



การศึกษาความต่อเนื่องของนโยบายเพื่อการบริหารจัดการโรงเรียนขนาดเล็ก ระหว่างปี พ.ศ.
2553 - 2565

STUDY OF THE CONTINUATION OF POLICES FOR SMALL SCHOOL
MANAGEMENT BETWEEN 2010 - 2022

สุดารัตน์ ไทยัด

บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ

2566

การศึกษาความต่อเนื่องของนโยบายเพื่อการบริหารจัดการโรงเรียนขนาดเล็ก ระหว่างปี พ.ศ.
2553 - 2565



สารนิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตร
รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชานโยบายและการจัดการสาธารณะ
คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ
ปีการศึกษา 2566
ลิขสิทธิ์ของมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ

STUDY OF THE CONTINUATION OF POLICES FOR SMALL SCHOOL
MANAGEMENT BETWEEN 2010 - 2022



A Master's Project Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements
for the Degree of MASTER OF PUBLIC ADMINISTRATION
(Public Policy and Management)
Faculty of Social Sciences, Srinakharinwirot University
2023
Copyright of Srinakharinwirot University

สารนิพนธ์
เรื่อง
การศึกษาความต่อเนื่องของนโยบายเพื่อการบริหารจัดการโรงเรียนขนาดเล็ก ระหว่างปี พ.ศ. 2553 - 2565
ของ
สุดาร์ตน์ ไทยถัด

ได้รับอนุมัติจากบัณฑิตวิทยาลัยให้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตร
ปริญญารัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชานโยบายและการจัดการสาธารณะ
ของมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ

(รองศาสตราจารย์ นายแพทย์ฉัตรชัย เอกปัญญาสกุล)
คณบดีบัณฑิตวิทยาลัย

คณะกรรมการสอบปากเปล่าสารนิพนธ์

..... ที่ปรึกษาหลัก
(อาจารย์ ดร.รุ่งฉาย เย็นสบาย)

..... ประธาน
(รองศาสตราจารย์ ดร.ธนพันธ์ ไส้ประกอบทรัพย์)

..... กรรมการ
(อาจารย์ ดร.กัลยา แซ่อึ้ง)

ชื่อเรื่อง	การศึกษาความต่อเนื่องของนโยบายเพื่อการบริหารจัดการโรงเรียนขนาดเล็ก ระหว่างปี พ.ศ. 2553 - 2565
ผู้วิจัย	สุภารัตน์ ไทยถัด
ปริญญา	รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต
ปีการศึกษา	2566
อาจารย์ที่ปรึกษา	อาจารย์ ดร. รุ่งฉาย เย็นสบาย

การศึกษาค้นคว้าครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาความต่อเนื่องและความเปลี่ยนแปลงของนโยบายเพื่อการบริหารจัดการโรงเรียนขนาดเล็ก ระหว่างปี พ.ศ. 2553 - 2565 เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) นำแนวคิดการตัดสินใจในการกำหนดนโยบายการเปลี่ยนแปลงจากเดิมบางส่วน (Incremental Theory) เป็นกรอบแนวคิดหลักเก็บรวบรวมข้อมูลจากการค้นคว้าเอกสาร (documentary analysis) ผลการศึกษาพบว่า นโยบายเพื่อการบริหารจัดการโรงเรียนขนาดเล็ก ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2553 – 2565 จำนวน 6 นโยบาย ประกอบด้วย โรงเรียนดีประจำตำบล รวมโรงเรียนขนาดเล็ก โรงเรียนดีใกล้บ้าน (แม่เหล็ก) โรงเรียนคุณภาพประจำตำบล โรงเรียนคุณภาพของชุมชน และโรงเรียนคุณภาพ มีความต่อเนื่องกันในทุกมิติ กล่าวคือ จากการพิจารณากระแสสังคม กระแสปัญหา เป็นเรื่องของคุณภาพการศึกษา มุมมองต่อการเกิดปัญหา คือ การมีจำนวนโรงเรียนขนาดเล็กมากเกินไป มีความคาดหวังต่อนโยบายที่จะให้โรงเรียนหลักได้รับการพัฒนาเป็นโรงเรียนที่มีคุณภาพ ทั้งกายภาพ วิชาการ บุคลากร และงบประมาณ ช่วยลดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษา แม้วิธีการดำเนินงานจะไม่เหมือนกันทุกนโยบาย แต่ส่วนใหญ่จะมีความต่อเนื่องกัน และทุกนโยบายเกิดจากการปรับปรุงต่อยอดจากนโยบายเดิม เพื่อแก้ไขปัญหาเดียวกัน คือ ปัญหาโรงเรียนขนาดเล็ก เมื่อนำผลการศึกษาความต่อเนื่องและความเปลี่ยนแปลงดังกล่าว วิเคราะห์ตามกรอบทฤษฎี ปรากฏว่า 1. ผลของนโยบายที่เป็นอยู่เป็นที่พึงพอใจของฝ่ายกำหนดนโยบาย โดยทุกรัฐบาลให้ความสำคัญกับการแก้ไขปัญหาโรงเรียนขนาดเล็ก เกิดจากการมีวิสัยทัศน์หลักที่มีความเข้มข้นร่วมกัน คือ การพัฒนาคุณภาพการศึกษา ลดความเหลื่อมล้ำ และสร้างโอกาสทางการศึกษา นอกจากนี้ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน เป็นตัวแสดงทางการเมืองที่สำคัญ เป็นหน่วยงานที่นำทุกนโยบายไปสู่การปฏิบัติ ซึ่งมีความเชี่ยวชาญ จึงมีแนวโน้มที่จะให้ข้อมูลและทำให้เกิดความต่อเนื่องของนโยบายดังกล่าว 2. แม้จะมีความคิดเห็นหรือข้อมูลย้อนกลับจากกลุ่มทางสังคมที่ทำให้มีการเปลี่ยนแปลงรายละเอียดนโยบาย แต่สาระสำคัญของนโยบายเดิมยังคงมีอยู่ จึงกล่าวได้ว่าแนวทางหลักของนโยบายที่มีมาอยู่เดิม ยังคงมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจในการกำหนดนโยบายต่อไป 3. ทุกนโยบายมีแนวทางดำเนินนโยบายเป็นไปในทิศทางเดียวกัน โดยแนวคิดหลักคือการสร้างโรงเรียนให้มีคุณภาพ รองรับนักเรียนจากโรงเรียนขนาดเล็ก เป็นการลงทุนที่ใช้งบประมาณสูง จึงยากที่จะเปลี่ยนแปลงโครงการเหล่านั้น 4. สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน จัดตั้งศูนย์ขับเคลื่อนโรงเรียนคุณภาพประจำตำบล เป็นการเพิ่มกลุ่มงานที่มีบทบาทเฉพาะในการขับเคลื่อนนโยบายไปสู่การปฏิบัติโดยตรง จึงคาดการณ์ได้ว่านโยบายในลักษณะดังกล่าวจะยังได้รับความสนใจและจะมีการประกาศใช้อย่างต่อเนื่อง

Title	STUDY OF THE CONTINUATION OF POLICES FOR SMALL SCHOOL MANAGEMENT BETWEEN 2010 - 2022
Author	SUDARAT THAITAD
Degree	MASTER OF PUBLIC ADMINISTRATION
Academic Year	2023
Thesis Advisor	Dr. Rungchai Yensabai

This study aims to examine the continuity and changes in policies for managing small schools between 2010 and 2022. A qualitative research approach was employed, utilizing incremental theory as the main conceptual framework. The data was collected through documentary analysis. The study found that six key policies for managing small schools during this period included "Good Schools in Communities," "Merging Small Schools," "Magnet Schools," "Quality Schools in Communities," "Community Quality Schools," and "Quality Schools." These policies were continuous in all dimensions, addressing the prevailing issues of educational quality and the problem of an excessive number of small schools. The expectation was that core schools would be developed into quality institutions in terms of infrastructure, academics, personnel, and budget, thus reducing educational inequality. Despite differing implementation methods, all policies were built upon previous ones to address the same issue of small schools. The analysis within the theoretical framework revealed the following: (1) the policies were generally satisfactory to policymakers, with all governments prioritizing the problem of small schools, driven by a shared vision of improving educational quality, reducing inequality, and creating educational opportunities. The Office of the Basic Education Commission (OBEC) played a crucial role in implementing these policies due to its expertise, and contributing to policy continuity; (2) while feedback from social groups led to changes in policy details, the core principles remained intact, indicating that existing policy frameworks continued to influence decision-making in policy formulation; (3) all policies shared the same direction, focusing on creating quality schools to accommodate students from small schools, which required substantial investment, making these initiatives difficult to change; and (4) OBEC established the "Quality School Community Development center", a dedicated unit to drive policy implementation directly, suggesting that such policies would continue to receive attention and be consistently enacted.

Keyword : Small Schools, Policy Continuity, Policy Formulation

กิตติกรรมประกาศ

งานวิจัยฉบับนี้สำเร็จลุล่วงได้ด้วยด้วยความเมตตาให้ความช่วยเหลือ และความเอาใจใส่ รวมทั้งการให้คำแนะนำ และข้อคิดเห็นที่เป็นประโยชน์ในการแก้ไขข้อบกพร่องจากคณะกรรมการผู้ควบคุมสารนิพนธ์

ผู้วิจัยขอกราบขอบพระคุณ อาจารย์ ดร.รุ่งฉาย เย็นสบาย ที่ให้ความเมตตาเป็นที่ปรึกษา และให้คำชี้แนะแนวทางที่ทำให้การศึกษาค้นคว้าครั้งนี้ สำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยดี รวมทั้ง รองศาสตราจารย์ ดร.ธนพันธ์ ไส้ประกอบทรัพย์ ที่กรุณาให้ข้อเสนอแนะต่าง ๆ เพิ่มเติมแก่ผู้วิจัย ทำให้สารนิพนธ์ฉบับนี้ มีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้น ผู้วิจัยขอกราบขอบพระคุณเป็นอย่างสูงไว้ ณ โอกาสนี้

ขอกราบขอบพระคุณ อาจารย์ ดร.กัลยา แซ่ฮั่ง และคณะกรรมการบริหารหลักสูตรสาขานโยบายและการจัดการสาธารณะ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒทุกท่าน ที่ได้กรุณาประสิทธิประสาทความรู้ต่าง ๆ ให้แก่ผู้วิจัย ตลอดจนให้ความช่วยเหลือในการทำวิจัยครั้งนี้

ขอขอบคุณเจ้าหน้าที่คณะสังคมศาสตร์ และเจ้าหน้าที่บัณฑิตวิทยาลัยสำหรับการช่วยเหลือประสานงานต่าง ๆ ให้กับผู้วิจัยเสมอมา

ขอขอบคุณพี่ ๆ เพื่อน ๆ น้อง ๆ สาขานโยบายและการจัดการสาธารณะ หัวหน้างานและเพื่อนพ้อง รวมถึงบุคคลอีกหลายท่านที่ไม่ได้กล่าวนามไว้ ณ ที่นี้ที่ได้ให้ความช่วยเหลือและเป็นกำลังใจให้ผู้วิจัยมาโดยตลอด

สุดท้ายนี้ ผู้วิจัยขอโน้มรำลึกถึงพระคุณของบิดามารดา ครอบครัว และทุกคนรอบข้าง รวมทั้ง ครูอาจารย์ที่ได้อบรมบ่มเพาะความรู้ เป็นกำลังใจ และให้การสนับสนุนผู้วิจัยด้วยดีเสมอมา

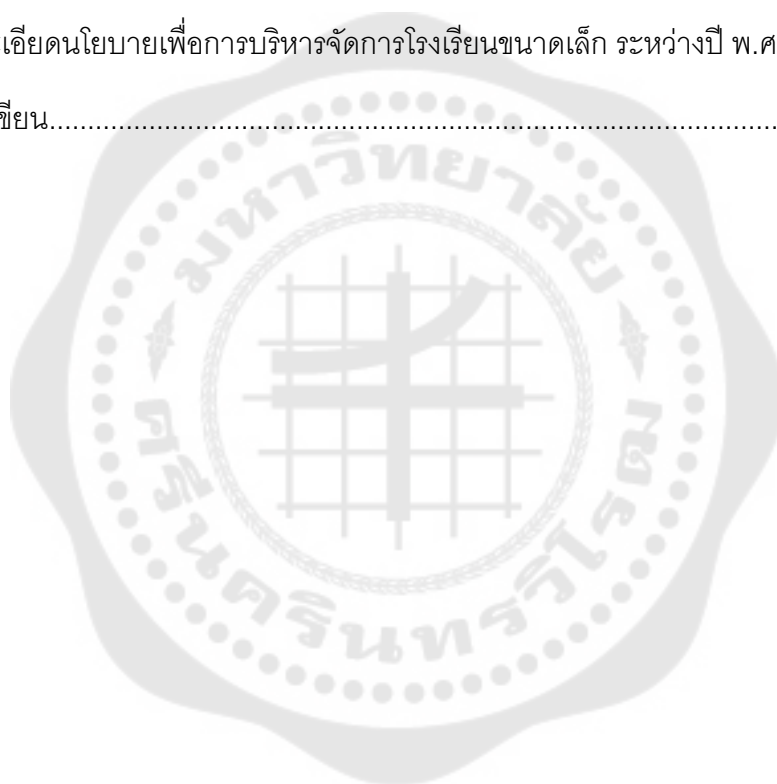
สุดาร์ตน์ ไทยถัด

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ	จ
กิตติกรรมประกาศ.....	ฉ
สารบัญ	ช
สารบัญตาราง.....	ญ
สารบัญรูปภาพ	ฎ
บทที่ 1 บทนำ.....	1
1.1 ที่มาและความสำคัญ	1
1.2 คำถามการวิจัย.....	8
1.3 วัตถุประสงค์การวิจัย.....	8
1.4 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	8
1.5 ขอบเขตในการวิจัย	9
1.6 นิยามศัพท์เฉพาะ.....	9
บทที่ 2 เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง.....	10
2.1 แนวคิดเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะ.....	10
2.2 แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการกำหนดนโยบายสาธารณะ	17
2.3 ทฤษฎีการเปลี่ยนแปลงจากเดิมบางส่วน (Incremental Theory)	19
2.4 ตัวแสดงทางการเมืองกับการกำหนดนโยบายสาธารณะ	27
2.5 การจัดการศึกษาของโรงเรียนขนาดเล็ก	32
2.6 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง	39
บทที่ 3 ระเบียบวิธีวิจัย.....	49

3.1 การออกแบบการวิจัย	49
3.2 ประเภทของแหล่งข้อมูล	49
3.3 การวิเคราะห์ข้อมูล.....	50
บทที่ 4 ผลการศึกษา	51
4.1 นโยบายเพื่อการบริหารจัดการโรงเรียนขนาดเล็ก ระหว่างปี พ.ศ. 2553 – 2565	51
4.1.1 นโยบายโรงเรียนดีประจำตำบล	51
4.1.2 นโยบายรวมโรงเรียนขนาดเล็ก	53
4.1.3 นโยบายโรงเรียนดีใกล้บ้าน (แม่เหล็ก)	54
4.1.4 นโยบายโรงเรียนคุณภาพประจำตำบล	55
4.1.5 นโยบายโรงเรียนคุณภาพของชุมชน.....	56
4.1.6 นโยบายโรงเรียนคุณภาพ.....	57
4.2 ความต่อเนื่องของนโยบายเพื่อการบริหารจัดการโรงเรียนขนาดเล็ก ระหว่างปี พ.ศ. 2553 – 2565	59
4.2.1 การพิจารณาเลือกทางเลือกในการแก้ไขปัญหา กระแสปัญหา สภาพสังคม	59
4.2.2 การพิจารณาผลลัพธ์ ความคาดหวัง และภาพความสำเร็จของนโยบาย	61
4.2.3 การนิยามปัญหา	63
4.2.4 วิธีการดำเนินงาน กลุ่มเป้าหมาย	65
4.2.5 การต่อยอดจากปัญหา หรือวิธีการเดิม.....	67
4.3 ความเปลี่ยนแปลงของนโยบายเพื่อการบริหารจัดการโรงเรียนขนาดเล็ก ระหว่างปี พ.ศ. 2553 – 2565	69
4.3.1 การพิจารณาเลือกทางเลือกในการแก้ไขปัญหา กระแสปัญหา สภาพสังคม	69
4.3.2 การพิจารณาผลลัพธ์ ความคาดหวัง และภาพความสำเร็จของนโยบาย	70
4.3.3 วิธีการดำเนินงาน กลุ่มเป้าหมาย.....	71
4.3.4 การต่อยอดปัญหา หรือวิธีการเดิม	73

บทที่ 5 สรุป อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ	78
5.1 สรุปผลการศึกษา.....	78
5.2 การอภิปรายผล	81
5.3 ข้อเสนอแนะ	84
บรรณานุกรม	87
ภาคผนวก.....	94
รายละเอียดนโยบายเพื่อการบริหารจัดการโรงเรียนขนาดเล็ก ระหว่างปี พ.ศ. 2553 – 2565..	95
ประวัติผู้เขียน.....	115



สารบัญตาราง

หน้า

ตาราง 1 แสดงจำนวนโรงเรียนทั้งหมดของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน เปรียบเทียบกับจำนวนโรงเรียนขนาดเล็ก ตั้งแต่ปีการศึกษา 2558 - 2565.....	2
ตาราง 2 แสดงจำนวนโรงเรียนขนาดเล็กที่มีการควมรวมแล้ว ปีการศึกษา 2562.....	6
ตาราง 3 แสดงผลการยุบโรงเรียนขนาดเล็กในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน พ.ศ. 2560 – 2566	7
ตาราง 4 แสดงการเปรียบเทียบตัวแบบ Disjointed incrementalism และ Logical incrementalism	23
ตาราง 5 แสดงวิธีการเก็บรวบรวมข้อมูล	50
ตาราง 6 แสดงข้อมูลนโยบายเพื่อการบริหารจัดการโรงเรียนขนาดเล็ก ระหว่างปี พ.ศ. 2553 – 2565	58
ตาราง 7 แสดงข้อมูลความต่อเนื่องและความเปลี่ยนแปลงของนโยบายเพื่อการบริหารจัดการ โรงเรียนขนาดเล็ก ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2553 – 2565 ตามกรอบทฤษฎีการเปลี่ยนแปลงจากเดิมบางส่วน (Incremental Theory)	74
ตาราง 8 แสดงจำนวนเป้าหมายการดำเนินนโยบายรวมโรงเรียนขนาดเล็ก.....	100

สารบัญรูปภาพ

หน้า

ภาพประกอบ 1 แสดงจำนวนนักเรียน และจำนวนโรงเรียนขนาดเล็ก ตั้งแต่ปี 2536 ถึง 2577	3
ภาพประกอบ 2 แสดงตัวแบบส่วนเพิ่มตามแนวคิดของ Dye 2002 อ้างถึงใน นาทยา แท่นนิล (2555)	26
ภาพประกอบ 3 ความสัมพันธ์ระหว่างระบบการเมือง สิ่งแวดล้อม และนโยบายสาธารณะ	29
ภาพประกอบ 4 แสดงกรอบแนวคิดในการวิจัย (Conceptual Framework).....	47



บทที่ 1

บทนำ

1.1 ที่มาและความสำคัญ

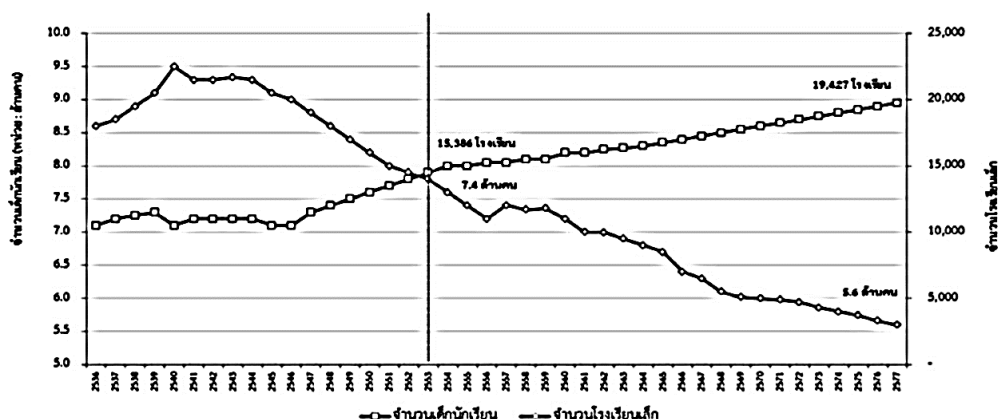
การศึกษาเป็นเครื่องมือสำคัญในการพัฒนาประเทศ เพราะการได้รับการศึกษาถือเป็นเครื่องมือสำคัญในการพัฒนาศักยภาพของทรัพยากรมนุษย์ ซึ่งจะเป็นกำลังแรงงานสำคัญในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจ สังคม และด้านอื่นๆ ที่จะเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาประเทศต่อไป รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มาตรา 54 กล่าวว่า รัฐต้องดำเนินการให้เด็กทุกคนได้รับการศึกษาเป็นเวลาสิบสองปี ตั้งแต่ก่อนวัยเรียนจนจบการศึกษาภาคบังคับอย่างมีคุณภาพโดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย ซึ่งตามหน้าที่ของรัฐดังกล่าว หน่วยงานจัดการศึกษาในประเทศไทยจึงมีการจัดตั้งโรงเรียนของรัฐในระดับการศึกษาขั้นพื้นฐานกระจายอยู่ทั่วทุกพื้นที่เพื่อให้ครอบคลุมกลุ่มประชากรในวัยการศึกษาขั้นพื้นฐานที่ต้องเข้ารับการศึกษภาคบังคับ แต่จากข้อมูลด้านประชากรศาสตร์ ของสำนักงานสถิติแห่งชาติที่ระบุถึงโครงสร้างประชากรตามอายุ บ่งบอกถึงอัตราการเกิดของประชากรในประเทศไทยลดลงอย่างต่อเนื่องมามากกว่า 10 ปี โดยในปี 2563 ประเทศไทยมีอัตราการเกิดเพียง 587,368 คน เมื่อเปรียบเทียบกับปี 2562 ซึ่งมีอัตราการเกิด 618,193 คน จำนวนนักเรียนที่จะเข้าเรียนในระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน (5-14 ปี) มีจำนวน 7,650,332 คน ซึ่งลดลงจากปี 2562 เป็นจำนวน 111,108 คน (การัญพิชชา กชกานน, ปุณญาพัฒน์ จันทรเพชร, & สุดารัตน์ อินทร์ตัน, 2563) จากเหตุผลดังกล่าวทำให้เกิดการกระจายตัวของประชากรเป็นเหตุผลสำคัญที่ทำให้เกิดโรงเรียนขนาดเล็ก (โรงเรียนในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานที่มีจำนวนนักเรียนตั้งแต่ 0 – 120 คน) เพิ่มขึ้น และสอดคล้องกับข้อมูลจำนวนโรงเรียนทั้งหมดและจำนวนโรงเรียนขนาดเล็ก ในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ตั้งแต่ปีการศึกษา 2558 – 2565 ของสำนักนโยบายและแผนการศึกษาขั้นพื้นฐาน ดังนี้

ตาราง 1 แสดงจำนวนโรงเรียนทั้งหมดของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน
เปรียบเทียบกับจำนวนโรงเรียนขนาดเล็ก ตั้งแต่ปีการศึกษา 2558 - 2565

ปีการศึกษา	จำนวนโรงเรียน ทั้งหมด	จำนวนโรงเรียน ขนาดเล็ก	ร้อยละ
2558	30,816	15,577	50.55
2559	30,717	15,705	51.13
2560	30,405	15,231	50.09
2561	30,112	15,089	50.11
2562	29,871	15,158	50.74
2563	29,642	14,976	50.52
2564	29,583	14,958	50.56
2565	29,449	14,777	50.18

ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (2562) และ สำนักนโยบายและ
แผนการศึกษาขั้นพื้นฐาน

จะเห็นได้ว่าโรงเรียนขนาดเล็กในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน
มีจำนวนเกินกว่าร้อยละ 50 ของโรงเรียนทั้งหมด โดยเป็นจำนวนมากที่สุดของโรงเรียนขนาดต่าง ๆ
ได้แก่ โรงเรียนขนาดกลาง (นักเรียน 121 – 600 คน) โรงเรียนขนาดใหญ่ (นักเรียน 601 – 1,500
คน) และโรงเรียนขนาดใหญ่พิเศษ (นักเรียน 1,501 คนขึ้นไป) ซึ่งจากข้อมูลในตารางที่ 1 จะเห็นได้
ว่า จำนวนโรงเรียนทั้งหมดลดลง อาจเนื่องมาจากโรงเรียนขนาดกลางบางแห่ง มีจำนวนนักเรียน
ลดลง จนนำไปสู่การเป็นโรงเรียนขนาดเล็ก และในขณะที่โรงเรียนที่เป็นโรงเรียนขนาดเล็กอยู่แล้ว
เมื่อไม่มีนักเรียนไปเรียนก็ถูกยุบเลิกในที่สุด จึงทำให้อัตราของโรงเรียนขนาดเล็ก ต่อจำนวน
โรงเรียนทั้งหมด คงที่อยู่ที่ไม่น้อยกว่าร้อยละ 50 ซึ่งข้อมูลดังกล่าวมีความสอดคล้องกับแผนภาพ
ประมาณการจำนวนนักเรียนและจำนวนโรงเรียนขนาดเล็กของนักวิจัยสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนา
ประเทศ ในปี 2536 ถึงปี 2577



ภาพประกอบ 1 แสดงจำนวนนักเรียน และจำนวนโรงเรียนขนาดเล็ก ตั้งแต่ปี 2536 ถึง 2577

ที่มา : สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI) (2558)

จากแผนภาพ สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI) (2558) คาดการณ์ว่า ในปี 2577 จะมีจำนวนนักเรียนลดลงเหลือเพียง 5.6 ล้านคน และมีโรงเรียนขนาดเล็กเพิ่มขึ้นเป็น 19,427 แห่ง ดังนั้น ประเทศไทยจึงควรมีมาตรการ หรือแนวทางการรับมือกับการเพิ่มขึ้นของโรงเรียนขนาดเล็กอย่างเป็นรูปธรรม เพื่อป้องกันปัญหาอื่นที่จะตามมากับระบบการศึกษาไทยในอนาคต

ประเด็นปัญหาที่เกิดตามมาของการมีจำนวนโรงเรียนขนาดเล็กจำนวนมากนั้น แบ่งออกได้หลายประการ โดยมีนักวิชาการหลายท่านที่กล่าวถึงปัญหาของการมีโรงเรียนขนาดเล็ก ได้แก่ 1. ปัญหาในการพัฒนาเชิงคุณภาพ โรงเรียนมีคุณภาพแตกต่างกันสูงขึ้น (DILAKA LATHAPIPAT and LARS SONDERGAARD, 2016) นักเรียนในโรงเรียนขนาดเล็กมีแนวโน้มจะมีผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาที่ต่ำกว่านักเรียนที่อยู่ในโรงเรียนขนาดใหญ่ (สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI), 2558)

ปัญหาประการที่ 2. ได้แก่ ความด้อยประสิทธิภาพในการจัดสรรทรัพยากร โรงเรียนขนาดเล็กมีต้นทุนในการจัดการเรียนการสอนต่อหัวสูงกว่าโรงเรียนขนาดใหญ่ ทำให้รัฐบาลต้องใช้งบประมาณมากกว่า และการจัดสรรงบประมาณตามรายหัวนักเรียน ทำให้โรงเรียนขนาดเล็กได้รับงบประมาณน้อยกว่าโรงเรียนขนาดใหญ่ (สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI), 2558) Lathapipat (2014 อ้างถึงใน สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน, 2563a) ระบุว่าความด้อยประสิทธิภาพของการจัดสรรทรัพยากรทางการศึกษา ทำให้โรงเรียนและครูไม่สามารถยกระดับการเรียนการสอนให้ดีขึ้นได้

ปัญหาประการที่ 3. ได้แก่ ปัญหาการขาดแคลนครู โดยโรงเรียนระดับประถมของไทยประสบปัญหาขาดแคลนครูอย่างหนัก มีการประเมินว่า ราวร้อยละ 64 ของโรงเรียนประถมของไทย เฉลี่ยมีครูน้อยกว่า 1 คนต่อห้องเรียน ทำให้ครูต้องสอนหลายวิชาและหลายระดับชั้นมากกว่าครูที่สอนในโรงเรียนขนาดใหญ่ (DILAKA LATHAPIPAT and LARS SONDERGAARD, 2016) ซึ่งการณัฐพิชชา กชกานน et al. (2563) กล่าวถึงปัญหาจากระเบียบหลักเกณฑ์กฎหมายที่กำหนด ทำให้โรงเรียนขนาดเล็กไม่ได้รับการจัดสรรอัตรากำลังครูเพิ่มเติม ส่งผลให้โรงเรียนขนาดเล็กมีครูไม่ครบชั้น ไม่ครบกลุ่มสาระ หลายโรงเรียนไม่มีผู้บริหาร และเกิดความไม่สมดุลของภาระงานกับจำนวนบุคลากร

ที่ผ่านมานักวิชาการ และนักวิจัยได้ให้ข้อเสนอแนะเพื่อแก้ปัญหาของโรงเรียนขนาดเล็ก โดยแบ่งเป็นประเภทต่าง ๆ ได้แก่ 1. ข้อเสนอในการบริหารจัดการเครือข่ายโรงเรียน จากการศึกษาของ DILAKA LATHAPIPAT and LARS SONDERGAARD (2016) เสนอแนะให้ปฏิรูปการศึกษาของไทย โดยเฉพาะในกลุ่มโรงเรียนขนาดเล็กในเขตชนบท และการใช้ประโยชน์ทรัพยากรที่มีอยู่ในปัจจุบันให้เกิดประโยชน์อย่างเต็มที่ การลงทุนพัฒนา “โรงเรียนศูนย์กลาง” เป็นทางเลือกในการศึกษาที่น่าสนใจสำหรับนักเรียนและผู้ปกครองที่ปัจจุบันอยู่ในโรงเรียนขนาดเล็ก หรือข้อเสนอของสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI) (2558) ได้เสนอหลักการรวมกลุ่มโรงเรียนขนาดเล็กแต่ละแห่งที่อยู่ใกล้กันเข้าด้วยกันในลักษณะของการสร้างเครือข่ายโรงเรียน และทรัพยากรร่วมกันภายในเครือข่ายอย่างมีประสิทธิภาพ

ข้อเสนอประการที่ 2. คือ ด้านงบประมาณ เช่น การเพิ่มงบประมาณให้โรงเรียนขนาดเล็กที่ยังคงต้องมียูนิฟิเคชันที่ห่างไกล การเสนอให้มีการปรับปรุงระเบียบ หลักเกณฑ์ กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับรูปแบบการจัดสรรงบประมาณให้กับโรงเรียนขนาดเล็ก (การณัฐพิชชา กชกานน et al., 2563) และข้อเสนอของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (2558) ว่า กระทรวงศึกษาธิการควรปรับการบริหารจัดการด้านงบประมาณในการบริหารการศึกษาสำหรับโรงเรียนขนาดเล็กด้วย

ข้อเสนอประการที่ 3. คือ ด้านบุคลากร เช่น การกระจายทรัพยากรครูและบุคลากรทางการศึกษา แต่งตั้งผู้อำนวยการโรงเรียนใกล้เคียงที่มีความพร้อมรักษาการในตำแหน่งผู้อำนวยการโรงเรียนขนาดเล็ก บริหารจัดการเสมือนโรงเรียนเดียว การปรับปรุงระเบียบและหลักเกณฑ์ในการเพิ่มอัตรากำลังของครูผู้สอนในโรงเรียนขนาดเล็ก (การณัฐพิชชา กชกานน et al., 2563)

ข้อเสนอประการที่ 4. คือ กระจายอำนาจการจัดการศึกษา ทั้งการกระจายอำนาจสู่เขตพื้นที่การศึกษา และการเพิ่มอำนาจการบริหารจัดการบุคลากรแก่โรงเรียน และการเพิ่ม

ประสิทธิภาพในการประเมินผลงานของครูและโรงเรียนโดยวัดจากผลการเรียนของนักเรียน (ธนาคารโลก ประจำประเทศไทย) รวมทั้ง การให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา การมีส่วนร่วมของบิดามารดา ผู้ปกครอง ชุมชน และภาคประชาสังคม (คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, 2558)

ดังนั้นจะเห็นได้ว่า นักวิชาการได้ให้ความสำคัญกับการบริหารจัดการเครือข่ายโรงเรียน การลงทุนพัฒนา “โรงเรียนศูนย์กลาง” ให้มีคุณภาพ การใช้ทรัพยากรที่มีอยู่ของกลุ่มโรงเรียน เครือข่ายร่วมกัน การเพิ่มอำนาจการบริหารจัดการ รวมทั้งการเพิ่มงบประมาณให้โรงเรียนขนาดเล็ก และการแก้ไขปัญหาขาดแคลนครูและบุคลากรทางการศึกษาด้วยวิธีการที่หลากหลาย

ความพยายามในการแก้ไขปัญหาการจัดการศึกษาของโรงเรียนขนาดเล็กที่ผ่านมา รัฐบาล และกระทรวงศึกษาธิการเป็นผู้ที่มีบทบาทสำคัญเป็นอย่างมากในการเพิ่มประสิทธิภาพ การจัดการศึกษาของโรงเรียนขนาดเล็ก ซึ่งเห็นได้จากการที่มีมาตรการ แนวทาง และนโยบาย เพื่อแก้ไขปัญหาโรงเรียนขนาดเล็กมาอย่างต่อเนื่อง ตามที่ คณะกรรมการอิสระเพื่อการปฏิรูป การศึกษา (2562) กล่าวถึงว่า ปัญหาของการศึกษาขั้นพื้นฐาน คือ ปัญหาโรงเรียนขนาดเล็ก และได้มีแนวทางในการแก้ปัญหามาเป็นเวลานานไม่น้อยกว่าสิบปี แต่ปัญหาดังกล่าวก็ยังคงมีอยู่ ในปัจจุบัน ถึงแม้จะมีพัฒนาการทางเศรษฐกิจ สังคม และการคมนาคมที่ดีขึ้น และเพิ่มวิธีการที่ หลากหลายในการแก้ปัญหา แต่เมื่อมีสภาพการเกิดและจำนวนเด็กที่เข้าสู่ระบบการศึกษาลดลง ทำให้ปัญหาของโรงเรียนขนาดเล็กจะยิ่งแก้ไขได้ยากมากขึ้น หรือตามที่ พงศ์ทัต วนิชานันท์ (2020) กล่าวถึงว่า นโยบาย “การบริหารจัดการ” โดยเนื้อแท้หมายถึง “การควบรวม” โรงเรียน ขนาดเล็ก ถือเป็นนโยบายสำคัญประการหนึ่งของกระทรวงศึกษาธิการที่มีความต่อเนื่องกันมา เกือบ 3 ทศวรรษ นอกจากนี้ การณ์พิชชา กชกานน et al. (2563) กล่าวถึงว่า นโยบายการบริหาร จัดการโรงเรียนขนาดเล็ก หรือที่รู้จักกันดีในนาม นโยบาย ยุบควบรวมโรงเรียนขนาดเล็ก มีการ ดำเนินการมาอย่างต่อเนื่อง แต่นโยบายดังกล่าวได้รับเสียงสะท้อนจากหลายภาคส่วน เช่น นักวิชาการ สถานการศึกษาทางเลือก หรืออดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ ที่ไม่เห็นด้วยกับ การยุบรวมโรงเรียนขนาดเล็ก และต้องการให้กระทรวงศึกษาธิการทบทวนผลกระทบที่จะเกิดกับ นักเรียนและผู้ปกครอง ซึ่งถึงแม้ว่าจะมีกระแสคัดค้านดังกล่าว แต่ในปัจจุบันก็ยังคงมีนโยบายเพื่อ การบริหารจัดการโรงเรียนขนาดเล็กมาอย่างต่อเนื่อง

อย่างไรก็ดี กองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา (กสศ.) (2566, 9 กุมภาพันธ์) เห็นว่าในความพยายามที่จะปรับปรุงนโยบายสาธารณะ เป็นเรื่องของกระบวนการทางการเมือง เพราะในการเปลี่ยนแปลงนโยบายใดจะต้องเผชิญกับทั้งแนวคิดและปัจจัยเชิงสถาบันที่แวดล้อม

การดำเนินนโยบายเหล่านั้น และมีความเกี่ยวข้องกับกลุ่มผลประโยชน์ มีจุดยืน และอำนาจที่ต่างกัน และกล่าวถึงการปฏิรูปการศึกษาที่มีมาในระลอกแรกจากปี 2540 แต่ก็ยังไม่ได้สร้างการเปลี่ยนแปลงที่สำเร็จอย่างชัดเจน จนในปี 2552 รัฐบาลพรรคประชาธิปัตย์ก็ได้ประกาศให้มีการปฏิรูปการศึกษาในทศวรรษที่สอง และอธิบายว่าเป็นการสานต่อภารกิจที่ยังไม่สำเร็จจากการปฏิรูปทศวรรษแรก (2542-2552) โดยในช่วงดังกล่าวมีความผันผวนทางการเมืองทำให้ไม่ได้มีการเปลี่ยนแปลงอื่นที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง และจากผลการปฏิรูปการศึกษาดังกล่าว รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการในขณะนั้น คือ นายชินวรณ์ บุญยเกียรติ (ปี พ.ศ. 2553) จึงได้กำหนดนโยบายโรงเรียนดีประจำตำบล โดยมีเป้าหมายการดำเนินการ คือ สร้างโรงเรียนคุณภาพกระจายในตำบลต่าง ๆ ทั่วประเทศ ตำบลละ 1 โรงเรียน เป็นโรงเรียนที่มีความพร้อมและความเข้มแข็งทางวิชาการ อาชีพ และการพัฒนาสุขภาพอนามัย เป็นศูนย์พัฒนาครูสำหรับโรงเรียนต่าง ๆ ที่อยู่ใกล้เคียง ในขณะที่ ในปี พ.ศ. 2554 ได้มีตัวแทนจากสภาการศึกษาทางเลือกพร้อมด้วยเครือข่ายโรงเรียนชุมชนทั่วประเทศได้ยื่นจดหมายคัดค้านการยุบ ควบรวมโรงเรียนขนาดเล็ก และแผนการพัฒนาคุณภาพโรงเรียนขนาดเล็กโดยการมีส่วนร่วมทุกภาคส่วน (ชัชวาลย์ ทองดีเลิศ, 2555) จนทำให้นโยบายดังกล่าวต้องชะงักไป แต่ในปี พ.ศ. 2555 ได้มีนโยบายรวมโรงเรียนขนาดเล็ก และมีกระแสต่อต้านที่รุนแรงมากขึ้น จนในปี พ.ศ. 2556 นโยบายรวมโรงเรียนขนาดเล็กก็ยกเลิกไป จนในปี 2557 ได้มีการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองครั้งสำคัญ คือการปฏิวัติและการเข้าสู่อำนาจของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) เรื่องของการปฏิรูปการศึกษาก็กลับมาเป็นวาระสำคัญระดับชาติอีกครั้ง และในระยะต่อมาเมื่อการปกครองเข้าสู่รูปแบบประชาธิปไตย ภายใต้รัฐบาลของพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา ก็พบว่า มีนโยบายอื่นๆ ที่เกี่ยวกับการบริหารจัดการโรงเรียนขนาดเล็ก ออกมาอย่างต่อเนื่องจนถึงปัจจุบัน

ในความพยายามที่จะดำเนินการนโยบายเพื่อการบริหารจัดการโรงเรียนขนาดเล็ก ดังกล่าว ปรากฏผลการดำเนินงานของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน โดยแสดงผลการควบรวมโรงเรียนขนาดเล็ก ในปีการศึกษา 2562 จากแผนบริหารจัดการโรงเรียนขนาดเล็ก พ.ศ. 2562-2565 (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน, 2562) ได้แก่ ตาราง 2 แสดงจำนวนโรงเรียนขนาดเล็กที่มีการควบรวมแล้ว ปีการศึกษา 2562

ทั้งหมด	จำนวนโรงเรียนขนาดเล็ก (แห่ง)			จำนวนกลุ่มที่ ควบรวม
	ควบรวมแล้ว	เรียนรวมทุกชั้น	เรียนรวมบางชั้น	
15,158	1,392	1,009	383	824

ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (2562)

นอกจากนี้ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (อ้างถึงใน Spingnews, 2024, 31 มกราคม) ได้มีการเปิดเผยข้อมูลผลการยุบโรงเรียนขนาดเล็กในสังกัด ในรอบ 7 ปีที่ผ่านมา คือ ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2560 – 2566 ได้แก่

ตาราง 3 แสดงผลการยุบโรงเรียนขนาดเล็กในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน พ.ศ. 2560 – 2566

ปี พ.ศ.	จำนวนโรงเรียนที่ถูกยุบ (แห่ง)
2560	309
2561	229
2562	237
2563	169
2564	80
2565	41
2566	152
รวม	1,217

ที่มา: Spingnews (2024, 31 มกราคม)

ซึ่งจะเห็นได้ว่าจากความพยายามในการแก้ไขปัญหาในการบริหารจัดการโรงเรียนขนาดเล็ก ปรากฏผลในการควบรวม และยุบโรงเรียนขนาดเล็กมาอย่างต่อเนื่อง ถึงแม้ว่าในช่วงเวลาดังกล่าวจะมีการเปลี่ยนแปลงไปของสภาพบริบททางการเมือง การเปลี่ยนแปลงของระดับผู้กำหนดนโยบาย หรือมีกลุ่มเครือข่ายภาคประชาสังคมที่ออกมาเรียกร้องคัดค้านการยุบรวมโรงเรียนขนาดเล็ก แต่ผลของการควบรวมและยุบโรงเรียนขนาดเล็กก็ยังคงมีมาอย่างต่อเนื่อง ดังนั้นผู้วิจัยจึงพบว่า มีปรากฏการณ์ทางนโยบายที่ทำให้นโยบายเพื่อการบริหารจัดการโรงเรียนขนาดเล็กยังคงได้รับความสนใจจากผู้กำหนดนโยบายและยังคงมีการประกาศนโยบายดังกล่าวมาอย่างต่อเนื่อง ซึ่งจากนโยบายและปรากฏการณ์ดังกล่าวจึงทำให้ผู้วิจัยมีข้อสังเกตว่า ในช่วงระยะเวลา 13 ปีที่ผ่านมา (ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2553 – 2565) นับตั้งแต่มีการประกาศนโยบายโรงเรียนดีประจำตำบล จนมาถึงนโยบายเพื่อการบริหารจัดการโรงเรียนขนาดเล็กในรูปแบบต่างๆ เป็นไปตามลักษณะของทฤษฎีการเปลี่ยนแปลงจากเดิมบางส่วน (Incremental Theory) กล่าวคือ เป็นกิจกรรมต่อเนื่องของรัฐบาลที่มีการปรับเปลี่ยนเพียงเล็กน้อย ซึ่งตามแนวคิดนี้การกำหนดนโยบายจะเป็นเพียงการแก้ไขดัดแปลงสิ่งที่มีอยู่เดิมในลักษณะค่อยเป็นค่อยไป และถือว่าการนโยบาย

ที่มีอยู่ถูกต้องแล้ว ไม่ต้องล้มเลิกและกำหนดขึ้นใหม่ทั้งหมด เพียงแต่พิจารณาเฉพาะนโยบายในส่วนที่เพิ่มลด หรือเปลี่ยนแปลงไปจากที่มีอยู่เดิม ดังนั้น ผู้วิจัยจึงศึกษาความต่อเนื่องของนโยบายเพื่อการบริหารจัดการโรงเรียนขนาดเล็กของกระทรวงศึกษาธิการ ตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2553 – 2565 ตามกรอบทฤษฎีการเปลี่ยนแปลงจากเดิมบางส่วน (Incremental Theory) เพื่อให้ทราบถึงความต่อเนื่องและการเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นของนโยบายเพื่อการบริหารจัดการโรงเรียนขนาดเล็กที่ดำเนินการมาอย่างต่อเนื่องในช่วงเวลาดังกล่าว ซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อการนำข้อมูลไปใช้ในการกำหนดนโยบายเพื่อการพัฒนา ปรับปรุง แก้ไขนโยบายเพื่อการบริหารจัดการโรงเรียนขนาดเล็กให้สอดคล้องกับบริบท สภาพสังคม และทันต่อการเปลี่ยนแปลงด้านต่าง ๆ ที่เปลี่ยนไปอย่างรวดเร็ว เพื่อให้การกำหนดนโยบายเป็นไปอย่างมีคุณภาพ ประสิทธิภาพ และสามารถแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นได้ต่อไป

1.2 คำถามการวิจัย

1.2.1 ความต่อเนื่องของนโยบายเพื่อการบริหารจัดการโรงเรียนขนาดเล็กของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการแต่ละช่วง เป็นอย่างไร

1.2.2 ลักษณะของนโยบายเพื่อการบริหารจัดการโรงเรียนขนาดเล็ก ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2553 – 2565 เปลี่ยนแปลงไปอย่างไร

1.3 วัตถุประสงค์การวิจัย

1.3.1 เพื่อศึกษาความต่อเนื่องของนโยบายเพื่อการบริหารจัดการโรงเรียนขนาดเล็กระหว่างปี พ.ศ. 2553 – 2565

1.3.2 เพื่อศึกษาการเปลี่ยนแปลงของนโยบายเพื่อการบริหารจัดการโรงเรียนขนาดเล็กระหว่างปี พ.ศ. 2553 – 2565

1.4 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1.4.1 เพื่อทำความเข้าใจความต่อเนื่องของนโยบายเพื่อการบริหารจัดการโรงเรียนขนาดเล็ก

1.4.2 เพื่อเป็นประโยชน์ต่อหน่วยงานภาครัฐต่อการปรับปรุงพัฒนาการกำหนดนโยบายเพื่อการบริหารจัดการโรงเรียนขนาดเล็ก

1.5 ขอบเขตในการวิจัย

1) ขอบเขตด้านเนื้อหา

การวิจัยครั้งนี้มุ่งศึกษาความต่อเนื่องของนโยบายเพื่อการบริหารจัดการโรงเรียนขนาดเล็กของกระทรวงศึกษาธิการ ตามกรอบทฤษฎีการตัดสินใจกำหนดนโยบายการเปลี่ยนแปลงจากเดิมบางส่วน (Incremental Theory)

2) ขอบเขตด้านระยะเวลา

ระยะเวลาที่ใช้ในการศึกษาครั้งนี้ คือ การเก็บข้อมูลนโยบายเพื่อการบริหารจัดการโรงเรียนขนาดเล็กที่มีขึ้น ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2553 – 2565 เนื่องจากเป็นช่วงที่มีการประกาศใช้นโยบายเพื่อการบริหารจัดการโรงเรียนขนาดเล็กดังกล่าว

3) ขอบเขตด้านข้อมูล

ใช้การวิเคราะห์จากเอกสาร documentary analysis เน้นไปที่การวิเคราะห์ข้อมูลเอกสารจากแหล่งต่าง ๆ ได้แก่ วิทยานิพนธ์ เอกสารทางอิเล็กทรอนิกส์ วารสาร บทความ ข่าว งานวิจัย วารสารวิชาการ และเอกสารทางราชการที่เกี่ยวข้อง เพื่อเป็นข้อมูลในการทำความเข้าใจเกี่ยวกับแนวทาง มาตรการ และนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการโรงเรียนขนาดเล็กในแต่ละช่วงเวลา

1.6 นิยามศัพท์เฉพาะ

โรงเรียนขนาดเล็ก หมายถึง โรงเรียนในระดับประถมศึกษา สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ที่มีจำนวนนักเรียนตั้งแต่ 0 – 120 คน

นโยบายเพื่อการบริหารจัดการโรงเรียนขนาดเล็ก หมายถึง ลักษณะของนโยบายยุบควบรวมโรงเรียนขนาดเล็ก หรือการพัฒนาโรงเรียนศูนย์กลางให้มีคุณภาพรอบด้าน เพื่อรองรับและดึงดูดนักเรียนโรงเรียนขนาดเล็กโดยรอบ

รวม หมายถึง การนำนักเรียนในสถานศึกษาที่ตั้งอยู่ใกล้กันตั้งแต่สองแห่งขึ้นไปมาเรียนรวมกัน

โรงเรียนหลัก หมายถึง โรงเรียนในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานที่ได้รับการคัดเลือกเป็นโรงเรียนที่จะได้รับการพัฒนาให้มีคุณภาพครอบคลุมทุกด้าน มีทำเลที่เหมาะสม สามารถรองรับโรงเรียนขนาดเล็กโดยรอบเพื่อมาเรียนรวมกันได้

โรงเรียนเครือข่าย หมายถึง โรงเรียนขนาดเล็กในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานโดยรอบที่มาเรียนรวม หรือใช้ทรัพยากรร่วมกันกับโรงเรียนหลัก

บทที่ 2

เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในการวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยได้ศึกษาเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง และได้นำเสนอตามหัวข้อต่อไปนี้

1. แนวคิดเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะ
2. แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการกำหนดนโยบายสาธารณะ
3. ทฤษฎีการเปลี่ยนแปลงจากเดิมบางส่วน
4. ตัวแสดงทางการเมืองกับการกำหนดนโยบายสาธารณะ
5. การจัดการศึกษาของโรงเรียนขนาดเล็ก
6. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

2.1 แนวคิดเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะ

2.1.1 ความหมายของนโยบายสาธารณะ

นักวิชาการหลายท่านได้ให้ความหมายของนโยบายสาธารณะ (Public Policy) โดยกุลธนา พงศธร (2520 อ้างถึงใน มยุรี อนุমানราชธน, 2552) ได้จำแนกความหมายของนโยบายสาธารณะในมิติตามวัตถุประสงค์และแนวทางการศึกษาของแต่ละคน ดังนี้

(1) ในมิติที่เป็นกิจกรรมหรือการกระทำของรัฐบาล

David Easton (1953 อ้างถึงใน มยุรี อนุমানราชธน, 2552, p. หน้า 4) ให้คำนิยามว่านโยบายสาธารณะ หมายถึง การให้คุณค่าต่าง ๆ ที่ถูกต้องตามกฎหมายแก่สังคมส่วนรวม บุคคล และองค์การที่สามารถใช้อำนาจดังกล่าวได้ เช่น รัฐบาล หน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐบาล ดังนั้น การกระทำต่าง ๆ ของรัฐบาลไม่ว่าจะเป็นอย่างไร จะทำให้เกิดผลในการให้คุณค่าต่าง ๆ ของสังคมนั้น ๆ

James Anderson (1970 อ้างถึงใน มยุรี อนุমানราชธน, 2552, p. หน้า 4) กล่าวว่า นโยบายสาธารณะ หมายถึง แนวทางของรัฐบาลที่มีวัตถุประสงค์เกี่ยวกับเรื่องใดเรื่องหนึ่ง เช่น การออกกฎหมาย การนำกฎหมายไปปฏิบัติและการบังคับใช้ ทั้งนี้ นโยบายต้องเป็นสิ่งที่รัฐบาลทำจริง ไม่ใช่สิ่งที่ตั้งใจจะทำหรือกำลังจะทำ ซึ่งการกระทำดังกล่าวส่งผลให้เกิดผลของนโยบาย และแนวคิดเกี่ยวกับผลจากนโยบายนี้ทำให้นโยบายที่เกิดขึ้น แตกต่างจากการตัดสินใจในทางเลือกอื่น ๆ นอกจากนี้ นโยบายของรัฐบาลอาจเป็นสิ่งที่ได้กระทำ หรือไม่กระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง โดยมีกฎหมายรองรับและมีอำนาจในการบังคับการกระทำนั้น

Ira Sharkansky (1970 อ้างถึงใน มยุรี อนุমানราชธน, 2552, p. หน้า 4) ให้นิยามไว้ว่า นโยบายสาธารณะ เป็นกิจกรรมที่รัฐบาลทำ ประกอบด้วย 3 ประเด็น ดังนี้

(1) เป็นกิจกรรมการบริการสาธารณะ เช่น การศึกษา การสาธารณสุข สวัสดิการ การคมนาคมและขนส่ง

(2) เป็นกิจกรรมที่มีกฎ ข้อบังคับ สำหรับบุคคลและหน่วยงานในการปฏิบัติกิจกรรม เช่น วินัยของทหาร ตำรวจ หรือข้าราชการประเภทต่าง ๆ ข้อบังคับของเจ้าพนักงานที่มีหน้าที่กำกับดูแลด้านต่าง ๆ เป็นต้น

(3) เป็นกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมกระบวนการนโยบายหรือการกระทำทางการเมืองอื่น ๆ เช่น การเสนอร่างกฎหมายต่อรัฐสภา การแก้ไขกฎหมายรัฐธรรมนูญ เป็นต้น

Thomas R. Dye (1984 อ้างถึงใน สมบัติ อารมย์วงศ์, 2555, p. หน้า 6) กล่าวถึงว่า นโยบายสาธารณะ เป็นสิ่งที่รัฐบาลเลือกจะทำหรือไม่กระทำ ซึ่งส่วนที่รัฐบาลเลือกจะทำครอบคลุมถึงกิจกรรมทั้งหมดของรัฐบาล ทั้งที่เกิดขึ้นเป็นประจำ และเกิดขึ้นในบางโอกาส นอกจากนี้ ยังมีวัตถุประสงค์ให้กิจกรรมที่รัฐบาลเลือกที่จะทำบรรลุเป้าหมายในการให้บริการแก่สมาชิกในสังคมเป็นอย่างดี

Louis Koenig (1986 อ้างถึงใน มยุรี อนุमानราชธน, 2552, p. หน้า 5) กล่าวถึงว่า นโยบายของรัฐบาลหมายถึง กิจกรรมที่รัฐบาลกระทำหรือไม่กระทำ และมีผลกระทบต่อความกินดีอยู่ดีของประชาชน เช่น นโยบายสวัสดิการ นโยบายสาธารณสุข นโยบายเศรษฐกิจ นโยบายการเกษตร เป็นต้น ซึ่งนโยบายสาธารณะจะมีเนื้อหาและผลของนโยบายในการกำหนดชีวิตและอนาคตของประชาชน

(2) ในมิติที่เป็นแนวทางเลือกสำหรับการตัดสินใจของรัฐบาล

William Greenwood (1965 อ้างถึงใน มยุรี อนุमानราชธน, 2552, p. หน้า 5) ให้ความหมายของนโยบายสาธารณะไว้ว่าหมายถึง การตัดสินใจในขั้นต้นที่จะกำหนดแนวทางกว้าง ๆ เพื่อนำไปเป็นแนวทางของการปฏิบัติงานต่าง ๆ ให้เป็นไปอย่างถูกต้องและบรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้

Lynton Caldwell (1970 อ้างถึงใน มยุรี อนุमानราชธน, 2552, p. หน้า 5) ให้ความหมายของนโยบายรัฐว่า บรรดาการตัดสินใจขั้นต้นที่จะกำหนดแนวทางกว้าง ๆ เพื่อนำไปเป็นแนวทางของการปฏิบัติงานต่าง ๆ ให้เป็นไปอย่างถูกต้องและบรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้

Heinz Eulau และ Kenneth Prewitt (1973 อ้างถึงใน มยุรี อนุमानราชธน, 2552, p. หน้า 5) กล่าวว่า นโยบายสาธารณะเป็นการตัดสินใจที่ไม่ใช่การตัดสินใจชั่วขณะ

แต่เป็นการตัดสินใจที่แน่นอน การตัดสินใจนี้มีลักษณะของการกระทำที่ไม่เปลี่ยนแปลงและกระทำซ้ำ ๆ เป็นเรื่องที่ต้องดำเนินการในระยะยาวมากกว่าระยะสั้น ในระบอบประชาธิปไตย การตัดสินใจกระทำโดยผู้ซึ่งกำหนดนโยบายและผู้ซึ่งปฏิบัติตามนโยบาย แม้ว่าผู้ซึ่งกำหนดนโยบายจะเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือเป็นผู้ซึ่งได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่ง การตัดสินใจของบุคคลดังกล่าวมักเป็นผลมาจากปฏิกิริยาของบุคคลและกลุ่มบุคคล การตัดสินใจเป็นผลผลิตของความเข้าใจและความคิด การปฏิสัมพันธ์และการผลักดัน ด้วยเหตุนี้ นโยบายสาธารณะที่สำคัญจึงประกอบด้วยผู้เกี่ยวข้องจำนวนมาก

(3) ในมิติที่เป็นแนวทางในการกระทำของรัฐบาล

Charles Jacop (1996 อ้างถึงใน มยุรี อนุমানราชธน, 2552, p. หน้า 5) ให้คำนิยามว่า นโยบายสาธารณะ หมายถึง หลักการ แผนงาน หรือแนวทางการกระทำต่าง ๆ

Harold Lasswell และ Abraham Kaplan (1970 อ้างถึงใน มยุรี อนุমানราชธน, 2552, p. หน้า 6) กล่าวว่า นโยบายสาธารณะ หมายถึง แผนหรือโครงการที่ได้กำหนดขึ้นอันประกอบด้วย เป้าหมายปลายทาง คุณค่า และการปฏิบัติต่าง ๆ

ทินพันธ์ นาคะตะ (1973 อ้างถึงใน มยุรี อนุমানราชธน, 2552, p. หน้า 6) ได้อธิบายว่า โครงการที่รัฐบาลบัญญัติขึ้นเป็นแนวทางสำหรับการปฏิบัติในการจัดสรรคุณค่าต่าง ๆ ให้แก่สังคม

มยุรี อนุমানราชธน (2552) กล่าวว่า นโยบายสาธารณะสามารถพิจารณาได้ 2 แนวทาง ได้แก่ เป็นกิจกรรม หรือการกระทำ และการตัดสินใจเลือกของรัฐบาล และความหมายอีกทางหนึ่ง นโยบายสาธารณะ คือ การกระทำของรัฐบาลที่เป็นแนวทางกว้าง ๆ ที่รัฐบาลได้ตัดสินใจเลือกและกำหนดไว้ก่อนแล้ว ทำให้มีกิจกรรม หรือการกระทำ ที่ทำให้บรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้ ประกอบด้วย การวางแผน การจัดทำโครงการ วิธีการดำเนินงาน หรือกระบวนการดำเนินงาน ให้บรรลุวัตถุประสงค์เรื่องใดเรื่องหนึ่ง ด้วยวิธีการที่ถูกต้อง เหมาะสม สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริง และความต้องการของประชาชน

สมบัติ อารังธัญวงศ์ (2555) ได้จำแนกองค์ประกอบสำคัญของนโยบายสาธารณะ ได้แก่ (1) เป็นกิจกรรมที่รัฐบาลเลือกจะกระทำหรือไม่ทำ (2) เป็นการใช้อำนาจรัฐดำเนินกิจกรรมเพื่อสนองความต้องการของสังคม (3) ผู้มีอำนาจในการกำหนดนโยบายสาธารณะ ได้แก่ ผู้นำรัฐบาล ฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายตุลาการ พรรคการเมือง ส่วนราชการ ข้าราชการ และผู้นำประเทศ (4) กิจกรรมของรัฐบาลที่เลือกจะทำต้องมีแผน ระบบและกลไกการดำเนินงานอย่างชัดเจน สม่าเสมอ และมีความต่อเนื่อง (5) กิจกรรมที่รัฐบาลเลือก

ต้องมีเป้าประสงค์เพื่อให้บรรลุความต้องการของประชาชนส่วนใหญ่ (6) ต้องทำให้เกิดขึ้นจริง ไม่ใช่แค่การบอกเล่าถึงความต้องการที่จะทำโดยใช้แค่คำพูด (7) กิจกรรมที่เลือกทำต้องส่งผลเพื่อแก้ไขประเด็นปัญหาสำคัญของสังคม โดยเป็นทั้งข้อขัดแย้ง หรือการมีส่วนร่วมจากประชาชน (8) เป็นการตัดสินใจที่กระทำเพื่อผลประโยชน์ของประชาชนส่วนใหญ่ ไม่ใช่ประโยชน์เฉพาะบุคคล และเป็นการตัดสินใจที่เป็นระบบ ไม่เป็นเอกเทศ (9) เป็นการเลือกทางเลือกที่จะทำ ซึ่งพิจารณาจากผลการวิเคราะห์ทางเลือกที่เหมาะสมที่สุด ทั้ง การเมือง เศรษฐกิจ สังคม (10) เป็นกิจกรรมที่เกิดจากการเจรจาต่อรอง หรือประนีประนอมกัน ระหว่างกลุ่มผลประโยชน์ที่เกี่ยวข้อง (11) เป็นกิจกรรมที่ครอบคลุมทั้งภายใน และระหว่างประเทศ (12) เป็นกิจกรรมที่รัฐบาลเลือกที่จะทำหรือไม่ทำ ที่ส่งผลให้เกิดผลลัพธ์ ทั้งทางบวก และทางลบต่อสังคม และ (13) เป็นกิจกรรมที่สอดคล้องกฎหมาย

จากความหมายของนโยบายสาธารณะข้างต้น จะเห็นได้ว่า นโยบายสาธารณะเกี่ยวข้องกับกิจกรรมหรือการกระทำของรัฐบาล เพื่อให้บรรลุเป้าหมาย หรือวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง โดยเป็นไปเพื่อแก้ไขปัญหาหรือตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน และนโยบายสาธารณะที่จะประสบความสำเร็จขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายประการ คือ นโยบายต้องมีวัตถุประสงค์ที่มีความชัดเจน สามารถระบุเป้าประสงค์ของนโยบายได้อย่างไม่คลุมเครือ มีหน่วยงานที่รับผิดชอบในการนำนโยบายไปปฏิบัติที่มีกลไกในการควบคุม กำกับ ดูแล และตรวจสอบการดำเนินงานตามนโยบายอย่างใกล้ชิด

2.1.2 กระบวนการนโยบายสาธารณะ

นักวิชาการได้กล่าวถึงกระบวนการนโยบายสาธารณะไว้อย่างหลากหลาย ได้แก่

James E. Anderson (1994 อ้างถึงใน ปรีชญาณ์ นักพ็อน, 2563) ได้จำแนกกระบวนการนโยบายสาธารณะออกเป็น 5 ขั้นตอน คือ การกำหนดปัญหา (Policy Formation) การกำหนดกรอบนโยบาย (Policy Formulation) การยอมรับนโยบาย (Policy Adoption) การนำนโยบายไปปฏิบัติ (Policy Implementation) และการประเมินผลนโยบาย (Policy Evaluation)

Lasswell (1956 อ้างถึงใน เพ็ชรรัตน์ ไสยสมบัติ, 2565) ได้เสนอกระบวนการนโยบายสาธารณะไว้ 7 ขั้นตอน ประกอบด้วย

1) การเก็บรวบรวมข้อมูล (Intelligence) เป็นขั้นตอนการรับรู้ปัญหาและความต้องการของประชาชน ซึ่งบุคคลที่มีหน้าที่ในการนำปัญหาและความต้องการของหน่วยงานเข้าสู่ระบบการกำหนดนโยบายนั้นจะต้องทำการรวบรวมข้อมูลข่าวสารให้ได้มากที่สุดเพื่อดำเนินการต่อไป

2) การเสนอแนะนโยบาย (Promotion) ขั้นตอนนี้ คือ การเสนอแนะให้มีการริเริ่มนโยบาย ซึ่งอาจจะอยู่ในรูปของการสนับสนุน การคัดค้าน การให้ข้อมูลข่าวสาร หรืออาจจะเป็นการลอบบี้หรือวิ่งเต้นก็ได้

3) การอนุมัตินโยบาย (Prescription) เมื่อผู้ที่เกี่ยวข้องซึ่งอาจเป็นนักวิเคราะห์นโยบายและแผนได้รับข้อมูลข่าวสารหรือข้อเสนอแนะนโยบายจากแหล่งต่าง ๆ แล้วก็ต้องนำมาวิเคราะห์และจัดทำเป็นข้อเสนอผ่านระบบการเมืองไปยังผู้มีอำนาจตัดสินใจเพื่อให้มีการพิจารณาเห็นชอบหรืออนุมัตินโยบายดังกล่าว

4) การกำหนดตัวผู้รับผิดชอบ (Invocation) เป็นการหาผู้รับผิดชอบในการนำนโยบายไปปฏิบัติ

5) การนำนโยบายไปปฏิบัติ (Application) เป็นการบังคับใช้นโยบาย นโยบายสามารถออกมาบังคับใช้ได้หลายรูปแบบ เช่น กฎหมาย ระเบียบ มติคณะรัฐมนตรี

6) การประเมินคุณค่าของนโยบาย (Appraisal) เป็นการวัดประสิทธิผลของนโยบายว่าเมื่อนำไปปฏิบัติแล้ว จะเกิดผลลัพธ์อย่างไร มีประสิทธิภาพหรือไม่

7) การสิ้นสุดนโยบาย (Termination) หากนโยบายที่นำออกมาบังคับใช้ไม่สามารถแก้ไขปัญหาให้กับประชาชนได้ ก็จะต้องมีการปรับปรุงหรือเปลี่ยนแปลงใหม่ให้เป็นไปตามความต้องการหรือสภาพปัญหา และให้มีความเหมาะสมกับสภาพแวดล้อม หรืออาจยกเลิกการใช้นโยบายนี้ได้หากไม่มีความเหมาะสมหรือไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้อย่างสิ้นเชิง

William Dunn (1994 อ้างถึงใน ปรัชญา ณัฏฐ์, 2563) กำหนดระเบียบวิธีวิเคราะห์ในกระบวนการวิเคราะห์นโยบาย จำนวน 5 ขั้นตอน ดังนี้

1) การกำหนดโครงสร้างปัญหา (problem structuring) เป็นการวิเคราะห์ปัญหาว่าปัญหาที่เกิดขึ้นนั้น เกิดขึ้นจริงหรือไม่ และเป็นปัญหาสาธารณะหรือไม่ ขั้นตอนนี้เป็นการรวบรวมข้อมูล ปัญหา และแนวทางแก้ไข เพื่อให้สามารถจำแนกและระบุปัญหาได้อย่างชัดเจน และการทบทวนสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นใหม่หลังจากที่นำนโยบายไปปฏิบัติ เช่น ผลกระทบของตัวแปรของข้อสมมติฐาน วิจัยสาเหตุของปัญหา ธรรมชาติของเป้าหมายการกระทำ การสังเคราะห์ประเมินข้อโต้แย้งต่าง ๆ เป็นต้น

2) การทำนาย (forecasting) เป็นการวิเคราะห์ทางเลือกในการแก้ไขปัญหา ใช้ในการทำนายสภาพแวดล้อมและผลลัพธ์ที่จะเกิดขึ้นในอนาคต สำหรับทางเลือกแต่ละทางเลือกที่จะใช้แก้ไขปัญหา นโยบาย ซึ่งพิจารณาได้จากผลลัพธ์และผลกระทบที่จะเกิด โดยการเปรียบเทียบข้อดีข้อเสียของทางเลือกแต่ละทางเลือกที่ใช้ในแก้ไขปัญหาของนโยบาย

3) การเสนอแนะ (recommendation) เป็นการจัดทำข้อเสนอแนะว่าทางเลือกแต่ละทางมีความเป็นไปได้และเป็นทางเลือกที่ดีที่สุด เปรียบเทียบจากผลประโยชน์และต้นทุน แล้วนำไปจัดลำดับทางเลือกต่าง ๆ โดยคำนึงถึงระดับความเสี่ยงของการขับเคลื่อนนโยบาย และต้องสอดคล้องกับสภาพแวดล้อมต่าง ๆ

4) การกำกับติดตาม (monitoring) เป็นการติดตามตรวจสอบปัญหาอุปสรรคในการดำเนินนโยบาย และการกำกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ (implementation) ให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์

5) การประเมินผล (evaluation) เป็นการประเมินผลลัพธ์และผลกระทบของนโยบายว่าเป็นไปตามที่กำหนดหรือไม่ เป็นการตรวจสอบข้อมูลเกี่ยวกับคุณค่าและค่านิยมของแนวทางปฏิบัติของนโยบาย ทั้งในอดีต หรือในอนาคต โดยการประเมิน ทั้งก่อนและหลังของการนำนโยบายไปปฏิบัติ เพื่อสามารถตรวจสอบทางเลือกที่นำไปปฏิบัติว่าจะมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลเพียงใด กับประมาณการที่ตั้งไว้ และนำผลการปฏิบัติมากำหนดเป็นประเด็นปัญหาต่อไป ซึ่งเป็นวัฏจักรของปัญหาที่จะต้องแก้ไขจนกว่าจะสามารถจัดการกับปัญหาดังกล่าวได้

Edward, Howard & Miller (2001 อ้างถึงใน เพ็ชรรัตน์ ไสยสมบัติ, 2565) กล่าวถึงกระบวนการนโยบายไว้ ดังนี้

1) การระบุปัญหา (Identify Issues) เป็นขั้นตอนแรกที่มีประเด็นเรียกร้องให้รัฐบาลหันมาให้ความสนใจปัญหานั้น ๆ และปัญหาควรจะเป็นปัญหาที่เกี่ยวข้องกับสาธารณะเพียงพอก และเมื่อมีปัญหาเกิดขึ้นแล้ว ระบบการเมือง เช่น นักล็อบบี้ (Lobbyist) และสื่อมวลชนก็จะเข้ามามีบทบาทสำคัญในการที่จะนำปัญหานี้มาเผยแพร่ให้ประชาชนได้ทราบ จากนั้นข้าราชการระดับสูงก็จะพยายามทำให้วาระนโยบายนี้เข้าไปมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจของฝ่ายบริหารหรือรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนั้น ๆ ซึ่งหากฝ่ายบริหารต้องการหวังผลทางการเมืองในการชนะใจประชาชนหรือที่เรียกว่าเล่นการเมืองแล้ว ก็จะนำปัญหานี้ ออกมากำหนดเป็นนโยบายสาธารณะเพื่อทำให้ประชาชนพึงพอใจได้

2) การวิเคราะห์นโยบาย (Policy Analysis) ขั้นตอนนี้จะต้องมีการรวบรวมข้อมูลและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง แจกแจงวัตถุประสงค์ และพัฒนาทางเลือกนโยบาย รวมถึงต้องพิจารณาว่านโยบายที่จะเลือกนี้สามารถแก้ไขปัญหาได้หรือไม่

3) การให้คำปรึกษา (Consultation) ขั้นตอนนี้เป็นการปรึกษาอย่างเป็นทางการหรือไม่เป็นทางการก็ได้ ซึ่งการให้คำปรึกษาหรือพูดคุยอย่างไม่เป็นทางการนี้อาจจะเป็นการโต้เถียงกัน

นอกรัฐบาลก็ได้ ซึ่งกรณีนี้มักจะเป็นเรื่องทางการเมือง แต่การปรึกษาอย่างเป็นทางการมักจะเป็นกรณีที่น่าไปสู่การตัดสินใจเลือกนโยบายที่ดีที่สุด

4) การตัดสินใจนโยบาย (Policy Decisions) การตัดสินใจเลือกนโยบายเป็นเรื่องของการที่คณะรัฐมนตรีได้ตัดสินใจที่จะเลือกนโยบายนั้นไปปฏิบัติ

5) การนำนโยบายไปปฏิบัติ (Implementation) มักมีคำถามว่าในการนำนโยบายไปปฏิบัติจะมีปัญหาอย่างไรบ้าง และจะแก้ไขอย่างไร

6) การประเมินผลนโยบาย (Evaluate) ในการประเมินผล หลายครั้งจะต้องมีการกลับไปแก้ไขนโยบายเพราะนโยบายไม่ตรงตามวัตถุประสงค์ที่ต้องการ หรือการนำนโยบายไปปฏิบัติไม่สำเร็จ ซึ่งอาจเกิดจากปัจจัยภายในหรือภายนอกหน่วยงานที่นำไปปฏิบัติก็ได้ หรืออาจเป็นเพราะเหตุผลของกระบวนการทางการเมืองก็ได้

Hogwood & Gunn (1984 อ้างถึงใน เพ็ชรรัตน์ ไสยสมบัติ, 2565) กล่าวถึง แนวทางการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะ โดยมีกระบวนการ ดังนี้

1) การตัดสินใจจะกำหนดนโยบาย (Deciding to Decide or Issue) เป็นการจำแนกลักษณะของปัญหาที่จะต้องแก้ไขโดยวิธีการพิจารณาว่า ในสภาพแวดล้อมต่าง ๆ มีประเด็นปัญหาใดเกิดขึ้นบ้าง

2) การกลั่นกรองประเด็น (Issue Filtration) เป็นกระบวนการของฝ่ายบริหารและฝ่ายการเมืองที่จะวิเคราะห์วัตถุประสงค์ของการแก้ไขปัญหา และการตัดสินใจกำหนดประเด็นปัญหา

3) การนิยามประเด็นนโยบาย (Issue Definition) เป็นกระบวนการที่ต้องมีการนิยามประเด็นให้มีความชัดเจนเพื่อป้องกันการตีความที่ความคลาดเคลื่อนไปจากเดิมที่ได้นิยามไว้ โดยจะต้องพิจารณาว่าปัญหานั้นเกิดขึ้นได้อย่างไร มีสาเหตุและผลกระทบอย่างไร

4) การพยากรณ์ (Forecasting) คือ การพยากรณ์สถานการณ์ที่เป็นอยู่ว่าจะเปลี่ยนแปลงหรือพัฒนาไปอย่างไร เพื่อให้เกิดการกำหนดทางเลือกนโยบายที่เป็นไปได้ในอนาคต

5) การกำหนดวัตถุประสงค์ (Setting Objectives) เป็นการระบุวัตถุประสงค์ของนโยบายให้มีความชัดเจน เพื่อจะได้ตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน หรือแก้ไขปัญหา นั้น ๆ ได้จริง

6) การวิเคราะห์ทางเลือก (Options Analysis) ว่ามีทางเลือกใดบ้างที่ทำให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามนโยบายได้

7) การนำนโยบายไปปฏิบัติ การกำกับดูแลและการควบคุม (Policy Implementation, Monitoring, and Control) เมื่อผู้ตัดสินใจกำหนดนโยบาย กำหนดเลือกทางเลือกที่เหมาะสมแล้ว ทางเลือกดังกล่าวจะถูกนำไปปฏิบัติ ซึ่งจะต้องมีการกำกับดูแลและควบคุมเพื่อให้การนำนโยบายไปปฏิบัติบรรลุวัตถุประสงค์อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

8) การประเมินผลและการทบทวน (Evaluation and Review) เมื่อมีการนำนโยบายไปปฏิบัติแล้ว จะต้องมีการประเมินผลว่านโยบายนั้นประสบความสำเร็จตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้หรือไม่ อย่างไร และอาจจะต้องมีการทบทวนว่านโยบายนั้นยังสำคัญและจำเป็นที่จะต้องกระทำต่อไปหรือไม่

9) การดำรงรักษา การสืบทอด และการสิ้นสุดนโยบาย (Policy Maintenance, Policy Succession and Policy Termination) เป็นการพิจารณาจากผลการประเมิน เพื่อให้ทราบว่านโยบายนั้นดีหรือไม่ สำเร็จหรือไม่ หากประสบผลสำเร็จก็ริเริ่มนโยบายนี้ใหม่ และขับเคลื่อนต่อไป หรือหากประเมินแล้วเห็นว่าไม่มีจำเป็นที่จะขับเคลื่อนต่อไปเพราะไม่บรรลุวัตถุประสงค์ หรือหากไม่เกิดประสิทธิผลก็ควรที่จะยุติ และหาทางเลือกใหม่ที่ดีกว่าและเหมาะสมในการแก้ไขปัญหา

โดยสรุป กระบวนการนโยบายสาธารณะ ประกอบด้วยขั้นตอนที่สำคัญ ได้แก่ การก่อรูปนโยบาย การกำหนดนโยบาย การนำนโยบายไปปฏิบัติ และการประเมินผลนโยบาย

2.2 แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการกำหนดนโยบายสาธารณะ

การกำหนดนโยบายสาธารณะ (Public Formulation) หรือการตัดสินใจนโยบาย (Public Policy Making) ได้มีนักวิชาการให้ความหมายเกี่ยวกับการกำหนดนโยบายสาธารณะไว้ ได้แก่

Lindblom (1968 อ้างถึงใน ปรีชญาณ์ นักพ็อน, 2563) ให้ข้อสังเกตว่ากระบวนการทางการเมืองทั้งหมด คือกระบวนการทั้งหมดในการกำหนดนโยบาย และการกำหนดนโยบายสาธารณะ เป็นกระบวนการทางการเมือง ที่เป็นการต่อสู้กันของกลุ่มผู้มีความขัดแย้ง บางกรณีเป็นเรื่องของการเจรจาต่อรองและหาช่องทางในการประนีประนอมกันระหว่างกลุ่มอิทธิพลหรือศูนย์รวมอำนาจต่าง ๆ ในระบบการเมือง

Yehezkel Dror (อ้างถึงใน ปรีชญาณ์ นักพ็อน, 2563) กล่าวถึงการกำหนดนโยบายว่าเป็นการตัดสินใจของรัฐที่จะตอบสนองต่อปัญหาและความต้องการของประชาชน

สัญญา เคนาภูมิ (2561) กล่าวว่า การกำหนดนโยบายก่อให้เกิดพฤติกรรมการเมืองและการบริหารอื่น ๆ ตามมา โดยการกำหนดนโยบายสาธารณะในปัจจุบันไม่ได้เป็นภารกิจผูกขาดของรัฐเฉพาะผู้มีบทบาทในการกำหนดนโยบายสาธารณะ ซึ่งประกอบด้วย ฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายตุลาการ และองค์กรอิสระต่าง ๆ โดยการกำหนดนโยบาย เกี่ยวข้องกับ

ตัวแสดงในกระบวนการนโยบายสาธารณะ (Actors) และตัวแบบเพื่อการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะ (Model) ตัวแสดงที่เป็นองค์ประกอบที่สำคัญ ได้แก่ ตัวแสดงในภาครัฐ ตัวแสดงในภาคสังคม ตัวแสดงในระบบระหว่างประเทศ นอกจากนี้ ยังได้กล่าวถึงขั้นตอนการกำหนดนโยบาย ได้แก่ (1) การพัฒนาทางเลือกของนโยบาย (2) การประเมินทางเลือกของนโยบาย (3) การตัดสินใจทางเลือกเพื่อกำหนดเป็นนโยบาย และ (4) การประกาศใช้เป็นนโยบาย

ณัฐกร วัธโท (2563) กล่าวถึง กระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะต้องให้ความสำคัญกับการตัดสินใจเลือกนโยบาย (Policy Decision-making) ซึ่งเป็นกระบวนการที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินกิจกรรมของข้าราชการหรือองค์กรที่มีอำนาจในการให้ความเห็นชอบในทางเลือกนโยบายที่นำเสนอเพื่อเข้าสู่การพิจารณา ซึ่งกระบวนการดังกล่าวส่วนใหญ่จะกระทำโดยฝ่ายนิติบัญญัติในรูปของการประกาศใช้เป็นกฎหมาย หรือกระทำโดยฝ่ายบริหาร โดยการตัดสินใจเลือกนโยบายที่ดีควรคำนึงถึงปัจจัยที่มีผลต่อการตัดสินใจ ประกอบด้วย ค่านิยม (Values) ความสัมพันธ์กับพรรคการเมือง (Political Party Affiliation) ผลประโยชน์ของการเลือกตั้ง (Constituency Interest) มติมหาชน (Public Opinion) และประโยชน์สาธารณะ (Public Interest)

จากแนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการกำหนดนโยบายสาธารณะ จะเห็นได้ว่าการกำหนดนโยบายสาธารณะมีความเกี่ยวข้องกับการตัดสินใจของรัฐในการเลือกนโยบายที่จะแก้ไขปัญหาและตอบสนองความต้องการของประชาชน มีความเกี่ยวข้องกับการบวนการทางการเมือง และมีตัวแสดงต่าง ๆ ทั้งตัวแสดงภาครัฐ ภาคสังคม และตัวแสดงระหว่างประเทศ เข้ามาเกี่ยวข้อง

2.2.1 ทฤษฎีการตัดสินใจกับการกำหนดนโยบายสาธารณะ

ศักดิ์สิน อุดมวิทย์ไพศาล, ภัทรพล ทศมาศ, and ภัคดี โพธิ์สิงห์ (2562) กล่าวถึงว่า การตัดสินใจเลือกนโยบายสาธารณะของผู้มีอำนาจทางการเมือง ขึ้นอยู่กับอรรถประโยชน์สูงสุด (Supreme Utility) ของการเลือกนโยบายเท่าที่มีอยู่ โดยกล่าวถึงว่ากระบวนการตัดสินใจเริ่มด้วยการเก็บรวบรวมข้อมูลในการวิเคราะห์คุณค่าการเลือกนโยบายสาธารณะ

สมบัติ อารังธัญวงศ์ (2546 อ้างถึงใน ปรีชญาณ์ นักพ่อน, 2563) กล่าวถึงการตัดสินใจเลือกนโยบายว่ามักจะอาศัยทฤษฎีที่นำมาพิจารณาประกอบการตัดสินใจนโยบาย 3 ทฤษฎี คือ ทฤษฎีหลักการเหตุผล (Rational-comprehensive Theory) ทฤษฎีการเปลี่ยนแปลงจากเดิมบางส่วน (Incremental Theory) ทฤษฎีการผสมผสานระหว่างทางกว้างและทางลึก (Mixed scanning) ซึ่งทั้ง 3 ทฤษฎีมีจุดอ่อนและจุดแข็งในตัวเองขึ้นอยู่กับสถานการณ์และบุคลากรที่

นำไปใช้ โดยปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการตัดสินใจเลือกนโยบายที่สำคัญ ได้แก่ ค่านิยม ความสัมพันธ์กับพรรคการเมือง ผลประโยชน์ของเขตการเลือกตั้ง มติมหาชน ผลประโยชน์ของสาธารณชน และผลประโยชน์ส่วนบุคคล โดยแต่ละทฤษฎีมีนิยาม ดังนี้

(1) ทฤษฎีหลักการและเหตุผล (Rational-comprehensive Theory) กล่าวถึงว่านโยบายที่ตัดสินใจบนพื้นฐานของทฤษฎียึดหลักเหตุผลนั้น เป็นนโยบายที่มุ่งเพื่อผลประโยชน์สูงสุดของสังคม โดยนโยบายสาธารณะจะมีลักษณะของหลักการเหตุผลก็ต่อเมื่อความแตกต่างระหว่างคุณค่าที่บรรลุและคุณค่าที่ต้องสูญเสียไปมีค่าเป็นบวก และมีค่ามากกว่าทางเลือกนโยบายอื่น (ปรีชญาณ์ นักพ็อน, 2563)

(2) ทฤษฎีการเปลี่ยนแปลงจากเดิมบางส่วน (Incremental Theory) ซึ่งมองนโยบายว่าเป็นกิจกรรมต่อเนื่องของรัฐบาลที่มีการปรับเปลี่ยนเพียงเล็กน้อยเท่านั้น หรือเห็นว่่านโยบายสาธารณะเป็นการกำหนดโดยพิจารณาจากนโยบายในอดีตเป็นเกณฑ์ (ปรีชญาณ์ นักพ็อน, 2563)

(3) ทฤษฎีการผสมผสานระหว่างทางกว้างและทางลึก (mixed scanning) โดย Etzioni (1961, อ้างถึงใน ปรีชญาณ์ นักพ็อน, 2563) ได้เสนอทฤษฎีนี้เพื่อให้ผู้ตัดสินใจสามารถใช้ประโยชน์จากทั้งทฤษฎีหลักการและเหตุผล ทฤษฎีการเปลี่ยนแปลงจากเดิมบางส่วน ซึ่งขึ้นอยู่กับสถานการณ์ ที่ต่างกัน ในบางกรณี การพิจารณาการเปลี่ยนแปลงจากเดิมเล็กน้อยอาจจะพอเพียง แต่ในบางกรณีอาจจำเป็นต้องใช้การสำรวจตรวจสอบอย่างละเอียดตามทฤษฎีของหลักการและเหตุผล

ในที่นี้ จากทฤษฎีการตัดสินใจทั้ง 3 รูปแบบ จะเห็นได้ว่าลักษณะของนโยบายเพื่อการบริหารจัดการโรงเรียนขนาดเล็ก เป็นไปตามนิยามของทฤษฎีการเปลี่ยนแปลงจากเดิมบางส่วน (Incremental Theory)

2.3 ทฤษฎีการเปลี่ยนแปลงจากเดิมบางส่วน (Incremental Theory)

Charles E. Lindblom (1959 อ้างถึงใน นาทยา แท่นนิล, 2555) เสนอตัวแบบส่วนเพิ่มหรือตัวแบบค่อยเป็นค่อยไป หรือตัวแบบการเปลี่ยนแปลงไปจากเดิมบางส่วน โดยกล่าวว่าผู้ที่มีอำนาจตัดสินใจ ย่อมไม่สามารถที่จะตรวจสอบนโยบายที่ได้รับการเสนอ ไม่สามารถระบุเป้าหมายของสังคม การวิจัยผลตอบแทน ตลอดจนค่าใช้จ่ายสำหรับทางเลือกนโยบายแต่ละทางเลือกที่ทำให้เป้าหมายต่าง ๆ บรรลุผลได้อย่างครอบคลุมทุกประเด็น ทุกเรื่อง ทั้งนี้ เนื่องจากมีข้อจำกัดเรื่องเวลา ความรู้ความสามารถและค่าใช้จ่ายต่าง ๆ รวมทั้งข้อจำกัดในเรื่องการเมือง ดังนั้น ในการกำหนดนโยบาย หรือโครงการใหม่ ๆ ผู้กำหนดนโยบายจึงมักพิจารณาจากโครงการที่มีอยู่เป็นฐาน คือ อาจเพิ่ม ลด หรือเพียงแก้ไขปรับปรุงโครงการที่มีอยู่เพียงเล็กน้อย โดยเป็นแนวทางที่เหมาะสม

กับสภาพความจริงมากที่สุด ซึ่งมีเงื่อนไข 3 ประการ ได้แก่ ผลของนโยบายที่เป็นอยู่จะต้องเป็นที่พึงพอใจของฝ่ายกำหนดนโยบาย และประชาชนที่เกี่ยวข้องเป็นส่วนใหญ่ จึงจะทำให้การเปลี่ยนแปลงนโยบายบางส่วนเพียงพอต่อการยอมรับของประชาชน ประการต่อมา ลักษณะของนโยบายต้องมีระดับของความต่อเนื่องสูงและสอดคล้องกับธรรมชาติของปัญหา นโยบายที่ปรากฏ และประการสุดท้าย ลักษณะของนโยบายต้องมีระดับของความต่อเนื่องสูงในการจัดการกับปัญหาที่ปรากฏ (ณัฐกร วัชร, 2563) ทั้งนี้ Lindblom (อ้างถึงใน ปรีชญาณ์ นักพ็อน, 2563) เรียกตัวแบบนี้ว่า “Mudding Through” (แนวคิดแห่งการลองผิดลองถูก) ต่อมาได้ขยายแนวคิดดังกล่าวให้มีลักษณะเป็นวิชาการ เรียกว่า “Disjointed Incrementalism” เนื่องจาก

(1) ไม่มีเวลา ความรู้ ความสามารถ ตลอดจนเงินที่จะใช้ในการตรวจสอบทางเลือกทุกทางเลือกประกอบกับค่าใช้จ่ายในการเก็บรวบรวมข้อมูลสูงมากเกินไป และตัวผู้กำหนดนโยบายเองไม่มีความสามารถในการคาดคะเนเพียงพอที่จะล่วงรู้ผลที่ตามมาของทางเลือกแต่ละทาง อีกทั้งไม่สามารถคำนวณหาอัตราผลตอบแทนและค่าใช้จ่ายที่เสียไปในอดีตและทางเลือกนโยบาย ทั้งนี้ เพราะมีตัวแปรทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมที่จะนำมาพิจารณาประกอบเป็นจำนวนมาก

(2) ผู้กำหนดนโยบายยอมรับความถูกต้องของนโยบายเดิมเป็นหลักในการตัดสินใจกำหนดนโยบาย เพราะมีความไม่แน่นอนเกี่ยวกับผลที่ตามมาของนโยบายใหม่

(3) เนื่องจากโครงการที่ดำเนินอยู่ได้ลงทุนเป็นจำนวนมาก ไม่ว่าจะเป็นด้านการเงิน การก่อสร้างหรือด้านอื่น จึงยากที่จะมีการเปลี่ยนแปลงโครงการเหล่านั้น ดังนั้น จึงไม่ใช่ทางเลือกนโยบายทุกทางเลือกที่ได้รับการพิจารณาอย่างจริงจัง คงมีทางเลือกบางทางเลือกเท่านั้น

(4) การตกลงกำหนดนโยบายหรือโครงการทำได้ง่าย เนื่องจากนโยบายหรือโครงการที่ได้มีการกำหนดใหม่เป็นเพียงการแก้ไขจากนโยบายหรือโครงการที่มีอยู่เดิม เมื่อเป็นเช่นนี้ ตำแหน่งนี้จึงมีความสำคัญในการช่วยลดความขัดแย้งและช่วยธำรงรักษาเสถียรภาพระบบการเมืองเองด้วย

(5) ในกรณีที่ไม่มีความเห็นพ้องต้องกันให้เป้าหมายของนโยบาย เพราะมีกลุ่มต่างๆ มากมายในการกำหนดนโยบายแบบนี้ คือแบบค่อยเป็นค่อยไปของรัฐบาล (ที่มีระบบสังคมพหุนิยม) กระทำได้โดยง่ายกว่า

โดย Lindblom (อ้างถึงใน พิชักษณ์ ภูตระกูล, 2560) ได้ปรับแนวคิดเพิ่มเติมเกี่ยวกับอำนาจต่าง ๆ ในกระบวนการตัดสินใจที่ไม่เท่าเทียมกัน คือ กลุ่มองค์กรใหญ่เข้ามามีอิทธิพลเหนือกระบวนการตัดสินใจ และเพื่อเป็นแนวทางในการวิเคราะห์กระบวนการตัดสินใจตามกรอบ Incremental Model ได้แบ่งประเภทของการวิเคราะห์กระบวนการตัดสินใจเป็น 3 ลักษณะ คือ

- (1) Simple Incremental Analysis เป็นการวิเคราะห์เฉพาะนโยบายหรือทางเลือกที่มีลักษณะต่างจากสิ่งที่มีอยู่เดิม
- (2) Strategic Analysis เป็นการนำเอาองค์ความรู้ที่มีมาผนวกเข้ากับความคิดของผู้ตัดสินใจ เพื่อให้ปัญหาย่อยขึ้น ส่งผลให้สามารถหาแนวทางแก้ไขปัญหานั้นได้ โดยต้องใช้เทคนิคต่าง ๆ ได้แก่ การสรรหาและทดลองแนวทางของการดำเนินงานจากวิธีการที่หลากหลาย แล้วนำไปวิเคราะห์อย่างเป็นระบบ วิจัยการปฏิบัติงานบริหารจัดการอย่างมีเป้าประสงค์ และประเมินแผนงาน รวมทั้ง การทบทวนเทคนิคต่าง ๆ ที่ได้คัดเลือกมา
- (3) Disjointed Incrementalism เป็นการมองว่าเป้าหมายที่มีมาอยู่เดิมล้วนไม่สมบูรณ์ ต้องมีการปรับเปลี่ยน และไม่ควรวิเคราะห์ตัวเลือกที่คล้ายคลึงกัน แต่ควรมองไปยังประเด็นที่ต้องการแก้ไข ไม่ใช่มุ่งเน้นไปค้นหาเป้าหมายใหม่ ทั้งนี้ ยังต้องแสวงหาและทดลองแนวทางการดำเนินงานจากวิธีการที่หลากหลาย และสุดท้ายวิเคราะห์ทางเลือกที่เหลืออยู่ รวมทั้ง ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากการนำตัวเลือกนั้นไปปฏิบัติ

นอกจากนี้ Lindblom (อ้างถึงใน ปรีชญาณ์ นักพ็อน, 2563) ได้เสนอการแก้ปัญหาโดยวิธีการเปรียบเทียบ ซึ่งแม้จะมีลักษณะจำกัด แต่ก็ใช้ได้ผลดี คือการตัดสินใจแบบค่อยเป็นค่อยไป หรือการเปลี่ยนแปลงแก้ไขจากของเดิม หรือการพิจารณานโยบายในส่วนที่เพิ่ม ลด หรือเปลี่ยนแปลงไปจากเดิมที่มีอยู่ การตัดสินใจแบบนี้แม้จะไม่มีทางเลือกที่ดี แต่เป็นแนวทางที่เป็นไปได้ และเป็นประโยชน์มากกว่า โดยทฤษฎีนี้ถูกนำเสนอให้เป็นทฤษฎีการตัดสินใจเพื่อหลีกเลี่ยงปัญหามากมายที่เกิดจากทฤษฎีหลักการเหตุผล โดยเป็นทฤษฎีที่มีลักษณะเป็นการพรรณนาความ (Descriptive) เกี่ยวกับกระบวนการตัดสินใจของรัฐบาล และ Lindblom (อ้างถึงใน Nandini Rajagopalan and Abdul M. A. Rasheed, 1995) ระบุว่า โมเดลนี้ถูกกำหนดให้เป็นโหมดที่เหมาะสมของการกำหนดนโยบายเมื่อมีเงื่อนไข 2 ประการ คือ

- 1) ขนาดของการเปลี่ยนแปลงมีน้อย กล่าวคือ เป็นการเปลี่ยนแปลงภายในโครงสร้างที่กำหนด และ/หรือการเปลี่ยนแปลงที่ค่อนข้างไม่สำคัญในตัวแปรที่สำคัญ
- 2) ระดับของความเข้าใจเกี่ยวกับสถานการณ์ปัญหาของผู้มีอำนาจตัดสินใจอยู่ในระดับต่ำ

Nandini Rajagopalan and Abdul M. A. Rasheed (1995) กล่าวถึง แนวคิด “incrementalism” ในการกำหนดนโยบายถูกพูดถึงและถกเถียงภายหลังจากการตีพิมพ์บทความในปี 1959 ของ Lindblom ‘The Science of Muddling Through’ และ ‘Muddling Through’

ถูกทำให้เป็นทางการในเวลาต่อมา (1936) โดย Braybrooke and Lindblom ในฐานะทฤษฎี “disjointed incrementalism” และพัฒนาเพิ่มเติมโดย Lindblom ในปี 1965 ในหนังสือ The Intelligence of Democracy: Decision Making Through Mutual Adjustment Hirshman และในปี 1962 Lindblom มีส่วนช่วยในการสร้างลักษณะทั่วไปทฤษฎีของ incrementalism โดยการระบุความคล้ายคลึงกันระหว่างการวิจัยและพัฒนาในกองทัพบก นโยบายการพัฒนา เศรษฐกิจ และการกำหนดนโยบายโดยทั่วไปของรัฐบาล ถึงแม้ว่าพื้นฐานทางทฤษฎีและการศึกษาเชิงประจักษ์หลายชิ้นพบว่าการคาดการณ์ของแบบจำลองค่อนข้างถูกต้องในกระบวนการบางอย่างของรัฐบาล อย่างไรก็ตาม ก็มีงานศึกษาหลายชิ้นที่โจมตีความถูกต้องเชิงพรรณนาและเชิงบรรทัดฐานของทฤษฎี โมเดลทางเลือกที่ออกมาจากมุมมองที่เพิ่มขึ้นและอ้างว่าสามารถเอาชนะข้อบกพร่องของ incrementalism ได้รับการพัฒนาโดยนักวิจารณ์แนวคิด disjointed incrementalism นอกจากนี้ โมเดลใหม่ตามมุมมอง incrementalist ที่โดดเด่น คือ แบบจำลองการเพิ่มเชิงตรรกะ (logical incrementalism) ของ Quinn ในปี 1980 ภาพรวมที่สำคัญของการพัฒนาทางประวัติศาสตร์ของแนวคิด incrementalism นำไปสู่ข้อสังเกตที่น่าสนใจบางอย่าง ตั้งแต่ปี 1959 แนวคิดการเพิ่มเข้ามาเป็นแหล่งถกเถียงทางปัญญาอย่างต่อเนื่องในหมู่นักวิชาการที่สนใจเพื่อให้เกิดความเข้าใจที่ดีขึ้นเกี่ยวกับกระบวนการกำหนดนโยบาย ในกระบวนการนี้ สมมติฐานและข้อจำกัดพื้นฐานที่ระบุโดยผู้เสนอเดิมของทฤษฎีเหล่านี้มักไม่ได้รับความเข้าใจหรือนำไปใช้อย่างถูกต้อง ส่งผลให้เกิดความสับสนทางความหมายและสาระสำคัญอย่างมากในการพัฒนาสาขา เช่น ตัวแบบ disjointed incrementalism ถูกโจมตีโดยอ้างว่าไม่สามารถอธิบายได้ว่าการเปลี่ยนแปลงครั้งใหญ่เกิดขึ้นได้อย่างไรและทำไม มุมมองนี้มองข้ามความจริงที่ว่าทฤษฎีได้รับการพัฒนาโดยเฉพาะเพื่ออธิบายส่วนเพิ่มการเมือง (incremental politics) กล่าวคือ การตัดสินใจเชิงนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนแปลงเล็กน้อย ผู้เขียนหลายคนในด้านการวางแผนเชิงกลยุทธ์และนโยบายปฏิบัติต่อ disjointed incrementalism และ logical incrementalism เป็นทฤษฎีที่เกือบจะเหมือนกัน สิ่งนี้มองข้ามความจริงที่ว่าโมเดลนี้แตกต่างกันในมิติที่สำคัญ โดยทั่วไป การตัดสินใจแบบ non – incremental และการเปลี่ยนแปลงครั้งใหญ่ได้รับการปฏิบัติว่าโดยพื้นฐานแล้วไม่สอดคล้องกับแบบจำลองของ incrementalism อย่างไรก็ตาม มีความพยายามในการปรับแบบจำลองสรุปของการกำหนดนโยบายกับแบบจำลองตัวแบบส่วนเพิ่ม

Quinn (1980) อ้างถึงใน Nandini Rajagopalan and Abdul M. A. Rasheed, 1995) ได้เสนอตัวแบบส่วนเพิ่มเชิงตรรกะ (Logical Incrementalism) โดยกล่าวว่าผู้บริหารในองค์กรธุรกิจมักจะพัฒนากลยุทธ์ที่สำคัญผ่านกระบวนการตัดสินใจที่ไม่มีการวางแผนอย่างเป็นทางการ หรือ

ทฤษฎีพฤติกรรมอำนาจอธิบายอย่างเพียงพอ ผู้บริหารระดับสูงผสมผสานเทคนิคการวิเคราะห์เชิงพฤติกรรมและอำนาจทางการเมืองอย่างมีศิลปะเพื่อสร้างความสามัคคีและการเคลื่อนไหวที่ละขั้นตอนไปสู่เป้าหมายที่กำหนดไว้อย่างกว้าง ๆ ซึ่งได้รับการปรับปรุงอย่างต่อเนื่องเมื่อปรากฏข้อมูลใหม่ โดย Logical Incrementalism มองว่าเป็นกระบวนการที่เป็นไปอย่างมีสติและเชิงรุก ซึ่งต้องได้รับการสนับสนุนจากการมีอยู่ของวิสัยทัศน์กลางที่เข้มแข็ง (ของผู้บริหารระดับสูง) ในขณะที่ Disjointed Incrementalism มีจุดมุ่งหมายเพื่อบรรลุข้อตกลงทางสังคมผ่านการลดความขัดแย้ง วัตถุประสงค์พื้นฐานของ Logical Incrementalism คือ การยกระดับคุณภาพของการตัดสินใจเชิงกลยุทธ์และเพื่อเพิ่มโอกาสในการนำไปปฏิบัติที่ประสบความสำเร็จ อย่างไรก็ตามรูปแบบทั้งสองพยายามที่จะแก้ไขปัญหาที่จำกัดของมนุษย์ และความขัดแย้งด้านคุณค่าที่มีอยู่ในการกำหนดนโยบาย

ทั้งนี้ Nandini Rajagopalan and Abdul M. A. Rasheed (1995) ได้เปรียบเทียบแบบจำลองของ incrementalism 2 แบบ คือ “disjointed incrementalism” และ “logical incrementalism” ดังนี้

ตาราง 4 แสดงการเปรียบเทียบตัวแบบ Disjointed incrementalism และ Logical incrementalism

มิติของแบบจำลอง	Disjointed incrementalism	Logical incrementalism
ปัจจัยตามบริบทขององค์กร	- การกระจายอำนาจ - ค่านิยมที่ขัดแย้งกัน - การพึ่งพาซึ่งกันและกัน - ขาดอำนาจในการกำหนด	- ระบบย่อยที่พึ่งพาอาศัยกัน - การตัดสินใจที่กำหนดไว้ - ผู้มีอำนาจในการกำหนด - อย่างเป็นทางการ/ไม่เป็นทางการ - ความไม่เพียงพอของข้อมูล
ธรรมชาติของสิ่งแวดล้อม	เสถียร ค่อนข้างคาดเดาได้	มีความเป็นพลวัต ค่อนข้างคาดเดาไม่ได้
โครงสร้างของเป้าหมายและค่านิยม	- กระจาย พกพ้อง - ค่านิยมที่ขัดแย้งและซ้อนทับ	- เป้าหมายร่วมกันที่กำหนดไว้ - อย่างกว้างๆ ค่านิยมที่ซ้อนทับ
กระบวนการประสานงาน	ปรับตัว/จัดการการปรับตัวร่วมกันของพวกเขา	วางแผน กำกับจากส่วนกลาง

มิติของแบบจำลอง	Disjointed incrementalism	Logical incrementalism
เป้าหมายการดำเนินงาน	ข้อตกลงทางสังคมผ่านการลดความขัดแย้ง	การเรียนรู้เชิงโต้ตอบ การลดความไม่แน่นอน
กลไกการสนับสนุน	ผู้มีอำนาจตัดสินใจหลายคน	เครือข่ายข้อมูลที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ
ขอบเขตการบังคับใช้	ส่วนเพิ่มการเมือง การเปลี่ยนแปลงเล็กน้อยกับ การมีความเข้าใจต่ำ	การตัดสินใจเชิงกลยุทธ์ซึ่ง กำหนดทิศทางโดยรวมของ องค์กร การเปลี่ยนแปลงครั้ง ใหญ่กับการมีความเข้าใจต่ำ

ที่มา: Nandini Rajagopalan and Abdul M. A. Rasheed (1995)

โดย Nandini Rajagopalan and Abdul M. A. Rasheed (1995) ระบุว่า ในขณะที่ค่านิยมที่ขัดแย้งกัน และการขาดอำนาจการบังคับใช้ใน Disjointed incrementalism ความไม่เพียงพอของข้อมูลถือเป็นข้อจำกัดหลักของ logical incrementalism วัตถุประสงค์ของการปรับปรุงคุณภาพของการตัดสินใจมีการดำเนินงานที่แตกต่างกันในแบบจำลองต่าง ๆ Disjointed incrementalism ให้ความสำคัญกับข้อตกลงทางสังคมผ่านการลดความขัดแย้ง ส่วนมุมมอง logical incrementalism มุ่งเป้าไปที่การลดความไม่แน่นอนผ่านการเรียนรู้แบบโต้ตอบ กลไกการสนับสนุนที่สำคัญที่กำหนดโดยแบบจำลอง สอดคล้องกับค่านิยมเหล่านี้ Disjointed incrementalism ผู้มีอำนาจตัดสินใจหลายคนสนับสนุนกระบวนการข้อตกลงทางสังคมผ่านการปรับร่วมกันของพวกเขา ในขณะที่ logical incrementalism เครือข่ายข้อมูลที่เป็นทางการมีส่วนช่วยลดความไม่แน่นอน โดยขอบเขตของการกำหนดนโยบายแตกต่างกันไปในส่วนเพิ่มการเมืองของรัฐบาล (Disjointed incrementalism) เพื่อการตัดสินใจเชิงกลยุทธ์ในองค์กรธุรกิจ (logical incrementalism) นอกจากนี้ ยังพบว่า Disjointed incrementalism จะจำกัดขอบเขตของการบังคับใช้กับการเพิ่มส่วนการเมืองอย่างชัดเจน ในขณะที่ logical incrementalism ไม่ได้กล่าวถึงปัญหาของการตัดสินใจที่ไม่เพิ่มขึ้นภายในกรอบงานที่เพิ่มขึ้น

ปรีชญาณ์ นักพ็อน (2563) กล่าวถึงทฤษฎีการเปลี่ยนแปลงจากเดิมบางส่วนว่าเป็นกิจกรรมต่อเนื่องของรัฐบาลที่มีการปรับเปลี่ยนเพียงเล็กน้อยเท่านั้น หรือเห็นว่านโยบายสาธารณะเป็นการกำหนดโดยพิจารณาจากนโยบายในอดีตเป็นเกณฑ์ ซึ่งทฤษฎีนี้ตั้งอยู่บนสมมติฐานที่ว่า ผู้กำหนดนโยบายมักจะตรวจสอบภาระผูกพันของนโยบายที่ผ่านมาในอดีต

แต่มุ่งเน้นความสนใจต่อการเปลี่ยนแปลงนโยบายและค่าใช้จ่าย โดยสาระสำคัญของทฤษฎีอาจพิจารณาได้จากองค์ประกอบ ดังนี้

- 1) การพิจารณาเลือกทางเลือกที่จะใช้ในการแก้ไขปัญหา จะแตกต่างไปจากนโยบายเดิมเล็กน้อยเท่านั้น
 - 2) ผู้ตัดสินใจกำหนดนโยบายจะพิจารณาเฉพาะบางทางเลือกที่จะใช้ในการแก้ไขปัญหา
 - 3) ในการพิจารณาผลลัพธ์ที่สำคัญ จะประเมินผลเฉพาะทางเลือกที่สำคัญบางทางเลือกเท่านั้น
 - 4) ผู้ตัดสินใจกำหนดนโยบายจะต้องทำการนิยามปัญหาใหม่อย่างต่อเนื่อง ซึ่งเป็นการใช้ดุลยพินิจในการพิจารณาวิธีการและเป้าหมาย (means-ends) หรือเป้าหมายและวิธีการ (ends-means) เพื่อให้การจัดการปัญหามีความเป็นไปได้มากขึ้น
 - 5) ทฤษฎีนี้ถือว่าไม่ใช่การตัดสินใจได้เพียงครั้งเดียว (single decision) หรือมีทางเลือกปัญหาที่ถูกต้องทางเดียว การทดสอบการตัดสินใจที่ดีคือ การที่นักวิเคราะห์มีความเห็นพ้องต้องกันในแนวทางใดแนวทางหนึ่ง โดยไม่ได้เห็นร่วมกันว่าการตัดสินใจนั้นเป็นการตัดสินใจที่เหมาะสมที่สุดที่จะนำไปสู่การบรรลุวัตถุประสงค์ที่เห็นพ้องร่วมกัน
 - 6) การตัดสินใจโดยการพิจารณาจากนโยบายเดิมที่มีการเปลี่ยนแปลงบางส่วนช่วยแก้ไขให้เกิดความสมบูรณ์ และเป็นรูปธรรมมากขึ้น
- ทั้งนี้ ทฤษฎีดังกล่าวมีจุดอ่อนสำคัญคือ ไม่ก่อให้เกิดการพัฒนาความคิดสร้างสรรค์หรือเกิดความคิดริเริ่มใหม่ ๆ ผลที่เกิดขึ้นคือ งานใหม่หรือนโยบายใหม่มักถูกต่อต้านจากผู้ตัดสินใจที่มีความเป็นอนุรักษ์นิยมสูง

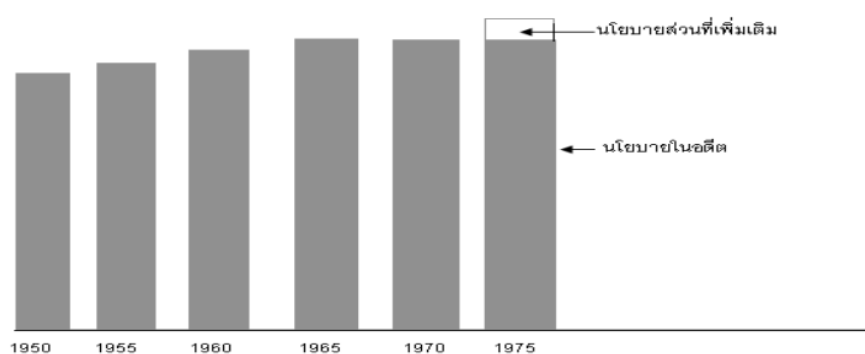
สัญญา เคนาภูมิ (2561) กล่าวถึงการวิเคราะห์นโยบายโดยอาศัยทฤษฎีการเปลี่ยนแปลงแก้ไขจากของเดิม (Incrementalism) ว่าตามแนวคิดนี้การกำหนดนโยบายจะเป็นเพียงการแก้ไขดัดแปลง สิ่งที่มีอยู่เดิมในลักษณะค่อยเป็นค่อยไป คือ นักบริหารจะถือว่านโยบายที่มีอยู่ถูกต้องแล้ว ไม่ต้องล้มเลิกและกำหนดขึ้นใหม่ทั้งหมด เพียงแต่พิจารณาเฉพาะนโยบายในส่วนที่เพิ่มลด หรือเปลี่ยนแปลงไปจากที่มีอยู่เดิม

ชนิตา จิตตรุทธะ (2561 อ้างถึงใน ณัฐกร วังโท, 2563) กล่าวถึงว่าตัวแบบนี้มองว่านโยบายสาธารณะเป็นสิ่งที่แปรผันจากอดีต หรือมีความต่อเนื่องมาจากอดีต โดยมีการปรับเปลี่ยนหรือเปลี่ยนแปลงสาระสำคัญหรือองค์ประกอบสำหรับขับเคลื่อนนโยบายเพียงบางส่วน โดยการพิจารณากำหนดนโยบายสาธารณะภายใต้ตัวแบบนี้ดังกล่าวเป็นวิธีการที่ง่ายสำหรับฝ่ายกำหนด

นโยบาย เพราะจะพิจารณาเฉพาะส่วนน้อยที่แตกต่างจากอดีต ลดข้อขัดแย้งต่าง ๆ เหมาะสำหรับสังคมที่มีลักษณะพหุนิยม

ณัฐกร วัธโท (2563) กล่าวว่า ตัวแบบนี้เห็นว่าการกำหนดนโยบายสาธารณะจะสนใจเฉพาะส่วนที่เพิ่ม ลด หรือเปลี่ยนแปลงไป เพราะฝ่ายกำหนดนโยบายถือว่านโยบายที่มีอยู่ถูกต้องอยู่แล้วและไม่จำเป็นต้องเสียเวลาพิจารณาอีก นอกจากนี้ในแต่ละนโยบายได้มีการลงทุนเป็นอันมาก จึงเป็นการยากที่เปลี่ยนแปลงนโยบายโดยสิ้นเชิง อีกประการหนึ่ง การพิจารณา แต่ละส่วนที่เพิ่มขึ้นยังเป็นการลดข้อขัดแย้งและเสริมสร้างเสถียรภาพทางการเมืองได้ในทางหนึ่งเนื่องจากการตกลงเฉพาะในส่วนที่เปลี่ยนแปลงของนโยบายเป็นไปได้ง่ายกว่าการเปลี่ยนแปลงทั้งหมด

ทั้งนี้ รูปแบบของทฤษฎีการเปลี่ยนแปลงจากเดิมบางส่วน เป็นไปตามแผนภาพแสดงตัวแบบส่วนเพิ่มตามแนวคิดของ **Dye** (2002 อ้างถึงใน นาทยา แท่นนิล, 2555) ดังนี้



ภาพประกอบ 2 แสดงตัวแบบส่วนเพิ่มตามแนวคิดของ Dye 2002 อ้างถึงใน นาทยา แท่นนิล (2555)

ที่มา: นาทยา แท่นนิล (2555)

จากทฤษฎีการเปลี่ยนแปลงจากเดิมบางส่วน (Incremental Theory) ข้างต้น สามารถสรุปองค์ประกอบการศึกษาได้ดังนี้

1. การพิจารณาเลือกทางเลือกในการแก้ไขปัญหา กระแสปัญหา สถานการณ์ และสภาพสังคม สภาพทางการเมือง เศรษฐกิจ
2. การพิจารณาทางเลือกจากผลลัพธ์ ความคาดหวัง และภาพความสำเร็จของนโยบาย
3. การนิยามปัญหา

4. วิธีการดำเนินงาน กลุ่มเป้าหมาย
5. การต่อยอดจากปัญหา หรือวิธีการเดิม

2.4 ตัวแสดงทางการเมืองกับการกำหนดนโยบายสาธารณะ

ในการกำหนดนโยบายสาธารณะ มีผู้เกี่ยวข้องมากมายไม่ว่าจะเป็นผู้ที่มีอำนาจในการกำหนดโดยมีกฎหมายรับรองสถานภาพไว้ตามกฎหมาย ตามโครงสร้างการปกครองของประเทศ เช่น ฝ่ายนิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการ และผู้ที่ไม่มีอำนาจในการกำหนดนโยบายแต่สามารถเข้าไปมีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายของรัฐ เช่น กลุ่มผลประโยชน์ ประชาชน สื่อมวลชน กลุ่มกดดัน หรือกลุ่มอาชีพต่าง ๆ (เพ็ชรรัตน์ ไสยสมบัติ, 2565) ดังนี้

1) ผู้ที่มีอำนาจตามกฎหมายในการกำหนดนโยบายสาธารณะ

อำนาจอธิปไตยเป็นอำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศ ซึ่งในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยทุกฉบับเขียนไว้ว่า “อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย พระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็นประมุขทรงใช้อำนาจนั้นผ่านทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล” โดยแบ่งเป็นอำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ ซึ่งเป็นไปตามหลักการแบ่งแยกอำนาจ และการตรวจสอบและถ่วงดุลซึ่งกันและกัน ในทางการเมืองถือว่าประชาชนเป็นผู้มีอำนาจสูงสุด แต่การใช้อำนาจทางกฎหมายต้องใช้ผ่านสถาบันนิติบัญญัติ (รัฐสภา) โดยมีนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีบริหารประเทศ และศาลพิจารณาพิพากษาอรรถคดีตามกฎหมายที่บัญญัติไว้แล้วในพระปรมาภิไธยของพระมหากษัตริย์ และตามขอบเขตที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้เท่านั้น

อำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับกฎหมาย แผน ระเบียบข้อบังคับ มาตรการ โครงการต่าง ๆ ล้วนเป็นนโยบายสาธารณะ ซึ่งเกิดขึ้นจากสามสถาบัน ได้แก่

(1) ฝ่ายนิติบัญญัติ

มีหน้าที่สำคัญในการออกกฎหมาย แก้ไขกฎหมาย และผ่านกฎหมายที่มีผลกระทบต่อประชาชนและนำกฎหมายไปประกาศใช้ โดยกฎหมายที่ออกโดยฝ่ายนิติบัญญัตินี้จะเป็นกฎหมายที่มีความสำคัญ จึงต้องให้ฝ่ายนิติบัญญัติซึ่งเป็นตัวแทนของประชาชนเป็นผู้ออกได้แก่ กฎหมายรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ และพระราชบัญญัติ ฉะนั้นนโยบายสาธารณะที่เกิดจากสถาบันนิติบัญญัติจึงมักจะออกมาในรูปแบบของกฎหมาย ซึ่งออกมาเพื่อแก้ไขปัญหาให้กับประชาชน

(2) ฝ่ายบริหาร

ฝ่ายบริหารมีอำนาจโดยชอบตามรัฐธรรมนูญในการบริหารประเทศ อำนาจของฝ่ายบริหารต่อการกำหนดนโยบายจะมีมากขึ้นอยู่กับประเภทของนโยบาย สำหรับประเทศ

ไทยที่ปกครองแบบรัฐเดี่ยว รัฐบาลกลางมีอำนาจในการบริหารประเทศ และรัฐบาลหรือฝ่ายบริหารมาจากการเลือกตั้งของประชาชน คือ มาจากพรรคการเมืองที่ได้รับเสียงข้างมากรวบรวมจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเพื่อจัดตั้งรัฐบาล เมื่อพรรคการเมืองเหล่านี้ได้มาบริหารประเทศแล้ว ก็จะดำเนินนโยบายตามที่ตนได้หาเสียงไว้ หรือจะต้องกำหนดนโยบายสาธารณะเพื่อแก้ไขปัญหาของประชาชน หรือตามความต้องการของประชาชน ปัญหาเหล่านี้มีทั้งปัญหาทางสังคม เศรษฐกิจและการเมือง ก็จะออกเป็นนโยบายเพื่อแก้ไขปัญหาของประเทศ หรือนโยบายเพื่อการพัฒนาประเทศแล้วแต่บริบทหรือสิ่งแวดล้อมของนโยบาย ณ ขณะนั้น

นอกจากนี้ ฝ่ายบริหารยังมีความอำนาจในการออกนโยบายในรูปแบบของกฎหมายได้ คือ พระราชกำหนด พระราชกฤษฎีกา และกฎกระทรวง

(3) ศาล

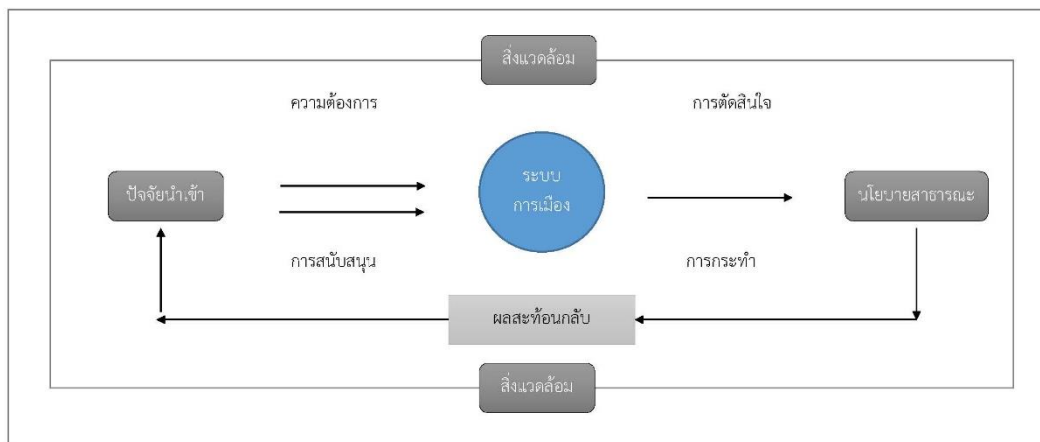
ศาลมีอำนาจหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีตามกฎหมายที่ได้บัญญัติไว้ แต่อย่างไรก็ตามหากศาลสูงสุดหรือศาลฎีกาได้มีการพิจารณาพิพากษาคดีใด ๆ ไว้แล้ว และมีการยึดถือคำพิพากษากฎีกานั้นมาเป็นแนวปฏิบัติ ต่อไปก็อาจมีการนำคำพิพากษากฎีกานั้นมาร่างเป็นกฎหมายหรือกำหนดเป็นนโยบายต่อไปก็ได้

จะเห็นได้ว่าความสัมพันธ์ของทั้งสามสถาบันในการกำหนดนโยบายนั้นมีความใกล้ชิดกันมาก กล่าวคือ ฝ่ายบริหารหรือรัฐบาลเป็นผู้เสนอแนะนโยบายในรูปแบบของกฎหมายประเภทต่าง ๆ ซึ่งกฎหมายจะมีผลบังคับใช้กับประชาชนได้ย่อมต้องผ่านความเห็นชอบจากฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภาทั้งสิ้น นอกจากนี้นโยบายสาธารณะเป็นจุดเชื่อมต่อระหว่างรัฐบาลและข้าราชการผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ ส่วนศาลมีความสัมพันธ์กับทั้งฝ่ายบริหารและนิติบัญญัติ เพราะศาลเป็นสถาบันที่ทำหน้าที่ในการตัดสินและตีความกฎหมายที่เสนอโดยฝ่ายบริหารและร่างโดยฝ่ายนิติบัญญัติ

2) ผู้ที่มีส่วนในการกำหนดและผลักดันให้เกิดนโยบายสาธารณะอย่างไม่เป็นทางการ

นอกจากอำนาจในการกำหนดนโยบายสาธารณะตามอำนาจหน้าที่ที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแล้ว ยังมีประชาชนบางกลุ่มที่มีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายสาธารณะได้อย่างไม่เป็นทางการหรือในทางอ้อม กลุ่มบุคคลเหล่านี้ได้แก่ กลุ่มผลประโยชน์ สมาคม หรือประชาชนทั่วไป

David Easton (1979 อ้างถึงใน เพ็ชรรัตน์ ไสยสมบัติ , 2565) กล่าวว่า กระบวนการกำหนดนโยบาย ตามตัวแบบแสดงความสัมพันธ์ระหว่างระบบการเมือง สิ่งแวดล้อม และนโยบายสาธารณะ ดังนี้



ภาพประกอบ 3 ความสัมพันธ์ระหว่างระบบการเมือง สิ่งแวดล้อม และนโยบายสาธารณะ

ที่มา : System Model ของ David Easton (1979 อ้างถึงใน เพ็ชรรัตน์ ไสยสมบัติ, 2565, p. p.76)

ในกระบวนการกำหนดนโยบาย ตามตัวแบบทฤษฎีระบบของ David Easton จะมีองค์ประกอบตามแผนภาพที่ 3 คือ สิ่งแวดล้อม ระบบการเมือง ความต้องการ การสนับสนุน นโยบายสาธารณะ และผลสะท้อนกลับ ดังนี้ (เพ็ชรรัตน์ ไสยสมบัติ, 2565)

(1) สิ่งแวดล้อม (Environment) หมายถึง สิ่งต่าง ๆ ที่อยู่ภายในและแวดล้อมสังคม มีทั้งสิ่งแวดล้อมภายในและภายนอก ประชาชนทุกคนในแต่ละสังคมการเมืองจะอาศัยอยู่ในสภาพแวดล้อมที่แตกต่างกัน (Easton, 1965 อ้างถึงใน เพ็ชรรัตน์ ไสยสมบัติ, 2565)

(2) ความต้องการ (Demands) เป็นสิ่งที่ใส่เข้าไปในระบบการเมือง (Inputs) หมายถึง ความต้องการที่จะให้รัฐบาลหรือระบบการเมืองแก้ไขให้ ซึ่งอาจเป็นความต้องการของกลุ่มหรือประชาชนบางกลุ่ม เช่น กลุ่มผลประโยชน์ พรรคการเมือง หรือประชาชนแสดงความต้องการผ่านสื่อมวลชน สื่อจึงถือเป็นผู้มีอิทธิพลที่สำคัญต่อการกำหนดนโยบาย

(3) การสนับสนุน (Supports) เป็นสิ่งที่ใส่เข้าไปในระบบการเมืองอีกประเภทหนึ่งที่ทำให้ระบบการเมืองต้องดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่ง หมายถึง การสนับสนุนของประชาชน ซึ่งในทางการเมืองนั้นนักการเมืองหรือระบบการเมืองจะอยู่ได้ด้วยการสนับสนุนจากประชาชนและสนับสนุนในเรื่องฐานเสียง การสนับสนุนถือเป็นปัจจัยอีกส่วนหนึ่งของสิ่งแวดล้อม โดยทั่วไปจะปรากฏควบคู่กับความต้องการเสมอ การสนับสนุนอาจจำแนกเป็นการสนับสนุนของประชาชน

การสนับสนุนของผู้มีอำนาจในการตัดสินใจ ซึ่งคือรัฐบาล หากรัฐบาลสนับสนุนโครงการหรือนโยบายใด การกำหนดนโยบายมักได้ผลเสมอ

(4) ระบบการเมือง (Political System) หมายถึง ระบบ (Process) ที่ทำหน้าที่ในการปรับเปลี่ยนหรือแปลงความต้องการหรือข้อเรียกร้องของประชาชน กลุ่มผลประโยชน์ และกลุ่มอิทธิพล หรือสิ่งแวดล้อมต่าง ๆ เพื่อนำไปสู่การกำหนดเป็นนโยบายออกสู่สาธารณะ

อย่างไรก็ดี นอกจากนี้ยังมีหน่วยงานอื่นๆ ที่เข้ามามีบทบาทในการกำหนดนโยบายสาธารณะในลักษณะต่าง ๆ ใน 2 กลุ่ม (มยุรี อนุมาราชธน, 2547 อ้างถึงใน ปรีชญานันท์ นักพ่อน, 2563) ดังนี้

1) บุคคลหรือกลุ่มบุคคลในหน่วยงานภาครัฐ (Within Government) ประกอบด้วย

(1) ข้าราชการ (Bureaucrats) เนื่องจากมีบทบาทที่สำคัญคือ การให้ข้อมูลในการกำหนดนโยบายแก่ฝ่ายการเมืองหรือผู้มีอำนาจในการกำหนดนโยบาย เพราะข้าราชการเป็นผู้ที่นำนโยบายไปปฏิบัติทำให้สามารถทราบข้อมูลที่แท้จริงในการดำเนินงานตามนโยบายต่าง ๆ อีกทั้งยังทราบความต้องการของประชาชน เพราะทำงานสัมผัสกับประชาชนโดยตรง จึงนับได้ว่าข้าราชการเป็นกลุ่มบุคคลที่มีประโยชน์ในการกำหนดนโยบาย แต่ยังมีข้อจำกัดประการหนึ่งที่สำคัญคือ ข้าราชการจะเป็นผู้รอบรู้เกี่ยวกับขั้นตอนและวิธีการแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติ จึงอาจทำให้รู้หรือยึดติดเพียงแนวปฏิบัติเดิมที่เคยชิน มากกว่าจะมีมุมมองที่กว้างขวางต่อสถานการณ์ปัญหาที่เกิดขึ้น รวมทั้งข้าราชการอาจมีแนวโน้มที่จะให้ข้อมูลเพื่อนำไปสู่การตัดสินใจในลักษณะที่มีให้กระทบกระเทือนผลประโยชน์ของกลุ่มตน หรือไม่ต้องการนโยบายที่ส่งผลให้ต้องมีการเปลี่ยนแปลงวิธีการทำงานของตนเอง ส่งผลให้นโยบายที่กำหนดขึ้นจะมีลักษณะของการปรับแก้จากนโยบายเดิมแบบค่อยเป็นค่อยไป (Incrementalism) ซึ่งจะมีโอกาสผิดพลาดน้อยกว่าทางเลือกนโยบายที่มีลักษณะเป็นการริเริ่มสิ่งใหม่ ๆ

(2) กลุ่มคณะที่ปรึกษา (Think Tanks) คือ กลุ่มบุคคลที่เป็นนักวิชาการหรือผู้เชี่ยวชาญพิเศษ ในการวิเคราะห์และกำหนดนโยบาย ซึ่งนโยบายที่เกิดขึ้นจากคนกลุ่มนี้มักจะเป็นนโยบายที่แตกต่างจากนโยบายเดิมมาก โดยเฉพาะเมื่อเปรียบเทียบกับนโยบายของกลุ่มข้าราชการ แต่อาจมีข้อจำกัดที่สำคัญคือ หน่วยงานที่กำหนดนโยบายอาจเลือกเฉพาะกลุ่มที่มีแนวคิดใกล้เคียงกับตนเป็นที่ปรึกษาในการกำหนดนโยบาย อีกทั้งคณะที่ปรึกษาบางกลุ่มดำเนินงานในลักษณะเชิงธุรกิจ ดังนั้นเพื่อรักษาลูกค้าของตน จึงทำให้ต้องพยายามแนะนำหน่วยงานผู้ว่าจ้างในสิ่งที่หน่วยงานนั้นพึงพอใจ มากกว่าการมุ่งให้ข้อมูลและข้อเสนอแนะเชิงนโยบายตามหลักวิชาการที่แท้จริง การเข้ามามีบทบาทในการกำหนดนโยบายสาธารณะของ

กลุ่มคณะที่ปรึกษาดังกล่าว จึงเป็นสิ่งที่เกี่ยวข้องกับจรรยาบรรณในเชิงวิชาการของสถาบัน หรือที่ปรึกษาที่จะเลือกระหว่างความซื่อสัตย์กับข้อเท็จจริงหรือความซื่อสัตย์กับหน่วยงานผู้ว่าจ้าง และความอยู่รอดของหน่วยงานของตน

(3) สถาบันหรือสำนักวิจัย (Research Agencies) มีทั้งที่เป็นสถาบันของรัฐที่เน้นการศึกษาวิจัย สถาบันที่รัฐสนับสนุน รวมทั้งการให้ทุนแก่มหาวิทยาลัยและหน่วยงานเอกชน ทำวิจัยให้ โดยรัฐบาลมักจะมอบหมายให้หน่วยงานเหล่านี้ทำการศึกษาวิจัยในประเด็นที่เกี่ยวข้อง ปัญหาต่าง ๆ ที่จะนำมาพิจารณาในการกำหนดนโยบาย เพื่อทราบทิศทางหรือแนวทางแก้ไข ปัญหาที่เหมาะสมในลักษณะต่าง ๆ ซึ่งผลของการทำวิจัยเหล่านี้จะถูกนำมาเป็นพื้นฐานของการ กำหนดนโยบาย

(4) สมาชิกสภานิติบัญญัติ (Congressman) สมาชิกสภานิติบัญญัติบางส่วน จะทำหน้าที่คล้ายกับกลุ่มผลประโยชน์ที่เน้นภาพรวมของประชาชนที่จะพยายามเปลี่ยนแปลง นโยบายในวงกว้าง แทนที่การปรับเปลี่ยนแบบค่อยเป็นค่อยไป ในขณะที่เดียวกันก็มีสมาชิก สภานิติบัญญัติบางคนที่จะพยายามสร้างภาพลักษณ์ของตนใหม่ว่าเป็นนักกำหนดนโยบายที่เป็น งานระดับชาติ แทนที่จะเน้นการหาเสียงแบบเดิมที่เน้นการให้บริการประชาชนเฉพาะเขตพื้นที่การ เลือกตั้งของตน

2) บุคคลหรือกลุ่มบุคคลนอกหน่วยงานภาครัฐ (Outside Government) ประกอบด้วย

(1) กลุ่มผลประโยชน์ (Interest Groups) โดยทั่วไปแล้ว กลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ จะแสดงบทบาทในการเสนอแนะปัญหาและผลักดันให้ปัญหาหรือความต้องการที่กลุ่มของตน มีส่วนได้ส่วนเสีย ไปสู่การเป็นปัญหาเชิงนโยบาย แต่พบว่า กลุ่มผลประโยชน์บางกลุ่ม แสดง บทบาทในการเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหาและผลักดันให้มีการนำไปกำหนดเป็นนโยบายในทาง ปฏิบัติได้

(2) ประชาชนทั่วไป (Citizen) บทบาทสำคัญ ของประชาชนทั่วไปคือ การแสดงความคิดเห็นของประชาชนในกระบวนการที่ขอให้ประชาชนออกเสียงลงคะแนน เพื่อลงมติวินิจฉัยชี้ขาด ในเรื่องที่มีความสำคัญต่อประโยชน์ส่วนรวม ในประเทศที่ประชาชนมีวัฒนธรรมทางการเมืองแบบ มีส่วนร่วมสูงนั้น ประชาชนทั่วไปพยายามแสดงบทบาทในการติดตามและตรวจสอบการตัดสินใจ ของรัฐเพื่อเป็นนโยบายสาธารณะในรูปแบบและช่องทางต่าง ๆ เพื่อมุ่งหวังให้รัฐบาลกำหนด นโยบายสาธารณะที่สอดคล้องกับความต้องการของตนเอง และได้รับประโยชน์สูงสุดจากนโยบาย สาธารณะดังกล่าว

(3) พรรคการเมือง (Political Parties) ถือเป็นช่องทางการรวบรวมความคิดเห็นจากประชาชน และมีหน้าที่กลั่นกรองรวบรวมผลประโยชน์ และผลักดันข้อเรียกร้องดังกล่าวให้เกิดเป็นทางเลือกนโยบาย และนำเสนอเพื่อให้นำไปใช้ในการแก้ไขปัญหาและตอบสนองความต้องการของประชาชน หรืออาจกล่าวได้ว่าพรรคการเมืองทำหน้าที่เป็นนายหน้าของการนำไปกำหนดนโยบาย

(4) สื่อมวลชน (Mass Media) สื่อมวลชนแขนงต่าง ๆ ถือเป็นช่องทางในการเสนอปัญหาและเสนอแนะวิธีการในการแก้ไขปัญหาที่คงบทบาทมาอย่างต่อเนื่อง โดยปัจจุบันพบว่าสื่อมวลชนที่ได้รับการยอมรับว่ามีบทบาทอย่างมากและมีผลกระทบอย่างกว้างขวางในการชี้นำปัญหาเชิงนโยบาย ได้แก่ โทรทัศน์ หนังสือพิมพ์และสื่อออนไลน์เพราะสามารถกระตุ้นความสนใจในประเด็นนโยบายต่าง ๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

จากข้อมูลข้างต้น จะเห็นได้ว่าการกำหนดนโยบายสาธารณะนอกจากจะเกี่ยวข้องกับปัญหาและความต้องการของประชาชนผู้ได้รับผลกระทบแล้ว ยังเกี่ยวข้องกับตัวแสดงต่าง ๆ ที่มีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายสาธารณะ โดยเฉพาะตัวแสดงทางการเมืองที่นอกจากจะเป็นผู้ใช้อำนาจแทนประชาชนอย่างเป็นทางการแล้ว ยังเกี่ยวข้องกับกลุ่มที่ไม่เป็นทางการอีกมากมาย เช่น กลุ่มผลประโยชน์ กลุ่มนักคิด นักวิชาการ รวมทั้งสื่อมวลชนที่มีบทบาทเป็นอย่างมากในปัจจุบัน

2.5 การจัดการศึกษาของโรงเรียนขนาดเล็ก

กรอบแนวทางการบริหารจัดการศึกษาโรงเรียนขนาดเล็ก

คณะกรรมการ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษา ได้ให้ข้อเสนอและกำหนดแผนการดำเนินงานสำหรับการจัดการศึกษาของโรงเรียนขนาดเล็กไว้ ดังนี้

1. การปฏิรูปการศึกษาในทศวรรษที่สอง (พ.ศ. 2552 – 2561) กล่าวถึง มาตรการในการเพิ่มประสิทธิภาพการจัดการศึกษาของโรงเรียนขนาดเล็ก ในประเด็นที่ 4.5 พัฒนาระบบบริหารจัดการทรัพยากรเพื่อการศึกษาให้มีประสิทธิภาพ โดยมีมาตรการหลัก ข้อที่ 2) วางแผนเป็นขั้นตอนและจัดระบบบริหารจัดการเพื่อรองรับการยุบ เลิก หรือควบรวมสถานศึกษาขนาดเล็ก เพื่อให้การใช้ทรัพยากรการศึกษาเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และสอดคล้องกับอัตราการขยายตัวของประชากรที่มีแนวโน้มลดลง โดยมีมาตรการช่วยเหลือเพื่อไม่ให้ผู้เรียนและครูได้รับผลกระทบ (สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา, 2552)

2. มาตรการบริหารจัดการเชิงยุทธศาสตร์ของคณะกรรมการกำหนดเป้าหมายและนโยบายกำลังคนภาครัฐ (คปร.) โดยมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 27 ตุลาคม 2552 เห็นชอบแนวทางการจัดอัตรากำลังและการบริหารการศึกษาระดับพื้นฐานตามข้อเสนอของคณะกรรมการ

กำหนดเป้าหมายและนโยบายกำลังคนภาครัฐ (คปร.) โดยให้กระทรวงศึกษาธิการร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการแก้ปัญหาด้วยการบริหารจัดการ (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน, 2560) โดยมีสาระสำคัญที่เกี่ยวข้องกับโรงเรียนขนาดเล็ก ดังนี้

1) เพิ่มประสิทธิภาพและจัดความสูญเปล่าของโรงเรียนขนาดเล็กโดยมาตรการ ได้แก่ การควบรวม การปรับปรุงประสิทธิภาพ การสร้างเครือข่าย การส่งเสริมให้ภาคส่วนต่าง ๆ เข้ามาสนับสนุนการจัดการศึกษา โดยการจัดทำแผนที่ตั้งสถานศึกษา (School Mapping) และแผนดำเนินงานแบบขั้นบันได

2) มีการควบรวมโรงเรียนขนาดเล็กในพื้นที่ เพื่อให้เกิดขนาดที่เหมาะสมโดยการขุดเซยค่าเดินทาง เพื่อให้เกิดการจัดสรรอัตราครูและงบประมาณในการพัฒนาคุณภาพได้อย่างเต็มที่

3) ดำเนินการพัฒนาคุณภาพในโรงเรียนขนาดเล็กอย่างเร่งด่วน โดยใช้วิธีการต่าง ๆ เช่น การส่งเสริมการดำเนินงานตามนโยบายโรงเรียนดีประจำตำบล การควบรวมและถ่ายโอนสถานศึกษาขนาดเล็ก ที่ไม่อยู่ในพื้นที่ทุรกันดาร ห่างไกล และสนับสนุนค่าพาหนะ

4) ใช้วิธีการจูงใจในการแก้ปัญหาโดยระบบงบประมาณและทรัพยากรทางการศึกษา โรงเรียนที่มีขนาดเล็กมากที่ไม่สามารถจะพัฒนาการจัดการศึกษาให้มีประสิทธิภาพได้ โดยให้ควบรวมเป็นโรงเรียนเพื่อให้เกิดการใช้ทรัพยากรทางการศึกษาร่วมกันอย่างเหมาะสมและมีประสิทธิภาพ

4. คณะกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านการศึกษา ในรายงานของสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านการศึกษา เรื่อง การบริหารจัดการศึกษาโรงเรียนขนาดเล็ก โดยกล่าวถึงว่า การแก้ไขปัญหาโรงเรียนขนาดเล็ก เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการและส่งเสริมความเสมอภาคด้านโอกาสทางการศึกษา ควรควบรวมโรงเรียนขนาดเล็กที่ต้องคำนึงถึงสภาพทางภูมิศาสตร์ สังคม สอดคล้องกับความต้องการของชุมชน โดยให้คณะกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการในภูมิภาค กำหนดนโยบาย หลักเกณฑ์และวิธีการควบรวมโรงเรียนขนาดเล็ก และหน่วยงานรับนโยบาย คือ สถานศึกษาสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ซึ่งจะทำให้เกิดผลดี ดังนี้ (สภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ, 2559)

1) การควบรวมโรงเรียนขนาดเล็ก เป็นนโยบายที่ระบุถึงวิธีการชัดเจน ทำให้สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา โรงเรียน และชุมชน มีความเข้าใจและสามารถนำไปปฏิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพ ความหวงแหนของชุมชนและท้องถิ่นไม่นำไปสู่ความขัดแย้ง เกิดภาคีเครือข่ายทางการศึกษา ส่งเสริมให้เกิดการมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการศึกษาที่มีคุณภาพ

2) สามารถใช้ทรัพยากรทางการศึกษาอย่างประหยัด คุ่มค่า ได้แก่ บุคลากร วัสดุ อุปกรณ์ เพราะจะทำให้มีครูครบทุกชั้น มีจำนวนนักเรียนต่อห้องเหมาะสม มีบรรยากาศที่เอื้อต่อการจัดการเรียนการสอน มีการใช้ทรัพยากรทางการศึกษาร่วมกัน

3) ส่งเสริมให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาคุณภาพการศึกษาอย่างสม่ำเสมอ

4) ประชากรวัยเรียนได้รับการศึกษาอย่างทั่วถึง มีคุณภาพ สามารถเข้ารับบริการทางการศึกษาอย่างความสะดวก

5) การลดค่าใช้จ่ายค่าเข้าเรียนพิเศษของผู้ปกครอง เพราะ เมื่อโรงเรียนมีประสิทธิภาพจะสามารถยกระดับคุณภาพผู้เรียนได้อย่างเต็มที่ตามศักยภาพของผู้เรียน

และคณะกรรมการด้านการศึกษาก็ได้ศึกษาและวิเคราะห์จากประเด็นที่เกี่ยวข้องแล้ว และให้ข้อเสนอแนะว่าการควบรวมโรงเรียนขนาดเล็ก ควรดำเนินการดังนี้

1) กระทรวงศึกษาธิการ ประกาศนโยบายการควบรวมโรงเรียนขนาดเล็กเป็นวาระแห่งชาติ ต้องชัดเจน ต่อเนื่อง และยั่งยืน และสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน กำหนดแผนยุทธศาสตร์การควบรวมโรงเรียนขนาดเล็ก ระยะ 1-3 ปี และแผนพัฒนาการควบรวมโรงเรียนขนาดเล็กแบบขั้นบันไดให้เห็นผลอย่างชัดเจน

2) หน่วยงานต่าง ๆ ประกอบด้วย กระทรวงศึกษาธิการ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา และโรงเรียน มีการดำเนินงานตามขั้นตอนการควบรวมโรงเรียนขนาดเล็กที่มีเป้าหมาย ระยะเวลาที่ชัดเจน เพื่อให้ผู้ปกครอง ชุมชน ท้องถิ่น และผู้มีส่วนเกี่ยวข้องมีส่วนร่วม ในการจัดทำแผนการศึกษารายตำบล ซึ่งใช้ตำบลเป็นฐาน โดยคำนึงถึงความเป็นไปได้ในการควบรวมโรงเรียนขนาดเล็กกับโรงเรียนหลักซึ่งมีอยู่ในแต่ละตำบล สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมและความเป็นไปได้ตามความต้องการของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องและคำนึงถึงว่าประโยชน์ที่จะได้รับจะต้องก่อให้เกิดผลลัพธ์ต่อนักเรียนและคุณภาพของนักเรียนเป็นสำคัญ

3) ในการควบรวมโรงเรียนขนาดเล็กต้องคำนึงถึงพื้นที่ทางภูมิศาสตร์ที่แตกต่างกัน ควรให้มีการให้ความความเห็นชอบผ่านคณะกรรมการศึกษาธิการจังหวัด และศึกษาธิการภาค

4) กระทรวงศึกษาธิการและสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานควรจะต้องสนับสนุนปัจจัยด้านต่าง ๆ ในการบริหารจัดการ แก่โรงเรียนหลักในการควบรวมกับโรงเรียนขนาดเล็กเพื่อให้มีความพร้อม เพียงพอเหมาะสม และเกิดความต่อเนื่อง

5) ในโรงเรียนควบรวมที่ประสบความสำเร็จ กระทรวงศึกษาธิการ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ศึกษาธิการภาค คณะกรรมการศึกษาธิการจังหวัด สำนักงาน

เขตพื้นที่การศึกษา ควรมีการสร้างขวัญกำลังใจให้กับข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา เป็นกรณีพิเศษ

6) ผู้บริหารการศึกษาทุกระดับ ต้องให้ความสำคัญ และขับเคลื่อนนโยบายการควบรวม โรงเรียนขนาดเล็กอย่างจริงจังและต่อเนื่อง

7) สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานควรจะมีการพิจารณากำหนดตำแหน่ง ผู้อำนวยการโรงเรียนขนาดเล็กที่มีความเหมาะสมในการบริหารจัดการการควบรวมโรงเรียนให้เกิด ความคล่องตัวมากยิ่งขึ้น

8) เพื่อให้เกิดการมีส่วนร่วมในการดำเนินงาน จึงควรจัดให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียร่วมเป็น คณะกรรมการบริหารจัดการโรงเรียนขนาดเล็กระดับตำบล

9) จัดทำระเบียบเกี่ยวกับการบริหารจัดการโรงเรียนขนาดเล็ก สังกัดสำนักงาน คณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ได้แก่ งานวิชาการ งบประมาณ บุคคล และบริหารทั่วไป

5. สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI) (2558) เสนอแนวทางการแก้ปัญหา โรงเรียนขนาดเล็ก โดยใช้แนวทาง “แก่งจันทร์โมเดล” ซึ่งเป็นการแก้ปัญหาคารขาดแคลน ทรัพยากรทางการศึกษาของโรงเรียนขนาดเล็กที่เคยประสบความสำเร็จมาแล้ว โดยหลักการ สำคัญ คือ การรวมกลุ่มโรงเรียนขนาดเล็กแต่ละแห่งที่อยู่ใกล้กันเข้าด้วยกัน “สร้างเครือข่าย โรงเรียน” และใช้ทรัพยากรร่วมกันภายในเครือข่ายอย่างมีประสิทธิภาพ

ตัวอย่าง “แก่งจันทร์โมเดล” เป็นการรวมโรงเรียนขนาดเล็ก จำนวน 4 แห่ง ในพื้นที่จังหวัดเลย ซึ่งทุกแห่งเป็นโรงเรียนที่จัดการเรียนการสอนในระดับชั้นอนุบาลจนถึง ประถมศึกษาปีที่ 6 และตั้งอยู่ไม่ห่างไกลกัน (ห่างกันไม่เกิน 10 กิโลเมตร) ซึ่งก่อนรวมกลุ่ม โรงเรียนมีปัญหาครูไม่เพียงพอ ไม่ครบชั้นเรียน และมีทรัพยากรไม่พอในการจัดการศึกษา ทำให้ การเรียนการสอนขาดประสิทธิภาพ จึงทำให้ผู้บริหารของโรงเรียนทุกแห่ง มีแนวคิดในการสร้าง เครือข่ายโรงเรียนเพื่อใช้ทรัพยากรทางการศึกษาร่วมกัน เช่น งบประมาณ บุคลากรทางการศึกษา โดยในขั้นแรกโรงเรียนทุกแห่งจะแบ่งหน้าที่การสอนเฉพาะบางช่วงชั้น หลังจากนั้นจะมีการสร้าง ระบบการเดินทางขนส่งที่เชื่อมโยงกันทั้ง 4 โรงเรียน เพื่อให้นักเรียนเดินทางไปเรียนโรงเรียนภายใน เครือข่ายได้สะดวก โดยนักเรียนระดับชั้นเดียวกันย้ายมาเรียนรวมกันในโรงเรียนตามที่ได้แบ่งช่วง ชั้นไว้ ทำให้จำนวนชั้นเรียนในแต่ละโรงเรียนลดลง แต่จำนวนครูเท่าเดิม ซึ่งหมายความว่าจำนวนครู เฉลี่ยต่อระดับชั้นมีมากขึ้น และห้องเรียนในแต่ละระดับชั้นจะมีจำนวนนักเรียนมากขึ้นในขนาด เหมาะสม หรือในระดับการประหยัดจากขนาด (economy of scale) ทำให้ต้นทุนในการจัดการต่อ หัวลดลง อย่างไรก็ตาม หัวใจหลักของการสร้างเครือข่ายโรงเรียนขนาดเล็กอยู่ที่การเดินทางรับส่ง

นักเรียนไปยังโรงเรียนอื่น ๆ ภายในเครือข่าย ซึ่งชุมชนหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรจะต้องให้การสนับสนุนค่าใช้จ่าย หรือการจัดพาหนะอำนวยความสะดวกในการเดินทางที่ปลอดภัยและเหมาะสมแก่นักเรียน

ทั้งนี้ สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทยได้จัดจำแนกโรงเรียนออกตามขนาดของจำนวนนักเรียน และลักษณะที่ตั้งของโรงเรียน โดยสามารถแบ่งโรงเรียนออกเป็น 5 กลุ่ม ดังนี้

กลุ่มที่ 1 โรงเรียนที่ไม่มีนักเรียนศึกษาอยู่เลย สำหรับโรงเรียนกลุ่มนี้ควรมีการยุบรวมและย้ายทรัพยากรทางการศึกษา ทั้งงบประมาณ บุคลากร ไปยังโรงเรียนอื่นในพื้นที่ใกล้เคียง ซึ่งแนวทางดังกล่าวสามารถทำได้ง่าย และทำได้โดย เนื่องจากไม่มีนักเรียนที่ได้รับผลกระทบจากการยุบรวม

กลุ่มที่ 2 โรงเรียนขนาดเล็กที่ตั้งอยู่ในพื้นที่ที่มีเครือข่ายการคมนาคมที่สะดวก ซึ่งกลุ่มนี้เป็นโรงเรียนที่เข้าเกณฑ์การสร้างเครือข่ายกับโรงเรียนอื่นๆ โดยต้องคำนึงถึงระยะทางระหว่างโรงเรียนภายในเครือข่ายที่ไม่ไกลกันมากนัก และสามารถเดินทางได้โดยไม่ลำบาก ซึ่งการศึกษาคณะผู้วิจัยตั้งเกณฑ์ระยะห่างของโรงเรียนภายในเครือข่ายไม่เกิน 10 กิโลเมตร

กลุ่มที่ 3 โรงเรียนขนาดเล็กที่ตั้งอยู่ในพื้นที่ห่างไกล หรือการคมนาคมไม่สะดวกมีความยากลำบาก รวมถึงโรงเรียนที่อยู่ในพื้นที่สูง สำหรับโรงเรียนในกลุ่มนี้เป็นโรงเรียนที่ไม่เข้าเกณฑ์การรวมเครือข่ายกับโรงเรียนอื่นๆ เพราะมีอุปสรรคในการเดินทางระหว่างโรงเรียนภายในเครือข่าย ดังนั้น การช่วยเหลือหรือสนับสนุนโรงเรียนกลุ่มนี้จึงอาจทำได้โดยการจัดสรรทรัพยากรเพิ่มเติมตามที่โรงเรียนกลุ่มนี้ต้องการ

กลุ่มที่ 4 โรงเรียนที่ไม่ใช่โรงเรียนขนาดเล็กและไม่ได้ตั้งอยู่ในพื้นที่ห่างไกล เป็นกลุ่มที่เข้าเกณฑ์ในการรวมเครือข่ายกับโรงเรียนขนาดเล็กในกลุ่มที่ 2 ถึงแม้ว่าโรงเรียนในกลุ่มนี้จะไม่ใช่โรงเรียนขนาดเล็กที่มีปัญหาขาดแคลนทรัพยากรทางการศึกษา แต่โรงเรียนกลุ่มนี้สามารถช่วยเพิ่มประสิทธิภาพการใช้ทรัพยากรของโรงเรียนขนาดเล็กได้ โดยการเข้าร่วมเครือข่ายกับโรงเรียนขนาดเล็ก และจัดสรรทรัพยากรทางการศึกษาร่วมกัน ในรูปแบบ “โรงเรียนพี่เลี้ยง”

กลุ่มที่ 5 โรงเรียนที่ไม่ใช่โรงเรียนขนาดเล็กและตั้งอยู่ในพื้นที่ห่างไกล สำหรับโรงเรียนกลุ่มนี้ไม่เข้าเกณฑ์ในการรวมเครือข่ายกับโรงเรียนอื่น ๆ เพราะอาจเกิดอุปสรรคในการเดินทางในเครือข่าย ซึ่งโรงเรียนกลุ่มนี้อาจไม่ประสบปัญหาขาดแคลนทรัพยากรทางการศึกษา เพราะไม่ใช่โรงเรียนขนาดเล็ก จึงอาจมีงบประมาณอุดหนุนรายหัวเพียงพอกับความต้องการ

โดยโรงเรียนที่สามารถนำมาจัดเครือข่ายได้ คือโรงเรียนที่อยู่ใน “กลุ่มที่ 2” ซึ่งเป็นโรงเรียนขนาดเล็กและตั้งอยู่ในพื้นที่ที่การคมนาคมสะดวก สามารถเดินทางไปยังโรงเรียนอื่น ๆ ใน

บริเวณใกล้เคียงได้ ซึ่งการจัดเครือข่ายโรงเรียนจะเริ่มจากการเลือกโรงเรียนที่มีจำนวนนักเรียนต่อระดับชั้นน้อยที่สุด และหาโรงเรียนขนาดเล็ก (โรงเรียนในกลุ่มที่ 2) ที่อยู่ในรัศมี 10 กิโลเมตร เพื่อรวมเป็นเครือข่ายเดียวกัน โดยหากรวมเครือข่ายดังกล่าวแล้ว ยังมีจำนวนนักเรียนในเครือข่ายน้อยกว่า 500 คน (ซึ่งเป็นระดับนักเรียนที่เหมาะสมที่สุด) ก็จะนำโรงเรียนในกลุ่มที่ 4 ที่ตั้งอยู่ในพื้นที่ที่การคมนาคมสะดวกในรัศมี 10 กิโลเมตรเข้าร่วมในเครือข่ายดังกล่าวด้วย อย่างไรก็ตามในการรวมเครือข่ายโรงเรียนขนาดเล็ก มีเป้าหมายเชิงเทคนิคที่คาดหวัง คือ มีจำนวนนักเรียนมาเรียนรวมหลังจัดการเครือข่ายแล้วมากกว่า 500 คนต่อเครือข่าย จำนวนนักเรียนเฉลี่ยหลังจากการจัดเครือข่ายแล้วเกินกว่า 20 คนต่อชั้น ซึ่งคณะผู้ศึกษามุ่งหวังให้การจัดเครือข่ายเกิดขึ้นได้จริง แต่ก็ไม่ใช้ความคาดหวังสุดท้าย โดยสามารถอนุโลมได้ หากไม่มีโรงเรียนขนาดเล็กในรัศมี 10 กิโลเมตร ที่สามารถนำเข้ามารวมในเครือข่ายได้

6. แผนบริหารจัดการโรงเรียนขนาดเล็ก (พ.ศ. 2562 – 2565) ของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน โดยกำหนดนโยบาย แนวทาง มาตรการ ดำเนินงานและพัฒนาคุณภาพการศึกษา และรูปแบบการใช้ทรัพยากรร่วมกัน ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดผลการปฏิบัติงานในระดับพื้นที่อย่างจริงจัง ยึดหลักการกระจายอำนาจ การพิจารณาและการตัดสินใจในระดับพื้นที่ เป็นสำคัญจึงได้ดำเนินการตามความพร้อมอย่างค่อยเป็นค่อยไป ดังนี้ (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน, 2562)

1) กำหนดรูปแบบบริหารจัดการโรงเรียนขนาดเล็ก เป็นการบริหารโรงเรียนที่มีจำนวนนักเรียนต่ำกว่า 120 คน และมีแนวโน้มว่าจำนวนนักเรียนในโรงเรียนจะลดลงไปเรื่อย ๆ ด้วยเหตุนี้การกระจายทรัพยากรอันจำกัดภายใต้เงื่อนไขภาวะเศรษฐกิจของประเทศให้กับโรงเรียนทุกโรงเรียนอย่างทั่วถึงจึงอาจเกิดขึ้นได้ยาก จึงได้กำหนดแนวทางการบริหารจัดการโรงเรียนขนาดเล็ก ดังนี้

1.1) โรงเรียนที่มีจำนวนนักเรียนลดลงเรื่อย ๆ เนื่องจากอัตราการเกิดลดลง หรืออัตราการเคลื่อนย้ายประชากรชนวัยเจริญพันธุ์ จากชนบทสู่ชุมชนเมืองหรือมีเด็กวัยเรียนแต่ผู้ปกครองในท้องถิ่นนิยมส่งบุตรหลานไปเรียนในโรงเรียนอื่น ๆ เป็นโรงเรียนขนาดเล็กที่เหมาะสมในการควบรวมโรงเรียน

1.2) โรงเรียนขนาดเล็กที่ไม่สามารถรวมโรงเรียนได้คือ โรงเรียนขนาดเล็กที่ตั้งอยู่ในพื้นที่ห่างไกล ไม่มีหน่วยงานอื่นจัดบริการการศึกษาในพื้นที่ หรือเป็นโรงเรียนที่จัดตั้งขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์เฉพาะ

2) การส่งเสริมการเรียนรู้รวม

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ส่งเสริมให้โรงเรียนขนาดเล็ก จัดการเรียนการสอนแบบเรียนรวม โดยมีรูปแบบ คือ เรียนรวมทุกชั้น และเรียนรวมบางชั้น โดยการสนับสนุนค่าเดินทาง ดังนี้

2.1) นักเรียนที่เดินทางมาเรียนรวมกับโรงเรียนหลักทุกคนจะได้รับการจัดสรรงบประมาณ

2.2) ในปีการศึกษาต่อ ๆ มา นักเรียนที่เข้าใหม่ที่มีอายุตามเกณฑ์ระดับปฐมวัย และการศึกษาภาคบังคับ ที่มีชื่อในทะเบียนบ้านในเขตบริการของโรงเรียนมารวมจะได้รับค่าเดินทางจนจบการศึกษาในระดับชั้นสูงสุดของโรงเรียนหลัก (จนจบการศึกษาภาคบังคับ)

2.3) หากนักเรียนมาเรียนรวมบางชั้น ซึ่งเป็นไปตามแผนการบริหารจัดการโรงเรียนขนาดเล็กของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา จะจัดสรรให้ตามที่เสนอขอ แต่ต้องไม่เกิน 2 ปีการศึกษา

2.4) จัดสรรงบประมาณค่าเดินทางตามระยะทางจากโรงเรียนมารวมถึงโรงเรียนหลัก โดย

- ระยะทางน้อยกว่า 3 กิโลเมตร จัดสรรค่าพาหนะคนละ 10 บาท ต่อวัน
- ระยะทางตั้งแต่ 3-10 กิโลเมตร จัดสรรค่าพาหนะคนละ 15 บาทต่อวัน
- ระยะทางตั้งแต่ 10 กิโลเมตรขึ้นไป จัดสรรค่าพาหนะคนละ 20 บาทต่อวัน

2.5) จัดสรรค่าบริหารจัดการรถรับส่งนักเรียน เป็นรถกระบะ หรือรถที่ได้รับบริจาค และรถตู้โดยสารขนาด 12 ที่นั่ง คันละ 150,000 บาท เพื่อนำนักเรียนไปเรียนรวม

3) สนับสนุนการจัดการเรียนการสอนรูปแบบต่าง ๆ

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน สนับสนุนงบประมาณ สำหรับจัดการเรียนแบบคละชั้น การจัดสรรสื่อการเรียนรู้ให้กับโรงเรียนขนาดเล็กเพื่อการจัดการเรียนศึกษาอย่างมีคุณภาพ และครูสามารถพัฒนาตนเองได้สม่ำเสมอ

4) ส่งเสริมการใช้ทรัพยากรร่วมกันกับภาคส่วนต่าง ๆ

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ร่วมมือกับหน่วยงานอื่น ในการสร้างการรับรู้การใช้ประโยชน์จากโรงเรียนขนาดเล็กที่ไม่มีนักเรียน เป็นแหล่งเรียนรู้ตามความต้องการของชุมชน เช่น กศน. พม. อบต. ฯลฯ

จากข้อมูลการจัดการศึกษาของโรงเรียนขนาดเล็ก จะเห็นได้ว่า หน่วยงานที่เกี่ยวข้องและผู้มีส่วนเกี่ยวข้องรับทราบปัญหาที่เกิดขึ้น ประกอบกับมีผู้เสนอแนะแนวทางเพื่อการแก้ปัญหาอย่างหลากหลาย และมีความพยายามในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวมาอย่างต่อเนื่อง

2.6 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การศึกษางานวิจัยที่เกี่ยวข้อง แบ่งการศึกษาออกเป็น 2 ส่วน ได้แก่ การศึกษางานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับความต่อเนื่องของนโยบาย เพื่อให้เห็นแนวทางการศึกษารูปแบบของการศึกษา ความต่อเนื่องของนโยบายสาธารณะ และการศึกษางานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับนโยบายโรงเรียนขนาดเล็ก เพื่อให้เกิดความเข้าใจต่อข้อมูลนโยบายโรงเรียนขนาดเล็ก นำไปสู่การวิเคราะห์ สังเคราะห์ ข้อมูลการศึกษาให้มีคุณภาพ ซึ่งจากการทบทวนงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาความต่อเนื่องของนโยบายเพื่อการบริหารจัดการโรงเรียนขนาดเล็กของกระทรวงศึกษาธิการ ดังนี้

2.5.1 งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับความต่อเนื่องของนโยบาย

พรณิภา อาษาภา (2561) ศึกษาพัฒนาการของนโยบายเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุในประเทศไทย: การเปรียบเทียบกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะ ผลการวิจัย พบว่า (1) นโยบายเบี้ยยังชีพฯ เกิดจากการมาบรรจบกันของกระแสการเมือง กระแสปัญหา และกระแสนโยบาย สะท้อนลักษณะเด่นในการกำหนดนโยบายสาธารณะ ของ 3 ยุค ได้แก่ ยุคนายอานันท์ ปันยารชุน เป็นสวัสดิการแนวทางใหม่ให้เบี้ยยังชีพฯ เฉพาะผู้ยากไร้ 200 บาทต่อเดือน ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 3 มีนาคม 2535 เริ่มจัดสรรงบประมาณในปี 2536 ในยุคของนายชวน หลีกภัย จากนั้นมีการเปลี่ยนแปลงวิธีดำเนินการหลายครั้งเพื่อให้เหมาะสมกับสภาวะความเป็นจริงและผู้สูงอายุได้รับประโยชน์สูงสุด โดยมีการปรับเพิ่มเป็น 300 บาท และ 500 บาท ต่อเดือนตามลำดับ และเพื่อให้สอดคล้องกับสภาวะเศรษฐกิจ มีการเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญในปี 2551 ยุคของนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ ให้ทุกคนแบบถ้วนหน้า ตรึงอัตราไว้ที่ 500 บาทต่อเดือน และปี 2554 ยุคนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ให้ทุกคน อัตราเป็นขั้นบันได 600-1,000 บาทต่อเดือน (2) บัณฑิตที่มีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายเบี้ยยังชีพที่แตกต่างกัน และผู้ที่มีบทบาทผลักดันนโยบาย พบว่า ยุคนายอานันท์กลุ่มผลประโยชน์เป็นปัจจัยที่สำคัญมากต่อการเข้าสู่วาระนโยบาย การตัดสินใจเชิงนโยบายโดยคณะทำงานฯ สะท้อนการกำหนดนโยบายแบบเน้นการวิเคราะห์เชิงเทคนิค (technocratic) โดยมีนายอานันท์เป็นผู้สนับสนุนนโยบาย (policy advocate) ทำให้รัฐบาลมีนโยบายเบี้ยยังชีพแก่ผู้สูงอายุที่ยากไร้ 200 บาทต่อเดือน ยุคนายอภิสิทธิ์มีการพิจารณาข้อมูลย้อนกลับเห็นว่าเบี้ยยังชีพที่เลือกจ่ายไม่เป็นธรรม นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงนโยบายให้ทุกคน 500 บาทต่อเดือน สะท้อนการกำหนดนโยบายแบบการบริหารจัดการเพื่อแก้ปัญหา (managerial)

โดยมีนายอภิสิทธิ์เป็นผู้ประกอบการนโยบายบริหารจัดการ (administrative policy entrepreneur) ส่วนยุคนางสาวยิ่งลักษณ์ เป็นยุคต่อเนื่องของนโยบายที่เน้นเอาใจประชาชน เพื่อหวังผลการเลือกตั้ง พบว่าผู้สูงอายุถูกทอดทิ้ง สะท้อนการกำหนดนโยบายแบบประชานิยม (populist) ให้เบี้ยยังชีพอัตราขึ้นบันได โดยมีนางสาวยิ่งลักษณ์เป็นผู้ประกอบการนโยบายทางการเมือง (political policy entrepreneur) ทั้งนี้ กระแสการเมืองเป็นการเปิดหน้าต่างนโยบาย (policy window) ให้ประเด็นเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุเป็นนโยบายของรัฐบาล

สพลกิตต์ สังขทิพย์ (2015) ศึกษาวิวัฒนาการของนโยบายการศึกษาที่เกี่ยวข้องกับเด็กต่างด้าว มีวัตถุประสงค์ 1) เพื่อศึกษาเอกสารที่เกี่ยวข้องกับนโยบายทางการศึกษาของเด็กต่างด้าว 2) เพื่อศึกษาวิวัฒนาการนโยบายการศึกษาเกี่ยวข้องกับเด็กต่างด้าว และ 3) เพื่อเสนอความน่าจะเป็นของนโยบายการศึกษาที่เกี่ยวข้องกับเด็กต่างด้าว จากการศึกษาปรากฏผลว่า 1) กฎหมาย นโยบาย และระเบียบเกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษาของเด็กต่างด้าว ตั้งแต่ปี พ.ศ.2491 จนถึงปัจจุบัน มีทั้งสิ้น 17 ฉบับ 2) นโยบายจัดการศึกษาของเด็กต่างด้าวในประเทศไทยเริ่มต้นมาจากองค์ระหว่างประเทศที่ประเทศไทยร่วมเป็นสมาชิก และนำนโยบายดังกล่าวไปสู่การปฏิบัติในประเทศ โดยในยุคแรกนโยบายจะเน้นไปที่บุคคลต่างด้าวที่อยู่ในวัยทำงาน ในเวลาต่อมาจึงจะมีความเฉพาะของเด็กต่างด้าวมากยิ่งขึ้น โดยนโยบายการศึกษาเกี่ยวกับเด็กต่างด้าวมีไม่มากนักและความเปลี่ยนแปลงน้อย อย่างไรก็ตาม นโยบายนี้ไม่ได้อิงตามการเปลี่ยนแปลงทางด้านการเมือง 3) ความน่าจะเป็นของการจัดการศึกษาในอนาคตของเด็กต่างด้าวในประเทศไทยจำเป็นต้องมีการวางแผนอย่างจริงจังสำหรับการจัดการศึกษาในสังคมที่มีความหลากหลาย โดยการกำหนดนโยบายเพื่อให้เหมาะสมกับสภาพสังคมที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างมีพลวัต รวมทั้งยังต้องยกระดับศักยภาพให้เด็กต่างด้าวเป็นอีกหนึ่งกำลังสำคัญในการพัฒนาประเทศต่อไป

เพชรรัตน์ ไสยสมบัติ (2564) ศึกษาการเปรียบเทียบนโยบายป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันของประเทศไทยช่วงรัฐบาล พ.ศ. 2551– 2561 พบว่า มาตรการและนโยบายของทั้งสามรัฐบาล ส่วนใหญ่เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับตัวข้าราชการและนักการเมืองทั้งสิ้น เช่น การจัดระบบงานให้มีความโปร่งใส การบริหารโดยยึดนำหลักธรรมาภิบาล การส่งเสริมระบบคุณธรรมในการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการ ฯลฯ ส่วนที่เกี่ยวข้องกับประชาชน เช่น การสนับสนุนการสร้างค่านิยมของสังคมให้ยึดมั่นในความซื่อสัตย์ การสร้างมาตรฐานด้านคุณธรรม ซึ่งทั้งหมดนี้ล้วนแต่เป็นมาตรการที่เป็นนามธรรม แต่ค่านิยมและพฤติกรรมของคนในสังคมยังไม่เปลี่ยน เป็นเหตุให้มี

การคอร์รัปชันที่ยากจะแก้ไขเยียวยา ดัชนีภาพลักษณ์การคอร์รัปชันจึงอยู่ในระดับใกล้เคียงกัน คือ 35-38 เต็ม 100

อภิพล แซ่ตั้ง (2562) ศึกษาการกำหนดนโยบายต่างประเทศ บนสมมติฐานว่า ระบบการเมืองของรัฐบาลที่แตกต่างกัน จะนำไปสู่ผลลัพธ์ของการกำหนดนโยบายต่างประเทศที่แตกต่างกัน โดยศึกษารัฐบาลของไทยที่เข้าสู่อำนาจด้วยวิธีที่แตกต่างกันสองรัฐบาล คือ รัฐบาลทักษิณ ชินวัตร ที่เข้าสู่อำนาจจากการเลือกตั้ง และ รัฐบาลพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา ที่เข้าสู่อำนาจด้วยการรัฐประหาร และศึกษาระบบการบริหารราชการของรัฐบาลที่ควรจะนำไปสู่การกำหนดนโยบาย ผลการศึกษาพบว่า ปัจจัยที่ทำให้ผลลัพธ์ของการกำหนดนโยบายต่างประเทศของรัฐบาลที่มาระบบที่แตกต่างกันออกมาในทิศทางเดียวกัน คือ เป้าหมายของรัฐบาล และระบอบภายในของรัฐบาลเอง โดยรัฐบาลทักษิณเป็นรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้ง มีความชอบธรรมในการเข้าสู่อำนาจ และยังสามารถครองเสียงส่วนใหญ่ในสภาได้ทำให้ปราศจากฝ่ายตรงข้ามทางการเมืองในการเข้ามาขัดขวางการกำหนดนโยบาย นอกจากนี้ลักษณะการกำหนดนโยบายต่างประเทศของรัฐบาลทักษิณที่ลดอำนาจการกำหนดนโยบายจากกระทรวงการต่างประเทศ มาเป็นให้กระทรวงการต่างประเทศกำหนดนโยบายตามความคิดและวิสัยทัศน์ของทักษิณ ร่วมกับการวางเป้าหมายการกำหนดนโยบายต่างประเทศของรัฐบาลที่ต้องการเป็นผู้นำความร่วมมือทางเศรษฐกิจในระดับภูมิภาคทำให้รัฐบาลกำหนดนโยบายที่พึงพาจีนเป็นหลัก เพราะตอบสนองต่อเป้าหมายนโยบายของรัฐบาลได้มากกว่าตัวเลือกอื่น ในขณะที่รัฐบาลพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา เข้าสู่อำนาจด้วยการรัฐประหาร ทำให้ไม่มีความชอบธรรมในการเข้าสู่อำนาจ แต่สามารถควบคุมการบริหารราชการไว้ได้เบ็ดเสร็จ ทำให้ปราศจากฝ่ายตรงข้ามในการกำหนดนโยบายเหมือนกับทักษิณ แต่การกำหนดนโยบายต่างประเทศของรัฐบาลพลเอกประยุทธ์ กลับไปอยู่ที่กระทรวงการต่างประเทศ และเป็นไปเพื่อการแสวงหาการยอมรับจากนานาชาติ ซึ่งรัฐบาลไม่มีตัวเลือกมากเท่ารัฐบาลทักษิณในการกำหนดนโยบายต่างประเทศทำให้ต้องพึ่งพาจีน ซึ่งไม่สนใจที่มาและความชอบธรรมของรัฐบาลพลเอกประยุทธ์ในการเข้าสู่อำนาจ

สุธิดา แจ่มประจักษ์ (2023) ศึกษาพัฒนาการนโยบายผู้สูงอายุไทย: การปรับเปลี่ยนกระบวนการทัศน์ของนโยบาย มีวัตถุประสงค์เพื่อนำเสนอพัฒนาการของนโยบายผู้สูงอายุไทยในมิติกระบวนการทัศน์ของนโยบาย ผลการศึกษาพบว่า พัฒนาการของนโยบายผู้สูงอายุไทยแบ่งเป็น 3 ยุค ได้แก่ 1) ยุคแห่งการสงเคราะห์ ก่อน พ.ศ. 2524 ตัวแสดงทางนโยบายมีระบบความเชื่อเกี่ยวกับผู้สูงอายุว่า ต้องได้รับการดูแลจากครอบครัว ถ้าไม่ได้รับการดูแล รัฐต้องให้ความช่วยเหลือ ส่งผลให้กระบวนการทัศน์หลักของนโยบาย คือ การสงเคราะห์ที่มุ่งให้การช่วยเหลือเบื้องต้นแก่ผู้สูงอายุที่อยู่

ในภาวะยากลำบาก 2) ยุคแห่งการสร้างสวัสดิการ พ.ศ.2525-2539 ตัวแสดงมีระบบความเชื่อเกี่ยวกับผู้สูงอายุว่า เป็นบุคคลที่มีคุณค่าสมควรได้รับสวัสดิการที่ดี ส่งผลให้กระบวนทัศน์หลักของนโยบาย คือ การจัดสวัสดิการให้แก่ผู้สูงอายุที่มีคุณสมบัติตามเกณฑ์ที่กำหนด และ 3) ยุคแห่งการคุ้มครองสิทธิ พ.ศ. 2540-2561 ตัวแสดงมีความเชื่อเกี่ยวกับผู้สูงอายุหลากหลายทั้งผู้สูงอายุที่ไร้พลังและยังคงศักยภาพ ซึ่งทุกคนควรมีสิทธิในการรับบริการอย่างเท่าเทียมกัน ส่งผลให้กระบวนทัศน์หลักของนโยบาย คือ การส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิผู้สูงอายุ มุ่งเน้นการจัดบริการให้แก่ผู้สูงอายุทุกคนตามสิทธิขั้นพื้นฐาน การปรับเปลี่ยนกระบวนทัศน์ของนโยบายผู้สูงอายุไทยมีลักษณะเพิ่มเติมและแทนที่ คือ ในยุคใหม่มีการเกิดขึ้นของกระบวนทัศน์ใหม่ และแทนที่กระบวนทัศน์เดิม ทำให้มีการเปลี่ยนสถานะจากกระบวนทัศน์หลักในยุคเดิมเป็นกระบวนทัศน์รองในยุคใหม่ ดังนั้นในปัจจุบันนโยบายผู้สูงอายุไทยจึงประกอบด้วยทั้งสามกระบวนทัศน์ ทั้งนี้ ผู้กำหนดนโยบายเลือกใช้นโยบายให้มีความสมดุลทั้งการสงเคราะห์ การจัดสวัสดิการและการคุ้มครองสิทธิตามสถานการณ์

จากประเด็นในการศึกษางานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับความต่อเนื่องของนโยบาย ทั้งในลักษณะของพัฒนาการ วิวัฒนาการ และการเปรียบเทียบนโยบายซึ่งมีความหลากหลายของประเด็นที่ใช้เป็นกรอบในการศึกษา ดังนั้น ผู้วิจัยจึงได้นำประเด็นที่สำคัญต่อการนำมากำหนดเป็นกรอบและประเด็นศึกษาในงานวิจัยขึ้นนี้ ได้แก่ ทฤษฎีการตัดสินใจกับการกำหนดนโยบายสาธารณะ ซึ่งนโยบายบริหารจัดการโรงเรียนขนาดเล็กของกระทรวงศึกษาธิการ เป็นไปตามลักษณะของทฤษฎีการเปลี่ยนแปลงจากเดิมบางส่วน (Incremental Theory)

2.5.2 งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับทฤษฎีการเปลี่ยนแปลงจากเดิมบางส่วน (Incremental Theory)

Nandini Rajagopalan and Abdul M. A. Rasheed (1995) ศึกษาแบบจำลองการเพิ่มขึ้น (Incremental Model) ของการกำหนดนโยบายและการเปลี่ยนแปลงที่ไม่เพิ่มขึ้น (Non – Incremental change) : การทบทวนและสังเคราะห์อย่างมีวิจารณ์ญาณ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อทบทวนแบบจำลอง “disjointed incrementalism” และ “logical incrementalism” และระบุความแตกต่างที่สำคัญระหว่างแบบจำลองดังกล่าว และเพื่อระบุคำอธิบายที่สำคัญสำหรับการกำหนดนโยบายแบบ non-incremental และบูรณาการและปรับบทสรุปกับมุมมองแบบ incrementalist ผ่านการพัฒนาแบบจำลองซึ่งระบุบริบทเฉพาะในแต่ละแบบจำลองที่เพิ่มขึ้นหรือไม่เพิ่มขึ้นซึ่งมีแนวโน้มที่จะนำไปใช้ได้มากที่สุด พบว่า การทบทวนแบบจำลองการเพิ่มขึ้นสองแบบระบุความแตกต่างตามบริบทที่สำคัญ และแนะนำว่าไม่เหมาะสมที่จะนำไปใช้แทนกัน และตามแนวคิดนี้ แม้

จะมีความแตกต่าง แต่ทั้งสองโมเดลก็สอดคล้องกับการกำหนดนโยบายที่ไม่เพิ่มขึ้น หากใช้มุมมองตามบริบทและระยะยาว การใช้แบบจำลองที่พัฒนาขึ้นเป็นหลักในพื้นที่นโยบายสาธารณะ โดยระบุสิ่งไร้เจ้าขององค์กร/สิ่งแวดล้อมสี่แบบ ซึ่งสามารถย้ายองค์กรจากโหมดการเพิ่มไปสู่โหมดการกำหนดนโยบายที่ไม่เพิ่มได้

สุธาดา เมฆรุ่งเรืองกุล (2553) ศึกษาพลวัตในกระบวนการตัดสินใจนโยบายของรัฐต่อรัฐวิสาหกิจ กรณีศึกษา: บริษัท ไทยเดินเรือทะเล จำกัด (บพด.) กับการตัดสินใจร่วมทุนกับกลุ่มบริษัท เจ้าของเรือไทยเพื่อจัดตั้งสายการบินเรือแห่งชาติ กรณีศึกษา: บริษัท ท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน) (ทอท.) กับการตัดสินใจสร้างท่าอากาศยานนานาชาติสุวรรณภูมิ ผลการศึกษาพบว่า ตัวแบบการตัดสินใจแบบค่อยเป็นค่อยไป สามารถนำมาใช้อธิบายกระบวนการตัดสินใจของระดับนโยบายของรัฐได้ดีกว่าตัวแบบการตัดสินใจแบบถึงชยะ เพราะเมื่อการดำเนินนโยบายของรัฐ ได้ริเริ่มขึ้นและถูกผลักดันไปสู่การนำนโยบายไปปฏิบัติ นั้น ผู้ที่เกี่ยวข้องในระดับปฏิบัติจะนำนโยบายต่าง ๆ เหล่านั้นแปลงสู่แผนปฏิบัติการและกระจายลงสู่การตัดสินใจในระดับปฏิบัติการรายวัน ซึ่งในขั้นตอนนี้ผู้ดำเนินนโยบายในระดับปฏิบัติมีกระบวนการตัดสินใจระดับปฏิบัติตามตัวแบบการตัดสินใจแบบค่อยเป็นค่อยไป

จากข้อมูลงานวิจัยเกี่ยวกับทฤษฎีการเปลี่ยนแปลงจากเดิมบางส่วนช่วยให้สามารถนำการตัดสินใจกำหนดนโยบาย ตามทฤษฎีการเปลี่ยนแปลงจากเดิมบางส่วน (Incremental Theory) มาใช้วิเคราะห์การตัดสินใจในการกำหนดนโยบายสาธารณะได้มากขึ้น

2.5.3 งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษาโรงเรียนขนาดเล็ก

(1) กลุ่มนักวิจัยที่เสนอสร้างเครือข่ายโรงเรียนขนาดเล็ก

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI) (2558) เสนอแนวทางการแก้ปัญหาโรงเรียนขนาดเล็ก โดยมีหลักการสำคัญคือการรวมกลุ่มของโรงเรียนขนาดเล็กแต่ละแห่งที่อยู่ใกล้กันเข้าด้วยกัน ด้วยการ “สร้างเครือข่ายโรงเรียน” และใช้ทรัพยากรร่วมกันภายในเครือข่ายอย่างมีประสิทธิภาพ และเสนอแนวทางการสร้างเครือข่ายโรงเรียนขนาดเล็ก โดยเริ่มจากการสร้างความเข้าใจกับผู้ปกครอง และชุมชน โดยแสดงให้เห็นถึงประโยชน์ที่นักเรียนจะได้หากเข้าร่วมเป็นโรงเรียนเครือข่าย และผู้บริหารโรงเรียนและครู ควรยึดเป้าหมายผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนของนักเรียนเป็นสำคัญ เน้นการสร้างความร่วมมือกับผู้บริหารโรงเรียนขนาดเล็กในบริเวณใกล้เคียง เพื่อเป็นจุดเริ่มต้นที่ดีในการจัดตั้งเครือข่ายโรงเรียนในลำดับต่อไป อย่างไรก็ตาม ภาครัฐหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถเข้ามามีบทบาทในการสนับสนุนหรือจัดให้มีพาหนะ หรือ

ค่าใช้จ่ายในการเดินทางระหว่างโรงเรียนในเครือข่าย เนื่องจากหัวใจสำคัญของแนวทางดังกล่าวนี้คือการเคลื่อนย้ายนักเรียนไปยังโรงเรียนต่างๆ ภายในเครือข่ายให้เป็นไปด้วยความปลอดภัย และสะดวก

การณัฐพิชชา กชกานน et al. (2563) ได้ศึกษาข้อมูลพื้นฐานโรงเรียนขนาดเล็กกรณีศึกษา : โครงการส่งเสริมการมีส่วนร่วมภาคประชาสังคมเพื่อพัฒนาคุณภาพการศึกษา พบว่านโยบายการยุบควบรวมสถานศึกษา เจ้าหน้าที่ของรัฐได้เสนอประเด็นว่า ต้องมีการทำงานร่วมกันหลายภาคส่วน ไม่ได้ทำแค่ภาคการศึกษา เนื่องจากนโยบายนี้ส่งผลกระทบในวงกว้าง ดังนั้นจึงจำเป็นจะต้องศึกษารายละเอียดของแต่ละพื้นที่ ต้องมีการสร้างความเข้าใจในการทำงานร่วมกันของภาครัฐในการดำเนินงานตามแนวนโยบาย และมีข้อเสนอเชิงนโยบาย 4 ด้าน คือ 1) ด้านการบริหารจัดการ 2) ด้านคุณภาพการจัดการเรียนรู้ 3) ด้านการขับเคลื่อนนโยบายสู่การปฏิบัติ และ 4) ข้อเสนอด้านอื่น ๆ

จันทร์จิรา จุมพลหล้า และคณะ (2557) ศึกษารูปแบบความสำเร็จการจัดการศึกษาโรงเรียนขนาดเล็กในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ พบว่า 1. แนวคิดการปฏิรูปการยกระดับโรงเรียนขนาดเล็กโดยการยุบหรือควบรวมโรงเรียน ตามนโยบายของรัฐที่ระบุถึงความคั่งค้างทางการศึกษา ไม่ใช่แนวทางแก้ปัญหาที่จะมีผลสำเร็จทุกกรณี ดังนั้น สิ่งที่ต้องพิจารณาก่อนที่จะดำเนินการยุบหรือควบรวมโรงเรียนขนาดเล็ก รัฐจึงควรให้ความสำคัญกับความคิดเห็นของผู้ปกครอง หรือชุมชนว่าต้องการยุบหรือควบรวมโรงเรียนหรือไม่ อย่างไรบ้าง แต่หากโรงเรียนขนาดเล็กมีความพร้อมแต่ไม่สามารถจัดการศึกษาให้นักเรียนมีคุณภาพไม่ดีเท่าที่ควร (ดี เก่ง มีความสุข) ชุมชนก็พร้อมที่จะควบรวมหรือยุบโรงเรียนขนาดเล็กดังกล่าวเพื่อให้บุตรหลานได้รับการศึกษาที่มีคุณภาพต่อไป 2. การขับเคลื่อนของผู้บริหารสถานศึกษา ครูผู้สอน ผู้ปกครองนักเรียน และชุมชน ในรูปแบบของการทำงานร่วมกันอย่างมีระบบ ตั้งแต่การวางแผนการปฏิบัติงาน พัฒนาหลักสูตรสถานศึกษา จัดกระบวนการเรียนการสอน การวัดและประเมินผล การพัฒนาแหล่งเรียนรู้และสื่อการเรียนการสอน การหางบประมาณ ทำให้โรงเรียนขนาดเล็กประสบผลสำเร็จในการจัดการศึกษา ผู้เรียนมีคุณภาพตามมาตรฐานการศึกษา (ดี เก่ง มีความสุข) ให้สามารถเรียนต่อได้ในระดับที่สูงขึ้นและมีอาชีพและความรู้ที่ได้จากการศึกษาวิจัยครั้งนี้จะนำไปสู่แนวทางการส่งเสริมคุณภาพการจัดการศึกษาของโรงเรียนขนาดเล็กที่อยู่ในเกณฑ์การยุบ หรือควบรวม ให้คงอยู่อย่างมีประสิทธิภาพต่อไป

ไพรัช มณีโชติ (2561) ศึกษา นโยบาย และการดำเนินงานบริหารจัดการโรงเรียนขนาดเล็ก จากปี พ.ศ. 2520 ถึง พ.ศ. 2559 พบว่า นโยบายช่วงทศวรรษที่ 1 ระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยการจัดตั้งโรงเรียนประถมศึกษาขึ้น ช่วงทศวรรษที่ 2 มีพระราชบัญญัติ

การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ซึ่งกำหนดให้มีการศึกษาภาคบังคับจำนวนเก้าปี และช่วงทศวรรษที่ 3 มีนโยบายดำเนินงานของโรงเรียนขนาดเล็กในสังกัดในหลายประเด็น คือ สนับสนุนให้มีการลดจำนวนโรงเรียนขนาดเล็กโดยการรวมหรือเลิกล้ม สำหรับสภาพการดำเนินการบริหารจัดการศึกษาในโรงเรียนขนาดเล็ก พบว่า ด้านการบริหารงานบุคคลส่งผลต่อการจัดการศึกษาของโรงเรียนขนาดเล็ก คือ ช่วงศตวรรษที่ 1 และศตวรรษที่ 2 มีการกำหนดอัตรากำลังข้าราชการครูที่มีจำนวนนักเรียนไม่เกิน 40 คน แต่ช่วงศตวรรษที่ 3 และ 4 การบริหารงานบุคคลมีความเปลี่ยนแปลงมาก สถาบันอุดมศึกษาที่เคยผลิตนักศึกษาครูสาขาวิชาการประถมศึกษาจำนวนมากปรับมาเป็นการผลิตครูเฉพาะทางในสาขาที่ขาดแคลน แต่ในขณะเดียวกันจำนวนโรงเรียนขนาดเล็กเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ การจัดการเรียนการสอนในโรงเรียนขนาดเล็กต้องการครูที่มีพื้นฐานการสอนหลายกลุ่มสาระการเรียนรู้ หรือลักษณะการสอนแบบบูรณาการ ทำให้ครูในโรงเรียนขนาดเล็กไม่สามารถบูรณาการการสอนทุกวิชาได้

(2) กลุ่มนักวิจัยที่เสนอการจัดการศึกษาโรงเรียนขนาดเล็กด้วยรูปแบบอื่น ๆ

เพ็ญภา ชูพงษ์ (2557) ศึกษาการบริหารจัดการโรงเรียนขนาดเล็กแบบมีส่วนร่วมของชุมชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พบว่า รูปแบบที่เหมาะสมในการแก้ปัญหาของโรงเรียนขนาดเล็กแบบมีส่วนร่วมของชุมชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การแก้ไขปัญหาต้องมีความยืดหยุ่นในการกำหนดรูปแบบ ให้เหมาะสมกับสภาพพื้นที่ วัฒนธรรม และความพร้อมของท้องถิ่น ควรมีนโยบายให้มีความชัดเจนและต่อเนื่องในการแสวงหาความร่วมมือในการจัดการศึกษา ร่วมกัน ส่งเสริมให้มีแผนปฏิบัติงานด้านวิชาการ งบประมาณ บุคคล และบริหารทั่วไปให้สอดคล้องกัน เช่น ส่งเสริมให้มีระบบการพัฒนาคณาจารย์ในโรงเรียนขนาดเล็ก การจัดระบบการเรียนรู้แบบศูนย์การเรียนรู้หรือการสอนแบบคละชั้น การใช้เทคโนโลยีที่เหมาะสม ส่งเสริมให้มีการจัดงบประมาณในรูปแบบของกองทุนพัฒนาโรงเรียนขนาดเล็ก ให้ชุมชนและท้องถิ่นมีส่วนร่วม ส่งเสริมให้วิทยากรในท้องถิ่น ปราชญ์ชาวบ้าน หรือครูที่เกษียณอายุราชการแล้วมาช่วยในการจัดการเรียนการสอน ส่งเสริมการใช้เทคโนโลยีทางการศึกษา เช่น ระบบอินเตอร์เน็ตความเร็วสูง และระบบการเรียนการสอนทางไกลผ่านดาวเทียมในโรงเรียนขนาดเล็กอย่างทั่วถึง การจัดกิจกรรมเพื่อส่งเสริมความสัมพันธ์ระหว่างกันด้วยการสร้างเครือข่ายพัฒนาคุณภาพให้เกิดการระดมทรัพยากรจากทุกภาคส่วน เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารการศึกษาให้เกิดความอิสระและคล่องตัว ให้เป็นโรงเรียนดีในชุมชน โดยมีองค์ประกอบที่สำคัญ คือ บ้าน วัด และโรงเรียน ซึ่งแต่ละแห่งจะมีอัตลักษณ์และวัฒนธรรมท้องถิ่น สภาพภูมิศาสตร์ บริบทที่แตกต่างกัน ตลอดจน

การส่งเสริมสิทธิของชุมชนในเรื่องการจัดการศึกษาของตนเอง และการกระจายอำนาจไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เข้ามามีบทบาทในการจัดการศึกษาในโรงเรียนขนาดเล็กให้มากขึ้น

ชัย สันกวาน และ พูนชัย ยาวิราช (2557) ศึกษายุทธศาสตร์การบริหารจัดการโรงเรียนขนาดเล็กในอนาคต (พ.ศ. 2556 - 2565) สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน เขตภาคเหนือตอนบน พบว่า 1. ภาพของการบริหารจัดการโรงเรียนขนาดเล็กในอนาคตจะต้องเร่งรัดพัฒนาคุณภาพ และมาตรฐานการศึกษาการจัดการศึกษาโดยใช้พื้นที่หรือชุมชนเป็นฐานโดยมีเป้าหมายในการจัดการศึกษาเพื่อพัฒนาเด็กนักเรียนให้มีทักษะและคุณลักษณะที่เหมาะสมกับศตวรรษที่ 21 สร้างจุดเด่นหรือจุดแข็งของตนเอง ให้ทุกภาคส่วนมีส่วนร่วมในการศึกษา ทุกคนสามารถเรียนรู้ร่วมกันได้ตลอดชีวิต ใช้เทคโนโลยีที่มีความเจริญก้าวหน้าอย่างรวดเร็วและมีเครือข่ายที่ขยายไปเกือบทุกอาณาบริเวณในการจัดการเรียนรู้ จัดกระบวนการเรียนรู้โดยใช้ชุมชนเป็นฐานในการขับเคลื่อนในการจัดการศึกษา และ 2. ยุทธศาสตร์การบริหารจัดการโรงเรียนขนาดเล็กในอนาคต (พ.ศ.2556 – 2565) สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน โดยพัฒนาเครือข่ายโรงเรียนขนาดเล็กให้มีความเข้มแข็ง นำเทคโนโลยีที่ใช้จัดการสารสนเทศและการสื่อสาร (Information Communication Technology : ICT) มาใช้ในการบริหารและการจัดการเรียนการสอนอย่างเป็นระบบ เสริมสร้างระบบการบริหารจัดการโรงเรียนขนาดเล็กแบบมีส่วนร่วมให้เข้มแข็ง และสร้างเอกลักษณ์ของสถานศึกษา และพัฒนาอัตลักษณ์ผู้เรียน

จากข้อมูลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการโรงเรียนขนาดเล็กดังกล่าว จะเห็นได้ว่า งานวิจัยส่วนใหญ่จะให้ข้อเสนอในการสร้างเครือข่ายโรงเรียน กลุ่มโรงเรียน หรือการยกระดับโรงเรียนขนาดเล็กด้วยการยุบหรือควบรวมโรงเรียน และระบุถึงแนวทางการบริหารจัดการโรงเรียนขนาดเล็ก รวมทั้งวิธีการต่าง ๆ ที่จะมีส่วนช่วยในการพัฒนาคุณภาพของโรงเรียนขนาดเล็ก ซึ่งมีความสอดคล้องเชื่อมโยงกับนโยบายเพื่อการบริหารจัดการโรงเรียนขนาดเล็กที่มีมาเพื่อแก้ไขปัญหาโรงเรียนขนาดเล็กมาอย่างต่อเนื่อง และงานวิจัยในครั้งนี้จะอธิบายความต่อเนื่องของนโยบายเพื่อการบริหารจัดการโรงเรียนขนาดเล็กของกระทรวงศึกษาธิการ ตามรูปแบบการตัดสินใจในการกำหนดนโยบายสาธารณะในทฤษฎีการเปลี่ยนแปลงจากเดิมบางส่วน (Incremental Theory)

กรอบแนวคิดในการวิจัย (Conceptual Framework)

นโยบายเพื่อการบริหารจัดการโรงเรียนขนาดเล็ก ระหว่างปี พ.ศ. 2553 - 2565

- โรงเรียนดีประจำตำบล
- รวมโรงเรียนขนาดเล็ก
- โรงเรียนดีใกล้บ้าน (แม่เหล็ก)
- โรงเรียนคุณภาพประจำตำบล
- โรงเรียนคุณภาพของชุมชน
- โรงเรียนคุณภาพ

วิเคราะห์ความต่อเนื่องตามทฤษฎีการเปลี่ยนแปลงจากเดิมบางส่วน (Incremental Theory) จาก

1. การพิจารณาเลือกทางเลือกในการแก้ไขปัญหา กระแสปัญหา สถานการณ์ และสภาพสังคม
2. ผลลัพธ์ที่ต้องการ ความคาดหวัง ภาพความสำเร็จ และเป้าหมายของนโยบาย
3. การนิยามปัญหา
4. วิธีการดำเนินงาน กลุ่มเป้าหมาย
5. แนวคิดที่เกี่ยวข้องกับการต่อยอดจากปัญหา หรือวิธีการเดิม

ภาพประกอบ 4 แสดงกรอบแนวคิดในการวิจัย (Conceptual Framework)

ที่มา: ผู้วิจัย

การวิจัยเรื่อง การศึกษาความต่อเนื่องของนโยบายเพื่อการบริหารจัดการโรงเรียนขนาดเล็ก ระหว่างปี พ.ศ. 2553 – 2565 ในครั้งนี้ ผู้วิจัยมุ่งศึกษานโยบายเพื่อการบริหารจัดการโรงเรียนขนาดเล็กที่มี ระหว่างปี พ.ศ. 2553 – 2565 จำนวน 6 นโยบาย ประกอบด้วย (1) นโยบายโรงเรียนดีประจำตำบล (2) นโยบายรวมโรงเรียนขนาดเล็ก (3) นโยบายโรงเรียนดีใกล้บ้าน (แม่เหล็ก) (4) นโยบายโรงเรียนคุณภาพประจำตำบล (5) นโยบายโรงเรียนคุณภาพของชุมชน และ (6) นโยบายโรงเรียนคุณภาพ แล้วนำมาวิเคราะห์การกำหนดนโยบายตามทฤษฎีการเปลี่ยนแปลงจากเดิมบางส่วน (Incremental Theory) โดยพิจารณาจากองค์ประกอบ ดังนี้

1. การพิจารณาเลือกทางเลือกในการแก้ไขปัญหา กระแสปัญหา สถานการณ์ และสภาพสังคม ซึ่งประกอบด้วย สภาพแวดล้อมทางการเมือง บริบทสังคม สภาพการอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบายสาธารณะ

2. การพิจารณาผลลัพธ์ ความคาดหวัง และภาพความสำเร็จของนโยบายที่ผู้กำหนดนโยบายต้องการหรือคาดว่าจะได้รับจากการดำเนินนโยบายดังกล่าว
3. การนิยามปัญหาของแต่ละนโยบาย ตามที่ผู้กำหนดนโยบายและผู้เกี่ยวข้องให้ความหมาย หรือระบุถึงที่มาของการเกิดนโยบาย
4. วิธีการดำเนินงาน กลุ่มเป้าหมาย ซึ่งผู้กำหนดนโยบาย มอบหมายแนวทาง การดำเนินงาน กำหนดบทบาทภารกิจในการขับเคลื่อนนโยบายไปสู่การปฏิบัติ
5. การต่อยอดจากปัญหา หรือวิธีการเดิม ซึ่งเป็นการค้นหาแนวคิด สภาพปัญหา หรือวิธีการ ที่ผู้กำหนดนโยบายกล่าวถึงว่าเป็นการต่อยอดมาจากนโยบายเดิมอย่างไร



บทที่ 3

ระเบียบวิธีวิจัย

3.1 การออกแบบการวิจัย

การวิจัยนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยผู้วิจัยได้รวบรวมข้อมูลนโยบายเพื่อการบริหารจัดการโรงเรียนขนาดเล็ก ระหว่างปี พ.ศ. 2553 - 2565 โดยใช้เครื่องมือการค้นคว้าและรวบรวมข้อมูลทางด้านเอกสาร (Documentary Analysis) จากเอกสารราชการ เอกสารทางอิเล็กทรอนิกส์ วารสาร บทความข่าว งานวิจัย วารสารวิชาการ เพื่อนำมาวิเคราะห์ตามกรอบของทฤษฎีการเปลี่ยนแปลงจากเดิมบางส่วน (Incremental Theory)

3.2 ประเภทของแหล่งข้อมูล

ในการศึกษาความต่อเนื่องของนโยบายเพื่อการบริหารจัดการโรงเรียนขนาดเล็ก ระหว่างปี พ.ศ. 2550 – 2565 ผู้วิจัยได้กำหนดประเภทของข้อมูลและแหล่งข้อมูลที่ใช้ในการสืบค้นและรวบรวมข้อมูลในแต่ละประเด็นไว้เป็นหมวดหมู่ เพื่อเป็นกรอบในการเข้าถึงแหล่งข้อมูลที่หลากหลายและครอบคลุม โดยกำหนดประเด็นที่ศึกษาออกเป็น 2 ประเด็น ได้แก่

1) นโยบายที่ออกมาเพื่อการบริหารจัดการโรงเรียนขนาดเล็ก ระหว่างปี พ.ศ. 2550 – 2565 โดยศึกษาจากเอกสารรายงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น กระทรวงศึกษาธิการ สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศ เป็นต้น ข้อมูลจากแหล่งออนไลน์ บทความวิชาการ งานวิจัย ข่าวสารที่เกี่ยวข้อง

2) ความต่อเนื่องของนโยบายเพื่อการบริหารจัดการโรงเรียนขนาดเล็ก ระหว่างปี พ.ศ. 2553 – 2565 จำนวน 6 นโยบาย ประกอบด้วย (1) นโยบายโรงเรียนดีประจำตำบล (2) นโยบายรวมโรงเรียนขนาดเล็ก (3) นโยบายโรงเรียนดีใกล้บ้าน (แม่เหล็ก) (4) นโยบายโรงเรียนคุณภาพประจำตำบล (5) นโยบายโรงเรียนคุณภาพของชุมชน และ (6) นโยบายโรงเรียนคุณภาพจากบทความวิชาการ งานวิจัย รวมทั้งแหล่งข้อมูลออนไลน์ทั้งจากเว็บไซต์ต่าง ๆ ที่น่าเชื่อถือ

ตาราง 5 แสดงวิธีการเก็บรวบรวมข้อมูล

ประเด็น	แหล่งข้อมูลเอกสาร
นโยบายเพื่อการบริหารจัดการโรงเรียนขนาดเล็ก ระหว่างปี พ.ศ. 2550 – 2565	- กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ - เอกสารราชการ
(1) นโยบายโรงเรียนดีประจำตำบล	- เว็บไซต์หน่วยงาน / เว็บไซต์อื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง
(2) นโยบายรวมโรงเรียนขนาดเล็ก	- คู่มือ แนวปฏิบัติ
(3) นโยบายโรงเรียนดีใกล้บ้าน (แม่เหล็ก)	- เอกสารราชการ
(4) นโยบายโรงเรียนคุณภาพประจำตำบล	- คู่มือ แนวปฏิบัติ
(5) นโยบายโรงเรียนคุณภาพของชุมชน	- บทความ งานวิจัย
(6) นโยบายโรงเรียนคุณภาพ	- ข่าว บทสัมภาษณ์
ความต่อเนื่องของนโยบาย	- เอกสารราชการ
- การพิจารณาเลือกทางเลือกในการแก้ไข	- คู่มือ แนวปฏิบัติ
ปัญหา กระแสปัญหา สภาพสังคม	- บทความ งานวิจัย
- การพิจารณาผลลัพธ์ ความคาดหวัง และ	- ข่าว บทสัมภาษณ์
ภาพความสำเร็จของนโยบาย	
- การนิยามปัญหา	
- วิธีการดำเนินงาน กลุ่มเป้าหมาย	
- การต่อยอดจากปัญหา หรือวิธีการเดิม	

3.3 การวิเคราะห์ข้อมูล

ผู้วิจัยใช้วิธีการวิเคราะห์เนื้อหา (Content Analysis) โดยการจำแนกชนิดข้อมูล (Typological Analysis) ในรูปแบบของการวิเคราะห์ส่วนประกอบ (Component Analysis) แล้วใช้การวิเคราะห์สรุปอุปนัย (Analytic Induction) เพื่อตีความข้อมูลตามกรอบแนวคิดการวิจัยที่กำหนด ในการวิเคราะห์ความต่อเนื่องของนโยบายเพื่อการบริหารจัดการโรงเรียนขนาดเล็ก ผ่านแนวคิดของทฤษฎีการเปลี่ยนแปลงจากเดิมบางส่วน (Incremental Theory) เพื่อนำไปสู่การสรุปและอภิปรายผลการศึกษาที่ชัดเจน

บทที่ 4

ผลการศึกษา

การศึกษาเรื่อง ความต่อเนื่องของนโยบายเพื่อการบริหารจัดการโรงเรียนขนาดเล็ก ระหว่างปี พ.ศ. 2553 – 2565 มีวัตถุประสงค์ 1. เพื่อศึกษาความต่อเนื่องของนโยบายเพื่อการบริหารจัดการโรงเรียนขนาดเล็ก ระหว่างปี พ.ศ. 2553 – 2565 และ 2. เพื่อศึกษาการเปลี่ยนแปลงของนโยบายเพื่อการบริหารจัดการโรงเรียนขนาดเล็ก ระหว่างปี พ.ศ. 2553 – 2565 ซึ่งเป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยใช้เครื่องมือการค้นคว้าและรวบรวมข้อมูลทางด้านเอกสาร (Documentary Analysis) เพื่อนำมาวิเคราะห์ความต่อเนื่องและการเปลี่ยนแปลงใน 5 ประเด็น ประกอบด้วย 1. การพิจารณาเลือกทางเลือกในการแก้ไขปัญหา กระแสปัญหา สภาพสังคม 2. การพิจารณาผลลัพธ์ ความคาดหวัง และภาพความสำเร็จของนโยบาย 3. การนิยามปัญหา 4. วิธีการดำเนินงาน และเป้าหมาย และ 5. การต่อยอดจากปัญหา หรือวิธีการเดิม ตามกรอบของทฤษฎีการเปลี่ยนแปลงจากเดิมบางส่วน (Incremental Theory) ซึ่งผู้วิจัยนำข้อมูลมาวิเคราะห์ และเสนอผลการวิเคราะห์ ประกอบด้วย 3 ส่วน ได้แก่

ส่วนที่ 1 นโยบายเพื่อการบริหารจัดการโรงเรียนขนาดเล็ก ระหว่างปี พ.ศ. 2553 – 2565

ส่วนที่ 2 ความต่อเนื่องของนโยบายเพื่อการบริหารจัดการโรงเรียนขนาดเล็ก ระหว่างปี พ.ศ. 2553 – 2565

ส่วนที่ 3 ความเปลี่ยนแปลงของนโยบายเพื่อการบริหารจัดการโรงเรียนขนาดเล็ก ระหว่างปี พ.ศ. 2553 – 2565

ดังรายละเอียดต่อไปนี้

4.1 นโยบายเพื่อการบริหารจัดการโรงเรียนขนาดเล็ก ระหว่างปี พ.ศ. 2553 – 2565

จากการศึกษาข้อมูลเอกสารเกี่ยวกับนโยบายเพื่อการบริหารจัดการโรงเรียนขนาดเล็ก ระหว่างปี พ.ศ. 2553 – 2565 จำนวน 6 นโยบาย ประกอบด้วย

4.1.1 นโยบายโรงเรียนดีประจำตำบล

นโยบายโรงเรียนดีประจำตำบล เริ่มดำเนินการมาตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2553 ผู้กำหนดนโยบาย คือ นายชินวรณ์ บุญยเกียรติ ในคราวดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ (15 มกราคม 2553 – 10 สิงหาคม 2554) ในสมัยของรัฐบาลนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ เป็นนายกรัฐมนตรี และสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน มีบทบาทเป็นผู้ขับเคลื่อนนโยบายไปสู่การปฏิบัติ โดยมุ่งหวังให้เกิดโรงเรียนดีมีคุณภาพในพื้นที่ชนบท

อย่างน้อยตำบลละ 1 แห่ง ให้เด็กในพื้นที่ห่างไกล ทุกกันดาร ด้อยโอกาส ได้มีโอกาสเข้าถึงการจัดการศึกษาที่มีคุณภาพ ได้มาตรฐาน

เป้าหมายการดำเนินงาน คือ เพื่อยกระดับคุณภาพของโรงเรียนขนาดเล็กในพื้นที่ด้อยโอกาสในชนบท และภาพความสำเร็จ คือ "โรงเรียนน่านอยู่ ครูดี นักเรียนมีคุณภาพ ชุมชนร่วมใจ ใช้ประโยชน์ร่วมกัน" และคาดหวังภาพความสำเร็จของโรงเรียนดีประจำตำบล ต้องได้รับการพัฒนาให้เป็นโรงเรียนคุณภาพของชุมชน และตั้งเป้าว่าจะต้องเกิดโรงเรียนคุณภาพขึ้นกระจายในตำบลต่าง ๆ ทั่วประเทศ ตำบลละ 1 โรงเรียน จำนวนรวม 6,545 ตำบล โดยในช่วงต้นกำหนดโรงเรียนเป้าหมายจากสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาระดับ 1 โรงเรียน (1 ตำบล 1 โรงเรียน) รวม 182 โรงเรียน (ยกเว้นกรุงเทพมหานคร) เพื่อเป็นโรงเรียนดีต้นแบบระดับตำบล โดยมีสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน เป็นหน่วยงานหลักในการขับเคลื่อนนโยบายโรงเรียนดีประจำตำบลไปสู่การปฏิบัติ ซึ่งกำหนดบทบาทหน้าที่ของหน่วยงานแต่ละระดับ ได้แก่ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา และสถานศึกษา พร้อมกำหนดหลักเกณฑ์การคัดเลือกโรงเรียนหลัก และพัฒนาคุณภาพตามแนวทางที่กำหนด

จากข้อมูลพบว่า นโยบายโรงเรียนดีประจำตำบล แบ่งระยะในการดำเนินงาน จากในช่วงต้นของนโยบายเกิดจากแนวคิดของนายชินวรณ์ บุญยเกียรติ เมื่อมีการเปลี่ยนรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ เป็นศาสตราจารย์ ดร.สุชาติ ธาดาธำรงเวช ได้เปลี่ยนชื่อนโยบายเป็น “โรงเรียนดีศรีตำบล” ซึ่งศาสตราจารย์ ดร.สุชาติ ธาดาธำรงเวช ได้เคยกล่าวถึงแนวคิดการขับเคลื่อนนโยบายโรงเรียนดีประจำตำบลต่อไว้ว่า “ผมเห็นว่า นโยบายการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานตลอดจนกลยุทธ์ในการขับเคลื่อนนโยบายโรงเรียนดีประจำตำบล ของท่าน รมว. ชินวรณ์ บุญยเกียรติ คืออยู่แล้ว ผมเพียงเพิ่มกลยุทธ์อีกส่วนหนึ่งเข้าไป คือ การพัฒนาจิตใจโดยปลูกฝังคุณธรรมจริยธรรมให้กับนักเรียน” และ นายชินวรณ์ บุญยเกียรติ ยังได้ระบุไว้ว่า “จากหลักคิดเพื่อลดความเหลื่อมล้ำเรื่องโอกาสของผู้เรียน ช่วงหลังเปลี่ยนเป็นโรงเรียนดีศรีตำบลเพื่เน้นด้านคุณธรรม แต่ไม่ว่าจะเป็นรัฐบาลใด ก็จะต้องกลับมาแก้ไขปัญหาโรงเรียนขนาดเล็กอยู่ดีไม่ว่าจะชื่อโรงเรียนประชารัฐหรือโรงเรียนอะไรก็ตาม” ทั้งนี้ หลังจากในระยะที่ 2 ช่วงของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ ศาสตราจารย์ ดร.สุชาติ ธาดาธำรงเวช แล้ว รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการท่านต่อๆ มา ไม่ปรากฏว่ามีบทบาทเป็นผู้ผลักดันนโยบายโรงเรียนดีประจำตำบลแต่อย่างใด

โดยสรุปจากผลการศึกษาพบว่านโยบายโรงเรียนดีประจำตำบลเกิดขึ้นในช่วงปี พ.ศ. 2553 ในสมัยของนายชินวรณ์ บุญยเกียรติ เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ

และมีบทบาทเป็นผู้กำหนดนโยบาย เกิดขึ้นเพื่อแก้ปัญหาคุณภาพการจัดการศึกษาของโรงเรียน โดยเฉพาะโรงเรียนในพื้นที่ชนบทห่างไกล พัฒนาโรงเรียนในท้องถิ่นให้เป็นโรงเรียนที่มีคุณภาพ เพิ่มโอกาสในการเข้าถึงการศึกษาที่มีคุณภาพ และเป็นศูนย์กลางการให้บริการของชุมชน อย่างน้อยตำบลละ 1 โรงเรียน โดยมีเป้าหมายเพื่อยกระดับคุณภาพของโรงเรียนขนาดเล็ก ในพื้นที่ด้อยโอกาสในชนบทและมีหลักเกณฑ์การคัดเลือกโรงเรียนที่เข้าร่วมโครงการต้องสามารถ เป็นศูนย์กลางของทั้งโรงเรียนและชุมชน มีพื้นที่ที่สามารถพัฒนาและรองรับการจัดกิจกรรมของ เครือข่ายโรงเรียนได้

4.1.2 นโยบายรวมโรงเรียนขนาดเล็ก

นโยบายรวมโรงเรียนขนาดเล็ก เริ่มดำเนินการ ปีการศึกษา 2556 (ปีงบประมาณ พ.ศ. 2556) ผู้กำหนดนโยบาย คือ นายพงศ์เทพ เทพกาญจนา ในคราวดำรงตำแหน่งรอง นายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ (27 ตุลาคม 2555 – 30 มิถุนายน 2556) ในสมัยของรัฐบาล นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร เป็นนายกรัฐมนตรี และมีสำนักงานคณะกรรมการ การศึกษาขั้นพื้นฐานเป็นผู้ขับเคลื่อนนโยบายไปสู่การปฏิบัติ แนวคิดดังกล่าวถูกกล่าวถึงว่าเป็น แนวคิดที่ดำเนินการมาไม่น้อยกว่า 20 ปี และนำมาดำเนินการและประกาศนโยบายอย่างเป็นทางการ อีกครั้ง ในปี พ.ศ. 2556 โดยแนวคิดการยุบและควบรวมโรงเรียนขนาดเล็ก โดยเฉพาะ ในโรงเรียนที่มีปัญหา คือ โรงเรียนที่มีนักเรียน ต่ำกว่า 60 คน ซึ่งมุ่งพัฒนาคุณภาพการศึกษา และการมีอุปกรณ์การเรียนการสอนที่มีคุณภาพ

จากผลการศึกษาพบว่านโยบายรวมโรงเรียนขนาดเล็กเกิดขึ้นในช่วงปี พ.ศ. 2556 เกิดขึ้นเพื่อแก้ไขปัญหาการจัดการศึกษาที่ถูกระบุว่าประสบปัญหาด้านคุณภาพและ ประสิทธิภาพ เนื่องจากเกิดการลดลงของจำนวนผู้เรียน ทำให้เกิดโรงเรียนขนาดเล็กจำนวนมาก ทำให้เกิดการใช้ทรัพยากรไม่คุ้มค่า และการขาดแคลนครู วัสดุ อุปกรณ์ สื่อการเรียนการสอน จึง กำหนดนโยบายรวมโรงเรียนขนาดเล็ก เพราะเชื่อว่าการควบรวมโรงเรียนขนาดเล็กจะทำให้ โรงเรียนมีความพร้อมมากขึ้น ซึ่งจะเห็นได้ว่าแนวคิดที่ทำให้เกิดนโยบายเกิดจากการมองปัญหา เป็นไปในทิศทางเดียวกัน คือ การมีโรงเรียนขนาดเล็กจำนวนมาก ทำให้เกิดปัญหาคุณภาพ การศึกษา เนื่องจากจำนวนนักเรียนมีผลต่อจำนวนครู นำไปสู่ปัญหาครูไม่ครบชั้น ไม่ครบวิชา การ บริหารจัดการในโรงเรียนขนาดเล็ก เป็นการบริหารบนความขาดแคลน ไม่มีความพร้อม ในทุกด้าน แต่ในแนวทางการปฏิบัติ นโยบายการรวมโรงเรียนขนาดเล็ก เป็นแนวคิดว่านำ นักเรียนในโรงเรียนขนาดเล็กที่อยู่ใกล้เคียงกัน มาจัดการเรียนการสอนร่วมกัน โดยแบ่งความ

รับผิดชอบตามระดับชั้น ซึ่งแตกต่างจากวิธีการดำเนินงานของนโยบายโรงเรียนดีประจำตำบล ที่เน้นการสร้างโรงเรียนหลักในแต่ละตำบลให้มีคุณภาพก่อน จึงจะนำนักเรียนโรงเรียนขนาดเล็ก ในพื้นที่ใกล้เคียงมาเรียนรวมกัน ทั้งนี้ ในวิธีการดำเนินนโยบายทั้ง 2 นโยบายมีความเหมือนกันคือ การจะคัดเลือกโรงเรียน หรือจะดำเนินการใดๆ กับโรงเรียนต่าง ๆ ต้องได้รับความเห็นชอบจาก คณะกรรมการสถานศึกษา ผู้ปกครอง และชุมชน ในขณะที่เมื่อมีการประกาศนโยบายรวมโรงเรียน ขนาดเล็ก ได้รับการคัดค้านจากหลายภาคส่วน เช่น ชมรมเครือข่ายโรงเรียนชุมชน (โรงเรียนขนาดเล็ก) แห่งประเทศไทย สมาคมสภาการศึกษาทางเลือกไทย โรงเรียนทางเลือก ตัวแทนโรงเรียนบ้านเรียน (โฮมสคูล) ผู้ปกครองจากชุมชนที่มีโรงเรียนขนาดเล็ก และผู้มีส่วนเกี่ยวข้องต่าง ๆ ที่มีการ ยื่นหนังสือคัดค้านการดำเนินนโยบายดังกล่าว

4.1.3 นโยบายโรงเรียนดีใกล้บ้าน (แม่เหล็ก)

นโยบายโรงเรียนดีใกล้บ้าน (แม่เหล็ก) เริ่มดำเนินการในช่วงภาคเรียนที่ 2 ปีการศึกษา 2559 (ปีงบประมาณ พ.ศ. 2560) ผู้กำหนดนโยบาย คือ พล.อ.ดาว์พงษ์ รัตนสุวรรณ ในคราวดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ (19 สิงหาคม 2558 - 6 ธันวาคม 2559) ในสมัยของรัฐบาล พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา และมีสำนักงานคณะกรรมการการศึกษา ขั้นพื้นฐานเป็นผู้ขับเคลื่อนนโยบายไปสู่การปฏิบัติ โดยโรงเรียนดีใกล้บ้าน หมายถึง โรงเรียนที่มี วัตถุประสงค์ให้นักเรียนจากโรงเรียนขนาดเล็กต่าง ๆ เกิดความสนใจในการมาเรียนในโรงเรียนดี ใกล้บ้าน ซึ่งมีเอกลักษณ์คือ มีสภาพแวดล้อมและแหล่งเรียนรู้ที่ดี และเหมาะสมในการจัดการ เรียนการสอน เพื่อพัฒนาคุณภาพการศึกษาให้สูงขึ้น โดยเน้นการพัฒนาที่ส่งผลให้นักเรียน/ ผู้ปกครองเกิดความสนใจที่จะมาเรียน หรือส่งบุตรหลานมาเรียน

นโยบายโรงเรียนดีใกล้บ้าน มีขึ้นเพื่อแก้ไขปัญหาการบริหารจัดการทรัพยากร และบุคลากร ครูไม่ครบชั้นเรียน และการพัฒนาคุณภาพการศึกษาของนักเรียน ซึ่งไม่ใช่นโยบาย ใหม่ โดยรัฐบาลที่ผ่านมาต่างรู้ดีว่าโรงเรียนขนาดเล็กที่มีเด็กนักเรียนน้อย จะมีปัญหาขาดแคลนใน เรื่องของครูผู้สอนไม่ครบชั้นเรียน งบประมาณในการจัดการศึกษา และนักเรียนจะขาดทักษะการ ใช้ชีวิตในสังคม เพราะมีเพื่อนอยู่ร่วมเรียนจำนวนน้อย แต่ที่ผ่านมาไม่สามารถรวบรวมโรงเรียน ขนาดเล็กได้สำเร็จ เนื่องจากนักการเมืองท้องถิ่น และคนในชุมชนไม่ยินยอมให้ยุบโรงเรียนของ ชุมชน

จากผลการศึกษาพบว่า ผู้กำหนดนโยบายโรงเรียนดีใกล้บ้าน (แม่เหล็ก) มองว่า การมีโรงเรียนขนาดเล็กทำให้เกิดความไร้ประสิทธิภาพในการจัดสรรทรัพยากร และเชื่อมั่นว่าหาก

สามารถรวบรวมโรงเรียนขนาดเล็กได้ จะสามารถมุ่งงบประมาณพัฒนาโรงเรียนดีใกล้บ้านให้เป็นโรงเรียนแม่เหล็ก จะทำให้สามารถยกระดับคุณภาพการศึกษาและผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนได้ ซึ่งจะเห็นได้ว่านโยบายโรงเรียนดีใกล้บ้าน (แม่เหล็ก) มีลักษณะใกล้เคียงกับการดำเนินงานของนโยบายโรงเรียนดีประจำตำบล ในการสร้างโรงเรียนหลักให้มีคุณภาพ และรวบรวมโรงเรียนขนาดเล็กที่ตั้งอยู่ในพื้นที่ใกล้เคียง เข้ากับโรงเรียนดีใกล้บ้าน หรือ โรงเรียนแม่เหล็ก โดยกระทรวงศึกษาธิการ ระบุว่าได้ศึกษาบทเรียนที่ผ่านมาในการบริหารจัดการโรงเรียนขนาดเล็ก แล้วนำมาปรับแก้และอุดช่องว่างต่าง ๆ พร้อมทั้งการลงพื้นที่สร้างความเข้าใจกับผู้ปกครองและชุมชน และมีมาตรการเสริมจากคณะกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปการศึกษาในภูมิภาค (คปภ.) ที่อนุมัติให้ไม่ต้องบรรจุและแต่งตั้งผู้อำนวยการสถานศึกษาในโรงเรียนที่มีนักเรียนต่ำกว่า 40 คน เชื่อว่าจะทำให้การรวบรวมง่ายขึ้นกว่าในอดีต

4.1.4 นโยบายโรงเรียนคุณภาพประจำตำบล

นโยบายโรงเรียนคุณภาพประจำตำบล เริ่มดำเนินการปีงบประมาณ พ.ศ. 2562 ผู้กำหนดนโยบาย คือ พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา ในคราวดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีและหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ(คสช.) สมัยที่ 1 (24 สิงหาคม 2557 – 9 มิถุนายน 2562) และผู้ขับเคลื่อนนโยบายไปสู่การปฏิบัติ คือ กระทรวงศึกษาธิการ และสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน

จากผลการศึกษาพบว่านโยบายโรงเรียนดีประจำตำบล เกิดขึ้นเพื่อพัฒนาโรงเรียนในท้องถิ่นระดับตำบลให้เป็นโรงเรียนคุณภาพประจำตำบล เพิ่มโอกาสการเข้าถึงการศึกษาที่มีคุณภาพ ลดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษา แก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจและสังคม โดยจัดตั้งศูนย์ขับเคลื่อนโรงเรียนคุณภาพประจำตำบล เป็นศูนย์ภายใต้สำนักพัฒนานวัตกรรมการจัดการศึกษา สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน เพื่อขับเคลื่อนและนำนโยบายดังกล่าวไปสู่การปฏิบัติ โดยคาดหวังให้โรงเรียนมีคุณภาพตามมาตรฐานการศึกษา นักเรียนได้รับการส่งเสริมและสนับสนุนให้สามารถเข้าถึงบริการที่มีคุณภาพ ทั้งถึงและเป็นธรรมชาติ มีความเข้มแข็งด้านวิชาการ มีทักษะที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิต และเป็นพลเมืองที่ดีของประเทศ มีสมรรถนะสำคัญและคุณลักษณะอันพึงประสงค์ เป็นโรงเรียนของชุมชน ที่เกิดความร่วมมือกับท้องถิ่น สามารถให้บริการโรงเรียนเครือข่ายและชุมชนอย่างเข้มแข็ง จากการวิเคราะห์ข้อมูลข้างต้น พบว่า ผู้กำหนดนโยบายมองว่า นโยบายโรงเรียนคุณภาพประจำตำบล มีขึ้นเพื่อแก้ปัญหาความเหลื่อมล้ำทางการศึกษา ที่ส่งผลต่อคุณภาพการศึกษา โดยสาเหตุมาจากจำนวนโรงเรียน

ขนาดเล็กเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว ซึ่งเป็นมุมมองในลักษณะเดียวกันกับผู้กำหนดนโยบายที่ผ่านมา แต่ในด้านการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ เนื่องจากผู้กำหนดนโยบาย มีสถานะเป็นหัวหน้ารัฐบาล จึงเป็นการขับเคลื่อนโครงการในภาพรวมของรัฐบาล มีกระทรวงศึกษาธิการเป็นหน่วยงานหลักในการขับเคลื่อนนโยบายไปสู่การปฏิบัติ และมีกระทรวงต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ได้รับการแต่งตั้งเป็นคณะกรรมการ และมีหน่วยงานในระดับต่าง ๆ ทั้งในส่วนกลาง และส่วนภูมิภาค ซึ่งอยู่ภายใต้สังกัดของทุกกระทรวงที่ร่วมลงนามบันทึกข้อตกลงความร่วมมือ รวมทั้ง องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น และผู้มีส่วนเกี่ยวข้องอื่น ๆ มีส่วนร่วมในการผลักดันนโยบายดังกล่าว นอกจากนี้ การจัดตั้งศูนย์ขับเคลื่อนโรงเรียนคุณภาพประจำตำบล ในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ซึ่งถือว่าเป็นหน่วยงานหลักที่มีหน้าที่ขับเคลื่อนนโยบายโรงเรียนคุณภาพประจำตำบลไปสู่การปฏิบัติโดยตรง จึงทำให้นโยบายดังกล่าวดำเนินการได้อย่างต่อเนื่อง

4.1.5 นโยบายโรงเรียนคุณภาพของชุมชน

นโยบายโรงเรียนคุณภาพของชุมชน เริ่มดำเนินการ ปีงบประมาณ พ.ศ. 2564 (แผนดำเนินการปีการศึกษา 2564 - 2567) ผู้กำหนดนโยบาย คือ นายณัฐพล ทีปสุวรรณ ในคราวดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ (10 กรกฎาคม 2562 – 24 กุมภาพันธ์ 2564) ในสมัยของรัฐบาล พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา เป็นนายกรัฐมนตรี และผู้ขับเคลื่อนนโยบายไปสู่การปฏิบัติ คือ กระทรวงศึกษาธิการ และสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน โดยกระทรวงศึกษาธิการได้กำหนดแนวทางการพัฒนาโรงเรียนคุณภาพของชุมชน 3 ลักษณะ คือ การพัฒนาโรงเรียนคุณภาพของชุมชน การยกระดับโรงเรียน Stand Alone คุณภาพสูง และการพัฒนาโรงเรียนมัธยมดีสี่มุมเมือง

จากผลการศึกษาพบว่านโยบายโรงเรียนคุณภาพของชุมชน เกิดขึ้นเพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษา เพื่อให้เกิดการลงทุนด้านการศึกษาอย่างเป็นธรรม โดยคาดหวังว่าโรงเรียนคุณภาพจะได้รับการพัฒนาเพื่อให้สามารถจัดการศึกษาได้อย่างมีคุณภาพ และให้บริการโรงเรียนขนาดเล็กใกล้เคียงในเรื่องต่าง ๆ โดยจากการวิเคราะห์ข้อมูล พบว่า นโยบายโรงเรียนคุณภาพของชุมชน มีแนวทางการดำเนินงานใน 3 กลุ่มเป้าหมายอย่างชัดเจน คือ โรงเรียนคุณภาพของชุมชน ดำเนินการคัดเลือกโรงเรียนในระดับประถมศึกษาที่สามารถเป็นโรงเรียนหลักได้ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด และมีโรงเรียนเครือข่ายในพื้นที่ โรงเรียนมัธยมดีสี่มุมเมือง คือ เป็นโรงเรียนระดับมัธยมศึกษาที่สามารถรองรับนักเรียนระดับมัธยม และนักเรียนจากโรงเรียนขยายโอกาสในพื้นที่ได้ และโรงเรียนที่สามารถดำรงอยู่ได้ด้วยตนเองอย่างมีคุณภาพ (Stand

Alone) โดยเป็นโรงเรียนในพื้นที่ห่างไกล ตั้งอยู่ในพื้นที่สูง พื้นที่เกาะ การคมนาคมไม่สะดวก ไม่สามารถนำนักเรียนไปเรียนรวมกับพื้นที่อื่นได้ ก็จะได้รับดูแลตามสภาพบริบทของโรงเรียน จะเห็นได้ว่า โดยหลักการแล้ว แนวคิดการดำเนินนโยบายโรงเรียนคุณภาพของชุมชนมีแนวคิดหลัก คือ การสร้างโรงเรียนในพื้นที่ของชุมชนให้มีคุณภาพ เพื่อจะสามารถรองรับนักเรียนโรงเรียนขนาดเล็ก หรือโรงเรียนอื่น ๆ ในพื้นที่ สามารถให้บริการทางการศึกษา และเป็นศูนย์กลางของชุมชนได้ เหมือนกับนโยบายอื่น ๆ แต่วิธีการดำเนินงาน ซึ่งระบุว่าเป็นการขับเคลื่อนในบริบทของจังหวัด โดยผ่านความเห็นชอบจากคณะกรรมการศึกษาธิการจังหวัด (กศจ.)

4.1.6 นโยบายโรงเรียนคุณภาพ

นโยบายโรงเรียนคุณภาพ เริ่มดำเนินการ ปีงบประมาณ พ.ศ. 2564 ผู้กำหนดนโยบาย คือ นางสาวตรีนุช เทียนทอง ในคราวดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ (22 มีนาคม 2564 – 1 กันยายน 2566) ในสมัยของรัฐบาล พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา เป็นนายกรัฐมนตรี และผู้ขับเคลื่อนนโยบายไปสู่การปฏิบัติ คือ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ซึ่งมุ่งหวังให้โรงเรียนได้รับการพัฒนาให้มีคุณภาพและปลอดภัย โดยนโยบายโรงเรียนคุณภาพ เป็นการพัฒนาต่อยอดจากโรงเรียนคุณภาพเดิม ดำเนินการภายใต้ชื่อและรูปแบบที่แตกต่างกันออกไป แต่ความมุ่งหมายสำคัญของการดำเนินการ คือ การวางทิศทางการพัฒนาในระยะยาว เพื่อโรงเรียนทุกโรงของประเทศไทยจะพลิกโฉมจากเดิม ไปเป็นโรงเรียนรูปแบบใหม่ที่มีความสมบูรณ์แบบ พร้อมให้การศึกษามีคุณภาพแก่เด็กและเยาวชน

จากผลการศึกษาพบว่านโยบายโรงเรียนคุณภาพ ได้พัฒนาต่อยอดจากโครงการเดิม คือ โรงเรียนคุณภาพประจำตำบล โรงเรียนคุณภาพของชุมชน เพื่อแก้ไขปัญหาคุณภาพการศึกษาด้านต่าง ๆ เช่น ปัญหาจำนวนนักเรียนไม่สมดุลกับจำนวนโรงเรียน โรงเรียนขนาดเล็ก และโรงเรียนขยายโอกาสมีจำนวนมาก ปัญหาคุณภาพการศึกษาและคุณภาพผู้เรียน ปัญหาบุคลากรและประสิทธิภาพในการบริหารจัดการลดลง จึงดำเนินนโยบายดังกล่าวเพื่อจะยกระดับสถานศึกษาให้เป็นโรงเรียนคุณภาพ ได้แก่ โรงเรียนคุณภาพ ระดับประถมศึกษา โรงเรียนคุณภาพ ระดับมัธยมศึกษา และโรงเรียนที่สามารถดำรงอยู่ได้อย่างมีคุณภาพ (Stand Alone) ให้เป็นโรงเรียนที่เป็นศูนย์รวมการศึกษาที่มีคุณภาพ และใช้ทรัพยากรร่วมกัน จากการวิเคราะห์ข้อมูลพบว่า เนื่องจากในห้วงระยะเวลาการดำเนินนโยบายโรงเรียนคุณภาพของชุมชน ได้มีการสนับสนุนงบประมาณ งบลงทุน ค่าครุภัณฑ์และสิ่งก่อสร้าง ในการเตรียมความพร้อมให้กับโรงเรียนหลักไปในจำนวนมาก เมื่อมีการดำเนินนโยบายโรงเรียนคุณภาพ จึงได้พัฒนาต่อยอดจาก

โรงเรียนหลักที่เป็นกลุ่มเป้าหมายเดิมไม่ได้มีการคัดเลือกโรงเรียนขึ้นใหม่ และใช้วิธีการกำหนดแนวทางในการพัฒนาในด้านต่าง ๆ ที่จำเป็นในการพัฒนาคุณภาพการศึกษา โดยเกิดเป็น 8 จุดเน้นของโรงเรียนคุณภาพซึ่งได้มอบนโยบายให้หน่วยงานนำไปปฏิบัติเพื่อให้เกิดความต่อเนื่อง

โดยสามารถสรุปข้อมูลสำคัญของนโยบาย ทั้ง 6 นโยบาย ได้ดังนี้

ตาราง 6 แสดงข้อมูลนโยบายเพื่อการบริหารจัดการโรงเรียนขนาดเล็ก ระหว่างปี พ.ศ. 2553 – 2565

ชื่อนโยบาย	ปีที่ดำเนินการ	ผู้กำหนดนโยบาย	รัฐบาล	ผู้ขับเคลื่อนนโยบายไปสู่การปฏิบัติ
1. โรงเรียนดีประจำตำบล	2553	นายชินวรณ์ บุญยเกียรติ (รมว. ศึกษาธิการ)	นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ	สพฐ.
2. รวมโรงเรียนขนาดเล็ก	2556	นายพงศ์เทพ เทพกาญจนา (รองนายกรัฐมนตรี และ รมว.ศึกษาธิการ)	นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร	สพฐ.
3. โรงเรียนดีใกล้บ้าน (แม่เหล็ก)	2559	พล.อ.ดาว์พงษ์ รัตนสุวรรณ (รมว. ศึกษาธิการ)	พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา	สพฐ.
4. โรงเรียนคุณภาพประจำตำบล	2562	พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา (นายกรัฐมนตรี)	พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา	กระทรวงศึกษาธิการ และ สพฐ.
5. โรงเรียนคุณภาพของชุมชน	2564	นายณัฏฐพล ทีปสุวรรณ (รมว. ศึกษาธิการ)	พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา	กระทรวงศึกษาธิการ และ สพฐ.
6. โรงเรียนคุณภาพ	2564	นางสาวตรีนุช เทียนทอง (รมว. ศึกษาธิการ)	พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา	สพฐ.

สพฐ. หมายถึง สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน

ทั้งนี้ สามารถดูรายละเอียดของแต่ละนโยบายเพิ่มเติมได้ที่ภาคผนวกท้ายเล่ม

4.2 ความต่อเนื่องของนโยบายเพื่อการบริหารจัดการโรงเรียนขนาดเล็ก ระหว่างปี พ.ศ. 2553 – 2565

จากการศึกษาข้อมูลนโยบายเพื่อการบริหารจัดการโรงเรียนขนาดเล็ก ระหว่างปี พ.ศ. 2553 – 2565 ข้างต้น แล้วนำมาวิเคราะห์ตามกรอบทฤษฎีการเปลี่ยนแปลงจากเดิมบางส่วนในประเด็นที่เกี่ยวข้อง พบประเด็นความต่อเนื่องของนโยบาย ทั้ง 5 ประเด็น ประกอบด้วย

1. การพิจารณาเลือกทางเลือกในการแก้ไขปัญหา กระแสปัญหา สภาพสังคม
 2. การพิจารณาผลลัพธ์ ความคาดหวัง และภาพความสำเร็จ
 3. การนิยามปัญหา
 4. วิธีการดำเนินงาน กลุ่มเป้าหมาย
 5. การต่อยอดจากปัญหา หรือวิธีการเดิม
- โดยมีรายละเอียด ดังนี้

4.2.1 การพิจารณาเลือกทางเลือกในการแก้ไขปัญหา กระแสปัญหา สภาพ

สังคม

สังคมทุกช่วงเวลาดังกล่าวจนถึงปัจจุบันให้ความสำคัญกับประเด็นคุณภาพการศึกษา และมองว่าการศึกษาไทยมีปัญหาด้านคุณภาพการศึกษา กล่าวคือ คุณภาพการศึกษาอยู่ในระดับต่ำกว่ามาตรฐานสากล โดยเฉพาะคุณภาพการศึกษาของนักเรียนในโรงเรียนขนาดเล็ก

ผู้กำหนดนโยบายทุกนโยบายพิจารณาทางเลือกการมุ่งลดจำนวนโรงเรียนขนาดเล็ก ในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน โดยกล่าวถึงว่า การมีโรงเรียนขนาดเล็กจำนวนมากเกินไป ทำให้ไม่สามารถใช้ทรัพยากรทางการศึกษา ทั้งงบประมาณ บุคลากร วัสดุอุปกรณ์ได้อย่างเต็มประสิทธิภาพ คือปัญหาหลักของระบบการศึกษา

ผู้กำหนดนโยบายทุกนโยบายพิจารณาทางเลือกในการสร้างเครือข่ายโรงเรียนเพื่อการใช้ทรัพยากรร่วมกันให้เกิดประโยชน์สูงสุด โดยทุกนโยบายกล่าวถึงการปฏิรูปการศึกษา ซึ่งระบุว่าเป็นการรื้อระบบการศึกษา พัฒนารูปแบบการจัดสรรงบประมาณ และการบริหารจัดการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ต้องการปรับให้โรงเรียนระดับต่าง ๆ มีความพร้อม เพื่อสร้างคุณภาพใหม่ทั้งระบบ สร้างสิ่งแวดล้อมที่เอื้ออำนวยสำหรับการจัดการศึกษา และได้รับการยอมรับจากทุกภาคส่วน ส่งผลให้นักเรียนและผู้ปกครองของโรงเรียนขนาดเล็กใกล้เคียงยอมรับและเข้ามาเป็นเครือข่ายสามารถใช้ประโยชน์จากทรัพยากรร่วมกัน และเชื่อมั่นว่าการดำเนินนโยบายดังกล่าวจะทำให้นักเรียนได้รับการพัฒนา และช่วยลดความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงการศึกษาที่มีคุณภาพได้ จะเห็นได้จากข้อมูลที่ผู้กำหนดนโยบายทุกคนได้เคยกล่าวถึงที่มาของการกำหนดนโยบาย ดังนี้

นายชินวรณ์ บุญยเกียรติ (2560, อ้างถึงใน บุญญลักษณ พิมพา, 2560) ผู้กำหนดนโยบายโรงเรียนดีประจำตำบล กล่าวถึงว่า “ปัญหาหลักของประเทศไทย ได้แก่ ปัญหาคุณภาพการศึกษาขั้นพื้นฐาน เมื่อเปรียบเทียบกับระดับนานาชาติอยู่ในระดับที่ไม่น่าพึงพอใจ และโรงเรียนขนาดเล็กมีจำนวนมากเกินไป หากให้อัตราส่วนการพัฒนาโรงเรียนระดับต่าง ๆ พัฒนาอย่างจริงจังแค่จำนวน 10,000 โรงเรียน ก็จะพบว่าสามารถประหยัดงบประมาณ และสามารถบริหารจัดการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานอย่างมีประสิทธิภาพได้แน่นอน”

นายพงศ์เทพ เทพกาญจนา (อ้างถึงใน Thai PBS, 2556, 11 พฤษภาคม) ผู้กำหนดนโยบายรวมโรงเรียนขนาดเล็ก กล่าวถึงว่า “สิ่งที่เราเป็นห่วงก็คือคุณภาพการศึกษาของเด็กในโรงเรียนขนาดเล็ก เพราะโดยเฉลี่ยคุณภาพต่ำกว่ามาตรฐานมาก การที่จะยกระดับได้นั้น ต้องปรับให้โรงเรียนต่างๆมีความพร้อมมากกว่านี้”

พล.อ.ดาว์พงษ์ รัตนสุวรรณ (อ้างถึงใน สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน, 2016, 27 ตุลาคม) ผู้กำหนดนโยบายโรงเรียนดีใกล้บ้าน (แม่เหล็ก) กล่าวถึงว่า กระทรวงศึกษาธิการ ดำเนินโครงการโรงเรียนดีใกล้บ้าน (โรงเรียนแม่เหล็ก) ซึ่งเป็นการรวบรวมโรงเรียนที่อยู่ใกล้กัน เพื่อแก้ไขปัญหาทั้งเชิงกายภาพและคุณภาพ เพื่อพัฒนาคุณภาพการศึกษาของนักเรียนเป็นสำคัญ ภายใต้การยอมรับของทุกคนในชุมชน

พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา (อ้างถึงใน ไทยรัฐออนไลน์, 2561, 9 พฤศจิกายน) ผู้กำหนดนโยบายโรงเรียนคุณภาพประจำตำบล กล่าวถึงว่า “เรื่องผู้เรียน ผู้สอน ผู้บริหาร และสถานศึกษา ซึ่งหมายรวมถึงหลักสูตรและโครงสร้างพื้นฐาน ที่รอการปฏิรูปทั้งระบบ โดยอยู่ระหว่างการดำเนินการในลักษณะแผนแม่บทระยะยาว ซึ่งรัฐบาลสามารถดำเนินการได้ก่อน เพื่อแก้ไขปัญหาโรงเรียนขนาดเล็ก ที่มีนักเรียนต่ำกว่า 50 คน โดยเฉพาะระดับประถมศึกษา”

นายณัฐพล ทีปสุวรรณ (อ้างถึงใน โพสต์ทูเดย์, 2564, 18 มกราคม) ผู้กำหนดนโยบายโรงเรียนคุณภาพของชุมชน กล่าวว่า “ต้องยอมรับว่าได้พบปัญหาในการบริหารจัดการ การศึกษาให้มีคุณภาพอยู่มาก ดังนั้น การเปลี่ยนแปลงในครั้งนี้เป็นการรื้อระบบการศึกษา เพื่อสร้างคุณภาพใหม่ทั้งระบบ สร้างสิ่งแวดล้อมที่เอื้ออำนวยสำหรับเด็ก ๆ โดยใช้ความร่วมมือร่วมใจของบุคลากรทางการศึกษาที่มีอยู่ทั้งหมดของกระทรวงศึกษาธิการ ซึ่งแผนบูรณาการนี้ถือเป็นจุดเริ่มต้นของการสร้างคุณภาพการศึกษาไทยอย่างยั่งยืน ผลของการดำเนินงานครั้งนี้เด็ก ๆ ซึ่งเป็นอนาคตของเราจะไม่เพียงได้รับสิ่งอำนวยความสะดวกในเรื่องของสิ่งแวดล้อมทางการศึกษาที่มีความสมบูรณ์มากขึ้น แต่จะได้รับการเรียนการสอนที่มีประสิทธิภาพจากการที่มีครูครบชั้น ครบวิชา ในแต่ละโรงเรียนได้รับเงินอุดหนุนที่สามารถจัดการทำกิจกรรมต่าง ๆ ด้านคุณครูเมื่อครูครบ

ชั้นก็จะลดเวลา ลดภาระงานและพุ่งเป้าหรือให้ความสำคัญในการพัฒนาการเรียนการสอนให้กับเด็ก ๆ ได้มากขึ้น"

นางสาวตรีนุช เทียนทอง (อ้างถึงใน สุวนศวรรษธุรกิจ, 2565, 20 พฤษภาคม) ผู้กำหนดนโยบายโรงเรียนคุณภาพ กล่าวว่า "เราไม่สามารถทำให้ทุกโรงเรียนเป็นโรงเรียนคุณภาพ ทำอย่างไรจะสร้างโรงเรียนคุณภาพในเขตพื้นที่ เหมือนแม่เหล็ก และเป็นเครือข่ายให้โรงเรียนใกล้เคียงได้ใช้ทรัพยากรร่วมกัน ที่ผ่านมานายกฯ ให้ความสำคัญกับเรื่องนี้มาก ได้จัดสรรงบประมาณสนับสนุนให้โรงเรียนคุณภาพหลักหมื่นล้านบาท พัฒนาโรงเรียนที่กระจายอยู่ในพื้นที่ต่าง ๆ ให้มีสภาพที่ดี มีความพร้อมในเรื่องอุปกรณ์การเรียน ให้รองรับกับโรงเรียนคุณภาพในชุมชน ในเขตพื้นที่ต่าง ๆ และการลดความเหลื่อมล้ำ เด็กต้องกลับเข้าสู่ระบบการเรียน ทำอย่างไรให้เด็กเข้าสู่ระบบการศึกษา เป็นโจทย์ที่เราต้องทำงานต่อไป"

4.2.2 การพิจารณาผลลัพธ์ ความคาดหวัง และภาพความสำเร็จของนโยบาย

ผู้กำหนดนโยบายทุกคนมีความคาดหวัง และมองภาพสำเร็จของนโยบาย ทุกนโยบายเป็นไปอย่างต่อเนื่อง คือ

ประการที่ 1 ต้องการสร้างโรงเรียนหลักที่มีคุณภาพทุกด้าน

ประการที่ 2 โรงเรียนหลักได้รับการยอมรับจากผู้ปกครองและชุมชน ดึงดูดนักเรียนโรงเรียนขนาดเล็กมาเรียนรวมด้วยความสมัครใจ

ประการที่ 3 เกิดเครือข่ายการพัฒนา และการใช้ทรัพยากรทางการศึกษาร่วมกัน

ประการที่ 4 คาดหวังให้ช่วยลดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษา

กล่าวคือ ทุกนโยบายเน้นการสร้างโรงเรียนในพื้นที่ชุมชนให้มีคุณภาพ เป็นโรงเรียนที่เป็นศูนย์กลางของชุมชน/ท้องถิ่น ได้รับการพัฒนาให้มีความพร้อมทั้งทางด้านกายภาพ ด้านวิชาการ ด้านบุคลากร และด้านงบประมาณ รวมทั้ง เป็นแหล่งเรียนรู้ของชุมชน เกิดเครือข่ายการพัฒนา เกิดการใช้ทรัพยากรทั้งครู อุปกรณ์ เทคโนโลยี อย่างมีประสิทธิภาพ ได้รับการยอมรับจากผู้ปกครองและชุมชน สามารถดึงดูดเด็กให้เข้ามาเรียนในโรงเรียนคุณภาพด้วยความเต็มใจและจะสามารถลดจำนวนโรงเรียนในสังกัด สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานเพื่อจะสามารถนำงบประมาณมาใช้ได้อย่างเต็มประสิทธิภาพ และคาดหวังว่าจะสามารถลดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาได้ จะเห็นได้จากข้อมูลที่ผู้กำหนดนโยบายทุกคนได้เคยกล่าวถึงความคาดหวังของตนต่อการกำหนดนโยบาย ดังนี้

นายชินวรณ์ บุญยเกียรติ (อ้างถึงใน MGR Online, 2553, 2 กุมภาพันธ์) กล่าวถึงเป้าหมายของนโยบายโรงเรียนดีประจำตำบลว่า “จะสร้างอาคารเรียนที่ทันสมัย มีห้องสมุด ห้องวิทยาศาสตร์ ห้องอินเทอร์เน็ต สระว่ายน้ำ และจะปรับปรุงภูมิทัศน์รอบ ๆ โรงเรียน ด้วย หากทุกตำบลมีโรงเรียนขนาดเล็กที่ดี จะเป็นการยกระดับการพัฒนาคุณภาพโรงเรียนขนาดเล็ก ตลอดจนลดภาระของผู้ปกครอง เด็กไม่ต้องเดินทางไกลเพื่อไปเรียนในเมือง เพราะสามารถเรียนโรงเรียนดี ๆ ใกล้บ้านได้”

นายพงศ์เทพ เทพกาญจนา (อ้างถึงใน Thai PBS, 2556, 11 พฤษภาคม) กล่าวถึงนโยบายรวมโรงเรียนขนาดเล็กว่า “การควบรวมจะทำให้ความพร้อมของโรงเรียนมีมากขึ้น”

วารินทร์ พรหมคุณ (อ้างถึงใน สยามรัฐออนไลน์, 2560, 3 มกราคม) ให้ข้อมูลความคาดหวังของนโยบายโรงเรียนดีใกล้บ้าน (แม่เหล็ก) ว่า “การยกระดับผลสัมฤทธิ์ทางการเรียน 3 ด้าน ได้แก่ ด้านกายภาพ มีการก่อสร้างปรับปรุงห้องเรียนอาคารสถานที่ให้มีความพร้อมมรรี้นปลอดภัยเอื้อต่อการเรียน 2ด้านวิชาการ มีการพัฒนาสื่อการเรียนการสอนครุภัณฑ์ห้องปฏิบัติการ วิทยาศาสตร์ คอมพิวเตอร์และเครือข่ายไอซีที และ 3.ด้านบุคลากร จัดให้มีครูผู้สอนครบทุกระดับชั้น ตรงสาขาครบทุกวิชา และมีเจ้าหน้าที่ธุรการและนักการภารโรงสนับสนุนอย่างเพียงพอ ส่วนสถานที่ของโรงเรียนขนาดเล็กที่ถูกควบรวมไปแล้ว จะถูกส่งมอบให้กับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อพัฒนาเป็นสถานที่ใช้ประโยชน์ตามที่ชุมชนต้องการ เช่น เป็นศูนย์กลางการเรียนรู้ ศูนย์พัฒนาอาชีพของการศึกษานอกโรงเรียน โรงเรียนผู้สูงอายุ ซึ่งถือเป็นการส่งเสริมการเรียนรู้ตลอดชีวิตให้แก่ชุมชน อีกทางหนึ่งด้วย”

พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา (อ้างถึงใน กระทรวงศึกษาธิการ, 2562) กล่าวว่า “โครงการโรงเรียนคุณภาพประจำตำบล (1 ตำบล 1 โรงเรียนคุณภาพ) มีเป้าประสงค์เพื่อการพัฒนาโรงเรียนให้มีคุณภาพ และได้มาตรฐานตามบริบทพื้นที่ของตนเอง ทำให้นักเรียนในพื้นที่ได้รับโอกาสให้การพัฒนาศักยภาพ มีความเท่าเทียมและครอบคลุมทั่วประเทศ สามารถช่วยลดความเหลื่อมล้ำในการจัดการศึกษาของประเทศ โดยมีโรงเรียนที่เป็นต้นแบบเป็นศูนย์กลางของชุมชน ก่อให้เกิดความเชื่อมั่นคุณภาพการศึกษา นำไปสู่การจัดกิจกรรมทางการศึกษาที่ทำให้เกิดประโยชน์ สามารถประสานความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนกับชุมชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ และต่อเนื่อง”

นายณัฐพล ทีปสุวรรณ(อ้างถึงใน โพสต์ทูเดย์, 2564, 18 มกราคม) กล่าวว่า “เด็ก ๆ ซึ่งเป็นอนาคตของเราจะไม่เพียงได้รับสิ่งอำนวยความสะดวกในเรื่องของสิ่งแวดล้อมทางการศึกษาที่มีความสมบูรณ์มากขึ้น แต่จะได้รับการเรียนการสอนที่มีประสิทธิภาพจากการที่มี

ครูครบชั้น ครบวิชา ในแต่ละโรงเรียนได้รับเงินอุดหนุนที่สามารถจัดการทำกิจกรรมต่าง ๆ ด้านคุณครูเมื่อครูครบชั้นก็จะลดเวลา ลดภาระงานและพุงเป๋หรือให้ความสำคัญในการพัฒนาการเรียนการสอนให้กับเด็ก ๆ ได้มากขึ้น”

นางสาวตรีณัฐ เทียนทอง (อ้างถึงใน บัลลังก์ โรหิตเสถียร, 2022) กล่าวว่า นโยบายโรงเรียนคุณภาพมุงเน้น “เพิ่มจำนวนครูให้ครบชั้น ครบวิชาเอกมีจำนวนนักเรียนที่เหมาะสมมีงบประมาณเพียงพอในการบริหารจัดการอย่างมีคุณภาพ สามารถพัฒนาคุณภาพชีวิตของบุคลากรและชุมชน มีอาคารสถานที่ปลอดภัย มีครุภัณฑ์ อุปกรณ์ อินเทอร์เน็ต ที่เอื้อต่อการเรียนรู้และทันสมัย เน้นการเพิ่มโอกาสทางการศึกษา ลดความเหลื่อมล้ำ ลดอัตราการแข่งขัน กรณีเป็นโรงเรียนในพื้นที่ห่างไกล ต้องให้โรงเรียนสามารถดำรงอยู่ได้ โดยมีงบประมาณและอัตรากำลังครูอย่างเหมาะสม”

4.2.3 การนิยามปัญหา

ผู้กำหนดนโยบายทุกคนมีมุมมองต่อปัญหาว่าระบบการศึกษาไทยมีปัญหาคุณภาพการศึกษา

ผู้กำหนดนโยบายทุกคนระบุว่าการศึกษาที่จำนวนโรงเรียนขนาดเล็กมีมากเกินไปทำให้เกิดปัญหาในการบริหารจัดการพัฒนาคุณภาพการจัดการศึกษา ส่งผลให้เกิดความเหลื่อมล้ำและความไม่เป็นธรรมในการจัดการศึกษา

โดยกล่าวถึงว่ากระทรวงศึกษาธิการมีโรงเรียนจำนวนมาก แต่คุณภาพไม่เท่าเทียมกัน เกิดช่องว่างทางการศึกษา และสร้างความเหลื่อมล้ำในสังคม ซึ่งโรงเรียนที่เกิดปัญหาคือ โรงเรียนขนาดเล็ก และมองว่าการเพิ่มขึ้นของโรงเรียนขนาดเล็ก เกิดจากอัตราการเกิดของประชากรลดลงอย่างต่อเนื่อง การคมนาคมสะดวก นักเรียนเดินทางไปเรียนในตัวเมือง ทำให้จำนวนโรงเรียนไม่สมดุลกับจำนวนนักเรียน โรงเรียนขนาดเล็กและโรงเรียนขยายโอกาสมีจำนวนมาก แต่จำนวนนักเรียนลดลงส่งผลให้นักเรียนในโรงเรียนขนาดเล็ก ขาดโอกาสทางการศึกษา ขาดทักษะทางสังคมส่งผลให้ผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนตกต่ำและขาดครู เพราะปริมาณครูมีน้อยเมื่อเทียบกับจำนวนนักเรียน และขาดแคลนงบประมาณ เงินอุดหนุนไม่เพียงพอกับการพัฒนาคุณภาพทางการศึกษา จึงเป็นปัญหาที่ต้องได้รับการแก้ไขอย่างเร่งด่วน จะเห็นได้จากข้อมูล que ผู้กำหนดนโยบายทุกคนกล่าวถึงมุมมองของตนต่อการมองปัญหาที่นำไปสู่การกำหนดนโยบาย ดังนี้

นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ (อ้างถึงใน isranews, 2553, 5 พฤศจิกายน) นายกรัฐมนตรีผู้มีบทบาทเป็นผู้ผลักดันนโยบายโรงเรียนดีประจำตำบล กล่าวว่า “ระบบการศึกษาไทยที่ผ่านมามีปัญหามากที่สุดคือคุณภาพการศึกษาในชนบท ขณะที่หลายพื้นที่ในเขตเมืองและจังหวัดมีโรงเรียนคุณภาพเทียบเคียงได้กับสากล จึงเกิดช่องว่างทางการศึกษา ซึ่งอยู่ในภาวะที่น่าเป็นห่วง คือนอกจากเป็นปัญหาคุณภาพการศึกษา ยังสร้างความเหลื่อมล้ำในสังคมมากขึ้น”

นายพงศ์เทพ เทพกาญจนา (Thai PBS, 2556, 11 พฤษภาคม) กล่าวว่า “โรงเรียนที่มีปัญหา คือ โรงเรียนขนาดเล็กที่มีนักเรียนต่ำกว่า 60 คน และบางโรงเรียนมีเพียง 20 คน ซึ่งคุณภาพการศึกษาของโรงเรียนเหล่านี้ เมื่อเทียบกับมาตรฐานกลางของประเทศถือว่าต่ำ จำนวนครูก็น้อยเมื่อเทียบกับจำนวนนักเรียน ซึ่งครูหนึ่งคนจะต้องสอนพร้อมกันหลายชั้นเรียน และกระทรวงศึกษาธิการเองก็ไม่สามารถจัดหาอุปกรณ์การเรียนการสอนให้โรงเรียนเหล่านี้ได้”

วารินทร์ พรหมคุณ (อ้างถึงใน สยามรัฐออนไลน์, 2560, 3 มกราคม) ผู้แทนกระทรวงศึกษาธิการ กล่าวถึง นโยบายโรงเรียนดีใกล้บ้าน (แม่เหล็ก) ว่า “นักเรียนกว่า 1,012,167 คน ยังขาดโอกาสทางการศึกษาและขาดครูกว่า 80,000 คน ในโรงเรียนขนาดเล็กเหล่านี้ ต้องเผชิญปัญหาการขาดแคลนงบประมาณ เงินอุดหนุนไม่เพียงพอกับการพัฒนาคุณภาพทางการศึกษา ครูไม่ครบชั้น ครูไม่ตรงกับสาขา เด็กๆ ขาดทักษะทางสังคมส่งผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนตกต่ำ”

พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา (อ้างถึงใน มติชนออนไลน์, 2561, 9 พฤศจิกายน) กล่าวถึง นโยบายโรงเรียนคุณภาพประจำตำบล มีขึ้น “เพื่อแก้ไขปัญหา ‘โรงเรียนขนาดเล็ก’ ที่เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วในช่วง 20 ปีที่ผ่านมา ส่งผลให้จำนวนครูเฉลี่ยต่ำกว่า 1 คนต่อห้องเรียน พุดง่าย ๆ คือ โรงเรียนเหล่านี้ ส่วนใหญ่มีครูไม่ครบชั้นหรือครู 1 คน ต้องรับภาระการสอนในหลายชั้นและหลายวิชา ส่งผลทางลบเรื่องคุณภาพการศึกษา ต่อเด็กนักเรียน เป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษา”

นายณัฐพล ทีปสุวรรณ (อ้างถึงใน ข่าวช่อง 8, 2563, 17 ธันวาคม) กล่าวถึง ความเป็นมาของนโยบายโรงเรียนคุณภาพของชุมชนว่า เกิดจากการที่กระทรวงศึกษาธิการ มีโรงเรียนจำนวนมาก แต่คุณภาพไม่เท่าเทียมกัน ดังนั้นเรื่องนี้จึงเป็นปัญหาที่ต้องได้รับการแก้ไขอย่างเร่งด่วน

นางสาวตรีนุช เทียนทอง (อ้างถึงใน เดลินิวส์ ออนไลน์, 2564, 20 ธันวาคม) กล่าวถึงที่มาของการกำหนดนโยบายโรงเรียนคุณภาพว่า “อัตราการเกิดลดลง จำนวนโรงเรียนไม่

สมดุลกับจำนวนนักเรียน โรงเรียนขนาดเล็กและโรงเรียนขยายโอกาสมีจำนวนมากแต่จำนวนนักเรียนลดลง”

4.2.4 วิธีการดำเนินงาน กลุ่มเป้าหมาย

ทุกนโยบายมีหน่วยงานหลักในการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ คือ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานส่งการไปยังสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา และสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษากำกับดูแลสถานศึกษาในสังกัด

วิธีการดำเนินงาน นโยบายจำนวน 5 นโยบาย จาก 6 นโยบาย ได้แก่ นโยบายโรงเรียนดีประจำตำบล โรงเรียนดีใกล้บ้าน (แม่เหล็ก) โรงเรียนคุณภาพประจำตำบล โรงเรียนคุณภาพของชุมชน และโรงเรียนคุณภาพ เป็นการคัดเลือกโรงเรียนหลัก โดยเป็นการคัดเลือกในระดับตำบล หรือระดับกลุ่มโรงเรียน เพื่อพัฒนาให้เป็นโรงเรียนที่มีคุณภาพด้านต่าง ๆ ทั้งทางด้านกายภาพ ด้านวิชาการ ด้านบุคลากร และด้านงบประมาณ พร้อมการสร้างเครือข่ายกับโรงเรียนขนาดเล็กในพื้นที่ ให้มาใช้ทรัพยากรทางการศึกษาด้านต่าง ๆ ร่วมกัน เพื่อหวังจะให้นักเรียนและผู้ปกครองเห็นถึงความพร้อมและย้ายนักเรียนมาเรียนที่โรงเรียนหลัก

ผู้กำหนดนโยบายทุกนโยบายกำหนดวิธีการที่จะสนับสนุนงบประมาณค่าพาหนะเดินทางไปเรียนรวมให้กับผู้ปกครองนักเรียนโรงเรียนขนาดเล็ก เพื่อเดินทางไปเรียนรวมกับโรงเรียนหลัก

ทุกนโยบายกล่าวถึงกลุ่มเป้าหมายในการขับเคลื่อนนโยบายในโรงเรียนสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานทุกแห่ง ยกเว้นโรงเรียนที่ตั้งอยู่ในพื้นที่พิเศษ ห้างไกล ทุรกันดาร ตั้งอยู่บนภูเขา เกาะ แก่ง ชายแดน หรือพื้นที่เสี่ยงภัย การคมนาคมไม่สะดวก และมีความจำเป็นให้อยู่

จะเห็นได้จากข้างมูลนโยบายข้างต้น และคำสัมภาษณ์ของผู้กำหนดนโยบายและผู้เกี่ยวข้อง ได้แก่

นายชินวรณ์ บุญยเกียรติ (อ้างถึงใน isranews, 2553, 5 พฤศจิกายน) กล่าวว่า “เพื่อให้โรงเรียนดีประจำตำบลเป็นโรงเรียนคุณภาพสำหรับเด็กชนบท ซึ่งเป็นกลุ่มด้อยโอกาสทางการศึกษาเมื่อเทียบกับเด็กเมือง ทั้งนี้นอกจากการพัฒนาทางกายภาพแล้ว จะมีการพัฒนาคุณภาพ มีห้องเรียนวิทยาศาสตร์ คณิตศาสตร์ อินเทอร์เน็ตความเร็วสูง มีห้องสมุดที่ดี และที่สำคัญ คือ มีครูที่ดี” และ “การพัฒนาคุณภาพการศึกษาให้ประสบความสำเร็จ กระบวนการศึกษาธิการไม่สามารถทำลำพังได้ ชุมชน อบต. และภาคส่วนอื่น ๆ มีบทบาทสำคัญ วันนี้

จึงมีการลงนามบันทึกความร่วมมือระหว่างกระทรวงศึกษาธิการและกระทรวงมหาดไทย เพื่อให้เกิดความเข้มแข็งและยั่งยืน”

นายพงศ์เทพ เทพกาญจนา (อ้างถึงใน คมชัดลึก, 2556, 9 พฤษภาคม) กล่าวว่า “สิ่งที่กระทรวงศึกษาธิการปฏิบัติคือการรวบรวมโรงเรียนโดยให้โรงเรียนขนาดเล็กต่าง ๆ ที่เคยจัดการเรียนการสอนในระดับชั้นป.1 ถึง ป.6 โดยแบ่งให้บางโรงเรียนจัดชั้นเรียนเพียงแค่ ป.1 ถึง ป.2 และในบางโรงเรียน แค่ ป.3 ถึง ป.4 หรือ ป.5 ถึง ป.6 ส่วนบางโรงเรียนที่ค่อนข้างทรุดโทรมก็สามารถยุบเลิกได้โดยเปลี่ยนให้เป็นการศึกษานอกโรงเรียน (กศน.) หรือใช้ประโยชน์อย่างอื่นอย่างไรก็ตามจะมีการใช้ระบบรับส่งนักเรียนไปยังโรงเรียนโดยผู้ปกครองจะไม่เสียค่าใช้จ่าย แต่คุณภาพการศึกษาจะดีขึ้น”

คมชัดลึก (2560, 3 มกราคม) กล่าวถึงนโยบายโรงเรียนดีใกล้บ้าน (แม่เหล็ก) ว่า “นับตั้งแต่ภาคเรียนที่ 2 ปีการศึกษา 2559 สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานได้ดำเนินการรวบรวมโรงเรียนขนาดเล็กที่มีเด็กต่ำกว่า 20 และ 40 คน เข้ากับโรงเรียนแม่เหล็กเรียบร้อยแล้ว 491 โรง และอยู่ระหว่างดำเนินการรวบรวมโดยจะย้ายเด็กเข้าไปเรียนในโรงเรียนแม่เหล็ก ในภาคเรียนที่ 1 ปีการศึกษา 2560 อีก 211 โรง และรวบรวมในภาคเรียนที่ 2 ปีการศึกษา 2560 อีก 314 โรง และรวบรวมไปเรื่อย ๆ ให้ได้ตามเป้าหมายที่วางไว้ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานได้จัดซื้อเงินกว่า 3,800 ล้านบาท ซึ่งเป็นงบประมาณกระตุ้นเศรษฐกิจ ปี 2559 ให้นำไปปรับปรุงและพัฒนาทั้งด้านกายภาพและอุปกรณ์การเรียนการสอน อาทิ สนามกีฬา ห้องคอมพิวเตอร์ เพื่อให้โรงเรียนสมบูรณ์ พร้อมต่อการจัดการศึกษาได้อย่างมีคุณภาพ ยกเว้นพื้นที่ที่มีความจำเป็น เช่น อยู่บนเกาะ ภูเขา เดินทางยากลำบากทางไกล ซึ่งมีประมาณ 90 โรง จะไม่ต้องยุบเลิก ขณะที่สถานที่ของโรงเรียนขนาดเล็กที่มีการย้ายเด็กไปเรียนที่อื่นแล้วนั้น จะถูกนำไปใช้ประโยชน์ให้แก่คนในชุมชน เช่น เป็นศูนย์การเรียนรู้ชุมชน”

พล.อ.สุรเชษฐ์ ชัยวงศ์ (อ้างถึงใน ยุทธพงศ์ เลือกกดดันดี, 2562, 22 มกราคม) รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงศึกษาธิการ กล่าวถึงงานดำเนินงานนโยบายโรงเรียนดีประจำตำบล ว่า “สำหรับการดำเนินการในขั้นต้นสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานได้คัดเลือกโรงเรียนระดับประถมศึกษา ในสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษา (สพป.) ทั่วประเทศเข้าร่วมโครงการ โดยพิจารณาจากความพร้อมของแต่ละโรงเรียน ทั้งในเรื่องของที่ตั้งที่อยู่ในบริเวณศูนย์กลางของชุมชน ความสะดวกในการคมนาคม การสื่อสาร มีพื้นที่เพียงพอต่อการจัดการเรียนรู้และกิจกรรมต่าง ๆ ตลอดจนสามารถรองรับจำนวนนักเรียนที่อาจจะเพิ่มขึ้นในอนาคต โดยกระบวนการคัดเลือกโรงเรียนเข้าร่วมโครงการได้ผ่านการพิจารณาและ

ความเห็นชอบจากประชาคมระดับตำบล ระดับอำเภอ และระดับจังหวัดในพื้นที่แล้ว จากนั้นกระทรวงศึกษาธิการ และหน่วยงานร่วมโครงการ จะเร่งพัฒนาโรงเรียนให้ประสบผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้โดยเร็ว”

นายณัฐพล ทีปสุวรรณ (อ้างถึงใน สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน , 2563a) กล่าวถึงแนวความคิดดำเนินนโยบายโรงเรียนคุณภาพของชุมชนว่า “เป็นการทำให้โรงเรียนขนาดเล็กกลายเป็นโรงเรียนขนาดใหญ่ โดยการควบรวมโรงเรียน 1 ต่อ 7 หรือ 1 ต่อ 8 หรือตามความเหมาะสมของพื้นที่ เพื่อให้โรงเรียนมีขนาดใหญ่มากขึ้น อีกทั้ง จัดให้มีการบริหารจัดการงบประมาณ บุคลากร สิ่งอำนวยความสะดวก ทำให้เกิดความพร้อม ส่งผลให้ผู้ปกครอง และชุมชน ยอมรับในการเปลี่ยนแปลง”

นางสาวตรีนุช เทียนทอง (อ้างถึงใน บัลลังก์ โรหิตเสถียร, 2565, 7 มกราคม) กล่าวถึงนโยบายโรงเรียนคุณภาพว่า “การสร้างให้โรงเรียนที่อยู่ในพื้นที่ใกล้เคียงกัน ให้มีโรงเรียนคุณภาพ 1 แห่งต่อ 1 เขต เป็นโรงเรียนแม่ข่าย แล้วใช้ร่วมกันกับโรงเรียนเครือข่ายของตน ทั้งในส่วนของอาคาร พื้นที่ ห้องแล็บ สระว่ายน้ำ ครูชาวต่างชาติและครูสอนภาษาที่ 3 ที่โรงเรียนในกลุ่มเครือข่ายเดียวกันสามารถเข้าถึงได้ ก็จะช่วยให้นักเรียนทุกคนสามารถเข้าถึงได้ทุกเขตพื้นที่การศึกษา”

4.2.5 การต่อยอดจากปัญหา หรือวิธีการเดิม

นโยบายทุกนโยบายเกิดขึ้นจากการต่อยอดจากปัญหาที่มีมาอยู่เดิม คือ แนวคิดการลดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษา และการพัฒนาต่อยอดการแก้ไขปัญหาการบริหารจัดการศึกษาของโรงเรียนขนาดเล็กให้มีคุณภาพ ดังจะเห็นได้จาก

นายชินวรณ์ บุญยเกียรติ ได้กล่าวถึงนโยบายโรงเรียนดีประจำตำบลว่า “เมื่อรัฐบาลเปลี่ยนแปลงไป นโยบายก็เปลี่ยน จากหลักคิดเพื่อลดความเหลื่อมล้ำเรื่องโอกาสของผู้เรียน ช่วงหลังเปลี่ยนเป็นโรงเรียนดีศรีตำบลเพื่อเน้นด้านคุณธรรม แต่ไม่ว่าจะเป็นรัฐบาลใด ก็จะต้องกลับมาแก้ไขปัญหาโรงเรียนขนาดเล็กอยู่ดี” (บุญญลักษณ์ พิมพ์า, 2560)

เมื่อเกิดนโยบายรวมโรงเรียนขนาดเล็กเป็นการต่อยอดจากปัญหาเดิม โดยเป็นการดำเนินงานเพื่อแก้ไขปัญหาโรงเรียนขนาดเล็ก นายพงษ์เทพ เทพกาญจนา (อ้างถึงใน กรุงเทพธุรกิจ, 2013, 11 พฤษภาคม) ระบุว่า “การยุบรวมโรงเรียนขนาดเล็กว่า เรื่องนี้ไม่ใช่เรื่องใหม่ ทำมา 20 กว่าปีแล้ว อย่างต่อเนื่อง”

ต่อมา เมื่อเกิดนโยบายโรงเรียนดีใกล้บ้าน (แม่เหล็ก) ก็เป็นการต่อยอดจากปัญหาที่มีอยู่เดิม คือ การแก้ไขปัญหาโรงเรียนขนาดเล็ก โดย พล.อ.ดาวพงษ์ รัตนสุวรรณ (อ้างถึงใน นวรัตน์ รามสูต และ บัลลังก์ โรหิตเสถียร, 2559) ระบุว่า กระทรวงศึกษาธิการเริ่มต้นจากการศึกษาบทเรียนที่ผ่านมาในการบริหารจัดการโรงเรียนขนาดเล็ก แล้วนำมาปรับแก้และอุดช่องว่างต่าง ๆ เพราะแต่เดิมมีการบริหารจัดการมาแล้วหลายรูปแบบ การควมรวม “โรงเรียนขนาดเล็ก” เข้ากับ “โรงเรียนดีใกล้บ้าน หรือ โรงเรียนแม่เหล็ก” ซึ่งประสบความสำเร็จบ้างในบางส่วน แต่ที่ผ่านมาก็ไม่สามารถควมรวมโรงเรียนขนาดเล็กได้สำเร็จ เนื่องจากนักการเมืองท้องถิ่น และคนในชุมชนต่างก็ไม่ยินยอมให้ยุบโรงเรียนของชุมชน โดยกระทรวงศึกษาธิการมีเป้าหมายจะควมรวมโรงเรียนขนาดเล็กให้ได้ประมาณ 10,000 โรง ภายใน 5 ปี (ปี 2559-2564)” (คมชัดลึก, 2560, 3 มกราคม)

นโยบายโรงเรียนคุณภาพประจำตำบล ถูกระบุว่า เกิดจากการขยายตัวของโรงเรียนขนาดเล็กที่เกิดขึ้นอย่างรวดเร็ว ก็เป็นการต่อยอดการแก้ไขปัญหาโรงเรียนขนาดเล็กเช่นกัน โดย พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา (อ้างถึงใน สำนักข่าวไทย อสมท., 2562, 21 มกราคม) ระบุว่ารัฐบาลจำเป็นต้องทำให้เกิดโรงเรียนตัวอย่าง ซึ่งเป็นต้นแบบของโรงเรียนที่มีคุณภาพประจำตำบล

นโยบายโรงเรียนคุณภาพของชุมชน ยังเป็นการสร้างโรงเรียนคุณภาพให้ชุมชน โดยระบุว่าเป็นการพัฒนาต่อยอดผ่านโครงการโรงเรียนคุณภาพประจำตำบล ซึ่งต้องเน้นการสร้างโรงเรียนให้มีคุณภาพของชุมชน โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการต้องการให้นโยบายเกิดผลในทางปฏิบัติโดยเร็ว แต่ต้องไม่ได้เกิดจากการสั่งการจากข้างบน ให้คิดในระดับจังหวัด คือให้จังหวัดเป็นฐานในการขับเคลื่อนภูมิภาค (มติชนออนไลน์, 2563, 11 พฤศจิกายน)

นโยบายโรงเรียนคุณภาพ นางสาวตรีนุช เทียนทอง (อ้างถึงใน บัลลังก์ โรหิตเสถียร, 2022) ระบุว่า “โครงการโรงเรียนคุณภาพอาจไม่ใช่โครงการใหม่ถอดด้าม แต่เป็นการพัฒนาต่อยอดจากโรงเรียนคุณภาพเดิม ซึ่งได้มีการดำเนินการภายใต้ชื่อและรูปแบบที่แตกต่างกันออกไป แต่ความมุ่งหมายสำคัญของการดำเนินการในครั้งนี้ คือ การวางทิศทางการพัฒนาในระยะยาวถึง 4 เฟส ใช้เวลาต่อเนื่องเกือบ 20 ปี โดยเชื่อมั่นว่าทิศทางดังกล่าวสามารถดำเนินโครงการต้นแบบในเฟสที่ 1 เป็นตัวอย่างให้เห็นผลเป็นที่ประจักษ์ ด้วยหวังว่าผู้บริหารกระทรวงศึกษาธิการ และรัฐบาลในยุคต่อไปจะขับเคลื่อนการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง เพื่อวันหนึ่งโรงเรียนทุกโรงของประเทศไทยจะพลิกโฉมจากเดิม ไปเป็นโรงเรียนรูปแบบใหม่ที่มีความสมบูรณ์แบบ พร้อมให้

การศึกษาที่มีคุณภาพแก่เด็กและเยาวชน ทิศทางที่กำหนดไว้จะต้องใช้เวลาอีกยาวไกล แต่การเริ่มต้นสิ่งใหม่ ๆ ตั้งแต่วันนี้ ก็น่าจะทำให้มีความหวังที่จะเห็นความสำเร็จในอนาคต”

4.3 ความเปลี่ยนแปลงของนโยบายเพื่อการบริหารจัดการโรงเรียนขนาดเล็ก ระหว่างปี

พ.ศ. 2553 – 2565

จากการวิเคราะห์ข้อมูลพบว่า ความเปลี่ยนแปลงของนโยบายทั้ง 6 นโยบายที่เกิดขึ้นเมื่อเกิดการเปลี่ยนแปลง พบความเปลี่ยนแปลงใน 4 ประเด็น ประกอบด้วย

1. การพิจารณาเลือกทางเลือกในการแก้ไขปัญหา กระแสปัญหา สภาพสังคม
 2. การพิจารณาผลลัพธ์ ความคาดหวัง และภาพความสำเร็จ
 3. วิธีการดำเนินงาน กลุ่มเป้าหมาย
 4. การต่อยอดปัญหา หรือวิธีการเดิม
- โดยมีรายละเอียด ดังนี้

4.3.1 การพิจารณาเลือกทางเลือกในการแก้ไขปัญหา กระแสปัญหา สภาพสังคม

ถึงแม้ว่าในการพิจารณาการเลือกทางเลือกในการแก้ไขปัญหา กระแสปัญหา และสภาพสังคมจะมีความต่อเนื่องกันในหลายประเด็น แต่นโยบายทุกนโยบายเกิดขึ้นเมื่อมีการเปลี่ยนผู้นำขององค์กร กล่าวคือ นโยบายทั้ง 6 นโยบายข้างต้นเกิดขึ้นเมื่อมีการเปลี่ยนรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ

ในการประกาศนโยบายในระยะต่อ ๆ มา มีการหลีกเลี่ยงการกล่าวถึงแนวทางการยุบ รวม หรือเลิกโรงเรียนขนาดเล็ก กล่าวคือ ผู้กำหนดนโยบายให้ความสำคัญกับกระแสการคัดค้านนโยบายจากประชาชนและผู้มีส่วนเกี่ยวข้องมากขึ้น จะเห็นได้จากในระยะแรกในการประกาศนโยบายมีการกล่าวถึงว่าการสร้างโรงเรียนดีประจำตำบลขึ้นให้มีคุณภาพ เพื่อให้สามารถรองรับการควบรวมโรงเรียนขนาดเล็กในพื้นที่ใกล้เคียงได้ และโดยเฉพาะเมื่อมีการประกาศนโยบายรวมโรงเรียนขนาดเล็ก จึงมีการประกาศใช้แนวทางการควบรวมโรงเรียนขนาดเล็กที่ชัดเจนมากขึ้น จึงยังได้รับกระแสคัดค้านจากสังคมอย่างรุนแรงเช่นกัน

กระทรวงศึกษาธิการได้กำหนดแนวปฏิบัติในการให้ชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และหน่วยงานในระดับพื้นที่เข้ามามีส่วนช่วยในการขับเคลื่อนนโยบายไปสู่การปฏิบัติมากขึ้น เนื่องจากกระแสสังคมที่มีการรวมตัวคัดค้าน และการให้ข้อเสนอแนะต่อผู้ที่มาดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ ที่อยากให้กระทรวงศึกษาธิการให้ความสำคัญกับชุมชน

ตั้งชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา รวมทั้ง อยากรู้ให้เกิดการกระจายอำนาจในการจัดการศึกษาของโรงเรียนขนาดเล็ก ดังจะเห็นได้จาก

สมาคมสภาการศึกษาทางเลือกไทยและเครือข่ายองค์กรการศึกษา (อ้างถึงใน ประชาไท, 2556, 9 พฤษภาคม) ระบุว่า “การยุบควบรวมโรงเรียนขนาดเล็กสะท้อนถึงความไม่เป็นธรรมและความเหลื่อมล้ำในการแก้ปัญหาอันเกิดจากความล้มเหลวด้านการบริหารจัดการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ และหากกระทรวงศึกษาธิการไม่พร้อมที่จะบริหารจัดการโรงเรียนขนาดเล็ก โรงเรียนชุมชนให้มีคุณภาพได้ ขอเสนอให้กระทรวงศึกษาธิการกระจายอำนาจในการจัดการศึกษาแก่ท้องถิ่น เพื่อให้ท้องถิ่นมีอำนาจในการจัดการศึกษาแก่ลูกหลานของตนเองตรงตามบริบทแวดล้อม สอดคล้องกับวิถีชีวิตวัฒนธรรม รวมถึงขอคืนพื้นที่การศึกษาให้แก่ชุมชน โดยส่งเสริมและมอบให้ชุมชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามาดูแลบริหารจัดการ ตามแนวทางการศึกษาของชุมชน และการศึกษาทางเลือกที่มีความหลากหลาย”

นายชัชวาลย์ ทองดีเลิศ (อ้างถึงใน แพง ชินพงศ์, 2556, 11 พฤษภาคม) กล่าวว่า “ทุกรัฐมนตรีที่มานั่งกระทรวงศึกษาธิการ ก็จะมีนโยบายยุบโรงเรียนอยู่เรื่อย เป็นผลจากการบริหารจัดการที่ผิดพลาดของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ทำให้มีโรงเรียนขนาดเล็กเพิ่มทุกวัน จนกระทั่งปัจจุบันมีโรงเรียนที่มีนักเรียนน้อยกว่า 120 คน ประมาณ 14,000 โรงเรียน เพราะฉะนั้น สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานควรกระจายอำนาจจัดการศึกษาให้ผู้มีศักยภาพในการจัด และควรมาดูสาเหตุของปัญหาโรงเรียนขนาดเล็กที่แท้จริงเพื่อหาทางแก้ปัญหาให้ถูกต้อง ไม่ใช่สั่งยุบก็ยุบเลย ไม่ได้มาคุยกับชุมชนจริงจัง”

4.3.2 การพิจารณาผลลัพธ์ ความคาดหวัง และภาพความสำเร็จของนโยบาย

ถึงแม้ว่านโยบายทุกนโยบายจะมองผลลัพธ์และภาพความสำเร็จไปในทิศทางเดียวกัน แต่ก็ยังมีความแตกต่างกันในรายละเอียดของความคาดหวังต่อนโยบาย กล่าวคือทุกนโยบายมีความคาดหวังต่อคุณภาพทางวิชาการ การยกระดับผลสัมฤทธิ์ทางการเรียน การพัฒนาคุณภาพทางการศึกษาเหมือนกัน แต่ในบางนโยบายมีการเพิ่มเติมความคาดหวังเรื่องการมีทักษะอาชีพของผู้เรียน บางนโยบายเน้นย้ำการมีคุณธรรมจริยธรรม หรือการปฏิบัติตามค่านิยม 12 ประการตามนโยบายรัฐบาล เป็นต้น จะเห็นได้จากภาพลักษณ์หนึ่งของโรงเรียนดีประจำตำบล คือ การเป็นโรงเรียน“ทำมาหากิน” ที่เน้นการพัฒนาพื้นฐานด้านอาชีพและการมีรายได้ (บุญญลักษณ์ พิมพ์า, 2560) นอกจากนี้ หนึ่งในเป้าหมายสำคัญของโรงเรียนคุณภาพประจำตำบล คือ “มีโรงเรียนประจำตำบล อย่างน้อยตำบลละ 1 โรงเรียน ที่มีความเข้มแข็งทาง

วิชาการ มีคุณธรรมจริยธรรม งานอาชีพ และสุขภาพอนามัย ให้บริการการศึกษาแก่นักเรียนและชุมชน อย่างมั่นคง มั่งคั่ง ยั่งยืน และนักเรียนได้รับการพัฒนา ทั้งด้านสติปัญญา ความฉลาดทางอารมณ์ ทักษะคิด และพัฒนาการด้านร่างกายที่เหมาะสมกับช่วงวัย ควบคู่กับการปฏิบัติตาม ค่านิยม 12 ประการ” (ยุทธพงศ์ เลือกกลิ่นดี, 2562, 22 มกราคม)

นอกจากนี้ นโยบายโรงเรียนคุณภาพ ยังมีความคาดหวังต่อภาวะความเป็นผู้นำของผู้บริหารสถานศึกษา และลักษณะของครูผู้สอนในโรงเรียนคุณภาพ ที่ต้องมีคุณสมบัติตามที่สำนักพัฒนานวัตกรรมการจัดการศึกษา (2565) ระบุว่า “ผู้นำต้องเป็นคนที่มีความสมบัติ มีความพร้อมด้านต่าง ๆ เป็นคนที่มีสมรรถนะ มีความรู้ ทักษะ ความสามารถ มีศักยภาพ และมีทักษะการบริหารจัดการ มีความสามารถในการคิดริเริ่มสิ่งใหม่ มีทักษะการสื่อสารได้มากกว่า 2 ภาษา สามารถบริหารงานได้อย่างมีประสิทธิภาพตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี มีแนวทางในการกำกับควบคุมโดยการมีส่วนร่วมเกี่ยวข้องกับองค์กร หรือกลุ่มบุคคลต่าง ๆ และครูได้สอนในสาขาวิชาเอกและตามความถนัด มีคุณลักษณะสำหรับครูในสมัยไทยแลนด์ 4.0 มีหลักสูตรสถานศึกษาที่ได้รับการพัฒนา มีทักษะการสื่อสารภาษาต่างประเทศไม่น้อยกว่า 2 ภาษา มีข้อมูลนักเรียนรายบุคคลที่สามารถให้การดูแลตามระบบดูแลช่วยเหลือนักเรียน สร้างให้มีชุมชนแห่งการเรียนรู้ทางวิชาชีพ (PLC) รวมทั้ง สามารถนำเทคโนโลยีมาใช้ในการค้นคว้าหาความรู้เพิ่มเติมได้”

ผู้กำหนดนโยบายโรงเรียนคุณภาพ เชื่อกันว่าทิศทางดังกล่าวสามารถดำเนินโครงการต้นแบบในระยะที่ 1 เป็นตัวอย่างให้เห็นผลเป็นที่ประจักษ์ ด้วยหวังว่าผู้บริหารกระทรวงศึกษาธิการ และรัฐบาลในยุคต่อไปจะขับเคลื่อนการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง เพื่อวันหนึ่งโรงเรียนทุกโรงของประเทศไทยจะพลิกโฉมจากเดิม ไปเป็นโรงเรียนรูปแบบใหม่ที่มีความสมบูรณ์แบบ พร้อมให้การศึกษามีคุณภาพแก่เด็กและเยาวชน โดยคำนึงถึงบริบทความเป็นอยู่ของแต่ละพื้นที่ เพื่อนำมาออกแบบคำว่า “คุณภาพ” ที่ไม่ใช่เป็นลักษณะของโรงเรียนแบบใดแบบเดียว แต่จะต้องเป็น “คุณภาพ” ของความเป็นอยู่ในพื้นที่นั้น ๆ (บัลลังก์ โรหิตเสถียร, 2022)

4.3.3 วิธีการดำเนินงาน กลุ่มเป้าหมาย

ถึงแม้ว่าผู้กำหนดนโยบายทั้ง 5 นโยบาย จาก 6 นโยบาย จะใช้วิธีการกำหนดหลักเกณฑ์สำหรับใช้คัดเลือกโรงเรียนหลัก เพื่อพัฒนาให้มีคุณภาพตามผลลัพธ์ที่คาดหวัง แต่นโยบายรวมโรงเรียนขนาดเล็ก กำหนดรูปแบบการจัดการเรียนการสอนในรูปแบบการเรียนรวมอย่างชัดเจน คือ การยุบรวมและควบรวมโรงเรียนที่มีนักเรียน ต่ำกว่า 60 คน ต้องได้รับความ

เห็นชอบจากประชาชนในพื้นที่ มีการประชุมหารือร่วมกับผู้ปกครองและผู้อำนวยการโรงเรียน โดยให้โรงเรียนขนาดเล็กต่าง ๆ ที่เคยจัดการเรียนการสอนในระดับชั้นประถมศึกษาปีที่ 1 ถึง ประถมศึกษาปีที่ 6 แบ่งการจัดการศึกษาเป็น (Thai PBS, 2556, 11 พฤษภาคม)

- บางโรงเรียนจัดชั้นเรียนในระดับชั้นประถมศึกษาปีที่ 1 – 2
- บางโรงเรียนจัดชั้นเรียนในระดับชั้นประถมศึกษาปีที่ 3 – 4
- บางโรงเรียนจัดชั้นเรียนในระดับชั้นประถมศึกษาปีที่ 5 – 6

ส่วนบางโรงเรียนที่ค่อนข้างทรุดโทรมก็สามารถยุบเลิกได้โดยเปลี่ยนให้เป็น การศึกษานอกโรงเรียน (กศน.) หรือใช้ประโยชน์อย่างอื่น (คมชัดลึก, 2556, 9 พฤษภาคม)

สำหรับการขับเคลื่อนการดำเนินงานนโยบายไปสู่การปฏิบัติอย่างที่ได้อธิบายไปแล้วว่า หน่วยงานที่เป็นหน่วยงานหลักทำหน้าที่ขับเคลื่อนทุกนโยบายไปสู่การปฏิบัติ คือ สำนักงาน คณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน แต่่นโยบายโรงเรียนคุณภาพประจำตำบล ซึ่งผู้กำหนด นโยบายคือนายกรัฐมนตรี ได้เพิ่มบทบาทของกระทรวงศึกษาธิการ และสำนักงานปลัดกระทรวง ศึกษาธิการ ในการสั่งการสำนักงานศึกษาธิการจังหวัดในการขับเคลื่อนการดำเนินงานในระดับ จังหวัด และสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ได้จัดตั้งศูนย์ขับเคลื่อนโรงเรียน คุณภาพประจำตำบลขึ้นมาเป็นการเฉพาะ โดยเป็นกลุ่มงานภายในสำนักพัฒนานวัตกรรมการ จัด การศึกษา เพื่อขับเคลื่อนงานตามนโยบายโรงเรียนคุณภาพประจำตำบล และยังมีบทบาท ขับเคลื่อนนโยบายต่อ ๆ มา คือ นโยบายโรงเรียนคุณภาพของชุมชน และนโยบายโรงเรียนคุณภาพ อีกด้วย

นโยบายโรงเรียนดีประจำตำบล และนโยบายโรงเรียนคุณภาพประจำตำบล ได้จัดให้มีการลงนามบันทึกข้อตกลงความร่วมมือกับกระทรวงต่าง ๆ ให้ช่วยขับเคลื่อนนโยบาย ตามบทบาทภารกิจของแต่ละกระทรวงโดยนโยบายโรงเรียนดีประจำตำบล กระทรวงศึกษาธิการ ขับเคลื่อนร่วมกับกระทรวงมหาดไทย ในขณะที่นโยบายโรงเรียนคุณภาพประจำตำบล กระทรวงศึกษาธิการขับเคลื่อนร่วมกับกระทรวงมหาดไทย กระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม กระทรวงสาธารณสุข กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงพลังงาน กระทรวง เกษตรและสหกรณ์ กระทรวงวัฒนธรรม และสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ พร้อมมอบหมาย ให้หน่วยงานในส่วนภูมิภาคของแต่ละกระทรวงร่วมกันขับเคลื่อนภารกิจงานตามนโยบายไปสู่การ ปฏิบัติในระดับพื้นที่ด้วย

4.3.4 การต่อยอดปัญหา หรือวิธีการเดิม

ถึงแม้ว่าทุกนโยบายจะระบุว่าเป็นการต่อยอดจากการแก้ไขปัญหาโรงเรียนขนาดเล็ก แต่ทุกนโยบายมีวิธีการดำเนินงานที่เปลี่ยนแปลงไป โดยมีทั้งการกำหนดรูปแบบการดำเนินงาน การปรับปรุงวิธีการสั่งการ การเพิ่มเติม และต่อยอด การกำหนดหลักเกณฑ์ และบทบาทหน้าที่ของหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ ดังเช่นวิธีการดำเนินงานของนโยบายรวมโรงเรียนขนาดเล็ก มีรูปแบบและวิธีการดำเนินงานที่เปลี่ยนแปลงไปจากนโยบายโรงเรียนดีประจำตำบลอย่างชัดเจน โดยเป็นการรวมโรงเรียนขนาดเล็กในรูปแบบจัดการเรียนการสอนแบบแบ่งการจัดการศึกษาของแต่ละโรงเรียนในเครือข่ายโรงเรียนขนาดเล็กเข้าด้วยกัน

ผู้กำหนดนโยบายโรงเรียนคุณภาพของชุมชน ได้มีการระบุชัดเจนว่า นโยบายโรงเรียนคุณภาพของชุมชนได้มีการต่อยอดจากโรงเรียนคุณภาพประจำตำบล โดยใช้จังหวัดเป็นฐานในการขับเคลื่อนจากภูมิภาคโดยการดำเนินงานต้องไม่เกิดจากการสั่งการจากข้างบน โดยใช้การขับเคลื่อนในรูปของคณะกรรมการศึกษาธิการจังหวัด เพื่อให้การยกระดับคุณภาพชีวิตและรายได้ของแต่ละจังหวัด และในการดำเนินนโยบายโรงเรียนคุณภาพ ระบุว่าได้ต่อยอดจากโรงเรียนหลักที่เป็นกลุ่มเป้าหมายเดิมของนโยบายโดยไม่ได้มีการคัดเลือกโรงเรียนขึ้นใหม่ และใช้วิธีการกำหนดจุดเน้นของโรงเรียนคุณภาพเพิ่มเติมจำนวน 8 ด้าน ได้แก่ 1. ความปลอดภัย 2. ระบบประกันคุณภาพ 3. หลักสูตรฐานสมรรถนะ 4. การพัฒนาครู 5. การเรียนการสอน 6. การวัดและประเมินผล 7. การนิเทศ กำกับ ติดตาม และ 8. Big Data

จากผลการศึกษานโยบายเพื่อการบริหารจัดการโรงเรียนขนาดเล็ก ระหว่างปี พ.ศ. 2553 – 2565 สามารถสรุปความต่อเนื่องและความเปลี่ยนแปลงของนโยบาย ทั้ง 6 นโยบาย ได้แก่ นโยบายโรงเรียนดีประจำตำบล นโยบายรวมโรงเรียนขนาดเล็ก นโยบายโรงเรียนดีใกล้บ้าน (แม่เหล็ก) นโยบายโรงเรียนคุณภาพประจำตำบล นโยบายโรงเรียนคุณภาพของชุมชน และนโยบายโรงเรียนคุณภาพ ดังนี้

ตาราง 7 แสดงข้อมูลความต่อเนื่องและความเปลี่ยนแปลงของนโยบายเพื่อการบริหารจัดการโรงเรียนขนาดเล็ก ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2553 – 2565 ตามกรอบทฤษฎีการเปลี่ยนแปลงจากเดิมบางส่วน (Incremental Theory)

ประเด็นการพิจารณา	ความต่อเนื่อง	ความเปลี่ยนแปลง
1. การพิจารณาเลือกทางเลือกในการแก้ไขปัญหา กระแสปัญหา สภาพสังคม	- ความสนใจของสังคมในทุกช่วงเวลากำหนดนโยบายให้ความสัมพันธ์กับประเด็นคุณภาพการศึกษา และมองว่าการศึกษาไทยมีปัญหาด้านคุณภาพการศึกษา - ผู้กำหนดนโยบายทุกนโยบายพิจารณาทางเลือกการมุ่งลดจำนวนโรงเรียนขนาดเล็ก ในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน - ผู้กำหนดนโยบายทุกนโยบายพิจารณาทางเลือกในการสร้างเครือข่ายโรงเรียนเพื่อการใช้ทรัพยากรร่วมกันให้เกิดประโยชน์สูงสุด	- นโยบายทุกนโยบายเกิดขึ้นเมื่อมีการเปลี่ยนแปลง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ - การประกาศนโยบายในระยะต่อมาหลังเลขาธิการกล่าวถึงแนวทางการยุบ รวม หรือเลิกโรงเรียนขนาดเล็ก - กำหนดแนวปฏิบัติในการให้ชุมชน องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น และหน่วยงานในระดับพื้นที่เข้ามามีส่วนร่วมในการขับเคลื่อนนโยบายไปสู่การปฏิบัติมากขึ้น
2. การพิจารณาผลลัพธ์ ความคาดหวัง และภาพความสำเร็จของนโยบาย	- ผู้กำหนดนโยบายทุกคนต้องการสร้างโรงเรียนหลักที่มีคุณภาพทุกด้าน - ผู้กำหนดนโยบายทุกคนคาดหวังให้โรงเรียนหลักได้รับการยอมรับจากผู้ปกครองและชุมชน ดังดูได้จากเรียนโรงเรียนขนาดเล็กมาเรียนรวมด้วยความ	- บางนโยบายมีความคาดหวังต่อคุณภาพผู้เรียนเพิ่มเติมจากเป้าหมายหลักที่ทุกนโยบายมีเหมือนกัน เช่น การมีทักษะอาชีพของผู้เรียน การมีคุณธรรมจริยธรรม หรือการปฏิบัติตามค่านิยม 12 ประการตามนโยบายรัฐบาล เป็นต้น

ประเด็นการพิจารณา	ความต่อเนื่อง	ความเปลี่ยนแปลง
สมัครใจ	- นโยบายทุกนโยบายต้องการให้เกิดเครือข่ายการพัฒนา และการใช้ทรัพยากรทางการศึกษาร่วมกัน - ผู้กำหนดนโยบายทุกคนคาดหวังว่านโยบายดังกล่าวจะสามารถลดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาได้	- ความคาดหวังต่อภาวะความเป็นผู้นำของผู้บริหารสถานศึกษา และลักษณะของครูผู้สอนในโรงเรียนคุณภาพ ที่ต้องมีคุณสมบัติตามคาดหวังของยุคสมัยปัจจุบัน - ผู้กำหนดนโยบายโรงเรียนคุณภาพคาดหวังว่าจะสามารถดำเนินโครงการต้นแบบในระยะที่ 1 เป็นตัวอย่างให้เห็นผลเป็นที่ประจักษ์ และหวังว่าผู้บริหารกระทรวงศึกษาธิการ และรัฐบาลในยุคต่อไปจะขับเคลื่อนการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง เพื่อวันหนึ่งโรงเรียนทุกโรงเรียนของประเทศไทยจะพลิกโฉมจากเดิม ไปเป็นโรงเรียนรูปแบบใหม่ที่มีความสมบูรณ์แบบ พร้อมให้การศึกษาที่มีคุณภาพแก่เด็กและเยาวชน ตามบริบทความเป็นอยู่ของแต่ละพื้นที่
3. การนิยามปัญหา	- ผู้กำหนดนโยบายทุกคนมีมุมมองต่อปัญหาว่าระบบการศึกษาไทยมีปัญหาคณาภพการศึกษา - ผู้กำหนดนโยบายทุกคนระบุว่าการศึกษาโรงเรียน	-

ประเด็นการพิจารณา	ความต่อเนื่อง	ความเปลี่ยนแปลง
ขนาดเล็กล้มมากเกินไป ทำให้เกิดปัญหาในการบริหารจัดการพัฒนาคุณภาพการจัดการศึกษา ส่งผลให้เกิดความเหลื่อมล้ำและความไม่เป็นธรรมในการจัดการศึกษา	- ทุกนโยบายมีหน่วยงานหลักในการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ คือ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานซึ่งการไปยังสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา และสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษากำกับดูแลสถานศึกษาในสังกัด - วิธีการดำเนินงาน นโยบายจำนวน 5 นโยบาย จาก 6 นโยบาย เป็นการคัดเลือกโรงเรียนหลัก เพื่อพัฒนาให้เป็นโรงเรียนที่มีคุณภาพด้านต่าง ๆ - ผู้กำหนดนโยบายทุกนโยบายกำหนดวิธีการที่จะสนับสนุนงบประมาณค่าพาหนะเดินทางไปเรียนรวมให้กับผู้ปกครองนักเรียนโรงเรียนขนาดเล็ก เพื่อเดินทางไปเรียนรวมกับโรงเรียนหลัก - ทุกนโยบายกล่าวถึงกลุ่มเป้าหมายในการขับเคลื่อน	- นโยบายรวมโรงเรียนขนาดเล็ก กำหนดรูปแบบในการจัดการเรียนการสอนในรูปแบบการเรียนรวม - การจัดตั้งศูนย์ขับเคลื่อนโรงเรียนคุณภาพประจำตำบล ขึ้นมาเพื่อขับเคลื่อนงานตามนโยบายโรงเรียนคุณภาพประจำตำบล และยังมีบทบาทขับเคลื่อนนโยบายต่อไป - นโยบายโรงเรียนคุณภาพของชุมชน และนโยบายโรงเรียนคุณภาพต่อไป - การลงนามบันทึกข้อตกลงความร่วมมือกับกระทรวงต่าง ๆ ให้ช่วยขับเคลื่อนนโยบายตามบทบาทภารกิจของแต่ละกระทรวง และมีหน่วยงานในส่วนภูมิภาคของแต่ละกระทรวงร่วมขับเคลื่อนนโยบายไปสู่การปฏิบัติ
4. วิธีการดำเนินงาน และเป้าหมาย		

ประเด็นการพิจารณา	ความต่อเนื่อง	ความเปลี่ยนแปลง
	นโยบายในโรงเรียนสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานทุกแห่ง ยกเว้นโรงเรียนที่ตั้งอยู่ในพื้นที่พิเศษ ห่างไกล ทุรกันดาร ตั้งอยู่บนภูเขา เกาะแก่ง ชายแดน หรือพื้นที่เสี่ยงภัย การคมนาคมไม่สะดวก และมีความจำเป็นให้คงอยู่	
5. การต่อ ยอดปัญหา หรือวิธีการเดิม	- นโยบายทุกนโยบายเกิดขึ้นจากการต่อยอดจากปัญหาที่มีมาอยู่เดิม คือ แนวคิดการลดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษา และการพัฒนาต่อยอดการแก้ไขปัญหาการบริหารจัดการศึกษาของโรงเรียนขนาดเล็กให้มีคุณภาพ	- ทุกนโยบายมีวิธีการดำเนินงานที่เปลี่ยนแปลงไป โดยมีทั้งการกำหนดรูปแบบการดำเนินงาน การปรับปรุงวิธีการส่งการ การเพิ่มเติม และต่อยอดการกำหนดหลักเกณฑ์ และบทบาทหน้าที่ของหน่วยงานที่นำไปปฏิบัติ

ที่มา: ผู้วิจัย

บทที่ 5

สรุป อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ

การศึกษาเรื่อง “ความต่อเนื่องของนโยบายเพื่อการบริหารจัดการโรงเรียนขนาดเล็ก ระหว่างปี พ.ศ. 2553 – 2565” ในครั้งนี้ มีวัตถุประสงค์ 1. เพื่อศึกษาความต่อเนื่องของนโยบายเพื่อการบริหารจัดการโรงเรียนขนาดเล็ก ระหว่างปี พ.ศ. 2553 – 2565 และ 2. เพื่อศึกษาการเปลี่ยนแปลงของนโยบายเพื่อการบริหารจัดการโรงเรียนขนาดเล็ก ระหว่างปี พ.ศ. 2553 – 2565 ซึ่งเป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) ซึ่งนำทฤษฎีการเปลี่ยนแปลงจากเดิมบางส่วน (Incremental Theory) มาใช้ในการศึกษา โดยผู้วิจัยใช้เครื่องมือการค้นคว้าและรวบรวมข้อมูลทางด้านเอกสาร (Documentary Analysis) ในการเก็บรวบรวมข้อมูลด้วยเทคนิคการวิเคราะห์เชิงเนื้อหา (Content Analysis) ในการกระบวนการวิเคราะห์และตีความข้อมูลแบบการวิเคราะห์สรุปอุปนัย (Analytic Induction) สามารถสรุปผลการวิจัย อภิปรายผลการศึกษา และข้อเสนอแนะได้ดังนี้

5.1 สรุปผลการศึกษา

5.1.1 การพิจารณาเลือกทางเลือกในการแก้ไขปัญหา กระแสปัญหา กระแสสังคม

จากการศึกษาความต่อเนื่องและความเปลี่ยนแปลงของนโยบายเพื่อการบริหารจัดการโรงเรียนขนาดเล็กในการพิจารณาทางเลือกในการแก้ไขปัญหา กระแสปัญหา กระแสสังคม พบว่า กระแสสังคมในทุกช่วงเวลาที่เกิดนโยบายมีความสนใจต่อคุณภาพการจัดการศึกษา และมองว่าการศึกษาไทยมีปัญหาด้านคุณภาพการศึกษา ผู้กำหนดนโยบายทุกนโยบายพิจารณาเลือกทางเลือกในการมุ่งลดจำนวนโรงเรียนขนาดเล็ก ในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน โดยระบุว่าการมีจำนวนโรงเรียนขนาดเล็กที่มากเกินไป คือปัญหาของระบบการศึกษาไทย และการพิจารณาเลือกทางเลือกในการสร้างเครือข่ายโรงเรียนเพื่อการใช้ทรัพยากรร่วมกันให้เกิดประโยชน์สูงสุด โดยเป็นการรื้อระบบการศึกษา พัฒนารูปแบบการจัดสรรงบประมาณ และการบริหารจัดการให้โรงเรียนมีความพร้อม เพื่อให้ได้รับการยอมรับ ทำให้นักเรียนและผู้ปกครองของโรงเรียนขนาดเล็กใกล้เคียงยอมรับและเข้ามาเป็นเครือข่ายสามารถใช้ประโยชน์จากทรัพยากรทางการศึกษาร่วมกัน ซึ่งผู้กำหนดนโยบายทุกนโยบายมีความเชื่อมั่นว่าการดำเนินนโยบายเหล่านั้น จะทำให้นักเรียนได้รับการพัฒนา ช่วยลดความเหลื่อมล้ำ และทำให้นักเรียนเข้าถึงการศึกษาที่มีคุณภาพได้

นโยบายทุกนโยบายเกิดขึ้นเมื่อมีการเปลี่ยนรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ โดยเมื่อเปลี่ยนรัฐบาลนโยบายการศึกษา ก็เปลี่ยนแปลง แต่นโยบายเพื่อการแก้ปัญหาโรงเรียนขนาดเล็กดังกล่าวได้ถูกนำมาสานต่อจึงทำให้เกิดความต่อเนื่อง แต่เนื่องจากเกิดกระแสสังคมคัดค้านการยุบรวมโรงเรียนขนาดเล็ก การประกาศนโยบายในระยะต่อมาจึงไม่ได้กล่าวถึงแนวทางการยุบ รวม หรือเลิกโรงเรียนขนาดเล็ก นอกจากนี้ กระแสสังคมที่มีการรวมตัวคัดค้านดังกล่าวยังให้ข้อเสนอแนะต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ ในการให้ความสำคัญกับชุมชน ดึงชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา รวมทั้ง อยากรู้ให้เกิดการกระจายอำนาจในการจัดการศึกษาของโรงเรียนขนาดเล็ก จึงมีการกำหนดแนวทางการมีส่วนร่วมของชุมชน องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น และหน่วยงานในระดับพื้นที่เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษามากขึ้น

5.1.2 การพิจารณาผลลัพธ์ ความคาดหวัง และภาพความสำเร็จ

การพิจารณาผลลัพธ์ ความคาดหวัง และภาพความสำเร็จของผู้กำหนดนโยบาย ต่อนโยบายเพื่อการบริหารจัดการโรงเรียนขนาดเล็กทั้ง 6 นโยบาย พบว่า ผู้กำหนดนโยบายทุกคน ต้องการสร้างโรงเรียนหลักที่มีคุณภาพทุกด้าน มีความคาดหวังให้โรงเรียนหลักได้รับการยอมรับจากผู้ปกครองและชุมชน ดึงดูดนักเรียนโรงเรียนขนาดเล็กมาเรียนรวมด้วยความสมัครใจ และมองภาพสำเร็จของนโยบาย คือ การเกิดเครือข่ายการพัฒนา และการใช้ทรัพยากรทางการศึกษา ร่วมกัน และคาดหวังว่านโยบายดังกล่าวจะสามารถลดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาได้

นอกจากความคาดหวังในคุณภาพทางวิชาการ ทักษะการเข้าสังคม และคุณลักษณะอื่น ๆ ของนักเรียนในโรงเรียนคุณภาพแล้ว บางนโยบายมีความคาดหวังต่อการมีทักษะอาชีพ การมีคุณธรรมจริยธรรม การปฏิบัติตามค่านิยม 12 ประการตามนโยบายรัฐบาล อีกทั้ง ยังคาดหวังต่อการมีภาวะผู้นำของผู้บริหารโรงเรียนคุณภาพ และลักษณะของครูผู้สอนในโรงเรียนคุณภาพ ที่ต้องมีคุณสมบัติตามคาดหวังของยุคสมัยปัจจุบัน เช่น ด้านการใช้เทคโนโลยี ความสามารถด้านภาษา ความสามารถในการดูแลช่วยเหลือนักเรียน และทักษะทางวิชาชีพอื่น ๆ เป็นต้น รวมทั้ง ผู้กำหนดนโยบายโรงเรียนคุณภาพคาดหวังว่าจะสามารถดำเนินโครงการต้นแบบในระยะที่ 1 เป็นตัวอย่างให้เห็นผลเป็นที่ประจักษ์ เพราะหวังว่าผู้บริหารกระทรวงศึกษาธิการ และรัฐบาลในยุคต่อไปจะขับเคลื่อนการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง เพื่อวันหนึ่งโรงเรียนทุกโรงของประเทศ ไทยจะพลิกโฉมจากเดิม ไปเป็นโรงเรียนรูปแบบใหม่ที่มีความสมบูรณ์แบบ พร้อมให้การศึกษามีคุณภาพแก่เด็กและเยาวชน ตามบริบทความเป็นอยู่ของแต่ละพื้นที่ต่อไป

5.1.3 การนิยามปัญหา

ผู้กำหนดนโยบายทุกนโยบายมีมุมมองต่อปัญหาว่าระบบการศึกษาไทยมีปัญหาคุณภาพการศึกษา และโรงเรียนที่เกิดปัญหา คือ โรงเรียนขนาดเล็ก ซึ่งทุกนโยบายระบุว่า การที่จำนวนโรงเรียนขนาดเล็กมีมากเกินไป ทำให้เกิดปัญหาในการบริหารจัดการพัฒนาคุณภาพการจัดการศึกษา และทำให้นักเรียนในโรงเรียนขนาดเล็ก ขาดโอกาสทางการศึกษา ขาดทักษะทางสังคม ผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนตกต่ำ และขาดครู

5.1.4 วิธีการดำเนินงานและเป้าหมาย

ในการขับเคลื่อนนโยบายไปสู่การปฏิบัติทุกนโยบายมีหน่วยงานหลักในการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ คือ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา และสถานศึกษา โดยนโยบายทั้ง 5 นโยบาย ได้แก่ นโยบายโรงเรียนดีประจำตำบล นโยบายโรงเรียนดีใกล้บ้าน (แม่เหล็ก) นโยบายโรงเรียนคุณภาพประจำตำบล นโยบายโรงเรียนคุณภาพของชุมชน และนโยบายโรงเรียนคุณภาพ ยกเว้นนโยบายรวมโรงเรียนขนาดเล็ก ใช้วิธีการคัดเลือกโรงเรียนในระดับตำบล หรือระดับกลุ่มโรงเรียน เพื่อพัฒนาให้เป็นโรงเรียนที่มีคุณภาพ และสร้างเครือข่ายกับโรงเรียนขนาดเล็กในพื้นที่ ให้มาใช้ทรัพยากรทางการศึกษาด้านต่าง ๆ ร่วมกัน แต่ในขณะที่ยังนโยบายรวมโรงเรียนขนาดเล็ก ตั้งเป้าหมายไว้ว่าจะรวมโรงเรียนขนาดเล็กในพื้นที่เข้าด้วยกัน หรือการไปรวมกับโรงเรียนขนาดอื่น ๆ โดยกำหนดเป็นรูปแบบการจัดการเรียนการสอนตามช่วงชั้น และทุกนโยบายกำหนดว่าหากมีนักเรียนจากโรงเรียนขนาดเล็กมาเรียนรวม จะให้การสนับสนุนงบประมาณค่าพาหนะเดินทางไปเรียนรวมให้กับผู้ปกครอง นอกจากนี้แล้วทุกนโยบายกล่าวถึงกลุ่มเป้าหมายในการดำเนินงานทุกโรงเรียนในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ยกเว้นโรงเรียนที่ตั้งอยู่ในพื้นที่พิเศษ ห่างไกล ทุรกันดาร ตั้งอยู่บนภูเขา เกาะแก่ง ชายแดน หรือพื้นที่เสี่ยงภัย การคมนาคมไม่สะดวก และมีความจำเป็นให้คงอยู่

ในการขับเคลื่อนนโยบายไปสู่การปฏิบัติ มีการจัดตั้งศูนย์ขับเคลื่อนโรงเรียนคุณภาพประจำตำบลขึ้นมาเพื่อขับเคลื่อนงานตามนโยบายโรงเรียนคุณภาพประจำตำบล และยังมีบทบาทขับเคลื่อนนโยบายต่อ ๆ มา คือ นโยบายโรงเรียนคุณภาพของชุมชน และนโยบายโรงเรียนคุณภาพต่อไป และนโยบายโรงเรียนดีประจำตำบล นโยบายโรงเรียนคุณภาพประจำตำบล มีการลงนามบันทึกข้อตกลงความร่วมมือกับกระทรวงต่าง ๆ ให้ช่วยขับเคลื่อนนโยบายตามบทบาทภารกิจของแต่ละกระทรวง และมีหน่วยงานในส่วนภูมิภาคของแต่ละกระทรวงร่วมขับเคลื่อนนโยบายไปสู่การปฏิบัติในระดับพื้นที่นอกเหนือจากสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา และสถานศึกษาอีกด้วย

5.1.5 การต่อยอดปัญหา หรือวิธีการเดิม

นโยบายทุกนโยบายเกิดขึ้นจากการต่อยอดจากปัญหาที่มีมาอยู่เดิม คือ แนวคิดการลดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษา และการพัฒนาต่อยอดการแก้ไขปัญหาการบริหารจัดการศึกษาของโรงเรียนขนาดเล็กให้มีคุณภาพ แต่ทุกนโยบายมีวิธีการดำเนินงานที่เปลี่ยนแปลงไป โดยมีทั้งการกำหนดรูปแบบการดำเนินงาน การปรับปรุงวิธีการสั่งการ การเพิ่มเติม และต่อยอดการกำหนดหลักเกณฑ์ และบทบาทหน้าที่ของหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ

จากข้อมูลข้างต้นจะเห็นได้ว่านโยบายเพื่อการบริหารจัดการโรงเรียนขนาดเล็ก ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2553 – 2565 ทั้ง 6 นโยบาย ได้แก่ นโยบายโรงเรียนดีประจำตำบล นโยบายรวมโรงเรียนขนาดเล็ก นโยบายโรงเรียนดีใกล้บ้าน (แม่เหล็ก) นโยบายโรงเรียนคุณภาพประจำตำบล นโยบายโรงเรียนคุณภาพของชุมชน และนโยบายโรงเรียนคุณภาพ มีความต่อเนื่องกันในทุกมิติ กล่าวคือในการพิจารณาตั้งแต่ที่มาของกระแสดังคม กระแสปัญหา เป็นเรื่องของคุณภาพการศึกษา มุมมองต่อการเกิดปัญหา คือ การมีโรงเรียนคุณภาพขนาดเล็กที่มากเกินไป ความคาดหวังต่อนโยบายที่อยากจะทำให้โรงเรียนที่ได้รับการพัฒนาเป็นโรงเรียนที่มีคุณภาพ ทั้งด้านกายภาพ วิชาการ บุคลากร และงบประมาณ และหวังว่าจะช่วยลดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาได้ โดยถึงแม้ว่าวิธีการดำเนินงานจะไม่เหมือนกันในทุกนโยบาย แต่ส่วนใหญ่ก็เป็นวิธีการที่มีความต่อเนื่องกัน และถึงแม้ว่าจะมีนโยบายที่ไม่ได้ใช้วิธีการเดียวกัน แต่ก็ไม่ได้แตกต่างกันมากนัก และผู้กำหนดนโยบายทุกนโยบายก็ระบุว่าทุกนโยบายเป็นการปรับปรุงต่อยอดจากนโยบายเดิมที่ได้ดำเนินการไว้แล้ว และเปลี่ยนแปลงไปในบางรายละเอียด เพื่อแก้ไขปัญหาอย่างเดียวกัน คือ ปัญหาโรงเรียนขนาดเล็ก

5.2 การอภิปรายผล

จากผลการศึกษาความต่อเนื่องของนโยบายเพื่อการบริหารจัดการโรงเรียนขนาดเล็ก ระหว่างปี พ.ศ. 2553 – 2565 เป็นไปตามลักษณะของทฤษฎีการเปลี่ยนแปลงจากเดิมบางส่วน (Incremental Theory) อย่างชัดเจน โดยสามารถอภิปรายผลได้ ดังนี้

1. จากผลการศึกษาความต่อเนื่องของนโยบายเพื่อการบริหารจัดการโรงเรียนขนาดเล็ก ระหว่างปี พ.ศ. 2553 – 2565 พบว่า นโยบายทั้ง 6 นโยบาย ได้แก่ นโยบายโรงเรียนดีประจำตำบล นโยบายรวมโรงเรียนขนาดเล็ก นโยบายโรงเรียนดีใกล้บ้าน (แม่เหล็ก) นโยบายโรงเรียนคุณภาพประจำตำบล โรงเรียนคุณภาพของชุมชน และนโยบายโรงเรียนคุณภาพ มีความต่อเนื่องกันของปัญหา การพิจารณาเลือกทางเลือกในการแก้ปัญหา ผลลัพธ์ที่คาดหวัง และภาพความสำเร็จของ

นโยบาย ซึ่งเป็นไปตามเงื่อนไขของทฤษฎีการเปลี่ยนแปลงจากเดิมบางส่วน (Incremental Theory) ได้แก่

1.1 ผลของนโยบายที่เป็นอยู่เป็นที่พึงพอใจของฝ่ายกำหนดนโยบาย และประชาชนที่เกี่ยวข้องเป็นส่วนใหญ่ จึงทำให้การเปลี่ยนแปลงนโยบายบางส่วนเพียงพอต่อการยอมรับของประชาชน กล่าวคือ ในการกำหนดนโยบายเพื่อการบริหารจัดการโรงเรียนขนาดเล็ก ทั้ง 6 นโยบายไม่ว่าจะเปลี่ยนรัฐบาล เปลี่ยนพรรคการเมืองของฝั่งรัฐบาล หรือเป็นรูปแบบการปกครองแบบใด แต่ทุกรัฐบาล และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการที่เข้ามาก็ให้ความสำคัญในการแก้ไขปัญหาโรงเรียนขนาดเล็กทั้งสิ้น และถึงแม้ทุกนโยบายจะได้รับกระแสคัดค้านจากกลุ่มองค์กร หรือเครือข่ายต่าง ๆ แต่ทางเลือกทางนโยบายเชิงกลยุทธ์เหล่านี้ก็ไม่มีข้อถกเถียงมากนัก และสภาพสังคมก็มีความเสถียร การปรับแก้และเปลี่ยนแปลงนโยบายเพียงบางส่วน โดยการดึงชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และหน่วยงานอื่น ๆ เข้ามามีส่วนร่วมในการขับเคลื่อนนโยบายไปสู่การปฏิบัติ การดำเนินการตามนโยบายโดยส่วนใหญ่เป็นการปรับเปลี่ยนแบบค่อยเป็นค่อยไป ประกาศนโยบายโดยการสร้างโรงเรียนให้มีคุณภาพ โดยไม่ได้กล่าวถึงการนำนักเรียนโรงเรียนขนาดเล็กมาเรียนรวม สามารถลดกระแสการต่อต้านนโยบายดังกล่าวได้

1.2 ลักษณะของนโยบายมีระดับความต่อเนื่องสูงและสอดคล้องกับธรรมชาติของปัญหาที่ปรากฏ กล่าวคือ นโยบายทุกนโยบายมีลักษณะเป็นไปในทิศทางเดียวกัน และถึงแม้จะมีบางนโยบายที่มีรูปแบบการดำเนินงานที่แตกต่างกันบ้าง แต่โดยแนวคิดแล้วคือการสร้างโรงเรียนให้มีคุณภาพ ลดปัญหาการบริหารจัดการ และมีความคาดหวังต่อผลลัพธ์ในการจัดการศึกษาที่มีคุณภาพแบบเดียวกันทุกนโยบาย และนโยบายส่วนใหญ่เน้นการสร้างอาคาร สถานที่ สิ่งแวดล้อม และสิ่งอำนวยความสะดวกเพื่อรองรับนักเรียนจากโรงเรียนขนาดเล็ก ไปเรียนรวมที่โรงเรียนหลัก ซึ่งเป็นการลงทุนที่ใช้งบประมาณสูง เป็นไปตามแนวคิดของ Lindblom (ปรีชญาณ์ นักพ็อน, 2563) ที่ระบุว่า เนื่องจากโครงการที่ดำเนินอยู่ได้ลงทุนเป็นจำนวนมาก ไม่ว่าจะเป็นด้านการเงิน การก่อสร้างหรือด้านอื่น จึงยากที่จะมีการเปลี่ยนแปลงโครงการเหล่านั้น

1.3 ลักษณะของนโยบายมีระดับของความต่อเนื่องสูงในการจัดการกับปัญหาที่ปรากฏ กล่าวคือ นโยบายทุกนโยบายเมื่อได้รับการนำไปปฏิบัติ ปรากฏผลในการรวมโรงเรียนขนาดเล็กและนักเรียนในโรงเรียนขนาดเล็กได้เข้าเรียนในโรงเรียนคุณภาพ ทำให้นักเรียนได้เรียนในโรงเรียนที่มีความพร้อม มีครูผู้สอนครบชั้นครบวิชา มีสื่อการเรียนการสอน และเทคโนโลยีที่ช่วยให้การจัดการเรียนการสอนดีขึ้น มีแนวคิดอื่นๆ ที่สนับสนุน เช่น แนวทางของธนาคารโลกที่ระบุว่า “แนวทางหนึ่งที่สามารถดำเนินการได้คือ การลงทุนพัฒนา “โรงเรียนศูนย์กลาง” ให้เป็นทางเลือก

ในการศึกษาที่น่าสนใจสำหรับนักเรียนและผู้ปกครองที่ปัจจุบันอยู่ในโรงเรียนขนาดเล็กที่มีทรัพยากรไม่เพียงพอ หากภาครัฐสามารถให้การสนับสนุนทางด้านการเดินทางและทรัพยากรครูแก่นักเรียนที่ต้องการเปลี่ยนโรงเรียนได้อย่างเพียงพอ โรงเรียนขนาดเล็กก็จะทยอยปิดตัวไปเอง” (DILAKA LATHAPIPAT and LARS SONDERGAARD, 2016) นโยบายเพื่อการบริหารจัดการโรงเรียนขนาดเล็กดังกล่าวจึงยังได้รับการพัฒนา และขับเคลื่อนมาอย่างต่อเนื่อง

2. จากผลการศึกษาการเปลี่ยนแปลงของนโยบายเพื่อการบริหารจัดการโรงเรียนขนาดเล็ก ระหว่างปี พ.ศ. 2553 – 2565 พบว่า

(1) นโยบายทุกนโยบายเกิดขึ้นเมื่อมีการเปลี่ยนรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ สอดคล้องกับแนวคิดของ Thaipublica (2014, 24 มกราคม) ที่กล่าวว่าเมื่อเปลี่ยนรัฐบาลนโยบายการศึกษาที่เปลี่ยนแปลง มีเพียงนโยบายบางส่วนเท่านั้นที่รัฐบาลใหม่จะนำมาสานต่อเพื่อให้เกิดความต่อเนื่อง เมื่อมองจากแนวคิด Logical Incrementalism จะพบว่า การที่เมื่อเปลี่ยนรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ แต่นโยบายในลักษณะเดียวกันยังได้รับการประกาศใช้มาอย่างต่อเนื่อง อาจเกิดจากการมีวิสัยทัศน์หลัก หรือแกนกลางของแนวคิดหลักที่มีความเข้มข้น ซึ่งในที่นี้ผู้กำหนดนโยบายทุกคน กล่าวถึงว่านโยบายทุกนโยบายเป็นไปเพื่อแก้ปัญหาการพัฒนาคุณภาพการศึกษา ลดความเหลื่อมล้ำ และสร้างโอกาสทางการศึกษา จึงอาจกล่าวได้ว่าแนวคิดหลักที่เป็นแกนของการตัดสินใจกำหนดนโยบายทุกนโยบาย คือ การที่ผู้ตัดสินใจกำหนดนโยบายทุกคนมองแนวคิดการพัฒนาคุณภาพการศึกษา ลดความเหลื่อมล้ำ และสร้างโอกาสทางการศึกษาร่วมกัน นอกจากนี้ ตัวแสดงทางการเมืองที่สำคัญ หรืออาจมีผลต่อการตัดสินใจของผู้มีอำนาจในการตัดสินใจนโยบาย คือ กลุ่มข้าราชการ ซึ่งมีแนวโน้มที่จะให้ข้อมูลเพื่อนำไปสู่การตัดสินใจในลักษณะที่มีให้มีการเปลี่ยนแปลงวิธีการทำงานของตนเอง ส่งผลให้นโยบายที่กำหนดขึ้นจะมักมีลักษณะของการปรับแก้จากนโยบายเดิมแบบค่อยเป็นค่อยไป (Incrementalism) ซึ่งจะมีโอกาสผิดพลาดน้อยกว่า โดยทุกนโยบายมีหน่วยงานที่นำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ คือ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ถือเป็นหน่วยงานที่มีความเชี่ยวชาญ ดังนั้น จึงอาจให้ข้อเสนอแนะที่ทำให้เกิดความต่อเนื่องของนโยบายดังกล่าวได้

(2) จากการศึกษาความเปลี่ยนแปลง แม้ว่าจะมีความคิดเห็นเพิ่มเติมต่าง ๆ จากกระบวนการกลไกภายนอก หรือข้อมูลย้อนกลับจากกลุ่มทางสังคม หรือประเด็นข้อคัดค้านต่าง ๆ ที่นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงในรายละเอียดของกระบวนการนโยบาย เช่น การหลีกเลี่ยงการกล่าวถึงแนวทางการยุบ รวม หรือเลิกโรงเรียนขนาดเล็ก การเพิ่มบทบาทของชุมชน องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมาร่วมขับเคลื่อนแนวทางเดิม การมีความคาดหวังและภาพความสำเร็จของนโยบายที่

มีความแตกต่างกันเฉพาะรายละเอียดที่เพิ่มขึ้นจากเดิม หรือแม้กระทั่งวิธีการดำเนินงานก็พบเพียง 1 นโยบายที่มีความเปลี่ยนแปลง แต่สาระสำคัญของการจัดกลุ่มเครือข่ายโรงเรียนก็ยังคงมีอยู่ ดังนั้น จะพบว่าการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวเป็นลักษณะของนโยบายที่มีความเปลี่ยนแปลงเพียงเล็กน้อย สาระสำคัญหลักของนโยบายเดิมยังคงมีอยู่ เพียงแต่มีการปรับเปลี่ยน ต่อยอด โดยไม่ได้มีการเปลี่ยนแปลงในสาระสำคัญของนโยบาย อาจกล่าวได้ว่าแนวทางหลักของการดำเนินนโยบายที่มีมาอยู่เดิม ยังคงมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจในการกำหนดนโยบายต่อไป

(3) ความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น จากการที่สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ซึ่งเป็นหน่วยงานหลักในการขับเคลื่อนนโยบายไปสู่การปฏิบัติทุกนโยบาย ได้จัดตั้งศูนย์ขับเคลื่อนโรงเรียนคุณภาพประจำตำบลขึ้น เพื่อผลักดันการนำนโยบายโรงเรียนคุณภาพประจำตำบลไปสู่การปฏิบัติ เป็นการเพิ่มกลุ่มงานที่มีบทบาทเฉพาะในการขับเคลื่อนนโยบายไปสู่การปฏิบัติโดยตรง โดยหน่วยงานต้นสังกัดคาดหวังให้นโยบายดังกล่าวได้รับการปฏิบัติอย่างจริงจัง รวมทั้ง ศูนย์ดังกล่าวยังมีบทบาทในการขับเคลื่อนนโยบายโรงเรียนคุณภาพของชุมชน และนโยบายโรงเรียนคุณภาพในระยะต่อมาด้วย ซึ่งอาจคาดการณ์ได้ว่านโยบายในลักษณะดังกล่าว ยังคงได้รับความสนใจและจะมีการประกาศใช้ไปอย่างต่อเนื่อง

5.3 ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาความต่อเนื่องของนโยบายเพื่อการบริหารจัดการโรงเรียนขนาดเล็ก ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2553 – 2565 ผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะดังนี้

5.3.1 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

1) การตัดสินใจในการกำหนดนโยบายตามทฤษฎีการเปลี่ยนแปลงจากเดิมบางส่วน ช่วยให้การตัดสินใจกำหนดนโยบายที่แม้จะมีข้อจำกัดด้านต่าง ๆ ทำให้ไม่สามารถพิจารณาเปรียบเทียบทางเลือกนโยบายได้ แต่หากอยากให้เกิดความเปลี่ยนแปลงในสาระสำคัญในแนวทางของนโยบายเดิมที่เคยมีมา หรืออยากให้ขนาดของการเปลี่ยนแปลงที่ใหญ่ขึ้นจากเดิมสามารถทำได้โดยเริ่มต้นจากการเปลี่ยนวิสัยทัศน์กลาง หรือแนวความคิดหลักที่ใช้ในการกำหนดนโยบาย

2) กลไกภายนอก ข้อเรียกร้องของกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ในสังคม สามารถผลักดันให้เกิดขึ้นได้ แม้ในสภาพนโยบายที่เป็นการเปลี่ยนแปลงจากเดิมบางส่วน โดยใช้เครือข่ายข้อมูลทั้งเป็นทางการและไม่เป็นทางการ ในการวางเป้าหมายร่วมกัน และร่วมให้ข้อมูลต่อผู้มีอำนาจตัดสินใจนโยบาย เพื่อให้เกิดการตัดสินใจเชิงกลยุทธ์ที่สร้างความเชื่อมั่นว่าจะสามารถช่วยลดความขัดแย้งและช่วยธำรงรักษาเสถียรภาพทางการเมืองของผู้ตัดสินใจกำหนดนโยบายได้

3) ในการกำหนดนโยบายเพื่อพัฒนาคุณภาพการศึกษา หากเปลี่ยนแกนหลักของเรื่องเป็นการกระจายอำนาจการจัดการศึกษา โดยการให้ผู้ปกครอง ชุมชน และผู้มีส่วนเกี่ยวข้องเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจ กำหนดทิศทางการจัดการศึกษาของโรงเรียนขนาดเล็ก รวมทั้ง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีความพร้อมที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา จะเป็นการสร้างโรงเรียนคุณภาพตามบริบทของชุมชน ตำบล หรือกลุ่มโรงเรียน โรงเรียนและชุมชนสามารถเลือกรูปแบบ หรือสามารถปรับเปลี่ยนวิธีการดำเนินงานให้เข้ากับบริบทและพื้นที่ของตนเอง จะสามารถช่วยให้นโยบายได้รับการขับเคลื่อนและนำไปสู่การปฏิบัติได้มากขึ้น

5.3.2 ข้อเสนอแนะเชิงปฏิบัติ

1) การสื่อสารให้หน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ เข้าใจถึงแกนหลักของนโยบาย เข้าใจที่มาที่ไปของกลไกต่างๆ ที่จะสนับสนุนการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ จะช่วยให้ผู้ปฏิบัติมีความเข้าใจที่ถูกต้องต่อนโยบาย และมีความเชื่อมั่นว่าแม้จะมีการเปลี่ยนรัฐมนตรีหรือนโยบายจะมีการเปลี่ยนแปลงไป แต่แกนหลักของนโยบายยังคงอยู่ และได้รับการขับเคลื่อนเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าวต่อ ก็จะทำให้ผู้ที่นำนโยบายไปปฏิบัติไม่เกิดการต่อต้าน และมีแนวโน้มที่นโยบายดังกล่าวจะได้รับการนำไปปฏิบัติให้เกิดความสำเร็จมากขึ้น

2) ในการนำนโยบายเพื่อการบริหารจัดการโรงเรียนขนาดเล็กทุกนโยบาย ผู้ปฏิบัติในระดับพื้นที่ ต้องมีการสร้างความเข้าใจนโยบายต่อผู้ปกครอง ชุมชน และท้องถิ่นที่โรงเรียนตั้งอยู่ ในบางครั้งการที่นโยบายจะได้รับการตอบรับแบบใดจึงขึ้นอยู่กับประสบการณ์ของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติที่จะรับมือกับกระแสการต่อต้านจากชุมชนด้วย

5.3.3 ข้อเสนอแนะสำหรับการศึกษาค้างต่อไป

นโยบายเพื่อการบริหารจัดการโรงเรียนขนาดเล็กมีการดำเนินงานและประกาศนโยบายมาอย่างต่อเนื่อง และยังมีนโยบายที่ดำเนินการมาจนถึงปัจจุบัน จึงควรมีการศึกษาปัญหาในการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ และการประเมินผลนโยบายในระยะต่าง ๆ เพื่อให้ได้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์ในการปรับปรุงวิธีการดำเนินนโยบายต่อไป

บรรณานุกรม

- DILAKA LATHAPIPAT and LARS SONDERGAARD. (2016). ประเด็นท้าทายเกี่ยวกับโรงเรียนขนาดเล็ก และทางเลือกในการพัฒนาคุณภาพการศึกษาของประเทศไทย. Retrieved from <https://blogs.worldbank.org/th/eastasiapacific/thailand-s-small-school-challenge-and-options-quality-education>
- isranews. (2553, 5 พฤศจิกายน). ศธ.ตั้ง มท.-อปท.เซ็นต์ “โรงเรียนดีตำบล” 7 พันแห่ง “คำตอบใหม่” การศึกษา. สำนักข่าวอิศรา. Retrieved from <https://www.isranews.org/content-page/item/790-7.html>
- MGR Online. (2553, 2 กุมภาพันธ์). โรงเรียนดี มีทุกตำบล...อีกนโยบายฝัน? ผู้จัดการออนไลน์. Retrieved from <https://mgronline.com/live/detail/9530000015144>
- Nandini Rajagopalan and Abdul M. A. Rasheed. (1995). Incremental Models of Policy Formulation and Non-incremental Changes: Critical Review and Synthesis. *British Journal of Management*, 6. Retrieved from https://www.researchgate.net/publication/229649526_Incremental_Models_of_Policy_Formulation_and_Non-incremental_Changes_Critical_Review_and_Synthesis1
- Springnews. (2024, 31 มกราคม). ย้อน 7 ปี ไทยยุบโรงเรียนขนาดเล็กไปกี่แห่ง. Retrieved from <https://www.springnews.co.th/news/hot-issue/847417>
- Thai PBS. (2556, 11 พฤษภาคม). "พงษ์เทพ"แจงเหตุยุบรวมโรงเรียนขนาดเล็ก เพื่อพัฒนาคุณภาพการศึกษา. Thai PBS. Retrieved from <https://www.thaipbs.or.th/news/content/168640>
- Thaipublica. (2014, 24 มกราคม). เมื่อกระทรวงศึกษาธิการเปลี่ยนรัฐมนตรีบ่อย 16 ปี 15 คน. ไทยพับลิก้า. Retrieved from <https://thaipublica.org/2014/01/the-performance-period-of-the-minister-of-education/>
- กระทรวงศึกษาธิการ. (2562). โรงเรียนคุณภาพประจำตำบล. Retrieved from <https://www.moe.go.th/โรงเรียนคุณภาพประจำตำบล/>
- กรุงเทพธุรกิจ. (2013, 11 พฤษภาคม). 'พงศ์เทพ'ย้ายบูร.ร.เล็งยกระดับการศึกษา. กรุงเทพธุรกิจ. Retrieved from <https://www.bangkokbiznews.com/politics/505010>
- กองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา (กสศ.). (2566, 9 กุมภาพันธ์). รู้แต่ทำไม่ได้ ทำไมนโยบายการศึกษาไทยจึงไม่สัมฤทธิ์ผล: มุมมองจากกระบวนการทางนโยบาย. Retrieved from

<https://www.eef.or.th/research-on-thai-education-policy/>

การัญพิชชา กชกานน, ปุณญาพัฒน์ จันทรโพธิ์, & สุดารัตน์ อินทร์รัตน์. (2563). รายงานการวิจัย ข้อมูลพื้นฐานโรงเรียนขนาดเล็ก กรณีศึกษา : โครงการส่งเสริมการมีส่วนร่วมภาคประชาสังคมเพื่อพัฒนาคุณภาพการศึกษา. Retrieved from สืบค้นจาก

https://actionaid.or.th/wp-content/uploads/2019/02/Small-School-Baseline-Research_Access-School-Project.pdf

ข่าวช่อง 8. (2563, 17 ธันวาคม). "ณัฐพล" เตรียมเสนอนายกฯ พิจารณาแผนยกระดับโรงเรียนคุณภาพชุมชน. ช่อง 8. Retrieved from https://www.thaich8.com/news_detail/93330

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ. (2558). สิทธิเด็กอันเกี่ยวเนื่องกับความเสมอภาคทางการศึกษา กรณีคัดค้านนโยบายยุบ ควบรวมโรงเรียนขนาดเล็ก.

คณะกรรมการอิสระเพื่อการปฏิรูปการศึกษา. (2562). ปฏิรูปการศึกษาไทย รายงานของคณะกรรมการอิสระเพื่อการปฏิรูปการศึกษา. Retrieved from เข้าถึงจาก

<https://www.thaiedreform.org/knowledge/3019/>

คมชัดลึก. (2556, 9 พฤษภาคม). 'พงศ์เทพ' แฉยุบโรงเรียนขนาดเล็ก. คมชัดลึก. Retrieved from <https://www.komchadluek.net/kom-lifestyle/158080>

คมชัดลึก. (2560, 3 มกราคม). ร.ร.แม่เหล็ก แก่ครูไม่ครบชั้น-ลดเหลือมั่ว. คมชัดลึก. Retrieved from <https://www.komchadluek.net/kom-lifestyle/254518>

จันทร์จิรา จุมพลหำ และคณะ. (2557). กรณีศึกษา: รูปแบบความสำเร็จการจัดการศึกษาโรงเรียนขนาดเล็กในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ. มหาวิทยาลัยราชภัฏอุดรธานี, สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.).

ชัชวาลย์ ทองดีเลิศ. (2555). ความคับหน้า ยุบ-ไม่ยุบ โรงเรียนขนาดเล็ก. Retrieved from <https://db.sac.or.th/museum/news/73>

ชัย สันักวีน และ พูนชัย ยาวิราช (2557). ยุทธศาสตร์การบริหารจัดการโรงเรียนขนาดเล็กในอนาคต (พ.ศ. 2556 - 2565) สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน เขตภาคเหนือตอนบน. วารสารราชพฤกษ์, 12(2).

ฐานเศรษฐกิจ. (2565, 20 พฤษภาคม). “ตรีนุช”ตอบโจทย์ นวัตกรรมการศึกษาไทย ในศตวรรษที่ 21. ฐานเศรษฐกิจ. Retrieved from <https://www.thansettakij.com/general-news/525645>

ณัฐกร วัชรโท. (2563). การศึกษาความสอดคล้องในการกำหนดนโยบายสาธารณะที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมการประกอบอาชีพของผู้สูงอายุ กรณีศึกษาการดำเนินงานของหน่วยงานของรัฐ

ระดับจังหวัด. (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต). สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, กรุงเทพฯ.

Retrieved from <https://repository.nida.ac.th/server/api/core/bitstreams/6a4012d5-10ad-4fd1-b6af-92ce38ade25d/content>

เดลินิวส์ ออนไลน์. (2564, 20 ธันวาคม). "ตรีนุช" ปักหมุดสระแก้วโมเดลสร้างโรงเรียนคุณภาพ.

เดลินิวส์. Retrieved from <https://www.dailynews.co.th/news/586885/>

ไทยรัฐออนไลน์. (2561, 9 พฤศจิกายน). นายกฯ ลุย 1 ตำบล 1 โรงเรียนคุณภาพ หวังลดเหลื่อมล้ำทางการศึกษา. ไทยรัฐ. Retrieved from

<https://www.thairath.co.th/news/politic/1417100>

ธนาคารโลก ประจำประเทศไทย. WANTED – การศึกษาคุณภาพสำหรับทุกคนในประเทศไทย.

Retrieved from <https://www.worldbank.org/th/country/thailand/publication/wanted---a-quality-education-for-all-in-thailand>

นพรัตน์ รามสูต และ บัลลังก์ โรหิตเสถียร. (2559). มอบนโยบายโครงการ “โรงเรียนดีใกล้บ้าน”.

Retrieved from <https://www.moe.go.th/โรงเรียนดีใกล้บ้าน-3/>

นิตยา แท่นนิล. (2555). รูปแบบของกระบวนการนโยบายสาธารณะแบบมีส่วนร่วมในการจัดการเกษตรและอาหารปลอดภัยในจังหวัดสงขลา. (วิทยานิพนธ์ปรัชญาดุษฎีบัณฑิต). มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์, สงขลา.

บัลลังก์ โรหิตเสถียร. (2022). รู้จักกับ “โครงการโรงเรียนคุณภาพ” ตามนโยบาย รว.ศธ. “ตรีนุช เทียนทอง”. Retrieved from <https://moe360.blog/2022/05/รู้จักกับ-โครงการโรงเรียน/>

บัลลังก์ โรหิตเสถียร. (2565, 7 มกราคม). “ตรีนุช” ปักธงบข ปี 2566 มุ่งสร้างคุณภาพการศึกษา.

Retrieved from <https://moe360.blog/2022/01/07/flag-budget-2023/>

บุญญลักษณ์ พิมพา. (2560). การพัฒนาคุณภาพโรงเรียนดีประจำตำบล โดยใช้ 8S's Supervisory Model. Retrieved from กรุงเทพฯ:

http://research.otepec.go.th/files/%E0%B8%9C%E0%B8%A5%E0%B8%87%E0%B8%B2%E0%B8%99%20%E0%B9%80%E0%B8%A5%E0%B9%88%E0%B8%A1%201_oszglxx3.pdf

ประชาไท. (2556, 9 พฤษภาคม). ค้านยุบ 'โรงเรียนขนาดเล็ก' เน้นกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นจัดการ.

ประชาไท. Retrieved from <https://prachatai.com/journal/2013/05/46651>

ปรีชญาณ์ นักพื่อน. (2563). การบริหารนโยบายสาธารณะ. กรุงเทพฯ: คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ.

- พงศ์ทัต วนิชนันท์. (2020). ปัญหาโรงเรียนเล็ก ต้องมีทางเลือกที่มากกว่า “ยุบ-ไม่ยุบ”. Retrieved from สืบค้นจาก <https://tdri.or.th/2020/01/small-school-the-inclusive-approach/>
- พรธนิภา อาษาภา. (2561). พัฒนาการของนโยบายเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุในประเทศไทย: การเปรียบเทียบกระบวนการ
- กำหนดนโยบายสาธารณะ. วารสารการวิจัยการบริหารการพัฒนา, 8(2), 111-121.
- พัศกรพิไล วงศ์ละ. (2560). การประเมินโครงการโรงเรียนดีประจำตำบลของโรงเรียนในสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาอุดรธานี เขต 4. (วิทยานิพนธ์ปริญญา มหาบัณฑิต). มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม, มหาสารคาม.
- พิทักษ์ ภูตระกูล. (2560). การกำหนดนโยบายส่วนเพิ่มหรือการไม่กำหนดส่วนเพิ่ม. รัฐสภาสาร, 65(5). Retrieved from https://web.parliament.go.th/assets/portals/95/filenewspar/95_257_file.pdf
- เพชรรัตน์ ไสยสมบัติ. (2564). การเปรียบเทียบนโยบายป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันของประเทศไทยช่วงรัฐบาล พ.ศ. 2551 - 2561. วารสารการบริหารปกครอง (Governance Journal), 10(2).
- เพชรรัตน์ ไสยสมบัติ. (2565). นโยบายสาธารณะ : การกำหนดนโยบายภายใต้การเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมนโยบาย. กรุงเทพฯ: คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ.
- เพ็ญภา ชูพงษ์. (2557). การบริหารจัดการโรงเรียนขนาดเล็กแบบมีส่วนร่วมของชุมชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. (ดุษฎีบัณฑิต วิทยานิพนธ์). มหาวิทยาลัยศรีปทุม, Retrieved from <http://www.dspace.spu.ac.th/handle/123456789/4515?mode=full>
- แพง ชินพงศ์. (2556, 11 พฤษภาคม). เครือข่าย ร.ร.ขนาดเล็กส่งข้อค้านยุบ ร.ร.ให้ ศธ.ชี้เป็นสาเหตุครู-เด็กหญิงถูกข่มขืน. ผู้จัดการออนไลน์. Retrieved from <https://mgronline.com/qol/detail/9560000056647>
- โพสต์ทูเดย์. (2564, 18 มกราคม). "ถั่วพุด"ประกาศนโยบายหลักปี 64 เดินหน้าพลิกระบบการศึกษาทั่วประเทศ. โพสต์ทูเดย์. Retrieved from <https://www.posttoday.com/politics/643023>
- ไพรัช มณีโชติ. (2561). สืบเสาะโรงเรียนขนาดเล็กในประเทศไทย. วารสารวิชาการมหาวิทยาลัยราชภัฏเพชรบุรี, 8(1), 103-115.
- มติชนออนไลน์. (2561, 9 พฤศจิกายน). ‘บิ๊กตู่’ ชงโมเดลแก้ความเหลื่อมล้ำทางการศึกษา ดีเดย์ปี 62 เริ่ม 1 ตำบล 1 โรงเรียนคุณภาพ. มติชน. Retrieved from

https://www.matichon.co.th/politics/news_1220159

มติชนออนไลน์. (2563, 11 พฤศจิกายน). 'สพฐ.' รับลูก 'ณัฐพล' นำร่องภูเก็ตโมเดล ผุ้ตร.ร.

นานาชาติสำหรับคนจน. มติชน. Retrieved from

https://www.matichon.co.th/education/news_2437004

มยุรี อนุมานราชธน. (2552). นโยบายสาธารณะ (พิมพ์ครั้งที่ 3 ed.). กรุงเทพฯ: เอ็กสเปอร์เน็ท.

ยุทธพงศ์ เลื่อนกลั่นดี. (2562, 22 มกราคม). โรงเรียนคุณภาพประจำตำบล. Retrieved from

<https://www.moe.go.th/โรงเรียนคุณภาพประจำตำบล/>

ศักดิ์สิน อุดมวิทยไพศาล, ภัทรพล ทศมาศ, & ภัคดี โพธิ์สิงห์. (2562). ทฤษฎีการตัดสินใจในการ

กำหนดนโยบายสาธารณะ. วารสารบัณฑิตศึกษา มหาวิทยาลัยราชภัฏสกลนคร, 16(72).

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI). (2558). แนวทางการแก้ปัญหาโรงเรียนขนาดเล็ก.

รายงานที่ดีอาร์ไอ(113).

สพลกิตติ์ สังข์ทิพย์. (2015). วิวัฒนาการของนโยบายการศึกษาที่เกี่ยวกับเด็กต่างด้าว. วารสาร

อิเล็กทรอนิกส์ทางการศึกษา, 10(3).

สภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ. (2559). รายงานของสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้าน

การศึกษา เรื่อง การบริหารจัดการศึกษาโรงเรียนขนาดเล็ก. กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการ

สภาผู้แทนราษฎร

สมบัติ อารังธัญวงศ์. (2555). นโยบายสาธารณะ : แนวความคิด การวิเคราะห์และกระบวนการ

(พิมพ์ครั้งที่ 25, [ฉบับพิมพ์ซ้ำ].. ed.). กรุงเทพฯ: เสมาธรรม.

สยามรัฐออนไลน์. (2560, 3 มกราคม). โรงเรียนดีใกล้บ้าน ความเท่าเทียมของคุณภาพการศึกษา.

สยามรัฐ. Retrieved from <https://siamrath.co.th/n/7187>

สัญญา เคนาภูมิ. (2561). กระบวนการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะภายใต้กรอบแนวคิดทางรัฐ

ประศาสนศาสตร์. วารสารนวัตกรรมการจัดการภาครัฐและภาคเอกชน 6(2).

สำนักข่าวไทย อสมท. (2562, 21 มกราคม). นายกฯ ลงนามความร่วมมือโครงการ 1 ตำบล 1

โรงเรียนคุณภาพ. สำนักข่าวไทย อสมท. Retrieved from [https://tna.mcot.net/tna-](https://tna.mcot.net/tna-276686)

[276686](https://tna.mcot.net/tna-276686)

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน. (2016, 27 ตุลาคม). นโยบายด้านการศึกษา

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ. Retrieved from

<https://obecplan.wordpress.com/2016/10/27/มอบนโยบายโครงการ-โรงเรียน/>

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน. (2560). คู่มือการดำเนินงานโรงเรียนดีใกล้บ้าน

- (แม่เหล็ก). กรุงเทพฯ: สำนักนโยบายและแผนการศึกษาขั้นพื้นฐาน สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน.
- สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน. (2562). แผนบริหารจัดการโรงเรียนขนาดเล็กพ.ศ. 2562-2565. กรุงเทพฯ: สำนักนโยบายและแผนการศึกษาขั้นพื้นฐาน.
- สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน. (2563a). (ร่าง) โรงเรียนคุณภาพของชุมชน สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน.
- สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน. (2563b). เอกสารนำเสนอโรงเรียนคุณภาพของชุมชน.
- สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา. (2552). ข้อเสนอการปฏิรูปการศึกษาในทศวรรษที่สอง (พ.ศ. 2552 - 2561). กรุงเทพฯ: สำนักนโยบายและแผนการศึกษา.
- สำนักนโยบายและแผนการศึกษาขั้นพื้นฐาน. สถิติข้อมูลทางการศึกษา. Retrieved from <http://www.bopp.go.th/#>
- สำนักนโยบายและแผนการศึกษาขั้นพื้นฐาน. (2560). คู่มือการดำเนินงานโรงเรียนดีใกล้บ้าน (แม่เหล็ก).
- สำนักนโยบายและแผนการศึกษาขั้นพื้นฐาน สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน. (2555). รายงานผลการดำเนินงานโครงการโรงเรียนดีประจำตำบล ปี 2553 - 2554.
- สำนักพัฒนานวัตกรรมการจัดการศึกษา. (2562). โครงการโรงเรียนคุณภาพประจำตำบล.
- สำนักพัฒนานวัตกรรมการจัดการศึกษา. (2565). เอกสารการประชุม สรุปภาพรวมโรงเรียนคุณภาพ. สุชาติ เมฆรุ่งเรืองกุล. (2553). พลวัตในกระบวนการตัดสินใจนโยบายของรัฐต่อรัฐวิสาหกิจ กรณีศึกษา: บริษัท ไทยเดินเรือทะเล จำกัด (บพด.) กับการตัดสินใจร่วมทุนกับกลุ่มบริษัทเจ้าของเรือไทยเพื่อจัดตั้งสายการบินเรือแห่งชาติ กรณีศึกษา: บริษัท ท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน) (ทอท.) กับการตัดสินใจสร้างท่าอากาศยานนานาชาติสุวรรณภูมิ. (วิทยานิพนธ์ดุขฎิบัณฑิต). สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, กรุงเทพฯ. Retrieved from <https://libdcms.nida.ac.th/thesis6/2553/b166475.pdf>
- สุธิดา แจ่มประจักษ์. (2023). พัฒนาการนโยบายผู้สูงอายุไทย: การปรับเปลี่ยนกระบวนการทัศน์ของนโยบาย. *Journal of Politics and Governance*, 13(1). Retrieved from <https://so03.tci-thaijo.org/index.php/jopag/article/view/253885/177288>
- สุภาพร อาจเดช. (2556). เอกสารประกอบการพิจารณา เรื่อง การบริหารจัดการโรงเรียนขนาดเล็ก คณะกรรมาธิการการศึกษา สภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ 24. สำนักงานเลขาธิการสภา

ผู้แทนราษฎร

อภิพล แซ่ตั้ง. (2562). นโยบายต่างประเทศของไทยต่อจีนในศตวรรษที่ 21 : ศึกษาเปรียบเทียบ
รัฐบาลทักษิณ ชินวัตร กับ รัฐบาลพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา. (วิทยานิพนธ์ปริญญา
มหาบัณฑิต). มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, กรุงเทพฯ.





รายละเอียดนโยบายเพื่อการบริหารจัดการโรงเรียนขนาดเล็ก ระหว่างปี พ.ศ. 2553 – 2565

1. นโยบายโรงเรียนดีประจำตำบล

1) ความเป็นมา

นโยบายโรงเรียนดีประจำตำบลเกิดจากแนวคิดที่ระบุว่าคุณภาพการจัดการศึกษามีแนวโน้มลดลง มีการวิจัยที่ระบุว่าโรงเรียนส่วนใหญ่ในพื้นที่ชนบทด้อยคุณภาพ ประกอบกับการปฏิรูปการศึกษาในทศวรรษที่ 2 โดยมีโจทย์ว่าจะทำอย่างไรจึงจะสร้างพลเมืองที่มีคุณภาพในโลกอนาคต จึงนำไปสู่การกำหนดนโยบายการพัฒนาโรงเรียนคุณภาพในท้องถิ่นชนบท เพื่อให้มีความพร้อม เป็นต้นแบบ หรือศูนย์สาธิตการให้บริการทางการศึกษาที่มีคุณภาพ และเป็นแหล่งการเรียนรู้ของชุมชน ทำให้ชุมชนมีส่วนร่วมและเกิดความรู้สึกเป็นเจ้าของ เชื่อมั่นและศรัทธา ในการปฏิบัติงานของโรงเรียนและไม่จำเป็นต้องส่งบุตรหลานไปเรียนในเมือง รวมทั้ง ผลการวิจัยที่ระบุว่า การทุ่มเททำงานจัดการศึกษาอย่างมีคุณภาพเพื่อพัฒนาเด็กด้อยโอกาสในท้องถิ่นชนบท จะส่งผลต่อผลตอบแทนทางเศรษฐกิจ (economic returns) ของประเทศอย่างยิ่ง รวมทั้ง ลดปัญหาสังคม และส่งผลต่อการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชากรโดยรวม

ชินวรณ์ บุญยเกียรติ (2560 อ้างถึงใน บุญญลักษณ์ พิมพา, 2560) ระบุว่าโรงเรียนดีประจำตำบล เป็นนโยบายหลักในการขับเคลื่อนการปฏิรูปการศึกษาในทศวรรษที่ 2 ที่จะทำอย่างไรจึงจะให้การศึกษาระดับประเทศตอบโจทย์การสร้างพลเมืองที่มีคุณภาพในโลกอนาคต จึงจำเป็นต้องปฏิรูปการศึกษา คือจัดการศึกษาอย่างมีคุณภาพตลอดชีวิต การสร้างพลเมืองที่มีคุณภาพในโลกอนาคต เรียกว่า “พลเมืองรุ่นใหม่” สร้างครูซึ่งเป็นหัวใจสำคัญที่จะขับเคลื่อนให้นักเรียนมีคุณภาพ เรียกว่า “ครูยุคใหม่” สร้างสถานศึกษาให้ทันสมัยน่าเรียนน่าอยู่ เรียกว่า “สถานศึกษายุคใหม่” บริหารจัดการให้มีประสิทธิภาพ มีประสิทธิผล และแก้ไขปัญหาของประเทศ เรียกว่า “การบริหารจัดการยุคใหม่”

ผู้กำหนดนโยบายมีมุมมองต่อปัญหาว่าเกิดจากการมีจำนวนโรงเรียนขนาดเล็กมากเกินไป ทำให้เกิดปัญหาคุณภาพการศึกษา และความเหลื่อมล้ำในสังคม โดยโรงเรียนในพื้นที่ชนบทมีปัญหาคือคุณภาพการศึกษา ในขณะที่โรงเรียนในเขตเมืองและจังหวัดมีคุณภาพใกล้เคียงกับสากลจึงเลือกแนวทางในการพัฒนาโรงเรียนในระดับต่างๆ เพื่อจะสามารถนำงบประมาณที่มีมาสามารถบริหารจัดการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานได้อย่างมีคุณภาพ และมองว่าหน้าที่ของรัฐบาลคือจะทำอย่างไรให้โรงเรียนที่เหลืออยู่เป็นโรงเรียนดีใกล้บ้านภายใต้มาตรฐานเดียวกัน

2) วัตถุประสงค์

(1) เพื่อพัฒนาโรงเรียนในท้องถิ่นชนบทให้เป็น “โรงเรียนคุณภาพ” มีความพร้อมและเข้มแข็งทั้งทางด้านวิชาการ อาชีพ และการพัฒนาสุขภาพอนามัย สามารถให้บริการการศึกษาแก่นักเรียนอย่างมีคุณภาพ เป็นศูนย์พัฒนาครูสำหรับโรงเรียนต่าง ๆ ที่อยู่ใกล้เคียง และมีกิจกรรมบริการชุมชน

(2) เพื่อเพิ่มโอกาสการเข้าถึงการศึกษาที่มีคุณภาพสำหรับนักเรียนในท้องถิ่นชนบท

(3) เพื่อส่งเสริมความร่วมมือ และการมีส่วนร่วมจากชุมชน องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น และคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน นำไปสู่ความเข้มแข็งของโรงเรียนและรองรับการกระจายอำนาจ

3) ระยะเวลาการดำเนินงาน

การดำเนินงานโรงเรียนดีประจำตำบล จากการศึกษาของ พัทธวิไล วงศ์ละ (2560) แบ่งระยะเวลาการดำเนินงานออกเป็น 3 ระยะ ได้แก่

ระยะที่ 1 ปีงบประมาณ 2553 – 2554

ระยะเริ่มต้น เกิดขึ้นในปี พ.ศ. 2553 ในสมัยของนายชินวรณ์ บุญยเกียรติ เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ (15 มกราคม 2553 – 9 สิงหาคม 2554) เริ่มแรกจากโรงเรียน 182 โรงเรียนที่มีความพร้อมใน 75 จังหวัด ยกเว้นกรุงเทพมหานคร และในช่วงที่ 2 ของระยะที่ 1 นายวรวัจน์ เอื้ออภิญญกุล เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ (9 สิงหาคม 2554 – 18 มกราคม 2555)

ระยะที่ 2 ปีงบประมาณ 2555 – 2557

ศาสตราจารย์ ดร.สุชาติ ธาดาธำรงเวช เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ (18 มกราคม – 27 ตุลาคม 2555) เปลี่ยนชื่อนโยบายเป็น “โรงเรียนดีศรีตำบล” และในช่วงที่ 2 ของระยะที่ 2 นั้น มีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ 2 ท่าน คือ นายพงศ์เทพ เทพกาญจนา (27 ตุลาคม 2555 – 30 มิถุนายน 2556) และ นายจาตุรนต์ ฉายแสง (30 มิถุนายน 2556 – 27 มิถุนายน 2557) เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ

ระยะที่ 3 ปีงบประมาณ 2558 – 2560

ในระยะนี้คณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) รักษาการทุกตำแหน่ง (22 พฤษภาคม – 30 สิงหาคม 2557) หลังจากนั้นจึงแต่งตั้ง พลเรือเอก ณะรงค์ พิพัฒน์นาคัย (30 สิงหาคม 2557 – 19 สิงหาคม 2558) พลเอก ดาว์พงษ์ รัตนสุวรรณ (19 สิงหาคม 2558 – 5 ธันวาคม 2559) และ นายแพทย์ธีระเกียรติ เจริญเศรษฐศิลป์ (15 ธันวาคม 2559 – 8 พฤษภาคม

2562) เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ ตามลำดับ โดยในระยะที่ 3 ได้เปลี่ยนชื่อกลับไปเป็น “โรงเรียนดีประจำตำบล”

นอกจากนี้ นายชินวรณ์ บุญยเกียรติ ยังได้ระบุว่า “จากหลักคิดเพื่อลดความเหลื่อมล้ำเรื่องโอกาสของผู้เรียน ช่วงหลังเปลี่ยนเป็นโรงเรียนดีศรีตำบลเพื่อเน้นด้านคุณธรรม แต่ไม่ว่าจะเป็นรัฐบาลใด ก็จะต้องกลับมาแก้ไขปัญหาโรงเรียนขนาดเล็กอยู่ดีไม่ว่าจะชื่อโรงเรียนพระราชัฐหรือโรงเรียนอะไรก็ตาม

ทั้งนี้ หลังจากในระยะที่ 2 ช่วงของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ ศาสตราจารย์ ดร.สุชาติ ธานีดำรงเวช แล้ว รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการท่านต่อๆ มา ไม่ปรากฏว่ามีบทบาทเป็นผู้ผลักดันนโยบายโรงเรียนดีประจำตำบลแต่อย่างใด

4) ผลที่คาดว่าจะได้รับ

นายชินวรณ์ บุญยเกียรติ (2560 อ้างถึงใน บุญญลักษณ์ พิมพ์า, 2560) กล่าวถึงความคาดหวังของตนเองต่อนโยบายโรงเรียนดีประจำตำบล คือ การสร้างโรงเรียนดีประจำตำบลให้เป็นโรงเรียนดีใกล้บ้าน เพื่อ

1) ให้ได้โรงเรียนดีมีมาตรฐานและคุณภาพสูง มีครูครบวิชาเอก มีสถานศึกษาที่เพียงพอ มีห้องสมุด 3 ดี มีเทคโนโลยีครบครัน เพื่อลดความเหลื่อมล้ำ และสร้างโอกาสให้กับผู้เรียนในท้องถิ่นชนบทห่างไกล ให้มีสถานศึกษาที่มีคุณภาพใกล้เคียงกันกับโรงเรียนในเมือง สกัดกั้นไม่ให้นักเรียนในชนบท เข้าไปเรียนในเมือง ลดปัญหาการแข่งขันเข้าโรงเรียนดีเด่งดัง นำไปสู่การเรียกเงินกินเปล่า ซึ่งเป็นรอยบาป ของการศึกษาไทย

2) ให้ผู้เรียนได้รู้จักการทำมาหากิน รู้จักอาชีพในท้องถิ่นของตนเอง มีชุมชนคนในท้องถิ่น เข้ามามีส่วนร่วมจัดการศึกษา”

นอกจากนี้ เป้าหมายของนโยบายโรงเรียนดีประจำตำบล คือ เพื่อยกระดับคุณภาพของโรงเรียนขนาดเล็ก ในพื้นที่ด้อยโอกาสในชนบท และภาพความสำเร็จ คือ “โรงเรียนน่าอยู่ ครูดี นักเรียนมีคุณภาพ ชุมชนร่วมใจ ใช้ประโยชน์ร่วมกัน” และคาดหวังภาพความสำเร็จของโรงเรียนดีประจำตำบลต้องได้รับการพัฒนาให้เป็นโรงเรียนคุณภาพของชุมชนโดยกำหนดคุณลักษณะ หรือ “ภาพลักษณ์” ของโรงเรียน ดังนี้

1) เป็น “โรงเรียนคุณภาพ” ตามเกณฑ์มาตรฐานการศึกษาขั้นพื้นฐาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งโรงเรียนมีความเข้มแข็งทางวิชาการและการจัดกิจกรรมพัฒนาผู้เรียน

(1) ผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนของนักเรียนอยู่ในระดับสูง ไม่ต่ำกว่าค่าเฉลี่ยของประเทศใน 5 กลุ่มสาระหลัก ได้แก่ ภาษาไทย คณิตศาสตร์ วิทยาศาสตร์ ภาษาต่างประเทศ และสังคมศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรม

(2) นักเรียนมีความเป็นเลิศ เช่น ด้านดนตรี กีฬา ศิลปะ และด้านเทคโนโลยี

2) เป็นโรงเรียนที่มีความพร้อมด้านกายภาพ สะอาด ร่มรื่น และปลอดภัย

3) เป็นโรงเรียน"ทำมาหากิน" ที่เน้นการพัฒนาพื้นฐานด้านอาชีพและการมีรายได้

4) เป็น "โรงเรียนของชุมชน" ที่มีความร่วมมือกับท้องถิ่น เป็นศูนย์กลางเรียนรู้ให้บริหารแก่ชุมชน และโรงเรียนอื่น ๆ

5) เป้าหมาย

โครงการโรงเรียนดีประจำตำบล มีเป้าหมายการดำเนินการรวม คือ เกิดโรงเรียนคุณภาพขึ้นกระจายในตำบลต่าง ๆ ทั่วประเทศ ตำบลละ 1 โรงเรียน จำนวนรวม 6,545 ตำบล โดยในช่วงต้นกำหนดโรงเรียนเป้าหมายจากสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาละ 1 โรงเรียน (1 ตำบล 1 โรงเรียน) รวม 182 โรงเรียน (ยกเว้นกรุงเทพมหานคร) เพื่อเป็นโรงเรียนดีต้นแบบระดับตำบล

6) วิธีการดำเนินงาน

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน เป็นหน่วยงานหลักในการขับเคลื่อนนโยบายโรงเรียนดีประจำตำบลไปสู่การปฏิบัติ ซึ่งกำหนดบทบาทหน้าที่ของหน่วยงานแต่ละระดับ ได้แก่ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา และสถานศึกษา โดยกำหนดหลักเกณฑ์การคัดเลือกโรงเรียน ดังนี้

(1) เป็นโรงเรียนที่สอนระดับประถมศึกษา หรือโรงเรียนขยายโอกาสทางการศึกษา หรือโรงเรียนมัธยมศึกษา ระดับตำบล

(2) โรงเรียนมีบริเวณพื้นที่กว้างขวาง เพียงพอต่อการจัดหรือพัฒนากิจกรรมต่าง ๆ ตามโครงการ

(3) ผู้บริหารโรงเรียนมีความมุ่งมั่นและมีศักยภาพอย่างสูงในการบริหารโรงเรียนแบบมีส่วนร่วม

(4) โรงเรียนตั้งอยู่ในพื้นที่ที่มีการคมนาคมสะดวกและเป็นศูนย์กลางระหว่างโรงเรียนด้วยกันและระหว่างชุมชน

(5) โรงเรียนมีพื้นฐานความสัมพันธ์ที่ดีกับชุมชน

ในการขับเคลื่อนกิจกรรมการพัฒนาโรงเรียนดีประจำตำบล โดยเน้นการพัฒนาทั้งด้านวิชาการ วิชาชีพ และการปรับปรุงภูมิทัศน์ของโรงเรียนให้เอื้อต่อการเรียนรู้

นอกจากนี้ นโยบายโรงเรียนดีประจำตำบลมีแนวคิดที่จะให้เป็น “โรงเรียนดีในกำกับของชุมชน” ซึ่งมีรูปแบบแตกต่างกันไปตามความเหมาะสมของแต่ละพื้นที่ และได้มีการลงนามบันทึกข้อตกลงความร่วมมือ (MOU) ระหว่างกระทรวงศึกษาธิการและกระทรวงมหาดไทย และจะให้มีการลงนามบันทึกข้อตกลงความร่วมมือ (MOU) ระหว่างผู้บริหารโรงเรียนกับนายกองค์การบริหารส่วนตำบลในพื้นที่ด้วย โดยมีหลักการว่า องค์การบริหารส่วนตำบลควรสนับสนุนสวัสดิการพื้นฐาน เช่น รถรับส่งนักเรียน หรือการร่วมมือในการใช้ทรัพยากรร่วมกัน เป็นต้น

2. นโยบายรวมโรงเรียนขนาดเล็ก

1) ความเป็นมา

จากความเปลี่ยนแปลงของโครงสร้างประชากร เด็กวัยเรียนมีจำนวนลดลงอย่างต่อเนื่อง ทำให้จำนวนโรงเรียนขนาดเล็กมีแนวโน้มสูงขึ้นทุกปี ซึ่งทำให้การจัดการศึกษาประสบปัญหาด้านคุณภาพและประสิทธิภาพ เกิดการใช้ทรัพยากรไม่คุ้มค่า มีข้อจำกัดด้านการใช้ครูไม่สามารถจัดครูได้ครบชั้น และขาดแคลนสื่อเทคโนโลยีทางการศึกษา ส่งผลให้คุณภาพการศึกษาลดลงอย่างต่อเนื่อง ประกอบกับค่านิยมของผู้ปกครองที่ต้องการให้บุตรหลานได้เรียนในโรงเรียนที่มีคุณภาพ จึงทำให้มีนักเรียนเข้าไปเรียนโรงเรียนในเมือง ยิ่งทำให้โรงเรียนในชนบทมีขนาดเล็กลง ในขณะที่นายพงศ์เทพ เทพกาญจนา (อ้างถึงใน Thai PBS, 2556, 11 พฤษภาคม) ระบุว่า นโยบายนี้มุ่งหลักคุณภาพการศึกษา และการมีอุปกรณ์การเรียนการสอนที่มีคุณภาพพร้อมยืนยันว่าแนวคิดนโยบายนี้ ไม่ได้มีเหตุผลจากการขาดงบประมาณสนับสนุนโรงเรียน

ผู้กำหนดนโยบายระบุว่าโรงเรียนที่มีนักเรียนต่ำกว่า 60 คน คือโรงเรียนที่เกิดปัญหา เนื่องจากคุณภาพการศึกษาของโรงเรียนในกลุ่มนี้ต่ำกว่ามาตรฐานกลางของประเทศรวมทั้ง เมื่อจำนวนนักเรียนมีน้อย ทำให้จำนวนครูมีน้อย ครูต้องสอนหลายชั้นเรียนพร้อมกัน และกระทรวงศึกษาธิการไม่สามารถจัดหาอุปกรณ์การเรียนสอนให้อย่างครบถ้วนได้ จึงต้องปรับเปลี่ยนรูปแบบและยกระดับความพร้อมของโรงเรียนในกลุ่มนี้

2) วัตถุประสงค์

จากเอกสารประกอบการพิจารณา เรื่อง การบริหารจัดการโรงเรียนขนาดเล็ก คณะกรรมการการศึกษา สภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ 24 ระบุถึงวัตถุประสงค์ของนโยบายว่า เพื่อลดจำนวนโรงเรียนขนาดเล็กให้เหมาะสมกับความจำเป็นของพื้นที่ นำไปสู่การเพิ่มคุณภาพและประสิทธิภาพทางการศึกษารองรับนโยบายและยุทธศาสตร์การขับเคลื่อนการปฏิรูปการศึกษาในทศวรรษที่สอง และมาตรการบริหารจัดการเชิงยุทธศาสตร์ของคณะกรรมการกำหนดเป้าหมาย

และนโยบายกำลังคนภาครัฐ (คปร.) มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 27 ตุลาคม 2552 (สุภาพร อาจเดช, 2556)

3) ระยะเวลาดำเนินการ

เริ่มดำเนินการ ปีการศึกษา 2556 (ปีงบประมาณ พ.ศ. 2556)

4) ผลที่คาดว่าจะได้รับ

นายพงศ์เทพ เทพกาญจนา (อ้างถึงใน Thai PBS, 2556, 11 พฤษภาคม) ระบุว่า การควบรวมโรงเรียนขนาดเล็กจะทำให้ความพร้อมของโรงเรียนมีมากขึ้น ส่วนความปลอดภัยเรื่องการเดินทางเราจะดูแลให้ดีที่สุด

5) เป้าหมาย

สุภาพร อาจเดช (2556) ระบุว่าเป้าหมายของนโยบายการดำเนินงานรวมโรงเรียนขนาดเล็ก คือ ภายในปีการศึกษา 2561 จำนวนโรงเรียนขนาดเล็กลดลง ร้อยละ 50 โดยแบ่งเป็น 3 ระยะ ดังนี้

ตาราง 8 แสดงจำนวนเป้าหมายการดำเนินนโยบายรวมโรงเรียนขนาดเล็ก

ระยะ/ ปีการศึกษา	ควมรวม โรงเรียนที่มี นักเรียน	จำนวน โรงเรียน	หมายเหตุ
ระยะที่ 1 2554	0-20	581	
2555	21-40	1,964	
2556	41-60	3,082	รวม 5,627 โรงเรียน
ระยะที่ 2	61-100	6,395	ดำเนินการกับโรงเรียนขนาดเล็กที่มีความพร้อมประมาณร้อยละ 50
2557 - 2559			
ระยะที่ 3	101-120	2,372	ดำเนินการกับโรงเรียนขนาดเล็กที่มีความพร้อมประมาณร้อยละ 50
2560-2561			

ที่มา: สุภาพร อาจเดช (2556)

6) วิธีการดำเนินงาน

แนวคิดการยุบรวมและควบรวมโรงเรียนที่มีนักเรียน ต่ำกว่า 60 คน ต้องได้รับความเห็นชอบจากประชาชนในพื้นที่ รวมถึงมีการหารือกับผู้ปกครองและผู้อำนวยการโรงเรียน

โดยให้โรงเรียนขนาดเล็กต่างๆที่เคยจัดการเรียนการสอนในระดับชั้นประถมศึกษาปีที่ 1 ถึง ประถมศึกษาปีที่ 6 แบ่งการจัดการศึกษาเป็น (Thai PBS, 2556, 11 พฤษภาคม)

- บางโรงเรียนจัดชั้นเรียนเพียงแค่ชั้นประถมศึกษาปีที่ 1 – 2
- บางโรงเรียนจัดชั้นเรียนเพียงแค่ชั้นประถมศึกษาปีที่ 3 – 4
- บางโรงเรียนจัดชั้นเรียนเพียงแค่ชั้นประถมศึกษาปีที่ 5 – 6

ส่วนบางโรงเรียนที่ค่อนข้างทรุดโทรมก็สามารถยุบเลิกได้โดยเปลี่ยนให้เป็น การศึกษานอกโรงเรียน (กศน.) หรือใช้ประโยชน์อย่างอื่น ส่วนบางโรงเรียนที่ค่อนข้างทรุดโทรมก็ สามารถยุบเลิกได้โดยเปลี่ยนให้เป็นการศึกษานอกโรงเรียน (กศน.) หรือใช้ประโยชน์อย่างอื่น และ จะมีการใช้ระบบรับส่งนักเรียนไปยังโรงเรียนโดยผู้ปกครองจะไม่เสียค่าใช้จ่าย แต่คุณภาพ การศึกษาจะดีขึ้น ส่วนพื้นที่ใดที่เห็นว่าการรับส่งนักเรียนเป็นไปด้วยความยากลำบาก ก็อาจ พิจารณาเป็นกรณีว่าอาจไม่ต้องยุบ ส่วนโรงเรียนในพื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ต้องดูเป็นกรณี พิเศษ (คมชัดลึก, 2556, 9 พฤษภาคม)

3. นโยบายโรงเรียนดีใกล้บ้าน (แม่เหล็ก)

1) ความเป็นมา

เนื่องจากระบบการศึกษาของไทยประสบปัญหาด้านคุณภาพ โรงเรียนถูกมองว่า เป็นต้นเหตุของการด้อยประสิทธิภาพ และขีดความสามารถในการจัดการเรียนการสอน โดยงานวิจัยระบุว่า โรงเรียนขนาดเล็ก คือ ภาพที่ชัดเจนที่สุดของการจัดสรรทรัพยากรอย่างไร้ ประสิทธิภาพ โดยโรงเรียนขนาดเล็กมีต้นทุนต่อหัวในการจัดการเรียนการสอนสูงกว่าโรงเรียน ขนาดใหญ่ และนักเรียนที่ศึกษาอยู่ในโรงเรียนขนาดเล็กมีแนวโน้มที่จะมีผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษา ต่ำกว่านักเรียนที่ศึกษาอยู่ในโรงเรียนขนาดใหญ่ (สำนักนโยบายและแผนการศึกษาขั้นพื้นฐาน สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน, 2555) โดยกระทรวงศึกษาธิการระบุว่า “หาก เริ่มต้นยุบรวมโรงเรียนขนาดเล็ก ย้ายเด็กๆ ให้ไปเรียนร่วมกับโรงเรียนดีใกล้บ้าน ที่มีเครื่องไม้ เครื่องมือครบครัน ครูสอนครบชั้นได้ การศึกษาจะเดินไปอย่างมีคุณภาพแน่นอน จึงได้ดำเนิน นโยบายควบรวมโรงเรียนขนาดเล็ก ภายใต้ “โครงการโรงเรียนดีใกล้บ้าน” หรือโรงเรียนแม่เหล็ก ที่จะสร้างความเข้าใจให้กับชุมชน ผู้ปกครอง ครู และนักเรียน ของโรงเรียนขนาดเล็กให้เห็น ประโยชน์และยอมรับให้นักเรียนมาเรียนร่วมกับโรงเรียนดีใกล้บ้าน ในรัศมีไม่เกิน 6 กิโลเมตร ภายใต้ความสมัครใจอย่างเป็นเอกฉันท์ ซึ่งหากสามารถดำเนินการควบรวมโรงเรียนขนาดเล็กได้ กระทรวงศึกษาธิการจะสามารถทุ่มงบประมาณพัฒนาโรงเรียนดีใกล้บ้าน ให้เป็นโรงเรียน แม่เหล็ก” (สยามรัฐออนไลน์, 2560, 3 มกราคม)

2) วัตถุประสงค์

เพื่อพัฒนาและยกระดับคุณภาพการศึกษา ลดความเหลื่อมล้ำ และให้ประชากรวัยเรียนทุกคนได้รับการศึกษาอย่างทั่วถึง

3) ระยะเวลาดำเนินการ

เริ่มดำเนินการในช่วงภาคเรียนที่ 2 ปีการศึกษา 2559 (ปีงบประมาณ พ.ศ. 2560)

4) ผลที่คาดว่าจะได้รับ

การยกระดับผลสัมฤทธิ์ทางการเรียน 3 ด้าน ได้แก่

(1) ด้านกายภาพ มีการก่อสร้างปรับปรุงห้องเรียนอาคารสถานที่ให้มีความพร้อม ร่มรื่นปลอดภัย เอื้อต่อการเรียน

(2) ด้านวิชาการ มีการพัฒนาสื่อการเรียนการสอน ครุภัณฑ์ ห้องปฏิบัติการ วิทยาศาสตร์ คอมพิวเตอร์และเครือข่ายไอซีที

(3) ด้านบุคลากร จัดให้มีครูผู้สอนครบทุกระดับชั้น ตรงสาขาครบทุกวิชา และมีเจ้าหน้าที่ธุรการและนักการภารโรงสนับสนุนอย่างเพียงพอ

ส่วนสถานที่ของโรงเรียนขนาดเล็กที่ถูกควบรวมไปแล้ว จะถูกส่งมอบให้กับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อพัฒนาเป็นสถานที่ใช้ประโยชน์ตามที่ชุมชนต้องการ เช่น เป็นศูนย์กลางการเรียนรู้ ศูนย์พัฒนาอาชีพของการศึกษานอกโรงเรียน โรงเรียนผู้สูงอายุ ซึ่งถือเป็นการส่งเสริมการเรียนรู้ตลอดชีวิตให้แก่ชุมชนอีกทางหนึ่ง

5) เป้าหมาย

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ได้กำหนดเป้าหมายโรงเรียนและช่วงเวลาในการรวมโรงเรียนขนาดเล็ก ดังนี้ (สำนันโยบายและแผนการศึกษาขั้นพื้นฐาน, 2560)

(1) การรวมโรงเรียนขนาดเล็ก ระยะที่ 1 (ปีการศึกษา 2559 - 2561) โรงเรียนที่มีนักเรียนไม่เกิน 40 คน ให้ดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในปีการศึกษา 2561 ยกเว้นโรงเรียนที่ตั้งอยู่ในพื้นที่พิเศษ (ห่างไกล กั้นดง ตั้งอยู่บนภูเขา เกาะ ชายแดน หรือพื้นที่เสี่ยงภัย) หรือโรงเรียนที่มีระยะทางห่างจากโรงเรียนดีใกล้บ้าน (แม่เหล็ก) เกิน 6 กิโลเมตร และมีความจำเป็นให้คงอยู่ โดยแบ่งเป็น 2 รุ่น คือ

- รุ่นที่ 1 ปีการศึกษา 2559 ดำเนินการในโรงเรียนที่มีจำนวนนักเรียนไม่เกิน 20 คน

- รุ่นที่ 2 ปีการศึกษา 2560 - 2561 ดำเนินการในโรงเรียนที่มีจำนวนนักเรียนไม่เกิน 40 คน

(2) การรวมโรงเรียนขนาดเล็ก ระยะที่ 2 (ปีการศึกษา 2562 - 2564) โรงเรียนที่มีนักเรียนไม่เกิน 60 คน ให้ดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในปีการศึกษา 2564 ยกเว้นโรงเรียนที่ตั้งอยู่ในพื้นที่พิเศษ (ห่างไกล ก้นดง ตั้งอยู่บนภูเขา เกาะ ชายแดน หรือพื้นที่เสี่ยงภัย) หรือโรงเรียนที่มีระยะทางห่างจากโรงเรียนดีใกล้บ้าน (แม่เหล็ก) เกิน 6 กิโลเมตร และมีความจำเป็นให้คงอยู่

ทั้งนี้ การดำเนินการรวมโรงเรียนขนาดเล็กให้เป็นไปตามปีการศึกษาที่กำหนด แต่หากโรงเรียนใดจะดำเนินการรวมกับโรงเรียนอื่นที่นอกเหนือเป้าหมายก็สามารถดำเนินการได้

6) วิธีการดำเนินงาน

การดำเนินงานรวมโรงเรียนขนาดเล็กตามนโยบายโรงเรียนดีใกล้บ้าน (แม่เหล็ก) ของกระทรวงศึกษาธิการ โดยสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน มีแนวทางการบริหารจัดการและบทบาทหน้าที่ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

(1) การบริหารจัดการรวมโรงเรียนขนาดเล็ก โดยบริหารจัดการรวมโรงเรียนขนาดเล็กตามเป้าหมายที่กำหนด ยกเว้นโรงเรียนที่ตั้งอยู่ในพื้นที่พิเศษ (ห่างไกล ก้นดง ตั้งอยู่บนภูเขา เกาะ ชายแดน หรือพื้นที่เสี่ยงภัย) หรือโรงเรียนที่มีระยะทางห่างจากโรงเรียนดีใกล้บ้าน (แม่เหล็ก) เกิน 6 กิโลเมตร และมีความจำเป็นให้คงอยู่

(2) การบริหารจัดการบุคลากร โดยแบ่งเป็น (1) แนวทางการดำเนินการก่อนประกาศเลิกโรงเรียนเครือข่ายของโรงเรียนดีใกล้บ้าน (แม่เหล็ก) และ (2) แนวทางการดำเนินการหลังประกาศเลิกโรงเรียนเครือข่ายของโรงเรียนดีใกล้บ้าน (แม่เหล็ก) ให้ดำเนินการตามระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยการจัดตั้ง รวม หรือเลิกสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน พ.ศ. 2550 รวมทั้งกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง

(3) การบริหารจัดการวิชาการ ได้แก่ งานพัฒนาหลักสูตร งานพัฒนากระบวนการเรียนรู้ งานวัดและประเมินผล งานประกันคุณภาพการศึกษา การมอบหมายภาระงาน งานธุรการประจำชั้นเรียน งานนิเทศภายในโรงเรียน งานวิจัย งานแก้ปัญหาการเรียนรู้ งานสื่อนวัตกรรม และเทคโนโลยีทางการศึกษา งานห้องสมุด/แหล่งเรียนรู้ และการเผยแพร่/ประชาสัมพันธ์

(4) การบริหารการเงิน พัสดุ ที่ดิน อาคารสถานที่ และสินทรัพย์อื่น ๆ

(5) การบริหารจัดการการเดินทางไปเรียนรวม กำหนดแนวทางการบริหารจัดการการเดินทางมาเรียน หลักเกณฑ์ เงื่อนไข การจัดตั้งและจัดสรรงบประมาณค่าพาหนะ หรือค่าจ้างเหมาบริการ

4. นโยบายโรงเรียนคุณภาพประจำตำบล

1) ความเป็นมา

โรงเรียนคุณภาพประจำตำบล เกิดขึ้นตามนโยบาย "1 ตำบล 1 โรงเรียนคุณภาพ" เพื่อพัฒนาโรงเรียนในท้องถิ่นระดับตำบลให้เป็นโรงเรียนคุณภาพประจำตำบล ภายใต้แนวคิด "1 ตำบล 1 โรงเรียนคุณภาพ" ให้มีความเข้มแข็งทางวิชาการและมีความพร้อมในการพัฒนาด้าน คุณธรรม จริยธรรม งานอาชีพ และสุขภาพอนามัย สามารถให้บริการการศึกษาแก่นักเรียนและ ชุมชน เพิ่มโอกาสการเข้าถึงการศึกษาที่มีคุณภาพ ลดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษา แก้ปัญหา ความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจและสังคม สำหรับนักเรียนในท้องถิ่นชนบท และส่งเสริมการมีส่วนร่วมของเอกชน บ้าน วัด รัฐ โรงเรียน เพื่อพัฒนาผู้เรียนให้มีคุณภาพ (สำนักพัฒนานวัตกรรมการ จัดการศึกษา, 2562)

ผู้กำหนดนโยบายระบุว่าการมีจำนวนโรงเรียนขนาดเล็ก ที่มีนักเรียนต่ำกว่า 50 คน เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วในช่วง 20 ปีที่ผ่านมา ส่งผลให้โรงเรียนในกลุ่มดังกล่าวมีครูไม่ครบชั้น ครู หนึ่งคนต้องรับภาระการสอนหลายชั้นหลายชั้น ส่งผลทางลบเรื่องคุณภาพการศึกษา ต่อเด็ก นักเรียน เป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษา

2) วัตถุประสงค์

(1) เพื่อสร้างโอกาสให้นักเรียนเข้าถึงการศึกษาที่มีคุณภาพ และลด ความเหลื่อมล้ำทางการศึกษา แก้ปัญหาความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจและสังคม ให้เยาวชน เติบโตเป็นพลเมืองดี มีทักษะวิชาการ ทักษะชีวิต ทักษะอาชีพ

(2) เพื่อพัฒนาผู้บริหาร ครู และบุคลากรทางการศึกษา ให้มีความพร้อม ในทุกด้าน ทั้งสมรรถนะ ศักยภาพ และความสามารถในการบริหารจัดการ มีความคิดสร้างสรรค์ นวัตกรรมการบริหารจัดการเรียนการสอน สร้างคลังนวัตกรรมการเรียนการสอน คลังความรู้ อย่างเป็นรูปธรรมและมีความยั่งยืน

(3) เพื่อพัฒนาโรงเรียนคุณภาพประจำตำบล ให้มีความเข้มแข็งทางวิชาการ เป็น สถานศึกษาคุณธรรม มีความโปร่งใสในการดำเนินงานของสถานศึกษา (ITA) และมีความพร้อม ในการพัฒนาด้านคุณธรรม จริยธรรม งานอาชีพ และสุขภาพอนามัย เป็นโรงเรียนศูนย์รวมการศึกษาที่ มีคุณภาพ สามารถให้บริการการศึกษาแก่นักเรียนและชุมชน อย่างมั่นคง มั่งคั่ง และยั่งยืน

(4) เพื่อส่งเสริมการมีส่วนร่วมของเอกชน บ้าน วัด/ศาสนสถานอื่นๆ รัฐ และ โรงเรียน เพื่อพัฒนาผู้เรียนให้มีคุณภาพ อย่างเป็นรูปธรรมและมีความมั่นคง มั่งคั่ง และยั่งยืน

3) ระยะเวลาดำเนินการ

เริ่มดำเนินการปีงบประมาณ พ.ศ. 2562

4) ผลที่คาดว่าจะได้รับ

โครงการโรงเรียนคุณภาพประจำตำบล (1 ตำบล 1 โรงเรียนคุณภาพ) มุ่งเน้นการพัฒนาโรงเรียนให้มีคุณภาพ และได้มาตรฐานตามบริบทของตนเอง เพื่อสร้างโอกาสให้นักเรียนในพื้นที่ได้รับการพัฒนาอย่างเต็มที่ เกิดความเท่าเทียมและครอบคลุมทั่วประเทศ เป็นการลดความเหลื่อมล้ำด้านการจัดการศึกษาของประเทศ โดยมีโรงเรียนศูนย์กลางของชุมชนเป็นต้นแบบสร้างความเชื่อมั่นด้านคุณภาพ นำไปสู่การร่วมกันจัดกิจกรรมทางการศึกษาที่เป็นประโยชน์เชื่อมโยงความสัมพันธ์กับชุมชนได้อย่างต่อเนื่อง และมีประสิทธิภาพ โดยมีเป้าหมายที่สำคัญ 4 ส่วน ได้แก่

1) มีโรงเรียนประจำตำบล อย่างน้อยตำบลละ 1 โรงเรียน ที่มีความเข้มแข็งทางวิชาการ มีคุณธรรมจริยธรรม งานอาชีพ และสุขภาพอนามัย ให้บริการการศึกษาแก่นักเรียนและชุมชน อย่างมั่นคง มั่งคั่ง ยั่งยืน

2) ผู้บริหาร ครู และบุคลากรทางการศึกษา มีความพร้อมในทุกด้าน ทั้งสมรรถนะและศักยภาพในการบริหารจัดการ ตลอดจนมีความคิดสร้างสรรค์นวัตกรรมการเรียนการสอน

3) นักเรียนทุกคนในตำบล ได้รับโอกาสและเข้าถึงการบริการและสวัสดิการทางการศึกษาที่มีคุณภาพ และเป็นธรรม ลดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษา แก้ปัญหาความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจและสังคมในท้องถิ่นชนบท

4) นักเรียนได้รับการพัฒนา ทั้งด้านสติปัญญา ความฉลาดทางอารมณ์ ทักษะชีวิต และพัฒนาการด้านร่างกายที่เหมาะสมกับช่วงวัย ควบคู่กับการปฏิบัติตามค่านิยม 12 ประการ

ภาพในอนาคต คือ เป็นโรงเรียนที่ให้โอกาสทางการศึกษาที่เท่าเทียมกันอย่างมีคุณภาพตามมาตรฐานการศึกษา นักเรียนได้รับการส่งเสริมและสนับสนุนให้สามารถเข้าถึงบริการที่มีคุณภาพ ทั้งถึงและเป็นธรรม มีความเข้มแข็งด้านวิชาการ กระบวนการและทักษะที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิตและเป็นเมืองที่ดีของประเทศ มีสมรรถนะที่สำคัญและคุณลักษณะที่พึงประสงค์ กิจกรรมพัฒนาผู้เรียน ดนตรี กีฬา ศิลปะ และจิตสาธารณะตามหลักสูตรแกนกลางการศึกษาขั้นพื้นฐาน ในส่วนของผู้บริหาร ครู และบุคลากรทางการศึกษา ก็จะมีความพร้อมทั้งสมรรถนะ ศักยภาพ และความสามารถในการบริหาร การจัดการเรียนการสอนที่มีประสิทธิภาพ มีความพร้อมทางด้านกายภาพ สิ่งอำนวยความสะดวก วัสดุครุภัณฑ์ สะอาด ร่มรื่น ปลอดภัย เป็นโรงเรียนที่เน้นการพัฒนาพื้นฐานด้านอาชีพและการเป็น “โรงเรียนของชุมชน” ที่มีความร่วมมือกับท้องถิ่น การให้บริหารโรงเรียนเครือข่ายและชุมชนอย่างเข้มแข็ง

5) เป้าหมาย

เป้าหมายเชิงปริมาณ

โรงเรียนคุณภาพประจำตำบล ระดับประถมศึกษา อย่างน้อยตำบลละ 1 โรงเรียน และระดับมัธยมศึกษา อย่างน้อยอำเภอละ 1 โรงเรียน เป็นโรงเรียนที่จัดการศึกษาที่มีคุณภาพและได้มาตรฐาน ลดความเหลื่อมล้ำให้เกิดความเท่าเทียมและครอบคลุมทุกพื้นที่ทั่วประเทศ ในด้านการศึกษาของประเทศ

เป้าหมายเชิงคุณภาพ

(1) นักเรียนได้รับโอกาสการเข้าถึงการศึกษาที่มีคุณภาพ และเป็นธรรม สามารถลดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษา แก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจและสังคมในท้องถิ่นชนบทได้

(2) ผู้บริหาร ครู และบุคลากรทางการศึกษา มีความพร้อมในทุกด้าน ทั้งสมรรถนะ ศักยภาพ และความสามารถในการบริหารจัดการ มีความคิดสร้างสรรค์นวัตกรรมการบริหารจัดการเรียนการสอน คลังนวัตกรรมการเรียนการสอน

(3) โรงเรียนคุณภาพประจำตำบล มีความเข้มแข็ง เป็นสถานศึกษาคุณธรรม มีความโปร่งใสในการดำเนินงานของสถานศึกษา (ITA) และมีความพร้อมในการพัฒนาด้านคุณธรรม จริยธรรม งานอาชีพ และสุขอนามัย เป็นโรงเรียนศูนย์รวมการศึกษาที่มีคุณภาพ สามารถให้บริหารการศึกษาแก่นักเรียนและชุมชนได้

(4) โรงเรียนเป็นที่ยอมรับ เอกชน บ้าน วัด/ศาสนสถานอื่น ๆ รัฐ และโรงเรียน มีส่วนร่วมในการขับเคลื่อนและพัฒนาโรงเรียนคุณภาพประจำตำบล

6) วิธีการดำเนินงาน

รัฐบาลของ พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา อธิการรัฐมนตรี ได้จัดให้มีการลงนามบันทึกข้อตกลงความร่วมมือ (Memorandum of Understanding : MOU) ขับเคลื่อนนโยบายโรงเรียนคุณภาพประจำตำบล ระหว่างกระทรวงศึกษาธิการ โดยสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (สพฐ.) กับกระทรวงมหาดไทย กระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม กระทรวงสาธารณสุข กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงพลังงาน กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงวัฒนธรรม และสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานในฐานะหน่วยงานหลักในการขับเคลื่อนนโยบาย ได้จัดตั้งศูนย์ขับเคลื่อนโครงการโรงเรียนคุณภาพประจำตำบล เป็นกลุ่มภายในสำนักพัฒนานวัตกรรมการจัดการศึกษา เพื่อเป็นหน่วยรับผิดชอบหลักในการขับเคลื่อนนโยบาย “1 ตำบล 1 โรงเรียนคุณภาพ” ไปสู่การปฏิบัติ โดยผู้อำนวยการศูนย์ขับเคลื่อนโครงการโรงเรียน

คุณภาพประจำตำบลปฏิบัติงานขึ้นตรงเลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานหรือผู้บริหารระดับสูงที่เลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานมอบหมาย มีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

(1) จัดทำข้อเสนอเชิงนโยบายและแผนยุทธศาสตร์ในการพัฒนาโรงเรียนคุณภาพประจำตำบลให้เกิดความเข้มแข็งทางวิชาการ และดำเนินการเกี่ยวกับแผนปฏิบัติการและงบประมาณเพื่อส่งเสริมการพัฒนาโรงเรียนคุณภาพประจำตำบล

(2) ส่งเสริม สนับสนุน วิเคราะห์ วิจัย และขับเคลื่อนให้เกิดการพัฒนาวิชาการ และรูปแบบกระบวนการเรียนรู้ในการสร้างโอกาสให้นักเรียนเข้าถึงการศึกษาที่มีคุณภาพ

(3) ส่งเสริมการบริหารจัดการโรงเรียนคุณภาพประจำตำบลเพื่อนำไปสู่ความเลิศ และต่อยอดผู้มีศักยภาพสูงในสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน

(4) สร้างเครือข่ายความร่วมมือทางวิชาการระหว่างหน่วยงานทั้งภาครัฐ เอกชน ชุมชน และภาคส่วนอื่น ทั้งในและต่างประเทศ เพื่อพัฒนาโรงเรียนคุณภาพประจำตำบลและพัฒนาผู้เรียนให้มีคุณภาพ

(5) กำกับ ติดตาม ประเมินผล และให้คำปรึกษาเกี่ยวกับการส่งเสริมและพัฒนาโรงเรียนคุณภาพประจำตำบลและเผยแพร่แก่สาธารณชน

(6) ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย

นอกจากนี้ ในการพัฒนาโรงเรียนคุณภาพประจำตำบล ระบุว่า รัฐบาลจะให้การสนับสนุน 3 ด้าน ดังนี้

(1) ด้านโครงสร้างพื้นฐาน ทั้งอาคารเรียน อาคารประกอบ โรงอาหาร โรงพลศึกษา สนามฟุตบอล ระบบคมนาคม เช่น บริหารรถรับ-ส่งนักเรียน (รถตู้ หรือ รถบัส) ถนน ไฟถนน ไฟจราจร บ้ายบอทาง ทางเท้า ระบบไฟฟ้าและระบบพลังงานทางเลือก ระบบประปา น้ำดื่ม ระบบป้องกันน้ำท่วม ระบบบำบัดน้ำเสีย ท่อระบายน้ำ ระบบการส่งน้ำ เครือข่ายโทรศัพท์ สัญญาณโทรทัศน์ สัญญาณวิทยุ เคเบิลทีวี สัญญาณอินเทอร์เน็ต และอุปกรณ์ที่รองรับระบบเครื่องคอมพิวเตอร์ คอมพิวเตอร์พกพา และอุปกรณ์อื่น ๆ ระบบบำบัดขยะ โรงขยะรีไซเคิล และสิ่งแวดล้อมภายในโรงเรียน ด้านโภชนาการและสุขภาพของนักเรียน ครู บุคลากรทางการศึกษา และผู้บริหารสถานศึกษา ตลอดจนสิ่งอำนวยความสะดวกสำหรับผู้พิการหรือผู้มีความต้องการเป็นพิเศษ

(2) ด้านการส่งเสริมการศึกษา ให้การสนับสนุนการเรียนการสอนด้านวิชาการ ด้านภาษาอังกฤษและภาษาจีน รวมทั้งสร้างสื่อและนวัตกรรมให้เป็นคลังความรู้ในโรงเรียน

และจัดเวทีแลกเปลี่ยนเรียนรู้เพื่อการพัฒนา การส่งเสริมอาชีพเพื่อสร้างการเป็นผู้ประกอบการ ตลอดจนวัสดุอุปกรณ์ องค์ความรู้ด้านการพัฒนาระบบข้อมูลสารสนเทศ ตลอดจนการพัฒนาเพิ่มทักษะของผู้บริหารให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลง และทักษะของครูและบุคลากรทางการศึกษา โดยมุ่งเน้นที่ผู้เรียนเป็นสำคัญ พร้อมสนับสนุนค่าวัสดุรายหัวของนักเรียนด้วย

(3) ด้านการสร้างเครือข่ายและการมีส่วนร่วม โดยเน้นให้หน่วยงานในท้องถิ่นได้มีส่วนร่วมเป็นเครือข่ายการพัฒนา สนับสนุนความร่วมมือระหว่างศึกษาธิการจังหวัด สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา โรงเรียน และชุมชน รวมทั้งส่งเสริมความร่วมมือระหว่างโรงเรียนกับหน่วยงานในท้องถิ่นด้วย ในส่วนของผู้บริหารและครู จะส่งเสริมทักษะการสื่อสารและความร่วมมือเพื่อต่อยอดการพัฒนาอย่างเต็มที่ พร้อม ๆ กับการพัฒนาคณะกรรมการสถานศึกษาเพื่อร่วมพัฒนาโรงเรียน คุณภาพประจำตำบลต่อไป

5. นโยบายโรงเรียนคุณภาพของชุมชน

1) ความเป็นมา

นโยบายโรงเรียนคุณภาพของชุมชนเกิดขึ้นจากนโยบายการปฏิรูปการศึกษาของรัฐบาล ภายใต้การขับเคลื่อนของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ ตามแนวคิด “ปลดล็อก ปรับเปลี่ยน เปิดกว้าง” ประกอบกับการสนับสนุนข้อมูลผลการประชุมจากองค์การยูเนสโก ได้ระบุถึงเรื่องการศึกษาแบบเรียนรวมหรือการศึกษาที่ไม่ทิ้งใครไว้ข้างหลังด้วยหลักสูตรที่ยืดหยุ่น วัดผลตามสมรรถนะเด็ก มีการลงทุนด้านการศึกษาอย่างเป็นธรรม เพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษา ในขณะที่ข้อมูลด้านประชากร พบว่า อัตราการเกิดของเด็กลดลง โดยสอดคล้องกับสำนักงานสถิติแห่งชาติ ที่ระบุว่า 10 ปีที่ผ่านมา จำนวนประชากรเกิดใหม่ลดลงอย่างต่อเนื่อง สอดรับกับรายงานของสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย หรือ TDRI เมื่อปี 2558 ระบุว่า ระบบการศึกษาไทยต้องประสบกับปัญหาในการพัฒนาเชิงคุณภาพ และได้นำเสนอแนวทางการรวบรวมโรงเรียนขนาดเล็ก (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน, 2563b)

ผู้กำหนดนโยบายระบุว่ากระทรวงศึกษาธิการมีโรงเรียนจำนวนมาก แต่มีคุณภาพไม่เท่าเทียมกัน จึงเป็นปัญหาที่ต้องเร่งแก้ไข โดยเลือกวิธีการที่เป็นการรื้อระบบการศึกษา เพื่อสร้างคุณภาพใหม่ทั้งระบบ สร้างสิ่งแวดล้อมที่เอื้อต่อการจัดการศึกษาของนักเรียน โดยระบุว่ามีความแตกต่างจากโครงการในอดีต เช่น โครงการโรงเรียนคุณภาพประจำตำบล หรือ อำเภอ ที่ยังคงขับเคลื่อนอยู่ เพียงแต่ในปัจจุบัน มีความจำเป็นต้องนำบริบทของแต่ละจังหวัดมาศึกษา คือ ให้จังหวัดเป็นฐานในการขับเคลื่อนจากภูมิภาคโดยการดำเนินงานต้องไม่เกิดจากการสั่งการจากข้างบน เพื่อให้การยกระดับคุณภาพชีวิตและรายได้ของแต่ละจังหวัด

2) วัตถุประสงค์

เพื่อวางแผนให้มีการบริหารจัดการงบประมาณที่มีอยู่อย่างมีประสิทธิภาพ สร้างโรงเรียนคุณภาพให้กับชุมชน มีพื้นที่ให้นักเรียนได้เรียนรู้และทำกิจกรรม สร้างตึกและอาคารเรียนที่ได้มาตรฐานระดับสากล จัดสรรบุคลากรทางการศึกษาที่มีอยู่ในระบบให้เข้าถึงในทุกโรงเรียน

3) ระยะเวลาดำเนินการ

เริ่มดำเนินการ ปีงบประมาณ พ.ศ. 2564 (แผนดำเนินการปีการศึกษา 2564 - 2567)

4) ผลที่คาดว่าจะได้รับ

โรงเรียนคุณภาพจะได้รับการพัฒนาเพื่อให้สามารถจัดการศึกษาได้อย่างมีคุณภาพ และให้บริการ โรงเรียนขนาดเล็กใกล้เคียงในเรื่องต่าง ๆ ดังนี้

(1) ด้านอาคารเรียน โดยมีอาคารเรียนที่ทันสมัย เพียงพอ ตามเกณฑ์มาตรฐาน อาคารเรียนและสิ่งก่อสร้าง อาคารเรียนอนุบาล ห้องเรียนทุกห้องมีสิ่งอำนวยความสะดวก เช่น โปรเจคเตอร์ แอคทีฟบอร์ด คอมพิวเตอร์ ฯลฯ ห้องปฏิบัติการครอบคลุมทุกกลุ่มสาระการเรียนรู้

(2) ด้านอาคารประกอบ ได้แก่ อาคารหลังคาคลุมอเนกประสงค์ ตามมาตรฐาน บ้านพักครู แฟลต บ้านพักนักเรียน กรณีที่มีนักเรียนพักนอน โรงอาหาร หอประชุม สปอร์ตคอมเพล็กซ์ โรงฝึกงาน ห้องน้ำ ห้องส้วม อาคารห้องสมุด เรือนพยาบาลที่ทันสมัย สนามกีฬา อเนกประสงค์ สระว่ายน้ำ สนามฟุตบอล ฯลฯ สิ่งก่อสร้างอื่น ๆ เช่น รั้ว ถนน รางระบายน้ำ สนามเด็กเล่น เป็นต้น ระบบสาธารณูปโภค ไฟฟ้า ประปา สัญญาณอินเทอร์เน็ตความเร็วสูง คอมพิวเตอร์ โซล่าเซลล์ ฯลฯ ครุภัณฑ์ เครื่องปรับอากาศ

(3) ด้านกายภาพ มีแหล่งเรียนรู้ ภูมิปัญญา สวนพฤกษศาสตร์ ฯลฯ มีสภาพแวดล้อมที่สะอาด สะดวก ปลอดภัย และเอื้อต่อการเรียนรู้

(4) ด้านวิชาการ มีหลักสูตรที่สอดคล้องกับความต้องการชุมชน นวัตกรรมปรับการสอนสร้างสมรรถนะ ประเมินพฤติกรรมลดการท่องจำ วัดแนวความชอบความถนัด มีระบบสะสมหน่วยกิตเชื่อมโยงอาชีวศึกษา ตั้งเป้าหมายชีวิต การงาน การเรียนรู้

(5) ด้านบุคลากร มีครูครบชั้น ครบวิชาเอก ครูพิเศษเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน เช่น ครูเชี่ยวชาญ ด้านภาษา ดนตรี ศิลปะ เป็นต้น บุคลากรสายสนับสนุน เช่น ครูธุรการ พยาบาล นักโภชนาการ นักจิตวิทยา เป็นต้น และบุคลากรอื่น ๆ เช่น นักการภารโรง พนักงานขับรถ ยามรักษาความปลอดภัย แม่บ้าน แม่ครัว เป็นต้น

(6) ด้านงบประมาณ ได้รับงบประมาณเพื่อใช้ในการบริหารจัดการ และการพัฒนาวิชาการตามวัตถุประสงค์โครงการโรงเรียนคุณภาพ

5) เป้าหมาย

(1) คัดเลือกโรงเรียนคุณภาพของชุมชน สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ประถมศึกษา โดยใช้เขตพื้นที่เป็นฐาน จำนวน 183 แห่ง

(2) คัดเลือกโรงเรียนมัธยมศึกษาดีสี่มุมเมือง สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา มัธยมศึกษา โดยใช้เขตพื้นที่เป็นฐาน จำนวน 76 จังหวัด และกรุงเทพมหานคร 4 แห่ง รวม 80 แห่ง

6) วิธีการดำเนินงาน

กระทรวงศึกษาธิการกำหนดแนวทางการบริหารจัดการนโยบายโรงเรียนคุณภาพของชุมชน จำนวน 3 แนวทาง ได้แก่ 1. โรงเรียนคุณภาพของชุมชน 2. โรงเรียนมัธยมศึกษาดีสี่มุมเมือง และ 3. โรงเรียนที่สามารถดำรงอยู่ได้อย่างมีคุณภาพ (Stand Alone) และสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ได้กำหนดนโยบาย บริหารจัดการโรงเรียนคุณภาพ ของชุมชน รองรับการพัฒนาโรงเรียนขนาดเล็กในพื้นที่ใกล้เคียง โดยมีแนวทางการบริหารจัดการด้านต่าง ๆ ได้แก่

(1) ด้านการบริหารจัดการระดับโรงเรียนคุณภาพ

(2) ด้านงบประมาณ โดยแบ่งเป็น

(2.1) การจัดสรรงบประมาณดำเนินงานระดับโรงเรียนคุณภาพ

(2.2) การสนับสนุนงบประมาณค่าเดินทางของนักเรียนไปเรียนโรงเรียน

คุณภาพ

(2.3) การจัดสรรงบประมาณสำหรับพัฒนาอาคาร สถานที่ และครุภัณฑ์ของโรงเรียนคุณภาพ

(2.4) การบริหารการเงิน พัสดุ ที่ดิน อาคารสถานที่และทรัพย์สินอื่น ๆ

(3) ด้านบริหารบุคลากร โดยแบ่งเป็นแนวทางการดำเนินการก่อนประกาศเล็กโรงเรียนเครือข่าย (โรงเรียนมารวม) และแนวทางการดำเนินการหลังประกาศเล็กโรงเรียนเครือข่ายของโรงเรียนคุณภาพ

(4) ด้านวิชาการ โดยแบ่งเป็นงานพัฒนาหลักสูตร งานพัฒนากระบวนการเรียนรู้ งานวัดและประเมินผล งานประกันคุณภาพการศึกษา การมอบหมายภาระงาน งานธุรการประจำชั้นเรียน งานนิเทศภายในโรงเรียน งานวิจัย งานแก้ปัญหาการเรียนรู้ งานสื่อ นวัตกรรม และเทคโนโลยีทางการศึกษา งานห้องสมุด/แหล่งเรียนรู้ การเผยแพร่/ประชาสัมพันธ์

6. นโยบายโรงเรียนคุณภาพ

1) ความเป็นมา

นโยบายโรงเรียนคุณภาพได้ดำเนินการพัฒนาต่อยอดจากโครงการเดิม คือ โรงเรียนคุณภาพประจำตำบล โรงเรียนคุณภาพของชุมชน โรงเรียนมัธยมดีสี่มุมเมือง และโรงเรียนที่สามารถดำรงอยู่ได้อย่างมีคุณภาพ (Stand Alone) เพื่อแก้ไขปัญหาคุณภาพการศึกษา ด้านต่าง ๆ ได้แก่ อัตราการเกิดลดลง จำนวนโรงเรียนไม่สมดุลกับจำนวนนักเรียน โรงเรียนขนาดเล็กและโรงเรียนขยายโอกาสมีจำนวนมากแต่จำนวนนักเรียนลดลง คุณภาพการศึกษา คุณภาพผู้เรียน ปัญหาบุคลากร ไม่สามารถบรรจุแต่งตั้งผู้บริหาร ครูไม่ครบชั้น ไม่ครบวิชาเอก ไม่สามารถบรรจุแต่งตั้งทดแทน/ย้าย โอกาสเข้ารับการพัฒนา บุคลากรไม่สามารถบรรจุแต่งตั้ง ขาดงบประมาณจัดจ้าง งบประมาณในการบริหารจัดการไม่เพียงพอ โครงสร้างพื้นฐาน อาคารสถานที่ ทูตโหม/ไม่เพียงพอ ขาดสื่อ อุปกรณ์ ครุภัณฑ์ ขาดแหล่งเรียนรู้ สิ่งอำนวยความสะดวก และการบริหารจัดการ ประสิทธิภาพการบริหารลดลงในภาวะขาดแคลน เป็นต้น (สำนักพัฒนาวัตกรรมการจัดการศึกษา, 2565)

ผู้กำหนดนโยบายระบุว่าอัตราการเกิดลดลง ทำให้จำนวนโรงเรียนไม่สมดุลกับจำนวนนักเรียน โรงเรียนขนาดเล็กและโรงเรียนขยายโอกาสมีจำนวนมากแต่จำนวนนักเรียนลดลง จึงเกิดนโยบายโรงเรียนคุณภาพ โดยใช้แนวคิด “Sharing resources” เป็นการบริหารจัดการงบประมาณด้วยทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัด โดยมีโจทย์ คือ ทำอย่างไรจึงจะสร้างโรงเรียนคุณภาพในเขตพื้นที่ เหมือนแม่เหล็ก และเป็นเครือข่ายให้โรงเรียนใกล้เคียงได้ใช้ทรัพยากรร่วมกัน โดยเป็นการพัฒนาต่อยอดจากโครงการเดิม คือ โรงเรียนคุณภาพประจำตำบล โรงเรียนคุณภาพของชุมชน โรงเรียนมัธยมดีสี่มุมเมือง และโรงเรียนที่สามารถดำรง อยู่ได้อย่างมีคุณภาพ (Stand Alone) วางทิศทางการพัฒนาในระยะยาวถึง 4 ระยะ ใช้เวลาต่อเนื่องเกือบ 20 ปี โดยเชื่อมั่นว่า ทิศทางดังกล่าวสามารถดำเนินโครงการต้นแบบในระยะที่ 1 เป็นตัวอย่างให้เห็นผลเป็นที่ประจักษ์ ด้วยหวังว่าผู้บริหารกระทรวงศึกษาธิการ และรัฐบาลในยุคต่อไปจะขับเคลื่อนการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง เพื่อวันหนึ่งโรงเรียนทุกโรงของประเทศไทยจะพลิกโฉมจากเดิม ไปเป็นโรงเรียนรูปแบบใหม่ที่มีความสมบูรณ์แบบ พร้อมให้การศึกษาที่มีคุณภาพแก่เด็กและเยาวชน โดยคำนึงถึงบริบทความเป็นอยู่ของแต่ละพื้นที่ เพื่อนำมาออกแบบคำว่า “คุณภาพ” ที่ไม่ใช่เป็นลักษณะของโรงเรียนแบบใดแบบเดียว แต่จะต้องเป็น “คุณภาพ” ของความเป็นอยู่ในพื้นที่นั้น ๆ

2) วัตถุประสงค์

(1) เพื่อพัฒนาระดับสถานศึกษาให้เป็นโรงเรียนคุณภาพ ได้แก่ โรงเรียนคุณภาพ ระดับประถมศึกษา โรงเรียนคุณภาพ ระดับมัธยมศึกษา และโรงเรียนที่สามารถดำรงอยู่ได้อย่างมีคุณภาพ (Stand Alone) ให้เป็นโรงเรียนที่เป็นศูนย์รวมการศึกษาที่มีคุณภาพ และใช้ทรัพยากรร่วมกัน

(2) เพื่อสร้างโอกาสให้นักเรียนเข้าถึงการศึกษาที่มีคุณภาพ และลดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษา

(3) เพื่อส่งเสริมการมีส่วนร่วมกับทุกภาคส่วนในการพัฒนาการศึกษา

3) ระยะเวลาดำเนินการ

เริ่มดำเนินการ ปีงบประมาณ พ.ศ. 2564

4) ผลที่คาดว่าจะได้รับ

ภาพความสำเร็จของนโยบายโรงเรียนคุณภาพ ได้แก่

(1) โรงเรียนมีอาคารเรียน มีห้องเรียนที่มีคุณภาพ ห้องเรียนปฏิบัติการต่าง ๆ ที่มีคุณภาพ มีบ้านพัก ครูที่ปลอดภัย สภาพเหมาะสมกับบริบทของพื้นที่ มีจำนวนเพียงพอกับความต้องการ และสภาพแวดล้อมของการเรียนรู้ที่ดี มีการจัดสถานที่ เพื่อการปฐมพยาบาลและพักผ่อนสำหรับ นักเรียน และบุคลากรในโรงเรียน มีโรงอาหารที่สะอาด ถูกหลักอนามัย มีระบบรักษาความปลอดภัย

(2) ผู้บริหารมีความพร้อมในด้านสมรรถนะ ศักยภาพ และความสามารถในการบริหารจัดการมีความคิดสร้างสรรค์ สามารถสื่อสารได้มากกว่า 2 ภาษา มีการบริหารงานมีประสิทธิภาพตามหลักธรรมาภิบาลมีกลไกในการควบคุมติดตามโดยการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน

(3) ครูสอนตรงตามสาขาวิชาเอกและความถนัดตามลักษณะของครูในยุคไทยแลนด์ 4.0 มีการพัฒนาหลักสูตรสถานศึกษามีความสามารถในการสื่อสารภาษาต่างประเทศอย่างน้อย 2 ภาษา มีการจัดการเรียนการสอน มีการจัดทำข้อมูลนักเรียนเป็นรายบุคคลตามระบบดูแลช่วยเหลือนักเรียน มีการสร้างชุมชนแห่งการเรียนรู้ทางวิชาชีพ และสามารถใช้เทคโนโลยี ICT เพื่อค้นคว้าหาความรู้เพิ่มเติม

(4) นักเรียนแสดงออกถึงความเป็นพลเมืองดีของชาติ ปฏิบัติตามค่านิยม 12 ประการ มีคุณลักษณะตามโรงเรียนสุจริต มีคุณธรรมตามอัตลักษณ์โรงเรียนคุณธรรม มีพัฒนาการแข็งแรงสมวัย ทั้ง 4 ด้าน และปฏิบัติตามสุขบัญญัติ 10 ประการ สามารถใช้เทคโนโลยี

และสารสนเทศได้อย่างสร้างสรรค์และเหมาะสม มีทักษะการเรียนรู้ในศตวรรษที่ 21 รักการเรียนรู้ มีความคิดสร้างสรรค์ มีทักษะการทำงาน และทักษะพื้นฐานเพื่อการประกอบอาชีพในอนาคต

5) เป้าหมาย

กลุ่มเป้าหมายโรงเรียนคุณภาพ ประกอบด้วย ระดับประถม 10,480 โรงเรียน ระดับมัธยม 1,155 โรงเรียน โรงเรียน Stand Alone 1,303 โรงเรียน รวมทั้งสิ้น 12,938 โรงเรียน แบ่งการดำเนินงานออกเป็น 4 ระยะ ๆ ละ 5 ปี โดยการสร้างให้โรงเรียนที่อยู่ในพื้นที่ใกล้เคียงกัน ให้มีโรงเรียนคุณภาพ 1 แห่งต่อ 1 เขต เป็นโรงเรียนแม่ข่าย แล้วใช้ร่วมกันกับโรงเรียนเครือข่ายของตน

6) วิธีการดำเนินงาน

นโยบายโรงเรียนคุณภาพ มีแนวทางในการขับเคลื่อน จำนวน 3 แนวทาง ได้แก่

- (1) โรงเรียนคุณภาพ ระดับประถมศึกษา
- (2) โรงเรียนคุณภาพ ระดับมัธยมศึกษา
- (3) โรงเรียนที่สามารถดำรงอยู่ได้อย่างมีคุณภาพ (Stand Alone)

ทั้งในส่วนของอาคาร พื้นที่ ห้องแล็บ สระว่ายน้ำ ครูชาวต่างชาติและครูสอนภาษาที่ 3 ที่โรงเรียนในกลุ่มเครือข่ายเดียวกันสามารถเข้าถึงได้ กำหนดแนวทางการดำเนินงาน ดังนี้

(1) การขับเคลื่อนการพัฒนาคุณภาพในโรงเรียนคุณภาพของชุมชนที่ได้เคยคัดเลือกโรงเรียนไว้แล้ว โดยกำหนดจุดเน้นที่จะดำเนินการ จำนวน 8 จุดเน้น ได้แก่ ด้านความปลอดภัย ด้านระบบประกันคุณภาพ ด้านหลักสูตรฐานสมรรถนะ ด้านการพัฒนาครู ด้านการเรียนการสอน ด้านการวัดและประเมินผล ด้านการนิเทศ กำกับและติดตาม และด้าน Big data

(2) การจัดสรรงบประมาณปี พ.ศ. 2564 งบลงทุน ค่าครุภัณฑ์ที่มีราคาต่อหน่วยต่ำกว่า 1 ล้านบาท ให้โรงเรียนคุณภาพนำร่อง

(3) การจัดสรรงบประมาณปี พ.ศ. 2565 งบลงทุน ค่าที่ดินและสิ่งก่อสร้าง (รายการงบปีเดียว) จัดสรรให้โรงเรียนคุณภาพ

(4) จัดสรรงบประมาณให้ สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาสระแก้ว เขต 1-2 และ สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษาสระแก้ว เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินการจัดทำแผนและกิจกรรมการขับเคลื่อนโรงเรียนคุณภาพ “สระแก้วโมเดล”

(5) การจัดทำแผนเรียนรวมของโรงเรียนคุณภาพ ระดับประถมศึกษา และแผนรองรับของโรงเรียนคุณภาพ ระดับมัธยมศึกษา

(6) การจัดสรรครูสอนภาษาจีน และภาษาอังกฤษให้โรงเรียนคุณภาพ

(7) การสนับสนุนค่าพาหนะให้กับโรงเรียนที่จะมาเรียนรวม

(8) การจัดโครงการสร้างความเข้าใจเกี่ยวกับโรงเรียนคุณภาพให้กับผู้บริหารโรงเรียนคุณภาพและโรงเรียนเครือข่าย

(9) การเสนอโครงการขอรับการสนับสนุนงบประมาณสำหรับโครงการพัฒนาตามนโยบาย 8 จุดเน้นให้กับโรงเรียนคุณภาพ

(10) สนับสนุนการพัฒนาโรงเรียนคุณภาพ จำนวน 349 โรงเรียน ให้เป็นศูนย์การเรียนรู้เพื่อให้โรงเรียนเครือข่ายมาใช้ทรัพยากรร่วมกัน

(11) การจัดทำแผนขับเคลื่อนโครงการโรงเรียนคุณภาพ ประกอบด้วย แผนการบริหารจัดการด้านบุคลากร (ผู้บริหาร ครู และบุคลากรทางการศึกษา) แผนการบริหารจัดการด้านงบประมาณ และแผนการบริหารจัดการด้านวิชาการ

นอกจากนี้ กระทรวงศึกษาธิการกำหนดแผนการพัฒนานโยบายโรงเรียนคุณภาพปีงบประมาณ พ.ศ. 2565 จัดทำ MOU ระหว่างโรงเรียนหลักร่วมกับโรงเรียนเครือข่าย และระหว่างสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา กับโรงเรียนคุณภาพ รวมทั้งกำหนดแนวทางการรองรับนักเรียนเพื่อส่งต่อต่างระดับ โดยคัดเลือกโรงเรียนคุณภาพที่มีความพร้อมแต่ละจังหวัด และดำเนินการสำรวจความต้องการบ้านพักครูทั่วประเทศ เพื่อจัดทำแผนการสร้างชุมชนบ้านพักครู

ประวัติผู้เขียน

