

# รายงานสรุปผลการติดตาม และประเมินความก้าวหน้า ของการปฏิรูปการศึกษา



ในวาระครบรอบ 6 ปี ของการประกาศใช้  
พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542



รายงานสรุปผลการติดตาม  
และประเมินความก้าวหน้าของการปฏิรูปการศึกษา

ในวาระครบรอบ 6 ปี ของการประกาศใช้  
พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542



สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา  
กระทรวงศึกษาธิการ  
กันยายน 2548

## คำนำ

การปฏิรูปการศึกษาถือเป็นนโยบายสำคัญของรัฐบาลที่จะพัฒนาคนและสังคมให้มีคุณภาพ เพื่อสร้างสังคมไทยให้เป็นสังคมแห่งการเรียนรู้ตลอดชีวิต รัฐบาลจึงมีภารกิจในการเร่งรัดการปฏิรูปการศึกษาตามเจตนารมณ์แห่งรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 รวมทั้งข้อเสนอยุทธศาสตร์การปฏิรูปการศึกษาตามมติคณะรัฐมนตรี

สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษาในฐานะหน่วยงานที่ทำหน้าที่เสนอนโยบาย แผน และมาตรฐานการศึกษาของชาติที่บูรณาการศาสตร์ ศิลปะ วัฒนธรรม และการกีฬากับการศึกษาทุกระดับ เสนอนโยบาย และแผนสนับสนุนทรัพยากรเพื่อการศึกษา รวมทั้งประเมินผลการจัดการศึกษาระดับชาติ จึงได้ดำเนินการติดตามและประเมินผลการปฏิรูปการศึกษามาโดยต่อเนื่อง เพื่อให้ทราบความก้าวหน้า ปัญหาอุปสรรค และข้อเสนอแนวทางการดำเนินงานปฏิรูปการศึกษาต่อไป

รายงานฉบับนี้เป็นการสรุปผลการติดตามและประเมินความก้าวหน้าของการปฏิรูปการศึกษาโดยสังเคราะห์ข้อมูลจากผลการวิจัย เอกสาร การวิจัยประเมินผลเชิงลึก การประชุมและสัมมนาระดมความคิดเห็นจากทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องทั่วประเทศ ทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ทั้งนี้เพื่อให้ได้ทราบข้อมูลเชิงประจักษ์ รวมทั้งปัญหาอุปสรรคและข้อเสนอแนะจากผู้ที่เกี่ยวข้องทุกฝ่ายโดยเฉพาะในระดับปฏิบัติ ซึ่งจะ เป็นประโยชน์ต่อการกำหนดยุทธศาสตร์การดำเนินงานปฏิรูปการศึกษาให้ก้าวหน้ายิ่งขึ้น

สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษาหวังเป็นอย่างยิ่งว่า รายงานสรุปผลการติดตามและประเมินความก้าวหน้าของการปฏิรูปการศึกษาในวาระครบรอบ 6 ปี ของการประกาศใช้พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 นี้จะเป็นประโยชน์สำหรับผู้ที่เกี่ยวข้องในการเร่งรัดและผลักดันการปฏิรูปการศึกษาของชาติให้บรรลุผลตามเจตนารมณ์ที่กำหนดไว้



(นายออรุณ จันทวานิช)  
เลขาธิการสภาการศึกษา

# สารบัญ

## 1. บทนำ

- |     |                                     |   |
|-----|-------------------------------------|---|
| 1.1 | ความเป็นมา                          | 5 |
| 1.2 | ขั้นตอนและวิธีการติดตามและประเมินผล | 8 |

## 2. สรุปผลการติดตามและประเมินความก้าวหน้า

- |     |  |    |
|-----|--|----|
| 2.1 | การปฏิรูปหลักสูตร กระบวนการเรียนการสอน<br>การวัดและประเมินผล | 15 |
| 2.2 | การปฏิรูประบบครู คณาจารย์<br>และบุคลากรทางการศึกษา           | 25 |
| 2.3 | มาตรฐานและการประกันคุณภาพการศึกษา                            | 34 |
| 2.4 | สื่อและเทคโนโลยีเพื่อการเรียนรู้                             | 39 |
| 2.5 | การปฏิรูประบบการศึกษา  | 42 |
| 2.6 | การปฏิรูประบบการบริหารและการจัดการศึกษา                      | 49 |
| 2.7 | การปฏิรูประบบทรัพยากรและการลงทุนเพื่อการศึกษา                | 55 |



## บทนำ

### 1.1 ความเป็นมา

การปฏิรูปการศึกษา ถือเป็นนโยบายสำคัญด้านการศึกษาของรัฐบาล โดย พ.ต.ท.ดร.ทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรีได้แถลงต่อรัฐสภาเมื่อวันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2544 ว่า

“รัฐบาลจะปฏิรูปการศึกษาตามเจตนารมณ์แห่งรัฐธรรมนูญ และพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ เพื่อพัฒนาสังคมไทยให้เป็นสังคมแห่งความรู้ อันเป็นเงื่อนไขไปสู่ระบบเศรษฐกิจฐานความรู้ ให้คนไทยทั้งปวงได้รับโอกาสเท่าเทียมกันที่จะเรียนรู้และฝึกอบรมได้ตลอดชีวิต และมีปัญญาเป็นทุนไว้สร้างงานและสร้างรายได้ และนำประเทศให้รอดพ้นจากวิกฤตเศรษฐกิจและสังคม โดยยึดหลักการศึกษาสร้างชาติ สร้างคน และสร้างงาน”

เพื่อให้การปฏิรูปการศึกษาตามเจตนารมณ์ดังกล่าวมีแนวทางการดำเนินงานที่ชัดเจน ฯพณฯ นายกรัฐมนตรีจึงได้มีคำสั่งเมื่อวันที่

9 ธันวาคม 2545 แต่งตั้งคณะกรรมการอำนวยการปฏิรูปการศึกษา ซึ่งมีนายจาตุรนต์ ฉายแสง รองนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน ให้ทำหน้าที่ กำหนดทิศทาง แผนการดำเนินงาน อำนวยการและกำกับดูแล การปฏิรูปการศึกษา ซึ่งต่อมาคณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบข้อเสนอ ยุทธศาสตร์การปฏิรูปการศึกษาที่เสนอโดยคณะกรรมการอำนวยการ ปฏิรูปการศึกษา เมื่อวันที่ 12 กันยายน และวันที่ 2 ธันวาคม 2546 และ กำหนดให้มีการรายงานผลการดำเนินงานให้คณะรัฐมนตรีทราบเป็น ระยะเวลาด้วย

หลังจากที่มีประกาศแต่งตั้ง พ.ต.ท. ดร.ทักษิณ ชินวัตร เป็น นายกรัฐมนตรี บริหารราชการแผ่นดินเป็นสมัยที่สอง นายกรัฐมนตรี ได้แถลงนโยบายต่อรัฐสภาเมื่อวันที่ 23 มีนาคม พ.ศ. 2548 ว่า รัฐบาล ถือเป็นนโยบายสำคัญที่จะต้องพัฒนาคนและสังคมให้มีคุณภาพ โดยมีสาระสำคัญ คือ รัฐบาลจะสร้างสังคมแห่งการเรียนรู้ตลอดชีวิต โดยการพัฒนาให้มีความรู้และจริยธรรม และจะเร่งรัดการปฏิรูป การศึกษา การเรียนการสอนทุกรูปแบบสำหรับผู้ที่อยู่ในวัยศึกษาให้ทัน ต่อการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคม และสนับสนุนให้มี กระบวนการเรียนรู้อย่างต่อเนื่องตลอดชีวิต นอกจากนี้ รัฐบาล ยังตระหนักดีว่า มีความจำเป็นเร่งด่วนที่ต้องเร่งสร้างสภาพแวดล้อม ที่เอื้ออำนวยต่อการเรียนรู้ในระบบและนอกระบบ ในห้องเรียนและ นอกห้องเรียน เพื่อให้สังคมไทยเป็นสังคมแห่งการเรียนรู้

หลังจากที่นายจาตุรนต์ ฉายแสง ได้รับการแต่งตั้งให้ดำรง ตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการตั้งแต่วันที่ 2 สิงหาคม 2548 ก็ได้เน้นย้ำนโยบายที่จะเร่งรัดการปฏิรูปการศึกษาตามนโยบายรัฐบาล ที่ ฯพณฯ นายกรัฐมนตรีได้ประกาศไว้ รวมทั้งยุทธศาสตร์การปฏิรูป



การศึกษาตามมติคณะรัฐมนตรี โดยได้กำหนดทิศทางและมาตรการในการขับเคลื่อนการปฏิรูปการศึกษาไว้อย่างชัดเจน

กล่าวโดยสรุป ภารกิจการปฏิรูปการศึกษาของชาติมีจุดมุ่งหมายหลักเพื่อปฏิรูปการเรียนรู้ของคนไทยทั้งมวล ให้สังคมไทยเป็นสังคมแห่งการเรียนรู้ และให้ทุกฝ่ายมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา โดยจะต้องมีการดำเนินงานทั้งด้านกฎหมาย การกำหนดนโยบายและแผน รวมทั้งการนำแผนไปสู่การปฏิบัติให้บรรลุผลเป็นรูปธรรม ซึ่งเป็นความรับผิดชอบของทุกฝ่ายในสังคม นับตั้งแต่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งในระดับนโยบายและปฏิบัติ บุคคล ครอบครัว ชุมชน องค์กรต่างๆ สถาบัน ศาสนา สถานประกอบการ และสถาบันสังคมอื่นๆ

สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษาในฐานะหน่วยงานที่รับผิดชอบด้านการกำหนดนโยบาย แผน และการประเมินผลการจัดการศึกษา ระดับชาติ ได้ดำเนินการติดตามและประเมินผลการปฏิรูปการศึกษามาอย่างต่อเนื่อง โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อติดตามและประเมินผลการดำเนินงานปฏิรูปการศึกษาตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ แผนการศึกษาแห่งชาติ ข้อเสนอยุทธศาสตร์การปฏิรูปการศึกษา รวมทั้งนโยบายด้านการศึกษาของรัฐบาล

การประเมินผลการปฏิรูปการศึกษามีการดำเนินงานใน 2 ลักษณะ คือ

- 1) การติดตามและประเมินผลในภาพรวม ซึ่งนำเสนอผลในภาพกว้างที่ครอบคลุมสาระทั้งหมดของการปฏิรูปการศึกษาเป็นระยะ และ
- 2) การวิจัยประเมินผลเชิงลึกเฉพาะเรื่อง ซึ่งมุ่งใช้กระบวนการวิจัยทั้งเชิงปริมาณและคุณภาพ เพื่อค้นหาข้อเท็จจริงและนำมาประเมินเพื่อตัดสินคุณค่า โดยเปรียบเทียบกับเป้าหมายหรือเกณฑ์ที่กำหนดไว้

เพื่อให้สามารถอธิบายปัจจัย (Input) กระบวนการ (Process) ผลผลิต (Output) และผลลัพธ์ (Outcome) ที่เกิดขึ้นทั้งในเรื่องประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และผลกระทบของการปฏิรูปการศึกษา

จากการติดตามและประเมินผลการปฏิรูปการศึกษานับตั้งแต่พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 20 สิงหาคม พ.ศ. 2542 สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษาจึงเห็นควรดำเนินการสังเคราะห์และสรุปผลการประเมินการดำเนินงานปฏิรูปการศึกษาในภาพรวมระดับประเทศ เพื่อเป็นข้อมูลสำหรับการปรับปรุงและกำหนดนโยบายการปฏิรูปการศึกษาให้บรรลุผลยิ่งขึ้นต่อไป

## 1.2 ขั้นตอนและวิธีการติดตามและประเมินผล

การดำเนินงานติดตามและประเมินผลการปฏิรูปการศึกษายึดหลักการประเมินผลในระบบเปิดที่สอดคล้องกับการปฏิรูประบบบริหารราชการแผ่นดินแนวใหม่ โดยมีขั้นตอนและวิธีการดำเนินงานดังต่อไปนี้

**1.2.1 การวิจัยเอกสาร** เป็นการศึกษา วิเคราะห์ สังเคราะห์ เอกสาร รายงาน และข้อมูลสถิติที่เกี่ยวข้องเพื่อจัดทำรายงานดังต่อไปนี้

1) การติดตามและประเมินความก้าวหน้าการปฏิรูปการศึกษิตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ในภาพรวม โดยการรวบรวม วิเคราะห์และสังเคราะห์ข้อมูลที่เป็นเอกสาร รายงาน การวิจัยและประเมินผล และสถิติจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องตามกรอบการประเมิน ซึ่งกำหนดโดยคณะทำงานติดตามและประเมินผลการปฏิรูปการศึกษา และจัดทำรายงานความก้าวหน้าของการปฏิรูปการศึกษา เพื่อนำเสนอผู้บริหารและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเป็นระยะ ซึ่ง

แบ่งเป็น 2 ประเด็นหลัก ได้แก่

(1) การติดตามและประเมินความก้าวหน้าการปฏิรูปการศึกษาด้านการเรียนรู้ ครอบคลุมประเด็นสำคัญ ดังนี้

- การปฏิรูปหลักสูตร การเรียนการสอน การวัดและประเมินผล
- การใช้สื่อและเทคโนโลยีเพื่อการเรียนรู้
- การพัฒนามาตรฐานและการประกันคุณภาพการศึกษา
- การปฏิรูปครู คณาจารย์ และบุคลากรทางการศึกษา

(2) การติดตามและประเมินความก้าวหน้าการปฏิรูปการศึกษาด้านการบริหารและการจัดการศึกษา ครอบคลุมประเด็นสำคัญดังนี้

- การปฏิรูประบบการศึกษา ตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 หมวด 2 ว่าด้วยสิทธิและหน้าที่ทางการศึกษาและหมวด 3 ว่าด้วยระบบการศึกษา
- การปฏิรูประบบการบริหารและการจัดการศึกษา
- การปฏิรูประบบทรัพยากรและการลงทุนเพื่อการศึกษา

2) การติดตามผลการดำเนินงานตามข้อเสนอยุทธศาสตร์การปฏิรูปการศึกษาตามมติคณะรัฐมนตรี โดยดำเนินการในรูปคณะทำงานประกอบด้วยผู้แทนทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อติดตามผลการดำเนินงานตามข้อเสนอยุทธศาสตร์การปฏิรูปการศึกษาด้านต่างๆ ดังนี้

- หลักสูตร การเรียนการสอนของการศึกษาขั้นพื้นฐาน
- การผลิตและการพัฒนาครู
- การอาชีวศึกษาและฝีมือกรม
- การอุดมศึกษา

- การศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย
- การมีส่วนร่วมของพ่อแม่ ผู้ปกครอง ประชาชน ชุมชน และเอกชนในการจัดการศึกษา

**1.2.2 การวิจัยประเมินผลเชิงลึก** ดำเนินการวิจัยประเมินผลในประเด็นที่ต้องการทราบข้อมูลการประเมินผลในระดับลึก เช่น

- การประเมินผลการศึกษาการปฏิรูปการเรียนรู้ระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน : การประเมินผลลัพธ์ด้านผู้เรียน
- การประเมินผลการศึกษาการปฏิรูปการเรียนรู้ระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน : พหุกรณีศึกษา
- การติดตามและประเมินสถานการณ์สภาพการปฏิรูปการเรียนรู้ระดับอุดมศึกษา
- การประเมินผลการจัดสรรเงินอุดหนุนค่าใช้จ่ายเพื่อการศึกษาขั้นพื้นฐาน 12 ปี
- การประเมินประสิทธิภาพการใช้อัตริวิทย์กระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์เพื่อการศึกษา
- การประเมินประสิทธิภาพการใช้อินเทอร์เน็ตเพื่อการศึกษาในสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน
- การประเมินผลการศึกษาการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานของโรงเรียนเอกชน
- การประเมินผลการศึกษาการมีส่วนร่วมในการจัดการอาชีวศึกษาของเอกชน
- การประเมินผลการศึกษาการมีส่วนร่วมในการจัดกระบวนการเรียนรู้ของชุมชนในระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน

**1.2.3 การประชุม/สัมมนาระดมความคิด** นอกจากการวิจัยเอกสารและการวิจัยประเมินผลเชิงลึกเพื่อให้ทราบข้อมูลเกี่ยวกับการดำเนินการปฏิรูปการศึกษาแล้ว สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา ยังได้รวบรวมข้อมูลเพิ่มเติมจากการประชุมการสนทนากลุ่ม (Focus Group) และการสัมมนาระดมความคิด เพื่อให้ได้ข้อมูลเกี่ยวกับการดำเนินงาน ปัญหาอุปสรรคและข้อเสนอแนะทางการดำเนินงานต่อไปจากผู้ที่เกี่ยวข้องทุกฝ่าย ตลอดจนประชาชนทั่วไป ได้แก่

- 1) การประชุมคณะกรรมการติดตามและประเมินผลการปฏิรูปการศึกษา
- 2) การสนทนากลุ่ม (Focus Group) คณะผู้ทรงคุณวุฒิและผู้ที่เกี่ยวข้องเพื่อพิจารณาเกี่ยวกับการวิจัยประเมินผลเชิงลึกเฉพาะเรื่อง
- 3) การสัมมนาระดมความคิดเพื่อรวบรวมข้อมูลเชิงประจักษ์จากผู้ที่เกี่ยวข้องทุกฝ่ายทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาคทุกจังหวัดดังต่อไปนี้

(1) การสัมมนาเรื่องการติดตามและประเมินผลการปฏิรูปการศึกษา เมื่อสิ้นสุดปีการศึกษา 2547 เมื่อวันที่ 28 เมษายน 2548 ณ ห้องประชุมกำแหง พลางกูร สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา

(2) การสัมมนาระดมความคิดเรื่องการติดตามและประเมินผลการปฏิรูปการศึกษาด้านการเรียนรู้ เมื่อวันที่ 8 กรกฎาคม 2548 ณ โรงแรมรอยัลริเวอร์ กรุงเทพมหานคร

(3) การสัมมนาระดมความคิดเรื่องการติดตามและประเมินผลการปฏิรูปการศึกษาด้านการบริหารและการจัดการศึกษา เมื่อวันที่ 20 กรกฎาคม 2548 ณ โรงแรมเอเชีย กรุงเทพมหานคร

(4) การสัมมนาระดมความคิดเห็นเรื่องการติดตามและประเมินผลการปฏิรูปการศึกษาในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ เมื่อวันที่ 10-11 สิงหาคม 2548 ณ โรงแรมบ้านเชียง จังหวัดอุดรธานี

(5) การสัมมนาระดมความคิดเห็นเรื่องการติดตามและประเมินผลการปฏิรูปการศึกษาในภาคใต้ เมื่อวันที่ 18-19 สิงหาคม 2548 ณ โรงแรมทวินโลดส์ จังหวัดนครศรีธรรมราช

(6) การสัมมนาระดมความคิดเห็นเรื่องการติดตามและประเมินผลการปฏิรูปการศึกษาในภาคเหนือ เมื่อวันที่ 23-24 สิงหาคม 2548 ณ โรงแรมท็อปแลนด์ จังหวัดพิษณุโลก

(7) การสัมมนาระดมความคิดเห็นเรื่องการติดตามและประเมินผลการปฏิรูปการศึกษาในภาคกลาง เมื่อวันที่ 1-2 กันยายน 2548 ณ โรงแรมชลจันทร์ จังหวัดชลบุรี

(8) การสัมมนาเรื่อง “6 ปี กับการปฏิรูปการศึกษา” เมื่อวันที่ 15 สิงหาคม 2548 ณ โรงแรมสยามซิตี กรุงเทพมหานคร

(9) การสัมมนาเรื่อง เด็กและเยาวชนกับการปฏิรูปการศึกษา เมื่อวันที่ 26 สิงหาคม 2548 ณ ห้องประชุมกำแหง พลางกูร สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา

(10) การเสวนาระดมความคิดเห็นเรื่อง ครูกับการปฏิรูปการเรียนรู้ เมื่อวันที่ 15 กันยายน 2548 ณ ห้องประชุมสิปปนนท์ เกตุทัต สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา

**1.2.4 การนำเสนอรายงานความก้าวหน้าการปฏิรูปการศึกษาในภาพรวม** ในปีงบประมาณ 2548 สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษาได้นำเสนอรายงานผลการติดตามและประเมินความก้าวหน้าของการปฏิรูปการศึกษาเป็นระยะ ดังนี้

1) รายงานผลการติดตามและประเมินความก้าวหน้าการปฏิรูปการศึกษา เมื่อสิ้นสุดเดือนธันวาคม พ.ศ. 2547 โดยนำเสนอต่อคณะกรรมการติดตามและประเมินผลการปฏิรูปการศึกษาด้านการบริหารและการจัดการศึกษาและคณะกรรมการติดตามและประเมินผลการปฏิรูปการศึกษาด้านการเรียนรู้

2) รายงานสรุปการติดตามและประเมินผลการปฏิรูปการศึกษาดำเนินการตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 เมื่อสิ้นสุดเดือนกุมภาพันธ์ 2548 เสนอต่อสำนักงานงบประมาณ เพื่อประกอบการจัดทำคำชี้แจงงบประมาณรายจ่าย ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2549

3) รายงานผลการติดตามและประเมินความก้าวหน้าการปฏิรูปการศึกษา เมื่อสิ้นปีการศึกษา 2547 โดยนำเสนอในการสัมมนาผู้บริหารและผู้แทนหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ซึ่งมีรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงศึกษาธิการ (ดร.รุ่ง แก้วแดง) เป็นประธาน เมื่อวันที่ 28 เมษายน 2548

4) รายงานสรุปผลการติดตามและประเมินความก้าวหน้าการปฏิรูปการศึกษาในวาระครบรอบ 6 ปี ของการประกาศใช้พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 โดยนำเสนอในการสัมมนาผู้บริหาร ผู้ทรงคุณวุฒิครูคณาจารย์และผู้ปกครองซึ่งมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ (นายจาตุรนต์ ฉายแสง) เป็นประธานเมื่อวันที่ 15 สิงหาคม 2548

**1.2.5 การสังเคราะห์และจัดทำรายงานสรุปผลการติดตามและประเมินความก้าวหน้าของการปฏิรูปการศึกษา** จากการติดตามและประเมินความก้าวหน้าของการปฏิรูปการศึกษาทั้งในภาพรวมและการวิจัยประเมินผลเชิงลึกมาอย่างต่อเนื่อง สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา จึงได้สังเคราะห์ผลการติดตามและประเมินความก้าวหน้า

ของการปฏิรูปการศึกษาทั้งจากการวิจัยเอกสาร การวิจัยประเมินผล  
เชิงลึก รวมทั้งการประชุมสัมมนาในระดับความคิด ทั้งในส่วนกลาง  
และส่วนภูมิภาค และจัดทำเอกสารสรุปผลการติดตามและประเมิน  
ความก้าวหน้าของการปฏิรูปการศึกษา ในวาระครบรอบ 6 ปี ของ  
การประกาศใช้พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 เพื่อให้  
ผู้เกี่ยวข้องใช้ประโยชน์ต่อไป





## สรุปผลการติดตามและ ประเมินความก้าวหน้า

### 2.1 การปฏิรูปหลักสูตร กระบวนการเรียนการสอน และการ ประเมินผล

#### 2.1.1 เป้าหมาย

1) จัดทำหลักสูตรและสาระการเรียนรู้ให้มีความยืดหยุ่น  
หลากหลาย เหมาะสมกับวัยและศักยภาพของผู้เรียน

- หลักสูตรการศึกษาขั้นพื้นฐาน : ให้ส่วนกลางกำหนด  
หลักสูตรแกนกลางและสถานศึกษาจัดทำสาระของหลักสูตรที่เกี่ยวกับ  
สภาพปัญหาในชุมชนและสังคม

- หลักสูตรระดับอุดมศึกษา : ให้มุ่งพัฒนาวิชาการ วิชาชีพ  
ชั้นสูงและการค้นคว้าวิจัย

2) จัดกระบวนการเรียนรู้โดยมีเนื้อหาและกิจกรรมที่หลากหลาย  
สอดคล้องกับความสนใจและความถนัดของผู้เรียน

3) ปฏิรูปกระบวนการเรียนการสอนโดยเน้นผู้เรียนเป็นสำคัญ  
และใช้กระบวนการวิจัย เป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการเรียนรู้

- 4) ใช้แหล่งการเรียนรู้ตลอดชีวิตทุกรูปแบบ
- 5) ประเมินผลจากพัฒนาการของผู้เรียน ความประพฤติ การสังเกตพฤติกรรมกรรมการเรียน การร่วมกิจกรรม และการทดสอบ
- 6) ใช้วิธีการที่หลากหลายในการจัดสรรโอกาสเข้าศึกษาต่อทุกระดับ โดยพิจารณาผลการประเมินผู้เรียนด้วย

## 2.1.2 ผลการดำเนินงาน

### 1) การปฏิรูปหลักสูตร

กระทรวงศึกษาธิการได้ดำเนินการปฏิรูปหลักสูตรตามแนวทางที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ กล่าวคือ ในระดับการศึกษาขั้นพื้นฐานมีการประกาศใช้หลักสูตรการศึกษาขั้นพื้นฐาน พ.ศ.2544 เป็นหลักสูตรแกนกลาง นอกจากนี้ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องยังมีการพัฒนาหลักสูตรสำหรับกลุ่มเป้าหมายต่างๆ ได้แก่ หลักสูตรปฐมวัย หลักสูตรการศึกษานอกโรงเรียน หลักสูตรสำหรับผู้พิการและผู้มีความสามารถพิเศษ และหลักสูตรอาชีวศึกษา

อย่างไรก็ตาม จากการติดตามผลการดำเนินงาน พบว่า การปฏิรูปหลักสูตรยังไม่บรรลุผลตามเป้าหมาย จากการศึกษาของคณะทำงานด้านหลักสูตรการเรียนการสอนของการศึกษาขั้นพื้นฐาน พบว่า เอกสาร “หลักสูตรการศึกษาขั้นพื้นฐาน พุทธศักราช 2544” มีลักษณะเป็นกรอบหรือทิศทาง กว้างๆ ในเรื่องจุดมุ่งหมาย หลักการ โครงสร้าง หลักสูตร มาตรฐานการเรียนรู้ การจัดหลักสูตรสถานศึกษา การวัดและประเมินผล เป็นต้น สาระสำคัญที่ขาดไปคือ ขอบเขตและลำดับเนื้อหาสาระแกนกลางที่ส่วนกลางควรกำหนด เพื่อให้สถานศึกษานำไปจัดการเรียนการสอน เอกสารดังกล่าวจึงยังไม่เป็นหลักสูตรแกนกลางที่สมบูรณ์ นอกจากนี้ยังขาดความชัดเจนเกี่ยวกับแนวทางการจัดทำ

หลักสูตรของสถานศึกษา ดังนั้นเมื่อกระทรวงศึกษาธิการกำหนดให้สถานศึกษาจัดทำหลักสูตรสถานศึกษาเองเป็นครั้งแรก ตามกระบวนการของศาสตร์การพัฒนาหลักสูตร จึงเกิดความสับสนและไม่มั่นใจ นอกจากนี้ ผู้เรียนยังไม่สามารถเลือกเรียนได้หลากหลาย แต่ต้องเรียนตามที่สถานศึกษาจัดให้ ถึงแม้จะไม่สนใจหรือไม่ถนัด

สำหรับในระดับอุดมศึกษา ได้มีการส่งเสริมหลักสูตรลักษณะพหุวิทยาการและสหวิทยาการ และได้พัฒนาเกณฑ์มาตรฐานหลักสูตรให้ยืดหยุ่นและทันสมัย เพื่อให้สถาบันอุดมศึกษาใช้เป็นแนวทางในการจัดทำหลักสูตร ซึ่งจากการประเมินผลพบว่า สถาบันอุดมศึกษาหลายแห่งได้เปิดสอนหลักสูตรใหม่หลากหลายวิชาให้ผู้เรียนได้เลือกเรียนตามความสนใจมากขึ้น

## 2) การปฏิรูปกระบวนการเรียนการสอน

(1) สถานศึกษาส่วนใหญ่ไม่สามารถจัดกระบวนการเรียนรู้ให้มีเนื้อหาและกิจกรรมที่หลากหลายตามความต้องการและความถนัดของผู้เรียนได้ เนื่องจากต้องมุ่งเน้นจัดการเรียนการสอนให้ครบตามมาตรฐานการเรียนรู้ที่ส่วนกลางกำหนด โดยไม่มีการจำแนกความสามารถของผู้เรียน

(2) การปฏิรูปกระบวนการเรียนการสอนยังไม่บรรลุผลตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ ถึงแม้จะมีการส่งเสริมให้สถานศึกษาจัดการเรียนการสอนที่เน้นผู้เรียนเป็นสำคัญ โดยให้มีการจัดการเรียนรู้แบบบูรณาการ ส่งเสริมการใช้การวิจัยเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการเรียนการสอนทั้งในระดับการศึกษาขั้นพื้นฐานและระดับอุดมศึกษา แต่จากการติดตามผลการดำเนินงานพบว่าครูส่วนใหญ่ยังมีความเข้าใจคลาดเคลื่อนเกี่ยวกับการจัดการเรียน

การสอนตามแนวปฏิรูป โดยพบว่าสถานศึกษาและครูอาจารย์ยังไม่สามารถจัดการเรียนการสอนแบบใหม่ได้มากเท่าที่ควร จากรายงานผลการประเมินคุณภาพภายนอกสถานศึกษาระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน เมื่อวันที่ 15 สิงหาคม 2548 ของ สมศ. พบว่า มีสถานศึกษาที่มีการจัดกิจกรรมและการเรียนการสอนโดยเน้นผู้เรียนเป็นสำคัญประมาณร้อยละ 39.2 และมีสถานศึกษา ร้อยละ 34.2 ที่ครูมีความสามารถในการจัดการเรียนการสอนอย่างมีประสิทธิภาพและเน้นผู้เรียนเป็นสำคัญ

(3) สถานศึกษาใช้แหล่งการเรียนรู้มากขึ้น แต่แหล่งการเรียนรู้ของไทยมีน้อย ไม่ทันสมัย ไม่ครอบคลุมทุกสาระการเรียนรู้และเข้าถึงข้อมูลยาก นอกจากนี้ ครูผู้สอนยังขาดการวางแผนและนำสิ่งที่เรียนรู้มาวิเคราะห์สรุปและเชื่อมโยงกับชีวิตจริง

### 3) การประเมินผลผู้เรียนและการจัดสรรโอกาสการเข้าศึกษาต่อ

(1) การดำเนินงานด้านการวัดและประเมินผู้เรียนยังไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ ฯ ซึ่งกำหนดให้พิจารณาทั้งความรู้ การร่วมกิจกรรม และพัฒนาการของผู้เรียน แต่ครูและบุคลากรที่เกี่ยวข้องส่วนใหญ่ยังขาดความเข้าใจเกี่ยวกับวิธีการวัดและประเมินผลแนวใหม่และมีความสับสนเกี่ยวกับการจัดทำเอกสารหลักฐานการประเมินที่มีลักษณะหลากหลายทำให้มีภาระงานเพิ่มขึ้น

(2) หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกำหนดนโยบายให้สถานศึกษารับผู้เรียนเข้าศึกษาต่อด้วยวิธีการที่หลากหลายเพื่อให้สอดคล้องกับมาตรา 26 แห่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ แต่ในทางปฏิบัติยังคงเน้นการสอบคัดเลือกและยังมีปัญหาที่เกี่ยวกับความรู้ความเข้าใจของครูเกี่ยวกับการวัดและประเมินผลแนวใหม่ รวมทั้งค่านิยมดั้งเดิมของผู้เรียนและผู้ปกครองในการเลือกสถานศึกษา

## 2.1.3 ปัญหาและอุปสรรค

### 1) หลักสูตร

(1) บุคลากรที่เกี่ยวข้องทุกระดับมีความรู้ความเข้าใจในเรื่องหลักสูตรไม่ตรงกัน จึงมีการตีความหลักสูตรแตกต่างกัน โดยเฉพาะในด้านเนื้อหาสาระ เวลาเรียน การวัดและประเมินผล ซึ่งก่อให้เกิดปัญหาในการนำหลักสูตรไปใช้

(2) ผู้บริหารสถานศึกษา และครูส่วนใหญ่ขาดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับกระบวนการพัฒนาหลักสูตรของสถานศึกษา เนื่องจากสถาบันผลิตครูมิได้บรรจุรายวิชาเกี่ยวกับการพัฒนาหลักสูตรไว้ในการจัดการศึกษาระดับปริญญาตรีจึงไม่สามารถจัดทำหลักสูตรได้ด้วยตนเอง

(3) ในการจัดอบรมให้ความรู้เรื่องการพัฒนาหลักสูตรแก่สถานศึกษา วิทยากรที่มาจากแต่ละหน่วยงานให้ความรู้ไม่ตรงกัน ทำให้ครูเกิดความสับสนและขาดความมั่นใจในการจัดทำหลักสูตร นอกจากนี้ครูผู้สอนมีส่วนร่วมน้อยมากในการวิเคราะห์และจัดทำขอบข่ายสาระหลัก (Curriculum Map) ทำให้การวางแผนจัดกิจกรรมให้นักเรียนไม่ครบตามหลักสูตร

(4) คุณภาพและมาตรฐานของหลักสูตรสถานศึกษามีความแตกต่างกัน เนื่องจากครูขาดความรู้ความเข้าใจในการจัดทำหลักสูตรที่อิงมาตรฐาน (Standard Based Curriculum) และมีภาระงานอื่นมาก โดยเฉพาะสถานศึกษาขนาดเล็ก ซึ่งมีครูไม่เพียงพอในการทำหลักสูตรให้ครบ 8 กลุ่มสาระการเรียนรู้ นอกจากนี้ สถานศึกษายังมีเวลาจำกัดในการจัดทำหลักสูตร จึงมีการคัดลอกหลักสูตรและแผนการสอนจากสถานศึกษาอื่นหรือจากสำนักพิมพ์

(5) หลักสูตรของสถานศึกษายังเน้นเนื้อหาสาระมากกว่า

กระบวนการ และไม่เน้นความแตกต่างระหว่างบุคคลตามแนวทางการปฏิรูปการเรียนรู้ที่เน้นผู้เรียนเป็นสำคัญ

(6) ส่วนกลางกำหนดมาตรฐานการเรียนรู้ระหว่างช่วงชั้นไว้ค่อนข้างมากและมีความซ้ำซ้อนในกลุ่มสาระเดียวกันและต่างกลุ่มสาระจึงมีผลให้ครูกำหนดหน่วยการเรียนรู้และเนื้อหาการเรียนรู้มากตามไปด้วย ทำให้เวลาเรียนไม่เพียงพอ นอกจากนี้การจัดสาระและหน่วยการเรียนรู้ที่สถานศึกษากำหนดกันเองมีความแตกต่างกัน โดยขาดมาตรฐานแกนกลางที่ใช้ร่วมกันซึ่งส่งผลทำให้ผู้เรียนไม่สามารถโอนย้ายโรงเรียนระหว่างชั้นได้ บางครั้งผู้เรียนต้องข้ามชั้นหรือรอให้จบช่วงชั้นก่อนจึงย้ายได้

## 2) การจัดการเรียนการสอน

(1) ครูผู้สอนส่วนใหญ่ซื้อแผนการเรียนรู้สำเร็จรูปที่มีบริษัทจัดพิมพ์จำหน่ายแล้วนำมาปรับตามความต้องการ ทั้งนี้ จากผลการติดตามพบว่า ครูผู้สอนส่วนใหญ่จัดทำแผนการเรียนเพื่อการตรวจสอบตามระบบเท่านั้น การนำไปใช้สอนจริง ๆ มีน้อยมาก

(2) ครูไม่เข้าใจวิธีการจัดการเรียนการสอนที่เน้นผู้เรียนเป็นสำคัญและการสอนแบบบูรณาการข้ามกลุ่มสาระการเรียนรู้ ส่วนใหญ่ใช้วิธีมอบหมายงานให้นักเรียนค้นคว้าด้วยตนเองเกือบทุกวิชา ทำให้นักเรียนมีภาระงานมากเกินไป ส่งผลเสียต่อสุขภาพจิตและสุขภาพกายของผู้เรียน ผู้เรียนส่วนหนึ่งเกิดความเบื่อหน่ายการเรียนและหนีเรียนรวมทั้งก่อให้เกิดระบบลอกงานมากขึ้น

(3) ครูผู้สอนส่วนใหญ่ขาดทักษะในการสอนให้ผู้เรียนรู้จักการคิดวิเคราะห์ที่ประกอบกับเนื้อหาสาระการเรียนรู้มีมาก ทำให้ครูกังวลกับการสอนเนื้อหาให้ครบมากกว่าการฝึกให้ผู้เรียนรู้จักคิดวิเคราะห์

(4) ในโรงเรียนขนาดใหญ่และโรงเรียนขนาดเล็ก ครูมีภาระต้องรับผิดชอบนักเรียนจำนวนมาก จึงไม่สามารถจัดการเรียนการสอนตามแนวปฏิรูปได้ นอกจากนี้ ครูในสถานศึกษาทุกแห่งมีภาระงานอื่น ๆ มาก ทำให้ไม่สามารถจัดการเรียนการสอนได้อย่างมีคุณภาพ

(5) การจัดการเรียนการสอนระดับปฐมวัยใช้ครูไม่ตรงวุฒิ ครูขาดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการพัฒนาเด็กปฐมวัยที่ถูกต้องตามหลักวิชาและเหมาะสมกับวัยของเด็ก

(6) โรงเรียนยังใช้วิธีเรียนในห้องเรียนเป็นส่วนใหญ่ ไม่ค่อยได้นำนักเรียนออกไปศึกษานอกสถานที่เพื่อศึกษาสภาพจริง

(7) สถานศึกษาส่วนใหญ่จัดการเรียนการสอนที่เน้นเนื้อหา มากกว่ากระบวนการคิดวิเคราะห์เนื่องจากต้องเตรียมเด็กสำหรับการสอบเข้าศึกษาต่อ โดยเฉพาะในช่วงชั้นที่ 4

(8) การจัดการเรียนการสอนสำหรับเด็กที่มีความต้องการพิเศษขาดครูและบุคลากรที่มีความรู้และความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน

(9) ครูส่วนหนึ่งให้เนื้อหาความรู้ในห้องเรียนไม่เต็มที่เนื่องจากเวลาเรียนมีจำกัดจึงไปเน้นเนื้อหาสำคัญในการสอนพิเศษนอกเวลาเรียน ทำให้เด็กที่ไม่ได้เรียนพิเศษเสียเปรียบ

### 3) การวัดและประเมินผล

(1) ครูผู้สอนขาดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการสร้างเครื่องมือวัดและประเมินผลการเรียนรู้

(2) หน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งในส่วนกลางและเขตพื้นที่การศึกษาขาดความต่อเนื่องในการประเมินคุณภาพของผู้เรียน นอกจากนี้แนวนโยบายที่ไม่ให้มีการตกซ้ำชั้นทำให้ผู้เรียนขาดความรับผิดชอบและความตั้งใจในการเรียน ส่งผลต่อคุณภาพการเรียนรู้ของผู้เรียนและ

## คุณภาพการศึกษาในระดับชาติ

(3) การวัดและประเมินผลผู้เรียนไม่สะท้อนมาตรฐานการเรียนรู้ระดับชาติ นอกจากนี้แบบการประเมินผลการพัฒนาผู้เรียน 9 แบบ (ปพ.1 - ปพ. 9) รวมทั้งนโยบายและคำสั่งที่เกี่ยวข้องมีรายละเอียดมาก ซ้ำซ้อน และสร้างความยุ่งยากกลับสนรวมทั้งเพิ่มภาระงานให้แก่สถานศึกษาและครู

(4) การประเมินผู้เรียนเพื่อเข้าศึกษาต่อระดับอุดมศึกษาใช้วิธีการทดสอบความรู้ที่มีเนื้อหาสูงกว่าระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย ทำให้สถานศึกษาบางแห่งจัดสาระการเรียนรู้เกินกว่าที่หลักสูตรกำหนด ซึ่งเป็นภาระแก่ผู้สอนและผู้เรียน

### 2.1.4 ข้อเสนอแนะ

#### 1) หลักสูตร

(1) สร้างความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการจัดทำหลักสูตรและการนำหลักสูตรไปใช้ให้แก่ครู ผู้บริหาร และบุคลากรที่เกี่ยวข้อง โดยสถาบันผลิตครูควรมีหลักสูตรพัฒนาบุคลากรทุกระดับให้มีความรู้ความเข้าใจและเชี่ยวชาญในเรื่องหลักสูตรทั้งในด้านการจัดทำหลักสูตร การนำหลักสูตรไปใช้ การวัดและประเมินผล ตลอดจนการนำผลการประเมินไปปรับปรุงการปฏิบัติงานให้ครบกระบวนการ PDCA (Plan-Do-Check-Act)

(2) ควรมีการวิจัยและพัฒนาหลักสูตร และจัดทำหลักสูตรแกนกลางที่เป็นมาตรฐานเดียวกัน โดยมีการกำหนดรายวิชาและเรียงลำดับสาระการเรียนรู้ให้สามารถนำไปปฏิบัติได้สอดคล้องกันทุกสถานศึกษา

(3) ส่วนกลางควรกำหนดเนื้อหาของหลักสูตรแกนกลาง และ



ให้เขตพื้นที่การศึกษาจัดทำเนื้อหาสาระของหลักสูตรท้องถิ่น และ  
ตัวอย่างแผนการจัดการเรียนรู้ รวมทั้งคู่มือครูให้สมบูรณ์ เพื่อให้  
สถานศึกษานำไปประยุกต์ใช้ได้อย่างสะดวก รวดเร็ว และถูกต้อง

(4) ควรจัดทำหลักสูตรกลางให้มีความยืดหยุ่นมากขึ้น โดย  
ให้ผู้ที่เกี่ยวข้องเข้ามามีส่วนร่วมด้วย เช่น คณะกรรมการสถานศึกษา  
ผู้ปกครอง และภูมิปัญญาท้องถิ่น และมีการประเมินผลหลักสูตร  
เพื่อนำไปปรับปรุงให้เหมาะสมกับผู้เรียนเป็นระยะ ๆ

(5) ในแต่ละช่วงชั้นไม่ควรกำหนดให้ผู้เรียนต้องเรียนครบทั้ง 8  
กลุ่มสาระ ควรพิจารณาความเหมาะสมกับวัยและความถนัดของผู้เรียน  
และไม่ควรกำหนดเวลาเรียนตายตัว แต่ใช้การวัดผลตามมาตรฐาน  
การเรียนรู้ในการเลื่อนชั้นเรียน

(6) ให้สถานศึกษารวมกลุ่มในการจัดทำสาระการเรียนรู้ใน  
ลักษณะเครือข่าย เพื่อช่วยเหลือโรงเรียนขนาดเล็ก

(7) หน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรจัดให้มีการพัฒนาครูทุก  
กลุ่มสาระการเรียนรู้ของหลักสูตรให้มีความชัดเจนในด้านเนื้อหา ทักษะ  
การสอนที่เน้นกระบวนการคิดและการสอนแบบบูรณาการ

## 2) การจัดการเรียนการสอน

(1) ส่งเสริมสนับสนุนให้ครูปรับเปลี่ยนพฤติกรรมการสอน  
และวิธีการจัดการเรียนรู้ที่ปลูกฝังทักษะการคิดให้แก่ผู้เรียน โดย  
จัดการฝึกอบรมเชิงปฏิบัติการหรือให้คำแนะนำในการจัดกิจกรรม  
แก่ครูผู้สอนให้ชัดเจน

(2) เร่งจัดหาบุคลากรสนับสนุน อาทิ เจ้าหน้าที่ธุรการ ให้  
แก่สถานศึกษาอย่างเพียงพอเพื่อให้ครูสามารถปฏิบัติงานสอนได้เต็มที่  
รวมทั้งสนับสนุนงบประมาณ สื่อ และเทคโนโลยีเพื่อการเรียนรู้ให้

## แก่ครูผู้สอน

(3) รวมกลุ่มโรงเรียนขนาดเล็กเพื่อให้มีครูสอนครบชั้นและครบ 8 กลุ่มสาระ และกำหนดให้สถาบันอุดมศึกษาหรือโรงเรียนขนาดใหญ่ที่มีความพร้อม รวมทั้งศึกษานิเทศก์เป็นพี่เลี้ยงให้แก่โรงเรียนขนาดเล็กและโรงเรียนที่ไม่มีความพร้อม

(4) ส่งเสริมการจัดกิจกรรมนอกห้องเรียนให้เด็กได้แสดงความสามารถตามศักยภาพของตน

(5) รัฐควรจัดตั้งและพัฒนาแหล่งการเรียนรู้ให้กระจายอยู่ในชุมชนท้องถิ่นทั่วประเทศที่สามารถตอบสนองความต้องการของผู้เรียนได้ครบถ้วน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ควรพัฒนาห้องสมุดให้เป็นแหล่งการเรียนรู้ที่สามารถใช้ประโยชน์ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

### 3) การวัดและประเมินผล

(1) ควรให้เขตพื้นที่การศึกษาจัดอบรมเชิงปฏิบัติการจัดทำเครื่องมือวัดและประเมินผลการเรียนรู้แก่ครูผู้สอน

(2) กำหนดแนวทางปฏิบัติในการวัดและประเมินผลผู้เรียนให้ชัดเจน รวมทั้งทบทวนแนวปฏิบัติเกี่ยวกับการเลื่อนชั้นของนักเรียน

(3) ควรปรับแบบวัดและประเมินผลผู้เรียนไม่ให้ซับซ้อน โดยคำนึงถึงมาตรฐานหลักสูตรเป็นสำคัญ

(4) ปรับระบบการรับเข้าศึกษาต่อในระดับอุดมศึกษาให้สอดคล้องกับการปฏิรูปการเรียนการสอนในระดับพื้นฐาน

## 2.2 การปฏิรูประบบครู คณาจารย์ และบุคลากรทางการศึกษา

### 2.2.1 เป้าหมาย

- 1) ปฏิรูประบบและกระบวนการผลิตครูและบุคลากรทางการศึกษา ให้ได้ครูดี ครูเก่ง อย่างเพียงพอและตรงกับความต้องการ
- 2) พัฒนาระบบและกระบวนการพัฒนาครู คณาจารย์ และบุคลากรทางการศึกษาประจำการทุกคนให้สามารถปฏิบัติวิชาชีพครูได้อย่างมีประสิทธิภาพ
- 3) ยกกระดับมาตรฐานวิชาชีพและควบคุมการประกอบวิชาชีพของครู และบุคลากรทางการศึกษาให้เหมาะสมกับการเป็นวิชาชีพชั้นสูง
- 4) ปฏิรูปการบริหารงานบุคคลของครูคณาจารย์ และบุคลากรทางการศึกษาให้เป็นไปตามระบบคุณธรรม

### 2.2.2 ผลการดำเนินงาน

- 1) การปฏิรูประบบและกระบวนการผลิตครูยังไม่บรรลุเป้าหมาย เนื่องจากการผลิตครูแนวใหม่หลักสูตร 5 ปี ยังไม่ได้รับการสนับสนุนอย่างจริงจังในด้านนโยบายและงบประมาณ ส่งผลให้การดำเนินงานไม่เป็นที่ไปตามแผน นอกจากนี้ วิชาชีพครูยังไม่ได้รับการพัฒนาให้เป็นที่ยอมรับจึงไม่สามารถดึงดูดคนเก่งให้สนใจเรียนครูและประกอบวิชาชีพครู
- 2) สถาบันผลิตครูยังไม่ได้รับการพัฒนาเท่าที่ควรเนื่องจากคณาจารย์ส่วนใหญ่ไม่ได้รับการพัฒนาเพิ่มพูนความรู้ ขาดแคลนทุนศึกษาต่อด้านครุศาสตร์และศึกษาศาสตร์ นอกจากนี้ หลักสูตรผลิตครูไม่ได้รับการพัฒนาให้ทันสมัยสอดคล้องกับการปฏิรูปกระบวนการเรียนรู้ในสถานศึกษา
- 3) การพัฒนาและส่งเสริมครู คณาจารย์ และบุคลากรทางการศึกษายังไม่บรรลุผลเท่าที่ควรเนื่องจากความล่าช้าในการจัดตั้ง

องค์กรกลางที่เข้มแข็งในการวางระบบและรับผิดชอบการพัฒนาครู  
คณาจารย์ และบุคลากรทางการศึกษาอย่างจริงจัง นอกจากนี้ ยังไม่มี  
การจัดตั้งกองทุนพัฒนาครูและไม่ได้มีการจัดสรรงบประมาณอย่าง  
ต่อเนื่อง

4) การพัฒนามาตรฐานวิชาชีพดำเนินการได้สอดคล้องกับ  
เป้าหมาย กล่าวคือ มีการจัดตั้งองค์กรวิชาชีพครูแต่ยังมีการดำเนินการ  
ล่าช้าในการออกใบอนุญาตประกอบวิชาชีพครู และยังไม่มีการควบคุม  
การประกอบวิชาชีพให้ได้มาตรฐานตามที่กำหนดไว้

5) การปฏิรูประบบบริหารงานบุคคลของครู คณาจารย์ และ  
บุคลากรทางการศึกษามิบรรลุเป้าหมายในระดับนโยบาย กล่าวคือ มี  
การประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากร  
ทางการศึกษา พ.ศ. 2547 และพระราชบัญญัติเงินเดือน เงินวิทยฐานะ  
และเงินประจำตำแหน่งข้าราชการครู และบุคลากรทางการศึกษา  
พ.ศ. 2547 แต่ในระดับปฏิบัติ ยังไม่มีการกระจายอำนาจไปยังเขตพื้นที่  
การศึกษาและสถานศึกษาเท่าที่ควร

### 2.2.3 ปัญหาและอุปสรรค

#### 1) การปฏิรูปการผลิตครู และสถาบันผลิตครู

(1) การขาดแคลนครูไม่ได้เป็นปัญหาจากการผลิตครู แต่มี  
สาเหตุมาจากการไม่สนใจประกอบอาชีพครูของผู้สำเร็จการศึกษาบาง  
สาขา การไม่มีอัตราบรรจุครู และการไม่สามารถผลิตครูได้ตรงกับ  
ความต้องการของสถานศึกษา

(2) สถาบันผลิตครูไม่สามารถคัดเลือกอาจารย์ที่จะมาเป็น  
ครูของครูที่มีคุณภาพ

(3) ระบบการผลิตครูที่เป็นอยู่มีความอ่อนแอ โดยเฉพาะใน

ช่วงการฝึกประสบการณ์วิชาชีพในสถานศึกษา

(4) ขาดความชัดเจนด้านนโยบายและความจริงจังในการปฏิรูปการผลิตครู

(5) ครูรุ่นใหม่บางส่วนประสบปัญหาหลายด้าน เช่น ไม่สามารถปฏิบัติการสอนได้จริงในห้องเรียน ขาดทักษะในการแก้ปัญหาของผู้เรียน มีปัญหาในการปรับตัวและการอยู่ร่วมกับผู้อื่น ขาดจิตวิญญาณในความเป็นครู เป็นต้น

## **2) การพัฒนาและส่งเสริมครู คณาจารย์ และบุคลากรทางการศึกษา**

(1) ผู้บริหารสถานศึกษายังขาดทักษะความเป็นผู้นำเชิงวิชาการ ในขณะที่ครูผู้สอนขาดทักษะในการจัดการเรียนการสอนที่เน้นกระบวนการคิดวิเคราะห์ เนื่องจากครูไม่ได้รับการฝึกฝนหรือการพัฒนาให้มีความสามารถในการคิดเชิงวิเคราะห์และสังเคราะห์มาก่อน

(2) หลักสูตรการพัฒนาครูของหน่วยงานต่างๆ ไม่สอดคล้องกับความต้องการในการพัฒนาตนเองของครู และมักใช้รูปแบบเดิมๆ คือ การอบรม สัมมนา ไม่มีนวัตกรรมใหม่ๆ ในการพัฒนาครู นอกจากนี้ การฝึกอบรมมักไม่เชื่อมโยงกับกิจกรรมการเรียนการสอน การพัฒนาการเรียนรู้ของผู้เรียน และการพัฒนาวิชาชีพของครู

(3) การให้ครูเข้ารับการฝึกอบรมนอกสถานที่ในเวลาราชการทำให้ครูต้องทิ้งห้องเรียน ซึ่งส่งผลกระทบต่อผู้เรียน โดยเฉพาะโรงเรียนขนาดเล็กที่มีครูจำนวนน้อย

(4) ครูที่ผ่านการพัฒนาแล้ว มักจะขอโอนย้ายไปโรงเรียนหรือหน่วยงานอื่น

(5) งบประมาณในการพัฒนาครูคณาจารย์และบุคลากร

ทางการศึกษาไม่เพียงพอและไม่ต่อเนื่อง โดยเฉพาะในระดับเขตพื้นที่การศึกษา

(6) ศึกษานิเทศก์ขาดความชำนาญในการให้คำแนะนำ และนิเทศครู ประกอบกับในระดับเขตพื้นที่การศึกษาขาดข้อมูลสารสนเทศของครูแต่ละคน ทำให้การพัฒนาและส่งเสริมครูไม่เป็นไปตามเป้าหมาย

(7) ระบบการติดตามประเมินสมรรถนะทางวิชาชีพของครูประจำการยังอ่อนแอไม่น่าเชื่อถือ

(8) มีหลายหน่วยงานที่ทำหน้าที่รับผิดชอบการพัฒนาครูทำให้เกิดความซ้ำซ้อนระหว่างหน่วยงาน

### **3) การพัฒนามาตรฐานวิชาชีพและการควบคุมการประกอบวิชาชีพ**

(1) การพัฒนามาตรฐานวิชาชีพ และจรรยาบรรณวิชาชีพขาดความชัดเจนในทางปฏิบัติ

(2) กฎระเบียบ และหลักเกณฑ์ในการประเมินผลงานวิชาการของครู ไม่ชัดเจน ไม่มีมาตรฐาน เน้นเอกสารมากกว่าการพิจารณาจากผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนของผู้เรียน (Outputs)

(3) องค์กรวิชาชีพครูไม่เข้มแข็ง ขาดจุดยืนที่ชัดเจน ขาดการสนับสนุนครูอย่างแท้จริง และไม่รักษาผลประโยชน์ของครู

(4) ขั้นตอนการในการขอใบประกอบวิชาชีพยุ่งยากมากเกินไป

### **4) การปฏิรูประบบบริหารงานบุคคล**

(1) การประกาศใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องล่าช้าและระเบียบการบริหารงานบุคคลยังไม่มีแนวปฏิบัติที่ชัดเจน

(2) หน่วยงานที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการประเมินผลงานครูไม่สามารถ ดำเนินการได้ทันตามความต้องการของครู เนื่องจากมีผลงานครูที่รอการประเมินจำนวนมาก

(3) ผู้ที่สำเร็จการศึกษาสายสนับสนุนการสอนไม่ได้รับการบรรจุจำนวนมากเช่น วิชาเอกวัดผลการศึกษา เทคโนโลยี จิตวิทยา และบรรณารักษ์

(4) สถานศึกษาไม่สามารถบริหารงานบุคคลได้โดยตรงเช่น การเคลื่อนย้ายข้าราชการครู

(5) หน่วยงานต่างๆ มีอัตรากำลังไม่เท่าเทียมกัน บางแห่ง โดยเฉพาะในเขตเมืองมีบุคลากรมาก ส่วนที่อยู่นอกเมืองมักขาดแคลน

(6) นโยบายเกษียณอายุราชการก่อนกำหนด ทำให้ครูเก่ง ครูดี ขอลาออกไปเป็นจำนวนมาก ส่งผลให้ขาดแคลนอัตรากำลัง และขาดแคลนครูเชี่ยวชาญ

#### 2.2.4 ข้อเสนอแนะ

##### 1) การปฏิรูปการผลิตครู และสถาบันผลิตครู

(1) รัฐต้องมีนโยบายที่ชัดเจนในการผลิตครูให้มีคุณภาพ และสอดคล้องกับความต้องการของสถานศึกษาโดยเฉพาะการจัดสรรอัตราบรรจุครูให้แก่ผู้สำเร็จการศึกษาที่ได้มาตรฐาน

(2) สถาบันผลิตครูควรให้ความสำคัญในการคัดเลือกคณาจารย์ที่จะเป็นครูของครูที่มีคุณภาพและควรมีหลักสูตรผลิตครูที่หลากหลายเพื่อสร้างครูเก่ง ครูดี มีจิตวิญญาณความเป็นครูสำหรับสถานศึกษาระดับต่างๆโดยประสานกับหน่วยงานใช้ครูเพื่อผลิตครูให้สอดคล้องกับความต้องการ

(3) ควรมีการคัดเลือกหรือพัฒนาโรงเรียนที่เป็นแหล่งฝึกประสบการณ์ที่ได้มาตรฐานทางวิชาชีพ

(4) ควรจัดตั้งองค์กรกลางดูแลการผลิตครูเชิงนโยบายที่ตอบสนองต่อความต้องการของสถานศึกษา โดยเฉพาะการผลิตครู

สาขาวิชาที่ขาดแคลนหรือการศึกษาพิเศษ

(5) ควรปรับปรุงหลักสูตรการผลิตครูโดยอาจไม่จำเป็นต้องใช้หลักสูตร 5 ปี แต่เน้นการพัฒนาความรู้เชิงวิชาการและจรรยาบรรณวิชาชีพครู การประยุกต์ทฤษฎี และจิตวิทยาการเรียนการสอน เพื่อสามารถนำไปใช้ในห้องเรียนได้ ทั้งนี้ อาจใช้รูปแบบการผลิตครูที่ต่อยอดจากผู้ที่สำเร็จการศึกษาสาขาวิชาต่างๆ โดยเพิ่มความรู้เกี่ยวกับวิชาครูให้

(6) ควรศึกษารูปแบบการจัดตั้งสถาบันการผลิตครูโดยเฉพาะ (Teacher College) ที่มีความเข้มแข็งและมีระบบการคัดเลือกให้ได้ผู้ที่สนใจประกอบอาชีพครูอย่างแท้จริง โดยให้ผู้สำเร็จการศึกษาได้รับการบรรจุ แต่งตั้งเป็นข้าราชการครูทันที เช่นเดียวกับการผลิตแพทย์ทหาร หรือตำรวจ

(7) ควรกำหนดนโยบายการผลิตครูเชิงปริมาณที่สนองความต้องการของสถานศึกษา โดยเฉพาะในกลุ่มสาขาวิชาที่ขาดแคลนหรือการศึกษาพิเศษ นอกจากนี้ สถาบันการผลิตครูควรมีการวางแผนการผลิตครูร่วมกัน รวมทั้งประสานกับหน่วยงานที่ใช้ครู

(8) ควรสร้างแรงจูงใจสำหรับบุคคลที่มีความรู้ ความสามารถ และมีเจตคติที่ดีต่อวิชาชีพครูให้เข้ามาประกอบอาชีพครู เช่น การเพิ่มค่าตอบแทน การรับประกันเรื่องการมีงานทำ เป็นต้น

## **2) การพัฒนาและส่งเสริมครู ศึกษานิเทศก์ และบุคลากรทางการศึกษา**

(1) พัฒนาผู้บริหารให้มีวิสัยทัศน์ที่เป็นสากล มีความเข้าใจในการทำงานเชิงรุก และตระหนักในบทบาทหน้าที่ความรับผิดชอบ เพื่อให้ก้าวทันการเปลี่ยนแปลงและสามารถเป็นผู้นำในการปฏิรูป



## การศึกษาได้

(2) ผู้ที่จะเป็นครูต้องเป็นคนดีมีศรัทธาในวิชาชีพครู จึงควรเน้นการศึกษาอบรมด้านคุณธรรมจริยธรรมแก่ผู้บริหารการศึกษาและครูเป็นพิเศษและต้องมีการประเมินอย่างต่อเนื่อง

(3) ควรจัดสรรงบประมาณเพื่อการพัฒนาครูประจำการโดยเฉพาะ และต่อเนื่อง รวมถึงการกำหนดนโยบายและแผนการพัฒนาครูอย่างเป็นระบบและทั่วถึงเท่าเทียมกันทุกกลุ่มสาระและทุกสังกัด

(4) ควรศึกษารูปแบบการฝึกอบรมครูประจำการที่สอดคล้องกับความต้องการจำเป็นของครู (Needs) และสภาพการปฏิบัติงานจริง โดยไม่ให้ส่งผลกระทบต่อการเรียนการสอน

(5) จัดให้มีระบบการติดตามประเมินสมรรถนะทางวิชาชีพของครูประจำการที่น่าเชื่อถือ และพัฒนาหรือกำกับติดตามการใช้ระบบประเมินที่มีประสิทธิภาพ

(6) จัดให้มีหน่วยงานกลางที่ทำหน้าที่ดูแลกระบวนการพัฒนาครูให้เชื่อมโยงเป็นระบบ เพื่อมิให้เกิดความซ้ำซ้อนระหว่างหน่วยงานต่างๆ และส่งเสริมให้ภาคเอกชนที่มีความเชี่ยวชาญระดับมืออาชีพร่วมดำเนินการฝึกอบรมครูด้วย

(7) ส่วนกลางควรสนับสนุนงบประมาณและมอบอำนาจให้เขตพื้นที่ดำเนินการตามสภาพปัญหาและความต้องการของแต่ละเขตพื้นที่

(8) หน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรส่งเสริมวัฒนธรรมในการช่วยเหลือซึ่งกันและกันระหว่างครู โรงเรียน และสถาบันผลิตครู รวมทั้งนำการบริหารจัดการความรู้ (Knowledge Management) มาใช้เป็นเครื่องมือให้ครูแลกเปลี่ยนเรียนรู้กันได้มากขึ้น

(9) สถาบันอุดมศึกษาอาจดำเนินโครงการร่วมกับหน่วยงานที่จัดการศึกษาขั้นพื้นฐานเพื่อพัฒนาครูในเรื่องที่จำเป็นต่อการปฏิบัติงาน โดยให้สามารถเทียบโอนหน่วยการเรียนรู้ได้ซึ่งจะช่วยให้ครูประหยัดเวลาในการศึกษาต่อ

(10) ควรดำเนินการฝึกอบรมและพัฒนาครูอย่างต่อเนื่อง และเป็นระบบโดยความร่วมมือระหว่างสถานศึกษา เขตพื้นที่ และสถาบันอุดมศึกษาในพื้นที่ รวมทั้งเน้นการสำรวจความต้องการ (Training needs) การกำหนดลักษณะงานที่ปฏิบัติ (Job Description) และการพัฒนาวิชาชีพ (Career Development) ของครู รวมทั้งมีการติดตามและประเมินผลอย่างสม่ำเสมอ

(11) การพัฒนาครูอาจใช้รูปแบบการฝึกอบรมภายในสถานศึกษา (In-house Training หรือ School-Based Training) และการให้คำปรึกษา (Mentoring)

(12) ควรส่งเสริมทุนศึกษาต่อระดับปริญญาเอกในประเทศ ในสาขาที่เน้นการวิจัยและพัฒนาเพื่อสร้างองค์ความรู้ใหม่

(13) ควรปฏิรูปการสรรหาศึกษานิเทศก์ โดยคัดเลือกจากผู้บริหารดีเด่น ซึ่งควรเป็นผู้ที่เป็นครูผู้สอนดีเด่นมาก่อน เพื่อให้ศึกษานิเทศก์เป็นผู้ที่มีบทบาทในการช่วยเหลือการพัฒนาด้านวิชาการแก่สถานศึกษาและครูอย่างมั่นใจ

(14) ควรมีการทำวิจัยประสิทธิผลของการพัฒนาคุณภาพครู ที่เป็นอยู่ในรูปแบบต่างๆ เช่น โครงการ กศ.บป.

### 3) การพัฒนามาตรฐานวิชาชีพและการควบคุมการประกอบวิชาชีพ

(1) ควรเร่งออกใบอนุญาตประกอบวิชาชีพครู โดยกระจายอำนาจให้ระดับเขตพื้นที่การศึกษาดำเนินการ เพื่อความสะดวกรวดเร็ว และประหยัดค่าใช้จ่าย

(2) ควรกำหนดเกณฑ์ในการพัฒนาวิชาชีพให้ชัดเจน และแจ้งให้ครูทุกคนทราบถึงแนวทางพัฒนางาน พัฒนาตน เน้นปฏิบัติจริง เพื่อให้บรรลุผลในการพัฒนาวิชาชีพอย่างแท้จริง

(3) ควรเร่งประเมินวิทยฐานะของครูและบุคลากรทางการศึกษา โดยกำหนดเกณฑ์การประเมินที่เชื่อมโยงถึงมาตรฐานด้านผู้เรียน

(4) ส่งเสริมให้ครูพัฒนาตนเองอย่างต่อเนื่อง โดยมีการเพิ่มวิทยฐานะและค่าตอบแทนเป็นแรงจูงใจ

### 4) การปฏิรูประบบบริหารงานบุคคล

(1) ควรเร่งรัดการออกกฎหมาย/ระเบียบ/หลักเกณฑ์เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของครู คณาจารย์ และบุคลากรทางการศึกษา เพื่อไม่ให้บุคลากรเสียสิทธิโอกาสในการพัฒนาปรับปรุงตำแหน่งและเป็นการสร้างขวัญกำลังใจในการปฏิบัติงาน

(2) ควรเร่งรัดการประเมินผลงานในการขอปรับปรุงตำแหน่ง โดยเฉพาะสายครูผู้สอนทั้งเกณฑ์เก่า และเชิงประจักษ์ และเร่งรัดประกาศเกณฑ์ใหม่เพื่อสนับสนุนครูที่พร้อมรับการประเมิน

(3) ควรกำหนดเงื่อนไขการเกษียณอายุราชการก่อนกำหนดของครูเป็นกรณีพิเศษ เช่น ให้กลับมาช่วยพัฒนาครูใหม่ให้มีความชำนาญในการสอน

(4) ควรให้สถานศึกษามีส่วนร่วมในการพิจารณาบรรจุแต่งตั้งและโยกย้ายข้าราชการครูเพื่อให้สอดคล้องกับความต้องการของโรงเรียน

## 2.3 มาตรฐานและการประกันคุณภาพการศึกษา

### 2.3.1 เป้าหมาย

(1) จัดให้มีระบบการประกันคุณภาพการศึกษาเพื่อพัฒนาคุณภาพและมาตรฐานการศึกษาทุกระดับ ประกอบด้วย ระบบการประกันคุณภาพภายในและภายนอก

(2) ให้สถานศึกษามีระบบประกันคุณภาพภายในเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการบริหารการศึกษา

(3) สำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (สมศ.) ดำเนินการประเมินคุณภาพภายนอกครั้งแรกของสถานศึกษาทุกแห่งภายใน 6 ปี นับแต่การประกาศใช้ พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542

(4) หากผลการประเมินของสถานศึกษาไม่ได้มาตรฐาน ให้สำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษาจัดทำข้อเสนอแนะการปรับปรุงแก้ไขต่อหน่วยงานต้นสังกัด

### 2.3.2 ผลการดำเนินงาน

(1) มีการพัฒนาระบบการประกันคุณภาพและมาตรฐานการศึกษาสอดคล้องกับพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ กล่าวคือ มีการประกาศใช้กฎกระทรวงว่าด้วยระบบ หลักเกณฑ์ และวิธีการประกันคุณภาพภายในสถานศึกษาขั้นพื้นฐานและระดับอุดมศึกษาในเดือนกรกฎาคม 2546 แต่ร่างกฎกระทรวงว่าด้วยระบบ หลักเกณฑ์ และวิธีการประกันคุณภาพ พ.ศ. .... ซึ่งมีเจตนารมณ์ให้การประกันคุณภาพการศึกษาทั้งการประกันคุณภาพภายในและการประกันคุณภาพภายนอกเป็นไปอย่างมีเอกภาพและประสิทธิภาพยังอยู่ระหว่างการพิจารณา ด้วยเหตุนี้ ระบบการประกันคุณภาพจึงขาดความเชื่อมโยง

ระหว่างการประกันคุณภาพภายในและภายนอก และระหว่างการศึกษา  
ขั้นพื้นฐาน และอุดมศึกษา ส่วนมาตรฐานการศึกษาของชาติได้รับความ  
เห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีในเดือนตุลาคม พ.ศ. 2547 และหน่วยงานที่  
เกี่ยวข้องอยู่ระหว่างการนำไปกำหนดมาตรฐานการศึกษาแต่ละระดับ

(2) หน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้ดำเนินการส่งเสริมสถานศึกษาให้มี  
การประกันคุณภาพภายในตามกฎหมายกระทรวงว่าด้วยระบบ หลักเกณฑ์  
และวิธีการประกันคุณภาพภายในสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน พ.ศ. 2546  
และกฎหมายกระทรวงว่าด้วยระบบ หลักเกณฑ์ และวิธีการประกันคุณภาพ  
ภายในสถานศึกษาระดับอุดมศึกษา พ.ศ. 2546 โดยพบว่า สถาน  
ศึกษาอาชีวศึกษาทุกแห่ง (412 แห่ง) ดำเนินการประกันคุณภาพ  
ภายในแล้ว สถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ดำเนินงานประกันคุณภาพภายในแล้ว  
จำนวน 35,220 แห่ง คิดเป็นร้อยละ 99.92 ส่วนสถานศึกษาระดับ  
อุดมศึกษา มีมหาวิทยาลัยของรัฐส่งรายงานประจำปีต่อต้นสังกัด (สกอ.)  
เพียง 2 แห่ง นอกนั้นยังไม่ได้ส่งรายงานประจำปีต่อต้นสังกัด จึงยัง  
ไม่ทราบข้อมูล (ข้อมูล ณ เดือนกรกฎาคม 2548)

(3) สำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา  
(สมศ.) ได้พัฒนามาตรฐานและเกณฑ์การประเมินภายนอกระดับ  
การศึกษาขั้นพื้นฐานและระดับอุดมศึกษา รวมทั้งระดับปฐมวัยและ  
การอาชีวศึกษาเพื่อใช้ในการประเมินคุณภาพภายนอก โดยสถานศึกษา  
ทุกแห่งต้องได้รับการประเมินภายนอกรอบแรกภายใน 6 ปี นับตั้งแต่  
วันที่พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติมีผลใช้บังคับ คือภายในวันที่  
20 สิงหาคม 2548 ซึ่งจากการติดตามผล พบว่า มีสถานศึกษาได้รับ  
การประเมินภายนอกรอบแรกแล้ว คือสถานศึกษาระดับการศึกษา  
ขั้นพื้นฐานทั้งหมด 35,247 แห่ง ได้รับการประเมินภายนอกแล้ว

จำนวน 35,220 แห่ง (ข้อมูล ณ เดือนกรกฎาคม 2548) สถาบัน  
การอาชีวศึกษาได้รับการประเมินแล้วครบทั้ง 408 แห่ง ส่วนสถาบัน  
การศึกษาระดับอุดมศึกษาได้รับการรับรองรายงานการประกันคุณภาพ  
ภายในแล้ว จำนวน 164 แห่ง (ข้อมูล ณ เดือนกรกฎาคม 2548)

(4) สถานศึกษาขั้นพื้นฐานเกือบทุกแห่งและสถาบันอาชีวศึกษา  
ทุกแห่งได้เตรียมความพร้อมเพื่อรับการประเมินคุณภาพภายนอกโดย  
จัดทำรายงานการพัฒนาคุณภาพการศึกษาประจำปีส่งให้หน่วยงานต้น  
สังกัดเพื่อขอรับการประเมินจาก สมศ. สำหรับสถาบันอุดมศึกษาได้รับ  
การรับรองรายงานการประกันคุณภาพภายในแล้ว จาก สมศ. จำนวน  
164 แห่ง อยู่ระหว่างประเมิน 74 แห่ง ยังไม่ได้ประเมิน 24 แห่ง (ข้อมูล  
ณ เดือนกรกฎาคม 2548)

### 2.3.3 ปัญหาและอุปสรรค

(1) การจัดทำกฎกระทรวงว่าด้วยระบบ หลักเกณฑ์และวิธีการ  
ประกันคุณภาพล่าช้า ทำให้ขาดความเชื่อมโยงระหว่างการประกัน  
คุณภาพภายในและภายนอก และระหว่างการศึกษาทุกระดับ

(2) มาตรฐานการศึกษาของชาติ มาตรฐานการศึกษาขั้นพื้นฐาน  
และมาตรฐานการศึกษาเพื่อการประเมินภายนอกของ สมศ. ยังไม่  
สอดคล้องและเชื่อมโยงกัน

(3) ระบบประกันคุณภาพระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน และ  
อุดมศึกษาในสถานศึกษาของรัฐและเอกชน รวมทั้งท้องถิ่น ขาด  
มาตรฐานกลาง ความสอดคล้องและความยืดหยุ่นที่เหมาะสมกับสภาพ  
บริบทของสถานศึกษาแต่ละระดับ/ประเภท

(4) แนวทางการประกันคุณภาพภายในตามกฎกระทรวงของ ศธ.  
ไม่สอดคล้องกับการประกันคุณภาพภายนอกของ สมศ. นอกจากนี้

รูปแบบเอกสารการประเมินตนเอง (SAR) ก็แตกต่างจาก สมศ.

(5) เกณฑ์การประเมินบางตัวบ่งชี้ไม่เหมาะสม เช่น คะแนนผลสัมฤทธิ์ทางการเรียน ชั่วโมงสอนของครู และการจัดครูเข้าสอนตามวิชาเอก

(6) ผู้ประเมินภายนอกไม่มีบรรทัดฐานเดียวกัน บางส่วนก็มีแนวทางในการปฏิบัติงานไม่ชัดเจน และบางส่วนขาดจริยธรรมและความเป็นกัลยาณมิตร

(7) การประกันคุณภาพการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัยยังไม่มีมาตรฐานชัดเจน เนื่องจาก สมศ. ยังไม่ได้กำหนดแนวทางและเกณฑ์การประเมิน

(8) ผู้ที่เกี่ยวข้องขาดความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้องตรงกันเกี่ยวกับการประกันคุณภาพทั้งภายในและภายนอก

(9) สถานศึกษา เขตพื้นที่การศึกษา หน่วยงานที่เกี่ยวข้องยังมีได้นำผลการประเมินคุณภาพภายนอกไปใช้ในการพัฒนาคุณภาพการศึกษาอย่างเป็นรูปธรรม

### 2.3.4 ข้อเสนอแนะ

(1) ควรเร่งประกาศใช้กฎกระทรวงว่าด้วยระบบ หลักเกณฑ์และวิธีการประกันคุณภาพตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 เพื่อให้มีความเชื่อมโยงกันทั้งระบบ

(2) ควรกำหนดมาตรฐานการศึกษา และตัวบ่งชี้ของการศึกษา ทั้งระดับการศึกษาขั้นพื้นฐานและอุดมศึกษาต่างสังกัด ให้มีความยืดหยุ่นและเหมาะสมกับท้องถิ่นและ ให้มีมาตรฐานกลางซึ่งสะท้อนคุณภาพที่แท้จริง และสามารถนำไปปฏิบัติได้อย่างเป็นรูปธรรม

(3) องค์ประกอบของคณะผู้ประเมินภายนอกควรมีความหลากหลาย

หลายและมีผู้แทน ภาคประชาชน ชุมชน และผู้ประกอบการ โดย สมศ. ควรเร่งรัดพัฒนาผู้ประเมินภายนอกให้มีบรรทัดฐานเดียวกัน และมีความรู้ความเข้าใจอย่างลึกซึ้งต่อหลักเกณฑ์ แนวทางการประเมิน บทบาทหน้าที่ ตลอดจนหลักจริยธรรมของผู้ประเมิน

(4) ควรพัฒนาระบบประกันคุณภาพให้ครอบคลุมการศึกษา นอกกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย

(5) ควรส่งเสริมหน่วยงานต้นสังกัดและสถานศึกษา ดำเนินการวิจัยสถาบันและมีระบบสารสนเทศเกี่ยวกับคุณภาพการศึกษา โดยมีการสนับสนุนด้านผู้เชี่ยวชาญเพื่อให้คำแนะนำวิธีการ การตีความการทำงาน และงบประมาณ

(6) ควรสนับสนุนส่งเสริมให้สถานศึกษาพัฒนาระบบและกระบวนการประกันคุณภาพภายในของตนเอง และดำเนินการอย่างต่อเนื่อง โดยกำหนดรูปแบบมาตรฐาน ตัวชี้วัด และเกณฑ์ที่เป็นมาตรฐานกลาง เพื่อเป็นแนวทางสำหรับสถานศึกษา และให้สถานศึกษาปรับใช้ได้ตามบริบทของตน

(7) สมศ. ควรประชาสัมพันธ์และเผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับระบบการประกันคุณภาพและผลการประเมินต่อสาธารณชนอย่างทั่วถึง

(8) การวางระบบประกันคุณภาพภายในควรเป็นระบบที่นำไปสู่การพัฒนาคุณภาพการศึกษาอย่างแท้จริง โดยเฉพาะการใช่วงจร PDCA (Plan-Do-Check-Act) ในการปฏิบัติงาน รวมทั้งการติดตามตรวจสอบการดำเนินงานของโรงเรียนที่เน้นการทำงานตามวงจร PDCA

(9) การประเมินคุณภาพภายในและภายนอกไม่ควรเป็นภาระแก่สถานศึกษามากเกินไป ไม่ควรให้ความสำคัญกับเอกสารมากเกินไป แต่ควรให้ความสำคัญกับการประกันคุณภาพภายในของสถานศึกษา



การตรวจเยี่ยมและการสัมภาษณ์บุคคลที่เกี่ยวข้องทุกฝ่าย และการแนะนำในประเด็นสำคัญ เพื่อการพัฒนาที่ดีขึ้น รวมทั้งนำผลการประกันคุณภาพภายในสถานศึกษามาพิจารณาด้วย

(10) ระยะเวลาที่รับการประเมินแต่ละรอบ คือ 5 ปีต่อ 1 ครั้ง อาจนานเกินไป ควรเป็น 3 ปี ต่อครั้ง เพื่อกระตุ้นให้โรงเรียนตื่นตัวต่อการพัฒนาคุณภาพ

## 2.4 สื่อและเทคโนโลยีเพื่อการเรียนรู้

### 2.4.1 เป้าหมาย

(1) จัดสรรคลื่นความถี่ สื่อตัวนำ และโครงสร้างพื้นฐานที่จำเป็นต่อการส่งเสริมวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์และการสื่อสารอื่นเพื่อการศึกษา

(2) ส่งเสริมและสนับสนุนการผลิตและพัฒนาแบบเรียน ตำรา หนังสือวิชาการ สิ่งพิมพ์ วัสดุ อุปกรณ์ และเทคโนโลยีเพื่อการเรียนรู้

(3) พัฒนาผู้ผลิตและผู้ใช้เทคโนโลยีเพื่อการศึกษา และให้ผู้เรียนมีสิทธิได้รับการพัฒนาขีดความสามารถในการใช้เทคโนโลยีเพื่อการเรียนรู้

(4) จัดตั้งหน่วยงานกลางเทคโนโลยีเพื่อการศึกษาเพื่อทำหน้าที่เสนอนโยบายและแผน ส่งเสริมการวิจัยและพัฒนา ติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลการใช้เทคโนโลยี เพื่อการศึกษา และระดมทุนเพื่อจัดตั้งกองทุนพัฒนาเทคโนโลยีเพื่อการศึกษา

### 2.4.2 ผลการดำเนินงาน

1) การส่งเสริมการใช้วิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์เพื่อการศึกษา ยังไม่สามารถดำเนินการได้ตามเป้าหมาย เนื่องจาก

ยังไม่มีการจัดสรรคลื่นความถี่เพื่อการศึกษา

2) การดำเนินงานพัฒนาระบบเครือข่ายและโครงสร้างพื้นฐานมีความก้าวหน้าค่อนข้างมากเนื่องจากได้รับความสนับสนุนจากรัฐบาลหน่วยงานภาครัฐและภาคเอกชน ทั้งด้านนโยบาย แผน และวัสดุอุปกรณ์

3) มีการสนับสนุนการผลิตและพัฒนาแบบเรียน ตำรา สื่อสิ่งพิมพ์และเทคโนโลยีเพื่อการเรียนรู้ในหลายรูปแบบ รวมทั้งมีการประกาศนโยบายสื่อเสรีสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของการปฏิรูปการศึกษา แต่ยังมีปัญหาในทางปฏิบัติ เช่น ความล่าช้าในการอนุมัติหนังสือเรียนของภาคเอกชนและการผลิตสื่อตำราเรียนให้แก่ผู้เรียน

4) การพัฒนาผู้ผลิตและผู้ใช้เทคโนโลยีเพื่อการเรียนรู้ดำเนินการได้ค่อนข้างมาก แต่จากการวิจัยประเมินผลเกี่ยวกับประสิทธิภาพการใช้สื่ออิเล็กทรอนิกส์และคอมพิวเตอร์เพื่อการศึกษาในสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน พบว่า ยังอยู่ในระดับค่อนข้างต่ำเนื่องจากปัญหาอุปสรรคสำคัญคือ คอมพิวเตอร์ไม่เพียงพอ นอกจากนี้ซอฟต์แวร์ใหม่ๆ และการสร้างเครือข่ายระหว่างสถานศึกษายังมีค่อนข้างน้อย

5) การดำเนินงานด้านการส่งเสริมและประสานการวิจัย การพัฒนา และการใช้ รวมทั้งการประเมินคุณภาพและประสิทธิภาพของการผลิตและการใช้เทคโนโลยีเพื่อการเรียนรู้ยังไม่บรรลุเป้าหมายเนื่องจากยังไม่มีหน่วยงานกลางที่รับผิดชอบดำเนินการ

### 2.4.3 ปัญหาและอุปสรรค

1) ผู้บริหารส่วนใหญ่ให้ความสนใจในการพัฒนาวัสดุอุปกรณ์ (Hardware) มากกว่าการนำเนื้อหาสาระไปใช้ในการเรียนการสอน

2) ขาดครูผู้สอนที่มีความรู้ความสามารถในการนำเทคโนโลยีไปใช้ในการพัฒนาสื่อการเรียนการสอนและจัดกระบวนการเรียนรู้

3) ครูและนักเรียนยังนำเทคโนโลยีไปใช้ในกระบวนการเรียน การสอนและการเรียนรู้ด้วยตนเองน้อย

4) สถานศึกษาขาดคู่มือครู สื่อการเรียนการสอน และตำราเรียน เนื่องจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการล่าช้าไม่ทันใช้สำหรับการ เรียนการสอน

5) การกำหนดให้สถานศึกษาจัดทำและจัดหาสื่อเพื่อการเรียนรู้ ด้วยตนเอง ทำให้ผู้เรียนต้องใช้สื่อการเรียนที่เป็นเอกสารอัดสำเนาที่ ครูผู้สอนจัดทำเป็นส่วนใหญ่

6) ส่วนกลางไม่ได้จัดทำตำราเรียนวิชาต่างๆ ให้ สถานศึกษา ต้องซื้อจากสำนักพิมพ์เอกชนซึ่งทำให้ไม่มั่นใจในคุณภาพและมาตรฐาน เนื่องจากพบว่า ตำราเรียนของสำนักพิมพ์บางแห่งมีเนื้อหาแน่นมาก เกินไป บางครั้งไม่ถูกต้อง และไม่เหมาะสมกับวัยของผู้เรียน นอกจากนี้ สำนักพิมพ์ยังพร้อมใจกันกำหนดราคาแบบเรียนให้ใกล้เคียงกันทำให้ ผู้เรียนต้องใช้แบบเรียนราคาแพง

7) สถานศึกษาถูกกำหนดให้ซื้อสื่อตำราเรียนที่จัดไว้เป็นชุดให้ เลือก ทำให้ไม่ได้หนังสือตามที่ต้องการ บางวิชามีมากเกินไป บางวิชา ไม่เพียงพอ

#### 2.4.4 ข้อเสนอแนะ

1) สร้างความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศ และการสื่อสารเพื่อการเรียนรู้แก่ผู้บริหาร ครูอาจารย์ และผู้เรียนมากขึ้น

2) จัดการฝึกอบรมให้ครู / อาจารย์มีความสามารถในการใช้ สื่อและเทคโนโลยีในการจัดการเรียนการสอน รวมทั้งสามารถสอนให้ นักเรียนใช้เทคโนโลยีในการแสวงหาความรู้ได้

3) มีมาตรการส่งเสริมให้ครูใช้สื่อเทคโนโลยีอย่างสม่ำเสมอ

เพื่อให้เกิดความคุ้มค่าและชำนาญ

- 4) จัดหาหนังสือเรียนที่มีคุณภาพและน่าสนใจให้ผู้เรียนได้มีใช้ในการเรียนทุกระดับอย่างเพียงพอ และทันเวลา ในราคาที่เหมาะสม
- 5) ส่งเสริมให้ห้องสมุดโรงเรียนมีหนังสือและตำราที่ดีและเพียงพอเพื่อให้เป็นแหล่งเรียนรู้ของนักเรียนทั้งในและนอกเวลาเรียน
- 6) จัดตั้งศูนย์วิทยบริการครบวงจรที่มีสื่อเทคโนโลยีสารสนเทศพร้อมทุกประเภทในทุกเขตพื้นที่การศึกษา
- 7) จัดสรรสื่อทันสมัยให้นักเรียนได้ฝึกปฏิบัติจริงอย่างเสมอภาคกันทุกโรงเรียน เช่น ห้องปฏิบัติการทางภาษา

## 2.5 การปฏิรูประบบการศึกษา

### 2.5.1 เป้าหมาย

พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 ได้ กำหนดแนวทางการปฏิรูประบบการศึกษา ให้มีโครงสร้างที่เปิดกว้าง ยืดหยุ่น หลากหลาย ทั้งในรูปแบบและวิธีการจัด ที่เอื้อให้ประชาชนมีโอกาสเข้าถึงความรู้ได้อย่างเสมอภาคและเท่าเทียมกันและสามารถเรียนรู้ได้ตลอดเวลา ทุกสถานที่ ต่อเนื่องตลอดชีวิต โดยมีสาระสำคัญที่บัญญัติไว้ในหมวด 2 ว่าด้วยสิทธิและหน้าที่ทางการศึกษาและหมวด 3 ว่าด้วยระบบการศึกษา ซึ่งมีเป้าหมายดังนี้

- 1) ประชาชนทุกคนได้รับโอกาสทางการศึกษาอย่างทั่วถึงและเสมอภาค
- 2) สถานศึกษาจัดการศึกษาได้ทั้งในระบบ นอกกระบบ และตามอัธยาศัย
- 3) การศึกษาทุกรูปแบบมีความเชื่อมโยงต่อเนื่อง และเทียบโอน

ผลการเรียนได้

4) ทุกฝ่ายในสังคมมีส่วนร่วมจัดและสนับสนุน ส่งเสริมการศึกษา โดยได้รับสิทธิประโยชน์จากรัฐ

### 2.5.2 ผลการดำเนินงาน

1) รัฐได้พยายามเปิดโอกาสให้ประชาชนได้รับการศึกษามากขึ้น โดยใช้กลไกสำคัญคือการจัดสรรเงินอุดหนุนค่าใช้จ่ายรายหัวสำหรับการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน 12 ปี และอนุบาลอีก 2 ปี รวมเป็น 14 ปี อย่างไรก็ตาม จากการประเมินผลพบว่า การจัดสรรค่าใช้จ่ายรายหัวยังไม่สอดคล้องกับสภาพที่เป็นจริงและความจำเป็นของผู้เรียน รวมทั้งขนาดและที่ตั้งของสถานศึกษา และยังมีกลุ่มเป้าหมายบางกลุ่มที่ไม่ได้รับการจัดสรรค่าใช้จ่ายรายหัว นอกจากนี้ ยังมีเด็กและเยาวชนที่ไม่ได้รับการศึกษาขั้นพื้นฐานอีกจำนวนไม่น้อย โดยมีสาเหตุหลายประการ เช่น การย้ายถิ่นตามผู้ปกครอง ดิถสสารเสฟติด ป่วย หรือพิการ รวมทั้งปัญหาค่าใช้จ่ายที่เพิ่มสูงขึ้น เป็นต้น

2) การขยายการศึกษาภาคบังคับจาก 6 ปี เป็น 9 ปี ทำให้เด็กวัยเรียนทุกคนได้รับการศึกษาต่อเนื่องจนถึงระดับมัธยมศึกษาตอนต้น แต่ในทางปฏิบัติยังมีข้อจำกัดบางประการที่เป็นอุปสรรคสำหรับกลุ่มผู้ด้อยโอกาสในการเข้ารับการศึกษา เช่น ระเบียบกระทรวงศึกษาธิการที่ห้ามไม่ให้ผู้ที่อยู่ในเกณฑ์การศึกษาภาคบังคับเข้าเรียนในสถานศึกษานอกระบบ

3) การส่งเสริมการจัดการศึกษาสำหรับผู้ที่มีความต้องการพิเศษสามารถดำเนินการได้ในระดับหนึ่ง เช่น มีการกำหนดนโยบายชัดเจน มีการจัดตั้งหน่วยงานรับผิดชอบเฉพาะ และจัดสรรเงินอุดหนุนรายหัวให้เป็นพิเศษแก่ผู้พิการและผู้ด้อยโอกาส ยกเว้นผู้ที่มีความ

สามารถพิเศษที่ยังไม่ได้รับการจัดสรรเงินอุดหนุนรายหัว อย่างไรก็ตาม กลุ่มเป้าหมายที่ได้รับบริการยังมีน้อยมาก

4) การส่งเสริมให้บุคคล องค์กร และสถาบันสังคมต่าง ๆ มีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานยังไม่บรรลุเป้าหมายเท่าควร เนื่องจากการดำเนินงานด้านกฎหมายและสิทธิประโยชน์ที่จะได้รับจากรัฐล่าช้า

5) ในระดับอุดมศึกษาได้มีการปฏิรูปโครงสร้างและระบบบริหารจัดการอุดมศึกษาตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และข้อเสนอยุทธศาสตร์การปฏิรูปอุดมศึกษา โดยปรับเปลี่ยนสถาบันอุดมศึกษาของรัฐให้เป็นสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐเพื่อให้สามารถบริหารจัดการได้อย่างคล่องตัวและมีประสิทธิภาพ แต่ส่วนใหญ่ยังดำเนินการไม่แล้วเสร็จ นอกจากนี้ ได้มีการพัฒนารูปแบบการจัดการอุดมศึกษาให้หลากหลายและยืดหยุ่น สำหรับกลุ่มเป้าหมายที่แตกต่างกัน เช่น การจัดตั้งวิทยาลัยชุมชน

6) ในด้านการอาชีวศึกษามีการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์การปฏิรูปการศึกษาอาชีวศึกษาและฝึกอบรม โดยมีการจัดทำแผนและยุทธศาสตร์การผลิตและพัฒนากำลังคนด้านอาชีวศึกษาและพัฒนาระบบคุณวุฒิวิชาชีพ ส่วนการดำเนินงานด้านกฎหมายที่เกี่ยวข้องค่อนข้างล่าช้า ได้แก่ ร่าง พ.ร.บ.การอาชีวศึกษา พ.ศ. .... และร่าง พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันคุณวุฒิวิชาชีพ (องค์กรมหาชน) พ.ศ. .... ซึ่งยังไม่ได้ประกาศใช้

7) การส่งเสริมการศึกษาเฉพาะทางดำเนินการได้ตามเป้าหมาย โดยมีการประกาศใช้กฎกระทรวงว่าด้วยการจัดการศึกษาเฉพาะทาง พ.ศ. 2547

8) ระบบการศึกษาปัจจุบันเปิดโอกาสให้สถานศึกษาจัดการศึกษาได้ 3 รูปแบบ คือ การศึกษาในระบบ นอกระบบ และตามอัธยาศัย แต่สถานศึกษาทุกระดับยังมุ่งเน้นการจัดการศึกษาในระบบเพียงอย่างเดียว เนื่องจากยังขาดรูปแบบและแนวทางการจัดที่ชัดเจนและบุคลากรในสถานศึกษามีความเห็นว่าสถานศึกษาควรจัดการศึกษาในระบบให้สมบูรณ์และมีคุณภาพก่อนที่จะจัดการศึกษานอกระบบและตามอัธยาศัย นอกจากนี้ รูปแบบการจัดการศึกษายังไม่หลากหลายยืดหยุ่นเท่าที่ควร ถึงแม้ พ.ร.บ. การศึกษาแห่งชาติจะกำหนดให้สถานศึกษาจัดการศึกษาได้ทั้งในระบบ นอกระบบและตามอัธยาศัย แต่สถานศึกษายังไม่สามารถเชื่อมโยงการศึกษาในระบบกับการศึกษานอกโรงเรียนได้ ทำให้ผู้เรียนในวัยการศึกษาภาคบังคับที่ประสบปัญหาการเรียนในระบบโรงเรียนยังไม่สามารถเลือกเรียนการศึกษานอกระบบได้

9) หน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้ดำเนินการจัดการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัยให้แก่กลุ่มเป้าหมายอย่างกว้างขวาง 3 กลุ่ม ได้แก่ กลุ่มวัยเรียนที่ขาดโอกาสทางการศึกษา กลุ่มวัยทำงาน และกลุ่มผู้สูงอายุ รวมทั้งมีการพัฒนาแหล่งเรียนรู้ให้ประชาชนสามารถเข้าถึงความรู้ได้สะดวกยิ่งขึ้น แต่ยังไม่ได้มาตรฐานและทันสมัยเท่าที่ควร

10) การเทียบโอนผลการเรียนรู้จากการศึกษาในระบบ การศึกษานอกระบบ การศึกษาตามอัธยาศัย การฝึกอาชีพ หรือ ประสบการณ์ทำงาน ยังไม่สามารถดำเนินการได้ตามเจตนารมณ์ที่กำหนดไว้ แม้แต่การเทียบโอนระหว่างสถานศึกษาในระบบที่มีหลักสูตรสถานศึกษาต่างกันก็ไม่สามารถดำเนินการได้ โดยเฉพาะสาระเพิ่มเติมในช่วงชั้นที่ 3 และ 4

### 2.5.3 ปัญหาและอุปสรรค

1) รูปแบบการจัดบริการการศึกษาและความช่วยเหลือสำหรับเด็กที่ด้อยโอกาสยังไม่หลากหลายสอดคล้องกับความต้องการของกลุ่มเป้าหมายเนื่องจากผู้ที่เกี่ยวข้องขาดองค์ความรู้เกี่ยวกับรูปแบบการจัดการศึกษาที่เหมาะสม

2) หน่วยงานที่มีหน้าที่จัดบริการขาดฐานข้อมูลที่ทำเป็นสำหรับการวางแผนและการติดตามประเมินผล โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเก็บสถิติข้อมูลเกี่ยวกับผู้ด้อยโอกาสยังไม่เป็นระบบ ไม่ครบถ้วน และข้อมูลของหน่วยงานต่างๆ ไม่สอดคล้องกัน

3) ครู และผู้ปกครองขาดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับเด็กที่มีความสามารถพิเศษ นอกจากนี้ สถานศึกษายังขาดความร่วมมือในการจัดการศึกษาเนื่องจากไม่ได้รับการสนับสนุนอย่างจริงจัง

4) สัดส่วนผู้เรียนระดับมัธยมศึกษาตอนปลายสายอาชีพค่อนข้างน้อยเมื่อเปรียบเทียบกับสายสามัญ เนื่องจากสาเหตุหลายประการ เช่น ค่านิยมของผู้เรียนและผู้ปกครอง ค่าใช้จ่ายในการเรียนสายอาชีพที่ค่อนข้างสูง สถานศึกษาอยู่ห่างไกลจากชุมชน และนโยบายการรับนักเรียนสายสามัญศึกษาของรัฐ เป็นต้น

5) รัฐไม่มีแนวปฏิบัติที่ชัดเจนและมาตรการจูงใจให้สถานศึกษาจัดการศึกษาได้ 3 รูปแบบ ทั้งในระบบ นอกระบบ และการศึกษาตามอัธยาศัย รวมทั้งการอำนวยความสะดวกในการเทียบโอนผลการเรียนรู้ และการสร้างความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับระเบียบปฏิบัติให้แก่ผู้ที่เกี่ยวข้อง

6) การจัดการศึกษานอกโรงเรียนมีศูนย์บริการการศึกษานอกโรงเรียนระดับ อำเภอ อำเภอละ 1 แห่ง ซึ่งมีศักยภาพและความพร้อมในการจัดการศึกษาน้อยมาก โดยเฉพาะด้านอาคารสถานที่ ครูและ



## บุคลากร สื่อและอุปกรณ์การศึกษา

7) รัฐบาลความจริงจังในการส่งเสริมและสนับสนุนให้ภาคเอกชนมีบทบาทในการจัดการศึกษา

### 2.5.4 ข้อเสนอนโยบาย

1) ควรสร้างความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการจัดการศึกษารูปแบบต่างๆ และพัฒนารูปแบบการจัดการศึกษาให้มีความยืดหยุ่นหลากหลายมากขึ้น รวมทั้งมีการจัดระบบการแนะแนวและการส่งต่อผู้เรียนให้เข้มแข็งและมีประสิทธิภาพ

2) ส่งเสริมการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาของหน่วยงานและองค์กรต่างๆ ในแต่ละเขตพื้นที่ให้มากขึ้นเพื่อให้สามารถกระจายการจัดการศึกษาให้ครอบคลุมทุกพื้นที่และเข้าถึงทุกกลุ่มเป้าหมาย

3) ควรมีการบูรณาการด้านการศึกษาาร่วมกับกระทรวงและหน่วยงานอื่น ๆ อย่างจริงจังและต่อเนื่อง เช่น กระทรวงเกษตรฯ กระทรวงสาธารณสุข กระทรวงมหาดไทย รวมทั้งกระทรวงพาณิชย์ และกระทรวงอุตสาหกรรม เป็นต้น

4) ควรใช้สื่อของรัฐในการสร้างความรู้ความเข้าใจให้แก่ประชาชนเกี่ยวกับเด็กที่มีความสามารถพิเศษ พัฒนาครูทั่วไปและครูที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะให้มีความรู้ความเข้าใจในการจัดการเรียนการสอนที่หลากหลาย จัดสรรทุนหรืองบประมาณสนับสนุน พัฒนาผู้บริหารให้มีวิสัยทัศน์ที่ถูกต้อง รวมทั้งกำหนดให้การจัดการศึกษาสำหรับเด็กที่มีความสามารถพิเศษเป็นวาระแห่งชาติ

5) ทุกเขตพื้นที่การศึกษาควรมีสถานศึกษาหรือศูนย์ที่จัดการศึกษาสำหรับเด็กพิการโดยเฉพาะ

6) ควรมีสถานศึกษาสำหรับเด็กที่มีความสามารถพิเศษ หรือให้

เขตพื้นที่การศึกษาดำเนินการส่งเสริมเด็กที่มีความสามารถพิเศษอย่างจริงจัง โดยจัดเป็นศูนย์หรือค่ายวิชาการโดยเฉพาะ

7) ควรเร่งพัฒนาระบบฐานข้อมูลทางการศึกษาที่เชื่อมโยงหน่วยงานและสถานศึกษาทุกแห่งในทุกระดับพื้นที่การศึกษาทั่วประเทศ

8) ให้สถานศึกษาขั้นพื้นฐานเป็นศูนย์จัดการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัยในชุมชน โดยดำเนินการในลักษณะพหุภาคี ประกอบด้วยเครือข่ายสถาบันอาชีวศึกษา การศึกษานอกโรงเรียน ภาคเอกชน ชุมชน และองค์กรต่าง ๆ ทั้งนี้ อาจบริหารงานในรูปแบบคณะกรรมการ

9) สร้างเสริมศักยภาพให้แก่สถานศึกษาในการจัดการศึกษานอกระบบ โดยเฉพาะด้านบุคลากรและสถานที่ และเร่งส่งเสริมให้สถานศึกษาที่มีความพร้อมจัดการศึกษานอกระบบให้แก่ผู้ที่ไม่สามารถเรียนในระบบโรงเรียนได้

10) ควรกำหนดหลักเกณฑ์การเทียบโอนผลการศึกษาไว้กว้าง ๆ เพื่อให้สามารถปฏิบัติได้และกำหนดหน่วยงานหลักที่รับผิดชอบให้ชัดเจนและควรมีการชี้แจง ประชาสัมพันธ์ให้ผู้เกี่ยวข้องและประชาชนมีความรู้ ความเข้าใจ รวมทั้งให้มีระบบการตรวจสอบการดำเนินงานเทียบโอนของสถานศึกษาเพื่อให้มีการปฏิบัติอย่างถูกต้องเหมาะสมและจริงจัง

11) ควรออกกฎหมายหรือระเบียบในการส่งเสริมสนับสนุนเป็นพิเศษให้แก่สถานศึกษาที่จัดบริการการศึกษาทั้ง 3 รูปแบบและดำเนินการเทียบโอนผลการเรียนให้แก่ผู้เรียน

12) ควรกำหนดนโยบายการจัดการศึกษาสายสามัญและสายอาชีพให้ชัดเจน รวมทั้งส่งเสริมการศึกษาต่อสายอาชีพโดยประกันการมีงานทำให้ผู้สำเร็จการศึกษา เปิดโอกาสให้นักศึกษาได้

แสดงผลงาน จัดสรรเงินกู้ยืมเพื่อการศึกษาให้เพียงพอ และสนับสนุนโครงการให้นักศึกษามีรายได้ระหว่างเรียน

13) รัฐต้องทบทวนนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษาของภาคเอกชน โดยกำหนดสัดส่วนให้ภาคเอกชนมีบทบาทในการจัดการศึกษาเพิ่มขึ้น

## 2.6 การปฏิรูประบบการบริหารและการจัดการศึกษา

### 2.6.1 เป้าหมาย

1) กระทรวงศึกษาธิการมีหน้าที่หลักในการส่งเสริมและกำกับดูแลการศึกษาทุกระดับและทุกประเภทในรูปสภาและคณะกรรมการ โดยกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาไปยังเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาระดับต่ำกว่าปริญญาทั้งด้านวิชาการ งบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการบริหารทั่วไป

2) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดการศึกษาได้ตามความพร้อมและความต้องการของท้องถิ่น โดยสอดคล้องกับนโยบายและมาตรฐานการศึกษาที่กระทรวงกำหนด

3) สถานศึกษาเอกชนเป็นนิติบุคคล และมีคณะกรรมการบริหารอย่างอิสระ โดยรัฐกำกับ ติดตาม ประเมินคุณภาพ และมาตรฐานการศึกษา

### 2.6.2 ผลการดำเนินงาน

1) การบริหารและการจัดการศึกษาของรัฐในส่วนกลางมีองค์กรหลักที่เป็นคณะบุคคลในรูปสภาและคณะกรรมการทำหน้าที่กำหนดนโยบาย ส่งเสริมสนับสนุน และติดตามประเมินผลการจัดการศึกษา สอดคล้องกับพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ แต่การประสาน

เชื่อมโยงเพื่อให้เกิดเอกภาพในเชิงนโยบายอย่างแท้จริงยังมีน้อย นอกจากนี้ หน่วยงานส่วนกลางยังมีบทบาทบังคับบัญชาและสั่งการไปยังเขตพื้นที่การศึกษาค่อนข้างมาก

2) การกระจายอำนาจไปยังเขตพื้นที่การศึกษาดำเนินการได้เพียงบางเรื่อง เนื่องจากยังประกาศใช้กฎกระทรวงและระเบียบที่เกี่ยวข้องไม่ครบถ้วน สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาจึงไม่สามารถปฏิบัติภารกิจได้อย่างสมบูรณ์ นอกจากนี้ สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามีความพร้อมแตกต่างกัน โดยมีทั้งส่วนที่ปฏิบัติงานได้ดีและส่วนที่ต้องการความช่วยเหลือเร่งด่วน ทำให้การส่งเสริมและกำกับดูแลสถานศึกษาให้มีประสิทธิภาพ ยังไม่ทั่วถึงและไม่เท่าเทียมกัน

3) การกระจายอำนาจให้สถานศึกษายังดำเนินการไม่ได้มากนัก ถึงแม้ พ.ร.บ. ระเบียบราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 กำหนดให้สถานศึกษาที่จัดการศึกษาขั้นพื้นฐานมีฐานะเป็นนิติบุคคล โดยกระทรวงศึกษาธิการได้ออกระเบียบว่าด้วยการบริหารจัดการและขอบเขตการปฏิบัติหน้าที่ของสถานศึกษาขั้นพื้นฐานที่เป็นนิติบุคคล พร้อมทั้งมอบอำนาจไปแล้วหลายเรื่อง แต่สถานศึกษายังไม่มีอำนาจในการตัดสินใจ โดยเฉพาะด้านงบประมาณ และการบริหารงานบุคคล นอกจากนี้สถานศึกษาส่วนใหญ่ โดยเฉพาะสถานศึกษาขนาดเล็ก ยังขาดความพร้อมในการเป็นนิติบุคคล เนื่องจากขาดบุคลากรและขาดความรู้ความเข้าใจ

4) การกระจายอำนาจการจัดการศึกษาให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่เป็นไปตามเป้าหมาย เนื่องจากคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 14 ธันวาคม 2547 ให้ชะลอการถ่ายโอนโรงเรียนให้อปท. และมอบหมายให้กระทรวงศึกษาธิการคณะกรรมการการกระจายอำนาจฯ

และคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการหาแนวทางการดำเนินงานต่อไป ต่อมาคณะรัฐมนตรีได้มีมติยกเลิกมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวเมื่อวันที่ 30 สิงหาคม 2548 และให้ดำเนินการตามมติคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (กกถ.) เมื่อวันที่ 15 สิงหาคม 2548 ทั้งนี้ ให้ กกถ. รับผิดชอบพิจารณาในรายละเอียดร่วมกับกระทรวงศึกษาธิการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยให้นำความเห็นของกระทรวงศึกษาธิการไปประกอบการพิจารณาด้วย แล้วดำเนินการต่อไปได้

5) การปรับระบบบริหารจัดการของสถานศึกษาเอกชนยังดำเนินการไม่แล้วเสร็จ โดยมีการประกาศใช้ พ.ร.บ. สถาบันอุดมศึกษาเอกชนแล้ว แต่ร่าง พ.ร.บ. โรงเรียนเอกชนซึ่งได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีแล้วยังไม่ได้ประกาศใช้ นอกจากนี้ยังอยู่การจัดทำร่างกฎกระทรวงว่าด้วยคณะกรรมการบริหารสถานศึกษาเอกชน

6) ภาคเอกชนยังมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาค่อนข้างน้อย เนื่องจากรัฐไม่กำหนดสัดส่วนการรับนักเรียนนักศึกษาระหว่างรัฐและเอกชนให้ชัดเจน ทำให้นโยบายขยายโอกาสทางการศึกษาของรัฐส่งผลกระทบต่อการมีส่วนร่วมของเอกชน

7) บทบาทหน้าที่ของเขตพื้นที่การศึกษาเกี่ยวกับสถานศึกษาเอกชนยังไม่ชัดเจน ทำให้ผู้ปฏิบัติสับสน ส่งผลให้เกิดความไม่สะดวกคล่องตัวสำหรับโรงเรียนเอกชน รวมทั้งส่งผลกระทบต่อนักเรียน

### 2.6.3 ปัญหาและอุปสรรค

1) การจัดทำกฎหมายเพื่อกระจายอำนาจไปยังเขตพื้นที่การศึกษา และสถานศึกษา ค่อนข้างล่าช้า การแบ่งบทบาทอำนาจหน้าที่ระหว่างหน่วยงานส่วนกลาง สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา และสถานศึกษา

ยังขาดความชัดเจน สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา  
บางแห่งไม่มีความพร้อม นอกจากนี้ บุคลากรยังมีความเข้าใจเกี่ยวกับ  
กฎ ระเบียบ และแนวปฏิบัติไม่ชัดเจน

2) สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามีสถานศึกษาในความรับผิดชอบ  
จำนวนมาก สถานศึกษาบางแห่งอยู่ห่างไกล ทำให้การประสานงาน  
ล่าช้าและเสียค่าใช้จ่ายมาก นอกจากนี้ สำนักงานเขตพื้นที่ที่มีจำนวน  
บุคลากรแตกต่างกัน ถึงแม้จะมีการกำหนดการกระจายของบุคลากร  
ประมาณเขตพื้นที่ละ 140 คน แต่ปัจจุบัน สพท. เขต 1 มีบุคลากรเกิน  
(170-180 คน) ส่วนเขตอื่น ๆ มีบุคลากรไม่เพียงพอ (40-70 คน)

3) สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามีวัฒนธรรมองค์กรและวิธีการ  
บริหารแตกต่างกันอันเนื่องมาจากภูมิหลังของผู้บริหารที่มาจากต่างสังกัด

4) กรรมการเขตพื้นที่การศึกษายังไม่มีบทบาทในด้านนโยบาย  
และการบริหารงานของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา นอกจากนี้ ยังมี  
ปัญหาในเชิงบริหารในกรณีที่ประธานคณะกรรมการเป็นผู้บริหารสถาน  
ศึกษา เนื่องจาก ผอ. สพท. เป็นเลขานุการคณะกรรมการ

5) กฎเกณฑ์การสรรหาผู้ทรงคุณวุฒิ ในองค์กรระดับ  
เขตพื้นที่การศึกษาไม่ส่งเสริมให้ผู้แทนหน่วยงานอื่นหรือองค์กรเอกชน  
มีส่วนร่วม

6) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางแห่งยังไม่มีความพร้อมที่จะ  
รับโอนศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก/ศูนย์อบรมเด็กก่อนประถมศึกษา และไม่มี  
ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการบริหารจัดการ การจัดหลักสูตร การเรียน  
การสอน รวมทั้งขาดแคลนวัสดุอุปกรณ์ บุคลากร และงบประมาณ

7) การถ่ายโอนสถานศึกษาจากกระทรวงศึกษาธิการให้แก่  
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ยังดำเนินการได้ล่าช้าเนื่องจากบุคลากรของ

สถานศึกษาที่จะต้องถ่ายโอนไปยังมีความกังวลต่อสถานภาพของตนเอง

8) ร่าง พ.ร.บ. โรงเรียนเอกชน และร่าง พ.ร.บ. การอาชีวศึกษา  
ยังไม่มีการประชุมประกาศใช้ ทำให้การบริหารจัดการสถานศึกษาเอกชนไม่มี  
ความชัดเจน รวมทั้งการบริหารงานของสำนักบริหารงานคณะกรรมการ  
ส่งเสริมเอกชน และสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาที่เกี่ยวข้องกับสถาน  
ศึกษาเอกชน ค่อนข้างสับสน

9) การจัดทำกฎหมายเกี่ยวกับการลดหย่อนหรือยกเว้นภาษี  
เพื่อส่งเสริมและเพิ่มแรงจูงใจให้แก่สถานศึกษาเอกชน ค่อนข้างล่าช้า

10) การรับนักเรียนของรัฐไม่มีการกำหนดนโยบายล่วงหน้า และ  
ไม่ได้กำหนดสัดส่วนการรับนักเรียนระหว่างสถานศึกษาของรัฐและ  
เอกชนที่ชัดเจน ทำให้สถานศึกษาเอกชนมีผู้เรียนน้อย

#### 2.6.4 ข้อเสนอแนะ

1) หน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรเร่งรัดการออกกฎหมายที่เกี่ยวข้อง  
ให้แล้วเสร็จโดยเร็ว เพื่อรองรับการบริหารจัดการและการกระจายอำนาจ  
โดยเฉพาะการกระจายอำนาจให้เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา  
การบริหารงานบุคลากร และการจัดการศึกษาของเอกชน โดยคำนึงถึง  
ความมีส่วนร่วมของทุกฝ่าย

2) ส่วนกลางควรทำหน้าที่กำหนดนโยบายและมอบให้  
สำนักงานเขตพื้นที่ศึกษามีอำนาจในการตัดสินใจดำเนินการในเขต  
พื้นที่รับผิดชอบของตน

3) ควรกำหนดพื้นที่รับผิดชอบของเขตพื้นที่การศึกษาให้ดูแล  
สถานศึกษาน้อยลง เพื่อให้ครูและบุคลากรสามารถประสานงานกันได้  
อย่างใกล้ชิด และควรจัดสรรบุคลากรและงบประมาณให้เหมาะสม  
เพื่อให้เกิดความเสมอภาคเท่าเทียมกันระหว่างเขตพื้นที่การศึกษาต่างๆ

4) ควรพัฒนาวัฒนธรรมองค์กรของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา  
ทุกแห่งให้เป็นมาตรฐานเดียวกัน เพื่อให้การสื่อสารและการประสาน  
เชื่อมโยงในการปฏิบัติงานมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น นอกจากนี้ ควรกำหนด  
มาตรการไม่ให้นักการเมืองใช้อิทธิพลแทรกแซงการจัดการศึกษาทุกระดับ

5) กำหนดบทบาทหน้าที่และแนวทางปฏิบัติของคณะกรรมการ  
เขตพื้นที่การศึกษาให้ชัดเจน รวมทั้งทบทวนวิธีการสรรหาและองค์  
ประกอบของคณะกรรมการเพื่อไม่ให้เกิดปัญหาในการปฏิบัติ

6) ควรปรับปรุงกฎเกณฑ์การสรรหาผู้ทรงคุณวุฒิในองค์คณะ  
บุคคลระดับเขตพื้นที่การศึกษาใหม่ให้มีผู้แทนจากหน่วยงานอื่นด้วย  
เช่น กระทรวงสาธารณสุข มหาวิทยาลัย องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น  
เอกชน และผู้นำชุมชน เป็นต้น

7) กระทรวงศึกษาธิการควรเร่งประชาสัมพันธ์กฎหมาย ระเบียบ  
ต่างๆ ที่ประกาศใช้ และแนวการปฏิบัติตามภารกิจขององค์กรแต่ละระดับ  
โดยกระจายไปยังกลุ่มผู้ที่เกี่ยวข้องทุกระดับอย่างทั่วถึง เพื่อเกิดความ  
เข้าใจที่ตรงกัน

8) สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานควรเร่งส่งเสริม  
สนับสนุนการดำเนินงานของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและ  
สถานศึกษาให้มีความพร้อมทั้งในด้านบุคลากร อุปกรณ์ และครุภัณฑ์  
โดยเฉพาะสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาที่ 2 เป็นต้นไป และสถานศึกษา  
ขนาดเล็ก

9) สำนักพัฒนาและส่งเสริมการบริหารงานท้องถิ่น กรมส่งเสริม  
การปกครองท้องถิ่น และกระทรวงศึกษาธิการควรเร่งสร้างความ  
รู้ความเข้าใจที่ถูกต้องเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ และการถ่ายโอนการ  
จัดการศึกษา ให้แก่ผู้บริหาร ครูและบุคลากรทางการศึกษา ตลอดจน



ผู้ที่เกี่ยวข้อง และส่งเสริมสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยรูปแบบต่างๆ เพื่อให้มีความพร้อมที่จะรับการถ่ายโอนการจัดการศึกษา

10) เร่งประกาศใช้ พ.ร.บ. โรงเรียนเอกชนให้เป็นกฎหมายที่ส่งเสริมให้เอกชนมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษามากขึ้น และรัฐควรเร่งรัดการลดหย่อนภาษีโรงเรือนและภาษีบำรุงท้องที่ให้แก่สถานศึกษาเอกชน โดยปรับลดอัตราลงอย่างเหมาะสมและเป็นธรรม เนื่องจากสถานศึกษาเอกชนไม่ควรเสียภาษีเท่ากับภาคธุรกิจอื่น

11) กระทรวงศึกษาธิการควรกำหนดนโยบายและสัดส่วนการรับนักเรียนระหว่างสถานศึกษาของรัฐและเอกชนในทุกระดับให้ชัดเจนรวมทั้ง จัดสรรงบประมาณสนับสนุนสถานศึกษาเอกชนให้เท่าเทียมกับสถานศึกษาของรัฐ เพื่อส่งเสริมให้เอกชนร่วมจัดการศึกษามากขึ้นซึ่งจะเป็นการแบ่งเบาภาระงบประมาณของรัฐ นอกจากนี้ควรสร้างความเข้าใจและความตระหนักในความสำคัญของการมีส่วนร่วมจัดการศึกษาของภาคเอกชนแก่ข้าราชการทุกระดับ เพื่อให้เกิดการปรับเปลี่ยนแนวคิดและพฤติกรรม

## 2.7 การปฏิรูประบบทรัพยากรและการลงทุนเพื่อการศึกษา

### 2.7.1 เป้าหมาย

#### 1) การระดมทรัพยากร

(1) กำหนดมาตรการจูงใจให้ทุกฝ่ายร่วมรับภาระในการจัดการศึกษามากขึ้น

(2) ให้สถานศึกษามีอำนาจในการบริหารจัดการทรัพย์สินรายได้และผลประโยชน์จากทรัพย์สินที่อยู่ครอบครอง

(3) ให้ผู้เรียน/ผู้ปกครองมีส่วนร่วมรับภาระค่าใช้จ่ายมากขึ้น

## 2) การจัดสรรงบประมาณ

- (1) จัดสรรค่าใช้จ่ายรายบุคคลแก่ผู้เรียนการศึกษาระดับ  
บังคับและการศึกษาขั้นพื้นฐาน
- (2) ให้อุปการะการศึกษาในรูปกองทุนกู้ยืม
- (3) จัดสรรงบประมาณและทรัพยากรแก่กลุ่มที่มีความ  
ต้องการพิเศษ
- (4) จัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไปแก่สถาบันอุดมศึกษาของรัฐ
- (5) จัดสรรกองทุนกู้ยืมดอกเบี้ยยต่ำแก่สถานศึกษาเอกชน
- (6) จัดสรรเงินสนับสนุนการศึกษาที่จัดโดยบุคคล ครอบครัว  
และองค์กรต่างๆ

## 3) การบริหารและการใช้ทรัพยากร

- (1) ใช้ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน (Performance  
Based Budgeting)
- (2) มีระบบการตรวจสอบ ติดตามและประเมินประสิทธิภาพ  
และประสิทธิผลการใช้จ่ายงบประมาณ

### 2.7.2 ผลการดำเนินงาน

1) การระดมทรัพยากรจากภาคส่วนต่างๆ ในสังคมยังดำเนินการ  
ได้ไม่กว้างขวางเท่าที่ควร เนื่องจากรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น  
จะต้องส่งเสริมและให้แรงจูงใจให้บุคคล ครอบครัว ชุมชน องค์กรชุมชน  
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เอกชน องค์กรเอกชน องค์กรวิชาชีพ  
สถาบันศาสนา สถานประกอบการ และสถาบันสังคมอื่น เป็นผู้จัดและ  
มีส่วนร่วมรับภาระค่าใช้จ่ายทางการศึกษา ซึ่งจากการติดตามผล พบ  
ว่าการสนับสนุนการอุดหนุนจากรัฐสำหรับการจัดการศึกษาของสถาบัน  
สังคมและองค์กรต่างๆ ยังไม่มีการดำเนินงานอย่างเป็นรูปธรรม

2) การระดมทรัพยากรจากผู้เรียนมีความก้าวหน้ามากขึ้น โดยคณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบให้ใช้ระบบกองทุนให้กู้ยืมที่ผูกกับรายได้ในอนาคต (กรอ.) เพื่อระดมทรัพยากรจากผู้เรียนระดับอุดมศึกษาตั้งแต่ปีการศึกษา 2549 เป็นต้นไป

3) การจัดสรรทรัพยากรเพื่อการศึกษาดำเนินการคืบหน้าไปมาก โดยมีการจัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไปเป็นค่าใช้จ่ายรายหัว สำหรับการศึกษาระดับพื้นฐาน 12 ปี และอนุบาล 2 ปี รวมเป็น 14 ปี อย่างไรก็ตาม หลักเกณฑ์การจัดสรรเงินอุดหนุนค่าใช้จ่ายรายหัวให้แก่สถานศึกษายังไม่สอดคล้องกับความต้องการจำเป็นของผู้เรียนเป็นรายบุคคลหรือขนาดและที่ตั้งของสถานศึกษา

4) การพัฒนาระบบการบริหารและการใช้ทรัพยากรยังไม่ก้าวหน้ามากนัก เนื่องจากยังไม่ได้ประกาศใช้กฎกระทรวงว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการตรวจสอบ ติดตาม และประเมินการใช้จ่ายงบประมาณการจัดการศึกษา หน่วยงานส่วนใหญ่อยู่ระหว่างการเตรียมความพร้อมด้านบุคลากรและดำเนินงานโครงการนำร่องระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน

### 2.7.3 ปัญหาและอุปสรรค

1) การสนับสนุนผู้เรียนที่ด้อยโอกาสจากเงินรายได้ของรัฐบางโครงการยังขาดความชัดเจนในเรื่องความต่อเนื่องของโครงการ ซึ่งอาจทำให้ผู้เรียนได้รับการสนับสนุนเฉพาะหน้าเป็นปีๆ ไปเท่านั้น

2) สถานศึกษาในช่วงชั้นที่ 3-4 ซึ่งเป็นระดับมัธยมศึกษาได้รับการสนับสนุนด้านงบประมาณและวิชาการน้อยลงหลังจากมาอยู่ในสังกัด สพฐ. ร่วมกับระดับประถมศึกษา เนื่องจากสถานศึกษาระดับประถมศึกษา มีความขาดแคลนมากกว่า

3) สถานศึกษาระดับประถมศึกษาและมัธยมศึกษา ได้รับการจัดสรรครุภัณฑ์ประเภทเดียวกัน ซึ่งครุภัณฑ์บางประเภท นักเรียนระดับประถมศึกษาและมัธยมศึกษาใช้ร่วมกันไม่ได้

4) ครอบครัวยุคใหม่และสถานประกอบการสามารถจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานได้ตามกฎหมายที่ประกาศใช้แล้ว แต่กฎหมายว่าด้วยเงินอุดหนุนจากรัฐสำหรับการจัดการศึกษาอยู่ระหว่างการยกเว้น

5) การจัดสรรค่าใช้จ่ายรายหัวในระดับการศึกษาขั้นพื้นฐานยังไม่สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงเพียงพอโดยเฉพาะอย่างยิ่งสำหรับโรงเรียนขนาดเล็กรวมทั้งโรงเรียนเอกชน ซึ่งไม่มีงบประมาณเพียงพอสำหรับการบริหารจัดการและพัฒนาการศึกษาให้มีคุณภาพ นอกจากนี้ยังได้รับงบประมาณล่าช้า

6) การปฏิรูปการเงินอุดหนุนศึกษาโดยให้ผู้เรียนร่วมรับภาระค่าใช้จ่าย สร้างความกังวลใจให้แก่ผู้ปกครองและผู้เกี่ยวข้องที่จะต้องรับภาระค่าใช้จ่ายในการเรียนที่เพิ่มขึ้น

7) ระบบการตรวจสอบ ติดตาม และประเมินผล ยังไม่มีการนำมาใช้อย่างเต็มรูปแบบ และร่างกฎกระทรวงก็ยังไม่มีความก้าวหน้าเท่าที่ควร หน่วยงานต่าง ๆ ยังอยู่ในระหว่างการนำร่องเท่านั้น

#### 2.7.4 ข้อเสนอแนะ

1) รัฐควรกำหนดมาตรการและจัดสรรเงินเพื่อสนับสนุนผู้เรียนที่ด้อยโอกาสตามโครงการต่าง ๆ ให้มีความต่อเนื่อง เพื่อให้ผู้เรียนสามารถเรียนจนจบในแต่ละระดับชั้น

2) การจัดสรรค่าใช้จ่ายรายหัว ควรกำหนดงบประมาณขั้นต่ำไว้เพื่อให้สถานศึกษามีงบประมาณเพียงพอเป็นค่าใช้จ่ายพื้นฐานในการจัดการศึกษาให้มีคุณภาพนอกเหนือจากค่าใช้จ่ายรายหัว

นอกจากนี้ ควรจัดสรรค่าใช้จ่ายรายหัวสำหรับชั้นอนุบาล 3 ปี รวมทั้งสถานศึกษานอกระบบและองค์กรที่มีความพร้อมในการจัดการศึกษา

3) รัฐควรกำหนดมาตรการสนับสนุนงบประมาณเป็นกรณีพิเศษสำหรับโรงเรียนขนาดเล็ก เพื่อให้สามารถบริหารจัดการได้อย่างมีประสิทธิภาพและควรมีการทบทวนนโยบายเกี่ยวกับการบริหารจัดการโรงเรียนขนาดเล็กเพื่อให้มีการใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ

4) ควรสนับสนุนทรัพยากรสำหรับสถานศึกษาระดับช่วงชั้นที่ 3-4 หรือระดับมัธยมศึกษา ให้เพียงพอสำหรับการพัฒนาคุณภาพการศึกษา เช่นเดียวกับระดับประถมศึกษา

5) ควรจัดสรรครุภัณฑ์ให้สอดคล้องกับความต้องการของสถานศึกษา โดยพิจารณาความแตกต่างระหว่างนักเรียนระดับประถมศึกษาและมัธยมศึกษาด้วย

6) หน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรเร่งรัดการจัดทำกฎหมายที่เกี่ยวข้องให้แล้วเสร็จโดยเร็ว โดยเฉพาะกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจูงใจให้ประชาชนภาคเอกชนและองค์กรทางสังคมมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา เพื่อให้มีการระดมทรัพยากรและร่วมลงทุนทางการศึกษาให้มากขึ้น

7) กระทรวงศึกษาธิการควรประชาสัมพันธ์เพื่อทำความเข้าใจกับกลุ่มเป้าหมาย คือ นักเรียน นักศึกษา ผู้ปกครอง และประชาชนทั่วไปเกี่ยวกับหลักการและประโยชน์ที่จะได้รับจากการปฏิรูปการเงินอุดมศึกษาที่กำหนดมาตรการให้ผู้เรียนร่วมรับภาระค่าใช้จ่ายอุดมศึกษา

8) หน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรเร่งรัดให้มีระบบการตรวจสอบติดตามและประเมินผลการใช้จ่ายงบประมาณการจัดการศึกษา เพื่อให้การใช้จ่ายงบประมาณมีประสิทธิภาพ สอดคล้องกับหลักการแนวทาง และคุณภาพมาตรฐานการศึกษา

## คณะผู้รับผิดชอบการติดตามและประเมินผลการปฏิรูปการศึกษา ปีงบประมาณ 2548

ดร.รุ่งเรือง สุชาภิรมย์

ที่ปรึกษาด้านวิจัยและประเมินผล  
การศึกษา ทำหน้าที่กำกับดูแล  
สำนักประเมินผลการจัดการศึกษา

นางสุรางค์ โพธิ์พุกษาวงศ์

ผู้อำนวยการสำนักประเมินผล  
การจัดการศึกษา

### การติดตามและประเมินผลการปฏิรูประบบการจัดการเรียนรู้

1. ดร.อุมาพร หล่อสมฤดี
2. นางเพ็ญจันทร์ นครินทร์
3. ดร.ทิพย์อนงค์ เลื่อนพุกวัฒน์
4. นายอุคเรนทร์ สุขนวล
5. ดร.มรกต ศรีสุข
6. นางสาวจิรศรี อนุวัชกุล
7. นางสาวรุ่งตะวัน หอเจริญ
8. นางสาวอุไรวรรณ พันธุ์สุจริต

### การติดตามและประเมินผลการปฏิรูประบบการบริหารและการจัดการศึกษา

1. นางโสภณา ตาแก้ว
2. นางเกื้อกุล ชั่งใจ
3. นายสมชาย บัวเล็ก
4. นายดุสิต ทองสลวย
5. นางสาวบรรณากรณ์ อมรพรสิน
6. นางสาวทัศนีย์ ชุ่มชื่นดี
7. นางสาวธัญวรรณ ธรรมวิมล

### การประเมินสัมฤทธิ์ผลโดยรวมของการจัดการศึกษา

1. ดร.สุรางค์ วีรกิจพานิชย์
2. นางสาวทวีพร บุญวานิช
3. นางฉนิชกมล ดวงมาลัย
4. นางสาวช่อบุญ จิราอนุภาพ

## ที่ปรึกษา

ดร.อำรุง จันทวานิช

เลขาธิการสภาการศึกษา

ดร.สมเกียรติ ช่อผล

รองเลขาธิการสภาการศึกษา

## ผู้อำนวยการจัดทำรายงาน

ดร.รุ่งเรือง สุขภิรมย์

ที่ปรึกษาด้านวิจัย

และประเมินผลการศึกษา สกศ.

## ผู้พิจารณารายงาน

ดร.สวัธน์ เงินฉ่ำ

กรรมการสภาการศึกษา

ดร.เลขา ปิยะอัจฉริยะ

กรรมการสภาการศึกษา

ดร.รุ่งเรือง สุขภิรมย์

ที่ปรึกษาด้านวิจัย

และประเมินผลการศึกษา สกศ.

ดร.สวัธดี ตี๋ชื่น

ที่ปรึกษาด้านระบบการศึกษา สกศ.

## ผู้สังเคราะห์และจัดทำรายงาน

นางสุรางค์ โพธิ์พุกขาววงศ์

ผู้อำนวยการสำนักประเมินผล

การจัดการศึกษา

สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา

## ผู้พิมพ์ต้นฉบับ

นางสาวจันทรา ประเสริฐธรรม

นางสาวศศิพร เพชรแสง

## ผู้ประสานการจัดพิมพ์

นางสาวช่อบุญ จิราณุภาพ