

หน้าต่างความคิด



เกียรติอนันต์ ล้วนแก้ว
ผู้อำนวยการศูนย์วิจัย
ม.ธุรกิจบัณฑิตย์

ไม่ว่าจะเรียกว่า “ยุบ” หรือ “ควบ” สารสำคัญก็คือ โรงเรียนขนาดเล็กที่มีนักเรียนไม่เกิน 60 คนถูกหมายหัวเป็นเป้าของการปิด เรื่องนี้ได้กลายเป็นประเด็นทางการเมืองที่ทำให้รัฐมนตรีเจ้ากระทรวงและผู้ที่เกี่ยวข้องต้องออกมาแก้ข่าวรายวัน ในห้วงเวลาที่สังคมแบ่งขั้วกันชัดเจนเช่นนี้ นโยบายที่ออกมาจากรัฐบาล จะถูกฝ่ายตรงข้ามตั้งธงไว้ก่อนว่าไม่ดี ส่วนฝ่ายสนับสนุนรัฐบาล ก็จะยกเหตุผลสารพัดมาสร้างความชอบธรรมของสิ่งที่รัฐบาลทำ บรรยากาศแบบนี้ส่งผลให้นโยบายที่ดี ที่สังคมน่าจะได้ช่วยกันขับเคลื่อน มีสิทธิ์ถูกรังสีอำมหิตทางการเมืองฆ่าตัดตอน ประเด็นเรื่องการยุบโรงเรียน คือเหยื่อรายล่าสุดของสังคมสุดโหดนี้

องค์ประกอบหลักของการผลักดันนโยบายสาธารณะให้เกิดผล มีสองส่วนด้วยกัน คือ กระบวนการที่ดี และมีหลักฐาน

สนับสนุน หากใช้เกณฑ์ข้อนี้ประเมินเรื่องการยุบโรงเรียน จะเห็นได้ว่า สอดคล้องสององค์ประกอบ เพราะให้ข้อมูลไม่ชัดเจน ไม่บอกออกมาให้ครบถ้วนแต่แรกว่า ขอบเขตของนโยบายนี้มีแค่ไหน มีเงื่อนไขอะไรบ้าง และมาตรการบรรเทาผลกระทบที่จะเกิดขึ้นอีกสารพัด จะทำอย่างไรบ้าง ลำพังรถดูอย่างเดียว แก้ปัญหาได้ไม่หมดแน่นอน

หน้าซ้ำ นโยบายนี้ออกมา โดยไม่มีหลักฐานยืนยันว่า การยุบโรงเรียนจะช่วยเด็กนักเรียนได้จริง และงบประมาณที่ประหยัดได้ จะนำไปใช้เพื่อยกระดับคุณภาพการศึกษาอย่างไร

ในฐานะนักวิจัยที่สนใจเรื่องเศรษฐศาสตร์การศึกษา และเพิ่งจะทำงานวิจัยเกี่ยวกับความแตกต่างของคุณภาพการศึกษาระหว่างโรงเรียนในเมืองและชนบท โดยใช้คะแนนสอบ PISA ปี 2009 เป็นตัวแทนของผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนของเด็กนักเรียน มีผลการศึกษาที่เกี่ยวข้องกับการยุบรวมโรงเรียน 3 ประเด็น ที่ขอเสนอเพื่อใช้เป็นข้อมูลเพิ่มเติมในการถกเถียงกันทางวิชาการเกี่ยวกับเรื่องนี้

ประเด็นที่ 1 ขนาดของโรงเรียนมีผล

ยุบโรงเรียน ช่วยนักเรียนไทยได้จริงหรือ?

ปัจจัยพื้นฐาน	เมือง	ชนบท
ฐานะทางเศรษฐกิจ	3.2	ไม่มีผล
ทรัพยากรด้านการศึกษาก่อนบ้าน	2.3	1.6
คอมพิวเตอร์ (หรือแท็บเล็ต)	ไม่มีผล	ไม่มีผล
ทัศนคติเกี่ยวกับโรงเรียน	ไม่มีผล	2.9
ทัศนคติเกี่ยวกับการอ่านหนังสือ	2.1	ไม่มีผล
วิธีการเรียนที่เหมาะสมกับตนเอง	0.3-2.3	1.2-2.2
ขนาดของโรงเรียน	1-2	1-4

หน่วย : %

ต่อคะแนน โดยเฉลี่ยแล้ว นักเรียนที่อยู่ในโรงเรียนที่มีขนาดใหญ่กว่า สามารถทำคะแนนสอบได้มากกว่าโรงเรียนขนาดเล็ก จึงอาจกล่าวได้ว่า การยุบรวมโรงเรียนจะช่วยให้นักเรียนย้ายมาจากโรงเรียนขนาดเล็กที่ถูกยุบรวมมีผลการศึกษาที่ดีขึ้น ผลการศึกษายังพบด้วยว่า ผู้ที่ได้ประโยชน์จากการยุบรวมมากที่สุด คือ

นักเรียนที่เรียนหนังสือไม่เก่งในชนบท

ประเด็นที่ 2 การยุบรวมโรงเรียนเพียงอย่างเดียวอาจไม่เพียงพอที่จะช่วยให้นักเรียนมีผลสอบที่ดีขึ้นได้อย่างมีนัยสำคัญ ข้อมูลในตารางเป็นการสรุปผลของปัจจัยต่างๆ ที่ส่งผลต่อคะแนนสอบของนักเรียน โดยแบ่งเป็นนักเรียนในเมืองและในชนบท ซึ่งจะเห็นได้ว่า ขนาดของโรงเรียนจะมีผลต่อคะแนนสอบประมาณร้อยละ 1 ถึง 2 สำหรับนักเรียนในเมือง และร้อยละ 1 ถึง 4 สำหรับนักเรียนในชนบท อย่างไรก็ตาม ปัจจัยอื่นๆ ก็มีผลให้คะแนนเพิ่มขึ้นได้เช่นกัน เช่น ทรัพยากรทางการศึกษาก่อนบ้าน ทัศนคติเกี่ยวกับโรงเรียน ทัศนคติเกี่ยวกับการอ่านหนังสือ และรูปแบบการเรียนที่เหมาะสมกับตนเอง นั้นหมายความว่า การยุบรวมโรงเรียนเพียงอย่างเดียวอาจไม่ช่วยให้คะแนนสอบของนักเรียนเพิ่มขึ้นมากนัก ถ้าไม่มีการเสริมในด้านอื่นๆ เช่น การยกระดับคุณภาพของครู การปรับเปลี่ยนทัศนคติของนักเรียน การช่วยเหลือให้นักเรียนสามารถค้นหารูปแบบการเรียนที่เหมาะสมกับตนเอง

เป็นต้น ที่น่าสังเกตก็คือ การมีคอมพิวเตอร์ (ซึ่งอาจจะตีความรวมถึงการมีแท็บเล็ต) ที่บ้าน ไม่ได้ส่งผลให้นักเรียนมีผลการสอบที่ดีขึ้นอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ

ประเด็นที่ 3 การทุ่มงบประมาณไปกับโครงสร้างพื้นฐานในโรงเรียนเพียงอย่างเดียวไม่เพียงพอที่จะช่วยให้นักเรียนในชนบทได้รับการศึกษาที่มีคุณภาพดีขึ้น จากการศึกษาพบว่า สำหรับนักเรียนที่มีคะแนนสอบต่ำ ปัจจัยพื้นฐาน เช่น ฐานะของครอบครัว การมีอุปกรณ์การเรียนการสอน คอมพิวเตอร์ จำนวนครูในโรงเรียน เป็นต้น มีผลต่อความแตกต่างของคะแนนมากกว่าปัจจัยเชิงคุณภาพ เช่น การบริหารจัดการโรงเรียน แนวทางการสอน วัฒนธรรมในโรงเรียน การมีส่วนร่วมของชุมชนในการกำหนดหลักสูตร เป็นต้น หมายความว่า การจะลดความแตกต่างของคะแนนระหว่างนักเรียนในเมืองที่เรียนไม่เก่งกับนักเรียนในชนบทที่เรียนไม่เก่ง จะสามารถทำได้ด้วยการเพิ่มปัจจัยพื้นฐานเหล่านี้ เช่น การเพิ่มจำนวนครู อุปกรณ์การเรียนการสอน เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม สำหรับนักเรียนระดับปานกลางจนถึงเก่ง คุณภาพการศึกษา มีบทบาทมากขึ้นในการลดความไม่เท่าเทียมกันของคะแนนสอบระหว่างนักเรียนในเมืองและในชนบท ด้วยเหตุนี้ การเพิ่มงบประมาณให้กับโรงเรียนเพื่อนำไปใช้ในการซื้ออุปกรณ์การเรียนการสอน เพิ่มจำนวนครู ตลอดจนการก่อสร้างอาคารสถานที่ จึงมีความสำคัญน้อยกว่า การพัฒนาในเชิงคุณภาพ ซึ่งข้อสรุปในส่วนนี้สอดคล้องกับงานวิจัยในเรื่องคุณภาพการศึกษาในต่างประเทศ

กล่าวโดยสรุป การยุบรวมโรงเรียนเพียงอย่างเดียว อาจจะได้ผลในด้านของการประหยัดงบประมาณ แต่จะไม่ได้ผลในด้านการยกระดับคุณภาพการศึกษามากเท่าที่ควร นอกเสียจากว่า จะมีการดำเนินนโยบายด้านอื่นควบคู่ไปด้วย ทั้งในด้านการยกระดับความเป็นอยู่ของครอบครัว การปรับเปลี่ยนทัศนคติของนักเรียน การหารูปแบบการเรียนที่เหมาะสมกับตัวผู้เรียน และการปรับรูปแบบการสอนของครูให้มีความยืดหยุ่นพอ ตลอดจนถึงการปรับปรุงปัจจัยเชิงคุณภาพ ไม่ว่าจะเป็นการบริหารจัดการโรงเรียน แนวทางการสอน วัฒนธรรมในโรงเรียน การมีส่วนร่วมของชุมชนในการกำหนดหลักสูตร ซึ่งล้วนแล้วแต่เป็นเรื่องที่ถูกกละเลยในกระบวนการปฏิรูปการศึกษาของไทยในช่วงหลายปีที่ผ่านมา