

การนำนโยบายเรียนฟรี ๑๕ ปี ไปปฏิบัติ

Educational Institute has to follow for free educational policy 15 year

ไอ ซีรัมย์*
ผศ.ดร.ภัคดี ไพรสิงห์**

บทคัดย่อ

การนำนโยบายเรียนฟรี ๑๕ ปี ไปปฏิบัติเป็นนโยบายที่สถานศึกษาต้องปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรี เห็นชอบงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม ประจำปีเพื่อใช้จ่ายเป็นค่าเล่าเรียน หนังสือเรียน อุปกรณ์การเรียน เครื่องแบบนักเรียน และกิจกรรมพัฒนาคุณภาพผู้เรียนตามแผนงานเสริมสร้างรายได้พัฒนาคุณภาพชีวิตและความมั่นคงด้านสังคม โครงการสนับสนุนการจัดการศึกษาโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย ๑๕ ปี นักเรียนจะได้รับการสนับสนุน รายการหนังสือเรียน อุปกรณ์ การเรียน เครื่องแบบนักเรียนและ กิจกรรมพัฒนาคุณภาพผู้เรียนอย่างทั่วถึงและเท่าเทียม นักเรียนมีความพร้อมที่จะเรียน เนื่องจากได้รับการสนับสนุนหนังสือ อุปกรณ์ การเรียนและเครื่องแบบนักเรียนครบทุกคน สถานศึกษาสามารถจัดกิจกรรมพัฒนาผู้เรียนอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้นและผู้ปกครองนักเรียนได้รับการบรรเทาภาระค่าครองชีพ เนื่องจากลดค่าใช้จ่ายในเรื่องหนังสือแบบเรียน อุปกรณ์ การเรียนเครื่องแบบนักเรียน กิจกรรมพัฒนาคุณภาพผู้เรียนสามารถนำเงินส่วนนี้ไปใช้ในชีวิตประจำวันในเรื่องอื่นๆ ได้เป็นการกระตุ้นเศรษฐกิจได้อีกทางหนึ่ง

คำสำคัญ: เรียนฟรี, เรียนดี

Abstract

Educational Institute has to follow for free educational policy 15 years according to cabinet resolution. It's policy agrees to pay annual adding-budget for cost of education, books, equipment, uniforms and student developing activities according to

* นักศึกษาหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม

** อาจารย์คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม



plan for income promotion, life quality developing and social stability. Educational Management Project for free education 15 years can provide student such as books, equipment, uniforms and student developing activities for all and equality. All students are ready to study because of their support by books, equipment and uniforms for all. Educational institute can manage any activity for developing student more capacity. Student's parents can reduce cost of living because of expenditure of educational books, equipment, uniforms and student developing activities which can spend for the other items in daily life. On the other way, it can stimulate economy.

Keywords: Learn good, Learn for free

๑. บทนำ

ในประเทศไทย บทบาทของรัฐในแง่ที่มุ่งตอบสนองความต้องการของประชาชนได้เริ่มเข้ามา มีบทบาทอย่างชัดเจนในสมัยของรัฐบาลทักษิณ ชินวัตร ที่ส่งผ่านนโยบายต่างๆ ในรูปแบบของประชานิยม ที่มีลักษณะฉาบฉวย เน้นให้เกิดผลกระทบสั้นและมีลักษณะเพื่อเอาใจประชาชนมากกว่าที่จะเป็นรูปแบบหรือแนวทางในการจัดสรรทรัพยากรของสังคมเสียใหม่ อีกทั้งยังไม่ได้ ตลอดทั้งการแก้ปัญหาสวัสดิการของปวงชนอย่างบูรณาการ ดังนั้นนโยบายประชานิยมจึงถูกโจมตีเรื่อยมาว่าเป็นเพียงนโยบายที่หวังคะแนนเสียงในการเลือกตั้งเท่านั้น^๑ ต่อมาในสมัยของรัฐบาลอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ นโยบายของรัฐก็สื่อออกมาในรูปแบบที่ไม่แตกต่างจากประชานิยม แต่ถูกเรียกใหม่ในชื่อ ประชา

วิวัฒน์ ที่มุ่งตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน และผ่านการกลั่นกรองโดยระบบราชการ ซึ่งมีความเชื่อว่าจะมีความยั่งยืนและสมเหตุสมผลมากกว่า นโยบายประชานิยมที่ถูกกำหนดขึ้นมา จากความคิดของนักการเมืองและเป็นนโยบายของพรรคการเมืองที่ตนสังกัดอยู่^๒

นโยบายเรียนฟรี ๑๕ ปีอย่างมีคุณภาพ ก็เป็นสวัสดิการส่วนหนึ่งที่รัฐบาลพรรคประชาธิปัตย์ จัดให้เพื่อสร้างความเสมอภาคและโอกาสทางการศึกษาในการพัฒนาคน ทั้งนี้เพราะการศึกษาถือเป็นเรื่องสำคัญสำหรับการพัฒนาคนภายในประเทศ ให้เป็นบุคคลที่มีคุณภาพ ประกอบกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๔๐ จนถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ ที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน มาตรา ๔๙ ได้บัญญัติไว้ว่า

^๑ วีระ มานะคงตรีชีพ, *ประชานิยมกับรัฐสวัสดิการ : หนึ่งคือหาเสียง หนึ่งคือความฝัน*. แหล่งที่มา : <http://www.ryt9.com/s/tpd/11498862554> [๑๐ พฤษภาคม ๒๕๕๘].

^๒ สุพรรณิ พุฒิปิสุทธิ์, *เปิดใจกรณ์ จากประชาวิวัฒน์สู่ประชาวิวัฒน์*. แหล่งที่มา : <http://www.bangkok-biznews.com> [๑๐ พฤษภาคม ๒๕๕๘].



“บุคคลย่อมมีสิทธิเสมอกันในการรับการศึกษาไม่น้อยกว่า ๑๒ ปี ที่รัฐจะต้องจัดให้ทั่วถึงและมีคุณภาพโดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย” และพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๕ มาตรา ๑๐ วรรค ๑ บัญญัติว่า “การจัดการศึกษาต้องจัดให้บุคคลมีสิทธิและโอกาสเสมอกันในการรับการศึกษาขั้นพื้นฐานไม่น้อยกว่า ๑๒ ปี ที่รัฐบาลจะต้องจัดให้ทั่วถึงและมีคุณภาพโดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย” การศึกษาขั้นพื้นฐาน ๑๒ ปี ในที่นี้หมายถึงการจัดการศึกษาที่รัฐบาลจัดให้บริการแก่นักเรียน นักศึกษาและประชาชนตั้งแต่ระดับประถมศึกษาถึงระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย ทั้งประเภทสามัญศึกษาและประเภทอาชีวศึกษาถือเป็นภารกิจสำคัญของทุกรัฐบาลที่จะต้องกำหนดไว้ในนโยบาย ของรัฐบาลเมื่อเข้ามาบริหารประเทศ^๓

พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๖ กำหนดให้ทุกส่วนราชการจัดทำแผนปฏิบัติราชการ ๔ ปี (The Four-Year Performance Plan) ของส่วนราชการให้สอดคล้องกับแผนการบริหารราชการแผ่นดิน ๔ ปี (The Four-Year National Administration Plan) ของรัฐบาล และในแต่ละปีงบประมาณให้ส่วนราชการจัดทำแผนปฏิบัติราชการประจำปี (The Annual-Year Performance Plan) ของส่วนราชการ โดยกำหนดให้ระบุสาระสำคัญเกี่ยวกับนโยบายการปฏิบัติราชการของ

ส่วนราชการ เป้าหมาย และผลสัมฤทธิ์ของงาน การประมาณการรายได้และรายจ่ายรวมทั้งทรัพยากรอื่นที่ จะต้องใช้ในการปฏิบัติงาน เพื่อเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อความเห็นชอบ เมื่อผ่านความเห็นชอบแล้วสำนักงบประมาณจะดำเนินการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีให้กับทุกส่วนราชการ เพื่อให้การปฏิบัติงานบรรลุผลสำเร็จตามพันธกิจ (mission) ที่กำหนดไว้ในแผนปฏิบัติราชการของแต่ละส่วนราชการดังกล่าว (พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๖) กระทรวงศึกษาธิการในฐานะเป็นหน่วยงานหลัก (core agency) ของภาครัฐ (public sectors) มีหน้าที่รับผิดชอบในการจัดการศึกษาของชาติให้กับเด็กเยาวชน และประชาชนในรูปแบบที่หลากหลายทั้งในระบบโรงเรียน (Formal Education) นอกโรงเรียน (Non-Formal Education) และการศึกษาตามอัธยาศัย (Informal Education) อย่างทั่วถึง เป็นธรรมและมีคุณภาพ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ และตามพระราชบัญญัติ การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๕ จึงต้องปฏิบัติตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๖ ด้วย โดยได้กำหนดนโยบายด้านการศึกษาอื่น ๆ รวมทั้ง “เรียนฟรี ๑๕ ปี อย่างมีคุณภาพ” ไว้ในแผนปฏิบัติราชการ (The Performance Plan)

^๓ สกนธ์ ชุมทัฬห, การนำนโยบายสาธารณะสู่การปฏิบัติ : เรียนฟรี ๑๕ ปี อย่างมีคุณภาพ. แหล่งที่มา : <https://blog.eduzones.com/futurecareer/37865> [๑๐ พฤษภาคม ๒๕๕๘].



ของกระทรวงศึกษาธิการด้วย ซึ่งสอดคล้องกับแผนการบริหารราชการแผ่นดิน ๔ ปี (The Four-Year National Administration Plan) พ.ศ. ๒๕๕๒-๒๕๕๔ ของรัฐบาลและคำแถลงนโยบาย (statement of policy) ของรัฐบาลที่ได้แถลงไว้ต่อรัฐสภา เมื่อวันที่ ๒๙ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๕๑ แผนปฏิบัติราชการของกระทรวงศึกษาธิการที่ประกอบด้วยนโยบายต่างๆ นั้นจัดทำขึ้นเพื่อให้ผู้ที่เกี่ยวข้องนำไปปฏิบัติให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ที่วางไว้ โดยต้องใช้เทคนิค วิธีการและกลยุทธ์ต่างๆ มากมาย ซึ่งกล้า ทองขาว^๔ ได้เสนอไว้ในการศึกษา นโยบาย วรรณรงค์ เพื่อการรู้หนังสือแห่งชาติว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติให้ประสบผลสำเร็จนั้นจะต้องใช้กลยุทธ์ต่างๆ ๙ กลยุทธ์ ได้แก่ ๑) การเผยแพร่ข่าวสารนโยบาย ๒) การให้ความสนับสนุนจากผู้นำและผู้มีอำนาจ ๓) การจัดองค์การบริหารและประสานงานที่บูรณาการลดหลั่นกันตั้งแต่ระดับชาติจนถึงระดับหมู่บ้าน ๔) การประชุมอบรมหรือการสัมมนาปัญหา ๕) การใช้เอกสารคู่มือปฏิบัติงาน ๖) การคัดเลือกผู้นำคนสำคัญ ๗) ในการออกตรวจเยี่ยมผู้ปฏิบัติงานในพื้นที่ ๘) การตรวจสอบควบคุมกำกับดูแล และประเมินผล และ ๙) การให้รางวัลและสิ่งตอบแทนแก่ผู้ปฏิบัติ งานดีเด่น

ดังนั้น การนำนโยบายสาธารณะสู่การปฏิบัติให้ประสบความสำเร็จโดยเฉพาะนโยบายเรียนฟรี ๑๕ ปี อย่างมีคุณภาพของกระทรวง

ศึกษาธิการ จึงมีความสำคัญอย่างยิ่งที่ จะต้องรู้จักเลือกใช้กลยุทธ์ (strategies) ต่างๆ ที่เหมาะสมและมีประสิทธิภาพในการขับเคลื่อนเพื่อผลักดันนโยบายเรียนฟรี ๑๕ ปี อย่างมี คุณภาพ ให้เกิดประสิทธิผลสูงสุดแก่เด็ก เยาวชนและประชาชนอย่างแท้จริงและทั่วถึง

จากความสำคัญ ดังกล่าวนี้นำส่งผลให้นโยบายการจัดการศึกษา ขั้นพื้นฐานถูก บรรจุเป็นนโยบายเร่งด่วน โดยมีวัตถุประสงค์ของโครงการเพื่อลดภาระค่าครองชีพของประชาชนให้ทุกคนมีโอกาสได้รับการศึกษาฟรี ๑๕ ปี โดยสนับสนุนตำราในวิชาหลักให้แก่ทุก สถานศึกษา จัดให้มีชุดนักเรียน และอุปกรณ์การเรียนฟรีให้ทันปี การศึกษา ๒๕๕๒ และสนับสนุน ค่าใช้จ่ายอื่นๆ เพื่อชดเชยรายการต่างๆ ที่สถานศึกษาเรียกเก็บจากผู้ปกครองรวมถึงการจัดให้ทุกคน มีโอกาสได้รับการศึกษาฟรี ๑๕ ปี ตั้งแต่อนุบาลไปจนถึงมัธยมศึกษาตอนปลายพร้อมทั้งเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการให้เกิดความเสมอภาคและความเป็นธรรมในโอกาสทางการศึกษา แก่ประชาชนในกลุ่มผู้ด้อยโอกาส ทั้งผู้ยากไร้ผู้พิการหรือทุพพลภาพ ผู้อยู่ในสภาวะยากลำบาก ผู้บกพร่องทางร่างกาย และสติปัญญาและชนต่างวัฒนธรรมรวมทั้งยก ระดับการพัฒนาศูนย์เด็กเล็กในชุมชน ดังนั้น กระทรวงศึกษาธิการจึงได้ดำเนินการตามเจตนารมณ์ดังกล่าวเพื่อให้เด็กเรียนทุกคนมี โอกาสได้รับการ

^๔ กล้า ทองขาว, “การวิเคราะห์ปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ : กรณีศึกษา นโยบายวรรณรงค์เพื่อการรู้หนังสือแห่งชาติ”, *วิทยานิพนธ์พัฒนบริหารศาสตรดุษฎีบัณฑิต*, (บัณฑิตวิทยาลัย : สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์), ๒๕๓๔.



ศึกษาโดยไม่เสียค่าใช้จ่ายสำหรับรายการหนังสือเรียน อุปกรณ์การเรียน เครื่องแบบนักเรียน และกิจกรรมพัฒนาผู้เรียนที่ภาครัฐให้การสนับสนุน ซึ่งผู้ทำการศึกษาสนใจที่ จะพิจารณากรณีรัฐอุดหนุนค่าใช้จ่ายรายบุคคลค่าเครื่องแบบนักเรียนที่ประกอบด้วย เสื้อ/กางเกง/ กระโปรงคนละ ๒ ชุด/ปี ในอัตรา ก่อนประถมศึกษา ๓๐๐ บาท/คน ประถมศึกษา ๓๖๐ บาท/คน มัธยมศึกษาตอนต้น ๔๕๐ บาท/คน มัธยมศึกษาตอนปลาย ๕๐๐ บาท/คน

จากผลสำรวจความคิดเห็นต่อการดำเนินนโยบาย เรียนฟรี ๑๕ ปี อย่างมีคุณภาพได้รับเสียงตอบรับสนับสนุนเห็นด้วยจากหลายครอบครัว รวมถึงผู้มีส่วนเกี่ยวข้องโดยตรงอย่างครูนักเรียน เพราะได้รับการพัฒนาคุณภาพอยู่อย่างทั่วถึงเท่าเทียมและมีประสิทธิภาพรวมทั้งได้รับการบรรเทาภาระค่าครองชีพ ส่วนใหญ่จึงต้องการให้รัฐสานต่อนโยบายดังกล่าวต่อไปแต่ถ้าหากมองในอีกด้านหนึ่งการดำเนินนโยบายดังกล่าว ถ้าไม่มีการจัดระบบหรืองบประมาณ รวมทั้งกลุ่มเป้าหมายที่จะนำงบประมาณไปใช้อาจกลายเป็นการลงทุนที่สูญเปล่าหรืออาจทำให้มีผลกระทบต่องบประมาณส่วนอื่นๆ ได้ ดังที่ พูลทรัพย์ ปิยะอนันต์ อดีตผู้ตรวจการแผ่นดินรัฐสภาและอดีต ผอ.สำนักงาน งบประมาณ ได้กล่าวไว้ในรายละเอียดว่า “จากการติดตามการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีของแต่ละรัฐบาลตั้งแต่ ปี ๒๕๓๘ เป็นต้นมา รู้สึกเป็นห่วงมาก เนื่องจากงบประมาณส่วนใหญ่เป็นงบประจำ ซึ่งมีสัดส่วนเพิ่มสูงขึ้นเรื่อยๆ จากปี ๒๕๓๘ มีสัดส่วนงบประจำคิดเป็น ๖๓% จนกระทั่งถึงปี

๒๕๕๒ เพิ่มขึ้นเป็น ๗๗% และล่าสุดปี ๒๕๕๓ เพิ่มขึ้นเป็น ๘๐% ซึ่งเป็นจุดอันตรายทั้งนี้ ตามหลักการแล้วจะต้องจำกัดงบประมาณให้ไม่เกิน ๗๕% เนื่องจากส่วนที่เหลือจะเป็นงบลงทุน เพื่อใช้ในการกระตุ้นเศรษฐกิจและการพัฒนาคุณภาพด้านต่างๆ ดังนั้นการที่รัฐมีงบประจำในปี ๒๕๕๒ และ ๒๕๕๓ ตามสัดส่วนดังกล่าวจะทำให้เหลืองบสำหรับลงทุนเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจได้น้อยอาจทำให้ไม่ได้ผลและแก้ไขคนว่างงานไม่ได้ นอกจากนี้ภาครัฐจะต้องระมัดระวังการใช้เงินไปกับโครงการประชานิยมและโครงการการก่อสร้างต่างๆ เช่น หากมีการก่อสร้าง อาคารรัฐสภา แห่งใหม่หรือการสร้างศูนย์ราชการใหม่ สิ่งที่มาคือ งบประจำด้านสาธารณูปโภค เป็นต้น งบเหล่านี้จะทำให้ตัวเลขงบประจำออกเงยขึ้นมหาศาล และรัฐจะไม่ มีเงินพอที่จะกระตุ้นเศรษฐกิจ ซึ่งคาดว่าเศรษฐกิจประเทศ กว่าจะฟื้นตัวได้ ประมาณปี ๒๕๕๔ ดังนั้น น่าเป็นห่วงว่ารัฐจะหาเงินจากที่ไหนมากระตุ้นเศรษฐกิจ นอกจากนี้ อดีต ผอ. สำนักงฯ กล่าวต่อว่า สำหรับงบประมาณด้านการศึกษาตามนโยบายเรียนฟรี ๑๕ ปี ซึ่งรัฐบาลเตรียมใช้งบประมาณจำนวน ๑๘,๐๐๐ ล้านบาทนั้น ถือว่าสูงมาก เป็นภาระต่อรัฐและไม่เห็นด้วย ที่จะให้ทุกคนฟรีเหมือนกันหมด หากจะดูแลถึงระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน ๑๒ ปี ก็น่าจะเพียงพอแล้ว โดยให้คนที่มีความสามารถในการจ่ายหรือคนที่มีฐานะดีควรจะจ่ายเงินเอง ส่วนรัฐจะได้มีเงินเหลือพอที่จะดูแลคนยากจนได้อย่างทั่วถึงและยังมีเงินเพียงพอที่จะใช้ในการพัฒนาคุณภาพการศึกษา เช่น การอบรมครู วิทยาศาสตร์ คณิตศาสตร์ ภาษาอังกฤษ ซึ่งเรา



ขาดแคลน รวมทั้งควรมีเงินเพื่อจ้างครูเก่งๆ ให้ได้ เงินเดือนสูงๆ จะได้ไม่สมองไหลไปอยู่กับภาค เอกชน

๒. นโยบายเรียนฟรีในประเทศไทย

ความเป็นมานโยบายเรียนฟรี ๑๕ ปี อย่าง มีคุณภาพในประเทศไทยด้วยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๔๙ ได้บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีสิทธิเสมอกันในการรับการศึกษา ไม่น้อยกว่าสิบสองปี ที่รัฐจะต้องจัดให้อย่างทั่วถึง และมีคุณภาพโดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย” และพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๕ หมวด ๒ มาตรา ๑๐ วรรค ๑ บัญญัติว่า “การจัดการศึกษาต้องจัดให้บุคคลมีสิทธิและโอกาสเสมอกันในการรับการศึกษาขั้นพื้นฐานไม่น้อยกว่าสิบสองปีที่รัฐจะต้องจัดให้อย่างทั่วถึงและมีคุณภาพโดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย” ซึ่งเป็นข้อกำหนดที่เกี่ยวกับการจัดการศึกษา ขั้นพื้นฐาน ประกอบกับคำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีได้กำหนดเป็นนโยบายเร่งด่วน ที่จะเริ่มดำเนินการตามเจตนารมณ์ ดังกล่าวในปีแรก โดยกำหนดไว้ในข้อ ๑.๓ การลดภาระค่าครองชีพของประชาชน ข้อ ๑.๓.๑ ว่า “ให้ทุกคนมีโอกาสได้รับการศึกษาฟรี ๑๕ ปี โดยสนับสนุนตำราในวิชาหลัก ให้แก่ทุกสถานศึกษา จัดให้มีชุดนักเรียนและอุปกรณ์การเรียนฟรีให้ทันปีการศึกษา ๒๕๕๒ และสนับสนุนค่าใช้จ่ายอื่นๆ เพื่อชดเชยรายการต่างๆ ที่สถานศึกษาเรียกเก็บจากผู้ปกครอง” อีกทั้งนโยบายของรัฐด้านการศึกษา ข้อ ๓.๑.๔ กำหนดว่า “จัดให้ทุกคนมีโอกาสได้รับการศึกษาฟรี ๑๕ ปี

ตั้งแต่อนุบาลไปจนถึงมัธยมศึกษา ตอนปลาย พร้อมทั้งเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการให้เกิดความเสมอภาคและความเป็นธรรมในโอกาสทางการศึกษาแก่ประชาชนในกลุ่มผู้ด้อยโอกาส ทั้งผู้ยากไร้ ผู้พิการหรือทุพพลภาพ ผู้อยู่ในสภาวะยากลำบาก ผู้บกพร่องทางร่างกายและสติปัญญา และชนต่างวัฒนธรรมรวมทั้งยกระดับการพัฒนา ศูนย์เด็กเล็กในชุมชน” กระทรวงศึกษาธิการจึงได้ดำเนินการตามเจตนารมณ์ดังกล่าวข้างต้น โดยจัดทำโครงการดำเนินงานตามนโยบายเรียนฟรี ๑๕ ปี อย่างมีคุณภาพขึ้น เพื่อส่งเสริมให้นักเรียนทุกคนได้รับโอกาสทางการศึกษาอย่างเต็มตามศักยภาพ ซึ่งการดำเนินการนี้ได้ผ่านการรับฟังความคิดเห็นจากผู้เกี่ยวข้องทุกกลุ่มอาชีพแล้ว ๒ ครั้ง คือ ครั้งที่ ๑ เมื่อวันที่ ๓๐ มกราคม ๒๕๕๒ ณ โรงเรียนสตรีวิทยากรุงเทพมหานคร และครั้งที่ ๒ เมื่อวันที่ ๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๒ ณ โรงเรียนชลกันยานุกูล จังหวัดชลบุรี

ประโยชน์ที่จะได้รับจากนโยบาย มีดังนี้

๑) นักเรียนสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ได้รับการสนับสนุนรายการหนังสือเรียน อุปกรณ์การเรียน เครื่องแบบนักเรียน และกิจกรรมพัฒนาคุณภาพผู้เรียนอย่างทั่วถึง และเท่าเทียม ๒) นักเรียนมีความพร้อมที่จะเรียน เนื่องจากได้รับการสนับสนุนหนังสืออุปกรณ์การเรียน และเครื่องแบบนักเรียนครบทุกคน ๓) สถานศึกษาสามารถจัดกิจกรรมพัฒนาผู้เรียนอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น ๔) ผู้ปกครองนักเรียนได้รับการบรรเทาภาระค่าครองชีพ เนื่องจากลดค่าใช้จ่ายในเรื่องหนังสือแบบเรียน อุปกรณ์การเรียน



เครื่องแบบนักเรียน กิจกรรมพัฒนาคุณภาพผู้เรียน สามารถนำเงินส่วนนี้ไปใช้ในชีวิตประจำวันในเรื่องอื่นๆ ได้ เป็นการกระตุ้นเศรษฐกิจได้อีกทางหนึ่ง อย่างไรก็ตาม ได้มอบให้สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (สพฐ.) สำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษา (สอศ.) และสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา (สกอ.) ไปคิดระบบป้องกันเรื่องนี้ โดยอาจกำหนดให้ผู้ปกครองต้องนำใบเสร็จ หรือชดเชยนักเรียนที่ซื้อมายืนยันกับโรงเรียน รวมทั้งให้คิดระบบติดตามตรวจสอบด้วย โดยอาศัยกลไกของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา และผู้ตรวจราชการกระทรวงศึกษาธิการ นอกจากนี้จะให้มีการรณรงค์ให้นักเรียนที่สามารถช่วยตัวเองได้ สละสิทธิ์ในการรับเงินค่าชุดนักเรียนและอุปกรณ์การเรียน โดยมีเป้าหมายว่า จะนำเงินที่เหลือจากการสละสิทธิ์ไปใช้พัฒนาโรงเรียนด้อยโอกาส และยากจนทั่วประเทศ

๓. กลยุทธ์การนำนโยบายสู่การปฏิบัติ

หริรักษ์ สูตะบุตร^๔ ได้ อธิบายเรื่อง “กลยุทธ์การปฏิบัติการ” ว่า แท้จริงแล้วคือ วิสัยทัศน์ ที่เป็นจุดยึดมั่นร่วมกันขององค์กรทำให้การตัดสินใจต่างๆ มีความสอดคล้องกันและทำให้องค์กรโดยรวมมุ่งไปสู่ทิศทางเดียวกัน ดังนั้น

กลยุทธ์การนำนโยบายสู่การปฏิบัติ จึงเป็นวิธีการ/เทคนิคที่ทำให้ เกิดการนำเอานโยบายไปปฏิบัติ ให้ประสบผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์และเป้าหมาย สอดคล้องกับกล้า ทองขาว^๖ ซึ่งได้อธิบายเกี่ยวกับการนำนโยบายไปปฏิบัติให้ประสบผลสำเร็จไว้ว่า จะต้องอาศัยกลยุทธ์ ๙ กลยุทธ์ ประกอบด้วย

๑. กลยุทธ์การเผยแพร่ข่าวสารนโยบาย โดยอาศัยสื่อต่างๆ เช่น วิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ หนังสือพิมพ์ แผ่นปลิวแผ่นพับ

๒. กลยุทธ์การให้ความสนับสนุนจากผู้นำและผู้มีอำนาจทั้งผู้นำในส่วนกลาง ผู้นำในระดับภูมิภาคและผู้นำคนสำคัญอื่นๆ ในท้องถิ่นที่ต้องให้ความสนับสนุนและร่วมมือด้วย

๓. กลยุทธ์การจัดองค์ การบริหารและประสานงานที่บูรณาการลดหลั่นกันตั้งแต่ระดับชาติจนถึงระดับหมู่บ้าน บริหารการปฏิบัติงานโดยคณะบุคคลประกอบด้วยผู้แทนที่เกี่ยวข้องจากทุกภาคส่วน ร่วมเป็นกรรมการในกลไกของโครงสร้างองค์ การบริหารและประสานงานแต่ละระดับ

๔. กลยุทธ์การประชุมอบรมหรือการสัมมนาปัญหา เพื่อจูงใจให้บุคคลและหน่วยงานที่ร่วมรับผิดชอบนโยบายได้ เข้าใจเหตุผล และความสำคัญของนโยบายและแสวงหาแนวทางการแก้ไข ปัญหาการนำนโยบายไปปฏิบัติให้สำเร็จร่วมกัน

^๔ หริรักษ์ สูตะบุตร, **บันได ๖ ขั้น สู่การเป็นองค์กรชั้นนำ**, (กรุงเทพมหานคร : คณะพาณิชยศาสตร์และการบัญชี มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๔๙), หน้า ๙.

^๖ กล้า ทองขาว, “การวิเคราะห์ปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ : กรณีศึกษานโยบายรณรงค์เพื่อการเรียนรู้หนังสือแห่งชาติ”, **วิทยานิพนธ์พัฒนบริหารศาสตรดุษฎีบัณฑิต**, (บัณฑิตวิทยาลัย : สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์), ๒๕๓๔.



๕. กลยุทธ์การใช้ เอกสารคู่มือปฏิบัติงาน สำหรับผู้บริหารและผู้ปฏิบัติงานและประชุมชี้แจง แนวการปฏิบัติแก่ผู้ที่เกี่ยวข้องในการใช้ เอกสาร คู่มือให้ เข้าใจตรงกัน โดยลักษณะของคู่มือจะต้อง สดวก ง่าย ชัดเจนครอบคลุมสาระเนื้อหาที่จะต้อง ปฏิบัติทั้งหมดด้วย

๖. กลยุทธ์การคัดเลือกผู้นำคนสำคัญที่ รับผิดชอบงานบริหารโครงการแต่ละระดับ จาก ผู้ที่มีภาวะผู้นำสูง มีเจตคติ ที่ดี ต่อการบริหารงาน แผนที่ดี เน้นกระบวนการมีส่วนร่วม เป็นผู้ที่มี เจตคติ ที่ดี ตอนนโยบายที่นำไปปฏิบัติเคยมี ประสบการณ์เป็นผู้บริหารโครงการอื่นที่ประสบ ความสำเร็จมาแล้ว อีกทั้งต้องมีความรับผิดชอบสูง มีความตื่นตัวและรอบรู้สถานการณ์รอบด้าน

๗. กลยุทธ์ในการออกตรวจเยี่ยมผู้ปฏิบัติงาน ในพื้นที่ ผู้บริหารโครงการควรมีแผนการตรวจ เยี่ยมผู้ปฏิบัติงานตลอดระยะเวลาของการนำ นโยบายไปปฏิบัติ มีการจัดสรรงบประมาณเพื่อการ ตรวจเยี่ยมอย่างเพียงพอ การตรวจเยี่ยมเป็น กลยุทธ์ในการเสริมกำลังใจผู้ปฏิบัติงานและช่วยให้ ผู้บริหารรับทราบปัญหาจากการปฏิบัติงานใน ภาคสนาม การตรวจเยี่ยมเพื่อให้ คำปรึกษาแนะนำจะช่วยคลี่คลายปัญหาข้อขัดข้องใจแก่ผู้ปฏิบัติงาน ได้อีกด้วย

๘. กลยุทธ์การตรวจสอบ ควบคุม กำกับ ดูแลและประเมินผล มีการวางระบบไว้ชัดเจนตั้งแต่ เริ่มลงมือปฏิบัติ มีการรายงานผลการปฏิบัติเป็น ระยะ และนำผลการประเมินแต่ละระยะมา ปรับปรุงแนวทางปฏิบัติ โดยกลไกขององค์กร การ แต่ละระดับที่รับผิดชอบให้สอดคล้องกับสภาพ

ปัญหาการทำงาน

๙. กลยุทธ์การให้ รางวัลและสิ่งตอบแทน เป็นการให้สิ่งเสริมแรงทางบวกแก่ผู้ปฏิบัติงาน สามารถกระทำได้หลายลักษณะขึ้นอยู่กับความ เหมาะสมของผู้รับและผู้ให้ เช่น ให้ของที่ระลึก ให้ประกาศเกียรติคุณยกย่องให้เป็นบุคคลดีเด่น ให้คำชมเชย มอบโล่เกียรตินิยม หรืออาจเป็นค่า ตอบแทนแก่ผู้ปฏิบัติที่มีผลงานดีเด่นเพื่อ ส่งเสริม กำลังใจแก่ผู้ปฏิบัติตนให้กับนโยบาย

สรุปได้ว่า การนำนโยบายสู่การปฏิบัติ ผู้ที่เกี่ยวข้องทุกระดับต้องพิจารณาตัดสินใจเลือก ใช้กลยุทธ์ต่างๆ ตามความเหมาะสมกับนโยบาย นั้นๆ ไม่ว่าจะเป็น กลยุทธ์การเผยแพร่ข่าวสาร นโยบายกลยุทธ์การให้ความสนับสนุนจากผู้นำและ ผู้มีอำนาจ กลยุทธ์การจัดองค์กร การบริหารและ ประสานงานที่บูรณาการลดหลั่นกันตั้งแต่ระดับ ชาติจนถึงระดับหมู่บ้าน กลยุทธ์การประชุมอบรม หรือการสัมมนาปัญหา กลยุทธ์การใช้เอกสารคู่มือ ปฏิบัติงาน กลยุทธ์การคัดเลือกผู้นำคนสำคัญ กลยุทธ์การออกตรวจเยี่ยมผู้ปฏิบัติงานในพื้นที่ กลยุทธ์การตรวจสอบ ควบคุม กำกับดูแลและ ประเมินผล และกลยุทธ์การให้รางวัลและ สิ่งตอบแทนแก่ผู้ปฏิบัติงานดีเด่น ทั้งนี้ผู้ที่มี ส่วน เกี่ยวข้องและรับผิดชอบการนำนโยบายไปปฏิบัติ จะต้องพิจารณาเลือกใช้ กลยุทธ์ดังกล่าวด้วยให้มีความถูกต้อง (righteousness) และละเอียด รอบคอบ (deliberation)

๔. นโยบายด้านการศึกษา

นโยบายด้านการศึกษา หมายถึง แนวทาง



หรือการตัดสินใจที่ เกี่ยวกับการศึกษาของผู้บริหาร ระดับสูง ที่ใช้ เป็นกรอบทิศทางการดำเนินงาน ของผู้ปฏิบัติ ให้บรรลุวัตถุประสงค์ และเป้าหมาย ที่วางไว้ ทั้งในระดับชาติ ระดับกระทรวง และระดับ หน่วยปฏิบัติ นโยบายด้านการศึกษาที่สำคัญ ได้แก่

๑. นโยบายด้านการศึกษาขั้นพื้นฐาน ตามกฎหมาย รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๔๙ ได้บัญญัติ ไว้ว่า “บุคคล ย่อมมี สิทธิเสมอกันในการรับการศึกษาไม่น้อยกว่า สิบสองปี ที่รัฐจะต้องจัดให้อย่างทั่วถึงและมี คุณภาพ โดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย” และพระราชบัญญัติ การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ แก้ ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๕ มาตรา ๑๐ วรรค ๑ บัญญัติว่า “การจัดการศึกษาต้องจัดให้บุคคลมีสิทธิ และโอกาสเสมอกันในการรับการศึกษาขั้นพื้นฐาน ไม่น้อยกว่าสิบสองปี ที่รัฐจะต้องจัดให้อย่างทั่วถึง และมีคุณภาพโดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย” การศึกษา ขั้นพื้นฐาน ๑๒ ปี ในที่นี้คือ การจัดการศึกษาตั้งแต่ ระดับประถมศึกษาปีที่ ๑ ถึงระดับมัธยมศึกษาตอน ปลาย ทั้งประเภทสามัญศึกษาและประเภท อาชีวศึกษา

๒. นโยบาย “เรียนฟรี ๑๕ ปี อย่างมี คุณภาพ” ของรัฐบาลคำแถลงนโยบาย (statement of policy) ของคณะรัฐมนตรี นายอภิ สิทธิ เวชชาชีวะ นายกรัฐมนตรีแถลงต่อรัฐสภา เมื่อวันที่ ๒๙ ธันวาคม ๒๕๕๑ ด้านการศึกษา ระบุไว้ว่า จัดให้ทุกคนมีโอกาสได้รับการศึกษาฟรี ๑๕ ปี ตั้งแต่ระดับอนุบาลไปจนถึงมัธยมศึกษาตอนปลาย พร้อมทั้งเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการให้ เกิดความเสมอภาคและความเป็นธรรมในโอกาส

ทางการศึกษาแก่ประชากรในกลุ่มผู้ด้อยโอกาส ทั้ง ผู้ยากไร้ ผู้พิการหรือทุพพลภาพ ผู้อยู่ในสภาวะ ยากลำบาก ผู้บกพร่องทางร่างกายและสติ ปัญญา และชนต่างวัฒนธรรมรวมทั้งยกระดับการพัฒนา ศูนย์ เด็กเล็กในชุมชน อีกทั้งนโยบายเรียนฟรี ๑๕ ปี ยังได้ กำหนดไว้ ในนโยบายเร่งด่วนของรัฐบาลที่ จะเริ่มดำเนินการในปีแรกด้วย โดยระบุไว้ ในเรื่อง การลดภาระค่าครองชีพของประชาชนว่า ให้ทุกคน มีโอกาสได้รับการศึกษาฟรี ๑๕ ปี โดยสนับสนุน ตำราในวิชาหลักให้แก่ทุกโรงเรียน จัดให้มีเครื่องแบบ นักเรียนและอุปกรณ์การเรียนฟรีให้ทันปีการศึกษา ๒๕๕๒ และสนับสนุนค่าใช้จ่ายอื่นๆ เพื่อชดเชย รายการต่างๆ ที่โรงเรียนเรียกเก็บจากผู้ปกครอง

๓. นโยบาย “เรียนฟรี ๑๕ ปี อย่างมี คุณภาพ” ของกระทรวงศึกษาธิการได้กำหนด นโยบายด้านการศึกษา “เรียนฟรี ๑๕ ปี อย่างมี คุณภาพ” ไว้ในแผนปฏิบัติการของกระทรวง ศึกษาธิการว่า จะสร้างเสริมโอกาสในการศึกษาให้ แก่ประชาชนทุกคนเพื่อให้ประชาชนได้รับการ ศึกษาอย่างทั่วถึง เท่าเทียม ต่อเนื่อง โดยการ สนับสนุนค่าใช้จ่ายรายการต่างๆ ที่มีความจำเป็น สำหรับนักเรียนฟรี ๕ รายการ ประกอบด้วย ๑) ค่า เล่าเรียน ๒) ค่าหนังสือเรียน ๓) ค่าอุปกรณ์การ เรียน ๔) ค่าเครื่องแบบนักเรียน และ ๕) ค่า กิจกรรมพัฒนาคุณภาพผู้เรียนอย่างเท่าเทียมกันทั้ง ในระบบโรงเรียน นอกโรงเรียนและการ ศึกษาตามอัธยาศัย ตั้งแต่ระดับการศึกษาปฐมวัย ถึงระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย ทั้งประเภทสามัญ ศึกษาและประเภทอาชีวศึกษา



๕. การนำนโยบายสู่การปฏิบัติ : เรียนฟรี ๑๕ ปี อย่างมีคุณภาพ

นโยบายที่กำหนดไว้แล้วหากไม่นำไปปฏิบัติก็ไม่เกิดผลต่อประชาชน การนำนโยบายสู่การปฏิบัติ คือ การดำเนินงานเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของนโยบาย นโยบายเหล่านี้อาจจะกำหนดอยู่ในรูปแบบของกฎหมาย มติคณะรัฐมนตรี หรือนโยบายที่ปรากฏอยู่ในแผนยุทธศาสตร์ต่างๆ เช่น นโยบายการศึกษาจะปรากฏอยู่ในแผนปฏิรูปราชการของกระทรวงศึกษาธิการ และแผนปฏิรูปราชการของส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง ในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ เป็นต้น นโยบายเมื่อกำหนดขึ้นแล้ว จะต้องมีการแปลงไปสู่การปฏิบัติความสำเร็จหรือความล้มเหลวของนโยบาย ขึ้นอยู่กับการศึกษาค้นคว้าความรู้ ความเข้าใจในรายละเอียดที่เป็นแก่นสารของแต่ละขั้นตอนการนำไปสู่การปฏิบัติอย่างละเอียดลึกซึ้งสำหรับในส่วนของการนำนโยบายด้านการศึกษาสู่การปฏิบัติ ของกระทรวงศึกษาธิการดำเนินการโดยอาศัยกระบวนการวางแผนซึ่งเรียกว่า “แผนปฏิรูปราชการ ๔ ปี (พ.ศ. ๒๕๕๒-๒๕๕๕)” และ “แผนปฏิรูปราชการประจำปี” ของกระทรวงศึกษาธิการ (programmed implementation) ทั้งนี้ ในการดำเนินการจัดทำแผนปฏิรูปราชการของกระทรวงศึกษาธิการดังกล่าว ดำเนินการโดยสำนักนโยบายและยุทธศาสตร์ สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ ด้วยความร่วมมือจากองค์กรหลักและองค์กร ในกำกับของกระทรวงศึกษาธิการ โดยยึดถือบทบาทอำนาจหน้าที่ ตามพระราชบัญญัติ ระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. ๒๕๔๖ นโยบายของ

รัฐบาล แผนการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาล และยุทธศาสตร์และแนวทางการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปี ตามมติคณะรัฐมนตรี ซึ่งใช้ เป็นข้อมูลหลักในการวิเคราะห์การดำเนินนโยบายเพื่อให้ ได้ ผลลัพธ์ตามเป้าประสงค์ที่กำหนดไว้แผนปฏิรูปราชการ ๔ ปี ของกระทรวงศึกษาธิการ (พ.ศ. ๒๕๕๒-๒๕๕๕) ได้กำหนดวิสัยทัศน์ไว้ว่า “มุ่งพัฒนาการศึกษาให้ผู้ เรียนมี คุณธรรมนำความรู้ มีคุณภาพ มีศักยภาพ ในการพัฒนาตนเองตามหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง เสริมสร้างสังคมคุณธรรม พัฒนาสังคมฐานความรู้ และยืนหยัดในเวทีโลกบนพื้นฐานของความเป็นไทย” และกำหนดพันธกิจไว้ ๓ ประการ คือ ๑) เสริมสร้างโอกาสทางการศึกษาให้ แก่ประชาชน ๒) ยกระดับคุณภาพและมาตรฐานการศึกษา ๓) พัฒนาระบบบริหารจัดการศึกษาตามหลักธรรมาภิบาล รวมทั้งได้กำหนดนโยบาย “เรียนฟรี ๑๕ ปี อย่างมีคุณภาพ” ไว้ในเป้าประสงค์ ของแผนปฏิรูปราชการ ๔ ปี ของกระทรวงศึกษาธิการ ข้อ ๒ ว่า “ประชาชนวัยเรียนได้รับการศึกษาขั้นพื้นฐาน ๑๕ ปี ที่มีคุณภาพโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย ตั้งแต่ระดับปฐมวัยจนถึงมัธยมศึกษาตอนปลายสายสามัญและสายอาชีพ ครอบคลุมตำราเรียนในวิชาหลัก เครื่องแบบนักเรียน อุปกรณ์การเรียนและกิจกรรมพัฒนาคุณภาพผู้เรียน” ต่อจากนั้น ทุกส่วนราชการที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน จึงได้นำไปจัดทำเป็นแผนปฏิรูปราชการประจำปีประกอบด้วยโครงการ “เรียนฟรี ๑๕ ปี อย่างมี คุณภาพ” เพื่อนำไปสู่กระบวนการขอตั้งงบประมาณและนำไปดำเนินการปฏิบัติให้ เกิดผลเป็นรูปธรรมต่อ



ประชาชนกลุ่มเป้าหมายอย่างแท้จริงต่อไป

๖. จุดเด่นและจุดบอดของคุณภาพในนโยบายเรียนฟรี ๑๕ ปี อย่างมีคุณภาพ

การศึกษาขั้นพื้นฐานได้ถูกกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญมาตั้งแต่ฉบับปี ๒๕๕๐ ว่าเป็นสิทธิของคนไทยที่รัฐจะต้องจัดให้ ซึ่งไม่ว่าใครก็ตามที่เข้ามาเป็นรัฐบาลก็ต้องดำเนินตามนโยบายแห่งรัฐข้อนี้ทั้งนั้น รัฐบาลปัจจุบันได้นำนโยบายนี้ขึ้นมาเน้น โดยเฉพาะในประเด็นของการจัดให้เป็นรัฐสวัสดิการ คือนโยบายการเรียนฟรีที่รัฐบาลอ้างว่า “อย่างแท้จริง” และ “อย่างมีคุณภาพ” เป็นเวลาถึง ๑๕ ปี จุดเด่นอย่างหนึ่งของนโยบายนี้ คือการแจกตำราเรียนให้ฟรี โดยนักเรียนตั้งแต่ชั้นอนุบาลจนถึงมัธยมปีที่หกไม่ต้องซื้อหาตำรามาใช้เองเหมือนในอดีต แต่จุดเด่นนี้กำลังกลายเป็นจุดบอดอันสำคัญ ทั้งนี้เพราะคุณภาพของการศึกษาไทยซึ่งกำลังพิการอย่างหนักหนาอยู่แล้ว ดูเหมือนจะย่ำแย่ลงไปอีกด้วยการดำเนินการตามนโยบายนี้

จุดบอดของคุณภาพในนโยบายเรียนฟรี ๑๕ ปี อย่างมีคุณภาพ

๑. ตามโครงการนี้ กระทรวงศึกษาธิการจะแจกตำราเรียนให้ฟรีทุกๆ ๓ ปี ซึ่งหมายความว่าหนังสือที่ซื้อมาแล้วเล่มจะต้องให้เด็กใช้ซ้ำๆ กันต่อไปถึงสามรุ่น ในทางปฏิบัตินักเรียนก็จะต้องใช้หนังสืออย่างทะนุถนอม เมื่อรุ่นที่หนึ่งเรียนจบชั้นปีผ่านไปแล้ว ต้องนำตำราทั้งหลายมาคืนเพื่อให้รุ่นน้องใช้ต่อไป และจะต่อเนื่องไปอีกจากรุ่นที่สองถึงรุ่นที่สามจนกว่าจะมีงบประมาณเข้ามาจัดซื้อชุดใหม่ โดยในระหว่างทางจะมีการจัดงบประมาณ

เพิ่มให้อีกปีละร้อยละ ๓๐ เพื่อจัดหาหนังสือที่อาจชำรุดเสียหายไปบ้างมาเพิ่มเติมให้ครบ เมื่อแรกเริ่มจะมีการดำเนินการเช่นนี้ ก็ล้วนมีเสียงท้วงติงจากสังคมส่วนต่างๆ ว่าหากจะต้องให้ถนอมหนังสือจนเกินเหตุก็อาจเป็นอุปสรรคในการเรียน เพราะธรรมชาติของการเรียนของนักเรียนนั้น อย่างน้อยก็อาจต้องมีการขีดเขียน ทำบันทึกย่อ ขีดเส้นใต้ ป้ายแถบไฮไลต์ ฯลฯ หากไม่ให้ทำเช่นนั้นก็คงจะเป็นการเรียนที่เกร็งจนเกินไป จากเสียงท้วงติงนี้ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกระทรวงศึกษาธิการจึงกำหนดเป็นรายละเอียดเพิ่มเติมว่า นักเรียนสามารถขีดเขียนในหน้าหนังสือได้ตามสมควร มาจนถึงบัดนี้ ปัญหาที่เราพอคาดกันได้ก็เกิดขึ้นอย่างเลี่ยงไม่ได้ คือตำราส่วนใหญ่ของนักเรียนต่างก็ลายพร้อยไปด้วยการขีดเขียนต่างๆ หนังสือที่รุ่นน้องจะรับไปใช้ก็จะอยู่ในสภาพที่เก่าช้า เมื่อต่อไปถึงรุ่นที่สามารถก็อาจจะอยู่ในสภาพโทรมด้วยซ้ำไป ทั้งนี้เพราะตำราเรียนที่มุ่งผลิตให้มีราคาถูกมักจะต้องใช้กระดาษและวิธีการเข้าเล่มที่ไม่ถาวรนัก ยังมีคำถามอีกด้วยว่าหนังสือที่ซื้อเพิ่มเติมใหม่ ๓๐% ในแต่ละปีนั้น ครูจะแจกให้กับนักเรียนคนใดจึงจะไม่เกิดประเด็นของความเหลื่อมล้ำเลือกที่รักมักที่ชัง จริงอยู่ที่ปกติก็อาจมีการส่งตำราเรียนเก่าจากนักเรียนรุ่นต่อรุ่นอยู่บ้าง เช่นระหว่างพี่กับน้อง หรือสำหรับนักเรียนกลุ่มที่ขาดแคลนทุนทรัพย์ แต่มีความจำเป็นด้วยหรือที่จะต้องทำให้มาตรฐานของทั้งประเทศเฉลี่ยลดลงเช่นนี้

๒. คุณภาพของเนื้อหาของตำราเรียนเมืองไทยถือว่าต่ำมาก ศาสตราจารย์ ดร.วิชัย ธีวตระกูล อาจารย์สาขาเคมีและนักวิจัยดีเด่นแห่ง



ชาติท่านหนึ่ง ได้กล่าวในการประชุมขององค์กรทางการศึกษาระดับชาติแห่งหนึ่งว่า ท่านเป็นผู้ที่สนใจเรื่องตำราเรียนระดับชั้นประถมและมัธยมมาก และได้อ่านตำราของประเทศต่างๆ มาเป็นจำนวนมาก และพบว่า ตำราเรียนที่ท่านเห็นว่าดีที่สุดในโลกคือของประเทศสิงคโปร์ ที่ท่านเห็นว่า “ยอดเยี่ยม” ทั้งทางด้านเนื้อหาและรูปแบบ ส่วนของไทยนั้น ท่านเห็นว่ามาตรฐานต่ำที่สุดในบรรดาของประเทศทั้งหลายที่ท่านนำมาเปรียบเทียบ บรรดาผู้ทรงคุณวุฒิที่อยู่ในที่ประชุมนั้นก็เห็นด้วย อาจารย์วิชัยฯ เน้นเป็นการเฉพาะว่าตำราวิทยาศาสตร์และคณิตศาสตร์ของเรามีเนื้อหาผิดๆ และล้าสมัยหลายสิบเปอร์เซ็นต์ในแต่ละวิชา-ฟังแล้วถึงกับอึ้ง ในขณะที่ผู้รู้ทั้งหลายต่างพากันออกมาบอกว่า ดูเหมือนเราจะมีปัญหาเรื่องคุณภาพของครู และเรื่องสัมฤทธิ์ผลของการเรียนของนักเรียน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในวิชาวิทยาศาสตร์และคณิตศาสตร์ ผู้เขียนมีความเห็นร่วมกับท่านอาจารย์วิชัยฯ ว่า หากเรามีตำราดีๆ ไว้เป็นหลักเสียอย่าง ก็จะประกันเรื่องคุณภาพได้ระดับหนึ่ง เพราะเด็กหัวดีๆ แค่อ่านตำราก็จะสามารถเรียนรู้ได้เอง อีกทั้งยังอาจสอนเพื่อนๆ ได้อีกด้วย และแม้คุณภาพครูอาจจะมีปัญหา แต่ถ้าตำราดี ก็ยังอาจเป็นเครื่องนำทางให้ครูสอนตามเนื้อหาได้จนครบถ้วน แต่ถ้าหากเรามีปัญหาทั้งครูทั้งตำราเรียน เช่นนี้ ก็น่าเศร้าใจว่าจะเหลือหลักที่พึ่งด้านคุณภาพได้ทีไรบ้าง โดยปกติหลักสูตรและเนื้อหาของตำราในชั้นเรียนต่างๆ ถูกกำหนดโดยกระทรวงศึกษาธิการ ซึ่งหมายความว่ามาตรฐานทางวิชาการสำหรับเด็กไทยได้ถูกกำหนดไว้โดยอัตโนมัติในเนื้อหาของตำรา

โดยกระทรวงศึกษาธิการของไทยว่าจะต้องต่ำกว่าของต่างประเทศ สิ่งที่สำคัญพิมพ์ต่างๆ ทำเสริมขึ้นมาบ้าง ก็คือจัดให้มีเนื้อหาเพิ่มเติมบางส่วนที่อาจดูรูปแบบมาจากตำรามาตรฐานในต่างประเทศ โดยรวบรวมเนื้อหาเหล่านี้มาพิมพ์ในหนังสืออีกประเภทหนึ่ง ที่เรียกว่า “หนังสือเสริม” ซึ่งอาจปรากฏในรูปของ หนังสืออ่านประกอบการเรียน คู่มือ แบบฝึกหัด หรือ คู่มือการทดลอง เป็นต้น ซึ่งในอดีตที่ผ่านมา นับว่า “หนังสือเสริม” เหล่านี้ช่วยเสริมสร้างความเข้าใจและเพิ่มประสิทธิภาพการเรียนรู้ รวมทั้งเป็นแหล่งความรู้เพิ่มเติมที่พอจะช่วยพยุงคุณภาพของการศึกษาของไทยได้อีกทางหนึ่ง หนังสือเสริมบางเล่มมีเนื้อหาที่ดีกว่าตำราหลักด้วยซ้ำไป-ถ้าจะว่ากันให้เป็นธรรม จุดบอดประการนี้มีมาแต่เดิมแล้ว และไม่น่าจะเกี่ยวกับนโยบายเรียนฟรีฯ นี้แต่อย่างใด แต่ถ้าท่านอ่านต่อไปในประการที่สาม จะเห็นว่าเรื่องนี้มันได้เข้ามาเกี่ยวข้องกันอย่างเลี่ยงไม่ได้

๓. ปกติหนังสือหรือตำราที่นักเรียนจะมีโอกาสได้ใช้เพื่อการเรียนรู้นั้น จะมีอยู่ด้วยกันสามกลุ่ม ได้แก่ กลุ่มแรกคือตำราเรียนหลักที่เด็กทุกคนฟังจะต้องมี กลุ่มที่สองคือตำราและแหล่งความรู้เพิ่มเติมที่มีอยู่ในห้องสมุด และกลุ่มที่สาม คือ “หนังสือเสริม” ประเภทที่กล่าวข้างต้น ก่อนโครงการเรียนฟรีฯ นักเรียนส่วนใหญ่จะมีโอกาสเข้าถึงแหล่งความรู้ทั้งสามกลุ่ม โดยสำหรับกลุ่มที่หนึ่งกับกลุ่มที่สาม คุณครูก็จะสั่งให้นักเรียนไปจัดซื้อจัดหามาใช้ในการเรียน ปัญหาที่เกิดขึ้นขณะนี้ขึ้นก็คือ ตามนโยบายเรียนฟรีฯ นั้น รัฐบาลจัดงบประมาณให้เฉพาะหนังสือในกลุ่มที่หนึ่งกับกลุ่มที่



สอง โดยใช้ราคาตั้งขององค์การค้าคุรุสภาแล้วหันลงมาอีก ๒๐% ซึ่งเป็นจุดที่สำคัญของปัญหานี้ นั่นคือ การที่รัฐบาลจัดงบประมาณให้ซื้อเฉพาะตำราในกลุ่มที่หนึ่งกับกลุ่มที่สอง นั้นหมายความว่าไม่คิดว่า แหล่งความรู้ของนักเรียนในประเทศไทยได้หายไปอย่างมากจากการที่ไม่มีโอกาสใช้ตำราในกลุ่มที่สาม บรรดาคุณครูทั้งหลาย ต่างก็ไม่กล้าสั่งให้นักเรียนไปซื้อหาหนังสือกลุ่มที่สามมาเพิ่มเติม เนื่องจากมีความเกรงกลัวว่าจะกระทบตัวขัดกับนโยบายรัฐบาล แต่พลังที่ความจริงนี้ปรากฏในสื่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ นายจรินทร์ ลักษณวิศิษฏ์ ก็ออกมาอธิบายว่า คงไม่เป็นเช่นนั้น เพราะครูสามารถสั่งให้เด็กนักเรียนซื้อตำราเพิ่มเติมได้ แต่คำอธิบายเช่นนี้ น่าจะขัดกับข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น เพราะรัฐบาลโดยกระทรวงศึกษาธิการเอง จะต้องมีร่องป่าวทุกวาระที่กระทำได้ว่าได้ประสบความสำเร็จโดยทำให้เกิดการเรียนฟรีที่แท้จริง โดยไม่ให้พ่อแม่ผู้ปกครองต้องควักกระเป๋าเลยแม้แต่บาทเดียว แต่ที่สำคัญที่สุดคือข้อมูลที่แท้จริงที่ผู้เขียนได้สอบถามจากร้านจำหน่ายตำราหลายแห่งทั้งในกรุงเทพฯ และต่างจังหวัดพบว่า ยอดจำหน่ายของหนังสือในกลุ่มที่สามนี้ลดลงอย่างมาก ถ้าถามว่าลดลงสักเท่าไร คำตอบที่ร้านค้าหลายแห่งให้ก็คือ ลดลงไปเหลือแค่หนึ่งในสิบเท่านั้นเอง ที่เหลือต้องส่งคืนสำนักพิมพ์หรือร้านขายส่งหมด แม้แต่หนังสือเสริมง่ายๆ แต่ถือว่าจำเป็น เช่น พจนานุกรมภาษาต่างๆ ปีนี้ขายเกือบจะไม่ได้เลย ซึ่งในขณะที่พจนานุกรมอิเล็กทรอนิกส์อาจเป็นของเล่นราคาแพงสำหรับเด็กในเมืองแต่พจนานุกรมสิ่งพิมพ์พื้นฐานอาจเป็นที่พึ่งหลักเท่าที่พอจะหาได้ของเด็ก

ในพื้นที่ห่างไกล

๗. สรุป

นับตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน ได้กำหนดเรื่องการจัดการศึกษาไว้ให้ทุกรัฐบาลต้องปฏิบัติตามอย่างเคร่งครัด ที่จะต้องจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน ๑๒ ปี ให้กับนักเรียน นักศึกษาและประชาชนทุกคน ให้ทั่วถึงเป็นธรรม และมีคุณภาพโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย ตั้งแต่ระดับประถมศึกษาถึงระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย รัฐบาลปัจจุบันก็ได้ดำเนินการในเรื่องนี้เช่นกันและได้เล็งเห็นถึงความสำคัญของการจัดการศึกษาระดับก่อนประถมศึกษาเป็นพิเศษจึงกำหนดเป็นนโยบายของรัฐบาลในการจัดการศึกษาเป็น ๑๕ ปี โดยเริ่มตั้งแต่ระดับก่อนประถมศึกษาถึงระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย รวมทั้งกำหนด จัดให้ฟรี ๕ รายการ ประกอบด้วย ค่าเล่าเรียน ค่าหนังสือเรียน ค่าอุปกรณ์การเรียนค่าเครื่องแบบนักเรียนและค่ากิจกรรมพัฒนาคุณภาพผู้เรียน

๘. ข้อเสนอแนะ

การนำนโยบายเรียนฟรี ๑๕ ปีไปปฏิบัติในแต่ละโรงเรียน ปัจจัยที่ส่งผลทางตรงต่อความเข้มแข็งของโรงเรียนทางด้านการพัฒนาการศึกษาขั้นพื้นฐาน หากต้องการพัฒนาแก้ไขปัญหาและสนองตอบความต้องการของนักเรียน ผู้ปกครอง ชุมชนได้อย่างมีประสิทธิภาพแล้ว

๑. การบริหารงานด้านการศึกษาคือต้องให้



ตรงตามความมุ่งหมายตามนโยบายของรัฐบาลและสิ่งสำคัญที่ต้องคำนึงถึงความต้องการให้ผู้บริหารงานสนองตอบความต้องการของชุมชนและให้ความโปร่งใสมากที่สุด รวมทั้งการใช้งบประมาณในการบริหารงานจะต้องใช้อย่างคุ้มค่าเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและมีขีดความสามารถในการพัฒนาให้มากยิ่งขึ้นไป

๒. ควรส่งเสริมให้บุคลากรที่มีความรู้ความสามารถในชุมชนนั้นๆ ร่วมมือและเคร่งครัด

ในภาวะเบียบ มีการปฏิบัติงานที่โปร่งใสและมีประสิทธิภาพจึงต้องให้มีการอบรมเพิ่มพูนประสิทธิภาพ

๓. ควรมีการกระตุ้นให้ประชาชนมีจิตสำนึกในการมีส่วนร่วมในการดำเนินงานด้านการจัดนโยบายด้านการศึกษาของโรงเรียน เน้นให้เห็นถึงผลดีของการเข้ามามีส่วนร่วม และผลเสียของการขาดการมีส่วนร่วม

บรรณานุกรม

๑. ภาษาไทย

(๑) หนังสือ :

หริรักษ์ สุตะบุตร. **บันได ๖ ชั้น** คู่มือการเป็นองค์กรชั้นนำ. กรุงเทพมหานคร : คณะพาณิชยศาสตร์และการบัญชี มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๔๙.

(๒) วิทยานิพนธ์/ดุษฎีนิพนธ์/สารนิพนธ์/รายงานการวิจัย :

กล้า ทองขาว. “การวิเคราะห์ปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ : กรณีศึกษานโยบายรณรงค์เพื่อการเรียนรู้หนังสือแห่งชาติ”. **วิทยานิพนธ์พัฒนบริหารศาสตรดุษฎีบัณฑิต**. บัณฑิตวิทยาลัย : สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, ๒๕๓๔.

(๓) สื่ออิเล็กทรอนิกส์ :

วีระ มานะคงตรีซีพี. **ประชานิยมกับรัฐสวัสดิการ : หนึ่งคือหาเสียง หนึ่งคือความฝัน**. แหล่งที่มา : <http://www.ryt9.com/s/tpd/11498862554> [๑๐ พฤษภาคม ๒๕๕๘].

สกนธ์ ชุมทัพ. **การนำนโยบายสาธารณะสู่การปฏิบัติ : เรียนฟรี ๑๕ ปี อย่างมีคุณภาพ**. แหล่งที่มา : <https://blog.eduzones.com/futurecareer/37865> [๑๐ พฤษภาคม ๒๕๕๘].

สุพรรณิ พุฒิสุทธิ. **เปิดใจกรณ์ จาก ประชาภิวัฒน์ สู่ ประชาวิวัฒน์**. แหล่งที่มา : <http://www.bangkokbiznews.com> [๑๐ พฤษภาคม ๒๕๕๘].