

## การนำเสนอผลงานวิจัยตามโครงการความช่วยเหลือทางวิชาการ ด้านการศึกษาระดับอุดมศึกษาอาเซียนในภาพรวม

โดย

ศาสตราจารย์ ดร.เจอราร์ด ดับเบิลยู ฟราย (หัวหน้าคณะผู้เชี่ยวชาญโครงการ)

ท่านประธานการสัมมนา ศาสตราจารย์ ดร.สิปปนนท์ เกตุทัต ดร.รุ่ง แก้วแดง  
และนักการศึกษาที่เคารพ

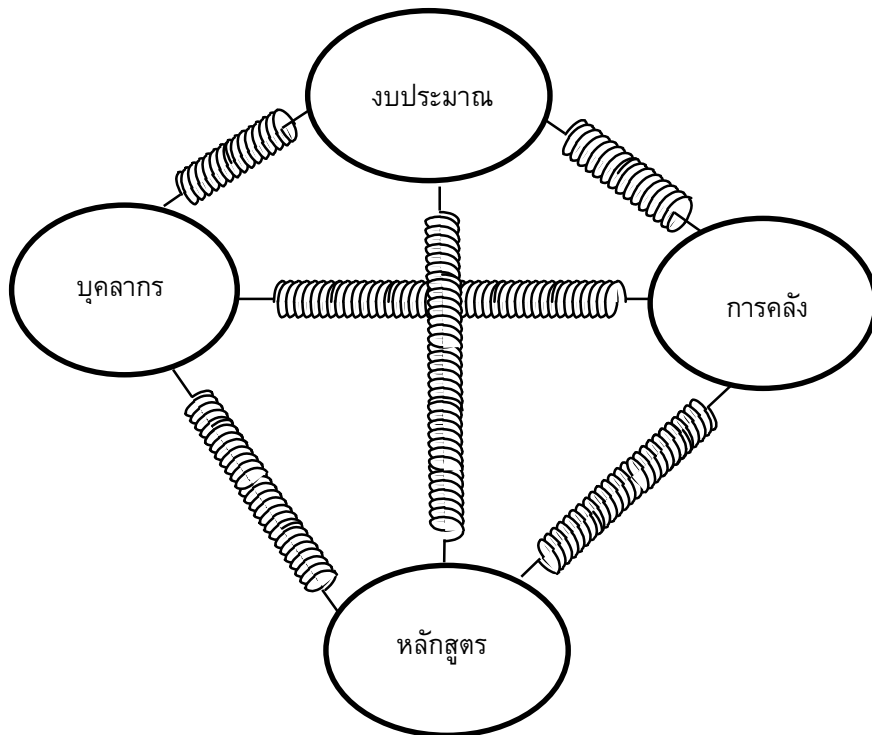
นับเป็นโอกาสที่ดีมาก ที่ได้มาเสนอผลงานวิจัย 4 เรื่องคือ ระบบบริหาร  
ครู ระบบการเงินของการศึกษาไทย และกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา เพื่อให้ข้อ  
เสนอแนะเกี่ยวกับการเพิ่มความเสมอภาค เป็นธรรม และประสิทธิภาพเพื่อจะให้คนไทยทุก  
คนมีคุณภาพชีวิตสูงที่สุดที่จะเป็นไปได้

เราทำการวิจัยแบบเน้นความหลากหลาย พยายามใช้วิธีการแบบท้องถิ่น  
นิยม ออกไปฟังคนในท้องถิ่นทั้งผู้บริหารและประชาชนว่ามีความคิดเห็นอะไรบ้าง รวมทั้ง  
สำรวจวิจัยและประชุมกลุ่มย่อยในทุกภาคของประเทศ สุดท้ายเรียนรู้จากประเทศอื่น  
โดยดูประสบการณ์ของเขา เช่น ปี 1960-1990 ประเทศญี่ปุ่นเพิ่มประสิทธิภาพคนงาน  
ได้สูงสุดในประวัติศาสตร์โลก ควรจะพิจารณาว่าในระบบการศึกษาญี่ปุ่นเวลานั้นเขา  
ทำอะไรบ้าง การประถมศึกษาและมัธยมศึกษาของญี่ปุ่นสมัยนั้นปรับปรุงดีมาก

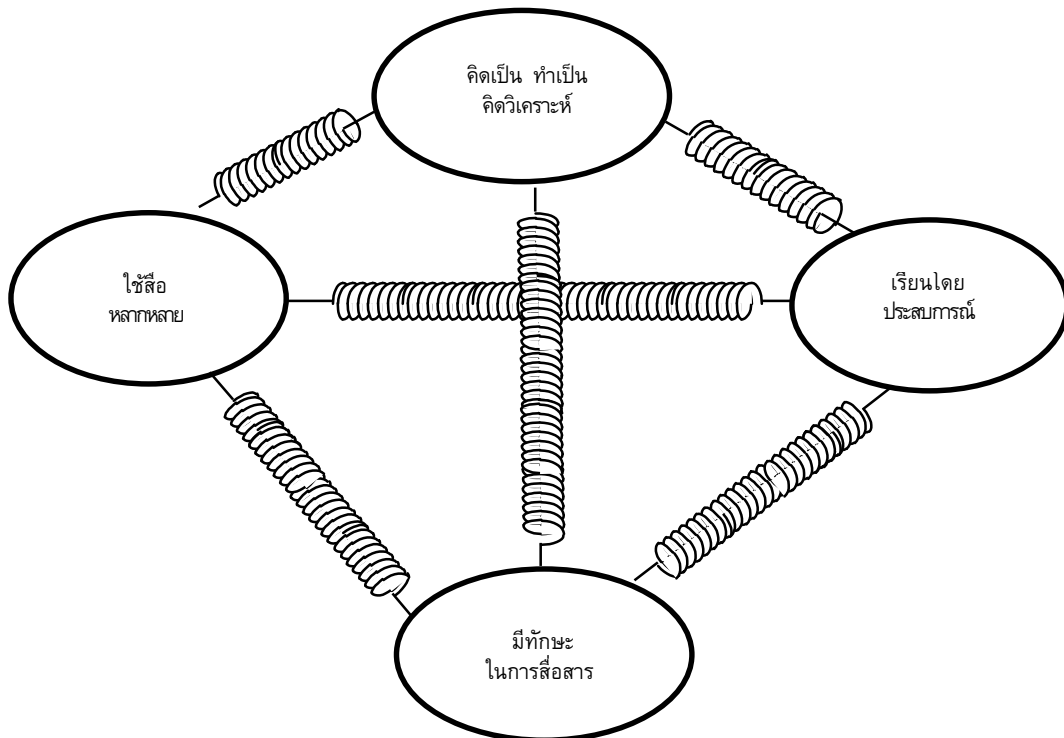
ขอเสนอตัวอย่างเทคนิคที่เราใช้ในการวิจัย เช่น แผนภาพรูปไข่เพื่อวิเคราะห์  
การเข้าถึงกลุ่มเป้าหมายโครงการกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา ซึ่ง รองศาสตราจารย์  
ดร.นงลักษณ์ วิรัชชัย จะเป็นผู้นำเสนอต่อไป

นอกจากนี้ ยังมีการใช้แผนภาพ Tetrahedron ประยุกต์จากวิชาฟิสิกส์  
เพื่อใช้วิเคราะห์การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น รวมทั้งใช้ Tetrahedron เป็นสัญลักษณ์  
แสดงแนวทางการพัฒนาครู ดังนี้

ภาพบนคือ แผนภาพ Tetrahedron ที่ใช้วิเคราะห์การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นใน 4 ด้าน คือ การกระจายอำนาจทางงบประมาณ การคลัง หลักสูตรหรือวิชาการ และบุคลากร



ภาพล่างคือ แผนภาพ Tetrahedron แสดงแนวทางการพัฒนาครูใน 4 ด้านคือ การพัฒนาความสามารถในการคิด การใช้สื่อประสมในการเรียนการสอน ทักษะในการสื่อสาร และการเรียนโดยการใช้ประสบการณ์



เนื่องจากว่าไม่มีเวลาที่จะเสนอผลวิจัยโดยละเอียด จึงขอเสนอประเด็นสำคัญดังนี้

ประเทศไทยประสบความสำเร็จมากในการพัฒนาเชิงกายภาพในสองทศวรรษที่ผ่านมา รวมทั้งมีการขยายเชิงปริมาณ ชาวต่างประเทศที่มาดูงานประเทศไทยพบว่าคุณภาพของโรงเรียนมัธยม ประถม และมหาวิทยาลัยดีมาก ในแง่อาคารสถานที่

โครงการกองทุนเงินให้กู้ยืมฯ ได้ช่วยนักเรียนให้มีโอกาสเข้าเรียน ถ้าตัวมัลติพลายเป็น 3 จะทำให้มีเงินหมุนเวียนในระบบเศรษฐกิจประมาณ 80 พันล้านบาท ไม่มีประเทศไหนในโลกที่มีโครงการช่วยนักเรียนมัธยมปลายเหมือนกับประเทศไทย

ที่ประทับใจคือ นักการศึกษาไทยทุกระดับมีคุณวุฒิทางการศึกษาที่ดีมาก เปรียบเทียบกับประเทศอื่นที่อยู่ในระบบเศรษฐกิจใกล้เคียงกับไทย แต่สิ่งที่เป็นห่วงมากที่สุดคือ เมื่อดูจากสัดส่วนงบประมาณด้านการศึกษาของรัฐบาลไทย พบว่าประเทศไทยลงทุนมากทางการศึกษา แต่ปัญหาอยู่ที่ว่าเงินที่ลงไปไม่เกิดประโยชน์เท่าที่ควร ยังมีเยาวชนไทยกลุ่มอายุ 6-19 ปี 2.5 ล้านคน ที่ไม่อยู่ในโรงเรียน น่าเป็นห่วงว่าอาจจะเกิดปัญหาผู้ติดยาและโสเภณีเด็ก เจลลี่แรงงานไทยมีการศึกษา 6.6 ปี ปัญหาใหญ่คือไทยใช้เงินมากสำหรับการบริหาร แทนที่จะใช้เงินมากสำหรับเพิ่มคุณภาพการศึกษา เช่น มีหน่วยงานการศึกษาในระดับ เขต จังหวัด อำเภอเกือบ 3,000 แห่ง บางที่เล็กมากไม่มีประสิทธิภาพในการบริหาร เฉพาะสถาบันผลิตครูมีถึง 114 แห่ง ผลิตครูมากเกินไปที่ตลาดจะรับได้

เรื่องการจัดสรรและการใช้งบประมาณมีระเบียบมากมาย คนในวงการศึกษามองไม่พอใจ เพราะได้งบและอุปกรณ์ในช่วงเวลาที่ไม่เหมาะสม เราต้องการเงินเวลานี้ แต่เงินไม่พอ และต้องจ่ายเงินก่อน เราพบว่าแม้ระบบจัดงบประมาณเป็นกลางแต่ไม่ได้แก้ปัญหาค่าไม่เท่าเทียมกัน อาทิ ลักษณะทางเศรษฐกิจและสังคมของเชียงใหม่ ภูเก็ต หาดใหญ่ ไม่เหมือนกัน มีความไม่เท่าเทียมกัน ระบบต้องยืดหยุ่นให้สามารถสนับสนุนงบประมาณเพื่อการจัดการศึกษาได้สอดคล้องกับบริบท

เรื่องข้อมูล ประเทศไทยมีข้อมูลเยอะมาก ปัญหาอยู่ที่ว่า จะประสานข้อมูลให้เป็นดัชนีที่เกี่ยวข้องกับนโยบายคุณภาพการศึกษาได้อย่างไร เช่น ใช้แผนที่ประเทศไทย และข้อมูลจากสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ วิเคราะห์ว่าจังหวัดไหนครูไม่ครบชั้น จะมีผลกระทบกับคุณภาพการศึกษาอย่างไร จากที่ได้สนทนากับครูในญี่ปุ่น สหรัฐอเมริกา และไทย พบว่า เมื่อต้องสอนหลายชั้นพร้อมกัน ครูมีความลำบาก

จริง ๆ จังหวัดที่ครูไม่ครบชั้นส่วนมากจะเป็นภาคอีสาน ภาคเหนือที่ติดกับชายแดน ภาคใต้มีบ้างเล็กน้อย

ที่กล่าวข้างต้นเป็นเพียงเกี่ยวกับปัจจัย แต่ยังมีเรื่องผลลัพธ์ (outcome) ได้วิเคราะห์ทุกจังหวัดในประเทศไทย โดยใช้ดัชนีความสำเร็จในการสอบเอ็นทรานซ์ พบว่า จังหวัดส่วนมากในภาคอีสาน ภาคเหนือติดชายแดนที่กั้นตารมาก ที่มีเกษตรกรรมมาก โอกาสที่นักเรียนในพื้นที่เหล่านี้จะเข้ามหาวิทยาลัยได้มีน้อยมาก ขณะนี้ประเทศไทยมีเกษตรกรรมร้อยละ 47 ของประเทศ แต่มีรายได้เพียงร้อยละ 12 ของรายได้ประชาชาติ จังหวัดที่เสียเปรียบด้านเศรษฐกิจ มักจะเสียเปรียบทางการศึกษาด้วย

เรื่องต่อไปเป็นการคำนวณหาความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยด้านการศึกษากับผลที่เกิดขึ้น และตกใจเมื่อพบว่า มีความสัมพันธ์ค่อนข้างสูง จังหวัดที่ครูไม่ครบชั้น คุณภาพการศึกษาของเด็กไม่ค่อยดี ปัจจัยหรือฐานะทางเศรษฐกิจมีความสัมพันธ์กับผลผลิตด้วยเช่นกัน อย่างไรก็ตาม นักวิจัยคิดว่า การปรับอัตราส่วนนักเรียนต่อครูในระดับประถมศึกษาจาก 18 : 1 เป็น 25 : 1 ไม่น่ากระทบคุณภาพทางการศึกษา

ต่อไปนี้เป็นข้อเสนอแนะจากงานวิจัย

1. ผู้บริหารกระทรวงศึกษาธิการในส่วนกลาง มีความเห็นว่าต้องปฏิวัติ ต้องเปลี่ยนแปลงบทบาทกระทรวงในส่วนกลางเป็นผู้วางวิสัยทัศน์และแผนระยะยาว และต้องเน้นปรับปรุงมาตรฐานการศึกษา

2. กระทรวงศึกษาธิการต้องมีบทบาทสำคัญในการวิเคราะห์ดัชนีเกี่ยวกับคุณภาพการศึกษาและเข้าถึงกลุ่มเป้าหมายที่ต้องการ (targeting) เพื่อที่จะแก้ปัญหาความอยุติธรรม ความไม่เท่าเทียมกันระหว่างจังหวัดในประเทศไทย เชื่อว่าเมืองไทยมีศักยภาพที่จะทำได้เพราะมีศูนย์สารสนเทศยอดเยี่ยมมาก คิดว่ากระทรวงศึกษาธิการในส่วนกลางควรเน้นบทบาทปรับปรุงคุณภาพครู

3. การกระจายอำนาจการบริหารงบประมาณ บุคลากร วิชาการ ให้กับสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาตามที่ระบุในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ เป็นเรื่องสำคัญมากที่จะให้ท้องถิ่นมีสิทธิตัดสินใจเอง เกี่ยวกับงบประมาณ บุคลากร วิชาการ และควรจะต้องมีเสียงจากท้องถิ่นในการตัดสินใจว่า เขตพื้นที่การศึกษาควรจะเป็นอย่างไรบ้าง ซึ่งแน่นอนว่า การกำหนดเขตพื้นที่การศึกษาควรคำนึงถึงวัฒนธรรม และประวัติศาสตร์ชุมชนด้วย

4. เรื่องการจัดสรรงบประมาณแบบเงินอุดหนุนทั่วไป (Block Grant) ให้เขตพื้นที่การศึกษาโดยคำนวณจากค่าใช้จ่ายรายหัวนักเรียนนั้น ที่มหาวิทยาลัยโอเรกอนที่ผมเป็นอาจารย์ ปีนี้เริ่มใช้ระบบงบประมาณแบบใหม่ มหาวิทยาลัยได้งบประมาณตามจำนวนนักเรียน ในประเทศไทย นักวิจัยเสนอให้มีงบประมาณเสริม เพื่อลดความอยุติธรรม อาทิ ถ้าเป็นจังหวัดอำนาจเจริญ ชัยภูมิ หรือจังหวัดที่กันดารมากจะได้เงินพิเศษเพื่อปรับปรุงคุณภาพการศึกษา ทั้งนี้ ต้องมีระบบสารสนเทศที่มีประสิทธิภาพและเชื่อถือได้ สำหรับการจัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไปและงบประมาณเสริมให้แก่จังหวัดและบริเวณที่เสียเปรียบทางการศึกษาและทางเศรษฐกิจ ให้มีความเสมอภาคมากขึ้น

5. ยุทธศาสตร์ครู ได้มีการสำรวจและพบว่า ครูระดับประถมศึกษาที่อายุมากสนใจที่จะเกษียณก่อนกำหนดถ้ามีมาตรการจูงใจต่างๆ นอกจากนั้นยังพบว่า ครูที่มีอายุมากมีคุณวุฒิน้อยกว่าครูที่มีอายุต่ำกว่า โครงการนี้เสนอให้คนที่กำลังจบการศึกษามีโอกาสที่จะไปทำงานในท้องถิ่น และพัฒนาผู้สอนระดับประถมศึกษาไปช่วยสอนระดับมัธยมศึกษา โดยจัดอบรมพิเศษ สำหรับการให้ครูไปสอนในโรงเรียนกันดาร หรือในวิชาที่หาครูยาก เช่น ภาษาอังกฤษ วิทยาศาสตร์ คณิตศาสตร์ นั้น ศาสตราจารย์ ดร.มนตรี จุฬาวัฒนทล และ ศาสตราจารย์ ดร.ธีระ รุญเจริญ สำนักงานปฏิรูปวิชาชีพครู ได้วิจัยเรื่องนี้ไว้พอสมควร

ในการอบรมครูนี้ ต้องมีความหลากหลาย ต้องให้องค์กรพัฒนาเอกชน (NGO) และภาคเอกชนมีบทบาทมากขึ้นในการอบรมครู ผมพบศูนย์หนึ่งที่กรุงเทพฯ ได้ฝึกนักเรียนให้ใช้ลูกคิดเพื่อพัฒนาความสามารถทางคณิตศาสตร์ ที่มาเลเซียบังคับแล้วที่จะต้องให้ลูกคิดในหลักสูตรคณิตศาสตร์ สำหรับผู้ที่ต้องการปรับปรุงด้านภาษาอังกฤษก็ไปเรียนได้ที่สมาคมศิษย์เก่ามหาวิทยาลัยแห่งสหรัฐอเมริกา (AUA)

นอกจากนั้น เมื่อมีสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาแล้ว ทุกเขตควรจะมีบทบาทสำคัญในการเตรียมครูสำหรับการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น ซึ่งมีศูนย์พัฒนาครูและการปรับปรุงคุณภาพการศึกษา เราได้พบครูที่ทำนวัตกรรมดีๆ มากมาย ที่ญี่ปุ่นมีองค์กรลักษณะนี้ทำหน้าที่ปรับปรุงคุณภาพวิทยาศาสตร์ คณิตศาสตร์ ซึ่งมีประโยชน์มาก

6. เรื่องกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา (Loan Scheme) แม้ว่ากองทุนฯ จะช่วยลดผลกระทบทางเศรษฐกิจ ทำให้ผู้เรียนมีโอกาสได้รับการศึกษามากขึ้น แต่กองทุนฯ ต้องปรับปรุงให้ดีกว่านี้ การเงินต้องปรับปรุง นักวิจัยเสนอว่าควรจะไปเปลี่ยนทุนการศึกษาสำหรับคนที่เรียนระดับมัธยมเป็นทุนทำงานซึ่งจะช่วยลดค่าบริหารมากทีเดียว

ที่กล่าวมานั้น เป็นการสรุปงานของคณะผู้วิจัย ขอขอบคุณนักวิจัยไทย และเจ้าหน้าที่สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติที่ให้ความช่วยเหลือและความร่วมมือเป็นอย่างดี

## การนำเสนอข้อค้นพบและข้อเสนอแนะจากงานวิจัย

### ประเด็น การกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา

ประธานดำเนินการสัมมนา : ศาสตราจารย์ ดร.สิปปนนท์ เกตุทัต

ผู้นำเสนอ : ศาสตราจารย์ ดร.เสริมศักดิ์ วิศาลาภรณ์

ผู้วิจารณ์ : ศาสตราจารย์ ดร.วิจิตร ตรีสวัสดิ์

#### ศาสตราจารย์ ดร.เสริมศักดิ์ วิศาลาภรณ์

งานวิจัยนี้ใช้เวลา 8-9 เดือน เราสนใจ 5 เรื่องใหญ่ และหวังว่าคำตอบที่เราแสวงหาจะให้ประโยชน์พอสมควร สิ่งที่สำคัญคือ ข้อเสนอแนะในเชิงนโยบายจากงานวิจัย และแผนปฏิบัติการการกระจายอำนาจ คำตอบที่ได้คงจะทำให้การกระจายอำนาจดีขึ้น วิธีการหาคำตอบค่อนข้างหลากหลาย เราสัมภาษณ์คนที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะอย่างยิ่งคนที่ได้รับผลกระทบจากการกระจายอำนาจซึ่งเราห่วงที่สุด โดยเดินทางไปทุกภาค แล้วใช้วิธีการที่บูรณาการจากความรู้ความสามารถเฉพาะของนักวิจัย ความรู้ความสามารถ ความเชี่ยวชาญของคนที่เกี่ยวข้องในวงการศึกษา ควบคู่กับการสัมภาษณ์ ในขณะเดียวกันได้พิจารณาเรื่องราวของเมืองไทย และเมืองอื่นๆ ในโลกว่าบริหารจัดการอย่างไร นอกจากนั้น ได้มองอนาคตเมืองไทยว่าจะเป็นอย่างไรมาก่อน โดยอาศัยฐานจากงานวิจัยการกระจายอำนาจที่ทำให้กับสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ และการที่ได้ร่วมที่คณะกรรมการปฏิรูประบบบริหารการศึกษาในกระทรวงศึกษาธิการ

จากวิธีการหลากหลายนั้น คำตอบแรกๆ ที่ได้เหมือนเอาดินมาทุบกำปั้น คือ มีปัญหาด้านโครงสร้างและการรวมศูนย์อำนาจ การบริหารการศึกษา การบริหารงบประมาณและบุคลากรอยู่ที่กระทรวงศึกษาธิการทั้งหมด ผู้บริหารและระดับปฏิบัติเก่ง และมีความคิดความอ่าน แต่ไม่อยู่ในวิสัยที่ทำได้ เรื่องการมีส่วนร่วม และการเป็นหุ้นส่วนซึ่งค่อนข้างจะมีปัญหาที่สุด

สิ่งที่เราพบในเรื่องยุทธศาสตร์การกระจายอำนาจคือ ต้องกระจายอำนาจใน 4 เรื่อง เรื่องใดเรื่องหนึ่งเพียงเรื่องเดียวคงไม่ได้ ต้องกระจายอำนาจทางการคลัง งบประมาณ บุคลากร วิชาการหรือหลักสูตร ถ้าทำไม่ครบ การกระจายอำนาจทางการศึกษาไทยไปไม่รอด ปัญหาคือ ทั้ง 4 เรื่องนี้คาบเกี่ยวกัน ประสานสัมพันธ์กัน ซึ่งเป็นสิ่งที่เราห่วง

งานวิจัยพยายามที่จะศึกษาทุกด้านว่าเป็นอย่างไร การกระจายอำนาจทั้ง 4 ด้าน มีเงื่อนไขที่สำคัญคือ ประเทศไทยเป็นประเทศที่มีกฎหมายแม่บทบางฉบับที่คุ้มครอง หากเรากระจายอำนาจทางการศึกษาอย่างเดี่ยวโดยไม่สอดคล้องกับการกระจายอำนาจทางการเมืองย่อมไปไม่รอด ปัญหาตรงนี้คือ การประชาสัมพันธ์จะอย่างไร ความโปร่งใส ความคล่องตัว การเป็นระบบเปิดสำคัญ ถ้าเราไม่เปิดให้ชุมชนท้องถิ่น เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา จะมีปัญหา

สิ่งที่เราพบและเป็นห่วงมากคือ การกระจายอำนาจต้องไม่ไปเพิ่มความเหลื่อมล้ำ เพราะเท่าที่ผ่านมา การจัดสรรทรัพยากรยิ่งเพิ่มเงิน เพิ่มคน ยิ่งเพิ่มความเหลื่อมล้ำ ความไม่เสมอภาค ประเด็นที่จะเป็นปัญหาที่สุดคือ การถ่ายโอนอำนาจและภารกิจ จากกรมส่วนกลางไปสู่ชุมชน และท้องถิ่น ในเงื่อนไขที่ชุมชน ผู้ปกครอง จะต้องเป็นหุ้นส่วนที่สำคัญของการจัดการศึกษา

อีกประเด็นหนึ่งที่จะเป็นปัญหาคือ การกระจายอำนาจจะสำเร็จไม่ได้ถ้าผู้คนไม่ปรับบทบาทของตนเอง ส่วนกลางและท้องถิ่น หรือเขตพื้นที่การศึกษาต้องปรับบทบาท สิ่งที่น่าห่วงที่สุดคือ ผู้อำนวยการ และอาจารย์ใหญ่ต้องปรับบทบาทที่มากที่สุด คนที่มีอำนาจต้องถ่ายโอนอำนาจไปให้คนอื่นบ้าง และคนที่ไม่ค่อยมีอำนาจจะต้องเพิ่มอำนาจขึ้นมา ปัญหาคือ คนที่เสียอำนาจย่อมมีปัญหา คนที่ได้อำนาจเพิ่มอาจจะมีปัญหาในการจัดการ ซึ่งความไม่พอดีตรงนี้จะมีความยาก คงจะต้องปรับบทบาททั้ง 3 ส่วน ทั้ง ส่วนกลาง ระดับกรม ระดับกอง และเขตพื้นที่การศึกษา พร้อมทั้งพิจารณาว่าผู้คนที่หลายมีศักยภาพพอที่จะดำเนินการได้ไหม คำตอบว่า มี แต่มีความแตกต่างกันค่อนข้างมากในแต่ละเขตพื้นที่ที่เราออกไปสำรวจ กล่าวคือ ศักยภาพครู อาจารย์ขณะนี้พัฒนาไปมากแล้ว ศักยภาพด้านผู้บริหารมีความเป็นไปได้ เพราะเห็นผู้บริหารเอาจริง เอาจัง ในสภาพวิกฤตทางเศรษฐกิจผู้บริหารยังบริหารจัดการได้ ถ้าจะทำจริงคิดว่าน่าจะทำได้ ส่วนผู้เกี่ยวข้องทั้งหลายผมคิดว่าเขาพร้อมที่จะทำไม่ว่าจะเป็น องค์การบริหารส่วนตำบล ท้องถิ่น เทศบาล ผู้นำเขาพร้อม ถ้าช่วยกันพัฒนา คนทั้งหลายที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการศึกษา จะมีศักยภาพพอที่รับการกระจายอำนาจได้ สิ่งที่น่าเป็นห่วงคือ ส่วนกลางจะปรับบทบาทได้หรือไม่

งานวิจัยให้ข้อเสนอแนะในเชิงนโยบาย ในเรื่องหลัก 5 ด้าน และขอยกตัวอย่างเฉพาะด้านการบริหารจัดการและวิชาการ ดังนี้



1. กระทรวงศึกษาธิการต้องปรับบทบาทการบริหารจัดการไปสู่การเป็นผู้นำ กำหนดวิสัยทัศน์ นโยบายและแผนการศึกษาให้ชัดเจน

2. จัดให้มีหน่วยงานใหม่หรือปรับบทบาทหน่วยงานเดิมเพื่อทำหน้าที่เกี่ยวกับมาตรฐาน นโยบาย แผน การกำกับติดตามประเมินผล

3. ต้องเปลี่ยนจุดเน้นของการควบคุมจากส่วนกลางสู่ท้องถิ่นให้มากที่สุด

4. กำหนดเขตพื้นที่การศึกษาโดยเงื่อนไขหลายอย่าง ที่สำคัญที่สุดคือชุมชนต้องมีส่วนร่วมตัดสินใจว่าตรงนี้คืออะไร

5. เมื่อกำหนดบทบาทความรับผิดชอบของหน่วยงานทั้งหลายเรียบร้อยแล้ว ต้องจัดทำพระราชบัญญัติฉบับใหม่ขึ้นมา คือ พระราชบัญญัติการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาในปี 2545 เพราะถ้าไม่มีพระราชบัญญัติ เราคงต้องบริหารโดยการมอบอำนาจกันต่อไป เรื่องนี้จึงเป็นเรื่องที่จำเป็นต้องทำ

6. ต้องเปลี่ยนระบบบริหารจัดการใหม่ เพื่อให้โรงเรียนสามารถชี้หน้าตัวเองได้ ทุกมหาวิทยาลัยต้องปรับหลักสูตรการบริหารปริญญาโท-เอกใหม่ ถ้าสอนแบบเก่า การประกอบวิชาชีพของผู้บริหารจะเกิดไม่ได้

7. ต้องมีความชัดเจนเรื่องความร่วมมือระหว่างชุมชนท้องถิ่นกับเขตพื้นที่ส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค ภาครัฐและเอกชน

8. เรื่องหลักสูตร/วิชาการนั้น ต้องมีความสมดุลระหว่างหลักสูตรกลางกับหลักสูตรท้องถิ่น โดยเชื่อว่าหลักสูตรท้องถิ่นจะสนองความต้องการ ความสนใจ และความหลากหลายของชุมชนท้องถิ่นได้ รวมทั้งต้องส่งเสริมเอกลักษณ์ของชุมชนและภูมิปัญญาท้องถิ่น และต้องสนองความต้องการและความสนใจของผู้เรียน เพราะในวันนี้ครูสนใจแต่สิ่งที่ตนเองจะสอนแต่ไม่รู้ว่าจะสอนนั้น นักเรียนอยากเรียนหรือเปล่าทุกระดับเหมือนกันหมด คงต้องสนองความต้องการของผู้เรียนให้ได้ นอกจากนั้น หลักสูตรท้องถิ่นนี้ควรจะต้องส่งเสริมหลักสูตรกลางในวิชาสำคัญบางเรื่อง

ข้อเสนอแนะในแผนปฏิบัติการเป็นส่วนที่คณะวิจัยห่วงใย เพราะถูกจำกัดในเงื่อนไขของเวลาในทุกเรื่องทั้งในรัฐธรรมนูญและในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ ที่เราพยายามเสนอ อาทิ

1. ในระบบการศึกษาจะต้องพูดถึงการกระจายอำนาจไปสู่เขตพื้นที่และโรงเรียนให้เรียบร้อย

2. กำหนดเขตพื้นที่การศึกษา ตรงนี้คือส่วนที่ต้องเริ่มทำ มิฉะนั้น จะทำเรื่องต่อไปไม่ได้
3. แต่งตั้งกรรมการเพื่อวิเคราะห์โครงสร้างของกระทรวงศึกษาธิการใหม่ โดยต้องใช้คนที่มีความกล้าหาญ นักวิจัยเสนอว่าควรจะเสร็จภายในปีนี้ มิฉะนั้นจะไม่ทันการ
4. เสนอให้คณะรัฐมนตรีผ่อนคลายหรือยกเว้นกฎ ระเบียบ ที่ผูกมัด เพื่อให้สามารถดำเนินการโครงการนำร่องการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการ
5. วางแผนการดำเนินงานโครงการนำร่องอย่างรอบคอบ
6. เมื่อเริ่มโครงการนำร่องได้แล้ว ต้องอบรมคนในเขตพื้นที่นั้นให้พร้อมกับภารกิจใหม่
7. กำหนดผู้ประเมินโครงการนำร่อง ซึ่งต้องใช้มืออาชีพ
8. การดำเนินการนำร่องต้องเสร็จภายใน 2 ปี โดยในปีแรกต้องประเมินตัวแบบ เพื่อปรับปรุงสำหรับการนำร่องการกระจายอำนาจในปีที่ 2
9. หลังจากดำเนินงานโครงการนำร่องแล้วเสร็จ ควรออกพระราชบัญญัติ อีกฉบับหนึ่ง คือ พระราชบัญญัติกระจายอำนาจ
10. กำหนดภาพการกระจายอำนาจการบริหารและจัดการศึกษาในระยะยาวว่าจะเป็นอย่างไร

### ศาสตราจารย์ ดร.วิจิตร ศรีสุอาน

จะวิจารณ์เรื่องการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา ในแง่โครงการวิจัย และจะให้ความเห็นในสองประเด็นหลักคือ

1. เมื่อให้มีการวิจัย เราต้องการผลหรือทิศทาง การปฏิรูปการบริหารการศึกษา ในส่วนนี้ ผลการวิจัยยืนยันสิ่งที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ แม่นตรงถูกต้อง เพราะไม่มีอะไรที่แตกต่างกัน มีส่วนที่เกินจากพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติคือ ได้เสนอโครงการนำร่อง ซึ่งสอดคล้องกับรายงานอีกฉบับหนึ่งที่ทำคู่กับการวิจัยฉบับนี้ คือ การปฏิรูประบบบริหารการศึกษาในกระทรวงศึกษาธิการ ซึ่งเสร็จไปก่อนหน้าและเสนอไปยังรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการคนที่แล้ว รายงานวิจัย

ฉบับนี้ยืนยันว่าเรื่องการนำร่องในระบบบริหารใหม่ที่ยึดชุมชน ประชาชน น่าจะต้องทำอย่างจริงจังก่อนจะขยายผล ซึ่งเป็นการนำงานวิจัยไปใช้ประโยชน์ เพราะรายงานวิจัยฉบับนี้ได้ชี้แนวทางการนำสาระปฏิรูปในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ ไปสู่การปฏิบัติไว้มากพอสมควร

อย่างไรก็ตาม รายงานวิจัยฉบับนี้จะชัดเจนและแหลมคมขึ้น และมีประโยชน์ในการที่เราจะนำไปสู่การปฏิบัติได้อย่างมีหลักการ มีเหตุผล และมีข้อมูลสนับสนุนที่ชัด หากมีบทวิเคราะห์ปัญหาอุปสรรค และชี้ประเด็นพัฒนา กล่าวคือ ระบบบริหารการศึกษาไทยเน้นความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านกับการพัฒนาของระบบราชการไทย ตรงนี้เป็นบทวิเคราะห์ที่คิดว่าเป็นพื้นฐานที่สำคัญมากในการที่เราจะจัดวางระบบบริหารรูปแบบใหม่ ไม่ว่าจะเป็นการปรับอำนาจหน้าที่ การปรับรื้อระบบใหม่ การวางโครงสร้างใหม่ การกระจายอำนาจไปยังสถานศึกษา เขตพื้นที่ ปัญหาคือแยกไม่ออกระหว่างเหตุกับผล อะไรเป็นเหตุไปสู่ผล หรืออะไรคือผลไปสู่เหตุ เข้าใจว่าความแหลมคมคงอยู่ตรงนี้ ระบบบริหารที่เป็นอยู่เป็นระบบบริหารการศึกษาที่ฝากและแฝงไว้ในระบบการบริหารราชการแผ่นดิน ถ้าใช้ก็พูดว่าใช่ แล้วเมื่อฝากและแฝงไว้ในระบบบริหารราชการแผ่นดิน เรื่องโครงสร้างและกระบวนการบริหารที่มากับระบบบริหารราชการแผ่นดินก็ต้องนำไปใช้อย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

ในอดีตมีความพยายามที่จะกระจายอำนาจ แต่เนื่องจากว่าท้องถิ่นไม่พร้อม ไม่เข้มแข็งพอที่จะรองรับการกระจายอำนาจ เพราะถึงวันนี้จัดการศึกษาได้ร้อยละ 4.7 ของจำนวนนักศึกษาทั้งหมด ทำให้การกระจายอำนาจที่แท้จริงไม่เกิดขึ้น ในที่สุด ส่วนกลางต้องรับผิดชอบเป็นส่วนใหญ่ เมื่อยังไม่สามารถกระจายไปสู่ท้องถิ่นได้มากนัก ส่วนนี้ที่ทำให้ระบบราชการแผ่นดินมาบริหารการศึกษาคือ ราชการส่วนกลางต้องเป็นผู้รับผิดชอบในการจัดการศึกษา แล้วเมื่อจัดเป็นส่วนหนึ่งของราชการ อย่างมากที่ทำได้ก็คือ ต้องใช้การกระจายอำนาจหรือมอบอำนาจตามโครงสร้างและกระบวนการคือ ส่วนกลางไปสู่ส่วนภูมิภาค และอำเภอ ด้วยเหตุผลนี้ใช่หรือไม่ ที่ทำให้เกิดการกระจุกตัว ณ จุดที่เป็นภูมิภาค การกระจายหรือมอบอำนาจไปไม่ถึงโรงเรียน ยิ่งกว่านั้นยังเป็นระบบมอบอำนาจตามปกติที่อาศัยระเบียบบริหารราชการแผ่นดินคือ การเดินตามกรอบและกระบวนการของระบบราชการ

ถ้านักวิจัยย้อนกลับไปดู มีความพยายามปฏิรูปในปี 2517 เพื่อให้ท้องถิ่นมีความเข้มแข็ง และรองรับการกระจายอำนาจได้เต็มที่ ปี 2517 ได้เสนอโครงสร้างทำนองนี้ ให้การบริหารศึกษาเป็นอิสระจากระบบราชการ อิงอยู่แต่ไม่ใช่ฝาก

และแฝงไว้ ถ้ามองว่าทำอะไร ขอบข่ายอำนาจในลักษณะไม่ไปภูมิภาค แต่กระจายตรงไปที่สถานศึกษา และถ้าสถานศึกษานั้นยังไม่พร้อม ก็ให้มีหน่วยเหนือของสถานศึกษาเป็นหน่วยประสาน ในตอนนั้นคิดเป็น School District ปี 2517 ได้เสนอในทำนองที่ว่า น่าจะให้ระบบบริหารการศึกษาที่มารองรับการปฏิรูปเป็นระบบอิสระจากโครงสร้างระบบราชการ แต่ยังเป็นราชการอยู่ คือยอมให้มีการกำหนดรูปแบบโครงสร้างการบริหารการศึกษาอิสระออกจากการบริหารราชการปกติ บางระดับพูดชัด แต่ตอนนั้นยังไม่คิดทั้งระบบ ตรงนี้ผมคิดว่าอยากให้ความแหลมคมมากกว่านี้ เพราะจริงๆ แล้ว การปฏิรูปในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติต่างจากระบบเดิมที่ฝากและแฝงไว้กับระบบราชการ ในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ หมวด 5 ไม่มีคำว่า ภูมิภาคเลย มีแต่ส่วนกลางและท้องถิ่น โดยท้องถิ่นจะมี 2 ลักษณะเท่านั้นคือ ท้องถิ่นส่วนที่เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญ กับท้องถิ่นที่ระบบบริหารการศึกษากำหนดขึ้นเองเป็นองค์กรคู่เคียงกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในเขตที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่พร้อมที่จะจัดหรือจัดได้ไม่พอ ส่วนกลางจะไปจัดในฐานะเป็นท้องถิ่นเหมือนกัน แต่เป็นลักษณะที่เป็นองค์กรคู่ แล้ววันหนึ่งอาจจะรวมกันเมื่อท้องถิ่นพร้อม

หลักการตรงนี้สำคัญ ต้องมีคำตอบว่าเดิมไม่ใช่แบบนี้ แล้วทำไมมาเป็นแบบนี้ การวิจัยควรที่จะชี้ประเด็นตรงนี้ได้ว่า การวางหลักการตรงนี้ถือเป็นการปฏิรูปการศึกษาที่แท้จริง เพราะต่อไปนี้ระบบการบริหารการศึกษาจะมีลักษณะเป็นระบบอิสระจากโครงสร้างบริหารราชการแผ่นดินปกติเป็นครั้งแรก

2. ในเรื่องระเบียบวิธีการวิจัย ผมประทับใจที่การวิจัยพยายามลงไปถึงประชาชน ชุมชน ท้องถิ่น ไปถามคนในระดับที่ใกล้ชิดกับสถานศึกษา แต่น่าเสียดายในรายงานอย่างน้อยในส่วนที่เป็นบทสรุปสำหรับผู้บริหารที่ให้ผมวิจารณ์ เอกสารกล่าวแต่เพียงว่าผู้บริหารการศึกษาและครูมีความพร้อม แต่ไม่มีการรายงานว่าประชาชนพร้อมหรือไม่ กลไกของชุมชน ท้องถิ่น ซึ่งจะเข้ามามีส่วนร่วมและเข้ามาเป็นหุ้นส่วน มีความพร้อมหรือไม่ จะมี 2-3 จุดที่สำคัญมาก คือ คณะกรรมการเขตพื้นที่ ซึ่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติกำหนดแล้วว่าควรจะเป็นองค์กรประเภทไหนบ้าง เรายังไม่เคยลงสนาม แต่ถ้าลงสนามแล้วแปลกที่ไม่รายงานเลย ถ้ามีในบทสรุปสำหรับผู้บริหารแล้ว ผมขอโทษ แต่ถ้าไม่มี ผมอยากให้ชี้ชัดตรงนี้ว่า ในส่วนขององค์กรท้องถิ่น ประชาชน ซึ่งจะเข้ามามีส่วนร่วมและเข้ามาเป็นหุ้นส่วนในการจัดการศึกษา จะเป็นอย่างไร

## ศาสตราจารย์ ดร.สิปปนนท์ เกตุทัต

จากการนำเสนอผลงานวิจัยและการวิจารณ์ สรุปได้ชัดเจนว่า ในส่วนกลาง มีลักษณะอันเดอร์เลด โอเวอร์แมนเจจ แมนเจจเมนคอสสูงมาก เกือบร้อยละ 10 ของสองแสนล้านบาทไม่นับเงินเดือน ส่วนกระทรวงสาธารณสุขประมาณร้อยละ 5 คล้ายกับการศึกษา คือเป็นภาคที่ใช้แรงงานเข้มข้นหรือเลเบอร์อินเซนทิฟ สมัยผมเป็นประธานการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย และเป็นผู้จัดการใหญ่บริษัทปิโตรเคมี ผมไม่ยอมให้งบบริหารเกินร้อยละ 2 การศึกษาต่างกันแน่นอน เราต้องปรับปรุงให้ได้

สองประเด็นของศาสตราจารย์ ดร.วิจิตร ชัดเจนมาก ประเด็นที่ 1 คงต้องเขียนให้กระชับและเป็นส่วนอธิบายกับนักปกครองทั่วประเทศว่าทำไมจึงทำอย่างนี้ และเขตพื้นที่การศึกษาจะมีความเชื่อมโยงกับการพัฒนาท้องถิ่นและการพัฒนาประเทศอย่างไร จำเป็นต้องเชื่อมโยงตามวิธีปกครองกระจายอำนาจของประเทศไทยหรือไม่ ประเด็นที่ 2 การตั้งข้อสังเกตเรื่องความพร้อมของประชาชน และท้องถิ่นดีมาก

## **สรุปการประชุมกลุ่มย่อย ประเด็น การกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา (เขตพื้นที่การศึกษา)**

ที่ประชุมได้ร่วมกันพิจารณาในเรื่องการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา (เขตพื้นที่การศึกษา) ใน 4 ประเด็น โดยมีสาระสำคัญ สรุปได้ดังนี้

### **1. การแบ่งเขตพื้นที่การศึกษา หน้าที่และบทบาทของเขตพื้นที่การศึกษา ตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542**

จากการศึกษาตัวแปรที่สามารถนำมาใช้ในการแบ่งเขตพื้นที่การศึกษา พบว่ามีหลายตัวแปร เช่น จำนวนสถานศึกษา จำนวนประชากร ความหนาแน่นของประชากร ลักษณะทางสังคม วัฒนธรรม สภาพภูมิศาสตร์ การคมนาคม และเขตอำเภอ เป็นต้น ซึ่งผลจากการศึกษาในเบื้องต้นโดยได้นำตัวแปรต่างๆ มาใช้เป็นเกณฑ์ในการแบ่งเขตพื้นที่การศึกษา จะแบ่งเขตพื้นที่การศึกษาได้ประมาณ 300 กว่าเขต ทั่วประเทศ อย่างไรก็ตามที่ประชุมมีข้อคิดเห็นและข้อสังเกตหลายประการเกี่ยวกับการแบ่งเขตของพื้นที่การศึกษา กล่าวคือ

1.1 การแบ่งเขตพื้นที่การศึกษาจำนวน 300 กว่าเขตนั้น อาจจะมีมากเกินไป จะทำให้เขตพื้นที่การศึกษามีขนาดเล็กมาก ซึ่งอาจมีปัญหาในเรื่องการบังคับบัญชาและการจัดกระจายของทรัพยากร

1.2 การแบ่งเขตพื้นที่การศึกษาควรยึดเขตปกครอง ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์ในเรื่องฐานข้อมูล และการกระจายทรัพยากร นอกจากนี้ ควรพิจารณาถึงตัวแปรทางสังคมและวัฒนธรรม และลักษณะพิเศษอื่นๆ ด้วย ดังนั้น การแบ่งเขตจึงมีทั้งรูปแบบปกติทั่วไป และรูปแบบพิเศษ

1.3 จำนวนเขตพื้นที่การศึกษาไม่ควรมีการเปลี่ยนแปลง เนื่องจากจำนวนประชากรวัยเรียนในระดับการศึกษาขั้นพื้นฐานในอนาคตมีแนวโน้มที่จะเพิ่มขึ้นไม่มากนัก จึงไม่มีผลต่อจำนวนเขตพื้นที่การศึกษา

### **2. บทบาทและความสัมพันธ์ระหว่างเขตพื้นที่การศึกษากับกระทรวงในส่วนกลาง**

พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ มีเจตนารมณ์ในการกระจายอำนาจไปยังสถานศึกษาแบบเบ็ดเสร็จเพื่อให้มีความคล่องตัวในการบริหารและจัดการศึกษา

นอกจากนี้ยังต้องการให้มีการบูรณาการการศึกษากับศาสนา ศิลปะและวัฒนธรรม ดังนั้น สำนักงานการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรมเขตพื้นที่การศึกษา จึงไม่ควรจะเป็นนิติบุคคล และรวมศูนย์อำนาจ ที่มีลักษณะเหมือนกรมที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน แต่ควรเป็นหน่วยงาน ที่ทำหน้าที่ประสานระหว่างส่วนกลางกับสถานศึกษา

ดังนั้น ส่วนกลาง เขตพื้นที่การศึกษา และสถานศึกษาควรมีบทบาท อำนาจหน้าที่ ดังนี้

2.1 ส่วนกลาง มีหน้าที่ในการกำหนดนโยบายและแผน หลักสูตร แกนกลาง มาตรฐานการศึกษา และสนับสนุนงบประมาณ

2.2 เขตพื้นที่การศึกษามีหน้าที่นำนโยบายจากส่วนกลางไป สร้างความเข้าใจให้แก่สถานศึกษา กำกับดูแลแผนนโยบายและประเมินมาตรฐานการศึกษา ส่งเสริมและพัฒนาสถานศึกษาให้สามารถปฏิบัติงานได้ จัดสรรและกระจายทรัพยากร ประสานและส่งเสริมการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งปฏิบัติงานอื่นๆ ที่เป็นหน้าที่ของกระทรวงศึกษาธิการที่ไม่มีหน่วยงานใดรับผิดชอบ

ทั้งนี้ คณะกรรมการการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรมเขตพื้นที่การศึกษา ควรมีบทบาทหน้าที่ตัดสินใจเรื่องที่สำคัญ คือ นโยบาย แผน บุคลากร งบประมาณ และหลักสูตร ส่วนสำนักงานการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม ควรมีบทบาท หน้าที่ในการบริหารงานประจำหรืองานธุรการ

2.3 สถานศึกษา มีหน้าที่จัดและให้บริการการศึกษา และ บูรณาการการศึกษา ศาสนา ศิลปะ วัฒนธรรม และภูมิปัญญาท้องถิ่น รวมทั้งปฏิบัติหน้าที่อื่นๆ ตามที่ได้รับมอบหมาย

ในด้านความสัมพันธ์ระหว่างเขตพื้นที่การศึกษา กับส่วนกลาง เขตพื้นที่ การศึกษามีความสัมพันธ์กับส่วนกลาง ในภารกิจ 4 ด้าน คือ ด้านนโยบายและแผน ด้านหลักสูตรและมาตรฐาน ด้านบุคลากรและด้านการเงิน โดยจะต้องมีความสอดคล้อง เชื่อมโยงกัน มีการแบ่งขอบเขตของงานในความรับผิดชอบอย่างชัดเจน มีการทำงาน ร่วมกันเพื่อให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนในท้องถิ่น มีความรับผิดชอบร่วมกัน มีอิสระ และความคล่องตัวในการบริหารจัดการ

ในด้านความสัมพันธ์ระหว่างเขตพื้นที่การศึกษา กับองค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่น เนื่องจากในปัจจุบันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมี 2 ประเภท คือ องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นที่มีสถานศึกษาหรือจัดการศึกษาเอง และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ไม่

มีสถานศึกษาของตนเอง กรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีสถานศึกษาอยู่ในเขตพื้นที่การศึกษา ควรมีแนวนโยบายเดียวกัน มีการวางแผนร่วมกัน มีการประสานความช่วยเหลือทางวิชาการและมีความรับผิดชอบร่วมกัน เพื่อให้การจัดการศึกษาได้มาตรฐานสำหรับกรณีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ไม่มีสถานศึกษาของตนเอง ควรมีการประสานความร่วมมือและช่วยเหลือซึ่งกันและกัน ทั้งในด้านวิชาการและการเงิน

### 3. ศักยภาพ/ความพร้อมของเขตพื้นที่การศึกษาในการบริหารจัดการ การเงิน และบุคลากร

สถานศึกษาน่าจะมีความพร้อมที่จะบริหารจัดการศึกษาตามโครงสร้างใหม่ที่มีการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาไปยังเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา หากได้รับการพัฒนา สนับสนุนและส่งเสริม สำหรับความพร้อมของเขตพื้นที่การศึกษาในการบริหารจัดการศึกษานั้น ส่วนหนึ่งเห็นว่ามีความพร้อมที่จะดำเนินการ และเห็นว่าควรมีการประกาศเขตพื้นที่การศึกษาและดำเนินการพร้อมกันทั้งประเทศ เพราะหากมีการนำร่องก่อนแล้วพบว่าไม่ประสบผลสำเร็จ อาจเกิดปัญหาได้ แต่ส่วนใหญ่เห็นว่า ควรจะมีการดำเนินโครงการนำร่องกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา ก่อน เพื่อหารูปแบบที่เหมาะสมก่อนขยายผลออกไปทั่วประเทศ เนื่องจากการบริหารและจัดการศึกษารูปแบบใหม่ ซึ่งเป็นเรื่องยากและต้องมีการเปลี่ยนแปลงอย่างมากในหลายเรื่อง จึงจำเป็นต้องมีการเตรียมการในเรื่องต่างๆ อย่างรอบคอบ

ทั้งนี้ มีข้อควรพิจารณาในด้านศักยภาพ/ความพร้อม ดังนี้

3.1 การปฏิรูปครั้งนี้ ไม่ได้เกี่ยวข้องกับเฉพาะในสถานศึกษา บุคลากรของกระทรวงศึกษาธิการเท่านั้น แต่ทว่าเกี่ยวข้องกับบุคคลหรือคณะกรรมการที่มาจากชุมชนด้วย จึงควรมีมาตรการที่จะทำให้คณะกรรมการที่มาจากชุมชนมีความพร้อมและความเข้าใจในเรื่องการปฏิรูปการศึกษาอย่างแท้จริง

3.2 จะมีแนวทางการนำบุคลากรในโครงการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ให้มีส่วนร่วมในการสนับสนุนการปฏิรูปได้อย่างไร

3.3 ขอบเขตหรือดัชนีความพร้อมในการปฏิรูปการศึกษา ความพร้อมที่มีในปัจจุบัน ทั้งความพร้อมทางด้านเทคนิค และความพร้อมที่จะลงมือปฏิบัติจริงนั้น จัดอยู่ในระดับผิวเผินหรือระดับลึก เช่น สถานศึกษาบางแห่งอ้างว่า ได้ปรับใช้ระบบผู้เรียนเป็นศูนย์กลางในการเรียนการสอนแล้ว แต่จริงๆ แล้ว จะรู้ได้อย่างไรว่าระบบที่ใช้อยู่ นั้น เป็นระบบผู้เรียนเป็นศูนย์กลางที่แท้จริง



#### 4. ยุทธศาสตร์การดำเนินงาน

ที่ประชุมเห็นว่าควรมีการดำเนินงานกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาโดยเร็ว โดยจะต้องมียุทธศาสตร์ในการดำเนินงาน ดังต่อไปนี้

4.1 ต้องประชาสัมพันธ์ให้ทุกคนมีความรู้และความเข้าใจ โดยใช้วิธีการที่หลากหลายและต่อเนื่อง

4.2 ระดมการมีส่วนร่วมของผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องทั้งหมด ทั้งในด้านการแสดงความคิดเห็นและร่วมดำเนินการ

4.3 ดำเนินการวิจัย การศึกษาวิเคราะห์เพื่อใช้เป็นแนวทางในการดำเนินงานและเพื่อการตัดสินใจ

4.4 ทำความชัดเจนในเรื่องโครงสร้าง บทบาทหน้าที่ เพื่อเตรียมความพร้อมในการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา

4.5 กำหนดแนวทางการกระจายอำนาจอย่างชัดเจน และดำเนินการอย่างจริงจัง

4.6 พัฒนาบุคลากรโดยเฉพาะอย่างยิ่ง ผู้ที่จะต้องรับผิดชอบเป็นผู้บริหารให้มีความพร้อมเพื่อรองรับระบบใหม่

4.7 มีระบบบริหารจัดการที่หลากหลาย

4.8 มีระบบการสื่อสารที่ชัดเจนระหว่างเขตพื้นที่การศึกษา กับ ส่วนกลางและสถานศึกษา

4.9 ศึกษา วิจัยเพื่อหาต้นแบบภาวะผู้นำและ core competency ของผู้บริหาร

4.10 ระดมทรัพยากรเพื่อการปฏิรูปการศึกษา เน้นความเข้มแข็งในการบริหารการศึกษา

4.11 ผู้บริหารระดับสูงต้องสนับสนุนอย่างจริงจัง

4.12 โครงการนำร่องควรทำด้วยความรอบคอบ และต้องออกแบบการนำร่องให้ชัดเจน

4.13 ดำเนินการอย่างเปิดเผย โปร่งใส เป็นธรรม และทำงานร่วมกันเพื่อประโยชน์ของส่วนรวม

**สรุปการประชุมกลุ่มย่อย ประเด็น**  
**การกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา (สถานศึกษา)**

ที่ประชุมได้ร่วมกันพิจารณาในเรื่องการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา (สถานศึกษา) ใน 5 ประเด็น โดยมีสาระสำคัญ สรุปได้ดังนี้

**1. การบริหารจัดการระดับสถานศึกษา และบทบาทของคณะกรรมการสถานศึกษา ตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542**

**1.1 บทบาท หน้าที่**

**1.1.1 คณะกรรมการสถานศึกษา**

♦ วิธีการได้มาซึ่งคณะกรรมการโรงเรียน อาจต้องใช้ทั้งการเลือกตั้งสำหรับกลุ่มผู้แทน เช่น ผู้แทนผู้ปกครอง ผู้แทนครู หรือผู้แทนองค์กรอื่นๆ และการสรรหาสำหรับกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ

♦ วาระในการดำรงตำแหน่ง ควรเป็น 2 ปี และมีวาระที่เหลื่อมกัน โดยกรรมการส่วนหนึ่งต้องจับสลากออก แล้วเลือกหรือสรรหาเข้ามาใหม่

♦ หน้าที่

1) กำหนดกรอบ ทิศทาง นโยบาย วิสัยทัศน์ โดยแนวทางในการพัฒนาโรงเรียน อาจกำหนดเป็นธรรมนูญโรงเรียน เพื่อให้ผลการดำเนินงานบรรลุเป้าหมายที่วางไว้

2) ทำแผนปฏิบัติการประจำปี ซึ่งประกอบด้วยกิจกรรมและแผนการใช้งบประมาณรวมถึงการจัดซื้อจัดจ้าง

3) สรรหา และสนับสนุนทรัพยากร ซึ่งส่วนหนึ่งโรงเรียนจะได้รับจากงบประมาณแผ่นดินอยู่แล้ว กรรมการโรงเรียนอาจช่วยหามาสนับสนุนเพิ่มเติมหรือช่วยเหลือในด้านอื่น เช่น การเข้ามาเป็นวิทยากรท้องถิ่น ให้ความรู้แก่เด็กและบุคลากรในโรงเรียน

4) กำหนดนโยบายด้านหลักสูตรท้องถิ่น การนิเทศภายใน และการพัฒนาอบรมครู

5) กำกับ ติดตาม การบริหารงานของโรงเรียน

6) รายงานผลการดำเนินงานประจำปี ต่อคณะกรรมการเขตพื้นที่

และสาธารณสุข

7) อาจตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อดำเนินงานต่าง ๆ

♦ คณะกรรมการโรงเรียนควรมีสิทธิในการคัดเลือกครูหรือบุคลากรที่โรงเรียนขาดแคลนโดยคณะกรรมการโรงเรียนมีสิทธิ์อนุมัติการจ่ายค่าตอบแทนที่สูงกว่า (top-up) ให้แก่บุคคลนั้น

♦ ค่าตอบแทนของคณะกรรมการโรงเรียน ควรจ่ายเป็นค่าเบี้ยประชุม เมื่อมีการเรียกประชุม และไม่ควรให้เกิดระบบผลประโยชน์ในคณะกรรมการ มิฉะนั้นจะเกิดปัญหาการซื้อเสียงเพื่อให้มีโอกาสเข้ามาเป็นกรรมการ

#### 1.1.2 ผู้บริหารสถานศึกษา

♦ คุณสมบัติของผู้บริหารสถานศึกษา

1) มีอาชีพ

2) มีประสบการณ์ในการทำงาน

3) ใจกว้าง

4) โปร่งใส

5) เสียสละ

6) มีมนุษยสัมพันธ์ที่ดี

7) เข้าหาชุมชน คณะกรรมการโรงเรียนและบุคลากรในโรงเรียน

8) มีวิสัยทัศน์ที่กว้างไกล

1.2 การดำเนินงานของสถานศึกษาให้เบ็ดเสร็จสิ้นสุดที่สถานศึกษา ในเรื่องบริหารวิชาการ การเงิน บุคลากร และบริหารงานทั่วไป สำหรับในเรื่องบุคลากร ซึ่งปัจจุบันมีขั้นตอนการดำเนินการดังนี้คือ

♦ การคัดเลือก

♦ การทดลองงาน

♦ การเลื่อนตำแหน่ง

♦ การอบรม

♦ การดำเนินการด้านวินัย

โดยขั้นตอนต่างๆ ปัจจุบันมีระดับของการกระจายอำนาจในบางเรื่องไว้บ้างแล้ว เช่น การเลื่อนตำแหน่งจากระดับ 6 ลงไป อำนาจอยู่ที่จังหวัด (โรงเรียนในสังกัด สปช.) ในอนาคตขั้นตอนนี้อาจเบ็ดเสร็จสิ้นสุดได้ที่โรงเรียน หรือการเลื่อนขั้นเงินเดือนซึ่งปัจจุบันต้องเสนอตามลำดับขั้น จะให้สิ้นสุดที่โรงเรียนได้หรือไม่ รวมทั้งการทดลองงานแต่ในบางเรื่อง เช่น การคัดเลือก การสอบบรรจุ ถ้าโรงเรียนแต่ละแห่งดำเนินการเอง อาจไม่เป็นการประหยัด จึงควรเป็นหน้าที่ของเขตพื้นที่ในการดำเนินการคัดเลือกตามมาตรฐานกลาง แล้วแต่ละโรงเรียนมาเลือกตามความต้องการของโรงเรียนอีกครั้งหนึ่ง

### 1.3 ความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนและคณะกรรมการโรงเรียน

- ◆ ผู้บริหารโรงเรียนควรมีแนวทางในการบริหารงานสอดคล้องกับคณะกรรมการโรงเรียน
- ◆ ผู้บริหารอาจบริหารงานตามนโยบายของคณะกรรมการโรงเรียน หรือผู้บริหารเสนอนโยบายในการบริหารงานของตนเอง เพื่อให้คณะกรรมการโรงเรียนพิจารณาและอนุมัติ
- ◆ ต้องกำหนดขอบเขต อำนาจหน้าที่ของผู้บริหารและคณะกรรมการโรงเรียนให้ชัดเจน

## 2. ความสัมพันธ์ระหว่างสถานศึกษากับเขตพื้นที่การศึกษา

### 2.1 บทบาท หน้าที่ของเขตพื้นที่การศึกษา มีดังนี้

- ◆ ด้านวิชาการ เขตพื้นที่อาจดำเนินการจัดทำหลักสูตรท้องถิ่น เฉพาะเขตพื้นที่ แต่อย่างไรก็ตาม สถานศึกษาในเขตพื้นที่ก็อาจจัดทำหลักสูตรท้องถิ่น เฉพาะของโรงเรียนขึ้นเองได้
- ◆ ด้านบุคลากร
  - 1) การเกลี้ยครู
  - 2) การคัดเลือก
  - 3) การย้ายบุคลากรข้ามเขต
- ◆ ด้านทรัพยากร วางแผนให้มีการใช้ทรัพยากรร่วมกันภายในเขตพื้นที่เดียวกัน เพื่อให้การใช้ทรัพยากรเกิดประโยชน์สูงสุด

- ♦ ด้านการบริหาร อาจต้องช่วยเหลือโรงเรียนขนาดเล็กที่ยังไม่มีความพร้อมในการดำเนินการภารกิจบางอย่างให้เบ็ดเสร็จ สิ้นสุดภายในโรงเรียน

- ♦ ด้านการบริการ ให้บริการทางการศึกษากับเขตพื้นที่อื่น ในกรณี queเขตพื้นที่นั้นๆ ไม่มีสถานศึกษาที่สามารถให้บริการได้ เช่น กรณีของวิทยาลัยประเภทอาชีวศึกษา ซึ่งมักตั้งอยู่ในเขตอำเภอเมือง คงต้องให้บริการกับผู้ queในพื้นที่อื่นๆ ด้วย

- ♦ บางเขตพื้นที่การศึกษาอาจต้องดูแลสถานศึกษาที่จัดการศึกษาระดับ ปวส. ด้วย ยกเว้นสถานศึกษาที่มีการจัดการเรียนการสอนหลายระดับ เช่น สถาบันเทคโนโลยีราชมงคล ก็ไม่ต้องตัดตอนเฉพาะระดับมาให้เขตพื้นที่ดูแล คงให้อยู่ในความดูแลของคณะกรรมการอุดมศึกษา

## 2.2 ความสัมพันธ์ระหว่างเขตพื้นที่กับสถานศึกษา และเขตพื้นที่กับส่วนกลาง

- ♦ สถานศึกษาต้องรายงานผลการดำเนินงานต่อเขตพื้นที่การศึกษา
- ♦ สถานศึกษาควรจัดทำงบประมาณแล้วเสนอผ่านเขตพื้นที่การศึกษา เขตพื้นที่รวบรวมส่งส่วนกลาง เพื่อให้ส่วนกลางทำหน้าที่วิเคราะห์ แล้วจึงนำเสนอสำนักงานงบประมาณเพื่อพิจารณาจัดสรร และเมื่อสำนักงานงบประมาณจัดสรรให้แล้ว ให้เป็นหน้าที่ของเขตพื้นที่ โดยคณะกรรมการเขตพื้นที่ พิจารณาจัดสรรให้โรงเรียนต่อไป
- ♦ อาจต้องมีหน่วยงานกลางที่จะต้องทำหน้าที่เกี่ยวกับบุคลากร งบประมาณ การจัดตั้งโรงเรียน หลักสูตร โดยการกำหนดมาตรฐานกลาง ส่วนเรื่องรายละเอียดให้เป็นหน้าที่ของคณะกรรมการเขตพื้นที่ หรือคณะกรรมการโรงเรียน

## 3. ศักยภาพ/ความพร้อมของสถานศึกษา และคณะกรรมการสถานศึกษา ในการบริหารจัดการสถานศึกษา

สถานศึกษาและคณะกรรมการสถานศึกษาแต่ละแห่งมีศักยภาพและความพร้อมที่แตกต่างกัน ดังนั้นการบริหารจัดการต้องมีความแตกต่าง หลากหลาย ยืดหยุ่น ในบางกรณีเขตพื้นที่การศึกษาต้องเข้ามาช่วยกำกับดูแล

## 4. ยุทธศาสตร์การดำเนินงาน

- ♦ ให้ความรู้และสร้างความเข้าใจกับประชาชนทั่วไปในเรื่องพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ

- ♦ สร้างความเข้าใจแก่ผู้บริหารและครูในเรื่องเป้าหมาย ภารกิจ บทบาท ของแต่ละฝ่าย ฯลฯ

- ♦ ทำโครงการนำร่อง เพื่อทดลองปฏิบัติอย่างครบวงจร ศึกษาจุดอ่อน/ จุดแข็ง เป็นบทเรียนนำมาปรับปรุงเพื่อจัดทำเป็นกฎหมายต่อไป

## 5. ข้อสังเกต/ข้อเสนอแนะอื่น ๆ

5.1 ควรทำความเข้าใจกับผู้ที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะอย่างยิ่งครู ซึ่งเป็น กลไกสำคัญในการดำเนินงานตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ และที่เป็นห่วงมาก คือ ผู้ที่เข้าใจผิด ซึ่งอาจทำให้เกิดกระแสต่อต้านการเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้น

5.2 การเลือกเขตพื้นที่ เพื่อเข้าโครงการนำร่อง ควรดำเนินการอย่าง บริสุทธิ์ ยุติธรรม ต้องกระทำโดยการสุ่มตัวอย่าง เลือกทดลองทั้งในเขตพื้นที่พร้อมและ ไม่พร้อม เพื่อไม่ให้เกิดการได้เปรียบเสียเปรียบ เมื่อขยายผลทั่วประเทศ

5.3 ในเรื่ององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีอิสระในการดำเนินงานอยู่แล้ว ทางส่วนกลางจะประสานในเรื่องเกณฑ์ความพร้อม นโยบายและมาตรฐาน และเสนอแนะ การจัดสรรเงินอุดหนุน เพื่อให้เกิดความเสมอภาคกัน ส่วนเรื่องการบริหารเป็นเรื่อง ภายในองค์กร โดยยึดหลักการ "ร่วมนโยบาย แต่หลากหลายในทางปฏิบัติ"

## การนำเสนอข้อค้นพบและข้อเสนอแนะจากงานวิจัย

### ประเด็น ยุทธศาสตร์การพัฒนาบุคลากรครู

ประธานดำเนินการสัมมนา : ศาสตราจารย์ ดร.สิปปนนท์ เกตุทัต

ผู้นำเสนอ : ศาสตราจารย์ ดร.เจอราร์ด ดับเบิลยู ฟราย

ผู้วิจารณ์ : รองศาสตราจารย์ ดร.วิชัย วงษ์ใหญ่

#### ศาสตราจารย์ ดร.เจอราร์ด ดับเบิลยู ฟราย

งานวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์ที่จะวิเคราะห์ระบบบุคลากรครูในประเทศไทย วิธีการทำวิจัยเกี่ยวกับครูพยายามที่สุดที่จะไม่เป็นนักรบในห้องแอร์ มีการออกสนามคุยกับครูจริงๆ เพื่อจะได้เข้าใจลึกซึ้ง

เนื่องจากไม่มีเวลาที่จะสรุปผลวิจัย ผมขอให้ข้อสังเกตที่นักวิจัยพบ ที่สำคัญอย่างมากที่สุดคือ มีความไม่สมดุลเยอะมากในการผลิตครู มีสถาบัน 114 แห่ง ที่ผลิตครู มีปัญหาเรื่องโรงเรียนขนาดเล็ก ในประเทศไทยมีปรัชญาว่าให้โรงเรียนอยู่กับชุมชน ซึ่งเป็นความคิดที่ดี แต่ทำให้มีโรงเรียนขนาดเล็กเป็นจำนวนมาก ไม่เหมือนที่ประเทศมาเลเซีย เขาให้นักเรียนไปที่โรงเรียน แต่ประเทศไทยให้นักเรียนไปอยู่ที่ชุมชน ทำให้มีปัญหาเรื่องประสิทธิภาพ

นอกจากนั้นได้พยากรณ์ความต้องการครูในช่วง 10 ปี ต่อไปโดยประสานกับ รองศาสตราจารย์ ดร.กิตติ ลิมสกุล ผู้อำนวยการโครงการพัฒนาศาสตร์ด้านแบบจำลองและการพยากรณ์เศรษฐกิจ คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พบว่าต่อไปต้องเพิ่มครูระดับมัธยมศึกษามากขึ้น ลดครูระดับประถมศึกษาลง ต้องมียุทธศาสตร์เกลี้ยครูจากระดับประถมศึกษาไปสู่ระดับมัธยมศึกษา งานวิจัยที่เราทำพบว่าครูที่สนใจจะเกษียณอายุก่อนกำหนดมีมากพอสมควร มีปัญหาวิธีการที่จะหาคนเก่งๆ มาเป็นครู ซึ่งเป็นปัญหาทั่วโลก แต่ที่ญี่ปุ่นทำดี ครูวิทยาศาสตร์ เคมี ได้ค่าตอบแทนมากกว่า ข้าราชการอื่นเป็นสิ่งที่ดี ขอให้ดูจากแผนที่ จะเห็นชัดถึงจังหวัดที่มีครูไม่ครบชั้น และจังหวัดที่เสียเปรียบทางการศึกษา สำหรับข้อเสนอแนะ สามารถอ่านได้ในบทสรุปผู้บริหารในเรื่องยุทธศาสตร์การพัฒนาบุคลากรครู

## รองศาสตราจารย์ ดร.วิชัย วงษ์ใหญ่

จากการอ่านรายงานการวิจัย ผมเห็นด้วยกับยุทธศาสตร์เชิงนโยบาย 12 ข้อ และมีความเห็นเพิ่มเติม ดังนี้

1. การที่จะพัฒนายุทธศาสตร์ครูได้นั้น จะต้องกำหนดวิสัยทัศน์ก่อน ดังที่ปรากฏในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ มาตรา 52 และมาตรา 55

มาตรา 52 "...รัฐพึงจัดสรรงบประมาณและจัดตั้งกองทุนพัฒนาครู คณาจารย์ และบุคลากรทางการศึกษาอย่างเพียงพอ" ข้อความนี้มีนัยว่า สถาบันการผลิตครูกับผู้ใช้ครูจะต้องเชื่อมโยงกัน

มาตรา 55 "...ให้มีกองทุนส่งเสริมครู คณาจารย์ และบุคลากรทางการศึกษาเพื่อจัดสรรเป็นเงินอุดหนุนงานริเริ่มสร้างสรรค์ ผลงานดีเด่น และเป็นรางวัล เชิดชูเกียรติครู คณาจารย์ และบุคลากรทางการศึกษา..." บทบัญญัตินี้มีลักษณะเชิงสวัสดิการและผลประโยชน์เกื้อกูล

2. สถาบันผลิตครูที่มีอยู่มากในปัจจุบัน ต้องปรับหลักสูตรการเรียนการสอน โดยนำแนวคิด 4 มิติใหม่ (Tetrahedron) มาประกอบการสร้างหลักสูตร ปรับวิธีคิดของคณาจารย์ในสถาบันผลิตครู และปรับรูปแบบการเรียนการสอนใหม่ เพราะปัจจุบัน ผลิตบุคลากรออกไปไม่ค่อยตรงกับความต้องการ นอกจากนั้น ต้องดูสภาพการผลิตครูว่า สอดคล้องกับความต้องการของแต่ละพื้นที่หรือไม่ มีคุณสมบัติและความพร้อมในการปรับเปลี่ยนการเรียนการสอน มีการสอนที่ได้มาตรฐานทัดเทียมกัน ตรงนี้ต้องมีการพัฒนามาตรฐานวิชาชีพและวิธีการเรียนการสอนอย่างต่อเนื่อง ควบคู่กับการพัฒนาจรรยาบรรณ

3. ต้องมีความเชื่อมโยงระหว่างสถาบันอุดมศึกษากับการศึกษาทุกระดับ ตามที่งานวิจัยเสนอให้มีศูนย์พัฒนาครูในแต่ละเขตพื้นที่การศึกษานั้น องค์กรเหล่านี้ต้องทำงานร่วมกันอย่างเป็นเนื้อเดียวกัน สถาบันฝึกหัดครูต้องทำหน้าที่ผลิตครูและพัฒนาครู ถ้าสถาบันฝึกหัดครูมีทรัพยากรที่พร้อม ต้องเปิดโอกาสให้ครูเข้ามาใช้ทรัพยากร เช่น ในงานวิจัยบอกว่า ขาดแคลนครูด้านวิทยาศาสตร์ และขาดเครื่องมือ/อุปกรณ์ สถาบันการศึกษาต้องเอื้อให้ครูได้เข้ามาใช้ทรัพยากรร่วมกัน ซึ่งต้องพิจารณาเรื่องการบริหารจัดการในรายละเอียดต่อไป

4. เรื่องโรงเรียนขนาดเล็ก ตามที่มีข้อเสนอให้ยุบโรงเรียนขนาดเล็กเป็นศูนย์การเรียนต่างๆ นั้น จากประสบการณ์ที่เกี่ยวข้องกับโรงเรียนขนาดเล็กของ



กรุงเทพมหานคร 11 โรงเรียน เราไม่ได้ยุบรวมโรงเรียน เพราะมีการต่อต้านมาก จึงได้ใช้ ยุทธศาสตร์ใหม่โดยการรวมชั้นเรียน โดยรวมชั้นประถมศึกษาปีที่ 1 เข้ากับชั้นประถมศึกษาปีที่ 2 รวมชั้นประถมศึกษาปีที่ 3 เข้ากับชั้นประถมศึกษาปีที่ 4 และรวมชั้นประถมศึกษาปีที่ 5 เข้ากับชั้นประถมศึกษาปีที่ 6 แล้วเกลี่ยครูเหลือ 6 คนรวมครูใหญ่ แล้วปรับหลักสูตรให้รับกับการรวมชั้น พบว่า เด็กจะเรียนกันได้ผลดีมาก

การที่มีผู้กล่าวว่าโรงเรียนขนาดเล็ก มีมาตรฐานทางวิชาการอ่อนนั้น ข้อเท็จจริงไม่ใช่เช่นนั้น ดร.โกวิท วรพิพัฒน์ ได้ไปดูโรงเรียนวัดกระโจมทอง เขตตลิ่งชัน ซึ่งเป็นโรงเรียนขนาดเล็ก พบว่า นักเรียนที่โรงเรียนนี้มีทักษะและมาตรฐานวิชาการดี โรงเรียนสามารถจัดอาหารเข้าให้นักเรียนทานฟรี แต่ชุมชนและโรงเรียนมีการหารือกัน และเห็นว่าไม่ควรให้ฟรี ควรเก็บเงินนักเรียนคนละ 1 บาท เพื่อให้เกิดความรู้สึกว่ามีส่วนร่วม และการที่กล่าวว่ามาตรฐานทางวิชาการของโรงเรียนขนาดเล็กดีขึ้นนั้น มีหลักฐานจากการสอบแข่งขันความสามารถทางวิชาการ พบว่า โรงเรียนขนาดเล็กติดอันดับทุกระดับทั้งชั้นประถมศึกษาปีที่ 3 และประถมศึกษาปีที่ 6 แต่โรงเรียนขนาดใหญ่ของกรุงเทพมหานครได้เพียงบางชั้น ดังนั้น ข้อเสนอที่ให้ยุบรวมโรงเรียนขนาดเล็ก เป็นศูนย์การเรียนนั้น ควรมีระยะเวลาการพัฒนาพอสมควร

5. สำหรับที่งานวิจัยกล่าวถึงการจัดทำธรรมนูญโรงเรียน (school charter) หรือมาตรฐานโรงเรียนนั้น มีความเป็นไปได้ที่จะทำ สิ่งที่ชาวบ้านพูดคงไม่ใช่ภาษาวิชาการ แต่มีสาระว่าต้องการให้ลูกหลานเรียนรู้อะไร ดังนั้น นักวิชาการต้องเปิดใจและฟังประเด็นให้ได้

6. ประเด็นการพัฒนาครูที่สอนระดับประถมศึกษาไปสอนระดับมัธยมศึกษา ต้องออกแบบหลักสูตรการพัฒนาครูโดยใช้แนวคิด Tetrahedron 4 ด้านเป็นฐาน การพัฒนาครู ทั้งนี้ ในขั้นออกแบบหลักสูตร การฝึกอบรมต้องระบุความสามารถหรือทักษะที่จะเกิดขึ้นหลังการฝึกอบรมและตัวชี้วัดให้ชัดเจน (competency based) โดยเฉพาะในสาขาวิชาที่ขาดแคลนคือ วิทยาศาสตร์ คณิตศาสตร์ และภาษาอังกฤษ ซึ่งครูที่จะสอนได้ดีต้องรู้ทั้งเนื้อหาและระเบียบวิธีการสอน พร้อมทั้งระบุผลลัพธ์ของการฝึกอบรมที่ครูจะต้องทำได้จริง โดยในการปฏิบัติงานนั้น ต้องอยู่บนพื้นฐานของข้อมูลของพื้นที่จริงๆ ให้ครูเป็นผู้คิดเอง ผู้จัดฝึกอบรมไม่ควรคิดแทน จะต้องกระตุ้นให้ครูคิดด้วยตัวเอง เมื่อครูคิดได้ จะสอนให้นักเรียนรู้จักคิดได้ต่อไป เช่น การสอนวิทยาศาสตร์ ครูควรฝึกให้นักเรียนตั้งคำถาม ซึ่งจะเป็นการพัฒนาผู้เรียนไปสู่การตั้งสมมติฐานต่อไป

7. สำหรับเรื่องความเชื่อถือในคุณภาพการศึกษานั้น ต้องให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมให้มากขึ้นในการกำหนดกระบวนการเรียนการสอนว่าควรเป็นอย่างไร จึงจะมีคุณค่าต่อชุมชน และมีระบบประกันคุณภาพ

8. สำหรับจุดอ่อนในการเรียนการสอนคณิตศาสตร์ วิทยาศาสตร์ ภาษาอังกฤษ หรือภาษาไทย จนต้องระบุไว้ในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาตินั้น ต้องพิจารณาที่สาเหตุและวิธีการของครู อาทิ การเรียนการสอนคณิตศาสตร์ ต้องพิจารณา standard-based curriculum ของประเทศสหรัฐอเมริกา ที่มีการประชุมมาอย่างต่อเนื่อง และโครงการข้ามชาติระหว่างประเทศสหรัฐอเมริกา ไทยและญี่ปุ่น ซึ่งพบว่า ที่ประเทศญี่ปุ่น เมื่อผู้เรียนทำคณิตศาสตร์ไม่ได้ ครูคิดว่านั่นคือปัญหาวิธีการเรียนรู้ และจะหาทางแก้ไข แต่ที่สหรัฐอเมริกา เมื่อผู้เรียนทำคณิตศาสตร์ไม่ได้ ครูคิดว่าผู้เรียนไม่มีความสามารถที่จะเรียนคณิตศาสตร์ ซึ่งเป็นที่น่าสนใจว่าครูไทยจะคิดอย่างไร ในกรณีที่พบว่านักเรียนชั้นประถมศึกษาปีที่ 1 ทำคณิตศาสตร์ไม่ได้ ครูต้องให้ความสนใจพัฒนาความรู้ภาษาไทยของผู้เรียน ให้อ่านและเขียนให้คล่องและแตกฉาน เพราะเมื่อขึ้นชั้นประถมศึกษาปีที่ 2 ซึ่งตามหลักสูตรมีโจทย์คณิตศาสตร์ ถ้านักเรียนอ่านหนังสือไม่แตกฉาน จะไม่เข้าใจโจทย์คณิตศาสตร์ จะสะสมไปเป็นปัญหาระดับชาติ เป็นจุดวิกฤตซึ่งต้องนำมาประกอบการพิจารณาในการอบรมครู

9. ในด้านการเรียนการสอนภาษาอังกฤษนั้น มีงานวิจัยยืนยันว่าเด็กสามารถเรียนภาษาได้ตั้งแต่สองขวบครึ่ง โดยครูต้องเก่งและสื่อต้องพร้อม เมื่อมีการประกาศให้โรงเรียนสอนภาษาอังกฤษตั้งแต่ชั้นประถมศึกษาปีที่ 1 ต้องวางนโยบายหรือเงื่อนไขว่า โรงเรียนที่จะสอนภาษาอังกฤษได้ ต้องมีครูและสื่อที่พร้อม โรงเรียนสาธิตทุกแห่งจะสอนภาษาอังกฤษในชั้นประถมศึกษาปีที่ 3 เพราะต้องการให้เด็กมีวุฒิภาวะทางภาษาแม่ให้ดี เมื่อเรียนถึงชั้นประถมศึกษาปีที่ 6 กรมวิชาการจะทำการวัดผลโรงเรียนทั่วประเทศ ปรากฏว่า ผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนของกลุ่มโรงเรียนสาธิตสูงกว่าโรงเรียนอื่นๆ ซึ่งเป็นการยืนยันว่า ถ้าผู้เรียนพร้อม ครูเก่ง และสื่อดี การเรียนภาษาต่างประเทศจะเป็นไปได้ด้วยดี ดังนั้น การอบรมครูควรคำนึงถึงประเด็นนี้ด้วย

10. สำหรับประเด็นอื่นที่เห็นด้วยกับงานวิจัยคือ การกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นหรือศูนย์ต่างๆ ในแต่ละพื้นที่มีบทบาทในการฝึกอบรมครูนั้น ควรให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาครูด้วย จากประสบการณ์พบว่า เอกชนมีนวัตกรรมที่ดีกว่า มีวิธีการที่เร็วและตรงประเด็น ในขณะที่ภาคราชการมักจะติดที่รูปแบบ ไม่ค่อยได้สาระ จึงขอเสนอว่า หลักสูตรการพัฒนาครูไม่ควรเน้นรูปแบบ ควรให้ได้สาระเป็นหลัก

## สรุปการประชุมกลุ่มย่อย ประเด็น ยุทธศาสตร์การพัฒนาบุคลากรครู

ที่ประชุมได้ร่วมกันพิจารณาในเรื่องยุทธศาสตร์การพัฒนาครู ใน 4 ประเด็น โดยมีสาระสำคัญ สรุปได้ดังนี้

### 1. ลักษณะครูที่พึงประสงค์

กลุ่มได้นิยามความหมายของคำว่า “ครู” โดยให้หมายความถึงผู้สอนในระดับการศึกษาขั้นพื้นฐานในสถานศึกษาของรัฐ เอกชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และให้หมายรวมถึงผู้สอนที่จำเป็นต้องมีใบอนุญาตประกอบวิชาชีพครูที่กำหนดในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ โดยเห็นว่าครูในอนาคตจะต้องเป็นผู้ที่ทรงไว้ซึ่งมาตรฐานจรรยาบรรณวิชาชีพครู ได้แก่ คุณธรรมและจริยธรรม ควบคู่ไปกับมาตรฐานทางวิชาการ

### 2. ปัญหาในการผลิตและพัฒนาครู

สำหรับปัญหาในการผลิตครูนั้น พบว่า บัณฑิตครูศาสตร์และศึกษาศาสตร์ส่วนใหญ่ไม่ใช่บุคคลที่มีความฝันจะประกอบวิชาชีพครู ประกอบกับข้อบกพร่องของระบบสอบคัดเลือกเข้าสู่มหาวิทยาลัยและนโยบายการรับสมัครนักศึกษาของสถาบันราชภัฏที่ทำให้คนเก่งไม่เลือกเรียนครู บุคลากรที่มีความรู้ความสามารถอีกเป็นจำนวนมากไม่ยอมเป็นครูเนื่องจากได้ค่าตอบแทนต่ำและปัญหาที่เกี่ยวเนื่องจากระบบราชการ ในส่วนของสถาบันการศึกษาก็ไม่มีการประสานงานที่ดีกับหน่วยใช้ครู หน่วยควบคุมระบบบริหารบุคลากรและมาตรฐาน หรือแม้กระทั่งการติดต่อระหว่างหน่วยผลิตด้วยตนเอง ทำให้การจัดการเรียนการสอนเป็นไปในรูปแบบเดิมๆ และละเลยการปลูกฝังมาตรฐานวิชาชีพ

ในส่วนของพัฒนาครูประจำการนั้น ครูส่วนใหญ่ผ่านการศึกษาจากคณะครุศาสตร์/ศึกษาศาสตร์ที่มีปัญหาดังที่กล่าวไว้ข้างต้น เมื่อเป็นครูแล้ว การปฏิบัติการสอนยังไม่มีประสิทธิภาพเนื่องจากมีภาระอื่นๆ ที่ไม่ได้เกี่ยวข้องกับการสอนโดยตรง และขาดแรงจูงใจในการพัฒนาตนเองอย่างต่อเนื่องให้สอดคล้องกับความต้องการของสังคม อีกทั้งขาดการเหลียวแลจากผู้บริหารตั้งแต่ระดับสถานศึกษาจนถึงระดับชาติ

### 3. แนวทางการแก้ไข้ปัญหา

การแก้ไข้ปัญหาและอุปสรรคต่างๆ ที่กล่าวมา สามารถทำได้หลายวิธี คือ

1. ยกเครื่องระบบการฝึกหัดครูไทยทั้งทางด้านหลักสูตร วิธีการเรียนการสอน และการฝึกปฏิบัติโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานก่อนที่จะบรรจุเป็นครูประจำการ เพื่อเน้นให้ผู้เรียนมีความรู้คู่คุณธรรม และมีทักษะในการปฏิบัติวิชาชีพ

2. สร้างแรงจูงใจเพื่อคนเก่งมาเป็นครูโดยการปรับปรุงอัตราค่าตอบแทนให้สามารถแข่งขันกับวิชาชีพอื่นๆ การปรับปรุงระบบบริหารบุคลากรครูโดยเฉพาะการจัดปัญหาที่เกี่ยวข้องกับระบบราชการ

3. กำหนดให้ผู้ที่สำเร็จการศึกษาจากสาขาอื่นๆ ที่ประสงค์จะเป็นครูต้องมีความรู้ในวิชาชีพครู โดยผ่านการอบรมเพิ่มเติมหรือการลงทะเบียนเรียนอย่างเป็นทางการ และมีการเชื่อมโยงกับการออกไปประกอบวิชาชีพครู

4. เมื่อแรกเป็นครู ทุกสถานศึกษาและเขตพื้นที่การศึกษาสมควรจะจัดฝึกอบรม/เตรียมความพร้อม (Induction Training Program) ให้กับครูที่สำเร็จการศึกษาใหม่ เพื่อให้แน่ใจได้ว่าบุคคลที่ผ่านการคัดเลือกมีคุณสมบัติเพียงพอ

5. ปฏิรูปการจัดการฝึกอบรมโดยเริ่มจากการศึกษาวิเคราะห์ความจำเป็นในการจัดการอบรม (training needs assessment) และการออกแบบการฝึกอบรม (training design)

6. มีระบบนิเทศ ประเมิน และติดตามผลการปฏิบัติงานและการพัฒนาตนเองอย่างต่อเนื่องและเชื่อมโยงกับระบบการให้รางวัล

7. จัดตั้งกองทุนพัฒนาครูและการหาทรัพยากรเพื่อส่งเสริมการพัฒนาครูอย่างต่อเนื่อง รวมทั้งมีระบบยกย่องเชิดชูครูที่เป็นระบบ

8. ค้นหาครูที่สามารถเป็นแบบอย่างทั้งในมาตรฐานการครองตนและมาตรฐานทางวิชาการเพื่อเป็นพี่เลี้ยงและแม่แบบที่ดีแก่ครูโดยทั่วไป

9. ส่งเสริมระบบการบริหารบุคลากรครูตามหลักคุณธรรม

#### 4. ยุทธศาสตร์การพัฒนาบุคลากรครู

การดำเนินงานข้างต้นควรมียุทธศาสตร์การดำเนินงาน ดังนี้

1. เน้นการใช้สถานศึกษาและเขตพื้นที่การศึกษาเป็นฐานในการพัฒนาบุคลากร
2. สร้างทางเลือกที่หลากหลายในการพัฒนา ทั้งวิธีการพัฒนาตนเอง การอบรมเพิ่มเติมในหลักสูตรต่างๆ
3. ใช้คู่มือทางวิชาการและกองทุนประเภทต่างๆ เพื่อส่งเสริมให้ครูพัฒนาตนเอง
4. ให้มีหน่วยงานติดตามและประเมินผลการดำเนินงานและการฝึกอบรมอย่างใกล้ชิดและต่อเนื่อง
5. สร้างความเชื่อมโยงระหว่างการประเมินสถานศึกษา และผลการปฏิบัติงานของครูและผู้บริหาร
6. สร้างความเชื่อมโยงในการพัฒนาครู กับระบบใบประกอบวิชาชีพ และระบบการเลื่อนอัตราค่าตอบแทน
7. เปิดโอกาสให้ครูในสายวิชาชีพได้มีโอกาสในการพัฒนาตนเองในสถานประกอบการ

## การนำเสนอข้อค้นพบและข้อเสนอแนะจากงานวิจัย

### ประเด็น การเงินเพื่อการศึกษา

ประธานดำเนินการสัมมนา : ศาสตราจารย์ ดร.สีปอนน์ เกตุทัต

ผู้นำเสนอ : รองศาสตราจารย์ ดร.สิริลักษณ์ ตอมันตร์

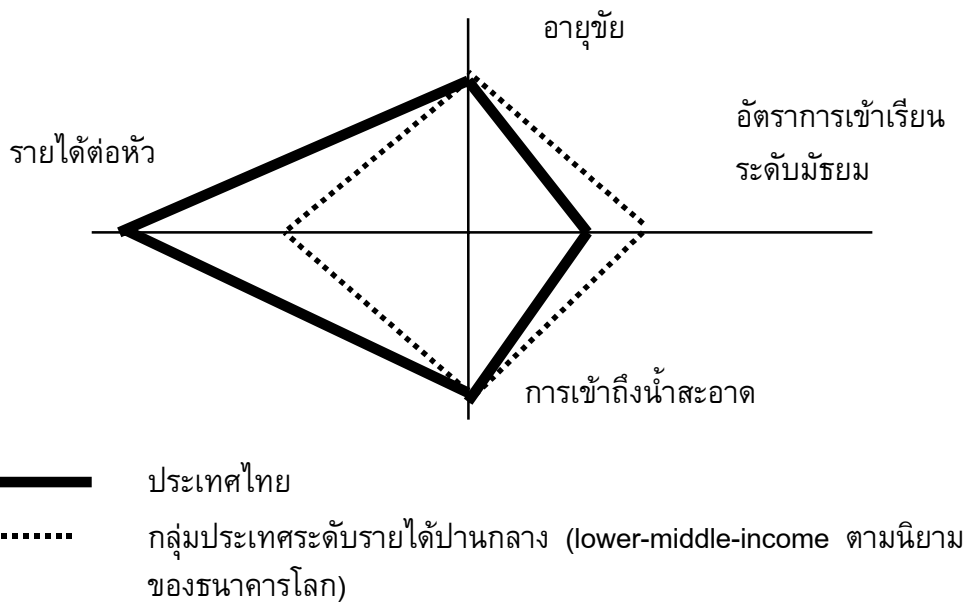
ผู้วิจารณ์ : ดร.สมชัย ฤชุพันธุ์ และ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.นิพนธ์ พัวพงศกร

#### รองศาสตราจารย์ ดร.สิริลักษณ์ ตอมันตร์

วัตถุประสงค์ของงานวิจัยในประเด็น การเงินเพื่อการศึกษา คือ เพื่อวิเคราะห์สถานการณ์ทางการเงินด้านการศึกษาของประเทศและให้ข้อเสนอแนะเพื่อการปรับปรุงและการปฏิรูปการศึกษา โดยมุ่งหวังให้การเงินเพื่อการศึกษาเป็นเครื่องมือเพื่อบรรลุมติวัตถุประสงค์ของการศึกษา 3 ประการ คือ คุณภาพ ประสิทธิภาพ และความเสมอภาค

ปัญหาทางการศึกษาสามารถแยกได้เป็น 2 ประเภท คือ

- ♦ ปัญหาเฉียบพลัน เป็นปัญหาที่เกิดจากวิกฤตเศรษฐกิจ ทำให้รายได้ของผู้ปกครองลดลง ความสามารถในการส่งบุตรหลานเข้าเรียนน้อยลง
- ♦ ปัญหาเรื้อรัง จากรูปภาพที่ปรากฏในหน้าถัดไป เมื่อเปรียบเทียบกลุ่มประเทศที่มีรายได้ระดับปานกลาง (lower-middle-income ตามนิยามของธนาคารโลก) กับประเทศไทย โดยพิจารณาตัวแปร 4 ตัวคือ อายุขัย การเข้าถึงน้ำสะอาด อัตราการเข้าเรียนในระดับมัธยมศึกษา และรายได้ต่อหัว พบว่า ถึงแม้ประเทศไทยจะมีระดับรายได้ต่อหัวสูงกว่าประเทศอื่นมาก แต่มีอายุขัยเฉลี่ยและการเข้าถึงน้ำสะอาดของประชาชนใกล้เคียงกับประเทศอื่น และที่แย่ที่สุดคือ มีอัตราการเข้าเรียนในระดับมัธยมศึกษาต่ำกว่าประเทศอื่น ซึ่งจะเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาคน และมีผลกระทบต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ ซึ่งเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นมาเป็นระยะเวลานานแล้ว



### ผลการศึกษาวิจัย

1. ค่าใช้จ่ายเพื่อการศึกษา มีสัดส่วนประมาณร้อยละ 6 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ โดยภาครัฐรับภาระคิดเป็นร้อยละ 4
2. จากค่าใช้จ่ายทางการศึกษาทั้งหมดนั้น ภาครัฐเป็นผู้รับผิดชอบค่าใช้จ่ายประมาณร้อยละ 66 ในขณะที่ภาครัฐครัวเรือนรับภาระเพียงร้อยละ 33 แต่เมื่อเปรียบเทียบกับค่าใช้จ่ายด้านสาธารณสุขของครัวเรือน พบว่า ครัวเรือนได้ใช้จ่ายเพื่อสุขภาพอนามัยสูงถึงร้อยละ 60
3. เมื่อเปรียบเทียบสัดส่วนของงบประมาณรายจ่ายของรัฐระหว่างก่อนและหลังวิกฤตเศรษฐกิจ พบว่า ค่าใช้จ่ายเพื่อการศึกษาของรัฐเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 20 เป็นร้อยละ 25 ของงบประมาณรวม
4. ในส่วนที่รัฐเป็นผู้รับภาระ พบว่ามีปัญหา ดังนี้
  - 4.1 โครงสร้างงบประมาณเพื่อการศึกษา มีลักษณะแยกส่วน ขาดความเป็นเอกภาพ
  - 4.2 กระบวนการจัดสรรงบประมาณเป็นแบบรวมศูนย์อำนาจ ขาดความยืดหยุ่น ขาดความคล่องตัว มีขั้นตอนมาก มักใช้งบประมาณในปีที่ผ่านมาเป็นเกณฑ์

จึงไม่ส่งเสริมให้การจัดการศึกษามีคุณภาพหรือประสิทธิภาพ หรือส่งเสริมหน่วยงานที่มีศักยภาพสูง อีกทั้งไม่เอื้อต่อการระดมทรัพยากรในระดับท้องถิ่น

4.3 การจัดสรรงบประมาณระหว่างประเภทและระดับการศึกษา ไม่สอดคล้องกับเป้าหมาย ทั้งในด้านประสิทธิภาพ ความเสมอภาคในโอกาส และความ เป็นธรรม กล่าวคือ

- ◆ เมื่อพิจารณาจากงบประมาณการศึกษาที่ได้รับจัดสรรในแต่ละระดับการศึกษาพบว่า ระดับอุดมศึกษาซึ่งมีผู้เรียนเพียงร้อยละ 10 ของจำนวนผู้เรียนทั้งหมด ได้รับงบประมาณคิดเป็นร้อยละ 16 ของงบประมาณการศึกษา ในขณะที่ การศึกษาระดับก่อนประถมและประถมศึกษาซึ่งมีผู้เรียนสูงถึงร้อยละ 60 ของประเทศ ได้รับงบประมาณเพียงร้อยละ 44 ของงบประมาณการศึกษา อย่างไรก็ตาม เป็นเรื่อง ปกติที่การศึกษาระดับอุดมศึกษาจะมีค่าใช้จ่ายสูงกว่าระดับก่อนประถมและประถม ศึกษา

- ◆ เมื่อเปรียบเทียบสัดส่วนงบประมาณระดับอุดมศึกษาต่อระดับ มัธยมศึกษาของประเทศไทยกับประเทศอื่น ๆ ที่ใกล้เคียงกัน พบว่า ประเทศไทยมีสัดส่วน งบประมาณระดับอุดมศึกษาต่อระดับมัธยมศึกษาสูงถึง 6 : 1 ในขณะที่ประเทศมาเลเซีย มีสัดส่วนเพียง 2.5 : 1 และประเทศที่พัฒนาแล้ว เช่น กลุ่มประเทศองค์การความร่วมมือ ทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (Organization for Economic Cooperation and Development : OECD) จะมีสัดส่วนอยู่ระหว่าง 1.72 - 2.32 : 1 เท่านั้น

- ◆ สำหรับค่าใช้จ่ายต่อหัวที่รัฐต้องรับภาระนั้น ปัจจุบัน ระดับ อุดมศึกษามีค่าใช้จ่ายต่อหัวเท่ากับ 62,330 บาท และระดับประถมศึกษาเท่ากับ 6,920 บาท ซึ่งค่าใช้จ่ายต่อหัวในระดับอุดมศึกษาสูงกว่าระดับประถมศึกษาเกือบ 10 เท่า

- ◆ เมื่อพิจารณาถึงความเสมอภาคและความเป็นธรรมในสังคม พบว่า รายได้ของครัวเรือนที่มีบุตรเรียนอยู่ในระดับอุดมศึกษา (จำกัดรับ) ของรัฐ มี รายได้สูงกว่าครัวเรือนที่มีบุตรเรียนอยู่ในระดับประถมศึกษาประมาณ 2 เท่า ดังนั้น จึง ยังมีปัญหาด้านความเป็นธรรมอยู่

## 5. ในส่วนของครัวเรือน มีข้อค้นพบ ดังนี้

5.1 ภาคครัวเรือนมีส่วนรับภาระค่าใช้จ่ายทางการศึกษาของ ประเทศเพียงร้อยละ 33



5.2 กลุ่มครัวเรือนที่มีรายได้ต่ำที่สุดมีภาระค่าใช้จ่ายสำหรับการศึกษามากกว่ากลุ่มครัวเรือนที่มีรายได้สูงที่สุด

6. พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติกำหนดให้การศึกษาขั้นพื้นฐาน 12 ปี เป็นการศึกษาที่คนไทยได้รับโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย งานวิจัยได้ทำการคาดประมาณค่าใช้จ่ายสำหรับการศึกษาขั้นพื้นฐาน 12 ปี ภายใต้สมมติฐานต่างๆ คือ อัตราการเข้าเรียน การซ้ำชั้นและการออกกลางคันของนักเรียนชั้นประถมศึกษาและมัธยมศึกษา อัตราเงินเฟ้อ และค่าใช้จ่ายต่อหัวในปัจจุบัน (โดยระดับประถมศึกษาเท่ากับ 9,300 บาท ระดับมัธยมต้นเท่ากับ 11,000 บาท และระดับมัธยมปลายเท่ากับ 14,400 บาท) ได้ผลประมาณการว่า ต้องใช้งบประมาณ ประมาณ 85,000 ล้านบาท ในปี 2543 และเพิ่มเป็น 106,000 และ 165,000 ล้านบาท ในปี 2544 และ 2548 ตามลำดับ

7. ในการพิจารณาว่า ผู้มีส่วนในการศึกษาของประเทศควรมีส่วนรับผิดชอบอย่างไรบ้างนั้น หากพิจารณาว่า ต้นทุนของการให้การศึกษาคือ การเงิน สิ่งที่ต้องพิจารณาคือการใช้จ่ายด้านต้นทุน ภาระควรเป็นของใครบ้าง ใครมีส่วนได้ส่วนเสียในเรื่องการศึกษา ซึ่งพบว่า

- ◆ ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในการศึกษาหรือผู้เกี่ยวข้องในการศึกษา (stakeholder participation) ประกอบด้วย
  - ผู้เรียน ซึ่งอาจแทนได้โดยครอบครัวของผู้เรียน
  - ชุมชน/ท้องถิ่น
  - สังคม ซึ่งอาจแทนโดยรัฐบาลกลาง
- ◆ ภาระค่าใช้จ่ายทางการศึกษา ประกอบด้วย
  - ค่าเล่าเรียน/ค่าธรรมเนียม ซึ่งเก็บจากผู้เรียน/ผู้ปกครอง
  - เงินอุดหนุนจากรัฐบาลกลาง ซึ่งเป็นตัวแทนของสังคม
  - เงินสนับสนุนจากท้องถิ่น ซึ่งชุมชน/ท้องถิ่นจ่ายโดยตรงหรือจ่ายในรูปภาษีและอื่นๆ

การที่จะพิจารณาว่า ใครควรจะมีภาระค่าใช้จ่ายอย่างไร หากใช้หลักทางเศรษฐศาสตร์พื้นฐานที่ว่า ผู้ใดได้รับประโยชน์ ผู้นั้นควรเป็นผู้รับภาระการใช้จ่าย พบว่า ในระดับอุดมศึกษานั้น ผู้ที่ได้ประโยชน์จากการศึกษาคือผู้เรียน ดังนั้น ผู้เรียนควรจะมีภาระค่าใช้จ่ายในการศึกษาเอง แต่ในระดับประถมศึกษานั้น การที่ประชาชนได้มารับการศึกษาในระดับล่าง ทำให้อ่านออก เขียนได้ สามารถเป็นพลเมืองที่ดีต่อไปใน

อนาคต สังคมโดยรวมเป็นผู้ได้รับประโยชน์ จึงควรเป็นผู้รับภาระในส่วนนี้ ดังนั้น จึงมีเหตุผลรองรับในการที่รัฐจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานให้ผู้เรียนโดยไม่ต้องเก็บค่าใช้จ่าย ตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542

### ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

1. ยกเครื่องการบริหารงบประมาณและการบริหารบุคคล โดยอาศัยกลไกของระบบแรงจูงใจ (incentive) มากกว่าการกำหนดกฎเกณฑ์อย่างที่เคยปฏิบัติมา

2. การกระจายอำนาจต้องมีการประเมินและการรับผิดชอบ เมื่อได้รับอำนาจไปแล้ว ต้องพิสูจน์ได้ว่า สมควรเป็นผู้ที่ได้อำนาจในการบริหารการเงินและบุคลากร ตลอดจนต้องเป็นผู้รับผิดชอบเมื่อมีการผิดพลาดขึ้น และมีกลไกประเมินการทำงานที่เน้นการรับผิดชอบ (accountability)

3. เน้นการมีส่วนร่วมของผู้เกี่ยวข้อง (stakeholder participation)

4. สำหรับการศึกษาระดับต่ำกว่าอุดมศึกษานั้น

4.1 ให้แบ่งเขตการศึกษาเป็นเขตย่อย เรียกว่า เขตการศึกษาท้องถิ่นหรือเขตพื้นที่การศึกษา โดยอาจรวม 2-3 อำเภอ เป็นหนึ่งเขต ขึ้นอยู่กับข้อเสนอแนะของชุมชนท้องถิ่นนั้นๆ

4.2 ให้มีคณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษา (Local Education Authority : LEA) ซึ่งทำหน้าที่

- ◆ ระดมทรัพยากรจากท้องถิ่น
- ◆ บริหารงบประมาณพิเศษที่ได้รับจัดสรรจากส่วนกลาง
- ◆ เสนอและร่วมสร้างหลักสูตรท้องถิ่น
- ◆ บริหารบุคลากรในสถานศึกษา เช่นการจ้างครู การให้ความดีความชอบ

5. การจัดสรรการเงินของรัฐบาลกลางให้แก่สถานศึกษาในระดับต่ำกว่าอุดมศึกษาควรจัดสรรให้ในลักษณะเงินก้อนหรือเงินอุดหนุนทั่วไป (Block Grant) เพื่อเพิ่มความคล่องตัว และกระตุ้นให้เกิดการแข่งขันและการปรับปรุงคุณภาพ โดยการจัดสรรงบประมาณนี้ ควรแบ่งเป็น 3 ส่วน คือ

5.1 งบประมาณขั้นพื้นฐาน (basic subsidy) ที่เพียงพอสำหรับการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน

5.2 งบประมาณเสริม (equalizing amount) สำหรับเด็กด้อยโอกาส เด็กพิการ เด็กยากจน และเด็กในสภาวะยากลำบาก โดยจัดสรรให้กับผู้เรียนโดยตรง หรือให้กับสถานศึกษาตามจำนวนผู้เรียนที่มีลักษณะดังกล่าว เพื่อสร้างแรงจูงใจให้มีการแข่งขันกันรับเด็กที่ด้อยโอกาส เด็กพิการ เด็กยากจน และเด็กในสภาวะยากลำบาก แทนการแข่งขันกันรับเด็กรวยอย่างที่เป็นการแข่งขันกันอยู่ในปัจจุบัน ดังนั้น การอาศัยการเงินเป็นเครื่องมือโดยให้การอุดหนุนตามจำนวนเด็ก จะเป็นการส่งเสริมให้โรงเรียน ขวนขวายที่จะให้บริการแก่เด็กกลุ่มเป้าหมายดังกล่าว

5.3 งบประมาณที่แปรตามระดับการมีส่วนร่วมของท้องถิ่น ท้องถิ่นควรมีส่วนในการรับภาระค่าใช้จ่ายด้วย เพราะหากท้องถิ่นมีส่วนรับภาระค่าใช้จ่าย จะทำให้เกิดความรู้สึกเป็นเจ้าของ มีความต้องการที่จะมีส่วนร่วมในการบริหารการศึกษามากขึ้น ไม่คิดว่าการศึกษาเป็นเรื่องของรัฐบาลที่จะต้องให้บริการแก่ชุมชนเพียงอย่างเดียว เพราะฉะนั้น ควรจัดสรรงบประมาณในส่วนนี้ โดยเน้นการสร้างแรงจูงใจให้ท้องถิ่น ระดมทรัพยากรของตนเอง ในงานวิจัยนี้ เสนอให้ใช้สมการพหุคูณ ซึ่งเป็นรูปแบบทาง เศรษฐมิติ พยากรณ์กำลังความสามารถทางการเงินของท้องถิ่นเพื่อดูว่า ชุมชนท้องถิ่นต่างๆ ควรมีส่วนร่วมในการระดมทรัพยากรในด้านการเงินเท่าไร ซึ่งการมีส่วนร่วม นี้ จะแปรตามฐานะและความสามารถของท้องถิ่น หากท้องถิ่นระดมได้มากกว่าที่ควร จะระดมได้ รัฐบาลกลางควรจะสมทบให้อีก เพื่อเป็นการส่งเสริมให้มีส่วนร่วม

6. เปิดโอกาสให้ผู้บริหารเขตพื้นที่การศึกษาสามารถกู้เงินจากตลาดทุนได้ สำหรับการลงทุนด้านการก่อสร้าง ซึ่งข้อเสนอนี้ อาจเป็นสิ่งแปลกใหม่ เป็นสิ่งที่ประเทศไทยยังไม่เคยทำกันมาก่อน

7. ท้องถิ่นควรเป็นผู้กำหนดจำนวนและอัตราเงินเดือนบุคลากร โดย ส่วนกลางเป็นผู้กำหนดว่า ลักษณะโรงเรียนแบบนี้ ควรมีครูผู้สอนอย่างไร ทั้งนี้ การจ้างงาน และอัตราเงินเดือนให้เป็นไปตามกลไกตลาด และมีการต่อรองภายในระยะเวลา 5-10 ปี

8. ควรลดการอุดหนุนของรัฐในระดับอุดมศึกษา และให้ผู้ให้บริการในระดับอุดมศึกษาซึ่งโดยเฉลี่ยมีฐานะทางเศรษฐกิจ สังคมสูงกว่าผู้เรียนในระดับล่าง รับผิดชอบภาระค่าใช้จ่ายของตนเอง ทั้งนี้ อาจมีข้อกังวลว่า เด็กยากจนอาจไม่สามารถเรียนในระดับมหาวิทยาลัยได้ แต่ผลจากการวิจัยพบว่า การเพิ่มค่าเล่าเรียนในระดับ อุดมศึกษาให้สูงขึ้น จะเป็นการเพิ่มโอกาสของคนจนในการได้รับการศึกษา แทนที่จะ เป็นการลดโอกาส เนื่องจาก สามารถนำรายได้ที่เพิ่มขึ้นมาจัดสรรเป็นทุนการศึกษาได้มากขึ้น จึงเป็นการเพิ่มโอกาสทางการศึกษาให้กับผู้เรียนได้อีกทางหนึ่ง

9. สำหรับทุนการศึกษานั้น ในระยะยาวควรปรับเปลี่ยนจากการให้ทุนเป็นการให้นักศึกษามาช่วยในการทำงานมากกว่า เพราะการจัดสรรทุนในสถาบันการศึกษาทุกแห่งยังมีข้อบกพร่องค่อนข้างมาก มีคนที่ไม่ยากจนจริงแต่ได้รับทุน เพราะระบบการคัดเลือกยังไม่สมบูรณ์ ดังนั้น ในระยะยาวควรให้ผู้เรียนนั้นมาสมัครทำงาน โดยให้งานที่ไม่เป็นภาระ แต่เป็นงานที่สอดคล้องกับสิ่งที่เรียน เช่น ช่วยครู/อาจารย์ เตรียมแบบฝึกหัด ช่วยงานห้องสมุด เป็นต้น ซึ่งจะเป็นการเสริมให้ได้รับความรู้ด้วย

10. ให้อำนาจการคลังแก่รัฐบาลท้องถิ่นมากขึ้น เพื่อสามารถระดมทรัพยากรจากชุมชนได้อย่างเป็นระบบ

11. เปลี่ยนลักษณะการจัดสรรงบประมาณให้สถานศึกษา จากการจัดสรรตามรายการของค่าใช้จ่าย/โครงการ โดยในระยะยาวอาจปรับเปลี่ยนเป็นการให้สถานศึกษาแข่งขันกันประมูลงบประมาณจากรัฐบาล โดยรัฐเป็นผู้กำหนดมาตรฐานต่างๆ เช่น ลักษณะนักเรียนพึงประสงค์ วุฒิการศึกษาของครู อุปกรณ์ทางการศึกษา แนวทางการดำเนินงานดังกล่าวจะเปลี่ยนบทบาทของรัฐบาลกลาง เป็นการส่งเสริมคุณภาพและประสิทธิภาพการศึกษาด้วย

### ดร.สมชัย ฤชุพันธุ์

การปฏิรูปการศึกษาในขณะนี้ เป็นการตอบสนองต่อสิ่งแวดล้อมที่เปลี่ยนไปของโลกและของประเทศไทย ภาวะใหม่ที่เกิดขึ้นในโลกนี้คือ ภาวะที่โลกไร้พรมแดน (globalization) เป็นโลกขั้วเดียว (monopolar world) และมีการจัดดุลอำนาจทางเศรษฐกิจใหม่ ภาวะดังกล่าวทำให้มีการเรียกร้องให้มียุทธศาสตร์ใหม่ในการรองรับปัญหาต่างๆ นอกจากนี้ การปฏิรูปการศึกษายังเป็นการตอบสนองต่อการพัฒนาเศรษฐกิจแนวใหม่ของประเทศไทย ซึ่งเปลี่ยนโครงสร้างทางเศรษฐกิจของประเทศไทย โดยสิ้นเชิง และประการสุดท้าย เป็นการตอบสนองต่อวิกฤตที่เกิดขึ้น ซึ่งขณะนี้มีความต้องการที่จะเพิ่มความสามารถในการแข่งขันระหว่างประเทศ การแพ้-ชนะกันอยู่ที่คุณภาพของประชากร

ด้วยเหตุเหล่านี้ ภาระหนักจึงอยู่ที่ภาคการศึกษา ซึ่งขณะนี้มีการปฏิรูปการศึกษาอยู่ การปฏิรูปการศึกษาก็เป็นเรื่องดี แต่จะต้องทำให้มีผลในการเปลี่ยนแปลงผลผลิตของภาคการศึกษาอย่างแท้จริง ซึ่งจะต้องไปกระทบเรื่องที่สำคัญและไม่ง่าย

การเงินเพื่อการศึกษา จัดเป็นเรื่องหนึ่งที่มีความสำคัญ เพราะมีผลกระทบต่อระบบการศึกษาทั้งระบบ

สำหรับข้อคิดเห็นเกี่ยวกับงานวิจัย มีดังนี้

1. การจัดสรรงบประมาณที่ผ่านมา เป็นการจัดสรรไปที่หน่วยบริหารและจัดการศึกษา (financing of education to supply side) เป็นส่วนใหญ่ (ประมาณร้อยละ 90) กล่าวคือ รัฐเข้าไปรับผิดชอบการจัดการศึกษาเกือบทั้งหมด ทำให้การศึกษาเป็นเสมือน free goods คนเข้าถึงการศึกษาได้โดยไม่เสียค่าใช้จ่ายหรือเสียแต่น้อย แต่ยังมีวิธีการอื่นอีก ที่ทำให้คนได้รับการศึกษาโดยที่ไม่ต้องไปจัดการด้านอุปทาน (supply) แต่ต้องสร้างอุปสงค์ (demand) ให้เป็น effective demand คือไปสนองหนุนให้กับผู้ที่ต้องการทุน เพื่อจะได้นำทุนไปซื้อการศึกษา ซึ่งจัดโดยใครก็ได้ ไม่ว่าจะเป็น รัฐ เอกชน ท้องถิ่น สมาคม มูลนิธิ วัด ซึ่งประเด็นนี้เป็นประเด็นสำคัญในเรื่องการเงินเพื่อการศึกษา

งานวิจัยนี้ได้ใช้กรอบแนวคิดปัจจุบันในการวิเคราะห์ มีข้อค้นพบและข้อเสนอที่เป็นประโยชน์ แต่ยังทำการวิเคราะห์ในด้านวิธีการจัดสรรเงินไม่เพียงพอ จึงควรเปลี่ยนแนวทางการจัดสรรงบประมาณใหม่เป็นการเน้นด้านอุปสงค์หรือไม่ ซึ่งหมายความว่า ควรจะลดงบประมาณที่จ่ายให้กับสถานศึกษาแล้วไปจ่ายเป็นทุนการศึกษาให้มากขึ้นหรือไม่ เพื่อให้คนที่มีเงินและต้องการเรียนไปซื้อการศึกษาเอง ทั้งนี้ต้องพิจารณาด้วยว่า สถานศึกษาจะเลี้ยงตัวได้ด้วยค่าเล่าเรียนเพียงอย่างเดียวหรือรัฐจะต้องอุดหนุนในกรณีใดบ้าง ซึ่งวิธีการนี้จะต้องมีแผนการลดอย่างเป็นขั้นตอนและต่อเนื่อง มีการกำหนดกลไกการจัดสรรว่า จะเป็นอย่างไร ควรมีหน่วยงานใหม่หรือองค์กรเดิมมาดูแลการจัดสรร ขนาดของทุนการศึกษาแต่ละระดับควรจะเป็นเท่าไร การกำกับดูแลมาตรฐานสถาบันการศึกษานอกรัฐ ซึ่งเป็นการศึกษาของสมาคม/เอกชน/มูลนิธิต่างๆ จะทำอย่างไร

เมื่อการศึกษาไม่เป็นการผูกขาดโดยรัฐ บทบาทของกระทรวงศึกษาธิการจะต้องเปลี่ยนแปลงไป โดยลดบทบาทจากการเป็นผู้ผลิต (operation) มาเป็นผู้ให้ทิศทาง (direction หรือ supervise) ซึ่งสิ่งเหล่านี้ต้องมีการวิเคราะห์ในบริบทของการเงินเพื่อการศึกษา

2. การเงินเพื่อการศึกษาควรเป็นเครื่องมือยกระดับการเรียนการสอน เฉพาะเรื่อง/เฉพาะกรณี เนื่องจากในระบบของไทย คนที่มีอำนาจที่จะก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงคือผู้ที่เกี่ยวกับการเงิน ซึ่งเป็นความจริงและไม่ใช่เรื่องที่ดี ดังนั้น หากสามารถทำระบบการเงินให้เอื้อต่อการเปลี่ยนแปลง หรือเป็นเครื่องมือของการเปลี่ยนแปลง

ได้จะเป็นการดี เช่น การใช้ระบบการเงินเป็นเครื่องมือพัฒนาเทคโนโลยีเพื่อใช้ในการเรียนการสอนภาษาต่างประเทศ การสอนให้คนคิดเป็นทำเป็น การสอนให้คนมีนิสัยศึกษาด้วยตนเองอย่างต่อเนื่องตลอดชีวิต ซึ่งการศึกษานอกโรงเรียนมีระยะเวลานานและมี ความสำคัญมากกว่าการศึกษาในโรงเรียน หากโรงเรียนสามารถสร้างนิสัยให้คนสามารถ ศึกษาได้ตลอดไปจะเป็นเรื่องที่ดี

3. งบประมาณเพื่อการศึกษาเป็นส่วนหนึ่งของค่าใช้จ่ายทั้งหมดเท่านั้น แม้ว่าจะเป็นส่วนใหญก็ตาม ยังมีค่าใช้จ่ายเพื่อการศึกษาอื่นอีก ที่มีได้รวมอยู่ในงบประมาณ เช่น การที่กรุงเทพมหานครจัดเก็บภาษีของกรุงเทพฯ เอง แล้วมาใช้จ่ายเพื่อจัดการศึกษา หากจะดูว่างบการศึกษาต่ำกว่าที่ควรจะเป็นหรือไม่ ต้องดูที่สัดส่วนค่าใช้จ่ายเพื่อการศึกษาในบัญชีรวม (Consolidated Account) ซึ่งจะแสดงภาพการใช้ทรัพยากรทางการศึกษาทั้งหมดของประเทศได้เป็นอย่างดี ประเด็นนี้เป็นเรื่องสำคัญ หากเข้าใจผิดพลาด แล้วเพิ่มงบประมาณการศึกษามากขึ้นเนื่องจากเห็นว่าต่ำเกินไป ยิ่งเพิ่มงบประมาณ การศึกษามากเท่าไรก็จะส่งผลให้มีการรวมอำนาจเข้าสู่ส่วนกลางมากเท่านั้น

โดยสรุป กุญแจของความสำเร็จของประเทศไทยอยู่ที่การปฏิรูปการศึกษา ซึ่งต้องเป็นการปฏิรูปการศึกษาที่แท้จริง (Real Education Reform) และกุญแจของการปฏิรูปการศึกษาอยู่ที่การปฏิรูปการเงินเพื่อการศึกษา (Reform of Financing of Education) หากยังไม่เปลี่ยนวิธีการจัดสรรเงิน การปฏิรูปที่เกิดขึ้นก็คงเป็นเรื่องผิวเผินเท่านั้น

## ดร.นิพนธ์ พัวพงศกร

### 1. จุดเด่นของรายงานการวิจัย

งานวิจัยนี้ มีจุดเด่นคือ

1.1 สามารถวิเคราะห์จุดอ่อนของระบบงบประมาณการศึกษาแบบรวมศูนย์ได้ชัดเจน

1.2 มีข้อสรุปที่ชัดเจนว่า มีปัญหาด้านความเสมอภาคและความเป็นธรรมอย่างรุนแรง

1.3 ระบบงบประมาณในปัจจุบันไม่เอื้อต่อการระดมทรัพยากรในท้องถิ่น

1.4 มีการวิเคราะห์ค่าใช้จ่ายเพื่อการศึกษาของครัวเรือนด้วยสมการถดถอยพหุคูณ โดยใช้ข้อมูลจากรายงานการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน (Socio-Economic Survey : SES) รวมทั้งสร้างแบบจำลองพยากรณ์ค่าใช้จ่ายในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน 12 ปี ตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ

## 2. จุดอ่อนของรายงานการวิจัย

งานวิจัยนี้ มีจุดอ่อนคือ

2.1 งานวิจัยไม่ได้พิสูจน์ว่า ข้อเสนอแนะเรื่องการยกเครื่องการบริหารงบประมาณและการบริหารบุคคล และการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในการศึกษา ฯลฯ จะแก้ปัญหาความเสมอภาค ความเป็นธรรม และอื่นๆ ได้เพียงใด และการประสบผลสำเร็จต้องมีเงื่อนไขอะไรบ้าง (ซึ่งผู้วิจัยได้กล่าวไว้แล้วในบทสรุปสำหรับผู้บริหาร)

2.2 วัตถุประสงค์หลักของงานวิจัยนี้คือ การศึกษาความเป็นไปได้ในการเพิ่มศักยภาพ หรือความสามารถของชุมชนและประชาชน ในการนำทรัพยากรสนับสนุนการจัดการศึกษา งานวิจัยนี้ยังตอบได้ไม่ชัดเจน เนื่องจากเป็นการวิเคราะห์ด้านเดียวคือ วิเคราะห์ปัญหาของระบบงบประมาณปัจจุบัน ส่วนการวิเคราะห์และศึกษาระบบการคลังท้องถิ่นในปัจจุบันได้กล่าวไว้เพียงสั้น ๆ เท่านั้น ทำให้ข้อเสนอแนะที่ตามมาไม่ชัดเจนหรือไม่ตอบคำถามของวัตถุประสงค์ของการวิจัย เนื่องจากได้บอกว่า ระบบที่เป็นอยู่ในปัจจุบันมีปัญหา มีการเสนอระบบใหม่ แต่ไม่ได้บอกว่าระบบใหม่ที่ทำอยู่บ้างในปัจจุบัน เช่น ของกรุงเทพมหานคร มีศักยภาพตรงไหน มีปัญหา/อุปสรรคอะไรบ้าง

ดังนั้น ควรมีการศึกษาเพิ่มเติมถึงความสามารถของท้องถิ่นในการเก็บภาษี หากรัฐจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน 12 ปี โดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย ประชาชนจะยินดีจ่ายสมทบเท่าใด จะมีองค์กรอะไรในชุมชนที่จะช่วยระดมทุน ในปัจจุบันแม้ว่าจะไม่มีระบบการคลังท้องถิ่นที่สมบูรณ์แบบ แต่ก็มีการดำเนินการบ้างแล้ว จึงควรจะศึกษา เพื่อให้ได้คำตอบว่า รูปแบบการกระจายอำนาจควรเป็นอย่างไร ซึ่งประเด็นเหล่านี้ยังไม่ได้มีการวิเคราะห์ และไม่ได้คำตอบในงานวิจัยนี้

### 3. เรื่องที่ยังไม่จบ (unfinished business) และเรื่องใหม่ที่จะต้องทำ

เรื่องที่ยังเป็นคำถามและต้องการคำตอบ ที่รายงานวิจัยนี้ยังไม่เสร็จ  
ได้แก่

3.1 ผลกระทบต่ออัตราการเรียนต่อ งานวิจัยได้มีการประมาณการ  
ค่าใช้จ่ายการศึกษา 12 ปี ประมาณหนึ่งแสนล้านบาทซึ่งสูงมาก แต่ไม่ได้ศึกษาว่า ค่าใช้จ่าย  
ที่เพิ่มขึ้นจะมีผลกระทบอย่างไร โดยเฉพาะผลกระทบต่ออัตราการเรียนต่อในระดับ  
มัธยมศึกษาตอนปลายและอัตราการเรียนต่อในระดับมหาวิทยาลัย เนื่องจากเป็นงานที่  
อยู่นอกขอบเขตการวิจัย อย่างไรก็ตาม ควรวิเคราะห์ผลกระทบของการศึกษาขั้นพื้น  
ฐาน 12 ปี ต่ออัตราการเรียนต่อในระดับมัธยมศึกษาตอนปลายและมหาวิทยาลัย และ  
คำนวณค่าใช้จ่ายที่จะเกิดขึ้นต่อไป

3.2 ผลกระทบต่อคุณภาพและบริการการศึกษาที่คนจนจะได้รับ  
หากรัฐต้องให้การศึกษาขั้นพื้นฐาน 12 ปี กับทุกคนโดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย มีความเป็นห่วงว่า  
จะมีผลกระทบอย่างรุนแรงต่อคนจน และอาจจะต้องแก้ไขรัฐธรรมนูญในภายหลัง จึง  
ต้องแยกประเด็นให้ชัดเจนว่า ความหวังดีของรัฐธรรมนูญเป็นเรื่องหนึ่ง แต่ผลกระทบที่  
เกิดขึ้นเป็นอีกเรื่องหนึ่ง

3.3 ความต้องการทรัพยากรเพื่อการปฏิรูปการศึกษาครั้งนี้เป็นเท่าไร  
ยังไม่มีคำตอบ จะเห็นได้ว่าในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติได้เสนอให้จัดตั้งหน่วย  
งาน/องค์กร/สถาบันต่าง ๆ ซึ่งต้องใช้งบประมาณทั้งสิ้น คำถามที่เกิดขึ้นคือ จะต้องใช้งบ  
ประมาณเท่าไร จะเอาเงินมาจากไหน จะกระทบงบประมาณด้านสังคม เศรษฐกิจ สา  
ธารณสุข หรืออื่นๆ หรือไม่ อย่างไร จะมีค่าใช้จ่ายที่ประหยัดได้จากการปฏิรูปการ  
ศึกษาหรือไม่ จากส่วนใดบ้าง จะมีวิธีการจัดสรรงบประมาณตามความต้องการเหล่านั้น  
ได้อย่างไร เพราะขณะนี้ ไม่สามารถเก็บค่าเล่าเรียนจากการศึกษาขั้นพื้นฐาน 12 ปี ได้  
จะไปเก็บภาษีจากที่ใด จะให้ประชาชน/องค์กรต่างๆ เข้ามามีส่วนร่วมอย่างไรบ้าง และมี  
ข้อจำกัด/กฎหมายอะไรที่เป็นอุปสรรค ทั้งหมดคือเรื่องที่ยังเป็นคำถามและยังไม่ได้คำ  
ตอบ

### 4. ข้อเสนอแนะ

4.1 สำหรับข้อเสนอแนะของรายงานการวิจัยในเรื่องการเปิดโอกาส  
ให้ผู้บริหารเขตพื้นที่การศึกษาหรือสถานศึกษาสามารถกู้จากตลาดทุนนั้น คำถามใน  
ประเด็นนี้เกี่ยวพันกับพันธบัตรคือ ใครเป็นผู้อนุมัติออกพันธบัตร ใครเป็นผู้ค้ำประกัน



ใครเป็นผู้จ่าย ใครเป็นผู้ควบคุม ซึ่งจะโยงไปถึงปัญหาทางด้านจริยธรรม จึงจำเป็นต้องศึกษาในรายละเอียดอีกมาก

4.2 การกระจายอำนาจไปยังท้องถิ่น สิ่งที่เป็นห่วงมากที่สุดและเกิดขึ้นในขณะนี้คือ การนอกราชการบังหลวง หากไม่มีระบบการควบคุมที่ดี จะทำให้เกิดปัญหาขึ้นได้ จึงต้องวางระบบการควบคุมการใช้จ่ายเงินให้ดี มีประสิทธิภาพ โปร่งใส และตรวจสอบได้ ซึ่งสอดคล้องกับข้อเสนอแนะที่ปรากฏในงานวิจัยแล้ว ในเรื่องการวางกลไกการประเมินที่เน้นความรับผิดชอบ (accountability)

4.3 ระบบ Block Grant ซึ่งเสนอมาเพื่อแก้ไขปัญหาความเป็นธรรมและความเสมอภาคนั้น มีคำถามว่า จะมีการออกแบบระบบอย่างไรเพื่อสร้างแรงจูงใจให้ผู้จัดการศึกษาประหยัดค่าใช้จ่าย

4.4 เขตพื้นที่การศึกษาที่เสนอจะมีความสัมพันธ์เชิงการเมืองกับเขตการปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างไร เพราะเป็นองค์กรคู่เคียงกัน

## สรุปการประชุมกลุ่มย่อย ประเด็น การเงินเพื่อการศึกษา

ที่ประชุมได้ร่วมกันพิจารณาในเรื่องการเงินเพื่อการศึกษา ใน 3 ประเด็น โดยมีสาระสำคัญ สรุปได้ดังนี้

### 1. การจัดสรรค่าใช้จ่ายรายบุคคล/คูปองการศึกษาแก่ผู้เรียนการศึกษาระดับมัธยมศึกษา และการศึกษาขั้นพื้นฐานอย่างเท่าเทียมกัน และหนี้ยต่อการบริหารและการจัดการ

#### 1.1 การจัดสรรค่าใช้จ่ายรายบุคคล

ถึงแม้ว่าจะเป็นเรื่องเกี่ยวกับการศึกษาขั้นพื้นฐาน แต่ที่ประชุมได้มีการอภิปรายถึงการศึกษาระดับอุดมศึกษา โดยเฉพาะการจัดสรรงบประมาณในระดับอุดมศึกษา ควรจะเปลี่ยนการจัดสรรงบประมาณจากการจัดสรรไปที่หน่วยบริหารและจัดการศึกษา (supply side financing of education) ไปเป็นการจัดสรรงบประมาณไปที่ผู้รับบริการ (demand side financing of education) โดยเพิ่มงบประมาณในรูปของกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาสำหรับผู้เรียนในระดับอุดมศึกษาให้มากขึ้น และลดการจัดสรรงบประมาณให้กับระดับอุดมศึกษาในสัดส่วนเดียวกัน ทั้งนี้ จะต้องพิจารณาถึงสัดส่วนการรับภาระค่าใช้จ่ายระหว่างผู้เรียนกับสถานศึกษา และความต้องการของผู้เรียนด้วย

ในเรื่องของกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา มีผู้ให้ข้อสังเกตว่า มีความยุ่งยากในการบริหาร รวมทั้งการจำแนกผู้เรียนยากจนที่ต้องการทุนกู้ยืมเรียนอย่างแท้จริง ซึ่งที่ประชุมให้ทางออกในเรื่องนี้ว่า ควรเปลี่ยนจากการให้ทุนกู้ยืมเป็นการให้เงินตอบแทนจากการทำงานของผู้เรียน โดยให้ทำงานที่มีประโยชน์และเป็นการเสริมความรู้ผู้เรียน

นอกจากนี้ ยังมีกรกล่าวถึงการจัดสรรงบประมาณให้กับผู้เรียนที่อยู่ในกำลังแรงงานว่าจะจัดสรรอย่างไร ใครเป็นผู้รับผิดชอบในการจัดสรรงบประมาณ การจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานไม่ควรมองเฉพาะผู้เรียนในระบบโรงเรียนเท่านั้น

สำหรับประเด็นเกี่ยวกับการศึกษาขั้นพื้นฐานนั้น มีประเด็นพิจารณาดังนี้

(1) การดำเนินการให้เป็นไปตามเงื่อนไขที่กำหนดในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542

การจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน 12 ปี โดยไม่เสียค่าใช้จ่ายนั้น เป็นประเด็นที่ต้องหาข้อยุติให้ได้ว่า รายการค่าใช้จ่ายประเภทใดบ้างที่รัฐเป็นผู้รับภาระ โดยผู้เรียนไม่เสียค่าใช้จ่าย เมื่อกำหนดได้แล้ว รายการที่นอกเหนือจากนั้น ผู้เรียนควรเป็นผู้รับผิดชอบ

(2) การคิดคำนวณค่าใช้จ่าย

♦ การคำนวณค่าใช้จ่ายรายหัวสำหรับการจัดการศึกษานั้น ส่วนใหญ่คำนวณจากสภาพการจัดการศึกษาที่เป็นอยู่เดิม ซึ่งไม่สะท้อนประสิทธิภาพของการจัดการศึกษา ควรจะเปลี่ยนวิธีการคำนวณค่าใช้จ่าย โดยใช้วิธี generic approach ซึ่งคำนวณจากราคาของปัจจัยการผลิต (physical input) ที่ใช้ในการจัดการศึกษาในแต่ละระดับการศึกษา และต้องเป็นราคาตลาด (market price) ทั้งนี้ ควรจะอยู่บนฐานของคุณภาพมาตรฐานขั้นต่ำที่ผู้เรียนควรได้รับ เพื่อเป็นการประกันคุณภาพการศึกษาของผู้เรียน และความจำเป็นที่ผู้เรียนควรได้รับจากการจัดการศึกษา โดยอาศัยเกณฑ์มาตรฐานการจัดการศึกษา เช่น อัตราส่วนครูต่อนักเรียน เป็นต้น

♦ ค่าใช้จ่ายที่นำมาคำนวณเป็นค่าใช้จ่ายรายหัวเพื่อการจัดสรรนั้น ต้องเป็นค่าใช้จ่ายเฉพาะที่เกี่ยวกับการเรียนการสอนเท่านั้น และเป็นหลักสูตรการเรียนการสอนที่เป็นปกติ โดยรวมเงินเดือนของครูด้วย และเมื่อจัดสรรให้เป็นเงินอุดหนุนแล้ว สถานศึกษาจะต้องไม่ได้รับค่าใช้จ่ายอื่นอีก

♦ ค่าใช้จ่ายรายหัวควรจะผันแปรตามรูปแบบการจัดการศึกษาที่สนองต่อความต้องการของผู้เรียน ขนาดของสถานศึกษา สภาพพื้นที่/ภูมิศาสตร์ เป็นต้น

♦ ควรพิจารณาเกี่ยวกับการจัดสรรเงินให้กับผู้เรียนที่มีความต้องการพิเศษ โดยเฉพาะกลุ่มผู้เรียนที่ยากจน ด้อยโอกาส ยากไร้ พิการ เป็นต้น โดยจัดสรรงบประมาณเพิ่มเติมนอกเหนือจากค่าใช้จ่ายรายหัวที่จัดสรรให้กับทุกคนโดยเท่าเทียมกัน รวมถึงการจัดการศึกษาสำหรับผู้ที่อยู่ในกำลังแรงงาน ซึ่งได้ปรากฏในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 แล้ว

♦ ค่าใช้จ่ายรายหัวที่คำนวณได้ หากทำให้เกิดการใช้งบประมาณมากจนภาครัฐไม่สามารถรับภาระค่าใช้จ่ายได้ จำเป็นต้อง 1) หาวิธีการลดค่าใช้จ่าย เพื่อ

เพิ่มประสิทธิภาพในการจัดการศึกษา 2) ใช้สื่อเทคโนโลยีเพื่อการศึกษาเข้ามาช่วย หรือ 3) หารายได้เพิ่มขึ้นจากแหล่งต่าง ๆ เช่น การจัดเก็บภาษีเพิ่มเติม (ภาษีเหล่า สุรา บุหรี่ เป็นต้น)

## 1.2 คุปองการศึษา ที่ประชุมได้ให้ความเห็นว้

### 1.2.1 หลักการของระบบคุปองการศึษา คือ

- ◆ ให้ออกาสในการเลือกกับผู้เรียน
- ◆ ส่งเสริมการแข่งขันเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการผลิต

### 1.2.2 เงื่อนไขของการใช้คุปองการศึษา คือ

◆ มูลค่าของคุปองการศึษาจะตองมากพอที่สร้างแรงจูงใจให้เกิด การแข่งขันในการจัดการศึษา กล่าวคือ สามารถจูงใจให้มีผู้ผลิต/ผู้บริการรายใหม่เกิดขึ้น ในระบบการผลิต และควรรวมเงินเดือนครูเพื่อสร้างแรงจูงใจให้ครูพัฒนาคุณภาพการ จัดการศึษาของสถานศึษา

◆ กลไกตลาดสามารถสร้างการแข่งขันให้เกิดขึ้นในระบบ เพื่อให้เกิดการแข่งขันในการเพิ่มประสิทธิภาพและคุณภาพของการจัดการศึษา ในกรณี ที่เขตพื้นที่มีสถานศึษาน้อยแห่งหรือมีเพียงแห่งเดียว การให้คุปองการศึษาจะไม่เกิด ประโยชน์ เนื่องจากผู้เรียนไม่มีโอกาสในการเลือก เพราะตลาดไม่ได้เป็นของผู้ซื้อบริการ

◆ ตองมีระบบฐานข้อมูลนักเรียนที่ดี เพื่อการตรวจสอบการให้คุปอง การศึษากับผู้เรียน

◆ สถานศึษาควรมีคุณภาพมาตรฐานในระดับที่ใกล้เคียงกัน หรือเท่าเทียมกัน มิฉะนั้น คุปองการศึษาจะทำให้สถานศึษาขนาดเล็กที่ด้อยคุณภาพ อยู่ไม่ได้และตองล้มเลิกกิจการ เนื่องจากผู้เรียนจะเข้าเรียนในโรงเรียนขนาดใหญ่ที่มี คุณภาพมากกว่า ในประเด็นนี้ที่ประชุมเห็นว้ จำเป็นตองให้สถานศึษาที่ไม่มีคุณภาพ และไม่สามารถดำเนินการจัดการศึษาที่มีประสิทธิภาพและคุณภาพเลิกดำเนินการ แม้ว่าจะเป็นสถานศึษาของรัฐก็ตตาม

1.2.3 การให้คุปองการศึษา ที่ประชุมกลุ่มมีความเห็นว้ สามารถ ดำเนินการใน 2 ลักษณะ คือ

- ◆ การให้กับสถานศึษาในรูปของการจัดเป็นเงินอุดหนุนทั่วไป และ
- ◆ การให้กับผู้เรียนโดยตรงในรูปของคุปองการศึษา

1.2.4 ในกรณีที่เป็นการจัดการศึกษาภาคบังคับ ที่ประชุมเห็นว่า การนำคู่มือการศึกษามาใช้หรือไม่นั้น ให้ผลเท่ากัน เนื่องจากเงินจะจัดสรรไปให้แก่ผู้เรียน และไม่สร้างความยุ่งยากในการบริหารระบบคู่มือ แต่ผู้เข้าร่วมประชุมหลายท่านเห็นว่าการให้ในรูปแบบของคู่มือการศึกษาจะเป็นการเปลี่ยนรูปแบบการจัดสรรงบประมาณจากด้านอุปทานเป็นด้านอุปสงค์ สามารถส่งเสริมให้เกิดการแข่งขัน เป็นการสร้างจิตวิทยา และเพิ่มอำนาจให้กับผู้ซื้อ ซึ่งในที่สุด ที่ประชุมส่วนใหญ่มีความเห็นไปในทางที่จะให้ในรูปแบบของคู่มือการศึกษา และที่ประชุมได้ให้ข้อเสนอแนะว่า วิธีการนำระบบคู่มือการศึกษาไปใช้นั้นมีหลายวิธี ควรจะต้องมีการศึกษาผลดี-ผลเสียของการนำคู่มือการศึกษามาใช้ โดยเฉพาะการเปรียบเทียบระหว่างการใช้คู่มือการศึกษากับผู้เรียน โดยตรงกับการให้เงินอุดหนุนรายหัวไปยังสถานศึกษา นอกจากนี้ การนำระบบคู่มือการศึกษาไปใช้จะต้องไม่สร้างความยุ่งยากและเป็นภาระกับผู้รับบริการ และต้องมีระบบการบริหารจัดการคู่มือการศึกษาที่มีประสิทธิภาพ

1.2.5 ข้อดี - ข้อเสีย ของการให้คู่มือกับผู้เรียน ที่ประชุมได้ให้ความคิดเห็น ดังนี้

ข้อดี : สร้างจิตวิทยาเกี่ยวกับการให้อำนาจในการซื้อบริการการศึกษาแก่ผู้เรียน โดยเฉพาะสถานศึกษาในเขตเมืองซึ่งมีสถานศึกษาจำนวนมาก ผู้เรียนมีโอกาสเลือกได้มากกว่าสถานศึกษาในเขตพื้นที่ห่างไกล

ข้อเสีย : ทำให้เกิดค่าใช้จ่ายในการบริหารจัดการคู่มือ รวมถึงการพัฒนาฐานข้อมูลนักเรียนที่สามารถตรวจสอบได้ เพื่อป้องกันไม่ให้ผู้ที่ไม่มีสิทธิ์มาขอใช้คู่มือ นอกจากนี้ยังมียุ่งยากในการคัดเลือกผู้เรียนที่ยากจนจริง

1.2.6 ข้อดี - ข้อเสียของการให้เงินอุดหนุนรายหัวกับสถานศึกษา ที่ประชุมได้ให้ความคิดเห็น ดังนี้

ข้อดี : ลดค่าใช้จ่ายในการบริหารจัดการระบบคู่มือการศึกษา

ข้อเสีย : เกิดปัญหานักเรียนเกินกว่าจำนวนที่มีจริงในสถานศึกษา

1.2.7 ควรมีการนำระบบ Zoning มาใช้ควบคู่กับระบบคู่มือการศึกษา เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดการเรียนข้ามเขตการศึกษา หากผู้ที่ได้รับคู่มือการศึกษาไปเข้าเรียนในเขตพื้นที่อื่นที่อยู่นอกเขตพื้นที่ของตนเองอาศัยอยู่ คู่มือการศึกษาจะมีมูลค่าลดลงจากเดิม

1.2.8 ควรมีการนำคู่มือการศึกษาไปทดลองในเขตพื้นที่โครงการนำร่องฯ 12 เขต เพื่อดูการตอบสนองของผู้เรียน ผู้ปกครอง และชุมชน

## 2. การจัดสรรงบประมาณในลักษณะเงินอุดหนุนทั่วไปแก่เขตพื้นที่การศึกษา และสถานศึกษา

ที่ประชุมแสดงความเห็นว่า ยังมีความสับสนเกี่ยวกับบทบาทหน้าที่และการดำเนินงานของเขตพื้นที่การศึกษา จึงยังไม่สามารถให้ข้อคิดเห็นที่ชัดเจนเกี่ยวกับการจัดสรรงบประมาณได้ อย่างไรก็ตาม ที่ประชุมได้ให้ข้อสังเกตเพื่อเป็นแนวทางในการจัดสรรงบประมาณไปยังเขตพื้นที่การศึกษา ดังนี้

2.1 การจัดสรรงบประมาณไปยังเขตพื้นที่การศึกษาไม่ควรใช้วิธีการเดียวกันกับทุกเขตพื้นที่ (single treatment) แต่ควรมีรูปแบบหลากหลายแตกต่างกันตามสภาพของแต่ละเขตพื้นที่

2.2 เนื่องจากงบประมาณอุดหนุนรายหัวจะจัดสรรไปยังสถานศึกษา/ผู้เรียนโดยตรง ดังนั้น งบประมาณที่จัดสรรไปยังเขตพื้นที่การศึกษาควรมีเฉพาะงบบริหารของเขตพื้นที่ งบประมาณหลักสูตร งบพัฒนาบุคลากร เป็นต้น

2.3 ควรมีการเตรียมความพร้อมของเขตพื้นที่และคณะกรรมการเขตพื้นที่ในเรื่องต่างๆ เช่น การจัดทำคำของบประมาณ การจัดสรรงบประมาณ การติดตาม/ตรวจสอบการใช้งบประมาณ ฯลฯ และการเตรียมความพร้อมของสถานศึกษาในการบริหารจัดการเงินอุดหนุน

2.4 เขตพื้นที่การศึกษาจะต้องเป็นอิสระ มีความคล่องตัว มีการวางแผนการดำเนินงานให้ชัดเจน โดยเน้นบทบาทของการประสานงานมากกว่าการควบคุม

## 3. มาตรการจูงใจให้สถานศึกษาระดมทุนเพื่อการศึกษา

มีประเด็นที่อภิปรายและให้ความเห็นดังนี้

3.1 การระดมทุน จำแนกเป็น การระดมทุนที่เป็นเงิน (in cash) และที่ไม่ใช่ตัวเงิน (in kind)

♦ การระดมทุนที่เป็นตัวเงินนั้น เฉพาะในส่วนของงบลงทุนควรจัดสรรในลักษณะ matching grant หรือให้การลดหย่อน/ยกเว้นภาษี

♦ การระดมทุนที่ไม่ใช่ตัวเงิน เน้นการสร้างการมีส่วนร่วมระหว่างชุมชนกับสถานศึกษาในการจัดการศึกษา เช่น การช่วยเหลือในกิจกรรม/การบริหารงานของโรงเรียน การเป็นวิทยากรในการสอนให้กับนักเรียนในโรงเรียน เป็นต้น ในประเด็นนี้ จำเป็นอย่างยิ่งที่ผู้บริหารสถานศึกษาจะต้องมีวิสัยทัศน์กว้างไกล สามารถวางแผนการดำเนินงานได้ชัดเจน และสร้างความมั่นใจให้กับชุมชนในการเข้ามามีส่วนร่วม โดยจะต้องมีมาตรการสร้างแรงจูงใจสำหรับผู้บริหารที่มีความสามารถ มีประสิทธิภาพในการบริหารจัดการ ทั้งนี้ผู้บริหารที่ไม่มีความสามารถจำเป็นต้องออกจากการเป็นผู้บริหารสถานศึกษา

3.2 มีการลงทุนร่วมระหว่างสถานศึกษากับชุมชน ในลักษณะ productive community school เพื่อส่งเสริมธุรกิจขนาดกลางและขนาดย่อมในชุมชน (SME) ที่ประชุมได้ให้ข้อสังเกตว่า การระดมทุนของสถานศึกษาต้องสามารถกำหนดแหล่งที่มาของทุนได้อย่างแน่นอน (consistency) และสามารถคาดการณ์ได้ล่วงหน้า (predictable) อย่างไรก็ตาม ต้องไม่ลืมว่าภารกิจหลักของสถานศึกษาคือการจัดการศึกษา ส่วนการระดมทุนเป็นภารกิจรอง

## การนำเสนอข้อค้นพบและข้อเสนอแนะจากงานวิจัย

### ประเด็น การเพิ่มประสิทธิภาพกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา

ประธานดำเนินการสัมมนา : ศาสตราจารย์ ดร.สีปพนท์ เกตุทัต

ผู้นำเสนอ : รองศาสตราจารย์ ดร.นงลักษณ์ วิรัชชัย

และ รองศาสตราจารย์ ดร.สุภาวดี จันทวานิช

ผู้วิจารณ์ : ดร.พนม พงษ์ไพบูลย์ และ ดร.วัลลภ สุวรรณดี

### รองศาสตราจารย์ ดร.นงลักษณ์ วิรัชชัย

งานวิจัยนี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อตอบคำถามวิจัยต่อไปนี้

1. การดำเนินงานได้ผลตามเป้าหมายเพียงใด
2. การจัดสรรเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา มีความเป็นธรรมหรือไม่
3. วงเงินกู้ยืมและการใช้คืนมีความเหมาะสมเพียงใด
4. ประสิทธิภาพการบริหารกองทุนเป็นอย่างไร
5. จะปรับปรุงกองทุนให้มีประสิทธิภาพดียิ่งขึ้นได้อย่างไร

การดำเนินการวิจัยในครั้งนี้ ใช้เทคนิคการวิจัย รวม 6 วิธี ดังนี้

1. การวิจัยเอกสารที่เกี่ยวกับกองทุนฯ
2. การตรวจเยี่ยม การสังเกต การสัมภาษณ์
  - ◆ สถานศึกษา 25 สถาบัน
  - ◆ ทบวงมหาวิทยาลัย 3 ครั้ง
  - ◆ กระทรวงศึกษาธิการ 5 ครั้ง
  - ◆ กระทรวงการคลัง และสำนักงานประมาณ 6 ครั้ง
  - ◆ ธนาคารกรุงไทย 2 ครั้ง
3. การวิจัยสำรวจกลุ่มตัวอย่าง 488 คน จาก 5 จังหวัด
4. การวิเคราะห์ข้อมูลทุติยภูมิ จากธนาคารกรุงไทย กระทรวงศึกษาธิการ และทบวงมหาวิทยาลัย
5. การสร้างสถานการณ์จำลอง
6. การจัดประชุมวิชาการ



## ผลการศึกษาวิจัย

### 1. การดำเนินงานให้ได้ผลตามเป้าหมาย

#### 1.1 ด้านจำนวนผู้กู้

ผลการดำเนินงานของกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา มีวงเงินกู้จำแนกตามปี และมียอดรวมวงเงินกู้และยอดรวมผู้กู้ แสดงได้ดังนี้

หน่วย : ล้านบาท

ปี	วงเงิน	
	เป้าหมาย	ผลการดำเนินงาน *
2539	3,000	3,764
2540	8,450	12,151
2541	18,000	17,605
ยอดรวมวงเงินกู้	29,450	33,520
ยอดรวมผู้กู้ (คน)	300,000	650,000

\* หมายถึง ผลการดำเนินงานเป็นเงินข้ามปีงบประมาณ 2 ภาคการศึกษา

โดยสรุปแล้ว ผลการดำเนินงานของกองทุนฯ จัดอยู่ในเกณฑ์ดี มียอดรวมวงเงินกู้และจำนวนผู้กู้สูงกว่าเป้าหมายที่ตั้งไว้ นั่นคือ กองทุนฯ ดำเนินการได้ผลตามเป้าหมายในด้านจำนวนผู้กู้และวงเงินกู้รวม

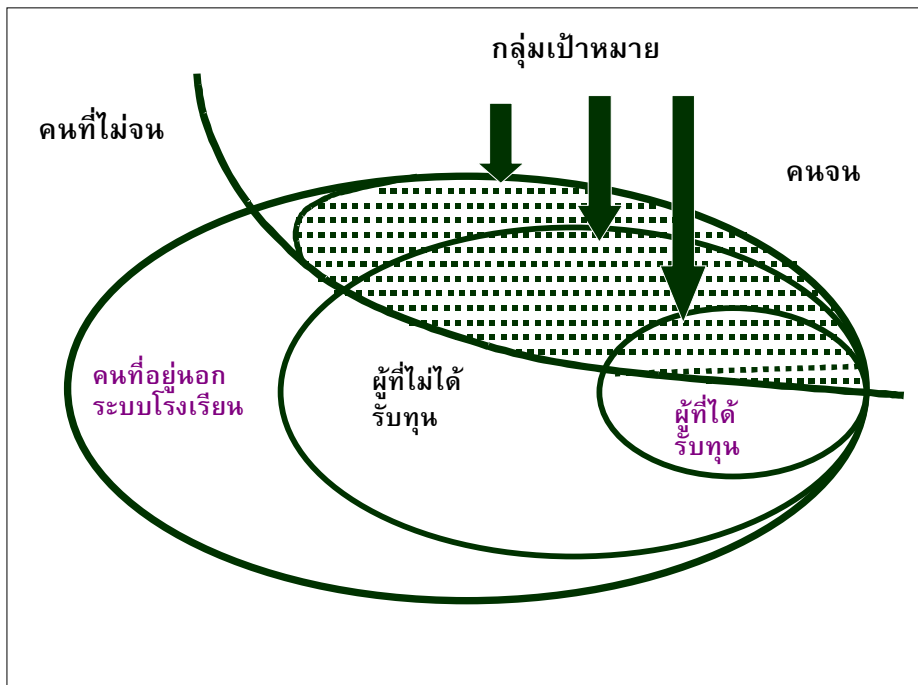
#### 1.2 ด้านการเปิดโอกาสแก่ผู้มีรายได้น้อย

กองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษากำหนดคุณสมบัติของผู้ที่จะกู้ยืม จากฐานรายได้ของบิดามารดารวมกันไม่เกิน 300,000 บาทต่อปี โดยให้พิจารณาจากวงเงินรายได้ไม่เกิน 150,000 บาทก่อนเป็นอันดับแรก แต่ในทางปฏิบัติ กระทรวงศึกษาธิการได้ปรับเกณฑ์ โดยกำหนดฐานรายได้ไม่เกิน 150,000 บาท และกำหนดวงเงินกู้ต่ำกว่าที่กองทุนฯ กำหนด เพื่อให้เข้าสู่กลุ่มเป้าหมายที่เป็นคนยากจนจริงๆ ดังนั้น กองทุนฯ นี้จึงเข้าถึงกลุ่มเป้าหมายที่ยากจนค่อนข้างสูงและสูงมาก

หน่วยงาน	รายได้ไม่เกิน (บาท)	ยอดให้กู้	การเปิดโอกาส
ทบวงมหาวิทยาลัย	300,000	ต่ำกว่าเกณฑ์	มาก
กระทรวงศึกษาธิการ	150,000	ต่ำกว่าเกณฑ์	สูงมาก

### 1.3 การเข้าถึงกลุ่มเป้าหมาย

จากแผนภาพรูปไข่ที่ปรากฏด้านล่าง ส่วนนอกสุดเป็นส่วนของประชากรที่ไม่ได้อยู่ในระบบโรงเรียน ส่วนกลางเป็นประชากรที่อยู่ในระบบโรงเรียนแต่ไม่ได้รับเงินกู้ยืมจากกองทุนฯ และส่วนในสุดเป็นส่วนที่ได้รับเงินกู้ยืมจากกองทุนฯ บริเวณพื้นที่ที่เป็นจุดๆ เหนือเส้นแบ่งนั้น เป็นส่วนของคนที่ยากจนจริงๆ ซึ่งควรจะเป็นเป้าหมายของกองทุนฯ แต่เมื่อพิจารณาจากภาพแล้ว จะเห็นว่า ยังมีพื้นที่ส่วนหนึ่งที่เป็นส่วนของคนที่ยากจนจริงๆ ที่ต้องการกู้ยืมแต่ไม่สามารถกู้ยืมจากกองทุนฯ ได้ นั่นคือ กองทุนฯ ยังดำเนินการเข้าไม่ถึงกลุ่มเป้าหมายผู้มีรายได้น้อยได้ครบถ้วนในเชิงปริมาณ



### 1.4 การป้องกันการออกกลางคัน

จากการวิจัยเพื่อตอบคำถามว่า การได้รับเงินกู้ยืมจากกองทุนฯ จะมีผลต่อการเรียนต่อของผู้กู้หรือไม่ พบว่า

- ◆ ผู้กู้ร้อยละ 30 จะต้องออกกลางคันถ้าไม่ได้เงินกู้
- ◆ นักเรียนร้อยละ 33 จะต้องออกจากโรงเรียนถ้าครอบครัวมีปัญหาการเงิน

นับว่ากองทุนฯ ดำเนินงานได้ตามเป้าหมาย ช่วยป้องกันการออกกลางคันของนักเรียนได้ในระดับหนึ่ง

## 2. ความเสมอภาคและความเป็นธรรมในการจัดสรรเงินให้กู้ยืม

ผู้กู้จะได้รับการจัดสรรเงินในวงเงินที่ไม่เท่ากัน จากข้อสังเกตของผู้เชี่ยวชาญพบว่าผู้กู้รายเก่าจะได้รับการกู้ยืมจากกองทุนฯ มากกว่าผู้กู้รายใหม่ ตัวอย่าง เช่น ข้อมูลเงินกู้ยืมของผู้กู้รายเก่าและรายใหม่ในสถาบันเทคโนโลยีราชมงคล จำแนกตามระดับการศึกษา และค่าใช้จ่ายประเภทต่างๆ มีความแตกต่างกัน แสดงได้ดังนี้

### ผู้กู้รายใหม่

หน่วย : บาท

ค่าใช้จ่าย	ระดับการศึกษา		
	ปวช.	ปวส.	ปริญญาตรี
ค่าเล่าเรียน	5,000	8,000	10,000
ค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการเรียน	1,000	1,000	1,000
ค่าใช้จ่ายส่วนตัว	7,200	9,600	9,600
รวม	13,200	18,600	20,600

### ผู้กู้รายเก่า

หน่วย : บาท

ค่าใช้จ่าย	ระดับการศึกษา		
	ปวช.	ปวส.	ปริญญาตรี
ค่าเล่าเรียน	5,000	8,000	10,000
ค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการเรียน	1,200	1,200	1,200
ค่าใช้จ่ายส่วนตัว	18,000	18,000	18,000
รวม	24,200	27,200	29,200

สาเหตุที่ทำให้การจัดสรรเงินให้กู้ยืมเกิดความไม่เท่าเทียมกัน ได้แก่

- 1) ระบบจัดสรรเงินที่แตกต่างกันระหว่างกระทรวงศึกษาธิการและทบวงมหาวิทยาลัย
- 2) จำนวนงบประมาณจำกัด
- 3) ประมาณการจำนวนผู้กู้แตกต่างกัน

จากการศึกษาวิจัย พบว่าการจัดสรรเงินให้กู้ยืมในสถานศึกษาเดียวกัน มีความเป็นธรรมและความเสมอภาคค่อนข้างสูง แต่มีความไม่เสมอภาคระหว่างการจัดสรรเงินให้กู้ยืมในสถานศึกษาระดับเดียวกันแต่ต่างสังกัด

### 3. การเงิน

พระราชบัญญัติกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา กำหนดอัตราดอกเบี้ยเงินกู้ยืมไว้ต่ำมากเพียงร้อยละ 1 และกำหนดวงเงินใช้คืนเงินกู้ยืม 17 ปี รวมระยะเวลาปลอดหนี้ 2 ปี ทำให้มีความเป็นไปได้ง่ายที่กองทุนฯ จะมีรายได้จากการใช้คืนเงินกู้ยืมมาจัดสรรใหม่

จากการศึกษาสถานการณ์จำลองพบว่า ผู้กู้จะใช้เงินคืนเพียงร้อยละ 20 ในมูลค่าจริงของเงินกู้ยืมและปริมาณเงินใช้คืนแต่ละปีมีสัดส่วนเท่ากับร้อยละ 2.0-3.5 ของรายได้ผู้กู้เท่านั้น และจากการวิเคราะห์ พบว่าอัตราการได้เงินคืนกองทุนฯ มีเพียงร้อยละ 6-10

### 4. การบริหารจัดการกองทุน

ผลการวิจัย สรุปลักษณะการบริหารจัดการกองทุนได้ดังนี้

4.1 โครงสร้างการบริหารงานกองทุนฯ ของกระทรวงศึกษาธิการและทบวงมหาวิทยาลัยแตกต่างกัน ทำให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับการดำเนินงานให้ได้ตามเป้าหมายและความไม่เท่าเทียมกันในการจัดสรรเงินให้กู้ยืม

4.2 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นการบริหารกองทุนประกอบด้วย ผู้ที่อยู่ในตำแหน่งผู้บริหารระดับสูงจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งหมด คณะกรรมการมีภาระหน้าที่การงานมาก ทำให้ไม่สามารถมาประชุมได้ และส่งตัวแทนซึ่งไม่มีอำนาจในการตัดสินใจมาประชุม นอกจากนี้ เจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องมิได้เข้าประชุมในฐานะอนุกรรมการ แต่เข้าประชุมในฐานะผู้สังเกตการณ์ แนวปฏิบัติดังกล่าวทำให้การนำหลักการแนวนโยบายอันเป็นมติที่ประชุมไปใช้ปฏิบัติเป็นไปได้ล่าช้า

4.3 กองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา ดำเนินงานมา 3 ปี โดยไม่มีผู้จัดการและทีมงานเต็มเวลา การแต่งตั้งผู้จัดการและการจัดหาสำนักงานกองทุนฯ ล่าช้า ทำให้มีปัญหาในการบริหารกองทุนฯ ขนาดใหญ่ และไม่มีการวางแผนการดำเนินงานติดตามกำกับดูแลที่ชัดเจน

4.4 การจัดสรรเงินผ่านธนาคารกรุงไทยจำกัด (มหาชน) พบปัญหาในเรื่องการจ่ายค่าธรรมเนียมการบริการในอัตราสูง ความไม่พร้อมในการเตรียมรับงานกองทุนฯ รวมถึงปัญหาในด้านการติดต่อประสานงานและความล่าช้าในการจ่ายเงินให้กับนักเรียน

ทั้งนี้ มีข้อสังเกตที่พบคือ ธนาคารกรุงไทยสามารถโอนเงินให้สถานศึกษาได้ก่อนที่จะโอนให้นักเรียน/นักศึกษาถึง 1 เดือน

## รองศาสตราจารย์ ดร. สุภางค์ จันทวานิช

### ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

1. แยกทุนเป็นสองประเภท คือ ระดับมัธยมศึกษาเป็นทุนให้เปล่า และระดับอุดมศึกษาเป็นทุนกู้ยืม ทั้งนี้เนื่องจากระดับมัศึกษานั้น ในอนาคตจะเป็นการศึกษาขั้นพื้นฐานที่รัฐต้องจัดให้โดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และหากจะให้กู้ยืมบางส่วน เช่น ค่าใช้จ่ายส่วนตัว ก็จะไม่คุ้มกับการลงทุนด้านการจัดการ

2. จัดตั้งสำนักงานกลางของกองทุนฯ เพื่อพิจารณาจัดสรรเงินให้เป็นระบบเดียวกัน โดยใช้เกณฑ์ที่เป็นมาตรฐานเดียวกัน และให้จัดสรรทุนที่สำนักงานกลาง อย่างไรก็ตาม วิธีการนี้จะมีผลเสียคือ เป็นการรวมอำนาจที่หน่วยงานกลาง ครูและสถานศึกษาซึ่งใกล้ชิดและรู้ปัญหาของผู้เรียนมากกว่าหน่วยงานกลาง จะเสียโอกาสในการพิจารณาผู้เรียนที่ยากจนจริง

3. เกณฑ์รายได้ขั้นต่ำของครอบครัวควรเปลี่ยนแปลงเป็นรายปี และควรมีการกำหนดเกณฑ์อื่นๆ มาพิจารณาประกอบเกณฑ์รายได้ด้วย เช่น จำนวนบุตรที่อยู่ในระบบการศึกษา หัวหน้าครอบครัวที่เป็นเพศหญิง เป็นต้น เพื่อให้กองทุนฯ เข้าสู่กลุ่มเป้าหมายที่ยากจนจริงๆ

4. ควรมีการกันเงินสำรองไว้เพื่อพิจารณาจัดสรรให้จังหวัดที่ยังขาดแคลนได้รับการจัดสรรเป็นรอบที่สอง เนื่องจากบางจังหวัดมีความขาดแคลนมากกว่าจังหวัดอื่นๆ และอาจมีผู้ที่ขาดแคลนจริงๆ ซึ่งครูค้นพบในภายหลัง ดังนั้น ควรมีระบบเงินสำรองเพื่อรองรับสภาพดังกล่าว

5. ผู้เชี่ยวชาญต่างประเทศได้ให้ข้อเสนอแนะว่า ควรมีการปรับปรุงการใช้คืนกองทุนฯ โดย

5.1 เพิ่มอัตราดอกเบี้ยจากร้อยละ 1 เป็นร้อยละ 3 หรืออาจทำเป็นอัตราก้าวหน้า โดยเพิ่มอัตราดอกเบี้ยในปีถัดไปให้มากขึ้นกว่าปีแรกๆ เนื่องจากในปีแรกผู้กู้เพิ่งเริ่มทำงานรายได้ยังน้อย คืออาจคิดอัตราดอกเบี้ยร้อยละ 1.5 ในปีแรก และเมื่อถึงปีสุดท้าย อัตราดอกเบี้ยจะเพิ่มเป็นร้อยละ 13 ซึ่งผู้กู้จะสามารถใช้คืนเงินกู้ยืมได้ครบถ้วน

5.2 ลดระยะเวลาใช้คืนเงินกู้ยืมให้น้อยกว่า 15 ปี

5.3 กำหนดยอดเงินใช้คืนตามมูลค่าจริงที่รวมอัตราเงินเฟ้อแล้ว  
อนึ่ง ควรมีการวิเคราะห์และสร้างสถานการณ์จำลองหลายๆ แบบ สำหรับการปรับปรุงการใช้เงินคืนกองทุนฯ

## 6. การปรับปรุงด้านการบริหารและการกำกับดูแล

6.1 ควรมีการตั้งผู้จัดการและทีมงานที่ทำงานเต็มเวลา เพื่อทำงานบริหารกองทุนฯ ได้เต็มที่

6.2 คณะกรรมการบริหารกองทุนฯ ควรมีเวลาเข้าร่วมประชุมได้มากกว่าเดิม สามารถช่วยคิดและให้คำแนะนำต่อสำนักงานกองทุนฯ ได้

6.3 ควรมีระบบฐานข้อมูลกลางที่สามารถตอบคำถามได้ว่ามีเด็กยากจนที่สมควรได้รับเงินจากกองทุนฯ มากน้อยเท่าไร โดยมีข้อมูลทั้งระดับจังหวัด และระดับสถานศึกษา เพื่อขยายผลไปยังคนยากจนที่อยู่นอกระบบการศึกษา

6.4 ควรมีระบบการติดตามกำกับผลการดำเนินงาน

## ดร.วัลลภ สุวรรณดี

เนื่องจากเวลาจำกัดขออนุญาตรวบรัด ก่อนอื่นต้องขอแสดงความยินดีและแสดงความชื่นชมกับคณะผู้วิจัยที่ได้ทำการวิจัยในระยะเวลาอันสั้นและครอบคลุมเป้าหมาย และที่สำคัญคือ เป็นการวิจัยครั้งแรกเกี่ยวกับงานกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา จากการศึกษางานวิจัย ข้อค้นพบ และการนำเสนอของคณะผู้วิจัย มีความเห็นและข้อสังเกตต่างๆ ดังนี้

1. เป้าหมายผู้กู้ ที่พบว่ามีจำนวนผู้กู้ที่อยู่ในสถานศึกษาเอกชน ประเภทอาชีวศึกษาสูงกว่าเป้าหมาย เนื่องจากมีการกระจายฐานจำนวนผู้กู้ โดยให้กู้ เฉพาะค่าเล่าเรียน ซึ่งอาจจะทำให้นักศึกษาเดือดร้อนในเรื่องค่าใช้จ่ายส่วนตัวนั้น เข้าใจว่า เป็นเพียงสถานศึกษาบางแห่งเท่านั้น ในกรณีดังกล่าว สถานศึกษาควรพิจารณาผลเสีย ที่จะกระทบต่อผู้กู้และโอกาสการสำเร็จการศึกษาด้วย ประเด็นที่ควรพิจารณาคือ สถานศึกษาเบี่ยงเบนไปจากเกณฑ์หรือไม่ ในการจัดสรรเงินกู้แก่ผู้เรียน

2. ผู้กู้ในสถานศึกษาระดับเดียวกันแต่ต่างสังกัดได้รับเงินกู้ยืมต่างกัน เช่น ระดับปริญญาตรีสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ ได้รับเงินกู้ต่ำกว่าระดับปริญญาตรี สังกัดทบวงมหาวิทยาลัย สาเหตุอาจมาจากระดับปริญญาตรีสังกัดทบวงมหาวิทยาลัย มีสาขาทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ซึ่งมีค่าใช้จ่ายสูงกว่ากระทรวงศึกษาธิการ ซึ่ง ส่วนมากจะเป็นสาขาสังคมศาสตร์

3. เห็นด้วยกับผู้วิจัยว่า ควรมีการศึกษาเพิ่มเติมถึงเหตุผลของผู้ที่อยู่ในเกณฑ์ที่สามารถกู้เงินจากกองทุนฯ ได้ แต่ไม่ประสงค์จะกู้ยืม ทั้งนี้ บุคลากรใน ระดับท้องถิ่น อาทิ ศึกษาธิการเขต ศึกษาธิการจังหวัด กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน รวมถึง ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์ ควรรับทราบเรื่องการเปิดโอกาสทางการศึกษา โดยการให้กู้ด้วย เนื่องจากมีการติดต่อกับผู้ปกครองโดยตรง อาจจะพอให้ข้อมูลที่ เป็น ประโยชน์ได้บ้าง

4. จากแผนภาพรูปไข่ ที่นักวิจัยชี้ให้เห็นว่า ผู้มีรายได้น้อยจำนวนหนึ่ง เข้าไม่ถึงกองทุนฯ แต่คาดว่า จะยังพอมีช่องทางช่วยตนเองได้นั้น ควรศึกษาเพิ่มว่า ลู่ทางนั้น ยังยืนเพียงใด อาจจะเพียงอยู่รอดในเชิงเศรษฐกิจในชีวิตประจำวันเท่านั้น และใน อนาคต กลุ่มผู้ด้อยโอกาสนี้อาจจะต้องออกจากโรงเรียนกลางคัน

5. จากผลการวิจัยที่ผู้กู้ส่วนใหญ่ตอบว่า หากไม่ได้รับเงินกู้ยืม จะ ไม่ออกกลางคันนั้น ควรมีการศึกษาต่อไปว่า เด็กที่กู้ยืมไปแล้วเป็นกลุ่มที่ต้องการเงินกู้ยืม จริงหรือไม่ การที่ไม่ออกกลางคัน เป็นเพราะเด็กเหล่านั้นได้รับการช่วยเหลือจากหน่วยงานอื่น หรือมีมาตรการอื่นที่ช่วยเหลืออยู่แล้วอย่างไร

6. เห็นด้วยกับข้อเสนอของผู้วิจัยว่า การจัดสรรเงินกู้โดยพิจารณา เกณฑ์รายได้เพียงอย่างเดียวไม่พอ ควรมีการพิจารณากินพำนักของผู้ปกครอง ค่าครองชีพ จำนวนบุตร ฯลฯ นอกจากนั้น ควรกำหนดเกณฑ์เรื่องความถูกต้องและความเหมาะสม ของเอกสารการรับรองรายได้ของผู้ปกครองที่ไม่มีเงินเดือนด้วย

7. ในเรื่องที่จะให้สำนักงานกองทุนฯ เป็นองค์กรจัดสรรเงินให้ผู้กู้ เพื่อให้มีความเป็นธรรมและเป็นมาตรฐานเดียวกันนั้น จะเหมาะสมหรือไม่ เนื่องจากสถาบันการศึกษาและครูเป็นผู้ที่มีข้อมูลและใกล้ชิดเด็กผู้กู้มากที่สุด นอกจากนั้น ควรพิจารณาด้วยว่า การมีสำนักงานกองทุนฯ ในส่วนกลาง จะมีผลต่องบประมาณหรือไม่

8. การที่นักวิจัยตั้งข้อสังเกตว่า การจัดสรรเงินกู้ยืมผ่านธนาคารกรุงไทย เป็นการให้บริการแบบผูกขาด เพราะไม่มีการประมูล ในฐานะที่เป็นกรรมการอยู่ในคณะกรรมการบริหารกองทุนเงินให้กู้ยืมของกระทรวงการคลังนี้ด้วย มีความเห็นใจธนาคารกรุงไทยอย่างมากทีเดียว เพราะว่าต้องรับภาระเข้ามาทำกิจกรรมนี้อย่างกระชั้นชิด ทำให้ภาพดูเหมือนจะเป็นการผูกขาด แต่ว่าธนาคารกรุงไทยขณะนี้คงเป็นธนาคารเดียวที่มีสาขาอยู่ในเกือบทุกอำเภอ ซึ่งคงจะให้การบริการกับนักศึกษาได้มากพอสมควร

9. มีความเป็นห่วงข้อความที่ปรากฏในบทสรุปสำหรับผู้บริหาร หน้า 5 แม้ว่าคณะผู้วิจัยจะได้กรุณาใช้คำว่า หาก "..... หากนโยบายการให้การกู้ยืมมุ่งส่งเสริมให้มีการขยายตัวในมหาวิทยาลัยเอกชน ซึ่งใช้ต้นทุนต่ำของรัฐ ....." กระผมคิดว่าแม้ว่าจะเป็นหากก็จริง แต่จริงๆ แล้ว นโยบายเงินกู้ยืมเพื่อการศึกษา นั้น คงไม่ใช่เพื่อเอื้อต่อสถาบันอุดมศึกษาเอกชน วัตถุประสงค์หลักคือ เปิดโอกาสให้คนที่ไม่มีโอกาสศึกษาได้เข้าศึกษาต่อยามที่เขาประสบภาวะทางเศรษฐกิจ สภาพสังคมปัจจุบันนี้ The rich is the winner. เมื่อเขาร่ำรวย กวดวิชาได้ ก็เข้าในสถาบันระบบปิดได้ แต่คนที่ไม่สามารถจะกวดวิชาได้ก็ต้องเข้ามาอยู่ในสถาบันอุดมศึกษาเอกชน ซึ่งมีค่าใช้จ่ายที่สูงกว่าสถาบันของรัฐ เพราะฉะนั้น เงินทุนกู้ยืมน่าจะเป็นคำตอบ เป็นการกระจายโอกาสทางการศึกษา แต่ว่าจะเสมอภาคหรือเป็นธรรมนั้น ก็เป็นอีกเรื่องหนึ่ง เพราะเขาต้องเป็นคนใช้คืนเงินกู้ยืมนี้ เมื่อสำเร็จการศึกษาออกไป

10. เห็นด้วยกับคณะผู้วิจัยที่เสนอว่า จะต้องมีการรวบรวมข้อมูลและประเมินว่า เงินที่เติก้ไปนั้น นำไปใช้เพื่อการศึกษาอย่างน้อยเพียงใด ตามวัตถุประสงค์ของกองทุนฯ หรือไม่

11. จะต้องเน้นการประชาสัมพันธ์ให้สังคมได้รับทราบเรื่องกองทุนฯ รวมทั้งสร้างความเข้าใจที่ถูกต้องเรื่องความรับผิดชอบต่อเงินภาษีของประชาชน เพราะขณะนี้ พูดกันนักหนาว่า ถ้าไม่กู้แล้วเป็นคนโง่ เพราะเงินนี้กู้ไปแล้วไม่ต้องใช้คืน ตรงนี้เราจะแก้ไขกันอย่างไร



## ดร. พนม พงษ์ไพบูลย์

ขอเรียนว่า ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา ผมเป็นกรรมการผู้แทนของกระทรวงศึกษาธิการในคณะกรรมการกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาของกระทรวงการคลัง และเป็นประธานคณะกรรมการบัญชีจ่ายที่ 1 ซึ่งเป็นบัญชีให้กู้ยืมของกระทรวงศึกษาธิการ และนอกกระทรวงศึกษาธิการ เพราะฉะนั้นก็พอจะทราบปัญหาในเรื่องกองทุนกู้ยืมนี้พอสมควร

ขอชื่นชมนักวิจัยที่ทำงานวิจัยนี้ได้ดีมาก ข้อค้นพบของงานวิจัยตรงกับความเป็นจริง และข้อเสนอแนะเป็นข้อที่ควรปรับปรุงและสามารถดำเนินการได้ตามที่ผู้เชี่ยวชาญเสนอมา อย่างไรก็ตาม มีข้อสังเกตต่างๆ ดังนี้

1. งานวิจัยจะสมบูรณ์มากขึ้น หากนักวิจัยจะได้พิจารณาสภาพสังคม วัฒนธรรมของไทย เป้าหมายของกองทุน และนโยบายการศึกษาของชาติ นอกเหนือจากการยึดรูปแบบกองทุนที่กำหนดไว้แล้ว จากนั้นจึงวิจัยว่ากองทุนฯ ตอบสนองต่อความต้องการของประชากร สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจสังคมของประเทศหรือไม่อย่างไร มากกว่าที่จะให้ความสำคัญกับผลที่เกิดขึ้นจากกองทุนฯ เช่น การกำหนดเกณฑ์รายได้ผู้ปกครอง 150,000 บาทต่อปี ของกระทรวงศึกษาธิการ และ 300,000 บาทของทบวงมหาวิทยาลัย นักวิจัยควรศึกษาให้ลึกกว่าทำไมจึงเป็นเช่นนั้น เพราะเกณฑ์การจัดสรรที่ต่างกันในปัจจุบัน ก่อให้เกิดความไม่เสมอภาคระหว่างสังกัด

2. เนื่องจากการบริหารงานกองทุนฯ เป็นระบบที่ฝากไว้กับระบบราชการ จำเป็นต้องจัดสรรเงินลงไปในแต่ละจังหวัดอย่างกว้างๆ ทำให้เกิดความแตกต่างกันเนื่องจากคนจนในแต่ละจังหวัดไม่เท่ากัน ซึ่งหากรวมการบริหารของทบวงมหาวิทยาลัย และกระทรวงศึกษาธิการอยู่ที่สำนักงานกองทุนฯ ให้เป็นระบบเดียวกัน การพิจารณาจัดสรรเงินกู้โดยกลุ่มคนเดียวกันก็จะอยู่ในมาตรฐานเดียวกัน นอกจากนั้น ระบบบริหารกองทุนฯ ควรเป็นอิสระจากระบบบริหารงานปกติของส่วนราชการ โดยดำเนินการภายใต้จุดประสงค์ของกองทุนฯ จะช่วยให้ปลอดจากอิทธิพลแทรกซ้อนต่างๆ ได้

3. ตามข้อกำหนดในรัฐธรรมนูญ รัฐจะต้องจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน 12 ปีให้โดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย เพราะฉะนั้น มีความจำเป็นที่จะต้องทบทวนนโยบายการบริหารกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา โดยเฉพาะอย่างยิ่งในระดับมัธยมศึกษาและอาชีวศึกษาว่า การที่จะให้ผู้เรียนกู้เพื่อมาจ่ายค่าเล่าเรียนถูกต้อง เหมาะสมหรือไม่ และเห็นด้วยกับ

งานวิจัยที่เสนอว่า น่าจะเป็นจัดตั้งเป็นทุนให้กับเด็กที่ยากไร้ เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายทางด้านการศึกษา ซึ่งน่าจะเหมาะสมกว่าการให้กู้

4. เห็นด้วยกับ ดร.วัลลภ เรื่องการประชาสัมพันธ์ให้ผู้ที่มีความรับผิดชอบใช้เงินคืนกองทุนฯ เพื่อให้กองทุนฯ มีรายได้มาจัดสรรให้ผู้เรียนรุ่นต่อไป

## สรุปการประชุมกลุ่มย่อย

### ประเด็น การเพิ่มประสิทธิภาพกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา

ที่ประชุมได้ร่วมกันพิจารณาในเรื่องการเพิ่มประสิทธิภาพกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา ใน 4 ประเด็น โดยมีสาระสำคัญ สรุปได้ดังนี้

#### 1. การเข้าถึงกลุ่มเป้าหมายของกองทุน

- ♦ ควรเพิ่มแนวทางการประชาสัมพันธ์ให้ทั่วถึง เช่น ประชาสัมพันธ์ลงสู่โรงเรียน ครูไปยังนักเรียน โดยใช้สื่อวิทยุท้องถิ่น เพื่อให้ถึงตัวผู้กู้มากที่สุด
- ♦ การพิจารณาให้กู้ต้องพิจารณาอย่างเข้มงวดตั้งแต่ขั้นตอนแรก เนื่องจากยังมีผู้กู้ที่ไม่ต้องการเงินกู้อย่างแท้จริงบางส่วน
- ♦ กองทุนฯ ต้องพัฒนาระบบฐานข้อมูลที่ดีเพื่อวิเคราะห์ความต้องการของผู้กู้ และจัดสรรเงินกู้ให้ถึงตัวผู้ที่ต้องการเงินกู้อย่างแท้จริง ซึ่งขณะนี้ ยังไม่มีข้อมูลกลาง เป็นการพิจารณาจัดสรรเงินโดยแต่ละสถาบัน

#### 2. ความเป็นธรรมในการจัดสรรเงินให้กู้ยืม

- ♦ การกำหนดวงเงินกู้ต้องให้เพียงพอกับที่ผู้กู้ต้องนำไปใช้ ไม่ควรปรับลดวงเงินเพื่อให้ได้จำนวนผู้กู้มากขึ้น ซึ่งขณะนี้พบปัญหาว่า นักศึกษาได้รับเงินกู้ แต่ไม่เพียงพอกับค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการศึกษา
- ♦ การให้กู้ควรให้เฉพาะผู้ที่ศึกษาอยู่ในระดับอาชีวศึกษาขึ้นไปจนถึงระดับอุดมศึกษา ส่วนระดับมัธยมศึกษาตอนปลายควรจะเป็นทุนให้เปล่า ซึ่งจะสอดคล้องกับพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542
- ♦ ควรระมัดระวังการจัดสรรเงินกองทุนให้สถาบันการศึกษาเอกชน เนื่องจากมีบางสถาบันนำเงินกองทุนไปจัดสรรเป็นค่าเล่าเรียนอย่างเดียว เป็นการนำเงินกองทุนไปใช้เป็นเครื่องมือทางธุรกิจ โดยไม่ได้ให้เด็กกู้ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับค่าใช้จ่ายส่วนตัวเพื่อการศึกษา
- ♦ กองทุนฯ ต้องมีระบบฐานข้อมูลที่ดี ซึ่งจะทำให้ระบบการคัดเลือกเป็นธรรมมากขึ้น

### 3. การปรับปรุงระบบการบริหารกองทุนฯ

#### 3.1 สำนักงานกลางและบทบาทของสำนักงาน

- ◆ สำนักงานกลางควรทำหน้าที่กำกับดูแล เช่น กำหนดกฎระเบียบต่าง ๆ
- ◆ การพิจารณาคุณสมบัติผู้กู้นั้น ไม่ควรให้สำนักงานกลางดำเนินการ เนื่องจากจะเป็นภาระมาก ควรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น องค์การบริหารส่วนตำบล ร่วมพิจารณากับโรงเรียนซึ่งจะทำให้มีความคล่องตัวและรวดเร็ว
- ◆ ควรให้ครูของโรงเรียนเป็นผู้พิจารณาเพราะรู้จักผู้กู้ดี แต่ระดับมหาวิทยาลัย อาจทำได้ยาก เพราะผู้กู้มาจากหลายจังหวัด อาจารย์มหาวิทยาลัยอาจรู้จักผู้กุน้อยกว่าโรงเรียนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- ◆ โครงสร้างของกองทุนฯ ต้องมีการปรับเปลี่ยนเพื่อให้สอดคล้องกับพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542
- ◆ ควรแยกคณะกรรมการบริหารออกจากคณะกรรมการระดับปฏิบัติ เนื่องจากที่ผ่านมา คณะกรรมการกองทุนฯ ซึ่งเป็นผู้บริหารระดับสูงไม่มีเวลามาประชุม ส่วนใหญ่จะมอบผู้แทน ซึ่งไม่มีอำนาจในการตัดสินใจมาประชุมแทน และมีการเปลี่ยนตัวผู้มาประชุม ทำให้ไม่ต่อเนื่อง

#### 3.2 เกณฑ์ในการจัดสรร

- ◆ ควรปรับลดเกณฑ์รายได้ครอบครัวเป็น 120,000 บาทต่อปี เพื่อให้สอดคล้องกับฐานะความยากจนของผู้กู้ ตรงตามเจตนารมณ์ของกองทุนฯ อย่างแท้จริง
- ◆ ควรกำหนดวงเงินสูงสุดของผู้กู้ยืมที่อยู่ในแต่ละสาขาวิชาด้วย เช่น นักศึกษา สาขาวิชาแพทยศาสตร์ สาขาวิชาวิศวกรรมศาสตร์ ควรได้วงเงินกู้ยืมมากกว่านักศึกษา สาขาวิชาสังคมศาสตร์
- ◆ การพิจารณาจัดสรรเงินควรมีทิศทางมากขึ้น กล่าวคือ ควรนำสาขาวิชาชีพขาดแคลนมาประกอบการพิจารณาด้วย
- ◆ ควรมีระบบฐานข้อมูลที่ดี ซึ่งจะทำให้เกณฑ์การจัดสรรมีประสิทธิภาพมากขึ้น
- ◆ หากมีการปรับเปลี่ยนวงเงินให้กู้ ควรมีการพิจารณาค่าใช้จ่ายแต่ละรายการตามลำดับความสำคัญ

- ◆ ควรมีการศึกษาเพิ่มเติมเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์คุณสมบัติผู้กู้ให้ชัดเจนขึ้น

### 3.3 การจ้างธนาคารกรุงไทย

- ◆ ควรให้ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์หรือธนาคารออมสิน เป็นหน่วยบริหารและจัดการการเงิน และจัดสรรเงินกู้ยืมให้แก่ผู้กู้ที่อยู่ในพื้นที่ที่ไม่มีธนาคารกรุงไทยให้บริการ

## 4. ปัญหาและการปรับปรุงการใช้คืนเงินทุน

- ◆ อัตราดอกเบี้ยอาจไม่เท่ากัน เช่น อาจคิดดอกเบี้ยสำหรับผู้กู้ที่ศึกษาอยู่ในสายอาชีวศึกษาต่ำกว่าผู้กู้ที่ศึกษาอยู่ในสายสามัญ เนื่องจากเงินเดือนของผู้กู้ที่จบสายสามัญจะสูงกว่าผู้กู้ที่จบสายอาชีวศึกษา

- ◆ อัตราดอกเบี้ยไม่จำเป็นต้องคงที่ อาจกำหนดให้อัตราดอกเบี้ยต่ำในปีแรกและเพิ่มขึ้นในปีถัดไป

- ◆ ระยะเวลาการใช้คืน ควรคำนึงถึงความสามารถของผู้กู้

- ◆ ดอกเบี้ยคงต้องมีการคงไว้เพื่อให้ผู้กู้มีความรับผิดชอบมากขึ้น

- ◆ ดอกเบี้ยที่กำหนดต่ำเกินไปจึงไม่จูงใจให้มีการใช้คืน

- ◆ ระยะเวลาการชำระคืนอาจจะมีการกำหนดให้ ช้า-เร็ว ทั้งสองทางตามความเหมาะสม

- ◆ การใช้คืนไม่ควรใช้เวลานานเกินไป

- ◆ การชำระคืนควรจะมี ความเข้มงวดกับผู้ผิดนัดการชำระหนี้ เพื่อให้นักเรียน นักศึกษาที่จะกู้เงินทราบว่า กองทุนฯ มีการเรียกชำระหนี้คืนจริงจัง เป็นเงินที่ให้กู้ไม่ใช่ให้เปล่า

## การอภิปรายทั่วไป

ผู้เข้าร่วมสัมมนา ได้อภิปรายให้ข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะต่างๆ สรุปได้ดังนี้

**ประเด็น : การกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา (สถานศึกษา)**

**นายพิษณุ ตุลสุข**

1. เรื่องการจัดทำโครงการนำร่องเขตพื้นที่การศึกษา ไม่ควรมีการนำร่องโครงการดังกล่าว เนื่องจากคนในพื้นที่ที่เข้าโครงการนำร่อง อาจไม่ต้องการเข้าโครงการ ประกอบกับถ้าคนในพื้นที่ดังกล่าวมีโอกาสที่จะก้าวหน้าในชีวิตราชการ อาจเป็นอุปสรรคต่อความก้าวหน้าของบุคคลนั้นได้
2. การจัดทำเรื่องเขตพื้นที่การศึกษา และการบริหารในรูปแบบใหม่ ถ้าวางให้ทุกคนเข้าใจ คงต้องใช้เวลา เนื่องจากการดำเนินการดังกล่าวกระทบคนจำนวนมาก ควรเชิญคนในส่วนภูมิภาค เช่น ผู้อำนวยการประถมศึกษาจังหวัด ศึกษาธิการจังหวัด ฯลฯ มาประชุมร่วมกัน แล้วดำเนินการไปพร้อมกัน แก้ปัญหาไปด้วยกัน
3. ต้องดำเนินการแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องทั้งหมด
4. เขตพื้นที่การศึกษา จะเป็นภาพจำลองของกระทรวงศึกษาธิการ คนในพื้นที่ อยู่ติดกับพื้นที่พร้อมที่จะดำเนินการอยู่แล้ว

**ศาสตราจารย์ ดร.วิจิตร ศรีสุอาน**

1. การเข้าสู่โครงสร้าง องค์กร ตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ บทเฉพาะกาลกำหนดช่วงเปลี่ยนไว้ 3 ปี มีความจำเป็นที่ต้องดำเนินการโครงการนำร่อง สำนักงานปฏิรูปการศึกษา เพราะเป็นการทดสอบระบบและเตรียมความพร้อมซึ่งไม่ใช่เรื่องเสียหาย การเข้าสู่ระบบใหม่พร้อมกันทั้งประเทศอาจเกิดผลเสียได้ ถ้าดำเนินการไปโดยไม่แน่ใจ ดังนั้น เราต้องเตรียมความพร้อม และทดสอบสิ่งที่จะนำไปใช้เพื่อประกันว่าคนทั้งประเทศจะได้รับสิ่งดี
2. ตำแหน่งหน้าที่ของคนในพื้นที่นำร่องจะเหมือนเดิม โครงการนำร่องจะดำเนินการเฉพาะเขตพื้นที่ ซึ่งมีเฉพาะบางอำเภอเท่านั้น และการดำเนินการก็ยึด

สถานศึกษาเป็นฐานของการจัดการ ผู้ที่ดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการประถมศึกษาจังหวัด  
ศึกษาธิการจังหวัด จะยังคงทำงานอย่างเดิมเพราะในจังหวัดยังมีส่วนที่ไม่ได้เป็นโครงการ  
นำร่อง

3. การดำเนินการต่างๆ ในพื้นที่ จะต้องสอบถามความเห็นของผู้ที่  
เกี่ยวข้องจากพื้นที่ เพื่อเป็นข้อมูลประกอบการดำเนินการ

### นายเพชร เหมือนพันธ์

#### 1. ในส่วนของสถานศึกษา

- ◆ ผู้บริหารจะต้องบริหารตามนโยบายของคณะกรรมการโรงเรียน
- ◆ ที่มาของคณะกรรมการโรงเรียน ไม่ควรใช้การเลือกตั้ง มีวาระ  
ในการดำรงตำแหน่งและระยะเวลาต้องเหลื่อมกัน โดยการจับสลาก นอกจากนี้ผลตอบแทน  
ของคณะกรรมการโรงเรียนควรเป็นเบี่ยงประชุมมากกว่าค่าตอบแทนอย่างอื่น

- ◆ หน้าที่ของคณะกรรมการโรงเรียน ควรร่วมกำหนดนโยบาย  
และแผนพัฒนาโรงเรียน หาทุนสนับสนุนการดำเนินกิจกรรมของโรงเรียน ส่วนอำนาจ  
ในการบริหารควรเป็นหน้าที่ของผู้บริหารโรงเรียน

- ◆ ผู้บริหาร จะเป็นหัวหน้าสำนักงาน มีอำนาจเต็มในการบริหาร  
บุคลากร และบริหารการเงินตามแผนที่ได้รับอนุมัติ

#### 2. ในส่วนของเขตพื้นที่การศึกษา

- ◆ ขณะนี้ผู้บริหารในจังหวัด กำลังหาช่องทางในการเป็นผู้ำนวยการ  
เขตพื้นที่ คนในพื้นที่เกรงว่า การเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้น จะเป็นการย้ายอำนาจจาก  
ส่วนกลางมาไว้ที่เขตพื้นที่

- ◆ การทำงานในเขตพื้นที่ ต้องมีผู้ำนวยการเขตพื้นที่และผู้ช่วย  
ผู้ำนวยการเขตพื้นที่ ทำงานภายใต้คณะกรรมการเขตพื้นที่ โดยมีผู้ำนวยการเขต  
เป็นเลขานุการของคณะกรรมการ

- ◆ คณะกรรมการเขตพื้นที่ ควรจัดสรรเป็นโควต้า มีวาระในการ  
ดำรงตำแหน่ง และมีวาระเหลื่อมกันโดยการจับสลากออก

## **ดร.เลขา ปิยะอัจฉริยะ**

1. บทบาทของผู้บริหารที่สำคัญอีกประการหนึ่งคือการประกันคุณภาพภายใน ต้องดูแลให้เกิดประสิทธิภาพ
2. เมื่อมีระบบการบริหารแบบใหม่ ควรแยกการบริหารบุคลากร ในสายการสอน สายบริหารและสายสนับสนุนการสอนให้ชัดเจน เพื่อให้บุคลากรตระหนักถึงภารกิจหลักและภารกิจรองของตนเอง

## **ศาสตราจารย์ ดร.วิจิตร ศรีสอาน**

ระบบบริหารงานบุคคลในเขตพื้นที่ ถ้ายังอยู่ในระบบราชการ จะอยู่ในความดูแลของคณะกรรมการเดียวกัน โดยจะแยกออกตามภารกิจลักษณะเดียวกับคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย (กม.) ในปัจจุบัน

## **นายสมพงษ์ พละสุรย์**

การบริหารงานในระดับชาติ โดยคณะรัฐมนตรี มีข้อกำหนดว่าผู้ที่เข้ามาดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีจะต้องลาออกจากการประกอบธุรกิจต่างๆ หากพิจารณาเฉพาะเรื่องของการศึกษา ที่จะมีการเปลี่ยนแปลงตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ ซึ่งจะมีการบริหารงานในรูปคณะกรรมการ ตั้งแต่ระดับกระทรวง เขตพื้นที่ และสถานศึกษา เพื่อความสอดคล้องกับระดับชาติ คนที่จะเข้ามาเป็นคณะกรรมการในทุกๆระดับ ควรจะปลอดจากระบบธุรกิจ เนื่องจากระบบในเมืองไทย เป็นระบบมาเฟีย ไม่ใช่ระบบที่จะสร้างงาน เราต้องคำนึงถึงสิ่งที่จะเกิดขึ้นว่าเป็นการกระจายอำนาจหรือจะกระจายมาเฟียไปยังเขตพื้นที่

## **ศาสตราจารย์ ดร.วิจิตร ศรีสอาน**

จะต้องระบุไว้ในกฎหมายถึงลักษณะของบุคคลต้องห้ามที่จะเข้ามาเป็นคณะกรรมการระดับต่างๆ โดยคณะกรรมการควรเป็นผู้ประกอบธุรกิจไม่ใช่ประกอบธุรกิจ

## **นายชัยวัน พรประสิทธิ์**

เห็นความจำเป็นในการกระจายอำนาจทางการศึกษา แต่ไม่เห็นความจำเป็นในการแบ่งเขตพื้นที่การศึกษาใหม่ ควรใช้จังหวัดเป็นเขตพื้นที่การศึกษา



## ศาสตราจารย์ ดร.วิจิตร ศรีสอ้าน

1. หลักการของ School - Based Management เป็นการกระจายอำนาจการบริหารไปยังโรงเรียน เดิมเราใช้ School - System - Based ซึ่งเป็นระบบที่มีการประสานทั้งแนวตั้งและแนวนอน กระจายไปที่ระบบโรงเรียน แล้วแบ่งส่วนกันเองระหว่างโรงเรียนกับคณะกรรมการโรงเรียน โดยมีเขตพื้นที่เป็นองค์กรประสาน

2. การเตรียมความพร้อมของชุมชนและประชาชน ในการที่จะเข้ามา มีส่วนในการบริหารและจัดการศึกษา ถ้าผู้มีส่วนร่วมไม่พร้อม หรือยังเกิดความเข้าใจผิด จะเกิดปัญหาอย่างมากในทางปฏิบัติ

3. การเป็นนิติบุคคลของสถานศึกษา แนวความคิดเดิมต้องการให้สถานศึกษาเป็นนิติบุคคล เพื่อความคล่องตัวในการดำเนินงาน แต่ระเบียบบริหารราชการแผ่นดินกำหนดว่า การเป็นนิติบุคคลต้องเป็นหน่วยงานระดับกรม อย่างไรก็ตาม ถ้าสถานศึกษาแห่งใดพร้อม ก็สามารถตราพระราชกฤษฎีกาเป็นองค์การมหาชน และมีสถานะเป็นนิติบุคคลได้ เช่น โรงเรียนวิทยาศาสตร์จุฬาภรณราชวิทยาลัย

## ประเด็น : ยุทธศาสตร์การพัฒนาบุคลากรครู

### ศาสตราจารย์ ดร.สิปปนนท์ เกตุทัต

1. ตามที่ผู้เชี่ยวชาญเสนอให้มีศูนย์พัฒนาครูในทุกเขตพื้นที่การศึกษา นั้น มีข้อที่ควรระวังคือ เมื่อมีการเสนอจัดตั้งศูนย์ฯ คนไทยส่วนใหญ่จะคิดถึงการสร้างอาคาร ซึ่งความจริง ศูนย์ฯ ดังกล่าวควรเป็นแกนกลางของเครือข่ายครูเพื่อกระตุ้นให้ครูที่มีความรู้ความสามารถในเขตพื้นที่นั้นๆ ช่วยกันพัฒนาครูประจำการ ช่วยกันบริหารและพัฒนากองทุนต่างๆ มากกว่าการสร้างตัวอาคาร

จากประสบการณ์ในช่วง 5-6 เดือนนี้ เมื่อผมมีโอกาสได้พัก ผมจะไปอยู่ที่เชียงใหม่ ระหว่างเวลา 15.00-18.00 น. จะขี่จักรยานไปตามหมู่บ้าน เพื่อดูความเปลี่ยนแปลง สิ่งแรกที่เห็นคือถนนคอนกรีตจะดีมาก สิ่งที่สองที่เห็นคืออาคารองค์การบริหารส่วนตำบลใหม่และใหญ่ สิ่งที่สามที่เห็นกลางเก่ากลางใหม่คือสถานีอนามัยที่มีอุปกรณ์ไม่ครบ ที่มีสภาพทรุดโทรมคือวัด และที่แย่ที่สุดคือโรงเรียน ผมจึงถามท่านนายกรัฐมนตรีในที่ประชุมคณะกรรมการนโยบายกระจายอำนาจว่า ทราบได้ถ้ายัง

เป็นอย่างไร อีก 50 ปี เมืองไทยก็ไม่เจริญ เพราะฉะนั้นคงต้องระวังอย่างยิ่ง ถนนที่ผมเห็น  
ควายก็เดินไม่ได้ เพราะควายเป็นสัตว์กีบ ต้องเดินไปข้างๆถนน

ดังนั้น ในประเด็นเรื่องศูนย์พัฒนาต่างๆ ในเขตพื้นที่ต่างๆ ควรทำให้  
กระชับ โดยพัฒนาให้เป็นแกนกลางการพัฒนาครู ซึ่งเป็นงานยาก ใช้เงินน้อย แต่ผลงานเยอะ

2. ประเด็นที่ 2 ที่ ดร.วิชัยกล่าวว่าเด็กเริ่มเรียนภาษาตั้งแต่สองขวบครึ่ง  
นั้น ในประสบการณ์ซึ่งเลี้ยงลูกและหลานเอง ประกอบกับในศาสตร์เรื่องสมองสมัยใหม่นั้น  
เด็กทารกจะเรียนรู้ตั้งแต่อยู่ในท้อง พ่อแม่ที่คุยกัน ฟังเพลง อ่านหนังสือดังๆ คาดว่า  
เด็กรู้ ถ้าพ่อทุบตีแม่เด็กรู้สึกได้แล้วเพราะมีคลื่น นอกจากนั้น ขอให้สังเกต เมื่อเด็ก  
คลอดแล้ว ถ้าสุนัขหอนเด็กจะร้องก่อน ประสาทหูเขาไว กระทั่งคลื่นที่สุนัขได้ยินซึ่งสูงถึง  
50,000 cycle/วินาที เขาก็ยังได้ยิน ในขณะที่ช่วงคลื่นประสาทหูของผู้ใหญ่ที่เราได้ยิน  
ซึ่งประมาณ 50-15,000 cycle/วินาที เพราะฉะนั้น ผมได้บอกภรรยาและลูกทุกคน  
เวลาพูดกับเด็ก เราต้องพูดถึง 2-3 ครั้ง ครั้งหนึ่งเป็นภาษาไทย ครั้งหนึ่งเป็นภาษา  
อังกฤษตลอดเวลาตั้งนั้น ลูกและหลานของผมทุกคนพูดได้ 2 ภาษาตั้งแต่ก่อน 2 ขวบ ใน  
ประเด็นนี้ผมคิดว่า โดยที่ท้องถื่นมีความหลากหลาย ถ้าพ่อแม่พูดภาษาถิ่นและพูด  
ภาษาไทย 2 ครั้งให้ลูกฟัง จะเกิดประโยชน์และความมอกงามของการเรียนรู้ท้องถื่น  
และการเรียนรู้ภาษาไทยและภาษาต่างประเทศ

**ประเด็น : การเพิ่มประสิทธิภาพกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา**

**ศาสตราจารย์ ดร. วิจิตร ศรีสอ้าน**

1. การจัดให้มีกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาเดิมมีวัตถุประสงค์เพื่อ  
สร้างหลักประกันเรื่องความเสมอภาคให้ผู้เรียนมีโอกาสได้รับการศึกษาถึงระดับอุดมศึกษา  
ต่อมา คณะรัฐมนตรีได้ขยายกลุ่มเป้าหมายให้ครอบคลุมระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย เพื่อ  
ช่วยเหลือนักเรียนที่ยากจนให้มีโอกาสได้รับการศึกษา ดังนั้น ไม่ควรเปลี่ยนวัตถุประสงค์  
เดิมของกองทุนฯ และไม่เห็นด้วยที่จะเพิ่มอัตราดอกเบี้ยชำระคืน และลดระยะเวลา  
ชำระหนี้คืนกองทุนฯ แต่ควรมีการปลูกฝังจิตสำนึกให้เด็กที่กู้ยืมมีความรับผิดชอบ และ  
ใช้เงินคืนกองทุนฯ มากกว่า

2. กองทุนฯ ควรให้ความสำคัญกับการติดตามการชำระหนี้ค้ำประกันกองทุนฯ บางประเทศให้กรมสรรพากรจัดเก็บภาษีพร้อมเงินชำระค้ำประกันกองทุนฯ เมื่อผู้กู้มีรายได้พอที่จะเสียภาษี และชำระหนี้ค้ำได้

3. การบริหารและจัดการกองทุนฯ ควรยึดโยงกับท้องถิ่น ลักษณะ school-based ส่วนสำนักงานกองทุนฯ ควรมีบทบาทตรวจสอบการดำเนินงาน

4. คำกล่าวที่ว่า ครู อาจารย์และสถาบันการศึกษา รู้ข้อมูลเกี่ยวกับผู้ที่จะขอกู้นั้น ในกรณีของมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี ใช้ระบบการตรวจสอบในระดับพื้นที่ทุกภูมิภาค และสามารถจัดสรรเงินกู้ยืมให้กับผู้มีความต้องการจริงได้อย่างถูกต้อง

5. สถาบันการศึกษาไม่ควรขยายฐานจำนวนผู้กู้ เนื่องจากจะทำให้ผู้กู้มีจำนวนมากขึ้น แต่จะทำให้วงเงินที่ผู้กู้ได้รับน้อยลงและไม่เพียงพอที่จะศึกษาต่อ ดังนั้น ควรมีการพิจารณาวงเงินที่ให้กู้ตามสาขาวิชาที่ศึกษาประกอบด้วย เช่น ผู้กู้ที่ศึกษาด้านแพทยศาสตร์ ควรได้รับวงเงินกู้ยืมมากกว่าผู้กู้ที่ศึกษาด้านสังคมศาสตร์

โดยสรุปของการอภิปรายทั่วไป ผู้เข้าร่วมชี้แจงว่า ยังมีผู้ที่ต้องการเงินทุนกู้ยืมเพื่อการศึกษาอย่างแท้จริง ในทุกระดับการศึกษา ดังนั้น รัฐบาลควรมีมาตรการที่จะจัดสรรเงินกู้ยืมให้ทั่วถึงกลุ่มผู้ที่ต้องการเงินกู้ยืมอย่างแท้จริง

## บทสรุปสำหรับผู้บริหาร

### เรื่อง

#### การกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา

ศ.ดร. เจอรัลด์ ดับเบิลยู. ฟราย

ศ.ดร. เสริมศักดิ์ วิศาลาภรณ์

รศ.ดร. สมคิด เลิศไพฑูรย์

### วัตถุประสงค์

การวิจัยเรื่องนี้จัดทำขึ้นในระหว่างที่ประเทศไทยกำลังดำเนินการร่างพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ เพื่อเป็นกฎหมายแม่บทในการจัดการศึกษาอย่างทั่วถึงและมีคุณภาพ ประกอบกับกระแสของการปฏิรูปการศึกษาไทยที่ทุกฝ่ายต่างเห็นพ้องต้องกันว่า ระบบการบริหารและการจัดการศึกษาไทยเป็นระบบรวมศูนย์อำนาจและขาดความคล่องตัว จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องเร่งปฏิรูประบบบริหารจัดการที่เน้นการกระจายอำนาจไปยังระดับต่างๆ ดังนั้น การวิจัยเรื่องนี้จึงกำหนดวัตถุประสงค์ในการศึกษา ดังนี้

1. การศึกษาปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้นในระบบการบริหารและการจัดการศึกษาของไทย ตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน
2. การกำหนดยุทธศาสตร์การกระจายอำนาจที่เหมาะสมสำหรับประเทศไทย โดยคำนึงถึงบริบทไทย ประสบการณ์นานาชาติ และกระแสความพยายามในการกระจายอำนาจทางการศึกษาที่สะท้อนให้เห็นได้จากบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 8 และร่างพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. .... เป็นต้น
3. การศึกษาและเสนอแนะบทบาทที่เหมาะสมของผู้ที่เกี่ยวข้องในการบริหารและการจัดการศึกษาที่ส่วนกลาง ท้องถิ่น และสถานศึกษา โดยเฉพาะการกำหนดความสัมพันธ์และอำนาจหน้าที่ในแต่ละระดับ
4. การศึกษาศักยภาพในการบริหารและการจัดการศึกษาในแต่ละระดับ รวมทั้งการวิเคราะห์ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียจากการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา
5. การสรุปข้อเสนอแนะเชิงนโยบายและแผนปฏิบัติเพื่อนำไปสู่การกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา

### ระเบียบวิธีวิจัย

นอกจากการวิจัยเอกสารการปฏิรูประบบบริหารและการจัดการศึกษาทั้งจากของไทยและนานาชาติแล้ว คณะวิจัยได้ผสมผสานรูปแบบการแสวงหาข้อมูลให้มีความหลากหลาย โดยการวิจัยสำรวจ โดยการสัมภาษณ์ผู้บริหารระดับสูงและบุคลากรทางการศึกษาในทุกๆระดับเพื่อสำรวจโครงสร้าง ปัญหาและอุปสรรคในการบริหารและการจัดการศึกษา จำนวน 24 ครั้ง นอกจากนี้

ยังได้รับฟังความคิดเห็นจากผู้บริหารการศึกษา คณาจารย์ และผู้ทรงคุณวุฒิในท้องถิ่นโดยการประชุมกลุ่มย่อย (focus group) ในทุกภูมิภาคของประเทศ จำนวน 4 ครั้ง มีผู้เข้าร่วมประชุมประมาณ 60 คน รวมทั้งการเยี่ยมสถานศึกษาเพื่อสนทนาและแลกเปลี่ยนความคิดเห็นกับคณะกรรมการโรงเรียน จำนวน 22 ครั้ง ท้ายที่สุด คณะผู้วิจัยได้ประมวลข้อค้นพบเบื้องต้นมานำเสนอและปรึกษาหารือกับผู้บริหารการศึกษาในทุกระดับ โดยการประชุมปรึกษาหารือและประชุมปฏิบัติการ จำนวน 2 ครั้ง มีผู้เข้าร่วมการประชุม จำนวน 65 คน เพื่อนำข้อมูลและข้อคิดเห็นที่ได้มาสรุปเป็นร่างรายงานผลการวิจัย

จากการวิจัย สามารถสรุปผลโดยจำแนกตามวัตถุประสงค์ได้ ดังต่อไปนี้

### **การศึกษาปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้นในระบบการบริหารและการจัดการศึกษาของไทย ตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน**

จากการศึกษา พบว่าการจัดการศึกษาของไทยได้พัฒนารูปแบบที่เน้นความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน (specialization) ควบคู่ไปกับพัฒนาการของระบบราชการไทย ซึ่งดำเนินมาตั้งแต่รัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ดังนั้น รูปแบบการบริหารและการจัดการศึกษาจึงเป็นระบบรวมศูนย์อำนาจและการควบคุมทรัพยากรไว้ที่กรุงเทพมหานคร ทั้งด้านการบริหารการคลังงบประมาณ บุคลากร และหลักสูตร ภายใต้โครงสร้างของกระทรวงและกรมต่างๆ โดยมีกระทรวงศึกษาธิการ เป็นกระทรวงหลักในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน นอกจากนี้ กระทรวงและทบวงอื่นๆ ก็สามารถจัดการศึกษาเฉพาะทางเพื่อตอบสนองความต้องการบุคลากรที่มีความชำนาญพิเศษ ดังนั้น ระบบการจัดการศึกษาของไทยจึงขาดเอกภาพในการบริหารจัดการ และมีความเป็นระบบราชการในอัตราสูง

ในด้านโครงสร้าง กระทรวงศึกษาธิการและกรมหรือหน่วยงานที่มีฐานะเทียบเท่ากรมอีก 16 กรม เป็นผู้ที่มีอำนาจสูงสุดในการตัดสินใจเชิงนโยบายและการดำเนินงาน โดยมีศูนย์กลางการบริหารงานที่กรุงเทพมหานคร และมีหน่วยงานในท้องที่ในระดับจังหวัดและอำเภอทั่วประเทศเป็นผู้ปฏิบัติงานในท้องที่ โดยเฉพาะโครงสร้างการบริหารของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ ที่มีหน่วยงานบริหารในระดับจังหวัด จำนวน 76 แห่ง และระดับอำเภอ/กิ่งอำเภอ จำนวน 875 แห่งทั่วประเทศ ดังนั้นจะมีหน่วยงานของกระทรวงศึกษาธิการตั้งอยู่ในแต่ละจังหวัดอย่างน้อย 4-5 แห่ง ทำให้อำนาจการตัดสินใจในระดับโรงเรียนหรือสถานศึกษามีอยู่ในระดับต่ำขาดความคล่องตัว และไม่สามารถตอบสนองความต้องการที่แท้จริงของบุคลากรในพื้นที่และผู้เรียนอันจะเห็นได้จากรายจ่ายในหมวดบริหารทั่วไป (ไม่รวมหมวดเงินเดือนและค่าตอบแทน) ของกระทรวงฯ อยู่ที่อัตราร้อยละ 9.8 ของงบประมาณทั้งหมด เปรียบเทียบกับร้อยละ 5.5 ในหมวดเดียวกันของกระทรวงสาธารณสุข

ในด้านผู้บริหารการศึกษา พบว่า อำนาจการตัดสินใจสูงสุดอยู่ที่ผู้บริหารระดับสูงของกระทรวงฯ โดยเฉพาะหัวหน้าหน่วยราชการระดับกรม ซึ่งจำต้องใช้เวลาในบริหารงานภารกิจประจำวัน (routine administrative tasks) ค่อนข้างมาก ทำให้ขาดโอกาสในการแสดงความเป็นผู้นำ

ทางการศึกษาในการกำหนดวิสัยทัศน์และนโยบายระดับชาติเพื่อพัฒนาการศึกษาไทยให้มีคุณภาพ และส่งเสริมศักยภาพในการแข่งขัน ในขณะที่เดียวกันผู้บริหารในระดับจังหวัด อำเภอ และสถานศึกษา จะเป็นผู้ปฏิบัติตามการตัดสินใจจากกรุงเทพมหานครเป็นหลัก และมีอำนาจเฉพาะที่กฎและระเบียบกำหนด ดังนั้น ผู้บริหารการศึกษาในระดับต่างๆ รวมทั้งคณะกรรมการโรงเรียน โดยเฉพาะในโรงเรียนสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ มักจะมีความคับข้องใจในการบริหารงานเนื่องจากความไม่สอดคล้องกันระหว่างแนวทางการตัดสินใจและสภาพความเป็นจริงในพื้นที่

ในด้านการบริหารการคลังและงบประมาณ พบว่า กระทรวงฯ และกรมต่างๆ เป็นผู้ที่มีอำนาจตัดสินใจในการบริหารงบประมาณ ถึงแม้สถานศึกษาจะเป็นหน่วยจัดทำงบประมาณ แต่การกลั่นกรองในแต่ละระดับและอำนาจการตัดสินใจที่รวมศูนย์ภายใต้ระบบการจัดทำงบประมาณแบบจำแนกรายการ (line-item budgeting) มักทำให้การจัดสรรงบประมาณและการใช้ทรัพยากรมีความล่าช้า ไม่ตรงต่อความต้องการของหน่วยปฏิบัติในท้องถิ่น

ในด้านการบริหารงานบุคลากรทางการศึกษา พบว่า มีการกระจุกตัวของผู้บริหารหน้าที่ยังอยู่ในหน่วยงานทางการศึกษาในทุกระดับ โดยเฉพาะที่กระทรวงศึกษาธิการ เห็นได้จากอัตราการย้ายตัวของข้าราชการมาปฏิบัติหน้าที่ในหน่วยบริหารในทุกระดับ ในขณะที่บุคลากรสอน โดยเฉพาะในระดับมัธยมศึกษา มีความขาดแคลน (รายละเอียดจะปรากฏในรายงานการวิจัย เรื่อง ยุทธศาสตร์การพัฒนาบุคลากรครู)

ในด้านการบริหารหลักสูตร พบว่า สัดส่วนของหลักสูตรระดับชาติและระดับท้องถิ่นยังไม่มี ความสมดุล ถึงแม้ว่าได้มีความพยายามโดยกรมวิชาการในการส่งเสริมการพัฒนาหลักสูตรท้องถิ่น และการใช้ผู้ทรงคุณวุฒิท้องถิ่นเพื่อทำหน้าที่สอนในโรงเรียนเป็นเวลานาน แต่โรงเรียนมักนิยมการพัฒนาหลักสูตรท้องถิ่นภายในกรอบที่กำหนดโดยหน่วยราชการส่วนกลางมากกว่าการพัฒนาหลักสูตรท้องถิ่นที่สะท้อนสภาพที่แท้จริงของชุมชนและท้องถิ่น

สำหรับการมีส่วนร่วมในการบริหารและจัดการศึกษาโดยท้องถิ่น โดยเฉพาะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น พบว่า กฎหมายปัจจุบันได้ให้สิทธิแก่เทศบาลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา ในการจัดการศึกษา ซึ่งสามารถรองรับความต้องการการศึกษาของเยาวชนในพื้นที่ได้ในระดับหนึ่ง หากแต่ยังมีหน่วยการปกครองประเภทอื่นๆ ที่มีศักยภาพในการจัดการศึกษาและสมควรได้รับการส่งเสริมจากรัฐ เช่น องค์กรบริการส่วนตำบล องค์กรบริหารส่วนจังหวัด ฯลฯ หากแต่มีความพร้อมที่แตกต่างกัน ขึ้นอยู่กับรายได้ บุคลากร และความสนใจ และตระหนักถึงความจำเป็นในการพัฒนาการศึกษา นอกจากนี้ โรงเรียนได้เริ่มส่งเสริมการมีส่วนร่วมของผู้ปกครองและชุมชนผ่านคณะกรรมการโรงเรียน แต่รูปแบบการเข้ามาส่วนร่วมยังคงเน้นการให้ความช่วยเหลือด้านการพัฒนาสภาพแวดล้อมทางกายภาพของโรงเรียน เช่น การสร้างอาคารเรียน และการจัดหาวัสดุอุปกรณ์ทางการเรียนมากกว่าการเข้าไปมีส่วนร่วมในการบริหารและพัฒนาวิชาการ

## การกำหนดยุทธศาสตร์การกระจายอำนาจที่เหมาะสมสำหรับประเทศไทย

จากสภาพปัญหาและอุปสรรคในการบริหารและการจัดการศึกษาตามที่กล่าวมาแล้วข้างต้น คณะนักวิจัยได้พยายามรวบรวมแนวทางและยุทธศาสตร์การกระจายอำนาจทางการศึกษานพื้นฐานของมิติแห่งการกระจายอำนาจที่ประสานสอดคล้องกันระหว่างความพยายามในการกระจายอำนาจทางการเมือง เศรษฐกิจ และการศึกษา กล่าวคือ การกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาจะต้องตั้งอยู่บนสภาพการณ์ที่การเมืองเป็นระบบเปิด ส่งเสริมให้ทุกส่วนของประเทศได้เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการและตรวจสอบการดำเนินงานด้านการศึกษา ประกอบกับการมีระบบเศรษฐกิจที่ส่งเสริมการใช้ทรัพยากรเพื่อการศึกษาที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล สะท้อนได้จากการแสวงหาแนวทางใหม่ๆ ในการระดมทรัพยากรเพื่อการศึกษา เช่น แนวทางการจัดสรรงบประมาณควบคู่ไปกับการระดมทรัพยากรในพื้นที่ที่เอื้อให้โรงเรียนมีอำนาจสูงสุดในการบริหารจัดการ (school-based management) ในขณะที่หน่วยงานในระดับกระทรวงและเขตพื้นที่การศึกษาทำหน้าที่เป็นพี่เลี้ยงในการกำหนดวิสัยทัศน์และนโยบายระดับชาติและระดับท้องถิ่นตามลำดับ

สำหรับมิติในการกระจายอำนาจการบริหารและจัดการศึกษานั้น มี 4 มิติ คือ

**การกระจายอำนาจทางการคลัง** หมายถึง ความพยายามที่รัฐจะแบ่งเบาภาระทางการคลังในการสนับสนุนการศึกษา ที่แต่เดิมรัฐต้องรับภาระกว่าร้อยละ 92 ของค่าใช้จ่ายเพื่อการศึกษาหรือคิดเป็นอัตราร้อยละ 26 ของงบประมาณแผ่นดินในปี พ.ศ. 2541 โดยการส่งเสริมให้เอกชนและท้องถิ่นมีความเต็มใจและสามารถแสวงหาแหล่งทรัพยากรจากแหล่งอื่นๆ เพื่อสนับสนุนกิจกรรมทางการศึกษา (รายละเอียดจะปรากฏในรายงานการวิจัย เรื่อง การเงินเพื่อการศึกษา)

**การกระจายอำนาจด้านงบประมาณ** หมายถึง ความพยายามที่จะให้โรงเรียนมีอำนาจการตัดสินใจในการกำหนดและการใช้งบประมาณเพื่อตอบสนองความต้องการทางการศึกษาของนักเรียนและการลดช่องว่างเกี่ยวกับความไม่เสมอภาค (inequity) และคุณภาพ (quality) ภายใต้การดำเนินงานในรูปของคณะกรรมการโรงเรียน สำหรับการบริหารงบประมาณนั้น กระทรวงฯ ควรยกเลิกระบบการจัดทำงบประมาณแบบจำแนกรายการมาสู่ระบบเงินอุดหนุนทั่วไป (block grant) ผ่านไปยังโรงเรียนโดยคำนึงถึงจำนวนนักเรียนในโรงเรียนนั้นๆ เป็นหลัก และอยู่ภายใต้บริหารการเบิกจ่ายเงินโดยเขตพื้นที่การศึกษา

**การกระจายอำนาจด้านบุคลากร** หมายถึง ความพยายามที่จะปรับเปลี่ยนรูปแบบการบริหารงานบุคลากรทางการศึกษาทุกประเภทที่อยู่ภายใต้การตัดสินใจของโรงเรียนและเขตพื้นที่การศึกษา โดยเฉพาะอำนาจในการคัดเลือกครูและประเมินผลการดำเนินงานของครูและผู้บริหารสถานศึกษา นอกจากนี้โรงเรียนสามารถเพิ่มเงินเดือนครูจากบัญชีเงินเดือนครูแห่งชาติ หากเห็นว่ามีความจำเป็น เช่น อยู่ในถิ่นทุรกันดาร หรือครูในสาขาขาดแคลน

**การกระจายอำนาจด้านหลักสูตร** หมายถึง ความพยายามให้โรงเรียนและเขตพื้นที่การศึกษาสามารถกำหนดและพัฒนาหลักสูตรที่สอดคล้องกับความต้องการและความหลากหลายของพื้นที่ ในรูปของหลักสูตรท้องถิ่น ในขณะที่เดียวกันสามารถสืบทอดความจำเป็นในการพัฒนาองค์ความรู้ระดับชาติที่กำหนดโดยหลักสูตรระดับชาติ ทั้งนี้ ให้เขตพื้นที่ทางการศึกษาตั้งศูนย์พัฒนาครู (Teacher Development Center : TDC) เพื่อเป็นศูนย์กลางในการพัฒนาความรู้ ความสามารถของครูให้เหมาะสมในการถ่ายทอดและสร้างเสริมความรู้ ประสบการณ์ที่หลากหลายในท้องถิ่น และเน้นประโยชน์ผู้เรียนเป็นสำคัญ อีกทั้งมีหน่วยงานรองรับการพัฒนาการเรียนการสอนในสาขาวิชาที่ขาดแคลน เช่น วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี คณิตศาสตร์ ภาษาไทยและภาษาต่างประเทศ

ทั้งนี้ การกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา จะต้องนำไปสู่

1. ความโปร่งใสและการทำให้ระบบการบริหารจัดการศึกษาเป็นระบบเปิด
2. การส่งเสริมความคล่องตัวในการดำเนินงานทั้งในระดับชาติ เขตพื้นที่การศึกษา และโรงเรียน
3. การคำนึงถึงความพยายามลดความไม่เสมอภาคในการให้บริการและคุณภาพทางการศึกษา
4. การส่งเสริมระบบการตรวจสอบและความรับผิดชอบ (accountability)
5. การเสริมสร้างกลไกในการถ่ายโอนภาระการบริหารและจัดการศึกษาจากรัฐบาลสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและชุมชน
6. การส่งเสริมกระบวนการมีส่วนร่วมของสาธารณะ โดยการส่งเสริมระบบการตัดสินใจร่วม (shared-decision making) และการเป็นหุ้นส่วนการดำเนินงาน (partnerships) ในหมู่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทางการศึกษา

**การศึกษาและเสนอแนะบทบาทที่เหมาะสมของผู้ที่เกี่ยวข้องในการบริหารและการจัดการศึกษาที่ส่วนกลาง ท้องถิ่น และสถานศึกษา**

ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับโครงสร้างการบริหารและการจัดการศึกษาไทยนั้น ควรจำแนกเป็น 2 ระดับ คือ 1) ส่วนกลาง ภายใต้การบริหารงานของกระทรวงศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม 2) ส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วย เขตพื้นที่การศึกษา และสถานศึกษา ซึ่งการวิจัยครั้งนี้ ได้ให้ทุนวิจัยแก่สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติในการพัฒนาองค์ความรู้และหลักเกณฑ์ในการกำหนดเขตพื้นที่การศึกษา และให้ทุนวิจัยแก่สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ ไปทดลองกำหนดเขตพื้นที่การศึกษาในจังหวัดน่าน จำนวน 12 เขตพื้นที่การศึกษา สำหรับหน่วยงานในระดับกระทรวงฯ จะมีทั้งหน่วยงานหลักและหน่วยงานอิสระที่มีขนาดเล็กกว่าเดิม โดยมีหน้าที่หลักในการกำหนดวิสัยทัศน์ นโยบาย และแผนการบริหารและการจัดการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรมในระดับชาติ การจัดทำระบบสารสนเทศทางการศึกษาเพื่อเป็นประโยชน์ในการกำหนดนโยบายและ



การจัดสรรทรัพยากร การจัดสรรงบประมาณเพื่อการศึกษาไปยังสถานศึกษาในรูปแบบเงินอุดหนุนทั่วไป และเงินอุดหนุนพิเศษเพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษา(special equalizing funds) การจัดทำคู่มือเพื่อส่งเสริมการจัดศึกษาในรูปแบบต่างๆ เช่น โรงเรียนในกำกับของรัฐ (charter school) บ้านแห่งการเรียนรู้ (home school) ฯลฯ รวมทั้งการกำหนดนโยบายและขั้นตอนการโอนโรงเรียนของรัฐบาลไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและชุมชน

เขตพื้นที่ทางการศึกษาซึ่งเป็นหน่วยงานที่จัดตั้งใหม่ โดยคำนึงถึงจำนวนสถานศึกษา จำนวนประชากร/นักเรียนที่ต่ำกว่าระดับอุดมศึกษา สภาพภูมิประเทศและการคมนาคม ฯลฯ ทั้งนี้ ให้อยู่บนพื้นฐานการตัดสินใจร่วมกันของประชาชนและชุมชนที่อาศัยอยู่ในเขตพื้นที่นั้นๆ จากการประมาณการเบื้องต้น พบว่า จะมีเขตพื้นที่การศึกษาระหว่าง 300-350 แห่งทั่วประเทศ สำหรับหน้าที่หลักๆ ของเขตพื้นที่การศึกษานั้น จะรับผิดชอบในการพัฒนากระบวนการเลือกสรรมนตรีการศึกษา (Superintendent of Education) และคณะกรรมการการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรมของเขตพื้นที่ การบริหารและการจัดการศึกษาที่ต่ำกว่าระดับอุดมศึกษา การพัฒนาวิสัยทัศน์และความเป็นผู้นำในการบริหารทรัพยากรมนุษย์ในระดับพื้นที่ การพัฒนาแผนการศึกษาของเขตพื้นที่ การพัฒนาเครือข่ายสารสนเทศทางการศึกษา การพัฒนาระบบการรายงานผลการปฏิบัติงานด้านการศึกษาในเขตพื้นที่ การควบคุมดูแลระบบการเบิกจ่ายเงินอุดหนุนทั่วไปแก่สถานศึกษา การจัดตั้งศูนย์พัฒนาครู และการให้ความช่วยเหลือโรงเรียนเพื่อพัฒนาหลักสูตรท้องถิ่น เป็นต้น

ท้ายที่สุด โรงเรียนและสถานศึกษาจะเป็นหน่วยการบริหารจัดการที่เล็กที่สุด ทั้งนี้ จะมีคณะบุคคลที่เรียกว่า คณะกรรมการสถานศึกษา ทำหน้าที่ในการจัดลำดับความสำคัญของภารกิจของโรงเรียนที่เชื่อมโยงกับการจัดงบประมาณและการจัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไปจากกระทรวงฯ การจัดทำธรรมนูญโรงเรียน (school charter) และการประเมินผล การจัดทำข้อเสนอแนะแก่เขตพื้นที่การศึกษาว่าด้วยจ้างและโยกย้ายครู และการจัดทำแนวทางการส่งเสริมความร่วมมือในการจัดการศึกษาของชุมชน

## **การศึกษาศักยภาพในการบริหารและการจัดการศึกษาในแต่ละระดับ รวมทั้งการวิเคราะห์ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียจากการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา**

จากการสัมภาษณ์และประชุมกลุ่มย่อย พบว่า ศักยภาพในการบริหารและการจัดการศึกษามีความแตกต่างกันไปตามสภาพของท้องถิ่น ทรัพยากรที่ได้รับการจัดสรรและที่สามารถระดมได้ในท้องถิ่น กฎและระเบียบที่เกี่ยวข้อง สภาพข้อมูลสารสนเทศทางการศึกษา และภาวะผู้นำในแต่ละระดับ ในภาพรวม ผู้บริหารการศึกษาในระดับท้องถิ่นและสถานศึกษาสามารถปฏิบัติงานในภาระหน้าที่ที่จะได้รับมอบหมายในอนาคต เห็นได้จากการที่ผู้บริหารสถานศึกษาสามารถลดค่าใช้จ่ายทางการศึกษาโดยการตัดทอนและชะลอรายจ่ายที่ไม่จำเป็นภายหลังเกิดวิกฤติเศรษฐกิจ หากแต่ต้องมีการเตรียมความพร้อมทั้งในระดับชาติ ท้องถิ่น และสถานศึกษา โดยเฉพาะทักษะในการทำงานร่วมเป็นหมู่คณะ ภาวะผู้นำ เป็นต้น อีกทั้งต้องมีการวางระบบการตรวจสอบการ

บริหารการคลังและงบประมาณเพื่อประกันว่าทรัพยากรทางการศึกษาเหล่านี้ใช้ไปเพื่อประโยชน์สูงสุดของผู้เรียน

ในส่วนของคุณและคณาจารย์นั้น พบว่า ในปัจจุบันได้รับการพัฒนาไปมาก โดยเฉพาะวุฒิครูที่สูงกว่าในอดีตที่ผ่านมา (รายละเอียดจะปรากฏในรายงานการวิจัย เรื่อง ยุทธศาสตร์การพัฒนาบุคลากรครู)

จากการศึกษาพบว่า ในกระบวนการปฏิรูประบบการบริหารจัดการศึกษานั้น จะปรากฏกลุ่มผู้มีส่วนได้และส่วนเสียจากการดำเนินมาตรการต่างๆ อย่างชัดเจน ซึ่งสามารถจำแนกเป็นกลุ่มๆ ได้ ดังนี้

1. กลุ่มเยาวชน ผู้เรียน และผู้ปกครอง
2. คณาจารย์ในสถาบันการศึกษาของรัฐ
3. นักการเมืองในทุกระดับ
4. ข้าราชการที่กระทรวงศึกษาธิการ ทบวงมหาวิทยาลัย ฯลฯ
5. ข้าราชการที่อาจจะต้องโอนย้ายไปเขตพื้นที่การศึกษา
6. ภาคธุรกิจ
7. ภาคเอกชนที่เกี่ยวข้องกับการศึกษา

ทั้งนี้ บุคคลเหล่านี้สามารถเป็นผู้ที่สนับสนุนหรือต่อต้านการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาในเวลาเดียวกัน ขึ้นอยู่กับปัจจัยต่างๆ เหล่านี้

1. ภาระหน้าที่ที่เพิ่มขึ้นของข้าราชการในเขตพื้นที่การศึกษาและของคุณ
2. ความขัดแย้งและความไม่ลงรอยในพื้นที่
3. ต้นทุนในช่วงระยะเวลาการเปลี่ยนผ่าน (transitional cost)
4. การลดลงของข้อได้เปรียบทางเศรษฐกิจในการจัดซื้อจัดจ้างที่มีความประหยัดจากขนาด (economy of scale)
5. ความเสี่ยงต่างๆ อันเนื่องมาจากความพยายามในการกระจายอำนาจการบริหารบุคลากรและหลักสูตร โดยเฉพาะการเกิดระบบการเลือกปฏิบัติและระบบเครือญาติ (nepotism) และความแตกต่างของมาตรฐานทางการศึกษาในแต่ละท้องถิ่น

### การสรุปข้อเสนอแนะเชิงนโยบายเพื่อนำไปสู่การกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา

เพื่อให้รัฐบาลไทยสามารถนำนโยบายการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาไปสู่การปฏิบัติได้อย่างราบรื่นและเป็นขั้นตอน คณะวิจัยได้เห็นความจำเป็นอย่างยิ่งในการจัดทำโครงการทดลองนำร่องก่อนการปฏิบัติจริง โดยเฉพาะการกำหนดเขตพื้นที่ทางการศึกษาและการดำเนินงานของคณะกรรมการโรงเรียน ทั้งนี้ สามารถจำแนกข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย ดังนี้

### ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการ

1. ควรเปลี่ยนบทบาทของกระทรวงการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรมจากบทบาทการบริหารจัดการไปสู่บทบาทการเป็นผู้นำและการกำหนดวิสัยทัศน์และนโยบาย
2. ในกระบวนการกระจายอำนาจนั้น จำเป็นต้องสร้างศูนย์กลางการบริหารขึ้นมาใหม่หรือปรับหน่วยงานเดิม โดยหน่วยงานเหล่านั้นมีบทบาทที่สำคัญในการกำหนดมาตรฐานการศึกษา กำหนดนโยบาย วางแผน ประเมินผล และกำกับติดตาม
3. จุดเน้นของการควบคุมและอำนาจการบริหาร ควรเปลี่ยนจากกรมไปสู่เขตพื้นที่การศึกษา และสถานศึกษา
4. กำหนดเขตพื้นที่เพื่อทำหน้าที่บริหาร และประสานงานการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานและการศึกษาที่ต่ำกว่าระดับปริญญาตรี เขตพื้นที่การศึกษาควรประกอบไปด้วยอำเภอ หรือหลายอำเภอร่วมกัน ขนาดของพื้นที่การศึกษาควรมีประสิทธิภาพสูงสุดในการบริหาร และสอดคล้องกับบริบททางการเมืองและวัฒนธรรม การกำหนดเขตพื้นที่การศึกษา ควรจะส่งเสริมและบำรุงรักษาเอกลักษณ์ทางประวัติศาสตร์ และวัฒนธรรมของท้องถิ่น
5. กำหนดบทบาทและความรับผิดชอบของกระทรวงฯ คณะกรรมการและมนตรีการศึกษาของเขตพื้นที่ สถานศึกษา คณะกรรมการสถานศึกษา และหน่วยงานที่ตั้งขึ้นใหม่ โดยการออกพระราชบัญญัติการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา
6. การบริหารและการจัดการศึกษาของท้องถิ่น ควรอาศัยรูปแบบการจัดการที่ให้อำนาจในการบริหารแก่โรงเรียน ใช้การจัดการที่ใช้สถานที่เป็นฐาน (Site-based Management) ทั้งนี้เพื่อให้โรงเรียนสามารถชี้นำตนเองได้ (Self-directed Schools)
7. ส่งเสริมการเป็นหุ้นส่วน (Partnership) ในการกระจายอำนาจระหว่างโรงเรียนกับชุมชน ระหว่างการปกครองส่วนท้องถิ่นกับเขตพื้นที่ ระหว่างส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น และระหว่างภาครัฐกับภาคเอกชน

### ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการคลัง

1. การป้องกันผลข้างเคียงที่เกิดจากความพยายามในการส่งเสริมการกระจายอำนาจทางการคลัง โดยเฉพาะการเพิ่มความไม่เสมอภาคและความเหลื่อมล้ำทางการศึกษา
2. การสนับสนุนและวางแนวทางการสร้างแรงจูงใจในการสนับสนุนทรัพยากรเพื่อการศึกษจากท้องถิ่น ในลักษณะงบประมาณที่แปรตามระดับการมีส่วนร่วมของท้องถิ่น

### ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายที่เกี่ยวข้องกับงบประมาณ

1. การสร้างระบบการจัดสรรงบประมาณแบบเงินอุดหนุนทั่วไปที่เชื่อมโยงกับจำนวนนักเรียนในแต่ละสถานศึกษา
2. การสร้างระบบเงินอุดหนุนเสริม (equalizing grants) สำหรับท้องถิ่นที่ด้อยโอกาสทางการศึกษาและทางเศรษฐกิจ
3. การใช้เงินอุดหนุนทั่วไปควรตัดสินใจในระดับท้องถิ่นโดยความร่วมมือของสถานศึกษาและคณะกรรมการของสถานศึกษา

### ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารบุคลากร

1. ควรมีหน่วยงานที่พัฒนาและจัดตั้งเกณฑ์ในการออกไปประกอบวิชาชีพครูและผู้บริหารการศึกษา เพื่อประกันการมีคุณภาพ
2. กระทรวงฯ จะต้องมีการลดขนาดบุคลากรลงร้อยละ 25 ด้วยกลยุทธ์ต่างๆ กลยุทธ์ที่สำคัญอย่างหนึ่ง คือ การส่งเสริมให้เกษียณอายุราชการก่อนกำหนด
3. ระบบบริหารบุคคลเป็นอำนาจหน้าที่ของเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา การตัดสินใจจ้างครูควรอยู่ที่ระดับสถานศึกษา ทั้งนี้โดยการมีส่วนร่วมอย่างแท้จริงของคณะกรรมการสถานศึกษา
4. ระบบการจำแนกตำแหน่งในปัจจุบันควรจะไปสู่ระบบการบริหารบุคคลอย่างใหม่ ซึ่งสะท้อนความต้องการของท้องถิ่นและความหลากหลายในท้องถิ่น ระบบบริหารบุคคลอย่างใหม่ จะต้องเชื่อมโยงอย่างเห็นได้ชัดระหว่างผลการปฏิบัติงานและผลตอบแทน สิ่งนี้อาจจำเป็นต้องมีกฎหมายเกี่ยวกับครูโดยเฉพาะ
5. สถานศึกษาควรมีอำนาจในการเพิ่มเงินเดือน (top up) จากมาตรฐานเงินเดือนกลาง โดยสอดคล้องกับสภาพและความต้องการของท้องถิ่น
6. การปฏิรูประบบการกระจายอำนาจจะทำให้บุคลากรทางการศึกษามีจำนวนน้อยลง ดังนั้น ฐานเงินเดือนของครูควรเพิ่มขึ้นได้อย่างสอดคล้องกัน

### ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายที่เกี่ยวข้องกับหลักสูตร

1. ควรต้องมีความสมดุลระหว่างหลักสูตรกลางหรือหลักสูตรของประเทศกับหลักสูตรท้องถิ่น ทั้งนี้เพื่อให้สามารถตอบสนองความต้องการและความหลากหลายที่เฉพาะของท้องถิ่นได้
2. หลักสูตรท้องถิ่นจำเป็นต้องทำให้การศึกษาสามารถตอบสนองความสนใจของเยาวชน มีความสอดคล้องกับท้องถิ่น และส่งเสริมความภาคภูมิใจ และเอกลักษณ์ของท้องถิ่น ตลอดจนการนำภูมิปัญญาท้องถิ่นมาเป็นแหล่งวิทยาการในการจัดการศึกษา
3. หลักสูตรท้องถิ่นควรส่งเสริมมาตรฐานของหลักสูตรกลางในสาขาวิชาที่สำคัญ เช่น วิทยาศาสตร์ คณิตศาสตร์ และภาษาไทย

ทั้งนี้ ได้สรุปข้อเสนอแนะแผนปฏิบัติเพื่อการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา จำนวน 10 ขั้นตอน คือ

**ขั้นที่ 1** ในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ จะต้องมียกเว้นที่ว่าการบริหารและการจัดการศึกษา ที่ระบุว่าต้องกระจายอำนาจไปสู่เขตพื้นที่การศึกษา

**ขั้นที่ 2** เมื่อพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติมีผลบังคับใช้ ต้องกำหนดเขตพื้นที่การศึกษา ซึ่งจำเป็นจะต้องให้ท้องถิ่นมีส่วนร่วมและมีส่วนเกี่ยวข้องในการตัดสินใจ จากนั้นจึงให้กระทรวงฯ ประกาศเขตพื้นที่

**ขั้นที่ 3** ตั้งกรรมการเพื่อทบทวนการปรับองค์การและปรับโครงสร้างของกระทรวงโดยรีบดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในปี พ.ศ. 2542

**ขั้นที่ 4** เสนอให้คณะรัฐมนตรีอนุมัติการผ่อนคลายเป็นยกเว้นกฎ ข้อบังคับ และระเบียบต่างๆ เพื่อให้สามารถดำเนินการตามโครงการนำร่อง เพื่อทดลองตัวแบบต่างๆ ของการกระจายอำนาจ ในขั้นนี้จะต้องดำเนินการโดยเร็วภายหลังจากที่พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติมีผลใช้บังคับแล้ว

**ขั้นที่ 5** เตรียมวางแผนเพื่อการดำเนินการตามโครงการนำร่อง โครงการนำร่องเพื่อการกระจายอำนาจควรมี 5 ลักษณะ ดังต่อไปนี้

1. ทดลองในจังหวัดขนาดเล็ก ที่ทั้งจังหวัดเป็นเขตพื้นที่การศึกษาเดียว
2. ทดลองในจังหวัดที่แบ่งเป็น 2 เขตพื้นที่การศึกษา
3. ทดลองแบ่งในจังหวัดที่แบ่งเป็น 3 เขตพื้นที่การศึกษา
4. จังหวัดที่มีอำเภอขนาดใหญ่เช่น อำเภอเมืองเป็นหนึ่งเขตการศึกษา
5. จังหวัดที่มีลักษณะเฉพาะบางอย่าง เช่น จังหวัดที่มีชนกลุ่มน้อยเป็นจำนวนมาก หรือจังหวัดที่มีลักษณะภูมิประเทศที่แตกต่างจากปกติ หรือจังหวัดที่ด้อยโอกาส หรือเสียโอกาสทางเศรษฐกิจและการศึกษา โครงการนำร่องเหล่านี้ ควรทดลองในทุกภูมิภาคของประเทศ

**ขั้นที่ 6** เตรียมการวางแผนเพื่อการศึกษาอบรมในพื้นที่โครงการนำร่อง การฝึกอบรมมีส่วนสำคัญยิ่งในการทำให้ความพยายามในการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาประสบความสำเร็จหรือล้มเหลว การฝึกอบรมจะต้องอบรมผู้บริหารให้สามารถทำงานร่วมกับคณะกรรมการสถานศึกษาในการบริหารงานบุคคล การบริหารงบประมาณ และการบริหารวิชาการ

**ขั้นที่ 7** กำหนดกลุ่มผู้ประเมินโครงการนำร่อง ซึ่งจะทำการประเมินในขณะที่กำลังดำเนินการและเมื่อสิ้นสุดโครงการ ภายใต้ระบบการประเมินที่ชัดเจนและเป็นรูปธรรม

**ขั้นที่ 8** ดำเนินการตามโครงการนำร่องภายในระยะเวลาการดำเนินงาน 2 ปี ในปีแรกจะเน้นการเปลี่ยนแปลงจากระบบเก่ามาสู่ระบบใหม่ การประเมินโครงการในระยะแรกจะนำไปสู่การปรับตัวแบบหรือรูปแบบสำหรับโครงการในระยะที่ 2

- ขั้นที่ 9** หลังจากการประเมินโครงการนำร่องแล้ว ควรออกกฎหมายเกี่ยวกับการบริหาร และการจัดการศึกษา ในขณะเดียวกันก็ควรออกกฎหมายเกี่ยวกับครูด้วย
- ขั้นที่ 10** กำหนดภาพระยะยาว (long-term scenario) ของการกระจายอำนาจของ ประเทศ

สำหรับขั้นที่ 1 ถึงขั้นที่ 9 เป็นการเปลี่ยนแปลงในระยะสั้น ซึ่งอาจใช้เวลา 3 ถึง 5 ปี สำหรับการดำเนินงานในระยะยาวนั้น อาจอยู่ในช่วง 5 ถึง 10 ปี โดยแต่ละเขตพื้นที่การศึกษา อาจมีความพร้อมและความสามารถในการกระจายอำนาจ ไม่ว่าจะเป็นการกระจายอำนาจใน ทางวิชาการ การบริหารบุคคล หรือการเงินและงบประมาณในระดับที่แตกต่างกัน

**บทสรุปสำหรับผู้บริหาร**  
**เรื่อง**  
**ยุทธศาสตร์การพัฒนาคณาจารย์**

ศ.ดร. เจอรัลด์ ดับเบิลยู. ฟราย  
ศ.ดร. เสริมศักดิ์ วิศาลาภรณ์  
รศ.ดร. สมคิด เลิศไพฑูรย์  
รศ.ดร. ไพฑูรย์ สินลารัตน์

**ภูมิหลังและวัตถุประสงค์**

การวิจัยเรื่องนี้จัดทำขึ้นเพื่อประเมินระบบการผลิต การฝึกอบรม และการใช้ครู ซึ่งรัฐบาลไทยจะได้นำข้อค้นพบและข้อเสนอแนะจากการศึกษาไปพัฒนานโยบายและแผนการดำเนินงานตามกรอบนโยบายหลักและมาตรการ (Policy Matrix) เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารงานคณาจารย์ ตามที่ได้ทำข้อตกลงไว้กับธนาคารพัฒนาเอเชีย (Asian Development Bank: ADB) โดยเฉพาะการเพิ่มอัตราส่วนนักเรียนต่อครูระดับประถมศึกษาในอัตราส่วน 25 : 1 และการลดข้าราชการส่วนกลางในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการลงร้อยละ 25 ดังนั้น รายงานฉบับนี้จะไม่กล่าวถึงครูที่สอนในระดับอาชีวศึกษาและอุดมศึกษา แต่จะเน้นการประเมินระบบการผลิต การฝึกอบรม และการใช้ครูในโรงเรียนประถมศึกษาและมัธยมศึกษาของรัฐ ดังนั้น การวิจัยเรื่องนี้จึงกำหนดวัตถุประสงค์ในการศึกษา ดังนี้

1. ศึกษาข้อมูลเบื้องต้นของครูในระดับประถมศึกษาและมัธยมศึกษา อาทิ การกระจายครูอายุ เพศ วุฒิการศึกษา ฯลฯ
2. ประมวลข้อมูลที่เกี่ยวกับการฝึกอบรมและการประกอบอาชีพในอนาคตของผู้สำเร็จการศึกษาจากคณะครุศาสตร์/ศึกษาศาสตร์
3. ศึกษาการขาดครูในสถานศึกษาประเภทต่างๆ และการประมาณการความต้องการครูในอนาคต
4. กำหนดข้อเสนอแนะเชิงนโยบายเพื่อการตอบสนองต่อกรอบนโยบายหลักและมาตรการ เพื่อเพิ่มพูนประสิทธิภาพในการพัฒนาคณาจารย์

**ระเบียบวิธีวิจัย**

นอกจากการศึกษาเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง อาทิ เอกสารสถิติทางการศึกษาของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เอกสารเรื่อง **วิชาชีพครูในยุควิกฤต** ของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ (2541) และโครงการศึกษาการใช้ทรัพยากรครูในจังหวัดนครราชสีมา ซึ่งเป็นความร่วมมือระหว่างสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานประมาณ และสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (2540) คณะวิจัยได้ผสมผสานรูปแบบการแสวงหาข้อมูลให้มี

ความหลากหลาย โดยการสัมภาษณ์ผู้บริหารระดับสูง และบุคลากรทางการศึกษาทุกระดับ จำนวน 24 ครั้ง นอกจากนี้ยังรับฟังความคิดเห็นจากผู้บริหารการศึกษา คณาจารย์ และผู้ทรงคุณวุฒิ ในท้องถิ่นโดยการประชุมกลุ่มย่อย (focus group) ใน 4 ภูมิภาคของประเทศ มีผู้เข้าร่วมประชุม ประมาณ 60 ท่าน และการเยี่ยมชมสถานศึกษา จำนวน 28 แห่ง นอกจากนี้ คณะผู้วิจัยได้ทำการ วิจัยเชิงสำรวจ จำนวน 2 โครงการ คือ 1) การสำรวจนักศึกษาชั้นปีที่ 4 ของคณะครุศาสตร์/ศึกษาศาสตร์ จำนวน 1,040 คน เพื่อศึกษาเกี่ยวกับการฝึกอบรมและอนาคตในการประกอบวิชาชีพครู 2) การสำรวจ ครูประถมศึกษาสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ จำนวน 2,616 คน เพื่อ ศึกษาข้อมูลเบื้องต้นและกลยุทธ์ในการฝึกอบรมและเกื้อยอัตราครู สำหรับการประมาณความ ต้องการครูในอนาคต คณะผู้วิจัยได้รับความช่วยเหลือจาก รศ.ดร. กิตติ ลิ้มสกุล คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ในการประมาณการเบื้องต้น ท้ายที่สุด คณะผู้วิจัยได้ประมวลข้อค้นพบ เบื้องต้นนำเสนอและปรึกษาหารือกับผู้บริหารการศึกษาในทุกระดับ โดยการประชุมปรึกษา หารือและประชุมปฏิบัติการ จำนวน 2 ครั้ง มีผู้เข้าร่วมประชุม จำนวน 65 คน เพื่อนำข้อมูลที่ได้ มาสรุปเป็นร่างรายงานผลการวิจัย

จากการศึกษา สามารถสรุปผลการวิจัยโดยจำแนกตามวัตถุประสงค์ได้ ดังนี้

### **การศึกษาข้อมูลเบื้องต้นของครูในระดับประถมศึกษาและมัธยมศึกษา**

ถึงแม้สถิติทางการศึกษาที่รวบรวมโดยสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ จะให้ข้อมูลเบื้องต้นเกี่ยวกับโรงเรียน นักเรียน และครูในสังกัด หากแต่การตอบคำถามเพื่อการ พัฒนาข้อเสนอแนะเชิงนโยบายเกี่ยวกับการกระจายเพศ อายุ วุฒิการศึกษา และการกระจายอัตราครู โดยจำแนกตามภูมิภาค จำเป็นต้องอาศัยการวิจัยเชิงสำรวจเข้ามาช่วย ดังนั้น จากการวิจัย เชิงสำรวจครูประถมศึกษาจำนวน 2,616 ราย ในโรงเรียนประถมศึกษาสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ พบว่า ครูส่วนใหญ่เป็นเพศหญิง (ร้อยละ 75) มีอายุโดยเฉลี่ย ประมาณ 45 ปี และร้อยละ 85.7 และร้อยละ 1.9 สำเร็จการศึกษาในระดับปริญญาตรีและปริญญาโท ตามลำดับ

ข้อมูลจากการวิจัยเชิงสำรวจยังพบว่า ครูในระดับประถมศึกษาร้อยละ 63.5 สอนเฉพาะ ระดับประถมศึกษา ตลอดการรับราชการครู ได้ผ่านการฝึกอบรมเพิ่มเติมโดยเฉลี่ยประมาณ 5 ครั้ง มี รายได้โดยเฉลี่ยประมาณ 15,218 บาท สำหรับประสบการณ์และภารกิจในโรงเรียนนั้น พบว่า ครู ในระดับประถมศึกษาที่มีประสบการณ์การสอนประมาณ 22 ปี โดยเฉลี่ยจะมีภาระการสอน ประมาณ 20 ชั่วโมงต่อสัปดาห์ (กว่าร้อยละ 30.3 สอนเกินกว่า 20 ชั่วโมงต่อสัปดาห์) สำหรับ จำนวนนักเรียนต่อหนึ่งห้องเรียนนั้น โดยเฉลี่ยจะมีประมาณ 27.3 คน นอกจากนี้ ร้อยละ 33.4 ได้ เข้าไปมีส่วนร่วมหรือเป็นคณะกรรมการโรงเรียน

สำหรับข้อมูลของครูที่สอนในระดับมัธยมศึกษาชั้น นั้น ข้อมูลของกรมสามัญศึกษา ปีการศึกษา 2541 ระบุว่า ครูร้อยละ 59.9 เป็นเพศหญิงและร้อยละ 85.6 สำเร็จการศึกษาในระดับปริญญาตรี



เมื่อเปรียบเทียบข้อมูลของครูทั้งสองระดับ พบว่า

1. ครูในระดับประถมศึกษามีอายุมากกว่าครูในระดับมัธยมศึกษา ทั้งนี้ ครูประถมศึกษาที่มีช่วงอายุระหว่าง 50 ถึง 60 ปี มีประมาณร้อยละ 14 ดังนั้น กลยุทธ์หนึ่งในการลดจำนวนครูประถมศึกษาเพื่อให้ได้อัตรารส่วนักเรียนต่อครูในอัตรา 25:1 โดยการริเริ่มโครงการเกษียณอายุราชการก่อนกำหนดจึงมีความเป็นไปได้ ประกอบกับจากการวิจัยเชิงสำรวจ พบว่า ครูในระดับประถมศึกษาร้อยละ 79 ระบุว่าสนใจที่จะเข้าร่วมโครงการนี้ และร้อยละ 47 สนใจที่จะเข้าร่วมโครงการหากมีเงินขวัญถุงคิดเป็น 6 เท่าของเงินเดือนเดือนสุดท้าย
2. ส่วนใหญ่ ครูในระดับประถมศึกษามีวุฒิการศึกษิต่ำกว่าครูในระดับมัธยมศึกษา โดยเฉพาะในครูที่มีช่วงอายุระหว่าง 50 ถึง 60 ปี ซึ่งสามารถสรุปได้ว่ามีความสัมพันธ์เชิงลบระหว่างอายุและวุฒิการศึกษา ดังนั้น โครงการเกษียณอายุราชการก่อนกำหนดนอกจากจะมีประโยชน์ในการลดจำนวนครูในระดับประถมศึกษาแล้ว ยังเปิดโอกาสให้สามารถรับครูใหม่เพื่อทำการสอนในระดับมัธยมศึกษาที่ยังขาดแคลน และเป็นการเพิ่มวุฒิการศึกษาของครูเมื่อพิจารณาจากโครงสร้างอายุทั้งในระดับประถมศึกษาและมัธยมศึกษา
3. ในการศึกษาทั้งสองระดับ พบว่า มีครูหญิงมากกว่าครูชายในทุกภูมิภาค ทั้งนี้ กรุงเทพมหานครมีความไม่เท่าเทียมกันในสัดส่วนของครูหญิงและครูชายมากที่สุด (ร้อยละ 87.5 : ร้อยละ 12.49 ในระดับประถมศึกษา และ ร้อยละ 73.20 : ร้อยละ 26.80 ในระดับมัธยมศึกษา) ในทางกลับกัน ครูหญิงกลับได้รับโอกาสในการเป็นผู้บริหารการศึกษาน้อยกว่าครูชาย เห็นได้จากเพียงร้อยละ 7.1 ของผู้บริหารสถานศึกษาในระดับประถมศึกษาเป็นผู้หญิงหรือมีเพียงร้อยละ 12.1 ของข้าราชการระดับ 8 ของกรมสามัญศึกษาที่เป็นผู้หญิง เป็นที่น่าสังเกตว่า ความไม่เท่าเทียมกันของโอกาสในการดำรงตำแหน่งผู้บริหารการศึกษาโดยพิจารณาจากเพศยังมีให้เห็นในการศึกษาระดับอื่นๆ ด้วย
4. สัมประสิทธิ์ของความแปรผันของร้อยละของครูที่เป็นระดับ 7 ถึงระดับ 9 ในแต่ละจังหวัด เท่ากับร้อยละ 30.7 ซึ่งแสดงว่ามีความแตกต่างของโอกาสในการเลื่อนระดับอย่างชัดเจนในแต่ละจังหวัด เช่น กรุงเทพมหานครมีข้าราชการระดับ 7 ถึงระดับ 9 ประมาณร้อยละ 78 ชลบุรี ร้อยละ 57.8 สตูล ร้อยละ 42 แม่ฮ่องสอน ร้อยละ 28.2 และหนองคาย ร้อยละ 28.1 เป็นต้น
5. อัตราส่วนของครูต่อชั้นเรียนของโรงเรียนในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ เท่ากับ 1.01 ซึ่งแสดงว่ามีครูครบชั้นเรียน แต่ปัญหาอยู่ที่การกระจายอัตราครู จังหวัดที่มีครูต่อชั้นเรียนน้อยที่สุด คือ จังหวัดแม่ฮ่องสอน (0.65) ในขณะที่จังหวัดภูเก็ตมีครูต่อชั้นเรียนมากที่สุด (1.57) นอกจากนี้ยังพบความสัมพันธ์

ระหว่างจำนวนครูต่อชั้นเรียนและร้อยละของนักเรียนที่สามารถสอบเข้ามหาวิทยาลัย  
ในแต่ละจังหวัด

### การประมวลผลข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการฝึกอบรมและการประกอบอาชีพในอนาคตของผู้สำเร็จ การศึกษาจากคณะครุศาสตร์/ศึกษาศาสตร์

จากการวิจัยเอกสาร พบว่า การผลิตบัณฑิตที่สำเร็จการศึกษาจากคณะครุศาสตร์และ  
ศึกษาศาสตร์ทั่วประเทศมีเกินความต้องการในอนาคต ประกอบกับภาวะขาดครูในสาขาขาดแคลน  
คือ วิชาวิทยาศาสตร์ คณิตศาสตร์ และภาษาต่างประเทศ คณะวิจัยจึงประมวลผลข้อมูลเกี่ยวกับการ  
ฝึกอบรมและการประกอบอาชีพครูในอนาคตโดยการวิจัยเชิงสำรวจ จากจำนวนนิสิต/นักศึกษา  
ชั้นปีที่ 4 ของคณะครุศาสตร์และศึกษาศาสตร์ จำนวน 1,040 คน พบว่า มีเพียงร้อยละ 54 เลือกเรียน  
ในสาขานี้เพราะอยากเป็นครู โดยเชื่อว่าอาชีพครูเป็นอาชีพที่มั่นคงและมีเกียรติ แต่ได้เงินเดือนน้อย  
ในจำนวนนี้ เพียงร้อยละ 7 ระบุว่าสนใจสอนวิชาวิทยาศาสตร์และร้อยละ 9 สนใจสอนวิชา  
คณิตศาสตร์ หากไม่สามารถเป็นครู ร้อยละ 93 จะไปประกอบอาชีพทางธุรกิจและการเงิน ในขณะที่  
ร้อยละ 76 สนใจจะไปประกอบธุรกิจการท่องเที่ยว นอกจากนี้ ร้อยละ 29 ระบุว่าหากเลือกสอบ  
เข้ามหาวิทยาลัยได้ใหม่ จะไม่เลือกเรียนในคณะดังกล่าว

สำหรับผู้ที่มุ่งมั่นจะประกอบวิชาชีพครูนั้น ร้อยละ 28 ประสงค์จะสอนในระดับอุดมศึกษา  
ในขณะที่ประสงค์จะสอนในระดับมัธยมศึกษาเพียงร้อยละ 16 และร้อยละ 8 ในการศึกษาปฐมวัย  
ถึงแม้ว่าร้อยละ 55 เชื่อว่าจะประสบกับความยากลำบากในการหางานในตำแหน่งครู ร้อยละ 84  
สนใจจะเป็นครูอาสาสมัคร

ในเชิงความรู้ความสามารถนั้น นิสิต/นักศึกษาเชื่อว่าตนเองต้องความสามารถในการใช้  
ภาษาต่างประเทศ ทักษะในการวิจัย การใช้เทคโนโลยีและสื่อการสอน และความสามารถในการ  
วัดและประเมินผล แต่เชื่อว่าตนเองมีความเชี่ยวชาญในวิชาสามัญและวิชาเฉพาะ

จากข้อค้นพบดังกล่าว พบว่านิสิต/นักศึกษาส่วนใหญ่เข้าใจถึงสภาพและข้อจำกัดในการ  
หางานในตำแหน่งครู ดังนั้น รัฐควรส่งเสริมโอกาสของบัณฑิตในการประกอบอาชีพครูในอนาคต  
โดยเฉพาะโอกาสในการสอนในการศึกษาทางเลือกต่างๆ การจ้างงานในสถาบันการศึกษาเอกชน  
การส่งเสริมโอกาสในการฝึกงานในภาคเอกชนและการศึกษาต่อ การจัดโครงการบัณฑิตอาสาสมัคร  
เพื่อสอนในพื้นที่ห่างไกลและขาดแคลนครู และการเพิ่มพูนทักษะในการใช้ภาษาต่างประเทศและ  
คอมพิวเตอร์เพื่อเพิ่มพูนศักยภาพการแข่งขัน ฯลฯ

### การศึกษาการขาดครูในสถานศึกษาประเภทต่าง ๆ และการประมาณการความต้องการครู ในอนาคต

จากข้อมูลสถิติทางการศึกษา ระบุว่า อัตราส่วนของนักเรียนต่อครูในระดับประถมศึกษา  
ของประเทศไทยในปัจจุบันอยู่ที่อัตรา 18:1 ซึ่งถือว่ามีการใช้ครูเพื่อการเรียนการสอนในระดับนี้

เป็นจำนวนมากเมื่อเทียบกับประเทศต่างๆ ทั้งในระดับภูมิภาคและระดับนานาชาติ แต่ฐานการคิดดังกล่าวจะเลยความจริงที่ค้นพบจากการวิจัยเชิงสำรวจที่พบว่า หากพิจารณาเฉพาะครูในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติแล้ว มีเพียงร้อยละ 63.5 ที่สอนเฉพาะระดับประถมศึกษา ในขณะที่อีกประมาณหนึ่งในสามสอนในระดับปฐมวัยและมัธยมศึกษาตอนต้น (ในโรงเรียนขยายโอกาสทางการศึกษา) ประกอบกับมีบุคลากรจำนวนหนึ่งที่เป็นผู้บริหารสถานศึกษา และครูที่ทำหน้าที่อื่นๆ เช่น ชุกรกร การเงิน และแนะแนว หากพิจารณาจากข้อค้นพบดังกล่าวสามารถอนุมานว่าอัตราส่วนครูต่อนักเรียนประถมศึกษาที่แท้จริงน่าจะใกล้เคียงกับอัตรา 20:1 ซึ่งปัจจุบัน สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติก็กำลังดำเนินมาตรการหลายประการในลดอัตรากำลัง เช่น การปิดโรงเรียนขนาดเล็ก ฯลฯ

การขาดแคลนครูสมควรได้รับการวิเคราะห์บนพื้นฐานของสาขาวิชา จากข้อมูลของสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการครู (2541) ระบุว่าในปัจจุบันโรงเรียนประถมศึกษาและมัธยมศึกษาของรัฐและเอกชนยังขาดครูในบางสาขา โดยเฉพาะครูที่สอนในวิชาวิทยาศาสตร์ (30,000 คน) วิชาคณิตศาสตร์ (20,000 คน) และวิชาภาษาไทยและภาษาต่างประเทศ (70,000 คน)

ในส่วนของ การประมาณความต้องการครูนั้น ในระดับประถมศึกษาจะมีสัดส่วนของความต้องการครูที่น้อยลงกว่าเดิม เนื่องจากปริมาณประชากรวัยเรียน (6-11 ปี) มีอัตราเพิ่มที่ลดลง กล่าวคือจากจำนวน 203,000 คนในปี พ.ศ. 2543 มาสู่ที่จำนวน 176,860 คนในปี พ.ศ. 2553 ในขณะที่ระดับมัธยมศึกษาตอนต้นมีความต้องการครูที่มากขึ้น คือ จากจำนวน 95,250 คน ในปี พ.ศ. 2543 มาสู่ที่จำนวน 117,370 คน ในปี พ.ศ. 2553 เนื่องจากการขยายการศึกษาภาคบังคับจาก 6 ปีเป็น 9 ปีและการให้การศึกษาขั้นพื้นฐาน 12 ปีโดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย

โดยสรุป การลดจำนวนครูในระดับประถมศึกษาสมควรเชื่อมโยงกับการเพิ่มจำนวนครูในระดับมัธยมศึกษา เนื่องจากการเปลี่ยนแปลงในเชิงโครงสร้างประชากรวัยเรียนในระดับประถมศึกษาและแนวนโยบายแห่งรัฐในการจัดการศึกษาภาคบังคับและขั้นพื้นฐาน

### **ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายเพื่อการตอบสนองต่อกรอบนโยบายหลักและมาตรการเพื่อเพิ่มพูนประสิทธิภาพในการพัฒนาบุคลากรครู**

เพื่อให้รัฐบาลไทยสามารถดำเนินการพัฒนาระบบบุคลากรให้เกิดประโยชน์สูงสุด รายงานการศึกษาฉบับนี้ได้กำหนดข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย จำนวน 12 ประการ กล่าวคือ

1. การระบุงบที่การศึกษาที่ด้อยโอกาสหรือเสียเปรียบ โดยการจัดสรรงบประมาณเสริม (equalizing grants) และให้อำนาจการบริหารจัดการแก่เขตพื้นที่ตามหลักการการใช้ท้องถิ่นเป็นฐานการบริหาร (Site-based Management) เพื่อให้โรงเรียนสามารถเพิ่มเงินพิเศษ (top up) จากอัตราเงินเดือนปกติเพื่อดึงดูดครูและผู้บริหารที่มีความสามารถ
2. การปฏิรูประบบบริหารบุคลากรเสียใหม่ให้มีความยืดหยุ่นในการพัฒนาระบบเงินเดือนและค่าตอบแทน โดยเฉพาะที่ระดับคณะกรรมการและมนตรีการศึกษา (Educational Superintendent) ของเขตพื้นที่การศึกษา

3. การพัฒนาและส่งเสริมโครงการเกษียณอายุราชการก่อนกำหนดทั้งในระดับบุคลากร การสอนและผู้บริหารการศึกษา
4. การเพิ่มเงินเดือนครู โดยการลดขนาดขององค์กร (Downsizing)
5. การพัฒนาระบบครูอาสาสมัคร เพื่อช่วยเหลือนักเรียนที่มีปัญหาและเสียเปรียบ โดยเฉพาะ นักเรียนที่อยู่ในถิ่นทุรกันดาร อีกทั้งเป็นการลดช่องว่างการขาดแคลนครูในสาขา วิทยาศาสตร์ คณิตศาสตร์ และภาษาอังกฤษ
6. การส่งเสริมให้สตรีมีโอกาสในการดำรงตำแหน่งบริหารในทุกระดับ
7. การรวมสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติเข้ากับกรมสามัญศึกษา เพื่อจัดตั้งสำนักงานการศึกษาขั้นพื้นฐาน
8. การนำระบบคูปองการศึกษาเพื่อเปิดโอกาสให้ครูได้รับการฝึกอบรม
9. การส่งเสริมมาตรการต่างๆ เพื่อสนับสนุนการเกลี้ยอัตราครูจากระดับประถมศึกษาไปสู่ระดับมัธยมศึกษา
10. การส่งเสริมความยืดหยุ่นและการมีโอกาเลือกรับการฝึกอบรม โดยให้ภาคเอกชน เข้ามามีส่วนร่วม
11. การสร้างศูนย์พัฒนาครู (Teacher Development Center: TDC) ในแต่ละเขตพื้นที่ การศึกษาเพื่อส่งเสริมและพัฒนากลยุทธ์และวิธีการสอน โดยเฉพาะการพัฒนาทักษะ การสอนที่ผสมผสานระหว่างหลักสูตรระดับประเทศและหลักสูตรท้องถิ่น ตลอดจน การเตรียมความพร้อมให้กับครูและผู้บริหารการศึกษาเกี่ยวกับบทบาทและอำนาจ หน้าที่ในการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา
12. การจัดลำดับความสำคัญในการฝึกอบรมการสอนวิชาวิทยาศาสตร์และคณิตศาสตร์ เป็นการฝึกอบรมด้านวิทยาศาสตร์และคณิตศาสตร์ เพื่อเตรียมความพร้อมก่อนการ เกลี้ยอัตราครูจากระดับประถมศึกษาไปสู่ระดับมัธยมศึกษา

ทั้งนี้ กลยุทธ์การดำเนินงานเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารบุคลากรการสอนตามกรอบ และนโยบายหลักที่รัฐบาลไทยทำข้อตกลงไว้กับธนาคารพัฒนาเอเชีย สามารถจำแนกได้ ดังนี้

### **ข้อเสนอแนะเชิงกลยุทธ์บางประการในการลดบุคลากรส่วนกลางของกระทรวงศึกษาธิการ ร้อยละ 25**

1. การลดอัตราว่างลงร้อยละ 80 และบรรจุใหม่เพียงร้อยละ 20 โดยบรรจุนอก กรุงเทพมหานครและส่วนท้องถิ่น
2. การพัฒนาระบบการเกษียณอายุราชการก่อนกำหนด
3. การยกเลิกอัตราและตำแหน่งที่สามารถให้ภาคเอกชนเข้ามาดำเนินการแทน

4. การเลิกอัตราที่เกิดจากการปรับโครงการสร้างกระทรวงภายหลังพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติมีผลใช้บังคับ
5. การย้ายบุคลากรในระดับกระทรวงฯ ไปสู่ตำแหน่งที่ตั้งขึ้นใหม่นอกเขตกรุงเทพมหานคร
6. การโอนโรงเรียนประถมศึกษาและมัธยมศึกษาไปให้กรุงเทพมหานคร
7. การเปลี่ยนผู้บริหารในระดับกระทรวงฯ ไปสู่หน่วยงานส่วนกลางที่ตั้งขึ้นใหม่ตามแผนการกระจายอำนาจ
8. การเปลี่ยนอัตราผู้บริหารในกระทรวงฯ ไปเป็นอัตราของสายการสอนหรือผู้บริหารในท้องถิ่น
9. การให้เงินขวัญถุงแก่ผู้ที่สมัครใจไปทำงานนอกกรุงเทพมหานคร

#### กลยุทธ์ในการเกลี้ยอัตราครู

1. การย้ายครูประถมศึกษาไปสอนในระดับมัธยมศึกษาตอนต้นในโรงเรียนสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ
2. การย้ายครูประถมศึกษาไปสอนในระดับมัธยมศึกษาตอนต้นหรือตอนปลายในโรงเรียนสังกัดกรมสามัญศึกษา
3. การย้ายครูประถมศึกษาไปสอนในระดับมัธยมศึกษาตอนต้นหรือตอนปลายในโรงเรียนเอกชน
4. การเปิดโอกาสในการจ้างงานของโรงเรียนเอกชน
5. การย้ายครูประถมศึกษาไปสอนในโรงเรียนสังกัดเทศบาลและเมืองพัทยา
6. การย้ายครูประถมศึกษาไปสอนในโรงเรียนสาธิต

#### กลยุทธ์ในการฝึกอบรมครู

1. การเตรียมความพร้อมของครูในระดับประถมศึกษาเพื่อไปสอนในระดับมัธยมศึกษา โดยการฝึกอบรมเพิ่มเติมที่จัดขึ้นโดยหน่วยราชการ
2. การให้โอกาสและเปิดทางเลือกให้ภาคเอกชน อาทิ องค์กรพัฒนาเอกชน ในการจัดการฝึกอบรม

## Education Management and Financing in Thailand

### บทสรุปสำหรับผู้บริหาร เรื่อง การเงินเพื่อการศึกษา

โดย รศ.ดร. สิริลักษณ์ คอมนันต์

#### 1. ข้อค้นพบ

1.1 งานวิจัยเรื่อง การเงินเพื่อการศึกษา พบว่า การใช้จ่ายเพื่อการศึกษาในประเทศไทยทั้งหมด มีสัดส่วนประมาณร้อยละ 6 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ (GDP) และจากรายจ่ายทั้งหมดนี้ รัฐเป็นผู้รับผิดชอบอยู่ประมาณร้อยละ 66 ซึ่งภายหลังจากเกิดวิกฤตทางเศรษฐกิจแล้ว การใช้จ่ายเพื่อการศึกษาคิดเป็นสัดส่วนของงบประมาณรายจ่ายของรัฐ ได้พุ่งขึ้นไปจากประมาณร้อยละ 20 เป็นร้อยละ 25 ในปัจจุบัน

1.2 ในส่วนที่รัฐเป็นผู้รับภาระ พบว่ามีปัญหาดังนี้

1.2.1 โครงสร้างของงบประมาณเพื่อการศึกษาที่มีลักษณะแยกส่วน ขาดการพิจารณาให้มีเอกภาพและความสัมพันธ์ที่ชัดเจนระหว่างโครงการต่างๆ และระหว่างโครงการดังกล่าวกับเป้าหมายใหญ่

1.2.2 กระบวนการจัดสรรงบประมาณที่รวมศูนย์อำนาจอยู่ที่ส่วนกลาง ขาดความยืดหยุ่น ขาดความคล่องตัว มีขั้นตอนมาก มักใช้งบประมาณในปีที่ผ่านมาเป็นเกณฑ์ จึงไม่ส่งเสริมให้การจัดการศึกษามีคุณภาพหรือประสิทธิภาพ หรือส่งเสริมหน่วยงานที่มีศักยภาพสูง อีกทั้งยังไม่เอื้อต่อการระดมทรัพยากรในระดับท้องถิ่นอีกด้วย

1.2.3 งบประมาณที่จัดสรรระหว่างประเภทและระดับการศึกษา ไม่สอดคล้องกับเป้าหมายทางด้านประสิทธิภาพ ความเสมอภาคในโอกาสและความเป็นธรรม กล่าวคือ งบประมาณกว่าร้อยละ 16 ถูกจัดสรรสำหรับการศึกษาระดับอุดมศึกษา ซึ่งมีผู้เรียนเพียงร้อยละ 10 ของจำนวนผู้เรียนทั้งประเทศ ในขณะที่งบประมาณสำหรับประถมศึกษาและต่ำกว่า ซึ่งมีผู้เรียนร้อยละ 60 ของประเทศ ได้รับจัดสรรเพียงร้อยละ 44 นอกจากนี้ สัดส่วนของงบประมาณสำหรับอุดมศึกษาเทียบกับมัธยมศึกษา สูงถึง 6 เท่า เทียบกับ 2.5 เท่า ในมาเลเซีย และ ระหว่าง 1.72 - 2.32 เท่าในประเทศ OECD ค่าใช้จ่ายต่อหัวที่รัฐต้องรับภาระ ก็อยู่ในระดับกว่า 60,000 บาทต่อหัวในสถาบันอุดมศึกษาจำกัดรับของรัฐ ซึ่งสูงกว่าระดับประถมประมาณ 12 เท่า ในขณะที่รายได้ครัวเรือนระดับอุดมศึกษาสูงกว่าครัวเรือนที่มีบุตรในโรงเรียนประถมของรัฐ ประมาณ 2 เท่า

- 1.2.4 องค์ประกอบของงบประมาณ ไม่เอื้อต่อการพัฒนาคุณภาพการศึกษา เนื่องจากรายจ่ายส่วนใหญ่โดยเฉพาะในระดับต่ำกว่าอุดมศึกษา เป็นหมวดเงินเดือน คือ ระดับประถม ร้อยละ 72 และระดับมัธยมสายสามัญ ร้อยละ 60
- 1.2.5 ระบบข้อมูลเพื่อการบริหารตลอดจนระบบบัญชีของราชการ ไม่เอื้อต่อการวิเคราะห์ ความสัมฤทธิ์ผลของการใช้จ่าย ประสิทธิภาพของการจัดการ หรือ การประเมินคุณภาพ
- 1.3 ในส่วนของภาคครัวเรือน มีข้อค้นพบดังนี้
  - 1.3.1 ภาคครัวเรือนมีส่วนในการรับภาระค่าใช้จ่ายทางการศึกษาของประเทศ เพียงร้อยละ 33 โดยรวม
  - 1.3.2 ภาระค่าใช้จ่ายเพื่อการศึกษาแยกตามระดับรายได้ครัวเรือนเป็นไปตามความคาดหมาย คือ เป็นสัดส่วนเพียงร้อยละ 3 ของค่าใช้จ่ายทั้งหมดสำหรับครัวเรือนรายได้สูงสุด แต่เป็นสัดส่วนถึงร้อยละ 6 สำหรับกลุ่มครัวเรือนรายได้ต่ำที่สุด
  - 1.3.3 การวิเคราะห์โดยใช้แบบจำลองสมการถดถอยพหุคูณทำให้สามารถวัดขนาดของอิทธิพลของปัจจัยทางเศรษฐกิจและสังคมต่อค่าใช้จ่ายเพื่อการศึกษาของครัวเรือน ซึ่งสามารถนำมาทำนายค่าใช้จ่ายที่คาดว่าจะเป็น และนำไปเปรียบเทียบกับค่าใช้จ่ายจริง เพื่อเป็นฐานสำหรับคำนวณการจัดสรรงบประมาณในลักษณะเงินก้อนหรือเงินอุดหนุนทั่วไป ที่แปรตามระดับการมีส่วนร่วมของท้องถิ่นได้

1.4 ด้วยข้อสมมุติต่างๆเกี่ยวกับอัตราการเข้าเรียน การซ้ำชั้น และการออกกลางคันของนักเรียนชั้นประถมและมัธยม อัตราเงินเฟ้อ และ ค่าใช้จ่ายต่อหัวที่เริ่มต้น ณ ระดับ 9,300 บาท 11,000 บาท และ 14,400 บาท สำหรับประถม มัธยมต้น และมัธยมปลาย ตามลำดับ งานวิจัยได้ประมาณการว่า การศึกษาโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย 12 ปี ตามรัฐธรรมนูญ จะต้องใช้งบประมาณ ประมาณ 85 พันล้านบาท ในปี 2543 และจะขยายเป็น 106 พันล้านบาท ในปีต่อไป จนกระทั่งถึงระดับ 165 พันล้านบาท ในปี 2548

## 2. ข้อเสนอ

จากปัญหาด้านประสิทธิภาพ คุณภาพ ความเสมอภาคในโอกาสและความเป็นธรรม ที่ปรากฏมาเป็นเวลานานแล้ว ซึ่งได้รับการยืนยันจากงานวิจัยครั้งนี้ และเป็นผลสืบเนื่องจากการรวมศูนย์อำนาจการบริหารและงบประมาณ ทำให้มีข้อเสนอให้ยกเครื่องการบริหารงบประมาณและการบริหารบุคคล โดยอาศัยกลไกของระบบแรงจูงใจ (incentive system) ในลักษณะของการกระจายอำนาจ โดยมีกลไกประเมินการทำงานที่เน้นการรับผิดชอบ (accountability) และการมีส่วนร่วมของผู้เกี่ยวข้อง (stakeholder participation) ให้มากขึ้น แต่ทั้งนี้ งานวิจัยก็ได้พิสูจน์ว่า ข้อเสนอลักษณะนี้จะแก้ปัญหาได้เพียงใด และการประสบความสำเร็จ จะต้องมิเงื่อนไขอะไรบ้าง เพราะตัวอย่างในต่างประเทศที่สมบูรณแบบก็ไม่มี และเงื่อนไขและสภาพแวดล้อมในแต่ละประเทศก็แตกต่างกันไป

ข้อเสนอเฉพาะเรื่องมีดังนี้

2.1 สำหรับการศึกษาระดับต่ำกว่าอุดมศึกษา ให้แบ่งเขตการศึกษาเป็นเขตย่อย ซึ่งอาจเป็นระดับอำเภอ 2-3 อำเภอ เรียกว่าเขตการศึกษาท้องถิ่น ซึ่งจะมีคณะกรรมการบริหารระดับท้องถิ่น (Local Education Authority หรือ LEA) ซึ่งในช่วงเวลา 5-10 ปีข้างหน้า จะทำหน้าที่ระดมทรัพยากรจากท้องถิ่น บริหารงบประมาณพิเศษที่ได้รับจัดสรรจากส่วนกลาง เสนอและร่วมสร้างหลักสูตรการเรียนการสอนของท้องถิ่น และบริหารบุคลากรในสถานศึกษาด้วย

2.2 ให้รัฐบาลกลางจัดสรรงบประมาณให้สถานศึกษาระดับต่ำกว่าอุดมศึกษาในลักษณะเงินก้อน หรือเงินอุดหนุนทั่วไป เพื่อเพิ่มความคล่องตัว โดยอาจจัดสรรในลักษณะคูปองเพื่อการศึกษาแก่ผู้เรียน ซึ่งสามารถนำไปใช้ในสถานศึกษาของรัฐหรือเอกชนก็ได้ หรือจัดสรรให้สถานศึกษาทั้งรัฐและเอกชน ตามจำนวนนักเรียนจริง เพื่อกระตุ้นให้มีการแข่งขัน และการปรับปรุงคุณภาพ

2.3 ให้การจัดสรรงบประมาณในข้อ 2.2 แบ่งออกเป็น 3 ส่วน คือ ก) งบประมาณขั้นพื้นฐาน (basic subsidy) ข) งบประมาณเสริม สำหรับเด็กด้อยโอกาส เด็กพิการ และเด็กในสภาวะยากลำบาก (equalizing amount) ซึ่งส่วนนี้ ควรจัดสรรให้ผู้เรียนโดยตรงเพื่อเพิ่มอำนาจการต่อรอง และ เพื่อส่งเสริมการจัดโครงการที่มีการประหยัดจากขนาด (economies of scale) และ ค) งบประมาณที่แปรตามระดับการมีส่วนร่วมของท้องถิ่นเปรียบเทียบกับระดับการมีส่วนร่วมตามที่แบบจำลองทำนาย

2.4 เปิดโอกาสให้ผู้บริหารเขตการศึกษาท้องถิ่น สามารถกู้จากตลาดทุนได้ สำหรับการลงทุนก่อสร้าง

2.5 กำหนดจำนวน และอัตราเงินเดือนบุคลากร ตามกลไกตลาด และการต่อรอง ภายในระยะเวลา 5-10 ปี

2.6 ลดการอุดหนุนการศึกษาระดับอุดมศึกษา โดยให้ผู้เรียนซึ่งโดยเฉลี่ยมีฐานะทางเศรษฐกิจสังคมสูงกว่าในการศึกษาระดับล่าง รับผิดชอบภาระค่าใช้จ่ายสำหรับการศึกษา ซึ่งจะส่งเสริมประสิทธิภาพ โดยไม่สูญเสียความเสมอภาค เนื่องจากค่าเล่าเรียนที่สูงขึ้นทำให้สามารถให้ทุนการศึกษาสำหรับนักศึกษาที่ขาดแคลนได้มากขึ้นด้วย

2.7 ให้อำนาจทางการคลังแก่รัฐบาลท้องถิ่นมากขึ้น เพื่อสามารถระดมทรัพยากรจากชุมชนได้อย่างเป็นระบบ



## บทสรุปสำหรับผู้บริหาร การเพิ่มประสิทธิภาพกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา

การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อแสวงหาคำตอบคำถามวิจัย 5 ประการ ประการแรก กองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา ซึ่งได้ดำเนินการมาตั้งแต่ปีการศึกษา 2539 ทำได้ตามเป้าหมายมากน้อยเพียงใด (Targeting) ประการที่สอง การจัดสรรเงินให้กู้ยืมเพื่อศึกษามีความเป็นธรรมหรือไม่อย่างไร (Equity) ประการที่สาม ระเบียบการกำหนดวงเงินกู้ยืมและการใช้คืนเงินกู้ยืมมีความเหมาะสมในด้านการเงินหรือไม่ อย่างไร (Finance) ประการที่สี่ ระบบการบริหารกองทุนฯ มีประสิทธิภาพมากน้อยเพียงใด (Administration) และประการสุดท้าย จากผลการวิจัยที่ได้จะมีข้อเสนอแนะเพื่อการปรับปรุงกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาให้มีประสิทธิภาพดีขึ้นอย่างไร (Reform)

การดำเนินการวิจัยใช้เทคนิคการวิจัยรวม 6 วิธี วิธีแรกเป็นการวิจัยเอกสารที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ พระราชบัญญัติกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา ระเบียบ ประกาศ คำสั่ง รายงานการประชุมของคณะกรรมการบริหารกองทุนฯ วารสารและสิ่งพิมพ์ต่าง ๆ วิธีที่สองเป็นการศึกษาวิเคราะห์ข้อมูลและสารสนเทศที่ได้จากการสัมภาษณ์และการสังเกต จากการตรวจเยี่ยมองค์กรและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและเข้าร่วมประชุมในการประชุมปฏิบัติการ การตรวจเยี่ยมประกอบด้วย การตรวจเยี่ยมสถานศึกษาทั้งระดับมัธยมศึกษาและอุดมศึกษาในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค รวม 25 สถาบัน การตรวจเยี่ยมทบวงมหาวิทยาลัย 3 ครั้ง กระทรวงศึกษาธิการ 5 ครั้ง กระทรวงการคลังและสำนักงานประมาณ 6 ครั้ง และธนาคารกรุงไทย 2 ครั้ง รวมทั้งการเข้าร่วมประชุมปฏิบัติการที่จัดโดยทบวงมหาวิทยาลัยและกระทรวงศึกษาธิการ วิธีที่สาม เป็นการวิจัยสำรวจความคิดเห็นของนิสิต นักศึกษา นักเรียนและเยาวชนทั่วไปทั้งกลุ่มที่ได้รับทุนและกลุ่มที่มีสิทธิ์แต่ไม่ได้สมัครขอรับทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา รวมขนาดของกลุ่มตัวอย่าง 488 คน จาก 5 จังหวัด วิธีที่สี่ เป็นการศึกษาวเคราะห์ข้อมูลจากแหล่งทุติยภูมิเกี่ยวกับผู้กู้ยืมทั้งรายเก่าและรายใหม่ รวม 3 ปีการศึกษา โดยแยกวิเคราะห์เป็นข้อมูลระดับบุคคลและระดับจังหวัด วิธีที่ห้า เป็นการสร้างสถานการณ์จำลอง (simulation) ของการกู้ยืมเงินและการใช้คืนเงินให้กู้ยืมเพื่อศึกษาความเหมาะสมของอัตราดอกเบี้ยเงินต้นเข้ากองทุนจากการใช้คืนเงินกู้ยืมตามข้อกำหนดในพระราชบัญญัติฯ และวิธีสุดท้ายเป็นการจัดประชุมวิชาการเสนอผลการวิเคราะห์ขั้นต้นต่อบุคลากร ผู้ปฏิบัติงานระดับสูงของกองทุนฯ เพื่อตรวจสอบความถูกต้องของผลการวิจัยและเพื่อเผยแพร่ผลการวิจัยในขั้นต้น

ผลการวิจัยและข้อเสนอแนะเพื่อการเพิ่มประสิทธิภาพกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา มีสาระโดยสรุปแยกเสนอตามวัตถุประสงค์ของการวิจัยได้ดังต่อไปนี้

### 1. การดำเนินงานให้ได้ผลตามเป้าหมาย (Targeting)

## 1.1 เป้าหมายด้านจำนวนผู้กู้ และสัดส่วนผู้กู้เทียบกับจำนวนนักเรียน นิสิต และนักศึกษา

จากการศึกษาเอกสารกองทุนให้เงินกู้ยืมเพื่อการศึกษา กำหนดวัตถุประสงค์ไว้ 3 ประการ คือ เพื่อให้โอกาสทางการศึกษาแก่นักเรียน นักศึกษาที่ครอบครัวมีรายได้น้อยได้ศึกษาต่อ เพื่อยกฐานะความเป็นอยู่และคุณภาพชีวิตของประชาชน และเพื่อเพิ่มศักยภาพในการแข่งขันของประเทศ โดยให้ประชาชนได้รับการศึกษาสูงขึ้น ตามเป้าหมายในการดำเนินงาน กองทุนจะสามารถจัดสรรเงินกู้ให้แก่ผู้กู้ได้เป็นจำนวน 300,000 คน คิดเป็นร้อยละ 9 ในแต่ละระดับการศึกษา โดยกำหนดวงเงินงบประมาณไว้ในปีงบประมาณ 2539, 2540 และ 2541 เป็นเงิน 3,000, 8,450 และ 18,000 ล้านบาท ตามลำดับ จากการวิจัยครั้งนี้พบว่า เมื่อสิ้นปีที่สามของการดำเนินงาน กองทุนใช้เงินงบประมาณกว่า 20 พันล้านบาท จัดสรรเงินให้กู้ยืมแก่นักเรียน นิสิต และนักศึกษา ได้รวม 650,000 คน คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 25 ในระดับมัธยมศึกษา และร้อยละ 15 ในระดับอุดมศึกษา โดยสัดส่วนผู้กู้ในสถาบันราชภัฏและโรงเรียนเอกชนระดับมัธยมศึกษาและ อาชีวศึกษา มีจำนวนสูงเกินกว่าร้อยละ 30 ตามเป้าหมายด้านจำนวนผู้กู้และสัดส่วนผู้กู้เทียบกับจำนวนผู้เรียน แต่เมื่อเทียบสัดส่วนจำนวนเงินกู้กับงบประมาณที่ตั้งไว้ ปรากฏว่ามีจำนวนต่ำกว่าที่กำหนดงบประมาณไว้ แสดงว่าสถานศึกษาส่วนใหญ่พยายามให้นักเรียน นิสิต นักศึกษา แต่ละรายกู้ในวงเงินที่ต่ำกว่าวงเงินที่กองทุนกำหนด เป็นการปฏิบัติตามความจำเป็น ทำให้นักเรียนและนิสิต นักศึกษาที่ยากจนได้รับโอกาสอย่างทั่วถึง กล่าวได้ว่า การดำเนินงานของกองทุนให้เงินกู้ยืมเพื่อการศึกษาประสบความสำเร็จตามวัตถุประสงค์และดีกว่าเป้าหมายที่กำหนดไว้

## 1.2 เป้าหมายด้านการเปิดโอกาสแก่นักเรียน นิสิต นักศึกษา ที่มีรายได้น้อย หรือประสบภาวะวิกฤตทางเศรษฐกิจให้ได้ศึกษาต่อ

กองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษากำหนดคุณสมบัติของนักเรียน นิสิต และนักศึกษาที่มีรายได้น้อย จากรายได้ของบิดามารดารวมกันไม่เกิน 300,000 บาทต่อปี โดยให้พิจารณาจากวงเงินรายได้ไม่เกิน 150,000 บาท ก่อนเป็นอันดับแรก ในทางปฏิบัติ กองทุนฯ จัดสรรเงินกู้ให้กู้ยืมแยกส่วนระหว่างกระทรวงศึกษาธิการและทบวงมหาวิทยาลัย และให้อำนาจสถานศึกษาในการจัดสรรวงเงินกู้แก่ผู้กู้ โดยกำหนดแต่เพดาน (ceiling) วงเงินที่ให้กู้ในแต่ละระดับ ผลการดำเนินงานดังกล่าวปรากฏว่า กระทรวงศึกษาธิการวางนโยบายกระจายเงินกู้ให้กู้ยืมแก่ผู้กู้จำนวนมาก โดยกำหนดคุณสมบัติของผู้กู้ว่าต้องมีรายได้น้อยไม่เกิน 150,000 บาท และกำหนดวงเงินกู้ต่ำกว่าที่กองทุนกำหนด มีผลทำให้เกิดความไม่เท่าเทียมกัน โดยนิสิต นักศึกษาระดับปริญญาตรีสังกัดกระทรวงศึกษาธิการจะได้รับเงินกู้ยืมในวงเงินต่ำกว่านิสิต นักศึกษาสังกัดทบวงมหาวิทยาลัย และได้รับวงเงินกู้ต่างกันแม้ว่าจะเป็นสถานศึกษาประเภทเดียวกัน

การอนุมัติให้กู้ยืมเงินทุน มีการดำเนินการโดยให้สถานศึกษาเป็นผู้ตรวจสอบคุณสมบัติ และคัดเลือกผู้สมควรได้รับทุนกู้ยืมมาขอรับการอนุมัติ จากการตรวจเยี่ยมสถานศึกษาพบว่า สถานศึกษาใช้วิธีการคัดเลือก (screening) จากผู้สนใจสมัครขอรับเงินกู้ยืม มิได้ใช้การสำรวจจำนวนนักเรียน นิสิต และนักศึกษาที่ยากจน ตามคุณสมบัติที่กองทุนกำหนด วิธีการที่

ใช้ปฏิบัติอยู่ทำให้การจัดสรรเงินทุนให้กู้ยืมแก่นักเรียน นิสิต นักศึกษาที่มีความต้องการ และสมัครขอรับเงินทุนให้กู้ยืมได้ผลดีตามเป้าหมาย หากมีการสำรวจจะทำให้ทราบว่านักเรียน นิสิต นักศึกษา ที่ครอบครัวมีรายได้น้อยอีกสักเท่าใดที่ไม่ได้รับความช่วยเหลือจากกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา และกลุ่มเป้าหมายกลุ่มนี้มีเหตุผลอย่างไรที่ไม่ได้สมัครขอรับทุน ข้อมูลดังกล่าวจะช่วยให้กองทุนกู้ยืมเข้าถึงกลุ่มเป้าหมายที่มีรายได้น้อย และประสพภาวะวิกฤตทางเศรษฐกิจได้ดีขึ้น

### 1.3 การเข้าถึงกลุ่มเป้าหมายนักเรียน นิสิต และนักศึกษา ที่ครอบครัวมีรายได้น้อย

เนื่องจากไม่มีการเก็บข้อมูลสถิติเกี่ยวกับนักเรียน นิสิต และนักศึกษาที่ครอบครัวมีรายได้น้อย คณะผู้วิจัยใช้ข้อมูลจากการสำรวจของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (2539) มาประมาณค่าจำนวนประชากรอายุ 15-17 ปี ที่มีรายได้ครอบครัวต่ำกว่า 150,000 บาท และสถิติจำนวนนักเรียน จำนวนผู้ทุกระดับมัธยมศึกษา สร้างแผนภูมิรูปไข่ (egg diagram) สรุปได้ว่า ประชากรที่มีรายได้น้อยที่อยู่ในวัยเรียนจำนวน 1,710,000 คน ได้เข้าเรียนระดับมัธยมศึกษาตอนปลายจำนวน 1,155,000 คน ไม่ได้เรียน 555,000 คน ในจำนวนนักเรียนที่เรียนอยู่มีผู้ได้รับทุนให้กู้ยืม 405,000 ราย คิดเป็นร้อยละ 35 นับว่ามีจำนวนมากขึ้นเมื่อเทียบกับสัดส่วนร้อยละ 10 และ 27 ในปี 2539 และ 2540 เมื่อลดปริมาณรายได้ครอบครัวลงเหลือ 50,000 บาท จากการประมาณการพบว่า จะมีประชากรรายได้น้อยที่อยู่ในวัยเรียน 794,000 คน ได้เข้าเรียน 521,000 คน ไม่ได้เรียน 273,000 คน ในจำนวนนักเรียนที่เรียนอยู่มี ผู้ได้รับทุนให้กู้ยืม 405,000 ราย ยังเหลือนักเรียนที่ครอบครัวรายได้น้อยที่ควรจะได้กู้แต่ไม่ได้กู้อีก 121,000 คน คิดเป็นร้อยละ 20 จึงสรุปว่ากองทุนเงินให้กู้ยืมยังดำเนินการเข้าไม่ถึงกลุ่มเป้าหมายผู้มีรายได้น้อยได้ครบถ้วนในเชิงปริมาณ แต่หากพิจารณาผลการสำรวจประกอบ จะพบว่ากลุ่มนักเรียนที่ครอบครัวมีรายได้น้อยยังมีช่องทางที่จะช่วยตนเองได้ การจะพิจารณากลุ่มเป้าหมายจากรายได้ครอบครัวอย่างเดียวจึงไม่เพียงพอ

### 1.4 การป้องกันการออกกลางคันของผู้กู้

จากการวิจัยสำรวจเพื่อตอบคำถามว่าการได้รับเงินให้กู้ยืมช่วยทำให้ผู้กู้ได้เรียนต่อจริงหรือไม่ และถ้าไม่ได้รับความช่วยเหลือจากกองทุน จะต้องออกกลางคันหรือไม่ และผู้ที่ไม่ได้สมัครขอรับทุนทั้งที่มีคุณสมบัติตรงตามที่กำหนดนั้นมีเหตุผลอะไร ผลการวิจัยแสดงว่าผู้กู้ที่เป็นกลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่ตอบว่าถ้าไม่ได้รับความช่วยเหลือจากกองทุน ก็จะไม่ออกกลางคัน มีผู้ร้อยละ 30 ตอบว่าจะต้องออกกลางคัน นับว่ากองทุนดำเนินงานได้ตามเป้าหมาย ช่วยป้องกันการออกกลางคันของนักเรียนได้ คำตอบนี้ได้รับการยืนยันจากการตอบข้อคำถามที่ว่า ถ้าครอบครัว มีปัญหาทางการเงิน บิดามารดาจะแก้ปัญหาโดยการเอานักเรียนออกจากโรงเรียนใช่หรือไม่ ปรากฏว่านักเรียนร้อยละ 33 ตอบว่าบิดามารดาจะเอานักเรียนออกจากโรงเรียน แต่ไม่มีความแตกต่างว่าจะเอาลูกชายหรือลูกสาวออกจากโรงเรียน

จากการสำรวจนักเรียน นักศึกษา ผู้มีคุณสมบัติครบตามคุณสมบัติการกู้ยืมเงินแต่ไม่สมัครขอรับเงินทุนกู้ยืม ปรากฏว่าร้อยละ 90 ทราบข่าวเรื่องกองทุน ในจำนวนนี้ร้อยละ

ละ 25 ไม่สมัครเพราะไม่ต้องการเป็นหนี้หรือบิดามารดาไม่ให้สมัคร ร้อยละ 50 ไม่สมัครเพราะยังไม่ขาดแคลนและไม่ต้องการกู้เงิน และมีจำนวนร้อยละ 20 ไม่สมัครเพราะมีปัญหาทางเทคนิค เช่น หลักฐานไม่ครบ ข้อค้นพบแสดงว่ายังมีนักเรียนรายได้น้อยบางส่วนที่ต้องการกู้ยืมเงิน และการกำหนดผู้มีรายได้ต่ำจากเกณฑ์รายได้ได้อย่างเดียวยังไม่เพียงพอ ควรมีการพิจารณาองค์ประกอบอื่นอีกด้วย

สำหรับกลุ่มประชากรในวัยเรียนแต่ไม่ได้เข้าเรียนในโรงเรียน นับเป็นกลุ่มเป้าหมายอีกกลุ่มหนึ่งของกองทุน แต่ประชากรกลุ่มนี้ยังไม่มีโอกาสเข้าเรียน โดยเฉพาะในช่วงวิกฤตเศรษฐกิจ ซึ่งมีการว่างงานสูงและรายได้จากการประกอบอาชีพต่ำ ทำให้ต้องหางานทำเพิ่มรายได้ให้ครอบครัว การให้เงินกู้ยืมอาจไม่เป็นแรงจูงใจให้เข้าเรียนได้ดีเท่ากับการให้เงินทุนการศึกษาในการศึกษาต่อระดับมัธยมศึกษา

## 2. ความเสมอภาคและความเป็นธรรม (Equity) ในการจัดสรรเงินให้กู้ยืม

การจัดสรรเงินให้กู้ยืมแก่ผู้กู้แต่ละคนได้วงเงินไม่เท่ากัน แต่ความไม่เสมอภาคนี้เป็นที่ยอมรับได้ในกรณีที่ผู้กู้มีระดับความต้องการใช้เงินแตกต่างกัน เช่น ค่าเล่าเรียนของสายอาชีวศึกษาสูงกว่าสายสามัญ ผู้กู้มาจากครอบครัวมีรายได้ต่างกัน สำหรับกรณีที่ผู้กู้มาจากครอบครัวที่มีสถานภาพเศรษฐกิจเท่ากัน เรียนในสถานศึกษาประเภทเดียวกัน กลับได้รับวงเงินกู้ต่างกัน ความไม่เสมอภาคนี้มีลักษณะไม่เป็นธรรมและควรได้รับการแก้ไขปรับปรุง จากการศึกษาวิจัยครั้งนี้ การจัดสรรเงินให้กู้ยืมในสถานศึกษาเดียวกัน มีความเป็นธรรมและความเสมอภาคค่อนข้างสูง อาจมีความไม่เสมอภาคระหว่างการจัดสรรเงินให้กู้ยืมในสถาบันต่างสังกัดบ้าง

จากการวิเคราะห์ข้อมูลแหล่งitudinal และการวิเคราะห์ข้อมูลจากการสัมภาษณ์พบว่า การจัดสรรเงินให้กู้ยืมเกิดความไม่เท่าเทียมกัน จากสาเหตุ 3 ประการ ประการแรก ระบบการจัดสรรเงินให้กู้ยืมของกระทรวงศึกษาธิการและทบวงมหาวิทยาลัยที่แยกขาดจากกัน ทำให้เกิดความแตกต่างในเรื่องเกณฑ์ที่ใช้ในการจัดสรรเงินให้กู้ยืม ประการที่สอง จำนวนเงินงบประมาณที่จำกัดทำให้เกิดความแตกต่างของวงเงินกู้ยืมที่จัดสรรให้นักเรียน แม้แต่ในกลุ่มนักเรียนที่เรียนในสถาบันเดียวกัน ประการที่สาม การจัดสรรเงินกู้ยืมให้กับสถานศึกษาขึ้นอยู่กับจำนวนผู้กู้ที่สถานศึกษาประมาณการขึ้นไป ความแตกต่างในการเสนอความต้องการวงเงินกู้ยืมในปีต่อไปเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้เกิดความไม่เสมอภาคในวงเงินกู้ยืมที่ผู้กู้แต่ละคนได้รับ

ผลการวิจัยเชิงสำรวจ และผลการวิเคราะห์ข้อมูลจากการสัมภาษณ์ที่ได้จากการตรวจเยี่ยมสถานศึกษา พบว่าไม่มีความแตกต่างระหว่างเพศในการได้รับเงินกู้ยืม

## 3. การเงิน (Finance)

ตามหลักการของการจัดกองทุนเงินให้กู้ยืม เมื่อดำเนินการไประยะหนึ่งและผู้กู้รุ่นแรกสำเร็จการศึกษาแล้วทำงานได้รายได้มาใช้คืนเงินกู้ยืม รายได้จากการใช้คืนควรจะมี

ปริมาณมากพอที่กองทุนจะใช้จัดสรรให้ผู้กู้รายใหม่ แต่จากการศึกษาเอกสารพบว่า ตามพระราชบัญญัติ กองทุนฯ กำหนดอัตราดอกเบี้ยเงินกู้ยืมไว้ต่ำมากเพียงร้อยละ 1 การกำหนดวงเงินใช้คืนตาม ค่าเงินแทนที่จะกำหนดตามค่าจริงที่ลดค่าเงินเพื่อ และการกำหนดช่วงระยะเวลาการใช้คืนเงินกู้ยืม ยาวถึง 17 ปี รวมระยะปลอดหนี้ 2 ปี สภาวะดังกล่าวแสดงให้เห็นว่า การที่กองทุนฯ จะมีรายได้ จากการใช้คืนเงินกู้ยืมมาจัดสรรใหม่นั้นเป็นไปได้ยาก ข้อค้นพบจากการศึกษาสถานการณ์จำลอง พบว่า ผู้กู้จะใช้เงินคืนเพียงร้อยละ 20 ในมูลค่าจริงของเงินกู้ยืม และปริมาณเงินใช้คืนแต่ละปีมีสัดส่วนเท่ากับร้อยละ 2.0-3.5 ของรายได้ผู้กู้เท่านั้น กล่าวได้ว่าข้อกำหนดของกองทุนในการใช้คืนเงิน กู้ยืมเป็นข้อกำหนดที่อำนวยความสะดวกให้ผู้กู้มาก ลักษณะการดำเนินการดังกล่าวสะท้อนเจตนาของ กองทุนในการดำเนินการตามวัตถุประสงค์ที่จะให้โอกาสแก่นักเรียน นักศึกษา ที่ยากจน

ข้อมูลจากการวิเคราะห์สถานการณ์จำลอง กรณีที่มีผู้กู้บางส่วนไม่ใช้คืนเงินกู้ยืม โดยใช้ประสบการณ์ของผู้เชี่ยวชาญต่างประเทศ ได้ผลการวิเคราะห์ประมาณการว่า อัตราการได้ เงินคืนกองทุนมีเพียง 6-10% และในจำนวนเงินให้กู้ยืมที่จะไม่ได้คืนนี้ถ้ามีการจัดเป็นเงินทุนให้เปล่า จะเหมาะสมกว่า เพราะจะลดค่าใช้จ่ายในการบริหารกองทุน เนื่องจากภาระงานจะน้อยลง

ลักษณะการดำเนินงานของกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา ไม่เหมือนลักษณะ กองทุนหมุนเวียน แต่เป็นกองทุนที่จะต้องมีการลงทุนปริมาณมากและต่อเนื่อง ตามสถิติจำนวนผู้กู้ที่มี เพิ่มขึ้นเรื่อยๆ ภาระในการจัดหาเงินงบประมาณเพิ่มมีมากขึ้นและผูกพันต่อเนื่อง นอกจากนี้หาก นโยบายการให้กู้ยืมมุ่งสนับสนุนให้มีการขยายตัวใหม่วิทยาลัยเอกชน ซึ่งจะใช้ต้นทุนของรัฐต่ำ วิธีนี้อาจไม่เป็นวิธีที่ดีตามหลักการวิเคราะห์ประสิทธิผล-ต้นทุน เพราะวงเงินกู้ยืมของนิสิต นักศึกษา มหาวิทยาลัยเอกชนจะสูงกว่ามหาวิทยาลัยของรัฐ เนื่องจากค่าเล่าเรียนสูงกว่า และเนื่องจากอัตราการ ใช้คืนเงินกู้ยืมที่กำหนดไว้ต่ำมาก แสดงว่ารัฐต้องจ่ายเงินร้อยละ 90 ของเงินให้กู้ยืมเป็นค่าใช้จ่ายใน การเรียนมหาวิทยาลัยเอกชนของผู้กู้แต่ละคน ซึ่งจะมีผลทำให้กองทุนเป็นระบบที่ต้องใช้เงินลงทุน มากเกินความเหมาะสม จึงควรจะได้มีการทบทวนเกณฑ์การให้กู้ยืมในแง่เพดานเงินกู้ยืมของผู้ กู้ ในสถานศึกษาเอกชน

#### 4. การบริหารจัดการกองทุน (Administration)

จากการศึกษาวิเคราะห์เอกสารและการวิเคราะห์ข้อมูลจากการสัมภาษณ์ สรุป ลักษณะการบริหารจัดการกองทุนได้ดังนี้

4.1 โครงสร้างการบริหารงานของกองทุนไม่เป็นแบบเดียวกัน ทำให้เกิดปัญหา เกี่ยวกับการทำได้ตามเป้าหมาย และความไม่เท่าเทียมกันในการจัดสรรเงินให้กู้ยืม

4.2 องค์กรประกอบคณะกรรมการบริหารกองทุนประกอบด้วย ผู้ที่อยู่ในตำแหน่ง ผู้ บริหารระดับสูงจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งหมด กล่าวได้ว่าองค์กรประกอบคณะกรรมการมีภาระ หน้าที่การทำงานมาก ทำให้ไม่สามารถมาประชุมได้ และส่งตัวแทนมาประชุมแทน นอกจากนี้เจ้าหน้าที่ผู้ เกี่ยวข้องมิได้เข้าประชุมในฐานะอนุกรรมการ แต่เข้าประชุมในฐานะผู้สังเกตการณ์ แนวปฏิบัติดัง กล่าวเป็นการสื่อสารให้มีการนำหลักการแนวนโยบายอันเป็นมติที่ประชุมไปใช้ปฏิบัติได้ทันที

4.3 กองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา ดำเนินงานมา 3 ปี โดยไม่มีผู้จัดการและทีมงานเต็มเวลา การแต่งตั้งผู้จัดการและการจัดหาสำนักงานกองทุนล่าช้า ทำให้มีปัญหาในการบริหารกองทุนขนาดใหญ่ และไม่มีแผนการดำเนินงานการติดตามกำกับดูแลที่ชัดเจน

4.4 การจัดสรรเงินกู้ยืมให้นักเรียนนักศึกษาโดยผ่านทางธนาคารกรุงไทย (มหาชน) จำกัด เป็นการให้บริการแบบผูกขาด เนื่องจากธนาคารเป็นผู้กำหนดค่าธรรมเนียมการบริการ โดยไม่มีการประมูลแข่งขันเป็นผลให้รัฐต้องจ่ายค่าธรรมเนียมในอัตราสูง อีกทั้งทางธนาคารขาดการเตรียมความพร้อมที่จะรองรับงานกองทุนฯ และระบบงานของธนาคารอิงระบบราชการ ต่างจากระบบงานของธนาคารเอกชนที่มีความคล่องตัวและการแข่งขันสูง นอกจากนี้สถานศึกษาบางแห่งอยู่ในพื้นที่ห่างไกลและไม่มีสาขาธนาคารตั้งอยู่ในพื้นที่ใกล้เคียง ทำให้เกิดปัญหาในด้านการติดต่อประสานงานและความล่าช้าในการจ่ายเงินให้กับนักเรียนนักศึกษา ปัญหาเกี่ยวกับการดำเนินงานอีกประการหนึ่งคือ การเบิกจ่ายเงิน เป็นที่น่าสังเกตว่าธนาคารสามารถโอนเงินให้สถานศึกษาได้ ก่อนที่จะโอนให้นักเรียน นักศึกษา ถึง 1 เดือน

## 5. ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายเพื่อการปรับปรุง (Reform) กองทุน

5.1 เปลี่ยนระบบความช่วยเหลือเป็น 2 ระบบ ระดับมัธยมศึกษาจัดเป็นทุนการศึกษา และระดับอุดมศึกษาคงไว้เป็นกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา การปรับปรุงดังกล่าวจะสอดคล้องกับการจัดการศึกษา 12 ปี ตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ และจะทำให้กองทุนมีสภาพทางการเงินดีขึ้น

5.2 การปรับปรุงเพื่อแก้ปัญหาด้านการทำตามเป้าหมายและด้านความเป็นธรรม

5.2.1 ปรับปรุงระบบการอนุมัติการจัดสรรเงินกู้ยืมมาไว้ที่สำนักงานกองทุนฯ สถานศึกษามีหน้าที่เพียงรับสมัคร ตรวจสอบหลักฐาน แล้วส่งเอกสารมาที่สำนักงานกลาง การพิจารณาจัดสรรเงินให้กู้ยืมจะเป็นระบบเดียวกัน มีความเป็นธรรม และเข้าถึงกลุ่มเป้าหมายโดยมีสัดส่วนผู้กู้ต่อจำนวนนักเรียนเป็นแบบเดียวกันทุกสถาบันในระดับเดียวกัน นิสิต นักศึกษาในสถาบันราชภัฏ สถาบันเทคโนโลยีราชมงคลและมหาวิทยาลัย จะได้รับการจัดสรรโดยใช้เกณฑ์เดียวกัน ซึ่งเป็นธรรม แต่จำนวนวงเงินกู้อาจแตกต่างกันได้ตามค่าเล่าเรียนที่แตกต่างกัน

อย่างไรก็ดี ข้อเสนอแนะข้อนี้อาจมีจุดอ่อนเพราะสถานศึกษาจะให้ความสนใจในการตรวจสอบและติดตามนักเรียนนักศึกษาผู้กู้ยืมน้อยลง เนื่องจากเห็นว่าไม่ใช่ความรับผิดชอบโดยตรง

5.2.2 การกำหนดรายได้ครอบครัวขั้นต่ำ ควรกำหนดเป็นปีๆ ไป เกณฑ์นี้อาจแตกต่างกันตามปริมาณเงินงบประมาณที่ได้รับการจัดสรรเป็นวงเงินกู้ยืมจากรัฐบาล และควรมีการกำหนดเกณฑ์ตัวอื่นมาพิจารณาประกอบเกณฑ์รายได้ เมื่อมีการกำหนดเกณฑ์แล้ว ผู้กู้ทุกราย จะได้รับการพิจารณาโดยใช้เกณฑ์ชุดเดียวกัน

5.2.3 ปรับปรุงระบบการให้กู้ยืมเป็นระบบการจัดสรรทุนให้เปล่าในระดับมัธยมศึกษา ผู้ปฏิบัติงานในกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาเป็นผู้ปฏิบัติงานในระดับสถานศึกษา วิธีการดำเนินงานอาจทำเป็น 2 แบบ คือ แบบกองทุนให้เปล่าและแบบกองทุนให้กู้ยืม สำหรับกอง

ทุนให้กู้ยืมควรใช้ระบบแบบเดียวกับมหาวิทยาลัย โดยมีจังหวัดซึ่งได้รับจัดสรรวงเงินกู้ ทำหน้าที่อนุมัติการให้กู้ยืมเงินแต่ละรายแบบเดียวกับที่อนุกรรมการบัญชีถือจ่ายที่สองอนุมัติการให้กู้ยืมเงินแก่นิสิตนักศึกษาในมหาวิทยาลัย นอกจากนี้ในการดำเนินงานอาจมีการกันเงินสำรองไว้พิจารณาจัดสรรให้จังหวัดที่ยังขาดแคลนได้รับจัดสรรเป็นรอบที่สอง เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมในการจัดสรรวงเงินกู้ยืมด้วย

5.3 การปรับปรุงสภาพการเงินของกองทุน ถ้าต้องการให้กองทุนมีเงินคืนปริมาณมากขึ้นเพื่อจัดสรรให้ผู้กู้รายใหม่ ควรเพิ่มอัตราการได้เงินคืนเข้ากองทุน ด้วยวิธีการต่อไปนี้

- เพิ่มการคิดอัตราดอกเบี้ยจาก ร้อยละ 1 ให้สูงขึ้น
- ลดระยะเวลาการใช้คืนเงินกู้ยืมให้น้อยกว่า 15 ปี
- กำหนดยอดเงินใช้คืนตามมูลค่าจริง ที่รวมอัตราเงินเฟ้อแล้ว

จากสถานการณ์จำลองพบว่า ถ้ากำหนดอัตราดอกเบี้ยสูงเป็นร้อยละ 3 หรือกำหนดระยะเวลาการใช้คืนให้สั้นลง และคำนึงถึงอัตราเงินเฟ้อ จะทำให้อัตราการได้เงินคืนเข้ากองทุนเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 56 ตามมาตรฐานกองทุนกู้ยืมในประเทศอื่นๆ และผู้กู้รับภาระไม่มากกว่าเดิมนัก ผู้กู้หญิงอาจต้องรับภาระการใช้คืนเงินกู้ยืมสูงเกินร้อยละ 10 ของรายได้ แต่ผู้กู้ชายรับภาระไม่เกินร้อยละ 10 ของรายได้ เพราะนิสิตนักศึกษาหญิงเมื่อสำเร็จการศึกษามีรายได้ต่ำกว่านิสิตนักศึกษาชาย

5.4 การปรับปรุงด้านการบริหารและการกำกับดูแล

5.4.1 ต้องมีการตั้งผู้จัดการและทีมงานเต็มเวลาบริหารกองทุนซึ่งมีขนาดใหญ่

5.4.2 คณะกรรมการบริหารกองทุน ควรตั้งตัวบุคคลด้วยมิใช่ตั้งตามตำแหน่งแต่อย่างใด และผู้บริหารระดับสูงในหน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรเป็นกรรมการที่เข้าประชุมโดยไม่มีสิทธิออกเสียง รูปแบบการดำเนินงานบริหารกองทุนควรจัดตั้งเป็น Student Loans Bureau เป็นองค์กรกลาง

5.4.3 การบริหารกองทุนขนาดใหญ่ต้องมีระบบฐานข้อมูลกลาง และระบบการติดตามกำกับ (monitoring system) มีการประเมินผลและให้ข้อมูลผลการประเมินย้อนกลับเพื่อการแก้ไขปรับปรุงได้ทันเหตุการณ์

## โครงการการเพิ่มประสิทธิภาพกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา

## คณะผู้จัดทำ

ผู้เชี่ยวชาญต่างประเทศ :	Dr. Adrian Ziderman	Professor of Economic and of Education, Bar-Ilan University, Israel
ผู้เชี่ยวชาญไทย :	รศ.ดร. นงลักษณ์ วิรัชชัย	ภาควิชาวิจัยการศึกษา คณะครุศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
	รศ.ดร. สุภางค์ จันทวานิช	ภาควิชาสังคมวิทยาและมานุษยวิทยา คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
นักวิจัย	ดร. กิตติ ลิ้มสกุล	คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
	นางสาววลัยรัตน์ อัครเวศน์	สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ
	นางสาวทวีพร บุญวานิช	สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ
	นางสาวรุ่งกาญจน์ สุขสมัย	สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ



## โครงการสัมมนา

ผลงานวิจัยตามโครงการความช่วยเหลือทางวิชาการด้านการศึกษาระดับอุดมศึกษาจากธนาคารพัฒนาเอเชีย

### ความเป็นมา

ประเทศไทยได้กู้เงินจากธนาคารพัฒนาเอเชียเพื่อปรับโครงสร้างทางสังคม (Social Sector Program Loan - SSPL) โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะบรรเทาผลกระทบของวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจต่อภาคสังคม รวมทั้งปฏิรูปเชิงโครงสร้างเพื่อเสริมสร้างสมรรถนะการแข่งขันของประเทศไทยในเวทีโลก และเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการให้บริการด้านสังคม ภายใต้โครงการนี้ ธนาคารพัฒนาเอเชียได้ให้ความช่วยเหลือทางวิชาการแบบให้เปล่าสำหรับการศึกษาวิจัยเพื่อสนับสนุนการปรับโครงสร้างทางสังคม รวม 3 โครงการ คือ การสร้างเสริมสมรรถนะสำหรับการปฏิรูปทางสังคม การบริหารและการจัดการศึกษาและการเงินเพื่อการศึกษา และการบริหารจัดการด้านสาธารณสุขและการคลังสาธารณสุข โดยมี สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ และกระทรวงสาธารณสุข เป็นหน่วยงานบริหารโครงการตามลำดับ (มติคณะรัฐมนตรี 27 มกราคม และ 10 มีนาคม 2541)

ในส่วนโครงการศึกษาวิจัยด้านการบริหารและการจัดการศึกษาและการเงินเพื่อการศึกษา (ADB TA 2996-THA) นั้น ได้จำแนกประเด็นการศึกษาเป็น 4 ประเด็น ดังนี้ คือ 1) การกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา 2) การพัฒนาบุคลากรครู 3) การเงินเพื่อการศึกษา และ 4) การเพิ่มประสิทธิภาพกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา ซึ่งสอดคล้องกับสาระในร่างพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ โดยเฉพาะในหมวด 5 การบริหารและการจัดการศึกษา และ หมวด 7 ครูและบุคลากรทางการศึกษา

ผู้รับผิดชอบการบริหารและการดำเนินงานโครงการวิจัยดังกล่าว ประกอบด้วย องค์การศึกษาวิทยาศาสตร์และวัฒนธรรมแห่งสหประชาชาติ (ยูเนสโก) สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ (สกศ.) และคณะผู้เชี่ยวชาญไทยและต่างประเทศจำนวน 10 ท่าน

บัดนี้ คณะผู้เชี่ยวชาญได้จัดทำรายงานในแต่ละประเด็น และรายงานสรุปในภาพรวมเสร็จเรียบร้อยแล้ว ยูเนสโก สกว. และ สกศ. จึงเห็นสมควรสัมมนาผลการศึกษาวิจัยดังกล่าว เพื่อเผยแพร่ผลการวิจัยต่อผู้กำหนดนโยบายและผู้ปฏิบัติงาน รวมทั้ง

เพื่อระดมความคิดเห็นเกี่ยวกับยุทธศาสตร์การนำข้อเสนอไปสู่การปรับโครงสร้างทางการศึกษา

### วัตถุประสงค์

1. เพื่อเผยแพร่รายงานการวิจัยและข้อเสนอแนะต่อผู้กำหนดนโยบาย ผู้ปฏิบัติและผู้เกี่ยวข้อง
2. เพื่อระดมความคิดเห็นเกี่ยวกับยุทธศาสตร์การนำข้อเสนอไปสู่การปฏิบัติ

### วิธีดำเนินการ

ดำเนินการในรูปแบบต่างๆ ดังนี้

1. การนำเสนอผลงานวิจัยตามโครงการความช่วยเหลือทางวิชาการ ด้านการศึกษาจากธนาคารพัฒนาเอเชีย ในภาพรวม
2. การนำเสนอผลงานวิจัยในแต่ละประเด็นหลักทั้ง 4 ประเด็น
3. การสัมมนากลุ่มย่อย 4 กลุ่ม
4. การรายงานผลการสัมมนากลุ่มย่อยและสรุปผลการสัมมนา

### ผู้เข้าร่วมสัมมนา

จำนวนประมาณ 140 คน ประกอบด้วย คณะอนุกรรมการอำนวยการ การวิจัยตามโครงการความช่วยเหลือทางวิชาการด้านการศึกษาจากธนาคารพัฒนาเอเชีย คณะอนุกรรมการศึกษาแนวทางการปฏิรูประบบบริหารการศึกษามูลนิธิ และการลงทุนเพื่อการศึกษา คณะผู้เชี่ยวชาญไทยและต่างประเทศ ผู้ทรงคุณวุฒิจากภาครัฐและเอกชน ผู้บริหารหน่วยงานการศึกษาและอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องในส่วนกลางและเขตพื้นที่ นักวิชาการศึกษาและผู้ที่มีความสนใจและ/หรือเกี่ยวข้องกับการศึกษา

### ระยะเวลา

วันเสาร์ที่ 21 และวันอาทิตย์ที่ 22 สิงหาคม 2542

### สถานที่

โรงแรมรอยัลคัลฟ บีช รีสอร์ท พัทยา จังหวัดชลบุรี

## ค่าใช้จ่าย

งบประมาณที่ใช้ในการดำเนินการสัมมนา ใช้งบประมาณโครงการความช่วยเหลือทางวิชาการด้านการศึกษาจากธนาคารพัฒนาเอเชีย

## ผู้รับผิดชอบ

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ

## ผลที่คาดว่าจะได้รับ

ผู้บริหารและปฏิบัติงานที่อยู่ในวงการศึกษาและอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งผู้แทนจากหน่วยงาน/องค์กร/สถาบันต่างๆ และผู้สนใจทั่วไป ได้มีโอกาสพบปะแลกเปลี่ยนแนวความคิดและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับผลการศึกษาวิจัย และยุทธศาสตร์การนำผลการศึกษาวิจัยไปสนับสนุนการปฏิรูปการศึกษาไทย เป็นการสร้างภาคีและแนวร่วมในการผลักดันให้การปฏิรูปการศึกษาบรรลุผลตามเจตนารมณ์แห่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542

**กำหนดการสัมมนา**  
**ผลงานวิจัยตามโครงการความช่วยเหลือทางวิชาการด้านการศึกษาจากธนาคารพัฒนาเอเชีย**  
**วันที่ 21 - 22 สิงหาคม 2542 ณ โรงแรมรอยัลคลิฟ บีช รีสอร์ท พัทยา จังหวัดชลบุรี**

วันที่ 21 สิงหาคม 2542

- 8.30 – 9 .00 น. ลงทะเบียน
- 9.00 – 9.15 น. กล่าวต้อนรับและชี้แจงวัตถุประสงค์ของการสัมมนา  
 โดย เลขธิการคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ (ดร. รุ่ง แก้วแดง)  
 และ Director a.i. UNESCO-PROAP ( Dr. Rupert Maclean)  
 สรุปพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติและประเด็นการปฏิรูปการศึกษา  
 โดย ดร.รุ่ง แก้วแดง
- 9.15 – 9.45 น. เสนอ ผลงานวิจัยตามโครงการความช่วยเหลือทางวิชาการด้านการศึกษา  
 จากธนาคารพัฒนาเอเชีย ในภาพรวม  
 โดย หัวหน้าคณะผู้เชี่ยวชาญโครงการ (Dr. Gerald W. Fry)
- 10.00 – 10.30 น. ประธานดำเนินการสัมมนา : ศ.ดร. สิปปนนท์ เกตุทัต  
 ผู้ทรงคุณวุฒิและผู้เชี่ยวชาญโครงการนำเสนอข้อค้นพบและข้อเสนอแนะ ในประเด็น  
**1) การกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา**  
 ผู้นำเสนอ : ศ.ดร. เสริมศักดิ์ วิศาลาภรณ์  
 ผู้วิจารณ์ : ศ.ดร. วิจิตร ศรีสอ้าน
- 10.30 – 11.00 น. **2) ยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบคุณครู**  
 ผู้นำเสนอ : Dr. Gerald W. Fry  
 ผู้วิจารณ์ : รศ.ดร. วิชัย วงษ์ใหญ่
- 11.00 – 11.30 น. **3) การเงินเพื่อการศึกษา**  
 ผู้นำเสนอ : รศ.ดร. สิริลักษณ์ คอมนันตร์  
 ผู้วิจารณ์ : ดร. สมชัย ฤชุพันธุ์ และ ผศ.ดร. นิพนธ์ พัวพงศกร
- 11.30 – 12.00 น. **4) การเพิ่มประสิทธิภาพกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา**  
 ผู้นำเสนอ : รศ.ดร. นงลักษณ์ วิรัชชัย และ รศ.ดร. สุภางค์ จันทวานิช  
 ผู้วิจารณ์ : ดร.พนม พงษ์ไพบูลย์ และ ดร.วัลลภ สุวรรณดี
- 12.00 – 12.30 น. อภิปรายทั่วไป
- 12.30 – 13.30 น. รับประทานอาหารกลางวัน
- 13.30 – 17.00 น. สัมมนากลุ่มย่อยเพื่อระดมความคิดเห็นเกี่ยวกับยุทธศาสตร์การปฏิรูปการศึกษา

วันที่ 22 สิงหาคม 2542

- 9.00 – 12.00 น. ประธานดำเนินการสัมมนา : ศ.ดร. วิจิตร ศรีสอ้าน  
 กลุ่มย่อยนำเสนอสรุปผลสัมมนากลุ่ม และอภิปรายทั่วไป
- 12.00 – 13.00 น. รับประทานอาหารกลางวัน

**รายชื่อผู้เข้าร่วมสัมมนา**  
**ผลงานวิจัยตามโครงการความช่วยเหลือทางวิชาการด้านการศึกษา**  
**จากธนาคารพัฒนาเอเชีย**

ชื่อ	ตำแหน่ง/หน่วยงาน
<b>ศึกษาธิการเขต/จังหวัด ผู้อำนวยการการประถมศึกษาจังหวัด/หัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอ</b>	
1. นายธีรารัง อมโร	ผู้อำนวยการสำนักพัฒนาการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม เขตการศึกษา 5 จังหวัดราชบุรี
2. นายเกษม หน่ายคอน	ศึกษาธิการจังหวัดชลบุรี
3. นายประเสริฐ แก้วเพชร	ศึกษาธิการจังหวัดสมุทรปราการ
4. นายวันเต็ม มณีโกคา	ศึกษาธิการจังหวัดสระบุรี
5. นายอนันต์ บำรุงไทย	ศึกษาธิการจังหวัดกำแพงเพชร
6. นายกฤษณะ ธีระพงษ์	สำนักงานศึกษาธิการจังหวัดพระนครศรีอยุธยา
7. นายนิวัตต์ น้อยมณี	ศึกษาธิการจังหวัดตราด
8. นายประไพ สุทรหมัจฉะ	ผู้อำนวยการการประถมศึกษาจังหวัดราชบุรี
9. นายประเวศ คำหงส์	ผู้อำนวยการการประถมศึกษาจังหวัดชลบุรี
10. นายพิษณุ ตูลสุข	ผู้อำนวยการการประถมศึกษาจังหวัดเพชรบุรี
11. นายภิรมย์ นันทวงศ์	หัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอพระนครศรีอยุธยา
12. นายรชต เชื้อมทอง	หัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอเดิมบางนางบวช จังหวัดสุพรรณบุรี
<b>ผู้บริหารสถานศึกษา</b>	
13. รองศาสตราจารย์ ประภาภัทร นิยม	ผู้อำนวยการโรงเรียนรุ่งอรุณ
14. นายณรงค์ ตามรักษา	ผู้อำนวยการโรงเรียนสตรีวิทยา 2 ในพระบรมราชูปถัมภ์ สมเด็จพระศรีนครินทราบรมราชชนนี
15. ดร.วิทยา ศรีชมภู	โรงเรียนปากเกร็ด จังหวัดนนทบุรี
16. นายวิสุทธิ์ วิจิตรพัชรารัตน์	ผู้อำนวยการโรงเรียนบ้านโชคชัยพัฒนา จังหวัด กำแพงเพชร
17. นายกิตติโชติ ห้อยยี่ภู่	ผู้อำนวยการโรงเรียนพะเยาพิทยาคม
18. นายนคร ตั้งกะภิกพ	ผู้อำนวยการโรงเรียนคงคาราม จังหวัดเพชรบุรี

ชื่อ	ตำแหน่ง/หน่วยงาน
19. นายเชียร พานิช	โรงเรียนสมถวิล หัวหิน จังหวัดประจวบคีรีขันธ์
20. นายเพชร เหมือนพันธุ์	ผู้อำนวยการโรงเรียนบ้านเขว้าวิทยายน จังหวัดชัยภูมิ
21. นายชูชาติ พูนสวัสดิ์	ผู้อำนวยการโรงเรียนบ้านโคกเขาพัฒนา จังหวัดบุรีรัมย์
22. นายชาติ สว่างศรี สุพรรณบุรี	รักษาการผู้อำนวยการโรงเรียนตลิ่งชันวิทยา จังหวัด
23. นายชัยวัน พรประสิทธิ์	ผู้อำนวยการโรงเรียนอัสสัมชัญสำโรง
24. นางศรีสกุล กฤษณจินดา	ครูใหญ่โรงเรียนศรีวิทยาปากน้ำ
25. นางศิริสุข รุ่งเรือง	โรงเรียนศรีวิทยาปากน้ำ
26. นางจิตติพร วิวัฒน์วานิช	ผู้อำนวยการโรงเรียนรัตนชัยศึกษา จังหวัดชลบุรี
27. นายนิรันดร์ ขจรชีพ	ครูใหญ่โรงเรียนมัธยมท่าแคลง จังหวัดจันทบุรี
28. นายชาติตรี สำราญ	โรงเรียนคุรุชนพัฒนา จังหวัดยะลา

#### **ศึกษานิเทศก์**

29. นางสาวประนอม เอี่ยมประยูร	สำนักงานการศึกษากรุงเทพมหานคร
30. นายถวิล มาตรเลี่ยม	ผู้ช่วยหัวหน้าหน่วยศึกษานิเทศก์ กรมสามัญศึกษา
31. นายเจ็ดศักดิ์ ชุมนุ่ม	กรมการศึกษานอกโรงเรียน
32. นางนวลจันทร์ นิเทศวรวิทย์	สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดชัยนาท
33. ดร.ไพรัช สู้แสนสุข	สำนักงานโครงการพิเศษ สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ

#### **กระทรวงศึกษาธิการ**

34. นายบุญรัตน์ วงศ์ใหญ่	ผู้ช่วยปลัดกระทรวงศึกษาธิการ
35. นางมณฑนา ศังฆะกฤษณ์	รองเลขาธิการคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ
36. นายนิราศ สร้างนิทร	รองเลขาธิการคณะกรรมการข้าราชการครู
37. นายวินัย วิไลลักษณ์	รองอธิบดีกรมสามัญศึกษา
38. นายวีระศักดิ์ วงษ์สมบัติ	รองอธิบดีกรมอาชีวศึกษา
39. นายสมเกียรติ ชอบผล	ผู้อำนวยการกองนโยบายและแผน สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ

ชื่อ	ตำแหน่ง/หน่วยงาน
40. ดร.บรรเจตพร รัตนพันธุ์	เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ
41. ดร.ศิริพรรณ ชุมนุ่ม	เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน กรมอาชีวศึกษา
42. นางสาว สุนันทา แสงทอง	เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน สำนักปลัดกระทรวงศึกษาธิการ
43. นางสาวนิตยา หลานไทย	เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน สำนักปลัดกระทรวงศึกษาธิการ
<b>ศูนย์บริการการศึกษาออกโรงเรียน/วิทยาลัยเทคนิค/วิทยาลัยอาชีวศึกษา</b>	
44. นายธีรยล แสงอำนาจเจริญ	ผู้อำนวยการศูนย์บริการการศึกษาออกโรงเรียน อำเภอพานทอง จังหวัดชลบุรี
45. นางสาวเกษร ขวัญยืน	ผู้อำนวยการวิทยาลัยอาชีวศึกษากาญจนบุรี
46. นายวิรัตน์ คันธรัตน์	ผู้อำนวยการวิทยาลัยเทคนิคประจวบคีรีขันธ์
47. นายสงบ เพียรทำดี	ผู้อำนวยการวิทยาลัยเกษตรและเทคโนโลยี ศูนย์ศิลปาชีพบางไทร
48. นายเกรียงศักดิ์ ปานคล้าย	วิทยาลัยเทคนิคสัตหีบ
49. นายนนทพงศ์ ยอดทอง	วิทยาลัยเทคนิคนครราชสีมา
50. นายองอาจ พงษ์พิสุทธ์บุบผา	วิทยาลัยอาชีวศึกษารนบุรี
<b>สถาบันเทคโนโลยีราชมงคล</b>	
51. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ นายยุทธ สงค์ธนาพิทักษ์	รองอธิการบดีฝ่ายวิชาการ
<b>สำนักงานสภาสถาบันราชภัฏ</b>	
52. นางอุไรพรรณ จันทรวงศ์	สำนักมาตรฐานการศึกษา
<b>สถาบันราชภัฏ</b>	
53. รองศาสตราจารย์ ดร.บุหงา วัฒนะ	อธิการบดีสถาบันราชภัฏพระนครศรีอยุธยา
54. ดร.สมาน อัครภูมิ	รองคณบดีบัณฑิตวิทยาลัย สถาบันราชภัฏอุบลราชธานี

**ชื่อ****ตำแหน่ง/หน่วยงาน****สำนักงานปลัดทบวงมหาวิทยาลัย**

55. นายสุชาติ เมืองแก้ว ที่ปรึกษาด้านนโยบายและแผน  
 56. นางแนนน้อย พัวพัฒนกุล ผู้อำนวยการกองบริการการศึกษา

**มหาวิทยาลัย**

57. ดร. กฤษณพงศ์ กีรติกร อธิการบดี มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้า ธนบุรี  
 58. ศาสตราจารย์ ดร.มนตรี จุฬาวังนทล คณะวิทยาศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล  
 59. รองศาสตราจารย์ ดร.ฉลอง ทับศรี คณะบดีคณะศึกษาศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา  
 60. นายพิชิตร มีพจนา ผู้อำนวยการกองบริการการศึกษา มหาวิทยาลัยบูรพา  
 61. รองศาสตราจารย์ ดร.วิจิต  
 หล่อจีระชุนท์กุล สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์  
 62. ดร.อดิสร อิศรางกูร ณ อยุธยา สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์  
 63. ดร.พิเชต เจษฎาจันทร์ คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย  
 64. ศาสตราจารย์ ดร.อภิชัย พันธเสน คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์  
 65. นางสาวนิตา วุฒิวัย มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์

**กระทรวงมหาดไทย**

66. นายไพรัช อรรถกามาพันธ์ ผู้อำนวยการกองวิชาการ สำนักการศึกษากรุงเทพมหานคร  
 67. นายสมบัติ ตรีวัฒน์สุวรรณ ผู้อำนวยการส่วนส่งเสริมและพัฒนาการศึกษา  
 68. นายมานิชญ์ บุญญานวัตร เทศมนตรีนครยะลา  
 69. นายเสรี ศรีหะไตร หัวหน้าฝ่ายพัฒนาการศึกษา สำนักบริหารการศึกษาท้องถิ่น  
 70. นางพัชรี ภูมราเสวต เจ้าหน้าที่วิเคราะห์งบประมาณ กองงบประมาณ กรุงเทพมหานคร  
 71. นางสาวสุกร ประเสริฐศิลป์ สำนักการศึกษากรุงเทพมหานคร

**สำนักนายกรัฐมนตรี**

72. นายธีรยุทธ์ หล่อเลิศรัตน์ รองเลขาธิการคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน  
 73. นายบุญรอด สิงห์วัฒนาศิริ สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน



ชื่อ	ตำแหน่ง/หน่วยงาน
74. นายณรงค์ นิตยาพร	รองเลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
75. นางสาวรณิ คำมัน	ผู้อำนวยการกองโครงการสังคม สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

**คณะกรรมการ/สำนักกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา**

76. ดร.พรชัย มงคลวนิช	อธิการบดีมหาวิทยาลัยสยาม
77. นายสุกรี แก้วเจริญ	กรรมการกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา
78. นางลาวัณย์ สุขสำราญ	ผู้ช่วยผู้จัดการ รักษาการผู้จัดการกองทุน
79. นางสาวดาริน งามพริ้ง	สำนักกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา
80. นางสาวสิริณพร ศิริชัยศิลป์	สำนักกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา
81. นายhurst อับดุลราฮิม	สำนักกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา

**คณะอนุกรรมการศึกษาแนวทางการปฏิรูประบบบริหารการศึกษา บุคลากร และการลงทุนเพื่อการศึกษา**

82. ศาสตราจารย์ ดร.ธีระ รุญเจริญ	มหาวิทยาลัยขอนแก่น
83. ศาสตราจารย์ ดร.ปรัชญา เวสารัชช	ที่ปรึกษาสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน
84. นายศักรินทร์ สุวรรณโรจน์	ผู้เชี่ยวชาญพิเศษด้านพัฒนาระบบบริหารบุคคล สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการครู
85. ดร.สมบัติ สุวรรณพิทักษ์	ผู้อำนวยการกองพัฒนาการศึกษานอกโรงเรียน กรมการศึกษานอกโรงเรียน กระทรวงศึกษาธิการ

**ผู้เชี่ยวชาญโครงการและผู้บริหารโครงการ**

86. ศาสตราจารย์ ดร. เจอร์ลด์ ดับเบิลยู ฟราย	ผู้อำนวยการศูนย์อาเซียนและแปซิฟิกศึกษา มหาวิทยาลัยโอเรกอน
87. ศาสตราจารย์ ดร.เสริมศักดิ์ วิศาลาภรณ์	คณบดีบัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ประสานมิตร
88. รองศาสตราจารย์ ดร.สิริลักษณ์ คอมันตร์	คณบดีคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
89. รองศาสตราจารย์ ดร.นงลักษณ์ วิรัชชัย	คณะครุศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ชื่อ

ตำแหน่ง/หน่วยงาน

- |   |  |
|---|--|
| 90. รองศาสตราจารย์ ดร.สุภาวค์ จันทวานิช | คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย       |
| 91. ดร.สนอง โลหิตวิเศษ                  | กรมการศึกษานอกโรงเรียน กระทรวงศึกษาธิการ |
| 92. ดร.สีลาภรณ์ บัวสาย                  | สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย           |
| 93. ดร.แกรี่ สุวรรณรัตน์                | ธนาคารพัฒนาเอเชีย                        |

#### ประธานดำเนินการสัมมนาและผู้วิจารณ์งานวิจัย

- |                                       |   |
|---------------------------------------|---|
| 94. ศาสตราจารย์ ดร.สิปปนนท์ เกตุทัต   | ประธานกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ           |
| 95. ศาสตราจารย์ ดร. วิจิตร ศรีสอาน    | อธิการบดีมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี                    |
| 96. รองศาสตราจารย์ ดร.วิชัย วงษ์ใหญ่  | คณะศึกษาศาสตร์<br>มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ประสานมิตร |
| 97. ดร.สมชัย ฤชุพันธุ์                | อธิบดีกรมสรรพสามิต                                      |
| 98. รองศาสตราจารย์ ดร.นิพนธ์ พัวพงศกร | ที่ปรึกษา สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย             |
| 99. ดร.พนม พงษ์ไพบูลย์                | รองปลัดกระทรวงศึกษาธิการ                                |
| 100. ดร.วัลลภ สุวรรณดี                | อธิการบดีมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์                         |

#### บุคคล/หน่วยงานเอกชน

- |                               |  |
|-------------------------------|--|
| 101. Dr. Rupert Maclean       | องค์การศึกษาศาสตร์และวัฒนธรรมแห่งสหประชาชาติ (ยูเนสโก) |
| 102. ดร.ธนาภรณ์ โปษยานนท์     | ธนาคารโลก  |
| 103. นายปรัชญา กลมกล่อม       | ธนาคารกรุงเทพ จำกัด (มหาชน)                            |
| 104. นายดิเรก โพธิ์นคร        | ธนาคารกรุงเทพ จำกัด (มหาชน)                            |
| 105. นายประดิษฐ์ เปลวเฟื่อง   | ผู้ใหญ่บ้านอำเภอลำทะเมนชัย จังหวัดกำแพงเพชร            |
| 106. นายจุเกียรติ ตันทสมบูรณ์ | มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี                            |

#### ผู้สื่อข่าว

- |                            |                           |
|----------------------------|---------------------------|
| 107. นางสาวรัชดา ธนาภาค    | หนังสือพิมพ์กรุงเทพธุรกิจ |
| 108. นางสาวจุฑาภรณ์ ชมชื่น | หนังสือพิมพ์ไทยรัฐ        |
| 109. นายสุวัฒน์ชัย หอมชื่น | หนังสือพิมพ์ไทยรัฐ        |

ชื่อ	ตำแหน่ง/หน่วยงาน
<b><u>สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ</u></b>	
110. ดร.รุ่ง แก้วแดง	เลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ
111. ดร.เจือจันทร์ จงสถิตอยู่	ที่ปรึกษาด้านระบบการศึกษา
112. ดร.นงราม เศรษฐพานิช	ที่ปรึกษาด้านนโยบายและแผนการศึกษา
113. นางสาวมยุรี จารุปาน	ผู้เชี่ยวชาญด้านนโยบายและแผนการศึกษา
114. นางวิบูลลักษณ์ ทองเชื้อ	ผู้เชี่ยวชาญด้านประเมินผลการศึกษา
115. ดร.วินิจ สุรพงษ์ชัย	ที่ปรึกษา
116. ดร.เลขา ปิยะอัจฉริยะ	ที่ปรึกษา
117. นายสมพงษ์ พลະสุรย์	ที่ปรึกษา
118. นางศรีน้อย โปวาทอง	ที่ปรึกษา
119. ดร.วรัยพร แสงนภาพร	นักวิชาการศึกษา
<b><u>สถาบันแห่งชาติเพื่อการพัฒนาการศึกษาระดับการศึกษา</u></b>	
120. นางสาวสุภาพร โกเฮงกุล	นักวิชาการศึกษา
121. นายชาญ ตันติธรรมถาวร	นักวิชาการศึกษา
122. นางสาวประภาพรรณ วงศาโรจน์	นักวิชาการศึกษา
<b><u>ศูนย์ประชาสัมพันธ์การศึกษาแห่งชาติ</u></b>	
123. นางวรรณภา เปลี้นศรี	นักวิชาการศึกษา
<b><u>สำนักงานปฏิบัติการระบบบริหารการศึกษา</u></b>	
124. นางสาวประภาพรรณ ไชยวงษ์	นักวิชาการศึกษา
125. นางสาวพินสุดา สิริธรงค์ศรี	นักวิชาการศึกษา
126. นางสาวสุรางค์ วีรกิจพานิชย์	นักวิชาการศึกษา
127. นางฉลวยลักษณ์ สินประเสริฐ	นักวิชาการศึกษา
128. นางสาวยุวดี ศันสนีรัตน์	นักวิชาการศึกษา
129. นางกมลทิพย์ เมฆพุก	นักวิชาการศึกษา
130. นางสาวรุ่งกาญจน์ สุขสมัย	นักวิชาการศึกษา
131. นางสาวรุ่งนภา จิตรโรจน์รักษ์	นักวิชาการศึกษา
132. นางสาวสุพัตมา ภูมิผักแว่น	เจ้าพนักงานธุรการ

ชื่อ

ตำแหน่ง/หน่วยงาน

ศูนย์พัฒนานโยบายการกู้เงินเพื่อการปฏิรูปการศึกษา

- |                                |                 |
|--------------------------------|-----------------|
| 133. นางสาวเพ็ญพิชช ศรีอรุณ    | นักวิชาการศึกษา |
| 134. นางสาวพรรณิ พีรพรรัตน์    | นักวิชาการศึกษา |
| 135. นางอริศรา เล็กสรรเสริญ    | นักวิชาการศึกษา |
| 136. นางสาวสมถวิล กาญจนางศ์กุล | นักวิชาการศึกษา |

ศูนย์ความสัมพันธ์และความร่วมมือระหว่างประเทศเพื่อการปฏิรูปการศึกษา

- |                        |                 |
|------------------------|-----------------|
| 137. นายปานเทพ ลาภเกษร | นักวิชาการศึกษา |
|------------------------|-----------------|

สำนักงานเลขานุการกรม

- |                                |            |
|--------------------------------|------------|
| 138. นายเอกรินทร์ ศิริวราศิลป์ | ลูกมือช่าง |
|--------------------------------|------------|

## รายชื่อสมาชิกกลุ่มย่อย

### กลุ่ม 1 กระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา (เขตพื้นที่การศึกษา)

ที่ปรึกษากลุ่ม ศ.ดร.สิปปนนท์ เกตุทัต

ประธานกลุ่ม ศ.ดร.ปรัชญา เวสารัชช์

1. ดร.เจื้อจันท์ จงสถิตอยู่
3. นายธำรง อมโร
5. นายนิวัตต์ น้อยมณี
7. นายประเสริฐ แก้วเพ็ชร
9. นายรชต เชื่อมทอง
11. ดร.สมาน อิศวภูมิ
13. ดร.ศิริพรรณ ชุมนุ่ม
15. นายบุญรอด สิงห์วัฒนาศิริ
17. ดร.บรรเจตพร รัตนพันธุ์
19. นางวรรณภา เปลียนศรี

เลขานุการ ดร.สมบัติ สุวรรณพิทักษ์

2. นายธีรยุทธ์ หล่อเลิศรัตน์
4. นายอนันต์ บำรุงไทย
6. นายพิษณุ ตุลสุข
8. นายชูชาติ พูนสวัสดิ์
10. นางศรีสกุล กฤษณจินดา
12. นางสาวนิตยา หลานไทย
14. นายเจ็ดศักดิ์ ชุมนุ่ม
16. นางสาววรรณิ คำมัน
18. ดร.ไพรัช สุ่มแสนสุข

ผู้ประสานงานและอำนวยความสะดวก

1. นางสาวประภาพรณ ไชยวงษ์
3. นางกมลทิพย์ เมฆพุก

2. นางสาวสุรางค์ วีรกิจพาณิชย์

### กลุ่ม 2 กระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา (สถานศึกษา)

ที่ปรึกษากลุ่ม ศ.ดร.วิจิตร ศรีสอาน

ประธานกลุ่ม รศ.ประกายภัทร นิยม

1. ศ.ดร.เสริมศักดิ์ วิชาลาภรณ์
3. ดร.เลขา ปิยะอัจฉริยะ
5. นายเพชร เหมือนพันธุ์
7. นายวินัย วิไลลักษณ์
9. นายสมเกียรติ ชอบผล
11. นายสมบัติ ตริวัฒน์สุวรรณ
13. นายมานิชญ์ บุญญานวัตร
15. นายณรงค์ ตามรักษา
17. นางศิริสุข รุ่งเรือง

เลขานุการ นายกิตติโชค ห้อยยี่ภู่

2. ดร.สนอง โลหิตวิเศษ
4. ผศ.นายยุทธ สงค์ธนาพิทักษ์
6. นายวิสุทธิ์ วิจิตรพิชาภรณ์
8. นางมณฑนา ตั้งชะกะเกษณ์
10. นายไพรัช อรรถกามาพันธ์
12. นายธีรยล แสงอำนาจเจริญ
14. นายประดิษฐ์ เปลวเฟื่อง
16. นางสาวเกษร ขวัญยืน

ผู้ประสานงานและอำนวยความสะดวก

1. ดร. ยวดี ศันสนีรัตน์

2. นางฉลวยลักษณ์ สินประเสริฐ

### กลุ่ม 3 ยุทธศาสตร์การพัฒนาบุคลากรครู

ที่ปรึกษากลุ่ม ศ.ดร.มนตรี จุฬารัตนทล

ประธานกลุ่ม ศ.ดร.ธีระ รุญเจริญ

1. ศ.ดร.เจอรัดด์ ดับเบิลยู ฟราย
3. ดร.สีลาภรณ์ บัวสาย
5. รศ.ดร.ฉลอม ทับศรี
7. ดร.ชนาภรณ์ โปษยานนท์
9. นายถวิล มาตราเยี่ยม
11. นายประถม สัมครพงศ์
13. นางอุไรพรรณ จันทรวงศ์
15. นายชัยวัน พรประสิทธิ์
17. นายกฤษณะ ธิรพงษ์
19. นายองอาจ พงษ์พิสุทธิ์บุปผา

ผู้ประสานงานและอำนวยความสะดวก

1. นางสาวมยุรี จารุपाल

เลขานุการ นายศักรินทร์ สุวรรณโรจน์

2. รศ.ดร.วิชัย วงษ์ใหญ่
4. นางศรีน้อย โปวาทอง
6. รศ.ดร. บุษงา วัฒนะ
8. นางประนอม เอี่ยมประยูร
10. นายชาติรี สำราญ
12. นายภิรมย์ นันทวงศ์
14. ดร.วิทยา ศรีชมภู
16. นางจิตติพร วิวัฒน์วานิช
18. นางสาวสุภร ประเสริฐศิลป์

2. นายปานเทพ ลาภเกษร

### กลุ่ม 4 การเงินเพื่อการศึกษา

ที่ปรึกษากลุ่ม ดร.สมชัย ฤชุพันธุ์

ประธานกลุ่ม นายณรงค์ นิตยาพร

1. รศ.ดร.สิริลักษณ์ คอมนันต์
3. ดร.แกรี่ สุวรรณรัตน์
5. ดร.กฤษณพงศ์ กีรติกร
7. ดร.พรชัย มงคลวนิช
9. ดร. พิษณุเศ ژهษาฉัตร
11. นายวันเดิม มณีโภาค
13. นายประไพ สุนทรมาจจะ
15. นายนคร ตั้งคะภิกพ
17. นายนิรันดร์ ขจรชีพ

ผู้ประสานและอำนวยความสะดวก

1. นางสาวสุภาพร โกเฮงกุล
3. นางสาวประภาพรรณ วงศาโรจน์

เลขานุการ ดร.นงราม เศรษฐพานิช

2. ดร.วัลลภ สุวรรณดี
4. นายสุชาติ เมืองแก้ว
6. ศ.ดร.อภิชัย พันระเสน
8. ดร.อดิษฐ์ อิศรางกูร ณ อยุธยา
10. นางพัชรี ภูมราเสวด
12. นายเกษม หน่ายคอน
14. นายประเวศ คำหงส์
16. นายชาติ สว่างศรี
18. นางสาวสุนันทา แสงทอง

2. นายชาญ ตันติธรรมถาวร

## กลุ่ม 5 การเพิ่มประสิทธิภาพกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา

### ประธานกลุ่ม คุณบุญรัตน์ วงศ์ใหญ่

1. รศ.ดร.นงลักษณ์ วิรัชชัย
3. ดร.สมชัย ฤชุพันธุ์
5. รศ.ดร.วิจิต หล่อจิระชุนท์กุล
7. นางวิบูลลักษณ์ ทองเชื้อ
9. นายเกรียงศักดิ์ ปานคล้าย
11. นายปรัชญา กลมกล่อม
13. นางสาวสิริณพร ศิริชัยศิลป์
15. นายhurst อับดุลราฮิม

### ผู้ประสานและอำนวยความสะดวก

1. นางสาวพิณสุดา สิริธรงค์ศรี

### เลขานุการ นางลาวัลย์ สุขสำราญ

2. รศ.ดร.สุภางค์ จันทวานิช
4. ดร.วัลลภ สุวรรณดี
6. นายศุภกรีย์ แก้วเจริญ
8. นางแนนน้อย พัวพัฒนกุล
10. นายพิชิตร มีพจนา
12. นายดิเรก โพธิ์นคร
14. นางสาวดาริน ง่วนพริ้ง

2. นางสาวรุ่งกาญจน์ สุขสมัย

**รายชื่อคณะอนุกรรมการอำนวยการการวิจัยตามโครงการความช่วยเหลือ  
ทางวิชาการด้านการศึกษากาจากธนาคารพัฒนาเอเชีย**

ชื่อ	ตำแหน่ง
1. ศาสตราจารย์ ดร.สิปนนท์ เกตุทัต	ประธานอนุกรรมการ
2. นางจิระพรรณ นีรติศัย	อนุกรรมการ
3. นายชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์	อนุกรรมการ
4. นายณรงค์ นิตยาพร	อนุกรรมการ
5. นายธีรยุทธ์ หล่อเลิศรัตน์	อนุกรรมการ
6. ดร.นงราม เศรษฐพานิช	อนุกรรมการ
7. นายนิราศ สร้างนิทร	อนุกรรมการ
8. นายปราโมทย์ โชติมงคล	อนุกรรมการ
9. ดร.พนม พงษ์ไพบูลย์	อนุกรรมการ
10. ดร.รุ่ง แก้วแดง	อนุกรรมการ
11. ศาสตราจารย์ นพ.วิจารณ์ พานิช	อนุกรรมการ
12. ศาสตราจารย์ ดร.วิจิตร ศรีสอาน	อนุกรรมการ
13. รองศาสตราจารย์ ดร.วิชิต หล่อจิระชุนห์กุล	อนุกรรมการ
14. นายศิวะ ศิริเสาวลักษณ์	อนุกรรมการ
15. ดร.สมชัย ฤชุพันธุ์	อนุกรรมการ
16. ดร.เจือจันทร์ จงสถิตอยู่	อนุกรรมการและเลขานุการ
17. นางสาวเพ็ญพิชช ศรีอรุณ	อนุกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ
18. นางสาวพรรณณี พีรพรรัตน	อนุกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ



## รายชื่อคณะผู้วิจัยและผู้ช่วยนักวิจัย

- |   |                                       |
|---|---------------------------------------|
| 1. ศาสตราจารย์ ดร.เจอร์ร็ลด์ ดับเบิลยู ฟราย | มหาวิทยาลัยโอเรกอน                    |
| 2. รองศาสตราจารย์ ดร.แอนโทนี เอ็ม เครสเวลล์ | มหาวิทยาลัยนิวยอร์ก (แอลบานี)         |
| 3. ศาสตราจารย์ ดร.เอเดรียน ไซเดอร์แมน       | มหาวิทยาลัยบาร์ อิลาน อิสราเอล        |
| 4. ศาสตราจารย์ ดร.เสริมศักดิ์ วิศาลาภรณ์    | มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ประสานมิตร |
| 5. รองศาสตราจารย์ ดร.นงลักษณ์ วิรัชชัย      | จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย                 |
| 6. รองศาสตราจารย์ ดร.สุภางค์ จันทวานิช      | จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย                 |
| 7. รองศาสตราจารย์ ดร.ไพฑูรย์ สีนลรัตน์      | จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย                 |
| 8. รองศาสตราจารย์ ดร.สิริลักษณ์ คอมนตร์     | มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์                 |
| 9. รองศาสตราจารย์ ดร.สมคิด เลิศไพฑูรย์      | มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์                 |
| 10. ดร.สนอง โลหิตวิเศษ                      | กระทรวงศึกษาธิการ                     |
| 11. นางสาวสุภาพร โกเฮงกุล                   | สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ    |
| 12. นางสาวประภาพรณ วงศาโรจน์                | สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ    |
| 13. นางสาววลัยรัตน์ อัครเวศน์               | สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ    |
| 14. นางสาวพรณี พีรพรรัตน์                   | สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ    |
| 15. นางฉลวยลักษณ์ สินประเสริฐ               | สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ    |
| 16. นางสาวรัชดา ไชยคุปต์                    | สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ    |
| 17. นายปานเทพ ลาภเกษร                       | สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ    |

## รายชื่อคณะผู้บริหารโครงการฝ่ายไทย

- |                              |                            |
|------------------------------|----------------------------|
| 1. ดร.รุ่ง แก้วแดง           | ที่ปรึกษา                  |
| 2. ดร.เจือจันทร์ จงสถิตอยู่  | ผู้อำนวยการโครงการ         |
| 3. นางสาวเพ็ญพิชช ศรีอรุณ    | รองผู้อำนวยการโครงการ      |
| 4. นางสาวรัชดา ไชยคุปต์      | ผู้ประสานงานโครงการ        |
| 5. นายปานเทพ ลากเกษร         | ผู้ประสานงานโครงการ        |
| 6. นางสาวสุพัตมา ภูมิผักแว่น | ผู้ช่วยผู้ประสานงานโครงการ |

## ผู้ประสานโครงการจากสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย

ดร.สีลาภรณ์ บัวสาย

## รายชื่อคณะผู้บริหารโครงการฝ่ายต่างประเทศ

- |                           |         |
|---------------------------|---------|
| 1. Dr. Rupert Mclean      | ยูเนสโก |
| 2. Mr. J. Sequeira        | ยูเนสโก |
| 3. Ms. Dominique Altner   | ยูเนสโก |
| Dr. Alfonso E. Lizaraburu | ยูเนสโก |

## รายชื่อคณะผู้จัดทำรายงานการสัมมนา

### ที่ปรึกษา

ดร.รุ่ง แก้วแดง

เลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาธิการแห่งชาติ

ดร.เจือจันทร์ จงสถิตอยู่

ที่ปรึกษาด้านระบบการศึกษา

### บรรณาธิการและผู้เรียบเรียง

นางสาวเพ็ญพิชช ศรีอรุณ

นางสาวสมถวิล กาญจนางค์กุล

### คณะผู้จัดทำสรุปการประชุมกลุ่มย่อย

กลุ่ม 1 กระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา (เขตพื้นที่การศึกษา)

นางสาวประภาพรณ ไชยวงษ์

กลุ่ม 2 กระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา (สถานศึกษา)

นางฉลวยลักษณ์ สินประเสริฐ

ดร.ยุวดี ศันสนียรัตน์

กลุ่ม 3 ยุทธศาสตร์การพัฒนาศูนย์กลางนคร

นางสาวมยุรี จารุปาน

นายปานเทพ ลากเพชร

กลุ่ม 4 การเงินเพื่อการศึกษา

นายชาญ ดันติธรรมถาวร

กลุ่ม 5 การเพิ่มประสิทธิภาพกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา

นางสาวพิณสุดา สิริธรงค์ศรี

นางสาวรุ่งกาญจน์ สุขสมัย