

“ยกเครื่องการศึกษาไทย: สู่อุทิศที่มีคุณภาพอย่างทั่วถึง”
(Revamping Thai Education System: Quality for All)

หัวข้อที่ 1

การปฏิรูปการศึกษารอบใหม่:
สู่อุทิศที่มีคุณภาพอย่างทั่วถึง

โดย

อัมมาร สยามวาลา
ดิลกะ ลัทธพิพัฒน์ และ
สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์
สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

(ขอขอบคุณสุภรณ์ ศศิวิวัฒน์ ที่ช่วยรวบรวมข้อมูลและจัดเตรียมต้นฉบับบางส่วน)

ร่วมจัดโดย

มูลนิธิชัยพัฒนา
สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา
สำนักงานปฏิรูป
และ
มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

การปฏิรูปการศึกษาอบใหม่: สู่การศึกษาที่มีคุณภาพอย่างทั่วถึง

อัมมาร สยามวาลา ดิลกะ ลัทธพิพัฒน์ และสมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์

1. ปัญหาคุณภาพการศึกษาไทย

การศึกษาได้รับความคาดหวังให้ทำหน้าที่ต่างๆ ในทางสังคม การเมืองและเศรษฐกิจมากมาย นับตั้งแต่การช่วยให้ประชาชนอ่านออกเขียนได้และคิดเป็น เรียนรู้จริยธรรมและความเป็นพลเมือง ตลอดจนพัฒนาทักษะทางเศรษฐกิจ ซึ่งจะช่วยเพิ่มความเท่าเทียมในสังคมในระยะยาว จากบทบาทหน้าที่สำคัญหลายประการดังกล่าว การศึกษาที่ไม่มีคุณภาพจึงก่อให้เกิดปัญหาที่ร้ายแรงต่อประเทศ

การแก้ปัญหาคุณภาพการศึกษาไทยเป็นเรื่องที่ยากเย็นแสนเข็ญยิ่ง แม้จะมีความพยายามในการปฏิรูปการศึกษามากกว่า 10 ปี ตั้งแต่การปฏิรูปรอบแรกเมื่อปี พ.ศ. 2542 จนมาถึงการปฏิรูปรอบที่สองเมื่อปี พ.ศ. 2552 เรายังไม่สามารถทำให้คุณภาพการศึกษาของประเทศดีขึ้นได้อย่างเป็นรูปธรรม

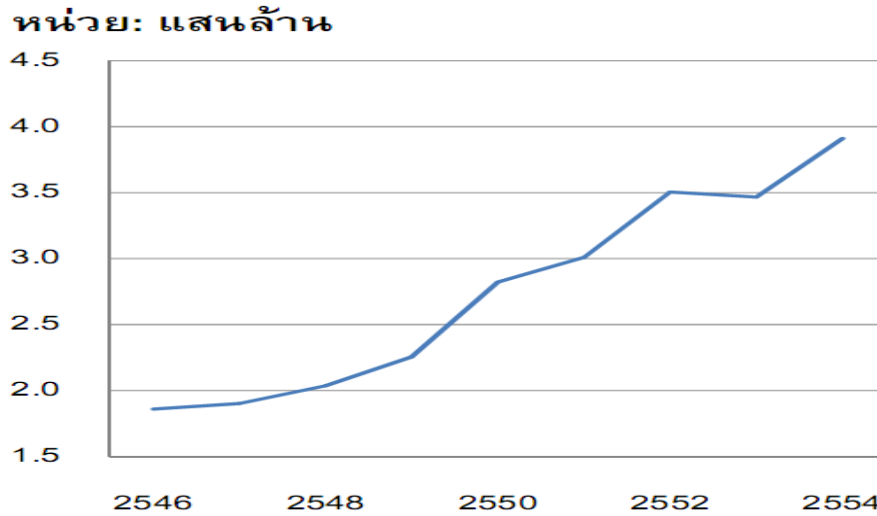
สาเหตุของปัญหาคุณภาพของการศึกษาที่มีผู้กล่าวถึงมีมากมายจนมองไม่เห็นหนทางว่าจะปฏิรูปกันอย่างไร หรือจะเริ่มแก้ไขปัญหาใดเป็นปัญหาแรก (ภาพที่ 1) อีกทั้งการปฏิรูปในบางด้านกลับยิ่งทำให้ปัญหาแย่ลง เช่น ระบบประกันคุณภาพกลับเพิ่มภาระงานเอกสารให้ครู ทำให้ครูมีเวลาในการเตรียมสอนน้อยลง ซึ่งอาจทำให้การศึกษามีคุณภาพแย่ลงได้

ภาพที่ 1 ความซับซ้อนของปัญหาคุณภาพการศึกษาไทย



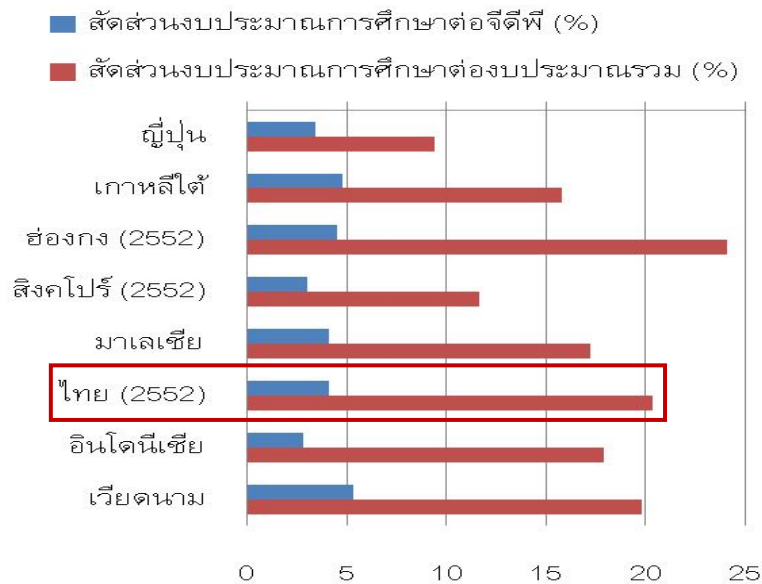
ที่ผ่านมามักเชื่อกันว่า ความล้มเหลวของการศึกษาไทยมีสาเหตุมาจากการขาดแคลนทรัพยากรที่จำเป็น แต่ความเชื่อนี้ไม่ถูกต้อง เพราะในช่วงเกือบ 10 ปีที่ผ่านมา งบประมาณกระทรวงศึกษาธิการเพิ่มขึ้นประมาณ 2 เท่า (กราฟที่ 1) จนในปัจจุบันสัดส่วนงบประมาณด้านการศึกษาต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ (GDP) และงบประมาณด้านการศึกษาต่องบประมาณรวมของไทยอยู่ที่ร้อยละ 4 และร้อยละ 20 ตามลำดับ ซึ่งไม่ต่ำกว่าประเทศอื่นๆ ในภูมิภาคเดียวกันแล้ว ในขณะที่เดียวกันเงินเดือนเฉลี่ยของครูโรงเรียนรัฐบาลก็เพิ่มสูงขึ้นจากประมาณ 1.5 หมื่นบาทในปี 2544 เป็นประมาณ 2.4 หมื่นในปี 2553

กราฟที่ 1 งบประมาณกระทรวงศึกษาธิการ ในช่วงปี 2546-2554



ที่มา: สำนักงบประมาณ

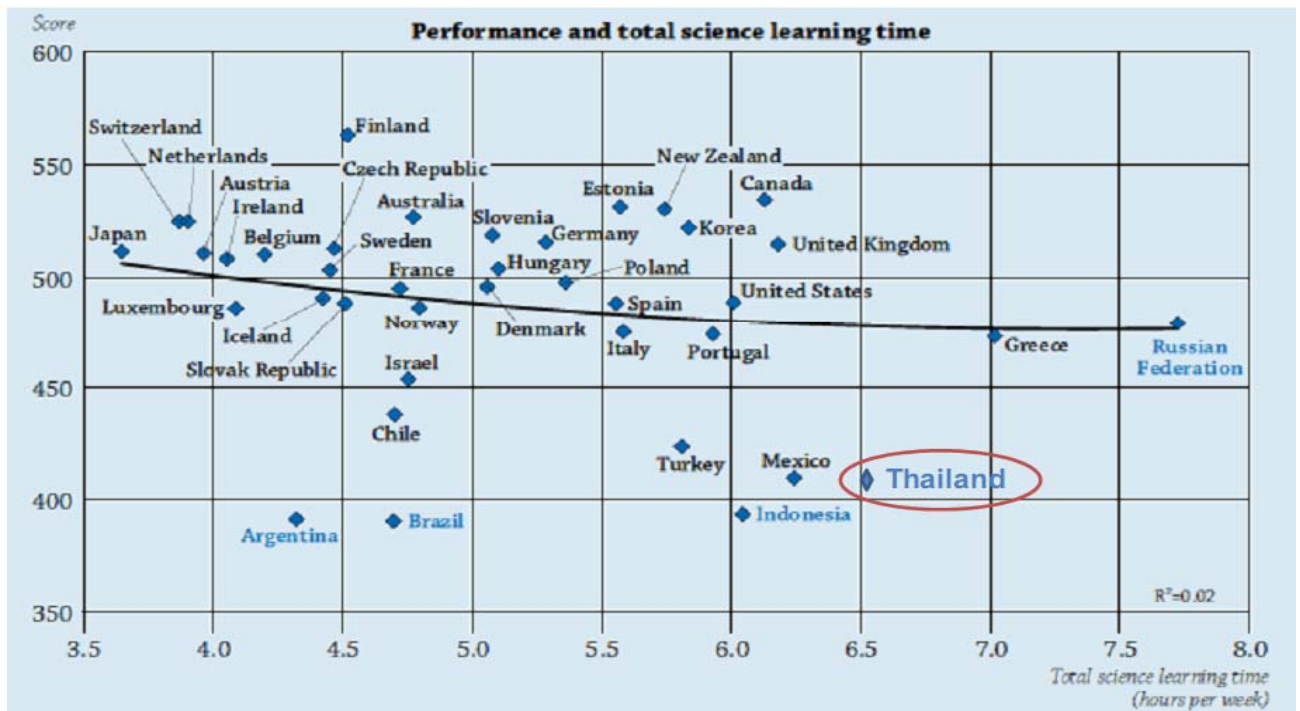
กราฟที่ 2 สัดส่วนงบประมาณการศึกษาต่อจีดีพี และต่องบประมาณรวม ของไทยและประเทศเพื่อนบ้าน



ที่มา: World Bank

นอกจากนี้ นักเรียนไทยยังใช้เวลาเรียนในห้องเรียนมากกว่านักเรียนประเทศอื่นๆ ในภูมิภาคเดียวกัน ทั้งนี้ยังไม่ต้องกล่าวถึงค่าเรียนและเวลาของผู้ปกครองและนักเรียนอีกมากมายที่หมดไปกับการกวดวิชา (กราฟที่ 3) กล่าวโดยสรุป รัฐและประชาชนไทยได้ลงทุนในการศึกษาไปไม่น้อยกว่าประเทศอื่นๆ ในภูมิภาค

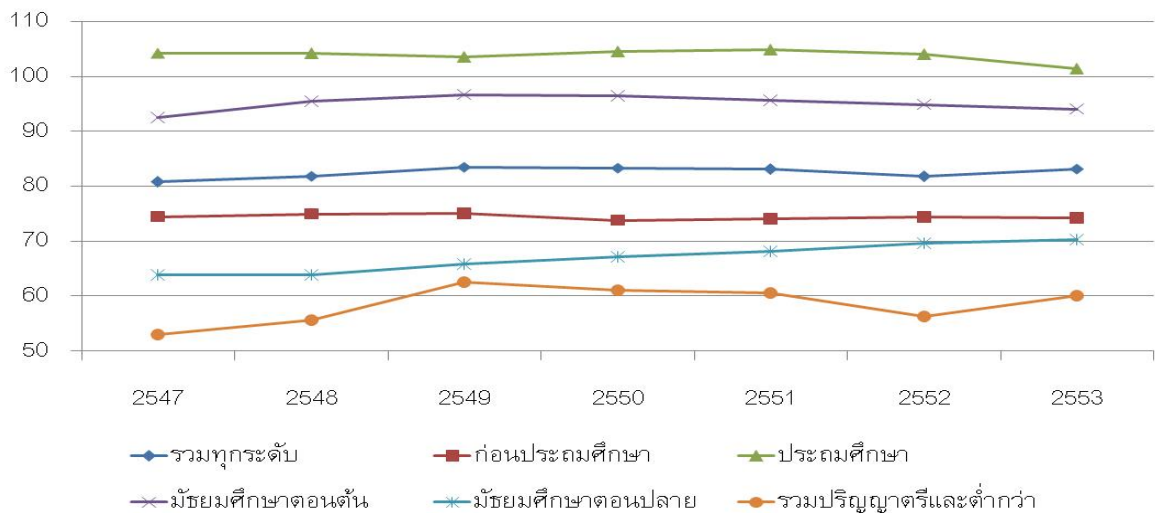
กราฟที่ 3 เวลาการเรียนวิทยาศาสตร์ในห้องเรียน (ชั่วโมง/สัปดาห์) และคะแนน PISA วิชาวิทยาศาสตร์ของ ไทยและประเทศอื่นๆ



ที่มา: OECD (2009)

แม้ว่างบประมาณการศึกษาที่เพิ่มขึ้นจะช่วยให้ประชากรวัยเรียนของประเทศสามารถเข้าถึงการศึกษามากขึ้นในเชิงปริมาณ ดังจะเห็นได้จากอัตราการเข้าเรียนในช่วงชั้นประถมศึกษา และมัธยมศึกษาตอนต้นที่ค่อนข้างสูงดังแสดงในกราฟที่ 4 ก็ตาม แต่อัตราการเรียนต่อในระดับมัธยมศึกษาตอนปลายก็ยังไม่สูงนัก โดยมีนักเรียนประถมศึกษาปีที่ 1 รุ่นปี 2541 เพียงร้อยละ 68 เท่านั้นที่เข้าเรียนต่อในระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย และเหลือเพียงร้อยละ 54 เท่านั้นที่เรียนจบมัธยมศึกษาตอนปลาย (ตารางที่ 1)

กราฟที่ 4 อัตราการเข้าเรียนในแต่ละระดับการศึกษา



ที่มา: กระทรวงศึกษาธิการ

ตารางที่ 1 แสดงอัตราการคงอยู่ของนักเรียน ป. 1 รุ่นปี 2541 ในแต่ละช่วงชั้น

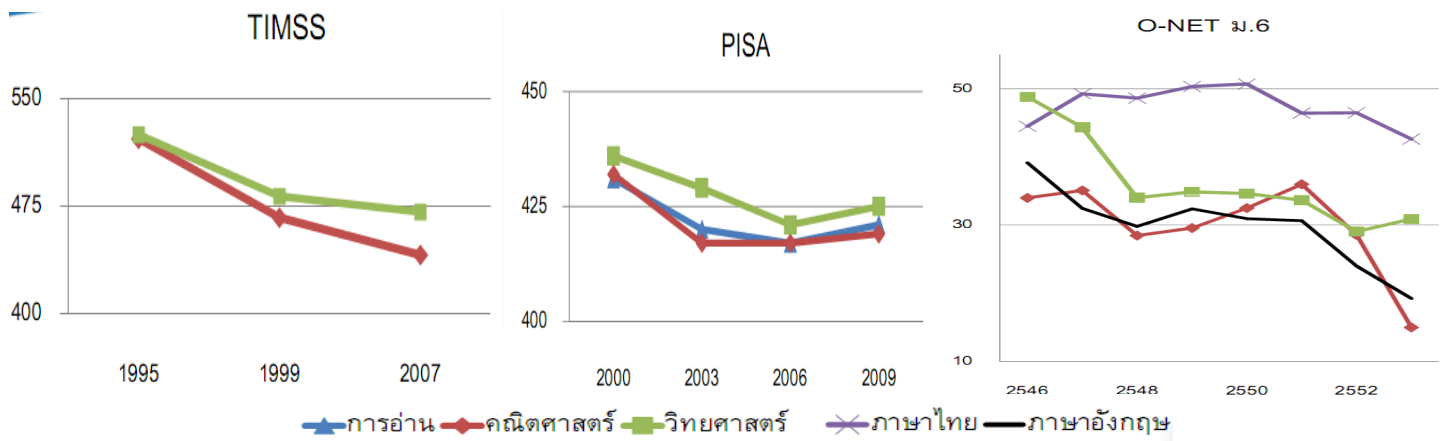
ระดับชั้น (ป.1 รุ่น 2541)	อัตราการคงอยู่ (ร้อยละ)
ป.1	100
ป.6	89.5
ม.1	85.6
ม.3	79.6
ม.4/ปวช. 1	68.4
ม.6/ปวช. 3	54.8

ที่มา: กระทรวงศึกษาธิการ

ที่สำคัญกว่านั้น ผลการเรียนรู้ของนักเรียนซึ่งเป็นตัวชี้วัดคุณภาพการศึกษาที่สำคัญกลับตกต่ำลงสวนทางกับทรัพยากรการศึกษาของประเทศที่เพิ่มขึ้น ดังจะเห็นได้จากผลคะแนนสอบของนักเรียนไทยไม่ว่าจะวัดจากข้อสอบมาตรฐานในประเทศคือ O-NET หรือข้อสอบมาตรฐานระหว่างประเทศเช่น Programme for International Student Assessment (PISA) และ Trends in

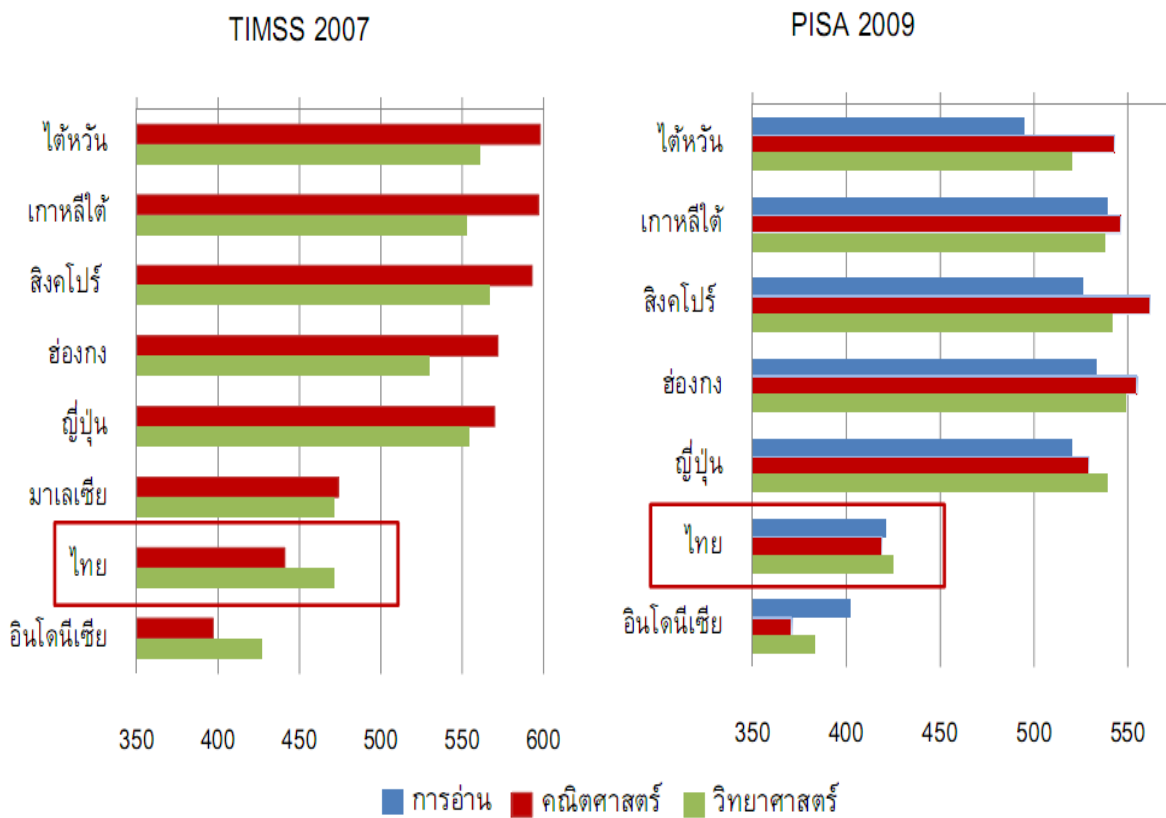
International Mathematics and Science Study (TIMSS) ต่างก็มีแนวโน้มลดลง¹ (กราฟที่ 5) และอยู่ในระดับที่ต่ำกว่าประเทศเพื่อนบ้านยกเว้นอินโดนีเซีย (กราฟที่ 6)

กราฟที่ 5 แนวโน้มคะแนนสอบมาตรฐาน TIMSS, PISA และ O-NET ม.6 ของนักเรียนไทย



ที่มา: TIMSS, PISA และ สทศ.

กราฟที่ 6 คะแนนสอบมาตรฐาน TIMSS 2007 และ PISA 2009 ของนักเรียนไทยและประเทศเพื่อนบ้าน

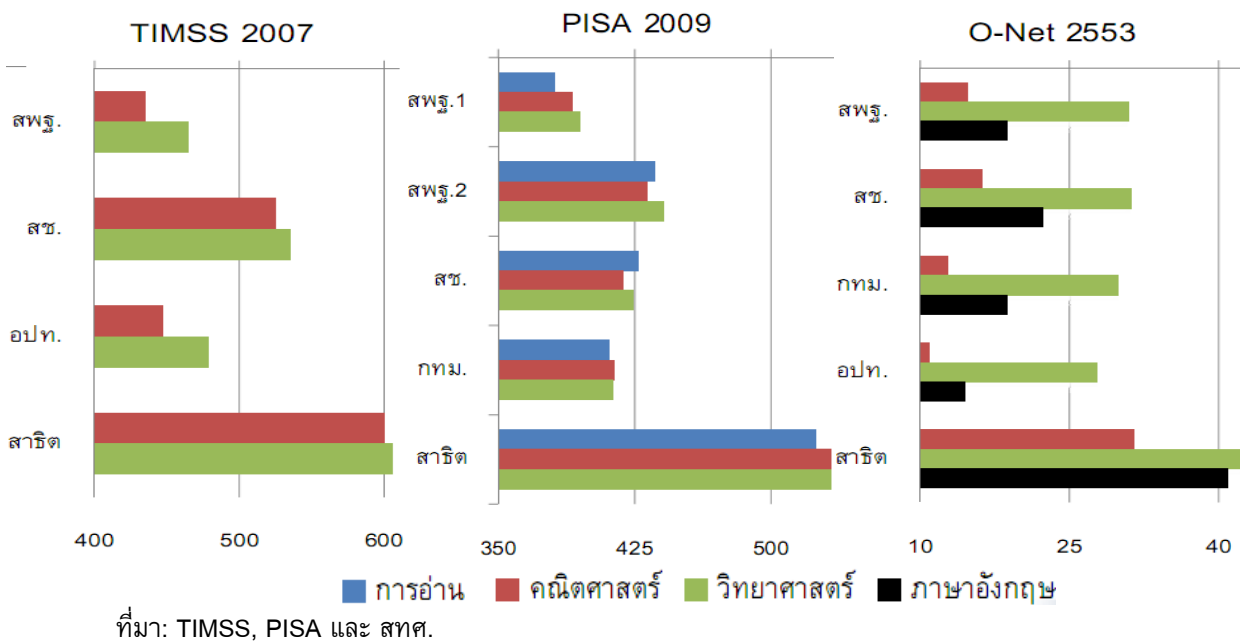


ที่มา: TIMSS และ PISA

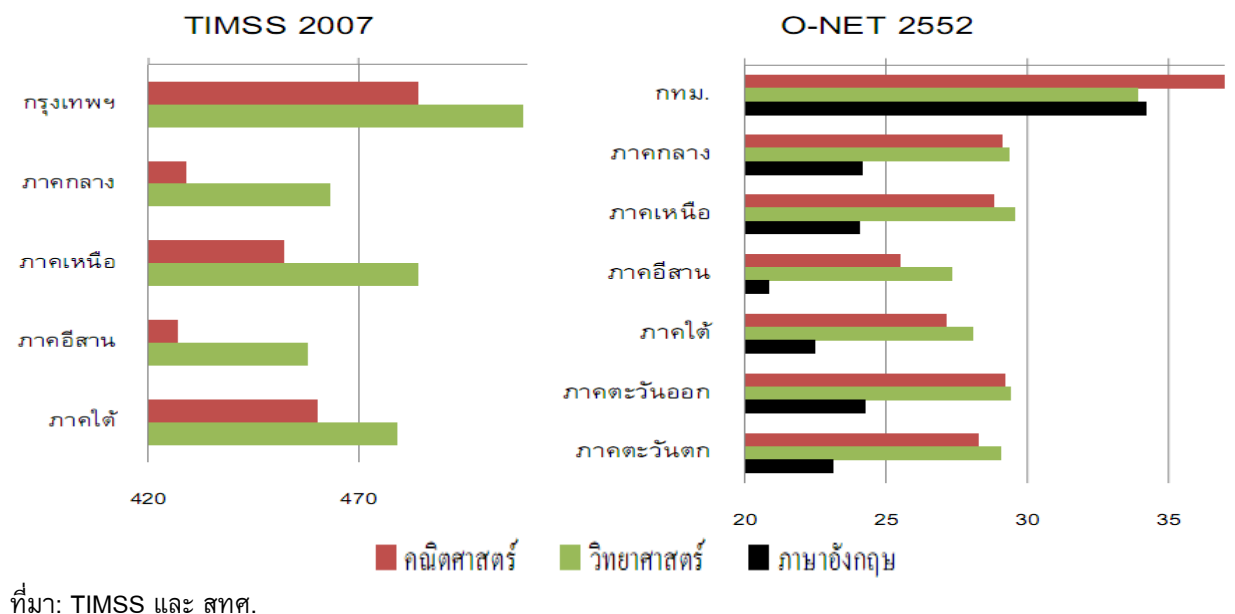
¹ ภาคผนวกของบทความนี้มีข้อมูลเบื้องต้นเกี่ยวกับการสอบ PISA และ TIMSS

ในขณะเดียวกัน กลับปรากฏข่าวในสื่อมวลชนว่า มีนักเรียนไทยจากโรงเรียนมีชื่อเสียงใน กรุงเทพฯ สามารถสอบแข่งขันได้เหรียญรางวัลระดับโลกต่างๆ เช่น การแข่งขันโอลิมปิก วิทยาศาสตร์และคณิตศาสตร์อย่างต่อเนื่องทุกปี ซึ่งแสดงให้เห็นถึงความเหลื่อมล้ำทางคุณภาพ ระหว่างโรงเรียนในพื้นที่ต่างๆ และชี้ว่าการพัฒนาคุณภาพของโรงเรียนไทยที่ผ่านมาเป็นไปอย่าง ไม่ทั่วถึง ข้อเสนอพื้นฐานดังกล่าวยังได้รับการยืนยันจากข้อเท็จจริงที่ว่าคะแนนสอบมาตรฐานของ โรงเรียนสาธิต ในสังกัดมหาวิทยาลัยต่างๆ และโรงเรียนในกรุงเทพฯ สูงกว่าโรงเรียนสังกัดอื่นๆ และโรงเรียนในภูมิภาคอื่นๆ อย่างชัดเจน (กราฟที่ 7 และ 8)

กราฟที่ 7 คะแนนสอบมาตรฐาน TIMSS PISA และ O-NET ระหว่างโรงเรียนสังกัดต่างๆ



กราฟที่ 8 คะแนนสอบมาตรฐาน TIMSS และ O-NET ระหว่างภูมิภาคต่างๆ



อย่างไรก็ตาม การยกระดับคุณภาพการศึกษามีชื่อเสียงเรื่องสั้นหวัง แต่เป็นสิ่งที่ทำได้จริงในเวลาไม่เกิน 1 ทศวรรษ ดังตัวอย่างของประเทศต่างๆ เช่น ชิลี ลัตเวียและประเทศกำลังพัฒนาทั้งหลายเคยปฏิรูปสำเร็จมาแล้ว (Mckinsey & Company, 2010) หากแต่ข้อเสนอการปฏิรูปการศึกษาที่ผ่านมาในประเทศไทยยังคงไม่มีความชัดเจน เนื่องจากผู้มีส่วนได้เสียทั้งหลายยังมีความเข้าใจต่อปัญหาในลักษณะที่แตกต่างกันมาก (รูปภาพที่ 2) ซึ่งทำให้เกิดความสับสนว่า เราควรจะเริ่มแก้ไขปัญหการศึกษาที่จุดใดก่อน

รูปภาพที่ 2 ความหลากหลายของข้อเสนอในการปฏิรูปที่ผ่านมา



2. แนวคิดทางทฤษฎีในการยกระดับการศึกษา

การแก้ปัญหาใดๆ ให้สำเร็จจะต้องเริ่มจากความรู้ที่ถูกต้องก่อน การศึกษาในเชิงประจักษ์ที่ผ่านมามีข้อค้นพบต่างๆ ที่สำคัญหลายประการคือ ประการแรก คุณภาพการศึกษามีผลต่อการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจในระยะยาว (Hanushek, 2007 & 2010) ซึ่งหักล้างความเชื่อเดิมที่ว่า การเข้าถึงการศึกษา (ปริมาณ) เป็นตัวแปรที่กำหนดอัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจในระยะยาว ทั้งนี้การทดสอบทฤษฎีต่างๆ ในเชิงประจักษ์พบว่า ตัวแปรอัตราการเข้าถึงการศึกษาจะหมดนัยสำคัญทางสถิติทันที เมื่อใส่ตัวแปรคุณภาพการศึกษาเข้าไปแทน

ประการที่สอง ลำพังการเพิ่มทรัพยากรต่างๆ เช่น งบประมาณการศึกษา ไม่ได้เป็นหลักประกันต่อความสำเร็จในการสร้างคุณภาพของการศึกษาของประเทศแต่อย่างใด กรณีของประเทศไทยที่กล่าวมาข้างต้นก็ดูเหมือนสนับสนุนข้อค้นพบนี้ได้อย่างชัดเจน

ประการที่สาม คุณภาพของครูช่วยให้นักเรียนมีผลการเรียนดีขึ้นอย่างมีนัยสำคัญ เช่น Hanushek (1992) พบว่า ความแตกต่างระหว่างการเรียนกับครูที่สอนเก่งและครูที่สอนไม่เก่งมีผลเทียบเท่ากับการเรียนรู้อันหนึ่งของนักเรียนที่แตกต่างกันถึง 1 ปีในแต่ละปีการศึกษา กล่าวคือ ในขณะที่ครูสอนไม่เก่งทำให้นักเรียนได้ความรู้ในแต่ละปีการศึกษา เหมือนได้เรียนมาเพียง 0.5 ปี ครูที่สอนเก่งสามารถช่วยให้นักเรียนได้ความรู้เหมือนได้เรียนถึง 1.5 ปีในช่วงเวลาเท่ากัน

ประการที่สี่ การปฏิรูปคุณภาพการศึกษาต้องมีกลไกในการสร้าง “ความรับผิดชอบ” (accountability) ในการจัดการศึกษาที่ชัดเจน เหตุผลที่ความรับผิดชอบเป็นเรื่องที่มีความสำคัญในลำดับต้นๆ ในการปฏิรูป ก็เพราะมันเป็นปัจจัยที่จะทำให้การปฏิรูปส่วนอื่นๆ สำเร็จหรือล้มเหลวไปด้วย เช่น แม้จะเราจะสามารถลงทุนฝึกอบรมครูให้มีคุณภาพเพิ่มขึ้น แต่หากระบบการศึกษายังขาดกลไกความรับผิดชอบ ครูก็อาจไม่ตั้งใจสอนนักเรียนอย่างเต็มที่ เพราะสนใจในการเตรียมเอกสารหรือทำงานวิชาการเพื่อขอเลื่อนวิทยฐานะมากกว่าการเตรียมการสอน

ใจกลางของปัญหาคุณภาพการศึกษาไทยจึงไม่ใช่การขาดทรัพยากร แต่เป็น การขาด “ประสิทธิภาพ” ในการใช้ทรัพยากร อันเนื่องมาจากการขาด “ความรับผิดชอบ” ของระบบการศึกษาต่อนักเรียนและผู้ปกครองนั่นเอง การเริ่มการปฏิรูปคุณภาพการศึกษาจึงต้องมุ่งตรงไปที่การสร้างความรับผิดชอบของผู้จัดการศึกษาทั้งภาครัฐ โรงเรียนและครู แล้วจึงหนุนเสริมด้วยมาตรการอื่น

2.1 กรอบแนวคิดความรับผิดชอบในการจัดการศึกษา

“ความรับผิดชอบ” หมายถึง พันธะผูกพันในหน้าที่การงานของบุคคลใดบุคคลหนึ่งหรือองค์กรใดองค์กรหนึ่งต่อเป้าหมายที่ได้รับมอบหมายจากบุคคลหรือองค์กรอื่นๆ โดยมีระบบตรวจสอบที่ฝ่ายผู้มอบหมายสามารถประเมินผลงานเพื่อให้รางวัลและลงโทษฝ่ายปฏิบัติหน้าที่ได้

รูปภาพที่ 3 กรอบแนวคิด “ความรับผิดชอบ”



ดัดแปลงจาก World Bank (2011)

เนื่องจากการศึกษาโดยเฉพาะการศึกษาขั้นพื้นฐานมีลักษณะเป็นสินค้าสาธารณะสูง รัฐจึงมักเข้ามาอุดหนุนทรัพยากรหรือแม้กระทั่งเข้ามามีบทบาทในการจัดการศึกษาเสียเอง นอกจากนี้ รัฐยังมีบทบาทในกำกับดูแลโรงเรียนแทนพ่อแม่และสถานประกอบการ ในขณะเดียวกัน พ่อแม่และสถานประกอบการ ก็จะใช้กลไกทางการเมือง เช่น การเลือกตั้งหรือการเรียกร้องทางการเมือง ผลักดันให้รัฐกำหนดนโยบายและกำกับโรงเรียนให้จัดการศึกษาในลักษณะที่ทันต่อความต้องการ (รูปภาพที่ 3)

ปัญหาคุณภาพการศึกษามีสาเหตุมาจากสายความรับผิดชอบ “พ่อแม่-รัฐบาล-โรงเรียน-ครู” และ “สถานประกอบการ-รัฐบาล-โรงเรียน-ครู” เป็นสายความรับผิดชอบที่มีความยาวมาก และอาจขาดลงในช่วงใดช่วงหนึ่งหรือทุกช่วง เช่น สถาบันทางการเมืองที่ประชาชนจะสามารถใช้ในการตรวจสอบรัฐบาลเช่น ระบบเลือกตั้งอาจขาดประสิทธิภาพในการพัฒนาคุณภาพการศึกษา เพราะการพัฒนาคุณภาพการศึกษาเป็นเรื่องที่ต้องใช้เวลานานเกินกว่าที่นักการเมืองจะให้ความสนใจ

แม้ว่าการสร้างความรับผิดชอบในระบบการศึกษาอาจทำได้โดยการปฏิรูปสถาบันทางการเมือง เพื่อให้ประชาชนสามารถตรวจสอบรัฐได้ง่ายขึ้น แต่การปฏิรูปดังกล่าวก็เป็นสิ่งที่ยากไม่ยิ่งหย่อนไปกว่าการปฏิรูปการศึกษา แนวทางการปฏิรูปที่น่าจะมีโอกาสสำเร็จมากกว่าก็คือ การสร้างสายความรับผิดชอบ “พ่อแม่-โรงเรียน-ครู” และ “สถานประกอบการ-โรงเรียน-ครู” ซึ่งเป็นความรับผิดชอบสายสั้นแทน

ทั้งนี้ การสร้างความรับผิดชอบสายสั้น มิได้มีนัยถึงการทิ้งภาระหน้าที่ในการสนับสนุนและกำกับดูแลระบบการศึกษาโดยรัฐ ให้กลายเป็นภาระหน้าที่ของผู้ปกครองและสถานประกอบการทั้งหมด เนื่องจากในระบบความรับผิดชอบสายสั้นนั้น รัฐยังมีบทบาทหลักในการอำนวยความสะดวกและสร้างกลไกให้ผู้ปกครอง สถานประกอบการและสังคม สามารถกำกับและตรวจสอบโรงเรียนได้ง่ายขึ้น

ในทางปฏิบัติ การสร้างความรับผิดชอบสายสั้นในระบบการศึกษาสามารถทำได้ 3 แนวทางควบคู่กันคือ (ดูรายละเอียดเพิ่มเติมใน Bruns et. al. (2011) และ สมเกียรติและคณะ (2555))

1. การปฏิรูปข้อมูล (information reform) โดยการเปิดเผยข้อมูลต่างๆ เช่น ข้อมูลเกี่ยวกับสิทธิและหน้าที่ของหน่วยงานและผู้มีส่วนได้เสียแต่ละฝ่ายในระบบการศึกษา ทรัพยากรของโรงเรียน กิจกรรมการเรียนการสอนและสัมฤทธิ์ผลทางการศึกษาของนักเรียน
2. การปฏิรูปการบริหารโรงเรียน (school-based management reform: SBM) โดยการกระจายอำนาจการตัดสินใจแก่โรงเรียนให้มีอิสระ (autonomy) มากขึ้น ภายใต้กรอบความรับผิดชอบ ทั้งความมีอิสระในด้านวิชาการ (substantive autonomy) ซึ่งรวมถึง ความสามารถในการเลือกหลักสูตรและตำราเรียน และความมีอิสระในด้านการดำเนินการ (procedural autonomy) เช่น การบริหารงบประมาณ
3. การปฏิรูปแรงจูงใจของครู (incentive reform) โดยการสร้างความเชื่อมโยงในการจ้างงานและการเลื่อนเงินเดือนของครูเข้ากับสัมฤทธิ์ผลทางการเรียนของนักเรียน

3. ผลกระทบของความรับผิดชอบต่อคุณภาพของระบบการศึกษาไทย

ดิลกะ (2555) ได้วิเคราะห์ปัจจัยที่มีผลต่อคุณภาพของระบบการศึกษาไทย โดยเฉพาะผลกระทบของการมีกลไกความรับผิดชอบและการบริหารจัดการโรงเรียนที่ดีต่อสัมฤทธิ์ผลทางการศึกษาของนักเรียน ซึ่งวัดจากคะแนนสอบ PISA ของนักเรียนไทยในวิชาวิทยาศาสตร์และคณิตศาสตร์ในปี 2006 ในการวิเคราะห์ดังกล่าว ดิลกะ (2555) ใช้แบบจำลองตามกรอบที่ 1 โดยตัวแปรที่เกี่ยวข้องกับกลไกความรับผิดชอบและแนวทางการบริหารจัดการโรงเรียนที่นำมาวิเคราะห์ ได้แก่

- การเปิดเผยข้อมูลสัมฤทธิ์ผลของโรงเรียนต่อสาธารณะ
- กลไกความรับผิดชอบ (accountability) ในรูปแบบต่างๆ เช่น ความสนใจของผู้ปกครองส่วนใหญ่ในการตรวจสอบผลการศึกษาของโรงเรียนอย่างสม่ำเสมอ ซึ่งแสดงถึงการมีกลไกความรับผิดชอบในระดับพื้นที่ (bottom-up accountability) และการมีระบบติดตามสัมฤทธิ์ผลทางการศึกษาของโรงเรียนโดยหน่วยงาน

ส่วนกลาง ซึ่งแสดงถึงการมีกลไกความรับผิดชอบจากเบื้องบน (top-down accountability)

- ระบบการให้แรงจูงใจ (incentive) โดยเชื่อมโยงผลตอบแทนของครูใหญ่เข้ากับสัมฤทธิ์ผลของนักเรียน และ
- ความมีอิสระในการบริหารจัดการ (autonomy) ของโรงเรียนในด้านหลักสูตร ซึ่งแสดงถึงความมีอิสระด้านวิชาการ (substantive autonomy) และงบประมาณ ซึ่งแสดงถึงความมีอิสระด้านการดำเนินการ (procedural autonomy)

กรอบที่ 1 แบบจำลองที่ใช้การวิเคราะห์ปัจจัยด้านการบริหารจัดการ
ระบบการศึกษาที่มีผลต่อคุณภาพของโรงเรียนไทย

ตามแบบจำลองของดิลกะ (2555) คะแนนสอบของนักเรียนจะขึ้นอยู่กับ 2 ปัจจัยคือ หนึ่ง ศักยภาพของโรงเรียนในการจัดการศึกษาภายใต้เงื่อนไขด้านทรัพยากรและลักษณะเฉพาะของนักเรียนในโรงเรียน และสอง ประสิทธิภาพของโรงเรียนในการใช้ทรัพยากรที่มีอยู่ว่าสามารถทำได้ตามศักยภาพของตนเพียงใด แนวคิดของแบบจำลองดังกล่าวถูกแทนด้วยสมการดังต่อไปนี้

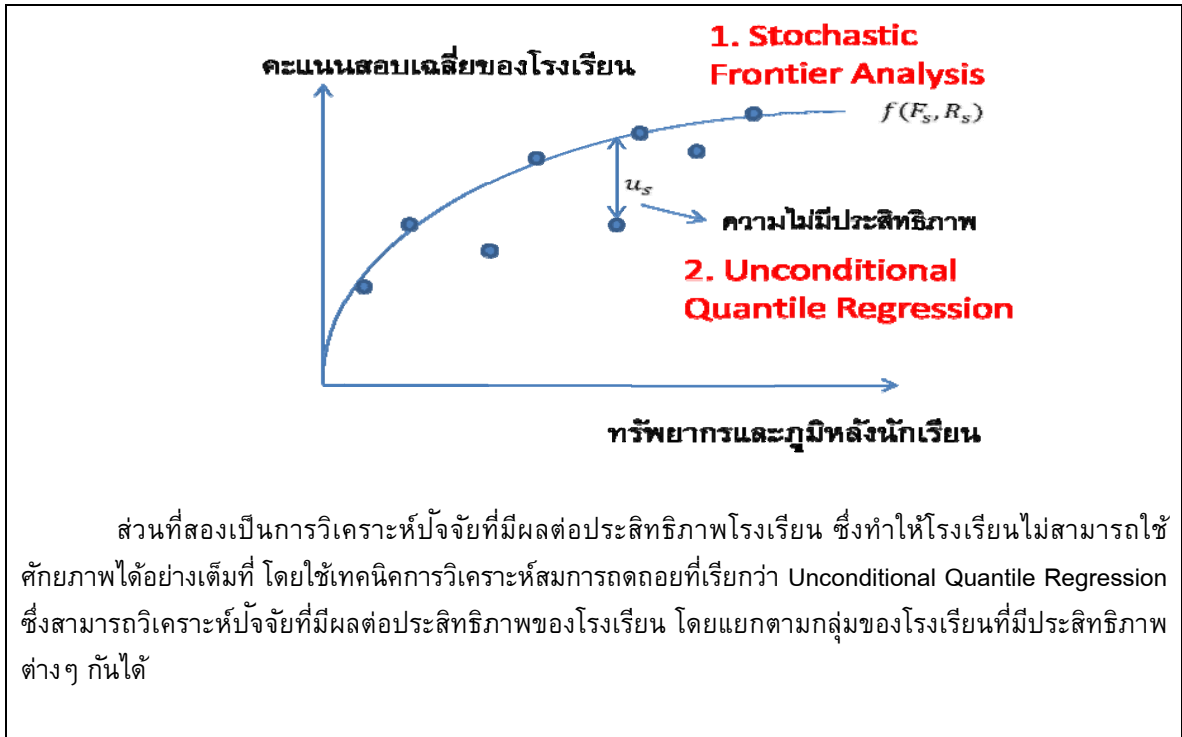
$$T_s = Eff_s \times f(F_s, R_s)$$

โดยที่ T_s หมายถึง คะแนนสอบเฉลี่ย PISA ของโรงเรียน s

Eff_s หมายถึง ประสิทธิภาพของโรงเรียน และ

$f(F_s, R_s)$ หมายถึง ศักยภาพของโรงเรียน ซึ่งขึ้นอยู่กับทรัพยากรที่โรงเรียนมี (R_s) และลักษณะเฉพาะของนักเรียนของนักเรียน (F_s)

จากแนวคิดดังกล่าว ดิลกะสร้างแบบจำลองที่มีองค์ประกอบ 2 ส่วน ส่วนแรกของแบบจำลองเป็นการประมาณการศักยภาพของโรงเรียนภายใต้ทรัพยากรที่มี (เช่น อุปกรณ์การเรียนการสอน จำนวนครู) และลักษณะของนักเรียนในโรงเรียน (เช่น เพศ อายุ ชั้นเรียน ภูมิหลังทางเศรษฐกิจสังคมของครอบครัว) โดยใช้เทคนิคที่เรียกว่า Stochastic Frontier Analysis (ดูภาพประกอบ)



ผลการวิเคราะห์ดังกล่าว มีข้อค้นพบที่น่าสนใจหลายประการดังต่อไปนี้ ประการที่หนึ่ง การเปิดเผยข้อมูลสัมฤทธิ์ผลของโรงเรียนต่อสาธารณะส่งผลให้ประสิทธิภาพของโรงเรียนเพิ่มขึ้นอย่างมีนัยสำคัญ โดยจะก่อให้เกิดผลดีมากกว่าในกลุ่มโรงเรียนที่มีประสิทธิภาพต่ำ

ประการที่สอง ความมีอิสระในการบริหารงบประมาณไม่สามารถรับประกันความสำเร็จในการเพิ่มประสิทธิภาพของโรงเรียน โดยความมีอิสระด้านงบประมาณจะมีผลในการเพิ่มการเรียนรู้ของนักเรียน ก็ต่อเมื่อโรงเรียนอยู่ภายใต้ระบบที่มีความรับผิดชอบที่เข้มแข็งแล้วเท่านั้น มิฉะนั้น ความมีอิสระด้านงบประมาณจะส่งผลเสียต่อประสิทธิภาพของโรงเรียน

ประการที่สาม ความมีอิสระในการกำหนดหลักสูตร จะมีผลกระทบในด้านบวกเฉพาะกับโรงเรียนที่มีประสิทธิภาพในระดับต่ำ ทั้งนี้ ผลกระทบในด้านบวกจะมีมากยิ่งขึ้น หากมีหน่วยงานจากส่วนกลางติดตามเพื่อประเมินผลสัมฤทธิ์ของนักเรียนอย่างต่อเนื่อง

ประการที่สี่ การให้แรงจูงใจ โดยเชื่อมโยงผลตอบแทนของครูใหญ่เข้ากับสัมฤทธิ์ผลทางการศึกษาของนักเรียน มีผลในการเพิ่มประสิทธิภาพของโรงเรียนมากที่สุด โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อผู้ปกครองส่วนใหญ่ติดตามตรวจสอบคุณภาพการศึกษาของโรงเรียนอย่างต่อเนื่อง

การศึกษาดังกล่าวยังได้จำลองภาพสถานการณ์ (simulation) ในอนาคต ในกรณีที่ประเทศไทยดำเนินการปฏิรูประบบการศึกษา โดยนำเอาระบบความรับผิดชอบมาใช้ในการจัดการศึกษาของโรงเรียนด้วยมาตรการต่างๆ ดังต่อไปนี้

1. การเปิดเผยข้อมูลผลสัมฤทธิ์ของนักเรียน
2. การประเมินผลงานครูใหญ่โดยเชื่อมโยงกับสัมฤทธิ์ผลของโรงเรียน
3. การสร้างกลไกที่ทำให้ผู้ปกครองส่วนใหญ่สามารถติดตามตรวจสอบสัมฤทธิ์ผลของโรงเรียนได้อย่างสม่ำเสมอ
4. การมีระบบติดตามสัมฤทธิ์ผลทางการศึกษาของโรงเรียนโดยหน่วยงานส่วนกลาง
5. การเพิ่มอิสระในการบริหารจัดการของโรงเรียนในด้านหลักสูตรและด้านงบประมาณ ภายใต้กลไกความรับผิดชอบที่กล่าวมาข้างต้น

ผลการศึกษาพบว่า ประสิทธิภาพของโรงเรียนจะเพิ่มขึ้นโดยเฉลี่ยจากร้อยละ 73.4 เป็นร้อยละ 77.7 ซึ่งเทียบเท่ากับการเพิ่มขึ้นของคะแนนเฉลี่ย PISA ในวิชาวิทยาศาสตร์ และคณิตศาสตร์ของนักเรียนไทยจาก 421 คะแนน เป็น 444 คะแนน ซึ่งจะทำให้อันดับคะแนน PISA ของประเทศไทยเลื่อนขึ้นจากอันดับที่ 46 เป็นอันดับที่ 40

4. สรุป

ปัญหาความล้มเหลวของการศึกษาไทยไม่ได้มีสาเหตุมาจากการขาดแคลนทรัพยากรที่จำเป็น แต่เกิดจากการขาด “ประสิทธิภาพ” ในการใช้ทรัพยากร อันเนื่องมาจากการขาด “ความรับผิดชอบ” ของระบบการศึกษาต่อนักเรียนและผู้ปกครอง การปฏิรูปคุณภาพการศึกษาจึงควรเริ่มต้นด้วยการสร้างความรับผิดชอบของผู้จัดการศึกษาทั้งภาครัฐ โรงเรียนและครู

ข้อสรุปดังกล่าวได้รับการยืนยันทั้งในทางทฤษฎี และการศึกษาในเชิงประจักษ์ นอกจากนี้ การศึกษาวิจัยยังชี้ว่า การสร้างความรับผิดชอบในระบบการศึกษาไทย จะทำให้เกิดผลลัพธ์ที่จับต้องได้ โดยจะเพิ่มคะแนนเฉลี่ย PISA ในวิชาวิทยาศาสตร์และคณิตศาสตร์ของนักเรียนไทยจาก 421 คะแนน เป็น 444 คะแนน ซึ่งจะทำให้อันดับคะแนน PISA ของประเทศไทยเลื่อนขึ้นจากอันดับที่ 46 เป็นอันดับที่ 40

เอกสารอ้างอิง

ดิลกะ ลัทธพิพัฒน์ (2555) “ผลกระทบของการสร้างความรับผิดชอบทางการศึกษาต่อสัมฤทธิ์ผลของนักเรียนไทย”, เอกสารประกอบการสัมมนาวิชาการประจำปี 2554 ของสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์ สุภณัฐ ศศิวิวัฒน์ และแบ็งค์ งามอรุณโชติ (2555) “ระบบการบริหารและการเงินเพื่อสร้างความรับผิดชอบในการจัดการศึกษา”, เอกสารประกอบการสัมมนาวิชาการประจำปี 2554 ของสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

Bruns, Barbara, Deon Filmer, and Harry Anthony Patrinos. 2011. *Making Schools Work*. Washington, DC: World Bank.

Hanushek, Eric A. (1992). “The Trade-off between Child Quantity and Quality”, *Journal of Political Economy*, 100(1), pp. 84-117

Hanushek, Eric A. and Ludger Wößmann. (2007). “The Role of Education Quality in Economic Growth”, Washington, D.C.: World Bank.

Hanushek, Eric A. and Ludger Wößmann. (2011). “How Much Do Educational Outcomes Matter in OECD Countries?”, *Economic Policy* 26 (67), pp. 427-491.

Mckinsey & Company (2010). “How the World’s Most Improved Systems Keep Getting Better” (available at <http://mckinseysociety.com/how-the-worlds-most-improved-school-systems-keep-getting-better/>)

ภาคผนวก

แนะนำ PISA และ TIMSS

PISA คืออะไร?

PISA หรือ Programme for International Student Assessment เป็นการทดสอบทางวิชาการ ของนักเรียนในระดับนานาชาติ ซึ่งจัดสอบในทุก 3 ปีโดยกลุ่มประเทศสมาชิกองค์การเพื่อความร่วมมือและพัฒนาทางเศรษฐกิจ หรือ OECD

PISA เป็นการทดสอบที่ได้รับการยอมรับในระดับนานาชาติ โดยมีประเทศเข้าสอบทั้งหมด 43 ประเทศรวมทั้งประเทศไทยด้วย ในการสอบ PISA ครั้งแรก ปี 2000 จนกระทั่งการสอบ PISA ครั้งล่าสุด ปี 2009 มีประเทศเข้าร่วมถึง 65 ประเทศ

ข้อสอบ PISA เน้นประเมินความเข้าใจต่อความรู้และการนำความรู้ไปใช้ในสถานการณ์ต่าง ๆ เทียบเคียงกับโลกความเป็นจริงมากกว่าประเมินการรู้เนื้อหาตามหลักสูตร โดยจะทดสอบนักเรียนอายุ 15 ปี หรือนักเรียนชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 4 ในด้านการอ่าน คณิตศาสตร์ และวิทยาศาสตร์

ในประเทศไทย โรงเรียนที่เข้าสอบจะครอบคลุมถึงโรงเรียนในสังกัดต่างๆ คือ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชน สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา สำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษา สำนักงานการศึกษา กรุงเทพมหานคร และสำนักงานประสานและพัฒนากิจการศึกษาท้องถิ่น กรมการปกครองส่วนท้องถิ่น โดยฝ่ายวิจัยของ PISA จะสุ่มตัวอย่างโรงเรียนจากสังกัดต่างๆ ข้างต้นเพื่อให้สามารถใช้เป็นกลุ่มตัวอย่างของนักเรียนไทยทั้งระบบได้ ทั้งนี้ ในการสอบ PISA 2009 ประเทศไทยมีนักเรียนเข้าร่วมสอบ 6,225 คน จากโรงเรียนทุกสังกัดรวม 230 แห่ง โดยมีสถาบันส่งเสริมการสอนวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี (สสวท.) เป็นผู้ดูแลโครงการ

TIMSS คืออะไร?

TIMSS หรือ Trends in International Mathematics and Science Study เป็นการทดสอบทางวิชาการในระดับนานาชาติ ซึ่งจัดสอบใน ทุก 4 ปี โดยสมาคมนานาชาติเพื่อการประเมินผลการศึกษา หรือ International Association for Educational Assessment (IEA)

การสอบ TIMSS เริ่มมาตั้งแต่ปี 1995 โดยในปี 2007 มีประเทศเข้าร่วมถึง 59 และในปี 2011 มี 64 ประเทศ

ข้อสอบ TIMSS เน้นทดสอบความรู้ตามเนื้อหาหลักสูตรในโรงเรียน โดยจะทดสอบนักเรียนชั้นประถมศึกษาปีที่ 4 และมัธยมศึกษาปีที่ 2 ในวิชาคณิตศาสตร์และวิทยาศาสตร์ อย่างไรก็ตาม ในปี 2007 ประเทศไทยเข้าเฉพาะการทดสอบชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 2 เท่านั้น และเพิ่งเข้าร่วมการทดสอบในระดับชั้นประถมศึกษาปีที่ 4 ในครั้งล่าสุด

เช่นเดียวกับ PISA ฝ่ายวิจัยของ TIMSS ได้ทำแบบสำรวจเก็บข้อมูลต่างๆ ของโรงเรียน เพื่อเป็นฐานข้อมูลสำหรับงานวิจัย

ในการสุ่มตัวอย่างโรงเรียนและนักเรียน สสวท. เป็นผู้จัดทำฐานข้อมูลโรงเรียนจากสังกัดต่างๆ ยกเว้น สำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษา และส่งให้กับ IEA เป็นผู้ดำเนินการสุ่มตามสังกัดและภูมิศาสตร์ โดยในปี 2007 มีนักเรียนไทยเข้าร่วมทดสอบ 5,412 คน จาก 150 โรงเรียน