



รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์

โครงการวิจัยเพื่อศึกษากระบวนการกำหนดนโยบายทางการศึกษา
เพื่อลดความเหลื่อมล้ำของประเทศไทยผ่านมุมมองเศรษฐศาสตร์สถาบัน

จัดทำโดย

ธร ปีติตล และคณะ

ศูนย์วิจัยความเหลื่อมล้ำและนโยบายสังคม(CRISP)

คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ธันวาคม 2565



รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์

โครงการวิจัยเพื่อศึกษากระบวนการกำหนดนโยบายทางการศึกษา
เพื่อลดความเหลื่อมล้ำของประเทศไทยผ่านมุมมองเศรษฐศาสตร์สถาบัน

รายชื่อผู้วิจัย

ผศ.ดร.ธร ปีติคตล

รศ.ดร.วีระยุทธ กาญจน์ชูฉัตร

ผศ.ดร.นภนต์ ภูมมา

ศุภณัฐ ศศิวิวัฒน์

ผู้ช่วยวิจัย

เบญจมาศ เป็งเรือน, เกษรา ศรีนาคา, อิทินพวลี แก้วแสนสุข, ปรีตตา หวังเกียรติ,
รัชพงษ์ แจ่มจิระไชยกุล, ลัทธพล ยิ้มละมัย, กัลป์ กรุยรุ่งโรจน์, และสรงกรณ์ เตชวณิชย์พงศ์

ธันวาคม 2565

บทสรุปผู้บริหาร

โครงการวิจัยกระบวนการกำหนดนโยบายทางการศึกษาเพื่อลดความเหลื่อมล้ำของประเทศไทยผ่านมุมมองเศรษฐศาสตร์สถาบัน มุ่งทำความเข้าใจกับลักษณะของกระบวนการกำหนดนโยบายทางการศึกษาในประเทศไทย ผ่านการใช้มุมมองจากเศรษฐศาสตร์สถาบันและเศรษฐศาสตร์การเมือง เพื่อชี้ให้เห็นถึงแง่มุมและปัจจัยสำคัญในกระบวนการนโยบายที่มีนัยต่อความสำเร็จหรือล้มเหลวในการปรับปรุงและเปลี่ยนแปลงนโยบายด้านการศึกษา และเพื่อสร้างข้อเสนอต่อแนวทางการปฏิรูปการศึกษาเพื่อลดความเหลื่อมล้ำให้ประสบผลสำเร็จ

กรณีศึกษาที่งานศึกษาชิ้นนี้เลือกมาวิเคราะห์ก็คือการปฏิรูปการศึกษาไทยที่เกิดขึ้นในช่วงสองทศวรรษที่ผ่านมา การศึกษาแบ่งออกเป็นสามแง่มุมหลักเพื่อวิเคราะห์บทบาทของปัจจัยที่แตกต่างกันต่อลักษณะและผลลัพธ์ของการปฏิรูปการศึกษาไทย กรอบการวิเคราะห์ในงานชิ้นนี้แบ่งไปตามการวิเคราะห์บทบาทของชุดปัจจัยสามลักษณะ ปัจจัยแรกคือบทบาทของแนวคิด ซึ่งทำการวิเคราะห์ผ่านเรื่องเล่า (narratives) ปัจจัยที่สองคือปัจจัยเชิงสถาบัน (institutional factors) และปัจจัยที่สามคือกลุ่มผลประโยชน์ (players' interests)

การวิเคราะห์ในภาพรวมแสดงให้เห็นว่ากระบวนการทางนโยบายด้านการศึกษาในประเทศไทยนั้น ได้ก้าวผ่านวงจรของการได้รับการผลักดันเพื่อปฏิรูปมาหลายครั้งตลอดสองทศวรรษที่ผ่านมา แต่ความพยายามในแต่ละครั้งมักจะได้ผลลัพธ์ที่ไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ เนื่องด้วยเส้นทางของการผลักดันนโยบายไปสู่ผลลัพธ์ต้องเผชิญข้อจำกัดหลายประการทั้งจากคุณลักษณะของเรื่องเล่าด้านการศึกษา บทบาทของปัจจัยสถาบันที่เกี่ยวข้องกับระบบการเมืองและระบบราชการ และจากบทบาทของกลุ่มผลประโยชน์สำคัญเช่นกลุ่มครู

การผลักดันให้เกิดการปฏิรูปการศึกษาแต่ละครั้งมักริเริ่มจากบทบาทของเทคโนโลยีและนักคิดด้านการศึกษาในการผลักดันวาระการปฏิรูปให้กับสาธารณะชนไทย โดยเรื่องเล่ามากมายได้รับการผลิตเพื่อให้ความหมายกับการปฏิรูปการศึกษาไปพร้อมกัน เรื่องเล่าที่มีบทบาทโดดเด่นประกอบด้วย เรื่องเล่าของโลกาภิวัตน์ เศรษฐกิจพอเพียง เก่งดีมีสุข ประเทศไทย 4.0 และความเหลื่อมล้ำ เรื่องเล่าเหล่านี้ทำหน้าที่เป็นกรอบในการตีความปัญหาและผลักดันความร่วมมือในการเปลี่ยนแปลงนโยบายด้านการศึกษาไทย อย่างไรก็ตาม เรื่องเล่าเหล่านี้ยังมีคุณลักษณะบางประการที่สร้างปัญหาให้กับความก้าวหน้าในการผลักดันนโยบายในเวลาต่อมาเช่นกัน เรื่องเล่าด้านศึกษามักจะมีความคลุมเครือ ไม่สามารถสร้างความชัดเจนให้กับแนวทางการปรับปรุงนโยบาย เรื่องเล่าหลายเรื่องมีเนื้อหาขัดแย้งกันแต่ก็มักได้รับการผสมผสานเข้าด้วยกัน นำไปสู่ผลลัพธ์คือการสร้างตัวชี้วัดในการทำงานที่มีจำนวนมากและมีความสับสน การจัดการเรื่องเล่ายังมักจะมีลักษณะแบบบนลงล่าง ขาดการมีส่วนร่วมจากภาคส่วนที่หลากหลายโดยเฉพาะกลุ่มผู้ปฏิบัติงาน รวมไปถึงคนยากจนและด้อยโอกาส

เมื่อวาระการปฏิรูปได้ริเริ่มและเข้าสู่การผลักดันให้เกิดเป็นนโยบายสร้างการเปลี่ยนแปลง ความพยายามในการปฏิรูปก็มักจะต้องเผชิญกับข้อจำกัดหลายประการจากปัจจัยเชิงโครงสร้างและปัจจัยสถาบันที่เกี่ยวข้องกับระบบการเมือง ระบบราชการ และระบบงบประมาณไทย ในด้านของระบบการเมืองนั้น สภาพความเป็นจริงของการเมืองไทยก็คือกระทรวงศึกษาธิการไม่ได้อยู่ในฐานะที่ดึงดูดความสนใจและใส่ใจทางการเมืองจากผู้เล่นสำคัญในระบบการเมืองได้ ส่งผลให้ระบบการเมืองขาดศักยภาพในการตอบสนองกับความต้องการนโยบายด้านการศึกษาของสาธารณชน ในขณะที่ระบบราชการด้านการศึกษา ก็เต็มไปด้วยกฎระเบียบและวัฒนธรรมการทำงานที่ขาดความยืดหยุ่น โดยมักจะยึดการตีความกฎหมายแบบแคบจนไม่เอื้อต่อการสร้างการเปลี่ยนแปลง ระบบราชการยังมีโครงสร้างที่ซับซ้อนและรวมศูนย์ ทำให้การปรับโครงสร้างเพื่อส่งเสริมการลดความเหลื่อมล้ำเกิดขึ้นได้ยากท่ายที่สุด ระบบงบประมาณที่เกี่ยวข้องกับการศึกษายังมีลักษณะไม่เอื้อต่อการปรับเปลี่ยนนโยบาย ด้วยเพราะมีทรัพยากรสำหรับการลงทุนเหลือน้อย และมีแนวทางการจัดการที่ไม่เอื้อต่อการบรรลุผลงานตามยุทธศาสตร์

ประกอบกับข้อจำกัดที่เกิดจากปัจจัยเชิงโครงสร้างและปัจจัยเชิงสถาบัน ก็คือสภาพที่ตัวละครในกระบวนการนโยบายด้านการศึกษาที่มีอำนาจ กลับมักจะขาดจุดยืนที่เอื้อกับการบรรลุเป้าหมายการปฏิรูป เช่น นักการเมืองและพรรคการเมือง มักจะมุ่งเป้าหมายไปที่การเข้าถึงอำนาจและทรัพยากร และมุ่งรักษาเสถียรภาพของอำนาจ ในขณะที่กลุ่มข้าราชการด้านการศึกษา ก็มักมุ่งเป้าหมายไปที่การรักษาตำแหน่ง โครงสร้างอำนาจ และสถานะเดิม (status quo) ในการทำงาน และกลุ่มครูในระบบราชการก็มักมุ่งรักษาความมั่นคงและเส้นทางเติบโตในอาชีพของตนเอง จุดยืนและบทบาทของตัวละครเหล่านี้ส่งผลให้หลายแง่มุมของการผลักดันการปฏิรูปการศึกษาในสองทศวรรษที่ผ่านมา มักจะไม่เป็นไปตามทิศทางที่วางไว้แต่แรก โดยเมื่อการปฏิรูปเข้าสู่ขั้นตอนของการตีความกฎหมายและการผลักดันไปสู่การปฏิบัติ ซึ่งเป็นการตัดสินใจทางนโยบายในระดับย่อย (policy subsystem) โดยเฉพาะในด้านที่เกี่ยวข้องกับการกระจายทรัพยากรด้านการศึกษา การตัดสินใจทางนโยบายก็มักจะกลายเป็นเวทีในการเจรจาต่อรองที่กลุ่มข้าราชการและกลุ่มครูสามารถมีอิทธิพลสำคัญ และผลจากการเจรจาก็มักจะลงเองด้วยความล่าช้าหรือการบิดเบือนทิศทางเปลี่ยนแปลงของนโยบายไปจากเจตนารมณ์เบื้องต้นของการปฏิรูป

ด้วยภาพรวมของกระบวนการทางนโยบายด้านการศึกษาที่คณะวิจัยได้สรุปไว้ข้างต้นนี้ การจะปรับเปลี่ยนกระบวนการทางนโยบายด้านการศึกษาไทยให้เอื้อต่อการลดความเหลื่อมล้ำด้านการศึกษาได้ จำเป็นจะต้องหาแนวทางปรับเปลี่ยนสภาพต่างๆ ที่เป็นข้อจำกัด โดยจะต้องมุ่งเป้าหมายไปที่การปรับดุลอำนาจระหว่างตัวละครที่เกี่ยวข้องกับนโยบาย การลดความจำกัดจากปัจจัยเชิงสถาบันของระบบราชการและโครงสร้างอำนาจเดิม และแสวงหาแนวร่วมจากตัวละครใหม่รวมถึงแรงหนุนจากปัจจัยแวดล้อมอื่นในการลดความเหลื่อมล้ำ

คณะวิจัยได้พิจารณาแนวทางสำคัญที่กองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา (กสศ.) และภาคีจะสามารถร่วมกันผลักดันเพื่อปรับปรุงกระบวนการทางนโยบายด้านการศึกษาให้เอื้อต่อการลดความเหลื่อมล้ำได้ และมีข้อเสนอแนะสำคัญดังต่อไปนี้

1) ปรับปรุงเรื่องเล่าและมโนทัศน์ทางนโยบาย กสศ.ได้ตระหนักถึงพลังของเรื่องเล่าในการสร้างแนวร่วมให้กับการลดความเหลื่อมล้ำด้านการศึกษาดตนเอง แต่ก็ควรเข้าใจถึงข้อจำกัดของเรื่องเล่าเช่นกัน กสศ.ควรเลือกใช้และจัดการเนื้อหาของเรื่องเล่าด้านความเหลื่อมล้ำให้ชัดเจนขึ้น เลือกผลักดันเรื่องเล่าที่จะเป็นประโยชน์ในระยะยาวกับการลดความเหลื่อมล้ำ เช่น เรื่องเล่าที่ช่วยชี้ให้เห็นถึงปัญหาเชิงโครงสร้างของระบบเศรษฐกิจ นอกจากนี้ กสศ.และภาคีควรเพิ่มอำนาจในเรื่องเล่าให้กับเสียงของคนยากจนและด้อยโอกาส รวมไปถึงฝั่งผู้ปฏิบัติงานระดับล่าง สำหรับมโนทัศน์ในทางนโยบาย กสศ.และภาคีควรวางบทบาทเชิงรุกในการผลักดันมโนทัศน์ที่จะหนุนเสริมอำนาจการต่อรองเพื่อเป้าหมายการลดความเหลื่อมล้ำ และช่วยโต้แย้งมโนทัศน์ที่สร้างความเข้าใจที่ผิดหรือเบี่ยงเบนทิศทางนโยบายออกไปจากเป้าหมายดังกล่าว

2) สร้างกลไกเพิ่มแรงจูงใจทางการเมือง กสศ.และภาคีควรรหาแนวทางในการเพิ่มแรงจูงใจให้กับผู้เล่นในระบบการเมืองในการยกระดับความสำคัญทางการเมืองของกระทรวงศึกษาธิการและชุดนโยบายในการลดความเหลื่อมล้ำด้านการศึกษา แนวทางที่จะสามารถทำได้ประกอบด้วยทั้งการช่วยพัฒนาความเชื่อมโยงจากความต้องการทางนโยบายมาสู่ผู้เล่นทางการเมือง ด้วยการกระตุ้นผ่านช่องทางต่าง ๆ ให้วาระด้านการศึกษาเป็นวาระสำคัญในเวทีการเลือกตั้ง สนับสนุนให้ผู้เล่นทางการเมืองต้องแสดงนโยบายการลดความเหลื่อมล้ำด้านการศึกษาของตนสู่สาธารณะเป็นข้อมูลสำคัญในการหาเสียง นอกจากนี้ กสศ.และภาคีควรสนับสนุนโครงการในลักษณะ Education Policy Watch เพื่อทำหน้าที่คอยติดตามและตรวจสอบความก้าวหน้าของนโยบาย เพื่อไม่ให้ผู้เล่นทางการเมืองเกิดการหลงลืมหรือเบี่ยงเบนการผลักดันนโยบายของตน

3) จัดการกับข้อจำกัดจากระบบราชการและงบประมาณ ปัญหาของระบบราชการและงบประมาณเป็นข้อจำกัดที่แก้ไขได้ยากในระยะเวลาอันสั้น แต่กระนั้นการจะบรรลุเป้าหมายในการลดความเหลื่อมล้ำด้านการศึกษาก็เป็นไปได้ยากหากจะหลีกเลี่ยงการเผชิญหน้ากับปัญหาเหล่านี้ ทั้งนี้แนวทางที่กสศ.และภาคีเลือกใช้ในการจัดการข้อจำกัดของระบบนั้นอาจเริ่มด้วยการผลักดันการเปลี่ยนแปลงในประเด็นระดับย่อยก่อน แล้วจึงค่อยยกระดับการเปลี่ยนแปลงไปสู่การผลักดันประเด็นใหญ่ต่อไป นอกจากนี้ กสศ.ยังควรมุ่งความสนใจไปที่การปรับบางแง่มุมที่เกี่ยวข้องกับนโยบายการศึกษา เช่น ปรับการนำดัชนีชี้วัดด้านการศึกษามาใช้โดยปราศจากความเข้าใจบริบท ปรับนิยามการลงทุนของระบบงบประมาณ เนื่องจากการปรับแง่มุมเหล่านี้จะเอื้อให้การเปลี่ยนแปลงในด้านอื่นๆ เกิดได้ง่ายขึ้นตามไป

4) เพิ่มผู้เล่นและสร้างพันธมิตรเพื่อหนุนเสริมเป้าหมาย กสศ.ควรให้ความสำคัญกับการเพิ่มอำนาจให้กับผู้เล่นใหม่ ๆ ที่จะช่วยมีบทบาทร่วมกับการผลักดันนโยบายลดความเหลื่อมล้ำด้านการศึกษาได้ เช่น กลุ่มครู กลุ่มนักเรียน รวมไปถึงองค์กรภาคประชาชนที่สนใจประเด็นด้านการศึกษา โดยกสศ.ควรมองถึงศักยภาพของผู้เล่นเหล่านี้ในการช่วยปรับลดอำนาจในกระบวนการทางนโยบายด้านการศึกษา นอกจากนี้ กสศ.ยังควรมุ่งสร้างความเข้าใจและช่องทางการประสานงานกับองค์กรที่มีบทบาทสำคัญอย่างยิ่งกับความเป็นไปของการปฏิรูป ได้แก่ คณะกรรมการกฤษฎีกาและสำนักงบประมาณ โดยมุ่งสร้างความเข้าใจกับปัญหาด้านการศึกษาที่องค์กรทั้งสองและร่วมกันพัฒนาองค์ความรู้ที่จะเอื้อให้การปฏิรูปทางนโยบายเกิดขึ้นได้ เช่น พัฒนาองค์ความรู้ว่าการจัดทำงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ (SPBB) ในมิติด้านการศึกษา

5) ให้ความสำคัญกับการวางกรอบการต่อรองในระดับย่อย กสศ.และภาคีควรตระหนักถึงความสำคัญของระบบการตัดสินใจทางนโยบายในระดับย่อย เช่น คณะกรรมการต่าง ๆ ที่มีบทบาทกำหนดความเป็นไปของนโยบายที่เกิดภายใต้วาระการปฏิรูปด้านการศึกษา และควรมีบทบาทกับการออกแบบกรอบการตัดสินใจของระบบย่อยเหล่านี้ เพื่อหลีกเลี่ยงการออกแบบระบบที่ซับซ้อนจนประเด็นทางนโยบายถูกเบี่ยงเบนได้ง่าย และพยายามเพิ่มองค์ประกอบของตัวละครในการเจรจาต่อรองให้มีผู้เล่นฝ่ายที่จะช่วยสนับสนุนและปกป้องการปฏิรูปเข้ามาร่วม ทั้งนี้เพื่อคอยรักษาทิศทางการปรับเปลี่ยนนโยบายให้เป็นไปตามเจตนารมณ์เบื้องต้นได้

6) ร่วมผลักดันปัจจัยหนุนเสริม ท้ายที่สุด กสศ.และภาคีต้องคำนึงว่าการจะบรรลุเป้าหมายการปรับปรุงนโยบายการศึกษาเพื่อลดความเหลื่อมล้ำนั้น ยังต้องอาศัยสภาพและปัจจัยหนุนเสริมอื่นๆ ประกอบกับการเปลี่ยนแปลงเป้าหมายในด้านการศึกษา เช่น การกระจายอำนาจ การมุ่งลดความเหลื่อมล้ำในด้านอื่น การผลักดันการลงทุนกับระบบสวัสดิการโดยรวม การเปลี่ยนแปลงในสภาพเหล่านี้ล้วนเป็นกลไกสำคัญที่จะหนุนเสริมให้การแก้ปัญหาความเหลื่อมล้ำด้านการศึกษาเป็นไปได้ง่ายขึ้น กสศ.และภาคีจึงควรมองบทบาทของตนเองในฐานะกลไกหนึ่งที่จะร่วมผลักดันการเปลี่ยนแปลงในภาพใหญ่นี้ด้วย

สารบัญ

บทที่ 1 บทนำ	1-1
1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหา	1-1
1.2 วัตถุประสงค์.....	1-2
1.3 กรอบคิดในการศึกษา	1-3
1.4 กลุ่มเป้าหมาย (ผู้ที่จะสามารถนำความรู้จากผลงานไปใช้ประโยชน์ เรียงตามลำดับความสำคัญ) ..	1-17
1.5 ขอบเขตการดำเนินงาน	1-17
1.6 ผลผลิตของโครงการ	1-18
1.7 โครงสร้างเนื้อหาของรายงานวิจัย.....	1-18
บทที่ 2 สํารวจเส้นทางการปฏิรูปการศึกษาไทย.....	2-1
2.1 สองทศวรรษการปฏิรูปการศึกษาไทย	2-2
2.2 การสำรวจงานศึกษาการปฏิรูปการศึกษาไทย: ปัจจัยในกระบวนการกำหนดนโยบายการปฏิรูปการศึกษา.....	2-21
รายการอ้างอิง.....	2-45
บทที่ 3 ความเหลื่อมล้ำด้านการศึกษาในประเทศไทยและนโยบายที่เกี่ยวข้อง.....	3-1
3.1 ความเหลื่อมล้ำด้านการศึกษาของประเทศไทย	3-1
3.2 ปัจจัยที่เชื่อมโยงกับความเหลื่อมล้ำทั้งสองมิติ	3-6
3.3 นโยบายที่เกี่ยวข้องกับการลดความเหลื่อมล้ำด้านการศึกษา.....	3-10
3.4 ความท้าทายสำคัญในกระบวนการทางนโยบายการลดความเหลื่อมล้ำด้านการศึกษา.....	3-27
3.5 บทสรุป	3-29
เอกสารอ้างอิง	3-31
บทที่ 4 เรื่องเล่า (Narratives) กับการปฏิรูปการศึกษา.....	4-1

4.1	อารัมภบท	4-1
4.2	กรอบการวิเคราะห์	4-4
4.3	แหล่งข้อมูล	4-7
4.4	ผลการศึกษา: เรื่องเล่าที่มีบทบาทในช่วง 20 ปีแห่งการปฏิรูปการศึกษา	4-8
4.5	อิทธิพลของเรื่องเล่าในกำหนดนโยบาย กรณีศึกษา “มาตรฐานการศึกษาของชาติ”	4-40
4.6	อิทธิพลของเรื่องเล่าในกำหนดนโยบาย กรณีศึกษา “รายงานการประชุมสภาการศึกษา”	4-46
4.7	สรุป: ความสำคัญของการกำหนดความหมายของเรื่องเล่าว่าด้วยความเหลื่อมล้ำด้านการศึกษากับการปฏิรูปการศึกษา	4-51
4.8	บทสรุปและข้อเสนอแนะแก่ กสศ.	4-55
	เอกสารอ้างอิง	4-63
บทที่ 5	พลวัตของตลาดนโยบายปฏิรูปการศึกษาไทย : การวิเคราะห์เชิงสถาบัน	5-1
5.1	กรอบการวิเคราะห์เชิงสถาบัน	5-1
5.2	อุปสงค์นโยบาย : สถานะของกระทรวงศึกษาธิการในตลาดการเมืองไทย	5-5
5.3	อุปทานนโยบาย : คลื่นปฏิรูปการศึกษาสามระลอก	20
5.4	การจัดสรรทรัพยากร : กระบวนการจัดทำงบประมาณด้านการศึกษา	56
5.5	กรณีศึกษานโยบาย : โครงการแท็บเล็ตพีซีเพื่อการศึกษา	79
5.6	บทสรุปการวิเคราะห์ตลาดปฏิรูปการศึกษา	97
	เอกสารอ้างอิง	106
บทที่ 6	บทบาทของกลุ่มผลประโยชน์ต่อทิศทางการสร้างความสำเร็จภาคด้านการศึกษาภายหลังการผ่านกฎหมาย	6-1
6.1	บทนำ	6-1
6.2	แนวคิดและกรอบการวิเคราะห์	6-2
6.3	นโยบายเงินอุดหนุนนักเรียนในโรงเรียนเอกชนและรัฐ	6-8
6.4	นโยบายเงินอุดหนุนสำหรับนักเรียนยากจน	6-28

6.5 การเปรียบเทียบกรณีศึกษาระบบการตัดสินใจย่อยและบทบาทของกลุ่มประโยชน์.....	6-37
6.6 บทเรียนจากกรณีศึกษา	6-41
6.7 บทสรุป	6-43
บทที่ 7 บทสังเคราะห์นัยของกระบวนการทางนโยบายในการปฏิรูปการศึกษาไทยต่อการลดความเหลื่อมล้ำ ด้านการศึกษา	7-1
7.1 กรอบคิดเศรษฐศาสตร์การเมืองในการวิเคราะห์นโยบาย (political economy analysis of policy)	7-1
7.2 การสังเคราะห์คุณลักษณะของกระบวนการทางนโยบายด้านการศึกษาไทย	7-9
7.3 นัยของลักษณะของกระบวนการทางนโยบายด้านการศึกษาไทยต่อนโยบายลดความเหลื่อมล้ำด้าน การศึกษา.....	7-23
7.4 สรุป.....	7-28
เอกสารอ้างอิง	7-31
บทที่ 8 บทสรุปและข้อเสนอแนะ.....	8-1
8.1 บทสรุปและข้อเสนอแนะจากการวิเคราะห์บทบาทของเรื่องเล่า	8-3
8.2 บทสรุปและข้อเสนอแนะจากการวิเคราะห์บทบาทของปัจจัยเชิงสถาบัน	8-10
8.3 บทสรุปและข้อเสนอแนะจากการวิเคราะห์บทบาทของกลุ่มผลประโยชน์.....	8-16

บทที่ 1 บทนำ

1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหา

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

การที่ กสศ. จะสามารถนำนวัตกรรมและองค์ความรู้ที่ได้ทำการศึกษามาเพื่อสร้างการเปลี่ยนแปลงเพื่อบรรลุภารกิจการลดความเหลื่อมล้ำด้านการศึกษาได้นั้น เงื่อนไขที่สำคัญก็คือความสามารถในการสร้างการเปลี่ยนแปลงทางนโยบายในระดับประเทศ และการที่ กสศ. จะสามารถบรรลุเงื่อนไขนี้ได้ การมีความรู้เกี่ยวกับกระบวนการกำหนดนโยบายทางการศึกษานั้นมีความสำคัญอย่างยิ่ง ด้วยเหตุนี้ งานวิจัยชิ้นนี้จึงมุ่งตอบเป้าหมายในการช่วยให้ กสศ. รวมไปถึงสาธารณชนที่สนใจ มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับกระบวนการกำหนดนโยบายทางการศึกษาของประเทศไทย

เพื่อช่วยทำความเข้าใจกับความซับซ้อนของกระบวนการกำหนดนโยบายทางการศึกษานั้น งานวิจัยชิ้นนี้จะมุ่งใช้แนวทางที่ช่วยขยายพรมแดนความรู้เกี่ยวกับกระบวนการดังกล่าว รวมไปถึงสามารถดึงเอาแง่มุมสำคัญของกระบวนการออกมาสร้างความกระจ่างได้ แนวทางที่งานวิจัยจะใช้ก็คือการใช้กรอบคิดและมุมมองแบบเศรษฐศาสตร์สถาบันและเศรษฐศาสตร์การเมือง แนวทางนี้จะช่วยดึงเอาปัจจัยและสถานะแวดล้อมต่าง ๆ รวมไปถึงปฏิสัมพันธ์ระหว่างตัวละครที่ส่งผลสำคัญต่อการกำหนดนโยบายมาประกอบพิจารณาได้อย่างรอบด้าน ทั้งสามารถสร้างการวิเคราะห์จากข้อมูลทางประวัติศาสตร์ที่เกี่ยวข้องกับความพยายามปรับปรุงการศึกษาในประเทศไทย โดยเฉพาะที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการปฏิรูปการศึกษาที่เกิดขึ้นมาอย่างต่อเนื่องในช่วงสองทศวรรษที่ผ่านมาที่ผ่านมาจะเห็นว่าความรู้จากการวิเคราะห์บนแนวทางเศรษฐศาสตร์สถาบันและเศรษฐศาสตร์การเมืองนี้ยังไม่เป็นที่แพร่หลายในประเทศไทย จึงสร้างช่องว่างทางความรู้ที่สำคัญในการศึกษาระบบการศึกษาไทยที่งานวิจัยชิ้นนี้จะช่วยเติมเต็มได้

มุมมองที่งานวิจัยชิ้นนี้เลือกใช้ จะให้ความสำคัญเป็นพิเศษกับการวิเคราะห์บทบาทของสามปัจจัย คือ แนวคิด (ideas) ปัจจัยเชิงสถาบัน (institutional factors) และผลประโยชน์ของตัวละคร (actors' interests) ในการวิเคราะห์ถึงปัจจัยและกลไกต่าง ๆ ที่ส่งผลต่อการกำหนดนโยบายในด้านการศึกษา และจะมุ่งการวิเคราะห์ไปที่ประสบการณ์ของประเทศไทยในการปฏิรูปการศึกษาในช่วงสองทศวรรษที่ผ่านมา เพื่อเป็นกรณีศึกษาในการเข้าใจถึงกระบวนการทางนโยบายด้านการศึกษาในประเทศไทย และแสดงให้เห็นว่าเมื่อมีการผลักดันให้เกิดการ

ออกนโยบาย กฎเกณฑ์ ระเบียบต่าง ๆ ในทางการศึกษาแล้ว ได้เกิดการเปลี่ยนแปลงอะไรขึ้นตามมา โดยเฉพาะใน ด้านที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการทางนโยบาย และลักษณะของกระบวนการที่เกิดขึ้นนั้นมีความเชื่อมโยงกับผลลัพธ์ สำคัญในด้านที่เกี่ยวข้องกับการลดความเหลื่อมล้ำด้านการศึกษาอย่างไร

จากแนวทางที่ระบุไว้ข้างต้น **คำถามสำคัญที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการกำหนดนโยบายทางการศึกษาที่ งานชิ้นนี้มุ่งตอบนั้นมีอยู่สี่ประการ** คือ

(1) แนวคิดสำคัญที่ผลักดันการปฏิรูปการศึกษาในสองทศวรรษที่ผ่านมาของประเทศไทยนั้นมีอะไรบ้าง แนวคิดเหล่านี้สร้างเรื่องเล่า (narratives) อะไรเกี่ยวกับปัญหาการศึกษาไทย และเรื่องเล่าเหล่านี้นำไปสู่ความ เข้าใจอย่างไรในกลุ่มผู้กำหนดนโยบาย และส่งผลอย่างไรกับกระบวนการก่อรูปทางนโยบายเพื่อผลักดันการปฏิรูป การศึกษา

(2) เมื่อมองผ่านมุมมองของเศรษฐศาสตร์สถาบันและเศรษฐศาสตร์การเมือง ตลาดการปฏิรูปการศึกษามี ลักษณะสำคัญในทางสถาบันอย่างไร ลักษณะเหล่านี้มีปัญหอะไร และส่งผลต่อความสำเร็จและความล้มเหลวของ การกำหนดนโยบายเพื่อปฏิรูปการศึกษาของประเทศอย่างไร

(3) ตัวละครที่มีบทบาทสำคัญกับกระบวนการทางนโยบายในการปฏิรูปการศึกษานั้นมีใครบ้าง มีปัจจัย และเงื่อนไขอะไรที่ส่งผลต่อการปฏิสัมพันธ์ของตัวละครเหล่านี้ภายใต้กระบวนการปฏิรูป และบทบาทของตัวละคร นั้นมีนัยอย่างไรต่อความสำเร็จและความล้มเหลวในการปฏิรูปการศึกษา

(4) เมื่อสังเคราะห์ภาพการทำงานของกระบวนการกำหนดนโยบายทางการศึกษา โดยคำนึงถึงปัจจัยด้าน แนวคิด สถาบัน และผลประโยชน์ของตัวละครแล้ว ลักษณะของกระบวนการกำหนดนโยบายทางการศึกษามีนัย ใดต่อการบรรลุเป้าหมายในการลดความเหลื่อมล้ำด้านการศึกษาของประเทศไทย

ด้วยการตอบคำถามสำคัญทั้งหมดข้างต้น งานวิจัยชิ้นนี้มุ่งหวังว่าความรู้ความเข้าใจที่กระจ่างชัด และมีความครอบคลุมในการสร้างความเข้าใจต่อกระบวนการกำหนดนโยบายทางการศึกษา คณะวิจัยยังมุ่งหวังว่าความรู้ ที่จะสร้างขึ้นจากงานชิ้นนี้นั้นไม่เพียงแต่จะก่อให้เกิดประโยชน์กับการผลักดันให้เกิดความเสมอภาคทางการศึกษา ของ กสศ. แต่ยังสามารถเป็นความรู้ที่ทางกสศ. จะสามารถถ่ายทอดต่อไปให้กับภาคีเครือข่ายทั้งในภาครัฐและ ภาคเอกชน รวมไปถึงองค์กรประชาสังคม เพื่อให้เกิดความร่วมมือในการผลักดันการพัฒนาการศึกษาของประเทศ ได้ต่อไปในภายภาคหน้า

1.2 วัตถุประสงค์

2.1 เพื่อศึกษากระบวนการกำหนดนโยบายทางการศึกษา โดยเน้นศึกษาผ่านประสบการณ์จากการปฏิรูป การศึกษา โดยเฉพาะที่เกี่ยวข้องกับการลดความเหลื่อมล้ำในการศึกษา

2.2 เพื่อพัฒนาองค์ความรู้ในเรื่องกระบวนการกำหนดนโยบายทางการศึกษาของประเทศ ในมุมมองด้าน เศรษฐศาสตร์สถาบัน (Institutional Economics) หรือ ด้านเศรษฐศาสตร์การเมือง (Political Economy)

2.3 เพื่อให้ กสศ. และภาคี ได้มีแนวทางในเรื่องกระบวนการกำหนดนโยบายทางการศึกษา เพื่อที่จะสามารถผลักดันข้อเสนอแนะเชิงนโยบายที่มีประโยชน์ออกไปสู่ผู้กำหนดนโยบายและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้อย่างตรงเป้าหมาย เพื่อนำไปสู่การพัฒนาคุณภาพและลดความเหลื่อมล้ำของการศึกษาไทย

2.4 เพื่อเผยแพร่องค์ความรู้ในเรื่องของกระบวนการกำหนดนโยบายทางการศึกษาของประเทศ ในมุมมองด้านเศรษฐศาสตร์การเมืองและเศรษฐศาสตร์สถาบัน ต่อภาคีของ กสศ. ซึ่งเป็นภาควิชาการ ภาคปฏิบัติ และภาคนโยบาย และเพื่อให้องค์ความรู้นี้สามารถเป็นส่วนหนึ่งในการช่วย กสศ. ขับเคลื่อนการผลักดันนโยบายในการลดความเหลื่อมล้ำด้านการศึกษาของประเทศได้

1.3 กรอบคิดในการศึกษา

การปฏิรูปการศึกษาของประเทศไทยนั้นเป็นกระบวนการที่เกิดขึ้นมาอย่างต่อเนื่อง และแสดงให้เห็นได้อย่างชัดเจนถึงความเป็นไปในกระบวนการกำหนดนโยบายด้านการศึกษาของประเทศไทย เนื้อหาของการปฏิรูปการศึกษานั้นมีหลากหลาย ทั้งการกำหนดการศึกษาระดับมัธยมศึกษา การมุ่งขยายการเข้าถึงการศึกษาผ่านการสร้างหรือปรับปรุงโรงเรียน การมุ่งพัฒนาคุณภาพครู และการมุ่งส่งเสริมโอกาสด้านการศึกษาผ่านการเพิ่มเงินอุดหนุนและการสร้างกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา (กยศ.)

หากมองไปในประวัติศาสตร์ของระบบการศึกษาที่ผ่านมา การเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญที่โยงใยกับการปฏิรูปการศึกษาก็คือการออกพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 เป้าหมายสำคัญประการหนึ่งของการปฏิรูปการศึกษาในปี พ.ศ. 2542 ก็คือการส่งเสริมความเสมอภาคด้านการศึกษา แต่กระนั้น หลังจากเวลาผ่านไปกว่าสองทศวรรษ และการปฏิรูปได้เดินหน้าต่อมาหลายระลอก เป้าหมายหลายประการในการปฏิรูป โดยเฉพาะในการสร้างความเสมอภาคด้านการศึกษา ก็ยังไม่สามารถบรรลุผลได้เท่าไรนัก สร้างคำถามต่อไปถึงความรู้ความเข้าใจที่เกี่ยวข้องกับการปฏิรูป รวมไปถึงกระบวนการกำหนดนโยบายด้านการศึกษาของประเทศไทย ว่าเราเข้าใจกระบวนการเหล่านี้ได้ดีพอแล้วหรือยัง และความเข้าใจนั้น ๆ จะช่วยอธิบายระยะห่างระหว่างความหวังกับความเป็นจริงในการปฏิรูปการศึกษาของประเทศไทยได้อย่างไร

ที่ผ่านมา งานศึกษาที่ช่วยให้เข้าใจถึงกระบวนการทางนโยบาย โดยมีวิธีวิจัยที่เป็นระเบียบแบบแผนอย่างชัดเจนนั้นมีอยู่ไม่มากนัก งานที่สำคัญนั้นคืองานของ รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ ซึ่งวิเคราะห์กระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจของประเทศไทย (รังสรรค์, 2544) รังสรรค์ช่วยสร้างความกระจ่างว่ากระบวนการกำหนดนโยบายด้านเศรษฐกิจของประเทศไทยนั้นมีลักษณะเช่นไร ประสบปัญหาใด โดยเปรียบเทียบการกำหนดนโยบายว่าเกิดขึ้นผ่านตลาดที่มีตัวแสดงต่าง ๆ ปฏิสัมพันธ์กัน สร้างอุปสงค์และอุปทานของนโยบายที่เกิดขึ้นภายใต้สภาพแวดล้อมเช่นระบบการเมืองและระบบทุนนิยมโลก นำไปสู่ผลลัพธ์ทางนโยบายในช่วงเวลาต่าง ๆ ที่ผ่านมานี้

ประวัติศาสตร์ งานวิเคราะห์ดังเช่นในลักษณะที่รังสรรค์ได้วางรากฐานไว้นั้นสามารถเป็นประโยชน์กับการวิเคราะห์กระบวนการทางนโยบายในด้านอื่น ๆ ได้มาก แต่ก็ยังไม่ได้รับความสนใจเท่าไรนัก

ด้วยความเข้าใจถึงประโยชน์ที่จะได้รับเมื่อนำเอาแนวทางการวิจัยเช่นของรังสรรค์มาประยุกต์ใช้กับการวิจัยกระบวนการทางนโยบายด้านการศึกษาของประเทศไทย งานวิจัยชิ้นนี้จึงมุ่งหน้าไปในทิศทางเดียวกัน โดยจะทำความเข้าใจกระบวนการกำหนดนโยบายการศึกษาในประเทศไทย ผ่านการสำรวจบทบาทของสามปัจจัยหลัก ได้แก่ (1) แนวคิด (2) ปัจจัยเชิงสถาบัน และ (3) ผลประโยชน์ของตัวละคร โดยสามปัจจัยหลักนี้ล้วนแต่มีบทบาทสำคัญยิ่งกับการกำหนดทิศทาง เนื้อหา และความสำเร็จในการดำเนินนโยบาย

ในด้านโครงสร้างของงานวิจัย งานชิ้นนี้จะแบ่งออกเป็นสามส่วนในเบื้องต้นเพื่อสำรวจในรายละเอียดถึงบทบาทของปัจจัยแต่ละด้านที่ได้กล่าวถึงไว้ อย่างไรก็ตาม งานจะยังทำการสังเคราะห์เพื่อเชื่อมโยงบทบาทของปัจจัยในทั้งสามด้านเข้าด้วยกัน เพื่อสร้างความเข้าใจต่อกระบวนการทางนโยบายในภาพรวม ตัวอย่างเช่น การเชื่อมโยงแนวคิดด้านการปฏิรูปว่าส่งผลต่อการปรับเปลี่ยนปัจจัยเชิงสถาบันที่ส่งผลต่อการปฏิรูปการศึกษาเช่นไร การเชื่อมโยงปัจจัยเชิงสถาบันว่าได้รับการตอบรับและได้ส่งผลต่อการปฏิสัมพันธ์กันระหว่างตัวละครที่มีผลประโยชน์เกี่ยวข้องในกระบวนการกำหนดนโยบายด้านการศึกษาอย่างไร ความเชื่อมโยงเหล่านี้จะได้รับการวิเคราะห์ออกมาเป็นกลไกที่ชัดเจนในส่วนสุดท้ายของงานซึ่งเป็นบทสังเคราะห์งานวิจัยทั้งสามส่วน

ทั้งนี้เมื่อได้ภาพของการทำงานของกระบวนการกำหนดนโยบายด้านการศึกษาแล้ว คณะวิจัยจะวิเคราะห์ถึงนัยของลักษณะการทำงานของกระบวนการทางนโยบายนี้ ต่อความสามารถในการผลิตและดำเนินนโยบายที่เชื่อมโยงกับการบรรลุผลลัพธ์ในการลดความเหลื่อมล้ำด้านการศึกษา ทั้งในด้านการเข้าถึง (access) และด้านคุณภาพ (quality)

คำถามที่งานศึกษาแต่ละด้านมุ่งตอบ และความเชื่อมโยงระหว่างแต่ละด้านของการศึกษา สามารถอธิบายได้โดยสังเขปตามแผนภาพที่ 1 ดังต่อไปนี้

แผนภาพ 1 กรอบคิดในการศึกษา



1.3.1 การศึกษาแนวคิด: บทบาทของเรื่องเล่า (Narratives) กับการปฏิรูปการศึกษาไทย

ในส่วนต่อจากนี้จะเป็นการอธิบายถึงกรอบคิดที่ใช้ในการอธิบายแต่ละแง่มุมของการศึกษา โดยจะเริ่มจากกรอบในการศึกษาแนวคิด

การปฏิรูปการศึกษาในแต่ละครั้งมาพร้อมกับการหยิบยกแนวคิดสำคัญมานำการปฏิรูป ตัวอย่างเช่น ในคำนำของ รายงานพันธกิจของคณะกรรมการอิสระเพื่อการปฏิรูปการศึกษา เริ่มต้นด้วยข้อความว่า

“สองทศวรรษหลังการปฏิรูปการศึกษาในปี พ.ศ.2542 สังคมไทยเห็นว่าคุณภาพการศึกษาไทยตกอยู่ในภาวะวิกฤติของปัญหาที่มีความรุนแรง สลับซับซ้อน และฝังลึกในระบบที่ยากต่อการแก้ไข... การศึกษาที่มีคุณภาพเป็นปัจจัยสำคัญในการสร้างทรัพยากรมนุษย์ที่มีสมรรถนะสูงเพื่อเสริมสร้างขีดความสามารถการแข่งขันของประเทศในเวทีโลก เพื่อมุ่งสู่เป้าหมายไทยแลนด์ 4.0... ด้วยสภาพปัญหาดังกล่าวทำให้เกิดคณะกรรมการอิสระเพื่อการปฏิรูปการศึกษาขึ้น”

จะเห็นว่าจากแนวคิดที่นำกระบวนการปฏิรูปการศึกษาในข้างต้นนั้น การศึกษาไทยได้รับการเล่าถึงว่ากำลังประสบกับภาวะวิกฤติของคุณภาพการศึกษา จึงมีความจำเป็นต้องได้รับการปฏิรูป และการปฏิรูปนั้นยังเกิดขึ้นเพื่อให้บรรลุเป้าหมายหลายประการ ได้แก่ การสร้างทรัพยากรมนุษย์ที่มีสมรรถนะสูงเพื่อการแข่งขัน และการมุ่งสู่ไทยแลนด์ 4.0

ไม่ว่าจะเป็นคำอธิบายถึงสภาพของปัญหาและเงื่อนไขที่การปฏิรูปต้องบรรลุ นั้น ต่างก็เป็นส่วนหนึ่งของการร้อยเรียงเรื่องราวให้กลายเป็นชุดของเรื่องเล่า (Narratives) เพื่อสร้างความชอบธรรมทั้งกับกระบวนการปฏิรูปการศึกษา กระบวนการปรับเปลี่ยนนโยบายที่เกิดขึ้นตามมา การขับเคลื่อนการปฏิรูปการศึกษาจากแนวคิดให้กลายเป็นรูปธรรม และกับการดำรงอยู่ของคณะกรรมการอิสระเพื่อการปฏิรูปการศึกษาในการขับเคลื่อนการปฏิรูปการศึกษาต่อไป

นอกจากนี้ ชุดของเรื่องเล่าในการปฏิรูปการศึกษานั้นไม่ได้หยุดนิ่ง แต่มีการเปลี่ยนแปลงไปตามยุคสมัยอยู่เสมอ ในชุดเรื่องเล่าในแต่ละยุคสมัยนั้นก็มีการเล่าถึงการปฏิรูปครั้งก่อนหน้าว่ายังมีปัญหาหรือยังไม่สมบูรณ์เช่นไร ชุดของเรื่องเล่าเองจึงมีการปฏิสัมพันธ์ซึ่งกันและกันในแต่ละช่วงเวลา และนอกจากนี้ แม้แต่ในชุดเรื่องเล่าในยุคสมัยเดียวกัน ก็ยังมีแง่มุมที่ประกอบกันขึ้นอยู่หลายแง่มุม การเล่าถึงปัญหาการศึกษาและแนวทางแก้ไขนั้นมีความหลากหลาย ซับซ้อน และมักก็มีความขัดแย้งกันอยู่ภายใน ชุดเรื่องเล่าในการปฏิรูปการศึกษาในแต่ละยุคสมัยจึงยังประกอบด้วยปัญหาและความไม่สมบูรณ์ในตัวเองซึ่งก็ยิ่งผลไปสู่ลักษณะการปฏิรูปการศึกษาที่เกิดขึ้นด้วยเช่นกัน

จากความเข้าใจในบทบาทหลายประการของเรื่องเล่าต่อการปฏิรูปการศึกษา งานวิจัยในส่วนแรกนี้จะศึกษาการเกิดขึ้นและการหายไปของเรื่องเล่าต่าง ๆ รวมไปถึงลักษณะและบทบาทของเรื่องเล่าที่มีอิทธิพลต่อการ

ปฏิรูปการศึกษา ตั้งแต่การปฏิรูประลอกแรกเมื่อปี พ.ศ. 2542 จนกระทั่งถึงปัจจุบัน โดยมีคำถามวิจัยและกรอบแนวคิดดังนี้

1.3.1.1 คำถามวิจัยในการศึกษาเรื่องเล่ากับการปฏิรูปการศึกษา

1. เรื่องเล่า (narratives) ที่มีนัยสำคัญต่อการปฏิรูปการศึกษาในช่วงสองทศวรรษที่ผ่านมา มีอะไรบ้าง? การเกิดขึ้นและการหายไปของเรื่องเล่าเหล่านี้สะท้อนความจำเป็นทางเศรษฐกิจ สังคม หรือฉันทามติใดบ้าง?
2. เรื่องเล่าเหล่านี้มีความสอดคล้อง ความคลุมเครือ หรือความขัดแย้งต่อกันอย่างไรบ้าง? ลักษณะเหล่านี้ของเรื่องเล่าส่งผลต่อกระบวนการทางนโยบายในการปฏิรูปการศึกษาอย่างไร?
3. ตัวของเรื่องเล่าเองและวิธีการสร้างเรื่องเล่าเหล่านั้นมีบทบาทอย่างไรต่อความสำเร็จและความล้มเหลวในการปฏิรูปการศึกษาที่ผ่านมา การเปลี่ยนแปลงสำคัญในกระบวนการทางนโยบายทางการศึกษาใดที่เกิดขึ้นได้ และการเปลี่ยนแปลงใดที่ไม่สามารถเกิดขึ้นได้จากเรื่องเล่าเหล่านี้ เพราะอะไร?
4. เรื่องเล่าเกี่ยวกับความเหลื่อมล้ำด้านการศึกษาเกิดขึ้นเมื่อใดและมีพัฒนาการมาอย่างไร? เรื่องเล่าเหล่านี้ให้นิยามของความเหลื่อมล้ำด้านการศึกษาว่าอย่างไรและสร้างข้อเสนอแนะทางนโยบายใดบ้าง?

1.3.1.2 กรอบแนวคิดและวิธีการวิจัยในการศึกษาเรื่องเล่ากับการปฏิรูปการศึกษา

การศึกษาความสำคัญของเรื่องเล่าที่มีต่อปรากฏการณ์ต่าง ๆ โดยเฉพาะบทบาทของเรื่องเล่ากับการกำหนดนโยบายนั้นไม่ใช่เรื่องใหม่ ในการศึกษากระบวนการกำหนดนโยบายนั้น บทบาทของวาทกรรม (discourses) ในการตีความเนื้อหา (frame) ให้กับนโยบายนั้นได้รับการศึกษาไว้อย่างแพร่หลาย วาทกรรมในที่นี้ก็คือเรื่องเล่าที่ส่งผลในการประกอบสร้างสิ่งที่ถูกต้องแลสิ่งที่ผิดในทางนโยบาย สร้างความจริงให้กับการดำเนินนโยบายว่าจะอะไรคือสิ่งที่ควรทำและไม่ควรทำ อะไรคือเป้าหมายในการเปลี่ยนแปลง กระบวนการสร้างนโยบายและการดำเนินนโยบายต่าง ๆ นั้นล้วนแต่ก็ได้รับอิทธิพลจากวาทกรรมต่าง ๆ ไม่มากก็น้อย การวิเคราะห์วาทกรรมจึงมีส่วนสำคัญที่จะช่วยให้เข้าใจถึงที่มาที่ไปของนโยบายได้ (Gasper and Apthorpe, 1996)

ในแวดวงเศรษฐศาสตร์ การศึกษาบทบาทของเรื่องเล่าในทางเดียวกันกับบทบาทของวาทกรรมก็เกิดขึ้นเช่นกัน โดยจะใช้คำเรียกที่ต่างไป แทนที่จะเป็นวาทกรรมก็มักจะเรียกว่าเป็นชุดของเรื่องเล่า (narratives) แทน งานที่มีบทบาทสำคัญกับการอธิบายแนวคิดนี้ในทางเศรษฐศาสตร์เพิ่งเกิดขึ้นไม่นาน ก็คืองาน Narrative Economics (2019) ของ Robert Shiller งานชิ้นนี้มีข้อเสนอหลักก็คือเรื่องเล่าที่เกิดขึ้นในสังคมนั้นมีอิทธิพลทำให้เกิดปรากฏการณ์สำคัญทางเศรษฐกิจ ตัวอย่างเช่น การแพร่หลายและเป็นที่ยอมรับของเงินดิจิทัล เช่น Bitcoin นั้น เกิดขึ้นได้ก็จากการกระจายของเรื่องเล่าทางเศรษฐศาสตร์ (economic narratives) ทั้งหลายไปในวงกว้าง ชุดเรื่องเล่าเกี่ยวกับ Bitcoin นั้นประกอบด้วยเรื่องเล่าต่างๆ ที่ตอบสนอง

ต่อวิถีชีวิต และความชอบของคนในยุคนี้ เช่น Bitcoin เป็นเงินที่ไม่ได้ออกโดยรัฐบาลจึงสอดคล้องกับเรื่อง เจตจำนงแห่งเสรีภาพและการหลุดพ้นจากพันธนาการของรัฐ การที่มันถูกสร้างโดยเทคโนโลยีที่ทันสมัยทำให้ ผู้คนรู้สึกว่ามันคือเงินแห่งอนาคตและเป็นอนาคตของเงิน การครอบครอง Bitcoin คือการเข้าไปเป็นส่วนหนึ่งของ เศรษฐกิจโลก Bitcoin ถูกปลอมได้ยากมากทำให้มีความปลอดภัยสูง Shiller ยังได้ศึกษาลักษณะต่าง ๆ ของเรื่องเล่า เช่น รูปแบบของการแพร่หลาย และวงจรชีวิตของเรื่องเล่า กล่าวคือการที่เรื่องเล่าหนึ่งเกิดขึ้น ได้รับความนิยมนั้นแพร่หลาย ถูกกล่าวถึงน้อยลง จากนั้นก็หายไป นั่นเป็นเรื่องปกติ ในสังคมหนึ่ง ณ ช่วงเวลา หนึ่ง เรื่องเล่าเกิดขึ้นมากมายซ้อนทับกันไปมา เรื่องเล่าบางเรื่องกำลังแพร่หลายไปทั่วขณะที่เรื่องเล่าที่เคยโด่งดัง กำลังถูกลืมเลือนไปจากสังคม บางทีเรื่องเล่าหนึ่งเกิดขึ้นและแทนที่อีกเรื่องหนึ่งโดยสมบูรณ์ ความมีเหตุผล ความไร้เหตุผล ข้อเท็จจริง และเรื่องโกหก ต่างก็มีโอกาสในการทำให้เรื่องเล่าหนึ่งได้รับความนิยมนำขึ้นใน ขณะที่อีกเรื่องหนึ่งกลับหายไปจากความสนใจ

ในแวดวงผู้ศึกษานโยบายสาธารณะ Narrative Policy Framework (NPF) (Jones, Shannahan, and McBeth 2014) เป็นกรอบที่ได้รับการยอมรับอย่างกว้างขวางในฐานะกรอบที่ใช้สำหรับวิเคราะห์ บทบาทของเรื่องเล่าที่มีผลต่อการทำความเข้าใจปัญหาและการหาทางออกของบุคคลหรือสถาบันที่มีอำนาจ ในการกำหนดนโยบาย นอกจากนี้เรื่องเล่ายังทำหน้าที่เป็นหนทางในการหาฉันทามติสำหรับประเด็นที่ ผู้เกี่ยวข้องกับการออกนโยบายมีความคิดเห็นแตกต่างกันหรือมีผู้ได้ประโยชน์และเสียประโยชน์จากนโยบาย มากหน้าหลายตา

การศึกษาเรื่องเล่าสามารถนำมาปรับใช้ในการอธิบายบทบาทของแนวคิดที่นำไปสู่การปฏิรูป การศึกษาในช่วงสองทศวรรษที่ผ่านมาได้เป็นอย่างดี เช่นเดียวกับปรากฏการณ์ทางเศรษฐกิจ กระแสการ ปฏิรูปการศึกษาในแต่ละครั้งก็ได้รับอิทธิพลจากเรื่องเล่าที่หลากหลาย ที่ล้วนแต่ประกอบสร้างถึงความจำเป็น และแนวทางในการปฏิรูปการศึกษา นอกจากนี้ การศึกษารูปแบบของเรื่องเล่า วงจรชีวิตของเรื่องเล่า ยังเป็น แนวทางที่จะช่วยให้เข้าใจการเปลี่ยนแปลงในแนวคิดที่เกิดขึ้น การศึกษาเรื่องเล่าที่ซ้อนทับกัน ขัดแย้งกัน ก็ ยังช่วยให้เข้าถึงสภาพปัญหาในแนวคิดของการปฏิรูปการศึกษาเอง และการศึกษาแง่มุมทั้งหมดข้างต้น ยัง สามารถโยงไปอธิบายถึงลักษณะของนโยบายที่เกิดขึ้นตามมา รวมไปถึงการเปลี่ยนแปลงกฎเกณฑ์ต่างๆ ซึ่ง ล้วนแต่มีบทบาทสำคัญต่อความสำเร็จ และความล้มเหลวในการปฏิรูปการศึกษาและการลดความเหลื่อมล้ำ ด้านการศึกษา

วิธีการวิจัย

ผู้วิจัยจะใช้กรอบ NPF ซึ่งมีสาระสำคัญคือเรื่องเล่าทั้งหลายส่งผลกระทบต่อกระบวนการกำหนดนโยบายใน การวิเคราะห์ โดยนโยบายที่สนใจก็คือการปฏิรูปการศึกษาตั้งแต่การออกพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 เป็นต้นมา ผู้วิจัยจะพยายามอธิบายว่ามีเรื่องเล่าที่สำคัญใดบ้างเกิดขึ้นและถูกกล่าวถึงอย่าง แพร่หลายในแวดวงของผู้มีอำนาจในการออกนโยบาย ในการนี้ผู้วิจัยจะค้นคว้าเอกสาร เช่น 1. บันทึกการ

ประชุม เอกสารประกอบการประชุม รวมถึงสิ่งตีพิมพ์ต่างๆ ขององค์กรที่มีบทบาทในการกำหนดและผลักดันแนวทางในการปฏิรูป นั่นคือ หน่วยงานต่างๆ จากกระทรวงการศึกษา โดยเฉพาะสำนักงานปฏิรูปการศึกษา (สปศ.) ซึ่งได้รับการจัดตั้งขึ้นในปีพ.ศ. 2542 และมีบทบาทในการเสนอแนะแนวทางจัดโครงสร้างกระทรวงศึกษาฯ แนวทางการจัดระบบครู คณาจารย์ บุคลากรทางการศึกษา และแนวทางการจัดระบบทรัพยากรด้านการศึกษา เพื่อให้การปฏิรูปการศึกษาเกิดขึ้นได้ นอกจากนี้ การศึกษาส่วนนี้ยังต้องการสำรวจไปถึงองค์กรอื่นๆที่มีส่วนร่วมในการผลักดันการปฏิรูปการศึกษาในประเทศไทยในช่วงเวลาต่อมา เช่น กองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา (กสศ.) หรือคณะกรรมการอิสระเพื่อการปฏิรูปการศึกษา (กอปศ.) เป็นต้น 2. งานวิจัยเกี่ยวกับปัญหาของการศึกษาไทยที่ผู้คนเหล่านี้ใช้เป็นส่วนหนึ่งสำหรับการวางแผนทางการปฏิรูป 3. ผู้วิจัยจะสัมภาษณ์บุคคลผู้มีส่วนร่วมในการปฏิรูปการศึกษาในอดีต ซึ่งข้อมูลจากการสัมภาษณ์น่าจะบอกได้ว่าเรื่องเล่าใดคือสิ่งที่มีนัยสำคัญ รวมไปถึงผู้วิจัยจะศึกษาผู้ที่มีส่วนในการรับเอาแนวคิดในการปฏิรูปการศึกษาไปปฏิบัติ เพื่อให้เข้าใจบทบาทของเรื่องเล่าในกระบวนการออกแบบและดำเนินนโยบายที่เกิดขึ้นจริง

นอกจากนี้ ผู้วิจัยจะศึกษาเอกสารและข้อมูลที่เกี่ยวข้องอื่นๆ ในการอธิบายถึงความสอดคล้องและความขัดแย้งของเรื่องเล่า รวมถึงการอธิบายว่าเรื่องเล่าแต่ละเรื่องนั้นก้าวขึ้นมามีบทบาทในการปฏิรูปการศึกษาได้อย่างไร

1.3.1.3 ข้อค้นพบเบื้องต้นในการศึกษาเรื่องเล่ากับการปฏิรูปการศึกษา

งานศึกษา "ประเทศไทย 4.0 และปัญหาความล้มเหลวในการร่วมมือในการพัฒนาเศรษฐกิจ" ของภรณ์ ในปี 2561 มีข้อสังเกตเบื้องต้นถึงเรื่องเล่าที่เกี่ยวข้องกับ "ประเทศไทย 4.0" ที่ได้ส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงการจัดการศึกษาของประเทศไทย เรื่องเล่าที่ประกอบกันขึ้นเป็นแนวคิดประเทศไทย 4.0 นั้นเน้นไปที่การหามูลค่าทางการตลาดจากการศึกษาให้มากขึ้น ส่งผลให้เมื่อหน่วยงานด้านการศึกษาในประเทศไทยถูกกำหนดแนวทางไว้ด้วยประเทศไทย 4.0 การจัดการศึกษาให้ประสบความสำเร็จได้นั้นก็ถูกตีความว่าเป็นการสะสมทุนมนุษย์เพื่อสร้างมูลค่าทางการตลาดเป็นสำคัญ (ภรณ์, 2561 หน้า 62)

การวิเคราะห์จากงานชิ้นนี้ยังชี้ให้เห็นต่อไปว่า เมื่อมองในเชิงนโยบายที่ปรากฏตามมาแล้ว ชุดเรื่องเล่า "ประเทศไทย 4.0" ยังทำให้ผู้มีอำนาจในการออกนโยบายเห็นว่าการศึกษามีคุณภาพคือจะต้องส่งเสริมให้นักเรียนทั้งในสายอาชีพและสายสามัญกลายเป็นแรงงานที่มีผลิตภาพในการผลิตสูงขึ้นผ่านโอกาสในการฝึกงาน หรือการสนับสนุนให้โรงเรียนจัดการเรียนการสอนที่จะทำให้นักเรียนมีทักษะสำหรับการทำงานในโรงงานใน 10 อุตสาหกรรมเป้าหมายที่ตั้งอยู่ในท้องถิ่น เป็นต้น

แต่กระนั้น ประเทศไทย 4.0 ก็เป็นชุดเรื่องเล่าที่ถูกสร้างขึ้นเพื่อบรรจุเรื่องเล่าอื่นๆ เช่น ความจำเป็นสำหรับการพัฒนาเทคโนโลยีที่ทันสมัย ความสำคัญสำหรับการสร้างความเข้มแข็งจากภายใน การร่วมมือระหว่างรัฐกับเอกชนผ่านโครงการประชารัฐ ทำให้ประเทศไทย 4.0 กลายเป็นเรื่องเล่าที่มีอิทธิพลแต่ก็ไม่ได้สร้างทิศทางที่

ชัดเจนแก่ผู้ออกแบบนโยบาย การใช้เทคโนโลยีประกอบการเรียนการสอนเพื่อให้นักเรียนได้เรียนเหมือนกันทั้งประเทศเป็นโครงการหนึ่งที่เกิดขึ้นสอดคล้องกับประเทศไทย 4.0 เช่นเดียวกับโครงการให้นักเรียนในแต่ละภูมิภาคได้เรียนต่างกันเพื่อจะได้มีทักษะเฉพาะสำหรับทำงานในท้องถิ่นของตน

ตัวอย่างข้างต้นของการอธิบายอิทธิพลของชุดเรื่องเล่า "ประเทศไทย 4.0" กับการปฏิรูปการศึกษา ช่วยแสดงให้เห็นว่าการศึกษายุคเรื่องเล่าไม่ว่าจะเป็นประเทศไทย 4.0 หรือเรื่องเล่าอื่นที่มีอิทธิพลต่อการปฏิรูปการศึกษาที่ผ่านมาจะช่วยสร้างความเข้าใจเพิ่มเติมให้กับที่มาที่ไปของการเปลี่ยนแปลงทางนโยบายที่เกิดขึ้นมาในกระแสการปฏิรูปการศึกษาตลอดสองทศวรรษได้อย่างไร

1.3.2. การศึกษาปัจจัยเชิงสถาบัน: พลวัตของตลาดการปฏิรูปการศึกษาไทยและนัยต่อความเหลื่อมล้ำ

นับจากการพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ซึ่งถือเป็นการมุ่งผลักดันให้เกิดการเปลี่ยนแปลงการศึกษาของประเทศครั้งสำคัญ การปฏิรูปการศึกษาได้กลายเป็นเรื่องสำคัญที่ทุกรัฐบาลและประชาชนจำนวนมากให้ความสนใจ เพราะเกี่ยวข้องโดยตรงกับทรัพยากรมนุษย์และความเจริญก้าวหน้าของประเทศ

แต่ถึงแม้จะได้รับความสำคัญและการจัดสรรงบประมาณเพื่อการปฏิรูปจำนวนไม่น้อย ผลลัพธ์ในการปฏิรูปการศึกษากลับไม่เป็นไปตามความคาดหวัง สร้างคำถามว่าเพราะเหตุอันใดผลที่คาดหวังนั้นจึงไม่สามารถเกิดขึ้นได้ งานศึกษาในส่วนที่สองนี้ต้องการนำเอามุมมองที่มองว่ากระบวนการปฏิรูปการศึกษาของประเทศไทยนั้นมีลักษณะเป็นดัง "ตลาด" แบบหนึ่ง และสร้างคำถามว่าพลวัตของตลาดการปฏิรูปการศึกษาไทยนั้นเป็นเช่นไร

การศึกษาปัจจัยเชิงสถาบันในพลวัตของตลาดการปฏิรูปการศึกษาไทยจะทำการศึกษาการเปลี่ยนแปลงของวิธีและกระบวนการปฏิรูปการศึกษาของประเทศไทยนับตั้งแต่ พ.ศ. 2540 เป็นต้นมา โดยมีคำถามวิจัย กรอบคิด และข้อค้นพบเบื้องต้น ดังนี้

1.3.2.1 คำถามวิจัยในการศึกษาพลวัตตลาดการปฏิรูปการศึกษา

1. ตลาดการปฏิรูปการศึกษามีลักษณะสำคัญอย่างไร อาทิ วิธีการคัดเลือกผู้มีสิทธิเข้าร่วมกระบวนการปฏิรูประดับต่างๆ การกำหนดวาระ รูปแบบและโครงสร้างการประชุม ปฏิสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มต่างๆ ที่เข้าร่วมการปฏิรูป
2. การปฏิรูปการศึกษาของไทยมีปัญหาเชิงสถาบันอย่างไร เช่น จุดตั้งต้นของการปฏิรูป (taken-for-granted grounds) การกำหนดเป้าหมายที่ไม่สอดคล้องกัน (incompatible goals) ปัญหาตัวการตัวแทน (principal-agent problems)
3. ปัจจัยใดส่งผลกระทบต่อความสำเร็จของการปฏิรูปการศึกษาและการลดความเหลื่อมล้ำในบางกรณี (เช่น การออกพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 การเปลี่ยนแปลงเงินตอบแทนครู) และความสำเร็จในบางกรณี (เช่น การยกระดับคุณภาพครู การสร้างระบบภาระรับผิดชอบ)

1.3.2.2 กรอบคิดและวิธีวิจัยในการศึกษาพลวัตตลาดการปฏิรูปการศึกษา

ในเชิงวิธีวิทยา งานศึกษาพัฒนาการนโยบายเศรษฐกิจไทยของรังสรรค์ (2544) มองการทำงานนโยบายเศรษฐกิจเป็น “สินค้า” (commodity) ประเภทหนึ่ง เพื่อจะได้วิเคราะห์อุปสงค์ อุปทาน และการแข่งขันของตลาดดังกล่าว ในทำนองเดียวกัน งานวิจัยชิ้นนี้เริ่มต้นการศึกษาด้วยสมมติฐานว่า “การปฏิรูปการศึกษา” เป็นสินค้าประเภทหนึ่งที่เกิดจากปฏิสัมพันธ์ระหว่างอุปสงค์ความต้องการเปลี่ยนแปลงระบบการศึกษาไทยกับอุปทานของฝ่ายนโยบายที่ตอบสนองต่อความต้องการดังกล่าว โดยมีรายละเอียดเพิ่มเติมดังนี้

กรอบคิดเรื่องตลาดและแรงจูงใจ

การวิเคราะห์ผ่านกรอบกลไกตลาดมิได้หมายความว่าเราจะพิจารณาแต่เฉพาะอุปสงค์และอุปทานของการปฏิรูปการศึกษาเท่านั้น แต่ยังนำองค์ประกอบอื่นที่ส่งผลต่อการปฏิรูปฯ เข้ามาร่วมวิเคราะห์ด้วย อาทิ พลวัตทุนนิยมโลก บทบาทขององค์กรระหว่างประเทศ (เช่น ธนาคารโลก) จารีตธรรมเนียมและวัฒนธรรม ระบบความสัมพันธ์ในสังคม (เช่น ระบบอุปถัมภ์) นอกจากนี้ ด้วยเหตุที่การปฏิรูปการศึกษามีผลลัพธ์ที่คาดหวังในเชิงนโยบาย การปฏิรูปการศึกษาจึงมีลักษณะเป็น “สินค้าสาธารณะ” (public goods) ที่การบริโภคของคนหนึ่งได้กีดกันผู้อื่นในการบริโภค คุณสมบัตินี้ทำให้การออกแบบการปฏิรูปจำเป็นต้องทำอย่างรอบคอบ เพื่อป้องกันความซ้ำซ้อนของข้อเสนอและความทับซ้อนของหน่วยงานรับผิดชอบ

อย่างไรก็ตาม ในขณะที่ตลาดนโยบายมักก่อให้เกิดแรงจูงใจในการแย่งชิงค่าเช่าทางเศรษฐกิจ (rent-seeking) อันเกิดจากอำนาจผูกขาด ตลาดปฏิรูปการศึกษาน่าจะมีแรงจูงใจหลักเป็นการแย่งชิงตำแหน่งแต่งตั้งในหน่วยงานกำกับดูแล (reign-seeking) ซึ่งเป็นไปตามกระแสการเปลี่ยนแปลงของเศรษฐกิจการเมืองโลกสองทศวรรษที่ผ่านมา ที่หันเหความสำคัญของการปฏิรูปภาครัฐมาสู่การจัดตั้งองค์กรควบคุมตลาดและพฤติกรรมผู้เล่น (oversight agencies) เป็นที่น่าสนใจว่าพลวัตดังกล่าวส่งผลต่อแรงจูงใจของผู้เกี่ยวข้องในการปฏิรูปการศึกษาหรือไม่ อย่างไร

ผลของการเปลี่ยนแปลงกติกา

ดังที่ รังสรรค์ (2545: 19-20) เสนอไว้ในกรณีของการศึกษาตลาดนโยบายว่า การเปลี่ยนแปลงกติกาสำคัญในสังคมจะส่งผลกระทบต่อสามมิติ คือ หนึ่ง การคัดสรรบุคคล (screening effects) หรือการกำหนดว่าใครมีสิทธิเป็นผู้เข้าร่วมการเล่นเกมได้ เช่น รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 กำหนดให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งต้องจบการศึกษาระดับปริญญาตรีขึ้นไป ย่อมมีผลกีดกันผู้ที่สามารถลงรับสมัครไปจำนวนมาก สอง การเปลี่ยนแปลงด้านข้อมูลข่าวสาร (informational effects) เพราะกฏกติกาสำคัญอย่างรัฐธรรมนูญจะกำหนดข้อมูลสำคัญที่ผู้เกี่ยวข้องต้องเปิดเผยสู่สาธารณะ อาทิ การชี้แจงบัญชีทรัพย์สิน ซึ่งเป็นการเพิ่มข้อมูลของนักการเมืองให้กับประชาชน อันส่งผลกระทบต่อความคาดหวังและพฤติกรรมของแต่ละฝ่ายในอนาคต สาม โครงสร้างสิ่งจูงใจ

(incentive structures) เช่น ระบบการเลือกตั้งที่ผู้ลงคะแนนสามารถเลือก ส.ส.แบบบัญชีรายชื่อและ ส.ส.แบบ เขต คนละใบ (รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540) กับระบบที่ผู้ลงคะแนนสามารถเลือกได้เพียงหนึ่งเบอร์ (รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560) ย่อมส่งผลต่อแรงจูงใจทั้งของประชาชนและของผู้สมัครรับเลือกตั้ง โครงการวิจัยนี้จะนำกรอบผลกระทบ ทั้งสามด้านนี้มาประยุกต์ใช้ในการศึกษาตลาดการปฏิรูปการศึกษา

ต้นทุนการดำเนินงาน

จุดเด่นข้อหนึ่งของเศรษฐศาสตร์สถาบัน คือการให้ความสำคัญกับ “ต้นทุนในการดำเนินงาน” (transaction cost) ซึ่งมักถูกละเลยไปในการดำเนินนโยบายภายใต้กรอบคิดอื่น เพราะในโลกแห่งความจริง เส้นทางจากตัวอักษรในกฎหมายไปถึงการปฏิบัติเต็มไปด้วยกระบวนการระหว่างทางหลายขั้นตอน เศรษฐศาสตร์ สถาบันจึงเสนอให้เราพิจารณาต้นทุนด้านต่างๆ โดยเฉพาะการเจรจา (negotiation cost) การประมวลข้อมูล (information cost) การควบคุมดูแล (monitoring cost) และการบังคับใช้ (enforcement cost) โดย โครงการวิจัยนี้จะนำหลักการประเมินต้นทุนดังกล่าวมาประยุกต์ใช้ในการศึกษาตลาดการปฏิรูปการศึกษา

1.3.2.3 ข้อค้นพบเบื้องต้นในการศึกษาพลวัตตลาดการปฏิรูปการศึกษา

เพื่อให้เห็นแนวทางการวิเคราะห์ชัดเจนขึ้น ผู้วิจัยได้ทำการศึกษาเบื้องต้นจากรายงาน “แผนการปฏิรูป ประเทศด้านการศึกษา” ที่จัดทำโดยคณะกรรมการอิสระเพื่อการปฏิรูปการศึกษา (พ.ศ. 2562) ตามกรอบ เศรษฐศาสตร์สถาบันและพบประเด็นสำคัญที่สามารถนำไปศึกษาเพิ่มเติมได้ดังนี้

หนึ่ง กระบวนการปฏิรูปฯ มีปัญหาสำคัญตั้งแต่จุดตั้งต้น (taken-for-granted grounds) เนื่องจาก มองข้ามหลักการสำคัญในการออกแบบกติกา ว่าจำเป็นต้องเกิดจากฉันทมติที่คนส่วนใหญ่สามารถสร้างข้อตกลงที่ ยอมรับร่วมกันได้ หรือที่เรียกว่า “สัญญาประชาคม” (social contract) อย่างไรก็ตาม รายงานชิ้นนี้กลับตั้งต้นการ ทำงานว่าต้องอยู่ตามกรอบรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 และยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (พ.ศ.2561-2580) ซึ่งหากมองจาก ภาพรวมของสังคมแล้ว ที่มาของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 ยังคงได้รับการวิจารณ์ในด้านความชอบธรรมของการทำ ประชาคมตีเมื่อ พ.ศ. 2559 ในขณะที่การจัดทำยุทธศาสตร์ชาติฯ ก็เต็มไปด้วยข้อกังขาตั้งแต่ระดับรอบคิดที่เรา สามารถกำหนดแนวนโยบายระดับ 20 ปีในยุคปัจจุบันได้หรือไม่ หากมองในแง่นี้ การตั้งต้นกระบวนการปฏิรูป การศึกษาจากกรอบที่ไม่ได้รับฉันทมติในสังคมย่อมมีโอกาสสูงที่จะเพิ่มต้นทุนด้านอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง ไม่ว่าจะเป็น ต้นทุนการเจรจา (negotiation cost) เพราะต้องไประดมสมองและสร้างฉันทมติในประเด็นย่อยอีกหลายระดับ) รวมถึงต้นทุนการควบคุมดูแล (monitoring cost) และการบังคับใช้ (enforcement cost)

สอง ข้อเสนอการปฏิรูปการศึกษาในรายงานฉบับนี้เต็มไปด้วยเป้าหมายที่อาจขัดแย้งในตัวเอง (incompatible goals) เช่น วัตถุประสงค์ข้อแรกของการปฏิรูปฯ คือ “ยกระดับคุณภาพของการจัดการศึกษา” โดยมีเป้าหมายย่อยข้อ 1.3 คือ “หลักสูตรและกระบวนการจัดการศึกษาและการเรียนรู้ที่ยืดหยุ่น หลากหลาย

ถูกต้อง ทันสมัย ทันเวลา และมุ่งเน้นการสร้างเสริมคุณธรรม จริยธรรม และค่านิยมทางสังคมที่ถูกต้อง” (หน้า 4) อย่างไรก็ตาม ในยุคปัจจุบันนี้ การออกแบบหลักสูตรที่ “ทันสมัย” และ “ส่งเสริมค่านิยมทางสังคมที่ถูกต้อง” เป็นโจทย์ที่ท้าทายยิ่ง เพราะมีปัญหาตั้งแต่การนิยามว่าสิ่งใดคือค่านิยมที่ถูกต้อง และหากในบางหลักสูตรเกิดความขัดแย้งระหว่างความทันสมัยกับค่านิยมที่ถูกต้องแล้วจะอย่างไร (อาทิ ประณีประนอม เลือกลำสำคัญ หรือใช้เกณฑ์อื่นประกอบ) หากไม่มีการระบุวิธีประเมินเพิ่มเติมที่สามารถทำได้ล่วงหน้า (ex-ante justifications) การกำหนดวัตถุประสงค์ดังกล่าวย่อมไม่สามารถนำไปสู่การปฏิบัติได้จริง

สาม การจัดทำรายงานการปฏิรูปดังกล่าวสะท้อนนัยของการตั้งสมมติฐานที่มองว่าตัวแสดงที่เกี่ยวข้องกับระบบการศึกษาไทยนั้นปลอดผลประโยชน์ (interest free) และไม่เลือกข้าง (non-partisan) ดังนั้น เป้าหมายของการเปลี่ยนแปลงจึงอยู่ที่การเปลี่ยนแปลงกฎหมาย ดังที่สรุปในรายงานอีกชิ้นจากคณะกรรมการชุดเดียวกันไว้ว่า “การขับเคลื่อนการปฏิรูปการศึกษา คือ การทบทวน จัดทำ แก้ไข และปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการศึกษา ให้เป็นกลไกสำคัญ” (หน้า 82) ซึ่งหากพิจารณาจากกรอบเศรษฐศาสตร์สถาบันแล้ว ย่อมสามารถคาดการณ์ได้ว่า มีโอกาสสูงมากที่การปฏิรูปดังกล่าวจะไม่บรรลุเป้าหมาย โดยเฉพาะประเด็นที่กระทบต่อผลประโยชน์ของกลุ่มที่มีอำนาจต่อรองสูง (เช่น สหภาพครูบางกลุ่ม) หากต้องการให้การปฏิรูปเกิดผลกระทบได้จริง จำเป็นต้องมีการปรับสมมติฐานสำหรับการประเมินโอกาสเปลี่ยนแปลงให้สมเหตุสมผลกว่านี้

โดยสรุปแล้ว การศึกษาตามกรอบเศรษฐศาสตร์สถาบันจะช่วยให้เราสามารถออกแบบกระบวนการปฏิรูปประเมินปัจจัยกำหนดความสำเร็จ และความล้มเหลว วิเคราะห์ต้นทุนของการเปลี่ยนแปลง ปัจจัยต่อต้านการเปลี่ยนแปลง และนัยต่อการลดความเหลื่อมล้ำมิติต่างๆ ซึ่งทั้งหมดนี้จะทำให้เราสามารถกำหนดนโยบายระยะสั้นและระยะยาวได้ตรงกับสภาพความเป็นจริงยิ่งขึ้น

1.3.3 การศึกษาผลประโยชน์ของตัวละคร: บทบาทของผู้เล่นในกระบวนการปฏิรูปการศึกษา

นับตั้งแต่การเกิดขึ้นของพรบ.การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 เพื่อปฏิรูปการศึกษา ดูเหมือนว่าการผลักดันวาระการสร้างความสำเร็จด้านการศึกษาอย่างไม่เกิดขึ้นได้มากนักเมื่อเทียบกับวาระการปฏิรูปอื่น อาทิเช่น การกระจายอำนาจและการยกระดับคุณภาพครู อีกทั้ง นโยบายเพื่อส่งเสริมความเสมอภาคในบางลักษณะก็ไม่ประสบความสำเร็จตามฝ่ายปฏิรูปที่ตั้งเป้าหมายไว้ ตัวอย่างเช่น มาตรา 60 ของ พรบ. การศึกษาแห่งชาติได้กำหนดว่ารัฐจะให้เงินอุดหนุนรายหัวทั่วไประหว่างโรงเรียนรัฐและเอกชนเท่าเทียมกัน แต่ในปี 2557 กลับปรากฏว่าโรงเรียนเอกชนยังได้รับเงินอุดหนุนน้อยกว่าโรงเรียนของรัฐมาก

นโยบายการสร้างความสำเร็จด้านศึกษามีทิศทางที่ดีขึ้นเมื่อมีการจัดตั้งกองทุนเพื่อความเสมอภาคด้านการศึกษา (กสศ.) โดยมีเครื่องมือสำคัญคือการให้เงินอุดหนุนรายหัวเพิ่มเติมแก่นักเรียนยากจน อย่างไรก็ตาม การดำเนินงานของ กสศ. ก็ยังมีความไม่แน่นอนในด้านงบประมาณ ดังจะเห็นได้จากการตัดมาตราในร่างกฎหมาย กสศ. ที่กำหนดให้รัฐจัดสรรงบประมาณ 5% จากงบด้านการศึกษา หรือ ประมาณ 25,000 ล้านบาทเป็นเวลา 5 ปี

และในปี 2562-2563 มีการตั้งงบประมาณเหลือเพียง 2.5-3.8 พันล้านบาทจากประมาณ 5 พันกว่าล้านบาท ตามที่อนุมัติโดย ครม.

จะเห็นได้ว่าความพยายามในการปฏิรูปการศึกษาโดยเฉพาะนโยบายการเงินเพื่อการสร้างความสำเร็จนั้นยังบรรลุผลได้แตกต่างไปจากเป้าหมายที่วางไว้ ช่องว่างที่เกิดขึ้นนั้นไม่เพียงแต่จะเกิดขึ้นได้จากเนื้อหาของนโยบายและลักษณะของกฎเกณฑ์ แต่ยังเกิดขึ้นได้อย่างเป็นสำคัญจากบทบาทของกลุ่มองค์กรที่มีผลประโยชน์ยึดโยงกับกระบวนการปฏิรูปการศึกษา ด้วยเหตุนี้ งานวิจัยในส่วนสุดท้ายนี้จึงมุ่งไปที่การสำรวจสำรวจองค์กรและบุคคลต่างๆ ที่บทบาทสำคัญต่อทิศทางนโยบายการปฏิรูปการศึกษาในรอบสองทศวรรษที่ผ่านมา พร้อมทั้งวิเคราะห์แรงจูงใจและอำนาจของกลุ่มต่างๆว่าส่งผลต่อความสำเร็จและความล้มเหลวของการปฏิรูปอย่างไร

1.3.3.1 คำถามวิจัยในการศึกษาบทบาทของผู้เล่นในกระบวนการปฏิรูปการศึกษาในนโยบายการเงินเพื่อความเสมอภาค

1. นโยบายการเงินเพื่อความเสมอภาคมีทิศทางเปลี่ยนไปอย่างไรตั้งแต่พ.ร.บ.การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542
2. ใครคือผู้เล่นที่บทบาทสำคัญต่อทิศทางของนโยบายการปฏิรูปการศึกษาในด้านการสร้างความสำเร็จ
3. มีปัจจัยและเงื่อนไขสำคัญอะไรที่ส่งผลต่อแรงจูงใจและอำนาจของผู้เล่นแต่ละกลุ่มต่อทิศทางนโยบายดังกล่าว

1.3.3.2 ขอบเขตและกรอบการวิเคราะห์ในการศึกษาบทบาทของผู้เล่นในกระบวนการปฏิรูปการศึกษา

งานศึกษานี้จะศึกษาทิศทางของนโยบายการจัดสรรทรัพยากร ซึ่งเป็นหนึ่งในเครื่องมือหลักในการลดความเหลื่อมล้ำตั้งแต่พ.ร.บ.การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 โดยงานศึกษานี้จะสำรวจทิศทางที่เปลี่ยนแปลงไป เช่น การอุดหนุนงบการศึกษาต่อหัวที่เท่าเทียมกันระหว่างโรงเรียนรัฐและเอกชนในช่วงปี 2545 แต่กลับเกิดความเหลื่อมล้ำหลังจากนั้น หรือการจัดตั้งกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษาที่ช่วยลดความเหลื่อมล้ำระหว่างนักเรียนที่มีฐานะแตกต่างกัน

ทั้งนี้ งานศึกษานี้จะไม่ได้วิเคราะห์ว่านโยบายการจัดสรรทรัพยากรดังกล่าวจะส่งผลดีต่อความสำเร็จหรือไม่ อย่างไร แต่จะพิจารณาว่านโยบายนี้มีการเบี่ยงเบนออกจากจุดประสงค์และรายละเอียดตั้งต้นหรือไม่ อย่างไร และกลุ่มใดเป็นผู้ผลักดันให้เกิดการเบี่ยงเบนดังกล่าวขึ้น

งานศึกษานี้จะระบุวัตถุประสงค์และรายละเอียดเริ่มแรกของนโยบายการเงินที่สนับสนุนการสร้างความสำเร็จ และสิ่งที่เปลี่ยนแปลงจากจุดเริ่มต้น หลังจากนั้นจะพยายามอธิบายการเปลี่ยนแปลงดังกล่าว พร้อมทั้งระบุถึงกลุ่มที่มีส่วนในการสนับสนุนและผู้คัดค้านการสร้างความสำเร็จในแต่ละช่วง ตัวอย่างผู้เล่นที่อาจบทบาทดังกล่าวประกอบไปด้วย เช่น

- องค์กรครูและสมาคมโรงเรียน

- ข้าราชการและหน่วยงานในกระทรวงศึกษาธิการและกระทรวงอื่นที่เกี่ยวข้อง
- หน่วยงานอิสระอื่นที่เกี่ยวข้องกับการศึกษา เช่น กสศ.
- กลุ่มผู้ปกครอง
- นักการเมืองและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ
- กลุ่มธุรกิจต่างๆ
- นักวิชาการและหน่วยงานวิจัยทั้งในและนอกประเทศ

ทั้งนี้ กลุ่มที่มีส่วนในการสนับสนุนและผู้คัดค้านการสร้างความสะดวกไม่ได้จำกัดเพียงแค่กลุ่มที่แสดงออกทางความคิดอย่างชัดเจนว่าต่อต้านการสร้างความสะดวก แต่กรอบวิเคราะห์ของงานศึกษานี้จะพิจารณาที่แรงจูงใจและอิทธิพลของกลุ่มต่างๆที่มีผลต่อทิศทางของนโยบายการจัดสรรทรัพยากรเบี่ยงเบนไปจากจุดประสงค์การสร้างความสะดวก โดยกลุ่มเหล่านี้ยังอาจสื่อสารกับสังคมว่าสนับสนุนการสร้างความสะดวกก็ได้ งานศึกษานี้มีแนวทางการวิเคราะห์กลุ่มผลประโยชน์ดังนี้

แรงจูงใจ

โดยปกติแล้ว การปรับเปลี่ยนนโยบายและกฎกติกาของรัฐมักประสบความยากลำบากเพราะมีกลุ่มผู้ได้รับประโยชน์ (vested interests) ที่มีแรงจูงใจในการกีดกันการปฏิรูปต่างๆที่จะลดทอนประโยชน์ที่พวกเขาได้รับ ยกตัวอย่างเช่น กลุ่มข้าราชการครูได้ประโยชน์ด้านสวัสดิการและความมั่นคงทางอาชีพ ก็ย่อมสนับสนุนการคงสถานะข้าราชการของครูต่อไปและคัดค้านการลดทอนประโยชน์ดังกล่าว กลุ่มผู้ได้รับประโยชน์นี้ถือว่าเป็นแกนหลักของกลุ่มที่คัดค้านการปฏิรูปและอาจมีแนวร่วมผู้คัดค้านอื่นที่ไม่ได้รับประโยชน์แต่มีแนวความคิดตรงกับนโยบายที่ดำรงอยู่

ส่วนแรงจูงใจของกลุ่มปฏิรูปมักมีที่มาจากแนวความคิดด้านการศึกษาที่แตกต่างจากระบบการศึกษาปัจจุบัน และต้องการนำเสนอแนวทางการเปลี่ยนแปลงอย่างนักวิชาการและสถาบันวิจัยที่ไม่ได้มีผลได้ผลเสียโดยตรงกับนโยบายการศึกษาหรือนักการเมืองที่มีประโยชน์ทางอ้อม

ทั้งนี้ บทบาทและแรงจูงใจในการปฏิรูปไม่ได้แนบนิ่งตายตัวสำหรับผู้เล่นแต่ละกลุ่ม เป็นไปได้ว่ากลุ่มผู้ได้รับประโยชน์และคัดค้านการปฏิรูปในช่วงเวลานึงอาจกลับด้านกลายเป็นผู้ผลักดันการปฏิรูปในช่วงเวลาถัดมา เช่น สหภาพครูในมลรัฐนิวไอลินส์เคยคัดค้านนโยบายการส่งเสริมโรงเรียนชาร์เตอร์ (charter school) ที่ไม่ต้องปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ของสหภาพ แต่หลังจากพายุแคทรินา มีการขยายตัวของโรงเรียนชาร์เตอร์อย่างรวดเร็วจนกลายเป็นระบบหลักของมลรัฐนิวไอลินส์ ซึ่งทำให้สมาคมของโรงเรียนชาร์เตอร์กลายเป็นกลุ่มได้รับประโยชน์และรักษานโยบายที่ดำรงอยู่ ในขณะที่สหภาพครูก็กลับกลายเป็นฝ่ายผลักดันปฏิรูปนโยบายส่งเสริมการตั้งโรงเรียนรัฐหรือสิทธิของครู

อำนาจ

อำนาจเป็นปัจจัยสำคัญต่อความสำเร็จในการคัดค้านหรือผลักดันการปฏิรูป ซึ่งงานศึกษาและทฤษฎีต่างๆ มักพบว่ากลุ่มผู้ได้รับประโยชน์ที่มีข้อได้เปรียบกว่ากลุ่มอื่น มักมีอำนาจในด้านต่างๆ เช่น

- อำนาจด้านการรวมตัว กลุ่มผู้ได้รับประโยชน์มีจุดร่วมกันที่ชัดเจนคือการรักษาผลประโยชน์ที่พวกเขาได้รับจากนโยบายที่ดำรงอยู่ จากความชัดเจนดังกล่าว ก็ทำให้การรวมตัวเข้มแข็งและมีอำนาจต่อรองสูงกว่ากลุ่มปฏิรูปที่มักมีความหลากหลายในแนวคิดด้านการศึกษาที่ควรเป็น
- อำนาจด้านข้อมูล กลุ่มผู้ได้รับประโยชน์อย่างกลุ่มครูและข้าราชการกระทรวงศึกษาธิการมีอาชีพหลักในระบบการศึกษาและคุ้นเคยกับระบบนโยบายเป็นอย่างดี (repeat players) จึงมีข้อมูลด้านต่างๆ ดีกว่านักการเมืองและนักวิชาการที่มีการผลัดหน้าในแต่ละยุค
- อำนาจด้านกฎกติกาการตัดสินใจในการกำหนดนโยบาย ระบบการตัดสินใจนโยบายบางประเภทมักเอื้อกลุ่มผู้ได้รับประโยชน์จากนโยบายที่ดำรงอยู่ เช่น ระบบการกำหนดนโยบายของสหรัฐมีจุดที่ผู้เล่น veto นโยบายได้หลายจุด ดังนั้นกลุ่มผู้ได้ประโยชน์ไม่จำเป็นต้องมีอำนาจมากที่สุดในการคัดค้าน เพียงแต่มีอำนาจเพียงพอที่ชนะในการคัดค้านนโยบายเพียงแค่นั้นตอนเดียว หรือประเทศฝรั่งเศสมีการจัดตั้งคณะกรรมการในกำหนดนโยบายที่เกี่ยวข้องครู ซึ่งมีสัดส่วนตัวแทนครูค่อนข้างสูง
- อำนาจด้านอำนาจทางการเมือง กลุ่มผู้ได้รับประโยชน์อาจมีการสร้างสายสัมพันธ์ทางการเมืองกับพรรคการเมือง ซึ่งความสัมพันธ์นี้มีผลต่อการกำหนดนโยบายต่างๆ เช่น ในสหรัฐฯ สหภาพครูมักเป็นพันธมิตรทางการเมืองกับพรรคเดโมแครตในหลายมลรัฐ ซึ่งทำให้ตัวแทนของเดโมแครตจะช่วยคัดค้านนโยบายที่เป็นปฏิปักษ์ต่อสหภาพ ดังนั้นการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างอำนาจในการเมืองอาจมีผลต่อนโยบายการศึกษาด้วย

ทั้งนี้ ผู้เล่นแต่ละฝ่ายมีอำนาจต่อนโยบายและมีกลยุทธ์แตกต่างกันในแต่ละขั้นตอนของวงจรนโยบาย การทบทวนงานศึกษาที่ผ่านมาเกี่ยวกับการปฏิรูปการศึกษาในประเทศไทย พบว่านักการเมือง รัฐมนตรี กลุ่มภาคประชาสังคมและกลุ่มธุรกิจมักมีบทบาทและอิทธิพลสำคัญในการกำหนดวาระการปฏิรูปและนโยบายภาพรวมอย่างการจัดทำ พรบ. การศึกษาแห่งชาติและแผนการศึกษาชาติ แต่อำนาจและความสนใจของกลุ่มเหล่านี้มักจะลดลงเรื่อย ๆ จากการแปลงนโยบายภาพรวมเป็นกลไกเชิงเทคนิคภายในกระทรวง ซึ่งข้าราชการและกลุ่มได้รับผลประโยชน์ในระบบการศึกษามักมีอิทธิพลสูง

จากลักษณะดังกล่าว เราอาจจะเห็นหรือไม่เห็นการคัดค้านของกลุ่มผู้ได้รับประโยชน์ในรูปแบบที่หลากหลาย เช่น การไม่แสดงการคัดค้านใดๆในพื้นที่นโยบายสาธารณะอาจเป็นผลจากการที่พรรคการเมืองช่วยกำหนดวาระทางนโยบายที่สอดคล้องกับประโยชน์ของกลุ่ม หรือแม้แต่นโยบายภาพรวมดูเหมือนจะเป็นปฏิปักษ์ต่อประโยชน์ของกลุ่ม กลุ่มเหล่านี้ก็อาจยอมรับนโยบายดังกล่าวแต่ใช้ความชำนาญด้านเทคนิคและข้อมูลในการออกแบบกลไกเชิงเทคนิคที่สอดคล้องกับผลประโยชน์ของตนเองแทน

ความทับซ้อนของนโยบายการศึกษาและจังหวะเวลาของการปฏิรูป

แรงจูงใจและดุลอำนาจของผู้เล่นกลุ่มต่างๆ ในนโยบายการศึกษาชุดหนึ่งก็อาจส่งผลต่อการปฏิรูปในนโยบายด้านอื่นด้วย เช่น ในระบบการศึกษาของสหรัฐฯ เขตพื้นที่การศึกษามีอิสระด้านการคลังสูง ซึ่งเป็นกลายอุปสรรคต่อความพยายามในการลดความเหลื่อมล้ำระหว่างพื้นที่เพราะมลรัฐไม่สามารถเกลี้ยทรัพยากรระหว่างเขตพื้นที่ได้มากเท่าที่ควร

จากลักษณะที่กล่าวมาข้างต้น การวิเคราะห์ก็จะต้องพิจารณามิติด้านเวลาของการปฏิรูปด้วย ซึ่งความสำเร็จของนโยบายชุดหนึ่งก่อนอาจส่งผลต่อแรงจูงใจและดุลอำนาจของกลุ่มต่างๆ ต่อมานโยบายชุดอื่นที่เกี่ยวข้องกัน เช่น จากการที่นโยบายเพิ่มเงินเดือนข้าราชการครูประสบความสำเร็จ ก็อาจส่งผลให้การปรับเปลี่ยนระบบการเลื่อนเงินเดือนและวิทยฐานะที่อิงกับผลงานทำได้ยากขึ้น

ทั้งนี้ เมื่อได้ศึกษาการทำงานของกระบวนการกำหนดนโยบายด้านการศึกษา จากการศึกษาทั้งปัจจัยด้านแนวคิด ด้านสถาบัน และด้านผลประโยชน์ของตัวละครแล้ว คณะวิจัยจะนำเอาเนื้อหาของการศึกษาในทั้งสามปัจจัยมาสังเคราะห์รวมกันเพื่อวิเคราะห์ความเชื่อมโยง และเสนอภาพรวมของกระบวนการกำหนดนโยบายด้านการศึกษาในประเทศไทย นอกจากนี้ คณะวิจัยจะนำเอาเนื้อหาจากการวิจัยมาสังเคราะห์ถึงนัยของกระบวนการกำหนดนโยบายด้านการศึกษาต่อการบรรลุผลในการลดความเหลื่อมล้ำด้านการศึกษา โดยจะแสดงให้เห็นว่าภายใต้ภาพของกระบวนการกำหนดนโยบายที่สังเคราะห์ขึ้นนั้น แง่มุมใดบ้างที่มีบทบาทสำคัญกับความสำเร็จและความล้มเหลวในการลดความเหลื่อมล้ำด้านการศึกษาของประเทศไทย

1.4 กลุ่มเป้าหมาย (ผู้ที่จะสามารถนำความรู้จากผลงานไปใช้ประโยชน์ เรียงตามลำดับความสำคัญ)

1. เจ้าหน้าที่ กสศ.
2. ภาควิชาของ กสศ. ในภาควิชาการ ภาครัฐ และภาคประชาสังคม 30 คน
3. ผู้กำหนดนโยบายในภาครัฐ โดยเฉพาะกลุ่มผู้กำหนดนโยบายระดับสูง 10-20 คน
4. นักวิชาการ นักศึกษา ผู้สนใจเศรษฐศาสตร์การเมืองของการกำหนดนโยบายด้านการศึกษา

1.5 ขอบเขตการดำเนินงาน

1. ศึกษาและทบทวนวรรณกรรม องค์ความรู้ ฐานข้อมูลเกี่ยวกับกระบวนการและแนวทางในการกำหนด นโยบายต่าง ๆ ด้านการศึกษาของประเทศไทย รวมไปถึงแง่มุมที่เกี่ยวข้องในการขับเคลื่อนนโยบายที่สามารถสะท้อนนัยของลักษณะการกำหนดนโยบายต่อการลดความเหลื่อมล้ำด้านการศึกษา
2. เก็บข้อมูลเชิงลึกจากการลงพื้นที่เก็บประเด็นจากผู้เกี่ยวข้องเป็นกลุ่มย่อยและสัมภาษณ์ผู้ที่เกี่ยวข้องกลุ่มต่าง ๆ หรือทำการสัมภาษณ์และจัดโฟกัสกรุป (Focus Group) ในช่องทางออนไลน์แทนในกรณีที่ไม่สามารถลงพื้นที่ได้

3. วิเคราะห์ สังเคราะห์ข้อมูล เผยแพร่ความรู้ที่ได้จากงานวิจัยไปยังผู้ที่เกี่ยวข้อง

1.6 ผลผลิตของโครงการ

1. การทำสื่อในลักษณะใช้รูปอธิบายเรื่องราว (Infographic) และการเผยแพร่ทางสื่อ เช่น รายการวิทยุออนไลน์ (Podcast) รายการเสวนาออนไลน์ พร้อมถอดบทเรียน เพื่อถ่ายทอดความรู้สู่สาธารณะ
2. การจัดสัมมนาถ่ายทอดความรู้กับผู้สนใจ และจัดการปฏิบัติการ (Workshop) อบรมกับบุคลากรของกสศ. และภาคี ในเรื่องกระบวนการกำหนดนโยบายทางการศึกษา
3. รายงานฉบับสมบูรณ์โครงการศึกษากระบวนการกำหนดนโยบายทางการศึกษาเพื่อลดความเหลื่อมล้ำของประเทศไทย

1.7 โครงสร้างเนื้อหาของรายงานวิจัย

รายงานวิจัยฉบับนี้ประกอบไปด้วยเนื้อหา 8 บท โดยบทแรกคือบทนำ สำหรับบทที่ 2 และบทที่ 3 จะเป็นการสำรวจวรรณกรรมเพื่อสร้างความเข้าใจพื้นฐานเกี่ยวกับการปฏิรูปการศึกษาที่ผ่านมาของประเทศไทยและนโยบายลดความเหลื่อมล้ำด้านการศึกษา

บทที่ 2 จะทำการสำรวจเส้นทางการปฏิรูปการศึกษาไทยตลอดสองทศวรรษที่ผ่านมา ผ่านการสำรวจบริบท เนื้อหา และผลลัพธ์ของการปฏิรูปในแต่ละระลอกสำคัญ นอกจากนี้ บทที่ 2 ยังทำการสำรวจงานวิชาการที่ศึกษาแง่มุมต่าง ๆ ของการปฏิรูปการศึกษาในประเทศไทย เพื่อสรุปข้อค้นพบจากงานเหล่านี้ และวิเคราะห์ช่องว่างทางความรู้เกี่ยวกับกระบวนการทางนโยบายด้านการศึกษาไทย

บทที่ 3 จะช่วยการสำรวจเนื้อหาไปสู่การทำความเข้าใจกับมิติสำคัญของความเหลื่อมล้ำด้านการศึกษา และเชื่อมโยงไปสู่นโยบายด้านต่าง ๆ ที่มีบทบาทในการลดความเหลื่อมล้ำด้านการศึกษาได้ นอกจากนี้ บทที่ 3 จะวิเคราะห์ต่อไปถึงความท้าทายพื้นฐานในการดำเนินนโยบายลดความเหลื่อมล้ำด้านการศึกษา

สำหรับเนื้อหาในบทที่ 4 ถึงบทที่ 6 จะเป็นส่วนการศึกษาหลักของงานวิจัยชิ้นนี้สามส่วน เริ่มจากบทที่ 4 จะทำการศึกษาบทบาทของแนวคิดในกระบวนการทางนโยบายด้านการศึกษา ผ่านการวิเคราะห์บทบาทของเรื่องเล่า (narratives) เนื้อหาในบทที่ 4 จะทำการสำรวจเรื่องเล่าที่มีบทบาทสำคัญกับการปฏิรูปการศึกษาไทย และวิเคราะห์คุณลักษณะและการเปลี่ยนแปลงในเรื่องเล่าเหล่านี้ รวมไปถึงบทบาทของเรื่องเล่าที่มีต่อกระบวนการทางนโยบายที่เกิดขึ้น

บทที่ 5 จะเป็นการวิเคราะห์กระบวนการทางนโยบายด้านการศึกษาไทยผ่านมุมมองเศรษฐศาสตร์สถาบัน เนื้อหาของบทนี้อธิบายถึงลักษณะของอุปสงค์และอุปทานนโยบายด้านการศึกษาของประเทศไทย รวมไปถึงข้อจำกัดด้านทรัพยากรที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำนโยบาย ทั้งนี้เพื่อทำความเข้าใจกับปัจจัยสถาบันที่ส่งผลต่อผลลัพธ์ที่ผ่านมาของการปฏิรูปการศึกษา นอกจากนี้ เนื้อหาในบทที่ 5 จะนำเอากรณีศึกษาโครงการแทบเล็ตพีซีในช่วงของรัฐบาลยิ่งลักษณ์ ชินวัตร มาศึกษาเพื่อให้ได้ข้อสังเกตเพิ่มเติม

บทที่ 6 จะทำการวิเคราะห์บทบาทของกลุ่มผลประโยชน์ต่อกระบวนการทางนโยบายด้านการศึกษา ทั้งนี้การวิเคราะห์ในบทนี้จะเน้นไปที่ขั้นตอนทางนโยบายที่เรียกว่า “ระบบตัดสินใจย่อย” (policy sub-system) ซึ่งเป็นขั้นตอนหลังจากที่วาระทางนโยบายในระดับชาติได้รับการริเริ่มแล้ว และจะต้องมีการตัดสินใจในระดับรายละเอียดทางนโยบาย บทที่ 6 จะยกเอากรณีศึกษาความเหลื่อมล้ำระหว่างเงินอุดหนุนโรงเรียนเอกชนและโรงเรียนรัฐ และกรณีศึกษาเงินอุดหนุนเด็กยากจนก่อนและหลังการเกิดขึ้นของกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา (กสศ.) เพื่อมาสะท้อนให้เห็นว่ากลุ่มผลประโยชน์จะสามารถมีบทบาทกับทิศทางของนโยบายในการลดความเหลื่อมล้ำด้านการศึกษาไปในทิศทางใดได้บ้าง และด้วยเหตุปัจจัยใด

บทที่ 7 และบทที่ 8 ของงานวิจัยนี้จะเป็นการสังเคราะห์ข้อค้นพบ บทสรุป และสร้างข้อเสนอแนะทางนโยบาย โดยสำหรับบทที่ 7 คณะวิจัยจะนำเอาข้อสังเกตที่ได้จากการศึกษาในสามส่วนสำคัญคือในบทที่ 4-6 มาสังเคราะห์ผ่านกรอบวิเคราะห์เศรษฐศาสตร์การเมืองของนโยบาย (Political Economy Analysis) เพื่อให้ได้ภาพรวมของลักษณะของกระบวนการทางนโยบายด้านการศึกษาไทย รวมไปถึงจะวิเคราะห์นัยของลักษณะนี้ต่อการลดความเหลื่อมล้ำด้านการศึกษา และชี้ถึงแนวทางการวางกลยุทธ์เพื่อให้นโยบายการลดความเหลื่อมล้ำด้านการศึกษาประสบผลสำเร็จ

บทที่ 8 จะทำการสรุปเนื้อหาและข้อค้นพบสำคัญของงานวิจัย โดยเน้นไปที่ข้อค้นพบจากการวิเคราะห์ในแต่ละส่วนหลัก คือ บทบาทของแนวคิด ปัจจัยเชิงสถาบัน และบทบาทของกลุ่มผลประโยชน์ ต่อกระบวนการทางนโยบายด้านการศึกษา ทั้งนี้การเสนอข้อค้นพบในแต่ละส่วนจะลงท้ายด้วยข้อเสนอแนะทางนโยบายที่มีให้กับกสศ. และภาคี ในการผลักดันนโยบายเพื่อลดความเหลื่อมล้ำด้านการศึกษาต่อไป

บทที่ 2 สํารวจเส้นทางการปฏิรูปการศึกษาไทย

ในบทนี้ คณะนักวิจัยจะทำการสํารวจเส้นทางการปฏิรูปการศึกษาของประเทศไทยในภาพรวม โดยเฉพาะในช่วงสองทศวรรษนับตั้งแต่การปฏิรูปการศึกษาในปี พ.ศ. 2542 การสํารวจเส้นทางการปฏิรูปการศึกษาในที่นี้ เพื่อให้เป็นข้อมูลพื้นฐานสำหรับการวิเคราะห์ในบทต่อไป ที่จะทำการศึกษาการปฏิรูปการศึกษาของประเทศไทยในแต่ละแง่มุม ผ่านกรอบการวิเคราะห์ที่แตกต่างกัน

แน่นอนว่าความท้าทายประการหนึ่งของการสํารวจเส้นทางการปฏิรูปการศึกษา คือการตีกรอบการนิยามว่าการปฏิรูปศึกษานั้นคืออะไรและเกิดขึ้นเมื่อใด ในการตอบคำถามนี้ คณะวิจัยได้เลือกนิยามการปฏิรูปการศึกษาว่าเป็น "กระบวนการที่มุ่งให้เกิดการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงในระบบการศึกษาของประเทศอย่างกว้างขวาง ผ่านการตั้งคณะกรรมการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในระดับประเทศ การสร้างข้อเสนอการปฏิรูปและผลักดันข้อเสนอดังกล่าวไปสู่การปฏิบัติ รวมไปถึงมีการมุ่งปรับปรุงกฎหมายและนโยบายเพื่อสร้างการเปลี่ยนแปลงในการตอบสนองเป้าหมายการปฏิรูป"

ด้วยนิยามข้างต้น หากนับตามเส้นเวลาแล้ว การปฏิรูปการศึกษาของประเทศไทยในช่วงสองทศวรรษล่าสุดนั้นแม้จะมีความพยายามเปลี่ยนแปลงต่อเนื่องเสมอมา แต่จะสามารถแบ่งช่วงที่มีการผลักดันออกได้เป็นสามระลอกสำคัญ ได้แก่ (1) การปฏิรูปการศึกษาพ.ศ. 2542 ซึ่งเกิดต่อเนื่องจากการปฏิรูปการเมืองและรัฐธรรมนูญ 2540 (2) การปฏิรูปการศึกษาพ.ศ. 2552 หรือที่เรียกกันว่าการปฏิรูปการศึกษาในทศวรรษที่สอง (3) การปฏิรูปการศึกษาในช่วงหลังพ.ศ. 2557 ซึ่งเป็นการปฏิรูปครั้งล่าสุดที่ยังดำเนินการอยู่ต่อเนื่องมาจนปัจจุบัน และมีการขับเคลื่อนสำคัญภายหลังรัฐธรรมนูญพ.ศ. 2560

เนื้อหาของบทนี้ในส่วนแรกจะทำการสํารวจเส้นทางการปฏิรูปการศึกษาทั้งสามระลอกข้างต้นไล่ไปตามเส้นเวลา เพื่อให้เห็นภาพความเชื่อมโยงระหว่างกันของความพยายามในระลอกต่างๆ โดยในการสํารวจการปฏิรูปแต่ละระลอกนั้น คณะวิจัยจะเน้นเนื้อหาไปที่การสํารวจสามแง่มุมสำคัญ ได้แก่ เป้าหมายของการปฏิรูป แง่มุมของการศึกษาที่การปฏิรูปต้องการเปลี่ยนแปลง และการดำเนินการที่เกิดขึ้นจากการปฏิรูป นอกจากการสํารวจทั้งสามแง่มุมนี้แล้ว การสํารวจจะพยายามให้ภาพของบริบทและปัจจัยที่โยงกับการปฏิรูปในแต่ละครั้งเพื่อเสริมความเข้าใจ

และเพื่อให้การสํารวจเส้นทางการปฏิรูปการศึกษาของประเทศไทยในบทนี้มีเนื้อหาที่เป็นประโยชน์มากขึ้นสำหรับงานวิจัยชิ้นนี้ หลังจากส่วนแรกที่ทำกรสํารวจเส้นทางการปฏิรูปการศึกษาในสองทศวรรษ คณะวิจัยจะมีเนื้อหาในส่วนที่สอง ซึ่งจะเป็นการสํารวจงานวิชาการที่ศึกษากระบวนการทางนโยบายในการปฏิรูปการศึกษาในประเทศไทย เพื่อให้ภาพเบื้องต้นถึงข้อสังเกตเกี่ยวกับแง่มุมในการศึกษา และสภาพปัจจัยที่งานศึกษาอื่นๆมองว่าส่งผลกระทบต่อกระบวนการปฏิรูปการศึกษา โดยการสํารวจนี้จะป็นฐานความรู้สำหรับเนื้อหาในบทต่อไปของงานวิจัยนี้

2.1 สองทศวรรษการปฏิรูปการศึกษาไทย

ก่อนการปฏิรูปการศึกษาในสองทศวรรษล่าสุดนั้น ระบบการศึกษาไทยได้ผ่านเส้นทางของพัฒนาการมานับร้อยปีตั้งแต่ในรัชสมัยของรัชกาลที่ 5 การเปลี่ยนแปลงสำคัญเกิดขึ้นหลายครั้ง เช่น การเริ่มขยายการศึกษาโดยคณะสงฆ์และกระทรวงมหาดไทยในช่วงพ.ศ. 2441 การริเริ่มการศึกษาภาคบังคับในพ.ศ. 2464 และการเร่งขยายการเข้าถึงการศึกษาขั้นพื้นฐานในช่วงหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง 2475

อย่างไรก็ตาม หากจะเชื่อมโยงกับการปฏิรูปการศึกษาไทยในช่วงสองทศวรรษที่ผ่านมา อาจกล่าวได้ว่า กระแสของการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นนั้นในช่วงสองทศวรรษดังกล่าว มีความต่อเนื่องในหลายแง่มุมอยู่กับความพยายามปฏิรูปการศึกษาไทยในช่วงหลังเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516

Fry (2013) ได้ให้ข้อสังเกตว่าตั้งแต่ปีพ.ศ. 2517 ได้มีความพยายามที่สำคัญในการปฏิรูปการศึกษา มีการตั้งคณะกรรมการเพื่อวางรากฐานให้กับการศึกษาในเวลาต่อมา ซึ่งประกอบไปด้วยนักคิดที่จะมีบทบาทในกระบวนการปฏิรูปการศึกษาในเวลาต่อมา เช่น ดร.สิปพนนท์ เกตุทัต และดร.เอกวิทย์ ณ ถลาง ภายใต้ความพยายามปฏิรูปการศึกษาในช่วงเวลาหลัง 14 ตุลาคมนี้เองที่เริ่มปรากฏประเด็นสำคัญ เช่น การปรับโครงสร้างการบริหารจัดการการศึกษาในระดับกระทรวง การกระจายอำนาจและสร้างการมีส่วนร่วมกับการจัดการศึกษา การปรับหลักสูตรเพื่อส่งเสริมการเรียนรู้ การเพิ่มสวัสดิการให้กับครู และที่สำคัญคือเริ่มมีการให้ความสนใจอย่างจริงจังกับปัญหาความเหลื่อมล้ำด้านการศึกษา อย่างไรก็ตาม ด้วยความผันผวนทางการเมืองที่เกิดขึ้นหลังช่วง 14 ตุลา ส่งผลให้ความพยายามส่วนใหญ่ยังไม่ได้เกิดผลเท่าไรนัก เว้นแต่การปรับโครงสร้างให้การศึกษาระดับประถมศึกษาขึ้นมาอยู่ใต้การดูแลโดยกระทรวงศึกษาธิการแทนที่กระทรวงมหาดไทย

ความพยายามปฏิรูปการศึกษาได้กลับมาถูกกระตุ้นขึ้นอีกครั้งในช่วงทศวรรษ 2530 โดยความสนใจการปฏิรูปการศึกษาได้รับการกระตุ้นจากบริบททางเศรษฐกิจที่เปลี่ยนแปลงไป โดยเฉพาะการที่เศรษฐกิจไทยได้ก้าวเข้าสู่ความเป็นสากลมากขึ้น ส่งผลให้มีการเน้นความจำเป็นที่จะต้องมีการยกระดับการศึกษาไทยเพื่อเพิ่มศักยภาพของแรงงานไทย และเพื่อยกระดับความสามารถทางการแข่งขันของประเทศ ความพยายามในการปฏิรูปที่สำคัญในช่วงเวลานี้ คือการดึงนักคิดนักวิชาการด้านศึกษามาเพื่อร่วมกันสร้างข้อเสนอในการปฏิรูปการศึกษา โดยมีองค์กรเอกชนอย่างธนาคารกสิกรไทยเป็นผู้ให้การสนับสนุน มีการตั้งคณะกรรมการที่มีดร.สิปพนนท์ เกตุทัต ประธานเพื่อระดมความคิดสร้างข้อเสนอให้ประเทศไทยในการปฏิรูปกระบวนการเรียนรู้ ข้อเสนอจากคณะกรรมการดังกล่าวแม้จะเน้นสร้างทักษะ และความรู้เพื่อส่งเสริมความเป็นสากลให้กับคนไทย แต่ประเด็นการปฏิรูปที่เคยได้รับการหยิบยกไว้ตั้งแต่ยุคหลัง 14 ตุลาคมก็ไม่ได้ถูกละเลย เช่น การปฏิรูปการบริหารจัดการการศึกษา และการกระจายอำนาจ ก็ยังได้คงรับการกล่าวถึง ไปพร้อมกับประเด็นที่เพิ่มเติมเข้ามาเช่น การประกันคุณภาพและการเพิ่มทรัพยากรให้กับระบบการศึกษา (Fry, 2013)

ความพยายามในช่วงทศวรรษ 2530 ดังกล่าวได้กลายเป็นจุดเริ่มต้นสำคัญของกระแสการปฏิรูปการศึกษาครั้งใหญ่ที่จะเกิดขึ้นในช่วงต้นทศวรรษ 2540 ประเด็นการปฏิรูปหลายประการได้รับการสานต่อและผลักดันจนนำไปสู่ความพยายามครั้งใหญ่ได้สำเร็จในช่วงต้นทศวรรษ 2540 ด้วยเหตุนี้เอง เนื้อหาในส่วนที่จะทำการสำรวจการปฏิรูปการศึกษาต่อจากนี้จึงจะเน้นไปที่การปฏิรูปสามกระแสที่เกิดขึ้นมานับตั้งแต่ต้นทศวรรษ 2540 โดยจะเริ่มจากความพยายามปฏิรูปการศึกษาที่ถือเป็นการปฏิรูปครั้งใหญ่ที่สุดของประเทศไทย ก็คือการปฏิรูปการศึกษา พ.ศ. 2542 จากนั้นจะกล่าวถึงการดิ่งการปฏิรูปการศึกษาในหลายประเด็นกลับมาผลักดันอีกครั้งในการปฏิรูปการศึกษา พ.ศ. 2552 และจะจบด้วยการสำรวจการปฏิรูปที่เกิดขึ้นนับตั้งแต่พ.ศ. 2557 เป็นต้นมาจนถึงปัจจุบัน โดยเฉพาะที่ถูกขับเคลื่อนโดยคณะกรรมการอิสระเพื่อการปฏิรูปการศึกษา พ.ศ. 2562 ซึ่งมีบทบาทสำคัญกับการก่อตั้งกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา (กสศ.)

2.1.1 การปฏิรูปการศึกษา พ.ศ. 2542

บริบทและเป้าหมาย

การปฏิรูปการศึกษา พ.ศ. 2542 เป็นผลที่เกิดขึ้นต่อเนื่องมาจากรัฐธรรมนูญปี พ.ศ. 2540 บริบทสำคัญของการปฏิรูปครั้งนี้มีความเชื่อมโยงกับอยู่กับสภาพหลักสองประการ ประการแรกคือกระแสการปฏิรูปเพื่อยกระดับความสามารถทางการแข่งขันของประเทศไทย ดังที่ได้กล่าวไว้ก่อนหน้านี้ว่ากระแสนี้ได้เริ่มมาตั้งแต่ช่วงทศวรรษ 2530 โดยเน้นถึงการสร้างการเรียนรู้เพื่อรองรับกับการเปลี่ยนแปลงของสังคมเศรษฐกิจไทยที่เกิดขึ้นจาก "โลกาภิวัตน์" (Globalization) ทั้งนี้การเกิดขึ้นของวิกฤตเศรษฐกิจในปี พ.ศ. 2540 กลายเป็นทั้งปัจจัยที่เร่งให้เห็นถึงความจำเป็นของการปฏิรูปนี้และเป็นปัจจัยที่เข้ามามีบทบาทในการปรับให้แนวทางหันมาเน้นคุณค่าแบบท้องถิ่นนิยมมากขึ้น ไปพร้อมกับกรอบคิดเดิมที่ยังให้ความสำคัญกับกระแสโลกาภิวัตน์ (Fry, 2011)

สภาพอีกประการที่เป็นบริบทสำคัญของการปฏิรูปการศึกษาในปี พ.ศ. 2542 นี้ก็คือการปฏิรูปการเมือง โดยเฉพาะกระแสการผลักดันจนเกิดการร่างรัฐธรรมนูญใหม่ขึ้นในปี พ.ศ. 2540 กระแสการปฏิรูปการเมืองนี้เองได้ผลักดันให้ความพยายามปฏิรูปขยายไปสู่หลากหลายประเด็นที่ไม่ว่าจะเป็นการออกแบบระบบการเลือกตั้งใหม่ การสร้างรัฐบาลที่เข้มแข็ง การกระจายอำนาจ บริบทการปฏิรูปในภาพใหญ่นี้เองมีบทบาทในการส่งเสริมและสร้างความคาดหวังให้การปฏิรูปการศึกษาในปี 2542 จะเป็นการเปลี่ยนแปลงครั้งใหญ่สำหรับระบบการศึกษาไทย (ศุภวิชช์, 2559)

รัฐธรรมนูญปี 2540 สร้างเงื่อนไขสำคัญให้การปฏิรูปการศึกษาเกิดขึ้น โดยมาตรา 43 ของรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวได้บัญญัติให้รัฐต้องจัดการศึกษาให้กับประชาชน 12 ปีโดยไม่มีค่าใช้จ่าย และมาตรา 81 ได้กำหนดให้มีการร่างกฎหมายการศึกษาในระดับชาติเพื่อปรับปรุงการศึกษาในการรองรับการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคม และจากรัฐธรรมนูญมาตรา 81 นี้จึงได้เกิดกระบวนการร่าง พ.ร.บ. การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 (2002

National Education Act) ขึ้นตามมา โดยกระบวนการประกอบได้ด้วยการแลกเปลี่ยนโดยผู้ทรงคุณวุฒิและผู้ที่เกี่ยวข้องกับระบบการศึกษาไทยจำนวนมาก และยังมีภาระความเห็นจากสาธารณะอีกเป็นจำนวนหลายครั้ง (สมพงษ์, 2544)

ด้วยกระบวนการที่เกิดขึ้น Fry (2011) กล่าวถึงการปฏิรูปการศึกษาที่เกิดขึ้นจากพ.ร.บ.การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 นี้ว่ามีเป้าหมายที่กว้างขวางและต้องการสร้างการเปลี่ยนแปลงมากกว่าที่เคยมีมา โดยเรียกร้องการปรับเปลี่ยนแบบยกเครื่องให้กับระบบการศึกษาไทย พัฒนาคุณภาพการศึกษา ลดความเหลื่อมล้ำ และเพื่อให้มีการจัดทรัพยากรเพื่อการศึกษา

ทั้งนี้เมื่อสำรวจปัญหาสำคัญของการศึกษาในระดับประถม และมัธยม ซึ่งระดับการศึกษาที่คณะวิจัยมุ่งความสนใจเป็นหลัก การปฏิรูปครั้งนี้มุ่งเป้าหมายไปที่การแก้ไขปัญหาสำคัญเช่น

- การขาดความเป็นเอกภาพและการขาดการประสานงานระหว่างหน่วยงานรัฐที่ทำการบริหารจัดการการศึกษา โดยหน่วยงานที่ทำหน้าที่เหล่านี้ในประเทศไทยมีจำนวนมาก มีความกระจัดกระจาย และยังขาดการทำงานร่วมกัน
- การที่ระบบการศึกษาไทยยังมีลักษณะรวมศูนย์มากเกินไป ทั้งในด้านของงบประมาณและกำลังคน
- กระบวนการเรียนรู้ที่ยังมีความล้าหลัง เน้นการท่องจำ
- ความเหลื่อมล้ำในการศึกษา ทั้งในด้านการเข้าถึงและในด้านของคุณภาพการศึกษา โดยความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงการศึกษายังเกิดขึ้นอยู่มากในการศึกษาระดับมัธยม
- การยกระดับคุณภาพการศึกษาไทยให้มีความทัดเทียมกับสากล มีการลงทุนกับการวิจัยและพัฒนาและมีการใช้ประโยชน์จากเทคโนโลยีสารสนเทศมากขึ้น

ประเด็นการปฏิรูป

การปฏิรูปการศึกษาที่ได้ดำเนินการตามพ.ร.บ.การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มีองค์กรสำคัญที่ได้รับการจัดตั้งขึ้น ก็คือ สำนักงานปฏิรูปการศึกษา (สปศ.) เป็นองค์กรมหาชนเฉพาะกิจ ทั้งนี้บทบาทหน้าที่ตามพ.ร.บ.การศึกษาแห่งชาติได้กำหนดให้สปศ.มีหน้าที่ในการสร้างข้อเสนอเพื่อปรับเปลี่ยนการจัดโครงสร้างองค์กรในการบริหารจัดการศึกษา จัดระบบครู คณาจารย์ และบุคลากรทางการศึกษา และเสนอการจัดระบบทรัพยากรและการลงทุนเพื่อการศึกษา โดยสปศ.จะทำหน้าที่เสนอการร่างกฎหมายหรือแก้กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ และคำสั่งต่างๆ ให้บรรลุผลเหล่านี้

คณะกรรมการบริหารสำนักงานปฏิรูปการศึกษามีทั้งหมด 9 ท่าน โดยสรรหาจากผู้เชี่ยวชาญด้านการบริหารการศึกษา การบริหารรัฐกิจ การบริหารงานบุคคล การงบประมาณการเงิน และการคลัง กฎหมายมหาชน และกฎหมายการศึกษา โดยมีวาระ 3 ปี คณะกรรมการที่ได้รับการสรรหาประกอบด้วย ศ.ดร.วิจิตร ศรีสอาน, ดร.เจือจันทร์ จงสถิตอยู่, ศ.ดร.ปรัชญา เวสารัชช์, ภราดรประทีป ม.โกมลมาศ, ดร.วัลลภ สุวรรณดี, ศ.พิเศษ สมชัย

ฤกษ์พันธุ์, นายสมเชาว์ เกษประทุม, ดร.สุวัฒน์ เงินฉ่ำ, และรศ.ดร.สุรพล นิติไกรพจน์ ทั้งนี้ ดร.วิจิตร ศรีสอ้าน ได้รับเลือกให้ดำรงตำแหน่งประธานคณะกรรมการ และดร.เจือจันทร์ จงสถิตอยู่ ได้รับเลือกเป็นเลขาธิการคณะกรรมการ

ในการผลักดันการปฏิรูปการศึกษาพ.ศ. 2542 ซึ่งมี สปศ.เป็นกลไกสำคัญในการจัดทำข้อเสนอ ประเด็นการปฏิรูปที่ถูกหยิบยกขึ้นมาผลักดันโดย สปศ.มีทั้งหมด 7 ด้าน ได้แก่ (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, 2544)

1.ด้านความเสมอภาคของโอกาสทางการศึกษาขั้นพื้นฐาน มุ่งให้การจัดการศึกษาต้องจัดให้บุคคลมีสิทธิและโอกาสเสมอกันในการศึกษาขั้นพื้นฐานไม่น้อยกว่าสิบสองปี โดยรัฐต้องจัดการศึกษาให้อย่างทั่วถึงและมีคุณภาพโดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย และการจัดการศึกษาให้ยึดหลักว่าเป็นศึกษาตลอดชีวิตสำหรับประชาชน

2. ด้านมาตรฐานคุณภาพการศึกษา กำหนดมาตรฐานการศึกษาและจัดระบบประกันคุณภาพการศึกษาทุกระดับ และประเภทการศึกษา และให้มีระบบประกันคุณภาพการศึกษาเพื่อพัฒนาคุณภาพ และมาตรฐานการศึกษาทุกระดับ ประกอบด้วย ระบบประกันคุณภาพภายในและระบบประกันคุณภาพภายนอก

3.ด้านระบบบริหารและการสนับสนุนทางการศึกษา เน้นการจัดระบบโครงสร้างและกระบวนการจัดการศึกษาให้ดังนี้ (1) มีเอกภาพด้านนโยบายและหลากหลายในการปฏิบัติ (2) มีการกระจายอำนาจไปสู่เขตพื้นที่การศึกษา สถานศึกษา และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (3) ระดมทรัพยากรจากแหล่งต่าง ๆ มาใช้จัดการศึกษา (4) การมีส่วนร่วมของบุคคล ครอบครัว ชุมชน องค์กรชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรเอกชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา สถานประกอบการ และสถาบันสังคมอื่น ๆ

4. ด้านครู คณาจารย์ และบุคลากรทางการศึกษา มีหลักการส่งเสริมมาตรฐานวิชาชีพครู คณาจารย์ และบุคลากรทางการศึกษาและการพัฒนาครู คณาจารย์และบุคลากรทางการศึกษาอย่างต่อเนื่อง โดยส่งเสริมให้มีระบบ กระบวนการผลิต การพัฒนาครู คณาจารย์ และบุคลากรทางการศึกษาให้มีคุณภาพและมาตรฐานที่เหมาะสมกับการเป็นวิชาชีพชั้นสูง และรัฐพึงจัดสรรงบประมาณและจัดตั้งกองทุนพัฒนาครู คณาจารย์ และบุคลากรทางการศึกษาอย่างเพียงพอ

5. ด้านหลักสูตร พัฒนาสาระและกระบวนการเรียนรู้ให้เป็นไปอย่างต่อเนื่อง และให้คณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานกำหนดหลักสูตรภาคบังคับ การศึกษาขั้นพื้นฐาน เพื่อความเป็นไทย ความเป็นพลเมืองที่มีของชาติ การดำรงชีวิต และการประกอบอาชีพ ตลอดจนเพื่อการศึกษาต่อ ให้สถานศึกษาขั้นพื้นฐานมีหน้าที่จัดทำสาระของหลักสูตรตามวัตถุประสงค์

6. ด้านกระบวนการเรียนรู้ การจัดการศึกษาต้องยึดหลักว่าผู้เรียนทุกคนมีความสามารถเรียนรู้ และพัฒนาตนเองได้ และถือว่าผู้เรียนมีความสำคัญที่สุด กระบวนการจัดการศึกษาต้องส่งเสริมให้ผู้เรียนสามารถพัฒนาตามธรรมชาติและเต็มตามศักยภาพ โดยให้สถานศึกษาและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการดังนี้ (1) จัดเนื้อหาสาระและกิจกรรมให้สอดคล้องกับสนใจและความถนัดของผู้เรียน โดยคำนึงถึงความแตกต่างระหว่างบุคคล (2) ฝึก

ทักษะ กระบวนการคิด การจัดการ การเผชิญสถานการณ์และการประยุกต์ความรู้มาใช้เพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหา (3) จัดกิจกรรมให้ผู้เรียนได้เรียนรู้จากประสบการณ์จริง ฝึกการปฏิบัติให้คิดได้ คิดเป็น รักการอ่าน และเกิดการใฝ่รู้อย่างต่อเนื่อง (4) จัดการเรียนการสอนโดยผสมผสานสาระความรู้ด้านต่าง ๆ อย่างได้สัดส่วนสมดุลกัน รวมทั้งปลูกฝังคุณธรรม ค่านิยมที่ดีงามและคุณลักษณะอันพึงประสงค์ไว้ในทุกวิชา (5) ส่งเสริมสนับสนุนให้ครูสามารถจัดบรรยากาศ สภาพแวดล้อมสื่อการเรียน และอำนวยความสะดวกเพื่อให้เกิดการเรียนรู้และมีความรอบรู้ รวมทั้งสามารถใช้การวิจัยเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการจัดการเรียนรู้ ทั้งนี้ครูและผู้เรียนอาจเรียนรู้ไปพร้อมกัน จากสื่อการเรียนการสอนและแหล่งวิทยาการประเภทต่าง ๆ (6) จัดการเรียนรู้ให้เกิดขึ้นได้ทุกเวลา ทุกสถานที่ มีการประสานความร่วมมือกับบิดา มารดา ผู้ปกครอง และบุคคลในชุมชนทุกฝ่ายเพื่อร่วมกันพัฒนาผู้เรียนตามศักยภาพ

7. ด้านทรัพยากรและการลงทุนเพื่อการศึกษา การจัดระบบ โครงสร้างและกระบวนการจัดการศึกษา โดยให้มีการระดมทรัพยากรการลงทุนด้านงบประมาณ การเงิน และทรัพย์สิน ทั้งจากรัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น บุคคล ครอบครัว ชุมชน เอกชน มาใช้ในการจัดการศึกษา และเน้นให้รัฐจัดสรรงบประมาณแผ่นดินให้การศึกษ ในฐานะที่มีความสำคัญสูงสุดต่อความมั่นคงยั่งยืนของประเทศ โดยจัดสรรเป็นเงินงบประมาณเพื่อการศึกษา

จากประเด็นข้างต้นทั้ง 7 ด้าน มีความพยายามผลักดันการเปลี่ยนแปลงที่เป็นรูปธรรมให้กับระบบการศึกษาไทยในหลายแง่มุม เช่น

- การผลักดันการจัดการศึกษาฟรี 12 ปี และการขยายการศึกษาภาคบังคับเป็น 9 ปี โดยมีการคิดระบบคูปองเพื่อสนับสนุนการจัดการศึกษาฟรี
- การปรับโครงสร้างกระทรวงที่เกี่ยวข้องกับการศึกษา โดยให้มีการควบรวมกระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงอุดมศึกษา และสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติเข้าด้วยกันเป็นกระทรวงเดียว
- การกระจายอำนาจการบริหารจัดการการศึกษา โดยให้มีการสร้างเขตพื้นที่การศึกษาขึ้นทั่วประเทศ และให้รวมหน่วยงานการศึกษาระดับพื้นที่ให้บริหารโดยเขตพื้นที่การศึกษา พร้อมกับให้มีการกระจายอำนาจในการดูแลหลักสูตร งบประมาณ และกำลังคนให้กับแต่ละเขตพื้นที่
- การปฏิรูปกระบวนการเรียนรู้ให้มีการให้ความสำคัญกับภูมิปัญญาท้องถิ่น และในขณะเดียวกันก็ให้การศึกษานั้นมีผู้เรียนเป็นศูนย์กลาง และส่งเสริมความหลากหลายในกระบวนการเรียนรู้ การใช้เทคโนโลยีในการเรียนรู้ และการเรียนรู้ตลอดชีวิต
- จัดตั้งสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (สมศ.) เพื่อให้เป็นองค์กรในการประเมินคุณภาพโรงเรียน

- ส่งเสริมการพัฒนาครู ผ่านการปรับปรุงระบบวิทยฐานะ การสร้างเครือข่ายนักการศึกษาเพื่อสนับสนุนนวัตกรรมการเรียนรู้ การสร้างมาตรฐานวิชาชีพครู

การดำเนินงานในการปฏิรูป

แม้จะมีความพยายามในการผลักดันการเปลี่ยนแปลงตามประเด็นที่ได้ระบุไว้ข้างต้น แต่การดำเนินงานก็ยังไม่สามารถบรรลุผลได้ทั้งหมดตามแผนในการปฏิรูปที่ได้วางไว้ในเบื้องต้น

ในประเด็นที่กล่าวได้ว่าการปฏิรูปการศึกษา 2542 สามารถผลักดันได้สำเร็จ โดยเฉพาะที่เกี่ยวข้องกับการผลักดันในเชิงการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการบริหารจัดการนั้น การปฏิรูปสามารถนำไปสู่การปรับโครงสร้างในระดับกระทรวงที่ดูแลด้านการศึกษา รวมไปถึงการจัดตั้งเขตพื้นที่การศึกษา และการจัดตั้งสำนักงานรับรองมาตรฐาน และประเมินคุณภาพการศึกษา (สมศ.)

อย่างไรก็ดี การปรับโครงสร้างในระดับกระทรวงและการจัดตั้งเขตพื้นที่การศึกษาที่เกิดขึ้นนั้นก็ยังมี การปรับเปลี่ยนรายละเอียดหลายประการในระหว่างการพัฒนา เช่น ในการปรับโครงสร้างกระทรวง แม้จะมีการรวมทบวงมหาวิทยาลัย สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ และกระทรวงศึกษาธิการเข้าด้วยกัน แต่สุดท้ายยังมีการแยกกระทรวงวัฒนธรรมออกไปเป็นอีกหนึ่งกระทรวง

นอกจากนี้ ในการตั้งระบบเขตพื้นที่การศึกษา มีการจัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (สพฐ.) เพื่อรับผิดชอบอำนาจหน้าที่เดิมของสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ กรมสามัญศึกษา กรมวิชาการ สำนักงานศึกษาธิการจังหวัด และสำนักงานศึกษาธิการอำเภอ ภายใต้โครงสร้างใหม่ได้มีการประกาศแบ่งเขตพื้นที่การศึกษาทั้งหมด 175 เขตและต่อมาได้เพิ่มเป็น 185 เขตสำหรับรองรับพื้นที่ห่างไกลที่ต้องการการดูแลพิเศษ โดยแต่ละเขตจะมีสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาเป็นผู้ดูแล อย่างไรก็ตาม การตั้งเขต การศึกษาก็ยังมีการเปลี่ยนแปลงจากแผนการเบื้องต้น โดยให้คงสำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษาแยกต่างหากแทนที่จะอยู่ร่วมกับเขตพื้นที่ และมีการตั้งสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการศึกษาเอกชนขึ้นโดยไม่อยู่ร่วมกับเขตพื้นที่การศึกษาเช่นกัน นอกจากนี้ การกระจายอำนาจสู่เขตพื้นที่ก็ยังมีความจำกัด โดยมีข้อสังเกตว่าเขตพื้นที่ที่ยังทำหน้าที่เป็นหน่วยงานภายใต้การบังคับบัญชาของกระทรวงศึกษา (Tan, 2007)

นอกจากการปรับโครงสร้างข้างต้นแล้ว ยังมีการปฏิรูปในด้านอื่นๆ ที่การดำเนินการเห็นการเปลี่ยนแปลงได้น้อยกว่า โดยรายงานสรุปผลการดำเนินงาน 9 ปีของการปฏิรูปการศึกษา (พ.ศ. 2542-2551) โดยสำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ (2552c) ได้ให้ข้อสังเกตถึงผลการดำเนินงานจากการปฏิรูปการศึกษาปี 2542 ที่ยังถือว่ามีความจำกัด ว่าเกิดในประเด็นเรื่องคุณภาพการศึกษา การพัฒนาครู การบริหารจัดการ การศึกษา การเพิ่มโอกาสด้านการศึกษา และการจัดการการเงินเพื่อการศึกษา

ในแง่มุมมองการพัฒนาคุณภาพการศึกษานั้น รายงานได้ระบุว่าแม้จะผ่านการปฏิรูป แต่ผลการเรียนรู้ โดยเฉพาะในระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน ตามที่สะท้อนจากการทดสอบทั้งในระดับชาติ และนานาชาติ กลับพบว่า

นักเรียนไทยมีคะแนนเฉลี่ยผลสัมฤทธิ์ในการเรียนที่แย่งอย่างต่อเนื่อง และยังอยู่ในมาตรฐานระดับรวมที่ต่ำ การประเมินในระดับสากลโดย PISA ในปี 2546 และ 2549 พบว่าเด็กไทยอายุ 15 ปียังมีความสามารถด้านการอ่าน คณิตศาสตร์ และวิทยาศาสตร์ ต่ำกว่าประเทศในกลุ่ม OECD มาก ปัญหาด้านคุณภาพการศึกษาไทยที่ยังเกิดขึ้นต่อเนื่องแม้จะมีความพยายามปฏิรูปได้รับการอธิบายว่าโยงอยู่กับความล้มเหลวในการพัฒนาครู และการปรับคุณภาพของหลักสูตรการเรียนการสอน

สำหรับปัญหาในการพัฒนาครู แม้จะมีการเร่งผลิตครูผ่านโครงการต่างๆ และมีโครงการพัฒนาครู ปรับหลักสูตรและวิธีการที่เกี่ยวข้องกับการให้วิทยฐานะครูและบุคลากรทางการศึกษา แต่มีข้อสังเกตว่าหลักสูตรการผลิตครูที่เกิดขึ้นก็ยังไม่สามารถผลิตครูได้ดังที่คาดหวัง โดยมีการระบุถึงสาเหตุว่าโยงกับการขาดความศรัทธาต่อวิชาชีพ การขาดจิตสำนึก การนำเอาเวลางานไปมุ่งทำผลงานเลื่อนวิทยฐานะ รวมถึงโครงการพัฒนาครูที่มีความซ้ำซ้อน การเลื่อนวิทยฐานะที่ไม่ได้สะท้อนการยกระดับคุณภาพครู

ในด้านการบริหารจัดการการศึกษา นอกจากการกระจายอำนาจสู่เขตพื้นที่การศึกษาที่ยังไม่สามารถเกิดขึ้นได้จริงตามที่การปฏิรูปตั้งใจเอาไว้แล้ว การกระจายอำนาจการบริหารจัดการศึกษาสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังเป็นอีกแง่มุมสำคัญซึ่งประสบปัญหา จากการถ่ายโอนบุคลากรที่มีขั้นตอนมาก และล่าช้า นโยบายขาดความชัดเจน รวมไปถึงบุคลากรทั้งในทางการศึกษา และในท้องถิ่นที่ยังขาดความรู้ความเข้าใจ

ในการดำเนินงานด้านการเพิ่มโอกาสทางการศึกษา ซึ่งมีความเชื่อมโยงกับประเด็นการลดความเหลื่อมล้ำด้านการศึกษา แม้จะมีการส่งเสริมให้เด็กเข้าสู่การศึกษา ซึ่งช่วยให้เด็กกว่าร้อยละ 85-90 เข้าถึงการศึกษาในระดับประถม แต่การผลักดันให้เด็กจำนวนที่เหลือซึ่งมักจะเป็นกลุ่มที่มีปัญหาทางเศรษฐกิจเข้าสู่การศึกษาก็ยังไม่สามารถทำได้เพิ่มขึ้น สะท้อนจากสัดส่วนร้อยละข้างต้นที่ไม่ได้เพิ่มขึ้นมากนักในช่วงหลังการปฏิรูปการศึกษา ในอีกด้านหนึ่งแม้จะการปฏิรูปจะสามารถขยายการเข้าถึงการศึกษาในระดับมัธยมต้นและมัธยมปลายได้พอสมควร โดยจำนวนนักเรียนที่เข้าเรียนเพิ่มขึ้นร้อยละ 5 แต่กระนั้นการศึกษาระดับมัธยมที่ได้รับการขยายนั้นยังคงมีปัญหาอยู่ในด้านของคุณภาพ

สุดท้าย ในด้านการเงินเพื่อการศึกษา การปฏิรูปการศึกษา 2542 ได้นำมาสู่การริเริ่มหลายด้าน เช่น มีการจัดสรรเงินอุดหนุนรายหัวสำหรับการศึกษาขั้นพื้นฐาน รวมไปถึงมีการจัดการระดมทุนเพื่อการศึกษาจากการจัดเก็บภาษีอากร อย่างไรก็ตาม การดำเนินงานก็ยังคงประสบปัญหาเช่น การปรับระบบงบประมาณเป็นแบบมุ่งเน้นผลงาน (performance-based) ยังไม่สามารถนำไปใช้ปฏิบัติได้อย่างสมบูรณ์ เพราะยังไม่สามารถหาวิธีการคำนวณต้นทุนค่าใช้จ่ายต่อหน่วยผลผลิตที่เป็นที่ยอมรับได้ สถานศึกษาขั้นพื้นฐานยังขาดความเป็นนิติบุคคลอย่างแท้จริงทำให้ผู้บริหารยังไม่สามารถมีดุลพินิจในการบริหารจัดการทรัพยากรให้เกิดประโยชน์กับผู้เรียนได้เต็มที่ และระบบการบริหารจัดการก็ยังคงเป็นการจัดสรรผ่านด้านอุปทานเป็นหลัก ทำให้ยังไม่สามารถผลักดันให้สถานศึกษามีแรงจูงใจในการปรับประสิทธิภาพการบริการทางการศึกษาของตนเองได้อย่างเต็มที่ ปัญหาเหล่านี้ได้รับการอธิบายเพิ่มเติมว่ามีปัจจัยมาจากการที่รัฐยังไม่เปิดโอกาสให้ภาคส่วนอื่นๆสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจ

และจัดการบริการทางการศึกษาเท่าที่ควร และการบริหารจัดการของภาครัฐอยู่ภายใต้กฎระเบียบที่เข้มงวด ทำให้ขาดแรงผลักดันการใช้ทรัพยากรให้เกิดประโยชน์มากขึ้น นอกจากนี้ การปฏิบัติต่อสถานศึกษาของรัฐและเอกชนก็ยังคงอยู่ใต้กฎระเบียบและวิธีปฏิบัติที่แตกต่าง ทำให้ขาดการมีส่วนร่วมในการระดมทุนและสนองทุนเพื่อการศึกษา จากทุกภาคส่วนของสังคม (สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ, 2552c)

2.1.2 การปฏิรูปการศึกษาพ.ศ. 2552

บริบท และเป้าหมาย

หลังจากการปฏิรูปการศึกษาปีพ.ศ. 2542 ได้ผ่านมาเป็นเวลากว่าทศวรรษ ได้มีกระแสการปฏิรูปการศึกษาเกิดขึ้นอีกระลอก โดยการปฏิรูปประลอกนี้เกิดขึ้นในช่วงเวลาเดียวกับที่บริบททางการเมืองมีความผันผวนสูง ภายหลังจากยุบพรรคพลังประชาชน พรรคประชาธิปัตย์ได้กลายมาเป็นแกนนำในการจัดตั้งรัฐบาล การเข้าสู่อำนาจของพรรคประชาธิปัตย์ในช่วงเวลาดังกล่าวเกิดขึ้นพร้อมกับคำมั่นสัญญาว่าจะดำเนินการ "ปฏิรูปประเทศ" และยกการปฏิรูปด้านการศึกษาเป็นแง่มุมสำคัญ

ในการแถลงนโยบายเมื่อรัฐบาลได้เข้ารับหน้าที่ในปลายเดือนธันวาคม พ.ศ. 2551 นายกรัฐมนตรีอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ ได้กล่าวเน้นย้ำเจตนารมณ์ของรัฐบาลตนเองว่าต้องการที่จะปฏิรูปการศึกษาทั้งระบบ การปฏิรูปการศึกษาที่เกิดขึ้นยังถูกยึดโยงไว้ให้มีความต่อเนื่องจากการปฏิรูปที่เกิดขึ้นในช่วงปี 2542 ที่ทั้งพรรคประชาธิปัตย์และอภิสิทธิ์เคยมีบทบาทสำคัญในการผลักดัน ทำให้เรียกการปฏิรูปในครั้งนี้ว่าเป็น "ทศวรรษที่สอง" ของการปฏิรูปการศึกษา ทั้งนี้ยังมีการกล่าวถึงประเด็นหลายประเด็นในการปฏิรูปครั้งนี้ว่าเป็นการผลักดันหลายเรื่องจากการปฏิรูปที่ไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควรนักจากการปฏิรูปในทศวรรษแรกให้สำเร็จในที่สุด ประเด็นเหล่านี้ประกอบด้วย เช่น การปรับปรุงคุณภาพผู้เรียน ปรับปรุงคุณภาพครู การเพิ่มโอกาสด้านการศึกษา การกระจายอำนาจด้านการศึกษา และการสร้างการมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการการศึกษา (สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา, 2552b)

ในกระบวนการปฏิรูปการศึกษาที่เกิดขึ้น รัฐมนตรีกระทรวงศึกษาธิการได้มอบหมายให้สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา ร่วมกับหน่วยงานอื่นๆ ในการร่างข้อเสนอในการปฏิรูป มีการตั้งอนุกรรมการสภาการศึกษาเฉพาะกิจปฏิรูปการศึกษาในทศวรรษที่สอง โดยมี ศ.ยงยุทธ ยุทธวงศ์ เป็นประธาน และมี ศ.นพ.เกษม วัฒนชัย องคมนตรี และ ดร.สุเมธ ตันติเวชกุล เลขาธิการมูลนิธิชัยพัฒนา เป็นที่ปรึกษา คณะกรรมการดังกล่าวมีหน้าที่เพื่อจัดทำข้อเสนอการปฏิรูปการศึกษาในภาพรวม รวมถึงให้คำปรึกษาแนะนำการดำเนินการปฏิรูปการศึกษาในทศวรรษที่สอง นอกจากนี้ยังมีการตั้งอนุกรรมการสภาการศึกษา 8 คณะ เพื่อจัดทำข้อเสนอ ยุทธศาสตร์และมาตรการในการปฏิรูปการศึกษา 9 ประเด็น ได้แก่ การพัฒนาคุณภาพผู้เรียน การผลิตและพัฒนาครูคณาจารย์ การเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการการศึกษาและการมีส่วนร่วม การเพิ่มโอกาสทางการศึกษา

การผลิต และการพัฒนากำลังคน การเงินเพื่อการศึกษา เทคโนโลยีเพื่อการศึกษา กฎหมายการศึกษา และการเรียนรู้ตลอดชีวิต การศึกษานอกระบบ และการศึกษาตามอัธยาศัย

ในการจัดทำข้อเสนอการปฏิรูปการศึกษาทศวรรษที่ 2 ได้มีการศึกษาทบทวนผลการดำเนินการในทศวรรษแรก มีการจัดเวทีรับฟังความคิดเห็นหลายครั้ง และมีการศึกษาวิจัยเพื่อทำข้อเสนอเชิงลึก การประมวลข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะ จนได้เป็นข้อเสนอการปฏิรูปการศึกษาในทศวรรษที่สอง (พ.ศ.2552-2561) ข้อเสนอได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีในเดือนสิงหาคม 2552

สำหรับข้อเสนอการปฏิรูปการศึกษาในทศวรรษที่สอง มีวิสัยทัศน์คือ คนไทยได้เรียนรู้ตลอดชีวิตอย่างมีคุณภาพ ข้อเสนอยังได้กำหนดเป้าหมายหลักไว้สามประการ ได้แก่

1. **พัฒนาคุณภาพและมาตรฐานการศึกษาและการเรียนรู้ของคนไทย** พัฒนาผู้เรียน สถานศึกษา แหล่งเรียนรู้ หลักสูตรและเนื้อหา พัฒนาครูให้เป็นวิชาชีพที่มีคุณค่า สามารถดึงดูดคนเก่ง และคนดีให้มาเป็นครู และพัฒนาระบบบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพ
2. **เพิ่มโอกาสการศึกษาและการเรียนรู้อย่างทั่วถึงและมีคุณภาพ** ให้ประชาชนทุกคน ทุกเพศ ทุกวัยมีโอกาสเข้าถึงการศึกษาและการเรียนรู้ตลอดชีวิต
3. **ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนของสังคมในการบริหารและจัดการศึกษา** โดยเพิ่มบทบาทของผู้ที่อยู่ภายนอกกระบวนการศึกษาด້วย

ภายหลังจากที่ข้อเสนอการปฏิรูปการศึกษาได้รับความเห็นชอบ คณะรัฐมนตรียังได้มีการตั้งคณะกรรมการเพื่อดำเนินการปฏิรูปสองคณะ ประกอบด้วย 1) คณะกรรมการนโยบายปฏิรูปการศึกษาในทศวรรษที่สอง (กนป.) มีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน และ 2) คณะกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปการศึกษาในทศวรรษที่สอง (กขป.) มีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการเป็นประธาน และมีการตั้งอนุกรรมการกนป.อีกทั้งหมด 7 คณะเพื่อร่างข้อเสนอทางนโยบายและยุทธศาสตร์การขับเคลื่อนการปฏิรูปการศึกษาในประเด็นต่างๆ เช่น ด้านครูศึกษา ด้านการพัฒนาคุณภาพและมาตรฐานการเรียนรู้ ด้านการเพิ่มโอกาสทางการศึกษา และด้านการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา คณะอนุกรรมการเหล่านี้มีนักวิชาการ และนักการศึกษาเช่น รศ.ดร.วรากรณ์ สามโกเศศ, คุณหญิงเกษมา วรรณ, ศ.ยงยุทธ ยุทธวงศ์ เป็นประธานอนุกรรมการ

ประเด็นการปฏิรูป

คณะอนุกรรมการสภาการศึกษาเฉพาะกิจปฏิรูปการศึกษาในทศวรรษที่สองได้ระบุประเด็นในการปฏิรูปเร่งด่วนไว้ทั้งหมด 4 ประเด็นใหญ่ ได้แก่ (1) การพัฒนาคุณภาพคนไทยยุคใหม่ (2) การพัฒนาคุณภาพครู (3) การพัฒนาคุณภาพสถานเรียนรู้ และ (4) การพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการการศึกษา เนื้อหาในประเด็นทั้ง 4 นี้มีการแบ่งแยกย่อยเป็นแง่มุมที่จะทำการพัฒนาปรับปรุง สังเกตได้ว่าแม้จะมีหลายแง่มุมที่เป็นประเด็นต่อเนื่องจากการ

ปฏิรูปการศึกษาปี 2542 แต่ในการปฏิรูปทศวรรษที่สองก็มีการจัดหมวดหมู่ของแนวทาง และมาตรการต่างๆให้เป็นระบบชัดเจนขึ้น เนื้อหาประเด็นการปฏิรูปทศวรรษที่สองสามารถสรุปในสาระสำคัญได้ดังนี้ (สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา, 2552)

ประเด็นที่ 1 การพัฒนาคุณภาพคนไทย เน้นไปที่การปรับปรุงกระบวนการเรียนรู้เพื่อสร้างคนที่มีคุณภาพ โดยมีแนวทางสองประการสำคัญได้แก่

- การพัฒนาคุณภาพการศึกษาและการเรียนรู้ ด้วยการปรับปรุงระบบการศึกษาและการประเมินผล โดยมีมาตรการที่เสนอให้ดำเนินการเช่น ปรับปรุงการวัดผลให้เป็นมาตรฐาน แก้ปัญหาและพัฒนาคุณภาพสถานศึกษาขนาดเล็กและสถานศึกษาที่ด้อยคุณภาพ พัฒนาและเตรียมความพร้อมเด็กปฐมวัย การปรับปรุงหลักสูตรกระบวนการเรียนการสอน การพัฒนาระบบประกันคุณภาพภายในของสถานศึกษา
- การผลิตและพัฒนากำลังคนที่มีคุณภาพ ประกอบด้วยมาตรการเช่น การพัฒนากรอบมาตรฐานคุณวุฒิแห่งชาติ (National Qualification Framework) เพื่อการรับรองสมรรถนะความรู้ความสามารถของผู้สำเร็จการศึกษา การพัฒนาระบบเตรียมความพร้อมและการแนะแนวการศึกษาและอาชีพ การพัฒนาหลักสูตรฐานวิชาชีพ การพัฒนาการศึกษาและการเรียนรู้อาชีวศึกษาที่เอื้อต่อการปฏิบัติและสอดคล้องกับการพัฒนากลุ่มจังหวัด

ประเด็นที่ 2 การพัฒนาคุณภาพครู เน้นไปที่การพัฒนาระบบผลิต การสร้างระบบพัฒนาคุณภาพ และการปรับปรุงการใช้งานครู ณาจารย์ และบุคลากรทางการศึกษา โดยมีมาตรการหลักที่เสนอให้ดำเนินการเช่น

- การปรับระบบการผลิต การคัดสรร ค่าตอบแทน และสวัสดิการครู เพื่อให้ดึงดูดคนเก่งและคนดีมาเป็นครู ณาจารย์ และบุคลากรทางการศึกษา
- มีสถาบันการศึกษาที่เน้นความเป็นเลิศด้านการผลิตครู และมีระบบการประกันและรับรองคุณภาพมาตรฐานวิชาชีพครู และสถาบันผลิตครู
- มีการวางแผนการผลิต การพัฒนา และการใช้ครูอย่างเป็นระบบและสอดคล้องกันในการศึกษาระดับต่างๆ
- ปรับปรุงเกณฑ์การประเมินสมรรถนะวิชาชีพครูเพื่อให้โยงกับความสามารถในการจัดการเรียนการสอน และการพัฒนาผู้เรียน
- เร่งจัดตั้งกองทุนพัฒนาและกองทุนส่งเสริมครู
- ลดภาระงานที่ไม่จำเป็นและจัดให้มีบุคลากรสายสนับสนุนที่เพียงพอ

ประเด็นที่ 3 การพัฒนาคุณภาพสถานศึกษาและแหล่งเรียนรู้ยุคใหม่ ประกอบด้วยมาตรการเช่น การรณรงค์ให้คนไทยรักการอ่าน พัฒนาคุณภาพสถานศึกษาและโครงสร้างพื้นฐานให้เอื้อต่อการเรียนรู้ พัฒนาห้องสมุดชุมชน และพัฒนาแหล่งเรียนรู้รูปแบบอื่นๆ เช่น ศูนย์เรียนรู้ชุมชน ศูนย์การศึกษาตลอดชีวิต พิพิธภัณฑ์วิทยาศาสตร์ อุทยานประวัติศาสตร์ เป็นต้น

ประเด็นที่ 4 การพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการการศึกษา เน้นไปที่การกระจายอำนาจสู่สถานศึกษาและเขตพื้นที่การศึกษา การพัฒนาระบบการจัดการศึกษาตามหลักธรรมาภิบาล การพัฒนาการบริหารจัดการเพื่อเพิ่มโอกาสทางการศึกษาอย่างมีคุณภาพ และการสร้างการมีส่วนร่วมของผู้ปกครอง ชุมชน ภาคเอกชน และทุกภาคส่วน โดยมีมาตรการหลักที่เสนอให้ดำเนินการเช่น

- การสร้างกลไกขับเคลื่อนการกระจายอำนาจสู่เขตพื้นที่และสถานศึกษา เช่น มีแผนการขับเคลื่อนการกระจายอำนาจตามความพร้อม และแผนส่งเสริมเขตพื้นที่และสถานศึกษาให้มีความเข้มแข็ง
- สนับสนุนสถานศึกษาที่มีความพร้อมให้สามารถบริหารจัดการได้อย่างอิสระ คล่องตัว เป็นนิติบุคคลเต็มรูปแบบ
- ปรับปรุงและพัฒนาสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาโดยเน้นยุทธศาสตร์ทางวิชาการ ลดภาระงานเชิงธุรการ และการสั่งการ เน้นการให้คำปรึกษา และการส่งเสริมสนับสนุนสถานศึกษา
- ทบทวนระบบการบริหาร การได้มาของผู้บริหารและคณะกรรมการต่างๆ และปรับปรุงระบบการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูให้เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล
- พัฒนาระบบการศึกษาและการเรียนรู้ที่ยืดหยุ่น หลากหลาย เข้าถึงได้ง่ายสำหรับประชาชนทุกคน
- จัดให้ประชาชนทุกคนได้รับการศึกษาพื้นฐานอย่างทั่วถึงและมีคุณภาพ โดยมีเป้าหมายไม่ต่ำกว่า 15 ปี
- ส่งเสริมการศึกษานอกระบบ และส่งเสริมการจัดการศึกษาสำหรับผู้ด้อยโอกาส
- สนับสนุนและมีมาตรการจูงใจทั้งในด้านภาษีและสิทธิประโยชน์ต่างๆ เพื่อให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมจัดการศึกษาและสนับสนุนการศึกษาและการเรียนรู้ในทุกระดับ
- ปรับปรุงระบบการอุดหนุนค่าใช้จ่ายรายหัวที่เป็นธรรมเพื่อให้มีคุณภาพมาตรฐานและเป็นการประกันความเป็นธรรมให้แก่ผู้เรียน
- ลดบทบาทรัฐในการจัดการศึกษา มาเป็นผู้กำกับนโยบาย ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดนโยบายและวางแผน
- ส่งเสริมให้อปท.มีบทบาทในการจัดการและการสนับสนุนการศึกษาและการเรียนรู้ตามความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น พัฒนาหลักสูตรท้องถิ่น
- ปรับปรุงการบริหารจัดการการเงินและงบประมาณโดยเน้นอุปสงค์หรือผู้เรียนเป็นสำคัญ (demand side) โดยให้ผู้เรียนเลือกรับบริการ
- วางแผนเป็นขั้นตอนและจัดระบบบริหารจัดการเพื่อรองรับการยุบ เลิก หรือควบรวมสถานศึกษาขนาดเล็ก เพื่อให้การใช้ทรัพยากรการศึกษาเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

การดำเนินงานในการปฏิรูป

จากประเด็นการปฏิรูปการศึกษาข้างต้น มีการเร่งดำเนินการขับเคลื่อนโครงการสำคัญในช่วงระหว่างที่พรรคประชาธิปัตย์ยังคงเป็นรัฐบาล โดยโครงการสำคัญที่ได้รับการเร่งดำเนินการประกอบด้วย โครงการเรียนฟรี 15 ปี โครงการครูพันธุ์ใหม่ การปรับขึ้นเงินเดือนครู และการผลักดันแยกเขตพื้นที่การศึกษาประถม และมัธยม (สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา, 2554)

โครงการเรียนฟรี 15 ปีถือเป็นหนึ่งในโครงการที่มีความสำคัญที่สุดในการปฏิรูปการศึกษาในทศวรรษที่สอง โดยมีการผลักดันให้รัฐเข้าสนับสนุนค่าใช้จ่ายทางการศึกษาทั้งหมด 5 หมวด ได้แก่ ค่าเทอม ตำราเรียน อุปกรณ์การเรียน ชุดนักเรียน และค่ากิจกรรมพิเศษ มีการอนุมัติงบประมาณเพื่อสนับสนุนโครงการนี้ทั้งในเดือน มีนาคม 2552 เป็นจำนวนเงิน 1.9 หมื่นล้าน และปีงบประมาณ 2553 อีกทั้งหมด 7 หมื่นล้านบาท

ในด้านการบริหารจัดการการศึกษา การเปลี่ยนแปลงสำคัญที่เกิดขึ้นจากการปฏิรูปการศึกษาในทศวรรษที่สองคือการแยกเขตพื้นที่การศึกษาระดับประถม และมัธยม ซึ่งเป็นการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการบริหารจัดการศึกษาจากที่วางรากฐานไว้ในการปฏิรูปการศึกษาปี 2542 การปรับเปลี่ยนนี้ได้รับการเรียกร้องมาเป็นเวลาพอสมควรโดยเฉพาะจากกลุ่มโรงเรียนมัธยมที่ต้องการโครงสร้างเขตการศึกษาของตนเอง จนในปี 2553 การผลักดันภายใต้การปฏิรูปการศึกษาครั้งที่สองก็ได้นำมาสู่การแยกเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษากับประถมศึกษาออกจากกันที่สุดในที่สุด

โครงการครูพันธุ์ใหม่ และการปรับขึ้นเงินเดือนครู เป็นตัวอย่างของโครงการที่เกี่ยวข้องกับครูซึ่งอาจถือได้ว่าเป็นด้านที่มีโครงการผลักดันมากที่สุดจากการปฏิรูปการศึกษาในทศวรรษที่สอง โครงการครูพันธุ์ใหม่ให้ทุนการเรียนแก่นักเรียนครูที่ผลการเรียนดี และให้หลักประกันว่าทุกคนจะได้รับการบรรจุเป็นพนักงานในโรงเรียนของรัฐ การปรับเงินเดือนครูได้รับการผลักดันอย่างต่อเนื่องในช่วงการปฏิรูปการศึกษาทศวรรษที่สองเช่นกัน โดยมีการปรับเพิ่มเงินเดือนข้าราชการครูโดยรวมกว่า 13 เปอร์เซ็นต์ และยังมีโครงการอื่นๆที่เกี่ยวข้องกับการแก้ปัญหาคุณภาพชีวิตครู เช่น โครงการแก้ปัญหาหนี้สินครู การปรับสถานะครูกศน.เป็นพนักงานราชการ โครงการพัฒนาศักยภาพครู เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม ยังมีอีกหลายประเด็นที่การปฏิรูปในทศวรรษที่สองยังไม่สามารถผลักดันให้ลุ่วงได้เท่าที่ควร เช่น การตั้งสถาบันครูศึกษาแห่งชาติเพื่อผลักดันการผลิตครูให้ได้มาตรฐาน การยุบโรงเรียนขนาดเล็ก หรือแม้กระทั่งโครงการคืนครูให้นักเรียน จากการลดภาระการทำวิทยฐานะ

การปฏิรูปการศึกษาในทศวรรษที่สองแม้มีความต่อเนื่องจากการปฏิรูปในทศวรรษก่อนหน้า แต่ก็ได้รับการวิพากษ์ว่ายังขาดการมีส่วนร่วมจากภาคส่วนอื่นๆในวงกว้าง อาจด้วยเพราะบริบทต่างไปจากการปฏิรูปปีพ.ศ. 2542 ซึ่งมีความตื่นตัวและการร่วมมือในวงกว้างเพื่อผลักดันการปฏิรูป นอกจากนี้ ยังมีข้อสังเกตว่าการปฏิรูปในทศวรรษที่สอง เป็นการปฏิรูปที่เน้นไปที่การปฏิรูประบบราชการในงานด้านการศึกษา แต่ยังไม่ได้ผลักดันการแก้ปัญหาทั้งระบบ

ทั้งนี้การผลักดันการปฏิรูปการศึกษาในทศวรรษที่สองเข้าสู่จุดเปลี่ยนสำคัญเมื่อมีการเปลี่ยนรัฐบาลในปี 2554 จากพรรคประชาธิปัตย์ไปสู่พรรคเพื่อไทย การเปลี่ยนรัฐบาลส่งผลให้การดำเนินการในหลายประเด็นข้างต้นขาดความต่อเนื่องตามไป โดยพรรคเพื่อไทยเมื่อได้จัดตั้งรัฐบาล แม้จะยังให้ความสำคัญกับการแก้ปัญหาการศึกษา แต่ก็ได้หันไปให้ความสำคัญกับแนวทางและนโยบายของตนเอง ตัวอย่างเช่น นโยบาย 1 คอมพิวเตอร์แท็บเล็ตต่อ 1 นักเรียน ซึ่งได้กลายเป็นหนึ่งในนโยบายสำคัญในเวลาต่อมา

2.1.3 การปฏิรูปการศึกษาหลังพ.ศ. 2557

บริบทและเป้าหมาย

หลังจากการปฏิรูปการศึกษาในทศวรรษที่สองเพียงห้าปี ความผันผวนของการเมืองไทยก็นำไปสู่กระแสการปฏิรูปในระลอกถัดไป คือการปฏิรูปการศึกษาในช่วงหลังพ.ศ. 2557 การปฏิรูปประลokenี้เกิดขึ้นผ่านหลายคณะกรรมการที่ยึดโยงอยู่กับกระบวนการปฏิรูปประเทศหลังการรัฐประหารในปี 2557 และการเข้าสู่อำนาจของคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) การปฏิรูปการศึกษาระลอกนี้มีจุดสำคัญที่การเกิดขึ้นของรัฐธรรมนูญฉบับปีพ.ศ. 2560 ซึ่งมีเงื่อนไขในการตั้งคณะกรรมการและการดำเนินการปฏิรูปการศึกษา คล้ายกับที่เกิดขึ้นในรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540

การปฏิรูปการศึกษาหลังพ.ศ. 2557 ไม่ได้วางตนเองไว้เชื่อมโยงกับการปฏิรูปการศึกษาระลอกก่อนหน้านี้ อย่างชัดเจน โดยเมื่อมีการเกิดขึ้นของสภาปฏิรูปแห่งชาติ (สปช.) ในปี 2557 ก็ได้มีการร่างยุทธศาสตร์ กลไก และมาตรการปฏิรูปขึ้นมาใหม่ ทั้งนี้ภายหลังจากสภาปฏิรูปแห่งชาติได้ถูกยุบเลิกไปในปี 2558 มีการตั้งสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปมาสานต่อ และมีการตั้งกรรมาธิการมาวางแผนปฏิรูปการศึกษาอีกครั้ง แต่ทั้งนี้การดำเนินการตามแผนก็ยังไม่เกิดขึ้นได้มากนัก เนื่องด้วยหลังจากรัฐธรรมนูญฉบับปี 2560 ผ่านการประชามติ ก็มีการตั้งคณะกรรมการปฏิรูปมาดำเนินการปฏิรูปการศึกษาตามรัฐธรรมนูญขึ้นอีก

รัฐธรรมนูญฉบับปีพ.ศ. 2560 ได้บัญญัติให้มีการปฏิรูปประเทศด้านการศึกษา และยังสามารถกำหนดให้มีการตั้งคณะกรรมการอิสระเพื่อการปฏิรูปการศึกษา (กอปศ.) เพื่อดำเนินการศึกษาและจัดทำข้อเสนอแนะและร่างกฎหมายที่เกี่ยวข้องในการดำเนินการให้บรรลุเป้าหมาย กอปศ. ถือได้ว่าเป็นคณะกรรมการที่มีบทบาทสำคัญที่สุดในการปฏิรูปในระลอกหลัง 2557 นี้ ทั้งในการกำหนดเป้าหมายและประเด็น และการดำเนินการ ซึ่งแม้กอปศ. จะได้หมดวาระไปแล้วในปี 2562 แต่ประเด็นที่กอปศ. ได้วางไว้ในการปฏิรูปก็ยังได้รับการผลักดันต่อโดยคณะกรรมการปฏิรูปประเทศด้านการศึกษาที่เข้ามาแทนที่

ด้วยเหตุนี้ การอธิบายการปฏิรูปในระลอกหลังปี 2557 ในที่นี้จะให้น้ำหนักกับเนื้อหาของข้อเสนอการปฏิรูปและการดำเนินงานโดยกอปศ.มากที่สุด เนื่องจากมีบทบาทสำคัญที่สุด การอธิบายจะเริ่มจากการอธิบายข้อเสนอในส่วนของสภาปฏิรูปและสภาขับเคลื่อนปฏิรูปก่อนโดยคร่าวๆ ก่อนจะให้น้ำหนักไปที่ข้อเสนอที่เกิดขึ้น

โดยกอปศ. และการปรับเพิ่มเติมที่เกิดขึ้นหลังจากนั้นโดยกรรมการปฏิรูปประเทศ ทั้งนี้ ประเด็นที่เสนอโดย คณะกรรมการหลายชุดที่เกิดขึ้นในการปฏิรูปการศึกษาระลอกนี้มีความเชื่อมโยงกัน เนื่องจากมีการกำหนดให้ คณะกรรมการที่ตั้งขึ้นมานั้นยังต้องนำเอาข้อเสนอโดยคณะกรรมการที่เกิดขึ้นก่อนหน้ามาพิจารณา

ในด้านของเป้าหมายการปฏิรูปการศึกษาที่วางไว้ในการปฏิรูปต่างๆหลังจากปีพ.ศ. 2557 หลังจากการ แต่งตั้งสภาปฏิรูปแห่งชาติ (สปช.) ในปีพ.ศ.2557 ได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการปฏิรูปการศึกษาและการพัฒนา ทรัพยากรมนุษย์ โดยมีนายพารณ อิศรเสนา ณ อยุธยา เป็นประธาน คณะกรรมการนี้และอนุกรรมการที่เกี่ยวข้อง เช่น คณะอนุกรรมการการปฏิรูปการศึกษาขั้นพื้นฐาน (พล.อ.พอล มณีรินทร์ เป็นประธาน) และคณะอนุกรรมการปฏิรูปการศึกษาและพัฒนาคนในสังคมพหุวัฒนธรรม (รศ.ประเสริฐ ชิตพงษ์ เป็น ประธาน) ได้จัดทำยุทธศาสตร์การปฏิรูปการศึกษาและการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ มีการวิเคราะห์สภาพปัญหา การศึกษาไทยโดยเน้นไปที่ปัญหาความเหลื่อมล้ำ การรวมศูนย์ ความสำเร็จประสิทธิภาพในการจัดสรรทรัพยากร และการ ขาดความรับผิดชอบ

คณะกรรมการในช่วงสปช.ยังได้วางยุทธศาสตร์ในการปฏิรูปการศึกษาโดยมีการเน้นถึงการกระจาย อำนาจเป็นกลไกสำคัญ และมีการกล่าวถึงยุทธศาสตร์ในด้านอื่นๆซึ่งมีความครอบคลุมในสามด้านหลัก ได้แก่ (1) การปฏิรูประบบการจัดการ เน้นเพิ่มประสิทธิภาพและปรับโครงสร้างในแทบทุกด้านและระดับการศึกษา (2) การ ปฏิรูประบบการคลัง เน้นการจัดงบประมาณที่เน้นด้านอุปสงค์ คุ้มครองการศึกษา การมีมาตรการภาษีเพื่ออุดหนุน การศึกษา และ (3) การปฏิรูประบบการเรียนรู้ เน้นพัฒนากระบวนการเรียนรู้ การศึกษาปฐมวัย ทั้งนี้มีการเสนอ ให้มีการออกและปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องหลายฉบับ เช่น พ.ร.บ.คณะกรรมการนโยบายการศึกษาและพัฒนา มนุษย์แห่งชาติ เพื่อให้มีการตั้งคณะกรรมการอิสระมาดำเนินการปฏิรูปการศึกษาและกำกับดูแลการดำเนินการใน ระยะยาว และพ.ร.บ.การบริหารการเงินการคลังเพื่อการศึกษาตามหลักอุปสงค์ เพื่อให้การจัดสรรงบประมาณ การศึกษาเน้นด้านอุปสงค์ (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2558).

อย่างไรก็ตาม หลังจากที่ร่างรัฐธรรมนูญฉบับปีพ.ศ. 2558 ไม่ผ่านความเห็นชอบจากสภาปฏิรูปแห่งชาติ การทำงานของสภาปฏิรูปก็ได้สิ้นสุดลง และได้มีการแต่งตั้งสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ (สปท.) ขึ้นมา ดำเนินการต่อจากสภาปฏิรูปแห่งชาติ โดยให้จัดทำแนวทางการปฏิรูปด้านต่างๆ โดยเฉพาะข้อเสนอในการร่าง กฎหมายด้านต่างๆ ในด้านการปฏิรูปการศึกษา สปท.ได้แต่งตั้งคณะกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้าน การศึกษาโดยมีนายวิวัฒน์ ศัลยกำธร อดีตคณะกรรมการกรรมาธิการปฏิรูปการศึกษาของสปช.รับตำแหน่งเป็น ประธาน คณะกรรมการดังกล่าวได้จัดทำแผนปฏิรูปเร่งด่วนใน 4 เรื่อง ได้แก่ การปฏิรูประบบการเรียนรู้ การ ปฏิรูประบบการจัดการศึกษา การปฏิรูประบบมาตรฐาน และการประกันคุณภาพการศึกษา และการปฏิรูประบบ วิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และการวิจัยเพื่อนวัตกรรม และมีการวางเป้าหมายสำคัญที่เกี่ยวข้องเช่น การปฏิรูป การศึกษาขั้นพื้นฐานละปฐมวัย การปฏิรูปการศึกษาระดับอุดมศึกษาโดยเน้นไปที่การปฏิรูประบบการบริหารและ คุณภาพหลักสูตร ทั้งนี้คณะกรรมการได้มีการเสนอแผนการปฏิรูปกับสปท.และกระทรวงศึกษา โดยมีข้อเสนอ

สำคัญเช่น การร่างพ.ร.บ.การศึกษาแห่งชาติ และร่างพ.ร.บ.การศึกษาตลอดชีวิต สำหรับมาตรการต่างๆที่ได้รับการนำเสนอจะมีการสรุปในส่วนถัดไปที่อธิบายถึงประเด็นการปฏิรูป (คณะกรรมการวิชาการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ ด้านการศึกษา, 2560)

การปฏิรูปการศึกษาในระลอกหลังปีพ.ศ. 2557 เข้าสู่จุดสำคัญเมื่อรัฐธรรมนูญฉบับพ.ศ. 2560 ผ่านการประชามติ มาตรา 258 ของรัฐธรรมนูญได้บัญญัติให้มีการปฏิรูปประเทศด้านการศึกษา และให้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการที่มีความเป็นอิสระเพื่อจัดทำข้อเสนอแนะและร่างกฎหมายที่เกี่ยวข้อง คณะกรรมการอิสระเพื่อการปฏิรูปการศึกษา (กอปศ.) ตามรัฐธรรมนูญ 2560 มี ศ.กิตติคุณ จรัส สุวรรณเวลา เป็นประธานกรรมการ และมีกรรมการทั้งหมด 25 คน กรรมการส่วนใหญ่เป็นนักวิชาการและข้าราชการที่มีความเชี่ยวชาญด้านการศึกษา และยังมีการตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อสร้างข้อเสนอในประเด็นปลีกย่อยต่างๆ อีกทั้งหมด 11 ชุด ได้แก่ คณะอนุกรรมการเด็กเล็ก คณะอนุกรรมการกองทุน คณะอนุกรรมการครูและอาจารย์ คณะอนุกรรมการจัดการเรียนการสอน คณะอนุกรรมการปฏิรูปโครงสร้างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการศึกษา คณะอนุกรรมการรับฟังความคิดเห็น คณะอนุกรรมการสื่อสารสังคม คณะอนุกรรมการเฉพาะกิจศึกษาแนวทางการจัดทำพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ คณะอนุกรรมการเฉพาะกิจศึกษาแนวทางการมีส่วนร่วมของภาคเอกชนในการจัดการศึกษา คณะอนุกรรมการเฉพาะกิจเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติการอุดมศึกษา และคณะอนุกรรมการเฉพาะกิจด้านอาชีวศึกษา คณะอนุกรรมการเหล่านี้มีนักคิดและนักวิชาการหลายท่านเป็นประธาน เช่น ศาสตราจารย์วิริยะ นามศิริพงศ์พันธุ์ ดร.ประสาร ไตรรัตน์วรกุล รองศาสตราจารย์ ดร. ศิริเดช สุชีวะ ดร. ยูวดี นาคะผดุงรัตน์ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ นายแพทย์ เฉลิมชัย บุญยะสิทธิ์พรหม เป็นประธาน นายแพทย์ จิรุตม์ ศรีรัตนบัลล์ ศาสตราจารย์กิตติคุณ นายแพทย์ จรัส สุวรรณเวลา และ ดร. อนุสรณ์ แสงนิ่มนวล (คณะกรรมการอิสระเพื่อการปฏิรูปการศึกษา, 2561)

กอปศ.มีวาระการทำงานเพียง 2 ปี และมีเป้าหมายการทำงานที่ชัดเจนในการเสนอกฎหมายปฏิรูปการศึกษาในประเด็นสำคัญ ได้แก่ เรื่องการพัฒนาเด็กเล็ก การพัฒนาครู การปรับปรุงการเรียนการสอนให้มีคุณภาพ การปรับโครงสร้างการบริหารการศึกษาให้มีความคล่องตัวและมีธรรมาภิบาล และการจัดตั้งกองทุนเพื่อลดความเหลื่อมล้ำในการศึกษา การทำงานของคณะกอปศ.และอนุกรรมการได้นำไปสู่การยกร่างกฎหมายสำคัญที่เกี่ยวข้องกับการปฏิรูปการศึกษายู่หลายฉบับ เช่น พ.ร.บ.กองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา พ.ร.บ.การพัฒนาเด็กปฐมวัย พ.ร.บ.พื้นที่นวัตกรรมการศึกษา และพ.ร.บ.การศึกษาแห่งชาติ

ภายหลังจากที่กอปศ.ได้หมดวาระลง ได้มีการนำเอาข้อเสนอการปฏิรูปการศึกษาที่กอปศ.ได้จัดทำไว้มาปรับปรุงต่อเป็นข้อเสนอในการปฏิรูปประเทศที่สอดคล้องกับแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี การปรับปรุงเริ่มจากสำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา (สกศ.) ได้แต่งตั้งคณะอนุกรรมการสภาการศึกษาเฉพาะกิจโดยมีศ.ศรีราชา วงศารยางค์กูร เป็นประธานอนุกรรมการเพื่อการจัดทำข้อเสนอฉบับปรับปรุง ต่อมาจึงได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการปฏิรูปประเทศด้านการศึกษาในเดือนกรกฎาคม พ.ศ. 2563 โดยมีรศ.ดร.วราภรณ์ สามโกเศศ เป็น

ประธาน เพื่อทำหน้าที่ปรับปรุง ติดตาม ตรวจสอบ ประเมินผล และประสานการดำเนินงานในการปฏิรูปประเทศ ด้านการศึกษา ทั้งนี้ประเด็นในการปฏิรูปที่เสนอโดยกรมการที่เกิดขึ้นในช่วงหลัง กอปศ. ยังพัฒนาบนฐานของ ข้อเสนอจาก กอปศ. โดยมีการปรับเปลี่ยนรายละเอียดเล็กน้อยให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ และมีการวางแนวทางการดำเนินการให้ชัดเจนขึ้น ทั้งนี้รายละเอียดประเด็นการปฏิรูปจะได้รับการอธิบายในส่วนถัดไป

ประเด็นการปฏิรูป

การปฏิรูปการศึกษาในช่วงหลังพ.ศ. 2557 ผ่านการผลักดันโดยคณะกรรมการหลายชุดต่อเนื่องกัน เริ่มจากคณะกรรมการปฏิรูปการศึกษาและการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ สถาปนาปฏิรูปแห่งชาติ ได้วางกลไกการปฏิรูปการศึกษาไว้ให้มีการตั้งหน่วยงานเช่น คณะกรรมการนโยบายการศึกษาที่เป็นอิสระ และให้มีการเพิ่มหรือปรับปรุงกฎหมายด้านการศึกษาหลายฉบับ เช่น ให้ตราพ.ร.บ.ด้านการเงินสำหรับการศึกษา และให้มีการแก้ไขพ.ร.บ. การศึกษาแห่งชาติ พ.ร.บ.สภาครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ร.บ.ระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา คณะกรรมการของสพช.ยังมีการเสนอให้ดำเนินมาตรการเร่งด่วนเพื่อการฟื้นฟูคุณภาพการศึกษา มาตรการสำคัญที่ได้รับการนำเสนออยู่นั้นอยู่ในประเด็นสำคัญเช่น การลดภาระงานของครู การปรับหลักสูตรเพื่อให้สถานศึกษาสามารถลดเนื้อหา การปรับปรุงหลักสูตรและวิธีการบรรจุแต่งตั้งผู้บริหารสถานศึกษา หลักสูตรการประเมินวิทยฐานะครู การบรรจุแต่งตั้งและโยกย้ายครู การลดการสอบจากส่วนกลาง การปรับปรุงกระบวนการประเมินคุณภาพทางการศึกษา และการกระจายงบประมาณ เงินอุดหนุน และทรัพยากรไปสู่โรงเรียนขนาดกลาง และขนาดเล็กเพื่อลดความเหลื่อมล้ำด้านการศึกษา

เมื่อสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ (สปท.) เข้ามาทำหน้าที่สพช.ในปี 2558 ก็ได้ตั้งคณะกรรมการเพื่อมาจัดทำแผนปฏิรูปด้านการศึกษาต่อ โดยมีเป้าหมายในการปฏิรูป 4 เรื่อง ได้แก่ ระบบการเรียนรู้ ระบบการจัดการศึกษา มาตรฐานและการประกันคุณภาพการศึกษา และการปฏิรูประบบวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี การวิจัยและนวัตกรรม คณะกรรมการได้ผลักดันแผนปฏิรูปทั้งต่อสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปและกระทรวงศึกษาธิการในหลายประเด็น โดยประเด็นสำคัญประกอบด้วย เช่น การร่างพ.ร.บ.การศึกษาแห่งชาติฉบับใหม่ การร่างพ.ร.บ.การศึกษาตลอดชีวิต การแก้ไขปัญหาการบริหารงานบุคคลของคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน การร่างพ.ร.บ.ระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา การบริหารจัดการโรงเรียนขนาดเล็ก การชะลอกระบวนการประเมินคุณภาพและเสนอระบบประกันคุณภาพการศึกษาใหม่ การปฏิรูประบบวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี วิจัยและนวัตกรรม การปฏิรูปโครงสร้างกระทรวงศึกษาธิการ การปฏิรูปการเงินเพื่อการศึกษาเป็น การเงินด้านอุปสงค์ การปรับปรุงการประเมินและเลื่อนวิทยฐานะครูและบุคลากรด้านการศึกษา (คณะกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านการศึกษา, 2560)

จะเห็นได้ว่าประเด็นการปฏิรูปการศึกษาที่ได้รับการเสนอไว้โดยคณะกรรมการทั้งจากสพช.และสปท.มีความต่อเนื่องกันหลายประเด็น โดยเฉพาะประเด็นการปรับปรุงระบบการประกันและการประเมินคุณภาพ

การศึกษา การจัดการปัญหาที่เกี่ยวข้องกับครูในด้านการบริการจัดการตำแหน่งและการเลื่อนวิทยฐานะ การปฏิรูปด้านการเงินและทรัพยากรเพื่อการศึกษา และการเสนอปรับปรุงพ.ร.บ.การศึกษาแห่งชาติ

เมื่อคณะกรรมการอิสระเพื่อการปฏิรูปการศึกษา (กอปศ.) ที่ได้รับการแต่งตั้งตามรัฐธรรมนูญ 2560 ได้เข้าสู่การทำงาน ก็ได้้นำประเด็นเหล่านี้มาผลักดันต่อเนื่อง รวมถึงสร้างความชัดเจนให้กับการดำเนินงานที่เกี่ยวข้อง กอปศ.ได้สังเคราะห์ประเด็นการปฏิรูปการศึกษาไว้เป็น 7 เรื่องสำคัญ มีเนื้อหาสาระโดยสรุปดังนี้ (คณะกรรมการอิสระเพื่อการปฏิรูปการศึกษา, 2561)

ประเด็นการปฏิรูปที่ 1 การปฏิรูประบบการศึกษาและการเรียนรู้โดยรวมของประเทศ โดยมีประเด็นปลีกย่อย เช่น (1) การจัดทำพ.ร.บ.การศึกษาแห่งชาติฉบับใหม่และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง (2) การสร้างความร่วมมือระหว่างรัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และเอกชน เพื่อการจัดการศึกษา (3) การขับเคลื่อนการจัดการศึกษาเพื่อการพัฒนาตนเองและการศึกษาเพื่อการเรียนรู้ตลอดชีวิตเพื่อรองรับการพัฒนาศักยภาพคนตลอดช่วงชีวิต (4) การทบทวนและปรับปรุงแผนการศึกษาแห่งชาติ (5) การจัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการนโยบายการศึกษาแห่งชาติ

ประเด็นการปฏิรูปที่ 2 การปฏิรูปการพัฒนาเด็กเล็กและเด็กก่อนวัยเรียน เพื่อให้เด็กปฐมวัยทั้งเด็กทั่วไปและที่มีความต้องการพิเศษสามารถเข้าถึงและได้รับการดูแลจากการศึกษาในระดับปฐมวัยอย่างเหมาะสม มีคุณภาพทั่วถึงและเท่าเทียม ประกอบด้วยประเด็นย่อย (1) การพัฒนาระบบการดูแล พัฒนา และจัดการเรียนรู้ เพื่อให้เด็กปฐมวัยได้รับการพัฒนา ร่างกาย จิตใจ วินัย อารมณ์ สังคม และสติปัญญาให้สมกับวัย (2) การสื่อสารสังคมเพื่อสร้างความเข้าใจในการพัฒนาเด็กปฐมวัย

ประเด็นการปฏิรูปที่ 3 การปฏิรูปเพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษา เพื่อให้เด็กทุกคนมีความเสมอภาคในโอกาสพัฒนาตนเองตามศักยภาพและเข้าถึงการศึกษา ประกอบด้วยประเด็นย่อยเช่น (1) การดำเนินการเพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษา ผ่านกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา (2) การจัดการศึกษาสำหรับบุคคลพิการ บุคคลที่มีความสามารถพิเศษ และบุคคลที่มีความต้องการการดูแลเป็นพิเศษ (3) การยกระดับคุณภาพการจัดการศึกษาในพื้นที่ห่างไกล หรือในสถานศึกษาที่ต้องมีการยกระดับคุณภาพอย่างเร่งด่วน

ประเด็นการปฏิรูปที่ 4 การปฏิรูปกลไกและระบบการผลิต คัดกรองและพัฒนาผู้ประกอบวิชาชีพครูและอาจารย์ โดยมีแผนการผลิตและพัฒนาครูตามความต้องการของประเทศ ส่งเสริมการผลิตและพัฒนาครูเพื่อให้เป็นผู้สนับสนุนการเรียนรู้ ผู้กระตุ้นแรงจูงใจ ผู้สร้างแรงบันดาลใจ ผู้ให้คำปรึกษาและชี้แนะ และสร้างเครือข่ายการเรียนรู้เพื่อพัฒนาสมรรถนะครูอย่างต่อเนื่อง ประกอบด้วยประเด็นย่อยเช่น (1) การผลิตครูและการคัดกรองครู เพื่อให้ได้ครูที่มีคุณภาพตรงกับความต้องการของประเทศและมีจิตวิญญาณของความเป็นครู (2) การพัฒนาวิชาชีพครู (3) การพัฒนาเส้นทางวิชาชีพครู เพื่อให้ครูมีความก้าวหน้า ได้รับค่าตอบแทนและสวัสดิการที่เหมาะสม (4) การพัฒนาผู้บริหารสถานศึกษา เพื่อยกระดับคุณภาพการจัดการศึกษาในสถานศึกษา (5) การพัฒนาองค์กรวิชาชีพครู และการปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

ประเด็นการปฏิรูปที่ 5 การปฏิรูปการจัดการเรียนการสอนเพื่อตอบสนองการเปลี่ยนแปลงในศตวรรษที่ 21 ให้ความสำคัญกับการพัฒนาหลักสูตรฐานสมรรถนะ ผ่านโครงการเช่นพื้นที่นวัตกรรมการศึกษา ซึ่งเปิดโอกาสให้สถานศึกษามีความยืดหยุ่นและคล่องตัวในการพัฒนาหลักสูตร และส่งเสริมให้สถานศึกษาพัฒนาหลักสูตรการเรียนการสอนให้สอดคล้องกับทักษะการเรียนรู้ ในศตวรรษที่ 21 ประกอบด้วยประเด็นปฏิรูปย่อยได้แก่ (1) การปรับหลักสูตร พร้อมกระบวนการจัดการเรียนการสอน และการประเมินเพื่อพัฒนาการเรียนรู้ เป็นหลักสูตรฐานสมรรถนะ (2) การประเมินคุณภาพการจัดการศึกษาระดับชาติและระบบคัดเลือกเข้าศึกษาต่อ (3) การพัฒนาคุณภาพระบบการศึกษา (4) ระบบความปลอดภัยและระบบสวัสดิภาพของผู้เรียน (5) การจัดการศึกษาเพื่อเสริมสร้างคุณธรรม และจริยธรรม (6) การปฏิรูปอาชีวศึกษา เพื่อสร้างขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ (7) การปฏิรูปอุดมศึกษาเพื่อยกระดับคุณภาพเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันประสิทธิภาพ และธรรมาภิบาลของระบบอุดมศึกษา (8) การจัดตั้งสถาบันหลักสูตรและการเรียนรู้แห่งชาติ (National Institute of Curriculum and Learning)

ประเด็นการปฏิรูปที่ 6 การปรับโครงสร้างของหน่วยงานในระบบการศึกษาเพื่อบรรลุเป้าหมายในการปรับปรุงการจัดการเรียนการสอน เพื่อเสริมความเป็นอิสระและมีธรรมาภิบาลในการบริหารและจัดการศึกษา ประกอบด้วยประเด็นย่อยได้แก่ (1) การปรับให้สถานศึกษามีความเป็นอิสระในการบริหารและจัดการศึกษา (2) การสร้างพื้นที่นวัตกรรมการศึกษา และ (3) การปรับปรุงโครงสร้างของกระทรวงศึกษาธิการ

ประเด็นการปฏิรูปที่ 7 การปฏิรูปการศึกษาและการเรียนรู้โดยการพลิกโฉมด้วยระบบดิจิทัล ประกอบด้วยประเด็นย่อย (1) การปฏิรูปการเรียนรู้ด้วยดิจิทัลผ่านแพลตฟอร์มการเรียนรู้ด้วยดิจิทัลแห่งชาติ (Digital Learning Reform: National Digital Learning Platform (NDLP) (2) ระบบข้อมูลสารสนเทศเพื่อการศึกษา (big data for education) (3) การพัฒนาความเป็นพลเมืองดิจิทัล (digital citizenship) ในด้านความฉลาดรู้ดิจิทัล (digital literacy) ความฉลาดรู้สารสนเทศ (information literacy) ความฉลาดรู้สื่อ (media literacy) เพื่อการเรียนรู้วิธีการเรียนรู้ (learning how to learn) ในการเรียนรู้ตลอดชีวิต ตลอดจนการมีพฤติกรรมที่สะท้อนการรู้คิด ฆรรมาภิบาล จริยธรรมเกี่ยวกับการใช้สื่อและ การสื่อสารบนอินเทอร์เน็ต

ภายหลังจากที่เสนอประเด็นการปฏิรูปเหล่านี้ ทาง กอปร.ได้ดำเนินการผลักดันให้มีการตรากฎหมายและการปรับปรุงกฎหมายเพื่อการปฏิรูปการศึกษาอยู่หลายฉบับ การดำเนินการเหล่านี้รวมไปถึงการดำเนินการต่อเนื่องโดยคณะกรรมการปฏิรูปประเทศด้านการศึกษาซึ่งเกิดขึ้นต่อมาถึงปัจจุบัน

การดำเนินงานในการปฏิรูป

การดำเนินการปฏิรูปการศึกษาในช่วงหลังพ.ศ. 2557 แบ่งออกได้เป็นส่วนที่ได้รับการดำเนินการตั้งแต่ช่วงของสปข.และสปท.และส่วนที่ได้รับการดำเนินการหลังรัฐธรรมนูญ 2560 โดยเฉพาะที่เกิดขึ้นจากคณะกรรมการอิสระเพื่อการปฏิรูปการศึกษา (กอปร.)

ในช่วงของการปฏิรูปการศึกษาโดยสพข.และสพท. แม้บทบาทสำคัญของกรมการปฏิรูปการศึกษา ในช่วงดังกล่าวจะอยู่ที่การวางแผน และสร้างข้อเสนอสำหรับการปฏิรูป แต่ก็ยังมีการเปลี่ยนแปลงสำคัญที่เกิดขึ้นจากการดำเนินการเร่งด่วนอยู่บางประการ เช่น การปฏิรูประบบวิจัยและนวัตกรรมของประเทศ โดยมีการยุบคณะกรรมการด้านการวิจัยระดับชาติและปรับโครงสร้างการบริหารจัดการการวิจัย มีการเข้าชะลอกระบวนการประเมินคุณภาพการศึกษา นอกจากนี้ยังมีความพยายามเข้าแก้ไขปรับปรุงกระบวนการประกันคุณภาพด้านการศึกษา

ภายหลังรัฐธรรมนูญปี 2560 การดำเนินการปฏิรูปโดยกอปศ.ได้นำมาสู่การร่างกฎหมายเพื่อการปฏิรูปการศึกษา โดยมีกฎหมายที่มีผลการบังคับใช้แล้วมีอยู่สามฉบับได้แก่ (1) พระราชบัญญัติกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา พ.ศ. 2561 (2) พระราชบัญญัติการพัฒนาเด็กปฐมวัย พ.ศ. 2562 (3) พระราชบัญญัติพื้นที่นวัตกรรมการศึกษา พ.ศ. 2562

นอกจากนี้ ยังมีกฎหมายหลายฉบับที่อยู่ในกระบวนการร่างและพิจารณาร่างกฎหมาย ได้แก่ 1) ร่างพระราชบัญญัติการอุดมศึกษาแห่งชาติ และ 2) ร่างพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันหลักสูตรและการเรียนการสอนแห่งชาติ (องค์การมหาชน) 3) ร่างพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ 4) ร่างพระราชบัญญัติการปฐมวัยแห่งชาติ เป็นต้น

ภายหลังจากที่คณะกรรมการปฏิรูปประเทศด้านการศึกษาได้รับการแต่งตั้งเข้าดำเนินการปฏิรูปการศึกษา แทนที่กอปศ.ในปี 2563 การดำเนินการที่เกิดขึ้นต่อมาเป็นในลักษณะการปรับปรุงแผนการปฏิรูปให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติและแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ และยังมีกรให้ปรับปรุงแผนการปฏิรูปเพื่อให้มีการกำหนดเป้าหมายและตัวชี้วัดที่ชัดเจน คัดเลือกกฎหมายที่การทบทวนจะมีความสำคัญต่อการปฏิรูป คัดเลือกกิจกรรมปฏิรูปประเทศที่จะส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงต่อประชาชนอย่างมีนัยสำคัญ

คณะกรรมการปฏิรูปประเทศด้านการศึกษาให้ความสำคัญกับการร่างพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ ฉบับใหม่เป็นกฎหมายที่จะมีความสำคัญต่อการปฏิรูปการบริหารจัดการการศึกษาให้มีความยืดหยุ่น มีการมีส่วนร่วม รวมทั้งมีการตรวจสอบและการประเมิน สำหรับในส่วนของกิจกรรมปฏิรูปประเทศที่จะส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงต่อประชาชนอย่างมีนัยสำคัญ คณะกรรมการปฏิรูปได้เลือกกิจกรรมใน 5 ด้านเป็นกิจกรรมสำคัญในการผลักดันการปฏิรูปรวมถึงได้กำหนดหน่วยงานที่รับผิดชอบ โดยการดำเนินการในกิจกรรมทั้งห้าด้านนี้ยังเกิดขึ้นต่อเนื่องมาจนถึงปัจจุบัน ได้แก่ (คณะกรรมการปฏิรูปประเทศเพื่อการศึกษา, 2563)

- 1) การสร้างโอกาสและความเสมอภาคทางการศึกษาตั้งแต่ระดับปฐมวัย รับผิดชอบโดยกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา
- 2) การพัฒนาการจัดการเรียนการสอนสู่การเรียนรู้ฐานสมรรถนะ เพื่อตอบสนองการเปลี่ยนแปลงในศตวรรษที่ 21 รับผิดชอบโดยกระทรวงศึกษาฯ

- 3) การปฏิรูปกลไกและระบบการผลิตและพัฒนาครูและบุคลากรทางการศึกษาให้มีคุณภาพมาตรฐาน รับผิดชอบโดย กระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม
- 4) การจัดอาชีวศึกษาระบบทวิภาคีและระบบอื่นๆ ที่เน้นการฝึกปฏิบัติอย่างเต็มรูปแบบ นำไปสู่การจ้างงาน และการสร้างงาน รับผิดชอบโดยกระทรวงศึกษาฯ
- 5) การปฏิรูปบทบาทการวิจัยและระบบธรรมาภิบาลของสถาบันอุดมศึกษาเพื่อสนับสนุนการพัฒนาประเทศไทยออกจากกับดักรายได้ปานกลางอย่างยั่งยืน รับผิดชอบโดย กระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัย และนวัตกรรม

2.2 การสำรวจงานศึกษาการปฏิรูปการศึกษาไทย: ปัจจัยในกระบวนการกำหนดนโยบายการปฏิรูปการศึกษา

ในส่วนที่สองของบทนี้ คณะวิจัยจะทำการสำรวจงานวิจัยที่ได้ทำการศึกษาการปฏิรูปการศึกษาไทยในช่วงสองทศวรรษที่ผ่านมา จุดประสงค์ของการสำรวจนี้คือการชี้ให้เห็นแนวทางต่างๆที่เคยถูกนำมาใช้เพื่อศึกษากระบวนการทางนโยบายในการปฏิรูปการศึกษาไทย ไม่ว่าจะเป็นขั้นตอนทางนโยบายที่ได้รับการศึกษา แง่มุมของปัญหาทางการกำหนดนโยบาย รวมไปถึงสภาพ และปัจจัยที่งานศึกษาในอดีตให้ความสำคัญในการอธิบายกระบวนการกำหนดนโยบาย เนื้อหาจากการสำรวจจะได้รับการสังเคราะห์ต่อไปเพื่อแสดงให้เห็นว่าแนวทางในการวิจัยที่คณะวิจัยได้ออกแบบไว้นั้นจะช่วยเติมเต็มความรู้ให้กับการศึกษากระบวนการกำหนดนโยบายการปฏิรูปการศึกษาของประเทศไทยเช่นไร

เพื่อให้การสำรวจงานศึกษาการปฏิรูปการศึกษาไทยในนี้มีความเป็นระบบ และง่ายต่อการอธิบายแง่มุม และปัจจัยที่เกี่ยวข้อง การสำรวจจะแบ่งเป็นสามส่วน ครอบคลุมสามแง่มุมสำคัญของกระบวนการทางนโยบายในการปฏิรูปการศึกษา เริ่มจาก (1) การสำรวจงานศึกษาที่เกี่ยวข้องกับการก่อรูปของกระบวนการปฏิรูปการศึกษา (2) การสำรวจงานศึกษาการผลักดันนโยบายการปฏิรูปการศึกษา โดยเฉพาะที่เกิดในส่วนกลาง เช่น การปรับเปลี่ยนโครงสร้างการจัดการบริหารการศึกษา การกระจายอำนาจการศึกษา และ (3) การสำรวจงานศึกษาในแง่มุมของการนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับพื้นที่ โดยเฉพาะการศึกษาบทบาทของผู้บริหารโรงเรียนและครูในการมีส่วนกับการปฏิรูป เมื่อการสำรวจงานศึกษาในสามส่วนนี้เสร็จสิ้นแล้ว ในส่วนสุดท้ายของบทนี้ คณะวิจัยจะสังเคราะห์ข้อสังเกตที่ได้และเชื่อมโยงมาสู่ส่วนต่างๆที่งานวิจัยนี้จะดำเนินการต่อไป

2.2.1 งานศึกษาการก่อรูปของการปฏิรูปการศึกษา

ในส่วนแรกของการสำรวจนี้ จะมุ่งความสนใจไปที่งานศึกษาแง่มุมที่เกี่ยวข้องกับการก่อรูปของกระบวนการปฏิรูปการศึกษา (formation) งานที่ศึกษาแง่มุมนี้นักให้ความสำคัญกับการค้นหาสภาพที่ทำให้การปฏิรูปนั้นเกิดขึ้น และผลักดันให้เกิดการปรับเปลี่ยนสำคัญในกระบวนการปฏิรูป โดยให้ความสนใจกับปัจจัยเช่น

การตระหนักรู้ถึงสภาพปัญหา และการมีส่วนร่วมของหลายภาคส่วน ในฐานะเงื่อนไขที่ผลักดันให้การปฏิรูปเกิดขึ้นได้

งานศึกษาของ สุรณี พิพัฒน์โรจนกมล (2547) เรื่อง "การวิเคราะห์เชิงนโยบาย การก่อรูปและกระบวนการตราพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542" เป็นตัวอย่างของงานที่ให้ความสำคัญกับปัจจัยต่างๆข้างต้นในกระบวนการก่อตัวของการปฏิรูป

สุรณีได้ได้ศึกษาสภาพปัญหา ความจำเป็น และขั้นตอนของการก่อรูปนโยบาย (Formation) รวมถึงกระบวนการตราพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 (Legislative Process) งานศึกษานี้ยังให้ความสำคัญกับความเชื่อมโยงระหว่างการปฏิรูปการศึกษาที่เกิดขึ้นในระลอกปีพ.ศ. 2542 กับรัฐธรรมนูญฉบับปีพ.ศ. 2540

สุรณียังได้อธิบายการปฏิรูปการศึกษาในระลอกปีพ.ศ. 2542 ว่ามีจุดเริ่มต้นที่สำคัญจากการตระหนักถึงปัญหาด้านการศึกษาประเทศในผู้เกี่ยวข้องทุกภาคส่วน และการเห็นความจำเป็นร่วมกันในการตราพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ เพื่อใช้เป็นกรอบแนวทางในการดำเนินงานร่วมกัน

งานชิ้นนี้ได้ระบุถึงปัญหาในด้านการศึกษาที่หลายฝ่ายต่างตระหนักร่วมกันว่าแบ่งออกได้เป็น 5 ด้าน ดังนี้

ด้านที่หนึ่ง ปัญหาการจัดการศึกษาที่ใช้ระบบบริหารแบบรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ส่วนกลาง แต่ขาดเอกภาพด้านนโยบายและการประสานงานกับหน่วยปฏิบัติงานในระดับต่าง ๆ

ด้านที่สอง ปัญหาคุณภาพการศึกษาที่เน้นการเรียนการสอนแบบท่องจำ ส่งผลให้นักเรียนขาดทักษะในการคิดวิเคราะห์ รวมถึงการพัฒนาหลักสูตรทางการศึกษาที่ไม่สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงของสังคมและเศรษฐกิจ

ด้านที่สาม ปัญหาการจัดสรรงบประมาณเพื่อการศึกษาที่ยังไม่สามารถกระจายไปสู่นักเรียนและสถานศึกษาได้อย่างเหมาะสม

ด้านที่สี่ ปัญหาระบบตรวจสอบและประเมินประสิทธิภาพที่ยังขาดการติดตามตรวจสอบอย่างเป็นระบบและมีความต่อเนื่อง

ด้านที่ห้า ปัญหาความเสมอภาคในสิทธิ โอกาส และการเข้าถึงการศึกษาของนักเรียนยากจน นักเรียนพิการ นักเรียนพิเศษ หรือนักเรียนด้อยโอกาส ที่ยังคงมีอยู่จำนวนมาก

การตระหนักรู้ร่วมกันถึงความจำเป็นของการตราพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าวข้างต้น แสดงให้เห็นจากการที่เมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 กำหนดให้มีการตราพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ ก็ได้มีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องร่วมเสนอร่างพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติเป็น

จำนวนมากถึง 8 ฉบับ ทั้งร่างจากพรรคการเมืองต่างๆ กรรมการการศึกษา และของกระทรวงศึกษา สะท้อนว่า การยกร่างพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติมาจากการเสนอของผู้ที่เกี่ยวข้องทุกฝ่าย และเมื่อเปรียบเทียบสาระสำคัญของทุกร่างแล้ว ยังมีประเด็นที่คล้ายคลึงกันมากกว่าร้อยละ 90 สะท้อนความต้องการปฏิรูปที่มีแนวทางใกล้เคียงกัน

การปฏิรูปการศึกษาในระลอกปี 2542 ยังได้รับการมีส่วนร่วมจากหลายภาคส่วนในขั้นตอนการจัดทำร่างเนื้อหาของพ.ร.บ. โดยหน่วยงานที่บทบาทโดดเด่นในการยกร่างพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 คือ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ ได้เชิญนักวิชาการและผู้เชี่ยวชาญมาร่วมจัดทำวิจัย จำนวน 42 ประเด็น เพื่อใช้เป็นฐานในการกำหนดประเด็น เป้าหมาย และมาตราหลัก เช่น การวิจัยเรื่องการศึกษาขั้นพื้นฐาน การอุดมศึกษา การศึกษาของเด็กด้อยโอกาส การศึกษาตลอดชีวิต การศึกษาและการพัฒนาประชาธิปไตย และการปฏิรูปการศึกษา เป็นต้น นอกจากนี้ ยังเปิดโอกาสให้ผู้ที่เกี่ยวข้องและผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสียจากร่างพระราชบัญญัติเข้ามามีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นผ่านการประชุม การร่วมสัมมนา รวมทั้งการสำรวจความคิดเห็นในช่องทางต่าง ๆ ก่อนที่จะนำความคิดเห็นและข้อเสนอแนะมาปรับปรุงร่างพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติต่อไป

สรุปเนื้อหาถึงสภาพเหล่านี้ว่าสะท้อนการตระหนักรู้ในสภาพปัญหาทางการศึกษา ความต้องการและแนวทางการปฏิรูปที่มีความคล้ายกัน รวมไปถึงการมีส่วนร่วมจากหลายภาคส่วน ในการผลักดันการปฏิรูป อย่างไรก็ตาม สรุณียังระบุถึงอีกปัจจัยสำคัญอีกประการ ก็คือการกำหนดให้มีการจัดทำกฎหมายเกี่ยวกับการศึกษาแห่งชาติที่ระบุไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 อย่างชัดเจน เจื่อนใจที่มาจากรัฐธรรมนูญ ทำให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องสามารถเข้ามามีส่วนร่วมกับการปฏิรูปการศึกษาได้อย่างเป็นรูปธรรม เนื่องจากในอดีตแผนการศึกษาแห่งชาติไม่มีฐานะเป็นพระราชบัญญัติ จึงไม่มีอำนาจหรือผลบังคับใช้ต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้อย่างมีประสิทธิภาพ อีกทั้งยังสามารถถูกแก้ไขได้ง่ายจากฝ่ายการเมือง จนนำไปสู่ปัญหาการขาดความต่อเนื่องทางนโยบายและทางปฏิบัติ

ด้วยการสนับสนุนจากนักวิชาการ รวมถึงการเปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องและประชาชนทั่วไป สามารถแสดงความคิดเห็นก่อนที่จะเข้าสู่กระบวนการนิติบัญญัติ ร่างพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติฉบับ 2542 จึงได้รับการยอมรับจากทุกฝ่าย และเนื่องจากการริเริ่มโดยกลุ่มคนในรัฐสภา รัฐบาล และกลุ่มคนที่มีปฏิสัมพันธ์กับปัญหาทางการศึกษาโดยตรง จึงไม่ปรากฏข้อขัดแย้งรุนแรงที่เป็นอุปสรรคต่อการก่อรูปของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ทั้งนี้แม้ในขั้นตอนของการแต่งตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อปรับปรุงแก้ไขร่างพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ การพิจารณาก็ยังเป็นไปอย่างรวดเร็ว

ในภาพรวมแล้ว งานของสรุณีย์ (2547) ชี้ให้เห็นว่าปัจจัยที่ส่งผลให้กระบวนการตราพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ประสบความสำเร็จเกิดจากการประสานกันของปัจจัยในหลายมิติ ปัจจัยในมิติทางการเมืองที่สำคัญ ได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ที่สามารถจัดระเบียบทางการเมืองให้มี

เสถียรภาพ และกำหนดประเด็นการปฏิรูปการศึกษาแห่งชาติไว้อย่างชัดเจน ประกอบกับนโยบายของรัฐบาลที่ให้ความสำคัญกับการพัฒนาการศึกษาอย่างจริงจัง ปัจจัยในมิติทางเศรษฐกิจและสังคม ได้แก่ บริบทของประเทศไทย หลังผ่านวิกฤตเศรษฐกิจมาในปี 2540 ทำให้หลายฝ่ายร่วมมือกันผลักดันให้การปฏิรูปการศึกษา ปัจจัยในมิติของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษา ได้แก่ การได้รับการสนับสนุนจากผู้บริหารโรงเรียนและครูจำนวนมาก รวมถึงบทบาทสำคัญของผู้นำที่มีความสามารถและได้รับความไว้วางใจจากหลายฝ่าย และปัจจัยในมิติของข้อเสนอเพื่อปฏิรูปการศึกษาซึ่งมีฐานมาจากแนวคิดทางวิชาการ ทำให้มีความน่าเชื่อถือและเป็นที่ยอมรับจากทุกฝ่าย

งานศึกษาอีกชิ้นที่เน้นที่ความสำคัญองแรงผลักดันการปฏิรูปการศึกษา คืองานของศุภวิชช์ กิจสนาโยธิน (2559) ชื่อ "พัฒนาการและการปรับเปลี่ยนโครงสร้างและกลไกการจัดการการศึกษาขั้นพื้นฐานในกระทรวงศึกษาธิการ" งานชิ้นนี้นอกจากจะสำรวจกระบวนการทางนโยบายในระดับผู้กำหนดนโยบาย ทั้งในจุดเริ่มต้นของการปฏิรูปการศึกษาพ.ศ. 2542 ยังได้ให้ความสนใจกับบทบาทของพรรคการเมืองในฐานะผู้ขับเคลื่อนการปฏิรูปที่เกิดขึ้น และกลุ่มครุมัธยมในฐานะอีกแรงผลักดันที่มีบทบาทสำคัญในการผลักดันการปรับแก้การปฏิรูป

ศุภวิชช์ได้ศึกษาพัฒนาการและการปรับเปลี่ยนโครงสร้างและกลไกการจัดการการศึกษาขั้นพื้นฐานในกระทรวงศึกษาธิการที่เกิดขึ้นต่อเนื่องจากการปฏิรูปการศึกษาระลอกปี 2542 โดยมีข้อสังเกตที่สำคัญเกี่ยวกับปัจจัยหรือแรงผลักดันที่ส่งผลกระทบต่อการปรับเปลี่ยนโครงสร้างและกลไกในการจัดการการศึกษาขั้นพื้นฐาน

งานศึกษานี้ได้สำรวจการปฏิรูปในช่วงสำคัญสามช่วง และเชื่อมโยงเข้ากับแรงผลักดันสำคัญที่เกี่ยวข้อง โดยแบ่งออกได้เป็น

- 1) แรงผลักดันของกระแสการปฏิรูปการเมืองช่วงปี พ.ศ. 2536-2546 ในการผลักดันพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542
- 2) แรงผลักดันการปฏิรูประบบราชการภายใต้รัฐบาลไทยรักไทยในการขับเคลื่อนการปฏิรูปที่เกิดขึ้นภายใต้ พ.ร.บ.การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542
- 3) แรงผลักดันครุมัธยมศึกษาและผู้บริหารโรงเรียนมัธยมศึกษาที่รู้สึกว่าจะไม่ได้รับความเป็นธรรมจากการจัดสรรงบประมาณ ในการผลักดันให้มีการปรับโครงสร้างของการปฏิรูป

ศุภวิชช์ (2559) เริ่มการสำรวจจากแรงผลักดันสำคัญเบื้องหลังการปฏิรูปโครงสร้างการบริหารและการจัดการศึกษา ในช่วงตั้งแต่ปี พ.ศ. 2536 ถึงการการปฏิรูปในปี 2542 โดยระบุว่าแรงผลักดันนั้นมาจากกระแสความเคลื่อนไหวเพื่อการปฏิรูปการเมืองไทยไปสู่ความเป็นประชาธิปไตย (democratization) ภายหลังจากเหตุการณ์พฤษภาทมิฬ พ.ศ. 2535 กระแสดังกล่าวทำให้การปฏิรูประบบราชการเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการที่พยายามจะทำให้สถาบันการเมืองต่าง ๆ นั้นมีการจัดโครงสร้างและการประพฤติปฏิบัติที่สอดคล้องกับคุณค่าในแบบ

ประชาธิปไตยมากขึ้น และทำให้นักวิชาการการศึกษา ผู้บริหารในกระทรวงศึกษาธิการ และนักการเมือง ได้สนับสนุนให้มีการปรับเปลี่ยนโครงสร้างและกลไกในการจัดการการศึกษาขั้นพื้นฐานในกระทรวงศึกษาธิการ

ในขณะนั้นการจัดโครงสร้างการบริหารและการจัดการศึกษาในระบบการศึกษาได้รับการตั้งข้อสังเกตถึงสภาพปัญหาหลายประการ ทั้งสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ และกรมสามัญศึกษา ต่างก็มีลักษณะการจัดโครงสร้างตามสายบังคับบัญชาในแนวตั้ง และมีโครงสร้างการบังคับบัญชาหลายชั้นตอน ทำให้ระบบการบริหารเกิดความล่าช้า และในด้านผู้ปฏิบัติงานในสำนักงานสามัญศึกษาจังหวัด ก็มักจะให้ครูสายผู้สอนมาช่วยปฏิบัติงานในสำนักงาน และงานด้านธุรการ ส่งผลให้การดำเนินงานของสำนักงานสามัญศึกษาจังหวัดขาดบุคลากรที่ชำนาญงานในด้านการบริหารงาน ทำให้การปฏิบัติงานไม่มีประสิทธิภาพที่ตีพอในการบริการแก่โรงเรียนมัธยมศึกษาด้วยแรงผลักดันจากกระแสความต้องการปฏิรูปการเมือง จึงนำไปสู่ความต้องการปฏิรูปโครงสร้างการบริหารและการจัดการศึกษาต่างๆ ข้างต้น เพื่อแก้ไขปัญหาด้านโครงสร้างของระบบราชการไทยที่มีการรวมอำนาจในการบริหาร การตัดสินใจ การวินิจฉัย และการสั่งการที่ส่วนกลางมากเกินไปทำให้การปฏิบัติงานเกิดปัญหาและอุปสรรค ทำให้เกิดความล่าช้า

แรงผลักดันที่สองที่ศุภวิชช์ได้สำรวจ เกิดขึ้นครั้งถัดมาอยู่ในช่วงของการดำเนินการปฏิรูปการศึกษา โดยแรงผลักดันนั้นก็คือการปฏิรูประบบราชการภายใต้รัฐบาลไทยรักไทย ในช่วงดังกล่าวกิจกรรมของการปฏิรูปนั้นได้ถูกยอมรับและผูกมัดเป็นนโยบายสาธารณะสำคัญของรัฐบาล มีการวางมาตรการอย่างเป็นระบบและมีการจัดตั้งหน่วยงานถาวรที่มีบทบาท

แรงผลักดันดังกล่าวนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงที่สำคัญหลายประการในการปรับเปลี่ยนโครงสร้างการบริหารและการจัดการศึกษา เช่น การตราพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 ได้หลอมรวมหน่วยงานทางการศึกษา คือ ทบวงมหาวิทยาลัย สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ และกระทรวงศึกษาธิการ เป็นหน่วยงานเดียวกัน โดยมีหัวหน้าส่วนราชการสำนักต่างๆ เป็นข้าราชการระดับ 11 ขึ้นตรงต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ ดังนี้ สำนักงานรัฐมนตรี สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา สำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษา การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างนี้เป็นความพยายามยุติโครงสร้างเดิมของกระทรวงศึกษาธิการที่มีโครงสร้างการบริหารแบบแบ่งแยก อันส่งผลให้การประสานงานระหว่างสำนักเกิดขึ้นได้ยาก และทำให้การจัดการศึกษาในภาพรวมระดับชาติขาดทิศทางและนโยบายการจัดการที่ชัดเจนและเป็นเอกภาพ

ในช่วงของการปฏิรูประบบราชการยังมีการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญอื่นในการปรับโครงสร้างและการบริหารการศึกษา เช่น การตั้งสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานขึ้นโดยยุบรวมกรมสามัญศึกษา กรมวิชาการ สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ และการจัดตั้งเขตพื้นที่การศึกษา โดยตั้งสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาเป็นโครงสร้างและกลไกการจัดการการศึกษาขั้นพื้นฐาน

อย่างไรก็ตาม งานศึกษาของศุภวิชช์ (2559) ให้ข้อสังเกตว่าการปรับโครงสร้างต่างๆข้างต้นได้ก่อให้เกิดปัญหาตามมาอยู่หลายประการ เช่น ปัญหาในการจัดสรรงบประมาณการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานไม่เพียงพอ ทำให้งบประมาณที่ได้รับมาส่วนใหญ่ลงไปสู่โรงเรียนประถมศึกษา ในขณะที่โรงเรียนมัธยมศึกษาได้รับงบประมาณน้อยลงกว่าที่ตนเองเคยได้รับจากการสังกัดกรมสามัญศึกษา ด้วยเหตุนี้จึงนำไปสู่แรงผลักดันที่ส่งผลให้มีการปรับเปลี่ยนโครงสร้างและกลไกการบริหารจัดการการศึกษาขั้นพื้นฐานอีกครั้งในปี พ.ศ. 2553

แรงผลักดันในการปฏิรูปการศึกษาที่สาม ก็คือแรงผลักดันที่หันมาปรับเปลี่ยนโครงสร้างและกลไกการบริหารจัดการการศึกษาขั้นพื้นฐานอีกครั้งในปี พ.ศ. 2553 โดยแรงผลักดันนี้ได้รับการอธิบายว่าเกิดจากครูมัธยมศึกษาและผู้บริหารโรงเรียนมัธยมศึกษา รู้สึกว่าไม่ได้รับความเป็นธรรมในการบริหารจัดการศึกษาเกี่ยวกับการจัดสรรงบประมาณและการบริหารงานบุคคล จึงเรียกร้องขอแยกเขตพื้นที่การศึกษาเป็นเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาและเขตพื้นที่ศึกษามัธยมศึกษา โดยสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาดูแลและกำกับกับการจัดการศึกษาในระดับประถมศึกษาและมัธยมศึกษาตอนต้นในโรงเรียนขยายโอกาสทางการศึกษา และสำนักงานเขตพื้นที่ศึกษามัธยมศึกษา ดูแลและกำกับ การจัดการศึกษาในระดับมัธยมศึกษาตอนต้นและมัธยมศึกษาตอนปลาย

กล่าวโดยสรุป แง่มุมสำคัญของการวิเคราะห์ในงานของศุภวิชช์ (2559) ก็คือการแสดงให้เห็นถึงบทบาทของแรงผลักดันในลักษณะที่แตกต่างกันที่สามารถนำไปสู่การดำเนินการในการปฏิรูปการศึกษาได้ จะเห็นได้ว่าแรงผลักดันนั้นมาได้จากทั้งจากสาธารณชนในวงกว้าง ในกรณีการเริ่มต้นปฏิรูปโครงสร้างการบริหารการศึกษา ภายใต้กระแสการเปลี่ยนแปลงไปสู่ประชาธิปไตยและการกระจายอำนาจ และยังเกิดขึ้นได้จากเป้าประสงค์ที่พรรคการเมืองเป็นผู้ผลักดัน ดังเช่นในกรณีการปฏิรูปกระทรวงศึกษาที่ยึดโยงกับการปฏิรูประบบราชการ และสุดท้ายก็คือแรงผลักดันที่มาจากกลุ่มผู้ปฏิบัติตามนโยบายเอง ดังเช่นในกรณีการผลักดันของกลุ่มครูมัธยมที่นำไปสู่การปรับโครงสร้างเพิ่มเติมให้มีการแบ่งเขตพื้นที่ศึกษามัธยม

2.2.2 งานศึกษาการผลักดันนโยบายการปฏิรูป

ในขณะที่งานศึกษาในส่วนแรกเน้นไปที่ขั้นตอนการก่อรูปของการปฏิรูปการศึกษา รวมไปถึงการผลักดันให้เกิดการออกกฎหมายหรือการปรับแก้กฎหมายที่เกี่ยวข้อง งานศึกษาในส่วนที่สองที่จะได้รับการสำรวจเน้นไปที่การศึกษาการผลักดันนโยบายการปฏิรูปให้เกิดผลตามเป้าประสงค์ งานศึกษาในส่วนนี้มักเน้นไปที่การอธิบายอุปสรรคที่มักจะพบในกระบวนการดำเนินนโยบายเพื่อสร้างการเปลี่ยนแปลงในด้านต่างๆของการปฏิรูป อุปสรรคเหล่านี้ประกอบไปด้วยสภาพเช่น กฎเกณฑ์ในระบบราชการ ระบบงบประมาณ โครงสร้างการบริหารจัดการต่างๆ ในการสำรวจงานที่ศึกษาการปฏิรูปการศึกษานั้น งานที่ศึกษาแง่มุมเหล่านี้เป็นงานที่พบได้มากที่สุด

ตัวอย่างเช่น "โครงการวิเคราะห์และสังเคราะห์การปฏิรูปศึกษาจากภาคส่วนต่าง ๆ กับแนวทางกฎหมายแม่บทที่เกี่ยวข้อง และส่งผลต่อรูปธรรมการปฏิรูปการศึกษา" โดยพิสิฐ นาครำไพ และคณะ (2560) มุ่งศึกษา

อุปสรรคที่พบในการผลักดันการปฏิรูปการศึกษา โดยพยายามตอบคำถามว่าเพราะเหตุใดการปฏิรูปการศึกษา นับตั้งแต่มีการบังคับใช้พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 จึงไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร งานศึกษานี้ได้พิจารณาข้อมูลจากการดำเนินงานของภาคส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง ข้อเสนอจากเวทีสัมมนาผู้มีส่วนได้ส่วนเสียใน 4 ภาค และข้อเสนอขององค์กรต่าง ๆ ที่จัดทำขึ้น จำนวน 6 องค์กร ได้แก่ 1) สถาบันจัดการเพื่อชนบทและสังคม มูลนิธิบูรณะชนบทแห่งประเทศไทยในพระบรมราชูปถัมภ์ 2) สถาบันปฏิรูปแห่งชาติ (สปช.) 3) สมัชชาเครือข่ายการปฏิรูปการศึกษา 4) กระทรวงศึกษาธิการ 5) สำนักงานส่งเสริมสังคมแห่งการเรียนรู้และคุณภาพเยาวชน (สสค.) และ 6) สถาบันวิจัยเพื่อพัฒนาประเทศไทย (Thailand Development Research Institute: TDRI)

พิสิฐ นาครำไพ และคณะ (2560) เสนอว่า “โครงสร้างปัญหาคุณภาพการศึกษาไทย” ที่มีความสำคัญและส่งผลกระทบต่อความสำเร็จในการปฏิรูปการศึกษาของประเทศไทยมีอยู่สองประการสำคัญ ได้แก่

ประการที่หนึ่ง การบริหารราชการแผ่นดินแบบรวมศูนย์เข้าสู่ส่วนกลาง ในรูปแบบที่ให้กรมหรือกระทรวงศึกษาธิการเป็นใหญ่ แต่มีแนวทางการบริหารจัดการกับการปฏิรูปแบบแยกย่อยส่วนงานหรือโครงการอย่างไม่บูรณาการกัน ส่งผลให้เกิดความซ้ำซ้อนของบทบาทหน้าที่หรือกิจกรรม รวมทั้งยังสร้างอุปสรรคในการดำเนินงานให้แก่หน่วยงานลำดับรองในพื้นที่ เนื่องจากสายบังคับบัญชาที่ยาวตั้งแต่กลับขาดการสื่อสารที่มีประสิทธิภาพเพียงพอ ส่งผลให้ผู้ปฏิบัติงานในพื้นที่ขาดความรู้และความเข้าใจในการขับเคลื่อนนโยบายต่าง ๆ ตามเป้าหมายของการปฏิรูปการศึกษาที่กำหนดไว้

ประการที่สอง กลไกการพัฒนาและบริหารงบประมาณที่อิงกรอบตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ซึ่งมีลักษณะการเน้นผลลัพธ์ในเชิงปริมาณ หรือ “เชิงมูลค่า” มากกว่าในเชิงคุณภาพ หรือ “เชิงคุณค่า” ได้ส่งผลกระทบต่อ การดำเนินการตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 อย่างมีนัยสำคัญ เนื่องจากการดำเนินการตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติเป็นกรอบการปฏิรูปในเชิงคุณภาพ จึงอาจถูกจัดลำดับความสำคัญในลำดับรอง นอกจากนี้ยังมีปัญหาการจัดทำงบประมาณประจำปีระหว่างหน่วยงานของกรมหรือกระทรวงกับสำนักงบประมาณ ซึ่งมักเป็นที่มาของการขาดธรรมาภิบาลของนักการเมืองกับข้าราชการประจำจากปัญหาผลประโยชน์ทับซ้อนและลักษณะต่างตอบแทนระหว่างกันในการผลักดันโครงการ ดังนั้น การปฏิรูปการศึกษาของประเทศไทยจึงยังไม่สามารถแสดงผลลัพธ์เชิงรูปธรรมในการแก้ปัญหาได้ เนื่องจากโครงสร้างของปัญหายังคงไม่ได้รับการแก้ไขอย่างเพียงพอ

งานศึกษาระบุว่าแม้จะมีความพยายามในการแก้ไขปัญหาการศึกษาของประเทศอย่างต่อเนื่อง ทั้งในระดับของเจตนารมณ์ที่ระบุไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยอย่างเป็นทางการเป็นรูปธรรม และนโยบายของรัฐบาลในแต่ละสมัย แต่ปัญหาสำคัญยังอยู่ที่การทำงานของกระทรวงศึกษาและการประสานงานระหว่างหน่วยปฏิบัติงาน

โดยหากพิจารณายุทธศาสตร์การปฏิรูปการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการตั้งแต่ปี พ.ศ. 2542 จนถึงปัจจุบันพบว่ายุทธศาสตร์ยังคงสะท้อนหลักการและกระบวนการแบบเดิมที่เน้นเนื้อหาวิชาการและความสำคัญของคะแนนทดสอบทางการศึกษาระดับชาติขั้นพื้นฐานเป็นหลัก แต่ไม่ได้ให้ความสำคัญแก่ทักษะที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิต การจัดการศึกษาตลอดชีวิต หรือการจัดการเรียนการสอนแบบเน้นตัวผู้เรียนเป็นหลัก รวมถึงการพัฒนาความเป็นมนุษย์ที่สมบูรณ์ตามความมุ่งหมายของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542

นอกจากนี้ สถานศึกษาและผู้เรียนยังถูกกำกับผ่านหลักสูตรแกนกลางการศึกษาขั้นพื้นฐาน แผนงาน หรือโครงการที่กำกับด้วยระเบียบงบประมาณ ส่งผลให้หน่วยการจัดการศึกษาต่าง ๆ ขาดความคล่องตัวในการดำเนินงาน และไม่มีการกระจายอำนาจแก่สถานศึกษาให้มีสถานะเป็นนิติบุคคลอย่างแท้จริง กล่าวได้ว่ากระทรวงศึกษาธิการยังคงให้ความสำคัญกับการรวบอำนาจเข้าสู่ศูนย์กลาง มากกว่าให้ความสำคัญกับการปฏิรูปคุณภาพการเรียนการสอน ส่งผลให้การปฏิรูปการศึกษาไม่ประสบความสำเร็จตามเป้าหมายที่กำหนดไว้

พิสิฐ นาครำไพ และคณะ (2560) ใช้เวลาที่สัมมนาในการรวบรวมข้อเสนอของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียต่อการปฏิรูปการศึกษาตามกรอบของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และระบุว่าปัญหาต่างๆในเชิงกฎระเบียบ งบประมาณ และกลไกการบริหารราชการเป็นอุปสรรคสำคัญของการปฏิรูปการศึกษา โดยปัญหาที่ควรได้รับการแก้ไขในการปฏิรูปการศึกษามากที่สุดคือการแก้ปัญหาครูผู้สอนและผู้บริหารสถานศึกษา ทั้งในด้านระบบการผลิต พัฒนา และเกณฑ์ความก้าวหน้าในวิชาชีพ รวมถึงการกระจายอำนาจให้โรงเรียนมีอิสระคล่องตัวในการจัดการศึกษาและมีความเหมาะสมกับบริบทพื้นที่และวัฒนธรรมของตน นอกจากนี้ ยังเสนอให้เร่งปฏิรูประบบหลักสูตรและจัดตั้งหน่วยงานบริหารจัดการด้านหลักสูตรที่มีประสิทธิภาพขึ้น และในประเด็นการปฏิรูประบบการประกันคุณภาพและประเมินคุณภาพ ผู้เข้าร่วมได้เสนอให้นำเทคโนโลยีมาใช้ให้เกิดประโยชน์ เพื่อส่งเสริมความโปร่งใสและเป็นธรรม อีกทั้งเพื่อให้เท่าทันกับเทคโนโลยีดิจิทัลที่เกิดขึ้น

สุดท้าย พิสิฐ นาครำไพ และคณะ (2560) ได้สร้างข้อเสนอเชิงนโยบายให้มีการปรับปรุงเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ โดยให้เพิ่มเติม “หมวดยุทธศาสตร์การปฏิรูปความเป็นไทย(ย)ทางปัญญา” และให้มีสารบัญญัติเพิ่มเติมอีก 2 ประเด็นหลัก ได้แก่ ธรรมาภิบาลบนฐานเศรษฐกิจพอเพียงของบุคคลและสังคม และยุทธศาสตร์การพัฒนาอย่างยั่งยืนของบุคคลและสังคม พร้อมกันนั้นยังเสนอให้แก้ไขระบบบริหารราชการแผ่นดินที่รวมศูนย์อำนาจเข้าสู่ส่วนกลางเป็นแบบบูรณาการที่ก่อให้เกิดประโยชน์อย่างเป็นเอกภาพทั้งในระดับภูมิภาค จังหวัด อำเภอ ตำบล และชุมชน เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมอย่างเท่าเทียม เพื่อให้การปฏิรูปการศึกษาของประเทศไทยประสบความสำเร็จได้

งานศึกษา The Evolution of Educational Reform in Thailand: The Thai Educational Paradox โดย Gerald W. Fry และ Hui Bi (2013) เป็นงานศึกษาอีกชิ้นที่เน้นการประเมินผลการดำเนินงานตามเป้าหมายที่กำหนดในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 โดยประเมินจากเอกสารที่เกี่ยวข้องทั้งในประเทศและ

ต่างประเทศ รวมถึงการเข้าร่วมสังเกตอย่างมีส่วนร่วมกับผู้บริหารโรงเรียนที่มีบทบาทในการพัฒนาการศึกษาไทย มาเป็นระยะเวลาไม่นาน งานชิ้นนี้เน้นย้ำถึงอุปสรรคหลายประการที่ทำให้การผลักดันการปฏิรูปการศึกษาในระลอกปี พ.ศ. 2542 ไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควร

Fry และ Hui Bi (2013) เริ่มจากการอธิบายเส้นทางการปฏิรูปการศึกษาของประเทศไทย โดยแบ่งช่วงระยะเวลาในการปฏิรูปการศึกษาไทยออกเป็น 3 ช่วงที่สำคัญ ได้แก่

ช่วงที่หนึ่ง คือการปฏิรูปการศึกษาในสมัยรัชกาลที่ 5 (ระหว่าง พ.ศ. 2411 - 2453) ซึ่งมีการปรับเปลี่ยนระบบการศึกษาที่แต่เดิมจัดการศึกษาในวัดโดยคณะสงฆ์ ไปสู่การจัดการศึกษาในโรงเรียน โดยมีเป้าหมายเพื่อแก้ไขปัญหาการกระจุกตัวของทรัพยากรทางการศึกษาในเขตกรุงเทพมหานครและคุณภาพของการศึกษาในพื้นที่ห่างไกล รวมถึงการพัฒนาบุคลากรที่มีความสามารถในระบบราชการและการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ

ช่วงที่สอง คือช่วงการปฏิวัติของนักศึกษา (ระหว่าง พ.ศ. 2516 - 2523) ภายหลังจากเหตุการณ์ 14 ตุลาคม พ.ศ. 2516 ประเทศไทยได้เปลี่ยนแปลงสู่ประชาธิปไตยหลังจากถูกครอบงำด้วยระบอบเผด็จการมาเป็นระยะเวลานาน จึงนำมาสู่การเรียกร้องให้เกิดการปฏิรูปการศึกษาเพื่อให้สอดคล้องกับค่านิยมและอุดมการณ์ใหม่ โดยมีประเด็นที่ได้รับการเรียกร้อง ได้แก่ 1) สร้างความเป็นหนึ่งเดียวในระบบบริหารและจัดการศึกษาเพื่อลดความทับซ้อนระหว่างการจัดการศึกษาโดยกระทรวงมหาดไทยและกระทรวงศึกษาธิการ 2) การแก้ไขปัญหาความเท่าเทียมและความเสมอภาคในระบบการศึกษาไทย 3) แก้ไขให้หลักสูตรการศึกษาเปิดกว้างและมีความสอดคล้องกับสภาพสังคมและเศรษฐกิจ และ 4) การพัฒนางานวิจัยเชิงนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาเพื่อนำมาใช้เป็นข้อมูลในการตัดสินใจมากขึ้น

ช่วงที่สาม คือการพลิกวิกฤตเป็นโอกาส (ระหว่าง พ.ศ. 2540 - 2553) การปฏิรูปครั้งนี้เริ่มต้นขึ้นหลังจากวิกฤตเศรษฐกิจและการปฏิรูปทางการเมืองที่นำไปสู่การเกิดขึ้นของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 และการกำหนดพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 โดยมีประเด็นการปฏิรูปที่สำคัญได้แก่ การกำหนดให้มีการจัดการศึกษาฟรี 12 ปี แก่เด็กนักเรียน การปรับโครงสร้างของกระทรวงศึกษาธิการ การปฏิรูปการศึกษาระดับอุดมศึกษา และการส่งเสริมการเรียนรู้ตลอดชีวิต เป็นต้น

งานศึกษานี้ชี้ให้เห็นว่าแม้จะมีความพยายามปฏิรูปการศึกษามายาวนาน แต่การปฏิรูปยังเผชิญปัญหาที่ทำทลาย โดยเฉพาะกับการปฏิรูปในช่วงที่สามข้างต้น ได้เผชิญกับอุปสรรคมากมาย เช่น ปัญหาการรวมศูนย์ของระบบราชการในด้านงบประมาณและการจัดการบุคลากร ปัญหาการพัฒนาวิทยาศาสตร์ซึ่งเป็นฐานในการเสริมสร้างขีดความสามารถด้านการวิจัยและพัฒนานวัตกรรมของประเทศ รวมถึงปัญหาทักษะของบุคลากรในการใช้เทคโนโลยีเพื่อพัฒนาการเรียนการสอน และลดความเหลื่อมล้ำด้านการศึกษาของนักเรียนในภูมิภาคต่าง ๆ ซึ่งอุปสรรคใน

การปฏิรูปการศึกษาของประเทศไทยส่วนหนึ่งมาจากการคัดค้านของผู้เสียประโยชน์จากการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างหรือการดำเนินการต่าง ๆ

ถึงแม้ว่ากระทรวงศึกษาธิการจะได้รับงบประมาณสนับสนุนในการจัดการศึกษาและการปฏิรูปจำนวนมากอย่างต่อเนื่อง แต่ความสำเร็จในการยกระดับคุณภาพยังไม่ปรากฏเด่นชัด งานศึกษาของ Fry และ Hui (2013) ได้วิเคราะห์ต่อไปถึงข้อขัดแย้ง (Paradox) ที่เกิดขึ้นในการปฏิรูปการศึกษาไทยและเป็นอุปสรรคสำคัญกับการปฏิรูปการศึกษา จำนวน 4 ข้อ ได้แก่

ข้อที่หนึ่ง ความสำเร็จในการขยายการศึกษาใน “เชิงปริมาณ” ช่วงระยะเวลาหลายทศวรรษที่ผ่านมา นั้น ได้กลายเป็นต้นเหตุของปัญหาด้านการพัฒนา “คุณภาพ” การศึกษา โดยเฉพาะการปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐานทางกายภาพของมหาวิทยาลัย แต่ยังคงไม่สามารถแก้ไขปัญหาโรงเรียนประถมศึกษาหรือมัธยมศึกษาขนาดเล็กที่ไม่มีประสิทธิภาพในการจัดการการศึกษาได้ ซึ่งปัญหานี้ได้สะท้อนให้เห็นจากผลการทดสอบทางการศึกษาระดับชาติขั้นพื้นฐาน (O-Net) รวมถึงลำดับการแข่งขันของการศึกษาไทยในระดับโลก

ข้อที่สอง ระบบราชการของไทยที่มีลักษณะรวมศูนย์ และมีจำนวนผู้บริหาร ข้าราชการ และเจ้าหน้าที่ให้การสนับสนุนในระบบการศึกษาของไทยจำนวนมาก แต่ไม่ได้มีบทบาทโดยตรงกับกระบวนการพัฒนาการเรียนการสอน ในทางหนึ่ง ระบบนี้จึงเปรียบเสมือน “ระบบสวัสดิการ” ที่ให้ความมั่นคงหรือผลประโยชน์แก่คนบางกลุ่ม

ข้อที่สาม การปฏิรูปการศึกษาที่ผ่านมาได้เน้นการใช้จ่ายเงินงบประมาณเพื่อการศึกษา กับ “อิฐและปูน” หรือโครงการสร้างอาคารเรียน รั้ว และประตู เพื่อพัฒนาทัศนียภาพของโรงเรียน มากกว่าที่จะเน้นส่งเสริมโครงการการเรียนรู้หรือพัฒนาการสอน รวมไปถึงโครงการพัฒนาทักษะของครูและอาจารย์ ซึ่งเป็นหัวใจของคุณภาพการศึกษา ความขัดแย้งดังกล่าวนี้ได้สะท้อนแนวทางและวิธีการจัดสรรงบประมาณ รวมไปถึงการจัดลำดับความสำคัญในการดำเนินการของระบบราชการ

ข้อที่สี่ การดำเนินการปฏิรูปการศึกษาที่ขาดเอกภาพ เนื่องจากระบบราชการที่มีโครงสร้างการดำเนินการรวมศูนย์แต่แยกขาดจากกัน จึงยากที่จะเกิดการบูรณาการอย่างมีประสิทธิภาพ นอกจากนี้ การปฏิรูปที่มุ่งแก้ไขปัญหาในเชิงโครงสร้างก็มักจะเป็นการแก้ไขปัญหาด้านระเบียบกฎหมายของระบบราชการ มากกว่าการพัฒนาและส่งเสริมบทบาทของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในการเข้ามามีส่วนร่วมกับการปฏิรูป

ในส่วนสุดท้าย Fry และ Hui (2013) ได้กล่าวต่อไปถึงการปฏิรูปที่ได้รับการริเริ่มเพื่อตอบสนองปัญหาจากการปฏิรูปในระลอกปี 2542 ก็คือการปฏิรูปการศึกษาในทศวรรษที่สอง (2552) ในช่วงรัฐบาลอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ การปฏิรูปนี้มีเป้าหมายหลักในการปรับปรุงคุณภาพของครูและผู้เรียน การปรับปรุงประสิทธิภาพของระบบการจัดการเรียนการสอน และการเพิ่มการเข้าถึงการศึกษาขั้นพื้นฐานผ่านโครงการเรียนฟรี 15 ปี นอกจากนี้ เมื่อ

รัฐบาลยิ่งลักษณ์ขึ้นมาเป็นรัฐบาลในเวลาถัดมา ยังได้ประกาศนโยบายเพื่อยกระดับคุณภาพการศึกษา อาทิ การแจกแท็บเล็ตเพื่อการศึกษา การแก้ไขปัญหาโรงเรียนขนาดเล็ก การแก้ไขปัญหาการคอร์รัปชัน และการพัฒนาทักษะของครู (โครงการครูพันธุ์ใหม่และครูคืนถิ่น) ดังนั้น อาจกล่าวได้ว่าการปฏิรูปที่เกิดขึ้นภายหลังปีพ.ศ. 2552 เป็นต้นมาได้เริ่มหันมามองที่การพัฒนาคุณภาพการศึกษาที่นักเรียนไทยจะได้รับ พร้อมกับการพัฒนาทักษะของครู อาจารย์ มากกว่าการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานการศึกษาทางกายภาพ

จะเห็นว่างานศึกษาทั้งสองข้างต้นต่างเน้นถึงปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับระบบราชการไทยหลายประการว่าเป็นอุปสรรคของการปฏิรูป ไม่ว่าจะเป็นโครงสร้างที่ขาดเอกภาพ การบริหารจัดการแบบรวมศูนย์และขาดประสิทธิภาพ และให้ข้อสังเกตเพิ่มเติมว่าการปฏิรูปการศึกษาที่ผ่านมายังไม่ได้เน้นไปที่เป้าหมายในด้านคุณภาพ การศึกษาและการพัฒนาทักษะครูเท่าที่ควร ข้อสังเกตเหล่านี้ได้รับการเสริมในงานศึกษาการผลักดันการปฏิรูปอื่นๆ ที่ให้ภาพเจาะลึกไปที่แง่มุมสำคัญในการปฏิรูป เช่น การสนับสนุนงบประมาณ และการกระจายอำนาจ

ดนูชยา ภูมิรัตนไพศาล (2559) ได้ศึกษาการดำเนินงานทางกฎหมายในการสนับสนุนค่าใช้จ่ายในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน โดยศึกษาการเปลี่ยนแปลงหลังการประกาศใช้พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ซึ่งได้มีการดำเนินการให้รัฐต้องจัดการศึกษาโดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย งานศึกษานี้ได้สำรวจวิธีการจัดสรรงบประมาณด้านการศึกษาในแต่ละช่วงเวลา และยังให้ภาพของการจัดสรรงบประมาณว่าเพียงพอกับการบรรลุเป้าหมายการปฏิรูปการเรียนการสอนให้มีคุณภาพหรือไม่

ดนูชยาเริ่มการศึกษาจากรายละเอียดของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติที่ได้มีการประกาศใช้เมื่อปี พ.ศ. 2542 ซึ่งได้กลายมาเป็นจุดเปลี่ยนสำคัญของการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานโดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย เพื่อการกระจายโอกาสการได้รับการศึกษาอย่างทั่วถึงและเสมอภาค โดยในปี พ.ศ. 2545 รัฐบาลได้จัดสรรงบประมาณในรูปแบบรายหัวเป็นงบประมาณแบบก้อนให้กับโรงเรียนทั่วประเทศที่เปิดสอนระดับการศึกษาขั้นพื้นฐานเป็นปีแรก นโยบายการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานโดยไม่เก็บค่าใช้จ่ายนี้เป็นไปตามนโยบายและแผนการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน 12 ปี ที่กำหนดว่าตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2546 รัฐจะจัดสรรงบประมาณเป็นค่าเล่าเรียนและค่าอุปกรณ์การเรียนแก่ผู้เรียนการศึกษาขั้นพื้นฐาน 12 ปีทุกคน และจากนั้นงบประมาณจัดสรรไปยังโรงเรียนโดยจัดสรรผ่านไปยังเขตพื้นที่การศึกษาในรูปของเงินก้อน หรือเรียกว่า “งบเงินอุดหนุนทั่วไปรายหัว”

หลังจากการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานโดยไม่เก็บค่าใช้จ่ายเริ่มมีการปฏิบัติอย่างเป็นทางการเป็นรูปธรรมในปีงบประมาณ พ.ศ. 2545 โดยกระทรวงศึกษาธิการจัดสรรเงินสนับสนุนค่าใช้จ่ายในการจัดการศึกษาไปยังโรงเรียนโดยผ่านเขตพื้นที่การศึกษา สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานได้จัดทำแนวทางการดำเนินงานโครงการสนับสนุนค่าใช้จ่ายในการจัดการศึกษาตั้งแต่ระดับอนุบาลจนจบการศึกษาขั้นพื้นฐานขึ้น โดยค่าใช้จ่ายที่รัฐต้องจัดสรรงบประมาณให้แก่สถานศึกษาได้แก่ ค่าจัดการเรียนการสอน ค่าหนังสือเรียน ค่าอุปกรณ์การเรียน ค่าเครื่องแบบนักเรียน และค่ากิจกรรมพัฒนาคุณภาพผู้เรียน ต่อมาปีการศึกษา 2550 ถึง ปีการศึกษา 2553 มีการ

ปรับอัตราค่าเงินอุดหนุนค่าใช้จ่ายต่อหัวสำหรับการศึกษาขั้นพื้นฐานทุกระดับการศึกษา มีรายละเอียดดังนี้ คือ ระดับก่อนประถมศึกษา ค่าใช้จ่ายต่อหัว 1,700 บาท ระดับประถมศึกษา ค่าใช้จ่ายต่อหัว 1,900 บาท ระดับมัธยมศึกษาตอนต้น ค่าใช้จ่ายต่อหัว 3,500 บาท และระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย ค่าใช้จ่ายต่อหัว 3,800 บาท

อย่างไรก็ตาม การจัดการศึกษาโดยไม่เก็บค่าใช้จ่ายของภาครัฐยังมีข้อจำกัดในการจัดงบประมาณที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาคุณภาพการศึกษา ดังจะเห็นได้จากการที่สถานศึกษายังรับการสนับสนุนจากผู้ปกครองและนักเรียนในส่วนงบประมาณอื่นๆอีกมากมายนอกเหนือหลักสูตรการเรียนการสอนการศึกษาขั้นพื้นฐานรัฐจัดให้ ตัวอย่างเช่น ค่าห้องเรียน EP (English Program) และค่าห้องเรียนพิเศษด้านภาษาต่างประเทศ ค่าเข้าร่วมโครงการพัฒนาทักษะตามความถนัดของนักเรียนนอกเวลาเรียน ค่าจ้างครูชาวต่างประเทศ ค่าตอบแทนวิทยากรภายนอกโรงเรียน ค่าปรับพื้นฐานความรู้ ค่าจ้างครูที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะสาขา ค่าสาธารณูปโภคสำหรับห้องเรียนปรับอากาศ ค่าสอนคอมพิวเตอร์ ค่าใช้จ่ายในการจัดรวมโครงการ ค่าใช้จ่ายในการทัศนศึกษา ในด้านการดูแลด้านสวัสดิการและสวัสดิภาพนักเรียน ได้แก่ ค่าประกันชีวิตและค่าประกันอุบัติเหตุนักเรียน ค่าจ้างบุคลากรที่ปฏิบัติงานในสถานศึกษา ค่าตรวจสอบสุขภาพนักเรียนเป็นกรณีพิเศษ เป็นต้น

กล่าวโดยสรุป งานของดนูชญา (2559) ให้ข้อสังเกตว่าแม้หลังการปฏิรูปการศึกษาและการปรับปรุงการจัดสรรงบประมาณอย่างต่อเนื่อง ภาครัฐก็ยังเผชิญข้อจำกัดที่ทำให้สามารถจัดสรรงบประมาณทางการศึกษาได้เพียงบางส่วนเท่านั้น กล่าวคือ การสนับสนุนค่าใช้จ่ายในการจัดการศึกษาของรัฐจะสามารถจัดสรรงบประมาณเพียงงบดำเนินการและงบลงทุน โดยใช้วิธีการคำนวณจากต้นทุนในการจัดการศึกษารายหัว ซึ่งรวมถึงการรวมเงินเดือนของครูเข้าไปด้วย ในขณะที่งบประมาณที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาคุณภาพการศึกษาก็หลายส่วนยังเป็นส่วนที่โรงเรียนเรียกเก็บจากผู้ปกครอง ดังนั้นระบบงบประมาณที่ใช้ในการสนับสนุนการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานจึงยังไม่เอื้อต่อการบรรลุเป้าหมายการปฏิรูปการจัดการเรียนการสอนให้มีคุณภาพ

ในแง่มุมมองการกระจายอำนาจ Michelle Tan (2007) ได้ศึกษาการเมืองของการกระจายอำนาจทางการศึกษาของประเทศไทย ภายหลังจากการบังคับใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 โดยการวิเคราะห์ความสัมพันธ์ อิทธิพล และผลกระทบของกลุ่มข้าราชการประจำ กลุ่มนักการเมือง และกลุ่มนักวิชาการหรือนักปฏิรูป ที่มีบทบาทต่อการออกแบบนโยบายทางการศึกษาและความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติในหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ต่างไปจากงานอื่นๆที่มักให้ความสนใจกับกฎระเบียบ โครงสร้างการบริหาร และระบบงบประมาณในฐานะปัจจัยที่กลายเป็นอุปสรรคในการผลักดันการปฏิรูปการศึกษา งานของ Tan หันมาให้ความสำคัญกับผลประโยชน์ที่ไม่ลงรอยกันระหว่างตัวละครสำคัญที่มีบทบาทผลักดันการปฏิรูป ในฐานะสภาพสำคัญที่ทำให้การปฏิรูปไม่สามารถดำเนินไปได้ดังหวัง

Tan (2007) เสนอแนวคิดสามเหลี่ยมเหล็กการเมืองในการปฏิรูปการศึกษา (The Iron Triangle of Education Reform Politics) เป็นกรอบใหญ่ในการเข้าใจลักษณะความสัมพันธ์ทั้งที่เป็นทางการ และไม่ใชทางการของกลุ่มคนที่มีบทบาทสำคัญ 3 กลุ่ม ได้แก่ (1) กลุ่มข้าราชการประจำ (2) กลุ่มนักการเมืองทั้งใน

ระดับชาติและระดับท้องถิ่น และ (3) กลุ่มนักวิชาการหรือนักปฏิรูป อย่างไรก็ตาม การนิยามสมาชิกในแต่ละกลุ่มค่อนข้างมีความสับสนไหล ขึ้นอยู่กับบทบาทและความสัมพันธ์ทั้งในมิติของการพึ่งพาอาศัย การต่อรองผลประโยชน์ หรือความขัดแย้งที่เกิดขึ้นจากการกำหนดนโยบายการปฏิรูปการศึกษาและการกระจายอำนาจทางการศึกษา

แง่มุมของการปฏิรูปการศึกษาที่ Tan หยิบมาวิเคราะห์คือความพยายามของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ในการถ่ายโอนอำนาจจากกระทรวงศึกษาธิการไปสู่หน่วยปฏิบัติงานในพื้นที่ พร้อมกับปรับเปลี่ยนโครงสร้างการบริหารงานภายในกระทรวงศึกษาธิการใหม่เพื่อให้มีประสิทธิภาพในการบริหารงานมากขึ้น ซึ่งเมื่อได้พิจารณาผลลัพธ์ของการกระจายอำนาจในการปฏิรูป พบว่าความพยายามดังกล่าวยังไม่ประสบความสำเร็จและยังมีแนวโน้มจะเกิดการรวมศูนย์อำนาจใหม่ทางการศึกษาผ่านระบบอุปถัมภ์ในเครือข่ายของกลุ่มต่าง ๆ ขึ้น

ปัญหาในการปฏิรูปเกิดในหลายระดับ ในระดับผู้กำหนดนโยบายในการปฏิรูปการศึกษา ปัญหาเห็นได้ชัดอย่างชัดเจนในสมัยของรัฐบาลทักษิณ ซึ่งเป็นระยะเวลาที่กลุ่มของนักการเมือง มีอำนาจนำเหนือกลุ่มของข้าราชการประจำและกลุ่มนักปฏิรูปอย่างที่ไม่เคยมีมาก่อน ถึงแม้ว่าทักษิณจะให้สัญญาว่าจะดำเนินการปฏิรูปการศึกษาตามแนวทางของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 แต่ในทางปฏิบัตินั้น ทักษิณได้ดำเนินการผลักดันนโยบายทางการศึกษาตามแนวทางการเมืองของตน เช่น โครงการ 1 ตำบล 1 โรงเรียนในฝัน และโครงการ 1 อำเภอ 1 ทู่น โดยมีเป้าหมายเพื่อสร้างคะแนนนิยมให้กับพรรคไทยรักไทย มากกว่าการดำเนินการตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ซึ่งเป็นผลงานความสำเร็จของพรรคประชาธิปัตย์ หรือการดำเนินการตามคำแนะนำของนักวิชาการหรือนักปฏิรูปจากองค์กรต่าง ๆ ที่มักจะออกมาคัดค้านและเสนอให้ปรับเปลี่ยนนโยบายทางการศึกษาซึ่งมีลักษณะเป็นนโยบายประชานิยมของพรรคไทยรักไทย

ในขณะเดียวกัน กลยุทธ์การบริหารพรรคไทยรักไทยและกลุ่มทางการเมือง (Factions) ของทักษิณได้ส่งผลกระทบโดยตรงต่อการปฏิรูปการศึกษาและการกระจายอำนาจ โดยในช่วง 4 ปีแรก ได้มีการปรับคณะรัฐมนตรีถึง 10 ครั้ง และมีการเปลี่ยนตัวผู้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการถึง 6 ครั้ง ภายใต้อำนาจและสร้างสายสัมพันธ์อุปถัมภ์กับข้าราชการประจำในกระทรวงศึกษาธิการ นอกจากนี้การเปลี่ยนตัวรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการอยู่เป็นประจำยังส่งผลให้การดำเนินการตามแนวทางปฏิรูปการศึกษาขาดทิศทางที่ชัดเจน หน่วยงานการศึกษาที่เกี่ยวข้องไม่สามารถดำเนินการตามภารกิจของตนได้อย่างต่อเนื่อง ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่า ในช่วงของรัฐบาลทักษิณได้มีการรวบอำนาจเข้าสู่ตัวผู้นำมากขึ้น โดยนักการเมืองมีบทบาทสำคัญในสามเหลี่ยมหลักของการปฏิรูปการศึกษา และมีอำนาจเหนือกลไกต่าง ๆ ของกระทรวงศึกษาธิการและนักปฏิรูปด้านการศึกษา

อย่างไรก็ตาม การกระจายอำนาจทางการศึกษาของประเทศไทยหลังพ.ศ. 2542 ไม่ใช่แค่การปรับเปลี่ยนโครงสร้างการบริหารงานภายในของกระทรวงศึกษาธิการเพียงเท่านั้น แต่ยังหมายรวมถึงการกระจายอำนาจทางการศึกษาไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 Tan ได้ชี้ให้เห็นว่า ยังมีความขัดแย้งระหว่างเป้าหมาย แนวทาง และผลลัพธ์ที่เกิดขึ้น จากความสัมพันธ์ของกลุ่มต่าง ๆ ในสามเหลี่ยมเหล็กของการปฏิรูปการศึกษา อาทิเช่น ระยะเวลาการดำเนินการของการกระจายอำนาจทางการศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ครอบคลุมระหว่างบทบาทนำของพรรคประชาธิปัตย์และพรรคไทยรักไทย กล่าวคือ พรรคประชาธิปัตย์ตั้งใจให้มีการกระจายอำนาจอย่างค่อยเป็นค่อยไป บนพื้นฐาน “ความพร้อม” ในการจัดการศึกษาที่มีคุณภาพ ซึ่งได้รับการสนับสนุนในหลักการจากนักวิชาการและข้าราชการ แต่ในทางปฏิบัติแล้ว การดำเนินการดังกล่าวเกิดขึ้นเร็วกว่าแผนที่คาดการณ์ไว้

แต่เมื่อเข้าสู่ยุคของรัฐบาลทักษิณได้ใช้โอกาสนี้ในการเพิ่มอำนาจการควบคุมงบประมาณของตน และแก้ไขปัญหาการคลังที่ผูกติดกับข้อบัญญัติที่ให้รัฐบาลต้องจัดสรรงบประมาณให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ต่ำกว่าร้อยละ 35 ของรายได้รัฐทั้งหมด จึงได้มีการเร่งผลักดันการกระจายอำนาจดังกล่าวเพื่อให้รัฐบาลสามารถมีงบประมาณในการนำไปใช้ในนโยบายประชานิยมอื่น ๆ ท่ามกลางเสียงคัดค้านจากนักการเมืองที่ต้องการปกป้องความสามารถในการควบคุมงบประมาณในระดับชาติของตน รวมถึงการคัดค้านจากนักวิชาการและข้าราชการประจำในกระทรวงศึกษาธิการอันเนื่องมาจากความกังวลเรื่องคุณภาพในการจัดการศึกษา และการกำหนดขอบเขตอำนาจระหว่างกระทรวงศึกษาธิการและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ยังคงไม่มีความชัดเจน

การกระจายอำนาจทางการศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังได้กระทบต่อสถานะภาพของครูและความสัมพันธ์ระหว่างครูและการเมืองท้องถิ่นไปโดยปริยาย โดยอิทธิพลของครูในการเมืองท้องถิ่นลดลงจากในอดีต อันเนื่องมาจากกลยุทธ์ทางการเมืองของพรรคไทยรักไทยที่ใช้การโอนย้ายครูมาอยู่ภายใต้สังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมาเป็นเครื่องมือ และเมื่อรัฐบาลเปิดให้มีมาตรการโอนย้ายด้วย “ความสมัครใจ” จึงก่อให้เกิดการแบ่งแยกระหว่างเครือข่ายครูที่สนับสนุนและคัดค้านนโยบายดังกล่าว โดยเฉพาะในพื้นที่ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ จนในท้ายที่สุด เครือข่ายครูมีความอ่อนแอและอยู่ภายใต้กลไกทางการเมืองมากขึ้น หรือกล่าวในอีกทางหนึ่งได้ว่า เครือข่ายของครูนั้นได้ย้ายโอนมาอยู่ภายใต้การนำของนักการเมืองท้องถิ่นที่เป็นหัวหน้าแผนให้แก่นักการเมืองในระดับชาติ

กล่าวโดยสรุป งานของ Tan (2007) อธิบายถึงการเมืองของการกระจายอำนาจทางการศึกษาในประเทศไทย ว่าแสดงให้เห็นถึงความสัมพันธ์ของกลุ่มข้าราชการประจำ กลุ่มนักการเมืองในระดับชาติและระดับท้องถิ่น และกลุ่มนักวิชาการ ที่มีบทบาทสำคัญในการกำหนดและผลักดันนโยบายทางการศึกษา ทั้งนี้ ความต้องการและผลประโยชน์ที่ไม่ตรงกันของแต่ละกลุ่มข้างต้น ได้ส่งผลให้เกิดความไม่ต่อเนื่องของความสัมพันธ์ รวมไปถึงเกิด

ความขัดแย้งระหว่างกัน และด้วยสภาพเช่นนี้ การปฏิรูปเพื่อกระจายอำนาจทางการศึกษาในช่วงหลังพ.ศ. 2542 จึงยากจะเกิดขึ้นได้จริง

2.2.3 งานศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับพื้นที่

งานศึกษาการปฏิรูปการศึกษาไทยในสวนสุดท้ายที่คณะวิจัยได้ทำการสำรวจ เป็นงานที่ศึกษาการปฏิรูปในระดับของพื้นที่ ผ่านการศึกษาในระดับผู้ปฏิบัติการเช่น ผู้อำนวยการโรงเรียนและครู งานศึกษาในกลุ่มนี้ให้ความสนใจกับความพร้อมและความสามารถในการปฏิบัติตามนโยบายการปฏิรูปว่าผู้ปฏิบัตินั้นแท้จริงสามารถดำเนินการตามแนวทางการปฏิรูปได้มากน้อยเพียงใด

งานศึกษาของ Hallinger และ Lee (2011) เรื่อง A Decade of Education Reform in Thailand: Broken Promise or Impossible Dream? ได้ชี้ให้เห็นช่องว่างระหว่างการกำหนดนโยบาย การดำเนินการ และผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นจริงจากการปฏิรูปการศึกษาในระดับของสถานศึกษา โดยสำรวจสภาพภายหลังการบังคับใช้พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 จนถึงการดำเนินงานของสถานศึกษาในปี พ.ศ.2551

ผู้วิจัยใช้การวิเคราะห์ผ่านการประเมินการรับรู้ของผู้บริหารโรงเรียน ซึ่งถือว่าเป็นผู้ดำเนินการปฏิรูปการศึกษาในระดับพื้นที่ เพื่อหาคำตอบว่า การปฏิรูปการศึกษาประเภทใดที่มีความสำคัญ มีความก้าวหน้าอย่างไร และมีปัจจัยใดที่ส่งผลต่อการดำเนินการปฏิรูปนั้น โดยใช้ข้อมูลที่ได้จากการประชุมเชิงปฏิบัติการของผู้บริหารโรงเรียนมากกว่า 1,819 คน แบ่งออกเป็น ผู้บริหารจากโรงเรียนประถมศึกษา ร้อยละ 38 โรงเรียนมัธยมศึกษา ร้อยละ 41 โรงเรียนที่เริ่มสอนตั้งแต่ระดับประถมศึกษาถึงมัธยมศึกษา ร้อยละ 21

ผลการวิเคราะห์ข้อมูลจากผู้บริหารโรงเรียนที่เข้าร่วมได้ชี้ให้เห็นว่า ภายหลังจากการบังคับใช้พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 จนถึงการดำเนินงานในปี พ.ศ. 2551 ประเด็นที่ผู้บริหารโรงเรียนเห็นว่ามีเปลี่ยนแปลงมากที่สุด ได้แก่ การจัดการเรียนการสอน คิดเป็นร้อยละ 40.5 ตามมาด้วยการเปลี่ยนแปลงเทคโนโลยี (ICT) นวัตกรรมด้านการสอนและการเรียนรู้ คิดเป็นร้อยละ 23.3 ระบบการจัดการของโรงเรียน หรือการเพิ่มความสามารถของครูและการใช้นวัตกรรม คิดเป็นร้อยละ 13.5 และประเด็นอื่น ๆ ได้แก่ การพัฒนาสังคมของนักเรียน การปรับปรุงบรรยากาศของโรงเรียน การพัฒนาความสัมพันธ์กับผู้ปกครองและชุมชน เป็นต้น คิดเป็นร้อยละ 22.4 ซึ่งประเด็นการปฏิรูปที่เลือกโดยผู้บริหารโรงเรียนได้สะท้อนให้เห็น ประเด็นการปฏิรูปการศึกษาจากพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 ที่ถูกนำไปดำเนินการ และทิศทางของการปฏิรูปการศึกษาที่เกิดขึ้นจริงโดยผู้ปฏิบัติงานในระดับพื้นที่

และเมื่อประเมินความก้าวหน้าของการปฏิรูปการศึกษาผ่านการพิจารณาขั้นตอนของการสร้างความเปลี่ยนแปลงในโรงเรียน งานศึกษาพบว่า การดำเนินงานของโรงเรียนที่อยู่ในขั้นตอนการศึกษาข้อมูล คิดเป็นร้อยละ 24.3 การดำเนินงานของโรงเรียนที่อยู่ในขั้นตอนการประเมินผลประโยชน์ที่จะเกิดขึ้น คิดเป็นร้อยละ 18.6

และการดำเนินงานของโรงเรียนที่อยู่ในขั้นตอนการเตรียมตัวและต้องอาศัยแรงผลักดันหรือการสนับสนุน คิดเป็นร้อยละ 20.8 จากข้อมูลดังกล่าวสะท้อนว่าร้อยละ 64 ของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องยังคงไม่ได้มีการดำเนินการปฏิรูปการศึกษาอย่างจริงจัง ในทางตรงกันข้ามมีเพียงร้อยละ 17.8 ที่เริ่มดำเนินการ และมีเพียงร้อยละ 18.6 ที่ดำเนินการปฏิรูปแล้ว ดังนั้น ผู้วิจัยจึงประเมินว่า การดำเนินการปฏิรูปการศึกษาได้หยุดชะงักลงในช่วงเริ่มต้นหรือกลางของกระบวนการ และมีความล่าช้าคล้ายคลึงกันทั่วประเทศ

นอกจากนี้ การวิเคราะห์ยังพบว่าปัจจัยที่ผู้บริหารโรงเรียนเห็นว่าส่งผลต่อความก้าวหน้าของการปฏิรูปการศึกษาในโรงเรียนมากที่สุด คือ “ภาวะผู้นำของโรงเรียน” ซึ่งหมายรวมถึงภาวะผู้นำของผู้บริหารโรงเรียนและบุคลากรในโรงเรียน ตามมาด้วยการสนับสนุนนโยบายจากผู้ที่เกี่ยวข้อง และการสื่อสารระหว่างผู้ปฏิบัติงานที่ชัดเจน ในทางตรงกันข้าม อุปสรรคที่สำคัญที่สุด ได้แก่ ความซับซ้อนของการสร้างความเปลี่ยนแปลง การสนับสนุนงบประมาณ และทักษะของบุคลากร ซึ่งสอดคล้องกับผลวิจัยในต่างประเทศที่มีมาก่อนหน้านี้ว่า ความซับซ้อนเป็นปัจจัยสำคัญที่ขัดขวางความเปลี่ยนแปลง การอบรมหรือการพัฒนาทักษะในการแก้ไขปัญหาความซับซ้อนเฉพาะหน้า รวมถึงการปรับทัศนคติให้กับบุคลากรทางการศึกษา อาจไม่สามารถถ่ายทอดได้ผ่านการอบรมเชิงปฏิบัติการซึ่งมีระยะเวลาและบทเรียนที่จำกัด

Hallinger และ Lee (2011) สรุปว่าการที่การปฏิรูปการศึกษาในช่วงระยะเวลาสิบปีแรกของประเทศไทยนั้นยังไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร โดยเฉพาะเมื่อเทียบกับเป้าหมายระยะยาวที่ระบุไว้ในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 เชื่อมโยงกับเหตุปัจจัยเช่น การขาดกลยุทธ์และเป้าหมายในการสร้างความเปลี่ยนแปลงในระยะสั้นและระยะกลาง ซึ่งส่งผลต่อการดำเนินการปฏิรูปการศึกษาของผู้ปฏิบัติงานในระดับพื้นที่ อีกทั้งยังขาดการพิจารณาถึงปัจจัยแวดล้อมอื่น ๆ ที่สำคัญ เช่น ขอบเขตการดำเนินการ งบประมาณสนับสนุน ทัศนคติและทักษะของบุคลากร โครงสร้างของระบบราชการ และความไม่ต่อเนื่องที่เกิดจากการขาดเสถียรภาพทางการเมือง ส่งผลให้ความก้าวหน้าในระดับประเทศหยุดชะงักหรือล่าช้ากว่าเป้าหมายที่กำหนดไว้

ในกลุ่มงานศึกษาการปฏิรูปการศึกษาในระดับผู้ปฏิบัติ มักจะให้ความสำคัญกับ "ครู" ในฐานะตัวละครที่สำคัญที่สุดในกระบวนการปฏิรูป งานศึกษาในลักษณะนี้มักพยายามทำความเข้าใจความพยายามหลายประการในการปฏิรูปการศึกษาที่ต้องการผลักดันให้เกิดการพัฒนาการกระบวนกรคัดเลือกและการทำงานของครู โดยวิเคราะห์ว่าความพยายามเหล่านั้นลงเอยด้วยผลลัพธ์ในลักษณะใดและเพราะอะไร

งานศึกษาของ วง ออร์ พัว พัน สวี สตี (Vong-orn, 2017) ชื่อ Neoliberalism, governmentality, education reforms and teachers in Thailand อธิบายกระบวนการปฏิรูปการศึกษาในประเทศไทย ผ่าน พ.ร.บ.การศึกษาแห่งชาติปี พ.ศ. 2542 ว่าได้รับอิทธิพลจากแนวคิดเสรีนิยมใหม่ ที่มองว่ารัฐควรเปลี่ยนบทบาทจากผู้จัดหาสวัสดิการการศึกษาและผู้ผลิตทรัพยากรมนุษย์ผ่านระบบการศึกษามาเป็นผู้สร้างกติกาและกำกับดูแล จนนำไปสู่การตราพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ที่เปิดโอกาสให้ทุกภาคส่วนได้เข้ามามีส่วนร่วมใน

การจัดการศึกษา งานชิ้นนี้ใช้การวิเคราะห์จากเนื้อหาพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และการสัมภาษณ์ครู จำนวน 63 คน ในโรงเรียนมัธยมศึกษาของรัฐ 5 แห่งในประเทศไทย เพื่อสำรวจปรากฏการณ์ที่ตามมาจากการปฏิรูปการศึกษาผ่าน พ.ร.บ.การศึกษาแห่งชาติปี 2542 และให้ข้อสังเกตสำคัญเกี่ยวกับการปฏิรูปการศึกษาไทยภายใต้อิทธิพลของกระแสเสรีนิยมใหม่ที่กลับได้ผลลัพธ์ที่ไม่คาดคิด คือทำให้รัฐราชการไทยเข้มแข็งขึ้น

วงอรรถิบายถึงระบบการศึกษาไทยว่าเป็นส่วนหนึ่งของการรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ส่วนกลาง และการทำให้ระบบราชการส่วนกลางมีอิทธิพลเหนือท้องถิ่น รูปแบบเช่นนี้เป็นรูปแบบการจัดการศึกษาที่ดำเนินเรื่อยมาจนกระทั่งมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ที่ประเทศไทยมีการรับเอาแนวคิดเสรีนิยมใหม่เข้ามาจัดการศึกษาและเปิดให้สังคมทุกภาคส่วนเข้ามารับบทบาทในการจัดการศึกษาร่วมกับรัฐ โดยที่รัฐเป็นผู้กำหนดกติกาเพื่อกำหนดทิศทางของสถานศึกษา และควบคุมคุณภาพผ่านการกำหนดตัวชี้วัด นำไปสู่การเน้นให้มีการกระจายอำนาจเกิดขึ้น เช่น มีการถ่ายโอนโรงเรียนสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Vong-orn, 2017)

อย่างไรก็ตามการเปลี่ยนแปลงข้างต้นกลับได้รับกระแสต่อต้านอย่างมากจากข้าราชการครู ที่ไม่เห็นด้วยกับการโอนย้ายโรงเรียนไปสู่ท้องถิ่น ส่งผลให้การโอนย้ายหยุดชะงักไป สภาพนี้สะท้อนความย้อนแย้งที่เด่นชัดมากของเสรีนิยมใหม่ในการศึกษาไทย คือความย้อนแย้งระหว่างความต้องการปฏิรูปกับระบบราชการแบบรวมศูนย์อำนาจ

หากมองด้วยความเข้าใจต่อระบบราชการแบบรวมศูนย์อำนาจ ข้าราชการครูเป็นกลุ่มคนที่ได้ประโยชน์จากระบบราชการและรัฐรวมศูนย์ วงอรรถิบายถึงบทบาทข้าราชการครูในฐานะเป็นตัวแทนของรัฐไทยที่มีบทบาทสำคัญในการสถาปนาอำนาจผ่านการกล่อมเกลาคอมนการณ์ต่างๆ ที่เอื้อต่อการคงอยู่ของรัฐและชนชั้นนำ โดยในบริบทของประเทศไทยนั้นชี้ให้เห็นความสัมพันธ์ของข้าราชการครูและรัฐส่วนกลางอย่างน้อย 2 มิติ คือ

มิติที่ 1 ข้าราชการครูในฐานะที่เป็นแขนขา (physically) ของรัฐบาลกลาง มีฐานะเป็นกรรมกรทั่วไปหรือแรงงานนอกประสงค์ของรัฐส่วนกลางตั้งแต่อดีตที่ข้าราชการครูจะต้องทำกิจกรรมของรัฐซึ่งเป็นกิจกรรมที่ไม่ใช่ของกระทรวงศึกษาอย่างเช่น การไปช่วยตำรวจทำคดี เจรจากับชาวบ้าน เพราะในฐานะที่เป็นตัวแทนของรัฐส่วนกลางชาวบ้านจะให้ความไว้วางใจครูมากกว่าตำรวจหรือเจ้าหน้าที่รัฐประเภทอื่นๆ เช่น ในปัจจุบันครูคือคนที่ทำหน้าที่ประจำหน่วยเลือกตั้งและทำโครงการต่างๆ ที่สั่งลงมาจากรวมต่างๆ เพราะฉะนั้นงานของข้าราชการครูที่ไม่ใช่งานที่ต้องถ่ายทอดองค์ความรู้ จึงเป็นไปเพื่อจัดกิจกรรมของรัฐส่วนกลางให้เกิดขึ้นในอาณาบริเวณนอกกรุงเทพ การเกิดขึ้นของกิจกรรมเหล่านี้แม้กระทั่งในบริบทปัจจุบันมันก็คือการแสดงตัวของรัฐให้ปรากฏแก่ราษฎรในท้องที่ต่างๆ

มิติที่ 2 ข้าราชการครูในฐานะที่เป็นภพฉายของอุดมคติการรับใช้รัฐ กล่าวคือการเมืองของข้าราชการครูในโรงเรียนเป็นการชักจูงโน้มน้าวราษฎรให้เห็นว่าการรับราชการเป็นสิ่งที่ดี เนื่องจากบริบทสังคมในระดับท้องถิ่นโดยเฉพาะในหมู่บ้านที่ระบบเศรษฐกิจยังเป็นเกษตรกรรมที่ใช้แรงงานเข้มข้น ดังนั้นแล้วข้าราชการ

ครูจึงมีภาพลักษณ์ที่ดีอย่างมากโดยเฉพาะฐานะทางเศรษฐกิจดีกว่าอาชีพอื่นๆ ในท้องถิ่น ซึ่งสะท้อนออกมาในมุมมองของประชาชนทั่วไปต่อข้าราชการครู โดยเฉพาะหลังการประกาศใช้พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542

ด้วยคุณลักษณะที่บทบาทของข้าราชการครูในท้องถิ่นไม่ใช่เพียงแค่ผู้ถ่ายทอดองค์ความรู้ แต่มีฐานะที่เป็นส่วนหนึ่งของระบบราชการแบบรวมศูนย์ จึงทำให้แนวคิดในการปฏิรูปการศึกษาตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ที่ต้องการกระจายอำนาจจากรัฐส่วนกลางสู่ท้องถิ่น กลับกลายเป็นการเพิ่มสาขาของรัฐส่วนกลางเข้าไปในพื้นที่ต่างจังหวัดมากขึ้นแทนที่จะลดบทบาทลงไป

นอกจากนี้การปฏิรูปโครงสร้างใน พ.ร.บ.การศึกษาฯ ที่ต้องการสลายอำนาจส่วนกลางหรือระบบราชการตามแนวคิดเสรีนิยมใหม่ยังต้องเผชิญกับความท้าทายของการนำนโยบายไปปฏิบัติจริง และไม่เกิดการกระจายอำนาจอย่างแท้จริง เช่น พ.ร.บ.การศึกษาฯ กำหนดให้มีการตั้งเขตพื้นที่การศึกษาขึ้นมากกว่า 300 เขตแทนที่ศึกษาธิการจังหวัด ศึกษาธิการภาค ซึ่งหน่วยงานเดิมพวกนี้ยังมีลักษณะเป็นสาขาของกระทรวงศึกษาฯ เท่านั้น แต่พอนำนโยบายไปปฏิบัติจริงกลับกลายเป็นว่าเขตพื้นที่การศึกษากลายเป็นแขนงของกระทรวงศึกษาธิการ ไม่เกิดการกระจายอำนาจอย่างแท้จริง ไม่ต่างอะไรจากเมื่อตอนเป็นศึกษาธิการจังหวัดเดิม แต่กลายเป็นมีจำนวนมากกว่าเดิมจากแค่ 70 กว่าหน่วย เป็น 300 กว่าหน่วย

ภายหลังการประกาศใช้พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ยังได้มีข้อเสนอเกี่ยวกับข้าราชการครูว่าควรได้รับการพัฒนาให้เป็นผู้มีความเชี่ยวชาญในการสอน ควรส่งเสริมให้มีศักยภาพเพิ่มขึ้น และมาตรฐานในวิชาชีพมากขึ้นด้วยการให้แรงจูงใจในการพัฒนาตนเอง เช่น เงินเดือน เงินวิทยฐานะ และเงินประจำตำแหน่ง ส่งผลให้ข้าราชการครูมีฐานะและความมั่นคงทางการเงินเพิ่มขึ้นอย่างมาก นอกจากนี้ยังพบว่าข้าราชการครูมีบทบาทเพิ่มขึ้นอย่างมาก ในฐานะของการเป็นผู้บริจาคเงินทุนการศึกษา หรือแม้กระทั่งการส่งเสริมการศึกษาในระดับที่สูงมาก นอกจากนี้ข้าราชการครูในฐานะตัวแทนของรัฐส่วนกลางในกระแสเสรีนิยมใหม่ยังมีบทบาทของการหล่อเลี้ยงเศรษฐกิจท้องถิ่นอีกด้วย ดังนั้นแล้วนักเรียนในฐานะราษฎรหรือประชาชนก็จะได้สัมผัสกับบทบาทของข้าราชการครูตลอดระยะเวลาของการศึกษาในโรงเรียน ซึ่งเป็นการฉายภาพย้ำซ้ำๆ ของอุดมคติการรับใช้รัฐ

ทั้งหมดนี้สะท้อนความย้อนแย้งบางประการของการปฏิรูปคุณภาพการศึกษาที่ต้องการให้เกิดแรงจูงใจในการพัฒนาการสอนของครู ด้วยการยกระดับความเป็นวิชาชีพหรือระบบวิทยฐานะ ตาม พ.ร.บ.การศึกษาฯ ปี 2542 โดยเน้นไปที่การทำวิจัยกับการส่งประเมินจากห้องเรียน แทนที่ระบบซีทีเลื่อนตำแหน่ง-ขั้นฐานเงินเดือนจากการสอนเป็นหลัก นี่เป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการที่รัฐในฐานะนายจ้างแบบเสรีนิยมใหม่สร้างแรงจูงใจทางเศรษฐกิจเพื่อให้ข้าราชการครูพัฒนาปรับปรุงคุณภาพการสอนของตนเองอย่างต่อเนื่องตามที่รัฐเสรีนิยมใหม่ต้องการผลข้างเคียงที่ตามมาคือภาระทางเอกสารมหาศาล ทำให้ครูต้องอยู่กับงานเอกสารที่ไม่ได้เป็นประโยชน์กับการสอนนักเรียน แต่กลับต้องไปทุ่มเพื่อความก้าวหน้าในอาชีพ การทำผลงานหรือทำประเมินเพื่อเลื่อนตำแหน่ง (Vongorn, 2017)

งานวิจัยอีกชิ้นที่สำรวจสภาพปัญหาในการปฏิรูปที่เกี่ยวข้องกับครู คืองานวิจัยโดยมูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI) (2556) ซึ่งได้จัดทำยุทธศาสตร์การปฏิรูปการศึกษาขั้นพื้นฐานให้เกิดความรับผิดชอบ งานชิ้นนี้ได้ให้ข้อสังเกตเกี่ยวกับความล้มเหลวในการพัฒนาระบบการประเมินผลครูในการปฏิรูปที่ผ่านมา ว่าการเพิ่มระดับเงินเดือนหรือผลตอบแทนเพียงอย่างเดียวไม่สามารถยกระดับคุณภาพครูและผลการเรียนของนักเรียนได้

ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2542 ที่ประเทศไทยมีความพยายามปฏิรูปคุณภาพการศึกษา การปฏิรูปได้ให้ความสำคัญของระบบผลตอบแทนของครูต่อคุณภาพการศึกษา โดยมีการออก พ.ร.บ. เงินเดือน เงินวิทยฐานะและเงินประจำตำแหน่งข้าราชการครู พ.ศ. 2547 เพื่อแยกผลตอบแทนของข้าราชการครูออกจากข้าราชการพลเรือน และมีการปรับเพิ่มอัตราเงินเดือนขึ้นถึง 5 ครั้งในช่วง 2547-2554 ซึ่งเป็นผลให้งบบุคลากรของ สพฐ. เพิ่มขึ้นเกือบ 2 เท่า ในช่วง 10 ปีที่ผ่านมา และในปี 2555 งบบุคลากรมีสัดส่วนสูงถึงร้อยละ 72 ของงบประมาณ สพฐ. ทั้งหมด และยิ่งไปกว่านั้น สพฐ. ยังขออนุมัติใช้งบกลางเพิ่มเติมบ่อยครั้ง เพราะงบประมาณปกติไม่พอจ่ายเงินเลื่อนขั้นเงินเดือนและเงินวิทยฐานะ

อย่างไรก็ตาม การปฏิรูปดังกล่าวกลับไม่ได้บรรเทาปัญหาคุณภาพครู และในตรงกันข้ามการสัมฤทธิ์ผลทางการศึกษาของนักเรียนกลับลดลง งานวิจัยของ TDRI (2556) วิเคราะห์ความล้มเหลวข้างต้นนี้ว่าเชื่อมโยงกับระบบประเมินสมรรถนะการสอนและผลงานครูเพื่อเลื่อนขั้นเงินเดือนและเลื่อนวิทยฐานะ ซึ่งยังไม่เชื่อมโยงผลตอบแทนเข้ากับสมรรถนะการสอนของครูและผลการเรียนของนักเรียน ยิ่งไปกว่านั้นรูปแบบการประเมินยังเบี่ยงเบนครูให้สนใจการทำงานวิชาการนอกห้องเรียน เช่น ส่วนการประเมินด้านจริยธรรม จรรยาบรรณวิชาชีพ และระเบียบวินัย มีน้ำหนักรวมกันถึงประมาณร้อยละ 40 แม้มีติด้านจริยธรรมเป็นคุณค่าสำคัญทางสังคมแต่ไม่เกี่ยวข้องโดยตรงกับผลการเรียนของนักเรียน และทักษะการสอน อีกทั้งการวัดประเมินด้านจริยธรรมโดยตรงยังเป็นเรื่องยาก การประเมินมักพิจารณาจากเอกสารแทน ซึ่งก็ไม่ได้สะท้อนจริยธรรมของครูจริง

นอกจากนี้ แบบประเมินการเลื่อนขั้นเงินเดือนครูยังไม่ได้กำหนดตัวชี้วัด วิธีการประเมินและหลักฐานในการประเมิน การประเมินจึงขึ้นอยู่กับดุลยพินิจของคณะผู้ประเมินและผู้อำนวยการเป็นหลัก ซึ่งผู้ประเมินอาจมีอคติที่ลดทอนความถูกต้องของการประเมินด้วย ทั้งนี้ ในปี 2554 สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา (ก.ค.ศ.) ได้ปรับปรุงกฎเกณฑ์การประเมินเลื่อนวิทยฐานะชำนาญการพิเศษและวิทยฐานะเชี่ยวชาญเพิ่มเติมอีกหนึ่งรูปแบบคือ การประเมินวิทยฐานะเชิงประจักษ์ ซึ่งจะพิจารณาจากผลงานดีเด่นระดับชาติ งานวิจัยของทีดีอาร์ไอระบุว่า การประเมินเชิงประจักษ์จะดีกว่าการประเมินวิทยฐานะแบบเดิมก็ต่อเมื่อการให้ผลงานดีเด่นระดับชาติและข้อตกลงการพัฒนามีน้ำหนักเชื่อมโยงกับการประเมินผลการเรียนของนักเรียนและการประเมินสมรรถนะการสอนของครูอย่างมีนัยสำคัญ

งานวิจัยยังระบุภาพในอีกด้านหนึ่งถึงสถานการณ์ของครูไทยยังต้องเผชิญปัญหาต่างๆหลายประการ โดยในปี 2556 สพฐ. มีจำนวนครูในสังกัดอยู่ 412,018 คนและมีจำนวนนักเรียนอยู่ 7,397,961 ดังนั้นมีอัตราส่วน

นักเรียนต่อครู 1 คนอยู่ที่ประมาณ 18 คน โดยในระดับประถมศึกษาอยู่ที่ 16 คน และในระดับมัธยมศึกษาอยู่ที่ 21 คน ซึ่งใกล้เคียงกับอัตราส่วนในระบบการศึกษาที่มีคุณภาพเช่นประเทศกลุ่ม OECD อย่างไรก็ตาม แม้อัตราส่วนในภาพรวมดูเหมือนว่า สพฐ. ไม่ขาดแคลนครู แต่การขาดแคลนครูโดยเฉพาะในบางสาขาวิชายังเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง ในช่วงปี 2553 สพฐ. ขาดแคลนครูทั้งหมดถึง 66,094 คน นอกจากนี้ การขาดแคลนครูยังพบในโรงเรียนขนาดเล็กนอกเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่งบางโรงเรียนที่มีจำนวนครูไม่ครบระดับชั้นปี

ปัญหาการขาดแคลนครูลดทอนคุณภาพการจัดการศึกษา เชื่อมโยงกับการที่ครูมีภาระงานสอนและธุรการหนักเกินไป จนไม่มีเวลาเตรียมสอน ครูบางคนสอนไม่ตรงสายที่เรียน ในขณะที่การผลิตครูมีกฎกติกาวินิจฉัยว่าคณะศึกษาศาสตร์ไม่สามารถดึงดูดและคัดเลือกคนเก่งเข้ามาเรียนได้และรับนักเรียนมากเกินไปจนเกิดความต้องการ การถกเถียงที่เกี่ยวกับนโยบายครูไทยจึงมักเป็นเรื่องการแก้ไขสภาวะการขาดแคลน การดึงดูดคนเก่งเข้าสู่ระบบการคัดเลือกคนเก่งเข้าสู่อาชีพครู เช่น การให้ทุนการศึกษาแก่คนเก่งในนโยบายครูพันธุ์ใหม่หรือครูมืออาชีพ และการปรับเพิ่มเงินเดือนและ ผลตอบแทนต่างๆ

แต่ในทางตรงกันข้าม นโยบายด้านการพัฒนาครู เช่น นโยบายการฝึกอบรมและการเรียนรู้ ภายหลังจากเข้าสู่อาชีพครูแล้วและนโยบายการประเมินสมรรถนะและผลงานของครู กลับได้รับความสนใจน้อยกว่า ทั้งที่มีความสำคัญต่อคุณภาพครูไม่น้อยกว่ากัน การฝึกอบรมและการเรียนรู้ของครูเมื่อเข้าสู่อาชีพครูแล้วยังมีการลงทุนไม่มาก โดยในปี 2554 อยู่ที่ 2.2 พันล้านบาทหรือคิดเป็นร้อยละ 0.8 ของค่าใช้จ่ายจริงทั้งหมดทั้งนี้ สพฐ. ได้จัดการฝึกอบรมและการเรียนรู้หลากหลายโครงการ แต่การฝึกอบรมและการเรียนรู้หลักของครูสังกัด สพฐ. ที่จัดอย่างเป็นระบบคือ โครงการยกระดับคุณภาพครูทั้งระบบภายใต้สำนักพัฒนาครูและบุคลากรทางการศึกษา (สพค.) ซึ่งมีงบประมาณอยู่ที่ 1.2 พันล้านบาทหรือประมาณกว่าร้อยละ 50 ของค่าใช้จ่ายการอบรมพัฒนาทั้งหมดในปีงบประมาณ 2554

งานวิจัยนี้ (TDRI, 2556) ได้สำรวจโครงการดังกล่าว และพบว่าแม้โครงการจะค่อนข้างประสบความสำเร็จในด้านการเข้าถึงครูในสังกัด สพฐ. ส่วนใหญ่ และพยายามตอบโจทย์เรื่องคุณภาพด้วยการทดสอบระดับความรู้และความสามารถของครูเพื่อออกหลักสูตรให้ตรงกับปัญหา รวมถึงจัดทำหลักสูตรออนไลน์จำนวนมากให้ครูได้เลือกเข้าฝึกอบรมตามความต้องการ แต่ถึงอย่างนั้นยังพบปัญหาหลายประการที่ทำให้การจัดการฝึกอบรมไม่สอดคล้องกับความต้องการของครูและครูไม่ได้นำความรู้จากการฝึกอบรมไปปฏิบัติจริงในห้องเรียน การลงทุนในการฝึกอบรมครูยังไม่รอบด้านพอ การจัดการฝึกอบรมมักพิจารณาเฉพาะเรื่องการจัดหาวิทยากรและสถานที่เท่านั้น แต่ยังขาดการลงทุนด้าน “เวลา” หรือการลดภาระ งานต่างๆ ให้กับครู ครูยังคงมีภาระงานสอนและงานธุรการค่อนข้างมากจนไม่มีเวลาเตรียมการสอนและเข้าฝึกอบรมเพื่อพัฒนาตนเอง

ในภาพรวม เมื่อพิจารณาจากภาระการสอนตามหลักสูตรที่กำหนดให้นักเรียนประถมศึกษาต้องเรียนไม่น้อยกว่า 1,000 ชั่วโมงต่อปี และนักเรียนมัธยมศึกษาต้องเรียนไม่น้อยกว่า 1,200 ชั่วโมงต่อปี ครูไทยถือว่าใช้เวลาค่อนข้างมากไปกับการสอนในห้องเรียนโดยเฉพาะในโรงเรียนขนาดเล็กสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่ประถมศึกษา ซึ่ง

ครูต้องใช้เวลาสอนมากขึ้นเพื่อให้นักเรียนเรียนครบตามหลักสูตร ครูในโรงเรียนขนาดเล็กที่มีจำนวนนักเรียน 120 คนหรือน้อยกว่าต้องใช้เวลาถึง 1,000-2,500 ชั่วโมงต่อปีการศึกษา ในการจัดการเรียนการสอนให้ครบตามหลักสูตร แต่ครูมีเวลาการทำงานเพียง 1,400 ชั่วโมงต่อปีการศึกษาเท่านั้น ยิ่งไปกว่านั้น หากครูต้องใช้เวลาบางส่วนไปกับการงานธุรการด้วย ครูก็จะมีเวลาเหลือน้อยสำหรับกิจกรรมการสอนนอกห้องเรียน เช่น การเตรียมการสอน การวิเคราะห์ผลสอบและจุดอ่อนของนักเรียน เป็นต้น

เนื่องด้วยภาระงานสอนและงานธุรการหนักประกอบกับการฝึกอบรมที่ไม่เกิดประโยชน์ โรงเรียนบางแห่งและครูบางคนจึงมองว่าการฝึกอบรมเป็น “ภาระ” และไม่ต้องการเข้าอบรมใดๆ เพิ่มเติม นอกจากนี้ การฝึกอบรมที่จัดโดยโรงเรียนมักไม่ใช่เรื่องการพัฒนาความรู้และสมรรถนะ การจัดการเรียนสอน แต่เป็นการประชุมเพื่อแบ่งภาระงานสอน งานกิจกรรมพัฒนาผู้เรียนและงานธุรการ การอบรมเรื่องแต่งกาย และการอบรมด้านจริยธรรมของครู ส่วนการฝึกอบรมที่เกี่ยวกับเนื้อหาความรู้และวิธีการสอนมักมีระยะเวลาค่อนข้างสั้นเพียง 1-2 วันเท่านั้นและ 'ไม่มีความต่อเนื่องในด้านเนื้อหา' อีกทั้งส่วนใหญ่เป็นการอบรมเชิงบรรยายความรู้และไม่เน้นการฝึกฝนทักษะและการปฏิบัติจริงเท่าที่ควร สำหรับการฝึกอบรมที่จัดโดยเขตพื้นที่การศึกษาก็มีปัญหาคล้ายกับการฝึกอบรมโดยโรงเรียน โดยการ ฝึกอบรมมักมีระยะเวลาค่อนข้างสั้นเพียง 2-3 วันแต่มีครูเข้าร่วมจำนวนมากประมาณ 1-2 พันคนและการอบรมมักเป็นลักษณะเชิงบรรยายและไม่ได้นเน้นการฝึกฝนและการปฏิบัติการสอนจริง (TDRI, 2556)

2.2.4 สรุปข้อสังเกตจากการสำรวจงานศึกษาการปฏิรูปการศึกษาไทย

การสำรวจงานศึกษาแง่มุมต่างๆของกระบวนการทางนโยบายการปฏิรูปศึกษาข้างต้น ให้ภาพของประเด็นที่งานศึกษาให้ความสนใจรวมไปถึงสภาพและปัจจัยที่เกี่ยวข้อง

ในด้านของการศึกษากระบวนการก่อรูปทางนโยบาย (policy formation) ของการปฏิรูปการศึกษานั้น จะเห็นได้ว่างานศึกษาที่ได้รับการสำรวจ ไม่ว่าจะเป็นงานของสุรณี (2547) หรือศุภวิชช์ (2559) ต่างก็ให้ความสนใจกับการตอบคำถามว่าการปฏิรูปการศึกษานั้นเริ่มต้นหรือมีการเปลี่ยนแปลงสำคัญได้ด้วยสภาพและปัจจัยใด ปัจจัยที่ถูกหยิบยกมาพิจารณานั้นมักโยงใยกับ บริบททางการเมือง บทบาทของผู้กำหนดนโยบาย การตระหนักรู้และการร่วมมือของผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้อง และเงื่อนไขทางกฎเกณฑ์ที่เอื้อต่อการเปลี่ยนแปลง

ในการอธิบายแง่มุมการต่อรูปของการปฏิรูปการศึกษาไทย ความสนใจมักจะอยู่ที่ความสำเร็จของการผลักดันการปฏิรูปในระลอกปีพ.ศ. 2542 รวมไปถึงการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นตามมา งานศึกษาทั้งสองชิ้นข้างต้นให้ความสำคัญกับบริบททางการเมืองในช่วงการปฏิรูปการเมือง 2540 ว่าเป็นบริบทที่เอื้อให้การปฏิรูปการศึกษานั้นได้รับการผลักดันได้ง่าย เนื่องจากกระแสสังคมโดยรวมนั้นต้องการให้มีการปฏิรูปประเทศในหลากหลายด้าน นอกจากนี้ ยังมีการระบุถึงบริบทดังกล่าวที่มีการตระหนักรู้ปัญหาาร่วมกันของผู้ที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาในวงกว้าง เอื้อให้การริเริ่มการปฏิรูปนั้นได้รับความร่วมมือจากแทบทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง ปัจจัยอื่นๆที่งานศึกษาให้ความสำคัญเช่นกัน ก็คือเงื่อนไขของรัฐธรรมนูญ 2540 ที่ระบุให้เกิดกระบวนการปฏิรูปการศึกษา

อย่างไรก็ตาม จะเห็นว่างานศึกษาแง่มุมของกระบวนการก่อรูปการปฏิรูปยังมีช่วงโหว่ด้านความรู้ที่อยู่หลายประการ การศึกษากระบวนการก่อรูปยังให้ความสนใจกับการปฏิรูปในระลอกปี 2540 ซึ่งแม้จะเป็นการปฏิรูปครั้งใหญ่ แต่ก็ถือได้ว่ามีบริบทที่จำเพาะและอาจไม่สะท้อนการปฏิรูปในระลอกถัดมา แม้งานศึกษาของศุภวิชช์ (2559) จะพยายามให้ภาพของการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการบริหารการศึกษาในช่วงเวลาถัดมาที่เกิดภายใต้การปฏิรูประบบราชการของพรรคไทยรักไทย และการปรับเปลี่ยนอีกครั้งในช่วงพรรคประชาธิปัตย์ที่มาจากเสียงเรียกร้องของครู แต่การเปลี่ยนแปลงเหล่านี้ก็ถือเป็นการเปลี่ยนแปลงเล็กน้อย นอกจากนี้ การศึกษาแม้จะชี้ให้เห็นสภาพและปัจจัยที่ส่งผลให้การก่อรูปการปฏิรูปนั้นเป็นไปได้ แต่ก็ยังไม่ได้มีกรอบการวิเคราะห์ที่เชื่อมโยงปัจจัยต่างๆเข้าด้วยกัน

อีกแง่มุมที่ได้รับการสำรวจก็คือแง่มุมการผลักดันการปฏิรูป ในด้านนี้การสำรวจดูทั้งงานที่ศึกษาการผลักดันการปฏิรูปในภาพรวม และที่ศึกษาการผลักดันในแง่มุมเช่นการจัดสรรงบประมาณ และการกระจายอำนาจงานเหล่านี้ล้วนมีคำถามที่คล้ายกันว่าอุปสรรคสำคัญที่เกิดขึ้นเมื่อมีความพยายามปฏิรูปการศึกษานั้นคืออะไร และอุปสรรคเหล่านี้ส่งผลเช่นไร

งานศึกษาของพิสิฐ นาครำไพ และคณะ (2560) และงานของ Fry และ Hui Bi (2013) ต่างก็เน้นไปที่อนิจลักษณะหลายประการของระบบราชการไทย ในฐานะสภาพประการสำคัญที่ทำให้การปฏิรูปการศึกษาไม่สามารถได้รับการผลักดันจนบรรลุเป้าหมายได้ งานเหล่านี้เน้นย้ำสภาพปัญหาเช่น การบริหารจัดการแบบรวมศูนย์ ภาวะเปียบทางราชการที่ขาดประสิทธิภาพและเหนียวรั้งการเปลี่ยนแปลง การให้ความสำคัญกับผลลัพธ์เชิงปริมาณมากกว่าเชิงคุณภาพ ในฐานะสภาพที่เป็นอุปสรรคต่อการปฏิรูป งานของดนูชญา (2559) ซึ่งสำรวจการเปลี่ยนแปลงในการจัดสรรงบประมาณเพื่อปฏิรูปการศึกษา ให้ภาพที่สนับสนุนว่าระบบงบประมาณในการสนับสนุนการศึกษานั้นยังไม่สามารถบรรลุเป้าหมายการปฏิรูปการศึกษาให้มีคุณภาพ ท้ายที่สุด งานของ Tan (2007) ที่สำรวจอุปสรรคของการกระจายอำนาจด้านการศึกษา แม้จะมีการกล่าวถึงปัญหาเชิงโครงสร้างที่เกี่ยวข้องกับระบบราชการไทย แต่ก็ให้ภาพที่ลึกซึ้งขึ้นโดยการเชื่อมโยงปัญหาดังกล่าวเข้ากับความแตกต่างด้านผลประโยชน์ระหว่างตัวละครที่เกี่ยวข้องกับการปฏิรูปการศึกษา โดยเฉพาะความไม่ลงรอยกันระหว่างความต้องการของนักการเมืองและข้าราชการ ซึ่งทำให้การผลักดันการกระจายอำนาจทางการศึกษาขาดทิศทางที่ชัดเจนและประสบความสำเร็จได้ยาก

งานศึกษาแง่มุมการผลักดันนโยบายนี้เป็นงานที่พบได้มากที่สุดในการศึกษากระบวนการทางนโยบายในการปฏิรูปการศึกษาไทย ปัจจัยที่อยู่ในความสนใจของงานลักษณะนี้ เช่น ลักษณะต่างๆ ของระบบราชการไทย กระบวนการจัดทำงบประมาณ ความสัมพันธ์ระหว่างนักการเมืองและข้าราชการ ที่จริงแล้วเป็นปัจจัยที่มักจะถูกหยิบยกมาอภิปรายเสมอเมื่อมีการกล่าวถึงอุปสรรคของการปฏิรูปด้านต่างๆของประเทศไทย ไม่จำกัดแต่เพียงการปฏิรูปการศึกษาเท่านั้น อย่างไรก็ตาม แม้จะพบคำอธิบายที่คล้ายกันได้จากงานศึกษาในลักษณะนี้ แต่งานศึกษายังมักจะไม่สามารถระบุได้อย่างชัดเจนว่าปัจจัยต่างๆข้างต้นนั้นส่งผลกับการปฏิรูปไปในลักษณะใด อาจด้วยเพราะ

การวิเคราะห์ที่ยังมักจะขาดกรอบทางทฤษฎีที่จะสามารถให้ข้อสังเกตเกี่ยวกับผลและความสัมพันธ์ของปัจจัยต่างๆ ได้อย่างลึกซึ้งขึ้น และช่วยในการชี้ให้เห็นได้เพิ่มเติมว่าเงื่อนไขสำคัญในการก้าวผ่านอุปสรรคในการผลักดันการปฏิรูปการศึกษานั้นคืออะไร

ในแง่มุมสุดท้ายที่เนื้อหาในบทนี้ได้สำรวจ ก็คือแง่มุมการศึกษาผู้ที่นำนโยบายการปฏิรูปการศึกษาไปปฏิบัติ งานศึกษาที่สำรวจแง่มุมนี้นั้นหันความสนใจไปสู่ผู้ที่ต้องปฏิบัติตามนโยบายในการปฏิรูปการศึกษา เช่นผู้บริหารโรงเรียนและครู ว่าสามารถให้ความร่วมมือในการสร้างการเปลี่ยนแปลงที่ต้องการได้มากเพียงใด รวมไปถึงต้องเผชิญเงื่อนไขอุปสรรคใดภายใต้การปฏิรูปการศึกษา

งานศึกษาที่ได้รับการสำรวจนั้นประกอบไปด้วย งานของ Hallinger และ Lee (2011) ที่สำรวจมุมมองของผู้บริหารโรงเรียนเกี่ยวกับการปฏิรูป และงานของวงอร (Vong-orn, 2017) และของทีดีอาร์ไอ (2556) ซึ่งต่างก็สำรวจการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นกับครูภายหลังการปฏิรูปการศึกษา ในขณะที่การสำรวจผู้บริหารโรงเรียนให้ข้อสังเกตว่าแม้จะผ่านเวลาไปเกือบทศวรรษหลังจากการปฏิรูปการศึกษาปี 2542 แต่โรงเรียนส่วนใหญ่ยังไม่สามารถดำเนินการตามเป้าหมายการปฏิรูปได้เท่าไรนัก สะท้อนว่าสภาพความเป็นจริงที่โรงเรียนต่างๆต้องประสบนั้นยังเหนียวรั้งการปรับเปลี่ยนให้เกิดขึ้นได้ยาก การสำรวจการเปลี่ยนแปลงในกลุ่มครูก็ให้ภาพคล้ายกันว่าสภาพความเป็นจริงที่ครูต้องประสบนั้นไม่เพียงแต่ไม่เอื้อให้การพัฒนาคุณภาพการศึกษาเกิดขึ้นได้ยาก แต่การเปลี่ยนแปลงจากการปฏิรูปเอง ไม่ว่าจะเป็นกระบวนการประเมินผล หรือการสร้างภาระงานด้านอื่น ๆ ให้กับครูเพิ่มเติม เมื่อประกอบกับการที่ครูนั้นเป็นส่วนหนึ่งของระบบราชการแบบรวมศูนย์ ก็กลับกลายเป็นปัจจัยสำคัญที่เหนียวรั้งครูจากการพัฒนาคุณภาพการเรียนการสอน

งานศึกษาแง่มุมของผู้ที่นำนโยบายไปปฏิบัติในการปฏิรูปการศึกษาช่วยให้ภาพของสภาพความเป็นจริงที่เกิดขึ้นในระดับพื้นที่ได้ดี และยังให้ภาพความเข้าใจที่เสริมกันได้ดีกับงานศึกษาในแง่มุมอื่นๆที่ยังให้ภาพของการดำเนินนโยบายในระดับบน ความเข้าใจในระดับพื้นที่ช่วยอธิบายว่าการดำเนินการตามเป้าหมายการปฏิรูปการศึกษานั้นอาจให้ผลลัพธ์ที่ไม่ตรงกับที่คาดหวังได้ อย่างไรก็ตาม มุมมองจากผู้ปฏิบัติในพื้นที่นั้นสามารถเสริมได้ด้วยการมองถึงกลุ่มผู้ปฏิบัติเช่นกลุ่มครูในฐานะที่มากกว่าผู้ปฏิบัติตามนโยบาย แต่เป็นกลุ่มผลประโยชน์ที่สามารถเคลื่อนไหวต่อรองภายใต้การเปลี่ยนแปลงทางนโยบายได้เช่นกัน

การสำรวจงานศึกษาในที่นี้ชี้ให้เห็นช่องว่างทางความรู้ที่งานวิจัยชิ้นนี้จะช่วยเสริมได้ โดยเฉพาะกับความรู้และความเข้าใจในแต่ละแง่มุมของกระบวนการทางนโยบายการปฏิรูปการศึกษาไทยข้างต้น

ในแง่มุมของการก่อรูปทางนโยบาย งานวิจัยนี้ได้ให้ความสำคัญกับบทบาทของ "เรื่องเล่า" (narratives) ในการปฏิรูปการศึกษา นอกจากการสำรวจเรื่องเล่าต่างๆที่ส่งอิทธิพลกับการปฏิรูปในแต่ละช่วงเวลาแล้ว ยังสำรวจบทบาทของเรื่องเล่ากับการสร้างแนวร่วม (coalition) ทางนโยบายที่ผลักดันให้การปฏิรูปการศึกษานั้นเกิดขึ้นและดำเนินการต่อไป การให้ความสนใจกับบทบาทของเรื่องเล่าจึงเป็นแง่มุมที่จะช่วยสร้างความเข้าใจได้เพิ่มขึ้นว่าการ

ตระหนักรู้ปัญหาทางการศึกษาที่ถูกมองว่าเป็นเงื่อนไขสำคัญของการปฏิรูป มีเบื้องหลังที่ยึดโยงกับกระบวนการตีความและสร้างคุณค่าอย่างไร การอธิบายจากมุมมองของเรื่องเล่ายังฉายภาพให้เห็นว่าอิทธิพลของเรื่องเล่านั้นนำไปสู่การร่วมมือกันของผู้ที่เกี่ยวข้องในการปฏิรูปเช่นไร

ในแง่มุมมองของการผลักดันนโยบาย งานวิจัยชิ้นนี้ได้นำเอากรอบการวิเคราะห์ของเศรษฐศาสตร์สถาบันเข้ามาปรับใช้ในการอธิบายบทบาทของปัจจัยเช่นคุณลักษณะต่างๆของระบบราชการ กระบวนการทางงบประมาณ หรือแม้กระทั่งความเชื่อมโยงระหว่างนักการเมืองและข้าราชการ ต่อกระบวนการปฏิรูปการศึกษา การที่มีกรอบการวิเคราะห์ทางทฤษฎีมาปรับใช้นี้ จะช่วยให้การวิเคราะห์ปัจจัยต่างๆข้างต้นมีระบบการคิดที่ชัดเจนขึ้น ทั้งยังมีกรอบการวิเคราะห์ที่จะช่วยให้ปัจจัยที่แตกต่างกันได้รับการอธิบายเชื่อมต่อกันได้ ซึ่งจะเป็นประโยชน์ในการชี้ให้เห็นเงื่อนไขในการก้าวข้ามอุปสรรคของการปฏิรูปการศึกษาได้

สุดท้าย ในแง่มุมมองของการนำนโยบายไปปฏิบัติ งานวิจัยชิ้นนี้จะให้ความสนใจกับบทบาทของตัวละครในกระบวนการปฏิรูป โดยสำรวจทั้งผลประโยชน์ที่แตกต่างกัน และการเคลื่อนไหวเพื่อต่อรองกับแง่มุมต่างๆของการปฏิรูป การให้ความสนใจกับตัวละครในแนวทางนี้นั้นช่วยให้ภาพของตัวละครในการปฏิรูปที่ชัดเจนขึ้น กล่าวคือไม่เพียงแต่เป็นผู้ปฏิบัติตามนโยบายแต่ยังเป็นผู้ที่สามารถร่วมกระทำและกำหนดความเป็นไปของการปฏิรูปได้เช่นกัน การเข้าใจกระบวนการปฏิรูปโดยมองจากบทบาทของตัวละครในแนวทางนี้นั้นยังเป็นภาพที่ไม่ค่อยพบได้นักในการศึกษาอื่นๆ และสามารถให้คำอธิบายที่ใหม่และเป็นที่ต้องการในการเข้าใจกระบวนการปฏิรูปการศึกษาไทย

รายการอ้างอิง

- Fry, G.W. and Bi, H. (2013), "The evolution of educational reform in Thailand: the Thai educational paradox", *Journal of Educational Administration*, Vol. 51 No. 3, pp. 290-319.
- Hallinger, P. and Lee, M. (2011), "A decade of education reform in Thailand: broken promise or impossible dream?". *Cambridge Journal of Education*, 41:2, 139-158.
- Tan, M. (2007), The politics of the decentralization of basic education in Thailand. (Doctoral Dissertation, school of Politics and International Studies (POLIS)). University of Leeds: UK.
- Vong-on Phuaphansawat. (2017). Neoliberalism, governmentality, education reforms and teachers in Thailand (Ph.D. Dissertation, Centre of Development Studies) University of Cambridge: UK.
- คณะกรรมการปฏิรูปประเทศเพื่อการศึกษา. (2563). *แผนการปฏิรูปประเทศ ด้านการศึกษา (ฉบับปรับปรุง)*. สืบค้นจาก <http://nscr.nesdc.go.th/wp-content/uploads/2021/03/01-แผน-ปฏิรูป-การศึกษา.pdf>
- คณะกรรมการอิสระเพื่อการปฏิรูปการศึกษา. (2561). *แผนการปฏิรูปประเทศด้านการศึกษา*. สืบค้นจาก <http://nscr.nesdb.go.th/wp-content/uploads/2019/08/แผนการปฏิรูปประเทศด้านการศึกษา.pdf>
- คณะกรรมการการศึกษาและการกีฬา. (2560). *รายงานการพิจารณาศึกษา ข้อเสนอเชิงนโยบายยุทธศาสตร์ ปฏิรูปการศึกษาของประเทศไทยของคณะกรรมการการศึกษาและการกีฬา สภานิติบัญญัติแห่งชาติ*. สืบค้นจาก <https://dl.parliament.go.th/handle/lirt/515177>
- คณะกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านการศึกษา. (2560). *สรุปผลการดำเนินงานคณะกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านการศึกษา สภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ*. กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.

คณุนุชยา ภูมิรัตนไพศาล. (2559). การจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน : การดำเนินงานของรัฐและปัญหาทางกฎหมายในการสนับสนุนค่าใช้จ่ายในการจัดการศึกษา (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ). กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

พิสิฐ นาครำไพ, สินี โชติบริบูรณ์, ญัฐพัชร์ ทองคำ, ศศิวิมล ช่วงยรรยง และ ศุภธิดา ศิริวงศ์ (2560). *โครงการวิเคราะห์และสังเคราะห์ข้อเสนอการปฏิรูปการศึกษาจากภาคส่วนต่าง ๆ กับแนวทางของกฎหมายแม่บทที่เกี่ยวข้อง และส่งผลกระทบต่อรูปธรรมการปฏิรูปการศึกษา (รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์)*. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมวิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม.

มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. (2556). การจัดทำยุทธศาสตร์การการปฏิรูปการศึกษาขั้นพื้นฐานให้เกิดความรับผิดชอบ (รายงานผลการวิจัย). กรุงเทพฯ:มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย.

วงอร พัวพันสวัสดิ์. (2562). “[คลิป] รัฐ(สั่ง)สอน ทำความเข้าใจรัฐไทยผ่านบทบาทของข้าราชการครู” ประชาไท. สืบค้นเมื่อวันที่ 21 กุมภาพันธ์ 2565, จาก <https://prachatai.com/journal/2019/05/82452>.

วงอร พัวพันสวัสดิ์. (2564). เมื่อการปฏิรูปการศึกษานำไปสู่ความเหลื่อมล้ำ?: มองการศึกษาไทยบนถนนสายเสรีนิยมใหม่ กับ วงอร พัวพันสวัสดิ์. The101world. สืบค้นเมื่อวันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2565, จาก <https://www.the101.world/vong-on-phuaphansawat-interview/>.

วิทยากร เชียงกูล. (2550). สภาวะการศึกษาไทย ปี 2549/2550 “การแก้ปัญหาและการปฏิรูปการศึกษาอย่างเป็นระบบองค์รวม”. (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ: ห้างหุ้นส่วนจำกัด วิ.ที.ซี.คอมมิวนิเคชั่น. สืบค้นจาก <http://backoffice.onec.go.th/uploads/Book/754-file.pdf?fbclid=IwAR3OlyyUDrtWzebPjKYHpwPLWVM6x40PGuTo4uqWO1Uw0Aaktru97Xvs0w>

ศุภวิชช์ กิจสนาโยธิน. (2559). พัฒนาการและการปรับเปลี่ยนโครงสร้างและกลไกการจัดการการศึกษาขั้นพื้นฐานในกระทรวงศึกษาธิการ (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ). กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

สมพงษ์ จิตระดับ. (2544). *รายงานการวิเคราะห์เปรียบเทียบนโยบายการศึกษาของพรรคการเมืองกับพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542*. กรุงเทพฯ:บริษัทพริกหวานกราฟฟิค จำกัด.

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. (ม.ป.ป.). ลำดับความเป็นมาของคณะรัฐมนตรีไทย. สืบค้นเมื่อวันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2565, จาก https://www.soc.go.th/?page_id=5964

สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา. (ม.ป.ป.). การประชุมวุฒิสภา. สืบค้นเมื่อวันที่ 4 ตุลาคม 2564, จาก <https://www.senate.go.th/view/1/การประชุมสภา/TH-TH?page=21&perpage=10&key=&keydate=&fbclid=IwAR01d-vj-6v0TT53lboPuauXUajPVhg8HNF06F7OjXgxGoTOlrSXF6U>

สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา. (ม.ป.ป.). บทความ_รายงานการพิจารณาศึกษาของคณะกรรมการธิการ. สืบค้นเมื่อวันที่ 16 ตุลาคม 2564, จาก https://www.senate.go.th/view/1/บทความ_รายงานการพิจารณาศึกษาของคณะกรรมการธิการ/TH-TH?fbclid=IwAR0KlhSjoMCXNYS3S-5NvJAjlb4SyRYBpRleWkSc3s-qGbfWc1atWYqTUs

สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา. (2547). รายงานการติดตามและประเมินผลการปฏิรูปการเรียนรู้ ครู คณาจารย์ และบุคลากรทางการศึกษา ภาพรวม ปีงบประมาณ 2546. กรุงเทพฯ: หจก.ภาพพิมพ์. สืบค้นจาก <http://backoffice.onec.go.th/uploads/Book/813-file.pdf>

สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา. (2552a). ข้อเสนอการปฏิรูปการศึกษาในทศวรรษที่สอง (พ.ศ. 2552-2561) (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ:บริษัทพริกหวานกราฟฟิค จำกัด.

สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา. (2552b). ปาฐกถาพิเศษ เรื่อง “ทศวรรษที่สองของการปฏิรูปการศึกษา: ปัญหาและทางออก”. กรุงเทพฯ:บริษัทพริกหวานกราฟฟิค จำกัด.

สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา. (2552c). สรุปผลการดำเนินงาน 9 ปี ของการปฏิรูปการศึกษา (พ.ศ. 2542-2551) (พิมพ์ครั้งที่ 4). กรุงเทพฯ: ห้างหุ้นส่วนจำกัด วี.ที.ซี.คอมมิวนิเคชั่น.

สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา. (2554). รายงานผลการดำเนินงานขับเคลื่อนการปฏิรูปการศึกษาในทศวรรษที่สอง ในช่วง พ.ศ. 2552-2554. กรุงเทพฯ:บริษัทพริกหวานกราฟฟิค จำกัด.

สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา. (2554). รายงานผลการดำเนินงานขับเคลื่อนการปฏิรูปการศึกษา ทศวรรษที่สอง ในช่วงพ.ศ. ๒๕๕๒-๒๕๕๔. กรุงเทพฯ:บริษัทพริกหวานกราฟฟิค จำกัด.

สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา. (2561). *รายงานการศึกษาไทย พ.ศ. 2561 (Education in Thailand 2018)*. กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา.

สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา. (2564). *รายงานการศึกษาไทย พ.ศ. 2561-2564 (Education in Thailand 2019-2021)*. สืบค้นจาก <http://backoffice.onec.go.th/uploads/Book/1922-file.pdf>

สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา. (ม.ป.ป.). รายงานการประชุม. สืบค้นเมื่อวันที่ 5 ตุลาคม 2564, จาก http://www.onec.go.th/th.php/page/category/CAT0_0_0_2_7_3?fbclid=IwAR2_ZCshU_Dk_Ov0_9_fFksLhTOp7_o1_upl-EcztGii1KGf1CmfPpfkV3i5hv4k

สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา. (ม.ป.ป.). องค์ประกอบคณะกรรมการสภาการศึกษา. สืบค้นเมื่อวันที่ 6 ตุลาคม 2564, จาก http://www.onec.go.th/th.php/page/category/CAT0001382?fbclid=IwAR2OHJ1NgbkFaF87omkmNkRhrCd18rxDEXbOqMxCcowZyIT_HVuxIJlnPpY

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (2558). *วาระการปฏิรูปที่ 16: การปฏิรูประบบการจัดการศึกษา วาระการปฏิรูปที่ 17: การปฏิรูประบบการคลังด้านการศึกษา (ด้านอุปสงค์) วาระการปฏิรูปที่ 18: การปฏิรูประบบการเรียนรู้*. กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. สืบค้นจาก https://www.parliament.go.th/ewtcommittee/ewt/edu/download/article/article_20150907095836.pdf

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (ม.ป.ป.). ข้อมูลการประชุมสภาปฏิรูปแห่งชาติ. สืบค้นเมื่อวันที่ 22 กันยายน 2564, จาก https://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/parliament_parcy/main.php?filename=mp_meeting2557&fbclid=IwAR1kMfaDgufw9f0tWau9uWfarvXjn41hJGALcun1NtztFtdsgpWf4jO4ymo

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (ม.ป.ป.). คณะกรรมาธิการการศึกษา. สืบค้นเมื่อวันที่ 16 ตุลาคม 2564, จาก https://www.parliament.go.th/ewtcommittee/ewt/25_education/more_news.php?offset=40&cid=138&fbclid=IwAR1nb1Eohy3Eeg1g5KSIgGcaPjU_vECxVnjjVgFNysn Cm9VkUPmUsOtjfbQ

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (ม.ป.ป.). คณะกรรมาธิการปฏิรูปการศึกษาและการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์. สืบค้นเมื่อวันที่ 22 กันยายน 2564, จาก <https://www.parliament.go.th/ewtcommittee/ewt/edu/main.php?filename=index>

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (ม.ป.ป.). สภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ. สืบค้นเมื่อวันที่ 17 ตุลาคม 2564, จาก https://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/parliament_parcy/more_news.php?cid=3548&fbclid=IwAR28FdW-FN59-m68ZMyZuYfvRwVhqdH7ryNzzZOzdpetOfmn3bXkpkS0yg

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ. (2544). *การปฏิรูปการศึกษา: วาระแห่งชาติจากพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 สู่การปฏิบัติ ยุทธศาสตร์ที่จะพาประเทศไทยพ้นวิกฤต*. สืบค้นจาก <http://backoffice.onec.go.th/uploads/Book/111-file.pdf>

สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา. (2551). รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550: มาตราที่เกี่ยวข้องกับการศึกษา. สืบค้นเมื่อวันที่ 19 ตุลาคม 2564, จาก [https://www.pld.mutt.ac.th/download/Download\(2\)/plan%20yuthasart/1.pdf?fbclid=IwAR03A01UeU1r09SMYOlfmL_cCvgAJDfnaH17jz2wMSV3COii7Gw1mKL7Oo](https://www.pld.mutt.ac.th/download/Download(2)/plan%20yuthasart/1.pdf?fbclid=IwAR03A01UeU1r09SMYOlfmL_cCvgAJDfnaH17jz2wMSV3COii7Gw1mKL7Oo)

สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (ม.ป.ป.). แผนการปฏิรูปประเทศด้านการศึกษา. สืบค้นเมื่อวันที่ 14 ตุลาคม 2564, จาก http://nscr.nesdc.go.th/nescd_uat/CR12/?fbclid=IwAR1m48DDzjGVH0Mw_Cs_exAIToDSDkFNfVYg5-xeVxgV0dVJ8ck0CosYOj8

สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (ม.ป.ป.). การประชุม. สืบค้นเมื่อวันที่ 14 ตุลาคม 2564, จาก <http://nscr.nesdc.go.th/meeting/?fbclid=IwAR0D1yAKIno1HwJKZTy9A6vRwSIG823bONOOA6xce-A9rD5lwN8fESvCdY0>

สุรณี พิพัฒน์โรจนกมล. (2547). *การวิเคราะห์เชิงนโยบาย การก่อรูปและกระบวนการตราพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542* (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทศึกษาศาสตร์). กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

บทที่ 3 ความเหลื่อมล้ำด้านการศึกษาในประเทศไทยและนโยบายที่เกี่ยวข้อง

ในบทที่ 3 คณะวิจัยจะขยับการทบทวนวรรณกรรมเรื่องการปฏิรูปการศึกษาและความเหลื่อมล้ำด้านการศึกษาในประเทศไทยไปสู่การสำรวจสภาพความเหลื่อมล้ำด้านการศึกษาและนโยบายที่เกี่ยวข้อง โดยจะเริ่มจากการอธิบายถึงสองมิติของความเหลื่อมล้ำที่เกิดขึ้นในระบบการศึกษาไทย ได้แก่ มิติด้านการเข้าถึง และมิติด้านคุณภาพ จากนั้นจะสำรวจต่อไปถึงนโยบายการศึกษาในด้านต่างๆที่เกี่ยวข้องกับการลดความเหลื่อมล้ำด้านการศึกษา โดยจะสำรวจประสบการณ์ในการดำเนินนโยบายเหล่านี้ของประเทศไทย และเนื้อหาส่วนสุดท้ายจะสรุปให้เห็นถึงความท้าทายพื้นฐานที่จะต้องคำนึงถึงในการผลักดันนโยบายลดความเหลื่อมล้ำด้านการศึกษาให้สำเร็จ ความท้าทายเหล่านี้จะถูกนำมาพิจารณาอีกครั้งในบทสังเคราะห์ของงานวิจัย เพื่อวิเคราะห์ถึงกลยุทธ์ที่เหมาะสมในการดำเนินนโยบายเพื่อลดความเหลื่อมล้ำด้านการศึกษา

3.1 ความเหลื่อมล้ำด้านการศึกษาของประเทศไทย

ความเหลื่อมล้ำด้านการศึกษาสามารถแบ่งได้เป็นสองมิติใหญ่ได้แก่ 1.ความเหลื่อมล้ำด้านการศึกษาในมิติด้านการเข้าถึง (inequality in access to education) และ 2. ความเหลื่อมล้ำด้านการศึกษาในมิติด้านคุณภาพ (inequality in quality of education) (สิวะโชติ, 2562)

ความเหลื่อมล้ำด้านการศึกษาในมิติด้านการเข้าถึงคือความไม่เสมอภาคกันของโอกาสในการที่จะได้เข้าสู่ระบบการศึกษา ความเหลื่อมล้ำในด้านนี้อาจเกิดขึ้นได้จากหลายปัจจัย เช่น เชื้อชาติ ศาสนา ไปจนถึงการไม่มีทุนทรัพย์เพียงพอในการเข้าเรียน เป็นต้น โดยผลกระทบคือการทำให้นักเรียนบางส่วนไม่ได้เข้าสู่ระบบการศึกษาตั้งแต่ต้น หรือต้องออกจากระบบการศึกษากลางคัน ซึ่งเป็นความเหลื่อมล้ำลักษณะแนวราบ ที่แต่ละกลุ่มอาจไม่ได้รับการศึกษาในระดับเท่ากัน เราสามารถชี้วัดความเหลื่อมล้ำด้านการศึกษาในมิติด้านการเข้าถึงการศึกษาได้จากสถิติอัตราการเข้าเรียนของนักเรียนในแต่ละระดับชั้น ดังที่จะอภิปรายต่อไป

ขณะที่ความเหลื่อมล้ำในมิติด้านคุณภาพนั้น เป็นความไม่เท่าเทียมกันทางด้านคุณภาพการศึกษาที่ประชาชนแต่ละกลุ่มได้รับ โดยเฉพาะประชาชนที่อยู่ต่างพื้นที่กัน ส่งผลให้ได้รับความรู้ไม่เท่ากัน เช่น โรงเรียนในชนบทห่างไกลไม่สามารถสอนวิชาความรู้ในระดับที่ยากเท่ากับโรงเรียนในเมือง หรือโรงเรียนที่มีชื่อเสียงและโรงเรียนประจำจังหวัดได้ รวมถึงไม่สามารถสอนวิชาความรู้ในระดับที่ยากกว่าโรงเรียนอื่นๆได้ ความเหลื่อมล้ำลักษณะนี้เป็นความเหลื่อมล้ำในแนวตั้ง ที่ถึงแม้ต่อให้ทุกคนจะเข้าสู่ระบบการศึกษาเหมือนกัน แต่ความรู้ที่ได้รับจากการศึกษาในแต่ละพื้นที่ แต่ละโรงเรียนนั้นก็กลับไม่เท่ากัน ซึ่งปัญหาอาจจะเกิดจากปัจจัยทางด้านการจัดสรรทรัพยากรผู้สอนที่ไม่สามารถกระจายได้อย่างทั่วถึง คุณภาพการบริหารที่ไม่เท่ากันของแต่ละพื้นที่ รวมไปถึงอาจเกิดจากปัจจัยด้านคุณภาพของอุปกรณ์ สื่อการสอนต่างๆ ได้อีกด้วย โดยเราสามารถชี้วัดได้จากอัตราการสอบ

วัดผลที่ใช้ข้อสอบกลางร่วมกันได้ การสอบวัดผลด้วยข้อสอบเดียวกัน จะสะท้อนให้เราเห็นว่า ในแต่ละโรงเรียนนั้น นักเรียนมีความรู้ความสามารถแตกต่างกันอย่างไร

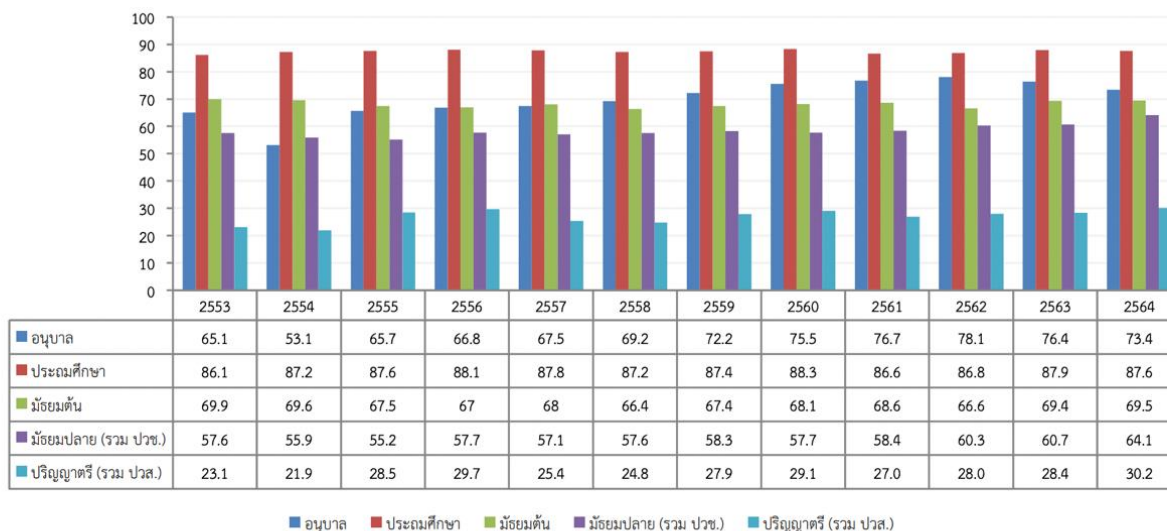
นอกจากปัญหาความเหลื่อมล้ำในสองมิตินี้ ที่จริงแล้วยังมีอีกมิติหนึ่งของความเหลื่อมล้ำด้านการศึกษาที่ได้รับการกล่าวถึงเช่นกัน คือความเหลื่อมล้ำในมิติกระบวนการด้านการศึกษา (inequality in process) โดยมิตินี้สะท้อนถึงแง่มุมต่างๆในกระบวนการที่ก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำในบริการทางการศึกษา เช่น การให้งบประมาณ การกระจายทรัพยากรบุคคล เป็นต้น อย่างไรก็ตาม เนื่องจากความเหลื่อมล้ำด้านกระบวนการสามารถเชื่อมโยงกับความเหลื่อมล้ำในสองมิติแรกในฐานะปัจจัยที่สร้างความเหลื่อมล้ำด้านการศึกษา การอธิบายความเหลื่อมล้ำด้านกระบวนการในงานชิ้นนี้จึงจะเดินหน้าไปในลักษณะดังกล่าว ในส่วนต่อไปที่จะสำรวจสภาพความเหลื่อมล้ำด้านการศึกษาในแต่ละมิติ ผู้วิจัยจะเน้นไปที่การอธิบายความเหลื่อมล้ำในสองมิติแรกเป็นหลัก ส่วนมิติด้านกระบวนการจะถูกอธิบายในฐานะปัจจัยที่ส่งผลต่อความเหลื่อมล้ำในสองมิติแรก

สภาพความเหลื่อมล้ำด้านการศึกษาในแต่ละมิติของประเทศไทย

ความเหลื่อมล้ำในมิติด้านการเข้าถึงการศึกษา

ความเหลื่อมล้ำในมิติด้านการเข้าถึงการศึกษาสามารถวัดได้จากสถิติจำนวนการเข้าเรียนของนักเรียนในแต่ละระดับชั้น ซึ่งสถิติเหล่านี้สามารถศึกษาได้จาก อัตราการเข้าเรียนสุทธิ (Net enrollment rate) โดยการคำนวณตัวชี้วัดนี้ คำนวณจากจำนวนประชากรในช่วงวัยเทียบเท่ากับระดับชั้นที่ต้องเข้าเรียน กับ จำนวนประชากรในช่วงวัยเดียวกันนั้นทั้งหมด ในกรณีของประเทศไทย การมีนโยบายเรียนฟรี 15 ปีรองรับการเข้าถึงการศึกษาไว้ ทำให้ภาพรวมของอัตราการเข้าถึงการศึกษาอยู่ในระดับที่ค่อนข้างดี

อัตราการเข้าเรียนสุทธิ (Net Enrollment Rate) ในแต่ละระดับชั้น ปี 2553-2564



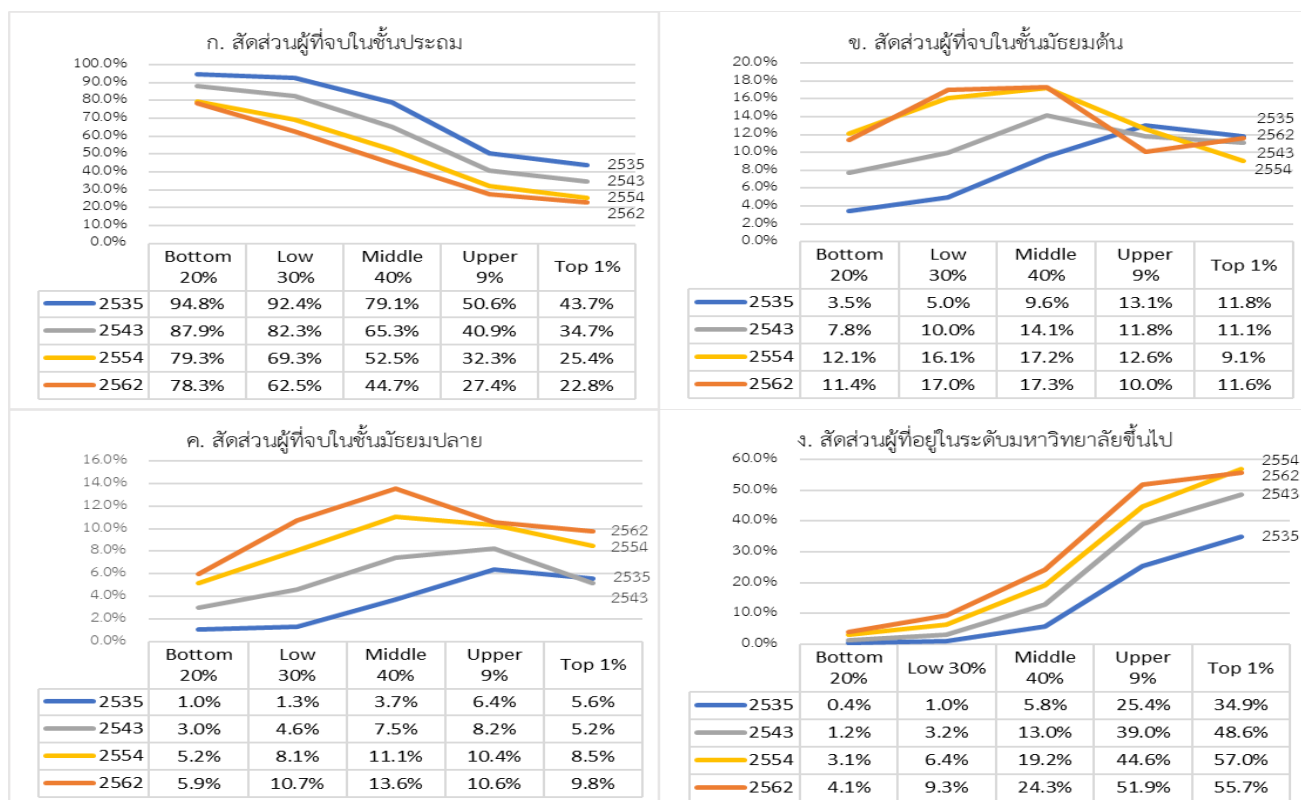
ที่มา : ข้อมูลการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ ประมวลผลโดย กองพัฒนาข้อมูลและตัวชี้วัดสังคม สศช.

ทั้งนี้ รายงานของสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (2565) ให้ภาพสถิติสัดส่วนอัตราการเข้าเรียนในแต่ละระดับการศึกษา ดังนี้ สัดส่วนของการเข้าเรียนชั้นอนุบาลเพิ่มสูงขึ้นจากร้อยละ 65.1 ในปี 2553 เพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 78.1 ในปี 2562 และลดลงเล็กน้อยเป็นร้อยละ 73.4 ในปี 2564 ขณะที่อัตราในระดับประถมศึกษา มีแนวโน้มที่สูงขึ้นเล็กน้อย โดยในระดับประถมศึกษานั้นเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 86.1 ในปี 2553 เป็น 87.6 ในปี 2564 สำหรับในระดับมัธยมศึกษาตอนต้น เพิ่มจากร้อยละ 67.4 ในปี 2558 เป็นร้อยละ 69.5 ในปี 2564 ขณะที่ระดับมัธยมปลายหรือเทียบเท่า อัตรา มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 57.6 ในปี 2553 เป็นร้อยละ 64.1 ในปี 2564 และระดับปริญญาตรีหรือเทียบเท่า มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นเช่นกัน จากร้อยละ 23.1 ในปี 2553 เป็นร้อยละ 30.2 ในปี 2564

หากเราพิจารณาจากแนวโน้มทั้งหมด พบว่าในระดับชั้นประถมศึกษาและมัธยมศึกษาตอนต้น แนวโน้มอัตราการเข้าเรียนค่อนข้างทรงตัวตลอด 10 ปีที่ผ่านมา โดยมีระดับอยู่ที่ประมาณร้อยละ 87 ร้อยละ 68 ตามลำดับ ขณะที่มัธยมศึกษาตอนปลาย หรือเทียบเท่า และระดับมหาวิทยาลัยหรือเทียบเท่า นั้น ถึงแม้ก่อนหน้าปี 2564 จะค่อนข้างทรงตัว แต่ก็มีอัตราเพิ่มขึ้นในปี 2564 อย่างเห็นได้ชัด

หากวิเคราะห์แบ่งไปตามระดับชั้นรายได้ งานของ ธร และคณะ (2565) จะพบว่า การศึกษาในระดับมัธยมศึกษาตอนปลายนั้น นับตั้งแต่ปี 2553 ถึง 2563 มีอัตราการเข้าเรียนสุทธิสูงขึ้นภาพรวม ถึงแม้ว่ากลุ่มที่มีรายได้สูงสุดที่ 10% มีอัตราเข้าเรียนอยู่ที่ร้อยละ 76 ขณะที่อัตราเข้าเรียนสุทธิในกลุ่มรายได้ต่ำสุด 10% แรกอยู่ที่ร้อยละ 42.7 ในปี 2563 ซึ่งห่างกันราวๆ 1.8 เท่า แต่การเข้าถึงการศึกษาที่มากขึ้นในกลุ่มรายได้ได้น้อยนั้นมากขึ้นอย่างต่อเนื่องทำให้สถานการณ์ในภาพรวมนั้นดีขึ้น

สัดส่วนประชากรตามระดับการศึกษาในแต่ละชั้นรายได้



ที่มา: ธร และคณะ (2565) คำนวณโดยคณะวิจัยโดยใช้ข้อมูลจาก สำนักงานสถิติแห่งชาติ

อย่างไรก็ตาม ในการเข้าเรียนในระดับปริญญาตรีนั้น ถึงแม้อัตราการเข้าเรียนจะมีแนวโน้มที่เพิ่มสูงขึ้นในช่วง นับตั้งแต่ปี 2553 ถึง 2563 จากการขยายตัวของมหาวิทยาลัยส่วนภูมิภาค และการเข้าถึงกองทุนกู้ยืมเพื่อการศึกษา แต่สัดส่วนในแต่ละระดับรายได้ก็ได้ฉายภาพความเหลื่อมล้ำอย่างชัดเจน เนื่องจากกลุ่มที่รายได้ต่ำที่สุด 10% แรก มีอัตราการเข้าเรียนสุทธิในระดับปริญญาตรีในปี 2563 เพียงแค่ร้อยละ 7.7 ในขณะที่ในกลุ่มรายได้สูงที่สุด 10% แรกเข้าเรียนสุทธิถึงร้อยละ 65.5 ซึ่งสัดส่วนห่างกว่าที่เกิดขึ้นในระดับมัธยมศึกษาตอนปลายหรือเทียบเท่าอย่างมาก

ความเหลื่อมล้ำในมิติด้านคุณภาพ

สำหรับความเหลื่อมล้ำในมิติด้านคุณภาพการศึกษานั้น สะท้อนจากการที่นักเรียนในแต่ละพื้นที่นั้นมีระดับของวิชาความรู้ที่แตกต่างกันเนื่องจากความแตกต่างกันของคุณภาพของการจัดการศึกษาให้กับประชาชน การพิจารณาถึงความเหลื่อมล้ำในมิติด้านคุณภาพการศึกษานั้น มักจะพิจารณาจากคะแนนสอบวัดระดับต่างๆที่วัดจาก

การสอบในหลายๆโรงเรียน โดยตัวชี้วัดสำคัญที่มักจะถูกใช้ ก็คือผลคะแนนการสอบระดับนานาชาติอย่างการสอบ PISA และผลคะแนนการสอบในระดับประเทศอย่าง O-NET

การสอบ PISA นั้น เป็นการสอบที่ใช้วัดคุณภาพการศึกษาระหว่างประเทศ โดยจะนำผลสอบจากแต่ละประเทศมาเปรียบเทียบกับ ซึ่งสามารถบ่งชี้ให้เห็นถึงคุณภาพของการศึกษาที่แตกต่างกันได้ งานของ สีวะโชติ (2562) พบว่าโรงเรียนส่วนใหญ่ของไทยได้คะแนนต่ำกว่าค่าเฉลี่ยของโลก โดยโรงเรียนสาธิตซึ่งอยู่ในควบคุมของสำนักงานการอุดมศึกษาได้คะแนนเฉลี่ยที่ 500 คะแนนซึ่งเป็นมาตรฐานเดียวกันกับในประเทศในกลุ่ม OECD แตกต่างจากโรงเรียนกลุ่มอื่นๆ และมีเพียงไม่กี่โรงเรียนที่ได้คะแนนเกิน 500 คะแนน ซึ่งเป็นมาตรฐานของประเทศสิงคโปร์ และเมื่อมองปัจจัยเชิงพื้นที่ที่ประกอบ จะพบว่า โรงเรียนขนาดใหญ่ จะมีผลลัพธ์จากการสอบที่ดีกว่าโรงเรียนขนาดเล็ก มากไปกว่านั้นคือ โรงเรียนในเขตเมืองก็มีคะแนนสอบดีกว่าในเขตนอกเมือง หรือ ชนบทอีกด้วย ซึ่งเป็นสิ่งที่สะท้อนถึงความเหลื่อมล้ำของคุณภาพการศึกษาในเชิงพื้นที่

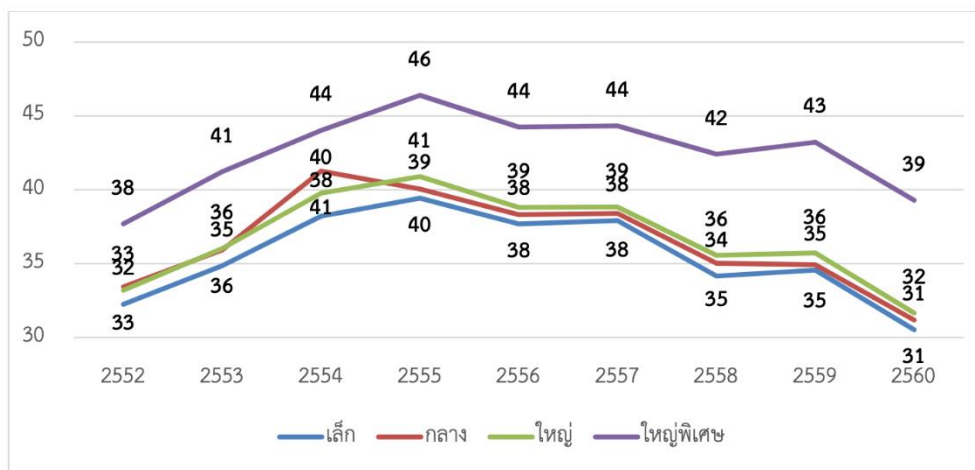
คะแนนโอเน็ต 5 วิชา ชั้น ป.6 และชั้น ม.3 สังกัด สพฐ. ปี 2552-2560 แยกตามที่ตั้ง



ที่มา ชัยยุทธ (2563), คำนวณจากข้อมูลของ สถาบันทดสอบทางการศึกษาระดับชาติ โดยผู้วิจัย

งานของชัยยุทธ (2563) ได้สำรวจผลคะแนน O-NET ในระดับชั้นประถมศึกษาปีที่ 6 และมัธยมศึกษาปีที่ 3 พบว่าคะแนนเฉลี่ยของโรงเรียนที่ตั้งอยู่ในเขตเทศบาลนั้นสูงกว่าคะแนนของโรงเรียนที่ตั้งอยู่นอกเขตเทศบาล โดยเฉพาะในระดับมัธยมที่สูงกว่าอย่างชัดเจน โดยในปี 2560 โรงเรียนในเขตเทศบาลมีคะแนนเฉลี่ยอยู่ที่ 35.6 ขณะที่โรงเรียนนอกเขตเทศบาลได้คะแนนเฉลี่ยเพียง 31.7 คะแนนเท่านั้น ผลคะแนนที่ออกมาในลักษณะนี้เป็นสิ่งสะท้อนให้เห็นถึงปัญหาความเหลื่อมล้ำของคุณภาพการศึกษาในปัจจุบันเชิงพื้นที่

คะแนน O-NET เฉลี่ย 5 วิชา ระดับชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 3 สังกัด สพฐ. ปีการศึกษา 2552-2560



ที่มา ชัยยุทธ (2563), คำนวณจากข้อมูลของ สถาบันทดสอบทางการศึกษาระดับชาติ โดยผู้วิจัย

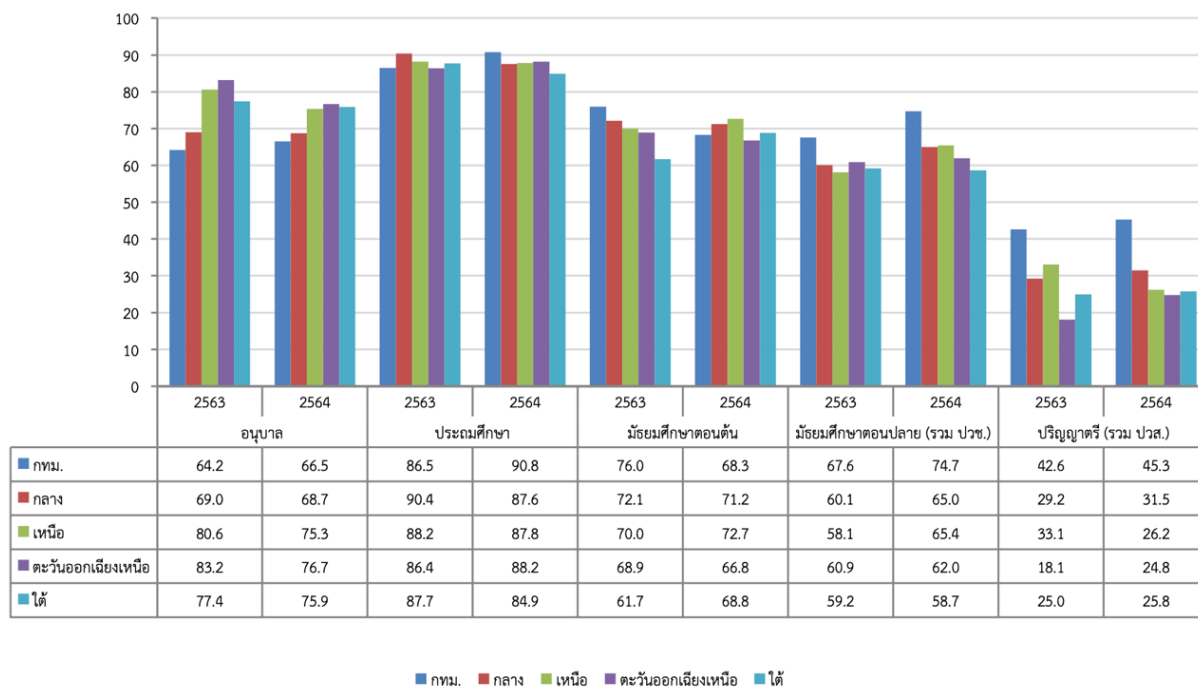
และเมื่อพิจารณาไปยังขนาดโรงเรียน ผลลัพธ์คือ โรงเรียนที่มีขนาดใหญ่ จะมีคะแนน O-NET เฉลี่ยที่สูงกว่าโรงเรียนที่มีขนาดเล็ก โดยในระดับชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 3 พบว่า กลุ่มโรงเรียนขนาดใหญ่พิเศษ (นักเรียนมากกว่า 2,500 คน) นั้นมีคะแนนเฉลี่ยสูงกว่า โรงเรียนกลุ่มอื่นอย่างเห็นได้ชัด โดยในปี 2560 มีคะแนนอยู่ที่ 39 คะแนน ขณะที่โรงเรียนขนาดใหญ่ ขนาดกลาง และขนาดเล็ก ได้คะแนนเฉลี่ยอยู่ที่ราว 31-32 คะแนนเท่านั้น โดยผลลัพธ์เหล่านี้ในงานของชัยยุทธ (2563) นั้นได้สอดคล้องกับงานของสิวะโชติข้างต้น ซึ่งอาจเป็นสิ่งยืนยันได้ถึงปัญหาความเหลื่อมล้ำของคุณภาพทางการศึกษาในประเทศ

3.2 ปัจจัยที่เชื่อมโยงกับความเหลื่อมล้ำทั้งสองมิติ

สภาพความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาในสองมิติข้างต้นมีความเชื่อมโยงกับหลายๆปัจจัย โดยปัจจัยที่มักจะได้รับวิเคราะห์หลักๆแล้วมีสองด้าน หนึ่ง คือคุณลักษณะของครัวเรือนของนักเรียนซึ่งกลายเป็นอุปสรรคต่อการศึกษา และสอง คือปัจจัยด้านทรัพยากรทางการศึกษาที่ภาครัฐกระจายให้ผ่านนโยบายต่างๆ ซึ่งปัจจัยหลังนี้สามารถวิเคราะห์ได้ในฐานะที่เป็นความเหลื่อมล้ำด้านกระบวนการทางการศึกษาเช่นกัน

จากงานศึกษาที่ผ่านมา ทั้งชัยยุทธ (2563) สิวะโชติ (2562) ธร และคณะ (2565) และสำนักงานสภาพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (2565) ต่างก็พบว่าความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงการศึกษานั้นมีความเชื่อมโยงกับความแตกต่างทางรายได้ของครัวเรือน โดยรายได้ครัวเรือนส่งผลให้อัตราการเข้าเรียนสุทธิแตกต่างกัน โดยเฉพาะในระดับปริญญาตรีหรือเทียบเท่า ที่ครัวเรือนกลุ่มที่ยากจนที่สุดมีอัตราการเข้าเรียนต่ำกว่าครัวเรือนกลุ่มที่รวยที่สุดอย่างมาก

อัตราการเข้าเรียนสุทธิ แต่ละระดับชั้นในปี 2563-2564 จำแนกตามแต่ละภาค



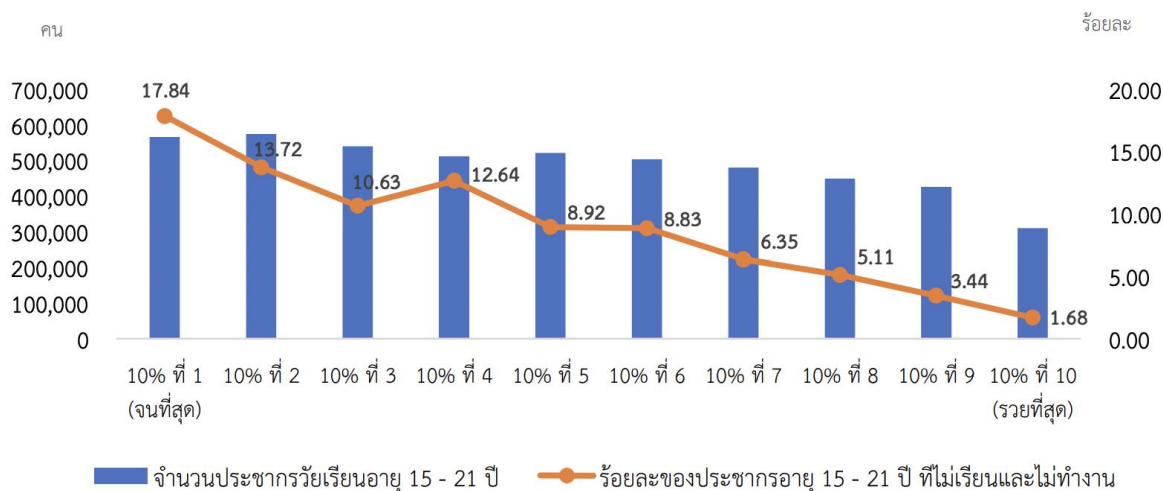
ที่มา : ข้อมูลการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ ประมวลผลโดย กองพัฒนาข้อมูลและตัวชี้วัดสังคม สศช.

ถึงแม้ประเทศไทยจะมีนโยบายอุดหนุนการจัดการเรียนการสอน และให้เงินอุดหนุนรูปแบบต่างๆ แก่ นักเรียน ทั้งเป็นเงินอุดหนุนรายหัวที่อุดหนุนเท่ากัน และเงินอุดหนุนเฉพาะให้กลุ่มเด็กยากจนพิเศษ แต่อัตราการเข้าเรียนสุทธิในแต่ละภูมิภาคก็ยังคงมีความแตกต่างกันไป โดยกรุงเทพมหานคร การเข้าศึกษาในระดับมัธยมศึกษา หรือสูงกว่ามีอัตราการเข้าเรียนมากกว่าภูมิภาคอื่นอย่างชัดเจน (สำนักงานสภาพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ; 2565) ส่วนในระดับชั้นมัธยมศึกษาตอนปลาย ภาคใต้มีอัตราการเข้าเรียนสุทธิน้อยที่สุด ซึ่งอาจหมายถึงการหลุดออกจากระบบการศึกษาที่มากขึ้นกว่าภูมิภาคอื่น ๆ นั้นเอง ส่วนถ้าวัดจากเขตเทศบาลและนอกเขตเทศบาลจะพบว่า เด็กในเขตเทศบาลมีอัตราการเข้าเรียนสุทธิที่ต่ำกว่า ส่วนหนึ่งมาจากการที่ครัวเรือนในเขตเทศบาล มักจะมีฐานะทางเศรษฐกิจดีต่อยกกว่า แต่ในอีกทางหนึ่งลักษณะนี้เกิดจากการกระจุกตัวของจำนวนโรงเรียน และทรัพยากรทางการศึกษาอื่นๆ ที่มีจะกระจุกกันเขตเทศบาลมากกว่าด้วยเช่นกัน

มากไปกว่านั้น การระบาดของโรคโควิด-19 อย่างรุนแรงในไทย ในช่วงปี 2563-2564 ก็ได้ส่งผลต่ออัตราการเข้าเรียนของกลุ่มเด็กเช่นกัน จากวิถีปฏิบัติในการเรียนที่เปลี่ยนไปและผลกระทบทางเศรษฐกิจที่เกิดจากการระบาด ทำให้กลุ่มเด็กยากจนเผชิญความเสี่ยงในการหลุดออกจากระบบการศึกษา รายงานของสำนักงานสภาพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคมแห่งชาติ (2565) ได้รายงานข้อมูลอัตราการตกหล่นจากระบบการศึกษา โดยอ้างอิงข้อมูลจากการสำรวจของ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (สพฐ.) และกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา (กสศ.) พบว่ามีนักเรียนตกหล่น/ออกกลางคัน จำนวน 28,793 คน โดยอยู่ในระดับอนุบาล และ

ประถมศึกษา จำนวน 14,109 คน (ร้อยละ 48.9) และอยู่ในระดับมัธยมศึกษาจำนวน 14,468 คน (ร้อยละ 51.1) โดยสาเหตุที่ออกจากระบบการศึกษา การสำรวจพบว่าเกิดจากปัญหาความจำเป็นของครอบครัว ที่นักเรียนต้องไปช่วยผู้ปกครองทำงานเนื่องจากไม่มีรายได้เพียงพอ ขณะที่บางส่วนนั้นเรียนจบถึงในระดับการศึกษาภาคบังคับแล้ว และไม่มีความต้องการที่จะเรียนต่อในระดับชั้นที่สูงขึ้น

ร้อยละของเด็กอายุ 15-21 ปีที่ไม่ได้อยู่ในระบบการศึกษา และไม่ได้ทำงานในปี 2564



ที่มา: ข้อมูลการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ ประมวลผลโดยกองพัฒนาข้อมูลและตัวชี้วัดสังคม สศช

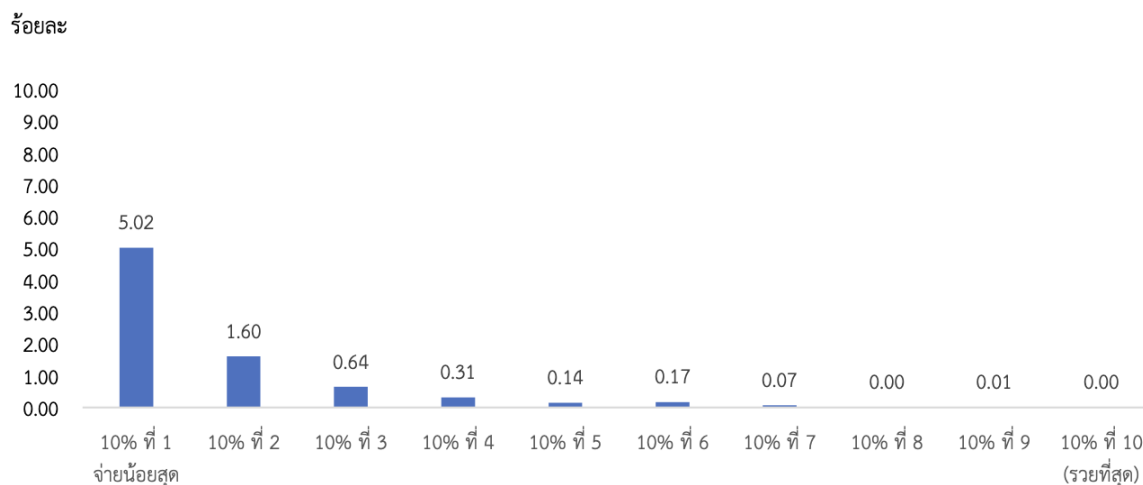
การหลุดออกจากระบบการศึกษา นอกจากสะท้อนความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงการศึกษาแล้วนั้น ยังส่งผลกระทบต่อความเหลื่อมล้ำทางรายได้อีกด้วย เนื่องจากถ้าหากเรามองว่าการศึกษาในระดับที่สูงขึ้น จะช่วยสร้างรายได้ได้ดีขึ้น แต่จากรายงานของสำนักงานสภาพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (2565) พบว่าเด็กที่หลุดจากระบบการศึกษาจำนวนมากนั้น เป็นประชากรที่อยู่ในกลุ่มที่จนที่สุด เป็นจำนวนมากที่สุด ซึ่งอาจจะเป็นการซ้ำเติมภาวะความเหลื่อมล้ำในหลายๆด้าน ทั้งด้านรายได้ หรือ ความเหลื่อมล้ำข้ามรุ่น ที่เป็นอยู่ให้เลวลงได้อีกด้วยจะเห็นได้ว่าปัญหาความเหลื่อมล้ำในมิติด้านการเข้าถึงการศึกษานั้นมีความสำคัญอย่างมาก ซึ่งเป็นปัญหาที่เราอาจจะต้องจับตามอง และเร่งแก้ไขต่อไปในอนาคตอันใกล้

สำหรับในฝั่งของมิติด้านคุณภาพการศึกษา ชัยยุทธ (2563) พบว่า ทรัพยากรอุดหนุนการศึกษาส่งผลต่อคุณภาพทางการศึกษา โรงเรียนที่มีทรัพยากรมากกว่า จะมีผลสอบ O-NET ที่ดีกว่า ซึ่งทรัพยากรเหล่านี้ ประกอบไปด้วย เงินอุดหนุนท้องถิ่น เงินอุดหนุนนโยบายเรียนฟรี รวมไปถึงประสบการณ์ของครู นโยบายที่ช่วยเหลือนักเรียนยากจนพิเศษสามารถลดความเหลื่อมล้ำลงได้บ้างแต่ก็ไม่สามารถลดช่องว่างทั้งหมดลงได้ นอกจากนี้ที่ผ่านมานั้นภาครัฐยังพยายามลดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาด้วยการกระจายทรัพยากรเงินอุดหนุนลงไปในพื้นที่

ห่างไกลมากขึ้น และเพิ่มเงินอุดหนุนเด็กยากจนพิเศษ แต่ก็ยังไม่สามารถลดช่องว่างทางคุณภาพที่เกิดขึ้นได้ ซึ่งอาจจะเป็นผลมาจากข้อจำกัดของการกระจายทรัพยากรแบบเดิม

อย่างไรก็ดี การแพร่ระบาดของโรคโควิด 19 ในช่วงหลายปีหลัง ได้เปลี่ยนภาพของการศึกษาไทยไปชั่วคราว เนื่องจากการที่ไม่สามารถทำการเรียนการสอนที่โรงเรียน หรือ สถานศึกษาได้ เทคโนโลยีต่างๆจึงเข้ามาช่วยเหลือในการศึกษา การเรียนออนไลน์จึงเป็นที่แพร่หลายขึ้นในสถานการณ์เช่นนี้ อย่างไรก็ตาม ปัจจุบันเชิงทรัพยากรก็เป็นอุปสรรคต่อการเรียนออนไลน์ด้วยเช่นกัน เนื่องจากในบางครอบครัวก็ไม่ได้มีอุปกรณ์ที่มีความพร้อมเพียงพอต่อการเรียนออนไลน์ หรือขาดแคลนทุนทรัพย์ในการจัดหาอุปกรณ์ต่างๆ ทั้งคอมพิวเตอร์ สมาร์ทโฟน และอินเทอร์เน็ต ให้พร้อมสำหรับการเรียนออนไลน์

ร้อยละของครัวเรือนที่มีประชากรวัยเรียน (3-17 ปี) มากกว่าอุปกรณ์การเรียน (โทรทัศน์ คอมพิวเตอร์ที่เข้าถึง อินเทอร์เน็ต และสมาร์ทโฟน) จำแนกตามระดับชั้นรายได้



ที่มา : ข้อมูลการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ ประมวลผลโดยกองพัฒนาข้อมูลและตัวชี้วัดสังคม สศช.

จากงานศึกษาของ สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (2565) พบว่าในกลุ่มครัวเรือนที่มีประชากรวัยเรียนและอยู่ในกลุ่มรายได้ที่น้อยที่สุด 10 เปอร์เซ็นต์แรก มีจำนวนสมาชิกครัวเรือนในวัยเรียนมากกว่าอุปกรณ์ที่ใช้ในการเรียนเฉลี่ยอยู่ที่ร้อยละ 5.02 ซึ่งผู้สอนก็อาจจะเผชิญกับปัญหาความพร้อมของอุปกรณ์ และความไม่พร้อมของเทคโนโลยีการสอนด้วยเช่นกัน ซึ่งสะท้อนถึงความไม่พร้อมในแง่ทรัพยากรของครัวเรือนของการเรียนออนไลน์ นอกจากนี้การเรียนออนไลน์ยังทำให้เด็กขาดสมาธิ และทำให้การเรียนรู้ถดถอยลงอีกด้วย ดังนั้นการระบาดของโรคโควิด นอกจากจะส่งผลต่อการหลุดออกจากระบบการศึกษาตั้งที่อภิปรายข้างต้นแล้ว ยังส่งผลต่อคุณภาพที่ถดถอยลงของการศึกษาดังด้วยเช่นกัน

3.3 นโยบายที่เกี่ยวข้องกับการลดความเหลื่อมล้ำด้านการศึกษา

จากปัญหาความเหลื่อมล้ำด้านการศึกษาในสองมิติที่ได้กล่าวถึงข้างต้น ได้มีข้อเสนอสำหรับนโยบายที่จะช่วยลดความเหลื่อมล้ำด้านการศึกษาหลายประเภท นโยบายสำคัญที่มักได้รับการกล่าวถึงเช่น การกระจายทรัพยากรด้านการศึกษา (ชัยยุทธ, 2563) โดยมีเป้าหมายในการกระจายทรัพยากรเพื่อสร้างความเท่าเทียม เช่น การปรับเงินอุดหนุนรายหัว และการปรับคุณภาพของครูและโรงเรียน นอกจากนี้แนวทางเหล่านี้แล้ว นโยบายอื่นๆที่ได้รับการกล่าวถึงในฐานะกลไกที่จะช่วยลดความเหลื่อมล้ำด้านศึกษาก็เช่น การกระจายอำนาจในการบริหารจัดการด้านการศึกษา และการพัฒนาเทคโนโลยี

ในส่วนนี้คณะวิจัยจะสำรวจถึงนโยบายที่จะมีบทบาทลดความเหลื่อมล้ำด้านการศึกษาในประเภทต่างๆที่ได้กล่าวถึงไว้ โดยแต่ละนโยบายจะอธิบายรายละเอียดที่รัฐบาลไทยได้ดำเนินการและความท้าทายที่เกี่ยวข้อง เนื้อหาในส่วนนี้จะเป็นการสังเคราะห์แง่มุมสำคัญของนโยบายการลดความเหลื่อมล้ำด้านการศึกษา ซึ่งจะถูกรวบรวมในส่วนถัดไป

3.3.1 การพัฒนาคุณภาพครูและโรงเรียนในพื้นที่ห่างไกล

สำหรับนโยบายแรก เป็นนโยบายการส่งเสริมความเสมอภาคในโอกาสทางการศึกษาเพื่อให้เด็กทุกคนที่แม่อาศัยอยู่ในพื้นที่ห่างไกลสามารถเข้าถึงการศึกษาที่มีคุณภาพได้ โดยโอกาสในการเข้าถึงจะต้องไม่กระจุกตัวอยู่ในเมืองหรือในกลุ่มคนที่มีฐานะทางเศรษฐกิจเท่านั้น นโยบายในลักษณะนี้เน้นไปที่การลดความเหลื่อมล้ำคุณภาพการศึกษาโดยเฉพาะโรงเรียนที่ห่างไกล ที่ผ่านมารัฐบาลไทยได้กำหนดแนวทางการพัฒนาที่สำคัญในการบรรลุเป้าหมายดังกล่าวควบคู่กันไป 2 มิติ ได้แก่ มิติการพัฒนาคุณภาพครูเพื่อให้จัดการเรียนการสอนที่มีคุณภาพทั่วประเทศ และมิติความพร้อมของโครงสร้างพื้นฐาน/อุปกรณ์ทางการศึกษาเพื่อส่งเสริมการจัดการเรียนการสอน

ในมิติแรกนั้น เนื่องจากคุณภาพของการศึกษาขึ้นอยู่กับคุณภาพของครู ดังนั้นการพัฒนาคุณภาพครูจะช่วยแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำระหว่างคุณภาพการเรียนการสอนระหว่างโรงเรียนต่าง ๆ และช่วยสร้างมาตรฐานการศึกษาให้เป็นมาตรฐานเดียวกันทั่วประเทศ ลดปัญหาการพึ่งพิงโรงเรียนกวดวิชาของนักเรียนและผู้ปกครอง สำหรับในมิติด้านความพร้อมของโครงสร้างพื้นฐาน เนื่องจากนักเรียนที่มาจากครอบครัวที่มีฐานะทางเศรษฐกิจที่ไม่ดีอาจไม่สามารถเข้าถึงอุปกรณ์ทางการศึกษาหรือระบบนิเวศในการเรียนรู้ที่เหมาะสมได้ เช่น คอมพิวเตอร์ อินเทอร์เน็ต หรืออุปกรณ์ทางวิทยาศาสตร์ เป็นต้น รัฐบาลจึงได้พัฒนาให้โรงเรียนทั่วประเทศมีโครงสร้างและอุปกรณ์ทางการศึกษาที่เอื้อต่อการเรียนรู้ของนักเรียนอย่างเสมอภาค

1) การพัฒนาคุณภาพครู

แนวนโยบายที่รัฐบาลนำมาใช้ในการแก้ไขปัญหาการขาดแคลนครูที่มีคุณภาพโดยเฉพาะในโรงเรียนห่างไกลและโรงเรียนขนาดเล็ก นับตั้งแต่การปฏิรูปการศึกษาภายหลังรัฐธรรมนูญปี 2540 จนถึงปัจจุบัน สามารถแบ่งออกเป็น 3 แนวทางหลัก ได้แก่ *แนวทางที่หนึ่ง* การให้ทุนการศึกษาแก่นักเรียนเก่งเพื่อกระตุ้นให้มาเรียนต่อในสาขาครูที่ขาดแคลนมากขึ้น *แนวทางที่สอง* การให้ทุนการศึกษาแก่นักเรียนในพื้นที่ห่างไกลเพื่อให้มาเรียนต่อเป็นครูและบรรจุในภูมิลำเนาของตน และ *แนวทางที่สาม* การพิจารณาปรับปรุงหลักเกณฑ์สัดส่วนของข้าราชการครูและจำนวนนักเรียนในสถานศึกษาให้สอดคล้องกับบริบทและจำนวนประชากรที่เปลี่ยนแปลงไป เพื่อให้สัดส่วนของครูและนักเรียนในสถานศึกษาขนาดเล็กมีความสอดคล้องเพียงพอที่จะสามารถจัดการศึกษาได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ในแนวทางแรก คือการให้ทุนการศึกษาเพื่อกระตุ้นนักเรียนให้มาเรียนต่อในสาขาครูมากขึ้น เป้าหมายสำคัญคือการแก้ไขปัญหาการขาดแคลนครูที่มีคุณภาพ ซึ่งเป็นปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อมาตรฐานการจัดการเรียนการสอน และก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำจากความแตกต่างของคุณภาพการศึกษาโดยเฉพาะกับนักเรียนในโรงเรียนห่างไกลในต่างจังหวัดซึ่งครูหนึ่งคนจะต้องรับผิดชอบดูแลนักเรียนข้ามชั้นเรียน และต้องทำหน้าที่เป็นผู้สอนในหลายวิชา รวมถึงต้องรับผิดชอบภาระงานทั้งด้านวิชาการ งบประมาณ บริหารงานบุคคล และบริหารทั่วไปด้วย

ตัวอย่างโครงการที่เริ่มดำเนินการก่อนการปฏิรูปการศึกษาในปี 2542 เช่น โครงการแสวงหาช้างเผือก โครงการครูทายาท โครงการเร่งรัดผลิตและพัฒนาบัณฑิตระดับปริญญาตรีสาขาวิชาคณิตศาสตร์ของประเทศ (รพค.) โครงการครูทายาท (ตชด.) โครงการเพชรในตม โครงการผลิตครูที่มีความรู้ความสามารถพิเศษทางวิทยาศาสตร์และคณิตศาสตร์ (สควค.) เป็นต้น ในขณะที่โครงการที่เริ่มดำเนินการหลังการปฏิรูปในปี 2542 เช่น โครงการผลิตครูการศึกษาขั้นพื้นฐานระดับปริญญาตรี (หลักสูตร 5 ปี) และโครงการผลิตครูพันธุ์ใหม่/มีอาชีพปี 2552 เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม งานวิจัยของสำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษายังพบปัญหาอยู่หลายประการที่ส่งผลให้คุณภาพครูและคุณภาพการศึกษาของประเทศไทยที่ลดต่ำลง เช่น ระบบการผลิตครูยังขาดความต่อเนื่องไม่สอดคล้องกับความจำเป็นในการจัดกระบวนการสอนของครูที่แท้จริง ไม่มีเอกภาพในเชิงนโยบายและมาตรฐานของสถาบันผลิตครู นอกจากนี้รัฐบาลมีการลงทุนในด้านการผลิตครูในจำนวนจำกัด แต่ให้ความสำคัญกับการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและอุปกรณ์ทางการศึกษามากกว่า (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2557)

เพื่อแก้ไขปัญหาข้างต้น ในปี 2559 สำนักงานคณะกรรมการอุดมศึกษาจึงได้จัดทำโครงการผลิตครูเพื่อพัฒนาท้องถิ่น (พ.ศ. 2559-2572) ซึ่งแต่เดิมคือ โครงการครูทายาท โดยคัดเลือกคนดีคนเก่งมาเรียนในระบบผลิตครูที่มีคุณภาพผ่านสถาบันผลิตครูที่มีคุณภาพ ให้ตรงกับสาขาวิชาที่มีความต้องการ และมีอัตราบรรจุเป็นข้าราชการครูในพื้นที่ภูมิลำเนาของผู้สำเร็จการศึกษา โดยสถาบันอุดมศึกษาที่เข้าร่วมโครงการจะต้องเป็นสถาบันอุดมศึกษาที่มีการจัดการเรียนการสอนสาขาวิชาที่ผลิตครูที่มีความเชี่ยวชาญ และผ่านความเห็นชอบจาก

คณะกรรมการ โดยกำหนดหลักสูตรในการผลิตครูจำนวน 2 หลักสูตร ได้แก่ หลักสูตรครูระดับปริญญาตรี (5 ปี) และหลักสูตรประกาศนียบัตรบัณฑิตวิชาชีพครู ทั้งนี้ ในปัจจุบันโครงการได้คัดเลือกผู้เข้าร่วมโครงการแล้วรวม 8 รุ่น จำนวนทั้งสิ้น 25,765 คน ซึ่งบรรจุเข้ารับราชการแล้ว 6 รุ่น นับตั้งแต่ปี 2559-2564 จำนวน 17,459 คน และอยู่ระหว่างการศึกษา จำนวน 2 รุ่น จำนวน 4,878 คน ซึ่งจะทยอยบรรจุเข้ารับราชการในปี 2565-2566 (สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา, 2559)

สำหรับแนวทางที่สองในการแก้ไขปัญหาการขาดแคลนครูที่มีคุณภาพ คือการให้ให้ทุนการศึกษาแก่นักเรียนในพื้นที่ห่างไกลเพื่อให้มาเรียนต่อเป็นครูและบรรจุในภูมิลำเนาของตน เป้าหมายคือการกระจายครูที่มีคุณภาพไปสู่พื้นที่ห่างไกลโดยตรง ในปี 2563 กองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา (กสศ.) ได้ดำเนินโครงการครูรัก(ษ์)ถิ่น เพื่อสร้างโอกาสทางการศึกษาสำหรับนักเรียนในพื้นที่ห่างไกลเป็นครูรุ่นใหม่ เพื่อพัฒนาคุณภาพโรงเรียนของชุมชนบ้านเกิดตนเอง เนื่องจากพบว่า มีโรงเรียนราว 2,000 แห่ง ทั่วประเทศไทยที่อยู่ในพื้นที่ห่างไกล มีขนาดเล็ก แต่ไม่สามารถควบรวมกับโรงเรียนอื่นได้ เช่น โรงเรียนบนพื้นที่สูง โรงเรียนตามแนวชายขอบ โรงเรียนที่ตั้งอยู่บนเกาะแก่ง และโรงเรียนที่ตั้งอยู่ในพื้นที่เสี่ยงภัย โดยโครงการนี้มีเป้าหมายเพื่อพัฒนาคุณภาพโรงเรียนในพื้นที่ห่างไกล 1,500 แห่ง ให้มีครูที่มีคุณภาพเพียงพอ พร้อมกับสร้างโอกาสให้กับนักเรียนในพื้นที่ห่างไกลที่มีใจรักในวิชาชีพครูได้พัฒนาท้องถิ่นของตนเอง โดยจะสนับสนุนทุนการศึกษาให้แก่นักศึกษา รุ่นละ 300 ทุน ทั้งหมด 5 รุ่น รวม 1,500 ทุน เฉลี่ยรุ่นละ 160,000 บาท ต่อรุ่นต่อปี ในสาขาที่กำหนด (กองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา, 2565)

สำหรับแนวทางสุดท้าย คือการพิจารณาปรับปรุงหลักเกณฑ์สัดส่วนของข้าราชการครูและจำนวนนักเรียนในสถานศึกษา หลังจากที่ใช้เกณฑ์มาตรฐานเดิมมาตั้งแต่ปี 2545 โดยกำหนดสัดส่วนของครูและนักเรียนเท่านั้น ส่งผลให้เกิดความเหลื่อมล้ำกับโรงเรียนขนาดเล็ก กระทรวงศึกษาธิการ โดยคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา (ก.ค.ศ.) ได้กำหนดเกณฑ์ใหม่ที่จะนำมาใช้ในปี 2564 ซึ่งคำนึงถึงมิติของคุณภาพและปริมาณ โดยในมิติของปริมาณจะพิจารณาจำนวนครูและนักเรียนมาเป็นหน่วยในการวิเคราะห์ และกำหนดขนาดของโรงเรียนตามลำดับว่าจะประกอบไปด้วยครูจำนวนเท่าใด และเพื่อให้ตอบโจทย์เรื่องคุณภาพการศึกษาจะนำประเด็นเรื่องภาระงานของครูมาเป็นตัวคำนวณชั่วโมงสอน และกำหนดอัตราของกำลังสายสนับสนุนเข้ามา เช่น กำหนดให้สถานศึกษาที่มีนักเรียนจำนวน 1-40 คน จะมีครูผู้สอน 1-4 คน จากเดิมที่มีเพียง 1-2 คน และมีพนักงานราชการหรืออัตราจ้าง จำนวน 1 คน หากมีนักเรียนจำนวน 41-80 คน จะมีครูผู้สอน 6 คน จากเดิมที่มีเพียง 3-4 คน และมีพนักงานราชการหรืออัตราจ้าง จำนวน 1 คน และหากมีนักเรียนจำนวน 81-119 คน จะมีครูผู้สอน 8 คน จากเดิมที่มีเพียง 5-6 คน และมีพนักงานราชการหรืออัตราจ้าง จำนวน 1 คน ทั้งนี้เพื่อยกระดับคุณภาพการศึกษาของโรงเรียนห่างไกลและขนาดเล็ก ให้มีครูผู้สอนครบชั้น ครบวิชา นักเรียนได้รับการฝึกฝนในทักษะการอ่าน เขียน วิเคราะห์ และการคำนวณครบถ้วน อันเป็นการช่วยลดความเหลื่อมล้ำและสร้างความเสมอ

ทางทางการศึกษาระหว่างโรงเรียนขนาดเล็กและโรงเรียนขนาดใหญ่ (กระทรวงศึกษาธิการ, เกณฑ์อัตรากำลังข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในสถานศึกษา สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน, 2563)

**ตารางเปรียบเทียบเกณฑ์อัตรากำลังข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในสถานศึกษา
สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน**

เกณฑ์เดิม ปี 2545	เกณฑ์ใหม่ ปี 2564	
	มิติเชิงปริมาณ	มิติเชิงคุณภาพ
เกณฑ์เดิมใช้มาเป็นเวลานานกว่า 18 ปี ไม่สอดคล้องกับบริบททางการศึกษา และปัญหาปัจจุบัน	โรงเรียนขนาดเล็กมีครูอย่างน้อย 4 คน (ประถมศึกษา, ภาษาไทย, คณิตศาสตร์ ปฐมวัยหรืออังกฤษ)	ตอบโจทย์นโยบายการศึกษา
โรงเรียนขนาดเล็กมีจำนวนมากขึ้น และขาดแคลนอัตรากำลังในการจัดการเรียนการสอนที่มีคุณภาพ	ใช้ Work Load (ชั่วโมงสอนและชั่วโมงเรียน) เป็นปัจจัยในการกำหนด	เด็กนักเรียนมีทักษะในการอ่าน เขียน และการคิดวิเคราะห์
การคำนวณใช้เพียงมิติการบริหาร (สัดส่วนครู : เด็ก)	มีอัตรากำลังบุคลากรสายสนับสนุนการศึกษา	ลดงานธุรการและคืนครูสู่ห้องเรียน
ไม่สามารถตอบสนองภารกิจด้านการศึกษาอย่างมีประสิทธิภาพ	จัดทำแผนพัฒนาคุณภาพและประสิทธิภาพโรงเรียนขนาดเล็ก	เชื่อมโยงไปสู่การวางแผนผลิต สรรหา และพัฒนาครุอนาคต ลดความเหลื่อมล้ำ โดยโรงเรียนขนาดเล็กมีประสิทธิภาพในการจัดการการเรียนการสอน

ปรับปรุงจาก: ศธ. 360 อองศา

แม้ที่ผ่านมาจะมีการดำเนินนโยบายทั้งสามด้านข้างต้น แต่การดำเนินนโยบายพัฒนาคุณภาพครูในพื้นที่ห่างไกลยังคงเผชิญความท้าทายหลายประการ ประการที่หนึ่ง ระบบและหลักสูตรการผลิตครูขาดการวางเจตนารมณ์ร่วมกันของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งในการกำหนดแผนระยะสั้นและระยะยาว ส่งผลให้เกิดการขาดความต่อเนื่องของนโยบายและการวางแผนจัดการงบประมาณอย่างมีประสิทธิภาพ ประการที่สอง นอกจากการผลิตครูที่มีคุณภาพแล้ว ประเทศไทยยังคงเผชิญกับความท้าทายในด้านปริมาณครูที่ยังคงมีไม่เพียงพอในบางสาขาวิชา เช่น สาขาคณิตศาสตร์ สาขาวิทยาศาสตร์ และสาขาภาษาต่างประเทศ เป็นต้น ซึ่งการเปิดรับหรือการให้ทุนในระบบปิดที่รัฐบาลดำเนินการ อาจส่งผลเสียในระยะยาวได้ หากขาดข้อมูลที่เป็นระบบตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน รวมถึงการวิเคราะห์คาดการณ์ที่แม่นยำในการผลิตครูให้สอดคล้องกับความต้องการของตลาดแรงงาน อันจะส่งผลต่อสถาบันการผลิตครูและแรงจูงใจที่นักเรียนจะเลือกศึกษาต่อ ประการที่สาม ถึงแม้จะมีการพิจารณาปรับปรุงหลักเกณฑ์สัดส่วนของข้าราชการครูและจำนวนนักเรียนในสถานศึกษาแล้ว อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติก็ไม่ใช่ว่าเรื่องง่ายที่จะบริหารจัดการกระจายครูในโรงเรียนที่มีจำนวนเกินอยู่ไปสู่โรงเรียนขนาดเล็กหรือโรงเรียน

ห่างไกล เพื่อลดภาระให้กับครูที่ต้องจัดการเรียนการสอนข้ามชั้นเรียน หรือต้องจัดการเรียนการสอนในวิชาที่ตนเองไม่ได้มีความเชี่ยวชาญ เนื่องจากการโยกย้ายมักจะได้รับคำสั่งต่อต้านจากครู ดังนั้น การดำเนินการนี้จะต้องอาศัยแนวปฏิบัติที่รอบคอบเพื่อให้เกิดผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ของหลักเกณฑ์

2) การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและอุปกรณ์ทางการศึกษา

นอกจากการพัฒนาคุณภาพของครูผู้สอนแล้ว อีกหนึ่งปัญหาสำคัญที่ส่งผลให้เกิดความเหลื่อมล้ำด้านการศึกษาในพื้นที่ห่างไกลคือการขาดแคลนโครงสร้างพื้นฐาน สื่อ อุปกรณ์ และครุภัณฑ์ที่เหมาะสมของสถานศึกษา จะเป็นอุปสรรคในการจัดเรียนการสอนที่มีคุณภาพให้กับนักเรียน ที่ผ่านมานโยบายพัฒนาคุณภาพโครงสร้างพื้นฐานในพื้นที่ห่างไกลมักจะเน้นไปที่การกระจายการพัฒนาแบบมุ่งเป้าไปสู่บางโรงเรียนในพื้นที่

นโยบายในด้านนี้มีจุดเริ่มต้นที่สำคัญ คือ “โครงการหนึ่งอำเภอ หนึ่งโรงเรียนในฝัน” ในปี 2546 ที่มีจุดมุ่งหมายในการให้บริการการศึกษาที่มีคุณภาพในต่างจังหวัด เด็กและเยาวชนที่มาจากครอบครัวยากจนมีโอกาสด้านการศึกษาที่โรงเรียนใกล้บ้านที่มีคุณภาพ เป็นการลดช่องว่างทางสังคมและกระจายโอกาสไปให้อย่างทั่วถึง การดำเนินการของโครงการนี้มีจำนวน 3 รุ่น โดยรุ่นที่ 1 มีโรงเรียนเข้าร่วม 921 แห่ง โดยสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานเป็นเจ้าภาพหลักขับเคลื่อนนโยบายทั้งการพัฒนาหลักสูตรการเรียนการสอน และการพัฒนาความพร้อมในการใช้ระบบ ICT ของโรงเรียน จากนั้นได้มีการขยายผลให้ชุมชนทุกอำเภอเลือกโรงเรียนรุ่นที่ 2 ภายใต้ชื่อ “โรงเรียนดีใกล้บ้าน” จำนวน 867 แห่ง และภายหลังการรัฐประหารในปี 2549 ได้เปลี่ยนชื่อเป็นโครงการโรงเรียนดีใกล้บ้านทั้งหมด (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน, คู่มือการดำเนินงานโรงเรียนดีใกล้บ้าน (แม่เหล็ก), 2560)

ต่อมาในปี 2553 สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานได้ดำเนินโครงการ “โรงเรียนดีประจำตำบล” เพื่อปรับปรุงมาตรฐานและพัฒนาคุณภาพโรงเรียนชนบท อย่างน้อยตำบลละ 1 แห่ง ให้เด็กนักเรียนในพื้นที่ห่างไกล ทุรกันดาร ด้อยโอกาส ได้มีโอกาสเข้าถึงการจัดการศึกษาที่มีคุณภาพ โดยมีโรงเรียนเข้าร่วมจาก 6,545 ตำบลทั่วประเทศ โดยโรงเรียนที่เข้าร่วมจะได้รับการพัฒนาทั้งด้านวิชาชีพ การปรับปรุงภูมิทัศน์ การซ่อมแซมอาคาร/การก่อสร้างอาคารเรียน การจัดหาวัสดุ ครุภัณฑ์ เพื่อการจัดการเรียนการสอนและกิจกรรมอื่น ๆ ในปีงบประมาณ 2553 ได้จัดสรรงบประมาณรวม 1,704,290,655 บาท ให้กับโรงเรียนดีประจำตำบลรุ่นที่ 1 จำนวน 182 แห่ง ในปี 2554 สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานได้จัดสรรงบประมาณรวม 2,039,844,400 บาท ไปยังโรงเรียนดีประจำตำบลทุกรุ่น เน้นที่โรงเรียนดีประจำตำบลรุ่นที่ 2 จำนวน 877 แห่งทั่วประเทศ (อำเภอละ 1 แห่ง) โดยแต่ละแห่งได้รับงบประมาณ 1,797,200 บาทต่อแห่ง ซึ่งค่อนข้างมีความแตกต่างกับโรงเรียนดีประจำตำบลในปี 2555 ที่ได้รับงบประมาณแห่งละ 50,000 บาท เพื่อซ่อมแซมพัฒนาเบื้องต้น นอกเหนือจากงบประมาณของโครงการโรงเรียนดีประจำตำบล โรงเรียนยังได้สนับสนุนทรัพยากรในรูปแบบอื่น ๆ เช่น การพัฒนาห้องสมุดและบรรณารักษ์ห้องสมุด การจัดชุดอุปกรณ์คอมพิวเตอร์ รายการสื่อบทเรียนอิเล็กทรอนิกส์ รวม

งบประมาณ 3 ปี (2553-2555) กว่า 3 พันล้านบาท (กระทรวงศึกษาธิการ, รายงานผลการดำเนินงานโครงการโรงเรียนดีประจำตำบล ปี 2553-2554, 2555)

ถัดมาในปี 2559 รัฐบาลได้พัฒนาโครงการโรงเรียนดีประจำตำบลให้เป็นโรงเรียนดีแห่งชุมชน ที่เป็นการร่วมมือระหว่างรัฐ เอกชน และประชาสังคม โดยใช้ชื่อว่า “โครงการโรงเรียนประชารัฐ” หรือ “โครงการโรงเรียนประชารัฐ (ดีใกล้บ้าน)” ในเวลาต่อมา โดยรัฐบาลได้กำหนดวัตถุประสงค์หลักคือเพื่อส่งเสริมและพัฒนาระบบ ICT เพื่อการศึกษาและการบริหารจัดการสื่อการเรียน ประกอบกับการพัฒนารูปแบบการจัดการเรียนการสอน (Active Learning, Critical Learning) และในปี 2562 รัฐบาลได้จัดทำโครงการ “โรงเรียนคุณภาพประจำตำบล (1 ตำบล 1 โรงเรียนคุณภาพ)” เพื่อพัฒนาโรงเรียนให้มีคุณภาพและได้มาตรฐานตามบริบทของตนเอง ลดความเหลื่อมล้ำให้เกิดความเท่าเทียมและครอบคลุมทุกพื้นที่ทั่วประเทศ สร้างโรงเรียนให้มีความพร้อมในการจัดการเรียนการสอน มีอุปกรณ์และสิ่งอำนวยความสะดวกที่เอื้อต่อการเรียนรู้ ทั้งยังส่งเสริมการมีส่วนร่วมของเอกชน บ้าน วัด รัฐ โรงเรียน เพื่อพัฒนาผู้เรียนให้มีคุณภาพ โดยมีเป้าหมาย คือ สร้างโรงเรียนคุณภาพระดับประถมศึกษาอย่างน้อย ตำบลละ 1 โรงเรียน และระดับมัธยมศึกษาอย่างน้อยอำเภอละ 1 โรงเรียน สำหรับโรงเรียนเหล่านี้จะมีโครงการพัฒนาผู้บริหารสถานศึกษา ครูและบุคลากรทางการศึกษาให้เป็นการเฉพาะ (กระทรวงศึกษาธิการ, ข่าวภารกิจผู้บริหารระดับสูง, 2562)

นอกจากนี้ยังมีการจัดทำโครงการพัฒนาการจัดการศึกษาโรงเรียนที่ตั้งในพื้นที่ลักษณะพิเศษ (โรงเรียนพื้นที่สูงในถิ่นทุรกันดาร โรงเรียนพื้นที่เกาะ) ซึ่งมีที่ตั้งในพื้นที่เนินเขา ภูเขา เทือกเขา และประกอบไปด้วยประชากรที่เป็นกลุ่มชาติพันธุ์และมีฐานะยากจน เพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตผ่านทักษะวิชาการ ทักษะชีวิต ทักษะอาชีพ รวมถึงโรงเรียนที่มีนักเรียนพักนอนในพื้นที่คมนาคมยากลำบากให้ได้รับการส่งเสริมและได้รับการดูแลพัฒนาในเรื่องอาหารความเป็นอยู่ ทำให้นักเรียนมีคุณภาพชีวิตที่ดี (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน, รายงานประจำปี 2564, 2564) พร้อมกับโครงการโรงเรียนขนาดเล็กที่ดำรงอยู่ได้ด้วยตนเอง (Stand Alone) ที่ไม่สามารถยุบไปเรียนรวมกับโรงเรียนอื่นได้ โดยสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานได้จัดทำแผนยุทธศาสตร์พัฒนาโรงเรียนขนาดเล็กเหล่านี้ไว้ 5 ยุทธศาสตร์ ได้แก่ 1) การจัดการศึกษาเพื่อความมั่นคง 2) การสร้างโอกาสในการเข้าถึงบริการทางการศึกษาที่มีคุณภาพ มีมาตรฐาน และลดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษา 3) การพัฒนาคุณภาพผู้เรียน 4) การพัฒนาผู้บริหาร ครู และบุคลากรทางการศึกษา และ 5) การเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการแบบมีส่วนร่วม ทั้งนี้ได้มีการจัดสรรงบประมาณให้กับสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา เพื่อเป็นค่าพาหนะรับ-ส่งนักเรียน กรณีรวม/เลิกสถานศึกษา จัดซื้อครุภัณฑ์ DLTV ให้กับโรงเรียนขนาดเล็กที่สามารถดำรงอยู่ได้ด้วยตนเอง (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน, รายงานประจำปี 2564, 2564)

อย่างไรก็ตาม ถึงแม้จะมีการจัดสรรงบประมาณในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและอุปกรณ์ในการเรียนการสอนอย่างต่อเนื่อง นับตั้งแต่การปฏิรูปการศึกษาปี 2542 แต่ก็ยังคงดูเหมือนว่าจะไม่ได้ส่งผลโดยตรงต่อการ

พัฒนาคุณภาพการเรียนรู้ของนักเรียนได้อย่างเต็มประสิทธิภาพ ความท้าทายประการสำคัญของการดำเนินนโยบายดังกล่าวคือ การเปิดโอกาสให้สถานศึกษา ครู และนักเรียน มีอิสระในการเลือกรูปแบบโครงสร้างพื้นฐานและอุปกรณ์ทางการศึกษาที่เหมาะสมกับตน แต่เนื่องจากรูปแบบที่ส่วนกลางกำหนดลงไปมักจะเป็นไปในรูปแบบเดียวกัน โดยขาดการพิจารณาเรื่องบริบทหรือลักษณะเฉพาะของพื้นที่ ส่งผลให้นักเรียนไม่ได้ใช้ประโยชน์อย่างเต็มที่และก่อให้เกิดความสิ้นเปลืองด้านงบประมาณตามมา ประการที่สอง ถึงแม้ว่าสถานศึกษาจะมีความพร้อมด้านโครงสร้างพื้นฐาน สื่อ อุปกรณ์ และครุภัณฑ์ แต่ก็อาจขาดผู้ที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญด้านเทคโนโลยีหรือองค์ความรู้ที่จะใช้เทคโนโลยีให้เกิดประโยชน์สูงสุด การสร้างชุดความรู้ที่มีประสิทธิภาพ มีความต่อเนื่องให้กับครูและนักเรียนจึงมีความสำคัญที่ต้องพัฒนาควบคู่กันไป ประการที่สาม การจัดสรรงบประมาณในการซ่อมแซมดูแลและพัฒนาเทคโนโลยีหรือระบบต่าง ๆ ให้สอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงของโลกปัจจุบัน อันจะช่วยสร้างระบบนิเวศของการเรียนรู้ที่ทันสมัยและสามารถใช้งานได้จริง และประการสุดท้าย แนวทางการส่งเสริมการใช้งานของโครงสร้างพื้นฐาน สื่อ อุปกรณ์ และครุภัณฑ์ หรือศูนย์กลางการเรียนรู้ในโรงเรียนเหล่านี้ เพื่อให้เกิดการใช้ทรัพยากรร่วมกันและสามารถเข้าใช้ประโยชน์ได้อย่างแท้จริง ทั้งของนักเรียน โรงเรียนอื่น ๆ ในพื้นที่ รวมถึงชุมชน

3.3.2 การกระจายอำนาจด้านการศึกษา

การกระจายอำนาจทางการศึกษาเป็นยุทธศาสตร์หนึ่งในการพัฒนาคุณภาพทางการศึกษา และเป็นส่วนหนึ่งของการปฏิรูปการศึกษาในทุกระลอก นโยบายการกระจายอำนาจทางการศึกษามีส่วนสำคัญกับการลดความเหลื่อมล้ำด้านการศึกษา จากการเปิดโอกาสให้คนในท้องถิ่นสามารถใช้ทรัพยากรในท้องถิ่นเพื่อแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำและยกระดับคุณภาพการจัดการศึกษาของตนได้ โดยให้โรงเรียนมีอำนาจในการตัดสินใจร่วมคิด ร่วมทำ ร่วมรับผิดชอบกับทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องในพื้นที่เพื่อแก้ไขปัญหาความล่าช้าจากการรวมศูนย์อำนาจอยู่ที่ส่วนกลาง อีกทั้งมีการกระจายอำนาจด้านการคลังสามารถช่วยให้การจัดสรรทรัพยากรเป็นไปอย่างอิสระ คล่องตัว มีประสิทธิภาพ สามารถตอบสนองต่อการแก้ไขปัญหาการจัดการศึกษาในบริบทเฉพาะ ซึ่งชุมชน ผู้ปกครอง และภาคเอกชนที่อยู่ในกลไกคณะกรรมการโรงเรียน (School Council) สามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาการศึกษาและแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำทางการศึกษามากขึ้น

ในการปฏิรูปการศึกษาช่วงต้นทศวรรษ 2540 การกระจายอำนาจด้านการศึกษาเป็นเป้าหมายสำคัญประการหนึ่งของการปฏิรูป พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 ได้กำหนดไว้ในมาตรา 9 ว่า การจัดระบบ โครงสร้าง และกระบวนการจัดการศึกษา ให้ยึดหลักในข้อ (2) มีการกระจายอำนาจไปสู่เขตพื้นที่การศึกษา สถานศึกษา และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบกับมาตรา 39 กำหนดให้มีการกระจายอำนาจการบริหารและจัดการศึกษาไปยังคณะกรรมการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา โดยให้คณะกรรมการสถานศึกษาทำหน้าที่กำกับส่งเสริมและสนับสนุนภารกิจของสถานศึกษา คือ

ด้านวิชาการ ด้านงบประมาณ ด้านการบริหารงานบุคคล และด้านบริการทั่วไป (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน, แนวทางการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาให้คณะกรรมการ สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา และสถานศึกษา ตามกฎกระทรวง กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา พ.ศ. 2550, 2550) เพื่อเป็นการผลักดันแนวทางดังกล่าว สำนักงานปฏิรูปการศึกษาซึ่งมีหน้าที่นำสาระหลักของกฎหมายดังกล่าวไปปฏิบัติก็ได้ยกร่างกฎหมายและเสนอแนวทางการกระจายอำนาจจากส่วนกลางไปยังหน่วยปฏิบัติในพื้นที่ ซึ่งได้แก่ เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา โดยให้ความเป็นอิสระในการบริหารงานแก่หน่วยปฏิบัติเหล่านี้ภายใต้ระบบบริหารงานในรูปของคณะกรรมการ โดยจะมีคณะกรรมการการบริหารขั้นทั้งในระบบเขตพื้นที่การศึกษาและในระดับสถานศึกษาโดยมีผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมอยู่ในคณะกรรมการที่ทำหน้าที่บริหารการศึกษาทุกระดับเหล่านี้ด้วย

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานได้สรุปหลักการพื้นฐานที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจทางการศึกษาไว้ 4 ข้อ ได้แก่ 1) หลักการกระจายอำนาจไปยังสถานศึกษา (Decentralization) ซึ่งจะช่วยให้เพิ่มอำนาจในการตัดสินใจให้กับสถานศึกษา พร้อมกันนั้นส่วนกลางก็จะลดอำนาจในการควบคุมลงไป 2) หลักการมีส่วนร่วม โดยการเปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้เสียจากภาคส่วนต่าง ๆ เข้ามามีส่วนในการบริหารและการจัดการศึกษาในพื้นที่ 3) การคืนอำนาจในการจัดการศึกษาท้องถิ่นให้กับประชาชน 4) หลักการบริหารตนเองของโรงเรียนในการมีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบในการดำเนินงาน และ 5) หลักการตรวจสอบและถ่วงดุลที่เน้นความโปร่งใสและการติดตามประเมินผลให้การศึกษามีคุณภาพ (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน, คู่มือการบริหารและจัดการการศึกษาโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน, 2548)

ในส่วนที่เกี่ยวกับอำนาจการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น กฎหมายได้กำหนดให้ท้องถิ่นสามารถจัดการศึกษาในระดับใดระดับหนึ่งหรือทุกระดับได้ตามความพร้อม ตามความเหมาะสม และความต้องการในท้องถิ่น โดยให้กระทรวงศึกษาธิการเป็นผู้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และประสานส่งเสริมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สามารถจัดการศึกษาสอดคล้องกับนโยบายและได้มาตรฐานการศึกษา รวมทั้งการเสนอแนะการจัดสรรงบประมาณอุดหนุนการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยในเวลาถัดมากระทรวงมหาดไทยจึงได้มีการตราพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 ซึ่งกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกประเภทมีอำนาจและหน้าที่ในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน และกำหนดการถ่ายโอนการศึกษาออกเป็น 2 ระยะ คือ ระยะแรกระหว่าง ปี 2542-2546 เป็นขั้นตอนเตรียมความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและโรงเรียน และระยะที่สอง ปี 2547-2552 เป็นขั้นตอนของการดำเนินการถ่ายโอนให้ลุล่วงตามกฎหมาย

อย่างไรก็ตาม เกิดความล่าช้าในกระจายอำนาจและการถ่ายโอนการศึกษาจากกระทรวงศึกษาธิการไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่คาดว่าจะสำเร็จลุล่วงภายในปี 2552 กระทรวงศึกษาธิการได้ใช้เวลาถึง 5 ปี ในการ

ออกกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์การถ่ายโอนโรงเรียน ซึ่งมีความซับซ้อนและเป็นอุปสรรคต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นอย่างมาก เช่น หลักเกณฑ์ความพร้อม หลักเกณฑ์รายได้ สวัสดิการและสิทธิประโยชน์ เป็นต้น นอกจากนี้ยังมีการกำหนดโรงเรียนที่มีลักษณะพิเศษ 9 ประเภท ที่ไม่ต้องถ่ายโอน ได้แก่ 1) สถานศึกษาที่เน้นการจัดการศึกษาเพื่อความเป็นเลิศเฉพาะด้าน 2) สถานศึกษาที่จัดการศึกษาในเชิงทดลอง วิจัย และพัฒนา 3) สถานศึกษาที่จัดเพื่อผู้พิการและผู้ด้อยโอกาส 4) สถานศึกษาที่จัดตั้งขึ้นเพื่อให้เป็นสถานศึกษาตัวอย่างหรือต้นแบบสำหรับการจัดการศึกษาในระดับภาค จังหวัด หรืออำเภอที่มีเพียง 1 แห่ง 5) สถานศึกษาระดับประถมศึกษาที่มีจำนวนนักเรียน 300 คนขึ้นไป และระดับมัธยมศึกษาที่มีจำนวน 1,500 คนขึ้นไป 6) สถานศึกษาไม่ผ่านเกณฑ์การประเมินมาตรฐานของสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา 7) สถานศึกษาที่จัดตั้งขึ้นให้มีลักษณะเป็นหน่วยกระจายอำนาจในรูปแบบอื่นอยู่แล้ว ได้แก่ สถานศึกษาที่มีฐานะในองค์กรมหาชน 8) สถานศึกษาในโครงการพระราชดำริหรืออยู่ในพระบรมราชานุเคราะห์หรือสถานศึกษาที่จัดตั้งขึ้นเพื่อการเฉลิมพระเกียรติในวโรกาสต่าง ๆ และ 9) สถานศึกษาที่มีผู้บริจาคที่ดินและอาคารที่มีวัตถุประสงค์ให้รัฐเป็นผู้จัดการศึกษาเอง ซึ่งลักษณะทั้ง 9 ข้อ หากมีการถ่ายโอนจะต้องมีการประชุมร่วมระหว่างกระทรวงศึกษาธิการกับผู้แทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพิจารณาทุกวันเป็นกรณีพิเศษ ซึ่งทำให้การถ่ายโอนล่าช้าออกไปอีก

ทั้งนี้ การคัดค้านจากฝ่ายที่ไม่สนับสนุนอ้างเหตุผลสำคัญว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังขาดความพร้อมในการจัดการศึกษาให้สอดคล้องกับมาตรฐานของกระทรวงศึกษาธิการ และโรงเรียนส่วนใหญ่ไม่สนใจที่จะรับการถ่ายโอน เนื่องจากข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาจะได้รับผลกระทบในเรื่องความก้าวหน้า ความมั่นคงในการทำงาน ตลอดทั้งในเรื่องเกี่ยวกับเกียรติและศักดิ์ศรีจากระบบบริหารงานบุคคลที่จะต้องเปลี่ยนแปลงไป และต้องอยู่ภายใต้การควบคุมของนักการเมืองท้องถิ่น ส่งผลให้การถ่ายโอนชะงักงันจนถึงปัจจุบัน

ในมิติของการกระจายอำนาจในตัวกระทรวงศึกษาธิการนั้น จากการประเมินผลการปฏิรูปการศึกษาในรอบสองทศวรรษที่ผ่านมาของคณะกรรมการปฏิรูป (คปร.) และสำนักงานปฏิรูป (สปร.) ซึ่งจัดขึ้นตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี พ.ศ. 2553 พบว่า ผลผลิตหลักจากการปฏิรูปการกระจายอำนาจในระบบการศึกษาในรอบสองทศวรรษที่ผ่านมาผ่านการตราพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ มักอยู่ในรูปแบบการเพิ่มโครงสร้างของกระทรวงศึกษาธิการและการเพิ่มขึ้นของงบประมาณการศึกษาที่เพิ่มขึ้นโดยเฉลี่ย 23,000 ล้านบาททุกปี แต่การปฏิรูปที่เกิดผลอย่างเป็นรูปธรรมต่อการดำเนินงานของโรงเรียน กระบวนการเรียนการสอนในห้องเรียนที่มีผลโดยตรงต่อคุณภาพผู้เรียนนั้นยังไม่ได้เกิดผลอย่างเป็นรูปธรรม (ไกรยศ ภัทรราช, 2558) การกระจายภายในของกระทรวงศึกษาธิการเองก็ยังคงเกิดความย้อนแย้ง เช่น การมีหน่วยงานระดับจังหวัด ศึกษาธิการภาค ศึกษาธิการจังหวัด ทำให้เกิดความลึกลับว่า ตกลงแล้วจะกระจายอำนาจไปให้เขตและโรงเรียนหรือไม่ เพราะสุดท้ายก็ยังมีหน่วยงานขึ้นมารอบการทำงานของโรงเรียนอยู่มากมาย ทั้งนี้ จากการศึกษาของอนุกรรมการปฏิรูปกฎหมายการศึกษา สภาปฏิรูปแห่งชาติ (สปช.) พบว่า กระทรวงศึกษาธิการกลับไปออกกฎกระทรวงและระเบียบการบริหาร

ราชการกระทรวงที่มีได้สะท้อนเจตนารมณ์ของการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาด้านต่าง ๆ สู่สถานศึกษาอย่างแท้จริง อำนาจการตัดสินใจต่าง ๆ ยังคงอยู่กับส่วนราชการเช่นเดิม

จากเหตุผลดังกล่าวข้างต้น ส่งผลให้การกระจายอำนาจทางการศึกษายังคงเป็นประเด็นที่เผชิญความท้าทายในการดำเนินการผลักดันในการปฏิรูปการศึกษาทุกสมัย ประการแรก การขาดการสร้างเจตนารมณ์ร่วมกันอย่างชัดเจนว่าทั้งกระทรวงศึกษาธิการและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถเป็นผู้จัดการศึกษาที่มีประสิทธิภาพและมีมาตรฐานเดียวกันได้ ทำให้ยังคงมีการถกเถียงอยู่เสมอว่า ใครควรจะเป็นผู้รับผิดชอบในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานของประเทศ เพราะทั้งสองฝ่ายต่างก็เคยเป็นผู้ดำเนินการจัดการศึกษามาก่อนในอดีต โดยฝ่ายครุर्मักจะมองว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถดำเนินการได้ดี การถ่ายโอนส่งผลให้เกิดความไม่ต่อเนื่อง แต่ทางฝ่ายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเห็นว่า การที่กระทรวงศึกษาธิการต้องดูแลโรงเรียนกว่าสามหมื่นแห่ง ไม่สามารถทำได้อย่างทั่วถึงและมีประสิทธิภาพเช่นกัน ประการที่สอง คือ เนื่องจากการกระจายอำนาจทางการศึกษาส่งผลกระทบต่อกลุ่มผลประโยชน์หลายกลุ่ม จึงถูกหยิบยกมาเป็นส่วนหนึ่งของการต่อรองทางการเมืองในบางช่วงเวลา การผลักดันนโยบายจึงไม่ได้เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง ความสนใจที่จะผลักดันกระจายอำนาจจึงชะลอลดตัวลงไปเมื่อไม่ได้เป็นประเด็นที่ฝ่ายการเมืองต้องการจะผลักดัน ประการสุดท้าย ถึงแม้จะมีการกระจายอำนาจแล้ว แต่ในทางปฏิบัติของสถานศึกษาและครู ก็ยังคงเคยชินกับวัฒนธรรมการทำงานแบบเดิม พร้อมกันนั้นสถานศึกษาก็ยังคงมีอิสระค่อนข้างน้อย เช่น การตัดสินใจ การบริหารจัดการงบประมาณ และการจัดการบุคลากร เป็นต้น

3.3.3 การอุดหนุนงบประมาณเพื่อสร้างความเสมอภาคด้านการศึกษา และการอุดหนุนทุนการศึกษา

นโยบายอีกประการที่มีบทบาทสำคัญในการแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำในโอกาสทางการศึกษาและการเข้าถึงทรัพยากรของนักเรียนในกลุ่มด้อยโอกาส คือการอุดหนุนงบประมาณในลักษณะต่างๆ ไปสู่นักเรียนยากจนเพื่อสร้างความเสมอภาคด้านการศึกษา เช่น โครงการตามนโยบายเรียนฟรี 15 ปี โครงการกองทุนอาหารกลางวันให้นักเรียนยากจนขาดแคลน โครงการนักเรียนพักนอน โครงการเงินอุดหนุนนักเรียนยากจน เป็นต้น นอกจากนี้ยังมีการอุดหนุนรายจ่ายในหลายรายการ เช่น ค่าจัดการเรียนการสอน ค่าพาหนะในการเดินทางมาเรียน ค่าปัจจัยพื้นฐานสำหรับนักเรียนยากจน ค่ากิจกรรมพัฒนาคุณภาพผู้เรียน ค่าจ้างครูอัตราจ้าง และยังมีเงินสำหรับกิจกรรมพัฒนาคุณภาพผู้เรียน กิจกรรมวิชาการเสริมความรู้ เพื่อเป็นการกระจายโอกาสทางการศึกษาและลดภาระให้กับผู้ปกครองที่ไม่มีความพร้อมทางเศรษฐกิจ

1) โครงการเรียนฟรี 15 ปี หรือโครงการสนับสนุนค่าใช้จ่ายในการจัดการศึกษาตั้งแต่ระดับอนุบาลจนจบการศึกษาขั้นพื้นฐาน

โครงการสำคัญนี้มีจุดเริ่มต้นจากพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 กำหนดให้รัฐต้องจัดให้มีการเรียนฟรีโดยไม่เสียค่าใช้จ่ายอย่างน้อย 12 ปี แบบทั่วถึงและมีคุณภาพ ตั้งแต่ชั้นประถมศึกษาปีที่ 1 ถึงชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 6 รวม ปวช. ถัดมาจึงได้มีการขยายให้ครอบคลุมการศึกษาระดับอนุบาล และในปี 2552 รัฐบาลอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ ได้ขยายการอุดหนุนเพิ่มเติมเพื่อลดค่าใช้จ่ายของผู้ปกครองในค่าเครื่องแบบ หนังสือ อุปกรณ์การเรียน และค่าธรรมเนียมต่าง ๆ ซึ่งรู้จักในชื่อ “โครงการเรียนฟรี 15 ปี” โดยรัฐบาลได้กำหนดวัตถุประสงค์อย่างชัดเจนใน 4 ข้อ ได้แก่ 1) เพื่อให้นักเรียนทุกคนได้รับการศึกษาขั้นพื้นฐานอย่างมีคุณภาพ 2) เพื่อสนับสนุนค่าใช้จ่ายในการจัดการศึกษาระดับประกาศนียบัตรวิชาชีพแก่ผู้เรียนอาชีวศึกษา 3) เพื่อช่วยลดภาระค่าใช้จ่ายของผู้ปกครองนักเรียน และ 4) เพื่อสร้างโอกาสและขยายโอกาสทางการศึกษาแก่เด็กและเยาวชนอย่างทั่วถึง มีคุณภาพ และเป็นธรรม

การจัดสรรเงินอุดหนุนรายหัวแก่สถานศึกษาในโครงการเรียนฟรี 15 ปี นั้น ได้อาศัยหลักการความเป็นธรรม 2 ข้อ ได้แก่ 1) ความเป็นธรรมในแนวนอน คือ การอุดหนุนเท่ากันตามจำนวนนักเรียนในโรงเรียน โดยไม่ได้คำนึงถึงเรื่องเพศ ชาติพันธุ์ ศาสนา หรือพื้นที่ เพื่อให้นักเรียนทุกคนสามารถเข้าถึงการศึกษาขั้นพื้นฐานที่มีคุณภาพ และ 2) ความเป็นธรรมในแนวตั้ง คือ การอุดหนุนเพิ่มเติมให้กับนักเรียนด้อยโอกาส พิการ หรือบุคคลที่มีความจำเป็นพิเศษ เนื่องจากต้องใช้จ่ายมากกว่าปกติ เพื่อเพิ่มโอกาสในการเข้าถึงและเพิ่มอัตราการเข้าเรียนตามการศึกษาขั้นพื้นฐาน ซึ่งเป็นไปตามสัดส่วนนักเรียนในโรงเรียนโดยมีเป้าหมายเพื่อชดเชยความเหลื่อมล้ำระหว่างสถานศึกษาต่าง ๆ (ชัยยุทธ ปัญญาสวัสดิ์สุทธิ์, 2563)

อย่างไรก็ตาม ตามรายงานการศึกษาประสิทธิภาพระบบการศึกษาและการดำเนินงานของโครงการเรียนฟรี 15 ปี ที่จัดทำโดยสำนักงานประมาณของรัฐสภา สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร พบว่า เงินอุดหนุนของโครงการเรียนฟรี 15 ปี ยังคงไม่เพียงพอต่อการสร้างหรือพัฒนาคุณภาพการศึกษา เพราะยังเป็นการอุดหนุนที่ไม่ตรงเป้าหมาย แม้ว่าจะสามารถช่วยลดความเหลื่อมล้ำในเรื่องทรัพยากรทางการศึกษาได้ในระดับหนึ่ง แต่ถ้าเพิ่มเงินอุดหนุนให้กับนักเรียนยากจนจะมีประสิทธิภาพมากกว่า (สำนักงานประมาณของรัฐสภา, 2564) สอดคล้องกับการรายงานโครงการสำรวจติดตามการใช้จ่ายภาครัฐของโครงการเรียนฟรี 15 ปี ในประเทศไทย ที่จัดทำขึ้นระหว่างสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ร่วมกับคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ และองค์การยูนิเซฟ-ประเทศไทย ที่พบว่า การให้เงินอุดหนุนแก่นักเรียนยากจน ซึ่งไม่ตรงกับกลุ่มเป้าหมายทำให้ความเป็นธรรมในแนวตั้งลดลง นอกจากนี้ งบประมาณในโรงเรียนขนาดเล็กยังคงไม่เพียงพอต่อการดำเนินการจัดการเรียนการสอน เนื่องจากทรัพยากรต่อนักเรียนหนึ่งคนที่ใช้ในโรงเรียนประถมขนาดเล็กมากกว่าของที่ใช้ในโรงเรียนประถมขนาดใหญ่ อีกทั้งยังไม่สอดคล้องกับอัตราค่าครองชีพในชีวิตประจำวันในปัจจุบันอีกด้วย (สำนักงาน

คณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน, คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, องค์การยูนิเซฟ ประเทศไทย, 2554)

จากการศึกษาดังกล่าว คณะรัฐมนตรีได้มีมติในการประชุมเมื่อวันที่ 26 กรกฎาคม 2565 เห็นชอบในหลักการการปรับอัตราเงินอุดหนุนรายหัวตามความจำเป็นพื้นฐาน เพื่อลดภาระค่าใช้จ่ายของผู้เรียน และเพิ่มศักยภาพสถานศึกษาในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน โดยค่าใช้จ่ายรายหัวนักเรียนในการศึกษาในระบบ แบ่งเป็นค่าใช้จ่ายพื้นฐาน 5 รายการหลัก คือ ค่าจัดการเรียนการสอน ค่าหนังสือ ค่าอุปกรณ์การเรียน ค่าเครื่องแบบนักเรียน และค่ากิจกรรมพัฒนาผู้เรียน ในขณะที่ศึกษานอกระบบให้ใช้แนวทางการอุดหนุนรายหัวปัจจุบัน โดยได้รับการอุดหนุน 3 รายการ ได้แก่ ค่าจัดการเรียนการสอน ค่าหนังสือเรียน และค่ากิจกรรมพัฒนาผู้เรียน ทั้งนี้จะปรับขึ้นตามลำดับ ตั้งแต่ปี 2566 – 2569

อัตราการปรับอัตราเงินอุดหนุนรายหัวของการศึกษาในระบบ

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

ที่มา: แนวทางการดำเนินงานตามโครงการสนับสนุนค่าใช้จ่ายในการจัดการศึกษาตั้งแต่ระดับอนุบาลจนจบการศึกษาขั้นพื้นฐาน ปีงบประมาณ พ.ศ. 2566

นอกจากนี้ ในมิติอื่น ๆ ของตัวนโยบายเรียนฟรี 15 ปีก็ยังคงมีความท้าทายและปัญหาในทางปฏิบัติที่ต้องได้รับการพัฒนาต่อไป ซึ่งการพิจารณาโดยสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน ได้สรุปข้อจำกัดในการนำนโยบายดังกล่าวไปสู่การปฏิบัติออกเป็น 3 ส่วนที่สำคัญ ได้แก่ ปัญหาเชิงโครงสร้าง ปัญหาในเชิงกระบวนการ และปัญหาในเชิงผลลัพธ์

ปัญหาเชิงโครงสร้าง ได้แก่ 1) ปัญหาในกระบวนการกำหนดนโยบายที่ขาดความสอดคล้องเชื่อมโยงกับสภาพปัญหาและไม่อาจนำไปสู่การปฏิบัติได้จริง และ 2) การกำหนดงบประมาณที่ไม่สอดคล้องกับความต้องการและความจำเป็น โดยการใช้ฐานคิดการกำหนดค่าใช้จ่ายของโรงเรียนขนาดกลางที่มีค่าใช้จ่ายต่ำที่สุดเมื่อเปรียบเทียบกับโรงเรียนขนาดอื่น ๆ มาเป็นตัวแทนในการจัดสรรงบประมาณให้กับโรงเรียนขนาดเล็กและขนาดใหญ่

ในด้านปัญหาเชิงกระบวนการ ได้แก่ 1) ปัญหาประมาณไม่เพียงพอทำให้ไม่สามารถเกิดการเรียนฟรีตามชื่อหรือการประชาสัมพันธ์ 2) ปัญหาความยุ่งยากที่เกี่ยวข้องจากระเบียบการเบิกจ่ายทั้งต่อฝ่ายผู้ปกครองและโรงเรียน 3) ปัญหาเรื่องคุณภาพของรายการที่รัฐให้ฟรี 4) ปัญหาระเบียบการเบิกจ่าย 5) ปัญหาการเพิ่มภาระงานธุรการให้แก่ครู และ 6) ผลกระทบเชิงลบต่อการจัดการเรียนการสอนให้แก่โรงเรียนขนาดเล็กในชนบท

ปัญหาในเชิงผลลัพธ์ ได้แก่ 1) คุณภาพผู้เรียนที่ชี้โดยผลการทดสอบจากสถาบันทดสอบการศึกษาแห่งชาติ (องค์การมหาชน) และคะแนนสอบ PISA พบว่า คุณภาพของผู้เรียนมีแนวโน้มลดต่ำลง ยกเว้นข้อมูลผลการประเมินจากกระทรวงศึกษาธิการที่สวนทางโดยระบุว่าคุณภาพผู้เรียนดีขึ้น และ 2) ระดับความพึงพอใจของผู้ที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ ผู้บริหารและครูผู้สอนเห็นว่านโยบายนี้มีความยุ่งยากในการเบิกจ่าย ส่วนผู้ปกครองไม่พึงพอใจที่ฟรีไม่ครบทุกรายการ นอกจากนี้ยังมีรูปแบบของการดำเนินนโยบายเรียนฟรีเป็นการดำเนินการแบบป็นส่วน ส่งผลให้เกิดการกระจายทรัพยากรที่ไม่มีประสิทธิภาพ เนื่องจากเน้นไปที่การกระจายความเป็นธรรมแนวนอนมากกว่าความเป็นธรรมแนวตั้ง กล่าวคือ จัดสรรงบประมาณแบบเหมาจ่ายรายหัว มากกว่าการสนับสนุนตามความจำเป็นเฉพาะบุคคลอย่างแท้จริง ทำให้เกิดการแก้ปัญหาที่ไม่ไปถึงกลุ่มเป้าหมาย อีกทั้งเมื่อนโยบายนำมาสู่การปฏิบัติในแต่ละสถานศึกษาก็ไม่เป็นไปในทิศทางเดียวกัน เพราะไม่มีคู่มือกำกับวิธีการอย่างชัดเจน และขึ้นอยู่กับการใช้ดุลยพินิจของแต่ละโรงเรียนเอง (ผู้ตรวจการแผ่นดิน, 2555)

2) โครงการทุนเสมอภาค (โครงการจัดสรรเงินอุดหนุนนักเรียนยากจนพิเศษแบบมีเงื่อนไข) โดยกองทุนเพื่อเสมอภาคทางการศึกษา (กสศ.)

โครงการทุนเสมอภาคเกิดขึ้นจากการที่ถึงแม้ว่าเด็กนักเรียนจะได้รับความช่วยเหลือจากเงินอุดหนุนรายหัวจากรัฐบาลแล้ว แต่ก็จำนวนมากยังคงเผชิญความยากจนในระดับที่รุนแรง อันเป็นอุปสรรคให้ไม่สามารถมาเรียนได้ และเสี่ยงต่อการหลุดออกจากระบบการศึกษาขั้นพื้นฐาน ดังนั้น เพื่อเพิ่มโอกาสในการศึกษาต่อในระดับที่สูงขึ้น จึงนำมาสู่โครงการจัดสรรเงินอุดหนุนนักเรียนยากจนพิเศษแบบมีเงื่อนไข (Conditional Cash Transfer: CCT) ซึ่งเป็นหนึ่งในการแก้ไขปัญหาเบื้องต้นของรัฐบาลในการช่วยชดเชยภาระค่าใช้จ่ายของครัวเรือน โดยพิจารณาสนับสนุนตั้งแต่ระดับอนุบาลถึงมัธยมศึกษาตอนต้น ปัจจุบันมีนักเรียนทุนเสมอภาคจำนวน 1.3 ล้านคน

การคัดกรองนักเรียนทุนเสมอภาคจะพิจารณาจากข้อมูล 2 ประเภท ได้แก่ 1) ข้อมูลรายได้เฉลี่ยของสมาชิกครัวเรือนต่อคนต่อเดือน (ไม่เกิน 3,000 บาท) และ 2) ข้อมูลสถานะครัวเรือน 8 ด้าน ได้แก่ สมาชิกครัวเรือนที่มีภาระพึ่งพิง การอยู่อาศัย ลักษณะที่อยู่อาศัย ที่ดินทำการเกษตร แหล่งน้ำดื่ม แหล่งไฟฟ้า ยานพาหนะในครัวเรือน และของใช้ในครัวเรือน ซึ่งเป็นเครื่องมือในการคัดกรองความยากจนด้วยวิธีการวัดรายได้ทางอ้อม (Proxy Means Test: PMT) นอกจากนี้จะต้องได้รับการรับรองข้อมูลของข้อมูลจาก 3 ฝ่าย ได้แก่ ผู้ปกครองของ

นักเรียน ผู้อำนวยการสถานศึกษา และเจ้าหน้าที่ของรัฐ เช่น ข้าราชการ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน หรือผู้บริหารท้องถิ่น เป็นต้น ซึ่งเป็นการสร้างความร่วมมือในการแก้ไขปัญหาร่วมกับภาคีอื่น ๆ

อัตราการจัดสรรเงินอุดหนุนแบบมีเงื่อนไขแก่นักเรียนทุนเสมอภาค ภาคเรียนที่ 1 ปีการศึกษา 2565

ระดับการศึกษา	เงินอุดหนุน ปัจจัยพื้นฐานนักเรียน ยากจน	เงินอุดหนุนแบบมีเงื่อนไข นักเรียนทุนเสมอภาค	รวมจำนวนเงินที่นักเรียน ทุนเสมอภาคได้รับ : คน	จ่ายให้นักเรียน/ผู้ปกครอง
อนุบาล	500 บาท (กสศ. จัดสรรให้เฉพาะ นักเรียนที่ผ่านเกณฑ์ ยากจนพิเศษ)	1,500 (กสศ. จัดสรรเพิ่มเติม)	2,000	2,000 (500=เงินอุดหนุน ปัจจัยพื้นฐาน, 1,500=ค่า ครองชีพ)
ประถมศึกษา	สพฐ. จัดสรร	1,500 (กสศ. จัดสรรเพิ่มเติม)	1,500	1,500 (ค่าครองชีพ)
มัธยมศึกษา	สพฐ. จัดสรร	1,500 (กสศ. จัดสรรเพิ่มเติม)	1,500	1,500 (ค่าครองชีพ)

ที่มา: คู่มือปฏิบัติงาน โครงการจัดสรรเงินอุดหนุนนักเรียนยากจนพิเศษแบบมีเงื่อนไข (นักเรียนทุนเสมอภาค)

ถึงแม้โครงการดังกล่าวจะเป็นการให้ความช่วยเหลือแก่เด็กนักเรียนยากจนหรือด้อยโอกาสโดยตรง แต่ก็เผชิญความท้าทายที่สำคัญ คือ การได้รับงบประมาณและทรัพยากรที่จำกัดกว่าที่จะสามารถช่วยเหลือนักเรียนยากจนและผู้ด้อยโอกาสได้ครบทุกคน นอกจากนี้ ยังคงต้องมีการพัฒนาฐานข้อมูลที่มีความแม่นยำในการให้ความช่วยเหลือและติดตามผลได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น และจำเป็นที่จะต้องมีการบูรณาการความร่วมมือจากหลายฝ่ายเพื่อพัฒนาเครื่องมือการคัดกรองที่มีประสิทธิภาพมากขึ้น และเนื่องจากกระบวนการรับทุนของนักเรียนยากจนต้องพึ่งพาความร่วมมือและความเอาใจใส่ของครู จึงต้องหาแนวทางในกระดุนและสร้างความร่วมมืออันดีเพื่อให้ครูเข้ามามีบทบาทในการเป็นสะพานให้ความช่วยเหลือแก่เด็กนักเรียนกลุ่มนี้ด้วยความซื่อสัตย์สุจริตมากขึ้น

3.3.4 นโยบายการพัฒนาเทคโนโลยีที่เกี่ยวข้องกับการลดความเหลื่อมล้ำด้านการศึกษา

การนำเทคโนโลยีดิจิทัลมาใช้เป็นแนวทางสำคัญที่จะช่วยให้ลดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาได้ในสองมิติ คือ มิติที่หนึ่ง คือการกระจายทรัพยากรทางการศึกษาเพื่อช่วยให้ประชากรมีโอกาสในการเข้าถึงการศึกษาที่มีคุณภาพได้อย่างเท่าเทียมกัน นโยบายในลักษณะนี้มักเป็นการจัดสรรอุปกรณ์เทคโนโลยีต่างๆ เช่น เครื่องคอมพิวเตอร์โน้ตบุ๊ก เครื่องคอมพิวเตอร์แท็บเล็ต โทรทัศน์ และชุดโปรแกรมระบบปฏิบัติการ ให้แก่โรงเรียนทั้งในเมืองและในพื้นที่ห่างไกลอย่างเท่าเทียม เป็นต้น มิติที่สอง คือการส่งเสริมโอกาส ความเสมอภาคและความเท่า

เทียมทางการศึกษา ในแง่ของการลดจำนวนของผู้เรียนที่หลุดออกจากระบบการศึกษากลางคัน เป็นต้น ซึ่งอาจจะกล่าวได้ดังนี้ ซึ่งมีปรากฏผ่านการใช้เทคโนโลยีเพื่อการพัฒนากระบวนการฐานข้อมูลสารสนเทศ และการพัฒนาระบบติดตามความเป็นไปของผู้เรียน เป็นต้น

ตัวอย่างของนโยบายการพัฒนาเทคโนโลยีเพื่อลดความเหลื่อมล้ำด้านการศึกษาที่ประเทศไทยได้ดำเนินการที่ผ่านมา มีดังนี้

การจัดตั้งสถาบันเทคโนโลยีเพื่อการศึกษาแห่งชาติ และกองทุนพัฒนาเทคโนโลยีเพื่อการศึกษา

การจัดตั้งสถาบันเทคโนโลยีเพื่อการศึกษาแห่งชาติ ให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 นำโดยนายรุ่ง แก้วแดง คุณหญิงเกษมา วรวรรณ ณ อยุธยา และนายจาตุรนต์ ฉายแสง โดยได้มีความพยายามหลายครั้งในการหารือเพื่อให้เกิดสถาบันเทคโนโลยีเพื่อการศึกษาแห่งชาติแต่ก็ยังไม่สามารถผลักดันได้สำเร็จ จนกระทั่งในปี พ.ศ. 2550 นำโดยศาสตราจารย์ ดร.วิจิตร ศรีสุอาน ได้มีการหารือร่วมกับคณะกรรมการ (กมธ.) เสนอต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ (สนช.) พิจารณาร่างพ.ร.บ.เทคโนโลยีเพื่อการศึกษา และเร่งให้มีผลบังคับใช้ในรัฐบาลชุดนี้ แต่อย่างไรก็ตามการพิจารณาร่างพ.ร.บ. ดังกล่าวก็ต้องหยุดชะงักลงไปทำให้การศึกษายังไม่ได้รับประโยชน์เนื่องจากไม่มีกฎหมายรองรับทั้งที่พ.ร.บ.ของคณะกรรมการกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์แห่งชาติ (กสช.) และคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กทช.) กำหนดให้จัดสรรรายได้ส่วนหนึ่งมาเข้าสู่กองทุนพัฒนาเทคโนโลยีทางการศึกษา ทั้งนี้ความล่าช้าในการจัดตั้งองค์กรสำคัญอย่างสถาบันเทคโนโลยีเพื่อการศึกษาเพื่อทำหน้าที่พิจารณาเสนอนโยบาย แผน ส่งเสริม และประสานการวิจัย การพัฒนาและการใช้ รวมทั้งการประเมินคุณภาพและประสิทธิภาพของการผลิตและการใช้เทคโนโลยีเพื่อการศึกษาส่งผลให้นโยบายอีกส่วนหนึ่งก็คือกองทุนพัฒนาเทคโนโลยีทางการศึกษายังไม่สามารถดำเนินการได้เต็มศักยภาพ

เช่นเดียวกับการจัดตั้งสถาบันเทคโนโลยีเพื่อการศึกษาแห่งชาติ การจัดตั้งกองทุนพัฒนาเทคโนโลยีเพื่อการศึกษา เป็นไปตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 แต่ต้องรอนานถึง 13 ปีกว่าที่ระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยกองทุนพัฒนาเทคโนโลยีเพื่อการศึกษา พ.ศ. 2553 และอีก 10 ปี กว่าที่ข้อบังคับคณะกรรมการบริหารกองทุนพัฒนาเทคโนโลยีเพื่อการศึกษาว่าด้วยการบริหารกองทุนพัฒนาเทคโนโลยีเพื่อการศึกษา พ.ศ. 2562 จะเกิดขึ้นเพื่อรองรับการดำเนินงาน

อย่างไรก็ตามสถานการณ์ของกองทุนฯ มีให้หน่วยงานของรัฐที่เป็นอิสระ ทำให้การดำเนินงานหลายด้านอยู่ในขอบเขตจำกัดและไม่คล่องตัวต่อการสนองตอบนโยบายการพัฒนาเทคโนโลยีเพื่อการศึกษาอย่างมีประสิทธิภาพ (สำนักงานเลขาธิการกองทุนพัฒนาเทคโนโลยีเพื่อการศึกษา สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ. 2563) นอกจากนี้กองทุนพัฒนาเทคโนโลยีเพื่อศึกษายังต้องเผชิญกับปัญหาการดำเนินงานอีกหลายด้าน เช่น

งบประมาณที่ได้รับจัดสรรโดยสำนักงานคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กสทช.) เพื่อดำเนินงานตามวัตถุประสงค์ของกองทุนที่ไม่เพียงพอดต่อการวางแผนดำเนินงานได้อย่างชัดเจนไม่ว่าแผนระยะสั้นและระยะยาว รวมทั้งอุปสรรคในแง่ของสถานภาพของหน่วยงาน บุคลากรไม่เพียงพอและไม่ชำนาญ กฎระเบียบและข้อบังคับทางราชการที่ไม่เอื้อต่อการปฏิบัติงาน (สำนักงานเลขาธิการกองทุนพัฒนาเทคโนโลยี. 2563)

โครงการจัดการเรียนการสอนโดยใช้คอมพิวเตอร์พกพา (แท็บเล็ต)

หลังจากที่ได้รับการเลือกตั้งในปีพ.ศ. 2554 พรรคเพื่อไทยมีความต้องการพัฒนาระบบการศึกษาของเด็กไทยทั่วประเทศให้ก้าวทันประเทศอื่นๆ ด้วยการนำเทคโนโลยีเข้ามาเสริมประสิทธิภาพในการเรียนรู้ จึงเกิดแนวคิดในการใช้แท็บเล็ตเพื่อการศึกษาเพราะสามารถปรับเนื้อหาในหนังสือเรียนมาเป็นดิจิทัล และมีความคล่องตัวในการปรับปรุงเนื้อหาให้สอดคล้องกับยุคสมัย แถมยังได้สื่อการเรียนการสอนที่กระตุ้นให้เด็กไทยสามารถเข้าถึงแหล่งข้อมูลได้ด้วย (ทอม เครือโสภณ. 2555)

พร้อมกันนี้รัฐบาลในช่วงเวลาดังกล่าวยังมีเป้าหมายพัฒนาการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศเพื่อการศึกษา ให้เป็นเครื่องมือยกระดับคุณภาพและกระจายโอกาสทางการศึกษาให้มีระบบการเรียนแบบอิเล็กทรอนิกส์แห่งชาติ เป็นглоเน้นผู้เรียนเป็นศูนย์กลางและเอื้อให้เกิดการเรียนรู้ ตลอดชีพ รวมทั้งขยายระบบโทรทัศน์เพื่อการศึกษา ปรับปรุงห้องเรียนเพื่อให้ได้มาตรฐานห้องเรียนอิเล็กทรอนิกส์

อย่างไรก็ตาม มีความกังวลว่าการเข้ามามีบทบาทของเครื่องมือการศึกษาอย่างแท็บเล็ตจะกลับเพิ่ม “ช่องว่างทางการศึกษา” ในสังคมไทยระหว่างผู้มีฐานะร่ำรวยกับผู้มีฐานะยากจนโดยเฉพาะนักเรียนที่อยู่ในเมืองสามารถได้รับการศึกษา 'อี-เลิร์นนิ่ง' ในขณะที่นักเรียนในชนบทที่ยังไม่สามารถเข้าถึงไฟฟ้าและอินเทอร์เน็ตก็ยังไม่สามารถใช้ประโยชน์จากเครื่องมือดังกล่าวได้อย่างเต็มที่ (นิตยา คชภักดี. 2555)

โครงการพัฒนาคุณภาพการศึกษาด้านเทคโนโลยีสารสนเทศ DLIT (Distance Learning Information Technology)

ต่อมาในสมัยของรัฐบาลของพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา ได้วางเป้าหมายการพัฒนาคุณภาพการศึกษาด้วยเทคโนโลยีทางไกล (Distance Learning) เป็นการจัดการศึกษาที่ใช้เทคโนโลยีในการจัดการเรียนการสอนในทุกห้องเรียน แก้ปัญหาการขาดแคลนครูในโรงเรียนขนาดเล็กและสามารถจัดการเรียนรู้ในทุกสาระได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งเป็นการช่วยยกระดับคุณภาพการศึกษาใน 2 รูปแบบ ได้แก่ การจัดการศึกษาทางไกลผ่านดาวเทียม (Distance Learning Television ; DLTV) และการจัดการศึกษาทางไกลผ่านเทคโนโลยีสารสนเทศ (Distance Learning via Information Technology ; DLIT) มาดำเนินงานโดยเร่งด่วนเพื่อแก้ปัญหาคุณภาพ

การศึกษา อันจะเป็นการลดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษา ลดช่องว่างและเพิ่มโอกาสในการเข้าถึงการศึกษาที่มีคุณภาพให้กับประชาชนไทยทุกคน

อย่างไรก็ตาม จากการตรวจสอบของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน พบว่าโรงเรียนสังกัด อปท. ที่ได้รับจัดสรรอุปกรณ์ ประกอบด้วย เครื่องคอมพิวเตอร์โน้ตบุ๊ก โทรทัศน์ (LED TV) และชุดโปรแกรมระบบปฏิบัติการ พบว่ามีการใช้อุปกรณ์ดังกล่าวไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของโครงการ และมีความเสี่ยงต่อการบรรลุผลสัมฤทธิ์ของโครงการและการใช้จ่ายงบประมาณแผ่นดินไม่คุ้มค่า โดยเฉพาะการได้รับจัดสรรอุปกรณ์ดังกล่าวไม่สามารถใช้อุปกรณ์ในการจัดกิจกรรมการเรียนรู้ให้แก่แก่นักเรียนได้อย่างมีคุณภาพ อันเกิดจากสาเหตุสัญญาณจากระบบอินเทอร์เน็ตช้าและไม่เสถียร บุคลากรครูขาดความรู้ ความเข้าใจในการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศ DLIT ซึ่งมีสาเหตุมาจากการขาดการเตรียมความพร้อมก่อนขอรับการจัดสรรงบประมาณและการติดตามประเมินผลหลังดำเนินโครงการ เช่น การจัดอบรมให้ผู้บริหารและบุคลากรทางการศึกษาล่าช้า การสำรวจข้อมูลการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศ (ระบบอินเทอร์เน็ต) ของโรงเรียน และการติดตามผลการดำเนินงานขาดความต่อเนื่อง

โครงการ “พาน้องกลับมาเรียน”

จากสภาพปัญหาการมีเด็กตกหล่นออกจากระบบการศึกษาเป็นจำนวนมาก โดยการสำรวจในปี 2564 พบว่ามีจำนวนถึงกว่า 238,707 คน กระทรวงศึกษาธิการจึงได้สร้างความร่วมมือกับหน่วยงานอื่น เพื่อดำเนินโครงการพาน้องกลับมาเรียน โดยโครงการที่มีวัตถุประสงค์ในการติดตามช่วยเหลือนักเรียนที่หลุดจากระบบการศึกษาผ่านการใช้เทคโนโลยีเป็นเครื่องมือสำคัญ กระบวนการทำงานประกอบไปด้วย 2 รูปแบบคือ เว็บไซต์ “พาน้องกลับมาเรียน” และ แอปพลิเคชัน “พาน้องกลับมาเรียน” ซึ่งนับเป็นครั้งแรกที่เกิดการบูรณาการระหว่างหน่วยงานร่วมกันแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาเพื่อสร้างโอกาส ความเสมอภาคและความเท่าเทียมทางการศึกษา ด้วยการนำเทคโนโลยีเชื่อมโยงข้อมูล (Big Data) มาให้เป็นเครื่องมือในการแก้ไขปัญหา

ในภาพรวมแล้ว การดำเนินนโยบายนำเทคโนโลยีมาใช้เพื่อช่วยลดความเหลื่อมล้ำที่ผ่านมายังคงมีข้อจำกัดอยู่หลายประการ ทั้งนี้เนื่องจากผลสำเร็จของการใช้เทคโนโลยียังต้องพึ่งพิงสภาพพื้นฐานเช่นศักยภาพและทักษะของผู้ใช้ รวมไปถึงความพร้อมในโครงสร้างพื้นฐาน นอกจากนี้ การนำเอาเทคโนโลยีมาใช้ในการศึกษามากขึ้นอาจไม่สอดคล้องกับสภาพความพร้อมทางด้านการเงินในการจัดหาเครื่องคอมพิวเตอร์และการเชื่อมต่ออินเทอร์เน็ตของครัวเรือนที่มีฐานะยากจนและอาศัยอยู่ในท้องถิ่นทุรกันดาร (สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา, 2563) นอกจากนี้สภาพปัญหาข้างต้น ความท้าทายในการพัฒนาเทคโนโลยีเพื่อลดความเหลื่อมล้ำด้านการศึกษา ยังประกอบไปด้วยสภาพอื่นๆ เช่น คุณภาพของเนื้อหาและหลักสูตรโดยเฉพาะการจัดการเรียนการสอนทางไกลผ่านทีวีโทรทัศน์ยังคงไม่ทันสมัยต่อเหตุการณ์ปัจจุบัน บางส่วนมีการสอนผิดและมีความยากต่อการทำความเข้าใจ รวมถึงไม่สามารถดึงดูดให้ผู้เรียนสามารถเรียนจนจบคอร์สได้ และสุดท้ายคือความไม่เสถียรของระบบสารสนเทศที่ยังไม่สามารถรองรับการเข้าใช้งานจากผู้เรียนจำนวนมากทำให้เกิดปัญหาระบบล่มบ่อยครั้ง

3.4 ความท้าทายสำคัญในกระบวนการทางนโยบายการลดความเหลื่อมล้ำด้านการศึกษา

การสำรวจนโยบายลดความเหลื่อมล้ำด้านการศึกษาในส่วนที่แล้ว พบว่ายังมีช่องว่างทางนโยบายที่ควรจะต้องได้รับการพัฒนาปรับปรุงในหลายแง่มุม เช่น ในการกระจายทรัพยากรครูนั้น ยังคงต้องมีการผลิตครูที่มีคุณภาพและสร้างกลไกจูงใจให้ครูทำงานกับโรงเรียนในพื้นที่ห่างไกล ในขณะที่การลดจำนวนโรงเรียนขนาดเล็กที่ไม่สามารถจัดการเรียนการสอนได้อย่างมีประสิทธิภาพก็เป็นอีกโจทย์สำคัญของการปรับกระบวนการกระจายทรัพยากรด้านการศึกษาให้เอื้อต่อการเพิ่มคุณภาพในพื้นที่ห่างไกลได้ สำหรับการกระจายอำนาจด้านการศึกษา ยังคงต้องการการผลักดันให้กระบวนการดังกล่าวได้รับการสนับสนุนและยอมรับ สร้างกลไกกับมาตรฐาน และสร้างความมั่นใจให้กับการโอนถ่ายการศึกษาและการดูแลครูไปที้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในขณะที่สำหรับการอุดหนุนงบประมาณให้กับนักเรียนยากจน ช่องว่างสำคัญยังคงเป็นเรื่องของการได้รับงบประมาณที่ยังไม่เพียงพอ รวมถึงการปรับปรุงกระบวนการอุดหนุนให้ได้รับการยอมรับสนับสนุนทั้งจากหน่วยงานกำหนดงบประมาณและผู้มีส่วนรวมอื่นๆ สุดท้าย ในการพัฒนาเทคโนโลยีด้านการศึกษา ช่องว่างสำคัญยังคงเป็นเรื่องการพัฒนาทักษะของผู้ใช้เทคโนโลยีให้สามารถใช้ประโยชน์จากกลไกที่มีได้อย่างเต็มที่ รวมถึงการส่งเสริมให้ครัวเรือนยากจนสามารถเข้าถึงเครื่องมือและโครงสร้างพื้นฐานที่จำเป็นกับการเรียนรู้ผ่านเทคโนโลยีได้

การจะลดช่องว่างทั้งหมดข้างต้นและบรรลุเป้าหมายของนโยบายการลดความเหลื่อมล้ำด้านการศึกษาได้นั้น มีความจำเป็นต้องเข้าใจถึงความท้าทายพื้นฐานที่เกิดขึ้นกับการดำเนินนโยบายลดความเหลื่อมล้ำด้านการศึกษา การจัดการกับความท้าทายเหล่านี้จะช่วยสร้างความสำเร็จให้กับนโยบายได้ การสังเคราะห์เนื้อหาการสำรวจนโยบายในส่วนที่ผ่านมาประกอบกับการสำรวจงานวิชาการเพิ่มเติม ให้ภาพของความท้าทายพื้นฐานอย่างน้อยสี่แง่มุมที่นโยบายการลดความเหลื่อมล้ำด้านการศึกษาจะต้องพยายามก้าวข้าม

แง่มุมแรกคือลักษณะความไม่สมดุลในศักยภาพการผลักดันนโยบายของผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้อง การวิเคราะห์โดยรังสรรค์ (2539) ได้อธิบายว่าการที่นโยบายการศึกษาที่ผ่านมาของประเทศไทยมักจะละเลยความสำคัญของประชาชนที่ยากจนและด้อยโอกาส และยังมีแนวโน้มจะกระจายประโยชน์ไปสู่ประชาชนที่มีฐานะปานกลางถึงฐานะดีมากกว่า สะท้อนความแตกต่างในอำนาจการต่อรองระหว่างประชาชนทั้งสองกลุ่ม ประชาชนกลุ่มที่ยากจนนั้นแม้จะมีจำนวนมากแต่ส่วนใหญ่จะขาดทั้งความสามารถในการเรียกร้อง ศักยภาพในการรวมตัว รวมถึงความสัมพันธ์ที่ใกล้ชิดกับผู้ที่มีอำนาจตัดสินใจทางการเมือง ทั้งหมดนี้ทำให้นโยบายที่จะกระจายประโยชน์ไปให้ประชาชนกลุ่มดังกล่าวเกิดขึ้นได้ยาก ในทางกลับกันกลุ่มประชาชนคนชั้นกลางและกลุ่มที่ฐานะดีกว่ากลับมีเสียงที่ดังกว่าและยังมีอำนาจต่อรองทางการเมืองได้มากกว่า ทำให้ประโยชน์จากนโยบายมักจะเอื้อไปที่พวกเขามากกว่า

ความไม่สมดุลในอำนาจการผลักดันนโยบาย ไม่ได้เกิดเพียงระหว่างกลุ่มประชาชนด้วยกันเท่านั้น แต่ยังเกิดได้ระหว่างประชาชนกับกลุ่มผู้กำหนดหรือดำเนินนโยบายได้เช่นกัน ไม่ว่าจะเป็นข้าราชการในกระทรวงศึกษาหรือกลุ่มครู ตัวละครทางนโยบายเหล่านี้สามารถเป็นกลุ่มผลประโยชน์ที่มีความเข้มแข็ง และกลายเป็นปัจจัยสำคัญที่จะมีบทบาทกำหนดทิศทางความเป็นไปของนโยบายลดความเหลื่อมล้ำด้านการศึกษาว่าจะได้รับการดำเนินการได้

ตามเป้าหมายหรือไม่ ดังเช่นตัวอย่างจากนโยบายการกระจายครูไปสู่พื้นที่ห่างไกล หรือนโยบายการกระจายอำนาจทางการศึกษาซึ่งจะต้องมีการย้ายการบริหารจัดการครูไปอยู่กับท้องถิ่น การดำเนินนโยบายเหล่านี้ต่างต้องเผชิญการเคลื่อนไหวต่อต้านจากครูซึ่งมองว่าการเปลี่ยนแปลงข้างต้นจะนำไปสู่การเสียประโยชน์ของตนเอง ในขณะที่นโยบายการปรับโครงสร้างการบริหารจัดการศึกษานั้นก็มักจะดำเนินงานได้ล่าช้าเมื่อไม่ได้รับการร่วมมือจากกลุ่มข้าราชการในกระทรวงศึกษาธิการ

แง่มุมสำคัญที่สองคือความยากลำบากในการจัดสรรทรัพยากรใหม่ (reallocation of resources)

การเปลี่ยนแปลงรูปแบบการจัดสรรทรัพยากรจากเดิม ไม่ว่าจะเป็นในลักษณะของการเพิ่มทรัพยากรให้กับโรงเรียนที่ห่างไกล การปรับเพิ่มเงินอุดหนุนให้กับนักเรียนยากจน หรือแม้กระทั่งการปรับโครงสร้างการบริหารจัดการการศึกษาในลักษณะของการกระจายอำนาจ ล้วนแต่เป็นกลไกสำคัญในการจะลดความเหลื่อมล้ำด้านการศึกษาได้อย่างไรก็ตามการปรับการจัดสรรทรัพยากรกลับเกิดขึ้นได้ยาก เพราะการปรับเปลี่ยนมักจะมีผู้ที่เสียประโยชน์ และยังต้องอาศัยการปรับปัจจัยเชิงสถาบัน

รังสรรค์ (2539) ได้ตั้งข้อสังเกตไว้ว่าการจัดสรรทรัพยากรให้กับโรงเรียนในประเทศไทยนั้นเป็นไปในลักษณะที่เอื้อให้โรงเรียนที่อยู่ใกล้ศูนย์กลางอำนาจมีคุณภาพที่ดีกว่า โรงเรียนชั้นนำในกรุงเทพฯคุณภาพดีกว่าต่างจังหวัด โรงเรียนในจังหวัดที่มีเศรษฐกิจพัฒนามีคุณภาพดีกว่าโรงเรียนที่เศรษฐกิจด้อยพัฒนามากกว่า และโรงเรียนในอำเภอเมืองดีกว่าโรงเรียนที่อยู่ห่างจากอำเภอเมือง อย่างไรก็ตาม การจะแก้ไขปัญหาการจัดสรรทรัพยากรที่เหลื่อมล้ำนี้ได้ยังไม่ใช่ง่ายดายเนื่องจากผู้ที่ได้ประโยชน์อยู่เดิมย่อมไม่อยากจะเสียประโยชน์ของตนเองไป

นอกจากนี้ การจัดสรรทรัพยากรใหม่ก็มักจะมีความจำเป็นต้องปรับเปลี่ยนปัจจัยเชิงสถาบันไม่ว่าจะเป็นกฎเกณฑ์หรือสภาพเชิงวัฒนธรรม เช่น ในกรณีของการปรับเงินอุดหนุนโรงเรียนให้เอื้อต่อการพัฒนาโรงเรียนในพื้นที่ห่างไกลนั้น ต้องเผชิญกับความท้าทายในการปรับกฎเกณฑ์ทางงบประมาณที่มักจะมีลักษณะแข็งตัว ขาดความยืดหยุ่น ทำให้การปรับเปลี่ยนกลับทำได้ยาก ปัญหาการยังเกิดขึ้นได้จากวัฒนธรรมและการตีความของผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องเอง เช่น ข้าราชการ ซึ่งเน้นการทำงานไปตามรูปแบบเดิมที่เคยเป็นมากกว่าการเปลี่ยนแปลง นอกจากนี้ ในกรณีของการเพิ่มเงินอุดหนุนให้กับนักเรียนยากจน ซึ่งมีความจำเป็นต้องแสวงหางบประมาณเพิ่มเติม การจะเพิ่มทรัพยากรได้เชื่อมโยงไปกับภาพใหญ่ของการจัดสรรงบประมาณในระดับประเทศ

แง่มุมที่สาม การปรับเปลี่ยนนโยบายเพื่อลดความเหลื่อมล้ำด้านการศึกษา ยังมักต้องเผชิญกับการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างเชิงอำนาจ จะเห็นได้จากตัวอย่างของนโยบายในส่วนที่แล้วว่าการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการบริหารการศึกษา ไม่ว่าจะเป็นการกระจายอำนาจเพื่อให้เกิดการมีส่วนร่วมและให้แต่ละพื้นที่สามารถตอบสนองความต้องการประชาชนได้ดีขึ้น หรือการปรับการบริหารจัดการศึกษาเพื่อลดความทับซ้อนและเพิ่มคุณภาพการเรียนการสอนในพื้นที่ห่างไกลนั้น ต่างก็เกี่ยวข้องกับการปรับโครงสร้างเชิงอำนาจที่มีอยู่เดิม เช่น อำนาจการแต่งตั้งและโยกย้ายของข้าราชการระดับสูง การปรับเปลี่ยนโครงสร้างอำนาจเป็นกระบวนการที่มีความท้าทายอย่างยิ่ง จะเห็นได้จากประสบการณ์การปฏิรูปนโยบายด้านการศึกษาว่าความพยายามกระจายอำนาจที่ผ่านมานั้นล้มเหลวในการ

ลดอำนาจการบริหารการศึกษาภายใต้ระบบราชการรวมศูนย์ การปรับโครงสร้างการบริหารจัดการการศึกษาที่ เช่นกันที่กลับมาไปสู่การแตกตัวเพิ่มขึ้นโครงสร้างการบริหารและการเพิ่มตำแหน่งในระดับสูง

แง่มุมสุดท้ายการลดความเหลื่อมล้ำด้านการศึกษาจำเป็นต้องอาศัยการปรับเปลี่ยนสภาพอื่นๆ ประกอบกันไปถึงจะประสบความสำเร็จได้ ตัวอย่างเช่น การกระจายอำนาจการบริหารจัดการการศึกษานั้น จำเป็นต้องเกิดขึ้นไปพร้อมกับความก้าวหน้าของการกระจายอำนาจในภาพใหญ่ ทั้งนี้เนื่องจากองค์กรท้องถิ่นที่จะ เข้ามามีบทบาทนั้นจำเป็นต้องมีทั้งศักยภาพและงบประมาณที่เพียงพอเพื่อให้กระบวนการถ่ายโอนการบริหาร จัดการด้านการศึกษาเป็นไปได้อย่างราบรื่น และสร้างความเชื่อมั่นให้กับบุคลากรที่จะได้รับการถ่ายโอนการดูแล ไปสู่ท้องถิ่นได้ ในกรณีของนโยบายพัฒนาเทคโนโลยีด้านการศึกษาที่เช่นกัน การกระจายเทคโนโลยีไปสู่โรงเรียน ในพื้นที่ห่างไกลให้ใช้ประโยชน์จากเทคโนโลยีใหม่ๆจะไม่เกิดผลสำเร็จได้หากโรงเรียนยังขาดโครงสร้างพื้นฐาน สนับสนุนรวมถึงบุคลากรที่จะเป็นผู้ใช้เทคโนโลยียังคงขาดทักษะในการใช้งานเทคโนโลยีที่เพียงพอ ส่งผลให้ นักเรียนยังไม่ได้ประโยชน์จากเทคโนโลยีอย่างเต็มที่

3.5 บทสรุป

บทที่ 3 ได้ขยายการสำรวจวรรณกรรมไปสู่การสำรวจความรู้เรื่องความเหลื่อมล้ำในระบบการศึกษาไทย และการสำรวจนโยบายการลดความเหลื่อมล้ำด้านการศึกษาในด้านต่างๆ ก่อนที่จะวิเคราะห์ความท้าทายพื้นฐาน ในการดำเนินนโยบายลดความเหลื่อมล้ำด้านการศึกษา

ความเหลื่อมล้ำด้านการศึกษาสามารถแบ่งได้ออกเป็นสองมิติหลัก ได้แก่ ความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึง การศึกษา และความเหลื่อมล้ำในด้านคุณภาพการศึกษา สำหรับประเทศไทย ความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึง การศึกษานั้นอยู่ในสถานการณ์โดยรวมที่ดีขึ้นในช่วงสิบปีที่ผ่านมา แต่ในระดับการศึกษามัธยมปลายและ อุดมศึกษายังพบความเหลื่อมล้ำระหว่างครัวเรือนที่มีฐานะแตกต่างกัน ความเหลื่อมล้ำในมิติด้านคุณภาพกลับเป็น มิติที่มีปัญหามากกว่า โดยพบความเหลื่อมล้ำระหว่างโรงเรียนที่มีขนาดที่แตกต่างและระหว่างโรงเรียนในพื้นที่เมือง และชนบท ทั้งนี้ความเหลื่อมล้ำในสองมิตินี้สัมพันธ์กับฐานะของครัวเรือน ทรัพยากรที่รัฐอุดหนุนให้กับนักเรียน และโรงเรียน และความสามารถในการเข้าถึงเทคโนโลยีที่เกี่ยวข้องกับการเรียน

นโยบายที่จะมีบทบาทกับการลดความเหลื่อมล้ำด้านการศึกษาในสองมิติข้างต้นได้ ประกอบด้วย นโยบาย การกระจายทรัพยากรบุคคลและการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานให้กับโรงเรียนในพื้นที่ห่างไกล นโยบายการกระจาย อำนาจการบริหารจัดการการศึกษาให้เกิดการมีส่วนร่วมในการพัฒนาคุณภาพ นโยบายการปรับนโยบายเงิน อุดหนุนด้านการศึกษาให้เอื้อต่อการลดความเหลื่อมล้ำ และนโยบายการสนับสนุนให้มีการใช้เทคโนโลยีเพื่อลด ความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงการศึกษาที่มีคุณภาพ อย่างไรก็ตามการจะประสบความสำเร็จในการดำเนินนโยบาย เหล่านี้ได้มันยังต้องเผชิญกับความท้าทายพื้นฐานหลายประการ

ความท้าทายแรกก็คือความไม่สมดุลทางอำนาจระหว่างตัวละครที่เกี่ยวข้อง โดยกลุ่มหลักที่เป็นผู้ได้รับประโยชน์จากนโยบายลดความเหลื่อมล้ำด้านการศึกษาก็คือคนยากจนและด้อยโอกาส ซึ่งเป็นกลุ่มที่มักจะมีอำนาจและเสียงเรียกร้องในทางนโยบายน้อยกว่ากลุ่มที่เป็นผู้ได้รับประโยชน์บนความเหลื่อมล้ำด้านการศึกษา ก็คือกลุ่มคนชั้นกลางหรือกลุ่มที่มีฐานะดีกว่า ในขณะที่กลุ่มที่มีแนวโน้มจะเสียประโยชน์จากการปรับนโยบายเช่นกันเช่นครูและข้าราชการก็เป็นกลุ่มที่มีอำนาจและเสียงในทางนโยบายสูงกว่าเช่นกัน

นอกจากนี้ การลดความเหลื่อมล้ำด้านการศึกษาจะต้องเผชิญความท้าทายในการปรับโครงสร้างทางสถาบันที่เกี่ยวข้องกับการจัดสรรทรัพยากร ไม่ว่าจะเป็นกฎระเบียบทางราชการที่เกี่ยวข้องกับการจัดสรรทรัพยากร กฎระเบียบทางงบประมาณ การปรับเปลี่ยนปัจจัยเชิงสถาบันเหล่านี้ล้วนแต่ทำได้ยากเนื่องจากมีความซับซ้อนและแข็งตัว ทั้งยังยึดโยงกับวัฒนธรรมการทำงานที่ฝังรากลึกของระบบราชการ สำหรับนโยบายเช่นการกระจายอำนาจด้านศึกษานั้น หากจะสำเร็จได้ยังต้องอาศัยการปรับโครงสร้างอำนาจจากเดิมที่มีลักษณะรวมศูนย์และสั่งการแบบบนลงล่าง ให้เกิดการกระจายอำนาจและการมีส่วนร่วมมากขึ้น สุดท้ายสำหรับนโยบายเช่นการพัฒนาเทคโนโลยีเพื่อลดความเหลื่อมล้ำด้านศึกษานั้น แม้จะไม่ได้เกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนแปลงปัจจัยเชิงสถาบันที่มีความยากลำบาก แต่ก็ต้องอาศัยปัจจัยแวดล้อมในการสนับสนุนให้ประสบผลสำเร็จได้ เช่น การมีงบประมาณอุดหนุนในการลงทุนโครงสร้างพื้นฐาน การมีทรัพยากรบุคคลที่จะสนับสนุนการใช้เทคโนโลยีในการเรียนได้

เอกสารอ้างอิง

- กระทรวงศึกษาธิการ. (2550). ประกาศกระทรวงศึกษาธิการ เรื่อง นโยบายและมาตรฐานการพัฒนาเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารเพื่อการศึกษา.
https://www.kroobannok.com/news_file/p60063382118.pdf?fbclid=IwAR3a4vwxWqcoAkSLJkpe8JZ_5U1yJZVftD8nqSylA0YiYsL3gv955Fz_25w
- กระทรวงศึกษาธิการ. (2555). รายงานผลการดำเนินงานโครงการโรงเรียนดีประจำตำบล ปี 2553-2554. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์ชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย.
- กระทรวงศึกษาธิการ. (2562, มกราคม 22). ข่าวภารกิจผู้บริหารระดับสูง. Retrieved from กระทรวงศึกษาธิการ: <https://www.moe.go.th/%E0%B9%82%E0%B8%A3%E0%B8%87%E0%B9%80%E0%B8%A3%E0%B8%B5%E0%B8%A2%E0%B8%99%E0%B8%84%E0%B8%B8%E0%B8%93%E0%B8%A0%E0%B8%B2%E0%B8%9E%E0%B8%9B%E0%B8%A3%E0%B8%B0%E0%B8%88%E0%B8%B3%E0%B8%95%E0%B8%B3%E0%B8%9A/>
- กระทรวงศึกษาธิการ. (2563, ธันวาคม 23). เกณฑ์อัตรากำลังข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในสถานศึกษา สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน. หนังสือกระทรวงศึกษาธิการ ที่ 0206.6/ว 23 .
- กระทรวงศึกษาธิการ. (ไม่ระบุ). คู่มือการใช้งานระบบพาน้องกลับมาเรียน.
https://dropout.edudev.in.th/Documents/Manual_dropoutv1.pdf
- กองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา. (2562). โอกาสใหม่ทางการศึกษา รายงานประจำปี 2562 กองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา.
- กองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา. (2564). ฝ่าวิกฤตความเหลื่อมล้ำ เหนี่ยวนำความร่วมมือ รายงานประจำปี 2564 กองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา.
- กองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา. (2565). โครงการทุนครูรัก(ษ์)ถิ่น. Retrieved from กองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา: <https://www.eef.or.th/fund/teachereef/>
- กองบรรณาธิการ สำนักกฎหมาย. (2554). “กฎหมาย กสทช. ฉบับใหม่กับการจัดสรรคลื่นความถี่เพื่อประโยชน์สาธารณะ”.
http://web.senate.go.th/lawdatacenter/includes/FCKeditor/upload/Image/b/IN36_jul_8_2.pdf
- ไกรยศ ภัทรราวัต. (2558). รีเซิร์ทการศึกษาท้องถิ่นเพื่อสร้างความเป็นธรรมทางสังคม. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.

ชัยยุทธ ปัญญาสวัสดิ์สุทธิ์. (2563). เหลื่อมล้ำในวัยเรียน: สองทศวรรษของความเหลื่อมล้ำทางคุณภาพการศึกษา และการจัดสรรทรัพยากรระดับพื้นที่ของประเทศไทย. ใน ฌนพล สุกใส, และ พลอย ธรรมาภิรานนท์, ชีวิตที่เหลื่อมล้ำ: เหลื่อมล้ำตลอดชีวิต. กรุงเทพฯ: หจก.สามลดา.

ฐานเศรษฐกิจ. (2563). มาทำความรู้จัก "DLTV" ช่องทาง เรียนออนไลน์ ในยุควิกฤติ โควิด-19.

<https://www.thansettakij.com/general-news/434852>

ตรีสุข ไพชยนต์วิจิตร, ศิวัช เทียมทัต. (2564). อุปสรรคที่ส่งผลกระทบต่อคุณภาพการศึกษาทางไกล และปัจจัยที่ช่วยพัฒนาคุณภาพการศึกษาทางไกล. <http://www.eco.ru.ac.th/images/PDF/article/4-6.pdf>

ธร ปิตติล และคณะ. (2565). Social Monitoring สถานการณ์ความเหลื่อมล้ำในประเทศไทย.

ปรัชญนันท์ นิลสุข. (2550). วิกิการกรมสถาบันเทคโนโลยีเพื่อการศึกษาแห่งชาติ.

<https://www.gotoknow.org/posts/154371>

ผู้ตรวจการแผ่นดิน. (2555). การพิจารณาผลกระทบต่อประโยชน์สาธารณะ กรณีการจัดการศึกษาตามนโยบายเรียนฟรี 15 ปี. กรุงเทพฯ.

มติชนออนไลน์. (2562). “สตง.” แจงผลสอบโครงการพัฒนาคุณภาพการศึกษา อปท.พบเสี่ยงใช้งบประมาณไม่คุ้มค่า. https://www.matichon.co.th/economy/news_1403313

มูลนิธิการศึกษาทางไกลผ่านดาวเทียม ในพระบรมราชูปถัมภ์. (ไม่ปรากฏ). เกี่ยวกับ DLTV.

<https://dltv.ac.th/about-us>

ไม่ปรากฏชื่อผู้แต่ง. (ไม่ปรากฏ). แท็บเล็ตเพื่อการศึกษา. https://www.baanjommyut.com/library_3/extension-2/tablet/03.html?fbclid=IwAR0Psl_Kf4fgNpTxV2UngOEUavvSJCuZsRoxDyvKfjWBZd8JvH9UjBdbgU

รังสรรค์ ธาระพรพันธ์ (2539).ปฏิรูปการศึกษาเพื่อใคร? ข้อพิจารณาว่าด้วยการจัดสรรทรัพยากรการศึกษา.

เอกสารวิชาการ เสนอต่อมูลนิธิสตรี่-สฤษดิ์วงศ์. มีนาคม ๒๕๓๙

ราชกิจจานุเบกษา. (2543). พระราชบัญญัติองค์การจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2543. <https://www.nbt.go.th/law/พระราชบัญญัติ/พระราชบัญญัติ/พรบ-องค์การจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับกิจการวิทยุกระจายเสียง.aspx?lang=th-th>

วรภรณ์ สุขประเสริฐ. (2555). เอกสารประกอบการพิจารณา เรื่อง โครงการจัดหาเครื่องคอมพิวเตอร์แท็บเล็ตให้แก่โรงเรียน คณะกรรมาธิการ สภาผู้แทน ชุดที่ 2.

https://www.parliament.go.th/ewtcommittee/ewt/education/download/article/article_20130319180504.pdf

ศูนย์เทคโนโลยีสารสนเทศเพื่อการศึกษา สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา เขต 31. (2558). โครงการจัดการเรียนการสอนโดยใช้คอมพิวเตอร์พกพา (แท็บเล็ต).

<https://sites.google.com/a/kkumail.com/itecmattayom31/khornkar-cadkar-reiyn-kar-sxn-doy-chi-khxmphiwtexr-phk-pha-thaeblet-pra>

สำนักงบประมาณของรัฐบาล. (2564). รายงานการศึกษา เรื่อง ประสิทธิภาพระบบศึกษา และการดำเนินงาน
โครงการเรียนฟรี 15 ปี. กรุงเทพฯ: สำนักการพิมพ์.

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน กระทรวงศึกษาธิการ. (2562). รายงานผลการดำเนินงานประจำปี
พ.ศ.2562. <https://www.obec.go.th/archives/290290>

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน กระทรวงศึกษาธิการ. (2563). รายงาน เรียนออนไลน์ยุคโควิด 19:
วิกฤตหรือโอกาสการศึกษาไทย. <https://covid19.obec.go.th>

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน กระทรวงศึกษาธิการ. (2564). รายงานประจำปี 2564.

<https://www.obec.go.th/wp-content/uploads/2022/04/o12-รายงานประจำปี-พ.ศ.2564.pdf>

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน, คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, องค์การยูนิเซฟ
ประเทศไทย. (2554). รายงานโครงการการสำรวจติดตามการใช้จ่ายภาครัฐของโครงการเรียนฟรี 15 ปี
ในประเทศไทย. กรุงเทพฯ.

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน. (2548). คู่มือการบริหารและจัดการการศึกษาโดยใช้โรงเรียนเป็น
ฐาน. กรุงเทพฯ.

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน. (2550). แนวทางการกระจายอำนาจการบริหารและการจัด
การศึกษาให้คณะกรรมการ สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา และสถานศึกษา ตามกฎกระทรวง กำหนด
หลักเกณฑ์และวิธีการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา พ.ศ. 2550. โรงพิมพ์ชุมนุม
สหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย จำกัด.

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน. (2560). คู่มือการดำเนินงานโรงเรียนดีใกล้บ้าน (แม่เหล็ก).
กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์ชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย จำกัด.

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน. (2564). รายงานประจำปี 2564. กรุงเทพฯ: บริษัท อมรินทร์พริ้น
ติ้งแอนด์พับลิชชิ่ง จำกัด (มหาชน).

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ. (2543). นโยบายเทคโนโลยีเพื่อการศึกษา.

<http://www.bks.ac.th/lms/ebook/pdf/4314007/pdf.pdf>

สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา. (2559). โครงการผลิตครูเพื่อพัฒนาท้องถิ่น (พ.ศ. 2559-2572).

กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา.

สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ. (2553). แผนการศึกษาแห่งชาติ ฉบับปรับปรุง พ.ศ.
2552-2559: ฉบับสรุป. (พิมพ์ครั้งที่ 1). บริษัทพริกหวานกราฟฟิคจำกัด.

สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ. (2560). แผนการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2560-2579.

<http://backoffice.onec.go.th/uploads/Book/1540-file.pdf>

สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ. (2560). แผนการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2560-2579

(พิมพ์ครั้งที่ 1). บริษัทพริกหวานกราฟฟิคจำกัด.

สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ. (ไม่ปรากฏ). การปรับปรุงแผนการศึกษาแห่งชาติ (พ.ศ.

2552-2559). <http://lib.edu.chula.ac.th/IWEBTEMP/25651014/3041794173511902.PDF>

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (2557). สารสังเขปประเด็นการปฏิรูปประเทศไทยด้านการศึกษา.

กรุงเทพฯ: สำนักการพิมพ์.

สำนักงานเลขาธิการกองทุนพัฒนาเทคโนโลยีเพื่อการศึกษา สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ. (2563). แผน

ยุทธศาสตร์กองทุนพัฒนาเทคโนโลยีเพื่อการศึกษา พ.ศ. 2563-2565.

[http://edf.moe.go.th/web/wp-](http://edf.moe.go.th/web/wp-content/uploads/2019/11/P1.pdf?fbclid=IwAR2vc1KQ2Hu3feZEYOUo2wHRcCBm1j9v4k1GL6Wm2aP0VgPakroaOCl4gc)

[content/uploads/2019/11/P1.pdf?fbclid=IwAR2vc1KQ2Hu3feZEYOUo2wHRcCBm1j9v4k1GL](http://edf.moe.go.th/web/wp-content/uploads/2019/11/P1.pdf?fbclid=IwAR2vc1KQ2Hu3feZEYOUo2wHRcCBm1j9v4k1GL6Wm2aP0VgPakroaOCl4gc)

[L6Wm2aP0VgPakroaOCl4gc](http://edf.moe.go.th/web/wp-content/uploads/2019/11/P1.pdf?fbclid=IwAR2vc1KQ2Hu3feZEYOUo2wHRcCBm1j9v4k1GL6Wm2aP0VgPakroaOCl4gc)

สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจ และสังคมแห่งชาติ. (2565). รายงานวิเคราะห์สถานการณ์ ความยากจน และความเหลื่อมล้ำของประเทศไทย ปี 2564.

สิวะโชติ ศรีสุทธิยากร. (2562). ความเหลื่อมล้ำทางการศึกษา และปัจจัยที่ส่งผล: การวิเคราะห์พหุระดับร่วมกับ

ดัชนีเอ็นโทรปีนัยทั่วไปที่อิงมัธยฐาน. วารสารวิธีวิทยาการวิจัย (Journal of Research Methodology:

JRM), 32(3).

บทที่ 4 เรื่องเล่า (Narratives) กับการปฏิรูปการศึกษา

4.1 อารัมภบท

ยูวัล โนอาห์ แฮรารี (Yuval Noah Harari) ได้เสนอในหนังสือ *เซเปียนส์: ประวัติย่อมนุษยชาติ (Sapiens: A Brief History of Mankind)* ว่าเซเปียนส์ที่เป็นบรรพบุรุษของคนในปัจจุบันนั้นสามารถเอาตัวรอดจากการสูญพันธุ์และก้าวขึ้นมาเป็นเผ่าพันธุ์ที่กระจายไปยังพื้นที่ต่าง ๆ ทั่วโลกได้ เนื่องจากความสามารถในการจินตนาการเพื่อสร้างเรื่องราวต่างๆ ขึ้นมา ความสามารถนี้มีอยู่ในเซเปียนส์แทบทุกคนและเป็นสาเหตุให้เรื่องราวที่ถูกสร้างขึ้นมาในสังคมนั้นมีจำนวนมากมาย แต่อย่างไรก็ตาม ในเรื่องราวมากมายมหาศาลที่ผุดออกมาจากปัญญาและการรับรู้ของเซเปียนส์แต่ละคนนั้น จะมีเพียงบางเรื่องที่ได้รับการเล่าต่อในวงกว้าง เรื่องราวที่ถูกเล่าขานในวงกว้างเหล่านี้เป็นสิ่งที่ทรงพลังอย่างยิ่ง มดหรือผึ้งจำนวนมากอาจจะร่วมมือกันทำกิจกรรมบางอย่างและบรรลุผลสำเร็จได้ แต่กิจกรรมของสัตว์เหล่านั้นนั้น ถูกผลักดันโดยสัญชาตญาณ ไม่ใช่เรื่องเล่าและจินตนาการ ทำให้สิ่งที่พวกมันทำนั้นเป็นไปตามแบบแผนและไม่มี ความยืดหยุ่นในการปรับแบบแผนตามสถานการณ์ ขณะที่จำฝูงลิงชิมแปนซีไม่ได้ใช้เฉพาะสัญชาตญาณในการพาฝูงให้อยู่รอด มันรับรู้ภัยคุกคามที่อย่างกรายเข้ามาใกล้ฝูงด้วยผัสสะและปัญญา และสั่งการลูกฝูงให้แก้ปัญหตามสถานการณ์เพื่อความอยู่รอดของฝูง แต่ฝูงชิมแปนซีไม่มีความสามารถนำคำสั่งของจำฝูงนี้ไปเล่าต่อได้ทำให้การปรับตัวและความยืดหยุ่นของเหล่าชิมแปนซีสามารถเกิดขึ้นได้ในฝูงที่จำนวนสมาชิกไม่มากจนเกินไป การไม่สามารถเล่าเรื่องให้ขยายในวงกว้างส่งผลให้ความสำเร็จของชิมแปนซีถูกจำกัดอยู่ในกลุ่มเล็ก ๆ เนื่องจากพวกมันไม่สามารถรวมตัวกันได้เกินจำนวนหนึ่งเพื่อวัตถุประสงค์ร่วมกันได้ แต่เซเปียนส์สามารถเล่าเรื่องให้กระจายเป็นวงกว้างได้ ทำให้สามารถทำสิ่งใดสิ่งหนึ่งร่วมกันได้ เช่น ใช้เรื่องเล่าเกี่ยวกับพระเจ้าในการบอกกล่าวคนหลายพันล้านคนว่าอะไรคือสิ่งที่ควรทำเพื่อความสงบสุขของสังคม หรือใช้เรื่องเล่าเกี่ยวกับประวัติอันยิ่งใหญ่ของชาติในการทำให้คนนับล้านเห็นดีเห็นงามกับการฆ่าคนชาติอื่น และยินดีสละชีวิตของตนด้วยเชื่อว่าการปกป้องชาติของตนเป็นสิ่งที่สำคัญที่สุด กล่าวคือ เรื่องเล่าทำให้เซเปียนส์จำนวนมากในระดับที่ไม่มีสิ่งมีชีวิตประเภทอื่นทำได้ร่วมมือกันทำอะไบางอย่างที่มีความยืดหยุ่นตามสภาพการที่เปลี่ยนแปลงไปเพื่อบรรลุเป้าหมายในการอยู่รอด

ความสามารถในการเล่าเรื่องของเซเปียนส์ตกทอดมาถึงคนในปัจจุบัน คนยังคงใช้เรื่องเล่าในการบรรลุเป้าหมายต่าง ๆ ในชีวิตและทำให้เผ่าพันธุ์ดำรงอยู่ได้ และกิจกรรมทั้งหลายในสังคมรวมถึงด้านการศึกษาซึ่งเป็นหัวข้อที่งานวิจัยชิ้นนี้ให้ความสนใจก็จะต้องถูกขับเคลื่อนด้วยเรื่องเล่า ในขณะเดียวกัน หากพิจารณาว่าเรื่องเล่าคือสิ่งที่เกิดจากจินตนาการของมนุษย์ในการทำความเข้าใจสิ่งแวดล้อม เรื่องเล่าก็ถูกขับเคลื่อนจากสภาพ

สังคมเช่นกัน ด้วยเหตุนี้ เราจึงกล่าวได้ว่าช่วงเวลาว่า 20 ปีที่ผ่านมาซึ่งสังคมไทยและสังคมโลกเปลี่ยนแปลงไปอย่างมากและมีสิ่งใหม่เกิดขึ้นมากมาย เรื่องเล่าในแวดวงการศึกษาน่าจะเปลี่ยนแปลงและมีเรื่องใหม่หลายเรื่องเกิดขึ้นมากมายเช่นกัน ยกตัวอย่างเช่น ในปัจจุบัน การบรรจุวิชา “เทรด” หุ่นและเงินสกุลดิจิทัลไว้ในหลักสูตรเป็นสิ่งที่ได้รับการสนับสนุนอย่างแพร่หลาย วิชาเหล่านี้ถูกเล่าว่าเป็นสิ่งที่ทันสมัย เป็นการสอนให้นักเรียนรู้จักวางแผนทางการเงิน และเป็นการสอนให้นักเรียนสนใจเศรษฐกิจ (ผู้จัดการออนไลน์, 2564,ออนไลน์) การเล่าถึงการค้าขายหุ่นและสินทรัพย์ดิจิทัลในทำนองนี้เป็นปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นใหม่ในสังคมอย่างไม่ต้องสงสัย แน่แน่นอนว่าเรื่องเล่านี้เกิดขึ้นและได้รับการยอมรับก็เนื่องจากเทคโนโลยีทันสมัยทำให้ผู้คนสามารถเข้าถึงการค้าขายสินทรัพย์เหล่านั้นได้โดยง่ายและคนยุคใหม่จำนวนมากเห็นว่านี่อาจจะเป็นช่องทางหนึ่งในการหารายได้เพื่อการดำรงชีพ

แต่ทว่า เมื่อพิจารณาว่าจินตนาการของมนุษย์แต่ละคนต่างก็สามารถร้อยเรียงสิ่งที่ปรากฏขึ้นนานาประการในสังคมให้เป็นเรื่องเล่าในหัวสมองของตน เรื่องเล่าจึงมีจำนวนมากมายมหาศาล เรื่องเล่าเกี่ยวกับความจำเป็นและความทันสมัยของการบรรจุวิชาค้าขายหุ่นและสินทรัพย์ดิจิทัลอาจจะเป็นเรื่องหนึ่งที่เพิ่งเกิดขึ้นและไม่ได้มีพลังมากในการกำหนดทิศทางการปฏิรูปการศึกษาหรืออาจจะเป็นส่วนประกอบหนึ่งของเรื่องเล่าเรื่องใดเรื่องหนึ่ง ในขณะที่อาจจะมีเรื่องเล่าอื่นที่ทรงพลังต่อการปฏิรูปการศึกษาที่เกิดขึ้น ด้วยเหตุนี้เอง คำถามสำคัญสำหรับงานวิจัยบทนี้ก็คือ เรื่องเล่าใดบ้างที่มีบทบาทสำคัญต่อการกำหนดทิศทางของการปฏิรูปในช่วงกว่า 20 ปีที่ผ่านมา? และเรื่องเล่าเหล่านี้มีความสอดคล้อง คลุมเครือ และขัดแย้งกันอย่างไรบ้าง? ผู้วิจัยเชื่อว่าการค้นพบปฏิสัมพันธ์ระหว่างเรื่องเล่าทั้งหลายไม่เพียงทำให้เราเข้าใจว่าความคิดที่อยู่เบื้องหลังการปฏิรูปมีอะไรบ้าง แต่ยังสามารถตอบได้ว่าอุปสรรคและปัญหาของการปฏิรูปการศึกษาในปัจจุบันนั้นอาจจะเป็นผลมาจากความสับสนของเรื่องเล่าทั้งหลายที่ผลิตขึ้นมาจากสังคมนั่นเองจนทำให้การปฏิรูปการศึกษาที่ผ่านมาจึงไม่สำเร็จตามที่คาดหวัง

นอกจากนี้ เรื่องเล่าที่เกิดขึ้นไม่ได้สร้างประโยชน์และโทษต่อคนทุกกลุ่มเท่าเทียมกัน การเล่าว่าการซื้อขายหุ่นและสินทรัพย์ดิจิทัลสร้างประโยชน์แก่นักเรียน ดังนั้นจึงควรบรรจุวิชาดังกล่าวไว้เป็นส่วนหนึ่งของหลักสูตรสร้างประโยชน์แก่บริษัทมหาชนที่มีหุ้นสำหรับซื้อขายผ่านตลาดหุ้นมากกว่าห้างร้านทั่วไป เช่นเดียวกับที่มีประโยชน์กับคนที่มียาได้สูงระดับหนึ่งซึ่งสามารถนำเงินไปลงทุนในตลาดหุ้นได้มากกว่าแรงงานหาเช้ากินค่ำที่รายได้ในแต่ละวันแทบจะพอทำให้ไม่มีเงินเก็บไปลงทุน ในการนี้ จึงอาจจะพอเข้าใจได้ว่าบริษัทมหาชนและคนรายได้สูงน่าจะเห็นด้วยกับการบรรจุวิชาเทรดเข้าไว้ในหลักสูตรมากกว่าห้างร้านทั่วไปและแรงงานหาเช้ากินค่ำ ผลที่ไม่สมมาตรนี้ทำให้การศึกษาที่มาของเรื่องเล่ามีประโยชน์ บุคคลเป็นผู้ที่มีอิทธิพลในการผลิตเรื่องเล่าใดเรื่องเล่าหนึ่ง? เขามีแรงจูงใจ

อย่างไร? เขาใช้วิธีใดในการสร้างแนวร่วม (coalitions) ให้หันมาสนับสนุนเรื่องเล่าที่ถูกสร้างขึ้นมา? และประโยชน์ที่เขาและแนวร่วมได้รับจากเรื่องเล่าที่ถูกสร้างขึ้นคืออะไร?

งานวิจัยบทนี้พยายามที่จะตอบคำถามข้างต้น ไม่เพียงแค่นี้ ผู้วิจัยเชื่อว่าเรื่องเล่าเป็นปัจจัยที่มีอิทธิพลอย่างมากในกระบวนการกำหนดนโยบาย กล่าวคือ ในการให้เหตุผลว่านโยบายหนึ่งเป็นสิ่งที่สมควรริเริ่มขึ้นเพื่อขับเคลื่อนการปฏิรูปการศึกษา ผู้มีอำนาจในการกำหนดนโยบายจะได้รับอิทธิพลจากเรื่องเล่าเหล่านี้และจะใช้เรื่องเล่าเหล่านี้ในการสร้างความชอบธรรมให้แก่นโยบายที่ตนเสนอ ดังนั้น เป้าหมายสำคัญอีกประการของงานวิจัยบทนี้ก็คือการแสดงให้เห็นว่าเรื่องเล่าทั้งหลายมีบทบาทอย่างไรในกระบวนการกำหนดนโยบาย

นอกเหนือจาก**ส่วนแรก**นี้ที่ทำหน้าที่เป็นการเกริ่นนำ งานวิจัยบทนี้ประกอบไปด้วยส่วนต่าง ๆ ได้แก่ **ส่วนที่สอง** อธิบายกรอบแนวคิดนโยบายเชิงเรื่องเล่า (Narrative policy Framework: NPF) ซึ่งเป็นกรอบสำหรับการอธิบายองค์ประกอบของเรื่องเล่าและบทบาทของเรื่องเล่าในกระบวนการกำหนดนโยบาย

ส่วนที่สามกล่าวถึงแหล่งข้อมูลที่ใช้ในงานวิจัย **ส่วนที่สี่**กล่าวถึงเรื่องเล่า 6 เรื่องที่ผู้วิจัยเห็นว่ามีความสำคัญต่อการปฏิรูปการศึกษา นั่นคือ 1) โลกาภิวัตน์และการเปลี่ยนแปลงของโลก 2) ผู้เรียนเป็นศูนย์กลางและการเรียนรู้ตลอดชีวิต 3) ปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงและภูมิปัญญาไทย 4) เก่ง ดี มีสุข และการศึกษาไม่ได้มีเพียงด้านวิชาการ 5) ประเทศไทย 4.0 และการพัฒนาผู้เรียนให้ทันเทคโนโลยีที่ทันสมัย 6) ความเหลื่อมล้ำด้านการศึกษา จากนั้น ผู้วิจัยจะเสนอข้อสังเกตบางประการที่มีต่อเรื่องเล่าทั้งหมดเรื่องนี้ **ส่วนที่ห้า**คือส่วนที่ผู้วิจัยแสดงว่าเรื่องเล่าทั้งหมดมีบทบาทกับการกำหนดนโยบาย โดยในตอนแรกผู้วิจัยจะใช้ศึกษามาตรฐานการศึกษาของชาติทั้งสองฉบับ (ฉบับ พ.ศ. 2547 และฉบับ พ.ศ. 2561) เป็นกรณีศึกษาให้เห็นว่ามาตรฐานการศึกษา

ทั้งสองฉบับซึ่งผู้ร่างระบุว่าแตกต่างกันอย่างมากนั้นต่างก็ถูกขับเคลื่อนด้วยเรื่องเล่าชุดเดียวกันและความขัดแย้งของเรื่องเล่าก็เป็นต้นตอของปัญหาในการกำหนดตัวชี้วัด เพื่อการประเมินการศึกษาให้สอดคล้องกับมาตรฐานการศึกษาของชาติ ตอนที่สอง ผู้วิจัยจะศึกษารายงานการประชุมของคณะกรรมการสภาการศึกษาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2546 เพื่อแสดงว่าเรื่องเล่าทั้งหมดถูกหยิบยกมาพูดถึงในที่ประชุม นั่นคือมีบทบาทในกระบวนการกำหนดนโยบายด้านการศึกษาไม่มากนัก **ส่วนที่หก**คือส่วนสรุปผลการศึกษาซึ่งผู้วิจัยจะให้ความสำคัญกับเรื่องเล่าว่าด้วยความเหลื่อมล้ำด้านการศึกษาเป็นพิเศษ เนื่องจากเป็นเรื่องเล่าเดียวที่ยังดูไหลลื่นในแง่ของความหมายและการนำไปใช้ ซึ่งนี้หมายถึงบทบาทขององค์กรที่มีอิทธิพลในแวดวงการศึกษาอย่างกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา (กสศ.) ที่จะผลักดันความเหลื่อมล้ำด้านการศึกษาให้เป็นที่รู้จักในความหมายที่จะเป็นประโยชน์สำหรับการแก้ปัญหาความเหลื่อมล้ำด้านการศึกษาตามที่ กสศ. ต้องการต่อไป

4.2 กรอบการวิเคราะห์

การปฏิรูปการศึกษาคือนโยบายสำคัญที่เกิดขึ้นในช่วงกว่าสองทศวรรษที่ผ่านมา ในการที่เราจะเข้าใจการปฏิรูปที่เกิดขึ้นได้นั้น “เราต้องเข้าใจเรื่องเล่าของนโยบายที่ผู้เล่นที่เกี่ยวข้องใช้เพื่อทำให้ความจริงทางนโยบายนั้นสมเหตุสมผล” (Jones, McBeth & Shanahan, 2014, p. 4) ผู้วิจัยเห็นว่ากรอบแนวคิดนโยบายเชิงเรื่องเล่า (Narrative policy Framework: NPF) เป็นวิธีการวิเคราะห์ที่มีประโยชน์ในการศึกษาเรื่องเล่าที่มีส่วนสำคัญในการผลักดันการปฏิรูปการศึกษานี้ ซึ่งกรอบความคิดของ NPF มีรายละเอียดดังนี้

4.2.1 กรอบแนวคิดนโยบายเชิงเรื่องเล่า (Narrative Policy Framework: NPF)

ผู้วิจัยเห็นว่าคุณลักษณะสำคัญของ NPF ที่มีประโยชน์อย่างมากต่องานวิจัยบทนี้มีอยู่สองประการ ได้แก่ การทำความเข้าใจโครงสร้างของเรื่องเล่า และญาณวิทยาของ NPF

(1) **โครงสร้างของเรื่องเล่า (Structures of a Narrative)** NPF มีวิธีการทำความเข้าใจโครงสร้างของเรื่องเล่าอย่างเป็นระบบ ซึ่งในมุมมองของ NPF (Jones, McBeth & Shanahan, 2014) เรื่องเล่าเรื่องหนึ่งจะมีโครงสร้างดังนี้

- **ฉาก (settings)** เรื่องเล่าหนึ่งจะถูกสร้างขึ้นเพื่อในบริบทเฉพาะอย่างใดอย่างหนึ่ง บริบทดังกล่าวคือฉากที่เรื่องเล่าถูกสร้างขึ้น ซึ่งฉากที่แตกต่างกันมีผลในการทำให้เรื่องเล่าเปลี่ยนแปลงไปเช่นกัน ยกตัวอย่างเช่น เรื่องเล่าเกี่ยวกับการปฏิรูปศึกษาที่เกิดขึ้นในยุคเศรษฐกิจเฟื่องฟูช่วงทศวรรษ 2530 ที่เชื่อว่าการศึกษาที่ดีต้องตอบโจทย์การพัฒนาเศรษฐกิจในยุคโลกาภิวัตน์ย่อมต่างจากเรื่องเล่าที่เกิดขึ้นในยุควิกฤตเศรษฐกิจในช่วงต้นทศวรรษ 2540 หรือเรื่องเล่าเกี่ยวกับการศึกษาที่เกิดขึ้นในประเทศไทย (มีประเทศไทยเป็นฉาก) ซึ่งเชื่อว่าการศึกษาฟินแลนด์เป็นต้นแบบแห่งการศึกษายุคใหม่นั้น ย่อมต่างจากเรื่องเล่าที่เกิดขึ้นในประเทศฟินแลนด์ (มีประเทศฟินแลนด์เป็นฉาก) ที่เชื่อว่าการศึกษาของตนยังคงมีช่องทางที่สามารถปรับปรุงได้

- **ตัวละคร (characters)** ในเรื่องเล่าหนึ่งจะมีตัวละครหลากหลายบทบาทที่มีปฏิสัมพันธ์ต่อกัน ตัวละครบางตัวมีบทบาทเป็นวีรบุรุษ (heroes) อันหมายถึงความถึงผู้ที่แก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น บางตัวเป็นตัวร้าย (villains) ซึ่งเป็นผู้สร้างหรือก่อให้เกิดปัญหา และบางตัวเป็นเหยื่อ (victims) ซึ่งคือผู้ที่ได้รับอันตรายจากปัญหาที่เกิดขึ้น ตัวละครในทีนี้ไม่จำเป็นต้องเป็นบุคคลแต่อาจจะเป็นองค์กรหรือสิ่งของก็ได้ และที่สำคัญตัวละครทั้งหลายมีการสร้างกลุ่ม (group) หรือแนวร่วม (coalition) ระหว่างกัน ทำให้ตัวละครในบทบาทต่าง ๆ อาจจะถูกประกอบด้วยคนหลายกลุ่ม ในขณะที่เดียวกันในเรื่องเล่าเดียวกันคนกลุ่มเดียวอาจจะมีหลายบทบาท เช่น ครูและบุคลากรทางการศึกษามักจะถูกกล่าวว่าเป็นเหยื่อของระบบการศึกษา เนื่องจากสังคมมองอาชีพครูเป็นอาชีพ

ชั้นรอง อีกทั้งรายได้ก็ลดต่ำลง แต่ทว่าครูก็ถูกมองว่าตนเองมีส่วนในการทำให้การศึกษาตกต่ำลงเนื่องจากมีความสามารถในการสอนจำกัด ในกรณีนี้ครูก็เป็นตัวร้ายด้วยเช่นกัน

- **โครงเรื่อง (plot)** เรื่องเล่าหนึ่งจะเล่าปฏิสัมพันธ์ของตัวละครทั้งหลายซึ่งนี่คือโครงเรื่องของเรื่องเล่าดังกล่าว ในสถานการณ์หนึ่งตัวร้ายทำให้เหยื่อประสบเคราะห์กรรมได้อย่างไร และวีรบุรุษเข้ามาแก้ไขสถานการณ์ได้สำเร็จ (หรือล้มเหลว) ได้อย่างไร ในเรื่องเล่าเกี่ยวกับการศึกษาไทยส่วนใหญ่เด็กนักเรียนจะเป็นเหยื่อซึ่งถูกกระทำจากตัวร้ายหลากหลายตัว เช่น ในเรื่องเล่าเกี่ยวกับปัญหาเกี่ยวกับสุขภาพจิตของนักเรียนซึ่งมักจะถูกเล่าว่าเป็นความสัมพันธ์ระหว่างนักเรียนที่หลากหลายกับหลักสูตรและวิธีวัดผลที่กำหนดจากกระทรวงศึกษาธิการ โดยนักเรียนมีความเครียดเนื่องจากเรียนหนักเพราะว่ากระทรวงศึกษาธิการกำหนดหลักสูตรที่ไม่ยืดหยุ่นพอที่จะตอบสนองนักเรียนที่มีความแตกต่างกันได้ เมื่อการเรียนที่บังคับให้คนที่โดยธรรมชาติแล้วแตกต่างกันให้เหมือนกัน ผลก็คือความเครียดที่สะสมในตัวนักเรียน

- **คติของเรื่อง (moral of the Story)** เรื่องเล่ามักจะปิดท้ายด้วยการเสนอวิธีแก้ปัญหา ซึ่งนี่คือคติของเรื่อง โดยวิธีการแก้ปัญหาในเรื่องเล่าหนึ่งนั้นอาจจะมีหลายประการหรือหลายขั้นตอน และโดยส่วนใหญ่แล้ววีรบุรุษของเรื่องคือผู้ที่มีบทบาทและความสามารถในการแก้ปัญหานั้น

ในส่วนแรกของงานวิจัยชิ้นนี้ ผู้วิจัยจะทำการสำรวจงานที่เกี่ยวข้องกับการปฏิรูปการศึกษาในช่วงกว่า 20 ปีที่ผ่านมา เพื่อค้นหาว่าเรื่องเล่าใดบ้างที่มีบทบาทสำคัญในช่วงเวลาดังกล่าว จากนั้นจะทำความเข้าใจเรื่องเล่าเหล่านั้นผ่านองค์ประกอบของโครงสร้างทั้งสี่ประการนี้เพื่อตอบคำถาม เช่น การเข้าใจว่าเรื่องเล่าหนึ่ง ๆ เกิดขึ้นในบริบท (settings) อย่างไร? มีตัวละคร (characters) ใดเกี่ยวข้องบ้าง? ตัวละครแต่ละตัวทำหน้าที่อย่างไร (เป็นผู้ร้าย (villians) เป็นเหยื่อ (victims) หรือเป็นวีรบุรุษ (heroes))? การเล่าเรื่องมีโครงสร้าง (plots) อย่างไร? และการแก้ปัญหา (morals) ควรเป็นอย่างไร?

(2) **ญาณวิทยา (epistemology)** “NPF ใช้ญาณวิทยาวัตถุวิสัย (objective epistemology) ซึ่งหมายความว่าเราใช้วิธีการทางวิทยาศาสตร์เพื่อศึกษาความหลากหลายในความจริงที่ถูกสร้างขึ้นโดยสังคม” (Jones, McBeth & Shanahan, 2014, p. 4) ผู้วิจัยเห็นว่าการจะเข้าใจข้อความข้างต้นนั้น จำเป็นต้องกล่าวถึงความแตกต่างระหว่างมุมมองวัตถุวิสัยนิยม (objectivism) กับอัตวิสัยนิยม (subjectivism) ที่มีต่อ “ความจริง” เสียก่อน

วัตถุวิสัยนิยมคือแนวคิดที่อธิบายว่าการดำรงอยู่ของความจริงทั้งหลายนั้นเป็นอิสระจากการรับรู้ของคนว่าสิ่งเหล่านั้นมีอยู่ กล่าวคือ ความจริงดำรงอยู่ถึงแม้คนจะไม่ว่ามันมีอยู่ และเป็นไปได้ที่พวคนมีความรู้มากขึ้นถึง

ระดับหนึ่งก็จะรับรู้ได้ถึงการดำรงอยู่ของความจริงเหล่านั้น ในขณะที่อภิวิสัยนิยมคือแนวคิดที่อธิบายในทางกลับกันว่าความจริงทั้งหลายถูกสร้างขึ้นจากความรู้เท่านั้น กล่าวคือ ความจริงจะเกิดขึ้นได้ในสังคมก็ต่อเมื่อคนสร้างความรู้เกี่ยวกับความจริงนั้นขึ้นมา ผู้วิจัยอาจจะสมมติตัวอย่างที่เกี่ยวข้องกับประเด็นของงานวิจัยฉบับนี้ เช่น การกล่าวว่า “ความเหลื่อมล้ำในการศึกษาไทยมีความซับซ้อน” นั้น วัตถุประสงค์จะอธิบายว่าความเหลื่อมล้ำในการศึกษาไทยนั้นมีเรื่องราวซับซ้อนอีกเยอะที่เราอาจจะไม่รู้ เมื่อเราทำวิจัยหรือศึกษาเพิ่มขึ้น เราจะยิ่งเห็นมิติของความเหลื่อมล้ำที่หลากหลายมากยิ่งขึ้น เนื่องจากว่าความซับซ้อนนั้นมีอยู่และรอให้คนสะสมความรู้เพื่อรู้จักมัน จึงเป็นไปได้ที่ผู้ศึกษาจะทำความรู้จักกับความจริงที่มีอยู่เหล่านั้นได้ โดยใช้ผัสสะซึ่งเกิดขึ้นโดยประสบการณ์ของผู้ศึกษา นั่นคือวิธีการสร้างความรู้ตามแนวทางปฏิฐานนิยม (positivism) ซึ่งเป็นพื้นฐานของวิทยาศาสตร์ แต่ทว่า จากคำกล่าว “ความเหลื่อมล้ำในการศึกษาไทยมีความซับซ้อน” เหมือนกัน อภิวิสัยนิยมจะอธิบายว่าระดับความรู้ในสังคมทำให้สังคมเรียนรู้ว่าความเหลื่อมล้ำในการศึกษาไทยนั้นซับซ้อน เมื่อเราทำวิจัยหรือศึกษาเพิ่มขึ้น สังคมก็จะรับรู้ถึงความจริงเกี่ยวกับความเหลื่อมล้ำก็จะมีมากขึ้น เมื่อความซับซ้อนไม่ได้มีอยู่เพื่อรอการค้นพบ ความจริงคือสิ่งที่ “ถูกสร้างขึ้นโดยสังคม” จากปัญญาและเป็นไปไม่ได้ที่ผู้ศึกษาจะทำความรู้จักความจริงเหล่านั้นได้โดยผัสสะ ซึ่งนี่คือวิธีการสร้างความรู้ตามแนวทางสร้างสรรค์นิยม (constructivism)

ธรรมชาติของการศึกษาวาทกรรม/ เรื่องเล่าในยุคก่อนหน้าที่ NPF จะปรากฏขึ้นนั้นอยู่บนแนวทางของอภิวิสัยนิยม กล่าวคือ เป็นเรื่องแน่นอนที่ผู้ศึกษาเรื่องเล่าจะเห็นว่าผู้คนในสังคมสร้างเรื่องที่ทรงพลังว่าสังคมมีปัญหาบางอย่างขึ้นมาแล้วก็ เชื่อมโยงในเรื่องราวดังกล่าว ในการนี้ ปัญหาที่ว่าไม่ได้มีอยู่โดยอิสระจากเรื่องเล่า อันที่จริง พวกเขาจะเล่าว่าปัญหาเป็นอิสระจากเรื่องเล่าไม่ได้ เนื่องจากหากทำเช่นนั้นจริง เรื่องเล่าที่พวกเขาเห็นว่าเป็นปรากฏการณ์สำคัญที่เกิดขึ้นก็จะต้องไม่มีความหมายและจะเป็นการด้อยค่าการศึกษาของตนเอง จุดเด่นของการเข้าใจวาทกรรม/ เรื่องเล่าตามแนวทางอภิวิสัยนิยมก็คือ การเข้าใจว่าอิทธิพลของเรื่องเล่าหนึ่งเกิดจากการที่สังคมตีความเรื่องเล่านั้นและสามารถแปรผันได้เมื่อสังคมเปลี่ยนแปลงไป แต่จุดอ่อนของการศึกษาวาทกรรม/ เรื่องเล่าในยุคก่อนหน้า NPF ก็คือวิธีการศึกษามีลักษณะผิดไปจากแนวทางที่เป็นวิทยาศาสตร์ นั่นคือ การตั้งสมมติฐาน การทดสอบสมมติฐานด้วยข้อมูลเชิงประจักษ์ เพื่อพิสูจน์สมมติฐาน ไม่สามารถเกิดขึ้นได้ หรือเกิดขึ้นได้โดยจำกัด จุดอ่อนนี้เองคือจุดที่ NPF ปรากฏขึ้นมา ดังนั้น NPF ยังคงตระหนักถึงพลังของเรื่องเล่าที่มีผลต่อกระบวนการสร้างนโยบายซึ่งพยายามแก้ปัญหาต่าง ๆ ของ “ความจริงที่ถูกสร้างขึ้นโดยสังคม” แต่ก็พยายามเติมเต็มช่องโหว่ของการศึกษาวาทกรรม/ เรื่องเล่าในอดีตโดยใช้ “วิธีการทางวิทยาศาสตร์” นั่นคือมีการตั้งสมมติฐานให้ชัดเจนและพิสูจน์สมมติฐานดังกล่าวด้วยข้อมูลเชิงประจักษ์

ข้อสมมติเบื้องต้นของงานวิจัยชิ้นนี้ก็คือ เรื่องเล่ามีอิทธิพลต่อการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในแวดวงการศึกษา ข้อสมมตินี้ทำให้สามารถตั้งสมมติฐานได้ว่า เรื่องเล่าที่มีผลต่อการเปลี่ยนแปลงด้านต่าง ๆ ของการศึกษาไทยนั้นมีความขัดแย้งกัน เช่น วีรบุรุษของเรื่องหนึ่งอาจจะเป็นตัวร้ายของอีกเรื่องหนึ่ง หรือทางแก้ปัญหาของเรื่องเล่าหนึ่งคือการสร้างปัญหาของอีกเรื่องเล่าหนึ่ง ด้วยผลจากความขัดแย้งของเรื่องเล่านี้เอง การปฏิรูปจึงเต็มไปด้วยความสับสน เพื่อพิสูจน์สมมติฐานนี้ ผู้วิจัยจะแสดงความขัดแย้งของเรื่องเล่าที่มีต่อการเปลี่ยนแปลงของการศึกษาด้านหลัก ๆ 4 ด้าน ได้แก่ (1) ด้านหลักสูตร (2) ด้านครูและบุคลากร (3) ด้านการบริหารการศึกษา และ (4) ด้านการลดความเหลื่อมล้ำ เกิดขึ้นในลักษณะใด

4.3 แหล่งข้อมูล

เนื่องจากการศึกษาเป็นเรื่องสำคัญและเกี่ยวข้องกับคนจำนวนมาก และทุกคนล้วนมีจินตนาการที่จะรังสรรค์เรื่องเล่าของตน ผู้วิจัยจึงตระหนักถึงความเป็นไปได้ที่เรื่องเล่าเกี่ยวกับการศึกษามีอยู่มากมายในสังคม ช่วงเวลาหนึ่ง แต่ทว่า เนื่องจากเป้าหมายของงานวิจัยชิ้นนี้คือการศึกษาระบวนการกำหนดนโยบายการศึกษา เรื่องเล่าที่สนใจจึงเป็นเรื่องเล่าที่เกิดขึ้นในกลุ่มของผู้มีอำนาจในการกำหนดนโยบาย โดยหลัก ๆ แล้วกลุ่มเป้าหมายในการเก็บข้อมูลของผู้วิจัยจึงเป็นเหล่านักการเมือง ข้าราชการระดับสูงในกระทรวงศึกษาธิการ และผู้นำองค์กรอิสระที่ถูกจัดตั้งขึ้นเพื่อกำหนดนโยบายปฏิรูปการศึกษา ในงานนี้ผู้วิจัยจะค้นคว้าเอกสาร ได้แก่

(1) บันทึกการประชุม เอกสารประกอบการประชุม รวมถึงสิ่งตีพิมพ์ต่าง ๆ ขององค์กรที่มีบทบาทในการกำหนดและผลักดันแนวทางในการปฏิรูป นั่นคือ หน่วยงานต่างๆ จากกระทรวงการศึกษา โดยเฉพาะสำนักงานปฏิรูปการศึกษา (สปศ.) ซึ่งได้รับการจัดตั้งขึ้นใน พ.ศ. 2542 และมีบทบาทในการเสนอแนะแนวทางจัดโครงสร้างกระทรวงศึกษาธิการ แนวทางการจัดระบบครู คณาจารย์ บุคลากรทางการศึกษา และแนวทางการจัดระบบทรัพยากรด้านการศึกษา เพื่อให้การปฏิรูปการศึกษาเกิดขึ้นได้ นอกจากนี้ การศึกษาส่วนนี้ยังต้องการสำรวจไปถึงองค์กรอื่น ๆ ที่มีส่วนร่วมในการผลักดันการปฏิรูปการศึกษาในประเทศไทยในช่วงเวลาต่อมา เช่น กองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา (กสศ.) คณะกรรมการอิสระเพื่อการปฏิรูปการศึกษา (กอปศ.) เป็นต้น

(2) งานวิจัยเกี่ยวกับปัญหาของการศึกษาไทยที่ผู้คนเหล่านี้ใช้เป็นส่วนหนึ่งสำหรับการวางแนวทางการปฏิรูปการศึกษา

(3) ผู้วิจัยจะสัมภาษณ์บุคคลผู้มีส่วนร่วมในการปฏิรูปการศึกษาในอดีต ซึ่งข้อมูลจากการสัมภาษณ์น่าจะบอกได้ว่าเรื่องเล่าใดคือสิ่งที่มีนัยสำคัญ รวมไปถึงผู้วิจัยจะศึกษาผู้ที่มีส่วนในการรับเอาแนวคิดในการปฏิรูปการศึกษาไปปฏิบัติ เพื่อให้เข้าใจบทบาทของเรื่องเล่าในกระบวนการออกแบบและดำเนินนโยบายที่เกิดขึ้นจริง

4.4 ผลการศึกษา: เรื่องเล่าที่มีบทบาทในช่วง 20 ปีแห่งการปฏิรูปการศึกษา

4.4.1 โลกาภิวัตน์และการเปลี่ยนแปลงของโลก

“โลกาภิวัตน์” ปรากฏขึ้นในแวดวงการศึกษาในช่วงปลายทศวรรษ 2530 ซึ่งเป็นช่วงเวลาที่คณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติกำลังจัดทำแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติฉบับที่ 8 (พ.ศ.2540 - 2544) ในช่วงเวลาดังกล่าว โลกาภิวัตน์เป็นคำใหม่ที่ได้รับความนิยมแพร่หลายและกลายเป็นคำติดปากของผู้คนในสังคม โดยทั่วไป โลกาภิวัตน์ มักจะถูกใช้เพื่อแสดงสภาพเศรษฐกิจ สังคม การเมือง ที่เปลี่ยนแปลงไป เนื่องจากประเทศไทยมีปฏิสัมพันธ์กับ นานาประเทศมากในระดับที่ไม่เคยเป็นมาก่อน และยังสะท้อนถึงการก้าวสู่ความทันสมัยของโลก ซึ่งความเปลี่ยนแปลงและความทันสมัยนี้ ได้สร้างประโยชน์ที่จับต้องได้แก่ชาวไทย นั่นก็คือ การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ความสามารถในการเข้าถึงสินค้าจำนวนมากขึ้น และหลากหลายประเภท เพื่อการมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น ชาวต่างชาติที่เพิ่มขึ้นควบคู่กับการเดินทางไปต่างประเทศของคนไทย วัฒนธรรมต่างชาติที่แพร่หลายในประเทศไทย การสื่อสารเพื่อส่งข่าวสารและความรู้ข้ามพรมแดนอย่างรวดเร็ว และการพัฒนาเทคโนโลยีสารสนเทศ (Information Technology: IT) แต่ในทางตรงกันข้าม ความเปลี่ยนแปลงตามกระแสโลกาภิวัตน์ก็ได้สร้างปัญหาและความท้าทายนานาประการ เช่น ปัญหาความเหลื่อมล้ำในการกระจายรายได้ ปัญหาสิ่งแวดล้อม ปัญหาครอบครัว ปัญหาอาชญากรรม การแข่งขันทางธุรกิจกับต่างชาติที่เข้มข้นขึ้น หรือแม้แต่วิกฤตเศรษฐกิจ จึงมีความจำเป็นที่จะต้อง “พัฒนาการศึกษาให้เป็นรากฐานในการพัฒนาคุณภาพชีวิตของ ‘คน’ และเตรียมคนไทยให้ก้าวสู่สังคมยุคใหม่อย่างมั่นคงและรู้ทันโลก” (รุ่ง แก้วแดง, 2540)

โลกาภิวัตน์จึงเป็นฉากที่แสดงการเปลี่ยนแปลงของโลกและความสัมพันธ์ที่ใกล้ชิดขึ้นระหว่างไทยกับนานาประเทศ และภายใต้ฉากนี้การปฏิรูปการศึกษาและพัฒนาคนเป็นสิ่งจำเป็น บุคคลผู้มีอิทธิพลในการเชื่อมโยงระหว่างโลกาภิวัตน์กับการศึกษา ก็คือ สิปปนนท์ เกตุทัต ผู้ซึ่งในขณะนั้นดำรงตำแหน่งประธานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และเขามีบทบาทสำคัญในการผลักดันให้เกิดแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 8 (พ.ศ.2540 - 2544) ซึ่งในเวลานั้นยังอยู่ในขั้นตอนการจัดทำเช่นกัน แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับดังกล่าวมีสาระสำคัญคือ การให้ความสำคัญกับการพัฒนาคนในกระแสโลกาภิวัตน์ ซึ่งก็แน่นอนว่าสาระเดียวกันนี้ถูกนำมาใช้เป็นแกนสารสำหรับแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติฉบับที่ 8 ในการประชุมสัมมนาที่ถูกจัดขึ้น เพื่อระดมความคิดเห็นเกี่ยวกับการร่างแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ หัวข้อ “ประเด็นและยุทธศาสตร์การพัฒนาการศึกษาในช่วงแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ ฉบับที่ 8” สิปปนนท์ กล่าวถึงความท้าทายของการศึกษาไทยในโลกไร้พรมแดนและกระแสโลกาภิวัตน์ เช่น “เราต้องมีการปฏิรูปหลักสูตรการเรียนการ

สอนสำหรับเด็กไทย ให้มีแต่การสอนสิ่งที่ควรรู้ ควรทำเป็น เพื่อการอยู่รอดในโลกแห่งการแข่งขัน” (สุทธิลักษณ์ สมิตะสิริ และยงยุทธ ขจรธรรม, 2540, หน้า 69 - 172) หรือ “การปฏิรูปการศึกษาครั้งนี้จึงมีความสำคัญยิ่งต่ออนาคตของประเทศ เพราะความก้าวหน้าอย่างรวดเร็วของเทคโนโลยีใหม่ ๆ ได้ผลักดันการเปลี่ยนแปลงวิถีชีวิตรอบโลกไปอย่างคาดไม่ถึง” (สิปปนนท์ เกตุทัต, 2545, หน้า 46 - 56) อันที่จริงการพัฒนาการศึกษาภายใต้กระแสโลกาภิวัตน์ไม่ได้มีเพียงแค่การทำให้ผู้เรียนมีความรู้ทางโลกเท่านั้น “ในโลกยุคโลกาภิวัตน์ ต้องรู้จักแยกแยะข้อดีข้อเสีย เพราะว่าสังคมจะซับซ้อนมากขึ้น... นี่คือพื้นฐานของวัฒนธรรมที่ได้รับอิทธิพลจากพระอริยเจ้า จะรู้เลยว่าอันนี้เป็นบุญ อันนี้เป็นบาป... ถ้าแผนการศึกษาเราไม่ได้สอนเด็กให้มีปัญญาศัลป์เกิดขึ้นแล้ว เขาจะแยกไม่ออก เขาจะไหลไปตามกระแส ดีก็ได้ ไม่ดีก็ได้ เลวก็ได้... เพราะฉะนั้นต้องฝึก ศิล สมาธิ ปัญญา ตัวนี้ให้สกัดกันไว้ให้ได้” (สิปปนนท์ เกตุทัต, 2538, หน้า 53) ด้วยกระแสอันร้อนแรงของการใช้คำว่าโลกาภิวัตน์และการเบีร่ร่องของโลกาภิวัตน์ในแวดวงการศึกษา ผู้คนจำนวนมากขึ้นในแวดวงการศึกษา ก็กล่าวถึงโลกาภิวัตน์ในฐานะฉากอันนำไปสู่ความจำเป็นในการเปลี่ยนแปลงการศึกษาไทย เช่น อำนวนย สุวรรณศิริ กล่าวว่า “ในโลกยุคโลกาภิวัตน์ ต้องรู้จักแยกแยะข้อดีข้อเสีย เพราะว่าสังคมจะซับซ้อนมากขึ้น... แต่ถ้าแผนการศึกษาเราไม่ได้สอนเด็กให้มีปัญญาศัลป์เกิดขึ้นแล้ว เขาจะแยกไม่ออก” (อำนวนย สุวรรณศิริ, 2538, หน้า 53)

อย่างไรก็ตาม เนื่องจากโลกาภิวัตน์มีทั้งข้อดีและข้อเสีย อีกทั้งมีบางเรื่องที่เหมาะสมกับต่างประเทศ แต่ไม่เหมาะสมกับสังคมไทย ขณะเดียวกันสังคมไทยก็มีบางสิ่งที่มีคุณค่าและหาไม่ได้ในต่างประเทศ การศึกษาที่ดีนั้นไม่ใช่การทิ้งความเป็นไทยไปปรับกระแสต่างชาติเสียหมด ดังนั้น ไม่ใช่ว่าการศึกษาจะต้องเปลี่ยนตามกระแสโลกาภิวัตน์เสียทั้งหมด ชวน หลีกภัย นายกรัฐมนตรีในสมัยนั้นกล่าวในปี 2538 ว่า “โลกเข้าสู่สภาพโลกาภิวัตน์ แต่ไม่ใช่หมายความว่า เราต้องทำตัวเราให้เหมือนประเทศพัฒนาแล้ว เราไม่จำเป็นต้องเปลี่ยนวัฒนธรรมเรา เราสามารถที่จะทำให้การศึกษาของเราก้าวหน้า คนของเราก้าวหน้า มีคุณภาพได้โดยไม่ต้องเปลี่ยนอะไรบางเรื่องที่เราคิดว่าสังคมเราดีอยู่แล้ว” (ชวน หลีกภัย, 2538, หน้า 30)

พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถานนิยามโลกาภิวัตน์ไว้ว่าเป็น “การแพร่กระจายไปทั่วโลก” หรือ “การที่ประชาคมโลกไม่ว่าจะอยู่ ณ จุดใด สามารถรับรู้ สัมพันธ์ หรือรับผลกระทบจากสิ่งที่เกิดขึ้นได้อย่างรวดเร็ว กว้างขวาง...” นั่นคือ กล่าวถึงกระบวนการเปลี่ยนแปลงของโลก ด้วยเหตุนี้เอง ในหลายโอกาส ถึงแม้ว่าจะไม่ได้ใช้คำว่าโลกาภิวัตน์ แต่การเล่าถึงความเปลี่ยนแปลงของโลกในฐานะฉากแห่งการปฏิรูปการศึกษาก็มีลักษณะและให้ความหมายเช่นเดียวกับการใช้คำว่าโลกาภิวัตน์ เช่น สังข์ทอง ศรีธเรศ กล่าวว่า “โลกทุกวันนี้เป็นโลกของข้อมูลข่าวสาร มีการแข่งขันกันอย่างสูงยิ่งทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง จึงจำเป็นต้องมีการปฏิรูปการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ” (ประมวลข่าวการศึกษาในรอบเดือน, 2540, ออนไลน์)

ในปัจจุบัน ถึงแม้โลกาภิวัตน์จะไม่ใช่นิยามใหม่และไม่ได้ติดปากผู้คนเหมือนเคย แต่ก็ยังเป็นคำที่ถูกกล่าวถึงทั่วไป ในทำนองเดียวกัน ในแวดวงการศึกษา ถึงแม้โลกาภิวัตน์จะถูกกล่าวถึงน้อยลง แต่ก็ยังถูกกล่าวถึงในฐานะฉากหลังที่ทำให้การปฏิรูปการศึกษาเป็นเรื่องจำเป็นอยู่ไม่ขาด เช่น ในตอนหนึ่งของแผนการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2560 - 2579 ระบุว่า เป้าหมายของแผนดังกล่าวก็คือ “เพื่อพัฒนาคุณภาพและประสิทธิภาพการจัดการศึกษาของประเทศ... เพื่อรองรับกับโครงสร้างประชากร บริบทการจัดการศึกษาของประเทศ และสภาวการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปของกระแสโลกาภิวัตน์ในโลกศตวรรษที่ 21” (สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา, 2560b, หน้า 141) แต่สิ่งที่น่าสนใจก็คือบริบทของเรื่องเล่าว่าด้วยโลกาภิวัตน์ได้ถูกแต่งแต้มด้วยคำอื่น ๆ ที่เกี่ยวกับโลก เช่น “พลโลก” ดังที่ระบุเป็นแนวนโยบายหนึ่งในแผนการศึกษาแห่งชาติ ฉบับปรับปรุง (พ.ศ. 2552 - 2559) ว่า “ส่งเสริมความร่วมมือระหว่างประเทศด้านการศึกษา พัฒนาความเป็นสากลของการศึกษาเพื่อรองรับการเป็นประชาคมอาเซียน และเพิ่มศักยภาพการแข่งขันของประเทศภายใต้กระแสโลกาภิวัตน์ ขณะเดียวกันสามารถอยู่ร่วมกันกับพลโลกอย่างสันติสุข มีการพึ่งพาอาศัยและเกื้อกูลกัน” (สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา, 2553, หน้า 51) หรือ “วัฒนธรรมโลก” ดังที่แผนการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2560 - 2579 ได้ระบุปัญหาและความท้าทายจากสภาวการณ์ของโลกไว้ประการหนึ่งว่าคือ “การเลื่อนไหลของกระแสวัฒนธรรมโลกที่ผสมผสานกับวัฒนธรรมท้องถิ่น” ทำให้เกิด “ทัศนคติ ความเชื่อ ค่านิยม วัฒนธรรม และพฤติกรรมของประชากรที่ปรับเปลี่ยนไปตามกระแสโลกาภิวัตน์” (สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา, 2560b, หน้า 72) ในขณะที่การเล่าถึงการเปลี่ยนแปลงของโลกในฐานะฉากหลังนำไปสู่การปรับปรุงการศึกษาก็ยังพบเห็นได้อยู่เสมอในแทบทุกหัวข้อ เช่น ใน “ทิศทางและแนวโน้มการจัดการศึกษาในยุคโควิด - 19” ได้ระบุว่า “กฎหมายและยุทธศาสตร์สำคัญของประเทศที่เกี่ยวข้องกับการศึกษา... ล้วนกำหนดจุดหมายการพัฒนาคน แนวการจัดการศึกษาของประเทศที่มีการปรับเปลี่ยนให้สอดคล้องกับกระแสการเปลี่ยนแปลงของโลก...” (สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา, 2565b, หน้า 63)

นอกจากนี้ การเชื่อมโยงกับโลกและการพัฒนาให้เป็นสากลมากขึ้นอันเป็นความหมายของคำว่าโลกาภิวัตน์นั้น ไม่ได้ถูกเล่าถึงว่าเป็นเพียงสถานการณ์หรือฉากที่ทำให้การปฏิรูปการศึกษาเป็นเรื่องจำเป็น แต่ในหลายโอกาสยังทำหน้าที่เป็นวิธีการแก้ปัญหาของเรื่องเล่าด้วย ผู้วิจัยสังเกตว่า การทำหน้าที่เป็นหนทางในการแก้ปัญหาของโลกาภิวัตน์มี 2 รูปแบบ โดยรูปแบบแรก คือ การเชื่อมโยงกับนานาชาติเป็นหนทางหนึ่งในการแก้ปัญหาและพัฒนาการศึกษา เช่น “รัฐควรจัดทำแนวทางความร่วมมือระหว่างการศึกษาเอกชนนอกระบบกับต่างประเทศ โดยเฉพาะประเทศที่ประสบความสำเร็จ... เพื่อจับคู่ทางธุรกิจ และนำมาต่อยอดและพัฒนาประเทศ...” (สรุปผลสภาการศึกษาเสวนา (OEC Forum) ครั้งที่ 18 เรื่อง “บทบาทการศึกษาเอกชนนอกระบบกับการพัฒนาประเทศไทย 4.0”, 2560, หน้า 4, ออนไลน์) อีกรูปแบบหนึ่งคือ การศึกษาควรพัฒนาไปใน

แนวทางที่ทำให้ผู้เรียนมีทักษะที่เป็นสากลมากขึ้น เช่น โรงเรียนนานาชาติหรือการเปิดหลักสูตรนานาชาติในมหาวิทยาลัยเป็นแนวทางหนึ่งในการพัฒนาทักษะภาษาอังกฤษแก่ผู้เรียน ดังที่ระบุไว้ตอนหนึ่งในรายงานการศึกษาไทย 2561 ว่า “เมื่อประเทศก้าวเข้าสู่ประชาคมอาเซียน... เพื่อสร้างบุคลากรที่สามารถเคลื่อนย้ายไปทำงานในประเทศสมาชิกของประชาคมอาเซียน รวมทั้งสามารถไปทำงานในที่อื่น ๆ ทั่วโลก โดยสามารถใช้ภาษาอังกฤษเป็นภาษากลางในการสื่อสารได้อย่างมีประสิทธิภาพ... การศึกษาในหลักสูตรนานาชาติทำให้ผู้เรียนได้มีโลกทัศน์ในการเรียนรู้เพิ่มมากขึ้น” (สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา, 2561c, หน้า 220)

4.4.2 ผู้เรียนเป็นศูนย์กลางและการเรียนรู้ตลอดชีวิต

ในช่วงเวลาเดียวกันกับการปรากฏขึ้นของคำว่าโลกาภิวัตน์ซึ่งสะท้อนความทันสมัยที่ถูกกำหนดจากสังคมโลก คุณค่าทั้งหลายตามครรลองแห่งเสรีนิยมซึ่งสะท้อนความทันสมัย เช่น การมองว่ามนุษย์มีศักดิ์ศรีมีศักยภาพในการเรียนรู้ มีความสามารถในการตัดสินใจด้วยตัวเอง และมีเจตจำนงเสรีในการใช้ชีวิต ก็ถูกพ่วงเข้ามาเพื่อกำหนดว่าจุดหมายปลายทางของกิจกรรมนานาประการในสังคมควรมีลักษณะใด ด้วยเหตุนี้เอง แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 8 จึงถูกกำหนดให้มี “หัวใจอยู่ที่การพัฒนาคน” (สิปปนนท์ เกตุทัต, 2538, หน้า 66) อีกทั้ง “ในแผนฯ 8 กำลังจะพัฒนาคน ส่วนอื่นก็ต้องสนับสนุนในการพัฒนาคนให้ได้คู่กัน” (สิปปนนท์ เกตุทัต, 2538, หน้า 62) แน่นนอนว่าการศึกษาคือหนึ่งใน “ส่วนอื่น” ดังกล่าว การศึกษาที่พึงประสงค์จึงจะต้องเชื่อมั่นในศักยภาพของผู้เรียน ให้ความสำคัญกับผู้เรียนเหนือสิ่งอื่น และมุ่งเป้าไปที่ประโยชน์ที่จะตกแก่ที่ผู้เรียน การศึกษาที่มีผู้เรียนเป็นศูนย์กลางจึงปรากฏขึ้นในแวดวงการศึกษา ดังที่ รุ่งแก้วแดง กล่าวว่ “แนวโน้มการศึกษาโลกคือ ‘ผู้เรียนเป็นศูนย์กลางการเรียนรู้’ จุดนี้เองที่ทำให้จำเป็นต้องปฏิวัติมุมมองต่อผู้เรียนให้สอดคล้องกับการจัดการศึกษาในยุคโลกาภิวัตน์” (รุ่ง แก้วแดง, 2541, หน้า 62)

สิปปนนท์ เกตุทัต ผู้มีส่วนสำคัญในการร่างแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 8 และการใช้คำว่าโลกาภิวัตน์ในแวดวงการศึกษา จึงมีส่วนในการสร้างเรื่องเล่าว่าด้วยการศึกษาที่มีผู้เรียนเป็นศูนย์กลาง เช่น ครั้งหนึ่งเขากล่าวว่า

“เราปฏิรูปการศึกษาเพื่ออะไร เรามุ่ง 3 เรื่อง

1. การเอื้อให้แต่ละคน คนไทยที่อยู่ในประเทศไทยได้เรียนรู้ ได้มีการศึกษาที่มีคุณภาพตลอดชีวิต...
2. ปฏิรูประบบและกระบวนการเรียนรู้ โดยมุ่งให้ผู้เรียนเป็นศูนย์กลาง...” (สิปปนนท์ เกตุทัต, 2541, หน้า

ในช่วงเวลาดังกล่าว ผู้คนก็เริ่มพูดถึงการศึกษาที่มีผู้เรียนเป็นศูนย์กลางมากขึ้น ในตอนหนึ่งของปาฐกถาที่ อำนวย วีรวรรณ รองนายกรัฐมนตรีในสมัยนั้น กล่าวในการสัมมนาครั้งดังกล่าว ว่า “เราจะกระโดดข้ามยังงจาก คลื่นลูกที่หนึ่งไปคลื่นลูกที่สาม ให้ทันเขา นี่เป็นเรื่องที่จะต้องดำเนินการ ผมเองมีความยินดีที่ได้รับทราบจากเพื่อน ร่วมงานของผม โดยเฉพาะท่านประธานสภาพัฒนาฯ ดร.สิปปนนท์ ที่ว่าในการจัดทำ แผนฯ 8 นี้ ได้ให้ความสำคัญกับการพัฒนาคน... จะเรียกได้ว่าเป็นแผนพัฒนาคน คนคือหัวใจทางเศรษฐกิจและ สังคม” (อำนวย วีรวรรณ, 2538b, หน้า 112) หรือ บทสรุปของการประชุมสัมมนาครั้งดังกล่าว “ทุกคนมี ความเห็นพ้องต้องกันว่า ‘การพัฒนาคน’ เป็นความจำเป็นเร่งด่วนที่ต้องดำเนินการต่อไป สิ่งสำคัญคือ จะต้องสร้าง วิสัยทัศน์ร่วมให้คนทั้งประเทศยอมรับว่า คนคือหัวใจของการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม” (สำนักงาน คณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, 2538, หน้า 12) การสัมมนา “แผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ ฉบับที่ 8: หนทาง สู่ความหวังและอนาคตของชาติ” ในปี 2540 ใจความสำคัญตอนหนึ่งที่สังข์ทอง ศรีธเรศ รัฐมนตรีช่วย ว่าการกระทรวงศึกษาธิการในขณะนั้นกล่าวก็คือ “ควรมีการประชาสัมพันธ์ให้ทุกฝ่ายเห็นความสำคัญของ การศึกษาและมีส่วนร่วมในการศึกษา โดยสร้างความเข้าใจให้ตรงกันว่า คนเป็นศูนย์กลางของการพัฒนาและ การศึกษาเป็นกระบวนการพัฒนาคนให้เป็นมนุษย์ที่สมบูรณ์” (สังข์ทอง ศรีธเรศ, 2540, หน้า 14 - 15)

เนื่องจากการศึกษาที่มีผู้เรียนเป็นศูนย์กลางสอดคล้องกับความเชื่อในความสามารถในการเรียนรู้ของ มนุษย์ ความสามารถดังกล่าวไม่ได้เกิดขึ้นได้เฉพาะกับคนใดคนหนึ่ง ในที่ใดที่หนึ่งและในช่วงวัยใดช่วงวัยหนึ่ง แต่ เกิดขึ้นได้กับคนทุกคน ในทุกช่วงวัย และในทุกสถานที่ ด้วยเหตุนี้เองการศึกษาที่มีผู้เรียนเป็นศูนย์กลางจึงถูก กล่าวถึงควบคู่กับการเรียนรู้ตลอดชีวิต “สาระสำคัญของการปฏิรูปการเรียนรู้โดยยึดผู้เรียนเป็นศูนย์กลาง หรือเน้น ผู้เรียนเป็นสำคัญนั้น เป็นการปรับเปลี่ยนวัฒนธรรมการเรียนรู้ โดยเน้นประโยชน์ที่ผู้เรียนจะได้รับ พร้อมทั้ง คำนึงถึงความแตกต่างระหว่างบุคคล ปลูกฝังให้ผู้เรียนรู้จักแสวงหาความรู้ด้วยตัวเอง ใฝ่เรียนรู้ มีนิสัยรักการเรียนรู้ ตลอดชีวิต” (หวน พิณรุฬพันธ์, 2552, ออนไลน์)

การศึกษาที่มีผู้เรียนเป็นศูนย์กลางและการเรียนรู้ตลอดชีวิตจึงกลายเป็นเป้าหมายของการศึกษา เป้าหมายนี้มักจะถูกเล่าถึงในฐานะฉากซึ่งต้องการการปฏิรูปการศึกษาในด้านต่าง ๆ ได้แก่

(1) ด้านการเรียนรู้ ปัญหาประการหนึ่งของการศึกษาไทยก็คือการเรียนการสอนที่ผ่านมานั้น ไม่เชื่อมั่นว่าผู้เรียนซึ่งยังเป็นเด็กนั้นมีศักยภาพในการเรียนรู้ในตนเอง การเรียนรู้จะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อมีผู้ที่รู้ มากกว่าป้อนความรู้ให้แก่ผู้เรียน ในขณะที่ผู้เรียนก็พึงจดจำสิ่งที่ถูกป้อนให้ เมื่อแนวคิดว่าผู้เรียนเป็นศูนย์กลางแห่ง การเรียนรู้แพร่หลายมากขึ้น ความเข้าใจเกี่ยวกับกระบวนการเรียนรู้ก็เปลี่ยนแปลงไป การเรียนสามารถเกิดขึ้นได้ ทุกแห่งและคนทุกวัยก็สามารถเรียนรู้ได้ “การให้ ‘ความรู้’ อย่างเดียวไม่เพียงพอ ต้องให้ความรู้อย่างลึกซึ้งที่ผู้เรียน

สามารถพัฒนาไปสู่การเกิดปัญญาได้... การศึกษาต้องเป็นมรรค ต้องเป็นเครื่องมือให้เกิดการเรียนรู้ได้ตลอดชีวิต” (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, 2545b) และ “บุคคลที่อยู่ใกล้ชิดมีผลต่อการเรียนรู้ของนักเรียนมากที่สุด คือ เพื่อน ถัดมาคือ สื่อ สังคมออนไลน์ และครู” (สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ, 2564, หน้า 174) นอกจากนี้ สังคมหนึ่งประกอบด้วยผู้คนจำนวนมาก ดังนั้น ผู้เรียนแต่ละคนจึงมีความหลากหลาย ความถนัดและความชอบของแต่ละคนก็ไม่เหมือนกัน สิ่งที่ผู้เรียนถนัดอาจจะไม่ใช่สิ่งที่ครูสอน และที่สำคัญทุกคนสามารถคิดเองได้และเรียนรู้ได้โดยที่ไม่ ดังนั้น การเรียนแบบมีผู้เรียนเป็นศูนย์กลางฟัง “ทำให้เราเรียนอะไรที่หลากหลาย ไม่ต้องจำกัดอยู่แค่ในหนังสือเรียนหรือหลักสูตรที่ให้มา... ต้องเอาคนและสถานการณ์จริงเป็นตัวตั้ง เราต้องเรียนจากสถานการณ์ เรียนจากคน ส่วนวิชานั้น เน้นอนจะต้องมีเอาไว้เป็นกรอบ เป็นขอบเขตว่าต้องศึกษาแค่ไหน” (หัตถกาญจน์ อารีศิลป์, ทศพล เชี่ยวชาญประพันธ์ และ วันชนะ หมั่นงาน, 2543, ออนไลน์) โดยประโยชน์ที่เกิดจากการศึกษาที่มีผู้เรียนเป็นศูนย์กลางนั้นตกแก่ผู้เรียนเป็นสำคัญ ดังนั้น ผู้เรียนก็ฟังที่จะ “รับผิดชอบต่อการเรียนรู้ของตนเอง” (คณะวิทยาการการเรียนรู้และศึกษาศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ม.ป.ป., ออนไลน์, หน้า 30) แต่ก็ฟังตระหนักด้วยว่า “การเรียนแบบนี้เป็นการพัฒนาพลังความสามารถซึ่งอยู่ในตัวของผู้เรียนเองให้เจริญเติบโตได้อย่างเต็มศักยภาพและนำศักยภาพไปพัฒนาชุมชน สังคมและประเทศชาติต่อไปได้” (หัตถกาญจน์ อารีศิลป์, ทศพล เชี่ยวชาญประพันธ์ และ วันชนะ หมั่นงาน, 2543, ออนไลน์)

(2) **ด้านครู** การเรียนรู้แบบเก่านี้มีครูเป็นศูนย์กลางในฐานะผู้ถ่ายทอดความรู้ให้นักเรียน ขณะที่นักเรียนก็ได้แต่ท่องจำทำให้ “โรงเรียนจึงไม่ใช่ ‘โรง-เรียน’ แต่เป็น ‘โรง-สอน’” (สิปปนนท์ เกตุทัต, 2540, หน้า 34) และ “ยิ่งเรียน อาจจะมียิ่งโง่งง” (รุ่ง แก้วแดง, 2541b, หน้า 8) อย่างไรก็ตาม การที่ผู้เรียนสามารถเรียนรู้ได้เองในทุกที่และทุกวัยไม่ได้หมายความว่าโรงเรียนและครูไม่ได้เป็นสิ่งสำคัญสำหรับการเรียนรู้อีกต่อไป ตรงกันข้ามครูยังคงมีความสำคัญอย่างยิ่งแต่บทบาทของครูต้องเปลี่ยนไป การพัฒนาครูให้เข้าใจปรัชญาของการเรียนการสอนที่มีนักเรียนเป็นศูนย์กลางเป็นเรื่องสำคัญสำหรับการศึกษาและตัวครูเองก็ต้องใช้ความรู้และความพยายามมากเพื่อพัฒนาวิธีการเรียนการสอนให้สอดคล้องกับปรัชญาดังกล่าว ความจำเป็นนี้เปิดโอกาสให้ปัญหาและความล้ำสมัยเกี่ยวกับครูและบุคลากรทางการศึกษาถูกเล่าออกมา นั่นก็คือ ครูขาดความรู้และความสามารถในการทำหน้าที่นี้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากยังยึดติดกับบทบาทที่ตนเป็นศูนย์กลางแห่งการเรียนรู้ ความไม่มีประสิทธิภาพทำให้รายได้น้อย อีกทั้งยังถูกระบบการคัดเลือกลดทอนเกียรติภูมิกลายเป็นอาชีพชั้นรองที่คนที่เข้ามาประกอบอาชีพครูกลายเป็นคนที่ผิดหวังจากการสอบเข้ามหาวิทยาลัยในคณะที่มีคะแนนสูงกว่า เมื่อครูก็คือคนที่ควรได้รับการเชิดชูว่ามีศักดิ์ศรีตามค่านิยมสากล การเปลี่ยนแปลงในด้านที่ไม่พึงประสงค์ทั้งหลายของครูจึงเป็นสิ่งจำเป็น การฟื้นฟูเกียรติภูมิของอาชีพครูเป็นสิ่งแรก ๆ ที่จะต้องเกิดขึ้น ซึ่งครูก็ต้องมีการดิ้นรนปรับตัวเพื่อให้

สอดคล้องกับลักษณะการเรียนการสอนที่แปรเปลี่ยนไปด้วยเช่นกัน “ครูยุคใหม่จะมีบทบาทเป็น ‘ผู้อำนวยความสะดวก (facilitator)’ ผู้ให้คำแนะนำและเสริมพลังแก่นักเรียน เพื่อให้ผู้เรียนได้เรียนรู้ด้วยตนเอง” (รุ่ง แก้วแดง, 2541a, หน้า 146) และ “ในโลกยุคใหม่ นักเรียนจะเรียนด้วยตนเองได้โดยอาศัยคอมพิวเตอร์และ Internet จึงถึงยุคที่บทบาทของครูจะต้องเปลี่ยนแปลง” (รุ่ง แก้วแดง, 2541a, หน้า 138)

อย่างไรก็ตาม ประโยชน์ไม่ได้เกิดขึ้นแก่ผู้เรียนเพียงฝ่ายเดียว ใน “การเรียนการสอนนักเรียนเป็นศูนย์กลาง... ครูก็จะได้ประโยชน์เช่นเดียวกัน เพราะครูจะได้เรียนรู้ไปกับนักเรียน” (หัตถกกาญจน์ อารีศิลป์, ทศพล เขียวชาอุประพันธ์ และ วันชนะ หมั่นงาน, 2543, ออนไลน์)

(3) ด้านการจัดการศึกษา เมื่อการเรียนรู้ตลอดชีวิตคือเป้าหมาย โรงเรียนจึงไม่ใช่สถานที่เดียวที่การเรียนรู้พึงเกิดขึ้น เด็กวัยก่อนเข้าโรงเรียนควรได้อยู่ในสภาพแวดล้อมที่เหมาะสมกับเรียนรู้ตามวัยซึ่งนั่นคือผู้ปกครองต้องมีส่วนในการจัดสภาพแวดล้อมดังกล่าวและส่งเสริมด้านอื่น ๆ เพื่อสนับสนุนการเรียนรู้ของเด็กผู้ใหญ่ที่สำเร็จการศึกษาจากโรงเรียนหรือมหาวิทยาลัยแล้วก็ควรมีโอกาสได้เรียนรู้สิ่งที่ตนต้องการจากสิ่งรอบตัว ซึ่งนั่นหมายความว่ารัฐบาลควรส่งเสริมให้เกิดการศึกษาตามอัธยาศัยสำหรับคนกลุ่มนี้

การนำเทคโนโลยีมาใช้ในการจัดการศึกษาเป็นอีกหนทางสำคัญที่จะทำให้เกิดการเรียนรู้ตลอดชีวิต โดยเฉพาะในกลุ่มผู้ใหญ่ที่อายุเกินเข้าโรงเรียน “มีการส่งเสริม สนับสนุนการจัดการศึกษาผ่านเทคโนโลยีดิจิทัลและเครือข่ายสังคมรูปแบบต่าง ๆ เพื่อสร้างสังคมแห่งการเรียนรู้และการเรียนรู้ของคนทุกช่วงวัย” (สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา, 2565a, หน้า 1) หรือใน มาตรา 66 ของ พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ระบุว่า “ผู้เรียนมีสิทธิได้รับการพัฒนาขีดความสามารถในการใช้เทคโนโลยีเพื่อการศึกษาในโอกาสแรกที่ทำให้ เพื่อให้มีความรู้และทักษะเพียงพอที่จะใช้เทคโนโลยีเพื่อการศึกษาในการแสวงหาความรู้ด้วยตนเองได้อย่างต่อเนื่องตลอดชีวิต”

นอกจากนี้ในบางบริบท การศึกษาที่มีผู้เรียนเป็นศูนย์กลางและการเรียนรู้ตลอดชีวิตยังถูกเล่าถึงในฐานะวิธีการแก้ปัญหาของการศึกษาไทย เช่น กสศ. พยายามดึงภาคส่วนต่าง ๆ เข้ามามีส่วนร่วม โดยชูว่าจะสร้าง “ระบบนิเวศการเรียนรู้ตลอดชีวิต” เพื่อ “แก้ปัญหาเด็กนอกระบบการศึกษา” “รับมือกับการเปลี่ยนแปลง” และ “พัฒนาคนให้มีทักษะที่หลากหลาย หรือ Multi-skill” (กองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา, 2564, ออนไลน์)

4.4.3 ปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงและภูมิปัญญาไทย

ปลายปี 2540 ธุรกิจหลายแห่งจำเป็นต้องปิดตัวลง ผู้คนตกงานมากมาย ข่าวการปล้นชิงทรัพย์ที่เกิดขึ้นเป็นประจำในขณะที่ข่าวคนฆ่าตัวตายด้วยพิษเศรษฐกิจก็เกิดขึ้นไม่ขาดสาย เศรษฐกิจของประเทศไทยกำลังดำดิ่งลงสู่จุดต่ำสุดของวิกฤติ ความคาดหวังที่จะกลายเป็นเสือเศรษฐกิจตัวที่ห้าแห่งทวีปเอเชียที่ประชาชนตั้งเอาไว้เมื่อกลางทศวรรษ 2530 กลับกลายเป็นการดิ้นรน เพื่อให้อยู่รอดในเศรษฐกิจโลกอันพลิกผัน ในขณะที่ผู้คนในสังคมกำลังหม่นหมองจากสภาพเศรษฐกิจที่แตกสลาย หลายคนตกงาน หลายคนดิ้นรน บางคนหาทางออกด้วยการฆ่าตัวตาย พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภูมิพลอดุลยเดชมหาราช บรมนาถบพิตร ได้พระราชทานพระราชดำรัสเนื่องในวันเฉลิมพระชนมพรรษา เมื่อวันที่ 4 ธันวาคม พ.ศ. 2540 ซึ่งมีข้อความตอนหนึ่งว่า “การจะเป็นเสือนั้นไม่สำคัญ สำคัญอยู่ที่เรามีเศรษฐกิจแบบพอมีพอกิน แบบพอมีพอกินนั้นหมายความว่าอุ้มชูตัวเองได้ ให้มีพอเพียงกับตัวเอง อันนี้ก็เคยบอกว่าความพอเพียงไม่ได้หมายความว่าทุกครอบครัวจะต้องผลิตอาหารของตัว จะต้องทอผ้าใส่เอง อย่างนั้นมันเกินไป แต่ว่าในหมู่บ้านหรือในอำเภอจะต้องมีความพอเพียงพอสมควร บางสิ่งบางอย่างที่ผลิตได้มากกว่าความต้องการ ก็ขายได้ แต่ขายในที่ที่ไม่ห่างไกลเท่าไร ไม่ต้องเสียค่าขนส่งมากนัก อย่างนี้ท่านนักเศรษฐกิจต่าง ๆ ก็มาบอกว่าล้าสมัย จริง อาจจะล้าสมัย คนอื่นเขาต้องมีการเศรษฐกิจที่ต้องมีการแลกเปลี่ยน เรียกว่าเศรษฐกิจการค้า ไม่ใช่เศรษฐกิจความพอเพียง เลย์รู้สึกว่าจะไม่หรูหรา แต่เมืองไทยเป็นประเทศที่มีบุญอยู่ว่า ผลิตให้พอเพียงได้...” พระราชดำรัสนี้เป็นยิ่งกว่ากำลังใจที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวฯ พระราชทานแก่พสกนิกรในช่วงเวลาที่ยากลำบาก ผู้คนเริ่มพูดถึงปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงในฐานะทางออกของการเอาตัวรอดจากช่วงวิกฤตและการขับเคลื่อนเศรษฐกิจต่อไปในอนาคต

ปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงมักถูกอธิบายว่าเป็นไปตามหลักการ “3 ห่วง 2 เงื่อนไข” ตามรูปที่ 1 โดย “3 ห่วง” มักจะถูกแสดงให้อยู่ในรูปวงกลมสามรูป วงแรกคือความพอประมาณ อันหมายถึงความต้องการแต่พอดี ไม่มากเกินไป วงที่สองคือความมีเหตุผล อันหมายถึงการใช้เหตุผลในการตัดสินใจดำรงชีวิต และวงที่สามคือการมีภูมิคุ้มกันที่ดี อันหมายถึงการเตรียมความพร้อมสำหรับความเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ ที่สามารถเกิดขึ้นได้ทุกเมื่อ ซึ่งการดำเนินชีวิตบนทางสายกลางจำเป็นต้องมีองค์ประกอบทั้งสามประการนี้ ซึ่งนั่นหมายความว่าในทางสัญลักษณ์แล้วที่ถูกต้องคือทางสายกลางควรจะเป็นส่วนที่ทั้งสามห่วงซ้อนทับ (intersect) กันอยู่ แต่ที่รูปที่เผยแพร่ตามสื่อทั่วไปกลับเขียนให้ทั้งสามห่วงเกี่ยวรัดกันโดยแทบไม่เห็นส่วนที่ซ้อนทับกันเสียด้วยซ้ำ ส่วน “2 เงื่อนไข” ประกอบด้วย เงื่อนไขคุณธรรม อันหมายถึงการที่จะตัดสินใจกระทำบางอย่างจะต้องกระทำโดยคำนึงถึงคุณธรรมที่สังคมให้ความสำคัญ เช่น ความซื่อสัตย์ ความขยันหมั่นเพียร ความเอื้อเฟื้อเผื่อแผ่ และเงื่อนไขความรู้

อันหมายถึงการที่ตัดสินใจกระทำบางอย่างจะต้องกระทำด้วยความรู้ที่มากพอ อันที่จริง แนวคิดที่สอดคล้องกับเศรษฐกิจพอเพียงเป็นสิ่งที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวฯ พระราชทานแก่ชาวไทยตั้งแต่ปลายทศวรรษ 2510 แล้ว ในพระราชดำรัสเนื่องในวันเฉลิมพระชนมพรรษาเมื่อวันที่ 4 ธันวาคม พ.ศ. 2517 พระองค์ตรัสว่า “คนอื่นจะว่าอย่างไรก็ช่างเขา จะว่าเมืองไทยล้าสมัย ว่าเมืองไทยเชย ว่าเมืองไทยไม่มีสิ่งที่มีสมัยใหม่ แต่เราอยู่พอมีพอกิน และขอให้ทุกคนมีความปรารถนาที่จะให้เมืองไทย พออยู่พอกิน มีความสงบ” การที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวฯ ได้เสนอเศรษฐกิจพอเพียงสู่สังคมมากกว่ายี่สิบปีแล้วแต่แนวคิดไม่ได้รับความนิยม อาจจะหมายความว่าสภาพสังคมของประเทศไทยในยุควิกฤติเศรษฐกิจเป็นเงื่อนไขสำคัญของปรากฏการณ์นิยมเศรษฐกิจพอเพียง



รูปที่ 1 ปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง

ที่มา: เว็บไซต์กรมป่าไม้, <https://www.forest.go.th/>

ไม่นานหลังจากพระราชดำรัส 4 ธันวาคม พ.ศ. 2540 ปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงก็ถูกนำมาพูดถึงอย่างแพร่หลายมากขึ้นเรื่อย ๆ ก่อนที่จะขยายตัวจากด้านเศรษฐกิจไปยังทุกด้านของสังคม รวมถึงด้านการศึกษาด้วย อมรรวิชัย นาคทรพรพ เป็นนักวิชาการคนแรก ๆ ที่นำปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงเข้ามาผสมกับการศึกษา เขากล่าวว่า “ใน ‘เศรษฐกิจพอเพียง’ นี้ เราต้องการกำลังปัญญาที่จะสร้างดุลยภาพใหม่ในสังคมไทยที่มีความพอดีระหว่างความมั่งคั่งทางวัตถุ ความเจริญของจิตใจ และความมีสันติสุขในสังคมแบบของไทยเราเอง”

(อมรวิรัช นาคทรพรพ, 2541, หน้า 204) หรือในเวลาต่อมา เอกวิทย์ ณ ถลาง กล่าวว่า “พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวฯ ก็ได้พระราชทานกระแสพระดำรัสให้แก่คนไทยถ้วนหน้าไว้แล้วเรื่อง เศรษฐกิจพอเพียง... แนวปฏิบัติของปรัชญาความเชื่อที่ลดอัตรา ลดความต้องการลงให้อยู่ในระดับ ‘พอเพียง’... การศึกษาขัดเกลาที่ดี วัฒนธรรม ความเป็นอยู่ที่ดี ย่อมต้องส่งเสริมให้คน ‘อยู่เหนือ’ ความโลภ ความอยากที่มากเกินไป” (เอกวิทย์ ณ ถลาง, 2542) หมายความว่าสำคัญที่ทำให้ปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงกลายเป็นเรื่องเล่าหลักในแวดวงการศึกษาเกิดขึ้นในปี 2545 เมื่อแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติฉบับที่ 9 (พ.ศ.2545 - 2559) ได้บรรจุปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงเป็นปรัชญาหลักของแผน โดยระบุว่า “ปรัชญา ‘เศรษฐกิจพอเพียง’ ยึดทางสายกลางที่อยู่บนพื้นฐานของความสมดุล พอดี รู้จักพอประมาณอย่างมีเหตุผล มีความรอบรู้เท่าทันโลก เป็นแนวทางในการดำเนินชีวิตของคนไทย เพื่อมุ่งให้เกิด ‘การพัฒนาที่ยั่งยืนและความอยู่ดีมีสุขของคนไทย’” (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, 2545a, หน้า 14)

เมื่อผู้คนในแวดวงการศึกษาหันมากล่าวถึงปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง ผู้วิจัยสังเกตว่าบทบาทของปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงในเรื่องราวเหล่านั้นสามารถแบ่งออกเป็นรูปแบบต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

(1) **ปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงในฐานะวิถีการดำรงชีวิต** เนื่องจากปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงกลายเป็นทางออกในการดำรงชีวิตของผู้คนในสังคมในขณะที่กำลังเผชิญกับความยากลำบากจากวิกฤติเศรษฐกิจ เมื่อปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงถูกเล่าถึงในแวดวงการศึกษา จึงสนับสนุนให้ “บุคคลและชุมชนมีความสามารถในการดำรงชีวิตได้อย่างไม่เดือดร้อน ความเป็นอยู่อย่างประมาทตนตามฐานะ ตามอัตภาพ และที่สำคัญไม่หลงไหลไปตามกระแสของวัตถุนิยม มีอิสรภาพ เสรีภาพ ไม่พินณาการอยู่กับสิ่งใด” (สำนักเลขาธิการสภาการศึกษา, 2553b, หน้า 25) หรือมีจริยธรรมในการดำเนินชีวิตและรู้จักยับยั้งชั่งใจไม่กระทำการสิ่งๆ ที่สร้างความเดือดร้อนแก่ผู้อื่น เช่น การทุจริตคอร์รัปชัน โดย “ประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาการศึกษา คือ ส่งเสริมการนำหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงและศาสตร์พระราชามาใช้ในการดำเนินชีวิต และการสร้างทัศนคติ ความรู้ และปลูกฝังเยาวชนในสถานศึกษาทุกระดับ ให้รังเกียจการทุจริตและตระหนักถึงโทษภัยของการทุจริตคอร์รัปชัน” (คณะกรรมการอิสระเพื่อการปฏิรูปการศึกษา, ม.ป.ป.อ, หน้า 24) ในกรณีนี้ การดำเนินชีวิตในกรอบอันเหมาะสมจึงเป็นวิถีการดำรงชีวิตที่เป็นเป้าหมายของการศึกษาตามครรลองของปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง ซึ่งการที่จะบรรลุเป้าหมายดังกล่าวได้จำเป็นต้องมีการเปลี่ยนแปลงในหลายแนวทาง

- แนวทางแรก คือ การเปลี่ยนแปลงแนวทางการจัดการสอนโดยมีการเพิ่มเติมการศึกษานอกห้องเรียนควบคู่กับบทเรียนหลัก เนื่องจากการดำรงชีวิตตามหลักการสำคัญของเศรษฐกิจพอเพียงสนับสนุนให้ไม่ต้องนำสมัย อันที่จริงวิถีที่ “ล้ำสมัย” ดังที่ปรากฏในพระราชดำรัส 4 ธันวาคม พ.ศ. 2540 แต่ว่าสามารถ

นำมาใช้ประกอบสัมมาชีพเพื่อให้ดำรงชีวิตอยู่ได้โดยไม่ต้องร่ำรวยและมีภูมิคุ้มกันจากการเปลี่ยนแปลงฉับพลันทั้งหลายเป็นแนวทางที่ผู้คนพึงปฏิบัติ ทำให้ปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงถูกนำไปผูกกับภูมิปัญญาท้องถิ่นที่ถูกสะสมและส่งต่อจากรุ่นสู่รุ่น และยังมีประโยชน์ในการหาเลี้ยงชีพ ในขณะเดียวกัน การศึกษาที่พึงประสงค์นั้นไม่จำเป็นต้องเป็นเนื้อหาวิชาการหรือความรู้ทันสมัยเพียงอย่างเดียว เนื่องจากนักเรียนอาจจะรู้สึกว่าการเรียนรู้เป็นเรื่องไกลตัวและบทเรียนก็ไม่สามารถนำมาใช้ประโยชน์ได้ ด้วยเหตุนี้เองปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงจึงถูกนำมาผูกเข้ากับการปฏิรูปการศึกษาที่เน้นให้นักเรียนสามารถเรียนรู้ได้จากสิ่งที่อยู่รอบตัว การสอดแทรกภูมิปัญญาท้องถิ่นเข้ากับการจัดการเรียนการสอนจึงเป็นสิ่งที่เหมาะสมตามปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง เช่น การจัดให้มีกิจกรรมเสริมหลักสูตรในโรงเรียน “โดยผู้ปกครองเข้ามามีส่วนร่วมทำงานกับคณะครู ช่วยสนับสนุนการจัดกิจกรรม ร่วมเป็นวิทยากรสาธิตในกิจกรรมต่าง ๆ ซึ่งเป็นอาชีพที่มีอยู่ในชุมชน... นวัตกรรมจัดการการเรียนรู้แบบบูรณาการหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงที่โรงเรียนพัฒนาขึ้น เรียกว่า ‘สาธิตต้นกล้าของพ่อ สานต่อเศรษฐกิจพอเพียง’” (สำนักเลขาธิการสภาการศึกษา, 2553a, หน้า 72) หรือ การที่สถานศึกษาร่วมมือกับสถานที่ต่าง ๆ ที่ดำเนินกิจกรรมที่ใช้ภูมิปัญญาท้องถิ่น เพื่อใช้เป็นแหล่ง “ทัศนศึกษา แสดงนิทรรศการ ฝึกอาชีพ หรือกิจกรรมเสริมการเรียนรู้” (สำนักเลขาธิการสภาการศึกษา, 2553b, หน้า 95) เป็นต้น

- แนวทางที่สอง คือ การปรับปรุงหลักสูตรและวิธีการสอนให้มีเนื้อหาเพื่อให้ผู้เรียนสามารถดำเนินชีวิตตามแนวทางของปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง โดยการปรับหลักสูตรนั้นเกิดขึ้นตั้งแต่ระดับปฐมวัย เช่น คณะกรรมการพัฒนาเด็กปฐมวัยแห่งชาติ (ก.พ.ป.) ระบุว่า การ “จัดกิจกรรมที่ส่งเสริมลักษณะนิสัยที่ดี และทักษะในการใช้ชีวิตประจำวันตามแนวทางหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง” เป็นหนึ่งในรายการสำหรับการบรรลุมาตรฐานสถานพัฒนาเด็กปฐมวัยแห่งชาติ (สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา, 2562b, หน้า 133) รวมไปถึงในระดับอื่น ๆ “ร่างระบบเรียนรู้นอกระบบโรงเรียนและการเรียนรู้ตามอัธยาศัยเพื่อการสร้างสังคมแห่งการเรียนรู้ตามปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงและภูมิปัญญาไทย” ระบุว่า “สถานศึกษา ชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมเป็นเครือข่ายมีส่วนร่วมในการจัดทำหลักสูตรท้องถิ่น และ/ หรือกิจกรรมการเรียนการสอนที่สอดคล้องตามปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงและภูมิปัญญาไทยกับความต้องการของผู้เรียนและท้องถิ่น” (สำนักเลขาธิการสภาการศึกษา, 2553b, หน้า 92) หรือในการตระหนักว่าการเรียนการสอนในปัจจุบันนั้นมุ่งเน้นไปที่การให้นักเรียนทุกคนได้เรียนรู้ในเนื้อหาแบบเดียวกันหมด (content-based) ซึ่งในโลกแห่งความจริงที่นักเรียนมี “สมรรถนะ” ที่แตกต่างกันนั้น การมุ่งเน้นแบบดังกล่าวอาจจะเหมาะกับนักเรียนบางคนและอาจจะไม่เหมาะกับนักเรียนหลายคน กระทรวงศึกษาธิการจึงมีแนวคิดที่จะปรับการเรียนการสอนโดยมุ่งเน้นไปที่ฐานสมรรถนะ (competency-based) ก็มีการพิจารณาว่า “การรู้จักบริหารเงินและการใช้ชีวิตอย่างพอเพียง” ถูกจัดให้เป็นตัวอย่างหนึ่งของสมรรถนะ

ทักษะชีวิต (สำนักเลขาธิการสภาการศึกษา, 2562a, หน้า 5) หรือ “ให้ทุกส่วนมีส่วนร่วมในการขับเคลื่อนการจัดการเรียนรู้ที่นำปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงมาใช้พัฒนาคุณธรรมพื้นฐาน 8 ประการของนักเรียน โดยแลกเปลี่ยนเรื่องเล่าเร้าพลัง สกัดความรู้จากเรื่องเล่า... ให้ทุกคนลงมือปฏิบัติจริงตามหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง สร้างจิตอาสา รู้จักช่วยเหลือผู้อื่น” (สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา, 2553a, หน้า 176)

- แนวทางที่สาม คือ การปรับปรุงครูให้มีความเข้าใจในหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงเพื่อจะสามารถนำความรู้ไปเผยแพร่ให้แก่นักเรียนได้ โดยคุณสมบัติของครูที่ดีคือจะต้องสอนเป็น เห็นผล คนยกย่อง การนำเศรษฐกิจพอเพียงมาเผยแพร่จะเป็นทางไปสู่การเป็นครูที่ดี “ดังเช่นพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวฯ พระองค์ทรงเป็นต้นแบบของครูที่ดี... พระองค์ทรงศึกษาค้นคว้าและทดลองอีกทั้งยังทรงเป็นผู้ริเริ่มนำหลักการดำเนินชีวิตตามแนวของเศรษฐกิจพอเพียงมาใช้ และทรงสั่งสอนให้ทุกคนดำเนินชีวิตตามแนวทฤษฎีดังกล่าว จนก่อให้เกิดปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง... จึงกล่าวได้ว่าพระองค์ทรงเปรียบเสมือนต้นแบบครูที่ดีของปวงชนชาวไทย” (สำนักเลขาธิการสภาการศึกษา, 2556, หน้า 50) ได้ ไม่เพียงแค่นี้ปัญหาปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงยังสามารถชี้แนะแนวทางการดำรงชีวิตของครูด้วย เช่น ใน แผนการปฏิรูปประเทศด้านการศึกษา การปฏิรูประบบการผลิต คัดกรอง และพัฒนาครูนั้นให้ความสำคัญกับปัญหาเงินเดือนและหนี้สินของครูและบุคลากรทางการศึกษาด้วย โดยตัวชี้วัดหนึ่งของการปฏิรูปดังกล่าวคือ “ดัชนีการออมและการใช้จ่ายของครูตามแนวคิดเศรษฐกิจพอเพียง” (คณะกรรมการอิสระเพื่อการปฏิรูปการศึกษา, ม.ป.ป., หน้า 36)

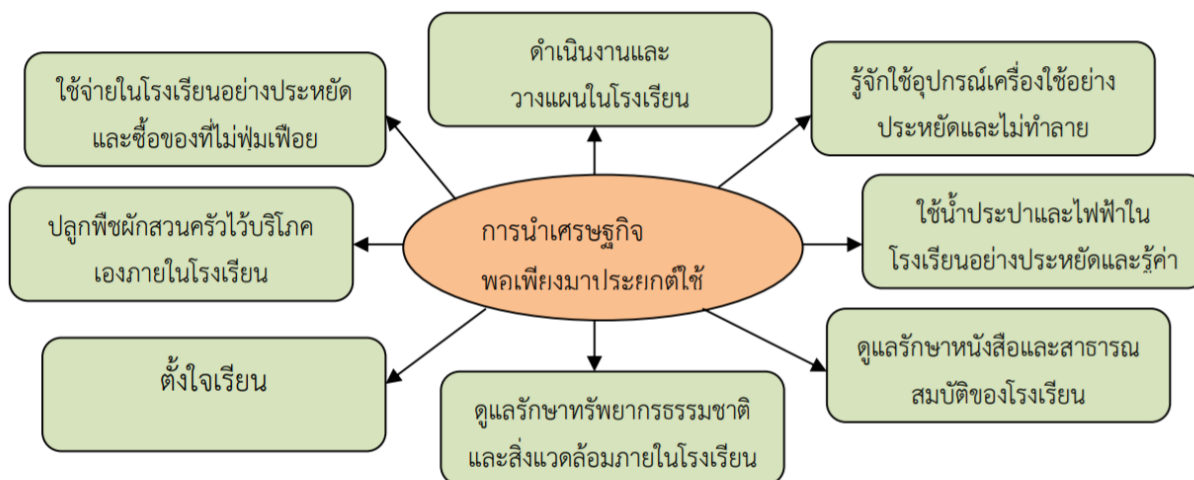
(2) ปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงในฐานะเอกลักษณ์ไทยและความภูมิใจของชาติ เนื่องจากปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงเป็นแนวทางที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวฯ พระราชทานแก่ประชาชนชาวไทย อีกทั้งยังเป็นสิ่งที่น้อยประเทศจะทำได้เหมือนในประเทศไทยเนื่องจากประเทศไทย “มีบุญ” ถึงแม้จะ “ล้ำสมัย” “เขย” หรือว่า “ไม่มีสิ่งทันสมัยใหม่” แต่ก็เป็นที่น่าภูมิใจเพราะสามารถทำให้ “ผลิตให้พอเพียงได้” ประชาชนสามารถดำรงชีวิตอยู่ได้อย่างมีความสุข ปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงจึงเป็นเรื่องเล่าที่สร้างความภูมิใจในความเป็นไทยแก่ผู้คน เมื่อปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงเป็นเรื่องเล่าในแวดวงการศึกษา สิ่งที่พึงประสงค์ก็คือการปฏิรูปการศึกษาที่ “ยึดหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงมาเสริมสร้างศักยภาพของคนไทยในทุกมิติ ให้มีความพร้อมทั้งด้านร่างกายที่สมบูรณ์ แข็งแรง มีสติปัญญารอบรู้ และมีจิตใจที่สำนึกในคุณธรรม จริยธรรม มีความเพียร และรู้คุณค่าความเป็นไทย” (ศูนย์ขับเคลื่อนสถานศึกษาเศรษฐกิจพอเพียง, ม.ป.ป., หน้า 20)

ไม่ใช่แค่ภูมิใจในความเป็นไทยเท่านั้น เนื่องจากปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงให้คุณค่ากับภูมิปัญญาท้องถิ่นด้วย “สถานศึกษาและสังคมแห่งการเรียนรู้ตามปรัชญา เศรษฐกิจพอเพียงและภูมิปัญญาไทยจะต้องจัดทำ

หลักสูตรท้องถิ่น ให้สอดคล้องกับความต้องการของ ผู้เรียน เพื่อให้ผู้เรียนมีความรู้ ทักษะ เกิดความรู้ ความเข้าใจที่ลึกซึ้งเห็นคุณค่าและมีความภาคภูมิใจ ในท้องถิ่นของตน” (สำนักเลขาธิการสภาการศึกษา, 2553b, หน้า 69)

(3) **ปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงในฐานะจริยธรรมสำหรับการบริหารการศึกษา** เนื่องจากปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงแนะนำให้ประชาชนจำกัดความต้องการและความอยากของตนให้ไม่มากจนเกินพอดี อีกทั้งสิ่งที่รับรู้กันในสังคมก็คือ พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวฯ ผู้ทรงริเริ่มดำเนินชีวิตตามแนวทางของปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงก่อนที่จะเผยแพร่ให้กับประชาชนได้รู้จักและปฏิบัติตาม ปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงจึงถูกตีความว่าเป็นจริยธรรมอันพึงปฏิบัติ แห่งการบริหารจัดการที่ผู้คนในแวดวงการศึกษาบอกกล่าวกันให้นำมาใช้เพื่อความสำเร็จสำหรับการบริหารการศึกษา เช่น ในการจัดการศึกษาเพื่อพัฒนาท้องถิ่น ในปาฐกถาเรื่อง “เป้าหมายและยุทธศาสตร์การส่งเสริมการศึกษาท้องถิ่น” นายแพทย์เกษม วัฒนชัย องคมนตรี ได้ยก “หลักการทรงงาน” (สำนักเลขาธิการสภาการศึกษา, 2551, หน้า ค) ซึ่งหนึ่งในนั้นคือตามปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง หรืออีกครั้งหนึ่งที่เกษม ได้แสดงปาฐกถาพิเศษ เรื่อง “เศรษฐกิจพอเพียงกับการศึกษา” แก่ผู้บริหารโรงเรียนไทยรัฐวิทยาทั่วประเทศว่า “ปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง เป็นปรัชญาที่พระราชทานให้คนไทยใช้เป็นหลักคิดและหลักปฏิบัติในการดำเนินชีวิต เพื่อให้เกิดสมดุลในชีวิต ในครอบครัว ในโรงเรียน ในประเทศ... ทางสังคม ให้นึกถึงความเข้มแข็งของโรงเรียนของท่าน ที่ไม่มีเด็กติดยาเสพติด เลย หมายถึงโรงเรียนที่มีคุณภาพ สังคมของโรงเรียนเข้มแข็ง” (ศูนย์เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ, 2552)

จริยธรรมดังกล่าวนำไปสู่การประยุกต์ใช้ เศรษฐกิจพอเพียงจึงเป็นเรื่องเล่าที่ให้ทิศทางแก่การจัดการสถานศึกษาในด้านต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นความประหยัด ความสามัคคีระหว่างบุคลากรในโรงเรียน การใช้ทรัพยากรให้เกิดประโยชน์สูงสุด โดยรูปที่ 2 คือตัวอย่างของการประยุกต์ใช้จริยธรรมของเศรษฐกิจพอเพียงกับการบริหารสถานศึกษา



รูปที่ 2 เศรษฐกิจพอเพียงกับการบริหารสถานศึกษา

ที่มา: รายงานผลการประเมินสถานศึกษาที่เข้ารับการประเมินเป็นศูนย์การเรียนรู้ตามหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงในพื้นที่รับผิดชอบสำนักงานศึกษาธิการภาค 2 (สำนักงานศึกษาธิการภาค 2, ม.ป.ป, หน้า 12)

4.4.4 เก่ง ดี มีสุข และการศึกษาไม่ได้มีเพียงด้านวิชาการ

เก่ง ดี มีสุข เป็นคำขวัญสำหรับการพัฒนาการศึกษาที่ปรากฏขึ้นอย่างแพร่หลายในช่วงต้นทศวรรษ 2540 และปรากฏเป็นรูปธรรมในแผนการศึกษาแห่งชาติฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2545 - 2559) ซึ่งมีการระบุ “เจตนารมณ์ของแผน” ว่า “(1) พัฒนาชีวิตให้เป็น ‘มนุษย์ที่สมบูรณ์ทั้งทางร่างกาย จิตใจ สติปัญญา ความรู้ และคุณธรรม มีจริยธรรม และวัฒนธรรมในการดำรงชีวิต สามารถอยู่ร่วมกับผู้อื่นได้อย่างมีความสุข’ และ (2) พัฒนาสังคมไทยให้เป็นสังคมที่มีความเข้มแข็ง และสังคมสมานฉันท์และเอื้ออาทรต่อกัน” ด้วยเจตนารมณ์เหล่านี้ จึงกำหนดให้ “ชีวิตที่ดี เก่ง และมีความสุข เป็นวิสัยทัศน์ของการศึกษาไทย” โดยกล่าวอีกว่า “คนดี คือ คนที่ดำเนินชีวิตอย่างมีคุณภาพ มีจิตใจที่ดีงาม มีคุณธรรม จริยธรรม มีคุณลักษณะที่พึงประสงค์ ทั้งด้านจิตใจและพฤติกรรมที่แสดงออก... คนเก่ง คือ คนที่มีสมรรถภาพสูงในการดำเนินชีวิต โดยมีความสามารถด้านใดด้านหนึ่งหรือรอบด้าน หรือความสามารถพิเศษเฉพาะทาง... คนมีความสุข คือ คนที่มีสุขภาพดีทั้งกายและจิต เป็นคนร่าเริง

แจ่มใส ร่างกายแข็งแรง จิตใจเข้มแข็ง มีมนุษยสัมพันธ์ มีความรักต่อทุกสรรพสิ่ง...” เป้าหมายของการศึกษาจึงไม่ได้มุ่งให้นักเรียนมีความรู้ทางวิชาการเพียงอย่างเดียว แต่ควร “ทำให้ผู้เรียนเป็นมนุษย์ที่สมบูรณ์ทั้งร่างกาย สติปัญญา ความรู้ และคุณธรรม มีจริยธรรมและวัฒนธรรมในการดำรงชีวิต สามารถอยู่ร่วมกับผู้อื่นได้อย่างมีความสุข ตามนัยของการพัฒนาคนให้เป็นคน ‘เก่ง ดี และมีความสุข’” (สำนักการปฏิรูปการศึกษา, 2544)

ก่อนที่แนวคิดที่ว่าศึกษานั้นมีความสำคัญกว่าการพัฒนาทางวิชาการได้เกิดขึ้นก่อนที่เก่ง ดี มีสุข จะกลายเป็นเรื่องเล่าในสังคมในช่วงต้นทศวรรษ 2540 ประเวศ วะสี เป็นผู้ที่มีบทบาทสำคัญในการผลักดันให้เด็ก “เป็นพลเมืองที่ฉลาด เป็นคนดี และมีมีความสุข” (ประเวศ วะสี, 2538) ตั้งแต่ทศวรรษ 2530 เขาเสนออย่างต่อเนื่องว่าการปฏิรูปการศึกษาจำเป็นต้องมีการปฏิรูปการเรียนรู้โดยพยายามชี้ให้เห็นว่าการเรียนรู้เป็นส่วนหนึ่งของชีวิตมนุษย์ ดังนั้น การเรียนรู้จึงไม่ได้หมายถึงสิ่งที่อยู่ในตำราหรือการไปโรงเรียน แต่หมายถึงสิ่งที่อยู่รอบตัวมนุษย์ตั้งแต่เกิดจนตาย เป็นกระบวนการที่เกิดขึ้นตลอดชีวิต การศึกษาที่ให้ความสำคัญกับวิชาการเพียงอย่างเดียวจึงไม่ได้เพียงหมายถึงการทำให้มนุษย์ตัดขาดจากโลกภายนอกซึ่งเป็นแหล่งเรียนรู้ที่สำคัญของมนุษย์ แต่หมายถึงการสร้างทุกข์จากการไม่เข้าใจตัวเอง ไม่เข้าใจคนรอบข้าง และไม่เข้าใจสังคม การปฏิรูปการเรียนรู้จึงควรมีวัตถุประสงค์เพื่อทำให้มนุษย์ “สามารถเผชิญความจริงได้ เพื่อความสุขและการสร้างสรรค์ระบบการอยู่ร่วมกันด้วยความเกื้อกูล” (ประเวศ วะสี, 2543, หน้า 76)

ด้วยเหตุนี้เอง เก่ง ดี มีสุข ในฐานะเรื่องเล่าจึงก่อแนวคิดสำคัญที่มีส่วนสำคัญกับการปฏิรูปการศึกษา นั่นคือ การมีความสุขในการดำรงชีวิตเป็นเงื่อนไขจำเป็นที่ทำให้คนมีความสามารถทางวิชาการ แต่ความสามารถทางวิชาการไม่ใช่เงื่อนไขจำเป็นที่ทำให้คนมีความสุขในชีวิต ถึงขนาดที่มีการกล่าวในที่ประชุมสภาการศึกษาว่า “เป้าหมายเชิงคุณภาพที่ระบุว่า พัฒนาคนไทยทุกคนให้เป็น ‘คนเก่ง คนดี และมีมีความสุข’ ควรนำคำว่า ‘คนดี’ ขึ้นก่อน เนื่องจากขณะนี้สังคมไทยควรให้ความสำคัญเรื่องคุณธรรม จริยธรรมก่อน” ในกรณีนี้ การปฏิรูปการศึกษาให้สำเร็จจำเป็นต้องให้ความสำคัญกับปัจจัยอื่น ๆ ที่สัมพันธ์กับการสร้างความสุขให้กับผู้คน เมื่อ “คนมีความสุข คือ คนที่มีสุขภาพดีทั้งกายและจิต เป็นคนร่าเริงแจ่มใส ร่างกายแข็งแรง จิตใจเข้มแข็ง มีมนุษยสัมพันธ์ มีความรักต่อทุกสรรพสิ่ง” (คณะกรรมการสภาการศึกษา, 2549, หน้า 7-8) ปัจจัยต่าง ๆ ที่สัมพันธ์กับเรื่องเล่า เก่ง ดี มีสุข จึงประกอบด้วย

(1) **สถาบันครอบครัว** ยุทธศาสตร์ของครอบครัวเป็นยุทธศาสตร์ทางปัญญาที่จะสร้างฐานทางสมองให้สังคม โดยเฉพาะเด็กที่อยู่ในช่วงอายุ 0 – 6 ปี ประเวศ วะสี เห็นว่าครอบครัวเป็นทางหนึ่งจะเป็นฐานทางสติปัญญาของชาติ (ประเวศ วะสี, 2538, หน้า 18 - 19) เขากล่าวว่า “ครอบครัวจึงเป็นฐานของโครงสร้างทางสมองของคนทั้งหมด ยุทธศาสตร์ของครอบครัวจึงเป็นยุทธศาสตร์ที่สำคัญในการพัฒนาสมองของชาติ...” (ประเวศ

วะสี, 2538, หน้า 10 - 12) ในทำนองเดียวกัน กลุ่มของสถาบันวิจัยของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ กล่าวว่า การศึกษาไทยจะต้องให้ความสำคัญและความเข้าใจที่ถูกต้อง ตั้งแต่เรื่องของการพัฒนาการสมอง การพัฒนาสติปัญญา และการเรียนรู้ของเด็ก นอกเหนือไปจากการพัฒนาร่างกาย จิตใจ อารมณ์และสังคม และเพื่อให้เด็ก (ผู้เรียน) ได้มีคุณภาพที่ดี การพัฒนาสมองจะต้อง “...เริ่มต้นดูแลและส่งเสริมพัฒนาการของสมองตั้งแต่ตัวอ่อนเริ่มปฏิสนธิในครรภ์มารดา ไปจนกระทั่งอย่างน้อยถึงช่วงแรกวัยของชีวิต 0 - 6 ปี และทางที่ดีถ้าทำได้ควรทำอย่างต่อเนื่องไปทุกช่วงวัยเพราะถือว่าพัฒนาการสมองจะเป็นรากฐานเบื้องต้นที่ส่งผลต่อพัฒนาการทุกด้านและการเรียนรู้ของมนุษย์ โดยเฉพาะพัฒนาการทางด้านสติปัญญาที่ต้องอาศัยพัฒนาการสมอง ระดับวุฒิภาวะของสมองกับการเรียนรู้...” (กาญจนา เอกะวิภาต, อุษาคูชาติ, และอวยพร ประพทธิธรรม, 2543, หน้า 98 - 99) ซึ่งบุคคลที่จะทำหน้าที่ให้เด็กสามารถมีคุณภาพที่ชีวิตที่ดีได้คือบุคคลที่มีความใกล้ชิดที่สุด ซึ่งก็คือ พ่อ แม่ เพราะ “...พวกเขาคือครูคนแรกที่มีอิทธิพลต่อการเรียนรู้ของเด็กในวัยก่อนเข้าเรียนมาก และถึงจะส่งลูกเข้าโรงเรียนแล้วยังมีอิทธิพลในแง่เป็นต้นแบบของการเรียนรู้ของลูกอยู่ดี...” (วิทยากร เชียงกูล, 2543, หน้า 43) จึงควรจะต้องมีการปฏิรูปพ่อแม่ เพื่อตั้งให้พ่อแม่ให้ความสำคัญต่อการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาและสามารถสร้างวัฒนธรรมการเรียนรู้ คิดเป็น ทำเป็นให้กับเด็ก (สุกัญญา หาญตระกูล, 2542, หน้า 193) รวมทั้งยังต้องให้พ่อแม่ ผู้ปกครอง ผู้เลี้ยงดู และครูได้มีความรู้และความเข้าใจการพัฒนาของเด็กตามหลักจิตวิทยาและวิธีการอบรมเลี้ยงดูเด็กทุกคนในสภาวะต่าง ๆ ได้อย่างถูกต้องเหมาะสมตามวัย ผ่านสื่อการฝึกอบรมต่าง ๆ (สำนักเลขาธิการสภาการศึกษา, 2550)

(2) ครู จิตวิทยาเด็กและ EQ การปฏิบัติการเรียนรู้ที่จะทำให้นักเรียนเป็นคนที่เก่ง ดี มีสุข ได้นั้น จำเป็นต้องเข้าใจเข้าใจพัฒนาการของสมองและจิตวิทยาเด็ก ประเวศ กล่าวว่า “สิ่งแวดล้อมและการเลี้ยงดูในวัย 0 - 6 ขวบ ส่งผลต่อโครงสร้างของสมอง ถ้าเด็กได้รับความเอาใจใส่และได้รับการสัมผัสทางประสาทสัมผัสต่าง ๆ การสัมผัสจะส่งกระแสกระตุ้น เซลล์สมองให้มีฝอยใยเซลล์สมอง (Dendrites) ออกมามาก ทำให้ไปเชื่อมโยง (Synaps) เป็นวงจรสมองจำนวนมากทำให้ฉลาด ถ้ามีการกระตุ้นน้อยจะมีฝอยใยเซลล์สมองน้อย ทำให้โง่ สิ่งแวดล้อมและการเลี้ยงดูในวัยเด็กจึงไปมีกำหนดโครงสร้างและโปรแกรมในสมองที่จะกำหนดว่าใครจะฉลาด เป็นคนดี และมีความสุขหรือไม่” ...” (ประเวศ วะสี, 2538, หน้า 10 - 12) การใช้นิทานเป็นสื่อการสอนเพื่อการพัฒนาสมองและการเสริมแรงจิตทางจริยธรรมและการเข้าใจเด็กปฐมวัยเป็นสิ่งที่มีการพูดถึงแพร่หลาย เมื่อเด็กโตขึ้นมาถึงวัยเข้าโรงเรียน เป็นไปได้ที่ถูกระเบียบ หลักสูตรในโรงเรียน การแข่งขันเรื่องการเรียน หรือความที่ครูไม่เข้าใจเด็ก อาจจะสร้างปัญหาทางอารมณ์แก่เด็ก ข้าราชการเรื่องเด็กมีความเครียดสูงและใช้ความรุนแรงเริ่มปรากฏให้เห็นมากขึ้น ด้วยสาเหตุเหล่านี้ จึงเกิดกระแสตื่นตัวในการคำนึงถึงสุขภาพจิตของเด็กในแวดวงการศึกษา

การพัฒนากระบวนการแนะแนวและการพัฒนาครูเป็นกุญแจสำคัญในการเข้าใจจิตวิทยาเด็กมากขึ้น ในเอกสาร เก่ง ดี มีสุข: คู่มือให้บริการด้านแนะแนวและจิตวิทยาสำหรับผู้มีความสามารถพิเศษ กล่าวว่า “ความเข้าใจในธรรมชาติของเด็กกลุ่มนี้และการให้ความสำคัญกับกลไกทางจิตวิทยาจึงเป็นเรื่องสำคัญ... พ่อ แม่ ผู้ปกครอง ครู และบุคคลรอบข้างจะต้องเข้าใจเขาเหล่านี้ให้มากที่สุดทั้งในด้านความคิด จิตใจ ตลอดจนภาวะเสี่ยงต่าง ๆ ที่อาจเกิดขึ้นกับเขา... ถ้า... มัวแต่ยึดยึดหลักวิชาจนละเลยไม่ได้ส่งเสริมให้เขารู้จักเข้าใจตนเองและผู้อื่นแล้ว จะทำให้ปรับตัวอยู่ในสังคมได้ยาก” (อุษณีย์ โพธิ์สุข และคณะ, 2544, หน้า 3 - 4) การเข้าใจจิตวิทยาเด็กทำให้ครูสามารถจัดการกับเด็กที่มีความหลากหลายได้อย่างเหมาะสมซึ่งเชื่อกันว่าเป็นกุญแจสำคัญในการลดความเครียด เพิ่มประสิทธิภาพในการเรียน และสร้างความฉลาดทางอารมณ์ ซึ่งในท้ายที่สุดก็เป็นครูเองที่ “มีความภาคภูมิใจที่ทำให้ผู้เรียนมีความสุขเป็นทั้งคนเก่ง คนดี และมีสุข” (สำนักเลขาธิการสภาการศึกษา, 2553c, หน้า 24)

หนทางทางในการบรรลุเป้าหมาย เก่ง ดี มีสุข ถูกเล่าให้เป็นวิทยาศาสตร์มากขึ้นผ่านความฉลาดทางอารมณ์ (Emotion Quotient: EQ) ในช่วงทศวรรษ 2540 นักการศึกษาพูดถึง EQ มากขึ้นและมีแนวคิดว่าการพัฒนา IQ เพียงอย่างเดียวไม่ใช่เป้าหมายของการศึกษาไทย การจัดการเรียนและสิ่งแวดล้อมในโรงเรียนควรมุ่งหวังให้เด็กนักเรียนมีการพัฒนา EQ ควบคู่ไปด้วย ในเอกสาร การศึกษาองค์ความรู้เกี่ยวกับคุณลักษณะของคนไทยที่พึงประสงค์: ความฉลาดทางอารมณ์ ที่เผยแพร่โดยสำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา มีการระบุว่า “การจัดให้มีการศึกษาตลอดชีวิต... มีเป้าหมายในการพัฒนาคนไทยให้เป็นคนเก่ง คนดี และมีความสุข... การที่คนเราจะอยู่ร่วมกันในสังคมอย่างดีและมีความสุขได้ต้องรู้จักการบริหารจัดการอารมณ์และควบคุมอารมณ์ให้ได้ การบริหารจัดการทางอารมณ์ในรูปแบบของความฉลาดทางอารมณ์มีประโยชน์ทั้งต่อตัวบุคคลและต่อบุคคลอื่นด้วย” (สำนักเลขาธิการสภาการศึกษา, 2552a, หน้า 2) หรือใน รายงานความก้าวหน้าการจัดการเรียนรู้อัตระดับปฐมวัยปี 2551 - 2552 มีการแสดงผลการวัดความฉลาดทางอารมณ์ทั้งด้านเก่ง ด้านดี และด้านสุข (สำนักเลขาธิการสภาการศึกษา, 2552b)

(3) สังคมคุณธรรม และการเรียนรู้ ปัจจัยในการสร้างให้นักเรียนเป็นคนที่เก่ง ดี มีสุข จึงอยู่นอกเหนือโรงเรียนหรือครอบครัว เนื่องจากคนอาศัยอยู่ในสังคม สังคมคุณธรรม และการเรียนรู้ จึงเป็นหนึ่งในส่วนประกอบสำคัญที่ถูกกล่าวถึงว่าเป็น “สังคมคุณภาพ” ซึ่งหมายถึงสังคมที่เชื่อว่าจะ “สร้างและพัฒนาให้คนไทยทุกคนมีโอกาส มีความเสมอภาค และสามารถพัฒนาตนเองเต็มตามศักยภาพเพื่อเป็นคนดี คนเก่ง และคนมีความสุข” (สำนักเลขาธิการสภาการศึกษา, 2553, หน้า 9 - 10) ในการนี้ แทบทุกด้านของที่เชื่อกันว่าดีต่อการดำรงชีวิตจะถูกกล่าวถึงในฐานะองค์ประกอบหนึ่งของสังคมที่จะสร้างคนที่เก่ง ดี มีสุข ไม่ว่าจะเป็นโอกาสทางเศรษฐกิจ การรักษา

และฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้สมดุล การปกครองที่เปิดกว้างโปร่งใสตามระบอบประชาธิปไตย สังคมที่มีคุณธรรม ระเบียบวินัย สันติ และความเอื้ออาทร การมีจิตสำนึกและความภูมิใจในชาติ เป็นสังคมที่มีการสะสมความรู้สืบทอดกันมาจากอดีตและผู้คนสนใจที่จะแสวงหาความรู้เพิ่มเติม และแน่นอนการปฏิรูปการศึกษา เป็นกุญแจสำคัญสู่สังคมดังกล่าว

4.4.5 ประเทศไทย 4.0 และการพัฒนาผู้เรียนให้ทันเทคโนโลยีที่ทันสมัย

หลังจากที่ได้กระทำการรัฐประหารในวันที่ 22 พฤษภาคม พ.ศ. 2557 คณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) พยายามสรรหานานาวิธีเพื่อคืนความสุขให้แก่ประชาชน โดยหวังว่าประชาชนจะยอมรับการครอบครองอำนาจที่ผิดไปจากวิถีประชาธิปไตยนี้ก็คือการสร้างความหวังทางเศรษฐกิจแก่ประชาชน แต่ในท้ายที่สุด คสช. ก็ตระหนักว่าวิธีการสำคัญที่สุดประการหนึ่งก็คือการสร้างความหวังว่า คสช. จะสามารถทำให้เศรษฐกิจเฟื่องฟูขึ้นอีกครั้ง ด้วยเหตุจูงใจนี้เอง คสช. จึงแต่งตั้งสมคิด จาตุศรีพิทักษ์ ให้ดำรงตำแหน่งที่ปรึกษาด้านเศรษฐกิจแก่รัฐบาล ซึ่งเพื่อนร่วมทีมคนสำคัญของสมคิด ก็คือ สุวิทย์ เมษินทรีย์ นักวิชาการด้านการตลาดผู้เคยเป็นลูกศิษย์ของสมคิด มาก่อน ด้วยความสัมพันธ์นี้เอง สุวิทย์ เคยถูกชวนเข้าทำงานเป็นที่ปรึกษาของสมคิด ในตอนที่เขาดำรงตำแหน่งรองนายกรัฐมนตรีด้านเศรษฐกิจในสมัยรัฐบาลทักษิณ ชินวัตร ก่อนที่จะกลับเข้าสู่แวดวงการเมืองอีกครั้งหลังจากที่ คสช. เถลิงอำนาจ เขาได้รับแต่งตั้งเป็นสมาชิกสภาปฏิรูปแห่งชาติ (สปช.) ในเดือนตุลาคม พ.ศ. 2557 และรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงพาณิชย์ในเดือนสิงหาคม พ.ศ. 2558 เป็นที่รู้กันว่าเขาเป็นหนึ่งในทีมเศรษฐกิจของรัฐบาล คสช. ภายใต้การนำของสมคิด และด้วยทักษะทางการตลาดอันแพรวพราว เขาใช้วิธีผลิตคำแปลกใหม่มากมายที่อนุมาณถึงความรุ่งเรืองทางเศรษฐกิจเพื่อให้คำเหล่านั้นติดหูประชาชนพร้อมกับที่สร้างภาพลักษณ์ว่าทีมเศรษฐกิจของ คสช. ได้สร้างแนวทางการพัฒนาเศรษฐกิจที่ทันสมัย แน่แน่นอนว่า สุวิทย์ เป็นผู้ริเริ่มคำว่า ‘ประเทศไทย 4.0’ ในเดือนกุมภาพันธ์ พ.ศ. 2559 ในสุนทรพจน์ของงาน “16th Year of Most Admired Brands 2016” จัดโดยนิตยสาร Brandage โดยเนื้อหาตอนหนึ่งในคลิปวิดีโอที่เขานำมาเผยแพร่เพื่อประกอบสุนทรพจน์ดังกล่าว เขากล่าวว่า “คำว่าประเทศไทย 4.0 นั้น เราหมายถึงอะไรครับ? หมายถึงว่าเราจะทำให้เกิดการขับเคลื่อนด้วยนวัตกรรมยังไง เหมือนที่เราเรียกว่า Innovation-Driven Economy ณ วันนี้ เราพูดถึงสตาร์ทอัพมากมาย... ถ้าเราสามารถทำอันนี้ได้ จะนำพาประเทศไทยหลุดพ้นจากกับดักรายได้ปานกลางไปสู่รายได้สูงขึ้น” (นภนต์ ภูมมา, 2562) จากนั้นเป็นต้นมา ประเทศไทย 4.0 และการนำตัวเลข 4.0 ไปผูกติดกับคำนามอื่น ๆ ไม่ว่าจะเป็น “ระบบราชการ 4.0” “กรุงเทพ 4.0” รวมถึง “การศึกษา 4.0” กลายเป็นแนวทางที่ถูกนำไปใช้อย่างแพร่หลายเพื่อบ่งบอกถึงการพัฒนาคำนามเหล่านั้นให้ทันสมัยโดยใช้นวัตกรรมและเทคโนโลยีที่ทันสมัย

ประเทศไทย 4.0 นั้นเป็นคำที่สุวิทย์ ดัดแปลงมาจากคำที่กำลังเป็นที่นิยมในกระแสโลกขณะนั้น คือ industry 4.0 ซึ่งหมายถึงระดับอุตสาหกรรมในยุคของการปฏิวัติอุตสาหกรรมครั้งที่ 4 ซึ่งเกิดขึ้นในยุคปัจจุบันที่เทคโนโลยีเปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว อินเทอร์เน็ตทำให้การติดต่อสื่อสารของคนที่อยู่ใกล้กันคนละทวีปเกิดขึ้นได้ด้วยต้นทุนที่ต่ำมากและทำให้กระบวนการเรียนรู้ของเครื่องจักรสามารถเกิดขึ้นได้โดยมนุษย์เข้าไปเกี่ยวข้องเพียงน้อยนิด ปัจจัยเหล่านี้ ทำให้เครื่องจักรมีประสิทธิภาพในการทำงานเพิ่มมากขึ้นมหาศาล ความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นทำให้วิถีการผลิตเปลี่ยนแปลงไปอย่างมากจนนับได้ว่าเป็นการปฏิวัติในระดับเดียวกับการปฏิวัติอุตสาหกรรมที่ผ่านมา โดยการปฏิวัติอุตสาหกรรมครั้งแรกนั้นเกิดขึ้นในยุโรปตะวันตกช่วงปลายศตวรรษที่ 18 ถึงต้นศตวรรษที่ 19 ซึ่งมีการใช้พลังของไอน้ำมาขับเคลื่อนเครื่องจักรทำให้อุตสาหกรรมมีขนาดใหญ่ขึ้นและผลิตได้มากขึ้น อุตสาหกรรมที่เฟื่องฟูในยุคนั้นได้แก่ อุตสาหกรรมเหล็กกล้า ถ่านหิน และทอผ้า การปฏิวัติอุตสาหกรรมครั้งที่สองเกิดขึ้นในช่วงปลายศตวรรษที่ 19 ถึงต้นศตวรรษที่ 20 เนื่องจากมีการคิดค้นเทคโนโลยีใหม่ ๆ มากมาย เช่น การใช้ไฟฟ้า การขยายตัวของรางรถไฟ และการผลิตรถยนต์ การปฏิวัติอุตสาหกรรมครั้งที่สามหรือการปฏิวัติดิจิทัล เกิดขึ้นเมื่อครึ่งหลังของศตวรรษที่ 20 ซึ่งมีการเปลี่ยนแปลงจากเทคโนโลยีที่ทำงานด้วยระบบแอนะล็อกมาเป็นการสั่งการโดยระบบดิจิทัล เทคโนโลยีสำคัญคือการใช้คอมพิวเตอร์ ซึ่งถูกใช้เพื่อควบคุมระบบการผลิตได้อย่างแม่นยำและใกล้ชิดยิ่งขึ้น อีกทั้งยังทำให้การสื่อสารและการส่งต่อข้อมูลเกิดขึ้นอย่างรวดเร็ว เมื่อแนวคิดนี้ถูกนำมาแปลงเข้ากับบริบทของประเทศไทย 4.0 เมื่อสุวิทย์ ต้องการอธิบายความหมายของประเทศไทย 4.0 เขาจะเริ่มที่การบอกว่าประเทศไทยในสมัยที่ยังเป็นประเทศเกษตรกรรมนั้นคือประเทศไทยในยุคเริ่มแรกเข้าสู่การค้าโลกซึ่งต้องถอยหลังไปนาน โดยเขาจะเรียกเศรษฐกิจในยุคนั้นว่า ประเทศไทย 1.0 จากนั้นเมื่อภาคอุตสาหกรรมมีบทบาทต่อการขับเคลื่อนเศรษฐกิจมากขึ้น เครื่องจักรทั้งหลายถูกนำมาใช้ในการผลิต แต่ทว่าเทคโนโลยียังคงไม่ก้าวหน้าและเครื่องจักรยังมีขนาดเล็ก เศรษฐกิจในยุคนั้นคือประเทศไทย 2.0 ในยุคต่อมา เมื่อเทคโนโลยีล้ำหน้ามากขึ้น อุตสาหกรรมหนักเช่น ชิ้นส่วนรถยนต์ คอมพิวเตอร์ หรือเครื่องใช้ไฟฟ้าเป็นหัวหอกในการผลิตของเศรษฐกิจไทย นี่คือลักษณะของเศรษฐกิจไทยในปัจจุบันซึ่งเขาเรียกว่าประเทศไทย 3.0 ดังนั้น การยกระดับเศรษฐกิจขึ้นอีกขั้นโดยการใช้นวัตกรรมซึ่งยังไม่เป็นที่แพร่หลายในทุกวันนี้เป็นตัวขับเคลื่อนจึงเป็นหนทางที่มุ่งสู่ประเทศไทย 4.0 (วรรณ เดชาโชติคุณ, 2564)

สุวิทย์ อีกเช่นเคยที่เป็นผู้เชื่อมโยงการปฏิรูปการศึกษากับประเทศไทย 4.0 ในเดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2559 เขาให้สัมภาษณ์ว่า “ประเทศไทย 4.0... เป็นเรื่องที่ต้องตอบโจทย์ขีดความสามารถในการผลิต... เราจำเป็นต้องปรับตัวในแง่ที่ว่า... การสร้างคนของเราต่อไปนี่ ยกตัวอย่าง เราบอกว่าเราอยากจะมี robot... คำถามคือ... ต่อไปเราจะสร้างวิศวกรที่หมิ่นกัพันคน มันจะตอบโจทย์ไหม คือแต่เดิมมา มหาลัยผลิตอะไรก็ไม่รู้ แล้วออกมาว่างงาน แต่

ณ วันนี้นั้นเหมือนมีโจทย์ที่ชัดเจน... มันถึงเป็นการปฏิรูปการศึกษา มาจากจุดนี้” (มติชนทีวี, 2564, ออนไลน์) การแพร่หลายของประเทศไทย 4.0 กับการเชื่อมโยงกับการศึกษาปรากฏชัดเจนเมื่อประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรีได้แต่งตั้งกลอนชื่อว่า “ประเทศไทย 4.0” ซึ่งมีเนื้อหาบทหนึ่งว่า

“พัฒนาคน การศึกษา พาไทยรุ่ง

ล้วนต้องมุ่ง ตามประสงค์ จำนงหมาย

สร้างสังคม ปลอดภัย ไม่วุ่นวาย

ช่วยผ่อนคลาย มีสุข ทุกครอบครัว” (ไทยรัฐออนไลน์, 2560, ออนไลน์)

ประเทศไทย 4.0 กลายเป็นเรื่องเล่าในแวดวงการศึกษานับตั้งแต่นั้น ผู้เขียนสังเกตว่าเมื่อผู้คนในแวดวงการศึกษาเล่าถึงประเทศไทย 4.0 ในบริบทที่แตกต่างกัน 2 บริบท ดังนี้

(1) ประเทศไทย 4.0 ในฐานะภาพของประเทศไทยและของโลกในอนาคต เนื่องจากสวิตช์ เล่าว่าประเทศไทยในปัจจุบันยังอยู่ในยุค 3.0 ซึ่งยังคงล่าช้าและมีความจำเป็นต้องพัฒนา ประเทศไทย 4.0 จึงเข้าสู่แวดวงการศึกษาในฐานะภาพในอนาคตของประเทศไทย ในการยกระดับประเทศไทยขึ้นไปอีกขั้นนั้น การปฏิรูปการศึกษากลับเป็นสิ่งจำเป็นในฐานะปัจจัยสำคัญสำหรับการพัฒนา “ทรัพยากรมนุษย์” ยกตัวอย่างเช่น ในคำนำของ รายงานพันธกิจของคณะกรรมการอิสระเพื่อการปฏิรูปการศึกษา ที่เสนอโดยคณะกรรมการอิสระเพื่อการปฏิรูปการศึกษา (กอปศ.) กล่าวว่า “สองทศวรรษหลังการปฏิรูปการศึกษาในปี พ.ศ. 2542 สังคมไทยเห็นว่าคุณภาพการศึกษาไทยตกอยู่ในภาวะวิกฤติของปัญหาที่มีความรุนแรง สลับซับซ้อน และฝังลึกในระบบที่ยากต่อการแก้ไข... การศึกษาที่มีคุณภาพเป็นปัจจัยสำคัญในการสร้างทรัพยากรมนุษย์ที่มีสมรรถนะสูงเพื่อเสริมสร้างขีดความสามารถการแข่งขันของประเทศในเวทีโลก เพื่อมุ่งสู่เป้าหมายไทยแลนด์ 4.0... ด้วยสภาพปัญหาดังกล่าวทำให้เกิดคณะกรรมการอิสระเพื่อการปฏิรูปการศึกษาขึ้น” (คณะกรรมการอิสระเพื่อการปฏิรูปการศึกษา, ม.ป.ป.บ, หน้า ก) หรือในบางบริบทการศึกษาที่เป็นอยู่อาจจะ “ตัวถ่วง” ก็ได้ เช่น ในงานเขียนเดียวกัน กล่าวไว้ว่า “การศึกษาจึงเป็นตัวถ่วงการพัฒนาและการสร้างความสามารถในการแข่งขันของประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การมีเป้าหมายที่จะพัฒนาประเทศเป็นประเทศไทย 4.0” (คณะกรรมการอิสระเพื่อการปฏิรูปการศึกษา, ม.ป.ป.บ, หน้า 6)

ดังที่กล่าวไปแล้วว่า การใช้ตัวเลข 4.0 ตามท้ายคำนามกลายเป็นสิ่งที่คนนิยมทำอยู่ช่วงหนึ่ง ในแวดวงการศึกษา มีการใช้คำ เช่น อุตสาหกรรม 4.0 หรือคนไทย 4.0 เพื่อแสดงถึงสิ่งที่จะเกิดขึ้นในอนาคต แต่ทว่าภาพแห่งอนาคตเหล่านี้ไม่จำเป็นต้องหมายถึงประเทศไทย ในหลายโอกาส มีการใช้ตัวเลข 4.0 เพื่อเล่าถึงสิ่งที่จะเกิดขึ้นในอนาคตเพื่อบอกว่าการศึกษาศึกษาไทยจำเป็นต้องเปลี่ยนแปลงเพื่อให้เหมาะสมกับภาพแห่งอนาคตเหล่านั้น ยกตัวอย่างเช่น “โลกกำลังจะเข้าสู่ยุค Industry 4.0 อย่างสมบูรณ์แบบภายใน พ.ศ. 2568 (ค.ศ. 2025) การจัดการศึกษาต้องปรับตัวให้ทัน” (สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา, 2561b, หน้า 123) หรืออาจจะถูกเล่าว่าหากการศึกษาไทยปรับตัวไม่ทัน คนไทยจะเสียประโยชน์ เช่น “การศึกษาไทยปรับตัวไม่ทันกับการเปลี่ยนแปลงและใช้ประโยชน์จากเทคโนโลยีใหม่ได้ไม่เต็มที่... เศรษฐกิจและอุตสาหกรรมก้าวเข้าสู่ยุค 4.0 กำลังคนที่ต้องการจึงมีองค์ประกอบ 4.0 ด้วย” (คณะกรรมการอิสระเพื่อการปฏิรูปการศึกษา, ม.ป.บ., หน้า 2)

2) ประเทศไทย 4.0 ในฐานะนโยบายพัฒนาเศรษฐกิจ เนื่องจากประเทศไทย 4.0 คือสิ่งที่รัฐบาลที่มาจากพรรคประชาธิปัตย์พยายามคิดให้แตกต่างจากรัฐบาลอื่น ๆ เพื่อสร้างความชอบธรรมในการดำรงอยู่ในตำแหน่งของตัวรัฐบาลเอง ประเทศไทย 4.0 จึงถูกเล่าให้อยู่ในรูปของแผนการและมาตรการต่าง ๆ ที่รัฐบาลสนับสนุน ซึ่งนั่นก็คือนโยบายเศรษฐกิจของรัฐบาลที่มีส่วนผสมของการใช้นวัตกรรมและเทคโนโลยี เช่น “เพื่อเตรียมการด้านการศึกษาให้พร้อมรองรับนโยบายประเทศไทย 4.0 ที่รัฐบาลใช้เป็นโมเดลในการพัฒนาและขับเคลื่อนเศรษฐกิจของประเทศ” (สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา, 2561b, คำนำ) หรือ “ด้วยนโยบายประเทศไทย 4.0 (Thailand 4.0) เน้นเศรษฐกิจที่ขับเคลื่อนด้วยนวัตกรรม (Value-Based Economy) เน้นความคิดสร้างสรรค์มากขึ้น ซึ่งก็เป็นแรงผลักดันสำคัญที่ต้องปฏิรูปการศึกษาให้ผู้เรียนสามารถเรียนรู้และสร้างนวัตกรรม” (สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา, 2561b, หน้า ๓)

กล่าวคือ โดยทั่วไปแล้วประเทศไทย 4.0 และตัวเลข 4.0 จะให้ภาพของความทันสมัย การใช้นวัตกรรมเพื่อลดต้นทุนและเพิ่มผลตอบแทน ความคิดสร้างสรรค์ การรู้จักใช้เทคโนโลยีเพื่อสร้างมูลค่า แต่สิ่งที่น่าสนใจก็คือ ผู้ริเริ่มคำว่าประเทศไทย 4.0 ได้พยายามผูกโยงความทันสมัยเข้ากับแนวคิดท้องถิ่นนิยม คำว่า “ระเบิดจากข้างใน” เป็นคำที่สุวิทย์ นิยมใช้เพื่ออธิบายว่าประเทศไทย 4.0 นั้นไม่ได้หมายความว่าประเทศไทยต้องมุ่งหน้าเอาทุกอย่างที่สังคมคิดว่าทันสมัยมาจากต่างชาติ อันที่จริงในสังคมไทยก็มีทรัพยากรและภูมิปัญญาหลายประการที่สร้างมูลค่าและสามารถเป็นหัวหอกของการพัฒนาประเทศได้ ในบริบทนี้ ประเทศไทย 4.0 กลายเป็นเรื่องเล่าที่สอดคล้องกับปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงได้อย่างไม่น่าเชื่อ การเล่าถึงสองเรื่องนี้ปรากฏทั่วไปรวมถึงในแวดวงการศึกษาด้วย เช่น “Thailand 4.0 ตั้งอยู่บนหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง.... กระบวนทัศน์การพัฒนาที่ถูกต้อง คือ 1) การใช้ปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงผ่านสิ่งที่ เราเรียกว่า “การพัฒนาที่สมดุล” ที่มีความสมดุลระหว่าง มิติทางด้าน

เศรษฐกิจ คือ เรื่องของความมั่งคั่งทางเศรษฐกิจ ด้านสังคม คือ เรื่องของความอยู่ดีมีสุขทางสังคม ด้านสิ่งแวดล้อม คือ เรื่องของการรักษาสีสิ่งแวดล้อม และด้านศักดิ์ศรีและภูมิปัญญามนุษย์ ไปพร้อม ๆ กัน 2) ปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงสอนให้เรา รู้จัก “การพึ่งพา ตนเอง” แต่เราไม่ได้พึ่งพาตนเองร้อยเปอร์เซ็นต์ โลกในสมัยนี้พึ่งพาตนเองก็ไม่ทันกัน ต้องพึ่งพาตนเองใน ระดับหนึ่งเป็นบันไดขั้นแรกของปรัชญาของเศรษฐกิจ พอเพียง บันไดขั้นที่สองจากพึ่งพาตนเองมาพึ่งพากันเอง แล้วรวมกันเป็นกลุ่มอย่างมีพลัง ปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงในส่วนนี้สอนเรื่องของการสร้างสังคมที่ยืนอยู่บนขา ของตนเองในระดับหนึ่งและสังคมที่เกื้อกูลและแบ่งปันหรือ ภาษาอังกฤษเรียกว่า “Caring and Sharing Society”” (สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา, 2560a, หน้า 38)

4.4.6 ความเหลื่อมล้ำด้านการศึกษา

ความเหลื่อมล้ำ (หรือที่ถูกเรียกด้วยคำอื่น เช่น ความไม่เป็นธรรม ความไม่เสมอภาค หรือความไม่เท่าเทียม) ด้านการศึกษาเป็นคำที่ถูกกล่าวถึงมานานแล้วในแวดวงการศึกษา ในอดีต ฉากแห่งความเหลื่อมล้ำด้านการศึกษาคือ พื้นที่ที่ห่างไกลจากโรงเรียน หรือสถานะและสภาพความเป็นอยู่ที่ปิดกั้นโอกาสในการเข้ารับการการศึกษาของคนบางกลุ่มซึ่งถูกฉายบนฉากเหล่านั้นในฐานะเหยื่อของปัญหา เช่น คนพิการ กลุ่มชาติพันธุ์ในภูมิภาคต่าง ๆ หรือคนรายได้น้อย นั่นคือ ความเหลื่อมล้ำด้านการศึกษาเป็นปัญหาว่าด้วยโอกาสที่จำกัดในการเข้าถึงทรัพยากรทางการศึกษาของคนบางกลุ่มด้วยสาเหตุต่างๆ ประการ เช่น สถานศึกษาอยู่ไกลจากที่พัก สภาพสังคมไม่อำนวยให้พวกเขาออกจากที่พักเพื่อเดินทางไปสถานศึกษา การเดินทางไม่สะดวก ไม่ได้รับการรับรองสถานะพลเมืองจากรัฐ ไม่มีเงินจ่ายค่าเรียน ต้องทำงานเพื่อช่วยเหลือครอบครัวให้อยู่รอดจากความยากจน ฯลฯ ดังตัวอย่างเช่น พนม พงษ์ไพบูลย์ รองปลัดกระทรวงศึกษาธิการ (ในขณะนั้น) กล่าวในปี 2540 ว่า “... ทุกฝ่ายจะต้องช่วยกันให้เกิดความเป็นธรรมในการเข้ารับการการศึกษา สำหรับวิธีการที่จะทำให้เกิดความเป็นธรรมทางการศึกษาได้นั้นจะต้องยกเลิกระบบการสอบแข่งขัน... เพราะคนที่สอบไม่ได้ส่วนใหญ่เป็นคนยากจนที่ด้อยโอกาสอยู่แล้ว” (พนม พงษ์ไพบูลย์, 2540) ความเหลื่อมล้ำของโอกาสในการเข้าถึงทรัพยากรทางการศึกษาระหว่างคนกลุ่มต่าง ๆ ซึ่งปรากฏเป็นที่ประจักษ์นำไปสู่มาตรา 10 ของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 ที่กล่าวว่า “การจัดการศึกษา ต้องจัดให้บุคคลมีสิทธิและโอกาสเสมอกันในการรับการศึกษาขั้นพื้นฐาน”

แน่นอนว่าหลังจากที่มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวและผู้คนมากมายต้องการที่จะมีส่วนร่วมกับการปฏิรูปการศึกษา ความเหลื่อมล้ำของโอกาสในการเข้าถึงทรัพยากรทางการศึกษาก็ถูกกล่าวถึงมากขึ้น และถูกผนวกเป็นอีกประเด็นหนึ่งสำหรับการปฏิรูปการศึกษา เช่น “เพื่อให้ประชาชนทุกคนได้รับโอกาสทางการศึกษาอย่างทั่วถึงและเสมอภาค โดยปราศจากข้อจำกัดในเรื่องเพศ อายุ อาชีพ พื้นฐานการศึกษา ฐานะทาง

เศรษฐกิจ สังคม รวมทั้งความบกพร่องทางร่างกายหรือสติปัญญา” (สำนักงานปฏิรูปการศึกษา, 2002, หน้า 7) หรือในการพิจารณาเรื่องแนวทางการอุดหนุนการศึกษาขั้นพื้นฐาน 12 ปี ที่บันทึกไว้ในรายงานการประชุมสภาการศึกษาครั้งที่ 1/ 2546 (สิงหาคม พ.ศ. 2546) ได้ระบุว่าศาสตราจารย์อำพล จินดาวัฒนะ เห็นว่ารัฐควร “ให้การอุดหนุนผู้เรียนในระดับมัธยมศึกษาตอนปลายทุกคนต่อไป เพราะหากลดการอุดหนุนระดับนี้ลง... ก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำมากขึ้น” เนื่องจากจะเป็นภาระกับผู้ปกครองที่มีรายได้น้อยจนอาจทำให้นักเรียนจำนวนหนึ่งต้องออกจากระบบการศึกษาเพื่อหางานทำ

มีการเปลี่ยนแปลงเกี่ยวกับความหมายของความเหลื่อมล้ำด้านการศึกษาเกิดขึ้นพอให้สังเกตได้ในช่วงทำของทศวรรษ 2540 เมื่อเรื่องเล่าว่าด้วยความเหลื่อมล้ำด้านการศึกษาเริ่มครอบคลุมประเด็นอื่น ๆ ที่อยู่นอกเหนือเรื่องโอกาสที่ไม่เท่ากันของนักเรียนในการเข้าถึงทรัพยากรทางการศึกษา นั่นคือ ครอบคลุมประเด็นด้านคุณภาพของการศึกษา เช่น นโยบายข้อหนึ่งในการจัดการศึกษาสำหรับเด็กด้อยโอกาสที่เผยแพร่ในปี 2548 ระบุว่า “จัดการศึกษาอย่างมีคุณภาพ... เท่าเทียมกับการศึกษาในระบบปกติ” (สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา, 2548 a, หน้า 9) ใน “รายงานสัมมนาเรื่อง 6 ปี ก้าวการปฏิรูปการศึกษา” ที่ตีพิมพ์ในปี 2548 เช่นกัน กล่าวไว้ว่า “โรงเรียนขนาดเล็กที่มีอยู่ประมาณ 12,000 โรงเรียน มีปัญหาเรื่องคุณภาพการจัดการเรียนการสอนและการขาดแคลนครูอย่างมาก ซึ่งส่งผลกระทบต่อความเสมอภาคในโอกาสที่จะเข้ารับบริการการศึกษาอย่างมีคุณภาพของผู้เรียน” (สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา, 2548b, หน้า 34) ในบริบทนี้ พื้นที่ที่มีการศึกษาทั่วถึงเนื่องจากโรงเรียนมากมายและการเดินทางไปโรงเรียนก็ไม่ได้ลำบาก เช่น กรุงเทพมหานคร ถูกเพิ่มเป็นอีกฉากหนึ่งของเรื่องเล่า รากฐานของความเหลื่อมล้ำยังคงเป็นเรื่องของโอกาส แต่ความหมายถูกขยายจากเดิมที่มองว่าโอกาสของนักเรียนในการเข้าถึงการศึกษาไม่เท่ากัน ไปเป็นโอกาสของนักเรียนในการเข้าถึงการศึกษาที่มีคุณภาพดีไม่เท่ากัน แต่ทว่า ในช่วงเวลาดังกล่าว การเข้าถึงความเหลื่อมล้ำด้านการศึกษาให้ขยายไปครอบคลุมประเด็นด้านคุณภาพยังเกิดขึ้นแต่น้อย

นั่นคือ ตลอดช่วงทศวรรษ 2540 จนถึงต้นทศวรรษ 2550 ปัญหาความเหลื่อมล้ำของโอกาสในการเข้าถึงทรัพยากรทางการศึกษาเป็นหนึ่งในปัญหามานาประการของการศึกษาไทย ด้วยเหตุนี้ ในแวดวงการศึกษา ความเหลื่อมล้ำจึงไม่ได้ถูกกล่าวถึงมากกว่าปัญหาอื่น ๆ แต่เป็นปัญหาหนึ่งที่พึงแก้ไขเช่นเดียวกับปัญหาอื่น ๆ เช่น ในการขับเคลื่อนปฏิรูปการศึกษา สมัยที่pongพล อติเรกสาร เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ มีการกล่าวถึงปัญหาเรื่องความไม่เสมอภาคทางการศึกษาเพียงสองด้าน (จากห้าด้าน) ได้แก่ ด้านการปฏิรูประบบการศึกษาซึ่งต้อง “มีโครงสร้างที่เปิดกว้างยืดหยุ่นหลากหลายในรูปแบบและวิธีการจัดการ ที่เอื้อให้ประชาชนมีโอกาสเข้าถึงความรู้ได้อย่างเสมอภาคและเท่าเทียมกัน” (สำนักงานปฏิรูปการศึกษา, 2002, หน้า 7) และด้านการปฏิรูประบบทรัพยากรและการลงทุนเพื่อการศึกษาซึ่ง “มุ่งจัดสรรทรัพยากรให้ผู้เรียนตามสิทธิ์ที่พึงมีพึงได้และ

พื้นฐานปัจจัยแวดล้อมที่แตกต่างกันของแต่ละบุคคลให้เกิดความเสมอภาคและเท่าเทียมกันสำหรับผู้เรียนแต่ละกลุ่ม” ขณะที่อีกสามด้านที่เหลือ ได้แก่ การปฏิรูปการเรียนรู้ การปฏิรูปการบริหารและการจัดการการศึกษา และการปฏิรูปครู ก็มีปัญหาอื่น ๆ ของตน แต่มิได้ถูกเล่าว่าเกี่ยวข้องกับปัญหาความเหลื่อมล้ำ ในทำนองเดียวกัน ในหนังสือ ข้อเสนอยุทธศาสตร์การปฏิรูปการศึกษา ซึ่งเผยแพร่ข้อยุทธศาสตร์ 7 ข้อในการปฏิรูปการศึกษาซึ่งคณะกรรมการอำนวยการปฏิรูปการศึกษา สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษาได้เสนอต่อคณะรัฐมนตรีในระยะถัดมา (ตีพิมพ์ พ.ศ. 2547) ก็ใจความหลักที่กล่าวถึงความเสมอภาคในด้านทรัพยากรและการลงทุนเพื่อการศึกษา โดยเฉพาะโอกาสในการเข้าถึงเงินกู้ยืมเพื่อการศึกษา เช่น “รัฐพึงจัดบริการการศึกษาให้ทั่วถึง โดยเฉพาะไปยังกลุ่มผู้เสียเปรียบ โดยกำหนดรูปแบบการจัดสรรทรัพยากรที่ชัดเจน มีประสิทธิภาพ และคำนึงถึงสิทธิประโยชน์ต่าง ๆ” หรือ “สำหรับกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา พบว่า... ยังไม่สามารถเข้าถึงกลุ่มเป้าหมายผู้ที่ด้อยโอกาสและยากจนอย่างแท้จริง ทำให้ไม่เกิดความเสมอภาคในการได้รับเงินกู้ยืม”¹ หรือเมื่อพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ถูกนำมาใช้งานครบสิบปี รัฐบาลไทยภายใต้การนำของอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ ก็ริเริ่มให้มีการปฏิรูปการศึกษาในทศวรรษที่สอง ซึ่งใน ข้อเสนอการปฏิรูปการศึกษาในทศวรรษที่สอง (พ.ศ. 2552 - 2561) ที่เผยแพร่ในปี 2551 ก็ระบุเป้าหมายของการปฏิรูปหลายประการ โดยที่ “ผู้ด้อยโอกาส ยากไร้ พิการหรือทุพพลภาพ ผู้อยู่ในสภาวะยากลำบาก บกพร่องทางร่างกายและสติปัญญา และชนต่างวัฒนธรรม ได้รับการศึกษาที่มีคุณภาพอย่างทั่วถึงและเสมอภาค” (สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา, 2547, หน้า 13). เป็นหนึ่งในเป้าหมายเหล่านั้น

มีการเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญเกี่ยวกับความหมายของความเหลื่อมล้ำด้านการศึกษาในเวลาต่อมา ผู้เขียนสังเกตว่าความเหลื่อมล้ำกลายเป็นหัวข้อที่มีคนพูดถึงอย่างมากหลังจากความขัดแย้งทางการเมืองในช่วงหลายปีก่อนหน้านั้นได้ประทุออกมาเป็นการประท้วงและความเสียหายทั้งชีวิตและทรัพย์สิน ความเหลื่อมล้ำในด้านต่าง ๆ คือเหตุผลสำคัญที่ถูกใช้เพื่ออธิบายเหตุแห่งความขัดแย้งในสังคม หลังจากที่การประชุมของแนวร่วมประชาธิปไตยต่อต้านเผด็จการแห่งชาติ (นปช.) ยุติลงในเดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2553 ผู้คนจำนวนมากเห็นพ้องว่าประเทศไทยต้องการการปฏิรูปเพื่อแก้ปัญหาความเหลื่อมล้ำ การตื่นตัวถึงความเหลื่อมล้ำที่แฝงกายอยู่ในโครงสร้างของสังคมมายาวนานทำให้การเคลื่อนไหวมากมายถูกริเริ่มขึ้น ผลผลิตสำคัญประการหนึ่งของฉันทามติดังกล่าวก็คือการจัดตั้งสมัชชาปฏิรูปประเทศซึ่งได้รับการส่งเสริมจากรัฐบาลที่กำหนดให้การ “สร้างความเป็นธรรมและลดความ

¹ ในรายงานทั้งเล่มมีการกล่าวถึงความเสมอภาค 6 ครั้ง 3 ครั้งเป็นเรื่องกองทุนเงินกู้ยืมเพื่อการศึกษา (กยศ.) ส่วนอีก 3 ครั้งอยู่ในด้านอื่น ๆ แต่ไม่ได้กล่าวถึงด้านเหล่านั้นโดยตรง เช่น หน้า 31 ที่เป็นเรื่องข้อเสนอการปฏิรูปด้านอาชีวศึกษาได้กล่าวถึงความเสมอภาคในการจัดการศึกษาแต่ไม่ได้เจาะจงไปที่การอาชีวศึกษา (สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา, 2547, หน้า 7).

เหลื่อมล้ำ” เป็นเป้าหมายสำคัญ ประเด็นทางสังคมต่าง ๆ ที่สมัชชาปฏิรูปประเทศพยายามขับเคลื่อนซึ่งรวมถึงการปฏิรูปการศึกษาจึงเกิดขึ้นเพื่อลดความเหลื่อมล้ำ ในกรณีนี้ การแก้ไขความเหลื่อมล้ำด้านการศึกษาจึงไม่ใช่เป้าหมายหนึ่งท่ามกลางเป้าหมายอื่น ๆ แต่กลายเป็นเป้าหมายหลักของการปฏิรูปการศึกษา

เมื่อคำว่าความเหลื่อมล้ำกลายเป็นประเด็นยอดนิยมในสังคมในขณะที่ปัญหาด้านการศึกษายังคงปรากฏให้เห็นมากมาย ปัญหาเหล่านี้จึงถูกเล่าให้อยู่ภายใต้ชื่อของความเหลื่อมล้ำด้านการศึกษา นั่นคือการเล่าถึงความเหลื่อมล้ำด้านการศึกษาได้ขยายตัวออกไปปกคลุมปัญหานานาประการที่ประจักษ์ในแวดวงการศึกษาด้วย ทำให้ความเหลื่อมล้ำด้านการศึกษาไม่ได้ถูกจำกัดให้เกี่ยวข้องกับเรื่องโอกาสในการเข้าถึงทรัพยากรด้านการศึกษาของผู้คนเพียงอย่างเดียวอีกต่อไป ผู้วิจัยสามารถยกตัวอย่างความหลากหลายของความเหลื่อมล้ำด้านการศึกษา เช่น

1) ความเหลื่อมล้ำระหว่างโรงเรียนรัฐบาลและโรงเรียนเอกชน ในมติที่ 6 ของ “การปฏิรูปการศึกษา ปรับทิศทางการศึกษาเพื่อเสริมสร้างคุณภาพและลดความเหลื่อมล้ำ” จากสมัชชาปฏิรูประดับชาติครั้งที่ 2 ที่เกิดขึ้นในช่วงต้นปี 2555 นั้น แนวทางหนึ่งในการปฏิรูปการศึกษาก็คือต้องสนับสนุนให้ภาคเอกชนมีบทบาทในการจัดการศึกษามากยิ่งขึ้น “โดยรัฐ... ต้องมีบทบาทสำคัญในการกำกับติดตามด้านคุณภาพและมาตรฐานการศึกษาที่เป็นไปอย่างเท่าเทียมระหว่างสถานศึกษาของรัฐและเอกชน” (คณะกรรมการสมัชชาปฏิรูป, 2555, หน้า 185) แต่ทว่าในปัจจุบัน เรื่องเล่าเกี่ยวกับความเหลื่อมล้ำระหว่างสถานศึกษาของรัฐกับเอกชนมีให้เห็นบ่อยครั้ง ส่วนใหญ่อยู่ในบริบทที่สถานศึกษาเอกชนได้รับการปฏิบัติจากรัฐในระดับที่ไม่เท่าเทียมกับสิ่งที่สถาบันการศึกษาของรัฐได้รับ กล่าวคือ “กฎหมายคือปัญหาแรกที่ทำให้เกิดผลกระทบกับการจัดการศึกษาของเอกชน เพราะมีลักษณะเป็นการควบคุมมากกว่าส่งเสริมการจัดการศึกษา จนทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำทั้งการจัดสรรทรัพยากรระหว่างโรงเรียนรัฐและเอกชน...” (กฎหมายคือปัญหาสร้างความเหลื่อมล้ำโรงเรียนรัฐ-เอกชน, 2560, ออนไลน์) ทำให้โรงเรียนเอกชนเสียเปรียบและไม่สามารถพัฒนาคุณภาพการศึกษาได้เท่าที่ควร หรือในการจัดกิจกรรมสนทนากลุ่ม (Focus Group) ของโครงการวิจัยฯ นี้ เมื่อวันที่ 15 ตุลาคม พ.ศ. 2565 ระหว่างกลุ่มครูและผู้บริหารโรงเรียนรัฐและโรงเรียนเอกชน ผู้ให้ข้อมูลกลุ่มครูและผู้บริหารโรงเรียนเอกชนกล่าวเกี่ยวกับเงินอุดหนุนและความเหลื่อมล้ำระหว่างโรงเรียนรัฐบาลและโรงเรียนเอกชนว่า “เด็กเอกชนได้อาหารกลางวันเพียง 28% แต่เด็กโรงเรียนรัฐบาลซึ่งรวมไปถึงลูกหลานแรงงานข้ามชาติซึ่งไม่ได้มีสัญชาติไทยด้วยซ้ำกลับได้การอุดหนุนอาหารกลางวัน 100% นี่คือการเหลื่อมล้ำที่ชัดเจน” เป็นต้น

เรื่องเล่าทำนองนี้ได้รับแรงกระตุ้นมาจากความเชื่อที่ว่าจัดการในเรื่องต่าง ๆ ของเอกชนมีประสิทธิภาพมากกว่าการจัดการของรัฐ นั่นทำให้โดยเฉลี่ยแล้วการศึกษาในโรงเรียนเอกชนมีคุณภาพมากกว่า

การศึกษาในโรงเรียนรัฐบาล เรื่องเล่าว่าด้วยความเหลื่อมล้ำที่ฉายว่าโรงเรียนเอกชนได้รับการปฏิบัติไม่ทัดเทียมกับโรงเรียนรัฐบาลจึงหมายถึงการสนับสนุนในองค์กรที่ไม่มีประสิทธิภาพจัดการศึกษาต่อไป และละเลยการสนับสนุนองค์กรที่มีประสิทธิภาพ การสร้างให้เอกชนเป็นเหยื่อของเรื่องเล่านี้ได้สร้างอำนาจแก่โรงเรียนเอกชนในการต่อรองกับรัฐบาล เพื่อเรียกร้องทางออกสำหรับปัญหาความเหลื่อมล้ำนี้ นั่นคือ รัฐบาลควรให้การสนับสนุนแก่โรงเรียนเอกชนเพิ่มมากขึ้น

2) ความเหลื่อมล้ำระหว่างครูและบุคลากรทางการศึกษาด้วยตนเอง เนื่องจากการจัดการศึกษาต้องใช้บุคลากรจำนวนมากเพื่อทำงานกับคนหลายกลุ่มในหลายพื้นที่ ด้วยเหตุนี้เองบุคลากรแต่ละคนก็ต้องเผชิญกับสภาพการทำงานที่แตกต่างกัน ความแตกต่างนี้เป็นสิ่งที่ทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำ เช่น เรื่องเกี่ยวกับครูที่ทำงานหนักและอุทิศตนเพื่อสั่งสอนนักเรียนบางกลุ่มถูกเล่าถึงอยู่เสมอมา เพื่อวัตถุประสงค์ต่าง ๆ ในปัจจุบันเรื่องราวในการทำงานดังกล่าวก็ยังถูกเล่าถึงอยู่ แต่เนื้อหาถูกนำมาโยงกับเรื่องความไม่เท่าเทียมกันระหว่างครูที่ทำงานต่างพื้นที่หรือต่างโรงเรียนกัน เช่น ครูที่ประจำโรงเรียนเล็กและห่างไกลต้องทำทุกอย่างตั้งแต่สอนหนังสือ งานเอกสาร ทำอาหารกลางวัน ทำความสะอาด รวมถึงดูแลครอบครัวของนักเรียน ในขณะที่ครูที่ประจำโรงเรียนใหญ่ในเมืองไม่ต้องกังวลกับเรื่องเหล่านั้นและใช้เวลาทำงานในการพัฒนาการสอนได้ ซึ่งนี้พัวพันกับความเหลื่อมล้ำของคุณภาพการศึกษาระหว่างโรงเรียน (อินทร์แก้ว โอบานูเคราะห์กุล, 2562, ออนไลน์)

อีกตัวอย่างหนึ่ง ได้แก่ “ความเหลื่อมล้ำในความก้าวหน้าระหว่างสายงาน” ซึ่งจะถูกเล่าในทำนองว่าผู้ที่ทำงานในสายงานหนึ่งจะเผชิญกับอุปสรรคมากกว่าผู้ที่ทำงานในอีกสายงานหนึ่ง กล่าวคือ ครู (โดยเฉพาะครูในโรงเรียนเล็ก) มีภาระที่ต้องทำมากมายนอกเหนือจากการสอนทำให้ไม่มีเวลาในการผลิตผลงานเพื่อเลื่อนวิทยฐานะ ซึ่งนี่คืออุปสรรคในการดึงดูดคนที่มีความสามารถเข้ามาประกอบอาชีพครู ครูในฐานะเหยื่อของเรื่องเล่านี้จึงสมควรได้รับความเป็นธรรมซึ่งวิธีการหนึ่งก็คือการปรับมาตรฐานตำแหน่งและมาตรฐานวิทยฐานะกันใหม่ เรื่องนี้นำไปสู่การปฏิบัติจริงที่ริเริ่มจากกระทรวงศึกษาธิการ ในการประชุมคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา (ก.ค.ศ.) ในปี 2563 ได้มีมติเห็นชอบให้ปรับปรุงมาตรฐานตำแหน่งและมาตรฐานวิทยฐานะใหม่นั้นก็เนื่องจากมีความเห็นพ้องกันในแวดวงการศึกษาว่ามาตรฐานเดิมนั้นสร้าง (กลุ่มประชาสัมพันธ์ และการเผยแพร่ สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา, 2563, ออนไลน์) แน่ใจว่ามตินี้ถูกผลักดันจากสาเหตุุนานาประการ เช่น

3) ความเหลื่อมล้ำในผลการศึกษา ผู้วิจัยสังเกตเห็นว่าวิธีที่นักวิชาการด้านการศึกษานิยมใช้ เพื่อเล่าว่าผู้เรียนไม่สามารถเรียนรู้ได้เต็มศักยภาพและการศึกษาไทยมีปัญหา ก็คือการพูดถึงคะแนนสอบ โดยเฉพาะคะแนนจากโครงการประเมินผลนักเรียนร่วมกับนานาชาติ (Programme for International Student Assessment

หรือ PISA) ที่อาจจะลดลงจากปีก่อนหน้าหรืออาจจะน้อยกว่าคะแนนเฉลี่ยที่นักเรียนจากประเทศอื่นทำได้นอกจากนี้ ข้อมูลจากคะแนน PISA ยังเป็นเครื่องมือที่ทำให้นักวิชาการเหล่านั้นสามารถวิเคราะห์ปัจจัยหลายประการ เช่น สภาพโรงเรียน รายได้ครัวเรือน หรือสถานะทางเศรษฐกิจและสังคมอื่น ๆ ว่ามีผลทำให้คะแนนของนักเรียนในประเทศแตกต่างกันอย่างไรบ้าง ในการนี้ นักวิชาการจำนวนหนึ่งอาจจะใช้คะแนน PISA ในฐานะตัวชี้วัดของปัญหาความเหลื่อมล้ำด้านการศึกษาในประเทศ (สมคิด พุทธศรี, 2563, ออนไลน์) ในขณะที่นักวิชาการอีกส่วนหนึ่งเห็นว่า “ความเหลื่อมล้ำทางการศึกษา ซึ่งหมายถึง ความแตกต่างในผลลัพธ์ของการศึกษา อันเป็นผลเกี่ยวเนื่องมาจากปัจจัยต่าง ๆ ที่มากกว่าแค่คุณภาพของการเรียนการสอน แต่ครอบคลุมไปถึงปัจจัยอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องทั้งหมด” (นณริฎ พิศลยบุตร, 2559, ออนไลน์) นั่นคือ นักเรียนที่สอบได้คะแนนต่ำในฐานะเหยื่อของเรื่องเล่าเผชิญกับอุปสรรคนานาประการ ทั้งในและนอกโรงเรียนทำให้ไม่สามารถเรียนรู้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

เนื่องจากผู้ที่ผลิตเรื่องเล่านี้คือนักวิชาการ (โดยเฉพาะนักเศรษฐศาสตร์) เหตุแห่งความเหลื่อมล้ำในผลการศึกษาอันเชื่อมโยงกับปัจจัยนานาประการจึงถูกตีคลุมโดยรวมไปว่าเป็นการใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดอย่างไม่มีประสิทธิภาพ ทางออกจึงอยู่ที่การใช้ทรัพยากรให้มีประสิทธิภาพเพิ่มมากขึ้น เช่น การยุบรวมโรงเรียนขนาดเล็ก เป็นต้น (สมคิด พุทธศรี, 2563, ออนไลน์) ซึ่งนี่คือลักษณะของเรื่องเล่าว่าด้วยความเหลื่อมล้ำด้านการศึกษาในข้อถัดไป

4) ความเหลื่อมล้ำของการจัดสรรทรัพยากรด้านการศึกษาระหว่างโรงเรียน รัฐบาลจึงมุ่งหวังที่จะจัดสรรทรัพยากรไม่ว่าจะอยู่ในรูปของบุคลากรหรืองบประมาณให้แก่โรงเรียนตามความจำเป็น แต่เนื่องจากโรงเรียนมีจำนวนมากและแต่ละโรงเรียนก็มีความแตกต่างกัน การเล่าถึงความเหลื่อมล้ำด้านการศึกษาในทำนองนี้สร้างอำนาจให้แก่รัฐบาลในฐานะตัวเอกของเรื่อง เนื่องจากเป็นองค์กรที่มีอำนาจในการกำหนดนโยบายระบบ และหลักการ เพื่อการจัดสรรทรัพยากรที่มีประสิทธิภาพเพิ่มมากขึ้น ในทางกลับกัน รัฐบาลอาจจะถูกเล่าว่าเป็นตัวโกงที่ก่อปัญหาความเหลื่อมล้ำได้ เนื่องจากหลักการที่กำหนดขึ้นกลับสร้างความเหลื่อมล้ำระหว่างโรงเรียน ยกตัวอย่างเช่น หลักการจัดสรรเงินรายหัวมักจะถูกเล่าว่าเป็นหลักการที่ “ไม่สามารถแก้ปัญหาความเหลื่อมล้ำ” (สำนักงบประมาณของรัฐสภา สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2564, หน้า 10) เนื่องจากโรงเรียนขนาดเล็กได้รับงบประมาณน้อยกว่าโรงเรียนขนาดใหญ่ แต่ค่าใช้จ่ายที่เป็นต้นทุนจมของโรงเรียนขนาดเล็กก็ไม่น้อยทำให้มีงบประมาณที่จำกัดสำหรับการพัฒนาคุณภาพการศึกษาต่อไป ในขณะที่โรงเรียนขนาดใหญ่รับนักเรียนจำนวนมากกว่าจึงได้รับงบประมาณมากกว่า

ดังที่ได้กล่าวไปแล้วว่า นี่เป็นเพียงตัวอย่างของปัญหาที่อยู่ใต้ร่มของเรื่องเล่าว่าด้วยความเหลื่อมล้ำด้านการศึกษา อันที่จริง ความเหลื่อมล้ำด้านการศึกษายังครอบคลุมปัญหาอีกมากมายหลายประการจนแทบจะบอกได้

ว่าอะไร ๆ ก็เป็นเรื่องของความเหลื่อมล้ำด้านการศึกษา และด้วยความครอบจักรวาลนี้เองทำให้ความเหลื่อมล้ำด้านการศึกษาคือเรื่องเล่าหลักที่ขับเคลื่อนการปฏิรูปการศึกษาในปัจจุบัน

4.4.7 ข้อสังเกตบางประการเกี่ยวกับเรื่องเล่าทั้ง 6 เรื่อง

จากการศึกษาที่มา ความหมาย และผลพวงของเรื่องเล่าทั้ง 6 เรื่องข้างต้น ผู้วิจัยมีข้อสังเกตดังต่อไปนี้

1) เรื่องเล่าเป็นสิ่งที่สร้างอำนาจและทรงพลัง แต่ทว่า สังคมถูกประกอบขึ้นจากการที่ผู้คนหลากหลายตาซึ่งมีวิถีการดำรงชีวิตในแนวทางของตน วิถีของคนผู้หนึ่งอาจจะขัดแย้งกับวิถีของอีกหลายคน ด้วยเหตุนี้เอง เรื่องเล่าจึงไม่ได้สร้างอำนาจแก่ทุกคนในระดับที่เท่ากัน ยกตัวอย่างเช่น เมื่อ เก่ง ดี มีสุข ถูกเข้าใจว่าการศึกษาต้องหมายถึงการที่ผู้เรียนต้องมีความสุขจิตที่ดี อำนาจในการเข้ามามีส่วนร่วมกับการระบุงบว่าการศึกษาที่ดีควรเป็นอย่างไรจึงตกอยู่กับนักจิตวิทยาการศึกษาหรือผู้ที่มีความรู้ด้านจิตวิทยาเด็ก ในขณะที่ครูที่เห็นผลการศึกษาเป็นเรื่องสำคัญก็จะมีอำนาจน้อยลง หรือเมื่อการเข้าใจว่าความเหลื่อมล้ำด้านการศึกษาหมายถึงการตีความว่าการที่ทรัพยากรทางการศึกษาตกอยู่ในมือของโรงเรียนรัฐบาลมากกว่าเอกชนเป็นสิ่งที่ไม่เป็นธรรม อำนาจในการเรียกร้องให้มีการจัดสรรทรัพยากรที่เป็นธรรมจึงตกอยู่ในมือของผู้บริหารโรงเรียนเอกชนเพิ่มขึ้น ความไม่สมมาตรของอำนาจอันเกิดจากรเรื่องเล่านี้คือแก่นสารของข้อเสนอที่ว่าผู้คนสร้างเรื่องเล่าเพื่อให้เกิดประโยชน์แก่ตนหรือเพื่อเกิดประโยชน์แก่สังคมในแบบที่ตนคิดว่าน่าจะเป็น ด้วยเหตุนี้เอง การศึกษาความเป็นมาของเรื่องเล่าจึงมีคุณูปการในการทำความเข้าใจว่าอำนาจอันเกิดจากรเรื่องเล่าจะตกอยู่ในมือของคนกลุ่มใดในสังคม

ผู้วิจัยสามารถระบุนามของผู้มีส่วนสำคัญการริเริ่มเรื่องเล่า 5 เรื่อง ได้แก่ สิปปนนท์ เกตุทัต เป็นผู้ริเริ่มเรื่องเล่าว่าด้วยโลกาภิวัตน์และการเรียนที่มีผู้เรียนเป็นศูนย์กลาง ประเวศ วะสี เป็นผู้ริเริ่มเรื่องเล่าว่าด้วย เก่ง ดี มีสุขและสุวิทย์ เมษินทรีย์ เป็นผู้ริเริ่มเรื่องเล่าว่าด้วยประเทศไทย 4.0 และพระบาทสมเด็จพระบรมชนกาธิเบศร มหาภูมิพลอดุลยเดชมหาราช บรมนาถบพิตร เป็นผู้ริเริ่มเรื่องเล่าว่าด้วยเศรษฐกิจพอเพียง กรณีเศรษฐกิจพอเพียงนั้นต่างจาก 4 กรณีแรกในแง่ที่ว่าพระองค์ไม่ได้ทรงผูกเศรษฐกิจพอเพียงเข้ากับการศึกษาโดยตรง แต่เป็นผู้อื่น นั่นคือ เอกวิทย์ ณ ถลาง และอรรถวิเศษ นาคทรพรพ ที่ทำหน้าที่ดังกล่าว ทั้งสองเป็นข้าราชการที่มีความเกี่ยวพันกับกระทรวงศึกษาธิการ การผูกเศรษฐกิจพอเพียงเข้าไปจึงสร้างอำนาจและความชอบธรรมแก่กระทรวงศึกษาธิการในการเสนอแนวทางต่าง ๆ เพื่อพัฒนาการศึกษา เช่น การริเริ่มโครงการศูนย์การเรียนตามหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงด้านการศึกษาในโรงเรียนต่าง ๆ ในทำนองเดียวกันกัน สิปปนนท์ ริเริ่มเรื่องเล่าว่าด้วยโลกาภิวัตน์และการเรียนรู้ที่มีผู้เรียนเป็นศูนย์กลางในขณะที่กำลังวางแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติฉบับที่ 8 ซึ่งเรื่องเล่าทั้งสองก็มีส่วนในการสร้างความชอบธรรมให้แก่แผนพัฒนาฯ ฉบับดังกล่าวในฐานะ

แผนแม่บทสำหรับการปฏิรูปการศึกษา หรือประเวศ เสนอเรื่องสุขภาวะของผู้เรียนว่าเป็นสิ่งสำคัญไม่แพ้เนื้อหาทางวิชาการมานานแล้ว การแพร่หลายของเรื่องเล่าว่าด้วย เก่ง ดี มีสุข ในเวลาต่อมา จึงสร้างความชอบธรรมแก่ข้อเสนอนี้ของประเวศ และทำให้เขาเป็นผู้มีอิทธิพลในแวดวงการศึกษา เช่นเดียวกับกรณีของสุวิทย์ ซึ่งเป็นพลเรือนที่ถูก คสช. ที่ขึ้นสู่อำนาจโดยการรัฐประหาร ชักชวนให้เข้ามาร่วมงานด้วยหวังว่าเขาจะสามารถเสนอสิ่งแปลกใหม่ให้แก่สังคมเพื่อสร้างความชอบธรรมในการเถลิงอำนาจของ คสช. การนำประเทศไทย 4.0 เข้าไปผูกกับการศึกษาจึงเป็นการให้อำนาจแก่ คสช. ในการเสนอแนวทางในการปฏิรูปการศึกษา กล่าวโดยสรุปก็คืออำนาจเกิดขึ้นจากการเล่าให้ตนหรือกลุ่มที่ตนเกี่ยวข้องเป็นวีรบุรุษ (heroes) คือผู้ที่สามารถแก้ปัญหาการศึกษาไทยได้ หรือเป็นผู้มีบทบาทในการเสนอคติของเรื่องเล่า (morals of the story) ในการแก้ปัญหาทางการศึกษา เหล่านี้คือการสร้างอำนาจประเภทแรก นั่นคือ อำนาจที่เกิดขึ้นจากการเป็นผู้ผลิตเรื่องเล่า

นอกจากนี้ ผู้วิจัยยังสังเกตว่าผู้ริเริ่มเรื่องเล่าทั้ง 5 เรื่องข้างต้นล้วนเป็นผู้ที่มีตำแหน่งสูงในสังคม² จึงเป็นเรื่องที่เข้าใจได้หากเรื่องเล่าจะถูกปรับให้มีลักษณะจำเพาะเพื่อสร้างอำนาจให้แก่กลุ่มคนที่มีความเกี่ยวข้องกับกลุ่มนี้ และลดทอนอำนาจของคนกลุ่มอื่น เช่น หากเราพิจารณาว่าคนที่มีตำแหน่งสูงเหล่านี้มีความใกล้ชิดกับกลุ่มทุนหรือผู้ประกอบการมากกว่าแรงงาน เราจะเห็นว่า การเล่าถึงการศึกษาในยุคประเทศไทย 4.0 ทำให้ภาระตกอยู่แก่โรงเรียนและผู้เรียนที่จะต้องพัฒนาทักษะให้ทันความต้องการของตลาดแรงงาน ทั้ง ๆ ที่จริง ๆ ทักษะอาชีพอาจจะไม่จำเป็นต้องเรียนในโรงเรียน และหากการศึกษาตลอดชีวิตคือเป้าหมายของการปฏิรูปการศึกษา ประเทศไทย 4.0 กลับให้ไม่ได้บอกว่าการจ้างผลิตที่ไม่สามารถให้ความรู้ลูกจ้างได้ แต่กลับเป็นลูกจ้างผลิตที่ไม่สามารถพัฒนาความรู้ทันที่นายจ้างต้องการ หรือการเล่าถึงการศึกษาในยุคโลกาภิวัตน์ว่าควรสนับสนุนให้เอกชนไทยผูกสัมพันธ์กับกลุ่มทุนต่างชาติเป็นการเพิ่มอำนาจให้กับกลุ่มทุนขนาดใหญ่ในการสร้างโอกาสทางธุรกิจ เป็นต้น เหล่านี้คือการสร้างอำนาจประเภทที่สอง นั่นคือ อำนาจที่เกิดขึ้นจากเนื้อหาของเรื่องเล่า

2) เรื่องเล่าบางเรื่องมีความหมายที่สอดคล้องกัน เช่น การพัฒนาเศรษฐกิจให้เท่าทันโลกนั้นจำเป็นต้องมีการพัฒนาการศึกษาเพื่อให้ผู้เรียนมีความรู้เท่าทันเทคโนโลยี นั่นคือ เรื่องเล่าว่าด้วยโลกาภิวัตน์สอดคล้องกับเรื่อง

² เรื่องเล่าไม่ได้ถูกสร้างและถูกเผยแพร่โดยคนที่มีตำแหน่งสูงหรือคนที่มีอิทธิพลเสมอไป เรื่องเล่าเกี่ยวกับบิตคอยน์ (Bitcoin) ถูกผูกกับแนวคิดเรื่องอนาธิปไตย (Anarchism) และการปลดปล่อยระบบการเงินให้เป็นอิสระจากสถาบันทางการเงินของรัฐหรือสถาบันทางการเงินเอกชนที่มีอำนาจ ร่วมกับการต่อต้านความไม่เสมอภาคในสังคม ซาโตชิ นากาโมโตะ (Satoshi Nakamoto) ซึ่งเป็นที่รู้จักในฐานะผู้ริเริ่ม Bitcoin ไม่ได้เป็นผู้สร้างเรื่องเล่าเกี่ยวกับ Bitcoin แต่ความลึกซึ้งเกี่ยวกับ Nakamoto ไม่ว่าจะ เป็น ใครคือ Nakamoto? เขามีตัวตนจริงหรือไม่? ใครเคยเห็นเขาบ้าง? เป็นสิ่งที่กระตุ้นให้คนเอาเรื่องราวเกี่ยวกับ Bitcoin ไปเล่าต่อกันจนแพร่หลาย

เล่าว่าด้วยประเทศไทย 4.0 หรือ การเรียนรู้ตลอดชีวิตทำให้ผู้เรียนสามารถพัฒนาตนเองตามการเปลี่ยนแปลงของเทคโนโลยีได้ นั่นคือ เรื่องเล่าว่าด้วยการเรียนรู้ตลอดชีวิตมีความสอดคล้องกับเรื่องเล่าว่าด้วยประเทศไทย 4.0 การที่เรื่องเล่ามีความสอดคล้องกันนี้มีประโยชน์อย่างยิ่งในการเน้นย้ำให้ผู้คนสังคมนับพันนับหมื่นที่ชัดเจนในการปฏิรูปการศึกษา นอกจากนี้ยังมีประโยชน์ในการแนะนำสั่งคมว่าแนวทางในการปฏิรูปเป็นอย่างไร ในการทำกิจกรรมสนทนากลุ่ม (Focus Group) ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของการเก็บข้อมูลจากงานวิจัย การที่กลุ่มครูและผู้บริหารโรงเรียนเห็นว่าในยุคปัจจุบันประเทศไทยขาดแคลนแรงงานมีทักษะและการเรียนสายอาชีพมีความสำคัญกับการพัฒนาเศรษฐกิจก็เป็นผลจากร่องเล่าเหล่านี้โดยไม่ต้องสงสัย

แต่ทว่า เรื่องเล่าไม่ได้สอดคล้องเสียทั้งหมด อันที่จริง เรื่องเล่าบางเรื่องขัดแย้งกันเอง หากเราพิจารณาว่าเรื่องเล่าว่าด้วยโลกาภิวัตน์สื่อความหมายถึงความจำเป็นในการพัฒนาการศึกษาให้เท่าทันความรู้ของโลก แต่ขัดแย้งกับเรื่องเล่าว่าด้วยเศรษฐกิจพอเพียงที่มีความหมายไปในทางตรงกันข้าม นั่นคือ การให้ความสำคัญกับการใช้ภูมิปัญญาท้องถิ่น หรือ หากเราพิจารณาว่าเรื่องเล่าว่าด้วยประเทศไทย 4.0 หมายถึงการพัฒนาการศึกษาให้ผู้เรียนมีความรู้เท่าทันเทคโนโลยี นี่ก็ขัดแย้งกับเรื่องเล่าว่า เก่ง ดี มีสุข ที่สื่อความไปในทำนองว่าการก้าวทันเทคโนโลยีไม่ได้สำคัญเท่ากับการพัฒนาผู้เรียนให้มีวุฒิภาวะและมีความสุข อันที่จริง นอกจากนี้ ในปัจจุบันเป็นที่รับรู้ทั่วกันว่าการใช้เทคโนโลยีอาจจะสร้างปัญหาสุขภาพจิตแก่เด็กเสียด้วยซ้ำ หรือ เรื่องเล่าว่าด้วยผู้เรียนเป็นศูนย์กลางที่มุ่งเน้นไปที่การพัฒนาคนเป็นสำคัญ ก็มีความขัดแย้งกับเป้าหมายประการหนึ่งของการศึกษาในบริบทของสังคมโลกาภิวัตน์ก็คือเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจให้เติบโตทันเศรษฐกิจโลกปัจจุบันที่มีการแข่งขันรุนแรงขึ้นเรื่อยๆ ความขัดแย้งเหล่านี้ส่งผลในทางตรงกันข้ามกับความสอดคล้องที่กล่าวถึงข้างต้น นั่นคือ สร้างความสับสนในเป้าหมายและแนวทางในการปฏิรูปการศึกษา

ผู้วิจัยตระหนักถึงความเป็นไปได้ของเป้าหมายที่ขัดแย้งกันนี้ เป็นไปได้ที่ผู้ออกนโยบายจะคิดว่าอยากให้นักเรียนสามารถนำภูมิปัญญาท้องถิ่นมาแปลงเป็นสินค้าที่มีมูลค่าสูงและขายได้ในตลาดโลก หรืออยากให้นักเรียนมีผลการเรียนที่ดี มีทักษะที่ตอบโจทย์ตลาดแรงงาน และมีสุขภาพจิตที่ดีด้วย นั่นคือ ได้ผลลัพธ์ที่เป็นการรวมเป็นหนึ่ง (unification) ของเรื่องเล่าที่ขัดกัน แต่ทว่าการรวมกันเป็นหนึ่งในทำนองนี้เป็นผลลัพธ์ของการศึกษาซึ่งต้องใช้เวลาอันยาวนานกว่าจะเห็นผลและพิสูจน์ได้ยากกว่าเป็นผลมาจากการปฏิรูปศึกษามากน้อยเพียงใด ซ้ำร้าย ในระยะสั้นเรื่องเล่าที่ขัดแย้งกันสร้างปัญหาแก่นักเรียนในแง่ที่ว่านักเรียนต้องใช้เวลามากมายเพื่อร่วมกิจกรรมต่าง ๆ ที่จะรู้ทันเทคโนโลยี มีทักษะที่จำเป็น เรียนดี มีสุขภาพจิตที่ดี ขณะเดียวกันครูก็ต้องแบ่งเวลาเรียนที่จำกัดในแต่ละวันเพื่อทำกิจกรรมเพื่อสนองเรื่องเล่าแต่ละเรื่อง ไม่ว่าจะเป็นกิจกรรมเพื่อการพัฒนาภาษาอังกฤษ กิจกรรมเศรษฐกิจพอเพียง หรือกิจกรรมพลศึกษาเพื่อสุขภาพ เมื่อกิจกรรมที่สอดคล้องกับเรื่องเล่าแต่ละเรื่องอาจจะไม่สามารถถูกนำไปใช้ให้

สอดคล้องกันได้ การนำทรัพยากรคือเวลาที่มีอยู่อย่างจำกัดเพื่อทำกิจกรรมให้สอดคล้องกับเรื่องเล่าหนึ่งย่อมลดเวลาที่จะทำกิจกรรมที่สอดคล้องกับเรื่องเล่าอีกเรื่องหนึ่ง และนี่คือตัวอย่างของปัญหาที่เกิดจากความขัดแย้งนี้

แต่สิ่งที่น่าแปลกก็คือ เมื่อความขัดแย้งเกิดขึ้นในทางปฏิบัติ ทำไมแวดวงการศึกษาจึงไม่ให้ความสำคัญกับเรื่องเล่าหนึ่งมากกว่าอีกเรื่องหนึ่ง กล่าวคือ เมื่อโลกาภิวัตน์ขัดแย้งกับเศรษฐกิจพอเพียง เหตุใดการถกเถียงจึงไม่เกิดขึ้นจนกระทั่งมีการกำหนดว่าเรื่องเล่าใดสำคัญกว่ากันเพื่อให้ทิศทางของการปฏิรูปการศึกษาชัดเจนยิ่งขึ้น? ผู้วิจัยคิดว่าคำตอบอยู่ที่ความทะเยอทะยานที่ออกจะล้นเกินของสังคมในการปฏิรูปการศึกษา ความทะเยอทะยานที่จะได้ผลลัพธ์ที่ดีในทุกทางที่สังคมเห็นว่าดี ทำให้ไม่ได้ใส่ใจใ้จว่าในทางปฏิบัติจะเป็นไปได้ได้อย่างไร ด้วยเหตุนี้เองเรื่องทั้งหลายจึงถูกนำมาเล่าร่วมกัน มาตรฐานการศึกษาของชาติ พ.ศ. 2561 คือตัวอย่างที่ชัดเจนของการนำเรื่องเล่ามาต่อกัน ดังที่ระบุว่า “มุ่งพัฒนาผู้เรียนให้เป็นมนุษย์ที่สมบูรณ์ทั้งร่างกาย จิตใจ สติปัญญา เป็นคนดี มีวินัย ภูมิใจในชาติ สามารถเชี่ยวชาญได้ตามความถนัดของตน มีความรับผิดชอบต่อครอบครัว ชุมชน สังคม และประเทศชาติ เป็นพลเมืองดี มีคุณภาพ และความสามารถสูง พัฒนาตนอย่างต่อเนื่องตลอดชีวิตตามหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง ทั้งยังคาดหวังให้คนไทยทั้งปวงได้รับโอกาสเท่าเทียมกันทางการศึกษา สามารถเป็นผู้ร่วมสร้างสรรค์นวัตกรรม” (สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา, 2561a, หน้า 1 - 2).

3) ตามปกติเรื่องเล่าสามารถเลื่อนไหลเปลี่ยนแปลงได้ตามการเปลี่ยนแปลงของความคิด ความรู้ และผลประโยชน์ในสังคม ในการนี้ ผู้คนอาจจะมีความต้องการให้เรื่องเล่าดำเนินให้เลื่อนไหลไปในแนวทางสร้างประโยชน์แก่ตน และในสังคมที่วิถีการดำเนินชีวิตของผู้คนมีความขัดแย้งกัน เรื่องเล่าก็เป็นตั้งสนามประลองกำลังระหว่างผู้คนกลุ่มต่าง ๆ ได้เช่นกัน

ผู้ให้ข้อมูล (กลุ่มข้าราชการในกระทรวงศึกษาธิการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการปฏิรูปการศึกษา) ในกิจกรรมสนทนากลุ่ม (Focus Group) เมื่อวันที่ 29 ตุลาคม พ.ศ. 2565 กล่าวว่า เรื่องเล่าในแวดวงการศึกษาไทยนั้นถูกผลิตขึ้นจากผู้มีอำนาจ จากนั้นก็ถูกผลิตซ้ำในลักษณะเดิมจนแพร่หลายในสังคม นั่นคือ น้อยครั้งที่คนกลุ่มอื่นจะทำทลายความหมายของเรื่องเล่าจนทำให้การเล่าเรื่องเปลี่ยนแปลงไป เช่น เรื่องเล่าว่าด้วยประเทศไทย 4.0 ที่ระบุว่า ในโลกแห่งเทคโนโลยีก้าวไกล การศึกษาที่ดีควรทำให้แรงงานสามารถปรับตัวเพื่อก้าวให้ทันเทคโนโลยีถูกสร้างโดยสุวิทย์และคนในสังคม แม้แต่ตัวแรงงานเองก็เห็นว่าการศึกษาในยุคประเทศไทย 4.0 ควรจะเป็นเช่นนั้นหรือเรื่องเล่าที่ว่าการศึกษาในโลกยุคโลกาภิวัตน์ควรสนับสนุนให้เอกชนร่วมมือกับทุนจากต่างชาติ เพื่อเข้ามาลงทุนในประเทศไทยเพราะเชื่อว่าสามารถเพิ่มคุณภาพการศึกษาได้นั้นก็เป็นแนวคิดที่ได้รับการยอมรับเสมอมา การคงตัวของเรื่องเล่านี้ไม่ได้หมายความว่าสังคมไทยเป็นสังคมที่ไม่ขัดแย้งหรือมีความขัดแย้งแต่น้อยอย่างแน่นอน เนื่องจากการช่วงชิงผลประโยชน์นั้นเป็นที่ประจักษ์ สาเหตุของปรากฏการณ์นี้จึงน่าจะมีสองประการ ประการแรก

ก็คือ กลุ่มคนกลุ่มใหญ่ที่มีส่วนได้เสียกับเรื่องเล่าแต่โดยธรรมชาติกลับมีอำนาจน้อยมากในการกำหนดแนวทางของเรื่องเล่าต่าง ๆ ก็คือนักเรียน ซึ่งแทบจะทั้งหมดคือผู้เยาว์ที่กระจายตัวอยู่ตามพื้นที่ต่าง ๆ ในประเทศทำให้การรวมตัวเพื่อเรียกร้องผลประโยชน์สำหรับตนเกิดขึ้นได้ยาก ด้วยเหตุนี้ เศรษฐกิจพอเพียงที่ถูกเล่าว่าเกี่ยวข้องกับภูมิปัญญาท้องถิ่นจึงถูกนำไปประยุกต์เป็นบทเรียนสำหรับนักเรียนทั่วประเทศโดยปราศจากการตั้งคำถาม และเมื่อไม่มีการเรียกร้องความเปลี่ยนแปลง การเลื่อนไหลของเรื่องเล่าไปจากความหมายที่ถูกกำหนดไว้ก่อนแล้วก็เกิดขึ้นได้ยาก ประการที่สามก็คือ คนบางกลุ่มถูกหน้าที่การงานบีบบังคับให้ไม่สามารถถกเถียงความหมายของเรื่องเล่าได้ เช่น ผู้ให้ข้อมูลในกิจกรรม Focus Group ท่านหนึ่งกล่าวว่าโครงสร้างการบังคับการของครูรวมถึงสภาพการทำงานไม่อำนวยโอกาสให้ครูอภิปรายถึงความหมายและความคลุมเครือของเรื่องเล่าทั้งหลาย เมื่อเรื่องเล่าเหล่านี้มีผลในการกำหนดมาตรการ ครูส่วนใหญ่จึงต้องปฏิบัติตามไปโดยปริยาย ประการที่สามก็คือ ผู้วิจัยสังเกตว่าน้อยคนนักที่คิดว่าการกำหนดความหมายของเรื่องเล่าเป็นสนามทดลองแห่งอำนาจของชนชั้นต่าง ๆ และพยายามเปลี่ยนแปลงแนวทางการเล่าเรื่องเกี่ยวกับการศึกษาเพื่อประโยชน์ของตน

4) ในจำนวนเรื่องเล่าทั้ง 6 เรื่องที่ถูกหยิบขึ้นมาวิเคราะห์ในงานวิจัยชิ้นนี้ เรื่องเล่าว่าด้วยความเหลื่อมล้ำมีความแตกต่างจากเรื่องเล่าอื่น ๆ มากที่สุดในหลายแง่มุม จากการศึกษา ผู้วิจัยไม่สามารถระบุได้ชัดเจนว่าความเหลื่อมล้ำด้านการศึกษาเกิดขึ้นจากผู้ใดหรือองค์กรใด และที่สำคัญความเหลื่อมล้ำด้านการศึกษายังเป็นเรื่องเล่าที่มีความเลื่อนไหลมากกว่าเรื่องเล่าอื่น ๆ กล่าวคือ เมื่อราว 20 ปีที่แล้วความเหลื่อมล้ำด้านการศึกษาถูกเริ่มเล่าถึงว่าเป็นการไม่เท่าเทียมกันของโอกาสในการเข้าถึงการศึกษาของบุคคลกลุ่มต่าง ๆ ก่อนที่จะขยายตัวไปครอบคลุมด้านคุณภาพการศึกษาระหว่างพื้นที่ จนกระทั่งในปัจจุบันถูกขยายให้หมายรวมถึงปัญหานานาประการในแวดวงการศึกษา และที่สำคัญ ความหมายของความเหลื่อมล้ำด้านการศึกษายังคงเลื่อนไหลไม่หยุดนิ่ง ทุกวันนี้ ปัญหาความเหลื่อมล้ำด้านการศึกษาได้รับความสนใจจากสังคมเพิ่มมากขึ้น หลายฝ่ายต้องการมีส่วนร่วมในการแก้ปัญหา และในการนี้เอง พวกเขาผลิตเรื่องเล่าของตนขึ้นมาเพื่อสร้างความชอบธรรมในการเข้ามามีส่วนร่วม นี้ทำให้การกำหนดทิศทางของเรื่องเล่าว่าด้วยความเหลื่อมล้ำด้านการศึกษากลายเป็นสนามทดลองที่ฝ่ายต่าง ๆ กำลังแย่งชิงพื้นที่กันเพื่ออำนาจของตน และทำให้เราได้เห็นความเหลื่อมล้ำด้านการศึกษาหลากหลายความหมายในปัจจุบัน

5) เรื่องเล่าทั้ง 6 มีเป้าหมายไปในทางเดียวกัน นั่นคือ เพื่อพัฒนาการศึกษาของชาติ ในการนี้ ผู้วิจัยพิจารณาว่า เรื่องเล่าว่าด้วย “การศึกษาของชาติ” เป็นร่มใหญ่ของเรื่องเล่าทั้งหมด เมื่อใช้การวิเคราะห์องค์ประกอบของเรื่องเล่าตามแนวทางของ NPF สามารถกล่าวได้ว่าฉากของเรื่องเล่าการศึกษาของชาติก็คือการศึกษาไทยที่เป็นอยู่ในปัจจุบันยังมีขาดประสิทธิภาพและมีปัญหานานาประการ ด้วยเหตุนี้เอง นักเรียนจึงได้รับ

การศึกษาที่ไม่มีคุณภาพทำให้ไม่สามารถพัฒนาศักยภาพได้อย่างเต็มที่ บุคลากรทางการศึกษาต้องประสบกับความยากลำบากจากการทำงานในภาคการศึกษา และสังคมไทยขาดโอกาสในการก้าวหน้า นั่นคือ ตัวละครเหล่านี้ถูกเล่าถึงในฐานะเหยื่อของเรื่อง โดยที่องค์การของรัฐบาลทำหน้าที่เป็นวีรบุรุษของเรื่องในการยื่นมือเข้ามาแก้ปัญหาการศึกษาของชาติ โครงเรื่องโดยรวมก็คือ สภาพสังคมในปัจจุบันร่วมกับการศึกษาที่ไม่มีประสิทธิภาพทำให้เหยื่อของเรื่องประสบกับความยากลำบากในการดำรงชีวิต วีรบุรุษจึงต้องก้าวเข้ามาเพื่อแก้ปัญหา โดยคติสำคัญของเรื่องนั้นก็คือนักการศึกษาต้องการการปฏิรูป

การปฏิรูปนั้นหมายถึงการปรับปรุงให้สมควร หากเราพิจารณาว่าสรรพสิ่งเปลี่ยนแปลงไม่มากก็น้อยตลอดเวลา การปฏิรูปถูกนำมาใช้เพื่อแสดงว่าการปรับปรุงดังกล่าวนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงที่มากกว่า “ที่เคย” ด้วยเหตุนี้เอง การเรียกร้องให้มีการปฏิรูปการศึกษามาตลอดช่วงเวลากว่า 25 ปีที่งานวิจัยชิ้นนี้ศึกษาจึงเป็นปรากฏการณ์แปลกประหลาดในแง่ที่ถ้าการปฏิรูปกินเวลาเวลายาวนานขนาดนี้ อะไรคือการเปลี่ยนแปลง “ที่เคย”? ผู้วิจัยพิจารณาว่าการปฏิรูปการศึกษาวนเวียนอยู่ในสังคมไทยมานานกว่า 25 ปี ไม่ใช่เพราะมีการเปลี่ยนแปลงมากกว่า “ที่เคย” ในแวดวงการศึกษา แต่เป็นเพราะเรื่องเล่าว่าด้วยการศึกษาของชาติที่มีคติของเรื่องคือการปฏิรูปการศึกษานั้นเป็นสิ่งที่ทรงพลังและแพร่หลายในสังคมไทยมาตลอดช่วงเวลาดังกล่าว

4.5 อิทธิพลของเรื่องเล่าในกำหนดนโยบาย กรณีศึกษา “มาตรฐานการศึกษาของชาติ”

เช่นเดียวกับส่วนก่อนหน้า เพื่อแสดงให้เห็นว่าเรื่องเล่าทั้ง 6 เรื่องมีอิทธิพลในทางปฏิบัติต่อการขับเคลื่อนมาตรการต่าง ๆ ในแวดวงการศึกษา ผู้วิจัยจึงศึกษามาตรฐานการศึกษาของชาติและชี้ว่าสาระของเรื่องเล่าทั้ง 6 เรื่องแฝงฝังอยู่ในมาตรฐานการศึกษาของชาติอย่างไรบ้าง และความขัดแย้งของเรื่องเล่าทำให้มาตรฐานการศึกษาของชาติมีความขัดแย้งกันเองอย่างไร นอกจากนี้ มาตรฐานการศึกษาของชาติตั้งแต่ที่เคยถูกจัดทำขึ้นมาใน พ.ศ. 2547 มีอยู่ทั้งสิ้น 2 ฉบับ ผู้วิจัยจึงนำทั้ง 2 ฉบับมาเทียบกันเพื่อแสดงว่าทั้งสองฉบับถูกผลักดันจากเรื่องเล่าทั้ง 6 เรื่องเช่นเดียวกัน

4.5.1 มาตรฐานการศึกษาของชาติทั้งสองฉบับ

ในวันที่ 26 ตุลาคม พ.ศ. 2547 คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบต่อมาตรฐานการศึกษาของชาติฉบับแรกซึ่ง “เป็นข้อกำหนดเกี่ยวกับคุณลักษณะ คุณภาพ ที่พึงประสงค์และมาตรฐานที่ต้องการให้เกิดขึ้นในสถานศึกษาทุกแห่งและเพื่อใช้เป็นหลักในการเทียบเคียงสำหรับการส่งเสริมและกำกับดูแล การตรวจสอบ การประเมินผล และการประกันคุณภาพทางการศึกษา” (สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา, 2548c, คำนำ) โดยมีหลักการสำคัญคือ

“(1) ต้องมีสาระระบุลักษณะที่พึงประสงค์ของการจัดการศึกษาในภาพรวมของประเทศ ทั้งในส่วนที่เป็นอุดมการณ์ หลักการ และเป้าหมายของการจัดการศึกษา

(2) ควรเป็นมาตรฐานที่สอดคล้องกับมาตรฐานการศึกษาในระดับนานาชาติและการเปลี่ยนแปลงของโลก เป็นมาตรฐานที่ยืดหยุ่น สามารถปรับเปลี่ยนตามกระแสการเปลี่ยนแปลงโดยมาตรฐานการศึกษาต้องมีส่วนเชื่อมโยงระหว่างภาคการศึกษากับภาคอุตสาหกรรม ภาคเกษตรกรรม การผลิตและการบริการ

(3) มีลักษณะเป็นแนวทางหรือเป็นร่มใหญ่ เพื่อให้องค์กรหลักนำไปใช้กำหนดพันธกิจและมาตรฐานการปฏิบัติงานต่อไป” (คณะกรรมการสภาการศึกษา, 2547)

มาตรฐานการศึกษาของชาติมีอยู่ 3 ประการ และเพื่อบรรลุมาตรฐานทั้งสาม “ตัวบ่งชี้” ซึ่งทำหน้าที่ประหนึ่งคำอธิบายว่าการจัดการศึกษาควรจะมีเป้าหมายหรือรายละเอียดอย่างไร เพื่อให้บรรลุมาตรฐานทั้งสามก็ถูกระบุไว้ด้วย โดยแต่ละมาตรฐานและตัวบ่งชี้มีรายละเอียดดังต่อไปนี้

- มาตรฐานประการแรก คือ คุณลักษณะของคนไทยที่พึงประสงค์ ทั้งในฐานะพลเมืองและพลโลก: คนไทยเป็นคนเก่ง คนดี และมีความสุข ซึ่งมีตัวบ่งชี้คือ 1) มีกำลังกาย กำลังใจที่สมบูรณ์ มีพัฒนาการด้านร่างกายและจิตใจตามเกณฑ์ 2) มีความรู้และทักษะที่จำเป็นและเพียงพอในการดำรงชีวิตและการพัฒนาสังคม 3) มีทักษะการเรียนรู้ การปรับตัว รักการเรียนรู้ และรู้ทันโลก 4) เคารพธรรมชาติและสังคม เข้าใจและตระหนักในคุณค่าของวัฒนธรรมที่ต่างกัน มีทักษะทางสังคมเพื่อการดำเนินชีวิตในสังคมอย่างมีความสุข 5) มีคุณธรรม จิตสาธารณะ และจิตสำนึกในความเป็นพลเมืองไทยและพลโลก
- มาตรฐานที่สอง คือ แนวการจัดการศึกษา: จัดการเรียนรู้ที่มุ่งพัฒนาผู้เรียนเป็นสำคัญและการบริหารโดยใช้สถานศึกษาเป็นฐาน ซึ่งมีตัวบ่งชี้คือ 1) จัดหลักสูตรและสภาพแวดล้อมที่ส่งเสริมให้ผู้เรียนได้พัฒนาเต็มตามศักยภาพ 2) มีการพัฒนาบุคลากรทางการศึกษาอย่างต่อเนื่องทั้งทางวิชาการและทางคุณธรรม รวมทั้งมีการจัดตั้งองค์กรอิสระเพื่อสร้างเกณฑ์มาตรฐานเฉพาะกลุ่ม 3) ชุมชนมีส่วนร่วมในการพัฒนาการศึกษาตามสภาพท้องถิ่นและผู้เกี่ยวข้องมีความพอใจกับการจัดบริการทางการศึกษาของสถานศึกษา
- มาตรฐานที่สาม คือ แนวการสร้างสังคมแห่งการเรียนรู้: การสร้างวิถีการเรียนรู้ และแหล่งการเรียนรู้ให้เข้มแข็ง ซึ่งมีตัวบ่งชี้คือ 1) มีความร่วมมือระหว่างสถานศึกษากับชุมชนในการสร้างสังคมแห่งการเรียนรู้ 2) มีการระดมทรัพยากรทางการศึกษาและสนับสนุนการศึกษาวิจัยเพื่อสร้างองค์ความรู้ใหม่และสร้างกลไกการเรียนรู้ทุกประเภท 3) องค์กรที่จัดการศึกษาทุกระดับมีการแลกเปลี่ยนเรียนรู้จนกลายเป็นวัฒนธรรม

มาตรฐานการศึกษาของชาติทั้ง 3 ประการและข้อบ่งชี้กลายเป็นกรอบสำหรับหน่วยงานอื่น ๆ ของกระทรวงศึกษาธิการในการกำหนดมาตรฐานการศึกษาภายใต้การกำกับของตน เช่น มาตรฐานการศึกษาขั้นพื้นฐานและมาตรฐานการศึกษาปฐมวัยโดยสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (สพฐ.) ที่ประกาศใช้เมื่อวันที่ 15 พฤศจิกายน พ.ศ. 2548 หรือมาตรฐานการอาชีวศึกษาโดยสำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษา (สอศ.) ที่ประกาศใช้เมื่อวันที่ 30 มกราคม พ.ศ. 2549 หรือมาตรฐานการอุดมศึกษาโดยสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา (สกอ.) ที่ประกาศใช้เมื่อวันที่ 7 สิงหาคม พ.ศ. 2549 เป็นต้น ซึ่งสถานศึกษาก็ต้องใช้มาตรฐานเหล่านี้ในการกำหนดมาตรฐานของตน เพื่อใช้ในการประเมินคุณภาพภายในสถานศึกษา โดยมีสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (สมศ.) ทำหน้าที่เป็นหน่วยงานภายนอกที่กำกับการประเมินอีกชั้นหนึ่ง

เมื่อมาตรฐานการศึกษาของชาติฉบับแรกถูกใช้งานไปได้ยาวนานกว่า 10 ปี การขึ้นสู่อำนาจของรัฐบาล คสช. ร่วมกับกระแสปฏิรูปการศึกษาก็กระตุ้นให้ผู้คนในแวดวงการศึกษาเริ่มมีการพูดถึงการปรับมาตรฐานการศึกษาของชาติและกระบวนการก็เริ่มต้นขึ้นในช่วงต้นปี 2559 ในหนังสือจากกระทรวงศึกษาธิการถึงเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ลงวันที่ 3 สิงหาคม พ.ศ. 2561 ระบุว่าเมื่อหน่วยงานต่าง ๆ นำมาตรฐานการศึกษาของชาติฉบับแรกไปปฏิบัติ “การจัดการศึกษายังไม่สามารถพัฒนาคุณลักษณะของผู้เรียนตามมาตรฐานการศึกษาของชาติได้ ควรเพิ่มความรู้ ทักษะ และเจตคติ ตลอดจนจนถึงการพัฒนาให้เกิดสมรรถนะในการนำไปใช้ในการดำรงชีวิต การเรียนรู้ การทำงาน และการแก้ปัญหาต่าง ๆ ได้ และควรเพิ่มความยืดหยุ่นในการจัดการศึกษาให้รองรับความแตกต่างของแต่ละช่วงวัย สภาพแวดล้อม ความพร้อม และศักยภาพของผู้เรียนของสถานศึกษาแต่ละพื้นที่ ซึ่งมีความเชื่อมโยงต่อเนื่องกันระหว่างระดับการศึกษา” ด้วยเหตุนี้เอง ในวันที่ 2 ตุลาคม พ.ศ. 2561 คณะรัฐมนตรีจึงมีมติเห็นชอบมาตรฐานการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2561 ซึ่งเน้นไปที่ ผลลัพธ์ที่พึงประสงค์ของการศึกษา (Desired Outcomes of Education: DOE Thailand) แทนที่จะเน้นไปที่แนวทางการจัดการเรียนการสอน หรือการสร้างสภาพแวดล้อมที่เหมาะสมกับการเรียนรู้เหมือนกับมาตรฐานฉบับแรก ทำให้มาตรฐานการศึกษาของชาติฉบับใหม่นี้เป็น “ข้อกำหนดเกี่ยวกับคุณลักษณะ คุณภาพ ที่พึงประสงค์ของคนไทยเพื่อให้สถานศึกษาทุกแห่งยึดเป็นกรอบในการกำหนดมาตรฐานการศึกษาในแต่ละระดับและประเภทการศึกษาที่สอดคล้องกับแนวทางการปฏิรูปการศึกษาของประเทศ” (สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา, 2561a) โดยคุณลักษณะของ “คนไทย” ที่ถูกคาดหวังว่าจะเป็นผลลัพธ์ (outcomes) ของการศึกษาไทยมีอยู่ 3 ประการ

ประการแรก คือ เป็นผู้เรียนรู้ ประการที่สอง คือ เป็นผู้ร่วมสร้างสรรค์นวัตกรรม และประการสุดท้ายคือ เป็นพลเมืองที่เข้มแข็ง

4.5.2 ความแตกต่างระหว่างมาตรฐานการศึกษาแห่งชาติทั้งสองฉบับ

ในการกล่าวเปิด งานสัมมนาวิชาการ เรื่อง มาตรฐานการศึกษาสู่การยกระดับคุณภาพคนไทย 4.0 ที่สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษาจัดขึ้นเพื่อสร้างความเข้าใจร่วมกันเกี่ยวกับมาตรฐานการศึกษาของชาติ พ.ศ. 2561 อุดม คชินทร รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงศึกษาธิการ กล่าวว่ามาตรฐานฉบับใหม่นี้ “แตกต่างจากมาตรฐานการศึกษาของชาติฉบับก่อนอย่างชัดเจน เพราะคราวนี้มุ่งผลสัมฤทธิ์ มุ่งผลลัพธ์ที่พึงประสงค์ของการศึกษาเป็นสำคัญและผลลัพธ์ที่เราต้องการคือ คุณภาพ มาตรฐาน” (สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา, 2562c, หน้า 1) ผู้วิจัยเชื่อว่าส่วนใหญ่ของผู้ที่ได้อ่านมาตรฐานการศึกษาของชาติทั้งสองฉบับก็จะสงสัยว่าทั้งสองฉบับนั้นต่างกัน “อย่างชัดเจน” จริงหรือ?

ดังที่ได้กล่าวไปแล้วว่า มาตรฐานการศึกษาฉบับใหม่กล่าวถึงผลลัพธ์ซึ่งคือลักษณะผู้เรียนที่พึงประสงค์ 3 ประการ แต่มาตรฐานฉบับเดิมกล่าวถึงแนวทางในการจัดการศึกษา ทว่าเป้าหมายในการจัดการศึกษาก็มีจุดหมายปลายทางคือผลลัพธ์ที่เกิดแก่ผู้เรียนมิใช่หรือ? แต่ถึงแม้ว่าการที่ฉบับหนึ่งกล่าวถึงแนวทางแต่อีกฉบับกล่าวถึงผลลัพธ์จะทำให้ทั้งสองฉบับมีเนื้อหาที่แตกต่างกันจริง สิ่งที่สำคัญมากกว่าคือแนวคิดที่อยู่เบื้องหลังนั้นแตกต่างกันหรือไม่ ซึ่งสิ่งนี้สะท้อนออกมาจากวิธีการเล่าเรื่องในมาตรฐานทั้งสองฉบับซึ่งเมื่อผู้วิจัยนำมาเปรียบเทียบกันก็พบว่ามี การเล่าถึงเรื่องเล่าทั้ง 6 เรื่อง ดังที่แสดงในตารางต่อไปนี้

ตารางที่ 1 แสดงการเปรียบเทียบมาตรฐานการศึกษาแห่งชาติ ฉบับ พ.ศ. 2547 และ พ.ศ. 2561

เรื่องเล่า	ฉบับ พ.ศ. 2561	ฉบับ พ.ศ. 2547
โลกาภิวัตน์	“โดยคนไทย 4.0 จะต้อง อารงความเป็นไทยและแข่งขันได้ในเวทีโลก”	การศึกษา... เป็นปัจจัยสำคัญในการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืน สามารถพึ่งตนเองและพึ่งกันเองได้ และสามารถแข่งขันได้ในระดับนานาชาติ”
เรียนรู้ตลอดชีวิต	“เป็นผู้มีความเพียร ใฝ่เรียนรู้ และมีทักษะการเรียนรู้ตลอดชีวิตเพื่อก้าวทันโลกยุคดิจิทัลและโลกอนาคต”	“อุดมการณ์สำคัญของการจัดการศึกษาคือ การจัดให้มีการศึกษาตลอดชีวิตและการสร้างสังคมไทยให้เป็นสังคมแห่งการเรียนรู้”
เศรษฐกิจพอเพียง	“ประยุกต์ใช้ภูมิปัญญาไทย มีทักษะชีวิตเพื่อสร้างงานหรือสัมมาอาชีพ บนพื้นฐานของความพอเพียง”	“เตรียมการสอนและใช้สื่อที่ผสมผสานความรู้สากลกับภูมิปัญญาไทย”
เก่ง ดี มีสุข	“มาตรฐานการศึกษาของชาติซึ่งกำหนดผ่านกรอบ (framework) ที่พึงประสงค์ของการศึกษานี้... ต่างมีอุดมการณ์เพื่อมุ่งพัฒนาผู้เรียนให้เป็นมนุษย์ที่สมบูรณ์ทั้งร่างกาย จิตใจ สติปัญญา เป็นคนดี มีวินัย ภูมิใจ ในชาติ”	“เป้าหมายของการจัดการศึกษาอยู่ที่การพัฒนาคนไทยทุกคนให้เป็น ‘คนเก่ง คนดี และมีความสุข’ โดยมีการพัฒนาที่เหมาะสมกับช่วงวัยทั้งในด้านสุขภาพร่างกายและจิตใจ สติปัญญา ความรู้และทักษะคุณธรรม”
ประเทศไทย 4.0	“เพื่อให้สถานศึกษาทุกแห่งยึดกรอบสำคัญสำหรับสร้างคนไทย 4.0 ... มีจุดหมายร่วมคือ ‘อารงความเป็นไทยและแข่งขันได้ในเวทีโลก’ สามารถเป็นกำลังสำคัญในการพัฒนาประเทศทั้งในมิติเศรษฐกิจ มิติสังคม และมิติการเมือง ต่อไป”	“การเรียนรู้ ความรู้ นวัตกรรม สื่อ และเทคโนโลยี เป็นปัจจัยสำคัญของการพัฒนาสู่สังคมแห่งความรู้... จะนำมาซึ่งการพัฒนาคุณภาพ ประสิทธิภาพ และขีดความสามารถของคนไทยในการพัฒนาประเทศ รวมทั้งการเพิ่มศักยภาพการแข่งขันของประเทศ”
ความเหลื่อมล้ำ	“ทั้งยังคาดหวังให้คนไทยทั้งปวงได้รับโอกาสเท่าเทียมทางการศึกษา”	“ผู้เรียนมีโอกาส/ สามารถเข้าถึงหลักสูตรต่าง ๆ ที่จัดไว้อย่างทั่วถึง”

ถึงแม้ว่ามาตรฐานการศึกษาของชาติ ฉบับ พ.ศ. 2561 จะเน้นที่ผลสัมฤทธิ์ และฉบับ พ.ศ.2547 จะเน้นที่การจัดการศึกษา แต่ทั้งสองฉบับต่างถูกขับเคลื่อนโดยแนวคิดและเรื่องเล่าชุดเดิม การที่ความหมายของเรื่องเล่าส่วนใหญ่ค่อนข้างคงตัวตลอดระยะเวลาที่ยาวนานกว่ายี่สิบปีที่ผ่านมาทำให้มาตรฐานการศึกษาทั้งสองฉบับจึงเป็น “เรื่องเดียวกัน” อย่างไม่ต้องสงสัย

ความเป็น “เรื่องเดียวกัน” ปรากฏในทางปฏิบัติเช่นกัน ในมาตรฐานการศึกษาขั้นพื้นฐาน พ.ศ. 2554 (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน, 2554, หน้า 11 - 16) ซึ่งถูกเขียนขึ้นโดยมีรากฐานมาจากมาตรฐานการศึกษาของชาติ ฉบับ พ.ศ.2547 ก็พบว่า มีการกำหนดมาตรฐานออกเป็น 5 ด้าน ได้แก่ ด้านคุณภาพผู้เรียน

ด้านการจัดการศึกษา ด้านการสร้างสังคมแห่งการเรียนรู้ ด้านอัตลักษณ์ของสถานศึกษา และด้านมาตรการส่งเสริม ซึ่งแต่ละด้านก็มีการกำหนดมาตรฐานและตัวชี้วัดของตน ประเด็นก็คือว่า ตัวชี้วัดแต่ละตัวก็เป็นการวัดที่ผลสัมฤทธิ์ทั้งสิ้น เช่น การมีสุขอนามัยในการดูแลสุขภาพและการออกกำลังกายสม่ำเสมอซึ่งเป็นตัวชี้วัดหนึ่งของมาตรฐานที่ 1 ผู้เรียนมีสุขภาวะที่ดีและมีสุนทรียภาพ ก็พิจารณาจากผลสัมฤทธิ์ว่าผู้เรียนแต่งกายสะอาดเรียบร้อยหรือไม่? ปฏิบัติตนตามสุขบัญญัติ 10 ประการหรือไม่ และมีส่วนร่วมกับการรณรงค์เพื่อดูแลสุขภาพบ่อยครั้งหรือไม่? (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน, 2554, หน้า 18 - 19) หรือ หลักสูตรสถานศึกษาเหมาะสมและสอดคล้องกับท้องถิ่นซึ่งเป็นตัวชี้วัดหนึ่งของมาตรฐานที่ 10 สถานศึกษาที่การจัดหลักสูตร กระบวนการเรียนรู้ และกิจกรรมพัฒนาคุณภาพผู้เรียนอย่างรอบด้าน ก็พิจารณาจากการบูรณาการสภาพปัญหาและความต้องการของท้องถิ่น สอดแทรกในรายวิชาอย่างเหมาะสม (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน, 2554, หน้า 103) เป็นต้น กล่าวคือถึงแม้มาตรฐานการศึกษาของชาติ ฉบับ พ.ศ. 2547 จะถูกรับรู้ว่าเป็นมาตรฐานของแนวทางการจัดการศึกษา แต่ทว่าเมื่อนำมาใช้จริงก็ยังคงเป็นเรื่องของผลสัมฤทธิ์อยู่ดี

นอกจากนี้ เมื่อนำมาตรฐานการศึกษาขั้นพื้นฐาน พ.ศ. 2554 มาเทียบกับมาตรฐานการศึกษาขั้นพื้นฐาน พ.ศ. 2561 ซึ่งมีรากฐานมาจากมาตรฐานการศึกษาของชาติ พ.ศ. 2561 ก็จะพบว่ามีการเปลี่ยนแปลงต่างกันอย่างมีนัยสำคัญ โดยมาตรฐานการศึกษาขั้นพื้นฐาน พ.ศ. 2561 มีการกำหนดมาตรฐาน 3 ประการ ได้แก่ คุณภาพของผู้เรียน กระบวนการบริหารและการจัดการ และกระบวนการเรียนการสอนที่เน้นผู้เรียนเป็นสำคัญ โดยการที่ “ผู้เรียนมีการรักษาสุขภาพกาย สุขภาพจิต อารมณ์ และสังคม และแสดงออกอย่างเหมาะสมในแต่ละช่วงวัย” (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน, 2561, หน้า 29) เป็นตัวชี้วัดหนึ่งของมาตรฐานว่าด้วยคุณภาพของผู้เรียน หรือ การใช้แหล่งเรียนรู้และภูมิปัญญาท้องถิ่นในการจัดการเรียนรู้ก็เป็นตัวชี้วัดหนึ่งของมาตรฐานว่าด้วยกระบวนการเรียนการสอนที่เน้นผู้เรียนเป็นสำคัญ (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน, 2561, หน้า 39) ซึ่งตัวชี้วัดทั้งสองนี้มีความคล้ายคลึงกับตัวชี้วัดในมาตรฐานการศึกษาขั้นพื้นฐาน พ.ศ. 2554 อย่างยิ่ง

4.5.3 เรื่องเล่ากับปัญหาของการประเมินการศึกษา

การประเมินคุณภาพการศึกษาในประเทศไทยนั้นเป็นที่รู้กันว่ามีปัญหามากมายประการ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องกระบวนการที่กินเวลาทำงานอย่างอื่นของครูบุคลากรทางการศึกษา การสร้างความไม่ลงรอยกันระหว่างผู้ประเมินกับผู้ถูกประเมิน ตัวชี้วัดที่ไม่ได้สะท้อนผลสัมฤทธิ์ของการศึกษาออกมาได้จริง ๆ การกำหนดตัวชี้วัดอาจจะชักจูงให้บุคลากรทางการศึกษามุ่งเน้นให้ผลประเมินดีแทนที่จะเน้นไปที่การศึกษาที่มีคุณภาพดีขึ้น ผู้วิจัย

พิจารณาว่าปัญหาที่เป็นที่ทราบกันดีเหล่านี้เกิดขึ้นโดยไม่ได้เกี่ยวข้องกับเรื่องเล่าทั้ง 6 เรื่องที่ถูกกล่าวถึง แล้วเรื่องเล่าเหล่านี้สร้างปัญหาในการประเมินการศึกษาอย่างไร?

ประการแรก ในบางกรณี ความคลุมเครือและความยืดหยุ่นในความหมายของเรื่องเล่าทั้ง 6 ทำให้ตัวชี้วัดมีความคลุมเครือ ยกตัวอย่างเช่น ในมาตรฐานที่ 2 ผู้เรียนมีคุณธรรม จริยธรรม และค่านิยมที่พึงประสงค์ ของมาตรฐานการศึกษาขั้นพื้นฐาน พ.ศ. 2554 ระบุคุณลักษณะของผู้เรียนว่าควร “อยู่อย่างพอเพียง” โดยอธิบายว่าหมายถึง “ผู้เรียนดำเนินชีวิตอย่างประมาทตน มีเหตุผล รอบคอบ ระมัดระวัง...” ซึ่งการ “แสดงออกถึงคุณลักษณะอันพึงประสงค์...” และการ “มีคุณลักษณะบางประการโดดเด่นจนเป็นลักษณะเฉพาะตนและเป็นแบบอย่างที่ดี” (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน, 2554, หน้า 30 -31) แน่ใจว่าข้อความเหล่านี้สร้างปัญหาในการประเมิน อะไรคือ การ “ประมาทตน” หรือ ความ “รอบคอบ” ในระดับที่เหมาะสม? อะไรคือ การ “อยู่อย่างพอเพียง” ในระดับที่ “โดดเด่นจนเป็นเอกลักษณ์เฉพาะตน”?

ประการที่สอง เมื่อเรื่องเล่ามีผลต่อการกำหนดตัวชี้วัดและเรื่องเล่าบางเรื่องขัดแย้งกัน ตัวชี้วัดบางตัวจึงขัดแย้งกัน ความขัดแย้งนี้สร้างปัญหาในการประเมินอย่างไม่ต้องสงสัย เช่น ตัวชี้วัดหนึ่งในแบบประเมินผลการพัฒนางานตามข้อตกลง (PA) ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของการประเมินตำแหน่งและวิทยฐานะข้าราชการครูระบุให้มี “พัฒนาตนเองอย่างเป็นระบบและต่อเนื่อง เพื่อให้มีความรู้ ความสามารถ ทักษะ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการใช้ภาษาไทยและ ภาษาอังกฤษเพื่อการสื่อสาร และ การใช้เทคโนโลยีดิจิทัล” (สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา, 2564) แต่ในการประเมินสถานศึกษาเกี่ยวกับการบริหารจัดการตามหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงระบุให้ “สถานศึกษาจัดประชุม/ อบรม/ สัมมนา/ ศึกษาดูงานแหล่งเรียนรู้ต่าง ๆ เพื่อส่งเสริมการประยุกต์ใช้หลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงในการดำเนินชีวิตและปฏิบัติการงานหน้าที่” (กระทรวงศึกษาธิการ, 2554, หน้า 27) เมื่อครุมีเวลาจำกัด การส่งเสริมด้านหนึ่งเพิ่มขึ้นย่อมหมายถึงโอกาสในการส่งเสริมอีกด้านหนึ่งลดลงนั่นเอง

4.6 อิทธิพลของเรื่องเล่าในกำหนดนโยบาย กรณีศึกษา “รายงานการประชุมสภาการศึกษา”

ดังที่ได้กล่าวไปแล้วข้างต้นว่า เมื่อสิ่งต่าง ๆ ที่มนุษย์ทำขึ้นร่วมกันนั้นแตกต่างจากสิ่งมีชีวิตอื่นทำขึ้นตรงที่มีต้นตอมาจากความคิด และเมื่อความคิดถูกสะท้อนออกมาในฐานะเรื่องเล่า เรื่องเล่าจึงมีอิทธิพลในการทำให้การกระทำรวมหมู่ของมนุษย์เกิดขึ้นจริง เนื่องจากสิ่งที่เราสนใจในงานวิจัยฉบับนี้ก็คือการกำหนดนโยบายการศึกษา เป้าหมายของส่วนนี้ก็คือ เรื่องเล่าทั้ง 6 เรื่องมีอิทธิพลมากน้อยเพียงใดต่อการกำหนดนโยบายการศึกษาในช่วงกว่า

20 ปีที่ผ่านมา ไม่เพียงเท่านั้น เราอาจจะสังเกตว่าเรื่องเล่าทั้งหลายที่เกิดขึ้นรอบตัวเรานั้นมีทั้ง “ขาขึ้นและขาลง” กล่าวคือในบางช่วงเวลา เรื่องเล่าหนึ่งได้รับความนิยมมากจนกลายเป็นกระแสในสังคม แต่เมื่อเวลาผ่านไปเรื่องเล่าดังกล่าวได้รับความนิยมลดลงจนกระทั่งไม่มีใครพูดถึงเลย ด้วยเหตุนี้เอง ในส่วนนี้ของงานวิจัย เราจะสังเกตว่าบทบาทของเรื่องเล่าทั้ง 6 เรื่องที่มีต่อการกำหนดนโยบายการศึกษานั้นมีช่วงเวลาที่เป็นขาขึ้นและขาลงอย่างไร

เพื่อตอบข้อสงสัยดังกล่าว ผู้วิจัยพยายามค้นหาเอกสารการประชุมของหน่วยงานต่าง ๆ จากกระทรวงศึกษาธิการ เพื่อที่จะแสดงว่าในการประชุมเพื่อกำหนดนโยบายต่าง ๆ ในช่วงเวลาที่งานวิจัยนี้ทำการศึกษานั้นคือ ตั้งแต่ต้นทศวรรษ 2540 จนถึงปัจจุบันนั้น เรื่องเล่าทั้ง 6 เรื่องปรากฏขึ้นในที่ประชุมและสามารถกล่าวได้ว่ามีผลต่อการกำหนดนโยบาย ผู้วิจัยพบว่ารายงานการประชุมสภาการศึกษาที่จัดทำโดยสำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา มีความต่อเนื่องและครอบคลุมที่เวลาดังกล่าวมากที่สุด โดยสำนักงานฯ ได้เผยแพร่บันทึกการประชุมปี 2546 เรื่อยไปจนถึงปี 2556 จากนั้นบันทึกการประชุมที่ถูกเผยแพร่ก็ขาดตอนเป็นเวลา 5 ปี ก่อนที่จะกลับมาเผยแพร่บันทึกการประชุมในปี 2561 จนถึงปัจจุบัน (พ.ศ. 2565) รวมเป็นการประชุมทั้งสิ้น 56 ครั้ง³ มีหัวข้อการประชุมรวมทั้งสิ้น 247 หัวข้อ

ตามปกติ ในการประชุมแต่ละวาระ ประเด็นที่ผู้เข้าร่วมประชุมพูดคุยกันก็ต้องเป็นเรื่องนั้น ๆ เป็นหลัก แต่ในหลายโอกาส ผู้เข้าร่วมประชุมจะแสดงความคิดเห็นที่สะท้อนว่าได้รับอิทธิพลมาจากเรื่องเล่าที่กำลังแพร่หลายในสังคม ผู้วิจัยสามารถใช้ตัวอย่างต่อไปนี้เพื่อแสดงอิทธิพลดังกล่าว ในการประชุมครั้งที่ 1/ 2546 วาระที่ 3 เรื่องแนวทางการอุดหนุนการศึกษาขั้นพื้นฐาน 12 ปี ประเด็นหลักของการประชุมก็คือ กระทรวงศึกษาธิการต้องการให้ที่ประชุมพิจารณาเรื่องรูปแบบและอัตราอุดหนุนค่าใช้จ่ายแก่ผู้เรียนเป็นหลัก แต่ในการพิจารณา ผู้ร่วมประชุมก็เสนอประเด็นต่าง ๆ ซึ่งสะท้อนอิทธิพลมาจากเรื่องเล่าที่แพร่หลายในขณะนั้น เช่น “นายนิพนธ์ สุรพงษ์รักเจริญ ได้เสนอแนะว่า การจัดการศึกษาในยุคปัจจุบันนอกจากพิจารณาพื้นฐานของผู้เรียนแล้ว จะต้องพิจารณาเรื่องความสามารถในการแข่งขันบนเวทีโลกควบคู่ไปด้วย” ซึ่งนี่คือการใช้เรื่องเล่าที่ว่าด้วยโลกาภิวัตน์ในการเสนอความคิดเห็น หรือ ศาสตราจารย์อำพล จินดาวัฒน์ เสนอว่า “เห็นด้วยที่รัฐจะให้การอุดหนุนผู้เรียนในระดับมัธยมศึกษาตอนปลายทุกคนต่อไป เพราะหากลดการอุดหนุนในระดับนี้ลง การสร้างความเข้าใจกับผู้เรียนและผู้ปกครองจะยากมาก รวมทั้งก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำมากขึ้น” ซึ่งนี่สะท้อนอิทธิพลของเรื่องเล่าที่ว่าด้วยความเหลื่อมล้ำด้านการศึกษาที่มีต่อมุมมองเรื่องการอุดหนุนค่าใช้จ่ายแก่นักเรียนของศาสตราจารย์อำพล เป็นต้น

³ ผู้วิจัยได้สอบถามไปยังสำนักงานฯ ถึงรายงานการประชุมในช่วงที่ขาดหายไป ซึ่งเจ้าหน้าที่ของสำนักงานฯ ระบุว่าไม่สามารถค้นหาได้

ผู้วิจัยใช้โปรแกรมสำหรับการทำวิจัยเชิงคุณภาพ ชื่อ NVivo ในการนี้ เพื่อให้เห็นว่าเรื่องเล่าทั้ง 6 เรื่อง มีบทบาทมากน้อยเพียงใดในแต่ละช่วงเวลา ผู้วิจัยจึงแบ่งรายงานการประชุมซึ่งมีตั้งแต่พ.ศ. 2546 - 2556 และ พ.ศ. 2561 - ปัจจุบัน ออกเป็นยุคต่าง ๆ ตามเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในแต่ละช่วงเวลา ได้แก่ 1) ยุคทศวรรษแรกของการปฏิรูปการศึกษา ตั้งแต่พ.ศ. 2546 - 2551 มีการประชุมทั้งสิ้น 21 ครั้ง 78 หัวข้อ 2) ยุคทศวรรษที่สองของการปฏิรูปการศึกษา ตั้งแต่พ.ศ. 2552 - 2556 มีการประชุมทั้งสิ้น 15 ครั้ง 63 หัวข้อ และ 3) ยุคของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ครองอำนาจ ตั้งแต่พ.ศ. 2561 - 2565⁴ มีการประชุมทั้งสิ้น 20 ครั้ง 106 หัวข้อ

สิ่งที่ผู้วิจัยทำในลำดับถัดไปก็คือการเข้ารหัส (coding) ข้อความในเอกสารเหล่านั้น โดยสิ่งแรกที่ผู้วิจัยจับจ้องก็คือการกล่าวถึง “คำ” ที่ถูกกำหนดให้เป็นชื่อของเรื่องเล่าทั้ง 6 เรื่อง นั่นคือ “โลกาภิวัตน์” “ผู้เรียนเป็นศูนย์กลาง” “เศรษฐกิจพอเพียง” “เก่ง ดี มีสุข” “ประเทศไทย 4.0” และ “ความเหลื่อมล้ำด้านการศึกษา” แต่แน่นอนว่า “คำ” เหล่านี้ไม่ใช่สัญลักษณ์สำคัญเพียงอย่างเดียวที่แสดงถึงการปรากฏตัวของเรื่องเล่าอันที่จริง คำอื่น ๆ ก็อาจจะสื่อความหมายไปในแนวทางเดียวกันได้ เช่น “โลก” “ผู้เรียนเป็นสำคัญ” “การเรียนรู้ตลอดชีวิต” “พอเพียง” “EQ” “4.0” และ “ความไม่เสมอภาค” เป็นต้น นอกจากนี้ เรื่องเล่าเกิดขึ้นได้โดยไม่จำเป็นต้องมีคำเหล่านี้ ผู้วิจัยพิจารณาว่าเรื่องเล่าแต่ละเรื่องอาจจะมีเนื้อหาดังต่อไปนี้

โลกาภิวัตน์

- โลกเปลี่ยนไปแล้ว การศึกษาไทยต้องเปลี่ยนตามให้ทันโลก

ผู้เรียนเป็นศูนย์กลาง

- การศึกษาต้องให้ความสำคัญกับผู้เรียนเหนือสิ่งอื่นใด
- การศึกษาสามารถเกิดขึ้นได้กับคนทุกวัยและทุกสถานที่

เศรษฐกิจพอเพียง

- ความพอเพียงเป็นแนวทางแห่งการดำเนินชีวิตสำหรับทั้งครูและนักเรียน
- ภูมิปัญญาไทยและภูมิปัญญาท้องถิ่นเป็นส่วนประกอบสำคัญสำหรับการศึกษาไทย

⁴ ตั้งแต่กลางปี 2562 ถึงปัจจุบัน (พ.ศ. 2565) รัฐบาลประยุทธ์ขึ้นสู่อำนาจจากการเลือกตั้ง แต่ก็สามารถกล่าวได้ว่าอำนาจที่ครอบครองเป็นผลพวงมาจากอำนาจจากการรัฐประหารของ คสช.

เก่ง ดี มีสุข

- ความรู้และวิชาการไม่ใช่เป้าหมายเพียงอย่างเดียว การศึกษาจำเป็นต้องมีความฉลาดทางอารมณ์ด้วย
- ครอบครัวเป็นสถาบันสำคัญในการทำให้เด็กมีความเข้มแข็งทางอารมณ์
- IQ และ EQ ต้องถูกพัฒนาตั้งแต่ยังเป็นทารก

ประเทศไทย 4.0

- เทคโนโลยีก้าวหน้าไปไกล การศึกษาจำเป็นเพื่อพัฒนาคนให้ทันเทคโนโลยีและความต้องการในตลาดแรงงานที่เปลี่ยนไป
- การศึกษาทำให้ผู้เรียนสามารถเรียนรู้และสร้างนวัตกรรมได้

ความเหลื่อมล้ำด้านการศึกษา

- ความไม่เสมอภาคด้านการศึกษาเป็นปัญหาของสังคม
- เป้าหมายของการปฏิรูปการศึกษาคือเพื่อให้ทุกคนสามารถเข้าถึงการศึกษาได้อย่างเท่าเทียม

ตารางที่ 2 แสดงผลการศึกษาศึกษาการเข้ารหัส (coding) ของเรื่องเล่าทั้ง 6 เรื่อง

เรื่องเล่า	ยุคที่ 1 (พ.ศ. 2546-2551) (78 หัวข้อ)	ยุคที่ 2 (พ.ศ. 2552-2556) (63 หัวข้อ)	ยุคที่ 3 (พ.ศ. 2561-2565) (106 หัวข้อ)	รวม 3 ยุค (247 หัวข้อ)
โลกาภิวัตน์	20.51%	23.81%	20.75%	21.46%
ผู้เรียนเป็นศูนย์กลาง	19.23%	9.52%	12.26%	13.77%
เศรษฐกิจพอเพียง	19.23%	17.46%	6.6%	13.36%
เก่ง ดี มีสุข	12.82%	22.22%	16.98%	17%
ประเทศไทย 4.0	14.1%	15.87%	33.02%	22.67%
ความเหลื่อมล้ำด้าน การศึกษา	6.41%	15.87%	32.08%	19.84%
รวม 6 เรื่องเล่า	48.72%	39.68%	50.94%	47.37%

ตารางที่ 2 แสดงผลการศึกษาศึกษาการเข้ารหัส (coding) ของเรื่องเล่าทั้ง 6 เรื่อง พบว่าร้อยละ 47.37 ของหัวข้อการประชุมทั้งหมดจะมีเรื่องเล่าอย่างน้อยหนึ่งเรื่องจะปรากฏอยู่ โดยเมื่อเทียบเรื่องเล่าทั้ง 6 เรื่อง จะพบว่าเรื่องเล่าว่าด้วยประเทศไทย 4.0 ปรากฏขึ้นบ่อยครั้งที่สุด (ร้อยละ 22.67) นั่นคือ ร้อยละ 22.67 ของหัวข้อการประชุมทั้งหมดจะมีการหยิบยกเรื่องราวเกี่ยวกับประเทศไทย 4.0 มาพูดถึงในที่ประชุม ลำดับถัดมาเป็นโลกาภิวัตน์ (ร้อยละ 21.46) ความเหลื่อมล้ำด้านการศึกษา (ร้อยละ 19.84) เก่ง ดี มีสุข (ร้อยละ 17) ผู้เรียนเป็นศูนย์กลาง (ร้อยละ 13.77) โดยที่เศรษฐกิจพอเพียงเป็นเรื่องเล่าที่ถูกกล่าวถึงน้อยที่สุดเมื่อเทียบกับเรื่องเล่าอื่น ๆ (ร้อยละ 13.36) นั่นคือร้อยละ 13.36 ของเรื่องเล่าทั้งหมด เมื่อพิจารณาในแต่ละยุคจะพบว่าในยุคที่ 1 โลกาภิวัตน์ (ร้อยละ 20.51) ผู้เรียนเป็นศูนย์กลาง (ร้อยละ 19.23) และเศรษฐกิจพอเพียง (ร้อยละ 19.23) เป็นเรื่องที่ถูกกล่าวถึงบ่อยครั้งกว่าอีกสามเรื่องเล่าที่เหลือ ในยุคที่ 2 โลกาภิวัตน์ (ร้อยละ 23.81) และเก่ง ดี มีสุข (ร้อยละ 22.22) ถูกกล่าวถึงบ่อยครั้งที่สุด และยุคที่ 3 เป็นยุคของเรื่องเล่าที่มีอิทธิพลน้อยกว่าเรื่องเล่าอื่น ๆ ในสองยุคแรก นั่นคือ ประเทศไทย 4.0 (ร้อยละ 33.02) และความเหลื่อมล้ำด้านการศึกษา (ร้อยละ 32.08) อันที่จริง ปัจจัยสำคัญที่ทำให้ประเทศไทย 4.0 เป็นเรื่องที่ถูกกล่าวถึงบ่อยครั้งที่สุดเมื่อพิจารณาว่าตลอดทั้ง 3 ยุค ก็เพราะว่าถูกกล่าวถึงมากขึ้นค่อนข้างมากยุคที่ 3 ซึ่งมีจำนวนหัวข้อการประชุมมากกว่าในสองยุคแรก (106 หัวข้อ)

เมื่อพิจารณาเรื่องเล่าแต่ละเรื่องจะพบว่า โลกาภิวัตน์และเก่ง ดี มีสุข เป็นเรื่องเล่าที่ปรากฏขึ้นอย่างสม่ำเสมอในการประชุมตลอดทั้ง 3 ยุค (โลกาภิวัตน์:ยุคที่ 1 ปรากฏร้อยละ 20.51 ยุคที่ 2 ปรากฏร้อยละ 23.81

ยุคที่ 3 ปรากฏร้อยละ 20.75; เก่ง ดี มีสุข: ยุคที่ 1 ปรากฏร้อยละ 12.82 ยุคที่ 2 ปรากฏร้อยละ 22.22 ยุคที่ 3 ปรากฏร้อยละ 16.98) เรียกได้ว่าอิทธิพลของเรื่องเล่าทั้งสองนั้นค่อนข้างคงเส้นคงวา ในขณะที่ผู้เรียนเป็นศูนย์กลางและเศรษฐกิจพอเพียงเป็นเรื่องเล่าที่เคยมีอิทธิพลในยุคแรก ก่อนจะถูกลดลงถึงน้อยลงในเวลาต่อมา (ผู้เรียนเป็นศูนย์กลาง: ยุคที่ 1 ปรากฏร้อยละ 19.23 ยุคที่ 2 ปรากฏร้อยละ 9.52 ยุคที่ 3 ปรากฏร้อยละ 12.26; เศรษฐกิจพอเพียง: ยุคที่ 1 ปรากฏร้อยละ 19.23 ยุคที่ 2 ปรากฏร้อยละ 17.46 ยุคที่ 3 ปรากฏร้อยละ 6.6) กล่าวได้ว่าเรื่องเล่าทั้งสองกำลังอยู่ในช่วง “ขาลง” ส่วนประเทศไทย 4.0 และความเหลื่อมล้ำด้านการศึกษาคือเรื่องเล่าที่ปัจจุบันกำลังอยู่ในช่วง “ขาขึ้น” เนื่องจากถูกกล่าวถึงมากขึ้นเรื่อย ๆ จนกระทั่งบ่อยครั้งที่สุดในยุคที่ 3 (ประเทศไทย 4.0: ยุคที่ 1 ปรากฏร้อยละ 14.1 ยุคที่ 2 ปรากฏร้อยละ 15.87 ยุคที่ 3 ปรากฏร้อยละ 33.02; ความเหลื่อมล้ำด้านการศึกษา: ยุคที่ 1 ปรากฏร้อยละ 6.41 ยุคที่ 2 ปรากฏร้อยละ 15.87 ยุคที่ 3 ปรากฏร้อยละ 32.08)

ข้อค้นพบนี้ โดยเฉพาะเรื่องขาขึ้นของความเหลื่อมล้ำด้านการศึกษา มีความสอดคล้องกับสิ่งที่ผู้วิจัยได้กล่าวถึงในข้อ 3.4 นั่นคือ ความเหลื่อมล้ำด้านการศึกษาเป็นเรื่องเล่าที่ผู้คนกล่าวถึงมากขึ้น การที่ผู้คนมากมายเชื่อมโยงปัญหาแทบทุกอย่างเข้ากับความเหลื่อมล้ำด้านการศึกษา ทำให้ความหมายของเรื่องเล่ายังไม่นิ่งและการช่วงชิงการให้ความหมายยังคงเป็นสนามประลองสำคัญในสร้างอำนาจเพื่อกำหนดแนวทางในการปฏิรูปการศึกษา

4.7 สรุป: ความสำคัญของการกำหนดความหมายของเรื่องเล่าว่าด้วยความเหลื่อมล้ำด้านการศึกษากับการปฏิรูปการศึกษา

เรื่องเล่าเป็นสิ่งที่มนุษย์สร้างขึ้นจากความเชื่อบางอย่างจนนำไปสู่การเข้าใจและการปฏิบัติร่วมกันของคนในสังคม ด้วยเหตุที่คนในสังคมมีหลายกลุ่ม หลายคนใช้เรื่องเล่าเพื่ออ้างว่าความเห็นของตนนั้นถูกต้อง คู่ขัดแย้งหรือผู้ที่เห็นเป็นอื่นมีทัศนคติที่ผิดพลาด ตนควรได้ประโยชน์ ตนควรเป็นผู้ลงมือปฏิบัติ หรือคนอีกกลุ่มไม่ควรมีส่วนเกี่ยวข้องกับการแก้ปัญหา นั่นคือ เรื่องเล่าสร้างอำนาจให้แก่คนแต่ละกลุ่มไม่เท่ากัน และโดยส่วนใหญ่การต่อสู้ระหว่างกลุ่มคนที่ต่างกันเกิดขึ้นผ่านการช่วงชิงกันกำหนดความหมายของเรื่องเล่าที่สังคมรับรู้ ในกรณีนี้ การที่เรื่องเล่าส่วนใหญ่ถูกสร้างจากกลุ่มคนที่มีตำแหน่งสูงในประเทศไทยจึงไม่ได้เกิดขึ้นโดยบังเอิญ สิปปนนท์ ผลิตเรื่องเล่าในแวดวงการศึกษาว่าด้วยโลกาภิวัตน์และเรื่องเล่าว่าด้วยการศึกษาที่มีผู้เรียนเป็นศูนย์กลาง ในขณะเดียวกันเขาก็ใช้เรื่องเล่าทั้งสองนี้เพื่อขับเคลื่อนแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติที่ตนเป็นหัวหน้าในการจัดทำในขณะนั้น เขากำลังขับเคลื่อนสังคมไปในทางที่เขาเชื่อว่าควรจะเป็น แต่ทว่าการทำให้แผนการศึกษาแห่งชาติและแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเป็นไปในทำนองของเรื่องเล่าเรื่องเดียวกันนั้นส่งผลบวกต่อ

กันเองอย่างไม่ต้องสงสัย และนั่นทำให้ลีปบนนท์ กลายเป็นผู้มีบทบาทสำคัญในการขับเคลื่อนทั้งด้านการศึกษาและด้านเศรษฐกิจของสังคมไทย เขาได้อำนาจจากการผลิตเรื่องเล่า ผู้วิจัยสังเกตว่าเรื่องเล่าในแวดวงการศึกษาแทบทุกเรื่อง นั้นคือ โลกาภิวัตน์และการเปลี่ยนแปลงของโลก การศึกษาที่มีผู้เรียนเป็นศูนย์กลางและการเรียนรู้ตลอดชีวิต ปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงและภูมิปัญญาไทย เก่ง ดี มีสุข และการศึกษาไม่ได้มีเพียงด้านวิชาการ ประเทศไทย 4.0 และการพัฒนาผู้เรียนให้ทันเทคโนโลยี ถูกผลิตจากผู้ที่มิตำแหน่งสูงหรือชนชั้นนำ ก่อนที่จะ “ไหลริน” ลงมาสู่ผู้คนในระดับต่ำกว่า ผู้วิจัยใช้คำว่า “ไหลริน” ประหนึ่งน้ำที่ไหลผ่านเกาะแก่งจากที่สูงลงสู่ที่ต่ำโดยที่ยังคงรักษารูปน้ำไว้เช่นเดิม เรื่องเล่าในแวดวงการศึกษาแพร่หลายโดยปราศจากการไตร่ตรองถึงความเป็นไปได้ของความหมายที่แตกต่างออกไป การต่อสู้เพื่อช่วงชิงกันกำหนดความหมายของเรื่องเล่าระหว่างกลุ่มคนที่มีผลประโยชน์ต่างกันจึงเกิดขึ้นค่อนข้างน้อย เพื่อยกตัวอย่างให้เห็นภาพ ผู้วิจัยเห็นว่าเป็นเรื่องน่าประหลาดใจที่ทุกคนในสังคมเห็นพ้องว่า การศึกษาในยุคประเทศไทย 4.0 จำเป็นต้องพัฒนานักเรียนให้มีทักษะที่จำเป็นสำหรับเทคโนโลยีทันสมัย เพื่อจะได้มีงานทำเมื่อจบการศึกษา นี่คือน้ำที่ให้อำนาจแก่นายจ้างในการบอกว่าแรงงานมีภาพไม่เป็นที่น่าพอใจ เพราะว่าการศึกษาไม่ดีพอที่จะพัฒนาทักษะให้แก่แรงงานได้ หรือการบอกว่าแรงงานไม่ดีพอที่จะเรียนรู้ทักษะที่จำเป็นก่อนเข้าสู่ตลาดแรงงาน ทั้ง ๆ ที่ข้อเท็จจริงคือ แรงงานเรียนรู้ทักษะส่วนใหญ่จากที่ทำงานแต่กลับแทบไม่มีผู้ใดคัดค้านความหมายและนัยยะของเรื่องเล่าว่าด้วยประเทศไทย 4.0 แล้วปล่อยให้ประเทศไทย 4.0 ไหลรินจากบนลงล่างจนกระทั่งแพร่หลายในสังคม

เรื่องเล่าว่าด้วยความเหลื่อมล้ำด้านการศึกษาแตกต่างจากเรื่องเล่าอื่นในหลายมุม ประการแรกคือผู้วิจัยไม่สามารถค้นหาได้ว่าใครเป็นผู้ริเริ่มเรื่องเล่านี้ ซึ่งชวนให้สงสัยว่าการไหลรินจากบนลงล่างที่เกิดขึ้นกับเรื่องเล่าเรื่องอื่น ๆ นั้นเกิดขึ้นกับเรื่องเล่าว่าด้วยความเหลื่อมล้ำด้านการศึกษาหรือไม่ ประการที่สองคือ ความเหลื่อมล้ำด้านการศึกษาเป็นเรื่องเล่าที่ความหมายที่ผู้คนในสังคมรับรู้ยังไม่นิ่ง ดังที่เราจะเห็นว่าถึงแม้ความเหลื่อมล้ำด้านการศึกษาจะเริ่มที่ความไม่เสมอภาคด้านโอกาสในการเข้าถึงการศึกษา แต่ในปัจจุบันกลับถูกขยายไปครอบคลุมเรื่องต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องความเหลื่อมล้ำระหว่างโรงเรียนรัฐบาลกับโรงเรียนเอกชน ความเหลื่อมล้ำในผลการเรียนของนักเรียนต่างโรงเรียนหรือต่างพื้นที่กัน หรือความเหลื่อมล้ำของภาระหน้าที่ที่ต้องรับผิดชอบระหว่างบุคลากรในโรงเรียนเดียวกัน ประการที่สาม ด้วยความหมายที่หลากหลายอันเกิดมาจากผู้คนหลากหลายกลุ่ม ผู้วิจัยสังเกตเห็นการต่อสู้ระหว่างคนกลุ่มต่าง ๆ เพื่อแย่งชิงกันกำหนดความหมายและการรับรู้ของผู้คนเกี่ยวกับคำว่าความเหลื่อมล้ำด้านการศึกษา ยกตัวอย่างเช่น เราจะเห็นการประท้วงโดยกลุ่มนักเรียน (ซึ่งด้วยลักษณะทาง

กายภาพและลักษณะทางสังคมทำให้การรวมตัวกันเพื่อต่อสู้กับประเด็นใหญ่ระดับชาตินั้นเกิดขึ้นได้ยาก)⁵ ที่ออกมาพูดเรื่องว่าความเหลื่อมล้ำด้านการศึกษาหมายถึงเรื่องการบังคับใส่เครื่องแบบนักเรียน และการบังคับเรียนออนไลน์ในช่วงการระบาดของโควิด-19 ซึ่งได้ผลักดันนักเรียนจำนวนมากออกจากระบบการศึกษา

การที่ความเหลื่อมล้ำด้านการศึกษาเป็นปัญหาที่ได้รับความสนใจมากขึ้นแต่ความหมายก็ยังไม่หนึ่งหมายความว่ากลุ่มคนหลากหลายมีโอกาสที่จะก้าวเข้ามาเพื่อผลักดันให้สังคมรู้จักความเหลื่อมล้ำด้านการศึกษาในแบบที่ตนอยากให้เป็น ในมุมหนึ่ง กลุ่มคนเหล่านี้อาจจะอ้างว่าได้กระทำสอดคล้องกับมาตราที่ 8 ของ พรบ. การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ที่ระบุให้ “สังคมมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา” ในกรณีนี้ เรื่องเล่าเป็นเครื่องมือสำคัญในการสร้างแนวร่วมเพื่อแก้ปัญหาความเหลื่อมล้ำด้านการศึกษา ยกตัวอย่างเช่น พันธกิจ (mission) ของ กสศ. ระบุว่า “เหนี่ยวนำทุกภาคส่วน ร่วมขับเคลื่อนการส่งเสริมโอกาสทางการศึกษา ลดความเหลื่อมล้ำ และเพื่อพัฒนาคุณภาพครู” ในกรณีนี้ กสศ. กำลังชูว่าความเหลื่อมล้ำด้านการศึกษาคือปัญหาที่ทุกภาคส่วนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมเพื่อแก้ปัญหาได้

แต่ในอีกมุมหนึ่ง เมื่อเราพิจารณาว่าเมื่อกลุ่มหนึ่งได้ประโยชน์ อีกกลุ่มอาจจะเสียประโยชน์ อีกทั้งเรื่องเล่าว่าด้วยความเหลื่อมล้ำด้านการศึกษาสามารถเป็นสนามประลองกำลังของผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสียจากการปฏิรูปการศึกษา การประลองนี้อาจจะไม่ได้ให้ผลลัพธ์ที่พึงประสงค์สำหรับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียบางกลุ่มเสมอไป ยกตัวอย่างเช่น การบอกว่าความเหลื่อมล้ำหมายถึงบุคลากรในที่ทำงานเดียวกันทำงานหนักเบาไม่เท่ากันมีอำนาจในการเพิ่มงานให้คนที่ถูกเล่าว่าทำน้อยและลดงานให้กับคนที่ถูกเล่าว่างานมาก หรือการที่กลุ่มโรงเรียนเอกชนพยายามกล่าวว่ามี ความเหลื่อมล้ำระหว่างโรงเรียนเอกชนกับโรงเรียนรัฐบาล โดยชี้ว่าโรงเรียนเอกชนได้รับเงินอุดหนุนน้อยกว่าโรงเรียนรัฐบาล ทั้ง ๆ ที่โรงเรียนเอกชนจำนวนมากก็มีต้นทุนที่จะต้องจ่ายเพื่อดูแลนักเรียนไม่ต่างจากโรงเรียนรัฐบาลสักเท่าใดนั้น เป็นการสร้างอำนาจให้แก่โรงเรียนเอกชนในการเรียกร้องให้รัฐบาลจัดสรรทรัพยากรให้ตนเพิ่มมากขึ้น แต่เรื่องเล่าทำนองนี้แทบไม่ได้สอดคล้องกับทิศทางของบางองค์กร เช่น กสศ. ซึ่งเข้าใจว่าความเหลื่อมล้ำด้านการศึกษาคือการที่นักเรียนที่มาจากครอบครัวยากจนไม่สามารถเข้าถึงการศึกษาได้ โดยเฉพาะเมื่อพิจารณาว่านักเรียนยากจนแทบทั้งหมดที่เป็นกลุ่มเป้าหมายของ กสศ. เป็นผู้ที่มีโอกาสในการเข้ารับการศึกษาในโรงเรียนรัฐบาล และจำนวนไม่น้อยก็อาศัยอยู่ในชนบทห่างไกลที่ไม่มีโรงเรียนเอกชนตั้งอยู่ นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาว่างบประมาณด้านการศึกษาที่อยู่จำกัด การกันเงินส่วนหนึ่งไปอุดหนุนนักเรียนในโรงเรียนเอกชนเท่ากับที่นักเรียนใน

⁵ จากการสัมภาษณ์ (พ.ศ. 2565) ผู้ให้ข้อมูลจาก กสศ. ได้กล่าวถึงการรวมตัวของนักเรียนว่าเกิดขึ้นได้ยากเนื่องจากปัจจัยทางกายภาพ คือ ประชากรส่วนใหญ่ยังเป็นผู้เยาว์ทำให้ค่อนข้างลำบากที่จะกล่าวว่าการเคลื่อนไหวเกิดขึ้นโดยเป็นมติจากประชากรส่วนใหญ่ อีกทั้งนักเรียนยังอยู่ร่วมกันเฉพาะในโรงเรียนของตนและรู้จักนักเรียนโรงเรียนอื่นทำให้การรวมกันเป็นกลุ่มใหญ่ทำได้ยาก นอกจากนี้ยังมีปัจจัยทางสังคม คือ พวกเขาจะถูกเข้าใจว่าเป็นเด็กจึงควรเชื่อฟังผู้ใหญ่ ไม่ทำหายครู ไม่ก่อความวุ่นวาย และถูกมองในฐานะผู้เยาว์ว่าความรู้และความเข้าใจสังคมยังคงจำกัด

โรงเรียนรัฐบาลได้รับ (หากเกิดขึ้นจริง) ก็อาจจะกระทบกับงบประมาณที่ กสศ. จะได้รับเพื่อแก้ปัญหาความเหลื่อมล้ำด้านการศึกษาในความหมายของตนไม่มากนัก

ผู้วิจัยได้เสนอในข้อ 3.4.7 ว่าด้วยเรื่องข้อสังเกตบางประการเกี่ยวกับเรื่องเล่าทั้ง 6 เรื่อง ว่าความสับสนและขัดแย้งระหว่างเรื่องเล่าทั้งหลายสร้างปัญหาในทางปฏิบัติ นั่นคือ ผลทางนโยบายที่ถูกผลักดันจากเรื่องเล่าหนึ่งขัดแย้งกับผลที่ถูกผลักดันจากอีกเรื่องเล่าหนึ่ง ความสับสนนี้อาจจะนำไปสู่ปัญหาอีกประการที่อาจจะยืนอยู่ตรงกันข้ามกับเรื่องการปฏิบัติดังกล่าวก็คือการไม่ปฏิบัติอะไรเลย ผู้วิจัยสังเกตว่าความสับสนและความขัดแย้งของเรื่องเล่าทำให้ผู้ปฏิบัติงานเผชิญกับภาวะที่ไม่ชัดเจนว่าการกระทำใดคือสิ่งที่เหมาะสมและควรกระทำ เช่น การจัดกิจกรรมสนทนากลุ่ม (Focus Group) เมื่อวันที่ 15 ตุลาคม พ.ศ. 2565 ผู้ให้ข้อมูลท่านหนึ่งซึ่งประกอบอาชีพครูมานับสิบปีกล่าวถึงแนวทางการสอนในภาวะที่เรื่องเล่าหลากหลายเรื่องกดดันให้ทำเรื่องที่ขัดแย้งกันว่า ถ้าการกดดันเหล่านั้นไม่ได้ถึงรุนแรงมากถึงขนาดที่ถูกทำโทษ ตนก็จะเลือกที่จะไม่สนใจแรงกดดันเหล่านั้นและทำแบบที่เคยทำต่อไป ถ้าประยุกต์ประเด็นนี้เข้ากับกรณีความเหลื่อมล้ำด้านการศึกษา เป็นไปได้ที่การที่ความหมายของความเหลื่อมล้ำด้านการศึกษายังไม่นิ่งจะก่อปฏิกริยา นั่นคือ ทำให้ผู้ปฏิบัติที่ไม่รู้ว่าจะปรับการทำงานของตนไปในแนวทางใดดีตัดสินใจไม่เปลี่ยนแปลงหรือการไม่ปฏิบัติสิ่งใดเลย บทเรียนจากความสับสนของเรื่องเล่าต่าง ๆ บอกเราว่าเหตุการณ์นี้ไม่ควรเกิดขึ้นซ้ำ

ผู้วิจัยเห็นว่า ปัญหาที่ผู้ปฏิบัติงานซึ่งเป็นกลไกสำคัญยิ่งในการขับเคลื่อนการศึกษาไม่เข้าใจว่าความเหลื่อมล้ำด้านการศึกษาคืออะไร มีขอบเขตถึงจุดไหน ทำให้ไม่ทราบว่าจะมีส่วนในการก่อและแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำด้านการศึกษาอย่างไรนี้เป็นสิ่งที่ไม่พึงประสงค์อย่างยิ่ง ความสับสนและความคลุมเครือในความหมายของเรื่องเล่านี้จำเป็นต้องลดระดับลง การถกเถียงถึงปัญหาควรพัฒนาไปถึงขั้นที่สังคมปิดโอกาสสำหรับกลุ่มผลประโยชน์บางกลุ่มในการเสนอความหมายของความเหลื่อมล้ำที่มีตนเป็นวีรบุรุษคนสำคัญสำหรับการแก้ปัญหา ยิ่งไปกว่านั้นกลุ่มดังกล่าวอาจจะถูกเล่าขานว่าเป็นตัวร้ายของเรื่องเสียด้วยซ้ำ นั่นทำให้กลุ่มผลประโยชน์เหล่านี้ไม่ใช่แนวร่วมสำหรับการแก้ปัญหาอีกต่อไป องค์กรของรัฐที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการแก้ไขปัญหามีศักยภาพในการกำหนดทิศทางของเรื่องเล่าว่าด้วยความเหลื่อมล้ำด้านการศึกษา เช่น กสศ. พึงตระหนักว่าการกำหนดความหมายและขอบเขตที่ชัดเจนของความเหลื่อมล้ำด้านการศึกษาเป็นหน้าที่ของตน และตนมีศักยภาพที่จะทำหน้าที่ดังกล่าว สิ่งที่ต้องรู้เหล่านี้พึงตระหนักก็คือความชัดเจนอาจจะต้องแลกมาด้วยการสูญเสียแนวร่วมบางส่วนไป แต่การสูญเสียแนวร่วมนี้อาจจะเป็นเรื่องจำเป็นเพื่อความสำเร็จในการคลี่คลายปัญหาความเหลื่อมล้ำด้านการศึกษาในสังคมไทย

4.8 บทสรุปและข้อเสนอแนะแก่ กสศ.

ในบทที่ 4 ผู้วิจัยได้ชี้ว่าแนวคิดคือปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อทิศทางของการปฏิรูปการศึกษาที่ผ่านมา และแนวคิดทั้งหลายปรากฏให้เห็นเป็นรูปธรรมผ่านเรื่องเล่า จากการรวบรวมเอกสารต่าง ๆ ที่เป็นต้นทางแห่งแนวคิดที่แพร่สะพัดในแวดวงการศึกษาไทย โดยเฉพาะเอกสารที่ผลิตโดยกระทรวงศึกษาธิการ ผู้วิจัยพบว่าเรื่องเล่าที่มีอิทธิพลต่อแวดวงการศึกษาไทยในช่วงกว่า 20 ปีที่ผ่านมา มีอยู่ 6 เรื่อง ได้แก่ 1) โลกาภิวัตน์และการเปลี่ยนแปลงของโลก 2) ผู้เรียนเป็นศูนย์กลางและการเรียนรู้ตลอดชีวิต 3) ปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงและภูมิปัญญาไทย 4) เก่ง ดี มีสุข และการศึกษาไม่ได้มีเพียงด้านวิชาการ 5) ประเทศไทย 4.0 และการพัฒนาผู้เรียนให้ทันเทคโนโลยีที่ทันสมัย 6) ความเหลื่อมล้ำด้านการศึกษา โดยเรื่องเล่าเหล่านี้ถูกสร้างขึ้นจากคนกลุ่มหนึ่งก่อนที่จะแพร่หลายและปรากฏไปทั่วในแวดวงการศึกษาผ่านสื่อต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นเอกสารต่าง ๆ ที่กระทรวงศึกษาธิการเผยแพร่ ปาฐกถา การให้สัมภาษณ์ บทความ ข่าว ฯลฯ เมื่อใช้กรอบแนวคิดนโยบายเชิงเรื่องเล่า (Narrative Policy Framework) ในการทำความเข้าใจเรื่องเล่าเหล่านี้ก็จะพบว่า เรื่องเล่าแต่ละเรื่องจะมีองค์ประกอบต่าง ๆ ได้แก่ ฉาก (settings) โครงเรื่อง (plots) ตัวละคร (characters) และ คติของเรื่อง (moral of the Story) นั่นคือ เรื่องเล่าแต่ละเรื่องจะบอกว่าปัญหาของการศึกษาไทยเป็นอย่างไร? ใครบ้างที่ก่อปัญหา? ใครบ้างที่ควรมีส่วนร่วมในการแก้ปัญหา? วิธีการแก้ปัญหาควรเป็นอย่างไร? และมีเป้าหมายอย่างไร? เรื่องเล่าเหล่านี้ถูกสร้างขึ้นจากผู้คนในสังคมก่อนที่จะแพร่หลายและกลายเป็นสิ่งที่มีอิทธิพลในการกำหนดทิศทางการปฏิรูปในช่วงกว่า 20 ปีที่ผ่านมา

ส่วนใหญ่แล้วโลกาภิวัตน์มักจะถูกกล่าวถึงในฐานะฉากที่เปลี่ยนไปทำให้การศึกษาต้องปรับตาม ยกตัวอย่างเช่น ทักษิณ ชินวัตร กล่าวว่า “โลกยุคใหม่บอกว่า ถ้าใครไม่มีนวัตกรรมใหม่ ๆ โอกาสที่จะอยู่รอดจากการแข่งขันนั้นลำบาก... ทุกสิ่งทุกอย่างต้องเปลี่ยน ถ้าเราไม่เปลี่ยนเหตุการณ์จะบังคับให้เราเปลี่ยน ถ้าเมื่อไหร่เราถูกเหตุการณ์บังคับให้เราเปลี่ยน เมื่อนั้นเราเปลี่ยนแปลงแบบที่บางครั้งขาดยุทธศาสตร์ ขาดทิศทาง สิ้นเปลืองสูง และได้ผลต่ำ... สิ่งที่เกิดกับเราในวันนี้เป็นสิ่งทำลาย เพราะการศึกษาไทยนั้นถึงเวลาเปลี่ยนมานานมากแล้ว แต่ยังไม่เปลี่ยน (Long Over Due)” (ธีรชัย วรรณกิจ (เรียบเรียง), 2547, หน้า 99) แต่โลกาภิวัตน์ในฐานะฉากก็ไม่ได้ให้ภาพที่ตายตัวว่าทิศทางของการเปลี่ยนด้านการศึกษาควรเป็นอย่างไร กล่าวคือ ถึงแม้แนวคิดจำพวกการศึกษาต้องอาศัยนวัตกรรม เทคโนโลยีที่ทันสมัย จำเป็นต้องเชื่อมั่นในศักยภาพของคน หรือการสนับสนุนเสรีภาพ มักจะเป็นการให้คุณค่าที่สนับสนุนความเป็นสากลที่ผูกติดอยู่กับการศึกษาในยุคโลกาภิวัตน์ แต่นั่นก็ไม่เสมอไป ในหลายโอกาส การเปลี่ยนแปลงของโลกถูกกล่าวในฐานะฉากสำหรับการเสนอว่า แต่การศึกษาไทยก็ไม่จำเป็นต้องตามโลกให้ทันเสียทุกอย่าง อันที่จริง หลายอย่างที่โดดเด่นในประเทศไทยก็ถูกสนับสนุนให้ประยุกต์ใช้กับการศึกษาในยุคโลกาภิวัตน์เหมือนเป็นการดึงจุดแข็งที่มีในสังคมมาใช้ต่อยอดให้โดดเด่น

เหนือประเทศอื่น ๆ เช่นกัน อย่างไรก็ตาม ในบางโอกาส โลกาวัดนั้นก็ถูกกล่าวถึงในฐานะจริยธรรมในแวดวงการศึกษา เช่น การสนับสนุนเงินลงทุนด้านการศึกษามาจากต่างประเทศจะช่วยพัฒนาคุณภาพการศึกษา เป็นต้น

ความเชื่อในเสรีภาพและศักยภาพในการเรียนรู้ของมนุษย์เป็นค่านิยมสากลที่ได้รับการยอมรับโดยผู้คนทั่วโลก ดังนั้น การศึกษาในปัจจุบันที่ศูนย์กลางอยู่ที่ผู้สอนจึงเป็นสิ่งล้าหลังและไม่มีประสิทธิภาพ ตรงกันข้าม มีการพูดถึงอย่างแพร่หลายในแวดวงการศึกษาไทยในช่วงทศวรรษ 2540 ว่า การศึกษาควรให้ผู้เรียนเป็นศูนย์กลาง ซึ่งนั่นหมายความว่า การเรียนรู้ไม่จำเป็นต้องเกิดขึ้นในโรงเรียน ไม่จำเป็นต้องเป็นไปตามลำดับขั้น และไม่จำเป็นต้องเกิดขึ้นแต่กับเด็กในวัยเข้าโรงเรียนเท่านั้น ผู้ใหญ่หรือผู้สูงอายุที่ไม่ได้เข้าเรียนตามระบบการศึกษาปกติก็สามารถที่จะเรียนได้ นี่ทำให้การศึกษาที่มีผู้เรียนเป็นศูนย์กลางยึดโยงกับแนวคิดว่าการเรียนรู้สามารถเกิดขึ้นได้ตลอดชีวิต เพื่อบรรลุเป้าหมายดังกล่าว การเปลี่ยนแปลงในด้านต่าง ๆ ของการศึกษาจำเป็นต้องเกิดขึ้น กล่าวคือ การเรียนรู้ของผู้เรียนต้องเปลี่ยนจากการที่ยึดครูเป็นหลัก อะไรที่ครูพูดถือว่าถูกต้อง มาเป็นการยึดตัวผู้เรียนเป็นหลัก ผู้เรียนสามารถคิดต่อยอดได้ว่าอะไรถูกหรืออะไรผิด ครูไม่ควรยึดถือว่าตนเป็นคนที่ยืนสอนสั่งให้ผู้เรียนเป็นแบบตน แต่ตนเป็นเพียง “ผู้อำนวยความสะดวก” เพื่อให้ผู้เรียนสร้างกระบวนการเรียนรู้ด้วยตนเอง หรือการจัดการศึกษาก็ควรครอบคลุมคนทุกช่วงวัยเพราะว่าคนสามารถเรียนรู้ได้ตลอดชีวิต

อีกหนึ่งแนวคิดที่โดดเด่นขึ้นมาในช่วงต้นทศวรรษ 2540 ซึ่งเป็นช่วงเวลาแห่งวิกฤติเศรษฐกิจ ก็คือปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงซึ่งเป็นที่รับรู้โดยทั่วกันว่าถูกริเริ่มโดยพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวฯ (รัชกาลที่ 9) ในช่วงเวลาดังกล่าว หลักการ “3 ห่วง 2 เงื่อนไข” ของปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงแพร่หลายไปแทบทุกสาขาในสังคมรวมไปถึงกลายเป็นจริยธรรมในการดำเนินชีวิตของผู้คนที่ตนต้องแก้ปัญหาของตนเองโดยการไม่ดำเนินชีวิตสุรุ่ยสุร่ายจนเกินตัว ปรากฏการณ์เหล่านี้ทำให้การศึกษาต้องเปลี่ยนแปลงไปด้วย ในด้านการจัดการเรียนการสอน เช่น ต้องมีการเพิ่มการเรียนรู้เกี่ยวกับภูมิปัญญาท้องถิ่นควบคู่ไปกับบทเรียนหลัก สนับสนุนให้ผู้เรียนรู้จักภูมิปัญญาท้องถิ่นและสามารถนำไปใช้ประโยชน์ในการดำรงชีวิต ต้องมีการเพิ่มความรู้เกี่ยวกับเศรษฐกิจพอเพียงแก่ครูเพื่อการถ่ายทอดต่อผู้เรียนอย่างมีประสิทธิภาพ ต้องมีกิจกรรมเสริมหลักสูตรเพื่อสนับสนุนให้ผู้เรียนสามารถดำเนินชีวิตได้ตามหลักเศรษฐกิจพอเพียง ในด้านการบริหารการศึกษา เช่น มีการสร้างกระแสให้ครูดำเนินชีวิตตามหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงเพื่อควบคุมระดับหนี้สินในครัวเรือนซึ่งเป็นที่รู้จักกันในสังคมไทยว่าเป็นปัญหาในการดำเนินชีวิตของครู หรือมีการเรียกร้องให้ผู้บริหารสถานศึกษาดำเนินงานตามหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงเพื่อให้สถานศึกษาแต่ละแห่งใช้งบประมาณอย่างเหมาะสม

คำขวัญสำหรับการพัฒนาการศึกษาที่ปรากฏแพร่หลายตั้งแต่ช่วงกลางทศวรรษ 2540 คือ เก่ง ดี มีสุข ภายใต้อำนาจนี้ การศึกษาไม่ใช่เรื่องของการสร้างความรู้ทางวิชาการเพียงอย่างเดียว แต่หมายรวมถึงการพัฒนา

จิตใจและอารมณ์ของผู้เรียนด้วย นั่นคือ IQ ไม่ใช่สิ่งสำคัญที่สุดสำหรับผู้เรียน แต่ในฐานะมนุษย์ที่อยู่ร่วมกันในสังคม EQ ก็สำคัญเช่นกัน นี่จึงจะทำให้ผู้เรียนมีความสุขกับการเรียนและการใช้ชีวิต นอกจากนี้ เก่ง ดี มีสุข ยังถูกเล่าไปในทำนองว่า เมื่อการศึกษาที่เหมาะสมไม่ใช่การทำให้ผู้เรียนมีความรู้มากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ แต่เป็นการสร้างกระบวนการเรียนรู้ให้เหมาะสมตามช่วงวัย การทำความเข้าใจพัฒนาการทางสมองและอารมณ์ของผู้เรียนเป็นเรื่องสำคัญสำหรับการสร้างกระบวนการเรียนรู้ที่มีประสิทธิภาพ และครูจำเป็นต้องมีความรู้เกี่ยวกับจิตวิทยาเด็กและวัยรุ่น เรื่องเล่าทำนองนี้ ทำให้เกิดการเรียกร้องให้เปลี่ยนแปลงลักษณะการเรียนการสอน โครงการต่าง ๆ เช่น “ลดเวลาเรียน เพิ่มเวลารู้” ที่พยายามลดการบ้านและจัดสรรเวลาเรียนให้ไม่หนักจนเกินไปเพราะเชื่อว่ามีประสิทธิภาพมากกว่าจึงถูกริเริ่มขึ้น นอกจากนี้ การศึกษาในโรงเรียนเพียงอย่างเดียวไม่สามารถทำให้ผู้เรียนเป็นผู้ที่ เก่ง ดี มีสุข ได้ สถาบันอื่น ๆ ที่แวดล้อมผู้เรียน เช่น สถาบันครอบครัว จะต้องมีส่วนในการพัฒนาทั้ง IQ และ EQ

ประเทศไทย 4.0 เป็นคำที่ถูกสร้างขึ้นในช่วงที่ คสช. ครองอำนาจเพื่อสะท้อนถึงความล้ำหน้าทางเทคโนโลยีของประเทศ และถูกประโคมเพื่อผลทางการเมืองของรัฐบาลที่ได้อำนาจมาโดยการรัฐประหาร ด้วยเหตุนี้เอง ด้านหนึ่ง ประเทศไทย 4.0 จึงหมายความว่าถึงภาพของประเทศไทยในอนาคตที่รัฐบาลมุ่งหวังจะไปให้ถึง และในอีกด้านหนึ่งก็หมายถึงนโยบายของรัฐบาลด้วย เมื่อประเทศไทย 4.0 ผสานเข้ากับเรื่องของการศึกษา ผู้คนมิได้เห็นแต่เพียงภาพว่าการศึกษาในยุคประเทศไทย 4.0 คือ การศึกษาที่พยายามใช้ประโยชน์จากเทคโนโลยีที่ทันสมัย แต่ยังเห็นว่าการศึกษามีหน้าที่ทำให้คนตามทันเทคโนโลยีที่ก้าวหน้าไปอย่างรวดเร็วด้วย ในบางบริบท การศึกษามีหน้าที่พัฒนาคนให้เป็นแรงงานที่สามารถใช้ประโยชน์จากเทคโนโลยีได้เต็มที่และไม่ถูกแทนที่โดยเครื่องจักร อันที่จริง ถึงแม้ประเทศไทย 4.0 จะเป็นคำใหม่ที่เข้าสู่แวดวงการศึกษาไม่นาน แต่เรื่องเล่าทำนองนี้ไม่ใช่สิ่งที่เกิดขึ้นใหม่ การเรียกร้องให้การศึกษาสามารถผลิตแรงงานที่มีศักยภาพในการใช้ประโยชน์จากเทคโนโลยีได้อย่างเต็มที่มีเกิดขึ้นมานานแล้ว ผู้วิจัยเห็นว่าเรื่องเล่านี้มีอิทธิพลอย่างมากในการลดภาระผู้ประกอบการในการพัฒนาฝีมือแรงงานแล้วอ้างว่าผลิตภาพแรงงานที่ต่ำนั้นเกิดจากการศึกษาที่ไม่มีประสิทธิภาพ

เรื่องเล่าสุดท้ายที่ผู้วิจัยสังเกตว่ามีบทบาทอย่างมากในแวดวงการศึกษาไทยก็คือเรื่องเล่าว่าด้วยความเหลื่อมล้ำด้านการศึกษา นานมาแล้วที่เรื่องจะถูกเล่าว่าการศึกษาไทยเต็มไปด้วยความเหลื่อมล้ำ นั่นคือ ความเหลื่อมล้ำเป็นฉากแห่งปัญหาของการศึกษาไทยในปัจจุบัน ทำให้จำเป็นต้องมีการปฏิรูปการศึกษา แต่เรื่องเล่าว่าด้วยความเหลื่อมล้ำด้านศึกษานั้นแตกต่างจากเรื่องเล่าอื่น ๆ ในแง่ที่ ผู้วิจัยไม่สามารถค้นหาได้ว่าคนกลุ่มใดเป็นผู้ริเริ่มใช้คำว่าความเหลื่อมล้ำในด้านการศึกษา อีกทั้งยังพบว่าขอบเขตและความหมายของคำว่าความเหลื่อมล้ำด้านการศึกษามีการเปลี่ยนแปลงตลอดมา ในอดีต ความเหลื่อมล้ำด้านการศึกษาหมายถึงภาวะที่

คนในพื้นที่ที่ต่างกันมีโอกาสในการเข้าถึงทรัพยากรด้านการศึกษาที่แตกต่างกัน แต่ในปัจจุบัน ความเหลื่อมล้ำด้านการศึกษาขยายขอบเขตออกไปครอบคลุมประเด็นมากมาย ตั้งแต่เรื่องเดิม คือ โอกาสในการเข้าถึงทรัพยากรด้านการศึกษาที่แตกต่างกัน ไปจนถึงเรื่องใหม่ เช่น ที่บุคลากรในโรงเรียนมีภาระในแต่ละวันไม่เท่ากัน นั้นหมายความว่าความหมายของความเหลื่อมล้ำด้านการศึกษายังไม่นิ่ง ซึ่งจะเป็นการเปิดโอกาสให้ผู้คนในกลุ่มต่าง ๆ กระโดดเข้ามาเพื่ออธิบายความหมายในแบบที่จะสร้างประโยชน์แก่ตนรวมถึงพยายามเสนอว่าเป็นวิบุรุษของเรื่อง นั่นคือเสนอว่าตนสามารถเป็นส่วนหนึ่งในการแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำด้านการศึกษา

เพื่อแสดงว่าเรื่องเล่าทั้ง 6 เรื่องส่งผลที่จับต้องในกระบวนการกำหนดนโยบายโดยกระทรวงศึกษาธิการ ผู้วิจัยใช้มาตรฐานการศึกษาของชาติซึ่งมีอยู่สองฉบับ ได้แก่ ฉบับ พ.ศ. 2547 และฉบับ พ.ศ. 2561 เป็นกรณีศึกษาผู้แทนจากกระทรวงศึกษาธิการเคยชี้แจงว่ามาตรฐานการศึกษาทั้งสองฉบับ พ.ศ. 2561 นั้นแตกต่างจากฉบับ พ.ศ. 2547 “อย่างชัดเจน เพราะคราวนี้ (ฉบับ พ.ศ. 2561) มุ่งผลสัมฤทธิ์ มุ่งผลลัพธ์ที่พึงประสงค์ของการศึกษาเป็นสิ่งสำคัญ และผลลัพธ์ที่เราต้องการคือคุณภาพ มาตรฐาน” (สำนักเลขาธิการสภาการศึกษา, 2562c, หน้า 1 - 2) ในขณะที่ฉบับ พ.ศ. 2547 เน้นไปที่วิธีจัดการศึกษา แต่สิ่งที่เสนอในงานวิจัยชิ้นนี้ก็คือ อันที่จริงมาตรฐานการศึกษาของชาติทั้งสองฉบับนั้นไม่ได้แตกต่างกันเนื่องจากทั้งสองฉบับต่างก็ถูกผลักดันโดยเรื่องเล่าทั้ง 6 เรื่องเช่นเดียวกัน แต่สิ่งที่ผู้วิจัยได้เห็นในลำดับถัดมาก็คือ เมื่อมาตรฐานการศึกษาของชาติทำหน้าที่ของมันในการเป็นกรอบสำหรับการกำหนดตัวชี้วัดในการประเมินการศึกษาระดับต่าง ๆ กลับปรากฏว่า ในหลายโอกาส ตัวชี้วัดมีลักษณะขัดแย้งกันเอง เช่น กำหนดให้ครูต้องพัฒนาตนเองในด้านการใช้เทคโนโลยีเพื่อการสอนอยู่เสมอ แต่ก็กำหนดให้ครูต้องผ่านการอบรมหลักสูตรเกี่ยวกับเศรษฐกิจพอเพียง เป็นต้น ผู้วิจัยพิจารณาว่านี่คือผลของการที่เรื่องเล่าทั้ง 6 เรื่องมีหลักการสำคัญบางอย่างที่ทั้งสอดคล้องและขัดแย้งกัน

เมื่อพิจารณาโดยรวมแล้วเรื่องเล่าแต่ละเรื่องน่าจะมีอิทธิพลในแวดวงการศึกษาไม่เท่ากัน นอกจากนี้ตามปกติแล้วเรื่องเล่าแต่ละเรื่องจะมีช่วง “ขาขึ้น” คือช่วงที่ได้รับความนิยมในสังคม กล่าวคือ ใคร ๆ ก็กล่าวถึงเรื่องเล่านั้น ๆ และช่วง “ขาลง” คือ ช่วงที่เรื่องเล่านั้น ๆ ได้รับการกล่าวถึงน้อยลง เพื่อแสดงว่าในเรื่องเล่าทั้ง 6 เรื่องนี้ เรื่องใดมีอิทธิพลในแวดวงการศึกษามากที่สุด และเรื่องใดมีช่วงขาขึ้นและขาลงในช่วงเวลาใด ผู้วิจัยได้ศึกษารายงานการประชุมของคณะกรรมการสภาการศึกษาซึ่งมีข้อมูลตั้งแต่ พ.ศ. 2546 - 2557 และ พ.ศ. 2561 - ปัจจุบัน (พ.ศ. 2565) โดยแบ่งช่วงเวลาออกเป็นสามยุค ได้แก่ ยุคที่ 1 คือ ช่วงทศวรรษแรกของการปฏิรูปการศึกษา (พ.ศ. 2546 - 2551) ยุคที่ 2 คือ ช่วงทศวรรษที่สองของการปฏิรูปการศึกษา (พ.ศ. 2552 - 2557) และยุคที่ 3 คือ ช่วงที่ คสช. ครองอำนาจและส่งต่ออำนาจมาจนถึงรัฐบาลปัจจุบัน (พ.ศ. 2561 - 2565) ผลการศึกษาพบว่า ประเทศไทย 4.0 เป็นเรื่องเล่าที่ถูกกล่าวถึงบ่อยครั้งมากที่สุดเมื่อพิจารณาตลอดทั้ง 3 ยุค แต่

เมื่อพิจารณาเรื่องเล่าแต่ละเรื่องจะพบว่า โลกาวัดน์และเก่ง ดี มีสุข เป็นเรื่องเล่าที่ปรากฏขึ้นอย่างสม่ำเสมอในการประชุมตลอดทั้ง 3 ยุค ผู้เรียนเป็นศูนย์กลางและเศรษฐกิจพอเพียงเป็นเรื่องเล่าที่ปรากฏบ่อยครั้งที่สุดในยุคที่ 1 และมีอิทธิพลลดลงในยุคถัดมา ในทางตรงกันข้าม ประเทศไทย 4.0 และความเหลื่อมล้ำด้านการศึกษาเป็นเรื่องเล่าที่ถูกกล่าวถึงน้อยโดยเปรียบเทียบในยุคที่ 1 แต่ก็ถูกกล่าวถึงมากขึ้นในปัจจุบัน

โดยสรุปแล้ว ผู้วิจัยเห็นว่าปัญหาของการปฏิรูปด้านการศึกษาในด้านความคิดซึ่งสะท้อนออกมาให้เห็นผ่านเรื่องเล่า ได้แก่

ประการแรก เรื่องเล่าที่มีส่วนผลักดันการปฏิรูปการศึกษานั้นมีความหลากหลาย บางเรื่องแตกต่างกันคนละชั่ว ทำให้เมื่อเรื่องเล่าเหล่านั้นส่งผลในทางปฏิบัติ หนทางในการปฏิรูปการศึกษาจึงเผชิญกับความสับสน นอกเหนือจากตัวอย่างในเรื่องมาตรฐานการศึกษาของชาติที่ถูกกล่าวถึงไปแล้ว ผู้วิจัยสามารถแสดงให้เห็นในตัวอย่างอื่น ๆ เช่น เรื่องเล่าบางเรื่องอาจจะผลักดันให้การปลูกฝังความเป็นไทยและศรัทธาในสถาบันหลักของชาติเป็นสิ่งจำเป็น ในขณะที่เรื่องเล่าอีกเรื่องจะผลักดันให้ผู้เรียนเชื่อมั่นกับการให้คุณค่ากับประชาธิปไตยและเสรีภาพตามแบบสากล นี่ทำให้เกิดการถกเถียงกันกันอย่างกว้างขวางว่าการบรรจุเนื้อหาที่เป็นไปในแนวทางราชาชาตินิยมไว้ในวิชาประวัติศาสตร์ไทยที่บังคับให้ผู้เรียนต้องเรียนตั้งแต่เด็กนั้นเป็นสิ่งที่เหมาะสมหรือไม่ ผู้วิจัยไม่ได้บอกว่าการบรรจุเนื้อหาดังกล่าวเป็นสิ่งที่เหมาะสมหรือไม่ แต่กำลังบอกว่าการโต้เถียงนี้คือผลของเรื่องเล่าที่มีความขัดแย้งกันนั่นเอง

ประการที่สอง เรื่องเล่าทุกเรื่องยกเว้นเรื่องความเหลื่อมล้ำด้านการศึกษาถูกสร้างขึ้นมาจากชนชั้นนำในสังคม อำนาจและประโยชน์ที่เรื่องเล่าก่อขึ้นจึงมีแนวโน้มที่จะตกอยู่กับคนกลุ่มนั้นและโทษอาจจะตกอยู่กับจำเลยรายอื่น ยกตัวอย่างเช่น คำว่าประเทศไทย 4.0 ถูกสร้างขึ้นโดย คสช. ประกอบด้วยแนวคิดที่มีความนัยว่าประชาชนต้องพัฒนาตนให้ทันเทคโนโลยีที่ทันสมัย เมื่อเข้าสู่แวดวงการศึกษา เรื่องเล่านี้จึงเป็นแรงผลักดันให้การศึกษที่ดีคือการศึกษที่ต้องผลิตคนให้ทันตามเทคโนโลยี ในบางบริบทหมายถึงต้องผลิตแรงงานที่มีศักยภาพพร้อมรับเทคโนโลยีตามความต้องการของตลาด เมื่อเทคโนโลยีก้าวไปเร็วและดูเหมือนว่าผู้คนอาจจะตามเทคโนโลยีไม่ทันทำให้เศรษฐกิจของชาติไม่เติบโตในแบบที่ผู้คนอยากให้เป็น หลายคนมองว่าผลลัพธ์ดังกล่าวมีสาเหตุมาจากการศึกษาไทยที่ไม่มีประสิทธิภาพเศรษฐกิจไทยจึงไม่สามารถหลุดออกจากกับดักรายได้ปานกลาง (พีระ เจริญพร, 2561, ออนไลน์) คำถามก็คือ ด้วยความซับซ้อนของเศรษฐกิจ การศึกษาที่พัฒนาขึ้นสามารถช่วยให้ประเทศไทยหลุดพ้นจากกับดักรายได้ปานกลางจริงหรือ? การพัฒนาที่ว่าต้องพัฒนาในระดับใด? จริง ๆ แล้วการศึกษามีหน้าที่ผลิตแรงงานให้ได้ตามที่ตลาดต้องการจริงหรือ? ผู้วิจัยมีได้ต้องการอภิปรายในประเด็นเหล่านี้ แต่ประเด็นหลักก็คือ ประเทศไทย 4.0 ในแบบของ คสช. ทำให้การศึกษาไทยกลายเป็นจำเลย ซึ่งเป็นเรื่องน่า

ประหลาดใจที่ผู้คนในแวดวงการศึกษาไม่พยายามโต้แย้งเพราะเรื่องดังกล่าวนี้ล้วนแต่เป็นประโยชน์ทั้งในระบบการศึกษาไทยและผู้ได้รับการศึกษา

ประการที่สาม เมื่อเรื่องเล่าทุกเรื่องยกเว้นเรื่องความเหลื่อมล้ำด้านการศึกษาไหลรินลงสู่สังคมเป็นระยะเวลาหนึ่งโดยปราศจากการโต้แย้ง ความหมายและขอบเขตของเรื่องเล่าแต่ละเรื่องจึงฝังลึกลงไปในสังคมจนยากที่จะเปลี่ยนแปลงใด ๆ ได้ ด้วยเหตุนี้เรื่องเล่าจึงมีบทบาทในการปฏิรูปการศึกษาในแบบที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน และมีแนวโน้มที่จะเป็นเช่นเดิมในอนาคต ซึ่งผู้วิจัยก็เห็นว่าเป็นเรื่องยากหากองค์กรที่ขับเคลื่อนเพื่อพัฒนาการศึกษา เช่น กระทรวงศึกษาธิการ หรือ กสศ. จะขยับเข้าไปเพื่อโต้แย้งความหมายและขอบเขตของเรื่องเล่าเหล่านั้น

ด้วยผลการศึกษาที่พบว่า การกำหนดความหมายของเรื่องเล่าว่าด้วยความเหลื่อมล้ำด้านการศึกษาเป็นสนามประลองที่ยังเปิดกว้าง นี่คือช่องทางที่เป็นไปได้อย่างยิ่งของ กสศ. ในการพัฒนาการศึกษาไทยให้มีคุณภาพ ผ่านการจัดการเรื่องเล่า โดยผู้วิจัยมีข้อเสนอดังต่อไปนี้

1. ตระหนักในอำนาจและศักยภาพในการควบคุมเรื่องเล่า สิ่งที่สำคัญที่สุดก็คือ กสศ. พึงตระหนักว่าตนสามารถเป็นผู้ที่มีทั้งอำนาจและศักยภาพในการผลักดันให้สังคมรู้จักความเหลื่อมล้ำด้านการศึกษาในแบบที่ตนอยากให้เป็น ที่ผ่านมา ผู้วิจัยสังเกตว่า กสศ. พยายามสื่อสารกับสังคมเพื่อสร้างกระแสความสนใจในเรื่องความเหลื่อมล้ำด้านการศึกษา เช่น การแสดงความคิดเห็นผ่านสื่อต่าง ๆ หรือการทำให้กิจกรรมขององค์กรมีความเป็นสาธารณะเพิ่มมากขึ้น อีกทั้งยังสนับสนุนให้ภาคีแสดงข้อมูลของปัญหาหรือเสนอโครงการที่สนับสนุนการแก้ปัญหา ซึ่งนี่คือหนทางสำคัญสำหรับการสร้างแนวร่วมทางนโยบาย จากข้อเท็จจริงที่ความเหลื่อมล้ำด้านการศึกษาได้รับสนใจมากขึ้น ก็เรียกได้ว่า กสศ. ประสบความสำเร็จจากประเด็นนี้ แต่อย่างไรก็ตาม สิ่งที่ กสศ. จำเป็นต้องขยับขยายบทบาทเพิ่มก็คือ การเข้าไปโต้แย้งกรณีหากมีกลุ่มใดกล่าวถึงความเหลื่อมล้ำด้านการศึกษาในมุมที่ตนไม่เห็นด้วย หรือเห็นว่าอาจจะขัดแย้งกับเป้าหมายขององค์กร (ดังจะขยายความต่อมาในข้อถัดไป)

2. ประเมินว่าความเหลื่อมล้ำด้านการศึกษาแบบใดที่ควรโต้แย้ง เมื่อความเหลื่อมล้ำด้านการศึกษา กลายเป็นคำติดปากของผู้คนในสังคม ปัญหานานาในแวดวงการศึกษาจึงถูกกล่าวถึงภายใต้ร่มของความเหลื่อมล้ำด้านการศึกษา ในกรณีนี้ ผู้วิจัยไม่ได้เสนอว่า กสศ. ควรโต้แย้งทุกเรื่อง เช่น หาก กสศ. พิจารณาว่าเรื่องเล่าว่ารูปแบบหนึ่งของความเหลื่อมล้ำด้านการศึกษาคือการที่ครูในโรงเรียนเดียวกันเผชิญงานหนักไม่เท่ากันหรือมีโอกาสในการเลื่อนขั้นไม่เท่ากันนั้นไม่ได้เป็นอุปสรรคในการดำเนินการเพื่อแก้ปัญหาอันเป็นเป้าหมายหลักขององค์กร ก็ไม่จำเป็นต้องโต้แย้ง ดังนั้น สิ่งสำคัญในลำดับถัดไปก็คือ กสศ. พึงประเมินว่าเรื่องเล่าว่าด้วยความเหลื่อมล้ำด้าน

การศึกษารูปแบบใดที่จะเป็นอุปสรรคในการแก้ไขปัญหาหรือทำให้ปัญหาแย่ลง อันที่จริง ผู้วิจัยสังเกตเห็นว่า กสศ. พยายามผลักดันให้ผู้มีรายได้สูงและบริษัทเอกชนขนาดใหญ่เข้ามามีส่วนร่วมในฐานะวีรบุรุษ (heroes) และให้การบริจาคเป็นคติ (morals) ของเรื่อง ผู้วิจัยไม่ได้ปฏิเสธว่าการบริจาคเป็นเครื่องมือสำคัญที่มีประสิทธิภาพ รวดเร็ว และทรงพลัง สำหรับการแก้ไขปัญหาบางอย่างที่สะท้อนช่องโหว่แห่งความไร้ประสิทธิภาพในสังคม แต่ก็สงสัยว่าในแง่ของการกำหนดทิศทางของเรื่องเล่า นี่คือแนวทางที่ถูกต้องหรือไม่? โดยเฉพาะเมื่อพิจารณาตามแนวทางของ กสศ. ที่ว่าความเหลื่อมล้ำด้านการศึกษากับความเหลื่อมล้ำด้านรายได้และทรัพย์สินเป็นทั้งเหตุและผลของกันและกัน⁶ การเชิญชวนให้ผู้คนและบริษัทเข้ามาร่วมบริจาคโดยสามารถนำยอดบริจาคไปลดหย่อนภาษีได้ 2 เท่า หรือการเชิญชวนให้ผู้คนลงทุนในหุ้นกู้เพื่อการศึกษาโดยที่จะได้รับผลตอบแทนการลงทุนร้อยละ 3.2 ต่อปี (ซึ่งแน่นอนว่าผู้ที่มาลงทุนต้องเป็นผู้ที่มีรายได้สูงและมีเงินเก็บมากพอที่จะเลือกลงทุนในหุ้นกูดังกล่าว) มีส่วนในการทำให้ความเหลื่อมล้ำด้านรายได้และทรัพย์สินเพิ่มขึ้นอันส่งผลให้เกิดความเหลื่อมล้ำด้านการศึกษาหรือไม่? ผู้วิจัยกล่าวถึงประเด็นนี้ด้วยความเข้าใจว่า กสศ. อาจมองตนเองว่าเป็นสื่อกลางที่ถ่ายเทพยายามจากผู้ที่มีมากไปยังผู้ที่มีน้อย แต่ถ้าผู้ที่มีรายได้มากสามารถหาประโยชน์ทางธุรกิจได้จากกิจกรรมเหล่านี้ กสศ. อาจจะต้องพิจารณาว่าผลสำเร็จระยะสั้นที่ได้รับนั้นคุ้มค่ากับต้นทุนที่เกิดขึ้นในระยะยาวหรือไม่

3. ตระหนักว่าการมีแนวร่วมเพิ่มมากขึ้นไม่ได้ส่งผลดีเสมอไป ผู้วิจัยสังเกตเห็นว่า กสศ. มีความเชื่อว่าควรให้ทุกภาคส่วนเข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ปัญหาความเหลื่อมล้ำด้านการศึกษา แต่ทว่า ในสังคมที่ซับซ้อนที่กลุ่มผลประโยชน์หลากหลายตา กลุ่มผลประโยชน์เหล่านั้นบางกลุ่มสามารถหาประโยชน์ร่วมกันได้ ในขณะที่บางกลุ่มมีผลประโยชน์ขัดแย้งกัน อาจกล่าวได้ว่า ความพยายามทำให้ทุกฝ่ายเข้ามาเป็นแนวร่วมคือแนวทางที่ขัดกับความเป็นไปได้ของสังคม การโต้แย้งผ่านเรื่องเล่าว่าด้วยความเหลื่อมล้ำด้านการศึกษาของ กสศ. อาจทำให้บางภาคส่วนเปลี่ยนสถานะในเรื่องเล่าจากวีรบุรุษไปเป็นผู้ร้าย (villains) และหลุดออกจากการเป็นแนวร่วมเพื่อการแก้ปัญหา ซึ่งนั่นเป็นสิ่งจำเป็นต้องเกิดขึ้น อันที่จริง การสูญเสียแนวร่วมบางรายไปคือกระบวนการปกติเมื่อ กสศ. ควบคุมเรื่องเล่าให้เป็นไปในแนวทางที่ต้องการได้อย่างมีประสิทธิภาพ

4. ขยายแนวร่วมไปยังกลุ่มผู้ได้รับผลเสียจากความเหลื่อมล้ำด้านการศึกษาด้วยเรื่องเล่า ผู้วิจัยเชื่อว่าหนทางในการแก้ปัญหาความเหลื่อมล้ำด้านการศึกษาที่เหมาะสมก็คือผู้ที่เป็นเหยื่อ (victim) ของความเหลื่อมล้ำ โดยเฉพาะนักเรียนจากครอบครัวยากจนจะต้องตระหนักในศักยภาพของตนและมีส่วนร่วมในการแก้ปัญหาดังกล่าว ในการนี้ เรื่องเล่าว่าด้วยความเหลื่อมล้ำด้านการศึกษาของ กสศ. ไม่เพียงแต่ต้องถูกเล่าว่าเหยื่อเหล่านั้น

⁶ ข้อมูลที่ได้มาจากการสัมภาษณ์ผู้แทนจาก กสศ.

สามารถกลายเป็นวีรบุรุษได้ ซึ่งเป็นการดึงดูดพวกเขาเข้ามาเป็นแนวร่วมสำคัญในการแก้ไขปัญห แต่พวกเขาควรมีส่วนร่วมในการสร้างเรื่องเล่าในแบบที่ตนอยากให้เป็น การประท้วงของกลุ่มนักเรียนเรื่องการใส่เครื่องแบบดังที่กล่าวไปแล้วข้างต้น คือตัวอย่างหนึ่งของกิจกรรมนักเรียนเพื่อสร้างเรื่องเล่าว่าด้วยความเหลื่อมล้ำด้านการศึกษาในแบบที่ตนคิดว่าเป็นปัญหา นี่คือนสิ่งที่ กสศ. ควรให้การสนับสนุน นอกจากนี้ กสศ. ยังควรทำงานกับผู้เสียประโยชน์เหล่านี้อย่างใกล้ชิดและเปิดช่องทางให้พวกเขาสามารถเปล่งเสียงให้ดังมากพอจนผู้คนในสังคมได้ยินเสียงของพวกเขาเหล่านี้

บทเรียนสอนเราว่าเรื่องเล่าที่ไหลรินจากบนลงล่างไม่สามารถแก้ปัญหาคือความเหลื่อมล้ำได้ เรื่องเล่าว่าด้วยความเหลื่อมล้ำด้านการศึกษาซึ่งเกิดจากล่างขึ้นบนคือนสิ่งที่ กสศ. ควรมองหาและอำนวยความสะดวกให้เกิดขึ้นจริง

เอกสารอ้างอิง

กองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา. (2564). *ทฤษฎี นวัตกรรมสร้าง “ระบบนิเวศการเรียนรู้ตลอดชีวิต” แก้ปัญหาเด็กนอกระบบ*. สืบค้นจาก <https://www.eef.or.th/interview-lifelon>

กฎหมายคือปัญหาสร้างความเหลื่อมล้ำโรงเรียนรัฐ-เอกชน. (2560). *เดลินิวส์*. สืบค้นจาก <https://d.dailynews.co.th/education/600813/g-learning-ecosystem/>

กลุ่มประชาสัมพันธ์และการเผยแพร่ สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา. (2563). *ผลการประชุมคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา (ก.ค.ศ.) ครั้งที่ 9/2563* สืบค้นจาก https://otepc.go.th/th/content_page/item/3234-9-2563-2.html

กระทรวงศึกษาธิการ.(2554). *คู่มือประเมินและเกณฑ์คุณภาพสถานศึกษาแบบอย่างการจัดกิจกรรมการเรียนรู้และการบริหารจัดการตามหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง (สถานศึกษาพอเพียง) ปี 2554 เป็นต้นไป*. กรุงเทพมหานคร: กระทรวงศึกษาธิการ.

กาญจนา เอกะวิภาต, อูชา ชูชาติ, และอวยพร ประพทธีธรรม. (2543). “พัฒนาสมองกับการเรียนรู้.” ใน *ปฏิรูปการศึกษา: แนวคิดและหลักการตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542*. บรรณาธิการโดย ไพฑูรย์ สินลารัตน์. กรุงเทพมหานคร: บริษัท สำนักพิมพ์วิญญูชน จำกัด.

คณะกรรมการสภาการศึกษา. (2547). *รายงานการประชุมสภาการศึกษา ครั้งที่ 2/2547 วันพุธที่ 31 มีนาคม 2547*.

_____. (2549). *รายงานการประชุมสภาการศึกษาครั้งที่ 1/ 2549 วันที่ 3 กุมภาพันธ์ 2549*.

คณะกรรมการสมัชชาปฏิรูป. (2555). *เอกสารหลักและมติ สมัชชาปฏิรูประดับชาติ ครั้งที่ 2 พ.ศ. 2555*. กรุงเทพมหานคร: บริษัท ที คิว พี จำกัด.

คณะกรรมการอิสระเพื่อการปฏิรูปการศึกษา. (ม.ป.ป.า). *แผนการปฏิรูปประเทศด้านการศึกษา*. กรุงเทพฯ: สำนักเลขาธิการสภาการศึกษา. สืบค้นจาก <http://backoffice.onec.go.th/uploads/Book/1699-file.pdf>.

_____. (ม.ป.ป.บ). *รายงานพันธกิจของคณะกรรมการอิสระเพื่อการปฏิรูปการศึกษา*. สืบค้นจาก <http://backoffice.onec.go.th/uploads/Book/1734-file.pdf>.

- _____ . (ม.ป.ป. ค). *ปฏิรูปการศึกษาไทย: รายงานของคณะกรรมการอิสระเพื่อการปฏิรูปการศึกษา*. สืบค้นจาก <https://www.thaiedreform.org/wp-content/uploads/2019/06/CommissionReport050662.pdf>
- คณะวิทยาการวิจัยและศึกษาศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. (ม.ป.ป.). *บทวิเคราะห์แนวทางการจัดทำข้อเสนอทิศทางการเรียนรู้สำหรับเยาวชนในยุคปัจจุบัน*. สืบค้นจาก <http://backoffice.onec.go.th/uploads/Book/1597-file.pdf>
- คำหมาน คนไค. (2545a). “เขาจะแก้กฎหมายที่ยังไม่ได้ใช้.” ใน *หมายเหตุการศึกษาไทย รวมข้อเขียน สปศ. และบทความคัดสรรว่าด้วยการปฏิรูปการศึกษา 2543 - 2545 เล่ม 1 ข่าวสารและทัศนะของ สปศ. บรรณาธิการโดย สุภาวดี จันทะดี*. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานปฏิรูปการศึกษา.
- _____. (2545b). “จะแก้ไข พ.ร.บ.การศึกษาฯ จริงหรือ?” ใน *หมายเหตุการศึกษาไทย รวมข้อเขียน สปศ. และบทความคัดสรรว่าด้วยการปฏิรูปการศึกษา 2543 - 2545 เล่ม 1 ข่าวสารและทัศนะของ สปศ. บรรณาธิการโดย สุภาวดี จันทะดี*. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานปฏิรูปการศึกษา.
- เจือจันทร์ จงสถิตอยู่. (2537). “การเผชิญอนาคตของสังคมไทย: บทบาทของการศึกษา.” ใน *รายงานผลการประชุมระดมความคิด เรื่อง แนวทางการจัดทำแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ ฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2540 - 2544)*. ประจวบคีรีขันธ์: สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ.
- ชวน หลีกภัย. (2538). “บทบาทของรัฐในการส่งเสริมการศึกษา.” ใน *รายงานประชุมสัมมนา เรื่อง ประเด็นยุทธศาสตร์การพัฒนาการศึกษา ในช่วงแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ ฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2540-2544)*. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ.
- ทักษิณ ชินวัตร. (2544). “วิสัยทัศน์และยุทธศาสตร์ในการปฏิรูปการศึกษาของรัฐบาล.” ใน *วิสัยทัศน์และยุทธศาสตร์การปฏิรูปการศึกษา: วาระแห่งชาติ*. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ.
- ทีมข่าวการศึกษา. (2545). “3 เดือนรัฐบาลทักษิณปฏิรูปการศึกษา 'เจอตอ'.” ใน *สำนักงานปฏิรูปการศึกษา*. ใน *หมายเหตุการศึกษาไทย รวมข้อเขียน สปศ. และบทความคัดสรรว่าด้วยการปฏิรูปการศึกษา 2543-2545 เล่ม 2 วิวาทะบนสื่อสิ่งพิมพ์*. บรรณาธิการโดย สุภาวดี จันทะดี. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานปฏิรูปการศึกษา.
- ไทยรัฐออนไลน์. (2560). *กลอน 'ประเทศไทย 4.0' นายกฯแต่งเอง พ้อถ้าไม่ฟังคงต้องร้องลิเก*. สืบค้นจาก <https://www.thairath.co.th/news/politic/985632>
- ธีรชัย วรรณกิจ (เรียบเรียง). (2547). *ปฏิรูปการศึกษาสู่สังคมแห่งการเรียนรู้ รวมวิสัยทัศน์ด้านการศึกษาของนายกรัฐมนตรีไทย ผู้นำแห่งเอเชีย พ.ศ.ท. ดร. ทักษิณ ชินวัตร*. กรุงเทพมหานคร: สถาพรบุ๊คส์.

- นภนต์ ภูมมา. (2562). *ประเทศไทย 4.0 และปัญหาความล้มเหลวในการร่วมมือในการพัฒนาเศรษฐกิจ*. กรุงเทพมหานคร: งานวิจัยจากกองทุนวิจัยคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ณรรีฎ พิศลยบุตร. (2559). *ปัญหาความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาของไทย: อีกหนึ่งปัญหาด้านการศึกษาที่ภาครัฐควรใส่ใจ*. สืบค้นจาก <https://thaipublica.org/2016/05/pier-4/>
- ประมวลข่าวการศึกษาในรอบเดือน*. (2540). สืบค้นจาก <https://web.archive.org/web/19980123205032/http://www.moe.go.th/main2/new03.htm>
- ประเวศ วะสี. (2538) *ยุทธศาสตร์ทางปัญญาแห่งชาติ : ยุทธศาสตร์ที่สำคัญที่สุดของสังคมทั้งหมดร่วมกัน*. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.
- _____. (2540). “การอภิปราย เรื่อง เส้นทางสู่ความสำเร็จของแผนฯ 8.” ใน *รายงานผลการสัมมนา เรื่อง แผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ ฉบับที่ 8: หนทางสู่ความหวังและอนาคตของชาติ*. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ.
- _____. (2543). “แนวคิดเกี่ยวกับระบบพัฒนาการเรียนรู้.” ใน *ปฏิรูปการศึกษา : แนวคิดและหลักการตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542*. บรรณาธิการโดย ไพฑูรย์ สินลารัตน์. กรุงเทพมหานคร: บริษัท สำนักพิมพ์วิญญูชน จำกัด.
- ผู้จัดการออนไลน์. (2564). *ฮือฮาครูหนองบัวลำภูสอนเด็ก ม.1 เทรตหุ่น รู้เล่นลองวางแผนการเงิน*. *มติชนออนไลน์*. สืบค้นจาก <https://mgronline.com/onlinesection/detail/9640000123621>
- พีระ เจริญพร. (2561). *รายงาน: บทสำรวจงานวิจัยไทยเรื่อง “กบฏกรายได้ปานกลาง”*. *พาร์มรู้ คู่สังคมไทย*. สืบค้นจาก <https://knowledgefarm.tsri.or.th/report-literature-review-on-mit/>
- มติชนทีวี. (13 พฤศจิกายน 2564). *สุวิทย์ เมษินทรีย์ : ก้าวสู่ ประเทศไทย 4.0 อย่างไร ?* (Video file). วิดีโอโพสต์ จาก <https://www.youtube.com/watch?v=ZSeiA9UVEhQ&t=103s>
- รุ่ง แก้วแดง. (2540). “คำนำ.” ใน *รายงานผลการสัมมนา เรื่อง แผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ ฉบับที่ 8: หนทางสู่ความหวังและอนาคตของชาติ*. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ.
- _____. (2541a). *ปฏิวัติการศึกษาไทย*. กรุงเทพมหานคร: มติชน.

_____. (2541b). *ยุทธศาสตร์การปฏิรูปการศึกษาไทยตาม พ.ร.บ. การศึกษาแห่งชาติ. สรุปรายงานผลการประชุมสัมมนา ยุทธศาสตร์การปฏิรูปการศึกษา*. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ.

_____. (2543). “การปฏิรูปการศึกษาไทยตาม พ.ร.บ. การศึกษาแห่งชาติ.” ใน *ปฏิรูปการศึกษา แนวคิดและหลักการตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542*. บรรณาธิการโดย ไพฑูรย์ สินลารัตน์. กรุงเทพมหานคร: บริษัท สำนักพิมพ์วิญญูชน จำกัด.

วรรณ เดชาโชติคุณ. (21 พฤศจิกายน 2564). *ประเทศไทย 4.0 สัมภาษณ์ ดร สุวิทย์ เมษินทรีย์* โดย BrandAge. (Video file). วิดีโอโพสต์จาก <https://www.youtube.com/watch?v=dKnelQMkdrk>.

วิทยากร เชียงกูล.(2543). *ยุทธศาสตร์ในการปฏิรูปการศึกษาเพื่อแก้วิกฤติของชาติ*. กรุงเทพมหานคร: สุขภาพใจ.

ศูนย์ขับเคลื่อนสถานศึกษาเศรษฐกิจพอเพียง. (ม.ป.ป.) *แนวทางการดำเนินงานโครงการสถานศึกษาเศรษฐกิจพอเพียง กระทรวงศึกษาธิการ*. สืบค้นจาก [ilovepdf_merged.pdf\(nfe.go.th\)](http://lovepdf_merged.pdf(nfe.go.th)).

ศูนย์เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ. (2552). *เศรษฐกิจพอเพียงกับการศึกษา*. สืบค้นจาก <https://www.moe.go.th/2020/บทความที่น่าสนใจ/เศรษฐกิจพอเพียงกับการศ/>

สรุปผลสภามการศึกษเสวนา (OEC Forum) ครั้งที่ 18 เรื่อง “บทบาทการศึกษเอกชนนอกระบบกับการพัฒนาประเทศไทย 4.0”. (2 5 6 0) . สืบค้นจาก <http://backoffice.onec.go.th/uploaded/Outstand/OECForum-18.pdf>

สมคิด พุทธศรี. (2563). *ดิลกะ ลัทธพิพัฒน์ : ผ่าตัดคุณภาพโรงเรียนเล็กต้องคิดให้ครบ*. สืบค้นจาก <https://www.the101.world/dilaka-lathapipat-interview/>

สมพงษ์ จิตระดับ. (2544). *การวิเคราะห์เปรียบเทียบนโยบายการศึกษาของพรรคการเมืองกับพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542*. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ.

สีปนนท์ เกตุทัต. (2537). *การนำเสนอภาพโลกในอนาคต ปัญหาของโลก และมุมมองของสภาพัฒน์. แนวทางการจัดทำแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ ฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2540 - 2544)*. ประจวบคีรีขันธ์: สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ.

_____. (2538). *การอภิปรายทั่วไป. รายงานการประชุมสัมมนา เรื่อง ประเด็นและยุทธศาสตร์การพัฒนาการศึกษา ในช่วงแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ ฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2540 - 2544)*. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ.

_____ . (2540). *เส้นทางสู่ความสำเร็จของแผนฯ 8. รายงานผลการสัมมนา เรื่อง แผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ ฉบับที่ 8 : หนทางสู่ความหวังและอนาคตของชาติ*. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ.

_____ . (2541). “สรุปข้อคิดเห็นจากการประชุมกลุ่ม. ยุทธศาสตร์การปฏิรูปการศึกษาไทยตาม พ.ร.บ. การศึกษาแห่งชาติ.” ใน *สรุปรายงานผลการประชุมสัมมนา ยุทธศาสตร์การปฏิรูปการศึกษา*. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ.

_____ . (2545). จากอดีตและปัจจุบันสู่อนาคตของการปฏิรูปการศึกษาไทย: สู่สังคมแห่งปัญญาและการเรียนรู้. *วารสารราชภัฏเพชรบุรี*. 10,2 (ธันวาคม 2544 - พฤษภาคม 2545). หน้า 46 - 56.

สุกัญญา หาญตระกูล. (2542). “วัฒนธรรมแห่งการเรียนรู้: ปฏิรูปพ่อแม่.” ใน *รายงานสภาวะการศึกษาไทยปี 2541: วิฤติและโอกาสในการปฏิรูปการศึกษาและสังคมไทย*. บรรณาธิการโดย วิทยากร เชียงกุล. กรุงเทพมหานคร : กลุ่มงานรายงานการศึกษา สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ.

สุธรรม แสงประทุม. (2544). *การให้สัมภาษณ์สื่อมวลชนใน วิสัยทัศน์และยุทธศาสตร์การปฏิรูปการศึกษา: วาระแห่งชาติ*. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ.

สุรินทร์ กิจนิตย์ชีว์. (2538). “การอภิปรายเรื่อง ประเด็นและยุทธศาสตร์การพัฒนาการศึกษากับประชากร สังคม วัฒนธรรม และการเมือง.” ใน *รายงานผลการประชุมสัมมนา เรื่อง ประเด็นและยุทธศาสตร์การพัฒนาการศึกษาในช่วงแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ ฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2540 - 2544)*. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ.

สุวิทย์ คุณกิตติ. (2545). “ผ่าทางตันปฏิรูปการศึกษา.” ใน *ปฏิรูปการศึกษา*. บรรณาธิการโดย จุไรรัตน์ แสนใจรักษ์. กรุงเทพมหานคร: สถาบันวิสิทธรรศน์ มูลนิธิวิสิทธรรศน์.

สุทธิลักษณ์ สมิตะสิริ, ยงยุทธ ขจรธรรม.(บรรณาธิการ). (2540) “การประชุมสัมมนาเรื่องการพัฒนาเพื่อเพิ่มศักยภาพพื้นฐานของเด็กวัยเรียน.” ใน *ความหวังของแผ่นดิน: เด็ก--รากฐานของการพัฒนาคน-พัฒนาประเทศ ความท้าทายต่อกระบวนการทัศน์ใหม่ในการพัฒนา*. นครปฐม :สถาบันวิจัยโภชนาการ มหาวิทยาลัยมหิดล

สังข์ทอง ศรีธเรศ. (2540). “เส้นทางสู่ความสำเร็จของแผนฯ 8.” ใน *แผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ ฉบับที่ 8: หนทางสู่ความหวังและอนาคตของชาติ*. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานคณะกรรมการการศึกษา.

สำนักงานงบประมาณของรัฐบาล สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (2564). รายงานการศึกษา เรื่อง *ประสิทธิภาพระบบการศึกษาและการดำเนินงานโครงการเรียนฟรี 15 ปี*. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ. (2538). “สรุปการประชุมสัมมนา เรื่อง ประเด็นและยุทธศาสตร์การพัฒนาการศึกษา ในช่วงแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ ฉบับที่ 8.” ใน *รายงานการประชุมสัมมนา เรื่อง ประเด็นและยุทธศาสตร์การพัฒนาการศึกษา ในช่วงแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ ฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2540 - 2544)*. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ.

_____. (2544). *การปฏิรูปการศึกษา: วาระแห่งชาติ จากพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 สู่การปฏิบัติ ยุทธศาสตร์ที่จะพาประเทศพ้นวิกฤต*. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ.

_____. (2545a). *แผนการศึกษาแห่งชาติ (พ.ศ. 2545 - 2559)*. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ. สืบค้นจาก http://qa.ku.ac.th/photo_forweb/new%20web/education/docedu/d8.pdf

_____. (2545b). *รายงานการประชุมทางวิชาการ เรื่อง ศิลปวัฒนธรรม การเรียนรู้และการเรียนรู้ศิลปวัฒนธรรม*. กรุงเทพมหานคร: กลุ่มงานศิลปะและวัฒนธรรม สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ.

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน. (2554). *แนวทางการประเมินคุณภาพตามมาตรฐานการศึกษาขั้นพื้นฐาน เพื่อการประกันคุณภาพภายในของสถานศึกษา*. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ.

_____. (2561). *แนวทางการประเมินคุณภาพตามมาตรฐานการศึกษา ระดับปฐมวัย ระดับการศึกษาขั้นพื้นฐานและระดับการศึกษาขั้นพื้นฐานศูนย์การศึกษาพิเศษ*. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์ชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย จำกัด.

สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา. (2564). *คู่มือการดำเนินการตามหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินตำแหน่งและวิทยฐานะข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาตำแหน่งครู*. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ.

สำนักงานปฏิรูปการศึกษา. (2544). *รายงานการปฏิรูปการศึกษาต่อประชาชน*. กรุงเทพมหานคร: อมรินทร์พริ้นติ้ง แอนด์พับลิชชิ่ง.

_____. (2545a). “ปฏิรูปการศึกษาไทย 3 ปีแห่งความผันแปร.” ใน *หมายเหตุการศึกษาไทย รวมข้อเขียน สปศ. และบทความคัดสรรว่าด้วยการปฏิรูปการศึกษา 2543 - 2545 เล่ม 1 ข่าวสารและทัศนะของ สปศ.* บรรณาธิการโดย สุภาวดี จันทะดี. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานปฏิรูปการศึกษา.

_____. (2545b). *ปัญหาปฏิรูปการศึกษา: แนวทางสู่การปฏิบัติ*. กรุงเทพมหานคร: พิมพ์ดี.

สำนักเลขาธิการสภาการศึกษา. (2547). *ข้อเสนอยุทธศาสตร์การปฏิรูปการศึกษา*. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา

_____. (2548a). *นโยบายการจัดการศึกษาสำหรับเด็กด้อยโอกาส*. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา.

_____. (2548b). *รายงานสัมมนา 6 ปีกับการปฏิรูปการศึกษา*. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา.

_____. (2548c). *มาตรฐานการศึกษาของชาติ พ.ศ. 2548*. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา.

_____. (2550). (ร่าง) *ยุทธศาสตร์การพัฒนาคุณภาพการศึกษา ระเบียบวาระแห่งชาติ (พ.ศ. 2551 - 2555) เสนอที่ประชุมสมัชชา คุณภาพการศึกษา พฤศจิกายน พ.ศ. 2550*. กรุงเทพฯ: สำนักเลขาธิการสภาการศึกษา.

_____. (2551). *รายงานผลประชุมสัมมนา เป้าหมายและยุทธศาสตร์การศึกษาท้องถิ่น*. กรุงเทพมหานคร: สำนักเลขาธิการสภาการศึกษา. สืบค้นจาก <http://backoffice.onec.go.th/uploads/Book/212-file.pdf>

_____. (2552). *การศึกษาองค์ความรู้เกี่ยวกับคุณลักษณะของคนไทยที่พึงประสงค์: ความฉลาดทางอารมณ์*. กรุงเทพมหานคร: สำนักเลขาธิการสภาการศึกษา. สืบค้นจาก <http://backoffice.onec.go.th/uploads/Book/214-file.pdf>

-
- . (2552a). รายงานความก้าวหน้าการจัดการเรียนรู้อัตโนมัติ ปี 2551 - 2552. กรุงเทพมหานคร: สำนักเลขาธิการสภาการศึกษา. สืบค้นจาก <http://backoffice.onec.go.th/uploads/Book/375-file.pdf>
-
- . (2553). แผนการศึกษาแห่งชาติ ฉบับปรับปรุง (พ.ศ. 2552 - 2559). กรุงเทพมหานคร: สำนักเลขาธิการสภาการศึกษา.
-
- . (2553a). คู่มือเรียนรู้งานตลาดนัดการจัดการความรู้ระดับชาติ ครั้งที่ 2: การจัดการความรู้สู่การพัฒนาคุณภาพผู้เรียนที่ยั่งยืน. กรุงเทพฯ: สำนักเลขาธิการสภาการศึกษา. สืบค้นจาก <http://backoffice.onec.go.th/uploads/Book/854-file.pdf>.
-
- . (2553b). แนวทางการพัฒนานโยบายการเรียนรู้จากระบบโรงเรียนและการเรียนรู้ตามปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงและภูมิปัญญาไทย. กรุงเทพมหานคร: สำนักเลขาธิการสภาการศึกษา. สืบค้นจาก <http://backoffice.onec.go.th/uploads/Book/1048-file.pdf>.
-
- . (2553c). รายงานการติดตามการดำเนินงานการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาสู่เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา ปีงบประมาณ 2551. กรุงเทพมหานคร: สำนักเลขาธิการสภาการศึกษา. สืบค้นจาก <http://backoffice.onec.go.th/uploads/Book/220-file.pdf>
-
- . (2556). บทวิเคราะห์สถานการณ์พัฒนาครูทั้งระบบและข้อเสนอแนะแนวทางการพัฒนาครูเพื่อคุณภาพผู้เรียน. กรุงเทพมหานคร: สำนักเลขาธิการสภาการศึกษา. สืบค้นจาก <http://backoffice.onec.go.th/uploads/Book/1206-file.pdf>.
-
- . (2560a). แนวทางการจัดการศึกษาทางเลือกเพื่อยกระดับคุณภาพผู้เรียนตามนโยบายประเทศไทย 4.0. กรุงเทพมหานคร: สำนักเลขาธิการสภาการศึกษา. สืบค้นจาก <http://backoffice.onec.go.th/uploads/Book/1595-file.pdf>
-
- . (2560b). แผนการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2560-2579. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา.
-
- . (2561a). มาตรฐานการศึกษาของชาติ พ.ศ. 2561. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา

_____ . (2561b). *สภากาการศึกษาไทยปี 2559/ 2560: แนวทางการปฏิรูปการศึกษาเพื่อก้าวสู่ยุค Thailand 4.0*. กรุงเทพมหานคร: สำนักเลขาธิการสภาการศึกษา. สืบค้นจาก <http://backoffice.onec.go.th/uploads/Book/1581-file.pdf>

_____ . (2561c). *รายงานการศึกษาไทย พ.ศ. 2561*. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา.

_____ . (2562a). *เข้าใจสมรรถนะอย่างง่าย ๆ ฉบับประชาชน และเข้าใจหลักสูตรฐานสมรรถนะอย่างง่าย ๆ ฉบับครู ผู้บริหาร และบุคลากรทางการศึกษา*. กรุงเทพมหานคร: สำนักเลขาธิการสภาการศึกษา. สืบค้นจาก <http://backoffice.onec.go.th/uploads/Book/1661-file.pdf>

_____ . (2562b). *มาตรฐานสถานพัฒนาเด็กปฐมวัยแห่งชาติ*. กรุงเทพมหานคร: สำนักเลขาธิการสภาการศึกษา. สืบค้นจาก <http://backoffice.onec.go.th/uploads/Book/1677-file.pdf>.

_____ . (2562c). *เอกสารการบรรยายพิเศษ มาตรฐานการศึกษาสู่การยกระดับคุณภาพคนไทย 4.0*. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา.

_____ . (2564). *นวัตกรรมการจัดการเรียนรู้ เสริมสร้างผลลัพธ์ที่พึงประสงค์ (DOE) ตามมาตรฐานการศึกษาของชาติ พ.ศ. 2561: บทเรียนจาก 4 กรณีศึกษา*. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา

_____ . (2565a). *รูปแบบการจัดการเรียนรู้ผ่านดิจิทัลแพลตฟอร์มโดยความร่วมมือของภาคเอกชน*. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา.

_____ . (2565b). *ทิศทางและแนวโน้มการจัดการศึกษาในยุคโควิด - 19*. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา.

สำนักงานศึกษาธิการภาค 2 .(ม.ป.ป.). *รายงานผลการประเมินสถานศึกษาที่เข้ารับการประเมินเป็นศูนย์การเรียนรู้ตามหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงในพื้นที่รับผิดชอบสำนักงานศึกษาธิการภาค 2*. กรุงเทพมหานคร : สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ. สืบค้นจาก <http://www.reo2.moe.go.th/web/images/download/2562-reo2-Sufficiency.pdf>

หวน พิณรุฬห์. (2552). *การเรียนรู้โดยเน้นผู้เรียนเป็นสำคัญ: ปฏิรูปการศึกษาที่สำคัญยิ่ง*. สืบค้นจาก <https://www.moe.go.th/การเรียนรู้โดยเน้นผู้/>

หัตถถาญจน์ อารีศิลป์, ทศพล เขียวชาญประพันธ์ และ วันชนะ หมั่นงาน. (2543). *เด็ก...ศูนย์กลางของการเรียนรู้: เด็กไทยคิดอย่างไร*. สืบค้นจาก <http://backoffice.onec.go.th/uploads/Book/254-file.pdf>

อภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ. (2541). *ก้าวต่อไปของการปฏิรูปการศึกษาไทย*. ใน *รายงานการประชุมสัมมนา เรื่อง ยุทธศาสตร์เพื่อการปฏิรูปการศึกษา*. นครปฐม: สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ.

อมรวิชัย นาครทรรพ. (2541). *การศึกษาไทย สู่ยุคสมัย 2000: ทิศลึกลงในงานพระราชทานเพลิงศพ นายสุรเจตน์ เนติลักษณ์วิจารณ์*. กรุงเทพมหานคร : บริษัท เนติกุลการพิมพ์.

อินทร์แก้ว โอภาณุเคราะห์กุล. (2562). *สำรวจ “ความเหลื่อมล้ำ” ในระบบการศึกษาไทย*. สืบค้นจาก <https://workpointtoday.com/thai-education-inequality-2/>

อุษณีย์ โพธิสุข และคณะ. (2544). *เก่ง ดี มีสุข: คู่มือการให้บริการด้านแนะแนวจิตวิทยาสำหรับผู้มีความสามารถพิเศษ*. กรุงเทพมหานคร. สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ. สืบค้นจาก <http://www.bks.ac.th/lms/ebook/pdf/handbook/pdf.pdf>.

อำนาจ วีรวรรณ. (2538a). “ปาฐกถาพิเศษ เรื่อง การรื้อปรับระบบการจัดการศึกษาเพื่อการพัฒนาคุณภาพมนุษย์.” ใน *รายงานการประชุมสัมมนา เรื่อง ประเด็นและยุทธศาสตร์การพัฒนาศึกษา ในช่วงแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ ฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2540 - 2544)*. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ.

_____. (2538b) “การอภิปรายทั่วไป.” ใน *รายงานประชุมสัมมนา เรื่อง ประเด็นยุทธศาสตร์การพัฒนาศึกษา ในช่วงแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ ฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2540 - 2544)*. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ.

เอกวิทย์ ณ ถกลาง. (2542). “ผู้ร่วมขบวนปฏิรูปการศึกษาโปรดฟังงานนี้.” ใน *ปฏิวัติการศึกษาไทย: แก้ปัญหามาตรการทางจิตวิญญาณ*. กรุงเทพมหานคร: วิถีทรรศน์.

_____. (2545). “สาระสำคัญของการปฏิรูปการศึกษา.” ใน *สถาบันวิถีทรรศน์, ผ่าทางตัน ปฏิรูปการศึกษา*. กรุงเทพมหานคร: อมรินทร์พริ้นติ้งแอนด์พับลิชชิ่ง.

Jones, Michael D., Mark K. McBeth, and Elizabeth A. Shanahan. (2014). “Introducing the Narrative Policy Framework.” In *The Science of Stories: Applications of the Narrative Policy Framework in Public Policy Analysis*. edited by. Michael D. Jones, Mark K. McBeth, and Elizabeth A. Shanahan. New York, United States: Palgrave Macmillan.

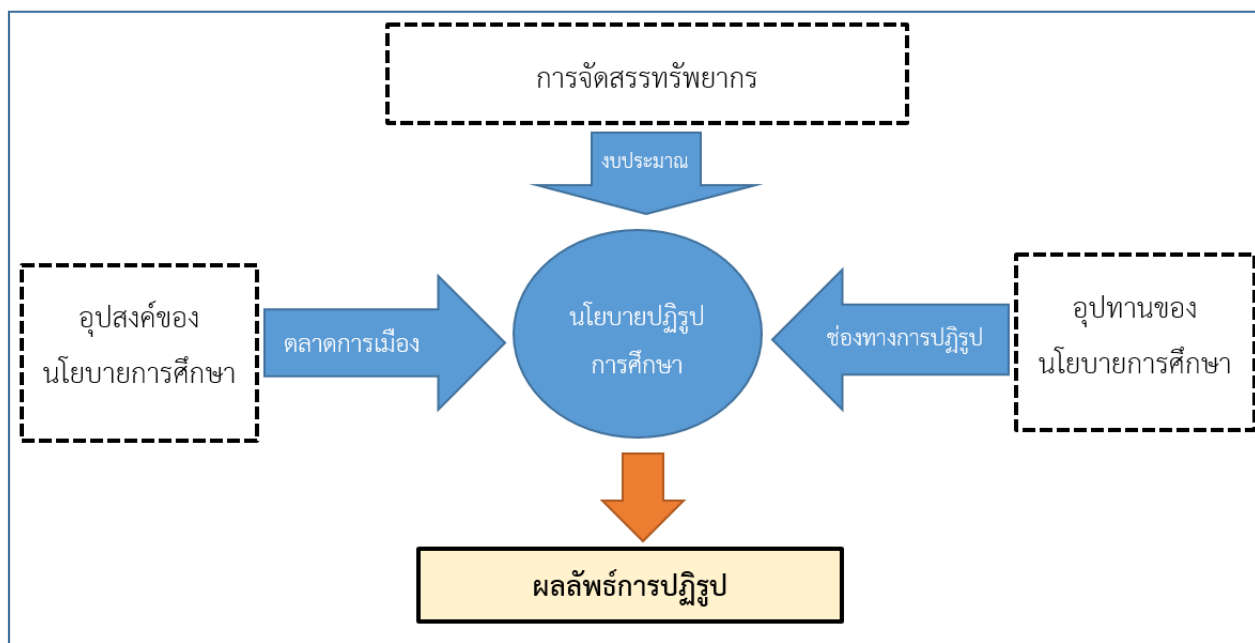
บทที่ 5 พลวัตของตลาดนโยบายปฏิรูปการศึกษาไทย : การวิเคราะห์เชิงสถาบัน

5.1 กรอบการวิเคราะห์เชิงสถาบัน

เนื้อหาบทนี้นำเสนอการวิเคราะห์เชิงสถาบัน (institutional analysis) ของพลวัตการปฏิรูปการศึกษาในประเทศไทยนับตั้งแต่กลางทศวรรษ 2530 จนถึงปี 2565 ในเชิงวิวิธวิทยา การวิเคราะห์ของบทนี้เทียบเคียงได้กับงานศึกษาวิวัฒนาการของกระบวนการทำนโยบายด้านเศรษฐกิจไทยในงานของรังสรรค์ (2546) ซึ่งมองนโยบายเศรษฐกิจในฐานะ “สินค้า” (commodity) ประเภทหนึ่ง เพื่อจะได้วิเคราะห์อุปสงค์ อุปทาน และการแข่งขันในตลาดนโยบายไทย โดยในงานของรังสรรค์ อุปสงค์ หมายถึง ตัวละครที่มีบทบาทสำคัญในการเรียกร้องและผลักดันนโยบาย (ประชาชน กลุ่มผลประโยชน์ สื่อมวลชน และนักเศรษฐศาสตร์) อุปทาน หมายถึง ตัวละครที่มีบทบาทสำคัญในการนำเสนอโยบายเศรษฐกิจ (เทคโนโลยีคน ผู้นำทางการเมือง พรรคการเมือง และรัฐสภา) พลวัตของนโยบายไทยที่เปลี่ยนแปลงไปในแต่ละยุคสมัยเกิดจากปฏิสัมพันธ์ระหว่างอุปสงค์และอุปทานดังกล่าว ที่ทำงานร่วมกับระบบทุนนิยมโลกตลอดจนจารีตธรรมเนียมและวัฒนธรรมทางการเมืองของไทยเอง (รังสรรค์ 2546, หน้า 9-11)

การวิเคราะห์ในบทนี้ใช้สมมติฐานเช่นเดียวกัน ด้วยการพิจารณา “นโยบายปฏิรูปการศึกษา” (education reform policy) ในฐานะที่เป็นสินค้าประเภทหนึ่งซึ่งเกิดจากปฏิสัมพันธ์ระหว่างอุปสงค์ อุปทาน และทรัพยากรในสังคม ดังนั้นในบทนี้ อุปสงค์ จึงหมายถึง ความต้องการการเปลี่ยนแปลงนโยบายด้านการศึกษาที่เกิดขึ้นในสังคมไทย และเข้าสู่กระบวนการเปลี่ยนแปลงทางนโยบายผ่านตลาดการเมือง ในขณะที่ อุปทาน หมายถึง กลไกที่มีอำนาจในการเปลี่ยนแปลงนโยบายด้านการศึกษา ซึ่งในกรณีของระบบราชการไทยยังคงเป็นอำนาจค่อนข้างผูกขาดของกระทรวงศึกษาธิการ อย่างไรก็ตาม การตอบสนองต่ออุปสงค์และอุปทานจะได้ผลลัพธ์อย่างไรย่อมขึ้นกับทรัพยากร ที่หน่วยงานดำเนินนโยบายได้รับด้วย ทั้งในแง่ของปริมาณที่ได้รับจัดสรรและข้อกำหนดในการใช้งบประมาณ เมื่อรวมทั้งสามมิติเข้าด้วยกันจึงสามารถสรุปเป็นกรอบการศึกษาองค์ ประกอบเชิงสถาบันของการปฏิรูปการศึกษาไทยได้ดังภาพที่ 5.1

ภาพที่ 5.1 กรอบการวิเคราะห์บทบาทของสถาบันต่อนโยบายปฏิรูปการศึกษา



เนื้อหาในบทนี้แบ่งออกเป็น 6 ส่วนหลัก ดังนี้

- 5.1 กรอบการวิเคราะห์เชิงสถาบัน
- 5.2 อุปสงค์นโยบาย : สถานะของกระทรวงศึกษาธิการในตลาดการเมืองไทย
- 5.3 อุปทานนโยบาย : คลื่นปฏิรูปการศึกษาสามระลอก
- 5.4 การจัดสรรทรัพยากร : กระบวนการจัดทำงบประมาณด้านการศึกษา
- 5.5 กรณีศึกษา : โครงการแท็บเล็ตพีซีเพื่อการศึกษาไทย
- 5.6 บทสรุปการวิเคราะห์ตลาดปฏิรูปการศึกษา

วัตถุประสงค์หลักของการวิเคราะห์เชิงสถาบันในบทนี้คือ การเปรียบเทียบระหว่าง *ตลาดการปฏิรูปการศึกษาในอุดมคติ* กับ *ตลาดการปฏิรูปการศึกษาที่เกิดขึ้นจริง* ว่ามีลักษณะที่แตกต่างกันอย่างไรบ้าง มีปัจจัยใดที่ทำให้ปฏิสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นในโลกแห่งความเป็นจริงแตกต่างจากอุดมคติที่คาดหวังของกระบวนการกำหนดนโยบาย โดยประเด็นที่เป็นจุดสนใจของการวิเคราะห์แบ่งออกเป็น 3 ส่วนหลัก ได้แก่ ตลาดการเมือง ช่องทางการปฏิรูป และกระบวนการจัดทำงบประมาณ บนฐานคิดและข้อค้นพบโดยสรุปดังนี้

5.1.1 ตลาดการเมือง (political market)

การศึกษาเป็นเรื่องที่สังคมไทยให้ความสนใจอย่างกว้างขวาง อุปสงค์ต่อการปฏิรูปการศึกษาจึงเกิดขึ้นอยู่ตลอดเวลา ผ่านการเสนอแนวคิดในเวทีสาธารณะ วงเสวนาวิชาการ ข้อเสนอจากกลุ่มโรงเรียน กลุ่มครู กลุ่มนักเรียน การผลักดันของภาคประชาสังคม ตลอดจนการถกเถียงในสถานวิทยุโทรทัศน์และสื่อออนไลน์ ดังนั้น ใน *อุดมคติ* ตลาดการเมืองควรทำหน้าที่เป็น “ตัวคัดกรอง” ที่ช่วยจัดลำดับความสำคัญของข้อเสนอปฏิรูปการศึกษาที่เกิดขึ้นจากหลายประเด็นหลายช่องทาง เพื่อส่งผ่านไปยังผู้มีอำนาจตัดสินใจระดับนโยบายว่าควรจัดลำดับความสำคัญของข้อเรียกร้องจำนวนมหาศาลอย่างไร และควรจัดสรรทรัพยากรที่มีจำกัดอย่างไรเพื่อตอบสนองต่อปัญหาทางการศึกษา กล่าวรวบยอดได้ว่า ในอุดมคติแล้ว สังคมไทยคาดหวังให้ตลาดการเมืองทำหน้าที่สำคัญสองประการ ได้แก่ (ก) ส่งผู้นำที่มีความรู้ความสามารถ (competent leadership) เข้ามาบริหารกระทรวงศึกษาธิการ และ (ข) จัดลำดับความสำคัญของนโยบายการปฏิรูป (policy prioritization)

การวิเคราะห์ฝั่งอุปสงค์ของนโยบายการศึกษาจึงเป็นการทำความเข้าใจสถานะของกระทรวงศึกษาธิการในตลาดการเมืองไทย ซึ่งสะท้อนให้เห็นผ่านลักษณะของผู้ที่ได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ ระยะเวลาเฉลี่ยของการดำรงตำแหน่ง ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐมนตรีกับกลุ่มผลประโยชน์ ตลอดจนแรงจูงใจในการเลือกหรือไม่เลือกดำเนินนโยบายหนึ่งๆ ของพรรคการเมือง โดยพบว่า *ในความเป็นจริงแล้ว* ตลาดการเมืองไทยไม่ได้ทำหน้าที่เป็นตัวคัดกรองที่มีประสิทธิภาพนักทั้งในด้านการส่งมอบผู้นำทางการเมืองและการจัดลำดับความสำคัญของวาระนโยบาย พรรคการเมืองและนักการเมืองมองกระทรวงศึกษาธิการเป็นกระทรวง “ระดับกลางๆ” ที่เต็มไปด้วยข้อจำกัดด้านงบประมาณและการทุจริตในระดับปฏิบัติการ ไม่ใช่กระทรวงที่สามารถทำผลงานเพื่อเพิ่มเครดิตทางการเมือง อย่างดีที่สุด ก็เป็นบันไดที่ใช้สำหรับก้าวกระโดดเพื่อไปทำงานใน “กระทรวงเกรดเอ” ในอนาคต อาจมีบางรัฐบาลที่จัดสรรตำแหน่งรัฐมนตรีช่วยว่าการศึกษาธิการ ให้กับนักการศึกษาหรือเทคโนโลยีคนนอกพรรค แต่รัฐมนตรีช่วยว่าการศึกษาธิการ ก็มักจะได้รับอำนาจดูแลเฉพาะหน่วยงานระดับรองของกระทรวงที่ไม่มีบทบาทในการเปลี่ยนแปลงการศึกษาระดับประเทศเท่าใดนัก

5.1.2 ช่องทางการปฏิรูป (reform channel)

การวิเคราะห์ฝั่งอุปทานเป็นการทำความเข้าใจเส้นทางการปฏิรูปการศึกษาของไทยที่เกิดขึ้นนับจากทศวรรษ 2530 จนถึงปัจจุบัน *ในอุดมคติแล้ว* กระบวนการปฏิรูปการศึกษาของสังคมควรเป็นกลไกที่มีหน่วยงานรับผิดชอบเป็น “เจ้าภาพ” (lead organization) ชัดเจน เพื่อทำหน้าที่รวบรวมข้อมูลและระดมสมองภายใต้กระบวนการทำงานที่เปิดกว้างและเป็นระบบ ในขณะเดียวกันก็มีความยืดหยุ่น สามารถปรับบทบาทให้สอดคล้องกับ

การเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและเทคโนโลยี ตลอดจนสภาพปัญหาและความคาดหวังที่เปลี่ยนไปของสังคมได้ (systematic and adaptive process)

อย่างไรก็ตาม ในกรณีของไทยพบว่า การปฏิรูปการศึกษาที่นำโดยกลไกรัฐมีรูปแบบและช่องทางที่ไม่มีเจ้าภาพตายตัว การปฏิรูปแต่ละช่วงถูกขับเคลื่อนด้วยกลุ่มตัวแสดงที่แตกต่างกันจนนำไปสู่ผลลัพธ์และผลข้างเคียงที่แตกต่างกันด้วย การปฏิรูปประลอกแรก เกิดขึ้นตั้งแต่กลางทศวรรษ 2530 จนถึงกลางทศวรรษ 2540 ด้วยการผลักดันของเทคโนโลยีในระบอบ (education technocrats) ที่ประสานงานกับรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง จนสามารถผลักดันให้การศึกษาเป็นวาระสำคัญในรัฐธรรมนูญได้เป็นครั้งแรก ต่อเนื่องมาถึงการตราพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ที่เป็นแผนแม่บทการศึกษาฉบับแรกของไทย แต่ก็มีจุดอ่อนจากการที่มุ่งเน้นเป้าหมายใหญ่เป็นหลัก จนขาดรายละเอียดและฉันทมติในระดับปฏิบัติการ การปฏิรูปประลอกที่สอง เกิดในรัฐบาลอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ (2551–2554) โดยหน่วยราชการด้านการศึกษาเป็นผู้ประเมินผลลัพธ์การปฏิรูปประลอกแรกอย่างเป็นระบบ นำมาสู่การผลักดันนโยบายเรื่องของการเรียนฟรี 15 ปี ที่แม้จะส่งผลกระทบต่อวงกว้าง แต่กระบวนการกำหนดนโยบายก็เป็นแบบเหมารวมมากเกินไป จนเกิดปัญหาด้านความเป็นธรรมและความเหลื่อมล้ำตามมา การปฏิรูปประลอกที่สาม เกิดขึ้นนับตั้งแต่มีการรัฐประหารปี 2557 จนถึงปี 2565 ด้วยการผลักดันของเครือข่ายเทคโนโลยีนอกระบบการศึกษา (general technocrats) ที่มียุทธศาสตร์ชัดเจนว่าต้องการก้าวข้ามระบบราชการ จนสามารถตราพระราชบัญญัติ (พ.ร.บ.) ที่มีเป้าหมายชัดเจนเพื่อจัดตั้งกองทุนเพื่อลดความเหลื่อมล้ำและกำหนดพื้นที่นวัตกรรมที่โรงเรียนมีอิสระในการจัดการศึกษาได้มากขึ้น แต่ก็มีข้อจำกัดที่เป็นการเปลี่ยนแปลงเฉพาะจุดและเฉพาะประเด็น โดยไม่ได้เปลี่ยนแปลงอุปทานการศึกษาไทยทั้งระบบ

การวิเคราะห์ฝั่งอุปทานพบข้อสรุปว่า การปฏิรูปแต่ละระลอกมีจุดเด่นที่ต่างกัน แต่ไม่มีระลอกใดเลยที่มีองค์ประกอบสำคัญ 3 ด้านที่ส่งผลต่อความสำเร็จในการปฏิรูปราชการพร้อมกัน นั่นคือ เศรษฐกิจการเมืองแบบเปิด + แรงสนับสนุนจากราชการ + การวางเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ จึงทำให้การปฏิรูปการศึกษาไทยในช่วงสามทศวรรษที่ผ่านมาไม่บรรลุผลดังในอุดมคติ

5.1.3 กลไกการจัดทำงบประมาณ (budgetary governance)

นอกจากอุปสงค์และอุปทานต่อการปฏิรูปการศึกษาแล้ว การดำเนินงานในระดับปฏิบัติการย่อมไม่สามารถเกิดผลสัมฤทธิ์ได้หากปราศจากการสนับสนุนด้านทรัพยากรที่เหมาะสม ในอุดมคติแล้ว กระบวนการจัดทำงบประมาณควรสามารถสนับสนุนเป้าหมายระยะยาวของการพัฒนาการศึกษา (long-term goals) เช่น การรักษาและเพิ่มคุณภาพการจัดการศึกษาในระดับพื้นที่ หรือการลดความเหลื่อมล้ำระหว่างนักเรียนกลุ่มต่างๆ ใน

ขณะเดียวกัน กระบวนการทำงานประมาณก็ควรมีความสามารถในการตอบสนองต่อวาระสำคัญที่สังคมกำลังเผชิญได้อย่างมีประสิทธิภาพ (medium-term challenges) เช่น การเรียนรู้ถดถอยในภาวะการระบาดของไวรัสโควิด-19 หรือการยกระดับอุปกรณ์สารสนเทศด้านการศึกษา

อย่างไรก็ตาม การจัดทำประมาณด้านการศึกษาของไทยกลับตั้งอยู่บนความไม่สมดุลในสองมิติที่เกิดขึ้นพร้อมกัน กล่าวคือ งบประมาณที่ได้รับมหาศาลในแต่ละปีถูกใช้ไปกับด้านบุคลากร จนเหลือพื้นที่ว่างแคบมากในการดำเนินนโยบายที่มีความสำคัญต่อการศึกษาระยะยาว แต่ในขณะเดียวกัน เพื่อตอบสนองกับฝ่ายการเมือง ผู้บริหารหน่วยราชการกลับใส่กรอบคิดต่างๆ ผสมปนเปกันไปเพื่อรักษาระบบเดิมที่หน่วยงานทำมายาวนานพร้อมทั้งพยายามทำให้ผู้นำการเมืองพึงพอใจไปพร้อมกัน โดยไม่สนใจปัญหาในระดับปฏิบัติการที่เจ้าหน้าที่ต้องเผชิญ หรือปัญหาเฉพาะหน้า กล่าวคือ มีความแข็งตัวในด้านที่ควรเปิดกว้าง แต่กลับยึดหยุ่นจนไร้หลักการในด้านที่ควรยืดหยุ่น กระบวนการจัดสรรทรัพยากรจึงไม่เอื้อต่อการรับมือโจทย์ใหญ่ๆ ของสังคมไทยอย่างคุณภาพและความเหลื่อมล้ำ

นอกจากการวิเคราะห์ทั้งมิติอุปสงค์ อุปทาน และการจัดสรรทรัพยากรแล้ว เนื้อหาในบทนี้ยังมีการวิเคราะห์กรณีศึกษา (policy case study) ของโครงการแท็บเล็ตพีซีเพื่อการศึกษาไทย ซึ่งเป็นนโยบายเรื่องด้านการศึกษาของรัฐบาลยิ่งลักษณ์ ชินวัตร (2554–2557) ที่สะท้อนให้เห็นปฏิสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยการเมือง โครงสร้างราชการ และระบบงบประมาณไทย ที่ส่งผลกระทบต่อปฏิรูปการศึกษาได้อย่างน่าสนใจ เนื้อหาต่อจากนี้จะเป็นการเสนอบทวิเคราะห์ในรายละเอียดด้าน (5.2) อุปสงค์นโยบาย (5.3) อุปทานนโยบาย (5.4) การจัดสรรทรัพยากร (5.5) กรณีศึกษาโครงการแท็บเล็ตพีซี และ (5.6) บทสรุปการวิเคราะห์ตลาดปฏิรูปการศึกษา ตามลำดับ

5.2 อุปสงค์นโยบาย : สถานะของกระทรวงศึกษาธิการในตลาดการเมืองไทย

สังคมไทยให้คุณค่ากับเรื่องการศึกษาในระดับสูง คนไทยแทบทุกช่วงวัยและทุกสาขาอาชีพต่างมีความคิดเห็นเกี่ยวกับนโยบายการศึกษา (แตกต่างจากนโยบายพลังงานหรือนโยบายอุตสาหกรรมที่ได้รับความสนใจวงแคบกว่า) เพราะสังคมไทยเห็นว่าการศึกษาเป็นตัวกำหนดทั้งเส้นทางชีวิตระดับบุคคลและระดับการพัฒนาของประเทศ ในอุดมคติแล้ว ตลาดการเมืองควรทำหน้าที่เป็นตัวคัดกรองที่ช่วยจัดลำดับความสำคัญของข้อเสนอปฏิรูปการศึกษาที่เกิดขึ้นจากหลายช่องทางในสังคม เพื่อส่งต่อไปยังผู้มีอำนาจตัดสินใจทางการเมืองว่าควรจัดลำดับความสำคัญของข้อเรียกร้องจำนวนมหาศาลอย่างไร และควรจัดสรรทรัพยากรที่มีจำกัดอย่างไรเพื่อตอบสนองต่อปัญหาทางการศึกษานานัปการ กล่าวโดยรวบรัดได้ว่า สังคมไทยคาดหวังให้ตลาดการเมืองทำหน้าที่สำคัญสอง

ประการ ได้แก่ (ก) ส่งผู้นำที่มีความรู้ความสามารถเข้ามาบริหารกระทรวงศึกษาธิการ และ (ข) จัดลำดับความสำคัญของนโยบายการปฏิรูป

อย่างไรก็ตาม ในกรณีของไทย ตลาดการเมืองไทยกลับไม่สามารถทำหน้าที่สำคัญสองประการดังกล่าวได้ เนื่องด้วยลักษณะสำคัญ 4 ประการ คือ *หนึ่ง* ผู้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการอยู่ในตำแหน่งเฉลี่ยเพียงคนละหนึ่งปีเท่านั้น *สอง* รัฐมนตรีส่วนใหญ่ไม่มีภูมิหลังด้านบริหารการศึกษาโดยตรง *สาม* กระทรวงศึกษาธิการมีสถานะค่อนข้างกำกึ่ง เพราะถึงแม้จะได้รับการงบประมาณสูงสุดในบรรดากระทรวงทั้งหมด แต่ก็มีต้นทุนการดำรงตำแหน่งสูงจนไม่ดึงดูดใจนักการเมืองเท่ากับกระทรวงเกรตอื่นๆ ลักษณะสามข้อที่ว่ามานี้ทำให้เกิด *สี่* ความไม่ลงรอยระหว่าง (ก) ความคาดหวังของสังคมที่มีต่อนโยบายการศึกษา กับ (ข) สถานะทางการเมืองของกระทรวงศึกษาธิการ ซึ่งกลายเป็นอุปสรรคเชิงสถาบันที่ขัดขวางการส่งผ่านอุปสงค์การปฏิรูปการศึกษาของสังคมไทยไปสู่นโยบาย

5.2.1 มีรัฐมนตรีไม่ถึงครึ่งหนึ่งที่ดำรงตำแหน่งเกิน 1 ปี

ตลอดระยะเวลา 25 ปีนับจากรัฐบาลชวน หลีกภัย สมัยที่สอง ซึ่งเริ่มต้นในเดือนพฤศจิกายน พ.ศ. 2540 จนถึงคณะรัฐมนตรีชุดแรกของรัฐบาลพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา (พ.ศ. 2564) มีผู้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการรวมทั้งสิ้น 21 คน⁷ โดยมีบุคคลที่ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการสองวาระอยู่หนึ่งคน คือ นายจาตุรนต์ ฉายแสง ในรัฐบาลทักษิณ ชินวัตร สมัยที่สอง (1 มีนาคม 2548 – 19 กันยายน 2549) และรัฐบาลยิ่งลักษณ์ ชินวัตร (30 มิถุนายน 2556 – 22 พฤษภาคม 2557)

ในเวลา 25 ปีที่ผ่านมา ระยะเวลาเฉลี่ยของวาระการดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการอยู่ที่ 386.5 วัน หรือประมาณ 13 เดือนต่อหนึ่งวาระ โดยระยะเวลาการดำรงตำแหน่งสั้นที่สุดคือ 4 เดือน (นายแพทย์เกษม วัฒนชัย และ ดร.ทักษิณ ชินวัตร) ยาวที่สุดคือ 2 ปี 5 เดือน (นพ.ธีระเกียรติ เจริญเศรษฐศิลป์) ทั้งนี้ มีเพียงนพ.ธีระเกียรติ (รัฐบาลพลเอกประยุทธ์ สมัยที่หนึ่ง) เพียงคนเดียวเท่านั้นที่ดำรงตำแหน่งเกินสองปี และมีรัฐมนตรีจำนวน 10 คนที่อยู่ในตำแหน่งเป็นเวลาเกิน 1 ปี (ดูตารางที่ 5.1)

เกือบทุกรัฐบาลจะเปลี่ยนตัวผู้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการบ่อยครั้ง มีข้อยกเว้นเพียงรัฐบาลพลเอกสุรยุทธ์ จุลานนท์ เท่านั้น ที่มีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการเพียงคนเดียวตลอดระยะเวลา 17 เดือนของรัฐบาล คือ ดร.วิจิตร ศรีสอาน (9 ตุลาคม 2549 – 6 กุมภาพันธ์ 2551) ในขณะที่รัฐบาลผสมที่มา

⁷ นับจนถึงนายณัฐพล ทีปสุวรรณ ซึ่งเป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการคนแรกของรัฐบาลพลเอกประยุทธ์ (สมัยที่สอง) โดยนายณัฐพล ดำรงตำแหน่งตั้งแต่ 10 กรกฎาคม 2562 จนถึง 24 กุมภาพันธ์ 2564

จากการเลือกตั้งมักปรับตำแหน่งรัฐมนตรีหมุนเวียนทั้งภายในพรรคเอง ดังที่พบในรัฐบาลชวน หลีกภัย สมัยที่สอง (มีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ 3 คน) และรัฐบาลอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ (มีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ 2 คน) อย่างไรก็ตาม กลับพบการเปลี่ยนแปลงรัฐมนตรีด้วยความถี่สูงกว่าในรัฐบาลพรรคเสียงข้างมากของพรรคไทยรักไทยและพรรคเพื่อไทย โดยในรัฐบาลทักษิณสมัยที่หนึ่ง (พ.ศ. 2544 – พ.ศ. 2548) มีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการถึง 5 คน⁸ ส่วนรัฐบาลยิ่งลักษณ์ (พ.ศ. 2554 – พ.ศ. 2557) มีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ 4 คน โดยรัฐมนตรีทั้งหมดเป็นการปรับเปลี่ยนภายในพรรคเอง (ไทยรักไทยและเพื่อไทยตามลำดับ) แม้แต่ในรัฐบาลที่มาจากพรรครัฐประหารและมีอำนาจค่อนข้างเบ็ดเสร็จเช่นรัฐบาลประยุทธ์สมัยที่หนึ่ง (พ.ศ. 2557 – พ.ศ. 2562) ก็ยังมีการเปลี่ยนแปลงตัวรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการถึง 3 คนในช่วงเวลาเกือบ 5 ปีของรัฐบาล

อย่างไรก็ดี มีข้อสังเกต 4 ประการเมื่อพิจารณาดำเน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการภายใต้ภาพใหญ่ของพลวัตการเมืองไทย *ประการแรก* ถึงแม้ระยะเวลาการดำรงตำแหน่งของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการจะค่อนข้างสั้น แต่ก็ไม่ได้แตกต่างจากการเมืองไทยในภาพใหญ่อ่างมีนัยสำคัญ เพราะในระยะเวลา 25 ปีนี้ ประเทศไทยมีนายกรัฐมนตรีทั้งหมด 8 คนที่ดำรงตำแหน่ง 10 วาระ (ทักษิณ ชินวัตร กับพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา คนละ 2 วาระ) ทำให้มีระยะเวลาการดำรงตำแหน่งเฉลี่ย 850.8 วันต่อหนึ่งวาระ หรือคิดเป็น 2.2 เท่าของระยะเวลาเฉลี่ยที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการคนหนึ่งๆ อยู่ในตำแหน่ง กล่าวแบบรวบรัดได้ว่าการเมืองไทยมีเสถียรภาพต่ำอยู่แล้ว นายกรัฐมนตรีอยู่ในตำแหน่งเพียงคนละสองปีกว่า จึงไม่ได้เป็นเรื่องแปลกที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการจะอยู่ในตำแหน่งคนละประมาณหนึ่งปีเท่านั้น

ประการที่สอง สิ่งที่น่าสนใจก็คือ แม้แต่การเป็นรัฐบาลที่มีเสถียรภาพสูง ไม่ว่าจะเป็รัฐบาลเลือกตั้งที่มีพรรคแกนนำกุมเสียงเกินกึ่งหนึ่งหรือรัฐบาลทหารที่มีอำนาจเบ็ดเสร็จ ก็ไม่ได้การันตีความมั่นคง (job tenure) ของตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ ดังที่พบในรัฐบาลไทยรักไทย รัฐบาลเพื่อไทย และรัฐบาลประยุทธ์สมัยที่หนึ่ง

ประการที่สาม แม้ในรัฐบาลผสมที่มีพรรคการเมืองหลายพรรคร่วมกันจัดตั้งรัฐบาล แต่ “โควตา” ของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการจะอยู่ “ตายตัว” กับพรรคใดพรรคหนึ่งตลอดอายุของรัฐบาล เช่น พรรคชาติไทยในรัฐบาลชวนสอง พรรคไทยรักไทยในรัฐบาลทักษิณหนึ่ง พรรคพลังประชาชนในรัฐบาลสมัคร พรรค

⁸ นายจาตุรนต์ ฉายแสง ให้ข้อมูลเพิ่มเติมว่า พรรคไทยรักไทยขณะนั้น (2544–2548) อยู่ในช่วงการ “รวม” พรรคขนาดกลางและขนาดเล็กเข้ามา จึงทำให้มีการปรับเปลี่ยนรัฐมนตรีค่อนข้างบ่อย (จากการสัมภาษณ์, 29 กันยายน 2565)

ประชาธิปไตยในรัฐบาลอภิสัทธื พรรคเพื่อไทยในรัฐบาลยิ่งลักษณ์ และพรรคพลังประชารัฐในรัฐบาลประยุทธ์สอง ลักษณะเช่นนี้สะท้อนว่า การเปลี่ยนตัวที่เกิดขึ้นบ่อยของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการเป็นการตัดสินใจภายในของพรรคการเมืองนั้นๆ เอง ไม่ได้เกิดจากการแย่งชิงตำแหน่งหรือแรงกดดันจากพรรคร่วมรัฐบาลพรรคอื่น ซึ่งอาจเกิดขึ้นในกรณีที่เป็น “กระทรวงเกรดเอ” ที่มีความต้องการสูงจากพรรคร่วมรัฐบาลที่มีขนาดใหญ่ หรือเป็น “กระทรวงเกรดบี” ที่พรรคร่วมรัฐบาลหรือพรรคฝ่ายค้านที่มีขนาดเล็กเล็งเห็นโอกาสทางการเมืองในการขอปรับ โควตาตำแหน่ง

ประการที่สี่ การปรับตำแหน่งในคณะรัฐมนตรีของรัฐบาลมักเป็นการตอบโจทยใหญ่ทางการเมือง 2 มิติได้แก่ (ก) การจัดการความสัมพันธ์ภายในพรรค และ/หรือ (ข) การปรับภาพลักษณ์ของรัฐบาลเพื่อตอบสนอง กระแสสังคม เช่นในรัฐบาลยิ่งลักษณ์ (พ.ศ. 2554–2557) มีการตกลงกันภายในพรรคเพื่อไทยตั้งแต่เริ่มจัดตั้ง รัฐบาลว่าจะให้คณะรัฐมนตรีชุดแรกดำรงตำแหน่งเป็นเวลา 6 เดือน “เพื่อทดลองงาน” เท่านั้น โดยมีรายงานข่าว ว่าเป็นการประกาศเพื่อลดแรงเสียดทานภายในพรรคเอง เพื่อจะได้จัดสรรตำแหน่งในรอบถัดไปให้กับตัวแทนจาก กลุ่มการเมืองอื่นๆ ที่ยังไม่ได้รับตำแหน่งรัฐมนตรีในรอบแรก (*มติชน*, 16 มกราคม 2555) ในอีกด้านหนึ่ง เมื่อต้อง เผชิญกับสภาวะการณ์ที่ภาพลักษณ์ของรัฐบาลถดถอยจากปัญหาการดำเนินงานโครงการรับจำนำข้าวและความ ล่าช้าของโครงการแท็บเล็ตนักเรียน รัฐบาลยิ่งลักษณ์ก็ปรับตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ โดยให้ นักการเมืองที่มี “ภาพลักษณ์ดี” อย่างนายพงศ์เทพ เทพกาญจนา และนายจาตุรนต์ ฉายแสง มาเป็นรัฐมนตรี (*คมชัดลึก*, 28 มิถุนายน 2556)

ตารางที่ 5.1.1 การดำรงตำแหน่งและภูมิหลังของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ (พฤษภาคม 2540 – กุมภาพันธ์ 2565)

	ภูมิหลัง ก่อน ดำรงตำแหน่ง	เริ่มวาระ	สิ้นสุดวาระ	ระยะเวลาดำรงตำแหน่ง
รัฐบาลชวนสอง				
ชุมพล ศิลปอาชา	<ul style="list-style-type: none"> รับราชการที่สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน อาจารย์คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จังหวัดสุพรรณบุรี สังกัดพรรคชาติไทย 	14 พฤศจิกายน 2540	1 ตุลาคม 2541	10 เดือน 17 วัน (321 วัน)
ปัญญา เกสรทอง	<ul style="list-style-type: none"> สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จ.เพชรบูรณ์ 11 สมัย ประธานสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2531-2534 สังกัดพรรคชาติไทยในการเลือกตั้ง พ.ศ. 2539 	5 ตุลาคม 2541	26 มิถุนายน 2542	8 เดือน 21 วัน (264 วัน)
สมศักดิ์ ปริศนานันทกุล	<ul style="list-style-type: none"> สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จ.อ่างทอง 9 สมัย สังกัดพรรคชาติไทยในการเลือกตั้ง พ.ศ. 2539 	9 กรกฎาคม 2542	5 กุมภาพันธ์ 2545	1 ปี 6 เดือน 27 วัน (577 วัน)
รัฐบาลทักษิณหนึ่ง				
ศ.นพ. เกษม วัฒนชัย	<ul style="list-style-type: none"> อธิการบดีมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ ปลัดทบวงมหาวิทยาลัย 	17 กุมภาพันธ์ 2544	8 มิถุนายน 2544	3 เดือน 19 วัน (111 วัน)
ดร. ทักษิณ ชินวัตร	<ul style="list-style-type: none"> รับราชการตำรวจ ก่อนออกมาประกอบธุรกิจโทรคมนาคม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศในรัฐบาลชวนสมัยที่หนึ่ง รองนายกรัฐมนตรีในรัฐบาลบรรหาร 	14 มิถุนายน 2544	9 ตุลาคม 2544	3 เดือน 25 วัน (117 วัน)

สุวิทย์ คุณกิตติ	<ul style="list-style-type: none"> ● สังกัดพรรคกิจสังคม ก่อนสังกัดพรรคไทยรักไทยในการเลือกตั้ง พ.ศ.2544 ● รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรฯ ในรัฐบาลบริหาร 	9 ตุลาคม 2544	3 ตุลาคม 2545	11 เดือน 25 วัน (359 วัน)
ปองพล อดิเรกสาร	<ul style="list-style-type: none"> ● รัฐมนตรีว่าการกระทรวงต่างประเทศในรัฐบาลสุจินดา ● ส.ส.ระบบบัญชีรายชื่อ พรรคไทยรักไทย ● รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรฯ ในรัฐบาลชวนสอง 	3 ตุลาคม 2545	8 พฤศจิกายน 2546	1 ปี 1 เดือน 5 วัน (401 วัน)
ดร. อติชัย โพธารามิก	<ul style="list-style-type: none"> ● รับราชการที่องค์การโทรศัพท์ ก่อนออกมาประกอบธุรกิจโทรคมนาคมหลายบริษัท ● รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ในรัฐบาลทักษิณช่วงแรก 	8 พฤศจิกายน 2546	2 สิงหาคม 2548	1 ปี 8 เดือน 24 วัน (633 วัน)
รัฐบาลทักษิณสอง				
จาตุรนต์ ฉายแสง	<ul style="list-style-type: none"> ● สังกัดพรรคประชาธิปัตย์และพรรคความหวังใหม่ และพรรคไทยรักไทยในการเลือกตั้ง 2544 ● รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการคลังในรัฐบาลพลเอกชวลิต ● รองนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมในรัฐบาลทักษิณหนึ่ง 	2 สิงหาคม 2548	19 กันยายน 2549	1 ปี 1 เดือน 17 วัน (413 วัน)
รัฐบาลสุรยุทธ์				
ศ.ดร. วิจิตร ศรีสอ้าน	<ul style="list-style-type: none"> ● อธิการบดีมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราชและมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี ● ประธานกรรมการ คณะกรรมการบริหารสำนักงานการปฏิรูปการศึกษา พ.ศ.2543 	8 ตุลาคม 2549	6 กุมภาพันธ์ 2551	1 ปี 3 เดือน 29 วัน (486 วัน)

รัฐบาลสมัคร-สมชาย				
สมชาย วงศ์สวัสดิ์	<ul style="list-style-type: none"> • คู่สมรสนางเยาวภา วงศ์สวัสดิ์ น้องสาวของ ดร.ทักษิณ ชินวัตร • ผู้พิพากษาและปลัดกระทรวงยุติธรรม 	6 กุมภาพันธ์ 2551	9 กันยายน 2551	7 เดือน 3 วัน (216 วัน)
ศรีเมือง เจริญศิริ	<ul style="list-style-type: none"> • ผู้ตรวจการใหญ่ ฝ่ายโทรคมนาคม การสื่อสารแห่งประเทศไทย • สมาชิกวุฒิสภา จ.มหาสารคาม และประธาน คณะกรรมการการคมนาคม วุฒิสภา • กรรมการบริหารพรรคพลังประชาชน 	24 กันยายน 2551	2 ธันวาคม 2551	2 เดือน 8 วัน (69 วัน)
รัฐบาลอภิสิทธิ์				
จурินทร์ ลักษณะวิศิษฐ์	<ul style="list-style-type: none"> • ผู้แทนราษฎรของพรรคประชาธิปัตย์ ตั้งแต่การเลือกตั้ง พ.ศ. 2529 • รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงพาณิชย์และรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ในรัฐบาลชวนหนึ่ง • รัฐมนตรีประจำสำนักฯ ในรัฐบาลชวนสอง 	20 ธันวาคม 2551	15 มกราคม 2553	1 ปี 26 วัน (391 วัน)
ชินวรณ์ บุญยเกียรติ	<ul style="list-style-type: none"> • เหมียญทองสถาบันพัฒนาผู้บริหารการศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ 2531 • ผู้แทนราษฎรพรรคประชาธิปัตย์ จ.นครศรีธรรมราช ตั้งแต่ พ.ศ. 2535 • เลขานุการรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ 	15 มกราคม 2553	10 พฤษภาคม 2554	1 ปี 3 เดือน 26 วัน (480 วัน)

รัฐบาลยิ่งลักษณ์				
วรวิจน์ เอื้ออภิญญกุล	<ul style="list-style-type: none"> ผู้แทนราษฎร จ.แพร่ พรรคชาติไทย ก่อนสังกัดพรรคไทยรักไทยและพรรคพลังประชาชน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงวัฒนธรรมในรัฐบาลสมชาย 	9 สิงหาคม 2554	18 มกราคม 2555	5 เดือน 9 วัน (162 วัน)
ศ.ดร. สุชาติ ธาดาธำรงเวช	<ul style="list-style-type: none"> อาจารย์เศรษฐศาสตร์ และรองอธิการบดี มหาวิทยาลัยรามคำแหง รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการคลังในรัฐบาลสมัคร รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังในรัฐบาลสมชาย 	18 มกราคม 2555	27 ตุลาคม 2555	9 เดือน 9 วัน (283 วัน)
พงศ์เทพ เทพกาญจนา	<ul style="list-style-type: none"> รับราชการเป็นผู้พิพากษา สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ จ.สมุทรสาคร รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมและกระทรวงพลังงานในรัฐบาลทักษิณหนึ่ง 	27 ตุลาคม 2555	30 มิถุนายน 2556	8 เดือน 3 วัน (246 วัน)
จาตุรนต์ ฉายแสง (ดำรงตำแหน่งครั้งที่สอง)	<ul style="list-style-type: none"> รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการในรัฐบาลทักษิณสอง 	30 มิถุนายน 2556	22 พฤษภาคม 2557	10 เดือน 22 วัน (326 วัน)
รัฐบาลประยุทธ์หนึ่ง				
พลเรือเอก ณรงค์ พิพัฒนาศัย	<ul style="list-style-type: none"> ผู้บัญชาการทหารเรือ รองหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) 	30 สิงหาคม 2557	19 สิงหาคม 2558	11 เดือน 20 วัน (354 วัน)
พลเอกดาวพงษ์ สุวรรณ	<ul style="list-style-type: none"> รองผู้บัญชาการทหารบก รัฐมนตรีว่าการกระทรวงฯ ในรัฐบาลพลเอกประยุทธ์ช่วงแรก 	19 สิงหาคม 2558	5 ธันวาคม 2559	1 ปี 3 เดือน 17 วัน (474 วัน)
น.พ. ธีระเกียรติ เจริญเศรษฐศิลป์	<ul style="list-style-type: none"> รองคณบดี คณะแพทยศาสตร์ มหาวิทยาลัยขอนแก่น ผู้ช่วยรัฐมนตรีประจำกระทรวงศึกษาธิการ (พลเรือเอก ณรงค์ พิพัฒนาศัย) 	15 ธันวาคม 2559	9 พฤษภาคม 2562	2 ปี 4 เดือน 25 วัน (875 วัน)

รัฐบาลประยุทธ์สอง				
ณัฐพล ทีปสุวรรณ	<ul style="list-style-type: none"> ประธานโรงเรียนนานาชาติ Rugby School Thailand จ.ชลบุรี ผู้อำนวยการการเลือกตั้ง กทม. พรรคประชาธิปัตย์ ผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อ ลำดับที่ 1 ของพรรคพลังประชาชนรัฐ 	10 กรกฎาคม 2564	24 กุมภาพันธ์ 2564	1 ปี 7 เดือน 14 วัน (595 วัน)
ตรีณัฐ เวียนทอง	<ul style="list-style-type: none"> ผู้แทนราษฎร จ.สระแก้ว พรรคไทยรักไทย พรรคประชาธิราช พรรคเพื่อไทย และพรรคพลังประชาชนรัฐ 	22 มีนาคม 2564		

ที่มา: จากการรวบรวมของคณะผู้วิจัย

5.2.2 รัฐมนตรีส่วนใหญ่ไม่มีภูมิหลังด้านบริหารการศึกษา

จากตารางที่ 5.1.1 เมื่อพิจารณาภูมิหลังของผู้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการทั้ง 21 คนนับจากรัฐบาลชวน สมัยที่สอง (พ.ศ. 2540) จนถึงคณะรัฐมนตรีชุดแรกของรัฐบาลพลเอกประยุทธ์ สมัยที่สอง (พ.ศ. 2564) พบว่าในกรณีของ *รัฐบาลที่มาจากทางเลือกตั้ง* ผู้ที่ได้รับตำแหน่งแทบทั้งหมดเป็นนักการเมืองหรือที่มโนโยบายของพรรคแกนนำรัฐบาลที่ได้รับโควตากระทรวงศึกษาธิการ โดยมีเพียง 4 คนที่มีภูมิหลังเกี่ยวข้องกับบริหารศึกษามาก่อนดำรงตำแหน่ง แต่ทั้งสี่คนก็อยู่ในตำแหน่งไม่นานนัก (3 เดือน – 1 ปี 7 เดือน) ได้แก่

1. ศ.นพ.เกษม วัฒนชัย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการในรัฐบาลทักษิณหนึ่ง เคยเป็นอธิการบดีมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ (ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี 3 เดือน)
2. นายชินวรณ์ บุญยเกียรติ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการในรัฐบาลอภิสิทธิ์ เคยได้รับรางวัลผู้บริหารโรงเรียนดีเด่นและรางวัลผู้บริหารการศึกษาจากกระทรวงศึกษาธิการ (ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี 1 ปี 3 เดือน)
3. ศ.ดร.สุชาติ ธาดาธำรงเวช รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการในรัฐบาลยิ่งลักษณ์ เคยเป็นรองอธิการบดี มหาวิทยาลัยรามคำแหง (ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี 9 เดือน)
4. นายณัฐพล ทีปสุวรรณ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการในรัฐบาลพลเอกประยุทธ์สมัยที่สอง เคยเป็นประธานโรงเรียนนานาชาติ Rugby School Thailand จ.ชลบุรี (ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี 1 ปี 7 เดือน)

ทั้งนี้ ผู้มีภูมิหลังด้านบริหารการศึกษาเองก็อาจไม่ได้ต้องการเป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการเป็นพิเศษ เมื่อเทียบกับตำแหน่งในกระทรวงอื่น เช่น มีรายงานข่าวระหว่างการจัดตั้งรัฐบาลประยุทธ์สมัยที่สองว่า นายณัฐพล ทีปสุวรรณ ผู้บริหารโรงเรียนนานาชาติซึ่งเป็นผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อ ลำดับที่ 1 ของพรรคพลังประชารัฐ ต้องการดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพลังงานมากกว่า (กรุงเทพธุรกิจ, 19 พฤษภาคม 2562)

เมื่อเปรียบเทียบกับรัฐบาลที่มาจากทางเลือกตั้ง พบว่า *รัฐบาลที่มาจากการรัฐประหาร* มีแนวโน้มจะให้ตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการกับผู้ที่มีภูมิหลังด้านบริหารศึกษามากกว่า เช่น

1. ศ.ดร.วิจิตร ศรีสอ้าน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการในรัฐบาลสุรยุทธ์ เคยเป็นอธิการบดีมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราชและมหาวิทยาลัยสุรนารี (ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี ตลอดอายุของรัฐบาลสุรยุทธ์รวม 1 ปี 3 เดือน)
2. น.พ.ธีระเกียรติ เจริญเศรษฐศิลป์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการในรัฐบาลประยุทธ์หนึ่ง เคยเป็นรองคณบดี คณะแพทยศาสตร์ มหาวิทยาลัยขอนแก่น (ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี 2 ปี 4 เดือน ยาวที่สุดในช่วง 25 ปีที่ผ่านมา)

สำหรับตำแหน่ง รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงศึกษาธิการ (รมช.) ก็พบรูปแบบใกล้เคียงกัน กล่าวคือ ผู้ได้รับตำแหน่งส่วนใหญ่เป็นนักการเมืองคนสำคัญของพรรครัฐบาล พบผู้ที่มีภูมิหลังด้านการศึกษาอยู่บ้างในรัฐบาลเลือกตั้งและรัฐบาลที่มาจากการรัฐประหาร โดยส่วนใหญ่เป็นภูมิหลังจากระบบราชการ อาทิ

- ดร.วิชัย ตันศิริ รมช. ศึกษาธิการในรัฐบาลชวนสอง เคยเป็นเลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ (ดำรงตำแหน่ง รมช. 1 ปี 4 เดือน)
- ดร.รุ่ง แก้วแดง รมช. ศึกษาธิการในรัฐบาลทักษิณหนึ่ง จบการศึกษาปริญญาเอกสาขาบริหารการศึกษาจากมหาวิทยาลัยนิวยอร์ก สหรัฐอเมริกา เคยเป็นเลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ (ดำรงตำแหน่ง รมช. 1 ปี 6 เดือน)
- ดร.วรากรณ์ สามโกเศศ รมช. ศึกษาธิการในรัฐบาลสุรยุทธ์ เคยเป็นรองอธิการบดี มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (ดำรงตำแหน่ง รมช. 1 ปี)
- ดร.กฤษณพงศ์ กีรติกร รมช.ศึกษาธิการในรัฐบาลประยุทธ์หนึ่ง เคยเป็นอธิการบดีมหาวิทยาลัย เทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี และเลขาธิการคณะกรรมการการอุดมศึกษา (ดำรงตำแหน่ง รมช. 1 ปี)

5.2.3 กระทรวงเกรดกึ่งที่เป็นบันไดทางการเมือง

“เป็นกระทรวงระดับกลางๆ ถือเป็น Top ของกลางๆ แต่ไม่ใช่ Top”

จาตุรนต์ ฉายแสง (สัมภาษณ์, 29 กันยายน 2565)

อำนาจและงบประมาณเป็นตัวกำหนดระดับความสำคัญของกระทรวงแต่ละแห่งในตลาดการเมืองไทย โดยในบรรดากระทรวงหรือเทียบเท่าจำนวนทั้งสิ้น 20 กระทรวงของระบบราชการ พบว่ามีกลุ่มที่ได้รับขนานนามเป็น “กระทรวงเกรดเอ” อยู่ทั้งหมด 8 กระทรวง เนื่องจากเป็นกระทรวงที่ (ก) กุมอำนาจสำคัญในการบริหารจัดการทรัพยากรของประเทศ (คลัง พาณิชย พลังงาน เกษตรและสหกรณ์) (ข) ได้รับงบประมาณสูง (คมนาคม สาธารณสุข) หรือ (ค) มีทั้งอำนาจและงบประมาณมหาศาล (มหาดไทย กลาโหม) โดยกระทรวงที่เหลือได้รับความสนใจลดหลั่นลงมาเพราะมีงบประมาณและอำนาจสั่งการน้อยกว่ากระทรวงเกรดเอ⁹ ทั้งนี้ สถานะของแต่ละกระทรวงอาจแปรผันตามสถานการณ์การเมืองเฉพาะหน้าได้เช่นกัน ดังที่พบในการจัดตั้งรัฐบาล

⁹ ประมวลจากบทสัมภาษณ์หลายชิ้น โดยเฉพาะของนายพงศ์เทพ เทพกาญจนา แกนนำพรรคเพื่อไทย อดีตรองนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ (ข่าวสด, 10 มิถุนายน 2562)

พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา สมัยที่สอง เมื่อกลางปี 2563 ซึ่งมีรายงานข่าวว่ากระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬาได้รับความสนใจและแย่งกันในระดับสูง (เว็บไซต์วอยซ์ทีวี, 11 มิถุนายน 2562)¹⁰

หากพิจารณาในแง่นี้จะพบว่า กระทรวงศึกษาธิการมีสถานะอยู่ ก้าวถึง ระหว่าง “เกรดเอ” กับ “เกรดบี” ในตลาดการเมืองไทย โดยสถานะของกระทรวงในสังคมไทยได้รับการยกระดับขึ้นมากภายหลังการปฏิรูปการศึกษา ทศวรรษ 2540¹¹ และหากพิจารณาเฉพาะด้านงบประมาณก็นับเป็นกระทรวงที่ได้รับงบประมาณสูงที่สุดมาตลอดระยะเวลา 24 ปี (พ.ศ. 2542–2565) โดยในปีงบประมาณ 2565 ได้รับจัดสรรถึง 332,398 ล้านบาท คิดเป็นสัดส่วนถึงร้อยละ 10.7 ของงบประมาณทั้งประเทศ 3.1 ล้านล้านบาท จนทำให้สื่อมวลชนบางสายมองว่าเป็นศึกษาธิการเป็นกระทรวงเกรดเอ¹²

อย่างไรก็ตาม ด้วยอำนาจบริหารที่จำกัดทำให้นักการเมือง ข้าราชการ และนักวิชาการ อีกกลุ่มหนึ่งเห็นว่า กระทรวงศึกษาธิการไม่ได้รับความสำคัญในระดับเดียวกับ 8 กระทรวงเกรดเอข้างต้น ดังที่นายจาตุรนต์ ฉายแสง อดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการสองสมัยกล่าวไว้ว่า “กระทรวงศึกษาธิการมีงบประมาณน้อยมาก กระทรวงใหญ่ งบเยอะ แต่ทางการเมืองไม่สนใจ เพราะไม่มีงบใช้ทางนโยบายได้...ตอนหลังงบเยอะขึ้น แต่ยังเป็นบุคลากรเป็นส่วนใหญ่ นอกจากบุคลากร ก็ใช้ไปกับอาคารเยอะ” (จากการสัมภาษณ์, 29 กันยายน 2565) สอดคล้องกับที่นายพงศ์เทพ เทพกาญจนา อดีตรองนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ เคยกล่าวไว้ว่า “ถึงแม้ [กระทรวงศึกษาธิการ] มีงบประมาณจำนวนมาก แต่ส่วนมากเป็นงบเงินเดือนข้าราชการ ทำให้ไม่ได้รับความสนใจเท่าที่ควร” (ข่าวสด, 10 มิถุนายน 2562) ในแง่ความดึงดูดใจทางการเมือง นายจาตุรนต์ ฉายแสง จึงสรุปว่า “เป็นกระทรวงระดับกลางๆ ถือเป็น Top ของกลางๆ แต่ไม่ใช่ Top” (จากการสัมภาษณ์, 29 กันยายน 2565)

ส่วนข้าราชการระดับสูงเห็นว่า “ที่ผ่านกระทรวงศึกษาธิการและกระทรวงการอุดมศึกษาถูกมองข้ามมาตลอด แม้จะเป็นกระทรวงที่ใหญ่ อาจจะไม่มีความใคร่อยากเข้ามาบริหารกระทรวงนี้ เพราะเป็นงานที่ยาก เกี่ยวข้องกับคนเป็นจำนวนมาก หากจะทำผลงานที่ออกมาเป็นรูปธรรมยาก”¹³ เช่นเดียวกับนักวิชาการรัฐศาสตร์ที่มองว่า

¹⁰ การแย่งกระทรวงท่องเที่ยว น่าจะเป็นเพราะรัฐบาลประยุทธ์สองมีพรรคการเมืองขนาดกลางและเล็กจำนวนมาก

¹¹ รศ.ดร. วรากรณ์ สามโกเศศ รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงศึกษาธิการในรัฐบาลพลเอกสุรยุทธ์ จุลานนท์ (1 กุมภาพันธ์ 2550 – 23 ธันวาคม 2550) เคยให้สัมภาษณ์ขณะดำรงตำแหน่งไว้ว่า “กระทรวงศึกษาฯ เพิ่งเป็นกระทรวงเกรดเอไม่กี่ปี” (ประชาชาติธุรกิจ, 26 กรกฎาคม 2550)

¹² เช่น รายงานข่าวใน ไทยรัฐ (1 มีนาคม 2564) และ ไทยโพสต์ (25 ธันวาคม 2563)

¹³ จากการสัมภาษณ์ของนายภาวิศ ทองโรจน์ อดีตนายกรัฐมนตรีและกรรมการการอุดมศึกษา (มติชน, 10 มิถุนายน 2562)

“กระทั่งกระทรวงศึกษาธิการ แม้ว่าจะมีงบประมาณที่สุด เอาไปให้ไม่มีใครรับ เหตุเพราะว่างของกระทรวงศึกษาฯ เป็นงบรายจ่ายประจำ งบเงินเดือน งบใช้สอย แต่งบโครงการมีน้อย”¹⁴ ทำให้ในปัจจุบัน แนววงการเมืองและสื่อมวลชนอีกกลุ่มประเมินว่ากระทรวงศึกษาธิการมีสถานะเป็นเพียง “กระทรวงเกรดบี” เท่านั้น (มติชน, 10 มิถุนายน 2562)

หากใช้สมมติฐานว่านักการเมืองประเมินตำแหน่งรัฐมนตรีแต่ละกระทรวงตามกรอบการเลือกที่เป็นเหตุเป็นผลเพื่อประโยชน์สูงสุดของตนเอง (self-interest and utility maximization) แล้ว ก็สามารถสร้างสมการพื้นฐานเพื่อวิเคราะห์สถานภาพของแต่ละกระทรวงได้ดังนี้

$$\text{แรงจูงใจทางการเมือง} = \text{ผลได้ (ปัจจุบัน + อนาคต)} - \text{ต้นทุน (ปัจจุบัน + อนาคต)}$$

ตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการนั้น ถึงแม้จะเป็นกระทรวงที่ได้รับงบประมาณสูงสุดที่สุด (ผลได้ปัจจุบัน) แต่พบว่ามี *พื้นที่การใช้งบประมาณ (fiscal space)* ที่รัฐมนตรีสามารถให้คุณให้โทษได้โดยตรงค่อนข้างจำกัด เนื่องจากมี “งบประจำ” เป็นสัดส่วนสูง เช่นในปีงบประมาณ พ.ศ. 2565 กระทรวงศึกษาธิการใช้งบบุคลากรสูงถึง 62% ตามมาด้วยงบเงินอุดหนุน (25%) จนทำให้เหลืองบประมาณส่วนอื่นๆ จำกัดมาก โดยงบลงทุนมีสัดส่วน 4.98% และงบดำเนินงานมีสัดส่วน 4.76% (ดูรายละเอียดในเนื้อหาส่วนที่ 5.4) ในขณะเดียวกัน การเป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงนี้ก็มีความเสี่ยงที่จะต้องเผชิญปัญหามากกว่ากระทรวงอื่น (ต้นทุนปัจจุบัน) เพราะต้องจัดการกับ (ก) ปมทุจริตที่ฝังอยู่ในระบบราชการมายาวนาน เช่น ปัญหาการทุจริตซื้อนมโรงเรียนช่วงทศวรรษ 2540, การจัดซื้อจัดจ้างขององค์การค้ำของครูสภาช่วงทศวรรษ 2550, ปัญหาการสอบแข่งขันเพื่อบรรจุบุคลากรทางการศึกษาตำแหน่งครูผู้ช่วยช่วงทศวรรษ 2560 และ (ข) การวิ่งเต้นโยกย้ายครูและการฝากนักเรียนเข้าโรงเรียนให้กับเครือข่ายการเมือง ซึ่งอาจกลายมาเป็นต้นทุนทางการเมืองในอนาคตหากเกิดการดำเนินคดี

ในอีกด้านหนึ่ง ผลประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับในอนาคตก็มีการเปลี่ยนแปลงไป ในอดีตนั้น การมีอำนาจในกระทรวงศึกษาธิการสามารถเพิ่มอิทธิพลทางการเมืองได้โดยตรง ดังที่ รศ.ดร.วรากรณ์ สามโกเศศ อดีตรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงศึกษาธิการในรัฐบาลพลเอกสุรยุทธ์ จุลานนท์ (1 กุมภาพันธ์ 2550 – 23 ธันวาคม 2550) เคยให้ข้อมูลว่า “ครูมีความสัมพันธ์กับตำบล นักการเมือง มีการรวมตัว...3-4 แสน มาประท้วงที่กระทรวงประจำ เพราะฉะนั้นเป็นองค์กรใหญ่มาก มีการเมือง ครูต้องเข้าใจ ในการเลือกตั้งครูมีอิทธิพลมากเพราะหวั่น

¹⁴ จากการสัมภาษณ์ของ ดร. บุญเกียรติ การะเวกพันธุ์ อาจารย์ประจำหลักสูตรรัฐศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง (บีบีซีไทย, 9 มิถุนายน 2562) <https://www.bbc.com/thai/thailand-48572080>

การเมืองอาศัยครูเป็นหัวคะแนน ทุกคนพยายามวิ่งไปที่ครู ก็แต่งตั้งครูที่ฝ่ายการเมืองเป็นพรรคพวก มีครูจำนวนมากหวังว่าจะได้โตเพราะการเมือง” (*ประชาชาติธุรกิจ*, 26 กรกฎาคม 2550)

อย่างไรก็ตาม บทบาทของเครือข่ายครู (รวมถึงเครือข่ายอื่นๆ ที่เคยมีอิทธิพลในอดีต เช่น พระสงฆ์) ก็ลดน้อยลงในแง่ของหัวคะแนนสำหรับการเลือกตั้งนับจาก พ.ศ. 2544 เป็นต้นมา¹⁵ ด้วยหลายปัจจัย อาทิ นโยบายของพรรคและตัวพรรคการเมืองที่ส่งผลต่อการตัดสินใจของผู้ลงคะแนน เทคโนโลยีด้านการสื่อสารและสื่อยุคใหม่ที่เชื่อมโยงผู้สมัครกับประชาชนเข้าถึงกันโดยตรง ตลอดจนบทบาทที่เพิ่มขึ้นของเครือข่ายใหม่ๆ เช่น กลุ่มอาสาสมัครสาธารณสุขชุมชน¹⁶ ในอีกด้านหนึ่ง บทบาทของเครือข่ายครูอาจพลิกกลับด้านเป็น “ต้นทุนทางการเมือง” เช่นกัน เนื่องจากกลุ่มครูยังสามารถรวมตัวกันเพื่อเรียกร้องหรือต่อต้านการเปลี่ยนแปลงระดับนโยบายดังที่พบในกรณีของร่างพ.ร.บ.การศึกษาแห่งชาติฉบับใหม่ ที่เริ่มทำในต้นทศวรรษ 2560 ซึ่งกลุ่มครูมีการเคลื่อนไหวครั้งใหญ่ เนื่องจากกังวลว่าจะกระทบต่อสถานภาพของครูในประเด็นเช่น ใบอนุญาตประกอบวิชาชีพ คำเรียกชื่อผู้บริหารสถานศึกษา ตลอดจนเรื่องเขตพื้นที่การศึกษา (*มติชน*, 18 กรกฎาคม 2564)

ในปัจจุบัน สิ่งสำคัญที่ดึงดูดให้นักการเมืองต้องการเป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการกลับอยู่ที่การเป็น “บันไดทางการเมือง” ซึ่งผู้ดำรงตำแหน่งจะสามารถเพิ่มบารมีเพื่อการไต่เต้ายกระดับตนเองไปสู่กระทรวงเกรดเอกระทรวงอื่นต่อไป ตัวอย่างเช่น นายสมศักดิ์ ปริศนานันทกุล จากพรรคชาติไทยดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ (พ.ศ. 2542–2543) ก่อนจะ “ยกระดับ” เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (พ.ศ. 2551) และชัดเจนขึ้นในกรณีของนายจรินทร์ ลักษณวิศิษฏ์ จากพรรคประชาธิปัตย์ ซึ่งเติบโตทางการเมืองตามลำดับดังนี้

- 1) รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงพาณิชย์ (พ.ศ. 2535–2537)
- 2) รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (พ.ศ. 2537–2538)
- 3) รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี (พ.ศ. 2540–2543)
- 4) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ (พ.ศ. 2551–2553)
- 5) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข (พ.ศ. 2553–2554)

¹⁵ แต่สำหรับการเลือกตั้งในระดับท้องถิ่น กลุ่มครูยังคงมีความสำคัญในหลายพื้นที่ เช่น “เครือข่ายครูโคราช” เป็นฐานคะแนนสำหรับผู้สมัครบางรายในการเลือกตั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) ของ จ.นครราชสีมา (*มติชน*, 18 ธันวาคม 2563)

¹⁶ สรุปรจากงานหลายชิ้นในโครงการวิจัยการศึกษาความเคลื่อนไหวทางการเมืองและพฤติกรรมกรรมการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 2562 ของสถาบันพระปกเกล้า <https://www.kpi-corner.com/content/7896/book-election62>

6) รองนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ (พ.ศ. 2562 – ปัจจุบัน)

5.2.4 สรุป : ความไม่ลงรอยระหว่างคาดหวังของสังคม vs สถานภาพทางการเมือง

อุปสงค์ต่อการปฏิรูปการศึกษาในสังคมไทยเกิดขึ้นอย่างกว้างขวาง ในอุดมคติแล้ว ตลาดการเมืองควรทำหน้าที่เป็นตัวคัดกรองที่ช่วยจัดลำดับความสำคัญของข้อเสนอปฏิรูปการศึกษาที่เกิดขึ้นจากหลายช่องทาง เพื่อส่งต่อไปยังผู้มีอำนาจตัดสินใจทางการเมืองว่าควรจัดลำดับความสำคัญของข้อเรียกร้องจำนวนมหาศาลอย่างไร อย่างไรก็ตาม ในกรณีของไทยพบว่า ตลาดการเมืองไม่ได้ทำหน้าที่เป็นตัวคัดกรองที่มีประสิทธิภาพนัก จนเกิดความไม่ลงรอยระหว่างความคาดหวังในสังคมกับสถานภาพทางการเมือง หากเราใช้กรอบเศรษฐศาสตร์สถาบันเพื่อพิจารณา *ความสอดคล้องกัน* (compatibility) ระหว่างความคาดหวังของสังคมกับโอกาสในการเปลี่ยนแปลงทางนโยบาย เราสามารถแบ่งกระทรวงต่างๆ ของไทยออกได้เป็นสองกลุ่ม คือกลุ่มที่อยู่ใน “ดุลยภาพระดับสูง” (high equilibrium) และกลุ่มที่อยู่ใน “ดุลยภาพระดับต่ำ” (low equilibrium) โดยที่กระทรวงศึกษาธิการมีความแตกต่างจากกระทรวงอื่น จนไม่สามารถจัดอยู่ในสองกลุ่มหลักดังกล่าวได้ จนทำให้เกิดปัญหาเฉพาะตัวในตลาดการเมือง

กระทรวงกลุ่มแรกที่สามารถจัดอยู่ใน *ดุลยภาพระดับสูง* คือ บรรดากระทรวงเกรดเอที่ได้รับความสนใจสูงสุดในตลาดการเมืองไทย 8 กระทรวง ได้แก่ มหาตมไทย กลาโหม คลัง พาณิชย์ พลังงาน เกษตรและสหกรณ์ คมนาคม สาธารณสุข เนื่องจากกระทรวงเหล่านี้ได้รับงบประมาณและ/หรือมีอำนาจบริหารจัดการสูง *สอดคล้อง* กับ การแข่งขันระดับสูงเพื่อดำรงตำแหน่ง จึงนับเป็นกระทรวงที่มีโอกาสสูงในการสร้างการเปลี่ยนแปลงที่เป็นรูปธรรมต่อสังคม¹⁷

ในทางตรงข้าม กระทรวงที่เหลืออีก 11 กระทรวงตกอยู่ในกลุ่ม *ดุลยภาพระดับต่ำ* ได้แก่ สำนักนายกรัฐมนตรี ต่างประเทศ การท่องเที่ยวและกีฬา การพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม ยุติธรรม แรงงาน วัฒนธรรม การอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม และอุตสาหกรรม เนื่องจากเป็นกระทรวงที่มีงบประมาณและอำนาจน้อยซึ่งก็ *สอดคล้อง* กับ การแข่งขันระดับต่ำเพื่อดำรงตำแหน่งเช่นกัน จึงนับเป็นกลุ่มกระทรวงที่มีโอกาสน้อยกว่าในการสร้าง

¹⁷ อย่างไรก็ตาม ตลาดการเมืองไม่ได้การันตีว่าการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวจะส่งผลสุทธิเป็นบวกหรือลบต่อสังคม เช่นเดียวกับที่ตลาดสินค้าไม่ได้ทำหน้าที่การันตีคุณภาพของสินค้าที่มีการซื้อขาย

การเปลี่ยนแปลงที่เป็นรูปธรรมต่อสังคม แต่ก็ไม่ค่อยเป็นปัญหาทางการเมือง เนื่องจากความคาดหวังทั้งของสังคมไทยและตลาดการเมืองก็อยู่ในระดับต่ำเช่นเดียวกัน

ในแง่นี้ กระทรวงศึกษาธิการจึงนับว่ามีสถานะก้ำกึ่งในการเมืองไทย เพราะสังคมไทยให้คุณค่ากับเรื่องการศึกษาในระดับสูง คนไทยแทบทุกช่วงวัยและทุกสาขาอาชีพต่างมีความคิดเห็นเกี่ยวกับนโยบายการศึกษา (แตกต่างจากนโยบายพลังงานหรือนโยบายอุตสาหกรรมที่ได้รับความสนใจแควกว่า) เพราะสังคมไทยเห็นว่าการศึกษาเป็นตัวกำหนดทั้งเส้นทางชีวิตระดับบุคคลและระดับการพัฒนาของประเทศ ความสนใจในวงกว้างทำให้การศึกษากลายเป็นวาระแห่งชาติที่ตัวแสดงทางการเมืองทุกกลุ่ม ไม่ว่าจะเป็นพรรคการเมือง เทคโนโลยี หรือ นายทหาร ล้วนต้องให้ความสำคัญ ตัวกระทรวงเองก็ได้รับงบประมาณประจำปีสูงสุดในบรรดากระทรวงทั้งหมด

อย่างไรก็ดี ตลาดการเมืองกลับไม่ได้จัดตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการในระดับสูงเทียบเท่ากับอุปสงค์ในสังคม เพราะเป็นกระทรวงที่มีต้นทุนการดำรงตำแหน่งสูง ประกอบกับพื้นที่ว่างทางนโยบายตำรารัฐมนตรีว่าการแต่ละคนดำรงตำแหน่งโดยเฉลี่ยเพียงหนึ่งปี เพื่อหวังใช้เป็นบันไดไต่เต้าไปสู่กระทรวงเกรดอื่นๆ ต่อไปเท่านั้น จนทำให้เกิดสภาวะ “ความไม่ลงรอย” ระหว่าง (ก) ความคาดหวังของสังคมไทยที่มีต่อการศึกษา กับ (ข) สถานะทางการเมืองของกระทรวงศึกษาธิการ แทนที่จะทำหน้าที่คัดกรองเพื่อส่งผ่านข้อเสนอที่มีนัยสำคัญที่สุด (ในแต่ละช่วงเวลา) ไปให้กับฝั่งอุปทานที่จะรับช่วงมาจัดสรรทรัพยากรและวางแผนการปฏิรูปให้สอดคล้องกัน ตลาดการเมืองกลับกลายเป็นอุปสรรคเชิงสถาบันที่ขัดขวางการส่งผ่านความต้องการปฏิรูปการศึกษาของสังคมไทยไปสู่การดำเนินนโยบาย ด้วยความไม่สอดคล้องกันระหว่างความคาดหวังของสังคมกับตำแหน่งแห่งที่ในการเมืองว่าด้วยการบริหารราชการแผ่นดิน นี่เป็นปัญหาสำคัญมิติแรกของพลวัตการปฏิรูปการศึกษาในประเทศไทยเมื่อพิจารณาจากมุมมองด้านอุปสงค์

5.3 อุปทานนโยบาย : คลื่นปฏิรูปการศึกษาสามระลอก

การวิเคราะห์ฝั่งอุปทานเป็นการทำความเข้าใจเส้นทางการปฏิรูปการศึกษาไทยจากฝั่งกลไกรัฐ ในอุดมคติแล้ว กระบวนการปฏิรูปการศึกษาของสังคมควรเป็นกลไกที่มีหน่วยงานรับผิดชอบเป็นเจ้าของชัดเจน เพื่อทำหน้าที่รวบรวมข้อมูลและระดมสมองภายใต้กระบวนการทำงานที่เปิดกว้างและเป็นระบบ ในขณะเดียวกันก็มีความยืดหยุ่น สามารถปรับบทบาทให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและเทคโนโลยี ตลอดจนสภาพปัญหาและความคาดหวังที่เปลี่ยนไปของสังคมได้

อย่างไรก็ตาม ในกรณีของไทยพบว่า ช่องทางการปฏิรูปการศึกษาจากฝั่งกลไกรัฐมีการเปลี่ยนแปลงไปในแต่ละยุคสมัย ด้วยแรงขับเคลื่อนจากกลุ่มตัวแสดงที่แตกต่างกันจนนำไปสู่ผลลัพธ์และผลข้างเคียงที่แตกต่างกันด้วย การปฏิรูประลอกแรก เกิดขึ้นตั้งแต่กลางทศวรรษ 2530 จนถึงกลางทศวรรษ 2540 ด้วยการผลักดันของเทคโนโลยีโนแครตในระบบ (education technocrats) ที่ประสานงานกับรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง จนสามารถผลักดันในการศึกษาเป็นวาระสำคัญในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ได้สำเร็จ ต่อเนื่องมาถึงการตรา พ.ร.บ. การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ที่เป็นแผนแม่บทการศึกษาระดับแรกของไทย แต่ก็มีจุดอ่อนจากการที่มุ่งเน้นเป้าหมายใหญ่เป็นหลัก จนขาดรายละเอียดในระดับปฏิบัติการ และมีกรอบเวลาที่ยาวนานเกินไปจนทำให้ พ.ร.บ. ระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 ไม่เป็นไปดังเจตนารมณ์ตั้งต้น

การปฏิรูประลอกที่สอง เกิดในสมัยรัฐบาลอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ (ธันวาคม 2551 – สิงหาคม 2554) โดยหน่วยราชการด้านการศึกษาเป็นผู้ประเมินผลลัพธ์การปฏิรูประลอกแรกอย่างเป็นระบบ นำมาสู่การผลักดันนโยบายเรื่องของการเรียนฟรี 15 ปี ที่แม้จะส่งผลกระทบต่อวงกว้าง แต่กระบวนการกำหนดนโยบายก็เป็นแบบเหมารวมมากเกินไป จนเกิดปัญหาด้านความเป็นธรรมและความเหลื่อมล้ำตามมา การปฏิรูประลอกที่สาม เกิดขึ้นนับตั้งแต่มีการรัฐประหารปี 2557 จนถึงปี 2565 ด้วยการผลักดันของเครือข่ายเทคโนโลยีโนแครตนอกระบบการศึกษา (general technocrats) ที่มียุทธศาสตร์ชัดเจนว่าต้องการก้าวข้ามระบบราชการ จนสามารถตราพระราชบัญญัติจัดตั้งกองทุนเพื่อลดความเหลื่อมล้ำและกำหนดพื้นที่นวัตกรรมให้โรงเรียนมีอิสระในการจัดการศึกษาได้มากขึ้น แต่ก็มีข้อจำกัดที่เป็นการเปลี่ยนแปลงเฉพาะจุดและเฉพาะประเด็น โดยไม่ได้เปลี่ยนแปลงโครงสร้างการศึกษาไทยในระบบ

5.3.1 การปฏิรูประลอกแรก : เทคโนโลยีโนแครต + การเมืองเปิด = รัฐธรรมนูญเพื่อการศึกษาและการปรับ

โครงสร้างกระทรวง

เมื่อเปรียบเทียบบริบทเศรษฐกิจการเมืองของการจุดกระแสปฏิรูปการศึกษาทั้ง 3 รอบจะพบว่า การปฏิรูประลอกแรกได้รับความสนใจและการสนับสนุนจากสังคมสูงที่สุด นอกจากจะเป็นเพราะการปฏิรูปครั้งนี้เป็นความพยายามครั้งใหญ่ของแวดวงนักการศึกษาถัดจากการปฏิรูปในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (พ.ศ. 2396–2453) แล้ว ก็ยังเป็นเพราะบริบททางเศรษฐกิจการเมืองในช่วงกลางทศวรรษ 2530 ด้วยที่ช่วยกระตุ้นให้ภาคธุรกิจและภาคประชาชนตื่นตัว สนใจร่วมระดมสมองว่าจะวางตำแหน่งแห่งที่ของประเทศไทยในกระแสโลกาภิวัตน์อย่างไร บริบทเช่นนี้แตกต่างจากการปฏิรูป

อีกสองระลอก ซึ่งเกิดขึ้นในช่วงที่สังคมไทยเต็มไปด้วยการแบ่งขั้วทางการเมืองที่ส่งผลจำกัดทั้งในแง่ความสนใจของสังคมโดยรวมและกลุ่มบุคคลที่ถูกเลือกเข้ามามีส่วนร่วมกับการปฏิรูป

เศรษฐกิจการเมืองแบบเปิดหลังปี 2535

กระแสปฏิรูปการศึกษาเริ่มก่อรูปก่อร่างในกลางทศวรรษ 2530 ซึ่งเป็นช่วงเวลาประเทศไทยอยู่ในสภาวะ “เศรษฐกิจการเมืองแบบเปิด” โดยในด้านเศรษฐกิจ ไทยกำลังอยู่ในทศวรรษแห่งความเฟื่องฟู การเติบโตทางเศรษฐกิจช่วงปี 2530–2538 มีอัตราสูงระหว่าง 8.1% ถึง 13.3% ต่อปี ส่งผลให้รายได้ต่อหัวของคนไทยขยับขึ้นเกินเท่าตัวในทศวรรษนี้ เศรษฐกิจไทยเชื่อมโยงกับเศรษฐกิจโลกเพิ่มขึ้นผ่านการส่งออกสินค้าอุตสาหกรรม ซึ่งขยายตัวอย่างรวดเร็วจากที่เคยมีสัดส่วน 1 ใน 3 (พ.ศ. 2523) ขึ้นมาเป็น 2 ใน 3 ของการส่งออกทั้งหมด (พ.ศ. 2533) สะท้อนการปรับโครงสร้างเศรษฐกิจจากที่เคยมีภาคเกษตรเป็นหัวหอกสู่การมีภาคอุตสาหกรรมเป็นหัวหอก ในขณะเดียวกัน รัฐบาลก็ส่งเสริมการท่องเที่ยวอย่างจริงจัง จนกลายเป็นแหล่งรายได้สำคัญของประเทศที่เพิ่มมูลค่าจากระดับ 30,000 ล้านบาทในปี 2528 เป็น 100,000 ล้านบาทในปี 2533 (ผาสุกและเบเคอร์ 2546, หน้า 191) ในด้านการเมือง กลไกประชาธิปไตยรัฐสภาก็กลับมาเป็นแนวทางหลักอีกครั้งหลังรัฐบาลพลเอกสุจินดา คราประยูร (7 เมษายน – 24 พฤษภาคม 2535) ใช้กำลังปราบผู้ชุมนุมประท้วง วิกฤตการณ์ พ.ศ. 2535 ส่งผลลบต่อเศรษฐกิจที่กำลังเติบโต จนทำให้สมาคมธุรกิจหลักๆ ของไทยที่ปกติจะไม่แสดงความเห็นทางการเมือง เช่น สมาคมธนาคารไทยและสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย ออกมาเรียกร้องสนับสนุนระบอบรัฐสภาประชาธิปไตยในสาธารณะ ในขณะที่ภาคประชาสังคมก็ร่วมกันรณรงค์ให้มีการปฏิรูปรัฐธรรมนูญเพื่อปรับดุลอำนาจระหว่างรัฐและประชาสังคมใหม่เพื่อวางรากฐานประชาธิปไตยให้ยั่งยืน (เบเคอร์และผาสุก 2557, หน้า 352)

ภายใต้บริบทเศรษฐกิจการเมืองแบบเปิด กระแสปฏิรูปการศึกษาเริ่มก่อตัวทั้งในและนอกกระทรวงศึกษาธิการ รัฐบาลชวน หลีกภัย สมัยที่หนึ่ง (2535–2538) ที่มีนายสัมพันธ์ ทองสมัคร เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการคนเดียวตลอดระยะเวลาเกือบสามปีของรัฐบาล เริ่มจัดทำแผนการศึกษาแห่งชาติฉบับใหม่ที่มุ่งหมายให้เป็นแผนระยะยาวสำหรับการพัฒนาการศึกษาของประเทศ โดยระบุความจำเป็นของการจัดทำที่เกิดจาก “ในช่วงทศวรรษที่ผ่านมา ประเทศไทยได้เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว และเห็นได้ชัดเนื่องจากความเจริญก้าวหน้าของวิทยาการและระบบการสื่อสาร รวมทั้งการที่ประเทศไทยมีการติดต่อสัมพันธ์กับประชาคมโลกอย่างกว้างขวางมากยิ่งขึ้น” ในด้านกระบวนการ คณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติแต่งตั้งคณะทำงานกลางเพื่อพิจารณาปรับปรุงแก้ไขเอกสารร่างแผนการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2535 โดยมีนายแพทย์

ประเวศ วะสี เป็นประธาน โดยมีปลัดกระทรวงศึกษาธิการ ปลัดทบวงมหาวิทยาลัย และเลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติเป็นคณะทำงาน (สุรณี 2547, หน้า 85)

การรณรงค์ออกกระทรวงศึกษาธิการได้รับการสนับสนุนจากธนาคารกสิกรไทยผ่านโครงการ “การศึกษาไทยในยุคโลกาภิวัตน์” ที่เริ่มขึ้นในปี 2537 โดยมี ดร.สิปปนนท์ เกตุทัต (ขณะนั้นดำรงตำแหน่งประธานกรรมการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย) เป็นประธานโครงการ โดยมีกรรมการคนสำคัญ คือ นายบัณฑิต ล่ำซำ (กรรมการผู้จัดการใหญ่ธนาคารกสิกรไทย) ดร.วิจิตร ศรีสอ้าน (ปลัดทบวงมหาวิทยาลัย) ดร.โกวิท วรพิพัฒน์ (ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ) โครงการดังกล่าววางเป้าหมายสำคัญไว้ 4 ประการว่าต้องการ *จุดประกาย ขยายความคิด พิชิตความเปลี่ยนแปลง ออกแรงผลักดันสู่ความสำเร็จ* (สุรณี 2547, หน้า 87–88)

เป้าหมายสำคัญที่สุดของโครงการคือ *จุดประกาย* ซึ่งหมายถึงการจุดกระแสการปฏิรูปการศึกษา มีการจัดสัมมนาในระดับภูมิภาคที่จังหวัดขอนแก่น ลำปาง และสงขลา ก่อนจะมีการสัมมนาใหญ่ระดับชาติเรื่อง “ยุทธศาสตร์การศึกษาไทยในยุคโลกาภิวัตน์” ที่ศูนย์การประชุมแห่งชาติสิริกิติ์ กรุงเทพมหานคร เพื่อจัดทำรายงานและรวบรวมข้อเสนอให้กับสมัชชาการศึกษาในปี 2539 พร้อมกันนี้ ยังมีกิจกรรมเผยแพร่ความคิดผ่านสื่อต่างๆ เช่น โทรทัศน์และรายงานภาษาอังกฤษ มีการจัดทำหนังสือ “ความฝันของแผ่นดิน” ซึ่งเขียนถึงเป้าหมายสำคัญของโครงการ อาทิ ชาติฝันให้เด็กไทยได้เรียนขั้นต่ำถึงมัธยมปลายทุกคน นอกจากจุดประกายในสังคมแล้ว โครงการการศึกษาไทยในยุคโลกาภิวัตน์ยังมุ่ง *ขยายความคิด* โดยมีการสื่อสารกับโรงเรียน นักการศึกษา พ่อแม่ ครู กระตุ้นให้นักเรียนรู้วิธีเรียนรู้ จนสามารถจัดตั้งเครือข่ายการศึกษาไทยยุคโลกาภิวัตน์ที่มีสมาชิกกว่า 20,000 คน เพื่อนำไปสู่เป้าหมายที่สามคือ *พิชิตความเปลี่ยนแปลง* ผ่านการทำงานร่วมกับหน่วยงานภาครัฐเพื่อจัดทำร่าง พ.ร.บ. การศึกษาแห่งชาติ และเป้าหมายสุดท้ายคือ *ออกแรงผลักดันสู่ความสำเร็จ* ที่มุ่งประสานงานกับทุกองค์กรที่เกี่ยวข้องเพื่อสร้างฉันทมติและความร่วมมือในการปฏิรูปการศึกษา

คิดใหญ่ มุ่งเปลี่ยนแปลงระดับโครงสร้าง

ในแง่ของวาระขับเคลื่อน (policy agenda) ลักษณะเด่นของการปฏิรูปประลอกแรกในช่วงปลายทศวรรษ 2530 ซึ่งไม่พบอีกในการปฏิรูปประลอกหลังจากนั้น คือ ความทะเยอทะยานต่อการเปลี่ยนแปลงระดับโครงสร้างก่อนการประกาศใช้ พ.ร.บ. การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ประเทศไทยมีกฎหมายการศึกษาต่าง ๆ กว่า 150 ฉบับ แต่ไม่มีกฎหมายการศึกษาแห่งชาติที่เป็นแนวนโยบายในภาพรวมของประเทศ (สกศ. 2546, หน้า 77) นอกจากนี้ ยังมีกรมต่างๆ ภายใต้กระทรวงศึกษาธิการที่ทำงานอย่างไร้เอกภาพถึง 14 กรม ผู้นำทางความคิดในโครงการการศึกษาไทยในยุคโลกาภิวัตน์ เช่น สิปปนนท์ เกตุทัต วิจิตร ศรีสอ้าน ตลอดจนหน่วยราชการภายในเอง

อย่างสำนักงานปฏิรูปการศึกษา (สปศ.) ต่างมีความเห็นสอดคล้องกันว่าปัญหาด้านการบริหารจัดการศึกษาของไทยเกิดจากสาเหตุหลัก 2 ข้อ การบริหารที่รวมศูนย์อำนาจไว้ที่ส่วนกลาง และการขาดเอกภาพด้านนโยบายและการบริหารภายในกระทรวง โดยมีรายละเอียดดังนี้ (สรุปจาก สุรณี 2547, หน้า 101)

(1) การบริหารแบบรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ส่วนกลาง ทำให้ผู้ปฏิบัติต้องคอยรับคำสั่งจากส่วนกลางโดยขาดการมีส่วนร่วมในการร่วมคิดและร่วมทำ นอกจากนี้ยังมีสายบังคับบัญชาหลายระดับ มีขั้นตอนการทำงานที่ซ้ำซ้อน ทำให้ใช้เวลาในการตัดสินใจและดำเนินงานล่าช้า ส่งผลกระทบต่อคุณภาพการจัดการเรียนการสอนในโรงเรียน ทำให้สถานศึกษาไม่มีอิสระในการบริหารจัดการทั้งในด้านวิชาการ การบริหารบุคคล การบริหารทั่วไป และการบริหารการเงิน ทำให้ขาดบรรยากาศและแรงจูงใจสำหรับผู้บริหารและครูในการคิดค้นนวัตกรรมในการจัดการเรียนการสอน อีกทั้งไม่สามารถจัดการเรียนการสอนให้ยืดหยุ่นเหมาะสมกับเด็กและสภาพของท้องถิ่นได้ เนื่องจากต้องทำตามคำสั่งจากส่วนกลางทั้งหมดเหมือนกันทั่วประเทศ

(2) การขาดเอกภาพด้านนโยบายและการบริหาร หน่วยงานบริหารการศึกษาขาดการประสานงานทั้งด้านนโยบายและด้านการปฏิบัติงานในระดับนโยบาย ต่างหน่วยต่างกำหนดนโยบายการศึกษาของตนเอง เนื่องจากกระทรวงศึกษาธิการมีกรมถึง 14 กรม (ดูภาพที่ 5.3.1) กรมเหล่านี้เป็นอิสระต่อกันทั้งในทางนิติบัญญัติและพฤตินัย ทำให้การดำเนินงานซ้ำซ้อนกันโดยไม่จำเป็นและสิ้นเปลืองทรัพยากร อีกทั้งยังเป็นเหตุให้ผู้บริหารสถานศึกษาและครูซึ่งเป็นผู้ปฏิบัติเกิดความสับสน เช่น มีหลายหน่วยงานลงไปแนะนำหรือจัดอบรมครูในเรื่องการเรียนการสอนหรือการวัดผลประเมินผลโดยไม่ประสานงานกัน ทำให้ครูต้องเสียเวลาในการเข้าอบรมในเรื่องเดียวกันหลายครั้ง และบางครั้งครูสับสนว่า ควรนำแนวทางหรือวิธีการของหน่วยงานใดมาปฏิบัติ

ภาพที่ 5.3.1 โครงสร้างกระทรวงศึกษาธิการก่อนปี 2546



ที่มา : ศุภวิชช์ (2559, หน้า 218)

บทบาทของ ดร. รุ่ง แก้วแดง และการยกระดับการศึกษาเป็นลัทธิ¹⁸

ในแง่ตัวบุคคลและเครือข่าย ผู้ที่มีบทบาทสำคัญที่สุดในกระบวนการผ่าน พ.ร.บ. การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 คือ ดร. รุ่ง แก้วแดง ซึ่งจบการศึกษาระดับปริญญาเอกด้านบริหารการศึกษาจากมหาวิทยาลัยนิวยอร์ก สหรัฐอเมริกาในปี 2533 ก่อนดำรงตำแหน่งหลากหลายในกระทรวงศึกษาธิการ อาทิ รองเลขาธิการคณะกรรมการ การประถมศึกษาแห่งชาติ เลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาเอกชน รองปลัดกระทรวงศึกษาธิการ เลขาธิการ คณะกรรมการวัฒนธรรมแห่งชาติ อธิบดีกรมการศึกษานอกโรงเรียน เลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ และเลขาธิการสภาการศึกษา ในด้านตำแหน่งทางการเมือง ดร. รุ่ง เคยเป็นรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงศึกษาธิการ ในรัฐบาลทักษิณ ชินวัตร สมัยที่สอง (11 มีนาคม 2548 – 19 กันยายน 2549) ในฐานะปัญญาชนสาธารณะ ดร. รุ่ง

¹⁸ นอกเหนือจากส่วนที่อ้างอิงหลักฐานอื่น เนื้อหาส่วนนี้ (รวมถึงบทสัมภาษณ์) นำมาจาก สุรณี พิพัฒน์โรจนกมล (2547) *การวิเคราะห์เชิงนโยบายการ ก่อรูปและกระบวนการตราพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542*. วิทยานิพนธ์ดุษฎีบัณฑิต คณะครุศาสตร์ (บริหารการศึกษา) จุฬาลงกรณ์ มหาวิทยาลัย.

เป็นผู้เขียนหนังสือหลายเล่มที่มีอิทธิพลต่อการปฏิรูปการศึกษาในทศวรรษแรกนี้ อาทิ *รีเอ็นจิเนียริงระบบราชการไทย* (2538) และ *ปฏิวัติการศึกษาไทย* (2540)

รัฐบาลนายบรรหาร ศิลปะอาชา (กรกฎาคม 2538–พฤศจิกายน 2539) ผลักดันให้มีการจัดตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2539 (ส.ส.ร.) เพื่อทำหน้าที่ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ดร.รุ่ง ลงสมัครรับคัดเลือกในตำแหน่งสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ (ส.ส.ร.) ด้วย ถึงแม้คะแนนที่ได้รับจะไม่สูงพอสำหรับการเป็นสมาชิก ส.ส.ร. แต่ก็ทำให้ ดร.รุ่ง ทราบความเคลื่อนไหวตั้งแต่เริ่มต้นว่า ส.ส.ร. ตั้งใจเน้นเฉพาะการบรรจุวาระทางการเมืองลงในรัฐธรรมนูญ ไม่ได้ให้ความสำคัญกับเรื่องการศึกษาแต่อย่างใด ดร.รุ่ง จึงเชิญ ส.ส.ร. ที่เป็นคนในวงการการศึกษามาประชุมนอกรอบ เพื่อโน้มน้าวให้เห็นว่ารัฐธรรมนูญของหลายประเทศนำวาระการศึกษามาใช้ไว้ในรัฐธรรมนูญอย่างไร ในรายละเอียด ดร.รุ่ง ให้สัมภาษณ์ไว้ว่า “กลุ่มพวกเราเป็นคนทำประเด็นเรื่องการศึกษาในรัฐธรรมนูญ จะพบว่ามีความหลากหลาย กระจายอยู่ร่วม 11 ประเด็นที่สามารถแทรกเข้าไปได้ในตอนนั้น” (รุ่ง แก้วแดง, สัมภาษณ์, 9 พฤศจิกายน 2547)

ความพยายามประสานงานกับ ส.ส.ร. สายการศึกษาทำให้สามารถผลักดันให้วาระการศึกษาถูกบรรจุไว้ใน “หมวด 3 สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย” ของรัฐธรรมนูญ ดังที่หนึ่งในเครือข่ายที่ผลักดันระบุว่า “เราได้มากกว่าที่เราคิด เขา [ส.ส.ร. สายการศึกษา] เห็นด้วยว่าควรจะมีกฎหมายการศึกษา และกำหนดให้ใส่ไว้ในหมวดสิทธิอีกด้วย” (สิริพร บุญญานันต์, สัมภาษณ์, 30 กันยายน 2546) การบรรจุสาระบัญญัติไว้ในหมวดสิทธิหมายความว่าหากรัฐไม่สามารถจัดการให้กับประชาชนได้ ประชาชนก็จะมีสิทธิฟ้องร้องรัฐบาล “ผู้ที่เป็นหลักในการปรับสาระในส่วนนี้คืออาจารย์เดโช สวานานนท์ ตอนแรกเขียนไว้ในแนวนโยบายแห่งรัฐ ซึ่งจะทำก็ได้ ไม่ทำก็ได้จริงๆ แล้วข้อความที่เหมือนกับมาตรา 43 ในรัฐธรรมนูญอื่นก็มี แต่อยู่ในหมวดแนวนโยบายแห่งรัฐ จะเขียนว่า รัฐจะทำอะไรบ้าง ถ้ารัฐไม่ทำก็ไม่ผิดกฎหมาย” (รุ่ง แก้วแดง, สัมภาษณ์, 9 พฤศจิกายน 2547) โดยมาตรา 43 นี้มีการเจรจาต่อรองที่พิพาท “ในตอนแรก ส.ส.ร.ฝ่ายการเมืองไม่เอา บอกว่าเป็นไปไม่ได้ ท่านบวรศักดิ์และท่านอนันท์ไม่เห็นด้วย แต่ ส.ส.ร.สายการศึกษาก็ต่อรองว่าถ้าไม่เอามาตรานี้จะขอโหวต ตอนนั้น ส.ส.ร.สายการศึกษามีการรวมตัวกันเลยชนะ” (รุ่ง แก้วแดง, สัมภาษณ์, 9 พฤศจิกายน 2547) วิธีการของ ดร.รุ่ง คือให้ สกศ. เป็นตัวกลางในการจัดประชุมสัมมนาและเชิญ ส.ส.ร. สายการศึกษามาร่วม เพื่อปรึกษาหารือ จน ส.ส.ร. เข้าใจและเห็นความสำคัญ หากมีเรื่องใดที่ขัดแย้งกันอยู่หรือยังไม่ชัดเจน สกศ. ก็จัดทำเอกสารเพิ่มเติม ชี้แจงสั้นๆ ส่งไปให้ ส.ส.ร. เป็นรายบุคคล “ถ้าจะพูดกันแบบตรงไปตรงมา การประสบความสำเร็จอย่างมากในครั้งนั้น เพราะเป็นการรวมตัวกันคล้ายกับกลุ่มของวิชาชีพ ขณะที่กลุ่มอื่นยังไม่ตื่นตัว”(รุ่ง แก้วแดง, สัมภาษณ์, 9 พฤศจิกายน 2547)

นอกจากมาตรา 43 ในหมวดว่าด้วยสิทธิแล้ว วาระการศึกษายังถูกบรรจุในหมวด 5 “แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ” ด้วย จนกล่าวได้ว่ารัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ให้ความสำคัญกับการศึกษามากกว่า 16 ฉบับก่อนหน้าทั้งหมด และกลายเป็นฐานทางกฎหมายที่สำคัญในการต่อยอดไปสู่การตรา พ.ร.บ. การศึกษาแห่งชาติในเวลาต่อมา ทั้งนี้ นอกจากการสร้างเครือข่ายนักการศึกษาแล้ว กระบวนการเจรจาต่อรองก็เป็นเรื่องสำคัญ ดังที่หนึ่งในเครือข่ายเคยให้ข้อมูลว่า “ฝ่ายนักการศึกษาได้รวมพลังกัน สร้างพลังการต่อรอง ถ้าไม่ใส่มาตรา 81 จะขอแปรญัตติทุกมาตรา ซึ่งจะทำให้รัฐธรรมนูญผ่านสภาฯ ได้ยาก” (พลฤทธิ์ ศิริบรรณพิทักษ์, สัมภาษณ์, 15 กันยายน 2546)

ภาพที่ 5.3.2 วาระด้านการศึกษาที่ถูกเขียนในหมวด 3 “สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย” ของรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2540

มาตรา ๔๓ บุคคลย่อมมีสิทธิเสมอกันในการรับการศึกษาขั้นพื้นฐานไม่น้อยกว่าสิบสองปีที่รัฐจะต้องจัดให้อย่างทั่วถึงและมีคุณภาพโดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย

การจัดการศึกษาอบรมของรัฐต้องคำนึงถึงการมีส่วนร่วมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและเอกชน ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

การจัดการศึกษาอบรมขององค์กรวิชาชีพและเอกชนภายใต้การกำกับดูแลของรัฐย่อมได้รับความคุ้มครอง ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

ที่มา: รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

ภาพที่ 5.3.3 วาระด้านการศึกษาที่ถูกเขียนในหมวด 5 “แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ” ของรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2540

มาตรา ๘๑ รัฐต้องจัดการศึกษาอบรมและสนับสนุนให้เอกชนจัดการศึกษาอบรมให้เกิดความรู้คู่คุณธรรม จัดให้มีกฎหมายเกี่ยวกับการศึกษาแห่งชาติ ปรับปรุงการศึกษาให้สอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคม สร้างเสริมความรู้และปลูกฝังจิตสำนึกที่ถูกต้องเกี่ยวกับการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข สนับสนุนการค้นคว้าวิจัยในศิลปวิทยาการต่าง ๆ เร่งรัดพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีเพื่อการพัฒนาประเทศ พัฒนาวิชาชีพครู และส่งเสริมภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะและวัฒนธรรมของชาติ

ที่มา: รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

นอกจากทั้งสองมาตราข้างต้นแล้ว วาระการศึกษายังปรากฏอยู่ในส่วนอื่นๆ อีก 4 มาตรา ดังนี้

- **มาตรา 40** คลื่นความถี่ที่ใช้ในการส่งวิทยุกระจายเสียง วิทยุ โทรทัศน์ และวิทยุโทรคมนาคม เป็นทรัพยากรสื่อสารของชาติเพื่อประโยชน์สาธารณะ ให้มีองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระทำหน้าที่จัดสรรคลื่นความถี่...การดำเนินการตามวรรคสองต้องคำนึงถึงประโยชน์สูงสุดของประชาชนในระดับชาติและระดับท้องถิ่น ทั้งในด้านการศึกษา วัฒนธรรม ความมั่นคงของรัฐ และประโยชน์สาธารณะอื่น รวมทั้งการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม
- **มาตรา 42** บุคคลย่อมเสรีภาพในทางวิชาการ การศึกษาอบรม การเรียนการสอน การวิจัย และการเผยแพร่งานวิจัยตามหลักวิชาการ ย่อมได้รับความคุ้มครอง ทั้งนี้ เท่าที่ไม่ขัดต่อหน้าที่ของพลเมืองหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน
- **มาตรา 69** บุคคลมีหน้าที่ป้องกันประเทศ รับราชการทหาร เสียภาษีอากร ช่วยเหลือราชการ รับการศึกษาอบรม พักพิทักษ์ ปกป้อง และสืบสานศิลปวัฒนธรรมของชาติและภูมิปัญญาท้องถิ่น และอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ
- **มาตรา 289** องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีหน้าที่บำรุงรักษา ศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น หรือวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีสิทธิที่จะจัดการศึกษาอบรมและการฝึกอาชีพตามความเหมาะสมและความต้องการภายในท้องถิ่นนั้น และเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาอบรมของรัฐ แต่ต้องไม่ขัดต่อมาตรา 43 และมาตรา 81 ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ การจัดการศึกษาอบรมภายในท้องถิ่นตามวรรคสอง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องคำนึงถึงการบำรุงรักษา ศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นด้วย

การเสนอร่างพระราชบัญญัติที่มีงานวิจัยรองรับ

กฎหมายแม่บททางการศึกษามีลักษณะเป็นกฎหมายมหาชน มีฐานะคล้ายรัฐธรรมนูญทางการศึกษา ซึ่งจะเป็นกฎหมายแม่ด้านการศึกษาระดับแรกหลังเปลี่ยนแปลงการปกครองปี 2475 ในการยกร่าง พ.ร.บ. การศึกษา ปี 2542 จึงมีความซับซ้อน 2 ประการ ได้แก่ หนึ่ง สารของกฎหมายต้องมีความครอบคลุมการบังคับใช้ทั้งภาครัฐและเอกชน ในขณะที่กฎหมายอาญาและกฎหมายแพ่งเป็นกฎหมายที่เน้นบทลงโทษ กฎหมายการศึกษาต้องเป็นกฎหมายในลักษณะส่งเสริม และ สอง เป็นกฎหมายที่มีสาระบัญญัติเป็นนโยบายสาธารณะ ดังนั้น กระบวนการยกร่างจึงต้องมีกิจกรรมที่เปิดโอกาสให้ประชาชน และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียร่วมแสดงความคิดเห็นในรูปแบบและวิธีการต่างๆ ได้

ภายใต้ความซับซ้อนดังกล่าวและการแข่งขันกันระหว่างร่าง พ.ร.บ. การศึกษาหลายฉบับ บทบาทของเทคโนโลยีและเครือข่ายการศึกษาจึงมีความสำคัญในการผลักดันร่างที่ตนเองสนับสนุน (ร่างของสภาการศึกษา - สกศ.) ซึ่งทีมของ ดร.รุ่ง มีแนวทางชัดเจนว่าจะใช้งานวิจัยเป็นฐานรองรับความชอบธรรม จึงแบ่งรายละเอียดการทำพระราชบัญญัติออกเป็น 42 ประเด็นย่อย และจัดให้มีงานวิจัยสนับสนุนแต่ละประเด็น โดย ดร.รุ่ง ให้สัมภาษณ์ว่า

พอรัฐธรรมนูญร่างเสร็จ มีมาตรา 81 กำหนดให้มีการปฏิรูปการศึกษา เราก็ปรึกษากันว่าเราจะปฏิรูปการศึกษากันอย่างไร เริ่มด้วยการตั้งประเด็นการปฏิรูปแต่ละประเด็นว่า ควรมีเนื้อหาสาระหรือมีอะไรบ้าง เราใช้ contract ในการทำวิจัย ส่วนใหญ่เป็นการวิจัยเชิงเอกสาร บวกกับงานวิจัยการปฏิรูปการศึกษาของประเทศต่างๆ อีก 18 ประเทศ เพื่อเอามาเป็น background ทั้งประเทศใหญ่และประเทศเล็กเท่าที่ข้อมูลที่ได้ พอได้สาระ เราก็ขอให้เขาร่างออกมา เขียนกันมา ใช้วิธีการประชุมสัมมนาเพื่อระดมความคิดจากคนที่หลากหลาย ระดมกันทำงานกันหามรุ่งหามค่ำ จุดเด่นที่ทำให้ร่างฯ ของสภาการศึกษาได้รับการยอมรับคืองานวิจัย เราเถียงกันบนข้อมูลงานวิจัย ซึ่งอธิบายได้ทั้งสภาพปัจจุบันเป็นอย่างไร ต่างประเทศและในประเทศเป็นอย่างไร ทุกคนที่มาทำเกือบเรียกได้ว่าเก่งที่สุดเท่าที่เราหาได้ของประเทศ เราจึงได้รับการยอมรับ และช่วงนั้นเราใช้ยุทธการสัมมนารายวัน เข้าเรื่อง บ่ายเรื่อง ก็เกิดกลุ่มเครือข่ายขึ้นมา เช่นเครือข่ายพ่อแม่...ห้องประชุมสภาการศึกษาจึงกลายมาเป็นห้องเรียน (รุ่ง แก้วแดง, สัมภาษณ์, 9 พฤศจิกายน 2547)

โครงการวิจัยทั้ง 42 ประเด็นเดินหน้าไปพร้อมกัน โดย สกศ. เป็นผู้กำหนดรายละเอียด เช่น ตัวแปรต่างๆ ที่ต้องการศึกษา ทั้งนี้ งานวิจัยจะถูกแบ่งออกเป็น 2 สาย สายที่หนึ่ง เป็นงานวิจัยขนาดเล็กทำโดย สกศ. และว่าจ้างบุคคลภายนอกมาร่วมทำวิจัยระยะสั้น เน้นการวิจัยเอกสาร ใช้เวลาไม่เกิน 5-6 เดือน เริ่มด้วยการสืบค้นข้อมูลของไทยและของต่างประเทศมาสังเคราะห์ ถ้าจำเป็นก็ทำการสำรวจเพิ่มเติม แล้วสรุปออกมาเป็นรายงานวิจัย เช่น รายงานการวิจัยเพื่อประกอบรายงานปฏิรูปโครงสร้างและระบบการบริหารการศึกษาไทย และรายงานการวิจัยเพื่อสนับสนุนการปฏิรูปการเงินเพื่อการศึกษา เป็นต้น สายที่สอง เป็นงานวิจัยขนาดใหญ่ ซึ่งต้องศึกษาเชิงลึกเพื่อสร้างองค์ความรู้ใหม่ สกศ. สนับสนุนให้มีการตั้งองค์กรใหม่ในสถาบันการศึกษาเพื่อทำวิจัยเชิงทดลอง เช่น ให้ทีมวิจัยของมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ประสานมิตร ทำการศึกษาและทดลองเรื่องเด็กปัญญาเลิศ เป็นต้น แต่ละประเด็นต้องมีผลงานออกมาเป็น “เอกสารนโยบาย” (policy paper) ที่มีมาตรฐาน ความรู้ที่ได้จากการวิจัยทั้งหมดเป็นฐานความรู้ในการร่างกฎหมาย จน ดร.สิริพร บุญญานันต์ หนึ่งในทีมงานถึงกลับกล่าวว่า “คนที่อ่าน พ.ร.บ. การศึกษา จะบอกว่าหน้าตามันไม่เป็นกฎหมาย มันเหมือนแผน ก็แน่นอน เพราะตอนแรกคิดว่าจะไม่มีแผน

แล้ว ก็เอาแนวการดำเนินงานผนวกกับความคิดที่ได้จาก 42 ประเด็น และความคิดเห็นของผู้ทรงคุณวุฒิต่างๆ ที่ประชุมในต่างกรมหลายวาระมากมาย ใส่เข้ามา” (สิริพร บุญญานันต์, สัมภาษณ์, 30 กันยายน 2546)

ยุทธศาสตร์การใช้งานวิจัยเป็นฐานทำให้ สกศ. ได้ประเด็นในการร่างที่ชัดเจน ลดพลังของข้อโต้แย้งฝั่งตรงข้ามเมื่อต้องชี้แจงกับคณะกรรมการในกระบวนการนิติบัญญัติ นอกจากนี้ ผู้ทำวิจัยแต่ละโครงการก็ล้วนเป็นผู้ที่มีชื่อเสียงเป็นที่ยอมรับ มีบาร์มีในวงการศึกษา “เวลาเข้าชี้แจงต่อคณะกรรมการวิสามัญในสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา จะถูกซักไซ้ไล่เลียงมาก เราก็เอางานวิจัยไปให้ดู ซึ่งมีตั้ง 42 เรื่อง 42 ตั้งก็จะสะตอกหรือหมดเรื่องไป” (สิริพร บุญญานันต์, สัมภาษณ์, 30 กันยายน 2546)” ในขณะเดียวกัน ระหว่างการทำงานวิจัย สกศ. ก็ทำงานสื่อสารมวลชนไปด้วย มีผลผลิตประกอบนโยบายตลอดเวลา เช่น งานแปลเรื่องกฎหมายครูของประเทศจีน ซึ่ง สกศ. นำไปให้กรรมการเพื่อโน้มน้าวให้เห็นแนวทางในการพัฒนาวิชาชีพครูไทยให้เข้มแข็งเหมือนจีน นอกจากงานแปลแล้ว สกศ. ยังมีงานสังเคราะห์เอกสาร เช่น เมื่อมีการวิจัยเรื่องการปฏิรูปการศึกษาของประเทศต่างๆ ก็นำของทุกประเทศมาสังเคราะห์เปรียบเทียบทำให้ได้งานแยกออกมาอีกชิ้นเสมอ นอกจากนี้ ยังมีการประสานงานกับสถาบันราชภัฏ (สถานะในขณะนั้น) เพื่อจัดประชุมสัมมนาที่ลำปาง พระนครศรีอยุธยา นครราชสีมา และสุราษฎร์ธานี ร่วมงานกับสวนดุสิตโพลเพื่อสำรวจความคิดเห็นของประชาชน สื่อสารกับประชาชนผ่านสถานีโทรทัศน์ช่อง 5 และช่อง 9 ตลอดจนสื่อวิทยุ หนังสือพิมพ์ เครือข่ายอินเทอร์เน็ต และนิตยสารขวัญเรือน ดังนั้น ตลอดเส้นทางการเตรียมทำร่างพระราชบัญญัติ จึงสามารถเสนอผลงานออกมาสู่สังคมไปพร้อมกัน จนสามารถเก็บข้อมูลผู้มีส่วนร่วมเป็น “เครือข่ายการศึกษา Thailand Education Network” (TEN) ที่มีสมาชิกกว่า 50,000 คน

ฐานคิดปฏิรูป : “ทุกวิชาชีพสำคัญหมด แต่วิชาชีพการศึกษาเป็นตัวแปรต้น”¹⁹

การปฏิรูประลอกแรกที่สามารถยกระดับการศึกษาขึ้นเป็น “สิทธิ” ของคนไทยตามรัฐธรรมนูญนั้นไม่ได้เกิดขึ้นโดยง่าย ในช่วงที่ ส.ส.ร. ร่างรัฐธรรมนูญนั้นมีการถกเถียงกันไม่น้อย เช่น มีการแย้งว่ารัฐธรรมนูญ ไม่ควรให้อภิสิทธิ์กับวิชาชีพครูเพราะอาจสร้างความขัดแย้งกับวิชาชีพอื่นได้ จนถึงกับต้องปิดประตูห้องต่อรอง และมีการโหวตลับก่อนการลงมติ จนในที่สุด มาตรา 81 ได้เสียงข้างมาก (ชนะ 3 เสียง) ด้วยเหตุผล 3 ข้อ ได้แก่ (สุรณี 2547, หน้า 93) หนึ่ง การพัฒนาทางการศึกษาเป็นรากฐานของการพัฒนาสิ่งอื่นๆ สอง การพัฒนาการศึกษาเป็นสิ่งที่นำไปถึงความจำเป็นอย่างยิ่งในการสร้างความรู้และปลูกจิตสำนึกในเรื่องความเป็นประชาธิปไตย และการเข้ามา

¹⁹ นอกเหนือจากส่วนที่อ้างอิงหลักฐานอื่น เนื้อหาส่วนนี้ (รวมถึงบทสัมภาษณ์) นำมาจาก สุรณี พิพัฒน์โรจนกุล (2547) การวิเคราะห์เชิงนโยบายการก่อรูปและกระบวนการตราพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542. วิทยานิพนธ์ดุษฎีบัณฑิต คณะครุศาสตร์ (บริหารการศึกษา) จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

มีส่วนร่วมในกระบวนการพัฒนาประเทศอย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น *สาม* การศึกษามีเจตนารมณ์และวัตถุประสงค์ชัดเจนที่จะสร้างสังคมไทยให้เป็นสังคมคุณภาพ เป็นสังคมแห่งภูมิปัญญาและการเรียนรู้ มีความเป็นไทยด้วยภูมิปัญญาไทย และสังคมสมานฉันท์และมีความเอื้ออาทรต่อกัน

ดร.ประวิทย์ ทองศรีนุ่น หนึ่งในกลุ่มผู้ผลักดันในวงประชุมดังกล่าวเปิดเผยในเวลาต่อมาว่า “ส่วนที่เกี่ยวกับมาตรา 81 ท่านบรรศักดิ์ได้หารือกับท่านอานันท์ว่า...เวลาเอาเรื่องนี้เข้าสภาฯ ถ้าถูกคัดค้านอาจจะเสียหายได้ น่าจะขอให้ ดร.ประวิทย์ถอนญัตติ ท่านอานันท์ได้บอกให้ผมถอน มาตรา 81...แต่ผมบอกว่า *ความล้มเหลวทางเศรษฐกิจ สังคม ความมั่นคงของรัฐ การเมือง การปกครอง เป็นผลมาจากการจัดการศึกษาที่สร้างคนไม่มีคุณภาพ* ผมได้ยกตัวอย่างเงาะป่าที่เป็นคนไทย แต่สู้ไม่ได้ในสังคมโลก เพราะความไม่เป็นสากลในการจัดการศึกษา... *ความจริงทุกวิชาชีพสำคัญหมด แต่วิชาชีพการศึกษาเป็นตัวแปรต้น* ถ้าหากว่า คุณภาพของคนในชาติด้อยแล้ว วิชาชีพอื่นจะล้มหมด วิชาชีพครูเป็นตัวแม่บท ต้องเขียนกฎหมายแม่บทเอาไว้” และ “การยกมือในที่ประชุมลับ มีทั้งเห็นด้วยและไม่เห็นด้วย ท่านอานันท์และท่านบรรศักดิ์เป็นกลาง แต่สามารถเอาชนะมาได้ 3 เสียง ผมเกือบเป็นลมเลย...ดีใจ ดีใจมากๆ พอเข้าที่ประชุมใหญ่ มติก็เลยได้กลายเป็นเอกฉันท์ เพราะได้ผ่านที่ประชุมลับมาก่อนแล้ว” (ประวิทย์ ทองศรีนุ่น, สัมภาษณ์, 4 กันยายน 2546) ฐานคิดดังกล่าวสะท้อนออกมาชัดเจนยิ่งขึ้นใน พ.ร.บ. การศึกษาแห่งชาติ 2542 ที่ระบุในมาตรา 60 ว่า “ให้รัฐจัดสรรงบประมาณแผ่นดินให้กับ *การศึกษาในฐานะที่มีความสำคัญสูงสุดต่อการพัฒนาที่ยั่งยืนของประเทศ* โดยจัดสรรเป็นเงินงบประมาณเพื่อการศึกษา”

เป้าหมายใหญ่ที่ขาดแผนปฏิบัติการ

ถึงแม้การปฏิรูประลอกแรกจะสามารถจุดกระแสในสังคมได้อย่างกว้างขวาง แต่แรงขับเคลื่อนของการปฏิรูปกลับลดพลังลงอย่างรวดเร็ว โดยสาเหตุสำคัญประการหนึ่งคือ การขาดแผนปฏิบัติที่ชัดเจน ดังที่ ดร. รุ่ง แก้วแดง (สกศ. 2544, คำนำและบทสรุปผู้บริหาร) ยอมรับเองว่า “กระแสของการปฏิรูปการศึกษาที่เคยมีแนวโน้มว่าจะเป็นไปได้ด้วยดีในช่วงปีแรก กลับมีภาพเงาของความล้มเหลวปรากฏเป็นสัญญาณแทรกขึ้นมาเป็นระยะๆ อย่างต่อเนื่อง ไม่ว่าจะเป็นการเกิดภาวะชะงักงันขึ้นในการดำเนินงานของหน่วยงาน ความขัดแย้งระหว่างกลุ่มต่างๆ ที่ยังหาข้อยุติไม่ได้ การออกกฎหมายและการดำเนินงานที่ล่าช้ากว่าเวลาที่กฎหมายกำหนด หรือแม้แต่เสียงสะท้อนจากบุคคลบางกลุ่มว่าจะปฏิรูปการศึกษาจริงหรือไม่...หน่วยงานระดับปฏิบัติก็มีความตื่นตัวที่จะปฏิรูปการศึกษาและพร้อมที่จะให้ความร่วมมือ แต่เนื่องจากยังไม่มีแนวทางในการปฏิบัติที่ชัดเจน การนำไปปฏิบัติอย่างจริงจังจึงยังมีอยู่น้อยมาก” ในรายงานฉบับเดียวกันนี้มีการประเมินความก้าวหน้าไว้และให้รายละเอียดต่อว่า “การที่ไม่สามารถนำแผนสู่การปฏิบัติได้พบว่า เกิดจากหน่วยงานที่รับผิดชอบการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานมีหลายสังกัด ซึ่งต่างก็

ต้องการข้อตกลงร่วมกันในการปฏิบัติงาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งค่าใช้จ่ายต่อหัวของผู้เรียน รวมทั้งการเตรียมความพร้อมและการประสานการใช้ทรัพยากรร่วมกัน เพื่อรองรับการหลอมรวมหน่วยงานจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานของหน่วยงานระดับชาติ ระดับพื้นที่ และกรุงเทพมหานคร” (สกศ. 2544, หน้า 63)

ดังนั้น หากนับจากจุดเริ่มต้นเมื่อปี 2535 กว่ากระแสปฏิรูปจะกลายเป็นผลลัพธ์ระดับกฎหมายที่ปรับโครงสร้างกระทรวงศึกษาธิการได้ ก็ต้องใช้เวลายาวนานประมาณ 10 ปี จึงสามารถตรา พ.ร.บ. ระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 โดยจาก 14 กรมที่เคยมีก่อนหน้านี้ ก็เปลี่ยนเป็น *ส่วนราชการภายใน 6 สำนัก* ได้แก่ สำนักงานรัฐมนตรี สำนักงานปลัดกระทรวง สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา และสำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษา ซึ่งหน่วยงานทั้งหมดนี้มีสถานะเป็นกรม และขึ้นตรงต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ²⁰ ในขณะที่การบริหารและการจัดการศึกษาแบ่งเป็น *เขตพื้นที่การศึกษา* ซึ่งโรงเรียนระดับประถมศึกษาและโรงเรียนมัธยมศึกษามาอยู่สังกัดรวมกันเป็นเขตพื้นที่การศึกษาจำนวน 175 เขต ถึงแม้จะประสบความสำเร็จในการปรับโครงสร้างกระทรวงครั้งใหญ่ แต่ ดร. รุ่ง ได้สรุปไว้ว่า กลุ่มคนที่ขับเคลื่อน พ.ร.บ. ระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 นั้นเป็นคนละกลุ่มกับคนที่ผลักดัน พ.ร.บ. การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 การเปลี่ยนแปลงจึงไม่ได้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ตั้งต้น (สัมภาษณ์, 5 สิงหาคม 2565)

²⁰ ส่วนใหญ่เกิดขึ้นจากการควบรวมหน่วยงานหลายส่วนเข้าด้วยกัน เช่น สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติและกรมสามัญศึกษาถูกยุบรวมกันมาสังกัด สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน

ภาพที่ 5.3.4 โครงสร้างกระทรวงศึกษาธิการใหม่ในปี 2546



ที่มา : ศุภวิชช์ (2559, หน้า 258)

แก้ปัญหาด้วยกฎหมายที่คลุมเครือ

หลังการตรา พ.ร.บ. การศึกษาแห่งชาติ 2542 ก็มีการจัดตั้ง *สำนักงานปฏิรูปการศึกษา* (สปค.) ในรูปแบบองค์กรมหาชนเฉพาะกิจ เพื่อเสนอแนวทางการจัดโครงสร้างองค์กรและส่วนงานของกระทรวงศึกษาธิการ ตลอดจนการจัดระบบทรัพยากรและการลงทุนด้านการศึกษา โดยประเด็นสำคัญที่สร้างความขัดแย้งอย่างรวดเร็ว คือ การกระจายอำนาจ เนื่องจาก พ.ร.บ. การศึกษาแห่งชาติ 2542 กำหนดให้ “มีการกระจายอำนาจไปสู่เขตพื้นที่การศึกษา สถานศึกษา และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” ซึ่งนำไปสู่การพาดหัวข่าวว่า “โอนโรงเรียนประถมให้ อบต.” จนทำให้กลุ่มองค์กรครูและบุคลากรทางการศึกษาออกมาเคลื่อนไหวคัดค้านอย่างรุนแรง โดยให้เหตุผลเรื่องความไม่พร้อมของ อบต. ผนวกกับเรื่องที่สำคัญในระดับปัจเจก คือ ความก้าวหน้า ความมั่นคงในอาชีพ และเกียรติยศของครูที่จะเปลี่ยนแปลงไป จากที่เคยเป็นข้าราชการภายใต้รัฐส่วนกลางมาเป็นลูกจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ระดับความขัดแย้งพัฒนาขึ้นจากการคัดค้านของครูระดับประถมศึกษา กลายเป็นการคัดค้านการถ่ายโอนอำนาจการจัดการศึกษาทุกรูปแบบในช่วงปลายปี 2543 (สุรพล 2546, หน้า 29–30)

นายสมศักดิ์ ปรีศนันท์กุล รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการในขณะนั้น และนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ รัฐมนตรีผู้รับผิดชอบแผนปฏิบัติการกระจายอำนาจ เข้ามาจัดการความขัดแย้งด้วยการปรับสาระสำคัญของแผนปฏิบัติงานให้ *คลุมเครือ* ขึ้นกว่าแผนเดิม โดยระบุ “ลักษณะของสถานศึกษาที่จะไม่ต้องการถ่ายโอนให้แก่องค์กร” รวม 9 ประเภท อาทิ สถานศึกษาที่มุ่งให้บริการในเขตที่กว้างกว่าเขตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, สถานศึกษาที่จัดการศึกษาในเชิงทดลอง วิจัย และพัฒนา, สถานศึกษาที่จัดการศึกษาเพื่อผู้พิการและด้อยโอกาส, สถานศึกษาในโครงการพระราชดำริ, สถานศึกษาที่ผู้บริจาคที่ดินและอาคารมีวัตถุประสงค์ให้รัฐเป็นผู้ดำเนินการจัดการศึกษาเอง ในขณะเดียวกัน ก็มีการกำหนด “ลักษณะเฉพาะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะรับโอนสถานศึกษา” ไว้อย่างคลุมเครือเช่นกันว่า ต้องเป็นองค์กรที่มีขนาดใหญ่หรือจัดตั้งมานานพอสมควรแล้วเท่านั้น ทั้งยังต้องเป็นองค์กรท้องถิ่นที่มีระบบบริหารงานบุคคลทัดเทียมกับรัฐส่วนกลาง (สุรพล 2546, หน้า 31–35)

ปัญหาเดียวกันนี้เกิดขึ้นกับ “ความเป็นนิติบุคคลของสถานศึกษา” ซึ่งเกิดขึ้นภายใต้ พ.ร.บ. ระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ 2546 โดยกฎหมายกำหนดไว้เพียงว่า ผู้บริหารโรงเรียนมีหน้าที่กำกับและส่งเสริมสนับสนุนกิจการของโรงเรียน แต่ไม่ได้ให้อำนาจในการบริหารงานบุคคลและงบประมาณ การมอบอำนาจจากสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาอาศัยคำสั่งเป็นเรื่อยๆ ไป มิใช่การมอบอำนาจเป็นการทั่วไปในการบริหารรายวันเสมือนนิติบุคคลทั่วไป ในขณะเดียวกัน สถานศึกษานิติบุคคลก็ยังถือว่ามีสถานภาพเป็น “ส่วนราชการ” ตามกฎหมายมหาชน เพราะบุคลากรยังมีฐานะเป็นข้าราชการหรือลูกจ้างของราชการอยู่ (สฎายุ 2555, หน้า 250)

โดยสรุปแล้ว การปฏิรูปการศึกษาระลอกแรกเกิดขึ้นตั้งแต่กลางทศวรรษ 2530 จนถึงกลางทศวรรษ 2540 ด้วยการผลักดันของเทคโนโลยีสารสนเทศการศึกษาที่ประสานงานกับรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง จนสามารถผลักดันให้การศึกษากลายเป็นวาระสำคัญในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ได้สำเร็จ ต่อเนื่องมาถึงการตรา พ.ร.บ. การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ที่เป็นแผนแม่บทการศึกษาฉบับแรกของไทย แต่ก็มีจุดอ่อนจากการที่มุ่งเน้นเป้าหมายใหญ่เป็นหลักจนขาดรายละเอียดในระดับปฏิบัติการ และมีกรอบเวลาที่ยาวนานเกินไปจนทำให้ พ.ร.บ. ระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 ไม่เป็นไปดังเจตนารมณ์ตั้งต้น ในขณะที่แนวทางการกระจายอำนาจทางการศึกษาก็เต็มไปด้วยความคลุมเครือ

5.3.2 การปฏิรูประลอกสอง : แผนงานราชการ + การตลาดนโยบาย = เรียนฟรี 15 ปี

การเมืองแบ่งขั้วในทศวรรษ 2550

การปฏิรูประลอกที่สองเกิดขึ้นภายใต้บริบททางเศรษฐกิจการเมืองที่แตกต่างจากการปฏิรูประลอกแรก โดยสิ้นเชิง กล่าวคือ การออกแบบของรัฐธรรมนูญ 2540 ทำให้ประเทศไทยมีรัฐบาลพรรคเดียวที่เข้มแข็งเกิดขึ้นเป็นครั้งแรกในประวัติศาสตร์ภายใต้การนำของทักษิณ ชินวัตร (กุมภาพันธ์ 2544 – กันยายน 2549) ถึงแม้พรรคไทยรักไทยจะชนะการเลือกตั้งครั้งที่สองโดยได้รับคะแนนเสียงสูงถึงร้อยละ 67 ของทั้งประเทศ แต่ก็เกิดความขัดแย้งทางการเมืองครั้งใหญ่ตามมา “ฝ่ายนิยมเจ้า ทหาร และข้าราชการ (ฝ่ายอนุรักษ์นิยม) เกรงว่าทักษิณจะทำให้เมืองไทยเปลี่ยนเร็วและมากไปตามกระแสโลกาภิวัตน์ นักปฏิรูปในกลุ่มนักวิชาการและชนชั้นกลางเสรีนิยมวิตกที่ทักษิณมีทั้งเงิน มีทั้งความนิยมจากรากหญ้า (จากชุดนโยบายประชานิยม) และลักษณะอำนาจนิยม” (เบเคอร์และผาสุก 2557, หน้า 372) จนกลุ่มต่างๆ เหล่านี้กลายเป็นผู้สนับสนุนการรัฐประหารในวันที่ 19 กันยายน 2549 ในรัฐบาลสุรยุทธ์ จุลานนท์ (ตุลาคม 2549 – มกราคม 2551) แนวร่วมดังกล่าวพยายามปรับดุลอำนาจทางการเมืองเพื่อลดอำนาจของทักษิณ ศาลรัฐธรรมนูญตัดสินยุบพรรคไทยรักไทย สภาร่างรัฐธรรมนูญที่มาจากกาแต่งตั้งมุ่งลดบทบาทของรัฐสภา เพิ่มการปกป้องข้าราชการจากการแทรกแซงของนักการเมือง ฟันกองอำนาจการรักษาความมั่นคงภายใน แต่เมื่อมีการเลือกตั้งอีกครั้งในเดือนธันวาคม 2550 พรรคพลังประชาชนที่สืบทอดต่อจากพรรคไทยรักไทยก็ยังคงได้รับคะแนนเสียงถึง 233 ที่นั่งจากทั้งหมด 480 ที่นั่ง อย่างไรก็ตาม ต่อมาศาลรัฐธรรมนูญตัดสินให้นายสมัคร สุนทรเวช (มกราคม–กันยายน 2551) พ้นจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรี การประท้วงบนถนนกลับมารุนแรงอีกครั้ง มีการปิดล้อมสนามบินสุวรรณภูมิ และความเคลื่อนไหวของทหารที่ช่วยกันสนับสนุนให้เกิดการจัดตั้งรัฐบาลใหม่ที่มีพรรคประชาธิปัตย์เป็นแกนนำ (เบเคอร์และผาสุก 2557, หน้า 372–377)

รัฐบาลนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ (ธันวาคม 2551 – สิงหาคม 2554) เกิดขึ้นและบริหารประเทศภายใต้บริบทการเมืองแบบแบ่งขั้วรุนแรง (political polarization) ดังที่กล่าวข้างต้น บริบทเช่นนี้ทำให้การขับเคลื่อนวาระต่างๆ ยากที่จะหาฉันทมติหรือแม้แต่การแสวงหาแนวร่วมวงกว้าง ยิ่งไปกว่านั้น เดือนพฤษภาคม 2553 ยังเกิดการปะทะระหว่างผู้ชุมนุมประท้วงรัฐบาลกับฝ่ายความมั่นคง อันสะท้อนให้เห็น “รอยร้าวในสังคมที่ลึกลับ” (เบเคอร์และผาสุก 2557, หน้า 381) สภาพการณ์ทั้งหมดนี้ทำให้การปฏิรูปการศึกษาทศวรรษที่สองเกิดขึ้นในวงแคบที่มีนักการศึกษาในกระทรวงศึกษาธิการเป็นผู้นำ

เริ่มต้นด้วยการประเมินผลและสรุปอุปสรรค

การปฏิรูปประลอกที่สองมีจุดตั้งต้นที่เป็นไปตามหลักการงานนโยบายสาธารณะ นั่นคือ เริ่มต้นจากการประเมินผลการปฏิรูปที่ผ่านมาเพื่อวิเคราะห์ปัญหาและอุปสรรค โดยในเดือนกุมภาพันธ์ 2552 หรือราวหนึ่งทศวรรษหลังการออก พ.ร.บ. การศึกษาแห่งชาติ 2542 สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษาเผยแพร่รายงานสรุปผลการดำเนินงานของการปฏิรูป รายงานฉบับนี้สะท้อนว่าความสำเร็จที่เป็นรูปธรรมที่สุดของการปฏิรูปที่ผ่านมา มีเพียง 3 ประการ คือ (สรุปจาก สกศ. 2552, คำนำ)

- (1) การรวมทบวงมหาวิทยาลัย กระทรวงศึกษาธิการ และสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ สำนักนายกรัฐมนตรี เข้าเป็นกระทรวงเดียวกัน
- (2) การจัดระเบียบบริหารราชการแบบเขตพื้นที่การศึกษา
- (3) การจัดตั้งสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (สมศ.)

ในขณะที่เรื่องอื่นๆ ที่อยู่ในวาระของการปฏิรูปประลอกแรกยังมีความก้าวหน้าไม่เป็นที่น่าพอใจ แม้จะมองผ่านมุมของหน่วยงานภายในกระทรวงศึกษาธิการเองก็ตาม ไม่ว่าจะเป็นเรื่องคุณภาพการศึกษา การกระจายอำนาจการบริหารจัดการการศึกษา การจัดงบประมาณเพื่อการศึกษา คุณภาพครู การเพิ่มโอกาสทางการศึกษา ปัญหาหลายประการยังคงเหมือนกับที่เคยเป็นอยู่ในทศวรรษก่อน อาทิ (สรุปจาก สกศ. 2552)

- **คุณภาพการศึกษาขั้นพื้นฐาน** : “สถานศึกษาระดับปฐมวัยที่ผ่านการประเมินในระดับดีมีจำนวนเพียงร้อยละ 34.1...ระดับประถมและมัธยมที่ได้มาตรฐานมีจำนวนร้อยละ 79.7...ปัจจัยหลักคือครูโรงเรียนจำนวนหนึ่งขาดครู บางแห่งไม่มีครูสอนเฉพาะวิชา หรืออาจเกิดจากหลักสูตรการเรียนการสอน การวัดและประเมินผลไม่สอดคล้องกับความต้องการของผู้เรียน เน้นการท่องจำ ไม่เชื่อมโยงกับชีวิตจริง...นอกจากนี้ ยังมีปัญหาขาดความเชื่อมโยงระหว่างระบบประกันคุณภาพภายในกับการพัฒนาคุณภาพการศึกษา” (หน้า 2-6)
- **การผลิตและพัฒนาครู** : “การศึกษาขั้นพื้นฐานและอาชีวศึกษาขาดครูประมาณ 60,000 คน ส่วนสำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษาขาดครูประมาณ 23,500 คน...หลักสูตรการผลิตครูไม่สอดคล้องกับการปฏิบัติจริง...ขาดการประสานแผนในการพัฒนาครูจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง...ทำให้เกิดความซ้ำซ้อน ทั้งสาระและวัตถุประสงค์ สิ้นเปลืองทรัพยากรทั้งด้านงบประมาณและเวลาของครูที่ขาดไปในการปฏิบัติภารกิจหลักเพื่อเข้ารับการพัฒนา” (หน้า 13-16)
- **การกระจายอำนาจสู่เขตพื้นที่การศึกษา 185 เขต** : “การกระจายอำนาจสู่เขตพื้นที่การศึกษายังไม่เป็นที่ไปตามหลักการกระจายอำนาจที่แท้จริง เป็นลักษณะของการมอบอำนาจ ในทางปฏิบัติ เขตพื้นที่

- การศึกษายังคงเป็นหน่วยงานใต้การบังคับบัญชาของกระทรวงศึกษาธิการ...คณะอนุกรรมการครูและบุคลากรทางการศึกษาเขตพื้นที่ (อ.ก.ค.ศ.) มีอำนาจในการบริหารงานบุคคลอย่างอิสระจากกรมการเขตพื้นที่การศึกษา เพราะสามารถให้คุณให้โทษได้ และมีการแทรกแซงทางการเมือง” (หน้า 21)
- **การกระจายอำนาจไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) :** “ปัจจุบัน มี อปท. เพียงร้อยละ 4.3 (336 แห่ง) ที่จัดการศึกษา มีนักเรียนประมาณร้อยละ 6.3 ของนักเรียนทั้งประเทศ...การถ่ายโอนสถานศึกษาให้ อปท. มีปัญหาการถ่ายโอนบุคลากรซึ่งมีขั้นตอนมากและล่าช้า แนวนโยบายการถ่ายโอนไม่ชัดเจน หลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อมมีความยุ่งยากและซับซ้อน” (หน้า 24)
 - **การจัดสรรงบประมาณเพื่อการศึกษา :** “ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน (performance-based budgeting) ไม่สามารถนำไปปฏิบัติได้อย่างสมบูรณ์ เนื่องจากไม่สามารถคำนวณต้นทุนค่าใช้จ่ายต่อหน่วยที่เป็นที่ยอมรับของฝ่ายผู้ผลิตและผู้จัดสรรเงิน อีกทั้งระบบงบประมาณยังคงเน้นการจัดสรรแบบแสดงรายการค่อนข้างมาก ซึ่งไม่สัมพันธ์กับผลผลิตและผลลัพธ์” (หน้า 41)
 “บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2550 มาตรา 50 และ พ.ร.บ. การศึกษาแห่งชาติ 2542 มาตรา 10 ไม่สอดคล้องกับสภาพบริบททางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม เนื่องจากความพยายามของรัฐที่ห้ามมิให้สถานศึกษาเรียกเก็บเงินค่าเล่าเรียน/บำรุงการศึกษา ได้พิสูจน์ให้เห็นว่าเป็นสิ่งที่ไม่สามารถปฏิบัติได้ อีกทั้งยังขัดกับหลักการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาจากทุกภาคส่วนของสังคม...ส่งผลให้ทรัพยากรไหลเข้าสู่ภาคบริการการศึกษาในตลาดน้อยกว่าที่ควรจะเป็น” (หน้า 44)
 - **กฎหมายการศึกษา :** “ปัจจุบันยังมีกฎหมายการศึกษาที่อยู่ในขั้นตอนการดำเนินการจัดทำและกระบวนการนิติบัญญัติอีกหลายฉบับ อาทิ (หน้า 49-50)
 - ร่าง พ.ร.บ. เทคโนโลยีเพื่อการศึกษาแห่งชาติ
 - ร่าง พ.ร.ฎ. จัดตั้งสถาบันวิจัยระบบการศึกษาแห่งชาติ (องค์การมหาชน)
 - ร่างกฎกระทรวงว่าด้วยระบบ หลักเกณฑ์ และวิธีการประกันคุณภาพการศึกษา
 - ร่างกฎกระทรวงว่าด้วยสิทธิการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานขององค์กรชุมชนและองค์กรเอกชน รูปแบบศูนย์การเรียนรู้
 - ร่างกฎกระทรวงว่าด้วยสิทธิการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานของบุคคล รูปแบบศูนย์การเรียนรู้
 - ร่างกฎกระทรวงว่าด้วยสิทธิการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานขององค์กรวิชาชีพ รูปแบบศูนย์การเรียนรู้
 - ร่างกฎกระทรวงกำหนดจำนวน หลักเกณฑ์ และวิธีการได้มาของคณะกรรมการติดตามตรวจสอบ และประเมินผลการจัดการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ”

ฉันทมติฝ่ายนโยบาย ≠ ฉันทมติฝ่ายปฏิบัติการ

ปัญหาใหญ่ประการหนึ่งที่เกิดขึ้นในการปฏิรูประลอกแรกคือ สิ่งที่พบเห็นในสื่อสาธารณะกลับสะท้อนเพียงฉันทมติของฝ่ายนโยบายในกระทรวงศึกษาธิการที่ต้องการเปลี่ยนแปลงเท่านั้น ไม่ได้สะท้อนมุมมองจากหน่วยราชการและบุคลากรระดับปฏิบัติการ โดยตัวอย่างที่ชัดเจนคือ การปรับเปลี่ยนโครงสร้างและกลไกการบริหารจัดการการศึกษาขั้นพื้นฐานที่ส่วนกลางได้ยุบหน่วยงานทางการศึกษาอันประกอบด้วย สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ กรมสามัญศึกษา กรมวิชาการ เพื่อจัดตั้งเป็น สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (สพฐ.) ส่วนโครงสร้างการบริหารในส่วนภูมิภาคก็ยุบสำนักงานศึกษาธิการจังหวัด สำนักงานศึกษาธิการอำเภอ สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด สำนักงานการประถมศึกษาอำเภอ และสำนักงานสามัญศึกษาจังหวัด มารวมเป็นหน่วยทางการศึกษาเดียวกันคือ สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา โดยงานศึกษาจากมุมมองการบริหารรัฐกิจของศุภวิชช์ (2559, หน้า 332) พบว่า

การเปลี่ยนแปลงเกิดจากแรงผลักดันของนักวิชาการศึกษาผู้บริหารระดับสูงในกระทรวงศึกษาธิการที่ได้รับผลประโยชน์จากการกำหนดตำแหน่งในระดับสูงของกระทรวงศึกษาธิการเป็นระดับ 11 หลายตำแหน่ง ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับโครงสร้างการบริหารจัดการศึกษาก่อนมีการปฏิรูปการศึกษา พ.ศ. 2542 ตำแหน่งผู้บริหารสูงสุดของกระทรวงศึกษาธิการ คือ ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ เป็นข้าราชการระดับ 11 และมีเพียงตำแหน่งเดียวในกระทรวงศึกษาธิการส่วนในระดับกรมต่าง ๆ ตำแหน่งผู้บริหาร คือ อธิบดี เป็นข้าราชการระดับ 10 และในภูมิภาคผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาเป็นข้าราชการครูระดับ 9 ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับโครงสร้างการบริหารจัดการศึกษาก่อนมีการปฏิรูปการศึกษา พ.ศ. 2542 ตำแหน่งผู้บริหารการศึกษาในระดับจังหวัด คือ ศึกษาธิการจังหวัด ผู้อำนวยการประถม ศึกษาจังหวัดผู้อำนวยการศึกษาจังหวัด เป็นข้าราชการระดับ 8 ส่วนในระดับอำเภอ ผู้บริหารการศึกษาในระดับอำเภอ คือ ศึกษาธิการอำเภอ หัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอ เป็นข้าราชการระดับ 7 จากการได้ประโยชน์ของผู้บริหารระดับสูงในกระทรวงศึกษาธิการทั้งในระดับประเทศ ระดับภูมิภาค ส่งผลให้กลุ่มข้าราชการที่ได้ผลประโยชน์จากการปรับตำแหน่งให้สูงขึ้น จึงสนับสนุนให้มีการปรับเปลี่ยนโครงสร้างและกลไกการบริหารจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน ประกอบกับอิทธิพลของฝ่ายการเมืองที่มีแนวคิดในการปรับปรุง กระทรวง ทบวง กรม ในการบริหารราชการแผ่นดิน

อย่างไรก็ตาม ภายหลังจากการบริหารจัดการในลักษณะเขตพื้นที่การศึกษามาระยะหนึ่ง ก็เกิดปัญหาทั้งด้านวิชาการ งบประมาณ บุคคล และการบริหารทั่วไป โดยเฉพาะอย่างยิ่งการจัดการศึกษาโดยรวมโรงเรียน ประถมศึกษาและมัธยมศึกษาสามารถรวมกันภายใต้เขตพื้นที่การศึกษาเดียวกัน ส่งผลให้ผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาดำเนินการประกอบกับการพิจารณาจัดสรรงบประมาณและการจัดสรรทรัพยากรบุคคลระหว่างครูประถมศึกษาและมัธยมศึกษาเกิดความขัดแย้งในเชิงของการปฏิบัติงาน โดยที่สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาไม่สามารถกำกับการบริหารจัดการศึกษาให้มีประสิทธิภาพได้ การพิจารณางบประมาณและการจัดสรรอัตราครู พิจารณารวมกันมิได้ แบ่งแยกในการพิจารณาระหว่างโรงเรียนประถมและโรงเรียนมัธยม ทำให้โรงเรียนมัธยมเกิดความรู้สึกว่าไม่ได้รับความเป็นธรรมในการพิจารณา ครูมัธยมศึกษาและผู้บริหารโรงเรียนมัธยมจึงเรียกร้องให้มีการแยกเขตพื้นที่การศึกษา จนในปี 2553 จึงได้มีการแก้ไขเพิ่มเติม พ.ร.บ. การศึกษาแห่งชาติ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2553 ให้มีการแยกเขตพื้นที่การศึกษาออกเป็น *เขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษา* และ *เขตพื้นที่ศึกษามัธยมศึกษา* โดยสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาดูแลและกำกับการจัดการศึกษาในระดับประถมศึกษาและมัธยมศึกษาตอนต้นในโรงเรียนขยายโอกาสทางการศึกษา ในขณะที่สำนักงานเขตพื้นที่ศึกษามัธยมศึกษาดูแลและกำกับการจัดการศึกษาในระดับมัธยมศึกษาตอนต้นและมัธยมศึกษาตอนปลายในโรงเรียนมัธยมศึกษา (ดูรายละเอียดใน ศุภวิชช์ 2559)

ฐานคิดที่เปลี่ยนไป : การศึกษาในฐานะส่วนหนึ่งของการพัฒนา

กระบวนการจัดทำแนวทางการปฏิรูปประลอกที่สองมีสำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา (2552) เป็นตัวหลักในการจัดทำรายงาน *ข้อเสนอการปฏิรูปการศึกษาในทศวรรษที่สอง (พ.ศ. 2552 – 2561)* ที่มี ดร.ยงยุทธ ยุทธวงศ์ เป็นประธานคณะกรรมการศึกษา รายงานฉบับนี้สะท้อนแนวทางของการปฏิรูปที่แตกต่างจากการปฏิรูปประลอกอย่างมีนัยสำคัญ กล่าวคือ ในขณะที่การปฏิรูปประลอกแรกพยายามยกระดับความสำคัญของการศึกษาให้เป็นรากฐานของทุกสิ่ง เพื่อที่จะสามารถบรรจบบาทของการศึกษาให้เป็นสิทธิในรัฐธรรมนูญ ในรายงานฉบับปี 2552 กลับมองการศึกษาเป็นส่วนหนึ่งของการพัฒนาประเทศที่ต้องทำงานร่วมกับกลไกอื่นๆ “หลักการและกรอบแนวคิด..พิจารณาระบบการศึกษาและเรียนรู้ในฐานะที่เป็นส่วนหนึ่งของระบบการพัฒนาประเทศ ที่ต้องเชื่อมโยงกับการพัฒนาระบบอื่น ทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม เกษตรกรรม สาธารณสุข การจ้างงาน

โครงการเรียนฟรี 15 ปี : รัฐบาล + รัฐบาลในวิกฤต

ในบรรดานโยบายด้านการศึกษาที่เกิดขึ้นในรัฐบาลอภิสิทธิ์ (ธันวาคม 2551 – สิงหาคม 2554) นโยบายที่เป็นเรื่องสำคัญคือ *โครงการสนับสนุนค่าใช้จ่ายในการจัดการศึกษาตั้งแต่ระดับอนุบาลจนจบการศึกษาขั้นพื้นฐาน* หรือที่รู้จักกันในชื่อ “โครงการเรียนฟรี 15 ปี” โครงการนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อบรรเทาภาระทางการเงินของนักเรียนและผู้ปกครองด้วยการจัดสรรเงินอุดหนุนรายหัว ค่าเครื่องแบบ ค่าอุปกรณ์การเรียน ค่าแบบเรียน และค่ากิจกรรมพัฒนาคุณภาพผู้เรียน ให้กับสถานศึกษา โครงการเรียนฟรี 15 ปีเริ่มดำเนินการตั้งแต่ปี 2552 และผูกพันเรื่อยมาจนถึงปัจจุบัน ทั้งนี้ การจ่ายเงินอุดหนุนของรัฐ 5 รายการแบ่งออกเป็นสองส่วน คือ (1) เป็นการบริหารจัดการใช้จ่ายโดยโรงเรียน ได้แก่ ค่าจัดการเรียนการสอน ค่าหนังสือเรียน และค่ากิจกรรมพัฒนาผู้เรียน และ (2) โรงเรียนจ่ายให้กับผู้ปกครองเป็นเงินสดหรือจ่ายเป็นสิ่งของ ได้แก่ ค่าเครื่องแบบนักเรียนและค่าอุปกรณ์การเรียน ถึงแม้โครงการเรียนฟรี 15 ปีจะส่งผลกระทบกว้างขวาง แต่ก็สะท้อนให้เห็นปัญหาของการปฏิรูปประลอกที่สองในแง่ของการออกแบบโครงการขนาดใหญ่ด้วยวิธีคิดแบบการตลาดการเมือง (political marketing) และแนวทางจัดการแบบเหมารวม (one-size-fits-all approach) มากเกินไป

ประการแรก โครงการนี้อยู่ในแผนงานของกระทรวงศึกษาธิการมาตลอด ดังที่รัฐธรรมนูญปี 2540 มาตรา 43 ระบุว่า บุคคลมีสิทธิเสมอกันในการรับการศึกษาขั้นพื้นฐานไม่น้อยกว่าสิบสองปีที่รัฐจะต้องจัดให้โดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย หลังจากนั้น รัฐธรรมนูญปี 2550 หมวด 3 มาตรา 9 ระบุว่า “บุคคลย่อมมีสิทธิเสมอกันในการรับการศึกษาไม่น้อยกว่าสิบสองปีที่รัฐจะต้องจัดให้อย่างทั่วถึงและมีคุณภาพโดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย” โดย พ.ร.บ. การศึกษาแห่งชาติ (แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2553) ได้กำหนดวิธีปฏิบัติเพิ่มเติมในการจัดสรรงบประมาณเพื่อสนับสนุนการศึกษาขั้นพื้นฐานว่าให้จัดสรรเป็นรายหัว ดังนั้น ในมุมมองของราชการไทยแล้ว โครงการนี้คือการจ่ายเงินอุดหนุนรายหัวสำหรับนักเรียนให้กับโรงเรียนเพื่อช่วยบรรเทาภาระให้กับผู้ปกครอง

ในขณะเดียวกัน พรรคประชาธิปัตย์ก็มีความสัมพันธ์ที่ดีกับกระทรวงศึกษาธิการและมีแนวนโยบายไปในทางเดียวกัน ดังที่นายชินภัทร ภูมิรัตน ปลัดกระทรวงศึกษาธิการในขณะนั้นกล่าวว่า “ทิศทางการบริหารของนายจรินทร์นาจะสอดคล้องกับนโยบายการปฏิรูปการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ เนื่องจากนโยบายของพรรคประชาธิปัตย์ให้ความสำคัญกับการศึกษามาโดยตลอด ทำให้เชื่อมั่นว่านโยบายการปฏิรูปการศึกษาทุกเรื่องใน พ.ร.บ. การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 จะได้รับการสานต่ออย่างมีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะการพัฒนาการศึกษาขั้นพื้นฐาน 12 ปี และ 15 ปี รวมถึงเรื่องการพัฒนาครูและเทคโนโลยีการศึกษาด้วย” (สำนักข่าวกรมประชาสัมพันธ์,

19 ธันวาคม 2551) พรรคประชาธิปัตย์เองก็ใช้คำว่า “โครงการเรียนฟรี 15 ปี” เป็นหนึ่งในนโยบายหาเสียงของพรรคสำหรับการเลือกตั้งในเดือนธันวาคมปี 2550 ถึงแม้พรรคประชาธิปัตย์จะแพ้การเลือกตั้งดังกล่าว แต่เมื่อกลับมาเป็นพรรคแกนนำจัดตั้งรัฐบาลที่มีนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ เป็นนายกรัฐมนตรี (ธันวาคม 2551 – สิงหาคม 2554) พรรคประชาธิปัตย์ก็นำนโยบายนี้กลับมาเป็นแกนหลักอีกครั้ง และเนื่องจากการเป็นรัฐบาลในช่วงวิกฤตการณ์การเมือง จึงมีแรงผลักดันให้ต้องรีบดำเนินนโยบายให้เป็นรูปธรรมอย่างรวดเร็วเพื่อเพิ่มความชอบธรรมทางการเมือง นายจรินทร์ ลักษณวิศิษฏ์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ จึงเร่งรัดให้เริ่มดำเนินโครงการนี้ในปีการศึกษา 2552 ในแง่นี้ จึงเกิดความไม่สอดคล้องกันตั้งแต่เริ่มต้นระหว่างราชการ-รัฐบาล-ประชาชน เพราะหน่วยงานราชการมองโครงการนี้ในฐานะที่เป็นภารกิจ “การให้เงินอุดหนุนเพื่อบรรเทาภาระผู้ปกครอง” ในขณะที่รัฐบาลและประชาชนผู้รับสารผ่านสื่อสาธารณะเข้าใจโครงการนี้ในฐานะที่เป็น “การเรียนฟรี 15 ปี” ในระยะแรกของการดำเนินนโยบายจึงเกิดความสับสนว่าโรงเรียน (โดยเฉพาะของรัฐ) สามารถระดมทรัพยากรจากผู้ปกครองได้หรือไม่หากได้รับเงินอุดหนุนจากโครงการแล้ว ต่อมาจึงได้ข้อสรุปว่า รัฐบาลสามารถรับประกันได้เฉพาะ *มาตรฐานขั้นต่ำของการให้การศึกษาขั้นพื้นฐานฟรีเพื่อการเรียนรู้ขั้นพื้นฐานตามหลักสูตรแห่งชาติเท่านั้น* ดังนั้น เพื่อให้มีความยืดหยุ่นมากขึ้นในการบริหารจัดการของโรงเรียน จึงอนุญาตให้โรงเรียนสามารถขอเก็บเงินบำรุงการศึกษาเพิ่มเติมได้สำหรับบริการที่อยู่นอกเหนือหลักสูตรพื้นฐาน เช่น โปรแกรมภาษาอังกฤษหรือการเรียนรู้ทักษะพิเศษอื่นๆ (UNICEF 2558, หน้า 20) ในทางปฏิบัติ โรงเรียนจำนวนมากจึงมีการเก็บเงินเพิ่มในรูปแบบ “ค่าบำรุงการศึกษา” หรือ “ค่าธรรมเนียมการศึกษา” เพื่อจัดการเรียนการสอนที่อยู่นอกเหนือเงินอุดหนุน อาทิ ค่าจ้างครูต่างชาติ ค่าห้องเรียนปรับอากาศ ค่าบำรุงอุปกรณ์คอมพิวเตอร์

นอกจากนี้ การศึกษาของ UNICEF (2558) ร่วมกับคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ พบว่าในช่วง 5 ปีแรกของโครงการ มีการใช้งบประมาณกว่า 91,700 ล้านบาทหรือร้อยละ 18 ของงบประมาณด้านการศึกษาทั่วประเทศ แต่เนื่องจากงบประมาณที่ได้รับยังต่ำกว่าตัวเลขจริง สพฐ.จึงดำเนินงานแบบปีส่วน โดยมีเขตการจ่ายเงินอุดหนุนปัจจัยพื้นฐานสำหรับนักเรียนยากจนที่อัตราร้อยละ 30 (มัธยมศึกษา) และ 40 (ประถมศึกษา) ของจำนวนนักเรียนทั้งหมด ซึ่งทำให้มีกลุ่มตกหล่นจำนวนไม่น้อย ดังที่การสุ่มตัวอย่างของ UNICEF พบว่า มีนักเรียนยากจนถึงร้อยละ 45 ไม่ได้รับเงินอุดหนุนในปีงบประมาณ 2557 โดยมักเกิดในพื้นที่ชนบท

จากการที่เงินอุดหนุนไม่เพียงพอกับค่าใช้จ่ายจริงตั้งแต่ต้น เมื่อเวลาผ่านไป ช่องว่างระหว่างเงินอุดหนุนกับต้นทุนที่ครอบครัวนักเรียนต้องจ่ายจริงจึงยิ่งห่างมากขึ้นด้วย เพราะถึงแม้โครงการจะดำเนินงานมาเกินหนึ่งทศวรรษ แต่กลับมีการปรับค่าใช้จ่ายต่อหัวเพิ่มเฉพาะในหมวดค่าจัดการเรียนการสอน (เพิ่มส่วน top-up) และ ค่าหนังสือเรียน (เพิ่มเกณฑ์อัตราการจัดสรร) เท่านั้น ในขณะที่อีก 3 หมวดคือ ค่าเครื่องแบบนักเรียน ค่าอุปกรณ์การ

เรียน และค่ากิจกรรมพัฒนาคุณภาพผู้เรียน สำหรับปี 2564 ก็ยังคงเกณฑ์ค่าใช้จ่ายเดิมเหมือนที่เคยใช้ในปี 2552 (สำนักงบประมาณของรัฐบาล, 2564) ดังที่สรุปในตารางที่ 5.3.1 ในขณะที่ รายงานการศึกษาประสิทธิภาพระบบ การศึกษาและการดำเนินงานโครงการเรียนฟรี 15 ปี ที่จัดทำโดยสำนักงบประมาณของรัฐบาล (2564) ก็พบว่า มี ผู้ปกครองถึงร้อยละ 93 ยังต้องชำระค่าบำรุงการศึกษาให้กับโรงเรียน และมีผู้ปกครองร้อยละ 47 ที่ไม่ทราบถึง สิทธิหรือหลักเกณฑ์ที่นักเรียนพึงได้รับจากโครงการ²²

ตารางที่ 5.3.1 อัตราเงินอุดหนุนรายหัวสำหรับโรงเรียนปกติ

ระดับการศึกษา	ก่อนประณม	ประณม	มัธยมต้น	มัธยมปลายสายสามัญ
ค่าจัดการเรียนการสอน	1,700	1,900	3,500	3,800
หนังสือเรียน *	200	433	669	897
อุปกรณ์การเรียน	200	390	420	460
เครื่องแบบนักเรียน	300	360	450	500
กิจกรรมพัฒนาคุณภาพผู้เรียน	430	480	880	950
รวม	2,830	3,563	5,919	6,607
เงินอุดหนุนปัจจัยพื้นฐานยากจน		1,000	3,000	
อาหารนักเรียนประจำพักนอน		8,000	8,000	

- อัตราคงเดิม ตั้งแต่ปี 2553 (ยกเว้นอาหาร)
- อัตราแตกต่าง/ รร.ปกติ/ศึกษา สงเคราะห์/ ศึกษาพิเศษ/โดย ครอบครัว

ที่มา: ชัยยุทธ (2565) <https://thaipublica.org/2022/07/eef-29-05-2565/>

ประการที่สอง โครงการสนับสนุนค่าใช้จ่ายในการจัดการศึกษา มีจุดเด่นอยู่ที่ การเป็นโครงการใหญ่ที่ส่งผลกระทบต่อนักเรียนและโรงเรียนทั่วประเทศไทย ซึ่งเกิดขึ้นได้ด้วยแรงผลักดันจากระบบราชการที่มุ่งปฏิบัติการกิจตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ นอกจากนี้ ระบบราชการไทยยังต้องการให้กระบวนการจัดงบประมาณในการทำโครงการนั้นมีความซับซ้อนให้น้อยที่สุด จึงเลือกจัดสรรเป็นอัตราที่เท่ากัน (flat rate) ดังที่เคยทำมาตั้งแต่ปี 2545 (มีอัตราแตกต่างกันเฉพาะในระดับชั้นเรียนและความจำเป็นของนักเรียนบางกลุ่ม) แม้ว่าจะเป็นแนวทางที่ถูกวิจารณ์ตั้งแต่ต้น ดังที่ รศ.ดร.สมพงษ์ จิตระดับ อาจารย์คณะครุศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เคยกล่าวว่า

นโยบายการเรียนฟรีเป็นสิ่งสำคัญที่สุดสำหรับการศึกษา แต่การจัดการเป็นไปในลักษณะฉาบฉวย ให้ฟรีแบบราชการ โดยนำจำนวนนักเรียนหารด้วยเม็ดเงินในแต่ละหมวด ซึ่งเป็นวิธีการที่มั่งง่าย และรัฐบาลก็ไม่ฟังเสียงท้วงติงจากนักวิชาการ พ่อแม่ผู้ปกครอง รวมถึงผู้ปฏิบัติงานจริงในสถานศึกษา โดยเฉพาะการชูนโยบายเรียนฟรี 15 ปี โดยหุ้เม็ดเงินจำนวนมากนั้น นายจรินทร์ ลักษณวิศิษฏ์

²² เป็นการสำรวจจากแบบสอบถามออนไลน์ ด้วยกลุ่มตัวอย่าง 126 ครอบครัว

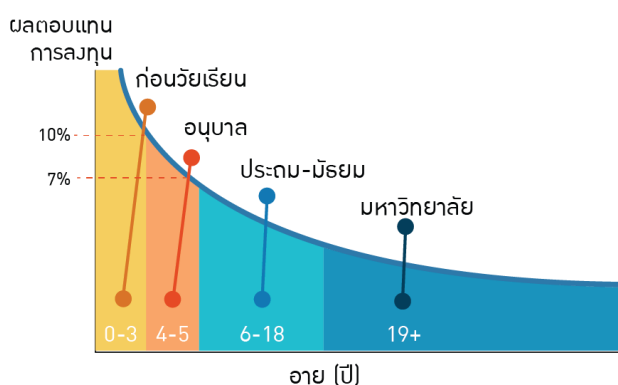
รมว.ศึกษาธิการ จะต้องเน้นเรื่องคุณภาพให้มากกว่านี้ และควรใช้วิกฤตินี้เป็นโอกาสในการพัฒนา
โรงเรียนขนาดเล็ก (คม ชัด ลึก, 15 มกราคม 2552)

การยึดตัวบทและการออกแบบแบบเหมารวมมากเกินไปกลับยิ่งซ้ำเติมความเหลื่อมล้ำที่เป็นปัญหาสำคัญ
ของการศึกษาไทยอยู่แล้วโดยเฉพาะในด้าน ความเหลื่อมล้ำระหว่างโรงเรียนขนาดใหญ่และขนาดเล็ก เนื่องจากใน
ความเป็นจริงแล้ว โรงเรียนที่มีขนาดใหญ่ มักจะใช้ทรัพยากรต่อหัวนักเรียนน้อยกว่าโรงเรียนขนาดเล็ก เงินอุดหนุน
อัตราที่เท่ากันจึงไม่ได้มีผลช่วยบรรเทาความเหลื่อมล้ำระหว่างกลุ่มนักเรียน และอาจส่งเสริมความเหลื่อมล้ำได้ด้วย
ซ้ำในบางกรณี เช่น หากเทียบระหว่างโรงเรียน ก. ที่มีจำนวนเด็ก 100 คน กับโรงเรียน ข. ที่มีจำนวนเด็ก 1,000
คน การคำนวณของกระทรวงศึกษาธิการจะให้ทุกคนได้ค่าอาหารเท่ากันในจำนวน 21 บาท แต่เมื่อนำเงินอุดหนุน
มารวมกัน โรงเรียน ก. จะได้รับเงิน 2,100 บาท ในขณะที่โรงเรียน ข. ได้รับ 21,000 บาท จึงเป็นไปได้สูงที่โรงเรียน
ข. จะสามารถจัดหาอาหารที่มีคุณภาพได้ดีกว่าโรงเรียน ก. ทั้งนี้ นอกจากความเหลื่อมล้ำด้านขนาดโรงเรียนแล้ว
ปัจจัยเชิงพื้นที่ก็มีความสำคัญเช่นกัน ดังที่พบว่า ภาระค่าใช้จ่ายด้านการศึกษาของครอบครัวในกรุงเทพมหานคร
สูงกว่าจังหวัดอื่นทั่วประเทศถึง 2 เท่าตัว (ภูมิศรัณย์, 2565)²³

แนวทางจัดการแบบเหมารวมยึดตัวบทกฎหมายยังขัดกับลักษณะความเป็นจริงของการศึกษาที่งานวิจัย
จำนวนมากชี้ให้เห็นว่า ช่วงปฐมวัยหรือ 0-5 ปีแรกของชีวิตเป็นช่วงที่ร่างกายและสมองจะเติบโตอย่างรวดเร็ว
การลงทุนกับปฐมวัยจึงคุ้มค่ากับสังคมในระยะยาวยิ่งกว่าการลงทุนในวัยอื่น (ดูภาพที่ 5.3.6) การจัดสรร
งบประมาณให้สอดคล้องกับข้อค้นพบนี้ย่อมเป็นไปได้ยาก หากยึดตัวบทกฎหมายเป็นหลัก เพราะหากตีความตาม
รัฐธรรมนูญปี 2550 รัฐก็ต้องจัดสรรงบประมาณเพื่อสนับสนุนการศึกษาระดับประถมและมัธยมเป็นหลัก

²³ ในพื้นที่กรุงเทพฯ พบว่า เด็กนักเรียนมีค่าใช้จ่ายทางการศึกษาเฉลี่ย 37,257 บาทต่อคนต่อปี (ค่าเล่าเรียนและค่าธรรมเนียมการศึกษา 26,247 บาท, ค่าเครื่องแบบ 2,072 บาท, ค่าหนังสือและอุปกรณ์ 2,175 บาท และค่าเดินทาง 6,763 บาท) ในขณะที่ค่าเฉลี่ยทั้งประเทศอยู่ที่ 17,832 บาทต่อคนต่อปี (<https://www.eef.or.th/article-130522> เข้าถึงเมื่อ 7 ตุลาคม 2565)

ภาพที่ 5.3.6 ผลตอบแทนต่อสังคมจากการลงทุนด้านการศึกษาระดับต่างๆ



ที่มา : สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (<https://tdri.or.th/kids-welfare/>)

อันที่จริงแล้ว ข้อวิพากษ์ว่าโครงการเรียนฟรีจะซ้ำเติมความเหลื่อมล้ำนั้นได้ถูกหยิบยกขึ้นมาตั้งแต่เริ่มต้นทำโครงการ แต่นายจурินทร์ ลักษณะวิศิษฎ์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการในขณะนั้น ได้ชี้แจงไว้ว่า

สิ่งที่ตนเน้นย้ำในนโยบายเรียนฟรี 15 ปี คือ ต้องทำให้เกิดความโปร่งใส ประหยัด และเกิดปัญหาน้อยที่สุด ส่วนข้อเสนอที่ว่าคนรวยไม่ควรได้รับสิทธิ์เรื่องเรียนฟรีนั้น นายจुरินทรยืนยันว่า โดยหลักการแล้วถือว่าไม่ผิด แต่โครงการเรียนฟรีจำเป็นต้องจัดให้เด็กทุกคน เพราะรัฐธรรมนูญกำหนดให้จัดการศึกษาฟรี 12 ปี อย่างเท่าเทียมทั่วถึงเลือกปฏิบัติไม่ได้ จึงเลี่ยงไม่ได้ แต่จะใช้วิธีระดมความคิดเห็นจนพอใจให้คนรวยสละสิทธิ์เพื่อคนที่เหลือจะได้ใช้ประโยชน์ต่อไป (ไทยโพสต์, 31 มกราคม 2552)

คำอธิบายของนายจुरินทร์สะท้อนแนวทางการจัดการปฏิรูปการศึกษาที่มีรัฐราชการนำได้เป็นอย่างดี เพราะเป็นการดำเนินงานโครงการใหญ่ที่มีนัยสำคัญต่อการศึกษา แต่เมื่อโครงการยังมีขนาดใหญ่ รัฐราชการกลับยังต้องทำอย่างระมัดระวัง จนเลือกใช้รูปแบบที่ “โปร่งใส ปัญหาน้อย” และยังคงยึดการตีความตามรัฐธรรมนูญที่เน้น “ความเท่าเทียม ไม่เลือกปฏิบัติ” จนทำให้ประเด็นเรื่องผลกระทบต่อความเหลื่อมล้ำกลายเป็นเรื่องรอง ที่ไม่ถูกให้ความสำคัญในที่สุด อย่างไรก็ตาม นอกจากปัญหาที่เกิดจากแนวทางการจัดการแบบเหมารวมแล้ว ในภาพใหญ่ด้านการกำหนดนโยบายการศึกษาระดับประเทศ การดำเนินโครงการเรียนฟรี 15 ปี ก็ได้รับผลกระทบจาก “ฝั่งอุปสงค์” อันได้แก่ปัจจัยทางการเมืองเช่นกัน เนื่องจากรัฐบาลอภิสิทธิ์ที่เป็นผู้ผลักดันโครงการอยู่ในวาระเพียง 2 ปี 231 วัน ก่อนจะมีการเลือกตั้งนำไปสู่รัฐบาลพรรคเพื่อไทย (สิงหาคม 2554 – พฤษภาคม 2557) ที่มีวาระปฏิรูปการศึกษาของตนเองซึ่งอยู่บนฐานคิดและแนวทางตรงข้ามกับพรรคประชาธิปัตย์ (ดูเนื้อหาส่วนที่ 5.5) หลังจากนั้นก็เกิดการรัฐประหารในเดือนพฤษภาคม 2557 และการปฏิรูป

ระลอกใหม่ภายใต้รัฐบาลพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา ซึ่งเป็นผู้จับเส้นทาง “การปฏิรูปการศึกษาทศวรรษที่สอง” อย่างเป็นทางการ ด้วยการออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีให้ยกเลิกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการขับเคลื่อนการปฏิรูปการศึกษาในทศวรรษที่สอง พ.ศ. 2552 ในวันที่ 19 เมษายน 2559

5.3.3 การปฏิรูประลอกสาม : เครือข่ายปฏิรูปนอกระหวาง + ยุทธศาสตร์ใหม่ = Bypass ระบบราชการ *การเมืองปลายปิดหลังปี 2557*

สภาวะการแบ่งขั้วทางการเมืองในสังคมไทยดำรงอยู่ต่อเนื่องมาตั้งแต่ก่อนรัฐประหารปี 2549 เมื่อหมดวาระของรัฐบาลอภิสิทธิ์และมีการเลือกตั้งทั่วไปในเดือนกรกฎาคม 2554 พรรคเพื่อไทยซึ่งเป็นตัวแทนต่อจากพรรคไทยรักไทยและพรรคพลังประชาชน มีนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร เป็นผู้สมัครระบบบัญชีรายชื่อลำดับที่ 1 ก็ยังสามารถชนะเลือกตั้งด้วยจำนวน 265 ที่นั่งจากทั้งหมด 500 ที่นั่ง อย่างไรก็ตาม การชุมนุมบนถนนกลับมาเริ่มต้นอีกครั้งเพื่อต่อต้านการเสนอร่าง พ.ร.บ. นิรโทษกรรม ที่ถูกวิจารณ์ว่าเป็นการเปิดทางให้ทักษิณกลับประเทศไทย เมื่อนายกรัฐมนตรียิ่งลักษณ์ประกาศยุบสภาเพื่อให้มีการเลือกตั้งในเดือนกุมภาพันธ์ 2557 พรรคประชาธิปัตย์ประกาศไม่เข้าร่วมการเลือกตั้ง ส่งผลให้การเลือกตั้งไม่สมบูรณ์ ความวุ่นวายที่ตามมาเป็นปัจจัยเอื้อให้พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา ทำรัฐประหารในวันที่ 22 พฤษภาคม 2557 ซึ่งนับเป็น รัฐประหารที่ “เข้มงวดที่สุดนับจากปี 2519” (เบเคอร์และผาสุก 2557, หน้า 385) คณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) มุ่งควบคุมสังคมไทยในระดับลึกยิ่งกว่ารัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ (2523–2531) และรัฐบาลพลเอกสุรยุทธ์ จุลานนท์ (2549–2551) จำกัดเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นผ่านการดำเนินคดี ควบคุมความเคลื่อนไหวทางการเมืองผ่านการจัดการมวลชนและแรงงานในระดับพื้นที่ โดยระบอบรัฐประหารของพลเอกประยุทธ์แบ่งการจัดการอำนาจออกเป็น 5 ส่วนดังที่เรียกกันว่า “แม่น้ำ 5 สาย” ประกอบด้วย คณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.), คณะรัฐมนตรี, สภานิติบัญญัติแห่งชาติ (สนช.), สภาพัฒนาเศรษฐกิจ (สพช.) และคณะกรรมการการร่างรัฐธรรมนูญ การปฏิรูปการศึกษาในระลอกที่สามเกิดขึ้นภายใต้บริบทการเมืองดังกล่าวนี้

แนวทางการปฏิรูปที่เน้นอุดมการณ์นามธรรม

วาระการปฏิรูประยะแรกของรัฐบาลพลเอกประยุทธ์ระหว่างปี 2557–2560 มีลักษณะโดดเด่นอยู่ที่การมุ่งเน้นอุดมการณ์ที่เป็นนามธรรม ซึ่งอันที่จริงเริ่มเห็นหน่ออ่อนของแนวทางเช่นนี้ตั้งแต่ในรายงาน “แนวทางการปฏิรูปการศึกษาในทศวรรษที่สอง” ซึ่งจัดทำโดยคณะกรรมการการศึกษาของวุฒิสภาในปี 2553 มีนายสิริวัฒน์

ไกรสินธุ์ เป็นประธาน นายตวง อินทะไชย เป็นรองประธานคณะกรรมการ ในรายงานฉบับนี้มีการเสนอตัวแบบ การปฏิรูปที่กำหนดเป้าหมายสำคัญ 3 ข้อของคุณภาพผู้เรียนไว้ว่า “เกิดจิตสำนึกสาธารณะ เกิดปัญหาในการ พัฒนาและแก้ปัญหา และเกิดผลสัมฤทธิ์ทางการเรียน” (หน้า 14) ซึ่งจะเกิดจากกระบวนการพัฒนาผู้เรียน เช่น “การส่งเสริมกิจกรรมเพื่อพัฒนาจิตสาธารณะ...เรียนประวัติศาสตร์เพื่อสำนึกรักชุมชน ท้องถิ่น และ ประเทศชาติ” (ดูภาพที่ 5.3.7)

ภาพที่ 5.3.7 กรอบข้อเสนอเพื่อการปฏิรูปการศึกษา
ของคณะกรรมการการศึกษา วุฒิสภา (2553)



ที่มา : คณะกรรมการการศึกษาของวุฒิสภา (2552, หน้า 14)

ภายหลังการรัฐประหาร คสช. แต่งตั้งสภาปฏิรูปแห่งชาติ (สปช.) ขึ้นเพื่อให้จัดทำข้อเสนอปฏิรูปประเทศ ในอนาคต สปช. มีสมาชิก 250 คน มีค่าใช้จ่ายประจำรวม 716,474,700 บาท²⁴ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการศึกษา สปช. ได้แต่งตั้ง คณะกรรมการปฏิรูปการศึกษาและการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์จำนวน 27 คน มีนายพารณ

²⁴ เงินเดือนของสมาชิก สปช. ที่ปรึกษา เลขานุการ และคณะทำงานทางการเมือง รวมเป็นเงิน 534,074,700 บาท นอกจากนี้ ในกฎหมายงบประมาณแผ่นดินยังมีวงเงินงบประมาณเพื่อสนับสนุนการปฏิบัติงานของ สปช. อีก 182,400,000 บาท ดังนั้น คาดว่างบประมาณที่ใช้ในการดำเนินงานของ สปช. จึงไม่น่าจะต่ำกว่า 716,474,700 ล้านบาท (<https://ilaw.or.th/node/4895>, เข้าถึงเมื่อ 22 กรกฎาคม 2565)

อิศรเสนา ณ อยุธา เป็นประธานกรรมการ โดยมีรองประธาน 3 คน ได้แก่ ผศ.ณรงค์ พุทธิชีวิน รศ.ประเสริฐ ชิตพงศ์ และนายวิวัฒน์ ศัลยกาธร คณะกรรมการชุดนี้จัดทำรายงาน ยุทธศาสตร์การปฏิรูปการศึกษาและพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ของประเทศไทย นำส่งคณะรัฐมนตรีในวันที่ 19 สิงหาคม 2558 กรอบข้อเสนอของรายงานฉบับนี้เป็นดังแสดงในภาพที่ 5.3.8 โดยมีการวางวิสัยทัศน์คนไทยยุคใหม่ว่าควรมีลักษณะดังนี้ “คนไทยเป็นมนุษย์ที่สมบูรณ์ สามารถเรียนรู้ได้ด้วยตนเองตลอดชีวิต (A Self-directed Learner) มีความเป็นพลเมืองที่ตื่นรู้ (An Active Citizen) ทำงานร่วมกันเป็นหมู่คณะอย่างมีประสิทธิภาพ ทำประโยชน์ต่อส่วนรวม (An Engaged Contributor) และเป็นนวัตกรรมสร้างสรรค์ทางสังคม (A Social Innovator) มีความสุขทั้งมิติทางกาย ใจ สังคม และจิตวิญญาณ มีวิถีชีวิตที่พอเพียงและดำรงความเป็นไทย และมีความสามารถเชิงการแข่งขันในเวทีโลกได้อย่างมีศักดิ์ศรี” (หน้า 19)

ภาพที่ 5.3.8 “แผนผังแสดงระบบการจัดการศึกษาเริ่มตั้งแต่ครรภ์จนถึงการศึกษาตลอดชีวิต”



สถานศึกษารูปแบบต่างๆ

ผู้จัดการศึกษา
สมัชชาการศึกษา ชุมชน

สถาบันอุดมศึกษา สถาบันวิจัย

สถานประกอบการเอกชน

ศูนย์การเรียนรู้ชุมชน

ที่มา : คณะกรรมการปฏิรูปการศึกษาและการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์

สภาปฏิรูปแห่งชาติ (2558, หน้า 44)

หลังจากที่ร่างรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2558 ของ สปท. ไม่ผ่านความเห็นชอบจากสภาปฏิรูปแห่งชาติ การทำงานของสภาปฏิรูปก็ได้สิ้นสุดลง และได้มีการแต่งตั้งสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ (สปท.) มีสมาชิกรวม 200 คน ขึ้นมาดำเนินการต่อจากสภาปฏิรูปแห่งชาติเพื่อจัดทำแนวทางการปฏิรูปด้านต่างๆ โดย ด้วยงบประมาณราว 1,072,845,000 บาท²⁵ หลังจากนั้น สปท. ได้แต่งตั้งคณะกรรมการธิการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านการศึกษา มีนายวิวัฒน์ ศัลยกำธร เป็นประธาน มีสมาชิกที่เป็นนายทหาร 10 คนจากจำนวนสมาชิกทั้งหมด 20 คน คณะกรรมการชุดนี้จัดทำรายงาน *สรุปผลการดำเนินงานคณะกรรมการธิการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านการศึกษา* (2560) กรอบข้อเสนอของรายงานฉบับนี้เป็นดังแสดงในภาพที่ 5.3.9 โดยปรับเปลี่ยนวิสัยทัศน์อีกครั้งว่า “การศึกษาต้องเป็นไปเพื่อพัฒนาให้เด็กไทยเป็นคนดี มีวินัย ภูมิใจในชาติ ส่งเสริมให้เด็กได้มีความเชี่ยวชาญตามความถนัดของตน มีความรับผิดชอบ ต่อครอบครัว สังคม ชุมชน และประเทศชาติ (ถือเป็นการปฏิรูปการศึกษาที่มีการกำหนดเป้าหมายชัดเจนที่สุด)” (หน้า 5) โดยในรายงานที่มีจำนวน 73 หน้าขึ้นนี้ใช้คำว่า “วินัย” จำนวน 64 ครั้ง, คำว่า “คนดี” จำนวน 40 ครั้ง, คำว่า “ภูมิใจ” จำนวน 38 ครั้ง

ภาพที่ 5.3.9 “เป้าหมายและแนวทางการปฏิรูปการศึกษา”



ที่มา : กลุ่มงานกรมการศึกษาระดับกลาง สภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ (2560, หน้า 8)

²⁵ เงินเดือนของสมาชิก สปท. รวมกับที่ปรึกษา เลขานุการ คณะทำงาน และบุคคลที่เกี่ยวข้อง รวมเป็นมูลค่า 770,413,600 บาท นอกจากนี้ ยังมีงบประมาณที่ตั้งไว้เพื่อการสนับสนุนการทำงาน เช่น ค่ารับรองตำแหน่ง ค่าเบี้ยประชุม และค่าใช้จ่ายในการจัดสัมมนา 260,860,300 บาท และ 41,565,100 บาทตามลำดับ รวมแล้วจึงเป็นมูลค่าไม่น้อยกว่า 1,072,845,000 บาท (<https://ilaw.or.th/node/4895>, เข้าถึงเมื่อ 22 กรกฎาคม 2565)

ปลีกย่อยต่างๆ อีกทั้งหมด 11 ชุด กอปศ. มีวาระการทำงาน 2 ปี รายงาน *แผนการปฏิรูปประเทศด้านการศึกษา* ที่เผยแพร่ในปี 2561 ของกอปศ. มีเนื้อหาถึง 300 หน้า แต่เป็นรายงานที่เสนอการวิเคราะห์ที่เป็นรูปธรรมกว่า รายงานของ สปช. และ สปท. เช่น มีการระบุตัวกฎหมายที่ต้องการแก้ไขหรือเสนอเพิ่มเติม พร้อมกับกรอบเวลา ผู้รับผิดชอบ วงเงิน และตัวชี้วัด

กลุ่มเทคโนโลยีที่เป็นกรรมการของ กอปศ. เป็นเครือข่ายที่กว้างไกลกว่าเครือข่ายนักการศึกษา (ที่มีบทบาทสำคัญในการปฏิรูประลอกแรก) และข้าราชการภายในกระทรวงศึกษาธิการ (ที่มีบทบาทสำคัญในการปฏิรูประลอกที่สอง) โดยมีบุคคล “นอกวงการ” จำนวนมาก อาทิ รศ.นพ.จิรุตม์ ศรีรัตนบัลล์ (คณะแพทยศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย) รศ.ดร.ชัยยุทธ ปัญญสวัสดิ์สุทธิ์ (คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์) ศ.ดร.นภดล ร่มโพธิ์ (คณะพาณิชยศาสตร์และการบัญชี มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์) ดร.ประसार ไตรรัตน์วรกุล (อดีตผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย) นายไพรินทร์ ชูโชติถาวร (อดีตกรรมการผู้จัดการใหญ่ บริษัท ปตท. จำกัด) ในแง่นี้ จึงทำให้วิธีคิดของ กอปศ. มีความแตกต่างจากการปฏิรูปสองระลอกก่อนหน้า ดังที่ รศ.นพ.จิรุตม์ ศรีรัตนบัลล์ ผู้เคยทำงานขับเคลื่อนและปฏิรูประบบสาธารณสุข ด้านการคลัง สุขภาพและหลักประกันสุขภาพ เคยให้สัมภาษณ์ ในฐานะประธานคณะอนุกรรมการเฉพาะกิจศึกษาแนวทางการจัดทำ พ.ร.บ. การศึกษาแห่งชาติฉบับใหม่ไว้ว่า

ใน พ.ร.บ. การศึกษาแห่งชาติ 2542 ไม่ได้พูดถึงเรื่อง ระบบการจัดการศึกษา เลย พูดแต่เรื่อง รูปแบบการศึกษา เท่านั้น ฉะนั้นใน พ.ร.บ. การศึกษาแห่งชาติฉบับใหม่ จึงจัดระบบการศึกษาขึ้นมาใหม่ โดยตั้งคำถามว่าควรจัดระบบการศึกษาอย่างไร กอปศ. นั่งคิดและเกิดคำถามว่า คนเราเวลาเข้าสู่ระบบการศึกษา เข้ามาเพื่ออะไร และพบว่าสามารถจัดระบบการศึกษา โดยแบ่งกลุ่มคน 3 กลุ่ม คือ 1. ผู้ที่เข้าสู่ระบบการศึกษาเพราะอยากได้คุณวุฒิ 2. ผู้เข้าสู่ระบบการศึกษาที่ไม่ต้องการคุณวุฒิ แต่ต้องการสมรรถนะ ความสามารถทักษะ ความรู้ความเข้าใจ เพื่อใช้ในการดำรงชีวิตหรือการประกอบอาชีพ ระบบการศึกษานี้เรียกว่าการศึกษาเพื่อการดำรงชีวิต คือเรียนเพื่อจุดมุ่งหมายความรู้ความสามารถเพื่อการประกอบอาชีพ และ 3. เป็นการศึกษาที่รู้ไว้ใช้ว่า ซึ่งอันนี้จะตรงกับรูปแบบการศึกษาตามอัธยาศัย ดังนั้น พ.ร.บ. การศึกษาแห่งชาติฉบับใหม่จะแบ่งการศึกษาเป็น 3 ระบบ ซึ่งแตกต่างจากพ.ร.บ. การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 เป็นอย่างมาก (มติชน, 2 มกราคม 2562)

ผลลัพธ์ของการปฏิรูปประลokenี้ นับจากการใช้รัฐธรรมนูญปี 2560 จนถึงปี 2565 สามารถแบ่งออกเป็นสองส่วน คือ

- ส่วนที่หนึ่ง กฎหมายที่มีผลการบังคับใช้แล้ว มีอยู่ 3 ฉบับ ได้แก่ (1) พระราชบัญญัติกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา พ.ศ. 2561 (2) พระราชบัญญัติการพัฒนาเด็กปฐมวัย พ.ศ. 2562 และ (3) พระราชบัญญัติพื้นที่นวัตกรรมการศึกษา พ.ศ. 2562
- ส่วนที่สอง กฎหมายที่อยู่ในกระบวนการร่างและพิจารณา อาทิ (1) ร่างพระราชบัญญัติการอุดมศึกษาแห่งชาติ (2) ร่างพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันหลักสูตรและการเรียนการสอนแห่งชาติ (องค์การมหาชน) (3) ร่างพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ (4) ร่างพระราชบัญญัติการปฐมวัยแห่งชาติ เป็นต้น

ลักษณะเด่นของกฎหมายส่วนที่หนึ่งคือ ความพยายามในการเลี่ยง (bypass) อุปสรรคภายในระบบราชการเดิม โดยข้ามไปออกกฎหมายที่สนับสนุนให้เกิดองค์กรเฉพาะหรือพื้นที่เฉพาะในการดำเนินนโยบายรูปแบบใหม่ ต่างจากการออกแบบเป้าหมายระดับปฏิบัติการ (operational design mechanism) ของการปฏิรูปประลอกที่หนึ่งและสองที่ต้องไปจัดการกับโครงสร้างราชการเดิมจนทำให้เกิดภาวะคาราคาซังอยู่จนปัจจุบัน ดังที่เห็นในกรณี “กระจายอำนาจทางการศึกษา” ในแง่นี้ พ.ร.บ. กองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา พ.ศ. 2561 และ พ.ร.บ. พื้นที่นวัตกรรมการศึกษา พ.ศ. 2562 เป็นตัวแทนที่สะท้อนนัยของการปฏิรูปประลอกนี้ที่เน้นการออกกฎหมายที่ส่งผลลัพธ์ต่อระบบการศึกษาได้ โดยไม่ต้องพะวงกับปัญหาระดับโครงสร้าง ในส่วนของกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา (กสศ.) ถูกจัดตั้งขึ้นเพื่อเป้าหมายหลักคือ ลดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษา โดยมาตรา 3 ของ พ.ร.บ. กองทุนฯ ได้ระบุว่า “ความเสมอภาคทางการศึกษา” หมายถึง “การที่ประชาชนมีสิทธิที่จะได้รับและเข้าถึงการศึกษาและพัฒนาอย่างเสมอภาคและทั่วถึง โดยให้ความช่วยเหลือผู้ขาดแคลนทุนทรัพย์ ลดความเหลื่อมล้ำในการศึกษา รวมทั้งเสริมสร้างและพัฒนาคุณภาพและประสิทธิภาพครู” ซึ่ง กสศ. ระบุว่า “กลุ่มเป้าหมายในการทำงานของ กสศ. คือ ผู้ขาดแคลนทุนทรัพย์และเข้าไม่ถึงโอกาสทางการศึกษา 4.3 ล้านคน” โดย กสศ. เริ่มขอรับการจัดสรรงบประมาณผ่านกระบวนการพิจารณาร่าง พ.ร.บ. งบประมาณปี 2563 เป็นปีงบประมาณแรก และได้รับการอนุมัติจากคณะกรรมการวิสามัญฯ ในการแปรญัตติเพิ่มงบประมาณ จาก 3,858 ล้านบาท เป็น 5,796 ล้านบาท

ส่วน พ.ร.บ. พื้นที่นวัตกรรมการศึกษา พ.ศ. 2562 มุ่งแก้ปัญหาคาราคาซังด้านการกระจายอำนาจ ที่ผู้ทำงานระดับปฏิบัติการยังคงต้องทำตามคำสั่งจากส่วนกลาง เขตพื้นที่การศึกษาที่มีอยู่ก็ตอบรับนโยบายจากกระทรวงศึกษาธิการมากกว่าประสานงานกับสถานศึกษาในพื้นที่ โดยพระราชบัญญัติฉบับนี้ให้อิสระแก่หน่วยงานทางการศึกษาที่พร้อมเข้าร่วม ไม่ว่าจะมาจากสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานและองค์กร

ปกครองส่วนท้องถิ่น ดังที่ระบุว่า “ในแต่ละพื้นที่ที่นวัตกรรมการศึกษาให้มีคณะกรรมการขับเคลื่อนพื้นที่นวัตกรรม การศึกษา คณะหนึ่ง จำนวนไม่เกิน 21 คน” (มาตรา 19) ที่มีอำนาจ อาทิ “นำหลักสูตรแกนกลางการศึกษาขั้น พื้นฐานตามกฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติไปปรับใช้กับการจัดการศึกษาในสถานศึกษานำร่องให้เหมาะสมกับ พื้นที่” จนถึงปี 2565 กระทรวงศึกษาธิการได้ประกาศจัดตั้งพื้นที่ที่นวัตกรรมการศึกษานำร่องจำนวน 6 พื้นที่ ใน 6 ภูมิภาค ได้แก่ พื้นที่จังหวัดสตูล จังหวัดระยอง จังหวัดเชียงใหม่ จังหวัดกาญจนบุรี จังหวัดศรีสะเกษ และจังหวัด ชายแดนภาคใต้ โดยมีโรงเรียนที่เข้าร่วมจำนวน 539 โรงเรียน (ณ วันที่ 20 กรกฎาคม 2565)²⁶

โครงสร้างกระทรวงและการทำงานระดับพื้นที่แบบเดิม

การปฏิรูประลอกที่สามมีลักษณะโดดเด่นในแง่ของการกำหนดเป้าหมายที่เป็นรูปธรรม จนสามารถตรา พระราชบัญญัติได้หลายฉบับได้ในเวลาอันสั้น อย่างไรก็ตาม ความพยายามก้าวข้ามระบบราชการ ก็ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงเฉพาะจุดและเฉพาะประเด็นเท่านั้น โดยไม่ได้เปลี่ยนแปลงอุปทานการศึกษาไทยทั้ง ระบบ ซึ่งอาจเป็นเพราะแนวทางการปฏิรูประลอกสามภายใต้การนำของ กอปส. เองที่ต้องการมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ มากกว่าการจัดการระดับโครงสร้าง ดังที่ศาสตราจารย์กิตติคุณ นพ.จรัส สุวรรณเวลา กล่าวในการแถลงผลงาน ครบรอบ 2 ปี ของ กอปส.ว่า

การปฏิรูปการศึกษาในรอบนี้ไม่ได้ปรับแก้ในระดับโครงสร้าง แต่ลงมาจัดการปัญหาการจัดการ การศึกษาในระดับพื้นที่ จากเดิมที่หัวใจของการศึกษาคือการบริหารงาน ทำอย่างไรให้ครูและเด็ก กลับมาเป็นหัวใจของการศึกษา ปฏิรูปการพัฒนาเด็กเล็กและเด็กก่อนวัยเรียน ปฏิรูปเพื่อลดความ เหลื่อมล้ำทางการศึกษา ปฏิรูปกลไกและระบบการผลิต คัดกรอง และพัฒนาผู้ประกอบวิชาชีพครู และอาจารย์ การปฏิรูปการศึกษาของไทยทำมาอย่างยาวนานหลายปี หลายครั้ง แต่ก็ยังต้อง ปรับปรุงแก้ไขกันอยู่ เพราะมีปัญหาที่ซ่อนอยู่เป็นจำนวนมาก ซึ่งจะสำเร็จได้ ต้องได้รับความร่วมมือ จากทั้งผู้ที่มีส่วนรับผิดชอบโดยตรง และผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องในด้านต่างๆ (มติชน, 26 กรกฎาคม 2562, เน้นเพิ่มโดยผู้วิจัย)

สอดคล้องกับที่ รศ.นพ.จิรุตม์ ศรีรัตนบัลล์ ประธานคณะอนุกรรมการเฉพาะกิจศึกษาแนวทางการจัดทำ พ.ร.บ. การศึกษาแห่งชาติ ให้สัมภาษณ์ว่า “จะปรับโครงสร้าง [กระทรวงศึกษาธิการ] ให้น้อยที่สุด แต่เน้นปรับ

²⁶ ข้อมูลจากสำนักงานบริหารพื้นที่นวัตกรรมการศึกษา www.edusandbox.com (เข้าถึงเมื่อ 20 กรกฎาคม 2565)

บทบาทหน้าที่และอำนาจเป็นสำคัญ เพื่อไม่ให้เกิดผลกระทบและให้งานเดินหน้าอย่างต่อเนื่อง” (ไทยรัฐ, 28 พฤศจิกายน 2561)

ดังนั้น ข้อวิจารณ์สำคัญประการหนึ่งต่อแนวทางนี้คือคำถามว่า หน่วยงานด้านการศึกษาในพื้นที่ที่ยังทำงานอยู่ในภายใต้โครงสร้างอำนาจและแรงจูงใจแบบเดิมหรือไม่ โดยเฉพาะในโรงเรียนส่วนใหญ่ที่ไม่ได้เข้าร่วมการผลักดันภายใต้ พ.ร.บ. พื้นที่นวัตกรรมการศึกษา ซึ่งเมื่อคณะผู้วิจัยทำการสุ่มลงไปพิจารณาว่าหน่วยงานระดับปฏิบัติการทั่วไปต้องจัดการศึกษาอย่างไรดังที่พบใน *คู่มือปฏิบัติงานกลุ่มนโยบายและแผน สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษานครศรีธรรมราช เขต 2* ก็พบว่า ยังคงมีกลไกการสั่งงานจากส่วนกลางไล่ลำดับลงสู่ระดับพื้นที่อย่างชัดเจน รวมถึงกรอบกฎหมายที่ต้องอ้างอิงอีกจำนวนมาก จนอาจอนุมานได้ว่า ไม่ได้มีความแตกต่างอย่างมีนัยสำคัญหากเทียบกับผลลัพธ์ของการปฏิรูปในระลอกแรกที่ลงเอยด้วย พ.ร.บ. ระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 (ดูภาพที่ 5.3.11)

ภาพที่ 5.3.11 ตัวอย่างสรุปการทำงานของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาระดับจังหวัด

คู่มือปฏิบัติงานกลุ่มนโยบายและแผน
สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาระดับจังหวัด

๒. งานนโยบายและแผน

๑. งานวิเคราะห์และพัฒนานโยบายทางการศึกษา

๑. ขั้นตอนการปฏิบัติงาน

- 1.1 วิเคราะห์ทิศทางและหรือยุทธศาสตร์ กลยุทธ์ ระดับชาติกระทรวงศึกษาธิการ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน และจังหวัด รวมทั้งหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง
- 1.2 ศึกษาผลการดำเนินงานหรือการวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาเขตพื้นที่การศึกษา
- 1.3 วิเคราะห์ผลการจัดการศึกษาทั้งด้านปริมาณและคุณภาพของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา
- 1.4 ศึกษา วิเคราะห์ วิจัยการจัดและพัฒนาการศึกษาในภาพรวมของเขตพื้นที่การศึกษาเพื่อเป็นประโยชน์ต่อการกำหนดนโยบายของเขตพื้นที่การศึกษา
- 1.5 จัดทำนโยบาย จุดเน้นและเป้าหมายการจัดการศึกษาที่สอดคล้องกับบริบทสภาพแวดล้อมและความต้องการของชุมชน และสนับสนุนการนำไปใช้ในการจัดการศึกษา ตลอดจนเผยแพร่สู่สาธารณชน
- 1.6 นำเสนอร่างนโยบาย จุดเน้นและเป้าหมายการจัดการศึกษาต่อคณะกรรมการกรรมาธิการ
- 1.7 ปรับร่างนโยบาย จุดเน้นและเป้าหมายการจัดการศึกษาตามข้อเสนอของคณะกรรมการ
- 1.8 เสนอคณะกรรมการศึกษาธิการจังหวัด พิจารณานโยบาย จุดเน้นและเป้าหมายการจัดการศึกษาของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา
- 1.9 เผยแพร่ต่อสาธารณชนและสนับสนุนนโยบายไปใช้ในการจัดการศึกษา
- 1.10 ติดตาม ประเมินผลและรายงานผลการดำเนินงาน

๓. ระเบียบ/กฎหมาย/เอกสาร/หลักฐานอ้างอิง

- ๓.๑ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐
- ๓.๒ แผนการบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๕๒-๒๕๕๔ และ พ.ศ. ๒๕๕๕-๒๕๕๘
- ๓.๓ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๒
- ๓.๔ นโยบายรัฐบาล เรื่อง การปฏิรูปการศึกษาในทศวรรษที่ ๒ (พ.ศ. ๒๕๕๒ - ๒๕๖๑)
- ๓.๕ นโยบายของซูเปอร์บอร์ดทางการศึกษา
- ๓.๖ นโยบายกระทรวงศึกษาธิการ
- ๓.๗ แผนปฏิบัติราชการของ สพฐ.
- ๓.๘ แผนพัฒนาจังหวัด
- ๓.๙ แผนพัฒนาการศึกษาจังหวัด และกลุ่มจังหวัด
- ๓.๑๐ รายงานการศึกษา การวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาคุณภาพการจัดการศึกษา
- ๓.๑๑ รายงานผลการดำเนินงานการจัดการศึกษาของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา

ที่มา : สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษานครศรีธรรมราช เขต 2 (2565)

อย่างไรก็ตาม กระบวนการปฏิรูปในระลอกที่สามนี้ยังคงดำเนินอยู่ต่อเนื่องจากรัฐบาลพลเอกประยุทธ์ สมัยที่หนึ่ง (2557–2562) สู่สมัยที่สอง (2562–ปัจจุบัน) โดยรัฐบาลประยุทธ์ สมัยที่สอง ได้แต่งตั้งคณะกรรมการปฏิรูปการศึกษาอีกชุดหนึ่งในปี 2563 คือ คณะกรรมการปฏิรูปประเทศด้านการศึกษา โดยมี รศ.ดร.วรากรณ์ สามโกเศศ เป็นประธานกรรมการเพื่อจัดทำแผนการปฏิรูปการศึกษาระดับที่ 2 (ต่อจากของ กอปศ.) ที่มุ่งเน้น 5 ประเด็นหลัก ดังที่เรียกว่า 5 BIG ROCKs ประกอบด้วย (อ้างจาก *แนวหน้า*, 31 มกราคม 2564)

- 1) การสร้างโอกาสและความเสมอภาคทางการศึกษาตั้งแต่ระดับปฐมวัย
- 2) การพัฒนาการจัดการเรียนการสอนสู่การเรียนรู้ฐานสมรรถนะ
- 3) การปฏิรูปกลไกและระบบการผลิตและพัฒนาครูและบุคลากรทางการศึกษาให้มีคุณภาพมาตรฐาน
- 4) การจัดการอาชีวศึกษาระบบทวิภาคีและระบบอื่นๆ เพื่อนำไปสู่การจ้างงานและสร้างงาน
- 5) การปฏิรูปบทบาทการวิจัยและระบบธรรมาภิบาลของสถาบันอุดมศึกษาเพื่อสนับสนุนการพัฒนาประเทศไทยออกจากกับดักรายได้ปานกลางอย่างยั่งยืน

นอกจากนี้ การปฏิรูปในระลอกที่สามยังชี้ให้เห็นปัญหาเชิงกระบวนการประการหนึ่งคือ บทบาทของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (สคก.) ดังที่ รศ.นพ.จิรุตม์ ศรีรัตนบัลล์ กล่าวว่า กอปศ.เองอยากผลักดันให้ พ.ร.บ. การศึกษาแห่งชาติฉบับใหม่ออกมาก่อน เพื่อเป็นการวางหลักการและกำหนดทิศทางการปฏิรูปให้เป็นระบบ แต่เมื่อเสนอร่างฉบับแรกของ พ.ร.บ. การศึกษาแห่งชาติ ไปที่ สคก. บางประเด็นเช่นเรื่องครูหรือครูสภา ผู้ร่างก็ใส่ไว้แค่เรื่องละหนึ่งมาตราเท่านั้น โดยเป็นการวางหลักการว่าเรื่องของครูและบทบาทครูสภาควรเป็นอย่างไร “แต่พอไปถึงขั้นกฤษฎีกา คณะกรรมการกฤษฎีกาหลายท่านเห็นว่าควรให้รายละเอียดมากกว่านี้ แต่พอให้รายละเอียดมากขึ้น ก็เลยเตะตาผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเยอะขึ้นจนทำให้ใช้เวลามาเสียเวลามากกว่าที่ประเมินไว้เดิม” (จากการสัมภาษณ์, 25 สิงหาคม 2565)

5.3.4 สรุป : ความสำเร็จและผลข้างเคียง

การปฏิรูปการศึกษาที่นำโดยกลไกรัฐมีรูปแบบและช่องทางที่ไม่มีเจ้าภาพตายตัว การปฏิรูปแต่ละช่วงถูกขับเคลื่อนด้วยกลุ่มตัวแสดงที่แตกต่างกันจนนำไปสู่ผลลัพธ์และผลข้างเคียงที่แตกต่างกันด้วย การปฏิรูปประลองครั้งแรกตั้งแต่กลางทศวรรษ 2530 จนถึงกลางทศวรรษ 2540 ด้วยการขับเคลื่อนของเทคโนโลยีในระบบสามารถผลักดันในการศึกษาเป็นวาระสำคัญในรัฐธรรมนูญได้เป็นครั้งแรก ต่อเนื่องมาถึงการตรา พ.ร.บ. การศึกษาแห่งชาติ

พ.ศ. 2542 แต่การปฏิรูประลอกแรกก็มีจุดอ่อนจากการที่มุ่งเน้นเป้าหมายใหญ่เป็นหลัก จนขาดรายละเอียดและฉันทมติในระดับปฏิบัติการ การปฏิรูประลอกที่สองที่ผลักดันโดยหน่วยราชการด้านการศึกษาพร้อมกับพรรคประชาธิปัตย์นำมาสู่การเริ่มต้นนโยบายเรียนฟรี 15 ปี ที่ส่งผลกระทบกว้างขวาง แต่กระบวนการกำหนดนโยบายก็เป็นแบบเหมารวมมากเกินไป จนเกิดปัญหาด้านความเป็นธรรมและความเหลื่อมล้ำตามมา ในขณะที่การปฏิรูประลอกที่สาม เกิดขึ้นนับตั้งแต่มีการรัฐประหารปี 2557 จนถึงปี 2565 ด้วยการผลักดันของเครือข่ายเทคโนโลยีและระบบการศึกษา ที่มียุทธศาสตร์ชัดเจนว่าต้องการก้าวข้ามระบบราชการ จนสามารถตราพระราชบัญญัติที่มีเป้าหมายชัดเจนเพื่อจัดตั้งกองทุนเพื่อลดความเหลื่อมล้ำและกำหนดพื้นที่นวัตกรรมที่โรงเรียนมีอิสระในการจัดการศึกษาได้มากขึ้น แต่ก็มีข้อจำกัดที่เป็นการเปลี่ยนแปลงเฉพาะจุดและเฉพาะประเด็น โดยไม่ได้เปลี่ยนแปลงอุปทานการศึกษาไทยทั้งระบบ

การวิเคราะห์ฝั่งอุปทานพบข้อสรุปว่า การปฏิรูปแต่ละระลอกมีจุดเด่นที่ต่างกัน แต่ไม่มีระลอกใดเลยที่มีองค์ประกอบสำคัญ 3 ด้านที่ส่งผลต่อความสำเร็จในการปฏิรูปราชการพร้อมกัน นั่นคือ เศรษฐกิจการเมืองแบบเปิด + แรงสนับสนุนจากราชการ + การวางเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ จึงทำให้การปฏิรูปการศึกษาไทยในช่วงสามทศวรรษที่ผ่านมาไม่บรรลุผลดังในอุดมคติ (ดูเพิ่มเติมในหัวข้อ 5.6)

5.4 การจัดสรรทรัพยากร : กระบวนการจัดทำงบประมาณด้านการศึกษา

การวิเคราะห์กระบวนการจัดทำงบประมาณและตัวชี้วัดในส่วนนี้แบ่งเนื้อหาออกเป็น 4 ส่วนหลัก ส่วนที่หนึ่ง เป็นการให้ภาพวิวัฒนาการของระบบงบประมาณไทยโดยสังเขป ส่วนที่สอง นำเสนอปัญหาการกำกับประมาณของระบบราชการไทย ผ่านมุมมองของตัวแสดงสำคัญแต่ละฝ่าย (ส่วนราชการ สถาผู้แทนราษฎร พรรคฝ่ายค้าน และรัฐบาลใหม่) ส่วนที่สาม พิจารณาปัญหาเฉพาะตัวของกระทรวงศึกษาธิการ ได้แก่ งบประมาณด้านบุคลากรสูงจนพื้นที่ว่างทางนโยบายมีจำกัด สัดส่วนรายจ่ายด้านการลงทุนต่ำ และการจัดวางความสัมพันธ์กับมาตรฐานสากลที่ยังไม่ลงตัว จนนำมาสู่ข้อสรุปใน ส่วนที่สี่ ว่าระบบงบประมาณแบบที่เป็นอยู่เต็มไปด้วยความไม่คล่องตัว และกลายเป็นอุปสรรคขัดขวางการตอบสนองต่ออุปสงค์การศึกษาในสังคม รวมถึงการจัดสรรทรัพยากรเพื่อพัฒนาความสามารถของฝั่งอุปทานนโยบาย

5.4.1 วิวัฒนาการและปฏิทินระบบงบประมาณไทย

รอบการดำเนินงานงบประมาณแผ่นดินประจำปีของไทยจะเริ่มต้นในวันที่ 1 ตุลาคมของทุกปี และไปสิ้นสุดในวันที่ 30 กันยายนของปีถัดไป ในแง่ของวิวัฒนาการ พบว่ากรอบแนวคิดที่ใช้เป็นฐานสำหรับการจัดทำงบประมาณของไทยเริ่มต้นจาก (ก) ระบบงบประมาณแบบแสดงรายการ (Line-Item Budgeting) ในระหว่างปี

2502-2524 ก่อนจะปรับเป็น (ข) *งบประมาณแบบวางแผน-แผนงาน* (Planning-Programming-Budgeting System : PPBS) ในระหว่างปี 2525–2541 จากนั้นจึงเกิดการปฏิรูปครั้งใหญ่หลังวิกฤตเศรษฐกิจปี 2540 โดยได้รับอิทธิพลจากแนวคิด “การบริหารจัดการภาครัฐแบบใหม่” (New Public Management) จนกลายเป็นระบบ (ค) *งบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์* (Strategic Performance-based Budgeting : SPBB) ที่เริ่มใช้ตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2546

ระบบงบประมาณไทยเกิดการปฏิรูปครั้งใหญ่ในปี 2546 ภายใต้อำนาจของทักษิณ ชินวัตร สมัยที่หนึ่ง ในทางหลักการ วิธีการทำงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ต้องการเปลี่ยนแปลงแนวทางการทำงบประมาณจากอดีต 3 ประการ *ประการแรก* เป็นการเปลี่ยนแปลงจากแนวทางที่ให้แต่ละกระทรวงเสนองบประมาณขึ้นมาให้คณะรัฐมนตรีพิจารณา (bottom-up approach) เป็นแนวทางสั่งการลงไปจากนายกรัฐมนตรีและพรรครัฐบาล (top-down approach) *ประการที่สอง* ปรับจากการจัดสรรงบประมาณตามหน้าที่ปกติ (function-based) ที่ส่วนราชการแต่ละแห่งทำรายปีอยู่แล้ว เป็นการจัดสรรตามวาระเป้าหมาย (agenda-based) และ *ประการที่สาม* ส่วนราชการต้องเสนอแผนการใช้งบที่สอดคล้องกับแผนงบประมาณสี่ปีตามวาระของรัฐบาล โดยอ้างอิงกับยุทธศาสตร์ประเทศที่รัฐบาลแถลงไว้ (Suehiro, 2014) นอกจากนี้ นับตั้งแต่มีการประกาศใช้ พ.ร.บ. การจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2560 เป็นต้นมา รัฐบาลก็มุ่งเน้นให้มีการจัดทำ “งบประมาณเชิงบูรณาการ” ที่ต้องการประสานกิจกรรมของหลายกระทรวงเข้าด้วยกัน

ตัวแสดงสำคัญที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการจัดทำงบประมาณประกอบด้วย คณะรัฐมนตรีสภาผู้แทนราษฎร คณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี และวุฒิสภา โดยในกรณีของปีงบประมาณ 2564 สามารถสรุปปฏิทินการเตรียมงบประมาณล่วงหน้าได้ดังภาพที่ 5.4.1 และตารางที่ 5.4.1

ตารางที่ 5.4.1 ปฏิทินการทำงานงบประมาณของไทย ตัวอย่างจากปีงบประมาณ พ.ศ. 2564

เดือน	คณะรัฐมนตรี	สำนักงบประมาณ	หน่วยงานราชการ	รัฐสภา
ตุลาคม		จัดทำแนวทางการจัดทำ งบประมาณและปฏิทิน งบประมาณ เสนอ ครม.	1) ส่วนราชการพิจารณา ทบทวนและปรับปรุง เป้าหมาย กลยุทธ์ ผลผลิต/ โครงการ กิจกรรม ตัวชี้วัด	
พฤศจิกายน			โครงการ กิจกรรม ตัวชี้วัด	
ธันวาคม	1) ให้ความเห็นชอบข้อเสนอ เป้าหมายและยุทธศาสตร์ 2) ให้ความเห็นชอบการจัดทำ งบประมาณรายจ่ายบูรณาการ และมอบหมายผู้มีอำนาจกำกับ แผนบูรณาการ 3) นายกรัฐมนตรีมอบนโยบาย ในการจัดทำงบประมาณ	สงป. สศช. ก.พ.ร. และ สมช. ร่วมพิจารณาและจัดทำ ข้อเสนอเป้าหมายและ ยุทธศาสตร์การจัดสรร งบประมาณที่สอดคล้องกับ ยุทธศาสตร์ชาติและแผน ระดับต่างๆ เพื่อเสนอ ครม.	ผลสำเร็จ ผลสัมฤทธิ์ และ ผลประโยชน์ที่จะได้รับจาก การใช้จ่ายงบประมาณ 2) จัดทำรายงานผลการใช้ จ่ายงบประมาณ 3) ส่วนราชการจัดทำคำขอ เบื้องต้นและบันทึกข้อมูลใน ระบบ e-Budgeting	
มกราคม	ให้ความเห็นชอบนโยบาย วงเงิน งบประมาณรายจ่าย และ โครงสร้างงบประมาณ	พิจารณาและจัดทำ รายละเอียดงบประมาณเพื่อ นำเสนอ ครม.		
กุมภาพันธ์				
มีนาคม	ให้ความเห็นชอบการปรับปรุง รายละเอียดงบประมาณ	1) พิจารณาปรับปรุง รายละเอียดงบประมาณเพื่อ เสนอ ครม. ให้ความเห็นชอบ 2) ดำเนินการรับฟังความ คิดเห็นการจัดทำงบประมาณ		
เมษายน	รับทราบผลการรับฟังความ คิดเห็น และพิจารณาให้ความ เห็นชอบข้อเสนอ	จัดพิมพ์ร่างฯ และเอกสาร ประกอบงบประมาณ เพื่อ นำเสนอ ครม.		
พฤษภาคม	ให้ความเห็นชอบร่าง พ.ร.บ.ฯ และนำเสนอสภาผู้แทนราษฎร			สภาผู้แทนราษฎร พิจารณาวาระ 1
มิถุนายน				สภาผู้แทนราษฎร
กรกฎาคม				พิจารณาวาระ 2 ถึง 3
สิงหาคม				วุฒิสภาพิจารณาร่าง พ.ร.บ.ฯ
กันยายน	ทูลเกล้าถวายเพื่อประกาศใช้เป็น กฎหมาย			

ที่มา : คณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี

(สภาผู้แทนราษฎร)²⁷

²⁷ www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/parliament_parcy/ewt_dl_link.php?nid=77712&filename=index

5.4.2 ปัญหาการจัดทำงบประมาณของประเทศไทย

ตัวแสดงที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการจัดทำงบประมาณสามารถแบ่งออกได้เป็น 4 กลุ่มหลัก ได้แก่ ส่วนราชการ สภาผู้แทนราษฎร พรรคฝ่ายค้าน และรัฐบาลใหม่ ซึ่งสะท้อนปัญหาออกมาจากมุมมองที่แตกต่างกัน

มุมมองของส่วนราชการ : ภาระเพิ่มเติมและความสับสน

ในกระบวนการจัดทำงบประมาณ ส่วนราชการต้องเผชิญช่วงเวลาคอขวดที่สำคัญคือระยะเวลา 3 เดือน ตั้งแต่ตุลาคมถึงธันวาคม โดยเป็นการทำงานทับซ้อนกันระหว่างส่วนราชการทั่วไปที่ต้องพิจารณาปรับปรุงโครงการ ผลสัมฤทธิ์ และตัวชี้วัด *คู่ขนานไปกับ* การทำงานของสำนักงบประมาณที่ต้องนำเสนอคณะรัฐมนตรี

กระบวนการทำงานปฏิบัติงานในความเป็นจริงคือ เมื่อสำนักงบประมาณกำหนดเวลาการจัดทำรายละเอียดค่าของงบประมาณแล้ว กระทรวงจะกำหนดให้ส่วนราชการระดับกรมต้องจัดส่งก่อนกำหนดล่วงหน้า เพื่อนำมารวบรวมและตรวจสอบ เมื่อหน่วยงานระดับกรมได้รับคำสั่งให้จัดทำรายละเอียดค่าของงบประมาณแล้ว ก็ จะกำหนดให้หน่วยงานระดับสำนัก/กองจัดส่งรายละเอียดค่าของงบประมาณล่วงหน้า เพื่อนำมารวบรวม ตรวจสอบ และจัดทำหนังสือส่งไปที่กระทรวงอีกครั้ง เช่น หากสำนักงบประมาณกำหนดส่งวันที่ 30 ธันวาคม หน่วยงานระดับกรมจะกำหนดให้ทุกกรมจัดส่งเอกสารภายในวันที่ 25 ธันวาคม โดยที่กรมมีหนังสือสั่งให้หน่วยงานภายในจัดส่งเอกสารวันที่ 21 เพื่อนำมารวบรวม ดังนั้น หน่วยขอรับงบประมาณเช่นสำนัก/กองจึงต้องประสบ ปัญหาเรื่องความกระชั้นของเวลา จนมักทำให้ไม่มีเวลาเพียงพอที่จะจัดทำเอกสารต่างๆ (เช่น ต้องแนบเอกสาร TOR และใบเสนอราคา ปรมาณการ) โดยเฉพาะหากเป็นโครงการใหม่หรือต้องอาศัยวิธีการจัดซื้อจัดจ้างรูปแบบ ที่แตกต่างจากปีก่อนหน้า

ในรายละเอียดของกระบวนการจัดทำงบประมาณ ส่วนราชการยังต้องปฏิบัติตามกฎระเบียบอีกหลายชุด เช่น พ.ร.บ. การจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 ที่เป็นตัวกำหนดแนวทางการตั้ง “ราคา กลาง” (ดูภาพที่ 5.4.2) ตัวพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างฯ เองมีความยาว 42 หน้า²⁸ นอกจากนี้ ส่วนราชการ ยังต้องพิจารณาตามรายละเอียดเฉพาะทางเพิ่มเติมด้วย เช่น สำหรับงานก่อสร้างก็ต้องทำตาม *แนวทาง วิธีปฏิบัติ และรายละเอียดประกอบการถอดแบบคำนวณราคากลางงานก่อสร้าง* ที่จัดทำโดยกรมบัญชีกลาง²⁹ ความซับซ้อน นี้มักทำให้หน่วยราชการจำนวนไม่น้อยเลือกตั้งราคาให้สูงเกินจริงไว้ก่อน

²⁸ <http://www.ratchakittha.soc.go.th/DATA/PDF/2560/A/024/13.PDF>

²⁹ http://www.price.moc.go.th/price/fileuploader/file_csi/price_stru_gov.pdf ซึ่งมีความยาวถึง 304 หน้า

ภาพที่ 5.4.2 แนวทางการกำหนดราคากลางในการจัดทำงบประมาณของส่วนราชการ

“ราคากลาง” หมายความว่า ราคาเพื่อใช้เป็นฐานสำหรับเปรียบเทียบราคาของผู้ยื่นข้อเสนอได้ยื่นเสนอไว้ซึ่งสามารถจัดซื้อจัดจ้างได้จริงตามลำดับ ดังต่อไปนี้

(๑) ราคาที่ได้มาจากการคำนวณตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการราคากลางกำหนด

(๒) ราคาที่ได้มาจากฐานข้อมูลราคาอ้างอิงของพัสดุที่กรมบัญชีกลางจัดทำ

(๓) ราคามาตรฐานที่สำนักงบประมาณหรือหน่วยงานกลางอื่นกำหนด

หน้า ๑๕ เล่ม ๑๓๔ ตอนที่ ๒๔ ก ราชกิจจานุเบกษา ๒๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๐

(๔) ราคาที่ได้มาจากการสืบราคาจากท้องตลาด

(๕) ราคาที่เคยซื้อหรือจ้างครั้งล่าสุดภายในระยะเวลาสองปีงบประมาณ

(๖) ราคาอื่นใดตามหลักเกณฑ์ วิธีการ หรือแนวทางปฏิบัติของหน่วยงานของรัฐนั้นๆ

*ในกรณีที่มีราคาตาม (๑) ให้ใช้ราคาตาม (๑) ก่อน ในกรณีที่ไม่มีราคาตาม (๑) แต่มีราคาตาม (๒) หรือ (๓) ให้ใช้ราคาตาม (๒) หรือ (๓) ก่อน โดยจะใช้ราคาใดตาม (๒) หรือ (๓) ให้คำนึงถึงประโยชน์ของหน่วยงานของรัฐเป็นสำคัญ

ในกรณีที่ไม่มีราคาตาม (๑) (๒) และ (๓) ให้ใช้ราคาตาม (๔) (๕) หรือ (๖)

โดยจะใช้ราคาใดตาม (๔) (๕) หรือ (๖) ให้คำนึงถึงประโยชน์ของหน่วยงานของรัฐเป็นสำคัญ

ที่มา : พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560

งานศึกษาของสุจิตรา (2561) ฉายภาพมุมมองของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปฏิบัติการให้เห็นชัดเจนขึ้น ด้วยการสัมภาษณ์บุคลากรภายในสำนักงานส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย (กศน.) หน่วยงานได้สังกัดกระทรวงศึกษาธิการ โดยพบว่า การทำงานของเจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติการเต็มไปด้วยความสับสนว่าจะทำการเชื่อมโยงโครงสร้าง-แผนงาน-นโยบาย-แผนปฏิบัติการ เข้าด้วยกันอย่างไร เพื่อ “บูรณาการ” ให้สอดคล้องกับกรอบทั้งหมดที่รัฐบาลและผู้บริหารสำนักงานวางแนวทางไว้ นั่นคือ

โดยสำนักงานส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัยได้นำกรอบ **ยุทธศาสตร์ชาติระยะ 20 ปี (พ.ศ. 2560–2579) แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560–2564) แผนการศึกษาแห่งชาติ (พ.ศ. 2560–2579) นโยบายความมั่นคงแห่งชาติ (พ.ศ. 2558–2564) และนโยบายรัฐบาล (พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา) จุดเน้นของยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ยุทธศาสตร์การพัฒนากาด นโยบายของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ (นายธีระเกียรติ เจริญเศรษฐศิลป์) แผนปฏิบัติราชการประจำปีของกระทรวงศึกษาธิการ แผนปฏิบัติราชการประจำปีของสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ และนโยบายและจุดเน้นการดำเนินงานประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2561 มาเป็นกรอบในการจัดทำแผนปฏิบัติการประจำปีงบประมาณ (สุจิตรา 2561, หน้า 1, เน้นเพิ่มเติมโดยคณะผู้วิจัย)**

นอกจากจะต้องบูรณาการกรอบทั้งหมดข้างต้นแล้ว ยังต้องสามารถบรรลุวัตถุประสงค์ของหน่วยงานต้นสังกัดเองด้วย นั่นคือ “คนไทยได้รับโอกาสการศึกษาและการเรียนรู้ตลอดชีวิตอย่างมีคุณภาพ สามารถดำรงชีวิตที่เหมาะสมกับช่วงวัย สอดคล้องกับหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง และมีทักษะที่จำเป็นในโลกศตวรรษที่ 21” (สุจิตรา 2561, หน้า 2)

เมื่อนวความซับซ้อนและซ้ำซ้อนของกรอบแนวทางดังกล่าว เข้ากับภาระงานประจำที่ต้องรับผิดชอบอยู่แล้ว การจัดทำงบประมาณจึงกลายเป็นภาระเพิ่มเติมทั้งในด้านเวลาและเอกสาร³⁰ ด้วยเหตุนี้ ถึงแม้การจัดทำค่าของงบประมาณจะต้องเป็นหน้าที่ของ *เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน* ของหน่วยงานนั้นๆ แต่ในทางปฏิบัติแล้ว กลับพบว่าหลายหน่วยงานมักให้ *เจ้าหน้าที่ธุรการ* เป็นผู้จัดทำค่าของงบประมาณแทน (สุจิตรา 2561, หน้า 87) โดยเจ้าหน้าที่ธุรการก็มีแนวโน้มจะเลือกทำตามแบบเดิมของปีก่อนหน้า หลีกเลี่ยงการเริ่มทำโครงการใหม่ๆ เพื่อไม่ให้เสียเวลาจัดทำเอกสารใหม่ รวมถึงการกรอกข้อมูลลงในระบบ e-budgeting ที่มีรายละเอียดยิบย่อยจนอาจเกิดความผิดพลาด ดังที่เจ้าหน้าที่คนหนึ่งให้สัมภาษณ์ว่า

เมื่อต้องจัดทำค่าของงบประมาณแต่ละปีงบประมาณ เจ้าหน้าที่ส่วนใหญ่ไม่มีการวิเคราะห์ค่าของงบประมาณตามแผนงานและโครงการตามความสำคัญของหลักการต่างๆ...การพิจารณาการจัดทำค่าของงบประมาณส่วนใหญ่จะดำเนินตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชา...และปฏิบัติตามขั้นตอนเดิม เอกสารเดิม หลักการเก่าที่เคยปฏิบัติมา ขาดการมีส่วนร่วมในงาน เจ้าหน้าที่จำนวนมากไม่มีความรู้ความเข้าใจในการตัดสินใจในการประเมินการดำเนินงานงบประมาณ บางหน่วยงานยังพบว่ามีการจัดทำค่าของงบประมาณผิดพลาดจากเอกสาร หรืออาจจะมาจากบุคลากรที่โอนย้ายบ่อยครั้ง หรือให้คนใหม่มาทำงานอาจขาดความรู้ประสบการณ์ในการทำงาน...ผลการวิเคราะห์ไม่ถูกต้อง ประกอบกับนโยบายและวิธีการจัดทำค่าของงบประมาณในแต่ละปีไม่แน่นอน อาจทำให้ข้อมูลคลาดเคลื่อน (สุจิตรา, 2561 หน้า 77)

ดังนั้น ถึงแม้จะมีการยกเครื่องกระบวนการงบประมาณใหม่ตั้งแต่ปี 2546 สู่รูปแบบการทำงานงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ แต่วิธีการทำงานในทางปฏิบัติก็ยังไม่ได้เปลี่ยนแปลงไปจากในอดีต ดังที่การศึกษาของศิลาชาติ (2557, หน้า 184–185) อดีตนักวิเคราะห์ของสำนักงานงบประมาณเคยสรุปไว้ว่า หากพิจารณาจากเอกสารที่สำนักงานงบประมาณได้รับ หน่วยงานราชการต่างๆ ก็ยังคงใช้แนวทางการทำงานงบประมาณแบบแผนงานและแบบแสดงรายการดังในอดีต “โดยส่วนราชการจัดทำค่าของงบประมาณในรูปแบบแผนงานที่จะดำเนินงานใน

³⁰ ตัวอย่างเอกสารการจัดทำงบประมาณ ดูได้ที่ <https://policebudget.go.th/drupal/sites/default/files/ประจำปีงบประมาณ%20พ.ศ.2560.PDF> (เข้าถึงเมื่อ 25 มกราคม 2565)

ปีงบประมาณนั้นๆ พร้อมรายละเอียดแบบแสดงรายการส่งมาให้สำนักงานงบประมาณทำการพิจารณา” แต่ก็มีนัยว่า ส่วนราชการทำเช่นนั้นเพื่อความสะดวกของสำนักงานงบประมาณในการประเมินเพื่ออนุมัติ

ข้อดีของการทำงานงบประมาณแบบดังกล่าวคือ สำนักงานงบประมาณสามารถพิจารณาในรายละเอียดรายการ เหล่านั้นได้ ทำให้สามารถป้องกันปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน หรือการจัดซื้อจัดจ้างที่ไม่ตรงกับรายการที่ขอ เข้ามาได้ในอนาคต รวมทั้งสามารถคำนวณราคาต้นทุนผลผลิตมาเป็นราคามาตรฐานในการวิเคราะห์ คำนวณราคาที่เหมาะสมในการดำเนินงานเพื่อจัดสรรงบประมาณให้กับโครงการนั้น

แต่ปัญหาที่พบคือ การจัดทำค่าของงบประมาณในลักษณะดังกล่าวต้องมี [การ] จัดเตรียมข้อมูล ประกอบการพิจารณาอย่างดี จึงจำเป็นต้องใช้เวลาในการรวบรวมข้อมูลและจัดทำค่าขอเป็นเวลามาก ประกอบกับ ในการพิจารณาค่าของงบประมาณของเจ้าหน้าที่สำนักงานจำเป็นต้องใช้เวลาจำนวนมากในการพิจารณาค่าขอเหล่านั้น หากโครงการใดมีความจำเป็นเร่งด่วนต้องรีบดำเนินการ อาจทำให้โครงการนั้นมีข้อมูลไม่เพียงพอในการพิจารณา ก่อให้เกิดความเสียหายและล่าช้าได้ (ศิวกาติ 2557, หน้า 185)

มุมมองของสภาผู้แทนราษฎร : การตัดสินใจมูลค่า 30,000-40,000 ล้านบาทต่อวัน

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534 กำหนดให้สภาผู้แทนราษฎรจะต้องพิจารณาร่าง พ.ร.บ. งบประมาณรายจ่ายประจำปีให้เสร็จภายใน 90 วัน นับจากวันที่ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวมาถึงสภาผู้แทนราษฎร ส่วนวุฒิสภาจะต้องให้ความเห็นชอบหรือไม่ให้ความเห็นชอบภายใน 15 วัน

รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ได้ขยายกรอบเวลาดังกล่าวและกลายเป็นธรรมเนียมเรื่อยมาในรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2550 และฉบับปัจจุบัน (พ.ศ. 2560) โดยกำหนดให้สภาผู้แทนราษฎรมีระยะเวลา 105 วันในการพิจารณาร่างงบประมาณ ส่วนวุฒิสภามีเวลา 20 วัน กระบวนการนี้เริ่มต้นขึ้นหลังจากคณะรัฐมนตรีเสนอร่าง พ.ร.บ. งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณให้กับสภาผู้แทนราษฎรลงมติรับหลักการใน วาระที่หนึ่ง ที่เป็นการ กำหนดวงเงินงบประมาณรวม และวงเงินประเภทอื่นๆ (เช่น งบประจำ งบลงทุน การชำระหนี้) จากนั้นจะมีการตั้ง คณะกรรมาธิการวิสามัญเพื่อพิจารณาร่าง พ.ร.บ. งบประมาณรายจ่ายประจำปี (หลังจากนี้จะเรียกว่า “กรรมาธิการงบประมาณ”) เพื่อพิจารณาในวาระที่สอง ซึ่งเป็นการพิจารณาระดับจุลภาครายกระทรวงและราย โครงการ ในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน (พ.ศ. 2560) มาตรา 143 กำหนดระยะเวลาและกระบวนการไว้ดังนี้

ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณ รายจ่ายเพิ่มเติม และร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย สภาผู้แทนราษฎรจะต้อง

พิจารณาให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งร้อยห้าวัน นับแต่วันที่ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวมาถึงสภาผู้แทนราษฎร ถ้าสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้นไม่แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลาตามวรรคหนึ่ง ให้ถือว่าสภาผู้แทนราษฎรเห็นชอบกับร่างพระราชบัญญัตินั้น และให้เสนอร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวต่อวุฒิสภาเพื่อพิจารณา ในการพิจารณาของวุฒิสภา **วุฒิสภาจะต้องให้ความเห็นชอบหรือไม่ให้ความเห็นชอบภายใน ยี่สิบวัน** นับแต่วันที่ร่างพระราชบัญญัตินั้นมาถึงวุฒิสภา โดยจะแก้ไขเพิ่มเติมใด ๆ มิได้ ถ้าพ้นกำหนดเวลาดังกล่าว ให้ถือว่าวุฒิสภาเห็นชอบกับร่างพระราชบัญญัตินั้น (เน้นเพิ่มเติมโดยคณะผู้วิจัย)

ทั้งนี้ หากคำนวณจากกรอบวงเงินรายจ่าย 3.3 ล้านล้านบาทในปีงบประมาณ พ.ศ. 2564 หมายความว่าสภาผู้แทนราษฎรพิจารณางบประมาณแผ่นดินมูลค่าเฉลี่ย 31,428 ล้านบาทต่อวัน หรือหากนับเฉพาะวันและเวลาราชการก็จะเพิ่มขึ้นเป็นประมาณ 40,000 ล้านบาทต่อวัน โดยหากทำงานไม่เสร็จตามกำหนดนี้ ก็ต้องกลับไปใช้ร่างเดิมที่ในวาระที่ 1 ซึ่งคณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอโดยไม่มีการเปลี่ยนแปลงรายจ่ายที่เสนอมา หลังผ่านการเห็นชอบในวาระที่สามแล้ว วุฒิสภามีเวลาพิจารณาอีก 20 วันเพื่อให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบ โดยจะแก้ไขเพิ่มเติมใด ๆ มิได้

อย่างไรก็ดี ในทางปฏิบัติ เวลาที่กรรมาธิการงบประมาณใช้พิจารณาไม่ได้ครอบคลุมทั้ง 105 วันจริง ในภาคนิพนธ์ของนายวิชาญ มินชัยนันท์ ซึ่งเป็นหนึ่งในกรรมาธิการงบประมาณ ปีงบประมาณ พ.ศ. 2545 ให้ข้อมูลไว้ว่า ในทางปฏิบัติกว่าเอกสารงบประมาณจะส่งมาถึงชั้นกรรมาธิการ ก็จะเหลือเวลาในการทำงานเพียง 70 วันเท่านั้น หากไม่นับรวมเสาร์-อาทิตย์ ก็จะเหลือราว 50 กว่าวันเท่านั้น นอกจากนี้ กรรมาธิการงบประมาณส่วนใหญ่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ทำให้ในช่วงเวลาดังกล่าวต้องทำงานซ้ำซ้อนกับงานสภาและงานบริหารหากมีตำแหน่ง ในการพิจารณารายวัน จึงมักนำไปสู่วัฏจักร “ช่วงแรกใช้ [เวลา] ในการอภิปรายมาก พอช่วงเวลาหลังๆ เวลามีน้อยก็มีการรวบรัดไม่ได้พิจารณาโดยละเอียด” (วิชาญ, 2544 หน้า 41)

นอกจากนี้ ถึงแม้รูปแบบการทำงานงบประมาณจะเปลี่ยนมาเป็น *งบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์* (SPBB) แต่การพิจารณาของคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่าง พ.ร.บ. งบประมาณรายจ่ายประจำปีของสภาผู้แทนราษฎร ก็ยังคงดำเนินการในลักษณะไล่เรียงตามรายการ โดยให้ส่วนราชการและหน่วยงานเข้ามาชี้แจงตามลำดับกระทรวง ไม่ได้พิจารณาตามยุทธศาสตร์ ซึ่งเป็นวิธีเดิมที่เคยใช้มาตั้งแต่การทำงานงบประมาณแบบแผนงานและแบบแสดงรายการ (ศิวกชาติ 2557, หน้า 185) ปัญหาดังกล่าวเกิดขึ้นเพราะรัฐบาลที่เป็นผู้กำหนดยุทธศาสตร์เองมักไม่ได้จัดลำดับความสำคัญของเป้าหมาย ประกอบกับไม่มีการกำหนด “เจ้าภาพ” หรือผู้รับผิดชอบยุทธศาสตร์ที่เกี่ยวข้องกับการกิจข้ามกระทรวงไว้ให้ชัดเจน ดังนั้น ในความเป็นจริงแล้ว ส่วนราชการจึง

เพียงนำภารกิจเดิมของหน่วยงานตนเองเข้ามา “ประยุกต์” ให้ตรงกับยุทธศาสตร์ของรัฐบาล (ศิวิไลตี 2557, หน้า 185–186) แล้วก็จัดทำงบประมาณและชี้แจงต่อฝ่ายนิติบัญญัติด้วยแนวทางเช่นเดียวกับที่เคยทำมาก่อนการเปลี่ยนแปลงปี 2546

มุมมองของพรรฝ่ายค้าน : บทบาทที่ไม่ได้สัดส่วน

ในวาระที่สองของการพิจารณางบประมาณ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะแต่งตั้งคณะกรรมการวิสามัญเพื่อพิจารณาร่าง พ.ร.บ. งบประมาณรายจ่ายประจำปี โดยมีแนวทางปฏิบัติที่เริ่มจากการจัดสรรตำแหน่งของกรรมาธิการงบประมาณไว้ให้คณะรัฐมนตรีจำนวน 1 ใน 4 ก่อน จากนั้นจึงแบ่งส่วนที่เหลือตามสัดส่วนที่นั่งของแต่ละพรรคการเมือง ระบบนี้ทำให้คณะรัฐมนตรีและพรรคร่วมรัฐบาลมีอำนาจเกินสัดส่วนพรรครัฐบาล-พรรคฝ่ายค้าน รวมถึงสัดส่วนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของแต่ละพรรค ดังนั้น แม้แต่ในช่วงที่พรรครัฐบาลมี “เสียงปริ่มน้ำ” เช่นในการพิจารณางบประมาณปี 2564 ตัวแทนจากรัฐบาลก็ยังมีเสียงเกิน 60% ในกรรมาธิการงบประมาณทั้งหมด 72 คน (ดูตารางที่ 5.4.2)³¹

ตารางที่ 5.4.2 คณะกรรมาธิการวิสามัญเพื่อพิจารณาร่าง พ.ร.บ. งบประมาณปี 2564

ที่มา	จำนวน กมธ.
คณะรัฐมนตรี	18 คน
พรรคเพื่อไทย	15 คน
พรรคพลังประชารัฐ	13 คน
พรรคภูมิใจไทย	7 คน
พรรคก้าวไกล	6 คน
พรรคประชาธิปัตย์	6 คน
พรรคชาติไทยพัฒนา	1 คน
พรรคเสรีรวมไทย	1 คน
พรรคประชาชาติ	1 คน
พรรคเศรษฐกิจใหม่	1 คน
พรรครวมพลังประชาชาติไทย	1 คน
พรรคเพื่อชาติ	1 คน
พรรคพลังท้องถิ่นไท	1 คน
รวม	72 คน

ที่มา : https://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/parliament_parcy/more_news.php?cid=4799

³¹ อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่รัฐบาลไม่ใช่รัฐบาลทหารหรือพรรคใหญ่ที่มีเสียงข้างมาก ก็จะมีโอกาสที่พรรคระดับกลางจะรวมตัวกันเพื่อกำหนดวาระในกรรมาธิการฯ ในบางประเด็นได้เช่นกัน

ผู้แทนราษฎรที่มาจากพรรคฝ่ายค้านจึงเผชิญข้อจำกัดในการมีส่วนร่วมกับการกำหนดและเปลี่ยนแปลงงบประมาณใน 2 ด้านไปพร้อมกัน โดยในด้านหนึ่ง พรรคฝ่ายค้านได้รับสัดส่วนในคณะกรรมการธิการงบประมาณ ต่ำกว่าสัดส่วนคะแนนเสียงที่ได้รับจากประชาชนในการเลือกตั้งทั่วไป ส่วนในอีกด้านหนึ่งก็ถูกจำกัดโดยตัวกฎระเบียบ เนื่องจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (หากไม่ได้มีตำแหน่งเป็นหนึ่งในคณะกรรมการธิการวิสามัญ) ถูกจำกัดอำนาจไว้เพียงการ *ตัดงบประมาณ* เท่านั้น ไม่สามารถเพิ่มหรือโยกย้ายได้ และไม่สามารถเปลี่ยนแปลงงบประมาณตามข้อผูกพันที่ต้องใช้เงินต้นและดอกเบี้ย ดังที่รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 ดังที่ระบุไว้ในมาตรา 144 ว่า

ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี งบประมาณ ร่างพระราชบัญญัติ งบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม และร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะแปรญัตติเปลี่ยนแปลงหรือแก้ไขเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนในรายการ มิได้ แต่อาจแปรญัตติในทางลดหรือตัดทอนรายจ่าย

นอกจากนี้ ยังพบว่าในทางปฏิบัติ สิ่งที่คณะกรรมการ อนุกรรมการ หรือผู้แปรญัตติทำคือ เสนอให้มีการตัดงบประมาณในลักษณะเปอร์เซ็นต์ (เช่น โครงการ ก. ขอให้ลดงบประมาณลง 10%) โดยหน่วยงานราชการที่เสนอมายังคงมีอำนาจในการพิจารณาโครงการนั้นต่อไป (จากการสัมภาษณ์กรรมการงบประมาณ, 30 มิถุนายน 2565) ซึ่งเป็นแรงจูงใจให้หน่วยราชการตั้งราคาให้สูงเกินจริงไว้ก่อน เพื่อมาตัดลดในขั้นกรรมการ

มุมมองของรัฐบาลใหม่ : ขณะเลือกตั้ง แต่แฝงบงบประจำ

การกำหนดปฏิทินงบประมาณที่ค่อนข้างตายตัวจะเป็นปัญหามากขึ้นในกรณีที่รัฐบาลเข้ามารับตำแหน่งในช่วงเวลาที่กระบวนการงบประมาณของปีนั้นเดินหน้าไปแล้ว ดังที่นายพงษ์ศักดิ์ รักตพงศ์ไพศาล อดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมและกระทรวงคมนาคมในรัฐบาลทักษิณ (2544–2549) และอดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพลังงานในรัฐบาลยิ่งลักษณ์ (2554–2557) เคยให้สัมภาษณ์ว่า

เรื่องเงินเดือนค่าใช้จ่ายประจำทุกกระทรวง ทบวง กรม จะสังเกตได้ว่าเป็นงบถึง 70–80% ของหน่วยงานนั้น...มีงบผูกพันเข้ามารวมอยู่ด้วย ทำให้เงินที่เกี่ยวกับการพัฒนาตามนโยบายของรัฐบาลมีเหลืออยู่แค่ 5% เท่านั้น สิ่งเหล่านี้ทำให้การตั้งงบเพื่อสนับสนุนนโยบายของรัฐบาลไม่สามารถทำได้ อย่างเต็มที่” (อ้างถึงใน วิชาญ 2544, หน้า 136)

ปัญหาการเป็นรัฐบาลในช่วงเวลาคาบเกี่ยวกับปฏิทินงบประมาณเกิดขึ้นชัดเจนในรัฐบาลยิ่งลักษณ์ (2554–2557) ซึ่งเริ่มต้นอย่างเป็นทางการในเดือนสิงหาคม โดยการทำร่าง พ.ร.บ. งบประมาณรายจ่ายประจำปี งบประมาณ พ.ศ. 2555 ได้เสร็จลงในช่วงปลายของรัฐบาลอภิสิทธิ์ (2551–2554) แต่ยังไม่ได้เข้าสู่กระบวนการ

ทางรัฐสภา ช่วงปลายเดือนสิงหาคม นายกรัฐมนตรียิ่งลักษณ์จึงสั่งการให้รัฐมนตรีแต่ละกระทรวงปรับงบประมาณใหม่ พร้อมกับมอบหมายให้สำนักงบประมาณจัดทำรายละเอียดหลักเกณฑ์ต่างๆในส่วนที่ไม่สามารถเบิกจ่ายได้ทันในช่วง 5 เดือนถัดจากนี้ที่จะเข้าสู่ “การใช้งบประมาณไปพลางก่อน” ในระหว่างที่เนื่องจาก พ.ร.บ. งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ 2555 ยังไม่ผ่านการพิจารณาของรัฐสภา (*เดลินิวส์*, 26 สิงหาคม 2554) การเริ่มรัฐบาลในเวลาคาบเกี่ยวส่งผลต่อการทำงานงบประมาณปีแรกอย่างชัดเจน เพราะต้องเผชิญข้อจำกัดในการเบิกจ่ายงบประมาณได้เพียงในส่วนค่าใช้จ่ายประจำและงบประมาณผูกพันเท่านั้น ทำให้การเบิกจ่ายงบประมาณด้านการลงทุนที่เป็นปัจจัยสำคัญในการเดินหน้าโครงการของรัฐบาลต้องล่าช้า (*ผู้จัดการ*, 24 ธันวาคม 2554) ดังที่เห็นในกรณีของนโยบายแท็บเล็ตพีซีเพื่อการศึกษา (ดูเนื้อหาส่วนที่ 5.5)

5.4.3 ปัญหาเฉพาะตัวของกระทรวงศึกษาธิการ

ภายใต้กระบวนการจัดทำงบประมาณและปัญหาในภาพรวมข้างต้น งบประมาณของกระทรวงศึกษาธิการเองก็มีปัญหาเฉพาะตัวเพิ่มเติมอีก 4 ประเด็น คือ งบประมาณด้านบุคลากรสูงจนพื้นที่ว่างทางนโยบายมีจำกัด สัดส่วนรายจ่ายด้านการลงทุนต่ำ การใช้ตัวชี้วัดอ้างอิงกับมาตรฐานสากลที่ยังไม่ลงตัว และขาดการใช้องค์ความรู้ภายในประเทศ

งบประมาณด้านบุคลากรเกิน 60%

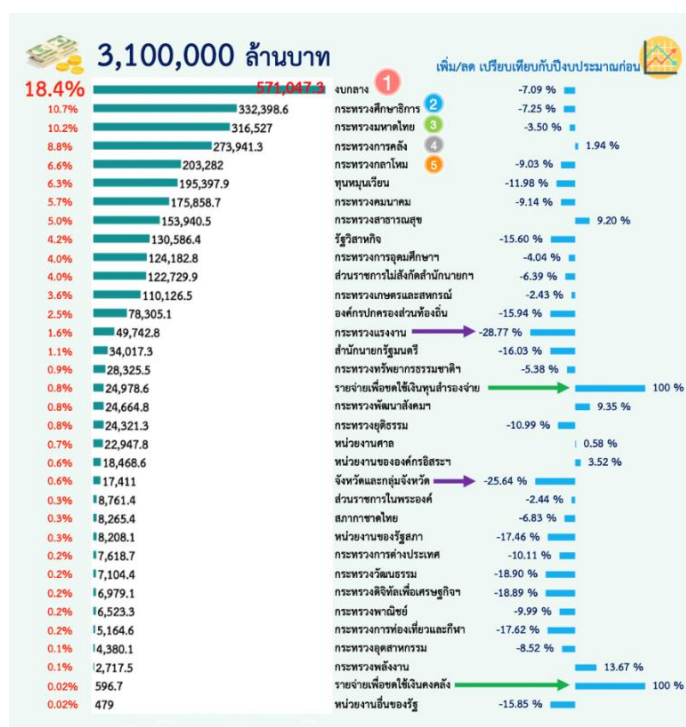
ลักษณะโดดเด่นที่สุดของกระทรวงศึกษาธิการคือ มีการใช้จ่ายกับงบประมาณด้านบุคลากรสูงมาก หากพิจารณารายจ่ายด้านบุคลากรของทุกกระทรวงจะพบว่า กระทรวงศึกษาธิการเป็นหน่วยงานได้รับการจัดสรรงบประมาณด้านบุคลากรสูงที่สุด คิดเป็นสัดส่วนถึง 35.10% ของงบประมาณด้านบุคลากรรวมทุกส่วนราชการของไทย (กระทรวงหรือเทียบเท่าจำนวนทั้งสิ้น 20 กระทรวง) ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2564 โดยกระทรวงที่ได้รับจัดสรรรองลงมาอยู่ในระดับที่ต่างมาก คือ กระทรวงสาธารณสุข (16.05%) และกระทรวงกลาโหม (14.31%)³²

ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2565 กระทรวงศึกษาธิการได้รับงบประมาณทั้งหมด 332,398 ล้านบาท คิดเป็นสัดส่วนถึง 10.7% ของงบประมาณทั้งประเทศ สูงกว่ากระทรวงอื่นๆ ทั้งหมด เป็นรองเพียง “งบกลาง” ที่ได้รับงบประมาณ 18.4% ของงบประมาณทั้งหมด (ดูภาพที่ 5.4.3) แต่ก็ต้องจัดสรรเป็นงบประมาณสำหรับบุคลากรถึง 62% ตามมาด้วยงบเงินอุดหนุน (25%) จนทำให้เหลืองบประมาณส่วนอื่นๆ ค่อนข้างจำกัด

³² อ้างใน สำนักงบประมาณ (2564) รายงานการวิเคราะห์งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2564, หน้า 6.

โดยงบลงทุนมีสัดส่วน 4.98% และงบดำเนินงานมีสัดส่วน 4.76% (ดูภาพที่ 5.4.4 และตารางที่ 5.4.3 และ 5.4.4) ทั้งนี้ ต้องย้ำด้วยว่า ค่าใช้จ่ายบุคลากรที่เกิดขึ้นจริงนั้นก็ได้ถูกรวมอยู่ในกลุ่ม “งบบุคลากร” ทั้งหมด แต่ไปแทรกอยู่ในงบประมาณประเภทอื่นๆ ด้วย เช่น งบดำเนินงาน (ลูกจ้างตามสัญญาจ้าง) งบเงินอุดหนุน (เช่น บุคลากรองค์การมหาชน) ตลอดจนงบกลาง (ที่เป็นรายจ่ายตามสิทธิ์หรือข้อกำหนดทางกฎหมาย)³³

ภาพที่ 5.4.3 การจัดสรรงบประมาณให้กับกระทรวงต่างๆ ในปี 2565

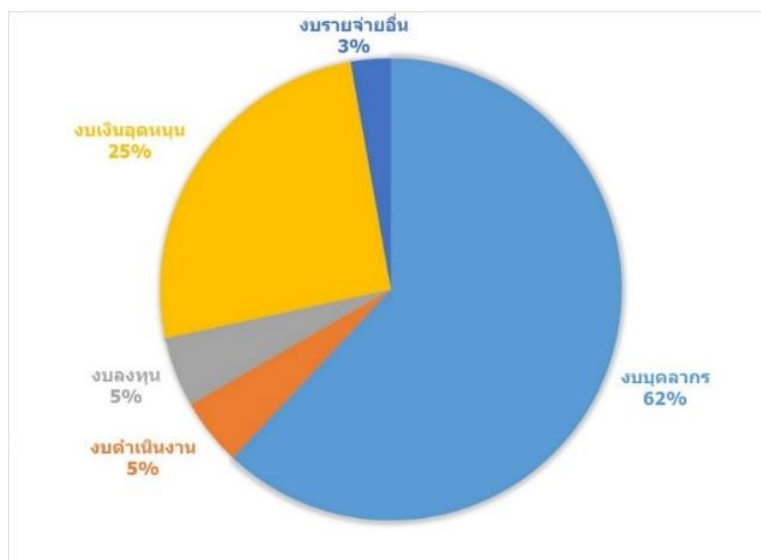


ที่มา: สำนักงบประมาณ (https://bbstore.bb.go.th/cms/1620611906_3624.pdf)

(เข้าถึง 10 ตุลาคม 2565)

³³ อังโน สำนักงบประมาณ (2564) รายงานการวิเคราะห์งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2564, หน้า 52.

ภาพที่ 5.4.4 สัดส่วนงบประมาณกระทรวงศึกษาธิการปีงบประมาณ 2565
จำแนกตามลักษณะรายจ่าย (ล้านบาท)



ที่มา : เอกสารงบประมาณ ฉบับที่ 3 ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2565

ตารางที่ 5.4.3 จำนวนบุคลากรของกระทรวงศึกษาธิการ จำแนกตามหน่วยงานราชการ

สังกัด	ข้าราชการครู	ข้าราชการพลเรือนสามัญ	พนักงานราชการ	บุคลากรโรงเรียนเอกชน	ลูกจ้างชั่วคราว	อัตราจ้าง	พนักงานในสถาบันอุดมศึกษา	บุคลากรทางการศึกษา	อื่นๆ
สพฐ.	366,334	221	16,791	24	58,463	30,512	1	5	25,786
สช.	0	0	0	154,584	0	0	0	0	0
กศน.	36	0	19	0	107	0	0	0	40
สอศ.	15,429	0	4,040	0	8,552	0	0	0	2,155
มวส.	0	0	0	0	0	1	0	0	80
พญา	175	0	0	0	22	62	0	4	459
ทบช.	176	0	0	0	8	33	0	0	256
พศ.	0	0	0	0	0	0	0	0	0
ตชด.	2	0	2	6	71	49	0	11	329

ที่มา : ศูนย์ข้อมูลการศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ www.edustatistics.moe.go.th/app/teacher/infosumjuris.php

ตารางที่ 5.4.4 งบประมาณรายจ่ายบุคลากรของกระทรวงศึกษาธิการ จำแนกตามหน่วยงานราชการ

หน่วยงาน	งบประมาณรายจ่ายบุคลากร (ล้านบาท)					
	(1) งบประมาณรายจ่ายบุคลากร				(2)	รวมทั้งสิ้น (1) + (2)
	เงินเดือนและ ค่าจ้างประจำ	ค่าจ้าง ชั่วคราว	ค่าตอบแทน พนักงาน ราชการ	รวม	งบดำเนินงาน ค่าตอบแทน ใช้สอย และ วัสดุ	
สำนักงานปลัดกระทรวง ศึกษาธิการ	3,831.1693	2.3586	4,452.2055	8,285.7334	337.5303	8,623.2637
สำนักงานคณะกรรมการ การศึกษาขั้นพื้นฐาน	186,616.1054	-	6,141.2614	192,757.3668	1,320.2303	194,077.5971
สำนักงานคณะกรรมการ การอาชีวศึกษา	7,114.1252	-	1,398.2004	8,512.3256	103.0047	8,615.3703
สำนักงานเลขาธิการสภา การศึกษา	78.6167	-	-	78.6167	0.1138	78.7305
สถาบันส่งเสริมการสอน วิทยาศาสตร์และ เทคโนโลยี	143.6155	-	-	-	-	143.6155
สำนักงานคณะกรรมการ ส่งเสริมสวัสดิการและ สวัสดิภาพครูและ บุคลากรทางการศึกษา	101.4313	-	-	101.4313	10.5031	111.9344
สำนักงานเลขาธิการคุรุ สภา	55.9866	-	-	55.9866	5.9587	61.9453
โรงเรียนมหิดลวิทยา นุสรณ์	105.5899	-	-	-	-	105.5899
สถาบันทดสอบทาง การศึกษาแห่งชาติ	26.9110	-	-	-	-	26.9110
สำนักงานรับรอง มาตรฐานและประเมิน คุณภาพการศึกษา	44.3904	-	-	-	-	44.3904
รวม						211,889.4481

ที่มา : พ.ร.บ. งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2565

สัดส่วนงบลงทุนเพียง 5-6%

ผลสืบเนื่องจากการมีงบประมาณด้านบุคลากรสูงมาก คือ งบประมาณด้านการลงทุนต่ำ โดยเมื่อจำแนกตามลักษณะของรายจ่ายพบว่า สัดส่วนรายจ่ายด้านการลงทุนของกระทรวงศึกษาธิการอยู่ในระดับต่ำและลดลงต่อเนื่อง โดยในสามปีที่ผ่านมา มีสัดส่วนเพียง 6.11% (ปี 2563) 5.89% (ปี 2564) และ 4.90% (ปี 2565) เทียบกับรายจ่ายทั้งหมดของกระทรวง

ข้อสังเกตอีกประการหนึ่งคือ ในเวลาที่มีงบประมาณโดยรวมลดลง (อันเนื่องมาจากปัญหาเศรษฐกิจ จนทำให้รายรับของรัฐบาลทั้งหมดลดลง) สำหรับกระทรวงศึกษาธิการเอง งบลงทุนจะโดนปรับลดลงในสัดส่วนมากกว่าประเภทอื่นๆ ที่ค่อนข้างตายตัวอยู่แล้ว ดังที่พบในปีงบประมาณ พ.ศ. 2565 ซึ่งมีกรอบวงเงินรายจ่าย 3.1 ล้านบาท ลดลงจากปีก่อน 5.7% จึงทำให้กระทรวงศึกษาธิการได้รับงบประมาณลดลง 6.6% โดยเมื่อจำแนกตามประเภทรายจ่ายพบว่า งบประมาณด้านการลงทุนลดลงในสัดส่วนที่สูงที่สุด คือ 21.4% ตามมาด้วยงบดำเนินงาน (ลดลง 21.09%) ในขณะที่งบประมาณด้านบุคลากรลดลงเพียง 6.08% (ดูตารางที่ 5.4.5)

ตารางที่ 5.4.5 สัดส่วนที่ลดลงของงบประมาณด้านต่างๆ ของกระทรวงศึกษาธิการในปีงบประมาณ 2565

ปีงบประมาณ	งบบุคลากร	งบดำเนินงาน	งบลงทุน	งบเงินอุดหนุน	งบรายจ่ายอื่น
2564	223,199.6573	20,059.0051	21,103.6873	88,659.6632	10,430.4103
2565	209,634.0425	15,829.0029	16,581.7645	86,491.3984	9,514.7161
เพิ่ม/ลด	-13,565.6148	-4,230.0022	-4,521.9228	-2,168.2648	-915.6942
ร้อยละ	-6.08	-21.09	-21.43	-2.45	-8.78

ที่มา : สำนักงบประมาณของรัฐสภา (2565)

ทั้งนี้ ต้องย้ำด้วยว่านิยามของ “งบลงทุน” เองก็ยังมีข้อถกเถียงถึงความเหมาะสมและนัยที่ตามมาด้วย โดยกฎระเบียบที่กำกับเรื่องนี้ไว้คือ พ.ร.บ. วินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 มาตรา 20 ที่กำหนดให้ “งบประมาณรายจ่ายลงทุน ต้องมีจำนวนไม่น้อยกว่าร้อยละ 20 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี และต้องไม่น้อยกว่าวงเงินส่วนที่ขาดดุลของงบประมาณประจำปีนั้น”³⁴ โดย “งบลงทุน” ของไทยถูกนิยามแบบกว้างไว้ว่าหมายถึง

³⁴ <https://www.mof.go.th/th/view/attachment/file/3134393632/3พ.ร.บ.วินัยการเงินการคลัง2561.pdf>

“รายจ่ายที่กำหนดให้จ่ายเพื่อการลงทุน ได้แก่ รายจ่ายที่จ่ายในลักษณะค่าครุภัณฑ์ ค่าที่ดินและสิ่งก่อสร้าง”³⁵ ดังนั้น ถึงแม้จะมีงบลงทุนสูงก็อาจไม่ได้สะท้อนนัยยะของการใช้งบประมาณเพื่อพัฒนาการศึกษาโดยตรงอยู่ดี ไม่ใช่ “การลงทุน” ในความหมายสากล

การพิจารณานิยามของงบลงทุนแบบระบบราชการไทยจึงสะท้อนว่า กระทรวงศึกษาธิการเผชิญปัญหาด้านการพัฒนาที่ยังลึกยิ่งกว่ากระทรวงอื่นๆ เพราะภายใต้ความจำกัดจำเขี่ยของงบประมาณเพื่อการลงทุนที่มีน้อยอยู่แล้ว งบประมาณส่วนนี้ก็ยิ่งถูกนำไปใช้เพื่อการก่อสร้างเป็นจำนวนมาก ซึ่งอาจจะไม่เกี่ยวข้องกับ “การลงทุนเชิงรุก” เพื่อพัฒนาคุณภาพนักเรียนหรือลดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาโดยตรง เช่น ระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. 2560–2562 สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (สพฐ.) ใช้งบประมาณสำหรับ “การก่อสร้างรายการใหม่” ไปถึง 11,375 ล้านบาท (ปี 2560), 11,185 ล้านบาท (ปี 2561) และ 11,433 ล้านบาท (ปี 2562)³⁶

การจัดความสัมพันธ์กับมาตรฐานสากล

การวิเคราะห์การจัดทำงบประมาณของกระทรวงศึกษาธิการพบข้อสังเกตอีกประการคือ ความพยายามจัดวางความสัมพันธ์ของการศึกษาไทยกับบรรทัดฐานสากลที่ยังไม่ลงตัว ซึ่งสะท้อนอยู่ทั้งในระดับนโยบาย (การกำหนดเป้าหมายการศึกษาไทยในเวทีปฏิรูปการศึกษา) และระดับปฏิบัติการ (การกำหนดตัวชี้วัดสำหรับการใช้งบประมาณและประเมินผลหน่วยราชการ)

ในระดับนโยบาย *แผนการปฏิรูปประเทศด้านการศึกษา* ที่จัดทำโดยคณะกรรมการอิสระเพื่อการปฏิรูปการศึกษา (พ.ศ. 2562) แสดงความกังวลต่ออุดมการณ์และความคิดของนักเรียนไทยผ่านการกำหนดเป้าหมายที่เต็มไปด้วยความลึกลับไม่คงเส้นคงวา เช่น วัตถุประสงค์ข้อแรกของการปฏิรูป คือ “ยกระดับคุณภาพของการจัดการศึกษา” โดยมีเป้าหมายย่อยข้อ 1.3 คือ “หลักสูตรและกระบวนการจัดการศึกษาและการเรียนรู้ที่ยืดหยุ่น หลากหลาย ถูกต้อง ทันสมัย ทันเวลา และมุ่งเน้นการสร้างเสริมคุณธรรม จริยธรรม และค่านิยมทางสังคมที่ถูกต้อง” (หน้า 4) อย่างไรก็ตาม ในยุคปัจจุบันนั้น การออกแบบหลักสูตรที่ “ทันสมัย” และ “ส่งเสริมค่านิยมทางสังคมที่ถูกต้อง” เป็นโจทย์ที่ท้าทายยิ่ง เพราะมีปัญหาตั้งแต่การนิยามว่าสิ่งใดคือค่านิยมที่ถูกต้อง และหากในบางหลักสูตรเกิดความขัดแย้งระหว่างความทันสมัยกับค่านิยมที่ถูกต้องแล้วจะทำอย่างไร (อาทิ ประณีประนอม เลือก

³⁵ <http://www.oic.go.th/FILEWEB/CABINFOCENTER42/DRAWER049/GENERAL/DATA0000/00000239.PDF>

³⁶ อ้างใน สำนักงานงบประมาณของรัฐสภา (2563) รายงานการวิเคราะห์งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2564, หน้า

ความสำคัญ หรือใช้เกณฑ์อื่นประกอบ) หากไม่มีการระบุวิธีประเมินเพิ่มเติมที่สามารถทำได้ล่วงหน้า (ex-ante justifications) การกำหนดวัตถุประสงค์ดังกล่าวเช่นนี้ย่อมสร้างปัญหาในระดับปฏิบัติการ

ความพยายามแสวงหาสมดุลกับมาตรฐานสากลที่ยังไม่ลงตัวนี้ สะท้อนให้เห็นเป็นรูปธรรมมากขึ้นในการกำหนด “ตัวชี้วัด” เพื่อประเมินความสำเร็จด้านการศึกษาของประเทศไทย โดยเฉพาะมิติด้านโอกาสทางการศึกษา และคุณภาพการศึกษา ทั้งนี้ กระทรวงศึกษาธิการเคยใช้ตัวชี้วัด “อันดับขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศด้านการศึกษา” ที่จัดทำโดย IMD World Competitiveness Ranking ซึ่งจัดอันดับให้การศึกษาไทยอยู่ระดับค่อนข้างต่ำมาตลอดสองทศวรรษ จนกลายเป็นฐานอ้างอิงสำหรับการปฏิรูปการศึกษามายาวนานตั้งแต่ก่อนการออก พ.ร.บ. การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542³⁷ ดัชนี IMD กลายเป็นตัวชี้วัดหลักของกระทรวงศึกษาธิการในการรับงบประมาณแต่ละปี โดยที่อันดับการศึกษาไทยใน IMD ก็ไม่ได้เปลี่ยนแปลงในทางบวกอย่างมีนัยสำคัญ³⁸ อย่างไรก็ตาม การกำหนดตัวชี้วัดที่ใช้ IMD เป็นเกณฑ์ของกระทรวงศึกษาธิการนั้นเต็มไปด้วยความไม่คงเส้นคงวา ดังที่สำนักงบประมาณของรัฐบาล (2563) เคยตั้งข้อสังเกตไว้ (ภาพที่ 5.4.5)

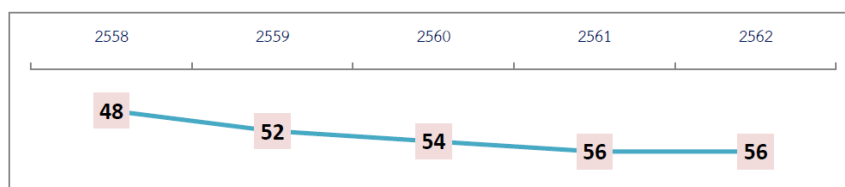
ภาพที่ 5.4.5 ความไม่คงเส้นคงวาของการใช้ IMD เป็นตัวชี้วัดโดยกระทรวงศึกษาธิการ



ปี 2562 : ตัวชี้วัดเป้าหมายแผนงานบูรณาการฯ IMD จะไม่ต่ำกว่า **อันดับที่ 48** ในปี 2564

ปี 2563 : เป้าใหญ่ภาพรวมของกระทรวงศึกษาธิการ - IMD อยู่อันดับที่ 54 ในปี 2563 (อนุมานได้ว่าการดำเนินงานภายใต้แผนงานบูรณาการฯ ในปี 2562 อาจจะไม่สามารถทำได้ตามตัวชี้วัด IMD ไม่ต่ำกว่าอันดับที่ 48 ในปี 2564 ได้)

ปี 2563 : ตัวชี้วัดเป้าหมายแผนงานบูรณาการฯ ในปี 2563 IMD อยู่อันดับที่ 45 ในปี 2565 ซึ่งเป็นความท้าทายภายใต้แผนงานบูรณาการฯ ในการดำเนินงานเพื่อบรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้ (ควรใช้คำว่า “ดีขึ้นจากปีที่ผ่านมาโดยไม่น้อยกว่าอันดับที่...” แทน “ดีขึ้นจากปีที่ผ่านมาหรือไม่น้อยกว่าอันดับที่...” หรือไม่)



ที่มา : ข้อสังเกตของสำนักงบประมาณของรัฐบาล (2563, หน้า 36)

³⁷ เช่น ในวันที่ 2 พฤศจิกายน 2541 สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติจัดสัมมนาเรื่องความสามารถในการแข่งขันกับนานาชาติ โดยอ้างอิง IMD ที่จัดอันดับการศึกษาไทยอยู่ลำดับที่ 39 จากทั้งหมด 46 ประเทศ (เดลินิวส์, 10 พฤศจิกายน 2541)

³⁸ พัฒนาการของอันดับ IMD ด้านการศึกษาของไทย/จำนวนประเทศที่ประเมิน มีพัฒนาการคร่าวๆ ดังนี้ : 39/46 (พ.ศ. 2541), 44/49 (พ.ศ. 2544), 52/59 (พ.ศ. 2555), 54/63 (พ.ศ. 2560) และ 56/64 (พ.ศ. 2564)

หลังจากดัชนี IMD ถูกใช้อย่างไม่คงเส้นคงวา (และไม่ประสบความสำเร็จ) มาตลอดครั้งแรกของทศวรรษ 2560 ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2565 กระทรวงศึกษาธิการตัดสินใจยกเลิกตัวชี้วัดนี้ และหันไปใช้คะแนนจาก PISA แทน³⁹ แต่การกำหนดเป้าหมายก็ยังคงมีความคลุมเครือเช่นเดิม โดยกำหนดว่า “อัตราความแตกต่างของคะแนน PISA ในแต่ละกลุ่มโรงเรียนลดลงร้อยละ 20”

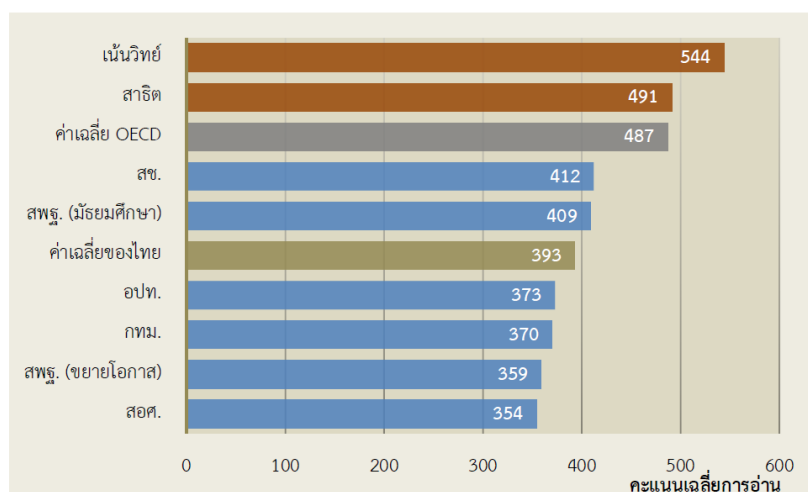
การเปลี่ยนแปลงตัวชี้วัดหลักจาก IMD มาเป็น PISA มีนัยสำคัญไม่น้อย เพราะนอกจากจะเป็นการปรับดัชนีอ้างอิงที่เป็นมาตรฐานนานาชาติแล้ว ยังเป็นการเปลี่ยนเป้าหมายของกระทรวงศึกษาธิการจาก *คุณภาพตามบรรทัดฐานสากล* เป็นการลดความแตกต่างระหว่างโรงเรียน *ภายในประเทศ* โดยละทิ้งมิติการเปรียบเทียบระหว่างประเทศไปเลย ซึ่งอาจเป็นเพราะตัวชี้วัดดังกล่าวจะทำให้บรรลุเป้าหมายได้ง่ายกว่า เพราะความแตกต่างระหว่างกลุ่มโรงเรียนไทยไม่ได้สูงมากนัก โดยในการประเมินครั้งล่าสุดเมื่อปี 2561 คะแนนเฉลี่ยด้านการอ่านของนักเรียนไทยระหว่างกลุ่มที่สูงที่สุด (“โรงเรียนเน้นวิทย์” 544 คะแนน) กับกลุ่มที่ต่ำที่สุด (สถานศึกษาในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษา 354 คะแนน) (ดูภาพที่ 5.7) อย่างไรก็ตาม การบรรลุเป้าหมายที่กำหนดเช่นนี้ (“ลดความแตกต่างระหว่างกลุ่มโรงเรียน”) ในที่สุด ก็อาจไม่ได้ส่งผลต่อการพัฒนาคุณภาพการศึกษาเลย เนื่องจากนักเรียนไทยโดยรวมมีคะแนนเฉลี่ยทั้งสามด้าน (การอ่าน คณิตศาสตร์ และวิทยาศาสตร์) ต่ำกว่าค่าเฉลี่ยของประเทศสมาชิก OECD ค่อนข้างมาก โดยเฉพาะด้านการอ่าน (ดูภาพที่ 5.8)⁴⁰

ทั้งนี้ กระทรวงศึกษาธิการอาจปรับตัวชี้วัดอีกครั้งในอนาคตเพื่อลดปัญหาการละลายบรรทัดฐานระหว่างประเทศได้ไม่ยาก อย่างไรก็ตาม ประเด็นที่พึงพิจารณาคือ ความพยายามจัดวางความสัมพันธ์ของการศึกษาไทยกับบรรทัดฐานสากลควรมีเจตย์อย่างไร หากกระทรวงศึกษาธิการมองว่าเจตย์หลักอยู่ที่การรักษา “สมดุล” ระหว่างปัญหาเฉพาะตัวของไทยกับความเป็นสากล ในที่สุดอาจทำให้การศึกษาไทยประสบปัญหาสองทางไปพร้อมกัน คือ ทั้งไม่สามารถยกระดับตามมาตรฐานสากล และไม่สามารถแก้ปัญหาเฉพาะตัวของสังคมไทยได้

³⁹ PISA ย่อมาจาก Programmed for International Student Assessment ซึ่งเป็นโครงการประเมินผลนักเรียนนานาชาติที่ริเริ่มโดยองค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (Organization for Economic Co-operation and Development : OECD) ซึ่งมีการประเมิน 3 ด้าน คือ การอ่าน คณิตศาสตร์ และวิทยาศาสตร์ ทั้งนี้ คะแนน PISA ก็เป็นส่วนหนึ่งที่ IMD นำมาใช้ร่วมกับดัชนีอื่นๆ ในการประเมินอันดับความสามารถ

⁴⁰ การสอบจัดขึ้นในเดือนสิงหาคม พ.ศ. 2561 โดยมีนักเรียนกลุ่มตัวอย่างจำนวน 8,633 คน จาก 290 โรงเรียนในทุกสังกัดการศึกษาเข้าร่วมการประเมิน ส่วนในระดับโลก มีนักเรียนเข้าร่วมประมาณ 600,000 คนจากทั้งหมด 79 ประเทศ/เขตเศรษฐกิจ (<https://pisathailand.ipst.ac.th/issue-2019-48/>)

ภาพที่ 5.4.6 ความแตกต่างของคะแนนเฉลี่ยการอ่านของนักเรียนไทยตามกลุ่มโรงเรียน PISA 2018



ที่มา : ศูนย์ดำเนินงาน PISA แห่งชาติ (2564, รูปที่ 10.3)

ภาพที่ 5.4.7 คะแนน PISA 2018 ด้านการอ่าน คณิตศาสตร์ และวิทยาศาสตร์
เปรียบเทียบระหว่างประเทศ



ที่มา : สถาบันส่งเสริมการสอนวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี (<https://pisathailand.ipst.ac.th/issue-2019-48/>)

ขาดการใช้องค์ความรู้ภายในประเทศ

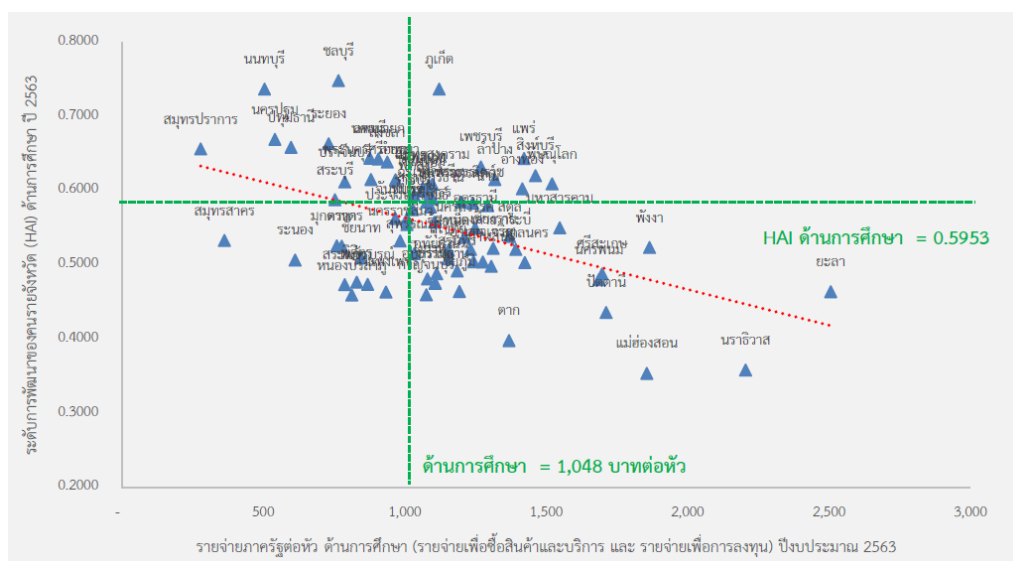
การวิเคราะห์กระบวนการจัดทำงบประมาณของกระทรวงศึกษาธิการที่ผ่านมายังพบว่า ไม่ได้มีการนำข้อค้นพบเชิงประจักษ์ที่ได้จากประเทศไทยเองมาพิจารณาประกอบการปรับปรุงการจัดสรรงบประมาณ โดยเฉพาะเพื่อกำหนดเป้าหมายที่เกี่ยวข้องกับการลดความเหลื่อมล้ำ ตัวอย่างเช่น รายงานของสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (2564) แสดงให้เห็นว่า หากพิจารณาความสัมพันธ์ระหว่าง (ก) รายจ่ายภาครัฐต่อหัวด้านการศึกษารายจังหวัด กับ (ข) คุณภาพด้านการศึกษาของคนรายจังหวัด⁴¹ จะสามารถแบ่งกลุ่มจังหวัดออกได้เป็น 4 กลุ่ม ได้แก่

- 1) กลุ่มที่ได้รับงบประมาณด้านการศึกษาค่ำ ระดับการพัฒนาสูง เช่น ชลบุรี นนทบุรี สมุทรปราการ
- 2) กลุ่มที่ได้รับงบประมาณด้านการศึกษาสูง ระดับการพัฒนาต่ำ เช่น นราธิวาส แม่ฮ่องสอน ยะลา
- 3) กลุ่มที่ได้รับงบประมาณด้านการศึกษาสูง ระดับการพัฒนาสูง เช่น ภูเก็ต แพร่ เพชรบุรี
- 4) กลุ่มที่ได้รับงบประมาณด้านการศึกษาค่ำ ระดับการพัฒนาต่ำ เช่น ระนอง หนองบัวลำภู

ข้อสรุปเบื้องต้นจากข้อมูลสหสัมพันธ์ชุดนี้ คือ ประเทศไทยมีทั้งจังหวัดที่ความสัมพันธ์ระหว่างงบประมาณด้านการศึกษากับคุณภาพการศึกษาเป็นไปในทิศทางเดียวกัน (งบสูง คุณภาพสูง) และเป็นไปในทางตรงข้าม (งบสูง คุณภาพต่ำ หรืองบต่ำ คุณภาพสูง) ดังนั้น หากต้องการให้วาระการลดความเหลื่อมล้ำด้านการศึกษาเป็นเป้าหมายสำคัญ การจัดสรรงบประมาณคงต้องมีกรอบคิดเชิงยุทธศาสตร์มากขึ้น แทนที่จะเป็นการคิดบนฐานรายหัวเช่น โครงการเรียนฟรี 15 ปี หรือแม้แต่วิธีการทำงานงบประมาณตามรายโครงการในปัจจุบัน ซึ่งในทางปฏิบัติย่อมต้องนำข้อมูลชุดอื่นมาประกอบด้วย เพื่อพิจารณาว่าปัจจัยอื่นๆ เช่น ขนาดโรงเรียน การเป็นจังหวัดอุตสาหกรรม การเป็นจังหวัดท่องเที่ยว มีผลต่อคุณภาพการศึกษามากน้อยเพียงใด ตลอดจนการศึกษารายละเอียดว่าเหตุใดจังหวัดที่ได้รับงบประมาณการศึกษาค่อนข้างสูง (โดยเปรียบเทียบ) กลับมีผลลัพธ์การพัฒนาค่อนข้างต่ำ ซึ่งอาจเกิดจากการจัดสรรงบประมาณที่ไม่ตอบปัญหาเฉพาะตัวของพื้นที่นั้น

⁴¹ ในรายงานชิ้นนี้คุณภาพการศึกษาใช้ “ดัชนีความก้าวหน้าของคน” (Human Achievement Index: HAI) ซึ่งนำหลักการพื้นฐานของการจัดทำดัชนีการพัฒนามนุษย์ (Human Development Index: HDI) ของ UNDP มาปรับให้สอดคล้องกับบริบทของประเทศไทย โดย สศช. และตั้งแต่ปี 2558 เป็นต้นมา สศช. เป็นผู้รับผิดชอบจัดทำและเผยแพร่ทุก 2 ปี

ภาพที่ 5.4.7 ความสัมพันธ์ระหว่างรายจ่ายภาครัฐต่อหัวกับระดับการพัฒนาของคน (HAI)
ด้านการศึกษา (ไม่รวมกรุงเทพมหานคร)



ที่มา: สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (2564, แผนภาพ 7)

5.4.4 สรุป : ระบบงบประมาณที่ไม่คล่องตัวและขัดขวางการเปลี่ยนแปลง

โจทย์สำคัญข้อหนึ่งของการออกแบบสถาบันให้ทำงานอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล คือ การรักษาสมดุลระหว่าง *พันธสัญญา* (commitment) กับ *ความยืดหยุ่น* (flexibility) เพราะหากมีด้านใดด้านหนึ่งมากเกินไปย่อมส่งผลเสียกับระบบ ในกรณีการจัดทำงบประมาณของราชการไทย โดยเฉพาะกระทรวงศึกษาธิการ จะเห็นความไม่สมดุลในสองมิติที่เกิดขึ้นพร้อมกัน กล่าวคือ งบประมาณที่ได้รับมหาศาลในแต่ละปีถูกใช้ไปกับพันธะด้านบุคลากร จนเหลือพื้นที่ว่างในการดำเนินนโยบายเชิงรุกต่ำมาก แต่ในขณะเดียวกัน เพื่อตอบสนองกับฝ่ายการเมือง ผู้บริหารหน่วยราชการกลับใส่ “กรอบคิด” ต่างๆ ผสมปนเปกันไปหมดเพื่อรักษาระบบเดิมที่หน่วยงานทำมายาวนานพร้อมกับพยายามทำให้ผู้นำการเมืองพึงพอใจ โดยไม่สนใจปัญหาในระดับปฏิบัติการที่เจ้าหน้าที่ต้องเผชิญ กล่าวคือ สามารถ *ยืดหยุ่นจนไร้หลักการ* และ *เข้มงวดจนขาดพื้นที่สร้างสรรค์* ไปพร้อมกัน

เมื่อรวมเข้ากับปัญหาในภาพใหญ่ของการจัดทำงบประมาณไทยในแต่ละปี ย่อมเป็นแรงจูงใจให้ส่วนราชการเลือกทำงบประมาณแบบเดิมๆ ที่เคยเป็นมา เพื่อลดต้นทุนเวลาและพลังงานของตนเอง ตลอดจนความเสียดังที่ขัดต่อภาวะเยียบหรือขัดใจผู้บริหารหน่วยงาน หากการจัดสรรงบประมาณเกี่ยวข้องกับการจ้างบริษัทภายนอก (เช่น การก่อสร้าง การทำเว็บไซต์ หรือการจัดงาน) ก็มักใช้บริการบริษัทที่มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดและรู้

“กลวิธี” ในการทำเอกสารประกอบและตั้งราคาให้สอดคล้องกับกฎระเบียบและอุดมการณ์หลักของผู้นำการเมือง ในเวลานั้นๆ ทั้งหมดนี้ย่อมทำให้กระบวนการงบประมาณของไทยมีลักษณะลำเอียง ส่งเสริมโครงสร้างที่เป็นอยู่ แล้วให้ดำรงอยู่ต่อไป (status quo bias) มากกว่าจะส่งเสริมให้เกิดการเปลี่ยนแปลงหรือแม้แต่ตอบสนองต่อสถานการณ์ทางสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป เช่น การแพร่ระบาดของไวรัสโควิด-19 ดังที่นายไชยา พรหมา ส.ส.พรรคเพื่อไทย และประธานคณะกรรมการศึกษาการจัดทำและติดตามการบริหารงบประมาณ 2565 เคยวิจารณ์ไว้ว่า

การจัดทำงบประมาณที่ทำในมิติระบบราชการมักทำในเชิงประเพณีปฏิบัติ พอถึงเวลาใกล้ปีปฏิทินเข้ามา ระบบราชการก็จำเป็นต้องทำเรื่องเสนองบให้ทันปีปฏิทินใหม่ ต้องมานั่งทำเกณฑ์ดูงบประมาณปีที่ผ่านมาเป็นฐาน ดูตัวเลขเงินเพื่อต่างๆ เพื่อมาตั้งฐานในปีต่อไป จะเห็นว่าเป็นเรื่องรoutines (routine) มาก แล้วปัญหาคืองบประมาณปีที่ผ่านมายังไม่ทันจบ งบประมาณปีต่อมาก็ต้องเข้าสู่สภาแล้ว มันจึงไม่ได้ตอบโจทย์สอดคล้องกับสถานการณ์ที่จะเกิดขึ้นในอนาคตเท่าที่ควร⁴²

หากมองในมุมที่กว้างขึ้น จะเห็นว่าตัวแสดงทุกฝ่ายล้วนมองเห็นปัญหาของกระบวนการงบประมาณไทยทั้งสิ้น หน่วยราชการวิจารณ์ปฏิทินงบประมาณอันเร่งรัด สำนักงานงบประมาณวิจารณ์คำของงบประมาณที่ไม่รอบคอบของหน่วยราชการ สภาผู้แทนราษฎรก็ต้องพิจารณาโครงการจำนวนมหาศาลตามกรอบ 105 วัน พรรคฝ่ายค้านได้รับสิทธิในการมีส่วนร่วมจำกัด แม้แต่พรรคแกนนำรัฐบาลใหม่ที่มีเสียงข้างมากยังประสบปัญหาการทำนโยบาย เพราะไม่สามารถจัดสรรงบประมาณได้ตามที่หาเสียงกับประชาชนจนชนะเลือกตั้ง นี่เป็นคุณภาพที่ทุกฝ่ายล้วนเผชิญปัญหา และเป็นกระบวนการจัดสรรทรัพยากรที่ไม่เอื้อต่อการเปลี่ยนแปลงใหญ่ๆ ของสังคมไทยอย่างคุณภาพนักเรียนและความเหลื่อมล้ำทางการศึกษา นี่เป็นปัญหาสำคัญมิติที่สองของพลวัต การปฏิรูปการศึกษาในประเทศไทยเมื่อพิจารณาจากด้านการจัดสรรทรัพยากร

⁴² บทสัมภาษณ์จากงานเสวนาสาธารณะ “งบประมาณ 2565 ฝ่าวิกฤต : ทางตัน ทางเลือก ทางรอด” เมื่อวันที่ 5 มิถุนายน 2564 ใน <https://www.the101.world/budget-reform/>

5.5 กรณีศึกษานโยบาย : โครงการแท็บเล็ตพีซีเพื่อการศึกษา

เนื้อหาส่วนนี้เป็นการวิเคราะห์การดำเนินนโยบายตามโครงการแท็บเล็ตพีซีเพื่อการศึกษาไทย (One Tablet per Child : OTPC) (หลังจากนี้จะเรียกว่า “โครงการแท็บเล็ตนักเรียน”) ซึ่งเป็นนโยบายเรือธงด้านการศึกษาที่พรรคเพื่อไทยใช้ในการหาเสียง และกลายมาเป็นนโยบายสำคัญของรัฐบาลยิ่งลักษณ์ ชินวัตร (5 สิงหาคม 2554 – 22 พฤษภาคม 2557) ถึงแม้โครงการนี้จะสามารถส่งมอบแท็บเล็ตให้กับนักเรียนได้ในปีการศึกษา 2555 และ 2556 แต่ต้องเผชิญกับอุปสรรคและข้อวิจารณ์ตลอดโครงการ เป็นกรณีศึกษาที่สะท้อนให้เห็นปฏิสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยการเมือง โครงสร้างราชการ และระบบงบประมาณไทย ที่ส่งผลต่อการปฏิรูปการศึกษาได้เป็นอย่างดี การวิเคราะห์แบ่งออกเป็น 4 ส่วน ได้แก่ (1) การลดความเหลื่อมล้ำด้านการศึกษาแนวทางพรรคเพื่อไทย (2) ปัญหาในงบประมาณ พ.ศ. 2555 (3) ปัญหาในงบประมาณ พ.ศ. 2556 และ (4) บทสรุป

5.5.1 การลดความเหลื่อมล้ำด้านการศึกษาตามแนวทางพรรคเพื่อไทย

โครงการแท็บเล็ตนักเรียนเคยเริ่มดำเนินการแบบนำร่องในรัฐบาลทักษิณสมัยที่สอง (พ.ศ. 2548–2549) แต่ไม่ได้พัฒนาต่อหลังการรัฐประหารเดือนกันยายน พ.ศ. 2549 ทั้งในรัฐบาลพลเอกสุรยุทธ์ (พ.ศ. 2549–2551) และรัฐบาลที่นำโดยพรรคพลังประชาชน ซึ่งสืบทอดมาจากพรรคไทยรักไทยเอง (พ.ศ. 2551) (มติชน, 12 สิงหาคม 2554) โครงการนี้กลับมาเป็นข่าวในสาธารณะอีกครั้งช่วงกลางปี 2555 เมื่อมีสัญญาณว่ารัฐบาลอภิสิทธิ์ (พ.ศ. 2551–2554) กำลังจะยุบสภา โดยพรรคเพื่อไทยเริ่มนำมาใช้หาเสียงในวันที่ 24 เมษายน 2554 ในงาน “เพื่อไทยพร้อมบริหารประเทศ ขอคิดใหม่ ทำใหม่ เพื่อไทยทุกคนอีกครั้ง” ด้วยแนวทาง “ทักษิณคิด เพื่อไทยทำ” ที่หอประชุมมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ศูนย์รังสิต ซึ่งเป็นครั้งแรกที่พรรคเพื่อไทยพูดถึงนโยบายแท็บเล็ตนักเรียนที่ต้องการแจกคอมพิวเตอร์แบบพกพาให้กับเด็กนักเรียนคนละหนึ่งเครื่อง (มติชน, 24 เมษายน 2554) เป็นที่น่าสังเกตว่า พรรคเพื่อไทยไม่ได้วางบทบาทของนโยบายแท็บเล็ตนักเรียนไว้ในฐานะนโยบายด้านการศึกษาเพียงอย่างเดียว แต่เป็นส่วนหนึ่งของนโยบายด้านเศรษฐกิจและเทคโนโลยีสารสนเทศควบคู่กันไปด้วย ดังที่นายพิชัย นริพทะพันธุ์ อดีตรองเลขาธิการพรรคเพื่อไทยกล่าวว่า

นโยบายใหม่ที่นำจับตามองคือ นโยบายหนึ่งนักเรียนหนึ่งแท็บเล็ต พร้อมเอดีเอสแอลและไวไฟ เพราะจะเปลี่ยนประเทศนี้ให้มีความสามารถแข่งขันเพิ่มขึ้น ปรับปรุงคุณภาพของประชาชนในอนาคต โดยรัฐบาล [อภิสิทธิ์] นี้พยายามพูดถึงนโยบายบรรดแบนด์แห่งชาติ คำพูดดูดี แต่จับต้องไม่ได้ไม่เหมือนเพื่อไทย พรรคจะให้คอมพิวเตอร์แบบแท็บเล็ตกับนักเรียนทุกคนตั้งแต่ประถมหนึ่ง

จัดให้มีระบบอินเทอร์เน็ตความเร็วสูงพร้อมไวไฟไปยังโรงเรียนทุกแห่งทั่วประเทศ รวมถึงสถานที่ราชการ และสถานที่สาธารณะอื่นๆ โดยไม่คิดค่าบริการ (ข่าวสด, 29 เมษายน 2554)

ในการเลือกตั้งวันที่ 3 กรกฎาคม 2554 พรรคเพื่อไทยได้ที่นั่งผู้แทนราษฎร 265 ที่นั่ง (จากทั้งหมด 500 ที่นั่ง) นับเป็นครั้งที่สองที่มีพรรคการเมืองได้รับคะแนนเสียงเกินกึ่งหนึ่งในสภาผู้แทนราษฎรถัดจากพรรคไทยรักไทย ภายหลังจากชนะการเลือกตั้ง นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร นายกรัฐมนตรีได้ประกาศว่า เด็กนักเรียนชั้นประถมศึกษาปีที่ 1 หรือ ป.1 จำนวนราว 800,000 คนทั่วประเทศจะได้รับแท็บเล็ตเป็นของขวัญวันเปิดเทอมในเดือนพฤษภาคม 2555 (ผู้จัดการรายวัน, 12 กรกฎาคม 2554) มีการชี้แจงเป้าหมายของนโยบายแท็บเล็ตนักเรียนอย่างเป็นทางการอีกครั้งในเดือนพฤศจิกายน 2555 หลังรัฐบาลสามารถส่งมอบแท็บเล็ตให้กับนักเรียนชั้น ป.1 ได้ตามเป้าหมายแล้วว่า

รัฐบาลภายใต้การนำของนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี ได้จัดตั้ง โครงการแท็บเล็ตพีซีเพื่อการศึกษาไทย (One Tablet per Child : OTPC) ขึ้น โดยเริ่มทดลองดำเนินการในโรงเรียนนำร่องในระดับชั้นประถมศึกษาปีที่ 1 ปีการศึกษา 2555 เพื่อสร้างโอกาสและความเท่าเทียมทางการศึกษา (Education Equality) ในการเรียนรู้และเข้าถึงข้อมูลข่าวสารตามความสนใจ โดยทุกคนได้รับสิทธิและโอกาสที่จะเข้าถึงองค์ความรู้ผ่านวิธีการและสื่อเทคโนโลยีที่หลากหลาย เพื่อพัฒนาตนเองให้ถึงพร้อมด้วยความรู้ คุณธรรม จริยธรรม และที่สำคัญ สามารถดำรงชีวิตอยู่ในสังคมได้อย่างมีประสิทธิภาพ นอกจากนั้น ยังเป็น การยกระดับคุณภาพการศึกษา (Education Quality) และส่งเสริมศักยภาพการเรียนรู้ของเด็กไทยให้มีพัฒนาการที่ดี เต็มภูมิปัญญา และองค์ความรู้ เพื่อให้เกิดกระบวนการเรียนรู้และเกิดทักษะในการติดต่อสื่อสารอย่างสร้างสรรค์ อันเป็นการเตรียมความพร้อมเพื่อเข้าสู่การเป็นประชาคมอาเซียนในปี 2558 ที่จะถึงนี้ด้วย (มติชน, 30 พฤศจิกายน 2555, เน้นเพิ่มเติมโดยคณะวิจัย)

ในด้านเนื้อหาสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (สพฐ.) เป็นผู้รับผิดชอบ โดยเนื้อหาที่บรรจุในแท็บเล็ตแบ่งออกเป็น 4 ส่วนหลัก ได้แก่ (1) อีบุ๊ก (e-Book) เป็นเนื้อหาที่แปลงมาจากเนื้อหาในหนังสือแบบเรียนเดิมให้อยู่ในรูปแบบไฟล์ PDF 8 เล่ม ครบทั้ง 5 กลุ่มสาระหลัก คือ วิชาภาษาไทย ภาษาอังกฤษ คณิตศาสตร์ สังคมศึกษา และวิทยาศาสตร์ (2) อีเลิร์นนิ่ง (e-Learning) หรือบทเรียนอิเล็กทรอนิกส์ มี 336 บท ออกแบบเป็นสื่อมัลติมีเดียมีเนื้อหาภาพและเสียง ให้ตอบโต้กับผู้ใช้หรือนักเรียนได้ (3) มัลติมีเดีย (Multimedia) ประกอบด้วย เนื้อหาภาพนิ่ง คลิปภาพเคลื่อนไหวเกี่ยวกับพระราชกรณียกิจพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ไฟล์เสียงเพลงสำหรับเด็ก และเพลงของประเทศสมาชิกอาเซียน และ (4) แอปพลิเคชัน (Application) หรือโปรแกรม

ที่ออกแบบตามจุดประสงค์การใช้งาน เช่นแบบฝึกหัดและแบบทดสอบด้านการคัดลายมือ วาดภาพ ระบายสี ข้อสอบ เกม การเรียนรู้ต่างๆ ทั้งหมดประมาณ 50 แอปพลิเคชัน (มติชน, 30 พฤศจิกายน 2555) (ดูภาพที่ 5.5.1)

ภาพที่ 5.5.1 หน้าจอการใช้งานแท็บเล็ตในโครงการของรัฐบาลยิ่งลักษณ์



5.5.2 ปัญหาในปีงบประมาณ 2555 : รัฐบาลใหม่ ราชอาณาจักรไทย และบริษัทจีน

พรรคเพื่อไทยไม่ได้เตรียมรายละเอียดด้านงบประมาณสำหรับโครงการแท็บเล็ตนักเรียนไว้อย่างเป็นระบบ ดังสะท้อนจากการสัมภาษณ์ของนายพิชัย นริพทะพันธุ์ คณะทำงานเศรษฐกิจพรรคเพื่อไทย ที่เคยกล่าวไว้ก่อนการเลือกตั้งว่า “ส่วนที่เกรงว่าราคาแท็บเล็ตจะแพง ไม่เป็นความจริง ราคาแท็บเล็ตในจีนและอินเดียแค่ 100-200 ดอลลาร์ ขึ้นกับความสามารถในการใช้สอย ซึ่งต้องถูกกว่านี้ถ้าซื้อจำนวนมาก” (ข่าวสด, 29 เมษายน 2554) หลังจากพรรคเพื่อไทยชนะการเลือกตั้งแล้ว ศ.ดร.ภาวิช ทองโรจน์ อดีตเลขาธิการสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา หนึ่งในทีมนโยบายการศึกษาของพรรคเพื่อไทย ให้สัมภาษณ์เพิ่มเติมว่า รัฐบาลจะแจกแท็บเล็ตให้กับนักเรียน ป. 1 ทุกคนทั้งรัฐและเอกชน (8 แสนคน 8 แสนเครื่อง) เครื่องละไม่เกิน 5,000 บาท วงเงินงบประมาณรวมไม่เกิน 4,000 ล้านบาท (มติชน, 12 สิงหาคม 2554)

เมื่อจัดตั้งรัฐบาลได้ โครงการแท็บเล็ตนักเรียนเผชิญปัญหาด้านงบประมาณตั้งแต่เริ่มต้น ในช่วงแรกที่นายวรวิจน์ เอื้ออภิญญกุล ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ (9 สิงหาคม 2554 – 18 มกราคม 2555) ตัวเลขงบประมาณที่ถูกอ้างถึงกลับสูงกว่าที่เคยพูดไว้ก่อนหน้ามหาศาล โดยกล่าวว่า “สำหรับการจัดซื้อแท็บเล็ตนั้น ในเบื้องต้น ผมจะให้เปลี่ยนแปลงงบประมาณในโครงการเรียนฟรี เรียนดี 15 ปี อย่างมีคุณภาพ [ของพรรคประชาธิปัตย์] ในส่วนของหนังสือเรียนที่ต้องซื้อแจกนักเรียน นำมาใช้จัดซื้อแท็บเล็ตแทน คาดว่าน่าจะใช้งบประมาณ 24,000 ล้านบาท” (มติชน, 11 สิงหาคม 2554) ถึงแม้ในการแถลงนโยบายต่อรัฐสภาอย่างเป็นทางการของนายกรัฐมนตรีนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ ในวันที่ 23-24 กรกฎาคม จะระบุเพียงว่ารัฐบาลต้องการ “จัดหาคอมพิวเตอร์แท็บเล็ต

ให้แก่โรงเรียนนาร่อง สำหรับชั้นประถมศึกษาปีที่ 1 ปีการศึกษา 2555” แต่ก็เริ่มเกิดข้อถกเถียงหลายประเด็นในสังคม อาทิ (1) ควรจัดซื้อแท็บเล็ตอย่างไร ให้เอกชนประมูลหรือเช่า หรือให้ส่วนราชการ เช่น มหาวิทยาลัยและสำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษา (สอศ.) เป็นผู้ประกอบชิ้นส่วน (2) จะแจกแท็บเล็ตให้กับนักเรียนชั้น ป.1 จำนวน 8 แสนคนเท่านั้น หรือจะครอบคลุมระดับประถมศึกษาทั้งหมด ตลอดจนระดับมัธยมศึกษาด้วยหรือไม่ (3) จะต้องแจกแท็บเล็ตให้กับครูด้วยหรือไม่ และ (4) ใครจะรับผิดชอบการบำรุงรักษาและซ่อมแซมแท็บเล็ต รายละเอียดที่เพิ่มขึ้นทำให้ตัวเลขงบประมาณที่ถูกกล่าวถึงในสื่อเปลี่ยนไปเรื่อยๆ จาก 24,000 ล้านบาทในเดือนกรกฎาคม กลายเป็น 58,758 ล้านบาท ในเดือนสิงหาคม (*ไทยโพสต์*, 17 สิงหาคม 2554)

การทำงานประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2555 นั้นมีความล่าช้ากว่ากำหนดปกติ เนื่องจากรัฐบาลยิ่งลักษณ์เริ่มต้นในเดือนสิงหาคม แต่กระทรวงจึงทำการปรับงบประมาณของตนเองใหม่ โดยกระทรวงศึกษาธิการเสนอของบประมาณทั้งสิ้น 472,111 ล้านบาท เกินกรอบวงเงินงบประมาณเดิม 416,000 ล้านบาทที่ทำร่างไว้ในช่วงรัฐบาลอภิสิทธิ์ โดยมีงบประมาณที่เกี่ยวข้องกับแท็บเล็ตจำนวน 3,000 ล้านบาท (*ผู้จัดการ*, 20 กันยายน 2554) อย่างไรก็ตาม ในคำแถลงประกอบงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2555 ต่อสภาผู้แทนราษฎรวันที่ 9 พฤศจิกายน 2554 ตัวเลขก็มีการปรับเปลี่ยนอีกครั้ง โดยลดลงเหลือเพียง 1,936.2 ล้านบาท ภายใต้สองกระทรวง คือ (1) กระทรวงมหาดไทย (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา) ได้รับงบประมาณรวม 312.5 ล้านบาท และ (2) กระทรวงศึกษาธิการ (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ และมหาวิทยาลัยต่างๆ) ได้รับงบประมาณรวม 1,623.7 ล้านบาท โดยระบุว่า จะจัดให้กับ “นักเรียนระดับชั้นประถมศึกษาปีที่ 1 ไม่น้อยกว่า 569,400 คน สำหรับโรงเรียนที่มีความพร้อม ควบคู่กับการพัฒนาและปรับปรุงหลักสูตรการเรียนการสอนให้เหมาะสมเพื่อบรรจุลงในคอมพิวเตอร์พกพา”⁴³

ยุทธศาสตร์ที่ 1 : การสร้างรากฐานการพัฒนาที่สมดุลสู่สังคม

1.12 แผนงานสนับสนุนเครื่องคอมพิวเตอร์พกพาเพื่อการศึกษา 1,936.2 ล้านบาท

วัตถุประสงค์ : เพื่อจัดหาเครื่องคอมพิวเตอร์พกพา (แท็บเล็ต) ให้กับนักเรียนระดับชั้นประถมศึกษาปีที่ 1 ในโรงเรียนนาร่อง รวมทั้งสนับสนุนระบบอินเทอร์เน็ตไร้สายโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย

ที่มา : เอกสารงบประมาณฉบับที่ 4 งบประมาณรายจ่ายจำแนกตามโครงสร้างแผนงานตามยุทธศาสตร์ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2555 (หน้า 44)⁴⁴

⁴³ คำนวณบนฐานราคาเครื่องละ 3,100 บาท กับค่าอุปกรณ์ 300 บาท รวมเป็น 3,400 บาทต่อเครื่อง (*มติชน*, 13 มกราคม 2555)

⁴⁴ parliament.go.th/ewtadmin/ewt/parliament_parcy/ewt_dl_link.php?nid=45842&filename=index

ถึงแม้จะมีการตั้งงบประมาณไว้แล้ว แต่ก็ยังไม่มีข้อสรุปเรื่องราคาต่อเครื่องและแนวทางการจัดซื้อ อีกทั้งยังมีการปรับคณะรัฐมนตรีในต้นปี 2555 หลังจากนายวรวัจน์อยู่ในตำแหน่งเพียง 5 เดือนครึ่ง โดย ดร.สุชาติ ธาดาธำรงเวช เข้ามารับตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ (18 มกราคม – 27 ตุลาคม 2555) เป็นคนที่สองของรัฐบาลยิ่งลักษณ์ ด้านส่วนราชการเองก็เริ่มกังวลว่าราคาที่ตั้งไว้ต่อเครื่องจะต่ำเกินไป ดังที่นายชินภัทร ภูมิรัตน เลขาธิการ สพฐ. ให้สัมภาษณ์ว่า “ราคาจัดซื้อแท็บเล็ต 3,400 บาทต่อเครื่อง เกรงว่าผู้ประกอบการจะไม่สนใจ เพราะต้นทุนต่ำมาก จะมีปัญหาหลายอย่าง รวมถึงการบริการหลังการขาย...เครื่องที่ใช้งานได้ดีปกติแล้วราคาประมาณ 6,000 บาท” (สยามรัฐ, 12 มกราคม 2555) เพื่อแก้ปัญหาเรื่องงบประมาณที่อาจไม่เพียงพอ ในด้านหนึ่ง ดร.สุชาติ ก็ประกาศว่าจะจัดหางบประมาณเพิ่มเติมให้ได้อีก 900–1,000 ล้านบาท (โพสต์ทูเดย์, 26 มกราคม 2555) ในอีกด้านหนึ่ง รัฐบาลเริ่มกล่าวถึงแนวทางการทำสัญญาซื้อขายแบบรัฐต่อรัฐ (Government to Government – G to G) โดยมอบหมายให้กระทรวงการต่างประเทศไปเจรจากับสาธารณรัฐประชาชนจีน ด้วยเหตุผลว่าการจัดซื้อแบบรัฐต่อรัฐจะทำให้แท็บเล็ตมีมาตรฐานเดียวกัน และหากมีรัฐเป็นคู่สัญญา บริษัทผู้ผลิตของจีนก็น่าจะเป็นผู้ที่สามารถผลิตสินค้าได้มาตรฐานตามข้อกำหนด (มติชน, 23 กุมภาพันธ์ 2555)

รัฐบาลจีนแนะนำบริษัทผู้ผลิตแท็บเล็ตจำนวน 4 รายให้กับรัฐบาลไทย ได้แก่ เซินเจิ้น สโคป, ทีซีแอล, ไฮเออร์ และหัวเว่ย จากนั้นกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร⁴⁵ จึงตั้งคณะกรรมการจัดซื้อเดินทางไปตรวจการดำเนินงานของทั้ง 4 บริษัทในวันที่ 3–4 มีนาคม 2555 เพื่อสำรวจความพร้อมของโรงงาน คุณสมบัติตัวเครื่อง และการบริการหลังการขาย จากนั้นจึงเสนอรายงานต่อที่ประชุม คณะกรรมการบริหารนโยบาย 1 คอมพิวเตอร์พกพา (แท็บเล็ต) ต่อ 1 นักเรียน (หลังจากนี้จะเรียกว่า “คณะกรรมการโครงการแท็บเล็ต”) ซึ่งในวันที่ 5 มีนาคม ได้พิจารณาให้บริษัท เซินเจิ้น สโคป ซายเอ็นทีฟิค (Shenzhen Scope Scientific Development) เป็นผู้ผลิต ถึงแม้ น.อ.อนุศิษฐ์ นาคทรพรพ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศฯ ให้เหตุผลว่าเป็นเพราะบริษัทดังกล่าวมีศักยภาพด้านเทคนิคเหมาะสมที่สุด แต่ก็ค่อนข้างชัดเจนว่า จุดเด่นของบริษัทเซินเจิ้น สโคป คือการเสนอราคาที่ต่ำที่สุดในบรรดา 4 บริษัทที่รัฐบาลจีนแนะนำ⁴⁶

⁴⁵ “กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร” ถูกจัดตั้งขึ้นในวันที่ 3 ตุลาคม 2545 จากนั้นในวันที่ 16 กันยายน 2559 จึงมีการปรับโครงสร้างและเปลี่ยนชื่อเป็น “กระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม”

⁴⁶ คุณสมบัติแท็บเล็ตสำหรับนักเรียน ป.1 ที่รัฐบาลกำหนดไว้คือ ขนาดจอแสดงผลขั้นต่ำ 7 นิ้ว ความละเอียดขั้นต่ำ 1024x768 Pixel หน่วยบันทึกข้อมูลไม่น้อยกว่า 16 GB หน่วยประมวลผลกลางไม่ต่ำกว่า 1 GHz และเป็นสถาปัตยกรรมแบบ Dual Core ที่มีหน่วยความจำหลักไม่น้อยกว่า 512 MB ระบบปฏิบัติการนั้นต้องออกแบบมาเฉพาะแท็บเล็ต หรือเป็นระบบ Android 3.2 (Honeycomb) Linux Kernel 2.6.36 ขึ้นไป และรองรับ Android 4.0 (Ice Cream Sandwich) Linux Kernel 3.0.1 ได้ (ไทยรัฐ, 5 มีนาคม 2555)

บริษัท เซินเจิ้นฯ สามารถตอบสนองข้อเสนอทางด้านเทคนิคได้มากที่สุด ไม่ว่าจะเป็นเงื่อนไขระบบ คุณลักษณะเฉพาะ การรับประกัน คุณลักษณะตัวเครื่องที่ใช้ทดสอบ ตลอดจนศักยภาพความพร้อมของโรงงานที่ผลิตได้ 24,000 เครื่องต่อวัน ส่วนราคาที่ 4 บริษัทเสนอมานั้น เป็นราคาแท็บเล็ตรวมค่าขนส่งจากโรงงานถึงท่าเรือจีน (เอฟโอบี) ต่อจากนั้นเป็นค่าใช้จ่ายของรัฐบาลไทยในการขนส่งแท็บเล็ตเข้ามาในประเทศไทย และส่งต่อไปตามพื้นที่ต่างๆ ทั่วประเทศ คือ บริษัท เซินเจิ้นฯ เครื่องละ 81 ดอลลาร์ (ประมาณ 2,430 บาท) บริษัทซีแอล 89 ดอลลาร์ บริษัทไฮเออร์ 105 ดอลลาร์ และบริษัทหัวเว่ย 135 ดอลลาร์ (มติชน, 5 มีนาคม 2555)

นอกจากการตัดสินใจบนฐานราคาต่อหน่วยแล้ว จะเห็นว่าเงื่อนไขเวลามีความกระชั้นมาก โดยคณะกรรมการโครงการแท็บเล็ตใช้เวลาทั้งหมด 3 วัน (3-5 มีนาคม 2555) ในการเดินทางไปตรวจสอบโรงงานที่ประเทศจีนและพิจารณาตัดสินใจเลือกบริษัทผู้ผลิต จากนั้นบริษัทผู้ผลิตก็ถูกคาดหวังจากรัฐบาลไทยให้สามารถผลิตแท็บเล็ต 860,000 เครื่องได้ภายในเวลาเพียงสองเดือนครึ่ง เพื่อให้ทันการเปิดภาคการศึกษาใหม่ของนักเรียนชั้น ป. 1 ในกลางเดือนพฤษภาคม

ในระยะต่อมา วิธีการจัดซื้อกลับมาเป็นประเด็นปัญหาอีกครั้ง โดยมีรายงานข่าวว่า รัฐบาลจีนไม่ต้องการทำสัญญาแบบรัฐต่อรัฐ แต่เสนอให้ลงนามจัดหาโดยตรงระหว่างรัฐบาลไทยกับบริษัทเอกชนที่จีนให้การรับรอง ดร. สุชาติจึงเสนอต่อคณะรัฐมนตรีในวันที่ 20 มีนาคม และได้รับความเห็นชอบให้เปลี่ยนวิธีการจัดซื้อมาเป็นการลงนามบันทึกข้อตกลงความร่วมมือ (เอ็มโอยู) โดยขอคณะกรรมการวิศดุครุภัณฑ์ (กวภ.) ให้เป็นการทำสัญญาที่ไม่ต้องผ่านกระบวนการประมูลระบบอิเล็กทรอนิกส์ (ข่าวสด, 20 มีนาคม 2555) แต่กระบวนการเซ็นเอ็มโอยูก็ยังติดขัดปัญหาในรายละเอียด จนต้องเลื่อนกำหนดจากเดิมที่ประกาศว่าจะเซ็นสัญญาในเดือนเมษายนออกไป เนื่องจากบริษัทเซินเจิ้น สโคป เตรียมเอกสารทางการเงินมาไม่พร้อมตามระเบียบราชการไทย⁴⁷ ส่วนรัฐบาลไทยเองก็เกิดความสับสนว่าใครควรเป็นคนลงนามในเอ็มโอยู (ไทยโพสต์, 6 เมษายน 2555) หลังจากนั้น จึงได้ข้อสรุปจากสำนักงานอัยการสูงสุด ที่ชี้แจงว่าตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างพัสดุ หัวหน้าส่วนราชการ (ปลัดกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศฯ) จะต้องเป็นผู้ลงนาม ถึงแม้ว่าก่อนหน้านั้น คณะรัฐมนตรีจะเคยมีมติให้ใช้ชื่อยกเว้นเพื่อให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศฯ เป็นผู้ลงนามก็ตาม (มติชน, 11 เมษายน 2555)

นอกจากปัญหาเรื่องกฎระเบียบแล้ว บริษัทเซินเจิ้น สโคป ยังขอปรับสัญญาบางประเด็น เช่น (ก) ขอลดกำลังการผลิตลงจาก 24,000 เครื่องต่อวัน เป็น 1,000 เครื่องต่อวัน (ข) ลดระยะเวลาการประกันแบ

⁴⁷ บริษัทเซินเจิ้นไม่ได้เตรียมหลักทรัพย์ค้ำประกันในอัตรา 5 เปอร์เซ็นต์ของมูลค่าการซื้อขาย (ไทยโพสต์, 6 เมษายน 2555)

ตเตอร์จาก 2 ปีเป็น 1 ปี (ค) ลดจำนวนศูนย์บริการซ่อมบำรุงจาก 30 แห่ง เป็น 12 แห่ง (สยามรัฐ, 23 เมษายน 2555) ในที่สุด การเซ็นสัญญาเกิดขึ้นในวันที่ 10 พฤษภาคม 2555 ด้วยมูลค่า 32.8 ล้านดอลลาร์สำหรับการซื้อแท็บเล็ตล็อตแรกจำนวน 4 แสนเครื่อง (ด้วยราคา 82 ดอลลาร์หรือประมาณ 2,400 บาทต่อเครื่อง) มีกำหนดส่งแท็บเล็ตภายใน 60 วัน จากนั้นจะมีการทำสัญญาล็อตที่สองจำนวนราว 5 แสนเครื่องแยกอีกครั้งหนึ่งในเดือนกรกฎาคม

การส่งมอบแท็บเล็ตให้นักเรียนเริ่มต้นอย่างเป็นทางการในวันที่ 7 มิถุนายน 2555 โดยนางสาวยิ่งลักษณ์ นายกรัฐมนตรีเป็นประธานในพิธีเปิดโครงการ “แท็บเล็ตพีซีเพื่อการศึกษาไทย” ภายใต้แนวคิด “เติมปัญญาด้วยเทคโนโลยี” โดยมีการส่งมอบเครื่องแท็บเล็ตที่จัดส่งมาล็อตแรก 2,000 เครื่องให้แก่ตัวแทนนักเรียนจาก 4 ภาค (มติชน, 8 มิถุนายน 2555) ซึ่งต่อมาพบปัญหาว่าเครื่องที่ส่งมอบมีคุณสมบัติสองเรื่อง คือ เป็นปลั๊กไฟแบบ 2 ขา (แทนที่จะเป็นปลั๊ก 3 ขา) และขาดใบรับรองการแพรวังสี (มติชน, 12 มิถุนายน 2555) หลังจากนั้นจึงมีการกระจายการส่งมอบไปยังโรงเรียนทั่วประเทศในเดือนกรกฎาคม โดยกระทรวงศึกษาธิการจัดพิธีปล่อยขบวน “คาราวานแท็บเล็ตพีซีเพื่อการศึกษาไทย” ให้ขบวนรถขนส่งแท็บเล็ตจำนวน 55,000 เครื่องไปยังโรงเรียนประถมศึกษาในสังกัด สพฐ. 8 จังหวัด พร้อมทั้งมีการจัดอบรมการเรียนการสอนด้วยแท็บเล็ตให้กับครูทั่วประเทศ (ผู้จัดการ, 18 กรกฎาคม 2555) โดยสรุปแล้ว การส่งมอบแท็บเล็ตนักเรียนในปีแรกนี้เกิดความล่าช้าขึ้น แต่ก็สามารถจัดส่งได้ครบ 858,886 เครื่องภายในเดือนพฤศจิกายน 2555 (มติชน, 30 พฤศจิกายน 2555)⁴⁸

5.5.3 ปัญหาในปีงบประมาณ 2556 : มหากาพย์การประมูล 4 โชน

ปฏิทินการทำงานงบประมาณของไทยทำให้รัฐบาลต้องจัดเตรียมงบประมาณ พ.ศ. 2556 ตั้งแต่การส่งมอบ (รวมถึงการประเมินผล) โครงการแท็บเล็ตนักเรียนปีแรกยังไม่เสร็จสิ้นลง โดยพบว่ามีความกังวลต่อประเด็นการจัดสรรงบประมาณอยู่ต่อเนื่อง ดร.สุชาติ ชาติอารงเวช รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ ถึงขนาดเคยเชิญชวนประชาชนและบริษัทเอกชนให้ช่วยบริจาคแท็บเล็ตหรือบริจาคเงินให้กับโรงเรียนเพื่อแลกเปลี่ยนกับประโยชน์ในการลดหย่อนภาษีที่รัฐบาลจะสนับสนุน (มติชน, 8 มีนาคม 2555) ส่วนนายกรัฐมนตรียิ่งลักษณ์ ก็เคยให้ศึกษาแนวทางการกู้ยืมเงินจากรัฐบาลจีนแทนการใช้งบประมาณรายจ่ายประจำปี (มติชน, 31 ตุลาคม 2555) ส่วนราชการที่เป็นแกนหลักอย่าง สพฐ. เริ่มหารือแนวทางการจัดซื้อเครื่องคอมพิวเตอร์แท็บเล็ตปีที่สองตั้งแต่เดือนกันยายน 2555 โดยในปีการศึกษาถัดไป รัฐบาลตั้งเป้าว่าจะส่งมอบแท็บเล็ตให้ทั้งนักเรียนระดับประถมศึกษาปีที่ 1 และ

⁴⁸ สำหรับแท็บเล็ตในเฟสแรกนี้มีคุณสมบัติหน้าจอสัมผัส 7 นิ้ว หน่วยบันทึกข้อมูล 8 GB หน่วยประมวลผลกลางแบบดูอัลคอร์ 1.2 GHz และหน่วยความจำหลัก 1GB ระบบปฏิบัติการแอนดรอยด์ 4.0 (Ice Cream Sandwich) และใช้แบตเตอรี่ชนิด Lithium Polymer ขนาดความจุ 3600 mAh มีการรับประกันเป็นระยะเวลา 2 ปี (ผู้จัดการ, 5 มกราคม 2556)

ระดับมัธยมศึกษาปีที่ 1 ส่วนในด้านงบประมาณ คณะกรรมการโครงการแท็บเล็ตมีมติในเดือนตุลาคม 2555 ให้เปลี่ยนรูปแบบการจัดซื้อจากเอ็มโอยูระหว่างรัฐบาลไทยกับบริษัทจีนมาเป็นการเปิดประมูล โดยจะเปิดโอกาสให้บริษัททั้งของไทยและต่างประเทศร่วมประมูลได้ (*ไทยรัฐ*, 5 ตุลาคม 2555)

ทั้งนี้ เมื่อเปรียบเทียบกับกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศฯ จะเห็นความแตกต่างของ “พื้นที่ว่างงบประมาณ” อย่างชัดเจน เพราะในขณะที่กระทรวงศึกษาธิการประสบปัญหาว่าจะเพิ่มงบประมาณให้โครงการแท็บเล็ตอย่างไร กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศฯ กลับจัดสรรงบประมาณสนับสนุนที่เกี่ยวข้องได้ง่ายกว่า เช่น ตั้งแต่ปลายปี 2555 กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศฯ อนุมัติงบประมาณสำหรับโครงการขยายจุดเชื่อมต่ออินเทอร์เน็ตความเร็วสูงไร้สาย 831 ล้านบาท เพื่อรองรับการใช้งานของนักเรียนในโครงการแท็บเล็ต ป.1 รวม 200,000 จุด (ภายใต้โครงการ ICT Free Wifi) (*ผู้จัดการ*, 5 มกราคม 2556)

ภายหลัง ดร.สุชาติ ดำรงตำแหน่งได้ 10 เดือน ก็มีการเปลี่ยนแปลงตัวผู้บริหารอีกครั้ง โดยนายพงศ์เทพ เทพกาญจนา มารับตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ (27 ตุลาคม 2555 – 30 มิถุนายน 2556) เป็นคนที่สามของรัฐบาลยิ่งลักษณ์ และเป็นผู้ชี้ขาดแนวทางการจัดซื้อที่ได้ข้อสรุปว่า รัฐบาลจะจัดสรรให้กับนักเรียนทุกสังกัดรวม 1.69 ล้านเครื่อง แบ่งการซื้อออกเป็น 4 กอง กองละประมาณ 4 แสนเครื่อง เนื่องจากคุณสมบัติแท็บเล็ตของชั้น ป.1 (848,000 เครื่อง) และ ม.1 (839,000 เครื่อง) มีความแตกต่างกัน โดยผู้เข้าประมูลสามารถเสนอราคาได้ทุกกอง และจะทำการประมูลต่อเนื่อง กล่าวคือ เมื่อทำการประมูลกองแรกเสร็จแล้วจึงจะดำเนินการประมูลกองถัดไป ทั้งนี้ การจัดซื้อจะใช้วิธีการประมูลด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ (e-Auction) โดยจะใช้งบประมาณของกระทรวงศึกษาธิการ 5,400 ล้านบาท ของหน่วยงานสังกัดกระทรวงมหาดไทย (อปท./กทม./พทฯ) 678 ล้านบาท และงบประมาณจัดซื้อของหน่วยงานอื่นๆ เช่น โรงเรียนตำรวจตระเวนชายแดน 72 ล้านบาท (*ประชาชาติธุรกิจ*, 16 พฤศจิกายน 2555)

ช่วงปลายปี 2555 สพฐ. ทำหน้าที่เป็นตัวกลางจัดประชุมร่วมกับกรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการศึกษาเอกชน (สช.) กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น (สถ.) กองบัญชาการตำรวจตระเวนชายแดน (ตชด.) และกรุงเทพมหานคร (กทม.) โดยให้กรมบัญชีกลางเป็นผู้ชี้ขาดเรื่องวิธีการจัดซื้อ แต่เนื่องจากจะต้องจัดซื้อพร้อมกันเป็นล็อตใหญ่ จึงอาจต้องใช้วิธีการ “โอนงบประมาณเบิกจ่ายแทนกัน” โดยให้แต่ละหน่วยงานเช่นมอบอำนาจให้ สพฐ. เป็นตัวกลางจัดการประมูล (*ข่าวสด*, 21 พฤศจิกายน 2555) ในเดือนกุมภาพันธ์ปีต่อมา นายพงศ์เทพจึงแต่งตั้งคณะกรรมการขับเคลื่อนโครงการจัดการเรียนการสอนโดยใช้เครื่องคอมพิวเตอร์พกพา (แท็บเล็ต) ประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2556 โดยให้นายเสริมศักดิ์ พงษ์พานิช รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงศึกษาธิการ เป็นประธานกรรมการ (*มติชน*, 20 กุมภาพันธ์ 2556)

ถึงแม้จะเป็นการดำเนินโครงการที่รัฐบาลเคยทำมาแล้วในปีก่อนหน้า แต่ก็ยังประสบความล่าช้าในด้าน กระบวนการเพราะมีการเปลี่ยนแปลงวิธีการจัดซื้อ โดยตามกฎหมายระเบียบราชการแล้ว หากต้องการเปิดให้ทั้งบริษัท ไทยและบริษัทต่างชาติเข้าร่วมประมูลจะเพิ่มความซับซ้อนในการระบุคุณสมบัติของผู้ประมูลและรายละเอียดของ ข้อตกลงร่างขอบเขตของงาน (TOR) ดังที่นายชินภัทร ภูมิรัตน เลขาธิการ กพฐ. กล่าวว่า

เนื่องจากการประกวดราคาเป็นแบบสากล และเป็นครั้งแรกที่ยังไม่เคยดำเนินการมาก่อน จึง จำเป็นต้องพิจารณาอย่างละเอียดรอบคอบ และมีระเบียบตลอดจนหลักเกณฑ์มารองรับ การดำเนินการ ดังนั้น อะไรก็ตามที่ยังมีความไม่ชัดเจน จะต้องหารือกับหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ โดยตรง โดยเฉพาะในขั้นตอนการกำหนด TOR และเรื่องคุณสมบัติของผู้ขาย เพราะส่วนที่เป็น มาตรฐานของกรมบัญชีกลางกำหนดมาเฉพาะผู้ขายในประเทศเป็นหลักเท่านั้น ซึ่งเรื่องนี้ที่ประชุม มีความเห็นเป็นสองส่วนว่าควรทำแต่ฉบับภาษาไทยอย่างเดียว อีกส่วนเห็นว่าควรทำ ภาษาภาษาอังกฤษด้วย ซึ่งเรื่องนี้ต้องหารือกับกรมบัญชีกลางว่าจะเหมาะสมหรือไม่ อย่างไร

การกำหนดคุณสมบัติของผู้ขายจะต้องระบุชัดเจน โดยต้องแสดงถึงตัวตนว่าได้ประกอบธุรกิจ ในเรื่องแท็บเล็ตโดยตรง และมีความมั่นคงในฐานะการเงินหรือธุรกิจ อีกทั้งจะต้องระบุให้ชัดเจน เกี่ยวกับเรื่องภาษีทุกประเภทที่เกี่ยวข้อง ทั้งภาษีนำเข้า ภาษีศุลกากร และภาษีมูลค่าเพิ่ม ซึ่งจะต้อง เป็นเรื่องที่ทางผู้ขายต้องรับผิดชอบ อย่างไรก็ตาม เนื่องจากขณะนี้ยังมีรายละเอียดต่างๆ ที่ต้องทำให้ เกิดความรอบคอบ ดังนั้น การดำเนินการในขั้นตอนต่างๆ อาจจะขยับจากปฏิทินบ้าง เพราะการ ทำงานต้องมีความรอบคอบ เพื่อไม่ให้เกิดปัญหาในภายหลัง (มติชน, 26 มีนาคม 2556, เน้นเพิ่มเติม โดยคณะผู้วิจัย)

กระบวนการที่ซับซ้อนทำให้รัฐบาลไม่สามารถส่งมอบแท็บเล็ตในโครงการปีที่สองให้นักเรียนได้ทันการเปิด ภาคเรียนที่ 1 ในเดือนพฤษภาคม 2556 ในด้านหนึ่ง หลายหน่วยงานก็มีความล่าช้าในการทำหนังสือมอบอำนาจ ให้ สพฐ. เป็นตัวแทนจัดการประมูล (ผู้จัดการ, 6 มีนาคม 2556) ส่วนอีกด้านหนึ่ง สพฐ. ก็ต้องเปลี่ยนแปลง รายละเอียดของ TOR หลายครั้ง เช่น ในเดือนเมษายนมีการถกเถียงกันว่า ระบบปฏิบัติการแอนดรอยด์ที่จะใช้ใน แท็บเล็ตควรมีการรับรองจากบริษัทกูเกิ้ล (เจ้าของระบบ) เพื่อการพัฒนาแอปพลิเคชันรองรับในอนาคตหรือไม่ รวมถึงความจำเป็นที่ต้องกำหนดให้บริษัทที่ชนะประมูลมีศูนย์บริการหลังการขายระดับพื้นที่ โดยต้องเป็นศูนย์ที่ ได้รับการรับรองมาตรฐานคุณภาพ ISO 9001 (ไทยรัฐ, 30 เมษายน 2556) กว่าที่คณะกรรมการโครงการแท็บเล็ต จะอนุมัติ TOR สำหรับการประกวดราคาจัดซื้อก็ล่วงมาถึงกลางเดือนพฤษภาคม

ในเดือนพฤษภาคม สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาร่าง พ.ร.บ. งบประมาณรายจ่ายประจำปี โดยนายพงศ์เทพ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการชี้แจงถึงงบประมาณการจัดซื้อแท็บเล็ตในปี 2556 ว่าต้องใช้งบประมาณต่อเครื่องมากขึ้น เพราะต้องการจัดซื้อเครื่องที่มีคุณสมบัติสูงกว่าเดิม ทั้งในด้านหน่วยความจำ ความเร็ว ตลอดจนการคำนวณค่าจัดส่งและค่าฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ จึงตั้งราคาไว้ที่ 2,720 บาทต่อเครื่องสำหรับการเริ่มต้นเปิดประมูล โดยจะจัดซื้อแท็บเล็ตทั้งหมด 1.6 ล้านเครื่อง ด้วยงบประมาณ 4,611 ล้านบาท (มติชน, 31 พฤษภาคม 2556) การตรวจสอบคุณสมบัติผู้มีสิทธิ์เสนอราคาซื้อด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ที่แบ่งการประมูลออกเป็น 4 โชน จัดขึ้นในเดือนมิถุนายน โชนที่หนึ่ง (ภาคกลางและภาคใต้ จำนวน 431,105 เครื่อง) มีผู้ยื่นซอง 7 ราย ผ่านการตรวจสอบคุณสมบัติ 3 ราย โชนที่สอง (ภาคเหนือและภาคตะวันออกเฉียงเหนือ จำนวน 373,637 เครื่อง) มีผู้ยื่นซอง 9 ราย ผ่านการตรวจสอบ 4 ราย โชนที่สาม (ภาคกลางและภาคใต้ จำนวน 426,683 เครื่อง) มีผู้ยื่นซอง 9 ราย ผ่านการตรวจสอบ 2 ราย ส่วน โชนที่สี่ (ภาคเหนือและภาคตะวันออกเฉียงเหนือ จำนวน 402,889 เครื่อง) มีผู้ยื่นซอง 9 ราย ผ่านการตรวจสอบเพียง 1 ราย สพฐ. จึงประกาศยกเลิกการดำเนินการประกวดราคาสำหรับโชนที่สี่ และต้องดำเนินการใหม่อีกครั้ง (เดลินิวส์, 18 มิถุนายน 2556) โดยมีบริษัทที่ชนะการประมูลในวันที่ 28 มิถุนายน 2 ราย คือ บริษัท เซ็นเจิ้น อิงถัง อินเทลลิเจนท์ คอนโทรล จำกัด และ บริษัท สุพรีม ดิสทริบิวชั่น (ไทยแลนด์) จำกัด ส่วนกรณีของโชนที่ 4 เปิดให้มีการเสนอราคาและตรวจสอบคุณสมบัติอีกครั้งจนได้ผู้เข้าร่วมประมูล 4 ราย และบริษัท จัสมิน เทเลคอมซิสเต็มส์ เป็นผู้ชนะการประมูลในวันที่ 1 สิงหาคม (คูตารางที่ 5.5.1)

ตารางที่ 5.5.1 ผลการประมูลโครงการแท็บเล็ตนักเรียนวันที่ 28 มิถุนายน และ 1 สิงหาคม 2556

โซน	จำนวนเครื่อง	บริษัทที่ชนะการประมูล(มูลค่าโครงการ)	สัดส่วนที่ลดลงจากราคาตั้งต้น	ผลการส่งมอบแท็บเล็ต
โซนที่หนึ่ง ระดับชั้นประถมศึกษา (ภาคกลางและภาคใต้)	431,105 เครื่อง	บริษัท เซ็นจิน อิง ถังฯ (842 ล้านบาท)	28%	ไม่สามารถส่งมอบได้ (ยกเลิกสัญญา กุมภาพันธ์ 2557)
โซนที่สอง ระดับชั้นประถมศึกษา (ภาคเหนือและภาคตะวันออกเฉียงเหนือ)	373,637 เครื่อง	บริษัท เซ็นจิน อิง ถังฯ (786 ล้านบาท)	23%	ไม่สามารถส่งมอบได้ (ยกเลิกสัญญา กุมภาพันธ์ 2557)
โซนที่สาม ระดับชั้นมัธยมศึกษา (ภาคกลางและภาคใต้)	426,683 เครื่อง	บริษัท สุพรีมา (1,241 ล้านบาท)	0.4%	ส่งมอบได้ภายในเดือน มิถุนายน 2557
โซนที่สี่ ระดับชั้นมัธยมศึกษา (ภาคเหนือและภาคตะวันออกเฉียงเหนือ)	402,889 เครื่อง	บริษัท จัสมินา (873 ล้านบาท)	26%	ไม่สามารถส่งมอบได้ (ยกเลิกสัญญา มีนาคม 2557)

จัดประมูลในวันที่ 1 สิงหาคม 2556

ที่มา : คณะผู้วิจัยสรุปจากข่าว

เมื่อการประมูลเสร็จสิ้นลง ก็มีการเปลี่ยนแปลงตัวผู้บริหารกระทรวงอีกครั้งหลังจากนายพงศ์เทพอยู่ในตำแหน่งมา 8 เดือน โดยนายจาตุรนต์ ฉายแสง มารับตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ (30 มิถุนายน 2556 – 22 พฤษภาคม 2557) เป็นคนที่สี่ของรัฐบาลยิ่งลักษณ์ ในช่วงแรกหลังการประมูล สดง. ได้ทำการ “ทักท้วงไว้และหารือไปยัง” คณะกรรมการว่าด้วยการพัสดุด้วยวิธีทางอิเล็กทรอนิกส์ (กพ.อ.) ของกรมบัญชีกลาง ในประเด็นที่มีข้อสงสัย เช่น ในระหว่างการยื่นซองประมูลและทดสอบแบบดรออปเทสต์ มีคนเห็นผู้เข้าทำการประมูลบ้างหรือไม่ แต่หลังจากนั้น กระทรวงการคลังก็ทำหนังสือตอบกลับมว่า “ไม่เป็นปัญหา ทำมาถูกต้องแล้ว” เนื่องจากการเห็นหน้าผู้มายื่นซองประกวดไม่ใช่เรื่องผิดปกติ ที่ให้ชะลอโครงการไว้จึงควรยกเลิกและให้ดำเนินการต่อรองราคาแท็บเล็ตในขั้นตอนต่อไปได้ (ข่าวสด, 25 สิงหาคม 2556)

ปัญหาที่กลายเป็นเรื่องใหญ่และยืดเยื้อคือความขัดแย้งระหว่างกระทรวงศึกษาธิการกับ กพ.อ. เริ่มต้นจากการที่นายจาตุรนต์ตัดสินใจให้ชะลอการจัดซื้อแท็บเล็ตในโซนที่ 3 ออกไปหลังได้รับการร้องเรียนจากภาคีเครือข่ายต่อต้านการทุจริต ที่ตั้งข้อสงสัยว่าสัดส่วนราคาที่ชนะการประมูลนั้นลดลงจากราคากลางเพียง 5 ล้านบาท หรือประมาณ 0.4% เท่านั้น ต่างจากอีกสามโซนที่ราคาประมูลต่ำกว่าราคากลาง 23–28% (สยามรัฐ, 17

กรกฎาคม 2556) ในเดือนสิงหาคม คณะกรรมการโครงการแท็บเล็ตมีมติให้ยกเลิกผลการประกวดราคาจัดซื้อจัดจ้างของโซนที่ 3 อันเป็นการแสดงความเห็นด้วยกับข้อกังขาทั้งของภาคีเครือข่ายต่อต้านการทุจริตและ สตง. ที่เคยทักท้วงและหารือไว้เรื่องการสมยอมของผู้เข้าร่วมประมูล (โพสต์ทูเดย์, 5 สิงหาคม 2556) อย่างไรก็ตาม การยกเลิกการประมูลก็ไม่สามารถทำได้โดยง่าย เพราะตามกฎระเบียบราชการแล้วจะต้องอาศัยเอกสาร 3 ส่วนประกอบกัน คือ (1) มติที่ประชุมและเหตุผลของคณะกรรมการบริหารนโยบายฯ (2) มติที่ประชุมและเหตุผลของคณะกรรมการประกวดราคา และ (3) หนังสือมอบอำนาจของ 8 หน่วยงานที่เคยที่มอบอำนาจให้ สพฐ. ดำเนินการประกวดราคาจัดซื้อแทน (เดลินิวส์, 13 สิงหาคม 2556) ในที่สุด สพฐ. ก็ทำหนังสือยกเลิกผลการประมูลออกมาอย่างเป็นทางการในเดือนกันยายน 2556

บริษัท สุพรีมา ที่ชนะการประมูลแถลงข่าวคัดค้านหนังสือยกเลิก โดยชี้แจงว่า การที่ราคาประมูลแท็บเล็ตของโซนที่ 3 สูงกว่าโซนที่ 4 อย่างมีนัยสำคัญทั้งที่เป็นเครื่องแท็บเล็ตสำหรับชั้นมัธยมเหมือนกัน เป็นเพราะการประมูลของโซนที่ 4 เกิดขึ้นหลังจากเกิดข้อวิจารณ์ด้านลบในสาธารณะ จนทำให้บริษัทที่เข้าประมูลต้องเคาะราคาให้ต่ำกว่าที่ควรเป็น (ไทยโพสต์, 30 สิงหาคม 2556) บริษัท สุพรีมา ยังยื่นอุทธรณ์กับ กวพ.อ. และคณะกรรมการประกวดราคาด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ (อี-ออคชั่น) โดย กวพ.อ. มีหนังสือตอบกลับมายัง สพฐ. แจ้งว่าไม่สามารถรับทราบการประกาศยกเลิกการประกวดราคาจัดซื้อจัดจ้างแท็บเล็ตในโซนที่ 3 ของ สพฐ. ได้ เนื่องจากการประกาศยกเลิกดังกล่าวไม่เป็นไปตาม *ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการประกวดราคาด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ.2549* แต่เป็นการยกเลิกโดยใช้ดุลยพินิจของหน่วยงานเอง เพราะเป็นการประกาศหลังจากการประมูลผ่านไปแล้ว 3 เดือน “กวพ.อ. จึงมีอาจรับทราบการประกาศยกเลิกได้” นอกจากนี้ กวพ.อ. ยังมีข้อสังเกตเพิ่มเติมด้วยว่า “การประกวดราคาในโซนที่ 3 นั้น ปรากฏข้อเท็จจริงว่าผู้เสนอราคาต่ำสุดได้เสนอราคาไม่เกินมาตรฐานหรือราคากลางและไม่เกินวงเงินงบประมาณ โดยหน่วยงานไม่มีข้อมูลว่าผู้เสนอราคามีคุณสมบัติไม่ถูกต้อง หรือยื่นเงื่อนไขไม่ถูกต้อง หรือมีหลักฐานที่ชัดเจนปราศจากข้อโต้แย้งด้านคุณภาพ คุณสมบัติทางเทคนิค หรือเหตุอื่นใดที่ไม่เป็นประโยชน์ต่อราชการ กรณีนี้จึงไม่อาจยกเลิกการประกวดราคาดังกล่าวได้ เพราะเป็นการดำเนินการโดยชอบด้วยระเบียบแล้ว” (มติชน, 14 ตุลาคม สิงหาคม 2556) นายจาตุรนต์ตอบโต้ประเด็นดังกล่าวด้วยกฎระเบียบอีกชุดหนึ่ง ดังนี้

ในการประชุมคณะกรรมการบริหารฯ ได้เชิญผู้แทนจากคณะกรรมการกฤษฎีกาเข้าร่วมด้วย และมีความเห็นว่าถ้าพิจารณาจากระเบียบสำนักนายกฯ แล้ว ถือว่าการยกเลิกเป็นไปตามระเบียบสำนักนายกฯ ในข้อ 5 ข้อความสัมพันธ์กับระเบียบอื่น นอกจากนี้ ในระเบียบนี้ให้การพัสดุด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ดำเนินการตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ หรือระเบียบอื่นของหน่วยงานนั้นๆ ควบคู่ไปด้วย เว้นแต่

คณะกรรมการการพัสดุว่าด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์จะกำหนดหรือวินิจฉัยเป็นประการอื่น ดังนั้น ประเด็นที่ต้องไปดูควบคู่คือ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ และระเบียบสำนักนายกฯ ว่าด้วยการบริหารจัดการที่ดี...เรื่องนี้ถือเป็นมหากาพย์ที่ยาวนาน เป็นตัวอย่างของความเสียหายที่เกิดขึ้นอีกรูปแบบหนึ่งจะเดินหน้าจัดซื้อก็ไม่ได้ จะยกเลิกก็ทำไม่ได้ เพราะทุกอย่างต้องเป็นไปตามข้อกฎหมาย และความเสียหายที่เกิดขึ้นคงประเมินมูลค่าไม่ได้ เพราะเด็กไม่ได้ใช้แท็บเล็ตในการเรียนรู้ ดังนั้น จึงให้ สพฐ.สรุปข้อดีข้อเสียของการดำเนินการจัดซื้อแท็บเล็ตตั้งแต่ปีการศึกษา 2555 เพื่อนำมาแก้ข้อบกพร่องในการจัดซื้อต่อไป (มติชน, 30 ตุลาคม 2555, เน้นเพิ่มเติมโดยคณะผู้วิจัย)

หลังจากนั้น สพฐ. ได้ทำหนังสือ 2 ฉบับ ส่งไปยัง กวพ.อ. และ สตง. โดยในส่วนของ กวพ.อ. เป็นการส่งเอกสารชี้แจงเพิ่มเติมการจัดซื้อจัดจ้างในระบบอิเล็กทรอนิกส์ของโซน 3 ว่ามีการจัดซื้อแพงกว่าโซน 4 อย่างมีนัยสำคัญ ส่วนของ สตง. นั้นเป็นการสอบถามและขอข้อมูลเพิ่มเติมว่า สตง. มีข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการจัดซื้อแท็บเล็ต ประจำปีการศึกษา 2556 ในประเด็นปัญหาอื่นๆ นอกจากที่เคยได้ให้ข้อสังเกตมาหรือไม่และขอให้ส่งกลับมาเพื่อที่ สพฐ.จะได้รวบรวมปัญหาทั้งหมดและดำเนินการแก้ไข ใช้เวลาอีกราวสองเดือน กวพ.อ. จึงตอบหนังสือกลับมาในเดือนธันวาคมแจ้งว่า กวพ.อ. เองไม่มีอำนาจในเรื่องนี้ : “การอุทธรณ์คำสั่งยกเลิกการประกวดราคาภายในฝ่ายปกครองไว้เป็นการเฉพาะนั้น ไม่ได้กำหนดให้ กวพ.อ. มีอำนาจในการพิจารณาคำสั่งยกเลิกการประมูลของบริษัท สุฟริมาฯ ดังนั้นจึงให้บริษัทไปยื่นอุทธรณ์คำสั่งยกเลิกต่อ สพฐ. ซึ่งเป็นหน่วยงานผู้ออกคำสั่งโดยตรง” (สยามรัฐ, 24 ธันวาคม 2556)

ในขณะที่สื่อมวลชน ภาคประชาสังคม และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ ล้วนแต่ให้ความสนใจกรณีการประมูลโซนที่ 3 ว่ามีราคาประมูลสูงเกินไป ก็เกิดปัญหาขึ้นในฝั่งของบริษัทจีนที่ชนะการประมูลด้วยราคาต่ำ เนื่องจากผู้ชนะการประมูลของโซนที่ 1, 2 และ 4 ไม่สามารถส่งมอบแท็บเล็ตได้ภายในเดือนธันวาคมตามที่กำหนดไว้ โดยบริษัท เซินเจิ้น อิงถั่งฯ อ้างในเบื้องต้นว่าเหตุไฟไหม้โรงงานผลิตที่ประเทศจีนทำให้การผลิตเกิดความล่าช้า แต่ในเดือนกุมภาพันธ์ บริษัท เซินเจิ้น อิงถั่งฯ ก็ทำหนังสือแจ้งขอยกเลิกสัญญาซื้อขายแท็บเล็ตโดยให้เหตุผลเรื่อง “ความไม่แน่นอนของสถานการณ์การเมืองไทย ความเข้าใจต่อการจัดทำข้อกำหนดและเงื่อนไขการประกวดราคาไม่ตรงกัน” (เดลินิวส์, 4 กุมภาพันธ์ 2557) ในขณะที่โซนที่ 4 บริษัท จัสมินฯ ซึ่งชนะการประมูลก็ไม่สามารถส่งมอบแท็บเล็ตได้เช่นกัน สพฐ. จึงแจ้งยกเลิกสัญญาและยึดหลักทรัพย์สินร่วมกันในเดือนมีนาคม ดังนั้น คณะกรรมการโครงการแท็บเล็ตจึงตัดสินใจดำเนินการประมูลประกวดราคาในโซนที่ 1, 2 และ 4 ใหม่ โดยตั้งคุณสมบัติเครื่องเช่นเดิม แต่ปรับรายละเอียดเกี่ยวกับการผิดสัญญาให้รัดกุมขึ้น (มติชน, 22 มีนาคม 2557) ส่วนการประมูลโซนที่ 3 ในที่สุด คณะกรรมการโครงการแท็บเล็ตก็มีมติยอมรับการอุทธรณ์ของบริษัท สุฟริมาฯ จึงยกเลิกคำสั่งยกเลิกการประกวดราคา และให้บริษัท สุฟริมาฯ กลับมาเป็นคู่สัญญาตามเดิม โดยยอมรับว่าการ

ประมูลที่ได้ราคาต่ำมากดังที่เกิดขึ้นในโซนอื่นๆ ก็สร้างปัญหาในทางปฏิบัติ เพราะไม่สามารถผลิตและส่งมอบได้จริง (เดลินิวส์, 7 กุมภาพันธ์ 2557) การประมูลครั้งใหม่เกิดขึ้นในเดือนมีนาคม 2557 โดยบริษัท ไฮเออร์อิเล็กทรอนิกส์ แอปพลายแอนซ์ จำกัด ชนะการประมูลโซนที่ 1 และบริษัท ไทยทรานสมิซชันอินดัสตรี จำกัด ชนะการประมูลโซนที่ 2 (ดูตารางที่ 5.5.2)

ตารางที่ 5.5.2 ผลการประมูลโครงการแท็บเล็ตนักเรียนเดือนมีนาคม 2557

โซน	จำนวนเครื่อง	บริษัทที่ชนะการประมูล (มูลค่าโครงการ)
โซนที่หนึ่ง ระดับชั้นประถมศึกษา (ภาคกลางและภาคใต้)	431,105 เครื่อง	บริษัท ไฮเออร์อิเล็กทรอนิกส์ แอปพลายแอนซ์ จำกัด (867 ล้านบาท)
โซนที่สอง ระดับชั้นประถมศึกษา (ภาคเหนือและภาคตะวันออกเฉียงเหนือ)	373,637 เครื่อง	บริษัท ไทยทรานสมิซชันอินดัสตรี จำกัด (700 ล้านบาท)

ที่มา : สยามรัฐ (26 มีนาคม 2557)

สำหรับโซนที่ 3 บริษัท สุพรีมา เริ่มส่งมอบแท็บเล็ตตั้งแต่เดือนเมษายน 2557 และส่งมอบครบถ้วนภายในเดือนมิถุนายน 2557 แต่การส่งมอบโซนที่ 1 และ 2 ไม่มีรายงานข่าวชัดเจนว่าส่งมอบสำเร็จหรือไม่⁴⁹ ส่วนโซนที่ 4 ไม่ได้ดำเนินการต่อ เนื่องจากเกิดการรัฐประหารขึ้นในเดือนพฤษภาคม หลังจากนั้นในวันที่ 16 มิถุนายน 2557 พล.ร.อ.ณรงค์ พิพัฒนาศัย ผู้บัญชาการทหารเรือ ในฐานะหัวหน้าฝ่ายสังคมจิตวิทยาของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ผู้เข้ามาดูแลด้านการศึกษาได้สั่งให้ยุติโครงการแท็บเล็ตนักเรียน ทั้งในส่วนของปีงบประมาณ 2556 ซึ่งเหลือการจัดซื้อในโซนที่ 4 (งบประมาณ 1,170 ล้านบาท) และการจัดซื้อปีงบประมาณ 2557 (ตั้งงบประมาณไว้ 5,800 ล้านบาท) ด้วยเหตุผลว่า โครงการแท็บเล็ตไม่คุ้มค่าและไม่เหมาะสม โดยจะนำงบประมาณส่วนนี้ไปสนับสนุนการจัดทำ “สมาร์ตคลาสรูม” (smart classroom) แทน (มติชน, 17 มิถุนายน 2557)

⁴⁹ จากข่าวในฐานข้อมูลไอคิว นิวเซ็นเตอร์ (IQ NewsCenter) ของหอสมุดแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ไม่มีข้อมูลเกี่ยวกับการส่งมอบแท็บเล็ตอีก ภายหลังจากการรัฐประหารปี 2557 ในขณะที่นายจาตุรนต์ ฉายแสง ให้ข้อมูลว่า สัญญาประมูลที่เกิดขึ้นน่าจะถูกลบเลิกไปหลังการรัฐประหาร โดยคณะรัฐประหารต้องการยกเลิกโครงการแท็บเล็ตนักเรียน เพื่อหันไปทำโครงการสมาร์ตคลาสรูมแทน (สัมภาษณ์, 29 กันยายน 2565)

5.5.4 บทสรุป : ทุลยภาพที่ไม่เอื้อต่อการพัฒนา

กรณีศึกษาโครงการแท็บเล็ตนักเรียนแสดงให้เห็นปัญหาของผู้เกี่ยวข้องกับนโยบายการศึกษาทั้ง 3 ฝ่าย ได้แก่ ฝ่ายการเมือง ระบบราชการ ตลอดจนสื่อมวลชนและภาคประชาสังคม จนทำให้ปฏิสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นส่งผลกระทบต่อการดำเนินนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการปฏิรูปการศึกษา

ปัญหาฝั่งการเมือง : นโยบายที่ตอบสนองอุปสงค์ แต่ขาดหลักวิชาและการวางแผน

การชนะเลิศของพรรคเพื่อไทยในวันที่ 3 กรกฎาคม 2554 รวมถึงผลการสำรวจที่เกี่ยวข้องแสดงให้เห็นว่า สังคมไทยมีอุปสงค์ต่อโครงการแท็บเล็ตนักเรียน เช่นในเดือนกันยายน 2554 ก่อนการมอบแท็บเล็ต ผู้ตอบแบบสอบถาม 47% เห็นประโยชน์ของแท็บเล็ตในด้านการศึกษาและค้นคว้าหาข้อมูล⁵⁰ ส่วนในช่วงต้นปี 2556 ภายหลังจากการมอบแท็บเล็ตปีแรกเสร็จแล้ว ก็พบผลกระทบด้านบวกที่ทำให้นักเรียนสนใจการเรียนและเพิ่มทักษะการใช้คอมพิวเตอร์⁵¹ แม้ภายหลังจากรัฐประหารยังพบว่า “ของขวัญวันเด็ก” ที่เยาวชนไทยในปี 2560 อยากได้จากพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรีในขณะนั้นมากที่สุดก็คือ สมาร์ทโฟนและแท็บเล็ต⁵² จึงอนุมานได้ว่าโครงการแท็บเล็ตนักเรียนที่ริเริ่มโดยพรรคเพื่อไทยนั้นสามารถตอบสนองต่ออุปสงค์ในตลาดการเมืองไทยได้อย่างดี ในการแถลงนโยบายต่อรัฐสภา รัฐบาลยิ่งลักษณ์ก็มองโครงการนี้เป็นส่วนหนึ่งของการลดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาของไทย นอกจากนี้ ยังเป็นนโยบายที่มีศักยภาพในการแก้ปัญหาหลายมิติไปพร้อมกัน นอกจากความเหลื่อมล้ำแล้ว ก็ยังมีมิติด้านการยกระดับความรู้ทางเทคโนโลยีและการพัฒนาเศรษฐกิจด้วย

อย่างไรก็ตาม การตอบสนองต่ออุปสงค์ไม่ได้การันตีคุณภาพของการทำนโยบาย ในทำนองเดียวกับที่กลไกตลาดไม่ได้การันตีคุณภาพสินค้าที่มีการซื้อขายเกิดขึ้น การศึกษาพัฒนาการของโครงการแสดงให้เห็นว่า พรรคเพื่อไทยไม่ได้เตรียมการด้านเนื้อหา งบประมาณ ตลอดจนระบบการดูแลและประเมินผลหลังการส่งมอบแท็บเล็ตได้อย่างเพียงพอ ในแง่ของกลุ่มเป้าหมาย ก็ไม่มีหลักวิชาการรองรับชัดเจนว่าเหตุใดจึงเริ่มแจกแท็บเล็ตให้กับนักเรียนชั้น ป.1 แทนที่จะเป็นชั้นอื่นๆ เช่น ผลการศึกษานำร่องโครงการการประยุกต์และบูรณาการคอมพิวเตอร์แท็บเล็ตโดยที่มิวิจัยจากมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒพบว่า การแจกแท็บเล็ตให้กับนักเรียนชั้น ป.4 จะได้ผลที่ดีกว่าในแง่ของการเรียนรู้และสุขภาพ (แนวหน้า, 12 พฤษภาคม 2555) ความไม่เตรียมพร้อมพบชัดเจนเช่นกันในด้านการ

⁵⁰ มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนดุสิตสอบถามความคิดเห็นเกี่ยวกับนโยบายแจกแท็บเล็ตจากครูและผู้ปกครองที่มีบุตรหลานเรียนชั้น ป. 1 และประชาชนทั่วไปจำนวน 809 คน ระหว่างวันที่ 2-12 กันยายน 2554 (มติชน, 20 กันยายน 2554)

⁵¹ สำนักงานสถิติแห่งชาติสำรวจโรงเรียนกลุ่มตัวอย่างจำนวน 2,854 แห่ง ระหว่างวันที่ 16 มกราคม – 31 มีนาคม 2556 (อ้างอิงภายหลังใน แนวหน้า, 22 พฤศจิกายน 2560)

⁵² ศูนย์วิจัยมหาวิทยาลัยกรุงเทพสำรวจความคิดเห็นของเด็กที่มีอายุ 6-14 ปี ในเขตกรุงเทพฯ และปริมณฑล จำนวน 1,209 คน (ไทยรัฐ, 14 มกราคม 2560)

เตรียมงบประมาณ โดยนายวรวัจน์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการคนแรกในรัฐบาลยิ่งลักษณ์ เคยคาดการณ์ว่าจะใช้งบประมาณถึง 24,000 ล้านบาท แต่สุดท้ายสามารถจัดสรรงบได้เพียง 1,936 ล้านบาท แนวทางจัดซื้อจัดจ้างก็เต็มไปด้วยความไม่แน่นอน เปลี่ยนแปลงจากการใช้งบประมาณรายจ่ายประจำปี ไปสู่การซื้อแบบรัฐต่อรัฐ การทำเอ็มโอยูกับรัฐบาลจีน การประมูลแยกตามพื้นที่และคุณสมบัติแท็บเล็ตตามลำดับ ส่วนการตัดสินใจเลือกผู้ผลิตในโครงการปีแรกก็ทำอย่างกระชั้น โดยคณะกรรมการโครงการแท็บเล็ตใช้เวลาเพียง 3 วันในการเดินทางไปตรวจสอบโรงงานที่ประเทศจีนและพิจารณาตัดสินใจเลือกบริษัทผู้ผลิต (3-5 มีนาคม 2555) ถึงแม้ปัญหาด้านงบประมาณจะเป็นปัญหาของระบบราชการเช่นกัน แต่การไม่จัดเตรียมรายละเอียดเหล่านี้ไว้ย่อมแสดงให้เห็นความล้มเหลวในการทำนโยบายสาธารณะของฝั่งการเมือง

ผู้บริหารที่อยู่ในอุตสาหกรรมโดยตรงอย่างนายสนธิญา หงษ์จีนเส็ง กรรมการผู้จัดการ บริษัท อินเทล ไมโครอิเล็กทรอนิกส์ (ประเทศไทย) เคยสรุปปัญหาของโครงการแท็บเล็ตนักเรียนไว้ 3 เรื่อง ได้แก่ *หนึ่ง* การแข่งขันในการประมูลแท็บเล็ตนักเรียนนั้นอยู่ในระดับสูงเกินไป เกิดการตัดราคาจนได้ของที่ไม่มีคุณภาพหรือไม่สามารถผลิตได้จริง *สอง* กระบวนการจัดซื้อจัดจ้างที่แยกองค์ประกอบหลัก 3 ส่วนออกจากกัน คือ ฮาร์ดแวร์ ซอฟต์แวร์ และการฝึกอบรมครูผู้สอน ย่อมเสี่ยงจะเกิดความล้มเหลวในทางปฏิบัติ เพราะทำให้การเชื่อมต่อกับระบบส่วนกลางมีปัญหา และยังไม่สามารถปรับปรุงเนื้อหาการเรียนได้อย่างต่อเนื่อง จนทำให้แท็บเล็ตกลายเป็นเพียงอุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์สำหรับดูวิดีโอและอ่านอีบุ๊กเท่านั้น *สาม* การกำหนดคุณสมบัติเครื่องบางอย่างไม่สมเหตุสมผล เช่น กำหนดให้แท็บเล็ตต้องมีระบบเอ็นเอฟซี (Near Field Communication) เพื่อส่งผ่านข้อมูลในระยะใกล้ เพิ่มต้นทุนราว 300 บาทต่อเครื่องทั้งที่ไม่มีคามจำเป็น แต่กลับไม่ได้ตั้งข้อกำหนดเรื่องการป้องกันฝุ่นและน้ำ ซึ่งเป็นมาตรฐานสากลที่ไม่ได้เพิ่มต้นทุนต่อเครื่อง (โพสทูเดย์, 12 พฤษภาคม 2557) ทั้งสามประเด็นที่ว่ามานี้สามารถป้องกันได้ หากมีกระบวนการเตรียมความพร้อมด้านนโยบายก่อนการปฏิบัติ

ปัญหาฝั่งราชการ : ภาวะเปียบเหนื่อสามัญลำนิกและการพัฒนาประเทศ

กรณีศึกษาโครงการแท็บเล็ตนักเรียนสะท้อนให้เห็นชัดเจนว่า เมื่อเผชิญปัญหา ส่วนราชการแต่ละแห่งจะทำงานเป็นเอกเทศ อ้างอิงภาวะเปียบของตนเองเป็นหลักเหนื่อนโยบายของรัฐบาลที่เป็นตัวแทนจากประชาชน เช่นในเดือนกุมภาพันธ์ 2557 ข้าราชการกระทรวงศึกษาธิการให้ความเห็นว่า ระเบียบทางราชการเป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้การดำเนินการจัดซื้อแท็บเล็ตเกิดความล่าช้า โดยเฉพาะ *ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ*

พ.ศ. 2535 ซึ่งมีความล้าสมัยไม่ทันต่อการเปลี่ยนแปลงของโลกปัจจุบันที่มีระบบหลากหลายขึ้น อย่างไรก็ตาม หากเทียบกับอีกวิธีการหนึ่งคือ การจัดซื้อแบบรัฐต่อรัฐที่อาศัยมติคณะรัฐมนตรีเป็นตัวกำกับ ก็อาจถูกฟ้องร้องว่าเป็นการดำเนินงานที่ไม่โปร่งใส ดังนั้น การจัดประมูลนับว่าถูกต้องแล้ว ดิฉันปัญหาที่ต้องอ้างอิงกับกฎระเบียบที่ล้าสมัย (*ผู้จัดการสุดสัปดาห์*, 8 กุมภาพันธ์ 2557)

หน่วยงานที่เป็นแกนกลางของนโยบายอย่าง สพฐ. ต้องประสบปัญหาในการประสานงานกับหน่วยงานอื่นๆ เพื่อดำเนินนโยบายตามเป้าหมายของรัฐบาลตลอดโครงการ แม้แต่การขอให้ทำหนังสือมอบอำนาจเพื่อจัดซื้อจัดจ้างยังต้องใช้เวลานานและทวงถามกันในสาธารณะ ปฏิทินงบประมาณก็ไม่ยืดหยุ่น ดังเห็นได้ว่า สพฐ. ต้องรีบเตรียมสรุปแนวทางการจัดซื้อปีถัดไปไว้แล้ว แม้ว่าการจัดซื้อแท้ที่จริงสำหรับปีการศึกษา 2556 ยังคาราคาซังอยู่ก็ตาม โดยหลังจากถอดบทเรียนปัญหาของโครงการในสองปีแรก สพฐ. เตรียมเสนอ 4 แนวทางให้ฝ่ายการเมืองตัดสินใจ ได้แก่ (1) ให้แต่ละหน่วยงานจัดซื้อเอง (2) ให้แต่ละหน่วยงานจัดซื้อเอง แต่สามารถรวมกันซื้อได้ เช่น กรรมการศาสนาซื้อร่วมกับโรงเรียนตำรวจตระเวนชายแดน (3) ให้กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศฯ จัดซื้อ (เหมือนการจัดซื้อปีแรก) และ (4) สพฐ. รับเป็นเจ้าของภาพทั้งหมด (เหมือนการจัดซื้อปีที่สอง) โดย สพฐ. ให้สัมภาระสนับสนุนให้รัฐบาลเลือกจัดซื้อแบบ “กระจายอำนาจ” ด้วยวิธีที่หนึ่งหรือวิธีที่สอง (*ข่าวสด*, 7 ธันวาคม 2556) ซึ่งเป็นแนวทางที่จะทำให้การจัดซื้อจัดจ้างพ้นไปจากภาระของ สพฐ. เอง ในขณะที่หน่วยงานที่มีหน้าที่ตรวจสอบ (oversight agencies) อย่าง สตง. และ กวพ.อ. ก็ไม่พร้อมให้ความร่วมมือกับ สพฐ. เพื่อตัดสินใจเชิงนโยบายร่วมกันบนฐานคิดของเป้าหมายระดับประเทศอย่างคุณภาพการศึกษาหรือการลดความเหลื่อมล้ำในสังคม ส่วนราชการสื่อสารกันได้ผ่านช่องทางสื่อมวลชนและหนังสือราชการเท่านั้น

ตัวกฎระเบียบเองก็เต็มไปด้วยความลักลั่น พุ่งเป้าไปที่ฝ่ายการเมืองที่มาจาก การเลือกตั้ง แต่พร้อมยกเว้นให้กับกลไกราชการด้วยตนเอง เช่น ในระหว่างที่มีกระแสสังคมวิจารณ์การจัดซื้อแท้ที่จริงในปีแรก สตง. ออกมาชี้แจงว่า “การดำเนินโครงการในรูปแบบรัฐต่อรัฐจะทำได้โดยให้คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบเป็นกรณีไป เนื่องจากไม่ได้จัดซื้อตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 *ยกเว้นได้เฉพาะคือ การจัดซื้ออาวุธทางการทหารเท่านั้น*” (*ศูนย์ข่าว TCJ*, 9 กรกฎาคม 2555) ทั้งที่ในทางปฏิบัติ การจัดซื้ออาวุธใช้งบประมาณจำนวนมากศาลมาโดยตลอดและถูกตั้งข้อสงสัยจากสังคมเช่นกัน

สื่อมวลชนและประชาสังคม : อคติและความไม่คงเส้นคงวา

การศึกษาพัฒนาการของโครงการแท็บเล็ตนักเรียนยังสะท้อนให้เห็นอคติและความไม่คงเส้นคงวาของสื่อมวลชนและประชาสังคม ในเดือนมิถุนายน 2556 ที่มีการประมูลโครงการใน 3 โซน เมื่อบริษัทจากประเทศจีนชนะไปด้วยราคาประมูลที่ต่ำกว่าราคากลาง 23–28% สื่อมวลชนและภาคประชาสังคม (เช่น ภาควิทยุทธศาสตร์การทุจริตคอร์รัปชัน) ก็หันไปจับผิดบริษัทไทยที่ประมูลชนะไปหนึ่งโซนว่าให้ราคาสูงเกินไป แม้ว่าจะเป็นราคาที่ต่ำกว่าราคากลางแล้วก็ตาม ข้อถกเถียงในช่วงนี้เต็มไปด้วยความรุนแรง แต่ตั้งอยู่บนประเด็นราคาเท่านั้น (โพสต์ทูเดย์, 17 กรกฎาคม 2556) โดยไม่พิจารณามิติอื่นๆ ประกอบข้อวิจารณ์เลย อาทิ คุณภาพเครื่อง ความสามารถในการผลิตและการส่งมอบ อย่างไรก็ตาม เมื่อบริษัทจีนที่ประมูลด้วยราคาต่ำไม่สามารถส่งมอบได้ สื่อมวลชนและภาคประชาสังคมก็หันมาจับผิดด้านอื่นๆ นอกเหนือจากราคา ภาควิทยุทธศาสตร์การทุจริตคอร์รัปชันเองหันกลับมาวิจารณ์รัฐบาลว่า “ฮั้ว” การประมูลกับบริษัทจีนจนทำให้ราคาที่ได้นั้นต่ำเกินไป (คมชัดลึก, 17 กุมภาพันธ์ 2557)

ในแง่ของงบประมาณ โครงการปีแรกที่ใช้งบประมาณ 1,936 ล้านบาทได้รับการวิพากษ์วิจารณ์อย่างรุนแรงตลอดรัฐบาลยิ่งลักษณ์ ภายหลังการรัฐประหารในเดือนพฤษภาคม 2557 พล.ร.อ.ณรงค์ พิพัฒนาศัย สั่งให้ยุติโครงการแท็บเล็ตนักเรียนด้วยเหตุผลว่าไม่คุ้มค่าและไม่เหมาะสม โดยหันไปสนับสนุนการจัดทำ “สมาร์ตคลาสรูม” แทน อย่างไรก็ตาม ในแง่ของงบประมาณ โครงการสมาร์ตคลาสรูมตั้งต้นราคาไว้สูงถึงห้องละ 250,000 บาท จำนวน 15,000 ห้อง รวมงบประมาณ 3,750 ล้านบาท (สยามรัฐ, 17 มิถุนายน 2557) แต่กลับแทบไม่มีการรายงานข่าวติดตามผลความคุ้มค่าและเหมาะสมอีกต่อไป

กล่าวโดยสรุป ในกรณีของนโยบายแท็บเล็ตนักเรียน ประพจน์กรรมร่วมกันทั้งของฝ่ายการเมือง ระบบราชการ ตลอดจนสื่อมวลชนและภาคประชาสังคมของไทย นำไปสู่ดุลยภาพระดับต่ำที่ไม่เกื้อหนุนต่อการทดลองเชิงนโยบายเพื่อพัฒนาระบบการศึกษาของประเทศ

5.6 บทสรุปการวิเคราะห์ตลาดปฏิรูปการศึกษา

เนื้อหาบทนี้เสนอการวิเคราะห์เชิงสถาบันว่าด้วยพลวัตการปฏิรูปการศึกษาในประเทศไทยนับตั้งแต่กลางทศวรรษ 2530 จนถึงปี 2565 โดยพิจารณา “การปฏิรูปการศึกษา” ในฐานะที่เป็นสินค้าประเภทหนึ่งซึ่งเกิดจากปฏิสัมพันธ์ระหว่างอุปสงค์ อุปทาน และทรัพยากรในสังคม วัตถุประสงค์หลักอยู่ที่การเปรียบเทียบความแตกต่างระหว่างตลาดการปฏิรูปการศึกษาในอุดมคติกับตลาดการปฏิรูปการศึกษาที่เกิดขึ้นจริง ได้ข้อสรุปปรบยอดที่จะนำไปสู่การประมวลโจทย์หลักและข้อเสนอแนะเชิงนโยบายในลำดับต่อไปดังนี้

1. ตลาดการเมืองอ่อน การปฏิรูปจึงเกิดจากฝั่งรัฐเป็นหลัก

ในกรณีของการปฏิรูปการศึกษา พบว่าพลังของฝั่งอุปสงค์และฝั่งอุปทานนั้นมีความไม่สมมาตรกันอย่างแรง (highly asymmetric) ถึงแม้สังคมไทยจะให้ความสำคัญกับการศึกษาเป็นพิเศษ เพราะมองการศึกษาเป็นทั้งปัจจัยกำหนดความสำเร็จระดับปัจเจกและการพัฒนาระดับประเทศ แต่กลไกทางสถาบันที่ส่งผ่านอุปสงค์ไปสู่การปฏิรูปอันได้แก่ *ตลาดการเมือง* กลับไม่ได้ทำงานสอดรับกัน โดยกระทรวงศึกษาธิการมีสถานภาพเป็นเพียง “กระทรวงระดับกลางๆ” เท่านั้นในสายตาของนักการเมือง เนื่องจากงบประมาณที่ได้รับมหาศาลนั้นเป็นงบตายตัวที่ต้องจ่ายให้กับบุคลากรเกิน 60% เมื่อรวมกับงบเงินอุดหนุนที่ต้องจ่ายในโครงการเรียนฟรีอีกราว 25% ก็แทบไม่เหลือพื้นที่งบประมาณสำหรับทำนโยบายเชิงรุก ในขณะที่พลังทางการเมืองของเครือข่ายครูต่อการเมืองระดับชาติก็ลดลงจากในอดีต เพราะการเมืองที่มีการกระจายอำนาจและบทบาทของนโยบายต่อการเลือกตั้งที่เพิ่มขึ้นมาแทนที่⁵³

เมื่อพลังด้านอุปสงค์ค่อนข้างอ่อน แรงผลักดันการปฏิรูปจึงไปเกิดในช่องทางฝั่งอุปทานอันได้แก่ *กลไกรัฐ* เป็นหลัก เนื่องจากเส้นทางสู่อำนาจการจัดการกลไกรัฐในสังคมไทยเกิดได้หลายช่องทาง เช่น การเป็นปลัดกระทรวงหรือเทคโนโลยีแครดด้านการศึกษา บทบาทของคณะกรรมการปฏิรูปหลังการรัฐประหาร การผลักดันจากเครือข่ายธุรกิจขนาดใหญ่ และคณะกรรมการเฉพาะกิจ เป็นต้น ผู้สนใจผลักดันการปฏิรูปการศึกษาในสังคมไทยจึงมักให้ความสำคัญกับช่องทางอุปทานนี้เป็นพิเศษ อย่างไรก็ตาม การปฏิรูปจากฝั่งอุปทานนั้นมีความเชื่อมโยงกับประชาชนในสังคมต่ำกว่าฝั่งอุปสงค์ เพราะการเข้าสู่เส้นทางปฏิรูปฝั่งนี้อาศัยความใกล้ชิดกับผู้มีอำนาจในช่วงเวลานั้นเป็นหลัก ดังนั้น หากต้องการให้พลังที่ผลักดัน การปฏิรูปสามารถเกิดขึ้นอย่างสมดุลหรือถ่วงดุลกันมากขึ้นระหว่างฝั่งอุปสงค์และอุปทาน โจทย์แรกๆ ที่ควรคำนึงถึงในการปฏิรูปการศึกษาจะอยู่ที่ *การเพิ่มพลังของฝั่งอุปสงค์* ให้มีบทบาททัดเทียมกับพลังฝั่งอุปทาน

⁵³ เป็นพลังคนละด้านกับพลังในการรวมตัวเพื่อต่อต้าน (resistance politics) ของกลุ่มครูที่ยังสูงอยู่ เพราะกลุ่มครูมีผลประโยชน์ร่วมกันแนบแน่นกว่ากลุ่มอาชีพอื่นๆ ในสังคม เช่น ปริมาณหนี้สินกับสหกรณ์และธนาคารของรัฐ

2. หากไม่ยกระดับกระทรวงศึกษาธิการ ก็ต้องจัดการกับความคาดหวังของสังคม

เพื่อให้ตลาดการเมืองทำงานสอดคล้องกับความคาดหวังในสังคม แนวทางกระตุ้นตลาดการเมืองมี 2 แนวทางหลัก คือ หากไม่ยกระดับกระทรวงศึกษาธิการ ก็ต้องจัดการกับความคาดหวังของสังคม ดังนี้ *แนวทางที่หนึ่ง* การยกระดับสถานภาพของกระทรวงศึกษาธิการในตลาดการเมืองอาจเริ่มต้นจากข้อค้นพบที่ได้จากการวิเคราะห์ประวัติศาสตร์สามทศวรรษที่ผ่านมา เช่น

- แม้ในรัฐบาลผสมที่มีพรรคการเมืองหลายพรรคร่วมกันจัดตั้งรัฐบาล แต่ “โควตา” ของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการมักจะอยู่ “ตายตัว” กับพรรคใดพรรคหนึ่งตลอดอายุของรัฐบาล ดังนั้น การผลักดันวาระปฏิรูปการศึกษาจะสามารถทำระดับพรรคการเมืองได้หรือไม่ เช่น การสร้างเครือข่ายระหว่างเทคโนโลยีและพรรคการเมือง เพื่อกำหนดวาระและแนวทางปฏิรูปการศึกษาดังแต่ก่อนการเลือกตั้ง
- ในการหาเสียงเพื่อการเลือกตั้งทั่วไป นอกจากการเสนอแคนดิเดตนายกรัฐมนตรีแล้ว พรรคการเมืองของไทยก็มักจะเสนอตัวแคนดิเดตรัฐมนตรีด้านเศรษฐกิจเช่นกัน ดังนั้น เครือข่ายที่ต้องการปฏิรูปการศึกษาควรกระตุ้นให้มีการวางตัว *แคนดิเดตรัฐมนตรีด้านการศึกษา* เพื่อให้ข้อถกเถียงเรื่องวาระปฏิรูปมีความชัดเจนขึ้นและสามารถตรวจสอบผลงานได้เป็นระบบภายหลังการจัดตั้งรัฐบาล

แนวทางที่สอง นอกจากจะยกระดับสถานภาพกระทรวงศึกษาธิการแล้ว การสร้างความลงรอยยังสามารถทำได้อีกด้านหนึ่งด้วยการลดความคาดหวังในสังคมลง ด้วยการ *แยกแยะประเด็นการศึกษา* ให้เป็นประเด็นปลีกย่อยมากขึ้น เพราะความคาดหวังของสังคมไทยต่อการศึกษาที่อยู่ในระดับสูงนั้น เป็นความคาดหวังที่เป็นภาพรวมใหญ่ๆ ไม่ค่อยลงรายละเอียด แม้แต่ในเวทีปฏิรูปก็มักพูดถึงแต่ภาพกว้างๆ เช่น คุณภาพการศึกษาต่ำ คะแนน PISA ผู้ประเทศเพื่อนบ้านไม่ได้ ทั้งที่ในความเป็นจริง สังคมไทยสามารถถกเถียงประเด็นปฏิรูปการศึกษาในรายละเอียดย่อยได้มากกว่านี้ อาทิ (ก) ตำราเรียนที่นักเรียนชั้นประถมศึกษาไทยเรียนอยู่ใช้ได้ในโลกแห่งความเป็นจริงก็เปอร์เซ็นต์ (ข) ศูนย์ดูแลเด็กเล็กจังหวัด ก. ควรได้รับงบประมาณเพิ่มเท่าไรหากเทียบกับอัตราการเกิดในปัจจุบัน (ค) ควรใช้ภาษาอังกฤษในการเรียนการสอนวิชาไหนบ้างสำหรับนักเรียนชั้นมัธยมศึกษาปีที่หนึ่ง เป็นต้น เมื่อแตกแยกย่อยประเด็นเหล่านี้ ก็จะทำให้เห็นหน่วยงานที่รับผิดชอบได้ชัดเจนขึ้น ไม่ได้เป็นเรื่องที่ต้องอาศัยส่วนกลางของกระทรวงศึกษาธิการบังคับสั่งการแต่อย่างเดียว อุปสงค์จากประเด็นเฉพาะเจาะจงก็สามารถสอดคล้องกับการทำงานของตลาดการเมืองและกลไกรัฐมากขึ้น

3. ระบบงบประมาณแบบปัจจุบันกีดกันความก้าวหน้าของประเทศ

นอกจากปัญหาของตลาดการเมืองและกลไกรัฐที่ทำให้การปฏิรูปการศึกษาไม่ประสบความสำเร็จดังคาดหวังแล้ว ระบบงบประมาณของไทยเองก็มีปัญหาทั้งในระดับกระบวนการทำงานงบประมาณทั่วไป และปัญหาเฉพาะของงบประมาณกระทรวงศึกษาธิการด้วย ทำให้การจัดสรรทรัพยากรเพื่อปฏิรูปการศึกษาเกิดขึ้นอย่างไรประสิทธิภาพและประสิทธิผล กรณีศึกษาโครงการแท็บเล็ตนักเรียนเป็นตัวอย่งที่สะท้อนได้ชัดเจนว่าระบบราชการไทยไม่เอื้อต่อการทดลองเชิงนโยบาย โดยเฉพาะโครงการที่มีศักยภาพ แต่จำเป็นต้องอาศัยการลองผิดลองถูกหรือที่เรียกว่า “การทดลองเชิงกฎระเบียบ” (regulatory sandbox) ซึ่งเป็นองค์ประกอบสำคัญประการหนึ่งของการบริหารรัฐในศตวรรษที่ 21 ให้เอื้อต่อการสร้างนวัตกรรม

ในระดับหลักการแล้ว การปรับเปลี่ยนงบประมาณอาศัยเพียงการเรียกร้องให้การทำงานงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ (SPBB) นั้นเกิดขึ้นได้จริงในทางปฏิบัติ ไม่ใช่การยึดติดกับระบบงบประมาณแบบแสดงรายการ (Line-Item Budgeting) ที่ใช้มาตั้งแต่สมัยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ (2502–2506) โดยงานศึกษาของศิวิลิตี (2557) ในฐานะนักวิเคราะห์งบประมาณปฏิบัติการ ของสำนักงานงบประมาณเอง เคยเสนอประเด็นเพื่อการปรับปรุงที่สำคัญไว้ เช่น

- *ลำดับความสำคัญและเจ้าภาพของยุทธศาสตร์* – แม้จะมีคำว่า “ยุทธศาสตร์” ในกฎระเบียบว่าด้วยงบประมาณและนโยบายของรัฐบาลเอง แต่ในความเป็นจริง รัฐบาลมักไม่ได้กำหนดลำดับความสำคัญของยุทธศาสตร์ในแต่ละปีให้ชัดเจน มีความคลุมเครือว่าต้องให้ความสำคัญกับอะไรก่อนอะไรหลัง อีกทั้งยังไม่ค่อยระบุ “เจ้าภาพ” ว่ารัฐมนตรีคนใดหรือหน่วยงานใดเป็นผู้รับผิดชอบ แต่มักใช้คำว่า “บูรณาการ”
- *การคำนวณต้นทุน* – การคำนวณต้นทุนของโครงการเพื่อกำหนดราคามาตรฐานสำหรับแนวทางทำงานงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ นั้นมีความยุ่งยากซับซ้อน จึงทำให้ทั้งส่วนราชการและสำนักงานงบประมาณเลือกเสนอและพิจารณากันในรูปแบบแสดงรายการ

นอกจากการปรับปรุงแนวทางเช่นการจัดลำดับความสำคัญ การกำหนดตัวเจ้าภาพให้ชัดเจน และพัฒนาวิธีการคำนวณต้นทุนให้เป็นระบบแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์แล้ว การพิจารณาปัญหาในทางปฏิบัติยังนำมาสู่คำถามใหญ่ว่า ประเทศไทยจำเป็นต้องมีรูปแบบการทำงานงบประมาณแบบเดียวหรือไม่ หรือเราสามารถออกแบบแยกกระบวนการทำงานงบประมาณให้สอดคล้องกับเป้าหมายและธรรมชาติของแต่ละยุทธศาสตร์ที่แตกต่างกันออกไป เพราะโครงการส่วนใหญ่ของหน่วยราชการไทยคงดำเนินตามกรอบระบบงบประมาณแบบแสดงรายการอยู่แล้ว ในความเป็นจริง ก็มีเพียงโครงการส่วนหนึ่งเท่านั้นที่ควรสนับสนุนให้เข้าสู่รูปแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ ที่ยึดเอายุทธศาสตร์และผลลัพธ์เป็นแกนกลาง ซึ่งยังหมายถึงการก้าวข้ามหรือคาบเกี่ยวกรอบงบประมาณแบบปกติ

ด้วย นอกจากนี้ ยังมีระบบงบประมาณอีกหลายรูปแบบที่สามารถนำมาร่วมพิจารณา อาทิ *การทำงานงบประมาณแบบฐานศูนย์* (zero-based budgeting) ที่พิจารณาเสมือนว่ากิจกรรมทุกกิจกรรมเริ่มต้นใหม่จากศูนย์ในแต่ละปี ทั้งนี้ เพื่อตอบโจทย์ใหญ่ที่สำคัญว่า เราจะสามารถออกแบบกระบวนการจัดทำงบประมาณไทยให้หลากหลายและยืดหยุ่นมากขึ้นได้อย่างไร เพื่อจัดการกับปัญหาทั้งระดับประเทศ และปัญหาเฉพาะด้านการศึกษา ให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากกว่าที่เป็นอยู่

นอกจากนี้ การปรับปรุงระบบงบประมาณควรครอบคลุมการจัดทำนิยามบางนิยามให้สอดคล้องกับสถานการณ์และเป้าหมายระดับประเทศมากขึ้น เช่น ความหมายของ “งบลงทุน” แบบใหม่ หรือแยกประเภทย่อย เช่น แยกงบก่อสร้างอาคารและถนนออกจากมูลค่าการลงทุนเชิงคุณภาพ ตลอดจนความยืดหยุ่นของปฏิทินงบประมาณที่ควรสอดคล้องกับกำหนดการเลือกตั้งทั่วไป เพื่อสนับสนุนให้รัฐบาลใหม่ที่ได้รับฉันทมติจากประชาชนสามารถผลักดันนโยบายที่หาเสียงไว้ได้ตั้งแต่ในปีแรก

นอกจากหลักการพื้นฐานและนิยามแล้ว ในกระบวนการพิจารณางบประมาณก็ควรเปิดกว้างมากขึ้น เพื่อให้ฝ่ายนิติบัญญัติมีส่วนร่วมในการประเมินความเหมาะสม เพราะในปัจจุบันถูกขัดขวางด้วยรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 มาตรา 144 ที่ห้ามไม่ให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแปรญัตติเพื่อเพิ่มรายการหรือเพิ่มจำนวนงบประมาณ ดังที่กรรมาธิการงบประมาณเคยให้สัมภาษณ์ว่า “เจ้าหน้าที่ก็เป็นกังวล ส.ส.ก็เป็นกังวล กรรมาธิการก็เป็นกังวล ก็เลยกลายเป็นการพิจารณางบประมาณที่ค่อนข้างทุลักทุเล มีการยกมาตรา 144 มาพูดคุยกันตลอดเวลาว่าเราทำผิดรัฐธรรมนูญอยู่หรือเปล่า”⁵⁴ เมื่อรวมวัฒนธรรมการทำงานงบประมาณแบบแสดงรายการกับข้อจำกัดด้านกฎหมายแล้ว การพิจารณางบประมาณในแต่ละปีจึงกลายเป็นเรื่องการถกเถียงกันในรายละเอียดว่าของที่จะซื้อหรือสิ่งก่อสร้างที่จะทำนั้น มีราคาถูกหรือแพงเกินไป ไม่ได้ให้ความสำคัญกับเป้าหมาย (ควรทำหรือไม่และควรปรับอย่างไร) และงบประมาณที่สนับสนุนเป้าหมาย (คุ้มค่าและสมเหตุสมผลหรือไม่) ภายใต้การจัดลำดับความสำคัญของภารกิจ ซึ่งเป็นแนวทางของการทำงานงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์

4. การสร้างสมดุลไทย-สากลอาจผิดประเด็น

ประเด็นที่สำคัญในกระบวนการจัดทำงบประมาณด้านการศึกษาอีกประเด็นหนึ่งคือ *ปัญหาการจัดวางความสัมพันธ์ระหว่างการศึกษาไทยกับมาตรฐานสากล* ซึ่งเต็มไปด้วยความไม่คงเส้นคงงจนยากที่จะประเมินความสำเร็จ หรือต่อให้สำเร็จตามเกณฑ์ที่ตั้งไว้แบบคลุมเครือแล้ว ก็อาจไม่ได้ส่งผลบวกต่อคุณภาพการศึกษาและชีวิตของนักเรียนไทย

⁵⁴ ข้อสังเกตของศิริกัญญา ตันสกุล ในฐานะกรรมาธิการพิจารณาร่างงบประมาณปี 2565 (<https://plus.thairath.co.th/topic/speak/100323>, เข้าถึงเมื่อ 10 ตุลาคม 2565)

ทั้งนี้ เราสามารถใช้บรรทัดฐานและผลการประเมินระดับสากลให้เกิดประโยชน์กับการออกแบบนโยบายได้มากกว่าที่เป็นอยู่ โดยให้ความสนใจกับรายละเอียดของการศึกษาเบื้องต้น เพราะผลการศึกษาของ PISA มีข้อมูลและประเด็นที่เป็นประโยชน์กว้างไกลกว่าคะแนนเฉลี่ยมาก มีการศึกษาปัจจัยเบื้องหลังที่ส่งผลต่อความสามารถด้านต่างๆ ของนักเรียนไทยเปรียบเทียบกับประเทศอื่นๆ ที่เข้าร่วมทดสอบ โดยในด้านการอ่าน รายงานของศูนย์ดำเนินงาน PISA แห่งชาติ (2564) พบว่า ปัจจัยที่ส่งผลเชิงบวกต่อคะแนนการอ่านของนักเรียนไทยมากที่สุด คือ (1) การมีกรอบความคิดแบบเติบโต (2) การมีแรงจูงใจใฝ่สัมฤทธิ์ในการทำงาน (3) การรู้สึกเป็นส่วนหนึ่งของโรงเรียน ในขณะที่ปัจจัยเชิงลบที่ส่งผลต่อนักเรียนไทยที่สำคัญ คือ การถูกกลั่นแกล้งในโรงเรียน (หน้า 23) โดยนักเรียนไทยมีความรู้สึกเป็นส่วนหนึ่งของโรงเรียนเกือบน้อยที่สุดในโลก (หน้า 63)⁵⁵ รายงานดังกล่าวยังศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างสถานะทางครอบครัวกับผลการทดสอบ โดยในกรณีของไทยพบว่า นักเรียนไทยมี “กรอบความคิดแบบเติบโต” (growth mindset) เพียง 43% ในขณะที่ค่าเฉลี่ยของประเทศสมาชิก OECD อยู่ที่ 63% แสดงให้เห็นว่า *นักเรียนไทยจำนวนมากยังมีความเชื่อว่าสติปัญญาเป็นสิ่งที่เปลี่ยนแปลงไม่ได้* ซึ่งเป็นข้อจำกัดของการเรียนรู้ต่อไปในอนาคต⁵⁶ นี่เป็นเพียงตัวอย่างหนึ่งขององค์ความรู้ที่อยู่บนบรรทัดฐานสากล แต่สามารถนำมาปรับปรุงแนวทางการปฏิรูปการศึกษาไทยได้อย่างดี

โจทย์ของการกำหนดตัวชี้วัดโดยเฉพาะการอ้างอิงกับบรรทัดฐานสากลจึงไม่ได้อยู่ที่การรักษาสมดุลระหว่างไทย-สากล ดังที่เป็นประเด็นถกเถียงในเวทีปฏิรูปการศึกษา แต่อาจจะเป็นการลงลึกในรายละเอียดของข้อมูลที่สะท้อนปัญหาเฉพาะของการศึกษาไทยในกรอบสากล ร่วมกับการใช้ฐานคิดใหม่ที่อาศัยข้อมูลของไทยไปพร้อมกัน ข้อมูลจากสากลชี้ให้เห็นว่าสิ่งที่ส่งผลต่อความสามารถของนักเรียนไม่ได้มีเพียงนโยบายด้านการศึกษาเท่านั้น แต่ยังมีปัจจัยทางสังคมและครอบครัวที่ส่งผลโดยตรงต่อกรอบความคิดของนักเรียนในการพัฒนาระดับปัจเจกด้วย ขณะที่ข้อมูลเชิงประจักษ์ของไทยเองก็แสดงให้เห็นความไม่สมมาตรระหว่างการจัดสรรงบประมาณรายจังหวัดกับผลลัพธ์ด้านคุณภาพ ทั้งหมดนี้ควรเป็นฐานคิดสำหรับการปรับปรุงกระบวนการกำหนดนโยบายด้านการศึกษาในอนาคต

5. พรรคการเมือง ประชาสังคม และราชการ ต้องปรับตัวไปพร้อมกัน

ในระบอบประชาธิปไตย พรรคการเมืองมีบทบาทในการเสนอนโยบายเพื่อแข่งขันกันผ่านการเลือกตั้ง ดังนั้น การนำเสนอนโยบายที่มีความต้องการในสังคมแต่ยังไม่ได้ถูกตอบสนองจึงเป็นเรื่องปกติ กรณีโครงการแท็บ

⁵⁵ แต่ไม่ได้สูงเป็นอันดับสองของโลกดังที่เคยเป็นข่าวในสื่ออย่างไทยพีบีเอส (อ้างถึงในหน้า 63)

⁵⁶ <https://pisathailand.ipst.ac.th/issue-2019-48/>

เล็ดพีซีแสดงให้เห็นจุดเด่นของพรรคเพื่อไทย ที่สามารถนำเสนอนโยบายการศึกษาด้านอุปกรณ์สารสนเทศระดับปัจเจก ซึ่งเป็นสิ่งที่รัฐบาลไทยและพรรคการเมืองอื่นไม่ได้ตอบสนองให้กับประชาชนในอนาคต ย่อมมีพรรคการเมืองทำเช่นนี้อีก สังคมไทยจึงควรถอดบทเรียนจากปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้นในโครงการแท็บเล็ตนักเรียน เพื่อไม่ให้เกิดความผิดพลาดเช่นเดิม

พรรคการเมืองควรพัฒนาระบบการเตรียมนโยบายให้มีความพร้อมตั้งแต่ก่อนเลือกตั้ง ทั้งในแง่ของงบประมาณที่ต้องใช้ในแต่ละปี ความเข้าใจต่อกฎหมายที่เกี่ยวข้อง หน่วยงานที่ต้องรับผิดชอบ รูปแบบการจัดซื้อจัดจ้างที่เหมาะสม ในกรณีอุปกรณ์สารสนเทศยังมีความซับซ้อนเพิ่มเติมในแง่ของคุณสมบัติ ความสามารถในการผลิต การซ่อมบำรุง นอกจากนี้ ยังมีรายละเอียดเชิงเนื้อหาที่จำเป็นต้องอาศัยข้อมูลวิจัยรองรับ ดังเช่นในกรณีของโครงการแท็บเล็ตนักเรียน ซึ่งมีคำถามในประเด็นวัยของนักเรียนและรูปแบบการใช้งานที่เหมาะสม ภาคประชาสังคมก็สามารถมีบทบาทในการสนับสนุนข้อมูล และตั้งคำถามเพื่อให้แต่ละพรรคปรับปรุงนโยบายได้ตั้งแต่ช่วงการหาเสียงเลือกตั้ง

ในระยะกลาง หากไม่มีการปฏิรูปกระบวนการจัดทำงบประมาณ ประชาชนและภาคประชาสังคมก็ไม่ควรคาดหวังให้รัฐบาลใหม่สามารถส่งมอบนโยบายอย่างเร่งด่วน แต่ควรตั้งคำถามต่อนโยบายที่เสนอในกรอบตลาดการเมือง เช่น “99 วันทำได้ทันที” ซึ่งเป็นความคาดหวังที่ไม่สอดคล้องกับความเป็นจริงของปฏิทินงบประมาณและความสามารถของรัฐบาลไทย ในส่วนของหน่วยราชการไทย นอกจากปัญหาความซับซ้อนและทับซ้อนของกฎระเบียบแล้ว การออกแบบกลไกต่างๆ ก็ควรเอื้อต่อการสร้างความร่วมมือกับประชาคมโลกมากกว่าที่เป็นอยู่ เพื่อส่งเสริมการแลกเปลี่ยนองค์ความรู้ ตลอดจนเพิ่มความโปร่งใสและการแข่งขันให้กับกระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง ในขณะเดียวกัน การสื่อสารระหว่างหน่วยราชการเองก็ควรมีความรวดเร็วและตรงไปตรงมามากกว่านี้ กรณีศึกษาโครงการแท็บเล็ตนักเรียนแสดงให้เห็นว่า แม้แต่หน่วยงานในกระทรวงเดียวกันยังต้องทำหนังสือโต้ตอบกันไปมาหลายเดือน เมื่อต้องประสานกับหน่วยงานภายนอกอย่าง กวพ.อ. หรือ สตง. ยิ่งทำให้กระบวนการทำนโยบายเสียเวลาไปอีก แต่ละหน่วยราชการก็มีแรงจูงใจในการประสานงานแบบลิ่งเล เพื่อลดความเสี่ยงของหน่วยงานตนเอง และโยนความเสี่ยงและภาระไปให้หน่วยงานอื่นแทน ไม่มีผลประโยชน์ของประชาชนและคุณภาพการศึกษาของนักเรียนไทยอยู่ในกรอบคิดของหน่วยราชการเลย ประเทศที่ส่วนราชการสื่อสารกันได้ผ่านช่องทางหนังสือราชการเท่านั้นย่อมเป็นกลไกที่ไม่เอื้อต่อการพัฒนา

6. โจทย์ใหญ่เทคโนโลยีประเทศไทย : Political Trade-off หรือ Reform Trilemma

การวิเคราะห์อุปทานการศึกษาพบว่า มี 3 องค์ประกอบหลักที่ส่งผลต่อระดับความสำเร็จของการปฏิรูปการศึกษาแต่ละระลอก ได้แก่ (1) *บริบททางเศรษฐกิจการเมือง* (political-economic context) ซึ่งมีผลต่อความสนใจและการมีส่วนร่วมของกลุ่มต่างๆ ในสังคม ดังเช่นที่การปฏิรูประลอกแรกเกิดขึ้นในช่วงเศรษฐกิจการเมืองแบบเปิดหลังปี 2535 จึงช่วยกระตุ้นให้ภาคธุรกิจและประชาสังคมร่วมกันระดมสมองและผลักดันการปฏิรูปการศึกษาอย่างแข็งขัน ต่างจากการปฏิรูปสองระลอก ที่เกิดขึ้นในช่วงที่สังคมไทยแบ่งขั้ว (2) *การสนับสนุนจากราชการ* (bureaucratic support) ซึ่งส่งผลต่อทิศทางการทำงานและการสร้างแนวร่วม โดยพบว่า ถึงแม้การปฏิรูประลอกแรกจะได้รับการผลักดันจากเทคโนโลยีด้านการศึกษา แต่ก็ไม่ได้แสวงหาฉันทมติจากราชการระดับปฏิบัติการ จนทำให้เกิดอุปสรรคในการบังคับใช้กฎหมาย ในขณะที่การปฏิรูประลอกที่สามต้องการก้าวข้ามระบบราชการ ซึ่งมีข้อดีคือ สามารถจัดตั้งกลไกใหม่ที่ลดข้อจำกัดของกฎระเบียบราชการได้ แต่ก็ไม่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในเชิงระบบ ในแง่นี้ การปฏิรูประลอกที่สองที่เกิดขึ้นในช่วงต้นทศวรรษ 2550 จึงมีลักษณะเด่น ด้วยการต่อยอดแนวนโยบายเงินอุดหนุนรายหัวที่ถูกขับเคลื่อนโดยระบบราชการอยู่แล้ว มาพัฒนาเป็นโครงการเรียนฟรี 15 ปี แต่ก็ต้องเผชิญกับดักวิธีคิดแบบราชการที่คำนวณเงินอุดหนุนแบบเหมารวม จึงไม่สามารถลดความเหลื่อมล้ำและเพิ่มคุณภาพการศึกษาในภาพรวมได้ และ (3) *การวางแผนยุทธศาสตร์* (strategic planning) การปฏิรูประลอกที่สามในช่วงหลังการบังคับใช้รัฐธรรมนูญ 2560 เป็นตัวอย่างที่โดดเด่นในแง่ของการกำหนดเป้าหมายที่เป็นรูปธรรม จนสามารถตราพระราชบัญญัติได้หลายฉบับได้ในเวลาอันสั้น อย่างไรก็ตาม ความพยายามก้าวข้ามระบบราชการก็ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงเฉพาะจุดและเฉพาะประเด็นเท่านั้น ไม่ได้เปลี่ยนแปลงการศึกษาไทยระดับโครงสร้าง

การวิเคราะห์ฝั่งอุปทานพบข้อสรุปว่า การปฏิรูปแต่ละระลอกมีจุดเด่นที่ต่างกัน แต่ไม่มีระลอกใดเลยที่มีองค์ประกอบสำคัญ 3 ด้านที่ส่งผลต่อความสำเร็จในการปฏิรูปพร้อมกัน นั่นคือ เศรษฐกิจการเมืองแบบเปิด + แรงสนับสนุนจากราชการ + การวางแผนยุทธศาสตร์ จึงทำให้การปฏิรูปการศึกษาไทยในช่วงสามทศวรรษที่ผ่านมาไม่บรรลุผลดังในอุดมคติ

ตารางที่ 5.6.1 การประเมินผลของกระบวนการปฏิรูปการศึกษาสามระลอก

	เศรษฐกิจการเมือง แบบเปิด	แรงสนับสนุน จากราชการ	การวางเป้าหมาย เชิงยุทธศาสตร์	ผลลัพธ์สำคัญ
การปฏิรูประลอกแรก (2535-2552)	✓	ขาดแรงสนับสนุน จากระดับปฏิบัติการ	ขาดรายละเอียดและ วางกรอบเวลานานเกินไป	การศึกษาเป็นสิทธิตาม รัฐธรรมนูญและ โครงสร้างกระทรวงใหม่
การปฏิรูประลอกสอง (2552-2557)	การแบ่งข้าราชการ	✓	ออกแบบนโยบาย ตามตัวบทและเหมารวม	โครงการเรียนฟรี 15 ปี
การปฏิรูประลอกสาม (2557-2565)	การเมืองระบบปิด	ต้องการ ก้าวข้ามระบบราชการ	✓	พ.ร.บ.กองทุน ลดความเหลื่อมล้ำ และพื้นที่นวัตกรรม

โดยธรรมชาติของประเด็นการศึกษา เป็นประเด็นที่สัมพันธ์กับโลกภายนอกประเทศ บริบทเศรษฐกิจการเมืองที่เกื้อหนุนจึงมีผลต่อการปฏิรูป เศรษฐกิจการเมืองแบบเปิดที่สังคมรู้สึกเป็นส่วนหนึ่งของโลกจะช่วยกระตุ้นให้เกิดการระดมสมอง และผนึกกำลังเพื่อผลักดันการปฏิรูปอย่างกว้างขวาง เพื่อแสวงหาจุดลงตัวของไทยในระดับนานาชาติ ซึ่งเป็นบริบทที่ต่างจากความกลัวหรือรังเกียจโลกาภิวัตน์จนหันเข้าหาแต่ด้านภายในเพียงอย่างเดียว ในขณะเดียวกัน การกำหนดวาระก็เป็นเรื่องสำคัญ การวางบทบาทของการศึกษาในฐานะส่วนหนึ่งของการขับเคลื่อนประเทศร่วมกับองค์การอื่นๆ พร้อมกับความสามารถในการแยกแยะประเด็นปัญหาและที่มาได้อย่างเป็นสัดส่วน กล้าประเมินผลงานที่ผ่านมาอย่างตรงไปตรงมา ย่อมเกื้อหนุนการปฏิรูป มากกว่าความทะเยอทะยานที่มองการศึกษาสำคัญที่สุดเหนือวาระอื่นๆ ของสังคม หรือแนวทางที่มุ่งเน้นแต่อุดมการณ์นามธรรม ท้ายที่สุด การกำหนดเป้าหมายระดับผลลัพธ์การปฏิรูปให้เป็นรูปธรรมภายใต้กรอบระยะเวลาระยะสั้น (เช่น ต้องการแก้ไขพระราชบัญญัติเดิม ตราพระราชบัญญัติใหม่ หรือออกกฎกระทรวงในระยะ 1-2 ปี) ย่อมช่วยให้การปฏิรูปออกผลเป็นรูปเป็นร่างได้ชัดเจนขึ้น ทั้งนี้ ยังต้องตระหนักด้วยว่า เป้าหมายที่ได้รับฉันทมติจากฝ่ายนโยบายอาจไม่ใช่ฉันทมติของฝ่ายปฏิบัติการเสมอไป หากไม่สามารถสร้างแนวร่วมหรือออกแบบการเปลี่ยนแปลงแบบยืดหยุ่นไว้ล่วงหน้า ก็อาจเกิดปัญหาการต่อต้านจากระดับปฏิบัติการได้ จนทำให้กฎหมายที่ออกไปไม่ได้ส่งผลใดๆ ในความเป็นจริง แม้ในกฎหมายระดับรัฐธรรมนูญหรือพระราชบัญญัติ

การสรุปองค์ประกอบสำคัญ 3 ด้านที่ส่งผลต่อความสำเร็จในการปฏิรูปเป็นโจทย์สำหรับเทคโนโลยีในขณะนี้และอนาคตว่า หากต้องการผลักดันการปฏิรูปจะมองเห็น เศรษฐกิจการเมืองแบบเปิด + แรงสนับสนุนจาก

ราชการ + การวางเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ เป็นสิ่งที่ควรรอคอยและสนับสนุนให้เกิดพร้อมกันได้หรือไม่ หรือเป็น
สิ่งที่ยังไรเสียก็ไม่มีทางเกิดขึ้นพร้อมกันได้ทั้งหมด จึงจำเป็นต้องเลือกทำในจังหวะที่ทำได้ทันที เพราะการศึกษา
ประวัติศาสตร์การปฏิรูปการศึกษาของไทย 3 ทศวรรษที่ผ่านมาแสดงให้เห็นว่า แต่ละแนวทางล้วนมีต้นทุนและ
ผลข้างเคียงที่ตามมาทั้งสิ้น

เอกสารอ้างอิง

Suehiro, Akira. (2014) "Technocracy and Thaksinocracy in Thailand: Reforms of the Public Sector and the Budget System under the Thaksin Government." *Southeast Asian Studies*, 3(2): 299–344.

UNICEF ร่วมกับสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน แแบะคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (2558) *โครงการการสำรวจติดตามการใช้จ่ายภาครัฐของโครงการเรียนฟรี 15 ปี ในประเทศไทย*. กรุงเทพฯ: UNICEF.

กลุ่มงานกรมการศึกษาระดับปริญญาตรี สถาบันส่งเสริมการพัฒนาระบบการศึกษาระดับปริญญาตรี (2560) *สรุปผลการดำเนินงาน คณะกรรมการการศึกษาระดับปริญญาตรี*. กรุงเทพฯ: สำนักงานการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.

คณะกรรมการการศึกษาระดับปริญญาตรี วุฒิสภา (2552) *รายงานการพิจารณาการศึกษาเรื่อง แนวทางการปฏิรูปการศึกษาในทศวรรษที่สอง*. กรุงเทพฯ: วุฒิสภา.

คณะกรรมการการปฏิรูปการศึกษาและการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ สถาบันการปฏิรูปแห่งชาติ (2558) *วาระปฏิรูปที่ ๑๖ : การปฏิรูประบบการจัดการศึกษา*. กรุงเทพฯ: สำนักงานการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.

คริส เบเกอร์ และ ผาสุก พงษ์ไพจิตร (2557) *ประวัติศาสตร์ไทยร่วมสมัย*. กรุงเทพฯ: มติชน.

ปาลีรัฐ กาญจนภูมิ (2556) *ทัศนคติและความคาดหวังต่อการใช้เทคโนโลยีแท็บเล็ต พีซี เพื่อการศึกษาไทย: กรณีศึกษาโรงเรียนนาร่องในเขตกรุงเทพมหานคร*. วิทยานิพนธ์ วิทยาลัยนวัตกรรมการศึกษา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

ผาสุก พงษ์ไพจิตร และ คริส เบเกอร์ (2546) *เศรษฐกิจการเมืองไทยสมัยกรุงเทพฯ*. เชียงใหม่: ซิลค์เวอร์ม.

พรนิภา เพชรยิ่งยงพงศ์ (2550) *บทบาทสำนักงบประมาณในการนำเสนอองบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ : ศึกษาขั้นการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2549 ของคณะกรรมการวิสามัญฯ*. ภาคนิพนธ์ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ (2546) *กระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจในประเทศไทย: บทวิเคราะห์เชิงประวัติศาสตร์เศรษฐกิจการเมือง พ.ศ. 2475-2530*. กรุงเทพฯ: คบไฟ.

วิชาญ มินชัยนันท์ (2544) *ปัญหาและอุปสรรคในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย : ศึกษาเฉพาะกรณีงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. 2545*. วิทยานิพนธ์ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

ศิวชาติ ฉัตรตรีศตวรรษ (2557) ปัญหาบางประการในการจัดทำงบประมาณตามระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน ตามยุทธศาสตร์ของประเทศไทย. วิทยานิพนธ์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

ศุภวิชช์ กิจสนาโยธิน (2559) พัฒนาการและการปรับเปลี่ยนโครงสร้างและกลไกการจัดการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ในกระทรวงศึกษาธิการ. วิทยานิพนธ์ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

ศูนย์ดำเนินงาน PISA แห่งชาติ (2564) ผลการประเมิน PISA 2018 การอ่าน คณิตศาสตร์ และวิทยาศาสตร์.

กรุงเทพฯ : สถาบันส่งเสริมการสอนวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี

สญาญู ธีระวงษ์ตระกูล (2555) ปัญหาความเป็นนิติบุคคลของสถานศึกษาภายใต้ พ.ร.บ. ระเบียบบริหารราชการ กระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546. วิทยานิพนธ์ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

สถาบันพระปกเกล้า (2562) โครงการวิจัยการศึกษาความเคลื่อนไหวทางการเมืองและพฤติกรรมกรรมการเลือกตั้ง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 2562. กรุงเทพฯ : สำนักวิจัยและพัฒนา สถาบันพระปกเกล้า <https://www.kpi-corner.com/content/7896/book-election62>

สำนักงานงบประมาณของรัฐสภา (2563) รายงานการวิเคราะห์งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2563.

นนทบุรี : สำนักงานเลขาธิการ สภาผู้แทนราษฎร.

สำนักงานงบประมาณของรัฐสภา (2564) รายงานการวิเคราะห์งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2564.

นนทบุรี : สำนักงานเลขาธิการ สภาผู้แทนราษฎร.

สำนักงานงบประมาณของรัฐสภา (2565) รายงานการวิเคราะห์งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2565.

นนทบุรี : สำนักงานเลขาธิการ สภาผู้แทนราษฎร.

สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษานครศรีธรรมราช เขต 2 (2565) คู่มือปฏิบัติงานกลุ่มนโยบายและแผน

สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษานครศรีธรรมราช เขต 2. URL: <http://www.nst2.go.th/wp-content/uploads/2022/07/คู่มือปฏิบัติงานกลุ่มนโยบายและแผน.pdf> (เข้าถึงเมื่อ 6 ตุลาคม 2565)

สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา (2552) ข้อเสนอการปฏิรูปการศึกษาในทศวรรษที่สอง (พ.ศ. 2552 – 2561).

กรุงเทพฯ: กระทรวงศึกษาธิการ.

สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา (2560) แผนการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2560–2579. กรุงเทพฯ: พริกหวานกราฟฟิค.

สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (2564) *ดัชนีความก้าวหน้าของคน ประจำปี 2563*. กรุงเทพฯ:

สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ.

สุจิตรา ศรีลาฤทธิ์ (2561) *การเพิ่มประสิทธิภาพการจัดทำค่าของงบประมาณฝ่ายบริหารของสำนักงานส่งเสริม*

การศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย. การค้นคว้าอิสระ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

สุรณี พิพัฒน์โรจนกมล (2547) *การวิเคราะห์เชิงนโยบาย การก่อรูปและกระบวนการตราพระราชบัญญัติการศึกษา*

แห่งชาติ พ.ศ. 2542. วิทยานิพนธ์ คณะครุศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

สุรพล นิตไกรพจน์ (2546) “ปัญหาและข้อเท็จจริงในการโอนอำนาจจัดการศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วน

ท้องถิ่น.” *วารสารวิธีวิทยาการวิจัย*, 16(1): 25-56.

บทที่ 6 บทบาทของกลุ่มผลประโยชน์ต่อทิศทางการสร้างความสำเร็จด้านการศึกษา ภายหลังการผ่านกฎหมาย

6.1 บทนำ

การสร้างความสำเร็จทางการศึกษาทั้งด้านโอกาสการเข้าถึงและคุณภาพการศึกษาเป็นเป้าหมายหลักของการปฏิรูปการศึกษามาตลอดตั้งแต่พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 โดยมาตรา 10 ระบุให้มีการบุคคลมีสิทธิและโอกาสเสมอกันในการรับการศึกษาขั้นพื้นฐานไม่น้อยกว่าสิบสองปีที่รัฐต้องจัดให้อย่างทั่วถึงและมีคุณภาพโดยไม่เก็บค่าใช้จ่ายและมาตรา 60 กำหนดว่ารัฐจะให้เงินอุดหนุนรายหัวทั่วไประหว่างโรงเรียนรัฐและเอกชนเท่าเทียมกัน หลังจากนั้น แผนการปฏิรูปการศึกษาจำนวนมากอย่างกรอบนโยบายการปฏิรูปการศึกษาในทศวรรษที่สอง (พ.ศ. 2552-2561) หรือแม้แต่รัฐธรรมนูญปีพ.ศ. 2560 ก็กำหนดให้การลดความเหลื่อมล้ำด้านการศึกษาเป็นเป้าหมายสำคัญ

แต่นโยบายการสร้างความสำเร็จยังไม่ประสบความสำเร็จตามความคาดหวังโดยสาเหตุหลักหนึ่งของความล้มเหลวนี้อาจคือทิศทางการนโยบายไม่ได้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายและแผนการปฏิรูปข้างต้นโดยการอุดหนุนยังมีความเหลื่อมล้ำระหว่างนักเรียนในโรงเรียนเอกชนและรัฐ ในปีพ.ศ. 2563 นักเรียนในโรงเรียนเอกชนได้รับเงินอุดหนุนสูงสุดเพียงร้อยละ 38 ของงบต่อหัวทั้งหมดในการจัดการศึกษาแก่นักเรียนในโรงเรียนสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (สพฐ.) แ่ลงกว่าช่วงก่อนการปฏิรูปการศึกษาปี 2542 ที่มีสัดส่วนอยู่ร้อยละ 40 ในขณะที่การจัดสรรงบอุดหนุนผู้เรียนฐานะยากจนก็ยังมีข้อจำกัดในด้านความทั่วถึงโดยในระหว่างปี พ.ศ. 2542 จนถึงปีพ.ศ. 2561 มีการอุดหนุนเงินช่วยเหลือไม่เกินร้อยละ 30-40 ของนักเรียนทั้งหมดในโรงเรียน และมีการปรับเพิ่มจำนวนเงินอุดหนุนเพียงครั้งเดียวซึ่งเป็นจำนวนเพียงเล็กน้อย จนกระทั่งมีการออกกฎหมายกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา (กสศ.) ถึงได้การยกเลิกข้อจำกัดในการอุดหนุนเงินช่วยเหลือและเพิ่มงบอุดหนุนนักเรียนยากจนอย่างมีนัยสำคัญ ทำให้มีความก้าวหน้าในการสร้างความสำเร็จด้านการศึกษาเพิ่มขึ้นบ้าง

ปัจจัยหนึ่งที่มีกลุ่มก่อกวนขึ้นมากอธิบายความล้มเหลวทางนโยบายต่างๆรวมถึงการปฏิรูปการศึกษาด้วยก็คือบทบาทของกลุ่มผลประโยชน์ที่มีกลุ่มมองว่าเป็นฝ่ายคัดค้านการปฏิรูปที่ขัดแย้งกับผลประโยชน์โดยขัดขวางไม่ให้ออกกฎหมายและแผนปฏิรูป แต่คำอธิบายนี้ไม่ใช่ปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นกับนโยบายการสร้างความสำเร็จทางการศึกษาของไทยที่มีการเปลี่ยนแปลงภายหลังการออกกฎหมายและแผนปฏิรูปไปแล้ว ยิ่งไปกว่านั้น กลุ่มผลประโยชน์หลักอย่างโรงเรียนเอกชนและครอบครัวของผู้เรียนฐานะยากจนก็เป็นฝ่ายสนับสนุนการสร้างความสำเร็จ

เทียม ไม่ใช่ฝ่ายขัดขวาง และคำอธิบายนี้ก็ไม่สามารถอธิบายได้ว่าทำไมการจัดสรรเงินอุดหนุนนักเรียนยากจนถึงมีความก้าวหน้ามากกว่าการจัดสรรเงินอุดหนุนนักเรียนยากจน ทั้งที่กลุ่มโรงเรียนเอกชนน่าจะมีความสามารถในการรวมตัวและผลักดันนโยบายได้ดีกว่าครอบครัวของผู้เรียนฐานะยากจน

การศึกษาจึงมีจุดมุ่งหมายที่จะสำรวจทิศทางนโยบายการสร้างความเสมอภาคทางการศึกษา 2 ด้าน ได้แก่ การจัดสรรเงินอุดหนุนแก่นักเรียนในโรงเรียนเอกชนและรัฐ และการจัดสรรเงินอุดหนุนแก่ผู้เรียนฐานะยากจน นับตั้งแต่การปฏิรูปการศึกษา 2542 และวิเคราะห์บทบาทของกลุ่มผู้ประโยชน์และผู้เล่นต่างๆต่อทิศทางนโยบายดังกล่าวเพื่อตอบคำถามสำคัญดังนี้ 1. ทำไมทิศทางนโยบายการสร้างความเสมอภาคทางการศึกษาถึงไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายและแผนปฏิรูป 2. กลุ่มผลประโยชน์มีบทบาทอย่างไรต่อการปรับเปลี่ยนทิศทางนโยบายหลังการออกกฎหมาย และ 3. ทำไมทิศทางนโยบายเงินอุดหนุนผู้เรียนฐานะยากจนถึงมีความก้าวหน้ามากขึ้นในระยะหลัง อะไรคือปัจจัยที่ก่อให้เกิดความก้าวหน้า

เนื้อหาในบทนี้แบ่งเป็น 6 ส่วนดังนี้ หัวข้อที่ 6.2 เป็นแนวคิดและกรอบการวิเคราะห์การเปลี่ยนแปลงทิศทางนโยบาย หัวข้อที่ 6.3 เป็นบทสำรวจและวิเคราะห์พัฒนาการของนโยบายเงินอุดหนุนแก่นักเรียนในโรงเรียนเอกชนและรัฐ พร้อมทั้งวิเคราะห์บทบาทของกลุ่มผลประโยชน์ของนโยบายนี้ หัวข้อที่ 6.4 เป็นการวิเคราะห์พัฒนาการของนโยบายเงินอุดหนุนแก่นักเรียนยากจนและอิทธิพลของกลุ่มผลประโยชน์ พร้อมทั้งวิเคราะห์บทบาทของกลุ่มโรงเรียนเอกชนที่เป็นกลุ่มผลประโยชน์ต่อทิศทางนโยบาย หัวข้อที่ 6.5 เป็นการเปรียบเทียบความเหมือนและความแตกต่างระหว่างกรณีศึกษาทั้งสอง หัวข้อที่ 6.6 เป็นการถอดบทเรียนแนวทางการป้องกันการเบี่ยงเบนทางนโยบายจากกรณีศึกษาและหัวข้อที่ 6.7 เป็นบทสรุปของการศึกษานี้

6.2 แนวคิดและกรอบการวิเคราะห์

ในการศึกษานี้ คณะผู้วิจัยจะประยุกต์ใช้แนวคิดและกรอบวิเคราะห์ 3 ประเภท ได้แก่ 1. แนวคิดการเปลี่ยนแปลงเชิงสถาบัน (Institutional change) สำหรับการระบุวาทนโยบายสร้างความเสมอภาคทางการศึกษาหลังการออกกฎหมายของไทย (post-enactment period) มีลักษณะการเปลี่ยนแปลงแบบใด 2. กรอบวิเคราะห์ระบบตัดสินใจสำหรับการวิเคราะห์สาเหตุว่าทำไมนโยบายถึงมีการเปลี่ยนแปลงในรูปแบบดังกล่าว และ 3. แนวคิดกลุ่มผลประโยชน์สำหรับการสำรวจบทบาทของกลุ่มผลประโยชน์ต่อทิศทางนโยบาย โดยมีรายละเอียดดังนี้

แนวคิดการเปลี่ยนแปลงเชิงสถาบัน (Institutional change)

Mahoney and Thelen (2009) ได้เสนอว่าสถาบันหรือนโยบายสามารถเปลี่ยนแปลงได้ทั้งแบบขนานใหญ่และแบบค่อยเป็นค่อยไปโดยจัดประเภทการเปลี่ยนแปลงเป็น 4 รูปแบบหลัก รูปแบบแรกคือแบบถึงรากถึงโคน (Displacement) ซึ่งเป็นการรื้อถอนสถาบันและนโยบายเดิมแล้วแทนที่ด้วยระบบใหม่ทั้งหมด เช่น การร่างรัฐธรรมนูญใหม่หรือการออกพระราชบัญญัติปฏิรูประบบการศึกษา ซึ่งเป็นรูปแบบที่ได้รับการวิเคราะห์ในงานศึกษาจำนวนมากที่มีมุมมองว่าสถาบันมีลักษณะคงสภาพไม่เปลี่ยนแปลงเป็นระยะเวลานานจนกระทั่งเกิดแบบถึงรากถึงโคนและเมื่อเกิดการเปลี่ยนแปลงแล้ว ก็จะคงสภาพดังกล่าวไปอีกนาน ส่วนอีกสามรูปแบบที่เหลือเป็นการเปลี่ยนแปลงแบบค่อยเป็นค่อยไปซึ่งเกิดขึ้นได้ตลอดเวลาแม้แต่ช่วงหลังจบการก่อตั้งของสถาบันใหม่หรือการออกกฎหมายใหม่ได้ไม่นาน ได้แก่ รูปแบบการดัดแปลงทางสถาบันหรือนโยบาย (Conversion) ที่มักเกิดขึ้นจากการตีความเนื้อหาของสถาบันและกฎหมายใหม่ผ่านการออกกฎหมายลำดับรองหรือการสร้างข้อยกเว้นจนทำให้มีการดำเนินนโยบายแตกต่างไปจากเจตนารมณ์เดิมของกฎหมาย โดยไม่มีการแก้ไขกฎหมายหรือปฏิรูปสถาบันใดๆ เช่น การจัดทำหลักสูตรแบบเน้นการท่องจำเนื้อหาภายใต้กฎหมายการศึกษาที่กำหนดว่าผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาสำคัญของผู้เรียนคือความรู้ ทักษะและเจตคติ

รูปแบบต่อมาคือการเลื่อนไหลทางสถาบันหรือนโยบาย (Drift) ซึ่งเกิดขึ้นจากการไม่ปรับกฎ ระเบียบและนโยบายเดิมตามสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนไปจนทำให้ผลของนโยบายไม่เหมือนเดิม เช่น การคงจำนวนงบประมาณช่วยเหลือนักเรียนยากจนไว้ภายใต้สภาวะเงินเฟ้อที่สูงขึ้นทุกปีก็จะมีผลเท่ากับการลดงบประมาณดังกล่าวหรือไม่ปรับเพิ่มเงินเดือนขึ้นทำให้ทันกับสภาพค่าครองชีพและภาวะเศรษฐกิจก็จะมีผลเท่ากับการลดการคุ้มครองแรงงาน⁵⁷ และรูปแบบสุดท้ายคือการวางทับทางนโยบาย (layering) ซึ่งเป็นการก่อตั้งระบบใหม่หรือการออกนโยบายใหม่คู่ขนานไปกับนโยบายเดิม ไม่ได้รื้อถอนระบบและนโยบายเดิม เช่น ในสหรัฐฯ มีการสร้างและส่งเสริมระบบโรงเรียนชาร์เตอร์ที่บริหารโดยภาคเอกชน (charter school) คู่ขนานไปกับระบบโรงเรียนรัฐทั่วไป โดยโรงเรียนชาร์เตอร์นี้มีอิสระการบริหารจัดการสูงโดยสามารถออกแบบหลักสูตรและวิธีการบริหารจัดการบุคลากรครูได้เองไม่จำเป็นต้องทำตามข้อตกลงกับสหภาพครูเหมือนโรงเรียนรัฐทั่วไป ซึ่งต่อไปหากระบบโรงเรียนชาร์เตอร์มีจำนวนนักเรียนมากกว่าโรงเรียนรัฐทั่วไป ก็จะเปลี่ยนแปลงระบบการศึกษาในภาพรวมไปด้วยโดยไม่ได้มีการไปรื้อถอนระบบโรงเรียนรัฐแต่อย่างใด

⁵⁷ Mahoney, James and Kathleen Thelen. 2009 "A Theory of Gradual Institutional Change," in Mahoney and Thelen, eds., *Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency, and Power*. New York: Cambridge University Press.

ทั้งนี้ Mahoney and Thelen (2009) ยังได้ระบุถึงสาเหตุที่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงแบบค่อยเป็นค่อยไปภายหลังจากการออกกฎหมายไว้ด้วย โดยปัจจัยหนึ่งคือกฎหมายมักมีความคลุมเครือทางเนื้อหา เปิดช่องให้เกิดการตีความใหม่ได้ โดยความคลุมเครือนี้อาจเกิดขึ้นจากความตั้งใจของผู้ร่างที่ต้องการกำหนดเพียงหลักการอย่างกว้าง เพื่อเปิดให้ผู้รับผิดชอบนโยบายสามารถปรับประยุกต์ใช้หลักการเข้ากับสถานการณ์ใหม่ได้ หรืออาจเกิดขึ้นจากกระบวนการต่อรองและขัดขวางในการร่างกฎหมาย ทำให้ผู้ร่างต้องพยายามเลี่ยงการเขียนเนื้อหาที่ขัดแย้งกับกลุ่มผลประโยชน์โดยตรง อีกปัจจัยหนึ่งก็คือความไม่สอดคล้องกันในด้านมุมมองและแรงจูงใจระหว่างกลุ่มผู้ร่างกฎหมายและกลุ่มผู้รับผิดชอบดำเนินนโยบาย โดยกลุ่มผู้ร่างมักเป็นฝ่ายผลักดันการปฏิรูป แต่กลุ่มผู้รับผิดชอบดำเนินนโยบายอาจเป็นกลุ่มข้าราชการหรือกลุ่มที่ขัดขวางการปฏิรูป ทำให้กำหนดรายละเอียดทางนโยบายแตกต่างออกจากเจตนารมณ์เดิมของกฎหมาย

กรอบวิเคราะห์ระบบตัดสินใจทางนโยบาย

แนวคิดการเปลี่ยนแปลงเชิงสถาบันข้างต้นมีความสอดคล้องกับกรอบวิเคราะห์ที่เรียกว่า “ระบบการตัดสินใจ” โดยมีการแบ่งระบบตัดสินใจออกเป็น 2 ประเภท ประเภทแรกคือระบบตัดสินใจนโยบายระดับชาติ (Macro-policymaking system) ซึ่งจะพิจารณากำหนดนโยบายภาพรวมอย่างการออกรัฐธรรมนูญและกฎหมายใหม่ หรือกล่าวอีกนัยก็คือเป็นระบบตัดสินใจที่จะนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงขนานใหญ่ โดยระบบตัดสินใจนี้จะเลือกพิจารณาเรื่องที่เป็นที่สนใจของสาธารณะ เปิดกว้างต่อการมีส่วนร่วมและเป็นที่ประจักษ์ต่อสาธารณะ ในตารางที่ 6.1 จะเห็นได้ว่า องค์ประกอบของระบบนี้จะมีลักษณะดังนี้ 1. มีการเลือกรวบรวมข้อมูลของการปฏิรูป พร้อมกับการถกเถียงหาแนวคิดและทิศทางใหม่ของนโยบาย หรือที่เรียก “มโนทัศน์หลักทางนโยบาย (Policy images)” เช่น ในสหรัฐฯ การปฏิรูปการศึกษาด้วยการออกกฎหมาย No Child Left Behind เริ่มต้นด้วยการแสดงให้เห็นว่าโรงเรียนรัฐมีปัญหาด้านคุณภาพการศึกษาเพราะว่าไม่มีระบบความรับผิดชอบที่ดี ทำให้ต้องมีการปฏิรูประบบการจ่ายค่าตอบแทนของครู ผลที่ตามมาคือการเปลี่ยนแปลงในมโนทัศน์หลักของนโยบายค่าตอบแทนครูจากเดิมที่เน้น “การให้ค่าตอบแทนเท่าเทียมกันเพื่อป้องกันการเอื้อประโยชน์พวกพ้อง” เป็น “การปรับค่าตอบแทนตามผลงานเพื่อสร้างความรับผิดชอบ” 2. มีเวทีการตัดสินใจ (Policy venues) ที่เปิดกว้างต่อสาธารณะ อาทิ การนำเสนอ นโยบายผ่านการเลือกตั้ง การโต้เถียงกันในสภาหรือการตอบโต้กันผ่านสื่อมวลชน และ 3. มีกลุ่มผู้มีส่วนร่วม (Players) ที่หลากหลายทั้งฝ่ายการเมือง องค์กรไม่แสวงกำไร กลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ ไม่จำกัดเฉพาะผู้เชี่ยวชาญหรือข้าราชการที่เกี่ยวข้อง ระบบตัดสินใจอีกประเภทคือ “ระบบตัดสินใจย่อยทางนโยบาย” (Policy Sub-system) ซึ่งพิจารณากำหนดรายละเอียดเพื่อดำเนินนโยบายหลังจากการออกกฎหมาย หรือกล่าวอีกนัยก็คือเป็นระบบตัดสินใจที่อาจนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงแบบค่อยเป็นค่อยไป โดยในตารางที่ 6.1 จะเห็นได้ว่าระบบตัดสินใจย่อยก็จะมี

ลักษณะดังนี้ 1. มีการพิจารณารายละเอียดเชิงเทคนิคภายใต้มนทัศน์ทางนโยบาย ซึ่งมักไม่เป็นที่สนใจของสาธารณชน เช่น การหาวิธีการประเมินผลงานของครู 2. มีเวทีตัดสินใจที่ไม่ได้เปิดกว้างต่อสาธารณชน เช่น คณะกรรมการบริหารของหน่วยงานในกระทรวงศึกษา และ 3. มีผู้มีส่วนร่วมค่อนข้างจำกัดเฉพาะข้าราชการหรือผู้เชี่ยวชาญที่เกี่ยวข้อง ทำให้ระบบการตัดสินใจนี้ไม่ค่อยเป็นที่ประจักษ์ต่อสาธารณะมากนัก

ทั้งนี้ Baumgartner and Jone (1993) ผู้ริเริ่มกรอบวิเคราะห์นี้ได้ใช้ระบบตัดสินใจระดับชาติและย่อยนี้ อธิบายปรากฏการณ์ทางนโยบายที่คงสภาพได้นานราว 20 ปีก่อนจะถูกเปลี่ยนแปลงอย่างถึงรากถึงโคนโดยเมื่อระบบตัดสินใจนโยบายระดับชาติได้กำหนดมนทัศน์หลักของนโยบายใหม่แล้ว ผู้มีส่วนร่วมทั้งฝ่ายการเมือง ประชาชนและสื่อมวลชนก็จะลดความสนใจในนโยบายดังกล่าวและหันไปสนใจวาระการปฏิรูปอื่นแทน ปล่อยให้ผู้เชี่ยวชาญและผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในระบบตัดสินใจย่อยเป็นผู้พิจารณารายละเอียดในการดำเนินนโยบาย โดยการศึกษาของ Baumgartner and Jone พบว่าการก่อตัวของระบบการตัดสินใจย่อยจะเป็นไปในทิศทางที่สนับสนุนการทำงานตามมนทัศน์หลัก ทำให้มีการจัดตั้งเวทีการตัดสินใจที่ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของผู้เชี่ยวชาญที่เห็นด้วยกับมนทัศน์ใหม่และจำกัดการมีส่วนร่วมของฝ่ายคัดค้าน ปัจจัยทั้งหมดนี้ทำให้ชุดนโยบายสามารถคงสภาพได้ในระยะเวลาหนึ่งจนกระทั่งมีการเสนอชุดมนทัศน์หลักใหม่ที่ได้รับการสนใจและยอมรับมากขึ้นเรื่อยๆ จนเกิดการเปลี่ยนแปลงครั้งใหญ่อีกรอบ

อย่างไรก็ตาม งานศึกษาหลายชิ้นก็ชี้ให้เห็นว่าการก่อตัวของระบบตัดสินใจย่อยทางนโยบายไม่จำเป็นต้องไปในทิศทางที่เอื้อต่อการดำเนินนโยบายตามมนทัศน์หลักเสมอไป โดยผู้รับผิดชอบดำเนินนโยบายอาจมีวิถีคิดที่แตกต่างจากผู้ร่างหรือฝ่ายคัดค้านบางกลุ่มอย่างกลุ่มผลประโยชน์อาจมีอำนาจมากพอในการเข้าสู่เวทีตัดสินใจและมีอิทธิพลพอที่จะทำให้เกิดการดัดแปลง การเลื่อนไหลหรือการวางทับทางนโยบาย เป็นผลให้ทิศทางนโยบายแตกต่างไปจากเจตนารมณ์ตั้งต้น⁵⁸

⁵⁸Ibid.

ตารางที่ 6.1 เปรียบเทียบองค์ประกอบของระบบตัดสินใจย่อยและระดับชาติ

	ระบบตัดสินใจย่อย	ระบบตัดสินใจระดับชาติ
มโนทัศน์เชิงนโยบาย (Policy Images)	- การตัดสินใจมักมีมโนทัศน์ชัดเจนและมักพิจารณารายละเอียดเชิงเทคนิค	- การตัดสินใจมักการเป็นเลือกวาระการปฏิรูปและมีการถกเถียงเรื่องมโนทัศน์เชิงนโยบาย
เวทีการตัดสินใจ (Policy venues)	- มักมีการจำกัดผู้เข้าร่วม อาทิ คณะกรรมการเฉพาะด้าน ซึ่งมักมีการเลือกผู้เล่นที่เห็นด้วยกับมโนทัศน์เชิงนโยบาย	- เปิดกว้างให้ฝ่ายต่างๆ เข้าร่วมได้ง่าย - การประชุมรัฐสภา - การเลือกตั้ง
กลุ่มผู้มีส่วนร่วม (Players)	- มีจำนวนจำกัด - มักเป็นข้าราชการเฉพาะด้าน ผู้เชี่ยวชาญ และกลุ่มผลประโยชน์เฉพาะนโยบาย	- มีจำนวนมาก - มักเป็นผู้เล่นระดับชาติ อาทิ รัฐบาล พรรคการเมือง สื่อมวลชน และสาธารณะทั่วไป

ที่มา: สรุปรจาก Baumgartne, Frank and Jones, Bryan D. 1993. *Agendas and Instability in American Politics*. University of Chicago Press.

แนวคิดเรื่องกลุ่มผลประโยชน์

Terry Moe (2015) ได้เสนอว่าการวิเคราะห์ทิศทางนโยบายต้องจำเป็นศึกษาบทบาทของกลุ่มผลประโยชน์ (Vested Interests) เพราะกลุ่มผลประโยชน์เป็นผู้ที่ได้รับอำนาจและประโยชน์โดยตรงจากนโยบายปัจจุบันและจะได้รับผลกระทบโดยตรงจากการเปลี่ยนแปลงนโยบายทั้งในเชิงตัวเงิน ความเป็นอยู่และแม้กระทั่งความอยู่รอดขององค์กร ทำให้มักมีทั้งอำนาจ ทรัพยากรและแรงจูงใจในการสนับสนุนหรือคัดค้านการปฏิรูปตลอดกระบวนการทางนโยบายทั้งในระบบตัดสินใจชาติและย่อย ยกตัวอย่างเช่น สหภาพครูในสหรัฐต่อต้านการสนับสนุนโรงเรียนชาร์เตอร์อย่างเต็มที่โดยขัดขวางการออกกฎหมายโรงเรียนชาร์เตอร์ในขั้นการพิจารณาและลobbypower กำหนดนโยบายมิให้ส่งเสริมโรงเรียนชาร์เตอร์ในช่วงหลังจากมีการผ่านกฎหมายแล้ว สาเหตุในการต่อต้านนี้คือการเติบโตของโรงเรียนชาร์เตอร์น่าจะเป็นภัยคุกคามต่อการอยู่รอดของสหภาพครูโดยการดำรงอยู่ของสหภาพขึ้นอยู่กับการทำงานที่ต่อรองค่าตอบแทนและเงื่อนไขการทำงานของครูกับเขตการศึกษา แต่โรงเรียนชาร์เตอร์เป็นโรงเรียนอยู่นอกการบริหารของเขตการศึกษา ทำให้ไม่ต้องเจรจากับสหภาพครู ครูในโรงเรียนชาร์เตอร์เองก็ย่อมไม่เห็นถึงความจำเป็นในการเป็นสมาชิกสหภาพ⁵⁹ ในขณะที่กลุ่มผู้มีส่วนร่วมอื่นมักไม่มีแรงจูงใจและ

⁵⁹Moe, T. 2015. Vested Interests and Political Institutions. *Political Science Quarterly* .130(2).

ความทุ่มเทมากเท่าอย่างกลุ่มนักวิชาการและนักปฏิบัติการศึกษาที่มักมีส่วนร่วมในการนำเสนอโมทัศน์ใหม่ในระบบตัดสินใจชาติและกีดความสนใจลงเมื่อมีการผ่านกฎหมายไปแล้ว

จากที่กล่าวข้างต้น กลุ่มผลประโยชน์สามารถมีบทบาทต่อทิศทางและความยั่งยืนนโยบายหลังออกกฎหมายได้โดยหากกลุ่มผลประโยชน์เห็นด้วยกับแนวทางปฏิรูปและเข้าไปมีบทบาทกำหนดรายละเอียดนโยบายในระบบตัดสินใจย่อยด้วย ก็จะทำให้ทิศทางนโยบายสอดคล้องกับเจตนารมณ์เดิมและมีความยั่งยืน แต่หากกลุ่มผลประโยชน์ไม่เห็นด้วยกับกฎหมายการปฏิรูป ก็ย่อมจะใช้อำนาจในการดัดแปลงรายละเอียดต่างๆ จนเกิดการเบี่ยงเบนขึ้นได้ อีกสถานการณ์หนึ่งที่มีโอกาสเกิดการเบี่ยงเบนทางนโยบายได้คือการที่กลุ่มผลประโยชน์ได้รับประโยชน์จากการปฏิรูปแต่มีอำนาจอ่อนแอในระบบตัดสินใจย่อย ทำให้ไม่สามารถป้องกันมิให้เกิดการเบี่ยงเบนขึ้นได้

กลยุทธ์ของกลุ่มผลประโยชน์ก็ขึ้นอยู่กับสถานการณ์ในระบบตัดสินใจด้วยโดยพวกเขาพยายามขัดขวางการปฏิรูปที่กระทบต่อผลประโยชน์ตั้งแต่ระบบตัดสินใจชาติ แต่หากไม่ประสบความสำเร็จ พวกเขาก็พยายามเข้าสู่เวทีตัดสินใจระบบตัดสินใจย่อยเพื่อกำหนดรายละเอียดเชิงเทคนิคต่างๆ ให้สอดคล้องกับผลประโยชน์ แม้จะต่างออกไปจากมโนทัศน์หลัก ซึ่งหากประสบความสำเร็จ พวกเขาก็ไม่จำเป็นต้องออกเคลื่อนไหวเรียกร้องและประท้วงในพื้นที่สาธารณะแต่อย่างใด ในกรณีที่กลุ่มผลประโยชน์ไม่สามารถเปลี่ยนแปลงนโยบายภายในระบบย่อยได้สำเร็จ ก็จะออกมานำเสนอโมทัศน์ใหม่ในเวทีการตัดสินใจอื่นที่รับฟังข้อเสนอของกลุ่มตัวเองแล้วขยายแนวร่วมกับฝ่ายต่างๆ หรือแม้แต่การประท้วงเพื่อผลักดันให้ข้อเรียกร้องเป็นที่สนใจของสาธารณะและกลายเป็นวาระหลักในระบบการตัดสินใจระดับชาติ

จากที่กล่าวมาข้างต้น ก็มิินัยยะให้เห็นว่ากลุ่มผลประโยชน์ที่มีอำนาจสูงคือกลุ่มที่สามารถควบคุมมโนทัศน์ภายในระบบตัดสินใจย่อยได้โดยไม่ถูกท้าทายและไม่เป็นที่ประจักษ์ต่อสาธารณะ ในขณะที่เดียวกันการเคลื่อนไหวประท้วงกลับบ่งบอกถึงอำนาจที่ลดลงของกลุ่มผลประโยชน์ ทั้งนี้ กลุ่มผลประโยชน์แต่ละกลุ่มก็มีอิทธิพลต่อนโยบายไม่เท่ากัน โดยทั่วไปแล้วกลุ่มผลประโยชน์ที่มีอำนาจสูงจะเป็นกลุ่มมีผลประโยชน์ร่วมกันชัดเจนและมีขนาดสมาชิกไม่มาก ทำให้ต้นทุนการเจรจาต่อไม่สูงมาก กำหนดกลยุทธ์การเคลื่อนไหวและระดมทรัพยากรได้อย่างเข้มแข็ง เช่น สหภาพครูมีเป้าหมายชัดเจนกว่ากลุ่มครอบครัวของนักเรียนยากจนโดยสมาชิกครูต้องการเงินเดือนสวัสดิการ รวมถึงความมั่นคงทางอาชีพ ในขณะที่ครอบครัวยากจนมีความต้องการที่หลากหลาย บางครอบครัวอาจต้องการเงินช่วยเหลือด้านการศึกษา บางกลุ่มอาจเรียกร้องความช่วยเหลือด้านเกษตรมากกว่า ทำให้มีต้นทุนสูงในการรวมกลุ่ม ข้อสังเกตสำคัญอีกประการก็คือกลุ่มผลประโยชน์ที่เป็นฝ่ายคัดค้านการปฏิรูปมักมีการรวมตัวที่เข้มแข็งเพราะได้รับประโยชน์จากระบบปัจจุบัน ทำให้มีทรัพยากรมากในการควบคุมระบบหรือการเคลื่อนไหว อีก

ทั้งยังมีเป้าหมายชัดเจนนั้นคือการคงสภาพระบบปัจจุบัน ในทางตรงกันฝ่ายปฏิรูปก็มีความหลากหลายในเชิงความคิดและจินตนาการของระบบใหม่

ในส่วนต่อไปจะเป็นการวิเคราะห์ทิศทางของนโยบายเงินอุดหนุนนักเรียนในโรงเรียนเอกชนและรัฐและนโยบายเงินอุดหนุนผู้เรียนฐานะยากจนหลังการออกกฎหมาย ซึ่งแสดงให้เห็นว่ามีการเปลี่ยนแปลงทั้งแบบเลื่อนไหล (Drift) และการตัดแปลง (Conversion) ต่างออกไปเจตนาธรรมเนียมเดิมของกฎหมายและการเปลี่ยนแปลงนี้ก็เป็นผลมาจากพัฒนาการของระบบการตัดสินใจย่อยและบทบาทของกลุ่มประโยชน์ในระบบตัดสินใจดังกล่าว

6.3 นโยบายเงินอุดหนุนนักเรียนในโรงเรียนเอกชนและรัฐ

ระบบการศึกษาไทยมีการจัดสรรเงินอุดหนุนแก่นักเรียนในโรงเรียนเอกชนโดยมีข้อกำหนดว่าโรงเรียนที่รับเงินอุดหนุนสามารถเรียกเก็บค่าธรรมเนียมการศึกษาเพิ่มเติมได้แต่ต้องไม่เกินกว่าอัตราที่กำหนดโดยภาครัฐ ส่วนโรงเรียนที่ไม่รับเงินอุดหนุนสามารถเรียกเก็บค่าธรรมเนียมการศึกษาได้ตามสมควร ในปัจจุบัน มีโรงเรียนเอกชนทั่วไปที่ขอรับเงินอุดหนุนราว 2,925 แห่ง มีโรงเรียนการกุศลหรือสอนศาสนาที่ได้รับเงินอุดหนุนมากกว่าโรงเรียนทั่วไปอีก 633 แห่งเป็น และมีเพียง 225 แห่งที่ไม่รับเงินอุดหนุน

นโยบายเงินอุดหนุนนี้มีจุดเริ่มต้นมาจากการที่ภาครัฐต้องการช่วยเหลือให้ภาคเอกชนเข้ามาแบ่งเบาภาระในการขยายโอกาสการเข้าถึงการศึกษาอย่างทั่วถึงโดยการอุดหนุนเงินบางส่วนให้แก่โรงเรียนเอกชน ต่อมาการอุดหนุนนี้ก็ค่อยๆหมดความจำเป็นสำหรับจุดประสงค์การขยายโอกาสการเข้าถึงเมื่อภาครัฐเปิดโรงเรียนรัฐได้ทั่วถึงมากขึ้นในขณะเดียวกันจำนวนนักเรียนทั่วประเทศก็เริ่มลดลง แต่กระแสการปฏิรูปการศึกษาในช่วงต้นทศวรรษ 2540 ก็นำมาซึ่งแนวคิดการอุดหนุนเงินแก่นักเรียนอย่างเท่าเทียมกัน ไม่ว่าจะอยู่ในโรงเรียนเอกชนหรือรัฐเพื่อสร้างโอกาสการเข้าถึงคุณภาพการศึกษาอย่างเท่าเทียม โดยนักเรียนสามารถเลือกเข้าเรียนโรงเรียนสังกัดใดก็ได้ที่มีคุณภาพ ไม่มีความได้เปรียบเสียเปรียบกันในการจัดสรรงบประมาณและโรงเรียนทุกสังกัดได้รับทรัพยากรทางการเงินต่อหัวนักเรียนจากภาครัฐเท่ากันในการพัฒนาคุณภาพ นำไปสู่การกำหนดบทบัญญัติมาตรา 60 (1) ในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และการปรับเปลี่ยนแนวทางการจัดสรรเงินอุดหนุนรายหัวแก่โรงเรียนเอกชนโดยกระทรวงศึกษาธิการในปี พ.ศ. 2546

อย่างไรก็ตาม นโยบายเงินอุดหนุนก็ไม่มีทิศทางตามที่คาดหวังไว้โดยเกิดการเลื่อนไหลทางนโยบาย กล่าวคือแม้มีการปรับเพิ่มจำนวนเงินอุดหนุนรายหัวแก่โรงเรียนเอกชนเป็นระยะๆ แต่ก็เพิ่มไม่ทันงบการศึกษาต่อหัวในโรงเรียนสพฐ. โดยเฉพาะงบบุคลากร ทำให้ช่องว่างด้านการอุดหนุนเงินถ่างออกจากกันมากขึ้นเรื่อยๆ

ปรากฏการณ์นี้ก็เป็นผลมาจากบทบาทและอำนาจของกลุ่มประโยชน์ 2 กลุ่มในระบบตัดสินใจย่อย กลุ่มแรกคือโรงเรียนเอกชนและสมาคมโรงเรียนเอกชนที่ได้รับประโยชน์จากนโยบายเงินอุดหนุนรายหัวเอกชนและต้องพยายามผลักดันให้มีการอุดหนุนรายหัวที่เท่าเทียมกัน ส่วนอีกกลุ่มคือข้าราชการครูและองค์กรตัวแทนครูที่เป็นกลุ่มผลประโยชน์ของนโยบายความก้าวหน้าทางชีพซึ่งเกี่ยวข้องกับเงินเดือนและค่าตอบแทน รวมถึงความมั่นคงทางอาชีพ

ในส่วนถัดไปจะเป็นการเล่าทิศทางนโยบายการจัดเงินอุดหนุนรายหัวแก่โรงเรียนและรัฐที่เกิดการเลื่อนไหลขึ้นแล้วต่อด้วยการวิเคราะห์พัฒนาการความเป็นระบบตัดสินใจย่อยที่เกี่ยวข้องและบทบาทของกลุ่มผลประโยชน์ในระบบตัดสินใจย่อยที่ส่งผลต่อการเลื่อนไหล

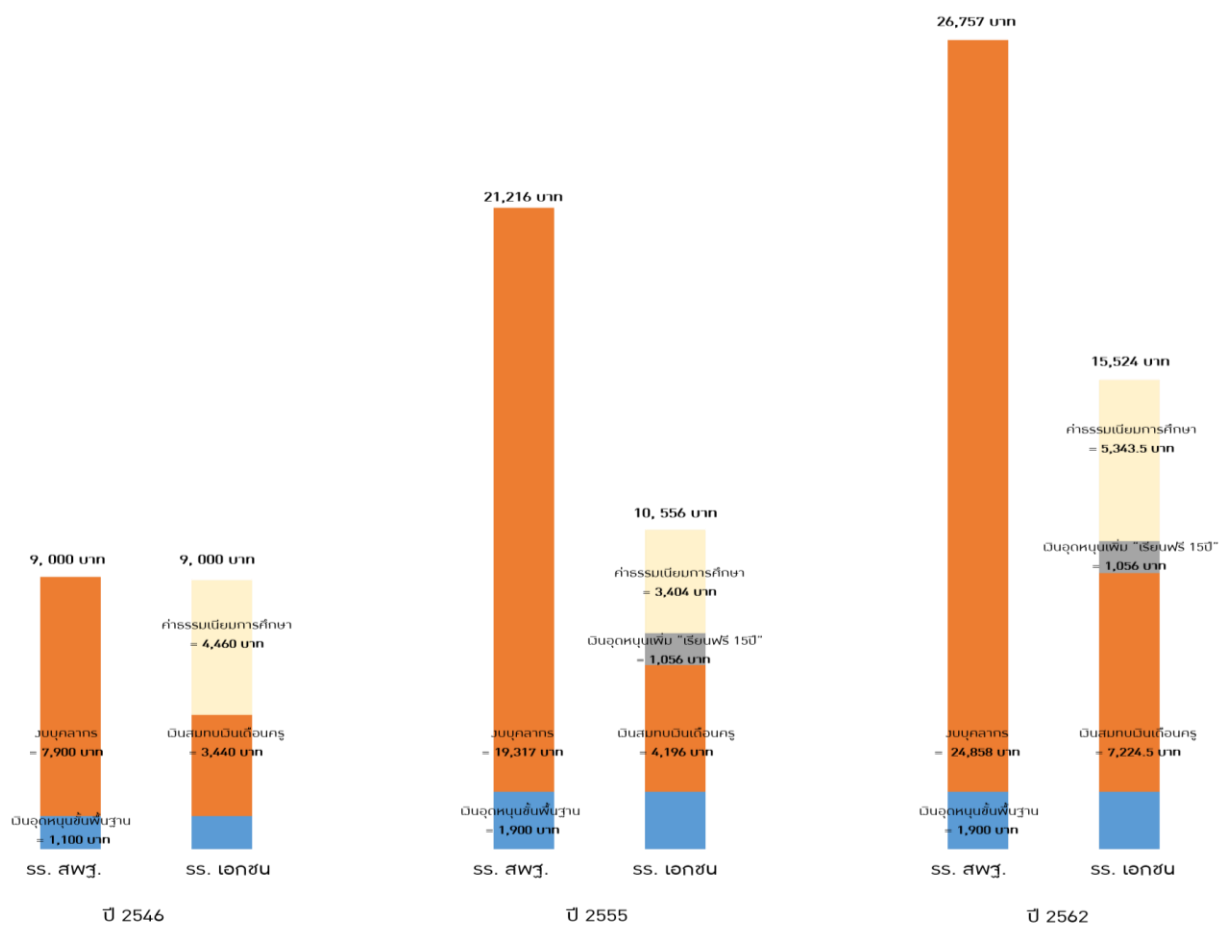
6.3.1 การเลื่อนไหลในนโยบายการจัดสรรเงินอุดหนุนรายหัวแก่โรงเรียนเอกชนและรัฐจากความเท่าเทียมเป็นเหลื่อมล้ำ

ในช่วงก่อนหน้าปี พ.ศ. 2546 โรงเรียนเอกชนได้รับเงินอุดหนุนเป็นสัดส่วนของค่าใช้จ่ายต่อหัวของโรงเรียนรัฐตามที่คณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ (สกศ.) ประกาศโดยมีสัดส่วนเฉลี่ยประมาณร้อยละ 40⁶⁰ จนกระทั่งถึงปี พ.ศ. 2546 ได้มีการปรับเปลี่ยนการอุดหนุนโดยมีการแบ่งเงินอุดหนุนโรงเรียนเอกชนออกเป็นสองส่วน ส่วนแรกคือเงินอุดหนุนรายหัวขั้นพื้นฐานซึ่งได้รับเท่ากับโรงเรียนสพฐ. ส่วนที่สองคือเงินสมทบเงินเดือนครู ทั้งนี้โรงเรียนเอกชนที่รับเงินอุดหนุนจะได้เรียกเก็บค่าเล่าเรียนได้เพิ่มเติมได้ แต่เมื่อรวมกับเงินอุดหนุนแล้วต้องไม่เกิน “ค่าใช้จ่ายรายบุคคลนักเรียนในโรงเรียนรัฐ” จากภาพที่ 5.1 จะเห็นได้ว่าในปีพ.ศ. 2546 โรงเรียนเอกชนระดับประถมศึกษาได้รับเงินอุดหนุนขั้นพื้นฐานรายบุคคล 1,100 บาทเท่ากับโรงเรียนสังกัดสพฐ. ได้รับเงินสมทบเงินเดือนครู 3,440 บาทต่อหนึ่งคนต่อปี และเรียกเก็บค่าเล่าเรียนได้อีกไม่เกิน 4,460 บาท ทำให้มีรายได้สูงสุดไม่เกิน 9,000 บาทต่อคนต่อปีเท่ากับต้นทุนการดำเนินงานมาตรฐานของโรงเรียนสพฐ. ที่ประกอบด้วยเงินอุดหนุนขั้นพื้นฐานและงบบุคลากรต่อหัวนักเรียนประมาณ 7,900 บาท⁶¹ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือนักเรียนประถมในโรงเรียนเอกชนได้รับเงินอุดหนุนศึกษาทั้งหมดประมาณร้อยละ 50 ของงบบุคลากรต่อหัวของโรงเรียนรัฐ ส่วนเงินอุดหนุนทั้งหมดในระดับมัธยมศึกษาต้นและปลายอยู่ที่ประมาณ 6 พันและ 7 พันบาท คิดเป็นร้อยละ 60 และ 70 ของงบบุคลากรต่อหัวของโรงเรียนรัฐตามลำดับ

⁶⁰ กระทู้ถามตอบของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร กระทู้ถามตอบที่ 184 เรื่อง การใช้เงินอุดหนุนแก่โรงเรียนเอกชน 6 สิงหาคม 2533

⁶¹ ทั้งนี้ ต้นทุนมาตรฐานแตกต่างจากต้นทุนจริงของโรงเรียนสพฐ. การคำนวณต้นทุนมาตรฐานจะใช้อัตราส่วนนักเรียน 25 คนต่อครู 1 คนซึ่งเป็นอัตราเหมาะสมตามเกณฑ์ของกระทรวงศึกษาธิการ ในขณะที่การคำนวณต้นทุนจริงต้องใช้อัตราส่วนนักเรียนต่อครูจริงซึ่งมีระดับต่ำกว่า 25:1 ทำให้ต้นทุนจริงสูงกว่าต้นทุนมาตรฐาน

ภาพที่ 6.1 เปรียบเทียบการจัดสรรงบประมาณต่อหัวนักเรียนระดับชั้นประถมศึกษาในโรงเรียนรัฐและเอกชนแยกประเภทเงินอุดหนุนในปี.ศ. 2546 2555 และ 2562



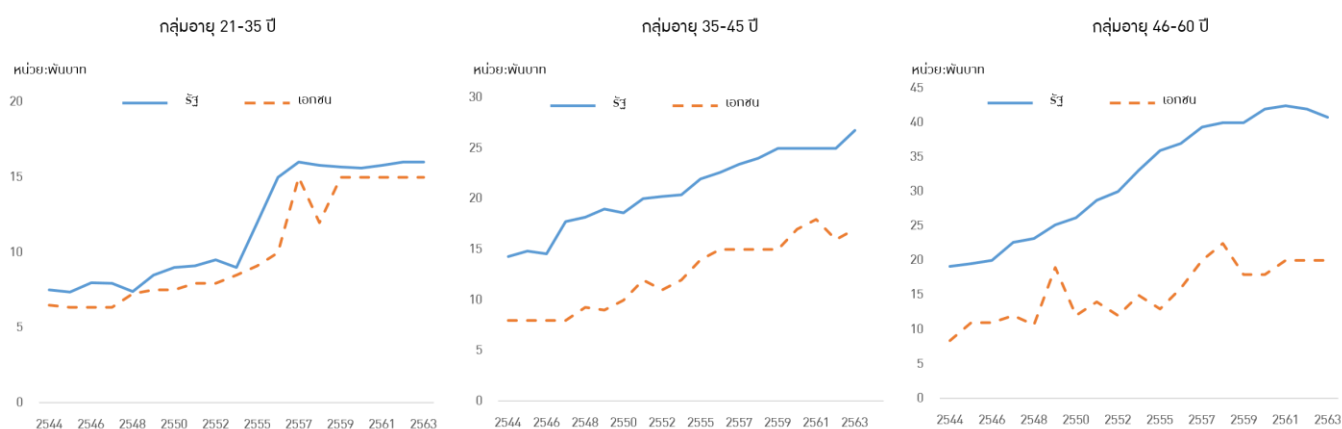
ที่มา: รวบรวมโดยคณะผู้วิจัย

ต่อมาในปี.ศ. 2555 ปรากฏว่าโรงเรียนเอกชนสามารถมีรายได้สูงสุดได้ไม่เกิน 10,556 บาทต่อคนต่อปี ประกอบด้วยเงินอุดหนุนขั้นพื้นฐานที่เพิ่มขึ้นเป็น 1,900 บาทเท่ากับเงินที่โรงเรียนรัฐได้รับจัดสรร เงินสมทบเงินเดือนครูที่เพิ่มขึ้นเล็กน้อยเป็น 4,196 บาท เงินอุดหนุนเพิ่มเติมจากโครงการเรียนฟรี 15 ปี 1,056 บาท และค่าเล่าเรียนที่เรียกเก็บได้อีกไม่เกิน 3,404 บาท ในขณะที่โรงเรียน สพฐ. ได้รับงบต่อหัวประมาณ 21,216 บาท ทำให้เงินอุดหนุนแก่นักเรียนในโรงเรียนเอกชนลดลงเหลือร้อยละ 33 ของงบต่อหัวในโรงเรียน สพฐ. โดยส่วนแตกต่างหลักคืองบบุคลากรข้าราชการครูที่เพิ่มสูงขึ้นเป็น 19,317 บาทต่อนักเรียนหนึ่งคนต่อปี และแม้ในปี.ศ. 2562 โรงเรียนเอกชนมีจะได้รับเงินอุดหนุนจากภาครัฐเพิ่มเป็นประมาณ 1 หมื่นบาท แต่ก็คิดเป็นเพียงแค่ร้อยละ 38 ของงบต่อหัวสำหรับโรงเรียน สพฐ.

ช่องว่างด้านเงินอุดหนุนจะยิ่งถ่างออกไปอีกหากการคำนวณบต่อหัวของโรงเรียนสหรัฐ. ใช้อัตราส่วนนักเรียนประมาณต่อครูจริงซึ่งอยู่ที่ 13:1 ไม่ใช่อัตราส่วนมาตรฐานที่ 25:1 โดยการใช้อัตราส่วนจริงทำให้งบต่อหัวของโรงเรียนสหรัฐ. ในปี.ศ. 2562 สูงถึง 4.9 หมื่นบาทซึ่งหมายความว่าโรงเรียนเอกชนได้รับเงินอุดหนุนเพียงร้อยละ 20 ของงบต่อหัวของโรงเรียนสหรัฐ. นอกจากนี้ โรงเรียนเอกชนยังไม่ได้รับเงินอุดหนุนเพิ่มเติมเหมือนโรงเรียนรัฐ เช่น เงินอุดหนุนเพิ่มเติมสำหรับโรงเรียนขนาดเล็ก (มีจำนวนนักเรียนน้อย 120 คน) และเงินช่วยเหลือนักเรียนยากจน

ความไม่เท่าเทียมด้านเงินอุดหนุนก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำด้านอื่นด้วยโดยเฉพาะค่าตอบแทนระหว่างของครูโรงเรียนรัฐและเอกชน จากภาพที่ 6.2 จะเห็นว่าในช่วงปี.ศ. 2544-2563 กลุ่มครูอายุ 46-60 ปีในโรงเรียนรัฐมีเงินเดือนเพิ่มสูงขึ้นเรื่อยๆ ตรงกันข้ามกับค่าตอบแทนของครูโรงเรียนเอกชนที่เพิ่มขึ้นเล็กน้อยและกลุ่มครูอายุ 36-45 ปีในโรงเรียนรัฐมีเงินเดือนสูงกว่าครูโรงเรียนเอกชนถึง 1.5-2 เท่า ความแตกต่างนี้ทำให้ครูเอกชนมักย้ายออกไปสมัครสอบเป็นข้าราชการครู ซึ่งเป็นผลต่อการพัฒนาคุณภาพการศึกษาของโรงเรียนเอกชน

ภาพที่ 6.2 เงินเดือนระหว่างครูในโรงเรียนรัฐและเอกชนแยกกลุ่มอายุในระหว่างปี 2544-2563



ที่มา: การสำรวจภาวะการทำงานของประชากร, คำนวณโดยคณะผู้วิจัย

6.3.2 การก่อตัวและการพัฒนาของระบบการตัดสินใจนโยบาย

จากที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่าทิศทางนโยบายเงินอุดหนุนนี้มีความเกี่ยวข้องกับการตัดสินใจทางนโยบาย 3 ด้าน ได้แก่ นโยบายเงินอุดหนุนพื้นฐาน นโยบายเงินอุดหนุนสมทบเงินเดือนครูและนโยบายที่เกี่ยวข้องกับบุคลากร โดยในปัจจุบันการตัดสินใจนโยบายทั้งสามด้านนี้มีการพิจารณาแยกส่วนกัน ไม่ได้พิจารณาพร้อมกันอย่างภายในระบบตัดสินใจเดียว ซึ่งเป็นผลมาจากความคลุมเครือในมติชนเชิงนโยบายการจัดการเงินอุดหนุนในกระบวนการร่างพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542

การจัดสรรเงินอุดหนุนแก่โรงเรียนเอกชนและรัฐในรูปแบบปัจจุบันไม่ได้เกิดจากการถอดแบบพิมพ์เขียวตามกฎหมายการศึกษาแห่งชาติโดยกฎหมายดังกล่าวกำหนดมโนทัศน์หลัก (Policy images) เป็นหลักการอย่างกว้างว่าต้องมีการจัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไปอย่างเท่าเทียมกันระหว่างสังกัด แต่มีความคลุมเครือในแนวคิดรูปแบบการจัดสรร ส่งผลให้เกิดการแข่งขันกันเชิงแนวคิดการอุดหนุนระหว่างกลุ่มต่างๆ ตั้งแต่หลังการออกกฎหมายจนถึงการดำเนินนโยบายจริงในปีพ.ศ. 2545 โดยมีทั้งกลุ่มสนับสนุนและคัดค้านการให้เงินอุดหนุนรายหัวระหว่างโรงเรียนรัฐและเอกชนอย่างเท่าเทียม กลุ่มสำคัญกลุ่มหนึ่งคือผู้นำการปฏิรูปการศึกษาปี 2542 บางคนที่ได้นำเสนอแนวคิดการอุดหนุนเงินฝั่งอุปสงค์ (Demand-side financing) เพื่อสร้างการแข่งขันพัฒนาคุณภาพระหว่างโรงเรียนโดยการอุดหนุนเงินรายหัวแก่นักเรียนเท่ากันทุกคนไม่ว่าจะอยู่ในโรงเรียนสังกัดใด และการอุดหนุนเงินนี้จะครอบคลุมค่าใช้จ่ายการดำเนินงาน เงินเดือนและค่าตอบแทนของครูทั้งหมด ซึ่งจะกระตุ้นให้โรงเรียนแต่ละแห่งเร่งพัฒนาคุณภาพเพื่อดึงดูดนักเรียนเพราะงบของโรงเรียนและค่าตอบแทนของครูจะขึ้นอยู่กับจำนวนนักเรียน หากโรงเรียนใดมีคุณภาพการศึกษาลดลงและนักเรียนย้ายออกไปโรงเรียนอื่น ก็ส่งผลกระทบต่องบประมาณและค่าตอบแทนต่างๆ ของบุคลากร⁶² อีกกลุ่มคือฝ่ายสนับสนุนแนวคิดความเท่าเทียมในสิทธิการเข้าถึงบริการสาธารณะที่มีคุณภาพอย่างตามรัฐธรรมนูญปี 40 ซึ่งมาตรา 43 ระบุไว้ว่า “บุคคลย่อมมีสิทธิเสมอกันในการรับการศึกษาขั้นพื้นฐานไม่น้อยกว่าสิบสองปีที่รัฐจะต้องจัดให้อย่างทั่วถึงและมีคุณภาพโดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย การจัดการศึกษาอบรมของรัฐต้องคำนึงถึงการมีส่วนร่วมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและเอกชน” โดยฝ่ายนี้ตีความว่ามาตรานี้คือการรับประกันว่าภาครัฐต้องจัดสรรงบการศึกษาแก่นักเรียนอย่างเท่าเทียมกัน ไม่ว่าจะอยู่ในสังกัดใด ในทางตรงกันข้ามกลุ่มข้าราชการนำเสนอแนวคิดการจัดสรรแบบเดิมโดยมองว่าการอุดหนุนเป็นการช่วยเหลือโรงเรียนเอกชนที่แบ่งเบาภาระการจัดการศึกษาของภาครัฐ⁶³ การอุดหนุนจึงไม่จำเป็นต้องเท่ากับงบการศึกษาของโรงเรียนรัฐและไม่จำเป็นต้องครอบคลุมต้นทุนการจัดการศึกษาทั้งหมด

การจัดตั้งสำนักงานปฏิรูปการศึกษาก็เป็นอีกตัววัดหนึ่งที่สะท้อนให้เห็นว่ากฎหมายศึกษาแห่งชาติไม่ได้มีพิมพ์เขียวสำหรับการออกแบบระบบการศึกษาใหม่ โดยสำนักงานปฏิรูปการศึกษาเป็นหน่วยงานเฉพาะกิจทำหน้าที่ตีความตัวบทกฎหมายเพื่อนำไปสู่การดำเนินนโยบายในด้านต่างๆ ในด้านการจัดสรรเงินอุดหนุนรายหัว รายงานการวิเคราะห์ของสำนักงานปฏิรูปการศึกษา⁶⁴ชี้ให้เห็นถึงปัญหาความไม่สอดคล้องกันระหว่างการจัดสรรเงินอุดหนุนรายหัวทั่วไปตามมาตรา 60 (1) และแนวทางการจัดสรรงบประมาณแบบเดิมในระบบราชการ โดยเงิน

⁶² รุ่ง แก้วแดง. 2542. *ปฏิวัติการศึกษาไทย*. มติชน, กรุงเทพฯ

⁶³ สรุปลงจากการสำรวจเอกสารประกอบที่เข้าสู่ที่ประชุมกรมฯ ที่บรรยายที่มาของการให้เงินอุดหนุนแก่โรงเรียนเอกชน

⁶⁴ สำนักงานปฏิรูปการศึกษา. 2543. *รายงานการศึกษาวิเคราะห์เพื่อการปฏิรูปการศึกษิตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ในกรอบภารกิจของสำนักงานปฏิรูปการศึกษา เล่มที่ 3*.

อุดหนุนทั่วไปมีลักษณะเป็นเงินก้อน (block grant) ที่มาพร้อมกับอิสระในการบริหารจัดการของโรงเรียน แต่การจัดสรรงบประมาณเดิมมีลักษณะเป็นแบบรายการ (item-based budgeting) ที่มาพร้อมกับกำหนดรายการใช้จ่ายไว้แล้ว อาทิ งบบุคลากรสำหรับการจ่ายเงินเดือนครูหรืองบสำหรับการซื้อหนังสือเรียน ปัญหานี้ก็เป็นโจทย์สำหรับการดำเนินนโยบายตาม มาตรา 60 (1) โดยต้องตัดสินใจว่าเงินอุดหนุนรายหัวทั่วไปจะครอบคลุมต้นทุนการจัดการศึกษาทั้งหมดหรือเพียงบางส่วน หากครอบคลุมต้นทุนทั้งหมด การจัดสรรเงินอุดหนุนก็จะคล้ายกับแนวคิดการอุดหนุนเงินฝั่งอุปสงค์ แต่หากครอบคลุมบางส่วน เช่น เฉพาะงบดำเนินงาน แต่ไม่รวมถึงงบบุคลากร การจัดสรรเงินอุดหนุนก็จะมีลักษณะที่คล้ายกับแนวคิดเงินช่วยเหลือโรงเรียนเอกชนที่เปิดโอกาสให้มีการให้แต้มต่อด้านทรัพยากรทางการเงินแก่โรงเรียนรัฐ โดยภาครัฐสามารถจัดสรรเงินอุดหนุนรายหัวทั่วไปสำหรับงบดำเนินงานแก่โรงเรียนทุกสังกัดเท่ากันเท่านั้น ในขณะที่จัดสรรงบบุคลากรและงบอื่นแก่โรงเรียนรัฐมากกว่าโรงเรียนเอกชน

ในปีพ.ศ. 2545 รัฐบาลทักษิณได้ตัดสินใจเลือกรูปแบบการจัดสรรที่คล้ายกับแนวคิดการแบ่งเบาภาระการจัดการศึกษาของภาครัฐและสอดคล้องกับการจัดสรรงบประมาณแบบเดิม โดยมีลักษณะสำคัญดังนี้ ประการแรก มีการจัดสรรเงินอุดหนุนรายหัวพื้นฐานที่ครอบคลุมเฉพาะต้นทุนการดำเนินงาน ไม่รวมงบบุคลากรเป็นเงินก้อนแก่โรงเรียนเอกชนและรัฐเท่ากัน ประการที่สอง มีการจัดสรรเงินอุดหนุนรายหัวส่วนเพิ่มที่เรียกว่าเงินอุดหนุนสมทบเงินเดือนครูแก่โรงเรียนเอกชน โดยเมื่อนำไปรวมกับเงินอุดหนุนรายหัวพื้นฐานแล้ว โรงเรียนเอกชนยังได้รับเงินอุดหนุนจากภาครัฐน้อยกว่าต้นทุนการจัดการศึกษาต่อหัวของโรงเรียนสพฐ. ส่วนต่างที่เกิดขึ้นก็คือความแตกต่างระหว่างเงินสมทบเงินเดือนครูในโรงเรียนเอกชนและค่าใช้จ่ายเงินเดือนของข้าราชการครูต่อหัวในโรงเรียนสพฐ. และประการที่สาม มีการอนุญาตให้โรงเรียนเอกชนเรียกเก็บค่าเล่าเรียนเพิ่มเติมได้ แต่ต้องไม่เกินกว่าอัตราที่กำหนดไว้ โดยเมื่อรวมเงินอุดหนุนจากภาครัฐทั้งหมดกับค่าเล่าเรียนสูงที่สุดที่เก็บได้ โรงเรียนเอกชนจะมีทรัพยากรทางการเงินต่อหัวเท่ากับต้นทุนการจัดการศึกษาต่อหัวของโรงเรียนสพฐ. ทั้งนี้ เอกสารพิจารณาความเห็นในที่ประชุมกรม.⁶⁵ ได้มีการบันทึกไว้ว่ากระทรวงการคลังและสำนักงานงบประมาณไม่สนับสนุนแนวทางการอุดหนุนรายหัวที่เท่าเทียมกันด้วยเหตุผลข้อจำกัดงบประมาณ ซึ่งในแง่หนึ่ง การยอมรับเหตุผลคัดค้านนี้โดยไม่ได้มีแผนการเปลี่ยนผ่านระบบก็สะท้อนให้เห็นถึงช่องว่างทางมโนทัศน์นโยบายระหว่างผู้ร่างกฎหมายการศึกษาแห่งชาติในยุครัฐบาลชวนและฝ่ายบริหารในรัฐบาลทักษิณที่เป็นผู้รับผิดชอบดำเนินนโยบาย ในขณะที่เดียวกันกลุ่มประโยชน์หลักอย่างโรงเรียนเอกชนก็ได้ทำการเรียกร้องแต่อย่างใดในช่วงเวลานี้เพราะได้รับผลประโยชน์ที่ดีขึ้น โดยได้รับเงินอุดหนุนจากภาครัฐรวมทั้งหมดเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 50 จากเดิมที่ร้อยละ 40 ของงบการศึกษาต่อหัวในโรงเรียนรัฐ

⁶⁵ กค 0505.4/13292 และนร 0410/00311

มติกรมส่งเสริมการเกษตรสำคัญอย่างยิ่งต่อการก่อตัวและพัฒนาของระบบการตัดสินใจย่อยที่เกี่ยวข้องกับนโยบายเงินอุดหนุนรายหัวที่เท่าเทียมระหว่างสังกัดโดยทำให้มีระบบการตัดสินใจย่อยที่เกี่ยวข้องถึง 2 ระบบที่แยกขาดออกจากกันโดยมีการจัดตั้งระบบตัดสินใจย่อย 2 ระบบขึ้นมาเพื่อพิจารณาโยบายเงินอุดหนุนรายหัวแก่โรงเรียนเอกชนและนโยบายความก้าวหน้าทางอาชีพของข้าราชการครู ส่วนการพิจารณาโยบายเงินอุดหนุนพื้นฐานรายหัวไม่มีการก่อตั้งระบบตัดสินใจย่อย ทำให้ขึ้นอยู่กับระบบตัดสินใจชาติ ในทางตรงกัน หากที่ประชุมกรมฯ มีมติเลือกวิธีการจัดสรรอุดหนุนฝั่งอุปสงค์ ก็น่าจะทำให้มีระบบตัดสินใจย่อยเพียงระบบเดียวที่พิจารณากำหนดเงินอุดหนุนรายหัวทั่วไปแก่ผู้เรียนทุกคนในโรงเรียนทุกสังกัด

ระบบตัดสินใจแต่ละระบบข้างต้นมีพลวัตแตกต่างกันขึ้นอยู่กับบทบาทของกลุ่มผลประโยชน์และองค์ประกอบของระบบตัดสินใจ ในระบบตัดสินใจชาติ นโยบายเงินอุดหนุนรายหัวขั้นพื้นฐานแทบไม่เคยเป็นที่สนใจของฝ่ายการเมืองและสังคม ส่วนกลุ่มผลประโยชน์อย่างโรงเรียนที่ได้รับเงินอุดหนุนส่วนนี้ไม่สามารถรวมตัวเรียกร้องกันได้อย่างเข้มแข็งเนื่องจากมีความแตกต่างกันภายในค่อนข้างมาก เช่น กลุ่มโรงเรียนชื่อดังขนาดใหญ่ไม่จำเป็นต้องเรียกร้องการปรับเพิ่มเงินอุดหนุนมากนักเพราะสามารถระดมทรัพยากรจากครอบครัวของนักเรียนได้อีกทั้ง การมีจำนวนนักเรียนมากก็ทำให้งบเงินอุดหนุนรายหัวรวมค่อนข้างสูง ในขณะที่กลุ่มโรงเรียนขนาดเล็กพยายามเรียกร้องเงินอุดหนุนส่วนเพิ่มเติมสำหรับกลุ่มตัวเองมากกว่าเงินอุดหนุนพื้นฐาน ทำให้ไม่ได้เป็นวาระการปฏิรูปและมีความเคลื่อนไหวน้อยหรือเรียกได้ว่าถูก “หลงลืม” โดยมีการปรับเพิ่มอุดหนุนเงินส่วนนี้เล็กน้อยครั้งเดียวในระหว่างปีพ.ศ. 2545-2564 แน่นนอนว่ามีโรงเรียนบางแห่งพยายามหาแนวร่วมการเพิ่มเงินอุดหนุนรายหัวนี้โดยเสนอขอเรียกร้องนี้ผ่านเวทีตัดสินใจในระบบย่อยต่างๆของระบบการศึกษา เช่น การเรียกร้องผ่านสำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษาหรือสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน แต่การเรียกร้องมีลักษณะเป็นครั้งเป็นคราว ไม่มีพลังมากพอ

ส่วนระบบตัดสินใจนโยบายเงินอุดหนุนรายหัวแก่โรงเรียนเอกชนมีการปรับเงินอุดหนุนขึ้นบ้างตามข้อเสนอของกลุ่มโรงเรียนเอกชน แต่ยังไม่มีการเปลี่ยนทิศทางนโยบายหรือมโนทัศน์ให้สอดคล้องกับแนวคิดความเท่าเทียม ทำให้การปรับเงินอุดหนุนนี้ไล่ไม่ทันงบต่อหัวในโรงเรียนรัฐจนเกิด “การเลื่อนไหลทางนโยบาย” และบต่อหัวของรัฐที่เพิ่มขึ้นสูงเร็วก็เกิดขึ้นจากพลวัตภายในระบบตัดสินใจความก้าวหน้าทางอาชีพของข้าราชการครูโดยมีการ “ดัดแปลง” ทิศทางนโยบายให้สอดคล้องกับผลประโยชน์ของข้าราชการครูมากกว่าเป็นไปตามเจตนารมณ์เดิม เนื้อหาในส่วนถัดไปจะเป็นรายละเอียดเกี่ยวกับพลวัตภายในระบบตัดสินใจย่อยทั้งสอง

6.3.3 บทบาทของกลุ่มโรงเรียนเอกชนในระบบตัดสินใจย่อย

ระบบตัดสินใจย่อยนี้มีมีนโศกนทางนโยบายที่ไม่สอดคล้องกับผลประโยชน์ของกลุ่มโรงเรียนเอกชนและแนวคิดความเท่าเทียมโดยยังยึดแนวคิดเดิมที่ว่า การอุดหนุนเงินรายหัวเป็นการช่วยเหลือให้โรงเรียนเอกชนเข้าแบ่งเบาภาระการจัดการศึกษาของภาครัฐ อีกทั้งยังคงมีความเชื่อว่านักเรียนในโรงเรียนเอกชนมีฐานะดี ทำให้ไม่จำเป็นต้องมีการช่วยเหลือแต่อย่างใด แต่ระบบตัดสินใจนี้ก็เปิดให้กลุ่มผลประโยชน์หลักอย่างโรงเรียนเอกชนและครูได้เข้ามา มีบทบาทเวทีตัดสินใจด้วยนั้นคือการมีตัวแทนในคณะกรรมการส่งเสริมการศึกษาเอกชนที่มีอำนาจหน้าที่พิจารณาและเสนอแนะการปรับเพิ่มเงินอุดหนุนแก่คณะรัฐมนตรี ในการเรียกร้องและเลือกตัวแทนต่างๆ โรงเรียนเอกชนและครูก็รวมตัวจัดตั้งสมาคมต่างๆ ขึ้น อาทิ สมาคมสหพันธ์โรงเรียนเอกชนแห่งประเทศไทยเพื่อกำหนดกลยุทธ์และระดมทรัพยากรในการขับเคลื่อน ส่วนกลุ่มผลประโยชน์อื่นอย่างผู้เรียนและผู้ปกครองมีบทบาทการเรียกร้องไม่มากเพราะมีทางออกอื่นโดยการเลือกเข้าเรียนโรงเรียนรัฐได้ อีกทั้งมีต้นทุนการรวมตัวกันค่อนข้างสูงเพราะมีจำนวนมากและกระจัดกระจาย

ในช่วงต้นของการจัดสรรเงินอุดหนุนแบบใหม่ นโยบายเงินอุดหนุนมีทิศทางเท่าเทียมมากขึ้นระหว่างโรงเรียนเอกชนและรัฐดังที่กล่าวไปแล้ว ทำให้กลุ่มโรงเรียนเอกชนมีบทบาทเป็นผู้ปกป้องทิศทางนโยบายความเท่าเทียมนี้ ไม่ได้มีบทบาทเรียกร้องการปฏิรูปเพิ่มเติมมากนัก จนกระทั่งจบโดยเฉพะงบบุคลากรของโรงเรียนสพฐ. เพิ่มขึ้นมากทั้งทางเงินอุดหนุนรายหัวเอกชนออกไป กลุ่มโรงเรียนเอกชนถึงได้ตระหนักถึงความเสียเปรียบและเปลี่ยนบทบาทเป็นฝ่ายที่เรียกร้องการปฏิรูปโดยอาจแบ่งข้อเรียกร้องเป็น 4 แบบหลักได้แก่ *แบบแรก* การเพิ่มจำนวนเงินอุดหนุนรายหัวสำหรับการสมทบเงินเดือนครู *แบบที่สอง* การวางกติกาปรับจำนวนเงินอุดหนุนสมทบเงินเดือนครูตามค่าครองชีพหรือตามการปรับฐานเงินเดือนของข้าราชการครู *แบบที่สาม* การวางกติกาปรับเงินอุดหนุนเพิ่มขึ้นตามงบต่อหัวของโรงเรียนรัฐที่เป็นปัจจุบันโดยคงอัตราส่วนระหว่างเงินทั้งสองก้อน เช่น มีการกำหนดอัตราไว้ที่ร้อยละ 50 และคำนวณงบต่อหัวของโรงเรียนรัฐใหม่ทุกปีเพื่อคำนวณหาจำนวนเงินอุดหนุนรายหัวเอกชน *แบบที่สี่* การเปลี่ยนแนวคิดการจัดสรรโดยยึดหลักการจัดสรรเงินอุดหนุนฝั่งอุปสงค์เพื่อสร้างการแข่งขันพัฒนาคุณภาพหรือหลักความเสมอภาคของผู้เรียน ซึ่งจะเท่ากับการปรับเงินอุดหนุนรายหัวแก่โรงเรียนเอกชนเท่ากับงบต่อหัวของโรงเรียนรัฐ

ในตารางที่ 6.2 จะเห็นได้ว่าก่อนปีพ.ศ. 2550 กลุ่มโรงเรียนเอกชนและครูประสบความสำเร็จในการเรียกร้องเพิ่มเงินสมทบเงินเดือนครูภายหลังมีการออกกฎหมายปรับฐานเงินเดือนและค่าตำแหน่งวิทยฐานะของข้าราชการครู ต่อมาในปีพ.ศ. 2550 ก็ได้มีการตอบรับข้อเสนอกติกาปรับเงินอุดหนุนสมทบเงินเดือนครูโดยอัตโนมัติทุกครั้งเมื่อมีการปรับฐานเงินเดือนของข้าราชการครู แต่ความสำเร็จนี้ไม่เพียงพอสำหรับการรักษาทิศทาง

ความเท่าเทียมให้เหมือนกับปีพ.ศ. 2546 ได้เพราะงบบุคลากรของโรงเรียนรัฐเพิ่มขึ้นทุกปีตามการเลื่อนเงินเดือนประจำปีและการเลื่อนตำแหน่งวิทยฐานะโดยไม่จำเป็นต้องมีการปรับฐานเงินเดือน ปัญหานี้ทำให้กลุ่มโรงเรียนเอกชนและครูพยายามเรียกร้องให้ปรับเงินสมทบเงินเดือนครูตามค่าครองชีพและงบบุคลากรของโรงเรียนรัฐที่เป็นปัจจุบัน แต่จนถึงปัจจุบันข้อเสนอนี้ยังไม่ได้รับการตอบสนองแต่อย่างใด แม้ในปีพ.ศ. 2557 ได้มีการคำนวณค่าใช้จ่ายต่อหัวของโรงเรียนรัฐใหม่โดยงานศึกษาของสำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา แต่ตัวเลขดังกล่าวเป็นผลการคำนวณข้อมูลในปีพ.ศ. 2553 อีกทั้งก็ยังเป็นการปรับรายครั้งเพียงครั้งเดียว ทั้งนี้ กลุ่มโรงเรียนเอกชนไม่ค่อยได้เสนอการปรับแนวการจัดสรรเงินอุดหนุนเท่าเทียมในระบบตัดสินใจย่อยโดยส่วนใหญ่มักเป็นการปรับเพิ่มครั้งเดียวประกอบกับแผนการปรับอย่างค่อยเป็นค่อยไปเพราะกลุ่มโรงเรียนเองก็ทราบว่ข้อเสนอนี้ขัดแย้งกับมโนทัศน์หลัก เป็นไปได้ยากที่การผลักดันจะเกิดผลจริง กล่าวโดยสรุปก็คือโรงเรียนเอกชนประสบความสำเร็จในการเรียกร้องข้อเสนอในลักษณะแบบ “ขอความช่วยเหลือ” ตามมโนทัศน์หลักของระบบตัดสินใจโดยมีการปรับเงินอุดหนุนแบบค่อยเป็นไปค่อยไปแต่ล้มเหลวในการเรียกร้องข้อเสนอที่คงหรือเพิ่มความเท่าเทียมในการการจัดสรรเงินอุดหนุนซึ่งขัดกับมโนทัศน์หลัก

ตารางที่ 6.2 พัฒนาการของการให้เงินอุดหนุนรายบุคคลและเงินสมทบเงินเดือนครูแก่โรงเรียนเอกชน

ปีงบประมาณ	รายละเอียด
2545	กำหนดอัตราอุดหนุนค่าใช้จ่ายต่อหัวเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายขั้นพื้นฐานตั้งแต่ระดับประถมศึกษาถึงมัธยมศึกษาตอนปลาย 12 ปี
2546	เริ่มอุดหนุนรายบุคคล
2547	ขยายการอุดหนุนรายบุคคลให้ครอบคลุมถึงระดับก่อนประถมศึกษา 2 ปี (อนุบาล 2 และ 3)
2548	เพิ่มเงินอุดหนุนสมทบเงินเดือนครูรายบุคคล โดยให้มีผลย้อนหลังตั้งแต่วันที่ 1 เมษายน 2547-30 กันยายน 2548 เพื่อให้โรงเรียนเอกชนสามารถจ่ายเงินเดือนครูเอกชนได้ตามการปรับเพิ่มขึ้นของเงินเดือนขั้นต่ำของกระทรวงแรงงานซึ่งปรับขึ้นในอัตราเดียวกับเงินเดือนข้าราชการครู
2550	1. อนุมัติปรับเพิ่มเงินอุดหนุนเป็นเวลา 3 ปีการศึกษา (2550-2552) เริ่มปรับเพิ่มอัตราเงินอุดหนุน 2. เพิ่มเงินอุดหนุนสมทบเงินเดือนครูรายบุคคลตามมติคณะรัฐมนตรี 16 มกราคม 2550 โดยให้มีผลย้อนหลังตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม 2548 (ร้อยละ 5)

	3. อนุมัติหลักการให้ปรับเพิ่มเงินอุดหนุนสมทบเงินเดือนครูรายบุคคลทุกครั้งที่มีการปรับเพิ่มบัญชีเงินเดือนข้าราชการครู เพื่อแก้ไขปัญหาความล่าช้าในการปรับเพิ่มเงินอุดหนุนและปรับเพิ่มอัตราเงินอุดหนุนสมทบเงินเดือนครูตามการปรับเพิ่มของเงินเดือนข้าราชการครูร้อยละ 4
2551	(1.) ปรับเพิ่มอัตราเงินอุดหนุนให้เป็นอัตราเป้าหมายของปี 2552 (2.) เพิ่มอุดหนุนรายหัวเป็นค่าหนังสือเพื่อให้ยืมเรียน 5 วิชาหลัก ตั้งแต่ระดับประถมศึกษา-มัธยมศึกษาตอนต้น (3.) เพิ่มเงินส่วนเพิ่มให้แก่โรงเรียนขนาดเล็กระดับประถมศึกษาขนาดเล็ก (จำนวนนักเรียนน้อยกว่า 120 คน) เพิ่มอีกคนละ 500 บาท/คน/ปี และโรงเรียนมัธยมต้นและปลายขนาดเล็ก (จำนวนนักเรียนน้อยกว่า 300 คน) เพิ่มอีกคนละ 1,000 บาท/คน/ปี เป็นเวลา 3 ปีการศึกษา (2551-2553) (จำกัดจำนวน)
2552	โครงการเรียนฟรี 15 ปี (1.) เพิ่มเงินอุดหนุนรายบุคคลขั้นพื้นฐานเพิ่มเติมเป็นจำนวน ร้อยละ 10 ของต้นทุนในการจัดการศึกษาในโรงเรียนรัฐต่อนักเรียน 1 คน เพื่อลดการเก็บค่าธรรมเนียม (2.) ขยายการอุดหนุนรายบุคคลให้ครอบคลุมถึงอนุบาล 1 (3.) ขยายการอุดหนุนค่าหนังสือให้ยืมเรียนให้ครอบคลุมทุกระดับชั้นตั้งแต่ก่อนประถมศึกษาจนถึงมัธยมศึกษาตอนปลายและครอบคลุม 8 กลุ่มสาระหลัก และ (4.) เพิ่มเงินอุดหนุนรายหัวเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายอีก 3 รายการได้แก่ ค่าอุปกรณ์การเรียน ชุดนักเรียนและค่ากิจกรรมเพื่อพัฒนาคุณภาพผู้เรียน ตั้งแต่ภาคการศึกษาที่ 1 ของปีการศึกษา 2552
2553	การจัดสรรหนังสือจะเปลี่ยนจากการให้ยืมเรียนเป็นการแจกฟรีสำหรับนักเรียนระดับชั้นมัธยมปลาย
2554	(1.) เพิ่มเงินอุดหนุนเงินสมทบเงินเดือนครูตามการเพิ่มขึ้นของเงินเดือนข้าราชการครูร้อยละ 5 และ (2.) การจัดสรรหนังสือจะเปลี่ยนจากการให้ยืมเรียนเป็นการแจกฟรีในทุกระดับชั้น
2555	เพิ่มเงินอุดหนุนอุดหนุนสมทบเงินเดือนครูตามการปรับเงินเดือนข้าราชการและนโยบายเงินเดือนครูวุฒิปริญญาตรีของรัฐบาลโดยเพิ่มขึ้นร้อยละ 13
2556	เพิ่มเงินอุดหนุนอุดหนุนสมทบเงินเดือนครูตามการปรับเงินเดือนข้าราชการและนโยบายเงินเดือนครูวุฒิปริญญาตรีของรัฐบาลโดยเพิ่มขึ้นร้อยละ 15
2557	(1.) เพิ่มเงินอุดหนุนอุดหนุนสมทบเงินเดือนครูตามการปรับเงินเดือนข้าราชการและนโยบายเงินเดือนครูวุฒิปริญญาตรีของรัฐบาลโดยเพิ่มขึ้นละ 14 และ (2.) ปรับเพดานค่าธรรมเนียมการศึกษาที่โรงเรียนเอกชนเรียกเก็บได้

2559	เพิ่มเงินอุดหนุนสมทบเงินเดือนครูเพิ่มร้อยละ 4 ตามการปรับเพิ่มเงินเดือนข้าราชการโดยมีผลย้อนหลังไปถึงปีงบประมาณ 2558
2560	เพิ่มเงินอุดหนุนสมทบเงินเดือนครูเพื่อให้สอดคล้องกับค่าใช้จ่ายบุคลากรของโรงเรียนเอกชน
2564	ปรับเพิ่มอัตราเงินเพิ่มการครองชีพชั่วคราวสำหรับครูที่ได้เงินเดือนไม่เกิน 11,700 บาท

ที่มา: รวบรวมโดยคณะผู้วิจัย

ทั้งนี้ เวทีตัดสินใจอย่างคณะกรรมการส่งเสริมการศึกษาเอกชนไม่ใช่คอขวดที่ปิดกั้นข้อเรียกร้องไปสู่ที่ประชุมคณะรัฐมนตรี จากการสำรวจค้นหาข้อมูลมติคณะรัฐมนตรีตั้งแต่ปีพ.ศ. 2545 จนถึงปีพ.ศ. 2563 พบว่าที่ประชุมมีการพิจารณาเรื่องการสนับสนุนและการเพิ่มเงินอุดหนุนไม่น้อยกว่า 7 ครั้ง ข้อเท็จจริงนี้สะท้อนให้เห็นถึงบทบาทสำคัญของกลุ่มโรงเรียนเอกชนในคณะกรรมการส่งเสริมการศึกษาเอกชน โดยคณะกรรมการทั้งหมด 20 คน ประกอบด้วยตัวแทนโรงเรียนเอกชนและครูมีตัวแทนถึง 7 คน ส่วนกรรมการที่เหลือประกอบเป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการเป็นประธาน มีตัวแทนฝ่ายรัฐ 8 คนและมีผู้ทรงคุณวุฒิ 4 คน ซึ่งส่วนใหญ่ไม่ได้มีผลประโยชน์ขัดแย้งกับการเพิ่มเงินอุดหนุนช่วยเหลือกลุ่มโรงเรียนเอกชน อาทิ เลขาธิการ สช. น่าจะได้รับความสำคัญมากขึ้นหากมีการเพิ่มงบประมาณให้แก่โรงเรียนเอกชน ปลัดกระทรวงศึกษาธิการหลายท่านก็ได้แสดงความคิดเห็นสนับสนุนผ่านสื่อมวลชน สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษาที่มีหน้าที่วางแผนภาพรวมของระบบการศึกษาโดยเลขาธิการบางท่านก็ได้อ้างข้อค้นพบงานวิจัยที่ระบุถึงปัญหาความเหลื่อมล้ำด้านเงินอุดหนุนระหว่างโรงเรียนเอกชนและโรงเรียนรัฐและอ้างถึงหลักการส่งเสริมการแข่งขันพัฒนาคุณภาพการศึกษา⁶⁶ ในคณะกรรมการนี้ อาจมีเพียงเลขาธิการกพฐ.และตัวแทนสำนักงบประมาณที่มีแนวโน้มแสดงความเห็นคัดค้านเลขาธิการกพฐ.บางท่านอาจมองว่าโรงเรียนเอกชนเป็นคู่แข่งแย่งนักเรียนกับโรงเรียนสพฐ.⁶⁷ และเป็นปัจจัยหนึ่งที่ทำให้โรงเรียนสังกัดสพฐ.มีขนาดเล็กลงและมีความเสี่ยงที่จะถูกยุบตั้งที่กล่าวไว้ในรายงานของสพฐ. ส่วนผู้แทนของสำนักงบประมาณก็อาจคัดค้านด้วยเหตุผลด้านข้อจำกัดด้านงบประมาณ นอกจากนี้ ผู้แทนหน่วยงานรัฐบางแห่งอาจมีบทบาทคัดค้านการปรับปรุงการให้เงินอุดหนุนแก่โรงเรียนเอกชนในคณะทำงานต่างๆ

ที่ประชุมคณะรัฐมนตรีเป็นอีกเวทีตัดสินใจหนึ่งของระบบย่อยนี้โดยทำหน้าที่อนุมัติข้อเสนอจากกช. ที่ผ่านมา ปรากฏว่าที่ประชุมครม.มักมีมติเห็นชอบในหลักการปรับเพิ่มอุดหนุน แต่อาจมีการปรับลดตัวเลขเงินอุดหนุน

⁶⁶ ตัวอย่างเช่น การแสดงความคิดเห็นในการประชุมคณะทำงานศึกษาแนวทางการให้การอุดหนุนของรัฐในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานของโรงเรียนเอกชนในปี 2557 (เอกสารสรุปที่ประชุม)

⁶⁷ สำนักนโยบายและแผนการศึกษาขั้นพื้นฐาน สพฐ. 2562 แผนบริหารจัดการโรงเรียนขนาดเล็ก.

ต่างๆตามข้อเสนอแนะของสำนักงานงบประมาณหรือแม้แต่ให้สำนักงานงบประมาณเป็นผู้พิจารณาตัวเลขสุดท้าย สะท้อนให้เห็นว่าที่ประชุมกรมฯ ไม่มีเจตจำนงในการผลักดันนโยบายนี้และไม่มีมติหลักที่อิงกับแนวคิดการอุดหนุนอย่างเท่าเทียม เปิดช่องสำนักงานงบประมาณมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจค่อนข้างมากโดยในบางครั้งตัดลดตัวเลขจนแทบไม่มีการปรับเพิ่มขึ้น ตัวอย่างล่าสุดคือการขอเพิ่มเงินอุดหนุนรายหัวแก่โรงเรียนเอกชนในปี 2560 ที่ผ่านมติที่ประชุม กช. และเข้าสู่ที่ประชุมคณะรัฐมนตรี⁶⁸ ข้อเรียกร้องนี้แบ่งเป็น 3 ส่วน ส่วนแรกคือการเพิ่มเงินอุดหนุนสมทบเงินเดือนครูอีก 1,440 บาทต่อคนต่อปีในระดับก่อนประถมศึกษาและประถมศึกษาและ 1,800 บาทต่อคนต่อปีในระดับมัธยมศึกษา การปรับเพิ่มนี้จะช่วยลดปัญหาความไม่เพียงพอของฐานเงินอุดหนุนเดิมที่มาจากการคำนวณโดยใช้สมมติฐานว่าครูเอกชนได้รับเงินเดือนเฉลี่ยเดือนละ 14,300 บาท แต่ในปี 2560 โรงเรียนเอกชนจ่ายเงินเดือนเฉลี่ย 17,300 บาท ทำให้ต้องจ่ายส่วนประมาณ 3 พันบาท ในขณะที่ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาได้รับเงินเดือนเฉลี่ยมากกว่า 4.4 หมื่นบาท ส่วนที่สองและสามคือการเพิ่มเงินอุดหนุนสำหรับนักเรียนฐานะยากจนและเงินอุดหนุนสำหรับโรงเรียนเอกชนขนาดเล็กให้ทัดเทียมกับโรงเรียนสังกัด สพฐ. ในช่วงเวลาดังกล่าวกระทรวงศึกษาธิการมีการจัดสรรเงินอุดหนุนเป็นค่าปัจจัยพื้นฐานสำหรับนักเรียนยากจนและจัดสรรเงินอุดหนุนเพิ่มเติมแก่โรงเรียนขนาดเล็ก แต่ไม่มีการจัดสรรใดๆสำหรับโรงเรียนเอกชน ที่ประชุมกรมฯ มีมติเห็นชอบในหลักการของข้อเสนอทั้งหมด แต่ไม่ได้ลงความเห็นเรื่องอัตราเงินอุดหนุนและให้สำนักงานงบประมาณเป็นผู้พิจารณางบประมาณ ซึ่งปรากฏว่าสำนักงานงบประมาณเห็นชอบเฉพาะข้อเสนอแรกที่เพิ่มเงินสมทบเงินเดือนครูเท่านั้นและให้เพิ่มในอัตราที่พอจะจ่ายฐานเงินเดือนขั้นต่ำของรัฐนั่นคือ 1.5 หมื่นบาท ไม่ใช่เงินเดือนเฉลี่ยที่อยู่ที 1.7 หมื่นบาท ทำให้มีการเพิ่มอุดหนุนเพียง 360 บาท และ 450 บาท ลดลงจากข้อเสนอเดิมถึงร้อยละ 75

เหตุผลการปรับลดที่สำนักงานมักหยิบยกขึ้นอ้างก็คือข้อจำกัดด้านงบประมาณ ข้อเสนอถึงประสิทธิภาพการใช้บในการจัดการศึกษาของโรงเรียนเอกชน ตลอดจนความไม่ถูกต้องของข้อมูลตัวเลขจำนวนนักเรียนในโรงเรียนเอกชน เช่น มีการรายงานจำนวนนักเรียนในโรงเรียนมากกว่าความเป็นจริง ปัญหาเหล่านี้อาจเป็นความจริงสำหรับโรงเรียนเอกชนบางแห่ง แต่ก็น่าจะเป็นจริงด้วยสำหรับการศึกษาในโรงเรียนรัฐบางแห่ง อีกทั้ง เวทีตัดสินใจก็ไม่ได้มีแนวทางแก้ปัญหาเหล่านี้และวางแผนปรับเงินอุดหนุนรายหัวในระยะกลางและยาว ทำให้ดูเหมือนว่าปัญหานี้จะเป็นข้ออ้างในการคัดค้านการปรับเพิ่มเงินอุดหนุนได้เสมอ

เมื่อการขับเคลื่อนข้อเสนอผ่านระบบตัดสินใจอย่างไม่ประสบความสำเร็จ กลุ่มโรงเรียนเอกชนก็พยายามผลักดันนโยบายเงินอุดหนุนรายหัวเอกชนเป็นวาระการปฏิรูปในระบบตัดสินใจชาติโดยเข้าไปเรียกร้องในเวทีการตัดสินใจระดับชาติเพื่อขยายแนวร่วม อาทิ การเรียกร้องผ่านสื่อมวลชน การยื่นข้อเสนอโดยตรงกับรัฐมนตรี

⁶⁸เอกสารเข้าที่ประชุมกรมฯ. หนังสือที่ ศธ. 0211.4/833

กระทรวงศึกษาธิการหรือแม้แต่การนำเสนอนโยบายต่อพรรคการเมือง ซึ่งข้อเสนอของโรงเรียนเอกชนก็จะเป็นการแสดงให้เห็นว่ามติชนทางนโยบายจัดสรรงบประมาณปัจจุบันสร้างความเหลื่อมล้ำระหว่างผู้เรียนในโรงเรียนเอกชนและโรงเรียนรัฐและเป็นหนึ่งในต้นตอของปัญหาคุณภาพการศึกษาไทยเพราะไม่ได้สร้างการแข่งขันพัฒนาคุณภาพและยังลดทอนคุณภาพการศึกษาของโรงเรียนเอกชน จำเป็นต้องถูกทดแทนด้วยแนวคิดการจัดสรรเงินอุดหนุนอย่างเท่าเทียม

อย่างไรก็ตาม ความพยายามข้างต้นยังไม่ได้รับการตอบรับเท่าที่ควรโดยเหตุผลหนึ่งอาจเป็นเพราะว่าฝ่ายการเมืองและสังคมยังคงให้ความสำคัญกับวาระอื่นก่อน เช่น นโยบายเรียนฟรี 15 ปีในปีพ.ศ. 2553 มีการเพิ่มเงินอุดหนุนแก่โรงเรียนเอกชนพร้อมทั้งมีการลดเพดานค่าธรรมเนียมการศึกษาสูงสุดที่โรงเรียนเรียกเก็บได้เพื่อลดภาระค่าใช้จ่ายของผู้ปกครอง ไม่ใช่เพื่อเพิ่มความเท่าเทียม เหตุผลอีกประการคือการรวมกลุ่มของโรงเรียนเอกชนยังไม่มีความสำเร็จโดยภายในสมาคมโรงเรียนเอกชนยังมีความแตกต่างด้านความคิดด้านกลยุทธ์ขับเคลื่อนโดยจากการสัมภาษณ์กับผู้บริหารและสมาชิกบางท่านของสมาคมโรงเรียนเอกชนพบว่าสมาชิกบางกลุ่มต้องการเคลื่อนไหวทางการเมืองมากขึ้น แต่บางกลุ่มไม่เห็นด้วยโดยมองว่าการเคลื่อนไหวทางการเมืองอาจทำให้ภาพลักษณ์ของโรงเรียนดูแย่ลงในแง่การเรียกร้องผลประโยชน์เพื่อตัวเองมากกว่าเพื่อนักเรียน อีกทั้งสมาคมโรงเรียนเอกชนก็ยังไม่สามารถระดมทรัพยากรจากสมาชิกได้มากพอสำหรับการขับเคลื่อน เช่น ไม่สามารถรวบรวมสร้างฐานข้อมูลจำนวนนักเรียนยากจนที่ไม่ได้จ่ายค่าธรรมเนียมการศึกษาใดๆแก่โรงเรียนและต้นทุนทางการเงินในการจัดการศึกษาสำหรับนักเรียนกลุ่มนี้ ทำให้ไม่สามารถปัญหาการจัดสรรเงินอุดหนุนปัจจุบันได้ชัดเจนพอ

6.3.4 บทบาทของกลุ่มข้าราชการครูในระบบตัดสินใจนโยบายความก้าวหน้าทางอาชีพของข้าราชการครู

เหรียญอีกด้านหนึ่งของความเหลื่อมล้ำด้านเงินอุดหนุนคือบทบาทของโรงเรียนรัฐที่เพิ่มขึ้นเรื่อยๆซึ่งส่วนใหญ่เป็นผลมาจากการเพิ่มขึ้นของเงินเดือนและค่าตอบแทนสำหรับข้าราชการครู ซึ่งเห็นให้ถึงพัฒนาการของระบบการตัดสินใจนโยบายความก้าวหน้าทางอาชีพของข้าราชการครูและอิทธิพลของกลุ่มผลประโยชน์ที่แตกต่างระบบการตัดสินใจนโยบายเงินอุดหนุนโรงเรียนเอกชน

ระบบตัดสินใจย่อยนี้ควรมีมติชนทางนโยบายหลักตามจุดมุ่งหมายของพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาพ.ศ. 2547 นั่นคือการสร้างความก้าวหน้าทางวิชาชีพให้แก่ข้าราชการครูเพื่อดึงดูดคนเก่งโดยการเพิ่มเงินเดือนและค่าตอบแทนพร้อมกับการสร้างระบบตำแหน่งวิทยฐานะซึ่งเป็นตำแหน่งที่บ่งบอกถึงระดับทักษะและความสามารถการสอนดังที่แสดงในตารางที่ 6.3 แทนระบบอาวุโสในระบบราชการเดิมทำให้มติชนนี้มีทั้งความสอดคล้องและไม่สอดคล้องกับผลประโยชน์ของครูในฐานะ “ข้าราชการ” โดยในภาพรวมเป็นเพิ่มสถานะทางสังคมเศรษฐกิจแก่ครูแต่ในขณะเดียวกันก็สร้างความไม่แน่นอนในด้านการเลื่อน

ตำแหน่ง ทำให้มีแรงจูงใจที่จะต้องพยายามป้องกันมิให้มีการออกหลักเกณฑ์ความก้าวหน้าที่สร้างความปลอดภัยไม่แน่นอนอนทางอาชีพมากเกินไปและกลุ่มข้าราชการครูก็มีบทบาทในเวทีตัดสินใจหลักโดยมีตัวแทนในคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา (ก.ค.ศ.) ซึ่งมีอำนาจกำหนดหลักเกณฑ์การเลื่อนเงินเดือนและตำแหน่งทางวิชาชีพและมีอำนาจหน้าที่เสนอแนะการปรับปรุงเงินเดือนและค่าตอบแทนต่างๆเข้าสู่ที่ประชุมคณะรัฐมนตรี

ทั้งนี้ กลุ่มข้าราชการครูก็มีการรวมตัวกันเป็นองค์กรจำนวนมากโดยบางองค์กรอย่างสมาพันธ์สมาคมครูแห่งประเทศไทย (ส.ค.ท.) มีประวัติการก่อตั้งเพื่อเรียกร้องความเป็นธรรมด้านค่าตอบแทนของครูประถมศึกษา ในขณะที่บางองค์กรมีจุดประสงค์เรียกร้องผลประโยชน์ในด้านอื่น อาทิ กลุ่มครูขอสอนที่เรียกร้องสภาพการทำงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดการเรียนการสอน ลักษณะสำคัญอีกประการขององค์กรตัวแทนครูไทยคือการไม่ได้มีสถานะเป็นสหภาพที่มีอำนาจในการเจรจาต่อรองเงินเดือนและผลประโยชน์ตามกฎหมายเหมือนในหลายประเทศ

ตารางที่ 6.3 ตำแหน่งวิทยฐานะข้าราชการครูและค่าตอบแทนต่อเดือนในปัจจุบัน

ตำแหน่งวิทยฐานะข้าราชการครู	ค่าตำแหน่งต่อเดือน
ครูผู้ช่วย	-
ครู (ค.ศ. 1)	-
ครูชำนาญการ(ค.ศ. 2)	3,500 บาท
ครูชำนาญการพิเศษ (ค.ศ. 3)	5,600 บาท
ครูเชี่ยวชาญ (ค.ศ. 4)	9,900 บาท
ครูเชี่ยวชาญพิเศษ (ค.ศ. 5)	13,000 หรือ 15,600 บาท

ที่มา:พระราชบัญญัติ เงินเดือน เงินวิทยฐานะ และเงินประจำตำแหน่งข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๔+

ในตารางที่ 6.4 จะเห็นได้ว่าการปรับฐานเงินเดือนและค่าตอบแทนของข้าราชการครูเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องสอดคล้องกับไปมโนทัศน์หลักและเจตนารมณ์เดิมของกฎหมายโดยในปีพ.ศ. 2548 มีการจัดทำบัญชีเงินเดือนและค่าตอบแทนวิทยฐานะสำหรับข้าราชการครูแยกออกจากบัญชีเงินเดือนของข้าราชการพลเรือนตาม พ.ร.บ.เงินเดือน เงินวิทยฐานะ และเงินประจำตำแหน่งข้าราชการครูและ บุคลากรทางการศึกษาพ.ศ.2547 หลังจากนั้นเป็นต้นมาก็มีการปรับฐานเงินเดือนทุกครั้งที่มีการปรับบัญชีเงินเดือนของข้าราชการพลเรือน ยกเว้นในปี พ.ศ. 2554 มีการปรับบัญชีเงินเดือนของข้าราชการครูถึงสองครั้งมากกว่าการปรับเงินเดือนของข้าราชการพล

เรือนที่มีครั้งเดียว นอกจากนี้ ภายหลังจากการรัฐประหารในปีพ.ศ. 2551 รัฐบาลสุรยุทธ์ จุลานนท์ได้มีการเพิ่มเงินตำแหน่งวิทยฐานะเป็นสองเท่าแก่ครูที่มีตำแหน่งตั้งแต่ค.ศ.3 ขึ้นไปด้วย

ในขณะที่หลักเกณฑ์การเลื่อนเงินเดือนและวิทยฐานะกลับไม่มีลักษณะตรงตามเจตนารมณ์เดิมของกฎหมายโดยเกิดการ “ดัดแปลง” ทางนโยบายขึ้น (Conversion) ทำให้มีโน้ตสนทนโยบายเป็ยงเบนไปเอื้อต่อผลประโยชน์ของข้าราชการครู ในปีพ.ศ. 2548 ก.ค.ศได้ออกหลักเกณฑ์การเทียบโอนขั้นในระบบซีเดิมเป็นตำแหน่งวิทยฐานะดังที่แสดงในตารางที่ 6.5 อันเป็นการเปลี่ยนความหมายของตำแหน่งทางวิชาชีพให้กลายเป็นตำแหน่งราชการ ในหลักเกณฑ์เทียบโอนนี้ ตำแหน่งวิทยฐานะไม่ได้ผูกโยงกับระดับความรู้ความสามารถของครู และผลการเรียนของนักเรียนแต่ผูกโยงกับระยะเวลาการทำงาน ส่งผลให้เกิดการคาดหวังว่าการเลื่อนตำแหน่งวิทยฐานะเป็นไปตามระยะเวลาการทำงาน ทั้งนี้ ข้อสังเกตหนึ่งคือการดัดแปลงให้คล้ายกับระบบราชการเดิมเริ่มต้นขึ้นในช่วงปีพ.ศ. 2547-2548 ภายหลังจากกำหนดนโยบายเงินอุดหนุนโรงเรียนเอกชน ส่งผลให้การคำนวณเงินอุดหนุนเอกชนไม่ได้พิจารณาปัจจัยนี้ซึ่งเป็นจุดเริ่มต้นที่ทำให้การจัดสรรเงินอุดหนุนไม่เท่าเทียมระหว่างรัฐและเอกชน

ตารางที่ 6.4 การปรับเพิ่มเงินเดือนของข้าราชการครู

ปีงบประมาณ	รายละเอียด
2547	ปรับเพิ่มเงินเดือนร้อยละ 3 ซึ่งเป็นการปรับขึ้นเงินเดือนครั้งแรกตั้งแต่ พ.ศ. 2538
2548	เริ่มใช้บัญชีอัตราเงินเดือนข้าราชการครูตามกฎหมายเงินเดือนและวิทยฐานะ ปี 2547
2549	ปรับเพิ่มเงินเดือนร้อยละ 5 และมีการประเมินวิทยฐานะและจ่ายเงินวิทยฐานะเป็นปีแรก
2551	ปรับเพิ่มเงินเดือนร้อยละ 4 และให้เงินตำแหน่งวิทยฐานะสองเท่าแก่ครูที่มีตำแหน่งค.ศ.3-5
2554	ปรับเพิ่มเงินเดือน 2 ครั้ง ครั้งแรกร้อยละ 8 และครั้งที่สองร้อยละ 5
2558	ปรับเพิ่มเงินเดือนให้สอดคล้องกับค่าครองชีพโดยอัตราการเพิ่มแตกต่างกันไปตามระดับขั้นเงินเดือน เช่น ขั้นเงินเดือนต่ำสุดเพิ่มขึ้นได้ร้อยละ 64 และขั้นสูงสุดเพิ่มขึ้นร้อยละ 9

ที่มา: รวบรวมโดยคณะผู้วิจัย

ตารางที่ 6.5 การเทียบเคียงตำแหน่งระบบชั้นซีในอดีตและตำแหน่งวิทยฐานะ

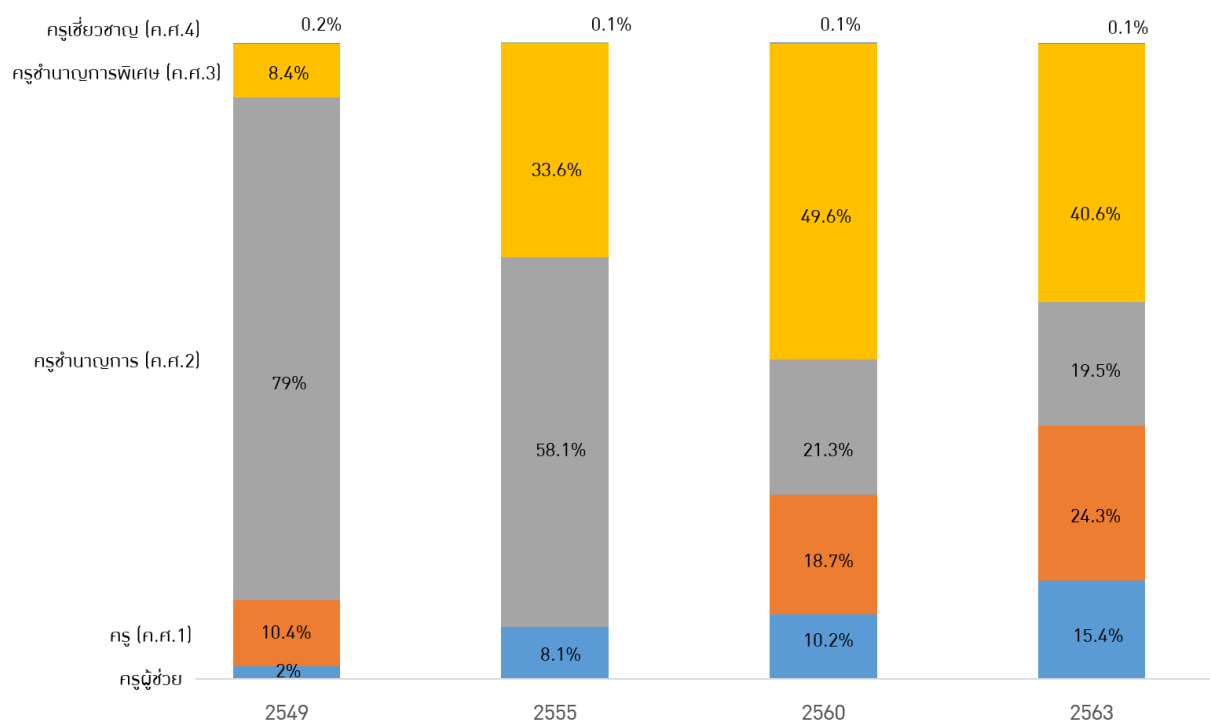
ตำแหน่งระบบชั้น หรือ ระบบซี	ตำแหน่งวิทยฐานะข้าราชการครูในปัจจุบัน
	ครูผู้ช่วย
ชั้น 1-6	ครู (ค.ศ. 1)
ชั้น 6-7	ครูชำนาญการ(ค.ศ. 2)
ชั้น 6-8	ครูชำนาญการพิเศษ (ค.ศ. 3)
ชั้น 9	ครูเชี่ยวชาญ (ค.ศ. 4)
	ครูเชี่ยวชาญพิเศษ (ค.ศ. 5)

ที่มา:หนังสือเวียน ก.ค.ศ. ที่ศธ.0206.2/ว2

ต่อมาในปีพ.ศ. 2549 ก.ค.ศ. มีการออกหลักเกณฑ์การประเมินเลื่อนชั้นวิทยฐานะ⁶⁹ (หรือที่เรียกว่า การประเมิน ว. 17 ตามหมายเลขหนังสือแจ้งของ ก.ค.ศ.) ที่เน้นการพิจารณาเอกสารและการบันทึกคล้ายกับวิธีการประเมินแบบข้าราชการมากกว่าวิชาชีพครู เช่น ในการประเมินด้านความสามารถวิเคราะห์ผู้เรียน หลักเกณฑ์กำหนดให้มีการตรวจสอบจุดบกพร่องในการเขียนเอกสารการวิเคราะห์ผู้เรียน ไม่ใช่การตรวจสอบความถูกต้องของการวิเคราะห์ผู้เรียนที่ต้องมีการสังเกตพฤติกรรมการเรียนของผู้เรียนด้วย ในการประเมินด้านผลงาน หลักเกณฑ์กำหนดให้มีการพิจารณาผลงานวิชาการของครูซึ่งอาจไม่ได้สะท้อนถึงความสามารถการสอนในห้องเรียน ทำให้ครูเน้นการทำงานผลงานวิชาการมากกว่าพัฒนาการสอน นอกจากนี้ ก.ค.ศ. ก็ไม่ได้ออกหลักเกณฑ์การประเมินคงสภาพตำแหน่งวิทยฐานะตามมาตรา 55 ของพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูฯ ทำให้การเลื่อนตำแหน่งนี้มีลักษณะถาวรเหมือนตำแหน่งซีเดิม ไม่มีการปรับลดตำแหน่งหรือค่าตอบแทนวิทยฐานะตามผลงาน

⁶⁹ ทั้งนี้ ในปี พ.ศ. 2554 มีการออกหลักเกณฑ์การประเมินเลื่อนชั้นวิทยฐานะที่เรียกว่าการประเมินวิทยฐานะเชิงประจักษ์เป็นวิธีการประเมินทางเลือก แต่สาระสำคัญของเกณฑ์การประเมินนี้เป็นการพิจารณาผลงานดีเด่นระดับชาติ ซึ่งไม่ได้สอดคล้องกับความสามารถทางวิชาชีพของครูเสมอไป เช่น ผลงานการแข่งขันด้านวิชาการระดับนานาชาติของผู้เรียนหรือผลงานโครงการประกวดโรงเรียนดีเด่นด้านคุณธรรมที่ขึ้นอยู่ปัจจัยแวดล้อมหลายประการ อาทิ ความสามารถของนักเรียน

ภาพที่ 6.3 สัดส่วนข้าราชการครูในตำแหน่งวิทยฐานะในระหว่างปี 2549-2563



ที่มา: กำลังคนภาคในฝ่ายพลเรือน สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนและสถิติทางการศึกษา กลุ่มสารสนเทศ สำนักนโยบายและแผนการศึกษา
ขั้นพื้นฐาน สทส.

การดัดแปลงทางนโยบายเกิดขึ้นจากการที่ตัวแทนข้าราชการครูมีบทบาทมากพอสมควรในก.ค.ศ. โดยในช่วงปีพ.ศ. 2547-2553 ก.ค.ศ.ประกอบไปด้วยรัฐมนตรีกระทรวงศึกษาธิการ กรรมการโดยตำแหน่ง 6 คน ผู้ทรงคุณวุฒิ 7 คน และตัวแทนข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาอีก 7 คน รวมทั้งหมด 21 คน ทำให้มีตัวแทนข้าราชการครูฯ สูงคิดเป็นร้อยละ 33 ต่อมาในปีพ.ศ. 2553 มีการเพิ่มคณะกรรมการทั้งหมดเป็น 31 คนโดยตัวแทนข้าราชการครูฯ เพิ่มเป็น 12 คน ทำให้สัดส่วนตัวแทนครูเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 39 ของคณะกรรมการทั้งหมด

การดัดแปลงทางนโยบายเกิดขึ้นจากการที่ตัวแทนข้าราชการครูมีบทบาทมากพอสมควรในเวทีระบบตัดสินใจย่อย โดยในช่วงปีพ.ศ. 2547-2553 ก.ค.ศ.ประกอบไปด้วยรัฐมนตรีกระทรวงศึกษาธิการ กรรมการโดยตำแหน่ง 6 คน ผู้ทรงคุณวุฒิ 7 คน และตัวแทนข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาอีก 7 คน รวมทั้งหมด 21 คน ทำให้มีตัวแทนข้าราชการครูฯ สูงคิดเป็นร้อยละ 33 ต่อมาในระหว่างปีพ.ศ. 2553-2560 มีการเพิ่มคณะกรรมการทั้งหมดเป็น 31 คนโดยตัวแทนข้าราชการครูฯ เพิ่มเป็น 12 คน ทำให้สัดส่วนตัวแทนครูเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 39 ของคณะกรรมการทั้งหมด จากการมีบทบาทสูงในระบบตัดสินใจย่อย ข้าราชการครูก็ได้รับการเลื่อนเงินเดือนและตำแหน่งวิทยฐานะอย่างรวดเร็วโดยแทบไม่ต้องเคลื่อนไหวร้องขอเพิ่มเงินเดือนหรือค่าตอบแทนใน

ระบบตัดสินใจระบบชาติ ในภาพที่ 5.3 จะเห็นได้ว่าตั้งแต่ปีพ.ศ. 2549 ที่เริ่มบังคับใช้ระบบตำแหน่งวิทยฐานะ ก็มี ร้อยละ 79 ของข้าราชการครูดำรงตำแหน่งค.ศ.2 และอีกร้อยละ 8.4 ดำรงตำแหน่งค.ศ.3 ต่อมาในปีพ.ศ. 2560 สัดส่วนผู้ดำรงตำแหน่งค.ศ. 3 เพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 49.6 และในปีพ.ศ. 2563 ลดลงเหลือร้อยละ 40.6 ซึ่งเป็นผลมาจากการเกษียณของครูรุ่นเก่าจำนวนมากและการเข้ามารับตำแหน่งครูผู้ช่วยของครูรุ่นใหม่

แต่ทิศทางนโยบายที่สอดคล้องกับผลประโยชน์ของข้าราชการครูในระหว่างปีพ.ศ. 2547-2560 ก็มี ข้อยกเว้นเพราะการมีบทบาทในระบบย่อยก็ไม่สามารถคุมทิศทางนโยบายได้ทั้งหมดโดยเฉพาะนโยบายที่มีการ ริเริ่มมาจากรัฐบาลและระบบตัดสินใจชาติ ส่งผลให้เกิดการเคลื่อนไหวประท้วงขององค์กรครูนอกระบบย่อยโดยใน ปีพ.ศ. 2548-2549 รัฐบาลได้พยายามโอนย้ายโรงเรียนสพฐ.ไปสังกัดท้องถิ่น⁷⁰ ก่อให้เกิดข้อกังวลว่าการโอนย้ายไป ท้องถิ่นจะนำไปสู่มีการเปลี่ยนสถานะของครูจากข้าราชการเป็นพนักงานท้องถิ่น กระทบต่อเงินเดือน วิทยฐานะ และความมั่นคงทางอาชีพของข้าราชการครู อีกทั้งการโอนย้ายยังหมายความว่าระบบตัดสินใจย่อยของนโยบาย ความก้าวหน้าจะเปลี่ยนจากคณะกรรมการก.ค.ศ. ที่มีตัวแทนครูดำรงตำแหน่งกรรมการเป็นฝ่ายบริหารและ การเมืองของท้องถิ่นซึ่งข้าราชการครูและองค์กรตัวแทนครูต่างๆไม่มีความเชื่อใจ ในอดีตโรงเรียนประถมศึกษาเคย อยู่ภายใต้การบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและครูมีความรู้สึกไม่พอใจกับระดับเงินเดือน สวัสดิการต่างๆ และสภาพการทำงานที่ด้อยกว่าข้าราชการครูในโรงเรียนมัธยมศึกษาสังกัดกรมสามัญ ทำให้เกิดการก่อตั้งองค์กร ตัวแทนครูหลายแห่งในช่วงปี พ.ศ. 2521-2523 เพื่อเคลื่อนไหวเรียกร้องการโอนย้ายโรงเรียนประถมศึกษาหรือ “โรงเรียนประชาบาล” ไปสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ ความเคลื่อนไหวนี้ประสบผลสำเร็จ นำไปไปสู่การจัดตั้ง คณะกรรมการข้าราชการครู (ก.ค.)⁷¹ ที่มีตัวแทนองค์กรครูเป็นกรรมการซึ่งเป็นต้นแบบของคณะกรรมการก.ค.ศ. ในปัจจุบัน

จนกระทั่งปีพ.ศ. 2560 เกิดการรัฐประหารขึ้นและภายหลัง คสช.มีคำสั่งให้มีการปรับเปลี่ยนองค์ประกอบ การของคณะกรรมการก.ค.ศ. เหลือเพียง 14 คนเท่านั้น โดยมีการตัดตัวแทนข้าราชการครูและบุคลากรทางการ ศึกษาออกทั้งหมด มีการลดตัวแทนกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิเหลือ 3 คน และมีการเพิ่มผู้ช่วยรัฐมนตรี กระทรวงศึกษาธิการ 1-2 คน ความเปลี่ยนแปลงนี้น่าจะเป็นปัจจัยที่เอื้อให้เกิดการปรับหลักเกณฑ์บางประการที่ กระทบต่อผลประโยชน์ของข้าราชการครู เช่น มีการยกเลิกหลักเกณฑ์การประเมินวิทยฐานะเดิม (ว. 17) และมีการประกาศใช้หลักเกณฑ์ที่มีกำหนดให้มีการประเมินคงสภาพวิทยฐานะตามมาตรา 55

⁷⁰ Tan, M. 2007. *The politics of the decentralisation of basic education in Thailand*. Thesis (Ph.D.).University of Leeds.

⁷¹ มนตรี เจนวิทย์การ. 2528. *ครูประชาบาล: บทบาทการต่อสู้ทางการเมือง*. สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ฯ กรุงเทพฯ

ผลกระทบเหล่านี้ก็ส่งผลให้ข้าราชการครูบางกลุ่มเรียกร้องการเพิ่มตัวแทนครูกลับเข้าไปในก.ค.ศ.แต่ยังไม่มีการเคลื่อนไหวขนาดใหญ่เหมือนในปีพ.ศ. 2548-2549 เพราะระบบการตัดสินใจย่อยยังคงมีความสอดคล้องกับผลประโยชน์ของข้าราชการครูโดยมีมติที่สนับสนุนนโยบายยังเป็นการสร้างความก้าวหน้าทางอาชีพครูและก.ค.ศ.ยังถืออำนาจการตัดสินใจสุดท้ายที่เกี่ยวกับนโยบายข้าราชการครู รวมทั้งเสียงสะท้อนของข้าราชการครูก็มีผลต่อการตัดสินใจของผู้บริหารของหน่วยงานในกระทรวงศึกษา ทำให้การออกนโยบายไม่ค่อยมีผลกระทบรุนแรงต่อผลประโยชน์ของข้าราชการครู ตัวอย่างหนึ่งที่สะท้อนให้เห็นถึงอิทธิพลของข้าราชการครูต่อการกำหนดนโยบายคือการจัดทำกรอบทิศทางแผนการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2560-2574 โดยคณะกรรมการของสำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษาที่มีข้อเสนอการจ้างงานครูรุ่นใหม่ในโรงเรียนรัฐบาลแบบสถานะพนักงานเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและความยืดหยุ่นในการบริหารจัดการบุคลากรโดยสามารถเพิ่มหรือลดการจ้างงานครูได้ตามจำนวนนักเรียนที่ปรับเปลี่ยนไปหรือในนโยบายก็คือการลดความมั่นคงทางอาชีพของข้าราชการครูโดยการยกเลิกการจ้างงานครูได้ง่ายขึ้น ทำให้เกิดการวิพากษ์วิจารณ์จากข้าราชการครู สุดท้ายคณะกรรมการของสภาการศึกษาได้ตัดข้อเสนอออกจากแผนการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2560-2574⁷² ในขณะเดียวกันกลุ่มข้าราชการก็จะเคลื่อนไหวมากขึ้นเมื่อเผชิญกับการดำเนินนโยบายในระบบตัดสินใจชาติดังเช่นการที่องค์กรครูบางแห่งได้ออกมาประท้วงต่อต้านร่างพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติฉบับใหม่โดยหนึ่งในเหตุผลการคัดค้านคือการใช้คำว่าเปลี่ยนแปลงคำว่า “ใบอนุญาตประกอบวิชาชีพครู” เป็น “ใบรับรองการประกอบวิชาชีพครู” ก่อให้ข้อกังวลว่ามีนัยยะแอบแฝงถึงการเปลี่ยนสถานะข้าราชการครูเป็นพนักงานในอนาคตและการตัดตำแหน่งวิทยฐานะ

ข้อสังเกตอีกประการหนึ่งจากตัวอย่างข้างต้นก็คือแม้กลุ่มข้าราชการครูและโรงเรียนเอกชนจะมีบทบาทกันในระบบตัดสินใจย่อยที่ต่างกัน แต่ก็มี

6.3.5 บทสรุป

จากความคลุมเครือในมติที่สนับสนุนนโยบายในกฎหมายการศึกษาแห่งชาติประกอบการต่อรองกันภายหลังการออกกฎหมาย ส่งผลให้ทิศทางความเท่าเทียมด้านเงินอุดหนุนระหว่างนักเรียนในโรงเรียนเอกชนและรัฐเกี่ยวข้องกับ การตัดสินใจนโยบาย 3 ด้านด้วยกัน ได้แก่ การพิจารณานโยบายเงินอุดหนุนพื้นฐานรายหัวในระบบตัดสินใจชาติซึ่งไม่มีกลุ่มผลประโยชน์ที่เข้มแข็ง ทำให้ถูกหลงลืมไปและแทบไม่มีการปรับเพิ่มเงินส่วนนี้เลย ทิศทางความเสมอภาคในด้านนี้จึงขึ้นอยู่กับบทบาทและอิทธิพลของกลุ่มผลประโยชน์ภายในระบบตัดสินใจนโยบายย่อยอีก 2

⁷² มติชนออนไลน์. “ครู-ผอ. มีหนาว!! แฉร่างแผนการศึกษาชาติ ‘ครู’ เปลี่ยนสถานะภาพเป็น ‘พนง.ราชการ’ ‘ผอ.’ อยู่ครบ 4 ปี กลับเป็น ‘ครู’” 25 เมษายน 2559 https://www.matichon.co.th/education/news_116407

ระบบ ได้แก่ นโยบายเงินอุดหนุนแก่นักเรียนในโรงเรียนเอกชนและนโยบายความก้าวหน้าทางอาชีพของข้าราชการครู โดยกลุ่มโรงเรียนเอกชนและสมาคมสามารถเรียกร้องการเพิ่มเงินอุดหนุนได้ภายในระบบตัดสินใจของตัวเอง แต่ก็เป็นไปได้ด้วยความยากลำบากเพราะข้อเสนอมักถูกปฏิเสธด้วยเหตุผลต่างๆตั้งแต่มนต์ทัศน์ที่ว่า การอุดหนุนเป็นการช่วยเหลือโรงเรียนและนักเรียนในโรงเรียนเอกชนมีฐานะดีอยู่แล้ว ข้อเสนอที่ว่าข้อมูลจำนวนนักเรียนในโรงเรียนเอกชนมีความคลาดเคลื่อนและโรงเรียนอาจไม่ได้ใช้งบประมาณอย่างคุ้มค่า ตลอดจนข้อจำกัดทางงบประมาณ โดยการคัดค้านนี้ไม่ได้เกิดขึ้นในเวทีการตัดสินใจหลักอย่าง กช. และที่ประชุมคณะรัฐมนตรีที่มักอนุมัติรับหลักการ แต่เกิดขึ้นหลังจากนั้นในขั้นการพิจารณากำหนดตัวเลขเงินอุดหนุนสุดท้ายซึ่งมีสำนักงบประมาณเป็นผู้บทบาทสำคัญ

การเพิ่มเงินอุดหนุนแก่โรงเรียนเอกชนจึงไล่ไม่ทันงบต่อหัวของโรงเรียนรัฐเพิ่มขึ้นเร็วกว่าโดยเฉพาะงบบุคลากรซึ่งเกิดจากการตัดแปลงนโยบายความก้าวหน้าทางอาชีพให้สอดคล้องกับผลประโยชน์ของข้าราชการครูในระบบตัดสินใจย่อย เช่น การออกหลักเกณฑ์เทียบโอนตำแหน่งซีที่อิงกับระยะเวลาการทำงานของข้าราชการเป็นตำแหน่งวิทยฐานะที่ควรอิงกับความรู้และทักษะของครู หรือการไม่ออกหลักเกณฑ์การประเมินคงสภาพวิทยฐานะ ทำให้การขึ้นวิทยฐานะมีสภาพคงอยู่คล้ายตำแหน่งซีเดิม นอกจากนี้ การที่งบบุคลากรเพิ่มขึ้นเร็วก็มีส่วนทำให้เหลือพื้นที่ทางการคลังไม่มาก เป็นข้อจำกัดด้านงบประมาณสำหรับค่าใช้จ่ายอื่นรวมถึงการอุดหนุนเงินแก่โรงเรียนเอกชน ในแง่นี้ก็อาจมองได้ว่าเป็นการแข่งขันทางอ้อมระหว่างกลุ่มโรงเรียนเอกชนและข้าราชการครู

กลุ่มโรงเรียนเอกชนไม่สามารถจัดการปัญหาดังกล่าวภายในระบบตัดสินใจของตัวเอง ทำให้ข้อเรียกร้องในช่วงหลังมีลักษณะเป็นรื้อสร้างระบบตัดสินใจมากขึ้นโดยการนำเสนอมนต์ทัศน์เรื่องการอุดหนุนเงินอย่างเท่าเทียมเพื่อสร้างการแข่งขันเชิงคุณภาพผ่านสื่อและต่อฝ่ายบริหาร ตลอดจนการนำเสนอ นโยบายต่อพรรคการเมือง อย่างไรก็ตาม ข้อเสนอการรื้อระบบเหล่านี้ น่าจะเกิดขึ้นได้ยากเพราะจะกระทบต่อผลประโยชน์ของข้าราชการครู โดยเงื่อนไขจำเป็นหนึ่งสำหรับแนวคิดการแข่งขันเชิงคุณภาพคือการเปลี่ยนสถานะข้าราชการครูเป็นพนักงานซึ่งเป็นข้อเสนอที่เคยถูกต่อต้านอย่างหนักจากกลุ่มข้าราชการครู

6.4 นโยบายเงินอุดหนุนสำหรับนักเรียนยากจน

6.4.1 ความก้าวหน้าของนโยบายอุดหนุนนักเรียนยากจนหลังปี 2560

ตั้งแต่ช่วงปี พ.ศ. 2542 จนถึงปี พ.ศ. 2561 นโยบายเงินอุดหนุนสำหรับนักเรียนยากจนไม่ใช่ว่ามีความก้าวหน้าเท่าใดนัก โดยสพฐ.มีการจัดสรรเงินอุดหนุนปัจจัยพื้นฐานสำหรับนักเรียนยากจนเพิ่มเติมด้วยเพื่อเป็นการช่วยเหลือการจัดการศึกษาของโรงเรียนและค่าใช้จ่ายของผู้เรียน อาทิ ค่าเสื้อผ้า ค่าอาหารและค่าพาหนะ แต่เงินอุดหนุนนี้มีจำนวนค่อนข้างจำกัดโดยในช่วงก่อนหน้าปีพ.ศ. 2551 มีการอุดหนุนในระดับประถมศึกษาอยู่ที่ 460 บาท/คน/ปี ไม่เกินร้อยละ 30 ของนักเรียนทั้งหมดในโรงเรียน และในระดับมัธยมศึกษาตอนต้นอยู่ที่ 2,500 บาท/คน/ปี ไม่เกินร้อยละ 20 ของนักเรียนทั้งหมดในโรงเรียน และปรากฏว่ามีการปรับเพิ่มเพียงครั้งเดียวในช่วงเวลาเกือบ 20 ปีโดยเพิ่มเป็น 1,000 บาท/คน/ปี แต่ไม่เกินร้อยละ 40 ของนักเรียนทั้งหมดในโรงเรียน และ 3,000 บาท/คน/ปี แต่ไม่เกินร้อยละ 30 ของนักเรียนทั้งหมดในโรงเรียน ทั้งนี้เกณฑ์ความยากจนก่อนปีพ.ศ.2561 คือครอบครัวของผู้เรียนมีรายได้ไม่เกิน 40,000 บาทต่อปี⁷³

ทั้งนี้การกำหนดโควตาสัดส่วนนักเรียนยากจนที่ได้รับจัดสรรงบนี้มีสาเหตุมาจากปัญหาเชิงเทคนิคที่กระทรวงศึกษาธิการไม่สามารถตรวจสอบความถูกต้องของข้อมูลรายได้ครัวเรือน แต่ในทางปฏิบัติ โรงเรียนหลายแห่งจัดสรรงบส่วนนี้แบบถัวเฉลี่ยให้นักเรียนยากจนทุกคนในโรงเรียน ดังนั้นเงินอุดหนุนต่อผู้เรียนยากจนน่าจะต่ำกว่าตัวเลขข้างต้น ในปีพ.ศ. 2559 มีการสำรวจพบว่ามีงบเงินอุดหนุนประมาณ 2,500 ล้านบาทหรือประมาณร้อยละ 0.5 ของงบประมาณการศึกษาทั้งหมด⁷⁴

แต่หลังจากปี พ.ศ. 2561 นโยบายเงินอุดหนุนนี้มีความก้าวหน้าอย่างมีนัยสำคัญเมื่อมีการจัดตั้งกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา (กสศ.) ซึ่งมีการจัดสรรงบอุดหนุนให้แก่นักเรียนกลุ่มยากจนพิเศษอย่างมีเงื่อนไข (Conditional Cash Transfer : CCT) ตั้งแต่ระดับชั้นอนุบาลปีที่ 1 จนถึงมัธยมศึกษาปีที่ 3 เพิ่มเติมอีก 3,000 บาท/คน/ปี โดยกำหนดการเกณฑ์ความยากจนไว้ว่าครอบครัวของผู้เรียนมีรายได้น้อยกว่า 3 พันบาทต่อสมาชิกครอบครัวต่อปีและกำหนดเงื่อนไขว่าผู้เรียนต้องมีอัตราการเข้าเรียนไม่ต่ำกว่าร้อยละ 60 เงินอุดหนุนส่วนนี้เป็นการสนับสนุนแก่ผู้เรียนเพิ่มเติมจากเงินอุดหนุนปัจจัยพื้นฐานที่ดำเนินการโดยสพฐ. ซึ่งปรากฏว่าในปี 2563 และ 2564 มีการอุดหนุนงบ 3.7 พันล้านบาทและ 3.9 พันล้านบาทตรงไปสู่ักเรียนยากจนพิเศษประมาณ 1 ล้านคน⁷⁵

⁷³ เอกสารเข้าที่ประชุมกรม. หนังสือที่ ศธ 40006/1486

⁷⁴ ชัยยุทธ ปัญญาสวัสดิ์สุทธิ์. 2560. การจัดสรรงบประมาณเพื่อการศึกษาผ่านตัวผู้เรียน. สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา: กรุงเทพฯ

⁷⁵ กสศ. 2563 รายงานประจำปี 2563

นอกจากนี้ กสศ.ยังมีการพัฒนาเครื่องมือการทดสอบความยากจนที่แม่นยำมากขึ้นอย่างการวัดรายได้ทางอ้อม (Proxy Mean Test: PMT) ทำให้เกิดการขยายฐานนักเรียนยากจนที่ได้รับอุดหนุนปัจจัยพื้นฐานสำหรับนักเรียนยากจนด้วย ปัจจุบัน สพฐ. ให้เงินอุดหนุนดังกล่าวแก่นักเรียนยากจนทุกคนที่ผ่านเกณฑ์การทดสอบ โดยยกเลิกข้อจำกัดเดิมที่ให้จัดสรรงบประมาณไม่เกินร้อยละ 30-40 ของนักเรียนทั้งหมดในโรงเรียนและใช้เกณฑ์ความยากจนเดียวกับกสศ.

อย่างไรก็ตาม ความก้าวหน้าที่ยังถือว่าค่อนข้างจำกัดเมื่อเปรียบเทียบกับเป้าหมายเดิมของกองทุนฯ ที่มีแผนจะจัดสรรงบสู่นักเรียนยากจนพิเศษทั้งหมด 4.3 ล้านคนซึ่งหมายความว่าปัจจุบันมีผลสำเร็จเพียง 1 ใน 4 เท่านั้น ผลลัพธ์นี้มีสาเหตุสำคัญหนึ่งมาจากข้อจำกัดด้านงบประมาณที่เกี่ยวข้องกับการร่างกฎหมายของกองทุนฯ ในร่างกฎหมาย มีการกำหนดให้กองทุนฯ ได้รับการจัดสรรงบประมาณถึงร้อยละ 5 ของงบด้านการศึกษาหรือประมาณ 2.5 หมื่นล้านบาทต่อปี แต่ปรากฏว่ามีการตัดข้อกำหนดดังกล่าวออกไปในกฎหมายที่ได้รับการประกาศและในปี 2562-2564 กองทุนฯ ได้รับการจัดสรรงบประมาณ 2.5 พันล้านบาท 5.5 พันล้านบาทและ 6 พันล้านบาทตามลำดับ คิดเป็นประมาณร้อยละ 1.2 ของงบการศึกษาทั่วประเทศเท่านั้น

เนื้อหาในส่วนต่อไปจะเป็นการวิเคราะห์พัฒนาการของระบบการตัดสินใจนโยบายเงินอุดหนุนนักเรียนยากจนในช่วงก่อนและหลังการก่อตั้งกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา ซึ่งจะสะท้อนให้เห็นถึงบทบาทที่สำคัญของกองทุนในฐานะกลุ่มผลประโยชน์ในการผลักดันนโยบายการลดความเหลื่อมล้ำ

6.4.2 พัฒนาการของระบบการตัดสินใจนโยบายเงินอุดหนุนนักเรียนยากจนและบทบาทของกลุ่มผลประโยชน์

ระบบการตัดสินใจนโยบายเงินอุดหนุนนักเรียนยากจนและบทบาทของกลุ่มผลประโยชน์ของนโยบายนี้มีพัฒนาการที่น่าจะแบ่งได้เป็นสามระยะตามช่วงเวลาของการก่อตั้งกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา แบ่งเป็น 1. ระยะก่อนการตั้งกองทุนซึ่งเป็นช่วงที่ยังไม่มีระบบตัดสินใจและมียุทธศาสตร์นักเรียนยากจนเป็นกลุ่มประโยชน์ที่ค่อนข้างอ่อน 2. ระยะเวลาระหว่างการจัดตั้งกองทุนซึ่งเป็นการก่อตัวของระบบตัดสินใจ และ 3. ระยะเวลารองหลังการก่อตั้งกองทุนซึ่งเป็นช่วงเวลาที่ระบบตัดสินใจและมียุทธศาสตร์ใหม่ของนโยบายที่เข้มแข็งมากขึ้นนั้นคือสำนักงานกองทุน พัฒนาการนี้ส่งผลต่อทิศทางของนโยบายในแต่ละช่วงแตกต่างกันโดยมีความก้าวหน้ามากขึ้นในช่วงหลังการจัดตั้งกองทุน

1. ระยะก่อนการก่อตั้งกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา: การไม่มีระบบตัดสินใจอย่างง่ายและความอ่อนแอของกลุ่มผลประโยชน์

ในช่วงก่อนปีพ.ศ. 2560 การตัดสินใจนโยบายด้านนี้ดูเหมือนยังไม่ได้มีระบบการตัดสินใจโดยขาดการจัดตั้งเวทีตัดสินใจหลัก (Policy venues) สำหรับการพิจารณาปรับปรุงเงินอุดหนุนรายหัวแก่นักเรียนยากจนและเกณฑ์นิยามนักเรียนยากจน มีเพียงการทำงานธุรการอย่างการจัดทำข้อมูลจำนวนนักเรียนยากจนและงบอุดหนุนประจำปีโดยสำนักนโยบายและแผนการศึกษาขั้นพื้นฐานภายใต้สพฐ. ซึ่งมีสถานะเป็นเพียงหน่วยงานระดับกอง ทำให้การตัดสินใจนโยบายด้านนี้มีลักษณะเป็นครั้งเป็นคราว (ad hoc) ขึ้นอยู่กับปัจจัยของระบบการตัดสินใจระดับชาติ (Macro-policymaking system) ซึ่งมักไม่ให้ความสำคัญกับนโยบายด้านนี้มากนักโดยจากการสืบค้นมติคณะรัฐมนตรีพบว่าในระหว่างปี พ.ศ. 2542-2559 มีการนำเสนอการปรับเงินอุดหนุนปัจจัยสำหรับนักเรียนยากจนเข้าสู่ที่ประชุมคณะรัฐมนตรีเพียงครั้งเดียวในปีพ.ศ. 2550⁷⁶ ซึ่งอยู่ภายใต้การบริหารของรัฐบาลสุรยุทธ์หลังการรัฐประหารหนึ่งปี การผลักดันนโยบายนี้ก็น่าจะมาจากดร.วิจิตร ศรีสอ้านหนึ่งในผู้นำการปฏิรูปการศึกษา 2542 ซึ่งดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีกระทรวงศึกษาธิการในขณะนั้น ทำให้มีการอ้างอิงโมทัศน์นโยบายเดิมในกฎหมายการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ที่เน้นการช่วยเหลือนักเรียนยากจนให้มีโอกาสเข้าถึงการศึกษามากขึ้น

ปัจจัยสำคัญประการหนึ่งที่ทำให้เรื่องนี้ไม่ใช่วาระสำคัญของระบบการตัดสินใจระดับชาติก็คือกลุ่มผลประโยชน์หลักอย่างนักเรียนยากจนและครอบครัวของผู้เรียนไม่สามารถรวมตัวกันขับเคลื่อนการเรียกร้องได้และไม่ได้มีบทบาทในเวทีการตัดสินใจใดๆ ส่วนพรรคการเมืองเองก็อาจมีโมทัศน์เรื่องการสร้างความเสมอภาคและลดความยากจนในมุมมองที่กว้างเรื่องการศึกษา อาทิ นโยบายการอุดหนุนราคาสินค้าหรือการจัดสรรเงินสดช่วยเหลือค่าครองชีพ ในขณะเดียวกันหน่วยงานที่มีบทบาทสำคัญในเวทีตัดสินใจหลักอย่างในที่ประชุมคณะรัฐมนตรีก็คือสำนักงบประมาณซึ่งมีหน้าที่ตรวจสอบความคุ้มค่าของงบประมาณ ทำให้มีแนวโน้มคัดค้านการเพิ่มงบ โดยเฉพาะการของบที่ไม่มีข้อมูลสนับสนุนเพียงพอซึ่งรวมถึงการปรับปรุงเงินอุดหนุนรายหัวแก่นักเรียนยากจนในช่วงเวลานั้นด้วยที่มีถูกคัดค้านโดยการหยิบยกปัญหาการยืนยันระดับความยากจนของนักเรียน

ในระยะเวลาที่หน่วยงานบางแห่งก็มีความพยายามจะผลักดันนโยบายเพิ่มเงินอุดหนุนนักเรียนยากจน แต่ก็ไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร ตัวอย่างหนึ่งคือการผลักดันของสำนักงานส่งเสริมสังคมแห่งการเรียนรู้และคุณภาพเยาวชน (สสค.) ซึ่งได้ก่อตั้งขึ้นตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีในปีพ.ศ. 2553 เพื่อทำหน้าที่เป็นกลไกการสนับสนุนการปฏิรูปการเรียนรู้ในและนอกระบบโรงเรียนโดยรวม หนึ่งในโครงการสำคัญของสสค.คือการจัดทำบัญชีการศึกษาเป็นฐานข้อมูลการจัดสรรงบการศึกษาทั้งประเทศโดยร่วมมือกับสำนักนโยบายและแผนการศึกษา

⁷⁶ เอกสารเข้าที่ประชุมครม. หนังสือที่ ศร 40006/1486

ชั้นพื้นฐานและนักวิชาการด้านเศรษฐศาสตร์ โครงการนี้มีข้อค้นพบสำคัญคือประเทศไทยมีการจัดสรรงบการศึกษาแก่นักเรียนยากจนค่อนข้างจำกัดเพียงประมาณ 2.5 พันล้านบาท⁷⁷ ทำให้เกิดการผลักดันข้อเสนอการปรับเงินอุดหนุนและเกณฑ์ระดับความยากจน แต่สุดท้ายข้อเสนอนี้ไม่ได้รับการตอบรับจากผู้บริหารของกระทรวงศึกษาธิการโดยไม่มีการนำเรื่องนี้เสนอเข้าที่ประชุมกรม. โดยจากการสัมภาษณ์ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับโครงการนี้พบว่าฝ่ายบริหารกระทรวงอาจยังมองว่าการดำเนินงานตามข้อเสนอนี้ยังปัญหาเทคนิคในการยืนยันระดับความยากจนของนักเรียนและน่าจะเผชิญกับการคัดค้านด้วยเหตุผลเรื่องข้อจำกัดด้านงบประมาณ ในแง่หนึ่งการจ่ายมอบต่อเหตุผลเชิงเทคนิคและข้อจำกัดงบประมาณก็สะท้อนให้เห็นว่าฝ่ายบริหารยังไม่มีเจตจำนงทางการเมืองมากพอในการผลักดันประเด็นนี้ ทั้งนี้ การผลักดันประเด็นเรื่องการลดความเหลื่อมล้ำของสสค.มาพร้อมกับความพยายามในการจัดตั้งองค์กรเป็นกองทุนตามพระราชบัญญัติด้วยซึ่งไม่ประสบผลสำเร็จเช่นกันในช่วงเวลานี้ อาทิ ในปีพ.ศ. 2553 มีเสนอร่างพ.ร.บ.กองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมคุณภาพการเรียนรู้เข้าที่ประชุมกรม.⁷⁸ และในปีพ.ศ. 2560 มีการยกระดับองค์กรตัวเองเป็นสถาบันวิจัยและพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ (องค์กรมหาชน)⁷⁹ แต่สุดท้ายมีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลก่อนทุกครั้ง ทำให้ยังคงมีสถานะเป็นหน่วยงานภายใต้การกำกับดูแลของสำนักนายกรัฐมนตรี อย่างไรก็ตาม การขับเคลื่อนทั้งประเด็นการลดความเหลื่อมล้ำและการยกระดับองค์กรได้ประสบความสำเร็จพร้อมกันในระยะเวลาถัดมาโดยการก่อตั้งกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา

2. ระยะเวลาการก่อตั้งกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา: การก่อตัวของระบบตัดสินใจโดยนโยบายเงินอุดหนุนนักเรียนยากจน

จุดเปลี่ยนสำคัญของการตัดสินใจนโยบายด้านนี้คือการจัดตั้งกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา (กสศ.) ก่อให้เกิดระบบการตัดสินใจนโยบายเงินอุดหนุนนักเรียนยากจนโดยการเปลี่ยนแปลงนี้มีที่มาจากปัจจัยภายนอกทางการเมือง (exogenous shock) ได้แก่ การรัฐประหารในปีพ.ศ. 2557 และการร่างรัฐธรรมนูญปีพ.ศ. 2560 ซึ่งเปิดพื้นที่ให้ตัวแทนของ สสค. ได้นำเสนอข้อมูลความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาและการจัดตั้งกองทุนต่อคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ (กรธ.) รัฐธรรมนูญฉบับใหม่นี้จึงมีเนื้อหาที่กำหนดให้การลดความเหลื่อมล้ำเป็นวาระการปฏิรูปการศึกษา (Agenda-setting) และกลไกที่เอื้อต่อการตัดสินใจให้มีการจัดตั้งกองทุนตามข้อเสนอของสสค. โดยมาตรา 54 กำหนดให้จัดตั้งกองทุนที่มีหน้าที่ในการช่วยเหลือนักเรียนขาดแคลนด้านทุนทรัพย์ การลดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาและการพัฒนาคุณภาพครูภายในหนึ่งปีหลังมีการบังคับใช้ และมาตรา 261

⁷⁷ ชัยยุทธ ปัญญสวัสดิ์สุทธิ์. 2560. *การจัดสรรงบประมาณเพื่อการศึกษาผ่านตัวผู้เรียน*. สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา: กรุงเทพฯ

⁷⁸ เอกสารเข้าที่ประชุมกรม.ที่ ศธ. 0209/2901

⁷⁹ เอกสารเข้าที่ประชุมกรม.ที่ นร. 0403 (กร4)7823

กำหนดให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการอิสระเพื่อการปฏิรูปการศึกษาเพื่อทำหน้าที่จัดทำข้อเสนอการปฏิรูปการศึกษาตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งต่อมาได้มีการตั้งคณะกรรมการเพื่อศึกษาการจัดตั้งกองทุนฯประกอบไปด้วยกรรมการที่มีภูมิหลังด้านเศรษฐศาสตร์และนโยบายการเงิน 5 คน อดีตรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ 1 คน ตัวแทนภาคธุรกิจ 1 คน คนและผู้เชี่ยวชาญด้านการศึกษาอีก 1 คน โดยกรรมการบางคนเป็นผู้ขับเคลื่อนประเด็นการลดความเหลื่อมล้ำด้านการศึกษาาร่วมกับสสค. ทำให้มีบทสนทนาหลักในการตัดสินใจนโยบายเน้นเรื่อง “การจัดสรรงบประมาณเพื่อลดความเหลื่อมล้ำ” แตกต่างจากเดิมที่เป็นเพียงการการเงินอุดหนุนเพื่อ “ช่วยเหลือผู้เรียนยากจน”

จากการตั้งวาระการปฏิรูปและการจัดตั้งอนุกรรมการข้างต้นตามรัฐธรรมนูญ ก็ทำให้แนวคิดหลักในร่างกฎหมายการจัดตั้งกองทุนฯแรกเป็นเรื่องการปรับการจัดสรรงบประมาณการศึกษาแก่นักเรียนยากจนจาก “50 สตางค์สุดท้ายเป็น 5 บาทแรก” ซึ่งหมายถึงการจัดสรรร้อยละ 5 แรกของงบการศึกษาไปสู่ักเรียนยากจนก่อนที่จะคิดทำโครงการอื่น แตกต่างจากเดิมที่เป็นการจัดสรรงบที่เหลือจากการทำโครงการอื่นเพียงร้อยละ 0.5 สู่นักเรียนยากจน⁸⁰ โดยมาตรา 5 กำหนดให้ภาครัฐต้องจัดสรรงบประมาณไม่น้อยกว่าร้อยละ 5 ของงบการศึกษาแก่กองทุนนี้ซึ่งเท่ากับประมาณ 2.5 หมื่นล้านบาทต่อปีเพิ่มขึ้นจากเดิมที่ 2.5 พันล้านบาทในปีพ.ศ. 2559 แนวทางการจัดสรรนี้มีลักษณะคล้ายกับการเก็บภาษีเพื่อนำไปใช้เพื่อวัตถุประสงค์เฉพาะ (earmark tax) ของสำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.) การจัดสรรลักษณะนี้ก็อาจจะทำให้กลุ่มนักเรียนยากจนได้รับทรัพยากรเพิ่มขึ้น นำไปสู่การเข้าถึงการศึกษาที่มีคุณภาพดีขึ้น ทำให้เกิดเรียนรู้ตามนักเรียนกลุ่มอื่นได้ทัน

ร่างกฎหมายฉบับนี้ได้รับความเห็นชอบเบื้องต้นจากทั้งที่ประชุมคณะรัฐมนตรีและสภานิติบัญญัติแห่งชาติ แต่สำนักงบประมาณที่มีฐานะกลายเป็นผู้มีอำนาจวิโต้ในเรื่องการจัดสรรงบประมาณ (veto player) ได้ทำการคัดค้านเนื้อหาในมาตรา 5 เพราะการกำหนดการจัดสรรที่ตายตัวนี้เท่ากับเป็นการลดอำนาจควบคุมการจัดสรรของสำนักงบประมาณ สุดท้ายเนื้อหาในมาตรา 5 ดังกล่าวนี้ถูกเปลี่ยนเป็นมาตรา 6(3) ของกฎหมายฉบับจริงที่มีเนื้อหาว่า “เงินอุดหนุนที่รัฐบาลจัดสรรให้เป็นรายปีตามแผนการใช้จ่ายเงินที่คณะกรรมการและคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบแล้ว” ส่งผลสำคัญต่อทิศทางของระบบการตัดสินใจในระยะต่อไปด้วยโดยเปิดช่องให้เกิดการตีความและปรับเปลี่ยนแนวทางจัดสรรงบใหม่แก่กองทุนได้มากขึ้น ไม่ได้เป็นการจัดสรรในสัดส่วนที่ตายตัวตามร่างกฎหมายฉบับแรก เช่น กองทุนอาจได้รับจัดสรรงบเพิ่มขึ้นเป็นจำนวนเงิน แต่ลดลงในแง่สัดส่วนต่องบการศึกษาทั้งหมดอันเป็นการเลื่อนไหลทางนโยบายจากการจัดสรรงบเพื่อลดความเหลื่อมล้ำ ไปสู่การช่วยเหลือนักเรียนยากจนเท่านั้น

⁸⁰ คณะกรรมการอิสระเพื่อการปฏิรูปการศึกษา. 2560. คำชี้แจงประกอบการจัดตั้งกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษาตามมาตรา 54 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

หรือคณะกรรมการกองทุนในอนาคตอาจอกระเบียบที่ดัดแปลงจุดประสงค์ของกองทุนเป็นการช่วยเหลือด้านการเงินมากกว่าการพัฒนาคุณภาพการศึกษาสำหรับนักเรียนยากจน

อย่างไรก็ดี การเจรจาต่อรองก็ทำให้มีการติดตั้งกลไกป้องกันการเบี่ยงเบนทิศทางการทำงานของกองทุนออกจากเจตนารมณ์เดิมไว้ด้วยโดยมีการจัดตั้งกองทุนไว้ภายนอกโครงสร้างอำนาจบริหารของกระทรวงศึกษาธิการ ภายใต้อำนาจหน้าที่ ความรู้และเครือข่ายการผลักดันการลดความเหลื่อมล้ำสิทธิประโยชน์ของสสค. มาไว้ที่กองทุนฯ ประกอบกับการที่อนุกรรมการก่อตั้งกองทุนได้มาดำรงตำแหน่งคณะกรรมการของกองทุน ทำให้กองทุนฯ มีความเป็นอิสระค่อนข้างมากจากฝ่ายบริหารของกระทรวงฯ และมีความต่อเนื่องในการทำงานตามแนวทางและวัตถุประสงค์เดิม ทั้งนี้ ร่างกฎหมายการจัดตั้งกองทุนฉบับแรกนั้นมิได้กำหนดแนวทางการจัดตั้งกองทุนตามที่กล่าวมา แต่กำหนดให้สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษาเป็นผู้ดูแลกองทุนฯ ซึ่งอาจมีผลต่อความเป็นอิสระและความต่อเนื่องในการทำงานจามวัตถุประสงค์เดิมของกองทุน

3. ระยะเวลาหลังการก่อตั้งกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา: บทบาทกองทุนกสศ. ในฐานะกลุ่มประโยชน์ในระบบตัดสินใจย่อย

ภายหลังการออกกฎหมายจัดตั้งกสศ. ปีพ.ศ. 2560 ระบบการตัดสินใจนโยบายเงินอุดหนุนนักเรียนยากจนก็ได้ก่อตัวขึ้นโดยมีมติคณะรัฐมนตรีนโยบายหลัก (Policy image) คือการจัดสรรเงินอุดหนุนต้องเป็นไปเพื่อลดความเหลื่อมล้ำด้านการศึกษาตามแนวคิดการปรับการจัดสรร “50 สตางค์สุดท้ายเป็น 5 บาทแรก” สำหรับนักเรียนยากจน พร้อมทั้งยกระดับคุณภาพการศึกษาสำหรับผู้เรียนฐานะยากจนให้ทันกับนักเรียนกลุ่มอื่น เช่น การอุดหนุนเงินสำหรับการพัฒนาทักษะของครูผู้สอนนักเรียนยากจน แตกต่างจากเดิมที่เน้นเพียงการช่วยเหลือด้านการเงิน เวทีการตัดสินใจของระบบนี้ (Policy Venue) คือคณะกรรมการกสศ. และที่ประชุมกรม. โดยคณะกรรมการกสศ. มีอำนาจในการพิจารณาแนวทางการจัดสรรงบอุดหนุนนักเรียนยากจนและหลักเกณฑ์ระดับความยากจน และนำเสนอแผนงบประมาณแก่ที่ประชุมกรม. ส่วนกลุ่มที่ได้รับผลประโยชน์หลัก (vested interest) คือสำนักงานกองทุนซึ่งมีผลประโยชน์และการดำรงอยู่ขององค์กรผูกโยงโดยตรงกับการจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่ นักเรียนยากจน ทำให้มีการเรียกร้องและปกป้องนโยบายการอุดหนุนนักเรียนยากจนอย่างต่อเนื่อง เสมือนเป็นตัวแทนของผู้เรียนและผู้ปกครองฐานะยากจนที่มีบทบาทค่อนข้างน้อยเพราะไม่สามารถรวมตัวกันได้อย่างเข้มแข็ง

ตั้งแต่การก่อตั้งในปีพ.ศ. 2561 จนถึงปัจจุบัน กสศ. สามารถป้องกันการตั้งงบการจัดสรรงบอุดหนุนแก่นักเรียนยากจนได้สำเร็จพอสมควร ทำให้ไม่เกิดการเลื่อนไหลทางนโยบาย (drift) ที่จะลดอัตราส่วนงบอุดหนุนนักเรียนต่อการศึกษาทั้งหมด ในตารางที่ 6.6 จะเห็นได้ว่าสำนักงานไม่ประสบอุปสรรคมากนักในการผลักดันนโยบายในระบบตัดสินใจย่อยโดยมีการเสนอแผนงบประมาณราว 6 พันล้านบาทหรือคิดเป็นประมาณร้อยละ 1.2

ของงบการศึกษาทั้งประเทศในปีพ.ศ. 2563 และ 2564 เพิ่มจาก 2.5 พันล้านบาทหรือร้อยละ 0.5 ในปีพ.ศ. 2562 ซึ่งได้รับการอนุมัติจากที่ประชุมคณะรัฐมนตรีโดยมีการตัดลดงบเล็กน้อยในปีพ.ศ. 2563 และไม่ได้ทำการตัดงบใดในปีพ.ศ. 2564 และกสศ.ก็สามารถรับมือกับอุปสรรคจากระบบการตัดสินใจย่อยได้ดีโดยแม้ในขั้นตอนการร่าง พ.ร.บ.งบประมาณ สำนักงานประมาณได้ทำการปรับลดงบของกสศ.ลงเหลือราว 3.8 พันล้านบาทและ 5 พันล้านบาท แต่สำนักงานกองทุนฯก็สามารถผลักดันให้มีการเพิ่มงบในขั้นตอนแปรญัตติได้สำเร็จ ทำให้สุดท้ายแล้วได้รับจัดสรรงบเกือบเท่ากับแผนเริ่มแรก

ตารางที่ 6.6 ตัวเลขงบประมาณของกสศ.ในแต่ละขั้นตอนของกระบวนการงบประมาณ (หน่วย: ล้านบาท)

ขั้นตอน	2563	2564
แผนงานที่กสศ. เสนอกรม.	6,063	6,171
กรม. อนุมัติ	5,496	6,171
ร่างพ.ร.บ. งบประมาณ	3,858,	5,001
งบประมาณที่แปร ญัตติได้	1,637	1,083
พ.ร.บ. งบประมาณ	5,496	6,084

ที่มา: แผนปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายเงินรวมทุกแหล่งเงินประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2563-2564, รวบรวมโดยคณะผู้วิจัย

ความสำเร็จในการปกป้องทิศทางของนโยบายและผลประโยชน์ของกสศ.น่าจะมีปัจจัยสำคัญอย่าง 4 ประการ ได้แก่ **ประการแรก** กลุ่มผลประโยชน์หลักอย่างสำนักงานกองทุนมีบทบาทสำคัญในเวทีการตัดสินใจโดยสำนักงานเป็นผู้จัดทำและเสนอแผนของบต่อคณะกรรมการกสศ.ซึ่งประกอบไปด้วยตัวแทนหน่วยงานราชการ 8 คนและผู้ทรงคุณวุฒิอีก 8 คน⁸¹ ทำให้การพิจารณาตัดสินใจไม่ได้เป็นไปตามกรอบแนวคิดของราชการ ในขณะที่เดียวกันการที่ประธานและกรรมการบางคนเคยดำรงตำแหน่งคณะกรรมการก่อตั้งกองทุนมาก่อนก็ช่วยวางกรอบโมโนทัศน์ทางนโยบายและทิศทางการทำงานให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์เดิมพอสมควร

⁸¹ ได้แก่ กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิด้านเศรษฐศาสตร์และนโยบายการเงิน 3 คน ด้านงานงบประมาณ 1 คน ด้านการศึกษา 2 คนและด้านกฎหมายอีก 2 คน

ประการที่สอง กสศ.ได้สร้างระบบข้อมูลนักเรียนยากจนและเครื่องมือการยืนยันความยากจนที่แม่นยำมากขึ้น ลดปัญหาการตัดงบด้วยเหตุผลเรื่องความไม่ถูกต้องของข้อมูลที่มีถูกหยิบยกขึ้นมากล่าวอ้าง การสร้างความสามารถนี้ก็มาจากการได้รับทรัพยากรจำนวนมากสำหรับการขับเคลื่อนนโยบาย โดยในปีพ.ศ. 2564 กสศ.มีงบดำเนินการประมาณ 267 ล้านบาทและมีบุคลากร 64 คน⁸² ประกอบกับการสร้างเครือข่ายนักวิชาการ ภาคประชาสังคมและครูที่ขยายตัวขึ้นเรื่อยๆตั้งแต่ในช่วงที่ยังมีสศค.

ประการที่สาม เมื่อกสศ.ไม่สามารถป้องกันการตัดงบของกองทุนภายในระบบตัดสินใจย่อยได้ ก็ยังสามารถเข้าไปเรียกร้องและรักษาผลประโยชน์ของตัวเองและนักเรียนยากจนได้ในเวทีการตัดสินใจระดับชาติอย่าง การแปรรูปที่ดินรัฐสภาซึ่งเป็นเวทีที่สำนักงบประมาณมีอำนาจต่อรองลดลง โดยผู้บริหารกองทุนได้นำเสนอข้อมูลที่แสดงความสำคัญของกองทุนในการลดความเหลื่อมล้ำด้านการศึกษาต่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและคณะกรรมการวิสามัญ⁸³ ตลอดจนการสร้างแนวร่วมสนับสนุนการทำงานของกองทุนในวงกว้างด้วยการนำเสนอปัญหาความเหลื่อมล้ำด้านการศึกษาผ่านสื่อให้เป็นที่ประจักษ์ต่อสาธารณะและกลายเป็นวาระทางสังคมมากขึ้น

ประการที่สี่ การแยกงบอุดหนุนนักเรียนยากจนมาไว้ที่กองทุน (compartmentalization) ทำให้การเพิ่มหรือตัดงบด้านนี้ทั้งเด่นชัดขึ้นและเป็นที่ได้รับความสนใจมากขึ้น โดยการตัดงบของกองทุนอาจถูกตีความว่ารัฐบาลไม่ให้ความสำคัญกับการลดความเหลื่อมล้ำด้านการศึกษา แตกต่างเดิมที่งบอุดหนุนนักเรียนยากจนถูกรวมไว้เป็นก้อนเดียวกับเงินอุดหนุนรวมของสพฐ. ทำให้การตัดงบด้านนี้ไม่ได้ถูกรายงานแยกและไม่ได้รับความสนใจ

ตัวชี้วัดหนึ่งที่จะสะท้อนให้เห็นว่าประเด็นนี้เป็นวาระทางสังคมมากขึ้นก็คือจำนวนการนำเสนอขานโยบายที่เกี่ยวกับนักเรียนยากจนเพิ่มขึ้นสูงหลังการก่อตั้งกสศ. ในตารางที่ 6.7 จะเห็นว่าภายหลังปีพ.ศ. 2561 ผลการค้นหาข่าวในสื่อหนังสือพิมพ์ที่มีคำว่า “นักเรียนยากจน” ปรากฏพร้อมกับคำว่า “กระทรวงศึกษาธิการ” เพิ่มขึ้นเป็นประมาณ 80-100 ต่อปีสูงกว่าช่วงก่อนหน้าที่มีราว 30-50 ข่าวต่อปี สอดคล้องกับการสัมภาษณ์ผู้บริหาร กสศ.และอดีตผู้บริหารกระทรวงศึกษาธิการที่กล่าวว่าในอดีตสื่อมักนำเสนอข่าวเกี่ยวกับเรื่องการพักหนี้ครูและสวัสดิการ แทบไม่มีการนำเสนอเรื่องความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาหรือนักเรียนยากจน

ตารางที่ 6.7 ปริมาณการรายงานข่าวเกี่ยวกับนักเรียนยากจนในช่วงปี 2558-2563

⁸² กสศ. 2564. ผลการบริหารและพัฒนา ทรัพยากรบุคคลประจำปี 2564

⁸³ ตัวอย่างเช่น สำนักข่าวไทยพีบีเอส. “หันกองทุนเสมอภาค 1,600 ล้าน หวังยกระดับเด็กยากจน 1 ล้านคน” 8 พฤศจิกายน 2562

<https://news.thaipbs.or.th/content/285908> และ กรุงเทพธุรกิจ. “หวังเด็กไทยเข้าสู่ภาวะยากจนเฉียบพลันมากกว่า 7 แสนคน” 19 กรกฎาคม 2564 <https://www.bangkokbiznews.com/social/949832>

คำสำคัญในข่าว	2558	2559	2560	2561	2562	2563
“นักเรียนยากจน” “กระทรวงศึกษาธิการ”	12	45	32	55	111	81

ที่มา: ฐานข้อมูล NewsCenter

6.4.3 บทสรุปพัฒนาการของระบบการตัดสินใจนโยบายเงินอุดหนุนนักเรียนยากจน

ในช่วงก่อนการตั้งกองทุน การตัดสินใจนโยบายเงินอุดหนุนนักเรียนยากจนยังไม่มีระบบตัดสินใจย่อย ทำให้การกำหนดนโยบายด้านนี้ขึ้นอยู่กับระบบการตัดสินใจระดับชาติซึ่งให้ความสำคัญกับนโยบายอื่นเป็นวาระสำคัญ ก่อนนโยบายนี้และไม่ค่อยมีการตอบสนองต่อความต้องการของกลุ่มผลประโยชน์หลักอย่างผู้เรียนและครอบครัว ฐานะยากจนที่ไม่สามารถรวมตัวกันได้อย่างเข้มแข็งพอ ในขณะที่เดียวกันหน่วยงานปฏิรูปอย่าง สสค. ก็ไม่มีบทบาทมากพอในการผลักดันเรื่องเข้าสู่เวทีการตัดสินใจหลักอย่างที่ประชุม ครม. จนกระทั่งปี พ.ศ. 2560 การร่างรัฐธรรมนูญใหม่ได้เปิดพื้นที่ให้ สสค. ได้นำเสนอวาระการสร้างความเสมอภาคทางการศึกษาและเข้าไปมีส่วนร่วมในคณะกรรมการอิสระเพื่อการปฏิรูปการศึกษาที่ทำหน้าที่ร่างกฎหมายจัดตั้งกองทุนโดยการต่อรองกันในการร่างกฎหมายนี้ก็มีทั้งส่วนที่สอดคล้องและไม่สอดคล้องกับข้อเสนอของฝ่ายปฏิรูป ที่สำคัญคือการถ่ายโอนฝ่ายบริหาร และเจ้าหน้าที่ของ สสค. มาไว้ที่กองทุนและการจัดตั้งกองทุนไว้นอกโครงสร้างการบริหารของกระทรวงศึกษาธิการ แต่ไม่มีการกำหนดสัดส่วนของกองทุนต่องบการศึกษาทั้งหมดไว้ที่ร้อยละ 5 ตามข้อเสนอ

จากการก่อตั้งกองทุนและการต่อรองทางกฎหมายข้างต้น ก็ทำให้เกิดระบบตัดสินใจย่อยที่ทับซ้อนกันให้ นโยบายเงินอุดหนุนนักเรียนยากจนก้าวหน้ากว่าเดิม แต่ก็ไม่ถึงจุดหมายเดิมที่วางไว้ โดยระบบย่อยนี้มีมีโนทัศน์ทางนโยบายที่เน้นการจัดสรรเงินอุดหนุนเพื่อลดความเหลื่อมล้ำ ไม่ใช่เพียงการช่วยเหลือทางการเงินเหมือนในช่วงก่อน และมีเวทีการตัดสินใจหลักเป็นคณะกรรมการ กสศ. ซึ่งมีกรรมการหลายคนเคยช่วยขับเคลื่อนประเด็นความเสมอภาคร่วมกับ สสค. และช่วยผลักดันการออกกฎหมายกองทุน ทำให้ทิศทางการทำงานของกองทุนค่อนข้างเป็นไปตามวัตถุประสงค์เดิม ยากต่อการดัดแปลงทางนโยบาย ที่สำคัญคือการก่อตั้งสำนักกองทุนยังเป็นการสร้างกลุ่มประโยชน์ที่มีการดำรงอยู่ผูกโยงกับงบอุดหนุนนักเรียนยากจน ทำให้มีแรงจูงใจในการเรียกร้องและปกป้องผลประโยชน์เสมือนเป็นตัวแทนของผู้เรียนและครอบครัว และสำนักกองทุนก็มีอิทธิพลพอสมควรในระบบตัดสินใจย่อยนี้โดยมีบทบาทหน้าที่ในการจัดทำแผนงบประมาณของกองทุน อีกทั้งยังมีทรัพยากรทางการเงินและบุคลากรในการสร้างระบบข้อมูลความยากจนที่แม่นยำขึ้นและแสดงให้เห็นถึงปัญหาความเหลื่อมล้ำได้อย่างชัดเจน ทำให้สามารถขยายแนวร่วมในฝ่ายการเมืองและภาคประชาสังคมเพื่อค้ำจุนการตั้งงบประมาณของกองทุนโดยสำนักงานประมาณ

ในขั้นตอนการร่างพ.ร.บ.งบประมาณซึ่งอยู่นอกเหนือระบบตัดสินใจย่อย อย่างไรก็ตาม แม้งบประมาณประสบความสำเร็จในการป้องกันการตัดงบในช่วงที่ผ่านมา แต่ก็ยังไม่สามารถผลักดันให้การจัดสรรของกองทุนสูงขึ้นใกล้เคียงร้อยละ 5 ตามที่วางแผนไว้ได้

6.5 การเปรียบเทียบกรณีศึกษาระบบการตัดสินใจย่อยและบทบาทของกลุ่มประโยชน์

การเปรียบเทียบกรณีศึกษาสองกรณีแสดงให้เห็นว่าการเปลี่ยนแปลงขนาดใหญ่ด้วยการออกกฎหมายระดับรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติไม่ได้รับประกันว่าทิศทางนโยบายหลังจากนั้นจะดำเนินไปตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายดังกล่าว แต่ทิศทางนโยบายหลังการออกกฎหมายสามารถปรับเปลี่ยนไปและเบี่ยงเบนออกไปจากเดิมได้ ในกรณีศึกษานโยบายการอุดหนุนของการศึกษาระหว่างนักเรียนในโรงเรียนเอกชนและรัฐ การอุดหนุนมีความเหลื่อมล้ำมากขึ้นเรื่อยๆ ต่างจากหลักความเท่าเทียมในกฎหมายการศึกษาแห่งชาติ โดยนักเรียนในโรงเรียนเอกชนยังได้รับเงินอุดหนุนเป็นจำนวนเงินมากขึ้น แต่ไม่เพิ่มขึ้นไม่ทันงบต่อหัวในโรงเรียนรัฐ ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางนโยบายที่เรียกว่าการปล่อยไหลขึ้น (drift) การเปลี่ยนแปลงอีกลักษณะที่เกิดขึ้นก็คือการดัดแปลงนโยบาย (conversion) โดยอาศัยการตีความเนื้อหาที่คลุมเครือของกฎหมายใหม่ อาทิ การตีความว่าการให้เงินอุดหนุนที่เท่าเทียมกันระหว่างรัฐและเอกชนหมายถึงเฉพาะเงินอุดหนุนรายหัว ไม่รวมงบบุคลากรและงบอื่นๆ หรือการที่คณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา (ก.ค.ศ.) ออกหลักเกณฑ์เทียบโอนตำแหน่งซีและตำแหน่งวิทยฐานะ ทำให้วิทยฐานะมีความหมายใหม่เท่ากับตำแหน่งซีแบบเดิม ไม่ใช่การระบุถึงความรู้และทักษะทางวิชาชีพครู เป็นผลให้เงินเดือนและค่าตอบแทนของครู รวมทั้งงบต่อหัวในโรงเรียนรัฐเพิ่มสูงขึ้นอย่างรวดเร็ว

ในขณะที่ในกรณีศึกษานโยบายความเสมอภาค ผู้เรียนและครอบครัวที่มีฐานะยากจนได้รับเงินอุดหนุนเพิ่มเติมค่อนข้างจำกัดในช่วงก่อนปีพ.ศ. 2560 ไม่ได้เป็นไปทิศทางของกฎหมายการศึกษาแห่งชาติ แต่ภายหลังจากนั้นก็ได้รับเงินอุดหนุนเพิ่มขึ้นทั้งในแง่จำนวนและสัดส่วนเมื่อเทียบกับงบทั้งหมด เป็นไปตามรัฐธรรมนูญพ.ศ. 2560 และกฎหมายกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา พ.ศ. 2561 ความก้าวหน้านี้เป็นผลมาจากการป้องกันการเบี่ยงเบนทางนโยบายหลังออกกฎหมายโดยการจัดสรรงบอุดหนุนตามแผนงานเดิมของกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา ไม่มีการตัดงบตามที่เสนอโดยสำนักงบประมาณ มิเช่นนั้นจะเกิดการปล่อยไหลขึ้น (drift) โดยหากมีการตัดงบอย่างเนื่องทุกปีก็อาจทำให้สัดส่วนของงบอุดหนุนนักเรียนยากจนลดลงกลับไประดับเดิมก่อนมีกองทุน

ความแตกต่างระหว่างทิศทางของนโยบายของกรณีศึกษานี้ก็สะท้อนให้เห็นความสำคัญของอิทธิพลและบทบาทของกลุ่มประโยชน์หลักในระบบตัดสินใจย่อยและระบบตัดสินใจระดับชาติ โดยกลุ่มโรงเรียนเอกชนและ

สมาคมต่างๆสามารถรักษาสผลประโยชน์ของตัวเองได้ภายในระบบตัดสินใจย่อยที่เกี่ยวกับนโยบายเงินอุดหนุนเอกชนเท่านั้น แต่ป้องกันการเพิ่มงบต่อหัวนักเรียนในโรงเรียนรัฐไม่ได้เพราะไม่มีบทบาทในเวทีการตัดสินใจเรื่องนโยบายความก้าวหน้าของครู อีกทั้งยังไม่สามารถเคลื่อนไหวเพื่อเรียกร้องข้อเสนอของตัวเองในระบบการตัดสินใจระดับชาติได้ ในอีกกรณีศึกษา สำนักงานกองทุนเพื่อความเสมอภาคได้ทำหน้าที่เสมือนเป็นตัวแทนป้องกันผลประโยชน์ของผู้เรียนฐานะยากจนที่ไม่สามารถรวมตัวกันได้ โดยสำนักงานมีบทบาทในการจัดทำข้อมูลและเสนอแผนงานต่อคณะกรรมการ ทำให้มีอิทธิพลพอสมควรในการกำหนดทิศทางการนโยบายในระบบตัดสินใจย่อยของตัวเอง ยิ่งไปกว่านั้น สำนักงานยังสามารถสร้างแนวร่วมกับฝ่ายการเมืองและสังคมในระบบการตัดสินใจระดับชาติเพื่อคัดค้านการตัดงบของกองทุนได้ด้วย

บทบาทการต่อรองและอิทธิพลของกลุ่มผลประโยชน์ก็มีรากมาจากการเจรจาต่อรองกันและการตัดสินใจในระยะก่อตัวของระบบการตัดสินใจย่อย ในกระบวนการออกแบบการให้เงินอุดหนุน ได้มีการนำเสนอแนวคิดหลายชุดโดยบางแนวคิดน่าจะนำไปสู่การก่อตัวของระบบตัดสินใจย่อยระบบเดียวที่พิจารณาการให้เงินอุดหนุนรายหัวทั่วไปสำหรับผู้เรียนทุกคน ไม่ว่าจะเรียนอยู่ในโรงเรียนรัฐและเอกชน โดยเงินอุดหนุนนี้จะรวมทั้งเงินเดือนและบุคลากรไว้เป็นก้อนเดียวกัน อาทิ แนวคิดการแข่งขันพัฒนาคุณภาพระหว่างโรงเรียนเอกชนและรัฐ แต่สุดท้ายหลังการเจรจาต่อรองกัน แนวคิดที่ถูกเลือกคือแนวคิดการช่วยเหลือโรงเรียนเอกชนและวิธีการงบประมาณแบบราชการเดิมที่แยกส่วนงบต่างๆออกจากกัน ได้แก่ เงินอุดหนุนทั่วไปพื้นฐาน งบบุคลากรสำหรับข้าราชการและงบอุดหนุนสมทบโรงเรียนเอกชน ทำให้เกิดระบบการตัดสินใจย่อยที่ซับซ้อนเกี่ยวพันกันอย่างน้อย 3 ระบบ สร้างความยุ่งยากต่อการเรียกร้องข้อเสนอการอุดหนุนเงินที่เท่าเทียมกันของโรงเรียนเอกชน ส่วนการเจรจาต่อรองในกระบวนการร่างกฎหมายกองทุนเพื่อความเสมอภาคนั้นมีผลให้ยกเลิกมาตรา 5 ที่กำหนดให้มีการจัดสรรงบร้อยละ 5 ของงบการศึกษาแก่สำนักงานกองทุน เป็นการเปิดช่องให้มีตีความใหม่ว่ากองทุนมีหน้าที่ช่วยเหลือนักเรียนยากจน ไม่ใช่การลดความเหลื่อมล้ำด้วยการปรับการจัดสรรงบแก่นักเรียนยากจนเป็นอันดับแรก และเปิดช่องให้มีการตัดงบของกองทุนซึ่งอาจทำให้สัดส่วนงบอุดหนุนนักเรียนยากจนต้องบทิ้งหมดลดลง แต่ในขณะเดียวกันก็มีการติดตั้งกลไกการป้องกันการเบี่ยงเบนทางนโยบายไว้ กล่าวคือการจัดตั้งกองทุนไว้นอกโครงสร้างการบริหารของกระทรวงศึกษาธิการและการถ่ายโอนบุคลากรของสำนักงานส่งเสริมสังคมแห่งการเรียนรู้และคุณภาพเยาวชน (สสค.) ที่ฝ่ายผลักดันเรื่องมโนทัศน์การจัดสรรวยเพื่อลดความเหลื่อมล้ำและการจัดตั้งกองทุนตั้งแต่การร่างรัฐธรรมนูญ แทนการกำหนดให้สำนักงานสภาการศึกษาเป็นผู้ดูแลกองทุนในร่างกฎหมายฉบับเดิม

จากการก่อตัวของระบบตัดสินใจย่อยที่กล่าวถึงข้างต้น กลุ่มโรงเรียนเอกชนจึงเผชิญโจทย์ยากกว่าในการรักษาสผลประโยชน์ภายในระบบการตัดสินใจย่อยโดยต้องริ่สร้างระบบตัดสินใจใหม่ ในด้านมโนทัศน์ทางนโยบาย

โรงเรียนเอกชนต้องเปลี่ยนความคิดของผู้มีอำนาจตัดสินใจบางคนและสังคมที่ยังมองว่าการให้เงินอุดหนุนเป็นไปเพื่อช่วยเหลือโรงเรียนเอกชนและควรมีจำนวนไม่มากเพราะนักเรียนส่วนใหญ่ในโรงเรียนเอกชนมีฐานะร่ำรวย โดยผลักดันแนวคิดว่าการอุดหนุนบรายหัวควรเป็นไปตามหลักความเท่าเทียมหรือการแข่งขันเพื่อพัฒนาคุณภาพ ไม่มี การให้แต้มต่อนักเรียนและโรงเรียนสังกัดใดสังกัดหนึ่ง พร้อมกับแสดงให้เห็นว่านักเรียนจำนวนมากโรงเรียนเอกชน มิได้มีฐานะดีอย่างที่เข้าใจกัน ในด้านเวทีการตัดสินใจ โรงเรียนเอกชนต้องเรียกร้องให้มีการจัดเวทีตัดสินใจใหม่ที่ พิจารณางบต่อหัวนักเรียนในโรงเรียนเอกชนและรัฐไปพร้อมกัน แทนระบบย่อย 3 ระบบเดิมที่มีการตัดสินใจแยก ขาดออกจากกันโดยโรงเรียนเอกชนมีบทบาทเพียงในระบบการตัดสินใจเงินอุดหนุนรายหัวแก่โรงเรียนเอกชนระบบ เดียว ทำให้ไม่สามารถเรียกร้องให้เพิ่มเงินอุดหนุนได้ทั้งบต่อหัวของโรงเรียนรัฐที่เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วตามการเพิ่ม เงินเดือนและวิทยฐานะของข้าราชการครู แต่การรื้อสร้างระบบตัดสินใจก็น่าจะต้องเผชิญกับแรงต้านทานของ ข้าราชการครูซึ่งเคยเกิดขึ้นแล้วในอดีต อาทิ การเคลื่อนไหวคัดค้านข้อเสนอการเปลี่ยนสถานะข้าราชการครูเป็น พนักงานอันเป็นเงื่อนไขจำเป็นสำหรับแนวคิดการให้เงินอุดหนุนเงินรายหัวเพื่อสร้างการแข่งขันพัฒนาคุณภาพ ระหว่างโรงเรียนเอกชนและรัฐหรือการคัดค้านข้อเสนอโอนย้ายข้าราชการครูไปสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ข้อเสนอเหล่านี้จะสร้างผลกระทบต่อระบบตัดสินใจย่อยที่มีโมทัศน์หลักสอดคล้องกับผลประโยชน์ของข้าราชการ ครูและมีเวทีการตัดสินใจที่ให้บทบาทสำคัญแก่กลุ่มตัวแทนของข้าราชการครูพอสมควร และแม้ภายหลังการ รัฐประหารปีพ.ศ. 2557 ได้มีการลดบทบาทของกลุ่มตัวแทนของข้าราชการครูออกจากเวทีตัดสินใจสำคัญต่างๆ แต่ข้อเสนอหรือสร้างก็ยังไม่ได้รับการตอบรับที่ดีจากฝ่ายผู้บริหารกระทรวงหรือฝ่ายการเมืองที่ไม่ต้องการเผชิญกับ แรงต่อต้านของข้าราชการครู ในขณะที่สำนักงานกองทุนไม่มีโจทย์การรื้อสร้างแบบโรงเรียนเอกชนโดยสำนักงาน กองทุนก่อตั้งขึ้นมาเป็นศูนย์กลางของระบบตัดสินใจย่อยในด้านนี้ ทำให้เกิดความสับสนคลั่งในด้านมโนทัศน์ทาง นโยบายอย่างน้อยในช่วงแรกของการก่อตั้งกองทุน โดยมโนทัศน์ที่ว่าก็คือการจัดสรรเงินอุดหนุนนักเรียนยากจน ต้องเป็นไปเพื่อลดความเหลื่อมล้ำ และสำนักงานก็มีบทบาทสำคัญในการจัดทำข้อมูลและเสนอแผนแก่ คณะกรรมการกสศ.ที่เป็นเวทีการตัดสินใจหลัก ในขณะเดียวกันคณะกรรมการกสศ.ประกอบไปด้วยบุคคลหลายคน ที่เป็นฝ่ายสนับสนุนการจัดตั้งกองทุนมาและมีส่วนในการร่างกฎหมายตั้งแต่แรก ทำให้การเบี่ยงเบนทางนโยบาย เป็นไปได้ยากมากขึ้น

นอกจากนี้ กลุ่มโรงเรียนเอกชนยังมีความสามารถในการเจรจาต่อรองดีกว่าสำนักงานกองทุนฯโดย สมาคมและองค์กรของกลุ่มโรงเรียนเอกชนยังเป็นการรวมตัวอย่างหลวมๆ ทำให้ไม่ได้มีการระดมทรัพยากรเพื่อ เคลื่อนไหวหรือสร้างระบบ เช่น ยังไม่ได้รับการจัดข้อมูลที่แสดงอย่างชัดเจนว่าโรงเรียนเอกชนมีนักเรียนฐานะไม่ดีเป็น จำนวนมาก ทำให้ไม่สามารถเก็บค่าธรรมเนียมการศึกษาเพิ่มเติมได้เพียงพอกับต้นทุนการจัดการศึกษาสำหรับ นักเรียนกลุ่มนี้ หรือข้อมูลที่แสดงให้เห็นว่าหากได้รับบต่อหัวเท่าเทียมกับโรงเรียนรัฐ จะสามารถยกระดับผล

การศึกษาของนักเรียนกลุ่มนี้ อีกทั้ง หน่วยงานราชการอย่างสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการศึกษาเอกชน (สช.) ที่เป็นมิตรกับกลุ่มโรงเรียนเอกชนก็ยังไม่ระบบข้อมูลจำนวนนักเรียนที่น่าเชื่อถือ ก่อให้เกิดข้อสงสัยว่ามีการจัดสรรงบอุดหนุนต่อหัวเกินจริงให้แก่โรงเรียนเอกชน กลายเป็นเหตุผลคัดค้านการเพิ่มเงินอุดหนุนที่สมเหตุสมผล นอกจากนี้ สมาคมและองค์กรของกลุ่มโรงเรียนเอกชนก็ยังมีความคิดเห็นที่แตกต่างกันในการกลยุทธ์เคลื่อนไหว เช่น บางกลุ่มมองว่าจำเป็นต้องสร้างแนวร่วมกับพรรคการเมืองหรือเรียกร่องทางการเมืองเพื่อให้ข้อเสนอได้รับการตอบสนอง แต่บางกลุ่มเห็นต่างว่าไม่ควรมีการเคลื่อนไหวทางการเมืองเพราะต้องรักษาภาพลักษณ์นักการศึกษาที่ต้องมุ่งเน้นทำประโยชน์ต่อผู้เรียนมากกว่าการเรียกร่องที่ดูเหมือนเป็นไปเพื่อผลประโยชน์ส่วนตัว ความคิดเห็นที่แตกต่างกันนี้ทำให้สุดท้ายมิได้มีการเรียกร่องในระบบตัดสินใจระดับชาติ ในขณะที่กลุ่มผลประโยชน์อย่างสมาคมและองค์กรของข้าราชการครูหลายกลุ่มที่พร้อมจะเคลื่อนไหวคัดค้านข้อเสนอใดๆที่จะกระทบต่อความก้าวหน้าและความมั่นคงทางวิชาชีพในระบบตัดสินใจระดับชาติอย่างเต็มที่ หากพวกเขาไม่สามารถหยุดยั้งข้อเสนอดังกล่าวได้ภายในระบบตัดสินใจย่อย

ในทางตรงกันข้าม สำนักงานกองทุนมีความเชี่ยวชาญในกระบวนการกำหนดนโยบายภายในระบบราชการ จากการทำงานอย่างใกล้ชิดกับระบบราชการและการสืบทอดความรู้และบุคลากรจากสำนักงานส่งเสริมสังคมแห่งการเรียนรู้และคุณภาพเยาวชน (สสค.) อีกทั้ง การสร้างระบบข้อมูลความยากจนของนักเรียนที่แม่นยำขึ้นก็ช่วยลดข้อถกเถียงเรื่องความไม่ถูกต้องของตัวเลขนักเรียนยากจน ทำให้แผนงบประมาณของกองทุนได้รับการอนุมัติจากที่ประชุมคณะรัฐมนตรีได้โดยแทบไม่ถูกตัดลด ยิ่งไปกว่านั้น สำนักงานกองทุนยังได้เคลื่อนไหวในเวทีการตัดสินใจระดับชาติด้วยการขยายแนวร่วมสนับสนุนกองทุนกับฝ่ายการเมือง ภาควิชาการและภาคประชาสังคมเพื่อคานอำนาจกับสำนักงบประมาณที่มักตั้งงบประมาณในขั้นตอนการร่างพ.ร.บ.งบประมาณประจำปี โดยนำเสนอข้อมูลต่อฝ่ายการเมือง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสาธารณะให้เห็นว่าการแก้ไขความเหลื่อมล้ำด้านการศึกษาเป็นเรื่องเร่งด่วนของสังคมไทยและกองทุนมีบทบาทสำคัญในการแก้ปัญหาดังกล่าว

6.6 บทเรียนจากกรณีศึกษา

การวิเคราะห์ในบทนี้ได้แสดงให้เห็นว่านโยบายการสร้างความเสมอภาคทางการศึกษาไม่ได้มีทิศทางตามเจตนารมณ์เดิมของกฎหมายและแผนปฏิรูปเสมอไปโดยเกิดขึ้นได้น้อย 3 รูปแบบ ขึ้นอยู่กับปัจจัยกลุ่มผลประโยชน์และระบบตัดสินใจตามที่สรุปไว้ในตารางที่ 6.8 ดังนี้

ตารางที่ 6.8 สรุปลักษณะรูปแบบการที่นโยบายไม่ก้าวหน้าตามเจตนารมณ์เดิมของกฎหมายและแผนปฏิรูปการศึกษาตามปัจจัยกลุ่มผลประโยชน์และระบบตัดสินใจ

		ประเภทระบบตัดสินใจหลักของชุดนโยบาย	
		ระบบตัดสินใจชาติ	ระบบตัดสินใจย่อย
ระดับความอิทธิพลของกลุ่มประโยชน์ต่อนโยบาย	อ่อนแอ	แบบที่ 1 : การหลงลืม	แบบที่ 3 : การเบี่ยงเบน
	เข้มแข็ง	แบบที่ 2 : ความไม่ต่อเนื่อง	

แบบแรก การหลงลืมทางนโยบายเกิดจากการที่ไม่มีการจัดตั้งระบบตัดสินใจย่อยขึ้น ทำให้การกำหนดทิศทางนโยบายขึ้นอยู่กับระบบตัดสินใจระดับชาติซึ่งมักให้ความสนใจกับนโยบายประเภทนี้หลังนโยบายอื่น เพราะกลุ่มประโยชน์ไม่มีความเข้มแข็งในการผลักดัน ตัวอย่างในงานศึกษานี้ก็คือนโยบายเงินอุดหนุนแก่นักเรียนยากจนโดยครอบครัวและนักเรียนฐานะยากจนไม่สามารถรวมตัวเรียกร้องนโยบายนี้ได้ อีกตัวอย่างก็คือเงินอุดหนุนรายหัวพื้นฐานโดยแม้มีข้อเรียกร้องจากโรงเรียนบางแห่ง แต่ก็ไม่มีผลักดันใดๆ ทำให้แทบไม่มีการเพิ่มเงินอุดหนุนทั้งสองประเภทตลอดช่วงปีพ.ศ. 2542-2560

แบบที่สอง ความไม่ต่อเนื่องทางนโยบายก็เป็นผลมาจากการที่นโยบายขึ้นอยู่กับระบบตัดสินใจระดับชาติคล้ายแบบแรก แต่นโยบายนี้ไม่ถึงกับถูกหลงลืมเพราะมีกลุ่มผลประโยชน์ที่เข้มแข็งในการผลักดันนโยบาย แต่ก็อาจความไม่ต่อเนื่องได้ขึ้นอยู่กับปัจจัยทางการเมือง เช่น ในบางช่วงเวลา พรรคการเมืองที่ได้รับการเลือกตั้งไม่ได้มีแนวคิดทางนโยบายแบบเดียวกับกลุ่มผลประโยชน์ ทำให้เกิดการหยุดชะงักทางนโยบายขึ้น แต่นโยบายก็จะกลับมีความก้าวหน้าอีกครั้งเมื่อพรรคการเมืองที่เป็นแนวร่วมนโยบายได้ขึ้นเป็นฝ่ายบริหาร ทั้งนี้การศึกษาในบทที่ 5 ไม่มีตัวอย่างนโยบายประเภท

แบบที่สาม การเบี่ยงเบนทางนโยบายสามารถเกิดขึ้นได้จากการที่กลุ่มผลประโยชน์มีความอ่อนแอหรือเข้มแข็งเกินไปในระบบตัดสินใจย่อย ขึ้นอยู่สถานการณ์ว่ากลุ่มผลประโยชน์มีผลประโยชน์สอดคล้องกับมโนทัศน์นโยบายของกฎหมายการปฏิรูปหรือไม่ ในตารางที่ 6.9 จะเห็นได้ว่าถ้ากลุ่มผลประโยชน์เป็นฝ่ายคัดค้านแนวทางการปฏิรูปและมีความเข้มแข็ง ก็มีโอกาสสูงที่ตัดแปลงให้ระบบตัดสินใจย่อยเป็นไปตามผลประโยชน์ของฝ่ายตนดังที่เกิดขึ้นในกรณีการตัดแปลงระบบวิทยฐานะให้เป็นระบบซีในบพที่ 5 ในขณะที่เดียวถ้ากลุ่มผลประโยชน์มีผลประโยชน์สอดคล้องกับมโนทัศน์หลักของระบบตัดสินใจย่อยแต่ไม่มีความเข้มแข็งพอในการปกป้องผลประโยชน์ตัวเอง ก็มีโอกาสสูงที่อาจเกิดการเบี่ยงเบนทางนโยบายขึ้นได้อย่างกรณีการเลื่อนไหลทางนโยบายจัดสรรเงินอุดหนุนรายหัวที่เท่าเทียมระหว่างนักเรียนในโรงเรียนเอกชนและรัฐในบพที่ 5

ตารางที่ 6.9 สรุปสถานการณ์ที่มีโอกาสเกิดการเบี่ยงเบนทางนโยบายในระบบตัดสินใจย่อย

		บทบาทของกลุ่มประโยชน์ต่อทิศทางนโยบายตามเจตนารมณ์กฎหมายหรือแผนการปฏิรูปการศึกษา	
		ฝ่ายคัดค้าน	ฝ่ายสนับสนุน
ระดับความอิทธิพลของ ของกลุ่มประโยชน์ใน ระบบตัดสินใจย่อย	อ่อนแอ	มีโอกาสเบี่ยงเบนต่ำ	มีโอกาสเบี่ยงเบนสูง
	เข้มแข็ง	มีโอกาสเบี่ยงเบนสูง	มีโอกาสเบี่ยงเบนต่ำ

การศึกษานี้ยังให้แนวทางการลดและป้องกันปัญหาข้างต้นไว้ด้วยโดยเรียนรู้จากบทเรียนกรณีศึกษาการก่อตั้งกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา การจัดตั้งกองทุนเป็นการก่อตั้งองค์กรที่มีหน้าที่และผลประโยชน์สอดคล้องกับกลุ่มผลประโยชน์ที่ไม่สามารถรวมตัวได้และการก่อตัวของระบบตัดสินใจย่อย ทำให้นโยบายไม่ถูกหลงลืมในระบบตัดสินใจระดับชาติ และระบบตัดสินใจย่อยนี้ก็มีกลไกป้องกันการเบี่ยงเบนด้วยการมีมโนทัศน์ทางนโยบายที่ชัดเจนและการที่คณะกรรมการของกองทุนก็มีผู้ขับเคลื่อนการก่อตั้งกองทุนเข้าร่วมด้วยก็ช่วยป้องกันมิให้ทิศทางของกองทุนเปลี่ยนไปตามกรอบการทำงานของตัวแทนหน่วยงานข้าราชการ อีกทั้ง ผลทางนโยบายของระบบตัดสินใจย่อยเป็นที่ประจักษ์ต่อสังคมและฝ่ายการเมือง อาทิ มีการรายงานงบของกองทุนผ่านเอกสารงบประมาณและอยู่ในการพิจารณาของรัฐสภา ทำให้ป้องกันการถูกตัดงบโดยสำนักงบประมาณได้ บทเรียนเหล่านี้ก็ได้ถูกสรุปเป็นแนวทางลดและป้องกันปัญหาไว้ในตารางที่ 6.10

ตารางที่ 6.10 สรุปแนวทางการลดและป้องกันปัญหาแต่ละประเภทจากบทเรียนการก่อตั้งกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา

		ประเภทระบบตัดสินใจหลักของชุดนโยบาย	
		ระบบตัดสินใจชาติ	ระบบตัดสินใจย่อย
ระดับความ อิทธิพลของของ กลุ่มประโยชน์ ต่อนโยบาย	อ่อนแอ	แก้ไขปัญหาการหลงลืม: <ul style="list-style-type: none"> จัดตั้งองค์กรทำหน้าที่แทนกลุ่มผลประโยชน์ 	แก้ไขปัญหาการเบี่ยงเบน: <ul style="list-style-type: none"> มีมีโนทัศน์นโยบายชัดเจน ให้บทบาทสำคัญกับผู้เห็นด้วยกับแนวทางการปฏิรูป มีการรายงานผลนโยบายต่อเนื่องเป็นที่ประจักษ์ต่อสังคมและฝ่ายการเมือง
	เข้มแข็ง	แก้ไขปัญหาความไม่ต่อเนื่อง: <ul style="list-style-type: none"> จัดตั้งระบบตัดสินใจย่อย 	

6.7 บทสรุป

การศึกษาในบทนี้แสดงให้เห็นถึงบทบาทและอิทธิพลของกลุ่มผลประโยชน์ต่อความยั่งยืนของการปฏิรูปการศึกษาในด้านการลดความเหลื่อมล้ำ โดยกลุ่มประโยชน์อาจเป็นฝ่ายปกป้องทิศทางนโยบายให้เป็นไปตามเจตนารมณ์เดิมของกฎหมายปฏิรูปการศึกษาหรืออาจเป็นฝ่ายเบี่ยงเบนทิศทาง ซึ่งแต่ละกลุ่มก็ประสบความสำเร็จแตกต่างกันไป ขึ้นอยู่กับความเข้มแข็งและผลประโยชน์ขององค์กร กลุ่มโรงเรียนเอกชนถือว่าล้มเหลวในการปกป้องทิศทางนโยบายเงินอุดหนุนที่เท่าเทียมกันมากขึ้น จนเกิดการเลื่อนไหลทางนโยบายไปสู่การอุดหนุนจบการศึกษาที่หัวที่เหลื่อมล้ำกันมากขึ้น ในขณะที่บตต่อหัวของโรงเรียนรัฐก็เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วจากการที่กลุ่มข้าราชการครูเดิมประสบความสำเร็จในการดัดแปลงนโยบายความก้าวหน้าทางอาชีพอย่างวิถยฐานะให้คล้ายกับระบบตำแหน่งซีเดิม ส่วนการจัดตั้งกองทุนถือว่าการสร้างกลุ่มผลประโยชน์ใหม่ที่เข้มแข็งมากขึ้นในการปกป้องผลประโยชน์ของกลุ่มผู้เรียนฐานะยากจน ทำให้การลดความเหลื่อมล้ำและการช่วยเหลือนักเรียนยากจนมีความก้าวหน้ามากขึ้นกว่าในอดีตที่กลุ่มผู้เรียนและครอบครัวยากจนต้องทำการเรียกร้องเองซึ่งไม่ประสบผลสำเร็จ เพราะสามารถรวมตัวกันได้อย่างเข้มแข็ง

ทั้งนี้ อำนาจและกลยุทธ์ของกลุ่มผลประโยชน์แต่ละกลุ่มก็ขึ้นอยู่กับว่าระบบตัดสินใจย่อยมีความสอดคล้องกับผลประโยชน์มากน้อยเพียงใด โดยหากระบบตัดสินใจย่อยมีมีโนทัศน์ทางนโยบายที่เอื้อต่อกลุ่มผลประโยชน์และมีเวทีการตัดสินใจที่ให้บทบาทสำคัญกับกลุ่มผลประโยชน์ กลุ่มผลประโยชน์ก็ทำการเจรจาต่อรอง

ภายในระบบตัดสินใจ ไม่จำเป็นต้องทำการเคลื่อนไหวผ่านสื่อหรือพรรคการเมืองแต่อย่างใด ทำให้กลยุทธ์ของกลุ่มผลประโยชน์เหล่านี้ไม่เป็นที่ประจักษ์ต่อสาธารณะ หรือกล่าวในอีกนัยได้ว่าการที่ไม่เห็นการเคลื่อนไหวของกลุ่มผลประโยชน์เหล่านี้ อาจสะท้อนให้เห็นถึงอำนาจที่ค่อนข้างสูงภายในระบบ ในทางตรงกัน การเคลื่อนไหวเรียกร้องผ่านระบบการตัดสินใจระดับชาติและพื้นที่สาธารณะก็สะท้อนให้เห็นว่ากลุ่มประโยชน์ดังกล่าวสูญเสียอำนาจต่อรองภายในระบบตัดสินใจย่อยไปแล้วดังที่เห็นได้จากกรณีศึกษาที่กลุ่มโรงเรียนเอกชนพยายามเรียกร้องข้อเสนอผ่านสื่อ กลุ่มข้าราชการครูประท้วงการโอนย้ายไปสังกัดปกครองส่วนท้องถิ่นและสำนักงานกองทุนขยายแนวร่วมกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและภาคประชาสังคมเพื่อคัดค้านการตัดงบของกองทุน

อ้างอิง

กรุงเทพธุรกิจ. (2564). 'ห้วง'เด็กไทย'เข้าสู่ภาวะยากจนเฉียบพลันมากกว่า 7 แสนคน. กรุงเทพธุรกิจ.

<https://www.bangkokbiznews.com/social/949832>

กองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา. (2563). รายงานประจำปี 2563.

กองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา. (2564). ผลการบริหารและพัฒนา ทรัพยากรบุคคลประจำปี 2564.

คณะกรรมการอิสระเพื่อการปฏิรูปการศึกษา. (2560). คำชี้แจงประกอบการจัดตั้งกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษาตามมาตรา 54 แห่ง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย.

ชัยยุทธ ปัญญาสวัสดิ์สุทธิ์. (2560). การจัดสรรงบประมาณเพื่อการศึกษาผ่านตัวผู้เรียน. สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา.

มติชนออนไลน์. (2559). 'ครู-ผอ.'มีหนาว!! แชดร่างแผนการศึกษาชาติ 'ครู' เปลี่ยนสถานภาพเป็น 'พจน.ราชการ' 'ผอ.'อยู่ครบ 4 ปี กลับเป็น 'ครู'. มติชน. https://www.matichon.co.th/education/news_116407

มนตรี เจนวิทย์การ. (2528). ครูประชาชน: บทบาทการต่อสู้ทางการเมือง. สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

รุ่ง แก้วแดง. (2542). ปฏิวัติการศึกษาไทย. มติชน.

ศรีอร สมบูรณ์ทรัพย์. (2527). ระบบการตลาดข้าวในภาคกลางของประเทศไทย. สถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

สำนักข่าวไทยพีบีเอส. (2562). หนี้กองทุนเสมอภาค 1,600 ล้าน หนี้กระทบเด็กยากจน 1 ล้านคน. ThaiPBS.

<https://news.thaipbs.or.th/content/285908>

สำนักงานปฏิรูปการศึกษา. (2543). รายงานการศึกษาวิเคราะห์เพื่อการปฏิรูปการศึกษาตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ในรอบภารกิจของสำนักงานปฏิรูปการศึกษา เล่มที่ 3.

สำนักนโยบายและแผนการศึกษาขั้นพื้นฐาน. (2562). แผนบริหารจัดการโรงเรียนขนาดเล็ก.

Baumgartne, F., & Jones, B. D. (1993). *Agendas and Instability in American Politics*. University of Chicago Press.

Mahoney, J., & Thelen, K. (2009). A Theory of Gradual Institutional Change. in *Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency, and Power*. Cambridge University Press.

Moe, T. M. (2015). Vested Interests and Political Institutions. *Political Science Quarterly*, 130(2).

Tan, M. (2007). *The politics of the decentralisation of basic education in Thailand*. University of Leeds.

บทที่ 7 บทสังเคราะห์นัยของกระบวนการทางนโยบายในการปฏิรูปการศึกษาไทยต่อการลดความเหลื่อมล้ำด้านการศึกษา

ในบทสุดท้ายของงานวิจัยนี้ คณะวิจัยจะทำการสังเคราะห์ผลการวิจัยในสามส่วนก่อนหน้า ได้แก่ (1) การวิเคราะห์บทบาทของเรื่องเล่า (narratives) ต่อกระบวนการทางนโยบายด้านการศึกษา (2) การวิเคราะห์ตลาดนโยบายการศึกษาผ่านกรอบคิดเศรษฐศาสตร์สถาบัน และ (3) การวิเคราะห์บทบาทของกลุ่มผลประโยชน์ในกระบวนการทางนโยบายด้านการศึกษา โดยการสังเคราะห์จะทำผ่านกรอบคิดเศรษฐศาสตร์การเมืองของนโยบาย (political economy analysis of policy) เพื่อให้ได้ข้อสังเกตถึงคุณลักษณะสำคัญของกระบวนการทางนโยบายด้านการศึกษาไทย และวิเคราะห์นัยของลักษณะดังกล่าวต่อนโยบายที่จะมีบทบาทลดความเหลื่อมล้ำด้านการศึกษาต่อไป

เนื้อหาในบทนี้จะเริ่มจากการอธิบายกรอบการวิเคราะห์ที่จะนำมาใช้ประกอบการสังเคราะห์ คือกรอบการวิเคราะห์เศรษฐศาสตร์การเมืองของนโยบาย การอธิบายจะเน้นที่เนื้อหาสำคัญและขั้นตอนการวิเคราะห์ของการใช้กรอบคิดนี้ รวมไปถึงยกตัวอย่างการนำกรอบคิดนี้มาใช้ ทั้งนี้ กรอบคิดเศรษฐศาสตร์การเมืองของนโยบายจะทำหน้าที่วางแนวทางการสังเคราะห์ผลวิจัยในภาพรวมของงานวิจัยนี้ รวมไปถึงเป็นฐานของการวิเคราะห์กลยุทธ์ทางนโยบายต่อไป

ในส่วนของการสังเคราะห์ผลการศึกษา คณะวิจัยจะทบทวนข้อค้นพบสำคัญจากการศึกษาในส่วนก่อนหน้า โดยจะเน้นว่าผลการศึกษาแต่ละส่วนได้ให้ข้อสังเกตสำคัญใดถึงแง่มุมต่าง ๆ ของกระบวนการทางนโยบายด้านการศึกษาไทย และจะสรุปผ่านกรอบคิดเศรษฐศาสตร์การเมืองของนโยบายให้เห็นเป็นภาพใหญ่ถึงแง่มุมต่าง ๆ ที่ส่งผลในฐานะปัจจัยที่สร้างโอกาสหรือข้อจำกัดให้กับความพยายามปฏิรูปการศึกษาที่ผ่านมา ก่อนที่ในส่วนสุดท้ายของบทนี้ จะนำเอาข้อสังเกตเกี่ยวกับคุณลักษณะของกระบวนการทางนโยบายด้านการศึกษา มาวิเคราะห์ประกอบกับความท้าทายของการดำเนินนโยบายลดความเหลื่อมล้ำด้านการศึกษา เพื่อนำไปสู่บทวิเคราะห์ทางกลยุทธ์ว่า การจะปรับปรุงนโยบายเพื่อลดความเหลื่อมล้ำด้านการศึกษาของประเทศไทยให้สำเร็จได้นั้นควรจะต้องมีแนวทางเช่นไร

7.1 กรอบคิดเศรษฐศาสตร์การเมืองในการวิเคราะห์นโยบาย (political economy analysis of policy)

ในการเลือกกรอบคิดเพื่อมาสังเคราะห์ผลการวิจัยของงานชิ้นนี้นั้น คณะวิจัยได้เลือกกรอบที่ศึกษานโยบายด้วยมุมมองเศรษฐศาสตร์การเมือง คือการใช้แนววิเคราะห์ที่ผสมทั้งแง่มุมทางเศรษฐศาสตร์และรัฐศาสตร์เข้าด้วยกันเพื่อทำความเข้าใจกับลักษณะและผลลัพธ์จากกระบวนการทางนโยบาย (Reich, 2019) การเลือก

แนวทางนี้เพราะเข้าใจว่าการปฏิรูปทางนโยบาย ไม่ว่าจะเป็นในด้านใด ล้วนแต่เป็นกระบวนการที่มีลักษณะเป็นการเมืองอย่างยิ่ง การผลักดันการปฏิรูปย่อมต้องเผชิญกับความท้าทายทางการเมืองหลายประการที่เกิดขึ้นเมื่อมีความพยายามจะสร้างการเปลี่ยนแปลงในนโยบาย เช่น การเผชิญกับกลุ่มผู้เกี่ยวข้องที่จะมีทั้งผลประโยชน์ทับซ้อน และอำนาจ ที่แตกต่างกันไป การเปลี่ยนแปลงทางนโยบายจะสำเร็จได้ก็เมื่อผู้ผลักดันนโยบายสามารถเลือกกระทำการในทางที่เปลี่ยนแปลงสภาพแวดล้อมเหล่านี้ให้เป็นประโยชน์กับการเปลี่ยนแปลงที่ตนเองต้องการได้ (Reich, 2020; Rocha Menocal et al. 2018)

จากความเข้าใจความเป็น "การเมือง" ของการเปลี่ยนแปลงนโยบายใด ๆ กรอบคิดที่จะเข้ามาอธิบายกระบวนการทางนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการปฏิรูป มีความจำเป็นจะต้องเข้าใจและให้ความสนใจกับแง่มุมความเป็นการเมืองเหล่านี้ การสำรวจงานวิชาการด้านกระบวนการทางนโยบายพบว่ากรอบคิดที่เหมาะสมก็คือกรอบคิด "การวิเคราะห์ด้วยเศรษฐศาสตร์การเมือง Political Economy Analysis (PEA)" ซึ่งปรากฏอยู่ในงานวิจัยนโยบายของนักวิชาการด้านนโยบายสุขภาพ เช่น Micheal Reich (2002, 2019; Reich and Campos, 2020) และงานวิเคราะห์นโยบายพัฒนาขององค์กร เช่น USAID และ RTI International (Rocha Menocal et al. 2018; McGregor et al. 2020) คุณลักษณะสำคัญของกรอบคิด Political Economy Analysis ในการวิเคราะห์นโยบายอยู่ที่การให้ความสำคัญกับปัจจัยที่แวดล้อมกระบวนการ โดยเฉพาะปัจจัยเชิงสถาบัน ว่าปัจจัยเหล่านี้ส่งผลกับสภาพการกระจายของอำนาจและทรัพยากรระหว่างผู้ที่มีส่วนในกระบวนการทางนโยบาย และสภาพนั้นมีนัยอย่างไรกับผลลัพธ์ทางนโยบายที่ผู้ดำเนินการปฏิรูปต้องการให้เกิดขึ้น

Reich and Campos (2020) กล่าวถึงกรอบ Political Economy Analysis ว่ามีประโยชน์อย่างยิ่งกับการวิเคราะห์การปฏิรูปทางนโยบาย ด้วยเพราะการปฏิรูปทางนโยบายนั้นจะไม่สามารถเข้าใจได้เลยหากมองเพียงแต่ในมุมทางเทคนิค เช่น การวิเคราะห์ข้อมูลเพื่อสร้างความเข้าใจเกี่ยวกับคุณลักษณะที่ดีของนโยบาย เขาอธิบายว่า ข้อเสนอทางเทคนิคของนโยบายนั้นแม้จะสมบูรณ์เพียงใดก็ยังไม่เพียงพอที่จะทำให้การปฏิรูปนโยบายทำได้สำเร็จ เพราะทุกขั้นตอนต่าง ๆ ของกระบวนการทางนโยบาย ไม่ว่าจะเป็นการออกแบบ การรับนโยบาย การนำนโยบายไปปฏิบัติ ล้วนเกี่ยวข้องกับการเมืองของการจัดสรรอำนาจและทรัพยากรขึ้นใหม่ ซึ่งหากไม่มีกลยุทธ์ทางการเมืองในการจัดการเรื่องเหล่านี้ ก็ยากที่การเปลี่ยนแปลงใด ๆ จะสำเร็จได้

แต่กระนั้น กรอบการวิเคราะห์ Political Economy Analysis ก็ยังมีความลึกซึ้งมากกว่าเพียงการให้ความสำคัญกับแง่มุมทางการเมืองทั่วไป โดย Reich (2002) อธิบายว่าการวิเคราะห์การปฏิรูปนโยบายจากมุมมองทางการเมืองที่มักจะให้ความสำคัญกับสิ่งที่เรียกว่า "เจตจำนงทางการเมือง (political will)" ของผู้นำในกระบวนการมากจนเกินไป ทำให้ยึดติดอยู่เพียงกับคุณลักษณะของตัวบุคคล แต่ไม่ได้ให้ความสำคัญกับปัจจัยแวดล้อมต่าง ๆ ที่ส่งผลอย่างเป็นสำคัญกับการตัดสินใจทางนโยบายของผู้นำ การเน้นเจตจำนงทางการเมืองมักทำให้ผู้วิเคราะห์หลงใหลไปว่ากลยุทธ์ที่สำคัญนั้นคือ การสร้างแรงจูงใจให้กับผู้นำในกระบวนการทางนโยบาย ให้กลายเป็นส่วนหนึ่งในการผลักดันการปฏิรูป และการจะสร้างแรงจูงใจเช่นนั้นได้ก็จะต้องอาศัยการวิเคราะห์ทาง

การเมืองที่ให้ความสำคัญกับบริบทและผู้เล่นอื่น ๆ ในกระบวนการอย่างเพียงพอ ซึ่งกรอบ Political Economy Analysis สามารถทำหน้าที่นี้ได้

กรอบวิเคราะห์ Political Economy Analysis

งานวิจัยนี้เลือกกรอบวิเคราะห์ Political Economy Analysis (PEA) มาเพื่อเป็นกรอบในการสังเคราะห์บทเรียนจากการศึกษากระบวนการทางนโยบายในการปฏิรูปการศึกษาไทยในอดีต และยังเป็นกรอบสำหรับสร้างข้อเสนอในการปฏิรูปการศึกษาเพื่อลดความเหลื่อมล้ำได้เช่นกัน กรอบ Political Economy Analysis สามารถทำหน้าที่ทั้งสองแบบนี้ได้ ไม่ว่าจะเป็นการวิเคราะห์เส้นทางของการปฏิรูปในอดีตว่าเป็นอย่างไร ได้เผชิญความเป็นไปได้และอุปสรรคใดบ้าง และช่วยศึกษายุทธศาสตร์สำหรับการผลักดันการปฏิรูปในอนาคตได้ (Rocha Menocal et al. 2018)

การสำรวจและสังเคราะห์เนื้อหาที่อธิบายส่วนประกอบของกรอบ Political Economy Analysis ทั้งจากงานของ Micheal Reich (Reich and Campos, 2020) และของ USAID (Rocha Menocal et al. 2018) พบว่ากรอบวิเคราะห์นี้แบ่งการวิเคราะห์ออกเป็นสามส่วนหลัก เพื่อวิเคราะห์สามแง่มุมของกระบวนการทางนโยบายประกอบด้วย

- (1) ปัจจัยเชิงโครงสร้างและปัจจัยเชิงสถาบันที่เชื่อมโยงกับกระบวนการทางนโยบาย และเชื่อมโยงอยู่กับการกระจายของทรัพยากรและอำนาจ รวมถึงความสัมพันธ์ระหว่างตัวละครต่างๆในกระบวนการ
- (2) ตัวละครที่มีส่วนกับกระบวนการทางนโยบาย ไม่ว่าจะเป็นในฐานะผู้สนับสนุนหรือผู้ขัดขวางกระบวนการ โดยกรอบวิเคราะห์เน้นไปที่การทำความเข้าใจกับอำนาจและกระบวนการต่อรองระหว่างตัวละครเหล่านี้ รวมไปถึงการเข้าใจผลประโยชน์ของแต่ละกลุ่ม
- (3) นัยยะของแง่มุมข้างต้นต่อผลลัพธ์ทางนโยบายที่เกิดขึ้นในอดีต และต่อกลยุทธ์ในการปฏิรูปนโยบายว่าจะทำการเปลี่ยนแปลงจุดยืนและอำนาจของตัวละครที่เกี่ยวข้องได้อย่างไร

โดยในรายละเอียดแล้ว กรอบวิเคราะห์ในแต่ละส่วนข้างต้น จะประกอบไปด้วยเนื้อหาและคำถามสำคัญดังต่อไปนี้

(1) การวิเคราะห์ปัจจัยเชิงโครงสร้างและปัจจัยเชิงสถาบันที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการทางนโยบาย: การวิเคราะห์ในส่วนนี้เน้นไปที่การสำรวจสองชุดปัจจัยที่เป็นบริบทสำคัญของตัวละครที่เข้ามามีส่วนในนโยบายว่าส่งผลให้กับความเป็นไปได้ต่าง ๆ ที่ จะเกิดขึ้นในกระบวนการทางนโยบายเช่นไร

ชุดปัจจัยที่หนึ่งคือ โครงสร้างที่แวดล้อมกระบวนการทางนโยบาย ประกอบด้วย โครงสร้างทางสังคมในด้านต่าง ๆ ที่เชื่อมโยงมาสู่กระบวนการกำหนดและการดำเนินนโยบาย เช่น คุณลักษณะของรัฐและของระบบการเมือง คุณลักษณะของระบบเศรษฐกิจ และคุณลักษณะทางสังคมของประเทศ ปัจจัยเหล่านี้เป็นสภาพพื้นฐานที่

ผังรากลึกและยากจะเปลี่ยนแปลงได้ในระยะสั้น เป็นเสมือนปัจจัยในระดับพื้นฐานที่สุดที่แวดล้อมกระบวนการทางนโยบายที่อยู่ในความสนใจ

ชุดปัจจัยที่สองคือ **ปัจจัยเชิงสถาบันที่ส่งผลกับกระบวนการทางนโยบาย** หมายถึง กฎเกณฑ์ (rules of the game) ทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการที่ส่งผลต่อแง่มุมต่าง ๆ ของตัวละครในกระบวนการทางนโยบาย เช่น พฤติกรรม แรงจูงใจ ความสัมพันธ์ พลวัตทางอำนาจ และความสามารถในการร่วมมือกัน ตัวอย่างของปัจจัยเชิงสถาบันนั้นประกอบไปด้วย กฎหมายต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นในระดับรัฐธรรมนูญหรือระดับที่ต่ำกว่าที่เชื่อมโยงกับกระบวนการกำหนดและการดำเนินนโยบาย บรรทัดฐานทางสังคมที่เป็นที่ยอมรับและปฏิบัติกันในกลุ่มผู้ที่เกี่ยวข้องกับนโยบาย วัฒนธรรมประเพณีที่อยู่ในสังคมและส่งผลกระทบต่อกระบวนการทางนโยบาย รวมไปถึงเรื่องเล่าที่ผลักดันการมีส่วนร่วมกับนโยบายของตัวละครต่าง ๆ

การแบ่งการวิเคราะห์ปัจจัยข้างต้นออกเป็นสองชุด เนื่องจากการสำรวจโครงสร้างที่แวดล้อมนโยบายนั้น จะเน้นไปที่ชุดปัจจัยที่อยู่ในระดับที่ผังรากลึกกว่า แต่ยังคงส่งผลต่อมาถึงกระบวนการทางนโยบายที่สนใจได้ เช่น คุณลักษณะของระบบการเมือง บทบาทของความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์ คุณค่าต่าง ๆ ที่ฝังอยู่ในสังคม ความเข้มแข็งหรืออ่อนแอของกลไกรัฐ ปัจจัยในระดับโครงสร้างเหล่านี้จะปรับเปลี่ยนได้ยากจากการปรับนโยบาย อย่างไรก็ตาม หากสังคมและเศรษฐกิจมีบริบทที่เปลี่ยนแปลงไป การเปลี่ยนแปลงในระดับโครงสร้างก็สามารถกลายเป็นโอกาสสำคัญให้กับการเปลี่ยนแปลงทางนโยบายได้เช่นกัน

สำหรับชุดปัจจัยในระดับปัจจัยสถาบันนั้น จะอยู่ในระดับที่มีความเป็นไปได้ในการปรับเปลี่ยนไปพร้อมกับการปฏิรูปนโยบายได้มากกว่า เช่น กฎหมายในระดับต่าง ๆ ตั้งแต่รัฐธรรมนูญ จนมาถึงกฎหมายหรือระเบียบกฎเกณฑ์ในระดับที่เกี่ยวข้องกับนโยบาย ในขณะที่ปัจจัยเชิงสถาบันที่ไม่เป็นทางการยังนับรวมไปถึงวัฒนธรรมต่าง ๆ ที่ส่งผลต่อพฤติกรรมของตัวละครที่มีบทบาทเกี่ยวข้องกับนโยบาย รวมไปถึงคุณค่า (values) หรือความตื่นตัวและความเข้าใจต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับปัญหาที่นโยบายต้องการแก้ไข ซึ่งในการวิเคราะห์ปัจจัยเชิงสถาบันนั้น การวิเคราะห์จะให้ความสำคัญอย่างมากว่า ปัจจัยในระดับสถาบันเหล่านี้มีการปรับเปลี่ยนหรือไม่อย่างไรในกระบวนการปฏิรูปนโยบาย และนำไปสู่โอกาสและอุปสรรคในการเปลี่ยนแปลงนโยบายให้สำเร็จ

การวิเคราะห์ในระดับปัจจัยเชิงสถาบันจะเชื่อมโยงกับไปกับการวิเคราะห์ในระดับต่อไปอย่างใกล้ชิด โดยความเข้าใจต่อปัจจัยเชิงโครงสร้างและปัจจัยเชิงสถาบันจะช่วยเป็นฐานในการอธิบายได้ต่อไปถึงที่ทาง อำนาจ และลักษณะการปฏิสัมพันธ์ระหว่างตัวละครในกระบวนการทางนโยบาย ดังที่จะอยู่ในการวิเคราะห์ส่วนถัดไป

(2) การวิเคราะห์ตัวละครที่มีส่วนกับกระบวนการทางนโยบาย คือการสำรวจภูมิทัศน์ทางการเมืองที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการทางนโยบาย โดยเน้นไปที่การสำรวจวิเคราะห์กลุ่มผู้มีส่วนเกี่ยวข้องที่สำคัญ (stakeholder analysis) ตัวละครที่มีส่วนนี้สามารถเป็นได้ทั้งบุคคลหรือองค์กรที่มีผลประโยชน์อิงอยู่กับนโยบาย และสามารถมีอิทธิพลกับการตัดสินใจในกระบวนการได้

การวิเคราะห์ตัวละครต่าง ๆ ประกอบด้วย การทำความเข้าใจถึง **จุดยืนและอำนาจของแต่ละตัวละครที่มีต่อกระบวนการปฏิรูป** โดยสำรวจตัวละครต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนแปลงนโยบายว่ามีจุดยืนสนับสนุนคัดค้าน หรือไม่ต้องการเคลื่อนไหว และเข้าใจต่อไปถึงระดับของการสนับสนุนหรือคัดค้านว่ามีความเข้มข้นเพียงใด นอกจากนี้ ยังต้องวิเคราะห์ต่อไปถึงอำนาจที่แต่ละตัวละครมี โดยการวิเคราะห์เชื่อมโยงอำนาจนั้นกับการครอบครองทรัพยากรที่สำคัญ ไม่ว่าจะเป็นงบประมาณ ตำแหน่งในการบริหาร และตำแหน่งในกระบวนการตัดสินใจทางนโยบาย

เมื่อวิเคราะห์ผู้มีส่วนสำคัญแล้ว การวิเคราะห์ก็ต้องมองต่อไปถึง **พลวัตของความสัมพันธ์ที่มีอยู่ระหว่างตัวละครต่าง ๆ** ไม่ว่าจะเป็นความสัมพันธ์ที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ เช่น ความร่วมมือหรือความขัดแย้งที่แต่ละตัวละครมีต่อกัน ศักยภาพในการผลักดันการเปลี่ยนแปลงร่วมกัน และวิเคราะห์ดุลทางอำนาจระหว่างตัวละครว่ามีดุลในความสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างกันเช่นไร ทั้งหมดนี้เพื่อวิเคราะห์ว่า การร่วมมือระหว่างตัวละครในลักษณะสนับสนุนหรือขัดขวางการเปลี่ยนแปลงทางนโยบายนั้นจะเกิดขึ้นได้หรือไม่ อย่างไร

การวิเคราะห์ในระดับของตัวละครนี้ นำมาสู่การตอบคำถามที่สำคัญ เช่น ตัวละครที่มีเสียงสำคัญในกระบวนการทางนโยบายเป็นใคร และเสียงของตัวละครเหล่านี้กระทบกับนโยบายเช่นไร ความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มตัวละครที่มีบทบาทนั้นส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงนโยบายอย่างไร และที่สำคัญ การวิเคราะห์ในระดับตัวละครยังเชื่อมโยงไปกับการวิเคราะห์ในส่วนของปัจจัยเชิงโครงสร้างและสถาบัน โดยการวิเคราะห์สามารถเชื่อมโยงว่าการเข้ามามีบทบาท มีอำนาจ และการมีเสียงสำคัญของตัวละครนั้นสัมพันธ์กับปัจจัยเชิงโครงสร้างและสถาบันใด ซึ่งช่วยให้การวิเคราะห์ทราบได้ว่า การปรับเปลี่ยนปัจจัยเชิงสถาบันที่จะเอื้อต่อความสำเร็จในการปฏิรูปนโยบายนั้นควรมีลักษณะเช่นไร

(3) การวิเคราะห์นัยต่อกระบวนการปฏิรูป ส่วนสุดท้ายเป็นการวิเคราะห์ว่าคุณลักษณะต่าง ๆ จากการวิเคราะห์ในสองส่วนข้างต้นนั้นส่งผลต่อผลลัพธ์ในการเปลี่ยนแปลงนโยบายเช่นไร ทั้งนี้การวิเคราะห์สามารถทำได้ทั้งในลักษณะของการวิเคราะห์การปฏิรูปที่เกิดขึ้นมาแล้วในอดีต เช่น วิเคราะห์ได้ว่าการปฏิรูปที่เกิดขึ้นมาแล้วนั้นสำเร็จหรือล้มเหลวเพราะอะไร หรือการวิเคราะห์สภาพที่เป็นอยู่เพื่อนำไปวางกลยุทธ์เพื่อดำเนินการปฏิรูปต่อไปในอนาคต

การวิเคราะห์ในส่วนนัยต่อการปฏิรูปนั้น จะเน้นไปที่การสำรวจการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นจากนโยบายหรือการเปลี่ยนแปลงที่ผู้วางยุทธศาสตร์ทางนโยบายต้องการให้เกิดขึ้น ว่าสามารถเข้ามาเปลี่ยนแปลงภูมิทัศน์ทางการเมืองของนโยบายไปในทิศทางที่เอื้อต่อความสำเร็จในการปฏิรูปหรือไม่ การวิเคราะห์นัยของนโยบายนั้นสามารถดูได้จากว่าการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น ไม่ว่าจะเป็นการปรับเปลี่ยนปัจจัยเชิงสถาบันหรือแม้กระทั่งการเปลี่ยนแปลงใด ๆ ที่เกิดกับกลุ่มตัวละครที่เกี่ยวข้องนั้น (1) สามารถเพิ่มอำนาจหรือเพิ่มจำนวนให้กับกลุ่มผู้สนับสนุนการปฏิรูปได้ไหม หรือ (2) สามารถลดทอนอำนาจหรือจำนวนของผู้ที่ต่อต้านการปฏิรูปได้ไหม

การวิเคราะห์ข้างต้นนั้น เชื่อมโยงอยู่กับบทบาทของการปรับเปลี่ยนเชิงสถาบันที่เกิดขึ้นจากนโยบาย เช่น การปรับกฎเกณฑ์ การเข้าสู่อำนาจของกลุ่มผู้ดำเนินนโยบายใหม่ การสร้างทีมในการผลักดันนโยบาย การขยายแนวร่วมผ่านการสร้างความตื่นตัว สภาพเหล่านี้สามารถเข้ามาปรับเปลี่ยนที่ทางและอำนาจของตัวละครที่เกี่ยวข้อง รวมไปถึงสามารถยับยั้งความสัมพันธ์ระหว่างตัวละคร เช่น สร้างความร่วมมือระหว่างตัวละครต่าง ๆ หรือสร้างแรงผลักดันให้เกิดความเคลื่อนไหวเพื่อสนับสนุนการเปลี่ยนแปลงได้

ตาราง 6.1 กรอบการวิเคราะห์และขั้นตอนการวิเคราะห์ของกรอบ Political Economy Analysis

ขั้นตอนการวิเคราะห์	คำถามหลักในการวิเคราะห์	แง่มุมที่สำคัญของการวิเคราะห์
(1) วิเคราะห์ปัจจัยเชิงโครงสร้างและปัจจัยเชิงสถาบันที่โยงกับกระบวนการทางนโยบาย	ปัจจัยเชิงโครงสร้างและปัจจัยเชิงสถาบันต่าง ๆ ส่งผลต่อความเป็นไปได้ในการปฏิรูปนโยบายให้สำเร็จอย่างไร	<ul style="list-style-type: none"> ● คุณลักษณะของระบบการเมืองและระบบราชการ ● กฎหมายสำคัญที่เกี่ยวข้องกับนโยบาย ● วัฒนธรรมและบรรทัดฐานที่ยึดโยงกับนโยบาย ● ค่านิยม เรื่องเล่าที่สำคัญที่ส่งผลต่อนโยบาย
(2) วิเคราะห์ตัวละครที่มีส่วนกับกระบวนการทางนโยบาย	ตัวละครต่าง ๆ ที่มีส่วนกับการเปลี่ยนแปลงนโยบาย มีอำนาจและจุดยืนต่อการเปลี่ยนแปลงเช่นไร	<ul style="list-style-type: none"> ● ตัวละครที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการกำหนดนโยบาย ● ผู้ได้-ผู้เสียจากนโยบาย ● ตำแหน่งและอำนาจของตัวละครที่เชื่อมโยงกับการเปลี่ยนแปลงนโยบาย ● ความสัมพันธ์ระหว่างตัวละครต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ● ศักยภาพการรวมตัวและการเคลื่อนไหวในการเรียกร้องนโยบาย
(3) วิเคราะห์นัยต่อกระบวนการปฏิรูป	บทบาทของปัจจัยเชิงโครงสร้างและปัจจัยเชิงสถาบัน รวมไปถึงตัวละครต่าง ๆ ส่งผลต่อผลลัพธ์ในอดีตของนโยบายเช่นไร และการจะปฏิรูปนโยบายให้สำเร็จได้นั้นจะต้องมีการปรับบทบาทของปัจจัยเหล่านี้ไปเช่นไร	<ul style="list-style-type: none"> ● สภาพของปัจจัยโครงสร้างและสถาบันที่เอื้อต่อความสำเร็จในการปฏิรูปนโยบาย ● แนวทางในการเพิ่มผู้สนับสนุนการปฏิรูปนโยบาย ● แนวทางในการเพิ่มอำนาจให้ผู้สนับสนุนการปฏิรูปนโยบาย

มีข้อควรคำนึงประการสำคัญที่ควรทราบก่อนที่จะไปสู่ขั้นตอนการนำเอากรอบวิเคราะห์ Political Economy Analysis มาใช้ กล่าวคือ การใช้กรอบคิดนี้เป็นการวิเคราะห์ที่แยกจากการหาข้อเสนอทางเทคนิคว่า นโยบายที่ควรนำมาใช้นั้นมีเนื้อหาเช่นไร โดยการหาข้อเสนอทางเทคนิคให้กับนโยบายจะต้องทำประกอบกันไปกับการวางกลยุทธ์ทางการเมือง มากไปกว่านั้น หากจะให้การวิเคราะห์ภายใต้กรอบ Political Economy Analysis มีความชัดเจน ผู้วิเคราะห์ก็ควรจะมีเนื้อหาและเป้าหมายของนโยบายที่ต้องการเปลี่ยนแปลงไว้ค่อนข้างชัดเจน รวมไปถึงระบุได้ว่าขั้นตอนของนโยบายที่เกี่ยวข้องนั้นคืออะไร และสภาพปัญหาพื้นฐานที่เกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนแปลงนโยบายคืออะไร การมีเนื้อหาเหล่านี้จะสร้างความชัดเจนให้กับการวิเคราะห์กลยุทธ์การสร้างการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองที่จะสามารถนำมาใช้ผลักดันการเปลี่ยนนโยบายให้ประสบผลสำเร็จได้ (Reich, 2020; Rocha Menocal et al. 2018)

ตัวอย่างของการนำเอากรอบวิเคราะห์เศรษฐศาสตร์การเมืองของนโยบายมาวิเคราะห์ความสำเร็จและล้มเหลวในการปฏิรูปนโยบาย พบได้มากในการปฏิรูปนโยบายด้านสาธารณสุข เช่น การวิเคราะห์ความสำเร็จของการปฏิรูประบบสุขภาพในเม็กซิโก (Gomez-Dantes et al. 2015) และในอินเดีย (Shroff et al. 2015) การวิเคราะห์ความล้มเหลวในการปฏิรูปในมาเลเซีย (Croke et al. 2019)

ในกรณีการวิเคราะห์ความสำเร็จของการปฏิรูปเพื่อขยายการคุ้มครองทางสุขภาพในเม็กซิโกนั้น การใช้กรอบวิเคราะห์เศรษฐศาสตร์การเมืองช่วยชี้ให้เห็นสภาพสามประการที่เป็นพื้นฐานความสำเร็จ ประกอบด้วย (1) การตื่นตัวต่อสภาพปัญหาด้านสุขภาพ โดยการเพิ่มขึ้นของอัตราการตายที่มาจากโรคที่ไม่ติดต่อ รวมไปถึงสภาพสังคมที่เข้าสู่สังคมสูงวัย ทำให้ประเด็นการปฏิรูปนโยบายด้านสุขภาพได้รับความสนใจจากสาธารณชนในเม็กซิโก (2) การเปลี่ยนผ่านไปสู่ประชาธิปไตย ที่ส่งผลให้พรรคการเมืองใหม่ ๆ เข้ามามีบทบาทพร้อมกับการขับเคลื่อนประเด็นนโยบายสุขภาพเป็นประเด็นหลัก และ (3) การที่เศรษฐกิจเติบโตอย่างเข้มแข็ง ซึ่งช่วยให้การต่อรองทางงบประมาณสำหรับการขยายการคุ้มครองของนโยบายสุขภาพเป็นไปได้ง่ายขึ้น การวิเคราะห์ระบุว่าด้วยแรงสนับสนุนจากสภาพเหล่านี้ กลุ่มผู้ผลักดันนโยบายในฝั่งการเมืองจึงสามารถดึงการสนับสนุนจากราชการกระทรวงสาธารณสุขและเข้าต่อรองกับกระทรวงการคลังจนเกิดการเปลี่ยนแปลงได้สำเร็จ (Gomez-Dantes et al. 2015)

ในกรณีการปฏิรูประบบสุขภาพผ่านการขยายระบบประกันสุขภาพให้กับแรงงานนอกระบบของอินเดีย กรอบวิเคราะห์เศรษฐศาสตร์การเมืองแสดงปัจจัยความสำเร็จที่คล้ายกันกับของเม็กซิโก ซึ่งก็คือการตื่นตัวของสาธารณชนต่อปัญหาและการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง การปฏิรูประบบสุขภาพในอินเดียเกิดขึ้นได้จากบริบทที่ปัญหาความยากจนและการขาดระบบการคุ้มครองทางสังคมในกลุ่มแรงงานนอกระบบได้กลายเป็นปัญหาที่สาธารณชนให้ความสำคัญ ความตื่นตัวนี้กลายเป็นเป้าหมายทางนโยบายเมื่อประกอบกับบริบททางการเมือง โดยความจำเป็นในการจัดตั้งรัฐบาลผสมนำไปสู่การใช้ประเด็นการปฏิรูประบบสุขภาพมาเป็นประเด็นร่วมของพรรคที่จัดตั้งรัฐบาล ทั้งนี้การวิเคราะห์ในกรณีของอินเดียยังชี้ให้เห็นว่า กลยุทธ์ของผู้นำทางการเมืองในการเพิ่ม

อำนาจผู้เล่นทางนโยบายที่สนับสนุนและดึงอำนาจการตัดสินใจออกจากกลุ่มข้าราชการที่คัดค้านการเปลี่ยนแปลงยังเป็นปัจจัยที่สำคัญเบื้องหลังความสำเร็จในการสร้างความเปลี่ยนแปลงเช่นกัน (Shroff et al. 2015)

ในกรณีของมาเลเซียนั้นการวิเคราะห์มีความแตกต่างออกไป เนื่องจากการวิเคราะห์ความล้มเหลวของการเปลี่ยนแปลงไม่ใช่ความสำเร็จ กรอบวิเคราะห์เศรษฐศาสตร์การเมืองได้รับการนำมาใช้เพื่อแสดงให้เห็นว่าปัจจัยที่ทำให้การปฏิรูปด้านการเงินของระบบสุขภาพมาเลเซียล้มเหลวไม่ใช่ปัจจัยของสถาบันการเมือง เพราะระบบการเมืองมาเลเซียไม่มีกลไกการคัดค้านอำนาจรัฐบาลที่เข้มแข็ง พรรคการเมืองที่ชนะเลือกตั้งสามารถปรับเปลี่ยนนโยบายได้โดยไม่ได้มีกลไกขัดขวางใดเป็นสำคัญ ปัจจัยที่ทำให้การปฏิรูปล้มเหลวกลับมาจากแรงต่อต้านของสาธารณชน ซึ่งเกิดบนฐานความเข้าใจว่าการปฏิรูปจะนำไปสู่การลดทอนการเข้าถึงและคุณภาพบริการทางสาธารณสุขที่ตนเองเคยได้รับ ด้วยบริบทของแรงต่อต้านที่เกิดขึ้นนี้ ทำให้รัฐบาลยอมถอยจากการเปลี่ยนแปลงนโยบาย (Croke et al. 2019)

จะเห็นว่าจากตัวอย่างการใช้กรอบวิเคราะห์เศรษฐศาสตร์การเมืองในกรณีต่าง ๆ ข้างต้น ต่างก็โยงความสำเร็จหรือล้มเหลวของการเปลี่ยนแปลงนโยบายเข้ากับบริบทที่แวดล้อม โดยเฉพาะบริบททางการเมือง เศรษฐกิจ รวมไปถึงการตื่นตัวต่อปัญหาของสาธารณชน ปัจจัยเหล่านี้สามารถวิเคราะห์ในรายละเอียดต่อไปถึงการเปลี่ยนแปลงทางสถาบันที่เกิดขึ้น รวมไปถึงบทบาทของแต่ละตัวละครที่เกี่ยวข้องกับการผลักดันหรือการต่อต้านการเปลี่ยนแปลง ทั้งนี้ ในกรณีอื่นของการนำเอากรอบวิเคราะห์เศรษฐศาสตร์การเมืองมาวิเคราะห์ความล้มเหลวของการมีนโยบายควบคุมธุรกิจยาสูบในระดับสากล (Bump and Reich, 2013) การวิเคราะห์ก็ยังชี้ให้เห็นว่าความล้มเหลวเชื่อมโยงกับสภาพพื้นฐานของปัญหาที่คือการที่ผู้เสียประโยชน์นั้นอาจยังไม่ทราบผลเสียชัดเจน รวมไปถึงรวมตัวกันเคลื่อนไหวได้ยากเนื่องจากอยู่ในระดับบุคคล ทำให้ตัวละครที่ได้เปรียบในการเคลื่อนไหวขัดขวางทางนโยบายก็คือบริษัทข้ามชาตินั้นมีความได้เปรียบกว่ามาก

สำหรับการวิเคราะห์ในกรณีกระบวนการทางนโยบายด้านการศึกษาไทยในส่วนต่อไปนั้น การวิเคราะห์จะเน้นถึงบทบาทของปัจจัยด้านแนวคิด ปัจจัยเชิงสถาบัน และบทบาทของกลุ่มผลประโยชน์ในการเคลื่อนไหว ทั้งนี้ เนื่องจากการสังเคราะห์ผลการวิจัยจากส่วนอื่น การวิเคราะห์ในแต่ละส่วนจึงมีรายละเอียดและมีความเกี่ยวข้องกับขั้นตอนของนโยบายที่แตกต่างกัน ผู้วิจัยจะทำการสรุปภาพรวมให้อีกครั้ง ก่อนที่จะขยับการวิเคราะห์ไปประกอบกับความท้าทายพื้นฐานของการดำเนินนโยบายลดความเหลื่อมล้ำด้านการศึกษาในส่วนที่สามของบทนี้

7.2 การสังเคราะห์คุณลักษณะของกระบวนการทางนโยบายด้านการศึกษาไทย

ในส่วนที่สองของบทนี้ จะเป็นการทบทวนข้อค้นพบสำคัญจากส่วนต่าง ๆ ที่ผ่านมาของงานวิจัย ที่ได้ทำการศึกษาบทบาทของแนวคิด ปัจจัยเชิงสถาบัน และกลุ่มผลประโยชน์ ผ่านการศึกษาประสบการณ์การปฏิรูปการศึกษาในสองทศวรรษที่ผ่านมาของประเทศไทย โดยนอกจากการทบทวนว่าผลการศึกษาแต่ละส่วนเป็นเช่นไร เนื้อหาจะยังเน้นไปที่ข้อค้นพบเกี่ยวกับบทบาทของปัจจัยต่าง ๆ ข้างต้นต่อกระบวนการทางนโยบาย เพื่อที่จากนั้น คณะวิจัยจะทำการสังเคราะห์ภาพรวมของกระบวนการทางนโยบายด้านการศึกษาไทยผ่านกรอบ Political Economy Analysis

7.2.1 การวิเคราะห์บทบาทของเรื่องเล่า (narratives) ต่อกระบวนการทางนโยบายด้านการศึกษา

ในส่วนแรกของการวิเคราะห์คุณลักษณะของกระบวนการทางนโยบายด้านการศึกษาไทยเป็นการวิเคราะห์ปัจจัยด้านแนวคิด โดยคณะวิจัยได้เลือกทำการวิเคราะห์บทบาทของเรื่องเล่า (narratives) ด้านการศึกษา เรื่องเล่าในที่นี้หมายถึงการสร้างเรื่องราวเพื่อเข้ามาอธิบายปัญหาการศึกษาไทยว่าเกิดจากอะไรและจะต้องแก้ไข เช่นไร ที่ผ่านมาในสองทศวรรษของการปฏิรูปการศึกษาไทยเรื่องเล่ามากมายได้ถูกหยิบยกมาเพื่อผลักดันให้สาธารณชนตื่นตัวกับปัญหา และยังเป็นกรอบในการดึงความร่วมมือระหว่างตัวละครมากมายเข้าร่วมผลักดันการปฏิรูป แม้เรื่องเล่าจะมีพลังขับเคลื่อนการริเริ่มเปลี่ยนแปลงทางนโยบายได้มาก แต่คุณลักษณะของเรื่องเล่าก็สามารถกลายเป็นอุปสรรคต่อความสำเร็จของการปฏิรูปได้ในเวลาต่อมาได้หลายลักษณะเช่นกัน ดังที่จะกล่าวถึงต่อไป

การศึกษาเรื่องเล่าในงานวิจัยใช้กรอบวิเคราะห์นโยบายเชิงเรื่องเล่า (Narrative policy Framework: NPF) การศึกษาได้รวบรวมเรื่องเล่าที่มีบทบาทสำคัญกับการปฏิรูปการศึกษาเพื่อมาศึกษาถึงส่วนประกอบที่สำคัญ เช่น เรื่องเล่าได้วางบริบท (settings) ในการอธิบายปัญหาการศึกษาอย่างไร มีตัวละครใดเข้ามาเกี่ยวข้อง และตัวละครใดมีบทบาทเป็นผู้ร้าย (villains) หรือวีรบุรุษ (heroes) ในการแก้ไขปัญหา รวมไปถึงเรื่องเล่าได้วางโครงเรื่อง (plots) เช่นไร และเสนอศีลธรรม (morals) ในการแก้ไขปัญหาว่าเป็นอย่างไร? การวิเคราะห์เนื้อหาของเรื่องเล่า นอกจากจะช่วยขยายความเข้าใจถึงการสร้างกรอบเพื่อตีความปัญหาในทางนโยบายได้แล้ว ยังเชื่อมโยงไปสู่การศึกษาหลายแง่มุมในกระบวนการทางนโยบายได้ เช่น วิเคราะห์ได้ว่าลักษณะของเรื่องเล่าเหล่านั้นให้อำนาจกับผู้เล่นใดในการกำหนดนโยบาย เรื่องเล่าเปิดโอกาสหรือสร้างข้อจำกัดให้การเปลี่ยนแปลงใด รวมไปถึงการวิเคราะห์ปัญหาที่เกิดขึ้นจากการผสมผสานหรือปะทะกันของเรื่องเล่าหลายเรื่องเล่าที่เข้ามาเกี่ยวข้องกับกระบวนการทางนโยบาย

การสำรวจเรื่องเล่าในกระบวนการปฏิรูปการศึกษาไทยพบว่าเรื่องเล่าที่มีบทบาทนั้นขยับไปมาระหว่างเรื่องเล่าของการพาประเทศก้าวให้ทันการเปลี่ยนแปลงในระดับสากล เช่น โลกาภิวัตน์ และไทยแลนด์ 4.0 การคง

รักษาอัตลักษณ์ความเป็นไทยและท้องถิ่น เช่น เศรษฐกิจพอเพียง และการให้ความสำคัญกับคุณธรรม ความดี และจิตใจของผู้เรียน เช่น เรื่องเล่าของการให้ผู้เรียนเป็นศูนย์กลาง และเก่ง ดี มีสุข ทั้งนี้เรื่องเล่าที่มีอิทธิพลมากขึ้นกับการศึกษาไทยในรอบทศวรรษที่ผ่านมาคือ เรื่องเล่าของความเหลื่อมล้ำด้านการศึกษา

เรื่องเล่าที่มีอิทธิพลอย่างยิ่งกับกระแสการปฏิรูปการศึกษาครั้งสำคัญในปี 2540 คือเรื่องเล่าของโลกาภิวัตน์ ซึ่งเน้นถึงบริบทที่สภาพทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองไทยได้เปลี่ยนแปลงไปอย่างมากจากการที่ประเทศไทยเชื่อมโยงกับนานาประเทศมากขึ้น บริบทดังกล่าวสร้างความจำเป็นให้ประเทศไทยต้องปรับตัวให้ก้าวทันการเปลี่ยนแปลง ไม่ว่าจะเป็นในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม การก้าวให้ทันเทคโนโลยีและความรู้ใหม่ การปฏิรูปการศึกษาถูกยกให้เป็นทางออกที่สำคัญของการปรับตัวให้เท่าทันกระแสโลกาภิวัตน์ การปฏิรูปเน้นถึงความจำเป็นที่การศึกษาจะต้องสามารถเตรียมคนให้อยู่กับโลกสมัยใหม่ที่มีการแข่งขันกันมากขึ้น และทักษะที่เชื่อมอยู่กับความเป็นสากลมีความจำเป็น การปฏิรูปเพื่อให้เท่าทัน "โลกสมัยใหม่" นี้ยังเป็นโครงเรื่องและศีลธรรมที่ถูกผลิตซ้ำในกระแสการปฏิรูปในช่วงเวลาต่อมา

อย่างไรก็ดี เรื่องเล่าอีกหนึ่งเรื่องหนึ่งซึ่งทรงอิทธิพลกับการปฏิรูปการศึกษามาตั้งแต่การปฏิรูป 2540 เช่นกันก็คือเรื่องเล่าของเศรษฐกิจพอเพียง ในขณะที่เรื่องเล่าโลกาภิวัตน์ให้ความสำคัญกับการก้าวให้ทันการเปลี่ยนแปลงของโลก เรื่องเล่าเศรษฐกิจพอเพียงกลับเน้นให้การศึกษาไทยกลับมาให้ความสำคัญกับภูมิปัญญาความเป็นไทยและท้องถิ่น รวมไปถึงคุณธรรมศีลธรรมที่อยู่ภายในตัวบุคคล พลังของเรื่องเล่าเศรษฐกิจพอเพียงนั้นยึดโยงอยู่กับฐานะการเป็นปรีชาของรัชกาลที่ 9 อย่างใกล้ชิด โดยมีหัวใจหลักอยู่ที่การเน้นหลักความพอประมาณ ความมีเหตุผล การมีภูมิคุ้มกันที่ดี สำหรับการเล่าเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการศึกษานั้น เรื่องเล่าเศรษฐกิจพอเพียงเน้นให้การศึกษาต้องเน้นการปลูกฝังคุณธรรมจริยธรรม เช่น ความประหยัดอดออม ไม่ละเลยคุณค่าและภูมิใจในความเป็นไทย สนับสนุนให้ผู้เรียนได้เรียนรู้ภูมิปัญญาท้องถิ่น

เรื่องเล่าโลกาภิวัตน์และเศรษฐกิจพอเพียงนั้นต่างก็เป็นเรื่องเล่าที่ส่งอิทธิพลกับนโยบายการปฏิรูปการศึกษาไทยไปพร้อมกันอยู่เสมอมา แต่หากมองเชิงวิพากษ์แล้วเรื่องเล่าทั้งสองกลับมีแง่มุมที่ขัดแย้งกันเองอยู่ไม่น้อย ซึ่งแง่มุมที่ขัดแย้งกลับไม่ได้รับความสนใจคลี่คลายเท่าไรนักในกระบวนการทางนโยบายด้านการศึกษา อีกทั้งเรื่องเล่าทั้งสองยังกลับถูกผสมผสานกันภายในเรื่องเล่าที่วิวัฒนาการขึ้นในเวลาต่อมาเช่น เรื่องเล่าประเทศไทย 4.0 ที่กลับไปสู่โครงเรื่องที่คล้ายกับเรื่องเล่าโลกาภิวัตน์ เน้นให้ประเทศไทยต้องปรับเปลี่ยนให้ก้าวทันการเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยีในระดับสากล โดยที่การศึกษาถูกจัดวางในฐานะกลไกการพัฒนาคนที่จะมาเสริมสร้างความสามารถทางการแข่งขันของประเทศ แต่พร้อมกันนั้นเรื่องเล่าประเทศไทย 4.0 ก็ยังระบุเน้นด้วยว่าการเปลี่ยนแปลงจะอยู่บนหลักของปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง เน้นการพัฒนาที่สมดุล ความสำเร็จของภูมิปัญญา และการพึ่งตนเอง

นอกเหนือไปจากเรื่องเล่าในข้างต้น เรื่องเล่าอีกลักษณะที่มักถูกหยิบยกมาประกอบการปฏิรูปการศึกษา คือเรื่องเล่าที่หันมาให้ความสำคัญกับตัวผู้เรียนเอง เช่น เรื่องเล่าผู้เรียนเป็นศูนย์กลาง เน้นเปลี่ยนแปลงแนวทางการจัดการศึกษาให้เน้นไปที่ศักยภาพของผู้เรียน ปรับกระบวนการเรียนรู้ให้เปิดกว้างและเกิดขึ้นได้ตลอดชีวิต

เรื่องเล่าในลักษณะนี้มีกว้างปัญหาให้อยู่ที่รูปแบบการเรียนการสอนแต่เดิมที่ล้าสมัย เช่น การสอนที่ครูยังเป็นศูนย์กลางและเน้นสอนแบบท่องจำ เป็นต้น การเน้นที่ตัวผู้เรียนยังปรากฏเช่นกันในเรื่องเล่า เก่ง ดี มีสุข ซึ่งเน้นว่าการศึกษาคควรเป็นการพัฒนาคนให้เป็นคนดี มีสมรรถภาพ และมีความสุขทั้งกายและใจ การศึกษาจึงไม่ควรเน้นเพียงการพัฒนาทางวิชาการ แต่ต้องเน้นมิติอื่น ๆ เช่นพัฒนาจิตใจและอารมณ์ นอกจากนี้ เรื่องเล่าเก่ง ดี มีสุข ยังเน้นความสำคัญของครอบครัวและครูในการสร้างสภาพแวดล้อมที่เอื้อต่อการพัฒนาเด็กบนแนวทางที่ต่างออกไปนี้

เรื่องเล่าสุดท้ายที่ได้รับการสำรวจคือเรื่องเล่าความเหลื่อมล้ำด้านการศึกษา เมื่อเปรียบเทียบกับเรื่องเล่าที่ได้รับการสำรวจมาก่อนหน้าเรื่องเล่าของความเหลื่อมล้ำด้านการศึกษาเป็นเรื่องเล่าที่ขยายอิทธิพลมากขึ้นในช่วงทศวรรษที่ผ่านมาจนถึงปัจจุบัน พร้อมกันกับที่เรื่องเล่านี้ได้รับการนำมาใช้มากขึ้น ความหลากหลายในการให้ความหมายกับเรื่องเล่านี้ก็ยังเป็นอีกลักษณะสำคัญที่เกิดขึ้นตามมา เรื่องเล่าความเหลื่อมล้ำด้านการศึกษาจะเน้นไปที่การขยายโอกาสให้กับเด็กด้อยโอกาส โดยเฉพาะในกลุ่มคนพิการ กลุ่มชาติพันธุ์ และกลุ่มเด็กที่ยากจน ในขณะที่ในเวลาต่อมาความเหลื่อมล้ำยังได้รับการตีความขยายไปถึงความเหลื่อมล้ำในคุณภาพการเรียนการสอน ความเหลื่อมล้ำในการจัดสรรทรัพยากร ยิ่งเมื่อเกิดปัญหาความขัดแย้งทางการเมือง ความเหลื่อมล้ำยังถูกผูกโยงไปกับความตื่นตัวกับปัญหาความไม่เป็นธรรมในสังคม การที่เรื่องเล่าความเหลื่อมล้ำได้รับการผูกโยงไปกับความหมายที่หลากหลายนี้ ทำให้ประเด็นปัญหามากมาย ไม่ว่าจะเป็นความไม่เป็นธรรมที่โรงเรียนเอกชนประสบ ภาระงานของครู หรือแม้กระทั่งบทบาทของเอกชนในการสนับสนุนการศึกษา ต่างก็ได้รับการเชื่อมโยงกับเป้าหมายในการลดความเหลื่อมล้ำด้านการศึกษา

ภายใต้เรื่องเล่าที่หลากหลายที่ต่างก็ถูกหยิบยกมาผลักดันการปฏิรูปการศึกษาตลอดสองทศวรรษที่ผ่านมา แม้เรื่องเล่าเหล่านี้จะมีบทบาทสำคัญในการโยงใยตัวละครต่าง ๆ ที่เข้ามาร่วมกับการปฏิรูป ทั้งยังคงคอยเป็นกรอบให้ความหมายกับการเปลี่ยนแปลงที่ตัวละครต้องการผลักดันให้เกิดขึ้น แต่คุณลักษณะของเรื่องเล่าก็เชื่อมโยงไปกับปัญหาในแง่มุมต่าง ๆ ของกระบวนการทางนโยบายได้เช่นกัน งานวิจัยสะท้อนให้เห็นปัญหาในสามลักษณะที่มากับเรื่องเล่าในการปฏิรูปการศึกษาไทย

ประการแรก ดังที่ได้ให้ข้อสังเกตไว้ข้างต้น เรื่องเล่าที่ทรงพลังในการปฏิรูปการศึกษาไทยนั้นแท้ที่จริงแล้วมีความขัดแย้งกัน การเน้นคุณค่าของภูมิปัญญาท้องถิ่นนั้นถูกใช้เคียงคู่ไปกับการผลักดันให้ไทยก้าวทันความรู้สากล การเน้นบทบาทของเทคโนโลยีถูกกล่าวถึงไปพร้อมกับการเน้นความสำคัญของจิตใจและความสุข ผลของการอยู่ร่วมกันของเรื่องเล่าที่หลากหลายและขัดแย้งกันนี้ก็คือการขยายเป้าหมายและแนวทางในการพัฒนานโยบายการศึกษาให้ต้องครอบคลุมปัญหาที่หลากหลาย ทั้งที่การแก้ไขปัญหานี้ก็น่าจะขัดแย้งกับการแก้ไขอีกปัญหาหนึ่ง สภาพนี้ส่งผลต่อความสับสนในทิศทางการออกแบบและดำเนินนโยบายได้ในเวลาต่อมา นอกจากนี้ การผสมผสานเรื่องเล่าที่หลากหลายและยังขัดแย้งเข้าด้วยกัน ยังส่งผลในภาพรวมให้การปฏิรูปนโยบายมักไม่สามารถมีความชัดเจนได้ ด้วยเพราะเป้าหมายและแนวทางของการปฏิรูปมีมากมายจนสร้างความสับสน ท้ายที่สุด ยังส่งผล

ต่อไปถึงความไร้ประสิทธิภาพในระดับของการปฏิบัติ ซึ่งได้รับผลในลักษณะเป้าหมายและตัวชี้วัดที่เพิ่มมากขึ้นทั้งที่เป้าหมายและตัวชี้วัดเหล่านี้ก็กลับมีความขัดแย้งกันเอง

ประการที่สอง ลักษณะสำคัญของเรื่องเล่าจำนวนมากที่ปรากฏในการปฏิรูปการศึกษาไทยคือความคลุมเครือในความหมาย จะเห็นได้จากเรื่องเล่าเช่นเศรษฐกิจพอเพียงที่เน้นหลักการเช่น ความพอประมาณ ที่จะสามารถตีความได้ในหลายรูปแบบ แม้กระทั่งเรื่องเล่าของความเหลื่อมล้ำ ก็มีลักษณะสำคัญที่การเปิดช่องทางให้เรื่องราวหลายแบบถูกนำมาเชื่อมโยงกับปัญหาของความเหลื่อมล้ำได้ จริงอยู่ที่การที่เรื่องเล่ามีความคลุมเครือจนเปิดให้ตีความได้หลากหลายนี้อาจส่งประโยชน์ในด้านการสร้างแนวร่วมสนับสนุนการปฏิรูป ด้วยเพราะเปิดโอกาสให้ผู้เล่นที่มีความต้องการแตกต่างกันสามารถโยกโยกกันผ่านกรอบใหญ่ของเรื่องเล่าเดียวกันได้ แต่กระนั้นความคลุมเครือก็อาจเป็นปัญหาสำคัญได้เช่นกัน เพราะเมื่อถึงจุดที่เรื่องเล่าจะถูกแปรไปเป็นนโยบาย ความคลุมเครือของเรื่องเล่าก็อาจนำไปสู่การที่นโยบายที่ออกมา นั้นไร้ความสามารถที่จะเปลี่ยนแปลงอะไรได้จริง ดังที่ได้รับการแสดงให้เห็นจากกรณีตัวอย่างการปรับปรุงมาตรฐานการศึกษาที่เนื้อหาในส่วนนี้ได้นำเสนอไว้ ที่ชี้ให้เห็นว่าความคลุมเครือของเรื่องเล่าที่ถูกใช้ในการผลักดันท้ายที่สุดกลับกลายเป็นช่องทางที่ทำให้ความพยายามเปลี่ยนแปลงนโยบายลงเอยด้วยการคงรักษาสภาพเดิมเอาไว้

ประการสุดท้าย การสำรวจเรื่องเล่าในการปฏิรูปการศึกษาไทยยังสะท้อนถึงความสัมพันธ์ทางอำนาจที่ไม่เท่าเทียมกันในระบบการศึกษาเอง ซึ่งแม้ว่าการศึกษาจะประกอบไปด้วยผู้มีส่วนเกี่ยวข้องมากมาย แต่ผู้ที่มีอำนาจเหนือกระบวนการผลิตเรื่องเล่าที่ยึดโยงกับการปฏิรูปนโยบายก็ยังมีจะอยู่ในแวดวงที่จำกัดมาก เรื่องเล่า เช่น โลกาภิวัตน์ เก่ง ดี มีสุข ถูกผลิตจากนักคิดชนชั้นนำและผันแปรเป็นนโยบายผ่านการสั่งการแบบรวมศูนย์ ในขณะที่ผู้เกี่ยวข้องที่เหลือเช่นครูหรือนักเรียนเป็นเพียงผู้ที่จะต้องปฏิบัติตามนโยบายที่เกิดจากเรื่องเล่าเหล่านี้ กล่าวได้ว่าเรื่องเล่าด้านการศึกษาไทยยังขาดมิติของความเป็นประชาธิปไตย ที่ตัวละครที่หลากหลายในระบบการศึกษาจะได้รับอำนาจ (empower) เข้ามาร่วมกำหนดการผลิตเรื่องเล่าและร่วมแย้งซึ่งความหมายกันได้อย่างเพียงพอ และเมื่อขาดมิติเช่นนี้ไป ผู้ปฏิบัติหรือผู้มีส่วนได้เสียเช่นตัวครูและนักเรียนก็ไม่ได้รู้สึกสัมพันธ์กับเรื่องเล่าและนโยบายที่เกิดขึ้นตามมา ส่งผลให้พวกเขาไม่ได้กลายเป็นแรงผลักดันที่คอยปกป้องรักษาและช่วยสานต่อกระบวนการปฏิรูปนโยบายด้านการศึกษาให้สำเร็จเสร็จสิ้น

7.2.2 การวิเคราะห์เชิงสถาบัน: พลวัตของตลาดนโยบายปฏิรูปการศึกษาไทย

หลังจากที่ได้วิเคราะห์บทบาทของเรื่องเล่าไปในส่วนแรกแล้ว คณะวิจัยได้ขยับไปสู่การวิเคราะห์ปัจจัยเชิงสถาบันที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการทางนโยบายด้านการศึกษาไทย การขยับความสนใจไปที่ปัจจัยเชิงสถาบันนี้เพื่อแสดงให้เห็นถึงบทบาทของปัจจัยสำคัญเช่นคุณลักษณะของระบบการเมืองไทย ระบบราชการไทย รวมไปถึงกฎเกณฑ์สำคัญที่ข้องเกี่ยวกับการกำหนดนโยบาย เช่น ระเบียบทางงบประมาณ ว่าปัจจัยเหล่านี้ส่งผลต่อ

ความสำเร็จหรือล้มเหลวของการปฏิรูปการศึกษาที่ผ่านมาเช่นไร และปัจจัยต่าง ๆ นั้นเชื่อมโยงกันส่งผลต่อโอกาสในการปฏิรูปการศึกษาเช่นไร

กรอบการวิเคราะห์ที่เนื้อหาส่วนนี้นำมาใช้นั้นเดินตามแนวทางที่ รังสรรค์ (2546) ได้ใช้ในการวิเคราะห์กระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจไทย โดยมอง "นโยบาย" ในฐานะสินค้าประเภทหนึ่ง และวิเคราะห์ต่อไปถึงอุปสงค์และอุปทานที่เข้ามามีบทบาทในตลาดที่กำหนดนโยบายเศรษฐกิจ โดยอุปสงค์ในที่นี้พิจารณาผ่านตัวละครที่มีบทบาทสำคัญในการเรียกร้องและผลักดันนโยบาย ในขณะที่อุปทานนั้นเกิดขึ้นผ่านตัวละครที่มีบทบาทในการนำเสนอโยบาย โดยที่การปฏิสัมพันธ์ระหว่างอุปสงค์และอุปทานยังแวดล้อมด้วยบริบทเชิงโครงสร้างเช่นระบบเศรษฐกิจโลก เมื่อนำเอากรอบวิเคราะห์ในลักษณะเดียวกันมาใช้วิเคราะห์นโยบายด้านการศึกษา การวิเคราะห์ในของงานวิจัยจึงกำหนดให้อุปสงค์ของนโยบายด้านศึกษานั้นหมายถึง ความต้องการการเปลี่ยนแปลงของนโยบายด้านการศึกษาที่เกิดขึ้นในสังคมและถ่ายทอดผ่านตลาดการเมือง ในขณะที่อุปทาน หมายถึง กลไกที่มีอำนาจเปลี่ยนแปลงนโยบายด้านการศึกษา ซึ่งก็คือระบบการบริหารราชการที่เกี่ยวข้องอยู่กับกระทรวงศึกษาธิการ ทั้งนี้การปฏิสัมพันธ์ระหว่างอุปสงค์และอุปทานยังอยู่ภายใต้ข้อจำกัดซึ่งก็คือความเป็นไปได้ทางงบประมาณ

ข้อค้นพบสำคัญของการวิเคราะห์เชิงสถาบันตามแนวทางข้างต้นก็คือ ในด้านอุปสงค์ของนโยบายด้านการศึกษา การสำรวจการเมืองไทยในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมกระทรวงศึกษาธิการ พบแง่มุมที่สะท้อนสภาพของตลาดการเมืองไทยที่ไม่สามารถทำหน้าที่ในการถ่ายทอดความสนใจที่กว้างขวางต่อการปฏิรูปการศึกษาในระดับสาธารณชนให้เกิดมาเป็นนโยบายในการปฏิรูปได้สำเร็จ แง่มุมที่สะท้อนปัญหานี้ประกอบด้วย (1) การที่สถานะของกระทรวงศึกษาธิการในทางการเมืองนั้นที่จริงแล้วกลับไม่ได้มีระดับความสำคัญกับพรรคการเมืองที่จัดตั้งรัฐบาลในระดับของกระทรวงเกรดเอ ที่ผู้ควบคุมกระทรวงจะได้มีทั้งอำนาจและงบประมาณ (2) ข้อจำกัดที่ผู้ที่อยู่ในตำแหน่งรัฐมนตรีควบคุมกระทรวงศึกษาธิการต้องประสบ เช่น การมีอำนาจสั่งการที่แท้จริงแล้วกลับทำอะไรได้น้อย เพราะต้องเผชิญกับความเหอะเหะและแข็งตัวของระบบราชการในกระทรวง ทำให้ต้นทุนในการดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษานั้นสูงจนตำแหน่งไม่น่าดึงดูดใจ สภาพเหล่านี้สะท้อนมาสู่ปัญหาที่สังเกตเห็นได้ก็คือ การที่กระทรวงศึกษาธิการมีการเปลี่ยนตัวรัฐมนตรีบ่อยครั้ง ทั้งตัวรัฐมนตรีที่พรรคการเมืองส่งเข้ามานั้นก็มักจะไม่ได้เป็นผู้เชี่ยวชาญด้านการศึกษาโดยตรง หรือเป็นนักการเมืองที่ไม่ได้วางเป้าหมายของตนเองไว้ในด้านการศึกษาแต่แรก

ในด้านอุปทานของนโยบายด้านการศึกษา การสำรวจมุ่งไปที่กลไกรัฐในการบริหารจัดการการปฏิรูปนโยบายด้านการศึกษาในช่วงสองทศวรรษที่ผ่านมา ซึ่งรวมถึงตั้งแต่เจ้าภาพที่ผลักดันการปฏิรูป ไม่ว่าจะเป็นรัฐบาลหรือคณะกรรมการอิสระต่าง ๆ จนไปถึงกลไกในระดับของระบบราชการในกระทรวง การสำรวจมีข้อค้นพบที่แตกต่างกันเกี่ยวกับการทำงานของกลไกในแต่ละระลอกของการปฏิรูปการศึกษาในช่วงสองทศวรรษที่ผ่านมา

ในการปฏิรูประลอกแรก (การปฏิรูปในช่วงรัฐธรรมนูญ 2540) การปฏิรูปได้รับแรงผลักดันอย่างเป็นสำคัญจากบทบาทของเทคโนโลยีสารสนเทศด้านการศึกษา ประกอบกับบริบททางเศรษฐกิจการเมืองที่มีกระแสการปฏิรูป

การเมืองเกิดขึ้นอย่างเด่นชัดจนนำไปสู่ความต้องการปฏิรูปด้านอื่นประกอบกันไป ภายใต้การปฏิรูประลอกแรกนี้ กลุ่มเทคโนโลยีด้านการศึกษาสามารถประสานกับฝ่ายการเมืองจนนำไปสู่การริเริ่มการปฏิรูปการศึกษาครั้งใหญ่ ซึ่งมีทั้งการบรรจุการศึกษาเป็นวาระสำคัญในรัฐธรรมนูญ 2540 และการตราพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 การปฏิรูปในระลอกนี้แม้จะประสบผลสำเร็จในการผลักดันเป้าหมายใหญ่ แต่ด้วยการขาดกรอบรายละเอียดและกรอบเวลาที่ชัดเจน ทำให้ในการดำเนินการจริงกลับยังไม่สามารถสร้างการเปลี่ยนแปลงในระดับปฏิบัติการได้ดังเป้าหมาย ตัวอย่างเช่น ความพยายามปรับโครงสร้างการบริหารจัดการศึกษาและกระจายอำนาจนั้นสุดท้ายมีความคืบหน้าอย่างเชื่องช้า และแม้จะลงเอยด้วยการจัดโครงสร้างใหม่ทั้งในระดับภายในกระทรวงและการจัดตั้งเขตพื้นที่การศึกษา แต่อำนาจการบริหารจัดการยังคงมีลักษณะรวมศูนย์ และการปรับโครงสร้างกระทรวงยังลงเอยด้วยการเพิ่มตำแหน่งระดับสูงเป็นสำคัญมากกว่าการปรับปรุงให้เกิดการบริหารจัดการอย่างมีประสิทธิภาพ

ในการปฏิรูประลอกที่สอง (2552-2554) ปัญหาการไม่ได้รับความร่วมมือเท่าที่ควรจากฝ่ายราชการนี้ไม่ได้เกิดขึ้นเท่าไรนัก เนื่องจากหน่วยงานราชการด้านการศึกษาได้เข้ามามีบทบาทสำคัญทั้งในการประเมินผลการปฏิรูประลอกแรกและการขับเคลื่อนนโยบายสำคัญของการปฏิรูประลอกนี้ ก็คือนโยบายเรียนฟรี 15 ปี อย่างไรก็ตามบทบาทการนำจากฝั่งราชการเองก็ส่งผลต่อลักษณะของการปฏิรูปที่เกิดขึ้นตามมาไปด้วย โดยนโยบายที่เกิดขึ้นมีการบริหารจัดการที่ขาดความยืดหยุ่น ทั้งยังตีความกฎหมายแบบยึดตัวบทและเหมารวม ส่งผลให้การออกแบบเงินอุดหนุนที่ให้กับโรงเรียนนั้นให้เป็นมาตรฐานเดียวกันหมดโดยไม่ได้คำนึงถึงการเอื้อให้เกิดการลดความเหลื่อมล้ำระหว่างนักเรียนในโรงเรียนที่แตกต่างกัน การเผชิญกับปัญหาจากระบบราชการต่อเนื่องมาสอง ระลอกส่งผลให้ในการปฏิรูประลอกล่าสุด คือการปฏิรูปในระลอกตั้งแต่หลังรัฐประหารปี 2557 จนถึงปัจจุบัน ซึ่งได้รับการผลักดันโดยกลุ่มเทคโนโลยีจากนอกระบบการศึกษา ได้หันมาวางยุทธศาสตร์ไว้อย่างชัดเจนว่าจะพยายามหลีกเลี่ยงการต้องเผชิญกับข้อจำกัดของระบบราชการในการสร้างการเปลี่ยนแปลง โดยมีตัวอย่างของการดำเนินการตามยุทธศาสตร์นี้เช่น การจัดตั้งกองทุนเพื่อความเสมอภาคด้านการศึกษา และการกำหนดพื้นที่นวัตกรรมการศึกษา อย่างไรก็ตาม ผลลัพธ์ของยุทธศาสตร์นี้จะเป็นเช่นไร การก้าวข้ามระบบราชการสามารถสร้างการเปลี่ยนแปลงได้ขนาดไหน ยังอาจเป็นสิ่งที่เร็วเกินไปกว่าที่จะเห็นได้ในปัจจุบัน

สุดท้าย ในด้านของบริบทที่สร้างข้อจำกัดให้กับความเป็นไปได้ของการเปลี่ยนแปลง การวิเคราะห์มุ่งไปที่ข้อจำกัดที่เกิดในกระบวนการจัดสรรทรัพยากรให้กับการเปลี่ยนแปลงนโยบาย ซึ่งปัจจัยสำคัญก็คือระบบงบประมาณ การสำรวจระบบงบประมาณด้านการศึกษาของไทยพบสภาพปัญหาพื้นฐานหลายประการ สัดส่วนงบประมาณด้านการศึกษาส่วนใหญ่ถูกใช้ไปกับงบประมาณด้านบุคลากร จนเหลือพื้นที่งบประมาณในด้านการลงทุนหรือในด้านที่จะสามารถดึงมาแก้ปัญหาในระยะยาวได้น้อย ในอีกทางหนึ่ง กลไกการทำงานงบประมาณในระบบราชการก็มักจะต้องเผชิญกับความพยายามตอบสนองเงื่อนไขหลายประการไปพร้อมกันจนสร้างประสิทธิภาพและภาระงานที่ยุงยากโดยไม่จำเป็น ตัวอย่างเช่น การตั้งงบประมาณนั้นมักจะพยายามตอบสนอง

เป้าหมายของฝ่ายการเมืองไปพร้อมกับการรักษาระบบงบประมาณเดิม จนนำไปสู่ภาระงานที่ทับซ้อนในระดับปฏิบัติงาน หรือแม้กระทั่งกระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง ซึ่งจากกรณีตัวอย่างของโครงการแท็บเล็ตพีซีเพื่อการศึกษา ก็แสดงให้เห็นว่าระเบียบที่ยุ้งยากและเคร่งครัดในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างกลายเป็นอุปสรรคของการบรรลุเป้าหมายการได้มาซึ่งอุปกรณ์เทคโนโลยีที่มีคุณภาพและราคาที่เหมาะสมได้

ข้อค้นพบจากการวิเคราะห์เชิงสถาบันต่อนโยบายปฏิรูปการศึกษาไทยบ่งบอกถึงรากฐานของปัญหาหลายประการที่เกิดจากปัจจัยเชิงสถาบันต่อกระบวนการทางนโยบาย ประกอบไปด้วยปัญหาที่เกิดจากปัจจัยด้านระบบการเมือง และปัญหาจากโครงสร้างการบริหารงานของระบบราชการ รวมไปถึงระบบจัดสรรงบประมาณ ปัจจัยเชิงสถาบันเหล่านี้ต่างไม่เอื้อต่อความสำเร็จของการเปลี่ยนแปลงนโยบาย

ในด้านของระบบการเมือง การวิเคราะห์พบว่าระบบการเมืองที่ยึดโยงกับกระทรวงศึกษาธิการนั้นขาดความสามารถในการถ่ายทอดความต้องการจากสังคมไทยมาสู่การเปลี่ยนแปลงนโยบาย การไร้ความสามารถนี้ของระบบการเมืองเป็นทั้งปัญหาที่เกิดจากตัวระบบการเมืองเอง และจากสถานะของกระทรวงศึกษาธิการในทางการเมือง ในทางหนึ่ง ความไร้เสถียรภาพของการเมืองไทย ความจำเป็นต้องต่อรองแลกเปลี่ยนระหว่างพรรคและกลุ่มทางการเมือง ทำให้การส่งผ่านความต้องการทางนโยบายด้านการศึกษาไปสู่การเปลี่ยนแปลงด้านกลไกทางการเมืองเกิดขึ้นได้ยาก รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการมีอายุงานโดยเฉลี่ยที่สั้นเกินกว่าจะผลักดันการปรับเปลี่ยนที่สำคัญได้สำเร็จ ในอีกทางหนึ่ง กระทรวงศึกษาธิการก็ไม่ได้มีสถานะทางการเมืองที่จะดึงดูดให้พรรคการเมืองที่เข้ามาจัดตั้งรัฐบาลมุ่งให้ความสำคัญ ด้วยเพราะต้นทุนในการบริหารกระทรวงโดยเปรียบเทียบกับประโยชน์ที่จะได้นั้นสูง

ในด้านของระบบราชการ การวิเคราะห์พบอุปสรรคหลายประการที่เชื่อมโยงอยู่กับกลไกการบริหารนโยบายที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะกลไกที่ยึดโยงกับระบบราชการ ระบบบริหารราชการที่เกี่ยวข้องกับกระทรวงศึกษาธิการนั้นมีปัจจัยเชิงสถาบันในหลายแง่มุมที่เป็นปัญหาต่อการปฏิรูป ความล้มเหลวของการปฏิรูปในระลอกแรกแม้จะมีส่วนจากลักษณะการปฏิรูปที่ขาดเป้าหมายและกรอบเวลาที่ชัดเจน แต่สภาพปัญหาของระบบราชการเองก็เป็นปัจจัยอีกด้านที่ทำให้การปฏิรูปไม่ได้ผลตามที่ต้องการ เช่น ลักษณะของโครงสร้างการบริหารของกลไกราชการที่เฉื่อยชาต่อการเปลี่ยนแปลง ความซับซ้อนของระเบียบราชการและกฎเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารกระทรวงศึกษาธิการ และการให้ความสำคัญกับการรักษาตำแหน่งและอำนาจเป็นสำคัญ สถานะเหล่านี้ทำให้แม้จะมีความพยายามสร้างการเปลี่ยนแปลงของระบบการศึกษาจากกลไกการเมือง แต่ความพยายามก็มักจะไม่สามารถถ่ายทอดไปสู่การปฏิบัติตามได้โดยง่าย

การปฏิรูปในระลอกที่สองและในระลอกล่าสุดนั้นยังให้ข้อสังเกตเพิ่มเติมกับสภาพปัญหาของระบบราชการต่อความพยายามเปลี่ยนแปลงนโยบายด้านการศึกษา การปฏิรูปในทศวรรษที่สองซึ่งมีนโยบายสำคัญก็คือนโยบายเรียนฟรี 15 ปีนั้น แม้จะสามารถได้รับความร่วมมือจากกลไกราชการได้ แต่เมื่อผ่านการบริหารจัดการโดยกลไกราชการแล้ว ก็กลับได้ผลทางนโยบายที่ตอบสนองบรรทัดฐานและวัฒนธรรมการทำงานแบบทางราชการ

มากกว่าการเน้นที่ผลลัพธ์ของนโยบายที่ยึดโยงกับเป้าหมายการลดความเหลื่อมล้ำด้านการศึกษา ในขณะที่การปฏิรูปในระลอกล่าสุดนั้น แม้จะวางยุทธศาสตร์ที่จะหลีกเลี่ยงการต้องเผชิญอุปสรรคจากกลไกราชการ ผ่านความพยายามตั้งองค์กรหรือการให้บางพื้นที่ที่มีอิสระกลไกดังกล่าว แต่ยังคงพบความพยายามเหล่านี้ไม่สามารถหนีจากอำนาจและอิทธิพลของกลไกราชการได้โดยสมบูรณ์

ในด้านสุดท้ายก็คือ ด้านของกลไกการจัดสรรทรัพยากร ซึ่งงานศึกษาได้วิเคราะห์ผ่านระบบงบประมาณ การวิเคราะห์พบลักษณะหลายประการที่สะท้อนการไม่สามารถทำหน้าที่จัดสรรทรัพยากรได้อย่างมีประสิทธิภาพของระบบงบประมาณด้านการศึกษา ไม่ว่าจะเป็นลักษณะของระบบพยายามตอบเป้าหมายหลายประการจนนำไปสู่ภาระงานที่มากเกินไป แต่ก็กลับลงเอยด้วยการสืบทอดวิธีการจัดการแบบเดิมเพื่อหลีกเลี่ยงการเผชิญความยากลำบาก การมีสัดส่วนงบประมาณที่เหลือไว้ให้กับการนำเสนอแนะนโยบายใหม่ ๆ ที่น้อย ข้อสังเกตเหล่านี้ระบุว่า นอกจากปัญหาจากระบบการเมืองและระบบราชการแล้ว การจะเปลี่ยนแปลงนโยบายด้านการศึกษาได้สำเร็จยังต้องการวิธีคลี่คลายข้อจำกัดด้านงบประมาณในอีกทางหนึ่ง

7.2.3 การวิเคราะห์บทบาทของกลุ่มผลประโยชน์ต่อนโยบายความเสมอภาคด้านการศึกษา

ในส่วนสุดท้ายของการวิเคราะห์สภาพที่มีบทบาทสำคัญต่อกระบวนการทางนโยบายด้านการศึกษา คณะวิจัยได้ให้ความสนใจกับบทบาทของกลุ่มผลประโยชน์ ผ่านการวิเคราะห์กรณีนโยบายที่มีบทบาทสำคัญกับการสร้างความเสมอภาคด้านการศึกษาโดยตรงสองนโยบาย ประกอบด้วย (1) การจัดสรรเงินอุดหนุนอย่างเท่าเทียมระหว่างโรงเรียนรัฐและเอกชน และ (2) การจัดสรรเงินอุดหนุนให้นักเรียนยากจน การวิเคราะห์กรณีของนโยบายทั้งสองก็เพื่อแสดงให้เห็นบทบาทการขับเคลื่อนของกลุ่มผลประโยชน์ที่สำคัญภายใต้ความพยายามปรับนโยบายด้านการจัดสรรทรัพยากรให้เอื้อต่อการลดความเหลื่อมล้ำ

ต่างไปจากการวิเคราะห์ในสองส่วนก่อนหน้า คือการวิเคราะห์บทบาทของแนวคิดและปัจจัยเชิงสถาบัน การวิเคราะห์ในส่วนบทบาทของกลุ่มผลประโยชน์นี้จะเน้นที่ขั้นตอนที่แตกต่างกันในกระบวนการทางนโยบาย โดยจะไม่ได้เน้นไปที่ขั้นตอนของการก่อรูปหรือการริเริ่มนโยบาย แต่จะมุ่งความสนใจไปที่ความเป็นไปภายหลังการออกกฎหมาย (post-enactment period) ซึ่งก็คือช่วงหลังจากที่นโยบายมีการริเริ่มแล้ว การเลือกวิเคราะห์ในส่วนนี้เพื่อให้สังเกตเห็นได้ถึงขั้นตอนสำคัญในการดำเนินนโยบายที่กลุ่มผลประโยชน์มักจะเข้ามามีบทบาทในลักษณะที่ส่งผลต่อผลลัพธ์ได้มาก เช่น การมีดัดแปลงเนื้อหา (conversion) จนการดำเนินการของนโยบายต่างไปเจตนารมณ์เดิม หรือการปล่อยไหล (drift) ด้วยการไม่ปรับกฎระเบียบตามจนส่งผลให้นโยบายไม่เป็นไปตามเป้าหมายที่วางไว้ จะสังเกตได้จากประสบการณ์ของการปฏิรูปการศึกษาว่าสภาพเหล่านี้มันพบได้บ่อยครั้งและเหมาะที่จะนำมาวิเคราะห์

ด้วยการที่การวิเคราะห์ให้ความสนใจกับขั้นตอนหลังการริเริ่มนโยบาย หน่วยการวิเคราะห์ที่งานในส่วนนี้มุ่งความสนใจจึงเป็น "ระบบการตัดสินใจนโยบายย่อย" (policy sub-system) หน่วยการตัดสินใจในระดับนี้แตกต่างจากในระดับชาติ โดยการตัดสินใจระดับชาติมักให้ความสำคัญกับแง่มุมเช่นการเลือกภาวะการปฏิรูป แต่การตัดสินใจในระดับย่อยซึ่งเกิดขึ้นในภายหลังจะเป็นการถกเถียงเพื่อตัดสินใจในประเด็นทางเทคนิคของนโยบาย นอกจากนี้ ในขณะที่การตัดสินใจระดับชาติมักจะมีผู้เล่นเข้ามาร่วมเป็นจำนวนมากและการปฏิสัมพันธ์เป็นที่ปรากฏต่อสาธารณะ การตัดสินใจในระดับย่อยมักเกิดขึ้นผ่านผู้เล่นวงจำกัด ประกอบไปด้วยกลุ่มผู้เชี่ยวชาญทางนโยบายและกลุ่มข้าราชการที่มีส่วนได้เสียเป็นหลัก ทั้งการตัดสินใจต่าง ๆ ในวงผู้เล่นที่จำกัดก็มักจะไม่ปรากฏต่อสาธารณชน จะเห็นได้ว่าการตัดสินใจนโยบายย่อยนี้แม้จะไม่ได้อยู่ในความสนใจเท่าที่ควร แต่พื้นที่ในระดับนี้เองเป็นพื้นที่สำคัญที่กลุ่มผลประโยชน์ทางนโยบายจะเข้ามามีบทบาทต่อทิศทางนโยบายได้

งานวิจัยได้นำเอากรณีศึกษาสองกรณีมาวิเคราะห์เพื่อแสดงให้เห็นว่ากลุ่มผลประโยชน์เข้ามามีบทบาทกับการตัดสินใจนโยบายย่อยทางการศึกษาได้อย่างไร โดยกรณีศึกษาทั้งสองเกี่ยวข้องกับการจัดสรรทรัพยากรเพื่อลดความเหลื่อมล้ำด้านการศึกษา ในกรณีแรก คือการจัดสรรเงินอุดหนุนให้กับโรงเรียนเอกชนอย่างทัดเทียมกับโรงเรียนรัฐ (โรงเรียนในสังกัด สพฐ.) ซึ่งเป็นการเปลี่ยนแปลงตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 โดยการอุดหนุนให้โรงเรียนเอกชนอย่างเท่าเทียมกับโรงเรียนรัฐนั้นถูกมองจากผู้นำในการปฏิรูปการศึกษาว่าจะสามารถสร้างการแข่งขันเพิ่มขึ้นระหว่างโรงเรียนรัฐและเอกชน และช่วยสนับสนุนการสร้างความสะดวกในการเข้าถึงการศึกษาที่มีคุณภาพ อย่างไรก็ตาม เมื่อการปฏิรูปการศึกษาผ่านไปกว่าสองทศวรรษกลับพบว่า ช่องว่างเงินอุดหนุนให้โรงเรียนเอกชนเมื่อเปรียบเทียบกับโรงเรียนรัฐนั้นกลับมีระยะห่างมากขึ้นเรื่อย ๆ

การวิเคราะห์พยายามอธิบายสาเหตุของความล้มเหลวในการสร้างความเท่าเทียมระหว่างเงินอุดหนุนโรงเรียนเอกชนและรัฐ และพบสาเหตุหลายประการที่เชื่อมโยงไปสู่บทบาทของกลุ่มผลประโยชน์ ประการแรก ในด้านมโนทัศน์ทางนโยบาย การให้เงินอุดหนุนกับโรงเรียนเอกชนมักจะได้รับการเข้าใจจากฝ่ายราชการว่าเป็นไปเพื่อสนับสนุนบทบาทของเอกชนในการแบ่งเบาภาระการจัดการศึกษาของรัฐ โดยไม่ได้มองถึงประเด็นเรื่องการสร้างความเสมอภาคแต่อย่างใด มโนทัศน์นี้ส่งผลต่อแนวทางการจัดสรรเงินอุดหนุนที่ไม่ได้ให้เป็นก้อนเดียว (block grant) แต่กลับมีการแบ่งเป็นรายการย่อยโดยที่รัฐกับเอกชนมีส่วนประกอบต่างกัน ประการที่สอง แนวทางการจัดสรรที่แตกต่างกันทำให้ระบบการตัดสินใจนโยบายเงินอุดหนุนครูของโรงเรียนรัฐทำงานแยกจากของโรงเรียนเอกชน โดยเงินอุดหนุนโรงเรียนรัฐมีส่วนประกอบสำคัญคือเงินเดือนข้าราชการครู ในขณะที่ฝั่งของโรงเรียนเอกชนส่วนประกอบสำคัญคือเงินสมทบเงินเดือนครูเอกชน ประการที่สาม เมื่อมีระบบการตัดสินใจทางนโยบายย่อยที่แตกต่างกัน ระบบการตัดสินใจเงินเดือนข้าราชการครูสะท้อนบทบาทของกลุ่มผลประโยชน์ที่มีอิทธิพลสูงที่สุดกลุ่มหนึ่งในระบบการศึกษาคือกลุ่มข้าราชการครู ซึ่งสามารถเปลี่ยนแปลงทิศทางนโยบายไปในทางที่เอื้อประโยชน์ตนเองได้มาก ในขณะที่กลุ่มโรงเรียนเอกชนกลับไม่สามารถเจรจาผลักดันผลประโยชน์ของตนเองได้

อีกกรณีศึกษาหนึ่งที่ได้รับการสำรวจก็คือระบบการตัดสินใจเงินอุดหนุนนักเรียนยากจน โดยการวิเคราะห์ในส่วนนี้มุ่งไปที่การเปรียบเทียบความแตกต่างของระบบการตัดสินใจนโยบายย่อยในช่วงก่อนและหลังการเกิดขึ้นของกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา (กสศ.) การสำรวจพบว่า ก่อนการเกิดขึ้นของ กสศ. ระบบการตัดสินใจนโยบายย่อยในด้านดังกล่าว ซึ่งคือการตัดสินใจเรื่องเงินอุดหนุนปัจจัยพื้นฐานสำหรับนักเรียนยากจน ใต้การตัดสินใจผ่านระบบราชการโดยมี สพฐ. เป็นหน่วยงานดูแล การตัดสินใจภายใต้ระบบย่อยนี้ไม่ประสบความสำเร็จในการช่วยให้เกิดการเพิ่มขึ้นของเงินอุดหนุนเด็กยากจน เนื่องจากไม่มีตัวแทนปกป้องผลประโยชน์ให้เด็กยากจนเข้ามามีบทบาทในการตัดสินใจ สภาพนี้ส่งผลให้ตลอดเวลาเกือบ 20 ปี ได้มีการเพิ่มขึ้นของเงินอุดหนุนนักเรียนยากจนเพียงแค่ครั้งเดียว การเปลี่ยนแปลงสำคัญเกิดขึ้นหลังจากมี กสศ. โดยได้มีการปรับเปลี่ยนทั้งระบบการตัดสินใจแยกออกมาจากระบบเดิม และเปิดพื้นที่ให้กสศ.เป็นผู้เล่นหลักในกระบวนการตัดสินใจใหม่ทำหน้าที่เป็นผู้ปกป้องผลประโยชน์ของกลุ่มเด็กยากจนในระบบการศึกษา ทั้งนี้ยังมีการผลักดันเรื่องการให้เงินอุดหนุนเด็กยากจนให้เป็นเรื่องสำคัญระดับต้นของนโยบายด้านการศึกษา การปรับเปลี่ยนภายหลังจากการมี กสศ. ส่งผลให้เงินอุดหนุนนักเรียนยากจนเพิ่มขึ้นมากกว่าเดิมอย่างมีนัยสำคัญ

จากการวิเคราะห์ผ่านกรณีศึกษาทั้งสองกรณีข้างต้น เนื้อหาในส่วนการวิเคราะห์บทบาทกลุ่มผลประโยชน์ให้ภาพของกระบวนการทางนโยบายด้านการศึกษาไทยไว้อย่างน้อยสามแง่มุมสำคัญ

ประการแรก พื้นที่ทางนโยบายที่เชื่อมโยงอย่างเป็นสำคัญกับบทบาทของกลุ่มผลประโยชน์นั้นมักอยู่ในระดับของการตัดสินใจนโยบายย่อย กรณีศึกษาทั้งสองแสดงให้เห็นว่าความสำเร็จหรือล้มเหลวของนโยบายด้านศึกษานั้นไม่สามารถอาศัยได้เพียงการผลักดันนโยบายให้เกิดขึ้น แต่ยังเป็นต้องอาศัยการผลักดันอย่างต่อเนื่องในวงตัดสินใจที่เกิดขึ้นภายหลัง โดยเฉพาะการตัดสินใจที่เกี่ยวข้องกับประเด็นเชิงเทคนิคด้านต่าง ๆ ของนโยบาย นอกจากนี้ สภาพที่ต้องคำนึงในระบบการตัดสินใจนโยบายย่อยนั้นไม่ใช่ความสำเร็จในการผลักดันนโยบายให้เกิดขึ้น แต่เป็นการหลีกเลี่ยงความเป็นไปได้ที่นโยบายที่เกิดขึ้นแล้วจะถูกปรับเปลี่ยนทิศทางไปจากเดิม หรือถูกปล่อยทิ้งจนไม่มีความก้าวหน้า

ประการที่สอง ตัวละครที่เข้ามามีบทบาทมากกับกระบวนการตัดสินใจย่อยทางนโยบายด้านศึกษานั้นมักจะเป็นผู้เล่นในระบบราชการ โดยกลุ่มผลประโยชน์ที่มีบทบาทสูงกับนโยบายด้านศึกษานั้น เช่น กลุ่มข้าราชการครู กรณีศึกษาเรื่องเงินอุดหนุนโรงเรียนเอกชนเทียบกับโรงเรียนรัฐแสดงให้เห็นว่ากลุ่มครูนั้นสามารถมีบทบาทสำคัญได้มากกับการกำหนดทิศทางของนโยบายในระดับการตัดสินใจย่อย เนื่องจากเป็นกลุ่มที่มีจำนวนมากและมีผลประโยชน์ร่วมกันชัดเจน สำหรับกรณีศึกษาเงินอุดหนุนเด็กยากจน พบว่าการตัดสินใจผ่านกลไกของระบบราชการในกระทรวง มักจะกลายเป็นกลไกตัดสินใจแบบเป็นครั้งคราวโดยไม่มีตัวละครคอยผลักดันการเปลี่ยนแปลง เมื่อประกอบกับการต้องเผชิญการเจรจาต่อรองกับหน่วยงานเช่นสำนักงานประกันสังคม ก็มักจะเกิดการปล่อยไหลจนการปรับเปลี่ยนไม่เกิดขึ้นตามเป้าหมายของการปฏิรูป

ประการที่สุดท้าย การเปลี่ยนแปลงมโนทัศน์ทางนโยบาย มีบทบาทสำคัญในการช่วยสร้างระบบการตัดสินใจนโยบายย่อยที่เอื้อต่อการบรรลุเป้าหมายการปฏิบัติ กรณีตัวอย่างทั้งสองนั้นแสดงให้เห็นบทบาทที่ต่างกันของปัจจัยมโนทัศน์ทางนโยบาย ในกรณีเงินอุดหนุนโรงเรียนเอกชนและโรงเรียนรัฐ จะพบว่าเมื่อมโนทัศน์ทางนโยบายที่มีอิทธิพลนั้นมองบทบาทของโรงเรียนเอกชนเป็นเพียงกลไกแบ่งเบาภาระโรงเรียนรัฐ การเกิดขึ้นของระบบตัดสินใจนโยบายย่อยจึงได้แบ่งการตัดสินใจอุดหนุนโรงเรียนรัฐออกจากเอกชน โดยไม่ได้ให้ความสำคัญกับประเด็นความเสมอภาค การแบ่งระบบการตัดสินใจย่อยในลักษณะนี้ส่งผลต่อความได้เปรียบในการต่อรองของข้าราชการครูในการเพิ่มเงินอุดหนุนบุคลากรเฉพาะโรงเรียนรัฐ ในกรณีของเงินอุดหนุนนักเรียนยากจน ความสำเร็จของการผลักดันมโนทัศน์ทางนโยบายเรื่องความเสมอภาคทางการศึกษาก็มีส่วนสำคัญอย่างยิ่งในการผลักดันการเกิดขึ้นของระบบตัดสินใจนโยบายใหม่ที่กสศ.สามารถมีบทบาทได้ กล่าวได้ว่ากุญแจที่จะช่วยนำไปสู่การมีระบบตัดสินใจนโยบายย่อยที่จะเอื้อให้การเปลี่ยนแปลงนโยบายประสบผลสำเร็จได้ในระยะยาว ก็คือการจะต้องสร้างและรักษามโนทัศน์ทางนโยบายที่ให้สร้างความได้เปรียบกับกลุ่มผู้สนับสนุนการปฏิรูปในการต่อรองให้ได้

7.2.4 บทสังเคราะห์ภาพรวมของกระบวนการทางนโยบายด้านการศึกษา

ในส่วนนี้ คณะวิจัยจะทำการสังเคราะห์ภาพรวมของกระบวนการทางนโยบายด้านการศึกษาผ่านกรอบการวิเคราะห์เศรษฐศาสตร์การเมือง (Political Economy Analysis) ดังที่ได้อธิบายไว้ในส่วนที่แล้ว กรอบการวิเคราะห์เศรษฐศาสตร์การเมืองของนโยบายมุ่งทำความเข้าใจปัจจัยและตัวละครที่จะมีอิทธิพลต่อความสำเร็จและล้มเหลวของนโยบาย การวิเคราะห์ในส่วนนี้จะนำผลการศึกษาในแต่ละส่วน ทั้งที่ได้ศึกษาบทบาทของแนวคิดปัจจัยเชิงสถาบัน และบทบาทของกลุ่มผลประโยชน์ เพื่อมาอธิบายให้เห็นในฐานะปัจจัยที่ส่งเสริมหรือจำกัดความเป็นไปได้ในการปฏิรูปการศึกษา

การวิเคราะห์ในส่วนนี้จะแบ่งออกเป็นสามขั้นตอนตามกรอบวิเคราะห์เศรษฐศาสตร์การเมืองของนโยบาย โดยแบ่งออกเป็น (1) การวิเคราะห์ปัจจัยเชิงโครงสร้างและปัจจัยเชิงสถาบัน (2) การวิเคราะห์ตัวละครที่มีบทบาทต่อนโยบาย และ (3) การวิเคราะห์ผลลัพธ์ของปัจจัยและตัวละครต่อการเปลี่ยนแปลงนโยบาย ทั้งนี้คุณลักษณะสำคัญของกระบวนการทางนโยบายที่ได้จากส่วนนี้จะนำไปประกอบการวิเคราะห์กลยุทธ์ทางนโยบายในการลดความเหลื่อมล้ำด้านการศึกษาในส่วนสุดท้ายของบทนี้

(1) ปัจจัยเชิงโครงสร้าง ปัจจัยเชิงสถาบัน และปัจจัยเชิงแนวคิด

ปัจจัยเชิงโครงสร้างที่สำคัญในกระบวนการกำหนดนโยบายด้านการศึกษาก็คือ ระบบการเมือง งานศึกษา ในส่วนของปัจจัยเชิงสถาบันได้ระบุถึงลักษณะของระบบการเมืองไทยว่าขาดศักยภาพในการถ่ายทอดความต้องการ

นโยบายด้านการศึกษาจากสังคมไปสู่การผลักดันเป็นวาระทางการเมือง ลักษณะนี้เกิดขึ้นทั้งจากสภาพการเมืองไทยที่ขาดเสถียรภาพ และมักจะคำนึงถึงการต่อรองผลประโยชน์ทางการเมืองมากกว่าการบรรลุเป้าหมายทางนโยบาย ส่งผลให้การปฏิรูปการศึกษาขาดความต่อเนื่อง และที่สำคัญคือการทำที่สถานะทางการเมืองของกระทรวงศึกษาธิการมักไม่ได้อยู่ในความสำคัญลำดับต้นของพรรคการเมืองที่ร่วมจัดตั้งรัฐบาล ส่งผลให้วาระการปฏิรูปด้านการศึกษาแท้จริงแล้วกลับไม่ได้รับการผลักดันอย่างเพียงพอจากรัฐบาลที่มาจากทางเลือกตั้ง

ปัจจัยเชิงสถาบัน ที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการทางนโยบายด้านการศึกษาอย่างสำคัญ ประกอบไปด้วย ทั้งปัจจัยหลายประการ ทั้งปัจจัยเชิงสถาบันที่เป็นทางการ ได้แก่ โครงสร้างการบริหารราชการ ระเบียบและกฎเกณฑ์ด้านการศึกษา และระบบงบประมาณ และปัจจัยที่ไม่เป็นทางการคือวัฒนธรรมและบรรทัดฐานในการทำงานของกระทรวงศึกษาธิการและของครู

งานวิจัยได้แสดงให้เห็นถึงสภาพของปัจจัยต่าง ๆ ข้างต้นที่ไม่เอื้อต่อกระบวนการปฏิรูปการศึกษา โครงสร้างการบริหารของระบบราชการแบบรวมศูนย์ทำให้การเปลี่ยนแปลงนโยบายที่จะไปกระทบกับโครงสร้างเกิดขึ้นได้ยาก นอกจากนี้ การบริหารจัดการของกระทรวงศึกษาธิการที่มีการแบ่งออกเป็นส่วนแยกย่อยจากกัน โดยแต่ละส่วนมีตำแหน่งและอำนาจของตนเองก็ส่งผลให้การผลักดันการปฏิรูปยากที่จะมีความเป็นเอกภาพ นอกเหนือไปจากลักษณะเชิงโครงสร้างเหล่านี้ ระเบียบและกฎเกณฑ์ที่มีความซับซ้อนก็ทำให้การดำเนินงานตามการปฏิรูปนั้นมักจะต้องเผชิญอุปสรรคจากกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ที่มีอยู่ จนทำให้การเปลี่ยนแปลงเกิดความล่าช้า ความซับซ้อนของกฎระเบียบนี้ยังเกิดขึ้นกับการบริหารจัดการงบประมาณ ทำให้งบประมาณที่มักจะมีอยู่อย่างจำกัด กับการลงทุนเปลี่ยนแปลงนโยบายด้านการศึกษาใหม่ ๆ นั้นยังต้องเผชิญความยากลำบากเพิ่มเติม

อย่างไรก็ดี ปัญหาในกระบวนการทางนโยบายด้านการศึกษายังเกิดขึ้นจากปัจจัยเชิงสถาบันที่ไม่เป็นทางการเช่นกัน โดยวัฒนธรรมการทำงานของระบบราชการนั้นมีส่วนสำคัญ เช่น บรรทัดฐานในการอ้างกฎหมาย ซึ่งมักจะเน้นการตีความที่ขาดความยืดหยุ่น ส่งผลให้ช่องทางของการปรับเปลี่ยนตามเป้าหมายนโยบายเกิดขึ้นยาก นอกจากนี้ วัฒนธรรมการทำงานของระบบราชการที่มักจะเน้นที่ความปลอดภัยในเส้นทางอาชีพ และการรักษาสภาพเดิม (status quo) ก็มักจะทำให้เกิดความเฉื่อยชาต่อการเปลี่ยนแปลง วัฒนธรรมการทำงานเช่นนี้ไม่เพียงเกิดกับข้าราชการในกระทรวงศึกษา และยังพบได้ในการทำงานของครูในโรงเรียนรัฐซึ่งก็เป็นส่วนหนึ่งของระบบราชการเช่นกัน

ปัจจัยเชิงแนวคิด นอกจากปัจจัยโครงสร้างและปัจจัยเชิงสถาบันแล้ว ปัจจัยอีกหนึ่งลักษณะที่ส่งอิทธิพลสำคัญกับเส้นทางการปฏิรูปการศึกษาที่ประเทศไทยก็คือ แนวคิดด้านการศึกษา ดังที่ส่วนการวิเคราะห์บทบาทของเรื่องเล่าด้านการศึกษาได้แสดงให้เห็น เรื่องเล่าด้านการศึกษาของไทย เช่น เรื่องเล่าของโลกาภิวัตน์ ได้ทำหน้าที่ในการสร้างความตื่นตัวต่อปัญหาการศึกษา และดึงความร่วมมือให้เกิดการริเริ่มปฏิรูปการศึกษาในหลายระลอกสำคัญ อย่างไรก็ตาม พลังของเรื่องเล่าด้านการศึกษามักจะเปลี่ยนแปลงไปเมื่อการปฏิรูปเข้าสู่เส้นทางของการ

ดำเนินการ การผสมผสานของเรื่องเล่าหลายประการที่มีความขัดแย้งกันและความคลุมเครือของเรื่องเล่า กลับมักจะกลายเป็นปัจจัยที่ส่งให้การดำเนินการนั้นขาดความชัดเจนในระยะยาว

(2) ตัวละครที่มีบทบาทกับนโยบาย

ในการศึกษาทั้งบทบาทของแนวคิด ปัจจัยเชิงสถาบัน และกลุ่มผลประโยชน์ในการปฏิรูปการศึกษา พบว่า จะสามารถแบ่งตัวละครออกได้เป็นห้ากลุ่ม ได้แก่ เทคโนโลยีและนักคิด นักการเมือง ข้าราชการ ครู และภาคประชาชน โดยแต่ละกลุ่มมีจุดยืนและอำนาจในกระบวนการดังนี้

- **เทคโนโลยีและนักคิดด้านการศึกษา** เป็นกลุ่มผู้เล่นที่มีบทบาทสำคัญกับการริเริ่มการปฏิรูป โดยทำหน้าที่ทั้งผลิตเรื่องเล่าเพื่อให้ความหมายกับการปฏิรูปการศึกษา การวางยุทธศาสตร์ของการปฏิรูป รวมไปถึงถึงการขับเคลื่อนเพื่อวางแนวทางการปฏิรูป อย่างไรก็ตาม บทบาทในการปฏิรูปนั้นมักจะอยู่ในฐานะขององค์กรที่มีอำนาจเป็นการชั่วคราว โดยจะต้องอาศัยการผลักดันการปฏิรูปต่อจากกลุ่มนักการเมือง รวมถึงการดำเนินงานจากกลุ่มข้าราชการและครู
- **นักการเมือง** เป็นกลุ่มผู้เล่นทางนโยบายที่มีบทบาทสำคัญในการเชื่อมโยงความต้องการทางนโยบายจากประชาชนมาสู่การเปลี่ยนแปลง อย่างไรก็ตาม ด้วยสภาพของระบบการเมืองไทยส่งผลให้บทบาทดังกล่าวมักถูกจำกัดด้วยเป้าหมายอื่น ๆ เช่น การต่อรองทางการเมืองระหว่างพรรคการเมืองและการแบ่งอำนาจและผลประโยชน์ระหว่างกลุ่มการเมือง ส่งผลให้ในการปฏิรูปการศึกษาที่ผ่านมา กลุ่มนักการเมืองมักจะมีแรงจูงใจที่จำกัดในการผลักดันการปฏิรูปให้สำเร็จตามเป้าหมาย นอกจากนี้ สถานะที่ไม่ได้สำคัญในทางการเมืองของกระทรวงศึกษาธิการยังทำให้มักจะได้รัฐมนตรีเป็นนักการเมืองที่ขาดเบื้องหลังที่มีความเชี่ยวชาญด้านการศึกษา
- **กลุ่มข้าราชการ** มีบทบาทสำคัญในฐานะกลไกขับเคลื่อนนโยบายให้เกิดขึ้นจริง ด้วยบทบาทดังกล่าว อำนาจสำคัญของกลุ่มข้าราชการยังอยู่ที่ขั้นตอนการดำเนินการการปฏิรูป ซึ่งข้าราชการมีบทบาทสำคัญในการตีความกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการปฏิรูป รวมถึงในขั้นตอนของการดำเนินงานก็ยังสามารถเลือกที่จะแสดงความร่วมมือหรือไม่กับเป้าหมายที่ผู้เล่นในฝั่งการเมืองหรือเทคโนโลยีได้วางเอาไว้ อย่างไรก็ตาม จุดยืนในกระบวนการทางนโยบายด้านการศึกษาของกลุ่มข้าราชการมักจะอิงอยู่กับการรักษาโครงสร้างที่ให้อำนาจและตำแหน่งในระบบ รวมไปถึงการรักษาความมั่นคงในทางอาชีพของตนเอง
- **กลุ่มครู** เป็นกลุ่มผลประโยชน์ที่สำคัญที่สุดในกระบวนการทางนโยบายด้านการศึกษา แม้จะไม่ใช้กลุ่มที่มีบทบาทในการริเริ่มหรือดำเนินด้านนโยบาย แต่เป็นกลุ่มที่อยู่ในฐานะผู้ปฏิบัติ แต่ด้วยการที่กลุ่มครูมีจำนวนมากและมีศักยภาพในการรวมกลุ่มเพื่อต่อรองผลประโยชน์ได้ชัดเจนกว่ากลุ่มผู้เล่นอื่นๆ ทำให้กลุ่มครูสามารถเข้ามามีอิทธิพลกับทิศทางของการปฏิรูปได้โดยเฉพาะในระยะยาว ทั้งนี้กลุ่มครูมักจะมีความ

หลากหลายในจุดยืนต่อการปฏิรูป แต่ก็มีแรงจูงใจที่ชัดเจนในการรักษาความมั่นคงและรักษาผลประโยชน์ให้กับกลุ่มอาชีพของตนเอง

- **ภาคประชาชน** กลุ่มภาคประชาชนในกระบวนการทางนโยบายด้านการศึกษา ประกอบด้วยกลุ่มประชาชนผู้มีส่วนได้เสียกับระบบการศึกษา ซึ่งแม้จะมีจำนวนมากแต่ก็ไม่สามารถรวมตัวกันเพื่อแสดงบทบาทได้โดยง่าย ในขณะที่องค์กรที่ทำหน้าที่ตัวแทนภาคประชาชนในกระบวนการปฏิรูปการศึกษานั้นก็ไม่ได้มีบทบาทมากเท่าไรนักกับการปฏิรูปที่ผ่านมา

(3) ผลลัพธ์ของปัจจัยและตัวละครต่อการเปลี่ยนแปลงนโยบาย

ในส่วนสุดท้ายของการสังเคราะห์นี้ คณะวิจัยจะทำการเชื่อมโยงบทบาทของปัจจัยเชิงโครงสร้างและปัจจัยเชิงสถาบันกับบทบาทของตัวละคร รวมถึงวิเคราะห์ผลต่อการเปลี่ยนแปลงทางนโยบายด้านการศึกษาที่เกิดขึ้นภายใต้การปฏิรูปสองทศวรรษที่ผ่านมา การวิเคราะห์พบแง่มุมสามประการที่เป็นลักษณะสำคัญของความล้มเหลวการเปลี่ยนแปลงนโยบายด้านการศึกษา

ประการแรก ความอ่อนแอเมื่อการปฏิรูปเข้าสู่กลไกทางการเมือง ประสพการณ์จากการปฏิรูปการศึกษาที่ผ่านมา โดยเฉพาะในระลอกแรกของการปฏิรูป (ทศวรรษ 2540) แสดงให้เห็นว่าการริเริ่มที่เกิดด้วยแรงผลักดันของเทคโนโลยีและนักคิดด้านการศึกษา เมื่อเข้าสู่การปฏิรูปภายใต้กลไกทางการเมืองแล้วกลับมีภาวะอ่อนแองลงเรื่อย ๆ เมื่อพิจารณาแล้วจะเห็นได้ว่าปัญหาหลักเกิดจากปัจจัยเชิงโครงสร้างของระบบการเมือง ซึ่งไม่สามารถทำหน้าที่เป็นกลไกถ่ายทอดความต้องการปฏิรูปด้านการศึกษาได้อย่างตลอดรอดฝั่ง รวมไปถึงความจำกัดของตัวละครทางการเมืองในการบริหารจัดการด้านการศึกษา ซึ่งมักจะขาดทั้งเป้าหมายที่ชัดเจนและความเชี่ยวชาญในการเดินทางปฏิรูป และยังมีศักยภาพที่จำกัดในการต่อรองกับผู้เล่นอื่น ๆ ในระบบการศึกษา

ประการที่สอง ความจำกัดเมื่อเข้าสู่พื้นที่ของระบบราชการ การอ่อนแองลงของการปฏิรูปเมื่อเข้าสู่กลไกทางการเมือง ยังเกิดขึ้นประกอบกันไปกับความเป็นไปได้ที่จำกัดลงเมื่อวาระการปฏิรูปขยับเข้าสู่การเดินทางภายใต้กลไกของระบบราชการ ภายใต้กระบวนการนี้ การริเริ่มการปฏิรูปซึ่งมักจะก่อรูปจากกระแสความตื่นตัวต่อปัญหาในการศึกษา และได้รับการให้ความหมายผ่านบทบาทของเรื่องเล่าด้านการศึกษา แต่เมื่อขยับเข้าสู่พื้นที่ของการผลักดันให้การปฏิรูปเกิดออกมาเป็นผลลัพธ์ ก็มักจะต้องเผชิญกับข้อจำกัดของกฎระเบียบและวัฒนธรรมการทำงานของระบบราชการ รวมไปถึงความซับซ้อนและไม่เอื้อต่อการเปลี่ยนแปลงของระบบงบประมาณ และด้วยข้อจำกัดเหล่านี้ เป้าหมายการเปลี่ยนแปลงนโยบายของการปฏิรูปมักจะได้รับการลดทอนลงผ่านบทบาทของผู้เล่น เช่นกลุ่มข้าราชการ ซึ่งมักจะหลีกเลี่ยงการปรับเปลี่ยนที่ไปกระทบกับโครงสร้างที่ให้อำนาจและตำแหน่งของตนเอง และเลือกแนวทางการทำงานที่คงรักษาสภาพเดิมเอาไว้

ประการที่สาม การบิดเบือนเป้าหมายจากการต่อรองในระบบการตัดสินใจนโยบายย่อย ขั้นตอนสำคัญที่การปฏิรูปการศึกษาจะเบี่ยงเบนออกจากเส้นทางที่ได้รับการริเริ่มไว้ก็คือ การต่อรองในระบบการตัดสินใจ

นโยบายย่อย (policy sub-system) ซึ่งเป็นหน่วยการตัดสินใจที่เกิดขึ้นภายหลังที่ได้มีการวางวาระการปฏิรูปแล้ว บทบาทของปัจจัยและผู้เล่นในขั้นตอนนี้อาจจะลงเอยในการส่งผลให้เกิดการบิดเบือนเป้าหมายไปจากเดิม โดยในด้านของแนวคิดนั้น ความขัดแย้งและคลุมเครือของเรื่องเล่าในการปฏิรูปด้านการศึกษาอาจจะส่งผลให้การปฏิรูปไม่สามารถส่งต่อเป้าหมายที่ชัดเจนไปสู่การเจรจาต่อรองในระบบการตัดสินใจนโยบายย่อย ซึ่งมักจะวนเวียนอยู่กับกับประเด็นทางเทคนิคต่าง ๆ การขาดความชัดเจนในเป้าหมายทำให้การเจรจาในประเด็นเทคนิคมักจะถูกบิดเบือนได้ง่าย ในอีกด้านหนึ่ง บทบาทของผู้เล่นที่สำคัญในขั้นตอนระบบการตัดสินใจนโยบายย่อยนี้ก็มักจะตกอยู่กับกลุ่มผลประโยชน์ที่มีตัวแทนชัดเจนและมีศักยภาพในการรวมตัว โดยเฉพาะกลุ่มครู ซึ่งมักจะเลือกผลักดันหรือต่อต้านแง่มุมการปฏิรูปโดยอิงอยู่กับเป้าหมายการรักษาผลประโยชน์ของกลุ่มตนเอง ในขณะที่กลุ่มที่ปกป้องผลประโยชน์ของประชาชนที่จะได้จากการปฏิรูปก็มักจะไม่มีตัวแทนหรือมีบทบาทเข้าต่อรองด้วย

7.3 นัยของลักษณะของกระบวนการทางนโยบายด้านการศึกษาไทยต่อนโยบายลดความเหลื่อมล้ำด้านการศึกษา

ในส่วนนี้ คณะวิจัยจะทบทวนความท้าทายพื้นฐานของการดำเนินนโยบายลดความเหลื่อมล้ำด้านการศึกษา โดยเนื้อหาที่ทำการสรุปจะอิงกับเนื้อหาในบทที่ 2 (2.3.4) เพื่อชี้ให้เห็นว่าแง่มุมสำคัญที่จะต้องดำเนินการเพื่อให้นโยบายลดความเหลื่อมล้ำด้านการศึกษาสำเร็จได้นั้นคืออะไร ก่อนที่จะนำเอาแง่มุมเหล่านี้ไปพิจารณาประกอบกับคุณลักษณะของกระบวนการทางนโยบายที่ได้จากส่วนที่แล้ว เพื่อวิเคราะห์ถึงกลยุทธ์ในการดำเนินนโยบายลดความเหลื่อมล้ำด้านการศึกษา

ความท้าทายในการดำเนินนโยบายลดความเหลื่อมล้ำด้านการศึกษา

การสำรวจนโยบายในการลดความเหลื่อมล้ำด้านการศึกษาในบทที่ 2 ได้สำรวจนโยบายหลายประเภท เช่น นโยบายการกระจายทรัพยากรบุคคลและการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานให้กับโรงเรียนในพื้นที่ห่างไกล นโยบายการกระจายอำนาจการบริหารจัดการการศึกษาให้เกิดการมีส่วนร่วมในการพัฒนาคุณภาพ นโยบายการปรับนโยบายเงินอุดหนุนด้านการศึกษาให้เอื้อต่อการลดความเหลื่อมล้ำ และนโยบายการสนับสนุนให้มีการใช้เทคโนโลยีเพื่อลดความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงการศึกษาที่มีคุณภาพ การสำรวจประสบการณ์ในการดำเนินนโยบายเหล่านี้ของประเทศไทยสะท้อนความท้าทายพื้นฐานหลายประการในการจะผลักดันนโยบายลดความเหลื่อมล้ำด้านการศึกษาให้สำเร็จ ประกอบด้วย

- **ความไม่สมดุลทางอำนาจของตัวละครที่เกี่ยวข้อง** ปัญหาพื้นฐานประการสำคัญในการดำเนินนโยบายลดความเหลื่อมล้ำก็คือความไม่สมดุลทางอำนาจในกลุ่มตัวละครที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะระหว่างกลุ่มผู้ที่ได้รับประโยชน์จากนโยบายกับกลุ่มผู้ที่มีแนวโน้มจะเป็นผู้เสียประโยชน์ กลุ่มผู้ได้รับประโยชน์ที่สำคัญของนโยบายลดความเหลื่อมล้ำก็คือคนยากจนและด้อยโอกาส ซึ่งแม้จะมีจำนวนมากแต่ก็มักจะมีศักยภาพ

ในการแสดงข้อเรียกร้องและรวมตัวเพื่อผลักดันน้อย ในทางกลับกัน กลุ่มผู้ที่มีแนวโน้มจะเสียประโยชน์ มักจะเป็นตัวละครในระบบ เช่น ข้าราชการและครู รวมไปถึงกลุ่มคนชั้นกลางและผู้ที่มีฐานะดีกว่า กลับมักจะมีอยู่ในฐานะที่อาจต้องสูญเสียประโยชน์หรือที่ทางที่ได้เปรียบจากนโยบายแบบเดิมไป โดยกลุ่มเหล่านี้มักจะมีศักยภาพในการเรียกร้องและมีความอำนาจในการเจรจาต่อรองทางการเมืองที่สูงกว่าอย่างชัดเจน

- **ความยากในการปรับเปลี่ยนสถาบันในการจัดสรรทรัพยากร** ความท้าทายอีกประการสำคัญของการลดความเหลื่อมล้ำด้านการศึกษา ก็คือ นโยบายที่เกี่ยวข้องมักมาพร้อมกับความจำเป็นในการปรับรูปแบบการจัดสรรทรัพยากร การปรับเปลี่ยนเกิดขึ้นได้ทั้งในรูปแบบของการจัดสรรทรัพยากรบุคคลไปสู่พื้นที่ที่ขาดโอกาส และการปรับเพิ่มเงินอุดหนุนให้กับโรงเรียนในพื้นที่ห่างไกลและนักเรียนที่ยากจนและด้อยโอกาส การจะเปลี่ยนแปลงการจัดสรรทรัพยากรได้นั้นไม่เพียงแต่จะต้องทำให้กลุ่มที่เคยมีความได้เปรียบยอมรับการจัดสรรทรัพยากรใหม่ได้ แต่ยังเชื่อมโยงไปถึงการปรับรูปแบบของปัจจัยเชิงสถาบันที่เกี่ยวข้องให้เอื้อต่อการจัดสรรทรัพยากรในแบบใหม่ ซึ่งในกรณีปัจจัยเชิงสถาบันที่เกี่ยวข้องมีความซับซ้อนและยังมีคุณลักษณะที่ทำให้ปรับเปลี่ยนยาก ตัวอย่างเช่น ระเบียบด้านงบประมาณและวัฒนธรรมของระบบราชการ ก็จะส่งผลให้การปรับรูปแบบการจัดสรรทรัพยากรเกิดได้ยากตามไป
- **การเผชิญกับโครงสร้างอำนาจเดิม** การเปลี่ยนแปลงนโยบายด้านการศึกษาเพื่อลดความเหลื่อมล้ำยังคงต้องอาศัยการปรับเปลี่ยนโครงสร้างการบริหารจัดการ ตัวอย่างเช่น การกระจายอำนาจในการบริหารจัดการการศึกษา เพื่อให้การบริหารจัดการสามารถตอบสนองผลประโยชน์ของประชาชนในพื้นที่ได้ดีขึ้น และสร้างการมีส่วนร่วมรวมถึงความรับผิดชอบในทางนโยบายกับประชาชนในพื้นที่ แทนที่จะเป็นการตอบสนองการสั่งการจากระบบราชการส่วนกลาง อย่างไรก็ดี การจะเปลี่ยนแปลงโครงสร้างได้จะต้องเผชิญกับอุปสรรคสำคัญก็คือ โครงสร้างอำนาจเดิม ซึ่งปรับเปลี่ยนได้ยากเนื่องจากอาจต้องมีการสูญเสียอำนาจของตัวละครบางกลุ่ม จะเห็นได้ว่าแม้ในแง่มุมเช่นนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการครู การเปลี่ยนแปลงก็ยังคงต้องเผชิญกับความท้าทายในการเผชิญโครงสร้างอำนาจแบบรวมศูนย์ของระบบราชการ
- **การลดอุปสรรคจากปัจจัยแวดล้อม** ท้ายที่สุด นอกจากการเปลี่ยนแปลงภายในระบบการศึกษาเองแล้ว การจะสามารถทำให้นโยบายลดความเหลื่อมล้ำด้านการศึกษาสำเร็จได้ยังต้องอาศัยการเปลี่ยนแปลงจากปัจจัยแวดล้อมอื่น ๆ ประกอบกันไป ตัวอย่างเช่น ความก้าวหน้าของการกระจายอำนาจในภาพรวม การปรับระบบการเมืองให้ถ่ายทอดความต้องการทางนโยบายได้อย่างมีประสิทธิภาพ รวมไปถึงการลดความเหลื่อมล้ำในมิติอื่น ๆ เพื่อให้ส่งเสริมกับการลดความเหลื่อมล้ำในมิติด้านการศึกษา การเปลี่ยนของปัจจัยแวดล้อมเหล่านี้เป็นเงื่อนไขสำคัญที่จะช่วยรองรับกับการปรับเปลี่ยนนโยบาย ตัวอย่างเช่น การใช้เทคโนโลยีเพื่อลดความเหลื่อมล้ำนั้นควรจะต้องมีบุคลากรที่มีทักษะ และมีโครงสร้างพื้นฐานที่รองรับเพื่อให้เกิดผลได้

การวิเคราะห์กลยุทธ์ในการดำเนินนโยบายลดความเหลื่อมล้ำด้านการศึกษา

จากความท้าทายในด้านต่าง ๆ ที่ได้รับรู้ไว้ เมื่อนำเอาลักษณะสำคัญของกระบวนการทางนโยบายด้านการศึกษาที่ได้สังเคราะห์ไว้ในส่วนที่แล้วมาประกอบ จะเห็นว่าช่องว่างสำคัญของการปรับปรุงนโยบายเพื่อตอบสนองความท้าทายของการลดความเหลื่อมล้ำด้านศึกษานั้นมีอยู่สามขั้นตอนสำคัญ

- (1) ขั้นตอนแรก คือ การผลักดันการปฏิรูปผ่านกลไกของระบบการเมือง ซึ่งพบว่าปัญหาสำคัญคือระบบการเมืองยังไม่สามารถถ่ายทอดความต้องการทางนโยบายไปเป็นการเปลี่ยนแปลงนโยบายได้อย่างมีประสิทธิภาพ
- (2) ขั้นตอนที่สอง คือ การขับเคลื่อนการปฏิรูปเมื่อเข้าสู่ระบบราชการ ปัญหาของขั้นตอนนี้ คือเจตนาธรรมณ์และเป้าหมายของการปฏิรูปมักจะต้องเผชิญกับข้อจำกัดของระบบราชการและระบบงบประมาณ จนเกิดความล่าช้าและไม่สามารถดำเนินงานได้ตามเป้าหมาย
- (3) ขั้นตอนที่สาม คือ การเจรจาต่อรองในระบบตัดสินใจนโยบายย่อย (policy sub-system) ซึ่งเกิดในการผลักดันนโยบายไปสู่การปฏิบัติ ผ่านการตีความเทคนิคในทางกฎหมาย ในขั้นตอนนี้การเคลื่อนไหวของกลุ่มผลประโยชน์เช่นกลุ่มครูมักจะเข้ามามีบทบาทสำคัญต่อทิศทางการเปลี่ยนแปลงนโยบายจนส่งผลในการบิดเบือนทิศทางการปฏิรูปออกจากเจตนาธรรมณ์เดิม

เมื่อพิจารณาประกอบกับความท้าทายของการดำเนินนโยบายเพื่อลดความเหลื่อมล้ำด้านการศึกษา จะเห็นว่าความท้าทายพื้นฐานนั้นต่างก็กระจายเกิดขึ้นอยู่ในสามขั้นตอนนี้ ในการวิเคราะห์กลยุทธ์ในการดำเนินนโยบายลดความเหลื่อมล้ำด้านการศึกษา คณะวิจัยจึงจะพิจารณาว่าจะปรับสภาพที่เกิดขึ้นในแต่ละขั้นตอนอย่างไรเพื่อให้ตอบสนองความท้าทายพื้นฐาน โดยการวิเคราะห์พบแนวทางที่เป็นไปได้ดังนี้

ในการผลักดันการปฏิรูปผ่านกลไกทางการเมือง

โจทย์สำคัญในขั้นตอนนี้คือ จะพัฒนากลไกที่ช่วยถ่ายทอดความต้องการในการปฏิรูปนโยบายด้านการศึกษาไปให้เกิดการผลักดันของกลไกทางการเมืองอย่างยั่งยืนได้อย่างไร? คณะวิจัยเห็นว่ากลยุทธ์ที่สำคัญในการตอบโจทย์ดังกล่าวมีได้สองประการ ประการแรกอยู่ที่การปรับคุณลักษณะของผู้เล่นทางการเมืองให้ทำหน้าที่ในการผลักดันการเปลี่ยนแปลงนโยบายได้ดีขึ้น และประการที่สองคือ การเพิ่มบทบาทของผู้เล่นทางการเมืองอื่น ๆ ที่จะสร้างดุลทางอำนาจในการสนับสนุนการปฏิรูป และช่วยถ่ายทอดและเพิ่มการให้ความสำคัญกับการเปลี่ยนแปลงนโยบายด้านการศึกษา

- **การปรับระบบการเมืองและผู้เล่นทางการเมือง** ในภาพรวมแล้วการมุ่งพัฒนาระบบการเมืองในภาพรวมให้มีประสิทธิภาพและเป็นประชาธิปไตยเป็นกลไกแวดล้อมสำคัญที่จะช่วยให้ระบบการเมืองนั้นสามารถถ่ายทอดความต้องการทางนโยบายได้ดีขึ้นได้ เนื่องจากภายใต้สภาพดังกล่าวผู้เล่นทางการเมืองจะมี

แรงจูงใจมากกว่าที่จะหันมาให้ความสำคัญกับประเด็นทางนโยบายมากกว่าการเจรจาแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ทางการเมืองในระยะสั้น อย่างไรก็ตาม การปรับที่ตัวระบบอาจต้องใช้เวลาและเห็นผลได้ช้า เพราะฉะนั้น การเปลี่ยนแปลงที่จะสามารถทำได้อีกประการคือการผลักดันเป้าหมายทางนโยบายผ่านตัวผู้เล่นเช่นพรรคการเมืองหรือผู้นำทางการเมือง เพื่อให้พรรคการเมืองและผู้นำทางการเมืองรับพันธสัญญาในการให้ความสำคัญกับนโยบายในการปฏิรูปการศึกษาไว้แต่แรกเริ่มก่อนที่จะเข้าสู่ตำแหน่ง

- **การเพิ่มบทบาทของผู้เล่นสาธารณะอื่น** การเพิ่มบทบาทของผู้เล่นอื่น ๆ เช่น องค์กรจากภาคประชาชน สื่อมวลชน ที่จะทำหน้าที่เชื่อมโยงความต้องการทางนโยบายให้ไปสู่พื้นที่ของระบบการเมือง และคอยรักษาแรงผลักดันของการปฏิรูปให้อยู่ในความสนใจของสาธารณชน เป็นอีกแนวทางสำคัญที่จะช่วยให้ระบบการเมืองตอบสนองความต้องการของนโยบายด้านการศึกษาได้ดีขึ้น การผลักดันผู้เล่นใหม่ ๆ นี้ทำได้ทั้งจากการมีระบบสนับสนุนทางทรัพยากรเพื่อเข้าสู่เสริมการทำงานของผู้เล่นเหล่านี้ รวมไปถึงการกระตุ้นผ่านเรื่องเล่าด้านที่เกี่ยวข้องกับการปฏิรูปศึกษา ซึ่งการผลิตเรื่องเล่าควรเน้นขยายการมีส่วนร่วมให้มีตัวแทนจากกลุ่มคนที่หลากหลายเข้ามาร่วมมือมีบทบาทได้

ในการขับเคลื่อนการปฏิรูปเมื่อเข้าสู่ระบบราชการ

แม้ระบบการเมืองทำงานในการผลักดันการเปลี่ยนแปลงได้ แต่การเปลี่ยนแปลงนโยบายยังต้องเข้าสู่ขั้นตอนของการดำเนินการผ่านระบบราชการ โจทย์สำคัญของขั้นตอนนี้คือจะอย่างไรในการลดข้อจำกัดที่จะเกิดขึ้นจากปัจจัยทางสถาบันของระบบราชการที่นอกจากจะมีหลายแง่มุมที่เป็นอุปสรรคแล้วยังมีความแข็งตัว รวมไปถึงจะลดความจำกัดของระบบงบประมาณที่ซับซ้อนและไม่เอื้อต่อการเปลี่ยนแปลงได้อย่างไร? คณะวิจัยเห็นว่าการยุทธ์ที่จะเป็นไปได้ประกอบด้วย

- **การหลีกเลี่ยงหรือลดข้อจำกัดจากโครงสร้างของระบบราชการ** กลไกที่แข็งตัวของระบบราชการ ไม่ว่าจะเป็กฎเกณฑ์หรือวัฒนธรรมการทำงาน เป็นปัจจัยทางสถาบันที่ไม่เอื้อต่อการเปลี่ยนแปลงนโยบายด้านการศึกษา และยังปรับเปลี่ยนได้ยาก แนวทางหนึ่งที่จะลดข้อจำกัดนี้ได้คือการผลักดันอย่างเข้มข้นต่อเนื่องด้วยกลไกทางการเมือง โดยได้รับการร่วมมือจากผู้เล่นทางการเมืองที่มีอำนาจ และสามารถลดบทบาทของส่วนราชการที่เป็นอุปสรรคได้ อย่างไรก็ตาม แนวทางเช่นนี้ต้องอาศัยบริบททางการเมืองที่ช่วยส่งเสริมการปฏิรูป ทั้งนี้อีกแนวทางหนึ่งที่เป็นไปได้เช่นกันในระยะยาวก็คือการคลายความแข็งตัวของระบบราชการผ่านการเปลี่ยนแปลงเช่นการกระจายอำนาจทั้งในภาพรวมและในด้านการศึกษา ซึ่งจะช่วยลดความแข็งตัวในเชิงวัฒนธรรมของระบบ และยังช่วยคลายความสำคัญของตำแหน่งและอำนาจที่เชื่อมโยงกับการรวมศูนย์
- **การผลักดันการเปลี่ยนแปลงของกลไกงบประมาณ** ระบบงบประมาณเป็นข้อจำกัดที่สำคัญที่เหนียวรั้งการบรรลุเป้าหมายในการปฏิรูปการศึกษา การปรับเปลี่ยนระบบงบประมาณควรได้รับการดำเนินการใน

สองแง่มุมสำคัญ ในประการแรก ควรมีการปรับระเบียบวิธีการตั้งงบประมาณเพื่อลดความซับซ้อนที่ไม่จำเป็น และสร้างความยืดหยุ่นในการจัดสรรทรัพยากรทั้งนี้เพื่อให้จัดสรรทรัพยากรในลักษณะที่จะช่วยเอื้อประโยชน์ให้กับกลุ่มคนยากจนและด้อยโอกาสได้ ประการที่สอง ระบบงบประมาณควรจะต้องมีการปรับตัวชี้วัดให้ตอบเป้าหมายในด้านการลงทุน ทั้งนี้เพื่อส่งเสริมให้มีช่องว่างทางทรัพยากรในการบรรลุเป้าหมายใหม่ ๆ ได้

- **การสร้างความสำเร็จให้เรื่องเล่าด้านการศึกษา** ปัญหาอีกประการในขั้นตอนที่การปฏิรูปการศึกษาเข้าสู่ระบบราชการก็คือ ความสับสนในการตั้งเป้าหมายย่อยของการเปลี่ยนแปลง โดยเป้าหมายย่อยมักจะมีจำนวนมากและขัดแย้งกัน คณะวิจัยเห็นว่าปัญหานี้เชื่อมโยงกับความขัดแย้งและความคลุมเครือของเรื่องเล่าด้านการศึกษา ที่ทำให้เมื่อเป้าหมายการปฏิรูปได้รับการผันแปรไปเป็นกลไกเช่นตัวชี้วัดในการทำงาน ความชัดเจนในแนวทางที่การปฏิรูปต้องการให้เกิดขึ้นก็มักจะหายไป และมีเพียงการเพิ่มตัวชี้วัดจำนวนมากที่ถูกเชื่อมโยงไว้กับเป้าหมายหลากหลายประการเข้ามาโดยปราศจากการวิเคราะห์ที่ดี การปรับรายละเอียดเรื่องเล่าให้มีความชัดเจนขึ้นแต่แรกในแง่มุมของการเปลี่ยนแปลงที่ควรเกิดขึ้นในระบบการศึกษาจึงเป็นแนวทางที่จะช่วยแก้ปัญหานี้ได้

ในการต่อรองภายใต้ระบบการตัดสินใจนโยบายย่อย

หลังจากที่แนวทางในภาพรวมของการปฏิรูปได้รับการวางแล้ว การปฏิรูปด้านศึกษามักจะเข้าสู่ขั้นตอนของระบบการตัดสินใจนโยบายย่อย ในขั้นตอนนี้กระบวนการทางนโยบายเข้าสู่การเจรจาต่อรอง ในขณะที่ประเด็นการเจรจาก็เปลี่ยนแปลงจากเป้าหมายไปสู่รายละเอียดทางเทคนิค ในขั้นตอนนี้โจทย์สำคัญก็คือจะปรับสภาพของระบบการตัดสินใจนโยบายย่อยอย่างไร เพื่อให้การเจรจาต่อรองยังคงรักษาเป้าหมายการปฏิรูปไว้ได้ คณะวิจัยเห็นว่ากลยุทธ์ที่สำคัญประกอบไปด้วย

- **การวางกรอบในการต่อรองเพื่อรักษาเป้าหมาย** การเจรจาในระบบการตัดสินใจนโยบายย่อยนั้นไม่ได้เกิดขึ้นอย่างเป็นอิสระเสียทีเดียว แต่มักเกิดขึ้นภายใต้กรอบการเจรจาที่ได้รับการวางไว้แล้ว เช่น แง่มุมใดของนโยบายจะได้รับการนำมาพิจารณา หรือตัวละครใดจะเป็นตัวหลักในกระบวนการเจรจา การวางกรอบของการเจรจามีบทบาทสำคัญยิ่งที่จะกำหนดผลลัพธ์จากระบบการตัดสินใจนโยบายย่อย ทั้งนี้หากกรอบที่วางไว้นั้นอยู่ภายใต้มนทัศน์ที่ส่งเสริมการลดความเหลื่อมล้ำแต่แรกเริ่ม การแบ่งประเด็นการถกเถียงและการเลือกผู้เล่นเข้ามาร่วมการเจรจาก็จะเกิดในทิศทางที่ช่วยเอื้อต่อการรักษาเจตนารมณ์ของการปฏิรูปได้
- **การให้ความสำคัญกับมนทัศน์ทางนโยบาย** แง่มุมที่เชื่อมโยงอย่างสำคัญกับการวางกรอบการต่อรองก็คือการผลักดันมนทัศน์ทางนโยบายที่จะช่วยตอบเป้าหมายการเปลี่ยนแปลงที่ต้องการได้ จะเห็นได้จากกรณีศึกษาความเหลื่อมล้ำระหว่างเงินอุดหนุนโรงเรียนรัฐและโรงเรียนเอกชนว่าการขาดซึ่งมนทัศน์

ทัศนคติทางนโยบายที่เอื้อต่อความเข้าใจปัญหาความเหลื่อมล้ำที่โรงเรียนเอกชนประสบนั้นได้นำไปสู่การวางกรอบการตัดสินใจนโยบายย่อยที่ผิดพลาด จนนำไปสู่เส้นทางที่เอื้อให้กลุ่มผลประโยชน์ผลักดันการเปลี่ยนแปลงนโยบายไปตอบเป้าหมายอื่นได้ ฉะนั้น ควรจะต้องคอยมีการตรวจสอบและผลักดันมโนทัศน์ทางนโยบายที่เป็นที่เข้าใจกันในกลุ่มผู้เกี่ยวข้อง ให้เป็นมโนทัศน์ที่เอื้อต่อการลดความเหลื่อมล้ำเป็นมโนทัศน์หลักในการใช้ทำความเข้าใจและวางกรอบการการเจรจาต่าง ๆ

- **การเพิ่มตัวละครที่ทำหน้าที่รักษาเจตนารมณ์การปฏิรูป** กลไกสำคัญอีกประการที่จะช่วยทำหน้าที่รักษาเจตนารมณ์ของการปฏิรูปการศึกษาเมื่อเข้าสู่ระบบการตัดสินใจนโยบายย่อยก็คือการไม่ปล่อยให้แค่กลุ่มผลประโยชน์ เช่น กลุ่มครู หรือกลุ่มข้าราชการ เป็นกลุ่มที่มีอิทธิพลสำคัญในกระบวนการเจรจา แต่จะต้องมีการเพิ่มผู้เล่นที่ทำหน้าที่ในการปกป้องรักษาเป้าหมายของการปฏิรูปเข้าไปมีอิทธิพลในการต่อรองกับกลุ่มผลประโยชน์เหล่านี้ด้วย แนวทางที่เป็นไปได้ก็เช่นการเพิ่มผู้เล่นอื่นๆ เช่น องค์กรที่เป็นอิสระจากระบบราชการเช่น กสศ. หรือองค์กรที่เป็นตัวแทนภาคประชาชน เข้าไปมีบทบาทในกระบวนการตัดสินใจนโยบายย่อย

7.4 สรุป

ในบทนี้คณะวิจัยได้ทำการสรุปและสังเคราะห์เนื้อหาซึ่งเป็นผลการศึกษาในสามส่วนสำคัญของงานวิจัย ประกอบด้วยการศึกษาบทบาทของแนวคิด ปัจจัยเชิงสถาบัน และกลุ่มผลประโยชน์ในกระบวนการทางนโยบายการศึกษาของประเทศไทย การสังเคราะห์ได้นำเอากรอบวิเคราะห์เศรษฐศาสตร์การเมืองของนโยบาย (Political Economy Analysis: PEA) เข้ามาปรับใช้เพื่อแสดงถึงบทบาทของแต่ละปัจจัยข้างต้นในการสร้างโอกาสหรือข้อจำกัดให้กับการเปลี่ยนแปลงนโยบายการศึกษาที่ผ่านมา โดยเฉพาะภายใต้เส้นทางการปฏิรูปการศึกษาสองทศวรรษของประเทศไทย และเพื่อวิเคราะห์ถึงกลยุทธ์ที่ควรจะต้องดำเนินไปเพื่อให้บรรลุเป้าหมายการเปลี่ยนแปลงนโยบายการศึกษาเพื่อลดความเหลื่อมล้ำ

กรอบวิเคราะห์เศรษฐศาสตร์การเมืองของนโยบายเน้นที่การวิเคราะห์บทบาทของปัจจัยเชิงโครงสร้างและปัจจัยสถาบัน ประกอบกับการทำความเข้าใจจุดยืนและอำนาจตัวละครในกระบวนการทางนโยบาย ว่าส่งผลต่อความเป็นไปได้ของการปรับเปลี่ยนนโยบายเช่นไร การสังเคราะห์ผ่านบทเรียนจากการปฏิรูปการศึกษาสองทศวรรษที่ผ่านมาของประเทศไทยพบว่า ในเชิงของปัจจัยเชิงโครงสร้างและปัจจัยเชิงสถาบัน การปฏิรูปการศึกษามักริเริ่มจากบทบาทของกลุ่มเทคโนโลยีและนักคิดด้านการศึกษา ซึ่งประสบความสำเร็จในการผลักดันวาระการปฏิรูปผ่านการผลิตเรื่องเล่าหลากหลายเพื่อเน้นความจำเป็นและสร้างคุณค่าให้กับการปรับปรุงระบบการศึกษา อย่างไรก็ตาม เมื่อเข้าสู่กระบวนการผลักดันนโยบายในการปฏิรูป วาระที่ถูกริเริ่มไว้มักจะต้องประสบกับข้อจำกัดหลายประการ กล่าวคือ ระบบการเมืองที่ขาดศักยภาพในตอบสนองกับอุปสงค์นโยบาย ระบบราชการที่ซับซ้อน

รวมศูนย์ และขาดความยืดหยุ่น ระบบงบประมาณที่ไม่เอื้อการเปลี่ยนแปลง และเรื่องเล่าด้านการศึกษาที่คลุมเครือและขัดแย้งกันในตนเอง

ประกอบกับปัจจัยเชิงโครงสร้างและสถาบันข้างต้น ก็คือตัวละครในกระบวนการทางนโยบายซึ่งแม้จะมีอำนาจแต่ก็มักมีผลประโยชน์ในทิศทางที่ไม่ตรงกับเป้าหมายการปฏิรูป ไม่ว่าจะเป็นนักการเมืองต้องคอยตอบเป้าหมายการรักษาเสถียรภาพและอำนาจของตนเองและของพรรคการเมืองของตน ข้าราชการที่ต้องการรักษาตำแหน่ง โครงสร้างอำนาจ และสถานะเดิม (status quo) ในการทำงาน และกลุ่มครูที่มุ่งรักษาความมั่นคงและเส้นทางเติบโตในอาชีพของตนเอง จุดยืนและบทบาทของตัวละครเหล่านี้ส่งผลให้กระบวนการปฏิรูปการศึกษาสองทศวรรษที่ผ่านมาเมื่อได้เข้าสู่การขับเคลื่อนผ่านกลไกการเมืองและระบบราชการแล้วกลับต้องประสบความล่าช้าในหลายแง่มุม ทั้งนี้เมื่อกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ได้เข้ามามีบทบาทเจรจาในการตัดสินใจรายละเอียดทางเทคนิคของการเปลี่ยนแปลง ก็มักจะทำให้เส้นทางของการปฏิรูปถูกบิดเบือนออกไปจากเจตนารมณ์เบื้องต้น

เมื่อนำลักษณะของกระบวนการทางนโยบายข้างต้นมาประกอบกับการพิจารณาว่าความสำเร็จของนโยบายการลดความเหลื่อมล้ำด้านการศึกษาจะเกิดขึ้นได้อย่างไร การวิเคราะห์พบว่าความท้าทายสำคัญอยู่ที่การปรับดุลอำนาจระหว่างตัวละครที่เกี่ยวข้องกับนโยบาย การลดความจำกัดจากปัจจัยเชิงสถาบันของระบบราชการ และโครงสร้างอำนาจเดิม และแสวงหาแรงหนุนจากปัจจัยแวดล้อมอื่น ๆ ในการลดความเหลื่อมล้ำ การวิเคราะห์ในบทนี้ได้เสนอกกลยุทธ์ในการตอบความท้าทายเหล่านี้ไว้ให้กับสามขั้นตอนของกระบวนการทางนโยบายด้านการศึกษา ประกอบด้วย

หนึ่ง ในกระบวนการผลักดันการปฏิรูปการศึกษาผ่านกลไกทางการเมือง จะต้องเน้นไปที่การปรับระบบการเมืองให้ตอบสนองความต้องการทางนโยบายได้ดีขึ้น และมุ่งสร้างพันธมิตรกับพรรคการเมืองและผู้เล่นทางการเมืองให้วางการปฏิรูปการศึกษาเป็นวาระสำคัญ ประกอบไปกับการเปลี่ยนแปลงนี้ ควรมีการสนับสนุนและผลักดันผู้เล่นทางการเมือง เช่น องค์กรจากภาคประชาสังคม ที่จะทำหน้าที่สื่อสารอุปสงค์ของนโยบายด้านการศึกษาสู่สาธารณะและคอยทวงถามการเปลี่ยนแปลงจากกลไกการเมืองได้

สอง ในกระบวนการขับเคลื่อนการปฏิรูปเมื่อเข้าสู่ระบบราชการ ควรผลักดันการปฏิรูปในภาพใหญ่ของระบบเช่นการกระจายอำนาจ ประกอบไปกับอาศัยแรงผลักดันจากผู้นำทางการเมืองในการขับเคลื่อนการปฏิรูปเมื่อต้องเผชิญข้อจำกัด นอกจากนี้ ยังควรต้องมีการแก้ไขข้อจำกัดในกลไกงบประมาณ โดยลดความซับซ้อนของกฎระเบียบ และสร้างความยืดหยุ่นให้การจัดสรรงบประมาณเพื่อตอบเป้าหมายการลดความเหลื่อมล้ำ และท้ายที่สุด ควรมีการสร้าง ความชัดเจนให้กับเรื่องเล่าด้านการศึกษา เช่น เพิ่มการวิเคราะห์ที่จะช่วยลดความคลุมเครือและขัดแย้งในเนื้อหา ทั้งนี้เพื่อให้การกระบวนการแปรเรื่องเล่าไปสู่การปฏิบัตินั้นมีประสิทธิผล

สาม ในกระบวนการต่อรองภายใต้ระบบการตัดสินใจนโยบายย่อย ในขั้นตอนนี้การตัดสินใจทางนโยบายมักหันไปสู่ประเด็นทางเทคนิคของนโยบาย กลยุทธ์สำคัญก็คือจะต้องให้ความสนใจกับการวางกรอบการ

เจรจา เช่น การเลือกประเด็นการเจรจาและเลือกผู้เล่นที่เข้าสูการเจรจา ให้เอื้อต่อการบรรลุเป้าหมายการลดความเหลื่อมล้ำ ทั้งนี้ การวางกรอบที่เหมาะสมจะเกิดขึ้นได้ยังต้องอาศัยการผลักดันมโนทัศน์ที่ช่วยเอื้อให้เกิดการยอมรับประเด็นในการวางกรอบ และที่สำคัญ ควรมีการเพิ่มผู้เล่นในการเจรจาในชั้นตอนนี้ ให้มีผู้เล่นที่ทำหน้าที่ต่อรองกับกลุ่มผลประโยชน์อื่นในการรักษาเจตนารมณ์การปฏิรูป

เอกสารอ้างอิง

Octavio Gómez-Dantés, Michael R. Reich & Francisco Garrido-Latorre (2015)

Political Economy of Pursuing the Expansion of Social Protection in Health in Mexico, *Health Systems & Reform*, 1:3, 207-216

Bump JB, Reich MR. (2013) Political economy analysis for tobacco control in low- and middle-income countries. *Health Policy and Planning*; 28(2): 123–33.

Shroff ZC, Roberts MJ, Reich MR. (2015) Agenda setting and policy adoption of India’s National Health Insurance Scheme: Rashtriya Swasthya Bima Yojana. *Health Systems & Reform*; 1(2): 107-18.

Croke K, Yusoff MBM, Abdullah Z, Hanafiah ANM, Mokhtaruddin K, Ramli ES, Borhan NF, Almodovar-Diaz Y, Atun R, Virk AK. (2019) The political economy of health financing reform in Malaysia. *Health Policy and Planning*; 34: 732-9.

Reich MR. (2002). The politics of reforming health policies. *Promotion & Education*; 9(4): 138–42.

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

Reich, MR (2019). Political economy analysis for health. *World Health Organization Bulletin*, 97:514

Reich, MR. and Fox, AM. (2013). Political Economy of Reform. In: *Scaling Up Affordable Health Insurance*, edited by Alexander S. Preker, Marianne E. Lindner, Dov Chernichovsky, and Onno P. Schellekens, Washington, DC: World Bank.

Rocha Menocal, A., Cassidy, M., Swift S., Jacobstein D., Rothblum C. and Tservil I. (2018). THINKING AND WORKING POLITICALLY THROUGH APPLIED POLITICAL ECONOMY ANALYSIS: A GUIDE FOR PRACTITIONERS, USAID.

McGregor, L., Frazer, S., and Brinkerhoff, D. W. (2020). Thinking and Working Politically: Lessons from Diverse and Inclusive Applied Political Economy Analysis. RTI Press Publication No. RR-0038-2004. Research Triangle Park, NC: RTI Press.

บทที่ 8 บทสรุปและข้อเสนอแนะทางนโยบาย

ในส่วนของบทที่ 8 ซึ่งเป็นบทสรุปท้ายของรายงานวิจัย จะนำเสนอบทสรุปและข้อเสนอแนะทางนโยบาย โดยแยกไปตามแต่ละส่วนหลักของงานวิจัยนี้ ข้อเสนอแนะทางนโยบายในบทนี้จะแตกต่างไปจากการวิเคราะห์กลยุทธ์ทางนโยบายในส่วนที่แล้ว โดยจะเป็นข้อเสนอแนะที่คณะวิจัยมีให้กับกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา (กสศ.) ในการกำหนดบทบาทของตนเอง และข้อเสนอแนะให้กับ กสศ. ในการทำงานร่วมกับภาคีทางการศึกษา เพื่อให้บรรลุเป้าหมายการปรับปรุงนโยบายด้านการศึกษาของประเทศไทยในการลดความเหลื่อมล้ำ

โครงการวิจัยเพื่อศึกษากระบวนการกำหนดนโยบายทางการศึกษาเพื่อลดความเหลื่อมล้ำของประเทศไทย ผ่านมุมมองเศรษฐศาสตร์สถาบัน มุ่งทำความเข้าใจกับลักษณะของกระบวนการกำหนดนโยบายทางการศึกษาในประเทศไทย ผ่านการใช้มุมมองจากเศรษฐศาสตร์การเมืองและเศรษฐศาสตร์สถาบัน เพื่อชี้ให้เห็นถึงแง่มุมและปัจจัยสำคัญในกระบวนการที่มีนัยต่อความสำเร็จหรือล้มเหลวในการปรับปรุงและเปลี่ยนแปลงนโยบายด้านการศึกษา และเพื่อสร้างข้อเสนอต่อแนวทางการปฏิรูปการศึกษาเพื่อลดความเหลื่อมล้ำให้ประสบผลสำเร็จ

กรณีศึกษาที่งานศึกษาชิ้นนี้ได้เลือกมาวิเคราะห์ก็คือ การปฏิรูปการศึกษาไทยที่เกิดขึ้นในช่วงสองทศวรรษที่ผ่านมา การศึกษาแบ่งออกเป็นสามแง่มุมหลักเพื่อวิเคราะห์บทบาทของปัจจัยที่แตกต่างกันต่อลักษณะและผลลัพธ์ของการปฏิรูปการศึกษาไทย กรอบการวิเคราะห์ในงานชิ้นนี้แบ่งไปตามการวิเคราะห์บทบาทของชุดปัจจัยสามลักษณะ ปัจจัยแรก คือ บทบาทของแนวคิด ซึ่งทำการวิเคราะห์ผ่านบทบาทของเรื่องเล่า (narratives) ปัจจัยที่สอง คือ ปัจจัยเชิงสถาบัน (institutional factors) และปัจจัยที่สาม คือ กลุ่มผลประโยชน์ (players' interests)

การวิเคราะห์ในภาพรวมแสดงให้เห็นว่ากระบวนการทางนโยบายด้านการศึกษาในประเทศไทยนั้น ได้ก้าวผ่านวงจรของการได้รับการผลักดันให้เปลี่ยนแปลงมาหลายครั้งตลอดสองทศวรรษที่ผ่านมา การผลักดันให้เกิดการปฏิรูปการศึกษาแต่ละครั้งมักเริ่มจากบทบาทของเทคโนโลยีและนักคิดด้านการศึกษาในการผลักดันวาระการปฏิรูปให้กับสาธารณชน พร้อมกับผลิตเรื่องเล่ามากมายที่ให้ความหมายกับการปฏิรูป เรื่องเล่าเหล่านี้ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องเล่าของโลกาภิวัตน์ เศรษฐกิจพอเพียง เก่ง ดี มีสุข ประเทศไทย 4.0 และความเหลื่อมล้ำ ล้วนแต่ทำหน้าที่เป็นกรอบในการตีความปัญหาและผลักดันความร่วมมือในการเปลี่ยนแปลงนโยบายด้านการศึกษาไทย

อย่างไรก็ตาม เมื่อวาระการปฏิรูปได้ริเริ่มและเข้าสู่การผลักดันให้เกิดเป็นนโยบายสร้างการเปลี่ยนแปลง เส้นทางของการปฏิรูปก็มักจะต้องเผชิญข้อจำกัดหลายประการ โดยเฉพาะข้อจำกัดจากปัจจัยเชิงโครงสร้างและปัจจัยเชิงสถาบันที่เกี่ยวข้องกับระบบการเมือง ระบบราชการ และระบบงบประมาณไทย ในด้านของระบบ

การเมืองนั้น สภาพความเป็นจริงของการเมืองไทยก็คือ กระทรวงศึกษาธิการไม่ได้อยู่ในฐานะที่ดึงดูดความสนใจทางการเมืองจากผู้เล่นสำคัญในระบบการเมืองได้ ส่งผลให้ระบบการเมืองขาดศักยภาพในการตอบสนองกับความต้องการนโยบายด้านการศึกษา ในขณะที่ระบบราชการก็เต็มไปด้วยกฎระเบียบและวัฒนธรรมการทำงานที่ขาดความยืดหยุ่น โครงสร้างที่ซับซ้อนและรวมศูนย์ เช่นเดียวกับระบบงบประมาณที่ไม่เอื้อต่อการลงทุนเพื่อเป้าหมายการเปลี่ยนแปลง นอกจากนี้ปัจจัยทั้งหมดนี้แล้ว เรื่องเล่าที่มีบทบาทขับเคลื่อนวาระการปฏิรูป ก็มักจะแสดงปัญหาให้เห็นในขั้นตอนการผลักดันให้เกิดนโยบาย ด้วยคุณลักษณะที่มีความขัดแย้งและคลุมเครือกันอยู่ภายในสูง ส่งผลให้แนวทางการปรับปรุงนโยบายที่เกิดขึ้นนั้นขาดทิศทางที่ชัดเจน

ประกอบกับข้อจำกัดที่เกิดจากปัจจัยเชิงโครงสร้างและปัจจัยเชิงสถาบัน ก็คือสภาพที่ตัวละครในกระบวนการปฏิรูปการศึกษาที่มีอำนาจกับการเปลี่ยนแปลงกลับมักจะมีจุดยืนที่เอื้อกับการบรรลุเป้าหมายการปฏิรูป เช่น นักการเมืองและพรรคการเมือง มักจะมุ่งเป้าหมายไปที่การเข้าถึงอำนาจและทรัพยากรให้กับตนเอง พร้อมกับมุ่งรักษาเสถียรภาพของอำนาจ ในขณะที่กลุ่มข้าราชการด้านการศึกษา ก็มักมุ่งเป้าหมายไปที่การรักษาตำแหน่ง โครงสร้างอำนาจ และสถานะเดิม (status quo) ในการทำงาน และกลุ่มครูในระบบราชการที่มักจะมีมุมมองความมั่นคงและเส้นทางเติบโตในอาชีพของตนเอง จุดยืนและบทบาทของตัวละครเหล่านี้ส่งผลให้กระบวนการปฏิรูปการศึกษาสองทศวรรษที่ผ่านมาเมื่อได้เข้าสู่การขับเคลื่อนผ่านกลไกการเมืองและระบบราชการแล้ว ก็มักจะประสบปัญหาความล่าช้าหรือได้รับการบิดเบือนในหลายแง่มุม โดยเป็นผลจากการเจรจาต่อรองของกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ข้างต้น

ด้วยภาพรวมของกระบวนการทางนโยบายด้านการศึกษาที่คณะวิจัยได้สรุปไว้ข้างต้นนี้ การจะปรับเปลี่ยนกระบวนการทางนโยบายด้านการศึกษาไทยให้เอื้อต่อการลดความเหลื่อมล้ำด้านการศึกษาได้ จึงจะต้องหาแนวทางปรับเปลี่ยนสภาพต่าง ๆ ที่เป็นข้อจำกัด โดยจะต้องมุ่งเป้าหมายไปที่การปรับดุลอำนาจระหว่างตัวละครที่เกี่ยวข้องกับนโยบาย การลดความจำกัดจากปัจจัยเชิงสถาบันของระบบราชการและโครงสร้างอำนาจเดิม และแสวงหาแรงหนุนจากปัจจัยแวดล้อมอื่น ๆ ในการลดความเหลื่อมล้ำ

สำหรับผลการศึกษาในรายละเอียดของแต่ละบท ซึ่งทำการวิเคราะห์แง่มุมที่แตกต่างกันในกระบวนการทางนโยบายด้านการศึกษา รวมไปถึงข้อเสนอแนะต่อ กสศ. และภาคีจากการวิเคราะห์ในแต่ละบท มีรายละเอียดดังต่อไปนี้

8.1 บทสรุปและข้อเสนอแนะจากการวิเคราะห์บทบาทของเรื่องเล่า

ในบทที่ 4 ผู้วิจัยได้ชี้ว่าแนวคิดคือ ปัจจัยที่ส่งผลต่อทิศทางของการปฏิรูปการศึกษาที่ผ่านมา และแนวคิดทั้งหลายปรากฏให้เห็นเป็นรูปธรรมผ่านเรื่องเล่า จากการรวบรวมเอกสารต่าง ๆ ที่เป็นต้นทางแห่งแนวคิดที่แพร่สะพัดในแวดวงการศึกษาไทย โดยเฉพาะเอกสารที่ผลิตโดยกระทรวงศึกษาธิการ ผู้วิจัยพบว่า เรื่องเล่าที่มีอิทธิพลต่อแวดวงการศึกษาไทยในช่วงกว่า 20 ปีที่ผ่านมานั้นมีอยู่ 6 เรื่อง ได้แก่ 1) โลกาภิวัตน์และการเปลี่ยนแปลงของโลก 2) ผู้เรียนเป็นศูนย์กลางและการเรียนรู้ตลอดชีวิต 3) ปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงและภูมิปัญญาไทย 4) เก่ง ดี มีสุข และการศึกษาไม่ได้มีเพียงด้านวิชาการ 5) ประเทศไทย 4.0 และการพัฒนาผู้เรียนให้ทันเทคโนโลยีที่ทันสมัย 6) ความเหลื่อมล้ำด้านการศึกษา โดยเรื่องเล่าเหล่านี้ถูกสร้างขึ้นจากคนกลุ่มหนึ่งก่อนที่จะแพร่หลายและปรากฏไปทั่วในแวดวงการศึกษาผ่านสื่อต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นเอกสารต่าง ๆ ที่กระทรวงศึกษาธิการเผยแพร่ ปาฐกถา การให้สัมภาษณ์ บทความ ข่าว ฯลฯ เมื่อใช้กรอบแนวคิดนโยบายเชิงเรื่องเล่า (Narrative Policy Framework) ในการทำความเข้าใจเรื่องเล่าเหล่านี้ก็จะพบว่า เรื่องเล่าแต่ละเรื่องจะมีองค์ประกอบต่าง ๆ ได้แก่ ฉาก (settings) โครงเรื่อง (plots) ตัวละคร (characters) และ คติของเรื่อง (moral of the Story) นั่นคือ เรื่องเล่าแต่ละเรื่องจะบอกปัญหาของการศึกษาไทยเป็นอย่างไร? ใครบ้างที่ก่อปัญหา? ใครบ้างที่ควรมีส่วนร่วมในการแก้ปัญหา? วิธีการแก้ปัญหาควรเป็นอย่างไร? และมีเป้าหมายอย่างไร? เรื่องเล่าเหล่านี้ถูกสร้างขึ้นจากผู้คนในสังคมก่อนที่จะแพร่หลายและกลายเป็นสิ่งที่มีอิทธิพลในการกำหนดทิศทางการปฏิรูปในช่วงกว่า 20 ปีที่ผ่านมา

ส่วนใหญ่แล้วโลกาภิวัตน์มักจะถูกกล่าวถึงในฐานะฉากที่เปลี่ยนไปทำให้การศึกษาต้องปรับตาม ยกตัวอย่างเช่น ทักษิณ ชินวัตร กล่าวว่า

“โลกยุคใหม่บอกว่า ถ้าใครไม่มีนวัตกรรมใหม่ ๆ โอกาสที่จะอยู่รอดจากการแข่งขันนั้นลำบาก... ทุกสิ่งทุกอย่างต้องเปลี่ยน ถ้าเราไม่เปลี่ยนเหตุการณ์จะบังคับให้เราเปลี่ยน ถ้าเมื่อไหร่เราถูกเหตุการณ์บังคับให้เราเปลี่ยน เมื่อนั้นเราเปลี่ยนแปลงแบบที่บางครั้งขาดยุทธศาสตร์ ขาดทิศทาง สิ้นเปลืองสูง และได้ผลต่ำ... สิ่งที่เกิดกับเราในวันนี้เป็นสิ่งทำทนาย เพราะการศึกษาไทยนั้นถึงเวลาเปลี่ยนมานานมากแล้ว แต่ยังไม่เปลี่ยน (Long Over Due)” (ธีรชัย วรรณกิจ (เรียบเรียง), 2547, หน้า 99)

แต่โลกาภิวัตน์ในฐานะฉากก็ไม่ได้ให้ภาพที่ตายตัวว่าทิศทางของการเปลี่ยนด้านการศึกษาควรเป็นอย่างไร กล่าวคือถึงแม้แนวคิดจำพวกการศึกษาต้องอาศัยนวัตกรรม เทคโนโลยีที่ทันสมัย จำเป็นต้องเชื่อมั่นในศักยภาพของคน หรือ การสนับสนุนเสรีภาพ มักจะเป็นการให้คุณค่าที่สนับสนุนความเป็นสากลที่ผูกติดอยู่กับการศึกษาในยุคโลกาภิวัตน์ แต่นั่นก็ไม่เสมอไป เพราะในหลายโอกาส การเปลี่ยนแปลงของโลกถูกกล่าวในฐานะฉากสำหรับการเสนอว่า

การศึกษาไทยก็ไม่จำเป็นต้องตามโลกให้ทันสมัยทุกอย่าง อันที่จริง หลายอย่างที่โดดเด่นในประเทศไทยก็ถูกสนับสนุนให้ประยุกต์ใช้กับการศึกษาในยุคโลกาภิวัตน์เหมือนเป็นการดึงจุดแข็งที่มีในสังคมมาใช้ต่อยอดให้โดดเด่นเหนือประเทศอื่น ๆ เช่นกัน อย่างไรก็ตาม ในบางโอกาส โลกาภิวัตน์ก็ถูกกล่าวถึงในฐานะจริยธรรมในแวดวงการศึกษา เช่น การสนับสนุนเงินลงทุนด้านการศึกษาจากต่างประเทศจะช่วยพัฒนาคุณภาพการศึกษา เป็นต้น

ความเชื่อในเสรีภาพและศักยภาพในการเรียนรู้ของมนุษย์เป็นค่านิยมสากลที่ได้รับการยอมรับโดยผู้คนทั่วโลก ดังนั้น การศึกษาในปัจจุบันที่ศูนย์กลางอยู่ที่ผู้สอนจึงเป็นสิ่งล้าหลังและไม่มีประสิทธิภาพ ตรงกันข้าม มีการพูดถึงอย่างแพร่หลายในแวดวงการศึกษาไทยในช่วงทศวรรษ 2540 ว่า การศึกษาควรให้ผู้เรียนเป็นศูนย์กลาง ซึ่งนั่นหมายความว่า การเรียนรู้ไม่จำเป็นต้องเกิดขึ้นในโรงเรียน ไม่จำเป็นต้องเป็นไปตามลำดับขั้น และไม่จำเป็นต้องเกิดขึ้นแต่กับเด็กในวัยเข้าโรงเรียนเท่านั้น ผู้ใหญ่หรือผู้สูงอายุที่ไม่ได้เข้าเรียนตามระบบการศึกษาปกติก็สามารถที่จะเรียนได้ นี่ทำให้การศึกษาที่มีผู้เรียนเป็นศูนย์กลางยึดโยงกับแนวคิดว่าการเรียนรู้สามารถเกิดขึ้นได้ตลอดชีวิต เพื่อบรรลุเป้าหมายดังกล่าว การเปลี่ยนแปลงในด้านต่าง ๆ ของการศึกษาจำเป็นต้องเกิดขึ้น กล่าวคือ การเรียนรู้ของผู้เรียนต้องเปลี่ยนจากการที่ยึดครูเป็นหลัก อะไรที่ครูพูดถือว่าถูกต้อง มาเป็นการยึดตัวผู้เรียนเป็นหลัก ผู้เรียนสามารถคิดต่อยอดได้ว่าอะไรถูกหรืออะไรผิด ครูไม่ควรยึดถือว่าตนเป็นคนการสอนสั่งให้ผู้เรียนเป็นแบบตน แต่ตนเป็นเพียง “ผู้อำนวยความสะดวก” เพื่อให้ผู้เรียนสร้างกระบวนการเรียนรู้ด้วยตนเอง หรือการจัดการศึกษาก็ควรครอบคลุมคนทุกช่วงวัยเพราะว่าคนสามารถเรียนรู้ได้ตลอดชีวิต

อีกหนึ่งแนวคิดที่โดดเด่นขึ้นมาในช่วงต้นทศวรรษ 2540 ซึ่งเป็นช่วงเวลาแห่งวิกฤติเศรษฐกิจ ก็คือปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงซึ่งเป็นที่รับรู้โดยทั่วกันว่าถูกริเริ่มโดยพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวฯ (รัชกาลที่ 9) ในช่วงเวลาดังกล่าว หลักการ “3 ห่วง 2 เงื่อนไข” ของปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงแพร่หลายไปแทบทุกสาขาในสังคมรวมไปถึงกลายเป็นจริยธรรมในการดำเนินชีวิตของผู้คนที่ตนต้องแก้ปัญหาของตนเองโดยการไม่ดำเนินชีวิตสุรุ่ยสุร่ายจนเกินตัว ปรากฏการณ์เหล่านี้ทำให้การศึกษาต้องเปลี่ยนแปลงไปด้วย ในด้านการจัดการเรียนการสอน เช่น ต้องมีการเพิ่มการเรียนรู้เกี่ยวกับภูมิปัญญาท้องถิ่นควบคู่ไปกับบทเรียนหลัก สนับสนุนให้ผู้เรียนรู้จักภูมิปัญญาท้องถิ่นและสามารถนำไปใช้ประโยชน์ในการดำรงชีวิต ต้องมีการเพิ่มความรู้เกี่ยวกับเศรษฐกิจพอเพียงแก่ครูเพื่อการถ่ายทอดต่อผู้เรียนอย่างมีประสิทธิภาพ ต้องมีกิจกรรมเสริมหลักสูตรเพื่อสนับสนุนให้ผู้เรียนสามารถดำเนินชีวิตได้ตามหลักเศรษฐกิจพอเพียง ในด้านการบริหารการศึกษา เช่น มีการสร้างกระแสให้ครูดำเนินชีวิตตามหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงเพื่อควบคุมระดับหนี้สินในครัวเรือนซึ่งเป็นที่รู้จักกันในสังคมไทยว่าเป็นปัญหาในการดำเนินชีวิตของครู หรือมีการเรียกร้องให้ผู้บริหารสถานศึกษาดำเนินงานตามหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงเพื่อให้สถานศึกษาแต่ละแห่งใช้งบประมาณอย่างเหมาะสม

คำขวัญสำหรับการพัฒนาการศึกษาที่ปรากฏแพร่หลายตั้งแต่ช่วงกลางทศวรรษ 2540 คือ เก่ง ดี มีสุข ภายใต้คำขวัญนี้ การศึกษาไม่ใช่เรื่องของการสร้างความรู้ทางวิชาการเพียงอย่างเดียว แต่หมายรวมถึงการพัฒนาจิตใจและอารมณ์ของผู้เรียนด้วย นั่นคือ IQ ไม่ใช่สิ่งสำคัญที่สุดสำหรับผู้เรียน แต่ในฐานะมนุษย์ที่อยู่ร่วมกันในสังคม EQ ก็สำคัญเช่นกัน นี่จึงจะทำให้ผู้เรียนมีความสุขกับการเรียนและการใช้ชีวิต นอกจากนี้ เก่ง ดี มีสุข ยังถูกเล่าไปในทำนองว่า เมื่อการศึกษาที่เหมาะสมไม่ใช่การทำให้ผู้เรียนมีความรู้มากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ แต่เป็นการสร้างกระบวนการเรียนรู้ให้เหมาะสมตามช่วงวัย การทำความเข้าใจพัฒนาการทางสมองและอารมณ์ของผู้เรียนเป็นเรื่องสำคัญสำหรับการสร้างกระบวนการเรียนรู้ที่มีประสิทธิภาพ และครูจำเป็นต้องมีความรู้เกี่ยวกับจิตวิทยาเด็กและวัยรุ่น เรื่องเล่าทำนองนี้ ทำให้เกิดการเรียกร้องให้เปลี่ยนแปลงลักษณะการเรียนการสอน โครงการต่าง ๆ เช่น “ลดเวลาเรียน เพิ่มเวลารู้” ที่พยายามลดการบ้านและจัดสรรเวลาเรียนให้ไม่หนักจนเกินไปเพราะเชื่อว่ามีประสิทธิภาพมากกว่าจึงถูกริเริ่มขึ้น นอกจากนี้ การศึกษาในโรงเรียนเพียงอย่างเดียวไม่สามารถทำให้ผู้เรียนเป็นผู้ที่ เก่ง ดี มีสุข ได้ สถาบันอื่น ๆ ที่แวดล้อมผู้เรียน เช่น สถาบันครอบครัว จะต้องมีส่วนในการพัฒนาทั้ง IQ และ EQ

ประเทศไทย 4.0 เป็นคำที่ถูกสร้างขึ้นในช่วงที่ คสช. ครองอำนาจเพื่อสะท้อนถึงความล้ำหน้าทางเทคโนโลยีของประเทศ และถูกประโคมเพื่อผลประโยชน์ทางการเมืองของรัฐบาลที่ได้อำนาจมาโดยการรัฐประหารด้วยเหตุนี้เอง ด้านหนึ่ง ประเทศไทย 4.0 จึงหมายถึงความถึงภาพของประเทศไทยในอนาคตที่รัฐบาลมุ่งหวังจะไปให้ถึง และในอีกด้านหนึ่งก็หมายถึงนโยบายของรัฐบาลด้วย เมื่อประเทศไทย 4.0 ผสานเข้ากับเรื่องของการศึกษา ผู้คนมิได้เห็นแต่เพียงภาพว่าการศึกษาในยุคประเทศไทย 4.0 คือ การศึกษาที่พยายามใช้ประโยชน์จากเทคโนโลยีที่ทันสมัย แต่ยังเห็นว่าการศึกษามีหน้าที่ทำให้คนตามทันเทคโนโลยีที่ก้าวหน้าไปอย่างรวดเร็วด้วย ในบางบริบทการศึกษามีหน้าที่พัฒนาคนให้เป็นแรงงานที่สามารถใช้ประโยชน์จากเทคโนโลยีได้เต็มที่และไม่ถูกแทนที่โดยเครื่องจักร อันที่จริง ถึงแม้ประเทศไทย 4.0 จะเป็นคำใหม่ที่เข้าสู่แวดวงการศึกษาไม่นาน แต่เรื่องเล่าทำนองนี้ไม่ใช่สิ่งที่เกิดขึ้นใหม่ การเรียกร้องให้การศึกษาสามารถผลิตแรงงานที่มีศักยภาพในการใช้ประโยชน์จากเทคโนโลยีได้อย่างเต็มที่นั้นเกิดขึ้นมานานแล้ว ผู้วิจัยเห็นว่าเรื่องเล่านี้มีอิทธิพลอย่างมากในการลดภาระผู้ประกอบการในการพัฒนาฝีมือแรงงานแล้วอ้างว่าผลิตภาพแรงงานที่ต่ำนั้นเกิดจากการศึกษาที่ไม่มีประสิทธิภาพ

เรื่องเล่าสุดท้ายที่ผู้วิจัยสังเกตเห็นว่ามีบทบาทอย่างมากในแวดวงการศึกษาไทยก็คือ เรื่องเล่าว่าด้วยความเหลื่อมล้ำด้านการศึกษา นานมาแล้วที่เรื่องจะถูกเล่าว่าการศึกษาไทยเต็มไปด้วยความเหลื่อมล้ำ นั่นคือ ความเหลื่อมล้ำเป็นฉากแห่งปัญหาของการศึกษาไทยในปัจจุบัน ทำให้จำเป็นต้องมีการปฏิรูปการศึกษา แต่เรื่องเล่าว่าด้วยความเหลื่อมล้ำด้านศึกษานั้นแตกต่างจากเรื่องเล่าอื่น ๆ ในแง่ที่ ผู้วิจัยไม่สามารถค้นหาได้ว่าคนกลุ่มใดเป็น

ผู้ริเริ่มใช้คำว่าความเหลื่อมล้ำในด้านการศึกษาก็ยังพบว่าขอบเขตและความหมายของคำว่าความเหลื่อมล้ำในด้านการศึกษามีการเปลี่ยนแปลงตลอดมา ในอดีต ความเหลื่อมล้ำด้านการศึกษา หมายถึง ภาวะที่คนในพื้นที่ที่ต่างกันมีโอกาสในการเข้าถึงทรัพยากรด้านการศึกษาที่แตกต่างกัน แต่ในปัจจุบัน ความเหลื่อมล้ำด้านการศึกษาขยายขอบเขตออกไปครอบคลุมประเด็นมากมาย ตั้งแต่เรื่องเดิม คือ โอกาสในการเข้าถึงทรัพยากรด้านการศึกษาที่แตกต่างกัน ไปจนถึงเรื่องใหม่ เช่น ที่บุคลากรในโรงเรียนมีภาระในแต่ละวันไม่เท่ากัน นั้นหมายความว่าความหมายของความเหลื่อมล้ำด้านการศึกษายังไม่นิ่ง ซึ่งเปิดโอกาสให้ผู้คนในกลุ่มต่าง ๆ กระโดดเข้ามาเพื่ออธิบายความหมายในแบบที่จะสร้างประโยชน์แก่ตนรวมถึงพยายามเสนอว่าเป็นวิរបุรุษของเรื่อง นั้นคือ เสนอว่าตนสามารถเป็นส่วนหนึ่งในการแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำด้านการศึกษา

เพื่อแสดงว่าเรื่องเล่าทั้ง 6 เรื่องส่งผลที่จับต้องในกระบวนการกำหนดนโยบายโดยกระทรวงศึกษาธิการ ผู้วิจัยใช้มาตรฐานการศึกษาของชาติซึ่งมีอยู่สองฉบับ ได้แก่ ฉบับ พ.ศ. 2547 และฉบับ พ.ศ. 2561 เป็นกรณีศึกษาผู้แทนจากกระทรวงศึกษาธิการเคยชี้แจงว่า มาตรฐานการศึกษาทั้งสองฉบับ พ.ศ. 2561 นั้นแตกต่างจากฉบับ พ.ศ. 2547 “อย่างชัดเจน เพราะคราวนี้ (ฉบับ พ.ศ. 2561) มุ่งผลสัมฤทธิ์ มุ่งผลลัพธ์ที่พึงประสงค์ของการศึกษาเป็นสำคัญ และผลลัพธ์ที่เราต้องการคือคุณภาพ มาตรฐาน” (สำนักเลขาธิการสภาการศึกษา, 2562c, หน้า 1 - 2) ในขณะที่ฉบับ พ.ศ. 2547 เน้นไปที่วิธีจัดการศึกษา แต่สิ่งที่เสนอในงานวิจัยชิ้นนี้ก็คือ อันที่จริงมาตรฐานการศึกษาของชาติทั้งสองฉบับนั้นไม่ได้แตกต่างกัน เนื่องจากทั้งสองฉบับต่างก็ถูกผลักดันโดยเรื่องเล่าทั้ง 6 เรื่องเช่นเดียวกัน แต่สิ่งสำคัญที่ผู้วิจัยได้เห็นในลำดับถัดมาก็คือ เมื่อมาตรฐานการศึกษาของชาติทำหน้าที่ของมันในการเป็นกรอบสำหรับการกำหนดตัวชี้วัดในการประเมินการศึกษาระดับต่าง ๆ กลับปรากฏว่า ในหลายโอกาส ตัวชี้วัดมีลักษณะขัดแย้งกันเอง เช่น กำหนดให้ครูต้องพัฒนาตนเองในด้านการใช้เทคโนโลยีเพื่อการสอนอยู่เสมอ แต่ก็กำหนดให้ครูต้องผ่านการอบรมหลักสูตรเกี่ยวกับเศรษฐกิจพอเพียง เป็นต้น ผู้วิจัยพิจารณาว่านี่คือผลของการที่เรื่องเล่าทั้ง 6 เรื่องมีหลักการสำคัญบางอย่างที่ทั้งสอดคล้องและขัดแย้งกัน

เมื่อพิจารณาโดยรวมแล้วเรื่องเล่าแต่ละเรื่องน่าจะมีอิทธิพลในแวดวงการศึกษาไม่เท่ากัน นอกจากนี้ตามปกติแล้วเรื่องเล่าแต่ละเรื่องจะมีช่วง “ขาขึ้น” คือ ช่วงที่ได้รับความนิยมในสังคม กล่าวคือ ใคร ๆ ก็กล่าวถึงเรื่องเล่านั้น ๆ และช่วง “ขาลง” คือ ช่วงที่เรื่องเล่านั้น ๆ ได้รับการกล่าวถึงน้อยลง เพื่อแสดงว่าในเรื่องเล่าทั้ง 6 เรื่องนี้ เรื่องใดมีอิทธิพลในแวดวงการศึกษามากที่สุด และเรื่องใดมีช่วงขาขึ้นและขาลงในช่วงเวลาใด ผู้วิจัยได้ศึกษารายงานการประชุมของคณะกรรมการสภาการศึกษาซึ่งมีข้อมูลตั้งแต่ พ.ศ. 2546 - 2557 และ พ.ศ. 2561 - ปัจจุบัน (พ.ศ. 2565) โดยแบ่งช่วงเวลาออกเป็นสามยุค ได้แก่ ยุคที่ 1 คือ ช่วงทศวรรษแรกของการปฏิรูปการศึกษา (พ.ศ. 2546 - 2551) ยุคที่ 2 คือ ช่วงทศวรรษที่สองของการปฏิรูปการศึกษา (พ.ศ. 2552 - 2557) และ

ยุคที่ 3 คือ ช่วงที่ คสช. ครองอำนาจและส่งต่ออำนาจมาจนถึงรัฐบาลปัจจุบัน (พ.ศ. 2561 - 2565) ผลการศึกษาพบว่า ประเทศไทย 4.0 เป็นเรื่องเล่าที่ถูกกล่าวถึงบ่อยครั้งมากที่สุดเมื่อพิจารณาตลอดทั้ง 3 ยุค แต่เมื่อพิจารณาเรื่องเล่าแต่ละเรื่องจะพบว่า โลกาภิวัตน์และเก่ง ดี มีสุข เป็นเรื่องเล่าที่ปรากฏขึ้นอย่างสม่ำเสมอในการประชุมตลอดทั้ง 3 ยุค ผู้เรียนเป็นศูนย์กลางและเศรษฐกิจพอเพียงเป็นเรื่องเล่าที่ปรากฏบ่อยครั้งที่สุดในยุคที่ 1 และมีอิทธิพลลดลงในยุคถัดมา ในทางตรงกันข้าม ประเทศไทย 4.0 และความเหลื่อมล้ำด้านการศึกษาเป็นเรื่องเล่าที่ถูกกล่าวถึงน้อยโดยเปรียบเทียบในยุคที่ 1 แต่ได้ถูกกล่าวถึงมากขึ้นในปัจจุบัน

โดยสรุปแล้ว ผู้วิจัยเห็นว่าปัญหาของการปฏิรูปด้านการศึกษาในด้านความคิดซึ่งสะท้อนออกมาให้เห็นผ่านเรื่องเล่า ได้แก่

ประการแรก เรื่องเล่าที่มีส่วนผลักดันการปฏิรูปการศึกษานั้นมีความหลากหลาย บางเรื่องแตกต่างกันคนละชั่ว ทำให้เมื่อเรื่องเล่าเหล่านั้นส่งผลในทางปฏิบัติ หนทางในการปฏิรูปการศึกษาจึงเผชิญกับความสับสน นอกเหนือจากตัวอย่างในเรื่องมาตรฐานการศึกษาของชาติที่ถูกกล่าวถึงไปแล้ว ผู้วิจัยสามารถแสดงให้เห็นในตัวอย่างอื่น ๆ เช่น เรื่องเล่าบางเรื่องอาจจะผลักดันให้การปลูกฝังความเป็นไทยและศรัทธาในสถาบันหลักของชาติเป็นสิ่งจำเป็น ในขณะที่เรื่องเล่าอีกเรื่องจะผลักดันให้ผู้เรียนเชื่อมั่นกับการให้คุณค่ากับประชาธิปไตยและเสรีภาพตามแบบสากล นี่ทำให้เกิดการถกเถียงกันอย่างกว้างขวางว่า การบรรจุเนื้อหาที่เป็นไปในแนวทางราชาชาตินิยมไว้ในวิชาประวัติศาสตร์ไทยที่บังคับให้ผู้เรียนต้องเรียนตั้งแต่เด็กนั้นเป็นสิ่งที่เหมาะสมหรือไม่ ผู้วิจัยไม่ได้บอกว่าการบรรจุเนื้อหาดังกล่าวเป็นสิ่งที่เหมาะสมหรือไม่ แต่กำลังบอกว่าการโต้เถียงนี้ คือ ผลของเรื่องเล่าที่มีความขัดแย้งกันนั่นเอง

ประการที่สอง เรื่องเล่าทุกเรื่องยกเว้นเรื่องความเหลื่อมล้ำด้านการศึกษาถูกสร้างขึ้นมาจากชนชั้นนำในสังคม อำนาจและประโยชน์ที่เรื่องเล่าก่อขึ้นจึงมีแนวโน้มที่จะตกอยู่กับคนกลุ่มนั้นและโทษอาจจะตกอยู่กับจำเลยรายอื่น ยกตัวอย่างเช่น คำว่าประเทศไทย 4.0 ถูกสร้างขึ้นโดย คสช. ประกอบด้วยแนวคิดที่มีความนัยว่าประชาชนต้องพัฒนาตนให้ทันกับเทคโนโลยีที่ทันสมัย เมื่อเข้าสู่แวดวงการศึกษา เรื่องเล่านี้จึงเป็นแรงผลักดันให้การศึกษที่ดี คือ การศึกษาที่ต้องผลิตคนให้ทันตามเทคโนโลยี ในบางบริบทหมายถึงต้องผลิตแรงงานที่มีศักยภาพพร้อมรับเทคโนโลยีตามความต้องการของตลาด เมื่อเทคโนโลยีก้าวไปเร็วและดูเหมือนว่าผู้คนอาจจะตามเทคโนโลยีไม่ทันทำให้เศรษฐกิจของชาติไม่เติบโตในแบบที่ผู้คนอยากให้เป็น หลายคนมองว่าผลลัพธ์ดังกล่าวมีสาเหตุมาจากการศึกษาไทยที่ไม่มีประสิทธิภาพ เศรษฐกิจไทยจึงไม่สามารถหลุดออกจากกับดักรายได้ปานกลาง (พีระ เจริญพร, 2561, ออนไลน์) คำถามก็คือ ด้วยความซับซ้อนของเศรษฐกิจ การศึกษาที่พัฒนาขึ้นสามารถช่วยให้ประเทศไทยหลุดพ้นจากกับดักรายได้ปานกลางจริงหรือ? การพัฒนาที่ว่าต้องพัฒนาในระดับใด จริง ๆ แล้ว

การศึกษามีหน้าที่ผลิตแรงงานให้ได้ตามที่ตลาดต้องการจริงหรือ? ผู้วิจัยมีได้ต้องการอภิปรายในประเด็นเหล่านี้ แต่ประเด็นหลักก็คือ ประเทศไทย 4.0 ในแบบของ คสช. ทำให้การศึกษาไทยกลายเป็นจำเลย ซึ่งเป็นเรื่องน่าประหลาดใจที่ผู้คนในแวดวงการศึกษาไม่พยายามโต้แย้งเพราะเรื่องดังกล่าวนี้ล้วนแต่เป็นประโยชน์ทั้งในระบบการศึกษาไทยและผู้ได้รับการศึกษา

ประการที่สาม เมื่อเรื่องเล่าทุกเรื่องยกเว้นเรื่องความเหลื่อมล้ำด้านการศึกษาไหลรินลงสู่สังคมเป็นระยะเวลาหนึ่งโดยปราศจากการโต้แย้ง ความหมายและขอบเขตของเรื่องเล่าแต่ละเรื่องจึงฝังลึกลงไปในสังคมจนยากที่จะเปลี่ยนแปลงใด ๆ ได้ ด้วยเหตุนี้เรื่องเล่าจึงมีบทบาทในการปฏิรูปการศึกษาในแบบที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน และมีแนวโน้มที่จะเป็นเช่นเดิมในอนาคต ซึ่งผู้วิจัยก็เห็นว่าเป็นเรื่องยากหากองค์กรที่ขับเคลื่อนเพื่อพัฒนาการศึกษา เช่น กระทรวงศึกษาธิการ หรือ กสศ. จะเข้าไปโต้แย้งความหมายและขอบเขตของเรื่องเล่าเหล่านั้น

ด้วยผลการศึกษาที่พบว่า การกำหนดความหมายของเรื่องเล่าว่าด้วยความเหลื่อมล้ำด้านการศึกษาเป็นสนามประลองที่ยังเปิดกว้าง นี่คือช่องทางที่เป็นไปได้อย่างยิ่งของ กสศ. ในการพัฒนาการศึกษาไทยให้มีคุณภาพผ่านการจัดการเรื่องเล่า โดยผู้วิจัยมีข้อเสนอดังต่อไปนี้

1. ตระหนักในอำนาจและศักยภาพในการควบคุมเรื่องเล่า สิ่งที่สำคัญที่สุดก็คือ กสศ. พึงตระหนักว่าตนสามารถเป็นผู้ที่มีทั้งอำนาจและศักยภาพในการผลักดันให้สังคมรู้จักความเหลื่อมล้ำด้านการศึกษาในแบบที่ตนอยากให้เป็น ที่ผ่านมา ผู้วิจัยสังเกตว่า กสศ. พยายามสื่อสารกับสังคมเพื่อสร้างกระแสความสนใจในเรื่องความเหลื่อมล้ำด้านการศึกษา เช่น การแสดงความคิดเห็นผ่านสื่อต่าง ๆ หรือการทำให้กิจกรรมขององค์กรมีความเป็นสาธารณะเพิ่มมากขึ้น อีกทั้งยังสนับสนุนให้ภาคีแสดงข้อมูลของปัญหาหรือเสนอโครงการที่สนับสนุนการแก้ปัญหา ซึ่งนี่คือหนทางสำคัญสำหรับการสร้างแนวร่วมทางนโยบาย จากข้อเท็จจริงที่ความเหลื่อมล้ำด้านการศึกษาได้รับสนใจมากขึ้น ก็เรียกได้ว่า กสศ. ประสบความสำเร็จจากประเด็นนี้ แต่อย่างไรก็ตาม สิ่งที่ กสศ. จำเป็นต้องขยายบทบาทเพิ่มเติมก็คือ การเข้าไปโต้แย้งกรณีหากมีกลุ่มใดกล่าวถึงความเหลื่อมล้ำด้านการศึกษาในมุมที่ตนไม่เห็นด้วย หรือเห็นว่าอาจจะขัดแย้งกับเป้าหมายขององค์กร (ดังจะขยายความต่อมาในข้อถัดไป)

2. ประเมินว่าความเหลื่อมล้ำด้านการศึกษาแบบใดที่ควรโต้แย้ง เมื่อความเหลื่อมล้ำด้านการศึกษากลายเป็นคำติดปากของผู้คนในสังคม ปัญหานานาในแวดวงการศึกษาจึงถูกกล่าวถึงภายใต้ร่มของความเหลื่อมล้ำด้านการศึกษา ในการนี้ ผู้วิจัยไม่ได้เสนอว่า กสศ. ควรโต้แย้งทุกเรื่อง เช่น หาก กสศ. พิจารณาว่าเรื่องเล่าว่ารูปแบบหนึ่งของความเหลื่อมล้ำด้านการศึกษาคือการที่ครูในโรงเรียนเดียวกันเผชิญงานหนักไม่เท่ากันหรือมีโอกาส

ในการเลื่อนขั้นไม่เท่ากันนั้นไม่ได้เป็นอุปสรรคในการดำเนินการเพื่อแก้ปัญหาอันเป็นเป้าหมายหลักขององค์กร ก็ไม่จำเป็นต้องโต้แย้ง ดังนั้น สิ่งสำคัญในลำดับถัดไปก็คือ กศศ. พึงประเมินว่าเรื่องเล่าว่าด้วยความเหลื่อมล้ำด้าน การศึกษารูปแบบใดที่จะเป็นอุปสรรคในการแก้ไขปัญหาหรือทำให้ปัญหาแย่ลง อันที่จริง ผู้วิจัยสังเกตเห็นว่า กศศ. พยายามผลักดันให้ผู้มีรายได้สูงและบริษัทเอกชนขนาดใหญ่เข้ามามีส่วนร่วมในฐานะวีรบุรุษ (heroes) และให้การ บริจาคเป็นคติ (morals) ของเรื่อง ผู้วิจัยไม่ได้ปฏิเสธว่าการบริจาคเป็นเครื่องมือสำคัญที่มีประสิทธิภาพ รวดเร็ว และทรงพลัง สำหรับการแก้ไขปัญหาบางอย่างที่สะท้อนช่องโหว่แห่งความรู้ประสิทธิภาพในสังคม แต่ก็สงสัยว่าใน แง่ของการกำหนดทิศทางของเรื่องเล่า นี่คือนโยบายที่ถูกต้องหรือไม่? โดยเฉพาะเมื่อพิจารณาตามแนวทางของ กศ ศ. ที่ว่าความเหลื่อมล้ำด้านการศึกษากับความเหลื่อมล้ำด้านรายได้และทรัพย์สินเป็นทั้งเหตุและผลของกันและกัน การเชิญชวนให้ผู้คนและบริษัทเข้ามาร่วมบริจาคโดยสามารถนำยอดบริจาคไปลดหย่อนภาษีได้ 2 เท่า หรือการ เชิญชวนให้ผู้คนลงทุนในหุ้นกู้เพื่อการศึกษาโดยที่จะได้รับผลตอบแทนการลงทุนร้อยละ 3.2 ต่อปี (ซึ่งแน่นอนว่าผู้ ที่มาลงทุนต้องเป็นผู้ที่มีรายได้สูงและมีเงินเก็บมากพอที่จะเลือกลงทุนในหุ้นกูดังกล่าว) มีส่วนในการทำให้ความ เหลื่อมล้ำด้านรายได้และทรัพย์สินเพิ่มขึ้นอันส่งผลให้เกิดความเหลื่อมล้ำด้านการศึกษาหรือไม่? ผู้วิจัยกล่าวถึง ประเด็นนี้ด้วยความเข้าใจว่า กศศ. อาจจะมองตนเองว่าเป็นสื่อกลางที่ถ่ายเททรัพยากรจากผู้ที่มีมากไปยังผู้ที่มีน้อย แต่ถ้าผู้ที่มีรายได้มากสามารถหาประโยชน์ทางธุรกิจได้จากกิจกรรมเหล่านี้ กศศ. อาจจะต้องพิจารณาว่าผลสำเร็จ ระยะสั้นที่ได้รับนั้นคุ้มค่ากับต้นทุนที่เกิดขึ้นในระยะยาวหรือไม่

3. ตระหนักว่าการมีแนวร่วมเพิ่มมากขึ้นไม่ได้ส่งผลดีเสมอไป ผู้วิจัยสังเกตเห็นว่า กศศ. มีความเชื่อว่าควร ให้ทุกภาคส่วนเข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ปัญหาความเหลื่อมล้ำด้านการศึกษา แต่ทว่า ในสังคมที่ซับซ้อนที่กลุ่ม ผลประโยชน์มากหน้าหลายตา กลุ่มผลประโยชน์บางกลุ่มสามารถหาประโยชน์ร่วมกันได้ ในขณะที่บางกลุ่มมี ผลประโยชน์ขัดแย้งกัน อาจกล่าวได้ว่า ความพยายามทำให้ทุกฝ่ายเข้ามาเป็นแนวร่วม คือ แนวทางที่ขัดกับความ เป็นไปของสังคม การโต้แย้งผ่านเรื่องเล่าว่าด้วยความเหลื่อมล้ำด้านการศึกษาของ กศศ. อาจทำให้บางภาคส่วน เปลี่ยนสถานะในเรื่องเล่าจากวีรบุรุษไปเป็นผู้ร้าย (villains) และหลุดออกจากการเป็นแนวร่วมเพื่อการแก้ปัญหา ซึ่งนั่นเป็นสิ่งจำเป็นต้องเกิดขึ้น อันที่จริง การสูญเสียแนวร่วมบางรายไป คือ กระบวนการปกติเมื่อ กศศ. ควบคุม เรื่องเล่าให้เป็นไปในแนวทางที่ต้องการได้อย่างมีประสิทธิภาพ

4. ขยายแนวร่วมไปยังกลุ่มผู้ได้รับผลเสียจากความเหลื่อมล้ำด้านการศึกษาด้วยเรื่องเล่า ผู้วิจัยเชื่อว่า หนทางในการแก้ปัญหาความเหลื่อมล้ำด้านการศึกษาที่เหมาะสมก็คือผู้ที่เป็นเหยื่อ (victim) ของความเหลื่อมล้ำ โดยเฉพาะนักเรียนจากครอบครัวยากจน จะต้องตระหนักในศักยภาพของตนและมีส่วนร่วมในการแก้ปัญหา ดังกล่าว ในการนี้ เรื่องเล่าว่าด้วยความเหลื่อมล้ำด้านการศึกษาของ กศศ. ไม่เพียงแต่ต้องถูกเล่าว่าเหยื่อเหล่านั้น

สามารถกลายเป็นวีรบุรุษได้ ซึ่งเป็นการดึงดูดพวกเขาเข้ามาเป็นแนวร่วมสำคัญในการแก้ไขปัญหา แต่พวกเขาควรมีส่วนร่วมในการสร้างเรื่องเล่าในแบบที่ตนอยากให้เป็น การประท้วงของกลุ่มนักเรียนเรื่องการใส่เครื่องแบบดั่งที่กล่าวไปแล้วข้างต้น คือตัวอย่างหนึ่งของกิจกรรมนักเรียนเพื่อสร้างเรื่องเล่าว่าด้วยความเหลื่อมล้ำด้านการศึกษาในแบบที่ตนคิดว่าเป็นปัญหา นี่คือนสิ่งที่ กสศ. ควรให้การสนับสนุน นอกจากนี้ กสศ. ยังควรทำงานกับผู้เสียประโยชน์เหล่านี้อย่างใกล้ชิดและเปิดช่องทางให้พวกเขาสามารถเปล่งเสียงให้ดังมากพอจนผู้คนในสังคมได้ยินเสียงของพวกเขาเหล่านี้

บทเรียนสอนเราว่า เรื่องเล่าที่ไหลรินจากบนลงล่างไม่สามารถแก้ปัญหาความเหลื่อมล้ำได้ เรื่องเล่าว่าด้วยความเหลื่อมล้ำด้านการศึกษาซึ่งเกิดจากล่างขึ้นบนคือสิ่งที่ กสศ. ควรมองหาและอำนวยความสะดวกให้เกิดขึ้นจริง

8.2 บทสรุปและข้อเสนอแนะจากการวิเคราะห์บทบาทของปัจจัยเชิงสถาบัน

การวิเคราะห์พลวัตของตลาดนโยบายปฏิรูปการศึกษาไทยตั้งอยู่บนฐานคิดเชิงวิวิธวิจัย 4 ข้อ คือ (1) การขยายกรอบเวลาในการศึกษาให้กว้างไกลขึ้น (2) การมองผ่านกรอบเศรษฐศาสตร์สถาบัน (3) ความพยายามเข้าใจแรงจูงใจและเงื่อนไขระดับโครงสร้างที่มีผลต่อตัวแสดงและผลลัพธ์ และ (4) การให้ความสำคัญกับวิวัฒนาการของบริบททางเศรษฐกิจการเมือง

ประการแรก ในขณะที่งานศึกษาการปฏิรูปการศึกษาไทยเกือบทั้งหมดเลือกช่วงเวลาจำกัดในระดับรัฐบาลหรือทศวรรษ การศึกษาในบั้นนี้ขยายกรอบเวลาการทำความเข้าใจกระบวนการปฏิรูปการศึกษาให้กว้างไกลขึ้น ด้วยการตั้งต้นจุดวิเคราะห์ตั้งแต่การก่อตัวของกระแสปฏิรูปการศึกษาช่วงกลางทศวรรษ 2530 เพื่อนำมาเปรียบเทียบกับกระบวนการปฏิรูปถัดจากนั้นให้เห็นความเหมือนและความแตกต่างของที่มาที่ไปและผลลัพธ์ที่เกิดขึ้น ประการที่สอง ในขณะที่งานศึกษาไทยส่วนใหญ่เป็นมุมมองจากตัวราชการเองหรือจากนักการศึกษา การศึกษาในบั้นนี้อาศัยหลักการของเศรษฐศาสตร์สถาบัน ที่พิจารณาการปฏิรูปผ่านปฏิสัมพันธ์ระหว่างอุปสงค์อุปทาน และการแข่งขันในตลาดนโยบาย ด้วยกรอบเวลาที่กว้างไกลและกรอบทฤษฎีดังกล่าว จุดประสงค์ในการวิเคราะห์จึงอยู่ที่การทำความเข้าใจแรงจูงใจและเงื่อนไขระดับโครงสร้างที่มีต่อตัวแสดง นอกจากนี้ กรอบเศรษฐศาสตร์สถาบันยังให้ความสำคัญกับองค์ประกอบระดับมหภาคอย่างระบบการเมือง ตลอดจนบริบทของการพัฒนาเศรษฐกิจในแต่ละช่วงเวลา

สังคมไทยให้ความสำคัญกับการศึกษาค่อนข้างสูง เพราะมองว่าเป็นปัจจัยสำคัญต่อการเลื่อนสถานภาพของปัจเจกบุคคลและความสำเร็จของการพัฒนาประเทศ ในอุดมคติแล้ว “ตลาดการเมือง” ควรส่งผ่านความสำคัญของอุปสงค์ดังกล่าวไปยังพรรคการเมือง กระตุ้นให้แต่ละพรรคจัดทำนโยบายด้านการศึกษาอย่างจริงจังและส่งนักการเมืองที่มีความสามารถสูงมาบริหารกระทรวงศึกษาธิการ ในขณะเดียวกัน การทำงานของฝั่งอุปทานอย่าง “กลไกราชการด้านการศึกษา” ก็ควรปรับตัวอย่างต่อเนื่องให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงทางสังคมและ

เทคโนโลยี สามารถจัดการการศึกษาระดับพื้นฐานได้อย่างมีคุณภาพ และนำนโยบายจากฝั่งการเมืองในฐานะตัวแทนประชาชนไปปฏิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพ

แต่ในความเป็นจริง กลับพบว่าการปฏิรูปการศึกษาเกิดขึ้นจากฝั่งอุปทานเป็นหลัก การทำงานของตลาดการเมืองอ่อนแอกว่าฝั่งราชการมาก พรรคการเมืองและนักการเมืองมองกระทรวงศึกษาธิการว่าเป็นกระทรวง “ระดับกลางๆ” ที่เต็มไปด้วยข้อจำกัดด้านงบประมาณและการทุจริตในระดับปฏิบัติการ ไม่ใช่กระทรวงที่สามารถทำงานเพื่อเพิ่มเครดิตทางการเมือง อย่างดีที่สุด ก็เป็นบันไดที่ใช้ก้าวกระโดดเพื่อไปทำงานใน “กระทรวงเกรดเอ” ในอนาคต อาจมีบางรัฐบาลที่จัดสรรตำแหน่งรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงศึกษาธิการให้กับนักการศึกษาหรือเทคโนโลยีคนนอกพรรค แต่รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงศึกษาธิการก็มักจะได้รับอำนาจดูแลเฉพาะหน่วยงานระดับรองของกระทรวงที่ไม่มีบทบาทในการเปลี่ยนแปลงการศึกษาระดับประเทศเท่าใดนัก

อย่างไรก็ตาม ถึงแม้ฝั่งกลไกรัฐจะมีพลังสูงกว่าในการทำหน้าที่ปฏิรูปการศึกษา แต่ก็ไม่ได้มีหน่วยงานเจ้าภาพที่ชัดเจน ทิศทางการปฏิรูปจะเป็นอย่างไร ตัวแสดงที่มีอำนาจจะเป็นใคร กลายเป็นเรื่องของ “จังหวัดทางการเมือง” การปฏิรูปประลอกแรกในช่วงกลางทศวรรษ 2530 เกิดจากการผลักดันร่วมกันระหว่างเครือข่ายเทคโนโลยี การศึกษากับกลุ่มธุรกิจรายใหญ่ อาศัยข้อต่อทางการเมืองกับรัฐมนตรีกลุ่มหนึ่งของรัฐบาล และบริบทของการเมืองไทยยุคหลังพฤษภาทมิฬที่เพิ่งเริ่มต้นร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ในขณะที่การปฏิรูปประลอกที่สองเกิดจากบทบาทของหน่วยราชการภายในผลักดัน ทิศทางการเปลี่ยนแปลงจึงเป็นแบบราชการนำและเหมารวม ส่วนการปฏิรูปการศึกษาหลังการรัฐประหารปี 2557 เป็นต้นมา เกิดขึ้นในรูปแบบของคณะกรรมการที่ได้รับการแต่งตั้ง

แต่ไม่ว่ากระแสการปฏิรูปจะมาจากทิศทางใด “จุดตาย” ของการปฏิรูปการศึกษาทุกยุคสมัยก็จะเกิดขึ้นในกระบวนการตรากฎหมายและการจัดสรรงบประมาณ ในด้านหนึ่ง กรรมการกฤษฎีกาที่มีบทบาทสำคัญในการยกร่างและตรวจพิจารณาร่างพระราชบัญญัติก็จะพิจารณาบนหลักการด้านกฎหมายเท่านั้น ไม่ได้เชื่อมโยงกับการเปลี่ยนแปลงในสังคมหรือปัญหาในระดับปฏิบัติการ ในอีกด้านหนึ่ง การจัดทำงบประมาณของไทยก็ไม่ได้ก้าวเข้าสู่ระบบการทำงานงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ (SPBB) แบบเต็มตัว ทั้งหน่วยงานราชการที่ทำเรื่องของบประมาณและตัวสำนักงานงบประมาณเองต่างเคยชินกับการพิจารณาแบบแสดงรายการ (Line-Item) ที่ใช้มาตั้งแต่สมัยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์

กรณีศึกษา “โครงการแท็บเล็ตพีซีเพื่อการศึกษาไทย” แสดงให้เห็นปัญหาของทุกฝ่ายที่มีผลขัดขวางการปฏิรูปการศึกษาไทยได้อย่างดี กลไกราชการไม่สนใจส่งเสริมการศึกษาในรูปแบบเครื่องมือสารสนเทศระดับปัจเจกกลายเป็นช่องว่างที่มีความต้องการในสังคมแต่ไม่ได้รับความสนใจ พรรคการเมืองจึงหยิบยกเรื่องนี้ขึ้นมาเป็นหนึ่งในนโยบายสำคัญด้านการศึกษา และได้รับการตอบรับอย่างดีผ่านการเลือกตั้ง อย่างไรก็ตาม พรรคการเมืองกลับทำงานเตรียมตัวด้านนโยบายอย่างหละหลวม ขาดหลักวิชาและไม่มีการศึกษาเชิงลึกรองรับ เมื่อต้องเผชิญข้อจำกัดด้านงบประมาณจึงจัดทำโครงการจัดซื้อจัดจ้างอย่างรวบรัด ในขณะเดียวกัน หน่วยงานราชการแต่ละหน่วยก็พึงพอใจที่จะยึดเพียงระเบียบที่เกี่ยวข้องกับตนเอง ไม่ยึดหวั่นกับความเหลื่อมล้ำหรือความถดถอยของการศึกษา

ระดับประเทศ ส่วนภาคประชาสังคมและสื่อมวลชนก็เลื่อนไหลทำที่ไปกับประเด็นยิบย่อยและหมกมุ่นกับการจับผิดฝ่ายการเมือง แต่กลับขาดจุดยืนที่ชัดเจน อีกทั้งยังละทิ้งการตรวจสอบหลังเกิดการรัฐประหารไปโดยสิ้นเชิง

เราจะออกจากดุลยภาพระดับต่ำ (Low-road equilibrium) ได้อย่างไร หากมองจากกรอบเศรษฐศาสตร์สถาบันอาจแยกแนวทางจัดการออกเป็นระดับจุลภาคและระดับมหภาค

ในระดับจุลภาค บทบาทของ กสศ. และเครือข่ายปฏิรูปการศึกษาสามารถมุ่งเน้นไปที่การจัดการข้อมูลด้วยวิธีคิดที่หลากหลาย การกระตุ้นตลาดการเมืองด้านนโยบายการศึกษาให้ทำงานดีขึ้น และการปรับปรุงพัฒนาตัวชี้วัดและนิยามการจัดสรรงบประมาณใหม่

(1) Wider perspectives หนึ่งในวัตถุประสงค์สำคัญของ กสศ. คือ การรวบรวมข้อมูลของเด็กนักเรียนยากจนที่ไม่เคยมีการเก็บจริงจังมาก่อน จนทำให้ กสศ. มีจุดเด่นและได้รับเครดิตจากสังคมในฐานะผู้นำเสนอข้อมูลด้านการศึกษา องค์กรก็ดี ข้อมูลและรายงานของ กสศ. ในปัจจุบันเป็นการจัดทำจากมุมมองของนักการศึกษาและนักเศรษฐศาสตร์เป็นหลัก หากสามารถตั้งต้นการเก็บข้อมูลและใช้การวิเคราะห์ด้วยหลักวิชาอื่นๆ ร่วมด้วย อาทิ มุมมองเชิงสังคมวิทยา มานุษยวิทยา น่าจะเพิ่มความหลากหลายของมุมมองและสามารถนำมาใช้เป็นฐานคิดเพื่อการออกแบบนโยบายที่รอบด้านมากขึ้น

ตัวอย่างเช่น บทบาทของ กสศ. ในการสำรวจค้นหาเยาวชนกลุ่มเสี่ยงหลุดออกจากระบบการศึกษาในช่วงการระบาดของไวรัสโควิดนั้นมีความสำคัญมาก และสะท้อนให้เห็นความหลากหลายของปัญหาได้เป็นอย่างดี ดังที่ ศ.ดร.สมพงษ์ จิตระดับ ระบุว่า “การลงไปพบเด็กด้อยโอกาสในพื้นที่ กทม. พิษณุโลก ราชบุรี ขอนแก่น จนถึงยะลา ได้สะท้อนปัญหาเชิงลึกกว่า บนผิวหน้าของปัญหาที่เคลือบฉาบด้วยภาวะตงงาน รายได้ลด หรือไม่มีรายได้เลย เราสามารถเชื่อมโยงไปหาปัจจัยที่ไม่เคยมีใครหยิบพิจารณาอย่างจริงจัง เรามีครอบครัวที่อาศัยในเพิง ในกระต๊อบ ไม่มีบ้านเลขที่ ไม่มีไฟฟ้าใช้ ไม่มีเลขประจำตัวสิบสามหลัก หรือมีเด็กมากมายที่มีปัญหาเรื่องชาติพันธุ์ เป็นคนกลุ่มน้อย พิกการ เผชิญความรุนแรงในครอบครัว... นานาปัญหาซ้อนทับเหล่านี้กำลังบอกว่า เรามี 1.9 ล้านรูปแบบปัญหา”⁸⁴

การอาศัยศาสตร์ตลอดจนวิธีประเมินข้อมูลที่หลากหลายน่าจะช่วยให้เราสามารถรวบรวมรายละเอียดของ “1.9 ล้านรูปแบบปัญหา” เพื่อใช้เป็นฐานข้อมูลและหลักคิดสำหรับการออกแบบนโยบายลดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาในอนาคตได้รอบด้าน อีกทั้งยังสามารถนำไปเชื่อมโยงกับนโยบายระดับชาติอื่น ๆ เช่น ระบบสวัสดิการหรือการกระจายอำนาจ เพื่อการบูรณาการแก้ไขปัญหาสังคมไทยได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น

(2) Education policy nudge เพื่อกระตุ้นให้ฝั่งอุปสงค์ของการปฏิรูปการศึกษาไทยทำงานผ่านตลาดการเมืองได้ดีขึ้น กสศ. และเครือข่ายผู้สนับสนุนสามารถผลักดันวาระการศึกษาให้เป็นเรื่องสำคัญต่อพรรคการเมืองต่าง ๆ ในการเลือกตั้งได้ ที่ผ่านมาพบว่า ผู้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีกระทรวงศึกษาธิการมักไม่มีความรู้ความเข้าใจ

⁸⁴ <https://www.eef.or.th/article-abe-010922/>

ด้านการศึกษามากนัก หรือไม่ตระหนักถึงปัญหาด้านกฎหมายและงบประมาณเท่าที่ควร ในฐานะเครือข่ายที่มีข้อมูลและเข้าใจปัญหา จึงสามารถร่วมกันยกระดับวาระด้านการศึกษาในเวทีการเลือกตั้ง ให้มีความสำคัญไม่ต่างจากปัญหาปากท้องหรือการเมือง เช่น การประสานงานกับสื่อมวลชนในการตั้งคำถามกับผู้นำพรรคการเมืองต่างๆ การสนับสนุนให้มีการวางตัวแคนดิเดตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ (ในทำนองเดียวกับรัฐมนตรีเศรษฐกิจ) การเผยแพร่ข้อมูลสำคัญสู่สังคมในช่วงการหาเสียงเลือกตั้ง ตลอดจนการผลักดันให้มีกลุ่มประชาสังคมหลากหลายที่ทำหน้าที่ประเมินนโยบายด้านการศึกษาในอนาคต (เช่น Education Watch) ทั้งนี้ นอกจากการเลือกตั้งระดับชาติแล้ว ยังสามารถยกระดับวาระการศึกษาในระดับพื้นที่ผ่านการเลือกตั้งระดับท้องถิ่นได้เช่นกัน ข้อมูลเฉพาะเจาะจงรายพื้นที่ของ กสศ. จะมีความสำคัญต่อการแก้ปัญหาได้ตรงจุดยิ่งขึ้นด้วย

(3) Productive redefinitions สังคมไทยให้ความสนใจเป็นพิเศษกับดัชนีชี้วัดการศึกษาระดับสากล เช่น คะแนน PISA แต่การสร้างความรู้ความเข้าใจต่อการใช้ดัชนีดังกล่าวและการนำผลสำรวจเชิงลึก (เช่น ปัจจัยที่ส่งผลต่อคะแนนการอ่านของนักเรียนไทย) ไปดำเนินนโยบายกลับเติมไปด้วยมายาคติ ในแง่นี้ กสศ. สามารถใช้องค์ความรู้ที่มีอยู่แล้วในการสื่อสารกับสังคม และส่งเสริมให้หน่วยงานการศึกษาใช้ข้อมูลสากลได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น

นอกจากนี้ ปัญหาด้านงบประมาณประการหนึ่งของไทยคือ การใช้นิยามงบประมาณแบบเหมารวมที่มักนำไปสู่การใช้งบประมาณแบบไม่รอบคอบ เพราะพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 มาตรา 20 กำหนดให้ “งบประมาณรายจ่ายลงทุน ต้องมีจำนวนไม่น้อยกว่าร้อยละ 20 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี และต้องไม่น้อยกว่าวงเงินส่วนที่ขาดดุลของงบประมาณประจำปีนั้น” แต่ “งบลงทุน” ของไทยถูกนิยามแบบกว้างไว้ว่า หมายถึง “รายจ่ายที่กำหนดให้จ่ายเพื่อการลงทุน ได้แก่ รายจ่ายที่จ่ายในลักษณะค่าครุภัณฑ์ ค่าที่ดิน และสิ่งก่อสร้าง” ดังนั้น ถึงแม้จะมีงบลงทุนสูงก็อาจไม่ได้สะท้อนนัยยะของการใช้งบประมาณเพื่อพัฒนาการศึกษาโดยตรงอยู่ดี ไม่ใช่ “การลงทุน” ในความหมายสากล เช่น ระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. 2560–2562 สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (สพฐ.) ใช้งบประมาณสำหรับ “การก่อสร้างรายการใหม่” ไปถึง 11,375 ล้านบาท (ปี 2560), 11,185 ล้านบาท (ปี 2561) และ 11,433 ล้านบาท (ปี 2562)

ในระดับมหภาค (Macro perspective) บทบาทของ กสศ. และเครือข่ายปฏิรูปการศึกษาสามารถมุ่งเน้นไปที่การถอดบทเรียนยุทธศาสตร์การปฏิรูปแบบระมัดระวัง การตระหนักถึงต้นทุนของแต่ละแนวทางการปฏิรูป และบทบาทของปัจจัยทางเศรษฐกิจการเมืองต่อผลลัพธ์การศึกษาไทย

(4) Reform emulation คลื่นการปฏิรูปแต่ละระลอกมีแนวทางที่แตกต่างกัน ในระลอกล่าสุดกลุ่มที่มีบทบาทสำคัญที่สุดคือ คณะกรรมการอิสระเพื่อการปฏิรูปการศึกษา (กอปศ.) ซึ่งหากพิจารณาทิศทางการทำงานก็มีข้อสังเกตว่า ได้รับอิทธิพลด้าน *แนวทางการทำงาน* หรือ *theory of change* จากความสำเร็จของการปฏิรูปด้านสาธารณสุข ในทางเศรษฐศาสตร์สถาบัน การถอดบทเรียนความสำเร็จจากภายในประเทศเป็นวิธีการที่เหมาะสมกว่าการถอดบทเรียนจากต่างประเทศ เพราะความสำเร็จที่เกิดขึ้นในประเทศเดียวกันย่อมเป็นการสะท้อน

ความสำเร็จในการจัดการกับตัวแปรเฉพาะของสังคมไทยที่ไม่สอดคล้องกับสังคมอื่น ๆ (เช่น คุณค่าสังคม วัฒนธรรมการทำงาน)

อย่างไรก็ดี ยังจำเป็นต้องคำนึงความแตกต่างระหว่างกลไกสาธารณสุขกับกลไกการศึกษาภายในประเทศไทยเองด้วย เช่น การจัดวางองค์กรใหม่เพื่อขับเคลื่อนการเปลี่ยนแปลงไว้นอกกระทรวง (เช่น สถาบันรับรองคุณภาพสถานพยาบาล) ไว้นอกกระทรวงอาจส่งผลบวกต่อการขับเคลื่อนด้านสาธารณสุข แต่แนวทางเดียวกันนี้อาจนำไปสู่ปัญหาอื่นๆ หากนำมาใช้กับหน่วยงานด้านการศึกษา หรือความพยายามก้าวข้ามระบบราชการ เช่น การตราพระราชบัญญัติพื้นที่นวัตกรรมการศึกษา พ.ศ. 2562 ก็แสดงให้เห็นอุปสรรคที่ซับซ้อนของการบริหารจัดการการศึกษาไทย ทั้งนี้ ทางออกของประเด็นนี้ไม่ได้อยู่ที่การใช้แนวทางปฏิรูปแบบใดแบบหนึ่งเท่านั้น แต่อาจอยู่ที่การ *ปรับระดับ* การใช้ยุทธศาสตร์ข้ามพรมแดนให้เหมาะสม เช่น เราอาจนำบทเรียนการปฏิรูปด้านสาธารณสุขมาใช้กับประเด็นย่อยด้านการศึกษา ก่อน อาทิ การปรับปรุงคุณภาพพยาบาล --> การปรับปรุงคุณภาพครูผู้ช่วย, การพัฒนาหนังสือสำหรับนักศึกษาแพทย์--> การพัฒนาเนื้อหาสาระด้านวิทยาศาสตร์ระดับมัธยม ก่อน จะยกระดับและปรับเสริมเติมแต่งให้เหมาะสมกับการเปลี่ยนแปลงใหญ่ด้านการศึกษาในลำดับต่อไป

(5) Reform preconditions นอกจากประเด็นด้านแนวทางการปฏิรูปแล้ว กระบวนการปฏิรูปการศึกษาเองก็ต้องเผชิญปัจจัยเงื่อนไขอีกอย่างน้อย 3 มิติ ที่ส่งผลกระทบให้ผลลัพธ์หรือตัวบทกฎหมายไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของผู้ปฏิรูป

มิติแรก เป็นเรื่องปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อกระบวนการปฏิรูป โดยพบว่าบทบาทของคณะกรรมการกฤษฎีกาที่มีต่อการตรากฎหมาย และบทบาทของสำนักงบประมาณต่อจัดสรรเงินและทรัพยากรนั้นมีความสำคัญมาก โดยมักเป็นประเด็นที่ผู้ขับเคลื่อนการปฏิรูปไม่ได้คำนึงถึงมากนัก การประสานงานกับทั้งสองหน่วยงานให้เข้าใจปัญหาด้านการศึกษา ควรเป็นหนึ่งในโจทย์หลักของการผลักดันวาระด้านการศึกษาในอนาคต ในเวลาเดียวกัน กสศ. และเครือข่ายก็สามารถร่วมพัฒนาการปรับปรุงเชิงเทคนิคให้กับหน่วยงานทั้งสองได้เช่นกัน อาทิ การพัฒนาองค์ความรู้ว่าการจัดทำงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ (SPBB) ในมิติด้านศึกษานั้นควรมีหลักการและแนวทางอย่างไร เช่น การคำนวณต้นทุนและผลสัมฤทธิ์

มิติที่สอง เป็นเรื่องปัจจัยที่ส่งผลต่อนักเรียนไทย เนื่องจากลักษณะเฉพาะตัวที่สำคัญประการหนึ่งที่ทำให้การปฏิรูปการศึกษามีความซับซ้อนกว่าการเปลี่ยนแปลงด้านอื่น ๆ คือ ความเกี่ยวพันกับปัจจัยเชิงมหภาคอื่นในสังคมอย่างแนบแน่น เช่น รายงานของศูนย์ดำเนินงาน PISA แห่งชาติ (2564) พบว่า ปัจจัยที่ส่งผลเชิงบวกต่อคะแนนการอ่านของนักเรียนไทยมากที่สุดเป็นเรื่องของกรอบความคิด โดยพบว่านักเรียนไทยมี “กรอบความคิดแบบเติบโต” (growth mindset) เพียง 43% ในขณะที่ค่าเฉลี่ยของประเทศสมาชิก OECD อยู่ที่ 63% แสดงให้เห็นว่า นักเรียนไทยจำนวนมากยังมีความเชื่อว่าสติปัญญาเป็นสิ่งที่เปลี่ยนแปลงไม่ได้ ทั้งนี้ ย่อมมีความเป็นไปได้สูงที่กรอบความคิดดังกล่าวจะเชื่อมโยงกับจารีตวัฒนธรรมของสังคมไทย และ/หรือ สถานภาพทางเศรษฐกิจของแต่ละครอบครัว

มิติที่สาม เป็นเรื่องปัจจัยที่ส่งผลต่อการปฏิรูปการศึกษาไทยแต่ละช่วง โดยการวิเคราะห์วิวัฒนาการการปฏิรูปการศึกษาไทยระยะยาวแสดงให้เห็นว่า องค์ประกอบสำคัญ 3 ด้านที่ส่งผลต่อความสำเร็จในการปฏิรูป คือ เศรษฐกิจการเมืองแบบเปิด + แรงสนับสนุนจากราชการ + การวางเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ เทคโนโลยีและเครือข่ายผู้สนับสนุนการปฏิรูปการศึกษาจะพิจารณาว่าทั้ง 3 องค์ประกอบเป็นสิ่งที่ควรรอคอยและสนับสนุนให้เกิดพร้อมกันหรือไม่ หรือเป็นสิ่งที่อย่างไรเสียก็ไม่มีทางเกิดขึ้นพร้อมกันได้ทั้งหมด จึงจำเป็นต้องเลือกทำในจังหวะที่ทำได้ทันที แต่อย่างน้อยที่สุด ก็จำเป็นต้องตระหนักว่าการให้ความสำคัญกับจังหวะทางการเมือง และ/หรือ แนวทางที่คุ้นเคยก็สร้างต้นทุนและผลข้างเคียงในอีกรูปแบบหนึ่งเช่นกัน

(6) Fighting bigger rocks หากพิจารณาจากมุมมองระดับมหภาคของสังคมไทย การผลักดันการปฏิรูปการศึกษาไทยให้ประสบความสำเร็จทั้งด้านคุณภาพและความเท่าเทียมเป็นเรื่องที่ใหญ่มาก ทำให้เราอาจต้องมองปัญหาทางการศึกษาในฐานะที่เป็นส่วนหนึ่งของปัญหาอื่น ๆ ในในสังคมไทย จนนำไปสู่ประเด็นใหญ่ที่ควรพิจารณา อาทิ การแข่งขัน ความเหลื่อมล้ำ รัฐรวมศูนย์ และระบบสวัสดิการ

การแข่งขัน – ในขณะที่เศรษฐกิจไทยเผชิญภาวะการกระจุกตัวที่เพิ่มขึ้นในตลาดสินค้าและบริการต่าง ๆ บางตลาดมีการกระจุกตัวเพิ่มขึ้นเพราะบทบาทของรัฐที่มากเกินไป บางตลาดเกิดขึ้นเพราะรัฐมีบทบาทน้อยเกินไป หากมองในทางการศึกษาก็พบลักษณะใกล้เคียงกัน มีการแข่งขันของโรงเรียนนานาชาติที่ระดับราคาสูง (รัฐแทบไม่มีบทบาทควบคุม) ในขณะที่โรงเรียนคุณภาพระดับรองมาก็มีรัฐเป็นผู้ครองตลาด (โรงเรียนเอกชนระดับกลางมีค่อนข้างน้อย) มีอะไรเป็นปัจจัยสนับสนุนการเข้าสู่ตลาดราคาสูงแต่กลับลดแรงจูงใจในการการเข้าสู่ตลาดราคาระดับกลาง? เราสามารถปรับบทบาทของรัฐแยกกันไปในแต่ละตลาดเพื่อเพิ่มการแข่งขันและคุณภาพการศึกษาโดยรวมได้อย่างไร?

ความเหลื่อมล้ำ – สังคมไทยโดยรวมมีปัญหาความเหลื่อมล้ำด้านรายได้และทรัพย์สินอยู่แล้ว เป็นไปได้หรือไม่ที่เราจะลดความเหลื่อมล้ำด้านการศึกษาของไทย โดยไม่ต้องทำอะไรกับความเหลื่อมล้ำด้านอื่น ๆ และนโยบายที่เกี่ยวข้อง (เช่น ภาษีทรัพย์สิน ภาษีอัตราก้าวหน้า)? และหากยอมรับความเชื่อมโยงดังกล่าว เราควรวางบทบาทของการศึกษาอย่างไรในการจัดสรรทรัพยากรระยะสั้นและระยะกลาง?

รัฐรวมศูนย์ – โครงสร้างรัฐราชการไทยมีลักษณะรวมศูนย์ทั้งในด้านการเมืองและการจัดสรรทรัพยากร กรุงเทพมหานครมีขนาดเศรษฐกิจใหญ่กว่าเมืองรองอื่น ๆ มาก ในขณะที่ท้องถิ่นปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับงบประมาณและอำนาจบริหารจัดการไม่ได้สัดส่วน การกระจายอำนาจด้านการศึกษาจำเป็นต้องทำพร้อมกับการกระจายอำนาจด้านการเมืองหรือไม่? หรือควรแยกประเด็นย่อย (เช่น หน่วยงานต้นสังกัดของครู) ออกมาจัดการเป็นลำดับขั้นตอน?

ระบบสวัสดิการ – กระแสการถกเถียงเรื่อง “รัฐสวัสดิการ” ในสังคมไทยมีแนวโน้มไปในทิศทางที่สนับสนุนรูปแบบ “สวัสดิการถ้วนหน้า” มากกว่าแบบเฉพาะเจาะจงหรือกลุ่มเป้าหมาย แต่ปัญหาของนักเรียนยากจนไทยเต็มไปด้วยความหลากหลาย ทั้งในระดับพื้นที่และระดับครอบครัว หากการจัดสรรงบประมาณเป็นไปในทางสวัสดิการถ้วนหน้าจะส่งผลด้านลบต่อความเหลื่อมล้ำด้านการศึกษาหรือไม่? จะส่งผลข้างเคียงต่อคุณภาพการศึกษาอย่างไร?

8.3 บทสรุปและข้อเสนอแนะจากการวิเคราะห์บทบาทของกลุ่มผลประโยชน์

การศึกษาในบทที่ 6 แสดงให้เห็นบทบาทและอิทธิพลของกลุ่มผลประโยชน์ต่อความยั่งยืนของการปฏิรูปการศึกษาในด้านการลดความเหลื่อมล้ำ โดยกลุ่มผลประโยชน์อาจเป็นฝ่ายปกป้องทิศทางนโยบายให้เป็นที่มาตามเจตนารมณ์เดิมของกฎหมายปฏิรูปการศึกษาหรืออาจเป็นฝ่ายเบี่ยงเบนทิศทาง ซึ่งแต่ละกลุ่มก็ประสบความสำเร็จแตกต่างกันไป ขึ้นอยู่กับความเข้มแข็งและผลประโยชน์ของแต่ละองค์กร พื้นที่ทางนโยบายที่กลุ่มผลประโยชน์สามารถมีบทบาทกับทิศทางทางนโยบายอย่างสำคัญได้ก็คือ ระบบตัดสินใจย่อย ซึ่งเป็นพื้นที่การต่อรองที่เกิดขึ้นภายหลังที่นโยบายได้รับการริเริ่มแล้วและต้องมีการต่อรองในรายละเอียดทางเทคนิคเพื่อกำหนดทิศทางต่อไปของนโยบาย

ทั้งนี้ ในการต่อรองระหว่างกลุ่มผลประโยชน์ในระบบตัดสินใจย่อย อำนาจและกลยุทธ์ของกลุ่มผลประโยชน์แต่ละกลุ่มก็ขึ้นอยู่กับว่าลักษณะของระบบตัดสินใจย่อยมีความสอดคล้องกับผลประโยชน์มากน้อยเพียงใด โดยหากระบบตัดสินใจย่อยมีมีโน้ตชนทางนโยบายที่เอื้อต่อกลุ่มผลประโยชน์และมีเวทีการตัดสินใจที่ให้บทบาทสำคัญกับกลุ่มผลประโยชน์ กลุ่มผลประโยชน์จะเจรจาต่อรองภายในระบบตัดสินใจ โดยไม่จำเป็นต้องทำการเคลื่อนไหวผ่านสื่อหรือพรรคการเมืองแต่อย่างใด ทำให้กลยุทธ์ของกลุ่มผลประโยชน์เหล่านี้ไม่เป็นที่ประจักษ์ต่อสาธารณะ หรือกล่าวในอีกนัยได้ว่าการที่ไม่เห็นการเคลื่อนไหวของกลุ่มผลประโยชน์เหล่านี้ อาจสะท้อนให้เห็นถึงอำนาจที่ค่อนข้างสูงภายในระบบ ในทางตรงกันข้าม การเคลื่อนไหวเรียกร้องผ่านระบบการตัดสินใจระดับชาติ และพื้นที่สาธารณะก็สะท้อนให้เห็นว่า กลุ่มผลประโยชน์ดังกล่าวสูญเสียอำนาจต่อรองภายในระบบตัดสินใจย่อย

การวิเคราะห์ในบทนี้ได้ศึกษา 2 กรณีศึกษา กรณีแรก คือ ความเท่าเทียมในการจัดสรรเงินอุดหนุนแก่นักเรียนในโรงเรียนเอกชนและรัฐ และอีกกรณี คือ ระบบการตัดสินใจนโยบายเงินอุดหนุนนักเรียนยากจน สำหรับกรณีศึกษาแรก การศึกษาพบว่า ระบบการตัดสินใจย่อยของเงินอุดหนุนระหว่างโรงเรียนเอกชนและรัฐแยกขาดจากกัน ซึ่งส่งผลให้ทิศทางของเงินอุดหนุนนักเรียนโรงเรียนเอกชนและรัฐเหลื่อมล้ำมากขึ้น ทั้งนี้สาเหตุสำคัญ คือ ความยากลำบากของกลุ่มโรงเรียนเอกชนและสมาคมในการเรียกร้องการเพิ่มเงินอุดหนุนภายในระบบตัดสินใจของ

ตัวเอง เนื่องจากปัจจัยเช่นมโนทัศน์ที่ไม่เอื้ออำนวย ข้อสงสัยต่อข้อมูล และข้อจำกัดทางงบประมาณ ในขณะที่เดียวกันระบบการตัดสินใจเงินอุดหนุนของโรงเรียนรัฐกลับมีทิศทางตรงกันข้าม โดยงบต่อหัวของโรงเรียนรัฐเพิ่มขึ้นเร็วกว่า โดยเฉพาะงบบุคลากรซึ่งเกิดจากการตัดแปลงนโยบายความก้าวหน้าทางของอาชีพให้สอดคล้องกับผลประโยชน์ของข้าราชการครู สำหรับในกรณีศึกษาที่สองก็คือ การตัดสินใจเงินอุดหนุนนักเรียนยากจน การเปลี่ยนแปลงสำคัญก็คือ การก่อตั้งกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา ซึ่งส่งผลให้เกิดระบบตัดสินใจย่อยใหม่ที่ช่วยขับเคลื่อนให้นโยบายเงินอุดหนุนนักเรียนยากจนก้าวหน้ากว่าเดิม จากที่ก่อนหน้านี้ นโยบายในด้านนี้ขึ้นอยู่กับ การตัดสินใจระดับชาติซึ่งไม่ค่อยมีการตอบสนอง

การเปรียบเทียบกรณีศึกษาทั้งสองกรณียังแสดงให้เห็นว่าการเปลี่ยนแปลงขนาดใหญ่ด้วยการออกกฎหมายระดับรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติไม่ได้รับประกันว่า ทิศทางนโยบายหลังจากนั้นจะดำเนินไปตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายดังกล่าว แต่ทิศทางนโยบายหลังการออกกฎหมายสามารถปรับเปลี่ยนไปและเบี่ยงเบนออกไปจากเดิมได้ ในกรณีศึกษานโยบายการอุดหนุนงบการศึกษาระหว่างนักเรียนในโรงเรียนเอกชนและรัฐที่มีความเหลื่อมล้ำเกิดขึ้น การเปลี่ยนแปลงเกิดทั้งในลักษณะการปล่อยไหล (drift) และการตัดแปลงนโยบาย (conversion) โดยอาศัยการตีความเนื้อหาของที่คลุมเครือของกฎหมายใหม่ อาทิ การตีความว่าการให้เงินอุดหนุนที่เท่าเทียมกันระหว่างรัฐและเอกชนหมายถึงเฉพาะเงินอุดหนุนรายหัว ไม่รวมงบบุคลากรและงบอื่น ๆ หรือการที่คณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา (ก.ค.ศ.) ออกหลักเกณฑ์ที่ส่งผลให้เงินเดือนและค่าตอบแทนของครู รวมทั้งงบต่อหัวในโรงเรียนรัฐเพิ่มสูงขึ้นอย่างรวดเร็ว

ในขณะที่ในกรณีศึกษานโยบายความเสมอภาค การที่ภายหลังปี พ.ศ. 2560 ผู้เรียนและครอบครัวที่มีฐานะยากจนได้รับเงินอุดหนุนเพิ่มขึ้นทั้งในแง่จำนวนและสัดส่วนเมื่อเทียบกับงบทั้งหมด เป็นผลมาจากการป้องกันการเบี่ยงเบนทางนโยบายหลังออกกฎหมายโดยการจัดสรรงบอุดหนุนตามแผนงานเดิมของกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา ไม่มีการตัดงบตามที่เสนอโดยสำนักงบประมาณ มิเช่นนั้นจะเกิดการปล่อยไหลขึ้น (drift) โดยหากมีการตัดงบอย่างเนื่องทุกปีก็อาจทำให้สัดส่วนของงบอุดหนุนนักเรียนยากจนลดลงกลับไปที่ระดับเดิมก่อนมีกองทุน

ความแตกต่างระหว่างทิศทางของนโยบายของกรณีศึกษาสะท้อนให้เห็นความสำคัญของอิทธิพลและบทบาทของกลุ่มผลประโยชน์หลักในระบบตัดสินใจย่อยและระบบตัดสินใจระดับชาติ ในกรณีของกลุ่มโรงเรียนเอกชนและสมาคมต่าง ๆ สามารถรักษาผลประโยชน์ของตัวเองได้ภายในระบบตัดสินใจย่อยที่เกี่ยวกับนโยบายเงินอุดหนุนเอกชนเท่านั้น แต่ป้องกันการเพิ่มงบต่อหัวนักเรียนในโรงเรียนรัฐไม่ได้เพราะไม่มีบทบาทในเวทีการ

ตัดสินใจเรื่องนโยบายความก้าวหน้าของครู อีกทั้งยังไม่สามารถเคลื่อนไหวเพื่อเรียกร้องข้อเสนอของตัวเองในระบบ การตัดสินใจระดับชาติได้ ในอีกกรณีศึกษา สำนักงานกองทุนเพื่อความเสมอภาคได้ทำหน้าที่เสมือนเป็นตัวแทน ป้องกันผลประโยชน์ของผู้เรียนฐานะยากจนที่ไม่สามารถรวมตัวกันได้ และมีบทบาทในการจัดทำข้อมูลและเสนอ แผนงานต่อคณะกรรมการ ทำให้มีอิทธิพลพอสมควรในการกำหนดทิศทางนโยบายในระบบตัดสินใจย่อยของตัวเอง ยิ่งไปกว่านั้น สำนักงานยังสามารถสร้างแนวร่วมกับฝ่ายการเมืองและสังคมในระบบการตัดสินใจระดับชาติเพื่อ คัดค้านการตัดงบของกองทุนได้ด้วย

ทั้งนี้บทบาทการต่อรองและอิทธิพลของกลุ่มผลประโยชน์ในระบบการตัดสินใจย่อยนั้น มีรากฐานจากการ ตัดสินใจในระยะก่อตัวของระบบ โดยในกระบวนการออกแบบการให้เงินอุดหนุนโรงเรียนรัฐและเอกชน แม้จะได้มี การนำเสนอแนวคิดหลายชุดโดยบางแนวคิดน่าจะนำไปสู่การก่อตัวของระบบตัดสินใจย่อยระบบเดียวที่พิจารณา การให้เงินอุดหนุนรายหัวทั่วไปสำหรับผู้เรียนทุกคน ไม่ว่าจะเรียนอยู่ในโรงเรียนรัฐและเอกชน แต่สุดท้ายแนวคิดที่ ถูกเลือกกลับเป็นแนวคิดการช่วยเหลือโรงเรียนเอกชนและวิธีการงบประมาณแบบราชการเดิมที่แยกส่วนต่าง ๆ ออกจากกัน ได้แก่ เงินอุดหนุนทั่วไปพื้นฐาน งบบุคลากรสำหรับข้าราชการและงบอุดหนุนสมทบโรงเรียนเอกชน จนทำให้เกิดระบบการตัดสินใจย่อยที่ซับซ้อนและสร้างความยุ่งยากต่อการเรียกร้องข้อเสนอการอุดหนุนเงินที่เท่า เทียมกันระหว่างรัฐและเอกชน

สำหรับการเจรจาต่อรองในกระบวนการร่างกฎหมายกองทุนเพื่อความเสมอภาคนั้น แม้จะมีการตีความให้ กองทุนมีหน้าที่ช่วยเหลือนักเรียนยากจนและเปิดช่องให้มีการจัดงบของกองทุนซึ่งอาจทำให้สัดส่วนงบอุดหนุน นักเรียนยากจนต้องบั่นทอนลดลง แต่ในขณะเดียวกันก็มีการติดตั้งกลไกการป้องกันการเบี่ยงเบนทางนโยบายไว้ กล่าวคือ การจัดตั้งกองทุนไว้นอกโครงสร้างการบริหารของกระทรวงศึกษาธิการและการถ่ายโอนบุคลากรของ สำนักงานส่งเสริมสังคมแห่งการเรียนรู้และคุณภาพเยาวชน (สสค.) แทนการกำหนดให้สำนักงานสภาการศึกษา เป็นผู้ดูแลกองทุนในร่างกฎหมายฉบับเดิม

การก่อตัวของระบบตัดสินใจย่อยที่แตกต่างกันดังที่กล่าวถึงข้างต้น มีผลสำคัญต่อความเป็นไปได้ของการ ต่อรองเพื่อให้เกิดความเสมอภาคมากขึ้น ในกรณีกลุ่มโรงเรียนเอกชนนั้นการจะต่อรองให้ได้เงินอุดหนุนที่เสมอภาค นั้นจะต้องรื้อสร้างระบบตัดสินใจใหม่ในหลายด้าน ทั้งการปรับมโนทัศน์ทางนโยบายว่าการอุดหนุนโรงเรียนเอกชน นั้นไม่จำเป็น มาสู่มโนทัศน์ว่าบรยายหัวควรเป็นไปตามหลักความเท่าเทียมหรือการแข่งขันเพื่อพัฒนาคุณภาพ การ เรียกร้องให้มีการจัดเวทีตัดสินใจใหม่ที่พิจารณาบต่อหัวนักเรียนในโรงเรียนเอกชนและรัฐไปพร้อมกัน แทนระบบ ย่อยเดิมที่มีการตัดสินใจแยกขาดออกจากกัน อย่างไรก็ตาม การรื้อสร้างระบบการตัดสินใจย่อยนี้มีแนวโน้มจะต้อง

เผชิญการต่อต้านจากกลุ่มข้าราชการครูซึ่งจะสูญเสียประโยชน์ และต้องการคงรักษาระบบการตัดสินใจแบบเดิมเอาไว้ ทั้งนี้ กลุ่มโรงเรียนเอกชนยังมีความสามารถในการเจรจาต่อรองค่อนข้างน้อย โดยสมาคมและองค์กรของกลุ่มโรงเรียนเอกชนมีการรวมตัวเพียงหลวม ๆ ทำให้ไม่ได้มีการระดมทรัพยากรเพื่อเคลื่อนไหวหรือสร้างระบบ เช่น ยังไม่ได้การจัดข้อมูลที่แสดงอย่างชัดเจนว่า โรงเรียนเอกชนมีนักเรียนฐานะไม่ดีเป็นจำนวนมาก นอกจากนี้ สมาคมและองค์กรของกลุ่มโรงเรียนเอกชนก็ยังมีความคิดเห็นที่แตกต่างกันในการกลยุทธ์เคลื่อนไหว ทำให้สุดท้ายมิได้มีการเรียกร้องในระบบตัดสินใจระดับชาติ

ในอีกด้านหนึ่ง สำนักงานกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา ไม่มีโจทย์ที่จะต้องหรือสร้างระบบการตัดสินใจย่อยแบบกรณีโรงเรียนเอกชน โดยสำนักงานกองทุนก่อตั้งขึ้นมาเป็นศูนย์กลางของระบบตัดสินใจย่อยในด้านนี้ ทำให้เกิดความสอดคล้องในด้านมโนทัศน์ทางนโยบายก็คือการจัดสรรเงินอุดหนุนนักเรียนยากจนต้องเป็นไปเพื่อลดความเหลื่อมล้ำ นอกจากนี้ สำนักงานกองทุนมีความเชี่ยวชาญในกระบวนการกำหนดนโยบายภายในระบบราชการจากการทำงานอย่างใกล้ชิดกับระบบราชการและการสืบทอดความรู้และบุคลากรจากสำนักงานส่งเสริมสังคมแห่งการเรียนรู้และคุณภาพเยาวชน (สสค.) อีกทั้ง การสร้างระบบข้อมูลความยากจนของนักเรียนที่แม่นยำขึ้นก็ช่วยลดข้อถกเถียงเรื่องความไม่ถูกต้องของตัวเลขนักเรียนยากจน ทำให้แผนงบประมาณของกองทุนได้รับการอนุมัติจากที่ประชุมคณะรัฐมนตรีได้โดยแทบไม่ถูกตัดลด ยิ่งไปกว่านั้น สำนักงานกองทุนยังได้เคลื่อนไหวในเวทีการตัดสินใจระดับชาติด้วยโดยการขยายแนวร่วมสนับสนุนกองทุนกับฝ่ายการเมือง ภาควิชาการและภาคประชาสังคม เพื่อคานอำนาจกับสำนักงบประมาณที่มักตัดงบประมาณของกองทุนในขั้นตอนการร่างพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปี โดยนำเสนอข้อมูลต่อฝ่ายการเมือง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสาธารณะให้เห็นว่า การแก้ไขความเหลื่อมล้ำด้านการศึกษาเป็นเรื่องเร่งด่วนของสังคมไทยและกองทุนมีบทบาทสำคัญในการแก้ปัญหาดังกล่าว

ในภาพรวม การวิเคราะห์บทบาทของกลุ่มผลประโยชน์ ได้แสดงให้เห็นว่านโยบายการสร้างเสมอภาคทางการศึกษาไม่ได้มีทิศทางตามเจตนารมณ์เดิมของกฎหมายและแผนปฏิรูปเสมอไปโดยเกิดขึ้นได้อย่างน้อย 3 รูปแบบ ขึ้นอยู่กับปัจจัยกลุ่มผลประโยชน์และระบบตัดสินใจตามที่สรุปไว้ในตารางที่ 8.1 ดังนี้

ตารางที่ 8.1 สรุปลักษณะรูปแบบการที่นโยบายไม่ก้าวหน้าตามเจตนารมณ์เดิมของกฎหมายและแผนปฏิรูปการศึกษาตามปัจจัยกลุ่มผลประโยชน์และระบบตัดสินใจ

		ประเภทระบบตัดสินใจหลักของชุดนโยบาย	
		ระบบตัดสินใจชาติ	ระบบตัดสินใจย่อย
ระดับความอิทธิพลของกลุ่มผลประโยชน์ก่อนนโยบาย	อ่อนแอ	แบบที่ 1 : การหลงลืม	แบบที่ 3 : การเบี่ยงเบน
	เข้มแข็ง	แบบที่ 2 : ความไม่ต่อเนื่อง	

แบบแรก **การหลงลืมทางนโยบาย**เกิดจากการที่ไม่มีการจัดตั้งระบบตัดสินใจย่อยขึ้น ทำให้การกำหนดทิศทางนโยบายขึ้นอยู่กับระบบตัดสินใจระดับชาติซึ่งมักให้ความสนใจกับนโยบายประเภทนี้หลังนโยบายอื่น เพราะกลุ่มผลประโยชน์ไม่มีความเข้มแข็งในการผลักดัน ตัวอย่างในงานศึกษานี้ก็คือนโยบายเงินอุดหนุนแก่นักเรียนยากจนโดยครอบครัวและนักเรียนฐานะยากจนไม่สามารถรวมตัวเรียกร้องนโยบายนี้ได้ อีกตัวอย่างก็คือ เงินอุดหนุนรายหัวพื้นฐานโดยแม้มีข้อเรียกร้องจากโรงเรียนบางแห่ง แต่ก็ไม่มีผลักดันใด ๆ ทำให้แทบไม่มีการเพิ่มเงินอุดหนุนทั้งสองประเภทตลอดช่วงปี พ.ศ. 2542-2560

แบบที่สอง **ความไม่ต่อเนื่องทางนโยบาย**ก็เป็นผลมาจากการที่นโยบายขึ้นอยู่กับระบบตัดสินใจระดับชาติคล้ายแบบแรก แต่นโยบายนี้ไม่ถึงกับถูกหลงลืมเพราะมีกลุ่มผลประโยชน์ที่เข้มแข็งในการผลักดันนโยบาย แต่ก็อาจมีความไม่ต่อเนื่องเกิดขึ้นได้อยู่ปัจจัยทางการเมือง เช่น ในบางช่วงเวลา พรรคการเมืองที่ได้รับการเลือกตั้งไม่ได้มีแนวคิดทางนโยบายแบบเดียวกับกลุ่มผลประโยชน์ ทำให้เกิดการหยุดชะงักทางนโยบายขึ้น แต่นโยบายก็จะกลับมีความก้าวหน้าอีกครั้งเมื่อพรรคการเมืองที่เป็นแนวร่วมนโยบายได้ขึ้นเป็นฝ่ายบริหาร ทั้งนี้การศึกษาในบทที่ 5 ไม่มีตัวอย่างนโยบายประเภทนี้

แบบที่สาม **การเบี่ยงเบนทางนโยบาย**สามารถเกิดขึ้นได้จากการที่กลุ่มผลประโยชน์มีความอ่อนแอหรือเข้มแข็งเกินไปในระบบตัดสินใจย่อย ขึ้นอยู่สถานการณ์ว่ากลุ่มผลประโยชน์มีผลประโยชน์สอดคล้องกับมโนทัศน์นโยบายของกฎหมายการปฏิรูปหรือไม่ ในตารางที่ 8.2 จะเห็นได้ว่าถ้ากลุ่มผลประโยชน์เป็นฝ่ายคัดค้านแนวทางการปฏิรูปและมีความเข้มแข็ง ก็มีโอกาสสูงที่ตัดแปลงให้ระบบตัดสินใจย่อยเป็นไปตามผลประโยชน์ของฝ่ายตนดังที่เกิดขึ้นในกรณีการตัดแปลงระบบวิทยฐานะให้เป็นระบบซีในบทที่ 6 ในขณะที่เดียวถ้ากลุ่มผลประโยชน์มี

ผลประโยชน์สอดคล้องกับมโนทัศน์หลักของระบบตัดสินใจย่อยแต่ไม่มีความเข้มแข็งพอในการปกป้องผลประโยชน์ตัวเอง ก็มีโอกาสสูงที่อาจเกิดการเบี่ยงเบนทางนโยบายขึ้นได้อย่างกรณีการเลื่อนไหลทางนโยบายจัดสรรเงินอุดหนุนรายหัวที่เท่าเทียมระหว่างนักเรียนในโรงเรียนเอกชนและรัฐในบทที่ 6

ตารางที่ 8.2 สรุปสถานการณ์ที่มีโอกาสเกิดการเบี่ยงเบนทางนโยบายในระบบตัดสินใจย่อย

		บทบาทของกลุ่มผลประโยชน์ต่อทิศทางนโยบายตาม เจตนารมณ์กฎหมายหรือแผนการปฏิรูปการศึกษา	
		ฝ่ายคัดค้าน	ฝ่ายสนับสนุน
ระดับความอิทธิพลของ ของกลุ่มผลประโยชน์ใน ระบบตัดสินใจย่อย	อ่อนแอ	มีโอกาสเบี่ยงเบนต่ำ	มีโอกาสเบี่ยงเบนสูง
	เข้มแข็ง	มีโอกาสเบี่ยงเบนสูง	มีโอกาสเบี่ยงเบนต่ำ

การศึกษาในบทที่ 6 ยังให้แนวทางการลดและป้องกันปัญหาข้างต้นไว้ด้วย โดยเรียนรู้จากบทเรียนกรณีศึกษาการก่อตั้งกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา การจัดตั้งกองทุนเป็นการก่อตั้งองค์กรที่มีหน้าที่และผลประโยชน์สอดคล้องกับกลุ่มผลประโยชน์ที่ไม่สามารถรวมตัวได้และการก่อตัวของระบบตัดสินใจย่อย ทำให้นโยบายไม่ถูกหลงลืมในระบบตัดสินใจระดับชาติ และระบบตัดสินใจย่อยนี้ก็มีกลไกป้องกันการเบี่ยงเบนด้วยการมีมโนทัศน์ทางนโยบายที่ชัดเจนและการที่คณะกรรมการของกองทุนมีผู้ขับเคลื่อนการก่อตั้งกองทุนเข้าร่วมด้วย ก็ช่วยป้องกันมิให้ทิศทางของกองทุนเปลี่ยนไปตามกรอบการทำงานของตัวแทนหน่วยงานข้าราชการ อีกทั้ง ผลทางนโยบายของระบบตัดสินใจย่อยเป็นที่ประจักษ์ต่อสังคมและฝ่ายการเมือง อาทิ มีการรายงานงบของกองทุนผ่านเอกสารงบประมาณและอยู่ในการพิจารณาของรัฐสภา ทำให้ป้องกันการถูกตัดงบโดยสำนักงบประมาณได้ บทเรียนเหล่านี้ได้ถูกสรุปเป็นแนวทางลดและป้องกันปัญหาไว้ในตารางที่ 8.3

ตารางที่ 8.3 สรุปแนวทางการลดและป้องกันปัญหาแต่ละประเภทจากบทเรียนการก่อตั้งกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา

		ประเภทระบบตัดสินใจหลักของชุดนโยบาย	
		ระบบตัดสินใจชาติ	ระบบตัดสินใจย่อย
ระดับความ อิทธิพลของ กลุ่ม ผลประโยชน์ต่อ นโยบาย	อ่อนแอ	แก้ไขปัญหาการหลงลืม: <ul style="list-style-type: none"> จัดตั้งองค์กรทำหน้าที่แทนกลุ่มผลประโยชน์ 	แก้ไขปัญหาการเบี่ยงเบน: <ul style="list-style-type: none"> มีมีโนทัศน์นโยบายชัดเจน ให้บทบาทสำคัญกับผู้เห็นด้วยกับแนวทางการปฏิรูป มีการรายงานผลนโยบายต่อเนื่องเป็นที่ประจักษ์ต่อสังคมและฝ่ายการเมือง
	เข้มแข็ง	แก้ไขปัญหาความไม่ต่อเนื่อง: <ul style="list-style-type: none"> จัดตั้งระบบตัดสินใจย่อย 	

ดังนั้นเพื่อสร้างให้เกิดความยั่งยืนในการดำเนินนโยบายตามเจตนารมณ์ของกฎหมายและแผนปฏิรูป กสศ. ภาคีเครือข่ายปฏิรูปการศึกษาต่างๆ หน่วยงานรัฐและฝ่ายการเมืองควรเรียนรู้จากบทเรียนดังกล่าวและพิจารณาดำเนินการดังนี้

ประการแรก กสศ. และภาคีเครือข่ายปฏิรูปการศึกษาร่วมกันทำหน้าที่จับตาดูทิศทางนโยบายการศึกษา (Education Policy Watch) โดยมีการติดตามและเผยแพร่ข้อมูลความก้าวหน้าทางนโยบายสู่สาธารณะอย่างต่อเนื่อง ตลอดจนการจัดทำประเด็นนโยบายที่ไม่ก้าวหน้าแต่เป็นที่สนใจของสาธารณะและเป็นวาระการปฏิรูป ซึ่งน่าจะช่วยลดได้ทั้งปัญหาการหลงลืมและความไม่ต่อเนื่องทางนโยบาย (แบบที่ 1 และ 2) ตลอดจนเป็นการเตือนให้สังคมได้รู้ว่าเกิดการเบี่ยงเบนทางนโยบายภายในระบบตัดสินใจย่อย (แบบที่ 3)

ในด้านความเสมอภาคทางการศึกษา กสศ. อาจขยายบทบาทการจับตาคความเหลื่อมล้ำการศึกษาจากปัจจุบันที่เน้นมิติระหว่างกลุ่มนักเรียนที่มีฐานะทางสังคมเศรษฐกิจต่างกันไปสู่มิติอื่นด้วย อาทิ ความเท่าเทียมนักเรียนในโรงเรียนสังกัดต่าง ๆ

ประการที่สอง ฝ่ายการเมือง หน่วยงานภาครัฐผู้รับผิดชอบและภาคีเครือข่ายปฏิรูปการศึกษาต้องให้ความสำคัญกับการออกแบบระบบตัดสินใจย่อยโดยควรพิจารณาจัดตั้งระบบตัดสินใจย่อยสำหรับการดำเนินนโยบายที่สำคัญ ไม่ควรปล่อยให้ขึ้นอยู่กับปัจจัยทางการเมืองในระดับชาติตัดสินใจอย่างเดียวเพื่อป้องกันการหลงลืม

และความไม่ต่อเนื่องทางนโยบาย (แบบที่ 1 และ 2) เช่น การจัดตั้งคณะกรรมการที่พิจารณาทบทุนเงินอุดหนุนรายหัวพื้นฐานและความเท่าเทียมระหว่างบุดหนุนแก่นักเรียนในโรงเรียนเอกชนและรัฐ

การออกแบบระบบตัดสินใจควรมีองค์ประกอบและกลไกที่จะดำเนินนโยบายไปตามทิศทางของเจตนารมณ์เดิมตามกฎหมายและแผนปฏิรูปเพื่อป้องกันการเบี่ยงเบนทางนโยบาย (แบบที่ 3) เช่น

- การกำหนดมโนทัศน์ทางนโยบายสำหรับระบบตัดสินใจควรมีความชัดเจนเพื่อลดปัญหาการตีความและการดัดแปลงนโยบายในภายหลัง โดยมโนทัศน์ดังกล่าวควรมาจากการถกเถียงระหว่างฝ่ายต่าง ๆ ในสังคมจนตกผลึกทางความคิดในกระบวนการร่างกฎหมายหรือแผนปฏิรูป ไม่ควรหลีกเลี่ยงการถกเถียงและการคัดค้านจากกลุ่มผลประโยชน์ด้วยการทำให้มโนทัศน์ทางนโยบายคลุมเครือ เพราะความคลุมเครือที่เกิดขึ้นอาจเท่ากับการปล่อยให้ผู้บริหารของหน่วยงานรัฐ คณะผู้เชี่ยวชาญ และกลุ่มผลประโยชน์เป็นผู้กำหนดทิศทางนโยบายในระบบตัดสินใจแทนสังคมภายหลัง
- การออกแบบระบบไม่ควรมีความซับซ้อนเพื่อลดปัญหาการเลื่อนไหลทางนโยบายที่เกิดขึ้นกับการจัดสรรเงินอุดหนุนที่เท่าเทียมกันระหว่างโรงเรียนเอกชนและรัฐ โดยหากมีการจัดทำระบบตัดสินใจเดียวที่พิจารณาการอุดหนุนงบบุการศึกษาต่ออนักเรียนทุกคนไม่ว่าจะอยู่สังกัดใด ก็น่าจะทำให้มีการพิจารณาผลกระทบของการเพิ่มงบเงินเดือนและวิทยฐานะของข้าราชการต่อความเหลื่อมล้ำระหว่างสังกัดด้วย
- การกำหนดองค์ประกอบของคณะกรรมการนโยบายที่เป็นเวทีตัดสินใจก็ควรมีฝ่ายสนับสนุนการปฏิรูปเข้าร่วมพอสมควรและสมดุลกับกลุ่มผลประโยชน์ที่ไม่เห็นด้วยกับการปฏิรูปและตัวแทนข้าราชการเพื่อป้องกันการดัดแปลงทางนโยบาย
- การตัดสินใจในที่ประชุมคณะรัฐมนตรีซึ่งมักเป็นเวทีตัดสินใจสุดท้ายในการอนุมัติข้อเสนอของคณะกรรมการนโยบายต่าง ๆ ควรมีความชัดเจนและหนักแน่นในแง่ทิศทางสำหรับการดำเนินการต่อหรือแม้แต่มีการกำหนดกลไกการดำเนินการให้เป็นไปตามที่อนุมัติ ไม่ควรให้หน่วยงานรัฐใดหน่วยหนึ่งมีอำนาจกำหนดรายละเอียดที่แตกต่างจากทิศทางเดิม เช่น เมื่อที่ประชุมอนุมัติหลักการปรับเพิ่มเงินอุดหนุนรายหัวโรงเรียนเอกชนหรือแผนงบกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษาแล้ว ก็ไม่ควรให้สำนักงบประมาณที่คำนึงถึงเรื่องข้อจำกัดงบประมาณเป็นหลัก เป็นผู้ที่มีอำนาจปรับเปลี่ยนตัวเลขสุดท้ายจนไม่เป็นไปตามทิศทางของมติที่ประชุม โดยอาจมีการจัดตั้งคณะทำงานพิจารณาตัวเลขสุดท้ายที่ประกอบด้วยหน่วยงานต่าง ๆ เพื่อพิจารณาข้อดี-ข้อเสียและข้อจำกัดอย่างรอบด้าน

ประการที่สาม เครือข่ายปฏิรูปการศึกษาและ กสศ. สามารถแก้ไขการเบี่ยงเบนทางนโยบายที่เกิดขึ้นในระบบการตัดสินใจย่อยปัจจุบันได้โดยการนำเสนอข้อมูลแย้งมโนทัศน์นโยบายที่ไม่สอดคล้องกับความเป็นจริงสู่สังคมและวงนโยบาย เช่น อาจสำรวจข้อมูลฐานะของนักเรียนในโรงเรียนเอกชนเพื่อพิสูจน์ว่าความเป็นจริงสอดคล้องกับมโนทัศน์ปัจจุบันที่ว่านักเรียนในโรงเรียนเอกชนมีฐานะร่ำรวยหรือไม่ การโต้แย้งด้วยข้อมูลเหล่านี้ น่าจะช่วยนำไปสู่การรื้อสร้างมโนทัศน์และระบบตัดสินใจได้

การแก้ไขความเบี่ยงเบนทางนโยบายโดยเฉพาะความเสมอภาคทางการศึกษาในมิติต่าง ๆ จะช่วยป้องกันการตัดงบประมาณหรือแม้แต่ผลักดันให้มีการเพิ่มสัดส่วนของกองทุนต่องบการศึกษาทั้งหมดได้ โดยการแสดงข้อมูลความเหลื่อมล้ำในมิติต่าง ๆ อันจะช่วยเพิ่มน้ำหนักให้กับแนวคิดการจัดสรรงบประมาณเพื่อลดความเหลื่อมล้ำ เพิ่มความสำคัญให้กับบทบาทของกองทุนในการลดความเหลื่อมล้ำพร้อมกับการขยายแนวร่วมของกองทุน