



รายงาน

ของ

คณะกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ  
ด้านการศึกษา  
สภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ

เรื่อง “การบริหารจัดการศึกษาโรงเรียนขนาดเล็ก”

★★★

06/11/92

สำนักกรรมการ ๓

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร  
ปฏิบัติหน้าที่สำนักงานเลขาธิการสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ

# ด่วนที่สุด

(สำเนา)

ที่ (สปท) ๑๗๐๙/๒๕๕๙

สภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ  
ถนนอุทองโน เขตดุสิต กทม. ๑๐๓๐๐

๑๗ พฤษภาคม ๒๕๕๙

เรื่อง รายงานของคณะกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านการศึกษา เรื่อง “การบริหารจัดการศึกษาโรงเรียนขนาดเล็ก”

กราบเรียน ประธานสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ

สิ่งที่ส่งมาด้วย รายงานของคณะกรรมการดังกล่าวข้างต้น จำนวน ๑ ชุด

ตามที่ประชุมสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ ครั้งที่ ๙/๒๕๕๘ วันอังคารที่ ๑๐ พฤศจิกายน ๒๕๕๘ ได้มีมติตั้งคณะกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านการศึกษา นั้น ซึ่งกรรมการคณะนี้ประกอบด้วย

๑. นายวิวัฒน์ ศัลยกำธร	ประธานกรรมการ
๒. พลเอก พหล สว่างเนตร	รองประธานกรรมการ คนที่หนึ่ง
๓. พลเอก พอพล มณีรินทร์	รองประธานกรรมการ คนที่สอง และผู้ช่วยโฆษกกรรมการ
๔. พลอากาศเอก วัชร มณีชัย	รองประธานกรรมการ คนที่สาม
๕. ศาสตราจารย์ธรรมศักดิ์ พงศ์พิชญามาตย์	รองประธานกรรมการ คนที่สี่
๖. นางสาวปิยะธิดา ประดิษฐบุทา	โฆษกกรรมการ และผู้ช่วยเลขานุการกรรมการ
๗. นางกอบกุล อภากร ณ อยุธยา	กรรมการ
๘. พลเรือเอก ไกรวุธ วัฒนธรรม	กรรมการ
๙. พลอากาศเอก ศธาทิพย์ กุญชร ณ อยุธยา	กรรมการ
๑๐. พลเรือเอก จีระพัฒน์ ปานสุก	กรรมการ
๑๑. นายชูชัย ศุภวงศ์	กรรมการ
๑๒. นายณัฐ ชพานนท์	กรรมการ
๑๓. นายประยูร เขียววัฒนา	กรรมการ
๑๔. พลอากาศเอก เผล็จ วงษ์ปิ่นแก้ว	กรรมการ
๑๕. พลเอก วรวิทย์ พรรณสมัย	กรรมการ
๑๖. พลเอก วุฒินันท์ ลีลายุทธ	กรรมการ
๑๗. นายสมเดช นิลพันธุ์	กรรมการ
๑๘. พลเรือเอก สุรินทร์ เรืองอารมณ์	กรรมการ
๑๙. นายอุทัย เลหาวิเชียร	กรรมการ
๒๐. นายวินัย ดะห์ลัน	เลขานุการกรรมการ

บัดนี้ คณะกรรมการได้พิจารณาศึกษา รายงานเรื่อง “การบริหารจัดการศึกษาโรงเรียนขนาดเล็ก” ตามแผนการปฏิรูปของคณะกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านการศึกษาเสร็จแล้ว

จึงกราบเรียนมาเพื่อโปรดนำเสนอที่ประชุมสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศพิจารณา และหากสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศเห็นชอบ ขอให้โปรดส่งรายงานไปยังคณะรัฐมนตรี เพื่อพิจารณาดำเนินการต่อไป

ขอแสดงความนับถืออย่างยิ่ง

(ลงชื่อ) วิวัฒน์ ศัลยกำธร

(นายวิวัฒน์ ศัลยกำธร)

ประธานกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านการศึกษา

สำนักกรรมการ ๓

โทร. ๐ ๒๒๔๔ ๒๕๖๗

โทรสาร ๐ ๒๒๔๔ ๒๕๖๗

สำเนาถูกต้อง



(นายสาริต ประเสริฐศักดิ์)

ผู้อำนวยการสำนักกรรมการ ๓

วิษญ์/ร่าง

สุดาพร/พิมพ์

วรารณณ์/ตรวจ

## สารบัญ

### รายงานของคณะกรรมการธิการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านการศึกษา เรื่อง “การบริหารจัดการศึกษาโรงเรียนขนาดเล็ก”

	หน้า
๑. แผนการปฏิรูป	๒
- เรื่องที่คณะกรรมการธิการเห็นว่าเป็นประเด็นสมควรปฏิรูป เรื่อง “การบริหารจัดการศึกษาโรงเรียนขนาดเล็ก”	๒
- ปัญหา	๔
๒. วิธีการปฏิรูป	๖
- วิเคราะห์ จัดทำแนวทางเกี่ยวกับเรื่องที่จะปฏิรูป	๖
- แนวทางแก้ไข	๖
๓. กำหนดเวลาการปฏิรูป	๖
๓.๑ ระยะที่ ๑	๖
๓.๒ ระยะที่ ๒	๖
๓.๓ ระยะที่ ๓	๖
๔. แหล่งที่มาของงบประมาณ (กรณีที่ต้องใช้งบประมาณ)	๗
๕. หน่วยงานที่รับผิดชอบ	๗
๖. ข้อเสนอแนะ	๗
๗. ร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ	๘
๘. ตารางรายงานของคณะกรรมการธิการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้าน การศึกษา เรื่อง “การบริหารจัดการศึกษาโรงเรียนขนาดเล็ก”	๙

**รายงานของคณะกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ**  
**ด้านการศึกษา**  
**เรื่อง การบริหารจัดการศึกษาโรงเรียนขนาดเล็ก**

กระแสความเปลี่ยนแปลงในสังคมโลกปัจจุบัน ได้ก้าวเข้าสู่ยุคของข้อมูลข่าวสารที่ประชาชนทั่วโลกสามารถติดต่อสื่อสารถึงกันได้อย่างรวดเร็ว ทำให้เกิดผลกระทบต่อง่ายในการพัฒนาประเทศด้านต่าง ๆ ส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง การปกครอง วิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และวัฒนธรรม การเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นทำให้นานาประเทศต่างให้ความสำคัญกับการ“พัฒนาคนให้มีคุณภาพ” เพื่อเป็นพลเมืองที่เข้มแข็งและสร้างสังคมที่มีคุณภาพ ซึ่งคนจะมีคุณภาพได้นั้น จำเป็นต้องอาศัย “การศึกษา” เป็นรากฐานในการพัฒนา เพราะการศึกษาเป็นองค์ประกอบแรกที่มีความสำคัญยิ่งต่อกระบวนการพัฒนาคนทุกช่วงชีวิตให้มีความเจริญงอกงามเชื่อมโยงไปกับความก้าวหน้าทางเศรษฐกิจและสังคม ส่งผลต่อการพัฒนาคุณภาพชีวิต รวมถึงพัฒนาประเทศให้มีความมั่นคง มั่งคั่ง และยั่งยืนมีความสามารถในการแข่งขันได้ในยุคเทคโนโลยีสารสนเทศ (Information Technology) และยุคเศรษฐกิจบนพื้นฐานของความรู้ (Knowledge-based Economy)

อย่างไรก็ตามการที่ทุกประเทศให้ความสำคัญและเร่งพัฒนาการศึกษา ทำให้เกิดกระแสการปฏิรูปการศึกษาอย่างกว้างขวางทั่วโลก การขับเคลื่อนการปฏิรูปการศึกษาเพื่อพัฒนาคนให้มีคุณภาพ จึงเป็นภารกิจจำเป็นและเร่งด่วนของประเทศชาติ “สถาปนาปฏิรูปแห่งชาติ” จึงได้กำหนดเจตนารมณ์ของการปฏิรูปการศึกษาและการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ให้การปฏิรูปการศึกษามีความเชื่อมโยงกับการปฏิรูปประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการศึกษาในระดับการศึกษาปฐมวัยและการศึกษาขั้นพื้นฐาน ซึ่งเป็นฐานรากของการพัฒนาประเทศชาติ และเพื่อสร้างความเป็นธรรม ลดความเหลื่อมล้ำในสังคม

ด้วยเจตนารมณ์เพื่อการปฏิรูปการศึกษาของสถาปนาปฏิรูปแห่งชาติดังกล่าว คณะกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านการศึกษา จึงได้ทำการวิเคราะห์เชิงเนื้อหา (Content Analysis) จากรายงานผลการพิจารณาเรื่องการศึกษาปฐมวัยและการศึกษาขั้นพื้นฐาน เพื่อกำหนดยุทธศาสตร์ในการพัฒนาการศึกษาปฐมวัยและการศึกษาขั้นพื้นฐาน ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงการจัดการศึกษาปฐมวัยและการศึกษาขั้นพื้นฐาน ที่บรรลุตามเป้าหมายการจัดการศึกษาอย่างมีคุณภาพ โดยกำหนดประเด็นปฏิรูปการศึกษาปฐมวัยและการศึกษาขั้นพื้นฐาน ๓ ประเด็น คือ การปฏิรูประบบการจัดการศึกษา การปฏิรูประบบการคลังด้านการศึกษา และการปฏิรูประบบการเรียนรู้

ในการศึกษาด้านการปฏิรูประบบการจัดการศึกษา มีความมุ่งหวังให้การบริหารจัดการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการมีประสิทธิภาพ จึงได้กำหนดประเด็นปฏิรูปหลักไว้ ๓ ประเด็น ประกอบด้วย การแก้ไขปรับปรุงกฎหมายการศึกษา กระจายอำนาจและความเป็นนิติบุคคลของสถานศึกษา และการพัฒนาครูทั้งระบบ เพื่อเป็นกลไกสำคัญในการพัฒนาคุณภาพของคนไทย ให้มีความรู้ มีคุณธรรม มีทักษะในการดำรงชีวิต สามารถเป็นรากฐานในการพัฒนาประเทศไทยโดยตรงในทุกมิติที่จะส่งผลถึงเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม สิ่งแวดล้อม สุขภาพ การเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตย รวมถึงความสุขมวลรวมของพลเมืองไทยและพลเมืองโลก

อย่างไรก็ตามแม้กระทรวงศึกษาธิการ ได้เริ่มดำเนินงานด้านการปฏิรูปการศึกษามาตั้งแต่ปีการศึกษา ๒๕๓๙ เป็นต้นมา โดยกำหนดขอบข่ายของการปฏิรูปการศึกษาเพื่อปรับปรุงการดำเนินงานทางการศึกษา และเพื่อแก้ไขปัญหาและอุปสรรคที่มีอยู่ให้เบาบางหรือหมดไปรวมทั้งพัฒนาคุณภาพการศึกษาให้บรรลุจุดมุ่งหมายตามที่ต้องการ และยกระดับคุณภาพมาตรฐานการศึกษาให้สูงขึ้น แต่จากการศึกษาการ

ดำเนินงานปฏิรูปการศึกษาตลอดระยะเวลาเกือบสองทศวรรษ พบประเด็นปัญหาที่สำคัญในการขับเคลื่อนการปฏิรูปการศึกษา คือ “คุณภาพและโอกาส” ของผู้เรียน

สาเหตุสำคัญประการหนึ่งของคุณภาพและโอกาสของผู้เรียน คือ “โรงเรียนขนาดเล็ก” ในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ที่มีแนวโน้มทวีจำนวนเพิ่มมากขึ้นในทุกปีอย่างต่อเนื่อง ซึ่งจากข้อมูลของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน พ.ศ. ๒๕๕๘ มีโรงเรียนขนาดเล็ก ในสังกัดจำนวนมากถึง ๑๕,๕๗๗ โรงเรียน คิดเป็นร้อยละ ๕๐.๕๕ ของจำนวนโรงเรียนทั้งหมด ๓๐,๘๑๖ โรงเรียน (ข้อมูล ๑๐ มิถุนายน ๒๕๕๘) ซึ่งปัจจุบันสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ได้จัดกลุ่มโรงเรียนขนาดเล็กออกเป็น ๓ ประเภท ประกอบด้วย ๑) โรงเรียนที่มีความต้องการจำเป็นคงอยู่ ๒) โรงเรียนที่มีการควบรวมโรงเรียน และ ๓) โรงเรียนที่มีการบริหารโดยชุมชนมีส่วนร่วม

โรงเรียนขนาดเล็กเหล่านี้ ทำให้เกิดปัญหาสำคัญ โดยเฉพาะต้นทุนในการจัดการเรียนการสอนที่สูงกว่าโรงเรียนขนาดใหญ่ รัฐบาลต้องใช้งบประมาณจำนวนที่มากกว่า หรือจ่ายแพงกว่าในการจัดการเรียนการสอนในโรงเรียนขนาดเล็ก ประสิทธิภาพการสอนลดลง เนื่องจากขาดแคลนวัสดุ อุปกรณ์ และเทคโนโลยี เพื่อสนับสนุนการศึกษา รวมถึงปัญหาโรงเรียนไม่มีผู้บริหาร ขาดแคลนครูที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะทาง และจำนวนครูไม่ครบชั้นเรียน ซึ่งครูและผู้บริหารมีส่วนสำคัญอย่างยิ่งในการที่จะพัฒนาคุณภาพการศึกษา ส่งผลให้โรงเรียนขนาดเล็กไม่สามารถจัดการเรียนการสอนให้มีประสิทธิภาพเทียบเท่ากับโรงเรียนขนาดกลาง และขนาดใหญ่ได้

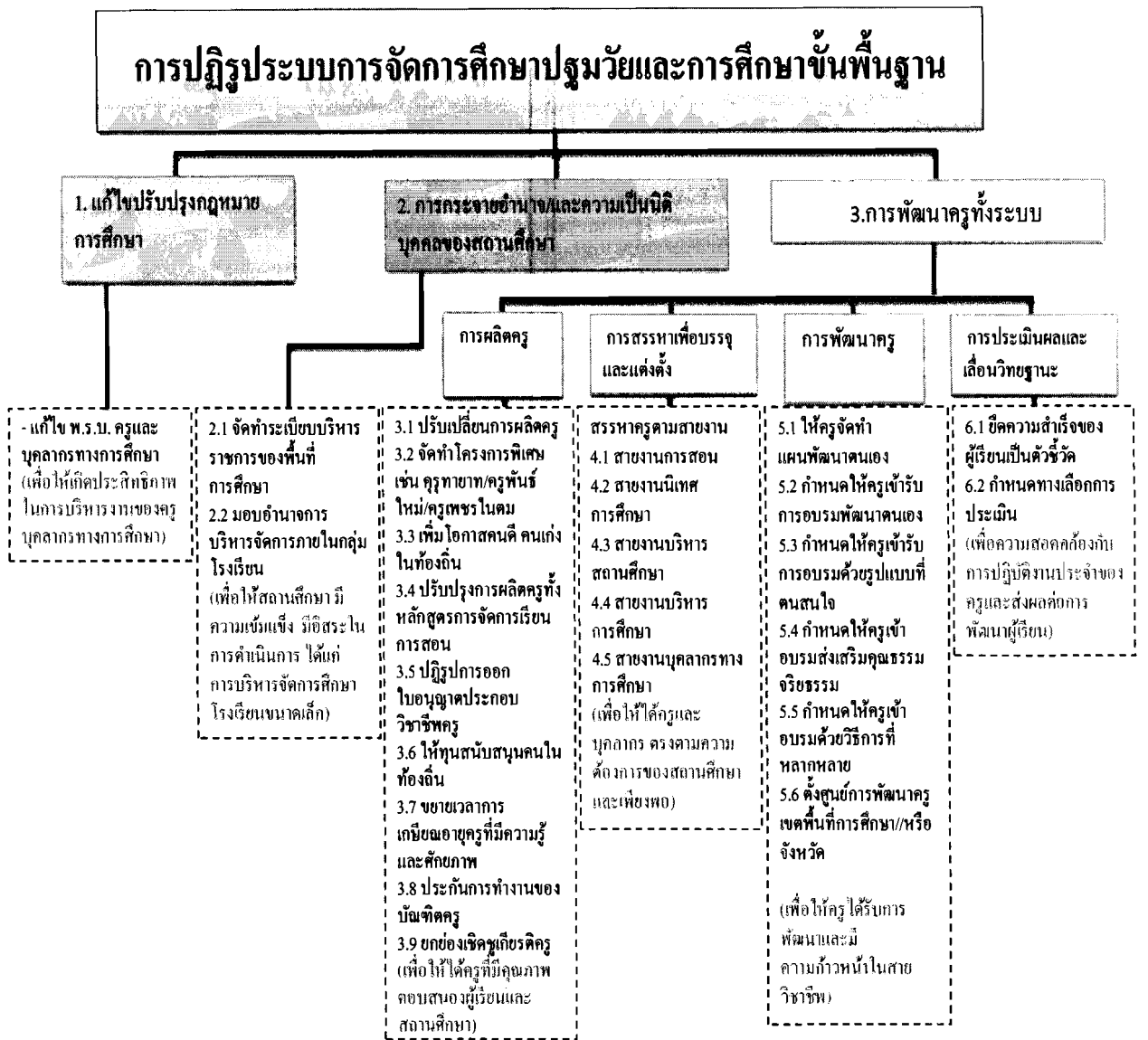
ดังนั้นในการยกระดับและพัฒนาคุณภาพการศึกษา ถึงแม้ว่าการบริหารจัดการโรงเรียนขนาดเล็กจะมีรูปแบบและวิธีการที่แตกต่างกันออกไปแต่คณะกรรมการธิการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ ด้านการศึกษา ได้ทำการศึกษาวิเคราะห์และคำนึงถึงปัจจัยที่จะมีผลกระทบต่อชุมชนและสังคมมากที่สุด จึงเห็นควรให้มีการพัฒนาคุณภาพและมาตรฐานการศึกษาในโรงเรียนขนาดเล็กด้วยการ “ควบรวมโรงเรียน” เพื่อเป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหาโรงเรียนขนาดเล็ก ประกอบด้วย รูปแบบการควบรวมโรงเรียนขนาดเล็ก แนวทางการบริหารจัดการโดยชุมชนมีส่วนร่วม และแนวทางการบริหารจัดการโดยการใช้สื่อเทคโนโลยีทางการศึกษา เพื่อเป็นแนวทางในการยกระดับการบริหารจัดการโรงเรียนขนาดเล็กให้มีประสิทธิภาพ เพิ่มโอกาสทางการศึกษาและการเรียนรู้ให้คนไทยทุกคนได้เรียนรู้ตลอดชีวิตอย่างมีคุณภาพ ในทุกระดับทุกประเภทการศึกษา ส่งผลต่อการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืนตลอดไป

## ๑.แผนการปฏิรูป

- เรื่องที่คณะกรรมการธิการเห็นว่า เป็นประเด็นสมควรที่จะขับเคลื่อนการปฏิรูป คือ การบริหารจัดการศึกษาโรงเรียนขนาดเล็ก

คณะกรรมการธิการได้ทำการศึกษาวิเคราะห์เชิงเนื้อหา (Content Analysis) การจัดการศึกษา พบว่าประเด็นสำคัญและเร่งด่วน ควรต้องผลักดันให้เกิดการขับเคลื่อนการศึกษา ตั้งแต่ช่วงชั้นการศึกษาปฐมวัยและการศึกษาขั้นพื้นฐาน การอาชีวศึกษา การอุดมศึกษา ตลอดจนการศึกษาตลอดชีวิต

ในช่วงชั้นการศึกษาปฐมวัย และการศึกษาขั้นพื้นฐาน ซึ่งเป็นฐานรากของการพัฒนาในทุกระดับ นอกจากควรมีการขับเคลื่อนในเรื่องการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายการศึกษาที่เกี่ยวข้องและการกระจายอำนาจและความเป็นนิติบุคคลของโรงเรียนโดยให้มีการพัฒนาระบบให้มีการควบรวมโรงเรียนขนาดเล็ก เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการพัฒนาและยกระดับคุณภาพการศึกษาอย่างมีประสิทธิภาพ อย่างรวดเร็ว สร้างความเสมอภาคในโอกาสทางการศึกษา ลดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษา และส่งเสริมการจัดการศึกษาเพื่อปวงชน (Education for All) ดังนี้



**ประเด็นปฏิรูป : การควรวรรวมโรงเรียนขนาดเล็ก**

พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๕ และ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๕๓ ได้บัญญัติเกี่ยวกับการจัดระบบโครงสร้างและกระบวนการจัดการศึกษา ดังมาตรา ๙ (๓) ให้มีการกำหนดมาตรฐานการศึกษา และจัดระบบประกันคุณภาพทุกระดับและทุกประเภทการศึกษา และมาตรา ๑๐ การจัดการศึกษานั้นรัฐให้บุคคลมีสิทธิและโอกาสเสมอกันในการรับการศึกษาขั้นพื้นฐาน ไม่น้อยกว่าสิบสองปีให้อย่างทั่วถึง และมีคุณภาพโดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย รวมทั้งแนวทางการปฏิรูปการศึกษา โดยมุ่งเน้นการพัฒนาคุณภาพและมาตรฐานการศึกษา การเพิ่มโอกาสทางการศึกษาและเรียนรู้ ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน เพื่อให้คนไทยทุกคนได้เรียนรู้ตลอดชีวิต ทั้งในระบบ นอกระบบ และตามอัธยาศัย อย่างมีคุณภาพในทุกระดับทุกประเภทการศึกษา

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน กระทรวงศึกษาธิการ มีภารกิจหลักที่สำคัญ คือ การจัดการศึกษาระดับการศึกษาขั้นพื้นฐานอย่างทั่วถึงและมีคุณภาพตามมาตรฐานการเรียนรู้ตามหลักสูตรแกนกลางการศึกษาขั้นพื้นฐาน พุทธศักราช ๒๕๕๑ เพื่อให้เด็กในวัยเรียนทุกคนได้เรียนอย่างทั่วถึง มีการบริหารจัดการศึกษาอย่างมีคุณภาพ แต่จากสภาพบริบทด้านสังคม เศรษฐกิจ การเมือง ที่มีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว ประกอบกับประเทศไทยกำลังเข้าสู่สังคมผู้สูงวัยและมีจำนวนประชากรวัยเรียนลดลง ส่งผลให้โรงเรียนโรงเรียนของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน มีแนวโน้มปรับเปลี่ยนขนาดจากโรงเรียนขนาดใหญ่ หรือขนาดกลาง เป็นโรงเรียนขนาดเล็ก เพิ่มมากขึ้นอย่างต่อเนื่อง

โรงเรียนขนาดเล็กส่วนใหญ่ประสบปัญหาสำคัญอย่างน้อย ๓ ประการ ซึ่งส่งผลให้โรงเรียนขนาดเล็กไม่สามารถจัดการเรียนการสอนให้มีประสิทธิภาพเทียบเท่ากับโรงเรียนขนาดกลางและขนาดใหญ่ได้ ประกอบด้วย ๑) โรงเรียนแต่ละแห่งได้รับการจัดสรรงบประมาณค่าใช้จ่ายในการจัดการศึกษาจากรัฐบาลโดยคิดเป็นรายหัวนักเรียน ซึ่งการจัดสรรงบประมาณในลักษณะดังกล่าวส่งผลให้โรงเรียนขนาดเล็กที่มี จำนวนนักเรียนน้อยอยู่ในสถานะที่เสียเปรียบ กล่าวคือ ได้รับงบประมาณน้อยกว่าโรงเรียนขนาดใหญ่ที่มีจำนวนนักเรียนมากกว่า ส่งผลให้โรงเรียนขนาดเล็กขาดทั้งอุปกรณ์ เทคโนโลยีเพื่อการศึกษา ทำให้ประสิทธิภาพในการเรียนการสอนลดลง ๒) ปัญหาการขาดแคลนครูที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะทาง และจำนวนครูไม่ครบชั้นเรียน เนื่องจาก สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน กำหนดสัดส่วนครู ๑ คน ต่อนักเรียน ๒๐ คน ซึ่งสัดส่วนดังกล่าวทำให้เกิดปัญหาในการจัดสรรครูแก่นักเรียนบางแห่งที่มีจำนวนนักเรียนน้อย ดังนั้น โรงเรียนดังกล่าวจึงประสบปัญหาครูไม่ครบชั้นเรียน และครูไม่ครบทุกสาขาวิชา ๓) โรงเรียนขนาดเล็กส่วนใหญ่อยู่ในชุมชนขนาดเล็ก ประชากรมีฐานะยากจน ทำให้ไม่มีศักยภาพในการระดมทรัพยากรเพื่อนำมาช่วยสนับสนุนการจัดการศึกษาให้กับโรงเรียน

จากปัญหาดังกล่าวส่งผลในด้านประสิทธิภาพการบริหารจัดการ ได้แก่

๑. ปัญหาด้านการบริหารจัดการ พบว่าโรงเรียนขนาดเล็กจำนวนหนึ่งอยู่ในพื้นที่ลักษณะพิเศษที่มีพื้นที่ห่างไกลความเจริญ อยู่บนภูเขาสูง บนเกาะ ครูและนักเรียนมีปัญหาในการเดินทาง ทำให้ขาดผู้บริหารสถานศึกษา และจะเปิดรับการบรรจุแต่งตั้งผู้บริหารสถานศึกษาใหม่ ทำให้ผู้บริหารโรงเรียนขนาดเล็กส่วนใหญ่ขาดทักษะในการบริหารจัดการโรงเรียน และปัญหาอีกประการหนึ่งคือ การอพยพเคลื่อนย้ายของประชากรวัยเรียนที่ย้ายติดตามผู้ปกครองไปรับจ้างทำงานต่างถิ่น ทำให้เกิดปัญหาอุปสรรคในการจัดการเรียนการสอน และการบริหารจัดการโรงเรียนให้มีประสิทธิภาพ

๒. ปัญหาด้านการเรียนการสอน พบว่าเมื่อครูไม่ครบชั้นเรียน และครูส่วนใหญ่ขาดทักษะในการจัดกิจกรรมการเรียนการสอนแบบบูรณาการการสอนหลายชั้นเรียน ครูไม่สามารถสอนเต็มเวลาเต็มความสามารถ เนื่องจากมีภารกิจด้านการส่งเสริมการจัดการศึกษาเทียบเท่าโรงเรียนขนาดกลางและขนาดใหญ่ ขาดสื่อ เทคโนโลยี ประกอบการเรียนการสอน และแหล่งเรียนรู้ เนื่องจากมีงบประมาณจำกัดตามจำนวนนักเรียน

ดังจะเห็นได้จากปัญหาด้านคุณภาพการจัดการศึกษาค่อนข้างต่ำ และจากผลการประเมินคุณภาพภายนอกรอบสอง พบว่า โรงเรียนขนาดเล็ก (นักเรียนต่ำกว่า ๓๐๐ คน) มีจำนวนร้อยละ ๒ อยู่ในระดับปรับปรุงร้อยละ ๖๗.๙๑ อยู่ในระดับพอใช้ และร้อยละ ๒๙.๙๙ อยู่ในระดับดี และเมื่อศึกษาผลสัมฤทธิ์ทางการเรียน พบว่า นักเรียนในโรงเรียนขนาดเล็กในทุกช่วงชั้นในทุกพื้นที่มีค่าเฉลี่ยผลสัมฤทธิ์การเรียนรู้ต่ำกว่านักเรียนในโรงเรียนขนาดอื่น



สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน กระทรวงศึกษาธิการ จึงได้กำหนดนโยบาย และแนวทางการพัฒนาการจัดการศึกษาในโรงเรียนขนาดเล็กที่สอดคล้องกับนโยบายรัฐบาลที่ผ่านมาอย่างต่อเนื่อง ทั้งการสร้างโอกาสและความเสมอภาคทางการศึกษา ลดภาระค่าใช้จ่ายผู้ปกครอง ตามนโยบายเรียนดี เรียนฟรี ๑๕ ปีอย่างมีคุณภาพ เช่น การจัดรถโมบายคอมพิวเตอร์เคลื่อนที่ การหมุนเวียนครูเข้าสอน การพัฒนาครูด้านภาษาอังกฤษ ด้านเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร (Information and Communication Technology : ICT) รูปแบบการเรียนรู้ผ่านสื่ออิเล็กทรอนิกส์ (e-Learning) สร้างเครือข่ายเพื่อให้เกิดการพัฒนาและการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ โดยช่วยเหลือแบ่งปันในเรื่องทรัพยากร อาคารสถานที่ สื่อ วัสดุและอุปกรณ์ การพัฒนาใช้สื่อเทคโนโลยีการศึกษาทางไกลผ่านดาวเทียม (DLTV) ให้กับโรงเรียนขนาดเล็ก การสร้างเครือข่ายความร่วมมือจากทุกภาคส่วน โดยเฉพาะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้เกิดการพัฒนาและการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ โดยช่วยเหลือแบ่งปันในเรื่องทรัพยากร อาคารสถานที่ สื่อ วัสดุอุปกรณ์ การพัฒนาระบบการบริหารจัดการ จัดทำแผนยุทธศาสตร์เร่งพัฒนาคุณภาพโรงเรียนขนาดเล็กที่ไม่สามารถยุบได้ กำหนดยุทธศาสตร์การปรับปรุงคุณภาพการศึกษาโรงเรียนขนาดเล็ก สร้างวิธีการปฏิบัติงานที่เป็นเลิศด้วยหลายรูปแบบ เช่น ไตรภาคี จตุภาคี ศูนย์ปัญญาวิทยาคาร การบริหารจัดการแบบศูนย์โรงเรียน เป็นต้น นอกจากนี้ยังได้จัดเพิ่มงบประมาณ เงินอุดหนุนรายหัวให้กับนักเรียนในโรงเรียนขนาดเล็ก ทั้งระดับประถมศึกษาที่มีนักเรียน ๑๒๐ คนลงมาและโรงเรียนมัธยมศึกษาที่มีนักเรียน ๓๐๐ คนลงมา และจัดทำโครงการวิจัยเพื่อกำหนดอนาคตโรงเรียนขนาดเล็กของประเทศไทย

จากที่กล่าวมาข้างต้น พบว่า ในทุกภาคส่วนได้ตระหนักและให้ความสำคัญอย่างยิ่งในการพัฒนาคุณภาพโรงเรียนขนาดเล็ก ให้เท่าเทียมโรงเรียนขนาดกลางและขนาดใหญ่ เพื่อเป้าหมายสูงสุดในการพัฒนาคุณภาพผู้เรียน และเพื่อสร้างความเสมอภาคในโอกาสทางการศึกษา แต่จากการดำเนินงานที่ผ่านมายังพบปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงาน ทั้งการควบรวมโรงเรียนขนาดเล็ก ที่กลายเป็นเพียงนโยบาย การลดต้นทุนเพียงอย่างเดียว ละเลยการพัฒนาคุณภาพการศึกษาและสิทธิชุมชนซึ่งเป็นเจ้าของโรงเรียน ความยากลำบากและความปลอดภัยในการเดินทางของนักเรียน ไปยังโรงเรียนเครือข่าย เนื่องจากการควบรวมโดยไม่คำนึงถึงสภาพบริบทด้านภูมิศาสตร์ของโรงเรียน รวมถึงความรักหวงแหนท้องถิ่นของชุมชน

คณะกรรมการฯ ได้พิจารณาแล้วเห็นว่า การแก้ไขปัญหาโรงเรียนขนาดเล็ก เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการและการส่งเสริมความเสมอภาคในโอกาสทางการศึกษา ควรให้มีการควบรวมโรงเรียนขนาดเล็ก โดยคำนึงถึงสภาพทางภูมิศาสตร์ สภาพทางสังคม และความสอดคล้องกับความต้องการของชุมชน โดยให้คณะกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการในภูมิภาค เป็นองค์กรในการกำหนดนโยบาย หลักเกณฑ์และวิธีการ ในการควบรวมโรงเรียนขนาดเล็ก และให้สถานศึกษาในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (สพฐ.) เป็นองค์กรรับนโยบาย หลักเกณฑ์และวิธีการไปสู่การปฏิบัติ โดยจะมีผล ดังนี้

๑. การควบรวมโรงเรียนขนาดเล็ก เป็นนโยบายการบริหารจัดการโรงเรียนที่มีความชัดเจน สร้างความเข้าใจให้แก่สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา โรงเรียน และชุมชน สามารถนำไปสู่การปฏิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพ ลดความขัดแย้งที่อาจเกิดจากความหวงแหนชุมชน และท้องถิ่น สร้างเครือข่ายภาคีทางการศึกษาส่งเสริมการมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการเพื่อพัฒนาคุณภาพการศึกษา

๒. มีการส่งเสริมการใช้ทรัพยากรทางการศึกษาที่ประหยัด คุ่มค่า ทั้งบุคลากร วัสดุ อุปกรณ์ เนื่องจากการควบรวมโรงเรียนทำให้มีครูสอนครบทุกชั้น มีจำนวนนักเรียนต่อห้องมากขึ้น มีบรรยากาศที่เอื้อต่อการเรียนการสอน มีการใช้ทรัพยากรร่วมกันในแต่ละโรงเรียนที่มีการควบรวม

๓. ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของชุมชนในการพัฒนาคุณภาพการศึกษาอย่างต่อเนื่อง

๔. อำนวยความสะดวกในการเข้ารับบริการทางการศึกษา ทำให้ประชากรวัยเรียนได้รับการศึกษาอย่างทั่วถึง และมีคุณภาพ

๕. ลดค่าใช้จ่ายให้แก่ผู้ปกครอง ในการส่งบุตรหลานเข้าเรียนพิเศษ เนื่องจากโรงเรียนมีประสิทธิภาพในการบริหารจัดการส่งเสริมการจัดการศึกษา จึงสามารถพัฒนาคุณภาพผู้เรียนได้อย่างเต็มตามศักยภาพในแต่ละบุคคล

## ๒. วิธีการปฏิรูป

### - วิเคราะห์ จัดทำแนวทาง เกี่ยวกับเรื่องที่จะปฏิรูป

จัดทำยุทธศาสตร์การขับเคลื่อนโรงเรียนขนาดเล็ก โดยการกำหนดเป้าหมายในการควบรวมโรงเรียนขนาดเล็กเพื่อยกระดับและพัฒนาคุณภาพการศึกษาอย่างเท่าเทียม เช่น ใช้สภาพภูมิศาสตร์เป็นฐาน หรือใช้สภาพบริบทความพร้อม ความต้องการของชุมชนเป็นฐาน

### - แนวทางแก้ไข

๑) การประกาศนโยบายการควบรวมโรงเรียนขนาดเล็ก เป็นวาระแห่งชาติ

๒) จัดทำฐานข้อมูลจำนวนโรงเรียน ครู นักเรียน เป็นรายตำบล

๓) จัดทำแผนการศึกษา ( Education Mapping)

๔) จัดทำแผนการควบรวมโรงเรียนขนาดเล็ก ดังนี้

๔.๑) การควบรวมทั้งโรงเรียน

๔.๒) การควบรวมบางชั้น

๕) เสนอขอความเห็นชอบ จากคณะกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการในภูมิภาค

๖) การประชาสัมพันธ์สร้างความเข้าใจต่อผู้เกี่ยวข้อง

๗) การดำเนินการขับเคลื่อนการควบรวมโรงเรียนขนาดเล็ก โดยคณะกรรมการศึกษาธิการจังหวัด และเขตพื้นที่การศึกษา

๘) การสนับสนุนการดำเนินงานให้เกิดความต่อเนื่องและยั่งยืน

๙) การนิเทศ ติดตาม กำกับ ประเมินผลและรายงานผลการดำเนินงาน

## ๓. กำหนดเวลาการปฏิรูป

๓.๑ **ระยะที่ ๑** ภายใน ๓ เดือน จัดทำฐานข้อมูลจำนวนโรงเรียน ครู นักเรียน เป็นรายตำบล จัดทำแผนการศึกษา ( Education Mapping) และการประชาสัมพันธ์สร้างความเข้าใจต่อผู้เกี่ยวข้อง

๓.๒ **ระยะที่ ๒** ภายใน ๖ เดือน จัดทำแผนการควบรวมโรงเรียนขนาดเล็ก และเสนอขอความเห็นชอบ จากคณะกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการในภูมิภาค

๓.๓ **ระยะที่ ๓** ภายใน ๑๒ เดือน การดำเนินการขับเคลื่อนการควบรวมโรงเรียนขนาดเล็ก โดยคณะกรรมการศึกษาธิการจังหวัด และเขตพื้นที่การศึกษา การสนับสนุนการดำเนินงานให้เกิดความต่อเนื่องและยั่งยืน และการนิเทศ ติดตาม กำกับ ประเมินผลและรายงานผลการดำเนินงาน

## ๔. แหล่งที่มาของงบประมาณ

- สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน

## ๕. หน่วยงานที่รับผิดชอบ

- ๑) กระทรวงศึกษาธิการ
- ๒) สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน
- ๓) สำนักงานศึกษาธิการภาค
- ๔) สำนักงานศึกษาธิการจังหวัด
- ๕) สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา

## ๖. ข้อเสนอแนะ

คณะกรรมการธิการด้านการศึกษา ได้ศึกษาและวิเคราะห์จากประเด็นปัญหาทุกประเด็นที่เกี่ยวข้องแล้ว มีความเห็นว่าการควมรวมโรงเรียนขนาดเล็ก ควรดำเนินการดังนี้

๖.๑ กระทรวงศึกษาธิการ ประกาศนโยบายการควมรวมโรงเรียนขนาดเล็กให้เป็นวาระแห่งชาติ เป็นนโยบายที่มีความชัดเจน ต่อเนื่อง และยั่งยืน กระทรวงศึกษาธิการโดยสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานมีการกำหนดเป็นแผนยุทธศาสตร์การควมรวมโรงเรียนขนาดเล็กในระยะ ๑-๓ ปี และแผนดำเนินการพัฒนาการควมรวมโรงเรียนขนาดเล็กแบบขั้นบันไดให้เห็นผลอย่างเป็นรูปธรรม

๖.๒ กระทรวงศึกษาธิการ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา และสถานศึกษา มีกระบวนการในการควมรวมโรงเรียนขนาดเล็กที่มีการกำหนดเป้าหมายระยะเวลาดำเนินการอย่างชัดเจน มุ่งเน้นให้ผู้ปกครอง ชุมชน ท้องถิ่นและผู้มีส่วนเกี่ยวข้องได้มีส่วนร่วมโดยเน้นตำบลเป็นฐานการควมรวมโรงเรียนขนาดเล็ก มีการจัดทำแผนการศึกษา (Education mapping) ในแต่ละตำบล มีการดำเนินงานที่คำนึงความเป็นไปได้ ในการควมรวมโรงเรียนขนาดเล็กกับโรงเรียนหลักที่เป็นโรงเรียนประชารัฐซึ่งมีอยู่ในแต่ละตำบล และการ ดำเนินการควมรวมโรงเรียนขนาดเล็กที่สอดคล้องกับบริบทและความเป็นไปได้ตามความต้องการของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทุกฝ่าย ทั้งนี้ให้คำนึงถึงประโยชน์ที่ต้องส่งผลต่อนักเรียนและคุณภาพนักเรียนเป็นหลัก

๖.๓ การควมรวมโรงเรียนขนาดเล็กจะต้องคำนึงสภาพภูมิศาสตร์ที่แตกต่างกัน จึงควรให้มีการบริหารผ่านศึกษาธิการภาค และคณะกรรมการการศึกษาธิการจังหวัด

๖.๔ กระทรวงศึกษาธิการและสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานควรมีการสนับสนุนปัจจัยทางการบริหาร ให้กับโรงเรียนหลักในการควมรวมโรงเรียนขนาดเล็กให้มีความพร้อม เพียงพอ และต่อเนื่อง

๖.๕ กระทรวงศึกษาธิการ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ศึกษาธิการภาค คณะกรรมการการศึกษาธิการจังหวัด สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาควรมีการให้ขวัญและกำลังใจ สำหรับข้าราชการครู และบุคลากรทางการศึกษาในโรงเรียนควมรวมที่ประสบความสำเร็จ เป็นกรณีพิเศษ

๖.๖ ผู้บริหารการศึกษาทุกระดับ ต้องให้ความสำคัญ และขับเคลื่อนนโยบายการควมรวมโรงเรียนขนาดเล็กอย่างจริงจังและต่อเนื่อง

๖.๗ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานควรมีการพิจารณากำหนดตำแหน่งผู้อำนวยการโรงเรียนในโรงเรียนขนาดเล็กที่เหมาะสมเพื่อให้การบริหารจัดการควมรวมโรงเรียนมีความคล่องตัวมากขึ้น

๖.๘ ให้มีคณะกรรมการบริหารจัดการโรงเรียนขนาดเล็กระดับตำบล เพื่อให้เกิดการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในการดำเนินงาน

๖.๙ จัดทำระเบียบเกี่ยวกับการบริหารจัดการโรงเรียนขนาดเล็ก สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (เกี่ยวกับการบริหารวิชาการ งานงบประมาณ งานบุคคล และงานบริหารทั่วไป)

## ๗. ร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ

- ไม่มี -

คณะกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านการศึกษา จึงขอเสนอรายงานเรื่อง “การบริหารจัดการศึกษาโรงเรียนขนาดเล็ก” เพื่อให้สภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ ได้โปรดพิจารณา หากสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศเห็นชอบรายงานดังกล่าว ขอให้โปรดส่งรายงานไปยังคณะรัฐมนตรี เพื่อพิจารณาดำเนินการ ต่อไป



(นายวินัย ตะห์สัน)  
เลขาธิการกรรมการ

---

รายงานของคณะกรรมการการศึกษา  
เรื่อง “การบริหารจัดการศึกษาโรงเรียนขนาดเล็ก”

เรื่อง	แผนการปฏิรูป	วิธีการปฏิรูป	กำหนดเวลาปฏิรูป	แหล่งที่มาของงบประมาณ	หน่วยงานที่รับผิดชอบ	ข้อเสนอแนะ	ร่าง พ.ร.บ.
การบริหารจัดการศึกษา โรงเรียน ขนาดเล็ก	การรวบรวม โรงเรียนขนาดเล็ก	ดำเนินการรวบรวม โรงเรียนขนาดเล็ก - <b>ระยะที่ 1</b> จัดทำฐานข้อมูลจำนวน โรงเรียน ครู นักเรียน เป็นรายตำบล จัดทำ Education Mapping และการประชาสัมพันธ์ สร้างความเข้าใจต่อ ผู้เกี่ยวข้อง - <b>ระยะที่ 2</b> จัดทำ แผนการรวบรวม โรงเรียนขนาดเล็ก และ เสนอขอความเห็นชอบ จากคณะกรรมการ ขับเคลื่อนการปฏิรูป	<b>๑. ระยะที่ ๑</b> ภายใน ๓ เดือน -มีฐานข้อมูลจำนวนโรงเรียน ครู นักเรียน เป็นรายตำบล จัดทำ Education Mapping และการประชาสัมพันธ์สร้าง ความเข้าใจต่อผู้เกี่ยวข้อง <b>๒. ระยะที่ ๒</b> ภายใน ๖ เดือน มีแผนการรวบรวมโรงเรียน ขนาดเล็ก และเสนอขอความ เห็นชอบ จากคณะกรรมการ ขับเคลื่อนการปฏิรูปการศึกษา ของกระทรวงศึกษาธิการ ในภูมิภาค	สำนักงาน คณะกรรมการ การศึกษาขั้น พื้นฐาน	๑. กระทรวง ศึกษาธิการ ๒.สำนักงาน คณะกรรมการ การศึกษาขั้น พื้นฐาน ๓.สำนักงาน ศึกษาธิการภาค ๔.สำนักงาน ศึกษาธิการจังหวัด ๕.สำนักงานเขต พื้นที่การศึกษา	๑. กระทรวงศึกษาธิการ ประกาศนโยบายการควบ รวมโรงเรียนขนาดเล็กให้ เป็นวาระแห่งชาติ ๒. กระทรวงศึกษาธิการ สำนักงานคณะกรรมการ การศึกษาขั้นพื้นฐาน สำนักงานเขตพื้นที่ การศึกษา และสถานศึกษา มีกระบวนการในการควบ รวมโรงเรียนขนาดเล็กที่มี การกำหนดเป้าหมาย ระยะเวลาดำเนินการอย่าง ชัดเจน มุ่งเน้นให้ผู้ปกครอง ชุมชน ท้องถิ่นและผู้มีส่วน เกี่ยวข้องได้มีส่วนร่วมโดย เน้นตำบลเป็นฐาน	

เรื่อง	แผนการปฏิรูป	วิธีการปฏิรูป	กำหนดเวลาปฏิรูป	แหล่งที่มาของงบประมาณ	หน่วยงานที่รับผิดชอบ	ข้อเสนอแนะ	ร่างพ.ร.บ.
		<p>ดำเนินงานการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการในภูมิภาค</p> <p>- <b>ระยะที่ ๓</b></p> <p>การดำเนินการขับเคลื่อนการรวบรวมโรงเรียนขนาดเล็ก โดยคณะกรรมการศึกษาธิการจังหวัด และเขตพื้นที่การศึกษา การสนับสนุนการดำเนินงานให้เกิดความต่อเนื่องและยั่งยืน และการนิเทศติดตาม กำกับ ประเมินผลและรายงานผลการ</p>	<p><b>๓. ระยะที่ ๓</b></p> <p>ภายใน ๑๒ เดือน</p> <p>- ดำเนินการขับเคลื่อนการรวบรวมโรงเรียนขนาดเล็ก</p> <p>- ดำเนินการนิเทศ ติดตาม กำกับ ประเมินผลและรายงานผลการดำเนินงาน</p>			<p>๓. การรวบรวมโรงเรียนขนาดเล็กจะต้องคำนึงสภาพภูมิศาสตร์ที่แตกต่างกัน จึงควรให้มีการ บริหารผ่านศึกษาธิการภาค และคณะกรรมการศึกษาธิการจังหวัด</p> <p>๔. สำนักงบประมาณ กระทรวงศึกษาธิการ และสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานควรมีการสนับสนุนปัจจัยทางการบริหาร ให้กับโรงเรียนหลักในการรวบรวมโรงเรียนขนาดเล็กให้มีความพร้อมเพียงพอ และต่อเนื่อง</p> <p>๕. กระทรวงศึกษาธิการ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน คณะกรรมการศึกษาธิการจังหวัด สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาควรมีการให้ขวัญและกำลังใจ สำหรับข้าราชการครู และบุคลากรทางการศึกษาในโรงเรียนควรรวมที่ประสบความสำเร็จ เป็นกรณีพิเศษ</p>	

เรื่อง	แผนการปฏิรูป	วิธีการปฏิรูป	กำหนดเวลาปฏิรูป	แหล่งที่มาของงบประมาณ	หน่วยงานที่รับผิดชอบ	ข้อเสนอแนะ	ร่างพ.ร.บ.
						<p>๖. ผู้บริหารการศึกษาทุกระดับ ต้องให้ความสำคัญและขับเคลื่อนนโยบายการควมรวมโรงเรียนขนาดเล็กอย่างจริงจังและต่อเนื่อง</p> <p>๗. สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานควรพิจารณากำหนดตำแหน่งผู้อำนวยการโรงเรียนในโรงเรียนขนาดเล็กที่เหมาะสมเพื่อให้การบริหารจัดการควมรวมโรงเรียนมีความคล่องตัวมากขึ้น</p> <p>๘. ให้มีคณะกรรมการบริหารจัดการโรงเรียนขนาดเล็กระดับตำบล เพื่อให้เกิดการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในการดำเนินงาน</p> <p>๙. จัดทำระเบียบเกี่ยวกับการบริหารจัดการโรงเรียนขนาดเล็ก สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (เกี่ยวกับการบริหารวิชาการ งานงบประมาณ งานบุคคล และงานบริหารทั่วไป)</p>	