

# ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการจัดการศึกษาโรงเรียนขนาดเล็ก ในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน

## Legal problems on Educational Management in Small-Sized School under the Office of the Basic Education Commission

บัณฑิต ขวโยธา\*  
เพิ่ม หลวงแก้ว\*\*  
ก่าพล วันทา\*\*\*

### บทคัดย่อ

การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ 1) เพื่อศึกษาถึงแนวคิด ทฤษฎี หลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษาโรงเรียนขนาดเล็ก และผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง 2) เพื่อศึกษาปัญหาทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษาโรงเรียนขนาดเล็ก 3) เพื่อศึกษาวิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษาโรงเรียนขนาดเล็กของไทยและต่างประเทศ 4) เพื่อเสนอแนะแนวทางการปรับปรุงพัฒนามาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษาโรงเรียนขนาดเล็กของไทยให้มีมาตรฐานเทียบเท่าระดับสากลต่อไป

ผลการวิจัยพบว่า มีปัญหาทางกฎหมายหลายอย่างในการจัดการศึกษาโรงเรียนขนาดเล็กที่ทำให้คุณภาพการศึกษาของสถานศึกษาขั้นพื้นฐานของไทยไม่ได้มาตรฐานตามที่มาตรฐานการศึกษาขั้นพื้นฐานกำหนดไว้คือ

1. ปัญหาการขาดแคลนครูและบุคลากรทางการศึกษาและขาดแคลนงบประมาณ
2. ปัญหาด้านโรงเรียนนิติบุคคลมีกฎหมายบัญญัติให้สถานศึกษาที่จัดการศึกษาขั้นพื้นฐานใน

เขตพื้นที่การศึกษามีฐานะเป็นนิติบุคคล แต่ไม่ได้กำหนดขอบวัตถุประสงค์และอำนาจหน้าที่ของสถานศึกษาไว้ อย่างชัดเจนจึงทำให้เกิดปัญหาต่อการบริหารโรงเรียนที่จัดการศึกษาขั้นพื้นฐานเป็นอย่างมาก

ผู้วิจัยเห็นว่า ควรปรับปรุงพัฒนากฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน เพื่อกำหนดมาตรฐานคุณภาพการศึกษาขั้นพื้นฐานของไทย ให้มีมาตรฐานเทียบเท่าระดับสากลต่อไป

**คำสำคัญ:** โรงเรียนขนาดเล็ก, ปัญหาทางกฎหมาย, การจัดการศึกษา

### Abstract

The purposes of this research were a) to study concepts, theories and related laws in Educational Management b) to study in legal problems on educational management Small-Sized School c) to analyze legal problems on

\*กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตประจำจังหวัดอุดรธานี

\*\*ผู้อำนวยการสถานศึกษาสังกัด สพฐ. กระทรวงศึกษาธิการ

\*\*\*ผู้อำนวยการสำนักตรวจราชการและติดตามประเมินผล สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ

educational management Small -Sized School in Thailand and other countries d) to propose recommendations which will improve legal problems on educational management Small -Sized School in Thailand in order to comply with international standard.

This research study identifies several problems relating the determination of quality standard within fundamental education in Thailand, as following:

1. The problem with small schools is that there is a lack of teachers and staff and the annual budget provided to these schools for this particular purpose is insufficient.

2. Private schools: Schools having been registered as juristic persons, leading to clear regulations on the determination of quality standard of fundamental education but only within its jurisdiction.

The researcher is in the opinion that is highly necessary in order to seek for possible amendments that could benefit the fundamental education system in overall in Thailand and develop these legal measures to comply with the international standard.

**Keywords :** Small -Sized School, Legal problems, Educational Management

## บทนำ

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (ส.พ.ฐ.) กระทรวงศึกษาธิการ มีภารกิจหลักในการจัดการศึกษาระดับการศึกษาขั้นพื้นฐานอย่างทั่วถึงและมีคุณภาพ

ตามมาตรฐานการเรียนรู้ ตามหลักสูตรแกนกลางการศึกษาขั้นพื้นฐาน พุทธศักราช 2551 เพื่อให้เด็กในวัยเรียนทุกคนได้เรียนอย่างทั่วถึงมีการบริหารจัดการศึกษาอย่างมีคุณภาพสอดคล้องกับพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2542 และ ที่แก้ไขเพิ่มเติมทุกฉบับ กฎกระทรวงศึกษาธิการ เรื่องกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา พุทธศักราช 2550 โดยจัดการศึกษาตั้งแต่ระดับปฐมวัยถึงระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย

ในปีการศึกษา 2559 สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานมีโรงเรียนในสังกัดจำนวนประมาณ 30,000 แห่ง มีโรงเรียนขนาดเล็กหมายถึงโรงเรียนที่มีนักเรียนจำนวน 120 คน ลงมาอยู่ขณะนี้ จำนวน 15,577 โรงเรียน โดยสามารถแยกออกตามจำนวนนักเรียนได้ ดังนี้ คือโรงเรียนที่ไม่มีจำนวนนักเรียนเลย มี 207 โรงเรียน นักเรียน 1-20 คน มี 1,059 โรงเรียน, นักเรียน 21-40 คน มี 2,488 โรงเรียน, นักเรียน 41-60 คน มี 3,388 โรงเรียน, นักเรียน 61-80 คน มี 3,515 โรงเรียน, นักเรียน 81-100 คน มี 2,768 โรงเรียน และนักเรียน 100-120 คน มี 2,359 โรงเรียนสาเหตุที่จำนวนโรงเรียนขนาดเล็กเพิ่มมากขึ้นทุกปีด้วยปัจจัยที่เกิดจากอัตราการเกิดของประชากรลดลงอย่างต่อเนื่องโรงเรียนขนาดเล็กดังกล่าวประสบปัญหาด้านการบริหารจัดการส่งผลโดยตรงต่อคุณภาพและประสิทธิภาพผลสัมฤทธิ์ทางการเรียน

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 43 บัญญัติให้รัฐต้องจัดการศึกษาอบรม และสนับสนุนให้เอกชนจัดการศึกษา ให้ผู้เรียนเกิดความรู้ คู่คุณธรรม จัดให้มีกฎหมายเกี่ยวกับการศึกษาแห่งชาติ ปรับปรุงการศึกษาให้สอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงทาง เศรษฐกิจและสังคม สร้างเสริมความรู้และปลูกฝังจิตสำนึก ที่ถูกต้องเกี่ยวกับการเมือง การปกครองในระบอบ ประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข สนับสนุนการค้นคว้า วิจัยในศิลปะวิทยาการต่างๆ เร่งรัด

การศึกษาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีเพื่อการศึกษาพัฒนาประเทศ

ต่อมาได้มีคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 28/2559 เรื่อง ให้จัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน 15 ปีโดยไม่เก็บค่าใช้จ่ายตามที่กฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติกำหนดให้รัฐต้องจัดให้บุคคลได้รับการศึกษาขั้นพื้นฐานไม่น้อยกว่า 12 ปี โดยไม่เก็บค่าใช้จ่ายนั้น รัฐบาลที่ผ่านมามีนโยบายจัดการศึกษาดังกล่าวโดยไม่เก็บค่าใช้จ่ายเป็นเวลา 15 ปี ตามมติคณะรัฐมนตรีวันที่ 13 มกราคม 2552 โดยขออนุมัติตั้งงบประมาณเป็นรายปี และขยายขอบเขตการดำเนินการตามนโยบายของรัฐบาลแต่ละคณะมาเป็นลำดับ

หัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติพิจารณาแล้วเห็นว่า โดยที่เรื่องนี้สอดคล้องกับนโยบายด้านการศึกษาของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ และนโยบายปฏิรูปการศึกษาของรัฐบาล ทั้งสามารถลดความเหลื่อมล้ำสร้างโอกาสทางการศึกษา และความเป็นธรรมในสังคมแก้ปัญหาความยากจน ตลอดจนส่งเสริมการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ และสอดคล้องกับความต้องการของประชาชน จึงสมควรยืนยันแนวทางดังกล่าวและพัฒนาต่อไป ด้วยการยกระดับจากการเป็นโครงการตามนโยบายของแต่ละรัฐบาลให้เป็นหน้าที่ของรัฐและมาตรการตามกฎหมาย เพื่อเป็นหลักประกันความยั่งยืนมั่นคง และเพื่อให้สามารถจัดงบประมาณสนับสนุนได้อย่างต่อเนื่อง

จากการศึกษาการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานของประเทศไทยในการดำเนินการพัฒนาคุณภาพสถานศึกษาที่จัดการศึกษาขั้นพื้นฐานโดยเฉพาะในโรงเรียนขนาดเล็กแล้ว ยังมีระเบียบ กฎหมายที่ยังไม่ส่งเสริม สนับสนุนให้โรงเรียนสามารถดำเนินการพัฒนาคุณภาพนักเรียนให้ได้มาตรฐานการเรียนรู้ตามที่หลักสูตรกำหนดอย่างมีประสิทธิภาพทัดเทียมมาตรฐานการศึกษาของนานาชาติในระดับโลกและระดับอาเซียนด้วยกันได้โดย

ดูจากผลการประเมินภายนอกของ สำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (องค์การมหาชน) หรือ สมศ. และผลการทดสอบระดับชาติ เช่น คะแนนจากการทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติขั้นพื้นฐาน (O-Net) ซึ่งเป็นการทดสอบโดยสถาบันทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติ (สทศ.) เป็นต้นว่ายังต่ำกว่าเกณฑ์มาตรฐานตามที่หลักสูตรกำหนดไว้และเมื่อมีการจัดอันดับการศึกษาทั่วประเทศต่างๆ โลกแล้วประเทศไทยถูกจัดไว้ในกลุ่มอันดับสุดท้ายมาตลอด จึงเป็นการบ่งชี้อีกครั้งหนึ่งว่าระบบการศึกษาของเรายังมีความอ่อนแออยู่มาก และนอกจากนั้นสถานศึกษาขั้นพื้นฐานยังไม่สามารถบริหารจัดการงานด้านต่างๆ ทั้ง 4 ด้านของโรงเรียนคือ งานวิชาการ งานงบประมาณ งานบุคลากรและงานบริหารทั่วไปของโรงเรียนให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ตามที่มาตรฐานการศึกษาขั้นพื้นฐานกำหนดไว้ได้ด้วย ผู้วิจัยเห็นว่าควรจะต้องปรับปรุงพัฒนาหลักกฎหมายและมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาขั้นพื้นฐาน เพื่อยกระดับคุณภาพการศึกษาให้เป็นไปตามมาตรฐานสากลต่อไป

### วัตถุประสงค์ของการวิจัย

- 1) เพื่อศึกษาถึงแนวคิด ทฤษฎี หลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษาโรงเรียนขนาดเล็กและผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
- 2) เพื่อศึกษาปัญหาทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษาโรงเรียนขนาดเล็ก
- 3) เพื่อศึกษาวิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษาโรงเรียนขนาดเล็กของไทยและต่างประเทศ
- 4) เพื่อเสนอแนะแนวทางในการปรับปรุงพัฒนามาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษาโรงเรียนขนาดเล็กของไทยให้มีมาตรฐานเทียบเท่าระดับสากลต่อไป

## วิธีดำเนินการวิจัย

ในงานวิจัยฉบับนี้ ผู้วิจัยได้กำหนดขอบเขตด้านเนื้อหาและประชากรกลุ่มตัวอย่างไว้ดังนี้

1. ขอบเขตด้านเนื้อหา มุ่งศึกษาแนวคิด ทฤษฎี หลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน โดยเฉพาะโรงเรียนขนาดเล็กในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน และผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องตลอดจนมาตรการทางกฎหมายของไทย และต่างประเทศ รวมทั้งเสนอแนะแนวทางในการปรับปรุงพัฒนามาตรการทางกฎหมายในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานเพื่อยกระดับคุณภาพการศึกษาของไทยให้มีมาตรฐานเทียบเท่าระดับสากลต่อไป

2. ขอบเขตด้านประชากรและกลุ่มตัวอย่าง ประกอบด้วย 3 กลุ่มหลัก ได้แก่

**กลุ่มที่หนึ่ง** คือ กลุ่มตัวอย่างจากหน่วยงานภาครัฐ เจ้าหน้าที่ของรัฐ ครู คณาจารย์ และบุคลากรทางการศึกษาขั้นพื้นฐาน

**กลุ่มที่สอง** คือ กลุ่มตัวอย่างจากนักวิชาการ นักกฎหมาย ผู้เชี่ยวชาญด้านการศึกษาต่างๆ

**กลุ่มที่สาม** คือ กลุ่มตัวอย่างจากภาคประชาชน

วิธีดำเนินการวิจัยในครั้งนี้ ผู้วิจัยได้ใช้ระเบียบวิธีวิจัยเพื่อทำการศึกษาวิเคราะห์ข้อมูลให้สอดคล้องกับสมมุติฐานของการวิจัยและกรอบแนวคิดในการวิจัย (Conceptual Framework) โดยอาศัยข้อมูลที่ได้จากการทบทวนความหมาย ประวัติความเป็นมา ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานตลอดจนสภาพปัญหาที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานของไทยและต่างประเทศ ข้อเสนอแนะแนวทางในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานทั้งนี้ เพื่อให้บรรลุถึงวัตถุประสงค์ของการวิจัยที่กำหนด

## สรุปผลการวิจัย

จากการศึกษาแนวคิด ทฤษฎี หลักกฎหมาย และระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษาโรงเรียนขนาดเล็กในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน(สพฐ.)และผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องของไทย และต่างประเทศ ความคิดเห็นของนักวิชาการเกี่ยวกับการจัดการศึกษาของไทย รวมทั้งข้อเสนอแนะแนวทางในการปรับปรุงพัฒนากฎหมาย ที่ได้จากการสัมภาษณ์ในเชิงลึกจากผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษาแล้ว ผู้วิจัยเห็นว่าในการบริหารจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานของประเทศไทย ยังมีระเบียบ กฎหมายที่ยังไม่ส่งเสริมสนับสนุนให้สถานศึกษาสามารถดำเนินการพัฒนาคุณภาพการศึกษาให้ได้มาตรฐานตามที่มาตรฐานการศึกษาที่กำหนดอย่างมีประสิทธิภาพให้เป็นไปตามหลักสากลได้ ซึ่งพอจะสรุปหัวข้อปัญหาทางกฎหมายได้ ดังนี้

### 1. ปัญหาข้อกฎหมายด้านบุคลากรทางการศึกษา

จากการศึกษาพบว่า ปัญหาโรงเรียนขนาดเล็กที่รุนแรงและเด่นชัดที่สุดคือ ปัญหาด้านบุคลากรเพราะตามมาตรา 41 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พุทธศักราช 2547 ระบุว่า ตำแหน่งข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา จะมีในหน่วยงานทางการศึกษาใด จำนวนเท่าใดและต้องใช้คุณสมบัติเฉพาะสำหรับตำแหน่งใด ให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา (ก.ค.ศ.) กำหนด และคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา (ก.ค.ศ.) ได้กำหนดให้ใช้เกณฑ์อัตรากำลังข้าราชการครูในสถานศึกษาที่ คณะกรรมการข้าราชการครู (ก.ค.) กำหนดไว้เดิมสำหรับสถานศึกษาในสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาแห่งชาติ (สปช.) ตามหนังสือสำนักงาน ก.ค. ที่ศธ 1305/466 ลงวันที่

11 มิถุนายน 2545 และสำหรับสถานศึกษาสังกัดกรมสามัญศึกษาตามหนังสือสำนักงานก.ค. ที่ศธ 1305/467 ลงวันที่ 11 มิถุนายน 2545 ซึ่งตามหนังสือฉบับนี้จัดสรรครูและบุคลากรทางการศึกษามาให้โรงเรียนที่มีนักเรียน 101-120 คน จำนวน 7 คน นักเรียน 81-100 คน จำนวน 6 คน นักเรียน 61-80 คน จำนวน 5 คน นักเรียน 41-60 คน จำนวน 4 คน นักเรียน 21-40 คน จำนวน 3 คน และ นักเรียน 20 คน จำนวน 2 คน เท่านั้น จะเห็นได้ว่าจำนวนครูและบุคลากรทางการศึกษามีจำนวนน้อยมากซึ่งจำนวนนี้ได้รวมกับผู้อำนวยการโรงเรียนเข้าด้วยแล้ว ในขณะที่โรงเรียนเปิดทำการเรียนการสอนตั้งแต่ชั้นอนุบาลไปจนถึงชั้นประถมศึกษาปีที่ 6 รวมเป็น 8 ห้องเรียนส่งผลให้ขาดแคลนครู ครูไม่ครบตามรายวิชาเอก ครูไม่สามารถจัดกิจกรรมการเรียนการสอนที่หลากหลายได้ ครูขาดขวัญและกำลังใจ เนื่องจากมีภาระงานที่นอกเหนือการสอนมาก

## 2. ปัญหาข้อกฎหมายการดำเนินงานงบประมาณ

การบริหารจัดการศึกษาโรงเรียนขนาดเล็กมีงานที่ต้องบริหารจัดการทั้ง 4 ด้านเหมือนกับโรงเรียนขนาดใหญ่ คือ งานวิชาการ งานงบประมาณ งานบุคลากร และงานบริหารทั่วไปซึ่งโรงเรียนจะต้องดำเนินการให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ตามที่มาตรฐานการศึกษาขั้นพื้นฐานกำหนดไว้ จากการศึกษาพบว่าทุกงานต้องใช้งบประมาณมากเช่นเดียวกับโรงเรียนอื่น แต่โรงเรียนขนาดเล็กต้องถูกจำกัดด้านงบประมาณเพราะเกณฑ์การจัดสรรเงินอุดหนุนตามจำนวนนักเรียน รัฐบาลจัดสรรเงินให้โรงเรียนบริหารจัดการลักษณะเงินอุดหนุนแต่การจัดสรรเงินอุดหนุนเป็นรายหัวตามจำนวนนักเรียนส่งผลให้โรงเรียนขนาดเล็กขาดแคลนงบประมาณสำหรับบริหารจัดการและพัฒนาคุณภาพโดยเฉพาะด้านเทคโนโลยีเพื่อการเรียนการสอน

โรงเรียนต้องแบกรับภาระในการหางบประมาณให้เพียงพอ ต่อการบริหารจัดการให้มีคุณภาพ สื่ออุปกรณ์การเรียนการสอนก็ต้องใช้เหมือนกันกับ โรงเรียนอื่นๆ

ครูสอนไม่เต็มเวลา เต็มความสามารถ เพราะครูมีภารกิจอื่นที่นอกเหนือจากการสอนเป็นจำนวนมากหลักสูตรและแผนการจัดการเรียนรู้ไม่ค่อยสอดคล้องกับบริบทของโรงเรียนสื่อการเรียนการสอนและแหล่งเรียนรู้มีจำนวนจำกัดซึ่งสาเหตุมาจากได้รับงบประมาณน้อยสื่อเทคโนโลยีและการสื่อสารมีใช้อย่างจำกัดและที่มีอยู่ก็ไม่สามารถใช้ได้ อย่างมีประสิทธิภาพ โรงเรียนขนาดเล็กส่วนใหญ่อยู่ในชุมชนขนาดเล็กประชากรมีฐานะยากจนทำให้ไม่มีศักยภาพในการระดมทรัพยากรเพื่อนำมาช่วยสนับสนุนการจัดการศึกษาให้กับโรงเรียน

## 3. ปัญหาข้อกฎหมายด้านโรงเรียนนิติบุคคล

พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม(ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545ตามมาตรา 39 ของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติฉบับดังกล่าวได้กำหนดให้กระทรวงศึกษาธิการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาโดยออกระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยการบริหารจัดการและขอบเขตการปฏิบัติหน้าที่ของสถานศึกษาขั้นพื้นฐานที่เป็นนิติบุคคลในสังกัดเขตพื้นที่การศึกษาพ.ศ. 2546

บัญญัติให้กระจายงานด้านวิชาการ งบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการบริหารทั่วไปไปยังคณะกรรมการและสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษาโดยตรง ซึ่งอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาเหล่านั้นรวมถึงอำนาจในการบริหารจัดการทรัพยากรเพื่อการศึกษา การระดมทรัพยากรและการลงทุนเพื่อการศึกษา การจัดหาผลประโยชน์จากทรัพย์สิน การจัดสรรอัตรากำลัง การสรรหาและบรรจุแต่งตั้งข้าราชการครู และบุคลากรทางการศึกษาสำหรับในกรณีของสถานศึกษานั้น

อย่างไรก็ตาม จากสถานการณ์เท่าที่เป็นอยู่ในขณะนี้โรงเรียนโดยทั่วไป ยังไม่สามารถดำเนินการในเรื่องที่กล่าวมาแล้วได้ ด้วยมีปัญหาหลายประการ อาทิ ความติดขัดในกฎระเบียบทำให้ไม่สามารถดำเนินการ

ได้ ตัวอย่างเช่น ในเรื่องของการบริหารจัดการเกี่ยวกับทรัพย์สิน เนื่องจากติดขัดด้วยกฎระเบียบของกรมธนารักษ์ในเรื่องของการบริหารจัดการเกี่ยวกับงบประมาณ เนื่องจากติดขัดด้วยกฎระเบียบของสำนักงานประมาณในเรื่องของการบริหารจัดการเกี่ยวกับบุคลากร เนื่องจากติดขัดด้วยกฎระเบียบของ ก.ค.ศ. เป็นต้น

จากปัญหาทางกฎหมายที่กล่าวมาข้างต้นแล้วนี้ถือได้ว่ามีผลกระทบต่อการบริหารจัดการศึกษาของสถานศึกษาหรือโรงเรียนที่จัดการศึกษาขั้นพื้นฐานของไทยเป็นอย่างมากทีเดียวโดยเฉพาะโรงเรียนที่มีนักเรียนจำนวนไม่มากหรือที่เรียกว่าโรงเรียนขนาดเล็กที่อยู่ในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานหรือ สพฐ. ซึ่งถ้าไม่มีการปรับปรุงกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องเหล่านี้ จะเกิดผลกระทบต่อการพัฒนาคุณภาพทางการศึกษาเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะสถานศึกษาขั้นพื้นฐานที่เป็นโรงเรียนขนาดเล็กไม่สามารถบริหารจัดการงานด้านต่างๆ ให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ตามที่มาตรฐานการศึกษาขั้นพื้นฐานกำหนดไว้ได้

## อภิปรายผล

จากการวิจัยเรื่องปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการจัดการศึกษาโรงเรียนขนาดเล็กในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานในครั้งนี้ สามารถนำผลการวิจัยมาอภิปรายโดยแยกเป็นประเด็นต่างๆ ได้ดังนี้

1. จากการศึกษาลักษณะกฎหมายมาตรฐานทางกฎหมายและปัญหาทางกฎหมายที่เกี่ยวกับการจัดการศึกษาโรงเรียนขนาดเล็กของไทยแล้วพบว่ามีปัญหาข้อกฎหมายที่เกี่ยวกับการบริหารจัดการศึกษาและส่งผลกระทบต่อคุณภาพทางการศึกษาอยู่ 3 ข้อ ดังนี้

1.1 ปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับครูและบุคลากรทางการศึกษาตามมาตรา 41 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พุทธศักราช 2547 ระบุว่า ตำแหน่งข้าราชการครูและ

บุคลากรทางการศึกษาจะมีในหน่วยงานทางการศึกษาใด จำนวนเท่าใดและต้องใช้คุณสมบัติเฉพาะสำหรับตำแหน่งใด ให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา (ก.ค.ศ.) กำหนด ซึ่งมีผลทำให้จำนวนครูและบุคลากรทางการศึกษาโรงเรียนขนาดเล็กมีจำนวนไม่เพียงพอในการจัดกิจกรรมการเรียนการสอน

ตามสภาพความเป็นจริงแล้วโรงเรียนขนาดเล็กได้เปิดทำการเรียนการสอนสอน ตั้งแต่ ระดับอนุบาลหรือระดับก่อนประถมศึกษาไปจนถึงชั้นประถมศึกษาปีที่ 6 เหมือนกับโรงเรียนขนาดอื่นที่มีจำนวนนักเรียนมากกว่าเว้นแต่โรงเรียนที่เปิดขยายชั้นเรียนไปจนถึงชั้นมัธยมศึกษาตอนต้นหรือที่เรียกว่าโรงเรียนขยายโอกาสเมื่ออัตรากำลังครูมีน้อย ภาระงานยังมาก เช่น งานธุรการการเงิน พัสดุ ถึงแม้ว่าจะจัดเจ้าหน้าที่ธุรการให้ก็ยังไม่เพียงพอเพราะ 3 โรงเรียนต่อ เจ้าหน้าที่ธุรการ 1 คน ไม่พันทันทีโรงเรียนยังต้องแบกภาระนี้เหมือนเดิม ปัญหาครูมีน้อยแต่ต้องไปประชุม ไปอบรม แต่ละภาคเรียน นักเรียนต้องเสียโอกาสในการเรียนมาก และปัญหาครูขาดทักษะจัดการเรียนการสอนเท่าที่ควร

จากการจัดสรรอัตรากำลังครูและบุคลากรทางการศึกษาตามเกณฑ์คณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา(ก.ค.ศ.)กำหนดจะเห็นได้ว่าจำนวนครูและบุคลากรทางการศึกษามีจำนวนน้อยมากซึ่งจำนวนนี้ได้รวมกับผู้อำนวยการโรงเรียนเข้าด้วยแล้วในขณะที่โรงเรียนเปิดทำการเรียนการสอนตั้งแต่ชั้นอนุบาลไปจนถึงชั้นประถมศึกษาปีที่ 6 รวมเป็น 8 ห้องเรียนย่อมมีผลทำให้สถานศึกษาไม่สามารถบริหารจัดการศึกษาได้คุณภาพตามที่มาตรฐานการศึกษาขั้นพื้นฐานกำหนดได้

1.2 ปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับงบประมาณ การที่รัฐจัดสรรเงินอุดหนุนให้กับโรงเรียนของรัฐโดยใช้หลักเกณฑ์ที่พิจารณาจัดสรรเป็นเงินอุดหนุนรายหัวนักเรียนเพียงอย่างเดียวตามจำนวนนักเรียน 10 มิถุนายน ของแต่ละปีงบประมาณซึ่งเกณฑ์

การจัดสรรเงินอุดหนุนรายหัวมีการจัดสรรให้ตามระดับ ดังนี้ ระดับก่อนประถมศึกษา 1,700 บาท/คน/ปีระดับประถมศึกษา 1,900 บาท/คน/ปีและระดับมัธยมศึกษาตอนต้น 3,500 บาท/คน/ปี ย่อมส่งผลกระทบต่อโรงเรียนขนาดเล็กที่มีจำนวนนักเรียนน้อยอยู่แล้ว ทำให้เกิดปัญหาในการบริหารจัดการของโรงเรียนได้ เพราะจะมีผลต่อการจัดสรรอัตราครู กล่าวคือ เมื่อโรงเรียนขนาดเล็กมีจำนวนนักเรียนน้อยย่อมได้รับจัดสรรอัตราครูน้อยตามไปด้วยย่อมส่งผลกระทบต่อการจัดการศึกษาและการบริหารจัดการด้านอื่นๆ อย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

ดังนั้นการที่รัฐจัดสรรเงินอุดหนุนให้กับโรงเรียนของรัฐโดยใช้หลักเกณฑ์ที่พิจารณาจัดสรรเป็นเงินอุดหนุนรายหัวนักเรียนเพียงอย่างเดียวนั้น ย่อมส่งผลกระทบต่อโรงเรียนขนาดเล็กที่มีจำนวนนักเรียนน้อย ทำให้เกิดปัญหาในการบริหารจัดการของโรงเรียนได้ และจะส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพในการดำเนินงานด้านวิชาการ และไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550

ที่กล่าวไว้ว่ารัฐจะต้องจัดการศึกษาในระดับการศึกษาขั้นพื้นฐานไม่น้อยกว่าสิบสองปีที่รัฐจะต้องจัดให้ อย่างทั่วถึงและมีคุณภาพโดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย

1.3 ปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับความเป็นนิติบุคคลของโรงเรียนมีกฎหมายบัญญัติให้สถานศึกษาที่จัดการศึกษาขั้นพื้นฐานในเขตพื้นที่การศึกษามีฐานะเป็นนิติบุคคลตามระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยการบริหารจัดการและขอบเขตการปฏิบัติหน้าที่ของสถานศึกษาขั้นพื้นฐานที่เป็นนิติบุคคลในสังกัดเขตพื้นที่การศึกษา พ.ศ. 2546 แต่ไม่ได้กำหนดขอบวัตถุประสงค์และอำนาจหน้าที่ของสถานศึกษาไว้อย่างชัดเจนจึงทำให้เกิดปัญหาต่อการบริหารโรงเรียนที่จัดการศึกษาขั้นพื้นฐานเป็นอย่างมาก

อย่างไรก็ตามจากสถานการณ์เท่าที่เป็นอยู่ในขณะนี้โรงเรียนโดยทั่วไปยังไม่สามารถดำเนินการในเรื่อง

ที่กล่าวมาแล้วได้ด้วยมีปัญหาหลายประการ อาทิความติดขัดในกฎระเบียบทำให้ไม่สามารถดำเนินการได้ด้วยอย่างเช่นในเรื่องของการบริหารจัดการเกี่ยวกับทรัพย์สิน เนื่องจากติดขัดด้วยกฎระเบียบของกรมธนารักษ์ในเรื่องของการบริหารจัดการเกี่ยวกับงบประมาณเนื่องจากติดขัดด้วยกฎระเบียบของสำนักงานประมาณในเรื่องของการบริหารจัดการเกี่ยวกับบุคลากร เนื่องจากติดขัดด้วยกฎระเบียบของ ก.ค.ศ. เป็นต้น (สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา, 2546 : ออนไลน์)

แต่ในความเป็นจริงแล้วรัฐยังไม่สามารถดำเนินการให้เป็นไปตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้ เนื่องจากเกณฑ์ในการจัดสรรงบประมาณให้กับสถานศึกษาขั้นพื้นฐานไม่เพียงพอและไม่สอดคล้องกับภาวะเศรษฐกิจในปัจจุบันด้วยข้อจำกัดในเรื่องการจัดสรรงบประมาณให้แก่สถานศึกษาในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานและการจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่นักเรียนจนทำให้โรงเรียนและนักเรียนมีคุณภาพต่ำกว่าเกณฑ์มาตรฐานตามที่มาตรฐานการศึกษาที่กำหนดไว้ โดยดูจากผลการประเมินเป็นรายตัวบ่งชี้ ของสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (สมศ.) ที่ประเมินคุณภาพภายนอกรอบสาม พ.ศ.2554-2558พบว่าปรากฏว่า สถานศึกษาได้ผลการประเมินรายตัวบ่งชี้ที่อยู่ในระดับดีขึ้นไปมากกว่าร้อยละ 90 ยกเว้นตัวบ่งชี้ที่ 5 ผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนของผู้เรียน มีสถานศึกษาได้ผลการประเมินระดับดีขึ้นไปเพียง 1,466 แห่ง คิดเป็น 18.36% โดยปัจจัยสำคัญที่ส่งผลให้สถานศึกษามีผลการประเมินต่ำกว่าระดับดี คือครูไม่ครบชั้น ครูสอนไม่ตรงสาขา ขาดสื่ออุปกรณ์ เป็นต้น (สำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (สมศ.), 2555 : ออนไลน์)

2. การวิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายที่เกี่ยวกับการจัดการศึกษาโรงเรียนขนาดเล็กของไทยและต่างประเทศ

จากการที่ผู้วิจัยนำเอาปัญหาทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษาโรงเรียนขนาดเล็กของไทยและต่างประเทศ ความคิดเห็นของนักวิชาการประกอบกับความเห็นที่ได้จากประชากรและกลุ่มตัวอย่างที่ได้กำหนดไว้ในงานวิจัยฉบับนี้มาวิเคราะห์แล้วพบว่า การจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานของประเทศไทยในส่วนที่ดำเนินการพัฒนาคุณภาพสถานศึกษาที่จัดการศึกษาขั้นพื้นฐานนั้นพบว่า ยังมีระเบียบ กฎหมายที่ยังไม่ส่งเสริมสนับสนุนให้สถานศึกษาสามารถดำเนินการพัฒนาคุณภาพการศึกษาให้ได้มาตรฐานตามที่มาตรฐานการศึกษาที่กำหนดอย่างมีประสิทธิภาพตามมาตรฐานการศึกษาให้เป็นไปตามหลักสากลได้

จากรายงานวิจัยของธนาคารโลกปี 2558 เห็นได้ว่า การลดความขาดแคลนครูเป็นหนึ่งในโจทย์สำคัญสำหรับการยกระดับคุณภาพและการลดความเหลื่อมล้ำในระบบการศึกษาไทย โดยหากโรงเรียนในกลุ่มที่มีผลการเรียนต่ำที่สุดและมีครูไม่ครบชั้นเรียนได้รับจัดสรรครูเพิ่ม 1 คนต่อ 1 ห้อง ผลการเรียนของนักเรียนจะเพิ่มขึ้นร้อยละ 15 ซึ่งจะลดช่องว่างผลการเรียนระหว่างนักเรียนและโรงเรียนลงด้วย

ปัญหาความขาดแคลนครูกระจุกตัวอยู่ในกลุ่มโรงเรียนขนาดเล็ก หรือโรงเรียนที่มีจำนวนนักเรียนต่ำกว่า 120 คน ในปี 2557 สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน หรือ สพฐ. มีโรงเรียนขนาดเล็กประมาณ 1.5 หมื่นแห่ง หรือประมาณร้อยละ 50 ของโรงเรียนทั้งหมด โรงเรียนขนาดเล็กกลุ่มนี้สอนนักเรียน 9 แสนกว่าคน หรือร้อยละ 22 ของนักเรียนอนุบาลและประถมศึกษาทั้งหมดในโรงเรียนสังกัด สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานหรือ สพฐ. ดังนั้น การลดความขาดแคลนครูน่าจะช่วยยกระดับผลการเรียนให้กับนักเรียนจำนวนถึง 1 ใน 5 ในระดับชั้นอนุบาล - ประถมศึกษา ซึ่งเป็นฐานสำคัญของการเรียนรู้ในอนาคต (โครงการสถาบันวิจัยการเรียนรู้ สถาบันวิจัยเพื่อ

การพัฒนาประเทศไทย (ทีดีอาร์ไอ))

นอกจากนั้นสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (องค์การมหาชน) หรือ สมศ. เปิดเผยว่าปัญหาโรงเรียนขนาดเล็ก ซึ่งจากการประเมินคุณภาพสถานศึกษาภายนอกตลอดระยะเวลา 15 ปี ที่ผ่านมา ได้พบปัญหาที่เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาสถานศึกษาขนาดเล็ก คือผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนอยู่ในระดับต่ำ ขาดแคลนงบประมาณปัญหาครูไม่เพียงพอ เป็นต้นซึ่งถ้าไม่มีการปรับปรุงกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องเหล่านี้ จะเกิดผลกระทบต่อการพัฒนาคุณภาพทางการศึกษาเป็นอย่างมากส่งผลให้สถานศึกษาขั้นพื้นฐานไม่สามารถบริหารจัดการงานด้านต่างๆ ทั้ง 4 ด้านของโรงเรียนคือ งานวิชาการ งานงบประมาณ งานบุคลากร และงานบริหารทั่วไปของโรงเรียนให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ตามที่มาตรฐานการศึกษาขั้นพื้นฐานกำหนดไว้ซึ่งตรงจุดนี้เองจะมีความแตกต่างกับการบริหารจัดการการศึกษาของต่างประเทศในหลายๆ ประเทศ เช่น

**ประเทศสหราชอาณาจักร** จะใช้หลักในการจัดสรรเงินงบประมาณเพื่อใช้ในการจัดการศึกษาให้กับสถานศึกษา โดยองค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่นจะมีสูตรในการจัดสรรเงิน (Funding Formula) ซึ่งเป็นกฎระเบียบว่าด้วยการจัดสรรงบประมาณ และโดยทั่วไปแล้วมี 3 สูตร คือ

1) Capitation Formula เป็นการจัดสรรงบประมาณโดยยึดจำนวนนักเรียนเป็นฐานในการคำนวณ (Number of Student per Papital)

2) Pupil-Driven Formula เป็นการจัดสรรงบประมาณโดยยึดสัดส่วนครูต่อนักเรียน (Pupil-Teacher Ratio) เป็นฐาน

3) Curricula-Led Formula เป็นการจัดสรรงบประมาณโดยใช้หลักสูตรเป็นฐาน กล่าวคือ โรงเรียนแต่ละแห่งจะระบุหลักสูตรที่จะจัดให้กับนักเรียนซึ่งจะทำให้ทราบว่าจะต้องใช้ครูจำนวนเท่าใด และจะใช้

ฐานข้อมูลดังกล่าวมาคำนวณงบประมาณ สูตรนี้จะเป็นประโยชน์ในการคำนวณงบประมาณเพื่อการจัดสรรให้กับโรงเรียนขนาดเล็ก

สำหรับโรงเรียนขนาดเล็กจะได้รับการพิจารณาเงินงบประมาณให้ได้รับการอุดหนุนในอัตราที่เพิ่มมากขึ้น เพื่อที่จะให้สามารถบริหารจัดการได้อย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น และจะส่งผลดีต่อศักยภาพในการจัดการศึกษา และสามารถสนองตอบนโยบายของรัฐบาลได้อย่างเป็นรูปธรรมและมีประสิทธิภาพ

การจัดสรรงบประมาณของฝรั่งเศสอาจจะเรียกว่าเป็นระบบการศึกษาที่รัฐให้ฟรีทั้งหมดก็ได้เพราะโดยคุณค่าของประชาธิปไตย ความเสมอภาค สิทธิในการศึกษาและหน้าที่ของรัฐที่จะต้องสนองตอบต่อความต้องการการศึกษาของประชาชนที่มาตั้งแตการปฏิบัติใหญ่ ค.ศ. 1789 โรงเรียนเกือบทั้งหมดจึงเป็นของรัฐ โรงเรียนเอกชนก็มีบ้างแต่ส่วนใหญ่ทำสัญญากับรัฐ และรัฐเป็นผู้จ่ายเงินเดือนของครูในโรงเรียนเอกชนเหล่านี้ การศึกษาทั้งหมดจนถึงอุดมศึกษาเรียนฟรี สำหรับคนจนรัฐยังให้เงินเรียน อาจถือว่าจ้างให้เรียนก็ได้ เรียกว่ารัฐทุ่มเททุกอย่างสำหรับการศึกษาสำหรับคนฝรั่งเศส

**ประเทศสาธารณรัฐสิงคโปร์** รัฐบาลสิงคโปร์ให้ความสำคัญกับการศึกษาอย่างมาก โดยให้การอุดหนุนด้านการศึกษาจนเสมือนกับเป็นการศึกษาแบบให้เปล่า โรงเรียนในระดับประถมศึกษาและมัธยมล้วนเป็นโรงเรียนของรัฐบาลหรือกึ่งรัฐบาล สถานศึกษาของเอกชนในสิงคโปร์มีเฉพาะระดับอนุบาลและโรงเรียนนานาชาติเท่านั้น

**ประเทศเวียดนาม** เวียดนามมีการลงทุนทางการศึกษาในอัตราส่วนที่สูงมากเมื่อเทียบกับค่า GDP และถึงแม้จะมีโรงเรียนในชนบทหรือเมืองเล็กไม่มาก แต่ก็ เป็นโรงเรียนที่มีคุณภาพได้มาตรฐานทั้งในด้านโครงสร้างพื้นฐานและทรัพยากรการเรียน และอาจมีคอมพิวเตอร์ไม่มากเมื่อเทียบกับไทย แต่คอมพิวเตอร์ก็เชื่อมต่ออินเทอร์เน็ตเกือบครบ ประเทศเวียดนามกำหนดเป้าหมาย

ที่จะทำประเทศให้เข้าสู่มาตรฐานภูมิภาคและมาตรฐานสากล (World Bank, 2016) จึงเริ่มต้นโดยการทำโรงเรียนให้เข้าสู่มาตรฐาน แม้โรงเรียนในชนบทก็ได้รับการดูแลให้ถึงมาตรฐาน ไทยเราเองก็ควรกลับมาดูแลมาตรฐานโรงเรียนขนาดเล็ก โรงเรียนชนบทที่ยากจนบ้าง มิฉะนั้นก็จะล้าหลังเวียดนามต่อไป

**ประเทศมาเลเซีย** ถือว่าการศึกษานองศ์ประกอบสำคัญในการพัฒนาประเทศโดยได้จัดสรรงบประมาณด้านการศึกษาสูงถึงร้อยละ 6.9 ของ GNP และคิดเป็นร้อยละ 16.9 ของงบประมาณประจำปีของรัฐบาลการจัดการศึกษาโดยรวมในประเทศใน ส่วนงบประมาณประจำปีของชาติประเทศมาเลเซียได้ทุ่มงบประมาณทางการจัดการศึกษาของชาติมากเป็นอันดับหนึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับงบประมาณทางด้านอื่นๆ

เมื่อวิเคราะห์จากประเด็นปัญหาทางกฎหมายที่ได้จากการวิจัยในครั้งนี้ไม่พบปัญหาความขาดแคลนครูและบุคลากรทางการศึกษา ปัญหาขาดแคลนงบประมาณของโรงเรียนขนาดเล็กนั้นและปัญหาความไม่มีอิสระหรือไม่เป็นนิติบุคคลโดยแท้จริงของโรงเรียนแล้ว ผู้วิจัยเห็นว่ามิผลทำให้คุณภาพการศึกษาของประเทศไทยตามมาตรฐานการศึกษาขั้นพื้นฐานกำหนดไว้ตกต่ำลงเป็นอย่างมากโดยปัจจัยสำคัญที่ส่งผลให้สถานศึกษามีผลการประเมินต่ำกว่าระดับดี คือครูไม่ครบชั้น ครูสอนไม่ตรงสาขา ขาดสื่ออุปกรณ์ เป็นต้น (สำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (สมศ.), 2555 : ออนไลน์)

เมื่อดูจากการประเมินโดยกรมวิชาการ กระทรวงศึกษาธิการ เมื่อปี 2540 พบว่านักเรียนมัธยมศึกษาปีที่ 3 ทั่วประเทศ ได้คะแนนเฉลี่ยจากการทดสอบวัดผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนต่ำกว่าร้อยละ 50 ของคะแนนเต็มถึง 4 วิชา จากการสอบทั้งหมด 5 วิชา กล่าวคือ มีเพียงวิชาเดียวเท่านั้นที่นักเรียนสอบได้เกินร้อยละ 50 และในทำนองเดียวกันนักเรียนชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 6 ก็สอบได้คะแนนเกินร้อยละ 50 เพียงวิชาเดียว จากที่สอบทั้งหมด 8 วิชา การประเมิน

การศึกษาในระดับนานาชาติ มีข้อมูลชี้ชัดว่าการศึกษาไทยมีคุณภาพต่ำกว่าหลายประเทศในแถบเอเชียเพื่อให้เกิดความกระฉับกระเฉงในศักยภาพการศึกษาไทย สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติได้ศึกษาผลการแข่งขันโอลิมปิกวิชาการ ซึ่งจัดโดย UNESCO ย้อนหลังไปเป็นเวลา 5 ปี (พ.ศ.2539-2543) ใน 5 วิชา ได้แก่ คณิตศาสตร์ ฟิสิกส์ ชีววิทยา เคมี และคอมพิวเตอร์ มาวิเคราะห์เปรียบเทียบกับประเทศต่างๆ ในเอเชีย ได้แก่ จีน เกาหลี เวียดนาม และสิงคโปร์ ผลการวิเคราะห์ทั้งชี้ชัดอย่าง ชัดเจนว่า ศักยภาพทางการศึกษาของเด็กไทยด้อยกว่าทุกประเทศมาอย่างต่อเนื่อง

เมื่อเปรียบเทียบกับประเทศในภูมิภาคเอเชีย 11 ประเทศ พบว่า ประเทศไทยอยู่อันดับต่ำกว่า 7 ประเทศ ได้แก่ ฮังการี (1) สิงคโปร์ (3) ไต้หวัน (6) มาเลเซีย (16) จีน (19) เกาหลี (22) และญี่ปุ่น (26) แต่เหนือกว่า 3 ประเทศ ได้แก่ อินเดีย (32) อินโดนีเซีย (37) และฟิลิปปินส์ (41) ประเทศในภูมิภาคเอเชีย ที่มีอันดับดีขึ้นมาก ได้แก่ การ์ต้า (8 อันดับ) ในขณะที่ประเทศที่มีอันดับลดลงมาก ได้แก่ มาเลเซีย (6 อันดับ) หากเปรียบเทียบแนวโน้มสมรรถนะการแข่งขันของประเทศไทยกับประเทศอาเซียน 5 ประเทศที่ร่วมในการจัดอันดับของIMD ช่วงปี พ.ศ. 2548 -2554 พบว่า ประเทศไทยมีสมรรถนะเหนือกว่าเพียง 2 ประเทศคือ อินโดนีเซีย และฟิลิปปินส์ แต่สมรรถนะยังเป็นรองสิงคโปร์ และมาเลเซียอย่างไรก็ตาม ประเทศไทยมีแนวโน้มสมรรถนะที่ไม่เปลี่ยนแปลงมากนัก กล่าวคือ อยู่ในอันดับ 26 - 27 ติดต่อกันในช่วง 4 ปีที่ผ่านมา แนวโน้มสมรรถนะในภาพรวมของประเทศไทยเปรียบเทียบกับประเทศอาเซียน พ.ศ. 2548 - 2554 เปรียบเทียบปัจจัยหลัก 4 กลุ่ม หากเปรียบเทียบความสามารถในการแข่งขันของประเทศไทยเฉพาะการเปลี่ยนแปลงอันดับพบว่า ปี พ.ศ. 2554 กลุ่มประสิทธิภาพของภาคธุรกิจ (อันดับ 19) ดีขึ้น 1 อันดับ ส่วนอีก 3 กลุ่ม มีคุณภาพลดลง คือกลุ่มประสิทธิภาพของรัฐ (อันดับ 23) ลดลง 5 อันดับ รองลงมา

กลุ่มผลประกอบการของเศรษฐกิจ (อันดับ 10) ลดลง 4 อันดับ (IMD. World Competitiveness Yearbook 2011)

จากการประชุม World Economic Forum (WEF) 2012-2013 เปิดเผยผลการศึกษาไทยเทียบกับประเทศอาเซียน เรียงคงเป็นรองอีกหลายประเทศมาก เนื่องจากคุณภาพเรายังไม่ดีพอ เริ่มจากคุณภาพของการศึกษาขั้นพื้นฐาน ไทยอยู่ในอันดับ 6 โดยรองมาจากสิงคโปร์ มาเลเซีย อินโดนีเซีย และเวียดนามกล่าวคือในระดับการศึกษาขั้นพื้นฐานนั้น อันดับ 1 คือ สาธารณรัฐสิงคโปร์ อันดับ 2 มาเลเซีย อันดับ 3 บรูไน อันดับ 4 อินโดนีเซีย อันดับ 5 เวียดนาม อันดับ 6 ไทย อันดับ 7 ฟิลิปปินส์ และอันดับ 8 กัมพูชา ส่วนในระดับมัธยมศึกษาและอุดมศึกษานั้นจัดอันดับได้ ดังนี้ คือ อันดับ 1 คือ สาธารณรัฐสิงคโปร์ อันดับ 2 มาเลเซีย อันดับ 3 บรูไน อันดับ 4 ฟิลิปปินส์ อันดับ 5 อินโดนีเซีย อันดับ 6 กัมพูชา อันดับ 7 เวียดนามและอันดับ 8 คือประเทศไทย จะเห็นได้ว่าคุณภาพการศึกษาของไทยเมื่อเปรียบเทียบกับนานาชาติแล้วยังอยู่ในอันดับที่ต่ำมากโดยเฉพาะเมื่อเปรียบเทียบกับประเทศในอาเซียนด้วยกันแล้ว ประเทศไทยจัดว่าอยู่ในอันดับที่ต่ำมากที่สุดทีเดียว

World Economic Forum ได้ออกรายงานประจำปี การเปรียบเทียบขีดความสามารถในการแข่งขันได้ของประเทศต่างๆ ที่เลือกมาศึกษารวม 144 ประเทศ รายงานนี้ชื่อว่า Global Competitiveness Report 2014-2015 มีความยาว 548 หน้า ผลโดยสรุปปรากฏว่าขีดความสามารถในการแข่งขันได้ของไทย อยู่เป็นอันดับที่ 31 ของโลก และเป็นอันดับ 3 ของอาเซียน ตามหลัง สิงคโปร์ ซึ่งอยู่อันดับ 2 ของโลก และมาเลเซีย อันดับ 20 แต่ถ้าพิจารณาเฉพาะดัชนีด้านการศึกษาแล้ว จะเห็นว่ามีความน่าวิตกเป็นอย่างยิ่ง ซึ่งจะเห็นว่า คุณภาพของการศึกษาขั้นพื้นฐานของไทยอยู่ที่ อันดับ 7 ของอาเซียน และคุณภาพของระบบอุดมศึกษา อยู่ที่อันดับ 8 แม้ว่าขีดความสามารถ

ด้านคณิตศาสตร์-วิทยาศาสตร์จะค่อนข้างดี คืออยู่ที่อันดับ 5 ประเด็นที่น่าสนใจก็คือ เขาจัดให้คุณภาพของการศึกษาคณิตศาสตร์-วิทยาศาสตร์ของสิงคโปร์ ดีเป็นอันดับ 1 ของโลก และทั้งการศึกษาพื้นฐานและอุดมศึกษาของไทยอยู่อันดับต่ำกว่าลาว ขณะที่อุดมศึกษาเราก็กว่าทั้งลาวและกัมพูชา

ผลการสอบ Programme for International Student Assessment (PISA) ปี 2015 ซึ่งจัดโดยองค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (Organisation for Economic Co-operation and Development หรือ OECD) ปรากฏว่าเด็กสิงคโปร์อยู่อันดับที่ 1 เด็กเวียดนามอยู่อันดับที่ 8 เด็กไทยอยู่อันดับที่ 55 จากจำนวน 71 ประเทศ เป็นหลักฐานชี้ชัดให้เห็นคุณภาพที่ตกต่ำของระบบการศึกษาไทย และมีผลที่ต่ำกว่าเดิมนับตั้งแต่ปี 2000 โดยปี 2012 ขยับดีขึ้นเล็กน้อย แต่ปี 2015 ก็ต่ำลงอีก

ผลการสอบ PISA 2015 จะสอดคล้องกับผลการสอบ TIMSS ซึ่งเป็นการวัดความสามารถวิชาคณิตศาสตร์และวิทยาศาสตร์ โดยมีนักเรียนจากประเทศต่างๆ ที่เข้าร่วม เข้าสอบจำนวน 6 แสนคน ซึ่งปรากฏว่าคะแนนของประเทศไทยอยู่ในกลุ่มอันดับสุดท้าย ทั้งยังสอดคล้องกับผลการวัดผลที่เราจัดสอบเอง เช่น ผลการทดสอบระดับชาติ เช่น คะแนนจากการทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติขั้นพื้นฐาน (O-Net) ซึ่งเป็นการทดสอบโดยสถาบันทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติ (สทศ.) และในส่วนมาตรฐานการศึกษาขั้นพื้นฐานของไทยนั้น ยังมีมาตรฐานที่สถานศึกษาไม่สามารถยกระดับคุณภาพให้ผ่านตามเกณฑ์การประเมินคุณภาพการศึกษาขั้นพื้นฐานได้โดยดูจากผลการประเมินภายนอกของ สำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (องค์การมหาชน) หรือ สมศ. จึงเป็นการบ่งชี้อีกครั้งหนึ่งว่า ระบบการศึกษาของเรายังมีความอ่อนแออยู่มาก

3. การเสนอแนะแนวทางในการพัฒนามาตรฐานการจัดการศึกษาโรงเรียนขนาดเล็กของไทยให้มีมาตรฐาน

เทียบเท่าระดับสากล

จากปัญหาทางกฎหมายที่เกี่ยวกับการจัดการศึกษาโรงเรียนขนาดเล็กในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานทั้งหลายดังกล่าวที่ได้จากผลการวิจัยในครั้งนี้ผู้วิจัยเห็นว่า กระทรวงศึกษาธิการควรกำหนดบทบาทของการศึกษาไทยโดยดูตัวอย่างประเทศที่เป็นผู้นำการศึกษาในยุคปัจจุบัน เช่น ประเทศ

สหราชอาณาจักร ประเทศสิงคโปร์หรือประเทศมาเลเซีย เป็นต้นเพื่อนำมาปรับปรุงพัฒนามาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานส่วนเรื่องมาตรฐานด้านการศึกษาขั้นพื้นฐานต้องปรับให้อยู่ในเกณฑ์ที่ดีตั้งแต่ระดับประถมศึกษาซึ่งปัจจุบันประเทศไทยมีปัญหาเรื่องมาตรฐานวิชาการที่ต่ำเกือบทุกสาขาวิชา ซึ่งปัญหาดังกล่าวน่าจะเกิดจากการที่ประเทศมีโรงเรียนขนาดเล็กอยู่มากทำให้ค่าเฉลี่ยรวมของมาตรฐานการศึกษาต่ำกว่าความเป็นจริง

นอกจากนี้ ประชากรและกลุ่มตัวอย่างที่ได้กำหนดไว้ในงานวิจัยฉบับนี้ ส่วนใหญ่ยังเห็นควรกำหนดแนวทางในการพัฒนาคุณภาพทางการศึกษาขั้นพื้นฐานของไทย ด้วยการแก้ไข ปรับปรุงและพัฒนาระเบียบกฎหมายที่เกี่ยวข้องที่เป็นปัญหาและอุปสรรคต่อการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานของสถานศึกษา อาทิเช่น เกณฑ์การจัดสรรงบประมาณให้กับสถานศึกษาของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ควรจัดให้เพียงพอต่อการบริหารจัดการให้สอดคล้องกับสถานการณ์ในปัจจุบัน ปรับปรุงเกณฑ์อัตราค่าจ้างครูให้ครูครบชั้นเรียน ปรับปรุงระเบียบการขยายชั้นเรียนโดยแก้ไขให้ขยายโอกาสทางการศึกษา เท่าเทียมกันทั้งในชนบทและในเมือง โดยเฉพาะการศึกษาภาคบังคับ 12 ปี ควรปรับปรุงแก้ไขกฎ ระเบียบกระทรวงศึกษาธิการให้สถานศึกษามีอิสระการบริหารจัดการศึกษาและมีความพร้อมในทุกๆ ด้าน ไม่ว่าจะเป็นด้านจัดการเรียนการสอน ด้านการบริหารงบประมาณ ด้านการบริหารบุคคลและด้านการบริหารทั่วไปแล้วก็จะ

ส่งผลให้จัดการเรียนการสอนได้ตามมาตรฐานการศึกษาขั้นพื้นฐานที่กำหนดไว้และได้รับการรับรองจากหน่วยงานที่ทำการประเมินและจัดอันดับการศึกษาทั้งยังจะเป็นการพัฒนาคุณภาพทางการศึกษาขั้นพื้นฐานของไทยให้มีศักยภาพเทียบเท่าประเทศต่างๆในระดับสากล ต่อไป

### ข้อเสนอแนะ

ผู้วิจัยเห็นว่า ควรปรับปรุงกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการโรงเรียนขนาดเล็กเพื่อยกระดับมาตรฐานคุณภาพการศึกษาขั้นพื้นฐานของไทยให้มีมาตรฐานเทียบเท่าระดับสากลต่อไป ดังนี้

1. ควรปรับปรุงเกณฑ์การจัดสรรงบประมาณเพื่อการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานให้สอดคล้องกับสถานการณ์ในปัจจุบันโดยเฉพาะโรงเรียนขนาดเล็ก ไม่ควรคิดตามจำนวนนักเรียน(รายหัว)เพียงอย่างเดียว

2. ควรปรับปรุงเกณฑ์การจัดสรรอัตรากำลังครูและบุคลากรทางการศึกษาตามที่คณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา (ก.ค.ศ.) ได้กำหนดให้ใช้เกณฑ์ อัตรากำลังข้าราชการครูในสถานศึกษาที่คณะกรรมการข้าราชการครู (ก.ค.) กำหนดไว้เดิมสำหรับ

สถานศึกษาในสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาแห่งชาติ (สพช.) กระทรวงศึกษาธิการควรมองเห็นภาพปัญหาความขาดแคลนครูตามสภาพจริงก่อนจึงจะแก้ปัญหาได้อย่างถูกต้องมากขึ้น ดังนั้น ควรปรับปรุงเกณฑ์จำนวนครูที่เหมาะสมให้เพียงพอกับภาระงานของโรงเรียน เช่น อาจกำหนดให้ทุกห้องเรียนควรมีครูดูแลอย่างน้อย 1 คน และพิจารณาเพิ่มจำนวนครูตามภาระงานอื่นซึ่งเพิ่มขึ้นตามจำนวนนักเรียนสำหรับโรงเรียนขนาดกลางและใหญ่

3. ควรปรับปรุงระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยการบริหารจัดการและขอบเขตการปฏิบัติหน้าที่ของสถานศึกษาขั้นพื้นฐานที่เป็นนิติบุคคลในสังกัดเขตพื้นที่การศึกษา พุทธศักราช 2546 ให้โรงเรียนมีอิสระในการบริหารจัดการศึกษาเพิ่มมากขึ้น

### ข้อเสนอแนะในการวิจัยครั้งต่อไป

1. ควรมีการทำการวิจัยเปรียบเทียบคุณภาพทางการศึกษาระหว่างโรงเรียนขนาดเล็กกับโรงเรียนอื่นๆ ที่จัดการศึกษาขั้นพื้นฐานด้วยกัน

2. ควรมีการนำประเด็นปัญหาด้านอื่นๆ มาทำการวิจัยในโรงเรียนขนาดเล็ก

### เอกสารอ้างอิง

- \_\_\_\_\_. (2546). **พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542-พ.ศ. 2545**. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์องค์การรับส่งสินค้าและพัสดุภัณฑ์.
- \_\_\_\_\_. (2554). **พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546**  
พ.ศ. 2554. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์องค์การรับส่งสินค้าและพัสดุภัณฑ์. สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา. (2548)
- \_\_\_\_\_. (2555). **แนวทางการปฏิบัติตามระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณ พ.ศ. 2555**. กรุงเทพฯ.

### กฎหมายไทย

- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550
- พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545
- พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พุทธศักราช 2547 และฉบับแก้ไขเพิ่มเติม
- ราชกิจจานุเบกษา เผยแพร่คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 28/2559 เรื่อง ให้จัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน 15 ปี โดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย

### กฎหมายต่างประเทศ

- Ministry of Information Affair of Malaysia. Belanjawan 1999 : Siri Ucapan Penting. Astila Sdn.Bhd., Kuala Lumpur. 1998
- Ministry of Education. Annual Report 1995 : Kuala Lumpur. 1996
- IMD. World Competitiveness Yearbook 2011)