

ปัญหาของโรงเรียนขนาดเล็ก

สุรียา ฮ่องเสนาะ

วิทยากรชำนาญการ

กลุ่มงานบริการวิชาการ 3 สำนักวิชาการ

พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 และ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2553 ได้บัญญัติเกี่ยวกับการจัดระบบโครงสร้างและกระบวนการจัดการศึกษา ดังนี้ มาตรา 9 (3) ให้มีการกำหนดมาตรฐานการศึกษา และจัดระบบประกันคุณภาพทุกระดับและทุกประเภทการศึกษา และมาตรา 10 การจัดการศึกษานั้นรัฐให้บุคคลมีสิทธิและโอกาสเสมอกันในการรับการศึกษาขั้นพื้นฐานไม่น้อยกว่าสิบสองปี ให้อย่างทั่วถึง และมีคุณภาพโดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย รวมทั้งแนวทางการปฏิรูปการศึกษาในทศวรรษที่สอง (พ.ศ. 2552-2561) ภายใต้วิสัยทัศน์ “คนไทยได้เรียนรู้ ตลอดชีวิตอย่างมีคุณภาพ” โดยมุ่งเน้นการพัฒนาคุณภาพและมาตรฐานการศึกษา การเพิ่มโอกาสทางการศึกษาและเรียนรู้ ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน เพื่อให้คนไทยทุกคนได้เรียนรู้ตลอดชีวิต ทั้งในระบบ นอกกระบบ และตามอัธยาศัยอย่างมีคุณภาพในทุกระดับทุกประเภทการศึกษา

แต่จากข้อมูลของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน กระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2557 มีโรงเรียนในสังกัดจำนวน 30,922 แห่ง เป็นโรงเรียนขนาดเล็ก (โรงเรียนที่มีนักเรียนน้อยกว่า 120 คน) จำนวน 15,506 แห่ง คิดเป็นร้อยละ 50.15 ของจำนวนโรงเรียนทั้งหมด และมีแนวโน้มที่จำนวนโรงเรียนขนาดเล็กจะเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง (แผนยุทธศาสตร์พัฒนาโรงเรียนขนาดเล็ก พ.ศ. 2558-2561, 2558) ซึ่งจากการประเมินของสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา มีโรงเรียนขนาดเล็กจำนวนมากกว่า 9,000 แห่ง ไม่ผ่านการประเมินคุณภาพการศึกษา โดยปัญหาส่วนใหญ่มาจากการได้รับงบประมาณค่อนข้างน้อยแม้จะได้รับเงินเพิ่มเติมจากสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานแล้วก็ยังคงไม่เพียงพอ นอกจากนี้ยังพบปัญหาโรงเรียนไม่มีผู้บริหาร ปัญหาครูไม่ครบชั้นเรียน ซึ่งต้องเร่งดำเนินการแก้ไข เนื่องจากครูและผู้บริหารมีส่วนสำคัญมากในการที่จะพัฒนาคุณภาพการศึกษา (สมศ. ชี้ครูขาดแคลน 9 พัน ร.ร. ตกประเมินเสนอควบโรงเรียนขนาดเล็ก-ใช้ทรัพยากรร่วมกัน, 2558)

ปัญหาสำคัญของโรงเรียนขนาดเล็ก

โรงเรียนขนาดเล็กส่วนใหญ่ประสบปัญหาสำคัญอย่างน้อย 3 ประการ ซึ่งส่งผลทำให้โรงเรียนขนาดเล็กไม่สามารถจัดการเรียนการสอนให้มีประสิทธิภาพเทียบเท่ากับโรงเรียนขนาดกลางและขนาดใหญ่ได้ ดังนี้

1. โรงเรียนขนาดเล็กมีต้นทุนในการจัดการเรียนการสอนต่อหัวที่สูงกว่าโรงเรียนขนาดใหญ่ เนื่องจากภาวะประชากรมีแนวโน้มลดลงอย่างต่อเนื่อง ปัญหานักเรียนออกกลางคัน และการเลือกทำงานหลังจบการศึกษาภาคบังคับ ส่งผลทำให้ขนาดของโรงเรียนปรับเปลี่ยนเป็นโรงเรียนขนาดเล็กเพิ่มมากขึ้น ค่าใช้จ่าย

นักเรียนต่อหัวสูงกว่าโรงเรียนขนาดใหญ่ ทำให้รัฐบาลต้องใช้งบประมาณในจำนวนที่มากกว่า หรือจ่ายแพงกว่าในการจัดการเรียนการสอนในโรงเรียนขนาดเล็ก

2. เนื่องจากโรงเรียนแต่ละแห่งได้รับการจัดสรรงบประมาณค่าใช้จ่ายในการจัดการศึกษาจากรัฐบาล โดยคิดเป็นรายหัวนักเรียน ซึ่งการจัดสรรงบประมาณในลักษณะดังกล่าวส่งผลให้โรงเรียนขนาดเล็กที่มีจำนวนนักเรียนน้อยอยู่ในสถานะที่เสียเปรียบ กล่าวคือ ได้รับงบประมาณน้อยกว่าโรงเรียนขนาดใหญ่ที่มีจำนวนนักเรียนมากกว่า ส่งผลให้โรงเรียนขนาดเล็กขาดทั้งอุปกรณ์ เทคโนโลยีเพื่อการศึกษา ทำให้ประสิทธิภาพในการเรียนการสอนลดลง

3. ปัญหาการขาดแคลนครูที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะทาง และจำนวนครูไม่ครบชั้นเรียน เนื่องจากสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน กำหนดสัดส่วนครู 1 คน ต่อนักเรียน 20 คน ซึ่งสัดส่วนดังกล่าวทำให้เกิดปัญหาในการจัดสรรครูแก่นักเรียนบางแห่งที่มีจำนวนนักเรียนน้อย ยกตัวอย่างเช่น โรงเรียนประถมที่จัดการศึกษาตั้งแต่ระดับชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 1-6 และมีนักเรียนศึกษาอยู่จำนวน 80 คน หากยึดตามเกณฑ์ของสพฐ. โรงเรียนแห่งนี้จะได้รับการจัดสรรครูเพียง 4 คนเท่านั้น ซึ่งไม่พอสักกับจำนวนชั้นเรียนที่เปิดสอน ดังนั้นโรงเรียนดังกล่าว จึงประสบปัญหาครูไม่ครบชั้นเรียน และครูไม่ครบทุกสาขาวิชา (รายงานที่ดีอาร์ไอ แนวทางแก้ไขปัญหาโรงเรียนขนาดเล็ก, 2558)

แนวทางการแก้ไขปัญหา

จากรายงานการศึกษาของสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทยหรือ TDRI เกี่ยวกับวิธีการแก้ไข ปัญหาโรงเรียนขนาดเล็ก โดยใช้แนวทางลักษณะเดียวกันกับ “แก่งจันทร์โมเดล” ซึ่งเป็นแนวทางในการแก้ไข ปัญหาการขาดแคลนทรัพยากรทางการศึกษาของโรงเรียนขนาดเล็กที่ประสบความสำเร็จ โดยหลักการสำคัญของวิธีการนี้ คือการรวมกลุ่มโรงเรียนขนาดเล็กแต่ละแห่งที่อยู่ใกล้กันเข้าด้วยกัน ในลักษณะของการ “สร้างเครือข่ายโรงเรียน” และใช้ทรัพยากรร่วมกันภายในเครือข่ายอย่างมีประสิทธิภาพ

แก่งจันทร์โมเดล

“แก่งจันทร์โมเดล” เป็นการรวมตัวกันของกลุ่มโรงเรียนขนาดเล็ก 4 แห่งในเขตพื้นที่จังหวัดเลย ซึ่งทุกแห่งเป็นโรงเรียนที่มีการจัดการเรียนการสอนในระดับชั้นอนุบาลศึกษาจนถึงประถมศึกษาปีที่ 6 และตั้งอยู่ไม่ห่างไกลกัน (ตั้งอยู่ห่างกันไม่เกิน 10 กิโลเมตร) โดยในช่วงก่อนที่จะมีการรวมกลุ่ม โรงเรียนเหล่านี้ประสบปัญหาครูไม่ครบชั้นเรียนและมีทรัพยากรไม่เพียงพอในการจัดบริการทางการศึกษาทำให้การเรียนการสอน ดำเนินไปอย่างขาดประสิทธิภาพด้วยเหตุนี้ ผู้บริหารของโรงเรียนทั้ง 4 แห่งจึงเกิดแนวคิดในการสร้างเครือข่ายโรงเรียนเพื่อจัดสรรทรัพยากรทางการศึกษาร่วมกัน เช่น งบประมาณ และบุคลากรทางการศึกษา โดยในลำดับแรกโรงเรียนทั้ง 4 แห่งจะแบ่งหน้าที่การสอนเฉพาะบางช่วงชั้น ยกตัวอย่าง เช่น

โรงเรียน ก รับผิดชอบการสอนเฉพาะระดับชั้นอนุบาลศึกษาปีที่ 1-3

โรงเรียน ข รับผิดชอบการสอนเฉพาะระดับชั้นประถมศึกษาปีที่ 1-2

โรงเรียน ค รับผิดชอบการสอนเฉพาะระดับชั้นประถมศึกษาปีที่ 3-4

โรงเรียน ง รับผิดชอบการสอนเฉพาะระดับชั้นประถมศึกษาปีที่ 5-6

จากนั้นมีการสร้างระบบการเดินทางขนส่งเชื่อมต่อโรงเรียนทั้ง 4 แห่ง เพื่อให้นักเรียนสามารถเดินทางไปเรียนในโรงเรียนภายในเครือข่ายได้โดยสะดวก เมื่อนักเรียนระดับชั้นเดียวกันถูกย้ายมาเรียนรวมกันในโรงเรียนต่าง ๆ ตามที่ได้แบ่งช่วงชั้นไว้แล้ว จะส่งผลทำให้จำนวนชั้นเรียนในแต่ละโรงเรียนลดลง ในขณะที่จำนวนครูเท่าเดิม ซึ่งนั่นก็หมายความว่าจำนวนครูเฉลี่ยต่อระดับชั้นจะมีมากขึ้น นอกจากนี้ ห้องเรียนในแต่ละระดับชั้นจะมีจำนวนนักเรียนมากขึ้นจนถึงขนาดที่เหมาะสม หรือระดับที่มีการประหยัดจากขนาด (economy of scale) ซึ่งทำให้ต้นทุนในการจัดการเรียนการสอนต่อหัวลดลง

จำนวนนักเรียนในแต่ละระดับชั้น และจำนวนครูเฉลี่ยต่อระดับชั้น ก่อนและหลังการจัดเครือข่าย

		ก่อนการจัดเครือข่าย				หลังการจัดเครือข่าย			
		โรงเรียน ก.	โรงเรียน ข.	โรงเรียน ค.	โรงเรียน ง.	โรงเรียน ก.	โรงเรียน ข.	โรงเรียน ค.	โรงเรียน ง.
จำนวน นักเรียน	อ.1	10	10	10	10	40	-	-	-
	อ.2	10	10	10	10	40	-	-	-
	อ.3	10	10	10	10	40	-	-	-
	ป.1	10	10	10	10	-	40	-	-
	ป.2	10	10	10	10	-	40	-	-
	ป.3	10	10	10	10	-	-	40	-
	ป.4	10	10	10	10	-	-	40	-
	ป.5	10	10	10	10	-	-	-	40
	ป.6	10	10	10	10	-	-	-	40
จำนวนครู		5	5	5	5	5	5	5	5
จำนวนระดับชั้นที่มีการสอน		9	9	9	9	3	2	2	2
จำนวนครูเฉลี่ยต่อระดับชั้น		0.5	0.5	0.5	0.5	1.6	2.5	2.5	2.5

ที่มา : รายงานที่ตีอาร์ไอ ฉบับที่ 113 มีนาคม 2558 แนวทางแก้ไขปัญหาโรงเรียนขนาดเล็ก

จากตารางข้างต้น แสดงสถานการณ์สมมุติ โดยกำหนดให้โรงเรียน 4 แห่ง ได้แก่ โรงเรียน ก ข ค และ ง จัดการสอนตั้งแต่ระดับชั้นอนุบาลศึกษาจนถึงประถมศึกษาปีที่ 6 โดยทั้ง 4 แห่งเป็นโรงเรียนขนาดเล็กที่มีนักเรียน 10 คนต่อระดับชั้น ดังนี้ หากนับรวมทั้ง 9 ระดับชั้น (ตั้งแต่อนุบาลจนถึงประถมศึกษาปีที่ 6) จะมีนักเรียน 80-120 คน/โรงเรียน หรือเฉลี่ยโรงเรียนละ 90 คนต่อโรงเรียนซึ่งจากเกณฑ์ของ สพฐ. ที่กำหนดสัดส่วนครูไว้ที่ครู 1 คน ต่อนักเรียน 20 คน โรงเรียนทั้ง 4 แห่งจะได้รับการจัดสรรครูเพียงโรงเรียนละ 5 คน ซึ่งจำนวนดังกล่าวไม่ครบจำนวนชั้นเรียนที่มีการเรียนการสอน หรือมีครูเฉลี่ยเพียง 0.55 คน ต่อระดับชั้น ซึ่งไม่เพียงพอต่อการจัดการเรียนการสอนให้มีประสิทธิภาพ แต่หลังจากที่มีการจัดเครือข่ายโรงเรียนขนาดเล็ก

และมีการย้ายนักเรียนในระดับชั้นเดียวกันไปเรียนรวมกันแล้ว จำนวนครูเฉลี่ยต่อระดับชั้นเรียนจะมีมากขึ้น เป็น 1.6-2.5 คนต่อระดับชั้นเรียน

โดยวิธีการนี้ นักเรียนที่กำลังเรียนอยู่ในโรงเรียนภายในเครือข่าย จะต้องสับเปลี่ยนไปเรียนยังโรงเรียนอื่น ๆ ตามช่วงชั้นที่แต่ละโรงเรียนได้แบ่งไว้ และจะกลับมาเรียนยังโรงเรียนเดิมอีกครั้งเมื่อถึงช่วงชั้นที่โรงเรียนนั้นรับผิดชอบจัดการเรียนการสอน อย่างไรก็ตาม หัวใจหลักของการสร้างเครือข่ายโรงเรียนขนาดเล็กอยู่ที่การคมนาคมขนส่งนักเรียนไปยังโรงเรียนอื่น ๆ ภายในเครือข่าย ซึ่งสำหรับเรื่องนี้ ทางชุมชนหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจมีบทบาทในการสนับสนุนเรื่องค่าใช้จ่าย หรือการจัดให้มีพาหนะอำนวยความสะดวกในการเดินทางที่เหมาะสมและปลอดภัยแก่เด็กนักเรียน

วิธีการสร้างเครือข่ายโรงเรียนขนาดเล็กตามแนวทางดังกล่าว นอกจากที่โรงเรียนขนาดเล็กแต่ละแห่งจะได้รับประโยชน์ในแง่ของการบริหารจัดการทรัพยากรทางการศึกษาอย่างคุ้มค่ามากขึ้นแล้ว เด็กนักเรียนยังได้รับประโยชน์จากการที่ได้เรียนในชั้นเรียนที่มีครูครบชั้นเรียน ซึ่งจะทำให้การเรียนของนักเรียนมีความต่อเนื่องและมีคุณภาพเพิ่มมากขึ้น นอกจากนี้ การที่ห้องเรียนในแต่ละระดับชั้นใหญ่ขึ้นยังทำให้เด็กนักเรียนมีการปฏิสัมพันธ์กับเพื่อนร่วมชั้นในวัยเดียวกันมากขึ้น ซึ่งส่งผลทำให้เด็กสามารถแลกเปลี่ยนประสบการณ์และสร้างเครือข่ายความสัมพันธ์กับเพื่อนในห้องเรียนเดียวกันมากขึ้น

บทสรุปและข้อเสนอแนะของผู้ศึกษา

ปัญหาโรงเรียนขนาดเล็กเป็นปัญหาสำคัญที่ถูกจัดอยู่ใน Road map ปฏิรูปการศึกษาด้านเพิ่มกระจายโอกาสและคุณภาพอย่างทั่วถึงเพื่อลดความเหลื่อมล้ำเนื่องจากโรงเรียนขนาดเล็กมีปัญหาด้านคุณภาพการศึกษาไม่เทียบเท่ากับโรงเรียนขนาดใหญ่ และมีแนวโน้มที่จำนวนโรงเรียนขนาดเล็กจะเพิ่มจำนวนมากขึ้นสืบเนื่องจากความไม่เสมอภาค ไม่ว่าจะในด้านงบประมาณ ครู อุปกรณ์การศึกษา ดังนั้น จึงจำเป็นที่จะต้องหาแนวทางพัฒนาและยกระดับคุณภาพการศึกษาโรงเรียนขนาดเล็กอย่างเร่งด่วน “แก่งจันทร์โมเดล” เป็นรูปแบบหนึ่งของการแก้ปัญหาโรงเรียนขนาดเล็ก แต่การแก้ไขปัญหาโดยการใช้วิธีการใดวิธีการหนึ่งอาจจะไม่ตอบสนองกับปัญหาของโรงเรียนขนาดเล็กที่มีอยู่มากได้ จึงจำเป็นต้องมีการวิเคราะห์ สังเคราะห์ปัญหาของแต่ละโรงเรียน แต่ละพื้นที่ เพื่อให้สามารถตอบโจทย์กับการแก้ไขปัญหาคุณภาพการศึกษาของโรงเรียนขนาดเล็กได้อย่างแท้จริง

นอกจากนี้ การส่งเสริมสนับสนุนทางด้านเทคโนโลยีสารสนเทศให้ครอบคลุมทุกพื้นที่ของโรงเรียนขนาดเล็กก็มีส่วนช่วยสนับสนุน และลดปัญหาความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาได้ แต่ต้องมีบุคลากรที่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญ เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด

ประการสุดท้าย ปัญหาการขาดแคลนครูและครูไม่ครบชั้นเรียน อาจไม่ใช่การแก้ไขโดยการเพิ่มจำนวนครู แต่ควรเพิ่มความรู้ ทักษะ ความชำนาญที่หลากหลายของครูเพื่อให้สามารถสอนได้รอบด้าน อันจะนำมาซึ่งการยกระดับคุณภาพและผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาของนักเรียนโรงเรียนขนาดเล็กได้

บรรณานุกรม

ข้อเสนอการปฏิรูปการศึกษาในทศวรรษที่สอง (พ.ศ.2552-2561). (2552). สืบค้น 25 พฤศจิกายน 2558
จาก http://www.onec.go.th/onec_backoffice/uploads/Book/695-file.pdf

แผนยุทธศาสตร์พัฒนาโรงเรียนขนาดเล็ก พ.ศ. 2558-2561.(6 กรกฎาคม 2558). สืบค้น 23 พฤศจิกายน 2558
จาก <http://www.yst1.go.th/foum.php?mod=viewthread&tid=545>

พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 และ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2553.
(19 สิงหาคม 2542). สืบค้น 25 พฤศจิกายน 2558จาก <http://www.mwit.ac.th/~person/01-Statutes/NationalEducation.pdf>

รายงานที่ดีอาร์ไอ แนวทางแก้ไขปัญหาโรงเรียนขนาดเล็ก. (2558). สืบค้น 25 พฤศจิกายน 2558
จาก <http://tdri.or.th/publications/wb113/>

สมศ. ชี้ครูขาดแคลน 9 พัน ร.ร. ตกประเมินเสนอควบโรงเรียนขนาดเล็ก-ใช้ทรัพยากรร่วมกัน.
(27 พฤศจิกายน 2558). สืบค้น 28 พฤศจิกายน 2558 จาก <http://www.moe.go.th/moe/th/news/detail.php?newsid=43858&key=hotnews>