FOCUS ประเด็นจาก PISA :
การกำกับดูแลที่มีประสิทธิผลส่งผลอย่างไรต่อการเรียนรู้

นำเสนอเมื่อ : 11 ก.ย. 2560

FOCUS ประเด็นจาก PISA : ฉบับที่ 21 (กันยายน 2560)

การกำกับดูแลที่มีประสิทธิผลส่งผลอย่างไรต่อการเรียนรู้

การกำกับดูแล (Governance) ในระบบโรงเรียนในที่นี้มีหลายด้าน เป็นต้นว่า
การจัดการโรงเรียนโดยภาครัฐบาลและเอกชน อำนาจอิสระของโรงเรียน การแข่งขันกันระหว่างโรงเรียน
ความเป็นผู้นำของครูใหญ่ และการจัดการด้านความสำนึกในภาระรับผิดชอบ เราจะมาดูว่าในระบบโรงเรียน
ตัวแปรการกำกับดูแลเหล่านี้มีผลกระทบอย่างไรบ้าง

โรงเรียนที่จัดการโดยรัฐบาลและเอกชน

โรงเรียนเอกชนมาจากแนวคิดการกระจายทรัพยากรให้ภาคเอกชนเป็นตัวแทนของรัฐในการกระจายทรัพยากรการศึกษาให้ทั่วถึง
โดยให้ผู้อื่นนอกจากภาครัฐได้เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาอย่างเท่าเทียมกัน และไม่เพียงแต่เป็นการกระจายทรัพยากรเท่านั้น
แต่ยังมีแนวคิดให้ทุกภาคส่วนมีส่วนร่วมในการศึกษาระหว่างการบริหารจัดการโรงเรียนโดยรัฐหรือโดยเอกชน ตามหลักสากลแล้ว
การที่รัฐให้การอุดหนุนโรงเรียนที่จัดการโดยเอกชนก็เพื่อกระจายทรัพยากรให้ทั่วถึง โดยมีสมมติฐานว่า
การบริหารจัดการโดยเอกชนจะทำให้นักเรียนเข้าถึงได้ดีกว่าและมีประสิทธิภาพสูงกว่าการจัดการโดยรัฐ

ผลการประเมินจาก PISA 2015 (OECD, 2016b) ในภาพรวมนานาชาติ
ข้อมูลเบื้องต้นชี้ว่านักเรียนจากโรงเรียนของรัฐมีคะแนนวิทยาศาสตร์เฉลี่ยต่ำกว่าโรงเรียนเอกชน
แต่หลังจากอธิบายด้วยภูมิหลังทางเศรษฐกิจและสังคมแล้วพบว่า นักเรียนจากโรงเรียนของรัฐมีคะแนนสูงกว่า
และเป็นเช่นนี้ตั้งแต่การประเมินในรอบก่อน ๆ
ข้อมูลนี้สะท้อนถึงผลกระทบของสถานะทางเศรษฐกิจและสังคมของนักเรียนต่อการเรียนรู้ สำหรับ OECD
ดัชนีเฉลี่ยสถานะทางเศรษฐกิจและสังคมของนักเรียนเท่ากับ -0.04 เมื่อดัชนีเพิ่มขึ้น 1 หน่วย
คะแนนวิทยาศาสตร์เปลี่ยนแปลงไป 38 คะแนน ส่วนดัชนีเฉลี่ยของไทยเท่ากับ -1.23 เมื่อดัชนีเพิ่มขึ้น 1 หน่วย
คะแนนวิทยาศาสตร์เปลี่ยนแปลงไป 22 คะแนน

ค่าเฉลี่ย OECD นักเรียนประมาณ 82% เรียนในโรงเรียนของรัฐ ประมาณ 18% เรียนในโรงเรียนเอกชน
โดยเฉลี่ยนักเรียนในโรงเรียนของรัฐมีสถานะทางเศรษฐกิจและสังคมต่ำกว่านักเรียนในโรงเรียนเอกชน
(ต่ำกว่าประมาณ 0.4 ของค่าดัชนี) สำหรับประเทศในอาเซียน นักเรียนส่วนใหญ่เรียนในโรงเรียนของรัฐ เช่น
สิงคโปร์ (92%) เวียดนาม (96%) และอินโดนีเซีย (59%)

และหลายระบบโรงเรียนในเอเชียนักเรียนในโรงเรียนของรัฐมีคะแนนสูงกว่านักเรียนในโรงเรียนเอกชนทั้งก่อนและหลังอธิบายด้วยสถานะทางเศรษฐกิจและสังคม เช่น
ญี่ปุ่นก่อนอธิบายด้วยสถานะทางเศรษฐกิจและสังคมนักเรียนในโรงเรียนของรัฐมีคะแนนสูงกว่านักเรียนในโรงเรียนเอกชน 16 คะแนน
และหลังอธิบายด้วยสถานะทางเศรษฐกิจและสังคมนักเรียนในโรงเรียนของรัฐมีคะแนนสูงกว่านักเรียนในโรงเรียนเ

อกชน 50 คะแนน ในทำนองเดียวกัน จีนไทเปมีผลต่างของคะแนนเป็น 41 และ 47 คะแนน ส่วนเวียดนามเป็น 44 และ 52 คะแนน

สำหรับประเทศไทยมีนักเรียน 85% เรียนอยู่ในโรงเรียนของรัฐ และ 15% เรียนอยู่ในโรงเรียนเอกชน ทั้งนี้ โรงเรียนที่มีสถานะทางเศรษฐกิจและสังคมต่ำส่วนมากเป็นโรงเรียนของรัฐ
โดยเฉลี่ยนักเรียนไทยในโรงเรียนของรัฐมีสถานะทางเศรษฐกิจและสังคมต่ำกว่านักเรียนในโรงเรียนเอกชน (0.5 ของค่าดัชนี)
แต่นักเรียนในโรงเรียนของรัฐมีคะแนนสูงกว่าทั้งก่อนและหลังอธิบายด้วยสถานะทางเศรษฐกิจและสังคม ก่อนอธิบายด้วยสถานะทางเศรษฐกิจและสังคมนักเรียนในโรงเรียนของรัฐมีคะแนนวิทยาศาสตร์สูงกว่าอยู่ 28 คะแนน หลังอธิบายด้วยสถานะทางเศรษฐกิจและสังคมมีคะแนนสูงกว่า 41 คะแนน
ช่องว่างระหว่างคะแนนก่อนและหลังอธิบายด้วยสถานะทางเศรษฐกิจและสังคมนี้กว้างกว่าในการประเมิน PISA 2006 ซึ่งในครั้งนั้นก่อนอธิบายด้วยสถานะทางเศรษฐกิจและสังคม โรงเรียนของรัฐมีคะแนนวิทยาศาสตร์สูงกว่าอยู่ 5 คะแนน และหลังอธิบายด้วยตัวแปรดังกล่าวมีคะแนนสูงกว่า 21 คะแนน

ดังนั้น อย่างน้อยสำหรับประเทศไทย ข้อมูลจึงไม่สนับสนุนว่าภาคเอกชนจะจัดการโรงเรียนได้ดีกว่ารัฐ และข้อมูลชี้นัยว่า
รัฐบาลควรกำกับดูแลทรัพยากรที่รัฐบาลสนับสนุนให้กับโรงเรียนเอกชนเพื่อให้การใช้ทรัพยากรมีประสิทธิผลมากขึ้น

อำนาจอิสระของโรงเรียน

อำนาจอิสระของโรงเรียน (School autonomy) แนวคิดหลักอย่างหนึ่งของการปฏิรูปโรงเรียนในช่วงทศวรรษ 1980 ที่เกิดขึ้นในหลาย ๆ ประเทศ มีเป้าหมายเพื่อการยกระดับคุณภาพการศึกษา อำนาจอิสระที่ให้โรงเรียน ได้แก่ อำนาจการตัดสินใจในด้านงบประมาณ บุคลากร และสาระหลักสูตรและการสอน
พร้อมทั้งความสำนึกในหน้าที่รับผิดชอบทำให้โรงเรียนเป็นที่ไว้วางใจของผู้เกี่ยวข้อง
อำนาจอิสระเหล่านี้ถูกมอบหมายให้ครูใหญ่ (ผู้บริหารโรงเรียน) เป็นผู้รับผิดชอบในการใช้อำนาจ และในบางกรณีผู้บริหารโรงเรียนอาจมอบอำนาจต่อให้หัวหน้ากลุ่มสาระหรือครูเป็นผู้รับผิดชอบ

อำนาจอิสระที่ได้รับทำให้โรงเรียนมีภาระและความรับผิดชอบมากขึ้นทั้งในด้านอำนาจการตัดสินใจด้านหลักสูตรและการสอน การบริหารจัดการด้านทรัพยากร ซึ่งรวมทั้งทรัพยากรการเงิน ทรัพยากรวัตถุ และทรัพยากรบุคคล
การปฏิรูปในลักษณะนี้ตั้งอยู่บนพื้นฐานของหลักการที่ว่า โรงเรียนรู้ดีที่สุดว่ามีความจำเป็นและต้องการอะไร และรู้ดีถึงวิธีที่มีประสิทธิภาพในการจัดสรรทรัพยากร
และการกำหนดหลักสูตรเพื่อให้เหมาะสมกับบริบทของโรงเรียนและนักเรียน

ระบบโรงเรียนหลายระบบได้นิยามบทบาทของผู้นำในโรงเรียนขึ้นมาใหม่ จากการที่โรงเรียนบริหารจัดการแบบ “ทำตามสั่ง” มาสู่กรอบความคิดใหม่ “ทำอย่างใช่ความรู้” ที่ผู้ทำงานรับผิดชอบต่อการผลิตผลงาน การให้บริการ มีการควบคุมดูแลวิธีการที่ทรัพยากรถูกใช้อย่างเหมาะสม PISA
แสดงให้เห็นว่าในระบบโรงเรียนที่ประสบความสำเร็จนั้นโรงเรียนมีอำนาจอิสระในการตัดสินใจมากกว่า มีแรงจูงใจและสมรรถนะที่จะปรับปรุง ตัวอย่างเช่น ในระบบโรงเรียนของฮ่องกง ญี่ปุ่น เนเธอร์แลนด์ และเกาหลี
โรงเรียนมีอิสระที่จะกำหนดนโยบายระเบียบวินัย นโยบายการวัดผลและประเมินผล
นโยบายการรับนักเรียนเข้าโรงเรียน และการเลือกหนังสือเรียนสำหรับใช้เรียน
และตัดสินใจเลือกวิชาที่จะเปิดสอนได้ อย่างไรก็ตาม
นโยบายที่ให้อำนาจอิสระแก่โรงเรียนเพียงอย่างเดียวอาจจะไม่ใช่เส้นทางที่นำไปสู่ผลลัพธ์ที่ดีกว่าเสมอไป
การให้อำนาจอิสระต้องมาพร้อมกับการกำหนดภาระหน้าที่ความรับผิดชอบ
โดยต้องมีการวางจุดประสงค์และกรอบเวลาที่ชัดเจน และให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องอื่น ๆ
ได้รับรู้ถึงจุดประสงค์ที่ตั้งไว้ด้วย และ/หรือครูใหญ่กับครูในโรงเรียนต้องได้รับการเตรียมความพร้อม

ผลการวิจัยในระดับนานาชาติชี้ว่า
อำนาจการตัดสินใจของโรงเรียนที่มีผลทางบวกต่อการเรียนรู้มากที่สุดคืออำนาจการตัดสินใจ
ด้านหลักสูตรและการสอน แต่คะแนนที่สูงนั้นต้องเชื่อมโยงกับนโยบาย
การควบคุมคุณภาพของมาตรฐานการศึกษาด้วย ในประเทศสมาชิก OECD พบว่า
โรงเรียนที่มีอำนาจอิสระด้านหลักสูตร การสอน และการประเมินผล แต่ไม่มีนโยบายด้านมาตรฐาน
นักเรียนมีคะแนนเฉลี่ยต่ำกว่าโรงเรียนที่มีอำนาจอิสระน้อยกว่าแต่ใช้นโยบายการควบคุมคุณภาพของมาตรฐานการศึกษา และสำหรับโรงเรียนที่ใช้นโยบายการควบคุมคุณภาพของมาตรฐานการศึกษาด้วยกัน

นักเรียนในโรงเรียนที่มีอำนาจอิสระมากกว่ามีคะแนนสูงกว่านักเรียนในโรงเรียนที่มีอำนาจอิสระน้อยกว่า นอกจากนี้อำนาจอิสระยังมีความสัมพันธ์เชิงบวกกับบรรยากาศทางระเบียบวินัย แต่ในระบบโรงเรียนไทย โรงเรียนที่ครูใหญ่รายงานว่ามีอำนาจอิสระสูงกว่าค่าเฉลี่ย OECD กลับมีคะแนนไม่สูง ทั้งนี้อาจเป็นเพราะครูใหญ่อาจเข้าใจเรื่องอำนาจอิสระไม่ตรงกับระดับนโยบาย จากการสำรวจโดยธนาคารโลกเรื่องอำนาจอิสระและความสำนึกในหน้าที่รับผิดชอบของโรงเรียน (School Autonomy and Accountability) ในประเทศไทย พบว่า คำตอบของครูใหญ่กับระดับนโยบายในเรื่องนี้ไม่สอดคล้องกัน (Patrinos, et al., 2015)

ในระบบโรงเรียนไทยเมื่อมีการปฏิรูปการศึกษา พ.ศ. 2542 ได้ใช้การบริหารแบบการกระจายอำนาจที่ให้โรงเรียนเป็นฐานการตัดสินใจ แต่จากผลการวิจัยชี้ว่า โรงเรียนประสบปัญหามากมาย อีกทั้งครูมีความเห็นว่า ครูใหญ่ขาดความเป็นผู้นำ เพราะโรงเรียน ครูใหญ่ และครูไม่ได้รับการเตรียมความพร้อมที่พอเพียง (Gamage, David T., & Sooksomjitra, P., 2004) ด้วยเหตุปัจจัยต่าง ๆ ที่กล่าวข้างต้น ทำให้การปฏิรูปการศึกษาไม่ประสบความสำเร็จ และเกิดสถานการณ์ที่นักวิเคราะห์เรียกว่า Paradoxical Thailand (Patrinos, et al., 2015) หรือ Thai Education Paradox (Fry & Bi, 2013) แม้ผลการวิจัยชี้ว่าการกระจายอำนาจอิสระบางด้านส่งผลดีต่อการเรียนรู้ แต่ก่อนที่จะกระจายอำนาจก็มีความจำเป็นต้องเตรียมความพร้อมให้โรงเรียน ครูใหญ่ และครูในโรงเรียนด้วย

ความสำนึกในหน้าที่รับผิดชอบของโรงเรียน

ความสำนึกในหน้าที่รับผิดชอบของโรงเรียน (School Accountability) มีเป้าหมายหลักเพื่อทำให้โรงเรียนปฏิบัติภาระหน้าที่จนเป็นที่ไว้วางใจของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหรือผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่าย สำหรับในระบบการศึกษา ส่วนหนึ่งของภาระหน้าที่รับผิดชอบที่สามารถอธิบายหรือทำให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียตรวจสอบได้ว่าโรงเรียนปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นที่ไว้วางใจตามภาระหน้าที่รับผิดชอบจนบรรลุเป้าหมายหรือไม่ ได้แก่ การประเมินผล

ในกลุ่มประเทศสมาชิก OECD มี 19 ประเทศ ที่มีการสอบระดับชาติทุกวิชาในระดับมัธยมศึกษาตอนต้น ทุกประเทศ/เขตเศรษฐกิจในโครงการ PISA มีการสอบระดับชาติในระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย ซึ่งการสอบนั้นถูกใช้เพื่อตัดสินการจบการเรียนของวิชา หรือการจบการศึกษาตามหลักสูตร แต่ในประเทศสมาชิก OECD ทุกประเทศ ผลการสอบนอกจากจะเป็นที่รับรู้โดยตรงของบุคลากรทางการศึกษาที่รับผิดชอบและผู้บริหารโรงเรียนแล้ว ยังเป็นที่รับรู้ด้วยกันระหว่างนักเรียน บุคคลภายนอกอื่น ๆ และผู้มีอำนาจหน้าที่กำกับดูแลระดับสูงขึ้นไป รวมทั้งพ่อแม่ผู้ปกครองนักเรียน (ยกเว้นในเยอรมนี) ผลการสอบระดับมัธยมศึกษาตอนปลายนอกจากถูกใช้เพื่อการจบการศึกษาในระดับนั้นแล้ว ยังถูกใช้เพื่อคัดเลือกนักเรียนเข้าเรียนในระดับอุดมศึกษาอีกด้วย (ยกเว้นโปรแกรมการศึกษาทั่วไปของโปแลนด์)

การประเมินในระบบการศึกษาไม่ใช่เฉพาะการประเมินผลการเรียนของนักเรียนเท่านั้น แต่รวมถึงการติดตามตรวจสอบหรือกำกับดูแลการปฏิบัติงานของครู สำหรับครูใหญ่ไทยรายงานว่า มีมาตรการตรวจสอบประสิทธิภาพของครูเช่นกัน ซึ่งประกอบด้วย การตรวจสอบประสิทธิภาพการสอนของครูโดยดูจากผลสัมฤทธิ์ของนักเรียน การสังเกตการสอนของครูโดยครูใหญ่หรือครูอาวุโส การทบทวนและวิจารณ์เกี่ยวกับแผนการสอน เครื่องมือประเมินผล และบทเรียนโดยเพื่อนครูด้วยกัน การสังเกตการสอนโดยผู้ตรวจการหรือบุคคลภายนอก

การทำให้เห็นว่าโรงเรียนปฏิบัติตามภาระหน้าที่จนเป็นที่ไว้วางใจได้นั้น ส่วนหนึ่งคือการใช้ข้อมูลผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนของนักเรียน ซึ่งนอกเหนือจากจะใช้รายงานให้กับพ่อแม่ผู้ปกครอง นักเรียน และครูแล้ว ยังสามารถใช้เพื่อนำเสนอถึงภาระหน้าที่รับผิดชอบที่ทำให้โรงเรียนเป็นที่ไว้วางใจอีกด้วย จากรายงานของครูใหญ่โดยเฉลี่ยในประเทศสมาชิก OECD นักเรียน 44% อยู่ในโรงเรียนที่มีการประกาศผลสัมฤทธิ์อย่างเปิดเผยต่อสาธารณะ สำหรับในเนเธอร์แลนด์ นิวซีแลนด์ สหราชอาณาจักร สหรัฐอเมริกา และเวียดนาม มีนักเรียนมากกว่า 75% อยู่ในโรงเรียนที่มีการประกาศผลสัมฤทธิ์อย่างเปิดเผยต่อสาธารณะ อย่างไรก็ตาม ข้อมูลผลการสอบของ PISA ทำให้เกิดประเด็นปัญหาขึ้นเช่นกัน กล่าวคือทำให้มีการใช้ข้อสอบมาตรฐานแบบ PISA อย่างกว้างขวางในทุกประเทศ/เขตเศรษฐกิจในโครงการ PISA แม้ว่าเป้าหมายหลักของ PISA คือ การให้ข้อมูลว่าระบบการศึกษาได้เตรียมความพร้อมสำหรับอนาคตให้เยาวชนเพียงพอหรือไม่

แต่ในทางปฏิบัติผลการประเมิน PISA ได้ถูกใช้แสดงความเป็นเลิศ หรือความอ่อนด้อยของระบบ ทำให้หลายประเทศ/เขตเศรษฐกิจในโครงการ PISA แทนที่จะเน้นการสอนที่ทำให้นักเรียนมีตรรกะในการคิด กลับเร่งรัดการใช้ข้อสอบตามแนวทาง PISA เพื่อให้นักเรียนคุ้นชินมากขึ้น ข้อมูลชี้ว่า โดยเฉลี่ยมีโรงเรียนห้าในหกโรงจัดให้มีการวัดผลโดยใช้ข้อสอบมาตรฐานภาคบังคับอย่างน้อยปีละครั้ง และในอีกสามในสี่ประเทศมีการวัดผลนักเรียนที่ไม่ใช่ภาคบังคับโดยใช้ข้อสอบมาตรฐานมากขึ้น ประเด็นนี้จึงเป็นจุดอ่อนที่ทำให้ PISA ถูกวิพากษ์วิจารณ์ว่าแทนที่จะเป็นการให้ข้อมูลกับระดับนโยบาย กลับถูกกล่าวหาว่าเป็นตัวการที่กระตุ้น**ให้เกิดการสอนเพื่อสอบ**ไม่ใช่การสอนเพื่อการเรียนรู้อย่างแท้จริง (The Guardian, 2014)

สำหรับประเทศไทยก็เช่นกัน มีการเน้นการสร้างข้อสอบมาตรฐานแบบ PISA อย่างกว้างขวาง แต่ไม่เน้นการสอนที่ทำให้นักเรียน “รู้เรื่อง” ตั้งแต่การอ่าน การคิดวิเคราะห์ เข้าใจปัญหาและแก้ปัญหา พร้อมทั้งการสื่อสารความคิดให้เป็นที่เข้าใจได้

จุดยุติ (End Point)

อำนาจอิสระและความสำนึกในหน้าที่รับผิดชอบขององค์กรมีผลต่อการยกระดับผลงานขององค์กร เช่นเดียวกันกับในการศึกษา ข้อมูลชี้ว่าอำนาจการตัดสินใจด้านหลักสูตรและการสอน ส่งผลกระทบเชิงบวกต่อผลการเรียนรู้ แต่คะแนนที่สูงนั้นต้องเชื่อมโยงกับนโยบายการควบคุมคุณภาพของมาตรฐานการศึกษาด้วย นอกจากนี้อำนาจอิสระยังมีความสัมพันธ์การปฏิบัติภาระหน้าที่ให้โรงเรียนเป็นที่ไว้วางใจด้วย

อ่านเพิ่มเติม

- Gamage, David T., & Sooksomjitra, P., (2004), Decentralization and school-based management in Thailand, International Review of Education, July 2004, Volume 50, Issue 3–4, pp 289–305.
- Fry, G.W., & Bi, H. (2013). The evolution of educational reform in Thailand: The Thai educational paradox. Journal of Educational Administration, 51(3), 291-319.
- OECD and PISA tests are damaging education worldwide - academics, (2014, May 6), (Online), https://www.theguardian.com/education/2014/may/06/oecd-pisa-tests-damaging-education-academics. Retrieved August 9, 2017.
- OECD (2016a), PISA 2015 Results (Volume I): Excellence and Equity in Education, PISA, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2016b), PISA 2015 Results (Volume II): Policies and Practices for Successful Schools, PISA, OECD Publishing, Paris.
- Patrinos, H.A., Arcia, G. & Macdonald, K., (2015), School autonomy and accountability in Thailand: Does the gap between policy intent and implementation matter?, PROSPECTS, December 2015, Volume 45, Issue 4, pp.429-445.

***โฟกัส** หรือ จุดโฟกัส (Focal Point)*
§ ภาษาทางฟิสิกส์ หมายถึง จุดบนแกนของเลนส์หรือกระจกที่เป็นจุดรวมของรังสีขนานของแสงที่เกิดการหักเหเมื่อผ่านเลนส์ หรือเกิดการสะท้อนของรังสีขนานของแสงเมื่อตกกระทบทำให้จุดนั้นมีความชัดที่สุด ในทางสังคม หมายถึง ประเด็นที่เป็นที่สนใจ
จุดยุติ (End Point)
§ ภาษาทางเคมี หมายถึง จุดที่การทำปฏิกิริยาเคมีเกิดขึ้นสมบูรณ์และมีสารใหม่เกิดขึ้นซึ่งอาจสังเกตได้จากการเปลี่ยนสีของสาร

ขอบคุณที่มาจาก โครงการ PISA ประเทศไทย สถาบันส่งเสริมการสอนวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี (สสวท.) กระทรวงศึกษาธิการ