

TDRI

รายงานที่ตีอาไรโอ

ฉบับที่ 113
มีนาคม
2558

แนวทางการแก้ปัญหา
โรงเรียนขนาดเล็ก

ผู้สรุป

อักษรนิย ชวีญอยู่

บรรณาธิการบริหาร

จิรากร ยี่งโพนุศลย์วงศ์

กองบรรณาธิการ

วิวัฒนา กาญจนานันท์

ออกแบบ

wrongdesign

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI) ได้เผยแพร่ “รายงานที่ดีอาร์ไอ” (มีชื่อเดิมว่า “สมุดปกขาวที่ดีอาร์ไอ”) มาตั้งแต่เดือนสิงหาคม 2536 โดยคัดสรรกลั่นกรองงานวิจัยต่างๆ มานำเสนออย่างเรียบง่าย เพื่อจุดประกายให้เกิดการวิพากษ์วิจารณ์

“รายงานที่ดีอาร์ไอ” มีโอกาสรับใช้สังคมไทยเป็นระยะๆ แบบรายสะดวก อย่างไรก็ตาม การเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ การเมือง และสังคมในปัจจุบันเป็นไปอย่างรวดเร็วและซับซ้อนขึ้น “รายงานที่ดีอาร์ไอ” จึงจะมาพบกับผู้อ่านเป็นรายเดือน ด้วยเนื้อหาที่แน่นกระชับ และนำเสนอเรื่องราวต่างๆ อย่างเรียบง่ายแบบเป็นมิตรต่อความสนใจใคร่รู้ของผู้อ่านทั่วไป

นอกจากนี้ จะมีการนำงานวิจัยจำนวนหนึ่งซึ่งมีแนวคิดเกี่ยวเนื่องกันมาจัดทำเป็น “รายงานที่ดีอาร์ไอ ฉบับพิเศษ” เป็นครั้งคราวด้วย

ที่มา สรุปความจาก “Grouping Thailand’s schools into four categories” ภายใต้ความร่วมมือระหว่างธนาคารโลก (World Bank) และสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (Thailand Development Research Institute: TDRI) โดย ดร.กัลกัณท์พิพัฒน์ ดร.ทีปกร จิริฐิติกุลชัย (World Bank) ดร.ตรีณัฐ โพชชนต์วิจิตร นายศุภณัฐ ศรีสุวรรณ และนาย อักษรนิย ชวีญอยู่ (TDRI)



แนวทางการแก้ปัญหา โรงเรียนขนาดเล็ก

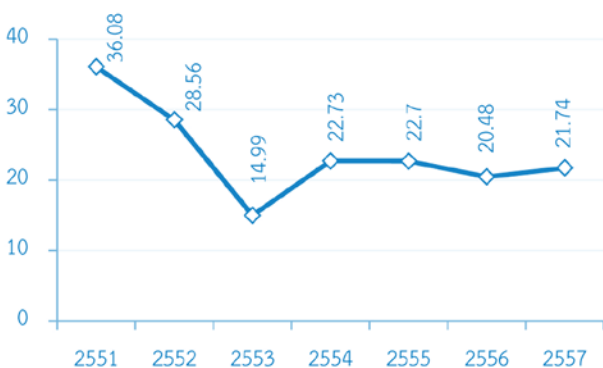


1. บทนำ

เกือบทศวรรษที่ผ่านมา ระบบการศึกษาไทยประสบปัญหาในการพัฒนาในเชิงคุณภาพ หยุดและย่ำอยู่กับที่ด้วยเหตุผลสำคัญหลายประการ “โรงเรียน” ในฐานะสถาบันหลักในการบ่มเพาะการศึกษาขั้นต้น ถูกกล่าวหาว่าเป็นต้นเหตุของความด้อยประสิทธิภาพดังกล่าว ในขณะที่ “ครู” ถูกวิพากษ์วิจารณ์ว่าขาดความสามารถในการพัฒนาการเรียนการสอน และไม่มีศักยภาพในการพัฒนาทักษะในการคิดวิเคราะห์ของนักเรียนได้ดีเพียงพอ ซึ่งสะท้อนผ่านผลการทดสอบในระดับชาติ อย่างคะแนนทดสอบมาตรฐาน O-net

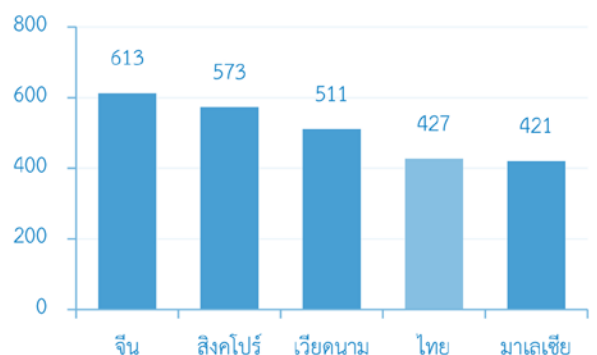
(ดูจากรูปที่ 1) และผลการทดสอบในระดับนานาชาติ เช่น ผลการทดสอบของ The Program for International Student Assessment: PISA หรือ The Trends in International Mathematics and Science Study: TIMSS ซึ่งเป็นการทดสอบความรู้ความสามารถทั่วไปของนักเรียนในด้านการคิดวิเคราะห์ ความรู้ความเข้าใจด้านการคำนวณ และด้านวิทยาศาสตร์ โดยประเทศไทยยังมีระดับคะแนนในระดับที่ต่ำเมื่อเทียบกับประเทศหลายประเทศในภูมิภาคเอเชีย (ดูจากรูปที่ 2)

รูปที่ 1 คะแนนทดสอบมาตรฐาน O-net วิชาคณิตศาสตร์ 2551-2557



ที่มา: สถาบันทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติ (สทศ.)

รูปที่ 2 ผลคะแนนสอบ PISA วิชาคณิตศาสตร์ ปี 2555 ของประเทศไทยและประเทศเอเชีย



ที่มา: Organization for Economic Co-operation and Development



2. สถานการณ์โรงเรียนขนาดเล็กในประเทศไทย

จากนิยามของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (สพฐ.) ได้กำหนดให้ โรงเรียนที่มีนักเรียนน้อยกว่า 120 คน ถือว่ามีสถานะเป็น “โรงเรียนขนาดเล็ก” ซึ่งจากนิยามดังกล่าว พบว่ามีโรงเรียนขนาดเล็กในประเทศไทยมากถึง 15,224 แห่ง จากโรงเรียนทั้งหมด 30,977 แห่งทั่วประเทศ หรือคิดเป็นร้อยละ 50¹ ของโรงเรียนทั้งหมด และมีแนวโน้มที่โรงเรียนขนาดเล็กจะมีจำนวนเพิ่มสูงขึ้นในอนาคต ซึ่งส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากอัตราการเกิดของประชากรไทยที่ลดต่ำลงอย่างต่อเนื่อง โดยจากสถิติ พบว่า ในปี 2555 ประชากรไทยมีบุตรเฉลี่ยประมาณ 1.6 คน (Pramote and Patama 2012) ซึ่งลดลงจากปี 2536 ที่ประชากรจะมีบุตรเฉลี่ยประมาณ 6 คน จากเหตุผลดังที่ได้กล่าวมาทำให้นักเรียนในประเทศไทยมีจำนวนลดลงตามไปด้วย จากเดิมที่มีมากถึง 8.8 ล้านคนในปี 2536 เหลือเพียง 7.2 ล้านคนในปี 2556 ผลที่ตามมาคือ จำนวนโรงเรียนขนาดเล็กที่มีเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วจากเดิม 10,887 แห่งในปี 2536 เป็น 15,386 แห่งในปี 2556

รูปที่ 3 เป็นแผนภาพประมาณการจำนวนนักเรียน และจำนวนโรงเรียนขนาดเล็ก ในปี 2557 ถึงปี 2577 โดยใช้แบบจำลองพยากรณ์ Enrolment Rate จาก International Futures² และใช้ข้อมูลจำนวนประชากรไทยอายุระหว่าง 5-15 ปี จาก United Nations Department of Economic and Social Affairs³ ซึ่งจากการคาดการณ์ พบว่า ในปี 2577 จะมีจำนวนนักเรียนลดลงเหลือเพียง 5.6 ล้านคน และมีจำนวนโรงเรียนขนาดเล็กเพิ่มขึ้นเป็น 19,427 แห่ง ด้วยเหตุนี้ ประเทศไทยจึงควรมีมาตรการ หรือแนวทางรับมือกับการเพิ่มขึ้นของโรงเรียนขนาดเล็กอย่างเป็นรูปธรรม เพื่อป้องกันความสูญเสียที่จะเกิดขึ้นกับระบบการศึกษาไทยในอนาคต

อย่างไรก็ตาม จากการศึกษาของ Lathapipat (2014) ได้ชี้ให้เห็นว่า สาเหตุสำคัญประการหนึ่งของปัญหาในระบบการศึกษาไทย มีเบื้องหลังมาจากความด้อยประสิทธิภาพในการจัดสรรทรัพยากรทางการศึกษา และนำมาสู่เบื้องหลังที่ทำให้ “โรงเรียน” และ “ครู” ไม่สามารถยกระดับการเรียนการสอนให้ดีขึ้นได้ โดยภาพแสดงแทนที่ชัดเจนที่สุดของการจัดสรรทรัพยากรอย่างไร้ประสิทธิภาพเกิดขึ้นใน “โรงเรียนขนาดเล็ก” ซึ่งจากผลการศึกษาของ Lathapipat ชี้ชัดว่า โรงเรียนขนาดเล็กมีต้นทุนต่อหัวในการจัดการเรียนการสอนที่สูงกว่าโรงเรียนขนาดใหญ่ มากไปกว่านั้น นักเรียนที่ศึกษาอยู่ในโรงเรียนขนาดเล็ก ยังมีแนวโน้มที่จะมีผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาที่ต่ำกว่านักเรียนที่ศึกษาอยู่ในโรงเรียนขนาดใหญ่อีกด้วย

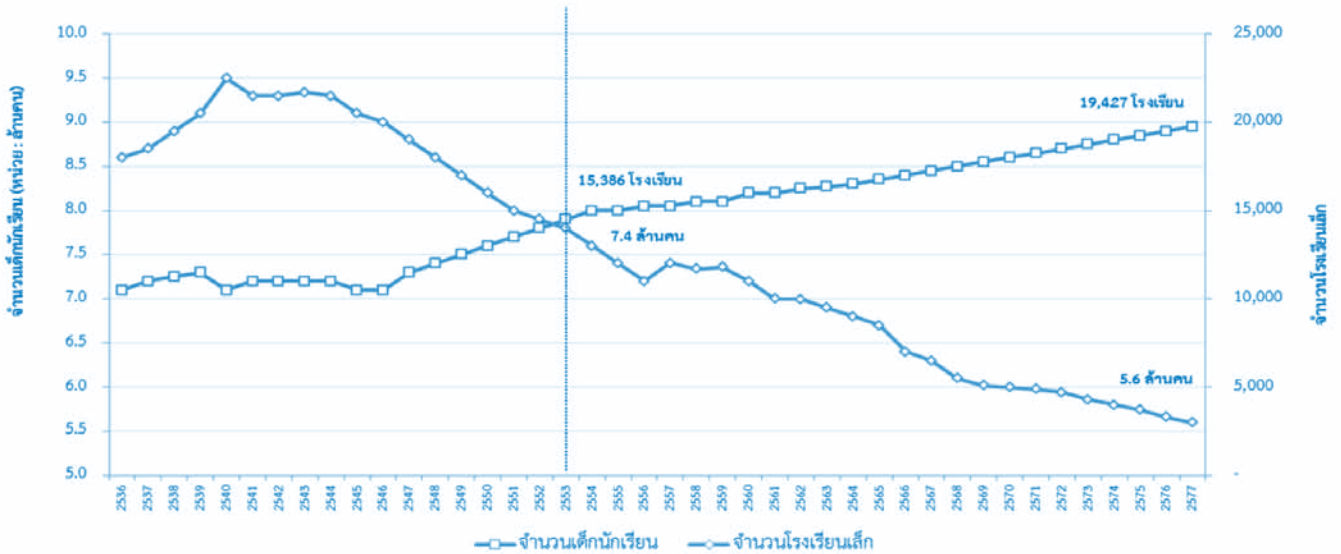
ปัญหาของโรงเรียนขนาดเล็กเป็นประเด็นที่มีผลกระทบกันอย่างกว้างขวางในสังคมไทย มีทั้งฝ่ายที่เห็นด้วยกับการยุบรวมโรงเรียนขนาดเล็กเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการใช้ทรัพยากรทางการศึกษา และฝ่ายที่คัดค้าน อย่างไรก็ตาม บทความนี้จะทำหน้าที่สังเคราะห์ผลการศึกษาของสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย และธนาคารโลก ที่นำมาสู่บทสรุปของปัญหา และเสนอวิธีการผ่าทางตันให้กับโรงเรียนขนาดเล็กโดยประนีประนอม ภายใต้เป้าหมายทางการศึกษาสูงสุดของนักเรียน

¹ ข้อมูลล่าสุดปี 2556

² International Futures at the Pardee Center. [Search on 29/08/2014]. URL: http://www.ifs.du.edu/ifs/frm_CountryProfile.aspx?Country=TH

³ United Nations, Department of Economic and Social Affairs. The World Population Prospects: The 2012 Revision. [Search on 29/08/2014]. URL: <http://esa.un.org/unpd/wpp/index.htm>

รูปที่ 3 จำนวนนักเรียน และจำนวนโรงเรียนขนาดเล็กตั้งแต่ปี 2536 ถึง 2577



ที่มา: ประมาณการโดยคณะผู้วิจัย

3. ปัญหาใหญ่ของโรงเรียนเล็ก

โรงเรียนขนาดเล็กส่วนใหญ่มักจะประสบปัญหาสำคัญอย่างน้อย 3 ประการ ซึ่งส่งผลทำให้โรงเรียนในลักษณะดังกล่าวไม่สามารถจัดการเรียนการสอนให้มีประสิทธิภาพเทียบเท่ากับโรงเรียนที่มีขนาดใหญ่กว่าได้

ประการแรก โรงเรียนขนาดเล็กมีต้นทุนในการจัดการเรียนการสอนต่อหัวที่สูงกว่าโรงเรียนขนาดใหญ่ ทำให้รัฐบาลต้องใช้งบประมาณในจำนวนที่มากกว่า หรือจ่ายแพงกว่าในการจัดการเรียนการสอนในโรงเรียนขนาดเล็ก

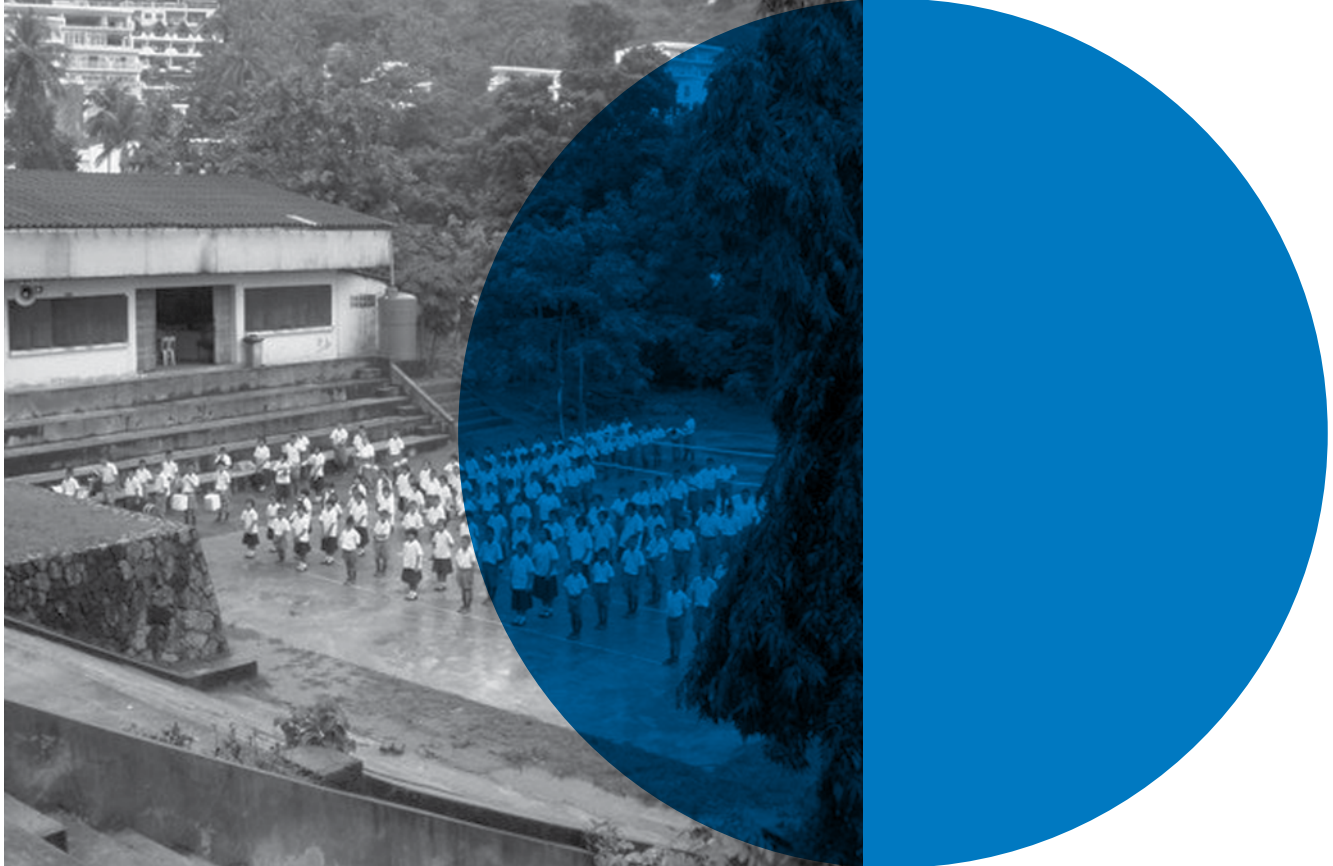
ประการที่สอง สืบเนื่องมาจากโรงเรียนแต่ละแห่งได้รับงบประมาณจากรัฐบาลคิดเป็นรายหัวนักเรียน ซึ่งการจัดสรรงบประมาณในลักษณะดังกล่าวส่งผลให้โรงเรียนขนาดเล็กที่มีนักเรียนน้อยตกอยู่ในสถานะที่เสียเปรียบ กล่าวคือได้รับงบประมาณน้อยกว่าโรงเรียนขนาดใหญ่ และมีนักเรียนมากกว่า เป็นผลให้โรงเรียนขนาดเล็กมีทรัพยากรไม่เพียงพอต่อความต้องการ

ประการที่สาม โรงเรียนขนาดเล็กประสบปัญหาขาดแคลนบุคลากรครูที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะทางใน 8 รายวิชา และ/หรือ 6 ระดับชั้น⁴ เนื่องจากในปัจจุบัน สำนักงาน

คณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (สพฐ.) กำหนดสัดส่วนครูไว้ที่ ครู 1 คนต่อนักเรียน 20 คน ซึ่งสัดส่วนดังกล่าวทำให้เกิดปัญหาในการจัดสรรครูแก่โรงเรียนบางแห่งที่มีนักเรียนในปริมาณน้อย ยกตัวอย่างเช่น โรงเรียนประถม ที่จัดการสอนตั้งแต่ระดับชั้นประถมศึกษาปีที่ 1-6 และมีนักเรียนศึกษาอยู่ 80 คน หากยึดตามเกณฑ์ของ สพฐ. โรงเรียนแห่งนี้จะได้รับการจัดสรรครูเพียง 4 คน ซึ่งไม่พอดีกับจำนวนชั้นเรียนที่เปิดสอน ดังนั้น โรงเรียนในลักษณะดังกล่าวจึงประสบปัญหาครูไม่ครบชั้นเรียน และครูไม่ครบทุกสาขาวิชา จากสถิติ พบว่ามีโรงเรียนในสังกัด สพฐ. ที่มีครูน้อยกว่า 1 คนต่อชั้นเรียนมากถึง 13,623 แห่งจาก 31,000 แห่ง หรือคิดเป็นร้อยละ 44 ของโรงเรียนในสังกัดทั้งหมด

นอกจากนี้ จากงานศึกษาของ Nieto and Ramos (2013) โดยใช้แบบจำลอง Decomposition Method ในประเทศที่มีรายได้ในระดับปานกลาง (Middle Income

⁴ “การบริการจัดการโรงเรียนขนาดเล็กเพื่อรองรับการปฏิรูปการศึกษา ในทศวรรษที่สอง” สำนักนโยบายและแผนการศึกษาขั้นพื้นฐาน สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน กระทรวงศึกษาธิการ และ สำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (อภกกรมทชช)



Country) พบว่า ขนาดของโรงเรียนมีความสัมพันธ์ในทิศทางเดียวกันกับคะแนน PISA กล่าวคือ โรงเรียนที่มีขนาดเล็กจะมีผลคะแนน PISA ที่ต่ำกว่าโรงเรียนที่มีขนาดใหญ่ ซึ่งผลการศึกษาดังกล่าวก็สอดคล้องกับผลการศึกษาในประเทศไทย ที่ทำการศึกษาโดย Lathapipat (2014) ที่ใช้เทคนิคการวิเคราะห์โดยสมการต้นทุน (Cost Function) ซึ่งผลจากการศึกษาพบว่า โรงเรียนขนาดใหญ่มีประสิทธิภาพในการจัดการต้นทุนมากกว่าโรงเรียนขนาดเล็กภายใต้เป้าหมายความสำเร็จทางการศึกษาของนักเรียนในระดับเดียวกัน

4. แนวทางการแก้ไขปัญห

งานศึกษานี้เสนอวิธีการแก้ปัญหาของโรงเรียนขนาดเล็ก โดยใช้แนวทางลักษณะเดียวกันกับ “แก่งจันทร์โมเดล” ซึ่งเป็นแนวทางในการแก้ปัญหาการขาดแคลนทรัพยากรทางการศึกษาของโรงเรียนขนาดเล็กที่เคยประสบความสำเร็จมาแล้ว โดยหลักการสำคัญของวิธีการนี้ คือการรวมกลุ่มโรงเรียนขนาดเล็กแต่ละแห่งที่อยู่ใกล้กันเข้าด้วยกันในลักษณะของการ “สร้างเครือข่ายโรงเรียน” และใช้ทรัพยากรร่วมกันภายในเครือข่ายอย่างมีประสิทธิภาพ

สำหรับ “แก่งจันทร์โมเดล” เป็นการรวมตัวกันของโรงเรียนขนาดเล็ก 4 แห่งในเขตพื้นที่จังหวัดเลย ซึ่งทุกแห่งเป็นโรงเรียนที่มีการจัดการเรียนการสอนในระดับชั้นอนุบาลศึกษาจนถึงประถมศึกษาปีที่ 6 และตั้งอยู่ไม่ห่างไกลกันนัก (ตั้งอยู่ห่างกันไม่เกิน 10 กิโลเมตร) โดยในช่วงก่อนที่จะมีการรวมกลุ่ม โรงเรียนเหล่านี้ประสบปัญหาครูไม่ครบชั้นเรียน และมีทรัพยากรไม่เพียงพอในการจัดบริการทางการศึกษา ซึ่งทำให้การเรียนการสอนดำเนินไปอย่างขาดประสิทธิภาพ ด้วยเหตุนี้ ผู้บริหารของโรงเรียนทั้ง 4 แห่งจึงเกิดแนวคิดในการสร้างเครือข่ายโรงเรียนเพื่อจัดสรรทรัพยากรทางการศึกษาร่วมกัน เช่น งบประมาณ และบุคลากรทางการศึกษา โดยในลำดับแรกโรงเรียนทั้ง 4 แห่งจะแบ่งหน้าที่การสอนเฉพาะบางช่วงชั้น ยกตัวอย่างเช่น

โรงเรียน ก รับผิดชอบการสอนเฉพาะระดับชั้นอนุบาลศึกษาปีที่ 1 - 3

โรงเรียน ข รับผิดชอบการสอนเฉพาะระดับชั้นประถมศึกษาปีที่ 1 - 2

โรงเรียน ค รับผิดชอบการสอนเฉพาะระดับชั้นประถมศึกษาปีที่ 3 - 4

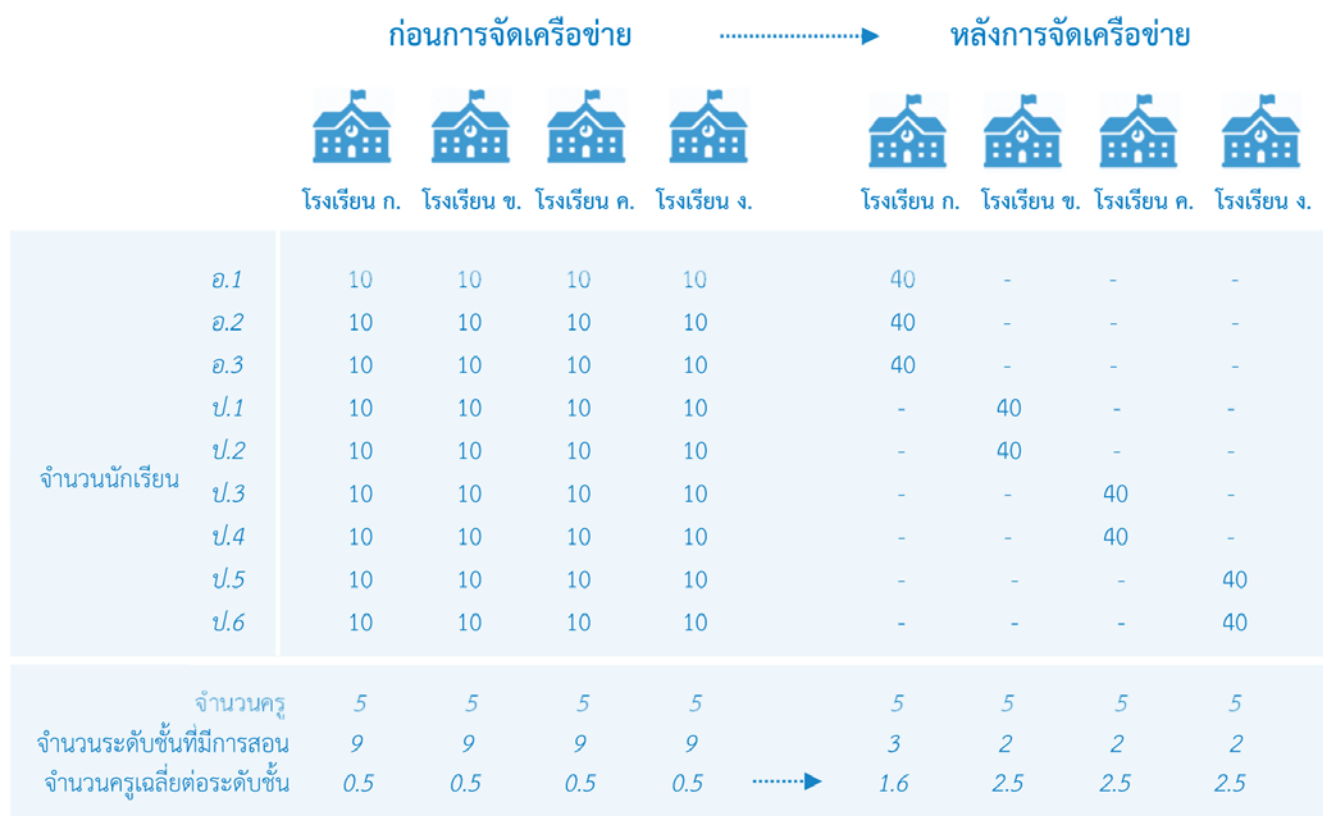
โรงเรียน ง รับผิดชอบการสอนเฉพาะระดับชั้นประถมศึกษาปีที่ 5 - 6

จากนั้นมีการสร้างระบบการเดินทางขนส่งเชื่อมต่อโรงเรียนทั้ง 4 แห่ง เพื่อให้นักเรียนสามารถเดินทางไปเรียนในโรงเรียนภายในเครือข่ายได้โดยสะดวก เมื่อนักเรียนระดับชั้นเดียวกันถูกย้ายมาเรียนรวมกันในโรงเรียนต่างๆ ตามที่ได้แบ่งช่วงชั้นไว้แล้ว จะส่งผลทำให้จำนวนชั้นเรียนในแต่ละโรงเรียนลดลง ในขณะที่จำนวนครูเท่าเดิม ซึ่งนั้นก็หมายความว่าจำนวนครูเฉลี่ยต่อระดับชั้นจะมีมากขึ้น นอกจากนี้ ห้องเรียนในแต่ละระดับชั้นจะมีจำนวนนักเรียนมากขึ้นจนถึงขนาดที่เหมาะสม หรือระดับที่มีการประหยัดจากขนาด (economy of scale) ซึ่งทำให้ต้นทุนในการจัดการเรียนการสอนต่อหัวลดลง

รูปที่ 4 แสดงสถานการณ์สมมุติ โดยกำหนดให้โรงเรียน 4 แห่ง ได้แก่ โรงเรียน ก ข ค และ ง จัดการสอนตั้งแต่ระดับชั้นอนุบาลศึกษาจนถึงประถมศึกษาปีที่ 6 โดยทั้ง 4 แห่งเป็นโรงเรียนขนาดเล็กที่มีนักเรียน 10 คนต่อระดับชั้น ดังนั้น หากนับรวมทั้ง 9 ระดับชั้น (ตั้งแต่อนุบาลจนถึงประถมศึกษาปีที่ 6) จะมีนักเรียนทั้งสิ้น 90 คนต่อโรงเรียน ซึ่งจากเกณฑ์ของ สพฐ. ที่กำหนดสัดส่วนครูไว้ที่ครู 1 คนต่อนักเรียน 20 คน โรงเรียนทั้ง 4 แห่งจะได้รับการจัดสรรครูเพียงโรงเรียนละ 5 คน ซึ่งจำนวนดังกล่าวไม่ครบจำนวนชั้นเรียนที่มีการเรียนการสอน หรือมีครูเฉลี่ยเพียง 0.55 คนต่อระดับชั้น ซึ่งไม่เพียงพอต่อการจัดการเรียนการสอนให้มีประสิทธิภาพ แต่หลังจากที่มีการจัดเครือข่ายโรงเรียนขนาดเล็ก และมีการย้ายนักเรียนในระดับชั้นเดียวกันไปเรียนรวมกันแล้ว จำนวนครูเฉลี่ยต่อระดับชั้นเรียนจะมีมากขึ้นเป็น 1.6-2.5 คนต่อระดับชั้นเรียน

โดยวิธีการนี้ นักเรียนที่กำลังเรียนอยู่ในโรงเรียนภายในเครือข่าย จะต้องสลับเปลี่ยนไปเรียนยังโรงเรียนอื่น ๆ ตามช่วงชั้นที่แต่ละโรงเรียนได้แบ่งไว้ และจะกลับมาเรียน

รูปที่ 4 จำนวนนักเรียนในแต่ละระดับชั้น และจำนวนครูเฉลี่ยต่อระดับชั้น ก่อนและหลังการจัดเครือข่าย



ยังโรงเรียนเดิมอีกครั้งเมื่อถึงช่วงชั้นที่โรงเรียนนั้นรับผิดชอบจัดการเรียนการสอน อย่างไรก็ตาม หัวใจหลักของการสร้างเครือข่ายโรงเรียนขนาดเล็กอยู่ที่การคมนาคมขนส่งนักเรียนไปยังโรงเรียนอื่นๆ ภายในเครือข่าย ซึ่งสำหรับเรื่องนี้ ทางชุมชนหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจมีบทบาทในการสนับสนุนเรื่องค่าใช้จ่าย หรือการจัดให้มีพาหนะอำนวยความสะดวกในการเดินทางที่เหมาะสมและปลอดภัยแก่เด็กนักเรียน

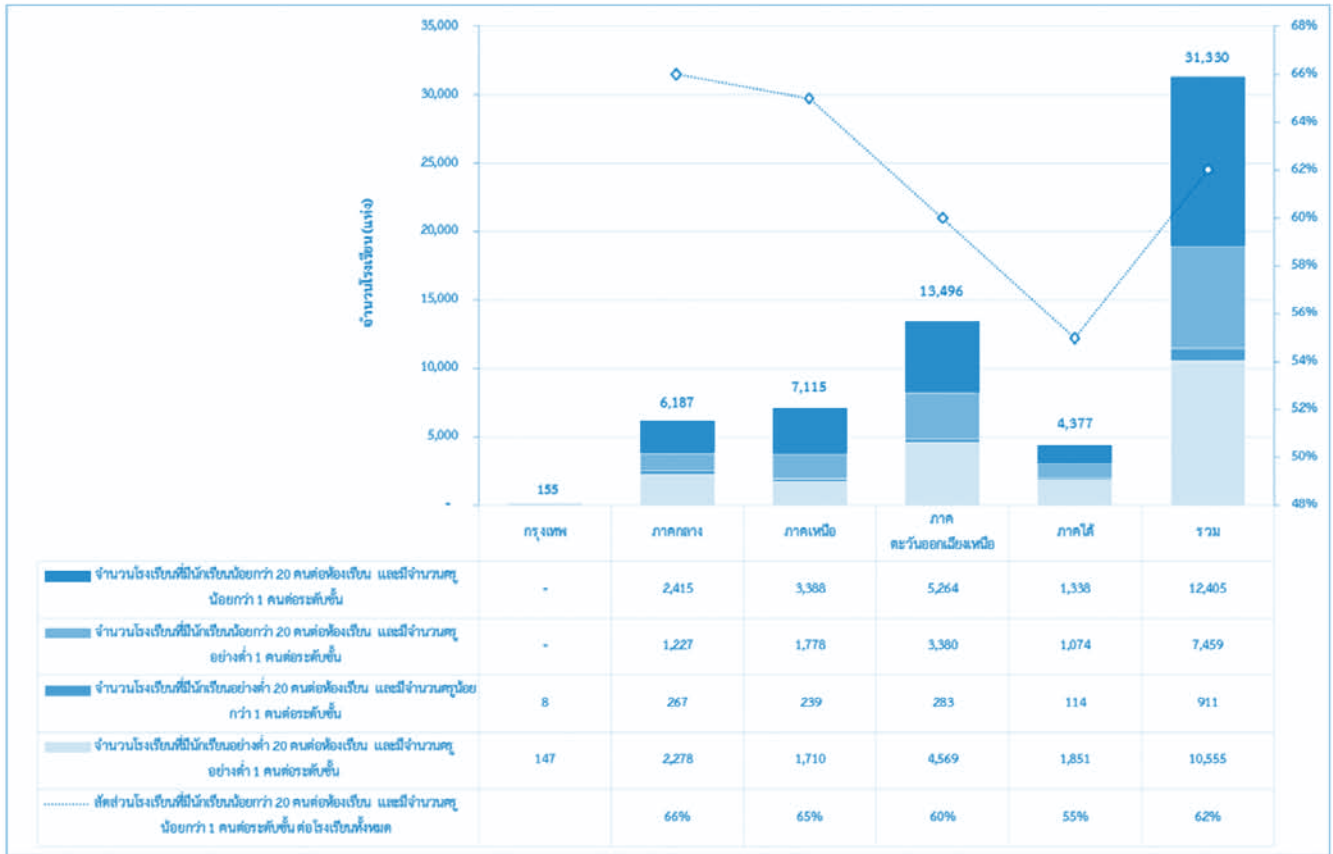
วิธีการสร้างเครือข่ายโรงเรียนขนาดเล็กตามแนวทางดังกล่าว นอกจากที่โรงเรียนขนาดเล็กแต่ละแห่งจะได้รับประโยชน์ในแง่ของการบริหารจัดการทรัพยากรทางการศึกษาอย่างคุ้มค่ามากขึ้นแล้ว เด็กนักเรียนยังได้รับประโยชน์จากการที่ได้เรียนในชั้นเรียนที่มีครูครบชั้น ซึ่งจะทำการเรียนของนักเรียนมีความต่อเนื่องและมีคุณภาพเพิ่มมากขึ้น นอกจากนี้ การที่ห้องเรียนในแต่ละระดับชั้นใหญ่ขึ้นยังทำให้

เด็กนักเรียนมีการปฏิสัมพันธ์กับเพื่อนร่วมชั้นในวัยเดียวกันมากขึ้น ซึ่งส่งผลทำให้เด็กสามารถแลกเปลี่ยนประสบการณ์และสร้างเครือข่ายความสัมพันธ์กับเพื่อนในท้องถิ่นเดียวกันมากขึ้น

5. การรวมเครือข่ายโรงเรียนขนาดเล็ก

ในลำดับแรก เริ่มต้นจากการนิยามความหมายของโรงเรียนขนาดเล็ก ซึ่งจะใช้นิยามที่ต่างไปจาก สพฐ. ที่ได้กำหนดให้โรงเรียนขนาดเล็กคือโรงเรียนที่มีนักเรียนน้อยกว่า 120 คน สำหรับงานศึกษาที่กำหนดให้โรงเรียนที่มีจำนวนนักเรียนน้อยกว่า 20 คนต่อระดับชั้นเป็นโรงเรียนขนาดเล็ก ซึ่งการนิยามในลักษณะดังกล่าวจะสอดคล้องกับเกณฑ์ของ สพฐ. ในเรื่องการทำหนดสัดส่วนครูไว้ที่ครู 1 คนต่อนักเรียน 20 คน

รูปที่ 5 ประเภทของโรงเรียนแบ่งตามจำนวนนักเรียน และครูต่อชั้นเรียน จำแนกตามภูมิภาค



ที่มา: วิเคราะห์โดยคณะผู้วิจัย

จากนิยามดังกล่าว พบว่า ในปี 2557 มีโรงเรียนขนาดเล็กหรือโรงเรียนที่มีจำนวนนักเรียนน้อยกว่า 20 คนต่อห้องเรียน มากถึง 19,864 แห่ง⁵ และในจำนวนนี้เป็นโรงเรียนที่มีครูน้อยกว่า 1 คนต่อระดับชั้น มากถึง 12,405 แห่ง โดยภาคตะวันออกเฉียงเหนือเป็นพื้นที่ที่มีโรงเรียนลักษณะดังกล่าวมากที่สุด จำนวนกว่า 5,264 แห่ง (ตามรูปที่ 5)

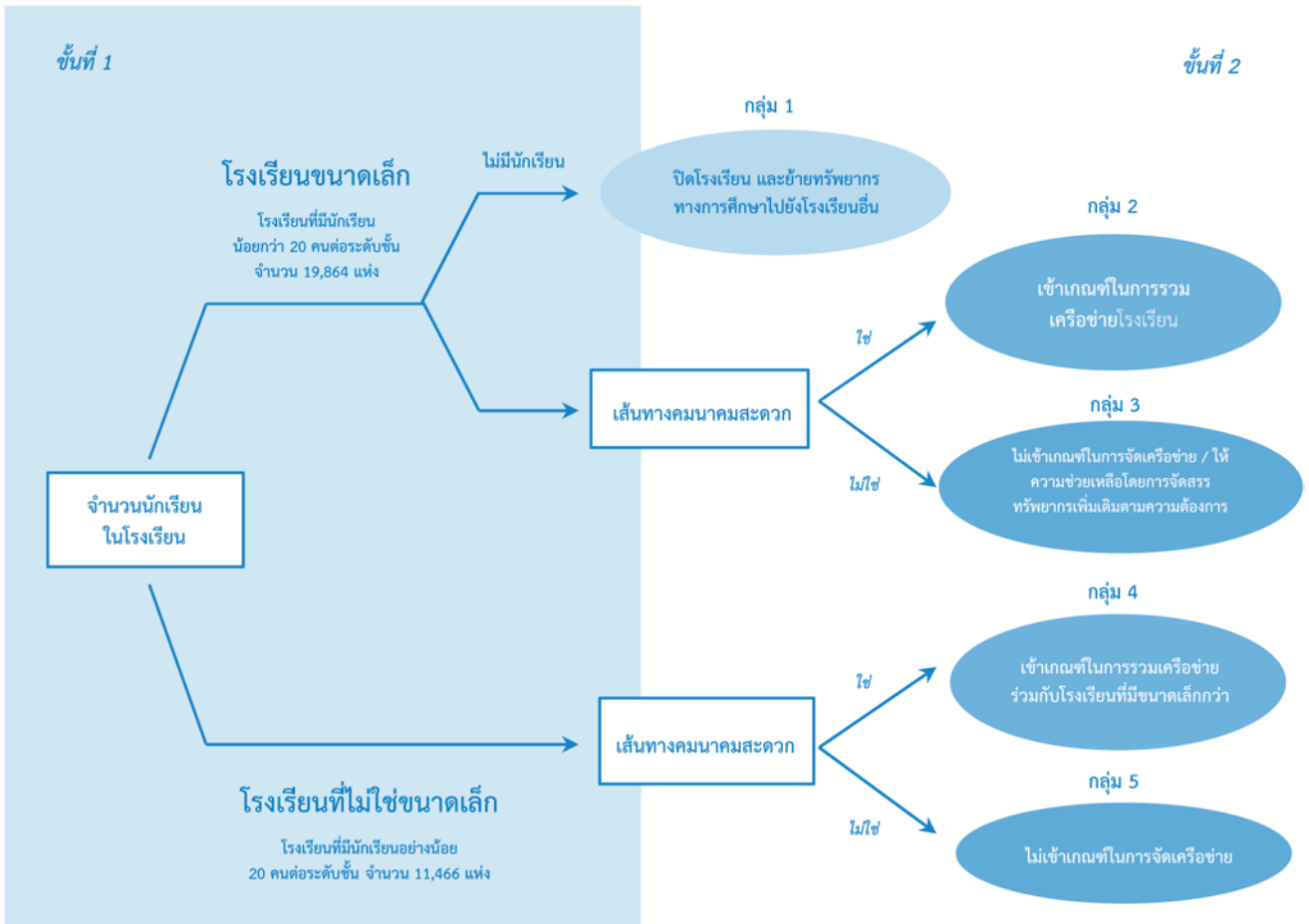
ลำดับต่อไปเป็นการจำแนกประเภทของโรงเรียนในสังกัด สพฐ. ตามขนาดของจำนวนนักเรียน และลักษณะที่ตั้งของโรงเรียน สำหรับการแบ่งด้านขนาด ได้อาศัยนิยาม

⁵ จากการศึกษาข้อมูลเบื้องต้น พบว่าในปัจจุบันมีนักเรียนที่ศึกษาอยู่ในโรงเรียนขนาดเล็กตามนิยามของคณะผู้วิจัยมากถึง 1,023,012 คน จากนักเรียนทั่วประเทศ 7,177,563 คน หรือคิดเป็นร้อยละ 14 ของนักเรียนทั้งหมด โดยในจำนวนนี้มีนักเรียนที่ศึกษาอยู่ในระดับประถมศึกษา 30,559 คน หรือคิดเป็นร้อยละ 47 ของนักเรียนที่ศึกษาอยู่ในระดับประถมศึกษาทั่วประเทศจำนวน 64,958 คน

ที่ได้กล่าวไว้ข้างต้นเป็นเกณฑ์ในการแบ่ง ซึ่งสามารถแบ่งโรงเรียนออกเป็น 2 กลุ่ม คือ 1) กลุ่มโรงเรียนขนาดเล็ก (โรงเรียนที่มีจำนวนนักเรียนน้อยกว่า 20 คนต่อระดับชั้น) และ 2) กลุ่มโรงเรียนที่ไม่ใช่โรงเรียนขนาดเล็ก (โรงเรียนที่มีจำนวนนักเรียนอย่างต่ำ 20 คนต่อระดับชั้น) จากนั้นจึงแบ่งโรงเรียนทั้งสองกลุ่มตามลักษณะพื้นที่ที่ตั้งของโรงเรียน (ดูรูปที่ 6) โดยภายหลังจากที่จัดจำแนกโรงเรียนออกตามขนาดของจำนวนนักเรียน และลักษณะที่ตั้งของโรงเรียนแล้ว จะสามารถแบ่งโรงเรียนออกเป็น 5 กลุ่ม ดังต่อไปนี้

กลุ่มที่ 1 โรงเรียนที่ไม่มีนักเรียนศึกษาอยู่เลย สำหรับโรงเรียนกลุ่มนี้ควรมีการยุบรวม และย้ายทรัพยากรทางการศึกษาต่างๆ เช่น งบประมาณ และ/หรือ บุคลากรทางการศึกษา ไปยังโรงเรียนอื่นในพื้นที่ใกล้เคียง ซึ่งแนวทางดังกล่าวสามารถทำได้ง่าย และทำได้เลย เนื่องจากไม่มีนักเรียนที่ได้รับผลกระทบจากการยุบรวม

รูปที่ 6 การแบ่งประเภทโรงเรียนตามจำนวนนักเรียน และลักษณะที่ตั้งของโรงเรียน



กลุ่มที่ 2 โรงเรียนขนาดเล็กที่ตั้งอยู่ในพื้นที่ที่มีเครือข่ายการคมนาคมที่สะดวก โรงเรียนในกลุ่มนี้เป็นโรงเรียนที่เข้าเกณฑ์ในการจัดเครือข่ายกับโรงเรียนอื่นๆ ได้ อย่างไรก็ตามจะต้องคำนึงถึงระยะห่างระหว่างโรงเรียนภายในเครือข่ายที่ไม่ไกลกันมากจนเกินไป และสามารถเดินทางถึงกันได้โดยไม่ยากลำบาก ซึ่งในการศึกษาครั้งนี้ คณะผู้วิจัยตั้งเกณฑ์ระยะห่างของโรงเรียนภายในเครือข่ายไม่เกิน 10 กิโลเมตร

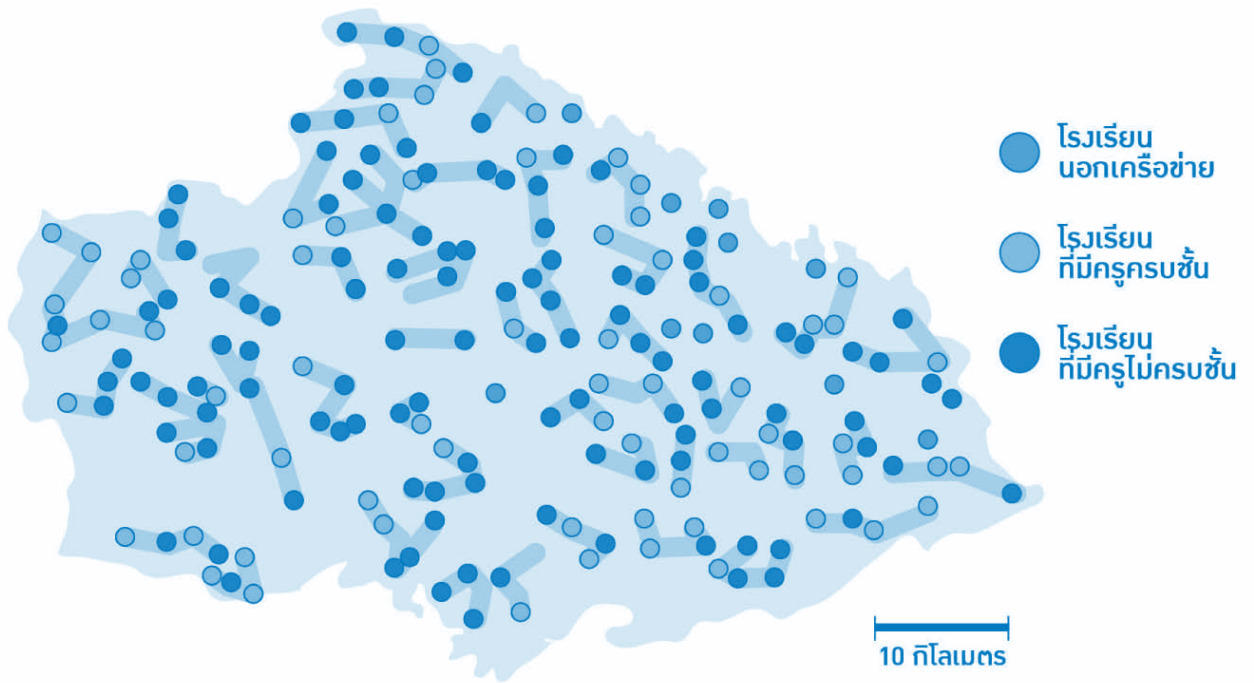
กลุ่มที่ 3 โรงเรียนขนาดเล็กที่ตั้งอยู่ในพื้นที่ห่างไกลหรือมีการคมนาคมขนส่งที่ยากลำบาก รวมไปถึงโรงเรียนที่อยู่ในพื้นที่สูง สำหรับโรงเรียนในกลุ่มนี้เป็นโรงเรียนที่ไม่เข้าเกณฑ์ในการรวมเครือข่ายกับโรงเรียนอื่นๆ เพราะมีอุปสรรคในการเดินทางระหว่างโรงเรียนภายในเครือข่าย ด้วยเหตุนี้ การช่วยเหลือหรือการสนับสนุนโรงเรียนกลุ่มนี้จึงอาจทำได้โดยการจัดสรรทรัพยากรเพิ่มเติมตามที่โรงเรียนกลุ่ม

นี้ต้องการ

กลุ่มที่ 4 โรงเรียนที่ไม่ใช่โรงเรียนขนาดเล็กและไม่ได้ตั้งอยู่ในพื้นที่ห่างไกล เป็นกลุ่มที่เข้าเกณฑ์ในการรวมเครือข่ายกับโรงเรียนขนาดเล็กในกลุ่มที่ 2 ถึงแม้ว่าโรงเรียนในกลุ่มนี้จะไม่ใช่โรงเรียนขนาดเล็กที่มีปัญหาขาดแคลนทรัพยากรทางการศึกษา แต่โรงเรียนกลุ่มนี้สามารถเป็นตัวช่วยในการยกระดับประสิทธิภาพในการใช้ทรัพยากรของโรงเรียนขนาดเล็กได้ โดยการเข้าร่วมเครือข่ายกับโรงเรียนขนาดเล็กและจัดสรรทรัพยากรทางการศึกษาร่วมกัน ในลักษณะของ “โรงเรียนพี่เลี้ยง”

กลุ่มที่ 5 โรงเรียนที่ไม่ใช่โรงเรียนขนาดเล็กและตั้งอยู่ในพื้นที่ห่างไกล สำหรับโรงเรียนในกลุ่มนี้ไม่เข้าเกณฑ์ในการรวมเครือข่ายกับโรงเรียนอื่นๆ เพราะจะทำให้มีอุปสรรคในการเดินทางภายในเครือข่าย ทั้งนี้ โรงเรียนกลุ่มนี้อาจไม่

รูปที่ 7 การจัดกลุ่มเครือข่ายโรงเรียนขนาดเล็กกรณีตัวอย่างจังหวัดอุบลราชธานี



ที่มา: จัดทำโดยคณะผู้วิจัย

ประสบปัญหาการขาดแคลนทรัพยากรทางการศึกษามากนัก เพราะไม่ใช่โรงเรียนที่มีขนาดเล็ก จึงน่าจะมียุทธศาสตร์อุดหนุนรายหัวมากเพียงพอกับความต้องการ

กล่าวโดยสรุป โรงเรียนที่สามารถนำมาจัดเครือข่ายได้คือโรงเรียนที่อยู่ใน “กลุ่มที่ 2” ซึ่งเป็นโรงเรียนขนาดเล็กและตั้งอยู่ในพื้นที่ที่มีการคมนาคมสะดวก สามารถเดินทางไปยังโรงเรียนแห่งอื่นๆ ในบริเวณใกล้เคียงได้ โดยการจัดเครือข่ายจะเริ่มต้นจากการเลือกโรงเรียนที่มีจำนวนนักเรียนต่อระดับชั้นน้อยที่สุด และค้นหาโรงเรียนขนาดเล็ก (โรงเรียนที่อยู่ในกลุ่มที่ 2) ที่อยู่ในรัศมี 10 กิโลเมตร เพื่อรวมเข้าเป็นเครือข่ายเดียวกัน โดยถ้าหากรวมเครือข่าย โรงเรียนในกลุ่มที่ 2 ในรัศมี 10 กิโลเมตรเรียบร้อยแล้ว ยังมีจำนวนนักเรียนรวมในเครือข่ายน้อยกว่า 500 คน (ซึ่งเป็นระดับนักเรียนที่เหมาะสมที่สุด) ก็จะนำโรงเรียนในกลุ่มที่ 4 หรือโรงเรียนขนาดใหญ่ที่ตั้งอยู่ในพื้นที่ที่มีการคมนาคมสะดวกในรัศมี 10 กิโลเมตรเข้ามารวมในเครือข่ายด้วย ทั้งนี้ ในการรวมเครือข่ายโรงเรียนขนาดเล็ก

มีเป้าหมายเชิงเทคนิคที่คาดหวัง คือ

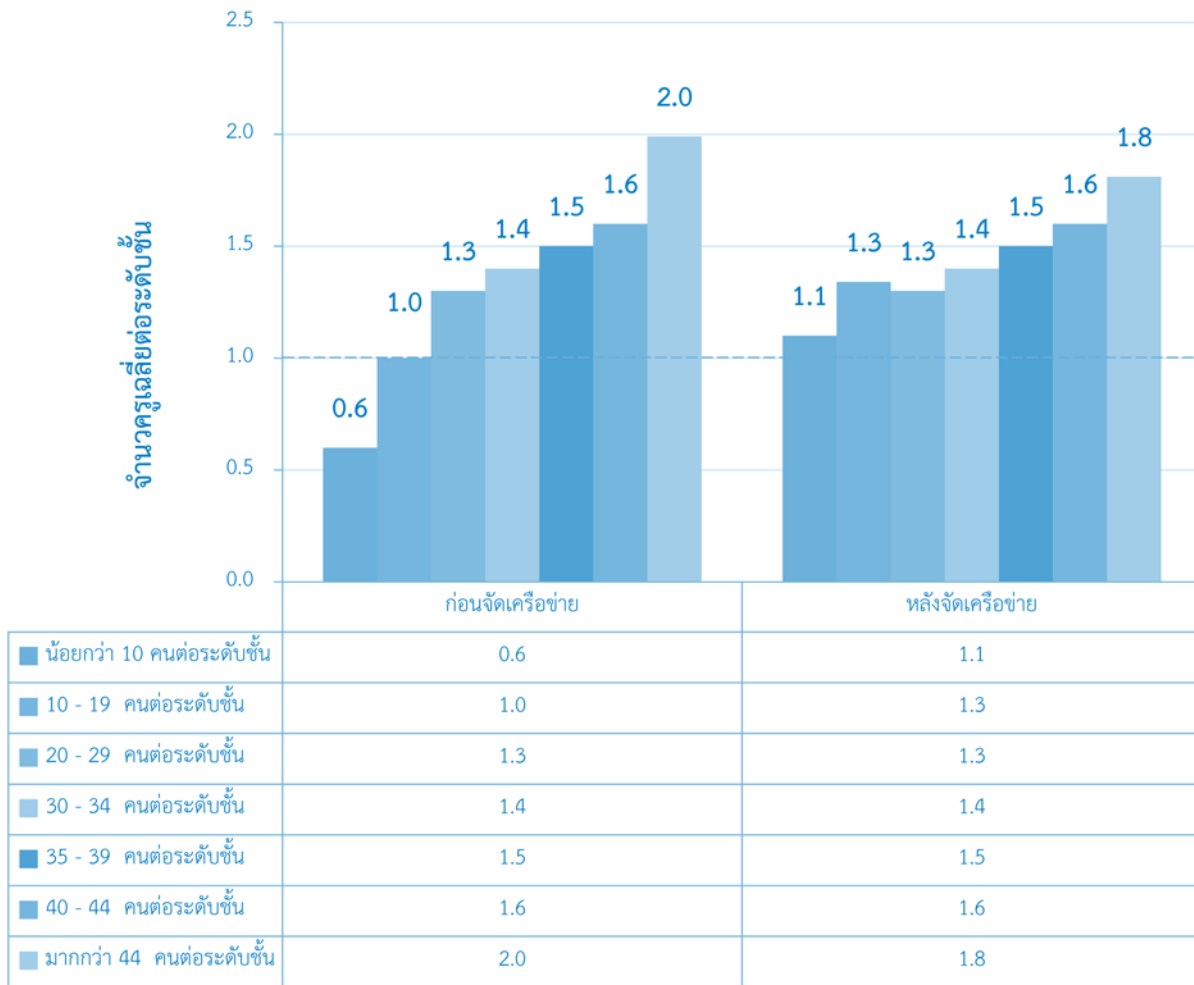
มีจำนวนนักเรียนรวมภายหลังจากการจัดเครือข่ายแล้วเกินกว่า 500 คนต่อเครือข่าย

มีจำนวนนักเรียนเฉลี่ยภายหลังจากการจัดเครือข่ายแล้วมากกว่า 20 คนต่อระดับชั้น

อย่างไรก็ตาม ทั้งสองเป้าหมายนี้เป็นเพียงเป้าหมายที่คณะผู้ศึกษาคาดหวังให้เกิดขึ้นในการจัดเครือข่าย แต่ไม่ใช่เป้าหมายสุดท้าย กล่าวคือ สามารถอนุโลมได้ หากไม่มีโรงเรียนขนาดเล็กในรัศมี 10 กิโลเมตรที่อาจนำเข้ามารวมในเครือข่ายได้แล้ว

รูปที่ 7 เป็นตัวอย่างแบบจำลองการจัดเครือข่ายของโรงเรียนขนาดเล็กในเขตพื้นที่การศึกษาที่ 1 จังหวัดอุบลราชธานี ตามแนวทางเดียวกันกับแก่งจันทร์โมเดล จะเห็นได้ว่ามีโรงเรียนจำนวน 200 แห่งจากทั้งหมดประมาณ 210 แห่ง ที่สามารถจัดเครือข่ายได้ รวม 55 เครือข่าย ซึ่ง

รูปที่ 8 จำนวนครูเฉลี่ยต่อระดับชั้น จำแนกตามระดับจำนวนนักเรียน ก่อนและหลังการจัดเครือข่ายโรงเรียนขนาดเล็ก



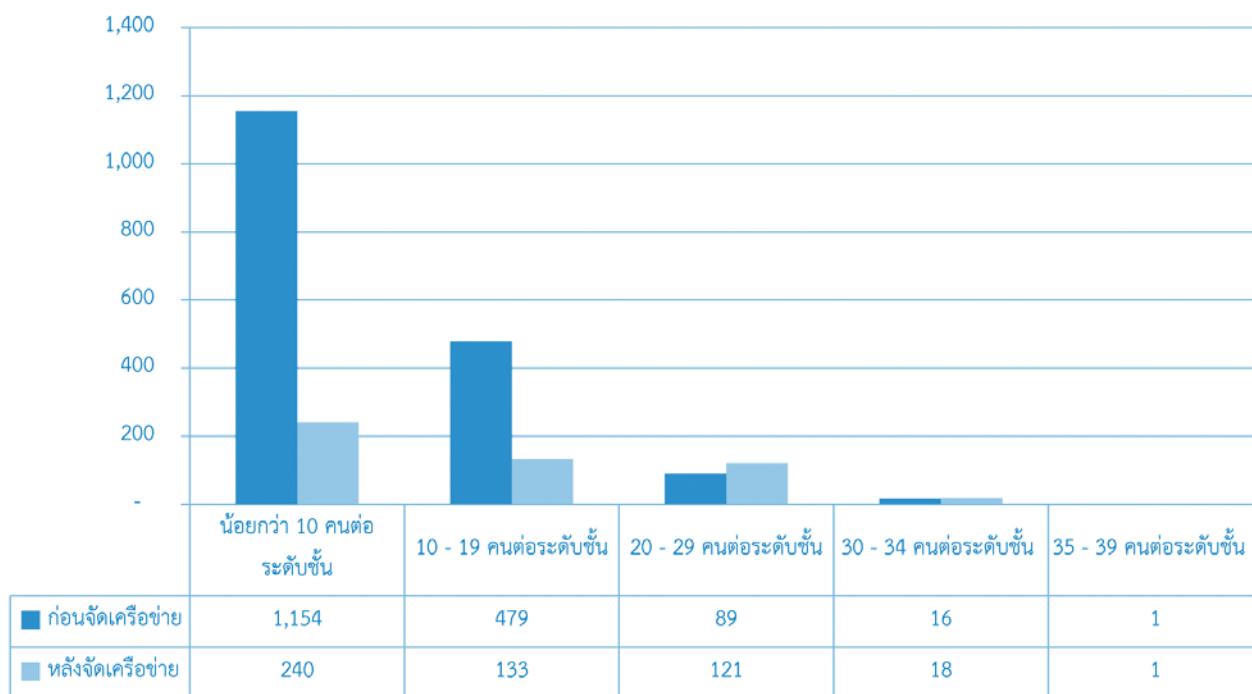
ที่มา: วิเคราะห์โดยคณะผู้วิจัย

แต่ละเครือข่ายมีระยะห่างระหว่างโรงเรียนไม่ไกลเกินกว่า 10 กิโลเมตร มีจำนวนนักเรียนโดยเฉลี่ย 276 คน และมีครูเฉลี่ย 24 คน หลังจากการจัดเครือข่ายแล้ว พบว่ามีจำนวนครูเฉลี่ยประมาณ 2 คนต่อห้อง (จำกัดนักเรียนไว้ที่ 30 คนต่อห้อง) สำหรับอีก 10 โรงเรียนที่อยู่นอกเครือข่ายเนื่องจากการเดินทางไปยังโรงเรียนใกล้เคียงที่ไม่สะดวก ควรได้รับทรัพยากรทางการศึกษาเพิ่มเติม อนึ่ง การจัดเครือข่ายเพื่อใช้ทรัพยากรร่วมกันไม่ได้เพียงลดปัญหาครูไม่ครบชั้นเท่านั้น แต่ยังสามารถลดงบประมาณบุคลากรครูได้เฉลี่ยประมาณ 1.6 หมื่นล้านบาทต่อปี

6. ผลลัพธ์จากการรวมเครือข่ายโรงเรียนขนาดเล็ก

คณะผู้ศึกษาได้วิเคราะห์เปรียบเทียบสถานการณ์ครูของโรงเรียนขนาดเล็กก่อนและหลังการรวมเครือข่าย โดยจำลองสถานการณ์ให้การรวมเครือข่ายโรงเรียนขนาดเล็กสำเร็จตามเงื่อนไขที่วางไว้ข้างต้น ซึ่งจากผลการวิเคราะห์เชิงเปรียบเทียบ พบว่า ภายหลังจากที่มีการรวมเครือข่ายโรงเรียนขนาดเล็ก จำนวนครูเฉลี่ยของระดับชั้นเรียนขนาดเล็กต่างๆ เพิ่มขึ้น (ดูจากรูปที่ 8) ดังนี้

รูปที่ 9 จำนวนโรงเรียนที่มีคะแนนสอบ O-net ในระดับต่ำ ก่อนและหลังการจัดเครือข่ายโรงเรียนขนาดเล็ก



ที่มา: วิเคราะห์โดยคณะผู้วิจัย

จำนวนครูเฉลี่ยต่อระดับชั้นของชั้นเรียนที่มีนักเรียนน้อยกว่า 10 คน เพิ่มขึ้น จากเดิมที่มีครู 0.6 คนต่อระดับชั้น เป็น 1.1 คนต่อระดับชั้นหลังจากที่มีการรวมเครือข่าย

จำนวนครูเฉลี่ยต่อระดับชั้น ของชั้นเรียนที่มีนักเรียน 10-19 คนต่อระดับชั้น เพิ่มขึ้น จาก 1.0 คนต่อระดับชั้น เป็น 1.3 คนต่อระดับชั้นหลังจากที่มีการรวมเครือข่าย

ผลลัพธ์เชิงประจักษ์ดังกล่าวแสดงให้เห็นว่า การรวมเครือข่ายโรงเรียนขนาดเล็กสามารถแก้ปัญหาครูไม่ครบชั้นเรียนได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยภายหลังจากที่มีการจัดเครือข่ายแล้ว ไม่มีระดับชั้นเรียนใดที่มีครูไม่ครบชั้น หรือมีจำนวนครูเฉลี่ยต่ำกว่า 1 คนต่อระดับชั้นเลย

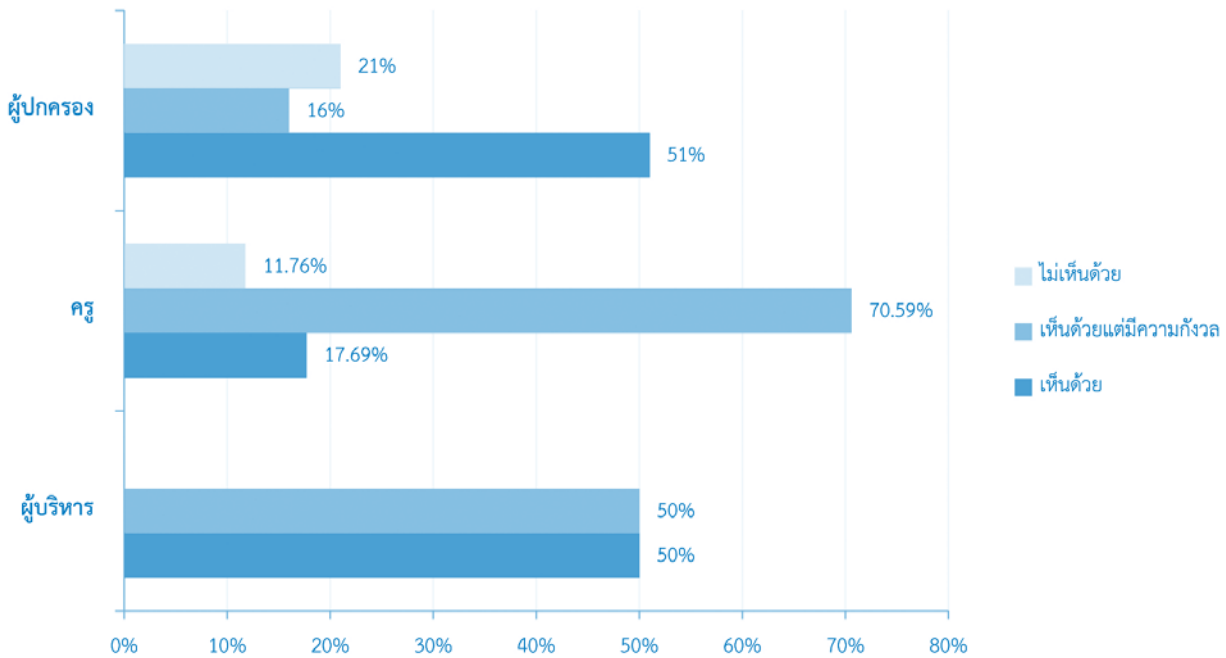
นอกจากการรวมเครือข่ายโรงเรียนขนาดเล็กจะส่งผลทำให้จำนวนครูต่อชั้นเรียนเพิ่มมากขึ้นแล้ว ยังส่งผลทำให้เด็กนักเรียนมีผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาเพิ่มขึ้นอีกด้วย รูปที่ 9 แสดงจำนวนโรงเรียนที่มีผลการทดสอบ O-net ในระดับต่ำ (ต่ำกว่าเปอร์เซ็นต์ไทล์ที่ 10 ของโรงเรียนทั้งหมด) ช่วงก่อนและหลังจากที่มีการจัดเครือข่าย โดยจากภาพจะเห็นได้

ว่าโรงเรียนที่ติดอยู่ใน “กลุ่มคะแนนต่ำ” มีจำนวนลดลงหลังจากที่มีการจัดเครือข่ายแล้ว โดยเฉพาะโรงเรียนที่มีจำนวนนักเรียนเฉลี่ยต่อชั้นเรียนน้อยกว่า 10 คน เป็นกลุ่มโรงเรียนที่หลุดจาก “กลุ่มคะแนนต่ำ” มากถึง 914 แห่ง หรือลดลงจากเดิมกว่าร้อยละ 80

7. ทัศนคติของชุมชน และท้องถิ่น ต่อการสร้างเครือข่ายโรงเรียนขนาดเล็ก

สังคมไทยอ่อนไหวกับประเด็นเรื่องโรงเรียนขนาดเล็ก และมักมีทัศนคติแง่ลบในลักษณะเหมารวมกับนโยบายใดๆ ที่อาจส่งผลต่อความเป็นไปของโรงเรียนกลุ่มดังกล่าว ทั้งนี้อาจเป็นเพราะคนในสังคมยังคงติดอยู่กับภาพ “การยุบรวมโรงเรียนขนาดเล็ก” ซึ่งเป็นนโยบายหลักในการแก้ปัญหาโรงเรียนขนาดเล็กในช่วงเวลาที่ผ่านมา อย่างไรก็ตาม แนวทางการรวมเครือข่ายโรงเรียนขนาดเล็กเป็นข้อเสนอที่มีลักษณะประนีประนอมมากกว่า และหลีกเลี่ยงประเด็น

รูปที่ 10 ผลสำรวจความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้ ต่อการรวมเครือข่ายโรงเรียนขนาดเล็ก



ที่มา: เก็บข้อมูลโดยคณะผู้วิจัย

ทางการเมืองเรื่องอำนาจ กล่าวคือ แนวทางในการรวมกลุ่มโรงเรียนยังคงไว้ซึ่งอำนาจในการบริหารงาน และสถานภาพของโรงเรียนขนาดเล็ก

คณะผู้ศึกษาได้สำรวจทัศนคติผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่มีต่อแนวทางการรวมเครือข่ายโรงเรียนขนาดเล็ก โดยจากผลการสำรวจ พบว่า ผู้ปกครองกว่าครึ่งหนึ่ง หรือร้อยละ 51 เห็นด้วยกับแนวทางการรวมเครือข่ายโรงเรียนขนาดเล็ก ในขณะที่ครูส่วนใหญ่แม้ว่าจะเห็นด้วยกับแนวทางการรวมเครือข่ายโรงเรียน แต่ยังคงมีความกังวลอยู่ ส่วนทางด้านผู้บริหารโรงเรียนครึ่งหนึ่งเห็นด้วยกับแนวทางดังกล่าว และอีกครึ่งหนึ่งเห็นด้วยแต่ยังมีข้อกังวลอยู่ (ดูจากรูปที่ 10)

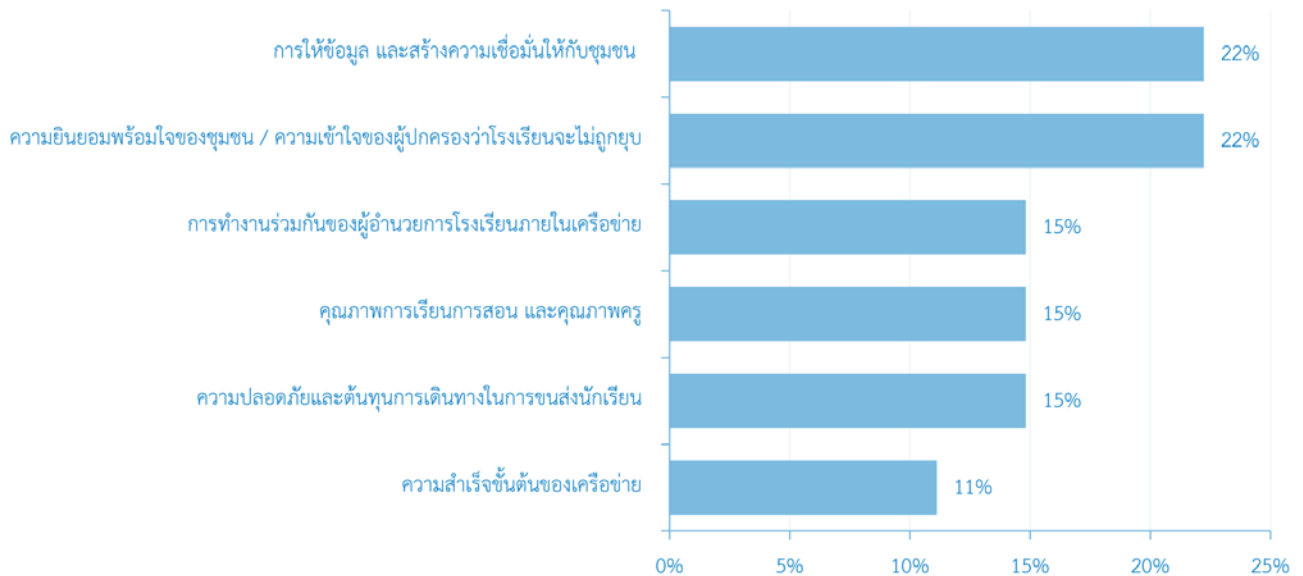
นอกจากนี้ คณะผู้ศึกษายังได้สำรวจความคิดเห็นของผู้บริหารและครูต่อปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จในการสร้างเครือข่ายโรงเรียนขนาดเล็ก โดยผลการสำรวจแสดงให้เห็นว่า ผู้บริหารและครูมีความเชื่อว่า “การให้ข้อมูลข่าวสารกับชุมชน” และ “ความเข้าใจของผู้ปกครองว่าโรงเรียนจะไม่ถูกยุบ” เป็นปัจจัยหลักที่ทำให้การรวมเครือข่ายโรงเรียนประสบความสำเร็จ ทั้งนี้ เรื่อง “การทำงานร่วมกันของผู้

อำนวยการโรงเรียนภายในเครือข่าย” “คุณภาพการเรียนการสอน คุณภาพครู” และ “ความปลอดภัยในการเดินทางของนักเรียน” ก็เป็นปัจจัยที่มีความสำคัญที่ทำให้การรวมเครือข่ายโรงเรียนประสบความสำเร็จเช่นกัน (ดูรูปที่ 11)

8. บทสรุป และข้อเสนอ

แนวทางการสร้างเครือข่ายโรงเรียนขนาดเล็ก ควรเริ่มต้นจากการทำความเข้าใจกับ “ผู้ปกครอง” และ “ชุมชน” โดยชี้ให้เห็นถึงผลประโยชน์ที่เด็กนักเรียนจะได้รับจากการเข้าร่วมเครือข่าย ในขณะที่ฝั่ง “ผู้บริหารโรงเรียน” และ “ครู” ควรยึดเป้าหมายในด้านผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาของนักเรียนเป็นหลัก และมุ่งประสานความร่วมมือกับผู้บริหารโรงเรียนขนาดเล็กในบริเวณใกล้เคียงเพื่อเป็นจุดเริ่มต้นที่ดีในการจัดตั้งเครือข่ายโรงเรียนในลำดับต่อไป ทั้งนี้ ภาครัฐหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจเข้ามามีบทบาทในด้านการจัดหาพาหนะ หรือสนับสนุนค่าใช้จ่ายด้านการเดินทางขนส่งระหว่างโรงเรียนภายในเครือข่าย เนื่องจากหัวใจสำคัญของแนวทางดังกล่าว

รูปที่ 11 ผลสำรวจความคิดเห็นของผู้บริหารและครู ต่อปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จในการสร้างเครือข่ายโรงเรียนขนาดเล็ก



นี่คือการเคลื่อนย้ายนักเรียนไปยังโรงเรียนต่างๆ ภายในเครือข่าย ด้วยความสะดวก และปลอดภัย

เอกสารอ้างอิง

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน กระทรวงศึกษาธิการ และ สำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (องค์การมหาชน). ม.ป.ป. การบริการจัดการโรงเรียนขนาดเล็กเพื่อรองรับการปฏิรูปการศึกษาในทศวรรษที่สอง. กรุงเทพฯ: สำนักนโยบายและแผนการศึกษาขั้นพื้นฐาน.

Department of Economic and Social Affairs. 2014. The World Population Prospects: The 2012 Revision. Retrieved on November 2014 from <http://esa.un.org/unpd/wpp/index.htm>.

International Futures at the Pardee Center. 2014. Retrieved on November 2014 from http://www.ifs.du.edu/ifs/frm_CountryProfile.aspx?Country=TH.

Lathapipat, D. 2014. *A Study on Closing the School Performance Gap through Better Public Resource Allocation: Thailand*. Forthcoming. Bangkok: World Bank.

Nieto, S. and R. Ramos. 2013. *Decomposition of differences in PISA results in middle income countries*. Background paper prepared for the education for all global monitoring report 2013/4, teaching and learning: achieving quality for all.

Office of the Education Council. 2013. *Statistic of Thailand Education year 2012-2013*. Retrieved on Nov 2014 from http://www.onec.go.th/onec_backoffice/uploads/Book/1361-file.pdf.

Office of the Basic Education Commission. *Number of schools under OBEC year 2005*. Retrieved on November 2014 from http://doc.obec.go.th/doc/web_doc48/school48.htm.

Office of the Basic Education Commission and Office for



National Education Standards and Quality Assessment. 2012. *Management of small schools, Thailand.*

Pinyakong, K., P. Viraslip, and U. Somboon. 2007. *Development of Private Secondary Schools in Thailand.* Research paper for United Nations: Education and Scientific and Cultural Organization and International Institute for Educational Planning.

Prasartkul, Pramote and Patama Vapattanawong. 2012. "Birth," *Thai Health 2012.* Retrieved on November 2014 from http://www.hiso.or.th/hiso/picture/reportHealth/ThaiHealth2012/eng2012_4.pdf.

Thailand Development Research Institute. 2013. *Strategies for reforming basic education, Thailand.* Research paper for the Office of The Basic Education Commission.