งชาติ.* กรุงเทพฯ: สำนักงานส่งเสริมสังคมแห่งการเรียนรู้และคุณภาพเยาวชน.

ชัยยุทธ ปัญญสวัสดิ์สุทธิ์, และ คณะ. (2560). *โครงการสำรวจติดตามการใช้จ่ายภาครัฐของโครงการเรียนฟรี 15 ปี ในประเทศไทย.* กรุงเทพฯ: UNICEF Thailand.

ณัฐรุจ วงศ์ทางสวัสดิ์. (2017). *พลวัตกรอบความคิดและการเคลื่อนไหวของขบวนการแพทย์ชนบท : ความขัดแย้งและการเปลี่ยนผ่านทางการเมือง.* Chulalongkorn University Theses and Dissertations (Chula ETD).

ดนูนุชยา ภูมิรัตนไพศาล. (2559). *การจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน: การดำเนินงานของรัฐและปัญหาทางกฎหมายในการสนับสนุนค่าใช้จ่ายในการจัดการศึกษา*. คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

ดิลกะ ลัทธพิพัฒน์. (16 มกราคม 2560). *ความเหลื่อมล้ำของคุณภาพโรงเรียน: นัยต่อผลสัมฤทธิ์ที่วัดโดยคะแนน PISA 2015*. เข้าถึงได้จาก สถาบันวิจัยเศรษฐกิจป๋วย อึ๊งภากรณ์: https://www.pier.or.th/abridged/2017/02/

ทัฬหวิชญ์ ฐิติรัตน์สกุล. (23 กุมภาพันธ์ 2567). *ชำแหละงบ ศธ.67 ก้าวไม่พ้นวังวนเดิม*. เข้าถึงได้จาก สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (ทีดีอาร์ไอ).

พรรคก้าวไกล. (2566). *นโยบาย 94 ทุกโรงเรียนมีงบพอ*. Retrieved from พรรคก้าวไกล: https://election66.moveforwardparty.org/policy/detail/policy_94

วิโรจน์ ตั้งเจริญเสถียร, และ คณะ. (2559). *จากครรภ์มารดาถึงเชิงตะกอน: หลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า ผลสัมฤทธิ์และความท้าทายในอนาคต.* กรุงเทพฯ: คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

สถาบันวิจัยเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา (วสศ.). (10 มีนาคม 2564). *5 มาตรฐานการศึกษาเวียดนามที่โลกควรรู้*. เข้าถึงได้จาก กองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา (กสศ.): https://research.eef.or.th/fsql-vietnam-2/

สถาบันวิจัยเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา. (2564). *บัญชีรายจ่ายด้านการศึกษาแห่งชาติ*. เข้าถึงได้จาก สถาบันวิจัยเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา (วสศ.): https://research.eef.or.th/nea/

สทศ. (2567). *การจัดสอบ O-NET (Ordinary National Educational Test)*. เข้าถึงได้จาก สถาบันทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติ (องค์การมหาชน): https://www.niets.or.th/th/catalog/view/211

สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี. (20 ธันวาคม 2551). *คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ นายกรัฐมนตรี*. เข้าถึงได้จาก รัฐบาลไทย: https://www.thaigov.go.th/aboutus/history/policy/7

สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา. (2564). *สถิติการศึกษาของประเทศไทย ปีการศึกษา 2563.* กรุงเทพมหานคร: บริษัท พริกหวานกราฟฟิค จำกัด.

สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา. (2565). *แนวทางการอุดหนุนค่าใช้จ่ายในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน ปีงบประมาณ พ.ศ. 2566 - 2569.* กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา.

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน. (2567). *แนวทางการดำเนินงานตามโครงการสนับสนุนค่าใช้จ่ายในการจัดการศึกษาระดับอนุบาลจนจบการศึกษาขั้นพื้นฐาน ปีงบประมาณ พ.ศ. 2567.* กรุงเทพมหานคร: สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน.

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน. (2567). *แนวทางการดำเนินงานตามโครงการสนับสนุนค่าใช้จ่ายในการจัดการศึกษาระดับอนุบาลจนจบการศึกษาขั้นพื้นฐาน ปีงบประมาณ พ.ศ. 2567.* กรุงเทพมหานคร: สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน.

สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ. (2567). *รายงานดัชนีทางการศึกษาระดับภาค 1-18.* กรุงเทพฯ: สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ.

สุดารัตน์ พรมสีใหม่. (2 กันยายน 2565). *เรียนฟรีเหมือนกันแต่ได้ไม่เท่ากัน? : ปรับ 'นโยบายเรียนฟรี' ให้ตอบโจทย์สังคมไทย กับ ชัยยุทธ ปัญญสวัสดิ์สุทธิ์*. เข้าถึงได้จาก กองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา (กสศ.): https://www.eef.or.th/free-education-policy/

องค์การยูนิเซฟ ประเทศไทย. (2560). *รายงานโครงการการสำรวจติดตามการใช้จ่ายภาครัฐของโครงการเรียนฟรี 15 ปีในประเทศไทย.* กรุงเทพฯ: UNICEF.

ThaiPublica. (24 สิงหาคม 2565). *รัฐปรับอัตราเงินอุดหนุนเรียนฟรี 15 ปี แต่ไม่สร้าง 'Equity Effect' แนะทำ 3 โจทย์สำคัญ*. เข้าถึงได้จาก ThaiPublica: https://thaipublica.org/2022/08/eef-22-08-2565/

<u>ภาษาอังกฤษ</u>

Alcott, B., Rose, P., Sabates, R., & Torres, R. (2018). *Handbook on Measuring Equity in Education.* UNESCO Institute for Statistics. Retrieved from https://opendocs.ids.ac.uk/articles/chapter/Handbook_on_Measuring_Equity_in_Education/26431288

Gauthier, B., & Punyasavatsut, C. (2019). Inequalities in Presence of a School Funding Formula: The 15-year Free Education Program in Thailand. *International Journal of Educational Development, 70*. doi:https://doi.org/10.1016/j.ijedudev.2019.102100

Ghislandi, S., Manachotphong, W., & Perego, V. M. (2014). The impact of Universal Health Coverage on health care consumption and risky behaviours: evidence from Thailand. *Health Economics, Policy and Law, 10*(3), 251-266.

Heckman, J. J. (2008). Schools, skills, and synapses. *Economic Inquiry, 46*(3), 289-324.

Jackson, C. K., Johnson, R. C., & Persico, C. (2016). The Effects of School Spending on Educational and Economic Outcomes: Evidence from School Finance Reforms. *The Quarterly Journal of Economics, 131*(1), 157-218.

Lathapipat, D., & Sondergaard, L. M. (2015). *Thailand - Wanted : a quality education for all.* Washington, D.C.: World Bank Group. Retrieved from

http://documents.worldbank.org/curated/en/941121468113685895/Thailand-Wanted-a-quality-education-for-all

Punyasavatsut, C. (2022). *The Financing of education in Thailand.* Bangkok: UNESCO Office Bangkok and Regional Bureau for Education in Asia and the Pacific .

Sylwester, K. (2002). Can education expenditures reduce income inequality? *Economics of Education Review, 21*(1), 43-52.

Vu, I. A., & Thanh, B. (2013). A rising tide of primary school standards—The role of data systems in improving equitable access for all to quality education in Vietnam. *International Journal of Educational Development, 33*(1), 74-87.

World Bank. (2011). *Vietnam: High Quality Education for All by 2020.* Washington, DC: World Bank. doi:http://hdl.handle.net/10986/27450

World Bank. (2023). *The Adequacy of Public Expenditure on Education and the Needs Post-COVID-19.* Washington, DC.: World Bank. Retrieved from http://hdl.handle.net/10986/40619

World Bank. (2024). *Thailand Economic Monitor July 2024: Unlocking the Growth Potential of Secondary Cities.* Bangkok: World Bank.

บทที่ 4
การติดตามสถานการณ์และพลวัตนโยบายด้านความเสมอภาคที่เกี่ยวข้องกับนโยบายเพื่อลดความเหลื่อมล้ำด้านเทคโนโลยีในการศึกษาไทย

4.1 บทนำ

ปัจจุบันเทคโนโลยีได้เข้ามามีบทบาทกับแทบทุกด้านของการใช้ชีวิต การเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยีได้กลายเป็นปัจจัยสำคัญที่สุดประการหนึ่งที่ส่งผลต่อสภาพความเหลื่อมล้ำ การเข้าถึงเทคโนโลยีและความสามารถในการใช้งานเทคโนโลยีมีบทบาทสำคัญในการสร้างโอกาสที่แตกต่างกันให้กับประชาชน ในบริบทการศึกษาก็เช่นกันที่การเปลี่ยนแปลงมากมายจากพัฒนาการของเทคโนโลยี โดยเฉพาะดิจิทัลเทคโนโลยีเช่น อินเทอร์เน็ตและคอมพิวเตอร์ ต่างเข้ามามีบทบาทมากขึ้นในกระบวนการเรียนรู้ การสอน และการบริหารจัดการการศึกษา ไม่ว่าจะเป็นการเรียนรู้ที่เกิดขึ้นในบริบทของโรงเรียนและนอกห้องเรียน ความแตกต่างในการเข้าถึงและความสามารถในการใช้งานเทคโนโลยีในการเรียนรู้เป็นปัจจัยสำคัญที่จะส่งผลต่อการมีความรู้และทักษะที่แตกต่างกันของผู้เรียน และนำไปสู่ความเหลื่อมล้ำในมิติอื่น ๆ ต่อไปในอนาคต เช่น การมีอาชีพและรายได้ที่แตกต่างกัน

ความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงดิจิทัลเทคโนโลยีจึงเป็นปัญหาที่สำคัญอย่างยิ่งในบริบทการศึกษาในปัจจุบัน โดยเฉพาะในบริบทของประเทศไทยซึ่งกำลังเผชิญกับปัญหาความเหลื่อมล้ำในภาพรวมและในระบบการศึกษา หากไม่ได้มีการมุ่งเป้าหมายการพัฒนาในด้านนี้ ก็สุ่มเสี่ยงที่จะกลายเป็นปัญหาสำคัญที่ทำให้สถานการณ์ความเหลื่อมล้ำด้านการศึกษานั้นแย่ลง การจับตามองถึงนโยบายที่จะช่วยแก้ปัญหาความเหลื่อมล้ำด้านดิจิทัลเทคโนโลยีในบริบทการศึกษาไทยจึงเป็นเรื่องที่จำเป็นอย่างยิ่ง

งานศึกษาในบทนี้มุ่งบรรลุเป้าหมายในการติดตามและวิเคราะห์พลวัตของนโยบายลดเหลื่อมล้ำด้านเทคโนโลยีในบริบทการศึกษาไทย โจทย์หลักของบทนี้คือการติดตามนโยบายในบริบทการศึกษาไทยโดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการลดความเหลื่อมล้ำด้านดิจิทัลเทคโนโลยี โดยจะเน้นไปที่นโยบายที่รัฐบาลชุดปัจจุบันกำลังขับเคลื่อนอยู่ในสองด้านเป็นสำคัญ ได้แก่ นโยบายในการลดความเหลื่อมล้ำด้านการเข้าถึงอุปกรณ์ และนโยบายการสร้างแพลตฟอร์มดิจิทัลเพื่อการศึกษา สำรวจสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นกับการดำเนินนโยบายเหล่านี้ รวมถึงพยายามทำความเข้าใจว่าพลวัตของนโยบายที่เกิดขึ้นนั้นเกิดจากสภาพและปัจจัยใดเป็นสำคัญ

เนื้อหาของบทนี้ในรายงานฉบับสมบูรณ์ จะประกอบได้ด้วยเนื้อหาหกส่วน โดยส่วนแรกคือ บทนำ ส่วนถัดไปคือส่วนที่สองจะเป็นการนำเสนอกรอบคิดในการติดตามนโยบายการลดความเหลื่อมล้ำด้านเทคโนโลยี ส่วนที่สามของบทนี้จะสำรวจเส้นทางของนโยบายนโยบายการลดความเหลื่อมล้ำด้านเทคโนโลยีในประเทศไทย เพื่อตั้ง

ข้อสังเกตถึงชุดนโยบายหลักต่าง ๆ ในช่วงสองทศวรรษที่ผ่านมา รวมถึงสภาพปัญหาที่การดำเนินนโยบายในอดีตต้องเผชิญ ก่อนที่ส่วนที่สี่จะทำการติดตามสถานการณ์ปัจจุบันของนโยบาย โดยเน้นไปที่โครงการส่งเสริมการเรียนรู้ขั้นพื้นฐานทุกที่ทุกเวลา (Anywhere Anytime) ซึ่งเป็นโครงการสำคัญในปัจจุบันของกระทรวงศึกษาธิการเพื่อพัฒนาเทคโนโลยีเป็นเครื่องมือการเรียนรู้ สำหรับส่วนที่ห้า จะเป็นการวิเคราะห์พลวัตของนโยบายผ่านการสำรวจปัจจัยทั้งจากตัวละครและปัจจัยเชิงสถาบันที่ส่งผลกับทิศทางที่ผ่านมาของนโยบาย โดยจะเน้นไปที่ปัจจัยจากระบบการเมืองและระบบราชการ ก่อนที่ส่วนที่หกซึ่งเป็นส่วนสุดท้ายจะเป็นบทสรุป

4.2 กรอบคิดในการติดตามนโยบายเพื่อลดความเหลื่อมล้ำด้านเทคโนโลยีในการศึกษาไทย

ในส่วนนี้ของบทจะเป็นการสร้างกรอบคิดสำหรับการติดตามนโยบาย โดยจะเริ่มจากการเสนอรายละเอียดพื้นฐานในการเข้าใจความเหลื่อมล้ำด้านเทคโนโลยีในบริบทการศึกษา จากนั้นจะสำรวจนโยบายที่มีบทบาทสำคัญกับการแก้ปัญหา ก่อนที่สุดท้ายจะอธิบายถึงกรอบคิดในการติดตามนโยบายว่าควรจะมุ่งไปที่การสำรวจแง่มุมใดบ้าง รวมถึงการทำความเข้าใจกับพลวัตของนโยบายจะมีกระบวนการเช่นไร

4.2.1 ความเหลื่อมล้ำด้านเทคโนโลยีในบริบทการศึกษา

การอธิบายความเหลื่อมล้ำด้านเทคโนโลยีนั้นมักจะถูกตีกรอบให้ง่ายว่าเป็นแค่เรื่องระหว่างคนกลุ่มที่ "เข้าถึง" กับ "เข้าไม่ถึง" แต่ที่จริงแล้วความเหลื่อมล้ำที่เกี่ยวข้องด้านเทคโนโลยีมีความซับซ้อนและหลากหลายมากกว่าที่จะระบุได้เพียงง่าย ๆ เช่นนั้น การพัฒนาของเทคโนโลยีที่รวดเร็วและมีผลกระทบในวงกว้างยังทำให้ความหมายของความเหลื่อมล้ำด้านเทคโนโลยีแปรเปลี่ยนได้เสมอเมื่อเทคโนโลยีมีการเปลี่ยนแปลง การเข้าใจถึงพลวัตการเปลี่ยนแปลงที่รวดเร็วจึงเป็นพื้นฐานที่สำคัญของผู้กำหนดนโยบายที่เกี่ยวข้อง

องค์กร International Telecommunication Union (ITU) ได้พยายามให้กรอบคิดในการเข้าใจความเหลื่อมล้ำด้านดิจิทัลเทคโนโลยี (Digital Divides) ว่าเกิดขึ้นได้ในสามระดับ ได้แก่ หนึ่ง ความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึง (Inequality Of Access) หมายถึงการเข้าถึงอุปกรณ์ดิจิทัล หรือการเข้าถึงอินเทอร์เน็ต ความเหลื่อมล้ำในระดับนี้เป็นระดับที่ถูกกล่าวถึงบ่อยครั้งที่สุด เนื่องจากเป็นปัญหาที่สังเกตได้ชัดเจน อย่างไรก็ตาม ยังมีความเหลื่อมล้ำที่มีความสำคัญไม่แพ้กันคือความเหลื่อมล้ำในระดับที่สอง คือ ด้านการใช้งานและทักษะ (Inequality In Uses and Skills) และระดับที่สามก็คือ ความเหลื่อมล้ำในการใช้งานเทคโนโลยีให้เกิดผลลัพธ์ที่เป็นประโยชน์ (Inequality In Outcomes) หมายถึง การที่เทคโนโลยีได้นำมาซึ่งผลลัพธ์ที่เป็นประโยชน์ไม่ว่าจะเป็นในการทำงานหรือในด้านอื่น ๆ

ในการจะลดความเหลื่อมล้ำด้านเทคโนโลยีในบริบทการศึกษาได้นั้น จำเป็นจะต้องมองให้เห็นถึงความเหลื่อมล้ำในทั้งสามระดับนี้ **โดยในบริบทการศึกษานั้นความเหลื่อมล้ำในแต่ละระดับต่างก็มีแง่มุมสำคัญที่แตกต่างกันไปดังนี้**

ความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึง: ในบริบทการศึกษาหมายถึง การเข้าถึงทรัพยากรด้านดิจิทัลเทคโนโลยีที่มีความสำคัญในการสนับสนุนการเรียนการสอน เช่น คลื่นสัญญานอินเทอร์เน็ตที่มีคุณภาพ อุปกรณ์คอมพิวเตอร์ หรือแม้กระทั่งการมีเนื้อหาออนไลน์ไว้ใช้ประกอบการเรียนการสอน

ความเหลื่อมล้ำในการใช้งาน: ในด้านการศึกษานั้นหมายถึง การที่ดิจิทัลเทคโนโลยีได้รับการใช้งานในหลายรูปแบบเพื่อส่งเสริมการสอนและการเรียนรู้ทั้งในและนอกห้องเรียน ซึ่งจะเกิดขึ้นได้ก็เมื่อผู้บริหารการศึกษาและครูนั้นสามารถนำเทคโนโลยีเข้ามาใช้กับการเรียนการสอนได้ และนักเรียนยังมีทักษะเพียงพอที่จะใช้งานเทคโนโลยีประกอบการเรียนของตนเองได้ทั้งกับการเรียนในห้องเรียนและการเรียนรู้นอกโรงเรียน

ความเหลื่อมล้ำในการได้ประโยชน์: ในระดับที่สามนี้ คือการที่นักเรียนนั้นได้รับประโยชน์จากการใช้เทคโนโลยีเพื่อการเรียนรู้ รวมถึงการมีความรู้เรื่องเทคโนโลยี โดยจะสามารถวัดได้จากการมีผลการเรียนที่ดีขึ้น และการที่นักเรียนได้ผ่านการเรียนรู้จนเกิดความสามารถ เช่นมี digital literacy และเลือกใช้เทคโนโลยีได้อย่างเหมาะสมทั้งในชีวิต การเรียนและการทำงาน

จะเห็นได้ว่าความเหลื่อมล้ำในทั้งสามระดับในบริบทการศึกษานั้นมีความเชื่อมโยงกันอย่างใกล้ชิด และในหลายกรณีมีความทับซ้อนกัน เช่น การจะใช้งานเทคโนโลยีได้ในการเรียนได้นั้นย่อมต้องเกิดจากการมีทรัพยากร เช่นเนื้อหาและเครื่องมือ ในขณะที่การจะใช้งานเทคโนโลยีกับการเรียนรู้ได้นั้นก็ย่อมสัมพันธ์กันไปอย่างใกล้ชิดกับการมีทักษะด้านเทคโนโลยี เพราะฉะนั้นแล้วนโยบายในการลด digital divides นั้นก็อาจมุ่งไปที่การจัดการปัญหาในหลายระดับไปพร้อมกัน

ความเหลื่อมล้ำด้านเทคโนโลยีนั้นส่งผลต่อความเหลื่อมล้ำด้านการศึกษาได้อย่างไร บทเรียนจากช่วงการระบาดของโควิด-19 ซึ่งเป็นช่วงที่เทคโนโลยีถูกนำมาใช้กับการศึกษามาก ได้แสดงให้เห็นผลกระทบได้ชัดเจน ในช่วงดังกล่าว digital divides ในมิติของการเข้าไม่ถึงอินเทอร์เน็ตและอุปกรณ์กลายเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้นักเรียนโดยเฉพาะกลุ่มที่ยากจนไม่สามารถเข้าถึงการเรียนได้ ปัญหานี้เกิดกับประเทศต่าง ๆ ทั่วโลกรวมถึงประเทศไทย สภาพปัญหาที่เกิดขึ้นในช่วงโควิดได้ทิ้งบาดแผลระยะยาวไว้ให้กับเด็กจำนวนมาก โดยการขาดทั้งการเรียนรู้ และการปฏิสัมพันธ์ที่จะเกิดขึ้นได้ผ่านการเรียนออนไลน์ในช่วงการระบาดของโควิด-19 ส่งผลให้เด็กนักเรียนไม่สามารถกลับมาเรียนรู้และสร้างปฏิสัมพันธ์ได้ดังเดิม (Cheshmehzangi et al., 2023) ในกรณี

ที่เลวร้ายนั้น กลุ่มเด็กด้อยโอกาสที่เข้าไม่ถึงการเรียนออนไลน์ในช่วงดังกล่าวก็มักจะกลายเป็นกลุ่มหลักที่หลุดจากระบบการศึกษา (Krishanawami et al., 2022)

แม้ว่าสภาวะที่เกิดขึ้นในช่วงโควิด-19 นั้นคงไม่ได้เกิดขึ้นในช่วงปรกติ แต่ก็สะท้อนให้เห็นความเสียเปรียบของกลุ่มนักเรียนที่ยากจนเมื่อการศึกษาถูกขับเคลื่อนโดยเทคโนโลยีมากขึ้น ทั้งนี้ หากมองในภาวะปรกติ digital divides ยังส่งผลได้ในระยะยาว โดยการเข้าไม่ถึงอินเทอร์เน็ตและอุปกรณ์นั้น นอกจากจะสัมพันธ์กับทักษะด้านการใช้งานเทคโนโลยี (Cheshmehzangi et al., 2023) ยังเชื่อมโยงกับความเคยชิน รวมไปถึงความสนใจที่จะเรียนรู้ในสาขาวิชาด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี (Gorski, 2005) และในระยะยาวกลายเป็นวงจรอุปสรรคที่ทำให้นักเรียนที่ยากจนไม่สามารถเข้าสู่อาชีพที่ใช้ความรู้ความเชี่ยวชาญในด้านเหล่านี้ได้

4.2.2 ปัจจัยและนโยบายที่ส่งผลต่อความเหลื่อมล้ำด้านเทคโนโลยีในบริบทการศึกษา

การลด Digital Divides ในบริบทการศึกษานั้น จำเป็นต้องมุ่งเป้าหมายหลักไปที่การพัฒนากระบวนการเรียนรู้ ไม่ว่าจะเป็นทั้งในและนอกห้องเรียน การวิเคราะห์ถึงปัจจัยและบริบทที่เชื่อมโยงไปสู่การบรรลุเป้าหมายดังกล่าวได้นั้น จะต้องมองให้เห็นบริบทที่แวดล้อมผู้เรียนในระดับที่แตกต่างกัน โดยนโยบายที่จะลด Digital Divides ก็จะเกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนแปลงปัจจัยในระดับต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

ปัจจัยที่ส่งผลต่อความเหลื่อมล้ำด้านเทคโนโลยีในบริบทการศึกษา

ในระดับที่ใหญ่ที่สุดนั้น ก็คือเรื่องของ**ปัจจัยในภาพรวมของประเทศ** เช่น การที่ระบบการศึกษาเห็นความสำคัญของการใช้ดิจิทัลเทคโนโลยีเพื่อสนับสนุนการเรียนรู้ มีนโยบายในระดับหลักสูตรที่ชัดเจนในการส่งเสริมการเรียนรู้ทักษะทางเทคโนโลยี ส่งเสริมการใช้งานเทคโนโลยีของครูและบุคลากรทางการศึกษา และสนับสนุนการเข้าถึงดิจิทัลเทคโนโลยีผ่านการลงทุนสนับสนุนโครงสร้างพื้นฐานและอุปกรณ์ ปัจจัยในระดับประเทศเหล่านี้ย่อมถือเป็นพื้นฐานที่สำคัญที่สุดที่จะลด Digital Divides โดยเฉพาะเมื่อภาครัฐมุ่งการสนับสนุนไปที่กลุ่มที่ด้อยโอกาสกว่ากลุ่มอื่น ๆ งานศึกษาในระดับสากลหลายชิ้นชี้ให้เห็นว่าบทบาทของนโยบายรัฐในด้านการวางโครงสร้างพื้นฐานเป็นปัจจัยที่มีผลสำคัญกับ Digital Divides เช่น งานของ Lembani et al. (2020) ที่ศึกษาในกรณีของประเทศแอฟริกาใต้ พบว่าแม้จะมีความพยายามจัดตั้งศูนย์เรียนรู้ออนไลน์เพื่อขยายโอกาสให้กับนักเรียนที่ไม่มีคอมพิวเตอร์ แต่ก็ยังพบว่านักเรียนในเมืองก็ยังมีการเข้าถึงคอมพิวเตอร์และ อินเทอร์เน็ตได้มากกว่านักเรียนในพื้นที่ชนบทอยู่ดี ในขณะที่งานของ Starr et al. (2022) พบว่าการลงทุนขนาดใหญ่เพื่อจัดหาอุปกรณ์และเชื่อมต่ออินเทอร์เน็ต ซึ่งเกิดในรัฐแคลิฟอร์เนียหลังจากการระบาดของโควิดนั้น กลายเป็นปัจจัยสำคัญที่ช่วยลดปัญหา Digital Divides ในกลุ่มรายได้และการศึกษาน้อย รวมทั้งกลุ่มคนเชื้อชาติแอฟริกันและลาตินอเมริกันได้

ปัจจัยแวดล้อมในระดับถัดมา คือ **ปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับโรงเรียนและครู** โดยภายใต้นโยบายในภาพรวมที่รัฐได้วางไว้นั้น สิ่งที่สำคัญไม่แพ้กันก็คือโรงเรียนและครูที่มีความพร้อม เช่น โรงเรียนที่มีแนวทางที่ชัดเจนในการสนับสนุนการใช้งานและการสอนทักษะการใช้งานดิจิทัลเทคโนโลยี และ Digital Literacy ที่เหมาะสม และครูที่มีทักษะและยังสามารถนำเทคโนโลยีมาใช้ประกอบการสอนได้ ปัจจัยเหล่านี้ทำให้นโยบายที่วางไว้เกิดผลกับการเรียนในห้องเรียนได้จริง งานศึกษาของ Ma (2021) ได้สำรวจในกว่า 47 ประเทศและพบว่า นักเรียนจากโรงเรียนที่มีฐานะทางเศรษฐกิจสูงกว่ามักจะใช้คอมพิวเตอร์ในการเรียนและมีทักษะทางดิจิทัลสูงกว่านักเรียนจากโรงเรียนที่มีฐานะทางเศรษฐกิจด้อยกว่า โดยผลนี้เชื่อมโยงกับการที่ครูในโรงเรียนที่มีฐานะทางเศรษฐกิจและสังคมสูงกว่ามักจะกระตุ้นให้นักเรียนใช้เทคโนโลยีเพื่อสร้างสรรค์มากกว่า ทำให้นักเรียนมีแนวโน้มจะเข้าใจ และยกระดับการใช้งานเทคโนโลยีสารสนเทศมากกว่า

ปัจจัยแวดล้อมในระดับสุดท้ายก็คือ **ปัจจัยสภาพที่แวดล้อมตัวนักเรียนในระดับครอบครัวและชุมชน** โดยปัจจัยในระดับนี้แม้จะอยู่นอกบริบทโรงเรียนแต่ก็มีความสำคัญยิ่งกับการได้ประโยชน์จากเทคโนโลยีของนักเรียน เช่น การที่ครอบครัวของนักเรียนมีความพร้อม เช่นมีพ่อแม่เองมีฐานะทางเศรษฐกิจที่ดีและมีทักษะการใช้ดิจิทัลเทคโนโลยี งานศึกษาเช่นของ Lembani et al. (2020) ในกรณีของแอฟริกาใต้ พบว่าการศึกษาของครัวเรือนเป็นปัจจัยสำคัญที่ส่งผลต่อการเข้าถึงเทคโนโลยีของนักเรียน โดยครอบครัวที่มีการศึกษาสูงมักจะสนับสนุนให้ลูกใช้งานคอมพิวเตอร์และอินเทอร์เน็ตที่บ้านมากกว่า ในขณะที่การศึกษานักเรียนในประเทศจีนโดย Cheshmehzangi et al. (2023) พบว่านอกจากการเข้าถึงเทคโนโลยีจะเกี่ยวพันกับพื้นฐานของครอบครัวแล้วนั้น ทักษะในการใช้เทคโนโลยีก็เกี่ยวข้องกับพื้นฐานทางเศรษฐกิจของครอบครัวเช่นกัน ในระดับของชุมชนนั้น ปัจจัยสำคัญคือสังคมที่แวดล้อมตัวนักเรียนที่มีทัศนคติร่วมกันในทางที่ส่งเสริมทักษะและความสามารถทางเทคโนโลยีได้ ตัวอย่างเช่น ในกรณีของสหรัฐอเมริกา เชื้อชาติของนักเรียนนั้นสัมพันธ์กับการเข้าถึงเทคโนโลยี โดยรายงานของ Learning Policy Institute ในปี 2018 พบว่าเด็กในกลุ่มที่มีเชื้อสายอเมริกันพื้นเมืองและอะแลสกาพื้นเมืองมีปัญหาการเข้าไม่ถึงเทคโนโลยีสูงสุด ตามมาด้วยเด็กในกลุ่มเชื้อสายแอฟริกันและละติน

แนวนโยบายเพื่อลดความเหลื่อมล้ำด้านเทคโนโลยีในบริบทการศึกษา

แนวนโยบายที่จะเกิดขึ้นได้ในการลด Digital Divides นั้นเกี่ยวข้องอยู่กับการปรับปัจจัยต่าง ๆ ข้างต้น โดยจะสามารถแบ่งออกได้เป็น 1. นโยบายในการส่งเสริมการเข้าถึงอินเทอร์เน็ต อุปกรณ์ และโครงสร้างพื้นฐาน 2. นโยบายในการส่งเสริมการเรียนรู้ผ่านเทคโนโลยี และพัฒนากระบวนการเรียนรู้โดยเฉพาะที่เกิดในโรงเรียนให้มีประสิทธิภาพ 3. นโยบายในการส่งเสริมการใช้งานเทคโนโลยีนอกห้องเรียน การสอน Digital Literacy เพื่อให้ใช้งานเทคโนโลยีได้อย่างเหมาะสม และการคุ้มครองความปลอดภัยในการใช้งานเทคโนโลยีของเด็ก

สำหรับ**นโยบายในการส่งเสริมการเข้าถึงอินเทอร์เน็ต อุปกรณ์ และโครงสร้างพื้นฐาน** เป็นนโยบายที่ถือเป็นพื้นฐานของการแก้ปัญหา Digital Divides มีตัวอย่างของนโยบายในลักษณะดังกล่าวอยู่ในหลายประเทศ เช่น สหราชอาณาจักร เกาหลีใต้ และเปรู ที่มีนโยบายในรูปแบบของการแจกคอมพิวเตอร์แบบพกพา โทรศัพท์มือถือ และให้การใช้อินเทอร์เน็ตฟรีในช่วงการระบาดของโควิด-19 เพื่อแก้ปัญหาการเข้าไม่ถึงการเรียนในช่วงเวลาดังกล่าว (Picard, 2020) ทั้งนี้นโยบายในรูปแบบของการแจกอุปกรณ์นั้น มีความท้าทายอยู่ที่การเข้าไม่ถึงของนักเรียนที่ยากจน ซึ่งมักจะหลุดจากการสำรวจหรืออยู่ในโรงเรียนที่ไม่ได้ร่วมกับโครงการ ในขณะที่ในกรณีนโยบายขยายการเข้าถึงอินเทอร์เน็ตนั้น ความท้าทายสำคัญอยู่ที่คุณภาพของอินเทอร์เน็ตในพื้นที่ยากจนที่มักจะถูกจำกัดด้วยคุณภาพของโครงสร้างพื้นฐาน (Gu, 2001) งานศึกษาหลายชิ้นระบุว่าอินเทอร์เน็ตบรอด์แบรนด์นั้นมีคุณภาพมากกว่าสำหรับใช้ในโรงเรียน แต่ก็ต้องอาศัยการลงทุนสูงกว่า (Darling-Hammond et al., 2020, Starr et al. 2022) ทำให้โรงเรียนที่ยากจนยังอาจประสบปัญหาในการเข้าถึงการเชื่อมต่อในรูปแบบดังกล่าวได้

สำหรับนโยบายที่ส่งเสริมบทบาทของเทคโนโลยีดิจิทัลในการเรียนรู้นั้น รายงานของ ITU (2020) ระบุว่า เทคโนโลยีจะเข้ามามีบทบาทกับการเรียนได้ในสามลักษณะสำคัญ ได้แก่ หนึ่ง คือการเรียนผ่านเครื่องมือเทคโนโลยี เช่น การใช้เทคโนโลยีเป็นสื่อกลางในการเรียนการสอน หรือการที่ครูนำเอาดิจิทัลเทคโนโลยีเข้ามาประกอบการสอนของตนเพื่อให้การสอนมีประสิทธิภาพมากขึ้น สอง คือการเรียนรู้เรื่องเทคโนโลยี เช่น ให้นักเรียนได้เรียนรู้ทักษะการใช้งานดิจิทัลเทคโนโลยี ได้ฝึก Digital Literacy และการมีบุคลากรที่เชี่ยวชาญและเครื่องมือด้านเทคโนโลยีที่พร้อมส่งเสริมให้นักเรียนได้ใช้งาน และสาม คือการใช้งานเทคโนโลยีเพื่อสนับสนุนการบริหารจัดการการเรียนรู้ เช่น การพัฒนาการใช้เทคโนโลยีเป็นตัวกลางการสื่อสารระหว่างครู หรือระหว่างครูและผู้ปกครองและนักเรียน อย่างไรก็ดี ในกรณีการนำเอาเทคโนโลยีมาใช้กับการเรียนการสอนนั้น ความท้าทายสำคัญมักจะเกิดจากการที่ครูผู้สอนนั้นอาจไม่ได้มีทักษะหรือความคุ้นเคยที่จะนำเอาเทคโนโลยีมาใช้กับการสอนของตนเอง หรือแม้กระทั่งนโยบายของโรงเรียนเองก็อาจไม่ได้วางโครงสร้างหรือแนวการเรียนการสอนไว้ในทางที่จะสนับสนุนการใช้งานเทคโนโลยี โดยกรณีเหล่านี้มักจะเกิดขึ้นมากกว่ากับโรงเรียนในกลุ่มฐานะเศรษฐกิจที่ด้อยกว่า

สำหรับ**นโยบายในด้านของการส่งเสริมการใช้งานเทคโนโลยีนอกห้องเรียน** เช่น การส่งเสริมให้นักเรียนสามารถใช้ดิจิทัลเทคโนโลยีช่วยทำการบ้านหรือหาความรู้เพิ่มเติมด้วยตนเอง ก็เป็นอีกลักษณะการใช้งานสำคัญที่ผู้กำหนดนโยบายจะช่วยสนับสนุนได้ งานศึกษาของ Lembani et al. (2020) ชี้ว่า การมีอินเทอร์เน็ตและอุปกรณ์คอมพิวเตอร์ที่บ้านนั้นสามารถส่งผลดีกับตัวนักเรียนมากกว่า ด้วยเพราะการใช้งานที่บ้านนั้นไม่ได้มีข้อจำกัดในการใช้งาน และไม่ต้องแบ่งการใช้งานกับนักเรียนคนอื่น ๆ อย่างไรก็ดี ความท้าทายในการส่งเสริมการใช้งานเทคโนโลยีนอกห้องเรียนนั้นคือการเข้าไม่ถึงเทคโนโลยีของครัวเรือนที่ยากจน ซึ่งอาจไม่สามารถแบกรับต้นทุนของอุปกรณ์และการใช้งานอินเทอร์เน็ตได้เท่ากับครัวเรือนที่มีฐานะดีกว่า ในกรณีนี้ แม้โครงการที่ช่วยอุดหนุนครัวเรือนยากจน

ให้เข้าถึงอินเทอร์เน็ตจะพอช่วยเหลือได้ แต่ก็ยังประสบปัญหาการตกหล่นได้มาก นอกจากนี้ ความท้าทายอีกประการคือการใช้งานเทคโนโลยีนอกห้องเรียนนั้นเป็นบริบทที่ควบคุมได้ยากว่าตัวเด็กจะใช้งานเทคโนโลยีในลักษณะใด การมี Digital Literacy ของผู้ปกครองและของตัวเด็กเป็นเงื่อนไขสำคัญที่จะช่วยให้เทคโนโลยีได้รับการใช้งานในทางที่เกิดประโยชน์กับการเรียนรู้ได้

นอกจากนโยบายในทั้งสามด้านสำคัญข้างต้นที่ได้กล่าวมานั้น ยังมีนโยบายอีกบางประการที่จะมีบทบาทสำคัญกับการลด Digital Divide ในบริบทการศึกษาได้ในภาพรวม เช่น การลงทุนกับการเก็บข้อมูลการใช้งานเทคโนโลยีในการศึกษา ซึ่งจะช่วยให้การตัดสินใจเชิงนโยบายนั้นสามารถทำได้อย่างมีหลักฐานสนับสนุนและมีความทันท่วงที (Brossard et al., 2021) และการสร้างการประสานงานระหว่างผู้ที่เกี่ยวข้องกับการสนับสนุนเทคโนโลยีในการเรียนรู้ เช่น ความร่วมมือระหว่างผู้ให้บริการอินเทอร์เน็ต หน่วยงานการศึกษา นักวิชาการ ผู้ออกแบบระบบการเรียนรู้ เดเวลอปเปอร์ผู้ออกแบบเนื้อหาและสื่อออนไลน์ และครูที่ทำหน้าที่เป็นผู้สนับสนุนการเรียนรู้ โดยการที่นโยบายที่ส่งเสริมการใช้งานดิจิทัลเทคโนโลยีในการศึกษาจะประสบความสำเร็จได้จริงจะต้องอาศัยการร่วมมือกันระหว่างผู้ที่เกี่ยวข้องทุกฝ่าย โดยรัฐบาลนั้นควรต้องสนับสนุนให้การประสานความร่วมมือนี้ และระบบที่เกิดขึ้นนั้นสามารถคงอยู่ได้นาน (Thapa and Sein, 2018)

4.2.3 ความเหลื่อมล้ำด้านเทคโนโลยีในบริบทการศึกษาไทย

ในบริบทของการศึกษาไทย Digital Divides ยังคงเกิดขึ้นอยู่ในทั้งสามระดับ ไม่ว่าจะเป็นในการเข้าถึง การใช้งาน และในการได้ประโยชน์ โดยรายงาน E-learning in Thailand: Mapping the digital divide ของ International Telecommunication Union ในปี 2022 ได้ชี้ให้สภาพปัญหาด้าน Digital Divides ในด้านต่าง ๆ ที่ประเทศไทยกำลังประสบอยู่ในปัจจุบันไว้ดังนี้

ในด้านของการเชื่อมต่ออินเทอร์เน็ต จำนวนของโรงเรียนที่ยังไม่สามารถเข้าถึงการเชื่อมต่ออินเทอร์เน็ตได้ในประเทศไทยถือว่าเหลือน้อยมากแล้ว โดยข้อมูลของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานระบุว่าเหลือเพียงร้อยละ 0.8 หรือ 242 โรงเรียน ในขณะที่โรงเรียนที่เชื่อมต่ออินเทอร์เน็ตได้มีจำนวนร้อยละ 97.47 หรือ 28,889 โรงเรียน และอีกร้อยละ 1.7 หรือ 509 โรงเรียนอยู่ในกลุ่มที่ไม่มีข้อมูล โรงเรียนที่ไม่สามารถเข้าถึงอินเทอร์เน็ตได้ในประเทศไทยนั้นส่วนใหญ่เป็นโรงเรียนขนาดเล็กในพื้นที่ห่างไกล โดยอยู่ในภาคเหนือและภาคตะวันออกเฉียงเหนือมากที่สุด ในขณะที่เมื่อเทียบระหว่างจังหวัด ก็พบว่า โรงเรียนกลุ่มที่เข้าถึงอินเทอร์เน็ตไม่ได้นี้มักอยู่ในจังหวัดที่มีมูลค่าผลิตภัณฑ์มวลรวมต่อหัวต่ำ

ปัญหาที่สำคัญกว่าในเรื่องของการเชื่อมต่ออินเทอร์เน็ตอยู่ที่คุณภาพของการเชื่อมต่อ โดยยังมีโรงเรียนถึงร้อยละ 29 ที่ไม่สามารถใช้การเชื่อมต่อแบบไฟเบอร์ออปติก และโรงเรียนประมาณร้อยละ 6 หรือกว่า 1,672 แห่ง ยังต้องอาศัยการเชื่อมต่อผ่านเทคโนโลยีเซลลูล่าร์ 3G และ 4G นอกจากนี้ โรงเรียนประมาณร้อยละ 0.5 หรือ 158 แห่ง ยังอาศัยการเชื่อมต่อผ่านดาวเทียม และโรงเรียนกว่า 6,000 แห่ง ยังอาศัยการเข้าถึงอินเทอร์เน็ตผ่านโครงการ USO ที่ช่วยสนับสนุนของ คณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กสทช.) ในขณะที่อีกกว่า 200 โรงเรียนเข้าถึงอินเทอร์เน็ตผ่านโครงการเน็ตประชารัฐ ปัญหาของโรงเรียนเหล่านี้นั้นคือเรื่องการเชื่อมต่อที่ยังขาดความเสถียรและมีราคาแพง

ทั้งนี้ ในส่วนของความเร็วอินเทอร์เน็ตในโรงเรียน ประเทศไทยยังไม่มีการเก็บข้อมูลอย่างเป็นระบบ จะมีเพียงการสอบถามผู้บริหารโรงเรียนถึงความเพียงพอของ Internet Bandwidth โดยร้อยละ 70 ของผู้บริหารโรงเรียนของรัฐเห็นว่าโรงเรียนมี Internet Bandwidth เพียงพอ ในขณะที่ร้อยละ 93 ของผู้บริหารโรงเรียนเอกชนเห็นว่า โรงเรียนมี Internet Bandwidth เพียงพอ อีกทั้งผู้บริหารในโรงเรียนชนบทร้อยละ 66 เท่านั้นที่เห็นว่าโรงเรียนมี Internet Bandwidth เพียงพอ ในขณะที่ ในขณะที่ร้อยละ 85 ของผู้บริหารโรงเรียนในเมืองเห็นว่าโรงเรียนมี Internet Bandwidth เพียงพอ

สำหรับการเข้าถึงคอมพิวเตอร์เพื่อการเรียนการสอนในโรงเรียน ข้อมูลทั้งหมดมาจากโรงเรียนในสังกัด สพฐ. โดยพบว่าในภาพรวมประเทศไทยมีสัดส่วนนักเรียนต่อคอมพิวเตอร์อยู่ที่ 17:1 อย่างไรก็ตาม ตัวเลขนี้มีความแตกต่างระหว่างภูมิภาคสูง โดยสัดส่วนนักเรียนต่อคอมพิวเตอร์ในภาคใต้อยู่ที่ 19:1 ในขณะที่ภาคกลางอยู่ที่ 16:1 นอกจากนี้ จังหวัดที่มีอัตราค่าใช้จ่ายต่อหัวนักเรียนสูงกว่า ก็มีสัดส่วนนี้สูงกว่าเช่นกัน ความแตกต่างนี้สะท้อนว่าการลงทุนของรัฐยังมีความเหลื่อมล้ำเกิดขึ้นในเชิงพื้นที่ นอกจากนี้ข้อมูลของ OECD (2018) ยังแสดงความแตกต่างในการเข้าถึงอุปกรณ์ดิจิทัลระหว่างโรงเรียนเอกชนและโรงเรียนรัฐบาล โดยโรงเรียนเอกชนมีความพร้อมของอุปกรณ์คอมพิวเตอร์เดสก์ท็อป แล็ปท็อป และ Interactive Whiteboards มากกว่าในโรงเรียนของรัฐเล็กน้อย นอกจากนี้ นักเรียนที่เข้าเรียนในโรงเรียนในเขตเมืองจะสามารถเข้าถึงอุปกรณ์ดิจิทัลและอินเทอร์เน็ตได้ดีกว่า

ในด้านของทักษะของครูผู้สอนและทักษะการใช้คอมพิวเตอร์ของนักเรียน ข้อมูลที่สะท้อนแง่มุมนี้ได้มาจากการสำรวจผู้บริหารโรงเรียน โดยแม้ว่า ร้อยละ 87 ของผู้บริหารโรงเรียนทั้งภาครัฐและเอกชนจะแสดงความเห็นด้วยว่าครูได้รับแรงจูงใจให้ใช้อุปกรณ์ดิจิทัลในการสอนและครูควรมีทักษะที่จำเป็นในการใช้อุปกรณ์ดิจิทัลในการสอน แต่กลับมีผู้บริหารของโรงเรียนรัฐบาลเพียงร้อยละ 64 ที่เห็นว่า โรงเรียนของตนมีครูผู้สอนที่มีคุณสมบัติเพียงพอ เทียบกับผู้บริหารโรงเรียนเอกชนที่ร้อยละ 86 นอกจากนี้ ในประเด็นการเตรียมการเรียนการสอนที่ใช้เครื่องมือดิจิทัลนั้น มีผู้บริหารโรงเรียนรัฐบาลเพียงร้อยละ 72 เท่านั้นที่รู้สึกว่าครูมีเวลาเพียงพอในการเตรียมบทเรียนที่ใช้เครื่องมือดิจิทัล เทียบกับผู้บริหารโรงเรียนเอกชนที่มีถึงร้อยละ 86 ในประเด็นของแพลตฟอร์ม

สนับสนุนการเรียนรู้นั้น ร้อยละ 79 ของผู้บริหารโรงเรียนรัฐบาลและร้อยละ 82 ของผู้บริหารโรงเรียนเอกชนเห็นด้วยว่าโรงเรียนของพวกเขามีแพลตฟอร์มสนับสนุนการเรียนรู้ออนไลน์ที่มีประสิทธิภาพ ทั้งนี้หากเปรียบเทียบระหว่างโรงเรียนในชนบทและเมือง ผู้บริหารโรงเรียนในชนบทที่รับทราบถึงความพร้อมของแพลตฟอร์มสนับสนุนการเรียนรู้นั้นมีเพียงร้อยละ 75 เทียบกับโรงเรียนในเมืองที่มีถึงร้อยละ 90

ในอีกด้านหนึ่งของทักษะ คือทักษะของนักเรียนนั้น จากข้อมูลของสำนักงานสถิติแห่งชาติในการประมาณร้อยละของประชากรวัยเรียนที่มีทักษะด้านคอมพิวเตอร์และเข้าใจการใช้อินเทอร์เน็ต แสดงให้เห็นว่านักเรียนในกลุ่มที่มีอายุมากกว่ามีความเชี่ยวชาญในการใช้คอมพิวเตอร์และอินเทอร์เน็ตมากกว่า ตัวอย่างเช่น เพียงร้อยละ 30 ของผู้ใช้คอมพิวเตอร์ที่มีอายุ 10 - 14 ปี รายงานว่ามีทักษะในการส่งอีเมลพร้อมไฟล์แนบ เทียบกับร้อยละ 70 ของผู้ใช้คอมพิวเตอร์ที่มีอายุ 15 - 19 ปี อีกทั้งมีนักเรียนระดับมัธยมศึกษาตอนต้นเพียงร้อยละ 16 เท่านั้นที่รายงานว่าใช้คอมพิวเตอร์เพื่อนำเสนอ เทียบกับร้อยละ 46 ของนักเรียนระดับมัธยมศึกษาตอนต้นและระดับปริญญาตรีตอนต้นที่มีอายุ 15 - 19 ปี

ในส่วนของการใช้ดิจิทัลเทคโนโลยีให้เกิดประโยชน์นั้น เด็กในวัยเรียนส่วนใหญ่ใช้อินเทอร์เน็ตและอุปกรณ์เพื่อจุดประสงค์หลักในการเข้า Social Media ในขณะที่มีเพียงร้อยละ 20 เท่านั้นที่ใช้เพื่อเข้าสู่การเรียนออนไลน์ ทั้งนี้ยังพบอีกว่าการเข้าถึงอินเทอร์เน็ตที่มากขึ้นนั้น เกิดขึ้นพร้อมกับการใช้งานคอมพิวเตอร์ที่ลดลง ตัวเลขเหล่านี้สะท้อนว่าการใช้งานอินเทอร์เน็ตเพื่อจุดประสงค์เกี่ยวกับการเรียนนั้นไม่จำเป็นต้องเพิ่มไปพร้อมกับการเชื่อมต่ออินเทอร์เน็ตที่ดีขึ้น และยังนำไปสู่คำถามว่าการสร้างแพลตฟอร์มการเรียนออนไลน์นั้น จะนำไปสู่การใช้งานได้จริงเพียงใด

สุดท้าย คือในส่วนของการเข้าถึงอินเทอร์เน็ตและอุปกรณ์ในระดับครัวเรือน ปัจจุบันถึงแม้ว่าจำนวนผู้ใช้อินเทอร์เน็ตในประเทศไทยจะสูงถึง 42.4 ล้านคน หรือร้อยละ 66.7 ของประชากรทั้งหมด โดยในปี 2562 สัดส่วนผู้ใช้อินเทอร์เน็ตยังคงเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง แต่ก็ยังมีประชากรถึงเกือบ 1 ใน 3 ที่ยังคงไม่ได้ใช้อินเทอร์เน็ต ตัวเลขดังกล่าวทีความเหลื่อมล้ำระหว่างพื้นที่สูง โดยพื้นที่กรุงเทพมหานครมีจำนวนผู้ใช้อินเทอร์เน็ตสูงสุด และภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีผู้ใช้น้อยที่สุด นอกจากนี้ ข้อมูลจากสำนักงานสถิติแห่งชาติ ระบุว่ามีประชากรอายุมากกว่า 6 ปีเพียงร้อยละ 25.3 ที่ใช้คอมพิวเตอร์ และครัวเรือนในเมืองมีโอกาสเข้าถึงคอมพิวเตอร์มากกว่าครัวเรือนในชนบทถึงสองเท่า และสำหรับนักเรียนอายุ 15 ปีขึ้นไป มีประมาณ 4 ใน 10 คน ที่ยังไม่สามารถเข้าถึงโน้ตบุ๊กแบบพกพาหรือคอมพิวเตอร์เดสก์ท็อปที่บ้านได้

ในประเด็นความสามารถในการจ่ายค่าบริการเชื่อมต่ออินเทอร์เน็ตของครัวเรือน ยังไม่มีการเก็บข้อมูลดังกล่าว แต่จากการสำรวจของ ITU พบว่า แม้ว่าประเทศไทยจะมีอัตราการสมัครสมาชิกบรอดแบนด์แบบรายเดือนที่สูงในประเทศในกลุ่มอาเซียน แต่ในปี 2563 ประชากรเพียง 17 คนจาก 100 คนเท่านั้นที่สามารถเข้าถึง

อินเทอร์เน็ตแบบมีสาย โดยอัตราการสมัครสมาชิกบรอดแบนด์แบบประจำที่ค่อนข้างต่ำแสดงให้เห็นว่าคนไทยส่วนใหญ่ยังต้องพึ่งพาการใช้งานอินเทอร์เน็ตผ่านโทรศัพท์มือถือในการเข้าถึงการเรียนรู้ออนไลน์ สะท้อนถึงความท้าทายทางการเงินสำหรับนักเรียนและครอบครัวที่มีรายได้น้อย

4.2.4 แง่มุมของนโยบายที่ควรติดตามและการทำความเข้าใจกับพลวัตนโยบาย

ต่อเนื่องจากข้อสังเกตของ ITU เกี่ยวกับสภาพของ Digital Divides ในการศึกษาไทย ประเด็นเชิงนโยบายที่ ITU เสนอว่าประเทศไทยควรเร่งดำเนินการนั้นประกอบไปด้วย

หนึ่ง ในประเด็นเรื่องการขยายการเข้าถึงอินเทอร์เน็ตและความเพียงพอของอุปกรณ์สำหรับการเรียนการสอนนั้น ประเทศไทยควรต้องมีการกำหนดหลักเกณฑ์เรื่องคุณภาพของอินเทอร์เน็ตในโรงเรียน โดยเฉพาะการกำหนด Bandwidth ที่จะเพียงพอสำหรับการใช้งานในโรงเรียน โดยควรให้สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษากำหนดเกณฑ์เพื่อประเมินความเพียงพอของ Bandwidth ที่นักเรียนได้รับต่อหัว และติดตามความคืบหน้าในการดำเนินการ ขณะที่ในด้านความเพียงพอของอุปกรณ์ในการเรียนการสอน ประเทศไทยควรเร่งปรับปรุงอัตราส่วนอุปกรณ์ดิจิทัลที่ใช้ในการเรียนรู้ต่อหัวนักเรียน เนื่องจากการมีอัตราเช่นคอมพิวเตอร์ต่อหัวนักเรียนอยู่ในสัดส่วนต่ำและไม่เพียงพอจะส่งผลต่อการเรียนรู้ผ่านดิจิทัลและการเรียนรู้ทักษาดิจิทัลได้

สอง ในด้านการใช้งานดิจิทัลเทคโนโลยีในการเรียนการสอน ประเทศไทยควรมีการศึกษาอย่างเป็นระบบถึงบทบาทที่ e-Learning สามารถมีต่อผลลัพธ์ทางการศึกษา และมีการพิจารณาความแตกต่างของการเข้าถึงอินเทอร์เน็ตและอุปกรณ์ว่าส่งผลต่ออัตราความสำเร็จในการศึกษาของนักเรียนหรือไม่

สาม ในด้านการเข้าถึงอินเทอร์เน็ตนอกโรงเรียน ควรปรับปรุงการเชื่อมต่ออินเทอร์เน็ตสำหรับนักเรียนในราคาประหยัด โดยเฉพาะการเข้าถึงอินเทอร์เน็ตในโทรศัพท์มือถือที่คงยังมีราคาแพงกับนักเรียนที่มีสถานะทางเศรษฐกิจและสังคมระดับล่าง นอกจากนี้รัฐจะต้องพิจารณาอุดหนุนค่าอินเทอร์เน็ตสำหรับนักเรียนที่มาจากครอบครัวที่มีรายได้น้อยเพื่อให้มีโอกาสเรียนรู้อย่างเท่าเทียม เนื่องจากการเรียนรู้ออนไลน์จะต้องอาศัยการเข้าถึงอินเทอร์เน็ตที่เสถียรและยาวนานกว่าการใช้งานในประเภทอื่น ๆ นอกจากนี้ควรพัฒนาการเชื่อมต่ออินเทอร์เน็ตในระดับชุมชน เพื่อขยายพื้นที่การเรียนรู้จากในโรงเรียนไปสู่ชุมชนได้

สี่ ประเทศไทยจะเป็นต้องมีการปรับปรุงคุณภาพและความพร้อมใช้งานของข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับสถานะการเชื่อมต่ออินเทอร์เน็ตของโรงเรียน โดยปัจจุบันยังขาดฐานข้อมูลที่เป็นระบบ และขาดการประเมินคุณภาพของการเชื่อมต่อรวมถึงอุปกรณ์ในโรงเรียน ข้อมูลที่จำเป็นเช่น Bandwidth ที่นักเรียนได้รับในระดับโรงเรียนก็ยังไม่มีการรวบรวมอย่างเป็นระบบ ทั้งนี้นอกจากการสร้างฐานข้อมูลแล้ว ยังต้องมีการเผยแพร่ข้อมูล

สู่สาธารณะ และควรต้องมีการสร้างความร่วมมือกับผู้ให้บริการอินเทอร์เน็ตเพื่อให้เกิดการติดตามการใช้อินเทอร์เน็ตในระดับโรงเรียนได้อย่างแม่นยำ

สำหรับการติดตามนโยบายนั้น เพื่อให้สามารถติดตามความก้าวหน้าของนโยบายในการบรรลุเป้าหมายที่สำคัญได้ การเลือกนโยบายจึงควรต้องคำนึงถึงนโยบายที่จะส่งผลกับดัชนีชี้วัดที่สำคัญ รวมถึงประเมินได้ว่านโยบายที่ดำเนินการมีศักยภาพในการบรรลุผลกับดัชนีชี้วัดเพียงใด เมื่อนำเอากรอบคิดรวมไปถึงสภาพปัญหาในปัจจุบันมาพิจารณา การติดตามนโยบายในงานชิ้นนี้จะมีข้อพิจารณาดังนี้

ในมิติของการขยายการเข้าถึงดิจิทัลเทคโนโลยีจำเป็น การติดตามจะต้องมองไปที่นโยบายที่จะส่งผลกับตัวชี้วัดสำคัญคือการมีอินเทอร์เน็ตที่รวดเร็วเพียงพอสำหรับรองรับการเรียนการสอนในโรงเรียน การมีอุปกรณ์ดิจิทัลต่อหัวในอัตราที่เพียงพอ และการมีอินเทอร์เน็ตที่มีคุณภาพเพียงพอในราคาประหยัดสำหรับการใช้งานนอกโรงเรียนของนักเรียน

สำหรับนโยบายในระดับของการมีทักษะและการใช้งานดิจิทัลเทคโนโลยีนั้น นโยบายควรจะเกี่ยวข้องกับการบรรลุ ตัวชี้วัด เช่น การใช้งานจริงในการเรียนการสอนว่าดิจิทัลเทคโนโลยีได้รับการนำมาใช้ได้ขนาดไหน และการใช้งานสามารถนำไปสู่ผลลัพธ์ในการเรียนรู้ที่ดีขึ้นได้เพียงใด โดยเฉพาะในกลุ่มนักเรียนที่ยากจน

สุดท้าย **การติดตามนโยบายในกรณีประเทศไทยยังควรมองถึงตัวชี้วัดเชิงระบบที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการข้อมูลและการวางแผนของภาครัฐ** ว่าสามารถติดตามสถานการณ์และตอบสนองกับสภาพปัญหาได้เพียงใด

นอกจากนี้ ในการติดตามนโยบายนั้นคณะวิจัยจะติดตามแง่มุมปรากฏขึ้นในกระบวนการกำหนดนโยบายเพื่อแสดงให้เห็นชัดเจนขึ้นว่านโยบายในการตอบเป้าหมายการลดความเหลื่อมล้ำด้านดิจิทัลเทคโนโลยีในประเทศไทยนั้นมีสถานการณ์และความก้าวหน้าในแต่ละขั้นตอนของกระบวนการเช่นไร เมื่อนำเอาข้อเสนอถึงแง่มุมทางนโยบายที่ควรติดตามโดย Markiewicz and Patrick (2016) เข้ามาประกอบ ขั้นตอนทางนโยบายที่คณะวิจัยเห็นว่าควรให้ความสำคัญในการติดตามนั้นประกอบด้วย

1) การออกแบบนโยบาย โดยควรติดตามว่านโยบายนั้นได้รับการวางเป้าหมายไว้เช่นไร มีการตีความสภาพปัญหาและติดตามสภาพปัญหาที่เกี่ยวข้องกับนโยบายอย่างไร และการออกแบบนโยบายเพื่อมาตอบปัญหาเหล่านั้นเกิดขึ้นอย่างไร

2) การผลักดันนโยบาย โดยติดตามว่านโยบายที่ออกแบบและวางเป้าหมายไว้นั้น ได้รับการผลักดันให้เกิดขึ้นจริงได้เพียงใด ผ่านกระบวนการเช่น การวางงบประมาณ การออกแบบกฎเกณฑ์สนับสนุน และการประสานงานกับหน่วยงานหรือผู้มีส่วนร่วมในการผลักดันอื่น ๆ

3) การนำนโยบายไปปฏิบัติ ติดตามว่านโยบายที่ได้รับการผลักดันจนเกิดขึ้นแล้วนั้น ได้ถูกประสานงานไปสู่การปฏิบัติจริงอย่างไร เช่น การประสานงานผ่านหน่วยงานระดับต่าง ๆ และการตอบรับนโยบายจากผู้ปฏิบัติงานในพื้นที่ รวมถึงการติดตามความก้าวหน้าของการปฏิบัติเมื่อเทียบกับแผนงาน เป็นต้น

นอกจากการติดตามความก้าวหน้าของนโยบายแล้ว คณะวิจัยยังต้องการทำความเข้าใจถึงเหตุผลของสถานการณ์ความเป็นไปที่เกิดขึ้น ด้วยเหตุนี้ งานวิจัยจึงมีกรอบคิดอีกส่วนหนึ่งเพื่อทำความเข้าใจกับพลวัตของนโยบาย โดยจะนำเอากรอบคิดเศรษฐศาสตร์การเมืองของการผลักดันนโยบาย (Political Economy Analysis) (Reich and Campos, 2020) เข้ามาใช้ประกอบการวิเคราะห์ โดยกรอบคิดดังกล่าวแบ่งการวิเคราะห์ออกเป็นสามส่วนหลัก ประกอบด้วย

(1) การวิเคราะห์ปัจจัยเชิงโครงสร้างและปัจจัยเชิงสถาบันที่โยงกับกระบวนการทางนโยบาย วิเคราะห์สภาพการกระจายของทรัพยากรและอำนาจ รวมถึงความสัมพันธ์ระหว่างตัวละครต่าง ๆ ในกระบวนการทางนโยบาย ว่าส่งผลต่อสภาพที่เกิดขึ้นในกระบวนการทางนโยบายเช่นไร การวิเคราะห์ส่วนนี้จะให้ความสำคัญกับการวิเคราะห์ปัจจัยเช่น ปัจจัยเชิงสถาบัน กฎเกณฑ์ (Rules Of The Game) ต่าง ๆ ทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ ว่าเชื่อมโยงกับแง่มุมเช่น แรงจูงใจ ความสัมพันธ์ พลวัตทางอำนาจ และความสามารถในการร่วมมือกันของตัวละครทางนโยบาย และความเป็นไปได้ของการดำเนินนโยบายอย่างไร

(2) การวิเคราะห์ตัวละครที่มีส่วนกับกระบวนการทางนโยบาย เป็นการวิเคราะห์ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องที่สำคัญ (stakeholder analysis) กับนโยบาย โดยมุ่งทำความเข้าใจถึงจุดยืนที่แตกต่างกันแต่ละตัวละคร อำนาจที่แต่ละตัวละครมี และรูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างตัวละคร ว่าส่งผลต่อการดำเนินนโยบายอย่างไร ตัวละครใดคือตัวละครที่มีเสียงที่สำคัญกับความเป็นไปของนโยบาย

(3) การวิเคราะห์นัยของแง่มุมข้างต้นต่อผลผลลัพธ์ทางนโยบายที่เกิดขึ้น ส่วนสุดท้ายเป็นการวิเคราะห์ว่าคุณลักษณะต่าง ๆ จากการวิเคราะห์ในสองส่วนข้างต้นนั้นส่งผลต่อผลลัพธ์ในการเปลี่ยนแปลงนโยบายเช่นไร โดยการวิเคราะห์ส่วนนี้จะชี้ให้เห็นว่าการขยับของปัจจัยใดจะช่วยเปลี่ยนแปลงภูมิทัศน์ทางการเมืองของนโยบายไปในทิศทางที่เอื้อต่อความสำเร็จของนโยบายได้

4.3 นโยบายการลดความเหลื่อมล้ำทางเทคโนโลยีในการศึกษา: เส้นทางในอดีต

ในส่วนนี้คณะวิจัยจะทำการสำรวจเส้นทางของนโยบายการลดความเหลื่อมล้ำทางเทคโนโลยีการศึกษาในประเทศไทย การสำรวจพบว่าประเทศไทยได้มีการออกนโยบายด้านเทคโนโลยีทางการศึกษามานานมากกว่าสามทศวรรษ โดยคณะวิจัยพบว่าจะสามารถสรุปยุคของการพัฒนาเทคโนโลยีเพื่อการศึกษาในประเทศไทยออกเป็น 4 ยุค ได้แก่

1) ยุคการวางรากฐานให้กับการศึกษาทางไกลผ่านดาวเทียมและอินเทอร์เน็ตในโรงเรียน (ยุคก่อน พ.ร.บ.การศึกษา 2542) เป็นยุคของการริเริ่มโครงการการศึกษาทางไกลผ่านดาวเทียม (ETV) ผ่านความร่วมมือกับมูลนิธิไทยคม และโครงการเครือข่ายคอมพิวเตอร์เพื่อโรงเรียนไทย (SchoolNet Thailand) ที่กระทรวงศึกษาธิการเป็นผู้ประสานงานกับสถานศึกษา โดยมีศูนย์เทคโนโลยีอิเล็กทรอนิกส์และคอมพิวเตอร์แห่งชาติเป็นผู้บริหารงานด้านเทคนิค

2) ยุคการขยายการศึกษาทางไกลผ่านดาวเทียมและการเข้าถึงคอมพิวเตอร์-อินเทอร์เน็ตในโรงเรียน (พ.ศ. 2542-2549) เป็นยุคของการขยายการเข้าถึงการศึกษาทางไกลผ่านดาวเทียมผ่านการเพิ่มกลุ่มเป้าหมายและช่องทางการเผยแพร่ ในขณะเดียวกันกระทรวงศึกษาธิการได้มีบทบาทเป็นเจ้าภาพโครงการเครือข่ายคอมพิวเตอร์เพื่อโรงเรียนไทย (SchoolNet Thailand) และรัฐบาลได้สนับสนุนการจัดหาเครื่องคอมพิวเตอร์และระบบเครือข่ายอินเทอร์เน็ตความเร็วสูงเพื่อลดช่องว่างระหว่างโรงเรียนในเมืองและชนบท รวมถึงการอบรมทักษะการใช้เทคโนโลยีเพื่อการเรียนการสอนของครู

3) ยุคนโยบายการพัฒนาเทคโนโลยีทางการศึกษาในฐานะนโยบายทางการเมือง (พ.ศ. 2550-2556) เป็นยุคที่นักการเมืองและพรรคการเมืองใช้นโยบายพัฒนาเทคโนโลยีทางการศึกษาเป็นเครื่องมือในการสร้างความนิยมและการสนับสนุนจากประชาชน ทั้งการสานต่อนโยบายจากยุคก่อนหน้า เช่นการพัฒนาการศึกษาทางไกลเช่น eDLTV ยังมีการผลักดันการจัดตั้งกองทุนเทคโนโลยีเพื่อการศึกษาและโครงการศึกษาแห่งชาติ (NEdNet) ของพรรคประชาธิปัตย์ และโครงการ One Tablet PC Per Child ของพรรคเพื่อไทย

4) ยุคการพัฒนาดิจิทัลแพลตฟอร์มเพื่อการเรียนรู้สำหรับ Anyone, Anywhere, Anytime (พ.ศ. 2557-ปัจจุบัน) นับเป็นยุคที่ให้ความสำคัญกับการพัฒนาแพลตฟอร์มดิจิทัลและเนื้อหาการเรียนรู้ทั้งของนักเรียนและครูผู้สอน เช่น DEEP, OBEC Content Center และ TEPE เป็นต้น รวมถึงความพยายามในการผลักดันร่างพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันเทคโนโลยีดิจิทัลแพลตฟอร์มเพื่อการศึกษาขึ้น พร้อมกันนั้นยังมีการพัฒนา New DLTV และ DLIT เพื่อพัฒนาคุณภาพการศึกษาของโรงเรียนขนาดเล็กและขนาดกลาง

ในส่วนต่อไปจะเป็นการสำรวจรายละเอียดสำคัญของการเปลี่ยนแปลงทางนโยบายในแต่ละยุคข้างต้นดังนี้

4.3.1 ยุคการวางรากฐานการศึกษาทางไกลผ่านดาวเทียมและอินเทอร์เน็ตในโรงเรียน (ก่อนพระราชบัญญัติการศึกษา พ.ศ. 2542)

การริเริ่มการศึกษาทางไกลผ่านดาวเทียมและอินเทอร์เน็ตในโรงเรียน เป็นผลที่เกิดขึ้นต่อเนื่องจากเป้าหมายของรัฐบาลที่จะกระจายโอกาสทางการศึกษาและลดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาระหว่างเมืองและชนบท โดยแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2525-2529) ระบุให้มีการกระจายสถานศึกษาทุกประเภท ทุกระดับให้เพียงพอกับความต้องการของประชาชน สนับสนุนให้ประชาชนในชนบทที่มีโอกาสน้อยได้เข้าถึงบริการทางการศึกษาในสัดส่วนที่มากขึ้น กรมการศึกษานอกโรงเรียน กระทรวงศึกษาธิการจึงได้เริ่มทดลองการจัดการศึกษาทางวิทยุและไปรษณีย์ พร้อมทั้งการพัฒนาหลักสูตรเพื่อกระจายโอกาสทางการศึกษา (ธิติรัตน์ วิศาลเวทย์และคณะ, 2546) ถัดมาในแผนการศึกษาแห่งชาติ ฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2530-2534) และแผนการศึกษาแห่งชาติ ฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2535-2539) ก็ได้ให้ความสำคัญกับประเด็นของความเสมอภาคในโอกาสทางการศึกษาไว้เช่นกัน โดยเฉพาะการขยายระดับการศึกษาขั้นพื้นฐานของนักเรียนให้สูงขึ้น โดยเฉพาะการศึกษาต่อในระดับมัธยมศึกษา

บริบทสำคัญที่นำไปสู่การใช้เทคโนโลยีในระบบการศึกษาก็คือ การประกาศใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2535-2539) ที่เน้นการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ผ่านการขยายโอกาสทางการศึกษาขั้นพื้นฐานเพื่อให้สามารถเป็นกลไกในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ จนนำไปสู่การผลักดันนโยบายสำคัญของรัฐบาลที่เกี่ยวข้องกับการใช้เทคโนโลยีเพื่อลดความเหลื่อมล้ำด้านการศึกษา ซึ่งสามารถแบ่งออกเป็น 2 ประเด็นสำคัญ ได้แก่ การพัฒนาโครงการศึกษาทางไกลผ่านดาวเทียม (Educational Television: ETV) และการพัฒนาโครงการเครือข่ายคอมพิวเตอร์เพื่อโรงเรียนไทย (SchoolNet Thailand) โดยมีรายละเอียด ดังนี้

1. การพัฒนาโครงการศึกษาทางไกลผ่านดาวเทียม (Educational Television: ETV)

แม้ว่ารัฐบาลจะให้ความสำคัญกับการกระจายโอกาสทางการศึกษามาอย่างต่อเนื่อง แต่ปัญหาหนึ่งที่นับได้ว่าเป็นอุปสรรคสำคัญในช่วงเวลาดังกล่าวคือ ปัญหาการขาดแคลนครูและการจัดเรียนการสอนที่มีคุณภาพ นายขวัญแก้ว วัชโรทัย (รองเลขาธิการพระราชวัง ฝ่ายกิจกรรมพิเศษ) ได้ประสานงานเสนอให้กรมสามัญศึกษาจัดการศึกษาทางไกลผ่านดาวเทียมขึ้น เพื่อแก้ปัญหาโดยอาศัยเทคโนโลยีเข้าช่วย เนื่องจากการที่จะสร้างอาคารหรือสถานที่เรียนเพิ่มขึ้นพร้อมทั้งผลิตและส่งครูไปทำการเรียนการสอนในโรงเรียนต่าง ๆ อย่างทั่วถึงนั้น เป็นสิ่งที่ทำได้ยากและต้องอาศัยงบประมาณจำนวนมาก (ธนพร แสงขำ, 2542)

คณะรัฐมนตรีจึงได้มีมติเมื่อวันที่ 29 มีนาคม 2537 อนุมัติให้กระทรวงศึกษาธิการดำเนินโครงการจัดการศึกษาทางไกล (Educational Television: ETV) ร่วมกับมูลนิธิไทยคม เพื่อสร้างโอกาสและพัฒนาการศึกษาที่เท่าเทียมระหว่างเมืองและชนบท ทั้งนี้ในช่วงเริ่มต้นได้กำหนดงบประมาณไว้ทั้งสิ้น 394.2 ล้านบาท เริ่มออกอากาศครั้งแรกเมื่อวันที่ 5 ธันวาคม 2538 โดยสถานศึกษาและศูนย์การเรียนรู้ที่ได้รับการจัดสรรและติดตั้งชุด

อุปกรณ์รับสัญญาณดาวเทียม มีจำนวน 15,590 จุด โดยเน้นสถานศึกษาและศูนย์การเรียนรู้ในพื้นที่ชนบทห่างไกล ชายแดน พื้นที่บนดอย ซึ่งขาดแคลนครูผู้สอน โดยเฉพาะวิชาภาษาต่างประเทศ คณิตศาสตร์ วิทยาศาสตร์ นอกจากนี้ยังได้กำหนดรูปแบบการใช้สื่อเป็น “สื่อประสมบูรณาการ” ประกอบด้วยรายการโทรทัศน์ สื่อสิ่งพิมพ์ และสื่ออื่น ๆ โดยมีสื่อตามหลักสูตรการศึกษาในระบบโรงเรียนและการศึกษานอกโรงเรียน รวม 89 รายวิชา/หมวดวิชา (กรมการศึกษานอกโรงเรียน, 2542)

จากรายงานผลการจัดการศึกษาทางไกลผ่านดาวเทียม (ETV) ระหว่างปี 2538-2542 ที่จัดทำโดยกรมการศึกษานอกโรงเรียน กระทรวงศึกษาธิการ พบว่า มีนักเรียนและผู้รับบริการเป็นจำนวนมาก โดยมีผู้รับบริการรายการโทรทัศน์เพื่อการศึกษารวม 16,158,216 คน แบ่งเป็นผู้เรียนตามหลักสูตรการศึกษาในระบบโรงเรียนมีจำนวนรวม 9,798,376 คน ตามมาด้วยผู้เรียนตามหลักสูตรการศึกษานอกโรงเรียนจำนวน 3,645,950 คน และผู้รับชมประเภทการศึกษาตามอัธยาศัยจำนวน 2,713,890 คน รายละเอียดปรากฏตามตารางที่ 1

ตารางที่ 1 แสดงข้อมูลผู้รับบริการโทรทัศน์เพื่อการศึกษา ระหว่างปีงบประมาณ 2538-2542

ปีงบประมาณ	ผู้รับบริการ			
	ผู้เรียนตามหลักสูตรการศึกษาในระบบโรงเรียน	ผู้เรียนตามหลักสูตรการศึกษานอกโรงเรียน	ผู้รับชมประเภทการศึกษาตามอัธยาศัย	รวม
2538	68,082	20,562	67,007	155,656
2539	346,547	198,754	135,862	681,163
2540	2,482,652	1,020,114	953,604	4,456,370
2541	3,437,005	1,197,508	797,038	5,431,551
2542	3,467,085	1,209,012	760,329	5,433,476
รวม	**9,798,376**	**3,645,950**	**2,713,890**	**16,158,216**

หมายเหตุ 1) เป็นการรวบรวมข้อมูลจากจุดติดตั้งทุกจุดในโครงการตามระบบการรายงานที่กรมการศึกษานอกโรงเรียนกำหนด

2) ข้อมูลปีงบปะมาณ 2542 เป็นข้อมูลประมาณการจากฐานข้อมูลผู้รับบริการในครึ่งปีแรก (1 ตุลาคม 2541-31 มีนาคม 2542)

นอกเหนือจากที่ใช้ ETV เพื่อการสร้างโอกาสทางการศึกษาอย่างเท่าเทียมแล้ว รัฐบาลยังได้ใช้ ETV เป็นช่องทางในการพัฒนาบุคลากรและเพิ่มประสิทธิภาพการปฏิบัติงานทั้งภายในและภายนอกกระทรวงศึกษาธิการ ทั้งในรูปของการประชุม การอบรม และสัมมนาทางไกล เช่น การอบรมครูสอนภาษาอังกฤษ การอบรมคอมพิวเตอร์สำหรับครู รวมถึงการอบรมผู้บริหารและผู้นำท้องถิ่นโดยความร่วมมือกับกระทรวงมหาดไทย กรมส่งเสริมการเกษตร และการพัฒนาข้าราชการของสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน เป็นต้น โดยมีบุคลากรที่ได้รับการพัฒนาผ่าน ETV จำนวนทั้งสิ้น 329,202 คน รายละเอียดปรากฏตามตารางที่ 2

ตารางที่ 2 แสดงข้อมูลการพัฒนาบุคลากรทางไกลที่จัดร่วมกับหน่วยงานต่าง ๆ

หน่วยงาน	กลุ่มเป้าหมาย	จำนวน (คน)
กรมวิชาการ	ครูสอนภาษาอังกฤษ ระดับประถมศึกษา	22,000
กรมสามัญศึกษา	ครูสอนการศึกษาพิเศษ	101,520
สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ	ครูคอมพิวเตอร์	142,200
สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน	ข้าราชการพลเรือนระดับ 5-7	40,000
กรมการปกครองและหน่วยงานในความร่วมมือ	คณะกรรมการในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและผู้นำชุมชน	23,482
รวม		**329,202**

การประเมินผลสัมฤทธิ์ของโครงการ ETV ระหว่างปี 2537-2542 พบว่าโครงการประสบความสำเร็จในระดับปานกลาง โดยผลการประเมินคุณภาพการดำเนินงานของจุดติดตั้งพบว่าร้อยละ 41.50 ดำเนินการได้ในระดับพอใช้ (กรมการศึกษานอกโรงเรียน, 2542, น.5) โครงการมีข้อจำกัดในด้านความสะดวกเกี่ยวกับการใช้และการมีส่วนร่วมของผู้เรียน โดยครูผู้สอนประเมินว่า โครงการนี้ก่อให้เกิดผลทางตรงในแง่การพัฒนากระบวนการเรียนการสอนในระดับปานกลาง ขณะที่ผู้เรียนร้อยละ 72 ประเมินว่าการเรียนการสอนโดยใช้รายการโทรทัศน์เพื่อการศึกษาดีกว่าการเรียนแบบเดิม

การประเมินผลระบุปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับความสำเร็จว่าขึ้นกับการบริหารจัดการในทุกระดับ ตลอดจนคุณภาพรายการโทรทัศน์และสื่อสิ่งพิมพ์ สำหรับความสำเร็จในระดับจุดติดตั้งขึ้นกับการสนับสนุนของผู้บริหาร

กระบวนการบริหารจัดการ และความรู้ความเข้าใจของครูและบุคลากรที่เกี่ยวข้อง ในขณะที่อุปสรรคได้แก่การชำรุดของอุปกรณ์ที่ใช้เวลาซ่อมค่อนข้างนาน การขาดการสนับสนุนจากผู้บริหาร จำนวนเครื่องรับโทรทัศน์ไม่เพียงพอ สถานที่รับชมไม่สะดวก เป็นต้น โดยมีข้อเสนอคือ ยังไม่ควรขยายจุดบริการ ควรพัฒนาจุดบริการให้สามารถใช้ประโยชน์อย่างเต็มที่ก่อน และการขยายในอนาคตควรให้ชุมชนเป็นผู้พิจารณาและสนับสนุน พร้อมกันนั้น ควรขยายกลุ่มเป้าหมายเป็น 1) ผู้เรียนการศึกษานอกระบบโรงเรียน, 2) ในระบบโรงเรียน, 3) การศึกษาตามอัธยาศัย, 4) กลุ่มเป้าหมายพิเศษและผู้ด้อยโอกาส และ 4) การพัฒนาบุคลากรทางไกล

การพิจารณาความคุ้มค่าของโครงการ ETV ในช่วงเวลานั้นพบว่า สัดส่วนค่าใช้จ่ายเฉลี่ยทั้งโครงการต่อผู้รับบริการ 1 คน ลดลงอย่างต่อเนื่องระหว่างปีงบประมาณ 2538-2542 จากต้นทุนคงที่ด้านครุภัณฑ์และอุปกรณ์ และมีค่าใช้จ่ายเฉลี่ยเพียง 6.62 บาทต่อคนในปีงบประมาณ 2542 ในขณะที่เมื่อพิจารณาเฉพาะค่าใช้จ่ายในการผลิตรายการโทรทัศน์ซึ่งเป็นค่าใช้จ่ายต่อเนื่องเพื่อผลิตรายการโทรทัศน์เพิ่มเติม พบว่าระหว่างปีงบประมาณ 2538-2542 สัดส่วนค่าใช้จ่ายในส่วนนี้ต่อผู้รับบริการ 1 คน มีแนวโน้มลดลงอย่างต่อเนื่องเช่นกัน เพราะเนื้อหาของรายการโทรทัศน์เพื่อการศึกษาสามารถนำมาออกอากาศซ้ำ จากการประเมินผลโครงการข้างต้น รัฐบาลจึงอนุมัติให้ดำเนินการศึกษาทางไกลผ่านดาวเทียมระหว่างปีงบประมาณ 2543-2547 อย่างต่อเนื่อง

2) การพัฒนาโครงการเครือข่ายคอมพิวเตอร์เพื่อโรงเรียนไทย (SchoolNet Thailand)

นอกเหนือจากการสนับสนุนโครงการศึกษาทางไกลผ่านดาวเทียมเพื่อขยายโอกาสทางการศึกษาให้แก่นักเรียนในพื้นที่ห่างไกล รัฐบาลยังได้ส่งเสริมให้มีการพัฒนาเครือข่ายคอมพิวเตอร์เพื่อโรงเรียนไทย เพื่อให้ครูและนักเรียนได้เข้าถึงฐานข้อมูลความรู้ต่าง ๆ ที่อยู่บนเครือข่ายอินเทอร์เน็ต ซึ่ง ณ ขณะนั้น อินเทอร์เน็ตยังเป็นเทคโนโลยีใหม่ มีราคาสูง โดยในช่วงเริ่มต้นนั้น ได้มีการเชื่อมต่ออินเทอร์เน็ตกับสถาบันอุดมศึกษาเพื่อให้บริการกับอาจารย์ นักศึกษา และนักวิจัยเท่านั้น เรียกชื่อว่า เครือข่ายไทยสาร ต่อมาในปี 2538 รัฐบาลจึงได้เปิดบริการอินเทอร์เน็ตเชิงพาณิชย์ขึ้นเพื่อให้บริการแก่บริษัทเอกชนและบุคคลทั่วไปเป็นครั้งแรก พร้อมกับการพัฒนาโครงการเครือข่ายคอมพิวเตอร์เพื่อโรงเรียนไทย (SchoolNet Thailand) ขึ้น

กระบวนการพัฒนานี้เริ่มต้นจากศูนย์เทคโนโลยีอิเล็กทรอนิกส์และคอมพิวเตอร์แห่งชาติ สำนักงานพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งชาติ กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และสิ่งแวดล้อม ได้จัดทำโครงการอินเทอร์เน็ตโรงเรียนมัธยม ในปี 2538 โดยมีโรงเรียนเข้าร่วมเพียง 10 โรงเรียน ถัดมาในปี 2539 คณะรัฐมนตรีได้เห็นชอบนโยบายเทคโนโลยีสารสนเทศแห่งชาติ (IT2000) ซึ่งระบุเป้าหมายการพัฒนากำลังคนที่มีความรู้ความสามารถด้านเทคโนโลยีสารสนเทศไว้ จึงได้ขยายขอบเขตของโครงการอินเทอร์เน็ตโรงเรียนมัธยม และเปลี่ยนชื่อเป็นโครงการเครือข่ายคอมพิวเตอร์เพื่อโรงเรียนไทย (SchoolNet) มีเป้าหมายระยะสั้นที่จะขยายโรงเรียนที่เข้าร่วมในปี 2539 อย่างน้อย 50 โรงเรียนทั่วประเทศ โครงการได้รับความสนใจจากโรงเรียน เป็นจำนวนมาก ส่งผล

ให้ในปี 2540 มีโรงเรียนที่เข้าร่วมมากถึง 189 โรงเรียนทั่วประเทศ และมีภาคเอกชนเสนอที่จะร่วมสนับสนุนอุปกรณ์ฮาร์ดแวร์และซอฟต์แวร์ให้แก่โรงเรียน (ศูนย์เทคโนโลยีอิเล็กทรอนิกส์และคอมพิวเตอร์แห่งชาติ, 2540)

ความสำเร็จของโครงการในเบื้องต้นเกิดจากการดำเนินงานร่วมกันของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

- ศูนย์เทคโนโลยีอิเล็กทรอนิกส์และคอมพิวเตอร์แห่งชาติ โดยห้องปฏิบัติการเครือข่ายคอมพิวเตอร์เป็นผู้ประสานงานด้านเทคนิคและจัดบริการเครือข่าย
- สำนักงานเลขานุการคณะกรรมการเทคโนโลยีสารสนเทศแห่งชาติเป็นฝ่ายประสานงานด้านนโยบาย กลยุทธ์ และวางแผนกิจกรรม
- **กระทรวงศึกษาธิการ เป็นผู้ประสานงานฝ่ายโรงเรียน และให้การสนับสนุนแก่โรงเรียน**
- องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย สนับสนุนด้านการให้เช่าวงจรสื่อสารและเลขหมายโทรศัพท์
- ภาคเอกชนสนับสนุนทางด้านอุปกรณ์และซอฟต์แวร์บางส่วนด้านการจัดอบรมและสัมมนาบางส่วน

ในปี 2541 โครงการนี้ได้รับพระมหากรุณาธิคุณจากสมเด็จพระเทพรัตนราชสุดาฯ สยามบรมราชกุมารี ให้ใช้ระบบเครือข่ายกาญจนาภิเษกซึ่งมีการเชื่อมต่อทั่วประเทศ และในเวลาถัดมา กระทรวงคมนาคมได้มอบนโยบายให้องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย และการสื่อสารแห่งประเทศไทยร่วมกับโครงการในการหาทางจัดระบบอินเทอร์เน็ตในราคาถูกให้แก่โรงเรียนต่าง ๆ ทั่วประเทศอย่างทัดเทียมกัน โดยในท้ายที่สุด โรงเรียนจะเสียค่าใช้จ่ายในการต่ออินเทอร์เน็ต ครั้งละ 3 บาทเท่านั้น เปิดโอกาสให้นักเรียนและครูสามารถใช้ประโยชน์จากเครือข่ายได้อย่างกว้างขวาง สอดคล้องกับกฎหมายลำดับรองของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 หมวด 5 ว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ มาตรา 78 ที่กล่าวว่า “รัฐต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการท้องถิ่นได้เอง พัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่น และระบบสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ ***ตลอดทั้งโครงสร้างพื้นฐานสารสนเทศในท้องถิ่นให้ทั่วถึงและเท่าเทียมกันทั่วประเทศ***”

เมื่อพิจารณาจำนวนคอมพิวเตอร์ของโรงเรียนประถมศึกษาและมัธยมศึกษาในปี 2541 พบว่า สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ซึ่งมีโรงเรียนในสังกัดทั้งสิ้น 31,171 โรงเรียน และมีนักเรียน จำนวน 5,936,174 คน มีคอมพิวเตอร์ทั้งสิ้น 70,660 เครื่อง โดยได้รับงบประมาณจัดซื้อจำนวน 50,694 เครื่อง และกู้เงินจากธนาคารโลก 840 ล้านบาท เพื่อจัดซื้ออีกจำนวน 19,966 เครื่อง หากคิดโดยเฉลี่ยแล้ว โรงเรียนแต่ละแห่งจะมีคอมพิวเตอร์เพียง 2 เครื่อง และมีคอมพิวเตอร์ 1 เครื่องต่อนักเรียน 84 คน ในขณะที่กรมสามัญศึกษา มีโรงเรียนทั้งสิ้น 2,553 แห่ง มีนักเรียนจำนวน 2,555,491 คน มีคอมพิวเตอร์จำนวน 47,582 เครื่อง หรือเฉลี่ย 19 เครื่องต่อโรงเรียน และคอมพิวเตอร์ 1 เครื่องต่อนักเรียนจำนวน 53 คน

โดยสรุป การประกาศใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2535-2539) ที่มีจุดเน้นในการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์มีส่วนสำคัญในการพัฒนาเทคโนโลยีในการศึกษาเป็นอย่างมาก นำไปสู่การวางรากฐานการพัฒนาการศึกษาทางไกลผ่านดาวเทียม ซึ่งกระทรวงศึกษาธิการเป็นผู้รับผิดชอบโดยตรง และการพัฒนาโครงการเครือข่ายคอมพิวเตอร์เพื่อโรงเรียนไทยซึ่งกระทรวงศึกษาธิการมีบทบาทเป็นผู้ประสานงานและสร้างความเข้าใจแก่โรงเรียนต่าง ๆ ทั่วประเทศ

4.3.2 ช่วงที่ 2 ยุคการขยายการศึกษาทางไกลผ่านดาวเทียมและการเข้าถึงคอมพิวเตอร์-อินเทอร์เน็ตของโรงเรียนทั่วประเทศ (พระราชบัญญัติการศึกษา พ.ศ.2542-ก่อนการรัฐประหาร 2549)

การประกาศใช้พระราชบัญญัติการศึกษา พ.ศ. 2542 นับเป็นก้าวสำคัญของนโยบายด้านเทคโนโลยีในการศึกษา เนื่องจากได้มีการบัญญัติการพัฒนาเทคโนโลยีสารสนเทศเพื่อการศึกษาไว้อย่างเป็นรูปธรรม นอกเหนือจากที่ได้ระบุสิทธิของบุคคลในการรับการศึกษา สาระสำคัญของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ที่เกี่ยวข้องกับมาตรการพัฒนาเทคโนโลยีสารสนเทศเพื่อการศึกษา ได้ปรากฏในหมวดที่ 9 เทคโนโลยีเพื่อการศึกษา ซึ่งครอบคลุมทั้งด้านโครงสร้างพื้นฐาน การพัฒนาเทคโนโลยี การพัฒนาบุคลากร รวมถึงการพัฒนากองทุนและองค์กรที่มีหน้าที่รับผิดชอบการพัฒนาเทคโนโลยีสารสนเทศเพื่อการศึกษา เป็นต้น ทั้งนี้ มาตรา 63-69 มีรายละเอียดดังนี้

มาตรา 63 รัฐต้องจัดสรรคลื่นความถี่ สื่อตัวนำและโครงสร้างพื้นฐานอื่นที่จำเป็นต่อการส่งวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ วิทยุโทรคมนาคมและการสื่อสารในรูปแบบอื่น เพื่อใช้ประโยชน์สำหรับการศึกษาในระบบ การศึกษานอกระบบ การศึกษาตามอัธยาศัย การทะนุบำรุงศาสนา ศิลปะและวัฒนธรรมตามความจำเป็น

มาตรา 64 รัฐต้องส่งเสริมและสนับสนุนให้มีการผลิต และพัฒนาแบบเรียนตำรา หนังสือวิชาการ สื่อสิ่งพิมพ์อื่น วัสดุอุปกรณ์และเทคโนโลยีเพื่อการศึกษา โดยเร่งรัดพัฒนาขีดความสามารถในการผลิต จัดให้มีเงินสนับสนุนการผลิต และมีการให้แรงจูงใจแก่ผู้ผลิต และพัฒนาเทคโนโลยีเพื่อการศึกษา ทั้งนี้ โดยเปิดให้มีการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม

มาตรา 65 ให้มีการพัฒนาบุคลากรทั้งด้านผู้ผลิต และผู้ใช้เทคโนโลยีเพื่อการศึกษา เพื่อให้มีความรู้ความสามารถ และทักษะในการผลิต รวมทั้งการใช้เทคโนโลยีที่เหมาะสม มีคุณภาพ และประสิทธิภาพ

มาตรา 66 ผู้เรียนมีสิทธิได้รับการพัฒนาขีดความสามารถในการใช้เทคโนโลยีเพื่อการศึกษาในโอกาสแรกที่ทำได้ เพื่อให้มีความรู้และทักษะเพียงพอที่จะใช้เทคโนโลยีเพื่อการศึกษาในการแสวงหาความรู้ด้วยตนเองอย่างต่อเนื่องตลอดชีวิต

มาตรา 67 รัฐต้องส่งเสริมให้มีการวิจัยและพัฒนา การผลิตและการพัฒนาเทคโนโลยีเพื่อการศึกษา รวมทั้งการติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลการใช้เทคโนโลยีเพื่อการศึกษา เพื่อให้เกิดการใช้ที่คุ้มค่าและความเหมาะสมกับกระบวนการเรียนรู้ของคนไทย

มาตรา 68 ให้มีการระดมทุน เพื่อจัดตั้งกองทุนพัฒนาเทคโนโลยีเพื่อการศึกษา จากเงินอุดหนุนของรัฐ ค่าสัมปทาน และผลกำไรที่ได้จากการดำเนินกิจการด้านสื่อสารมวลชนเทคโนโลยีสารสนเทศ และโทรคมนาคมจากทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง ทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และองค์กรประชาชน รวมทั้งให้มีการลดอัตราค่าบริการเป็นพิเศษ ในการใช้เทคโนโลยีดังกล่าวเพื่อการพัฒนาคมและสังคม หลักเกณฑ์และวิธีการจัดสรรเงินกองทุนเพื่อการผลิต การวิจัย และการพัฒนาเทคโนโลยีเพื่อการศึกษา ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

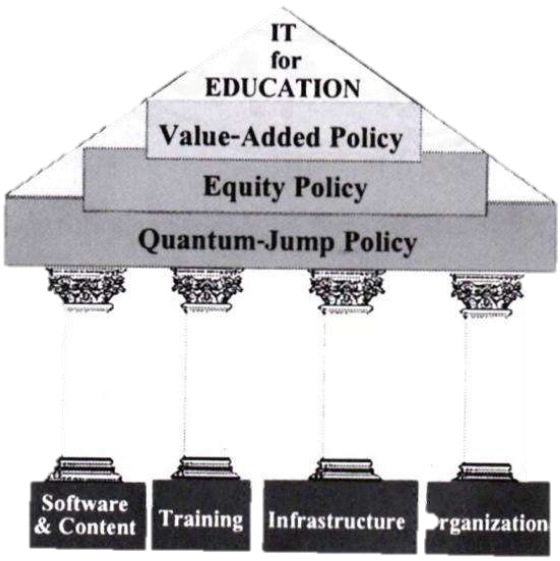
มาตรา 69 รัฐต้องจัดให้มีหน่วยงานกลางทำหน้าที่พิจารณา เสนอนโยบาย แผน ส่งเสริม และประสานการวิจัย การพัฒนาและการใช้ รวมทั้งการประเมินคุณภาพ และประสิทธิภาพของการผลิตและการใช้เทคโนโลยีเพื่อการศึกษา

จากการบังคับใช้ของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ[1] โดยสถาบันเทคโนโลยีเพื่อการศึกษาแห่งชาติ ได้จัดทำข้อเสนอนโยบายและยุทธศาสตร์การพัฒนาเทคโนโลยีสารสนเทศเพื่อการศึกษาของประเทศไทย ในปี 2543 เพื่อให้การดำเนินนโยบายการพัฒนาเทคโนโลยีเพื่อการศึกษามีความชัดเจนและมีประสิทธิภาพ โดยเสนอแนวนโยบายการพัฒนาเทคโนโลยีเพื่อการศึกษา 3 ประการได้แก่ 1) นโยบายสร้างมูลค่าเพิ่ม (Value-Added Policy) ทั้งในด้านซอฟต์แวร์ เนื้อหา อุปกรณ์ฮาร์ดแวร์ 2) นโยบายสร้างความเท่าเทียม (Equity Policy) ในกระบวนการพัฒนาเทคโนโลยีสารสนเทศ เช่น อุปกรณ์ขั้นต่ำ การตั้งศูนย์เรียนรู้ รวมถึงการฝึกอบรม 3) นโยบายก้าวกระโดด (Quantum-Jump Policy) ซึ่งกำหนดเป้าหมายและการลงทุนระยะยาว นอกจากนี้แนวนโยบายการพัฒนาเทคโนโลยีเพื่อการศึกษายังประกอบด้วย 4 เสาหลักของการพัฒนา ได้แก่ 1) การพัฒนาซอฟต์แวร์และเนื้อหา 2) การฝึกอบรมครู 3) การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน และ 4) การพัฒนาองค์กร (พิเชฐ ดุรงคเวโรจน์ และคณะ, 2543)

---

[1] เป็นหน่วยราชการมีฐานะเป็นกรมสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี เดิมเรียกว่า สภาการศึกษาแห่งชาติ ประกอบด้วยรองนายกรัฐมนตรี ซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมายให้เป็นประธาน ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ ปลัดทบวงมหาวิทยาลัย อธิบดีกรมการปกครอง ผู้อำนวยการสำนักการศึกษา ก.ท.ม. ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และผู้ทรงคุณวุฒิ 7 คน มีหน้าที่เสนอแนะและให้ความเห็นต่อนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรี

รูปที่ 1 Pillars of IT for Education Development ประเทศไทย 2543



ที่มา นโยบายและยุทธศาสตร์การพัฒนาเทคโนโลยีสารสนเทศเพื่อการศึกษาของประเทศไทย, 2543

การดำเนินการของกระทรวงศึกษาธิการเพื่อพัฒนาเทคโนโลยีสารสนเทศเพื่อการศึกษา ตาม 4 เสาหลักของการพัฒนา ในช่วงภายหลังพระราชบัญญัติการศึกษา พ.ศ. 2542 จนถึงการรัฐประหารเมื่อวันที่ 19 กันยายน 2549 สามารถสรุปได้ดังนี้

1. ด้านการพัฒนาซอฟต์แวร์และเนื้อหา

ภายหลังจากที่ได้มีการวางรากฐานการพัฒนาโครงการศึกษาทางไกลผ่านดาวเทียม และการพัฒนาโครงการเครือข่ายคอมพิวเตอร์เพื่อโรงเรียนไทยไว้ในช่วงก่อนหน้า ในช่วงเวลานี้รัฐบาลได้ขยายการเข้าถึงเทคโนโลยีเพื่อการศึกษาให้กับนักเรียนในโรงเรียนทั่วประเทศมากขึ้น พร้อมกับการกำหนดมาตรการในการพัฒนาคุณภาพ ดังนี้

1.1 การขยายการศึกษาทางไกลผ่านดาวเทียม

คณะทำงานวิเคราะห์กรอบนโยบายและแนวทางการดำเนินงานการศึกษาทางไกลผ่านดาวเทียม ได้รับการแต่งตั้งขึ้นจากกระทรวงศึกษาธิการ ประกอบด้วย รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงศึกษาธิการเป็นที่ปรึกษา โดยมีรองปลัดกระทรวงศึกษาธิการเป็นประธานคณะทำงาน อธิบดีกรมการศึกษานอกโรงเรียนเป็นรองประธานคณะทำงาน โดยคณะทำงานนี้มีหน้าที่รวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการศึกษาทางไกลผ่านดาวเทียม

รวมถึงกำหนดกรอบนโยบายและแนวทางการดำเนินงานให้เกิดประโยชน์สูงสุดและสอดคล้องพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542

จากผลการดำเนินงานศึกษาของคณะทำงานฯ ได้ระบุกลุ่มเป้าหมายและประเภทของรายการโทรทัศน์เพื่อการศึกษา สามารถแบ่งออกเป็น 5 ประเภท ดังนี้

1) ผู้เรียนในการศึกษานอกระบบโรงเรียน โดยมุ่งตอบสนองการจัดการเรียนการสอนและการเรียนรู้ของกลุ่มเป้าหมายการศึกษานอกระบบโรงเรียน ในระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน

2) ผู้เรียนการศึกษาในระบบโรงเรียน โดยมุ่งตอบสนองการจัดการเรียนการสอนและการเรียนรู้ของกลุ่มเป้าหมายการศึกษาในระบบรงเรียน ในระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน โดยเฉพาะการศึกษาภาคบังคับ

3) ผู้รับบริการการศึกษาตามอัธยาศัย มุ่งเน้นการบูรณาการเพื่อสร้างความรู้และทักษะที่จำเป็นที่สอดคล้องและเอื้อประโยชน์ต่อการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชน

4) กลุ่มเป้าหมายพิเศษและผู้ด้อยโอกาส มุ่งส่งเสริมโอกาสทางการศึกษาแก่กลุ่มเป้าหมายพิเศษและผู้ด้อยโอกาส เช่น ผู้พิการและประชาชนตามชายแดน เป็นต้น โดยจะมีรายการโทรทัศน์เพื่อส่งเสริมศาสนา ศิลปะและวัฒนธรรม

5) กลุ่มเป้าหมายการพัฒนาบุคลากรทางไกล โดยจะเป็นรายการโทรทัศน์ที่มุ่งเน้นการพัฒนาบุคลากรเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน

นอกจากนี้ ได้แบ่งช่องทางการกระจายและการเผยแพร่จะขยายออกเป็น 4 ช่องทาง ได้แก่

1) สถานีวิทยุโทรทัศน์เพื่อการศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ โดยเป็นการเผยแพร่ด้วยสัญญาณโทรทัศน์ระบบดิจิทัลดาวเทียม ในย่านความถี่ KU-Band จำนวน 1 ช่อง

2) เคเบิ้ลทีวีท้องถิ่น โดยกระทรวงศึกษาธิการร่วมมือกับสมาคมเคเบิ้ลทีวีเพื่อเผยแพร่รายการโทรทัศน์เพื่อการศึกษาผ่านเคเบิ้ลทีวีในจังหวัดต่าง ๆ เพื่อให้กลุ่มเป้าหมายสามารถรับบริการได้กว้างขวางขึ้น โดยผู้ดำเนินการเคเบิ้ลทีวีท้องถิ่นไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายและค่าลิขสิทธิ์ แต่ต้องไม่คิดค่าบริการเพิ่มจากประชาชน

3) วิดีทัศน์ โดยรายการที่เป็นประโยชน์ต่อการศึกษาด้วยตนเองและการทบทวนความรู้ หรือฝึกทักษะจะถูกจัดเผยแพร่ในรูปแบบของวิดีทัศน์เพื่อให้เกิดความสะดวกแก่นักเรียน

4) คอมพิวเตอร์ สำหรับรายการในบางเนื้อหาจะถูกนำมาจัดเผยแพร่ในรูปของ CD-ROM หรืออินเทอร์เน็ตเพื่ออำนวยความสะดวกในการใช้งาน

การกำหนดระยะเวลาในการดำเนินการให้สอดคล้องกับระยะเวลาในการปฏิรูปการศึกษาและพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ซึ่งกำหนดแผนการลงทุนออกเป็น 2 ระยะ ได้แก่ แผนระยะสั้น (ปีงบประมาณ 2543-2545) และแผนระยะยาว (ตั้งแต่ปี 2546 เป็นต้นไป)

1) แผนระยะสั้น (ปีงบประมาณ 2543-2545) งบประมาณ 344.1 ล้านบาท โดยแบ่งเป็น กิจกรรมการบริหารสถานี (การเช่าสัญญาณและการพัฒนาประสิทธิภาพการออกอากาศ) กิจกรรมการบริหารชุดอุปกรณ์รับสัญญาณ (การจัดหาและการซ่อมบำรุง) กิจกรรมการบริหารจัดการเรียนการสอน (สื่อประกอบการเรียนการสอนและสื่อสนับสนุนอื่น ๆ) กิจกรรมการพัฒนาบุคลากร กิจกรรมการทดลองรูปแบบการบริหารตามเขตพื้นที่การศึกษา และกิจกรรมการนิเทศ ติดตามและรายงาน เป็นต้น

2) แผนระยะยาว (ตั้งแต่ปี 2546 เป็นต้นไป) มุ่งเน้นการพัฒนาสื่อที่หลากหลาย พร้อมกับการจัดทำแผนพัฒนาการบริหารจัดการ ให้สอดคล้องตามโครงสร้างการของกระทรวงศึกษาธิการ และจัดทำแผนพัฒนาด้านเทคโนโลยี เพื่อขยายเครือข่ายและการวางแผนการใช้งานร่วมกับเทคโนโลยีอื่น ๆ

เห็นได้ว่า ในช่วงนี้ได้มีการขยายการเข้าถึงการศึกษาทางไกลผ่านดาวเทียมมากขึ้น พร้อมกับการกำหนดเนื้อหาของประเภทของรายการเพื่อการศึกษาให้มีความหลากหลายและครอบคลุมกลุ่มผู้เรียนในระบบ นอกระบบ ตลอดจนการใช้งานเพื่อการพัฒนาบุคลากรของรัฐ

1.2 การขยายเครือข่ายคอมพิวเตอร์และบทบาทการเป็นเจ้าภาพโครงการ

จากที่โรงเรียนทั่วประเทศให้ความสนใจเข้าร่วมโครงการเครือข่ายคอมพิวเตอร์เพื่อโรงเรียนไทย (SchoolNet) เป็นจำนวนมากในช่วงแรก คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบโครงการเฉลิมพระเกียรติพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว เนื่องในวโรกาสพระราชพิธีมหามงคล เฉลิมเพระชนมพรรษาครบ 6 รอบ 5 ธันวาคม 2542 โดยมีเป้าหมายเพื่อเชื่อมต่อโรงเรียนให้ได้จำนวน 5,000 โรงเรียนทั่วประเทศ ภายในปี 2545 ซึ่งขณะนั้น มีโรงเรียนที่เข้าร่วมโครงการแล้ว 882 โรงเรียน

การพัฒนาอย่างก้าวกระโดดของโครงการนี้เกิดขึ้นในปี 2544 เมื่อโครงการ SchoolNet ได้เปิดให้กลุ่มโรงเรียนประถมศึกษา มัธยมศึกษา และอาชีวศึกษา ในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการและกระทรวงมหาดไทยเข้าร่วมโครงการ โดยในเดือนพฤศจิกายน 2544 มีโรงเรียนเข้าร่วมกว่า 4,000 โรงเรียน ซึ่งเป็นช่วงเวลาเดียวกันกับที่ภาคเอกชนได้เริ่มมีบทบาทในการให้บริการเชื่อมต่ออินเทอร์เน็ตราคาถูกมากขึ้น ในทางหนึ่งส่งผลให้โครงการ SchoolNet หันมาให้ความสำคัญกับการพัฒนาเนื้อหาความรู้ จึงมีการจัดทำเนื้อหาความรู้ในรูปแบบของห้องสมุดอิเล็กทรอนิกส์ หรือ Digital Library ต้นแบบที่มีข้อมูล ความรู้สำหรับครูระดับมัธยมศึกษา อีกทั้งยังได้พัฒนาเครื่องมือสำหรับช่วยครูในการพัฒนาเนื้อหาหรือสื่อการเรียนการสอน

ในปีเดียวกันนั้น องค์การสหประชาชาติ (UNDP) ได้ยกโครงการเครือข่ายคอมพิวเตอร์เพื่อโรงเรียนไทยให้เป็นโครงการตัวอย่าง (Best Practice) ที่นำเทคโนโลยีสารสนเทศมาเป็นเครื่องมือในการลดช่องว่างและความเหลื่อมล้ำของโอกาสในการศึกษาหาความรู้ (Digital Divide) ในรายงาน Human Development Report 2001 (สำนักงานพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งชาติ, 2564)

การดำเนินการของโครงการ SchoolNet ระหว่างปี 2545-2546 ภายใต้ศูนย์เทคโนโลยีอิเล็กทรอนิกส์และคอมพิวเตอร์แห่งชาติ สำนักงานพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งชาติ มุ่งเน้นไปที่การพัฒนาความสามารถของโรงเรียนด้านการใช้ซอฟต์แวร์ Open Source ซึ่งในปี 2545 ได้ร่วมมือกับสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ กรมสามัญศึกษา และกรมวิชาการ จัดกิจกรรมให้ครูจำนวน 1,000 คนจากหลากหลายหมวดวิชา ที่ต้องการจะเผยแพร่ข้อมูลทางการศึกษาบนเครือข่ายอินเทอร์เน็ตให้ได้ใช้เครื่องมือ Digital Library Toolkit พัฒนาเนื้อหาแล้วรวบรวมไว้ในห้องสมุดดิจิทัลสำหรับการศึกษา

ถัดมา ศูนย์เทคโนโลยีอิเล็กทรอนิกส์และคอมพิวเตอร์แห่งชาติ สำนักงานพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งชาติ ได้เตรียมการส่งมอบโครงการ SchoolNet ให้แก่กระทรวงศึกษาธิการ เมื่อสิ้นปีงบประมาณรายจ่าย พ.ศ. 2546 เนื่องจากได้ดำเนินการตามความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีเรียบร้อยแล้ว ประกอบกับกระทรวงศึกษาธิการได้พัฒนาระบบเครือข่ายเพื่อการศึกษาแห่งชาติ หรือ EdNet ขึ้นมารองรับงานทางด้านเครือข่ายเพื่อการศึกษา โดยมีเป้าหมายที่จะให้บริการเครือข่ายอินเทอร์เน็ตแก่โรงเรียนทั่วประเทศ จำนวน 38,000 โรงเรียน การส่งมอบภารกิจในการให้บริการอินเทอร์เน็ตแก่โรงเรียนให้กับกระทรวงศึกษาธิการเกิดขึ้นในเดือนกันยายน 2546 ทั้งนี้ หากพิจารณาโรงเรียนที่เข้าร่วมโครงการ SchoolNet ณ เดือนพฤษภาคม 2546 ก่อนที่จะมีการส่งมอบภารกิจ พบว่า มีโรงเรียนที่เข้าร่วมโครงการ SchoolNet จำนวนทั้งสิ้น 4,869 โรงเรียน ซึ่งเป็นโรงเรียนเชื่อมต่อแบบหมุนหมายเลขโทรศัพท์ 1509 จำนวน 4,787 แห่ง และโรงเรียนที่เชื่อมต่อด้วยวงจรเช่าสื่อสาร 64 Kbps จำนวน 102 โรงเรียน

ตารางที่ 3 แสดงข้อมูลจำนวนโรงเรียนที่เข้าร่วมโครงการ SchoolNet ณ เดือนพฤษภาคม 2546

สังกัด	จำนวนโรงเรียนที่เข้าร่วม		รวม
	หมุนโทรศัพท์ (โรงเรียน)	วงจรเช่าสื่อสาร (โรงเรียน)	
สังกัดกระทรวงศึกษาธิการ	4,200	102	4,302
กรมสามัญศึกษา	1,758	102	
สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ	1,863		

สังกัด	จำนวนโรงเรียนที่เข้าร่วม		รวม
	หมุนโทรศัพท์ (โรงเรียน)	วงจรเช่าสื่อสาร (โรงเรียน)	
สำนักงานคณะกรรมการศึกษาเอกชน	407		
กรมอาชีวศึกษา	114		
กรมพลศึกษา	4		
กรมศิลปากร	8		
กรมการศึกษานอกโรงเรียน	46		
สังกัดกระทรวงมหาดไทย	524	-	524
กรุงเทพมหานคร	288		
สำนักบริหารการศึกษาท้องถิ่น	236		
อื่น ๆ	63		
รวม	**4,787**	**102**	**4,889**

จาก หนังสือกระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ที่ วท 5401/6239 ลงวันที่ 4 กันยายน 2546 เรื่อง การส่งมอบโครงการเครือข่ายคอมพิวเตอร์เพื่อโรงเรียนไทย ระหว่างกระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี และกระทรวงศึกษาธิการ

เมื่อได้รับมอบโครงการ SchoolNet แล้ว กระทรวงศึกษาธิการในฐานะหัวเรือใหญ่ได้ดำเนินภารกิจต่อภายใต้ชื่อเครือข่าย EdNet หรือเครือข่ายการศึกษาแห่งชาติ (National Education Network) ซึ่งประกอบด้วยเครือข่าย UniNet ของทบวงมหาวิทยาลัยกับเครือข่าย SchoolNet และ MOENet ของกระทรวงศึกษาธิการ โดยมีเป้าหมายเพื่อใช้เป็นเครือข่ายหลักในการกระจายเทคโนโลยีสารสนเทศทางการศึกษาในทุกระดับ และส่งเสริมการเรียนรู้ตลอดชีวิต อีกทั้งเพื่อแก้ไขปัญหาความซ้ำซ้อนและสิ้นเปลืองงบประมาณจากการมุ่งขยายโครงสร้างพื้นฐานของทบวงมหาวิทยาลัยและกระทรวงศึกษาธิการ ดังนั้น เครือข่ายของโครงการ SchoolNet จึงได้กลายเป็นส่วนหนึ่งกับโครงการ MOENet ของกระทรวงศึกษาธิการ ซึ่งอยู่ภายใต้ EdNet นั่นเอง

เมื่อ SchoolNet กลายเป็นส่วนหนึ่งของโครงการ MOENet แล้ว กระทรวงศึกษาธิการได้ดำเนินงานต่อโดยมีหน้าที่จ่ายค่าบริการต่าง ๆ ให้แก่โรงเรียน โดยการเชื่อมต่ออินเทอร์เน็ตได้ใช้บริการผ่านองค์การโทรศัพท์แทน และหากโรงเรียนต่าง ๆ ไม่สามารถเข้าได้องค์การโทรศัพท์ก็จะผู้รับผิดชอบดูแลและแก้ไขปัญหา โดยกระทรวงศึกษาธิการได้จ่ายเหมาจ่ายค่าดูแลให้โรงเรียนละ 750 บาทต่อเดือน นอกจากนั้น กระทรวงศึกษาธิการได้จัดอบรมผ่านโครงการครูแกนนำเพื่อให้นำความรู้ไปช่วยพัฒนาโรงเรียนของตนเอง รวมถึงโรงเรียนต่าง ๆ ในพื้นที่ชนบท

ในปี 2548 มีโรงเรียนในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการศึกษาขั้นพื้นฐาน จำนวน 32,413 แห่งที่ใช้อินเทอร์เน็ตของกระทรวงศึกษาธิการตามโครงการ MOENet ทั้งระบบ Dial Line, Leased Line และ Satellite และในปี 2549 ได้มีการปรับปรุงเครือข่าย MOENet โดย บมจ.ทีโอที ได้ตอบรับข้อตกลงการปรับปรุงเพื่อให้ความเร็วขั้นต่ำ 512 Kbps ด้วยงบประมาณที่คงเดิม คือ ปีละ 1,280 ล้านบาท สำหรับโรงเรียนจำนวน 32,819 โรงเรียน ระยะเวลา 12 เดือน ทั้งนี้ กระทรวงศึกษาธิการได้พัฒนาการให้บริการอินเทอร์เน็ตแก่โรงเรียนโดยคำนึงถึงหลักการความมีเสถียรภาพ (Stability) ความสามารถด้านการขยายระบบ (Scalability) และความสามารถในการบริหารจัดการระบบ (Manageability)

2. ด้านการฝึกอบรมครู

นอกเหนือจากการฝึกอบรมและพัฒนาทักษะการใช้เทคโนโลยีเพื่อจัดการเรียนการสอนที่กล่าวมาข้างต้นแล้ว กระทรวงศึกษาธิการได้ดำเนินการโครงการอบรมทักษะการใช้คอมพิวเตอร์เพื่อการเรียนการสอน ในปี 2547 โดยเน้นไปที่ครูและอาจารย์ในสถานศึกษาขนาดเล็ก โดยอบรมครูจำนวน 2,300 คน แบ่งเป็นการอบรมในประเทศ จำนวน 2,000 คน และการอบรมต่างประเทศ จำนวน 300 คน โดยนายกรัฐมนตรีจัดหางบประมาณให้จากสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล จำนวน 35 ล้านบาท การอบรมเกิดขึ้นในเดือนตุลาคม 2547 อีกครั้ง มีครูและอาจารย์จำนวน 3,500 คนเข้าร่วมอบรมในประเทศ และอบรมในต่างประเทศ จำนวน 400 คน ซึ่งได้รับงบประมาณจากสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล จำนวน 53 ล้านบาท

ผลการฝึกอบรมในประเทศ พบว่า ครูที่ผ่านการอบรมได้รับความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับเทคโนโลยีสารสนเทศและสามารถนำความรู้ที่ได้รับมาพัฒนาการเรียนการสอน การฝึกอบรมใช้สถานที่ฝึกอบรมที่เขตพื้นที่การศึกษาจัดหาจำนวน 20 จุด พร้อมทั้งจัดหาวิทยากรที่มีความรู้ความสามารถและมีประสบการณ์สูง ในขณะที่การฝึกอบรมในต่างประเทศได้รับความร่วมมือเป็นอย่างดีจากนานยางโพลีเทคนิค ประเทศสิงคโปร์ โดยครูจากโรงเรียนขนาดเล็กซึ่งมักไม่ได้รับโอกาสในการอบรมในต่างประเทศ ได้รับแรงบันดาลใจและความรู้ในการพัฒนาการเรียนการสอน การสร้างเว็บไซต์ และการจัดทำสื่อมัลติมีเดีย

นอกจากนี้ สำนักงานคณะกรรมการศึกษาขั้นพื้นฐาน ในปีงบประมาณ 2547 ได้จัดพัฒนาบุคลากรใน 4 หลักสูตร รวมบุคลากรที่ผ่านหลักสูตรอบรม จำนวน 24,499 คน ดังนี้

- หลักสูตรคอมพิวเตอร์และอินเทอร์เน็ตเบื้องต้น จำนวน 5,040 คน
- หลักสูตรการบูรณาการการใช้ เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารเพื่อการเรียนการสอนรายวิชาต่าง ๆ รวม 16,679 คน
- หลักสูตรการดูแลระบบเครือข่ายของโรงเรียนพี่ข่าย Resource Center ซึ่งเป็นโรงเรียนในโครงการของกรมสามัญศึกษาเดิมจำนวน 150 คน

- หลักสูตรอื่น ๆ เช่นการพัฒนาเว็บไซต์ของสำนักในส่วนกลาง/ สพท./ โรงเรียน รวม 2,430 คน และการทำเอนิเมชัน รวม 200 คน

ในปีงบประมาณ 2548 สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน มีโครงการพัฒนาบุคลากร รวมจำนวน 111,085 คน ดังนี้

- หลักสูตรการผลิตสื่อการเรียนการสอน E-Book รวม 1,000 คน
- หลักสูตรการผลิตสื่อมัลติมีเดียเพื่อการเรียนการสอน รวม 1,060 คน
- หลักสูตรการบูรณาการการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารเพื่อการเรียนการสอนรายวิชาต่าง ๆ รวม 8,400 คน (ดำเนินการร่วมกับ Intel และสำนักปลัดกระทรวงศึกษาธิการ)
- หลักสูตรการบริหารจัดการระบบเครือข่ายคอมพิวเตอร์ รวม 625 คน
- หลักสูตรคอมพิวเตอร์และอินเทอร์เน็ตเบื้องต้น จำนวน 100,000 คน (หลักสูตรฝึกอบรมผ่านระบบ E-Learning)

จะเห็นได้ว่า หลักสูตรข้างต้นแบ่งออกได้เป็น 4 ประเภทหลัก ได้แก่ 1) การใช้คอมพิวเตอร์และอินเทอร์เน็ตเบื้องต้น 2) การใช้ ICT ในการจัดการเรียนการสอน 3) การผลิตสื่อมัลติมีเดีย และ 4) การบริหารจัดการเครือข่ายคอมพิวเตอร์ อย่างไรก็ตาม มีข้อสังเกตว่า เฉพาะโรงเรียนในเขตพื้นที่การศึกษา เขต 1 และโรงเรียนประจำจังหวัดที่มีความพร้อมด้านอุปกรณ์และวิทยากร ขณะที่ครูในโรงเรียนขนาดเล็กยังขาดความพร้อม ซึ่งในปี 2549 จึงได้มีการกำหนดการพัฒนาบุคลากร ใน 3 หลักสูตรที่สำคัญ ได้แก่

1) ด้านการเรียนการสอน ประกอบด้วย การใช้ ICT เพื่อการเรียนการสอน การบริหารและการจัดการเครือข่าย วิทยบูรณกร ICT การใช้และผลิตสื่อเพื่อการเรียนการสอน และการใช้และบำรุงคอมพิวเตอร์เบื้องต้น

2) การใช้ ICT เพื่อการบริหาร ประกอบด้วย การใช้ ICT เพื่อการบริหาร หลักสูตรระดับกลางและหลักสูตรระดับสูง

3) การกำกับ ติดตามและประเมินผล ประกอบด้วย การจัดทำคลังข้อสอบเพื่อประเมินผลแบบ Online และการผลิตตำรา

ทั้งนี้ มีการอบรมวิทยบูรณกร ICT ให้ผู้แทนจากเขตพื้นที่การศึกษาก่อน 475 คน ในส่วนกลางเป็นเวลา 10 วัน เพื่อให้บุคลากรเหล่านี้ไปเป็นผู้ประสานงานและจัดอบรมเรื่องการใช้ ICT เพื่อการเรียนการสอน และการบริหารและจัดการเครือข่าย โดยขอความร่วมมือจากมหาวิทยาลัยของรัฐและเอกชน และวิทยาลัยเทคนิคในการจัดอบรม

3. ด้านการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน

รัฐบาลยังได้มอบหมายให้กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารจัดทำโครงการคอมพิวเตอร์เอื้ออาทร หรือ โครงการคอมพิวเตอร์ไอซีทีเพื่อคนไทย เพื่อช่วยให้ข้าราชการและประชาชนทั่วไป โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกลุ่มที่มีรายได้ปานกลางลงมามีคอมพิวเตอร์ไว้ใช้ในครอบครัว โดยโครงการนี้เริ่มต้นเมื่อ 22 เมษายน 2546 ซึ่งเป็นช่วงเวลาที่คอมพิวเตอร์ยังมีราคาแพง โดยรัฐบาลจะจัดหาคอมพิวเตอร์ราคาถูกมาขายคนไทย 1 ล้านเครื่อง โดยกำหนดว่า เครื่องคอมพิวเตอร์พีซี ราคาเครื่องละ 10,900 บาท และเครื่องคอมพิวเตอร์โน้ตบุ๊ก เครื่องละ 19,500 บาท ให้ผ่อนส่งเดือนละ 500 บาทไปจนกว่าจะหมด (ชัชรี สุขสันติลาภ, 2547)

ถัดมาในปี 2548 นับเป็นปีที่มีความสำคัญต่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานของการพัฒนาเทคโนโลยีสารสนเทศเพื่อการศึกษาเป็นอย่างมาก โดยในการประชุมคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 9 สิงหาคม 2548 นายกรัฐมนตรีเสนอว่า Notebook มีคุณสมบัติทั้งการใช้งานค้นหาข้อมูลทางอินเทอร์เน็ตและการเรียนรู้ของนักเรียน นอกจากนี้ยังสามารถนำไปใช้ในพื้นที่ที่ไม่มีไฟฟ้าเข้าถึงหรือใช้ในช่วงที่ไม่มีไฟฟ้าปกติได้ จึงมีความเหมาะสมที่จะจัดหามาให้แก่เด็กนักเรียนในระดับประถมศึกษา-มัธยมศึกษา ซึ่งมีอยู่ประมาณ 800,000 คน คนละ 1 เครื่อง โดยในระยะแรกอาจจัดหามาจำนวน 500,000 เครื่องก่อน โดยจัดให้เป็นรายบุคคล และมีหลักการไม่กระจายไปทั่วแต่ให้เกิด community ซึ่งไม่ซ้ำซ้อนกับโรงเรียนที่มีคอมพิวเตอร์แล้ว

นอกจากนี้นายกรัฐมนตรีได้เสนอต่อที่ประชุมคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 4 ตุลาคม 2548 ให้ดำเนินการตามนโยบายของรัฐบาลในโครงการติดตั้งคอมพิวเตอร์ให้แก่โรงเรียนทั่วประเทศ จำนวน 250,000 เครื่อง ให้แล้วเสร็จได้อย่างรวดเร็ว เพื่อให้นักเรียนได้เข้ามามีส่วนในกระบวนการเรียนรู้ มีความคุ้นเคยกับเครื่องคอมพิวเตอร์ตั้งแต่ต้น ทั้งนี้ หลักการสำคัญคือ ให้เน้นความทั่วถึงในอัตราส่วน 1 ต่อ 20 ในสถานศึกษาที่ยังไม่มีคอมพิวเตอร์ และในช่วงต่อไปจะเน้นถึงความเพียงพอของเครื่องคอมพิวเตอร์ เพื่อเร่งรัดคุณภาพการศึกษา ลดช่องว่างระหว่างโรงเรียนในเมืองกับชนบทโดยใช้การเรียนการสอนที่ใช้ ICT

ดังนั้น จึงได้มีการแต่งตั้งคณะอนุกรรมการดำเนินการจัดหาเครื่องคอมพิวเตอร์และระบบเครือข่ายอินเทอร์เน็ตความเร็วสูงเพื่อการศึกษา (ประชุมครั้งที่ 1/2548) ประกอบด้วย นายจาตุรนต์ ฉายแสง รมว.ศธ., นายสรอรรถ กลิ่นประทุม รมว.เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร, รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการคลัง, ปลัดกระทรวงการคลัง, ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ, ผู้อำนวยการศูนย์เทคโนโลยีอิเล็กทรอนิกส์และคอมพิวเตอร์แห่งชาติ, เลขาธิการคณะกรรมการศึกษาขั้นพื้นฐาน เป็นต้น (คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 264/2548 เรื่อง แต่งตั้งกรรมการดำเนินการจัดหาเครื่องคอมพิวเตอร์และระบบเครือข่ายอินเทอร์เน็ตความเร็วสูงเพื่อการศึกษา) พร้อมกันนั้น ได้มีความเห็นชอบให้แต่งตั้งคณะอนุกรรมการ ดังนี้

1) คณะอนุกรรมการสำรวจความต้องการและจัดสรรเครื่องคอมพิวเตอร์ มีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ (นายจาตุรนต์ ฉายแสง) เป็นประธาน

2) คณะอนุกรรมการเตรียมการจัดซื้อจัดจ้างเครื่องคอมพิวเตอร์ มีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร (นายสรอรรถ กลิ่นประทุม) เป็นประธาน

3) คณะอนุกรรมการพัฒนาระบบเครือข่ายอินเทอร์เน็ตความเร็วสูงเพื่อการศึกษา มีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี (นายประวิช รัตนเพียร) เป็นประธาน

4) คณะอนุกรรมการพัฒนาบทเรียนและสื่ออิเล็กทรอนิกส์ มีรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงศึกษาธิการ (นายกิตติ ลิ่มสกุล) เป็นประธาน

5) คณะอนุกรรมการวางแผนพัฒนาบุคลากร มีอธิการบดีสถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าพระนครเหนือ (นายธีระวุฒิ บุณยโสภณ) เป็นประธาน

โดยให้เร่งแก้ไขปัญหาและความต้องการในการจัดสรรคอมพิวเตอร์ ซึ่งจำนวนคอมพิวเตอร์ที่โรงเรียนได้รับการจัดสรรโดยภาครัฐและได้รับบริจาค มีรวมทั้งสิ้น ประมาณ 120,000 เครื่อง คิดเป็นสัดส่วนจำนวนคอมพิวเตอร์ต่อนักเรียน 1 ต่อ 61 ขาดแคลนอยู่ประมาณกว่า 300,000 เครื่อง ส่วนเครื่องคอมพิวเตอร์เพื่อการบริหาร มีอยู่ประมาณ 8,000 เครื่อง ยังขาดแคลน อยู่จำนวน 22,602 เครื่อง นอกจากนี้ ระบบอินเทอร์เน็ตในสถานศึกษา สามารถติดตั้งครบทุกโรงเรียนแล้วเหลือเพียงเชื่อมต่อระบบให้สมบูรณ์ โรงเรียนเข้าถึงอินเทอร์เน็ตได้ 3 ลักษณะ คือ โดยใช้ผ่านคู่สายโทรศัพท์มากที่สุด คือ ประมาณกว่า 9,000 โรงเรียน ที่เหลือเป็นการใช้ผ่านดาวเทียมเนื่องจากอยู่ในพื้นที่ที่ไม่มีเขตบริการคู่สายโทรศัพท์ ปัญหาที่ตามมาคือ ค่าสาธารณูปโภคในการเช่าคู่สายสูงขึ้นเรื่อยมาตั้งแต่ปี 2546 คือ มียอดค่าใช้จ่ายประมาณ 94 ล้านบาท และเพิ่มขึ้นทุกปีจนถึงปี 2548 มีค่าใช้จ่ายทั้งหมดประมาณ 1,200 ล้านบาท

เกณฑ์ในการจัดสรร ได้ยึดนโยบายความทั่วถึง และเน้นจัดให้ในลักษณะเป็นห้องปฏิบัติการ โดยโรงเรียนที่มีนักเรียน 100 คน ให้จัดสรรให้ 5 เครื่อง โรงเรียนที่มีนักเรียน 101-200 คน ให้จัดสรรให้ 10 เครื่องโรงเรียนที่มีนักเรียน 201-400 คน ให้จัดสรรให้ 16 เครื่อง โรงเรียนที่มีนักเรียน 401-500 คน ให้จัดสรรให้ 20 เครื่อง โรงเรียนที่มีนักเรียน 500 คน ขึ้นไป ให้จัดสรรให้ 25 เครื่อง สำหรับเครื่องคอมพิวเตอร์เพื่อการบริหารให้ใช้หลักเกณฑ์คล้ายคลึงกัน คือ โรงเรียนที่มีนักเรียนไม่เกิน 300 คน จัดสรรให้ 1 เครื่อง, โรงเรียนที่มีนักเรียนตั้งแต่ 301 คนขึ้นไป จัดสรรให้ 2 เครื่อง

งบประมาณในการดำเนินการแบ่งออกเป็น 3 ส่วน และได้เป็นส่วนหนึ่งของโครงการ Mega project ของกระทรวงศึกษาธิการ โดยมีรายละเอียด ดังนี้

- งบประมาณในการจัดสรรเครื่องคอมพิวเตอร์เพื่อการเรียนการสอน จำนวน 9,692 ล้านบาท แบ่งออกเป็น 1) สำหรับการจัดหาระบบคอมพิวเตอร์และอุปกรณ์ประกอบห้องปฏิบัติการคอมพิวเตอร์ จำนวน 9,265 ล้านบาท 2) สำหรับพัฒนาบุคลากร จำนวน 327.4 ล้านบาท และ 3) จัดตั้งศูนย์ Digital Content ในสำนักงาน เพื่อใช้เป็นศูนย์ปฏิบัติการผลิตสื่อ Courseware จำนวน 100 ล้านบาท
- งบประมาณในการจัดสรรเครื่องคอมพิวเตอร์เพื่อการบริหารจำนวน 1,902.5 ล้านบาท แบ่งเป็น 1) สำหรับการจัดหาระบบคอมพิวเตอร์และอุปกรณ์ จำนวน 1,299.5 ล้านบาท 2) สำหรับการพัฒนาบุคลากร จำนวน 283.9 ล้านบาท และ 3) สำหรับการจัดตั้ง Data Center เพื่อใช้ในการเชื่อมโยงระบบสารสนเทศในการบริหาร จำนวน 319.1 ล้านบาท
- งบประมาณจัดตั้งระบบเครือข่ายอินเทอร์เน็ตความเร็วสูงที่มีคุณลักษณะสำคัญคือต้องเป็นระบบที่มีความเร็วสูงขั้นต่ำ 512 Kbps เพื่อใช้ในงานจัดการเรียนการสอนที่เป็นระบบ Multimedia ใช้งบประมาณดำเนินการ 4,000 ล้านบาท

4. การพัฒนาองค์กร

พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 68 กำหนดให้มีการระดมทุน เพื่อจัดตั้งกองทุนพัฒนาเทคโนโลยีเพื่อการศึกษา และมาตรา 69 กำหนดให้รัฐต้องจัดให้มีหน่วยงานกลางทำหน้าที่พิจารณา เสนอนโยบาย แผน ส่งเสริม และประสานการวิจัย การพัฒนาและการใช้ รวมทั้งการประเมินคุณภาพ และประสิทธิภาพของการผลิตและการใช้เทคโนโลยีเพื่อการศึกษา ดังนั้น กระทรวงศึกษาธิการ โดยสำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษาได้จัดประชุมระดมความคิดเห็นกับหน่วยงานภายในและภายนอกที่เกี่ยวข้อง จำนวน 3 ครั้ง ซึ่งทุกฝ่ายเห็นด้วยกับการจัดตั้งหน่วยงานกลางตามที่กฎหมายกำหนด และเห็นว่าการจัดตั้งหน่วยงานกลางดังกล่าวควรเป็นหน่วยงานที่มีความอิสระในการบริหารงาน ไม่เป็นส่วนราชการของรัฐ และควรจัดตั้งเป็นองค์การมหาชน จึงดำเนินการร่างพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันเทคโนโลยีเพื่อการศึกษาแห่งชาติ (องค์การมหาชน) พ.ศ. .... และร่างกฎกระทรวงว่าด้วยหลักเกณฑ์ และวิธีการจัดสรรเงินกองทุนพัฒนาเทคโนโลยีเพื่อการศึกษา) พ.ศ. .... เพื่อนำเสนอคณะรัฐมนตรีเห็นชอบในหลักการต่อไป

สรุป: ในช่วงยุคที่ 2 นั้น การดำเนินการขับเคลื่อนการพัฒนาเทคโนโลยีสารสนเทศเพื่อการศึกษาเป็นไปตามพระราชบัญญัติการศึกษา พ.ศ. 2542 และสอดคล้องกับข้อเสนอนโยบายและยุทธศาสตร์การพัฒนาเทคโนโลยีสารสนเทศเพื่อการศึกษาของประเทศไทย พ.ศ. 2543 ตาม 4 เสาหลักของการพัฒนา ประกอบไปด้วย 1) การพัฒนาซอฟต์แวร์และเนื้อหา 2) การฝึกอบรมครู 3) การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน และ 4) การพัฒนาองค์กร ส่งผลให้เกิดการพัฒนาเทคโนโลยีเพื่อการศึกษาอย่างก้าวกระโดด ทั้งจากที่กระทรวงศึกษาได้มีบทบาทเป็นเจ้าภาพโครงการเครือข่ายคอมพิวเตอร์เพื่อโรงเรียนไทย (SchoolNet) และบทบาทของนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีที่

ให้ความสำคัญในการผลักดันนโยบายการลดความเหลื่อมล้ำด้านการศึกษาและการเข้าถึงเทคโนโลยีสารสนเทศผ่านนโยบายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องทั้งทางตรงและทางอ้อม เช่น การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานผ่านโครงการคอมพิวเตอร์ไอซีทีเพื่อคนไทย และโครงการที่จะติดตั้งคอมพิวเตอร์ให้แก่โรงเรียนทั่วประเทศ จำนวน 250,000 เครื่อง ซึ่งช่วยเพิ่มโอกาสการเข้าถึงเครื่องคอมพิวเตอร์และอินเทอร์เน็ตในโรงเรียนและในครัวเรือนให้กับนักเรียนทั่วประเทศไปพร้อมกัน

4.3.3 ช่วงที่ 3 ยุคนโยบายการพัฒนาเทคโนโลยีทางการศึกษาในฐานะนโยบายทางการเมือง (รัฐประหาร 2549-ก่อนรัฐประหาร 2556)

ภายหลังการรัฐประหารเมื่อวันที่ 19 กันยายน 2549 นายกรัฐมนตรีสุรยุทธ์ จุลานนท์ และคณะรัฐมนตรีได้แถลงนโยบายการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เมื่อวันที่ 3 พฤศจิกายน 2549 และนายกรัฐมนตรีมีบัญชาให้ทุกกระทรวงนำนโยบายของรัฐบาลไปดำเนินการจัดทำแผนปฏิบัติราชการ กระทรวงศึกษาธิการจึงได้จัดทำแผนปฏิบัติราชการกระทรวงศึกษาธิการเพื่อรองรับนโยบายรัฐบาล ปีงบประมาณ 2550-2551 เพื่อเสนอต่อคณะรัฐมนตรี โดยคณะรัฐมนตรีได้ให้การรับรองเมื่อวันที่ 12 ธันวาคม 2549 ซึ่งในมาตรการ 3.1.3 การใช้เทคโนโลยีช่วยเพิ่มคุณภาพและขยายโอกาสทางการศึกษา ได้มีโครงการพัฒนาระบบเทคโนโลยีสารสนเทศเพื่อการเรียนรู้และการบริหารจัดการเป็นโครงการสำคัญ ซึ่งประกอบไปด้วยกิจกรรมต่าง ๆ ดังนี้

1) การพัฒนาระบบเทคโนโลยีเพื่อการเรียนรู้ ประกอบด้วย การพัฒนาบุคลากรด้านเทคโนโลยีสารสนเทศ การพัฒนาเนื้อหาและการเรียนรู้ การจัดหาครุภัณฑ์คอมพิวเตอร์เพื่อใช้ในการเรียนรู้
2) การพัฒนาระบบข้อมูลสารสนเทศเพื่อการบริหารจัดการ ประกอบด้วย การพัฒนาบุคลากรด้านเทคโนโลยีสารสนเทศเพื่อการบริหารจัดการ การพัฒนาซอฟต์แวร์เพื่อการบริหารจัดการ และการจัดหาครุภัณฑ์คอมพิวเตอร์เพื่อใช้ในการปฏิบัติงาน
3) การส่งเสริมการเรียนรู้ตลอดชีวิตด้วยเทคโนโลยีเพื่อการศึกษา
4) การพัฒนาและปรับปรุงระบบสารสนเทศเพื่อการอาชีวศึกษา ประกอบด้วย การพัฒนาการศึกษาทางไกล สื่อสารผ่าน ETV การพัฒนาโปรแกรมเพื่อรองรับเทคโนโลยีใหม่ การพัฒนาบุคลากร และการจัดหา พัฒนา ปรับปรุง คอมพิวเตอร์เพื่อรองรับเทคโนโลยีที่เปลี่ยนแปลง
5) การส่งเสริมและสนับสนุนเยาวชน ประชาชนให้เกิดความรู้ ความเข้าใจและตระหนักต่อบทบาทของวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี
6) การพัฒนาและปรับปรุงระบบสารสนเทศเพื่อเพิ่มขีดความสามารถการบริหารจัดการและการบริการ
7) มหาวิทยาลัยไซเบอร์ไทย และ e-Learning
8) เครือข่ายสารสนเทศเพื่อการศึกษา (UNINET)
9) การติดตั้งคอมพิวเตอร์และอินเทอร์เน็ตทุกโรงเรียน

10) เงินอุดหนุนการศึกษาทางไกลผ่านดาวเทียม

11) การจัดตั้งพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการจัดตั้งสถาบันเทคโนโลยีเพื่อการศึกษาแห่งชาติ (องค์การมหาชน) พ.ศ. ....

12) การพัฒนาระบบเทคโนโลยีเพื่อการบริหารและบริการภาครัฐ

13) การพัฒนาระบบเทคโนโลยีสารสนเทศเพื่อการบริหาร

จะเห็นได้ว่า การดำเนินการส่วนใหญ่ยังคงเป็นโครงการและกิจกรรมต่อเนื่องกับยุคก่อนหน้า อย่างไรก็ตาม เพื่อให้สถานศึกษาและหน่วยงานทางการศึกษานำเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารมาใช้ในการเรียนการสอน และการบริหารจัดการอย่างแท้จริงและเป็นไปในแนวทางเดียวกัน นายวิจิตร ศรีสอ้าน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ จึงได้ลงนามในประกาศเรื่อง นโยบายและมาตรฐานการพัฒนาเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารเพื่อการศึกษา เมื่อวันที่ 1 พฤษภาคม 2550 โดย **นโยบายส่งเสริมการพัฒนาเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารเพื่อการศึกษา** เน้นการจัดระบบสารสนเทศข้อมูลข่าวสาร การพัฒนาความสามารถผู้สอนและบุคลากรทางการศึกษา การส่งเสริมการพัฒนาและวิจัยเทคโนโลยีสารสนเทศศและการสื่อสารในการสอน การประสานความร่วมมือระหว่างหน่วยงาน และการให้บริการทางวิชาการแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและชุมชนเพื่อกระจายโอกาสทางการศึกษา ในขณะที่**มาตรฐานเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารเพื่อการศึกษา**สำหรับสถานศึกษาขั้นพื้นฐานของกระทรวงศึกษาธิการ เน้นที่การให้สถานศึกษามีแผนพัฒนาเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร มีโครงสร้างพื้นฐานทางอินเทอร์เน็ต มีการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารเป็นเครื่องมือในการเรียนการสอนและในกระบวนการเรียนรู้ มีเว็บไซต์เป็นแหล่งข้อมูลในการเรียนการสอน และมีการสร้างความร่วมมือระหว่างภาครัฐ เอกชน และชุมชนในการแลกเปลี่ยนการเรียนรู้ร่วมกัน

นอกจากนั้น นายวิจิตร ศรีสอ้าน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ ยังได้กำหนดแนวทางการพัฒนาเทคโนโลยีสารสนเทศเพื่อการศึกษาในโรงเรียนขนาดเล็ก โดยกำหนดยุทธศาสตร์เพื่อพัฒนาโรงเรียนขนาดเล็กในระหว่างปี 2551-2553 เนื่องจากโรงเรียนที่อยู่ในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานจำนวน 32,288 โรง เป็นโรงเรียนขนาดเล็กมากถึง 12,828 โรง กระทรวงศึกษาธิการจึงได้กำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาเทคโนโลยีสารสนเทศเพื่อการศึกษา ไว้ในยุทธศาสตร์ที่ 1 การพัฒนาระบบวางแผนและการบริหารจัดการ โดยกำหนดให้มีการพัฒนาระบบข้อมูลและสารสนเทศเพื่อการบริหารจัดการ เพื่อให้มีข้อมูลพื้นฐานที่ครอบคลุม พอเพียง ถูกต้อง และเป็นปัจจุบัน บุคลากรมีความรู้และเข้าถึงการใช้สื่อ ICT ที่มีอยู่อย่างมีประสิทธิภาพ พร้อมตั้งศูนย์ ICT ระดับเขตพื้นที่การศึกษา และศูนย์เครือข่ายโรงเรียนเพื่อบริการโรงเรียนขนาดเล็ก ในขณะที่กลยุทธ์ที่ 2 พัฒนาระบบการเรียนการสอนและการประกันคุณภาพการศึกษา โดยผลิตและใช้เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารเพื่อการเรียนการสอน พัฒนาสื่อสำเร็จที่สามารถพัฒนาความสามารถในการ

จัดการเรียนรู้ของนักเรียนได้อย่างมีประสิทธิภาพ ตลอดจนการนำการศึกษาทางไกลผ่านดาวเทียม และระบบคอมพิวเตอร์มาเสริมการเรียนการสอน

อย่างไรก็ตาม ในช่วงหลังจากนั้นมีความผันผวนทางการเมือง หลังจากการยุบพรรคพลังประชาชน พรรคประชาธิปัตย์ได้กลายมาเป็นแกนนำในการจัดตั้งรัฐบาลในเดือนธันวาคม 2551 และได้ผลักดันเป้าหมายการปฏิรูปการศึกษา หลังจากนั้นพรรคเพื่อไทยได้เป็นแกนนำจัดตั้งรัฐบาล ทั้งนี้ สามารถสรุปการดำเนินการสำคัญของการพัฒนาเทคโนโลยีเพื่อการศึกษาในช่วงยุคพรรคประชาธิปัตย์จนถึงการดำเนินการของพรรคเพื่อไทยก่อนการรัฐประหาร ปี 2557 ได้ดังนี้

1. โครงการ eDLTV (Electronic Distance Learning Television)

ภายหลังจากที่กระทรวงศึกษาได้ดำเนินการขยายการศึกษาทางไกลผ่านดาวเทียมเพื่อแก้ไขปัญหาความทั่วถึงและเท่าเทียมของคุณภาพการศึกษาในยุคก่อนหน้า แต่ก็ยังต้องเผชิญข้อจำกัดด้านการควบคุมตารางสอนให้ตรงกัน และไม่สามารถชมย้อนหลังได้ ดังนั้น เพื่อเฉลิมพระเกียรติเนื่องในโอกาสมหามงคลเฉลิมพระชนมพรรษา 80 พรรษา 5 ธันวาคม 2550 รัฐบาลจึงดำเนินโครงการนำเนื้อหาของการศึกษาทางไกลผ่านดาวเทียมจากโรงเรียนวังไกลกังวล มาลงระบบ e-Learning เพื่อใช้เผยแพร่แก่โรงเรียนในชนบทที่ห่างไกล ขาดแคลนครู ได้ใช้ประโยชน์ในการสอน และให้นักเรียนได้ใช้ทบทวนบทเรียนแบบออฟไลน์ ตลอดจนมีการเผยแพร่ออนไลน์ผ่านทางอินเทอร์เน็ต ประกอบไปด้วย วีดีทัศน์ สไลด์บรรยาย ใบความรู้ ใบงานแบบทดสอบใน 6 สาระการเรียนรู้ระดับมัธยมศึกษาปีที่ 1 ถึงปีที่ 6 ได้แก่ ภาษาไทย ภาษาอังกฤษ วิทยาศาสตร์ คณิตศาสตร์ สังคมศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรม และสุขศึกษาและพลศึกษา โดยใช้เนื้อหาจากโครงการจัดการศึกษาทางไกลผ่านดาวเทียมของมูลนิธิการศึกษาทางไกลผ่านดาวเทียม

รูปที่ 2 eDLTV





ที่มา: https://www.nstda.or.th/home/performance_post/edltv-elearning/

2. การผลักดันร่างพระราชบัญญัติเทคโนโลยีเพื่อการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ....

จากที่กระทรวงศึกษาธิการได้เสนอร่าง**พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันเทคโนโลยีเพื่อการศึกษาแห่งชาติ (องค์การมหาชน) พ.ศ. .... และและร่างกฎกระทรวงว่าด้วยหลักเกณฑ์ และวิธีการจัดสรรเงินกองทุนพัฒนาเทคโนโลยีเพื่อการศึกษา) พ.ศ. ....** ตามมาตรา 69 แห่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ที่กำหนดว่า รัฐต้องจัดให้มีหน่วยงานกลางด้านเทคโนโลยีเพื่อการศึกษา และหน่วยงานกลางดังกล่าวมีฐานะเป็นนิติบุคคลและไม่เป็นส่วนราชการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน กฎหมายว่าด้วยการปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม กฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ และไม่เป็นรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณและกฎหมายอื่น จึงจำเป็นต้องตราเป็นพระราชบัญญัติ

อย่างไรก็ตาม ในการประชุมคณะกรรมการกลั่นกรองเรื่องเสนอคณะรัฐมนตรี คณะที่ 6 เมื่อวันที่ 28 พฤษภาคม 2551 ได้มีประเด็นอภิปรายที่สำคัญ คือ การตั้งข้อสังเกตถึงสถานะของคณะกรรมการเทคโนโลยีเพื่อการศึกษาแห่งชาติและกองทุนพัฒนาเทคโนโลยีเพื่อการศึกษาขึ้นในสถาบันเทคโนโลยีเพื่อการศึกษาแห่งชาติ (องค์การมหาชน) ซึ่งจะจัดตั้งขึ้นเป็นองค์การมหาชน เนื่องจากการขอจัดตั้งหน่วยงานในรูปแบบองค์การมหาชนมีแนวโน้มจำนวนเพิ่มสูงขึ้น อาจเป็นภาระด้านนโยบายและงบประมาณ ดังนั้น การพิจารณาจัดตั้งหน่วยงานในรูปแบบดังกล่าวขึ้นมาใหม่จึงต้องพิจารณาถึงเหตุผลความจำเป็น ตลอดจนประโยชน์ที่รัฐและประชาชนจะได้รับ อีกทั้งในด้านภารกิจเกี่ยวกับด้านเทคโนโลยีเพื่อการศึกษา มีหน่วยงานที่ปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับภารกิจดังกล่าวเป็นหลักอยู่แล้ว คือ สำนักงานบริหารเทคโนโลยีสารสนเทศเพื่อพัฒนาการศึกษา สังกัดสำนักงานคณะกรรมการอุดมศึกษา และศูนย์เทคโนโลยีทางการศึกษา สังกัดสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ ซึ่งทั้งสองหน่วยงานถือได้ว่าเป็นหน่วยงานกลางที่มีหน้าที่ด้านเทคโนโลยีเพื่อการศึกษาโดยเฉพาะ *ด้วยเหตุนี้ คณะกรรมการกลั่นกรองจึงเห็นว่ายังไม่มีความจำเป็นที่จะต้องจัดตั้งสถาบันเทคโนโลยีเพื่อการศึกษาเป็นหน่วยงานขึ้นใหม่ ในรูปแบบองค์การมหาชนอีก ควรให้หน่วยงานที่มีอยู่แล้วภายใต้กระทรวงศึกษาธิการเป็นผู้รับผิดชอบในภารกิจดังกล่าวต่อไปจะเหมาะสมกว่า*

นอกจากนี้ การจัดตั้งกองทุนเทคโนโลยีเพื่อการศึกษานั้น แม้พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 68 ได้กำหนดให้มีการระดมทุนเพื่อจัดตั้งกองทุนฯ จากเงินอุดหนุนของรัฐก็ตาม แต่กฎหมายดังกล่าวมิได้กำหนดให้ต้องมีการตรากฎหมายขึ้นเพื่อรองรับการจัดตั้งกองทุนเทคโนโลยีเพื่อการศึกษาแห่งชาติ และโดยที่แนวทางในการจัดตั้งและบริหารจัดการกองทุนสามารถดำเนินการได้โดยระเบียบของฝ่ายบริหาร เช่น การกำหนดในรูปแบบระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี เช่น กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ กองทุนลานกีฬาต้านยาเสพติด เป็นต้น ดังนั้น การจัดตั้งกองทุนเทคโนโลยีเพื่อการศึกษาจึงอาจพิจารณากำหนดขึ้นในลักษณะดังกล่าวได้โดยไม่จำเป็นต้องเป็นกองทุนในกระทรวงการคลัง ซึ่งจะทำให้การบริหารกองทุนเกิดความคล่องตัวยิ่งขึ้น และไม่มีผลกระทบกับการรับการจัดสรรเงินตามมาตรา 52 แห่งพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ พ.ศ. 2543

ดังนั้น กระทรวงศึกษาธิการจึงได้เสนอ**พระราชบัญญัติสถาบันเทคโนโลยีเพื่อการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. .... และร่างกฎกระทรวงว่าด้วยหลักเกณฑ์ และวิธีการจัดสรรเงินกองทุนพัฒนาเทคโนโลยีเพื่อการศึกษา พ.ศ. ....** เมื่อวันที่ 25 มีนาคม 2552 เพื่อให้สำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรีพิจารณานำเสนอคณะรัฐมนตรี แทนร่างพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันเทคโนโลยีเพื่อการศึกษาแห่งชาติ (องค์การมหาชน) พ.ศ. .... และและร่างกฎกระทรวงว่าด้วยหลักเกณฑ์ และวิธีการจัดสรรเงินกองทุนพัฒนาเทคโนโลยีเพื่อการศึกษา) พ.ศ. .... ที่เสนอไปครั้งแรก โดยคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 3 มิถุนายน 2552 มีมติเห็นว่า การกำหนดให้สถาบันเทคโนโลยีเพื่อการศึกษาแห่งชาติ ทำหน้าที่ฝ่ายเลขานุการของคณะกรรมการเทคโนโลยีเพื่อการศึกษาแห่งชาติ โดยสถาบันมีสถานะเป็นองค์การมหาชนนั้น จะต้องตราพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันฯ ตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 ซึ่งทำให้ต้องออกกฎหมายหลายฉบับ จึงมีมติให้ส่งร่างพระราชบัญญัติให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณาอีกครั้งหนึ่ง

เมื่อคณะรัฐมนตรีได้เห็นชอบข้อเสนอการปฏิรูปการศึกษาในทศวรรษที่สอง (พ.ศ. 2552-2561) ที่ต้องการพัฒนาคุณภาพและมาตรฐานการศึกษาและการเรียนรู้ของคนไทย นายชินวรณ์ บุณยเกียรติ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ ณ ขณะนั้น ได้กลับมาเสนอร่างพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสำนักงานกองทุนพัฒนาเทคโนโลยีเพื่อการศึกษา พ.ศ. ... อีกครั้ง ทั้งนี้ ในคราวการประชุมคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 20 กรกฎาคม 2553 คณะรัฐมนตรีได้พิจารณา ดังนี้

1) มาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 บัญญัติว่า การจ่ายเงินเป็นทุนหรือเป็นทุนหมุนเวียนเพื่อการใด ๆ ให้กระทำได้โดยกฎหมาย ซึ่งในทางปฏิบัติที่ผ่านมาจะมีการจัดทำพระราชบัญญัติสำหรับเรื่องนั้นเป็นการเฉพาะ หรือกำหนดไว้เป็นรายการหนึ่งในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม ดังนั้น การจัดตั้งกองทุนพัฒนาเทคโนโลยีเพื่อการศึกษา โดยการตรา

เป็นร่างพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสำนักงานกองทุนพัฒนาเทคโนโลยีเพื่อการศึกษา พ.ศ. ... จึงไม่สอดคล้องกับบทบัญญัติของพระราชบัญญัติดังกล่าว

2) กระทรวงศึกษาธิการได้เสนอให้มีการจัดตั้งกองทุนพัฒนาเทคโนโลยีเพื่อการศึกษาไว้แล้ว ตามร่างพระราชบัญญัติเทคโนโลยีเพื่อการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ... ซึ่งอยู่ระหว่างการตรวจพิจารณาของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ดังนั้น ระหว่างที่ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวยังไม่มีผลบังคับใช้ และเพื่อให้การส่งเสริมและสนับสนุนการพัฒนาเทคโนโลยีเพื่อการศึกษาดำเนินไปด้วยความรวดเร็ว และสอดคล้องกับพระราชบัญญัติเงินคงคลังฯ สมควรจัดตั้งกองทุนนี้ไว้ในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2554 ในวงเงิน 5 ล้านบาท ไปพลางก่อน

ดังนั้น กระทรวงศึกษาธิการจึงได้ประกาศจัดตั้งกองทุนพัฒนาเทคโนโลยีเพื่อการศึกษา ตามมติคณะรัฐมนตรี วันที่ 20 กรกฎาคม 2553 โดยมีระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยกองทุนพัฒนาเทคโนโลยีเพื่อการศึกษา พ.ศ. 2553 ลงวันที่ 23 สิงหาคม 2553 (ปัจจุบันปรับปรุงเป็นข้อบังคับคณะกรรมการบริหารกองทุนพัฒนาเทคโนโลยีเพื่อการศึกษาว่าด้วยการบริหารกองทุนพัฒนาเทคโนโลยีเพื่อการศึกษา พ.ศ. 2562 มีผลบังคับใช้ 30 มีนาคม 2562) เพื่อรองรับการดำเนินงานของกองทุน และให้บริการโดยคณะกรรมการบริหารกองทุนพัฒนาเทคโนโลยีเพื่อการศึกษา มีปลัดกระทรวงศึกษาธิการเป็นประธานกรรมการ และผู้อำนวยการกองทุนพัฒนาเทคโนโลยีเพื่อการศึกษาเป็นกรรมการและเลขานุการ โดยกองทุนพัฒนาเทคโนโลยีเพื่อการศึกษามีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นทุนหมุนเวียนและใช้จ่ายสำหรับการส่งเสริมและสนับสนุนการผลิต การวิจัย การพัฒนา และการใช้เทคโนโลยีเพื่อการศึกษา ทั้งนี้ เพื่อสร้างโอกาสทางการศึกษาและการเรียนรู้ตลอดชีวิตที่ทั่วถึง เท่าเทียม และมีคุณภาพ สำหรับการขับเคลื่อนการดำเนินงานให้สามารถปฏิบัติงานได้ตามวัตถุประสงค์ กระทรวงศึกษาธิการได้ประกาศจัดตั้งสำนักงานเลขานุการกองทุนพัฒนาเทคโนโลยีเพื่อการศึกษา (สกท.) เป็นหน่วยงานในระดับสำนักสังกัดสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ วันที่ 8 ธันวาคม 2553 เพื่อรับผิดชอบการบริหารจัดการกองทุนและเป็นฝ่ายเลขานุการของคณะกรรมการบริหารกองทุนพัฒนาเทคโนโลยีเพื่อการศึกษา

แม้ว่าจะยังไม่สามารถผลักดันพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสำนักงานกองทุนพัฒนาเทคโนโลยีเพื่อการศึกษา พ.ศ. ... ให้สำเร็จได้ เนื่องจากข้อถกเถียงในประเด็นสถานะและความเป็นอิสระของหน่วยงาน แต่กระทรวงศึกษาธิการก็ได้จัดตั้งกองทุนพัฒนาเทคโนโลยีเพื่อการศึกษาขึ้นเมื่อปีงบประมาณ 2554 และกำหนดกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการจัดสรรเงินกองทุนพัฒนาเทคโนโลยีเพื่อการศึกษา ในปี 2555 ซึ่งมีผลบังคับใช้ครั้งแรกในปีงบประมาณ 2556 จึงช่วยให้สามารถประกาศเปิดรับโครงการที่เสนอขอรับการจัดสรรเงินทุนครั้งแรกได้เป็นผลสำเร็จ (กองทุนพัฒนาเทคโนโลยีเพื่อการศึกษา, 2561)

3. โครงการเครือข่ายการศึกษาแห่งชาติ (NEdNet)

ในเดือนมกราคม 2554 นายชินวรณ์ บุณยเกียรติ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ จากพรรคประชาธิปัตย์ ได้เสนอขออนุมัติการดำเนินการนโยบายเร่งรัดการขับเคลื่อนการปฏิรูปการศึกษาในทศวรรษที่สอง โดยนโยบายหนึ่งที่สำคัญได้แก่ การสร้างเครือข่ายเทคโนโลยีสารสนเทศเพื่อการศึกษา หรือ National Education Network (Ned-Net) เพื่อยกระดับเทคโนโลยีสารสนเทศเพื่อการศึกษาเป็นวาระแห่งชาติ โดยมีการปรับเปลี่ยนโครงการ Teacher TV และ Tutor Channel เป็นนโยบายสร้างเครือข่ายเทคโนโลยีสารสนเทศเพื่อพัฒนาการศึกษา

เนื่องจากกระทรวงศึกษาธิการมีเครือข่ายเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารเพื่อให้บริการกับสถานศึกษาในกระทรวงศึกษาธิการอยู่แล้ว 2 เครือข่าย คือ เครือข่าย MOENet สำหรับสถาบันการศึกษาระดับขั้นพื้นฐาน ระดับการอาชีวศึกษา และเครือข่าย UniNet สำหรับสถาบันการศึกษาระดับอุดมศึกษา ซึ่งทั้งสองเครือข่ายต้องใช้งบประมาณในการดำเนินการเป็นค่าเช่าให้บริการสัญญาณปีละกว่า 2,000 ล้านบาท แต่ก็ยังไม่สามารถจัดช่องสื่อสาร (Bandwidth) ให้บริการได้อย่างเพียงพอและเหมาะสมสำหรับการจัดการศึกษา โดยเฉพาะสถาบันการศึกษาที่อยู่ห่างไกล ทำให้การพัฒนาคุณภาพการศึกษาไม่สามารถดำเนินการได้อย่างทั่วถึง เกิดความแตกต่างระหว่างสถาบันการศึกษาที่อยู่ในเขตเมืองกับในส่วนภูมิภาค

กระทรวงศึกษาจึงกำหนดนโยบายบูรณาการเครือข่ายการให้บริการเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารภายในกระทรวงศึกษาธิการ ให้เป็นเครือข่ายการศึกษาแห่งชาติ (National Education Network: Ned-Net) โดยจะพัฒนาเครือข่ายสารสนเทศเพื่อพัฒนาการศึกษา (UniNet) ให้เป็นเครือข่ายแกนหลักในการให้บริการกับสถาบันการศึกษาทุกระดับ ทั่วประเทศ และกำหนดจัดสรรช่องสื่อสัญญาณความเร็วสูงที่เหมาะสม สำหรับการศึกษาในแต่ละระดับ โดยเสนอแผนงานโครงการปัจจัยสนับสนุนด้านการศึกษา ภายใต้แผนปฏิบัติการไทยเข้มแข็ง

ทั้งนี้ ในการดำเนินการตามแผนโครงการเพื่อรองรับการศึกษาทั้งระบบ กระทรวงศึกษาได้ศึกษาความต้องการในการใช้งานเครือข่ายเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารของสถาบันการศึกษาในหน่วยงานกระทรวงศึกษาธิการ และแนวโน้มเทคโนโลยีที่เหมาะสมสำหรับการนำมาใช้ประโยชน์พบว่า การใช้งานขั้นต่ำสำหรับการเข้าถือเครือข่ายอินเทอร์เน็ต ควรมีขนาดอย่างน้อย 256 Kbps ต่อผู้ใช้งานหรือคอมพิวเตอร์ 1 เครื่อง และห้องเรียนคอมพิวเตอร์ที่ติดตั้งมาตรฐานทั่วไปจะมีขนาด 40 เครื่องต่อห้อง จึงควรมีช่องสื่อสารสัญญาณสำหรับการเข้าถึงอินเทอร์เน็ต อย่างน้อย 10 Mbps ต่อห้อง นอกจากนี้ เนื่องจากการใช้งานเพื่อการเรียนการสอนมีการพัฒนาการใช้งานแลกเปลี่ยนข้อมูลในรูปแบบมัลติมีเดีย รวมถึงการใช้งานในลักษณะการเรียนการสอนโต้ตอบแบบสองทาง (Interactive video conference system) ประกอบกับแนวโน้มเทคโนโลยีการติดตั้งเคเบิลใยแก้วนำ

แสงไปยังผู้ใช้งานตามบ้าน หรือที่เรียกว่า FTTH (Fiber to the home) ซึ่งเป็นที่แพร่หลายและกว้างขวางในต่างประเทศ **ดังนั้น กระทรวงศึกษาธิการจึงพิจารณาเลือกนำเทคโนโลยีดังกล่าวมาประยุกต์ใช้งานเพื่อสร้างเครือข่ายเคเบิลนำแสงไปสู่โรงเรียนหรือเรียกว่า FTTS (Fiber to the school)**

ในปี 2554 กระทรวงศึกษาธิการดำเนินการจัดสร้างเครือข่ายหลัก (Backbone) ขนาดช่องทางสื่อสัญญาณสูงถึง 50 Gbps โดยเป็นเครือข่ายเคเบิลแก้วนำแสง รองรับเชื่อมโนงสถาบันการศึกษาทั้งระบบครอบคลุมทั้ง 76 จังหวัด ทั่วประเทศ นอกจากนี้ รัฐบาลยังได้ลงทุนการพัฒนาเทคโนโลยีสารสนเทศภายในสถาบันการศึกษาหรือโรงเรียน โดยจัดซื้อครุภัณฑ์คอมพิวเตอร์ให้กับสถาบันการศึกษาในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน กว่า 30,000 แห่ง ทั่วประเทศ ให้มีจำนวนนักเรียนต่อคอมพิวเตอร์ในอัตรา 10:1 โดยจะดำเนินการสำเร็จในปี 2555

ในการดำเนินการโครงการพัฒนาเครือข่ายสารสนเทศเพื่อพัฒนาการศึกษา (UniNet) เพื่อรองรับการศึกษาทั้งระบบ วงเงิน 5,177 ล้านบาท กระทรวงศึกษาธิการได้ดำเนินการจัดทำสัญญาตามระยะเวลาของโครงการ 3 ปี (ปี 2553-2555) โดยสร้างโครงข่ายเคเบิลใยแก้วนำแสง เพื่อเป็นเครือข่ายแกนหลักครอบคลุมทุกจังหวัด ประกอบด้วย สถาบันอุดมศึกษาทั้งหมด สถานศึกษาอาชีวศึกษาทั้งหมด จำนวน 415 แห่ง สำนักงานแขตพื้นที่การศึกษา จำนวน 185 แห่ง โรงเรียนในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน จำนวน 2,000 แห่ง โรงเรียนในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการศึกษาเอกชน จำนวน 143 แห่ง และห้องสมุดประชาชนในสังกัดสำนักงานการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย จำนวน 151 แห่ง ที่กระจายอยู่ทั่วประเทศ และปี 2555-2556 ได้ขยายโครงข่ายเคเบิลในแก้วนำแสง ภายใต้ NEdNet ให้ครอบคลุมโรงเรียนดีประจำตำบลจำนวนไม่น้อยกว่า 7,000 แห่ง ภายในปี 2556 วงเงินผูกพันงบประมาณ จำนวน 3,000 ล้านบาท

4. โครงการ “One Tablet PC Per Child”

นายกรัฐมนตรี นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ได้แถลงนโยบายของรัฐบาลต่อรัฐสภาเมื่อวันที่ 23 สิงหาคม 2554 ในนโยบายที่ 4 นโยบายสังคมและคุณภาพชีวิต มีสาระสำคัญของนโยบายการศึกษา คือ 1) เร่งพัฒนาคุณภาพการศึกษาโดยการปฏิรูประบบความรู้ของสังคมไทย 2) สร้างโอกาสทางการศึกษาและกระจายโอกาสทางการศึกษาในสังคมไทย โดยคำนึงถึงความเสมอภาคและความเป็นธรรมให้เกิดขึ้นแก่ประชากรทุกกลุ่ม 3) ปฏิรูปครูยกฐานะครูให้เป็นวิชาชีพชั้นสูงอย่างแท้จริง 4) จัดการศึกษาชั้นอุดมศึกษาและอาชีวศึกษาให้สอดคล้องกับตลาดแรงงานทั้งในเชิงปริมาณและคุณภาพ 5) เร่งพัฒนาการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศเพื่อการศึกษาให้ทัดเทียมกับนานาชาติ 6) สนับสนุนการวิจัยและการพัฒนาเพื่อสร้างทุนปัญญาของชาติ และ 7) เพิ่มขีดความสามารถของทรัพยากรมนุษย์เพื่อรองรับการเปิดเสรีประชาคมอาเซียน

ดังนั้น รัฐบาลจึงได้มีนโยบายเร่งด่วนที่จะดำเนินการ คือ การจัดหาเครื่องแท็บเล็ตพีซี ให้แก่โรงเรียน หรือที่รู้จักในนามโครงการ One Tablet PC Per Child เพื่อขจัดความไม่เท่าเทียมและขยายโอกาสทางการศึกษา รวมถึงช่วยพัฒนามาตรฐานการศึกษาของไทย โดยในวันที่ 7 มิถุนายน 2555 ได้มีพิธีเปิดงานโครงการ One Tablet PC Per Child และได้มีการจัดซื้อแท็บเล็ตให้แก่นักเรียน และครูผู้สอน ชั้นประถมศึกษาปีที่ 1 และคอมพิวเตอร์สำรองให้แก่โรงเรียน รวมจำนวน 1 ล้านเครื่อง ซึ่งแท็บเล็ตดังกล่าว ได้จัดซื้อจากบริษัทแห่งหนึ่งในประเทศจีน ในราคาเครื่องละ 82 ดอลลาร์สหรัฐ หรือ 2,674 บาท รวมค่าขนส่ง เพื่อแจกให้นักเรียนชั้นประถมศึกษาปีที่ 1 ของโรงเรียนทุกสังกัดจำนวน 856,886 เครื่อง วงเงินเกือบ 2,000 ล้านบาท โดยแบ่งเป็นโรงเรียนสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน จำนวน 564,723 เครื่อง สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการศึกษาเอกชน จำนวน 183,360 เครื่อง โรงเรียนสาธิตในกำกับมหาวิทยาลัยสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา จำนวน 3,845 เครื่อง โรงเรียนสังกัดกรุงเทพมหานคร 46,575 เครื่อง โรงเรียนตำรวจตระเวนชายแดนในสังกัดกองบัญชาการตำรวจตระเวนชายแดน จำนวน 1,881 เครื่อง เมืองพัทยา 1,557 เครื่อง และโรงเรียนสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำนวน 54,945 เครื่อง นอกจากนี้ยังได้มีการพัฒนาให้มีสัญญาณ Wi-Fi ฟรีในที่สาธารณะควบคู่ไปด้วย

ในด้านเนื้อหานั้น ภายในแท็บเล็ตเพื่อการศึกษาจะประกอบด้วยสื่อการเรียนรู้อิเล็กทรอนิกส์ แบ่งเป็น e-Learning บทเรียนในวิชา ภาษาไทย ภาษาอังกฤษ คณิตศาสตร์ สังคมศาสตร์ และวิทยาศาสตร์ ห้องสมุดไฟล์หนังสือเรียน มัลติมีเดียสารคดีและการ์ตูน และแอปพลิเคชันแบบฝึกหัด คลังข้อสอบ และความรู้อื่น ๆ

ทั้งนี้ จากการรายงานการติดตามและประเมินผลการจัดการศึกษาตามนโยบายด้านการศึกษาของรัฐบาลประจำปี 2555 รายงานว่าการนำเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารมาใช้ในการจัดการศึกษา และให้การสนับสนุนการจัดการะบบคอมพิวเตอร์และเครือข่ายอินเทอร์เน็ตความเร็วสูงเพื่อการศึกษาเป็นนโยบายสำคัญของรัฐบาล โดยมุ่งหวังที่จะพัฒนาคุณภาพการศึกษา สร้างโอกาสให้เยาวชนและประชาชนทั่วไปได้เข้าถึงแหล่งข้อมูลองค์ความรู้ได้อย่างเสมอภาคและเท่าเทียม ซึ่งจากข้อมูลของสำนักงานสถิติแห่งชาติพบว่า ร้อยละของประชากรอายุ 6 ปี ขึ้นไป ที่ใช้อินเทอร์เน็ตมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น โดยในปี 2554 มีผู้ใช้อินเทอร์เน็ตร้อยละ 23.7 โดยในกลุ่มเด็กที่มีอายุ 6-14 ปี และ 15-24 ปี มีการใช้อินเทอร์เน็ตร้อยละ 38.3 และ 51.9 ตามลำดับ ส่วนในปี 2555 ผู้ใช้อินเทอร์เน็ตเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 26.5 โดยในกลุ่มเด็กที่มีอายุ 6-14 ปี และ 15-24 ปี มีการใช้อินเทอร์เน็ตร้อยละ 46.5 และ 54.8 ตามลำดับ นอกจากนี้ สถาบัน IMD (International Institute for Management Development) ได้จัดอันดับของประเทศต่าง ๆ ด้านทักษะด้านเทคโนโลยีสารสนเทศ พบว่า ในปี 2554 และปี 2555 ประเทศไทยมีค่าตัวชี้วัดทักษะด้านเทคโนโลยีสารสนเทศ เท่ากับ 6.41 และ 5.84 ตามลำดับ อยู่ในอันดับที่ 53 และ 57 ตามลำดับ จาก 59 ประเทศ

จากการสำรวจด้วยแบบสอบถามพบว่า การจัดเครื่องคอมพิวเตอร์พกพา (แท็บเล็ต) ให้เด็กชั้นประถมศึกษาปีที่ 1 นั้น นักเรียน ผู้ปกครอง และครู เกือบร้อยละ 90 มีความพึงพอใจในการได้รับการจัดสรร และการใช้เครื่องคอมพิวเตอร์พกพาในการเรียนการสอนทำให้ผู้เรียนมีความกระตือรือร้นที่จะเรียน สนใจเรียนและมีการช่วยเหลือ ให้คำแนะนำเพื่อนระหว่างการเรียนมากขึ้น แต่ผู้เรียนยังมีความพร้อมในการเรียนรู้โดยใช้คอมพิวเตอร์พกพาอยู่ในระดับปานกลาง และครูมีความรู้และทักษะในการใช้คอมพิวเตอร์พกพาอยู่ในระดับพอใช้งานได้ รวมทั้งยังมีโรงเรียนที่ไม่มีความพร้อมเรื่องระบบไฟฟ้า และการเชื่อมต่ออินเทอร์เน็ตที่มีความเร็วเพียงพอ รวมทั้งมีปัญหาด้านค่าใช้จ่ายในการใช้และบำรุงรักษา การซ่อมแซมการจัดเจ้าหน้าที่ประจำโรงเรียน ส่วนการใช้สื่อเทคโนโลยีในการเรียนการสอน ครูส่วนใหญ่ใช้เพื่อจัดทำ แผนการสอน เตรียมการสอน ศึกษาหาความรู้เพิ่มเติม ค้นคว้าข้อมูลเพื่อพัฒนาการเรียนการสอน และใช้จัดเก็บข้อมูลด้านการเรียนของนักเรียน และครูมีการใช้โทรทัศน์เพื่อการศึกษาในการสอนและเพิ่มพูนความรู้ด้านเทคนิคการสอน

อย่างไรก็ตาม นโยบายดังกล่าวได้รับการวิพากษ์วิจารณ์เกี่ยวกับการใช้จ่ายงบประมาณ และการใช้งานแท็บเล็ตอย่างไร้ประสิทธิภาพ ถูกวิจารณ์ว่าเป็นนโยบายประชานิยมและส่งผลเสียต่อสุขภาพของเยาวชน ดังนั้นภายหลังจากการรัฐประหารเมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม 2557 คณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) จึงมีมติให้ยกเลิกการจัดซื้อแท็บเล็ตตามปีงบประมาณ 2556 ที่ตกค้างอยู่ และในปีงบประมาณ 2557 ทั้งหมด

สรุป: ในช่วงยุคที่ 3 นั้น บริบททางการเมืองที่ผันผวนมีผลต่อการผลักดันนโยบายการพัฒนาเทคโนโลยีสารสนเทศเพื่อการศึกษาเป็นอย่างมาก เนื่องจากในทางหนึ่งได้นโยบายดังกล่าวได้กลายเป็นนโยบายทางการเมือง โดยหลังจากการรัฐประหาร ปี 2549 กระทรวงศึกษาธิการยังได้ดำเนินการตามโครงการสำคัญเดิมในยุคที่ 2 ในช่วงเริ่มต้น เช่น การขยายการติดตั้งคอมพิวเตอร์และอินเทอร์เน็ตในทุกโรงเรียน การพัฒนาการศึกษาทางไกลผ่านดาวเทียม และการจัดตั้งพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการจัดตั้งสถาบันเทคโนโลยีเพื่อการศึกษาแห่งชาติ (องค์การมหาชน) พ.ศ. .... เป็นต้น แต่เมื่อเกิดการยุบพรรคพลังประชาชน และพรรคประชาธิปัตย์ขึ้นเป็นรัฐบาล ซึ่งนำเสนอการปฏิรูปการศึกษาเป็นนโยบายสำคัญตามแนวทางการปฏิรูปการศึกษาในทศวรรษที่สอง ส่งผลให้เกิดการจัดตั้งกองทุนพัฒนาเทคโนโลยีเพื่อการศึกษาและการดำเนินการเครือข่ายการศึกษาแห่งชาติ (NEdNet) และเมื่อเข้าสู่รัฐบาล นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร นโยบายเทคโนโลยีด้านการศึกษาได้กลายมาเป็นนโยบายทางการเมืองและการเลือกตั้งอย่างเต็มตัวผ่านการเสนอนโยบาย One Tablet PC Per Child

4.3.4 ช่วงที่ 4 ยุคดิจิทัลแพลตฟอร์มเพื่อการเรียนรู้สำหรับ Anyone, Anywhere, Anytime (หลังรัฐประหาร 2557-ปัจจุบัน)

การพัฒนาเทคโนโลยีทางการศึกษาเพื่อแก้ปัญหาความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาในช่วงนี้ อยู่ภายใต้บริบทที่สำคัญของกระแสการปฏิรูปการศึกษาหลัง พ.ศ. 2557 และข้อเสนอการปฏิรูปการศึกษาที่คณะกรรมการอิสระ

เพื่อการปฏิรูปการศึกษา (กปอศ.) อันสืบเนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ซึ่งในช่วงเวลาถัดมาได้ถูกปรับปรุงเป็นแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี โดยเฉพาะในประเด็นที่ 7 การปฏิรูปการศึกษาและการเรียนรู้โดยการพลิกโฉมด้วยระบบดิจิทัล อันสอดคล้องกับกระแสการพัฒนาเทคโนโลยีดิจิทัลและการขยายตัวของแพลตฟอร์มดิจิทัลทั่วโลก ทั้งนี้ สามารถสรุปการดำเนินการสำคัญในยุคนี้ (เรียงลำดับตามเวลา) ได้ดังนี้

1) โครงการขยายผลการศึกษาทางไกลผ่านดาวเทียม (DLTV)

ภายหลังจากการรัฐประหารเมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม 2557 พลเรือเอกณรงค์ พิพัฒนาศัย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ ได้กำหนดนโยบายเฉพาะ (เห็นผลภายใน 1 ปี) ข้อที่ 5 การพัฒนาระบบเทคโนโลยีสารสนเทศเพื่อการศึกษาให้ทันสมัย กำหนดเป้าหมายในการดำเนินนโยบาย

1) น้อมนำแนวทางการพัฒนาระบบการศึกษาของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวมาเป็นหลักในการดำเนินแผนงานและโครงการในการพัฒนาระบบเทคโนโลยีสารสนเทศเพื่อการศึกษา

2) การดำเนินแผนงานและโครงการในการพัฒนาระบบเทคโนโลยีสารสนเทศเพื่อการศึกษา จะต้องพิจารณาถึงความพร้อมและความเหมาะสมกับหลักสูตรการเรียนการสอน ความคุ้มค่า ความจำเป็นในการลดอุปสรรค และเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพ การยกระดับคุณภาพการศึกษา รวมทั้งความเท่าเทียมและครอบคลุมพื้นที่

3) มีแผนงานและโครงการในการพัฒนาระบบเทคโนโลยีสารสนเทศสนับสนุนการเรียนการสอนอย่างเต็มรูปแบบ โดยขยายโรงเรียนนำร่องในการจัดทำห้องเรียน Smart Classroom ออกสู่ส่วนภูมิภาคมากขึ้น

4) สามารถใช้ระบบเทคโนโลยีสารสนเทศเพื่อการบริหารจัดการและบูรณาการเครือข่ายคอมพิวเตอร์เครือข่ายต่าง ๆ เชื่อมกับสถิติข้อมูลทางการศึกษา และประมวลผลข้อมูลที่จำเป็นสำหรับใช้ประกอบการตัดสินใจในการบริหารทรัพยากรทางการศึกษาได้อย่างมีประสิทธิภาพ

จากแนวนโยบายดังกล่าว ส่งผลให้โครงการขยายผลการศึกษาทางไกลผ่านดาวเทียม (DLTV) มีความสำคัญมากขึ้น เนื่องจากคณะรักษาความสงบแห่งชาติ โดยหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ สั่งการมอบหมายให้หัวหน้าฝ่ายสังคมจิตวิทยา กระทรวงศึกษาธิการ พิจารณาแก้ไขปัญหาเรื่องการขาดแคลนครูในโรงเรียนพื้นที่ห่างไกล รวมทั้งเพิ่มโอกาสทางการศึกษาให้แก่เด็ก เช่น การพัฒนาการเชื่อมโยงการศึกษาทางไกลผ่านดาวเทียมเป็นการเชื่อมต่อโครงการพระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวฯ ดังนั้นเพื่อให้การดำเนินการโครงการมีผลรูปธรรมโดยเร็วและเป็นการเทิดพระเกียรติพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวฯ เนื่องในวโรกาสเฉลิมพระชนมพรรษา วันที่ 5 ธันวาคม 2557 จึงมีการศึกษาเพื่อขยายผลโครงการศึกษาทางไกลผ่านดาวเทียมให้ครอบคลุมการจัดการศึกษาในโรงเรียนขนาดเล็กที่มีนักเรียนไม่เกิน 120 คน ทั้งในสังกัดของสำนักงาน

คณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการศึกษาเอกชน และกองบัญชาการตำรวจตระเวนชายแดนทั่วประเทศ

ดังนั้น สำนักเทคโนโลยีเพื่อการเรียนการสอน สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน จึงได้แต่งตั้งคณะทำงานดำเนินการขยายผลการศึกษาทางไกลผ่านดาวเทียม เพื่อสำรวจสภาพอุปกรณ์ในการจัดการศึกษาทางไกลผ่านดาวเทียมที่มีอยู่และที่จำเป็นต้องจัดหาเพิ่มเติมให้กับโรงเรียนเป้าหมาย โดยจะจัดสรรงบประมาณเพื่อการซ่อมแซม ปรับปรุง จัดหา และติดตั้งระบบการจัดการศึกษาทางไกลผ่านดาวเทียมให้สมบูรณ์ครอบคลุมโรงเรียนขนาดเล็กที่มีนักเรียนไม่เกิน 120 คนทุกโรงทั่วประเทศ

เมื่อคณะรักษาความสงบแห่งชาติได้มีการอนุมัติโครงการ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานจึงจัดให้มีการพัฒนาบุคลากร ตั้งแต่ผู้บริหารระดับสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ผู้บริหารระดับสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ศึกษานิเทศก์ ผู้บริหารโรงเรียน และครูผู้สอน โดยมีรายการในการดำเนินการ เช่น การจัดหาและติดตั้งอุปกรณ์ในโรงเรียน สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน และสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการส่งเสริมการศึกษา การอบรมผู้บริหารและครูปลายทาง การประชาสัมพันธ์ และการกำกับติดตามและประเมินผล **รวมเป็นงบประมาณทั้งสิ้น จำนวน 1,3000,624,700 บาท นับได้ว่าเป็นยุคทองของการศึกษาทางไกลผ่านดาวเทียม โดยในยุคนี้ถูกเรียกว่าเป็น “New DLTV”**

ถัดมาในปี 2558 กระทรวงศึกษาธิการได้จัดทำโครงการ DLIT (Distance Learning Information Technology) หรือการจัดการศึกษาทางไกลผ่านเทคโนโลยีสารสนเทศ เพื่อเป็นการเฉลิมพระเกียรติสมเด็จพระเทพรัตนราชสุดาฯ สยามบรมราชกุมารีในโอกาสฉลองพระชนมายุ 5 รอบ สร้างโอกาสให้ครูและนักเรียนได้เข้าถึงสื่อเทคโนโลยีการจัดการเรียนรู้ที่ทันสมัย และมุ่งแก้ไขปัญหาการขาดแคลนครูของโรงเรียนขนาดกลาง-ขนาดใหญ่ จำนวน 15,553 โรงเรียนครอบคลุมทั่วประเทศ โดยมีผู้รับผิดชอบคือ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน สำนักงานเทคโนโลยีเพื่อการเรียนการสอน และมีผู้ร่วมดำเนินการคือ คณะครุศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

รูปที่ 3 DL Thailand



การพัฒนาคุณภาพการศึกษาทางไกลผ่าน DLIT ได้พัฒนาต่อเนื่องควบคู่กับโครงการ DLTV (Distance Learning Television) ซึ่งให้บริการการศึกษาทางไกลผ่านดาวเทียม โดย DLIT ให้บริการการศึกษาทั้งระบบ ทั้งการสนับสนุนการจัดการเรียนการสอนของครู สื่อ และอุปกรณ์ในการเรียนการสอน ประกอบไปด้วย 5 รูปแบบ คือ

1) DLIT Classroom หรือห้องเรียนแห่งคุณภาพ เพื่อสร้างโอกาสทางการศึกษาที่เท่าเทียม เน้นมาตรฐานการเรียนรู้และตัวชี้วัดที่สอนยาก เข้าใจยาก และมีปัญหาด้านผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษา โดยมีการถ่ายทอดการจัดการเรียนรู้ในหัวข้อที่ยาก 5 กลุ่มสาระ ได้แก่ ภาษาไทย คณิตศาสตร์ วิทยาศาสตร์ สังคมศึกษาและวัฒนธรรม และภาษาอังกฤษ ตั้งแต่ชั้นประถมศึกษาปีที่ 1 - มัธยมศึกษาปีที่ 6 จากครูต้นแบบของโรงเรียนชั้นนำ ไปยังห้องเรียนปลายทาง

2) DLIT Resources หรือ คลังสื่อการเรียนรู้ ประกอบการจัดการเรียนรู้ที่ตรงกับหลักสูตรแกนกลางการศึกษาขั้นพื้นฐานที่มีการจัดระบบและหมวดหมู่ให้ครูสามารถนำไปใช้งานได้ทันที มีทั้งสื่อที่เป็นภาพนิ่ง วีดีทัศน์ เกม และแอปพลิเคชันต่าง ๆ โดยมีแหล่งที่มา 4 แหล่ง ได้แก่ สื่อการเรียนการสอนของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน, สื่อการสอนที่ผลิตใหม่, สื่อการสอนที่ครูผลิตเอง และการสอนจากต่างประเทศ

3) DLIT Library หรือห้องสมุดดิจิทัล เพื่อครู นักเรียน ผู้ปกครอง และผู้สนใจทั่วไป โดยจะมุ่งเน้นให้เป็นคลังข้อมูลสำหรับนักเรียนในการค้นคว้าที่นอกเหนือจากหนังสือเรียนและหลักสูตรแกนกลาง อีกทั้งมีการแบ่งหมวดหมู่เพื่อตอบสนองความต้องการของนักเรียน

4) DLIT Professional Learning Community หรือชุมชนแห่งการเรียนรู้วิชาชีพ เป็นช่องทางในการพัฒนาครู ประกอบไปด้วย 3 รูปแบบ ได้แก่ สื่อการเรียนการสอนที่ทำให้ครูได้เห็น Good Practice ของครูไทย

และครูทั่วโลก, กิจกรรมการแบ่งปันและการเรียนรู้ หรือ Share and Learn และกิจกรรมการชี้แนะและระบบพี่เลี้ยง หรือ Coaching and Mentoring

5) DLIT Assessment หรือคลังข้อสอบ ซึ่งรวบรวมข้อสอบตั้งแต่ประถมศึกษาปีที่ 1 จนถึงมัธยมศึกษาปีที่ 6 เช่นข้อสอบ O-NET, N.T. และข้อสอบ PISA เพื่อเป็นการประเมินตนเองได้ตลอดเวลา

ตารางที่ 4 แนวคิดหลักของรูปแบบการให้บริการใน DLIT

แนวคิดหลัก	การใช้งาน	กลุ่มเป้าหมาย
Classroom: ถ่ายทอดห้องเรียนคุณภาพจากโรงเรียนชั้นนำไปสู่โรงเรียนขนาดกลาง 15,000 แห่ง นักเรียนทุกคนมีโอกาสในการเรียนรู้อย่างเท่าเทียม	แทนครู กรณีขาดครู	นักเรียน
Resource: สื่อประกอบการสอน ที่ตรงกับหลักสูตรฯ มีแผนการสอนและเอกสารต่าง ๆ ประกอบ	ช่วยครูที่ขาดสื่อและเทคนิคการสอน	ครูเพื่อนักเรียน
Library: สื่อเพื่อให้นักเรียนและผู้สนใจค้นคว้าได้เพื่อเพิ่มเติมความรู้นอกหลักสูตร	ทำให้นักเรียนมีแหล่งค้นคว้าข้อมูลที่ถูกต้อง ผู้สนใจทั่วไปก็ค้นคว้าและเรียนรู้ได้	นักเรียนและผู้สนใจ
PLC: การสร้างและพัฒนาชุมชนแห่งการเรียนรู้ทางวิชาชีพครูเพื่อการพัฒนาทียั่งยืน	พัฒนาครูเพราะครูคือต้นแบบของการเรียนรู้	ครูเพื่อนักเรียน
Assessment: คลังข้อสอบที่ครูสามารถนำไปใช้งานได้ในการประเมินเพื่อการเรียนรู้	ช่วยครูให้มีข้อสอบที่ได้มาตรฐานและนำไปใช้งานได้ตลอดเทอม	ครูเพื่อนักเรียน

เพื่อให้การจัดการศึกษาทางไกลผ่านดาวเทียม (DLTV) และการจัดการศึกษาทางไกลผ่านเทคโนโลยีสารสนเทศ (DLIT) เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานยังได้กำหนดมาตรฐานระดับสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา และมาตรฐานระดับสถานศึกษา โดยสามารถสรุปได้ดังนี้

ตารางที่ 5 มาตรฐานการจัดการศึกษาทางไกลผ่านดาวเทียม (DLTV)

มาตรฐานสำหรับสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา	มาตรฐานสำหรับสถานศึกษา
มาตรฐานที่ 1 ด้านนโยบายการจัดการศึกษาทางไกลผ่านดาวเทียม ตัวชี้วัดที่ 1 มีการกำหนดนโยบายและแผนการปฏิบัติงานการจัดการศึกษาทางไกลผ่านดาวเทียม	มาตรฐานที่ 1 ด้านปัจจัยพื้นฐานของสถานศึกษา ตัวชี้วัดที่ 1 ความพร้อมของระบบไฟฟ้า ตัวชี้วัดที่ 2 ความพร้อมอุปกรณ์รับสัญญาณการศึกษาทางไกล ตัวชี้วัดที่ 3 ความพร้อมด้านระบบอินเทอร์เน็ตที่รองรับการจัดการศึกษาทางไกลผ่านดาวเทียม ตัวชี้วัดที่ 4 ความพร้อมของเครื่องรับโทรศัพท์ที่สามารถใช้งานได้อย่างสมบูรณ์ คมชัดทั้งภาพและเสียงภายในห้องเรียน ตัวชี้วัดที่ 5 ความพร้อมของคู่มือครูพระราชทานประกอบการจัดการเรียนการสอนด้วยระบบการศึกษาทางไกลผ่านดาวเทียมในภาคเรียน/ปีการศึกษาปัจจุบัน ตัวชี้วัดที่ 6 ความพร้อมด้านบุคลากรด้านเทคนิคเกี่ยวกับการติดตั้งระบบและการบำรุงรักษา ตัวชี้วัดที่ 7 จัดให้มีเครือข่ายการพัฒนาคุณภาพการจัดการศึกษาทางไกลผ่านดาวเทียม
มาตรฐานที่ 2 ด้านการขับเคลื่อนและสร้างความเข้มแข็ง ตัวชี้วัดที่ 1 มีคณะกรรมการขับเคลื่อนและสร้างความเข้มแข็ง ตัวชี้วัดที่ 2 การจัดระบบการสนับสนุนการจัดการศึกษาทางไกลผ่านดาวเทียม ตัวชี้วัดที่ 3 การสร้างเครือข่ายสนับสนุนการจัดการศึกษาทางไกลผ่านดาวเทียม	มาตรฐานที่ 2 ด้านผู้บริหารสถานศึกษา ตัวชี้วัดที่ 1 การกำหนดนโยบายด้านการส่งเสริมการจัดการศึกษาทางไกลผ่านดาวเทียมอย่างเป็นรูปธรรม ตัวชี้วัดที่ 2 การเป็นผู้นำด้วยความมุ่งมั่นตั้งใจ ตระหนักและเห็นความสำคัญในการจัดการศึกษาทางไกลผ่านดาวเทียมอย่างต่อเนื่อง ตัวชี้วัดที่ 3 การนิเทศ กำกับ ติดตามการจัดการเรียนการสอนด้วยระบบการศึกษาทางไกลผ่านดาวเทียม ตัวชี้วัดที่ 4 การประกาศยกย่องเชิดชูเกียรติครูและบุคลากร ตัวชี้วัดที่ 5 การประเมินและรายงานผล

มาตรฐานสำหรับสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา	มาตรฐานสำหรับสถานศึกษา
มาตรฐานที่ 3 ด้านการนิเทศติดตามและประเมินผล ตัวชี้วัดที่ 1 การกำหนดแผนการนิเทศติดตาม และประเมินผลการจัดการศึกษาทางไกลผ่านดาวเทียม ตัวชี้วัดที่ 2 การประเมินผลและปรับปรุง ตัวชี้วัดที่ 3 การคัดเลือกผลการปฏิบัติที่ดี (Best Practices)	มาตรฐานที่ 3 ด้านครูผู้สอน ตัวชี้วัดที่ 1 การจัดห้องเรียนมีความเหมาะสมและเอื้อต่อการจัดการเรียนรู้ ตัวชี้วัดที่ 2 การเตรียมการสอนล่วงหน้าที่สอดคล้องกับคู่มือครูพระราชทานสอนทางไกลผ่านดาวเทียม สำหรับโรงเรียนปลายทาง ตัวชี้วัดที่ 3 การมอบหมายงานให้นักเรียนเตรียมพร้อมในการเรียนครั้งต่อไป ตัวชี้วัดที่ 4 จัดการเรียนรู้ไปพร้อมกับครูโรงเรียนต้นทางและการเอาใจใส่กำกับดูแลแนะนำให้นักเรียนปฏิบัติกิจกรรมการเรียนรู้ทุกครั้ง ตัวชี้วัดที่ 5 การสรุปสาระสำคัญร่วมกับนักเรียนหลังการจัดการเรียนรู้สิ้นสุดลงทุกครั้ง ตัวชี้วัดที่ 6 การบันทึกผลหลังสอบ หลังจากการจัดการเรียนรู้สิ้นสุดลงเป็นประจำ ตัวชี้วัดที่ 7 การวัดและการประเมินผลการเรียนรู้ตามที่คู่มือพระราชทานกำหนดหรือครูสร้างขึ้นเพื่อให้เหมาะสมกับผู้เรียน ตัวชี้วัดที่ 8 ครูจัดกิจกรรมสอนซ่อมเสริมนอกตารางออกอากาศเพื่อช่วยเหลือนักเรียนที่ไม่บรรลุจุดประสงค์การเรียน หรือให้ความรู้เพิ่มเติมแก่นักเรียนเป็นประจำ
	มาตรฐานที่ 4 ด้านนักเรียน ตัวชี้วัดที่ 1 นักเรียนมีส่วนร่วมในกระบวนการจัดการเรียนรู้พร้อมกับนักเรียนโรงเรียนต้นทาง ตัวชี้วัดที่ 2 นักเรียนมีสมรรถนะสำคัญตามหลักสูตร ตัวชี้วัดที่ 3 นักเรียนมีคุณลักษณะอันพึงประสงค์ตามหลักสูตร ตัวชี้วัดที่ 4 นักเรียนมีทักษะการอ่านคิดวิเคราะห์และเขียน ตามหลักสูตรในระดับดีขึ้นไป ตัวชี้วัดที่ 5 นักเรียนชั้นประถมศึกษาปีที่ 6 มีผลการทดสอบทางการศึกษาระดับชาติขั้นพื้นฐาน (O-NET) สูงขึ้น

ตารางที่ 6 มาตรฐานการจัดการศึกษาทางไกลผ่านเทคโนโลยีสารสนเทศ (DLIT)

มาตรฐานสำหรับสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา	มาตรฐานสำหรับสถานศึกษา
มาตรฐานที่ 1 ด้านนโยบายการจัดการศึกษาด้วย DLIT ตัวชี้วัดที่ 1 มีการกำหนดนโยบายและแผนการปฏิบัติงานการจัดการศึกษาด้วย DLIT	มาตรฐานที่ 1 ด้านปัจจัยพื้นฐานของสถานศึกษา ตัวชี้วัดที่ 1 ความพร้อมด้านอุปกรณ์คอมพิวเตอร์ ตัวชี้วัดที่ 2 ความพร้อมด้านระบบอินเทอร์เน็ตที่รองรับการจัดการศึกษาด้วย DLIT ตัวชี้วัดที่ 3 ความพร้อมของเครื่องรับโทรทัศน์หรือเครื่องมัลติมีเดียโปรเจคเตอร์ที่สามารถใช้งานได้อย่างสมบูรณ์ คมชัดทั้งภาพและเสียงภายในห้องเรียน ตัวชี้วัดที่ 4 ความพร้อมด้านบุคลากรด้านเทคนิคที่เกี่ยวกับการดูแลระบบและบำรุงรักษา ตัวชี้วัดที่ 5 จัดให้มีเครือข่ายการพัฒนาคุณภาพการศึกษาด้วย DLIT
มาตฐานที่ 2 ด้านการขับเคลื่อนและสร้างความเข้มแข็ง ตัวชี้วัดที่ 1 มีคณะกรรมการขับเคลื่อนและสร้างความเข้มแข็ง ตัวชี้วัดที่ 2 การจัดระบบการสนับสนุนการจัดการศึกษาด้วย DLIT ตัวชี้วัดที่ 3 การสร้างเครือข่ายสนับสนุนการจัดการศึกษาด้วย DLIT	มาตรฐานที่ 2 ด้านผู้บริหารสถานศึกษา ตัวชี้วัดที่ 1 การกำหนดนโยบายด้านการส่งเสริมการจัดการศึกษาด้วย DLIT อย่างเป็นรูปธรรม ตัวชี้วัดที่ 2 การเป็นผู้นำด้วยความมุ่งมั่นตั้งใจ ตระหนักและเห็นความสำคัญในการจัดการศึกษาด้วย DLIT อย่างต่อเนื่อง ตัวชี้วัดที่ 3 การนิเทศ กำกับ ติดตามการจัดการเรียนการสอนด้วยระบบการศึกษาทางไกลผ่านเทคโนโลยีสารสนเทศ ตัวชี้วัดที่ 4 การส่งเสริมสนับสนุนครูและบุคลากรด้านการศึกษาด้วย DLIT ตัวชี้วัดที่ 5 การประเมินและรายงานผล
มาตรฐานที่ 3 ด้านการนิเทศติดตามและประเมินผล ตัวชี้วัดที่ 1 การกำหนดแผนการนิเทศติดตาม และประเมินผลการจัดการศึกษาด้วย DLIT	มาตฐานที่ 3 ด้านครูผู้สอน ตัวชี้วัดที่ 1 จัดเตรียมสื่อวัสดุและอุปกรณ์ที่จำเป็นต่อการนำไปใช้ในกระบวนการจัดการเรียนรู้ และ DLIT ตัวชี้วัดที่ 2 พัฒนาตนเองให้มีความรู้เกี่ยวกับการใช้พัฒนาคุณภาพการศึกษาทางไกลผ่านเทคโนโลยีสารสนเทศ

มาตรฐานสำหรับสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา	มาตรฐานสำหรับสถานศึกษา
ตัวชี้วัดที่ 2 การประเมินผลและปรับปรุง ตัวชี้วัดที่ 3 การคัดเลือกผลการปฏิบัติที่ดี (Best Practices)	ตัวชี้วัดที่ 3 ออกแบบการจัดการเรียนรู้โดยใช้การพัฒนาคุณภาพการศึกษาทางไกลผ่าน DLIT ตัวชี้วัดที่ 4 จัดกิจกรรมการเรียนรู้และให้นักเรียนเข้าถึงการศึกษาทางไกลผ่านเทคโนโลยีสารสนเทศ ตัวชี้วัดที่ 5 วัดและประเมินผลตามสภาพจริงด้วยวิธีการ เครื่องมือที่หลากหลายครอบคลุมมาตรฐาน และตัวชี้วัด หลังจากการจัดกิจกรรมการเรียนรู้ในแต่ละครั้ง และแต่ละหน่วยการเรียนรู้เพื่อให้ทราบถึงผลการเรียนรู้ของนักเรียน ตัวชี้วัดที่ 6 นำผลการวัดและประเมิน มาวิเคราะห์จุดเด่น จุดด้อย และวางแผนการสอนซ่อมเสริม โดยใช้ DLIT ตัวชี้วัดที่ 7 เข้าร่วมเครือข่ายชุมชนการเรียนรู้ครูมืออาชีพ เพื่อเผยแพร่ และแลกเปลี่ยนเรียนรู้ในอันที่จะได้นำองค์ความรู้ต่าง ๆ ไปใช้ในการปรับปรุงกระบวนการจัดการเรียนการสอนและการพัฒนาคุณภาพการศึกษา
	มาตรฐานที่ 4 ด้านนักเรียน ตัวชี้วัดที่ 1 นักเรียนมีส่วนร่วมในกระบวนการจัดการเรียนรู้พร้อมกับนักเรียนโรงเรียนต้นทาง ตัวชี้วัดที่ 2 นักเรียนมีสมรรถนะสำคัญตามหลักสูตร ตัวชี้วัดที่ 3 นักเรียนมีคุณลักษณะอันพึงประสงค์ตามหลักสูตร ตัวชี้วัดที่ 4 นักเรียนชั้นประถมศึกษาปีที่ 6 หรือชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 3 มีผลการทดสอบการศึกษาระดับชาติขั้นพื้นฐาน (O-NET) สูงขึ้น

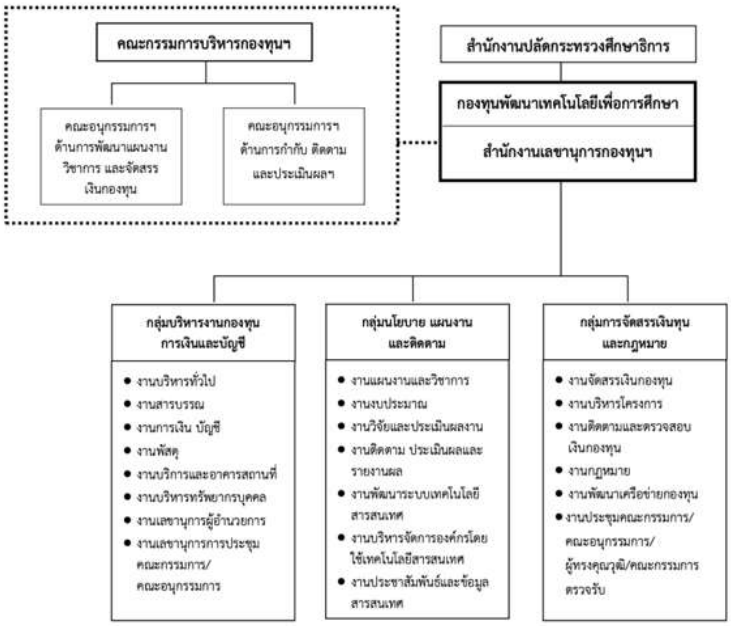
ในปี 2566 การพัฒนาคุณภาพการศึกษาด้วยเทคโนโลยีการศึกษาทางไกลผ่าน DLTV และ DLIT ยังมุ่งยกระดับคุณภาพการศึกษา ลดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษา ผ่านเทคโนโลยีการศึกษาทางไกลผ่านดาวเทียม (DLTV) สำหรับโรงเรียนขนาดเล็ก (นักเรียน 1-120 คน) ที่ขาดแคลนครูในชนบทห่างไกล และพัฒนาคุณภาพการศึกษาด้วยเทคโนโลยีสารสนเทศ (DLIT) สำหรับโรงเรียนขนาดกลางและขนาดใหญ่ โดยจัดสรรครุภัณฑ์และงบประมาณการซ่อมบำรุงอุปกรณ์ครุภัณฑ์ห้องเรียน DLTV รวมทั้งจัดกิจกรรมการศึกษาทางไกลระดับเขตพื้นที่การศึกษา และติดตามประเมินผลการดำเนินงานการจัดศึกษาทางไกล DLTV และ DLIT

2) การผลักดันการดำเนินงานของกองทุนพัฒนาเทคโนโลยีเพื่อการศึกษา

ภายหลังจากการผลักดันการปปฏิรูปในทศวรรษที่สองโดยรัฐบาลอย่างต่อเนื่อง ในปี 2556 กองทุนพัฒนาเทคโนโลยีเพื่อการศึกษาได้เปิดรับโครงการขอรับการจัดเงินกองทุน รอบที่ 1 โดยมุ่งหวังให้กองทุนเป็นกลไกสำคัญในการส่งเสริมและสนับสนุนการพัฒนาเทคโนโลยีเพื่อการศึกษาให้เกิดประโยชน์สูงสุด โดยกองทุนพัฒนาเทคโนโลยีเพื่อการศึกษาได้เป็นทุนหมุนเวียน และใช้จ่ายสำหรับการส่งเสริมและสนับสนุน การผลิต การวิจัย การพัฒนา และการใช้เทคโนโลยีเพื่อการศึกษา

กองทุนพัฒนาเทคโนโลยีเพื่อการศึกษาบริหารโดยคณะกรรมการบริหารกองทุนที่มีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการเป็นประธานกรรมการ ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ และเลขาธิการคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กสทช.) เป็นรองประธานกรรมการ และรองปลัดกระทรวงศึกษาธิการที่ปลัดกระทรวงศึกษาธิการมอบหมายเป็นกรรมการและเลขานุการ โครงสร้างการทำงานของกองทุนจะประกอบไปด้วยคณะอนุกรรมการกองทุนฯ 3 คณะ ได้แก่ คณะอนุกรรมการกองทุนฯ ด้านการพัฒนาแผนงาน วิชาการ และจัดสรรเงินกองทุน, คณะอนุกรรมการกองทุนฯ ด้านการกำกับ ติดตาม และประเมินผลการดำเนินงานกองทุน, คณะอนุกรรมการกองทุนฯ ด้านกฎหมายกฎหมาย

รูปที่ 4 โครงสร้างการบริหารงานกองทุนพัฒนาเทคโนโลยีเพื่อการศึกษา



ที่มา: แผนยุทธศาสตร์กองทุนพัฒนาเทคโนโลยีเพื่อการศึกษา พ.ศ.2561-2563

ในระยะแรก กองทุนพัฒนาเทคโนโลยีเพื่อการศึกษามุ่งเป้าหมายการส่งเสริมการเรียนรู้ตลอดชีวิตผ่านเทคโนโลยีเพื่อการศึกษา และกำหนดขอบข่ายการดำเนินงานของทุนไว้ดังนี้ คือ **การต่อยอด ริเริ่ม ส่งเสริม เติมเต็ม** ซึ่งจะไม่ซ้ำซ้อนกับภารกิจประจำของหน่วยงานภาครัฐที่ดำเนินการอยู่ โดยมีกลุ่มเป้าหมายที่จะขอเสนอโครงการได้ทั้งบุคคล สถานศึกษา หน่วยงานของรัฐ และหน่วยงานเอกชน

ตารางที่ 7 กรอบหรือทิศทางการสนับสนุนกองทุนพัฒนาเทคโนโลยีเพื่อการศึกษา ปีงบประมาณ 2556

กรอบการสนับสนุน	ประเด็นหรือจุดเน้น
ส่งเสริมและสนับสนุนการพัฒนาระบบการจัดการศึกษาและกระบวนการเรียนรู้ผ่านเทคโนโลยีเพื่อการศึกษา -การพัฒนากระบวนการ/วิธีการสืบค้นองค์ความรู้ -การบูรณาการ/เชื่อมโยงระบบหรือช่องทางเผยแพร่องค์ความรู้	**1. รูปแบบกระบวนการ/วิธีการ** 1.1 การพัฒนาระบบการจัดการเรียนการสอน (Learning Management System: LMS) และระบบการจัดการเนื้อหา (Content Management System: CMS) 1.2 การจัดการศึกษาทางไกล (Distance Education) และการเรียนทางไกล (Distance Learning) 1.3 การจัดตั้งวิกิพีเดีย สารานุกรมเสรีแห่งชาติ 1.4 การจัดตั้งศูนย์รวมสไลด์แชร์แห่งชาติ 1.5 การพัฒนาระบบห้องเรียนออนไลน์ “ไซเบอร์โฮม” 1.6 การส่งเสริมการเรียนการสอนด้วยแท็บเล็ต/เทคโนโลยีทันสมัยอื่น ๆ 1.7 การจัดการระบบฐานข้อมูลพัฒนาต่อยอดองค์ความรู้ (Web Blog, Knowledge Management: KM) 1.8 การพัฒนาระบบจัดการสื่อการเรียนรู้ดิจิทัลให้รองรับการใช้งานสมาร์ทโฟน และเชื่อมต่ออินเทอร์เน็ตความเร็วสูง 3G 1.9 การพัฒนาระบบจัดการสื่อการเรียนรู้ดิจิทัลที่เข้าถึงเครือข่ายสังคมออนไลน์ เช่น Wikipedia, Facebook, WhatsApp หรือ โซเชียลอื่น ๆ 1.10 การจัดทำฐานข้อมูลสื่อการเรียนรู้ดิจิทัล ทั้งที่พัฒนาโดยหน่วยงานองค์ความรู้ นักเรียน ครู และประชาชน 1.11 การพัฒนา กระจาย และบริหารจัดการในการเชื่อมโยงโครงสร้างพื้นฐานเพื่อให้เกิดการใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ 1.12 การเปิดพื้นที่แลกเปลี่ยนเรียนรู้เพื่อสร้างเครือข่ายแห่งการเรียนรู้

กรอบการสนับสนุน	ประเด็นหรือจุดเน้น
	1.13 การเปิดพื้นที่ในการนำเสนอผลงานผ่านช่องทางต่าง ๆ ทั้งระบบออนไลน์และพื้นที่จริง **2. การบูรณาการหรือเชื่อมโยงระบบ/ช่องทางการเผยแพร่สื่อต่าง ๆ** 2.1 สื่อวิทยุเพื่อการศึกษา 2.2 สื่อโทรทัศน์ ได้แก่ ETV, Teacher TV Station, DLTV 2.3 สื่อสิ่งพิมพ์ทางการศึกษา 2.4 สื่อ Digital Contents 2.5 สื่อเทคโนโลยีสารสนเทศที่มีการเชื่อมโยงในอาเซียนและสากล 2.6 โครงข่ายอินเทอร์เน็ตเพื่อการศึกษาที่เชื่อมโยงระหว่างหน่วยงาน 2.7 หน่วยงานบริการกลางด้านเทคโนโลยีเพื่อการศึกษา
การผลิต พัฒนา และเผยแพร่สื่อ และเทคโนโลยีเพื่อการศึกษาที่มีคุณภาพและหลากหลายรูปแบบ	**1. เนื้อหา/องค์ความรู้ (Contents)** 1.1 เนื้อหาส่งเสริม/สนับสนุนการศึกษาเรียนรู้ในระบบทุกระดับและทุกประเภท (เนื้อหาใน 8 กลุ่มสาระ และเนื้อหาสายอาชีพ) 1.2 เนื้อหาส่งเสริมสนับสนุนการศึกษาเรียนรู้นอกระบบและการเรียนรู้ตลอดชีวิตของประชาชน (ทักษะชีวิต ครอบครัว ชุมชนและสังคม) 1.3 เนื้อหาส่งเสริม/สนับสนุนการขับเคลื่อนนโยบายของรัฐบาลสู่การปฏิบัติ 1.4 เนื้อหาที่เกี่ยวกับการเผยแพร่ต้นแบบที่ดี (Best Practices) และนวัตกรรม (ภูมิปัญญาท้องถิ่น, ปราชญ์ชาวบ้าน หรือชุมชนต้นแบบ) 1.5 เนื้อหาส่งเสริมค่านิยม คุณธรรม จริยธรรม (Social Value) ไม่ทุจริต คอร์รัปชัน และประชาธิปไตย **2. รูปแบบสื่อและเทคโนโลยีเพื่อการศึกษา** สื่อการศึกษาทุกรูปแบบ ทั้งสื่อสิ่งพิมพ์ วัสดุอุปกรณ์ สื่ออิเล็กทรอนิกส์ สื่อดิจิทัล สื่อออนไลน์รายการวิทยุ รายการโทรทัศน์ และเทคโนโลยีเพื่อการศึกษาอื่น ๆ

กรอบการสนับสนุน	ประเด็นหรือจุดเน้น
การพัฒนาศักยภาพของผู้ผลิตและผู้ใช้สื่อและเทคโนโลยีเพื่อการศึกษาภายใต้แนวคิดวัฒนธรรมการเรียนรู้เชิงสร้างสรรค์	**1. ส่งเสริมและสนับสนุนการจัดกิจกรรมให้ความรู้ด้านการผลิตและการใช้สื่อเทคโนโลยีเพื่อการศึกษาให้กับบุคลากรทั้งการศึกษาในระบบและนอกระบบการศึกษาตามอัธยาศัยและการทะนุบำรุง ศาสนา ศิลปะวัฒนธรรม** 1.1 พัฒนาภาคีเครือข่ายเทคโนโลยีเพื่อการศึกษาและจัดกิจกรรมแลกเปลี่ยนเรียนรู้ระหว่างภาคีเครือข่ายทั้งระดับชาติ ภูมิภาค และชุมชน 1.2 จัดฝึกอบรมการผลิตและพัฒนาสื่อเทคโนโลยีเพื่อการศึกษา 1.3 สนับสนุนบุคลากรในการวิจัยด้านการผลิตและพัฒนาสื่อเทคโนโลยีเพื่อการศึกษาที่ทันสมัย 1.4 สนับสนุนบุคลากรในการผลิตพัฒนาสื่อเทคโนโลยีเพื่อการศึกษาที่มีคุณภาพ 1.5 สนับสนุนการประกวดสื่อเทคโนโลยีเพื่อการศึกษา **2. ส่งเสริมการพัฒนาผู้เรียนให้มีความรู้และทักษะในการใช้เทคโนโลยีเพื่อการศึกษาในการแสวงหาความรู้ด้วยตนเอง รู้จักคิดวิเคราะห์ และทำงานเป็นทีม** 2.1 สนับสนุนการแสดงและประกวดสื่อเทคโนโลยีเพื่อการศึกษาเชิงสร้างสรรค์ที่นักเรียนทำงานเป็นทีม 2.2 สนับสนุนการสร้างองค์ความรู้ใหม่ที่ได้จากการใช้สื่อเทคโนโลยีเพื่อการศึกษา 3. เสริมสร้างจริยธรรมและวัฒนธรรมสร้างสรรค์ในการเข้าถึงและใช้เทคโนโลยีเพื่อการศึกษาและการเรียนรู้ตลอดชีวิต 3.1 รณรงค์การใช้สื่อเทคโนโลยีเพื่อการศึกษาอย่างสร้างสรรค์และมีจริยธรรม ไม่ผิดกฎหมาย และไม่ละเมิดทรัพย์สินทางปัญญา 3.2 ประชาสัมพันธ์การใช้สื่อเทคโนโลยีเพื่อการศึกษาอย่างสร้างสรรค์เป็นต้นแบบตัวอย่างที่ดี

กรอบการสนับสนุน	ประเด็นหรือจุดเน้น
การวิจัยด้านเทคโนโลยีเพื่อการศึกษา	1. การวิจัยและพัฒนาเพื่อสร้างนวัตกรรมทางเทคโนโลยีเพื่อการศึกษา 2. การวิจัยการพัฒนาเทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อมด้านเทคโนโลยีเพื่อการศึกษา 3. การวิจัยเพื่อกำหนดมาตรฐานเทคโนโลยีเพื่อการศึกษา 4. การวิจัยเพื่อกำหนดมาตรฐานและมาตรการในการใช้สื่อและอุปกรณ์เทคโนโลยี เช่น การควบคุมใช้งานห้องคอมพิวเตอร์ (Computer Lab) การดูแลและบำรุงรักษาสื่อ-อุปกรณ์ต่าง ๆ สำหรับเด็กให้มีความปลอดภัย 5. การวิจัยและการพัฒนาองค์ความรู้และประสิทธิภาพการปฏิบัติงาน - ติดตาม/ประเมินความพึงพอใจจากการใช้ประโยชน์ขององค์ความรู้เพื่อการพัฒนาให้รอบด้าน - วิจัยผลการเรียนรู้ของนักเรียนที่ใช้สื่อแท็บเล็ต - ศึกษาความต้องการใช้สื่อเทคโนโลยีเพื่อการเรียนรู้ผ่านสื่อเทคโนโลยีสารสนเทศที่เหมาะสมในแต่ละช่วงวัย

ปัจจุบัน กรอบหรือทิศทางการสนับสนุนกองทุนพัฒนาเทคโนโลยีเพื่อการศึกษา ปีงบประมาณ 2567 ประกอบด้วย 6 กรอบ และมีโครงการที่ได้รับการสนับสนุน จำนวน 6 โครงการ ดังนี้

กรอบที่ 1 สนับสนุนและส่งเสริมการจัดการศึกษาเพื่อความปลอดภัยทางไซเบอร์ โดยใช้นวัตกรรมและเทคโนโลยีเพื่อการศึกษา โดยโครงการได้รับการสนับสนุนคือ โครงการสร้างสื่อการเรียนรู้เพื่อยุติความรุนแรงทางสังคมออนไลน์สำหรับเด็ก

กรอบที่ 2 ส่งเสริม สนับสนุน การพัฒนาสื่อการเรียนการสอนด้านเทคโนโลยีและดิจิทัลประสิทธิภาพสูงให้ครอบคลุมหน่วยงานทางการศึกษา โดยโครงการได้รับการสนับสนุนคือ โครงการพัฒนาสมรรถนะการอ่านการเขียนและการคิดขั้นสูง สำหรับนักเรียนโรงเรียนขนาดเล็กพื้นที่ห่างไกลในภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนกลางด้วยนวัตกรรมทางการศึกษา เพื่อลดปัญหาความเหลื่อมล้ำและปัญหาครูขาดแคลนไม่ครบชั้นเรียน

กรอบที่ 3 ส่งเสริม สนับสนุน การพัฒนาเทคโนโลยีดิจิทัลเพื่อการศึกษา และการวิจัย โดยโครงการได้รับการสนับสนุนคือ โครงการ Gamification เมืองขับขี่ปลอดภัยเสมือนจริง ส่งเสริมการเรียนรู้กลุ่มสาระการเรียนรู้สังคมศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม ของนักเรียนชั้นประถมศึกษาปีที่ 4-6

กรอบที่ 4 สร้างโอกาส ความเสมอภาค และความเท่าเทียมทางการศึกษาด้วยนวัตกรรมและเทคโนโลยีดิจิทัลเพื่อการศึกษา โดยโครงการได้รับการสนับสนุนคือ โครงการการพัฒนาแพลตฟอร์มดิจิทัลระบบข้อมูลระบบสารสนเทศนักเรียนรายบุคคลเพื่อสร้างโอกาสทางการศึกษาแก้ปัญหาเด็กตกหล่นหรือออกกลางคันและสนับสนุนการบริหารจัดการข้อมูลสารสนเทศเพื่อการศึกษาของประเทศ

กรอบที่ 5 การยกระดับคุณภาพการศึกษาด้วยการพัฒนาสื่อทักษะวิชาชีพและเพิ่มขีดความสามารถโดยโครงการได้รับการสนับสนุนคือ โครงการการพัฒนาชุดฝึกการเรียนรู้อุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ และวงจรด้วยการเรียนรู้เชิงรุกร่วมกับเทคโนโลยีความเป็นจริงเสริมเพื่อพัฒนา สมรรถนะวิชาชีพของนักศึกษาอาชีวศึกษาในศตวรรษที่ 21

กรอบที่ 6 ส่งเสริม สนับสนุน การพัฒนาการบริการภาครัฐ ให้ก้าวสู่การเป็นหน่วยงานดิจิทัล และการพัฒนาบุคลากร โดยโครงการได้รับการสนับสนุนคือ โครงการการพัฒนาแพลตฟอร์มกลางภาครัฐเพื่อเชื่อมโยงและแลกเปลี่ยนข้อมูลครูและบุคลากรทางการศึกษาด้านสมรรถนะดิจิทัลและทักษะที่จำเป็นในศตวรรษที่ 21 โดยมาตรฐาน Statistical Data and Metadata Exchange (SDMX)

อย่างไรก็ตาม เนื่องจากกองทุนมิใช่หน่วยงานของรัฐที่เป็นอิสระ ทำให้การดำเนินงานหลายด้านอยู่ในขอบเขตจำกัดและไม่คล่องตัวต่อการสนองตอบนโยบายอย่างมีประสิทธิภาพ การขับเคลื่อนกองทุนยังไม่สามารถดำเนินการได้เต็มศักยภาพและสมบูรณ์เนื่องจากยังไม่มีการจัดตั้งองค์กรสำคัญ คือ สถาบันเทคโนโลยีเพื่อการศึกษา ซึ่งจะเป็นหน่วยงานกลางที่ทำหน้าที่พิจารณาเสนอนโยบาย แผน ส่งเสริม และประสานการวิจัยการพัฒนาและการใช้ รวมทั้งการประเมินคุณภาพและประสิทธิภาพของการผลิตและการใช้เทคโนโลยีเพื่อการศึกษา ตามมาตรา 69 แห่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542

พร้อมกันนั้นยังเผชิญปัญหางบประมาณของกองทุนที่ไม่เพียงพอ เนื่องจากปัจจุบันแหล่งทุนหลักของกองทุน คือ สำนักงานคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กสทช.) ซึ่งในปี 2553 ได้จัดสรรเงินสนับสนุนกองทุนจำนวน 100 ล้านบาท แต่ในปี 2554-2555 จัดสรรเหลือเพียง 25 ล้านบาท และลดลงเหลือเหลือเพียง 10 ล้านบาทเกือบทุกปีในระหว่างปี 2556-2566 จะเห็นได้ว่ากองทุนนั้นมีงบประมาณเพื่อดำเนินงานตามวัตถุประสงค์น้อยมาก และไม่สามารถวางแผนดำเนินงานได้อย่างชัดเจน เนื่องจากการระดมทุนยังไม่เป็นระบบและขาดความต่อเนื่อง ตามรายละเอียดที่ปรากฏในตารางที่ 8 นอกจากนี้ ยังเผชิญความคาดหวังต่อกองทุนสูง ทั้งที่มีสถานภาพเป็นเพียงหน่วยงานภายใต้สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ บุคลากรไม่ชำนาญ และกฎระเบียบไม่เอื้อต่อการปฏิบัติงาน

ตารางที่ 8 แสดงงบประมาณของกองทุน

ปีงบประมาณ	รายได้ (ล้านบาท)		
	งบประมาณแผ่นดิน	กสทช.	รวม
2553	-	100	100
2554	5	25	30
2555	-	25	25
2556	-	10	10
2557	19	10	29
2558	-	10	10
2559	-	28.4	28.4
2560	-	10	10
2561	-	10	10
2562	-	10	10
2563	-	210	210
2564	-	10	10
2565	-	10	10
2566	-	10	10
รวม	**24**	**478.4**	**502.4**

ดังนั้น เมื่อไม่สามารถจัดตั้งสถาบันเทคโนโลยีเพื่อการศึกษาขึ้นได้ และกองทุนไม่ได้มีสถานะที่เป็นอิสระ อีกทั้งเผชิญข้อจำกัดด้านงบประมาณ ส่งผลให้โครงการที่ได้รับการสนับสนุนผ่านงบประมาณของกองทุนมีจำนวนลดลง พร้อมกันนี้ ยังคงไม่มีความคืบหน้าที่ชัดเจนในการผลักดันร่างพระราชบัญญัติสถาบันเทคโนโลยีเพื่อการศึกษา พ.ศ. .... ส่วนหนึ่งเนื่องจากปัจจุบัน กระทรวงศึกษาหันมาให้ความสำคัญกับการผลักดันร่าง ร่างพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันเทคโนโลยีดิจิทัลแพลตฟอร์มเพื่อการศึกษา (องค์การมหาชน) พ.ศ. .... แทน ซึ่งจะได้กล่าวในส่วนถัดไป

3) การพัฒนาระบบ TEPE Online: พัฒนาครูเพื่อพัฒนานักเรียน

นอกเหนือจากการพัฒนาการเข้าถึงคอมพิวเตอร์และอินเทอร์เน็ตของนักเรียนในช่วงเวลาที่ผ่านมา กระทรวงศึกษาธิการ โดยสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานยังได้พัฒนาระบบ TEPE Online (Teachers and Educational Personnels Enhancement Based on Mission and Functional Areas as Majors) หรือ “การพัฒนาครูและบุคลากรทางการศึกษา โดยยึดถือภารกิจและพื้นที่ปฏิบัติงานเป็นฐานด้วยระบบออนไลน์” เมื่อวันที่ 9 มีนาคม 2558 โดยร่วมมือกับคณะครุศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เพื่อเป็นการพัฒนาทักษะและความรู้ของครูและบุคลากรทางศึกษา หลักการที่สำคัญของระบบ TEPE Online คือ “พัฒนาครู ก้าวสู่อนาคตชาติ ทุกคนเรียนรู้ได้ ทุกที่ ทุกเวลา” (Anyone, Anywhere, Anytime) โดยดำเนินการด้วยระบบเทคโนโลยีสารสนเทศที่ทันสมัย เพื่อประหยัดเวลาของครูและบุคลากรทางการศึกษาผ่านการศึกษาด้วยตนเอง เสริมสร้างศักยภาพของครูและบุคลากรทางการศึกษาในการปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากต้องการแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำในการพัฒนาทักษะและความรู้ของครู ปัญหาการพัฒนาไม่ตรงความต้องการของบุคคลและความจำเป็นของหน่วยงาน ปัญหาการไม่เชื่อมโยงกับความก้าวหน้าทางวิชาชีพ และรวมถึงปัญหาครูทิ้งห้องเรียน

กลุ่มเป้าหมายหลัก ของระบบ TEPE Online ได้แก่ ครู ศึกษานิเทศก์ ผู้บริหารสถานศึกษา และผู้บริหารสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน จำนวนกว่า 4 แสนคน โดยจะมีการจัดตั้งศูนย์พัฒนาครูและบุคลากรทางการศึกษา ด้วยระบบ TEPE Online ระดับภาค จำนวน 9 ศูนย์ รวมถึงครูและบุคลากรทางการศึกษาในสังกัดอื่นของกระทรวงศึกษาธิการ ไม่ว่าจะเป็นสำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษา (สอศ.) หรือสำนักงานส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย (สำนักงาน กศน.) ที่จะมีการเชื่อมโยงเข้าสู่ระบบนี้ต่อไป

รูปที่ 5 ระบบ TEPE Online

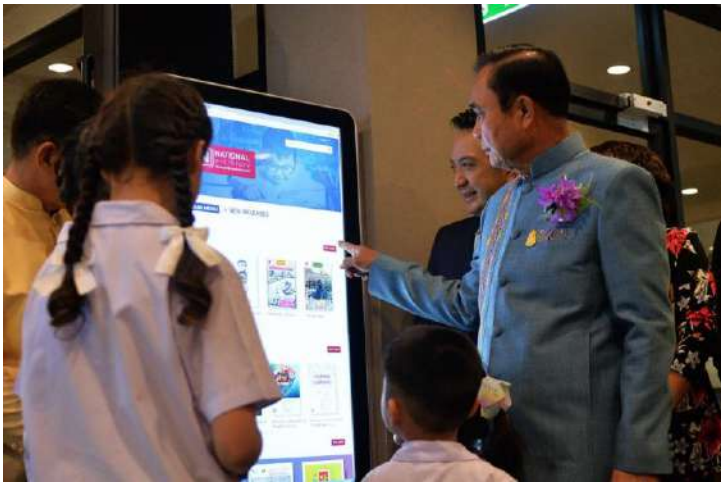


หลักสูตรในการพัฒนาและสื่อ/แหล่งเรียนรู้ ประกอบด้วย 8 รายการ ได้แก่ 1) หลักสูตรการพัฒนานโยบาย และแหล่งเรียนรู้ศูนย์ TEPE Online ระดับภาค 2) หลักสูตรการพัฒนาครูและบุคลากรทางการศึกษาก่อนแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการสถานศึกษา 3) ระบบทดสอบประเมินครู **4) Digital School Thailand 4.0 ที่มีรูปแบบการจัดการเรียนการสอนรูปแบบวีดีโอ และมีเอกสารประกอบการสอน ในแต่ละวิชามีการทดสอบก่อนเรียนและหลังเรียนตามกลุ่มสาระการเรียนรู้** 5) หลักสูตรเตรียมความพร้อมและพัฒนาอย่างเข้มครูผู้ช่วย ก่อนแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งครู 6) หลักสูตรพัฒนาข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ก่อนแต่งตั้งให้มีและเลื่อนเป็นวิทยฐานะชำนาญการพิเศษ 7) หลักสูตรพัฒนาข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ก่อนแต่งตั้งให้มีและเลื่อนเป็นวิทยฐานะเชี่ยวชาญ และ **8) Coding Thailand ชวนทุกคนก้าวสู่การเรียนรู้ Coding ขั้นพื้นฐานนอกจากนี้ยังได้มีการจัดสัมมนา Digital School Thailand 4.0 จำนวน 11,839 คน**

4) โครงการพัฒนาระบบห้องสมุดอิเล็กทรอนิกส์ (National e-Library)

เนื่องจากนายกรัฐมนตรี ประยุทธ์ จันทร์โอชา ได้มีข้อสั่งการเมื่อวันที่ 31 กรกฎาคม 2561 เรื่องการปรับหนังสือเรียนในรูปแบบหนังสืออิเล็กทรอนิกส์ (e-Book) ให้มีความทันสมัย เพื่อการเผยแพร่ ประชาสัมพันธ์ข้อมูลเอกสาร หนังสือต่าง ๆ ของกระทรวงศึกษาธิการและหน่วยงานในสังกัดให้กับนักเรียนและประชาชน โครงการ National e-Library เป็นโครงการที่เป็นประโยชน์กับเด็ก เยาวชน และประชาชนทั่วไป จึงเร่งรัดการดำเนินการโดยกำหนดเป้าหมายเพื่อเป็นของขวัญให้กับเด็กและผู้ปกครองในวันเด็กแห่งชาติ ประจำปี 2562 โดยจะมี e-Library สำหรับผู้ใหญ่ และ e-Library สำหรับเยาวชน โดยในระยะต่อไปกระทรวงศึกษาธิการจะดำเนินการจัดทำแบบเรียนอิเล็กทรอนิกส์ในปี 2562 เพื่อให้สาสามารถดาวน์โหลดแบบเรียนต่าง ๆ ได้โดยไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายในการซื้อแบบเรียน

รูปที่ 6 การเปิดงานโครงการ National e-Library



สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานจึงได้ดำเนินการขับเคลื่อนโครงการ National e-Library โดยได้ศึกษา วิเคราะห์ การพัฒนา Application จากหน่วยงานต่าง ๆ และได้ร่วมมือกับหอสมุดแห่งชาติ และสำนักงานพัฒนารัฐบาลดิจิทัล (http://www.nel.go.th/) นอกจากนี้ บริษัท ไมโครซอฟท์ (ประเทศไทย) จำกัด ได้สนับสนุนโครงการพัฒนาระบบห้องสมุดอิเล็กทรอนิกส์แห่งชาติ (National E-Library) โดยสนับสนุนใน 3 ฟีเจอร์หลัก ได้แก่ ห้องสมุดอิเล็กทรอนิกส์ (วางระบบ พัฒนาแอปพลิเคชัน และดูแลระบบการทำงานหลังบ้านทั้งหมด ที่รวมถึงการประมวลผลสรุปรายงานการใช้งาน), แชทบ็อท (ระบบการค้นหาหนังสือด้วย AI เพียงใส่ชื่อหนังสือ พร้อมทั้งถามตอบในเรื่องที่ต้องการ เพื่อให้ผู้ที่เข้ามาค้นหาหนังสือในเว็บไซต์หรือแอปพลิเคชันได้รวดเร็วและแม่นยำยิ่งขึ้น) และ ระบบการเรียนออนไลน์ (E-Learning)

5) การยกเลิกระบบเครือข่ายอินเทอร์เน็ตตามโครงการ MOENet

นพ.ธีระเกียรติ เจริญเศรษฐศิลป์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ ได้มีนโยบายให้สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ดำเนินการยกเลิกระบบเครือข่ายอินเทอร์เน็ตของสถานศึกษา หรือ MOENet นับตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2561 โดยให้โรงเรียนเป็นผู้ดำเนินการจัดหาอินเทอร์เน็ตเอง และเหลือเพียงเครือข่าย UniNet ซึ่งจะถูกพัฒนาให้เป็นระบบหลักของกระทรวงศึกษาธิการ เนื่องจาก ณ ขณะนั้นมีการใช้บริการเครือข่ายหลายรูปแบบทั้งใช้ MOENet อย่างเดียว ใช้ MOENet ร่วมกับ UniNet และเช่าบริการเครือข่ายรัฐวิสาหกิจ หรือเอกชนเอง อีกทั้งจากการตรวจสอบข้อมูลพบว่า MOENet ไม่มีตัวตนและไม่ถือว่าเป็นผู้ให้บริการ แต่เป็นเพียงการซื้อสัญญาณจากเครือข่ายเอกชน (บมจ.ทีโอที, บริษัท กสท. โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน), บริษัท สามารถ) แล้วนำมาปล่อยสัญญาณให้สถานศึกษา มีประสิทธิภาพต่ำ อีกทั้งมีราคาแพง ส่งผลให้รัฐต้องสูญเสียงบประมาณมากถึงสามพันล้านบาท

นอกจากนั้น ในปีงบประมาณ 2562 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการมีนโยบายให้ยกเลิกการบำรุงรักษาซ่อมแซมสื่อสัญญาณใยแก้วนำแสงและบำรุงรักษาซ่อมแซมอุปกรณ์ของสถานศึกษาในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน อันจะส่งผลให้สถานศึกษาได้รับผลกระทบในการยกเลิกสัญญาข้างต้น ตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม 2561 ดังนั้น จึงได้กำหนดหลักการและแนวปฏิบัติในการดำเนินการเช่าใช้สัญญาณอินเทอร์เน็ต ดังนี้

- กรณีโรงเรียนที่เครือข่ายอินเทอร์เน็ตของ UniNet ให้ใช้เครือข่าย UniNet ต่อไป แต่ถ้ามีความจำเป็นต้องใช้เพิ่มเติม สามารถดำเนินการเช่าจากผู้ให้บริการได้ตามเหตุผลและความจำเป็น ตลอดจนงบประมาณของแต่ละโรงเรียน ทั้งนี้ถ้าสามารถเปลี่ยน Router เป็นรุ่นที่มีประสิทธิภาพสูง จะสามารถเพิ่มความเร็วจาก 100 Mbps ได้ถึง 1 Gbps
- กรณีโรงเรียนที่ไม่มีเครือข่าย UniNet ให้เช่าสัญญาณกับผู้ให้บริการในพื้นที่ โดยเลือกใช้ความเร็วตามความจำเป็นที่ต้องใช้ตามจำนวนนักเรียน และความพร้อมด้านงบประมาณ

- กรณีโรงเรียนที่ไม่มีผู้ให้บริการอื่นใดในพื้นที่ ให้แจ้งเขตพื้นที่การศึกษาทราบปัญหา เพื่อที่จะได้ดำเนินการประสานผู้ให้บริการในพื้นที่เปิดให้บริการในที่ตั้งของโรงเรียนนั้น หรือเลือกใช้อุปกรณ์ที่เหมาะสมที่จะสามารถใช้งานอินเทอร์เน็ตได้ เช่น ใช้ Router ที่สามารถใส่ SIM โทรศัพท์ได้ (กรณีมีสัญญาณ 3G หรือ 4G)
- ให้สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาแต่งตั้งคณะทำงานเฉพาะกิจช่วยเหลือสนับสนุนให้โรงเรียนสามารถมีอินเทอร์เน็ตความเร็วสูงทุกโรงเรียนโดยเร็วที่สุด
- ให้สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษารวบรวมข้อมูลการใช้งานอินเทอร์เน็ตของทุกโรงเรียน หลังจากที่งดใช้อินเทอร์เน็ตเครือข่าย MOENet
- การบริหารจัดการให้โรงเรียนมีอินเทอร์เน็ตความเร็วสูงเป็นตัวชี้วัดหนึ่งของผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาที่สำคัญ

อีกทั้งยังได้มีการกำหนดให้ผู้ให้บริการต้องรับผิดชอบการติดตั้งวงจรสัญญาณให้บริการอินเทอร์เน็ตสายใยแก้วนำแสง (Fiber Optic) หรือวงจรสัญญาณอินเทอร์เน็ตความเร็วสูงชนิดอื่นให้กับสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน โดยมีความเร็วอินเทอร์เน็ต Download และ Upload ไม่น้อยกว่ารายละเอียดดังนี้

ตารางที่ 9 การกำหนดความเร็วอินเทอร์เน็ตโรงเรียน

ที่	ขนาดโรงเรียน	Download/Upload	ราคากลาง
1	นักเรียน 1-60 คน	100/50 Mbps	750
2	นักเรียน 61-120 คน	200/100 Mbps	750
3	นักเรียน 121-300 คน	300/150 Mbps	2,000
4	นักเรียน 301-500 คน	400/200 Mbps	3,500
5	นักเรียน 500-1,000 คน	500/300 Mbps	9,600
6	นักเรียน 9,000-9,500 คน	2,000/500 Mbps	9,600
7	นักเรียน 1,501-2,000 คน	3,000/1,000 Mbps	9,600
8	นักเรียน 2,000 คนขึ้นไป	4,000/1,000 Mbps	9,600
9	โรงเรียนที่เป็นศูนย์พัฒนาการเรียนการสอนภาษาอังกฤษ	1,000/500 Mbps	5,000
10	สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา	300/300 Mbps	7,500
11	ศูนย์การศึกษาพิเศษประจำจังหวัด	300/150 Mbps	2,675

จากผลการดำเนินงานพบว่า เมื่อมีการยกเลิก MOENet แล้ว พบว่าเหลือโรงเรียนอีก 300 โรงเรียน หรือไม่ถึง 1% ที่มีปัญหาเรื่องการใช้อินเทอร์เน็ต ซึ่งกระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคมได้ให้ความร่วมมือช่วยวางสายไฟเบอร์ออพติกขยายไปถึงโรงเรียนที่ยังไม่มีอินเทอร์เน็ตใช้งาน

6) การพัฒนาระบบดิจิทัลแพลตฟอร์มเพื่อการเรียนรู้แห่งชาติ (National Digital Learning Platform: NDLP)

เนื่องจากกระทรวงศึกษาธิการได้จัดทำแผนปฏิบัติการดิจิทัลเพื่อการศึกษา พ.ศ.2563-2565 เพื่อเป็นกลไกพลิกโฉมระบบการศึกษาไทยด้วยการนำนวัตกรรมและเทคโนโลยีที่ทันสมัยมาใช้ในการจัดการศึกษา โดยได้กำหนดยุทธศาสตร์ที่ 2 สร้างโอกาส ความเสมอภาค และความเท่าเทียมทางการศึกษาด้วยเทคโนโลยีดิจิทัล และกำหนดตัวชี้วัดที่สำคัญคือ การมีแพลตฟอร์มเพื่อการเรียนรู้แห่งชาติ (National Digital Learning Platform: NDLP) ในการปรับเปลี่ยนระบบการศึกษา สร้างคุณภาพ ลดความเหลื่อมล้ำ และมีระบบคลังความรู้ที่มีการเชื่อมโยงเข้าสู่ระบบดิจิทัลแพลตฟอร์มเพื่อการเรียนรู้แห่งชาติ ซึ่งสอดคล้องกับแผนปฏิรูปประเทศ ด้านการศึกษา เรื่องที่ 7 การปฏิรูปการศึกษาและการเรียนรู้โดยการพลิกโฉมด้วยระบบดิจิทัล ในประเด็นการปฏิรูปการเรียนรู้ด้วยดิจิทัลผ่านแพลตฟอร์มการเรียนรู้ด้วยดิจิทัลแห่งชาติ (NDLP)

พร้อมกันนั้น กระทรวงศึกษาธิการได้กำหนดแนวทางการพัฒนาเพื่อสร้างโอกาสและความเสมอภาคในการได้รับการศึกษาอย่างมีคุณภาพสำหรับผู้เรียนและประชาชนทุกช่วงวัยด้วยเทคโนโลยีดิจิทัล ดังนี้

1) ส่งเสริม สนับสนุนการจัดการเรียนการสอนทางไกล เช่น ระบบ DLIT, DLTV, ETV, IPST Learning Space, NDLP, Content Center, TEPE Online เป็นต้น ในการเข้าถึงบริการทางการศึกษาสำหรับทุกคน

2) ส่งเสริมการใช้และเผยแพร่ทรัพยากรทางการศึกษา รวมสื่อการเรียนรู้แบบเปิด (Open Educational Resources: OER) สื่อการเรียนรู้ผ่านระบบคลาวด์ภาคการศึกษา (Education Cloud) ให้ครอบคลุมทุกหน่วยงานการศึกษา

3) พัฒนาและส่งเสริมบริการการเรียนรู้ผ่านระบบดิจิทัลแพลตฟอร์มเพื่อการเรียนรู้แห่งชาติ (NDLP) ที่ครอบคลุมหลักสูตรทุกประเภท ทุกระดับ มุ่งบูรณาการการให้บริการเรียนรู้ที่พร้อมรองรับและเปิดกว้างสำหรับประชาชนทุกกลุ่ม

4) ส่งเสริมการจัดตั้งศูนย์ดิจิทัลชุมชน เป็นจุดบริการภาคการศึกษาสู่ชุมชนผ่านระบบดิจิทัลและเป็นศูนย์กลางการแลกเปลี่ยนเรียนรู้

5) ส่งเสริม สนับสนุนการจัดตั้งสถานีวิทยุกระจายเสียง สถานีโทรทัศน์ และการผลิตรายการเพื่อการศึกษา รวมทั้งการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านระบบเทคโนโลยีดิจิทัลเพื่อการศึกษา

6) ปรับปรุงและบังคับใช้กฎหมาย กฎ ระเบียบ ของหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการใช้ระบบเทคโนโลยีดิจิทัลเพื่อการจัดการศึกษา สื่อสาระความรู้

เมื่อเกิดสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัส Covid-19 สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานได้ดำเนินการส่งเสริมการนำดิจิทัลแพลตฟอร์ม DEEP (Digital Education Excellence Platform) ให้สถานศึกษานำไปใช้ในการพัฒนาประสิทธิภาพการจัดการเรียนการสอนผ่านสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาไปยังสถานศึกษา ซึ่งเกิดขึ้นบนความร่วมมือของกระทรวงศึกษาธิการและไมโครซอฟท์ โดยมีโรงเรียนต้นแบบ 6 แห่ง ได้แก่ โรงเรียนวัดราชบพิธ โรงเรียนสตรีวิทยา โรงเรียนสามเสนวิทยาลัย โรงเรียนราชวินิตมัธยม โรงเรียนชิโนรสวิทยาลัย และโรงเรียนมหรรณพาราม อีกทั้งกระทรวงศึกษาธิการยังมีแผนการพัฒนาระบบ 4 ระยะ ได้แก่ ระยะที่ 1 การเรียนรู้ด้วยตนเอง (Self-Learning) ระยะที่ 2 การเรียนรู้แบบ 2 ทาง (2-Way Communication) ระยะที่ 3 สังคมแห่งการเรียนรู้ (Learning Society) และระยะที่ 4 บูรณาการการเรียนรู้ (Integrative Learning)

ดังนั้น ในวันที่ 1 กรกฎาคม 2563 จึงได้มีการเปิดตัวแพลตฟอร์ม DEEP อย่างเป็นทางการ เพื่อให้เป็นแพลตฟอร์มที่ช่วยสร้างการเรียนรู้ที่มีหลักสูตรต่าง ๆ รองรับ โดยผู้เรียนสามารถเลือกหัวข้อเรียนตามสมรรถนะที่ต้องการพัฒนาได้ มีลักษณะคล้ายกับ Moodle มีลักษณะเป็น Single Gateway คือหนึ่งอีเมลสามารถใช้งานได้ 3 ผลิตภัณฑ์ คือ www.deep.go.th, ผลิตภัณฑ์ของ google (google classroom, google meet, google jamboard) และทุกผลิตภัณฑ์ของ Microsoft โดยหน้าเว็บของผู้เรียนจะแบ่งออกเป็น 2 ส่วน คือ ตารางเรียน และ e-Learning (เรียนรู้ด้วยตัวเอง) ซึ่งจะมีวิดีโอที่บันทึกไว้แล้ว และสามารถเรียนรู้ได้ตลอดเวลา โดยมีเนื้อหามาจาก 2 แหล่ง ได้แก่ 1) เนื้อหาหลัก จากกระทรวงศึกษาธิการที่ถ่ายทำขึ้นใหม่ ชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 4-6 จำนวน 10 วิชา และสื่อหลักจากมูลนิธิการศึกษาทางไกลผ่านดาวเทียมในพระบรมราชูปถัมภ์ ชั้นประถมศึกษาปีที่ 1-6 และชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 1-3 จำนวน 10 วิชา และ 2) เนื้อหาจากพันธมิตรทางวิชาการ เช่น ทรูปลูกปัญญา, StartDee และ Aksorn On-Learn โดยกระทรวงศึกษาธิการจะมีคณะกรรมการกลั่นกรองคุณภาพของเนื้อหาก่อน นอกจาก DEEP ยังใช้เพื่อจัดการเรียนการสอนแล้ว ในระบบมีเครื่องมือที่ช่วยพัฒนาทักษะด้านภาษาอังกฤษ และทักษะด้านดิจิทัลให้กับนักเรียน ครู และผู้บริหารสถานศึกษาด้วย

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ได้กำหนดแนวทางการเรียนการสอนผ่าน www.deep.go.th โดยให้โรงเรียนในสังกัดที่มีการจัดการเรียนการสอนระดับมัธยมศึกษาปีที่ 1-6 ให้เตรียมการจัดการเรียนการสอน โดยให้แต่งตั้งผู้ดูแลระบบ Deep ระดับโรงเรียน อย่างน้อยโรงเรียนละ 1 คน แต่งตั้งนายทะเบียนข้อมูลสารสนเทศอย่างน้อยโรงเรียนละ 1 คน และให้นักเรียนลงทะเบียนใช้งาน ซึ่งในปี 2566 มีจำนวนสมาชิกบนระบบ 660,629 คน จำนวนสื่อ 9,944 วิชา จากที่ตั้งเป้าหมายไว้ จำนวน 670,000 คน ปัจจุบันอยู่ระหว่างการดำเนินการในระยะที่ 2 โดยได้จัดทำระบบปรับเปลี่ยนการสื่อสารและการเรียนรู้เป็นแบบสองทางระหว่างผู้เรียนและผู้สอน ประกอบด้วย 10 ระบบ ได้แก่ 1) ระบบบริหารจัดการตารางสอน ตารางเรียน 2) ระบบบริหารจัดการห้องเรียนเสมือน 3) ระบบบริหารจัดการงานประจำคาบ/การบ้าน 4) ระบบบริการจัดการกิจกรรมเรียนรู้รูปแบบเกม 5) ระบบบริหารจัดการการสอน 6) ระบบบริหารจัดการการฝึกอบรม 7) ระบบบริหารจัดการการพัฒนาตามสายงาน 8) ระบบบริหาร

จัดการแผนพัฒนาบุคลากรรายบุคคล 9) ระบบรายงานผลรูปแบบ Dashboard และ 10) ระบบการให้บริการแบบ Open API และ Open Data

รูปที่ 7 หน้าโปรแกรม DEEP



7) การพัฒนาแพลตฟอร์ม OBEC Content Center (ครูใช้นักเรียนชอบ)

เพื่อให้สอดรับกับแพลตฟอร์ม DEEP ซึ่งเป็นแพลตฟอร์มที่ใช้สำหรับจัดการเรียนการสอน การสอบ และการติดตามวัดและประเมินผลของครูและนักเรียน สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน โดยสำนักเทคโนโลยีเพื่อการเรียนการสอน (สทร.) จึงได้จัดทำแพลตฟอร์มคลังสื่ออิเล็กทรอนิกส์ (OBEC Content Center) หรือ ระบบคลังสื่อเทคโนโลยีดิจิทัลระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน สำหรับเป็นคลังข้อมูลความรู้ที่เป็นระบบและครอบคลุมขึ้น เมื่อวันที่ 23 กันยายน 2563 ซึ่งเป็นแพลตฟอร์มการเรียนรู้ที่เป็นชุดโปรแกรมรวบรวมเนื้อหา 8 ประเภท ได้แก่ หนังสืออิเล็กทรอนิกส์ แอปพลิเคชัน วีดิทัศน์ เสียง ภาพ ข้อสอบ เทมแพลต และมัลติมีเดีย รองรับการค้นหาและการกรองเนื้อหาตามหมวดหมู่ รองรับการจัดเก็บ มีโปรแกรมและระบบย่อย 5 ส่วน ได้แก่ Authoring Tool (AT): โปรแกรมสร้างและอัปโหลดเนื้อหาอิเล็กทรอนิกส์ Content Verification System (CVS): ระบบตรวจสอบเนื้อหาอิเล็กทรอนิกส์ Content Center (CC): โปรแกรมใช้งานเนื้อหาอิเล็กทรอนิกส์ Content Management System (CMS): ระบบบริหารจัดการเนื้อหาอิเล็กทรอนิกส์ และ Local Content Server (LCS): ระบบให้บริการเนื้อหาอิเล็กทรอนิกส์ ซึ่งสามารถใช้กับอุปกรณ์ (Devices) ต่าง ๆ ได้แก่ คอมพิวเตอร์ PC, Notebook, Tablet และ Mobile ที่รองรับระบบปฏิบัติการ Android iOS และ Windows โดยให้บริการกลุ่มเป้าหมาย ได้แก่ นักเรียน ครู ศึกษานิเทศก์ บุคลากรทางการศึกษา และผู้ปกครอง

ในปี 2565 ได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อดำเนินการขับเคลื่อน จัดทำเกณฑ์การคัดเลือก และเครื่องมือในการกำกับติดตามการขับเคลื่อนระบบคลังสื่อเทคโนโลยีดิจิทัล ระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน (OBEC Content Center) ประกอบด้วย เลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน เป็นที่ปรึกษา และผู้เชี่ยวชาญด้านการพัฒนาหลักสูตรและสื่อการเรียนรู้ด้านเทคโนโลยี เป็นประธานกรรมการ ซึ่งได้กำหนดหลักสูตรการอบรม

เชิงปฏิบัติการขับเคลื่อนการจัดการเรียนรู้ด้วยสื่อเทคโนโลยีดิจิทัล ระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน จำนวน 15 ชั่วโมง ด้วยมีโครงสร้างหลักสูตรอธิบายความรู้พื้นฐานและการเข้าใช้ OBEC Content Center การนำสื่อ นวัตกรรม และเทคโนโลยี ในชุดโปรแกรม OBEC Content Center ประยุกต์ใช้ในการจัดการเรียนรู้ การออกแบบและผลิตสื่อ การนำเข้าระบบ OBEC Content Center และแนวทางการขับเคลื่อนการจัดการเรียนรู้ด้วยสื่อเทคโนโลยีดิจิทัล

ถัดมาในปี 2566 ได้มีการจัดทำโครงการพัฒนาและส่งเสริมการจัดการเรียนรู้ด้วยสื่อเทคโนโลยีดิจิทัล ระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน เพื่อดำเนินการขับเคลื่อนการจัดการเรียนรู้ด้วยสื่อเทคโนโลยีดิจิทัล ผ่านสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาทั่วประเทศ โดยมีการกำหนดแนวทางการขับเคลื่อนระบบคลังสื่อเทคโนโลยีดิจิทัล เพื่อให้สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาส่งเสริมและสนับสนุนการใช้งานระบบคลังสื่อเทคโนโลยีดิจิทัลให้กับครูและบุคลากรทางการศึกษาในทิศทางเดียวกัน รวมถึงกำหนดให้สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและผู้รับผิดชอบเป็นผู้ดูแลระบบ ระดับเขตพื้นที่การศึกษา เพื่อตรวจสอบและอนุมัติสื่อเทคโนโลยีดิจิทัลของครูและบุคลากรทางการศึกษาในสังกัดเข้าสู่ระบบคลังสื่อ ซึ่งการดำเนินงานที่ผ่านมามุ่งเน้นการขยายผลไปยังสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาทุกแห่ง แต่ผลการดำเนินงานขยายผลไม่ครอบคลุมไปสู่สถานศึกษาทุกแห่ง จึงทำให้บุคลากรในสถานศึกษาบางแห่งยังไม่เข้าถึง OBEC Content Center

รูปที่ 8 OBEC Content Center





ในปี 2567 สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน จึงได้ดำเนินการโครงการบริหารจัดการเพื่อพัฒนา ส่งเสริม และขับเคลื่อน การจัดการเรียนรู้ผ่านแพลตฟอร์มการเรียนรู้เทคโนโลยีดิจิทัล ระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นการพัฒนา ส่งเสริม และขับเคลื่อนการจัดการเรียนรู้ผ่านแพลตฟอร์มการเรียนรู้ในรูปแบบออนไลน์ (Online Learning Platform) เพื่อให้นักเรียน ครู และบุคลากรทางการศึกษา และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องสามารถใช้ประโยชน์จากข้อมูล เครื่องมือ และทรัพยากรดิจิทัลในรูปแบบต่าง ๆ จาก OBEC Content Center ได้ นอกจากนี้ โครงการนี้ยังช่วยสนับสนุนให้ครูและบุคลากรทางการศึกษามีช่องทางในการนำเสนอผลงานที่มีผลการปฏิบัติที่เป็นเลิศ (Best Practice) เข้ารับการคัดเลือกในระดับสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา และระดับชาติ ทั้งในส่วนของผู้สร้างสื่อเทคโนโลยีดิจิทัล ผู้ใช้สื่อเทคโนโลยีดิจิทัล ผู้ขับเคลื่อนระบบคลังสื่อเทคโนโลยีดิจิทัล OBEC Content Center โดยในเดือนมิถุนายนปี 2567 มีผู้ใช้งานระบบ OBEC Content Center จำนวน 279,155 บัญชี ประกอบด้วย นักเรียน จำนวน 92,117 คน, ครู/อาจารย์ จำนวน 145,432 คน, ศึกษานิเทศก์ จำนวน 2,140 คน, บุคลากรทางการศึกษา จำนวน 8,316 คน และบุคคลทั่วไป จำนวน 31,150 คน

8) โครงการคนละเครื่อง พี่แบ่งให้ น้องได้เรียน

เนื่องจากนโยบายของนายกรัฐมนตรีให้ความสำคัญกับการสร้างความเสมอภาคทางการศึกษา ลดความเหลื่อมล้ำด้านโอกาสการเข้าถึงการศึกษาอย่างมีคุณภาพ กระทรวงศึกษาธิการจึงร่วมมือกับกระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม ดำเนินการขับเคลื่อนการดำเนินงานสนับสนุนอุปกรณ์สำหรับใช้ในการเรียนของนักเรียนร่วมกัน โดยจัดหาอุปกรณ์ให้แก่นักเรียนระดับชั้นมัธยมศึกษาและอาชีวศึกษา สังกัดกระทรวงศึกษาธิการ ที่ขาดแคลนอุปกรณ์ในการเรียนออนไลน์ ผ่านโครงการคนละเครื่อง พี่แบ่งให้ น้องได้เรียน ระยะเวลาการดำเนินการปีงบประมาณ พ.ศ. 2566-2570 โดยแบ่งการดำเนินการออกเป็น 2 ส่วนที่สำคัญ ได้แก่

หนึ่ง การรับบริจาคอุปกรณ์สำหรับใช้ในการเรียนออนไลน์ของนักเรียน โดยกำหนดการดำเนินการใน 2 รูปแบบ คือ 1) การรับบริจาคเป็นเงินสด และ 2) การขอรับบริจาคเป็นอุปกรณ์ ได้แก่ โทรศัพท์เคลื่อนที่ (Smartphone) คอมพิวเตอร์พกพา (Notebook/Tablet) คอมพิวเตอร์ตั้งโต๊ะ (Computer PC) โทรทัศน์อัจฉริยะ (Smart TV) เป็นต้น ทั้งนี้ อุปกรณ์ที่รับบริจาคต้องเป็นของใหม่ หรือมีอายุการใช้งานไม่เกิน 1 ปี และอยู่ในสภาพพร้อมใช้งาน ทั้งภาคเอกชนที่บริจาคจะสามารถลดหย่อนภาษีได้ 2 เท่า โดยสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการเป็นหน่วยงานประสานงานกลางการรับบริจาค การประชาสัมพันธ์การรับบริจาคและสนับสนุนอุปกรณ์ให้เกิดการรับรู้ในวงกว้าง เพื่อนำส่งต่อส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง

รูปที่ 9 เอกสารประชาสัมพันธ์โครงการพี่แบ่งให้ น้องได้เรียน



สอง การจัดสรรอุปกรณ์ Smart Devices รวมทั้งสิ้น 7,000 เครื่อง ให้แก่สถานศึกษาขนาดกลาง ระดับมัธยมศึกษาที่เป็นกลุ่มเป้าหมาย ที่แจ้งความประสงค์ขอรับบริจาค จำนวน 650 แห่ง นอกจากนี้ กระทรวงศึกษาธิการยังได้จัดทำแผนและงบประมาณเพื่อขอรับการสนับสนุนงบประมาณจากกองทุนการจัดให้มีบริการโทรคมนาคมพื้นฐานโดยทั่วถึงและบริการเพื่อสังคม (Universal Service Obligation: USO) ของกระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม โดยแผนและงบประมาณดังกล่าวจะถูกบรรจุในแผนปฏิบัติราชการ 5 ปี (พ.ศ. 2566-2570) ของสำนักงานคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กสทช.) มีนักเรียนกลุ่มเป้าหมายจำนวน 177,243 คน วงเงินงบประมาณ 2,924,323,500 บาท

อย่างไรก็ตาม โครงการนี้ไม่ได้มีการดำเนินการต่อแล้ว เนื่องจากมีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลและผู้บริหาร ทั้งนี้ ระหว่างการดำเนินงานได้มีการบริจาค Smartphone และแท็บแล็ต รวม 82 เครื่อง ให้กับโรงเรียนขนาดกลาง จำนวน 7 แห่ง

9) ร่างพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันเทคโนโลยีดิจิทัลแพลตฟอร์มเพื่อการศึกษา (Institute for Digital Technology Education Platform: ITEP)

ในปี 2565 นางสาวตรีนุช เทียนทอง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการได้ผลักดันร่างพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันเทคโนโลยีดิจิทัลแพลตฟอร์มเพื่อการศึกษา (องค์การมหาชน) พ.ศ. .... หรือ สทพศ. (Institute for Digital Technology Education Platform: ITEP) เป็นหน่วยงานหลักในการวางระบบและกลไกในการพัฒนาระบบเทคโนโลยีดิจิทัลแพลตฟอร์มเพื่อการศึกษาของประเทศไทยตามโครงการพัฒนาดิจิทัลแพลตฟอร์มเพื่อการเรียนรู้แห่งชาติ (NDLP) ทำหน้าที่พัฒนา รวบรวม จัดทำมาตรฐาน ตรวจสอบ และกลั่นกรองสื่อเพื่อการศึกษาให้มีคุณภาพ โดยมีวัตถุประสงค์ ดังต่อไปนี้

1) จัดทำข้อเสนอนโยบาย แผนปฏิบัติการ และแผนพัฒนาสื่อและนวัตกรรมการศึกษาในรูปแบบดิจิทัลของกระทรวงศึกษาธิการ

2) ศึกษา ค้นคว้า วิจัย และพัฒนาระบบและกลไกการพัฒนาระบบเทคโนโลยีดิจิทัล แพลตฟอร์มเพื่อการศึกษาของการศึกษาทุกระดับและทุกประเภท

3) ส่งเสริม และสนับสนุนการให้บริการสื่อและนวัตกรรมการศึกษาในรูปแบบดิจิทัลที่มีคุณภาพขององค์กรจัดการศึกษาทุกระดับและทุกด้าน

4) จัดวางระบบและกลไก รวมทั้งจัดทำมาตรฐาน ตรวจสอบ และกลั่นกลองสื่อและนวัตกรรมทางการศึกษาที่เหมาะสมและสอดคล้องกับการศึกษาทุกระดับและทุกประเภท

5) จัดทำ และพัฒนาระบบฐานข้อมูลเทคโนโลยีดิจิทัลแพลตฟอร์มเพื่อการศึกษาให้เป็นศูนย์กลางข้อมูลสื่อและนวัตกรรมการศึกษาในรูปแบบดิจิทัลของประเทศ เพื่อประโยชน์ในการกำหนดนโยบายที่เกี่ยวกับสื่อและนวัตกรรมการศึกษาในรูปแบบดิจิทัลของกระทรวงศึกษาธิการ

6) ให้บริการระบบการนำเทคโนโลยีดิจิทัลแพลตฟอร์มเพื่อการศึกษาไปสู่การปฏิบัติ จัดทำคู่มือ ส่งเสริมพัฒนาบุคลากร และให้คำปรึกษาแต่ราชการ และหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับเทคโนโลยีดิจิทัลแพลตฟอร์ม

7) ประสานความร่วมมือ และเชื่อมโยงข้อมูลเกี่ยวกับสื่อและเทคโนโลยีการศึกษาในรูปแบบดิจิทัลของทุกหน่วยงาน เพื่อสนับสนุนและส่งเสริมการจัดการเรียนรู้ของการศึกษาทุกระดับและทุกประเภท

8) ป้องกัน รับมือ และพัฒนาระบบการรักษาความปลอดภัยไซเบอร์ เพื่อลดความเสี่ยงจากภัยคุกคามทางไซเบอร์ และสามารถใช้เทคโนโลยีดิจิทัลแพลตฟอร์มเพื่อการศึกษาได้อย่างมีประสิทธิภาพ

9) จัดทำรายงานผลการดำเนินงานเสนอต่อรัฐมนตรีเพื่อการแก้ไข ปรับปรุง และส่งเสริมคุณภาพ

10) ดำเนินการอื่นเพื่อพัฒนาระบบเทคโนโลยีดิจิทัลแพลตฟอร์มเพื่อการศึกษาตามที่รัฐมนตรีมอบหมาย

กระทรวงศึกษาธิการได้ส่งเอกสารประกอบการพิจารณาขอจัดตั้งสถาบันเทคโนโลยีดิจิทัลแพลตฟอร์มเพื่อการศึกษา (องค์การมหาชน) ไปยังสำนักงาน ก.พ.ร. เพื่อพิจารณา เมื่อวันที่ 20 กันยายน 2565 ซึ่งคณะกรรมการพัฒนาและส่งเสริมองค์การมหาชน ในการประชุมครั้งที่ 1/2566 เมื่อวันที่ 8 กุมภาพันธ์ 2566 ได้พิจารณาและมีความเห็นว่า มีหน่วยงานภายใต้กระทรวงศึกษาธิการหลายหน่วยงานที่รับผิดชอบเกี่ยวกับงานการพัฒนาเทคโนโลยีเพื่อการศึกษา จึงมีมติให้กระทรวงศึกษาธิการพิจารณาปรับโครงสร้างและวิธีบริหารจัดการของหน่วยงานภายในกระทรวงศึกษาธิการ เพื่อดำเนินภารกิจในการพัฒนาระบบเทคโนโลยีดิจิทัลแพลตฟอร์มเพื่อการศึกษาดังกล่าว หรือหากจำเป็นที่ต้องจัดตั้งหน่วยงานใหม่ ให้พิจารณาเสนอขอจัดตั้งเป็นหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ (Service Delivery Unit: SDU) เพื่อทดลองดำเนินการระยะหนึ่งโดยดำเนินการให้เห็นถึงความเป็นไปได้ ประโยชน์ และความคุ้มค่าที่เกิดขึ้นให้ชัดเจนเป็นรูปธรรมก่อน

อย่างไรก็ตาม ปัจจุบันกระทรวงศึกษาธิการได้ชะลอการดำเนินการผลักดันร่างพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันเทคโนโลยีดิจิทัลแพลตฟอร์มเพื่อการศึกษา (องค์การมหาชน) พ.ศ. .... เนื่องจากอยู่ระหว่างการผลักดันร่างพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. .... ให้สำเร็จก่อน ซึ่งร่างพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันฯ อยู่ในฐานะกฎหมายลำดับรองจากพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ

สำหรับเนื้อหาของโครงการ Anywhere Anytime เนื่องจากเป็นนโยบายที่กำลังดำเนินการอยู่ในปัจจุบัน จะได้รับการสำรวจในรายละเอียดในส่วนถัดไปที่ติดตามความก้าวหน้าของนโยบาย

สรุป: ในช่วงยุคที่ 4 นั้น นอกเหนือจากเป็นยุคทองของการศึกษาทางไกลผ่านดาวเทียม (DLTV) และการจัดการศึกษาทางไกลผ่านเทคโนโลยีสารสนเทศ (DLIT) ยังเป็นช่วงเวลาของการให้ความสำคัญกับการเรียนรู้ตลอดชีวิตผ่านการพัฒนาแพลตฟอร์มด้านการศึกษา ทั้งในรูปแบบการพัฒนาทักษะและความสามารถของครูผู้สอนผ่าน TEPE และการพัฒนาทักษะความรู้ของนักเรียน ตลอดจนผู้สนใจทั่วไปผ่าน OBEC Content Center และ DEEP พร้อมกันนั้น กระทรวงศึกษาธิการยังได้ให้ความสำคัญกับการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน เช่น การจัดทำโครงการต่าง ๆ เพื่อเพิ่มการเข้าถึงการใช้งานคอมพิวเตอร์ในโรงเรียน และรวมถึงการพัฒนาการเข้าถึงอินเทอร์เน็ตภายในโรงเรียน โดนยกเลิกโครงการ MOENet เพื่อลดงบประมาณและเพื่อให้โรงเรียนสามารถเลือกช่องทางการเชื่อมต่ออินเทอร์เน็ตที่เหมาะสมกับโรงเรียนตนเอง ปัจจุบันกระทรวงศึกษาธิการยังได้อยู่ระหว่างการดำเนินโครงการส่งเสริมการเรียนรู้ขั้นพื้นฐานทุกที่ ทุกเวลา (Anywhere, Anytime) และการผลักดันร่างพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันเทคโนโลยีดิจิทัลแพลตฟอร์มเพื่อการศึกษา (องค์การมหาชน) พ.ศ. .... (ITEP) เป็นหน่วยงานหลักในการวางระบบและกลไกในการพัฒนาระบบเทคโนโลยีดิจิทัลแพลตฟอร์มเพื่อการศึกษาของประเทศไทย

4.3.5 สรุปแง่มุมสำคัญของเส้นทางนโยบายในอดีต

จะเห็นได้ว่า ตลอดระยะเวลากว่าสามสิบปีที่ผ่านมา ประเทศไทยได้มีการดำเนินนโยบายหลายประการในการพัฒนาเทคโนโลยี และการลดความเหลื่อมล้ำด้านเทคโนโลยีในการศึกษา คณะวิจัยสามารถสรุปรายละเอียดนโยบายเหล่านี้ได้เป็น 6 ด้านสำคัญ ดังนี้

หนึ่ง การดำเนินการที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาทางไกลผ่านดาวเทียม เริ่มจากโครงการการจัดการศึกษาทางไกลผ่านดาวเทียม (ETV) ในปี 2537 ซึ่งนับได้ว่าเป็นโครงการเทคโนโลยีสารสนเทศเพื่อการศึกษาโครงการแรกในประเทศไทยที่มุ่งแก้ไขปัญหาการขาดแคลนครูผู้สอนและคุณภาพการเรียน จนเมื่อมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติการศึกษา พ.ศ. 2542 จึงได้ขยายการศึกษาทางไกลผ่านดาวเทียมให้ครอบคลุมทั่วประเทศมากขึ้น โดยเน้นไปที่การเพิ่มกลุ่มเป้าหมายและช่องทางการเผยแพร่ อย่างไรก็ตาม เพื่อแก้ไขปัญหาที่ไม่สามารถรับชมการสอนย้อนหลังได้ รวมถึงข้อจำกัดด้านตารางการสอน จึงได้พัฒนาโครงการ eDLTV (Electronic Distance Learning Television) ขึ้น เพื่อนำเนื้อหาการเรียนมาเผยแพร่ทั้งในระบบออฟไลน์และออนไลน์เพื่อให้นักเรียนได้ใช้เป็นเครื่องมือในการทบทวนความรู้ได้ตลอดเวลา

การศึกษาทางไกลผ่านดาวเทียมพัฒนาอย่างก้าวกระโดดภายหลังจากการรัฐประหารในปี 2557 เนื่องจากมีนโยบายให้กระทรวงศึกษาธิการดำเนินการพัฒนาและขยายผลของโครงการเพื่อเป็นการเทิดพระเกียรติพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวฯ หรือเรียกชื่อว่า New DLTV ผ่านการสนับสนุนการจัดหาและติดตั้งอุปกรณ์ รวมถึงการอบรมผู้บริหารและครูปลายทาง นอกจากนี้ถัดมาในปี 2558 กระทรวงศึกษาธิการก็ยังได้พัฒนาโครงการ Distance Learning Information Technology (DLIT) หรือการจัดการศึกษาทางไกลผ่านเทคโนโลยีขึ้น เพื่อเป็นการเฉลิมพระเกียรติสมเด็จพระเทพรัตนราชสุดาฯ สยามบรมราชกุมารี ซึ่งในปัจจุบันได้ทั้งสองโครงการได้ดำเนินการควบคู่กันไป โดยมีการจัดทำมาตรฐานการจัดการศึกษาทางไกลผ่านดาวเทียมและการจัดการศึกษาทางไกลผ่านเทคโนโลยีเพื่อให้โรงเรียนได้นำไปปฏิบัติโดยมีสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาเป็นผู้กำกับดูแล

อย่างไรก็ตาม โครงการ New DLTV และ DLIT ยังมีปัญหาการรักษาดูแลอุปกรณ์ รวมถึงการติดตั้งอุปกรณ์ที่ต้องใช้งบประมาณเป็นจำนวนมาก รวมถึงการขาดทักษะของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องในการดูแลรักษาอุปกรณ์ ทั้งยังมีข้อวิจารณ์โครงการ New DLTV ถึงเนื้อหาการสอนที่อาจมีเนื้อหาไม่ทันสมัย มีข้อผิดพลาดด้านเนื้อหา และวิธีการสอนที่อาจขาดความเหมาะสม เนื่องจากนักเรียนผู้รับชมมีความหลากหลายและกระจายอยู่ทั่วประเทศ โดยเฉพาะนักเรียนที่อยู่ในพื้นที่ห่างไกลที่มีบริบททางสังคมและวัฒนธรรมต่างจากโรงเรียนต้นทางอย่างโรงเรียนไกลกังวล

สอง การดำเนินการที่เกี่ยวข้องกับการขยายการเข้าถึงคอมพิวเตอร์ในโรงเรียน/โน้ตบุ๊ก/แท็บเล็ต โดยการขยายการเข้าถึงคอมพิวเตอร์ในโรงเรียนเริ่มต้นอย่างจริงจังภายหลังจากการริเริ่มการศึกษาทางไกลและการ

ริเริ่มอินเทอร์เน็ตในโรงเรียน ภายใต้การนำของรัฐบาลพรรคไทยรักไทยได้ผลักดันแนวทางในการขยายการเข้าถึงคอมพิวเตอร์ออกเป็นสองส่วนสำคัญ ได้แก่ การดำเนินการขยายการเข้าถึงคอมพิวเตอร์ในครัวเรือนผ่านโครงการคอมพิวเตอร์เอื้ออาทร จำนวน 1 ล้านเครื่อง และการขยายการเข้าถึงคอมพิวเตอร์ในโรงเรียนโดยการติดตั้งให้แก่โรงเรียนทั่วประเทศ จำนวน 250,000 เครื่อง อย่างไรก็ดี การดำเนินการตามเป้าหมายข้างต้นยังไม่ประสบความสำเร็จ รัฐบาลพรรคไทยรัฐไทยก็ต้องเผชิญการรัฐประหารในปี 2549

ในยุคของรัฐบาลประชาธิปัตย์ ระหว่างปี 2552-2554 มีการลงทุนในการจัดซื้อครุภัณฑ์คอมพิวเตอร์ให้กับสถานศึกษาในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานกว่า 30,000 แห่ง อีกครั้ง มีเป้าหมายพัฒนาให้สัดส่วนจำนวนนักเรียนต่อคอมพิวเตอร์เป็น 10:1 โดยจะใช้งบประมาณไทยเข้มแข็งมาดำเนินการ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานได้รับการจัดสรรงบประมาณโครงการนี้รวม 3 ปี (2552-2554) จำนวน 17,894 ล้านบาท เพื่อจัดซื้อเครื่องคอมพิวเตอร์ จำนวน 170,000 เครื่อง โดยได้จัดตั้งศูนย์ซ่อมบำรุงเครื่องคอมพิวเตอร์ในระดับอำเภอ อย่างน้อย อำเภอละ 1 ศูนย์

เมื่อเข้าสู่รัฐบาลเพื่อไทยในปี 2554 ได้หันมาให้ความสำคัญกับการจัดทำโครงการ One Tablet PC Per Child เพื่อขจัดความไม่เท่าเทียมและขยายโอกาสทางการศึกษา โดยรัฐบาลได้มีการจัดซื้อแท็บเล็ตให้แก่นักเรียนและครูผู้สอน ชั้นประถมศึกษาปีที่ 1 และคอมพิวเตอร์สำรองให้แก่โรงเรียน รวมจำนวน 1 ล้านเครื่อง โดยในแท็บเล็ตจะประกอบไปด้วยเนื้อหา e-Learning และสามารถเชื่อมต่อกับอินเทอร์เน็ตสาธารณะได้ แต่กระนั้นโครงการดังกล่าวก็ถูกยกเลิกภายหลังจากการรัฐประหาร ปี 2556 โดยงบประมาณโครงการได้ถูกโอนเป็นของโครงการพัฒนาคุณภาพการศึกษาโดยใช้เทคโนโลยีสารสนเทศ (โครงการพัฒนาคุณภาพการศึกษาทางไกลผ่านเทคโนโลยีสารสนเทศ หรือ DLIT) โดยจะยังมีการจัดสรรครุภัณฑ์คอมพิวเตอร์พร้อมอุปกรณ์ต่อพ่วงให้กับโรงเรียนต่าง ๆ

นอกเหนือจากการใช้งบประมาณรายจ่ายประจำปีในการจัดหาเครื่องคอมพิวเตอร์ให้แก่โรงเรียนในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ โดยเฉพาะกลุ่มโรงเรียนที่ยังไม่ได้รับการจัดสรรในปีก่อน ๆ แล้ว กระทรวงศึกษาธิการยังได้เปิดให้ภาคเอกชนและสมาคมต่าง ๆ สามารถบริจาคคอมพิวเตอร์ โน้ตบุ๊ก แท็บเล็ตและอุปกรณ์ต่อพ่วงต่าง ๆ และการรับบริจาคเป็นเงินสด เช่นโครงการคนละเครื่อง พี่แบ่งให้ น้องได้เรียน รวมถึงการรับบริจาคโดยโรงเรียนและสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาโดยตรง

สาม การดำเนินการที่เกี่ยวข้องกับการขยายการเข้าถึงอินเทอร์เน็ตในโรงเรียนทั่วประเทศ นับตั้งแต่การริเริ่มพัฒนาเครือข่ายคอมพิวเตอร์เพื่อโรงเรียนไทย (SchoolNet Thailand) ภายใต้การนำของศูนย์เทคโนโลยีอิเล็กทรอนิกส์และคอมพิวเตอร์แห่งชาติ ในปี 2538 ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2546 กระทรวงศึกษาธิการได้มีบทบาทเป็นเจ้าภาพการให้บริการอินเทอร์เน็ตในโรงเรียนด้วยตนเอง ส่งผลให้โครงการ SchoolNet Thailand ได้กลายเป็นส่วนหนึ่งกับโครงการ MOENet ของกระทรวงศึกษาธิการ และในปี 2548 มีโรงเรียนที่สังกัดสำนักงาน

คณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน จำนวน 32,413 แห่งที่ใช้อินเทอร์เน็ตของ MOENet โดยที่รัฐบาลพรรคไทยรักไทยได้ให้ความสำคัญกับการเข้าถึงอินเทอร์เน็ตความเร็วสูงของโรงเรียน และการลดต้นทุนเครือข่ายที่มีราคาสูงผ่านโครงการจัดหาเครื่องคอมพิวเตอร์และระบบเครือข่ายอินเทอร์เน็ตความเร็วสูงเพื่อการศึกษา

การเปลี่ยนที่สำคัญเกิดขึ้นภายหลังจากการนโยบายเร่งรัดการขับเคลื่อนการปฏิรูปการศึกษาในทศวรรษที่สอง โดยความพยามยามของรัฐบาลพรรคประชาธิปัตย์ที่จะสร้างเครือข่ายการศึกษาแห่งชาติ หรือ NedNet ขึ้นระหว่างปี 2553-2555 โดยจะพัฒนาให้ UniNet เป็นเครือข่ายแกนหลักในการให้บริการอินเทอร์เน็ต และรองรับการศึกษาทุกระดับ นำมาสู่การนำเสนอการสร้างเครือข่ายเคเบิลนำแสงไปสู่โรงเรียน หรือ Fiber to School ให้ครอบคลุมทุกจังหวัด เพื่อเพิ่มโอกาสการเข้าถึงอินเทอร์เน็ตของนักเรียนทั่วประเทศ ทั้งนี้ สถานศึกษาที่ใช้ MOENet ก็ยังสามารถใช้งานได้ต่อไป

อย่างไรก็ตามในปี 2561 กระทรวงศึกษาธิการได้ประกาศยกเลิก MOENet และให้โรงเรียนเป็นผู้จัดหาอินเทอร์เน็ตที่เหมาะสมเอง เนื่องจากพบว่า การปล่อยสัญญาณไม่มีประสิทธิภาพ อีกทั้งมีราคาแพง และในปี 2562 ก็ยังให้ยกเลิกการซ่อมแซมสื่อสัญญาณใยแก้วนำแสงและการบำรุงรักษาไปพร้อมกันด้วย ทั้งนี้ เมื่อยกเลิก MOENet ไปแล้วพบว่า มีโรงเรียนเพียงประมาณ 300 โรงเรียนมีปัญหาการใช้อินเทอร์เน็ต โดยส่วนใหญ่เป็นโรงเรียนที่ตั้งอยู่ในพื้นที่ห่างไกล และเมื่อมีการแพร่ระบาดของไวรัสโควิด-19 กระทรวงศึกษาธิการก็ได้รับการสนับสนุนอินเทอร์เน็ตบรอดแบนด์สำหรับการเรียนออนไลน์จากคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กสทช.) เพื่อให้นักเรียนระดับชั้นอนุบาล ประถมศึกษา มัธยมศึกษา การศึกษาระดับประกาศนียบัตรวิชาชีพ และการศึกษานอกโรงเรียน ได้รับการสนับสนุนอินเทอร์เน็ต เพื่อลดค่าใช้จ่ายให้แก่นักเรียนและครอบครัว

นอกจากนี้ ในเดือนมิถุนายน ปี 2567 สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานได้ดำเนินการติดตั้งอินเทอร์เน็ตความเร็วสูงในโครงการ 1 อำเภอ 1 โรงเรียนคุณภาพ จำนวน 1,808 โรงเรียน ได้เรียบร้อย 100% แล้ว และหากเป็นโรงเรียนที่ตั้งอยู่ในพื้นที่ห่างไกล ก็ได้รับความร่วมมือกับสำนักงานคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ เพื่อเข้าไปติดตั้งอินเทอร์เน็ตความเร็วสูง

ปัจจุบัน ในปีงบประมาณ 2567 สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานได้จัดสรรงบประมาณให้แก่สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา โรงเรียนและสถานศึกษาในสังกัดสำนักบริหารการศึกษาพิเศษ เพื่อให้ดำเนินการเช่าใช้สัญญาณอินเทอร์เน็ต

สี่ การดำเนินการที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาทักษะของครูผู้สอน โดยกระทรวงศึกษาธิการได้มีการจัดโครงการฝึกอบรมและพัฒนาทักษะการใช้เทคโนโลยีเพื่อการจัดการเรียนการสอนอย่างต่อเนื่อง โดยในช่วงปี 2547 กระทรวงศึกษาธิการให้ความสำคัญกับการพัฒนาทักษะของครูและบุคลากรในโรงเรียนขนาดเล็กที่เผชิญปัญหา

การขาดแคลนครูและความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาสูง ซึ่งมีทั้งการศึกษาดูงานในต่างประเทศ และการฝึกอบรมในประเทศ ผ่านหลักสูตรคอมพิวเตอร์และอินเทอร์เน็ตเบื้องต้น หลักสูตรการบูรณาการเทคโนโลยีเพื่อจัดการเรียนการสอนอย่างมีประสิทธิภาพ การผลิตสื่อการเรียนการสอน และการบริหารจัดการเครือข่ายคอมพิวเตอร์ โดยมักจะเป็นการอบผู้แทนหรือวิทยากรในเขตพื้นที่การศึกษาก่อน เพื่อให้ไปขยายความรู้ให้แก่โรงเรียนในพื้นที่ของตน

ปัจจุบัน การพัฒนาความรู้และทักษะของครูผู้สอนนั้น เน้นการอบรมผ่านแพลตฟอร์มการเรียนรู้ออนไลน์ รวมถึงการจัดการอบรมออนไลน์ เช่น การพัฒนาระบบ TEPE เพื่อให้ครูสามารถศึกษาด้วยตนเอง ซึ่งประกอบไปด้วยบทเรียนออนไลน์และแบบทดสอบก่อนเรียนและหลังเรียน หรือการอบรมสร้างสื่อการเรียนการสอนผ่าน OBEC Content Center เป็นต้น นอกจากนี้สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ยังได้จัดทำโครงการพัฒนาและประเมินทักษะความเข้าใจและใช้เทคโนโลยีดิจิทัล (Digital Literacy) ของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา เพื่อให้บุคลากรดังกล่าวเป็นผู้มีความความรู้ และทักษะทางด้านเทคโนโลยีดิจิทัล

ห้า การดำเนินการที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาหน่วยงานสนับสนุนด้านเทคโนโลยีเพื่อการศึกษา โดยกระทรวงศึกษาธิการได้เริ่มต้นดำเนินการอย่างเป็นรูปธรรมเมื่อพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 กำหนดให้มีการระดมทุนเพื่อจัดตั้งกองทุนพัฒนาเทคโนโลยีเพื่อการศึกษา และการจัดให้มีหน่วยงานกลางทำหน้าที่พิจารณา เสนอนโยบาย แผนส่งเสริม และประสานการวิจัย โดยมีความพยายามที่จะเสนอพระราชกฤษฎีกาการจัดตั้งสถาบันเทคโนโลยีเพื่อการศึกษาแห่งชาติ (องค์การมหาชน) พ.ศ. .... และร่างกฎกระทรวงว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการจัดสรรเงินทุนพัฒนาเทคโนโลยีเพื่อการศึกษา พ.ศ. .... ขึ้น แต่เนื่องจากมีข้อโต้แย้งในประเด็นสถานะของการเป็นองค์การมหาชนและการทับซ้อนกับหน่วยงานอื่น ๆ กระทรวงศึกษาธิการจึงได้เสนอพระราชบัญญัติสถาบันเทคโนโลยีเพื่อการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. .... และร่างกฎกระทรวงว่าด้วยหลักเกณฑ์ และวิธีการจัดสรรเงินกองทุนพัฒนาเทคโนโลยีเพื่อการศึกษา พ.ศ. .... ขึ้นแทน

กระทรวงศึกษาธิการได้ประกาศจัดตั้งกองทุนพัฒนาเทคโนโลยีเพื่อการศึกษาขึ้นสำเร็จในปี 2553 และเริ่มมีการประกาศรับสมัครโครงการเพื่อขอรับทุนครั้งแรกในปีงบประมาณ พ.ศ. 2556 อย่างไรก็ตาม กองทุนฯ ต้องเผชิญข้อจำกัดหลายประการ เนื่องจากยังไม่ได้มีการจัดตั้งสถาบันเทคโนโลยีเพื่อการศึกษาขึ้น และเผชิญกับปัญหางบประมาณที่ไม่เพียงพอต่อการสนับสนุนโครงการต่าง ๆ

จนในปี 2565 กระทรวงศึกษาได้ให้ความสำคัญกับการผลักดันร่างพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันเทคโนโลยีดิจิทัลแพลตฟอร์มเพื่อการศึกษา (องค์การมหาชน) (ITEP) เพื่อให้ทำหน้าที่หลักในการพัฒนา รวบรวม จัดทำมาตรฐานของแพลตฟอร์มและเนื้อหาการศึกษาให้มีคุณภาพ อย่างไรก็ตาม สำนักงาน ก.พ.ร. เห็นว่ากระทรวงศึกษาธิการมีหลายหน่วยงานที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการพัฒนาเทคโนโลยีเพื่อการศึกษาอยู่แล้ว จึงเสนอให้จัดตั้งเป็นหน่วยงานรูปแบบพิเศษขึ้น ดังนั้น กระทรวงศึกษาธิการจึงชะลอการผลักดันร่างดังกล่าว และหันมา

ผลักดันร่างพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. .... ให้สำเร็จ อันจะเป็นการเปิดทางให้กับการจัดทำร่างร่างพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันเทคโนโลยีดิจิทัลแพลตฟอร์มเพื่อการศึกษา (องค์การมหาชน) พ.ศ. .... ซึ่งจะอยู่ในฐานะกฎหมายลูก

ในปัจจุบัน กระทรวงศึกษาธิการมีหน่วยงานที่ปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับการพัฒนาเทคโนโลยีทางการศึกษาที่สำคัญ เช่น สำนักงานเทคโนโลยีเพื่อการเรียนการสอน (สทร.) สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน, ศูนย์เทคโนโลยีทางการศึกษา สังกัดกรมส่งเสริมการเรียนรู้, กลุ่มระบบบริหารและจัดการเรียนรู้ ศูนย์เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ เป็นต้น

หก การดำเนินการที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาแพลตฟอร์มการเรียนรู้เพื่อสนับสนุนการเรียนรู้ของนักเรียน รวมถึงประชาชนทั่วไป กระทรวงศึกษาธิการได้ให้ความสำคัญกับการพัฒนาระบบดิจิทัลแพลตฟอร์มเพื่อการเรียนรู้แห่งชาติ (NDLP) และเมื่อเผชิญกับสถานการณ์การแพร่ระบาดของ COVID-19 สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานจึงได้พัฒนาแพลตฟอร์ม DEEP ให้สถานศึกษานำไปใช้ในการพัฒนาประสิทธิภาพการจัดการเรียนการสอน โดยนักเรียนสามารถเลือกหัวข้อการเรียนตามที่สนใจ หรือ e-Learning ถัดมาสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานยังได้พัฒนาแพลตฟอร์ม OBEC Content Center ซึ่งมีชุดความรู้หลากหลาย อีกทั้งเปิดให้ประชาชนทั่วไปสามารถเข้ารับชมได้ อีกทั้งยังสนับสนุนให้ครูผู้สอนพัฒนาเนื้อหาและเผยแพร่ในแพลตฟอร์มดังกล่าว นอกจากนี้ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ยังได้ร่วมมือกับสำนักงานคณะกรรมการดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ดำเนินการโครงการพัฒนาแพลตฟอร์ม DATA4 ซึ่งเป็นแพลตฟอร์มการให้บริการระบบสารสนเทศในการบริการการจัดการศึกษาสำหรับเด็กพิการ และพัฒนาระบบสนับสนุนการจัดการศึกษาสำหรับเด็กพิการ ให้แก่ครู บุคลากรทางการศึกษา และผู้ปกครอง

นอกจากการให้ภาพรวมของนโยบายในด้านที่สำคัญที่ประเทศไทยได้ดำเนินมาในการลดความเหลื่อมล้ำทางเทคโนโลยีในบริบทการศึกษาทั้งหกด้านข้างต้น การสำรวจยังสะท้อนให้เห็นถึงสภาพปัญหาสำคัญที่เกิดขึ้นกับการผลักดันนโยบายในอดีต ประกอบไปด้วย

หนึ่ง การดำเนินนโยบายด้านเทคโนโลยีนั้น มักจะต้องอาศัยความร่วมมืออย่างต่อเรื่องระหว่างหลายหน่วยงาน ซึ่งเป็นสภาพที่ประสบความสำเร็จได้ยากในระบบราชการไทย ตัวอย่างเช่น โครงการขยายการเข้าถึงอินเทอร์เน็ตเพื่อการศึกษานั้น จำเป็นจะต้องมีการประสานงานระหว่างกระทรวง หน่วยงาน และรัฐวิสาหกิจที่เกี่ยวข้อง จะเห็นได้ว่าแม้ในช่วงแรกนั้นโครงการอย่าง SchoolNet จะได้รับการชื่นชมว่าเป็นความสำเร็จในก้าวแรก แต่ต่อมาเมื่อมีการขยับให้กระทรวงศึกษาธิการเข้ามารับหน้าที่เป็นตัวกลางในการประสานกับหน่วยงานอื่น ๆ เพื่อขยายการเข้าถึงอินเทอร์เน็ต สุดท้ายก็ไม่สามารถทำให้คุณภาพการเข้าถึงอินเทอร์เน็ตของโรงเรียนทั่วประเทศนั้นพัฒนาได้ดีพอ ท้ายที่สุดกระทรวงศึกษาก็ไม่ได้เดินหน้าโครงการในลักษณะการเป็นผู้จัดหา

อินเทอร์เน็ตให้กับโรงเรียน แต่หันไปให้งบประมาณกับโรงเรียนไปหาอินเทอร์เน็ตมาใช้งานได้ตามความเหมาะสม ความยากลำบากในการประสานงานข้ามหน่วยงานนี้เป็นแง่มุมสำคัญที่จะต้องจับตามองกับนโยบายด้านอื่น ๆ ต่อไป

สอง การผลักดันนโยบายด้านเทคโนโลยีในบริบทการศึกษา ยังขาดองค์กรที่จะทำหน้าที่ในเชิงการวางยุทธศาสตร์ในภาพรวม โดยการพยายามผลักดันให้เกิดองค์กรที่จะช่วยทำหน้าที่ดังกล่าวนั้นแม้จะเกิดขึ้นมานานกว่าทศวรรษ แต่ก็ยังไม่ประสบความสำเร็จ ด้วยเหตุนี้ นโยบายด้านเทคโนโลยีในบริบทการศึกษา จึงได้รับการดำเนินการอยู่ในโครงสร้างของกระทรวงศึกษาธิการที่มีลักษณะแตกตัว (Fragmented) เสี่ยงที่การดำเนินงานจะมีความทับซ้อน และขาดการประสานที่ดีระหว่างกัน ตัวอย่างของการดำเนินงานเพื่อผลิตเนื้อหาออนไลน์ที่มีความทับซ้อนกันอยู่ของหลายหน่วยงาน เช่น ระหว่างโครงการศึกษาทางไกลผ่านดาวเทียม และโครงการผลิตคอนเทนต์ของ สพฐ. เช่น OBEC Content Center และโครงการ ETV ในส่วนของกรมการส่งเสริมการเรียนรู้ เป็นต้น

สาม การขยับเพื่อลงทุนกับการพัฒนาเทคโนโลยีในบริบทการศึกษา มักจะให้ความสนใจอย่างจำกัดกับด้านการลดความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงเทคโนโลยี เนื่องจากผู้ได้ประโยชน์หลักจากนโยบายลดความเหลื่อมล้ำเช่น นักเรียนที่ยากจน มักจะมีเสียงในระบบที่ดังน้อยกว่านักเรียนจากครอบครัวและพื้นที่ที่ฐานะเศรษฐกิจดีกว่า จะเห็นได้จากโครงการเช่นการสนับสนุนการเข้าถึงอินเทอร์เน็ตที่ปัจจุบันกระทรวงศึกษาให้งบประมาณไปให้กับโรงเรียนเป็นผู้ตัดสินใจเช่าสัญญานเองว่าการดำเนินการในลักษณะนี้ยังไม่ได้คำนึงถึงข้อเสียเปรียบของโรงเรียนและครูในพื้นที่ยากจนเท่าที่ควร เช่น คุณภาพของอินเทอร์เน็ตในพื้นที่ห่างไกลที่ยังด้อยกว่า ในขณะที่ตัวเลือกการใช้บริการนั้นอาจต้องอาศัยเครือข่ายสัญญานมือถือซึ่งต้นทุนสูงกว่า การติดตามนโยบายจำเป็นต้องตั้งข้อสังเกตถึงแง่มุมความเสียเปรียบที่จะเกิดขึ้นภายใต้นโยบายด้านเทคโนโลยีที่จะเกิดกับโรงเรียน ครู และนักเรียนในพื้นที่ห่างไกล

สี่ การผลักดันโครงการด้านเทคโนโลยีที่จำเป็นต้องใช้งบประมาณสูงหรือการเปลี่ยนแปลงที่มากนั้นมักต้องเผชิญโครงสร้างทั้งในด้านงบประมาณและโครงสร้างการบริหารราชการที่สร้างความยากลำบากในการดำเนินการ ตัวอย่างเช่น โครงการจัดหาแท็บเล็ตเพื่อการศึกษานั้น เมื่อเข้าสู่กระบวนการทางบประมาณนั้นก็ต้องเผชิญเงื่อนไขหลายประการที่ส่งผลให้โครงการมีความล่าช้า และไม่สามารถทำได้ตามเป้าหมายที่วางไว้ ในขณะ เดียวกันโครงการแม้จะมีมูลค่าการลงทุนสูง แต่ก็ไม่ได้ให้ความสำคัญเพียงพอกับการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างเช่น การตั้งหน่วยงานกลางในด้านนโยบายเทคโนโลยีเพื่อการศึกษา รวมถึงการสร้างขีดความสามารถในการรองรับนโยบายด้านเทคโนโลยีให้กับโรงเรียนขนาดเล็กและการสนับสนุนเชิงวิชาชีพให้กับครู สภาพเหล่านี้สะท้อนว่าโครงสร้างเชิงสถาบันที่เป็นอยู่เดิมของกระทรวงศึกษาธิการไม่ได้เอื้อกับการผลักดันการเปลี่ยนแปลงด้านเทคโนโลยีที่ จะเกิดผลได้อย่างยั่งยืน

4.4 การติดตามสถานการณ์ปัจจุบันของนโยบายการลดความเหลื่อมล้ำทางเทคโนโลยีในบริบทการศึกษา

ส่วนนี้ของบทเป็นการสำรวจสถานการณ์ปัจจุบันของนโยบายการลดความเหลื่อมล้ำทางเทคโนโลยีในการศึกษาไทย โดยมุ่งความสนใจไปที่เส้นทางของนโยบายที่ได้รับการผลักดันนับตั้งแต่การเลือกตั้งในปี 2566 ตลอดจนการขับเคลื่อนนโยบายเหล่านั้นในปี 2567-2568 การสำรวจสถานการณ์ของนโยบายจะเริ่มต้นจากการอธิบายนโยบายที่พรรคการเมืองต่างนำเสนอไว้ในการเลือกตั้ง จากนั้นจะขยับมาติดตามความก้าวหน้านโยบายที่ได้รับการผลักดันเมื่อรัฐบาลจัดตั้งสำเร็จ โดยเฉพาะที่ได้รับการแถลงไว้โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ แต่จะคงความสนใจกับนโยบายด้านเทคโนโลยีอื่นที่สำคัญเช่นกัน โดยนโยบายที่จะได้รับการติดตามสถานการณ์ในส่วนนี้จะประกอบด้วย นโยบายการขยายการเข้าถึงอุปกรณ์ดิจิทัล นโยบายการพัฒนาแพลตฟอร์มเพื่อการศึกษา และนโยบายด้านการเข้าถึงอินเทอร์เน็ตในโรงเรียน

4.4.1 นโยบายที่ได้รับการผลักจากภาคการเมือง

การสำรวจนโยบายที่ได้รับการผลักดันจากภาคการเมืองนั้นมีเป้าหมายสองประการ ประการแรกคือเพื่อให้เข้าใจถึงบริบทของนโยบายที่ได้รับการกล่าวถึงอยู่ในสังคมไทยว่ามีนโยบายใดที่อยู่ในความสนใจบ้าง ประการที่สองคือการทำความเข้าใจถึงแนวคิดทางนโยบายที่พรรคการเมืองที่ได้เข้าไปจัดตั้งรัฐบาลนั้นได้วางแผนจะผลักดัน เพื่อจะทำความเข้าใจว่าเมื่อนโยบายได้รับการผลักดันให้เกิดขึ้นจริงแล้วมีความแตกต่างไปจากแนวคิดที่เริ่มต้นเช่นไร ด้วยเหตุนี้การสำรวจในส่วนนี้จะเริ่มต้นจากนโยบายที่พรรคการเมืองที่ไม่ได้ร่วมจัดตั้งรัฐบาลเคยใช้ในการหาเสียงก่อน จากนั้นจะสำรวจนโยบายในการหาเสียงของพรรคการเมืองที่มีบทบาทสำคัญกับการจัดตั้งรัฐบาล รวมถึงพรรคที่ได้ดูแลกระทรวงศึกษาธิการ ก่อนที่จะสรุปด้วยนโยบายที่ได้รับการแถลงไว้โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาเมื่อได้เข้ารับตำแหน่งหลังการเลือกตั้ง

นโยบายที่ได้รับการหาเสียงโดยพรรคการเมืองในการเลือกตั้ง 2566

ช่วงก่อนการเลือกตั้ง 2566 การนำเทคโนโลยีมาใช้ในการศึกษาเป็นประเด็นที่ได้รับความสนใจมาก ด้วยเพราะสถานการณ์การแพร่ระบาดของโควิด-19 ทำให้เกิดการเรียนในรูปแบบออนไลน์ขึ้นอย่างแพร่หลาย ทำให้เห็นความจำเป็นในการสร้างความพร้อมในด้านอุปกรณ์และการเชื่อมต่ออินเทอร์เน็ตให้กับนักเรียน โดยเฉพาะในกลุ่มรายได้น้อย แนวคิดเช่นการแจกอุปกรณ์สำหรับเรียนออนไลน์ถูกนำมากล่าวถึง (Thai PBS, 2567) บริบทนี้ทำให้เมื่อเข้าสู่การเลือกตั้ง พรรคการเมืองหลายพรรคต่างก็มีนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการนำเอาเทคโนโลยีมาใช้ในการศึกษาและการลดความเหลื่อมล้ำด้านเทคโนโลยีในการศึกษา

นโยบายโดยพรรคการเมืองที่ไม่ได้ร่วมจัดตั้งรัฐบาลหลังการเลือกตั้ง 2566

พรรคประชาธิปัตย์

ในช่วงหาเสียงการเลือกตั้ง 2566 พรรคประชาธิปัตย์ มีนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการนำเทคโนโลยีการศึกษาเข้ามาใช้เพื่อลดความเหลื่อมล้ำ ดังนี้

1. นโยบาย “อินเทอร์เน็ตฟรี 1 ล้านจุด ทุกหมู่บ้าน ทุกห้องเรียน”

เสนอการติดตั้งสัญญาณอินเทอร์เน็ตไร้สายหรือ WIFI จำนวน 1 ล้านจุด ครอบคลุมทั้ง 77 จังหวัด ครอบคลุมพื้นที่ทุกหมู่บ้าน และโรงเรียนทั่วประเทศ โดยแบ่งเป็นหมู่บ้านจำนวน 6 แสนจุด และโรงเรียนจำนวน 4 แสนจุด ครอบคลุมหมู่บ้านและชุมชนเมืองที่กระจายตัวอยู่ทั่วประเทศกว่า 7.9 หมื่นแห่ง และครอบคลุมห้องเรียนกว่า 3.5 แสนห้อง ทั้งในโรงเรียนระดับชั้นประถมศึกษาและมัธยมศึกษาทั่วประเทศกว่า 29,000 แห่ง เพื่อส่งเสริมการเข้าถึงเทคโนโลยีการสื่อสาร และประโยชน์ในการเรียนรู้ของเด็ก เยาวชน ตลอดจนโอกาสในการสร้างงาน สร้างอาชีพ ให้กับประชาชนทั่วไป โดยอินเทอร์เน็ตฟรีจะเป็นการช่วยลดภาระค่าใช้จ่ายในการเข้าถึงบริการอิเล็กทรอนิกส์พื้นฐานต่าง ๆ ของหน่วยงานรัฐ ช่วยพัฒนาความรู้ ช่วยอำนวยความสะดวกให้ประชาชนสามารถติดต่อสื่อสาร ทำธุรกรรม การค้าขายออนไลน์ สนับสนุนการเรียนรู้ทุกวัยสร้างโอกาส (พรรคประชาธิปัตย์, 2566)

2. นโยบาย “Coding For All”

นโยบายเพื่อพัฒนาทักษะดิจิทัลที่ได้ดำเนินมาตั้งแต่รัฐบาลชุดที่ผ่านมา โดยพัฒนาทักษะผ่านการเรียนการสอน Coding โดยไม่ใช้คอมพิวเตอร์ (Unplugged CODING) ในระดับประถมศึกษาและมัธยมศึกษา เพื่อให้นักเรียนเข้าใจถึงลำดับการดำเนินการ ความเชื่อมโยงของเหตุและผล การใช้เหตุผล เพื่อให้สามารถพึ่งพาตนเองได้ สามารถทำงานร่วมกับผู้อื่นและมีความรับผิดชอบ และมีการอบรมครูภายใต้โครงการ CODING for Teacher ไปแล้วมากกว่า 400,000 คน เพื่อให้ไปขับเคลื่อนการเรียนการสอนให้ครอบคลุม ซึ่งเป็นนโยบายที่ทีมการศึกษาพรรคประชาธิปัตย์ ต้องการผลักดันต่อ (มติชนออนไลน์, 2566)

พรรคก้าวไกล

พรรคก้าวไกลเสนอนโยบายการศึกษาไทยก้าวหน้า โดยนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการนำเทคโนโลยีการศึกษาเข้ามาใช้เพื่อลดความเหลื่อมล้ำ คือ

1. นโยบาย “แพลตฟอร์มเรียนรู้ตลอดชีวิต เรียนฟรีไม่จำกัด รับรองคุณวุฒิพร้อมระบบจัดหางาน”

เสนอการสร้างแพลตฟอร์มการเรียนรู้ที่ประชาชนทุกคนเข้าถึงและเรียนได้โดยไม่จำกัด ผ่านการรวบรวมคอร์สพัฒนาทักษะจากผู้ผลิตเนื้อหา แบบฝึกหัดและระบบทดสอบความรู้ ระบบสำรวจความถนัดตนเอง และบริการจับคู่กับผู้ประกอบการและจัดหางาน พร้อมกับการแจกคูปองคนวัยทำงาน อายุ 30-60 ปี จำนวน 1 ล้านคน เพื่อเลือกพัฒนาทักษะเชิงลึกที่ตนต้องการหรือมีความจำเป็นในการทำงานจากหลักสูตรการฝึกอบรมที่

มหาวิทยาลัย ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม จัดขึ้นทั้งในรูปแบบออนไลน์หรือ ณ สถานที่ โดยรัฐร่วมจ่าย 80% จากราคาหลักสูตรฝึกอบรม (แต่ไม่เกิน 5,000 บาท/คน) และพัฒนาสถาบันคุณวุฒิวิชาชีพ ให้ผู้ได้รับการรับรองวิชาชีพได้รับความเชื่อถือจากตลาดแรงงานและสังคม ด้วยการพัฒนาเงื่อนไขและคุณสมบัติของการรับรองคุณวุฒิให้สอดคล้องกับมาตรฐานสากล ตรงตามความต้องการของเอกชน และปรับหลักสูตรของสถาบันอุดมศึกษาให้สอดคล้องกัน (พรรคก้าวไกล, 2566)

2. นโยบาย “สร้างแพลตฟอร์มตรวจสอบเนื้อหาในหนังสือเรียน”

การปฏิรูปหลักสูตร วิธีการสอน และการประเมิน เป็นสิ่งที่จำเป็นในการยกระดับคุณภาพการศึกษาไทย จึงเพิ่มกลไกรับผิดชอบของเนื้อหาหนังสือเรียน เช่น หากพบข้อผิดพลาดที่รุนแรงสามารถสั่งแบนบริษัทที่จัดทำหนังสือดังกล่าวได้ ผ่านแพลตฟอร์มตรวจสอบเนื้อหา (พรรคก้าวไกล, 2566)

นโยบายโดยพรรคการเมืองร่วมจัดตั้งรัฐบาลหลังการเลือกตั้ง 2566

พรรคเพื่อไทย

พรรคเพื่อไทย โดยคณะทำงานด้านนโยบายการศึกษาและพัฒนาศักยภาพมนุษย์ ได้ออกแบบนโยบายเพื่อการศึกษาบนฐานแนวคิด ‘ลดรายจ่าย เพิ่มรายได้ ขยายโอกาส’ ให้กับผู้เรียน โดยประกาศนโยบายเมื่อวันที่ 20 เมษายน 2566 มีสองนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการนำเทคโนโลยีการศึกษามาใช้เพื่อลดความเหลื่อมล้ำ (กรุงเทพธุรกิจ, 2566) ดังนี้

1. นโยบาย “Free tablet for all” โครงการ 1 นักเรียน 1 แท็บเล็ต และโครงการ 1 ครู 1 แท็บเล็ต

นโยบายแจกแท็บเล็ตเพื่อเปิดโอกาสทางการศึกษาผ่านช่องทางออนไลน์ แก้ปัญหาความเหลื่อมล้ำของการเข้าไม่ถึงการศึกษา และปลดภาระค่าใช้จ่ายอุปกรณ์และอินเทอร์เน็ตของผู้ปกครองเพื่อให้เด็กทุกคนได้เรียนตลอดจนสนับสนุนให้ครูผู้สอนมีอุปกรณ์ที่สามารถใช้สอนออนไลน์ได้

2. นโยบาย “ส่งเสริมการเรียนรู้ผ่านขั้นตอน Learn to Earn” เพื่อ “เรียนรู้มีรายได้ เรียนรู้ง่ายตลอดชีวิต”

ให้ทุกคนสามารถเข้าถึงการเรียนรู้ได้ทุกช่วงทุกวัยผ่านแพลตฟอร์มออนไลน์ที่สามารถเรียนในเนื้อหาใดก็ได้ที่ต้องการจะเรียน โดยผู้เรียนสามารถออกแบบเวลาการเรียนได้อย่างยืดหยุ่น และสามารถโอนหน่วยกิตที่สะสมไว้เพื่อเทียบวุฒิ ออกวุฒิการศึกษา หรือประกาศนียบัตรได้ เพื่อการหางานได้ในทุกช่วงของชีวิต เพื่อลดอัตราการว่างงาน พร้อมกับมีระบบทดสอบสมรรถนะของผู้เรียนให้เข้ากับเรื่องที่เรียนและหางานที่เหมาะสมกับสมรรถนะของตน (พรรคเพื่อไทย, 2566)

นอกจากนี้ พรรคเพื่อไทยยังมีนโยบายโรงเรียน 2 ภาษาทุกท้องถิ่น เพื่อยกระดับการเรียนรู้ทั้งภาษาสากล เช่น ภาษาอังกฤษ ภาษาจีน และภาษา Coding ที่ใช้กับคอมพิวเตอร์ ตั้งแต่ระดับชั้นป.1 เพื่อพัฒนาให้

ทันต่อโลกที่เปลี่ยนไป และมีนโยบายจัดตั้งธนาคารหน่วยกิต (Academic Credit Banking) ที่บันทึกและเชื่อมการศึกษาและการเรียนรู้ทุกระบบและทุกระดับ รวมทั้งประสบการณ์ เพิ่มทักษะการคิดวิเคราะห์ ทักษะแห่งศตวรรษที่ 21 และทักษะดิจิทัล ใช้ Blockchain welfare ซึ่งเป็นสวัสดิการผ่าน Token เพื่อส่งเสริมการ Reskill – Upskill ให้กับผู้เรียนและคนวัยทำงาน (กรุงเทพธุรกิจ, 2566)

พรรคภูมิใจไทย

พรรคภูมิใจไทยเน้นการให้ความสำคัญกับการศึกษาออนไลน์ เพื่อเพิ่มคุณภาพให้แก่ระบบการศึกษา (พรรคภูมิใจไทย, 2566) ดังนี้

1. นโยบาย “การจัดการเรียนการสอนด้วยระบบออนไลน์ (Online)”

นโยบายส่งเสริมช่องทางออนไลน์ในการจัดการศึกษาเพื่อความเท่าเทียม ให้เด็กและเยาวชนสามารถเข้าถึงการศึกษาได้ทุกที่ ทุกเวลา ในค่าใช้จ่ายที่น้อย ให้ระบบการศึกษาไทยสามารถขับเคลื่อนได้อย่างมีคุณภาพ โดยทุกโรงเรียนในประเทศไทยสามารถสร้างระบบเวอร์ชวลสคูล (Virtual School) หรือออนไลน์สคูล (Online School) เพื่อให้ดำเนินการเรียนการสอนได้ทุกที่ ไม่ว่าผู้เรียนจะอยู่ในพื้นที่ชนบทห่างไกล และโรงเรียนขนาดเล็กจะได้เรียนกับครูที่มีความสามารถ นอกจากนี้ ระบบยังส่งเสริมการพัฒนาคุณภาพของครู ให้ครูสามารถได้รายได้เพิ่มขึ้นจากระบบออนไลน์ โดยเมื่อครูสอนเสร็จจะสามารถจัดทำคลิปการเรียนการสอนของตัวเอง เพื่ออัปโหลดลงไปในระบบออนไลน์ และเมื่อผู้เรียนคลิกเข้าไปชม ครูที่สอนก็จะได้รายได้ในรูปแบบเพย์-เพอร์-วิว (Pay Per View) หรือชำระเงินเพื่อการรับชม โดยการจ่ายเงินนี้รัฐที่ทำหน้าที่เป็นผู้จ่ายแทนผู้เรียน

2. นโยบาย “ผลักดันการจัดตั้ง สถาบันพัฒนาสื่อเทคโนโลยีสารสนเทศแห่งชาติ”

จัดตั้งสถาบันพัฒนาสื่อเทคโนโลยีสารสนเทศแห่งชาติเพื่อช่วยสร้างระบบใหม่ของการจัดการเรียนการสอน ให้เด็กที่มีความสามารถต่างกันสามารถเรียนออนไลน์และเข้าถึงครูหรือเนื้อหาวิชาที่สนใจได้จากทั้งในประเทศและต่างประเทศ เพื่อให้เด็กได้รับการศึกษาที่มีคุณภาพเท่าเทียมกันทั้งประเทศ ส่วนกลุ่มที่เป็นเด็กพิการและกลุ่มที่เป็นเด็กด้อยโอกาส ก็จะจัดการเรียนการสอนออนไลน์ให้สามารถเข้าถึงสื่อประเภทที่ตรงกับความต้องการและความถนัด

จากนโยบายของทุกพรรคที่กล่าวมา จึงเห็นได้ว่าในประเด็นเทคโนโลยีในการศึกษานั้น พรรคการเมืองต่างมีจุดยืนเชิงนโยบายในแนวทางใกล้เคียงกัน คือสนับสนุนให้มีการสร้าง “แพลตฟอร์ม” เพื่อเป็นตัวกลางให้นักเรียนและประชาชนในช่วงวัยอื่นเข้าถึงการเรียนได้ โดยไม่จำกัดว่าต้องเรียนในโรงเรียน พร้อมกับออกแบบระบบที่ใช้เชื่อมต่อและสะสม “หน่วยกิต” เพื่อรองรับกับกระแสการเรียนรู้ตลอดชีวิต และการเตรียมความพร้อมกับตลาดแรงงานที่เปลี่ยนไป อย่างไรก็ดี การนำเสนอเรื่องการติดตั้งอินเทอร์เน็ตเพื่อให้เกิดการเข้าถึงเพิ่มขึ้น และ

การเสนอการแจกอุปกรณ์เช่นแท็บเล็ตเพื่อการศึกษานั้นได้รับการเสนอโดยพรรคการเมืองเพียงบางพรรคเท่านั้น เช่น พรรคประชาธิปัตย์ และพรรคเพื่อไทย

นโยบายจากภาคการเมืองที่เกิดขึ้นหลังการจัดตั้งรัฐบาลสำเร็จ

ภายหลังการจัดตั้งรัฐบาล วันที่ 11 กันยายน 2566 นายกรัฐมนตรี เศรษฐา ทวีศิลป์ แถลงนโยบายต่อรัฐสภา ระบุถึงนโยบายการศึกษาว่ารัฐบาลจะดำเนินนโยบายปฏิรูปการศึกษาและสร้างสังคมแห่งการเรียนรู้ตลอดชีวิต สร้างรายได้ กระจายอำนาจการศึกษาให้ผู้เรียนได้เข้าถึงการเรียนรู้อย่างทั่วถึง มีอุปกรณ์การเรียนที่เหมาะสมต่อผู้เรียนแต่ละวัย และใช้ระบบเทคโนโลยีการศึกษาสมัยใหม่ (สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี, 2566)

รูปที่ 10 เรียนดีมีความสุข



ที่มา: https://edoce.opec.go.th/news/detail/1234

แนวทางดังกล่าวสอดคล้องกับนโยบายของ พล.ต.อ.เพิ่มพูน ชิดชอบ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการที่ได้มอบให้กับผู้บริหารของกระทรวงศึกษาธิการ (ศธ.) ในวันที่ 14 กันยายน 2566 เพื่อถ่ายทอดไปยังทุกหน่วยงานในสังกัดและในกำกับ โดยมุ่งเน้นให้ผู้เรียน “เรียนดี มีความสุข” โดยมีนโยบายเร่งด่วนสำหรับนักเรียน คือเรียนได้ทุกที่ ทุกเวลา (Anywhere Anytime) มีระบบหรือแพลตฟอร์มการเรียนรู้ โดยผู้เรียนไม่ต้องเสียค่าใช้จ่าย เพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษา ด้วยนโยบาย 1 นักเรียน 1 แท็บเล็ต (Thai PBS, 2566; สำนักนโยบายและยุทธศาสตร์ สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ, 2567)

จะเห็นว่าทั้งนโยบายที่แถลงโดยนายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ ต่างก็มีส่วนที่เกี่ยวข้องกับด้านเทคโนโลยีในบริบทการศึกษา โดยเฉพาะส่วนที่ระบุถึงการมีอุปกรณ์การเรียนรู้และการสร้างระบบแพลตฟอร์มเพื่อการเรียนรู้ โดยในส่วนของนโยบายของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาฯยังมีการระบุรายละเอียดเพิ่มเติม ดังนี้

1. การลดภาระครูและบุคลากรทางการศึกษา ผ่านการจัดหาอุปกรณ์การสอนและสวัสดิการให้เพียงพอและเหมาะสม (1 ครู 1 แท็บเล็ต) สนับสนุนจัดหาแท็บเล็ต (Tablet) ที่มีประสิทธิภาพ สามารถเชื่อมโยงระบบออนไลน์ให้เพียงพอกับจำนวนครูผู้สอน เพื่อสนับสนุนการจัดการเรียนการสอนที่มีประสิทธิภาพ บูรณาการความร่วมมือระหว่างภาคเอกชนและภาครัฐในการพัฒนาเครือข่ายสัญญาณอินเทอร์เน็ตให้ครอบคลุมทุกพื้นที่ที่มีการสอน และสนับสนุนงบประมาณเป็นงบลงทุนทางด้านโครงสร้างพื้นฐาน เพื่อพัฒนาทั้งด้าน Hardware, Software และ Peopleware

2. การลดภาระนักเรียนและผู้ปกครอง ผ่านการเรียนได้ทุกที่ ทุกเวลา (Anywhere Anytime) เรียนฟรี มีงานทำ “ยึดผู้เรียนเป็นศูนย์กลาง” มีระบบหรือแพลตฟอร์มการเรียนรู้ โดยผู้เรียนไม่ต้องเสียค่าใช้จ่าย เพื่อสร้างความเสมอภาคทางการศึกษา ประกอบด้วยเนื้อหาที่เกี่ยวข้องกับการลดความเหลื่อมล้ำด้านเทคโนโลยี ได้แก่

สนับสนุนจัดหาแท็บเล็ต (Tablet) ที่มีประสิทธิภาพ สามารถเชื่อมโยงระบบออนไลน์ให้เพียงพอกับจำนวนผู้เรียนระดับมัธยมศึกษาปีที่ 4-6 และระดับประกาศนียบัตรวิชาชีพชั้นปีที่ 1-3 เพื่อสนับสนุนการเรียนรู้ของผู้เรียนให้สอดคล้องกับพัฒนาการของโลกยุคดิจิทัล และบูรณาการความร่วมมือระหว่างภาคเอกชนและภาครัฐในการพัฒนาเครือข่ายสัญญาณอินเทอร์เน็ตให้ครอบคลุมทุกพื้นที่

พัฒนาแอปพลิเคชันเพื่อการเรียนรู้ผ่านระบบออนไลน์ โดยจัดทำเนื้อหาให้ครอบคลุมหลักสูตรการเรียนรู้และวิธีการจัดการเรียนการสอน และจัดทำระบบหรือแพลตฟอร์มการเรียนรู้ ที่ผู้เรียนสามารถเข้าสู่แหล่งความรู้ โดยไม่มีค่าใช้จ่ายเพื่อลดความเหลื่อมล้ำ นำแพลตฟอร์มการเรียนรู้แห่งชาติมาผสมผสานการเรียนการสอนแบบเดิมในห้องเรียนกับการเรียนการสอนออนไลน์ (Hybrid Education) ผู้เรียนจะมีโอกาสเข้าร่วมกิจกรรมการเรียนการสอนทั้งในห้องเรียนและนอกห้องเรียนผ่านแพลตฟอร์มการเรียนรู้และขยายการเรียนรู้ไปถึงประชาชนทุกช่วงวัยทั่วประเทศให้มีโอกาสทางการศึกษา เข้าถึงเนื้อหาสาระที่มีคุณภาพและมีประโยชน์

พัฒนาการศึกษาผ่านระบบการสะสมหน่วยการเรียนรู้ (Credit Bank System) เพื่อเปิดโอกาสให้ผู้เรียนและประชาชนได้เรียนและทำงานไปในเวลาเดียวกัน สามารถวางแผนการเรียนรู้ได้ตามความต้องการของผู้เรียน ตามเวลา สถานที่ที่เหมาะสมกับสภาพและความสนใจ และนำความรู้หรือความสามารถที่ได้จากทักษะประสบการณ์การทำงานการฝึกอบรม หรือการเรียนรู้ ทั้งจากสถานศึกษาหรือสถาบันการศึกษา การเรียนรู้ด้วยตนเอง เทียบโอนเป็นหน่วยกิตมาสะสมไว้สำหรับเทียบคุณวุฒิหรือความสามารถในการทำงาน

4.4.2 สถานการณ์การขับเคลื่อนนโยบายโดยภาครัฐและองคกรที่เกี่ยวข้อง

ในส่วนนี้คณะวิจัยจะติดตามความก้าวหน้าของนโยบายเกี่ยวข้องกับการลดความเหลื่อมล้ำด้านเทคโนโลยีในบริบทการศึกษา โดยเฉพาะนโยบายสำคัญที่ได้รับการแถลงไว้ภายหลังจากจัดตั้งรัฐบาลในปี 2566 โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาฯ ได้แก่ นโยบายจัดหาอุปกรณ์เทคโนโลยีเพื่อการศึกษา และนโยบายการสร้างแพลตฟอร์มเพื่อการศึกษา นอกจากนี้ นโยบายอีกประการที่จะทำการติดตาม แม้ว่าจะไม่ใช่นโยบายที่รัฐมนตรีผลักดันโดยตรง คือนโยบายเกี่ยวกับการขยายการเข้าถึงอินเทอร์เน็ตในบริบทการศึกษา เนื่องจากเป็นนโยบายที่มีบทบาทสำคัญกับการลดความเหลื่อมล้ำด้านเทคโนโลยีในบริบทการศึกษา การสำรวจในส่วนนี้จะมุ่งที่การทำความเข้าใจสถานการณ์ปัจจุบันว่าการผลักดันนโยบายในด้านต่าง ๆ ข้างต้นเป็นเช่นไร ได้เผชิญกับเงื่อนไขและอุปสรรคใด เพื่อเป็นพื้นฐานของการทำความเข้าใจปัจจัยที่ส่งผลต่อพลวัตนโยบายในส่วนถัดไป

ก. สถานการณ์นโยบายการขยายการเข้าถึงอุปกรณ์ดิจิทัล

นโยบายขยายการเข้าถึงอุปกรณ์ดิจิทัลเป็นนโยบายด้านการศึกษาที่สำคัญของรัฐบาลปัจจุบัน โดยมีความเชื่อมโยงอยู่กับนโยบายที่พรรคเพื่อไทยใช้ในการหาเสียงไว้ในการเลือกตั้งปี 2566 คือนโยบายการจัดหาแท็บเล็ตให้กับครูและนักเรียน นโยบายดังกล่าวยังเชื่อมโยงกับนโยบายในอดีตในการจัดหาแท็บเล็ตให้กับนักเรียนชั้นประถมศึกษาของพรรคเพื่อไทย อย่างไรก็ดี ภายหลังการจัดตั้งรัฐบาล ตัวรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการกลับมาจากพรรคภูมิใจไทย การสัมภาษณ์นักการเมืองที่เกี่ยวข้องพบว่านโยบายการจัดหาแท็บเล็ตให้กับนักเรียนได้รับการถ่ายทอดมาจากพรรคเพื่อไทยสู่พรรคภูมิใจไทย เงื่อนไขของการเป็นนโยบายที่เกิดจากพรรคร่วมรัฐบาลใหญ่ทั้งสองพรรคเป็นปัจจัยทางการเมืองหนึ่งที่ส่งผลต่อทิศทางของนโยบายดังที่จะอธิบายในส่วนของการวิเคราะห์พลวัตต่อไป

จาก “แจกแท็บเล็ต” สู่ “แจกแล็ปท็อป” กับข้อสรุปที่ไม่ชัดเจนในงบประมาณปี 2567

ในวันที่ 17 พฤศจิกายน 2566 หลังจากการจัดตั้งรัฐบาลสำเร็จเพียงไม่กี่เดือน สุรศักดิ์ พันธ์เจริญวรกุล รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงศึกษาธิการ ได้กล่าวถึง "นโยบายแจกแท็บเล็ตนักเรียน" ว่า อาจมีการปรับรูปแบบเป็นไม่แจกแท็บเล็ต แต่แจกเป็นแล็ปท็อปหรือโน้ตบุ๊กแทน เพราะต้องการให้เกิดความคุ้มค่า โดยการปรับเปลี่ยนเกิดจากการฟังเสียงสะท้อนของครูและนักเรียนว่าแล็ปท็อปจะเกิดประโยชน์ต่อการใช้งานมากกว่า เพราะหากเป็นแท็บเล็ตจะตกรุ่นเร็ว โดยจะจัดทำในรูปแบบการเช่าที่มาพร้อมแพ็กเกจสัญญาณอินเทอร์เน็ตความเร็วสูง และจะเริ่มแจกแล็ปท็อปของงบประมาณปี 2567 ในกลุ่มนักเรียนมัธยมศึกษาตอนต้นก่อน เพราะงบประมาณมีจำนวนจำกัด หลังจากนั้นจะขยายแจกเพิ่มเติมต่อไป ซึ่งในจำนวนนี้ครูจะได้รับแจกด้วยเช่นกัน เพื่อให้เกิดความเหมาะสมในการจัดการเรียนการสอน (ฐานเศรษฐกิจ, 2567)

ต่อมา สิริพงศ์ อังคสกุลเกียรติ ผู้ช่วยรัฐมนตรีประจำกระทรวงศึกษาธิการ (ศธ.) ในฐานะโฆษกกระทรวงศึกษาธิการ ระบุว่า รัฐมนตรีว่าการกระทรวงได้สั่งให้มีการตั้งคณะอนุกรรมการ Anywhere Anytime พิจารณาเรื่องการแจกแท็บเล็ต โดยแบ่งเป็นคณะทำงานที่ดูแลเรื่องเกี่ยวกับคอนเทนต์ และคณะทำงานที่ดูแลเรื่องฮาร์ดแวร์ อย่างไรก็ตาม เนื่องจากในปี 2567 ยังไม่มีงบประมาณที่จะไปจัดสรรอุปกรณ์ได้ จึงเริ่มที่การพัฒนาเนื้อหาที่เหมาะสมกับผู้เรียนในทุกช่วงวัย และทุกระดับการเรียน ทั้งนี้ข้อมูลจากการสัมภาษณ์ข้าราชการจากกระทรวงศึกษาธิการระบุว่าการดำเนินการในช่วงปี 2567 เน้นไปที่การรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับเนื้อหาสาระการเรียนรู้ออนไลน์ที่แต่ละหน่วยงานของกระทรวงได้มีการสร้างไว้แล้ว เพื่อนำมาจัดระบบและคัดเลือกเนื้อหาที่จะอยู่บนแพลตฟอร์มการเรียนรู้ที่จะสร้างขึ้นใหม่ (ข้าราชการ สพฐ., สัมภาษณ์, 22 เม.ย. 2568, ข้าราชการ สกศ. สัมภาษณ์ 25 เม.ย. 2568)

สำหรับในปี 2568 ผู้ช่วยรัฐมนตรีประจำกระทรวงศึกษาธิการระบุว่าเป็นปีที่จะพิจารณางบประมาณในการจัดหาฮาร์ดแวร์ ซึ่งตามนโยบายจะเป็นการจัดหาแท็บเล็ต อย่างไรก็ดี ได้มีการพูดคุยถึงข้อดี ข้อเสียของทั้งแท็บเล็ต และโน้ตบุ๊ก ว่าอุปกรณ์ทั้งสองอย่างมีข้อดีและข้อเสียที่ต่างกัน หากเป็นแท็บเล็ตจะพกพาสะดวกแต่มีข้อเสียคืออายุการใช้งานสั้น กรณีที่เป็นโน้ตบุ๊กจะสามารถใช้งานได้หลากหลาย โดยเมื่อพิจารณาถึงประโยชน์การใช้งานและความคุ้มค่ากับงบประมาณ มีความเป็นไปได้สูงที่จะเปลี่ยนรูปแบบจากแท็บเล็ตมาเป็นโน้ตบุ๊ก โดยมีเป้าหมายจะเริ่มนำร่องในระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย ในกลุ่มโรงเรียนคุณภาพของ ศธ. และอาจจะพิจารณากลุ่มโรงเรียนอื่น ๆ ไปด้วย ตามข้อจำกัดงบประมาณ ซึ่งเบื้องต้น โครงการดังกล่าวจะมีระยะเวลา 5 ปี ใช้งบประมาณนำร่องอยู่ที่ 3-4 พันล้านบาท (มติชนสุดสัปดาห์, 2566) ทั้งนี้การสัมภาษณ์โดยโครงการวิจัยได้รับข้อมูลเพิ่มว่าการปรับเปลี่ยนรายละเอียดนี้เกิดขึ้นภายหลังจากทีมงานพรรคภูมิใจไทยได้รับสืบทอดนโยบายแจกแท็บเล็ตจากพรรคเพื่อไทย และต้องการพัฒนานโยบายจากเดิม (สิริพงษ์ อังคสกุลเกียรติ, สัมภาษณ์, 7 ก.พ. 2568)

วันที่ 29 มกราคม 2567 สุรศักดิ์ พันธ์เจริญวรกุล รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงศึกษาธิการ ได้กล่าวถึงความคืบหน้าของนโยบายว่า ยังอยู่ในขั้นตอนการพิจารณา ศึกษา และประเมินจากผู้ใช้งานทั้งครูและนักเรียนอยู่ จึงยังไม่ได้ตัดสินว่าจะเป็นแท็บเล็ตหรือโน้ตบุ๊ก หากแต่สิ่งสำคัญที่ต้องพิจารณาลำดับแรกคือต้องเป็นอุปกรณ์ที่สามารถเชื่อมต่อเข้ากับอินเทอร์เน็ตได้ มีระบบป้องกันการเข้าถึงเนื้อหาที่ไม่เหมาะสม และระบบการจำกัดระยะเวลาการใช้งาน โดยสิ่งที่กระทรวงศึกษาธิการกำลังดำเนินการคือการพัฒนาคลาวด์และแพลตฟอร์มของกระทรวงที่จะมีเนื้อหาที่ใช้ในการเรียนการสอนในหลักสูตร เพื่อเผยแพร่เนื้อหาการเรียนการสอนจากครูในโรงเรียนที่มีชื่อเสียง มีเนื้อหาวิชาการที่โดดเด่น หรือสอนสนุกเข้าใจง่าย โดยกระทรวงจะพิจารณาจัดซื้อ หรือนำไปใช้ประเมินผลงานวิทยฐานะเพื่อการขึ้นเงินเดือนของครู ซึ่งจะดำเนินการภายในปีงบประมาณ 2567 เมื่อระบบ

คลาวด์ และเนื้อหาพัฒนาเสร็จจึงจะเริ่มแจกอุปกรณ์ในปี 2568 ไม่ว่าผลการพิจารณาจะเลือกเป็นอุปกรณ์ใด (Voice TV, 2567)

สถานการณ์นโยบายการแจกอุปกรณ์การเรียนการสอนในปีงบประมาณ 2567

การพิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปี 2567 ล่าช้าจากปัญหาในการจัดตั้งรัฐบาลภายหลังการเลือกตั้ง ส่งผลให้ช่วงครึ่งแรกของปีงบประมาณตั้งแต่เดือนตุลาคม 2566 ถึงเดือนมีนาคม 2567 ไม่มีงบประมาณใหม่ เพราะต้องใช้งบประมาณปี 2566 ไปพลางก่อน ส่งผลต่อกรอบวงเงินงบประมาณที่การออกแบบงบประมาณด้วยการใส่แผนงานหรือโครงการใหม่นั้นจะต้องทำโดยไม่กระทบกับในรายการที่เป็นค่าใช้จ่ายประจำหรืองบผูกพันที่ต่อเนื่องจากปีงบประมาณก่อน (บูรพา เล็กล้วนงาม, 2567)

จนเมื่อมีการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี 2567 วาระ 1 ของที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร กระทรวงศึกษาธิการโดยสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (สพฐ.) ได้ตั้งงบประมาณสำหรับโครงการส่งเสริมการเรียนรู้ขั้นพื้นฐานทุกที่ทุกเวลา (Anywhere Anytime) ระยะที่ 1 เพื่อพัฒนาระบบนิเวศทางด้านเทคโนโลยีดิจิทัล วงเงินงบประมาณ 482.26 ล้านบาท เพื่อสนับสนุนการจัดการเรียนการสอนผ่านระบบเทคโนโลยีดิจิทัลของกระทรวง โดยสามารถรองรับโรงเรียนคุณภาพในสังกัดกระทรวง จำนวน 349 โรงเรียน ทั้งนี้ที่ประชุมสภาผู้แทนฯ ได้ตั้งข้อสังเกตต่อนโยบาย 1 ครู 1 แท็บเล็ต ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของโครงการว่าอาจจะมีปัญหาคุณภาพของตัวอุปกรณ์ ไม่มีศูนย์ซ่อม มีความเสี่ยงทุจริต จึงควรนำงบประมาณในส่วนนี้ไปดำเนินการในการแก้ปัญหาอื่น เช่น จัดทำโครงการอาหารกลางวันให้เด็กนักเรียนยากจน แก้ปัญหาการขาดแคลนบุคลากรครู รวมถึงขาดแคลนอุปกรณ์ครุภัณฑ์ (สำนักงบประมาณรัฐสภา, 2567)

การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี 2567 วาระ 2 โดยคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2567 ยังได้ตั้งข้อสังเกตต่องบประมาณของกระทรวงศึกษาธิการในภาพรวมว่า ควรให้ความสำคัญกับการใช้เทคโนโลยีดิจิทัลในการเรียนการสอน หากจะมีการจัดหาแท็บเล็ตสำหรับนักเรียนและครู ควรต้องจัดหาอินเทอร์เน็ตโดยไม่เสียค่าใช้จ่ายให้กับโรงเรียนของหน่วยงาน รวมไปถึงจัดหาสื่อและเนื้อหาการเรียนการสอนที่เหมาะสมกับอุปกรณ์และเทคโนโลยี และควบคุมการใช้เทคโนโลยีของเด็กและเยาวชนให้สามารถใช้เทคโนโลยีได้อย่างถูกต้องเหมาะสมเพราะในปัจจุบันเทคโนโลยีสามารถให้คุณและให้โทษกับเด็กและเยาวชนได้ (คณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ งบประมาณรายจ่ายประจำปี สภาผู้แทนราษฎร, 2567)

พริษฐ์ วัชรสินธุ (2567) ได้อภิปรายในที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร ในระหว่างการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี 2567 วาระ 2 โดยแสดงความเห็นต่อการพิจารณาของ

คณะกรรมาธิการวิสามัญฯ ว่า โครงการส่งเสริมการเรียนรู้ขั้นพื้นฐานทุกที่ ทุกเวลา (Anywhere Anytime) ตั้งงบประมาณในปี 2567 แค่ 500 ล้านบาทภายใต้ สพฐ. แต่ในแผนทั้งหมดที่คณะรัฐมนตรีได้มีมติอนุมัติหลักการไปแล้ว ปรากฏว่างบประมาณที่จะต้องใช้ทั้งหมดสำหรับทั้งโครงการนี้จะอยู่ที่ 22,000 กว่าล้านบาท ตลอดปี 2567-2572 โดยแบ่งออกเป็นส่วนแรกสำหรับ software หรือ platform การเรียนรู้ที่ครอบคลุมทั้งตัวระบบและตัวสื่อการเรียนการสอน และส่วนที่สองสำหรับ hardware หรือการจัดสรรอุปกรณ์ให้กับนักเรียนและครู แต่รายละเอียดนโยบายยังขาดความประณีตและโปร่งใส

นอกจากนี้ พริษฐ์ ได้ให้ข้อสังเกตเพิ่มเติมผ่านการสัมภาษณ์โดยโครงการวิจัยไว้ว่า (พริษฐ์ วัชรสินธุ สัมภาษณ์ 25 ต.ค. 2567) เดิมทีโครงการมุ่งเน้นการจัดหาอุปกรณ์ แต่ได้ปรับเปลี่ยนมาให้ความสำคัญกับ software กับ platform ก่อน จึงชะลอการพิจารณา hardware ออกไปก่อน ซึ่งเป็นทิศทางที่เหมาะสม แต่ก็แสดงความกังวลว่ารูปแบบการเช่าอุปกรณ์อาจก่อให้เกิดค่าใช้จ่ายคงที่ที่สูง จึงเสนอให้มีการดำเนินโครงการนำร่องในบางกลุ่มโรงเรียนหรือระดับชั้นก่อนในปี 2568 หากประเมินแล้วพบว่าได้ผลลัพธ์ที่ดี จึงค่อยขยายผลไปในโรงเรียนอื่น ๆ เป็นวงกว้างในปี 2569-2570 พริษฐ์ ยังกล่าวถึงประเด็นผลกระทบของอุปกรณ์ต่อผู้เรียนว่า แม้อุปกรณ์ดิจิทัลจะสามารถช่วยเพิ่มโอกาสการเข้าถึงเนื้อหาการเรียนการสอน มีศักยภาพในการออกแบบการเรียนรู้ เช่น รูปแบบห้องเรียนกลับด้าน (Flipped Classroom) แต่การเข้าถึงอินเทอร์เน็ตมีความสำคัญมากกว่าตัวอุปกรณ์ โดยเฉพาะในพื้นที่ห่างไกล เนื่องจากค่าใช้จ่ายในการใช้อินเทอร์เน็ตนั้นสูงมาก กสทช. จึงควรเข้ามามีบทบาทในการสนับสนุนค่าใช้จ่ายด้านอินเทอร์เน็ตสำหรับนักเรียนผ่านกองทุนที่มีอยู่ แม้ว่าจะหลีกเลี่ยงการพึ่งพาภาคเอกชนในการให้บริการอินเทอร์เน็ตไม่ได้ แต่อาจเป็นการให้เงินอุดหนุน (subsidies) ผ่านภาคเอกชนที่ให้บริการ

โดยสรุป ในระยะที่ 1 ของโครงการโครงการส่งเสริมการเรียนรู้ขั้นพื้นฐานทุกที่ ทุกเวลา (Anywhere Anytime) ยังไม่มีข้อสรุปที่ชัดเจนเกี่ยวกับอุปกรณ์ที่จะนำมาแจกจ่ายให้กับครูและนักเรียนเพื่อใช้ในการเรียนการสอน หากแต่ทั้งพรรคภูมิใจไทยในฐานะที่ดูแลกระทรวงศึกษาธิการ และพรรคเพื่อไทยในฐานะนายกรัฐมนตรี ต่างมีความต้องการที่จะผลักดันการแจกอุปกรณ์เหมือนกัน

สถานการณ์นโยบายการแจกอุปกรณ์การเรียนการสอนในปีงบประมาณ 2568

ด้วยเหตุผลที่ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2567 สพฐ. ได้รับจัดสรรงบประมาณเพียงแค่ใช้เพื่อพัฒนาระบบนิเวศทางด้านเทคโนโลยีดิจิทัล เป็นรายการปีเดียว ไม่ผูกพันงบประมาณ ไม่มีการเช่าใช้อุปกรณ์การเรียนการสอน ต่อมาในวันที่ 20 กุมภาพันธ์ 2567 คณะรัฐมนตรีจึงมีมติอนุมัติโครงการส่งเสริมการเรียนรู้ขั้นพื้นฐานทุกที่ทุกเวลา ระยะที่ 2 เพื่อจัดหาอุปกรณ์การเรียนที่เหมาะสมต่อผู้เรียนแต่ละวัย เพื่อขยายโอกาสทางการศึกษาให้ครอบคลุมสถานศึกษาในสังกัด สพฐ. จำนวน 29,312 โรงเรียน โครงการดังกล่าวจะก่อหนี้ผูกพันข้ามปีงบประมาณ ระยะเวลา 5 ปี ตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2568-2572 วงเงินรวม 22,102.97 ล้านบาท ให้เสนอเป็นคำขอตั้ง

งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2568 จำนวน 7,469 ล้านบาท ส่วนที่เหลือ จำนวน 14,633 ล้านบาท ผูกพันงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2569 - พ.ศ. 2572 (แนวหน้า, 2567)[2]

ภายใต้กรอบงบประมาณข้างต้น ส่วนที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับนโยบายการแจกอุปกรณ์คือโครงการการจัดหาอุปกรณ์การเรียนการสอนเพื่อส่งเสริมสนับสนุนการเรียนรู้ทุกที่ทุกเวลา โดยมีการระบุงบประมาณการเช่าอุปกรณ์การเรียนการสอน เพื่อส่งเสริมสนับสนุนการเรียนรู้ทุกที่ทุกเวลา จำนวน 607,655 เครื่องรวมเป็นเงิน 15,491.90 ล้านบาท ระยะเวลา 60 เดือน โดยมีโรงเรียนเข้าร่วมโครงการ 1,018 แห่ง ในจำนวนนี้มีโรงเรียนขยายโอกาส 86 แห่ง และโรงเรียนคุณภาพ 932 แห่ง (กองบรรณาธิการ The Active, 2567)

ตารางที่ 10 สรุปรายละเอียดการเช่าอุปกรณ์

เป้าหมาย	โรงเรียนคุณภาพ จำนวน 932 แห่ง	โรงเรียนขยายโอกาส จำนวน 86 แห่ง	โรงเรียนทั้งหมด 1,018 แห่ง	จำนวนเงิน (ล้านบาท)
อุปกรณ์การเรียนการสอน (Tablet หรือ Notebook หรือ Chromebook) สำหรับนักเรียนมัธยมศึกษาปีที่ 4-6	536,902 คน	11,089 คน	547,991 คน	13,809.37
อุปกรณ์การเรียนการสอน (Tablet หรือ Notebook หรือ Chromebook) สำหรับครู	56,387 คน	3,277 คน	59,664 คน	1,682.52
รวม	**593,289 คน**	**14,366 คน**	**607,655 คน**	**15,491.90**

คณะรัฐมนตรีได้มอบหมายให้สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานจัดทำแผนการดำเนินการและยืนยันความพร้อมของรายการดังกล่าว โดยกำหนดวัตถุประสงค์และสาระสำคัญของรายการ รายละเอียดคุณลักษณะเฉพาะ ประมาณการราคาหรือผลการสอบราคา สถานที่/พื้นที่พร้อมที่จะดำเนินการให้ชัดเจนเพื่อ

[2] เมื่อพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2568 ผ่านการพิจารณาจากรัฐสภา สพฐ. ได้รับการจัดสรรงบประมาณ 3,395.47 ล้านบาท เพื่อดำเนินโครงการส่งเสริมการเรียนรู้ขั้นพื้นฐานทุกที่ทุกเวลา ระยะที่ 2 มีผลผูกพัน 5 ปี ตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2568 – 2572 เพื่อดำเนินการเช่าใช้ระบบประมวลผลแบบคลาวด์ การจัดทำนวัตกรรมสื่อการเรียนรู้ในรูปแบบดิจิทัลคอนเทนต์ และการจัดหาอุปกรณ์ฯ เพื่อส่งเสริมสนับสนุนการเรียนรู้ทุกที่ทุกเวลา (กองบรรณาธิการ Policy Watch, 2568)

ประกอบการพิจารณา ตลอดจนกำหนดให้มีมาตรการบริหารจัดการความเสี่ยงที่อาจจะเกิดขึ้น รวมถึงการดำเนินการตามกฎหมายในทุกขั้นตอน ทั้งนี้สำนักงบประมาณจะทำหน้าที่พิจารณาความเหมาะสมของรายละเอียดโครงการตามวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีต่อไป (แนวหน้า, 2567)

ปลายปี 2567 สุรศักดิ์ พันธ์เจริญวรกุล รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงศึกษาธิการ กล่าวถึงโครงการส่งเสริมการเรียนรู้ขั้นพื้นฐานทุกที่ทุกเวลาระยะที่ 2 ว่าจะมีลักษณะเป็นการเช่าอุปกรณ์การเรียนการสอนทั้งแท็บเล็ต หรือโน้ตบุ๊กหรือ โครมบุ๊ก ระยะแรกจะนำร่องแจกให้กับนักเรียน ระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย กว่า 5 แสนคนในโรงเรียนคุณภาพชุมชน โรงเรียนขยายโอกาส และแจกให้ครูผู้สอนอีกเกือบ 6 หมื่นคน หากได้ผลตอบรับที่ดีจะขยายโครงการไปยังระดับประถมศึกษาด้วย ทางกระทรวงศึกษาธิการกำลังสำรวจตลาดและราคาจัดซื้อจัดจ้าง โดยจะเปิดให้ทุกบริษัทแข่งขันราคาและคุณภาพกันได้ พร้อมกับคาดการณ์ว่าอาจจะมี Apple และ Microsoft สนใจเข้ามาร่วมด้วย (กองบรรณาธิการ The Active, 2567; Thai PBS, 2567)

รายละเอียดการจัดหาอุปกรณ์โดยการเช่านี้ มีการวางแผนจะกำหนดรายละเอียดลงไปในร่างขอบเขตของงาน (Terms Of Reference : TOR) ครอบคลุมถึงบริการการดูแลรักษา ซิมการ์ด อินเทอร์เน็ต และอุปกรณ์เสริมอื่น ๆ และอุปกรณ์ที่พิจารณาจะเป็นแบบหน้าจอสัมผัส มีแป้นพิมพ์ และสามารถใส่ซิมการ์ดได้ เพื่อให้ใช้งานออนไลน์ได้ทุกที่ทุกเวลา และฝึกทักษะการเรียนรู้ที่ครบถ้วน โดยเปิดรับให้มีการเสนออุปกรณ์ที่หลากหลายประเภท เช่น Chromebook, Tablet หรือ Notebook โดยต้องเป็น Global brand ไม่ใช่ OEM และมีบริษัทชั้นนำอย่าง Apple และ Samsung รวมถึง HP และ Asus ได้แสดงความสนใจเข้าร่วมโครงการ โดยกำหนดให้ค่าเช่าอยู่ที่ประมาณ 400 บาทต่อเดือน พร้อมซิมการ์ด unlimited สำหรับเนื้อหาเพื่อการศึกษา และความเร็ว 30 GB/เดือนสำหรับเนื้อหาทั่วไป (ธรรมนารี, 2568; สิริพงษ์ อังคสกุลเกียรติ, สัมภาษณ์, 7 ก.พ. 2568; ข้าราชการ สพฐ., สัมภาษณ์, 22 เม.ย. 2568)

ทั้งนี้ มีการระบุเหตุผลที่ไม่ประสงค์ให้เปิดรับ OEM เพราะว่าแม้การผลิตโดยบริษัทในประเทศจีนจะสามารถผลิตในราคาที่ถูกได้ภายใต้การปฏิบัติตามคุณสมบัติที่กำหนดไว้ในเอกสารทั้งหมด หากแต่มีความกังวลเรื่องคุณภาพ แม้ว่าทางกระทรวงศึกษาธิการจะพยายามเขียน TOR ที่รัดกุมและใส่มาตรฐานต่าง ๆ เพื่อให้ได้เครื่องที่มีคุณภาพ ก็ไม่สามารถรับประกันได้ว่าจะได้อุปกรณ์ที่เหมาะสม (สิริพงษ์ อังคสกุลเกียรติ, สัมภาษณ์, 7 ก.พ. 2568; ข้าราชการ สพฐ., สัมภาษณ์, 22 เม.ย. 2568; ข้าราชการ สพฐ., สัมภาษณ์, 20 พ.ค. 2568)

ต่อมาในเดือนมีนาคม 2568 สพฐ. ได้เผยถึงความคืบหน้าของโครงการจัดหาอุปกรณ์เสริมการเรียนการสอนของครูและนักเรียน ว่า สพฐ. ได้นำร่าง TOR โครงการประกวดราคาเช่าอุปกรณ์การเรียนการสอนสำหรับครู

และนักเรียน สังกัด สพฐ. วงเงิน 14,655 ล้านบาท[3] ขึ้นประชาพิจารณ์ โดยจะมีการเปิดให้แสดงความคิดเห็นร่าง TOR ประมาณ 5-7 วัน หลังจากนั้นก็จะเข้าสู่กระบวนการจัดซื้อจัดจ้างต่อไป (มติชน, 2568; focusnews, 2568)

สำหรับการดำเนินการโครงการต่อไปหลังปี 2568 คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบและอนุมัติให้กระทรวงศึกษาธิการดำเนินโครงการจัดหาอุปกรณ์การเรียนการสอนเพื่อส่งเสริมสนับสนุนการเรียนรู้ทุกที่ทุกเวลา ระยะที่ 2 ต่อเนื่องจากปีงบประมาณ พ.ศ. 2568 ในส่วนของการจัดหาเครื่องคอมพิวเตอร์แบบพกพาโดยวิธีการเช่า โดยขออนุมัติก่อหนี้ผูกพันข้ามปีงบประมาณ เพื่อดำเนินโครงการฯ เป็นระยะเวลา 5 ปี ตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2569 – 2573 วงเงินทั้งสิ้น จำนวน 29,765.25 ล้านบาท สำหรับนักเรียนระดับชั้นมัธยมศึกษาตอนปลายที่เหลือทั้งหมด ประมาณ 1.2 ล้านคน โดยปีงบประมาณ พ.ศ. 2569 สพฐ. เสนอขอรับงบประมาณรายจ่ายประจำปี จำนวน 5,953.05 ล้านบาท เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินโครงการ และส่วนที่เหลือจำนวน 23,812.20 ล้านบาท ขอผูกพันงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2570 – 2573 ต่อไป หรือคิดเป็นปีละ 5,953.05 ล้านบาท (กองบรรณาธิการ Policy Watch, 2568)

ข้อมูลจากการสัมภาษณ์โดยโครงการวิจัยระบุว่าการที่โครงการแจกอุปกรณ์มีกลุ่มเป้าหมายหลักคือนักเรียนระดับมัธยมศึกษาตอนปลายที่อยู่ในกลุ่มโรงเรียนคุณภาพและโรงเรียนขยายโอกาสทางการศึกษา เพราะต้องการสนับสนุนการก้าวไปสู่การศึกษาระดับสูงขึ้นหรือการเข้าสู่วัยทำงาน (สิริพงษ์ อังคสกุลเกียรติ, สัมภาษณ์, 7 กุมภาพันธ์ 2568; ข้าราชการ สพฐ., สัมภาษณ์, 22 เม.ย. 2568; ข้าราชการ สพฐ., สัมภาษณ์, 20 พ.ค. 2568) การแจกอุปกรณ์ไปที่นักเรียนมัธยมปลายนั้น ได้รับการอธิบายเหตุผลสนับสนุนว่าเกิดจากการเรียนรู้ประสบการณ์ในอดีตของการดำเนินโครงการแจกแท็บเล็ตให้กับนักเรียนชั้นประถมศึกษา โดยครูและบุคคลากรทางการศึกษาต่างมองว่าการดำเนินโครงการในอดีตนั้นขาดการวางแผนการใช้งานหรือเงื่อนไขที่ชัดเจน ไม่ตอบโจทย์ และเป็นภาระแก่โรงเรียน อีกทั้งการแจกอุปกรณ์ให้เด็กในระดับประถมศึกษานั้นเด็กยังไม่สามารถใช้งานอุปกรณ์ให้เกิดประโยชน์ได้อย่างเต็มที่ (ไทยพีบีเอส, 2566; สิริพงษ์ อังคสกุลเกียรติ, สัมภาษณ์, 7 กุมภาพันธ์ 2568; ข้าราชการ สพฐ., 29 พ.ค. 2568)

อย่างไรก็ตาม การสัมภาษณ์บุคลากรด้านการศึกษาในระดับพื้นที่พบความกังวลว่าการแจกอุปกรณ์ไปที่นักเรียนระดับม.ปลายนี้จะไม่เอื้อต่อการลดความเหลื่อมล้ำด้านการศึกษา เนื่องด้วยเด็กนักเรียนที่ยากจนจริงนั้นมักจะไม่ได้เรียนจนถึงระดับมัธยมปลายในสายสามัญ และยังอาจไม่ได้อยู่ในโรงเรียนที่ได้เข้าร่วมโครงการ นอกจากนี้ เด็กมัธยมปลายที่ได้รับแจกอุปกรณ์จำนวนมากก็อาจมีความพร้อมในด้านเทคโนโลยีและมีอุปกรณ์ของ

[3] ในปี 2567 ศธ. ได้เคยขอรับจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2568 จำนวน 7,469.33 ล้านบาท และส่วนที่เหลือ จำนวน 14,633.64 ล้านบาท ขอผูกพันงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2569-2572

ตนเองอยู่แล้ว การได้รับอุปกรณ์เพิ่มเติมก็อาจไม่เกิดประโยชน์กับเด็กกลุ่มดังกล่าวเท่าไร (ครูกาญจนบุรี จ. สัมภาษณ์ 14 พ.ค. 2568, โฟกัสกรุ๊ปครู, 19 มิ.ย.2568)

นอกจากนี้ การติดตามพบว่าความคืบหน้าของโครงการแจกอุปกรณ์นั้นเป็นไปอย่างล่าช้า โดยเริ่มแรกคาดการณ์ว่าจะสามารถแจกอุปกรณ์ได้ในภาคเรียนแรกของปี 2568 อย่างไรก็ตาม เมื่อถึงช่วงปลายเดือนเม.ย. 2568 โครงการ Anywhere Anytime ก็ยังคงอยู่ในกระบวนการประชาพิจารณ์ร่าง TOR รอบสอง เพื่อแก้ไขให้คุณสมบัติถูกต้องตามกฎหมาย เพราะการเช่าเครื่องนั้นมีระยะเวลานานถึง 5 ปี จึงมีความคาดหวังว่าจะต้องได้ผู้ประกอบการที่มีความรับผิดชอบสูง และต้องระมัดระวังความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นการคัดเลือก จนมีการปรับการคาดการณ์ว่ากระบวนการจัดซื้อจัดจ้างจะเกิดขึ้นช่วงเดือนพฤษภาคมหรือมิถุนายน และจะมีระยะเวลาสำหรับผู้ประกอบการประมาณ 2-3 เดือน ในการจัดเตรียมเครื่องเพื่อให้ดำเนินการแจกได้ภายในภาคเรียนที่ 2 (Focus News, 2568)

แต่เมื่อใกล้สิ้นปีงบประมาณ 2568 โครงการก็ยังคงเกิดปัญหาล่าช้าอยู่ โดยมีข้อสังเกตว่าเพราะเป็นโครงการที่ใหญ่และมีงบประมาณสูงมาก จึงต้องผ่านขั้นตอนและกระบวนการที่ซับซ้อน ทั้งการขอตั้งงบประมาณ การขออนุมัติจากคณะรัฐมนตรี และการอนุมัติตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องเพื่อป้องกันข้อผิดพลาดและลดความเสี่ยงที่จะเกิดขึ้นแก่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งหมด (ข้าราชการ สพฐ., สัมภาษณ์, 22 เม.ย. 2568; ข้าราชการ สพฐ., สัมภาษณ์, 29 พ.ค. 2568)

จนล่าสุดในช่วงสิ้นเดือนมิถุนายน 2568 พร้อมกับการเปลี่ยนตัวรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ เนื่องจากการออกจากการร่วมรัฐบาลของพรรคภูมิใจไทย รัฐบาลได้สั่งระงับกระบวนการการประมูลโครงการเช่าอุปกรณ์ เนื่องจากมีความกังวลเรื่องความโปร่งใสของโครงการ และล่าสุดในเดือนกรกฎาคม 2568 ทางรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการที่เข้ารับตำแหน่งใหม่ นฤมล ภิญโญสินวัฒน์ ได้กล่าวในที่ประชุมชี้แจงโครงการถึงการปรับเปลี่ยนแนวทางการจัดซื้อจัดจ้างของโครงการเช่าอุปกรณ์ โดยจะกระจายการจัดซื้อจัดจ้างไปยังเขตพื้นที่ 118 เขตพื้นที่ แทนที่การจัดซื้อจัดจ้างจากส่วนกลาง เพื่อให้การบำรุงรักษาและซ่อมแซมอุปกรณ์ที่เช่าในระยะเวลา 5 ปี ทำได้ง่ายภายในพื้นที่ ไม่ต้องส่งมายังส่วนกลาง ทั้งนี้ความก้าวหน้าต่อจากนี้ของโครงการยังต้องได้รับการจับตามองต่อไปว่าจะมีทิศทางเป็นเช่นไรหลังจากการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการจัดซื้อจัดจ้างนี้ (กรุงเทพธุรกิจ, 2568)

ข. สถานการณ์ของนโยบายพัฒนาแพลตฟอร์มการเรียนรู้

นโยบายพัฒนาแพลตฟอร์มการเรียนรู้เป็นอีกนโยบายที่ได้รับการผลักดันเป็นนโยบายหลักของรัฐบาลตั้งแต่หลังจากการเลือกตั้ง 2566 ด้วยบริบทหลังการระบาดของโควิด-19 ส่งผลให้พรรคการเมืองต่าง ๆ รวมทั้งพรรคภูมิใจไทยและพรรคเพื่อไทย ต่างให้ความสนใจกับการสร้าง “แพลตฟอร์ม” สำหรับส่งเสริมการเรียนรู้ อย่างไรก็ดี เมื่อร่างงบประมาณของโครงการดังกล่าวเข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร กลับมีข้อสังเกตสำหรับปีงบประมาณ 2567 ว่างบประมาณที่เกี่ยวข้องกับการสร้างแพลตฟอร์มการเรียนรู้ถูกตั้งไว้เพียงจำกัด ด้วยกระบวนการทำงบประมาณปี 2567 เผชิญข้อจำกัดหลายประการ ในขณะที่งบประมาณระยะยาวของโครงการกลับตั้งไว้สูง

ข้อสังเกตเรื่องงบประมาณที่สูงและความซ้ำซ้อนของการสร้างแพลตฟอร์มถูกตั้งไว้โดย พริษฐ์ วัชรสินธุ (2567) ต่อคณะกรรมาธิการวิสามัญฯ ในการพิจารณางบประมาณของปี 2567 ว่าโครงการยังมีความไม่ชัดเจนถึงเหตุผลที่ต้องลงทุนด้าน software เพิ่มขึ้นมาเกือบสิบเท่าในงบประมาณปี 2568 อีกทั้ง 200 ล้านบาทที่ถูกใช้ในการผลิตสื่อหรือคลิปการเรียนการสอนนั้นอาจขาดความคุ้มค่า เพราะหากพิจารณาในเอกสาร TOR จะเห็นว่าสิ่งที่ได้จากงบประมาณเป็นแค่สื่อการสอนสำหรับระดับชั้นมัธยมศึกษาตอนปลายเท่านั้น นอกจากนี้ยังมีคำถามถึงความจำเป็นที่จะต้องผลิตสื่อการสอนทั้งหมดขึ้นใหม่ ทั้งที่ในกระทรวงศึกษาได้มีการผลิตสื่อการสอนมาจำนวนมาก เช่น สถาบันส่งเสริมการสอนวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี (สสวท.) มี platform “Project 14” ที่มีสื่อการสอน 2,000 กว่าคลิป ครอบคลุมทุกหัวข้อในกลุ่มวิทยาศาสตร์ คณิตศาสตร์ เทคโนโลยี ตั้งแต่ระดับ ป.1-ม.6 ส่วน สพฐ. มี platform “OBEC Content Center” ที่ สพฐ. ชี้แจงว่ามีสื่อการสอนทั้งหมด 60,000 กว่าหน่วย มูลนิธิการศึกษาทางไกล ก็มี platform “DLTV” ที่มีสื่อเป็นจำนวนมากครอบคลุมทุกวิชาทุกระดับชั้น

ในการสัมภาษณ์โดยโครงการวิจัย พริษฐ์ (สัมภาษณ์, 25 ตุลาคม 2567) และปารมี (สัมภาษณ์, 11 กุมภาพันธ์ 2568) ยังได้แสดงความเห็นไว้ว่าการลงทุนที่มีต่อการพัฒนาแพลตฟอร์มเทคโนโลยีการศึกษาในโครงการนี้ อาจไม่สามารถนำไปสู่การแก้ปัญหาทางการศึกษาได้อย่างคุ้มค่า เพราะหลักสูตรที่นำมาใช้คือ หลักสูตรแกนกลางการศึกษาขั้นพื้นฐาน พ.ศ. 2551 ซึ่งเป็นหลักสูตรเดิมที่ไม่ได้ปรับปรุงเนื้อหามานาน ไม่ได้มีการร่างเนื้อหาขึ้นมาใหม่ ทำให้ไม่ทันสมัยและไม่สามารถตอบโจทย์ในการพัฒนาสมรรถนะที่จำเป็นในโลกปัจจุบัน และหากมีการปรับปรุงหลักสูตรใหม่จากเปลี่ยนแปลงหลักสูตรการศึกษาขั้นพื้นฐานที่กำลังเกิดขึ้น ก็อาจต้องมีการสร้างเนื้อหาขึ้นมาใหม่บนแพลตฟอร์มอีกครั้ง ซึ่งส่งผลต่อความคุ้มค่าของงบประมาณที่ลงทุนไป อีกทั้งยังมีความกังวลเรื่องงบประมาณที่สูงเกินไป โดยเฉพาะค่าผลิตสื่อที่ใช้ Benchmark เหมือนค่าโฆษณาที่ไม่ควรนำมาเปรียบเทียบกัน และผู้กำหนดนโยบายยังไม่มีภาพผลลัพธ์ที่ได้อย่างชัดเจนว่าคลิปสื่อการสอนจะมีลักษณะอย่างไร จะนำไปใช้อย่างไร และที่สำคัญที่สุดคือแนวทางในการเชื่อมโยงกับการปรับปรุงหลักสูตรอย่างไร

แม้ว่าฝ่ายการเมืองจะรับรู้และกำลังดำเนินการปรับปรุงหลักสูตรโดยมีการกล่าวถึงการเปลี่ยนหลักสูตรจากเน้นเนื้อหา (content-based) เป็นเน้นสมรรถนะ (competency-based) โดยทดลองนำร่องใน 200 โรงเรียนในพื้นที่นวัตกรรมแล้ว อย่างไรก็ตาม แนวทางการปรับปรุงหลักสูตรใหม่ที่รัฐมนตรีหมายถึงนั้น ยังไม่มีความชัดเจนว่าจะเป็นการรื้อเนื้อหาใหม่ทั้งหมด หรือเป็นเพียงการแก้ไขตัวชี้วัดเพียงเล็กน้อยในหลักสูตรเดิมเท่านั้น หากเป็นการแก้ไขเพียงเล็กน้อย สื่อการเรียนการสอนที่ผลิตขึ้นมาก็อาจจะไม่แตกต่างจากเดิมมากนัก ทำให้ไม่เห็นภาพการบูรณาการเนื้อหาให้เข้ากับทักษะแห่งศตวรรษที่ 21 (พริษฐ์ วัชรสินธุ, สัมภาษณ์, 25 ตุลาคม 2567; ปารมี ไวจงเจริญ, สัมภาษณ์, 11 กุมภาพันธ์ 2568)

ข้อมูลจากการสัมภาษณ์โดยโครงการวิจัย ยังมีข้อสังเกตเกี่ยวกับปัญหาความซ้ำซ้อนของแพลตฟอร์มที่สร้างภายใต้กระทรวงศึกษาธิการ โดยกระทรวงมีหน่วยงานหลายแห่งที่มีสื่อการเรียนการสอนออนไลน์และคลังเนื้อหาอยู่แล้วจำนวนมากก่อนที่โครงการ Anywhere Anytime จะถูกเสนอขึ้นมา ชี้ให้เห็นถึงการที่หน่วยงานในกระทรวงศึกษาธิการคนต่างทำและขาดการประสานงานที่มีประสิทธิภาพ ข้อมูลมักถูกจัดเก็บแบบกระจัดกระจาย ขาดความเชื่อมโยง นอกจากนี้ ยังชี้ให้เห็นถึงปัญหาการขาดความต่อเนื่องในการดำเนินนโยบาย เนื่องจากโครงการที่ทำขึ้นมาในช่วงเวลาหนึ่งอาจไม่ได้รับการต่อยอดเมื่อนโยบายหรือผู้บริหารเปลี่ยนไป ทำให้ทรัพยากรที่ลงทุนไปสูญเปล่า (พริษฐ์ วัชรสินธุ, สัมภาษณ์, 25 ต.ค. 2567; ปารมี ไวจงเจริญ, สัมภาษณ์, 11 ก.พ. 2568)

ข้อสังเกตเรื่องความซ้ำซ้อนนี้ สอดคล้องกับที่คณะกรรมาธิการวิสามัญฯ ของทั้งสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา เคยระบุในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี 2565 และประจำปี 2566 ไว้ว่าควรกำหนดกรอบการพัฒนาและรวบรวมแพลตฟอร์มการเรียนให้เชื่อมโยงในทุกระดับจนถึงระดับสากล เพื่อรองรับการเรียนรู้ตลอดชีวิต รวมทั้งควรเพิ่มแผนงานหรือโครงการเกี่ยวกับ Universal Platform ควบคู่กับการดำเนินโครงการส่งเสริมการจัดการศึกษาทางไกลผ่านดาวเทียม (DLTV) เพื่อเชื่อมโยงระบบการเรียนการสอนออนไลน์ระหว่างนักเรียนและครูให้เหมาะสมในแต่ละบริบท (สำนักงบประมาณรัฐสภา, 2567)

สถานการณ์นโยบายพัฒนาแพลตฟอร์มการเรียนรู้ในปีงบประมาณ 2567-8

เมื่อพิจารณาจากเอกสารงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่กระทรวงศึกษาธิการได้ทำคำของบไว้ประกอบกับนโยบายและแผนงานของกระทรวงฯ พบว่ามีหลายหน่วยงานที่มีโครงการคล้ายกันในการพัฒนาแพลตฟอร์มการเรียนรู้และการจัดหาอุปกรณ์การเรียน แต่เนื่องจากโครงการภายใต้สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (สพฐ.) มีความครอบคลุมผู้ใช้และมีขนาดของงบประมาณสูงที่สุด คณะวิจัยจึงขอมุ่งการสำรวจรายละเอียดไปที่โครงการของ สพฐ. เป็นสำคัญ

จากแผนการดำเนินงานของคณะอนุกรรมการในคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน พ.ศ. 2565-2567 มีการกำหนดแผนการดำเนินงานด้านเทคโนโลยีสารสนเทศ อันมีเป้าหมายหลัก คือ การพัฒนาทักษะและสมรรถนะด้านดิจิทัลของครูและบุคลากรทางการศึกษา (ด้านเทคโนโลยี) และสนับสนุนให้ครูและบุคลากรทางการศึกษา สามารถประยุกต์ใช้สื่อเทคโนโลยีดิจิทัลและแพลตฟอร์มการเรียนรู้ เพื่อให้นักเรียนสามารถเรียนได้ทุกที่ ทุกเวลา บนอุปกรณ์และระบบปฏิบัติการที่หลากหลาย (Anywhere Anytime Any-devices)

ในส่วนของงบประมาณที่เกี่ยวข้องกับโครงการด้านแพลตฟอร์มการศึกษา เมื่อพิจารณาจากเอกสารงบประมาณที่กระทรวงฯ ได้ทำคำของบไว้ในปี 2567 พบว่า **โครงการส่งเสริมการเรียนรู้ขั้นพื้นฐานทุกที่ทุกเวลา (Anywhere Anytime) ระยะที่ 1 พัฒนาระบบนิเวศทางด้านเทคโนโลยีดิจิทัล** ถูกบรรจุเป็นโครงการที่เกิดขึ้นตามนโยบายของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงฯ และรัฐบาล โดยมี สพฐ. เป็นหน่วยรับงบ มีวงเงินงบประมาณ 482 ล้านบาท เป็นการพัฒนาระบบนิเวศทางด้านดิจิทัลเพื่อการเรียนรู้ขั้นพื้นฐาน เพื่อส่งเสริม สนับสนุนให้ผู้เรียน และประชาชนทั่วไปได้เรียนรู้ทุกที่ทุกเวลาโดยใช้เทคโนโลยีดิจิทัล และสร้างสังคมแห่งการเรียนรู้อย่างต่อเนื่องตลอดชีวิต โดยดำเนินการในสถานศึกษาในสังกัด สพฐ. มีระยะเวลาดำเนินการที่วางไว้ 4 ปี ตั้งแต่ปี 2567-2570 ซึ่งมีวงเงินงบประมาณทั้งสิ้นของโครงการ 1,929 ล้านบาท (สำนักงบประมาณ, 2566) มีรายละเอียดตามตารางดังนี้

ตารางที่ 11 รายละเอียดโครงการส่งเสริมการเรียนรู้ขั้นพื้นฐานทุกที่ทุกเวลา (Anywhere Anytime) ระยะที่ 1 พัฒนาระบบนิเวศทางด้านเทคโนโลยีดิจิทัล

โครงการ : โครงการส่งเสริมการเรียนรู้ขั้นพื้นฐานทุกที่ทุกเวลา		
รายละเอียดงบประมาณจำแนกตามงบรายจ่าย		
1. งบดำเนินงาน	**36,380,000**	**บาท**
1.1 ค่าตอบแทน ใช้สอยและวัสดุ		
(1) ค่าเช่าใช้ระบบประมวลผลแบบคลาวด์		
2. งบรายจ่ายอื่น	**445,883,400**	**บาท**
(1) ค่าจ้างที่ปรึกษาพัฒนารูปแบบการจัดการเรียนรู้แห่งชาติโดยใช้เทคโนโลยีดิจิทัลเป็นฐาน (National Digital Learning Platform: NDLP)	200,883,400	บาท
(2) ค่าจ้างที่ปรึกษาวิจัย และพัฒนานวัตกรรมการจัดการเรียนรู้โดยใช้เทคโนโลยีดิจิทัลเป็นฐาน	245,000,000	บาท
รวม	**482,263,400**	**บาท**

ต่อมาในวันที่ 20 กุมภาพันธ์ 2567 คณะรัฐมนตรียังได้อนุมัติ**โครงการส่งเสริมการเรียนรู้ขั้นพื้นฐานทุกที่ทุกเวลา ระยะที่ 2 เพื่อจัดหาอุปกรณ์การเรียนที่เหมาะสมต่อผู้เรียนแต่ละวัย (Anywhere Anytime)** ให้กับ สพฐ. วงเงินรวม 22,102.97 ล้านบาท โดยก่อหนี้ผูกพันข้ามปีงบประมาณ ระยะเวลา 5 ปี ตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2568-2572 โครงการนี้ ประกอบด้วย 2 กิจกรรม

1. การส่งเสริมการเรียนรู้ขั้นพื้นฐานที่ทุกเวลา ระยะที่ 2 ซึ่งเป็นส่วนที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาแพลตฟอร์ม โดยมีงบประมาณ 6,531.08 ล้านบาท มีวัตถุประสงค์เพื่อพัฒนาผู้เรียนให้มีทักษะการเรียนรู้ในศตวรรษที่ 21 และมีการดำเนินการสองส่วนสำคัญได้แก่ 1) การพัฒนาระบบนิเวศด้านเทคโนโลยีดิจิทัล เช่น จัดหาซอฟต์แวร์สำเร็จรูปสำหรับการรักษาความปลอดภัยข้อมูล การเชื่อมโยงฐานข้อมูลและการบริหารจัดการระบบ การจัดทำนวัตกรรมสื่อการเรียนรู้ในรูปแบบดิจิทัลคอนเทนต์ และ 2) การเช่าใช้ระบบคลาวด์ สำหรับแพลตฟอร์มด้านการศึกษา
2. การจัดหาอุปกรณ์การเรียนการสอนเพื่อส่งเสริมสนับสนุนการเรียนรู้ทุกที่ทุกเวลา งบประมาณ 15,571.90 ล้านบาท มีการดำเนินการสำคัญคือการเช่าอุปกรณ์ ดังที่กล่าวไว้ในส่วนก่อนหน้า

ในวันที่ 11 มิถุนายน 2567 คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2568 โครงการส่งเสริมการเรียนรู้ขั้นพื้นฐานทุกที่ทุกเวลา ระยะที่ 2 มีลักษณะของกิจกรรมและงบประมาณที่เปลี่ยนแปลงเพิ่มเติม โดยมีการระบุกิจกรรมที่ 2 ความมั่นคงปลอดภัยทางไซเบอร์และการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลเพิ่มขึ้นมา

ตารางที่ 12 งบประมาณรายจ่ายของโครงการส่งเสริมการเรียนรู้ขั้นพื้นฐานทุกที่ทุกเวลา (Anywhere Anytime) ระยะที่ 2 จำแนกตามกิจกรรม

กิจกรรม	งบรายจ่าย (ล้านบาท)				
	งบดำเนินงาน	งบลงทุน	งบเงินอุดหนุน	งบรายจ่ายอื่น	รวม
รวมทั้งสิ้น	**2,022.4330**	**1,373.0336**	**-**	**-**	**3,395.4666**
1. พัฒนาระบบนิเวศทางด้านดิจิทัลเพื่อการเรียนรู้ขั้นพื้นฐาน	1,942.0195	1,330.0856	-	-	3,272.1051
2. ความมั่นคงปลอดภัยทางไซเบอร์และการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล	80.4135	42.9480	-	-	123.3615

ทั้งนี้ เมื่อสำรวจรายละเอียดค่าใช้จ่ายโครงการโครงการส่งเสริมการเรียนรู้ขั้นพื้นฐานทุกที่ทุกเวลา ระยะที่ 2 ที่ปรับขึ้นใหม่ ปรากฏให้เห็นถึงรายการค่าใช้จ่ายสำหรับการเช่าใช้ระบบคลาวด์สำหรับแพลตฟอร์มด้านการศึกษา พร้อมกับรายการค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ที่เพิ่มขึ้น เช่น ค่าจ้างเหมาบริการจัดหาสื่อการเรียนรู้รูปแบบต่าง ๆ ที่จะนำมาใช้กับแพลตฟอร์ม ค่าจ้างเหมายกระดับความมั่นคงปลอดภัยไซเบอร์ และค่าจ้างเหมาด้านบริการกฎหมายคุ้มครองส่วนบุคคล ค่าครุภัณฑ์คอมพิวเตอร์สำหรับสำนักเทคโนโลยีเพื่อการเรียนการสอน เพื่อใช้ในโครงการ เป็นต้น และรายการค่าใช้จ่ายสำหรับการจัดหาอุปกรณ์การเรียนการสอนสำหรับนักเรียนที่มีการเปลี่ยนแปลงลดลงเป็น 13,151 ล้านบาท และสำหรับบุคลากรทางการศึกษาลดลงเป็น 125 ล้านบาท (สำนักงบประมาณ, 2567)

ในปีงบประมาณ 2568 โครงการ Anywhere Anytime ในส่วนของ สพฐ. ได้เลือกใช้ NDLP (National Digital Learning Platform) ซึ่งเป็นแพลตฟอร์มเดิมที่มีอยู่เป็นแกนหลักในการพัฒนา โดยโครงการอยู่ในช่วงปรับปรุงให้สมบูรณ์และเตรียมพร้อมสำหรับการใช้งาน (ข้าราชการ สพฐ. สัมภาษณ์ 25 ต.ค. 2567, ข้าราชการ สพฐ.,สัมภาษณ์, 20 พ.ค. 2568) NDLP ได้รับการอธิบายว่าจะแตกต่างจาก OBEC Content Center ที่เป็นเพียงคลังสื่อ ไม่ใช่แพลตฟอร์มการเรียนรู้ที่สามารถเก็บประวัติการเรียนของผู้เรียนและตอบสนองความต้องการเรียนรู้นอกห้องเรียนได้ ในขณะที่ NDLP จะเป็นแพลตฟอร์มการเรียนรู้เต็มรูปแบบที่มีฟังก์ชัน Learning Management System (LMS) ช่วยในการจัดการเรียนการสอน และมีระบบจัดการข้อมูลครูและนักเรียน รวมถึงการเก็บประวัติการเรียนรู้ของเด็กทั้งระบบ นอกจากนี้ยังสามารถเชื่อมโยงข้อมูลกับแพลตฟอร์มอื่น ๆ ของ สพฐ เช่น แพลตฟอร์มการบริหารจัดการสถานศึกษาได้ เพื่อเชื่อมโยงข้อมูลและนำไปวิเคราะห์ในรูปแบบ Big Data ได้ในอนาคต ตัวแพลตฟอร์มนี้จะมีลักษณะเป็นแบบเว็บเบส (Web-based) เข้าใช้งานผ่านการยืนยันตัวตนสำหรับนักเรียนในระบบ ในอนาคตยังมีแผนที่จะนำ AI เข้ามาช่วยวิเคราะห์และช่วยเหลือผู้เรียน อีกทั้งแพลตฟอร์มนี้ ยังมีโครงการเสริมความรู้ เช่น “กล่องความรู้สู่ความสุข” สำหรับนักเรียนในระดับชั้นม.6 เพื่อการเตรียมตัวเข้าสู่ระดับอุดมศึกษาในรูปแบบออนไลน์สำหรับเด็กที่ไม่มีเงินเรียนพิเศษ (ข้าราชการ สพฐ., สัมภาษณ์, 22 เม.ย. 2568; ข้าราชการ สพฐ., สัมภาษณ์, 20 พ.ค. 2568; ข้าราชการ สพฐ., สัมภาษณ์, 29 พ.ค. 2568)

สำหรับเนื้อหาบนแพลตฟอร์มนั้น ในเดือนมกราคม 2568 ผู้ช่วยรัฐมนตรีประจำกระทรวงศึกษาธิการได้เปิดเผยถึงความคืบหน้าของโครงการโดยคาดการณ์ว่าเนื้อหาที่จัดทำไว้ตั้งแต่ปีงบประมาณ 2567 น่าจะเริ่มทดลองใช้ได้ภายในสิ้นเดือนมกราคม 2568 และเนื้อหาสำหรับปีงบประมาณ 2568 จะมีการเซ็นสัญญากับผู้ที่ได้รับการคัดเลือกโดยคาดว่าจะเสร็จทันใช้ในเดือนพฤษภาคม 2568 (EduGuide 4.0, 2568)

การสัมภาษณ์บุคลากรของกระทรวงศึกษาเพื่อติดตามความก้าวหน้าโครงการสร้างแพลตฟอร์ม พบความท้าทายหลายประการที่โครงการต้องเผชิญ ข้าราชการที่เกี่ยวข้องได้ตั้งข้อสังเกตถึงปัญหา ความซ้ำซ้อนและการแยกส่วนของข้อมูลระหว่างหน่วยงานในกระทรวง โดยแต่ละหน่วยงานมีชุดข้อมูลที่แยกกันสำหรับผู้เรียนในมิติ

ต่าง ๆ ทำให้ไม่สามารถมองเห็นภาพรวมของผู้เรียนหนึ่งคนที่อาจได้รับการบริการทางการศึกษาหลายมิติได้ การแยกส่วนนี้สร้างความลำบากให้กับการพัฒนาระบบธนาคารหน่วยกิตที่เชื่อมโยงกันกับแพลตฟอร์มของ สพฐ. ทั้งนี้ แม้กระทั่งภายใน สพฐ. เอง ยังมีการแบ่งแยกข้อมูลสารสนเทศออกจากสำนักเทคโนโลยีเพื่อการเรียนการสอน โดยอยู่ภายใต้สำนักนโนบายและแผนการศึกษาขั้นพื้นฐาน ทำให้เกิดปัญหาการแยกกันของข้อมูล และไม่สามารถนำมาใช้เชื่อมโยงกันเพื่อวิเคราะห์การเรียนการสอนได้อย่างเต็มที่ (ข้าราชการ สกร., สัมภาษณ์ 7 ก.ค. 2568)

ทั้งยังมีข้อสังเกตเพิ่มเติมว่าหน่วยงานภายใต้กระทรวงศึกษาต่างก็มีการผลิตสื่อการเรียนการสอนเพื่อนำมาบรรจุไว้ในแพลตฟอร์มที่ต่างแยกกันพัฒนา ทำให้การผลิตเนื้อหาเสี่ยงจะมีความซ้ำซ้อน โดย สพฐ. มีการว่าจ้างที่ปรึกษาเพื่อพัฒนา “สื่อและนวัตกรรมสื่อ” ซึ่งเป็นการพัฒนาสื่อเนื้อหาใหม่โดยเฉพาะ มีเป้าหมายคือผลิตสื่อใหม่จำนวน 5,000 หน่วยการเรียนรู้ ครอบคลุม 8 กลุ่มสาระวิชา สำหรับนักเรียนชั้นมัธยมศึกษาตอนปลาย สื่อเหล่านี้จะรวมถึงวิดีโอ ใบงาน และข้อสอบ เนื้อหาที่ผลิตใหม่นี้จะเน้นโครงสร้างตามหลักสูตรแกนกลาง เพื่อเป็นมาตรฐานที่ผู้เรียนและครูสามารถนำไปใช้ได้ นอกจากนี้ ยังมีการเปิดกว้างให้บุคคลทั่วไปสามารถสร้าง อัปโหลด และแบ่งปันเนื้อหาบนแพลตฟอร์มได้ด้วย ส่วนหน่วยงานเช่นกรมส่งเสริมการเรียนรู้ (สกร.) มีแผนที่จะผลิตสื่อและรายการการศึกษาใหม่เองเช่นกัน โดยใช้สถานีวิทยุโทรทัศน์เพื่อการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ (ETV) ที่มีอยู่แล้ว เนื้อหาที่ผลิตใหม่จะถูกปรับให้ตรงตามความต้องการและทันยุคสมัย เพื่ออัปโหลดเข้าสู่แพลตฟอร์มการเรียนรู้และรองรับทั้งหลักสูตรเพื่อคุณวุฒิและการพัฒนาทักษะ (Reskill/Upskill) (ข้าราชการ สพฐ., สัมภาษณ์, 22 เม.ย. 2568; ข้าราชการ สพฐ., สัมภาษณ์, 29 พ.ค. 2568; ข้าราชการ สกร., สัมภาษณ์ 7 ก.ค. 2568)

นอกจากนี้ กลุ่มครูที่โครงการได้สัมภาษณ์มักจะตั้งข้อสังเกตว่า แม้จะมีแพลตฟอร์มและอุปกรณ์ แต่การจะทำให้ผู้เรียนนำไปใช้เพื่อการเรียนรู้ก็ยังเป็นเรื่องยาก เพราะโดยลักษณะการใช้งานส่วนใหญ่ของผู้เรียนในวัยนี้มักจะใช้เพื่อความบันเทิงมากกว่า จึงต้องการการออกแบบกิจกรรมการเรียนรู้ที่น่าสนใจและต้องมีการปรับบทบาทของครูให้เป็นผู้ที่สร้างแรงจูงใจและเงื่อนไขให้นักเรียนได้ใช้แพลตฟอร์มในการเรียนรู้ อันเป็นความท้าทายในการนำไปใช้จริง (ข้าราชการ สพฐ., สัมภาษณ์, 22 เม.ย. 2568; ข้าราชการ สพฐ., สัมภาษณ์, 29 พ.ค. 2568)

ในช่วงปี 2568 นี้ โครงการสร้างแพลตฟอร์มอยู่ในขั้นตอนหลักคือการจัดหาระบบคลาวด์ อุปกรณ์ฮาร์ดแวร์ และซอฟต์แวร์ต่าง ๆ ที่จำเป็นสำหรับการติดตั้งแพลตฟอร์ม NDLP ในระยะที่ 2 โดย สพฐ. ได้นำร่าง TOR ขึ้นประชาพิจารณ์ในเดือนมีนาคม 2568 ประกอบด้วย โครงการประกวดราคาเช่าใช้ระบบคลาวด์ วงเงิน 2,800 ล้านบาท โครงการประกวดราคาซื้อ Software สำเร็จรูปพร้อมพัฒนาแพลตฟอร์มการจัดการเรียนรู้แห่งชาติโดยใช้เทคโนโลยีดิจิทัลเป็นฐาน ระยะที่ 2 วงเงิน 1,330 ล้านบาท โครงการประกวดราคาจ้างเหมาบริการจัดหานวัตกรรมสื่อการเรียนรู้ ระยะที่ 2 วงเงิน 237 ล้านบาท และโครงการประกวดราคาจ้างเหมาดำเนินการจัดหานวัตกรรมสื่อการเรียนรู้ของผู้เรียนในยุคใหม่สำหรับศตวรรษที่ 21 ระยะที่ 2 วงเงิน 195 ล้านบาท ต่อมาใน

ปลายเดือนเมษายน 2568 ได้มีการทำประชาพิจารณ์ขึ้นอีกครั้งหนึ่ง (มติชน, 2568; focusnews, 2568; Focus News, 2568)

อย่างไรก็ตาม ในทางเดียวกันกับโครงการแจกอุปกรณ์ที่ใช้งบประมาณสูง กระบวนการจัดซื้อจัดจ้างของโครงการสร้างแพลตฟอร์มประสบทั้งปัญหาล่าช้า ทั้งยังถูกตั้งข้อสังเกตถึงความไม่โปร่งใส โดยในวันที่ 3 พฤษภาคม 2568 ชมรม STRONG ต้านทุจริตประเทศไทยได้ตั้งข้อสังเกตและเผยแพร่ข้อมูล บริษัท ดิ อาร์ท คอร์ปอเรชั่น จำกัด ว่าได้รับงานว่าจ้างโครงการหน่วยงานภาครัฐ ช่วงปี 2565-2568 ทั้งหมด 1,467 โครงการ วงเงินสัญญา 386,940,765.50 บาท เฉพาะโครงการปรับปรุงซ่อมแซมระบบไฟฟ้า โรงเรียนทั่วประเทศ ภายใต้โครงการ Anywhere Anytime โดย สพฐ. ใช้วิธีเฉพาะเจาะจง ไม่เกินวงเงิน 5 แสนบาท รวมมูลค่า 200 กว่าล้านบาท แยกเป็น ปี 2567 รวม 473 โครงการ รวม 183.52 ล้านบาท และปี 2568 รวม 178 โครงการ รวม 67.78 ล้านบาท (isranews, 2568)

ต่อมาในวันที่ 19 มิถุนายน 2568 มงคลกิตติ์ สุขสินธารานนท์ ประธานมูลนิธิเครือข่ายต่อต้านการทุจริตคอรัปชั่น ยื่นหนังสือร้องเรียนต่อคณะกรรมาธิการการป้องกันและปราบปรามการทุจริตประพฤติมิชอบ สภาผู้แทนราษฎร เพื่อขอให้มีการสอบสวนผู้บริหารและข้าราชการ ในสังกัด สพฐ. ว่าเสี่ยงต่อการทุจริตจัดซื้อระบบประมวลผลแบบคลาวด์ และจัดซื้อซอฟต์แวร์สำเร็จรูป มูลกว่า 4,130 ล้านบาท ในสองโครงการฯ คือ โครงการประกวดราคาเช่าใช้ ระบบประมวลผลแบบคลาวด์ และโครงการประกวดราคาซื้อจัดซื้อซอฟต์แวร์สำเร็จรูปพร้อมพัฒนาแพลตฟอร์มการจัดการเรียนรู้แห่งชาติ โดยใช้เทคโนโลยีดิจิทัลเป็นฐาน ระยะที่ 2 ซึ่งกระทรวงศึกษาธิการได้เปิดให้ร่วมประกวดราคาอิเล็กทรอนิกส์ (e-bidding) โดยให้ยื่นเอกสารประกวดราคา ในวันที่ 25 มิถุนายน 2568 และ วันที่ 2 กรกฎาคม 2568 ทางมูลนิธิฯ พบข้อพิรุธ อาจมีการกีดกันคู่แข่ง และมีการจัดทำราคาสูงเกินจริง โดยจงใจทำให้ราคาโครงการฯ จากราคาประมาณ 3,300 ล้านบาท ไปเป็น 4,130 ล้านบาท ทำให้คู่แข่งรายอื่นเข้าประกวดราคาไม่ได้ โดยเฉพาะในส่วนงานระบบรักษาความปลอดภัย (Security Firewall) และระบบฐานข้อมูล (Database) รวมไปถึงมีการสมยอมกำหนดผู้ชนะการประมูลไว้ล่วงหน้า (ผู้จัดการออนไลน์, 2568)

ในวันที่ 24 มิถุนายน 2568 มูลนิธิฯ ได้ยื่นหนังสือถึงรองนายกรัฐมนตรี และประธานคณะกรรมการนโยบาย Cloud First Policy เรียกร้องให้ระงับการประมูล ทั้งสองโครงการดังกล่าว และโครงการจากกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม (อว.) ที่อยู่ระหว่างรอยื่นซองประมูล เช่น โครงการเช่าคลาวด์ระดับอุดมศึกษา ซึ่งอาจเข้าข่ายลักษณะเดียวกัน โดยคณะกรรมการนโยบาย Cloud First Policy ได้มีมติชัดเจนว่าหน่วยงานภาครัฐจะต้องจัดซื้อบริการคลาวด์ผ่านกลไกกลางเท่านั้น เพื่อป้องกันความซ้ำซ้อนของระบบ ลดต้นทุน และควบคุมมาตรฐานด้านความปลอดภัยของข้อมูล ทั้งนี้ คณะกรรมการได้แต่งตั้งอนุกรรมการ

ด้านการจัดซื้อจัดจ้าง เพื่อกำกับทิศทางการใช้งบประมาณด้านไอทีอย่างมีธรรมาภิบาล โดยห้ามไม่ให้แต่ละกระทรวง–หน่วยงาน ดำเนินการแยกประมูลหรือจัดซื้อเอง หากไม่ได้รับความเห็นชอบจากคณะทำงานกลาง

ในเดือนกรกฎาคม 2568 ทาง สพฐ. จึงได้ชะลอการประมูลโครงการทั้งสองที่เกี่ยวข้องกับการสร้างแพลตฟอร์มการเรียนรู้ จนกว่าผลการตรวจสอบจะแล้วเสร็จ โดยรัฐบาลชุดปัจจุบันมีแนวโน้มจะผลักดันการจัดซื้อไอทีผ่านแพลตฟอร์มกลาง (IT Marketplace) เปิดให้ภาคเอกชนหลายรายเสนอแข่งขันภายใต้กรอบเดียวกัน แทนการประมูลแบบแยกหน่วยงาน หากผลสอบพบว่ามีความผิดปกติ หรือขัดมติคณะกรรมการนโยบาย รัฐบาลอาจพิจารณายกเลิกหรือปรับรูปแบบโครงการทั้งหมด และเร่งวางแนวปฏิบัติใหม่ให้ทุกหน่วยงานต้องปฏิบัติตามนโยบาย “Cloud First” อย่างเคร่งครัด (Post Today, 2568)

โครงการอื่นภายใต้กระทรวงศึกษาธิการที่มีลักษณะแบบแพลตฟอร์ม

เมื่อสำรวจโครงการที่ได้ดำเนินการอยู่แล้วภายใต้กระทรวงศึกษาธิการ คณะวิจัยพบว่ายังมีโครงการในลักษณะเดียวกับการพัฒนาแพลตฟอร์มการเรียนรู้อีกหลายโครงการที่ทาง สพฐ. และหน่วยงานอื่นในกระทรวงศึกษาฯได้ดำเนินการมาอย่างต่อเนื่อง ทั้งยังมีการของบประมาณเพื่อดำเนินการจนถึงปัจจุบัน ตัวอย่างเช่น ในระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน มีโครงการ OBEC Content Center เป็นโครงการสำคัญที่สำนักงานเทคโนโลยีเพื่อการเรียนการสอน (สทร.) ดำเนินการอยู่ (คณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน, 2565) ด้วยเหตุนี้คณะวิจัยจึงขอนำเสนอรายละเอียดคร่าว ๆ ของโครงการที่มีอยู่แล้วเหล่านี้ เนื่องด้วยมีความทับซ้อนกับนโยบายพัฒนาแพลตฟอร์มการเรียนรู้ใหม่ของกระทรวงศึกษา

<u>โครงการการ OBEC Content Center</u> เป็นโครงการสำคัญภายใต้ สพฐ. เพื่อการพัฒนาคลังข้อมูลความรู้ที่เกิดขึ้นตั้งแต่ปี 2563 ซึ่ง สทร. ได้พัฒนาระบบให้ ครอบคลุม รองรับการจัดเก็บ และให้บริการประเภทเนื้อหารวม 8 ประเภท ได้แก่ หนังสืออิเล็กทรอนิกส์ แอปพลิเคชัน วีดิทัศน์ เสียง ภาพ ข้อสอบ เทมเพลต และแฟลชมัลติมีเดีย โดยจัดเก็บตามหมวดหมู่เนื้อหาอิเล็กทรอนิกส์ใน 3 หมวดหมู่ ได้แก่ กลุ่มสาระการเรียนรู้ ระดับชั้น และระบบทศนิยมดิวอี้ ซึ่งสามารถใช้กับอุปกรณ์ (Devices) ต่าง ๆ ได้แก่ คอมพิวเตอร์ PC, Notebook, Tablet และ Mobile ที่รองรับระบบปฏิบัติการ Android iOS และ Windows โดยพร้อมให้บริการกลุ่มเป้าหมาย ได้แก่ นักเรียน ครู ศึกษานิเทศก์ บุคลากรทางการศึกษา และผู้ปกครอง (kumthorn, 2563; สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน, ม.ป.ป.) มีโปรแกรมและระบบย่อยสำหรับสร้างเนื้อหาเข้าสู่ระบบ ตรวจสอบเนื้อหาก่อนเผยแพร่ มีแอปพลิเคชันสำหรับเข้าถึงและใช้งานเนื้อหาอิเล็กทรอนิกส์ใน 8 ประเภทเนื้อหา ประกอบด้วย หนังสืออิเล็กทรอนิกส์ แอปพลิเคชัน วีดิทัศน์ เสียง ภาพ ข้อสอบ เทมเพลต และแฟลชมัลติมีเดีย รองรับการค้นหาและการกรองเนื้อหาตามหมวดหมู่ และยังมีระบบที่ใช้จัดการเนื้อหา และช่วยให้สถานศึกษาติดตั้ง

และให้บริการเนื้อหาอิเล็กทรอนิกส์ผ่านระบบเครือข่ายภายใน (LAN) โรงเรียน/หน่วยงาน เพื่อให้สามารถอัพเดตเนื้อหาอิเล็กทรอนิกส์ใหม่ ๆ เพิ่มเติมจากระบบส่วนกลางได้

อย่างไรก็ตาม ในการเก็บข้อมูลของโครงการวิจัย โดยเฉพาะจากการลงพื้นที่ พบว่าโครงการ OBEC Content Center ซึ่งมักได้รับการกล่าวถึงในฐานะโครงการที่เป็นต้นแบบของแพลตฟอร์มการเรียนรู้ แต่กลับมีข้อสังเกตถึงข้อจำกัดของโครงการนี้ในด้านการใช้งานอยู่ค่อนข้างมาก โดยครูและบุคลากรที่ได้ใช้งานได้ระบุถึงปัญหาการใช้งานที่ยาก ขาดเนื้อหาที่ดึงดูดให้ใช้งานจริง การใช้งานที่ผ่านมามักเป็นไปเพื่อตอบสนองกับคำสั่งจากส่วนกลาง มากกว่าเป็นการใช้งานโดยครูและเด็กต้องการใช้เอง (ครู โรงเรียนวัดเบญพาด, สัมภาษณ์, 13 พ.ค. 2568; ครู โรงเรียนพนมทวนชนูปถัมภ์, สัมภาษณ์, 13 พ.ค. 2568)

สพฐ. ยังมีโครงการอื่นที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาแพลตฟอร์มเพื่อการศึกษา โดยเฉพาะ **โครงการพัฒนาสื่อและเทคโนโลยีสารสนเทศเพื่อการศึกษา** ซึ่ง ศพท. หน่วยงานในสังกัด สพฐ. เป็นผู้ดำเนินการ มีวงเงินงบประมาณ 81.9 ล้านบาท มีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมการจัดการศึกษาด้วยเทคโนโลยีทางไกลผ่านดาวเทียม (DLTV) และเทคโนโลยีทางไกลผ่านเทคโนโลยีสารสนเทศ (DLIT) โดยมีสถานที่ดำเนินการ คือ สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาในสังกัด สพฐ. มีระยะเวลารวม 11 ปี ตั้งแต่ปี 2560-2570 รวมวงเงินทั้งสิ้นของโครงการ 5,075 ล้านบาท (สำนักงบประมาณ, 2566)

โครงการนี้เป็นการสนับสนุนการดำเนินการของมูลนิธิการศึกษาทางไกลผ่านดาวเทียม ในพระบรมราชูปถัมภ์ เพื่อพัฒนาต่อยอดให้สามารถจัดการเรียนการสอนทางไกลโดยใช้เทคโนโลยีสารสนเทศสอนออนไลน์ผ่านอินเทอร์เน็ต หรือการจัดเก็บเนื้อหาขึ้นบนเว็บไซต์ และการออกอากาศผ่านดาวเทียมเพื่อถ่ายทอดสดหรือออกอากาศเทปที่บันทึกไว้ไปยังห้องเรียน พร้อมกับอุปกรณ์และระบบต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องเพื่อการถ่ายทอดสดและรับเนื้อหา ทั้งนี้ ในการลงพื้นที่เพื่อเก็บข้อมูลของโครงการวิจัยนั้น ได้พบข้อสังเกตที่น่าสนใจคือโครงการ DLTV ยังมีบทบาทสำคัญในการช่วยลดปัญหาการขาดแคลนครูผู้สอนให้กับโรงเรียนขนาดเล็กในพื้นที่ห่างไกล โดยโรงเรียนขนาดเล็กจำนวนมากยังได้ใช้เนื้อหาจาก DLTV เพื่อให้เด็กได้เรียนรู้ในวิชาที่ขาดครูผู้สอน โครงการ DLTV จึงมีบทบาทในปัจจุบันในฐานะเทคโนโลยีการเรียนรู้ที่ช่วยลดความเหลื่อมล้ำด้านการศึกษา (ข้าราชการ สกร., สัมภาษณ์, 7 กรกฎาคม 2568)

รูปที่ 11 เว็บไซต์ DLTV



ที่มา: https://www.dltv.ac.th/

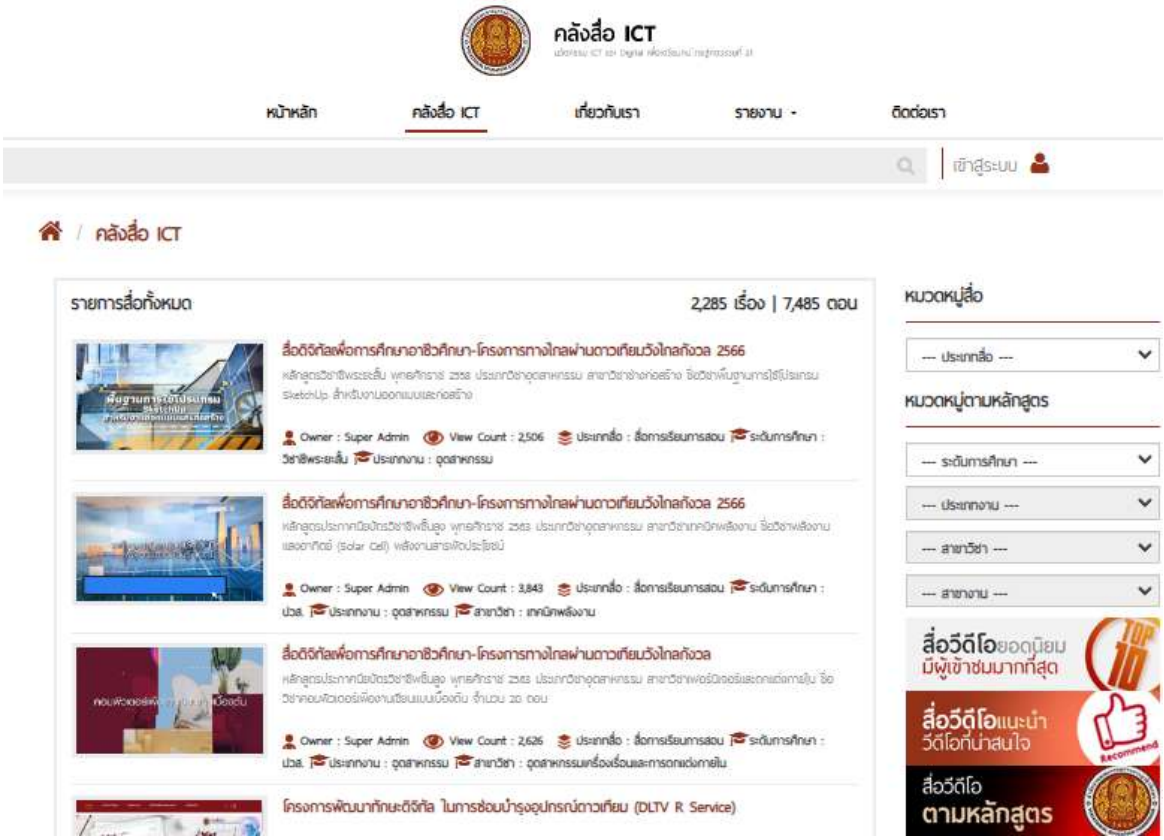
ตารางที่ 13 รายละเอียดโครงการพัฒนาสื่อและเทคโนโลยีสารสนเทศเพื่อการศึกษา ปีงบประมาณ 2567 และปีงบประมาณ 2568

โครงการ : โครงการพัฒนาสื่อและเทคโนโลยีสารสนเทศเพื่อการศึกษา					
ปีงบประมาณ 2567			ปีงบประมาณ 2568		
1. งบดำเนินงาน	**57,481,700**	**บาท**	**1. งบดำเนินงาน**	**28,593,500**	**บาท**
1.1 ค่าตอบแทน ใช้สอยและวัสดุ			**1.1 ค่าตอบแทน ใช้สอยและวัสดุ**		
(1) ค่าตอบแทนผู้ปฏิบัติงานให้ราชการ	240,000	บาท	(1) ค่าตอบแทนผู้ปฏิบัติงานให้ราชการ	1,440,000	บาท
(2) ค่าเบี้ยเลี้ยง ค่าเช่าที่พักและค่าพาหนะ	6,187,700	บาท	(2) ค่าเบี้ยเลี้ยง ค่าเช่าที่พักและค่าพาหนะ	5,240,000	บาท
(3) ค่ารับรองและพิธีการ	610,000	บาท	(3) ค่ารับรองและพิธีการ	1,897,000	บาท
(4) ค่าจ้างเหมาบริการ	49,544,000	บาท	(4) วัสดุสำนักงาน	16,500	บาท
(5) ค่าจ้างเหมาบริการบุคคลช่วยปฏิบัติงาน	900,000	บาท			
2. งบลงทุน	**24,467,000**	**บาท**	**2. งบลงทุน**	**22,644,000**	**บาท**
2.1 ค่าครุภัณฑ์ ที่ดินและสิ่งก่อสร้าง			**2.1 ค่าครุภัณฑ์ ที่ดินและสิ่งก่อสร้าง**		
2.1.1 ค่าครุภัณฑ์			**2.1.1 ค่าครุภัณฑ์**		
(1) ครุภัณฑ์การศึกษาที่มีราคาต่อหน่วยต่ำกว่า 1 ล้านบาท รวม 489 รายการ (รวม 1,514 หน่วย)	24,467,000	บาท	(1) ครุภัณฑ์การศึกษาที่มีราคาต่อหน่วยต่ำกว่า 1 ล้านบาท รวม 612 รายการ (รวม 612 หน่วย)	22,644,000	บาท
รวม	**81,948,700**	**บาท**	**รวม**	**51,237,500**	**บาท**

โครงการภายใต้สำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษา

นอกจากโครงการโดย สพฐ. สำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษา (สอศ.) ในฐานะหน่วยงานระดับเดียวกันและมีภารกิจใกล้เคียงกับ สพฐ. ยังมีการดำเนินการผ่านศูนย์เทคโนโลยีสารสนเทศและกำลังคนอาชีวศึกษา (ศทอ.) ซึ่งเป็นหน่วยงานภายใต้สังกัด ดำเนินการ**โครงการพัฒนาสื่อคลังสื่อ ICT** เพื่อยกระดับคุณภาพการศึกษาอาชีวศึกษาให้เกิดระบบการเรียนรู้วิชาชีพและอาชีพตลอดชีวิต ซึ่ง ศทอ. ดำเนินการสนับสนุน ส่งเสริม และพัฒนาสื่อ นวัตกรรม เทคโนโลยีสารสนเทศเพื่อการเรียนการสอน ให้กับสถานศึกษา ครูผู้สอน นักเรียนนักศึกษา และประชาชนทั่วได้เรียนรู้ด้านวิชาชีพอาชีพผ่านเทคโนโลยีสารสนเทศเพื่อตอบสนองการจัดการเรียนศึกษาในระบบ นอกระบบ และระบบทวิภาคี ตามแผนปฏิบัติราชการประจำปีงบประมาณ 2557 (ศูนย์เทคโนโลยีสารสนเทศและกำลังคนอาชีวศึกษา, 2560) ส่วนสำคัญของโครงการนี้คือการนำเอา ICT มารองรับการเรียนการสอนแบบ e-learning และการบริหารจัดการการเรียนรู้ โดนมีการทดลองในสถานศึกษาต้นแบบ 9 แห่ง

รูปที่ 12 เว็บไซต์ คลังสื่อ ICT



ที่มา: https://www.ictinn21.vec.go.th

ในขณะเดียวกับที่ทาง สพฐ. มีโครงการส่งเสริมการเรียนรู้ทุกที่ทุกเวลาสำหรับเด็กนักเรียนในระบบการศึกษาพื้นฐาน ในปัจจุบัน ศทอ. ยังเป็นผู้รับผิดชอบ **<u>โครงการส่งเสริมการเรียนรู้อาชีวศึกษาทุกที่ทุกเวลา</u>** มีวัตถุประสงค์เพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาในประเทศ เพิ่มโอกาสในการศึกษาอาชีวศึกษาที่มีคุณภาพ พัฒนาคุณภาพของประชากรไทย พร้อมรับมือกับความเปลี่ยนแปลงในสังคมและเทคโนโลยี โดยทำให้ทุกคนสามารถเข้าถึงการศึกษาและอาชีวศึกษา ผ่านการเรียนรู้ออนไลน์ โครงการดังกล่าวเป็นการพัฒนาแพลตฟอร์มการเรียนรู้อาชีวศึกษา โดยมีสถานที่ดำเนินการเป็น ศทอ. มีระยะเวลาดำเนินการ 4 ปี ตั้งแต่ปี 2567-2570 สำหรับปีงบประมาณ 2567 มีวงเงินทั้งสิ้น 90,600,000 บาท มีตัวชี้วัดที่สะท้อนความมุ่งหวังในผลลัพธ์ที่ต้องการให้เกิดขึ้นเป็นจำนวนสื่อการเรียนการสอนที่พัฒนาขึ้นสำหรับบนแพลตฟอร์มดังกล่าว (สำนักงบประมาณ, 2566; สำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษา, 2566)

ตารางที่ 14 รายละเอียดโครงการส่งเสริมการเรียนรู้อาชีวศึกษาทุกที่ทุกเวลา ปีงบประมาณ 2567 และปีงบประมาณ 2568

โครงการ : โครงการส่งเสริมการเรียนรู้อาชีวศึกษาทุกที่ทุกเวลา					
ปีงบประมาณ 2567			**ปีงบประมาณ 2568**		
1. งบรายจ่ายอื่น	**90,600,000**	**บาท**	**1. งบดำเนินงาน**	**319,424,200**	**บาท**
1.1 ค่าตอบแทน ใช้สอยและวัสดุ			**1.1 ค่าตอบแทน ใช้สอยและวัสดุ**		
(1) ค่าใช้จ่ายโครงการพัฒนาแพลตฟอร์มการเรียนรู้อาชีวศึกษา	90,600,000	บาท	(1) ค่าเช่าใช้อุปกรณ์แท็บเล็ตสำหรับนักเรียน	303,460,000	บาท
		บาท	(2) ค่าเช่าใช้อุปกรณ์แท็บเล็ตสำหรับครู	15,964,200	บาท
		บาท	**2. งบรายจ่ายอื่น**	**86,900,000**	บาท

		บาท	(1) ค่าใช้จ่ายโครงการพัฒนาแพลตฟอร์มการเรียนรู้อาชีวศึกษา	86,900,000	บาท
รวม	**90,600,000**	**บาท**	**รวม**	**406,324,200**	**บาท**

ต่อมาในปีงบประมาณ 2568 สอศ. ยังได้บรรจุโครงการเดิมไว้ในคำของบ โดยมีงบประมาณที่ขอเพิ่มขึ้นเป็น 406 ล้านบาท แบ่งเป็นงบดำเนินงานและงบรายจ่ายอื่น โดยมีกิจกรรมของโครงการคือ ส่งเสริมการเรียนรู้อาชีวศึกษาทุกที่ทุกเวลา มีระยะเวลาดำเนินการ 2 ปี ตั้งแต่ปี 2567-2568 มีวงเงินเพิ่มขึ้นเป็น 496 ล้านบาท มีตัวชี้วัดที่สะท้อนความมุ่งหวังในผลลัพธ์ที่ต้องการให้เกิดขึ้นเป็นจำนวนนักเรียน นักศึกษา และครูที่เข้ารับการเรียนการสอนผ่านระบบแพลตฟอร์มการเรียนรู้ออนไลน์ และจำนวนสื่อการเรียนการสอนพัฒนาขึ้นสำหรับบนแพลตฟอร์มดังกล่าว

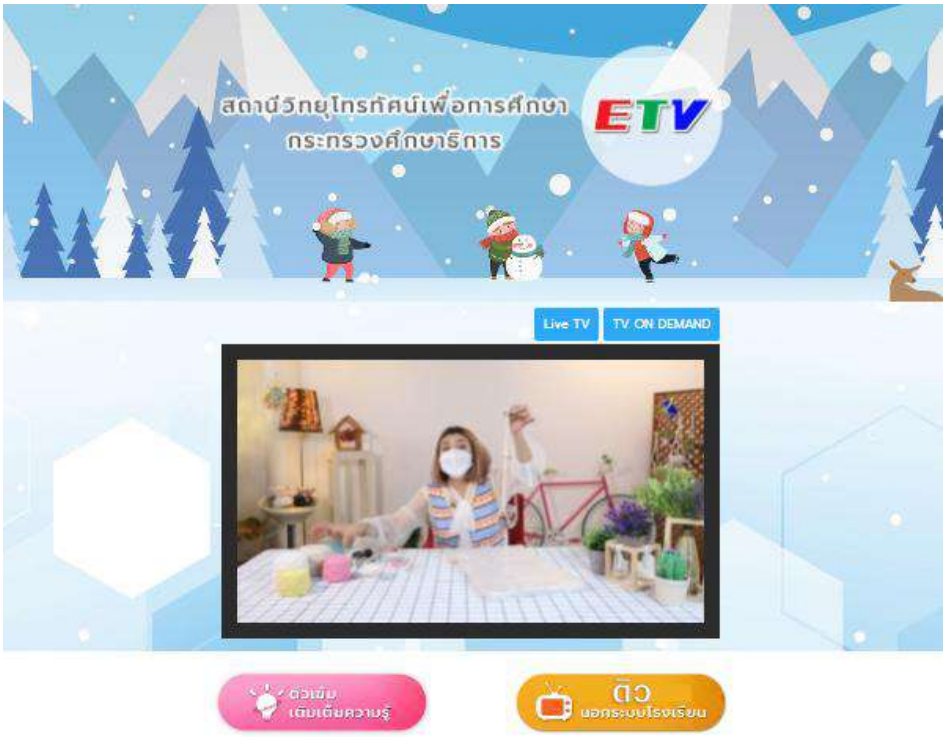
สำหรับโครงการนี้ในปีงบประมาณ 2568 ปรากฏรายละเอียดของงบดำเนินงานที่เพิ่มเข้ามาโดยมีค่าใช้จ่ายเป็นค่าเช่าใช้อุปกรณ์แท็บเล็ตสำหรับครูและนักเรียน รวม 319 ล้านบาท และยังคงมีงบรายจ่ายอื่นเป็นค่าใช้จ่ายโครงการพัฒนาแพลตฟอร์มการเรียนรู้เพื่อใช้สำหรับผู้เรียนในระดับอาชีวศึกษาเช่นเดียวกัน แต่ถูกปรับลดลง เป็น 86.9 ล้านบาท จะเห็นได้ว่าทางสำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษาซึ่งเป็นอีกแท่งหนึ่งภายใต้กระทรวงศึกษามีโครงการด้านเทคโนโลยีที่มีรายละเอียดแทบเหมือนกันกับทาง สพฐ. แต่มีขนาดงบประมาณโครงการเล็กกว่ามาก

โครงการภายใต้กรมส่งเสริมการเรียนรู้ (สกร.)

อีกหน่วยงานภายใต้กระทรวงศึกษาธิการที่มีโรงการเกี่ยวข้องกับการสร้างแพลตฟอร์มการเรียนรู้ คือ กรมส่งเสริมการเรียนรู้ (สกร.) ตามแผนงานราชการของ สกร. นั้นมี**โครงการส่งเสริมการเรียนรู้ตลอดชีวิตด้วยเทคโนโลยีเพื่อการศึกษา** ด้วยการพัฒนาเว็บไซต์การให้บริการสื่อดิจิทัลส่งเสริมการเรียนรู้ จำนวน 4 เว็บไซต์ และผลิตสื่อประชาสัมพันธ์/จัดกิจกรรมส่งเสริมการใช้สื่อดิจิทัลส่งเสริมการเรียนรู้ไม่น้อยกว่า 5 กิจกรรม มีเป้าหมายเป็นการได้รับความรู้ผ่านสื่อดิจิทัลส่งเสริมการเรียนรู้ที่ทันสมัยอย่างเป็นรูปธรรม สามารถเรียนรู้เพื่อการดำรงชีวิตภายใต้บริบทการศึกษาในยุคปัจจุบัน โดยไม่มีข้อจำกัดเรื่องเวลาและสถานที่ การสัมภาษณ์ข้าราชการจาก สกร.

ระบุว่าแม้ สกร. จะมีโครงการด้านเทคโนโลยีที่คล้ายกับ สพฐ. อยู่หลายโครงการ แต่มุ่งเป้าไปที่กลุ่มผู้เรียนคนละกลุ่มกัน โดยทาง สกร.นั้นจะมีกลุ่มผู้เรียนที่หลากหลายกว่าเพราะอยู่ในทุกช่วงวัย (กรมส่งเสริมการเรียนรู้, 2567; ข้าราชการ สกร., สัมภาษณ์, 7 กรกฎาคม 2568)

รูปที่ 13 เว็บไซต์ ETV



ที่มา: www.etvthai.tv/

หน่วยงานภายใต้ สกร. คือ สถาบันการศึกษาทางไกล (สทก.) มีการดำเนินโครงการผลิตสื่อการเรียนในรูปแบบออนไลน์โดยเผยแพร่ผ่านทางเว็บไซต์เช่นกัน มีทั้งแบบเสียค่าลงทะเบียนเพื่อเรียน และแบบเรียนฟรีไม่มีค่าลงทะเบียน มีหลักสูตรที่เผยแพร่อยู่ 3 หลักสูตร ได้แก่

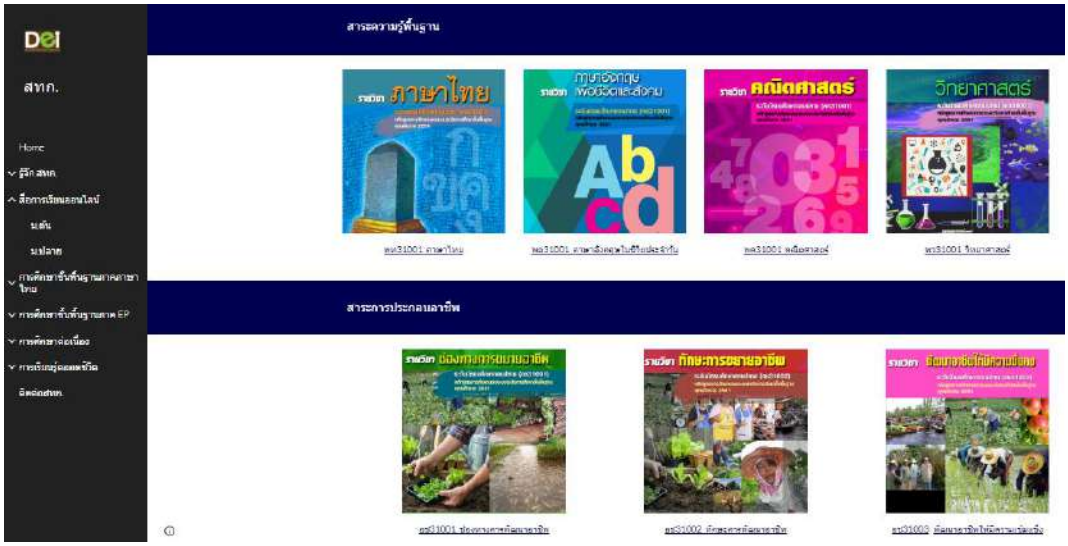
1. หลักสูตรการศึกษานอกระบบระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน พ.ศ. 2551 ภาคภาษาไทยและภาษาอังกฤษ ซึ่งเป็นเนื้อหาพื้นฐานในรายวิชาต่าง ๆ ตั้งแต่ระดับชั้นมัธยมศึกษาตอนต้นจนถึงมัธยมศึกษาตอนปลายตามที่กระทรวงศึกษาธิการกำหนด

2. หลักสูตรที่เป็นการศึกษาต่อเนื่อง เพื่อเป็นการเสริมเพิ่มเติมในฐานะทางเลือกในการเรียนรู้พัฒนาศักยภาพของผู้เรียนโดยไม่แบ่งระดับชั้น เป็นหลักสูตรระยะตั้งแต่ 1-6 เดือน เช่น หลักสูตรชีวิตผาสุกในยุคดิจิทัล หลักสูตรความมั่นคงและมั่งคั่งทางการเงินยุคดิจิทัล หลักสูตรอาเซียนศึกษา หลักสูตรภาษาและวัฒนธรรมเพื่อการ

อยู่ร่วมกันในประชาคมอาเซียน หลักสูตรภาษาจีนเพื่อการสื่อสาร หลักสูตรการสร้างแอปพลิเคชันด้วย Glide Apps เป็นต้น

3. หลักสูตรการเรียนรู้ตลอดชีวิต เป็นวิชาการเรียนรู้ที่ส่งเสริมพัฒนาการในด้านต่าง ๆ ของผู้เรียน ที่ผู้เรียนสามารถเข้าไปศึกษาหาความรู้ด้วยตนเอง เป็นการเรียนรู้ตลอดชีวิต ได้แก่ หลักสูตรการจัดกิจกรรมเพื่อพัฒนาสมองเด็กปฐมวัย หลักสูตรเพลงและกิจกรรมเพื่อพัฒนาเด็กปฐมวัย และหลักสูตรการร้องเพลงเบื้องต้น

รูปที่ 14 เว็บไซต์ สถาบันการศึกษาทางไกล



ที่มา: https://sites.google.com/dei.ac.th/nfe-dei/home

นอกจากนี้ สทก. ยังได้รับมอบหมายให้ดำเนินโครงการตามแผนปฏิบัติราชการประจำปีงบประมาณ 2567 ภายใต้ชื่อ **<u>โครงการขับเคลื่อนการพัฒนาการศึกษาที่ยั่งยืน</u>** มีกิจกรรมของโครงการทั้งหมด 10 กิจกรรม มีวงเงินทั้งหมดที่ตั้งไว้ในปีงบประมาณ 2567 เป็นวงเงิน 419.7 ล้านบาท โดยหนึ่งในนั้นคือกิจกรรมพัฒนาคลังความรู้ กรมส่งเสริมการเรียนรู้ เป็นการพัฒนาศูนย์ข้อมูลคลังความรู้ประชาชนเพื่อส่งเสริมการจัดการศึกษาตลอดชีวิต (สำนักงบประมาณ, 2566; สำนักงบประมาณรัฐสภา, 2567; กรมส่งเสริมการเรียนรู้, 2567)

ค. สถานการณ์นโยบายการพัฒนาโครงข่ายสัญญาณอินเทอร์เน็ตเพื่อการศึกษา

ภายหลังจากที่สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานได้ดำเนินการจัดสรรงบประมาณให้กับสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาให้เช่าใช้สัญญาณอินเทอร์เน็ตตามบริบทและความเหมาะสมของตนเอง ส่งผลให้ได้รับบริการที่หลากหลาย และไม่สามารถควบคุมความปลอดภัย การติดตามข้อมูล รวมถึงความคุ้มค่าด้านงบประมาณ ดังนั้น สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน จึงได้กำหนดแนวทางการดำเนินการเช่าใช้บริการสัญญาณอินเทอร์เน็ต ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2568 โดยมอบหมายให้สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาเป็นผู้ดำเนินการเช่าใช้บริการสัญญาณอินเทอร์เน็ตให้แก่สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาทุกแห่งในสังกัด เพื่อให้สามารถติดตามและตรวจสอบสถานการณ์ใช้งาน รวมถึงสร้างความเป็นมาตรฐานเดียวกันทั่วประเทศ

จากเดิมที่ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2567 กระทรวงศึกษาธิการจึงทำหน้าที่เป็นผู้จัดสรรงบประมาณรายจ่ายให้กับสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและโรงเรียนในสังกัด เพื่อใช้เป็นค่าเช่าใช้บริการสัญญาณอินเทอร์เน็ต โดยงบประมาณมาจากการจัดสรรจาก**แผนงานพื้นฐานด้านการพัฒนาและเสริมสร้างศักยภาพทรัพยากรมนุษย์** มีวงเงินทั้งหมด 8,239,033,700 บาท เป็นงบดำเนินงาน 3,460.5600 ล้านบาท ในงบดำเนินงานมีรายการค่าใช้จ่ายค่าสาธารณูปโภค 1,177,297,600 บาท เป็นค่าบริการสื่อสารและโทรคมนาคม 763,153,900 บาท (สำนักงบประมาณ, 2566; ครูบ้านนอก, 2567) โดยมีรายละเอียดการเช่าใช้สัญญาณเป็นรายเดือน (กรุงเทพธุรกิจ, 2567) ดังนี้

- โรงเรียนที่มีนักเรียนไม่เกิน 120 คน ได้รับงบ โรงเรียนละ 1,300 บาทต่อเดือน
- โรงเรียนที่มีนักเรียนตั้งแต่ 121 - 300 คน ได้รับงบ โรงเรียนละ 1,950 บาทต่อเดือน
- โรงเรียนที่มีนักเรียนตั้งแต่ 301 - 500 คน ได้รับงบ โรงเรียนละ 2,600 บาทต่อเดือน
- โรงเรียนที่มีนักเรียนตั้งแต่ 501 – 2,000 คน ได้รับงบ โรงเรียนละ 3,900 บาทต่อเดือน
- โรงเรียนที่มีนักเรียนตั้งแต่ 2,001 คนขึ้นไป ได้รับงบ โรงเรียนละ 6,000 บาทต่อเดือน
- ศูนย์บริหารการพัฒนาศักยภาพบุคคลเพื่อความเป็นเลิศ (HCEC) จะได้รับจัดสรรงบ โรงเรียนละ 650 บาทต่อเดือน สพท. เขตละ 7,500 บาทต่อเดือน
- ศูนย์การศึกษาพิเศษและกลุ่มวิจัยและพัฒนาสื่อฯ สศศ. แห่งละ 1,300 บาทต่อเดือน
- ส่วนโรงเรียนที่ใช้บริการสัญญาณอินเทอร์เน็ตแบบดาวเทียม จัดสรรให้ตามค่าเช่าใช้บริการที่มีการเบิกจ่ายจริง

ตารางที่ 15 รายละเอียดแผนงานพื้นฐานด้านการพัฒนาและเสริมสร้างศักยภาพทรัพยากรมนุษย์ (เฉพาะค่าสาธารณูปโภค) ปีงบประมาณ 2567 และปีงบประมาณ 2568

โครงการ : แผนงานพื้นฐานด้านการพัฒนาและเสริมสร้างศักยภาพทรัพยากรมนุษย์ (เฉพาะค่าสาธารณูปโภค)					
ผลผลิต : ผู้จบการศึกษาภาคบังคับ ปีงบประมาณ 2567			**ผลผลิต : ผู้จบการศึกษาขั้นพื้นฐาน ปีงบประมาณ 2568**		
1. งบดำเนินงาน	**3,460,560,000**	**บาท**	**1. งบดำเนินงาน**	**3,589,260,300**	**บาท**
1.2 ค่าสาธารณูปโภค	**1,177,297,600**	**บาท**	**2 ค่าสาธารณูปโภค**	**1,152,213,300**	**บาท**
(1) ค่าไฟฟ้า	98,435,500	บาท	(1) ค่าไฟฟ้า	84,400,000	บาท
(2) ค่าประปา	11,435,600	บาท	(2) ค่าประปา	9,275,600	บาท
(3) ค่าโทรศัพท์	301,042,500	บาท	(3) ค่าโทรศัพท์	11,415,100	บาท
(4) ค่าไปรษณีย์	3,230,100	บาท	(4) ค่าไปรษณีย์	1,536,700	บาท
(5) ค่าบริการสื่อสารและโทรคมนาคม	763,153,900	บาท	(5) ค่าบริการสื่อสารและโทรคมนาคม	745,585,900	บาท
รวมทั้งแผนงาน	**8,239,033,700**	**บาท**	**รวมทั้งแผนงาน**	**6,751,730,000**	**บาท**

ส่วนปีงบประมาณ 2568 มีการตั้งวงเงินงบประมาณในลักษณะเดียวกัน คือ แผนงานพื้นฐานด้านการพัฒนาและเสริมสร้างศักยภาพทรัพยากรมนุษย์ ผลผลิตผู้จบการศึกษาขั้นพื้นฐาน มีวงเงินทั้งหมด 6,751,730,000 บาท ตั้งงบดำเนินงานไว้ที่ 3,589,260,300 บาท เป็นค่าสาธารณูปโภค 1,152,213,300 บาท โดยเป็นค่าบริการสื่อสารและโทรคมนาคม 745,585,900 บาท (สำนักงบประมาณ, 2567)

วันที่ 26 กรกฎาคม 2567 สพฐ. ได้แจ้งเกี่ยวกับการดำเนินการเช่าใช้บริการสัญญาณอินเทอร์เน็ตประจำปีงบประมาณ 2568 ให้สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาดำเนินการเช่าใช้บริการสัญญาณอินเทอร์เน็ตให้กับสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาทุกแห่งในสังกัดตามขอบเขตของงาน (TOR) ที่กำหนดตามกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างของภาครัฐตามกฎหมาย ภายใต้โครงการพัฒนาระบบเครือข่ายการศึกษาขั้นพื้นฐาน (OBEC Network) ต่อมาวันที่ 20 กันยายน 2567 สพฐ. ได้แจ้งต่อผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาทุกเขตว่ายังไม่มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย พ.ศ. 2568 และการจัดซื้อจัดจ้างต้องใช้เวลา จึงยังไม่ได้มีการจัดสรรจากงบประมาณประจำปีที่ได้ขอไว้ในแผนงาน สพฐ. จึงให้สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและโรงเรียนในสังกัดดำเนินการเช่าใช้สัญญาณอินเทอร์เน็ต ระยะเวลา 3 เดือน สำหรับเดือนตุลาคม - ธันวาคม 2567

และให้สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาดำเนินการเช่าใช้บริการสัญญาณอินเทอร์เน็ตให้กับสถานศึกษาและห้องเรียนสาขาในสังกัด ระยะเวลา 9 เดือน ตั้งแต่เดือนมกราคม – กันยายน 2568 และให้รายงานผลการดำเนินการภายใน 25 พฤศจิกายน 2567 (ครูบ้านนอก, 2567; ครูบ้านนอก, 2567)

ตารางที่ 16 ตารางสรุปงบประมาณค่าเช่าใช้บริการสัญญาณอินเทอร์เน็ตประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2568 จากร่าง TOR

ขนาดโรงเรียน	จำนวน รร.	รูปแบบเครือข่ายวงจรอินเทอร์เน็ตเพื่อการศึกษา				ราคาต่อเดือนต่อแห่ง
		ความเร็ว 500/500 Mbps	ความเร็ว 300/300 Mbps	ความเร็ว 1000/500 Mbps	รวมจำนวนวงจร	
นักเรียน 1-120 คน	14,942	-	-	2	2	1,300
นักเรียน 121-300 คน	9,328	-	-	2	2	1,300
นักเรียน 301-500 คน	1,389	-	-	3	3	1,950
นักเรียน 501-1,000 คน	692	-	-	4	4	2,600
นักเรียน 1,001-1,500 คน	160	-	-	4	4	2,600
นักเรียน 1,501-2,000 คน	132	-	1	4	5	7,100
นักเรียน 2,001-3,000 คน	166	-	1	5	6	7,750
นักเรียน 3,001 คนขึ้นไป	103	-	1	5	6	7,750
โรงเรียนที่เป็นศูนย์พัฒนาศักยภาพบุคคลเพื่อความเป็นเลิศ	185	-	-	1	1	650
สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา	245	1	-	4	5	10,600
ศูนย์การศึกษาพิเศษประจำจังหวัด	83	-	-	2	2	1,300
โรงเรียนคุณภาพ	1,808	1	-	4	5	10,600

ที่มา: หนังสือกระทรวงศึกษาธิการ ด่วนที่สุด ที่ ศธ 04005/ว1188 ลงวันที่ 15 สิงหาคม 2567 เรื่อง การดำเนินการเช่าใช้บริการสัญญาณอินเทอร์เน็ต ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2568

นอกจากนี้กระทรวงศึกษาธิการยังมีงบประมาณเสริมสำหรับการติดตั้งสัญญาณอินเทอร์เน็ตเพิ่มเติมจาก**โครงการ 1 อำเภอ 1 โรงเรียนคุณภาพ** ที่ สพฐ. ได้คัดเลือกโรงเรียนที่มีความพร้อม มีพื้นที่และโครงสร้างพื้นฐานที่เพียงพอเอื้อต่อการพัฒนาต่อยอด สามารถรองรับการเพิ่มจำนวนนักเรียนในอนาคตได้ เข้าร่วมโครงการฯ จำนวน 1,808 โรงเรียน แบ่งเป็นระดับประถมศึกษา จำนวน 901 โรงเรียน ระดับมัธยมศึกษา จำนวน 907 โรงเรียน เพื่อพัฒนาให้เป็นโรงเรียนคุณภาพต้นแบบอย่างน้อย 1 โรงเรียน ในแต่ละอำเภอ เพื่อนำร่องการพัฒนาสนับสนุนโครงสร้างพื้นฐาน บุคลากร สื่อเทคโนโลยี และอุปกรณ์ส่งเสริมการจัดการเรียนการสอน ตามความขาดแคลนความจำเป็น และสอดคล้องกับบริบทของโรงเรียน เพื่อให้โรงเรียนมีความพร้อม สามารถรองรับการใช้ทรัพยากรร่วมกันของโรงเรียนเครือข่ายได้จนเป็นโรงเรียนต้นแบบ (ศธ.360 องศา, 2566; ฐิติมา ชาลีกุล, 2567; เดลินิวส์, 2567)

แม้ทางกระทรวงศึกษาจะมีงบประมาณสนับสนุนการเข้าถึงอินเทอร์เน็ตของโรงเรียน แต่การลงพื้นที่และการสัมภาษณ์บุคลากรครูโดยคณะวิจัยกลับพบว่าการสนับสนุนอินเทอร์เน็ตที่โรงเรียนส่วนใหญ่ได้รับนั้นยังไม่เพียงพอ โดยโรงเรียนส่วนใหญ่ต้องหางบประมาณมาสนับสนุนการเช่าสัญญานเพิ่มเติมด้วยตนเอง นอกจากนี้ การจัดหาผู้ให้บริการที่เพิ่งมีการปรับเปลี่ยนไปเป็นการให้เขตพื้นที่เป็นผู้รับผิดชอบนั้น ยังทำให้หลายโรงเรียนได้ผู้ให้บริการที่ไม่ตรงกับความต้องการด้านคุณภาพ (ครูกาญจนบุรี ก. สัมภาษณ์ 13 พ.ค. 2568, ครูกาญจนบุรี จ. สัมภาษณ์ 14 พ.ค. 2568) ทั้งนี้ การจัดหาอินเทอร์เน็ตนั้นยังไม่ได้คำนึงถึงปัญหาโรงเรียนในเขตพื้นที่ห่างไกล ซึ่งประสบปัญหาการเข้าไม่ถึงโครงสร้างพื้นฐานด้านโทรคมนาคม โดยปัจจุบันหน้าที่การแก้ปัญหาดังกล่าวตกอยู่กับหน่วยงานอย่าง กสทช. ดังที่จะกล่าวถึงต่อไป

การสนับสนุนการพัฒนาโครงข่ายสัญญาณอินเทอร์เน็ตเพื่อการศึกษาจากหน่วยงานอื่น ๆ ของรัฐ

ถึงแม้กระทรวงศึกษาธิการ โดยสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานจะดำเนินการกำหนดและจัดสรรงบประมาณเพื่อให้โรงเรียนทั่วประเทศมีอินเทอร์เน็ตใช้สำหรับการเรียนการสอนมาอย่างต่อเนื่อง อย่างไรก็ตาม เนื่องจากยังมีโรงเรียนจำนวนหนึ่งที่ประสบปัญหาการเข้าไม่ถึงโครงสร้างพื้นฐานด้านโทรคมนาคมเพราะอยู่ในพื้นที่ห่างไกล อยู่บนเกาะ หรือในพื้นที่ป่าไม้ ซึ่งไม่มีภาคเอกชนสนใจเข้าไปลงทุน ดังนั้น สำนักงานคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กสทช.) ซึ่งมีหน้าที่ต้องจัดให้มีบริการโทรคมนาคมพื้นฐานโดยทั่วถึง (USO) ครอบคลุมทั้งในมิติเชิงพื้นที่และมิติเชิงสังคม ตามพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2553 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 27 (12) และมาตรา 50 ประกอบกับพระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2544 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 17 และ 18 จึงได้ดำเนินโครงการจัดให้มีบริการอินเทอร์เน็ตความเร็วสูงในพื้นที่ห่างไกลในสถานศึกษา (Zone C) เพื่อให้โรงเรียนเป็นฐานของชุมชน

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานในฐานะผู้ประสานงานกับโรงเรียนและสถานศึกษาในสังกัด จึงได้ร่วมมือกับ กสทช. ในโครงการดังกล่าว ซึ่งมีระยะเวลาการดำเนินการระหว่างปี พ.ศ. 2561-2568[4] ทั้งนี้ กสทช. กำหนดรูปแบบประเภทบริการสำหรับสถานศึกษาเป็น 3 ประเภท ได้แก่ 1) บริการศูนย์อินเทอร์เน็ตสาธารณะ (ศูนย์ USO Net)[5] 2) บริการห้องอินเทอร์เน็ตสาธารณะ (USO Wrap)[6] และ 3) บริการสัญญาณอินเทอร์เน็ตความเร็วสูง (Wi-Fi)[7] ซึ่งมีพื้นที่เป้าหมายเป็นโรงเรียนในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน จำนวน 4,419 โรงเรียน โดยมีรายละเอียด ดังนี้

ตารางที่ 17 พื้นที่เป้าหมายเป็นโรงเรียนในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน

ที่	หน่วยงานสังกัด สพฐ.	ศูนย์ USO Net	USO Wrap	Wi-Fi	จำนวน
1	สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษา	146	1,463	2,663	4,272
2	สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา	39	80	26	145
3	สำนักบริการงานการศึกษาพิเศษ	-	-	2	2
รวม		185	1,543	2,691	4,419

[4] ระยะที่ 1 การจัดหาและการติดตั้งอุปกรณ์ (300 วัน) ระยะที่ 2 การบริหารจัดการและบำรุงรักษาต่อเนื่อง 5 ปี (60 เดือน) และระยะที่ 3 การส่งมอบอุปกรณ์หลังจากสิ้นสุดโครงการ (ภายใน 60 วัน)

[5] USO Net ประกอบด้วยการจัดให้มีสถานที่บริการ โดยทำการสร้างอาคารบริการภายในบริเวณโรงเรียนตามแบบรูปรายการที่กำหนด พร้อมจัดให้มีเครื่องคอมพิวเตอร์ อุปกรณ์ อินเทอร์เน็ตความเร็วสูง และสิ่งอำนวยความสะดวกอื่น ๆ ตามสถานที่จำนวน และรายละเอียดที่กำหนด รวมถึงการบริหารจัดการ และการบำรุงรักษา เพื่อให้บริการอินเทอร์เน็ตความเร็วสูง และเพื่อประโยชน์ในการเรียนการสอนของโรงเรียนและบริการชุมชนในพื้นที่เป้าหมายที่กำหนดตลอดระยะเวลาบริการ

[6] USO Wrap ประกอบด้วยการจัดให้มีสถานที่บริการโดยทำการปรับปรุงภายในห้องเรียนของโรงเรียนตามแบบรูปรายการที่กำหนด พร้อมจัดให้มีเครื่องคอมพิวเตอร์ อุปกรณ์ และสิ่งอำนวยความสะดวกอื่น ๆ ตามสถานที่ จำนวน และรายละเอียดที่กำหนด รวมถึงการบริหารจัดการ และการบำรุงรักษา เพื่อให้บริการอินเทอร์เน็ตความเร็วสูง และเพื่อประโยชน์ในการเรียนการสอนของโรงเรียนและบริการชุมชนในพื้นที่เป้าหมายที่กำหนดตลอดระยะเวลาบริการ

[7] การบริการอินเทอร์เน็ตความเร็วสูงสาธารณะสำหรับโรงเรียน (Last mile to School) ประกอบด้วย การจัดให้มีชุดอุปกรณ์ (แบบไร้สายและแบบมีสาย) สัญญาณอินเทอร์เน็ตความเร็วสูง เครื่องคอมพิวเตอร์พร้อมอุปกรณ์อื่น ๆ ตามสถานที่ จำนวน และรายละเอียดที่กำหนด เพื่อให้บริการอินเทอร์เน็ตความเร็วสูง และเพื่อประโยชน์ในการเรียนการสอนของโรงเรียนและบริการชุมชนในพื้นที่เป้าหมายที่กำหนดตลอดระยะเวลาบริการ

ที่มา: หนังสือกระทรวงศึกษาธิการที่ ศธ 04005/ว 295 ลงวันที่ 3 เมษายน 2562 เรื่อง การดำเนินโครงการจัดให้มีบริการอินเทอร์เน็ตความเร็วสูงในพื้นที่ห่างไกล (Zone C) ในสถานศึกษา

กสทช. ได้ดำเนินการมากกว่าพื้นที่เป้าหมายที่กำหนดไว้ โดยมีการบริการสัญญาณอินเทอร์เน็ตความเร็วสูง (Wi-Fi) ทั้งพื้นที่ชายขอบ (C+) และพื้นที่ห่างไกล (C) มากถึง 22,910 แห่ง และมีการให้บริการศูนย์ USO Net และ USO Wrap ทั้งพื้นที่ชายขอบ (C+) และพื้นที่ห่างไกล (C) รวมจำนวน 2,184 แห่ง อีกทั้งยังได้ดำเนินโครงการและกิจกรรมที่เกี่ยวข้อง เช่น โครงการประกวดแนวคิดการส่งเสริมการใช้งานและสร้างประโยชน์ศูนย์ USO Net (USO Net Unwrapped) การบรรยายการสร้างการรับรู้เท่าทันภัยทางดิจิทัล และการคุ้มครองผู้บริโภคสำหรับคนพิการ ผู้สูงอายุ และผู้ด้อยโอกาสในสังคม เป็นต้น อย่างไรก็ตาม ในปี 2568 นี้คือช่วงการสิ้นสุดของการให้บริการของโครงการ แต่เนื่องจากหน่วยงานผู้รับมอบอุปกรณ์การให้บริการของโครงการ หรือหน่วยงานที่รับบริการ ยังไม่มีความพร้อมทางด้านงบประมาณต่อการบริหารให้เกิดความยั่งยืน กสทช. จึงอยู่ระหว่างการพิจารณามาตรการสนับสนุนให้การให้บริการอินเทอร์เน็ตเป็นไปอย่างต่อเนื่องเพื่อประโยชน์ต่อนักเรียนและประชาชนในชุมชน ตามรายละเอียดแผนงาน USO ฉบับที่ 4 (ปี 2566 - 2568) ของสำนักงาน กสทช. มี**ยุทธศาสตร์ที่ 1 บริการโทรคมนาคมพื้นฐานเพื่อสนับสนุนบริการทางการศึกษา** มีเป้าหมายเพื่อจัดให้มีบริการอินเทอร์เน็ตแก่หน่วยบริการการศึกษาที่ขาดแคลน เช่น โรงเรียน ศูนย์การเรียนรู้ การศึกษานอกระบบ การศึกษาตามอัธยาศัย เป็นต้น ด้วยการขยายความครอบคลุมและประสิทธิภาพของโครงข่ายโทรคมนาคมพร้อมจัดให้มีบริการอินเทอร์เน็ต พร้อมกับพัฒนาแพลตฟอร์มเพื่อการศึกษาทางไกล เพื่อเพิ่มการเข้าถึงการเรียนรู้ผ่านระบบโทรคมนาคม (จนท.กสทช. สัมภาษณ์ 23 พ.ค. 2568)

ในขณะเดียวกันนั้น กระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัย และนวัตกรรม (อว.) ได้ให้บริการอินเทอร์เน็ตแก่โรงเรียนในโครงการโรงเรียนคุณภาพของ สพฐ. จำนวน 1,808 โรงเรียน มีโรงเรียนคุณภาพที่ Uninet เคยดำเนินการวางสายระบบไฟเบอร์ออปติกไว้แล้ว จำนวน 1,499 โรงเรียน แต่อยู่ระหว่างการพิจารณาการจัดหาอุปกรณ์เพื่อเชื่อมต่อใช้งานอินเทอร์เน็ตจากโครงข่าย Uninet รวมถึงการบำรุงรักษาอุปกรณ์ในอนาคต (สำนักบริการโทรคมนาคมโดยทั่วถึงและเพื่อสังคม, 2560; ข่าวสด, 2561; ปารัชญ์ ไชยเวช, 2564; กรุงเทพธุรกิจ, 2567)

นอกจากการดำเนินการในส่วนของ สพฐ. ร่วมกับหน่วยงานต่าง ๆ แล้วนั้น ตามแผนปฏิบัติราชการของ กรมส่งเสริมการเรียนรู้ (สกร.) มี**โครงการพัฒนาเศรษฐกิจดิจิทัล** โดยมีหน่วยงานในสังกัดของ สกร. คือ กลุ่มเทคโนโลยีดิจิทัลและสารสนเทศ (กย.) เป็นผู้รับผิดชอบโครงการ มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ประชาชนสามารถประยุกต์ใช้เทคโนโลยีดิจิทัลในชีวิตประจำวันเพื่อเพิ่มรายได้ให้กับตนเองและชุมชน โดย กย. มีหน้าที่จัดหาโครงข่ายอินเทอร์เน็ตสำหรับหน่วยงานและสถานศึกษาในสังกัดกรมส่งเสริมการเรียนรู้ พร้อมกับจัดอบรมให้ความรู้เพื่อเพิ่มทักษะทางด้านดิจิทัล โดยมีวงเงินทั้งสิ้น 821,302,700 ล้านบาท ระยะเวลาดำเนินการ 10 ปี ตั้งแต่ปี 2561 - 2570 (สำนักงบประมาณ, 2566; กรมส่งเสริมการเรียนรู้, 2567)

4.4.3 สรุปสถานการณ์ปัจจุบันของนโยบายการลดความเหลื่อมล้ำทางเทคโนโลยีในการศึกษา

นโยบายด้านเทคโนโลยีในบริบทการศึกษานั้นได้รับความสนใจมากขึ้นในช่วงบริบทการระบาดของโควิด-19 เนื่องจากสถานการณ์ดังกล่าวส่งผลให้การเรียนในรูปแบบออนไลน์มีความจำเป็น สถานการณ์นี้เองทำให้เกิดความสนใจอย่างแพร่หลายจากสาธารณชนในนโยบายเช่นการสร้างแพลตฟอร์มด้านการศึกษา และการขยายการเข้าถึงอุปกรณ์และอินเทอร์เน็ต บริบทนี้เองทำให้การเลือกตั้งในปี 2566 นั้น พรรคการเมืองต่างก็ได้ชูนโยบายการพัฒนาเทคโนโลยีในด้านการศึกษามาเป็นนโยบายสำคัญ นโยบายเช่นการสร้างแพลตฟอร์มเพื่อสนับสนุนการเรียนรู้เป็นนโยบายที่แทบทุกพรรคการเมืองต่างก็เสนอในการเลือกตั้ง

เมื่อการเลือกตั้งจบลงและมีการจัดตั้งรัฐบาล นโยบายในลักษณะข้างต้นจึงได้รับการผลักดันเข้ามาเป็นแผนการดำเนินการ โดยมีการผสมระหว่างนโยบายของพรรคเพื่อไทยที่ต้องการให้มีการแจกอุปกรณ์ดิจิทัลและการพัฒนาแพลตฟอร์มการเรียนรู้ซึ่งเป็นแนวคิดที่มีพรรคการเมืองหลายพรรคสนับสนุนรวมถึงพรรคภูมิใจไทยที่ได้ตำแหน่งรัฐมนตรีศึกษาธิการ

อย่างไรก็ดี การผลักดันนโยบายด้านเทคโนโลยีในการศึกษากลับไม่ได้ง่ายดายนัก ในช่วงปีงบประมาณแรกภายหลังการจัดตั้งรัฐบาล คือปีงบประมาณ 2567 ปรากฏว่างบประมาณที่กระทรวงศึกษาได้รับการจัดสรรมาเพื่อดำเนินการโครงการ Anywhere Anytime ที่ครอบคลุมทั้งด้านการขยายการเข้าถึงอุปกรณ์และการสร้างแพลตฟอร์มนั้น ได้รับงบประมาณเพียงเล็กน้อย ไม่เพียงพอจะดำเนินการอะไรเป็นสำคัญได้มากกว่าการเตรียมการสำหรับระยะต่อไปของโครงการ

ในขณะที่ช่วงเวลาที่สำคัญของโครงการคือปีงบประมาณ 2568 โดยโครงการ Anywhere Anytime ได้กลายเป็นโครงการขนาดยักษ์ของกระทรวงศึกษาธิการ และยังมีการวางแผนจะดำเนินการต่อเนื่องหลายปี อย่างไรก็ดี ท่ามกลางเม็ดเงินลงทุนมหาศาลของโครงการนี้ ปัญหาพื้นฐานที่มีมาแต่เดิมและควรได้รับการแก้ไขเพื่อเปิดทางให้กับการดำเนินนโยบายด้านเทคโนโลยีประสบผลสำเร็จได้นั้นกลับไม่ได้รับการจัดการเท่าที่ควร เช่น การมีอยู่ของเนื้อหาการเรียนรู้ออนไลน์จำนวนมากมายที่หน่วยงานต่าง ๆ กันของกระทรวงศึกษาธิการได้ผลิตเอาไว้ ก็ไม่ได้มีแนวทางที่ชัดเจนในการประสานเข้าหากัน การสรุปบทเรียนจากการใช้งานเนื้อหาเหล่านี้ก็ไม่ได้เกิดขึ้น นอกจากนี้ งบประมาณของโครงการเมื่อได้กระจายไปสู่หน่วยงานของกระทรวงศึกษาธิการยังมีความทับซ้อน มีโครงการเพื่อสร้างเนื้อหาการเรียนรู้ออนไลน์คล้ายกันกระจายไปตามแต่ละหน่วยงาน

ทั้งนี้ สิ่งสำคัญที่ยังขาดไปกับการพัฒนาแพลตฟอร์มการเรียนรู้คือยุทธศาสตร์ในภาพใหญ่เกี่ยวกับการยกระดับทักษะและความรู้ด้านเทคโนโลยีของประเทศ ซึ่งจะช่วยทำให้โครงการมีแนวคิดในการพัฒนาที่ชัดเจนได้ว่าแพลตฟอร์มด้านการศึกษานั้นควรจะได้รับการพัฒนาอย่างไรเพื่อให้เกิดประโยชน์มากที่สุด รวมไปถึงการระดมความเห็นจากผู้อยู่ในระบบการศึกษาเช่นครูและนักเรียนว่าแพลตฟอร์มการเรียนรู้ที่จะทำขึ้นควรมีลักษณะ

เช่นไรถึงจะมีเกิดการใช้งานจริงอย่างแพร่หลาย การขาดแนวคิดที่ชัดเจนนี้ทำให้เกิดความสุ่มเสี่ยงว่าแพลตฟอร์มการศึกษาที่จะได้รับการลงทุนมหาศาลนั้นจะไม่ได้รับการใช้งานจนเกิดประโยชน์ได้ตามที่มุ่งหวัง และยังทำให้การพัฒนาแพลตฟอร์มที่เกิดขึ้นขาดทิศทางและการเตรียมพร้อม ทั้งนี้ สถานการณ์ล่าสุดของโครงการพัฒนาแพลตฟอร์มการเรียนรู้ของ สพฐ. นั้น โครงการก็ได้ถูกระงับกระบวนการประมูล เนื่องจากมีการร้องเรียนเรื่องการทุจริต ทำให้รัฐบาลต้องดำเนินการตรวจสอบ และยังมีแนวโน้มจะเข้ามารื้อรูปแบบการประมูลโครงการใหม่

ในกรณีของนโยบายด้านการขยายการเข้าถึงอุปกรณ์นั้น การดำเนินโครงการมีความล่าช้าอย่างต่อเนื่อง แม้จะได้มีการเตรียมงบประมาณในดำเนินการเช่าอุปกรณ์ไว้ในงบประมาณปี 2568 แล้ว และได้รับการอนุมัติกรอบงบประมาณต่อเนื่องหลายปี แต่กระบวนการจัดซื้อจัดจ้างกินระยะเวลายาวนาน ด้วยเพราะประเด็นรายละเอียดที่เกี่ยวข้องมีมากและยังเป็นโครงการที่ใช้งบประมาณสูง ข้าราชการต้องการความรัดกุมในการดำเนินงาน เป้าหมายการแจกอุปกรณ์ที่เดิมนั้นต้องการให้เกิดขึ้นในเทอมแรกของปีการศึกษา 2568 จึงต้องถูกเลื่อนออกไป นอกจากปัญหาความล่าช้าแล้ว โครงการแจกอุปกรณ์ยังเผชิญปัญหาคล้ายกันกับการพัฒนาแพลตฟอร์ม คือโครงการไม่ได้มียุทธศาสตร์หรือแผนการไว้สร้างความชัดเจนให้กับแนวทางการพัฒนา การเตรียมความพร้อมในกลุ่มผู้ใช้งานยังเกิดขึ้นน้อยมาก ทำให้สุ่มเสี่ยงว่าโครงการจะไม่ได้ประโยชน์ตามที่คาด และที่สำคัญโครงการยังมีความเสี่ยงเรื่องกระบวนการประมูลเพื่อจัดซื้อจัดจ้าง ทำให้เมื่อมีการเปลี่ยนตัวรัฐมนตรีในเดือนกรกฎาคม 2568 โครงการจึงได้ถูกระงับและเปลี่ยนแปลงกระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง จากเดิมที่จะดำเนินงานที่ส่วนกลางไปเป็นให้เขตพื้นที่เป็นผู้ดำเนินการ

สำหรับนโยบายขยายการเข้าถึงอินเทอร์เน็ตนั้น เมื่อมีการเปลี่ยนไปสู่การจัดสรรงบประมาณเพื่อให้เขตพื้นที่และโรงเรียนไปเช่าสัญญานอินเทอร์เน็ตเอง การติดตามนโยบายนี้ในระดับพื้นที่พบว่าการจัดสรรโดยเฉพาะที่ดำเนินการผ่านเขตพื้นที่ไม่เพียงพอต่อความต้องการใช้ในโรงเรียนส่วนใหญ่ ทำให้โรงเรียนต้องจัดหางบประมาณมาเพื่อจัดหาอินเทอร์เน็ตเองให้เพียงพอต่อการใช้งาน สภาพเช่นนี้ทำให้โรงเรียนขนาดเล็กในพื้นที่ห่างไกลที่มีงบประมาณน้อยกว่ามักจะเป็นกลุ่มที่เสียเปรียบ ทั้งนี้สำหรับโรงเรียนในพื้นที่ห่างไกลการเข้าถึงอินเทอร์เน็ตยังเกิดขึ้นผ่านบทบาทของอีกหน่วยงาน คือ กสทช. ซึ้งนอกจากจะมีบทบาทสำคัญในการสนับสนุนการเข้าถึงอินเทอร์เน็ตให้กับโรงเรียนในพื้นที่ห่างไกลผ่านโครงการ USO แล้ว ยังเป็นหน่วยงานที่จะสามารถกำกับดูแลภาคเอกชนในตลาดโทรคมนาคมให้ดำเนินงานในลักษณะที่เอื้อกับนักเรียนและโรงเรียนในพื้นที่ห่างไกลได้ อย่างไรก็ดี การติดตามโครงการ USO ด้านอินเทอร์เน็ตพบว่าระยะเวลาการดำเนินโครงการกำลังสิ้นสุดลง และยังไม่ได้มีทิศทางต่อไปที่ชัดเจนว่าโครงการจะเดินหน้าต่อไปเช่นไร (จนท.กสทช. สัมภาษณ์ 23 พ.ค. 2568)

4.5 บทวิเคราะห์พลวัตนโยบาย: บทเรียนจากการติดตามนโยบาย Anywhere Anytime

ในส่วนนี้ของบท คณะวิจัยจะนำเอาข้อมูลจากการติดตามนโยบาย โดยเฉพาะข้อมูลจากส่วนที่แล้วที่เน้นการติดตามไปที่นโยบายปัจจุบันของรัฐบาลคือโครงการส่งเสริมการเรียนรู้ขั้นพื้นฐานทุกที่ทุกเวลา (Anywhere Anytime) มาเพื่อทำการวิเคราะห์ถึงพลวัตนโยบายที่เกิดขึ้น โดยจะนำเอากรอบวิเคราะห์เศรษฐศาสตร์การเมืองของนโยบายมาปรับใช้ กรอบวิเคราะห์นี้มุ่งไปที่การทำความเข้าใจกับบทบาทของตัวละครกับปัจจัยเชิงสถาบันที่ส่งผลต่อการขับเคลื่อนนโยบาย โดยมีคำถามสำคัญเช่นตัวละครต่าง ๆ ที่เข้ามาเกี่ยวข้องกับการขับเคลื่อนนโยบายนั้นมีจุดยืนและผลประโยชน์แตกต่างกันอย่างไร และความแตกต่างนั้นส่งผลต่อความเป็นไปของนโยบายอย่างไร รวมถึงปัจจัยเชิงสถาบันที่เข้ามาเกี่ยวข้องกับกระบวนการทางนโยบายนั้นมีอะไรที่ถือเป็นอุปสรรคสำคัญกับความสำเร็จของนโยบาย การวิเคราะห์นี้เพื่อให้เข้าใจถึงเงื่อนไขที่จะทำให้การขับเคลื่อนนโยบายประสบผลสำเร็จได้ ทั้งนี้ในส่วนนี้คณะวิจัยจะแบ่งการวิเคราะห์ออกเป็นสองส่วน โดยจะสำรวจตัวละครและปัจจัยเชิงสถาบันในระบบการเมืองก่อน จากนั้นจึงจะสำรวจไปที่ตัวละครและปัจจัยเชิงสถาบันในระบบราชการ ก่อนที่จะสรุปบทเรียนถึงเงื่อนไขความสำเร็จในการผลักดันนโยบาย

4.5.1 ระบบการเมืองกับการผลักดันนโยบายด้านเทคโนโลยีในบริบทการศึกษา

การขับเคลื่อนนโยบายด้านเทคโนโลยีเพื่อการศึกษาในประเทศไทยเป็นกระบวนการที่ซับซ้อนและได้รับอิทธิพลอย่างสูงจากระบบการเมือง การทำความเข้าใจปฏิสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงทางการเมืองและปัจจัยเชิงสถาบันที่ส่งผลต่อการตัดสินใจเชิงนโยบายมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการทำความเข้าใจพลวัตของนโยบายด้านนโยบายทางเทคโนโลยีในบริบทการศึกษา

การติดตามนโยบายด้านเทคโนโลยีอย่างโครงการส่งเสริมการเรียนรู้ขั้นพื้นฐานทุกที่ทุกเวลา (Anywhere Anytime) ช่วยแสดงให้เห็นว่าจากนโยบายที่เกิดมาในบริบทการหาเสียงที่พรรคการเมืองใหญ่ใช้นโยบายด้านเทคโนโลยีเป็นนโยบายชูโรงด้านการศึกษา แต่เมื่อเข้าสู่กระบวนการจัดตั้งรัฐบาลและการผลักดันนโยบายจริง กลับต้องเผชิญกับเงื่อนไขทางการเมืองจากปฏิสัมพันธ์ระหว่างตัวละคร และจากปัจจัยเชิงสถาบันต่าง ๆ จนพลวัตทางนโยบายที่เกิดขึ้นนั้นต่างไปจากที่คาดคิด

ก. ตัวละครทางการเมืองกับการผลักดันนโยบายด้านเทคโนโลยีในบริบทการศึกษา

นโยบายเทคโนโลยีเพื่อการศึกษาเป็นประเด็นที่ได้รับความสนใจจากสาธารณชน ทำให้อุปสงค์ต่อการผลักดันนโยบายด้านนี้เกิดขึ้นได้ง่าย ในทางเศรษฐศาสตร์การเมืองของนโยบายนั้น อุปสงค์ทางนโยบายจากสาธารณะ จะถ่ายทอดไปสู่ตลาดการเมือง (Political Market) ได้ผ่านบทบาทของตัวละครทางการเมือง (Political Actors) ต่าง ๆ ที่เข้ามาผลักดันนโยบาย โดยเฉพาะพรรคการเมือง ซึ่งพรรคการเมืองที่ได้จัดตั้งรัฐบาลจะทำหน้าที่

ถ่ายทอดความต้องการจากสาธารณะไปสู่การจัดลำดับความสำคัญของนโยบาย (Policy Prioritization) ที่เกิดขึ้นในตลาดการเมือง (ธร ปีติดล และคณะ, 2565) ในส่วนของการวิเคราะห์ตัวละครทางการเมืองนี้จึงให้ความสนใจกับบทบาทของพรรคการเมืองในการทำหน้าที่ดังกล่าว

สำหรับบริบททางการเมืองภายหลังการเลือกตั้งในปี 2566 พรรคเพื่อไทยในฐานะแกนนำจัดตั้งรัฐบาลผสมได้มอบหมายกระทรวงศึกษาธิการให้พรรคภูมิใจไทยในฐานะพรรคร่วมรัฐบาลเป็นผู้ดูแล โดยมีพลตำรวจเอกเพิ่มพูน ชิดชอบ ดำรงตำแหน่งเป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ ส่วนรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวง ผู้ช่วยรัฐมนตรี ที่ปรึกษารัฐมนตรีว่าการ และเลขานุการรัฐมนตรีว่าการ ต่างก็มาจากพรรคภูมิใจไทย สภาพนี้เกิดต่อเนื่องตั้งแต่สมัยของนายกรัฐมนตรีเศรษฐา ทวีสิน จนถึงสมัยของนายกรัฐมนตรี แพทองธาร ชินวัตร (มติชนออนไลน์, 2568) ด้วยเหตุนี้ ตัวละครทางการเมืองที่สำคัญในช่วงหลังการเลือกตั้งในปี 2566 จึงประกอบไปด้วยทั้งพรรคเพื่อไทยในฐานะแกนนำรัฐบาล และพรรคภูมิใจไทยในฐานะที่เป็นพรรคที่ดูแลกระทรวงศึกษาธิการ

ในขณะที่พรรคเพื่อไทยได้ชูนโยบายด้านการศึกษาเป็นนโยบายสำคัญ และมีคณะทำงานด้านนโยบายการศึกษาและพัฒนาศักยภาพมนุษย์ประกอบไปด้วยบุคคลากรจากแวดวงธุรกิจการศึกษาทั้งในระดับมัธยมศึกษาและอาชีวศึกษา เทคโนโลยีการศึกษา (EdTech) และอดีตอาจารย์ในมหาวิทยาลัย โดยมี ณหทัย ทิวไผ่งาม เป็นประธานคณะทำงาน พร้อมกับเสนอนโยบายด้านการศึกษาเป็นนโยบายเรือธงของพรรคและยังนำมาแถลงเป็นนโยบายโดยนายกรัฐมนตรีทั้งสองคน แต่บุคลากรในคณะทำงานนี้สุดท้ายแล้วกลับไม่ได้ทำหน้าที่สำคัญด้านการศึกษากับกระทรวงศึกษาธิการ (สำนักข่าวไทย อสมท., 2566; ฐานเศรษฐกิจ, 2566)

ส่วนพรรคภูมิใจไทย ซึ่งไม่ได้มีประสบการณ์การทำงานกับกระทรวงศึกษาธิการมาก่อน และไม่ได้มีนโยบายชูโรงเป็นด้านการศึกษา แม้ในช่วงแรกจะมีคณะทำงานยุทธศาสตร์ด้านการศึกษา นำโดย กมล รอดคล้าย อดีตข้าราชการระดับสูงในกระทรวงศึกษาธิการ ซึ่งได้เข้ามามีบทบาทหลังจากการเลือกตั้งเพียงช่วงระยะเวลาหนึ่ง แต่ในเวลาต่อมาเขาก็ได้รับเลือกให้เป็นสมาชิกวุฒิสภาและดำรงตำแหน่งประธานคณะกรรมาธิการการศึกษาวุฒิสภา (EDUNEWSSIAM ONLINE, 2566; EDUNEWSSIAM ONLINE, 2566) เพราะฉะนั้น ในช่วงหลังจากการจัดสรรกระทรวงศึกษาธิการให้กับพรรคภูมิใจไทย บุคลากรที่มาดำรงตำแหน่งส่วนใหญ่ ไม่ว่าจะเป็นรัฐมนตรีว่าการ รัฐมนตรีช่วยว่าการ และข้าราชการการเมือง ต่างก็ไม่ได้มีภูมิหลังด้านการบริหารการศึกษาหรือมีลักษณะเป็นเครือข่ายเทคโนแครตด้านการศึกษาแต่อย่างใด แต่มีภูมิหลังเป็นนักการเมืองท้องถิ่น นักธุรกิจ และข้าราชการตำรวจ สภาวะนี้สะท้อนถึงสภาวะทางการเมืองที่กระทรวงศึกษาธิการมีฐานะความสำคัญทางการเมืองที่ไม่สูงนักและมักจะได้เพียงรัฐมนตรีที่ไม่ได้มีความเชี่ยวชาญด้านการศึกษามาดำรงตำแหน่ง เพื่อให้การจัดสรรตำแหน่งการเมืองในการจัดตั้งรัฐบาลนั้นลงตัว (ธร ปีติดล และคณะ, 2565)

ภายใต้บริบทการเมืองแบบรัฐบาลผสมที่เกิดขึ้นหลังการเลือกตั้งปี 2566 พรรคภูมิใจไทยในฐานะผู้ดูแลกระทรวงศึกษามีอำนาจบริหารกลไกและทรัพยากรต่าง ๆ ของกระทรวง เพื่อขับเคลื่อนนโยบายหรือโครงการที่ได้รับมอบมาต่อยอดให้บรรลุผล ส่วนพรรคเพื่อไทยมีบทบาทในฐานะผู้กำหนดทิศทางนโยบายของประเทศในภาพรวมผ่านการแถลงนโยบายต่อรัฐสภาและมอบหมายนโยบายให้แก่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการเพื่อนำไปปฏิบัติ นอกจากนี้ พรรคภูมิใจไทยยังได้รับตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัย และนวัตกรรม (กระทรวง อว.) และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ส่งผลให้มีความรับผิดชอบดูแลครอบคลุมระบบการศึกษาทั้งหมด ทั้งโรงเรียนและสถานศึกษาภายใต้สังกัด สพฐ. ของกระทรวงศึกษาธิการ และสถานศึกษาภายใต้สังกัดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่กระทรวงมหาดไทยกำกับดูแล และระดับอุดมศึกษาที่กระทรวง อว. กำกับดูแล

อย่างไรก็ดี เมื่อพรรคภูมิใจไทยประกาศถอนตัวจากการเป็นพรรคร่วมรัฐบาลในเดือนกรกฎาคม 2568 ก็ได้มีการเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญอีกครั้ง โดยนฤมล ภิญโญสินวัฒน์ หัวหน้าพรรคกล้าธรรมได้ขึ้นดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ เทวัญ ลิปตพัลลภ หัวหน้าพรรคชาติพัฒนา ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงศึกษาธิการ และลิณธิภรณ์ วริณวัชรโรจน์ จากพรรคเพื่อไทยขึ้นเป็นรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงศึกษาธิการ (บีบีซีไทย, 2568) ทั้งนี้เนื่องด้วยเงื่อนไขด้านระยะเวลาของโครงการ การติดตามนโยบายและการวิเคราะห์จะไม่สามารถครอบคลุมช่วงเวลาหลังจากการเปลี่ยนแปลงนี้ได้ อย่างไรตาม จะเห็นได้ว่าสภาพการบริหารงานของกระทรวงศึกษาธิการโดยพรรคร่วม อันส่งผลถึงการมีรอยต่อระหว่างพรรคการเมืองในการผลักดันนโยบายนั้นยังคงเกิดขึ้นอยู่ รอยต่อทางนโยบายดังกล่าวจะได้รับการกล่าวถึงต่อไป

รอยต่อทางนโยบายระหว่างพรรคเพื่อไทยและภูมิใจไทย

เป็นที่สังเกตว่านโยบายด้านการศึกษาที่ถูกหยิบยกมาหาเสียงโดยพรรคเพื่อไทยและพรรคภูมิใจไทยนั้นมีความแตกต่างกัน เมื่อทั้งสองพรรคต้องร่วมรัฐบาลและประสานการผลักดันทางนโยบาย การเชื่อมรอยต่อทางนโยบายระหว่างกันจึงกลายเป็นความท้าทายประการหนึ่ง

พรรคเพื่อไทยมีการนำเสนอนโยบายด้านการศึกษาที่ชัดเจนในฐานะนโยบายเรือธงของพรรค ตั้งแต่ในช่วงระหว่างการหาเสียงเลือกตั้งปี 2566 โดยเน้นที่นโยบายแจกแท็บเล็ตให้นักเรียนและครูเพื่อใช้ประกอบการเรียนการสอน ด้วยเหตุผลว่าเป็นโครงการต่อยอดจากในอดีตที่พรรคเพื่อไทยเคยได้ริเริ่ม จนกลายมาเป็นภาพจำของฐานเสียง และยังเป็นนโยบายที่มีลักษณะ “จับต้องได้” จากการจัดหาอุปกรณ์นำมาแจกจ่ายอย่างเป็นรูปธรรม (ธนธร จิรรุจิเรข, 2567)

จนเมื่อมีการจัดตั้งรัฐบาลได้สำเร็จในฐานะแกนนำพรรคเพื่อไทยต้องการผลักดันนโยบายนี้ต่อ โดยได้ในการแถลงนโยบายต่อรัฐสภา นายกรัฐมนตรีทั้งสองคนจากพรรคเพื่อไทยต่างก็ได้นำเสนอถึงนโยบาย การพัฒนาระบบการศึกษาที่ยืดหยุ่นทั้งในระบบ นอกระบบ ตามอัธยาศัย และการเรียนรู้ตลอดชีวิต โดยใช้เทคโนโลยีเข้ามาสนับสนุน (กลุ่มงานสื่อมวลชน สำนักประชาสัมพันธ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2567)

ในขณะที่พรรคภูมิใจไทยเองแต่แรกไม่ได้หยิบยกเทคโนโลยีการศึกษาขึ้นมาเป็นนโยบายเรือธงในการหาเสียง มีเพียงการนำเสนอนโยบายการจัดการเรียนการสอนด้วยระบบออนไลน์ (Online) แต่เมื่อนโยบายการแจกแท็บเล็ตถูกหยิบยกขึ้นมาอีกครั้งภายหลังการจัดตั้งรัฐบาล พรรคภูมิใจไทยในฐานะที่ดูแลการกระทรวงศึกษาธิการพร้อมกับข้าราชการฝ่ายการเมืองทั้งหมดในกระทรวง จึงอยู่ในบทบาทที่รับมอบนโยบายด้านเทคโนโลยีจากพรรคเพื่อไทยมาปรับปรุง นอกจากนี้ เป็นที่สังเกตได้ว่านอกจากนโยบายด้านเทคโนโลยีแล้ว ในส่วนของนโยบายสำคัญอื่น ๆ เช่น นโยบายลดภาระครูและผู้ปกครอง ก็เป็นนโยบายที่ทางรัฐมนตรีว่ากระทรวงจากพรรคภูมิใจไทยได้ชูขึ้นมาผ่านการรับถ่ายทอดความต้องการจากบุคลากรภายในระบบการศึกษาเช่นกัน

เมื่อได้เข้าสู่ตำแหน่ง รมต.เพิ่มพูน ชิดชอบ ได้ชูนโยบายส่งเสริมการเรียนได้ทุกที่ทุกเวลา (Anywhere Anytime) โดยนำนโยบายแจกแท็บเล็ตเพื่อการศึกษาจากเดิมมาพัฒนาโครงการให้มีลักษณะครอบคุลมถึงเรื่องระบบนิเวศทั้งหมดที่เกี่ยวข้องกัน เช่น การสร้างแพลตฟอร์มการเรียนรู้ออนไลน์ นอกจากนี้ ทางพรรคภูมิใจไทยยังได้พยายามปรับปรุงรายละเอียดการดำเนินการ โดยยกการเรียนรู้ข้อผิดพลาดที่เกิดขึ้นมาในอดีต เช่น เปลี่ยนจากการซื้อขาดมาเป็นการเช่าอุปกรณ์ระยะยาว 5 ปี พร้อมบริการซ่อมบำรุง เพื่อความคุ้มค่าและลดภาระของโรงเรียน และปรับกลุ่มเป้าหมายการแจกอุปกรณ์เป็นนักเรียนชั้นมัธยมศึกษาตอนปลายเนื่องจากเห็นว่ามีความพร้อมในการใช้งานมากกว่า (บัลลังก์ โรหิตเสถียร, 2567; อานนท์ วิชานนท์, 2567; สิริพงศ์ อังคสกุลเกียรติ, สัมภาษณ์, 7 ก.พ. 2568; ข้าราชการ สพฐ สัมภาษณ์ 22 เม.ย. 2568)

ในภาพรวมแล้ว ด้วยสถานการณ์ทางการเมืองที่ต้องร่วมจัดตั้งรัฐบาลผสม และทำให้พรรคภูมิใจไทยได้เข้ามาดูแลกระทรวงศึกษาธิการ แต่นโยบายด้านเทคโนโลยีที่พรรคภูมิใจไทยผลักดันนั้นกลับเป็นนโยบายเรือธงจากพรรคเพื่อไทยอย่างการแจกอุปกรณ์ สถานการณ์ที่เกิดขึ้นนี้ สะท้อนสภาพที่กระทรวงศึกษามักจะเป็นเสมือน “บันไดทางการเมือง” ที่จะเพิ่มเครดิตให้กับนักการเมืองของพรรคสู่การได้ไปบริหาร “กระทรวงเกรดเอ” ในอนาคต (ธร ปีติดล และคณะ, 2565; บีบีซีไทย, 2566) แต่สภาพเช่นนี้เองก็มักจะมาพร้อมกับการที่ผู้บริหารกระทรวงที่ได้มานั้นไม่ได้มาพร้อมกับการมีแนวคิดทางนโยบายที่ชัดเจนในด้านการศึกษาใด ๆ และกลายเป็นผู้รับถ่ายทอดนโยบายจากพรรคแกนนำรัฐบาลแทน โดยรอยต่อทางนโยบายนี้อาจเกิดขึ้นบนการมีเป้าหมายและผลประโยชน์ที่แตกต่างของพรรคการเมือง ดังที่จะได้รับการอธิบายในส่วนถัดไปในเรื่องการขับเคลื่อนนโยบายภายใต้รัฐบาลแบบผสม

ข. ปัจจัยเชิงสถาบันด้านการเมืองกับการผลักดันนโยบายด้านเทคโนโลยีในบริบทการศึกษา

การขับเคลื่อนนโยบายการศึกษาภายใต้รัฐบาลผสม

ต่อเนื่องจากการวิเคราะห์ในส่วนที่แล้ว จะเห็นได้ว่าการเมืองของรัฐบาลแบบผสม (Coalition Government) เป็นปัจจัยที่ส่งผลต่อพลวัตของนโยบายด้านเทคโนโลยีในบริบทการศึกษาในช่วงที่ผ่านมา โดยเฉพาะการเกิดขึ้นของรอยต่อในการผลักดันนโยบาย จะเห็นได้ว่าการจัดตั้งรัฐบาลผสมซึ่งเกิดขึ้นในระบบรัฐสภาที่ไม่มีพรรคการเมืองใดพรรคหนึ่งได้รับเสียงข้างมากเด็ดขาดในการเลือกตั้ง เป็นสภาพที่เกิดขึ้นบ่อยครั้งในบริบทการเมืองไทย (พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว, 2541; ฐานเศรษฐกิจ, 2566)

ในบริบทหลังการเลือกตั้งปี 2566 แม้ว่าพรรคก้าวไกลจะมีจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมากที่สุดแต่ไม่สามารถรวบรวมคะแนนเสียงจากสมาชิกรัฐสภาได้ ส่งผลให้พรรคเพื่อไทยตัดสินใจเป็นแกนนำร่วมกับพรรคภูมิใจไทย โดยพรรคภูมิใจไทยมีฐานะเป็นตัวแปรสำคัญที่มีผลต่อเสถียรภาพของรัฐบาล ทำให้มีอำนาจต่อรองสูงในการจัดสรรให้ได้รับตำแหน่งทางการเมืองที่สำคัญ พร้อมกับดูแลกระทรวงขนาดใหญ่ที่มีทั้งบุคคลากรและงบประมาณจำนวนมาก เช่น กระทรวงมหาดไทย กระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม และกระทรวงศึกษาธิการ อาจกล่าวได้ว่าเป็นการร่วมกันจัดตั้งรัฐบาลนั้นเป็นไปด้วยการตกลงจัดสรรตำแหน่งทางการเมืองเป็นประเด็นหลัก โดยอุดมการณ์และจุดยืนทางการเมืองที่ยึดถือแต่เดิมเป็นเพียงประเด็นรองลงมา (พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว, 2541; บีบีซีไทย, 2566)

ในขณะเดียวกัน ด้วยรูปแบบของรัฐบาลผสม พรรคแกนนำและพรรคร่วมรัฐบาลจำเป็นต้องแสวงหาจุดร่วม ประนีประนอม และเจรจาต่อรองในการผลักดันนโยบายร่วมกัน เพื่อสร้างผลงานให้เป็น “เครดิตทางการเมือง” แก่พรรคการเมืองของตน นโยบายด้านเทคโนโลยีในบริบทการศึกษาเป็นอีกหนึ่งในผลที่เกิดขึ้นภายใต้สภาวการณ์ดังกล่าว หากแต่การดำเนินนโยบายนี้ยังได้สะท้อนให้เห็นถึงการประสานนโยบายระหว่างต่างพรรคการเมืองกัน โดยพรรคภูมิใจไทยได้พยายามปรับนโยบายเพิ่มเติมเพื่อแสดงผลจากแนวคิดของพรรค ส่งผลให้เนื้อหาของนโยบายไม่ได้เป็นไปตามที่พรรคเพื่อไทยเสนอไว้ก่อนหน้าการเลือกตั้งปี 2566 เสียทีเดียว เช่น การปรับเปลี่ยนจากเดิมที่นำเสนอการแจกแท็บเล็ตมาเป็นการแจกคอมพิวเตอร์แล็ปท็อปหรือโน้ตบุ๊กแทน ซึ่งแม้ว่าจะเปลี่ยนไปจากโจทย์เดิมเล็กน้อยแต่ทางพรรคเพื่อไทยได้แสดงท่าทีสนับสนุนตาม ด้วยเหตุผลที่ว่าไม่ถือเป็นการขัดกับวัตถุประสงค์เดิมของนโยบาย และพร้อมปรับเปลี่ยนตามการพูดคุยร่วมกันอยู่ตลอด (ฐานเศรษฐกิจ, 2566; มติชนออนไลน์, 2566; สิริพงษ์ อังคสกุลเกียรติ, สัมภาษณ์, 7 ก.พ. 2568)

แต่กระนั้น ภายหลังการประกาศถอนตัวจากการร่วมรัฐบาลของพรรคภูมิใจไทย คณะกรรมการ Cloud First Policy โดยมีประเสริฐ จันทรวงทอง รองนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและ

สังคมจากพรรคเพื่อไทย เป็นประธานคณะกรรมการ ได้มีคำสั่งระงับขั้นตอนการประมูลโครงการภายใต้กระทรวงศึกษาธิการและกระทรวง อว. ที่เคยอยู่ภายใต้การดูแลของพรรคภูมิใจไทย ซึ่งรวมถึงโครงการจัดหาอุปกรณ์อันเป็นส่วนหนึ่งของโครงการส่งเสริมการเรียนรู้ขั้นพื้นฐานทุกที่ทุกเวลา หลังได้รับการร้องเรียนว่าเสี่ยงต่อการทุจริตด้วยการกำหนดสเปกของโครงการที่เฉพาะเจาะจง และอาจมีการเรียกรับผลประโยชน์เกิดขึ้นได้ (ฐานเศรษฐกิจ, 2568)

การดำเนินนโยบายด้านเทคโนโลยีภายใต้การเมืองของรัฐบาลผสมได้สะท้อนให้เห็นถึงสภาพการแข่งขันทางการเมืองที่เกิดขึ้นอยู่เบื้องหลังระหว่างสองพรรคการเมืองที่ต่างฝ่ายต่างพยายามแย่งชิงความได้เปรียบกัน ทั้งยังมีความคิดเห็นที่ไม่ตรงกันในการผลักดันกฎหมาย การแก้ไขรัฐธรรมนูญ และการดำเนินนโยบายตลอดจนการบริหารราชการ จนเกิดกระแสข่าวการปรับคณะรัฐมนตรีอยู่บ่อยครั้ง จนนำไปมาสู่การประกาศถอนตัวของพรรคภูมิใจไทยจากการเป็นพรรคร่วมรัฐบาลในเดือนมิถุนายน ปี 2568 (กรุงเทพธุรกิจ, 2568; กรุงเทพธุรกิจ, 2568; แนวหน้า, 2568; ไทยพีบีเอส, 2568; บีบีซีไทย, 2568) สภาพเหล่านี้มีส่วนทำให้การขับเคลื่อนนโยบายด้านเทคโนโลยีนั้นไม่ได้มีแรงสนับสนุนทางการเมืองจากรัฐบาลเท่าที่ควร

การเชื่อมโยงนโยบายจากฝ่ายการเมืองสู่กระทรวงศึกษาธิการ

ปัจจัยเชิงสถาบันด้านการเมืองที่สำคัญอีกประการ ที่ได้ส่งผลกับพลวัตนโยบายด้านเทคโนโลยี คือ การเชื่อมโยงการทำงานระหว่างฝ่ายการเมืองกับกระทรวงศึกษาธิการ ซึ่งต้องเผชิญกับทั้งโครงสร้างและระบบราชการตลอดจนการบริหารงบประมาณของกระทรวงที่ล้วนมีผลกระทบต่อการผลักดันนโยบายที่จะเกิดขึ้น ในส่วนของนโยบายด้านเทคโนโลยีนั้น ในทางการเมืองแล้วเป็นนโยบายที่มีผลตอบแทนเชิงสัญลักษณ์สูง แต่ก็มาพร้อมกับการลงทุนที่สูงเช่นกัน

ข้อสังเกตจากการติดตามการลงทุนในโครงการส่งเสริมการเรียนรู้ขั้นพื้นฐาน Anywhere Anytime พบว่าฝ่ายการเมืองนั้นต้องการผลงานที่เร่งด่วนจากนโยบายด้านเทคโนโลยี โดยสะท้อนจากการที่นโยบายเน้นการแจกอุปกรณ์และการพัฒนาแพลตฟอร์มภายในเวลาจำกัด เพื่อแสดงผลลัพธ์ที่รวดเร็วและชัดเจน เพื่อหวังผลคะแนนนิยมจากผู้ปกครองและนักเรียน การที่โครงการนี้เน้นไปที่การจัดหาอุปกรณ์ก่อนที่จะเตรียมความพร้อมของระบบเชื่อมโยงฐานข้อมูล โครงข่ายสัญญาณอินเทอร์เน็ต รวมถึงแพลตฟอร์มการเรียนออนไลน์ที่ยังไม่มีรูปแบบเนื้อหาที่ชัดเจน ยังสะท้อนให้เห็นการที่ฝ่ายการเมืองหวังผลทางการเมืองระยะสั้น แต่ยังขาดการวางแผนเชิงระบบและการออกแบบนโยบายอย่างยั่งยืน

การดำเนินโครงการที่ใช้เงินลงทุนเป็นจำนวนมาก และยังต้องการผลอย่างเร่งด่วนนี้ต้องเผชิญกับความท้าทายหลายประการเมื่อต้องประสานนโยบายผ่านจากฝ่ายการเมืองไปสู่กลไกของระบบราชการ ในประการแรก

คือการจัดการด้านงบประมาณ โดยงบประมาณของกระทรวงศึกษาธิการนั้นมีความแข็งตัว โดยมีพื้นที่การใช้งบประมาณ (Fiscal Space) ที่มีอยู่จำกัดด้วยเพราะมี “งบประจำ” ในสัดส่วนที่สูงไปกับด้านบุคลากรเป็นหลัก ด้วยเหตุนี้ การจะจัดสรรงบประมาณเพื่อการลงทุนในด้านเทคโนโลยีจึงไม่ใช่เรื่องที่ง่าย พิจารณาได้จากงบประมาณที่ใช้ในโครงการเรียนได้ทุกที่ทุกเวลา อันเป็นนโยบายเรือธงในปัจจุบันที่มีวงเงินในระยะที่ 1 เพียง 400 ล้านบาท จนมาถึงในระยะที่ 2 มีวงเงินรวมมากกว่า 20,000 ล้านบาท ก่อหนี้ผูกพันเป็นระยะเวลา 5 ปี แต่ด้วยข้อจำกัดของงบประมาณจึงต้องจัดลำดับความสำคัญ และนำไปสู่การปรับลดขนาดหรือขอบเขตของโครงการ เช่น การเริ่มแจกอุปกรณ์ให้เฉพาะนักเรียนในระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย และความไม่แน่นอนทางการเมืองจากการจัดตั้งรัฐบาลที่ล่าช้าในระยะแรกของรัฐบาล มีผลกระทบต่อการจัดทำงบประมาณที่คลาดเคลื่อนไปจากกำหนดการเดิม (Policy Watch, 2568)

นอกจากนี้ ด้วยโครงการนี้มีขนาดของงบประมาณในสัดส่วนที่ใหญ่ ซึ่งกระทรวงศึกษาธิการไม่ได้มีโครงการลักษณะนี้มานาน ทำให้เกิดความไม่คุ้นชินในการร่วมผลักดันจากฝั่งข้าราชการประจำที่ต้องเผชิญกับกลไกงบประมาณและกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างที่รองรับโครงการขนาดใหญ่ที่ใช้งบประมาณสูง ทั้งการผลักดันจากฝ่ายการเมืองยังต้องเผชิญกับโครงสร้างของระบบราชการที่ทำงานแบบแยกส่วน ขาดความเชื่อมโยงระหว่างหน่วยงาน และวัฒนธรรมการทำงานของระบบราชการยังมักจะยึดการตีความกฎหมายแบบแคบและขาดความยืดหยุ่น เน้นการทำงานตามรูปแบบเดิมที่เคยปฏิบัติมา ทำให้ช่องทางการปรับเปลี่ยนตามเป้าหมายนโยบายเกิดขึ้นได้ยาก ความซับซ้อนของระเบียบและกฎเกณฑ์ยังคงเป็นอุปสรรคสำคัญต่อการดำเนินงานตามนโยบายที่ทำให้เกิดความล่าช้า จึงเป็นอุปสรรคต่อการบูรณาการนโยบายและการสร้างความเป็นเอกภาพในการขับเคลื่อน

ปัญหาต่าง ๆ ข้างต้น สะท้อนจากการที่แพลตฟอร์มการศึกษาที่ได้รับการพัฒนาขึ้นมาใหม่จึงยังขาดความชัดเจนในแง่ความแตกต่างไปจากเดิม นอกเสียจากเป็นความพยายามในการเชื่อมโยงทุกระบบให้เข้าหากันให้ได้ นอกจากนี้ในแง่ของการประมูลการจัดซื้อจัดจ้างที่จะต้องวางกรอบของ TOR ซึ่งเป็นหน้าที่ในการร่างเอกสารของฝั่งข้าราชการ ในด้านหนึ่งก็ต้องการการผลักดันจากฝ่ายการเมืองเพื่อให้เดินหน้าไปได้ตามเป้าหมาย แต่ในอีกด้านหนึ่งกระบวนการในฝั่งราชการก็ต้องมีความรัดกุม เพื่อหลีกเลี่ยงความเสี่ยงต่อการเอื้อผลประโยชน์ให้แก่เอกชนบางราย (พริษฐ์ วัชรสินธุ, สัมภาษณ์, 25 ต.ค. 2567; สิริพงษ์ อังคสกุลเกียรติ, สัมภาษณ์, 7 ก.พ. 2568)

ในอีกด้านหนึ่ง การเร่งดำเนินนโยบายของฝ่ายการเมืองที่ต้องการผลระยะสั้น ยังส่งผลให้เกิดช่องว่างระหว่างการกำหนดนโยบายจากส่วนบนและการดำเนินงานจริงในพื้นที่ ในกรณีของนโยบายด้านเทคโนโลยีนั้น ทั้งโครงการแจกอุปกรณ์และโครงการสร้างแพลตฟอร์มการเรียนรู้ ต่างก็แสดงถึงปัญหาการกำหนดนโยบายจากบนลงล่าง (Top-Down) ที่ขาดการมีส่วนร่วมจากผู้ปฏิบัติงานในพื้นที่ ทำให้ขาดความสอดคล้องกับบริบทและความ

ต้องการที่หลากหลายของโรงเรียน (ครูกาญจนบุรี ค., สัมภาษณ์, 13 พ.ค.2568; ครูกาญจนบุรี ฉ., สัมภาษณ์, 14 พ.ค.2568)

กล่าวโดยสรุป การผลักดันนโยบายด้านเทคโนโลยีจากฝ่ายการเมืองนั้น เกิดขึ้นบนพื้นฐานแรงจูงใจของฝ่ายการเมืองที่ต้องการสร้างผลงานที่รวดเร็วและจับต้องได้ ทั้งยังต้องใช้งบประมาณที่สูง อย่างไรก็ดี เงื่อนไขจากทางฝั่งการเมืองกลับถูกตอบสนองได้ยากจากระบบราชการ ด้วยเพราะลักษณะต่าง ๆ ภายในระบบเช่นการขาดความยืดหยุ่นทางงบประมาณ การขาดการประสานระหว่างหน่วยงาน การทำงานที่เน้นระเบียบกฎเกณฑ์เพื่อลดความเสี่ยง การหลีกเลี่ยงความรับผิดชอบกับงานที่ไม่ใช่งานประจำของหน่วยงาน ทั้งหมดนี้ส่งผลให้การส่งผ่านนโยบายจากฝ่ายการเมืองไปสู่กลไกราชการเป็นเรื่องที่ยากลำบาก การผลักดันนโยบายเกิดขึ้นได้ล่าช้า ทั้งยังอาจเบี่ยงเบนไปจากเป้าหมายเดิมที่วางเอาไว้

หากต้องการที่จะผลักดันนโยบายด้านเทคโนโลยีในบริบทการศึกษา โดยเฉพาะนโยบายที่มีการลงทุนขนาดใหญ่ จำเป็นที่จะต้องอาศัยวิสัยทัศน์และการวางแผนเชิงยุทธศาสตร์ที่จะทำให้เห็นถึงเป้าหมายระยะยาวที่ชัดเจน ตลอดจนเจตจำนงทางการเมืองที่ชัดเจนของฝ่ายการเมืองในการผลักดันนโยบายในกระทรวงให้ไปไกลกว่าการติดอยู่ในแบบแผนปฏิบัติของราชการ ทั้งยังต้องอาศัยการขับเคลื่อนปัจจัยแวดล้อมที่จะต้องใช้เวลาในการบรรลุผล ไม่ว่าจะเป็นโครงสร้างพื้นฐาน การพัฒนาทักษะผู้ใช้งาน และการพัฒนารายละเอียดโครงการให้ตรงกับความต้องการหน้างานของผู้ใช้ กระบวนการทั้งหมดนี้ไม่สามารถทำสำเร็จได้ในระยะสั้น แต่กระนั้น การขับเคลื่อนนโยบายก็มักต้องเผชิญกับความไม่มั่นคงทางการเมืองและการปรับคณะรัฐมนตรีบ่อยครั้ง ทำให้ส่งผลต่อความต่อเนื่องของนโยบาย (Policy Continuity) แม้จะมีความพยายามในการต่อยอดโครงการเดิม แต่ทิศทางหรือการให้ความสำคัญก็อาจเปลี่ยนไป สภาพเช่นนี้จึงเป็นอุปสรรคสำคัญที่ส่งผลให้การผลักดันนโยบายนั้นสำเร็จได้ยาก

4.5.2 ระบบราชการกับการผลักดันนโยบายลดความเหลื่อมล้ำทางเทคโนโลยีการศึกษา

ภายหลังจากที่คณะรัฐมนตรีได้อนุมัติโครงการส่งเสริมการเรียนรู้ขั้นพื้นฐานทุกที่ทุกเวลา (Anywhere, Anytime) ให้กระทรวงศึกษาธิการดำเนินการผูกพันงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. 2568 - 2572 สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (สพฐ.) ในฐานะผู้รับผิดชอบหลักได้ดำเนินการตามแผนการและกรอบระยะเวลา โดยในส่วนของการพัฒนาแพลตฟอร์มการเรียนรู้ สพฐ. ได้ดำเนินการจ้างที่ปรึกษาเพื่อพัฒนารูปแบบและสถาปัตยกรรมของทั้งแพลตฟอร์มและสื่อการเรียนรู้จากมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ในขณะเดียวกันก็ได้รวบรวมสื่อการเรียนรู้ที่มีอยู่จากหน่วยงานภายในกระทรวงศึกษาธิการเพื่อตัดกรองและนำเข้าแพลตฟอร์ม ในส่วน

ของการเช่าใช้อุปกรณ์การเรียนการสอน ได้มีการประชาพิจารณ์ TOR และจัดหาผู้รับจ้าง โดยมีการดำเนินการตามระเบียบกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาตามกรอบระยะเวลา การดำเนินการโครงการเหล่านี้มีความล่าช้ากว่ากำหนด อีกทั้งในหลายกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการภายหลังจากการแจกจ่ายอุปกรณ์ให้กับนักเรียนและครูผู้สอน ยังขาดความชัดเจนของแนวทางปฏิบัติ ดังนั้น ในบทนี้จึงมีเป้าหมายในการมุ่งสำรวจและวิเคราะห์พลวัตของการขับเคลื่อนนโยบายข้างต้นว่าต้องเผชิญกับปัจจัยใดที่ส่งผลต่อทิศทางที่เกิดขึ้น โดยจะพิจารณาตัวละครและปัจจัยสถาบันจากระบบราชการของกระทรวงศึกษาธิการ โดยเฉพาะที่ส่งผลต่อการผลักดันโครงการส่งเสริมการเรียนรู้ขั้นพื้นฐานทุกที่ทุกเวลา

4.5.2.1. ตัวละครภายในกระทรวงศึกษาธิการกับนโยบายลดความเหลื่อมล้ำทางเทคโนโลยีการศึกษา

นอกจากโครงการส่งเสริมการเรียนรู้ขั้นพื้นฐานทุกที่ทุกเวลาจะเป็นโครงการที่มีงบประมาณสูงถึงสองหมื่นล้านบาทแล้ว ยังนับเป็นโครงการที่ต้องอาศัยการขับเคลื่อนผ่านตัวละครในกระทรวงศึกษาธิการ โดยเฉพาะในสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานเป็นจำนวนมาก ทั้งที่มีบทบาทตามตำแหน่งในระบบราชการหรือการแต่งตั้งให้เป็นส่วนหนึ่งกับคณะทำงาน ในส่วนนี้การวิเคราะห์จึงมุ่งไปที่ตัวละครเหล่านี้ รวมถึงกลุ่มครูซึ่งยังนับเป็นส่วนหนึ่งของระบบราชการ ซึ่งจะอธิบายไปพร้อมกับนักเรียนในฐานะผู้ใช้งานนโยบาย

การวิเคราะห์ในส่วนนี้จึงแบ่งตัวละครในระบบราชการที่เกี่ยวข้องกับการขับเคลื่อนนโยบายฯ ออกเป็น 3 กลุ่มที่สำคัญ ได้แก่ 1) สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน โดยสำนักงานเทคโนโลยีเพื่อการเรียนการสอน (สทร.) 2) คณะกรรมการ/คณะทำงานในการผลักดันนโยบายด้านเทคโนโลยี ได้แก่ คณะกรรมการบริหารและจัดหาระบบคอมพิวเตอร์ของกระทรวงศึกษาธิการ (คณะกรรมการ CIO) และคณะอนุกรรมการพัฒนาระบบการศึกษา “เรียนได้ทุกที่ทุกเวลา” จัดทำแพลตฟอร์ม และพัฒนาระบบแนะแนวการเรียนและเป้าหมายชีวิต และ 3) กลุ่มผู้ใช้งาน ได้แก่ ครูผู้สอนและนักเรียน ซึ่งตัวละครในแต่ละกลุ่มมีบทบาทดังรายละเอียดต่อไปนี้

ก. สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน โดยสำนักงานเทคโนโลยีเพื่อการเรียนการสอน

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน โดยสำนักงานเทคโนโลยีเพื่อการเรียนการสอน นับเป็น “เจ้าภาพ” ในการขับเคลื่อนโครงการส่งเสริมการเรียนรู้ขั้นพื้นฐานทุกที่ทุกเวลา เนื่องจากเป็นหน่วยงานที่มีบทบาทหน้าที่โดยตรงตามกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน กระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 ซึ่งกำหนดให้ทำหน้าที่ 1) ส่งเสริมการนำเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารไปใช้ในการเรียนการสอนการศึกษาขั้นพื้นฐานให้ทั่วถึงและเสมอภาค 2) วิจัยและพัฒนาต้นแบบการใช้สื่อด้านเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารเพื่อการเรียนการสอนให้สอดคล้องกับสภาพการพัฒนาของเทคโนโลยีและ

ความพร้อมของบุคลากร 3) ประสานความร่วมมือกับหน่วยงานทั้งภาครัฐและเอกชนในการส่งเสริมและสนับสนุนการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารในการศึกษาขั้นพื้นฐาน และ 4) ติดตามและประเมินผลเพื่อการพัฒนาและปรับปรุงประสิทธิภาพและความเสมอภาคในการใช้และการผลิตเทคโนโลยีสารสนเทศ และการสื่อสารของหน่วยงานในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน เป็นต้น

นอกจากนี้ สำนักงานเทคโนโลยีเพื่อการเรียนการสอนยังเป็นหน่วยงานด้านเทคโนโลยีที่มีขนาดใหญ่ที่สุดในกระทรวงศึกษาธิการ โดยเฉพาะในสองด้านสำคัญ ได้แก่ 1) ด้านจำนวนบุคลากรที่เกี่ยวข้องกับคอมพิวเตอร์มากที่สุด (ประมาณ 65 คน) ซึ่งกระจายอยู่ในกลุ่มบริหารทั่วไป, กลุ่มเผยแพร่และพัฒนาบุคลากรด้านเทคโนโลยี, กลุ่มผลิตสื่อและประยุกต์ใช้เทคโนโลยี, กลุ่มพัฒนารูปแบบและประสานความร่วมมือด้านเทคโนโลยี, กลุ่มพัฒนาระบบและประยุกต์ใช้เทคโนโลยี, กลุ่มบริการเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร, กลุ่มโทรทัศน์การศึกษาขั้นพื้นฐาน และโครงการจัดการศึกษาทางไกลแบบสื่อสารสองทางสำหรับระดับมัธยมศึกษาตอนต้น ระยะที่ 2 และ 2) ด้านจำนวนและความหลากหลายของผู้รับบริการ อันประกอบไปด้วยจำนวนนักเรียนที่มากกว่า 6.5 ล้านคน ครอบคลุมทั้งนักเรียนอนุบาล ประถมศึกษา และมัธยมศึกษา รวมถึงโรงเรียนขนาดเล็ก ขนาดกลาง ขนาดใหญ่ และโรงเรียนห่างไกลในชนบท

หากพิจารณาบทบาทของสำนักงานเทคโนโลยีเพื่อการเรียนการสอนในการขับเคลื่อนโครงการส่งเสริมการเรียนรู้ขั้นพื้นฐานทุกที่ทุกเวลาพบว่า สำนักงานมีส่วนร่วมในทุกกระบวนการ เริ่มต้นตั้งแต่การจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี การจัดทำเอกสาร-ข้อมูลที่เกี่ยวข้อง การบูรณาการการทำงานร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น กระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม และสำนักงบประมาณ เป็นต้น สำนักงานยังทำหน้าที่เป็นคณะกรรมการและเลขานุการในคณะทำงานที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาระบบการศึกษาเรียนได้ทุกที่ทุกเวลา และเป็นผู้กำหนดแนวทางปฏิบัติและการใช้งานภายหลังจากการเปิดตัวใช้งานแพลตฟอร์ม และอุปกรณ์ที่แจกให้กับนักเรียนและครูผู้สอน อีกทั้งการบำรุงรักษาและติดตามประเมินผลโครงการเพื่อสร้างความยั่งยืน (ข้าราชการ สพฐ. สัมภาษณ์ 25 ต.ค. 2567)

จากที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่า สำนักงานเทคโนโลยีเพื่อการเรียนการสอนเป็นกลไกที่สำคัญของกระทรวงศึกษาธิการในการขับเคลื่อนประเด็นด้านเทคโนโลยีทางการศึกษาที่ส่งผลกระทบในวงกว้าง ทั้งต่อตัวนักเรียนและบุคลากรทางการศึกษา อีกทั้งยังมีความรับผิดชอบโดยตรงตามกฎกระทรวงฯ และการมอบหมายจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ

ข. คณะกรรมการ/คณะทำงานในการผลักดันนโยบายด้านเทคโนโลยีของกระทรวงศึกษาธิการ

เพื่อให้การผลักดันนโยบายส่งเสริมการเรียนรู้ขั้นพื้นฐานทุกที่ทุกเวลาเป็นไปด้วยความเรียบร้อย กระทรวงศึกษาธิการจึงได้ใช้กลไกที่สำคัญเพื่อสนับสนุนการทำงานของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน และสำนักงานเทคโนโลยีเพื่อการเรียนการสอน ได้แก่ คณะกรรมการบริหารและจัดหาระบบคอมพิวเตอร์ของกระทรวงศึกษาธิการ (คณะกรรมการ CIO) และคณะอนุกรรมการพัฒนาระบบการศึกษา “เรียนได้ทุกที่ทุกเวลา” จัดทำแพลตฟอร์ม และพัฒนาระบบแนะแนวการเรียนและเป้าหมายชีวิต โดยคณะกรรมการ/คณะทำงานข้างต้นมีบทบาทหน้าที่ดังรายละเอียดดังต่อไปนี้

คณะกรรมการบริหารและจัดหาระบบคอมพิวเตอร์ของกระทรวงศึกษาธิการ

คณะกรรมการบริหารและจัดหาระบบคอมพิวเตอร์ของกระทรวงศึกษาธิการ หรืออาจเรียกอย่างไม่เป็นทางการว่า คณะกรรมการ CIO (Chief Information Officer Committee) นับเป็นกลไกสำคัญในระดับกระทรวงที่ช่วยผลักดันทิศทางการพัฒนาด้านสารสนเทศให้สอดคล้องกับนโยบายด้านดิจิทัลที่กำหนดตามยุทธศาสตร์ชาติ แผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ แผนการปฏิรูปประเทศ รวมถึงผลักดันนโยบายและแผนที่คณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติไปดำเนินการให้เกิดผลลัพธ์ โดยคณะกรรมการ CIO เกิดขึ้นจากมติคณะรัฐมนตรีในการประชุมเมื่อวันที่ 9 มิถุนายน 2541 เรื่อง การแต่งตั้งผู้บริหารเทคโนโลยีสารสนเทศระดับสูง ประจำกระทรวง ทบวง กรม และการจัดทำแผนแม่บทเทคโนโลยีสารสนเทศของกระทรวง ที่กำหนดให้ทุกกระทรวง ทบวง กรม มีผู้ปฏิบัติหน้าที่เป็นผู้บริหารเทคโนโลยีสารสนเทศระดับสูง หรือ CIO ของหน่วยงาน

รูปที่ 15 โครงสร้างคณะกรรมการผู้บริหารเทคโนโลยีสารสนเทศระดับสูงภาครัฐ



ที่มา: แผนปฏิบัติการดิจิทัลเพื่อการศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2563-2565

คณะกรรมการบริหารและจัดหาระบบคอมพิวเตอร์ของกระทรวงศึกษาธิการ ประกอบไปด้วย MCIO (Ministry Chief Information Officer) คือ ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ ที่ได้รับมอบหมาย นอกจากนี้ยังประกอบด้วยคณะกรรมการหรือผู้บริการเทคโนโลยีสารสนเทศระดับสูงระดับกรม หรือ DCIO (Department Chief Information Officer) จำนวน 4 คน คณะกรรมการจากหน่วยงานในสังกัดอีก 10 คน รวมถึงผู้ทรงคุณวุฒิจากภายนอก ประกอบขึ้นตามคำสั่งกระทรวงศึกษาธิการ ที่ สป. 361/ 2567 ให้มีหน้าที่กำหนดหลักเกณฑ์และแนวทางปฏิบัติ พิจารณาบูรณาการและให้ความเห็นชอบ รายงานและติดตาม งาน แผนงาน โครงการ การจัดหาระบบคอมพิวเตอร์ของหน่วยงานในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการและองค์กรในกำกับ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ และแนวทางปฏิบัติในการจัดหาระบบคอมพิวเตอร์ของรัฐและของกระทรวงศึกษาธิการ

ในช่วงระยะเวลาปกตินั้น หน่วยงานต่าง ๆ ในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการที่มีความประสงค์จะจัดทำโครงการที่เกี่ยวข้องกับระบบคอมพิวเตอร์[8] จะต้องผ่านขั้นตอนการขอความเห็นชอบจากคณะกรรมการบริหารและจัดการระบบคอมพิวเตอร์ของกระทรวง กล่าวคือ จะต้องจัดทำข้อเสนอโครงการเพื่อเสนอต่อคณะกรรมการ DCIO และ MCIO ให้ลงนามกำกับท้ายเอกสารรายละเอียดผลการพิจารณาของคณะกรรมการฯ ก่อนที่จะนำส่งคำของบประมาณประจำปีไปที่สำนักงบประมาณให้พิจารณาต่อไป

ในขณะที่โครงการส่งเสริมการเรียนรู้ขั้นพื้นฐานทุกที่ทุกเวลานั้น สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน โดยสำนักงานเทคโนโลยีเพื่อการเรียนการสอนได้จัดทำรายละเอียดของโครงการฯ และเสนอให้คณะทำงานพิจารณากลั่นกรองโครงการด้านเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร กระทรวงศึกษาธิการ เห็นชอบหลักการของโครงการฯ ในการประชุมครั้งที่ 1/2567 เมื่อวันที่ 17 มกราคม 2567 และในวันที่ 18 มกราคม 2567 คณะกรรมการบริหารและจัดหาระบบคอมพิวเตอร์ของกระทรวงศึกษาธิการจึงได้ประชุมและมีมติเห็นชอบให้เสนอโครงการดังกล่าวต่อคณะรัฐมนตรีพิจารณาต่อไป เนื่องจากเป็นโครงการที่มีงบประมาณมากกว่าหนึ่งพันล้านบาทและผูกพันงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. 2568 - 2572 ก่อนที่จะเสนอให้สำนักงบประมาณดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้องต่อไป อันจะเห็นได้ว่า บทบาทของคณะกรรมการบริหารและจัดหาระบบคอมพิวเตอร์มีความสำคัญทั้งในขั้นตอนการจัดทำรายละเอียดคำของบประมาณประจำปี และการกลั่นกรองความเหมาะสมของเทคโนโลยี การใช้ประโยชน์ และความถูกต้องตามระเบียบกฎหมาย

---

[8] โครงการจัดหาระบบคอมพิวเตอร์ของหน่วยงาน หรือโครงการจัดหาระบบเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร ครอบคลุมถึงการจัดซื้อ การจ้าง การจ้างที่ปรึกษา การจ้างออกแบบและควบคุมงาน และการเช่าคอมพิวเตอร์ อุปกรณ์เชื่อมโยง ซอฟต์แวร์ ระบบต่าง ๆ โปรแกรมประยุกต์ ระบบเครือข่ายคอมพิวเตอร์และการสื่อสาร ตลอดจนอุปกรณ์ฮาร์ดแวร์ ในที่นี้จึงหมายความว่า ทุกโครงการที่เกี่ยวข้องกับการจัดหาระบบคอมพิวเตอร์ของกระทรวงศึกษาธิการจะต้องผ่านความเห็นชอบจากคณะกรรมการฯ นี้

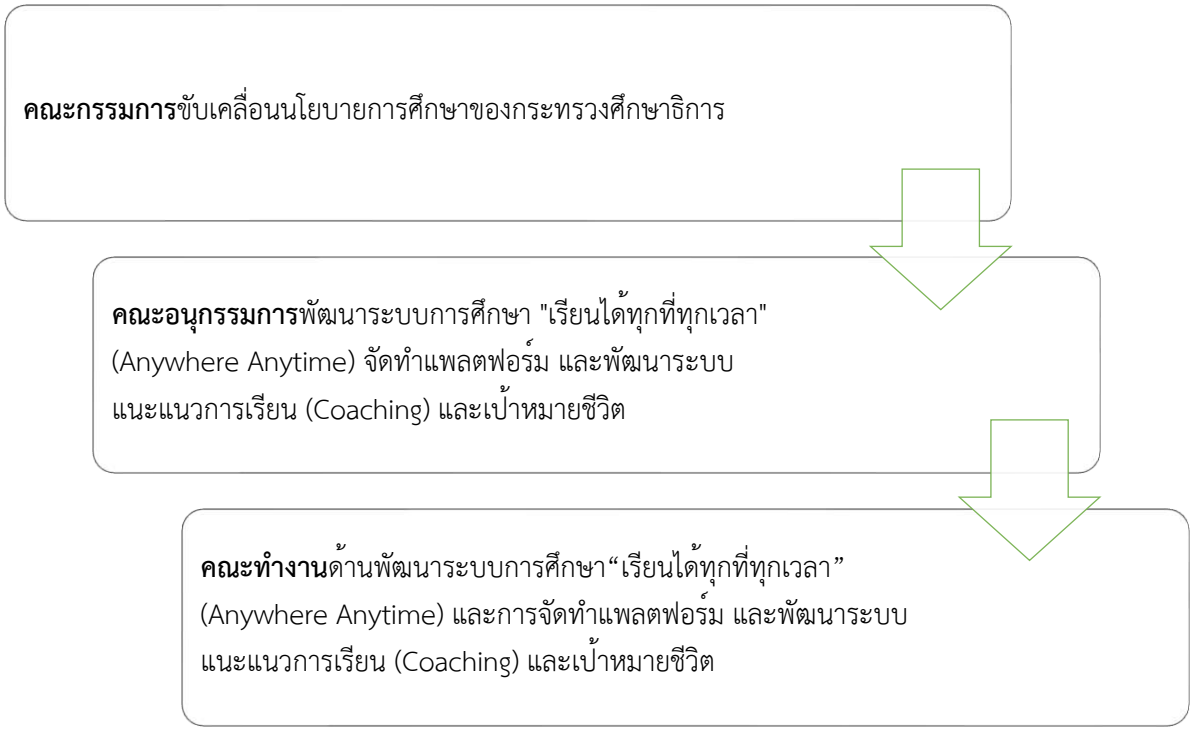
คณะอนุกรรมการพัฒนาระบบการศึกษา “เรียนได้ทุกที่ทุกเวลา” จัดทำแพลตฟอร์ม และพัฒนาระบบแนะแนวการเรียนและเป้าหมายชีวิต

เมื่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการได้มอบนโยบายการศึกษาและขับเคลื่อนนโยบายเรียนดีมีสุข เรียนได้ทุกที่ ทุกเวลา เรียนฟรี มีงานทำ ยึดผู้เรียนเป็นศูนย์กลาง มีระบบแพลตฟอร์มการเรียนรู้ โดยผู้เรียนไม่ต้องเสียค่าใช้จ่าย และเพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษา กระทรวงศึกษาธิการจึงได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการขับเคลื่อนนโยบายการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ ที่ 1/2566 เรื่อง แต่งตั้งคณะอนุกรรมการพัฒนาระบบการศึกษา “เรียนได้ทุกที่ทุกเวลา” จัดทำแพลตฟอร์ม และพัฒนาระบบแนะแนวการเรียนและเป้าหมายชีวิต ลงวันที่ 16 ตุลาคม 2566 และด้วยอำนาจของคณะกรรมการข้างต้นได้มีการออกคำสั่งคณะอนุกรรมการพัฒนาระบบการศึกษา “เรียนได้ทุกที่ทุกเวลา” จัดทำแพลตฟอร์ม และพัฒนาระบบแนะแนวการเรียนและเป้าหมายชีวิต คำสั่งที่ 6/2566 ลงวันที่ 13 ธันวาคม 2566 โดยมีคณะทำงานด้านพัฒนาระบบการศึกษา “เรียนได้ทุกที่ทุกเวลา” และการจัดทำแพลตฟอร์ม ทั้งสิ้นรวม 71 คน

คณะทำงานฯ ประกอบด้วย นายสิริพงศ์ อังคสกุลเกียรติ ผู้ช่วยรัฐมนตรีประจำกระทรวงศึกษาธิการ เป็นประธาน, เลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน เป็นรองประธาน, รองเลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน เป็นรองประธาน, ที่ปรึกษาด้านมาตรฐานการศึกษา, ผู้อำนวยการสำนักเทคโนโลยีเพื่อการเรียนการสอน, ผู้อำนวยการศูนย์บริหารงานการพัฒนาศักยภาพบุคคลเพื่อความเป็นเลิศ, ผู้อำนวยการสำนักบริหารงานความเป็นเลิศด้านวิทยาศาสตร์ศึกษา, ผู้อำนวยการสำนักทดสอบทางการศึกษา และผู้อำนวยการและรองผู้อำนวยการกลุ่มต่าง ๆ ทั้งในสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน สำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษา สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ กรมส่งเสริมการเรียนรู้ และสำนักเลขาธิการสภาการศึกษา อีกทั้งยังมีครูจากโรงเรียนมหิดลวิทยานุสรณ์ร่วมเป็นคณะทำงานฯ อีกด้วย

ทั้งนี้ ได้กำหนดให้คณะทำงานฯ มีหน้าที่ในการนำนโยบายสู่การปฏิบัติให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผล, การปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐานด้าน ICT ให้สอดคล้องเหมาะสมกับการเรียนรู้ตลอดชีวิตเพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษา, การจัดทำแพลตฟอร์ม พัฒนาแอปพลิเคชันและเนื้อหา เพื่อการเรียนรู้ ที่ผู้เรียน ครู และบุคคลทั่วไปสามารถเข้าถึงแหล่งความรู้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ สะดวก รวดเร็ว และทันสมัย, การออกแบบระบบการเรียนการสอนในแหล่งเรียนรู้ต่าง ๆ ให้สามารถเรียนได้ทุกที่ทุกเวลา สามารถพัฒนาผู้เรียนให้มีคุณภาพและสมรรถนะตรงตามความถนัดและความต้องการของสถานประกอบการ และติดตาม ประเมินผล พัฒนา ปรับปรุง แก้ไข แพลตฟอร์ม แอปพลิเคชันและเนื้อหาการเรียนรู้ให้เกิดการใช้งานอย่างมีประสิทธิภาพ อย่างไรก็ตาม ถึงแม้คณะทำงานข้างต้นจะมีอำนาจหน้าที่กว้างขวางเพื่อให้สามารถผลักดันการทำงานในหลายมิติ แต่ก็ประสบปัญหาในการปฏิบัติงานดังที่จะได้กล่าวถึงในส่วนถัดไป

รูปที่ 16 คณะกรรมการ คณะอนุกรรมการ และคณะทำงานที่เกี่ยวข้องกับโครงการ Anywhere Anytime



ที่มา: สรุปโดยผู้วิจัย

นอกเหนือจากการจัดตั้งคณะกรรมการฯ คณะอนุกรรมการฯ และคณะทำงานฯ ในระดับกระทรวงแล้ว ยังได้มีการตั้งคณะกรรมการในสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานขึ้น โดยในเดือนพฤษภาคม 2568 ได้มีคำสั่งที่ 1107/2568 เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการขับเคลื่อนการจัดการเรียนรู้แห่งชาติโดยใช้เทคโนโลยีดิจิทัลเป็นฐาน (National Digital Learning Platform: NDLP) ซึ่งมีว่าที่ร้อยตรี ธนุ วงษ์จินดา (เลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน) และนางเกศทิพย์ ศุภวานิช (รองเลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน) เป็นที่ปรึกษา และมีนางพวงทอง ศรีวิลัย ผู้อำนวยการสำนักเทคโนโลยีเพื่อการเรียนการสอน เป็นประธานกรรมการ พร้อมกับแต่งตั้งผู้อำนวยการสำนักต่าง ๆ เป็นกรรมการ รวมจำนวน 49 คน เพื่อให้ทำหน้าที่ขับเคลื่อนการจัดการเรียนรู้แห่งชาติโดยใช้เทคโนโลยีดิจิทัลเป็นฐานและประชาสัมพันธ์ ส่งเสริมข้อมูลข่าวสาร โครงการส่งเสริมการเรียนรู้ขั้นพื้นฐานทุกที่ทุกเวลาอีกทั้งสนับสนุน ส่งเสริม กำกับ ติดตามความก้าวหน้าขับเคลื่อนการจัดการเรียนรู้แห่งชาติโดยใช้เทคโนโลยีดิจิทัลเป็นฐาน และผลการดำเนินงานเพื่อเป็นข้อมูลใช้สำหรับการกำกับ ติดตาม ทบทวน และแก้ไขปัญหาขณะดำเนินโครงการ

จากที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่า โครงการส่งเสริมการเรียนรู้ขั้นพื้นฐานทุกที่ทุกเวลานั้นได้ใช้กลไกการจัดตั้งคณะกรรมการฯ คณะอนุกรรมการฯ และคณะทำงานฯ ทั้งในระดับกระทรวงและภายในสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน เพื่อประสานงานและบูรณาการการทำงานกับหน่วยงานต่าง ๆ ให้การดำเนินงานเป็นไปตามเป้าหมายและกรอบระยะเวลา อย่างไรก็ตาม หน่วยงานหลักเช่นสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน โดยสำนักงานเทคโนโลยีเพื่อการเรียนการสอนก็ยังนับว่าเป็นเจ้าภาพหลัก ในฐานะที่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย และหน้าที่ตามคำสั่งของคณะกรรมการฯ คณะอนุกรรมการฯ และคณะทำงานฯ อันมีโครงสร้างและบทบาทการตัดสินใจซ้อนทับกันไปเป็นชั้น ๆ ซึ่งส่งผลต่อพลวัตของโครงการส่งเสริมการเรียนรู้ขั้นพื้นฐานทุกที่ทุกเวลา ดังจะได้อธิบายในส่วนบทวิเคราะห์ปัญหาที่เกิดจากตัวละครที่เกี่ยวข้องถัดไป

ค. กลุ่มผู้ใช้งานเทคโนโลยีในโรงเรียน

ครูผู้สอนและนักเรียนนับได้ว่าเป็นอีกกลุ่มตัวละครสำคัญที่มีบทบาทโดยตรงต่อรูปแบบและเนื้อหาของโครงการส่งเสริมการเรียนรู้ขั้นพื้นฐานทุกที่ทุกเวลา ทั้งนี้งานวิจัยนี้นำเอากลุ่มครูมาพิจารณาไปพร้อมกับการวิเคราะห์ระบบราชการเนื่องจากเป็นส่วนหนึ่งของระบบเช่นกัน ครูถือเป็นตัวละครสำคัญในการสนับสนุนการใช้งานเทคโนโลยีเพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาทั้งในห้องเรียนและนอกห้องเรียน สำหรับนักเรียนนั้นได้รับการวิเคราะห์ไปพร้อมกับครูในฐานะกลุ่มผู้ใช้งานเช่นกันเพื่อความกระชับของเนื้อหา

ครู

ภายใต้โครงการส่งเสริมการเรียนรู้ขั้นพื้นฐานทุกที่ทุกเวลา ครูผู้สอนมีฐานะเป็นผู้ใช้งานเทคโนโลยีโดยตรงและมีบทบาทสำคัญที่เกี่ยวเนื่องอย่างน้อย 3 ประการ ได้แก่ 1) ครูผู้สอนต้องนำเนื้อหาในแพลตฟอร์มและอุปกรณ์ไปใช้ในการออกแบบและพัฒนากระบวนการเรียนการสอนให้เหมาะสมกับบริบทของห้องเรียน โรงเรียน และตัวนักเรียน สามารถสร้างบรรยากาศการเรียนรู้ที่ดีและส่งเสริมการมีส่วนร่วมในชั้นเรียนได้ 2) ครูผู้สอนสามารถดูแลอุปกรณ์เทคโนโลยีต่าง ๆ ในโรงเรียน ตลอดจนสามารถอำนวยความสะดวกในการดูแล ซ่อมแซม และการบำรุงรักษาได้อย่างถูกต้องตามข้อกำหนดของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน และ 3) ครูผู้สอนสามารถจูงใจ ให้คำแนะนำ ดูแล และกำกับการใช้งานอุปกรณ์ ตลอดจนการให้ความรู้เกี่ยวกับจริยธรรมบนโลกออนไลน์ให้แก่นักเรียน ในที่นี้จะเห็นได้ว่า ครูผู้สอนมีบทบาทหลายด้านในการพัฒนาการเรียนรู้และการใช้งานเทคโนโลยีของนักเรียน การดูแลอุปกรณ์และกำกับการใช้งานของนักเรียนไปในเวลาเดียวกัน

นักเรียน

นักเรียนคือผู้ใช้งานหลักและผู้ได้รับประโยชน์โดยตรงจากโครงการนี้ ถึงแม้ว่านักเรียนในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานจะประกอบไปด้วยกลุ่มนักเรียนที่หลากหลาย ทั้งบริบทความพร้อมของครอบครัว ความต้องการและความแตกต่างของทักษะด้านเทคโนโลยี แต่กระทรวงศึกษาธิการมีเป้าหมายที่จะสร้างความเท่าเทียมทางการศึกษาให้กับนักเรียนทุกคนทั่วประเทศ จึงได้มีการจัดทำแพลตฟอร์มทางการศึกษาให้นักเรียนในทุกระดับชั้นสามารถเข้าใช้แพลตฟอร์มการเรียนรู้ตามความสนใจของตัวเอง ทั้งการศึกษาหาความรู้เพิ่มเติมและการทบทวนบทเรียน พร้อมกันนั้นได้มีการกำหนดกลุ่มเป้าหมายในการแจกจ่ายอุปกรณ์นำร่องไปที่นักเรียนชั้นมัธยมศึกษาตอนปลายในโรงเรียนขยายโอกาสและโรงเรียนคุณภาพ ก่อนที่จะมีการแจกจ่ายให้กับนักเรียนชั้นมัธยมศึกษาตอนปลายทุกคน เนื่องจากคำนึงถึงความพร้อมในการเรียนรู้ต่อยอดและความรับผิดชอบในการดูแลอุปกรณ์ซึ่งเป็นงบประมาณของรัฐ

กลุ่มผู้ใช้งานเทคโนโลยีในโรงเรียนทั้งครูและนักเรียน แม้จะเป็นผู้ที่มีบทบาทอยู่ปลายน้ำของโครงการนี้เมื่อเปรียบเทียบกับตัวละครอื่น ๆ เช่นข้าราชการในสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน หรือคณะทำงานที่เกิดขึ้น แต่กลุ่มคนเหล่านี้เป็นตัวแปรสำคัญที่จะทำให้เป้าหมายของการใช้เทคโนโลยีเพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาเกิดขึ้นจริงได้เพราะเป็นผู้ใช้งานจริงของนโยบาย การจะขับเคลื่อนนโยบายให้บรรลุผลจำเป็นจะต้องตอบโจทย์สภาพความเหลื่อมล้ำที่ผู้ใช้งานเหล่านี้ประสบ

ง. บทวิเคราะห์ปัญหาที่เกิดจากตัวละครที่เกี่ยวข้อง

จากการพิจารณาบทบาทและการดำเนินงานของตัวละครหลักที่เกี่ยวข้องกับการขับเคลื่อนโครงการส่งเสริมการเรียนรู้ขั้นพื้นฐานทุกที่ทุกเวลาทั้ง 3 กลุ่ม ได้แก่ 1) สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน โดยสำนักงานเทคโนโลยีเพื่อการเรียนการสอน (สทร.) 2) คณะกรรมการ/คณะทำงานในการผลักดันนโยบายด้านเทคโนโลยี ได้แก่ คณะกรรมการบริหารและจัดหาระบบคอมพิวเตอร์ของกระทรวงศึกษาธิการ (คณะกรรมการ CIO) และคณะอนุกรรมการพัฒนาระบบการศึกษา “เรียนได้ทุกที่ทุกเวลา” และ 3) กลุ่มผู้ใช้งาน ได้แก่ ครูผู้สอนและนักเรียน พบว่าพลวัตทางนโยบายที่เกิดขึ้นภายใต้โครงการดังกล่าวประสบปัญหาที่เชื่อมโยงกับตัวละครเหล่านี้อย่างน้อย 4 ประการ ได้แก่ 1) ปัญหาการขับเคลื่อนโครงการขนาดใหญ่ผ่านกลไกการจัดตั้งคณะกรรมการ อนุกรรมการ และคณะทำงานต่าง ๆ 2) ปัญหาทัศนคติที่มีต่อเทคโนโลยีทางการศึกษาที่ไม่ตรงกันของตัวละครที่เกี่ยวข้อง 3) ปัญหาทักษะและความเชี่ยวชาญของผู้ดำเนินนโยบาย 4) ปัญหาการขาดการมีส่วนร่วมของกลุ่มผู้ใช้งาน ซึ่งในแต่ละประเด็นมีรายละเอียดดังนี้

ปัญหาการขับเคลื่อนโครงการขนาดใหญ่ผ่านกลไกการจัดตั้งคณะกรรมการ อนุกรรมการ และคณะทำงาน

การจัดตั้งคณะกรรมการ อนุกรรมการ หรือคณะทำงานขึ้นมาเพื่อขับเคลื่อนโครงการต่าง ๆ มักเป็นสิ่งที่พบเห็นได้ทั่วไปในระบบราชการไทยและในการดำเนินงานของกระทรวงศึกษาธิการ ซึ่งมักเกิดขึ้นเพื่อขจัดปัญหาอย่างน้อย 3 ประการ ได้แก่ 1) ปัญหาการประสานงานและการบูรณาการระหว่างหน่วยงานทั้งภายนอกและภายในกระทรวง 2) ปัญหาความล่าช้าของการดำเนินงาน และ 3) ปัญหาความโปร่งใสและความถูกต้องของระเบียบกฎหมาย ในกรณีของโครงการส่งเสริมการเรียนรู้ขั้นพื้นฐานทุกที่ทุกเวลาก็เช่นเดียวกัน ได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการ อนุกรรมการ และคณะทำงานขึ้นมาหลายชุด เพื่อผลักดันการดำเนินงานให้เป็นไปอย่างเรียบร้อยและมีประสิทธิภาพ อย่างไรก็ตาม จากการศึกษาและสัมภาษณ์ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องพบว่ากลไกคณะกรรมการเหล่านี้กลับมักตกอยู่ในสถานะ *1) ไม่มีบทบาทจริง และ 2) ไม่มีทรัพยากรเสริม* ส่งผลให้กลไกนี้กลับไม่สามารถเสริมการขับเคลื่อนนโยบายได้เท่าที่ควร

ประการแรก ถึงแม้จะมีการแต่งตั้งคณะทำงานฯ ซึ่งประกอบไปด้วยสมาชิกจำนวนมากทั้งจากหน่วยงานภายในและภายนอกกระทรวงศึกษาธิการ หากแต่หน่วยงานที่มีบทบาทมากที่สุด ก็คือหน่วยงานที่เป็นเจ้าภาพโครงการอย่างสำนักเทคโนโลยีเพื่อการเรียนการสอน ภายใต้ สพฐ. ซึ่งเป็นหน่วยงานที่มีบทบาทนำในการผลักดันโครงการและการดำเนินงานของคณะทำงานฯ ต่าง ๆ เนื่องจากมีความรับผิดชอบโดยตรงตามกฎหมาย และเป็นผู้เข้าถึงข้อมูลสำคัญของโครงการส่งเสริมการเรียนรู้ขั้นพื้นฐานทุกที่ทุกเวลามากที่สุด ในทางปฏิบัติแล้ว ตัวละครอื่น ๆ ที่เข้ามาสู่กลไกคณะกรรมการจึงมีบทบาทที่มีนัยสำคัญไม่มากนัก และไม่ได้มีบทบาทกับการขับเคลื่อนนโยบาย เนื่องจากโครงสร้างการบริหารราชการและงบประมาณที่เป็นอิสระจากกัน ส่งผลให้สมาชิกในคณะทำงานที่มาจากต่างสังกัดกัน มักไม่ก้าวก่ายงานของกันและกัน และยังยึดถือว่าหน่วยงานผู้รับผิดชอบหลักควรเป็นผู้เชี่ยวชาญในประเด็นนั้น ๆ (ข้าราชการ สปศ. สัมภาษณ์ 9 ม.ค. 2568) สภาพเช่นนี้เชื่อมโยงกับปัญหาโครงสร้างการบริการราชการของกระทรวงศึกษาธิการที่จะได้กล่าวในส่วนถัดไป

ประการที่สอง คณะทำงานที่เกี่ยวข้องกับโครงการส่งเสริมการเรียนรู้ขั้นพื้นฐานทุกที่ทุกเวลา แม้มีอำนาจหน้าที่ตามคำสั่งแต่งตั้งและระเบียบกฎหมายที่ยึดถือร่วมกันในกระทรวงศึกษาธิการ แต่ก็ยังมีข้อจำกัดด้านทรัพยากร เช่น งบประมาณ รวมถึงอำนาจการสั่งการที่จะผลักดันการดำเนินงานของตนเองให้เกิดผลเป็นรูปธรรม กล่าวคือ ถึงแม้คณะทำงานจะมีหนังสือแต่งตั้งออกมาอย่างเป็นทางการผ่านการลงนามของทั้งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการและผู้บริหารระดับสูง อีกทั้งเป็นที่ทราบร่วมกันของบุคลากรในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ อย่างไรก็ตาม คณะทำงานฯ ก็มักทำได้เพียงใช้แนวทางการจัดทำหนังสือราชการขอความร่วมมือจากกองหรือสำนักต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง เนื่องจากไม่มีอำนาจสั่งการโดยตรงตามสายบังคับบัญชา และไม่มีทรัพยากรในการ

บริหารงานของตนเอง เช่น ขาดงบประมาณในการจัดเตรียมความพร้อมให้กับโครงการ ดังนั้น คณะทำงานจึงเผชิญกับภาวะที่ส่งผลให้การดำเนินงานก้าวหน้าได้เชื่องช้า ถึงแม้จะมีการจัดประชุมของคณะทำงานตามกำหนดระยะเวลา (ข้าราชการ สกศ. สัมภาษณ์ 25 เม.ย. 2568)

อย่างไรก็ตาม ไม่ได้หมายความว่า การจัดตั้งคณะทำงานฯ ขึ้นมาขับเคลื่อนโครงการขนาดใหญ่ไม่ได้มีความสำคัญ กลไกคณะกรรมการยังคงมีประโยชน์ในการประสานงานข้อมูลและการบูรณาการการทำงานภายใต้กรอบระยะเวลาที่จำกัด แต่ควรจะต้องคำนึงถึงเงื่อนไขที่จะช่วยให้กลไกนี้ทำงานได้ดีขึ้น เช่น 1) การจัดตั้งคณะทำงานต่าง ๆ ควรทำอย่างรอบคอบ และไม่เป็นการเพิ่มภาระหน้าที่ให้แก่ผู้ปฏิบัติงานจากการจัดตั้งที่ซ้ำซ้อนเกินความจำเป็น อันมีแนวโน้มก่อให้เกิดความล่าช้าในการทำงาน เช่น สำนักเทคโนโลยีเพื่อการเรียนการสอนที่ต้องทำหน้าที่เป็นทั้งหน่วยงานเจ้าภาพของโครงการฯ และเลขานุการของคณะทำงานชุดต่าง ๆ ซึ่งต้องทำหน้าที่ในการจัดทำเอกสาร จัดประชุม และยังต้องปฏิบัติงานประจำของตนเองไปพร้อมกัน 2) การจัดตั้งคณะทำงานจะต้องพิจารณาอำนาจหน้าที่ควบคู่กับการจัดหาทรัพยากรที่เพียงพอต่อการขับเคลื่อนความสำเร็จของภารกิจนั้น ๆ ทั้งทรัพยากรมนุษย์ วัสดุ อุปกรณ์ และงบประมาณ และ 3) การจัดตั้งคณะทำงานขึ้นนั้นไม่ใช่เพียงเพื่อทำหน้าที่สร้างความชอบธรรมในการตัดสินใจในประเด็นละเอียดอ่อนให้แก่ผู้ปฏิบัติงานหรือเป็นเพียงตราประทับผ่าน แต่ต้องคำนึงถึงความโปร่งใสและผลประโยชน์ส่วนรวมที่จะเกิดขึ้น

นอกจากนี้ การตั้งคณะทำงานขึ้นมาเพื่อขับเคลื่อนโครงการขนาดใหญ่สามารถแก้ไขปัญหาบางประการได้ในระยะสั้นเท่านั้น แต่ไม่สามารถแก้ไขปัญหาที่เกิดจากโครงสร้างการบริหารราชการของกระทรวงศึกษาธิการได้อย่างยั่งยืน โดยเฉพาะปัญหาต่างคนต่างทำงานตามสายบังคับบัญชาของตน อีกทั้งอาจก่อให้เกิดความซ้ำซ้อนและความล่าช้าในการปฏิบัติงาน ซึ่งการจะแก้ปัญหานี้ได้อาจต้องอาศัยการปรับปรุงโครงสร้างการทำงานของกระทรวงศึกษาในภาพรวม

ปัญหาทัศนคติที่มีต่อเทคโนโลยีทางการศึกษา

ถึงแม้กระทรวงศึกษาธิการจะมีการจัดทำโครงการที่เกี่ยวข้องกับเทคโนโลยีทางการศึกษามาอย่างต่อเนื่อง แต่การสัมภาษณ์บุคลากรของกระทรวงยังสะท้อนถึงปัญหาสำคัญคือการขาดทัศนคติที่ให้ความสำคัญกับบทบาทของเทคโนโลยีต่อการเรียนการสอนและการปฏิบัติงานของบุคลากรทางการศึกษา การขาดทัศนคตินี้ยังคงเป็นช่องว่างสำคัญในกระทรวงฯ ซึ่งเมื่อสะท้อนผ่านการขับเคลื่อนโครงการส่งเสริมการเรียนรู้ขั้นพื้นฐานทุกที่ทุกเวลา สามารถแบ่งปัญหาที่สำคัญออกเป็น 2 ประเด็น ได้แก่

หนึ่ง ข้าราชการของกระทรวงศึกษาธิการจำนวนหนึ่งมองว่า การผลักดันประเด็นเทคโนโลยีทางการศึกษาเป็นหน้าที่ของหน่วยงานที่รับผิดชอบด้านเทคโนโลยีเท่านั้น ในที่นี้ได้แก่ สำนักเทคโนโลยีเพื่อการเรียนการสอน

กล่าวคือ หน่วยงานอื่นที่ไม่ได้มีหน้าที่โดยตรงต่อการจัดหาอุปกรณ์และเทคโนโลยียังมักมองว่าประเด็นดังกล่าวไม่ใช่หน้าที่ของตน ทั้งที่ในความเป็นจริงแล้ว ทุกหน่วยงานภายในกระทรวงศึกษาธิการควรจะต้องมีบทบาทส่งเสริมระบบนิเวศและพัฒนาโครงสร้างที่สนับสนุนการใช้เทคโนโลยีดิจิทัลอย่างสอดประสานกัน อีกทั้งต้องมี Digital Mindset ร่วมกัน เพื่อให้การขับเคลื่อนการใช้งานเทคโนโลยีเกิดขึ้นทั้งในมิติอุปกรณ์ เนื้อหา และประโยชน์ของผู้ใช้งาน (ข้าราชการ สพฐ., สัมภาษณ์ 29 พ.ค.2568)

สอง เชื่อมโยงกับการขาดทัศนคติที่เอื้อต่อการพัฒนาเทคโนโลยีของข้าราชการกระทรวงศึกษาธิการและครูผู้สอนขาด คือการขาดยุทธศาสตร์ของกระทรวงในการผลักดันให้บุคลากรมีมุมมองและเป้าหมายที่ชัดเจนในด้านบทบาทของเทคโนโลยี กล่าวคือ ถึงแม้หลังจากการแพร่ระบาดของโควิด 19 บุคลากรจะเข้าใจความสำคัญของการใช้เทคโนโลยีในการเรียนการสอนมากขึ้น แต่ก็ข้าราชการและครูผู้สอนในกระทรวงศึกษาธิการยังคงมีทัศนคติและเป้าหมายที่ไม่ตรงกัน และยังไม่ได้มีภาพที่ชัดเจนนักถึงแนวทางที่เทคโนโลยีควรจะเข้ามามีบทบาทพัฒนาการเรียนรู้ โดยการดำเนินงานของกระทรวงยังไม่ได้มีการออกแบบวิสัยทัศน์และสื่อสารไปสู่ครูผู้สอนว่าควรจะทำหน้าที่ในฐานะใดในการเสริมสร้างทักษะและความรู้การใช้เทคโนโลยีให้กับนักเรียน รวมถึงต้องปฏิบัติหน้าที่อย่างไรเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการใช้งานด้านเทคโนโลยีเพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษา (โฟกัสกรุ๊ปข้าราชการ สพฐ. 30 พ.ค. 2568, ข้าราชการ สกร. สัมภาษณ์ 7 ก.ค. 2568)

ปัญหาทักษะ ความเชี่ยวชาญ และจำนวนของนักวิชาการคอมพิวเตอร์

นักวิชาการคอมพิวเตอร์ในกระทรวงศึกษาธิการมีบทบาทสำคัญต่อโครงการส่งเสริมการเรียนรู้ขั้นพื้นฐานทุกที่ทุกเวลา เพราะนอกเหนือจากจะเป็นผู้ปฏิบัติงานโดยตรงแล้ว ยังนับว่าเป็นผู้ที่มีความเชี่ยวชาญด้านเทคโนโลยีมากที่สุดเมื่อเปรียบเทียบกับผู้ปฏิบัติงานอื่น ๆ นักวิชาการคอมพิวเตอร์จะเป็นผู้ตรวจสอบความโปร่งใส ความคุ้มค่าของเทคโนโลยีการเรียนการสอน และการบำรุงรักษาวัสดุ อุปกรณ์ต่าง ๆ ในระยะยาว

อย่างไรก็ตาม เนื่องจากเทคโนโลยีทางการศึกษามีการพัฒนาอย่างรวดเร็ว และผู้ปฏิบัติงานจำนวนมากอาจมีความเชี่ยวชาญด้านเทคโนโลยีที่ไม่เพียงพอ ถึงแม้จะมีการจัดจ้างบุคลากรภายนอก (outsourcing) และการสร้างความร่วมมือกับภาคเอกชนเพื่อแลกเปลี่ยนข้อมูล ตลอดจนการสนับสนุนทรัพยากรต่าง ๆ แต่ข้อจำกัดด้านทักษะ ความรู้ และความเชี่ยวชาญทางด้านเทคโนโลยีดิจิทัลและสารสนเทศที่เกิดขึ้นกับบุคลากรในหน่วยงานที่เกี่ยวข้องยังเป็นปัจจัยที่เหนี่ยวรั้งโครงการอยู่ นอกจากนี้ การคัดสรรบุคลากรที่จะมีบทบาทในระดับบริหารของกระทรวงนั้น อาจไม่ได้คำนึงจากเพียงความเชี่ยวชาญในด้านที่ตรงกับตำแหน่งเท่านั้น แต่ยังมีเรื่องของเส้นทางการเติบโตของข้าราชการในกระทรวงมาเกี่ยวข้อง

อีกปัญหาหนึ่งคือจำนวนของนักวิชาการคอมพิวเตอร์ของกระทรวงศึกษาฯยังไม่เพียงพอต่อการบริหารงานโครงการทางเทคโนโลยีขนาดใหญ่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากในปัจจุบันสำนักเทคโนโลยีเพื่อการเรียนการสอน สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน มีอัตรากำลังของนักวิชาการคอมพิวเตอร์ประมาณ 65 คน และถึงแม้ว่าจะมีจำนวนมากที่สุดในหน่วยงานของกระทรวงศึกษาธิการ แต่เนื่องจากภาระหน้าที่ที่ต้องดูแลโรงเรียน นักเรียน และบุคลากรทางการศึกษาทั่วประเทศ ทำให้จำนวนนี้ไม่เพียงพอที่จะรองรับภาระงานที่เพิ่มขึ้นจากการนำเทคโนโลยีเข้ามาใช้ในการลดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษา และถึงแม้ว่าจะมีความพยายามในการขอเพิ่มอัตรานักวิชาการคอมพิวเตอร์ในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานให้มีจำนวน 100 คน แต่ก็ยังอยู่ระหว่างการพิจารณาของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง (ข้าราชการ สพฐ., สัมภาษณ์ 29 พ.ค.2568)

กระทรวงศึกษาธิการจึงควรหันมาให้ความสำคัญกับการพัฒนาทักษะ ความเชี่ยวชาญ และการเติบโตทางสายงานของนักวิชาการคอมพิวเตอร์ให้เป็นรูปธรรมมากขึ้น ทั้งในด้าน Hardware, Software, Cloud และ Cyber Security ซึ่งไม่ใช่เพื่อบริหารโครงการส่งเสริมการเรียนรู้ขั้นพื้นฐานทุกที่ทุกเวลาให้ประสบความสำเร็จเท่านั้น แต่เพื่อการสร้างผู้นำด้านเทคโนโลยีทางการศึกษาขึ้นในกระทรวงศึกษาธิการ และสร้างความเชื่อมั่นให้กับสังคมถึงประสิทธิผลระยะยาวของโครงการฯ

ปัญหาการมีส่วนร่วมของกลุ่มผู้ใช้งาน

ในการติดตามความก้าวหน้าของโครงการส่งเสริมการเรียนรู้ขั้นพื้นฐานทุกที่ทุกเวลา คณะวิจัยได้ทำการลงพื้นที่และการสัมภาษณ์ และพบว่าโครงการมีปัญหาการมีส่วนร่วมของกลุ่มผู้ใช้งาน โดยเฉพาะกลุ่มครูในโรงเรียนและนักเรียน ทั้งในมิติการใช้ประโยชน์จากแพลตฟอร์มการเรียนรู้ และการเช่าใช้อุปกรณ์ ทั้งสองกลุ่มมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายและการเตรียมความพร้อมต่าง ๆ อย่างจำกัด

ปัญหาการมีส่วนร่วมของครูผู้สอนเกิดจากการขาดกลไกการมีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็นที่มีต่อนโยบายทั้งในการระบุความต้องการหรือข้อวิตกของครูผู้สอนที่มีต่อนโยบายเทคโนโลยี กล่าวคือ ถึงแม้กระทรวงศึกษาธิการจะมีการแต่งตั้งตัวแทนครูผู้สอนเข้าร่วมเป็นคณะทำงานฯ ในการขับเคลื่อนและการเตรียมความพร้อมของโครงการ แต่ก็อาจจะไม่เพียงพอต่อการขับเคลื่อนความสำเร็จในการใช้งาน เนื่องจากครูผู้สอนที่เข้าร่วมก็มักจะเป็นตัวแทนครูจากโรงเรียนขนาดใหญ่ที่มีความพร้อม ทำให้ขาดความหลากหลายของการเป็นตัวแทน เช่น ขาดการมีส่วนร่วมของครูผู้สอนจากโรงเรียนขนาดเล็กหรือโรงเรียนในพื้นที่ห่างไกล

การสำรวจโดยโครงการวิจัยยังพบว่าครูส่วนใหญ่มองว่าปัญหาสำคัญด้านเทคโนโลยีที่พวกตนประสบยังเกิดอยู่ในประเด็นพื้นฐานเช่นการขาดแคลนอินเทอร์เน็ตที่ได้คุณภาพและเพียงพอต่อการใช้งาน และการขาดแคลนคอมพิวเตอร์ที่มีคุณภาพเพื่อใช้งานในห้องคอมพิวเตอร์ของโรงเรียน แต่การกำหนดนโยบายจากส่วนกลางยังขาด

กลไกการแสดงความคิดเห็นที่จะช่วยสื่อสารความต้องการจากครูผู้สอนจากระดับพื้นที่ขึ้นไปสู่ผู้บริหารระดับสูงที่มีอำนาจในการตัดสินใจหรือผู้บังคับบัญชา และถึงแม้ครูผู้สอนอาจจะแสดงความคิดเห็นที่เป็นประโยชน์ผ่านสื่อโซเชียลก็มักจะไม่ได้ถูกนำมาพิจารณาเพื่อประกอบการกำหนดนโยบาย (ครูกาญจนบุรี ฉ สัมภาษณ์ 14 พ.ค. 2568, โฟกัสกรุ๊ปครู 19 มิ.ย.2568)

ในอีกทางหนึ่ง เมื่อครูผู้สอนไม่ได้เข้ามามีส่วนร่วมกับการกำหนดทิศทางหรือเข้าร่วมกับกระบวนการนโยบายย่อมส่งผลให้ขาดการรับรู้เกี่ยวกับโครงการ การลงพื้นที่เก็บข้อมูลในต่างจังหวัดยังพบเช่นกันว่า ครูส่วนใหญ่ยังขาดการรับรู้เกี่ยวกับรายละเอียดของโครงการแจกอุปกรณ์ ตลอดจนมีความสับสนและความพร้อมในประเด็นแพลตฟอร์มการเรียนรู้ และแนวทางปฏิบัติของตนเอง สะท้อนให้เห็นว่า ยังมีช่องว่างในการสร้างการรับรู้และการเตรียมความพร้อมให้กับครูในพื้นที่ต่าง ๆ รวมถึงกลไกการมีส่วนร่วมที่จะช่วยสร้างความรู้สึกร่วมรับผิดชอบ โดยครูผู้สอนบางท่านสะท้อนว่า ทราบข่าวความก้าวหน้าของโครงการและรายละเอียดต่าง ๆ เพียงจากสื่อ มากกว่าที่จะรับรู้จากการสื่อสารของกระทรวงศึกษาธิการ (ครูกาญจนบุรี ฉ สัมภาษณ์ 14 พ.ค. 2568)

ทั้งนี้ เมื่อครูผู้สอนไม่ได้สะท้อนความต้องการและข้อกังวลของตนเองต่อโครงการส่งเสริมการเรียนรู้ขั้นพื้นฐานทุกที่ทุกเวลา การจะนำเทคโนโลยีมาเพื่อแก้ไขปัญหาและพัฒนาการการเรียนการสอนในห้องเรียนก็ยากที่จะได้รับการแก้ไขอย่างตรงจุด ทั้งโครงการยังขาดการวางแผนเตรียมความพร้อมในการดำเนินการ เช่น การออกแบบแผนงานพัฒนาทักษะและความรู้ด้านเทคโนโลยีให้กับครูผู้สอนในระยะยาว การสร้างทัศนคติของครูผู้สอน การสร้างแรงจูงใจในการเรียนรู้ให้กับนักเรียน (Learning Motivation) และการสร้างปฏิสัมพันธ์ในการเรียน (Interactive Learning) ให้สอดรับกับบริบทความต้องการของนักเรียนและโรงเรียน ประเด็นสำคัญที่ควรคำนึงคือการเตรียมความพร้อมให้กับครูผู้สอนอย่างมีประสิทธิภาพนั้น ไม่สามารถสร้างขึ้นได้ในช่วงระยะเวลาอันสั้น หรือเริ่มดำเนินการภายหลังจากการแจกจ่ายอุปกรณ์ทางการศึกษาแล้ว เนื่องจากครูควรมีระยะเวลาในการวางแผนและเตรียมพร้อมเพื่อปรับใช้เทคโนโลยีทางการศึกษาให้สอดคล้องกับความต้องการและบริบทเฉพาะของโรงเรียน อีกทั้งการเตรียมความพร้อมไม่ควรมุ่งเน้นไปที่การจัดทำคู่มือเพื่อแจกจ่ายให้กับครูผู้สอนทั่วประเทศเพียงอย่างเดียว แต่ควรให้ความสำคัญกับกระบวนการที่จะส่งเสริมให้ครูผู้สอนสร้างแรงจูงใจกับนักเรียนและสร้างเงื่อนไขที่จะทำให้นักเรียนสามารถนำอุปกรณ์ไปใช้ในการเรียนรู้โดยตนเองได้อย่างมีประสิทธิภาพและมีจริยธรรม (โฟกัสกรุ๊ปครู, 19 มิ.ย.2568)

ขณะที่ปัญหาการมีส่วนร่วมกับกระบวนการนโยบายของนักเรียนก็ดำเนินไปเช่นเดียวกับปัญหาของครูผู้สอน กล่าวคือ นักเรียนไม่ได้มีโอกาสแสดงความคิดเห็นที่มีต่อความต้องการด้านเทคโนโลยี ตลอดจนปัญหาและข้อจำกัดที่ตนเองต้องเผชิญในการเรียนรู้ผ่านเครื่องมือทางเทคโนโลยี ปัญหาบางประการจึงยังคงถูกมองข้ามไปในการเตรียมความพร้อมให้กับนักเรียนและโรงเรียน เช่น ปัญหาช่องว่างด้านทักษะและความรู้ในการใช้งาน

เทคโนโลยี เงื่อนไขที่จะช่วยให้เทคโนโลยีที่สนับสนุนผ่านนโยบายนั้นถูกใช้ให้เกิดประโยชน์กับตัวนักเรียนได้จริง รวมถึงเนื้อหาและกิจกรรมต่าง ๆ ที่จะสามารถตอบสนองความต้องการในการเรียนรู้และสร้างแรงจูงใจในการพัฒนาทักษะของนักเรียนด้วย อันจะเห็นได้ว่า ถึงแม้นักเรียนจะเป็นตัวละครที่สำคัญในโครงการฯ แต่กลับมีส่วนร่วมในกระบวนการนโยบายไม่มากนัก

จากที่กล่าวมาทั้งหมดข้างต้น จะเห็นได้ว่าทั้งกลุ่มครูผู้สอนและนักเรียนไม่มีกลไกอย่างเป็นทางการที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมกับกระบวนการนโยบาย โดยเฉพาะการแสดงความคิดเห็นที่มีต่อนโยบาย แนวทางปฏิบัติ และการเตรียมความพร้อม ส่วนหนึ่งเนื่องจากกระทรวงศึกษาธิการไม่มีการออกแบบกลไกการมีส่วนร่วมของครูผู้สอนและนักเรียนในโครงการเทคโนโลยีขนาดใหญ่ อีกทั้งกรอบการดำเนินงานของโครงการก็มักจะไม่เอื้อให้เกิดการมีส่วนร่วมมากนัก เนื่องจากโครงการมีระยะเวลาที่จำกัดทั้งในกระบวนการจัดทำรายละเอียดโครงการ กระบวนการงบประมาณและการจัดซื้อจัดจ้างที่ต้องเป็นไปตามระเบียบกฎหมาย อีกทั้งการดำเนินงานของคณะทำงาน/คณะกรรมการต้องอาศัยระยะเวลาในการประสานงานระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ส่งผลในทางหนึ่งให้การมีส่วนร่วมของกลุ่มผู้ใช้งานเกิดขึ้นได้ยากในโครงการขนาดใหญ่ที่ไม่ได้มีการวางแผนล่วงหน้ามาเป็นระยะเวลานาน

สรุปปัญหาจากตัวละครที่เกี่ยวข้อง

จะเห็นได้ว่า มีปัญหาที่เกิดขึ้นจากตัวละครในหลายระดับที่เชื่อมโยงกัน ทั้งในระดับกระทรวงและในสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานเอง ทั้งนี้ ปัญหาที่สำคัญยังคงเป็นการขาดทัศนคติ ทักษะ และความพร้อมของผู้ปฏิบัติงานทั้งหมดในการบูรณาการการทำงานร่วมกัน ในขณะที่การจัดตั้งคณะทำงานต่าง ๆ ขึ้นมาก็ต้องเผชิญกับปัญหาการทับซ้อนของหน้าที่และการขาดทรัพยากรในการบริหารงาน รวมถึงปัญหาการขาดการมีส่วนร่วมจากครูผู้สอนและการเตรียมความพร้อมในการนำเทคโนโลยีไปใช้ตามบริบทของนักเรียนและโรงเรียน ดังนั้น พลวัตการขับเคลื่อนโครงการส่งเสริมการเรียนรู้ขั้นพื้นฐานทุกที่ทุกเวลา ถึงแม้จะมีความล่าช้าในบางขั้นตอนอันเนื่องจากการปฏิบัติตามระเบียบกฎหมายที่ต้องเผชิญจากการใช้จ่ายงบประมาณจำนวนมาก แต่ความน่าวิตกกังวลไม่ใช่การทำตามกรอบระยะเวลาที่กำหนดไว้เพียงอย่างเดียว แต่เป็นการบริหารงานของตัวละครที่เกี่ยวข้องภายหลังจากการเปิดใช้แพลตฟอร์มการเรียนรู้และการแจกจ่ายอุปกรณ์ไปแล้ว ซึ่งยังคงมีช่องว่างด้านทักษะ ความพร้อม และแรงจูงใจของครูและนักเรียนที่จะนำเทคโนโลยีไปใช้กับกระบวนการเรียนรู้ทั้งในห้องเรียนและด้วยตนเอง

4.5.2.2. ปัจจัยเชิงสถาบันในกระทรวงศึกษาธิการกับนโยบายลดความเหลื่อมล้ำทางเทคโนโลยีการศึกษา

การวิเคราะห์ปัจจัยเชิงสถาบันของกระทรวงศึกษาธิการจากการติดตามการดำเนินโครงการส่งเสริมการเรียนรู้ขั้นพื้นฐานทุกที่ทุกเวลาพบว่า การขับเคลื่อนนโยบายด้านเทคโนโลยีที่เกี่ยวข้องกับการลดความเหลื่อมล้ำด้านการศึกษา มักจะต้องประสบปัญหาที่เกิดจากลักษณะปัจจัยเชิงสถาบัน ทั้งในมิติของโครงสร้างการบริหารราชการ ระเบียบกฎหมายงบประมาณ โครงสร้างพื้นฐานทางเทคโนโลยี แพลตฟอร์มทางการศึกษา และกลไกการมีส่วนร่วม สามารถสรุปได้อย่างน้อย 4 ประการ ได้แก่ 1) ปัญหาการรวมศูนย์อำนาจแต่ขาดเอกภาพของกระทรวงศึกษาธิการ 2) ปัญหาด้านกระบวนการงบประมาณและการจัดซื้อจัดจ้าง 3) ปัญหาโครงสร้างพื้นฐานทางเทคโนโลยีในโรงเรียน และ 4) ปัญหาการขาดกลไกการตรวจสอบและมีส่วนร่วมกับนโยบายซึ่งในแต่ละประเด็นมีรายละเอียดดังนี้

ก. ปัญหาการรวมศูนย์อำนาจแต่ขาดเอกภาพของกระทรวงศึกษาธิการ

กระทรวงศึกษาธิการมีโครงสร้างสถาบันที่ซับซ้อนเมื่อเปรียบเทียบกับการบริหารราชการของกระทรวง. อื่น ๆ ทั้งในด้านขนาด รูปแบบ ตลอดจนระเบียบการบริหารราชการทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ นอกจากโครงสร้างเช่นนี้จะส่งผลต่อการขับเคลื่อนงานผ่านตัวละครเช่นกลไกคณะกรรมการดังที่ได้อธิบายไว้ในส่วนที่แล้ว โครงสร้างการบริหารราชการของกระทรวงศึกษาธิการยังส่งผลต่อพลวัตการขับเคลื่อนนโยบาย โดยเฉพาะในกรณีโครงการส่งเสริมการเรียนรู้ขั้นพื้นฐานทุกที่ทุกเวลา

ภายหลังจากการประกาศใช้พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ซึ่งนับเป็นจุดเริ่มต้นของการพัฒนาเทคโนโลยีสารสนเทศเพื่อการศึกษาไทยอย่างเป็นรูปธรรม กระทรวงศึกษาธิการได้มีการปรับเปลี่ยนโครงสร้างการบริหารราชการอยู่หลายครั้ง เช่น การกำหนดพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2546 ที่มีเป้าหมายปรับปรุงโครงสร้างส่วนราชการภายในของกระทรวงศึกษาธิการจากเดิมที่มีมากถึง 14 กรม ให้เหลือเพียง 6 สำนัก ได้แก่ สำนักงานรัฐมนตรี สำงานปลัดกระทรวง สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา และสำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษา ซึ่งทั้งหมดมีสถานะเป็นกรม และการทำงานขึ้นตรงต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ

ถัดมา กระทรวงศึกษาธิการได้มีการปรับเปลี่ยนโครงสร้างการบริหารราชการภายในอีกครั้ง เมื่อมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ ฉบับที่ 3 พ.ศ. 2562 โดยในมาตรา 10 กำหนดให้มีหัวหน้าส่วนราชการขึ้นตรงต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ ได้แก่ สำนักงานรัฐมนตรี สำนักงาน

ปลัดกระทรวง สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน สำนักงานและคณะกรรมการการอาชีวศึกษา กล่าวได้ว่า จากการปรับเปลี่ยนโครงสร้างครั้งนี้ กระทรวงศึกษาธิการได้ประกอบด้วย 4 กรมใหญ่ในโครงสร้างการบริหารราชการ เพื่อให้การบริหารงานมีเอกภาพมากขึ้น หากไม่นับรวมสำนักงานรัฐมนตรี ซึ่งมีฐานะเป็นหน่วยงานเทียบเท่ากรมก็จริง แต่มีสถานะเป็นคณะทำงานฝ่ายการเมือง

อย่างไรก็ตาม เมื่อมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติการส่งเสริมการเรียนรู้ พ.ศ. 2566 เมื่อวันที่ 19 พฤษภาคม 2566 กำหนดให้มีการยกฐานะสำนักงานส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย เป็นกรมส่งเสริมการเรียนรู้ (สกร.) ส่งผลให้โครงสร้างของกระทรวงศึกษาธิการประกอบไปด้วย 6 ส่วนราชการ ได้แก่ สำนักงานรัฐมนตรี สำนักงานปลัดกระทรวง สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน สำนักงานและคณะกรรมการการอาชีวศึกษา และกรมส่งเสริมการเรียนรู้ หรือเรียกว่าประกอบด้วย 5 กรมใหญ่ ดังที่ได้แสดงในภาพที่ 1 โครงสร้างกระทรวงศึกษาธิการ

รูปที่ 17 โครงสร้างกระทรวงศึกษาธิการ



ที่มา: เว็บไซต์กระทรวงศึกษาธิการ, 2568

เมื่อพิจารณาหน่วยงานภายใต้โครงสร้างของกระทรวงศึกษาธิการ ทั้ง 5 ส่วนราชการหลัก อันได้แก่ สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน สำนักงานและคณะกรรมการการอาชีวศึกษา และกรมส่งเสริมการเรียนรู้ จะพบว่า ทุกหน่วยงานข้างต้นต่างก็มีหน่วยงานระดับสำนัก/ศูนย์เทคโนโลยีที่ทำหน้าที่เป็นกลไกขับเคลื่อนประเด็นด้านเทคโนโลยีดิจิทัลและสารสนเทศเป็นของตัวเอง โดยมีการกำหนดอำนาจหน้าที่ตามระเบียบกฎหมาย อีกทั้งมีกลุ่มเป้าหมายที่เป็นผู้รับบริการเฉพาะ (ข้อมูลตามตารางที่ 1 หน่วยงานระดับสำนัก/ศูนย์ที่มีบทบาทด้านเทคโนโลยีทางการศึกษา) เช่น ศูนย์เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารของสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ มุ่งเน้นไปที่การบริการให้กับหน่วยงานในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ และการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและระบบเทคโนโลยีสารสนเทศของกระทรวงศึกษาธิการ ในขณะที่สำนักเทคโนโลยีเพื่อการเรียนการสอนของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน มุ่งเน้นไปที่การให้บริการโรงเรียน ครูผู้สอน และนักเรียนในสังกัดทั่วประเทศ ทั้งในด้านโครงสร้างพื้นฐานคอมพิวเตอร์ อุปกรณ์ต่อพ่วง และอินเทอร์เน็ต เป็นต้น ดังนั้น จึงส่งผลให้หน่วยงานข้างต้นมีแนวนโยบาย มาตรฐาน และตัวชี้วัดการดำเนินงานที่แตกต่างกันออกไป

ตารางที่ 18 หน่วยงานระดับสำนัก/ศูนย์ที่มีบทบาทด้านเทคโนโลยีทางการศึกษา

ส่วนราชการ	สำนัก/ศูนย์	อำนาจหน้าที่	ผู้รับบริการ
สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ	ศูนย์เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร	กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการสำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2548 1) จัดทำข้อเสนอนโยบาย แผนแม่บทและแผนปฏิบัติราชการเทคโนโลยีสารสนเทศของกระทรวง รวมทั้งวางแผนและพัฒนาระบบเทคโนโลยีสารสนเทศเพื่อการบริหารและจัดการศึกษาของกระทรวง และสำนักงานปลัดกระทรวงให้สอดคล้องกับนโยบายและแผนที่เกี่ยวกับเทคโนโลยีสารสนเทศเพื่อการศึกษาภาครัฐ 2) ส่งเสริมการวิจัยและพัฒนาเทคโนโลยีสารสนเทศเพื่อการบริหารและการจัดการศึกษา 3) สนับสนุนและให้คำปรึกษาแนะนำด้านเทคโนโลยีสารสนเทศแก่ส่วนราชการในสังกัดกระทรวง รวมทั้งส่งเสริมสนับสนุนการพัฒนาบุคลากรทางเทคโนโลยีสารสนเทศเพื่อการบริหารและจัดการศึกษา	เน้นไปที่หน่วยงานในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ

ส่วนราชการ	สำนัก/ศูนย์	อำนาจหน้าที่	ผู้รับบริการ
		4) พัฒนาคลังข้อมูล และฐานข้อมูลสารสนเทศ รวมทั้งเครือข่ายเทคโนโลยีสารสนเทศ และเป็นศูนย์กลางของกระทรวง 5) ดำเนินการเกี่ยวกับงานเลขานุการของคณะกรรมการพัฒนาเทคโนโลยีสารสนเทศของกระทรวง ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย ฯลฯ	
สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน	สำนักเทคโนโลยีเพื่อการเรียนการสอน	กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน กระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 1) ส่งเสริมการนำเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารไปใช้ในการเรียน การสอนการศึกษาขั้นพื้นฐานให้ทั่วถึงและเสมอภาค 2) วิจัยและพัฒนาต้นแบบการใช้สื่อด้านเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารเพื่อการเรียนการสอนให้สอดคล้องกับสภาพการพัฒนาของเทคโนโลยีและความพร้อมของบุคลากร 3) ประสานความร่วมมือกับหน่วยงานทั้งภาครัฐและเอกชนในการส่งเสริมและสนับสนุนการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารในการศึกษาขั้นพื้นฐาน 4) ติดตามและประเมินผล เพื่อการพัฒนาและปรับปรุงประสิทธิภาพและความเสมอภาคในการใช้และการผลิต เทคโนโลยีสารสนเทศ และการสื่อสารของหน่วยงานในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ฯลฯ	เน้นไปที่นักเรียน โรงเรียน บุคลากรทางการศึกษา สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาในสังกัด สพฐ.
สำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษา	ศูนย์เทคโนโลยีสารสนเทศ	1) เสนอกรอบนโยบาย แผนแม่บท แผนปฏิบัติการด้านเทคโนโลยี 2) พัฒนาระบบข้อมูลและการให้บริการด้านข้อมูลข่าวสาร	เน้นไปที่นักเรียน นักศึกษาอาชีวศึกษา

ส่วนราชการ	สำนัก/ศูนย์	อำนาจหน้าที่	ผู้รับบริการ
	และกำลังคนอาชีวศึกษา	3) พัฒนาระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ สนับสนุนการบริหารจัดการและการเรียนรู้ 4) พัฒนาศูนย์กลางเครือข่ายอินเทอร์เน็ตเพื่อการศึกษา 5) พัฒนาบุคลากรให้มีศักยภาพด้านเทคโนโลยีสารสนเทศ 6) จัดหา บำรุงรักษาครุภัณฑ์คอมพิวเตอร์และอุปกรณ์	สถานศึกษาและหน่วยงานในสังกัด
สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา	สำนักเทคโนโลยีดิจิทัลเพื่อการศึกษา (หน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นเป็นการภายใน)	คำสั่งสำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษาที่ 57/2565 ลงวันที่ 1 มีนาคม พ.ศ. 2565 1) วิเคราะห์ และวิจัยด้านเทคโนโลยีดิจิทัลเพื่อการศึกษา รวมทั้งวางแผน ติดตาม และประเมินผลแผนปฏิบัติการดิจิทัลของสำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษาให้สอดคล้องกับมาตรฐานกลาง และนโยบายด้านเทคโนโลยีดิจิทัลของประเทศ 2) ส่งเสริมและสนับสนุนภารกิจของผู้บริหารที่เกี่ยวข้องกับด้านเทคโนโลยีดิจิทัล 3) พัฒนา ประสาน และอำนวยการจัดทำระบบคลังข้อมูล และระบบสารสนเทศเพื่อสนับสนุนการบริหารและการจัดการศึกษา 4) พัฒนา และบริหารจัดการระบบเทคโนโลยีดิจิทัลให้มีประสิทธิภาพ ทันสมัย และสอดคล้องกับหลักเกณฑ์สากล เพื่อเชื่อมโยงกับระบบงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง 5) พัฒนา และบริหารจัดการระบบความมั่นคงปลอดภัยด้านเทคโนโลยีดิจิทัลตามหลักเกณฑ์และแนวปฏิบัติที่เป็นมาตรฐานสากล	เน้นไปที่การวางกลยุทธ์และการกำหนดมาตรฐานต่าง ๆ ทางการศึกษาในทุกระดับ

ส่วนราชการ	สำนัก/ศูนย์	อำนาจหน้าที่	ผู้รับบริการ
		6) ส่งเสริม สนับสนุน และขับเคลื่อนกระบวนการพัฒนาความรู้และทักษะด้านเทคโนโลยีดิจิทัลแก่บุคลากรในสังกัด 7) ปฏิบัติงานศูนย์ข้อมูลข่าวสารทางราชการของสำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา ฯลฯ	
กรมส่งเสริมการเรียนรู้	ศูนย์เทคโนโลยีดิจิทัลเพื่อส่งเสริมการเรียนรู้	กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมส่งเสริมการเรียนรู้ กระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2567 1) จัด ผลิต พัฒนา เผยแพร่ และบริหารจัดการสื่อเทคโนโลยีเพื่อการศึกษา ในรูปแบบรายการวิทยุกระจายเสียงเพื่อการศึกษา รายการโทรทัศน์เพื่อการศึกษา สื่อดิจิทัลเพื่อการศึกษา และสื่อมัลติมีเดียรูปแบบอื่นเพื่อส่งเสริมการเรียนรู้ 2) เป็นศูนย์ข้อมูลสารสนเทศด้านการส่งเสริมการเรียนรู้ พัฒนาระบบข้อมูลขนาดใหญ่ และให้บริการข้อมูลสารสนเทศของกรมแก่ประชาชน 3) ประสานความร่วมมือกับหน่วยงานภาครัฐและภาคเอกชน ในการส่งเสริมและสนับสนุนการพัฒนาแพลตฟอร์มการเรียนรู้ และการนำเทคโนโลยีดิจิทัลมาใช้ประโยชน์ในการส่งเสริมการเรียนรู้ 4) จัดทำแผนปฏิบัติการด้านดิจิทัล และพัฒนาระบบด้านเทคโนโลยีดิจิทัลและสารสนเทศ รวมทั้งบริการจัดการและให้บริการโครงสร้างพื้นฐานด้านเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารของกรม ฯลฯ	เน้นไปที่ประชาชนทั่วไปในทุกช่วงวัย

เห็นได้ว่า โครงสร้างการบริหารราชการทั้งในระดับกระทรวงและส่วนราชการในสังกัดของกระทรวงศึกษาธิการนั้น ถึงแม้หน่วยงานที่ขับเคลื่อนประเด็นเทคโนโลยีทางการศึกษาจะมีบทบาทแยกขาดจากกัน แต่ก็มีภารกิจหน้าที่ที่คล้ายคลึงกัน และเผชิญปัญหาการขาดเอกภาพจากการบริหารที่รวมศูนย์อำนาจการตัดสินใจไว้ที่ส่วนกลาง และการดำเนินงานที่ขาดการประสานงานระหว่างหน่วยงานภายใต้สังกัด (สุรณี พิพัฒน์โรจนกมล,

2547) ซึ่งภายหลังจากการประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ ฉบับที่ 3 พ.ศ. 2562 ได้มีข้อเสนอให้ปฏิรูปโครงสร้างกระทรวงอีกครั้งเพื่อแก้ไขปัญหาข้างต้นอีกครั้ง โดย ศ.ดร.วิษณุ เครืองาม (2564) ได้ชี้ให้เห็นปัญหาโครงสร้างและการบริหารของกระทรวงศึกษาธิการว่าเป็น *“กระทรวงที่แปลกประหลาด มีรูปแบบโครงสร้างเป็นองค์ชาย เกิดแท่งหลายแท่ง และทำให้การบริหารงานมีปัญหามาก ”*[9] ทั้งนี้ ในการขับเคลื่อนโครงการส่งเสริมการเรียนรู้ขั้นพื้นฐานทุกที่ทุกเวลาก็ได้เผชิญปัญหาจากโครงสร้างดังกล่าวเช่นเดียวกัน

การสัมภาษณ์ข้าราชการผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับโครงการส่งเสริมการเรียนรู้ขั้นพื้นฐานทุกที่ทุกเวลาได้สะท้อนปัญหาจากโครงสร้างการบริหารราชการของกระทรวงศึกษาธิการกับการขับเคลื่อนโครงการขนาดใหญ่ กล่าวคือ พระราชบัญญัติระเบียบการบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการได้กำหนดให้ส่วนราชการต่าง ๆ ในสังกัด มีอิสระต่อกันทั้งทางนิตินัยและพฤตินัย โดยเฉพาะโครงสร้างของการบริหารราชการที่กำหนดให้มีผู้บริหารระดับสูง (ระดับ 11) มากถึงสี่คน ซึ่งมีสถานะอยู่ในระดับเดียวกัน แต่อยู่ในกระทรวงเดียวกัน ดังนั้น ในทางปฏิบัติผู้บริหารดังกล่าวย่อมไม่ก้าวก่ายการทำงานของกันและกัน อีกทั้งข้าราชการผู้ปฏิบัติงานก็ยึดถือการปฏิบัติงานตามสายบังคับบัญชาของตนเป็นสำคัญ จึงเป็นการยากที่จะเกิดการบูรณาการการทำงานร่วมกันหรือแชร์ข้อมูลข้ามหน่วยงาน เนื่องจากผู้ปฏิบัติงานมีหัวหน้าสูงสุดตามสายบังคับบัญชาเป็นคนละคน อีกทั้งยังมีแนวนโยบาย เป้าหมาย และตัวชี้วัดที่ต่างกัน (ข้าราชการ สปศ. สัมภาษณ์ 9 ม.ค. 2568) มากกว่าไปกว่านั้น การแต่งตั้งข้าราชการให้ดำรงตำแหน่งในระดับบริหาร ก็ยังมักจะถูกกำหนดด้วยระบบอุปถัมภ์ในกระทรวง มากกว่าการเลือกไปตามความรู้ความสามารถที่เหมาะสมกับตำแหน่ง (ข้าราชการ สกร. สัมภาษณ์ 7 ก.ค. 2568)

อย่างไรก็ตาม ถึงแม้ว่าจะมีการตั้งคณะทำงานต่าง ๆ ข้ามหน่วยราชการขึ้นมาขับเคลื่อนโครงการส่งเสริมการเรียนรู้ขั้นพื้นฐานทุกที่ทุกเวลาตามที่ได้กล่าวไปในหัวข้อที่ 1.2 แต่เนื่องจากผู้ที่เป็นเจ้าภาพโครงการคือสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน การปฏิบัติงานของข้าราชการที่รับผิดชอบจึงขึ้นตรงต่อเลขาธิการสำนักงานฯ ในขณะที่ต้องอาศัยการขอความร่วมมือจากหน่วยงานอื่นในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ เช่น สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา สำนักงานและคณะกรรมการการอาชีวศึกษา และกรมส่งเสริมการเรียนรู้ เป็นต้น เนื่องจากไม่ได้มีอำนาจบังคับบัญชาโดยตรงย่อมส่งผลให้ไม่สามารถใช้อำนาจในการสั่งการเด็ดขาดหรือกำหนดการดำเนินงานที่จะเป็นการเพิ่มงานให้แก่หน่วยงานอื่นได้ (ข้าราชการ สกศ. สัมภาษณ์ 25 เม.ย. 2568)

---

[9] เดลินิวส์ออนไลน์, 7 ธันวาคม 2564, “วิษณุเดินหน้าปรับโครงสร้างกระทรวงศึกษาธิการ” https://www.dailynews.co.th/news/548891/ (เข้าถึงเมื่อวันที่ 1 เมษายน 2568)

จะเห็นได้ว่า การบริหารราชการของกระทรวงศึกษาธิการที่รวมอำนาจไว้ที่ส่วนกลาง กลับขาดเอกภาพในการทำงานร่วมกัน และถึงแม้จะมีการตั้งคณะทำงานเฉพาะกิจขึ้นมาก็ไม่สามารถแก้ไขปัญหาจากโครงสร้างการบริหารราชการของกระทรวงศึกษาธิการได้ เนื่องจากในทางปฏิบัติข้าราชการที่เกี่ยวข้องก็ยังให้ความสำคัญกับอำนาจที่มาจากสายบังคับบัญชาที่เป็นทางการมากกว่าอำนาจที่มาจากคำสั่งแต่งตั้งคณะทำงาน ด้วยเหตุนี้ การดำเนินงานโครงการขนาดใหญ่ของกระทรวงศึกษาธิการที่ต้องอาศัยการระดมบุคลากร ทรัพยากร และข้อมูลจำนวนมากจึงเป็นไปอย่างไม่มีประสิทธิภาพ

ข. ปัญหาด้านกระบวนการงบประมาณและการจัดซื้อจัดจ้าง

งบประมาณนับเป็นอีกปัจจัยสำคัญต่อพลวัตการขับเคลื่อนนโยบายด้านเทคโนโลยี ในกรณีโครงการส่งเสริมการเรียนรู้ขั้นพื้นฐานทุกที่ทุกเวลาเป็นโครงการที่ก่อหนี้ผูกพันข้ามปีงบประมาณและเกี่ยวข้องกับระเบียบกฎหมายจำนวนมาก ส่งผลให้ผู้ปฏิบัติงานต้องเผชิญกับขั้นตอนที่ซับซ้อนและแรงกดดันด้านเวลาจากกระบวนการด้านงบประมาณและการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ โดยจากการสัมภาษณ์ตัวละครที่เกี่ยวข้องกับโครงการนี้พบว่า มีปัญหาที่เกี่ยวเนื่องกับกระบวนการงบประมาณและการจัดซื้อจัดจ้างที่สำคัญ 4 ข้อ ได้แก่

ข้อที่หนึ่ง กระบวนการจัดทำคำของบประมาณและการจัดซื้อจัดจ้างที่ซับซ้อนก่อให้เกิดความล่าช้าในการดำเนินงาน กล่าวคือ เนื่องจากการจัดทำแพลตฟอร์มการเรียนรู้และการเช่าใช้อุปกรณ์เป็นโครงการขนาดใหญ่ กระบวนการจัดทำคำของงบประมาณจึงต้องเป็นไปตามระเบียบกฎหมายอย่างเคร่งครัด และต้องอาศัยความร่วมมือกับหน่วยงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะกระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคมเพื่อร่วมพิจารณาความเหมาะสมและความคุ้มค่าด้านงบประมาณ ในการจัดทำรายละเอียดร่างขอบเขตงาน (Terms of Reference: TOR) ของการจัดทำแพลตฟอร์มการเรียนรู้ การจัดหานวัตกรรมสื่อเพื่อการเรียนรู้ และลักษณะของอุปกรณ์ที่จะดำเนินการเช่าใช้เพื่อแจกให้กับนักเรียนและครูผู้สอน เป็นต้น อันจะเห็นได้ว่า ยิ่งโครงการมีแผนการใช้จ่ายงบประมาณสูง รายละเอียดและขั้นตอนทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องย่อมเพิ่มขึ้นอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ และในขณะเดียวกัน ผู้ปฏิบัติงานต้องใช้ความละเอียดรอบคอบเพื่อไม่ให้เกิดข้อผิดพลาดซึ่งอาจนำไปสู่ปัญหาทางกฎหมายในระยะยาว ความล่าช้าจึงไม่ได้เกิดขึ้นจากขั้นตอนที่เพิ่มมากขึ้นเพียงเท่านั้น แต่ยังเกิดจากความต้องการที่จะปกป้องตัวเองของผู้ปฏิบัติงานที่มีส่วนร่วมในโครงการขนาดใหญ่

ข้อที่สอง งบประมาณที่ไม่เพียงพอต่อการดำเนินการโครงการเทคโนโลยีขนาดใหญ่ในปีงบประมาณเดียวอาจส่งผลซ้ำเติมปัญหาความเหลื่อมล้ำระหว่างนักเรียน กล่าวคือ กระทรวงศึกษาธิการ โดยสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ในฐานะหน่วยงานเจ้าภาพในการดำเนินโครงการส่งเสริมการเรียนรู้ขั้นพื้นฐานทุกที่ทุกเวลา มีสัดส่วนงบประมาณรายจ่ายประจำสูงถึง 70% ในขณะที่เหลืองบประมาณเพียง 30% ที่จะสามารถใช้จ่ายเพื่อดำเนินการในโครงการอื่น ๆ ได้ ในทางหนึ่งจึงเป็นสาเหตุที่ทำให้โครงการนี้ต้องก่อหนี้ผูกพันข้าม

ปีงบประมาณ หรือแบ่งดำเนินการเช่าใช้อุปกรณ์ให้แก่นักเรียนเป็นล็อตไป อันจะเห็นได้จากการที่สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานไม่สามารถแจกจ่ายอุปกรณ์ให้กับนักเรียนมัธยมศึกษาตอนปลายทุกคนได้ในปี 2568 แต่ต้องดำเนินการแจกให้แก่นักเรียนมัธยมศึกษาตอนปลายในโรงเรียนคุณภาพและโรงเรียนขยายโอกาส จำนวน 1,018 แห่ง ไปก่อนเท่านั้น

ด้วยข้อจำกัดด้านงบประมาณและการกำหนดหลักเกณฑ์กลุ่มเป้าหมายในการดำเนินงานข้างต้นอาจกลายเป็นการซ้ำเติมความเหลื่อมล้ำทางการศึกษา เนื่องจากการแจกอุปกรณ์ซึ่งครอบคลุมนักเรียนมัธยมศึกษาตอนปลายไม่ถึง 50% ของนักเรียนในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานทั้งหมด อีกทั้งโรงเรียนที่ได้รับการแจกจ่ายอุปกรณ์ก่อนมักเป็นโรงเรียนที่มีความพร้อมอยู่แล้ว เช่นโรงเรียนคุณภาพที่ส่วนใหญ่เป็นโรงเรียนประจำอำเภอ ในขณะที่การสัมภาษณ์ครูในโรงเรียนต่างจังหวัดพบว่ายังมีโรงเรียนในพื้นที่ห่างไกลที่ไม่ได้เข้าร่วมโครงการดังกล่าวในระยะแรกเนื่องจากขาดความพร้อม (โฟกัสกรุ๊ปครู, 19 มิ.ย.2568) และถึงแม้สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานจะมีแผนการจัดทำคำของบประมาณเพื่อดำเนินการเช่าใช้และแจกอุปกรณ์ให้กับนักเรียนชั้นมัธยมศึกษาตอนปลายทุกคนต่อไป อย่างไรก็ตาม ระยะเวลาการเข้าถึงอุปกรณ์ที่ล่าช้าของนักเรียนชั้นมัธยมศึกษาตอนปลายคนอื่น ๆ ซึ่งอยู่นอกเหนือโรงเรียนคุณภาพและโรงเรียนขยายโอกาส ย่อมส่งผลให้เกิดความเสียเปรียบในการนำไปใช้ประโยชน์ การเรียนรู้และการพัฒนาทักษะของนักเรียน ทั้งนี้ อีกมิติที่โครงการไม่ได้คำนึงถึงคือการแจกอุปกรณ์โดยมุ่งไปที่นักเรียนมัธยมปลายนั้น ทำให้โครงการขาดโอกาสจะส่งเสริมกลุ่มนักเรียนยากจนซึ่งมักจะหลุดจากระบบการศึกษาไปก่อนหน้านั้นตั้งแต่ระดับมัธยมต้น การมุ่งเป้าหมายไปที่มัธยมปลายจึงไม่อาจตอบโจทย์การลดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาในภาพรวมได้ดีเท่าไรนัก

ข้อที่สาม ระบบงบประมาณที่แยกขาดจากกันของหน่วยงานในกระทรวงศึกษาธิการส่งผลต่อการระดมทรัพยากรและความซ้ำซ้อนของการดำเนินงาน กล่าวคือ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการได้กำหนดให้หน่วยงานต่าง ๆ มีอิสระต่อกัน ในที่นี้หมายความรวมถึงมิติที่สำคัญที่สุด คือ ระบบงบประมาณที่แยกขาดออกจากกัน ถึงแม้นโยบายและโครงการด้านเทคโนโลยีซึ่งมักเป็นโครงการที่ต้องใช้งบประมาณสูง ทั้งในด้านการพัฒนาโครงสร้างและอุปกรณ์ แต่หน่วยงานต่าง ๆ ในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการกลับไม่สามารถตั้งงบประมาณและใช้งบประมาณรวมกันได้ เช่น สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการไม่สามารถใช้จ่ายงบประมาณร่วมกับสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานได้เพราะว่านับเป็นคนละส่วนราชการกันถึงแม้จะอยู่ภายใต้กระทรวงเดียวกันก็ตาม ดังนั้น เมื่อสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานดำเนินโครงการส่งเสริมการเรียนรู้ขั้นพื้นฐานทุกที่ทุกเวลา หน่วยราชการอื่น ๆ ก็ไม่สามารถเข้าไปเกี่ยวข้องในด้านงบประมาณได้ ทั้งที่หากสามารถรวมงบประมาณการดำเนินงานภายในกระทรวงศึกษาธิการได้ก็จะก่อให้เกิดความรวดเร็ว ไม่เป็นการทำงานเดิมซ้ำไปซ้ำมา และเกิดการประหยัดต่อขนาดที่จะช่วยให้การใช้จ่ายงบประมาณมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

ข้อที่สี่ ปัญหาการกำหนดแนวคิดเบื้องหลังกระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง กล่าวคือ นอกเหนือจากที่ต้องให้ความสำคัญกับลักษณะของอุปกรณ์ที่สามารถตอบสนองความต้องการในการใช้งานของนักเรียนแล้ว การวางกรอบแนวคิดของผู้กำหนดนโยบายต่อกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างระหว่างการให้ความสำคัญกับราคาหรือว่าให้ความสำคัญกับความปลอดภัย นับเป็นกระบวนการที่ต้องใช้ระยะเวลาในการหาข้อยุติ อีกทั้งต้องคำนึงถึงความโปร่งใสและการกำหนดลักษณะของอุปกรณ์ที่ไม่เป็นการกีดกันการแข่งขันของภาคเอกชนด้วย เนื่องจากแนวคิดกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างทั้งสองมีความแตกต่างกันและส่งผลต่อแนวทางปฏิบัติของผู้ที่เกี่ยวข้อง โดยแนวคิดเน้นความปลอดภัยมุ่งไปที่กระบวนการจัดซื้อจัดจ้างที่รอบคอบ แต่อาจส่งผลให้ได้อุปกรณ์ที่มีราคาสูงมากขึ้นจากการแบ่งซื้อเป็นล็อต ๆ ในขณะที่แนวคิดด้านราคาก็มุ่งไปที่การประหยัดงบประมาณ แต่ก็อาจไม่ได้ให้ความสำคัญกับ ความเสถียรและความสามารถในการทำงานของอุปกรณ์ในระยะยาว ดังนั้น การกำหนดแนวคิดเบื้องหลังกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างของโครงการเทคโนโลยีขนาดใหญ่จึงมีความสำคัญต่อทั้งความคุ้มค่าและความรวดเร็วในการทำงานของผู้ปฏิบัติงาน

จะเห็นได้ว่า นอกเหนือจากปัญหาจำนวนงบประมาณและความคุ้มค่า ยังมีมีปัญหาในด้านแนวคิดและกระบวนการที่ส่งผลต่อการขับเคลื่อนโครงการส่งเสริมการเรียนรู้ขั้นพื้นฐานทุกที่ทุกเวลา ซึ่งความสำคัญของปัญหาข้างต้นไม่ได้อยู่ที่การสร้างผลกระทบต่อผู้ปฏิบัติงานและความล่าช้าของการดำเนินงานเท่านั้น แต่ได้ส่งผลกระทบต่อผลประโยชน์ของนักเรียน ครูผู้สอน ตลอดจนเป้าหมายการลดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาและประสิทธิภาพในการใช้จ่ายงบประมาณของรัฐ ซึ่งเป็นประเด็นสำคัญที่ถูกจับตามองโดยสาธารณชนและควรให้ความสำคัญก่อนที่จะมีการจัดทำโครงการเทคโนโลยีขนาดใหญ่ในอนาคตต่อไป

ค. ปัญหาโครงสร้างพื้นฐานทางเทคโนโลยีของโรงเรียนในปัจจุบัน

การสัมภาษณ์บุคลากรในกระทรวงศึกษาธิการได้พบข้อสังเกตสำคัญเกี่ยวกับปัญหาของการขับเคลื่อนนโยบายด้านเทคโนโลยี คือการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานทางเทคโนโลยีในระดับพื้นที่ที่ยังเกิดขึ้นไม่เพียงพอจะรองรับการเร่งพัฒนาการเข้าถึงและทักษะดิจิทัล แม้ว่าจะมีการขับเคลื่อนการพัฒนาด้านดังกล่าวมาเป็นเวลานานแล้ว แต่โครงสร้างพื้นฐานทั้งในด้านอินเทอร์เน็ตและอุปกรณ์คอมพิวเตอร์ในโรงเรียนจำนวนมาก โดยเฉพาะโรงเรียนในพื้นที่ห่างไกล ก็ยังประสบปัญหาความไม่เพียงพอทั้งในด้านจำนวนและคุณภาพ การขาดโครงสร้างพื้นฐานเป็นทั้งปัญหาในตนเองและปัจจัยที่ส่งผลบั่นทอนความสำเร็จของโครงการเช่นการแจกอุปกรณ์และการสร้างแพลตฟอร์ม

สำหรับอินเทอร์เน็ตในโรงเรียนนั้น ส่งผลโดยตรงต่อประสิทธิภาพการใช้งานอุปกรณ์ที่จะแจกจ่ายแก่นักเรียนชั้นมัธยมศึกษาตอนปลายและการใช้งานแพลตฟอร์มการเรียนรู้ที่จัดทำขึ้น กล่าวคือ ถึงแม้อุปกรณ์ดังกล่าวจะถูกกำหนดให้มีซิมอินเทอร์เน็ตในตัวเพื่อให้นักเรียนสามารถเรียนรู้ได้ทุกที่ทุกเวลาตามเป้าหมายหลักของ

โครงการ อย่างไรก็ตาม ในความเป็นจริงเมื่อใช้อุปกรณ์ในโรงเรียน นักเรียนก็มักจะใช้อินเทอร์เน็ต Wi-Fi ของโรงเรียน และเก็บปริมาณความเร็วของอินเทอร์เน็ตไว้ใช้ในสถานที่อื่น ๆ เช่นที่บ้าน แต่เนื่องจากโรงเรียนจำนวนมากยังมีปัญหาในการเข้าถึงสัญญาณอินเทอร์เน็ต เช่น สัญญาณอินเทอร์เน็ตไม่ครอบคลุมการใช้งานทั้งโรงเรียนและมีจุดอับสัญญาณ, สัญญาณอินเทอร์เน็ตไม่เสถียรและไม่เพียงพอต่อการใช้งานพร้อมกันของนักเรียน เช่น การใช้งานโปรแกรมและการเช็คชื่อออนไลน์ และการที่โรงเรียนต้องใช้งบประมาณของตนเองเพื่อจัดหาสัญญาณอินเทอร์เน็ตเพิ่มเติม เป็นต้น ดังนั้น การพัฒนาคุณภาพของอินเทอร์เน็ตโรงเรียนเพื่อรองรับการใช้งานอุปกรณ์อย่างมีประสิทธิภาพจึงเป็นประเด็นที่ควรให้ความสำคัญเป็นอันดับแรก

แต่กระนั้น กระทรวงศึกษาในปัจจุบันยังขาดแผนการพัฒนาการเข้าถึงอินเทอร์เน็ตของโรงเรียนในระยะยาว โดยเฉพาะโรงเรียนในพื้นที่ห่างไกล โดยโรงเรียนเหล่านี้ที่มักต้องพึ่งพิงการสนับสนุนจากหน่วยงานอื่น ๆ เช่น โรงเรียนที่ได้รับการสนับสนุนในโครงการ USO ของ กสทช. เป็นต้น การสัมภาษณ์ครูในโรงเรียนต่างจังหวัดยังพบว่าอินเทอร์เน็ตที่โรงเรียนได้รับการสนับสนุนจากหน่วยงานภาครัฐนั้นไม่เพียงพอต่อการใช้งาน ทำให้โรงเรียนส่วนใหญ่จำเป็นต้องหางบประมาณมาเพื่อจัดหาอินเทอร์เน็ตมาเสริมให้เพียงพอ รวมถึงครูต้องเสียค่าใช้จ่ายส่วนตัวในการเข้าถึงอินเทอร์เน็ตผ่านโครงข่ายโทรศัพท์มือถือ ปัญหานี้สร้างความเสียเปรียบกับโรงเรียนขนาดเล็กในพื้นที่ห่างไกลที่มีงบประมาณน้อยกว่า (ครูกาญจนบุรี ข . สัมภาษณ์ 13 พ.ค. 2568)

นอกจากนี้ ถึงแม้จะมีการแจกอุปกรณ์เพื่อสร้างโอกาสแก่นักเรียนรายบุคคล แต่บุคลากรทางการศึกษาที่ให้สัมภาษณ์ส่วนใหญ่เห็นว่า การเรียนรู้ผ่านห้องคอมพิวเตอร์ของโรงเรียนยังมีความสำคัญอยู่มากและควรได้รับการแก้ไขปัญหาเพื่อสร้างประโยชน์แก่ส่วนรวมเสียก่อน เนื่องจากในปัจจุบันมีโรงเรียนจำนวนมากที่ห้องคอมพิวเตอร์ยังประสบปัญหาต่าง ๆ เช่น คอมพิวเตอร์ไม่สามารถใช้งานได้และมีปริมาณไม่เพียงพอต่อการจัดการเรียนการสอนได้อย่างมีประสิทธิภาพ ห้องคอมพิวเตอร์ยังขาดอุปกรณ์ต่อพ่วงที่มีความปลอดภัย ตลอดจนโรงเรียนต้องใช้งบประมาณตัวเองเพื่อซื้อคอมพิวเตอร์มือสองเนื่องจากกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างที่ล่าช้า เป็นต้น ดังนั้น ถึงแม้กระทรวงศึกษาธิการจะให้ความสำคัญกับการลดความเหลื่อมล้ำรายบุคคลและการเข้าถึงการเรียนรู้ทุกที่ทุกเวลา แต่ยังมีความจำเป็นที่จะต้องพัฒนาการเข้าถึงอุปกรณ์เพื่อใช้ในการเรียนรู้ร่วมกันของนักเรียนที่โรงเรียนให้มีประสิทธิภาพ

เห็นได้ว่า ถึงแม้โครงการส่งเสริมการเรียนรู้ขั้นพื้นฐานทุกที่ทุกเวลาจะให้ความสำคัญกับการจัดทำแพลตฟอร์มการเรียนรู้และการแจกจ่ายอุปกรณ์ที่ช่วยลดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาแก่นักเรียน แต่เนื่องจากโรงเรียนยังคงเผชิญข้อจำกัดด้านโครงสร้างพื้นฐานทางเทคโนโลยี โดยเฉพาะอินเทอร์เน็ตและห้องคอมพิวเตอร์โรงเรียน เมื่อมีการนำอุปกรณ์ไปใช้จริงก็อาจไม่สามารถบรรลุเป้าหมายการเรียนรู้และความต้องการของนักเรียนได้ อีกทั้งแพลตฟอร์มการเรียนรู้ที่ออกแบบมาอาจต้องเผชิญข้อจำกัดที่มาจากความหลากหลายของบริบทโรงเรียน

โดยในโรงเรียนที่มีขนาดเล็กและมีโครงสร้างพื้นฐานด้านเทคโนโลยีที่ไม่พร้อมดังที่ได้กล่าวไปข้างต้น (ครูกาญจนบุรี ก. สัมภาษณ์ 13 พ.ค. 2568)

ข้อน่ากังวลใจคือโครงสร้างพื้นฐานเหล่านี้แม้จะมีความสำคัญและเป็นเงื่อนไขที่จะช่วยให้นโยบายด้านเทคโนโลยีในบริบทการศึกษาประสบผลสำเร็จได้ แต่เนื่องจากการสร้างนโยบายเพื่อรองรับปัญหาเหล่านี้ไม่ได้มีความน่าตื่นตาตื่นใจเท่ากับนโยบายที่เน้นประเด็นใหม่ ๆ ทางเทคโนโลยี เช่น เอไอ หรือ แพลตฟอร์ม ทำให้การมุ่งแก้ปัญหาพื้นฐานอาจถูกละเลยไป จนกลายเป็นปัญหาเรื้อรังที่ไม่ได้รับการแก้ไข โดยเฉพาะสำหรับโรงเรียนและนักเรียนที่ด้อยโอกาสและยังต้องพึ่งพาการมีโครงสร้างพื้นฐานจากนโยบายรัฐ

ง. ปัญหาการขาดกลไกการตรวจสอบและมีส่วนร่วมกับนโยบาย

การบริหารโครงการส่งเสริมการเรียนรู้ขั้นพื้นฐานทุกที่ทุกเวลาไม่ได้เผชิญกับปัญหาโครงสร้างการบริหารราชการและงบประมาณเพียงอย่างเดียว แต่ยังรวมถึงปัญหาการขาดกลไกการตรวจสอบและการมีส่วนร่วมกับนโยบายของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย นับตั้งแต่ที่มาของการจัดทำแผนงานโครงการ การมีส่วนร่วมในกระบวนการนโยบาย และการติดตามตรวจสอบการดำเนินโครงการ โดยสามารถแบ่งออกเป็น 2 ประเด็นสำคัญ ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง การขาดกลไกการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในกระบวนการนโยบายอย่างเป็นรูปธรรม กล่าวคือ นอกเหนือจากที่ผู้ใช้งานเทคโนโลยีโดยตรงเช่นครูผู้สอนและนักเรียนจะไม่มีกลไกในการแสดงความคิดเห็นในโครงการส่งเสริมการเรียนรู้ขั้นพื้นฐานทุกที่ทุกเวลาดังที่ได้กล่าวไปในหัวข้อ 2.4 ภาคเอกชนและภาคประชาชนก็ไม่สามารถเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการนโยบายได้ แสดงให้เห็นว่า กระทรวงศึกษาธิการยังขาดกลไกการมีส่วนร่วมที่ประสานการดำเนินงานของภาครัฐ เอกชน และภาคประชาชน เข้าด้วยกัน เช่น การเปิดให้เอกชนและประชาชนแสดงความคิดเห็นด้านลักษณะของอุปกรณ์ หรือแพลตฟอร์มทางการศึกษา เป็นต้น อีกทั้งยังไม่ได้มีข้อกำหนดอย่างชัดเจนในการนำความคิดเห็นเข้าไปพิจารณาในกระบวนการทางนโยบาย ซึ่งควรมีการประกาศขั้นตอนและกรอบระยะเวลาให้เกิดการรับรู้ทั่วกัน เพื่อแสดงให้สาธารณชนเห็นว่า ความคิดเห็นและการมีส่วนร่วมของพวกเขามีความหมายและได้รับการพิจารณาอย่างรอบคอบจากกระทรวงศึกษาธิการ

ประเด็นที่สอง ปัญหากลไกการตรวจสอบการทำงานและการรายงานความคืบหน้าของโครงการ กล่าวคือ ถึงแม้กระทรวงศึกษาธิการจะมีประสบการณ์ในการขับเคลื่อนโครงการขนาดใหญ่ทางเทคโนโลยีมาก่อนหน้าแล้ว และมักได้รับความสนใจจากสื่อมวลชน ตลอดจนประชาชนทั่วไป เนื่องจากมีกระทบโดยตรงต่อนักเรียนทั่วประเทศ และมีการใช้จ่ายงบประมาณแผ่นดินจำนวนมาก แต่เนื่องจากวัฒนธรรมการทำงานของระบบราชการที่ยังขาดการเปิดเผยการดำเนินงานที่สม่ำเสมอและการนำเทคโนโลยีมาใช้ในการปฏิบัติงาน ทำให้การติดตามความคืบหน้าของนโยบายเป็นไปได้อย่างลำบาก ซึ่งหากมีช่องทางหรือหัวข้อในเว็บไซต์กระทรวงศึกษาธิการให้ได้ติดตาม

ความก้าวหน้าได้ จะเป็นต้นแบบของการเปิดเผยข้อมูลของโครงการขนาดใหญ่ และช่วยเพิ่มการรับรู้ให้กับสังคมไป โดยปริยาย และที่สำคัญที่สุดคือ การช่วยลดภาระงานให้กับผู้ปฏิบัติงานที่จะต้องตอบคำถามและข้อสงสัยของสื่อมวลชนและหน่วยงานต่าง ๆ อยู่เป็นประจำ

ดังนั้น การจัดทำและบริหารโครงการทางเทคโนโลยีขนาดใหญ่อาจต้องวางแผนการดำเนินงานที่รอบคอบและไปไกลกว่าที่เคยทำตามโครงสร้างระบบราชการ หรือ งานประจำ (routine work) แต่ต้องมุ่งไปที่เป้าหมายและประสิทธิภาพ การสร้างกลไกการมีส่วนร่วมของทั้งตัวละครในภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม ซึ่งจะร่วมเป็นเครือข่ายการผลักดันความสำเร็จของโครงการ อีกทั้งต้องคำนึงถึงการนำเทคโนโลยีมาช่วยในการเปิดเผยข้อมูลและการเตรียมพร้อมสำหรับการถูกตรวจสอบจากหน่วยงานอื่น

จ. สรุปปัญหาที่เกิดจากปัจจัยเชิงสถาบันของกระทรวงศึกษาธิการ

จะเห็นได้ว่า มีปัญหาที่เกิดขึ้นจากปัจจัยเชิงสถาบันของกระทรวงศึกษาธิการมีความซับซ้อนและเชื่อมโยงกับปัญหาที่เกิดจากตัวละครซึ่งได้กล่าวถึงในส่วนแรก ทั้งในด้านโครงสร้างการบริหารราชการ กระบวนการงบประมาณและการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ โครงสร้างของเทคโนโลยี และการบริหารโครงการที่รอบคอบโปร่งใส ทั้งนี้ ปัญหาที่สำคัญในการขับเคลื่อนโครงการขนาดใหญ่เช่นโครงการส่งเสริมการเรียนรู้ขั้นพื้นฐานทุกที่ทุกเวลาก็คือ การขาดเอกภาพระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในกระทรวงศึกษาธิการ ซึ่งส่งผลกระทบต่อการระดมทรัพยากรต่าง ๆ ทั้งข้อมูล บุคลากร และงบประมาณ และอาจก่อให้เกิดความล่าช้าและซ้ำเติมความเหลื่อมล้ำทางการศึกษา นอกจากนี้ การดำเนินงานตามระบบราชการที่ให้ความสำคัญกับกลไกขับเคลื่อนโครงการฯ ผ่านกลไกภาครัฐเป็นหลักส่งผลให้ขาดการมีส่วนร่วมจากภาคเอกชนและภาคประชาสังคม นำมาสู่การตั้งคำถามถึงความคุ้มค่าและความโปร่งใสในการดำเนินโครงการ กระทรวงศึกษาธิการจึงต้องเปิดเผยความก้าวหน้าของโครงการอย่างสม่ำเสมอ ไม่ใช่แค่เพื่อสร้างการรับรู้และความเชื่อมั่นแก่สังคม แต่เพื่อวัฒนธรรมการทำงานที่มีประสิทธิภาพและพร้อมที่จะถูกตรวจสอบโดยประชาชน

4.5.3 สรุปการวิเคราะห์พลวัตนโยบาย

การวิเคราะห์พลวัตนโยบายด้านเทคโนโลยีในบริบทการศึกษา โดยศึกษากรณีโครงการส่งเสริมการเรียนรู้ขั้นพื้นฐานทุกที่ทุกเวลา (Anywhere Anytime) พบว่ามีสภาพอย่างน้อย 6 ประการที่ถือเป็นปัจจัยสำคัญที่ส่งผลให้การดำเนินนโยบายได้ผลต่างไปจากความคาดหวัง โดยปัจจัยเหล่านี้ยึดโยงอยู่กับสภาพทางการเมืองและระบบราชการเป็นสำคัญ

หนึ่ง ด้วยบริบททางการเมืองที่ผสมกันระหว่างการจัดตั้งรัฐบาลแบบผสม และการที่กระทรวงศึกษาธิการขาดแรงดึงดูดทางการเมือง ทำให้นโยบายด้านเทคโนโลยีที่ผลักดันนั้นมักจะแรงผลักที่มีทิศทางและเป็นเอกภาพ โดยบริบททางการเมืองข้างต้นทำให้ตำแหน่งทางการเมืองอย่างรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษานั้นมักถูกนำไปอยู่ในกระบวนการแลกเปลี่ยนตำแหน่งกับพรรคร่วมรัฐบาล นอกจากนี้ ผู้ที่เข้ามาดำรงตำแหน่งก็ยังมักจะเข้ามาด้วยเป้าหมายการจัดสรรตำแหน่งให้ลงตัว มากกว่าจะมาด้วยเป้าหมายในการขับเคลื่อนนโยบายด้านการศึกษาแต่แรก ในกรณีของนโยบายด้านเทคโนโลยีที่งานวิจัยนี้ทำการติดตามตั้งแต่ในช่วงหลังการเลือกตั้งปี 2566 จนถึงการเปลี่ยนตัวรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาในกลางปี 2568 พบว่าการขับเคลื่อนนโยบายมีรอยต่อระหว่างพรรคแกนนำรัฐบาลคือเพื่อไทยและพรรคร่วมคือพรรคภูมิใจไทย โดยนโยบายด้านเทคโนโลยีนั้นไม่ใช่นโยบายหลักด้านการศึกษาของรัฐมนตรีที่มาจากพรรคร่วม แต่เป็นนโยบายที่พรรคแกนนำรัฐบาลถ่ายทอดไปสู่พรรคร่วมให้ดำเนินการ รอยต่อนี้ทำให้ตัวนโยบายไม่ได้มีทิศทางชัดเจนแต่เริ่มแรก อีกทั้งเมื่อพรรคการเมืองที่เป็นแกนนำกับพรรคร่วมมีความไม่ลงรอยกัน ความไม่ลงรอยนั้นก็กลายมาเป็นอุปสรรคในการผลักดันตามไป

สอง ในกรณีของนโยบายด้านเทคโนโลยี ซึ่งมีอุปสงค์ทางการเมืองสูง ความต้องการทางการเมืองนั้นมักจะไม่ลงรอยกับความสามารถในการตอบสนองจากระบบราชการ โดยในกรณีที่คณะวิจัยทำการศึกษานั้น นโยบายที่ภาคการเมืองนำมาผลักดันเป็นโครงการขนาดใหญ่ในการแจกอุปกรณ์และการสร้างแพลตฟอร์มการเรียนรู้ ด้วยเพราะเป็นนโยบายที่ดึงดูดต่อสาธารณะในบริบทปัจจุบัน การดำเนินนโยบายเช่นนี้จากภาคการเมืองต้องการใช้งบประมาณลงทุนสูง และหวังให้เกิดผลที่จับต้องได้ในระยะสั้น นอกจากนี้ ยังเป็นนโยบายที่ยึดโยงกับกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างเป็นสำคัญ อย่างไรก็ดี ความต้องการเหล่านี้กลับต้องเผชิญความยากลำบากเมื่อถ่ายผ่านตัวนโยบายไปสู่การขับเคลื่อนโดยกลไกราชการ โดยภาคราชการโดยเฉพาะในส่วนของกระทรวงศึกษาธิการไม่ได้มีพื้นฐานจะขับเคลื่อนนโยบายขนาดใหญ่ให้เห็นผลได้อย่างรวดเร็ว นอกจากนี้ แม้ว่ากลไกราชการจะต้องตอบสนองภาคการเมืองในการผลักนโยบายเทคโนโลยี แต่ก็ไม่ได้มีความพร้อมและความมั่นใจที่จะเข้าร่วมผลักดัน โดยเฉพาะเมื่อประเด็นนโยบายนั้นไม่ได้มีแรงผลักดันจากภายในระบบราชการมาประกอบ อีกทั้งร่วมผลักดันยังเผชิญความเสี่ยงจากการผันผวนทางการเมืองที่อาจส่งผลให้ตัวนโยบายเองเปลี่ยนแปลงได้ทุกเมื่อ

สาม โครงสร้างแบบแตกตัวของระบบราชการในกระทรวงศึกษาธิการทำให้นโยบายด้านเทคโนโลยีที่มีเป้าหมายให้เกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างกว้างขวางนั้นทำได้ยาก จะเห็นได้จากกรณีของนโยบายแพลตฟอร์มว่าแม้การพัฒนาแพลตฟอร์มเพื่อการศึกษานั้นจะทำได้มีประสิทธิภาพหากมีการร่วมมือกันวางยุทธศาสตร์และเชื่อมโยงการทำงานระหว่างหน่วยงานภายใต้กระทรวง แต่การดำเนินงานจริงกลับเกิดขึ้นแยกส่วนจากกัน ด้วยเพราะโครงสร้างของกระทรวงนั้นมีการแบ่งการทำงานออกจากกันเป็นแท่ง การพัฒนาแพลตฟอร์มจึงเกิดขึ้นซ้ำซ้อนกันไปมา และถึงแม้จะมีการตั้งคณะกรรมการต่าง ๆ เพื่อขับเคลื่อนโครงการและแก้ไขปัญหาการแยกส่วนกันทำงานภายในกระทรวง แต่คณะกรรมการต่าง ๆ ที่ตั้งขึ้นก็มีอำนาจและทรัพยากรจำกัด ทำให้การผลักดันโครงการเกิดขึ้น

อย่างล่าช้า ทั้งยังยากที่จะมีการนำเอาความรู้ความเชี่ยวชาญที่หน่วยงานด้านเทคโนโลยีในแต่ละแท่งของกระทรวงมีมาร่วมกันพัฒนาโครงการ

สี่ ในกรณีของนโยบายด้านเทคโนโลยี กระทรวงศึกษาธิการยังขาดความรู้ความเชี่ยวชาญโดยเฉพาะกับการขับเคลื่อนนโยบายเพื่อรองรับเทคโนโลยีใหม่ ๆ ในบริบทการศึกษา การขาดความรู้ความเชี่ยวชาญนี้โยงอยู่กับทั้งปัญหาด้านบุคลากรซึ่งกระทรวงยังขาดแคลนบุคลากรที่มีทักษะและความรู้ในด้านนี้ รวมไปถึงการขาดหน่วยงานกลางที่ทำหน้าที่ในเชิงยุทธศาสตร์และทำงานในด้านการวิเคราะห์และวางแผนให้กับนโยบายด้านเทคโนโลยีสำหรับการศึกษา ในกรณีของโครงการขนาดใหญ่เช่นโครงการ Anywhere Anytime เห็นได้ว่าเมื่อภาคการเมืองวางเป้าหมายทางนโยบายมา การขับเคลื่อนนโยบายกลับขาดองค์ความรู้ในด้านการเข้าใจความต้องการที่แท้จริงของผู้ใช้ อีกทั้งยังไม่มีทิศทางในการเตรียมตัวด้านทักษะและรูปแบบการใช้งานเทคโนโลยีที่ชัดเจน ความเห็นจากผู้เชี่ยวชาญมักระบุว่ากระทรวงศึกษาควรต้องมีหน่วยงานกลางที่ทำหน้าที่ในภาพรวมเพื่อผลักดันการเปลี่ยนแปลงในการศึกษาไทยให้รองรับการเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยีในโลกปัจจุบันได้ทัน แต่กระนั้นการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวซึ่งจะต้องอาศัยการปรับโครงสร้างกระทรวงและยังใช้เวลานานก็เกิดขึ้นได้ยาก

ห้า ระบบงบประมาณของกลไกราชการนั้นทำให้การขับเคลื่อนนโยบายด้านเทคโนโลยี โดยเฉพาะกับโครงการขนาดใหญ่มีความยากลำบาก โดยในกรณีของนโยบาย Anywhere Anytime นั้น ช่องว่างงบประมาณในแต่ละปีของกระทรวงศึกษาธิการไม่เพียงพอจะรองรับเป้าหมายการแจกอุปกรณ์ให้กับนักเรียนได้ทั่วถึงทั้งประเทศ ทำให้ต้องมีการเลือกนักเรียนบางกลุ่มที่มีความพร้อมให้ได้รับก่อน เงื่อนไขนี้ทำให้นักเรียนที่ด้อยโอกาสมักต้องเป็นกลุ่มที่เสียเปรียบ นอกจากนี้ กลไกงบประมาณที่มีขั้นตอนมาก มีระเบียบที่เข้มงวด อีกทั้งข้าราชการยังต้องระมัดระวังการทำงานของตนเองเพื่อไม่ให้ผิดระเบียบ ทำให้การขับเคลื่อนโครงการเกิดได้ช้า และยังไม่เอื้อต่อประสิทธิภาพในการจัดหาอุปกรณ์หรือการสร้างแพลตฟอร์มที่มีคุณภาพได้จริง แต่แม้กระบวนการงบประมาณจะมีขั้นตอนมากมาย แต่ความเสี่ยงในการเผชิญกับปัญหาคอร์รัปชันก็ยังคงอยู่ และสุดท้ายโครงการกลับถูกสั่งชะลอและปรับเปลี่ยนรูปแบบการจัดซื้อจัดจ้างไปในที่สุด

หก กระบวนการทางนโยบายด้านเทคโนโลยี ไม่ว่าจะที่เกิดขึ้นจากกลไกการเมือง มาจนถึงระบบราชการต่างก็ไม่ได้ประกอบด้วยการมีส่วนร่วมจากภาคส่วนอื่น ๆ อย่างเพียงพอ โดยเฉพาะจากกลุ่มผู้ใช้งานและผู้ที่ต้องปฏิบัติงานกับเทคโนโลยีที่ต้องการพัฒนา จะเห็นจากกรณีของนโยบายการแจกอุปกรณ์และการสร้างแพลตฟอร์มว่าทั้งสองโครงการนั้นต่างก็เป็นการถ่ายทอดความต้องการทางนโยบายจากบนลงล่าง จากพรรคการเมืองมาเป็นโจทย์เร่งด่วนให้กับข้าราชการกระทรวง ทำให้ตัวนโยบายเองขาดการนำเอาความเห็นและสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นจริงในด้านของเทคโนโลยีมาปรับปรุงนโยบาย ทำให้บุคลากรที่ทำงานในระดับพื้นที่ต่างก็มีเห็นถึงประโยชน์ที่จะได้จาก

โครงการค่อนข้างน้อย และยังคงมองว่านโยบายอื่นจะแก้ปัญหาในการพัฒนาทักษะและความรู้ด้านเทคโนโลยีให้กับนักเรียนได้ดีกว่า

ทั้งนี้ สภาพทั้ง 6 ประการที่คณะวิจัยได้สรุปรวมมาในฐานะปัจจัยที่ส่งผลให้นโยบายด้านเทคโนโลยีในการศึกษาไทยนั้นบรรลุผลได้ยากนั้น ถูกสรุปรวมมาจากการศึกษากรณีโครงการแจกอุปกรณ์และการสร้างแพลตฟอร์มภายใต้นโยบาย Anywhere Anytime แต่ยังไม่ได้รวมถึงปัญหาที่เกิดอยู่ในนโยบายอื่น ๆ เช่น การเข้าถึงอินเทอร์เน็ต ซึ่งปัจจุบันกลายเป็นประเด็นนโยบายที่ถูกละเลยไปในการแก้ปัญหาการเข้าถึงให้กับโรงเรียนและนักเรียนที่ยากจนและอยู่ในพื้นที่ห่างไกล

นอกจากนี้ การวิเคราะห์ยังไม่ได้รวมถึงการมองในภาพใหญ่ว่านโยบายด้านเทคโนโลยีที่เป็นกรณีศึกษานั้นแม้จะมีการลงทุนด้านงบประมาณที่สูง แต่อาจไม่ได้แก้ปัญหาด้านเทคโนโลยีในระบบการศึกษาไทยที่สำคัญกว่ากับการสร้างผลลัพธ์ในการเรียนรู้จริงได้ เช่น การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานในโรงเรียนอย่างการพัฒนาคุณภาพห้องคอมพิวเตอร์ และการเสริมสร้างทักษะให้กับครูเพื่อให้สามารถเป็นผู้สร้างแรงจูงใจและสร้างเงื่อนไขให้นักเรียนใช้งานเทคโนโลยีในการเรียนรู้ สภาพเช่นนี้สร้างคำถามในเชิงลึกถึงแรงจูงใจในการผลักดันและขับเคลื่อนนโยบายด้านเทคโนโลยีจากภาคการเมืองในบริบทการศึกษาไทย ว่านโยบายสำคัญที่ผ่านมาที่มักจะมีมูลค่าสูงและเน้นไปที่กระบวนการจัดซื้อจัดจ้างนั้น แท้จริงแล้วใครเป็นผู้ที่ได้ประโยชน์จากนโยบายที่มีลักษณะเช่นนี้ และจะต้องทำเช่นไรในการปรับแรงจูงใจออกจากสภาพดังกล่าวเพื่อให้ทรัพยากรได้รับการจัดสรรไปสู่นโยบายที่จะสร้างผลลัพธ์การเรียนรู้ได้จริงมากกว่า

4.6 บทสรุปและข้อเสนอแนะ

การติดตามและวิเคราะห์พลวัตนโยบายเพื่อลดความเหลื่อมล้ำด้านเทคโนโลยีในการศึกษาไทย ได้วางกรอบการติดตามและวิเคราะห์พลวัตนโยบาย โดยเริ่มจากการทำความเข้าใจกับความหมายของความเหลื่อมล้ำด้านเทคโนโลยี รวมถึงปัจจัยและนโยบายที่เกี่ยวข้อง รวมถึงได้สำรวจสภาพปัญหาในปัจจุบันด้านเทคโนโลยีในบริบทการศึกษาไทย การวางกรอบการติดตามพบว่าประเด็นนโยบายที่ควรติดตามนั้นประกอบด้วยนโยบายที่เกี่ยวข้องกับคุณภาพการเข้าถึงอินเทอร์เน็ตและอุปกรณ์เทคโนโลยีในการศึกษา การใช้เทคโนโลยีเพื่อเสริมกระบวนการเรียนรู้ และการมีระบบการจัดการและติดตามการใช้งานรวมถึงความเหลื่อมล้ำด้านเทคโนโลยี

เพื่อวางรากฐานความเข้าใจในพัฒนาการทางนโยบายและปัญหาในการดำเนินนโยบาย คณะวิจัยได้ศึกษาเส้นทางในอดีตของนโยบายด้านเทคโนโลยีในบริบทการศึกษาไทยในช่วงกว่าสามทศวรรษที่ผ่านมา และพบว่านโยบายเช่นการขยายการเข้าถึงอินเทอร์เน็ตนั้นมีการดำเนินการมายาวนาน โดยรูปแบบมีการเปลี่ยนแปลงจากใน

อดีตที่กระทรวงศึกษาเป็นผู้จัดหามาในปัจจุบันที่กระทรวงเป็นผู้จัดสรรงบประมาณให้เขตพื้นที่และโรงเรียนเป็นผู้เช่าสัญญาณ ในขณะที่นโยบายด้านการจัดหาอุปกรณ์นั้นมีทั้งส่วนที่ดำเนินการมาต่อเนื่องและโครงการขนาดใหญ่ที่มาเพียงชั่วคราวจากการผลักดันของภาคการเมือง เช่น โครงการ 1 Tablet per Child โดยโครงการขนาดใหญ่เช่นนี้ยังมักจะเน้นไปที่การลงทุนงบประมาณและการจัดซื้อจัดจ้าง แต่ขาดการผลักดันการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างที่จะช่วยสร้างการผลลัพธ์การเรียนรู้ที่ยั่งยืน เช่น การเสริมสมรรถภาพในการใช้งานเทคโนโลยีให้กับโรงเรียนขนาดเล็กและครู

สำหรับนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการสนับสนุนการเรียนรู้ผ่านเทคโนโลยี เช่น การผลิตเนื้อหาสำหรับการเรียนรู้ออนไลน์นั้นมีการดำเนินการเพิ่มขึ้นมากในปัจจุบัน โดยมีหลายโครงการที่คล้ายกันที่ดำเนินการอยู่ตามหน่วยงานต่าง ๆ ของกระทรวงศึกษาธิการ การติดตามนโยบายในอดีตยังเห็นถึงบทบาทสำคัญของโครงการการศึกษาทางไกลผ่านดาวเทียม ซึ่งเป็นโครงการแรกเริ่มที่มุ่งนำเอาเทคโนโลยีมาใช้เพื่อลดความเหลื่อมล้ำด้านการศึกษาของประเทศไทย อย่างไรก็ดี ด้วยการเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยีที่อินเทอร์เน็ตเข้ามามีบทบาทสำคัญ โครงการดังกล่าวในปัจจุบันจึงมีความทับซ้อนกันกับโครงการส่งเสริมการเรียนรู้ผ่านช่องทางออนไลน์อื่น ๆ การติดตามนโยบายในอดีตสะท้อนถึงปัญหาในการขับเคลื่อนนโยบายด้านเทคโนโลยีในบริบทการศึกษาของประเทศไทย ไม่ว่าจะเป็นการมีโครงการที่ทับซ้อนกัน การขับเคลื่อนนโยบายทีต้องเผชิญกับโครงการที่แตกตัวของกระทรวงศึกษา และงบประมาณที่จำกัด รวมไปถึงแง่มุมด้านความเหลื่อมล้ำของนโยบายที่ผลประโยชน์ของกลุ่มนักเรียนยากจนมักจะถูกละเลย

ต่อจากการสำรวจเส้นทางของนโยบายในอดีต คณะวิจัยได้หันความสนใจมาที่การติดตามนโยบายที่ได้รับการดำเนินการอยู่ในรัฐบาลปัจจุบัน โดยนโยบายด้านเทคโนโลยีในบริบทการศึกษานั้นได้รับความสนใจจากพรรคการเมืองจำนวนมากในช่วงการเลือกตั้งครั้งล่าสุด จนเมื่อมีการจัดตั้งรัฐบาล ความสนใจนี้ได้แปรเปลี่ยนมาเป็นนโยบายสำคัญที่พรรคภูมิใจไทยที่ได้ดูแลกระทรวงศึกษาธิการได้พยายามผลักดัน คือโครงการส่งเสริมการเรียนรู้ขั้นพื้นฐานทุกที่ทุกเวลา (Anywhere Anytime) โดยมีโครงการย่อยสำคัญในการขยายการเข้าถึงอุปกรณ์และการพัฒนาแพลตฟอร์มการเรียนรู้

การติดตามโครงการทั้งสองโดยโครงการวิจัยกลับพบถึงอุปสรรคมากมายในการดำเนินการ โดยทั้งสองโครงการประสบปัญหาด้านงบประมาณที่ไม่มีช่องว่างเพียงพอให้กับการลงทุน โดยการดำเนินงานในปีงบประมาณ 2567 เกิดขึ้นได้เพียงเล็กน้อย ในขณะที่โครงการของบประมาณไว้ในปี 2568 และวางกรอบงบประมาณในปีต่อ ๆ ไปไว้เป็นจำนวนมาก ในกรณีของโครงการแจกอุปกรณ์ โครงการอยู่ในขั้นตอนของการกำหนดรายละเอียดและการจัดซื้อจัดจ้างอยู่เป็นเวลานาน ด้วยเพราะต้องใช้ความระมัดระวังกับกระบวนการสูง จนสุดท้ายก็มีการเปลี่ยนรูปแบบการจัดซื้อจัดจ้างจากส่วนกลางไปเป็นให้แต่ละเขตพื้นที่ดำเนินการ และโครงการยังต้องยืดระยะเวลาต่อไป

ในขณะที่การพัฒนาแพลตฟอร์มเพื่อการเรียนรู้นั้น แม้จะใช้เวลาในช่วงปี 2567 ไปกับการศึกษารูปแบบและการรวบรวมเนื้อหา แต่การพัฒนาแพลตฟอร์มก็ยังขาดรายละเอียดเช่นแนวทางการใช้งานที่ชัดเจน การสร้างการสร้างความเข้าใจและความพร้อมกับผู้ใช้งาน และสุดท้ายการพัฒนาแพลตฟอร์มก็ยังเผชิญกับปัญหาความโปร่งใสเมื่อเข้าสู่ขั้นตอนการประมูลจัดซื้อจัดจ้าง ทำให้การประมูลโครงการถูกระงับไว้ในปัจจุบัน

นอกจากการติดตามโครงการที่รัฐบาลนี้ดำเนินการอย่างโครงการ Anywhere Anytime งานวิจัยนี้ยังได้ติดดามนโยบายส่งเสริมการเข้าถึงอินเทอร์เน็ต ซึ่งในปัจจุบันกระทรวงศึกษาฯใช้การจัดงบประมาณให้เขตพื้นที่เป็นผู้จัดหาอินเทอร์เน็ตให้โรงเรียน แต่ก็มักได้ความครอบคลุมและคุณภาพอินเทอร์เน็ตไม่เพียงพอกับการใช้งานจริง ทำให้โรงเรียนต้องจัดสรรงบประมาณเพื่อจัดหาอินเทอร์เน็ตเพิ่มเติม สร้างความเสียเปรียบให้โรงเรียนขนาดเล็กที่มีงบประมาณน้อย ในเดียวกันนโยบายด้านนี้ยังมีช่องว่างทางที่สำคัญคือการขยายการเข้าถึงอินเทอร์เน็ตที่มีคุณภาพให้โรงเรียนในพื้นที่ห่างไกลและขาดแคลนโครงสร้างพื้นฐาน ซึ่งปัจจุบันกระทรวงศึกษาฯต้องอาศัยบทบาทของสำนักงานคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กสทช.) ในการช่วยแก้ปัญหา สุดท้ายในประเด็นเรื่องการมีระบบการบริหารจัดการและการติดตามข้อมูลการใช้งานเทคโนโลยีนั้นก็ยังไม่ได้มีนโยบายใดที่มุ่งจัดการปัญหาเชิงโครงสร้างเช่นการแตกตัวในการบริหารจัดการด้านเทคโนโลยีภายในกระทรวงศึกษา ที่ยังคงเป็นอุปสรรคสำคัญในการบรรลุเป้าหมายนี้

จากการติดตามความก้าวหน้าของนโยบายในปัจจุบัน คณะวิจัยได้วิเคราะห์ถึงปัจจัยที่ส่งผลให้พลวัตนโยบายที่เกิดขึ้นนั้นต่างไปจากเป้าหมาย โดยเฉพาะกรณีโครงการ Anywhere Anytime ที่ได้เผชิญกับอุปสรรคต่าง ๆ จนมีความล่าช้าอีกทั้งการพัฒนาโครงการยังขาดประสานงานและการเตรียมพร้อมอย่างมีประสิทธิภาพ การวิเคราะห์พบว่าสภาพในทางการเมืองและในระบบราชการต่างมีบทบาทต่อพลวัตทางนโยบายที่เกิดขึ้น

ในทางการเมืองนั้นนโยบายด้านเทคโนโลยีในทางการศึกษาเผชิญความไม่สอดคล้องระหว่างความต้องการนโยบายจากสาธารณะกับความเป็นจริงในทางการเมือง ในขณะที่นโยบายด้านเทคโนโลยีเป็นที่สนใจและน่าดึงดูดต่อสาธารณชน ทำให้พรรคการเมืองต่างมุ่งเสนอนโยบายและโครงการในด้านนี้ แต่ความเป็นจริงทางการเมืองกลับสร้างสภาวะที่ตรงกันข้าม ตำแหน่งทางการเมืองในการบริหารกระทรวงศึกษาธิการไม่ได้มีแรงดึงดูดให้ได้นักการเมืองที่มีความเชี่ยวชาญและมีเจตจำนงค์จะเข้ามาสร้างการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญ ในขณะที่การเมืองแบบรัฐบาลผสมยังทำให้การผลักดันนโยบายต้องเผชิญความซับซ้อนจากความสัมพันธ์ระหว่างพรรคการเมืองที่มีผลประโยชน์แตกต่างกัน โดยตำแหน่งรัฐมนตรีกระทรวงศึกษาฯมักจะตกอยู่ในการดูแลของพรรคร่วมรัฐบาล แต่แนวนโยบายที่สาธารณชนสนใจกลับถูกถ่ายทอดมาผ่านความต้องการพรรคแกนนำรัฐบาล ความเป็นจริงทางการเมืองเช่นนี้เป็นปัจจัยที่ทำให้ความต้องการนโยบายด้านเทคโนโลยีที่มีสูงเมื่อเข้าสู่การผลักดันโดยฝ่ายการเมืองในรัฐบาลก็มักจะอ่อนแรงลง

มากไปกว่านั้น การผลักดันนโยบายด้านเทคโนโลยีในบริบทการศึกษายังต้องเผชิญกับความท้าทายจากสภาพของระบบราชการในกระทรวงศึกษา ในขณะที่ภาคการเมืองที่ผลักดันนโยบายด้านเทคโนโลยีมีความต้องการเห็นผลงานที่ชัดเจนและเร่งด่วน ดังเช่นที่สะท้อนจากโครงการแจกอุปกรณ์และการพัฒนาแพลตฟอร์ม แต่กลไกราชการกลับมีลักษณะที่ไม่สอดคล้องกับการตอบสนองความต้องการนี้ กลไกราชการขาดความรู้ความเชี่ยวชาญที่จะมาช่วยเสริมการออกแบบรายละเอียดนโยบายให้สอดคล้องกับสภาพปัญหาจริง การแต่งตั้งผู้บริหารในระบบราชการมักจะอยู่บนฐานของกลไกอุปถัมภ์มากกว่าความรู้ความเชี่ยวชาญที่ตรงกับตำแหน่ง ระบบราชการยังขาดช่องว่างงบประมาณที่จะช่วยรองรับการลงทุนเพื่อพัฒนาเทคโนโลยีในวงกว้าง อีกทั้งยังมีระเบียบที่มาเกี่ยวข้องมากมายที่ทำให้การผลักดันโครงการมีความซับซ้อนและยากลำบาก และที่สำคัญคือการขาดหน่วยงานในเชิงการวางยุทธศาสตร์ วิเคราะห์ข้อมูลจากหลักฐานเชิงประจักษ์ และวางแผนด้านการพัฒนาเทคโนโลยีในบริบทการศึกษา ทั้งหมดทำให้นโยบายที่ผลักดันนั้นเสมือนจะขาดทิศทางที่ชัดเจนและความรอบคอบ

จากการวิเคราะห์พลวัตของนโยบาย คณะวิจัยมีข้อเสนอแนะว่าการจะผลักดันนโยบายด้านเทคโนโลยีในบริบทการศึกษาให้สำเร็จ จะต้องอาศัยการวางรากฐานจากกลไกราชการที่จะช่วยลดปัญหาจากระบบการเมือง ระบบการศึกษาไทยควรมีการสร้างหน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการวางยุทธศาสตร์และสะสมองค์ความรู้เกี่ยวกับการนำเอาเทคโนโลยีมาใช้ในระบบการศึกษา และการส่งเสริมการศึกษาเทคโนโลยีอย่างจริงจัง ทั้งนี้หน่วยงานดังกล่าวควรมีลักษณะเป็นหน่วยงานที่วิเคราะห์ปัญหาและเสนอแนะแนวทางในภาพรวมของระบบได้ เพื่อที่จะไม่ต้องติดอยู่กับโครงสร้างของกระทรวงศึกษาที่มีลักษณะแตกแยกออกเป็นแท่ง ๆ ทำให้การผลักดันนโยบายขาดประสิทธิภาพ นอกจากนี้ การช่วยส่งเสริมให้มีผู้เล่นทางการเมืองมีความเชี่ยวชาญในเชิงลึกเกี่ยวกับประเด็นเทคโนโลยีในบริบทการศึกษา ก็จะช่วยให้ฝ่ายการเมืองมีภาพของนโยบายใยด้านนี้ที่ลึกซึ้งขึ้นและทันต่อการเปลี่ยนแปลงได้เช่นกัน

ที่สำคัญ การจะผลักดันนโยบายด้านเทคโนโลยีในบริบทการศึกษาให้สำเร็จ ยังต้องอาศัยการมีช่องทางให้ทุกภาคส่วนได้มีส่วนร่วมกับการออกแบบนโยบายมากกว่าที่เป็นอยู่ เพื่อให้นโยบายนั้นตอบโจทย์ความต้องการของผู้ใช้งานได้จริง และต้องทำให้รัฐมนตรีและผู้กำหนดนโยบายมี “pain point” ร่วมกับครูและโรงเรียน โดยกรณีของโครงการ Anywhere Anytime นั้นพบว่าช่องว่างของการมีส่วนร่วมนี้ทำให้ผู้ใช้งานจริงจำนวนมากยังมองไม่เห็นถึงประโยชน์ที่จะได้จากตัวโครงการเท่าที่ควร นอกจากนี้ การวิเคราะห์ในบทนี้ยังพบถึงสภาพพื้นฐานที่มีความจำเป็นต้องพัฒนาในระยะยาวเพื่อให้นโยบายที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมบทบาทของเทคโนโลยีในการลดความเหลื่อมล้ำด้านการศึกษาประสบผลสำเร็จได้ ไม่ว่าจะเป็นการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานโดยเฉพาะกับพื้นที่ห่างไกลให้ไม่เสียเปรียบในการเข้าถึงอินเทอร์เน็ต การปรับโครงสร้างในการทำงานของกระทรวงศึกษาฯเพื่อลดการแบ่งแยกและเชื่อมโยงฐานข้อมูลกันเพื่อให้ส่งเสริมการพัฒนาเทคโนโลยีในการศึกษาได้ และการส่งเสริมทัศนคติของบุคลากรทั้งข้าราชการในกระทรวงศึกษาฯและครูเพื่อให้เห็นถึงประโยชน์และแนวทางที่เหมาะสมในการนำเอา

เทคโนโลยีมาส่งเสริมการเรียนรู้ การปรับสภาพพื้นฐานเหล่านี้แม้มีความจำเป็นแต่ก็ต้องใช้เวลานานในการแก้ไข จึงมักกลายเป็นประเด็นที่ถูกละเลยไปจากการผลักดันโดยฝ่ายการเมือง

การย้ำเตือนต่อสาธารณชนถึงความจำเป็นของประเด็นนโยบายทางเทคโนโลยีเหล่านี้ให้ไม่ถูกละเลยจึงเป็นสิ่งจำเป็นที่ทั้ง กสศ. และทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องโดยเฉพาะภาคีจากวงวิชาการ สื่อ และภาคประชาชน ควรมีบทบาทอยู่เสมอ และควรผลักดันกลไกการสื่อสารที่จะคอยช่วยย้ำเตือนประเด็นเหล่านี้ต่อสาธารณชน เพื่อให้การเพิกเฉยต่อประเด็นการศึกษาที่สำคัญนั้น “มีต้นทุนทางการเมือง” ที่สูงขึ้น นอกจากนี้ ยังควรต้องมีการออกแบบกระบวนการมีส่วนกับการผลักดันนโยบายเทคโนโลยี โดยเฉพาะการมีส่วนร่วมจากผู้ได้เสียสำคัญเช่น ครู นักเรียน และผู้ปกครอง เพื่อให้นโยบายที่เกิดขึ้นนั้นมุ่งไปที่การสร้างผลลัพธ์ที่เกิดประโยชน์กับผู้ใช้ได้จริง

4.7 รายการอ้างอิง

ภาษาไทย

กรมการศึกษานอกโรงเรียน. (มปป). *โครงการจัดการศึกษาทางไกลผ่านดาวเทียม*. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์เลี่ยงเซี่ยง.

กรมการศึกษานอกโรงเรียน. (2542). *แผนการจัดการศึกษาทางไกลผ่านดาวเทียม หลังระยะทดลอง โดยใช้รายการโทรทัศน์เพื่อการศึกษา*. กรุงเทพฯ: รำไพ เพรส.

กรมการศึกษานอกโรงเรียน. (2543). *สรุปรายงานผลการดำเนินงานโครงการจัดการศึกษาทางไกลผ่านดาวเทียม (พ.ศ. 2537-2542)*. กรุงเทพฯ: รำไพ เพรส.

กรุงเทพธุรกิจ. (20 เมษายน 2566). *พท.เปิดตัวทีมนโยบายการศึกษา-‘ณหทัย’ชูลดรายจ่าย เพิ่มรายได้ ขยายโอกาส*. เข้าถึงได้จาก กรุงเทพธุรกิจ: https://www.bangkokbiznews.com/politics/1064051

กรุงเทพธุรกิจ. (27 มิถุนายน 2567). *โชว์ติดอินเทอร์เน็ตความเร็วสูง “1 อำเภอ 1 โรงเรียนคุณภาพ”ครบ100%*. เข้าถึงได้จาก กรุงเทพธุรกิจ: https://www.bangkokbiznews.com/health/education/1133311

กรุงเทพธุรกิจ. (26 มิถุนายน 2567). *สพฐ. เปิดผลประเมิน“1 อำเภอ 1 โรงเรียนคุณภาพ” 1,808 แห่ง*. เข้าถึงได้จาก กรุงเทพธุรกิจ: https://www.bangkokbiznews.com/health/education/1133140

กรมส่งเสริมการเรียนรู้. (2567). *แผนปฏิบัติราชการประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2567 (ฉบับปรับปรุงตามงบประมาณที่ได้รับจัดสรร).* https://drive.google.com/file/d/1Pndd5jWlQwA7oHalI-buUSZ4fpiY4Qr6/view

กองบรรณาธิการ The Active. (21 กุมภาพันธ์ 2567). *ไฟเขียว งบฯ เช่าแท็บเล็ต 2 หมื่นล้าน แจกนักเรียน-ครู 6 แสนคน*. เข้าถึงได้จาก The Active: https://theactive.net/news/learningeducation-20240221/

ข่าวสด. (10 สิงหาคม 2561). *กสทช. ลุยโครงการ NET ห่างไกล Zone C 15,723 หมู่บ้าน พร้อมเปิดใช้ไวไฟฟรีในหมู่บ้าน พ.ค.62*. เข้าถึงได้จาก ข่าวสด: https://www.khaosod.co.th/economics/news_1430607

คณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน. (2565). *แผนการดำเนินงานของคณะอนุกรรมการในคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน พ.ศ. 2565 – 2567.* สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน. http://www.bopp.go.th/wp-content/uploads/2023/07/เล่ม-แผนการดำเนินงานของคณะอนุกรรมการ-กพฐ.-65-67-1.pdf

คณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ งบประมาณรายจ่ายประจำปี สภาผู้แทนราษฎร. (13 มิถุนายน 2567). *ข้อสังเกตของคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณ รายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๗.* เข้าถึงได้จาก คณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี สภาผู้แทนราษฎร: https://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/parliament_parcy/download/article/article_20240613105444.pdf

ครูบ้านนอก. (27 กรกฎาคม 2567). *การดำเนินการเช่าใช้บริการสัญญาณอินเทอร์เน็ต ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2568*. เข้าถึงได้จาก ครูบ้านนอก: https://www.kroobannok.com/92051

ครูบ้านนอก. (17 พฤษภาคม 2567). *สพฐ. แจ้งจัดสรรค่าเช่าใช้สัญญาณอินเทอร์เน็ต ระยะเวลา 3 เดือน (เมษายน - มิถุนายน 2567)*. เข้าถึงได้จาก ครูบ้านนอก: https://www.kroobannok.com/91913

ครูบ้านนอก. (21 กันยายน 2567). *อัพเดทล่าสุด! การดำเนินการเช่าใช้บริการสัญญาณอินเทอร์เน็ต ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2568*. เข้าถึงได้จาก ครูบ้านนอก: https://www.kroobannok.com/92180

ชัชรี สุขสันติลาภ. (2547). *ศึกษาการดำเนินงาน "โครงการคอมพิวเตอร์ไอซีทีเพื่อคนไทย" ของกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร*. วารสารศาสตรมหาบัณฑิต. มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, กรุงเทพ.

ฐิติมา ชาลีกุล. (15 มีนาคม 2567). *สพฐ. เดินหน้าขับเคลื่อน โครงการ 1 อำเภอ 1 โรงเรียนคุณภาพ สร้างโอกาสให้นักเรียนเข้าถึงการศึกษาที่มีคุณภาพ*. เข้าถึงได้จาก สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน: https://www.obec.go.th/archives/975321

ฐานเศรษฐกิจ. (16 พฤษจิกายน 2567). *ศธ.พับนโยบาย "แจกแท็บเล็ตนักเรียน" เปลี่ยนเป็นแจก "โน้ตบุ๊ก" แทน.* เข้าถึงได้จาก ฐานเศรษฐกิจ: https://www.thansettakij.com/news/general-news/581156

เดลินิวส์. (24 มิถุนายน 2567). *กางเป้าหมาย “1 อำเภอ 1 โรงเรียนคุณภาพ”*. เข้าถึงได้จาก เดลินิวส์: https://www.dailynews.co.th/news/3563155/

ธนพร แสงขำ. (2542). *ความคาดหวัง ความพึงพอใจ และยอมรับนวกรรมของครู สังกัดกรมสามัญศึกษา ที่เข้าร่วมโครงการการศึกษาระบบทางไกลผ่านดาวเทียม*. นิเทศศาสตรมหาบัณฑิต. จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, กรุงเทพฯ.

ธิติรัตน์ วิศาลเวทย์ และคณะ. (2546). *รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ โครงการการศึกษาหารูปแบบการจัดการเรียนการสอนด้วยเทคโนโลยีสื่อสารทางไกลและเทคโนโลยีสารสนเทศ*. กองทุนสนับสนุนการวิจัย.

บูรพา เล็กล้วนงาม. (3 มกราคม 2567). *รัฐบาลเศรษฐากับงบประมาณ 2567 แก้ไขวิกฤติได้จริง หรือซ้ำรอยรัฐบาลพลเอกประยุทธ์*. เข้าถึงได้จาก ไทยรัฐพลัส: https://plus.thairath.co.th/topic/politics&society/104088

ปารัชญ์ ไชยเวช. (1 กรกฎาคม 2564). *ศธ.-อว.-กสทช. MOU เพิ่มประสิทธิภาพการให้บริการทางการศึกษา การเรียนรู้ และการวิจัยของประเทศ*. เข้าถึงได้จาก กระทรวงศึกษาธิการ: https://www.moe.go.th/360ศธ-อว-กสทช-mou-เพิ่มประสิทธิ/

พิเชฐ ดุรงคเวโรจน์ และคณะ. (2543). *รายงานการวิจัย นโยบายและยุทธศาสตร์การพัฒนาเทคโนโลยีสารสนเทศเพื่อการศึกษาของประเทศไทย (มีนาคม-กรกฎาคม 2543)*. สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ.

พรรคเพื่อไทย. (2566). *นโยบาย การศึกษา*. เข้าถึงได้จาก พรรคเพื่อไทย: https://ptp.or.th/นโยบายหลักพรรคเพื่อไทย/educational-policy

พรรคก้าวไกล. (14 มกราคม 2566). *เสาหลักนโยบายที่ 5: “ต้องก้าวไกล การศึกษาไทยก้าวหน้า”*. เข้าถึงได้จาก พรรคก้าวไกล: https://www.moveforwardparty.org/article/16491/

พรรคก้าวไกล. (2566). *สร้างแพลตฟอร์มตรวจสอบเนื้อหาหนังสือเรียน*. เข้าถึงได้จาก พรรคก้าวไกล: https://election66.moveforwardparty.org/policy/detail/policy_108

พรรคประชาธิปัตย์. (2566). *อินเทอร์เน็ตฟรี 1 ล้านจุด ทุกหมู่บ้าน ทุกห้องเรียน* . เข้าถึงได้จาก พรรคประชาธิปัตย์: https://www.democrat.or.th/policy/bangkok/policy9

พรรคภูมิใจไทย. (27 มีนาคม 2566). *“ดร.กมล รอดคล้าย” ทีมการศึกษา ภท. เล็งต่อยอดเรียนออนไลน์ให้มีคุณภาพ เพื่อความเท่าเทียม สร้างระบบใหม่การจัดการสอน เปลี่ยนภาพจำของโรงเรียน นำพาคนไทยให้มีขีดความสามารถแข่งขันระดับโลก*. เข้าถึงได้จาก https://bhumjaithai.com/news/85095

พริษฐ์ วัชรสินธุ. (22 มีนาคม 2567). *อภิปราย พ.ร.บ. งบประมาณ 67 (วาระ 2) - มาตรา 24 (ศึกษาธิการ) งบแพลตฟอร์มการเรียนรู้ต้องชัดเจน-คุ้มค่า-ยั่งยืน*. เข้าถึงได้จาก Facebook: https://www.facebook.com/watch/?v=6822563081181343

มติชนสุดสัปดาห์. (26 พฤษจิกายน 2566). *ย้อนรอบ 10 ปีแจก ‘แท็บเล็ต’ ถึงคราวปัดฝุ่นโน้ตบุ๊กยุค ‘บิ๊กอุ้ม’*. เข้าถึงได้จาก มติชนสุดสัปดาห์: https://www.matichonweekly.com/column/article_728277

มติชนออนไลน์. (9 พฤษภาคม 2566). *ปชป.เปิดนโยบายการศึกษาทันสมัย เน้นพัฒนาคน 7ด้าน เตรียมความพร้อม 0-6 ปี เรียนฟรีป.ตรีไม่มีค่าหน่วยกิต*. เข้าถึงได้จาก มติชนออนไลน์: https://www.matichon.co.th/politics/news_3969157

ศธ.360 องศา. (23 พฤศจิกายน 2566). *ประกาศกระทรวงศึกษาธิการ เรื่อง นโยบายการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2567 – 2568*. เข้าถึงได้จาก ศธ.360 องศา: https://moe360.blog/2023/12/06/p55122/

ศูนย์เทคโนโลยีสารสนเทศและกำลังคนอาชีวศึกษา. (2560). *เกี่ยวกับเรา*. เข้าถึงได้จาก คลังสื่อ ICT: https://ictinn21.vec.go.th/aboutus

ศูนย์เทคโนโลยีอิเล็กทรอนิกส์และคอมพิวเตอร์แห่งชาติ. (2540). *Frequently asked questions about SchoolNet Thailand: ท่านถาม...เราตอบ เครือข่ายคอมพิวเตอร์โรงเรียนไทย*. กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขานุการคณะกรรมการเทคโนโลยีสารสนเทศแห่งชาติ.

ศูนย์พัฒนาคุณภาพการศึกษาด้วยเทคโนโลยีการศึกษาทางไกล. (2560). *มาตรฐานการจัดการศึกษาทางไกล สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน*. https://www.surat2.go.th/2021/files/com_news_manual/2021-06_225547507de4fbf.pdf

สมคิด พรมจุ้ย และคณะ. (2542). รายงานการวิจัย เรื่องการประเมินโครงการจัดการศึกษาทางไกลผ่านดาวเทียม ระยะทดลอง 5 ปี (พ.ศ. 2537-2542).

สำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษา. (2566). *แผนการปฏิบัติราชการ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2567 ของสำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษา.* สำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษา. https://bpp.vec.go.th /บริหารจัดการข่าว/แสดงรายละเอียดข่าว/tabid/6803/ArticleId/42623/42623.aspx

สำนักงานคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ. (11 เมษายน 2567). *การรับฟังความคิดเห็นสาธารณะต่อร่างประกาศ กสทช. เรื่อง แผนการจัดให้มีบริการโทรคมนาคมพื้นฐานโดยทั่วถึงและบริการเพื่อสังคม ฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2566 - 2568) (ที่แก้ไขเพิ่มเติม).* เข้าถึงได้จาก สำนักงานคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ: https://www.nbtc.go.th/News/publichearing/65641.aspx?lang=th-TH

สำนักงานเทคโนโลยีเพื่อการเรียนการสอน. (2565). *หลักสูตรการอบรมเชิงปฏิบัติการประกอบการขับเคลื่อนการจัดการเรียนรู้ด้วยสื่อเทคโนโลยีดิจิทัล ระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน*. https://amss.ses26.go.th/modules/book/upload_files/1660795152x114416274_2.pdf

สำนักงานเทคโนโลยีเพื่อการเรียนการสอน. (2567). *แนวทางการขับเคลื่อน ระบบคลังสื่อเทคโนโลยีดิจิทัล ระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน OBEC Content Center ประจำปีงบประมาณ 2567*. https://www.surasak.ac.th/web/ssmfile/%E0%B9%80%E0%B8%AD%E0%B8%81%E0%B8%AA%E0%B8%B2%E0%B8%A3%E0%B8%A7%E0%B8%B4%E0%B8%8A%E0%B8%B2%E0%B8%81%E0%B8%B2%E0%B8%A3/OBEC%20CC/2.%E0%B9%81%E0%B8%99%E0%B8%A7%E0%B8%97%E0%B8%B2%E0%B8%87%E0%B8%81%E0%B8%B2%E0%B8%A3%E0%B8%82%E0%B8%B1%E0%B8%9A%E0%B9%80%E0%B8%84%E0%B8%A5%E0%B8%B7%E0%B9%88%E0%B8%AD%E0%B8%99%20OBEC%20CC%20%E0%B8%9B%E0%B8%B5%202567.pdf

สำนักงานพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งชาติ. (2564). *3 ทศวรรษ สวทช. กับการขับเคลื่อนประเทศด้วยวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี*. ปทุมธานี: แปลน พริ้นต์ติ้ง.

สำนักงานเลขานุการ กองทุนพัฒนาเทคโนโลยีเพื่อการศึกษา. (2561). *ร่างแผนยุทธศาสตร์ กองทุนพัฒนาเทคโนโลยีเพื่อการศึกษา พ.ศ. 2561-2564*. http://edf.moe.go.th/web/wp-content/uploads/2018/04/%E0%B9%81%E0%B8%9C%E0%B8%99%E0%B8%A2%E0%B8%B8%E0%B8%97%E0%B8%98%E0%B8%A8%E0%B8%B2%E0%B8%AA%E0%B8%95%E0%B8%A3%E0%B9%8C%E0%B8%81%E0%B8%AD%E0%B8%87%E0%B8%97%E0%B8%B8%E0%B8%99-61-64-%E0%B8%89%E0%B8%9A%E0%B8%B1%E0%B8%9A%E0%B9%80%E0%B8%95%E0%B9%87%E0%B8%A1.pdf

สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ. (2557). *รายงานการติดตามและประเมินผลการจัดการศึกษาตามนโยบายด้านการศึกษาของรัฐบาล ปี 2566*. กรุงเทพ: พริกหวานกราฟฟิค จำกัด.

สำนักงบประมาณ. (26 ธันวาคม 2566). *เอกสารงบประมาณ ฉบับที่ ๓ เล่มที่ ๑๐ งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๗.* เข้าถึงได้จาก สำนักงบประมาณ สำนักงานายกรัฐมนตรี: https://www.bb.go.th/topic-detail.php?id=16279&mid=544&catID=1442

สำนักงบประมาณ. (11 มิถุนายน 2567). *เอกสารงบประมาณ ฉบับที่ ๓ เล่มที่ ๑๐ งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๘ กระทรวงศึกษาธิการ.* เข้าถึงได้จาก สำนักงบประมาณ สำนักงานายกรัฐมนตรี: https://www.bb.go.th/topic-detail.php?id=16763&mid=544&catID=1464

สำนักงบประมาณรัฐสภา. (28 มีนาคม 2567). *รายงานการวิเคราะห์งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2567 กระทรวงศึกษาธิการ.* เข้าถึงได้จาก สำนักงบประมาณรัฐสภา: https://web.parliament.go.th/assets/portals/82/news/1468/1_1468.pdf

สำนักนโยบายและยุทธศาสตร์ สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ. (2567). *แผนขับเคลื่อนนโยบายการศึกษาของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ (พลตำรวจเอก ชิดชอบ เพิ่มพูน) ของสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ ระยะ 4 ปี (พ.ศ. 2567-2570).* เข้าถึงได้จาก สำนักความสัมพันธ์ต่างประเทศ สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ: https://www.bic.moe.go.th/images/stories/pdf/เล่มแผนขับเคลื่อนนโยบาย_รมว._ระยะ_4_ปี_พ.ศ.2567_-_2570_.pdf

สำนักบริการโทรคมนาคมโดยทั่วถึงและเพื่อสังคม. (20 กุมภาพันธ์ 2560). *ผลการดำเนินการจัดให้มีบริการ USO ระยะที่ 2 (พ.ศ. 2553)*. เข้าถึงได้จาก สำนักงานคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ: https://www.nbtc.go.th/Business/commu/telecom/บริการ-USO/ความเป็นมา-USO/ผลการดำเนินงาน-USO.aspx

สำนักพัฒนาครูและบุคลากรการศึกษาขั้นพื้นฐาน. (2559). *โครงการพัฒนาข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาโดยยึดถือภารกิจและพื้นที่ปฏิบัติงานเป็นฐานด้วยระบบ TEPE Online*. https://www.obec.go.th/wp-content/uploads/2019/06/%E0%B9%82%E0%B8%84%E0%B8%A3%E0%B8%87%E0%B8%81%E0%B8%B2%E0%B8%A3%E0%B8%9E%E0%B8%B1%E0%B8%92%E0%B8%99%E0%B8%B2%E0%B8%84%E0%B8%A3%E0%B8%B9%E0%B9%81%E0%B8%A5%E0%B8%B0%E0%B8%9A%E0%B8%B8%E0%B8%84%E0%B8%A5%E0%B8%B2%E0%B8%81%E0%B8%A3%E0%B8%97%E0%B8%B2%E0%B8%87%E0%B8%81%E0%B8%B2%E0%B8%A3%E0%B8%A8%E0%B8%B6%E0%B8%81%E0%B8%A9%E0%B8%B2-%E0%B9%82%E0%B8%94%E0%B8%A2%E0%B8%A2%E0%B8%B6%E0%B8%94%E0%B8%96%E0%B8%B7%E0%B8%AD%E0%B8%A0%E0%B8%B2%E0%B8%A3%E0%B8%81%E0%B8%B4%E0%B8%88%E0%B9%81%E0%B8%A5%E0%B8%B0%E0%B8%9E%E0%B8%B7%E0%B9%89%E0%B8%99%E0%B8%97%E0%B8%B5%E0%B9%88%E0%B8%9B%E0%B8%8F%E0%B8%B4%E0%B8%9A%E0%B8%B1%E0%B8%95%E0%B8%B4%E0%B8%87%E0%B8%B2%E0%B8%99%E0%B9%80%E0%B8%9B%E0%B9%87%E0%B8%99%E0%B8%90%E0%B8%B2%E0%B8%99.pdf

สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี. (11 กันยายน 2566). *นายเศรษฐา ทวีสิน นายกรัฐมนตรี แถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีต่อรัฐสภา*. เข้าถึงได้จาก รัฐบาลไทย: https://www.thaigov.go.th/news/contents/details/72077

สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี. (20 กุมภาพันธ์ 2567). *สรุปข่าวการประชุมคณะรัฐมนตรี 20 กุมภาพันธ์ 2567*. เข้าถึงได้จาก รัฐบาลไทย: https://www.thaigov.go.th/news/contents/details/79227

Post Today. (23 พฤษภาคม 2567). *กสทช.ไฟเขียว โครงการ USO แผน 3 งบ 5.8 พันล. หลังค้างกว่า 1 ปี* . เข้าถึงได้จาก Post Today: https://www.posttoday.com/business/709263

Thai PBS. (20 กันยายน 2566). *"แท็บเล็ต" ยุคยิ่งลักษณ์ถึงไอเดีย "เพิ่มพูน" ควรไปต่อหรือพอได้แล้ว* . เข้าถึงได้จาก Thai PBS: https://www.thaipbs.or.th/news/content/331854

Thai PBS. (24 เมษายน 2567). *10 ปีผ่านไป นโยบายแจกแท็บเล็ตเปลี่ยนไปอย่างไรบ้าง*. เข้าถึงได้จาก Policy watch: https://policywatch.thaipbs.or.th/article/education-7

Voice TV. (31 มกราคม 2567). *ครูพี่เอทิ้งแท็บเล็ตแจก'Chromebook -Notebook'แทน #รสทิพย์ไตย* . เข้าถึงได้จาก Youtube: https://www.youtube.com/watch?v=kldPBKHlyZc

ภาษาอังกฤษ

International Telecommunication Union. (2022). *E-learning in Thailand: Mapping the digital divide*. https://thailand.un.org/sites/default/files/2021-12/eBAT-ebat_21-00630_E-learning-Thailand-Mapping-digital-divide%5B95%5D%5B83%5D%5B100%5D.pdf

Brossard, M., Carnelli, M., Chaudron, S., Di-Gioia, R., Dreesen, T., Kardefelt-Winther, D., Little, C. & Yameogo, J. L. (2021). Digital Learning for every child: closing the gaps for an inclusive and prosperous future. G20 Insights Policy Brief, September.

Cheshmehzangi, A., Zou, T., Su, Z., & Tang, T. (2023). The growing digital divide in education among primary and secondary children during the COVID-19 pandemic: An overview of social exclusion and education equality issues. Journal of Human Behavior in the Social Environment, 33(3), 434-449.

Darling-Hammond, L., Schachner, A., & Edgerton, A. K. (2020). Restarting and Reinventing School: Learning in the Time of COVID and Beyond. *Learning Policy Institute*.

Gorski, P. (2005). Education equity and the digital divide. AACE Journal, 13(1), 3-45.

Gu, J. (2021). Family conditions and the accessibility of online education: the digital divide and mediating factors. *Sustainability*, *13*(15), 8590.

International Telecommunication Union (ITU) (2022). E-Learning in Thailand: Mapping the Digital Divide. ITU Publications

Krishnaswami, M., Iyer, L. S., John, C., & Devanathan, M. (2022). Countering educational disruptions through an inclusive approach: Bridging the digital divide in distance education. In *Socioeconomic inclusion during an era of online education* (pp. 204-224). IGI Global.

Lembani, R., Gunter, A., Breines, M., & Dalu, M. T. B. (2020). The same course, different access: the digital divide between urban and rural distance education students in South Africa. Journal of Geography in Higher Education, 44(1), 70-84.

Ma, J. K. H. (2021). The digital divide at school and at home: A comparison between schools by socioeconomic level across 47 countries. *International Journal of Comparative Sociology*, *62*(2), 115-140.

Markiewicz, A., and Patrick, I. (2016). *Developing Monitoring and Evaluation Frameworks*. Sage.

OECD. (2019). PISA 2021 ICT Framework. Retrieved from https://www.oecd.org/pisa/sitedocument/PISA-2021-ICT-Framework.pdf.

Picard, J. (2020). Addressing the digital divide in education Enabling a blended learning approach for all pupils and teachers-Virtual roundtable Tuesday 21 July.

Reich MR and Campos, PA. (2020). A Guide to Applied Political Analysis for Health Reform, India Health Systems Project, Working Paper No. #1. Harvard T.Chan School of Public Health

Starr, D., Hayes, J., & Gao, N. (2022) The Digital Divide in Education Fact Sheet June 2022.

Thapa, D., & Sein, M. K. (2018). An ecological model of bridging the digital divide in education: A case study of OLPC deployment in Nepal. The Electronic Journal of Information Systems in Developing Countries, 84(2), e12018.

<u>ผู้ให้สัมภาษณ์และให้ข้อมูลผ่านโฟกัสกรุ๊ป</u>

- ดร.จอมพงศ์ มงคลวนิช สัมภาษณ์ 24 ก.ย. 2567

- พริษฐ์ วัชรสินธุ สัมภาษณ์ 25 ต.ค. 2567
- ข้าราชการ สพฐ. สัมภาษณ์ 25 ต.ค. 2567
- ข้าราชการ สปศ. สัมภาษณ์ 9 ม.ค. 2568
- สิริพงศ์ อังคสกุลเกียรติ สัมภาษณ์ 7 ก.พ. 2568
- ปารมี ไวจงเจริญ สัมภาษณ์ 11 ก.พ. 2568
- ข้าราชการ สพฐ สัมภาษณ์ 22 เม.ย. 2568
- ข้าราชการ สกศ. สัมภาษณ์ 25 เม.ย. 2568
- ครูกาญจนบุรี ก. สัมภาษณ์ 13 พ.ค. 2568
- ครูกาญจนบุรี ข .สัมภาษณ์ 13 พ.ค. 2568
- ครูกาญจนบุรี ค. สัมภาษณ์ 13 พ.ค. 2568
- ครูกาญจนบุรี ง. สัมภาษณ์ 13 พ.ค. 2568
- ขรก.เขตพื้นที่ประถมกาญจนบุรี สัมภาษณ์ 13 พ.ค. 2568
- ขรก.เขตพื้นที่มัธยมกาญจนบุรี สัมภาษณ์ 14 พ.ค. 2568
- ครูกาญจนบุรี จ. สัมภาษณ์ 14 พ.ค. 2568
- ครูกาญจนบุรี ฉ สัมภาษณ์ 14 พ.ค. 2568
- ข้าราชการ สพฐ สัมภาษณ์ 20 พ.ค.2568
- จนท.กสทช. สัมภาษณ์ 23 พ.ค. 2568
- ข้าราชการ สพฐ. สัมภาษณ์ 29 พ.ค.2568
- โฟกัสกรุ๊ปข้าราชการ สพฐ. 30 พ.ค. 2568 (โฟกัสกรุ๊ปออนไลน์ผ่านทางซูม ข้าราชการ สพฐ. 3 ท่าน)
- โฟกัสกรุ๊ปครู 19 มิ.ย.2568 (โฟกัสกรุ๊ปออนไลน์ผ่านทางซูม ครู 3 ท่าน)
- ข้าราชการ สกร. สัมภาษณ์ 7 ก.ค. 2568

บทที่ 5
การติดตามสถานการณ์และพลวัตนโยบายเพื่อแก้ปัญหาเด็กและเยาวชนนอกระบบการศึกษาให้กลายเป็นศูนย์ (Zero Dropout)

บทนำ

การศึกษาเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของมนุษย์และเป็นกลไกสำคัญในการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชน ตลอดจนเป็นเครื่องมือในการลดความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจและสังคม (กสศ., 2566) การรับรองสิทธิการศึกษาในรัฐธรรมนูญไทยตั้งแต่ปี 2540 เป็นต้นมา ถือเป็นการสร้างพันธกรณีเชิงสถาบันที่ชัดเจนต่อรัฐไทยในการจัดให้มีการศึกษาที่ทั่วถึงและมีคุณภาพ อย่างไรก็ดี แม้จะมีนโยบายและมาตรการต่าง ๆ เช่น การเรียนฟรี 12 ปี จนขยายการเรียนฟรี 15 ปี และการจัดตั้งกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา (กสศ.) ปัญหาการหลุดออกจากระบบการศึกษาของเด็กและเยาวชนไทยยังคงดำรงอยู่และซับซ้อนขึ้นในหลายมิติ (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน 2565)

ในส่วนนี้ของรายงานวิจัย ผู้วิจัยจะรายงานผลการศึกษาการติดตามพลวัตนโยบายเพื่อแก้ปัญหาเด็กและเยาวชนนอกระบบการศึกษาให้กลายเป็นศูนย์ (Zero Dropout) โดยนิยามเด็กและเยาวชนนอกระบบการศึกษา (Out-of-school children) ตามนิยามของ UNESCO ว่าคือ เด็กเยาวชนที่อยู่ในช่วงอายุ 3 – 18 ปี (โดยนับอายุตามปีปฏิทิน) ที่ไม่ได้เข้าถึงการจัดการศึกษาตามเกณฑ์ที่กำหนด แบ่งเป็น เด็กตกหล่น (ที่ไม่เคยเข้าสู่ระบบการศึกษาเลย) และ เด็กออกกลางคัน (เด็กที่เคยเข้ารับการศึกษามาแล้วหลุดออกไปจากระบบการศึกษาเกินกว่าระยะเวลาที่กำหนดและมีการจำหน่ายออกจากทะเบียนนักเรียน) ซึ่งสำนักงานการศึกษาขั้นพื้นฐาน (สพฐ.) ได้ใช้นิยามดังกล่าวในนโยบายการติดตามเด็กนอกระบบการศึกษา (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน 2565)

เมื่อพิจารณาตัวชี้วัดด้านการเข้าถึงโอกาสทางการศึกษา ตามแผนการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2560–2579 ซึ่งกำหนดเป้าหมายในช่วงปี พ.ศ. 2565–2569 ให้ประชากรทุกกลุ่มวัยได้รับโอกาสทางการศึกษาอย่างทั่วถึง พบว่าสถานการณ์จริงยังไม่บรรลุเป้าหมาย โดยเฉพาะในช่วงวัยปฐมวัย (3–5 ปี) มัธยมศึกษาตอนต้น (12–14 ปี) และมัธยมศึกษาตอนปลาย (15–17 ปี) ซึ่งมีอัตราการเข้าถึงที่ต่ำกว่าที่กำหนด และมีแนวโน้มลดลงเมื่อเทียบกับปี 2565

ข้อมูลจากศูนย์เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ ระบุว่า สัดส่วนการเข้าถึงการศึกษาของประชากรวัยเรียน 3–17 ปี โดยรวมในปี 2566 อยู่ที่ 95.94% ลดลงจาก 96.93% ในปี 2565 (ตารางที่ 1) แม้ว่าจะสูงกว่าปี 2564 ก็ตาม การจำแนกตามกลุ่มอายุสะท้อนภาพความเหลื่อมล้ำที่ชัดเจน

ตารางที่ 1 การเข้าถึงโอกาสทางการศึกษาระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน จำแนกตามอายุ (หน่วยสัดส่วนต่อประชากร)

กลุ่มอายุ	ปี 2564	ปี 2565	ปี 2566
ภาพรวม (3 -17 ปี)	90.16	96.93	95.94
3 – 5 ปี	75.76	86.58	85.89
6 – 11 ปี	98.94	101.16	105.81
12 – 14 ปี	94.68	98.04	96.50
15 – 17 ปี	80.98	96.17	85.12

ที่มา: ศูนย์เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร สำนักปลัดกระทรวงศึกษาธิการ (ตารางที่ 2 ใน ดัชนีการศึกษาระดับภาค 1 – 18 ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2567)

ตัวเลขเหล่านี้ตอกย้ำว่าเป้าหมายด้านการเข้าถึงการศึกษาในหลายช่วงวัยยังไม่เป็นจริง และยังมีความผันผวนที่น่ากังวล โดยเฉพาะในระดับมัธยมศึกษาตอนปลายซึ่งเป็นช่วงวัยสำคัญในการเตรียมเข้าสู่ตลาดแรงงานหรือการศึกษาต่อในระดับสูง

ในปี 2566 กระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคมได้ร่วมกับหน่วยงานการศึกษา 21 หน่วยงาน เชื่อมโยงฐานข้อมูลกลางของกระทรวงศึกษาธิการกับทะเบียนราษฎร์ของกรมการปกครอง พบว่า เด็กและเยาวชนอายุ 3–18 ปีจำนวน 1,025,514 คน หรือคิดเป็น 8.4% ของประชากรวัยเรียนทั้งหมด ไม่มีข้อมูลอยู่ในระบบการศึกษา ตัวเลขนี้จำแนกได้เป็น 3 กลุ่มใหญ่ ได้แก่ เด็กปฐมวัย (3–5 ปี) จำนวน 317,024 คน เด็กในช่วงการศึกษาภาคบังคับ (6–14 ปี) จำนวน 394,039 คน เด็กวัยหลังภาคบังคับ (15–18 ปี) จำนวน 314,451 คน[1] สถานการณ์ดังกล่าวสะท้อนถึงความเปราะบางของระบบการศึกษาที่ไม่สามารถดึงเด็กทุกคนเข้าสู่กระบวนการเรียนรู้ได้ครบถ้วน

ยิ่งไปกว่านั้น องค์การยูเนสโก (UNESCO) ประเมินว่า หากประเทศไทยไม่สามารถแก้ปัญหาเด็กหลุดออกนอกระบบได้ จะส่งผลให้ประเทศสูญเสียผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (GDP) ประมาณ 1.7% ต่อปี ซึ่งแสดงถึงผลกระทบเชิงโครงสร้างที่เชื่อมโยงระหว่างการศึกษากับการพัฒนาเศรษฐกิจในระยะยาว[2]

จากการสำรวจข้อมูลกลุ่มเด็กที่มีความเสี่ยงและเด็กที่หลุดออกจากระบบการศึกษา[3] พบว่า มีหลายปัจจัยเป็นเหตุให้เด็กต้องออกจากระบบการศึกษา ได้แก่ *ปัจจัยด้านเศรษฐกิจและครอบครัว* ความยากจนเป็น

[1] กองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา. (2567, 10 กรกฎาคม). รู้จักตัวเลข 1.02 ล้านคน เด็กและเยาวชนนอกระบบการศึกษา [อินโฟกราฟิก]. สืบค้นจาก https://www.eef.or.th/infographic-100724/

[2] Thomas, M. and Burnet, N. (2015) The Economic Cost of Out-of-School Children in Southeast Asia. UNESCO.

[3] กองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา (2567, 18 มิถุนายน) 7 สาเหตุที่ทำให้เด็กออกนอกระบบการศึกษา [อินโฟกราฟิก] สืบค้นได้ที่ https://www.eef.or.th/infographic-7-reasons

สาเหตุหลักของการหลุดออกจากระบบการศึกษา ครอบครัวมีรายได้น้อยไม่สามารถส่งลูกเรียนต่อได้ เนื่องจากขาดแคลนค่าใช้จ่าย หรือต้องการให้เด็กช่วยทำงานหารายได้ อีกทั้งยังมีปัญหาครอบครัว เช่น การหย่าร้าง การเลี้ยงดูโดยพ่อแม่เลี้ยงเดี่ยว หรือการย้ายถิ่นฐานเป็นอุปสรรคในการเรียนต่อ นอกจากนี้ *ปัจจัยด้านตัวเด็ก* ปัญหาสุขภาพและพฤติกรรมของเด็กก็เป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้เด็กหลุดออกนอกระบบ โดยพบว่า ส่วนใหญ่มีสาเหตุจากปัญหาสุขภาพ รวมถึงการปรับตัวยาก ผลการเรียนไม่ดี หรือปัญหาพฤติกรรมที่ทำให้เด็กไม่อยากไปโรงเรียน สำหรับ*ปัจจัยด้านระบบการศึกษา* ระบบการศึกษาที่ขาดความยืดหยุ่นและไม่ตอบสนองความต้องการเฉพาะบุคคล ก็เป็นปัจจัยสำคัญที่ผลักให้เด็กออกนอกระบบ โดยเฉพาะเด็กที่มีความต้องการพิเศษหรือมีข้อจำกัดในการเรียน รวมถึงบรรยากาศในการเรียนที่ไม่เอื้อต่อการเรียนรู้เป็นสาเหตุที่ไม่อยากให้เด็กมาโรงเรียน

ไกรยศ ภัทราวาท (2021) เสนอว่า แนวทางในการแก้ไขปัญหาเด็กและเยาวชนนอกระบบการศึกษา แบ่งออกเป็น 2 แนวทางหลัก คือ แนวทางแรก มาตรการเชิงป้องกันเป็นมาตรการที่มีประสิทธิภาพในการใช้ทรัพยากร เนื่องจากเป็นการแก้ไขปัญหาที่ต้นทางก่อนที่เด็กจะหลุดออกจากระบบการศึกษา และเป็นมาตรการที่เป็นที่ยอมรับในระดับนานาชาติ ได้แก่ การจัดสรรเงินอุดหนุนอย่างมีเงื่อนไข (Conditional Cash Transfer) ซึ่งนโยบายดังกล่าวต้องดำเนินการพร้อมระบบการติดตามและดูแลโดยครูและผู้บริหารสถานศึกษาอย่างต่อเนื่อง แนวทางที่สอง มาตรการแก้ไขปัญหาเด็กและเยาวชนหลุดออกจากระบบการศึกษา เป็นมาตรการเชิงแก้ไข (Corrective Measures) ต้องใช้ทรัพยากรที่สูง เนื่องจากเด็กมิได้อยู่ในระบบการศึกษาแล้ว งานศึกษานี้ติดตามโครงการที่เกี่ยวข้องกับการลดเด็กและเยาวชนนอกระบบการศึกษาระบบสองมาตรการ ได้แก่ มาตรการเชิงป้องกัน คือ **ทุนเสมอภาคของ กสศ. (โครงการจัดสรรเงินอุดหนุนนักเรียนยากจนพิเศษแบบมีเงื่อนไข)** และมาตรการเชิงแก้ไข **คือ โครงการพาน้องกลับมาเรียน** ของกระทรวงศึกษาธิการ และการค้นหา ติดตาม ช่วยเหลือ ส่งต่อและดูแล เป็นการบูรณาการระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ในพื้นที่จังหวัด ซึ่งในปี 2567 ได้กลายเป็นส่วนหนึ่งของ**นโยบาย Thailand Zero Dropout**

ผู้วิจัยแบ่งผลการศึกษาออกเป็น 2 ส่วนใหญ่ ในส่วนแรกเป็นผลการศึกษาพลวัตนโยบายขยายโอกาสทางการศึกษาตั้งแต่ พ.ศ. 2540 ซึ่งสะท้อนการเปลี่ยนแปลงเกี่ยวกับแนวคิดและวิธีการของการลดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาในแง่ของการเข้าถึงการศึกษา เพื่อฉายภาพให้เห็นบริบทการเปลี่ยนแปลงนโยบายการศึกษาด้านการลดความความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงการศึกษาอันนำมาสู่นโยบาย Thailand Zero Dropout ในปี พ.ศ. 2567 (รัฐบาลนายกรัฐมนตรีนายเศรษฐา ทวีสิน) โดยในส่วนนี้จะเป็นการศึกษาเอกสารนโยบาย และวรรณกรรมอื่นที่เกี่ยวข้อง ในส่วนที่สองจะเป็นการติดตามสถานการณ์และพลวัตนโยบาย Thailand Zero Dropout ในสมัยรัฐบาลพรรคเพื่อไทย (นายกรัฐมนตรีนายเศรษฐา ทวีสิน และ นางสาวแพรทองธาร ชินวัตร) โดยผู้วิจัยเก็บข้อมูลจากเอกสาร และการสัมภาษณ์เชิงลึก

ส่วนที่ 1 ผลการศึกษาพลวัตนโยบายขยายโอกาสทางการศึกษา

5.1 พลวัตการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการศึกษา

ผู้วิจัยสำรวจแนวคิดและแผนการศึกษาของประเทศไทยทั้งที่ผ่านมาและในปัจจุบัน ที่มีความเกี่ยวข้องกับการส่งเสริมให้ประชาชนได้เข้าถึงระบบการศึกษาและไม่หลุดออกจากระบบกลางคัน จุดเริ่มของการตั้งเป้าหมายการให้เด็กทุกคนเข้าถึงการศึกษา เริ่มเมื่อประเทศไทยได้รับเอาแนวคิดสากลมากำหนดนโยบายด้านการศึกษา ในปี พ.ศ. 2533 UNESCO จัดประชุมระดับโลกเรื่องการศึกษาภายใต้ชื่อ World Conference of Education for All (EofAll) ที่หาดจอมเทียน ชลบุรี โดยที่ประชุมเห็นพ้องต้องกันว่าการศึกษาเป็นสิทธิที่พึงมีของประชากรโลก ดังนั้น ประเทศสมาชิกจะต้องจัดให้มีนโยบายและเร่งรัดจัดการศึกษาให้กับประชาชนของตนให้ทั่วถึง โดยพันธกิจหนึ่งใน 6 ประการได้แก่ ก**ารขยายโอกาสทางการการศึกษาขั้นพื้นฐานให้ทั่วถึง**ภายในปี พ.ศ. 2553 ซึ่งแนวคิดเกี่ยวกับการปฏิรูปการศึกษาของไทยในช่วงทศวรรษ 2530 ได้นำแนวคิดเกี่ยวกับการขยายโอกาสทางการศึกษาเข้ามาเป็นเป้าประสงค์หลักในการพัฒนา รัฐบาลที่ผ่านมาตระหนักถึงปัญหาของระบบการศึกษาไทยทั้งในแง่ของคุณภาพ และการจัดการศึกษา ความไม่ต่อเนื่องของนโยบายด้านการศึกษา ปัญหาในการผลิตและพัฒนาครู การผลิตนักเรียนที่ไม่สอดคล้องต่อความต้องการของตลาดแรงงาน และความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงบริการการศึกษา โดยการแก้ไขปัญหาที่ผ่านมาเป็นไปอย่างล่าช้า หลายฝ่ายมีความเห็นร่วมกันว่าหากบัญญัติประเด็นด้านการศึกษาไว้ในรัฐธรรมนูญจะช่วยให้การแก้ไขปัญหาเป็นไปอย่างจริงจัง (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร 2561)

5.1.1 การศึกษาในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

จากแนวคิดเศรษฐศาสตร์สถาบัน รัฐธรรมนูญเป็นสถาบันที่มีอิทธิพลในการกำหนดนโยบายและการนำนโยบายไปใช้ ผลพวงจากทิศทางการปฏิรูปการศึกษาในทศวรรษที่ 2530 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้เริ่มบัญญัติเกี่ยวกับการศึกษา โดยกำหนดให้เป็นสิทธิด้านการเรียนรู้เพิ่มเติมทั้งในระบบและตามอัธยาศัย มาตรา 43 วรรคหนึ่ง “บุคคลย่อมมีสิทธิเสมอกันในการรับการศึกษาขั้นพื้นฐานไม่น้อยกว่าสิบสองปีที่รัฐจะต้องจัดให้อย่างทั่วถึงและมีคุณภาพโดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย” นอกจากนี้ยังให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและเอกชน (มาตรา 43 วรรคสอง)

นอกจากนี้ ในหมวดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ยังกำหนดให้จัดให้มี**กฎหมายเกี่ยวกับการศึกษาแห่งชาติ** และปรับปรุงการศึกษาให้สอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคม (มาตรา 81 แห่ง รธน. 2540)

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ยังคงเนื้อหาเกี่ยวกับสิทธิของประชาชนชาวไทย โดยเพิ่มเติมวรรคสองของมาตรา 49 (ซึ่งในวรรคแรกยกมาจาก ม.43 ของ รธน. 2540) “ผู้ยากไร้ ผู้พิการ หรือทุพพลภาพ หรือผู้อยู่ในสภาวะยากลำบากต้องได้รับสิทธิตามวรรคหนึ่งและการสนับสนุนจากรัฐเพื่อให้ได้รับการศึกษาโดยทัดเทียมกับบุคคลอื่น” ในส่วนของแนวนโยบายแห่งรัฐกำหนดให้ “(3) พัฒนาคุณภาพและ

มาตรฐานการจัดการศึกษาในทุกระดับและทุกรูปแบบให้สอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคม จัดให้มีแผนการศึกษาแห่งชาติ กฎหมายเพื่อพัฒนาการศึกษาของชาติ จัดให้มีการพัฒนาคุณภาพครูและบุคลากรทางการศึกษาให้ก้าวหน้าทันการเปลี่ยนแปลงของสังคมโลก ...” (มาตรา 80 แห่ง รธน. 2550)

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้บัญญัติเกี่ยวกับการศึกษาในส่วนของ หมวดสี่ หน้าที่ของปวงชนชาวไทย มาตรา 50 “บุคคลมีหน้าที่ ดังต่อไปนี้ .... (4) เข้ารับการศึกษาอบรมในการศึกษาภาคบังคับ” หมวดห้า หน้าที่ของรัฐ มาตรา 54 วรรคแรก “รัฐต้องดำเนินการให้เด็กทุกคนได้รับการศึกษาเป็นเวลาสิบสองปี ตั้งแต่ก่อนวัยเรียนจนจบการศึกษาภาคบังคับอย่างมีคุณภาพโดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย” และ มาตรา 54 วรรคหก “ให้จัดตั้งกองทุนเพื่อใช้ในการช่วยเหลือผู้ขาดแคลนทุนทรัพย์เพื่อลดความเหลื่อมล้ำในการศึกษาและเพื่อเสริมสร้างและพัฒนาคุณภาพและประสิทธิภาพครู โดยให้รัฐจัดสรรงบประมาณ ให้แก่กองทุนหรือใช้มาตรการหรือกลไกทางภาษีรวมทั้งการให้ผู้บริจาคทรัพย์สินเข้ากองทุนได้รับประโยชน์ในการลดหย่อนภาษีด้วย ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ ซึ่งกฎหมายดังกล่าว อย่างน้อยต้องกำหนดให้การบริหารจัดการกองทุนเป็นอิสระและกำหนดให้มีการใช้จ่ายเงินทุน เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าว”

เพื่อให้การดำเนินการตามมาตรา 54 วรรค 6 สำเร็จ รธน. ได้บัญญัติในมาตรา 258 ให้ดำเนินการตรากฎหมายเพื่อจัดตั้งกองทุนให้แล้วเสร็จภายใน 1 ปีหลังวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญ นอกจากนี้ ในด้านของการปฏิรูปการศึกษา ยังมีการกำหนดให้มี*คณะกรรมการที่มีความเป็นอิสระคณะหนึ่งที่คณะรัฐมนตรีแต่งตั้ง*ดำเนินการศึกษาและจัดทำข้อเสนอแนะและร่างกฎหมายที่เกี่ยวข้องในการดำเนินการให้บรรลุเป้าหมาย คำถามที่น่าสนใจ คือ ใน**กระบวนการร่างรัฐธรรมนูญ 2560 มีส่วนในการก่อให้เกิด กสศ. (ใครเป็น Actor หลักบ้าง)**

อย่างไรก็ตาม ในช่วงการร่างรัฐธรรมนูญพบว่าข้อวิพากษ์เกี่ยวกับการย้ายประเด็นการศึกษาฟรี 12 ปี จากหมวดของสิทธิเป็นหน้าที่ของรัฐ[4] ประธานกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ นายมีชัย ฤชุพันธ์ ได้ตอบข้อสงสัยเกี่ยวกับทิศทางการปฏิรูปการศึกษาตามร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ โดยประเด็นในเรื่องของการเรียนฟรี คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญเห็นว่า เมื่อเรียนจบชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 3 แล้วสามารถออกไปทำงานได้ และในขณะเดียวกันการศึกษาในชั้นปฐมวัยก่อให้เกิดประโยชน์กับเด็กมากกว่า จึงเห็นว่าการสนับสนุนการศึกษาปฐมวัยถึงมัธยมศึกษาปีที่ 3 (สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา 2560b)

ในส่วนของมาตรา 54 วรรค 6 ในเรื่องของการตั้งกองทุนเพื่อใช้ในการช่วยเหลือผู้ขาดแคลนทุนทรัพย์เพื่อลดความเหลื่อมล้ำในการศึกษา มีเป้าหมายในการช่วยเหลือผู้ไม่พร้อมทางเศรษฐกิจ โดยรัฐต้องเข้าไปช่วยเหลือสนับสนุนให้สามารถเรียนต่อได้ โดยเงินค่าใช้จ่ายการศึกษาให้หมายรวมถึงค่าใช้จ่ายในการดำรงชีวิตไม่ใช้เฉพาะค่าเล่าเรียน นอกจากนี้กองทุนนี้ยังมีเป้าหมายในการพัฒนาครู ซึ่งอาจจะตั้งเป็นกองทุนเดียวที่มีสองวัตถุประสงค์ (สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา 2560b)

---

[4] iLaw. (2559). สรุปร่างรัฐธรรมนูญ: เมื่อ “สิทธิเสรีภาพ” เขียนใหม่เป็น “หน้าที่ของรัฐ”. สืบค้นจาก https://www.ilaw.or.th/articles/2000

5.1.2 กฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องกับการศึกษา

พรบ. การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 เป็นกฎหมายที่ออกตามความในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 อันเป็นกฎหมายแม่บทในการบริหารและจัดการการศึกษาอบรมให้สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา 10 วรรคหนึ่ง กำหนดให้การจัดการศึกษาต้องจัดให้บุคคลมีสิทธิและโอกาสเสมอกันในการรับการศึกษาขั้นพื้นฐานไม่น้อยกว่าสิบสองปีที่รัฐต้องจัดให้อย่างทั่วถึงและมีคุณภาพโดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย ในด้านงบประมาณ มาตรา 60 กำหนดให้รัฐจัดสรรงบประมาณเป็นเงินอุดหนุนทั่วไปเป็นค่าใช้จ่ายรายบุคคลที่เหมาะสมแก่ผู้เรียนการศึกษาภาคบังคับและการศึกษาขั้นพื้นฐานที่จัดโดยรัฐและเอกชนให้เท่าเทียมกัน และจัดสรรทุนการศึกษาในรูปของเงินกู้ยืมให้แก่ผู้เรียนที่มาจากครอบครัวที่มีรายได้น้อยตามความเหมาะสม นอกจากนี้ ให้จัดตั้งสำนักงานปฏิรูปการศึกษา (มาตรา 75)

ในด้านของการจัดการศึกษา พรบ.การศึกษาแห่งชาติ แยกองค์ประกอบขององค์กรออกเป็น สภาการศึกษา คณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน คณะกรรมการการอาชีวศึกษา และคณะกรรมการอุดมศึกษา โดยสภาการศึกษามีหน้าที่พิจารณาแผนการศึกษาแห่งชาติ เสนอนโยบาย แผนและมาตรฐานการศึกษาตามแผนการศึกษาแห่งชาติ และดำเนินการประเมินผลการจัดการศึกษา (มาตรา 33 พรบ. การศึกษาแห่งชาติ ปรับปรุง พ.ศ. 2545) การจัดทำแผนการศึกษาแห่งชาติ ที่เน้นการนำสาระสำคัญดังปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พรบ.การศึกษาแห่งชาติ นโยบายรัฐบาล และวิสัยทัศน์การพัฒนาระยะยาวของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเข้ามาบรรจุ แผนการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2545 – 2559 เป็นแผนยุทธศาสตร์ระยะยาว 15 ปี

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ (2545) ได้พิจารณากลุ่มประชากรวัยการศึกษาขั้นพื้นฐาน พบว่า แม้ประเทศไทยจะสามารถจัดการศึกษาได้เป็นที่น่าพอใจ แต่เด็กในวัยการศึกษาขั้นพื้นฐานจำนวนหนึ่งยังอยู่นอกระบบการศึกษายังคงอยู่ สะท้อนผลการจัดการศึกษาที่ไม่ทั่วถึง ด้อยคุณภาพและประสิทธิภาพ ความยากจนของเด็กกลุ่มนี้เป็นปัญหาและอุปสรรคที่สำคัญที่ทำให้เด็กไม่ความสามารถในการเข้าถึงบริการทางการศึกษา การศึกษาของรัฐเท่าที่ผ่านมามิได้เป็นการให้เปล่าในทุกระดับชั้น และยังมีช่องว่างของความเสมอภาคและความทั่วถึงทางด้านบริการทางการศึกษา ในปี 2543 เด็กและเยาวชนกลุ่มอายุ 6 – 14 ปี จำนวน 0.3 ล้านคน ยังไม่ได้รับการศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนต้น เด็กและเยาวชนกลุ่มอายุ 6 – 17 ปี จำนวน 1.6 ล้านคน ยังไม่ได้รับการศึกษาขั้นพื้นฐาน 12 ปี ซึ่งส่วนใหญ่เป็นผู้มาจากครอบครัวยากจน เป็นเด็กเร่ร่อน หรืออาศัยอยู่ในท้องถิ่นห่างไกล จากปัญหาข้างต้น นำมาสู่แนวทางการจัดการศึกษาตามแนว รธน. 2540 และ พรบ. การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 โดยให้เป็นการศึกษาพื้นฐาน 12 ปี ที่รัฐโดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย

แผนการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2545 ได้กำหนดเป้าหมายในส่วนของโอกาสทางการศึกษา คือ เป้าหมายเด็กทุกคนจบการศึกษาภาคบังคับเก้าปี และเป้าหมายคนไทยทุกคนมีโอกาสได้รับการศึกษาขั้นพื้นฐานสิบสองปี โดยมีกรอบการดำเนินงานในแง่ของการจัดบริการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ทั้งการศึกษาในระบบ นอกระบบ และตามอัธยาศัย เพื่อให้บุคคลสามารถเข้าถึงบริการทางการศึกษาที่หลากหลาย เพื่อการเรียนรู้ และการพัฒนาตนเองได้ตามความต้องการและความสนใจ

นอกจากนี้ยังมีแนวนโยบายเพื่อการกำจัด ลด ขจัดปัญหาทางโครงสร้างที่ก่อให้เกิดหรือคงไว้ซึ่งความยากจนขัดสน ด้อยทั้งโอกาสและศักดิ์ศรีของคนและสังคมเพื่อสร้างความเป็นธรรมในสังคม มีเป้าหมายประชากรในวัยเรียนโดยเฉพาะผู้ที่ด้อยโอกาส ซึ่งครอบคลุมถึงกลุ่มผู้ยากไร้ ผู้อยู่ห่างไกลที่เสียเปรียบ ผู้อยู่ในกลุ่มเสี่ยง ผู้พิการและทุพพลภาพ มีโอกาสได้รับการศึกษาขั้นพื้นฐานสิบสองปี โดยมีกรอบการดำเนินงานในด้านงบประมาณเพื่อสร้างความเป็นธรรมทางการศึกษา

แผนการศึกษาแห่งชาติ ฉบับปรับปรุง 2552 – 2559 หลังจากมีการใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 (ม.49 ว่า บุคคลย่อมมีสิทธิเสมอกันในการรับการศึกษาไม่น้อยกว่าสิบสองปีที่รัฐจะต้องจัดให้อย่างทั่วถึงและมีคุณภาพ โดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย) และการปฏิรูปการศึกษาทั้งระบบในการแถลงนโยบายของรัฐบาล อภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ (พ.ศ. 2551) ประกอบกับสถานกรณ์ต่าง ๆ ได้เปลี่ยนแปลงไปทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง รวมทั้งการติดตามประเมินผลการพัฒนาการศึกษาประมาณเกือบหนึ่งทศวรรษ พบว่า แม้ว่าการดำเนินงานบางเรื่องได้ประสบผลสำเร็จแล้ว แต่หลายเรื่องยังต้องเร่งพัฒนาปรับปรุง และมีประเด็นที่ต้องเร่งพัฒนา รมว.กระทรวงศึกษาธิการ นายจุรินทร์ ลักษณวิศิษฏ์ มอบหมายให้สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษาปรับปรุงแผนการศึกษาแห่งชาติ (พ.ศ. 2552 – 2559)

สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา (2553) พิจารณาสถานการณ์ในด้านการเพิ่มโอกาสทางการศึกษา 2550 ประชากรกลุ่มอายุ 3 – 17 ปี เข้ารับการศึกษาขั้นพื้นฐาน ร้อยละ 85.7 เป้าหมาย จัดให้ประชาชนทุกคนได้รับการศึกษาอย่างทั่วถึงและมีคุณภาพไม่น้อยกว่า 12 ปี โดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย เพื่อให้เกิดความเสมอภาคและเป็นธรรม จึงได้กำหนดแผนการศึกษาแห่งชาติ ฉบับปรับปรุง (พ.ศ. 2552 – 2559) วัตถุประสงค์ 1 คือการพัฒนาคนอย่างรอบด้าน และสมดุล เพื่อเป็นฐานของการพัฒนา โดยมีแนวนโยบายที่เกี่ยวข้องกับโอกาสทางการศึกษา “1.3 เพิ่มโอกาสทางการศึกษาให้ประชาชนทุกคนตั้งแต่แรกเกิดจนตลอดชีวิตได้มีโอกาสเข้าถึงบริการการศึกษาและการเรียนรู้ โดยเฉพาะผู้ด้อยโอกาส ผู้พิการหรือทุพพลภาพ ยากจน อยู่ในท้องถิ่นห่างไกลทุรกันดาร” และกำหนดเป้าหมายเชิงปริมาณ “จำนวนปีการศึกษาเฉลี่ยของคนไทยเพิ่มสูงขึ้นจาก 8.7 ปี ในปี 2551 เป็น 12 ปี ในปี 2559” โดยได้แบ่งแผนสู่การปฏิบัติออกเป็น 2 ระยะ คือระยะเร่งด่วน (พ.ศ. 2552 – 2554) ให้เร่งดำเนินการตามข้อเสนอการปฏิรูปการศึกษาในทศวรรษที่สอง โดยให้มีการจัดทำแผนเพื่อพัฒนาการศึกษาตามประเด็นเป้าหมายการปฏิรูปการศึกษา ได้แก่ 1) แผนพัฒนาคุณภาพการศึกษา 2) แผนขยายโอกาสทางการศึกษา และ 3) แผนส่งเสริมการมีส่วนร่วมในการบริหารและจัดการศึกษา รวมทั้งมีการสร้างกลไกขับเคลื่อน ระยะที่ 2 ระหว่างปี พ.ศ. 2555 – 2559 เร่งดำเนินการให้บรรลุเป้าหมายและติดตามประเมินผลการดำเนินงานตามแผน นอกจากนี้ ให้มีการจัดทำกรอบทิศทางการพัฒนาการศึกษาในช่วงระยะเวลา 5 ปี และแผนพัฒนาการศึกษาในแต่ละระดับที่สอดคล้องกับแผนการศึกษาแห่งชาติ และแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา 2553)

โครงการเรียนฟรี 15 ปี ในปี พ.ศ. 2555 (สภาการศึกษา 2556) ได้สำรวจสภาวการณ์ด้านการศึกษา พบว่า ในระดับก่อนประถมศึกษามีอัตราเข้าเรียนร้อยละ 90 ในชั้นมัธยมศึกษาตอนต้นเข้าเรียนเกือบร้อยละ 92

และระดับมัธยมปลายอัตราเข้าเรียนอยู่ที่ร้อยละ 75 แม้ว่ามีโอกาสการเข้าถึงการศึกษาเพิ่มขึ้น แต่การตกหล่นทางการศึกษาของเด็กไทยยังเป็นตัวเลขที่สูงกว่าค่าเฉลี่ยโลก

สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษาประเมินผลของแผนการศึกษาแห่งชาติ ฉบับปรับปรุง พ.ศ. 2552-2559 พบว่า จากนโยบายเรียนฟรี 15 ปี ตั้งแต่ชั้นอนุบาลจนจบการศึกษาขั้นพื้นฐานเพื่อสร้างโอกาสทางการศึกษา ส่งผลให้อัตราการเข้าเรียนเพิ่มสูงขึ้นเกือบทุกระดับ ยกเว้นระดับมัธยมศึกษาตอนต้น ที่อัตราการเข้าเรียนประชากรช่วงอายุ 12 – 14 ปี มีแนวโน้มลดลงเหลือร้อยละ 88.3 ในปี 2558 แสดงว่ามีประชากรที่อยู่ในวัยระดับมัธยมศึกษาตอนต้นไม่ได้เข้ารับการศึกษาในระบบประมาณร้อยละ 11.7 หรือจำนวนประมาณ 3.1 แสนคน (สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา 2560a, 20) ในขณะที่ผู้เรียนที่เข้าเรียนการศึกษาภาคบังคับและมัธยมศึกษาตอนปลายยังมีการออกกลางคัน โดยสาเหตุที่ออกกลางคันมากที่สุด คือ อพยพตามผู้ปกครอง มีปัญหาในการปรับตัว และมีปัญหาครอบครัว แม้ว่าปัญหาเด็กออกกลางคันจะเป็นปัญหาต่อเนื่องแต่พบว่าอัตราการออกกลางคันมีแนวโน้มลดลง

พรบ. การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 และ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2553 กำหนดให้สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษามีหน้าที่ในการพิจารณาเสนอแผนการศึกษาแห่งชาติ โดยบูรณาการการศึกษาทุกระดับ แผนการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2560 – 2579 เป็นแผนระยะยาว 20 ปี

เป้าหมายของการจัดการศึกษาแบ่งเป็น 5 ประการ ได้แก่

1) ประชาชนทุนคนเข้าถึงการศึกษาที่มีคุณภาพและมาตรฐานอย่างทั่วถึง (access)
2) ผู้เรียนทุกกลุ่มเป้าหมายได้รับบริการการศึกษาอย่างเสมอภาคและเท่าเทียม (equity)
3) ระบบการศึกษาที่มีคุณภาพสามารถพัฒนาผู้เรียนให้บรรลุขีดความสามารถและเต็มตามศักยภาพ (quality)
4) ระบบการบริหารจัดการศึกษาที่มีประสิทธิภาพ เพื่อพัฒนาผู้เรียนอย่างทั่วถึงและมีคุณภาพ และการลงทุนทางการศึกษามีความคุ้มค่าและบรรลุเป้าหมาย (efficiency)
5) ระบบการศึกษาที่สนองตอบและก้าวทันการเปลี่ยนแปลงของโลกที่เป็นพลวัตและบริบทที่เปลี่ยนแปลง (relevancy)

รายงานการติดตามและประเมินผลการจัดการศึกษาตามแผนการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2560 – 2579 ในระยะ 5 ปีแรกของแผน (พ.ศ. 2560 – 2564) พบว่าช่วงสองปีแรกของแผน ได้ดำเนินการติดตามผลการดำเนินงาน พบว่า “หน่วยปฏิบัติต่าง ๆ ยังขาดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับแผนการศึกษาแห่งชาติ” ดูปัญหาเพิ่มเติมใน (สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา 2566)

แผนการศึกษาแห่งชาติ ได้กำหนดยุทธศาสตร์ เป้าหมายและตัวชี้วัดตามเป้าหมายข้างต้น ในส่วนของ Zero Dropout สัมพันธ์กับเป้าหมายที่ 1 การเข้าถึงการศึกษาที่มีคุณภาพและมาตรฐานอย่างทั่วถึง มีเป้าหมายย่อยแบ่งตามช่วงอายุตั้งแต่ปฐมวัย ปฐมวัยถึงมัธยมศึกษาตอนปลาย วัยทำงาน และสูงอายุ โดยส่วนที่เกี่ยวข้อง

กับงานศึกษานี้ คือ เด็กปฐมวัยมีพัฒนาการสมวัย และ ประชากรทุกคนมีโอกาสได้รับบริการทางการศึกษาตั้งแต่ปฐมวัยถึงมัธยมศึกษาตอนปลาย หรือเทียบเท่าที่มีคุณภาพและมาตรฐาน นอกจากนั้นในแผนการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2560 – 2579 ได้กำหนดตัวชี้วัดจากแผนการศึกษาแห่งชาติ ในแต่ละเป้าหมายของแผน ในส่วนของเป้าหมายที่เกี่ยวข้องกับการแก้ปัญหาเด็กและเยาวชนนอกระบบการศึกษาให้กลายเป็นศูนย์ แสดงในตารางที่ 2

ตารางที่ 2 ตัวชี้วัดจากแผนการศึกษาแห่งชาติที่เกี่ยวข้องกับการติดตามเด็กหลุดออกนอกระบบ

ตัวชี้วัด	ก่อนปี 2560	ปีที่ 1-5	ปีที่ 6-10	ปีที่ 11-15	ปีที่ 16-20
ประชากรอายุ 6-11 ปีได้เข้าเรียนระดับประถมศึกษาทุกคน	100	100	100	100	100
ประชากรอายุ 12-14 ปีได้เข้าเรียนระดับมัธยมศึกษาตอนต้นหรือเทียบเท่าทุกคน	88.9	100	100	100	100
สัดส่วนนักเรียนมัธยมศึกษาตอนปลายหรือเทียบเท่า (15-17 ปี) ต่อประชากรกลุ่มอายุ 15-17 ปี เพิ่มขึ้น	72.7	80	85	90	95

ที่มา: แผนการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2560 - 2579

ความสำเร็จของแผนฯ สู่การปฏิบัติ ขึ้นอยู่กับปัจจัยได้แก่ สาระของแผนฯ ที่มีความชัดเจน และครอบคลุมทุกกลุ่มเป้าหมาย การมีส่วนร่วมในกระบวนการพัฒนาแผนการศึกษาแห่งชาติของผู้เกี่ยวข้องทุกภาคส่วนทุกระดับ นอกจากนี้จะต้องผลักดันให้ระบบการจัดสรรงบประมาณยึดกรอบทิศทางและเป้าหมายตามที่กำหนดไว้ในยุทธศาสตร์ (สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา, 2566) สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา (2560) วางหลักการและแนวทางในการติดตามและประเมินผล

5.1.3 บทบาทของหน่วยงานในประเทศและต่างประเทศต่อนโยบายที่เกี่ยวกับเด็กและเยาวชนหลุดออกนอกระบบ

ในปี พ.ศ. 2553 จากข้อมูลรายงานสภาวะการศึกษาไทยปี 2550-2551 คณะกรรมการส่งเสริมสังคมแห่งการเรียนรู้และคุณภาพเยาวชน (สสค.) พบว่าเด็กนอกระบบการศึกษามีจำนวนประมาณ 1.7 ล้านคน สสค. ได้จัดเสวนา “เด็กนอกระบบการศึกษา: สถานการณ์และทางออกของปัญหา” และให้ทุนกับโครงการส่งเสริมการเรียนรู้และพัฒนาคุณภาพเยาวชนในระดับท้องถิ่นในปี 2553 จากข้อมูลของโรงเรียนที่ได้รับทุนในรอบแรก สสค. นพ.สุภกร บัวสาย พบว่าปัญหาสำคัญ คือ ยังไม่มีหน่วยงานที่เข้ามาประสานโดยตรงเกี่ยวกับเด็กตกหล่นจากระบบการศึกษา โครงการของ สสค. เป็นจุดเริ่มต้นในความร่วมมือกับกระทรวงศึกษาธิการประสานงานส่วนต่าง ๆ ได้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สำนักบริหารงานการศึกษานอกโรงเรียน หน่วยงาน

เอกชน และสังคมให้ตระหนักถึงปัญหาเด็กนอกระบบ (สสส., 25 สิงหาคม 2553, สสค. จัดเวทีเสวนา “เด็กนอกระบบการศึกษา: สถานการณ์และทางออกของปัญหา)

ปี พ.ศ. 2559 สสค. ร่วมกับยูเนสโก และยูนิเซฟ จัดประชุมเรื่องนวัตกรรมการเรียนรู้เพื่อเด็กและเยาวชนนอกระบบการศึกษาแห่งเอเชียเดินหน้าโรดแม็พแห่งเอเชียพาเด็กนอกระบบ 18 ล้านคนคืนสู่ระบบการศึกษา” (24 กุมภาพันธ์ 2559) ดร.วรากรณ์ สามโกเศศ กล่าวถึงมาตรการที่สำคัญในการจัดการกับเด็กและเยาวชนนอกระบบการศึกษาได้แก่ (1) การจัดทำระบบฐานข้อมูลสารสนเทศเพื่อติดตามเด็กและเยาวชนเป็นรายบุคคลแบบสด เพื่อให้เกิดการจัดสรรงบประมาณและวางมาตรการที่มีประสิทธิภาพด้วยข้อมูลที่เป็นปัจจุบัน (2) การสร้างนวัตกรรมการคลังเพื่อสนับสนุนการทำงานอย่างยั่งยืนในการแก้ปัญหาเด็กเยาวชนนอกระบบการศึกษา ด้วยการตั้งกองทุนการศึกษาเพื่อขจัดปัญหาเด็กนอกระบบการศึกษาด้วยภาษีเพื่อวัตถุประสงค์เฉพาะ มาตรการที่สองเป็นจุดกำเนิดของ กสศ. ในขณะที่ นพ.สุภกร บัวสาย กล่าวถึงมาตรการหลักสำคัญในการแก้ปัญหาเด็กนอกระบบการศึกษาในประเทศไทย ดังนี้ (1) การใช้ระบบสารสนเทศในการเชื่อมโยงข้อมูลเพื่อส่งต่อข้อมูลผู้เรียนและความต้องการของพื้นที่ (2) การจัดสรรงบประมาณที่ต้องความต้องการผู้เรียนผ่านระบบบัญชีรายจ่ายด้านการศึกษา (3) มาตรการติดตามเฝ้าระวังรายกรณีเพื่อลดอัตราการเสี่ยงหลุดออกนอกระบบ (4) การสร้างเครือข่ายความร่วมมือทั้งภาคการศึกษาและนอกภาคการศึกษา และ (5) นโยบายเชิงประจักษ์สำหรับแก้ปัญหาเด็กนอกระบบการศึกษาอย่างต่อเนื่อง (สุริยา ฆ้องเสนาะ, มปป, การศึกษาทางเลือกเพื่อแก้ปัญหาเด็กนอกระบบการศึกษา)

นอกจากนี้ การประมาณการของ นิโคลัส เบอร์เนตต์ (2557) ชี้ว่า ปัญหาเด็กและเยาวชนนอกระบบจะสร้างความเสียทางเศรษฐกิจคิดเป็นร้อยละ 3 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติ ในขณะที่การลงทุนด้านการศึกษาของไทยมีสัดส่วนที่ค่อนข้างสูง แต่สถานการณ์ของเด็กและเยาวชนนอกระบบมิได้ดีขึ้น อีกทั้งแนวโน้มของการเกิดของเด็กไทยที่ลดลงย่อมส่งผลต่อทุนมนุษย์ของไทย ความพยายามในการทำให้จำนวนเด็กและเยาวชนนอกระบบการศึกษาเป็นศูนย์จึงมีความสำคัญและจำเป็นอย่างยิ่ง นโยบายเพื่อแก้ไขปัญหาเด็กและเยาวชนนอกระบบให้เป็นศูนย์เป็นภารกิจของกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา (ในมาตรา 5) และถูกบรรจุอยู่ในแผนการปฏิรูปประเทศ (ฉบับปรับปรุง) ด้านการศึกษา

คณะกรรมการอิสระเพื่อการปฏิรูปการศึกษา (กอปศ.) ได้กำหนดเป้าหมายสำคัญของการลดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษา ไปยังเด็กเยาวชนนอกระบบการศึกษา ซึ่งได้มีการประเมินว่าในปีการศึกษา 2559 เยาวชนอายุ 3-17 ปีจำนวน 670,000 คน อยู่นอกระบบการศึกษาขั้นพื้นฐาน (ไกรยศ, บทเรียน 30 ปีจากปฏิญญาจอมเทียน สู่วิถีใหม่การศึกษาไทยหลัง COVID-19)

เราจะเห็นได้ว่า พลวัตของนโยบายเพื่อแก้ปัญหาเด็กและเยาวชนนอกระบบการศึกษาให้กลายเป็นศูนย์ (Zero Dropout) ดำเนินการต่อเนื่องมาเป็นเวลากว่าสิบปี มีกระบวนการในการนำปัญหาเข้าสู่วาระนโยบายเพื่อให้ได้รับความสนใจจากรัฐบาลเพื่อกำหนดเป็นนโยบาย และก่อตัวเพื่อกำหนดนโยบายภายในระบบราชการหรือหน่วยงานของรัฐ และวางรากฐานไปสู่การกำหนดนโยบายสู่การบัญญัติกฎหมายและนำไปสู่

การปฏิบัติหน่วยงาน ในการศึกษานี้ ผู้วิจัยจะติดตามและวิเคราะห์พลวัตของนโยบายโดยพิจารณากระบวนการกำหนดนโยบายข้างต้น ในแง่ของผู้เล่นในการกำหนดนโยบาย กระบวนการ และความเข้มข้นในการผลักดันนโยบาย ซึ่งอาจจะวัดในแง่ของงบประมาณและการมีส่วนร่วมของหน่วยงานภาครัฐ

5.1.4 บทบาทของภาคการเมืองต่อนโยบายการขยายโอกาสทางการศึกษา

ในหัวข้อนี้ ผู้วิจัยนำเสนอบทบาทของผู้กำหนดนโยบายภาคการเมืองในการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ โดยพิจารณาในช่วงเวลาหลังจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550

รมว. นายชินวรณ์ บุณยเกียรติ นโยบายเป็นส่วนหนึ่งของนโยบายเร่งรับขับเคลื่อนการปฏิรูปการศึกษาในทศวรรษที่สองไปสู่การปฏิบัติอย่างแท้จริง ในส่วนของนโยบายด้านโอกาสทางการศึกษา คือ โครงการเรียนฟรี 15 ปี อย่างมีคุณภาพ โดยมองว่าเป็นสวัสดิการของรัฐบาลเพื่อสร้างความเสมอภาคและโอกาสทางการศึกษา (นโยบายการพัฒนาการศึกษาของนายชินวรณ์ บุณยเกียรติ, 2553)

นโยบายด้านการศึกษาของ **รมว. นายจาตุรนต์ ฉายแสง** (11 กรกฎาคม 2556) นำเสนอว่า การปฏิรูปการศึกษาและการจัดการศึกษาเพื่อให้ประเทศสามารถแข่งขันในตลาดโลกได้จะต้องเน้นเรื่อง การพัฒนาคน โดยการเน้นการยกระดับคุณภาพการศึกษา และมีเป้าหมายในด้านคุณภาพไม่ว่าจะเป็นการจัดอันดับคะแนนสอบ PISA หรือมหาวิทยาลัยไทยติดอันดับโลก อย่างไรก็ตาม ก็มีเป้าหมาย “ให้มีการกระจายโอกาสและเพิ่มความเสมอภาคทางการศึกษามากขึ้น” ซึ่งแนวนโยบายที่เร่งรัดการเพิ่มและกระจายโอกาสทางการศึกษาอย่างมีคุณภาพ เพื่อให้ประชาชนทุกกลุ่มอายุได้รับการศึกษาอย่างมีคุณภาพ โดยเฉพาะผู้ด้อยโอกาส นอกจากนั้นยังเสนอการพัฒนากองทุนเงินกู้ยืมที่ผู้กับรายได้ในอนาคต (ICL) ให้สามารถเป็นกลไกในการพัฒนาคุณภาพ เพิ่มโอกาส และผลิตบัณฑิตให้สอดคล้องกับความต้องการ โดยที่ นายจาตุรนต์ ฉายแสง มองว่าแม้จะมีกองทุนอยู่ในรายการงบประมาณแต่ยังไม่ตรงกับแนวความคิดหรือเจตนารมณ์การก่อตั้งหรือริเริ่มกองทุน

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับชั่วคราว พ.ศ. 2557 ได้กำหนดภารกิจให้สภาปฏิรูปแห่งชาติศึกษาและเสนอแนะเพื่อให้เกิดการปฏิรูปในด้านต่าง ๆ โดยในส่วนที่เกี่ยวข้องกับด้านการศึกษาได้แก่ วาระปฏิรูปที่ 16 เรื่องการปฏิรูประบบการจัดการศึกษา วาระปฏิรูปที่ 17 การปฏิรูประบบการคลังด้านการศึกษา (ด้านอุปสงค์) และวาระปฏิรูปที่ 18 เรื่องการปฏิรูประบบการเรียนรู้ (สภาปฏิรูป 2558)

คณะกรรมาธิการการปฏิรูปการศึกษาและการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ได้พิจารณาสถานการณ์ด้านการศึกษา พบว่า แม้ว่าจะมีความพยายามในการปฏิรูปการศึกษา แต่ขาดความต่อเนื่องและการจัดการศึกษาที่ดำเนินการโดยราชการเต็มไปด้วยระเบียบและขาดความยืดหยุ่นส่งผลต่อความสามารถในการแข่งขันของประเทศ นอกจากนี้ยังมีความเหลื่อมล้ำด้านรายได้ระหว่างคนจนและคนรวย ในด้านมิติความเหลื่อมล้ำด้านโอกาสทางการศึกษา ปัญหาประการหนึ่งคือ *ข้อมูลอัตราการคงอยู่ของเด็กในระบบการศึกษา* ซึ่งสภา

การศึกษาพบกว่า มีเด็กไทยจำนวนมากที่หลุดออกนอกระบบการศึกษาก่อนจบการศึกษาภาคบังคับ และไม่สามารถเรียนต่อจนจบการศึกษาขั้นพื้นฐาน 12 ปี อันเนื่องจากปัญหาความยากจน การย้ายที่อยู่ และอยู่ในพื้นที่ห่างไกล

การปฏิรูปการศึกษาโดยความเห็นของสภาปฏิรูป เน้นการจัดระบบการศึกษาเพื่อสร้างโอกาสทางการศึกษาให้ “มีคุณภาพ เท่าเทียม และทั่วถึง” (Inclusive Education) เป็นกลไกในการสร้างโอกาสและสันติสุขความปรองดอง โดยให้การศึกษาเป็นเครื่องมือสำคัญในการพัฒนาเศรษฐกิจ ภายใต้หลักการเชิงอุดมคติ “แผ่นดินไทยไม่ทอดทิ้งใคร” ทั้งในแง่โอกาสและคุณภาพ คณะกรรมาธิการปฏิรูปการศึกษาและการทรัพยากรมนุษย์ได้วางแผนแนวทางการปฏิรูปหลักออกเป็น 3 ระบบ ได้แก่ ระบบการจัดการศึกษา ระบบการคลังการศึกษา และระบบการเรียนรู้

นายมีชัย ฤชุพันธ์ ประธานกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ได้ให้ความเห็นเกี่ยวกับวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งกองทุนเพื่อช่วยเหลือผู้ขาดแคลนทุนทรัพย์สำหรับการศึกษา นอกจากนั้นยังมีเป้าหมายในการช่วยพัฒนาประสิทธิภาพของครู โดยใช้ฐานข้อมูลจากการลงทะเบียนคนจน และเป็นกองทุนแบบให้เปล่า ต่างจากกองทุนให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา (สรุปจาก สภาการศึกษาเสวนา (OEC Forum) ครั้งที่ 15 เรื่องรัฐธรรมนูญกับทิศทางการปฏิรูปการศึกษา 2560)

รัฐบาลพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา เป็นช่วงที่คาบเกี่ยวกับการร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 และบังคับใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ในช่วงดังกล่าวมีการเปลี่ยนแปลงผู้บริหารฝ่ายการเมืองในกระทรวงศึกษาธิการหลายรอบ

แนวนโยบายของ รมว. **พลเรือเอก ณรงค์ พิพัฒนาศัย (2557)** นโยบายทั่วไปใน “2. การสร้างโอกาสทางการศึกษาในสังคมไทย จะต้องให้ความสำคัญกับการสร้างความเท่าเทียมและเป็นธรรม ...” (นโยบายรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ ประจำปีงบประมาณ 2558) นอกจากนี้ ในส่วนของนโยบายเร่งด่วนให้ดำเนินการตามแผ่นการศึกษาแห่งชาติฉบับปรับปรุงครั้งที่สองที่จะสิ้นสุดแผน ฯ ในปี 2559 และสามารถดำเนินการจัดทำร่างแผนการศึกษาในระยะเวลาต่อไป

แนวนโยบายของ รมว. **พลเอก ดาว์พงษ์ รัตนสุวรรณ (2558)** การสร้างโอกาสทางการศึกษาถือเป็นยุทธศาสตร์หนึ่งของการดำเนินนโยบาย โดยมีเป้าประสงค์หนึ่งให้นักเรียน นักศึกษาทุกกลุ่มได้รับโอกาสทางการศึกษาขั้นพื้นฐานตามสิทธิที่กำหนดไว้ โดยได้แจงรายละเอียดของวิธีการ อันได้แก่ การจัดการสอนทางไกล การจัดระบบดูแล ช่วยเหลือเด็กออกกลางคันให้ได้รับการศึกษาจนจบการศึกษา การจัดกิจกรรมส่งเสริมการเรียนรู้ผ่านศูนย์การเรียนรู้ การจัดหาทุนการศึกษา สนับสนุนและส่งเสริมให้เด็กด้อยโอกาสได้รับโอกาสทางการศึกษา (นโยบายรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ (พลเอก ดาว์พงษ์ รัตนสุวรรณ))

จุดเน้นเชิงนโยบายของ รมว. **นายธีระเกียรติ เจริญเศรษฐศิลป์ (2559 – 2561)** เป็นการดำเนินการตามแผนยุทธศาสตร์ชาติ ระยะ 20 ปี (พ.ศ. 2560 – 2579) ซึ่งได้กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ในด้านที่ 6 การสร้างโอกาส ความเสมอภาค และการลดความเหลื่อมล้ำ ซึ่งแนวทางหลักในประเด็นโอกาสและความเสมอภาคทางการศึกษาได้เน้นถึงการพัฒนาคุณภาพทางการศึกษาที่ต้องการความช่วยเหลือและพัฒนาเป็นพิเศษอย่างเร่งด่วน ในขณะที่ในแง่ของการดำเนินการที่เกี่ยวกับเด็กและเยาวชน คือ **การดำเนินการตามแนวทาง No Child Left Behind ด้วยการจัดทำข้อมูลเพื่อส่งต่อผู้เรียน การป้องกันการติดตามเด็กออกกลางคันโดยชุมชน** ผู้ปกครองร่วมรับผิดชอบ และคัดกรองเด็กที่มีความจำเป็นและต้องการเป็นพิเศษ จะเห็นได้ว่าในช่วงสมัยของ นายธีระเกียรติ เจริญเศรษฐศิลป์ มีการกำหนดมาตรการที่จะนำมาใช้อย่างค่อนข้างชัดเจน และเป็นส่งที่ถูกนำไปใช้ในรัฐบาลต่อ ๆ ไป (จุดเน้นเชิงนโยบายรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ (นายธีระเกียรติ เจริญเศรษฐศิลป์))

ในด้านการขับเคลื่อน กำกับและติดตาม ได้กำหนดให้หน่วยงานในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ จัดทำแผนปฏิบัติการตามจุดเน้นเชิงนโยบายที่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ และให้สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการเป็นหน่วยงานหลักและกำหนดกรอบการติดตาม ประเมินผล และรายงาน

นโยบายและจุดเน้นของกระทรวงศึกษาธิการ ในสมัยของ รมว. **นายณัฏฐพล ทีปสุวรรณ** เป็นการดำเนินการเพื่อให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ และแผนปฏิรูปประเทศด้านการศึกษาและนโยบายของรัฐบาล ให้ความสำคัญกับประเด็นคุณภาพและประสิทธิภาพในทุกมิติ และบูรณาการการทำงานร่วมกันระหว่างส่วนราชการหลัก เอกชนและภาคประชาชน ในประเด็นด้านการจัดการศึกษาในแต่ละระดับ ประกาศ ฯ สำหรับปีงบประมาณ 2563 เน้นในประเด็นเรื่องเนื้อหาที่ต้องการมุ่งเน้น มิได้ปรากฏโครงการหรือมาตรการที่จะช่วยลดจำนวนเด็กหลุดออกนอกระบบ อย่างไรก็ตาม ในกระบวนการขับเคลื่อนได้กล่าวถึงแนวทางในการใช้กลไกกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา มาบูรณาการร่วมกับหน่วยจัดการศึกษา (นายณัฏฐพล ทีปสุวรรณ, 21 สิงหาคม 2562)

ในแนวทางสำหรับปีงบประมาณ 2564 ได้ระบุถึงโครงการที่จะช่วยสร้างโอกาสและความเสมอภาคทางการศึกษา ได้แก่ การพัฒนาแพลตฟอร์มดิจิทัลเพื่อการเรียนรู้ การใช้ดิจิทัลเป็นเครื่องมือการเรียนรู้ การศึกษาและปรับปรุงอัตราเงินอุดหนุนค่าใช้จ่ายต่อหัวในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน และระดมสรรพกำลังเพื่อส่งเสริมสนับสนุนโรงเรียนนำร่องพื้นที่นวัตกรรมการศึกษาเพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษา (นายณัฏฐพล ทีปสุวรรณ, 27 ธันวาคม 2562) ในปีงบประมาณ 2565 ได้เพิ่มประเด็นส่งเสริมให้ผู้เรียนที่ยุติการศึกษาทั้งก่อนและหลังการสำเร็จการศึกษาภาคบังคับ

นโยบายการจัดการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ ปีงบประมาณ 2564 – 2565 **(นางสาวตรีนุช เทียนทอง)** เชื่อมโยงกับยุทธศาสตร์ชาติด้านการพัฒนาและเสริมสร้างศักยภาพมนุษย์ โดยเฉพาะประเด็นการ

พัฒนาศักยภาพมนุษย์ตลอดชีวิต นโยบายที่เกี่ยวข้องกับประเด็นด้านโอกาสทางการศึกษา “ข้อ 11. การเพิ่มโอกาสและการเข้าถึงการศึกษาที่มีคุณภาพของกลุ่มด้อยโอกาสทางการศึกษา และผู้เรียนที่มีความต้องการจำเป็นพิเศษ” อย่างไรก็ตาม นโยบายดังกล่าวมิได้เป็นส่วนหนึ่งของนโยบายเร่งด่วน (Quick Win) (ตรีนุช เทียนทอง, 25 มิถุนายน 2564)

5.2 การสำรวจโครงการจัดสรรเงินอุดหนุนนักเรียนยากจนพิเศษแบบมีเงื่อนไข หรือทุนเสมอภาค

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มาตรา 54 ระบุให้รัฐต้องดำเนินการให้เด็กทุกคนได้รับการศึกษาเป็นเวลา 12 ปี ตั้งแต่ปฐมวัยจนกระทั่งจบการศึกษาภาคบังคับอย่างมีคุณภาพ แต่เด็กจำนวนหนึ่งที่อยู่ในสถานะยากจนอย่างรุนแรง อันเป็นอุปสรรคให้ไม่สามารถมาเรียนได้ทั้งที่ไม่ต้องเสียค่าเล่าเรียน ส่งผลให้ความเหลื่อมล้ำด้านการศึกษายังคงอยู่ จึงนำมาสู่โครงการจัดสรรเงินอุดหนุนนักเรียนยากจนพิเศษแบบมีเงื่อนไข หรือทุนเสมอภาค โดยมีเงื่อนไขพิเศษให้นักเรียนต้องรักษาอัตราการมาเรียนสูงกว่าร้อยละ 80 การดำเนินการเริ่มต้นในสถานศึกษาสังกัด สพฐ. และดำเนินการโดย กสศ. ตั้งแต่ภาคเรียนที่ 1 ปีการศึกษา 2561

ในปีการศึกษา 2561 การดำเนินการร่วมกันของ กสศ. กับ สพฐ. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) นำร่อง 10 จังหวัด และกองกำกับการตำรวจตระเวนชายแดน (ตชด.) และขยายการช่วยเหลือตั้งแต่ละดับอนุบาล นอกจากนี้ ยังได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีปรับอัตราเงินอุดหนุนแบบมีเงื่อนไขแก่นักเรียนยากจนพิเศษ จากเดิม 1,600 บาทต่อคนต่อปี เป็น 3,000 บาทต่อคนต่อปี กสศ. ได้คัดกรองนักเรียนยากจนจำนวนกว่า 2 ล้านคน และจัดสรรเงินอุดหนุนแบบมีเงื่อนไขให้แก่นักเรียนทุนเสมอภาคจำนวน 711,536 คน ครอบคลุมสถานศึกษาจำนวน 27,805 แห่ง และได้รับความร่วมมือจากครูกว่า 400,000 คน (รายงานประจำปี 2562) ทุนเสมอภาคยกระดับอัตราการมาเรียนของนักเรียนยากจนพิเศษ นักเรียนร้อยละ 98 มีอัตราการมาเรียนตามเกณฑ์มาตรฐาน

งบประมาณที่ได้รับ “เดิมตอนที่มีการยกร่างกฎหมาย คณะกรรมการอิสระเพื่อการปฏิรูปการศึกษามีข้อเสนอให้รัฐจัดสรรงบประมาณ 5% จากงบด้านการศึกษา หรือ ประมาณ 25,000 ล้านบาทเป็นเวลา 5 ปี มาแก้ปัญหานี้ แต่ถูก สนช. ตัดออก และระบุไว้ในมาตรา 6 (3) “เงินอุดหนุนที่รัฐบาลจัดสรรให้เป็นรายปีตามแผนการใช้เงินที่คณะกรรมการ และคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบแล้ว””[5]

[5] Thai PBS News. (2562, 4 พฤศจิกายน). “ตัดงบกองทุนเสมอภาค ส่งต่อความเหลื่อมล้ำข้ามรุ่น.” สืบค้นจาก https://www.thaipbs.or.th/news/content/285798

ในปีการศึกษา 2562 กสศ. ดำเนินการคัดกรองนักเรียนยากจนกว่า 2 ล้านคน และจัดสรรเงินอุดหนุนแก่นักเรียนทุนเสมอภาค 711,536 คน ครอบคลุมสถานศึกษากว่า 27,805 แห่ง โดยมีครูเข้าร่วมกว่า 400,000 คน (กองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา 2562) ผลการติดตามชี้ว่านักเรียนกว่าร้อยละ 98 มีอัตราการมาเรียนตามเกณฑ์มาตรฐาน

ในปีการศึกษา 2563 จากการคัดกรองพบว่านักเรียนยากจนมีจำนวน 1.7 ล้านคน ในจำนวนนี้เป็นนักเรียนยากจนพิเศษ 994,428 คน โดย กสศ. ได้พัฒนาต้นแบบการคัดกรองและจัดสรรเงินอุดหนุนแบบรายบุคคล ซึ่งนำไปใช้จริงในสถานศึกษาและสร้างฐานข้อมูลกลางที่ช่วยให้การจัดสรรทุนสอดคล้องกับปัจจัยพื้นฐานมากยิ่งขึ้น (กองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา 2563)

การดำเนินการในปี 2564 ได้จัดสรรเงินอุดหนุนภาคเรียน 1/2564 จำนวน 1,244,591 คน และเนื่องจากสถานการณ์การแพร่ระบาดของโควิด-19 นักเรียนกลุ่มรอยต่อการศึกษาประกอบด้วยชั้นอนุบาล 3 ประถมศึกษาปีที่ 6 มัธยมศึกษาปีที่ 3 และมัธยมศึกษาปีที่ 6 (เฉพาะ ตชด.) จำนวน 294,454 คน ได้รับการช่วยเหลือเพิ่มเติม นอกจากนี้ กสศ. ยังได้พัฒนาระบบสารสนเทศร่วมกับองค์กรที่เกี่ยวข้อง “Information System for Equitable Education” (iSEE) เป็นฐานข้อมูลขนาดใหญ่ครอบคลุมกลุ่มผู้รับประโยชน์เด็กและเยาวชนขาดแคลนทุนทรัพย์และด้อยโอกาส เชื่อมโยงกับฐานข้อมูลขนาดใหญ่ของภาครัฐ 6 กระทรวง ผลการดำเนินงานดังกล่าวก่อให้เกิดระบบฐานข้อมูลการรายงานความเหลื่อมล้ำทางการศึกษา อันเป็นประโยชน์ในการจัดทำนโยบายลดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษา นอกจากนี้มีการจัดทำนวัตกรรมเทคโนโลยีสารสนเทศ “แอปพลิเคชัน CCT” เพื่อคัดกรอง ค้นหา และส่งต่อความช่วยเหลือได้อย่างเป็นระบบและรวดเร็ว

ในปีงบประมาณ 2564 กสศ. สามารถจัดสรรเงินอุดหนุนแก่นักเรียนกว่า 1,244,591 คนในภาคเรียนที่ 1/2564 และยังได้ช่วยเหลือกลุ่ม “ชั้นรอยต่อ” เช่น อนุบาล 3, ป.6, ม.3 และ ม.6 (เฉพาะ ตชด.) รวม 294,454 คน โดยอาศัยฐานข้อมูล iSEE ที่เชื่อมโยงกับ 6 กระทรวง ทำให้เกิดระบบรายงานความเหลื่อมล้ำที่มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น พร้อมทั้งได้พัฒนาแอปพลิเคชัน CCT เพื่อใช้คัดกรองและส่งต่อความช่วยเหลืออย่างรวดเร็ว

วิกฤตเศรษฐกิจและโควิด-19 ส่งผลให้ในปี 2565 จำนวนนักเรียนยากจนพิเศษเพิ่มเป็น 1,301,366 คน และขยายครอบคลุมไปยังโรงเรียนสังกัดสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ (พศ.) และสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการศึกษาเอกชน (สช.) กสศ. พยายามผลักดันการเพิ่มอัตราทุน โดยยกเหตุผลเรื่องมูลค่าทุนที่ลดลงเพราะเงินเฟ้อ และผลสัมฤทธิ์จากการช่วยให้นักเรียนได้เรียนต่อมากขึ้น[6] ทั้งนี้ การติดตามชี้ว่า

[6] THE STANDARD Team. (2565, 23 ธันวาคม). กสศ. เปิดรายงานเหลื่อมล้ำทางการศึกษาปี 65 พบรายได้ครัวเรือนนักเรียนยากจนพิเศษเหลือวันละ 34 บาท เสนอปรับเงินอุดหนุนให้สอดคล้องค่าครองชีพ. The Standard. สืบค้นจาก https://thestandard.co/educational-inequality-2565/

ในปีการศึกษา 2565 นักเรียนทุนเสมอภาคกว่าร้อยละ 95 ยังคงอยู่ในระบบการศึกษา และร้อยละ 85 มีพัฒนาการสมวัย (กสศ.03/1552/2566 ลว. 14 มีนาคม 2566)

จากการแพร่ระบาดของโควิด-19 สร้างผลรุนแรงต่อเศรษฐกิจของโลกและไทย ส่งผลให้ปี 2565 มีนักเรียนยากจนพิเศษ จำนวน 1,301,366 คน และมีสถานศึกษาในสังกัดสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ (พศ.) และสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการศึกษาเอกชน (สช.)

การจัดสรรงบประมาณมีลักษณะพิเศษ เป็นไปตาม ของ พรบ.กองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา พ.ศ. 2561 มาตรา 6 (3) เงินอุดหนุนที่รัฐบาลจัดสรรให้เป็นรายปีตามแผนการใช้เงินที่คณะกรรมการและคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบ การประชุม ครม. เมื่อวันที่ 12 มกราคม 2564 เพื่ออนุมัติแผนการใช้เงินประจำปีงบประมาณ 2565 และขอปรับอัตราเงินอุดหนุนรายหัว (ที่ กสศ.03/00080/2564 ลว. 5 มกราคม 2565) โดยเพิ่มขึ้นจาก 3,000 บาทในระดับประถมศึกษา เป็น 5,100 บาท ระดับมัธยมศึกษาตอนต้น เป็น 4,500 บาท และมัธยมศึกษาตอนปลาย/อาชีวศึกษา เป็น 9,100 บาท อย่างไรก็ตาม สำนักงบประมาณมีความเห็นแย้งว่า อัตราที่ปรับเพิ่มจะส่งผลต่อภาระงบประมาณ และเห็นว่ามีโครงการที่ช่วยเหลือนักเรียนที่ขาดแคลนทุนทรัพย์และด้อยโอกาสทั้งทางตรงและทางอ้อมด้วยแล้ว (ที่ นร. 0721/204 ลว. 12 มกราคม 2564)

ในช่วงปีการศึกษา 2565 กสศ. ได้พยายามผลักดันให้มีการเพิ่มอัตราการช่วยเหลือนักเรียนทุนเสมอภาค ในงานแถลงข่าว รายงานเหลื่อมล้ำทางการศึกษาปี 2565[7] ทั้งในแง่ของมูลค่าที่แท้จริงของทุนที่ลดลงจากอัตราเงินเฟ้อ ผลสัมฤทธิ์ที่เกิดจากนักเรียนทุนเสมอภาคที่ได้เรียนต่อในระดับที่สูงขึ้น และความคุ้มค่าในการลงทุนในการให้ทุนเสมอภาคเพื่อป้องกันเด็กหลุดออกจากระบบการศึกษา ในขณะที่ เลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขึ้นพื้นฐานเห็นว่า “...เพื่อแก้ปัญหาเด็กกลุ่มยากจนพิเศษหลุดจากระบบการศึกษา โดยพุ่งเป้าไปที่ปัญหาต่าง ๆ การแก้ปัญหาครอบครัว ปัญหาเศรษฐกิจ ซึ่งเชื่อมโยงกับภูมิศาสตร์ของแต่ละแห่งที่แตกต่างกัน และโจทย์สำคัญที่สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานต้องทำงานร่วมกับ กสศ. คือ การพัฒนาโรงเรียนและนักเรียนให้สอดคล้องกับปัญหาของนักเรียนกลุ่มยากจนพิเศษ ...”

ในปี 2566 กสศ. ได้เสนอขอปรับเพิ่มอัตราเงินอุดหนุนทุนเสมอภาค โดยเป็นส่วนที่ไม่ซ้ำซ้อนกับเงินอุดหนุนอื่น ๆ ที่มีการจัดสรรผ่านหน่วยงานต้นสังกัด เนื่องจากต้นทุนค่าครองชีพที่ปรับตัวสูงขึ้น คณะรัฐมนตรีในการประชุมเมื่อวันที่ 14 มีนาคม 2566 ได้ปรับอัตราเงินอุดหนุนแก่นักเรียนทุนเสมอภาค จากอัตราเดิม 3,000 บาทต่อปี เป็นอัตรา 4,200 ต่อปี โดยปรับขึ้นแบบขั้นบันได (มติดังกล่าวสืบเนื่องจาก มติ ครม. เมื่อวันที่ 24 มกราคม 2566 ให้ความเห็นชอบกรอบวงเงินงบประมาณปี พ.ศ. 2567 ภายในกรอบวงเงิน 7,985 ล้าน

[7] อ้างแล้ว

บาท และเห็นควรให้ กสศ. จัดทำรายละเอียดการขอปรับเพิ่มอัตราเงินอุดหนุนแก่นักเรียนทุนเสมอภาค ตามความเห็นของสำนักงบประมาณ)

ทุนเสมอภาค เป็นการดำเนินการของ กสศ. เพื่อช่วยเหลือนักเรียนยากจนพิเศษที่มาจากครัวเรือนที่มีรายได้เฉลี่ยต่ำกว่าเส้นความยากจน (หรือรายได้ต่ำกว่า 10 เปอร์เซ็นต์แรก) ต่อเนื่องตั้งแต่ปี พ.ศ. 2561 ภายใต้โครงการพัฒนาหลักประกันโอกาสทางการศึกษา (เดิมเรียก โครงการจัดสรรเงินอุดหนุนนักเรียนยากจนพิเศษแบบมีเงื่อนไข) โดยเงื่อนไข คือ การจัดให้มีระบบติดตามการมาเรียนและพัฒนาการด้านการเจริญเติบโต ปีการศึกษา 2565 พบว่า นักเรียนทุนเสมอภาคกว่าร้อยละ 95 ยังอยู่ในระบบการศึกษาและร้อยละ 85 มีพัฒนาการสมวัย (ที่ กสศ. 03/1552/2566 ลว. 14 มีนาคม 2566)

จากสภาพเศรษฐกิจที่ค่าครองชีพปรับตัวสูงขึ้น ทาง กสศ. จึงได้เสนอขอปรับอัตราเงินอุดหนุนแก่นักเรียนทุนเสมอภาค โดยมีเหตุผลสนับสนุนว่าการลงทุนดังกล่าวมีอัตราผลตอบแทนของการลงทุนที่คุ้มค่า ในการจัดทำรายละเอียดและฐานการคำนวณค่าใช้จ่ายต่อหัวที่ปรับเพิ่มได้ประชุมหารือร่วมกับสำนักงบประมาณ เมื่อวันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2566 โดยคำนึงถึงความเสมอภาคและไม่ซ้ำซ้อนกับการสนับสนุนและค่าใช้จ่ายที่หน่วยงานอื่นจัดสรร เพื่อไม่ให้เป็นภาระทางงบประมาณ โดยแนวคิดที่ใช้คือ ทุนเสมอภาคเป็นการสนับสนุนค่าเดินทางและอาหารเช้า ในขณะเดียวกัน สำนักงบประมาณได้ให้ความเห็นว่า “ควรมีระบบการคัดกรองและกำกับติดตามการมาเรียน และพัฒนาการด้านการเจริญเติบโตของนักเรียนและผลสัมฤทธิ์จากการปรับอัตราเงินอุดหนุนแก่นักเรียนทุนเสมอภาค” (ที่ นร. 0721/517 ลว. 14 มีนาคม 2566)

ทุนเสมอภาค (กลุ่มชั้นรอยต่อ) ภายใต้โครงการ Zero Dropout เด็กทุกคนต้องได้เรียน จากการสำรวจข้อมูลร่วมกันระหว่าง กสศ. กับ 5 หน่วยงานในปีการศึกษา 2564 พบว่า นักเรียนในชั้นที่จะหลุดออกจากระบบการศึกษามากที่สุดคือ ชั้น ม.3 และ ป. 6 จึงเกิดแนวคิดเพิ่มทุนเสมอภาคให้กับกลุ่มชั้นรอยต่อ โดยความร่วมมือกับ บมจ. แสนสิริ ในพื้นที่จังหวัดราชบุรี เป็นการทดลอง (ทุนการศึกษาละ 3000 บาทสำหรับ ม.3 และ 1000 บาทสำหรับ ป.6) (กองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา 2565)

การดำเนินโครงการจัดสรรเงินอุดหนุนนักเรียนยากจนพิเศษแบบมีเงื่อนไข มีแนวทางให้สถานศึกษาเป็นตัวกลางในการคัดกรอง ตรวจสอบ และการรับรองข้อมูลผลการคัดกรองนักเรียนทุนเสมอภาคโดยวิธีการวัดรายได้ทางอ้อม (Proxy Mean Test) เพื่อจัดสรรเงินอุดหนุนแบบมีเงื่อนไขอันเป็นการบรรเทาอุปสรรคของการมาเรียน และส่งเสริมความเสมอภาค อีกทั้งยังสนับสนุนการติดตามผลการจัดสรรเงินอุดหนุนแบบมีเงื่อนไขของนักเรียนทุกครัวเรือนในสถานศึกษาเพื่อให้สอดคล้องกับมาตรการป้องกันการหลุดออกนอกระบบการศึกษา การดำเนินงานแบ่งเป็น สถานศึกษามีหน้าที่หลักในการสอบถามและบันทึกข้อมูลลงระบบ คณะกรรมการสถานศึกษามีบทบาทในการรับรองข้อมูลนักเรียนทุนเสมอภาค และหน่วยงานกำกับติดตาม อันได้แก่ สำนักงานเขตการศึกษา โดยมีการเชื่อมโยงข้อมูลนักเรียนรายบุคคลจากระบบจัดเก็บข้อมูลนักเรียนรายบุคคล (DMC) ที่มีประเภทความด้อยโอกาสยากจน เข้าสู่ระบบคัดกรองพื้นฐาน

อย่างไรก็ตามเงินทุนที่ กสศ. ได้รับถือเป็นจำนวนที่ค่อนข้างน้อย และสามารถช่วยเหลือเด็กได้เพียงประมาณ 20,000 คน (ธันว์ธิดา วงศ์ประสงค์, 2566) จึงเกิดแนวคิดในการสร้างความร่วมมือกับท้องถิ่นและภาคเอกชนผ่านโครงการ “Zero dropout เด็กทุกคนต้องได้เรียน” ซึ่ง ธันว์ธิดา วงศ์ประสงค์ (2566) เสนอว่าปัจจัยที่สำคัญในการลดจำนวนเด็กหลุดออกนอกระบบคือการมีกลไกระดับจังหวัดในการบูรณาการเพื่อสร้างความเปลี่ยนแปลงให้แก่เด็กผ่านทุนที่ใช้พื้นที่เป็นฐาน และปัจจัยด้านข้อมูลในการระบุตัวเด็กที่หลุดออกนอกระบบ

5.3 การสำรวจโครงการ “พาน้องกลับมาเรียน”

แม้รัฐบาลพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา จะมีการอ้างถึงแนวนโยบาย “ไม่ทิ้งใครไว้ข้างหลัง” ไว้ตั้งแต่ พ.ศ. 2560 แต่การดำเนินการส่วนใหญ่จะเป็นการดำเนินการในลักษณะบูรณาการร่วมกันระหว่างกระทรวงศึกษาธิการ และ กสศ.

กสศ. เป็นหน่วยงานหลักในการผลักดันโครงการแก้ไขปัญหาเด็กที่อยู่นอกระบบการศึกษา พยายามให้ประเทศไทยสามารถบรรลุแนวคิด Zero Dropout โดยมีความร่วมมือเชิงวิชาการกับหน่วยงานระหว่างประเทศอันได้แก่ UNESCO หากใช้คำอธิบายเกี่ยวกับการก่อร่างนโยบายสาธารณะของ เดชรัต สุขกำเนิด และวิพุธ พูลเจริญ (2552) จะพบว่า “ความคิดริเริ่มทางการเมือง เป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงอุดมการณ์ของชาติหรือสังคม หรือทำให้ปัญหาความไม่เท่าเทียมกันในสังคมได้กลายเป็นประเด็นหลักในการพัฒนานโยบายสาธารณะ”

ในปี พ.ศ. 2565 ผลกระทบจากโควิด-19 ส่งผลให้เด็กและเยาวชนหลุดออกจากระบบการศึกษาเป็นจำนวนมาก จากความรุนแรงของปัญหา กระทรวงศึกษาธิการโดยสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (สพฐ.) รวมกับ กสศ. และหน่วยงานภาครัฐ รวม 12 หน่วยงาน ได้ทำบันทึกข้อตกลงความร่วมมือ (MOU) โครงการส่งเสริมโอกาส ความเสมอภาค และความเท่าเทียมทางการศึกษา มาตรการ “พาน้องกลับมาเรียน” ซึ่งมีภารกิจหลักร่วมกันติดตาม ค้นหาเด็กหลุดออกนอกระบบการศึกษา

นโยบายการจัดการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ ปีงบประมาณ พ.ศ. 2565 ซึ่งมีนโยบายเร่งด่วนด้านโอกาส “เราจะไม่ทิ้งใครไว้ข้างหลัง” เท่าเทียม เข้าถึง ส่งต่อ มืออาชีพ เป็นนโยบายเร่งด่วน ฉบับลงวันที่ 29 ตุลาคม 2564 ข้อ 3 เรื่อง เด็กตกหล่นและเด็กออกกลางคัน โดยกระทรวงศึกษาธิการร่วมกับทุกหน่วยงานที่จัดการศึกษาและภาคีเครือข่าย เพื่อหาแนวทางในการนำเด็กตกหล่นและเด็กออกกลางคันกลับเข้าสู่ระบบการศึกษาให้มากที่สุด เป้าหมายของโครงการ: เป้าหมายเชิงปริมาณ เด็กตกหล่นและเด็กออกกลางคันในระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน จำนวน 28,134 คน ได้รับการติดตามค้นหาและกลับเข้าสู่ระบบการศึกษา ร้อยละ 100 (กองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา (กสศ.) เป็นข้อมูลเด็ก 2 กลุ่ม ได้แก่ 1) กลุ่มนักเรียนทุนเสมอภาค (กลุ่มรอยต่อชั้น อ.3, ป.6, ม.3) และ 2) กลุ่มนักเรียนที่มีข้อมูลในระบบรายบุคคล (DMC))

มติ ครม. เมื่อวันที่ 16 พฤศจิกายน 2564 มีข้อสั่งการให้ทุกหน่วยงานในสังกัดของกระทรวงศึกษาธิการบูรณาการความร่วมมือในการแก้ไขปัญหานักเรียนที่ตกหล่นจากระบบการศึกษากลับเขาสู่ระบบการศึกษา

มาตรการที่ขับเคลื่อนนโยบายเพื่อแก้ปัญหาเด็กและเยาวชนนอกระบบการศึกษาให้กลายเป็นศูนย์ สามารถแบ่งวัตถุประสงค์ของนโยบายออกเป็นสามวัตถุประสงค์ ได้แก่ *หนึ่ง* ภาคีเครือข่ายในจังหวัดเพื่อพัฒนากลไกการค้นหา พัฒนา ส่งต่อเด็กนอกระบบการศึกษา *สอง* เชื่อมระบบฐานข้อมูล บูรณาการเชื่อมโยงข้อมูลเด็กและเยาวชนในระดับจังหวัด *สาม* รูปแบบการศึกษา พัฒนารูปแบบการจัดการเรียนการสอนให้ตรงตามความต้องการของเด็กและเยาวชนนอกระบบการศึกษา

การดำเนินมาตรการมีลักษณะเป็นการทดลองในพื้นที่ 7 จังหวัดในปี พ.ศ. 2565 และเพิ่มขึ้นอีก 6 จังหวัดในปี พ.ศ. 2566 และข้อเสนอต่อ ครม. ในปี 2567 ขยายเป็น 25 จังหวัด โดยมาตรการสามารถจัดเป็นกลุ่มได้แก่ (1) การค้นหาเด็กและเยาวชนนอกระบบผ่านการบูรณาการและเชื่อมโยงข้อมูลของหน่วยงานต่าง ๆ (2) การติดตาม ช่วยเหลือ ส่งต่อ และดูแลเด็กและเยาวชนนอกระบบการศึกษา โดยการบูรณาการการทำงานระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ (3) การจัดการศึกษาและเรียนรู้แบบยืดหยุ่นและมีคุณภาพให้เหมาะสมกับศักยภาพของเด็กและเยาวชนแต่ละราย (4) การส่งเสริมการมีส่วนรวมแก่ผู้ประกอบการภาคเอกชนในการช่วยจัดการศึกษาหรือเรียนรู้

การขับเคลื่อนโครงการ ฯ กระทรวงศึกษาธิการได้จัดทำบันทึกข้อตกลงความร่วมมือ โครงการส่งเสริมโอกาส ความเสมอภาคและความเท่าเทียมทางการศึกษา “พาน้องกลับมาเรียน” กับ 11 หน่วยงาน ได้แก่ กระทรวงมหาดไทย (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น) กระทรวงสาธารณสุข กระทรวงวัฒนธรรม กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา กระทรวงอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร กรุงเทพมหานคร และกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา ร่วมมือกันในการส่งเสริม สนับสนุน และพัฒนาการศึกษาไทยภายใต้โครงการ ฯ เพื่อดำเนินการตามนโยบายของรัฐบาล “จะไม่ทิ้งใครไว้ข้างหลัง” ทั้งเป็นประเด็นเร่งด่วนหลังจากสถานการณ์แพร่ระบาดของโควิด-19 ที่มีนักเรียนจำนวนมากหลุดออกจากระบบการศึกษาภาคบังคับ มัธยมศึกษา อาชีวศึกษา และการศึกษาตามอัธยาศัย โดยในการลงนามข้อตกลง นายกรัฐมนตรีเป็นประธานในงานเพื่อเชื่อมการบูรณาการหน่วยงานต่าง ๆ เข้าด้วยกัน[8]

เป้าประสงค์ของข้อตกลง คือ

1) เพื่อค้นหาและติดตามผู้เรียนที่หลุดออกจากระบบการศึกษาและออกกลางคันกลับเข้าสู่ระบบการศึกษา
2) เพื่อรักษา และพัฒนาผู้เรียนที่หลุดออกจากระบบการศึกษา และออกกลางคันที่กลับเข้าสู่ระบบการศึกษาให้ได้รับการศึกษาต่อในระดับที่สูงขึ้น

[8] ศศิธร สุขบท. (2565, 17 มกราคม). ‘ประยุทธ์’ ล็อกเป้า “เด็กหลุดระบบการศึกษาต้องเป็นศูนย์”. The Active. สืบค้นจาก https://theactive.net/news/20220117-5/

3) เพื่อสร้างระบบเครือข่ายการส่งต่อข้อมูลสารสนเทศทางการศึกษาของเด็กที่หลุดออกจากระบบการศึกษาและออกกลางคันที่กลับเข้าสู่ระบบการศึกษา และนำไปใช้ในการบริหารจัดการอย่างมีประสิทธิภาพ
4) เพื่อส่งเสริมการมีส่วนร่วมระหว่างโรงเรียน ชุมชน และหน่วยงานอื่น ๆ

บทบาทของหน่วยงานหลักที่เกี่ยวข้องในส่วนกลาง

กระทรวงศึกษาธิการ มีบทบาทในการเสนอแนะแนวทาการดำเนินการ ส่งเสริมสนับสนุนการพัฒนาระบบข้อมูลสารสนเทศผู้เรียนและการส่งต่อข้อมูล สนับสนุนและจัดสรรทรัพยากรในการดำเนินการช่วยเหลือผู้เรียนในสังกัดที่หลุดออกจากระบบการศึกษาและออกกลางคันกลับเข้าสู่ระบบการศึกษา ส่งเสริมสนับสนุนความร่วมมือระหว่างสำนักงานศึกษาธิการจังหวัด สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา

กระทรวงมหาดไทย ส่งเสริมสนับสนุนความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการค้นหาและช่วยเหลือผู้เรียนที่หลุดออกจากระบบการศึกษาและออกกลางคันกลับเข้าสู่ระบบ ร่วมมือในการสร้างรูปแบบ ระบบหรือเครือข่ายความร่วมมือในการขับเคลื่อนผู้เรียนที่หลุดออกจากระบบการศึกษา ส่งเสริมสนับสนุนการพัฒนาระบบข้อมูลสารสนเทศผู้เรียน

กองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา ส่งเสริมสนับสนุนการพัฒนาระบบสารสนเทศข้อมูลผู้เรียน และการส่งต่อข้อมูลผู้เรียนให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง สนับสนุนการจัดทำข้อเสนอแนะแนวทางการดำเนินการ สนับสนุนการจัดทำข้อเสนอเชิงนโยบายเพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษา

ในด้านการขับเคลื่อนภายในกระทรวงศึกษาธิการ ได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการขับเคลื่อน*โครงการส่งเสริมโอกาส ความเสมอภาคและความเท่าเทียมทางการศึกษา “พาน้องกลับมาเรียน”* กระทรวงศึกษาธิการ เมื่อวันที่ 10 กุมภาพันธ์ 2565 และแต่งตัวคณะกรรมการระดับจังหวัด เมื่อวันที่ 2 มีนาคม 2565 โดยมีองค์ประกอบคือ ผู้ว่าราชการจังหวัด และหัวหน้าส่วนราชการในพื้นที่ (คำสั่งกระทรวงศึกษาธิการที่ 120/2565) อีกทั้งมีการตั้งศูนย์ประสานงาน “พาน้องกลับมาเรียน” สำหรับหน่วยงานการศึกษาที่เกี่ยวข้องทุกระดับทั้งแต่ก่อนประถมศึกษา ถึงอุดมศึกษา

ในส่วนของกระทรวงศึกษาธิการ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานเป็นแกนหลักในการจัดทำข้อมูลสารสนเทศเด็กตกหล่นและเด็กออกกลางคัน เป็นรายบุคคล ตรวจสอบและจัดทำฐานข้อมูลจำนวนเด็กที่ต้องดำเนินการติดตามค้นหา จำนวนเด็กที่ยังไม่ได้ติดตาม จำนวนเด็กที่ติดตามพบและไม่พบตัว (เผยแพร่ใน https://dropout.edudev.in.th ให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้อ และจัดทำแอปพลิเคชัน “พาน้องกลับมาเรียน” จัดทำแนวทางการดำเนินการติดตามค้นหาเด็กตกหล่นและเด็กออกกลางคัน กำกับ ติดตามและรายงานผลการดำเนินงานในภาพรวม กรณีติดตามค้นหาแล้วไม่พบตัวดำเนินการส่งต่อข้อมูลให้กระทรวงศึกษาธิการเพื่อส่งต่อข้อมูลให้หน่วยงานที่ร่วมบันทึกข้อตกลง (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน 2565)

กลุ่มพื้นที่การศึกษาประจำเขตตรวจราชการ มีบทบาทในการส่งเสริม ช่วยเหลือสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา ติดตาม ประเมินผลการดำเนินงาน ในขณะที่สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา แต่งตั้งคณะทำงานเพื่อกำหนดแผนและแนวทางการดำเนินงาน โดยเน้นการมีส่วนร่วมกับหน่วยงานที่บันทึกข้อตกลงความร่วมมือ ชี้แจง สร้างความเข้าใจกับสถานศึกษาในสังกัด ส่งเสริม สนับสนุนสถานศึกษา

ส่วนสถานศึกษา แต่งตั้งคณะทำงานเพื่อกำหนดแผนและแนวทาง ตรวจสอบ วิเคราะห์ ข้อมูลเด็กตกหล่นและเด็กออกกลางคัน ที่ได้รับแจ้งจากสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ลงพื้นที่ติดตามค้นหาโดยใช้ Mobile Application “พาน้องกลับมาเรียน” แก้ปัญหาเด็กตกหล่นและเด็กออกกลางคัน โดยวิเคราะห์สภาพปัญหา สาเหตุ วิธีการแก้ไขปัญหาเป็นรายบุคคล และดำเนินการให้เด็กกลับเข้าสู่ระบบการศึกษา พร้อมจัดทำแผนป้องกันเด็กออกจากระบบการศึกษาขั้นพื้นฐาน ดำเนินงานตามระบบดูแลเพื่อป้องกันเด็กออกจากระบบประสานการดำเนินการร่วมกันกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและภาคีเครือข่าย

จากการศึกษาของ เกศรัชนี ยืนวงศ์ (2564) พบว่า นโยบายที่เกี่ยวข้องในการป้องกันเด็กและเยาวชนหลุดออกนอกระบบการศึกษา หลังเกิดสถานการณ์การแพร่ระบาดของโควิด-19 ผ่านการขับเคลื่อนระดับการเมืองโดยผู้นำระดับสูงในฝ่ายการเมืองผ่านการจัดทำ “โครงการพาน้องกลับมาเรียน” โดยมีเป้าหมายให้เด็กที่หลุดออกนอกระบบกลับเข้าสู่ระบบการศึกษาทุกคน รมว.กระทรวงศึกษาธิการมีคำสั่งให้หน่วยงานในสังกัดดำเนินการตามแผนงานที่ได้กำหนดไว้ ในการติดตาม ค้นหา และสำรวจสาเหตุของการหลุดออกนอกระบบ ในด้านการดำเนินงาน สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นฐานมีบทบาทสำคัญทั้งในส่วนกลางที่ดำเนินงานในภาพรวม และหน่วยงานระดับพื้นที่ ซึ่งเป็นกลไกสำคัญในการดำเนินงาน ซึ่งการดำเนินงานของแผนสามารถแบ่งออกเป็น 3 ช่วง คือ การติดตามค้นหา การนำเด็กกลับเข้าสู่ระบบ และการป้องกันและรักษาให้ผู้เรียนคงอยู่ในระบบ

งานศึกษาดังกล่าวพบว่าความชัดเจนของนโยบายของผู้บริหารระดับกระทรวง และกรม (สพฐ.) เป็นตัวกระตุ้นที่สำคัญที่ให้เกิดการขับเคลื่อนนโยบายแก้ไขปัญหาเด็กหลุดนอกระบบอย่างจริงจัง อีกทั้งนโยบายดังกล่าวยังสอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาลในประเด็น “ไม่ทิ้งใครไว้ข้างหลัง” และการสั่งการหน่วยงานในสังกัดอย่างเข้มข้นในการติดตามเด็กและเยาวชนที่หลุดออกจากระบบการศึกษากลับเข้าระบบการศึกษาให้มากที่สุด

เกศรัชนี ยืนวงศ์ (2564) กล่าวว่า “ประเด็นการหลุดออกนอกระบบของเด็กและเยาวชนนั้น ไม่ใช่ปัญหาใหม่ที่เกิดขึ้นมาหลักการแพร่ระบาดของโควิด-19 แต่อย่างใด แต่เป็นปัญหาที่เกิดมานานแล้ว แต่เป็นปัญหาที่ไม่ได้รับความสนใจในการเข้าไปแก้ปัญหา หรือหาแนวทางการป้องกันอย่างจริงจังเท่าที่ควร เนื่องจากการหลุดออกจากระบบการศึกษาของผู้เรียนมาจากหลายสาเหตุ” งานดังกล่าวยังชี้ให้เห็นว่า ความชัดเจนของกรอบนโยบาย เป้าหมายที่ถูกกำหนดอย่างชัดเจนตั้งแต่ระดับรัฐบาล กระทรวง และส่วนราชการส่งผลต่อการ

ขับเคลื่อนมาตรการป้องกันเด็กและเยาวชนหลุดออกจากระบบการศึกษาอย่างมาก ซึ่งในอดีต การดำเนินงานของ สพฐ. มีกลไกการติดตาม ช่วยเหลือ ดูแลผู้เรียนในสังกัดตาม รธน. 2550 และ พรบ.การศึกษาแห่งชาติ และการจัดสรรงบประมาณอุดหนุนนักเรียนยากจนเพื่อเพิ่มโอกาสทางการศึกษา ผ่านกลไกระบบช่วยเหลือดูแลนักเรียนรายบุคคล แต่หลังจากการดำเนินการโครงการ “พาน้องกลับมาเรียน” ผู้ปฏิบัติงานในพื้นที่มีการดำเนินการใช้เชิงรุกอย่างจริงจัง อีกทั้งความพยายามในการทราบที่มาของปัญหาช่วยเพิ่มช่องทางในการแก้ไขปัญหา และการมีหน่วยงานที่ช่วยส่งต่อในกรณีที่นักเรียนไม่ต้องการกลับเข้าสู่ระบบการศึกษา

เกศรัชนี ยืนวงศ์ (2564) สรุปว่า การขับเคลื่อนมาตรการป้องกันเด็กและเยาวชนหลุดออกนอกระบบอาจลดความเข้มข้นในการดำเนินการ หากมีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลหรือนโยบาย ดังนั้น ความเข้าใจของผู้ปฏิบัติงานระดับพื้นที่เป็นปัจจัยสำคัญในการขับเคลื่อนในเชิงป้องกัน อย่างไรก็ตาม จากคำสัมภาษณ์ของผู้บริหารระดับสูงใน สพฐ. พบว่า ส่วนใหญ่เชื่อว่าผลดีของโครงการดังกล่าวจะช่วยให้โครงการดังกล่าวสามารถดำเนินงานต่อไปได้ในรัฐบาลต่อ ๆ ซึ่งจะเห็นได้จากแนวทางการดำเนินนโยบายของ รมว. พล.ต.อ.เพิ่มพูน ชิดชอบ ซึ่งจะนำเสนอในหัวข้อถัดไป

การนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ

จากนโยบายที่ถูกสั่งการจากภาคการเมือง กระทรวงศึกษาธิการโดย สพฐ. เป็นหน่วยงานหลักในการประสานงาน โดยได้ออกแนวทางการดำเนินงานในการติดตามและค้นหาจาก สพฐ. (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน, ม.ป.ป.) ในขณะที่ ตัวแสดงหลักในการแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติคือหน่วยงานระดับพื้นที่ คือ เขตพื้นที่การศึกษา และสถานศึกษาในสังกัด โดยสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามีบทบาทในการกำหนดแผนงาน แนวทางในการติดตาม ค้นหา เพื่อให้สถานศึกษาในเขตพื้นที่นำไปปฏิบัติ พร้อมส่งเสริมสนับสนุนการดำเนินงานของสถานศึกษา และรายงานผลการดำเนินงานกลับไปยังส่วนกลาง ส่วนสถานศึกษามีหน้าที่ในการวิเคราะห์ ตรวจสอบข้อมูลผู้เรียนที่หลุดออกนอกระบบการศึกษาที่ได้รับแจ้ง พร้อมบูรณาการกับหน่วยงานในท้องถิ่นตามบันทึกข้อตกลง

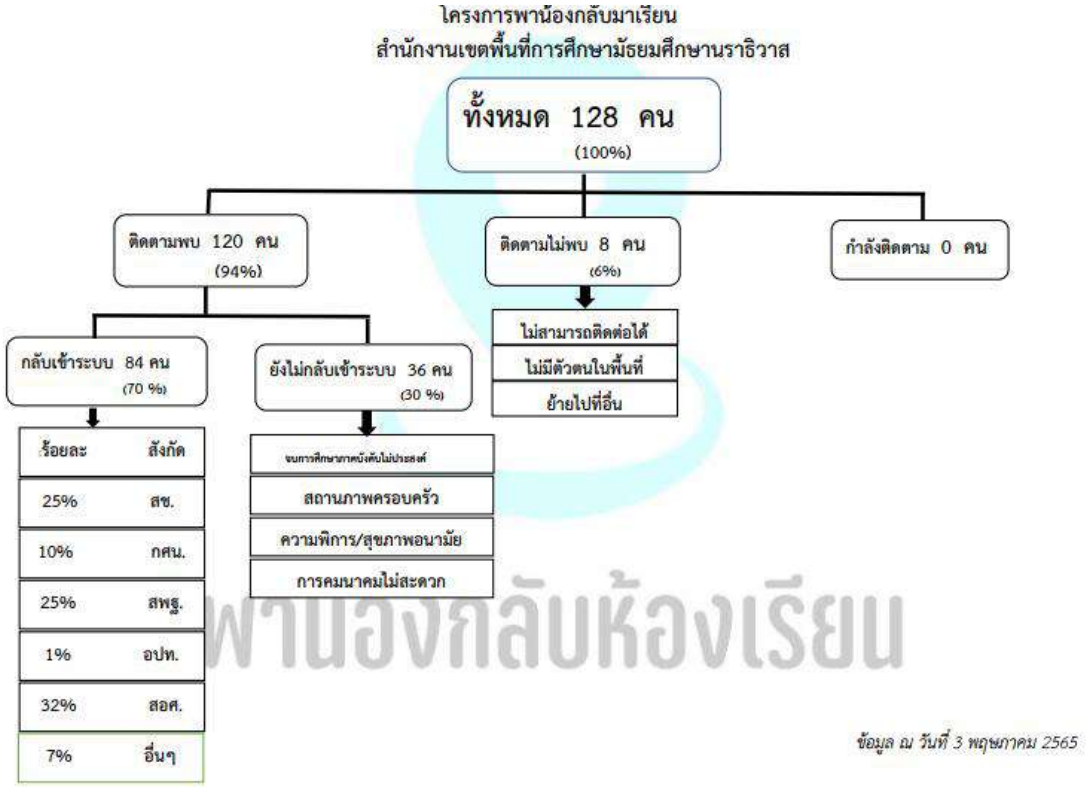
ตัวอย่างของหน่วยงานระดับจังหวัด จาก*คู่มือพาน้องกลับมาเรียน ของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษามุกดาหาร* สำนักงานเขตพื้นที่ ฯ มีนักเรียนตกหล่นและออกกลางคันจากฐานข้อมูลระบบจัดเก็บข้อมูลนักเรียนรายบุคคล (DMC) และฐานข้อมูลกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา (กสศ.) จึงได้จัดทำคู่มือเพื่อประกอบการดำเนินงานของสำนักงานเขตพื้นที่ ฯ และสถานศึกษาในสังกัด ประกอบด้วย

1) แนวปฏิบัติในการติดตามเด็กเข้าเรียน ทั้งกรณีผู้ปกครองไม่ส่งเด็กเข้าเรียน และกรณีเด็กนักเรียนขาดเรียน
2) การจำหน่ายนักเรียน กรณีนักเรียนจบชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 3

3) มาตรการช่วยเหลือนักเรียนที่มีแนวโน้มออกกลางคัน หรือออกกลางคัน กรณีส่งต่อสถานศึกษา สังกัดสำนักงานส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย
4) มาตรการและแนวทางดำเนินการให้เด็กอยู่ในระบบจนจบการศึกษาภาคบังคับ
5) แนวทางการดูแลช่วยเหลือนักเรียนออกกลางคันของสถานศึกษา อันเกิดจาก ปัญหาความยากจน ปัญหาครอบครัว ปัญหาเนื่องจาการมีเพศสัมพันธ์ในวัยเรียน ปัญหาความเจ็บป่วยและอุบัติเหตุ ปัญหาอพยพตามผู้ปกครอง ปัญหาการเรียนการเสนอ และปัญหาเศรษฐกิจของครอบครัว

เมื่อสิ้นสุดปีการศึกษา จัดทำรายงานการดำเนินโครงการ เช่น *รายงานผลการดำเนินงานโครงการติดตาม ค้นหาเด็กตกหล่น เด็กออกกลางคัน เพื่อนำกลับเข้าสู่ระบบการศึกษา "พาน้องกลับมาเรียน" ปีงบประมาณ พ.ศ. 2565* ของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษานราธิวาส ดังแสดงตัวอย่างในรูปที่ 2

รูปที่ 1 ผลลัพธ์ของโครงการตามน้องกลับมาเรียน ของสำนักงานเขตจังหวัดนราธิวาส



อีกทั้งมีการรายงานผลการดำเนินงานในระดับประเทศ ณ วันที่ 31 พฤษภาคม 2565 สามารถติดตามและค้นหานักเรียนตกหล่นและออกกลางคันได้ 28,134 คน และกลับเข้าระบบการศึกษาแล้วจำนวน 20,053 คน คิดเป็นร้อยละ 71.28 (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน, 2565)

ส่วนที่ 2 ผลการศึกษาการติดตามสถานการณ์และพลวัตนโยบาย Thailand Zero Dropout

5.4 การติดตามสถานการณ์และพลวัตนโยบาย Thailand Zero Dropout

แม้โครงสร้างเชิงสถาบันที่วางรากฐานมาตั้งแต่รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 และ 2560 รวมถึงพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ และการจัดตั้งกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษาจะช่วยยกระดับสิทธิและโอกาสทางการศึกษาให้กลายเป็นพันธกิจของรัฐ แต่เป้าหมายการบรรลุเป้าหมายความเท่าเทียมทางการศึกษาให้แก่เด็กและเยาวชนทุกคนยังเผชิญกับข้อจำกัดทางเศรษฐกิจ สังคมและความเหลื่อมล้ำเชิงพื้นที่อันเป็นแรงผลักดันให้เกิดการขับเคลื่อนในเชิงปฏิบัติที่เฉพาะเจาะจงมากขึ้น โดยเฉพาะโครงการ Thailand Zero Dropout ซึ่งทำหน้าที่เป็นการนำนโยบายไปปฏิบัติในพื้นที่ ผ่านกลไกการบูรณาการระหว่างหน่วยงาน การพัฒนาระบบข้อมูลกลาง และการออกแบบการศึกษาที่ยืดหยุ่น นับเป็นการเคลื่อนจากการสร้างกรอบเป้าหมายในเชิงโครงสร้าง ไปสู่พลวัติเชิงปฏิบัติการในพื้นที่ที่เป็นรูปธรรมและสามารถวัดผลได้ในระดับพื้นที่และบุคคล

การศึกษาในส่วนที่สองนี้ ผู้วิจัยมีวัตถุประสงค์หลักในการติดตามสถานการณ์และพลวัตนโยบาย Thailand Zero Dropout ตั้งแต่เริ่มต้นรัฐบาลพรรคเพื่อไทยในเดือน กันยายน 2566 ถึงมิถุนายน 2568

5.4.1 ระเบียบวิธีวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ตั้งอยู่บนกรอบแนวคิดที่มองว่านโยบายเด็กและเยาวชนนอกระบบเป็นศูนย์ (Zero Dropout) มีลักษณะพลวัตที่เปลี่ยนแปลงไปตามปัจจัยเชิงโครงสร้าง ปัจจัยเชิงสถาบัน และการมีส่วนร่วมของผู้เล่นหลากหลายฝ่าย ดังนั้น ระเบียบวิธีวิจัยจึงถูกออกแบบให้ผสานทั้งการติดตามสถานการณ์ผ่านการใช้ข้อมูลเชิงประจักษ์ และการทำความเข้าใจพลวัตเชิงนโยบายด้วยกรอบการวิเคราะห์เศรษฐศาสตร์การเมือง (Political Economy Analysis) โดยเน้นการวิเคราะห์ทั้งเชิงโครงสร้างและการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในกระบวนการนโยบาย

วัตถุประสงค์หลักของการวิจัยแบ่งออกเป็นสามประการ ได้แก่ (1) เพื่อติดตามสถานการณ์การหลุดออกจากระบบการศึกษาของเด็กและเยาวชนไทย (2) เพื่อทำความเข้าใจพลวัตเชิงโครงสร้าง สถาบัน และบทบาทของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องที่ส่งผลต่อการดำเนินนโยบาย และ (3) เพื่อสังเคราะห์นัยสำคัญที่มีต่อผลลัพธ์เชิงนโยบาย พร้อมทั้งนำไปสู่ข้อเสนอแนะเชิงปฏิบัติในการขับเคลื่อนนโยบาย Zero Dropout อย่างมีประสิทธิภาพและยั่งยืน

ในการเก็บข้อมูล งานวิจัยนี้อาศัยทั้งข้อมูลเชิงปริมาณและเอกสารเป็นหลัก โดยใช้ฐานข้อมูล OBEC ของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (สพฐ.) และฐานข้อมูล iSEE ของกองทุนเพื่อความเสมอภาค

ทางการศึกษา (กสศ.) เพื่อติดตามจำนวนและคุณลักษณะของเด็กนอกระบบ ตลอดจนใช้เป็นหลักฐานเชิงประจักษ์ในการอธิบายสถานการณ์และแนวโน้มของปัญหา

นอกจากข้อมูลเชิงปริมาณและเอกสารแล้ว การวิจัยยังเก็บข้อมูลเชิงคุณภาพเพื่อทำความเข้าใจพลวัตของนโยบายอย่างลึกซึ้ง โดยมุ่งเน้นไปที่การเก็บข้อมูลจากผู้มีส่วนเกี่ยวข้องโดยตรงในกระบวนการขับเคลื่อนนโยบาย Zero Dropout การเก็บข้อมูลดำเนินการผ่านการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) เพื่อให้ได้ข้อมูลเชิงลึกเกี่ยวกับประสบการณ์ มุมมอง และการรับรู้ของผู้กำหนดนโยบาย ผู้ปฏิบัติในพื้นที่ ตลอดจนผู้ได้รับผลกระทบโดยตรง การสัมภาษณ์เชิงลึกครอบคลุมกลุ่มบุคคล เช่น เจ้าหน้าที่ระดับกระทรวง ผู้บริหารของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (สพฐ.) หน่วยราชการส่วนกลางอื่น ๆ และกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา (กสศ.) ศึกษาธิการจังหวัด ผู้บริหารสถานศึกษา ครู และบุคลากรที่เกี่ยวข้อง

ตารางที่ 3 สรุปรายการผู้ให้สัมภาษณ์เชิงลึก

ลำดับ	ผู้ให้สัมภาษณ์	วันที่ให้สัมภาษณ์
1	ตัวแทนกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา	24 เมษายน 2568
2	ผู้อำนวยการ สพม.กาญจนบุรีและฝ่ายส่งเสริมการศึกษา สพม. กาญจนบุรี	14 พฤษภาคม 2568
3	ผอ.สพป.กาญจนบุรีเขต 1 และผู้บริหารโรงเรียนประถมศึกษา 2 แห่ง	14 พฤษภาคม 2568
4	รองปลัดกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคง (นางจตุพร โรจนพานิช)	12 มิ.ย. 2568
5	ผอ.สำนักเทคโนโลยีดิจิทัลเพื่อการศึกษา สำนักเลขาธิการสภาการศึกษา (ดร.ช่อบุญ จิรานุภาพ)	17 มิ.ย. 2568 ผ่านระบบ Zoom
6	หัวหน้ากลุ่มพัฒนาระบบการศึกษา กรมพินิจและคุ้มครองเด็ก (นางสมจุฑา ศักดิ์ศรีวิทยากูล)	18 มิ.ย. 2568 ผ่านระบบ Zoom
7	ผอ.สำนักนโยบายและแผนการศึกษาขั้นพื้นฐาน สพฐ. (นายนรินธรณ์ เซ่งล้ำ)	19 มิ.ย. 2568 ผ่านระบบ Zoom
8	ศึกษาธิการจังหวัดกระบี่ (นายนันท์ สังข์ขุม)	25 มิถุนายน 2568 ผ่านระบบ Zoom
9	พัฒนาสังคมและความมั่นคง จังหวัดสมุทรสาคร (นางแสงดาว อารีย์)	27 มิถุนายน 2568 ผ่านระบบ Zoom
10	ผอ.ศูนย์เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร สำนักปลัดกระทรวงศึกษาธิการ (นายอิทธิกร ช่างสากล)	30 มิถุนายน. 2568 ผ่านระบบ Zoom

ลำดับ	ผู้ให้สัมภาษณ์	วันที่ให้สัมภาษณ์
11	ศึกษาธิการจังหวัดสมุทรสาคร (นายอาคม ศาณศิลปิน)	5 กรกฎาคม 2568 ผ่านระบบ Zoom
12	ผอ.ศูนย์เทคโนโลยีดิจิทัล เพื่อส่งเสริมการเรียนรู้ กรมส่งเสริมการเรียนรู้ (นายวรพงษ์ น่วมอินทร์)	8 กรกฎาคม 2568 ผ่านระบบ Zoom
13	ผู้แทนกระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม ผู้ตรวจราชการ (นางสาวชมภารี ชมภูรัตน์)	31 กรกฎาคม 2568 ผ่านระบบ Zoom

5.4.2 การติดตามนโยบายทุนเสมอภาค

ก. ที่มา เหตุผลเชิงนโยบาย และฐานกฎหมาย

ทุนเสมอภาคเป็นมาตรการด้านความเสมอภาคทางการศึกษาที่ กองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา (กสศ.) ดำเนินการร่วมกับเครือข่ายทางการศึกษาอย่างต่อเนื่องตั้งแต่ปีการศึกษา 2561 ภายใต้ “โครงการพัฒนาหลักประกันโอกาสทางการศึกษา” (ชื่อเดิม: โครงการจัดสรรเงินอุดหนุนนักเรียนยากจนพิเศษแบบมีเงื่อนไข) เพื่อช่วยเหลือนักเรียนยากจนพิเศษจากครัวเรือนที่มีรายได้ต่ำกว่าเส้นความยากจน หรืออยู่ในกลุ่มรายได้ 10% แรกที่ต่ำสุดของประเทศ โดยวางหลักการ “เงินอุดหนุนแบบมีเงื่อนไข (CCT)” ผูกกับการมาเรียนและพัฒนาการทางกาย (อัตราเข้าเรียนสูงกว่าร้อยละ 80%) มาตรการนี้ตั้งอยู่บนฐานกฎหมายและพันธกรณีเชิงสิทธิจาก รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มาตรา 54 ซึ่งกำหนดให้รัฐจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานที่มีคุณภาพแก่เด็กทุกคน 12 ปี โดยไม่เสียค่าใช้จ่าย แต่ยังมีเด็กจำนวนหนึ่งที่ยากจนมากจน “เข้าไม่ถึง” แม้ไม่มีค่าเล่าเรียน จึงเกิดความจำเป็นต้องมีกลไกด้านอุดหนุนเพื่อลดอุปสรรคต้นทุนของครัวเรือน

ข. การออกแบบเชิงสถาบัน กลไกคัดกรอง และโครงสร้างการกำกับ

กลไกเชิงสถาบันของโครงการทุนเสมอภาคมิใช่เพียงโครงสร้างคงที่ระหว่าง กสศ. เขตพื้นที่การศึกษา/หน่วยงานกำกับ และสถานศึกษา แต่เป็นพลวัตของความสัมพันธ์และเครื่องมือเชิงนโยบายที่พัฒนาอย่างต่อเนื่องเพื่อตอบโจทย์ความเหลื่อมล้ำทางการศึกษา

ระยะเริ่มต้น (2561–2563) โครงการเน้นให้**สถานศึกษา**เป็นศูนย์กลาง โดยใช้ Proxy Means Test (PMT) เป็นเครื่องมือหลักในการคัดกรอง โดยครูและบุคลากรต้องเก็บข้อมูลฐานะครัวเรือน เยี่ยมบ้าน และบันทึกเข้าสู่ระบบ ครูจึงมีบทบาทในฐานะ*ผู้ปฏิบัติการเชิงสังคม*ที่สืบค้นและยืนยันสิทธิการได้รับทุน ข้อมูลที่ได้ต้องผ่านการรับรองหลายชั้น ได้แก่ ผู้ปกครอง ผู้อำนวยการโรงเรียน และคณะกรรมการสถานศึกษา ก่อนส่งต่อไปยังเขตพื้นที่ซึ่งมีบทบาทกำกับและติดตาม (กองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา 2562; 2563; 2568)

ระยะพัฒนาระบบข้อมูล (2564–2565) เพื่อแก้ปัญหาความซ้ำซ้อนและข้อมูลกระจัดกระจาย โครงการได้พัฒนาระบบ iSEE (Information System for Equitable Education) เชื่อมโยงข้อมูลจาก DMC ของ สพฐ. เข้ากับฐานข้อมูลกลางของ กสศ. รวมทั้งเชื่อมโยงกับข้อมูลภาครัฐจาก 6 กระทรวง ทำให้การคัดกรองมีความ “ตรงเป้า–ทันเวลา” และยกระดับเป็น ระบบรายงานผลที่เป็นเอกภาพ ที่สามารถติดตามปัญหาความเหลื่อมล้ำเชิงพื้นที่ได้แม่นยำ (กองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา 2564; 2565a; 2568)

ระยะขยายเครื่องมือภาคสนาม (2566–2567) กสศ. ได้พัฒนา แอปพลิเคชัน CCT (Conditional Cash Transfer Application) เพื่อให้ครูในพื้นที่สามารถคัดกรอง ค้นหา เยี่ยมบ้าน และส่งต่อความช่วยเหลือเชิงสวัสดิการได้อย่างรวดเร็ว ลดต้นทุนธุรกรรม และทำให้การติดตามเงื่อนไขการมาเรียนต่อเนื่องและโปร่งใส ครูจึงทำหน้าที่เป็นด่านหน้าที่ใช้เทคโนโลยีเสริมการทำงานเชิงสังคมเพื่อป้องกันเด็กหลุดออกจากระบบการศึกษา (กองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา 2566; 2567a; 2568)

คู่มือโครงการ 2568 ยังเน้นการกระจายบทบาทเชิงสถาบันอย่างละเอียด โดยแยกความรับผิดชอบเป็นชั้น ได้แก่ ครูคัดกรอง/ครูประจำชั้น ครูแอดมิน ผู้อำนวยการโรงเรียน คณะกรรมการสถานศึกษา และหน่วยกำกับติดตาม ซึ่งมีหน้าที่ตรวจสอบ กำกับ และรับข้อร้องเรียน เพิ่มกลไกตรวจสอบถ่วงดุลให้เข้มแข็งยิ่งขึ้น (กองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา 2568)

ค. โครงสร้างงบประมาณ การจัดสรร และพลวัตเชิงนโยบายการคลัง

การจัดสรรงบประมาณของโครงการทุนเสมอภาคมีลักษณะเฉพาะตามที่กำหนดไว้ใน พระราชบัญญัติกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา พ.ศ. 2561 มาตรา 6 (3) ซึ่งระบุว่าเป็น “เงินอุดหนุนที่รัฐบาลจัดสรรให้เป็นรายปี ตามแผนการใช้เงินที่คณะกรรมการบริหารกองทุนและคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบ” อย่างไรก็ตาม เมื่อวันที่ 6 พฤศจิกายน 2562 น.ส.กุลธิดา รุ่งเรืองเกียรติ ส.ส.บัญชีรายชื่อ พรรคอนาคตใหม่ ได้ตั้งกระทู้ถามในที่ประชุมรัฐสภา โดยชี้ว่าเดิมคณะกรรมการอิสระเพื่อการปฏิรูปการศึกษาเคยเสนอให้รัฐจัดสรรงบประมาณ 5% ของงบด้านการศึกษา (ราว 25,000 ล้านบาทต่อปี เป็นเวลา 5 ปี) เพื่อแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำ แต่ข้อเสนอดังกล่าวถูก สนช. ตัดออก และเปลี่ยนเป็นการจัดสรรเป็นรายปีตามมติ ครม.[9] ซึ่งทำให้งบประมาณที่ได้รับจริงน้อยกว่าที่ตั้งใจไว้

ในปีการศึกษา 2567 การจัดสรรงบประมาณของกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษายังคงเผชิญข้อจำกัดด้านงบประมาณ แม้คณะรัฐมนตรีได้อนุมัติกรอบวงเงิน 7,985 ล้านบาท แต่เมื่อผ่านการพิจารณาของสำนักงบประมาณและรัฐสภา วงเงินที่จัดสรรจริงถูกปรับลดลงเหลือ 6,044.08 ล้านบาท สำหรับการดำเนิน

[9] Thai PBS News. (2562, 4 พฤศจิกายน). ตัดงบกองทุนเสมอภาค ส่งต่อความเหลื่อมล้ำข้ามรุ่น. สืบค้นจาก https://www.thaipbs.or.th/news/content/285798

โครงการทุนเสมอภาคได้รับงบประมาณ 5,385.05 ล้านบาท โดยมีเป้าหมายช่วยเหลือเด็กและเยาวชนยากจนพิเศษจำนวนกว่า 2,569,025 คน-ครั้ง (เอกสารประกอบการประชุม ครม.; เอกสารงบประมาณรายจ่ายประจำปี 2567) การปรับลดงบประมาณดังกล่าวสะท้อนพลวัตการต่อรองเชิงนโยบายระหว่าง กสศ. และสำนักงบประมาณ ซึ่งยังคงให้ความสำคัญกับการป้องกันความซ้ำซ้อนของงบประมาณและภาระทางการคลัง

สำหรับปีการศึกษา 2568 กสศ. เสนอของบประมาณสูงขึ้นเพื่อรองรับจำนวนผู้เรียนยากจนพิเศษที่เพิ่มขึ้นและค่าครองชีพที่สูงขึ้น โดยคณะรัฐมนตรีอนุมัติกรอบวงเงิน 7,884.88 ล้านบาท แต่หลังการพิจารณาของรัฐสภาวงเงินถูกปรับเหลือ 6,983.65 ล้านบาท และในส่วนที่จัดสรรเป็นโครงการทุนเสมอภาคอยู่ที่ 5,965 ล้านบาท เป้าหมายเพื่อช่วยเหลือเด็กและเยาวชนกว่า 1,359,850 คน ครอบคลุมตั้งแต่ปฐมวัยจนถึงการศึกษาภาคบังคับ (เอกสารประกอบการประชุม ครม.; เอกสารงบประมาณรายจ่ายประจำปี 2568)

แม้งบประมาณยังถูกปรับลดลงจากกรอบที่เสนอ แต่ กสศ. พยายามผลักดันให้เห็นถึงความคุ้มค่าของการลงทุน โดยอ้างอิงผลการติดตามว่าเด็กที่ได้รับทุนกว่าร้อยละ 95 ยังคงอยู่ในระบบการศึกษา และมีอัตราการศึกษาต่อในระดับชั้นรอยต่อสูงกว่า 97% (รายงานประจำปี กสศ. 2567; คู่มือโครงการทุนเสมอภาค 2568) การจัดสรรงบประมาณในสองปีล่าสุดนี้จึงไม่เพียงสะท้อนถึงข้อจำกัดเชิงการคลัง แต่ยังแสดงให้เห็นถึงพลวัตเชิงการเมืองและเชิงสถาบัน ที่ กสศ. ต้องอาศัยทั้งข้อมูลเชิงประจักษ์และกลไกเชิงสื่อสารนโยบายเพื่อรักษาระดับงบประมาณที่จำเป็นสำหรับการลดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษา

ง. ผลการดำเนินงานเชิงปริมาณ

ข้อมูลการดำเนินงานสะท้อนให้เห็นถึง การขยายความครอบคลุม ของโครงการอย่างต่อเนื่อง ตั้งแต่ปีการศึกษา 2561 ซึ่งเป็นการเริ่มต้นคัดกรองร่วมกันระหว่าง กสศ., สพฐ., อปท. และตชด. โดยได้รับความร่วมมือจากครูทั่วประเทศ ปีการศึกษา 2562 มีการคัดกรองนักเรียนยากจนกว่า 2 ล้านคน และจัดสรรเงินอุดหนุนแบบมีเงื่อนไขให้ 711,536 คน ครอบคลุมโรงเรียน 27,805 แห่ง โดยมีครูร่วมปฏิบัติการกว่า 400,000 คน และผลการติดตามพบว่า 98% ของผู้รับทุนมาเรียนตามเกณฑ์ (กองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา 2562)

ในภาคเรียนที่ 1/ 2563 กสศ. คัดกรองพบเด็กยากจน 1.7 ล้านคน โดยในจำนวนนี้เป็นเด็กยากจนพิเศษ 994,428 คน และได้เริ่มนำ ต้นแบบการคัดกรองและการจัดสรรรายบุคคล ไปใช้จริงในสถานศึกษา (กองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา 2563)

ปีการศึกษา 2564 ซึ่งเป็นช่วงการแพร่ระบาดของโควิด-19 กสศ. ได้ “เสริมการช่วยเหลือ” กลุ่มรอยต่อ ได้แก่ อนุบาล 3, ป.6, ม.3 และ ม.6 (เฉพาะ ตชด.) รวม 294,454 คน ขณะเดียวกันได้จัดสรรทุนในภาคเรียนที่ 1/2564 รวมทั้งสิ้น 1,244,591 คน พร้อมทั้งผลักดันการใช้ระบบข้อมูล iSEE และแอปพลิเคชัน CCT ให้ครอบคลุมวงกว้าง (กองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา 2564)

ในปีการศึกษา 2565 ผลการคัดกรองสะท้อนแรงกระแทกทางเศรษฐกิจภายหลังโควิด ทำให้มีนักเรียนยากจนพิเศษจำนวน 1,301,366 คน พร้อมทั้งมีการขยายความร่วมมือไปยังสังกัด พศ. และ สช. รวมทั้งการเสนอปรับอัตราทุนเพื่อรักษาความเพียงพอในเชิงมูลค่าจริง (กองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา 2565b)

ผลการติดตามในช่วงปี 2565–2567 ระบุว่า นักเรียนทุนเสมอภาคมากกว่าร้อยละ 95 ยังคงอยู่ในระบบ และไม่น้อยกว่าร้อยละ 85 มีพัฒนาการสมวัย (หนังสือ กสศ.03/1552/2566 ลงวันที่ 14 มีนาคม 2566) ขณะเดียวกัน การสังเคราะห์ผลลัพธ์รวมสะท้อนว่าการมาเรียนโดยตรงของนักเรียนยากจนพิเศษอยู่ที่ 1.0–1.3 ล้านคนต่อปี, มีอัตราคงอยู่ในระบบระหว่าง 95.33–95.95%, และมีอัตราศึกษาต่อในช่วงชั้นรอยต่อ 97.28–97.58% (กองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา 2567b)

จ. ความเชื่อมโยงกับ Thailand Zero Dropout และบทเรียนเชิงระบบ

ทุนเสมอภาค (กลุ่มชั้นรอยต่อ) ภายใต้โครงการ Thailand Zero Dropout เด็กทุกคนต้องได้เรียน จากการสำรวจข้อมูลร่วมกันระหว่าง กสศ. กับ 5 หน่วยงานในปีการศึกษา 2564 พบว่านักเรียนในชั้นที่จะหลุดออกจากระบบการศึกษามากที่สุดคือชั้น ม.3 และ ป. 6 จึงเกิดแนวคิดเพิ่มทุนเสมอภาคให้กับกลุ่มชั้นรอยต่อ โดยความร่วมมือกับ บมจ. แสนสิริ ในพื้นที่จังหวัดราชบุรี เป็นการทดลอง (ทุนการศึกษาละ 3,000 บาท สำหรับ ม.3 และ 1000 บาทสำหรับ ป.6) (กองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา 2565a)

อย่างไรก็ตามเงินทุนที่ กสศ. ได้รับถือเป็นจำนวนที่ค่อนข้างน้อย และสามารถช่วยเหลือเด็กได้จำนวนไม่มาก จึงเกิดแนวคิดในการสร้างความร่วมมือกับท้องถิ่นและภาคเอกชนผ่านโครงการ “Zero Dropout เด็กทุกคนต้องได้เรียน” ซึ่ง ธันว์ธิดา วงศ์ประสงค์ (2566) เสนอว่าปัจจัยที่สำคัญในการลดจำนวนเด็กหลุดออกนอกระบบคือการมีกลไกระดับจังหวัดในการบูรณาการเพื่อสร้างความเปลี่ยนแปลงให้แก่เด็กผ่านทุนที่ใช้พื้นที่เป็นฐาน และปัจจัยด้านข้อมูลในการระบุตัวเด็กที่หลุดออกนอกระบบ

5.4.3. การติดตามนโยบายจาก “พาน้องกลับมาเรียน” สู่ “Thailand Zero Dropout”

ก. ระยะก่อรูป และแรงส่งทางการเมือง (2560 – 2564)

แนวนโยบาย “ไม่ทิ้งใครไว้ข้างหลัง” ถูกประกาศเป็นกรอบอุดมการณ์ของรัฐบาลพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา ตั้งแต่ พ.ศ. 2560 ขณะที่การปฏิบัติจริงในมิติเด็กนอกระบบการศึกษาเกิดจากการบูรณาการระหว่างกระทรวงศึกษาธิการ (ศธ.) และกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา (กสศ.) ซึ่งผลักดันแนวคิด “Zero Dropout” โดยมีความร่วมมือเชิงวิชาการกับองค์การระหว่างประเทศ (สะท้อนบทบาทของ “ความคิดริเริ่มทางการเมือง” ในการยกระดับปัญหาความเหลื่อมล้ำสู่วาระนโยบายสาธารณะ) (เดชรัต สุขกำเนิด และวิพุธ พูลเจริญ 2552) ต่อมาเมื่อปัญหาเด็กหลุดออกนอกระบบรุนแรงขึ้นจากสถานการณ์โควิด-19 ใน พ.ศ. 2564

ศธ. โดยสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (สพฐ.) จึงร่วมกับ กสศ. และหน่วยงานรัฐรวม 12 หน่วย ลงนามบันทึกความร่วมมือ (MOU) ภายใต้มาตรการ “พาน้องกลับมาเรียน” ให้ทุกหน่วยในสังกัดร่วมติดตาม-ค้นหาเด็กตกหล่นและออกกลางคัน

นโยบายเร่งด่วนของ ศธ. ลงวันที่ 29 ตุลาคม 2564 กำหนดประเด็น “เราจะไม่ทิ้งใครไว้ข้างหลัง” และระบุการแก้ปัญหาเด็กตกหล่น/ออกกลางคันเป็นวาระสำคัญ โดยตั้งเป้าเชิงปริมาณให้ติดตามเด็กระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน 28,134 คน กลับเข้าสู่ระบบ ร้อยละ 100 บนฐานข้อมูลจาก 1) นักเรียนทุนเสมอภาค (ชั้นรอยต่อ อ.3, ป.6, ม.3) และ 2) ข้อมูลรายบุคคล DMC

ความร่วมมือระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ในการแก้ไขปัญหานักเรียนที่หลุดออกจากระบบการศึกษาได้รับการยืนยันด้วยมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 16 พฤศจิกายน 2564 มตินี้มีข้อสั่งการให้ทุกหน่วยงานในสังกัดของกระทรวงศึกษาธิการบูรณาการความร่วมมือในการแก้ไขปัญหานักเรียนที่ตกหล่นจากระบบการศึกษากลับเขาสู่ระบบการศึกษา

มาตรการที่ขับเคลื่อนนโยบายเพื่อแก้ปัญหาเด็กและเยาวชนนอกระบบการศึกษาให้กลายเป็นศูนย์ สามารถแบ่งวัตถุประสงค์ของนโยบายออกเป็นสามวัตถุประสงค์ ได้แก่ หนึ่ง ภาคีเครือข่ายในจังหวัดเพื่อพัฒนากลไกการค้นหา พัฒนา ส่งต่อเด็กนอกระบบการศึกษา สอง เชื่อมระบบฐานข้อมูล บูรณาการเชื่อมโยงข้อมูลเด็กและเยาวชนในระดับจังหวัด สาม รูปแบบการศึกษา พัฒนารูปแบบการจัดการเรียนการสอนให้ตรงตามความต้องการของเด็กและเยาวชนนอกระบบการศึกษา

ข. ระยะปฏิบัติการ “พาน้องกลับมาเรียน” และบทเรียนเชิงสถาบัน (2564 - 2566)

การขับเคลื่อนภายในกระทรวงศึกษาธิการ ได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการขับเคลื่อนโครงการส่งเสริมโอกาส ความเสมอภาคและความเท่าเทียมทางการศึกษา “พาน้องกลับมาเรียน” กระทรวงศึกษาธิการ เมื่อวันที่ 10 กุมภาพันธ์ 2565 และแต่งตั้งคณะกรรมการระดับจังหวัด เมื่อวันที่ 2 มีนาคม 2565 โดยมีองค์ประกอบ คือผู้ว่าราชการจังหวัด และหัวหน้าส่วนราชการในพื้นที่ (คำสั่งกระทรวงศึกษาธิการที่ 120/2565) อีกทั้งมีการตั้งศูนย์ประสานงาน “พาน้องกลับมาเรียน” สำหรับหน่วยงานการศึกษาที่เกี่ยวข้องทุกระดับตั้งแต่ก่อนชั้นประถมศึกษาถึงอุดมศึกษา

ในส่วนของกระทรวงศึกษาธิการ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานเป็นแกนหลักในการจัดทำข้อมูลสารสนเทศเด็กตกหล่นและเด็กออกกลางคัน เป็นรายบุคคล ตรวจสอบและจัดทำฐานข้อมูลจำนวนเด็กที่ต้องดำเนินการติดตามค้นหา จำนวนเด็กที่ยังไม่ได้ติดตาม จำนวนเด็กที่ติดตามพบและไม่พบตัว (เผยแพร่ใน https://dropout.edudev.in.th ให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และจัดทำแอปพลิเคชัน “พาน้องกลับมาเรียน” จัดทำแนวทางการดำเนินการติดตามค้นหาเด็กตกหล่นและเด็กออกกลางคัน กำกับ ติดตามและรายงานผล

การดำเนินงานในภาพรวม กรณีติดตามค้นหาแล้วไม่พบตัวดำเนินการส่งต่อข้อมูลให้กระทรวงศึกษาธิการเพื่อส่งต่อข้อมูลให้หน่วยงานที่ร่วมบันทึกข้อตกลง (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน 2565)

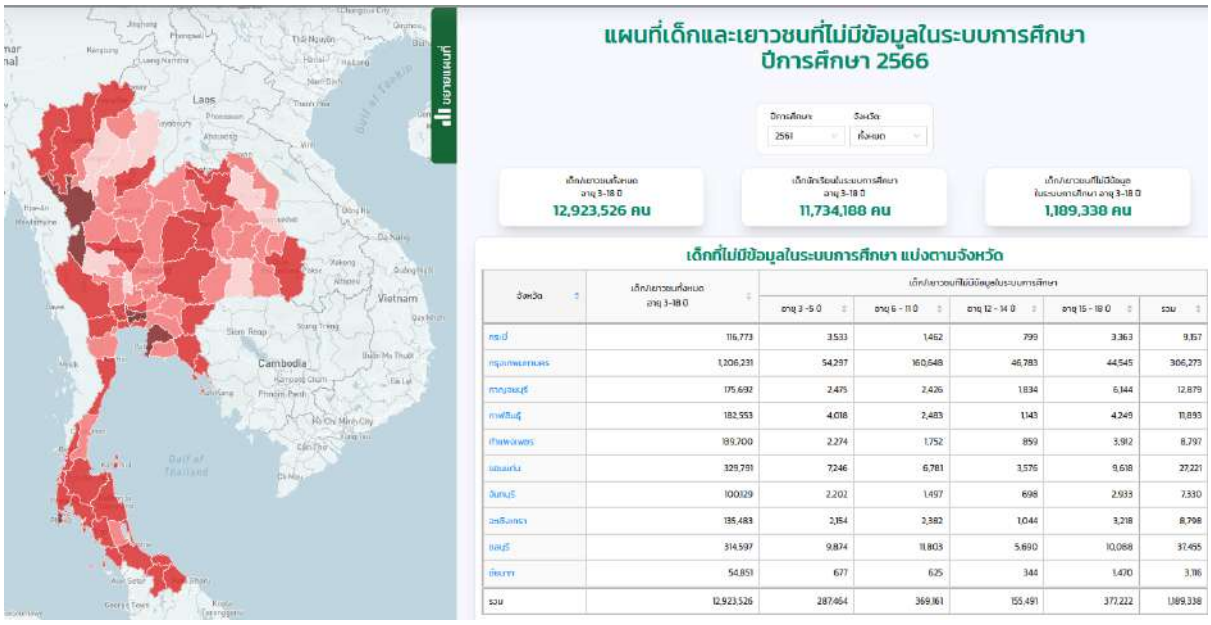
กลุ่มพื้นที่การศึกษาประจำเขตตรวจราชการ มีบทบาทในการส่งเสริม ช่วยเหลือสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา ติดตาม ประเมินผลการดำเนินงาน ในขณะที่สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา แต่งตั้งคณะทำงานเพื่อกำหนดแผนและแนวทางการดำเนินงาน โดยเน้นการมีส่วนร่วมกับหน่วยงานที่บันทึกข้อตกลงความร่วมมือ ชี้แจง สร้างความเข้าใจกับสถานศึกษาในสังกัด ส่งเสริม สนับสนุนสถานศึกษา

ส่วนสถานศึกษา แต่งตั้งคณะทำงานเพื่อกำหนดแผนและแนวทาง ตรวจสอบ วิเคราะห์ ข้อมูลเด็กตกหล่นและเด็กออกกลางคัน ที่ได้รับแจ้งจากสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ลงพื้นที่ติดตามค้นหาโดยใช้ Mobile Application “พาน้องกลับมาเรียน” แก้ปัญหาเด็กตกหล่นและเด็กออกกลางคัน โดยวิเคราะห์สภาพปัญหา สาเหตุ วิธีการแก้ไขปัญหาเป็นรายบุคคล และดำเนินการให้เด็กกลับเข้าสู่ระบบการศึกษา พร้อมจัดทำแผนป้องกันเด็กออกจากระบบการศึกษาขั้นพื้นฐาน ดำเนินงานตามระบบดูแลเพื่อป้องกันเด็กออกจากระ บบประสานการดำเนินการร่วมกันกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและภาคีเครือข่าย

ผลเชิงปริมาณตามข้อมูล ณ วันที่ 31 พฤษภาคม 2565 พบว่า สถานศึกษาสามารถติดตามและค้นหานักเรียนตกหล่นและออกกลางคันได้ 28,134 คน และกลับเข้าระบบการศึกษาแล้วจำนวน 20,053 คน คิดเป็นร้อยละ 71.28 (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน, 2565)

อย่างไรก็ดี เมื่อเทียบกับภาพรวมเด็กนอกระบบจากฐาน iSEE ของ กสศ. พบความต่างของจำนวนเด็กไม่มีข้อมูลในระบบกับจำนวนเด็กที่ติดตามพบ/นำกลับ ซึ่งชี้ให้เห็นถึงช่องว่างเชิงข้อมูลและความครอบคลุมของการปฏิบัติการ ที่ยังต้องพัฒนาระบบเชื่อมโยง-แลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างหน่วยงานให้เป็นเอกภาพยิ่งขึ้น

รูปที่ 2 เด็กที่ไม่มีข้อมูลในระบบการศึกษา



ที่มา: https://isee.eef.or.th/fullmap-eef-oosc/

การศึกษาเชิงนโยบายชี้ว่าความชัดเจนของนโยบายจากผู้บริหารระดับกระทรวงและกรม (สพฐ.) คือแรงผลักดันสำคัญให้เกิดการปฏิบัติการเชิงรุก และการทำงานแบบรู้สาเหตุ-ส่งต่อเด็ก แต่ความเข้มข้นอาจแปรผันตามการเปลี่ยนรัฐบาล จึงต้องเสริมความเข้าใจของผู้ปฏิบัติระดับพื้นที่ให้เป็นฐานที่ยั่งยืน (เกศรัชนี ยืนวงศ์ (2564))

จากนโยบายที่ถูกสั่งการจากภาคการเมือง กระทรวงศึกษาธิการโดย สพฐ. เป็นหน่วยงานหลักในการประสานงาน โดยได้ออกแนวทางการดำเนินงานในการติดตามและค้นหาจาก สพฐ. (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน, ม.ป.ป.) ในขณะที่ ตัวแสดงหลักในการแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติคือหน่วยงานระดับพื้นที่ คือ เขตพื้นที่การศึกษา และสถานศึกษาในสังกัด โดยสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามีบทบาทในการกำหนดแผนงาน แนวทางในการติดตาม ค้นหา เพื่อให้สถานศึกษาในเขตพื้นที่นำไปปฏิบัติ พร้อมส่งเสริมสนับสนุนการดำเนินงานของสถานศึกษา และรายงานผลการดำเนินงานกลับไปยังส่วนกลาง ส่วนสถานศึกษามีหน้าที่ในการวิเคราะห์ ตรวจสอบข้อมูลผู้เรียนที่หลุดออกนอกระบบการศึกษาที่ได้รับแจ้ง พร้อมบูรณาการกับหน่วยงานในท้องถิ่นตามบันทึกข้อตกลงความร่วมมือ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานได้จัดทำแนวทางการดำเนินงานและการติดตามอย่างละเอียดพร้อมตัวชี้วัด

นอกจากนี้ ทาง กสศ. ยังได้ดำเนินการในโครงการตามแนวทางจัดการศึกษาให้แก่เด็กด้อยโอกาสได้รับการศึกษา ตามแนวทางของ Area-Based Education ในช่วง 6 ปีแรกของการก่อตั้ง กสศ. มีการสำรวจข้อมูลเด็กและเยาวชนนอกระบบการศึกษาในพื้นที่ ดำเนินการผ่านกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งใช้ข้อมูลดังกล่าวในการจัดสรรเงินรายหัวเพื่อช่วยเหลือเด็กและเยาวชนนอกระบบ

การศึกษา ในพื้นที่นำร่องประมาณ 20 – 25 จังหวัด (การสัมภาษณ์ กสศ.) อีกทั้งในปี 2565 กสศ. ได้ร่วมกับบริษัท แสนสิริในการดำเนินการให้เด็กและเยาวชนในจังหวัดราชบุรีหลุดออกนอกระบบเป็นศูนย์ ผ่านโครงการ 1 โรงเรียน 3 ระบบ และการดำเนินการโดยกลไกสหวิชาชีพทุกหน่วยงานและอาสาสมัครได้แก่ อสม. อพม. และอาสาสมัครการศึกษา[10]

ช่วงระหว่างรอยต่อระหว่างรัฐบาลพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา และการจัดตั้งรัฐบาลใหม่ ปีการศึกษา 2566 ยังไม่มีการตั้งรัฐบาล นักวิชาการด้านการศึกษามีความกังวลต่อปัญหาเด็กหลุดออกนอกระบบ[11]

ค. ระยะยกระดับเป็นวาระแห่งชาติ และออกแบบมาตรการ 4 ด้าน (ต้นและกลางปี 2567)

แม้คำแถลงนโยบายรัฐบาลเศรษฐา ทวีสิน จะไม่ระบุ เรื่องลดเด็กหลุดนอกระบบไว้อย่างชัดเจน แต่มีถ้อยคำสนับสนุนการลดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษา ดังนี้ “...รัฐบาลจะดำเนินการแก้ปัญหาความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาที่เป็นรากฐานสำคัญของความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นในสังคมไทย” ซึ่งเป็นกรอบเชิงนโยบายรองรับการขยายงานด้านการลดเด็กนอกระบบการศึกษา ต่อมาทาง กสศ. ซึ่งได้ดำเนินการโครงการราชบุรี Zero Dropout และการติดตามเด็กและเยาวชนนอกระบบ 25 จังหวัด เห็นผลลัพธ์ของการดำเนินโครงการเป็นไปได้ด้วยดี และมีผลงานค่อนข้างชัดเจน จึงได้เสนอผลดังกล่าวต่อนายกรัฐมนตรี เพื่อให้นายกรัฐมนตรีขยายการดำเนินการเป็นโครงสร้างที่ใหญ่ขึ้น (คำสัมภาษณ์ กสศ.) ในวันเด็ก 13 มกราคม 2567 นายกรัฐมนตรีประกาศผ่านแพลตฟอร์ม X ถึงเป้าหมาย Thailand Zero Dropout พร้อมสั่ง กสศ., กระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม และกระทรวงมหาดไทย บูรณาการฐานข้อมูล Big Data เด็กนอกระบบเป็นครั้งแรก

> “เด็ก ซึ่งเป็นอนาคตของชาติทุกคน ต้องได้เรียนครับ ผมขับเคลื่อน เรื่องลดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาด้วยตัวเอง มาตั้งแต่ก่อนเข้ามารับตำแหน่งนายกฯ หลายปีแล้วครับ เพราะผมปรารถนาที่จะเห็นเด็กไทยได้รับความเท่าเทียมในเรื่องนี้ โดยตั้งเป้าให้จำนวนเด็กที่ต้องหลุดระบบการศึกษาเป็น “ศูนย์” ครับ ทันทีที่เข้ารับตำแหน่ง ผมได้สั่งการทันทีให้ “กองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา” (กสศ.) DES และกระทรวงมหาดไทย บูรณาการรวบรวมข้อมูลนักเรียนที่หลุดจากระบบการศึกษา ให้เป็นฐานข้อมูล Big Data ขึ้นเป็นครั้งแรกของประเทศไทย เพื่อนำไปสู่การช่วยเหลือเด็กและเยาวชนที่ต้องออกจากการศึกษากลางคัน ซึ่งในวันเสาร์ที่ 13 ม.ค.นี้ จะมีข่าวดี ที่จะเป็นก้าวสำคัญก้าวหนึ่งที่ประเทศไทยก้าวไปสู่ Thailand Zero Dropout ครับ”

---

[10] พัฒนะพงษ์ สุขมะดัน. (2567, 29 พฤศจิกายน). โปรเจกต์ Thailand Zero Dropout. I Am Kru. สืบค้นจาก https://iamkru.com/thailand-zero-dropout/

[11] The Active. (2566, 19 มิถุนายน). เด็กหลุดระบบเพิ่มนับแสน แนะจัดตั้งรัฐบาลโดยเร็ว. สืบค้นจาก https://theactive.net/news/learning-education-20230619

ในช่วงเวลาเดียวกัน วันที่ 6 กุมภาพันธ์ 2567 กสศ. ได้จัดการประชุมเวทีขับเคลื่อนนโยบายการแก้ปัญหาเด็กนอกระบบการศึกษาและเด็กตกหล่นให้กลับเข้าสู่ระบบการศึกษา (Thailand Zero Dropout)[12] เพื่อรวบรวมประสบการณ์การทำงานในพื้นที่นำร่อง 25 จังหวัด พร้อมออกแบบการทำงานในพื้นที่อย่างยั่งยืน

ต่อมา นายกรัฐมนตรี นายเศรษฐา ทวีสิน ลงพื้นที่จังหวัดราชบุรี[13] เมื่อวันที่ 12 พฤษภาคม 2567 ได้กล่าวถึงบทบาทในการช่วงที่อยู่ในภาคเอกชนที่ร่วมมือกับ กสศ. ในการดำเนินโครงการช่วยเหลือเด็กที่อยู่นอกระบบในจังหวัดราชบุรีให้กลับเข้าสู่ระบบการศึกษา และนำมาสู่การจัดงาน “All for Education Ratchaburi Zero Dropout เด็กทุกคนต้องได้เรียน รวมพลังคนราชบุรีไม่ทิ้งคนไหนไว้ข้างหลัง” จะเห็นได้ว่าความร่วมมือระหว่าง กสศ. และ บมจ.แสนสิริ ในอดีตมีอิทธิพลต่อการสานต่อนโยบาย Zero Dropout

คณะรัฐมนตรี มีมติเมื่อวันที่ 28 พฤษภาคม 2567 รับทราบและเห็นชอบตามที่ กสศ. เสนอมาตรการขับเคลื่อนประเทศไทยเพื่อแก้ไขปัญหาเด็กและเยาวชนนอกระบบการศึกษาให้กลายเป็นศูนย์ (Thailand Zero Dropout) และได้แจ้งให้สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน และหน่วยงานในสังกัด คือ สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาในสังกัดรับทราบนโยบายและถือปฏิบัติ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องร่วมบูรณาการการดำเนินการ โดยแบ่งเป็น 4 ข้อ ได้แก่ (1) ค้นหา (เชื่อม-บูรณาการข้อมูล) (2) ติดตาม-ช่วยเหลือ-ส่งต่อรายกรณี (3) จัดการศึกษายืดหยุ่นเหมาะสมเป็นรายบุคคล และ (4) ส่งเสริมภาคเอกชนร่วมจัดการเรียนรู้ อย่างไรก็ตาม ทาง กสศ. ทราบดีว่าการดำเนินโครงการในลักษณะที่เป็นโครงสร้างใหญ่จำเป็นต้องได้รับการสนับสนุนจากหลายภาคส่วน (คำสัมภาษณ์ กสศ.)

ถัดมา 28 มิ.ย. 2567 มีพิธีลงนาม MOU 11 หน่วยงาน (ประกอบด้วย กระทรวงมหาดไทย กระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ กระทรวงสาธารณสุข กระทรวงแรงงาน กระทรวงยุติธรรม กรุงเทพมหานคร สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ สถาบันคุณวุฒิวิชาชีพ และกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา) ย้ำบทบาทข้อมูล, ทรัพยากร, และการจัดการเรียนรู้/ทักษะของแต่ละกระทรวง-หน่วยงาน โดย รมว.ศึกษาธิการ (พล.ต.อ.เพิ่มพูน ชิดชอบ) ย้ำว่า “จากนี้ไปเด็กนอกระบบทุกคนจะอยู่ในฐานข้อมูลของรัฐบาลและได้รับการค้นหา-ช่วยเหลือ-ส่งต่อ” (MOU 11 หน่วยงาน, 28 มิ.ย. 2567)

---

[12] กองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา. (2567, 8 กุมภาพันธ์). 25 จังหวัดเดินหน้า Thailand Zero Dropout เชื่อม ส่งต่อข้อมูลเด็กนอกระบบ-เด็กตกหล่น กลับเข้าสู่การศึกษายืดหยุ่นมีทางเลือก. กสศ. สืบค้นจาก https://www.eef.or.th/news-080224

[13] กองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา. (2567, 12 พฤษภาคม). นายกฯ ลงพื้นที่ จ.ราชบุรี ประกาศปีการศึกษา 2567 เดินหน้า Thailand Zero Dropout. กสศ. สืบค้นจาก https://www.eef.or.th/news-120524/

ง. ระยะจัดวางกลไกและขยายความครอบคลุม

ในช่วงเดือนกรกฎาคม 2567 นายกรัฐมนตรี นายเศรษฐา ทวีสิน ได้สั่งการหน่วยงานที่เกี่ยวข้องร่วมบูรณาการการทำงานแก้ไขปัญหาเด็กและเยาวชนนอกระบบการศึกษา ค้นหาช่วยเหลือเยาวชนอายุ 3 – 18 ปี ที่ไม่พบข้อมูลในระบบการศึกษา เป้าหมายในปีงบประมาณ 2567 ในพื้นที่จังหวัดนำร่อง 25 จังหวัด ให้ดูแลกลุ่มเป้าหมายเด็กและเยาวชนที่หลุดออกจากระบบการศึกษากลับเข้าสู่ระบบการศึกษาที่ยืดหยุ่นได้ จำนวน 20,000 คน ในปีงบประมาณ 2567 การดำเนินการจะขยายครอบคลุมพื้นที่ 77 จังหวัดในปีงบประมาณ 2568 ดูแลกลุ่มเป้าหมายเด็กและเยาวชนที่หลุดออกนอกระบบการศึกษาได้ จำนวน 100,000 คน

เครื่องมือที่ใช้ในกระบวนการค้นหาและช่วยเหลือเด็กและเยาวชนนอกระบบการศึกษา คือ Application “Thai Zero Dropout” เพื่อสนับสนุนการสำรวจค้นหา วางแผน ช่วยเหลือ และเชื่อมโยงส่งต่อ จากการบูรณาการข้อมูล พบว่า มีเด็กและเยาวชนในช่วงอายุ 3 – 18 ปี จำนวน 1,025,514 คน ที่ไม่พบข้อมูลในระบบการศึกษา

เมื่อวันที่ 14 สิงหาคม 2567 ศาลรัฐธรรมนูญมีมติเสียงข้างมาก วินิจฉัยให้นายเศรษฐา ทวีสิน พ้นจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรี และพรรคเพื่อไทยได้เสนอชื่อนางสาวแพทองธาร ชินวัตรเป็นนายกรัฐมนตรีและได้รับโปรดเกล้า ฯ เมื่อวันที่ 16 สิงหาคม 2567

นโยบายเกี่ยวกับการช่วยเหลือเด็กและเยาวชนที่หลุดออกนอกระบบการศึกษาปรากฏในคำแถลงนโยบายด้านการศึกษาของนายกรัฐมนตรี นางสาวแพทองธาร ชินวัตร

> *“รัฐบาลเชื่อว่าทุนมนุษย์เป็นรากฐานที่สำคัญของการพัฒนาประเทศ รัฐบาลจะเร่งส่งเสริมผลักดันให้เกิดการพัฒนาคนไทยทุกช่วงวัยอย่างเต็มกำลังและความสามารถ โดย**รัฐบาลจะส่งเสริมการเกิดและเติบโตอย่างมีคุณภาพของเด็กทุกคนอย่างเท่าเทียม** เด็กไทยทุกคนจะต้องเข้าถึงศูนย์ดูแลเด็กปฐมวัยที่มีมาตรฐาน เมื่อเติบโตก็ได้เรียนหนังสือที่ให้ความสำคัญกับการพัฒนาทักษะวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และการคิดวิเคราะห์อย่างมีเหตุผล ส่งเสริมการปลดล็อคศักยภาพทั้งด้านศิลปะ วัฒนธรรม และความสามารถทางกีฬา และ**พัฒนาระบบการศึกษาที่ยืดหยุ่นทั้งในระบบ นอกระบบ ตามอัธยาศัย และการเรียนรู้ตลอดชีวิต** โดยใช้เทคโนโลยีที่ทันสมัยเข้ามาสนับสนุน ตอบโจทย์ศักยภาพของผู้เรียน ลดภาระและลดความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงการศึกษาที่มีคุณภาพ ส่งเสริมให้เกิดการเรียนสองภาษาโดยใช้ AI เป็นตัวช่วย เน้นการสอนทักษะที่ใช้ประโยชน์ในชีวิตได้จริงเพื่อการสร้างรายได้ (Learn to Earn) ส่งเสริมให้เกิดความร่วมมือระหว่างรัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และภาคเอกชนในการจัดการศึกษาทุกระดับ รวมทั้ง**การเฟ้นหาและช่วยเหลือเด็กและเยาวชนที่หลุดจากระบบการศึกษา** พร้อมทั้งส่งเสริมการปฏิรูประบบอาชีวศึกษาและอุดมศึกษาเพื่อให้ตอบสนองต่อความต้องการแรงงานในอนาคตและรองรับการเรียนรู้ตลอดชีวิต (Life-Long Learning)”*

คำแถลงนโยบายด้านการศึกษาของรัฐบาลนางสาวแพทองธาร ชินวัตร แม้ไม่ได้กล่าวถึง Thailand Zero Dropout โดยตรง แต่มีความเชื่อมโยงกับแนวทางที่ได้เริ่มต้นมาตั้งแต่รัฐบาลเศรษฐา ทวีสิน โดยรัฐบาลเศรษฐามุ่งเน้นการแก้ปัญหาเด็กและเยาวชนนอกระบบการศึกษาอย่างเร่งด่วน ผ่านการบูรณาการฐานข้อมูลและการจัดทำมาตรการ 4 ด้าน เพื่อ “ทำให้เด็กทุกคนต้องได้เรียน” และยกระดับเป็นวาระแห่งชาติ ขณะที่รัฐบาลแพทองธารสานต่อกรอบดังกล่าว โดยขยายจากการแก้ปัญหาเฉพาะหน้าไปสู่การสร้างระบบการศึกษาที่มีความยืดหยุ่น ครอบคลุมทั้งการเรียนในระบบ นอกระบบ และการเรียนรู้ตลอดชีวิต (Life-Long Learning) รวมทั้งการใช้เทคโนโลยีสมัยใหม่และ AI เพื่อสนับสนุนการเรียนรู้ และเชื่อมโยงกับทักษะที่ใช้ได้จริงเพื่อสร้างรายได้ (Learn to Earn) ความต่อเนื่องเชิงนโยบายนี้สะท้อนพลวัตจาก มาตรการเร่งด่วนด้านความเสมอภาคทางการศึกษา ในรัฐบาลเศรษฐา ไปสู่ กรอบโครงสร้างระยะยาวเพื่อการพัฒนาทุนมนุษย์ ในรัฐบาลแพทองธาร โดยยังรักษาหลักการสำคัญร่วมกันคือการลดความเหลื่อมล้ำและทำให้เด็กทุกคนสามารถเข้าถึงการศึกษาได้อย่างแท้จริง

ช่วงจัดวางกลไกและนำร่อง (ก.ค.–ต.ค. 2567) การขับเคลื่อนเริ่มจาก คณะกรรมการระดับชาติประกาศคิกออฟการค้นหาเชิงรุกใน 25 จังหวัดนำร่อง เพื่อเร่งระบุตัว–เชื่อมต่อ–ช่วยเหลือเด็กนอกระบบ โดยเริ่มปฏิบัติการจริงตั้งแต่กลางเดือนกรกฎาคม 2567 และยืนยันรายชื่อจังหวัดนำร่องจากเวทีของ กสศ. เมื่อต้นปี 2567 ซึ่งวางฐานการทำงานพื้นที่ไว้ล่วงหน้าแล้ว[14] ในขณะเดียวกัน กระทรวงศึกษาธิการ วาง “ระบบฐานข้อมูลกลาง” สำหรับงานติดตามเด็กนอกระบบ โดยที่ประชุมประสานภารกิจ มอบหมายศูนย์เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร สป.ศธ. เป็นหน่วยงานหลักในการจัดทำฐานข้อมูลที่หน่วยงานใช้ร่วมกัน ลดความซ้ำซ้อนและยกระดับความถูกต้องของข้อมูล ซึ่งสอดคล้องกับถ้อยแถลงของ ศธ. ที่ระบุเป้าหมาย “รวมฐานข้อมูล Zero Dropout ไว้ที่จุดเดียว”[15] ต่อมา 30 ต.ค.–7 พ.ย. 2567 ศธ.ใช้ “เวทีประสานภารกิจ” อย่างต่อเนื่อง (ครั้งที่ 37/2567 และ 38/2567) เพื่อเร่งบูรณาการบทบาททุกสังกัดและย้ำภารกิจ Zero Dropout ในระดับพื้นที่[16] และในวันที่ 12 พฤศจิกายน 2567 มีการประชุม คณะกรรมการขับเคลื่อน

---

[14] กองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา. (2567, 17 กรกฎาคม). คิกออฟ 25 จังหวัดแรก เริ่มปฏิบัติการค้นหาเด็กและเยาวชนหลุดนอกระบบการศึกษา มุ่งสู่ Thailand Zero Dropout. กสศ. สืบค้นจาก https://www.eef.or.th/news-170724/

[15] สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ. (2567, 6 พฤศจิกายน). รมว.ศธ. “เพิ่มพูน” เน้นย้ำ ทุกหน่วยงานบูรณาการความร่วมมือ มุ่งเป้าเด็กไทยทุกคนต้องได้รับการศึกษาภาคบังคับทั่วถึงเท่าเทียม. สืบค้นจาก https://ops.moe.go.th/moe-coordinate-missions-38th/

[16] สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ. (2567, 30 ตุลาคม). “เพิ่มพูน” นำทัพ ศธ. เดินหน้ายกระดับคุณภาพการศึกษา แก้ปัญหาเยาวชนหลุดออกจากระบบฯ มุ่งสู่เป้าหมาย Zero Dropout. สืบค้นจาก https://ops.moe.go.th/moe-coordinate-missions-37th/

ระดับชาติ ครั้งที่ 1/2567 เพื่อกำหนดบทบาทหน่วยงานและกลไกระดับจังหวัด—อำเภอ—โรงเรียน ให้เดินหน้าเป้าหมาย Thailand Zero Dropout อย่างเป็นระบบทั่วประเทศ[17]

จ. การนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติของกระทรวงศึกษาธิการ (รมว. พล.ต.อ.เพิ่มพูน ชิดชอบ)

การขับเคลื่อนภายในกระทรวงศึกษาธิการ

การถ่ายทอดนโยบายจากรัฐบาลทั้งสองสมัยผ่านกระทรวงศึกษาธิการ ภายใต้การนำของ พล.ต.อ. เพิ่มพูน ชิดชอบ แม้ว่าในนโยบายจะมิได้ระบุเกี่ยวกับการจัดการกับปัญหาเด็กและเยาวชนนอกระบบการศึกษา[18] แต่ปัญหานี้ได้ถูกทำให้เป็นรูปธรรมมากขึ้น โดยสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (สพฐ.) ได้บูรณาการแนวคิด Zero Dropout เข้าสู่นโยบายและจุดเน้นประจำปีงบประมาณ 2567–2568 รวมทั้งกำหนดนโยบายเร่งด่วน (Quick Win) ที่มุ่งพัฒนากลไกป้องกัน เฝ้าระวัง และช่วยเหลือเด็กกลุ่มเสี่ยง เด็กตกหล่น และเด็กออกกลางคันอย่างเป็นระบบผ่านความร่วมมือกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยกำหนดเป็นเป้าหมาย “เด็กกลุ่มเสี่ยงที่จะออกจากระบบการศึกษา เด็กตกหล่น และเด็กออกกลางคันได้รับการช่วยเหลือให้ได้รับการศึกษาขั้นพื้นฐาน” และตัวชี้วัด “ร้อยละของเด็กออกกลางคัน ระดับการศึกษาภาคบังคับ กลับเข้าสู่ระบบการศึกษา หรือได้รับการศึกษา ด้วยรูปแบบที่เหมาะสม (เป้าหมาย ร้อยละ 85)” ไว้อย่างชัดเจน ส่วนหนึ่งน่าจะเป็นนโยบายที่ต่อเนื่องจากโครงการตามน้องกลับมาเรียนที่ สพฐ. เป็นเจ้าภาพหลัก ต่อมานโยบาย Thailand Zero Dropout ได้ผ่านมติคณะรัฐมนตรี และการจัดทำ MOU ร่วมกัน โดย รมว. พล.ต.อ. เพิ่มพูน ชิดชอบเป็นประธานในพิธีลงนาม (28 มิถุนายน 2567) และต่อมา นโยบายได้ถูกรวมไว้ในผลงาน 1 ปีของ รมว. พล.ต.อ. เพิ่มพูน ชิดชอบ

การดำเนินการในส่วนของกระทรวงศึกษาธิการ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ได้สั่งการให้ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาทราบมติคณะรัฐมนตรี และถือเป็นแนวปฏิบัติอย่างเคร่งครัด (หนังสือ ศธ 04006/ว2822 ลว. 16 กรกฎาคม 2567) กระบวนการนี้ถือเป็นการวางรากฐานเชิงระบบให้กับการขับเคลื่อน Thailand Zero Dropout ในระดับพื้นที่

สำหรับปีงบประมาณ 2568 – 2569 กระทรวงศึกษาธิการกำหนดให้ เน้นในเรื่องของ “ลดภาระครูและบุคลากรทางการศึกษา” และ “ลดภาระนักเรียนและผู้ปกครอง” โดยในส่วนของนโยบายลดเด็กและเยาวชนที่หลุดออกนอกระบบจะอยู่ในส่วนของนโยบายย่อยประเด็น “ช่วยเหลือเด็กและเยาวชนที่หลุดออกจากระบบ

---

[17] กองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา. (2567, 12 พฤศจิกายน). นายกฯ ตั้งคณะกรรมการขับเคลื่อนการแก้ปัญหาเด็กและเยาวชนนอกระบบการศึกษาให้กลายเป็นศูนย์ “Thailand Zero Dropout” ระดับชาติ. กสศ. สืบค้นจาก https://www.eef.or.th/news-121124/

[18] สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน. (2566, ตุลาคม). แผนปฏิบัติการประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2567 (งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ 2566 ไปพลางก่อน). สืบค้นจาก https://www.bopp.go.th/?p=4052

การศึกษา (Zero Dropout) ให้มีโอกาสได้รับการศึกษาทั้งระบบ นอกระบบและตามอัธยาศัย” เป็นส่วนหนึ่งของนโยบาย ทาง สพฐ. ได้นำประเด็นดังกล่าวมาเป็นนโยบายและจุดเน้นของ สพฐ. “ข้อ 9.1 ส่งเสริมสนับสนุนการจัดการศึกษาที่ยืดหยุ่นทั้งในระบบ นอกระบบ และตามอัธยาศัย เพื่อแก้ปัญหาเด็กที่อยู่นอกระบบการศึกษา เด็กตกหล่น และเด็กออกกลางคัด ให้กลับเข้าสู่ระบบการศึกษาตามนโยบายรัฐบาล “Thailand Zero Dropout”” (ประกาศ สพฐ. เรื่อง นโยบายและจุดเน้นของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2568 – 2569)

สำหรับการดำเนินการตามแนวทาง ค้นหา ช่วยเหลือ ส่งต่อและดูแลเด็กและเยาวชนนอกระบบการศึกษาให้กลับเข้าสู่ระบบการศึกษาของ สพฐ. ดำเนินการ ดังนี้

1. ในส่วนของการค้นหาทาง สพฐ. ได้พัฒนาระบบสารสนเทศข้อมูลประชากรวัยเรียน อายุ 3 -18 ปี ที่อยู่นอกระบบการศึกษาผ่าน ระบบ OBEC Zero Dropout (อย่างไรก็ตามในภายหลัง รมว. กระทรวงศึกษาธิการได้สั่งการให้มีการรวมฐานข้อมูลกระทรวงให้เป็นฐานเดียวและอยู่ที่สำนักปลัดกระทรวงศึกษาธิการ) ฐานข้อมูลช่วยในการติดตามและนำกลับเข้าสู่ระบบการศึกษาดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ โดยเน้นการประสานงานระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ทั้งในเขตพื้นที่และโรงเรียน
2. ในเชิงการขับเคลื่อนนโยบาย สพฐ. ได้ประชุมสร้างความเข้าใจกับกลุ่มเป้าหมายคือ ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา และผู้อำนวยการกลุ่มส่งเสริมการศึกษาและบุคลากรที่เกี่ยวข้องทั้ง 245 เขต (วันที่ 4 พฤศจิกายน 2467) โดยแนะนำแนวทาง “พาน้องกลับมาเรียน นำการเรียนไปให้น้อง” และการใช้ระบบพาน้องกลับมาเรียน
3. ในปีการศึกษา 2568 สพฐ. เน้นการแก้ไขปัญหาโดยการนำการศึกษาไปยังเด็กที่หลุดออกจากระบบการศึกษา ผ่านการจัดการศึกษาที่ยืดหยุ่น เช่น การดำเนินการ 1 โรงเรียน 3 รูปแบบ, ศูนย์การเรียนรู้ต้นแบบ และการเรียนการสอนแบบโรงเรียนมือถือ

การประชุมเชิงปฏิบัติการสร้างความเข้าใจเกี่ยวกับทิศทางการขับเคลื่อนประเทศไทยแก้ปัญหาเด็กและเยาวชนนอกระบบการศึกษาให้กลายเป็นศูนย์ให้กับคณะทำงาน 25 จังหวัดนำร่อง จัดโดย กสศ. เมื่อวันที่ 17 – 18 ก.ค. 2567 เพื่อจัดทำแผนร่วมกันระหว่างผู้ว่าราชการจังหวัด หัวหน้าส่วนราชการในจังหวัดและภาคีเครือข่าย ผู้ช่วยรัฐมนตรีประจำกระทรวงศึกษาธิการ (ดร.สิริพงศ์ อังคสกุลเกียรติ) กล่าวว่า รัฐบาลให้ความสำคัญกับการแก้ไขปัญหาเด็กและเยาวชนนอกระบบการศึกษา 1,025,514 คน **เป็นวาระแห่งชาติ** “กระทรวงศึกษาธิการให้ความสำคัญกับนโยบาย Thailand Zero Dropout เป็นอย่างมาก **มีการประชุม**

ความคืบหน้าเรื่องนี้ทุกสัปดาห์ โดยมีพลตำรวจเอก เพิ่มพูน ชิดชอบ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ นั่งเป็นประธานคณะทำงานเรื่องนี้ด้วยตัวเอง ... ”[19]

การประชุมประสานภารกิจกระทรวงศึกษาธิการ ครั้งที่ 18/2567 เมื่อวันที่ 16 พฤษภาคม 2567 รมว.กระทรวงศึกษาธิการ มอบหมายให้ กรมส่งเสริมการเรียนรู้ (สกร.) เร่งสำรวจเด็กตกหล่นจากระบบการศึกษา พร้อมหาแนวทางให้ประชากรไทยจบการศึกษาภาคบังคับทุกคน การประชุมประสานภารกิจ ครั้งที่ 20/2567 เมื่อวันที่ 29 พฤษภาคม 2567 รมว. ได้กล่าวถึงแนวทางให้ สกร. นำเด็กที่หลุดออกนอกระบบเข้าสู่ระบบการศึกษา หากเข้าเรียนไม่ได้ก็ต้องมีการจัดการศึกษาตามอัธยาศัย ในการแถลงข่าว รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการได้เน้นย้ำว่า “... เราต้องให้ dropout เป็นศูนย์ ต้องไม่มี ... ”[20]

ในการขับเคลื่อนนโยบาย กระทรวงศึกษาธิการ (โดย สพฐ.) และกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา (กสศ.) ได้ร่วมกันจัดประชุมเชิงปฏิบัติการ “ถอดบทเรียนการศึกษาที่ยืดหยุ่น” เพื่อจัดทำกรอบกลยุทธ์สำหรับการดึงเด็กนอกระบบและเด็กตกหล่นกลับเข้าสู่ระบบการศึกษาและการเรียนรู้ที่ตอบโจทย์ชีวิต โดยจัดขึ้นระหว่างวันที่ 4–7 กันยายน 2567 และประกาศย้ำเจตนารมณ์ให้สอดรับนโยบาย Thailand Zero Dropout ในระดับพื้นที่ทั่วประเทศ[21] การประชุมดังกล่าวเชื่อมต่อไปยังการยกร่างและประกาศใช้ แผนกลยุทธ์ กสศ. ระยะ 3 ปี (พ.ศ. 2568–2570) ซึ่งกำหนดทิศทาง “การศึกษาที่ยืดหยุ่น” เป็นเครื่องมือหลักในการลดความเหลื่อมล้ำและเร่งการกลับเข้าสู่ทางเลือกการเรียนรู้ที่หลากหลายสำหรับเด็กและเยาวชนกลุ่มเปราะบาง[22]

ภายในกระทรวงศึกษาธิการ การขับเคลื่อนระดับผู้บริหารระดับสูงผ่านการประชุมประสานภารกิจ การประชุมประสานภารกิจกระทรวงศึกษาธิการ ครั้งที่ 37/2567 เมื่อวันที่ 30 ตุลาคม 2567 ได้หารือถึงการแก้ไขปัญหาเด็กที่หลุดออกนอกระบบการศึกษา ในปี 2567 สพฐ. ได้มีแนวทางสนับสนุนเสริมการศึกษาที่ยืดหยุ่นในจังหวัดนำร่อง 25 จังหวัด และเตรียมขยายผลต่อเนื่องไปครบ 77 จังหวัด ได้แก่ โครงการ 1 โรงเรียน

---

[19] The Reporters. (2567, 17 กรกฎาคม). กสศ. เผยข่าวดี ภาคเรียนที่ 1/2567 พาเด็กกลับเข้าเรียนได้แล้ว 139,690 คน. สืบค้นจาก https://www.thereporters.co/knowledge/1707241551/

[20] แถลงข่าวผลการประชุมประสานภารกิจ ครั้งที่ 20/2567 เมื่อวันที่ 29 พฤษภาคม 2567 โดย พล.ต.อ.เพิ่มพูน ชิดชอบ รมว.ศึกษาธิการ และคณะผู้บริหารกระทรวงศึกษาธิการ สืบค้นจาก https://www.facebook.com/MOE360degree/videos/445437021465310

[21] กองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา (2567, 6 กันยายน) ลดอุปสรรคการเข้าถึงการศึกษาของเด็กๆ สพฐ. จับมือ กสศ. ทำแผนจัดการศึกษายืดหยุ่น ตอบโจทย์ชีวิต ขยายผลทุกพื้นที่ สืบค้นจาก https://www.facebook.com/photo.php?fbid=940874974740161&id=100064530018676&locale=th_TH&set=a.647431877417807

[22] กองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา. 2568. กลยุทธ์ 3 ปี กสศ. (ปี 2568 – 2570) สืบค้นจาก https://www.eef.or.th/plan-strategy

3 รูปแบบ การศึกษาไร้รอยต่อตามมาตรา 12 โรงเรียนมือถือ ในขณะเดียวกัน สกร. ได้เร่งสำรวจติดตามเด็กที่หลุดจากระบบ (6 – 18 ปี) ผ่านกลไก สกร. ระดับอำเภอและตำบล และมอบหมายให้ สกศ. เป็นแกนหลักในการวางแผนยุทธศาสตร์ และมอบหมายให้ทุกหน่วยงานบูรณาการผ่านคณะกรรมการศึกษาธิการจังหวัดร่วมกับหน่วยจัดการศึกษาในพื้นที่[23]

การประชุมประสานภารกิจกระทรวงศึกษาธิการ ครั้งที่ 38/2567 เมื่อวันที่ 6 พฤศจิกายน 2567 ได้ติดตามโครงการขับเคลื่อนนโยบายการแก้ปัญหาเด็กและเยาวชนนอกระบบการศึกษาให้กลายเป็นศูนย์ พบว่ามีเด็กและเยาวชนไม่มีชื่อในระบบการศึกษาภาคบังคับ 394,039 คน (ข้อมูล 29 ตุลาคม 2567) โดยกรมส่งเสริมการเรียนรู้ มีแนวทางสำรวจข้อมูลเด็กและเยาวชนที่ออกนอกระบบเพิ่มเติม ตั้งแต่ระดับตำบลผ่านแพลตฟอร์ม LD พร้อมประสานแลกเปลี่ยนกับ กสศ. เพื่อให้ฐานข้อมูลเป็นทางเดียวกัน ส่วน สพฐ. ได้ดำเนินการโครงการพาน้องกลับมาเรียน และพาการศึกษาไปหาน้อง ใน 245 เขตพื้นที่การศึกษา รมว. ได้มอบหมายให้สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษาเป็นหน่วยงานหลักจัดทำฐานข้อมูล คำจำกัดความให้ตรงกัน และมอบให้สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ จัดทำระบบข้อมูลสารสนเทศรายบุคคลในภาพรวม เพื่อให้ทุกหน่วยงานสามารถอัพเดตข้อมูล[24]

ต้นปี 2568 เข้าสู่ระยะ “ขยายครอบคลุมและลงมือปฏิบัติ” ของนโยบาย Thailand Zero Dropout โดยรัฐบาลประกาศขยายการขับเคลื่อนจาก 25 จังหวัดสู่ 77 จังหวัดทั่วประเทศ เมื่อวันที่ 11 ม.ค. 2568 เพื่อเร่งค้นหา–ช่วยเหลือเด็กนอกระบบให้เข้าถึงการเรียนรู้ที่ยืดหยุ่นและตอบโจทย์ชีวิตในทุกพื้นที่[25] จากนั้น ต้นเดือนกุมภาพันธ์ 2568 (5 ก.พ.) กระทรวงศึกษาธิการประชุม “ประสานภารกิจ ครั้งที่ 5/2568” และ กำชับทุกเขตพื้นที่เร่งติดตามเด็กให้ครบ 100% เป็นการสั่งการเชิงปฏิบัติการต่อเนื่องจากการขยายผลระดับประเทศ[26] เพียง สองสัปดาห์ต่อมา (14 ก.พ. 2568) สพฐ.รายงานว่า 245 เขตพื้นที่การศึกษา “ค้นหา/ติดตามครบ 100%” พร้อมประกาศเดินหน้าการศึกษาที่ยืดหยุ่นตามกรอบ “1 โรงเรียน 3 รูปแบบ” เพื่อ

---

[23] สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ. (2567, 31 ตุลาคม). ผลการประชุมประสานภารกิจ ครั้งที่ 16. สืบค้นจาก https://om.moe.go.th/ผลการประชุมประสานภารก-16/

[24] แนวหน้า. (2567, 6 พฤศจิกายน). ศธ. ขับเคลื่อนนโยบาย Zero Dropout พบเด็กตกหล่นระบบการศึกษากว่า 3 แสนคน. แนวหน้า. สืบค้นจาก https://www.naewna.com/local/839711/

[25] สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี. (2568). งานวันเด็กทำเนียบฯ ปีนี้คึกคักสุด นายกฯ ประกาศนโยบายหนุนเด็กและเยาวชน ทุกมิติ [บทความออนไลน์]. สืบค้นจาก https://www.thaigov.go.th/news/contents/details/92248/

[26] สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ. (2568, 5 กุมภาพันธ์). ประสานภารกิจสัญจร ครั้งแรกที่สตูล “เพิ่มพูน” นำทัพ ศธ. ขับเคลื่อนนโยบายยกระดับคุณภาพการศึกษา ทุกมิติ. ops.moe.go.th. สืบค้นจาก https://ops.moe.go.th/moe-coordinate-missions-5th-68

รองรับเด็กที่ยังไม่พร้อมกลับสู่ห้องเรียนปกติ[27] ถัดมา ต้นมีนาคม 2568 มีการประชุมระดับกระทรวง ประสานภารกิจ ครั้งที่ 7/2568 (5 มี.ค.) ซึ่งเป็นเวที กำกับติดตามและปรับกติกาเชิงบริหาร ให้สอดรับการทำงานแบบบูรณาการจังหวัด–อำเภอ–โรงเรียนในการแก้ปัญหาเด็กนอกระบบอย่างเป็นระบบทั่วประเทศ (เผยแพร่ข่าว/สรุปเมื่อ 5–6 มี.ค.)[28] ทั้งนี้ การเร่งใช้ทางเลือกการเรียนรู้ที่ยืดหยุ่น (“1 โรงเรียน 3 รูปแบบ”) ถูกย้ำต่อเนื่องในช่องทางทางการของ ศธ. และภาคี กสศ. ตลอดไตรมาสถัดมา เพื่อให้โรงเรียนทุกแห่งรองรับเด็กได้จริงในหลายบริบท[29]

ไตรมาสสองปี 2568 เป็นช่วง “ยกระดับการปฏิบัติการ” ของนโยบาย Thailand Zero Dropout โดยกระทรวงศึกษาธิการประกาศ Kick-off ระยะที่ 2 “นำการเรียนไปให้น้อง” เมื่อวันที่ 2 พฤษภาคม 2568 เพื่อเร่งพาเด็กนอกระบบกลับสู่การเรียนรู้ที่ยืดหยุ่นและตอบโจทย์ชีวิตในช่วงเปิดภาคเรียนใหม่, พร้อมนำแนวทางอย่าง Mobile School/เก็บหน่วยกิต (Credit) มาใช้เป็นต้นแบบในพื้นที่ต่าง ๆ[30] จากนั้นมีการติดตามผลอย่างต่อเนื่องผ่าน “การประชุมประสานภารกิจ” หลายวาระตลอดเดือนพฤษภาคม (ครั้งที่ 14/2568 – 7 พ.ค., 15/2568 – 14 พ.ค., 16/2568 – 21 พ.ค., 17/2568 – 28 พ.ค.) และต่อเนื่องถึงกลางมิถุนายน (19/2568 – 11 มิ.ย.) เพื่อขับเคลื่อนงานเชิงนโยบายสู่การปฏิบัติในทุกสังกัด[31] เนื้อหาและทิศทางในที่ประชุมสอดคล้องกับกรอบที่ ศธ. เคยย้ำไว้ก่อนหน้าให้ ใช้ข้อมูลกลางร่วมกัน เพื่อ “ค้นหา–ส่งต่อ–ติดตามดูแล” เด็กนอกระบบอย่างเป็นระบบ ไม่หยุดเพียงการ “พบตัว” แต่ต้องรายงาน ผลการช่วยเหลือ/ส่ง

---

[27] มติชน. (2568, 14 กุมภาพันธ์). สพฐ. ติดตามเด็กตกหล่นครบ 100% พร้อมนำระบบ “1 โรงเรียน 3 รูปแบบ” สร้างการเรียนยืดหยุ่น. มติชน. สืบค้นจาก https://www.matichon.co.th/local/education/news_5049441

[28] สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ. (2568, 5 มีนาคม). รมว.ศธ. “เพิ่มพูน” เตรียมใช้ยาแรงลงโทษทางวินัยบุคลากรในสังกัด. ประสานภารกิจ ครั้งที่ 7/2568. สืบค้นจาก https://ops.moe.go.th/mmoe-coordinate-missions-7th-68/

[29] สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ. (2568, 19 กุมภาพันธ์). ศธ. เร่งติดตามเด็ก Zero Dropout ครบ 100% เกินครึ่งประเทศ ขอบคุณทุกหน่วยงานร่วมมือนำเด็กกลับสู่ระบบการศึกษา สืบค้นจาก https://ops.moe.go.th/moe-coordinate-missions-6th-2568 และ กองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา. (2568, 7 พฤษภาคม). กสศ.-สพฐ. ผนึกพลังครู เดินหน้า ‘1 โรงเรียน 3 รูปแบบ’ ดึง 13 ทางเลือกการศึกษายืดหยุ่น นำการเรียนรู้ถึงเด็ก เปิดเทอมนี้ไม่มีใครหลุดระบบ. กสศ.. สืบค้นจาก https://www.eef.or.th/news-070525/

[30] สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ. (2568, 2 พฤษภาคม) ศธ. เดินหน้า “นำการเรียนไปให้น้อง” พร้อมสั่ง รร. เตรียมความพร้อมก่อนเปิดเทอม เน้นย้ำมาตรการความปลอดภัยของสถานศึกษา สืบค้นจาก https://ops.moe.go.th/thailand-zero-dropout-2/

[31] สำนักงานรัฐมนตรีกระทรวงศึกษาธิการ (2568, 7 พฤษภาคม) ผลการประชุมประสานภารกิจ 14/2568 สืบค้นได้ที่ https://om.moe.go.th/152217-2

ต่อที่เกิดขึ้นจริง และโยงสู่ทางเลือกการเรียนที่เหมาะสม เช่น “1 โรงเรียน 3 รูปแบบ”, การเทียบโอน/ธนาคารหน่วยกิต และรูปแบบเรียนรู้ยืดหยุ่นอื่น ๆ ที่ขยายเป็น ต้นแบบระดับจังหวัด/ตำบล ในปีการศึกษา 2568

การขับเคลื่อนจากหน่วยงานนอกกระทรวงศึกษาธิการ

การขับเคลื่อนระหว่างหน่วยงานหลังจากมีการลงนามบันทึกข้อตกลง ได้มีการออกคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ 373/3567 ลว. 22 ตุลาคม 2567 เรื่องแต่งตั้งคณะกรรมการขับเคลื่อนการแก้ไขปัญหาเด็กและเยาวชน นอกระบบการศึกษาให้กลายเป็นศูนย์ (Thailand Zero Dropout) ระดับชาติ (คกศ.) โดยมีรองนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม และ กสศ. สพฐ. และ กรมส่งเสริมการเรียนรู้ เป็นเลขาธิการร่วม มีหน้าที่และอำนาจ

1) กำกับดูแล พัฒนา และขับเคลื่อนการดำเนินงานเพื่อแก้ไขปัญหาเด็กและเยาวชนนอกระบบให้กลายเป็นศูนย์ (Thailand Zero Dropout) การส่งเสริมให้เด็กและเยาวชนได้รับการศึกษาหรือพัฒนาศักยภาพตามความถนัดของผู้เรียน

2) การส่งเสริม สนับสนุนการผลักดันให้ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจและภาคเอกชนตระหัก ให้ความสำคัญ และบูรณาการการดำเนินงานร่วมกันเพื่อแก้ไขปัญหาเด็กและเยาวชนนอกระบบการศึกษาให้กลายเป็นศูนย์ รวมถึงการพัฒนาเครื่องมือ กลไกระบบเทคโนโลยีสารสนเทศและระบบฐานข้อมูลกลางสำหรับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องใช้ในการดำเนินงาน ตลอดจนการติดตามดูแล และป้องกันมิให้เด็กและเยาวชนอยู่นอกระบบการศึกษา

การประชุมครั้งที่ 1/2567 ในวันที่ 12 พฤศจิกายน 2567 มีวาระเพื่อพิจารณาในประเด็น (1) การแต่งตั้งคณะอนุกรรมการการบูรณาการเชื่อมโยงข้อมูลระหว่างหน่วยงานเพื่อขับเคลื่อนการแก้ไขปัญหา (2) การแต่งตั้งคณะกรรมการขับเคลื่อนการแก้ไขปัญหาเด็กและเยาวชนนอกระบบการศึกษาให้เป็นศูนย์ระดับจังหวัด (3) การแต่งตั้งคณะอนุกรรมการการจัดการศึกษาและเรียนรู้แบบยืดหยุ่น และการส่งเสริมการสร้างรายได้ของเด็กและเยาวชน (4) ข้อเสนอการส่งเสริมผู้ประกอบการภาคเอกชนให้เข้ามาร่วมจัดการศึกษาหรือเรียนรู้

การขับเคลื่อนเริ่มจาก คณะกรรมการระดับชาติประกาศเริ่มต้นการค้นหาเชิงรุกใน 25 จังหวัดนำร่องเพื่อเร่งระบุตัว–เชื่อมต่อ–ช่วยเหลือเด็กนอกระบบ โดยเริ่มปฏิบัติการจริงตั้งแต่กลางเดือนกรกฎาคม 2567 และยืนยันรายชื่อจังหวัดนำร่องจากเวทีของ กสศ. เมื่อต้นปี 2567 ซึ่งวางฐานการทำงานพื้นที่ไว้ล่วงหน้าแล้ว[32] ในขณะเดียวกัน กระทรวงศึกษาธิการ วาง “ระบบฐานข้อมูลกลาง” สำหรับงานติดตามเด็กนอกระบบ โดยที่

[32] กองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา. (2567, 17 กรกฎาคม). คิกออฟ 25 จังหวัดแรก เริ่มปฏิบัติการค้นหาเด็กและเยาวชนหลุดนอกระบบการศึกษา มุ่งสู่ Thailand Zero Dropout. กสศ. สืบค้นจาก https://www.eef.or.th/news-170724/

ประชุมประสานภารกิจ มอบหมายศูนย์เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร สป.ศธ. เป็นหน่วยงานหลักในการจัดทำฐานข้อมูลที่หน่วยงานใช้ร่วมกัน ลดความซ้ำซ้อนและยกระดับความถูกต้องของข้อมูล ซึ่งสอดคล้องกับถ้อยแถลงของ ศธ. ที่ระบุเป้าหมาย “รวมฐานข้อมูล Zero Dropout ไว้ที่จุดเดียว”[33] ต่อมา 30 ต.ค.–7 พ.ย. 2567 ศธ.ใช้ “เวทีประสานภารกิจ” อย่างต่อเนื่อง (ครั้งที่ 37/2567 และ 38/2567) เพื่อเร่งบูรณาการบทบาททุกสังกัดและย้ำภารกิจ Zero Dropout ในระดับพื้นที่[34] และในวันที่ 12 พฤศจิกายน 2567 มีการประชุม คณะกรรมการขับเคลื่อนระดับชาติ ครั้งที่ 1/2567 เพื่อกำหนดบทบาทหน่วยงานและกลไกระดับจังหวัด—อำเภอ—โรงเรียน ให้เดินหน้าเป้าหมาย Thailand Zero Dropout อย่างเป็นระบบทั่วประเทศ[35]

รัฐบาลเดินงานเชิงพื้นที่ผ่านกระทรวงมหาดไทย (มท.) โดยสั่งการให้ผู้ว่าราชการจังหวัด ตั้ง “คณะกรรมการขับเคลื่อนระดับจังหวัด” และให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) สนับสนุนงาน สำรวจ–ช่วยเหลือ–ส่งต่อ เด็กนอกระบบเป็นภารกิจเร่งด่วน อ้างอิงจากหนังสือ มท. ที่ มท 0211/ว 12844 ลงวันที่ 12 ธันวาคม 2567 ซึ่งกำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน และศึกษาธิการจังหวัดเป็นกรรมการและเลขานุการของคณะกรรมการจังหวัดนั้น ๆ ในช่วงเดือน กุมภาพันธ์ 2568 ทางกระทรวงได้มีการติดตามการตั้งคณะกรรมการและผลการขับเคลื่อน

ในการประชุมคณะกรรมการขับเคลื่อนระดับชาติครั้งที่ 2/2568 ในวันที่ 21 มีนาคม 2568 ได้มีมติให้ อปท. สนับสนุนการขับเคลื่อน ซึ่งทาง กสศ. ได้ส่งหนังสือแจ้งผู้ว่าราชการจังหวัดในวันที่ 4 เมษายน 2568 และได้รับการยืนยันอีกครั้งโดยกระทรวงมหาดไทย กรแจ้งหนังสือไปยังผู้ว่าราชการจังหวัด (หนังสือ ที่ มท 0211.3/ว 4080 ลงวันที่ 7 พ.ค. 2568) เพื่อทบทวนย้ำแนวทางปฏิบัติให้ อปท. (ทั้งเทศบาล และ อบต.) ช่วยขับเคลื่อน พร้อมทั้งรายงานให้กระทรวงทราบทุก 2 เดือน ในช่วงเวลาดังกล่าว นายกรัฐมนตรีได้เร่งรัดนโยบาย Thailand Zero Dropout ผนึกกำลังผู้ว่าฯ ทุกจังหวัด ท้องถิ่นทุกแห่ง ร่วมพาเด็กกลับเข้าสู่ระบบการศึกษา

หลังจากนั้น กระทรวงศึกษาธิการ (ศธ.) มีหนังสือ ด่วนที่สุด ลงวันที่ 4 มิ.ย. 2568 ขอความอนุเคราะห์ให้ มท.ประสาน “ท้องที่–ท้องถิ่น” ร่วมค้นหาและติดตามช่วยเหลือเด็กนอกระบบ ก่อนที่ มท. จะออกหนังสือ

---

[33] สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ. (2567, 6 พฤศจิกายน). รมว.ศธ. “เพิ่มพูน” เน้นย้ำ ทุกหน่วยงานบูรณาการความร่วมมือ มุ่งเป้าเด็กไทยทุกคนต้องได้รับการศึกษาภาคบังคับทั่วถึงเท่าเทียม. สืบค้นจาก https://ops.moe.go.th/moe-coordinate-missions-38th/

[34] สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ. (2567, 30 ตุลาคม). “เพิ่มพูน” นำทัพ ศธ. เดินหน้ายกระดับคุณภาพการศึกษา แก้ปัญหาเยาวชนหลุดออกจากระบบฯ มุ่งสู่เป้าหมาย Zero Dropout. สืบค้นจาก https://ops.moe.go.th/moe-coordinate-missions-37th/

[35] กองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา. (2567, 12 พฤศจิกายน). นายกฯ ตั้งคณะกรรมการขับเคลื่อนการแก้ปัญหาเด็กและเยาวชนนอกระบบการศึกษาให้กลายเป็นศูนย์ “Thailand Zero Dropout” ระดับชาติ. กสศ. สืบค้นจาก https://www.eef.or.th/news-121124/

ถึงผู้ว่าราชการจังหวัดซ้ำเพื่อสั่งการตามแนวทางเดียวกัน ถือเป็นการยืนยันสายการสั่งงานแนวดิ่ง ให้เครื่องมือและงบประมาณท้องถิ่นเข้าสนับสนุนการปฏิบัติการของ ศธ. บนข้อมูลกลางเดียวกันอย่างเป็นระบบ สอดคล้องกับนโยบาย Thailand Zero Dropout ระดับชาติ

การประชุมคณะกรรมการขับเคลื่อนประเทศไทยเพื่อแก้ปัญหาเด็กและเยาวชนนอกระบบการศึกษาให้กลายเป็นศูนย์ (Thailand Zero Dropout) ระดับชาติ ครั้งที่ 3/2568 ณ วันที่ 9 มิถุนายน 2568 เน้นย้ำในเรื่องการบูรณาการการติดตามและค้นหาในพื้นที่ กระทรวงมหาดไทย ถึงผู้ว่าราชการจังหวัด ขอความอนุเคราะห์สนับสนุนการดำเนินงานตามนโยบายการแก้ไขปัญหาเด็กและเยาวชนนอกระบบการศึกษาให้กลายเป็นศูนย์ (Thailand Zero Dropout) ขอให้แจ้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่เพื่อบูรณาการติดตามและค้นหา ทั้งนี้ได้แจ้งให้กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นพิจารณาดำเนินการ (มท. 0211.3/11915 ลว 27 มิ.ย. 2568) ซึ่งสื่อสารเชิงเร่งรัดให้ทุกจังหวัดบูรณาการ อปท. เข้ามาหนุนงานภาคสนามอย่างเต็มรูปแบบต่อเนื่องจนถึง 14 ก.ค. 2568 ที่ สถ. (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น) มีหนังสือให้จังหวัด/อปท. จัดตั้งคณะกรรมการระดับตำบล เพื่อเป็น “ศูนย์ปฏิบัติการตำบล” ขับเคลื่อน Thailand Zero Dropout ในพื้นที่จริง

ปลายไตรมาสสองถึงต้นไตรมาสสามปี 2568 เป็นช่วง “บูรณาการเชิงโครงสร้างในจังหวัด” ที่พื้นที่และส่วนกลางขยับพร้อมกันอย่างเป็นระบบ: กรุงเทพมหานครออกคำสั่งตั้ง คณะกรรมการขับเคลื่อนฯ ระดับจังหวัด และประชุมครั้งที่ 1/2568 เมื่อ 10 มี.ค. 2568 โดยรองผู้ว่าฯ กทม. เป็นประธาน สะท้อนการยึดโครงสร้างจังหวัดเป็นฐานนำการทำงานจริงในพื้นที่[36] ขณะเดียวกัน หลายจังหวัดจัด kick-off และรายงานผลการขับเคลื่อนอย่างต่อเนื่อง (เช่น เพชรบุรีจัด kick-off 14 พ.ค. 2568) ซึ่งสอดคล้องกับกรอบการขยายงานจากระยะนำร่องสู่การปฏิบัติการเต็มรูปแบบทั่วประเทศ[37] ด้านนโยบายส่วนกลาง เดินหน้า คณะอนุกรรมการด้านข้อมูลและด้านการเรียนรู้ยืดหยุ่น (ครั้งที่ 1/2567) เมื่อ 6 ธ.ค. 2567 ที่ทำเนียบรัฐบาล เพื่อกำหนดมาตรฐานข้อมูลกลางและกรอบ “การศึกษาที่ยืดหยุ่น” ให้ใช้ร่วมกันทุกสังกัด, ก่อนขยายเป็น คู่มือ/แนวทางปฏิบัติสำหรับสถานศึกษาในสังกัด สพฐ. และการอบรมการใช้ระบบสารสนเทศสำหรับติดตาม-ช่วยเหลือ-ส่งต่อ (มีเนื้อหาและเวิร์กช็อป 21 เม.ย. 2568 และเอกสารแนวทาง “1 โรงเรียน 3 รูปแบบ” เผยแพร่ช่วงต้นปี

[36] สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษากรุงเทพมหานคร. (2568, 4 ธันวาคม). ประชุมคณะกรรมการขับเคลื่อนการแก้ไขปัญหาเด็กและเยาวชนนอกระบบการศึกษาให้กลายเป็นศูนย์ (Thailand Zero Dropout). BKKP. สืบค้นจาก https://www.bkkp.go.th/web/?p=2605

[37] PrdPhet. (2567, 10 สิงหาคม). เพชรบุรี kick off Thailand Zero Dropout ตั้งเป้านำ 6 พันกว่าเยาวชนกลับสู่ระบบใน [โพสต์ Facebook]. Facebook. https://www.facebook.com/PrdPhet/posts/เพชรบุรี-kick-off-thailand-zero-dropout-ตั้งเป้านำ-6-พันกว่าเยาวชนกลับสู่ระบบใน-/1193429006147531

2568) ซึ่งทำให้ “กติกาข้อมูล–กติกาปฏิบัติ” เริ่มเป็นมาตรฐานเดียวทั้งประเทศ[38] นอกจากนี้ ฝั่ง สพฐ. ยังจัดทำสื่อ/เอกสารปฏิบัติการและประชุมชี้แจงการใช้ระบบอย่างต่อเนื่องตั้งแต่ ปลาย ม.ค. 2568 (สรุปผลดำเนินงานและลิงก์ระบบ OBEC Zero Dropout ณ 28/01/2568) ต่อเนื่องถึงช่วงเมษายน-พฤษภาคม 2568 ที่ kick-off ระยะที่ 2 “นำการเรียนไปให้น้อง” และทบทวนความพร้อมก่อนเปิดภาคเรียน จึงทำให้กลไกข้อมูลและการปฏิบัติการในพื้นที่เดินบนมาตรฐานเดียวกันมากขึ้น[39]

5.5 บทวิเคราะห์พลวัตของนโยบาย Thailand Zero Dropout

การอธิบายเพียงสถานการณ์หรือผลลัพธ์เชิงปริมาณยังไม่สามารถทำให้เข้าใจพลวัตของนโยบายได้อย่างครอบคลุม เนื่องจากการดำเนินนโยบายสาธารณะ โดยเฉพาะนโยบายด้านการศึกษา ไม่ได้เกิดขึ้นในพื้นที่ว่างเปล่า แต่ดำเนินไปท่ามกลาง โครงสร้างเชิงสถาบันที่เป็นเงื่อนไข และ การปฏิสัมพันธ์ของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องที่หลากหลาย ทั้งในระดับชาติและระดับพื้นที่ งานวิจัยในส่วนนี้จึงมุ่งต่อยอดจากการติดตามสถานการณ์ไปสู่การทำความเข้าใจเชิงลึกว่า อะไรคือปัจจัยที่ทำให้เกิดพลวัตของนโยบาย Thailand Zero Dropout และการลดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาในประเทศไทย

เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าว การศึกษาได้ประยุกต์ใช้กรอบ การวิเคราะห์เศรษฐศาสตร์การเมืองของนโยบาย (Political Economy Analysis: PEA) ซึ่งมีจุดเน้นสำคัญอยู่ที่การมองนโยบายในฐานะกระบวนการทางการเมือง มากกว่าการมองในเชิงเทคนิคเพียงอย่างเดียว กรอบนี้ช่วยให้เข้าใจว่าการเปลี่ยนแปลงเชิงนโยบายจะเกิดขึ้นได้ต่อเมื่อผู้ผลักดันสามารถจัดการกับสภาพแวดล้อมเชิงโครงสร้าง กติกาทางสถาบัน และดุลอำนาจของกลุ่มผลประโยชน์ ให้เอื้อต่อการดำเนินการ ขณะเดียวกัน ความล้มเหลวของนโยบายก็มักเกิดขึ้นเมื่อไม่สามารถปรับสภาพเหล่านี้ได้

ในกรอบ PEA การวิเคราะห์แบ่งออกเป็นสามมิติหลัก ได้แก่

1) ปัจจัยเชิงโครงสร้างและสถาบัน: ครอบคลุมกฎหมาย รัฐธรรมนูญ แผนยุทธศาสตร์ชาติ แผนการศึกษา รวมถึงระบบราชการและงบประมาณที่กำกับการจัดการศึกษา
2) ตัวละครและผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง: วิเคราะห์บทบาทของฝ่ายการเมือง ข้าราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค กสศ. อปท. หน่วยงานท้องถิ่น และองค์กรระหว่างประเทศ ตลอดจนความสัมพันธ์เชิงความร่วมมือหรือความขัดแย้งระหว่างกัน

---

[38] กองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา. (2568, 21 เมษายน). การอบรมเชิงปฏิบัติการ เพื่อสร้างความเข้าใจในการใช้ระบบสารสนเทศ Thailand Zero Dropout (TZD). สืบค้นจาก https://www.eef.or.th/clip-36572

[39] อ้างแล้ว

3) นัยต่อผลลัพธ์เชิงนโยบาย: ตรวจสอบว่าการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในสองมิติแรกส่งผลต่อความสำเร็จหรือล้มเหลวของนโยบายอย่างไร เช่น การสร้างพันธมิตรเชิงนโยบาย การบูรณาการข้อมูล หรือข้อจำกัดจากโครงสร้างงบประมาณ

ดังนั้น ส่วนที่สี่ของการศึกษานี้มีเป้าหมายเพื่อทำความเข้าใจ พลวัตของนโยบาย Thailand Zero Dropout ในฐานะผลลัพธ์ของการต่อรองเชิงอำนาจและการปรับตัวของสถาบัน มากกว่าการเป็นมาตรการทางเทคนิคที่แยกขาดจากการเมืองและสังคม การวิเคราะห์เชิงเศรษฐศาสตร์การเมืองจะช่วยให้เห็นชัดว่าความก้าวหน้าหรือข้อจำกัดในการลดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาไม่ได้เกิดจากนโยบายใดนโยบายหนึ่งโดยลำพัง แต่เกิดจากการทำงานร่วมกัน (หรือขัดแย้งกัน) ของโครงสร้าง ตัวละคร และปัจจัยเชิงสถาบันที่อยู่รอบด้าน

5.5.1 ปัจจัยเชิงโครงสร้างและสถาบัน

ก. รัฐธรรมนูญ แผนระดับชาติ และกฎหมายการศึกษา

กรอบรัฐธรรมนูญและกฎหมายการศึกษาของไทยทำหน้าที่เป็นฐานอำนาจเชิงสถาบัน ที่กำหนดทั้งสิทธิ หน้าที่ กลไก และมาตรการเพื่อให้รัฐและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต้องรับผิดชอบต่อผลลัพธ์ด้านสิทธิในการศึกษาอย่างตรวจสอบได้ มิใช่เพียงถ้อยแถลงเชิงนโยบายทั่วไป เมื่อพิจารณาเชิงพัฒนาการจะเห็นเส้นทางที่ค่อย ๆ ทำให้แนวคิดความเสมอภาคทางการศึกษาที่มีคุณภาพและเข้าถึงได้ ถูกผูกเข้ากับเครื่องมือของรัฐอย่างเป็นระบบ และรองรับตรรกะของนโยบาย *Thailand Zero Dropout (TZD)* ว่า “เด็กทุกคนต้องได้เรียนและคงอยู่ในระบบการเรียนรู้ที่มีคุณภาพ”

(1) รัฐธรรมนูญในฐานะฐานอำนาจของสิทธิ–หน้าที่ทางการศึกษา

รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 เป็นจุดเริ่มที่บัญญัติสิทธิการศึกษาไม่น้อยกว่า 12 ปี เป็นครั้งแรก (มาตรา 43 วรรคหนึ่ง) โดยกำหนดให้รัฐจัดการศึกษาอย่างทั่วถึงและมีคุณภาพโดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย และเปิดทางให้มีบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและเอกชนในกระบวนการจัดการศึกษา (มาตรา 43 วรรคสอง) การวางหลักการดังกล่าวทำให้การเข้าถึงการศึกษาและการศึกษาที่มีคุณภาพเป็นพันธกรณีของรัฐ ไม่ใช่ทางเลือก ทั้งยังวางรากของการกระจายอำนาจด้านการศึกษาให้ตอบโจทย์บริบทพื้นที่ ต่อมารัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 ต่อยอดหลักการเดิม โดยเพิ่มเติมมิติความเสมอภาคชัดเจนขึ้น—กำหนดให้ *ผู้ยากไร้ ผู้พิการ หรือทุพพลภาพ หรือผู้อยู่ในสภาวะยากลำบาก* ต้องได้รับสิทธิตามวรรคหนึ่ง โดยทัดเทียมกับบุคคลอื่น (มาตรา 49 วรรคสองเดิม) พร้อมทั้งวางแนวนโยบายแห่งรัฐให้รัฐต้องพัฒนาคุณภาพและมาตรฐานการศึกษาในทุกระดับและทุกรูปแบบให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลงของเศรษฐกิจและสังคม (มาตรา 80) ซึ่งตีความได้ว่าเป็นกรอบบังคับ ให้รัฐต้องยกระดับทั้งด้านคุณภาพและความเท่าเทียมควบคู่กัน

รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 ยืนยันแนวทางความรับผิดชอบของรัฐในสองระดับที่สำคัญ คือ ระดับ หน้าที่ของปวงชนที่กำหนดให้บุคคลต้องเข้ารับการศึกษาอบรมในการศึกษาภาคบังคับ (มาตรา 50 (4)) และระดับ

หน้าที่ของรัฐที่กำหนดให้รัฐต้องดำเนินการให้เด็กทุกคนได้รับการศึกษาเป็นเวลาสิบสองปี ตั้งแต่ก่อนวัยเรียนจนจบการศึกษาภาคบังคับอย่างมีคุณภาพโดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย (มาตรา 54 วรรคแรก) สำคัญยิ่งกว่านั้น วรรคหกของมาตราเดียวกันบัญญัติให้จัดตั้งกองทุนเพื่อใช้ในการช่วยเหลือผู้ขาดแคลนทุนทรัพย์เพื่อลดความเหลื่อมล้ำในการศึกษาและเพื่อเสริมสร้างและพัฒนาคุณภาพและประสิทธิภาพครู พร้อมกำหนดหลักการด้านงบประมาณและธรรมาภิบาลกองทุนอย่างชัดเจน และในมาตรา 258 กำหนดกรอบเวลาเร่งรัดให้ตรากฎหมายจัดตั้งกองทุนให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งปีหลังประกาศใช้รัฐธรรมนูญ ข้อบัญญัติเหล่านี้ได้ยกระดับการคุ้มครองสิทธิด้านการศึกษาให้มีเครื่องมือทางการคลังเฉพาะกิจควบคู่กับความรับผิดชอบด้านคุณภาพครู อันเป็นหัวใจของการลดความเหลื่อมล้ำเชิงโครงสร้าง

น่าสังเกตว่า ในระหว่างการร่างรัฐธรรมนูญ 2560 มีการถกเถียงเรื่องการย้าย “เรียนฟรี 12 ปี” จากหมวดสิทธิของประชาชนไปสู่หมวดหน้าที่ของรัฐ[40] ซึ่งสะท้อนการปรับฐานอำนาจเชิงสถาบันจากสิทธิที่ประชาชนอ้างได้ไปสู่พันธกรณีที่รัฐต้องกระทำ โดยมีคำอธิบายเชิงนโยบายของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญว่าควรให้ความสำคัญกับการศึกษาปฐมวัยถึงมัธยมศึกษาตอนต้น และจัดตั้งกลไกกองทุนเพื่อช่วยเหลือผู้ขาดแคลนทุนทรัพย์ ทั้งหมดนี้ทำให้วาระลดความเหลื่อมล้ำและตามเด็กหลุดไม่ใช่เป็นนโยบายที่ขึ้นอยู่กับความปรารถนาของรัฐ แต่เป็นข้อผูกพันที่ตรวจสอบได้ในทางกฎหมายและนโยบาย

(2) ยุทธศาสตร์ชาติ–แผนแม่บท–แผนการศึกษาแห่งชาติในฐานะกรอบเป้าหมายและเครื่องมือวัดผล

ยุทธศาสตร์ชาติด้านการพัฒนาและเสริมสร้างศักยภาพของมนุษย์ และด้านการสร้างโอกาสและความเสมอภาคทางสังคม ทำหน้าที่กำหนดทิศทางระยะยาวโดยผูกการเข้าถึง ความเท่าเทียมและคุณภาพ ด้วยกันภายใต้ฐานคิดว่า สิทธิการศึกษาต้องไม่ใช่เพียงการมีที่นั่งในโรงเรียน แต่ต้องเป็นการเข้าถึงการเรียนรู้อย่างมีคุณภาพที่ทันต่อการเปลี่ยนแปลงของเศรษฐกิจและสังคม กรอบนี้ถูกแปลงสู่การปฏิบัติใน แผนการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2560–2579 ซึ่งกำหนดเป้าหมายและตัวชี้วัดตามช่วงวัยอย่างจำแนกชัดเจน ตั้งแต่ปฐมวัยจนถึงมัธยมศึกษาตอนปลาย โดยตั้งเป้าความครอบคลุมระดับประถมและมัธยมศึกษาตอนต้นที่ 100% และยกระดับสัดส่วนการเข้าเรียนระดับมัธยมศึกษาตอนปลายเป็นลำดับ ซึ่งสอดคล้องกับตรรกะของ *Zero Dropout* ว่า *“ทุกคนต้องได้เรียน”* ไม่ใช่เพียงส่วนใหญ่ได้เรียนเท่านั้น

การกำหนดตัวชี้วัดรายช่วงวัยดังกล่าว ทำให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องสามารถเชื่อมโยงเป้าหมายยุทธศาสตร์เข้ากับการจัดสรรทรัพยากร เครื่องมือกำกับติดตาม และการรายงานผลในแนวดิ่ง ตั้งแต่ระดับชาติ จังหวัด เขตพื้นที่ ไปจนถึงสถานศึกษา กล่าวอีกนัยหนึ่ง แผนทำหน้าที่ทั้งเป็นเข็มทิศกำหนดทิศทาง และเป็นมาตรวัด ระบุสิ่งที่ต้องวัดและรอบเวลา จนต่อยอดไปสู่การกำหนดตัวชี้วัดความสำเร็จ (KPI) ร่วมระหว่างหน่วยงานกำกับและหน่วยปฏิบัติ อันเป็นเงื่อนไขสำคัญให้ TZD เคลื่อนไหวได้จริงในระดับพื้นที่

[40] iLaw. (2559). สรุปร่างรัฐธรรมนูญ: เมื่อ “สิทธิเสรีภาพ” เขียนใหม่เป็น “หน้าที่ของรัฐ”. สืบค้นจาก https://www.ilaw.or.th/articles/2000

(3) พ.ร.บ.การศึกษาแห่งชาติและแผนพัฒนาการศึกษาขั้นพื้นฐานในฐานะโครงสร้างรองรับการปฏิบัติ

พ.ร.บ.การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และการแก้ไขเพิ่มเติม ได้แปลงหลักการในรัฐธรรมนูญให้เป็นขั้นตอนปฏิบัติผ่านสามหลักสำคัญ คือ (1) การคุ้มครองสิทธิการศึกษาขั้นพื้นฐาน 12 ปี ทั่วถึงและมีคุณภาพโดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย (มาตรา 10) (2) กลไกงบประมาณ เช่น เงินอุดหนุนทั่วไปเป็นค่าใช้จ่ายรายบุคคลและการจัดสรรทุน/เงินกู้ยืมเพื่อช่วยผู้เรียนจากครอบครัวยากจน (มาตรา 60) และ (3) โครงสร้างองค์กรกำกับมาตรฐานและแผน (สภาการศึกษา คณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน/อาชีวศึกษา/อุดมศึกษา) พร้อมการกำหนดให้มีแผนการศึกษาแห่งชาติและการประเมินผลอย่างสม่ำเสมอ

ที่สำคัญ พ.ร.บ.ฯ และแผนระดับรองได้เปิดพื้นที่ให้ การศึกษาที่ยืดหยุ่นซึ่งครอบคลุมการศึกษาในระบบ นอกระบบ และตามอัธยาศัย อีกทั้งทำงานเชื่อมกับ กลไกงบประมาณและการรับรองผล เพื่อนำการเรียนรู้ไปหาผู้เรียนที่ยังไม่พร้อมกลับห้องเรียนปกติ ตามชีวิตจริงของเด็กและครัวเรือนในบริบทต่าง ๆ การออกแบบเช่นนี้วางฐานให้มาตรการเชิงปฏิบัติของ TZD เช่น การเรียนรู้ยืดหยุ่นและการเทียบโอนผลลัพธ์ สามารถอาศัยมาตรฐานเดียวกันของระบบและสะท้อนในตัวชี้วัดระดับชาติได้อย่างไม่ขัดแย้งกับกฎหมายแม่บท

(4) นัยสำคัญเชิงเศรษฐศาสตร์การเมือง: จากสิทธิ–โอกาส–คุณภาพ สู่ความรับผิดชอบของรัฐที่ตรวจสอบได้

เมื่อนำโครงสร้างทางสถาบันทั้งสามชั้น (รัฐธรรมนูญ แผนชาติ/แผนการศึกษา และ พ.ร.บ.การศึกษา) มาพิจารณาร่วมกัน จะเห็นห่วงโซ่สถาบันที่ทำให้วาระ *Thailand Zero Dropout* มีทั้งอำนาจบังคับและเครื่องมือในการขับเคลื่อน กล่าวคือ (ก) ข้อกำหนดให้รัฐต้องจัดการศึกษา 12 ปีอย่างมีคุณภาพโดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย และต้องลดความเหลื่อมล้ำผ่านกลไกกองทุนที่จัดตั้งเฉพาะ (ข) แผนระยะยาวกำหนดเป้าหมายครอบคลุมตามช่วงวัยและนิยามตัวชี้วัดร่วมที่สื่อสารลงสู่พื้นที่ และ (ค) กฎหมายแม่บทเปิดโอกาสให้เกิดรูปแบบบริการการศึกษาที่หลากหลาย เชื่อมกับงบประมาณและระบบรับรองผลเพื่อคุ้มครองผู้เรียนที่มีข้อจำกัดทางเศรษฐกิจและสังคม

ข. โครงสร้างราชการ และกติกาเกม: จากคำสั่งการเมืองสู่การปฏิบัติ

การดำเนินนโยบาย Thailand Zero Dropout (TZD) มิได้เกิดขึ้นจากการตั้งธงเชิงการเมืองแต่ต้องอาศัยโครงสร้างราชการและกติกาเกม ที่กำหนดให้ทุกฝ่ายมีบทบาทหน้าที่เชื่อมโยงกันอย่างเป็นระบบ โดยฝ่ายการเมืองทำหน้าที่ตั้งกรอบเวลาและเป้าหมาย ส่วนราชการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทำหน้าที่แปลงเจตนารมณ์เชิงนโยบายให้กลายเป็นกระบวนการปฏิบัติที่ตรวจสอบได้

เวทีคณะกรรมการระดับชาติ–อนุกรรมการเฉพาะเรื่อง

โครงสร้างคณะกรรมการและอนุกรรมการระดับชาติมีบทบาทสำคัญในฐานะ*เวทีตัดสินใจร่วม* ที่รวมผู้เล่นหลายฝ่าย เช่น กระทรวงศึกษาธิการ (ศธ.) กระทรวงมหาดไทย (มท.) กระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม (ดีอี) กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ (พม.) กระทรวงสาธารณสุข (สธ.) กระทรวง

ยุติธรรม (ยธ.) กรุงเทพมหานคร และกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา (กสศ.) มากำหนดทิศทาง ตัวชี้วัด และมาตรการที่ชัดเจน ผ่านกลไกเชิงสถาบัน และบันทึกความเข้าใจ (MOU) ระดับชาติ ซึ่งทำให้คำสั่งการเมืองมีผลเป็น*พันธกรณีร่วม*ที่แต่ละหน่วยงานต้องปฏิบัติตาม (กองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา 2567a)

สายบังคับบัญชาจากส่วนกลาง–จังหวัด–เขต–โรงเรียน

การสั่งการจากฝ่ายการเมืองถูกแปลงเป็น*คำสั่งปฏิบัติการ*ผ่านระบบราชการ โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการกำหนดเป้าหมาย เช่น “ติดตามครบ 100%” และ “ลด Dropout ให้เป็นศูนย์” ควบคู่กับกำหนดเวลา การประชุมประสานภารกิจรายสัปดาห์และรายเดือนกลายเป็นกลไกสำคัญที่แปลงเป้าหมายเชิงนโยบายเป็นภารกิจของศึกษาธิการจังหวัด (ศธจ.) สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา และสถานศึกษา (หนังสือ ศธ 04006/ว2822 ลว. 16 กรกฎาคม 2567)

ในขณะเดียวกัน มท. ใช้อำนาจเชิงปกครองออกคำสั่งไปยังผู้ว่าราชการจังหวัดให้จัดตั้งคณะกรรมการระดับจังหวัด–ตำบล และกำหนดให้ อปท. สนับสนุนทรัพยากรลงพื้นที่ เช่น การสำรวจ เยี่ยมบ้าน และการจัดสรรงบประมาณ (หนังสือที่ มท.0211.3/ว12844; มท.0211.3/ว4080; มท.0211.3/11915) ทำให้จังหวัดกลายเป็นฐานบูรณาการเชิงปฏิบัติที่เชื่อมการเมืองส่วนกลางเข้ากับปฏิบัติการภาคสนามในแต่ละพื้นที่

ธรรมาภิบาลข้อมูล: เจ้าภาพ–มาตรฐาน–แพลตฟอร์มเดียว

อีกมิติหนึ่งของกติกาเกม คือการกำหนดเจ้าภาพข้อมูลกลางโดยสำนักงานปลัด ศธ. ผ่านศูนย์เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร (ศทก.) พัฒนาแพลตฟอร์ม Exchange/แดชบอร์ดกลาง เพื่อรวบรวมและแสดงผลข้อมูลโดยอ้างอิงเลขประจำตัวประชาชน 13 หลักเชื่อมกับฐานข้อมูลทะเบียนราษฎร ข้อมูลกระทรวงการศึกษาธิการ ผลที่ได้คือ ฐานข้อมูลเดียวเพื่อสะท้อนสถานการณ์จริงที่ทุกหน่วยงานสามารถใช้รายงานสถานะได้ใกล้เวลาจริง โดยตัวชี้วัดสำคัญถูกขยับจากนับว่าพบตัวเด็ก ไปสู่ พบตัวแล้วช่วยเหลือหรือส่งต่อหรือกลับเข้าเรียน/เรียนยืดหยุ่นและคงอยู่” (กองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา 2566)

อย่างไรก็ตาม พื้นที่ปฏิบัติการยังเผชิญปัญหาความซ้ำซ้อน เนื่องจากต้องกรอกข้อมูลสองระบบ (ของ ศธ. และ กสศ.) เพราะ API ยังไม่เชื่อมเต็มรูปแบบ ทำให้เกิดภาระงานเพิ่มและความคลาดเคลื่อนของตัวเลขในรายงาน ซึ่งเป็นคอขวดเชิงโครงสร้างที่ยังต้องได้รับการแก้ไข (ผู้ให้ข้อมูล: สป.ศธ.; กสศ.).

ค. งบประมาณและแรงจูงใจ

(1) งบอุดหนุนและทรัพยากรพื้นที่

กลไกงบอุดหนุนรายหัว เครื่องแบบ หนังสือเรียน และกิจกรรมพัฒนาผู้เรียน ภายใต้พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติและระเบียบที่เกี่ยวข้องถูกออกแบบมาเพื่อลดภาระทางการเงินของครัวเรือนและสร้างหลักประกันสิทธิทางการศึกษาขั้นพื้นฐานที่ทั่วถึง(กองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา 2567a) การจัดสรรงบอุดหนุนดังกล่าวทำให้ครอบครัว โดยเฉพาะกลุ่มยากจนและด้อยโอกาส สามารถส่งบุตรหลานเข้า

เรียนได้ต่อเนื่องโดยไม่ถูกจำกัดด้วยค่าใช้จ่ายโดยตรง อย่างไรก็ดี ผลการสัมภาษณ์สะท้อนว่า “ต้นทุนหน้างาน” สำหรับการค้นหา เยี่ยมบ้าน ติดตาม และส่งต่อเด็กหลุดจากระบบการศึกษา ยังคงเป็นคอขวดสำคัญที่งบประมาณรายหัวไม่สามารถครอบคลุมได้ (ผู้ให้ข้อมูล: สพม., สพฐ.)

โรงเรียนและเขตพื้นที่การศึกษามักต้องอาศัยการสนับสนุนจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) เครือข่ายชุมชน และกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา (กสศ.) ทั้งในรูปแบบทรัพยากรบุคคล งบประมาณสนับสนุนกิจกรรมลงพื้นที่ และเครื่องมือเชิงเทคนิคเพื่อบรรเทาภาระของครูและเจ้าหน้าที่ (กองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา 2567a) (หนังสือ มท.0211.3/ว4080 ลงวันที่ 7 พฤษภาคม 2568) กรณีดังกล่าวสะท้อนว่า แม้งบอุดหนุนรายหัวจะทำหน้าที่เป็นฐานหลักของการคงอยู่ในระบบการศึกษา แต่การลดเด็กหลุดออกจากระบบยังต้องพึ่งพากลไกสนับสนุนเสริมในระดับพื้นที่เพื่อให้การช่วยเหลือและติดตามมีประสิทธิผลจริง

(2) แรงจูงใจเชิงบวก

มาตรการแรงจูงใจเชิงบวกมีบทบาทสำคัญในการเร่งการปฏิบัติการของหน่วยงานภาคสนาม เช่น การมอบโล่หรือเกียรติบัตรแก่เขตพื้นที่และโรงเรียนที่ดำเนินงานได้ตามเป้าหมาย การยกตัวอย่างพื้นที่ต้นแบบ และการเผยแพร่ผลการดำเนินงานผ่านช่องทางสื่อสารอย่าง OBEC Channel สิ่งเหล่านี้ทำหน้าที่เสมือน “เวทีสาธารณะ” ที่สร้างแรงกดดันเชิงบวกและกระตุ้นให้หน่วยปฏิบัติเร่งรัดการค้นหาและติดตามเด็กนอกระบบ (ผู้ให้ข้อมูล: สพฐ.) อย่างไรก็ตาม ข้อค้นพบจากการสัมภาษณ์ยืนยันตรงกันว่า หากจะสร้างความยั่งยืนของนโยบาย แรงจูงใจเหล่านี้ต้องควบคู่ไปกับการปรับเกณฑ์ตัวชี้วัด (KPI) จากการเน้น “ปริมาณการติดตาม” ไปสู่ “ผลลัพธ์รายกรณี” ที่ตรวจสอบได้จริง เช่น การช่วยเหลือจนเด็กกลับเข้าเรียน การจัดการเรียนรู้ยืดหยุ่นที่สอดคล้องกับชีวิตจริง หรือการคงอยู่ต่อเนื่องในระบบการศึกษา (ผู้ให้ข้อมูล: สพฐ.; สพม.) นอกจากนี้ KPI ดังกล่าวควรถูกผูกเข้ากับทรัพยากรสนับสนุนภาคสนาม ทั้งงบประมาณสำหรับการลงพื้นที่และกลไกการกำกับเชิงสนับสนุน แทนที่จะเน้นการตรวจสอบเชิงลงโทษเท่านั้น การขยับเช่นนี้จะทำให้แรงจูงใจเชิงบวกไม่เพียงสร้างแรงเร่งด่วนชั่วคราว แต่ยังเสริมสร้างความรับผิดชอบเชิงผลลัพธ์และความต่อเนื่องของนโยบายในระยะยาว

5.5.2. ตัวละครและผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง

ผู้กำหนดทิศทางเชิงการเมืองและยุทธศาสตร์

การกำหนดทิศทางเชิงการเมืองและยุทธศาสตร์ของนโยบาย *Thailand Zero Dropout* มีรากฐานสำคัญจากการประกาศเชิงการเมืองในระดับนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ (รมว.ศธ.) ในช่วงต้นปี 2567 ซึ่งได้ยกประเด็นเด็กหลุดออกนอกระบบขึ้นเป็นวาระแห่งชาติ โดยใช้เป้าหมาย “เด็กทุกคนต้องได้เรียน” เป็นธงนำในการกำหนดนโยบายและเป้าหมาย การดำเนินการดังกล่าวมีฐานมาจากการทำงานของ กสศ. ตัวอย่างทดลองราชบุรี zero dropout ซึ่งมีเป้าหมายในการลดเด็กและเยาวชนนอกระบบ

การศึกษาโดยใช้กลไกระดับจังหวัดในการประสานความร่วมมือระหว่างหน่วยราชการต่าง ๆ และบุคลากร และภาคเอกชนและประชาสังคมในพื้นที่ นอกจากนั้น ปัจจัยในแง่ของความสนใจของสาธารณะต่อประเด็นปัญหาเด็กและเยาวชนนอกระบบอันเกิดจากการนำเสนอโดย กสศ. และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเป็นปัจจัยผลักประการหนึ่งที่ทำให้ผู้กำหนดนโยบายให้ความสำคัญ อีกทั้งกระทรวงศึกษาธิการในช่วงปี 2564-2566 ก็ให้ความสนใจกับประเด็นเด็กและเยาวชนนอกระบบการศึกษาผ่านโครงการตามน้องกลับมาเรียน (ผู้ให้ข้อมูล: กสศ., สพฐ.) ฝ่ายการเมืองได้แปลงโจทย์ดังกล่าวให้มีสถานะเชิงสถาบันผ่านมติคณะรัฐมนตรี (ครม.) และการลงนาม*บันทึกความเข้าใจ (MOU)* ระหว่างกระทรวงศึกษาธิการและหน่วยงานหลัก ในระดับนายกรัฐมนตรีมีการสั่งการซ้ำ ๆ เกี่ยวกับนโยบายดังกล่าว เช่น นายกรัฐมนตรีเศรษฐา ทวีสิน (2 กรกฎาคม 2567) นายกรัฐมนตรีแพรทองธาร ชินวัตร (11 มกราคม 2568) และการตั้งคณะกรรมการขับเคลื่อนระดับชาติซึ่งมีบทบาทในการกำหนดแนวทางในการขับเคลื่อนนโยบายดังกล่าว ซึ่งเกิดจากประสบการณ์การทำงานของ กสศ. ในรูปของแบบจำลองที่ประสบความสำเร็จ อีกทั้ง คำสั่งเชิงปฏิบัติที่มีการสื่อสารซ้ำในที่ประชุมประจำผู้บริหารกระทรวงศึกษาธิการรายสัปดาห์ สิ่งเหล่านี้ทำให้โจทย์ติดตามครบ 100% และลดเด็กนอกระบบการศึกษาเป็นศูนย์ มิใช่เพียงเป้าหมายเชิงสัญลักษณ์ แต่กลายเป็นพันธกรณีเชิงนโยบายที่หน่วยงานทุกระดับต้องปฏิบัติและรายงานผลอย่างต่อเนื่อง (ผู้ให้ข้อมูล: สกศ., สพฐ.)

ในเชิงกลไก ฝ่ายการเมืองได้กำหนดให้การบูรณาการข้อมูลและพื้นที่ เป็นหัวใจหลักของการขับเคลื่อนเด็กและเยาวชนนอกระบบการศึกษา การดำเนินการในพื้นที่นำร่องที่ผ่านมา กสศ. พบว่าการดำเนินการจะมีความคล่องตัวหากดำเนินการในลักษณะโครงสร้างระดับจังหวัด ซึ่งมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน และศึกษาธิการจังหวัดเป็นเลขานุการ โดยเฉพาะการบังคับใช้การรายงานผลแบบเรียลไทม์และการถอดบทเรียนจากจังหวัดนำร่อง เพื่อบังคับให้ทุกสังกัดภายใต้กระทรวงศึกษาธิการ (ศธ.) รวมทั้งหน่วยงานพันธมิตรภายนอก เช่น กระทรวงมหาดไทยและกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา (กสศ.) ต้องสอดประสานการทำงานให้เป็นทิศทางเดียวกัน ซึ่งการดำเนินการที่ผ่านมามีตัวอย่างจากการทำงานประสานในพื้นที่นำร่องและราชบุรีโมเดล (ผู้ให้ข้อมูล: สป.ศธ.; กสศ.) ผลลัพธ์คือโครงสร้างการสั่งการที่มีทั้งเส้นทางบนลงล่าง จากคณะรัฐมนตรีผ่านรัฐมนตรีไปยังศึกษาธิการจังหวัดและเขตพื้นที่ต่อไปยังโรงเรียน และเส้นทางแนวนอน ผ่านคณะกรรมการและอนุกรรมการเฉพาะเรื่องที่เชื่อมโยงผู้เล่นข้ามสังกัด การติดตามงานของฝ่ายการเมืองในกระทรวงศึกษาธิการส่งผลให้กลไกในแนวดิ่งมีการทำงานอย่างเข้มแข็ง ในขณะที่การประสานงานในพื้นที่ได้รับการกระตุ้นจากฝ่ายการเมืองในกระทรวงมหาดไทยหลังจากได้รับการประสานจากกระทรวงศึกษาธิการ อย่างไรก็ดี กระบวนการขับเคลื่อนของแต่ละจังหวัดจะขึ้นอยู่กับความเข้มแข็งของผู้ว่าราชการในแต่ละจังหวัด

ภายใต้โครงสร้างเชิงยุทธศาสตร์ของกระทรวงศึกษาธิการ สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา (สกศ.) มีบทบาทเป็น เวทีกลางเชิงนโยบายและยุทธศาสตร์ ที่ทำหน้าที่แปลงเจตจำนงเชิงการเมืองให้เป็นกติกาและมาตรฐานเชิงปฏิบัติ (ผู้ให้ข้อมูล: สกศ.) สกศ. ทำหน้าที่กำหนดนิยาม (เช่น การจำแนก “เด็กตกหล่น–เด็กออกกลางคัน–เด็กเสี่ยง”) ตัวชี้วัด และมาตรฐานข้อมูลที่ใช้ร่วมกันทั้งกระทรวง โดยใช้เวทีประสานภารกิจเป็นเครื่องมือสำคัญในการกำกับทิศทาง ติดตามความคืบหน้า และแก้ไขคอขวดเชิงระบบ เวทีดังกล่าวจัดเป็นวาระ

สม่ำเสมอ เพื่อให้หน่วยงานต่างสังกัด เช่น สพฐ., สกร., กสศ., และหน่วยงานนอกกระทรวงศึกษาธิการใช้ภาษาเดียวกันในการรายงานและกำกับผล (ผู้ให้ข้อมูล: สกศ., สพฐ.)

เจ้าภาพข้อมูล ผู้ปฏิบัติภาคสนามและช่องทางที่ยืดหยุ่นในกระทรวงศึกษาธิการ

ในมิติการขับเคลื่อนเชิงโครงสร้างของนโยบาย *Thailand Zero Dropout (TZD)* การจัดวางบทบาทของหน่วยงานหลักสามารถจำแนกได้เป็นสามกลุ่มสำคัญ ได้แก่ เจ้าภาพข้อมูล คนทำงานภาคสนาม และช่องทางยืดหยุ่น ซึ่งทั้งหมดทำงานประสานกันภายใต้กติกาเดียวกัน ทั้งด้านมาตรฐานข้อมูล กรอบการติดตาม และเป้าหมาย “เด็กทุกคนต้องได้เรียน”

(1) เจ้าภาพข้อมูล – สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ (สป.ศธ.)

แม้ว่าในช่วงต้นของการดำเนินโครงการ Thailand Zero Dropout ข้อมูลที่กระทรวงศึกษาธิการได้รับจะถูกส่งต่อให้หน่วยงาน เช่น สพฐ. และ สกร. เพื่อไปติดตามเด็กและเยาวชนในกลุ่มที่รับผิดชอบ และหน่วยงานดำเนินงานเกี่ยวกับข้อมูลด้วยระบบของตัวเอง ต่อมา สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ โดยศูนย์เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร ทำหน้าที่เป็น*ผู้จัดการข้อมูลหลักของกระทรวง*และพัฒนาแดชบอร์ดกลาง เพื่อรายงานผลการดำเนินงานในระดับชาติ และระดับจังหวัดและโรงเรียนในลักษณะใกล้เวลาจริง (ผู้ให้ข้อมูล: สป.ศธ.) โครงสร้างข้อมูลนี้ยึดหลักฐานข้อมูลเดียวสะท้อนสถานการณ์จริงโดยเชื่อมโยงกับเลขประจำตัวประชาชน 13 หลักและฐานข้อมูลภาครัฐด้านทะเบียนราษฎร และกระทรวงการศึกษาธิการ เพื่อให้การระบุตัวตนและการติดตามเด็กเป็นมาตรฐานเดียวกันทั้งประเทศ (ผู้ให้ข้อมูล: สป.ศธ., ดีอี) อย่างไรก็ดี คอขวดยังคงอยู่ที่การกรอกสองระบบระหว่าง Exchange ของ ศธ. และระบบของ กสศ. เนื่องจาก API ยังไม่เชื่อมอย่างเต็มรูปแบบ ส่งผลให้เกิดงานซ้ำซ้อนและความคลาดเคลื่อนของตัวเลข ซึ่งสะท้อนว่ากติกาเกมข้อมูลยังต้องการการปรับปรุงเพื่อให้เกิดความน่าเชื่อถือและลดภาระผู้ปฏิบัติ (ผู้ให้ข้อมูล: สป.ศธ., สพม.)

(2) ผู้ปฏิบัติภาคสนาม – สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (สพฐ.)

สพฐ. ทำหน้าที่เป็นผู้ปฏิบัติหลักของ TZD ผ่าน 245 เขตพื้นที่การศึกษาและโรงเรียนกว่า 30,000 แห่งทั่วประเทศ (ผู้ให้ข้อมูล: สพฐ.) ภายใต้นโยบาย “พาน้องกลับมาเรียน–นำการเรียนไปให้น้อง” โรงเรียนและเขตพื้นที่ต้องดำเนินการ “ค้นหา–ยืนยัน–ช่วยเหลือ–ส่งต่อ” จนครบ 100% ตาม KPI ที่กำหนดจากส่วนกลาง (ผู้ให้ข้อมูล: สพฐ.) นวัตกรรมเชิงปฏิบัติที่สำคัญคือกรอบ “1 โรงเรียน 3 รูปแบบ” ซึ่งบังคับให้สถานศึกษาทุกแห่งต้องจัดบริการการเรียนรู้ที่ครอบคลุมทั้งในระบบ นอกระบบ และตามอัธยาศัย พร้อมทางเลือกเสริม เช่น *Mobile School, Credit Bank,* และ *Learn-to-Earn* เพื่อให้เด็กที่ยังไม่พร้อมกลับเข้าห้องเรียนปกติสามารถเรียนรู้ได้ตามข้อจำกัดของชีวิตจริง (ผู้ให้ข้อมูล: สพฐ.) การออกแบบเช่นนี้ทำให้โรงเรียนมีความยืดหยุ่นเชิงมาตรฐานและสามารถพาการเรียนไปหาเด็กแทนการบังคับให้เด็กกลับเข้าสู่ห้องเรียนทันที อย่างไรก็ตาม การดำเนินการทั้งในเรื่องของการค้นหา ติดตาม และช่วยเหลือในโครงการ Thailand Zero

Dropout ไม่สามารถดำเนินการได้โดยกระทรวงศึกษาธิการเพียงอย่างเดียว หน่วยงานอื่นตาม MOU, อปท. และเอกชนมีบทบาทในการนำแนวนโยบายไปปฏิบัติ ทั้งในระดับจังหวัด และระดับตำบล

(3) ช่องทางยืดหยุ่น – กรมส่งเสริมการเรียนรู้ (สกร.)

สกร. ทำหน้าที่รองรับกลุ่มผู้เรียนที่อยู่นอกระบบการศึกษา รวมถึงผู้ที่อายุมากกว่าการศึกษาภาคบังคับ หรือต้องทำงานเพื่อเลี้ยงครอบครัว หรือมีการย้ายถิ่นฐานบ่อยครั้ง (ผู้ให้ข้อมูล: สกร.) โดยช่องทางนี้ใช้การศึกษานอกระบบและตามอัธยาศัยควบคู่กับการพัฒนาทักษะอาชีพ เพื่อให้ผู้เรียนสามารถอยู่ในระบบการเรียนรู้ได้ต่อเนื่อง แม้จะไม่สามารถกลับเข้าสู่โรงเรียนปกติได้ทันที นอกจากนี้ การออกแบบระบบ *เทียบโอนผลลัพธ์การเรียนรู้ (credit transfer)* ทำให้ประสบการณ์ชีวิตและการทำงานสามารถนับเป็นผลลัพธ์การเรียนรู้ได้ ซึ่งช่วยลดโอกาสการหลุดซ้ำและทำให้ผู้เรียนมีแรงจูงใจในการเรียนต่อ (ผู้ให้ข้อมูล: สกร.) ที่ผ่านมา การดำเนินการของ สกร. ในโครงการ Thailand Zero Dropout ยังค่อนข้างน้อย และจำกัดเฉพาะบทบาทของกลุ่มเด็กและเยาวชนที่พ้นวัยการศึกษาภาคบังคับ (ผู้ให้ข้อมูล: กสศ., สพฐ.)

โดยสรุป บทบาทของเจ้าภาพข้อมูล (สป.ศธ.) ผู้ปฏิบัติภาคสนาม (สพฐ.) และช่องทางยืดหยุ่น (สกร.) เป็นกลไกเชิงสถาบันที่ทำให้ TZD ดำเนินการได้อย่างเป็นระบบและยืดหยุ่นในเวลาเดียวกัน แกนกลางข้อมูลที่เชื่อมโยงกับฐานทะเบียนภาครัฐช่วยสร้างความน่าเชื่อถือและลดความซ้ำซ้อน ผู้ปฏิบัติภาคสนามอย่าง สพฐ. ทำให้การค้นหาและติดตามเกิดขึ้นจริงในระดับหมู่บ้านและครัวเรือน ขณะที่ช่องทางยืดหยุ่นของ สกร. ทำให้ผู้เรียนที่มีข้อจำกัดยังคงมีเส้นทางการเรียนรู้ที่เหมาะสม ทั้งหมดนี้สะท้อนพลวัตของนโยบายที่ผสมผสาน *มาตรฐานกลาง–ความยืดหยุ่น–ผลลัพธ์เชิงรายบุคคล* เป็นแกนเดียวกัน

พันธมิตรข้ามกระทรวงและท้องถิ่น

การขับเคลื่อนนโยบาย *Thailand Zero Dropout (TZD)* มิได้จำกัดอยู่เพียงหน่วยงานด้านการศึกษาเท่านั้น แต่พัฒนามาเป็น ระบบบูรณาการหลายกระทรวงและหลายระดับพื้นที่ ที่ทำงานร่วมกันอย่างบูรณาการ โดยแต่ละหน่วยมีบทบาทเฉพาะที่แตกต่างและเชื่อมเสริมซึ่งกันและกัน เพื่อทำให้เป้าหมาย “เด็กทุกคนต้องได้เรียน” บรรลุผลจริง ทั้งในเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพ

(1) กองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา (กสศ.)

ทำหน้าที่เจ้าภาพเชิงข้อมูลภาคสนามและเทคนิคโดยตั้งกรอบยุทธศาสตร์ผ่าน *บันได 5 ขั้น* ได้แก่ “สำรวจข้อมูล-ติดตามช่วยเหลือ–เด็กกลับเข้าสู่การเรียนที่ยืดหยุ่น–ส่งต่อผ่านหุ้นส่วน–เป็นกำลังที่สำคัญของประเทศ” (ผู้ให้ข้อมูล: กสศ.) กลไกนี้ทำให้การทำงานเชิงพื้นที่มีทิศทางชัดเจนและวัดผลได้ในเชิงรายบุคคล นอกจากนี้ กสศ. ยังใช้บทบาทชี้เป้าเด็กกลุ่มเปราะบางโดยพัฒนาระบบข้อมูลเฉพาะทาง สนับสนุนงบประมาณ เครื่องมือ และคู่มือการดำเนินงาน รวมทั้งทีมอบรมเชิงเทคนิคให้แก่ครูและเจ้าหน้าที่ในพื้นที่ ((กองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา 2565b); ผู้ให้ข้อมูล: กสศ.) อีกทั้ง กสศ. ยังผลักดันวาระเชิงสาธารณะผ่านการ

สื่อสารกับสังคมเพื่อย้ำเป้าหมายผลลัพธ์มากกว่าตัวเลข ซึ่งเป็นกรอบคิดใหม่ที่เน้นคุณภาพของการกลับเข้าสู่ระบบและพัฒนาการของเด็ก มากกว่าการรายงานเชิงปริมาณเพียงอย่างเดียว อีกทั้งการดำเนินโครงการในระดับพื้นที่ (Area-Based Education) ที่ผ่านมา สร้างบทเรียนที่น่าสนใจเกี่ยวกับการขับเคลื่อนการลดเด็กและเยาวชนนอกระบบการศึกษา อันนำมาสู่ข้อเสนอต่าง ๆ ที่เข้ามาสู่คณะกรรมการระดับชาติ นอกจากนี้ การประสานงานกับหน่วยงานอื่น ๆ ที่ผ่านมาตั้งแต่ปี 2560 ได้สร้างบทเรียนในแง่ของการประสานงานรวมถึงกลไกแบบไม่เป็นทางการสร้างความร่วมมือในการดำเนินงานเกี่ยวกับโครงการ Thailand Zero Dropout

(2) กระทรวงมหาดไทย (มท.)

ทำหน้าที่เป็นแรงผลักในพื้นที่โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) เป็นกลไกขับเคลื่อนหลัก โครงสร้างนี้กำหนดให้มีคณะกรรมการระดับจังหวัดและตำบล ทำหน้าที่สำรวจ เยี่ยมบ้าน และส่งต่อเด็กนอกระบบกลับเข้าสู่เส้นทางการศึกษา โดยอาศัยทรัพยากรท้องถิ่น ทั้งบุคลากร งบประมาณ และเครือข่ายชุมชน (ผู้ให้ข้อมูล: ศธจ.สมุทรสาคร; ศธจ.กระบี่) ลักษณะเฉพาะของ กติกาเกมของ มท. คือหนังสือคำสั่งถี่ย้ำแบบแนวดิ่งจากส่วนกลางที่บังคับให้จังหวัดดำเนินการจริง พร้อมระบบรายงานผลทุก 2 เดือน ซึ่งสร้างแรงกดดันเชิงบังคับใช้และทำให้การบูรณาการระหว่างจังหวัด–อำเภอ–ตำบลเกิดขึ้นจริง (หนังสือ มท.0211.3/ว12844, 2567; มท.0211.3/ว4080, 2568) การดำเนินการในลักษณะที่เป็น Hard Power สำหรับการค้นหา ติดตามและช่วยเหลือเด็กและเยาวชนนอกระบบการศึกษาผ่านกระทรวงศึกษาธิการ และ คณะกรรมการระดับจังหวัดยังไม่สามารถประเมินได้มากนักว่าจะประสบความสำเร็จเพียงใด จากการสัมภาษณ์ผู้ปฏิบัติงานในพื้นที่พบว่า ความเข้มข้นของการดำเนินงานในแต่ละจังหวัดแตกต่างกันตามความสนใจของผู้ว่าราชการจังหวัด และหัวหน้าส่วนราชการอื่น ๆ ในพื้นที่ นอกจากนี้ ประเด็นเรื่องความสัมพันธ์ในพื้นที่ (Soft Power) เป็นปัจจัยกำหนดความสำเร็จในการดำเนินการ

(3) กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ (พม.)

บทบาทเป็นผู้จัดการรายกรณี (*case manager)* สำหรับเด็กกลุ่มเปราะบางที่ประสบปัญหาพหุมิติ เช่น ความรุนแรงในครอบครัว ความยากจนเฉียบพลัน แม่วัยรุ่น หรือความพิการ (ผู้ให้ข้อมูล: พม. ส่วนกลาง) กลไกสำคัญคือการใช้ “เครื่องมือคุ้มครองเด็ก” และ *log book* ควบคู่กับระบบข้อมูลของ ศธ. เพื่อให้การช่วยเหลือเป็นรูปธรรมและสามารถตรวจสอบย้อนกลับได้ พม. ยังมีอำนาจตามกฎหมายคุ้มครองเด็กในการเปิดคดีและจัดทีมสหวิชาชีพเข้าจัดการกรณีเฉพาะ ทำให้การช่วยเหลือมีความต่อเนื่องและบูรณาการข้ามหน่วยงาน (ผู้ให้ข้อมูล: พม. ส่วนกลาง)

(4) กระทรวงสาธารณสุข (สธ.)

ทำหน้าที่เป็นกลไกดูแลสุขภาพของกลุ่มเด็กนอกระบบการศึกษา ครอบคลุมตั้งแต่การคัดกรองสุขภาพกายและสุขภาพจิต การฉีดวัคซีน เยี่ยมบ้าน ไปจนถึงการให้บริการสุขภาพจิตวัยรุ่นและงานสังคมสงเคราะห์

ทางการแพทย์ การผนวกบทบาทด้านสุขภาพเข้ากับการศึกษาเป็นการขยายความหมายของ “การอยู่ในระบบ” ให้รวมถึงความพร้อมทางกายและใจของผู้เรียน ซึ่งสอดรับกับเป้าหมายการพัฒนาเยาวชนเชิงองค์รวม

(5) กระทรวงยุติธรรม (กรมพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน)

มีบทบาทสำคัญในกลุ่มเด็กที่อยู่ในกระบวนการยุติธรรม ผ่านการจัดการศึกษาในระหว่างถูกควบคุม วางแผนคืนสู่ชุมชน และเชื่อมกับระบบการศึกษาอย่างเป็นทางการเมื่อพ้นจากการควบคุม (ผู้ให้ข้อมูล: กรมพินิจฯ) กลไกที่โดดเด่นคือการใช้ระบบ *เครดิตแบงก์* และการเทียบโอนผลการเรียนรู้ ทำให้เด็กกลุ่มนี้สามารถกลับเข้าสู่ระบบโดยไม่ต้องเริ่มต้นใหม่ทั้งหมด ลดโอกาสการหลุดซ้ำซ้อน และเพิ่มแรงจูงใจในการเรียนต่อ

(6) กระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม (ดีอี)

ทำหน้าที่เป็น ผู้ออกแบบเชิงข้อมูลโดยกำหนดมาตรฐานการเชื่อมโยงและความปลอดภัยของข้อมูล ทั้งการใช้ *API, Single Sign-On (SSO), Cloud/IDC ภาครัฐ* เพื่อสนับสนุนการทำงานแบบเชื่อมโยงและการรายงานผลใกล้เวลาจริง (ผู้ให้ข้อมูล: ดีอี) นอกจากนี้ โครงสร้างพื้นฐานดิจิทัลยังเอื้อต่อการจัดการเรียนรู้แบบ *Anywhere –Anytime* ซึ่งเป็นหัวใจของการศึกษายืดหยุ่นที่ตอบสนองต่อผู้เรียนที่ไม่สามารถอยู่ในห้องเรียนปกติได้

(7) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) และเครือข่ายชุมชน–อาสา

อปท. และเครือข่ายชุมชนทำหน้าที่เป็นหน่วยค้นหาในพื้นที่ที่ใกล้ชิดครัวเรือนมากที่สุด โดยสนับสนุนการสำรวจ ติดตาม เยี่ยมบ้าน รวมถึงจัดหาพาหนะ สื่อ และพื้นที่เรียนรู้ในชุมชนเพื่อเสริมการทำงานให้กับโรงเรียนและเขตพื้นที่ (ผู้ให้ข้อมูล: ศธจ. สมุทรสาคร; ศธจ. กระบี่) ความใกล้ชิดของเครือข่ายชุมชนทำให้สามารถตรวจจับสัญญาณเสี่ยงได้รวดเร็ว และเป็นกำลังสำคัญในการสร้างความต่อเนื่องของการดูแลเด็กในชีวิตประจำวัน ในการดำเนินการที่ผ่านมาพบว่า กสศ. พบว่า อปท. ส่วนหนึ่งเห็นว่าการดำเนินการเกี่ยวกับเด็กและเยาวชนนอกระบบการศึกษาเป็นภาระส่วนเพิ่มซึ่งน่าจะเป็นหน้าที่ของกระทรวงศึกษาธิการเป็นผู้ดำเนินการ อย่างไรก็ดี ภายหลัง อปท. จำนวนหนึ่งเริ่มเข้าใจถึงบทบาทในการดูแลเด็กและเยาวชนที่พ้นจากการศึกษาภาคบังคับที่มิได้อยู่ในการดูแลของกระทรวงศึกษาธิการ และ อปท. เป็นหน่วยงานที่มีความใกล้ชิดกับประชาชนและทราบว่าเด็กแต่ละคนคือใคร

โดยสรุป โครงสร้างพันธมิตรข้ามกระทรวงและท้องถิ่นของ TZD สะท้อนสถาปัตยกรรมเชิงเครือข่ายที่มีแกนกลางข้อมูลเชื่อมโยงกับผู้ปฏิบัติภาคสนาม และได้รับการหนุนเสริมจากกลไกทางสังคม เศรษฐกิจ สุขภาพ และความยุติธรรม การบูรณาการดังกล่าวทำให้การแก้ปัญหาเด็กนอกระบบมีมิติรอบด้าน ตั้งแต่การค้นหา–ยืนยัน–ช่วยเหลือ ไปจนถึงการส่งต่อและพัฒนาเยาวชนในระยะยาว ผลที่ได้คือ TZD ไม่ได้เป็นเพียงโครงการทางการศึกษา แต่เป็นวาระร่วมเชิงสังคมที่ต้องอาศัยการทำงานร่วมกันของทุกภาคส่วน

ความสัมพันธ์และกติกาเกมระหว่างผู้เล่น

พลวัตของนโยบาย *Thailand Zero Dropout (TZD)* มิได้ขึ้นอยู่กับบทบาทของผู้เล่นแต่ละหน่วยเพียงลำพัง หากแต่ถูกกำหนดด้วยความสัมพันธ์และกติกาเกมที่ทำให้โครงสร้างระดับชาติหรือพื้นที่สามารถทำงานประสานกันได้จริง ทั้งในแนวดิ่งและแนวราบ ความสัมพันธ์เชิงโครงสร้างเหล่านี้กำหนดทิศทางการปฏิบัติและคุณภาพของผลลัพธ์ในแต่ละระดับ

(1) ความสอดประสานแนวดิ่ง: การกำกับให้เห็นภาพเดียวกัน

การจัดการเชิงแนวดิ่งถือเป็นแกนหลักของ TZD โดยสภาการศึกษา (สกศ.) ทำหน้าที่เวทีกลางเชิงนโยบายที่กำกับ*ภาษาเดียวกัน* ผ่านการกำหนดนิยาม ตัวชี้วัด และมาตรฐานข้อมูลกลางให้หน่วยงานทุกระดับใช้ร่วมกัน (ผู้ให้ข้อมูล: สกศ.) สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ (สป.ศธ.) รับบทเป็นผู้รวบรวมข้อมูลกลาง โดยจัดทำแพลตฟอร์ม Exchange และแดชบอร์ดที่เชื่อมเลขประจำตัว 13 หลักกับข้อมูลทะเบียนราษฎร และกระทรวงการศึกษาธิการ เพื่อให้เกิดข้อมูลชุดเดียว ที่สามารถรายงานใกล้เคียงเวลาจริง (ผู้ให้ข้อมูล: สป.ศธ.) ขณะที่ฝ่ายการเมืองโดยเฉพาะรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการทำหน้าที่ตั้งธง “ติดตามครบ 100%” พร้อมกำหนดเงื่อนเวลาที่ชัดเจน และใช้การประชุมติดตามรายสัปดาห์/รายเดือนเป็นเครื่องมือกดดันเชิงนโยบาย (ผู้ให้ข้อมูล: สกศ.)

กลไกเหล่านี้ทำให้โครงสร้างเชิงแนวดิ่งตั้งแต่ส่วนกลาง จังหวัด เขตพื้นที่ สถานศึกษาเห็นภาพเดียวกันในเชิงข้อมูลและเป้าหมาย เช่น การสั่งการจาก ศธ. ถูกส่งต่อให้ศึกษาธิการจังหวัด (ศธจ.) และผู้ว่าราชการจังหวัดกำกับการปฏิบัติ ขณะที่โรงเรียนและเขตพื้นที่ต้องรายงานผลผ่านแดชบอร์ดกลางตามรอบเวลาและตัวชี้วัดที่กำหนด ซึ่งช่วยลดความคลาดเคลื่อนของตัวเลข และสร้างความรับผิดเชิงนโยบายที่ตรวจสอบย้อนกลับได้

(2) การร่วมมือ แนวราบ: ทีมสหวิชาชีพและการทำงานเคสจริง

ขณะเดียวกัน TZD ยังขับเคลื่อนด้วยการบูรณาการแนวราบ ผ่านทีมสหวิชาชีพที่รวม สพฐ.–สกร.–พม.–สธ.–อปท. เพื่อทำงานกับ *เคสจริง* (ผู้ให้ข้อมูล: สพฐ.; สกร.; พม.; สธ.; ศธจ.) กระบวนการทำงานเริ่มจากการค้นหาและยืนยันสถานะเด็กเปราะบาง จากนั้นทีมสหวิชาชีพร่วมกันออกแบบการช่วยเหลือ เช่น สพฐ. ดูแลด้านการจัดการศึกษาในระบบหรือยืดหยุ่น, สกร. รองรับช่องทางนอกระบบ/อัธยาศัย, พม. รับหน้าที่เป็น case manager สำหรับครอบครัวที่มีปัญหาสังคมและเศรษฐกิจ, ส่วน สธ. ดูแลสุขภาพกายและใจ และ อปท. สนับสนุนงบประมาณ พาหนะ และเครือข่ายชุมชนลงพื้นที่

ผลการดำเนินการจะถูกบันทึกกลับเข้าสู่ระบบข้อมูลกลาง (Exchange ของ สป.ศธ. และระบบของ กสศ.) เพื่อสะท้อนการช่วยเหลือรายบุคคล ซึ่งทำให้วงจร “ข้อมูล–การช่วยเหลือ–การเรียนรู้ยืดหยุ่น–การติดตาม” เชื่อมต่อกันอย่างต่อเนื่อง (ผู้ให้ข้อมูล: สป.ศธ.; กสศ.) ความสัมพันธ์เชิงแนวราบนี้ทำให้การแก้ปัญหา

เด็กนอกระบบไม่หยุดที่การนับจำนวน แต่ครอบคลุมไปถึงการสร้างผลลัพธ์ที่ตรวจสอบได้ในชีวิตจริงของเด็กแต่ละคน

(3) จุดขัดข้องของกติกาเกม: งานข้อมูลซ้ำซ้อนและต้นทุนภาคสนาม

แม้จะมีโครงสร้างแนวดิ่งและแนวราบที่เข้มแข็ง แต่การดำเนินนโยบาย TZD ยังเผชิญกับจุดขัดข้องหลายประการ

- งานข้อมูลซ้ำซ้อน: ปัจจุบันพื้นที่ยังต้อง “กรอกสองระบบ” (Exchange ของ สป.ศธ. และระบบของ กสศ.) เนื่องจาก API ยังไม่เชื่อมเต็มรูปแบบ ทำให้เกิดงานซ้ำ ความคลาดเคลื่อนของตัวเลข และการตีความที่ต่างกัน (ผู้ให้ข้อมูล: สป.ศธ.) โดยเฉพาะในช่วงของการเริ่มต้นโครงการที่แต่ละหน่วยงานเร่งค้นหาเด็กและเยาวชนนอกระบบการศึกษา เช่น การใช้ระบบของ สพฐ. เองส่งผลให้ผู้ปฏิบัติงานที่เคยชินกับระบบเดิม เผชิญกับความซ้ำซ้อนของระบบ
- รอบสำรวจและนิยามไม่สอดคล้อง: หน่วยงานต่าง ๆ ใช้รอบการสำรวจและคำจำกัดความที่แตกต่าง ส่งผลให้ข้อมูลที่ถูกรวบรวมไม่สามารถเทียบตรงกันได้อย่างสมบูรณ์ ซึ่งสร้างความล่าช้าและความไม่แน่นอนต่อการกำหนดเป้าหมายเชิงพื้นที่ (ผู้ให้ข้อมูล: ศธจ. กระบี่; ศธจ. สมุทรสาคร) การจัดเก็บข้อมูลของกระทรวงศึกษาธิการที่เป็นรายภาคการศึกษา และการนับเด็กและเยาวชนตามวันเปิดภาคการศึกษา ในขณะที่การนับอายุตามฐานข้อมูลของทะเบียนราษฎร์เป็นไปตามปีปฏิทิน นอกจากนี้การส่งต่อข้อมูลเป็นไปอย่างล่าช้า และบางหน่วยงานเช่น กระทรวงมหาดไทยมีการรายงานบนระบบของตัวเอง
- ต้นทุนการลงพื้นที่สูง: โรงเรียนและเขตพื้นที่ต้องเผชิญค่าใช้จ่ายในการเยี่ยมบ้านและติดตามเด็กจำนวนมาก หากขาดการสื่อสารที่ชัดเจนว่านี่คือภารกิจหลักของการดูแลนักเรียนก็เสี่ยงที่จะถูกมองว่าเป็นงานเพิ่ม (ผู้ให้ข้อมูล: สพม.; สพฐ.) แม้ว่าทาง กสศ. จะพยายามเพิ่มงบประมาณในส่วนนี้ ผู้ปฏิบัติในพื้นที่ยังขาดความเข้าใจในการเบิกจ่าย และกังวลในแง่ของความถูกต้องของการเบิกจ่าย

การแก้ปัญหาเหล่านี้จึงจำเป็นต้องมี การเชื่อม API ระหว่างระบบข้อมูลหลัก เพื่อลดการกรอกซ้ำ, การจัดงบภาคสนามเฉพาะกิจ สำหรับค่าใช้จ่ายจำเป็น เช่น การลงพื้นที่เยี่ยมบ้าน, และ การนิเทศเชิงสนับสนุน ที่สร้างแรงจูงใจเชิงบวกแก่ครูและเขตพื้นที่ แทนการกำกับด้วยมาตรการลงโทษ (ผู้ให้ข้อมูล: สพฐ.)

โดยสรุป ความสัมพันธ์ใน TZD ถูกกำหนดโดย (ก) ความสอดประสานแนวดิ่งผ่านภาษา–นิยาม–ตัวชี้วัดเดียว, (ข) การร่วมมือแนวราบผ่านทีมสหวิชาชีพ, และ (ค) การจัดการจุดตึงเครียดด้านข้อมูลและต้นทุนภาคสนาม กติกาเหล่านี้ทำให้ฝ่ายการเมือง ฝ่ายยุทธศาสตร์ และผู้ปฏิบัติงานภาคสนามสามารถพูดภาษาเดียวกันและขับเคลื่อนนโยบายบนฐานข้อมูลจริงที่ตรวจสอบได้ หากสามารถจัดการจุดตึงเครียดเชิงโครงสร้างได้อย่างต่อเนื่อง TZD จะมีศักยภาพก้าวจากโครงการรณรงค์ไปสู่ระบอบสิทธิการศึกษาที่ยั่งยืน

5.5.3 นัยต่อผลลัพธ์เชิงนโยบาย

ก. จากนับว่าพบตัวสู่ผลลัพธ์รายกรณี: การขยับแกนวัด

การดำเนินนโยบาย *Thailand Zero Dropout* สะท้อนการเปลี่ยนผ่านที่สำคัญของกรอบการติดตามและประเมินผลจากการนับจำนวนเด็กนอกระบบที่พบตัวไปสู่การติดตามผลลัพธ์รายกรณีที่สะท้อนวิถีชีวิตทางการเรียนรู้ของเด็กอย่างแท้จริง การขยับแกนดังกล่าวไม่เพียงเป็นการปรับปรุงเชิงเทคนิคของระบบข้อมูล หากแต่เป็นการเปลี่ยนแปลงเชิงกระบวนทัศน์ที่ทำให้การวัดผลนโยบายการศึกษามีความหมายต่อชีวิตของผู้เรียนมากขึ้น

ตัวชี้วัดความสำเร็จ (KPI) กระบวนการ: การค้นหาและติดตามครบ 100%

ในระยะเริ่มต้น TZD กำหนดเป้าหมายการติดตามในเชิงกระบวนการ โดยตั้ง KPI ว่าติดตามครบ 100% ซึ่งเป็นการสร้างแรงกดดันเชิงบวกให้เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาต้องออกภาคสนามอย่างจริงจัง (ผู้ให้ข้อมูล: สพฐ.) กระบวนการนี้ประกอบด้วยขั้นตอนสำคัญ ได้แก่ การค้นหา การยืนยันตัวตน และการบันทึกข้อมูลลงในระบบกลาง เพื่อสะท้อนว่าเด็กแต่ละคนได้รับการติดตามแล้ว ความหมายของ**ครบ 100%** ในบริบทนี้จึงไม่ได้อยู่ที่การแก้ปัญหาทั้งหมด หากแต่เป็นการรับประกันว่าไม่มีเด็กคนใดถูกทิ้งไว้ข้างหลังในการสำรวจและยืนยันสถานะ

การกำหนด KPI ดังกล่าวทำให้เกิดการระดมทรัพยากรในระดับพื้นที่ เช่น โรงเรียนต้องลงพื้นที่เยี่ยมบ้าน ขณะที่สำนักงานเขตพื้นที่ต้องจัดทีมติดตามและรายงานผลต่อเนื่อง ซึ่งแม้จะสร้างภาระเชิงปฏิบัติ แต่ก็ทำให้การพบตัวกลายเป็นเกณฑ์ขั้นต่ำที่ทุกหน่วยต้องทำให้ได้ภายในระยะเวลาที่กำหนด (ผู้ให้ข้อมูล: ศธจ. สมุทรสาคร; ศธจ. กระบี่)

ตัวชี้วัดความสำเร็จ (KPI) ผลลัพธ์: จากการพบตัวสู่การเปลี่ยนแปลงในชีวิตเด็ก

อย่างไรก็ตาม การนับว่าพบตัวเด็กแล้วมิได้เพียงพอต่อการแก้ปัญหาเชิงโครงสร้างของการหลุดออกจากระบบการศึกษา ดังนั้น TZD จึงได้ขยับกรอบการวัดจาก *KPI กระบวนการ* ไปสู่ *KPI ผลลัพธ์* ที่สะท้อนความเปลี่ยนแปลงจริงในชีวิตเด็ก (ผู้ให้ข้อมูล: สกศ.; กสศ.) ตัวชี้วัดใหม่จึงครอบคลุมตั้งแต่การช่วยเหลือ การส่งต่อ การกลับเข้าเรียนหรือเข้าสู่ระบบการเรียนรู้ยืดหยุ่น ตลอดจนการคงอยู่ในเส้นทางการศึกษา

การเปลี่ยนผ่านนี้ทำให้ตัวเลขที่รายงานไม่ได้หยุดอยู่ที่จำนวนเด็กที่ถูกค้นพบ แต่ขยายไปถึงการประเมินว่าเด็กได้รับความช่วยเหลือเชิงรายกรณีจริงหรือไม่ เช่น เด็กที่กลับเข้าสู่ห้องเรียน เด็กที่เข้าสู่ทางเลือกการศึกษานอกระบบ หรือเด็กที่ได้รับการเรียนรู้ผ่านช่องทาง Learn-to-Earn ควบคู่กับการทำงาน (ผู้ให้ข้อมูล: สพฐ.; สกร.) KPI ผลลัพธ์จึงเป็นการวัดคุณภาพของการช่วยเหลือไม่ใช่เพียงจำนวนการพบเด็กตามฐานข้อมูล

ผลต่อกลไกบริการและหลักฐานการเรียนรู้

การขยับแกนการวัดผลยังส่งผลต่อโครงสร้างบริการทางการศึกษา โรงเรียนและเขตพื้นที่ต้องจัดการศึกษาแบบยืดหยุ่นเป็นค่าเริ่มต้น ไม่ใช่เพียงการบังคับให้เด็กกลับเข้าสู่ห้องเรียนปกติ กรอบมาตรฐานที่ใช้ได้แก่ “1 โรงเรียน 3 รูปแบบ” (ในระบบ–นอกระบบ–ตามอัธยาศัย) ตลอดจนการพัฒนานวัตกรรม เช่น *Mobile School*, *Credit Bank* และ *Learn-to-Earn* (ผู้ให้ข้อมูล: สพฐ.) แนวทางเหล่านี้ทำให้บริการการศึกษาสามารถปรับตามชีวิตจริงของเด็ก เช่น การเรียนควบคู่กับการทำงาน การเรียนจากที่บ้านด้วยใบงาน หรือการสะสมผลลัพธ์การเรียนรู้เพื่อนำมาเทียบโอนหน่วยกิต

นอกจากนี้ KPI ผลลัพธ์ยังบังคับให้สถานศึกษาจัดทำหลักฐานการเรียนรู้ที่สามารถตรวจสอบและเทียบโอนได้ ไม่ว่าจะเป็นผลงานของผู้เรียน ใบงานที่บ้าน หรือหน่วยกิตจากการทำงานจริง หลักฐานเหล่านี้ทำให้การติดตามผลสามารถวัดได้ในเชิงคุณภาพและป้องกันไม่ให้เด็กหลุดซ้ำเมื่อมีการเคลื่อนย้ายหรือเปลี่ยนเส้นทางการศึกษา (ผู้ให้ข้อมูล: สกร.; พม.)

นัยสำคัญของการขยับแกนการวัด

โดยสรุป การเปลี่ยนจากนับว่าพบตัวไปสู่ผลลัพธ์รายกรณีมีนัยสำคัญต่อทั้งโครงสร้างนโยบายและการปฏิบัติการในพื้นที่ ประการแรก ทำให้ระบบข้อมูลของ TZD มีความหมายมากขึ้น เพราะไม่เพียงเก็บสถิติแต่สะท้อนผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นจริงในชีวิตเด็ก (ผู้ให้ข้อมูล: สป.ศธ.) ประการที่สอง สร้างแรงจูงใจให้โรงเรียนและเขตพื้นที่ปรับบริการการศึกษาให้ยืดหยุ่น และใช้เครื่องมือใหม่ ๆ ที่สอดคล้องกับชีวิตเด็กแต่ละคน ประการที่สาม เชื่อมโยงการติดตามกับการประเมินผลเชิงคุณภาพ ทำให้ผลลัพธ์ของนโยบายสามารถตรวจสอบได้ ไม่ใช่เพียงรายงานเชิงปริมาณ

ดังนั้น การขยับแกนการวัดของ TZD จึงไม่ใช่เพียงการปรับ KPI แต่เป็นการเปลี่ยนแนวคิดของระบบการศึกษาที่มุ่งสู่สิทธิและโอกาสทางการศึกษาที่เท่าเทียม โดยใช้เด็กเป็นศูนย์กลาง และทำให้ *“เด็กทุกคนต้องได้เรียน”* ไม่ใช่เพียงคำขวัญเชิงนโยบาย แต่เป็นเป้าหมายที่ตรวจสอบได้เชิงผลลัพธ์จริง

ข. วงจรข้อมูล การตัดสินใจและปฏิบัติการที่ใกล้เวลาจริง

หนึ่งในนวัตกรรมเชิงโครงสร้างที่ทำให้นโยบาย *Thailand Zero Dropout (TZD)* มีความแตกต่างจากการดำเนินการเชิงโครงการในอดีต คือการออกแบบ “วงจรข้อมูล–ตัดสินใจ–ปฏิบัติการ” (feedback loop) ที่มุ่งทำให้การติดตามและการช่วยเหลือเด็กที่หลุดออกจากระบบการศึกษาเป็นไปในลักษณะ *ใกล้เวลาจริง* มากที่สุด โครงสร้างนี้สะท้อนการทำงานเป็นห่วงโซ่ที่เชื่อมโยงตั้งแต่ข้อมูลภาคสนาม การประมวลผลที่ศูนย์กลาง การตัดสินใจเชิงนโยบาย ไปจนถึงการปฏิบัติการในพื้นที่ และการติดตามผลย้อนกลับ

(1) ข้อมูลภาคสนาม: การชี้เป้าและคัดกรองเด็กเปราะบาง

จุดเริ่มต้นของวงจรอยู่ที่การเก็บข้อมูลภาคสนามจากหลายแหล่ง โดยเฉพาะ กสศ. โรงเรียน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ซึ่งทำหน้าที่ค้นหาและคัดกรองเด็กกลุ่มเสี่ยง ข้อมูลเหล่านี้ไม่ใช่เพียงตัวเลขสถิติ แต่ประกอบด้วยการสำรวจรายบุคคลและบริบทครัวเรือนที่สะท้อนความเปราะบางเชิงเศรษฐกิจและสังคม ข้อมูลเชิงภาคสนามจึงเป็นกลไกการค้นหาเบื้องต้น ที่ช่วยชี้เป้าเด็กที่อาจหลุดออกจากระบบการศึกษาและต้องการการแทรกแซงอย่างทันท่วงที

(2) ศูนย์ข้อมูลกลาง: การยืนยันตัวตนและสร้างแดชบอร์ดเดียว

เมื่อข้อมูลภาคสนามถูกเก็บแล้ว จะเข้าสู่การตรวจสอบและยืนยันที่ศูนย์ข้อมูลกลางของสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ (สป.ศธ.) โดยมีการใช้เลขประจำตัวประชาชน 13 หลักเป็นเครื่องมือยืนยันตัวตนและเชื่อมโยงกับทะเบียนราษฎร ข้อมูลการศึกษา และข้อมูลสุขภาพ (ผู้ให้ข้อมูล: สป.ศธ.) ขั้นตอนนี้มีความสำคัญเนื่องจากช่วยลดปัญหาการนับซ้ำหรือการตกหล่น และทำให้การกำกับติดตามมีมาตรฐานเดียวกัน ผลลัพธ์คือการสร้างแดชบอร์ดกลางที่สามารถสะท้อนสถานะของเด็กทุกคนในระบบได้อย่างใกล้เวลาจริง ซึ่งถือเป็น*ฐานข้อมูลเดียว*สำหรับการตัดสินใจในทุกระดับ

(3) เวทีกลาง: การแปลงข้อมูลเป็นกติกาและตัวชี้วัด

ข้อมูลจากแดชบอร์ดกลางถูกนำเข้าสู่เวทีกลางเชิงยุทธศาสตร์ โดยเฉพาะสำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา (สกศ.) และการประชุมประสานภารกิจ ซึ่งทำหน้าที่แปลงข้อมูลให้กลายเป็นกติกาที่มีกำหนดเวลาและตัวชี้วัดที่มีผลบังคับในระดับจังหวัดและเขตพื้นที่ (ผู้ให้ข้อมูล: สกศ.) เวทีกลางจึงไม่เพียงเป็นพื้นที่หารือ แต่เป็นกลไกกำกับทิศที่เชื่อมโยงข้อมูลเข้ากับการตัดสินใจเชิงนโยบาย และทำให้ผู้ว่าราชการจังหวัด ศึกษาธิการจังหวัด และสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามีกรอบการทำงานที่สอดคล้องกัน

(4) ทีมสหวิชาชีพในพื้นที่: การช่วยเหลือและออกแบบการเรียนรู้ยืดหยุ่น

เมื่อได้รับข้อมูลจากเวทีกลาง ทีมสหวิชาชีพในพื้นที่ซึ่งประกอบด้วย สพฐ. สกร. พม. สธ. และ อปท. จะทำหน้าที่ลงพื้นที่จริง ทั้งการเยี่ยมบ้าน การช่วยเหลือเฉพาะรายกรณี และการออกแบบทางเลือกการเรียนรู้ที่ยืดหยุ่น เช่น 1 โรงเรียน 3 รูปแบบ, Mobile School, Credit Bank และ Learn-to-Earn (ผู้ให้ข้อมูล: สพฐ.; สกร.; พม.) กระบวนการนี้ถือเป็นหัวใจของการทวนย้อนกลับ เพราะข้อมูลไม่ได้หยุดอยู่ที่การรายงาน แต่ถูกใช้จริงเพื่อกำหนดมาตรการช่วยเหลือและการเรียนรู้ที่เหมาะกับชีวิตจริงของเด็กแต่ละคน

(5) การติดตามผลซ้ำ: การตรวจคงอยู่และป้องกันการหลุดซ้ำ

หลังจากการช่วยเหลือหรือการส่งต่อ ทีมงานในพื้นที่และระบบข้อมูลกลางจะต้องติดตามผลซ้ำ เพื่อตรวจสอบว่าเด็กยังคงอยู่ในระบบการศึกษา ไม่ว่าจะเป็นการเรียนในโรงเรียนปกติ หรือการเรียนรู้ในรูปแบบยืดหยุ่น (ผู้ให้ข้อมูล: สพฐ.; ศธจ. กระบี่) ขั้นตอนนี้ทำให้เกิดการเรียนรู้เชิงระบบ กล่าวคือหากพบว่ามีเด็กหลุดซ้ำหรือยังมีความเสี่ยง ข้อมูลจะย้อนกลับไปสู่การปรับแผนและการจัดสรรทรัพยากรใหม่อีกครั้ง วงจรนี้จึงไม่ใช่การดำเนินงานแบบเส้นตรง แต่เป็นวงจรย้อนกลับที่ต่อเนื่องและปรับตัวได้

(6) จุดต้องเร่ง: การเชื่อม API ระหว่าง ศธ. และ กสศ.

แม้โครงสร้างวงจรย้อนกลับจะทำงานได้อย่างเป็นระบบ แต่ยังมีข้อจำกัดเชิงเทคนิคที่สำคัญ คือการที่พื้นที่ยังต้องกรอกสองระบบ ทั้งของศธ. และของ กสศ. เนื่องจากยังไม่มีการเชื่อมต่อผ่าน API อย่างเต็มรูปแบบ (ผู้ให้ข้อมูล: สป.ศธ.) ผลลัพธ์คือเกิดงานซ้ำซ้อน ความคลาดเคลื่อนของตัวเลข และเพิ่มภาระงานของครูและบุคลากรในพื้นที่ การเร่งเชื่อม API ระหว่างระบบทั้งสองจึงเป็นเงื่อนไขสำคัญที่จะทำให้ฐานข้อมูลเดียวที่แท้จริงและทำให้วงจรย้อนกลับทำงานได้เต็มประสิทธิภาพในทุกระดับ

(7) นัยสำคัญของ วงจรย้อนกลับที่ใกล้เวลาจริง

การออกแบบวงจรข้อมูล–ตัดสินใจ–ปฏิบัติการของ TZD มีนัยสำคัญต่อการปฏิรูปการบริหารจัดการการศึกษาในประเทศไทย ประการแรก มันทำให้การตัดสินใจเชิงนโยบายไม่ล่าช้าตามรอบภาคเรียน แต่สามารถปรับได้ใกล้กับสถานการณ์จริง ประการที่สอง มันลดระยะห่างระหว่างข้อมูลและการช่วยเหลือ เพราะข้อมูลที่ปรับปรุงใหม่จากภาคสนามสามารถถูกใช้เพื่อจัดการเรียนรู้หรือมาตรการช่วยเหลือได้ทันที และประการที่สาม มันสร้างวัฒนธรรมใหม่ในการกำกับติดตามที่ยึดผลลัพธ์รายกรณีมากกว่าการนับเชิงปริมาณ

ค. เงื่อนไขความสำเร็จและความเปราะบางเชิงสถาบัน

นโยบาย Thailand Zero Dropout เป็นหนึ่งในวาระด้านการศึกษาที่สะท้อนความพยายามของรัฐไทยในการแก้ไขปัญหาเด็กหลุดออกจากระบบการศึกษาและลดความเหลื่อมล้ำเชิงโครงสร้าง จุดแข็งของนโยบายนี้คือการผนวกเป้าหมายเด็กนอกระบบการศึกษาเท่ากับศูนย์เข้ากับกลไกสถาบันอย่างเป็นระบบ ไม่เพียงในเชิงการเมือง หากแต่รวมถึงโครงสร้างข้อมูล กลไกทางการเงิน และการปฏิบัติการในพื้นที่ อย่างไรก็ตาม พลวัตของนโยบายดังกล่าวก็แฝงไว้ด้วยเงื่อนไขที่อาจกลายเป็น “จุดเปราะบาง” หากไม่มีการจัดการเชิงสถาบันอย่างเหมาะสม

เงื่อนไขความสำเร็จ

(1) ฐานอำนาจถาวร: จากมติและคำสั่งสู่กรอบกฎหมาย/กฎกระทรวง

ในช่วงเริ่มต้น TZD ได้รับการผลักดันโดย กสศ. ผ่านมติคณะรัฐมนตรี คำสั่งรัฐมนตรี และบันทึกข้อตกลงความร่วมมือ (MOU) ระหว่างหน่วยงานหลายฝ่าย สิ่งเหล่านี้มีประโยชน์ต่อการ “จุดกระแส” และกำหนดเป้าหมายในช่วงแรก แต่ยังไม่สามารถรับประกันความต่อเนื่องของนโยบายได้ เนื่องจากขึ้นกับดุลยพินิจทางการเมืองและวาระของรัฐบาล (ผู้ให้ข้อมูล: สกศ.; ดีอี) การสร้างฐานอำนาจถาวรโดยการยกระดับสู่กฎหมายหรือกฎกระทรวงจึงเป็นเงื่อนไขสำคัญ เพราะจะทำให้การค้นหา การช่วยเหลือ และการจัดการเรียนรู้ยืดหยุ่นกลายเป็น *พันธกรณีทางกฎหมาย* ของทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ไม่ใช่เพียงโครงการเชิงสมัครใจอีกต่อไป นอกจากนี้ กฎหมายยังสามารถกำหนดเส้นทางข้อมูล ตัวชี้วัด และกลไกงบประมาณให้ชัดเจน ซึ่งจะลดความไม่แน่นอนเมื่อต้องมีการเปลี่ยนรัฐบาลหรือผู้บริหารในอนาคต

(2) เจ้าภาพข้อมูลเดียว: สำนักงานปลัด ศธ. เป็นเจ้าของข้อมูล

หัวใจสำคัญอีกประการของความสำเร็จคือการจัดการข้อมูลอย่างมีเอกภาพ ปัจจุบันสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ (สป.ศธ.) โดยศูนย์เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร รับบทเจ้าของข้อมูลและพัฒนา ระบบแดชบอร์ดกลาง (ผู้ให้ข้อมูล: สป.ศธ.) นี่คือความพยายามสร้างฐานข้อมูลเดียวสะท้อนสถานการณ์ เพื่อยกระดับธรรมาภิบาลข้อมูล ข้อจำกัดปัจจุบันคือการที่พื้นที่ยังต้องกรอกสองระบบ ทั้งของ สป.ศธ. และ กสศ. เพราะการเชื่อม API ยังไม่สมบูรณ์ ทำให้เกิดงานซ้ำซ้อนและตัวเลขคลาดเคลื่อน หากสามารถเร่งให้เกิดการเชื่อม API อย่างเต็มรูปแบบภายใต้มาตรฐานความปลอดภัยที่กระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม (ดีอี) กำหนด ก็จะทำให้แดชบอร์ดผลลัพธ์เพียงชุดเดียวเกิดขึ้นจริง ซึ่งจะช่วยลดปัญหาความน่าเชื่อถือเชิงข้อมูลและเสริมความมั่นคงให้กับการตัดสินใจเชิงนโยบาย

(3) KPI เชิงผลลัพธ์ควบคู่กับทรัพยากรภาคสนาม

กลไกการติดตามของ TZD ในปัจจุบันยังคงเน้น KPI เชิงกระบวนการ เช่น การติดตามครบ 100% หรือการยืนยันตัวตนเด็กทุกคน (ผู้ให้ข้อมูล: สพฐ.; สพม.) แม้จะช่วยกระตุ้นการออกภาคสนาม แต่ไม่เพียงพอที่จะสะท้อนการเปลี่ยนแปลงในชีวิตของเด็ก เงื่อนไขความสำเร็จจึงอยู่ที่การขยับ ไปสู่ KPI เชิงผลลัพธ์ ที่วัดได้จริง เช่น จำนวนเด็กที่ “กลับเข้าเรียน” หรือ “คงอยู่ในระบบการเรียนรู้ยืดหยุ่น” ควบคู่กับการจัดสรรทรัพยากรในระดับภาคสนาม ได้แก่ งบประมาณสำหรับการเยี่ยมบ้าน การเดินทาง พาหนะ สื่อการเรียนรู้ อุปกรณ์การศึกษา และ “ทุนติดตัวเด็ก” ที่บรรเทาภาระครัวเรือน ขณะเดียวกัน ระบบนิเทศและการกำกับควรปรับจาก “ตรวจสอบเชิงโทษ” ไปสู่ **การสนับสนุนเชิงบวก** เช่น การยกพื้นที่ต้นแบบหรือการให้เกียรติบัตรเพื่อสร้างแรงจูงใจและพลังบวกแก่ครูและเขตพื้นที่ที่ทุ่มเททำงาน

(4) การค้นหาระดับชุมชนและโครงสร้างพื้นฐานดิจิทัล

อีกหนึ่งเงื่อนไขความสำเร็จคือการมีการค้นหาระดับชุมชน ซึ่งประกอบด้วย ครู อสม. อพม. และ อปท. ทำหน้าที่สำรวจ เยี่ยมบ้าน และรายงานเด็กกลุ่มเสี่ยงอย่างใกล้ชิด (ผู้ให้ข้อมูล: พม.; ศธจ.) เมื่อระบบเรดาร์ภาคประชาชนเหล่านี้เชื่อมกับ โครงสร้างพื้นฐานดิจิทัลภาครัฐ ที่กระทรวงดิจิทัลฯ ดูแล เช่น ระบบพิสูจน์ตัวตนกลาง (SSO), Cloud/IDC ของรัฐ และมาตรฐานความปลอดภัยไซเบอร์ ก็จะทำให้บริการการเรียนรู้แบบ *anywhere–anytime* เกิดขึ้นจริง และลดความเหลื่อมล้ำด้านภูมิศาสตร์ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ความเปราะบาง/ความเสี่ยง

(1) ความผันผวนจากการเมืองและการเปลี่ยนผู้บริหาร

แม้ว่า TZD ได้รับการผลักดันเป็นวาระแห่งชาติ แต่หากไม่มีฐานกฎหมายถาวร ตัวชี้วัดและงบประมาณก็ยังคงผูกติดกับวาระทางการเมือง หากเกิดการเปลี่ยนรัฐบาลหรือผู้บริหารระดับสูง เป้าหมายและวิธีการอาจเปลี่ยนไป ทำให้ความต่อเนื่องของนโยบายสั่นคลอนได้ (ผู้ให้ข้อมูล: สกศ.; ดีอี)

(2) คอขวดเชิงข้อมูล

ปัญหาการต้อง “กรอกสองระบบ” ของ สป.ศธ. และ กสศ. ไม่เพียงสร้างภาระงาน แต่ยังนำไปสู่การตีความที่ต่างกันของตัวเลข รวมถึงความคลาดเคลื่อนเชิงเวลาและคำจำกัดความ ซึ่งทำให้ผู้ปฏิบัติงานเกิดความสับสน และผู้กำหนดนโยบายสูญเสียความเชื่อมั่นในคุณภาพข้อมูล (ผู้ให้ข้อมูล: สป.ศธ.) หากไม่ได้รับการแก้ไขอย่างเป็นระบบ ความน่าเชื่อถือเชิงนโยบายของ TZD อาจถูกตั้งคำถามในระยะยาว

(3) ต้นทุนภาคสนามสูง

การเยี่ยมบ้าน ยืนยันสถานะ และติดตามต่อเนื่องเป็นภารกิจที่ใช้ทรัพยากรจำนวนมาก ทั้งงบประมาณ เวลา และบุคลากร โรงเรียนและเขตพื้นที่หากไม่ได้รับการสนับสนุนจาก อปท. เครือข่ายชุมชน และ กสศ. อย่างเพียงพออาจอ่อนแรงในการจัดการเคสจริง (ผู้ให้ข้อมูล: สพม.; ศธจ.) ปัญหานี้สะท้อนว่าหากไม่มีการกันงบเฉพาะกิจในระดับภาคสนามอย่างสม่ำเสมอ TZD อาจกลายเป็นภาระที่หนักเกินกำลังของโรงเรียน

(4) ปัญหาสถานะบุคคลและการย้ายถิ่น

เด็กต่างด้าวและครัวเรือนย้ายถิ่นถือเป็นกลุ่มที่มีความเสี่ยงสูง เนื่องจากสถานะทางทะเบียนไม่มั่นคงและการเคลื่อนย้ายถี่ ทำให้การยืนยันตัวตนและการติดตามต่อเนื่องทำได้ยาก (ผู้ให้ข้อมูล: ศธจ. สมุทรสาคร) การไม่มีมาตรฐานที่ชัดเจนสำหรับการยืนยันตัวตนและการให้บริการข้ามพื้นที่ทำให้เด็กกลุ่มนี้มีโอกาสหลุดซ้ำสูง แม้จะเคยถูกช่วยเหลือกลับเข้าสู่ระบบแล้วก็ตาม

เมื่อพิจารณาในภาพรวม เงื่อนไขความสำเร็จของ TZD ตั้งอยู่บน สี่เสาหลัก ได้แก่ ฐานอำนาจถาวรที่มีกฎหมายรองรับ, เจ้าภาพข้อมูลเดียวและแดชบอร์ดผลลัพธ์ชุดเดียว, การขยับ KPI สู่ผลลัพธ์ควบคู่ทรัพยากรภาคสนาม และการบูรณาการเรดาร์ชุมชนเข้ากับโครงสร้างพื้นฐานดิจิทัล ขณะที่ ความเปราะบาง ที่ต้องจัดการอย่างเร่งด่วนคือ ความผันผวนเชิงการเมือง, คอขวดด้านข้อมูล, ต้นทุนภาคสนาม และปัญหาสถานะบุคคลของเด็กต่างด้าวและครัวเรือนย้ายถิ่น

การทำให้ TZD ก้าวพ้นจากโครงการรณรงค์ไปสู่ระบอบถาวรด้านสิทธิการศึกษา จึงต้องอาศัยการเสริมเงื่อนไขทั้งสี่เสาหลักและแก้ไขความเปราะบางทั้งสี่ประการไปพร้อมกัน เมื่อสิ่งเหล่านี้ประสานเข้าหากันอย่างเป็นระบบ วงจรข้อมูล การตัดสินใจ การปฏิบัติจะเดินหน้าอย่างต่อเนื่องและตรวจสอบได้ ทำให้นโยบายสามารถยืนระยะและคุ้มครองสิทธิการศึกษาเด็กไทยได้จริง

ง. ผลลัพธ์และการติดตามประเมินผล

การออกแบบตัววัดผลลัพธ์และระบบติดตามประเมิน สำหรับนโยบาย Thailand Zero Dropout มีบทบาทสำคัญต่อการทำให้นโยบายก้าวข้ามจากการเป็นโครงการรณรงค์ชั่วคราวไปสู่ระบอบการคุ้มครองสิทธิการศึกษาที่ยั่งยืน การติดตามจึงไม่ควรหยุดเพียงการนับจำนวน แต่ต้องสะท้อนเส้นทางชีวิตและผลลัพธ์จริงของเด็กในทุกมิติ ทั้งระดับรายบุคคล ระดับระบบ และระดับผลกระทบเชิงสังคม

ระดับผลลัพธ์รายบุคคล

ตัววัดในระดับรายบุคคลเริ่มจาก การพบและยืนยันตัวตน โดยใช้เลขประจำตัวประชาชน 13 หลักที่เชื่อมกับทะเบียนราษฎรและระบบกลางของ ศธ. (ผู้ให้ข้อมูล: สป.ศธ.) ตามมาด้วย การได้รับความช่วยเหลือทางสังคม ไม่ว่าจะเป็นทุนเสมอภาคหรือสวัสดิการอื่น ๆ (ผู้ให้ข้อมูล: กสศ.; พม.) จากนั้นคือ การกลับเข้าสู่ระบบการเรียนรู้ ทั้งในระบบปกติหรือทางเลือกยืดหยุ่น เช่น “1 โรงเรียน 3 รูปแบบ” หรือ Learn-to-Earn (ผู้ให้ข้อมูล: สพฐ.; สกร.) สุดท้ายคือ การคงอยู่จนสำเร็จการศึกษาหรือการเทียบโอนผลลัพธ์การเรียนรู้ (ผู้ให้ข้อมูล: สกร.) ซึ่งสะท้อนว่าการติดตามได้ก้าวพ้นการนับเด็กที่พบตัวไปสู่การติดตามเส้นทางชีวิตที่ต่อเนื่อง

ระดับผลผลิตเชิงระบบ

ในมิติระบบ ตัววัดที่พึงประสงค์คือ การทำให้ศูนย์กลางข้อมูล (Exchange ของ สป.ศธ.) เชื่อม API กับระบบของ กสศ. เพื่อลดการกรอกข้อมูลซ้ำและสร้างฐานข้อมูลชุดเดียว (ผู้ให้ข้อมูล: สป.ศธ.; กสศ.) ตัวชี้วัดที่สำคัญคือ อัตราการกรอกซ้ำที่ลดลง, เวลาหน่วงข้อมูลที่สั้นลง และ ความครอบคลุมครบ 77 จังหวัด (ผู้ให้

ข้อมูล: ดีอี) เพื่อให้แดชบอร์ดสะท้อนสถานะของเด็กได้ใกล้เวลาจริง ระบบดังกล่าวไม่เพียงแต่เป็นเครื่องมือเชิงเทคนิค แต่ยังทำหน้าที่สร้างมาตรฐานร่วมให้ทุกหน่วยงานรายงานและตัดสินใจบนข้อมูลเดียวกัน

ระดับผลกระทบ

ผลกระทบในเชิงนโยบายควรสะท้อนการเปลี่ยนแปลงที่จับต้องได้ในระดับประเทศ ได้แก่ อัตราเด็กนอกระบบที่ลดลงอย่างมีนัยสำคัญ, อัตราคงอยู่หลังการกลับเข้าสู่ระบบที่สูงขึ้น, และ ความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาที่ลดลงในกลุ่มเสี่ยง เช่น เด็กยากจนพิเศษ เด็กพิการ หรือเด็กต่างด้าว (ผู้ให้ข้อมูล: สกศ.; พม.; สธ.) การประเมินผลลัพธ์เชิงกระทบนี้ทำให้เห็นว่าโครงการ TZD ไม่ได้เพียงแค่พาเด็กกลับเข้าห้องเรียน แต่สามารถสร้างความคงอยู่และคุณภาพชีวิตทางการศึกษาในระยะยาว

การประเมินความสำเร็จเบื้องต้นและข้อจำกัดข้อมูล

การประเมินว่าวนโยบาย Thailand Zero Dropout ประสบความสำเร็จหรือไม่จำเป็นต้องพิจารณาทั้งในมิติผลลัพธ์เชิงปริมาณ และกระบวนการเชิงสถาบัน ซึ่งจากข้อมูลในเอกสารต่าง ๆ และบทสัมภาษณ์ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องเห็นพ้องว่า นโยบายได้สร้างแรงขับเคลื่อนเชิงนโยบายระดับชาติและทำให้ปัญหาเด็กนอกระบบถูกยกระดับเป็นวาระสาธารณะอย่างที่ไม่เคยปรากฏมาก่อน แต่ขณะเดียวกัน ช่องว่างเชิงข้อมูล ทรัพยากร และความต่อเนื่องของการดำเนินงาน ก็ทำให้เรายังไม่สามารถยืนยันความสำเร็จได้อย่างชัดเจน

ในเชิงปริมาณ TZD สามารถสร้างภาพรวมให้ทุกภาคส่วนเห็นปัญหาร่วมกัน ผ่านตัวเลขเด็กนอกระบบการศึกษาที่รายงานโดย กสศ. ร่วมกับกระทรวงศึกษาธิการ โดยตัวเลขเด็กนอกระบบการศึกษาที่เคยขึ้นไปถึง 10.2 ล้านคน ก่อนลดลงสู่ประมาณ 8.8 ล้านคน การสื่อสารตัวเลขนี้ต่อฝ่ายการเมืองและสาธารณะเป็นปัจจัยสำคัญที่เร่งเร้าให้เกิดการประชุมข้ามหน่วย และคำสั่งทางการเมืองถี่ยิ่งขึ้น

ในเชิงระบบ การมีคณะกรรมการระดับชาติและคณะอนุกรรมการเฉพาะเรื่อง ทำให้โครงสร้างการตัดสินใจมีพื้นที่ร่วมกัน ที่สามารถเชื่อมผู้เล่นข้ามกระทรวง ในการกำหนดเป้าหมายร่วมกัน ซึ่งถือเป็นพัฒนาการสำคัญเมื่อเทียบกับแนวทางก่อนหน้า เช่น “พาน้องกลับมาเรียน” ที่ขาดกลไกบูรณาการเชิงนโยบายอย่างเป็นระบบ

แม้มีความก้าวหน้าเชิงโครงสร้าง แต่ในระดับปฏิบัติ TZD ยังเผชิญข้อจำกัดหลายด้าน ได้แก่ คอขวดด้านข้อมูล ต้นทุนภาคสนาม ความไม่แตกต่างกันของความเข้มข้นในการดำเนินงานระดับพื้นที่ และความเสี่ยงทางการเมือง

การจะสรุปว่า TZD เป็นนโยบายที่ประสบความสำเร็จหรือไม่ จำเป็นต้องมีข้อมูลเพิ่มเติมอย่างน้อย 3 มิติ ได้แก่

1) ผลลัพธ์รายบุคคล ไม่เพียงแค่นับว่าพบตัวเด็ก แต่ต้องมีข้อมูลว่าเด็กที่ถูกค้นหากลับเข้าสู่การเรียนรู้แบบใด และสร้างมาคงอยู่ในการศึกษา หรือการศึกษาแบบยืดหยุ่นได้หรือไม่
2) ความครอบคลุมเชิงพื้นที่ ต้องมีข้อมูลเปรียบเทียบที่ชัดเจนระหว่างจังหวัดนำร่อง และไม่ได้นำร่องว่ามีความแตกต่างในอัตราการช่วยเหลือ ส่งต่อ คงอยู่มากน้อยเพียงใด
3) ทรัพยากรและต้นทุนในการดำเนินการ จำเป็นต้องเก็บข้อมูลเชิงระบบเกี่ยวกับค่าใช้จ่าย ภาคสนาม เวลาและทรัพยากรที่ใช้ต่อกรณี เพื่อวิเคราะห์ว่านโยบายนี้มีความยั่งยืนทางการคลังและทางปฏิบัติหรือไม่

5.6 บทสรุปและข้อเสนอเชิงนโยบาย

นโยบาย Thailand Zero Dropout เป็นภาพสะท้อนเชิงประจักษ์ว่าการแก้ปัญหาความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาและการลดจำนวนเด็กหลุดออกนอกระบบ มิได้เป็นเพียง “มาตรการเชิงเทคนิค” ที่สามารถผลักดันได้โดยตรงจากหน่วยงานการศึกษาเท่านั้น หากแต่เป็นผลลัพธ์ของพลวัตเชิงนโยบายที่ประกอบขึ้นจากโครงสร้างทางสถาบัน บทบาทของผู้เล่น และปฏิสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานหลายระดับ (actors–rules–interactions) ซึ่งทั้งหมดนี้เชื่อมโยงเข้ากับเป้าหมายทางสังคมและผลลัพธ์ต่อเด็กและเยาวชน (outcomes) การวิเคราะห์เชิง *policy dynamic* ทำให้เข้าใจได้ว่า ความก้าวหน้าและข้อจำกัดของ TZD ไม่ได้เกิดจากการตัดสินใจเชิงนโยบายระดับใดระดับหนึ่งเพียงลำพัง แต่เป็นผลรวมของการจัดวางอำนาจ กติกาเกม และการทำงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานในแนวดิ่งและแนวนอน

ผู้เล่นหลักและบทบาทเชิงพลวัต

ในเชิงผู้กำหนดทิศทาง ฝ่ายการเมืองโดยนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการมีบทบาทในการตั้งธงให้โครงการ Zero Dropout กลายเป็นวาระแห่งชาติ พร้อมสั่งการให้เกิดการบูรณาการข้ามหน่วยงานและกำหนดเป้าหมายที่ตรวจสอบได้ เช่น การติดตามครบ 100% และการทำให้เด็กหลุดออกนอกระบบเหลือศูนย์ขณะเดียวกัน สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา (สกศ.) ทำหน้าที่เป็นเวทีกลางเชิงยุทธศาสตร์ในการกำหนดนิยาม ตัวชี้วัด และมาตรฐานข้อมูล รวมถึงการประชุมเวทีประสานภารกิจอย่างสม่ำเสมอเพื่อติดตามความก้าวหน้าและแก้คอขวดในระบบ ในระดับโครงสร้างข้อมูล สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ โดยศูนย์เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร (ศทก.) เป็นเจ้าภาพหลัก (data owner) ที่พัฒนาระบบ Exchange และแดชบอร์ดกลาง อย่างไรก็ตาม ระบบยังเผชิญข้อจำกัดจากการที่พื้นที่ต้อง “กรอกสองระบบ” ทั้งของ สป.ศธ. และ กสศ. เพราะ API ยังไม่เชื่อมต่อเต็มรูปแบบ ทำให้เกิดภาระงานและความคลาดเคลื่อนของตัวเลข

ในระดับภาคสนาม สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (สพฐ.) เป็นผู้เล่นหลักที่ขับเคลื่อนผ่าน 245 เขตพื้นที่และกว่า 30,000 โรงเรียน โดยพัฒนากรอบ “1 โรงเรียน 3 รูปแบบ” รวมถึง Mobile School, Credit Bank และ Learn-to-Earn เพื่อพาการเรียนไปหาเด็กที่ยังไม่พร้อมกลับเข้าสู่ห้องเรียนปกติ ส่วนกรมส่งเสริมการเรียนรู้ ทำหน้าที่เป็นช่องทางทางเลือกสำหรับการศึกษานอกระบบและตามอัธยาศัย โดยรองรับผู้เรียนที่อายุมาก ต้องทำงาน หรือมีข้อจำกัดด้านถิ่นที่อยู่ เพื่อป้องกันการหลุดซ้ำ ผ่านการเทียบโอนผลลัพธ์การเรียนรู้และการออกแบบเส้นทางทักษะอาชีพที่เหมาะสม

ในมิติพันธมิตร กองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา (กสศ.) มีบทบาทสำคัญในฐานะเจ้าภาพเชิงข้อมูลภาคสนามและเทคนิคโดยใช้กรอบบันได 5 ขั้น (สำรวจข้อมูล-ติดตามช่วยเหลือ–เด็กกลับเข้าสู่การเรียนที่ยืดหยุ่น–ส่งต่อผ่านหุ้นส่วน–เป็นกำลังที่สำคัญของประเทศ) สนับสนุนงบประมาณ เครื่องมือ ทีมอบรมและการสื่อสารสาธารณะเพื่อผลักดันแนวคิดผลลัพธ์มากกว่าตัวเลข ขณะที่กระทรวงมหาดไทย (มท.) โดยผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) เป็นแรงผลักในพื้นที่ที่ใช้คำสั่งเป็นลายลักษณ์จากส่วนกลาง ในการตั้งคณะกรรมการระดับจังหวัดและตำบล พร้อมกำหนดให้รายงานผลทุก 2 เดือน นอกจากนี้ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ (พม.) ทำหน้าที่ผู้จัดการรายกรณีสำหรับเด็กกลุ่มเปราะบาง โดยใช้เครื่องมือทางกฎหมายคุ้มครองเด็กและระบบ log book ควบคู่ไปกับระบบข้อมูล ศธ. เพื่อบูรณาการงานสังคมสงเคราะห์เข้ากับการเรียนรู้

กติกาและฐานอำนาจเชิงสถาบัน

การขับเคลื่อน TZD มีกติกาเกมที่ชัดเจนตั้งแต่ระดับชาติถึงพื้นที่ โดยอาศัย *มติ ครม.* และ *MOU ข้ามหน่วยงาน* เพื่อแปลงคำสั่งการเมืองให้เป็นพันธกรณีอย่างเป็นทางการ ในระดับการปฏิบัติ รัฐมนตรีว่าการ ศธ. สั่งการให้ทุกหน่วยใช้ตัวเลขชุดเดียว ของ สป.ศธ. และรายงานผ่าน Power BI เป็นรายสัปดาห์/รายเดือน/รายไตรมาส เพื่อบังคับให้เกิดการสอดประสานกันทั้งระบบ อย่างไรก็ดี ข้อจำกัดที่สำคัญคือระบบข้อมูลยังขาดความบูรณาการเต็มรูปแบบ ทำให้พื้นที่ต้องกรอกข้อมูลซ้ำ และเกิดความคลาดเคลื่อนเมื่อเปรียบเทียบตัวเลขระหว่างหน่วยงาน สิ่งนี้สะท้อนความจำเป็นในการยกระดับฐานอำนาจจากมติหรือคำสั่ง ไปสู่กฎหมายหรือกฎกระทรวงที่กำหนดหน้าที่ เส้นทางข้อมูล และตัวชี้วัดอย่างถาวร เพื่อลดความเสี่ยงเชิงสถาบันจากการเปลี่ยนรัฐบาลหรือผู้บริหาร

ปฏิสัมพันธ์และการประสานงาน

ปฏิสัมพันธ์เชิงแนวดิ่งถูกกำกับโดยเวทีประสานภารกิจและการรายงานถี่ที่ทำให้ส่วนกลาง–จังหวัด–เขต–โรงเรียนใช้ภาษาเดียวกันทั้งในด้านนิยามและตัวชี้วัด (ผู้ให้ข้อมูล: สกศ.) ส่วนปฏิสัมพันธ์เชิงแนวนอนเกิดจากทีมสหวิชาชีพที่รวม สพฐ.–สกร.–พม.–สธ.–อปท. ทำงานร่วมกันในรายกรณีจริงตั้งแต่การค้นหา ช่วยเหลือ

ส่งต่อ และออกแบบการเรียนรู้ยืดหยุ่น โดยผลลัพธ์ถูกบันทึกกลับเข้าสู่ระบบข้อมูลกลาง อย่างไรก็ตาม จุดตึงเครียดเชิงระบบยังคงมีอยู่ ทั้งในด้านต้นทุนลงพื้นที่สูง ความไม่สอดคล้องของรอบสำรวจและนิยาม และแรงต้านจากโรงเรียนที่มองว่าการกรอกข้อมูลเป็นงานเพิ่มหากไม่มีการสื่อสารชัดเจนว่าเป็นภารกิจพื้นฐานของการดูแลนักเรียน

นัยต่อผลลัพธ์เชิงนโยบาย

พลวัตของ TZD ทำให้การวัดผลขยับจากการนับจำนวนเด็กที่พบไปสู่การติดตามผลลัพธ์รายกรณีที่สะท้อนการเปลี่ยนแปลงชีวิตจริงของเด็ก เช่น ได้รับความช่วยเหลือ เข้าสู่รูปแบบการเรียนรู้ยืดหยุ่น และคงอยู่ในระบบจนสำเร็จการศึกษา ตัวเลขระดับชาติที่สื่อสารต่อรัฐมนตรีเป็นประจำสร้างแรงกดดันเชิงบวกและทำให้ปัญหา ถูกมองเห็นร่วมแต่ความสำเร็จที่ยั่งยืนจะเกิดขึ้นได้เมื่อมีการแก้ไขคอขวดข้อมูล กำหนดเจ้าภาพชัดเจน และยกระดับการจัดการเรียนรู้ยืดหยุ่นให้เป็นมาตรฐานบริการ โดยเชื่อมโยงกับทรัพยากรภาคสนามและการค้นหาระดับชุมชน

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

ข้อเสนอเชิงนโยบายนี้พัฒนาขึ้นจากบทวิเคราะห์เชิงเศรษฐศาสตร์การเมืองของนโยบาย Thailand Zero Dropout ซึ่งชี้ให้เห็นว่านโยบายดังกล่าวมิได้เป็นเพียงชุดมาตรการทางเทคนิค หากแต่เป็นกระบวนการทางนโยบายที่ขับเคลื่อนผ่านการปฏิสัมพันธ์ระหว่างโครงสร้างเชิงสถัน ตัวแสดงหลายระดับ และกติการการทำงานที่เปลี่ยนแปลงอย่างต่อเนื่อง ข้อเสนอนี้เป็นการนำเสนอแนวทางปรับปรุงกระบวนการนโยบาย (policy process) ในแต่ละชวง เพื่อเสริมให้พลวัตที่เกิดขึ้นสามารถนำไปสู่ความเสมอภาคทางการศึกษาได้อย่างยั่งยืน

1) ระยะการก่อรูปและการธำรงวาระนโยบาย

การขับเคลื่อนนโยบาย TZD เกิดขึ้นได้จากการทำให้ปัญหาเด็กนอกระบบการศึกษาถูกมองเห็นร่วมกัน ผ่านตัวเลขระดับชาติและการรายงานข้อมูลต่อฝ่ายการเมืองอย่างสม่ำเสมอ ตัวเลขเด็กนอกระบบการศึกษาจึงทำหน้าที่เป็นทั้งเครื่องมือทางเทคนิคและแรงกดดันเชิงนโยบาย อย่างไรก็ดี การพึ่งพาแรงผลักเชิงการเมืองเพียงอย่างเดียวทำให้วาระดังกล่าวมีความเสี่ยงต่อความไม่ต่อเนื่องเมื่อบริบททางการเมืองเปลี่ยนแปลง

ข้อเสนอเชิงนโยบายในระยะนี้จึงควรมุ่งธำรงวาระ TZD โดยยกระดับการติดตามเด็กนอกระบบให้เป็นภารกิจเชิงสถาบันที่มีการรายงานลตามรอบเวลาที่ชัดเจน และผูกโยงกับตัวชี้วัดระดับชาติที่หน่วยงานกลางรับผิดชอบรวมกัน การสถาปนากลไกรายงานผลเชิงสถาบันดังกล่าวจะช่วยลดการพึงพาน้ำหนักของผู้นำทางการเมืองรายบุคคล และทำให้ประเด็นเด็กทุกคนต้องได้เรียนคงอยู่ในวาระสาธารณะอย่างต่อเนื่อง นอกจากนี้

การยกระดับ Thailand Zero Dropout จากการขับเคลื่อนด้วยมติ ครม. และคำสั่งฝ่ายบริหาร ไปสู่ฐานอำนาจเชิงกฎหมายถาวร เพื่อป้องกันความผันผวนของ KPI และงบประมาณอันเกิดจากการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง

2) ระยะการออกแบบและกำหนดนโยบาย

TZD ทำหน้าที่เป็นนโยบายเชิงกรอบที่เปิดพื้นที่ให้หน่วยงานต่าง ๆ นำไปปรับใช้ตามบริบท อย่างไรก็ตาม ความยืดหยุ่นดังกล่าวมาพร้อมกับความคลุมเครือด้านบทบาท เส้นทางการช่วยเหลือ และความเชื่อมโยงระหว่างการศึกษาระบบหลักกับรูปแบบยืดหยุ่น

ข้อเสนอในระบบการกำหนดนโยบาย คือ ควรมุ่งลดความคลุมเครือเชิงนโยบาย โดยไม่ลดทอนความยืดหยุ่นเชิงพื้นที่ ซึ่งแนวทางสำคัญคือการพัฒนาแผนที่เส้นทางการช่วยเหลือระดับชิ ที่กำหนดลำดับชั้นตอนการค้นหา การช่วยเหลือ การส่งต่อ และการจัดการเรียนรู้ที่ยืดหยุ่น พร้อมทั้งระบบบทบาทของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ส่งเสริมให้แต่ละพื้นที่สามารถออกแบบวิธีการของตนเองโดยไม่หลุดจากกรอบร่วม

3) ระยะการนำนโยบายไปปฏิบัติ

ข้อจำกัดสำคัญของ TZD มิได้อยู่ที่การขาดนโยบาย แต่เกิดจากแรงเสียดทานของระบบปฏิบัติการ โดยเฉพาะต้นทุนการลงพื้นที่ งานข้อมูลซ้ำซ้อน และการที่ความยืดหยุ่นยังถูกมองเป็นโครงการพิเศษมากกว่ามาตรฐานหลัก

ข้อเสนอในระยะนี้จึงควรมุ่งปรับเงื่อนไขเชิงโครงสร้างของการปฏิบัติ ได้แก่ การจัดสรรงบประมาณแบบอิงกรณีเพื่อรองรับการติดตามรายกรณี การกำหนดให้รูปแบบการศึกษาแบบยืดหยุ่นเป็นค่าเริ่มต้นของการดูแลเด็กกลุ่มเสี่ย และการลดภาระงานข้อมูลด้วยหลักการใช้ข้อมูลจุดเดียว

4) ระยะการติดตามและประเมินผล

จากการเปลี่ยนผ่านสำคัญจากการวัดผลแบบนับว่าพบตัวไปสู่การติดตามผลลัพธ์รายกรณี ข้อเสนอเชิงนโยบายในระยะนี้จึงควรมุ่งออกแบบระบบติดตามและประเมินผลที่สะท้อนวิถีชีวิตทางการเรียนรู้ของเด็ก แนวทางที่สำคัญ คือการพัฒนาชุดตัวชี้วัดที่เชื่อมโยงกระบวนการกับผลลัพธ์ ได้แก่ การได้รับการช่วยเหลือ การกลับเข้าสู่การเรียนรู้ในรูปแบบใดรูปแบบหนึ่ง และการคงอยู่ในระบบ พร้อมทั้งจัดทำกระดานข้อมูลที่สามารถจับคู่ความก้าวหน้าเชิงกระบวนการกับหลักฐานผลลัพธ์ ซึ่งจะช่วยให้การตัดสินใจเชิงนโยบายเป็นไปในรูปแบบหลักฐานอันนำไปสู่การปฏิบัติอย่างแท้จริง

5) ระยะการเรียนรู้และการปรับปรุงนโยบาย

บทวิเคราะห์สะท้อนความแตกต่างระหว่างจังหวัดนำร่องและจังหวัดที่ยังขาดประสบการณ์เชิงปฏิบัติอย่างชัดเจน ข้อเสนอในระยะสุดท้ายนี้จึงควรมุ่งสร้างโครงสร้างพื้นฐานการเรียนรู้เชิงนโยบาย ซึ่ง กสศ. สามารถทำหน้าที่เป็นตัวกลางการเรียนรู้เชิงเทคนิคและเชิงนโยบาย โดยรวบรวมบทเรียนจากพื้นที่นำร่องแปลงเป็นคู่มือปฏิบัติ ชุดเครื่องมือ และระบบพี่เลี้ยง เพื่อถ่ายทอดไปยังพื้นที่อื่นอย่างเป็นขั้นตอน

โดยสรุป การขับเคลื่อนนโยบาย Thailand Zero Dropout จำเป็นต้องถูกวางกรอบในฐานะนโยบายเชิงปรับตัว เนื่องจากปัญหาเด็กและเยาวชนหลุดออกนอกระบบการศึกษามีลักษณะที่เป็นพลวัตสูงและเชื่อมโยงกับเงื่อนไขชีวิตหลากหลายมิติ ดังนั้น TZD ต้องอาศัยวงจรข้อมูล การตัดสินใจ การปฏิบัติ การสะท้อนกลับที่ทำงานได้จริง เพื่อให้ระบบสามารถเรียนรูปจากการลงพื้นที่ ปรับเครื่องมือและรูปแบบการช่วยเหลือจากผลลัพธ์รายกรณี มากกว่าการยึดติดกับตัวชี้วัดเชิงปริมาณแต่เพียงอย่างเดียว นโยบายเชิงปรับตัวยังต้องการการออกแบบเชิงสถาบันที่เอื้อต่อการปรับตัว อันได้แก่ การเชื่อมโยงข้อมูลเพื่อลดความคลาดเคลื่อน การจัดสรรทรัพยากรภาคสนามอย่างยืดหยุ่น และการกำกับที่เน้นการสนับสนุนมากกว่าควบคุม ซึ่งหาก TZD สามารถดำเนินการในแนวทางดังกล่าว นโยบาย TZD จะทำให้เป้าหมายการไม่ทิ้งใครไว้ข้างหลังเกิดขึ้นได้อย่างยั่งยืน

5.7 รายการอ้างอิง

ภาษาไทย

กองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา. 2562. *รายงานประจำปี 2562: โอกาสใหม่ทางการศึกษา*.

กองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา. 2563. *รายงานประจำปี 2563: สร้างโอกาสสู่ความเสมอภาค*.

กองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา. 2564. *รายงานประจำปี 2564: ฝ่าวิกฤตความเหลื่อมล้ำ เหนี่ยวนำความร่วมมือ*.

กองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา. 2565a. *แนวทางการบริหารจัดการทุนการศึกษาสำหรับนักเรียนทุนเสมอภาค (กลุ่มชั้นรอยต่อ) ภายใต้โครงการ Zero Dropout เด็กทุกคนต้องได้เรียน*.

กองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา. 2565b. *รายงานประจำปี 2565: ผลิดอก ออกผล*.

กองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา. 2566. *รายงานประจำปี 2566: ร่วมคิด ร่วมสร้างเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา*.

กองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา. 2567a. *รายงานประจำปี 2567: เชื่อมโยงโอกาสการเรียนรู้ มุ่งสู่ความเสมอภาคทางการศึกษา*.

กองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา. 2567b. *ผลลัพธ์ทุนเสมอภาคต่อการป้องกันเด็กยากจน 1.3 ล้านคน ไม่ให้หลุดจากระบบการศึกษาอย่างได้ผล*, กันยายน 7. https://www.eef.or.th/article-090724/

กองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา (2567, 18 มิถุนายน) 7 สาเหตุที่ทำให้เด็กออกนอกระบบการศึกษา [อินโฟกราฟิก] สืบค้นได้ที่ https://www.eef.or.th/infographic-7-reasons

กองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา. (2567, 8 กุมภาพันธ์). 25 จังหวัดเดินหน้า Thailand Zero Dropout เชื่อม ส่งต่อข้อมูลเด็กนอกระบบ-เด็กตกหล่น กลับเข้าสู่การศึกษายืดหยุ่นมีทางเลือก. กสศ. สืบค้นจาก https://www.eef.or.th/news-080224

กองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา. (2567, 12 พฤษภาคม). นายกฯ ลงพื้นที่ จ.ราชบุรี ประกาศปีการศึกษา 2567 เดินหน้า Thailand Zero Dropout. กสศ. สืบค้นจาก https://www.eef.or.th/news-120524/

กองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา. (2567, 17 กรกฎาคม). คิกออฟ 25 จังหวัดแรก เริ่มปฏิบัติการค้นหาเด็กและเยาวชนหลุดนอกระบบการศึกษา มุ่งสู่ Thailand Zero Dropout. กสศ. สืบค้นจาก https://www.eef.or.th/news-170724/

กองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา. (2567, 12 พฤศจิกายน). นายกฯ ตั้งคณะกรรมการขับเคลื่อนการแก้ปัญหาเด็กและเยาวชนนอกระบบการศึกษาให้กลายเป็นศูนย์ “Thailand Zero Dropout” ระดับชาติ. กสศ. สืบค้นจาก https://www.eef.or.th/news-121124/

กองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา (2567, 6 กันยายน) ลดอุปสรรคการเข้าถึงการศึกษาของเด็ก ๆ สพฐ.จับมือ กสศ. ทำแผนจัดการศึกษายืดหยุ่น ตอบโจทย์ชีวิต ขยายผลทุกพื้นที่ สืบค้นจาก https://www.facebook.com/photo.php?fbid=940874974740161&id=100064530018676&locale=th_TH&set=a.647431877417807

กองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา. 2568. กลยุทธ์ 3 ปี กสศ. (ปี 2568 – 2570) สืบค้นจาก https://www.eef.or.th/plan-strategy

กองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา. 2568. *คู่มือปฏิบัติงาน โครงการจัดสรรเงินอุดหนุนนักเรียนยากจนพิเศษแบบมีเงื่อนไข (นักเรียนทุนเสมอภาค) ปีการศึกษา 2568 สำหรับสถานศึกษา*.

กองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา. (2568, 21 เมษายน). การอบรมเชิงปฏิบัติการ เพื่อสร้างความเข้าใจในการใช้ระบบสารสนเทศ Thailand Zero Dropout (TZD). สืบค้นจาก https://www.eef.or.th/clip-36572

กองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา. (2568, 7 พฤษภาคม). กสศ.-สพฐ. ผนึกพลังครู เดินหน้า ‘1 โรงเรียน 3 รูปแบบ’ ดึง 13 ทางเลือกการศึกษายืดหยุ่น นำการเรียนรู้ถึงเด็ก เปิดเทอมนี้ไม่มีใครหลุดระบบ. กสศ.. สืบค้นจาก https://www.eef.or.th/news-070525/

เกศรัชนี ยืนวงศ์. 2564. “นโยบายและกระบวนการขับเคลื่อนมาตรการป้องกันเด็กเยาวชนหลุดออกจากระบบการศึกษา หลังการเกิดสถานการณ์การแพร่ระบาดโควิด-19 ศึกษาเฉพาะกรณีสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (สพฐ.)”. การค้นคว้าอิสระ, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

เดชรัต สุขกำเนิด, และ วิพุธ พูลเจริญ. 2552. “เรียนรู้โลก ห่างไกลโรค: บทสังเคราะห์กรณีศึกษานโยบายสาธารณะเพื่อสุขภาพในต่างประเทศ”. ใน *เรียนรู้โลก ห่างไกลโรค กรณีศึกษาการพัฒนานโยบายสาธารณะเพื่อสุขภาพในต่างประเทศ*.

แนวหน้า. (2567, 6 พฤศจิกายน). ศธ. ขับเคลื่อนนโยบาย Zero Dropout พบเด็กตกหล่นระบบการศึกษากว่า 3 แสนคน. แนวหน้า. สืบค้นจาก https://www.naewna.com/local/839711/

พัฒนะพงษ์ สุขมะดัน. (2567, 29 พฤศจิกายน). โปรเจกต์ Thailand Zero Dropout. I Am Kru. สืบค้นจาก https://iamkru.com/thailand-zero-dropout/

มติชน. (2568, 14 กุมภาพันธ์). สพฐ. ติดตามเด็กตกหล่นครบ 100% พร้อมนำระบบ “1 โรงเรียน 3 รูปแบบ” สร้างการเรียนยืดหยุ่น. มติชน. สืบค้นจาก https://www.matichon.co.th/local/education/news_5049441

ศศิธร สุขบท. (2565, 17 มกราคม). ‘ประยุทธ์’ ล็อกเป้า “เด็กหลุดระบบการศึกษาต้องเป็นศูนย์”. The Active. สืบค้นจาก https://theactive.net/news/20220117-5/

สภาปฏิรูป. 2558. *วาระปฏิรูปที่ 16: การปฏิรูประบบการจัดการศึกษา วาระปฏิรูปที่ 17: การปฏิรูประบบการคลังด้านการศึกษา (ด้านอุปสงค์) วาระปฏิรูปที่ 18: การปฏิรูประบบการเรียนรู้*. สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.

สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษากรุงเทพมหานคร. (2568, 4 ธันวาคม). ประชุมคณะกรรมการขับเคลื่อนการแก้ไขปัญหาเด็กและเยาวชนนอกระบบการศึกษาให้กลายเป็นศูนย์ (Thailand Zero Dropout). BKKP. สืบค้นจาก https://www.bkkp.go.th/web/?p=2605

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน. 2567. “รายงานผลการดำเนินงานตามแผนปฏิบัติราชการประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2566 ของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน”.

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน, สำนักติดตามและประเมินผลการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน. 2566. “รายงานการศึกษาและพัฒนารูปแบบการขับเคลื่อนการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2565”.

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน, กระทรวงศึกษาธิการ. 2565. *รายงานผลการดำเนินการติดตามค้นหาเด็กตกหล่นและเด็กออกกลางคัน โครงการ “พาน้องกลับมาเรียน” ระยะที่ 1 (ธันวาคม 2564 - พฤษภาคม 2565).*

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน. (2566, ตุลาคม). แผนปฏิบัติการประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2567 (งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ 2566 ไปพลางก่อน). สืบค้นจาก https://www.bopp.go.th/?p=4052

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน, สำนักนโยบายและแผนการศึกษาขั้นพื้นฐาน. ม.ป.ป. “แนวทางการดำเนินงานติดตามค้นหาเด็กตกหล่นและเด็กออกกลางคันให้กลับเข้าสู่ระบบการศึกษา”.

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ. 2545. “แผนการศึกษาแห่งชาติ (พ.ศ. 2545 - 2559)”.

สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ. (2567, 30 ตุลาคม). “เพิ่มพูน” นำทัพ ศธ. เดินหน้ายกระดับคุณภาพการศึกษา แก้ปัญหาเยาวชนหลุดออกจากระบบฯ มุ่งสู่เป้าหมาย Zero Dropout. สืบค้นจาก https://ops.moe.go.th/moe-coordinate-missions-37th/

สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ. (2567, 31 ตุลาคม). ผลการประชุมประสานภารกิจ ครั้งที่ 16. สืบค้นจาก https://om.moe.go.th/ผลการประชุมประสานภารก-16/

สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ. (2567, 6 พฤศจิกายน). รมว.ศธ. “เพิ่มพูน” เน้นย้ำ ทุกหน่วยงานบูรณาการความร่วมมือ มุ่งเป้าเด็กไทยทุกคนต้องได้รับการศึกษาภาคบังคับทั่วถึงเท่าเทียม. สืบค้นจาก https://ops.moe.go.th/moe-coordinate-missions-38th/

สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ. (2568, 5 กุมภาพันธ์). ประสานภารกิจสัญจร ครั้งแรกที่สตูล “เพิ่มพูน” นำทัพ ศธ. ขับเคลื่อนนโยบายยกระดับคุณภาพการศึกษา ทุกมิติ. ops.moe.go.th. สืบค้นจาก https://ops.moe.go.th/moe-coordinate-missions-5th-68

สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ. (2568, 19 กุมภาพันธ์). ศธ. เร่งติดตามเด็ก Zero Dropout ครบ 100% เกินครึ่งประเทศ ขอบคุณทุกหน่วยงานร่วมมือนำเด็กกลับสู่ระบบการศึกษา สืบค้นจาก https://ops.moe.go.th/moe-coordinate-missions-6th-2568

สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ. (2568, 5 มีนาคม). รมว.ศธ. “เพิ่มพูน” เตรียมใช้ยาแรงลงโทษทางวินัยบุคลากรในสังกัด. ประสานภารกิจ ครั้งที่ 7/2568. สืบค้นจาก https://ops.moe.go.th/mmoe-coordinate-missions-7th-68/

สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ. (2568, 2 พฤษภาคม) ศธ. เดินหน้า “นำการเรียนไปให้น้อง” พร้อมสั่ง รร.เตรียมความพร้อมก่อนเปิดเทอม เน้นย้ำมาตรการความปลอดภัยของสถานศึกษา สืบค้นจาก https://ops.moe.go.th/thailand-zero-dropout-2/

สำนักงานรัฐมนตรีกระทรวงศึกษาธิการ (2568, 7 พฤษภาคม) ผลการประชุมประสานภารกิจ 14/2568 สืบค้นได้ที่ https://om.moe.go.th/152217-2

สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา. 2551. “รายงานการออกแบบและพัฒนาระบบข้อมูลและระบบการประมวลผลข้อมูลสำหรับการประเมินผลการจัดการศึกษาของประเทศ”. กรุงเทพฯ.

———. 2560a. “รายงานผลการจัดการศึกษาตามแผนการศึกษาแห่งชาติฉบับปรับปรุง (พ.ศ. 2552 - 2559)”.

———. 2560b. “สรุปผลสภาการศึกษาเสวนา (OEC Forum) ครั้งที่ 15 เรื่อง ‘รัฐธรรมนูญกับทิศทางการปฏิรูปการศึกษา’”. http://backoffice.onec.go.th/uploaded/Outstand/OECForum-15.pdf.

———. 2566. *สรุปสาระสำคัญ รายงานการติดตามและประเมินผลการจัดการศึกษาตามแผนการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2560 - 2579 ในระยะ 5 ปีแรกของแผน (พ.ศ. 2560 - 2564)*. กรุงเทพฯ.

สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา, สำนักวิชาการ. 2553. “แผนการศึกษาแห่งชาติ ฉบับปรับปรุง (พ.ศ. 2552 - 2559)”.

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, สำนักวิชาการ. 2561. “บทบัญญัติด้านการศึกษาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560”.

สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี. (2568). งานวันเด็กทำเนียบฯ ปีนี้คึกคักสุด นายกฯ ประกาศนโยบายหนุนเด็กและเยาวชน ทุกมิติ [บทความออนไลน์]. สืบค้นจาก https://www.thaigov.go.th/news/contents/details/92248/

แถลงข่าวผลการประชุมประสานภารกิจ ครั้งที่ 20/2567 เมื่อวันที่ 29 พฤษภาคม 2567 โดย พล.ต.อ.เพิ่มพูน ชิดชอบ รมว.ศึกษาธิการ และคณะผู้บริหารกระทรวงศึกษาธิการ สืบค้นจาก https://www.facebook.com/MOE360degree/videos/445437021465310

iLaw. (2559). สรุปร่างรัฐธรรมนูญ: เมื่อ “สิทธิเสรีภาพ” เขียนใหม่เป็น “หน้าที่ของรัฐ”. สืบค้นจาก https://www.ilaw.or.th/articles/2000

PrdPhet. (2567, 10 สิงหาคม). เพชรบุรี kick off Thailand Zero Dropout ตั้งเป้านำ 6 พันกว่าเยาวชนกลับสู่ระบบใน [โพสต์ Facebook]. Facebook. https://www.facebook.com/PrdPhet/posts/เพชรบุรี-kick-off-thailand-zero-dropout-ตั้งเป้านำ-6-พันกว่าเยาวชนกลับสู่ระบบใน-/1193429006147531

Thai PBS News. (2562, 4 พฤศจิกายน). “ตัดงบกองทุนเสมอภาค ส่งต่อความเหลื่อมล้ำข้ามรุ่น.” สืบค้นจาก https://www.thaipbs.or.th/news/content/285798

The Active. (2566, 19 มิถุนายน). เด็กหลุดระบบเพิ่มนับแสน แนะจัดตั้งรัฐบาลโดยเร็ว. สืบค้นจาก https://theactive.net/news/learning-education-20230619

The Reporters. (2567, 17 กรกฎาคม). กสศ. เผยข่าวดี ภาคเรียนที่ 1/2567 พาเด็กกลับเข้าเรียนได้แล้ว 139,690 คน. สืบค้นจาก https://www.thereporters.co/knowledge/1707241551/

THE STANDARD Team. (2565, 23 ธันวาคม). กสศ. เปิดรายงานเหลื่อมล้ำทางการศึกษาปี 65 พบรายได้ครัวเรือนนักเรียนยากจนพิเศษเหลือวันละ 34 บาท เสนอปรับเงินอุดหนุนให้สอดคล้องค่าครองชีพ. The Standard. สืบค้นจาก https://thestandard.co/educational-inequality-2565/

บทที่ 6
บทสังเคราะห์และข้อเสนอ

ในบทสุดท้ายของรายงานวิจัยฉบับนี้ คณะวิจัยจะสรุปเนื้อหาสำคัญของการติดตามนโยบายในด้านต่าง ๆ ได้แก่ นโยบายลดภาระครู นโยบายเงินอุดหนุน นโยบายด้านเทคโนโลยี และนโยบาย Zero-dropout โดยช่วงเวลาของการติดตามจะเน้นไปที่การดำเนินการในช่วงล่าสุด โดยเฉพาะในสมัยของรัฐมนตรี เพิ่มพูน ชิดชอบ (กันยายน 2566 - มิถุนายน 2568) การสรุปผลการติดตามจะแสดงให้เห็นว่า นโยบายในแต่ละด้านนั้นมีความก้าวหน้าเพียงใด สร้างประโยชน์ได้จริงขนาดไหน และการดำเนินงานต้องเผชิญปัญหาอะไร จากนั้นเนื้อหาของบทจะเข้าสู่การอธิบายปัจจัยที่เข้ามาเกี่ยวข้องกับความเป็นไปของนโยบายในแต่ละด้าน และจะวิเคราะห์ปัจจัยที่ส่งผลคล้ายกันหรือแตกต่างกันสำหรับพลวัตนโยบายในภาพรวม ทั้งหมดเพื่อสะท้อนบทเรียนของการผลักดันนโยบายด้านการศึกษา ว่าการจะผลักดันได้สำเร็จนั้นจะต้องคำนึงถึงเงื่อนไขและปัจจัยใดบ้าง บทเรียนนี้จะเป็นฐานคิดในการสร้างข้อเสนอแนะทางนโยบาย ซึ่งจะเป็นส่วนสุดท้ายของบทนี้

6.1 ผลการติดตามนโยบาย

นโยบายลดภาระครู

นโยบายแรกที่คณะวิจัยได้ทำการติดตามคือนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการลดภาระครู ปัญหาภาระครูเป็นที่กล่าวถึงอยู่บ่อยครั้งในสังคมไทย และเป็นปัจจัยสำคัญที่ส่งผลต่อความเหลื่อมล้ำด้านคุณภาพระหว่างโรงเรียน ปัญหานี้เกิดขึ้นมากในกรณีของโรงเรียนขนาดเล็กที่มีจำนวนครูไม่เพียงพอ งานวิจัยได้ทำการสำรวจสภาพปัญหาและพบว่าครูในโรงเรียนขนาดเล็กต้องเผชิญทั้งภาระการสอนที่หนัก ส่วนใหญ่มีภาระงานสอนมากกว่าเกณฑ์ขั้นต่ำ 12 ชั่วโมงถึงสองเท่า (24 ชม.) และอาจมากไปถึง 30 ชม. ในกรณีที่มีครูสอนไม่ครบระดับชั้นที่เปิดเรียน การแก้ปัญหาครูไม่ครบชั้นมักทำด้วยการใช้ DLTV (โทรทัศน์เพื่อการศึกษาทางไกลผ่านดาวเทียม) มาเสริมการเรียนวิชาที่ขาดแคลนครู แต่การใช้วิธีดังกล่าวครูก็ยังมีภาระในการจัดทำเอกสารและข้อมูลเพื่อติดตามและรายงานผลอยู่ดี

อย่างไรก็ดี ภาระงานที่ครูส่วนใหญ่มองว่าสร้างปัญหามากกว่าไม่ใช่ภาระด้านการสอน แต่เป็นภาระด้านการบริหาร ในบริบทของครูในโรงเรียนขนาดเล็กที่มีจำนวนน้อยอยู่แล้วนั้น ภาระงานบริหารไม่สามารถกระจายกันได้ จึงต้องแบกรับภาระมากกว่า งานบริหารที่สร้างภาระก็เช่นการรายงานข้อมูลไปยังหน่วยงานส่วนกลางที่กำหนดนโยบายหรือโครงการเข้ามาสู่โรงเรียน ซึ่งครูจะต้องทำการรายงานข้อมูลอย่างต่อเนื่อง และภาระงานบริหารที่ครูมองว่าเป็นภาระที่สุดคือภาระงานด้านพัสดุและการเงิน ที่นอกจากจะเป็นงานที่ต้องใช้เวลา ยังต้องใช้ความระมัดระวังกับความผิดพลาดสูงเพราะเสี่ยงต่อการโดนลงโทษทางวินัย

ในช่วงหลังจากการเลือกตั้งปี 2566 เมื่อรัฐมนตรีเพิ่มพูน ชิดชอบ ได้เข้าสู่ตำแหน่ง ก็ได้ประกาศนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการลดภาระครู คือ นโยบายปรับเกณฑ์วิทยฐานะ อย่างไรก็ตาม การติดตามนโยบายปรับวิทยฐานะในสมัยของรัฐมนตรีเพิ่มพูน พบว่ากลับไม่ได้มีการกำหนดเกณฑ์การประเมินขึ้นมาใหม่ แต่เป็นเพียงการนำเกณฑ์การประเมินเดิมที่ได้ริเริ่มไว้ในยุคก่อนหน้ามาขับเคลื่อนต่อ ตามแนวทางที่ได้จากที่ประชุม กคศ. (คณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา) จะมีเพียงการปรับรายละเอียดระบบการประเมินเล็กน้อยเท่านั้น

คณะวิจัยได้สำรวจว่าการเดินหน้าตามแนวทางเดิมนั้นได้ผลเป็นอย่างไร และพบว่าการปรับเกณฑ์วิทยฐานะที่ดำเนินอยู่คือเกณฑ์ วPA และการใช้ระบบ DPA ซึ่งเปิดให้ส่งเอกสารผ่านระบบดิจิทัลนั้น ช่วยลดภาระของครูในการทำเอกสารได้ อย่างไรก็ดี ผลของการปรับเปลี่ยนนี้ต่อการลดภาระครูยังมีจำกัด ด้วยเพราะกระบวนการประเมินวิทยฐานะไม่ได้เกิดขึ้นบ่อยนักในการทำงานของครู จะเกิดเพียงหนึ่งครั้งในรอบหลายปี นอกจากนี้เกณฑ์การประเมินยังไม่เอื้อต่อความก้าวหน้าในอาชีพของครูในโรงเรียนขนาดเล็ก เพราะการพิจารณาผลงานยังไม่ได้คำนึงถึงบริบทโรงเรียนเล็กที่มักจะขาดแคลนทรัพยากรในการทำงาน และครูมักไม่ได้มีโอกาสจะสะสมผลงานจากนักเรียนได้เท่าโรงเรียนขนาดใหญ่ ครูในโรงเรียนขนาดเล็กจึงเสียเปรียบเมื่อต้องเข้าสู่การขอวิทยฐานะในระดับสูงที่จะต้องใช้ผลงานเหล่านี้

อีกนโยบายที่ได้รับการผลักดันในช่วงของรัฐมนตรีเพิ่มพูนคือนโยบายยกเลิกครูเวร แม้ไม่ได้เป็นนโยบายที่ได้รับการหาเสียงไว้แต่เริ่มแรก แต่เมื่อนโยบายได้รับการหยิบขึ้นมาผลักดันอย่างเร่งด่วนจากเหตุการณ์ครูเวรถูกทำร้าย นโยบายนี้กลับสร้างผลสำเร็จในการลดภาระครูได้ การสำรวจโดยคณะวิจัยพบว่าครูส่วนใหญ่พึงพอใจกับนโยบายนี้ โดยโรงเรียนส่วนใหญ่ได้ปฏิบัติตามคำสั่งของกระทรวงที่ให้จัดจ้างภารโรงให้ครบทุกโรงเรียนแทนการใช้ครูเวร นโยบายครูเวรไม่ได้เพียงลดการทำงานนอกเวลาของครู แต่ยังมีบทบาทลดภาระความรับผิดชอบที่ครูต้องเผชิญหากมีอะไรเกิดขึ้นกับทรัพย์สินราชการในช่วงเวลาที่ตนเองต้องอยู่เวร นโยบายนี้ยังเปิดโอกาสให้ครูได้ใช้เวลานอกเวลาราชการหรือเวลาในช่วงวันเสาร์-อาทิตย์ในการกลับบ้านหรือเรียนได้ และที่สำคัญที่สุด นโยบายยกเลิกครูเวร ยังเอื้อต่อการลดภาระของครูในโรงเรียนขนาดเล็ก ซึ่งด้วยจำนวนบุคลากรที่น้อยมักจะต้องแบกรับหน้าที่ดังกล่าวมากกว่าครูในโรงเรียนขนาดใหญ่ได้

อย่างไรก็ตาม หากมองในภาพรวมแล้ว แม้จะเข้ามาช่วยเหลือได้ตรงจุด แต่นโยบายยกเลิกครูเวรก็ยังลดภาระครูในภาพรวมได้จำกัด ครูโดยเฉพาะในโรงเรียนขนาดเล็กยังเผชิญกับภาระการสอนและการบริหารที่หนักหน่วงอยู่ดี ทั้งนี้ นอกจากนโยบายทั้งสองประการข้างต้น ยังมีอีกนโยบายหนึ่งในช่วงของรัฐมนตรีเพิ่มพูนที่งานวิจัยนี้มีโอกาสได้สำรวจ คือนโยบาย “ธุรการ 100%” โดยมีการจัดสรรบุคลากรให้ทำหน้าที่ธุรการให้โรงเรียนในสังกัด สพฐ. โดยให้ทำงานในโรงเรียนขนาดเล็กไปพร้อมกันได้สองโรงเรียน คณะวิจัยพบว่าแนวทางการให้ดูแลงานธุรการให้โรงเรียนไปพร้อมกันนี้ไม่ประสบผลสำเร็จ ด้วยเพราะในการทำงานจริงจะขาดความต่อเนื่อง จนสุดท้ายครูในโรงเรียนก็ต้องเข้ามาทำหน้าที่ด้วยตนเองอยู่ดี

นโยบายเงินอุดหนุนด้านการศึกษา

นโยบายอีกด้านหนึ่งที่คณะวิจัยทำการติดตาม คือ นโยบายเงินอุดหนุนด้านการศึกษา ด้วยเพราะปัญหาสำคัญที่ยึดโยงอยู่กับความไม่เสมอภาคในการศึกษาไทยก็คือการกระจายงบประมาณ ที่ในปัจจุบันกำหนดให้กระจายเงินอุดหนุนให้กับโรงเรียนเป็นอัตรารายหัว งานศึกษาจำนวนมากพบว่าการกระจายงบประมาณในลักษณะนี้สร้างความเสียเปรียบกับโรงเรียนขนาดเล็กที่มีค่าใช้จ่ายต่อหัวนักเรียนสูงกว่าโรงเรียนขนาดอื่น ๆ ด้วยเพราะไม่สามารถประหยัดต่อขนาดในการบริหารจัดการการศึกษาได้ แต่แม้นักวิชาการและองค์กรระหว่างประเทศที่สนใจด้านการศึกษาจะเน้นย้ำถึงปัญหานี้อยู่บ่อยครั้งว่า การกระจายงบประมาณควรจะเน้นไปที่ความเสมอภาคมากขึ้น แต่รูปแบบการกระจายเงินอุดหนุนด้านการศึกษาก็ยังคงไม่เปลี่ยนแปลงไป

เนื่องจากในช่วงของรัฐมนตรีเพิ่มพูน ก็ไม่ได้มีการผลักดันให้แก้ไขวิธีการจัดสรรงบประมาณนี้ คณะวิจัยจึงได้ให้ความสนใจไปที่การศึกษาเส้นทางของการจัดสรรเงินอุดหนุนรายหัวในโรงเรียนภายใต้สังกัด สพฐ. เพื่อตั้งข้อสังเกตถึงทิศทางโดยรวมของการเปลี่ยนแปลง โดยได้พัฒนาเครื่องมือเพื่อชี้วัดระดับความเสมอภาคของการจัดสรรเงินอุดหนุน คือ ดัชนีส่วนต่างสัมพัทธ์ คณะวิจัยได้ใช้ดัชนีที่พัฒนาขึ้นเพื่อสร้างข้อสังเกตถึงความไม่เสมอภาคในด้านต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นภายใต้วิธีการจัดสรรเงินอุดหนุนในช่วงระหว่างปี 2555 ถึงปี 2569

การติดตามการเปลี่ยนแปลงพบว่า ในช่วงเวลากว่า 15 ปีระหว่างปี 2555 ถึงปี 2569 ได้มีการปรับเพิ่มอัตราเงินอุดหนุนอยู่เพียงหนึ่งครั้งในปี 2565 โดยเป็นการปรับขึ้นอัตราในภาพรวม สภาพนี้สะท้อนว่าอัตราเงินอุดหนุนด้านการศึกษานั้นปรับขึ้นช้ามาก โดยระหว่างปี 2555 ถึง 2565 ยังแทบจะมีอัตราคงที่โดยตลอด การปรับขึ้นที่น้อยสะท้อนต่อไปว่า การปรับแต่ละครั้งมีความยากลำบาก ทั้งนี้การปรับขึ้นในปี 2565 นั้น คณะวิจัยพบว่า ได้ผ่านการเตรียมความพร้อมในด้านข้อมูลและการผลักดันยาวนานกว่า 3 ปีถึงจะเกิดขึ้นได้

คณะวิจัยยังได้ทำการศึกษาเปรียบเทียบความแตกต่างของเงินอุดหนุนที่เด็กนักเรียนต่างกลุ่มกันได้รับ และพบว่า ทิศทางของเงินอุดหนุนรายหัวนั้นมีความเสมอภาคอยู่หลายแง่มุม ประการแรก เมื่อเปรียบเทียบระหว่างเงินอุดหนุนที่นักเรียนจากครัวเรือนยากจนกับนักเรียนทั่วไปได้รับแล้ว พบว่า แม้นักเรียนยากจนจะได้รับเงินอุดหนุนรายหัวโดยรวมมากกว่าเด็กนักเรียนทั่วไปจากเงินอุดหนุนบางรายการที่ให้กับเด็กยากจน แต่ส่วนต่างนี้ก็มีทิศทางที่ลดลงตลอด สะท้อนความเสมอภาคที่ลดลงจากการไม่ปรับเปลี่ยนอัตราเงินอุดหนุน

ประการที่สอง เมื่อเปรียบเทียบระหว่างเงินอุดหนุนที่นักเรียนในโรงเรียนเล็กและโรงเรียนขยายโอกาสได้รับกับที่นักเรียนทั่วไปได้รับ นักเรียนในโรงเรียนเล็กและโรงเรียนขยายโอกาสแม้จะยังพอจะได้รับเงินอุดหนุนรายหัวมากกว่านักเรียนทั่วไปอยู่เพียงไม่มากนัก แต่ความแตกต่างนี้ก็ลดลงตลอดช่วงเวลาที่ทำการศึกษา ทั้งสองข้อค้นพบที่ผ่านมาต่างก็เน้นย้ำว่า ทิศทางของการกระจายเงินอุดหนุนรายหัวในการศึกษาไทยนั้นไม่ได้ปรับตัวดีขึ้นเลยในมิติด้านความเสมอภาค

นอกจากนี้ คณะวิจัยยังได้ใช้ดัชนีที่พัฒนาขึ้นเพื่อสร้างข้อสังเกตถึงแง่มุมอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการกระจายเงินอุดหนุนด้านการศึกษา เช่น ในแง่มุมของการเปรียบเทียบเงินอุดหนุนที่นักเรียนต่างวัยกันได้รับนั้น พบว่า อัตราเงินอุดหนุนของนักเรียนในวัยก่อนประถมนั้นกลับน้อยกว่านักเรียนในวัยมัธยมปลายกว่าเท่าตัว ความแตกต่างนี้สะท้อนได้ถึงความสนใจต่อการลงทุนด้านการศึกษาให้กับเด็กเล็กในประเทศไทยที่ยังคงน้อยกว่าที่ควรจะเป็น อีกแง่มุมที่คณะวิจัยได้พบเกี่ยวข้องกับบทบาทของเงินอุดหนุนจากกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา (กสศ.) คณะวิจัยพบว่า เมื่อนำเงินทุนเพื่ออุดหนุนเด็กยากจนพิเศษของ กสศ. เข้ามาพิจารณา โดยเปรียบเทียบเงินอุดหนุนระหว่างเด็กที่ได้รับทุนจาก กสศ. กับเด็กนักเรียนทั่วไป การริเริ่มให้ทุนกับเด็กยากจนพิเศษของ กสศ. ตั้งแต่ปี 2561 มีบทบาทสำคัญในการช่วยลดความเหลื่อมล้ำระหว่างนักเรียนยากจนพิเศษและนักเรียนทั่วไปไม่ให้แตกต่างจนเกินไป

นโยบายด้านเทคโนโลยี (Anywhere Anytime)

ในส่วนของนโยบายด้านเทคโนโลยี คณะวิจัยมุ่งความสนใจไปที่นโยบายส่งเสริมการเข้าถึงอุปกรณ์ดิจิทัลและอินเทอร์เน็ต รวมถึงนโยบายที่ส่งเสริมการเรียนรู้ผ่านช่องทางดิจิทัล การสำรวจพบว่า นโยบายสำคัญในช่วงของรัฐมนตรีเพิ่มพูนที่เกี่ยวข้องกับด้านนี้ คือ นโยบายโครงการส่งเสริมการเรียนรู้ขั้นพื้นฐานทุกที่ทุกเวลา (Anywhere Anytime) ซึ่งเน้นไปที่การแจกอุปกรณ์แท็บเล็ตหรือแล็ปท็อปให้กับนักเรียนระดับ ม.ปลายทั่วประเทศ และโครงการพัฒนาแพลตฟอร์มการเรียนรู้

การสำรวจนโยบายด้านเทคโนโลยีเริ่มจากการสำรวจสภาพปัญหาในบริบทการศึกษาไทย คณะวิจัยพบว่าปัญหายังเกิดขึ้นในระดับพื้นฐาน โดยเฉพาะในกรณีของโรงเรียนขนาดเล็กในพื้นที่ห่างไกล โรงเรียนเหล่านี้มักประสบปัญหา เช่น การเข้าถึงอินเทอร์เน็ตที่มีคุณภาพในโรงเรียนนั้นยังไม่เพียงพอ จำนวนคอมพิวเตอร์ต่อเด็กยังคงน้อยกว่าที่ควร รวมถึงครูยังคงขาดทักษะและความพร้อมในการส่งเสริมการเรียนรู้ด้านเทคโนโลยีให้กับนักเรียน ทั้งนี้ลักษณะสำคัญของปัญหายังอยู่ที่การมีช่องว่างความแตกต่างในเรื่องเหล่านี้ระหว่างโรงเรียนในเมืองและชนบท และนักเรียนที่มีฐานะดีและยากจน

นโยบาย Anywhere Anytime มีเป้าหมายประการหนึ่งอยู่ที่การลดช่องว่างดังกล่าว โดยนโยบายการแจกอุปกรณ์ดิจิทัล แนวคิดของนโยบายแจกอุปกรณ์นี้เกิดต่อเนื่องมาจากนโยบาย 1 Tablet per Child ในช่วงรัฐบาลนายกรัฐมนตรียิ่งลักษณ์ ชินวัตร (ปี 2555-57) อย่างไรก็ดี เมื่อได้ดำเนินการในยุคของรัฐมนตรีเพิ่มพูน ก็ได้มีการปรับรายละเอียดการแจกอุปกรณ์ให้ไม่จำกัดเพียงแท็บเล็ตแต่ให้รวมถึงแล็ปท็อป โดยจะต้องใช้งานได้ทั้งในการเขียนหน้าจอและการพิมพ์ และสามารถใส่ซิมเพื่อเชื่อมต่ออินเทอร์เน็ตได้ นอกจากนี้ ยังมีการปรับเป้าหมายการแจกอุปกรณ์ไปที่นักเรียนมัธยมปลาย โดยให้เหตุผลว่ามีความพร้อมในการใช้งานที่มากกว่า โครงการในระยะแรกมุ่งเป้าการแจกอุปกรณ์ไปที่นักเรียนในโรงเรียนคุณภาพและโรงเรียนขยายโอกาสจำนวน

ทั้งหมด 1,018 แห่งทั่วประเทศ ครอบคลุมนักเรียนจำนวนกว่า 6 แสนคน กระบวนการจัดซื้อจัดจ้างจะเป็นลักษณะการเช่าเพื่อให้ครอบคลุมไปถึงการซ่อมบำรุงอุปกรณ์ภายในระยะเวลา 5 ปีของการเช่าอุปกรณ์

การติดตามความก้าวหน้าของนโยบายแจกอุปกรณ์พบว่า นโยบายประสบปัญหาความล่าช้าอย่างต่อเนื่อง แม้จะเริ่มผลักดันโครงการตั้งแต่การตั้งรัฐบาลในปี 2566 แต่ปัจจุบันยังไม่มีนักเรียนได้รับอุปกรณ์ ความล่าช้านี้ได้รับการอธิบายจากผู้เกี่ยวข้องว่าเกิดจากกระบวนการทางงบประมาณมีความซับซ้อน ต้องผ่านการอนุมัติหลายขั้นตอนเนื่องจากโครงการต้องใช้งบประมาณสูง มากไปกว่านั้น ผู้เกี่ยวข้องต่างใช้ความระมัดระวังในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง เนื่องจากไม่ต้องการเสี่ยงต่อการทำผิดกฎระเบียบ อย่างไรก็ดี ท้ายที่สุดแล้ว เมื่อมีการเปลี่ยนตัวรัฐมนตรีกระทรวงศึกษาธิการในเดือนมิถุนายน 2568 โครงการนี้ก็มีการปรับเปลี่ยนรูปแบบการจัดซื้อจัดจ้างครั้งใหญ่ คือเปลี่ยนจากการดำเนินการจากส่วนกลางไปให้เขตพื้นที่การศึกษาเป็นผู้รับผิดชอบแทน

คณะวิจัยยังพบข้อสังเกตเพิ่มเติมเกี่ยวกับการดำเนินการโครงการแจกอุปกรณ์ ว่าท่ามกลางความล่าช้าในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง แต่การวางแผนเกี่ยวกับการใช้งานอุปกรณ์ว่าจะมีบทบาทในการเรียนรู้เช่นไร รวมถึงการเตรียมความพร้อมให้กับครูในการเป็นผู้ส่งเสริมและวางเงื่อนไขการใช้งานให้กับนักเรียน กลับเกิดขึ้นน้อยมาก การขาดขั้นตอนเหล่านี้ทำให้แม้จะแจกอุปกรณ์ได้แต่ก็สุ่มเสี่ยงจะไม่เกิดประโยชน์หรือสร้างความแตกต่างในการเรียนรู้ให้กับนักเรียนได้จริง

ในส่วนของโครงการพัฒนาแพลตฟอร์มเพื่อการศึกษา ซึ่งเป็นอีกโครงการที่มีการตั้งงบประมาณไว้ลงทุนค่อนข้างสูงภายใต้นโยบาย Anywhere Anytime นโยบายนี้มุ่งไปที่การพัฒนาต่อยอดโครงการ NDLP (National Digital Learning Platform) ซึ่งเป็นแพลตฟอร์มเดิมที่ทาง สพฐ. ได้พัฒนาไว้ก่อนหน้า โดยการพัฒนาต้องการให้แพลตฟอร์มทำหน้าที่ได้ทั้งเป็นแหล่งรวมสื่อการเรียนรู้ให้กับนักเรียนและครู เป็นแพลตฟอร์มที่มีฟังก์ชัน Learning Management System (LMS) ช่วยในการจัดการเรียนการสอน และมีระบบจัดการข้อมูลครูและนักเรียน รวมถึงการเก็บประวัติการเรียนรู้ของเด็กทั้งระบบ

อย่างไรก็ตาม เช่นเดียวกับนโยบายการแจกอุปกรณ์ การผลักดันโครงการพัฒนาแพลตฟอร์มการเรียนรู้ประสบปัญหาความล่าช้าอย่างต่อเนื่อง โดยในช่วงปี 2567 โครงการมีงบประมาณเพียงในการศึกษารูปแบบและทำได้เพียงรวบรวมและจัดระเบียบเนื้อหาจากแพลตฟอร์มการเรียนรู้อื่น ๆ ภายในกระทรวงศึกษาธิการ ต่อมาในปี 2568 โครงการก็ประสบความล่าช้าในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง จนในปัจจุบันกระบวนการได้ถูกระงับการดำเนินการหลังมีข้อโต้แย้งเรื่องความโปร่งใส

ทั้งนี้ ยังมีข้อสังเกตถึงกระบวนการออกแบบแพลตฟอร์มการเรียนรู้ที่จะเกิดขึ้นใหม่ ว่ายังขาดการมีส่วนร่วมจากผู้ใช้งานในการถ่ายทอดสภาพปัญหาที่เคยเกิดขึ้นกับแพลตฟอร์มอื่น ๆ ที่กระทรวงศึกษาธิการเคยพัฒนามาก่อนหน้า สร้างความกังวลว่าแพลตฟอร์มที่พัฒนาขึ้นใหม่จะไม่สามารถตอบสนองความต้องการใช้งานได้ตรงจุด โดยเฉพาะการวางแผนให้ครูสามารถใช้งานได้ง่ายและนักเรียนมีแรงจูงใจจะใช้งานจริง นอกจากนี้ รูปแบบการพัฒนาแพลตฟอร์มที่แยกกันดำเนินงานตามสายงานของกระทรวงศึกษาธิการยังถูกตั้งคำถามถึงความซ้ำซ้อนและการขาดประสิทธิภาพ

ท้ายที่สุด ท่ามกลางการมุ่งงบประมาณไปที่โครงการแจกอุปกรณ์และการพัฒนาแพลตฟอร์ม ปัญหาพื้นฐานอย่างการเข้าถึงอินเทอร์เน็ตที่มีคุณภาพและการมีคอมพิวเตอร์ในโรงเรียนอย่างเพียงพอ โดยเฉพาะในกรณีของโรงเรียนขนาดเล็กกับโรงเรียนในพื้นที่ห่างไกล กลับเป็นปัญหาที่ยังถูกละเลยไป โรงเรียนส่วนใหญ่พบว่า อินเทอร์เน็ตที่ทางกระทรวงศึกษาธิการจัดหาให้นั้นไม่เพียงพอจนต้องจัดหาเพิ่มเติมด้วยงบประมาณของโรงเรียนเอง เช่นเดียวกับจำนวนคอมพิวเตอร์ในโรงเรียนที่ไม่เพียงพอสำหรับการเรียนรู้ทักษะในการใช้งาน สภาพเหล่านี้สร้างความเสียเปรียบกับโรงเรียนขนาดเล็กที่ขาดแคลนงบประมาณ

นโยบาย Zero Dropout

นโยบายสุดท้ายที่คณะวิจัยทำการติดตามคือนโยบาย Thailand Zero Dropout ที่มีเป้าหมายในการลดเด็กนอกระบบการศึกษา ที่มาของนโยบายนี้เกิดขึ้นตั้งแต่ยุคของนายกรัฐมนตรีประยุทธ จันทร์โอชา (2560–2564) ที่เริ่มมีการกำหนดประเด็นการแก้ปัญหาเด็กตกหล่นและออกกลางคันจากระบบการศึกษาให้เป็นประเด็นในนโยบายเร่งด่วนด้านการศึกษา

จนเมื่อเกิดการระบาดของโควิด-19 การระบาดได้ส่งผลกระทบให้มีเด็กหลุดจากระบบการศึกษาเป็นจำนวนมาก กระทรวงศึกษาธิการจึงได้ริเริ่มโครงการ“พาน้องกลับมาเรียน” (2564 - 2566) เพื่อตอบสนองปัญหาดังกล่าว และมีการจัดตั้งคณะกรรมการและศูนย์ประสานงานโครงการในระดับจังหวัด การดำเนินการโครงการพาน้องกลับมาเรียนมีแง่มุมสำคัญ เช่น การสร้างภาคีเครือข่ายเพื่อประสานการทำงานในการติดตามนักเรียนที่หลุดจากระบบ มีการสร้างระบบฐานข้อมูลและระบบในการติดตามค้นหาเด็ก และการพัฒนารูปแบบการเรียนการสอนให้กับเด็กและเยาวชนนอกระบบการศึกษา แง่มุมเหล่านี้ได้รับการถ่ายทอดต่อมาสู่นโยบาย Thailand Zero Dropout อย่างไรก็ดี แม้ในปี 2565 จะมีการประกาศความสำเร็จของโครงการพาน้องกลับมาเรียน ว่าสามารถติดตามและพานักเรียนที่หลุดจากระบบการศึกษากลับได้ถึงร้อยละ 71 แต่ยังมีประเด็นเรื่องตัวเลขว่าอาจคลาดเคลื่อนไปจากจำนวนที่แท้จริง เนื่องจากยังเก็บข้อมูลเด็กได้ไม่ครบถ้วน

จนเมื่อมีการตั้งรัฐบาลนายกรัฐมนตรีเศรษฐา ทวีสิน ตัวนายกรัฐมนตรีเองมีความสนใจในปัญหาเด็กหลุดจากระบบการศึกษามาตั้งแต่ก่อนเข้ารับตำแหน่ง และได้ประกาศให้การสนับสนุนนโยบาย Thailand Zero Dropout โดยวางเป้าหมายการขับเคลื่อนโครงการผ่านหลายหน่วยงาน ไม่ว่าจะเป็น กสศ. กระทรวงดิจิทัล กระทรวงมหาดไทย โดยในระยะแรก กสศ. เป็นผู้นำในการขับเคลื่อนโครงการผ่านพื้นที่นำร่อง 25 จังหวัด และการพัฒนาฐานข้อมูล ในเดือนพฤษภาคมปี 2567 โครงการ Thailand Zero Dropout ได้รับการเห็นชอบมาตรการผ่านคณะรัฐมนตรี มีการลงนาม MOU ระหว่างหน่วยงานภาครัฐ 11 หน่วยงานเพื่อร่วมดำเนินโครงการ และกระทรวงศึกษาธิการยังเข้ามามีบทบาทสำคัญ รัฐมนตรีเพิ่มพูน ชิดชอบ ได้บูรณาการแนวคิด Zero Dropout เข้าเป็นจุดเน้นของการดำเนินการในระหว่างปี 2567-68 มีการประชุมเพื่อติดตามผลงานอย่างต่อเนื่อง

มาตรการที่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับนโยบาย Zero Dropout ร่วมกันดำเนินการนั้นประกอบไปด้วย (1) ค้นหา (เชื่อม-บูรณาการข้อมูล) (2) ติดตาม-ช่วยเหลือ-ส่งต่อรายกรณี (3) จัดการศึกษายืดหยุ่นเหมาะสมเป็นรายบุคคล และ (4) ส่งเสริมภาคเอกชนร่วมจัดการเรียนรู้ ภายในกระทรวงศึกษาธิการ หน่วยงานที่มีบทบาทสำคัญกับโครงการก็คือ สพฐ. โดยมีการสั่งการให้เขตพื้นที่การศึกษาดำเนินการขับเคลื่อนโครงการในระดับพื้นที่ ในขณะที่หน่วยงานอื่น เช่น ศูนย์เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ ได้รับมอบหมายให้จัดทำฐานข้อมูลกลาง Zero Dropout เพื่อลดความซ้ำซ้อนและเพิ่มความถูกต้องให้กับข้อมูล และหน่วยงานกรมส่งเสริมการเรียนรู้ (สกร.) ก็ได้รับมอบหมายให้ช่วยสำรวจเด็กตกหล่นจากระบบการศึกษาและนำเด็กกลับสู่ระบบผ่านการศึกษาตามอัธยาศัย

อย่างไรก็ดี การประสานการทำงานระหว่างหน่วยงานยังเป็นเรื่องที่ท้าทายในการขับเคลื่อน โดยเฉพาะการประสานงานในด้านข้อมูล หน่วยงานที่แตกต่างกันมีการเก็บข้อมูลเด็กนอกระบบการศึกษาแยกกัน ไม่ว่าจะเป็น กสศ. ที่ได้พัฒนาระบบข้อมูลเด็กที่หลุดจากระบบการศึกษาของตนเอง สพฐ. ที่ก็มีการพัฒนาระบบที่ชื่อ OBEC Zero Dropout ทาง สกร. เองมีการสำรวจข้อมูลเด็กออกนอกระบบเพิ่มเติมผ่านแพลตฟอร์ม LD และทางศูนย์เทคโนโลยี สำนักปลัด ศธ. ก็ได้รับมอบหมายให้จัดทำฐานข้อมูลกลางให้เป็นฐานเดียว การเชื่อมโยงให้ฐานข้อมูลที่แตกต่างกันเป็นชุดเดียวกันและทำงานด้วยได้พร้อมกันถือเป็นเรื่องที่ยากและเป็นหนึ่งในอุปสรรคของการดำเนินโครงการ

ในการจัดการศึกษาให้กับเด็กที่หลุดจากระบบการศึกษาได้กลับสู่ระบบนั้น สพฐ. ก็ได้ดำเนินการผ่านการจัดการศึกษาที่ยืดหยุ่น เช่น การดำเนินการ 1 โรงเรียน 3 รูปแบบ, ศูนย์การเรียนรู้ต้นแบบ และการเรียนการสอนแบบโรงเรียนมือถือ โดยในปี 2568 ทางนโยบาย Zero Dropout ได้ประกาศขยายความครอบคลุมการดำเนินงานสู่ 77 จังหวัดทั่วประเทศ โดยให้เขตพื้นที่ทั้งหมดทำการติดตามเด็กนอกระบบการศึกษาให้ได้ครบ และยังเน้นไปที่การพาเด็กที่หลุดจากระบบกลับสู่การเรียนผ่านแนวทางอย่างการใช้โรงเรียนมือถือเพื่อเก็บหน่วยกิต การดำเนินการในช่วงหลังนี้ยังเน้นว่าการทำงานจะต้องไม่หยุดเพียงการรายงานเมื่อพบตัวเด็กที่หลุดจากระบบ แต่จะต้องไปให้ครบกระบวนการช่วยเหลือและส่งต่อให้เด็กนักเรียนกลับสู่การเรียนได้

อีกความท้าทายหนึ่งของการดำเนินงานตามนโยบาย Zero Dropout คือการดำเนินงานในระดับพื้นที่ โดยในส่วนของ สพฐ. หน้าที่ดังกล่าวได้รับการถ่ายทอดผ่านเขตพื้นที่การศึกษาไปสู่โรงเรียน โดยให้ครูทำหน้าที่ในการลงพื้นที่ในการค้นหา เยี่ยมบ้าน และติดตามตัวเด็ก อย่างไรก็ดี การดำเนินการในเรื่องนี้ต้องเผชิญข้อจำกัดจากต้นทุนการทำงานที่สูงที่เกิดกับผู้ปฏิบัติงาน ในการจัดการกับปัญหาดังกล่าวคณะทำงานโครงการระดับชาติได้มอบหมายให้กระทรวงมหาดไทยมีบทบาทช่วยเหลือ โดยให้ผู้ว่าราชการจังหวัดตั้งคณะทำงานระดับจังหวัด และให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) มีบทบาทสนับสนุนงานในเชิงพื้นที่ ได้แก่ การสำรวจ–ช่วยเหลือ–ส่งต่อ และยังได้มีการสั่งการให้จัดตั้งคณะกรรมการระดับตำบล เพื่อเป็น “ศูนย์ปฏิบัติการตำบล” ในการขับเคลื่อนโครงการ Thailand Zero Dropout อย่างไรก็ดี เนื่องจากการเข้ามามีบทบาทของ อปท. ยังเพิ่งเกิดขึ้นได้ไม่นาน คณะวิจัยไม่สามารถมีเวลาเพียงพอที่จะติดตามถึงผลการดำเนินงานในส่วนนี้ได้

6.2 ปัจจัยที่ส่งผลต่อพลวัตนโยบาย

ในส่วนที่ของบทสังเคราะห์ คณะวิจัยจะสำรวจไปที่ปัจจัยที่ส่งผลต่อทิศทางของนโยบายตามที่ได้อธิบายไว้ในส่วนแรก การสำรวจจะเน้นไปที่การอธิบายปัจจัยในแต่ละนโยบายก่อน จากนั้นจะอธิบายถึงปัจจัยที่คล้ายกันและปัจจัยที่แตกต่างกัน

นโยบายลดภาระครู

การวิเคราะห์นโยบายลดภาระครูสะท้อนถึงบทบาทที่แตกต่างของกลไกการเมืองในการริเริ่มนโยบาย ในกรณีของนโยบายปรับเกณฑ์วิทยฐานะนั้นแม้จะเป็นนโยบายที่ตัวรัฐมนตรีได้ประกาศในการเข้าสู่ตำแหน่ง แต่การติดตามกลับพบว่า การดำเนินการจริงนั้นแทบไม่ได้มีแตกต่างไปจากนโยบายที่มีมาแต่เดิมในสมัยก่อนหน้า โดยเป็นลักษณะที่ฝ่ายการเมืองเองไม่ได้ขยับเข้าไปปรับเปลี่ยนทิศทางเดิมของการเปลี่ยนแปลงที่ฝ่ายราชการคือสำนักงาน ก.ค.ศ. ได้ริเริ่มไว้แล้ว

กรณีของนโยบายยกเลิกครูเวรกลับมีเส้นทางการผลักดันที่แตกต่างออกไป โดยการผลักดันเกิดมาจากเกิดสถานการณ์ที่ไม่คาดคิดที่ทำให้ประเด็นปัญหาเป็นที่สนใจของสาธารณชน จึงทำให้ก่อให้เกิดแรงผลักดันทางการเมืองในการจัดการปัญหาอย่างชัดเจน ซึ่งฝ่ายการเมืองก็ได้ตอบรับอย่างเร่งด่วน และขยับผ่านการใช้กลไกมติคณะรัฐมนตรีเข้าสั่งการ การขยับในช่องทางนี้กลับได้ผลบังคับใช้ได้จริงและส่งผลให้นโยบายได้รับการปฏิบัติจนเห็นผลกับการลดภาระครูได้อย่างรวดเร็ว ทั้งนี้ในกรณีของนโยบายยกเลิกครูเวรนี้บทบาทของฝั่งราชการกลับมีอย่างจำกัด

อย่างไรก็ดี ยังคงมีช่องว่างของนโยบายที่จะลดภาระครูได้ที่ยังขาดการดำเนินการ ซึ่งต้องการคำอธิบายว่าเป็นเพราะปัจจัยใดเช่นกัน คณะวิจัยพบว่า การแก้ไขปัญหาภาระครูมักจะเกิดเพียงผ่านนโยบายจ้างบุคลากรเพิ่มเติม ไม่ว่าจะเป็นการจัดจ้างธุรการ ภารโรง สิ่งที่รัฐบาลต่าง ๆ มักจะทำต่อเนื่องกันมา คือการจัดสรรเงินอุดหนุนเพื่อช่วยโรงเรียนจ้างบุคลากรเหล่านี้ แต่ในอีกด้านหนึ่ง นโยบายที่จะลดภาระครูได้มากกว่าคือการลดกฎระเบียบที่นำมาสู่ภาระด้านบริหาร เช่น ระเบียบด้านงานพัสดุและการเงิน รวมไปถึงนโยบายในระดับโครงสร้างคือการเพิ่มจำนวนครูให้กับโรงเรียนขนาดเล็ก

เพราะเหตุใดนโยบายที่มีศักยภาพจะลดภาระครูได้มากมักจะยังไม่ได้รับการผลักดันอย่างเต็มที่ ในประการแรก บทบาทของกลไกราชการในการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องกับภาระครูมักมีอย่างจำกัด นโยบายที่ริเริ่มจากระบบราชการในด้านที่เกี่ยวกับภาระครูมักสร้างการเปลี่ยนแปลงเพียงเล็กน้อย อาจด้วยเพราะการมีอยู่ของกฎระเบียบนั้นเป็นฐานของอำนาจการสั่งการในระบบราชการเอง และแม้การจะแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ในระบบราชการก็มักจะลงเอยด้วยการเพิ่มกฎระเบียบเพื่อให้เกิดการตอบสนองกับเป้าหมาย

ประการที่สอง คณะวิจัยพบว่า ปัจจัยสำคัญที่จะนำไปสู่การเกิดของนโยบายลดภาระครูที่มีประสิทธิผลได้ ก็คือการผลักดันอย่างแข็งขันจากฝ่ายการเมือง บทเรียนจากนโยบายยกเลิกครูเวรสะท้อนว่าเมื่อฝ่ายการเมืองให้ความสนใจกับการแก้ไขปัญหาอย่างจริงจัง ก็จะมีการสั่งการทั้งจากตัวรัฐมนตรีและมติ ครม. ที่นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงได้จริง อย่างไรก็ตาม ศักยภาพการผลักดันนโยบายที่หวังผลได้วงกว้างของฝ่ายการเมืองก็ยังมีอุปสรรคสำคัญ ก็คือการความไม่แน่นอนทางการเมืองในการดำรงตำแหน่งของรัฐมนตรี ในกรณีของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการที่มักมีระยะเวลาดำรงตำแหน่งสั้น ๆ นักการเมืองที่ได้เข้าสู่ตำแหน่งมักมองไปที่นโยบายที่หวังผลได้ในระยะสั้น การจะเข้าไปวุ่นวายกับการแก้ไขกฎระเบียบนั้นถือเป็นเรื่องที่ต้องใช้ระยะเวลานาน ทั้งกับการเข้าใจกับกฎหมายต่างๆที่เกี่ยวข้องกับการบริหารราชการของกระทรวง อีกทั้งการปรับกฎระเบียบเองก็ยังเสี่ยงจะส่งผลต่ออำนาจของข้าราชการบางกลุ่มจนกลายเป็นความไม่พอใจจากข้อสังเกตนี้เอง การสร้างนักการเมืองที่มีความเชี่ยวชาญในด้านที่เกี่ยวกับการศึกษา รวมทั้งมีเจตจำนงในการสร้างการเปลี่ยนแปลงให้กับระบบการศึกษาจึงเป็นเรื่องสำคัญ

นโยบายเงินอุดหนุนด้านการศึกษา

ในส่วนของการวิเคราะห์ปัจจัยที่ส่งผลต่อพลวัตของนโยบายเงินอุดหนุน ความสนใจหลักอยู่ที่กระบวนการในการกำหนดงบประมาณจากส่วนกลาง เนื่องจากเป็นส่วนของการกำหนดนโยบายที่มีผลต่อการกระจายเงินอุดหนุนมากที่สุด โดยในกรณีของกระทรวงศึกษาธิการนั้น เนื่องจากเป็นกระทรวงที่ได้รับงบประมาณสูง การเจรจาต่อรองเรื่องงบประมาณจึงไม่ใช่เรื่องง่าย หน่วยงานที่กระทรวงศึกษาธิการจะต้องต่อรองด้วยเป็นหลักก็คือ สำนักงบประมาณ ซึ่งมักจะมีข้อโต้แย้งเสมอเมื่อมีความพยายามขยายงบประมาณโดยอ้างถึงการใช้งบประมาณเดิมที่ยังขาดประสิทธิภาพ

ในการศึกษาบทเรียนจากการปรับเงินอุดหนุนรายหัวด้านการศึกษาที่เกิดขึ้นได้ในปี 2565 คณะวิจัยพบว่า มีเงื่อนไขอยู่สองประการสำคัญที่หนุนเสริมให้การปรับดังกล่าวเกิดขึ้นได้ ประการแรก คือการมีช่วงเวลาที่เหมาะสม กล่าวคือ ได้มีการเว้นระยะในการปรับเงินอุดหนุนมาเป็นระยะเวลาหนึ่งแล้ว จึงถือเป็นเวลาที่การปรับควรจะเกิดขึ้น ประการที่สอง การปรับเปลี่ยนดังกล่าวเกิดขึ้นได้ผ่านการมีข้อมูลและงานวิชาการสนับสนุนอย่างเข้มข้น หน่วยงานที่ดำเนินการในด้านข้อมูลและงานวิชาการก็คือ สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา (สกศ.) และสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (สพฐ.) ที่ได้ทำการสำรวจต้นทุนค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ที่เกิดกับเด็กนักเรียนเพื่อมาเป็นข้อมูลสนับสนุน

นอกจากนี้ คณะวิจัยยังพบว่าปัจจัยหนุนเสริมที่สำคัญหากจะสามารถเจรจากับทางสำนักงบประมาณได้สำเร็จก็คือ แรงหนุนเสริมจากฝ่ายการเมือง โดยหากมีการสนับสนุนอย่างแข็งขันจากผู้มีอำนาจทางการเมือง ไม่ว่าจะเป็นนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีว่าการฯ โอกาสที่จะสามารถผลักดันงบประมาณหนุนเสริมนั้นก็จะ

เกิดขึ้นได้ ดังเช่นกรณีตัวอย่างจากนโยบายเช่น นโยบาย Anywhere Anytime หรือแม้กระทั่งนโยบายจัดจ้างบุคลากรเพื่อช่วยลดภาระครู ดังที่สำรวจไว้ในส่วนอื่น ๆ ของรายงานวิจัย

อย่างไรก็ดี ในการผลักดันการปรับเปลี่ยนนโยบายเงินอุดหนุนจากส่วนกลาง คณะวิจัยพบว่ายังมีปัจจัยที่เหนี่ยวรั้งการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญอยู่อย่างน้อยสองประการ ประการแรก คือ แนวคิดเรื่องการจัดงบประมาณบนหลักความเสมอภาคยังไม่เป็นที่แพร่หลายในกลุ่มผู้กำหนดนโยบาย ผู้ที่มีบทบาทสำคัญ เช่น ผู้บริหารกระทรวงยังไม่ได้ตอบรับกับแนวคิดนี้เท่าไรนัก ในขณะที่หน่วยงานอย่างสำนักงบประมาณก็ยังคงโต้แย้งถึงความเหมาะสมในการจัดทำเงินอุดหนุนตามแนวคิดนี้ ประการที่สอง การผลักดันรายละเอียดทางงบประมาณเป็นเรื่องที่ต้องใช้เวลาเตรียมการยาวนาน และต้องผลักดันในระยะยาว ทำให้แนวโน้มที่ผู้เล่นทางการเมืองจะหยิบเอาประเด็นดังกล่าวมาเป็นประเด็นนำในการทำงานนั้นเกิดขึ้นยาก ด้วยเพราะระยะเวลาการดำรงตำแหน่งของรัฐมนตรีมักจะสั้น ทำให้หันไปเลือกนโยบายที่เห็นผลได้รวดเร็วและจับต้องได้ง่ายกว่า

แม้ว่าปัจจัยที่มีผลต่อการปรับเปลี่ยนนโยบายด้านเงินอุดหนุนจะอยู่ที่ส่วนกลางค่อนข้างมาก และตัวละครในระดับพื้นที่ในปัจจุบันจะมีอำนาจในกระบวนการน้อย ไม่ว่าจะเป็นเขตพื้นที่การศึกษา โรงเรียนและครู รวมไปถึงผู้ปกครองและนักเรียน ต่างก็มีบทบาทเป็นผู้ปฏิบัติหรือรับนโยบาย แต่การจะจัดการงบประมาณให้ไปสู่หลักการความเสมอภาคได้ ยังจำเป็นจะต้องมีการเปิดพื้นที่ให้มีช่องทางการมีส่วนร่วมจากตัวละครในระดับพื้นที่เหล่านี้ให้ได้มากขึ้น เพื่อให้สามารถสื่อสารปัญหาที่เกิดได้ ตัวอย่างเช่น กรณีของโรงเรียนขนาดเล็ก ในหลายครั้งหน้าที่ในการปฏิบัติตามนโยบายจากส่วนกลางยังกลายเป็นภาระต่องบประมาณและทรัพยากรที่ขาดแคลนอยู่แล้ว เนื่องจากนโยบายที่สั่งมาจากส่วนกลางอาจไม่ได้คำนึงถึงบริบทที่งบประมาณแต่เดิมนั้นไม่เพียงพอ นอกจากนี้การกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นหรือเขตพื้นที่ได้มีบทบาทร่วมจัดการในส่วนงบประมาณ เช่น การอุดหนุนอาหารกลางวัน การอุดหนุนครูอัตราจ้าง หรือการจัดบริการรถรับส่งนักเรียน ก็จะช่วยให้การจัดสรรงบประมาณตอบสนองปัญหาในพื้นที่ได้ดีกว่าที่เป็นอยู่

ท้ายที่สุด ยังมีอีกกลุ่มตัวละครที่สามารถมีบทบาทกับการจัดสรรเงินอุดหนุนด้านการศึกษาให้มีความเสมอภาคมากขึ้นได้ ก็คือกลุ่มผู้นำเสนอนโยบายจากภายนอกอย่างองค์กรระหว่างประเทศที่มีบทบาทนำเสนอนโยบายด้านการศึกษา นักวิชาการด้านการศึกษา หรือแม้กระทั่งหน่วยงานที่ทำงานด้านการวิจัยเพื่อสนับสนุนนโยบายอย่าง กสศ. ตัวละครกลุ่มนี้ปัจจุบันมีบทบาทสำคัญกับการสร้างองค์ความรู้และข้อเสนอ และยังมีการสร้างเครือข่ายความร่วมมือระหว่างกัน อย่างไรก็ดี ในกรณีของเงินอุดหนุนด้านการศึกษา ยังเห็นได้ว่าการขับเคลื่อนจากกลุ่มตัวละครนี้ยังไม่สามารถสร้างการเปลี่ยนแปลงได้จริงมากเท่าไรนัก คณะวิจัยตั้งข้อสังเกตว่าสิ่งที่ขาดหายไป คือ การขยายเครือข่ายให้ไปสู่หน่วยงานภายในกระทรวงศึกษาธิการและกลุ่มผู้บริหารกระทรวงให้มีความใกล้ชิดกันมากขึ้น และการพยายามหาช่องทางหาความร่วมมือจากหน่วยงานอย่างสำนักงบประมาณ และฝ่ายการเมือง โดยมีงานสำคัญ คือ การพยายามวางรากฐานให้กับแนวคิดการปรับงบประมาณเพื่อความเสมอภาคในกลุ่มตัวละครเหล่านี้

นโยบายด้านเทคโนโลยี (Anywhere Anytime)

นโยบายเป็นด้านเทคโนโลยีเป็นประเด็นที่ดึงดูดความความสนใจของสาธารณชนได้ง่าย เพราะฉะนั้นจึงเป็นนโยบายที่มีปัจจัยเสริมจากทางการเมืองสูง ในด้านของพรรคการเมืองก็มักจะมองไปที่นโยบายนี้ในฐานะเครื่องมือการสร้างผลงานที่จับต้องได้ในระยะสั้น การเลือกนโยบายเช่นการแจกอุปกรณ์และการสร้างแพลตฟอร์มมาดำเนินการเป็นส่วนสำคัญของนโยบาย Anywhere Anytime สะท้อนเงื่อนไขนี้

อย่างไรก็ดี บทเรียนจากการผลักดันนโยบาย Anywhere Anytime ก็แสดงให้เห็นว่า ภายใต้บริบทของระบบการเมืองไทยในปัจจุบัน แม้การผลักดันนโยบายด้านเทคโนโลยีที่ดูจะเป็นประเด็นที่สาธารณชนนิยมก็ไม่ใช่เรื่องง่าย ด้วยเพราะบริบทการเมืองของรัฐบาลแบบผสม อีกทั้งตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการก็มักจะถูกนำมาเป็นส่วนหนึ่งของการเจรจาเพื่อจัดสรรเก้าอี้กันให้ลงตัว ภายใต้บริบทนี้เองนักการเมืองที่มาดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีที่ได้ก็มักจะไม่ได้มาพร้อมความเชี่ยวชาญหรือเจตจำนงในการผลักดันการเปลี่ยนแปลงด้านการศึกษา และเมื่อรัฐมนตรีมาจากพรรคร่วม การจะผลักดันนโยบายก็ยังต้องเผชิญความซับซ้อนของการปฏิสัมพันธ์ระหว่างพรรคการเมืองที่มีผลประโยชน์แตกต่างกัน ดังตัวอย่างของนโยบาย Anywhere Anytime ที่การผลักดันมีการปรับรายละเอียดเปลี่ยนแปลงไปมาเมื่อมีการผลัดเปลี่ยนพรรคร่วมรัฐบาลที่มาคุมกระทรวงศึกษาธิการ

ในอีกด้านหนึ่ง การดำเนินนโยบายด้านเทคโนโลยีเพื่อตอบสนองประโยชน์ทางการเมืองนั้น ก็มักจะมาพร้อมความต้องการผลระยะสั้นที่จับต้องได้ และการลงทุนผ่านงบประมาณที่สูง ด้วยลักษณะเช่นนี้ การผลักดันนโยบายก็มักจะต้องเผชิญกับปัจจัยหลายประการภายใต้ระบบราชการที่กลายมาเป็นอุปสรรคในการผลักดันนโยบายให้สำเร็จได้

ประการแรก กระทรวงศึกษาธิการยังไม่ได้มีโครงสร้างการทำงานที่เอื้อต่อการผลักดันนโยบายด้านเทคโนโลยี กระทรวงยังขาดหน่วยงานที่ทำหน้าที่เชิงยุทธศาสตร์และสะสมองค์ความรู้เพื่อสร้างการเปลี่ยนแปลง เช่น วิเคราะห์วิจัยและสำรวจสถานการณ์ของการพัฒนาเทคโนโลยีในบริบทการศึกษา รวมถึงวางแผนที่ชัดเจนว่าจะต้องพัฒนาเทคโนโลยีในส่วนต่าง ๆ ของการศึกษาไทยอย่างไร

ประการที่สอง กระทรวงศึกษาธิการยังมีโครงสร้างแบบแยกส่วน ทำให้การผลักดันนโยบายด้านเทคโนโลยีต้องแยกกันดำเนินการ และขาดการประสานงานเชื่อมโยงระหว่างหน่วยงานในกระทรวง เช่น กระทรวงศึกษาธิการที่ขาดแคลนบุคลากรที่มีความเชี่ยวชาญด้านเทคโนโลยีอยู่แล้ว เมื่อยิ่งต้องแยกกันดำเนินการก็ยิ่งทำให้ไม่สามารถดึงเอาความเชี่ยวชาญที่กระจายกันไปในแต่ละหน่วยงานมาประสานการทำงานร่วมกันได้

ประการที่สาม การผลักดันโครงการที่มีงบประมาณสูง ยังส่งผลให้การดำเนินการต้องมีขั้นตอนงบประมาณที่ซับซ้อน มีกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องมาก ข้าราชการที่เกี่ยวข้องต้องดำเนินการอย่างระมัดระวังสูงจนส่งผลให้โครงการมีความล่าช้าอย่างต่อเนื่อง แม้จะมีระเบียบกำกับดูแลมากมาย แต่ผลลัพธ์เช่นอุปกรณ์ที่ได้หรือระบบที่พัฒนา ก็ยังอาจไม่ได้มีคุณภาพ

ประการที่สี่ การดำเนินนโยบายด้านเทคโนโลยียังมีลักษณะเอนไปทางการสั่งการจากบนลงล่าง โดยนโยบายถูกคิดและผลักดันมาจากฝ่ายการเมืองให้ข้าราชการในส่วนกลางรีบดำเนินการ ในขณะที่สภาพปัญหาในระดับพื้นที่เช่นสภาพที่เกิดในโรงเรียนจริงกลับไม่ได้ถูกนำมาพิจารณาอย่างเพียงพอในการออกแบบนโยบาย การขาดช่องทางการมีส่วนร่วมจากตัวละครสำคัญเช่นครูและนักเรียนในการกำหนดนโยบายทำให้นโยบายเสี่ยงจะไม่ได้ผลที่เป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาการศึกษาและการลดความเหลื่อมล้ำด้านการศึกษา

ท้ายที่สุด คณะวิจัยยังมีข้อสังเกตเพิ่มเติมว่า การจะขับเคลื่อนนโยบายด้านเทคโนโลยีให้ประสบผลสำเร็จได้นั้น จำเป็นจะต้องมีการเตรียมการทั้งในด้านองค์ความรู้ ช่องทางการมีส่วนร่วมจากผู้ใช้งาน อีกทั้งการปรับโครงสร้างองค์กรของกระทรวงศึกษาธิการเพื่อให้รองรับการขับเคลื่อนนโยบายด้านเทคโนโลยีได้ดีกว่าที่เป็นอยู่ การผลักดันเงื่อนไขความสำเร็จเหล่านี้ให้เกิดขึ้นได้นั้นจำเป็นจะต้องปรับมุมมองของนโยบายด้านเทคโนโลยีในบริบทการศึกษาว่าไม่ใช้เพียงนโยบายในลักษณะการแจกอุปกรณ์ที่ทันสมัย หรือนำเทคโนโลยีใหม่ ๆ มาให้นักเรียนหรือครูได้ใช้ แต่เป็นการปรับในเชิงลึกให้ระบบราชการรวมถึงบุคลากรในระบบการศึกษามีศักยภาพในการร่วมกันผลักดันการเปลี่ยนแปลงด้านเทคโนโลยีได้

นโยบาย Zero Dropout

ในกรณีของนโยบายสุดท้ายที่คณะวิจัยได้ทำการสำรวจ คือนโยบาย Zero Dropout ปัจจัยที่ส่งผลสำคัญยิ่งต่อการที่นโยบายดังกล่าวได้รับการผลักดันอย่างแข็งขันจากหลายหน่วยงานก็คือ พลังจากฝ่ายการเมือง แม้นโยบายนี้อยู่ในความสนใจของฝ่ายการเมืองมาตั้งแต่รัฐบาลพลเอกประยุทธ์ และประเด็นเรื่องเด็กหลุดจากระบบการศึกษาจะได้รับความสนใจในช่วงหลังการระบาดของโควิด-19 ทำให้นโยบาย Zero Dropout อยู่ในบริบทที่มีปัจจัยทางการเมืองที่เอื้อต่อนโยบายอยู่แล้ว แต่ก็ปฏิเสธไม่ได้เลยว่าพลังจากฝ่ายการเมืองของนโยบายนี้ในช่วงตั้งแต่หลังการเลือกตั้ง 2566 เกิดจากการเข้ามาให้ความสนใจและร่วมผลักดันอย่างแข็งขันของตัวนายกรัฐมนตรีเศรษฐา ทวีสิน ทำให้นโยบายนี้สามารถใช้กลไกทางการเมืองเช่นมติคณะรัฐมนตรี และการสั่งการให้โครงการเป็นวาระแห่งชาติ รวมถึงการสั่งให้เกิดการบูรณาการข้ามหน่วยงานของรัฐและกำหนดเป้าหมายร่วมกันได้

อย่างไรก็ตาม การที่นโยบายอาศัยความต้องการในการผลักดันที่โยงใยกับตัวนายกรัฐมนตรีอยู่สูงนั้นก็ถือเป็นปัจจัยเสี่ยงเช่นกัน โดยเฉพาะในบริบทการเมืองที่มีความผันผวน หากมีการเปลี่ยนตัวนายกรัฐมนตรีแล้วนั้น ก็เสี่ยงที่พลังในการผลักดันจากการเมืองจะอ่อนลงไปมากเช่นกัน การผลักดันให้นโยบายได้มีกรอบทางกฎหมายและงบประมาณรับรองในระยะยาวจึงเป็นเรื่องที่ต้องทำในช่วงที่นโยบายยังมีพลังทางการเมืองสนับสนุนอยู่

การมีพลังทางการเมืองสนับสนุนเป็นจุดแข็งของนโยบาย Zero Dropout แต่คุณลักษณะของนโยบายที่ต้องมีการประสานงานข้ามหน่วยงานหลายหน่วยงานก็ถือเป็นจุดที่สร้างความท้าทายอย่างมาก โดยเฉพาะเมื่อนโยบายเข้าสู่การขับเคลื่อนโดยกลไกของระบบราชการ

ความท้าทายในส่วนของการประสานข้ามหน่วยงานนั้นสังเกตได้ชัดจากกระบวนการที่เกี่ยวข้องกับการเก็บข้อมูล ไม่ว่าจะเป็นการสำรวจ การนิยาม หน่วยงานแต่ละหน่วยแม้แต่ภายใต้กระทรวงศึกษาธิการด้วยกันเองก็มักจะมีการทำงานที่แตกต่างและแยกจากกัน การสั่งการผ่านกลไกทางการเมือง เช่น การที่รัฐมนตรีมีการจัดประชุม จัดเวทีประสานภารกิจ และมีการตั้งคณะกรรมการ/คณะทำงาน เป็นปัจจัยที่ช่วยลดความท้าทายในส่วนนี้ได้ แต่ก็จำเป็นจะต้องอาศัยการจัดการอย่างต่อเนื่องเพื่อให้การแก้ปัญหาที่มีฐานเชิงโครงสร้างนั้นบรรลุผลได้ ตัวอย่างเช่น การจัดการเรื่องข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับนโยบาย Zero Dropout นั้น การที่แต่ละหน่วยงานต่างก็มีข้อมูลแยกจากกันกลายเป็นความท้าทายที่แม้ในปัจจุบันก็ยังต้องเชื่อมโยงให้สองระบบการกรอกข้อมูลของ สป.ศธ. และ กสศ. เชื่อมต่อได้เต็มรูปแบบ เพื่อลดภาระงานและความคลาดเคลื่อนของตัวเลข

นอกจากนี้ ปัญหาอีกประการในระบบราชการที่โยงกับนโยบาย Zero Dropout คือ ทำให้การสั่งการจากส่วนกลางนั้นสะท้อนสภาพปัญหาในพื้นที่จริงได้ ซึ่งปัญหาที่พบกับนโยบายก็คือ ภาระในการสำรวจและติดตาม รวมไปถึงการนำเด็กกลับสู่ระบบนั้น สร้างต้นทุนที่สูงต่อผู้ปฏิบัติหน้าที่หน้างาน การสร้างกลไกหนุนเสริม รวมถึงการเสริมทรัพยากรให้กับผู้ปฏิบัติในระดับพื้นที่จึงเป็นเรื่องที่จำเป็นเพื่อให้นโยบายเกิดผลได้จริง ไม่ใช่เพียงการได้ผลลัพธ์เชิงตัวเลข นอกจากนี้ ปัญหาในระดับหน้างานยังอยู่ที่การมีช่องทางสื่อสารจากพื้นที่กลับสู่ส่วนกลางเพื่อให้เกิดการแก้ปัญหาได้ทันท่วงที โดยในกรณีของนโยบาย Zero Dropout ปัญหาในเชิงนิยามที่ยังไม่สอดคล้องระหว่างหน่วยงาน รวมถึงการจัดการแนวทางการดูแลเด็กที่หลุดจากระบบที่มีหน่วยงานมาเกี่ยวข้องได้หลายหน่วยงาน ต่างก็เป็นประเด็นที่ยังสร้างความสับสนให้กับผู้ปฏิบัติงาน

จากปัจจัยต่าง ๆ ข้างต้น จะเห็นว่าทาง กสศ. เองในฐานะองค์กรที่เป็นอิสระจากระบบราชการมีความสำคัญอย่างยิ่งในการมีบทบาทอุดช่องโหว่ในกลไกทางนโยบาย ในด้านของการผลักดันทางการเมืองนั้น กสศ. มีความสำคัญอย่างยิ่งในการ "จุดประเด็น" เพื่อชี้นำฝ่ายการเมือง และประสบความสำเร็จในการดึงความสนใจจากนายกรัฐมนตรีเข้ามาสู่ประเด็นปัญหา นอกจากนี้ ในเชิงการทำงานกับระบบราชการ กสศ. เองก็มีบทบาทสำคัญอย่างยิ่งกับการช่วยอุดช่องโหว่ในเรื่องการเป็นหน่วยงานกลางที่ทำหน้าที่ประสานหลายหน่วยงานเข้าด้วยกัน อย่างไรก็ตาม การแก้ไขปัญหาเด็กหลุดจากระบบการศึกษายังเป็นงานที่ต้องอาศัยระยะเวลาและการทำงานในระยะยาว การที่ กสศ. มีบทบาทในการอุดช่องโหว่ให้กับระบบนั้นยังต้องคำนึงถึงการหาวิธีแก้ไขระบบไปด้วยเพื่อไม่ให้ภาระหน้าที่นั้นเกินศักยภาพการทำงานของ กสศ. เองในระยะยาว

สรุปปัจจัยที่ส่งผลสำคัญต่อพลวัตนโยบายด้านการศึกษา

นโยบายที่คณะวิจัยได้ทำการติดตามทั้งหมดสี่ด้านนั้น มีความแตกต่างกันที่น่าสนใจอยู่ ในด้านกลุ่มผู้ได้เสีย เช่น นโยบายลดภาระครูนั้นมีกลุ่มผู้ได้ประโยชน์หลัก คือ ครู ในขณะที่นโยบายอย่างเงินอุดหนุนด้านการศึกษาผู้ได้ประโยชน์ คือ ผู้ปกครองและนักเรียน ในกรณีของนโยบายด้านเทคโนโลยี เป็นประเด็นที่ดึงดูดเสียงสนับสนุนได้ในวงกว้างทำให้ผู้เล่นทางการเมืองมักให้ความสนใจ และนโยบาย Zero Dropout เป็นประเด็นที่ถูกผลักดันอย่างแข็งขันโดย กสศ. เป็นเสมือนเจ้าภาพ นอกจากนี้ การจะผลักดันนโยบายในแต่ละด้านให้สำเร็จนั้นก็มีจุดเน้นของการผลักดันที่แตกต่างกัน จุดสำคัญต่อความสำเร็จในกรณีของนโยบายเงินอุดหนุนอยู่ที่การต่อรองกับสำนักงบประมาณ ในขณะที่นโยบายเช่นการลดภาระครู ความสำเร็จขึ้นอยู่กับทั้งการเพิ่มงบประมาณและการลดกฎระเบียบ นโยบายด้านเทคโนโลยีนั้นต้องอาศัยทั้งงบประมาณ องค์ความรู้ และการเตรียมความพร้อมกับผู้ปฏิบัติ และนโยบาย Zero Dropout ต้องอาศัยการสร้างกลไกการทำงานข้ามหน่วยงานที่มีประสิทธิภาพ

ความแตกต่างกันของแต่ละนโยบายข้างต้นย่อมหมายถึงการวางน้ำหนักให้กับประเด็นและขั้นตอนทางนโยบายที่ไม่เหมือนกันหากต้องการความสำเร็จ แต่กระนั้น ในการวิเคราะห์นโยบายในด้านต่าง ๆ คณะวิจัยได้พบบทเรียนที่ไปในทิศทางเดียวกันเกี่ยวกับเงื่อนไขที่โยงใยกับปัจจัยในกลไกการเมืองและระบบราชการที่จะส่งผลบวกต่อการผลักดันนโยบายได้

สำหรับปัจจัยที่สำคัญกับความสำเร็จในการขับเคลื่อนนโยบายด้านการศึกษา บทเรียนจากทุกนโยบายที่ทำการติดตามคือนโยบายจะไม่สามารถถูกขับเคลื่อนได้สำเร็จเลยหากไม่ได้รับการหนุนเสริมจากผู้นำทางการเมือง ไม่ว่าจะเป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ หรือแม้กระทั่งนายกรัฐมนตรี การที่นโยบายใด ๆ ได้ผ่านการสนับสนุนไม่ว่าจะเป็นการประกาศนโยบายโดยผู้นำเหล่านี้ หรือการผ่านให้เป็นมติคณะรัฐมนตรี เป็นก้าวที่สำคัญสู่ความสำเร็จ

อย่างไรก็ดี ยังมีเงื่อนไขที่แตกต่างกันที่จะนำมาซึ่งความสนใจต่อนโยบายจากผู้นำทางการเมืองได้ ในกรณีของนโยบายอย่างการยกเลิกครูเวร ความสนใจนั้นเกิดจากเหตุการณ์ที่ไม่คาดหมาย บังคับให้ผู้นำทางการเมืองต้องตอบสนอง อย่างไรก็ดี ในกรณีของนโยบายอย่าง Anywhere Anytime ความสนใจของสาธารณชนต่อการเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยีเป็นเรื่องที่เกิดขึ้นแพร่หลายอยู่แล้ว ทำให้พรรคการเมืองต่างก็พยายามมีนโยบายในด้านนี้เป็นนโยบายชูโรงด้านการศึกษา สุดท้าย ในกรณีของนโยบายอย่าง Zero Dropout ความสามารถของ กสศ. ในการจุดประเด็นเรื่องเด็กหลุดจากระบบการศึกษาให้เป็นที่สนใจเป็นปัจจัยที่ช่วยหนุนให้ผู้นำทางการเมืองหยิบเอาประเด็นดังกล่าวมาผลักดัน

เงื่อนไขอีกประการที่มีนัยต่อการผลักดันนโยบายจากฝ่ายการเมืองก็คือระยะเวลาที่สั้นและผลที่จับต้องได้ของนโยบาย จะเห็นได้ว่านโยบายที่ฝ่ายการเมืองเลือกนำไปผลักดันมักจะต้องตอบสนองเงื่อนไขเหล่านี้ ในกรณีของนโยบายที่งานวิจัยทำการสำรวจ ฝ่ายการเมืองก็มักเลือกทำสิ่งที่จับต้องได้และสามารถนำไปกล่าวถึงผลสำเร็จได้ง่ายกว่าก่อน เช่น การเลือกแนวทางแจกอุปกรณ์เพื่อตอบโจทย์ด้านเทคโนโลยี หรือการเลือกเพิ่ม

งบประมาณให้โรงเรียนจ้างภารโรงเพื่อทำหน้าที่แทนครูเวร อย่างไรก็ตาม เงื่อนไขนี้ก็กลายเป็นข้อจำกัดกับการผลักดันนโยบายที่ต้องอาศัยระยะเวลา เช่น การปรับโครงสร้างเงินอุดหนุนด้านการศึกษาให้เอื้อต่อความเสมอภาค หรือแม้กระทั่งในการละเลยที่จะผลักดันบางส่วนของนโยบายอื่น ๆ เช่น การปรับสูตรคำนวณภาระครู หรือการจัดตั้งหน่วยงานภายในกระทรวงศึกษาธิการเพื่อทำหน้าที่วางยุทธศาสตร์และสะสมความรู้เกี่ยวกับเทคโนโลยีในการศึกษา จะเห็นได้ว่า ส่วนของนโยบายเหล่านี้ที่สำคัญกับการที่นโยบายจะสร้างประโยชน์ได้ก็มักจะถูกมองข้ามไป

เมื่อผ่านการผลักดันจากกลไกทางการเมือง นโยบายก็เข้าสู่การขับเคลื่อนโดยระบบราชการ งานศึกษานี้พบบทเรียนว่า ระบบราชการมักสร้างเงื่อนไขที่จำกัดการผลักดันนโยบายไว้ในหลายด้าน ด้วยคุณลักษณะบางประการของตัวระบบ เช่น การอิงอำนาจอยู่กับการมีอยู่ของกฎระเบียบก็มักจะทำให้ไม่สามารถผลักดันการแก้ไขกฎระเบียบได้ โครงสร้างที่แยกอำนาจและการทำงานออกจากกันเป็นแท่งทำให้ขาดความสามารถในการประสานงานข้ามหน่วยเพื่อให้นโยบายบรรลุผล การทำงานที่อิงอยู่กับแบบแผนทำให้ไม่ยืดหยุ่นต่อการผลักดันนโยบายใหม่ ๆ และการสั่งงานที่ขึ้นอยู่กับส่วนกลาง ก็มักจะทำให้นโยบายขาดการมีส่วนร่วมเพื่อให้ได้ข้อมูลจากผู้เกี่ยวข้องในระดับพื้นที่

แต่ภายใต้ข้อจำกัดจากลักษณะของระบบ ระบบราชการเองก็สามารถมีบทบาทเอื้อต่อการผลักดันนโยบายได้ เงื่อนไขที่จำเป็นต่อความสำเร็จในการผลักดันนโยบายหลายประการจำเป็นจะต้องอาศัยบทบาทของระบบราชการ เช่น การสะสมความรู้และการเตรียมข้อมูล ในกรณีการผลักดันนโยบายเช่นการปรับเงินอุดหนุนด้านการศึกษา ก็สามารถประสบผลสำเร็จได้จากการทำงานของกลไกราชการในด้านเหล่านี้ นอกจากนี้ การที่ตัวละครในระบบราชการเองไม่ต้องเผชิญกับความผันผวนเท่ากับตัวละครในระบบการเมือง ยังเปิดโอกาสให้กลไกสามารถทำงานเพื่อเตรียมความพร้อมกับการสร้างการเปลี่ยนแปลงในระยะยาวได้ดีกว่า

จากจุดแข็งและจุดอ่อนในการผลักดันนโยบายจากทั้งฝ่ายการเมืองและระบบราชการ ตัวละครส่วนที่เหลือ เช่น นักวิชาการ องค์กรระหว่างประเทศ และหน่วยงานอย่าง กสศ. สามารถมีบทบาทเสริมกับการขับเคลื่อนนโยบายได้ ตัวอย่างจากนโยบาย Zero Dropout แสดงให้เห็นว่า กสศ. ได้เข้ามาช่วย "จุดประเด็น" จนทำให้ฝ่ายการเมืองเข้ามามีบทบาทผลักดันนโยบายอย่างแข็งขันได้ และยังเข้ามาทำหน้าที่ตัวกลางช่วยประสานการขับเคลื่อนนโยบาย แต่กระนั้น การทำงานจากตัวละครภายนอก ยังสามารถมองไปที่การช่วยอุดช่องโหว่อื่น ๆ เช่น การเน้นย้ำถึงประเด็นเชิงนโยบายที่ไม่ใช่เรื่องเร่งด่วนแต่มีความสำคัญ การสนับสนุนให้เกิดการขยับพัฒนาในเชิงโครงสร้าง ซึ่งมักจะเป็นประเด็นที่ฝ่ายการเมืองละเลย ในอีกด้านก็สามารถร่วมกันสร้างเครือข่ายโดยดึงเอาตัวละครจากกลไกราชการมาร่วมเพื่อทำงานในเชิงความคิด จุดประเด็นให้ระบบราชการมีบทบาทกับการสะสมความรู้และข้อมูลเพื่อสนับสนุนการเปลี่ยนแปลงทางนโยบายที่เหมาะสมได้

6.3 ข้อเสนอแนะทางนโยบาย และข้อเสนอแนะสำหรับการวิจัยครั้งต่อไป

จากการวิเคราะห์ในส่วนก่อนหน้าถึงปัจจัยที่ส่งผลต่อพลวัตนโยบาย คณะวิจัยได้สังเคราะห์แนวทางที่สำคัญหากจะขับเคลื่อนนโยบายเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษาได้สำเร็จ แนวทางเหล่านี้เป็นเป้าหมายที่ภาคีทุกภาคส่วนช่วยกันผลักดันให้บรรลุผลได้ ไม่จำกัดเพียง กสศ. เท่านั้น อย่างไรก็ตาม เพื่อให้งานวิจัยเป็นประโยชน์กับ กสศ. ได้มาก ข้อเสนอจะยังเน้นไปที่บทบาทที่ กสศ. จะมีในการบรรลุแต่ละเป้าหมายได้

ข้อเสนอแนะทางนโยบายจะแบ่งออกไปตามกรอบ Policy Cycle เริ่มจากข้อเสนอที่สำคัญกับขั้นตอนการก่อรูปนโยบาย (Policy Formation) ไปสู่ข้อเสนอที่สำคัญกับขั้นตอนการขับเคลื่อนนโยบายไปสู่ผลลัพธ์ (Policy Implementation) และการประเมินนโยบาย (Policy Evaluation) ทั้งนี้ การแบ่งข้อเสนอแนะไปตามขั้นตอนหลักๆเป็นไปเพื่อช่วยสร้างความเข้าใจที่ง่ายขึ้น แต่ข้อเสนอแนะบางประการสามารถมีบทบาทได้กับหลายขั้นตอนทางนโยบายไปพร้อมกัน

ในขั้นตอนของการก่อรูปนโยบาย (Policy Formation) คณะวิจัยเห็นว่าสิ่งที่สำคัญอย่างยิ่งคือการจุดประเด็น และการสร้างองค์ความรู้

1. จุดประเด็น ในการติดตามและวิเคราะห์นโยบายทั้งสี่ด้าน คณะวิจัยพบว่า จุดเริ่มที่สำคัญที่สุดหากจะผลักดันนโยบายด้านการศึกษาได้สำเร็จ คือ จะต้องจุดประเด็นให้กับฝ่ายการเมืองเข้ามาสนใจและผลักดันนโยบาย เช่น การเลิกครูเวรหรือนโยบาย Zero Dropout ล้วนแต่ต้องอาศัยการจุดประเด็นเพื่อให้ฝ่ายการเมืองต้องตอบสนองกับปัญหาอย่างจริงจัง โดยเสียงของผู้ที่มีส่วนได้เสีย เช่น ครู ผู้ปกครอง และบทบาทของสื่อ ต่างก็ช่วยทำให้ประเด็นปัญหาที่เชื่อมโยงกับนโยบายได้รับความสนใจในวงกว้าง จนเป็นเงื่อนไขให้ภาคการเมืองต้องตอบสนอง

อย่างไรก็ดี ช่องทางของการจุดประเด็นให้กับฝ่ายการเมืองนั้นมีได้หลายรูปแบบ การใช้เหตุการณ์ที่ไม่คาดคิดช่วยจุดให้สาธารณชนสนใจกับปัญหานั้นก็เป็นวิธีหนึ่ง เช่น ในกรณีของการยกเลิกครูเวรที่ประเด็นถูกจุดจากกรณีของครูเวรที่ถูกทำร้ายจนสื่อมวลชนช่วยกันประโคมข่าว แต่ในอีกทางหนึ่ง การจุดประเด็นยังเกิดขึ้นได้ผ่านกระบวนการสร้างเรื่องเล่า (narrative) อย่างเป็นระบบ เพื่อให้สังคมหันมามองเห็นสภาพบางประการว่าเป็นปัญหาสำคัญ ดังที่เห็นได้ในกรณี Zero Dropout ที่เรื่องเล่าถูกขยายต่อมาจากปัญหาเด็กหลุดจากระบบการศึกษาในช่วงการระบาดของโควิด-19 มาสู่การให้ความสำคัญกับปัญหานี้อย่างกว้างขวางในปัจจุบัน

การจุดประเด็นผ่านการสร้างเรื่องเล่าเป็นแนวทางที่ กสศ. และภาคีในแวดวงวิชาการและสื่อสารมวลชน จะสามารถร่วมมือกันส่งเสริมการสร้างเรื่องเล่าให้เป็นกระบวนการสำคัญ โดยควรจะต้องมีการคิดและวางแผนอย่างเป็นระบบ และผลักดันให้เรื่องเล่านั้นได้รับการขยายไปสู่ผู้เล่นสำคัญอื่น ๆ ในระบบการศึกษา โดยยังมีประเด็นที่ กสศ. จะผลักดันที่เกี่ยวข้องกับความเสมอภาคได้อีกหลายประเด็น เช่น ประเด็น

เรื่องการจัดงบประมาณบนหลักความเสมอภาค ที่ยังมีศักยภาพในการผลักดันไปสู่ผู้กำหนดนโยบายได้มากกว่าที่เป็น โดยเฉพาะกับฝ่ายการเมืองและข้าราชการระดับสูง

2. สร้างองค์ความรู้ การติดตามนโยบายยังพบถึงเงื่อนไขสำคัญที่มักจะขาดหายไปในการผลักดันให้นโยบายที่ส่งเสริมความเสมอภาคทางการศึกษาสำเร็จ โดยเฉพาะในช่วงของการก่อรูปนโยบาย (Policy Formation) ก็คือ การสร้างองค์ความรู้เพื่อรองรับการผลักดัน จะเห็นได้จากนโยบายเช่นการลดภาระครูหรือการผลักดันนโยบายด้านเทคโนโลยีว่า ช่องโหว่ใหญ่ที่ฝ่ายการเมืองมักจะไม่มีแม้จะมีความสนใจกับนโยบายด้านการศึกษา ก็คือองค์ความรู้ในเชิงลึกเกี่ยวกับนโยบายที่ต้องการผลักดัน และเมื่อขาดองค์ความรู้ฝ่ายการเมืองก็มักจะเกิดความลังเลในการดำเนินงาน หรืออาจมุ่งทำนโยบายไปโดยขาดทิศทางที่ชัดเจนจนเสี่ยงจะไม่เกิดประโยชน์ นอกจากนี้ การสะสมองค์ความรู้ยังมีบทบาทสำคัญในขั้นตอนของการประเมินผลนโยบาย (Policy Evaluation) ซึ่งสามารถนำผลการประเมินมาเป็นฐานในการพัฒนาต่อยอดไปสู่การปรับปรุงนโยบายเดิมให้ได้ผลดียิ่งขึ้น หรือนำบทเรียนมาช่วยพัฒนานโยบายใหม่ ๆ ได้

การสะสมความรู้จึงเป็นกระบวนการที่จำเป็นยิ่งกับการผลักดันนโยบายให้สำเร็จ ในด้านหนึ่ง การสะสมความรู้ เช่น การเก็บข้อมูลเพื่อทำความเข้าใจกับสภาพปัญหา สามารถทำให้การออกแบบนโยบายทำได้ตรงกับประเด็นปัญหา ช่วยในการตัดสินใจทางนโยบาย และยังมีบทบาทเสริมช่วยให้การต่อรองกับหน่วยงานที่กำกับความเป็นไปได้ของนโยบาย เช่น สำนักงบประมาณทำได้ง่ายขึ้น ในอีกด้านหนึ่ง การสะสมความรู้ยังเกิดขึ้นได้ในด้านการศึกษากฎระเบียบที่เกี่ยวข้องในการขับเคลื่อนนโยบาย ว่าการจะผลักดันนั้นจะต้องมีเผชิญกับเงื่อนกฎหมายใดและจะมีแนวทางจัดการเช่นไร และสุดท้าย การสะสมองค์ความรู้ยังรวมไปถึงการมียุทธศาสตร์และแผนงานที่จะสามารถใช้ดำเนินการได้ทันทีเมื่อผู้เล่นทางการเมืองนั้นได้รับการจุดประเด็นจนสนใจเข้ามาผลักดันนโยบาย

กสศ. สามารถมีบทบาทในการสะสมองค์ความรู้ผ่านการผลิตงานวิจัยในด้านต่างๆข้างต้นโดยสถาบันวิจัยเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา โดยเฉพาะการผลิตงานวิจัยที่ช่วยผลิตข้อมูลเชิงประจักษ์เพื่อสนับสนุนการตัดสินใจทางนโยบาย แต่บทบาทในด้านเดียวกันนี้ก็ควรได้รับการผลักดันให้ขยายไปสู่หน่วยงานอื่น ๆ โดยเฉพาะหน่วยงานในกลไกราชการของกระทรวงศึกษาฯให้มากขึ้น ดังตัวอย่างของระบบสุขภาพไทยที่ได้สร้างหน่วยงานสะสมองค์ความรู้ทางนโยบายไว้หลายหน่วยงาน จนเมื่อเกิดโอกาสในการปฏิรูประบบสุขภาพหน่วยงานเหล่านี้ก็สามารถทำหน้าที่อย่างแข็งขันเพื่อสนับสนุนองค์ความรู้ได้อย่างทันท่วงที

สำหรับในขั้นตอนของการขับเคลื่อนนโยบาย (Policy Implementation) คณะวิจัยเห็นว่าสิ่งสำคัญคือการผลักดันให้การเปลี่ยนแปลงที่เกิดจากนโยบายนั้นได้รับการคงรักษาไว้ได้ในระยะยาว รวมถึงต้องพัฒนาเครือข่ายของผู้ขับเคลื่อนนโยบายเพื่อสร้างกระบวนทัศน์ทางนโยบาย (Policy Paradigm) ร่วมอย่างมั่นคง

3. ผลักดันการเปลี่ยนแปลงระยะยาว ประเด็นสำคัญหนึ่งที่งานวิจัยพบก็คือ นโยบายที่ฝั่งการเมืองเลือกมาผลักดันมักเป็นนโยบายที่เห็นผลได้ในระยะสั้น เนื่องจากบริบททางการเมืองที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษามักจะอยู่ในตำแหน่งได้เพียงไม่นาน ด้วยเหตุนี้ นโยบายที่เป็นประโยชน์มากแต่เห็นผลได้ช้าก็มักจะไม่ถูกเลือก ตัวอย่างเช่น การปรับลักษณะเงินอุดหนุนด้านการศึกษาเพื่อสร้างความเสมอภาค ซึ่งจะต้องใช้เวลาในการผลักดันยาวนานเพราะต้องมีการเตรียมข้อมูล ก็มักจะถูกละเลยไปจากตัวละครทางการเมือง หรือการสร้างหน่วยงานกลางที่ทำหน้าที่เชิงยุทธศาสตร์เกี่ยวกับเทคโนโลยีในบริบทการศึกษาไทย ก็มักจะถูกมองข้ามไปเช่นกัน

บทบาทในผลักดันการเปลี่ยนแปลงระยะยาวนี้ ยังรวมไปถึงการคงรักษาการเปลี่ยนแปลงจากนโยบายที่ได้รับการขับเคลื่อนมาแล้วให้คงอยู่ต่อไป ซึ่งในด้านหนึ่งควรเกิดขึ้นผ่านการทำหน้าที่โดยระบบราชการซึ่งไม่ต้องเผชิญความผันผวนเท่ากับฝ่ายการเมือง โดยระบบราชการควรมีบทบาทช่วยวางแผนและขับเคลื่อนเชิงยุทธศาสตร์ และประคองการเปลี่ยนแปลงทางนโยบายที่ดีที่เกิดขึ้นแล้วให้คงอยู่ผ่านการใช้กลไก เช่น การตรากฎหมายหรือการสร้างหน่วยงานที่จะช่วยวางรากฐานการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นไว้ในระยะยาวได้ เช่น การมีกฎระเบียบเพื่อรับรองและสนับสนุนกลไกการทำงานของนโยบายที่เกิดขึ้นแล้วอย่าง Zero Dropout เป็นต้น

แต่ในอีกด้านหนึ่ง หน่วยงานที่อยู่นอกกลไกการเมืองและระบบราชการก็มีบทบาทกับการผลักดันการเปลี่ยนแปลงระยะยาวให้เกิดขึ้นเช่นกัน โดยหน่วยงานอย่าง กสศ. และภาคีจากวงวิชาการและสื่อสารมวลชนควรมีบทบาทร่วมกันในการย้ำเตือนประเด็นการเปลี่ยนแปลงไม่ให้หล่นหายไปเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง โดยต้องคอยจุดประเด็นให้อยู่ในความสนใจของสาธารณชนไว้ เช่น ประเด็นเด็กนักเรียนหลุดจากระบบการศึกษา หรือประเด็นการกระจายงบประมาณที่เหลื่อมล้ำในระบบการศึกษา เป็นต้น

4. พัฒนาเครือข่าย แนวทางที่สำคัญในการขับเคลื่อนเพื่อการเปลี่ยนแปลงนโยบาย โดยเฉพาะกับหน่วยงานที่อยู่นอกกลไกการเมืองและระบบราชการ ก็คือการมุ่งขยายเครือข่ายภาคีที่มีเป้าหมายในการพัฒนาระบบการศึกษาไทย ในทางหนึ่ง ระบบการศึกษาไทยมีตัวละครเช่น นักวิชาการ องค์กรระหว่างประเทศ นักเคลื่อนไหวจากองค์กรเอกชน สื่อมวลชน และองค์กรอย่าง กสศ. เองที่คอยทำหน้าที่ช่วยติดตามและผลักดันประเด็นทางนโยบายอยู่แล้ว เป้าหมายประการแรกในการสร้างเครือข่ายก็คือการประสานตัวละครเหล่านี้ให้สามารถทำงานร่วมกันอย่างแน่นแฟ้นยิ่งขึ้น โดยหมั่นจัดกิจกรรมประมวลและแลกเปลี่ยนความรู้ และประสานกระบวนทัศน์ทางนโยบาย (policy paradigm) ให้ไปในทิศทางเดียวกัน

เป้าหมายอีกประการของการพัฒนาเครือข่าย คือการดึงเอาตัวละครที่อยู่ในระบบราชการและกลไกการเมืองเข้ามามีส่วนกับเครือข่าย โดยในการขับเคลื่อนนโยบาย กสศ.เองควรมองไปถึงบทบาทของการเชื่อมโยงภาคีที่เกี่ยวข้องผ่าน data-driven platform ที่ใช้ในการแก้ปัญหาทางการศึกษา เช่น การร่วมกันทำงานผ่านฐานข้อมูลฐานข้อมูลเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา (iSEE) และการทำหน้าที่ถ่ายทอดการตระหนักรู้ถึงปัญหาและกระบวนทัศน์ทางนโยบาย (policy paradigm) ไปสู่ตัวละครที่มีบทบาทกับการ

ขับเคลื่อนนโยบายโดยตรงได้ กสศ. และภาคีอาจมองไปที่การจัดโครงการในลักษณะวงเสวนาแลกเปลี่ยนหรือแม้กระทั่งการเข้ามีส่วนร่วมกับโครงการในลักษณะการอบรมผู้บริหารระดับสูงและนักการเมืองเป็นแนวทางที่จะช่วยขยายเครือข่ายไปในลักษณะนี้ได้

สำหรับข้อเสนอทางนโยบายสุดท้ายนั้น เป็นข้อเสนอที่ควรมีบทบาทสำคัญกับกระบวนการทางนโยบายในทุกขั้นตอนตั้งแต่การก่อรูปนโยบาย (Policy Formation) ไปสู่การขับเคลื่อน (Implementation) และการประเมินนโยบาย (Policy Evaluation) ก็คือการเปิดช่องทางการมีส่วนร่วมกับนโยบายให้มากกว่าที่เป็นอยู่

5. เปิดช่องทางการมีส่วนร่วม แนวทางสุดท้ายที่คณะวิจัยเสนอ เป็นส่วนประกอบของกระบวนการทางนโยบายที่จำเป็นยิ่งหากจะให้นโยบายเพื่อลดความเหลื่อมล้ำด้านการศึกษานั้นแก้ปัญหาได้อย่างตรงจุดและยั่งยืน บทเรียนของนโยบายทุกนโยบายที่คณะวิจัยได้ทำการสำรวจก็คือจุดอ่อนของกระบวนการทางนโยบายในการศึกษาไทยอยู่ที่การพึ่งพิงการคิดและสั่งการจากส่วนกลางมากเกิดไป ในขณะที่ก็มีช่องทางการรับฟังและการตอบสนองจากตัวละครในระดับพื้นที่ เช่น ครู นักเรียน ผู้ปกครอง หรือแม้กระทั่งข้าราชการที่ทำงานอยู่ในระดับพื้นที่ได้น้อยเกิดไป โดยปัญหาดังกล่าวยึดโยงอยู่กับการบริหารราชการแบบรวมศูนย์ของประเทศไทย และทำให้นโยบายการศึกษาที่เกิดขึ้นมักจะตอบสนองต่อปัญหาที่เกิดขึ้นในระดับพื้นที่หรือระดับปฏิบัติการได้ไม่ดี จนแก้ปัญหาได้ไม่ตรงจุด หรือการสั่งการกลับเกิดเป็นภาระต่อผู้ปฏิบัติมากจนเกินไป

คณะวิจัยเสนอว่าแนวทางที่ควรต้องผลักดันก็คือจะต้องทำให้กระบวนการทางนโยบายในการศึกษาไทยตั้งแต่ขั้นตอนการออกแบบนโยบายจนไปถึงการขับเคลื่อนและการประเมินเพื่อปรับปรุงนโยบาย มีส่วนของการเปิดช่องทางการมีส่วนร่วมให้กับตัวละครในระดับพื้นที่ให้มากกว่าที่เป็นอยู่ ในด้านนี้ กสศ. และภาคีเองควรต้องสนับสนุนให้นโยบายที่ได้ตัวองค์กรได้เข้าไปร่วมผลักดันกับระบบราชการนั้นต้องเพิ่มแง่มุมของการมีส่วนร่วมโดยเฉพาะจากตัวละครอย่างครูและข้าราชการในพื้นที่ ผู้ปกครอง และเด็กนักเรียน อย่างสม่ำเสมอและพัฒนาให้แนวทางดังกล่าวได้รับการยอมรับเป็น Best Practice ในกระบวนการทางนโยบาย เพื่อขยับขยายไปสู่นโยบายอื่น ๆ ที่กระทรวงศึกษาธิการดำเนินการ นอกจากนี้ สำหรับภาคีอื่น ๆ ยังสามารถจัดกิจกรรมในลักษณะการสะท้อนความคิดเห็นต่อนโยบายได้ โดยไม่ต้องรอให้เป็นการจัดผ่านกลไกราชการ

นอกจากข้อเสนอแนะทางนโยบายทั้ง 5 ประการที่คณะวิจัยได้สังเคราะห์มาจากบทเรียนในการติดตามนโยบายแล้ว **คณะวิจัยยังมีข้อเสนอแนะถึงการวิจัยในครั้งถัดไปในประเด็นการศึกษากระบวนการทางนโยบายด้านการศึกษาของประเทศไทย** ประการแรก เชื่อมโยงไปกับข้อเสนอแนะทางนโยบายข้างต้นที่ต้องการให้เกิดการมีส่วนร่วมของตัวละครเช่นครู นักเรียน และผู้ปกครองกับกระบวนการทางนโยบายให้

มากกว่าที่เป็นอยู่ คณะวิจัยมองว่าควรจะมีการศึกษาวิจัยเพื่อออกแบบกระบวนการมีส่วนร่วมดังกล่าวในรายละเอียด โดยอาจเป็นการศึกษาพร้อมกับการทดลองปฏิบัติกับบางนโยบายไปในเวลาเดียวกัน เพื่อนำบทเรียนมาเป็นข้อสังเกตและข้อเสนอแนะเพื่อขยายผลกับนโยบายด้านการศึกษาอื่นๆต่อไป

ประการที่สอง แม้ว่างานศึกษาชิ้นนี้จะมีข้อสังเกตถึงฝ่ายการเมืองว่ามักมีความต้องการทางนโยบายที่มุ่งผลระยะสั้น รวมถึงขาดแรงจูงใจในการผลักดันการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้าง แต่ข้อสังเกตดังกล่าวยังคงไม่ได้มองถึงความเป็นไปได้ทางการเมืองซึ่งมีได้หลากหลาย และยังไม่ได้มองถึงกลไกที่จะช่วยปรับแรงจูงใจให้กับตัวละครจากฝ่ายการเมืองในการผลักดันนโยบายด้านการศึกษาให้ประสบผลสำเร็จได้อย่างยั่งยืน งานศึกษาในขั้นตอนต่อไปจึงสามารถมุ่งความสนใจไปที่กระบวนการที่เกิดในกลไกทางการเมือง ที่เกี่ยวกับการศึกษา เพื่อหาทางแนวทางการออกแบบระบบการเมืองให้มีแรงจูงใจในการตอบสนองกับเป้าหมายทางการศึกษาได้ดีขึ้นได้

ประการที่สาม คณะวิจัยให้ข้อสังเกตถึงสภาพหลายประการของระบบราชการในกระทรวงศึกษาธิการว่ามีบทบาทสำคัญกับการสร้างอุปสรรคหรือความเป็นไปได้ให้กับนโยบายทางการศึกษา คณะวิจัยเห็นว่าควรมีงานวิจัยในเชิงลึกเพื่อศึกษาคุณลักษณะของระบบราชการในกระทรวงศึกษาให้ละเอียดยิ่งขึ้น เช่น ศึกษาเส้นทางอำนาจและระบบอุปถัมภ์ที่เกี่ยวข้องกับตำแหน่งผู้บริหารสถานศึกษา ศึกษากระบวนการขึ้นสู่ตำแหน่งในระดับบริหารของข้าราชการกระทรวงศึกษา การศึกษาประเด็นเหล่านี้จะช่วยสร้างความเข้าใจ ที่สำคัญกับการปรับแรงจูงใจภายในระบบราชการให้มีบทบาทขับเคลื่อนนโยบายด้านการศึกษาได้ดีขึ้น

ประการที่สี่ ด้วยงานวิจัยที่ได้ดำเนินการมุ่งไปที่การศึกษาเฉพาะกระบวนการทางนโยบายในบริบทการศึกษา ทำให้ผลการศึกษายังขาดมุมมองเชิงเปรียบเทียบ โดยเฉพาะกับกระบวนการทางนโยบายในบริบทอื่น เช่น บริบทของนโยบายด้านสาธารณสุขของประเทศไทย คณะวิจัยเห็นว่างานวิจัยที่ศึกษาเชิงเปรียบเทียบจะช่วยสร้างข้อสังเกตได้เพิ่มเติมว่าคุณลักษณะใดของระบบการศึกษาไทยที่ส่งผลสำคัญให้เส้นทางของนโยบายด้านการศึกษาไทยมีลักษณะดังที่เป็นอยู่ แตกต่างไปจากกรณีของนโยบายด้านสาธารณสุขไทยที่มีบทเรียนของความสำเร็จในการปฏิรูประบบอยู่ค่อนข้างมาก และนำมาสู่ข้อคิดเห็นที่ชัดเจนยิ่งขึ้นเกี่ยวกับจุดคานงัดสำคัญที่จะช่วยให้การผลักดันนโยบายด้านการศึกษาไทยประสบความสำเร็จได้

ประการสุดท้าย คณะวิจัยมองว่าพลวัตที่สำคัญของระบบการศึกษาไทยในปัจจุบันเกี่ยวข้องกับการเปิดตลาดการศึกษานานาชาติ การเปิดเสรีด้านการศึกษาและการเติบโตอย่างรวดเร็วของโรงเรียนนานาชาติในปัจจุบันย่อมมีผลต่อแรงจูงใจของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการศึกษาไทย เช่น ผู้บริหารโรงเรียน และผู้ปกครอง โดยอาจมีผลได้ทั้งในเชิงบวกและลบ เช่น ประสบการณ์จากระบบการศึกษานานาชาติอาจกระตุ้นให้เกิดการสะท้อนถึงจุดอ่อนของระบบการศึกษาไทยมากขึ้น แต่ในขณะเดียวกันก็อาจทำให้กลุ่มผู้ปกครองที่มีความมั่งคั่งไม่รู้สึกเป็นผู้ได้เสียกับการปฏิรูปการศึกษาไทยอีกต่อไป คณะวิจัยมองปรากฏการณ์การเปิดตลาดการศึกษานานาชาตินี้เป็นสิ่งควรได้รับการศึกษาวิจัยต่อไป เพื่อสรุปบทเรียนมาพัฒนาให้การออกแบบกระบวนการทางนโยบายนั้นยังรักษาแรงผลักดันจากสังคมไทยในการพัฒนาการศึกษาไทยไว้ได้ในอนาคต