

คอลัมน์ “อาหารสมอง”
กรุงเทพธุรกิจ
อังคาร 27 มี.ค. 2561

ข้อเสนอ “พื้นที่การศึกษาพิเศษ”

วารกรณ์ สามโกเศศ
(รวม 4 หน้า)

ทุกคนรู้ว่าการศึกษาไทยมีปัญหาและพยายามแก้ไขกันในหลายรูปแบบอยู่ในปัจจุบัน ได้ผลบ้าง ยังไม่ได้ผลบ้าง ส่วนใหญ่เป็นโครงการระดับย่อยนำร่อง ทั้งนี้เนื่องจากเรามีโรงเรียนในความดูแลของ สพฐ. ประมาณ 30,000 โรงเรียนอยู่ทั่วประเทศมีนักเรียนที่ต้องรับผิดชอบกว่า 9 ล้านคน การแก้ไขทันทีทั้งระบบจึงเป็นเรื่องที่ยากและมีความซับซ้อนเป็นอันมาก ขณะนี้มีข้อเสนอใหม่เป็นโครงการนำร่องในระดับจังหวัดซึ่งน่าสนใจมาก

โครงการนี้มีลักษณะที่เรียกว่าเป็น sandbox สำหรับปฏิรูปการศึกษาไทย กล่าวคือเป็นการทดลองโดยที่จะไม่มีผลกระทบต่อส่วนอื่นของการศึกษา sandbox คือกล่องทรายที่เด็กเล่นตามจินตนาการ โดยทรายกระเด็นอยู่ภายใต้กล่องเท่านั้น ปัจจุบันทั่วโลกใช้วิธีนี้ในการทดลองโครงการใหม่ในระดับหนึ่งก่อนเพื่อให้แน่ใจว่าเมื่อเปลี่ยนแปลงใหญ่แล้วจะประสบผลสำเร็จ เช่น ธนาคารแห่งประเทศไทยอนุญาตผ่อนปรนให้บางธนาคารทำธุรกรรมโดยใช้ระบบ prompt pay ผ่าน QR code และเมื่อเห็นแล้วว่าเป็นประโยชน์ก็ขยายไปยังทุกธนาคาร

ข้อเสนอ นี้ จะมี sandbox ปฏิรูป การ ศึกษา โดยใช้ พื้นที่ เป็น หลัก ใน 6 จังหวัด จาก 6 ภาค โดยมุ่งให้มีกฎระเบียบอย่างแตกต่างจากที่เหลือ หากได้ผลก็จะนำไปใช้กับพื้นที่อื่นๆของประเทศไทยต่อไป แผนการต่าง ๆ ได้ลงไปถึงรายละเอียดพอควร ดร.สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์ แห่ง TDRI และ ผู้ห่วงใยสนใจการศึกษาไทยหลายคนได้หารือซัดเกล้าและหารือ “ผู้ใหญ่” ของบ้านเมืองไปแล้วบ้าง ตอนนี้อยู่ที่ความเห็นของสังคมไทยว่าจะเอาด้วยหรือไม่

โครงการนี้เป็นไปตามวิถีคิดของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการในปัจจุบัน นายแพทย์ ธีระเกียรติ เจริญเศรษฐศิลป์ ที่ต้องการนวัตกรรมในการแก้ไขปัญหาการศึกษาซึ่งกระทรวงก็ได้ทำไปแล้ว

หลายเรื่อง ข้อเสนอนี้แท้จริงมีมานานพอสมควร แต่เพิ่งได้รับการขัดเกลาให้เป็นรูปร่างจากงาน
ศึกษาวิจัยของ TDRI ใน 4-5 ปี ที่ผ่านมา ขอนำเสนอตามประเด็นต่อไปนี้

(1) เหตุที่ต้องมีกฎหมายพิเศษเพื่อสร้างพื้นที่การศึกษาพิเศษใน 6 จังหวัด ต้องการ
หลักประกันความต่อเนื่องเมื่อเปลี่ยนรัฐบาล ทดลองสร้างระบบใหม่โดยไม่ติดขัดกฎหมายเดิมที่มีอยู่ หาก
ไม่เป็นกฎหมายใหม่กฎระเบียบเดิมจะโยงโยนเป็นอุปสรรคมากจนทำไม่ได้ ให้แรงจูงใจแก่ผู้มาเข้าร่วม
โครงการ และสำคัญที่สุดคือเป็นการส่งสัญญาณความเอาใจจริงของรัฐบาลโดยมีการสนับสนุน
ระยะยาว มีธุรกิจร่วมระดมทุน ผู้คนในพื้นที่พร้อมร่วมมือ และสังคมก็จะมี ความหวังว่าการปฏิรูป
การศึกษามีโอกาสสำเร็จ

(2) เงื่อนไขเวลา ถ้ากฎหมายผ่านได้สำเร็จในเดือนกันยายน 2561 เดือน
พฤศจิกายน 2561 ก็เริ่มโครงการได้ ระหว่างนี้ก็สรรหาโรงเรียน เตรียมความเข้าใจ สร้างแผนพัฒนา
ร่วม มุ่งงานเก็บข้อมูลเพื่อศึกษาวิจัยประเด็นว่าต้องแก้ไขอย่างไร และถอดบทเรียนเพื่อการขยาย
ต่อไป หัวใจสำคัญคือการร่วมมือกันของทุกภาคส่วนในการทดลองแบบ sandbox นี้

(3) โครงสร้างบริหารพื้นที่การศึกษาพิเศษ มีคณะกรรมการนโยบายพื้นที่การศึกษา ซึ่ง
นายกรัฐมนตรีเป็นประธาน และมีรัฐมนตรีกระทรวงศึกษาธิการ และรัฐมนตรีที่
เกี่ยวข้อง ผู้ทรงคุณวุฒิ เป็นกรรมการ และย่อยลงมาในแต่ละพื้นที่การศึกษาพิเศษจะมีคณะกรรมการ
บริหารพื้นที่ที่มีผู้ทรงคุณวุฒิเป็นประธาน มีผู้แทนผู้อำนวยการในพื้นที่ ผู้แทนครูในพื้นที่ ภาคธุรกิจ
ในพื้นที่ ผู้ทรงคุณวุฒิและผู้อำนวยความสะดวกพื้นที่การศึกษาพิเศษร่วมเป็นกรรมการ ในแต่ละพื้นที่ก็จะมี
ผู้อำนวยการพื้นที่การศึกษาพิเศษ และล่างสุดก็คือโรงเรียนของ สพฐ. โรงเรียนขององค์กรปกครองส่วน
ท้องถิ่น และโรงเรียนเอกชน

(4) ระบบการศึกษาใหม่ในพื้นที่ กฎหมายที่ออกจะกำหนดให้ระบบใหม่สอดคล้อง
กับ พ.ร.บ. การศึกษาแห่งชาติ ในเรื่องหลักสูตร การประเมินการเรียนรู้ บุคลากร การเรียน
การสอน การประเมินโรงเรียน และการเงิน

(5) หลักสูตร ปัญหาปัจจุบันคือเน้นเนื้อหามากเกินไป บางตัวชี้วัดไม่สอดคล้องกับทักษะศตวรรษที่ 21 ตัวชี้วัดตามชั้นปียากแก่การบูรณาการ มีความเข้าใจไม่ตรงกันในเรื่อง 'หลักการและแนวทางในการปรับใช้หลักสูตรสำหรับกลุ่มเป้าหมายเฉพาะ' การแก้ไขในช่วงแรกคือ (ก) พื้นที่จัดทำหลักสูตรของพื้นที่โดยปรับปรุงจากหลักสูตรแกนกลาง (ข) พื้นที่ทำแผนที่ตัวชี้วัดใหม่สู่ตัวชี้วัดของหลักสูตรแกนกลาง (ค) พัฒนาครูให้สร้างหลักสูตรเป็น (ออกแบบการเรียนรู้ที่สร้างสรรค์ยืดหยุ่นได้เอง) กฎเกณฑ์ใหม่จะระบุว่า "พื้นที่ฯ อนุมัติหลักสูตรใดถือว่าหลักสูตรนั้นเป็นหลักสูตรแกนกลาง"

(6) การประเมินการเรียนรู้-ข้อสอบ : ปัญหาปัจจุบันคือการใช้ข้อสอบ O-NET ในการประเมินสัมฤทธิผลการศึกษา ทศนคติ "เรียนเพื่อสอบ" มีการวัดผลที่มีขีดจำกัด โดยละเลยการวัดผลเชิงการนำไปประยุกต์ใช้ การแก้ไขในระยะแรกคือ (ก) ยังมีการสอบ O-NET โดยเทียบเคียงกับโรงเรียนนอกพื้นที่ (ข) พื้นที่ฯ ทำคลังข้อสอบและระบบรับฟังโดยผู้เชี่ยวชาญเพื่อให้โรงเรียนได้ใช้เป็นข้อมูลในการวิเคราะห์ว่านักเรียนมีปัญหาในเรื่องใด (ค) พื้นที่ฯ ช่วยโรงเรียนพัฒนาความสามารถออกข้อสอบและการประเมินทักษะคุณลักษณะ (ข้อสอบยากง่ายอย่างเหมาะสม เป็นการวัดการเรียนรู้ของนักเรียนอย่างแท้จริง) กฎหมายใหม่จะ "ให้พื้นที่ฯ ออกแบบการทดสอบนักเรียน"

(7) สื่อการเรียนการสอน : ปัญหาปัจจุบันคือการอนุมัติซื้อสื่อการเรียนการสอนด้วยเงินอุดหนุนที่อิงตัวชี้วัดของแต่ละชั้นปีของหลักสูตรแกนกลางทำให้ได้สื่อที่ไม่ตรงกับความต้องการอย่างแท้จริง โดยเฉพาะโรงเรียนที่บูรณาการหลักสูตรไม่สามารถหาหนังสือที่เหมาะสมได้ แนวทางแก้ไขคือ อนุมัติซื้อสื่อตามเกณฑ์ใหม่ที่อิงตัวชี้วัดใหม่ตามหลักสูตรของพื้นที่ฯ กฎหมายใหม่ "สามารถใช้จ่ายเงินอุดหนุนรายหัวซื้อสื่อการเรียนการสอนตามที่เขตพื้นที่ฯ อนุมัติ"

(8) ประเมินคุณภาพ : ปัญหาปัจจุบัน กฎหมายกำหนดให้ประเมินทุกโรงเรียนในรอบ 5 ปี การประเมินภายนอกสร้างภาระงานมากและไม่ได้รับข้อเสนอที่เป็นประโยชน์ และปัญหาคุณภาพผู้ประเมิน แนวทางแก้ไขคือ (ก) สร้างตัวชี้วัดบอกความเสี่ยงเพื่อแบ่งกลุ่มโรงเรียนและประเมินโรงเรียนตามลำดับความเสี่ยงและให้ข้อเสนอแนะในการพัฒนาที่เป็นประโยชน์ (ข) สนับสนุนโรงเรียนให้

ประเมินตนเองโดยพัฒนาวิจัยและเครื่องมือเพื่อพัฒนาคุณภาพภายใน กฎเกณฑ์ใหม่ “ให้การประเมินของพื้นที่ฯ เน้นการประเมินตามแผนการศึกษาแห่งชาติ”

(9) การเงิน : ปัญหาในปัจจุบัน โรงเรียนจำเป็นต้องดำเนินโครงการของส่วนกลาง เพื่อให้ได้งบประมาณถึงแม้จะไม่สอดคล้องกับแผนพัฒนาโรงเรียนก็ตาม อีกทั้งโรงเรียนไม่กล้ารับ-ใช้เงินบริจาคเพราะเกรงปัญหาการผิดวัตถุประสงค์ตามการตีความจากการตรวจสอบถึงแม้จะเป็นผลดีต่อการศึกษาของนักเรียนก็ตาม แนวทางแก้ไขคือจัดสรรงบประมาณโรงเรียนโดยการทำแผนพัฒนาและขออนุมัติจากพื้นที่ฯ โดยได้รับงบประมาณต่อแห่งทัดเทียมกับงบโครงการเฉลี่ย(ข) กำหนดแนวทางการใช้เงินบริจาคของโรงเรียนในพื้นที่ฯ ให้ครอบคลุมและยืดหยุ่นเพียงพอ กฎเกณฑ์ใหม่ “ให้จัดสรรงบประมาณให้ไม่น้อยกว่างบเฉลี่ยของโรงเรียน สพฐ. และพื้นที่ฯ เป็นผู้อนุมัติงบประมาณสำหรับแผนพัฒนาที่เสนอโดยโรงเรียน”

(10) การบริหารบุคลากร ปัญหาปัจจุบัน (ก) การประเมินเลื่อนวิทยฐานะยังเน้นการตรวจเอกสาร (ข) การโยกย้าย ผอ. ทำให้ขาดความต่อเนื่อง (ค) การจัดสรรบุคลากรจากส่วนกลางล่าช้า ขาดช่วง และบุคลากรที่ได้มาไม่พร้อมต่อการสอน หนทางแก้ไข (ก) ใช้เกณฑ์การประเมินเลื่อนวิทยฐานะใหม่โดยการประเมินความสามารถด้านการสอนมากขึ้น (ข) ใช้เกณฑ์พิเศษในการคัดเลือกผอ. (หรืออรรถทรงฯในการประยุกต์เกณฑ์พิเศษในพื้นที่ฯ) กฎเกณฑ์ใหม่ “พื้นที่ฯ สามารถกำหนดเกณฑ์การประเมินวิทยฐานะขึ้นใหม่ได้”

การเลือกโรงเรียนของแต่ละภาคเพื่อเข้าร่วมโครงการเป็นเรื่องสำคัญมาก ต้องเลือกกลุ่มโรงเรียนที่ต้องการปฏิรูป มีกลไกขับเคลื่อนการศึกษาภายในที่เข้มแข็ง มีฐานการทำงานด้านพัฒนาอยู่แล้วและคนในจังหวัดเห็นชอบและให้คำมั่นในการร่วมขับเคลื่อน

ข้อเสนอนี้มาจากความคิดที่ตกผลึกแล้วข้ามระยะเวลาจากหลักฐานเชิงประจักษ์ อย่างไรก็ตามก็ดีผู้เขียนเข้าใจว่าสามารถเพิ่มเติมแก้ไขได้ตรงที่มุ่งสู่เป้าหมายสำคัญคือการใช้พื้นที่เป็นหลักโดยให้ความอิสระในการบริหารเงินและคน หลักสูตร และการประเมิน
