

## โรงเรียนสังกัดกรุงเทพมหานคร: ความท้าทายภายใต้บริบทที่หลากหลาย

สมพงษ์ จิตระดับ สุอังคะวาทิน

กมลวรรณ พลับจิ้น

หน่วยปฏิบัติการวิจัยเพื่อการพัฒนาเด็กและเยาวชน

คณะครุศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

กรุงเทพมหานครเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ ตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติการบริหารราชการกรุงเทพมหานคร มีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง โดยผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเป็นผู้กำหนดนโยบายสำหรับการบริหารงาน ดังนั้น กรุงเทพมหานครจึงมีอำนาจหน้าที่ในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานด้วย ซึ่งถือเป็นภารกิจสำคัญเพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชากรและเยาวชนในพื้นที่กรุงเทพมหานคร

สำนักงานศึกษา เป็นหน่วยราชการในสังกัดกรุงเทพมหานคร ที่มีบทบาทหลักในการขับเคลื่อนและส่งเสริมการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานอย่างมีคุณภาพและเป็นรูปธรรม โดยมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับงานด้านการศึกษา ทั้งการกำหนดนโยบาย การจัดทำแผนพัฒนาการศึกษาขั้นพื้นฐาน การจัดการศึกษาในระบบอย่างมีคุณภาพ การส่งเสริมวิชาชีพครูและบุคลากรทางการศึกษา การส่งเสริมการนำเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารมาใช้ในการบริหารการจัดการเรียนรู้เป็นศูนย์กลาง การพัฒนาเครือข่ายสารสนเทศด้านการศึกษา การส่งเสริมให้โรงเรียนมีระบบประกันคุณภาพภายใน เพื่อนำไปสู่การพัฒนาคุณภาพและมาตรฐานการศึกษาอย่างต่อเนื่อง (แผนพัฒนาการศึกษาขั้นพื้นฐานกรุงเทพมหานคร ฉบับที่ 3 พ.ศ.2564 - 2569)

สถานการณ์ด้านการศึกษาของโรงเรียนสังกัดกรุงเทพมหานคร ข้อมูลจากแผนปฏิบัติการประจำปี พ.ศ.2565 พบประเด็นที่น่าสนใจดังนี้ **ประการที่หนึ่ง** โรงเรียนสังกัดกรุงเทพมหานคร มีผลคะแนนเฉลี่ยจากการทดสอบทางการศึกษาระดับชาติขั้นพื้นฐาน (O-NET) 5 ปีซ้อนหลัง (ปีการศึกษา 2559 - 2563) ทุกรายวิชาของนักเรียนชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 3 และนักเรียนชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 6 ต่ำกว่าระดับประเทศอย่างต่อเนื่องทุกปีการศึกษา สำหรับผลคะแนนเฉลี่ยของนักเรียนชั้นประถมศึกษาปีที่ 6 ในรายวิชาภาษาไทยสูงกว่าระดับประเทศอย่างต่อเนื่องทุกปีการศึกษา รายวิชาคณิตศาสตร์และวิทยาศาสตร์ ใกล้เคียงกับระดับประเทศทุกปี และรายวิชาภาษาอังกฤษสูงกว่าระดับประเทศอย่างต่อเนื่องทุกปีการศึกษา ยกเว้นปีการศึกษา 2559 แสดงถึงคุณภาพการจัดการศึกษาที่แตกต่างกันในแต่ละเขต **ประการที่สอง** ผลการวิเคราะห์สภาพแวดล้อมการจัดการศึกษา (SWOT Analysis) พบประเด็นที่เป็นปัญหาอุปสรรค อาทิเช่น ด้านครู 1) มีภาระงานนอกเหนือจากการสอนและขาดแรงจูงใจในความก้าวหน้าทางวิชาชีพ การเลื่อนวิทยฐานะ และสนับสนุนการปฏิบัติงานอื่น 2) การลาออกและการโอนกลับภูมิลำเนาของข้าราชการครู ส่งผลกระทบต่ออัตราขาดแคลนครูผู้สอน 3) ครูไม่สามารถเลือกการอบรมได้โดยตนเอง/ตามความสนใจของตนเอง 4) บุคลากรเฉพาะทางไม่เพียงพอ ได้แก่ ครูแนะแนวครูการศึกษาพิเศษ เป็นต้น ด้านนักเรียน 1) สภาพเศรษฐกิจแต่ละพื้นที่ที่ครอบครัวนักเรียนกรุงเทพมหานครส่วนใหญ่มีฐานะยากจน ผู้ปกครองไม่มีเวลาช่วยดูแลนักเรียนเรื่องการเรียน นักเรียน

ย้ายตามผู้ปกครองทำให้ต้องย้ายหรือออกกลางคันส่งผลกระทบต่อการศึกษา นอกจากนี้ยังพบว่านักเรียนส่วนใหญ่ร้อยละ 60% เป็นนักเรียนที่มาจากครอบครัวต่างถิ่นและต่างดาว 2) ช่องว่างระหว่างวัยในครอบครัวส่งผลให้เกิดความแตกต่างทางความคิด 3) มีผลกระทบจากแหล่งอบายมุขและสิ่งยั่วในสังคมเมือง ด้านระบบและกลไก 1) ขาดระบบและกลไกการสนับสนุนการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศ และการเปลี่ยนแปลงอย่างเท่าทัน 2) ขาดการพัฒนากระบวนข้อมูลขนาดใหญ่เพื่อสนับสนุนการรายงานผลการจัดการศึกษา และการใช้ประโยชน์ข้อมูลสารสนเทศ 3) หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาขาดความเชื่อมโยงและการบูรณาการด้านการจัดการศึกษาของกรุงเทพมหานครให้เป็นไปในทิศทางเดียวกันและเป็นเอกภาพ 4) ขาดระบบการส่งต่อสำหรับนักเรียนเรียนร่วม **ประการที่สาม** กรุงเทพมหานครมีเด็กหลุดจากระบบการศึกษา 2,615 คน จากทั้งหมด 261,160 คน ที่อยู่ในโรงเรียนสังกัด กทม. 437 แห่ง แบ่งเป็น 1) อยู่ระหว่างการติดตาม 1,021 คน 2) ติดตามได้แต่ไม่กลับเข้าระบบ 1,097 คน และ 3) ติดตามไม่ได้แล้ว 497 คน **ประการที่สี่** มีการจัดสรรเงินอุดหนุนค่าใช้จ่ายการศึกษาจากรัฐบาล ประกอบด้วย 1) ค่าอุดหนุนรายหัว 1,900 บาท/คน ค่าหนังสือเรียน 859 บาท/คน 2) ค่าอุปกรณ์การเรียน 390 บาท/คน 3) ค่าเครื่องแบบ 360 บาท/คน 4) ค่าอาหารกลางวัน 21 บาท/คน นอกจากนี้ยังได้รับเงินอุดหนุนส่วนที่ 2 เพิ่มเติม จากงบประมาณของกรุงเทพมหานครเอง โดยแบ่งเป็น 1) ค่าเครื่องแบบลูกเสือ เนตรนารี ยุวกาชาด ชุมนอน และชุดพลศึกษา 450 บาท 2) ค่าอาหารกลางวันเพิ่มอีก คนละ 4 บาท เป็น 25 บาท 3) ค่าอาหารเช้า 15 บาท/วัน และ 4) ค่าประกันอุบัติเหตุ 150 บาท/คน แต่หากพิจารณาภาพรวมงบประมาณอุดหนุนที่ได้รับจัดสรรจากรัฐบาล พบว่าส่วนใหญ่ร้อยละ 76.13 เป็นเงินเดือนค่าจ้าง และเงินค่าบำเหน็จดำรงชีพของบุคลากรทางการศึกษา เพียงร้อยละ 23.87 เท่านั้นที่เป็นเงินอุดหนุนค่าใช้จ่ายการศึกษาแก่เด็ก (ศูนย์สื่อสารวาระทางสังคมและนโยบายสาธารณะ องค์การกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทย, 2565) **ประการที่ห้า** โรงเรียนสังกัด กทม. ในระดับมัธยมศึกษา ยังมีไม่เพียงพอต่อการรับนักเรียนจากระดับประถมศึกษาเข้าศึกษาต่อ เนื่องจากมีเพียง 118 โรงเรียน แบ่งเป็นโรงเรียนที่เปิดสอนระดับมัธยมศึกษาตอนต้น 109 โรงเรียน และโรงเรียนมัธยมศึกษาตอนปลายเพียง 9 โรงเรียนเท่านั้น สะท้อนให้เห็นความไม่เท่าเทียมกันในการเข้าถึงการศึกษาขั้นพื้นฐานในแต่ละเขต และความจำเป็นที่ให้นักเรียนจำนวนหนึ่งต้องเพิ่มค่าใช้จ่ายในการเดินทางเพื่อไปเรียนในเขตอื่นที่ห่างไกลจากบ้านของตนเอง **ประการที่หก** ค่าเฉลี่ยโดยภาพรวมอัตราส่วนครู 1 คนต่อนักเรียน ประมาณ 15 - 19 คน แต่ยังมีการกระจายตัวแตกต่างกันในแต่ละเขต นอกจากนี้ ยังมีจำนวนครูที่จบการศึกษาระดับปริญญาโทและปริญญาเอกถึง 5,527 คน จากครูทั้งหมด 13,902 คน คิดเป็นร้อยละ 39.77 (รายงานสถิติการศึกษา ปีการศึกษา 2565)

ทั้งนี้ เมื่อวันที่ 20 ตุลาคม 2565 กรุงเทพมหานครได้บันทึกข้อตกลงความร่วมมือ (MOU) กับกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา (กสศ.) เพื่อดำเนินการพัฒนาหลักประกันความเสมอภาคทางการศึกษา สำหรับผู้ขาดแคลนทุนทรัพย์ พิกัด และด้อยโอกาส รวมถึงการพัฒนาคุณภาพครู สถานศึกษา เป็นหนึ่งในนโยบาย 9 ดี ด้านมิติการเรียนรู้ที่ฝ่ายบริหารกรุงเทพมหานครให้ความสำคัญ โดยในภาคเรียนที่ 1 ปีการศึกษา 2565 มีคุณครูในสังกัดลงพื้นที่บันทึกข้อมูลนักเรียนยากจนที่มีความเสี่ยงหลุดออกจากระบบการศึกษาในทุกชุมชน โดยได้ส่งข้อมูลนักเรียน 6,159 คน ให้ กสศ. คัดกรองเพื่อจัดสรรทุนเสมอภาคให้กับนักเรียนที่ผ่าน

เกณฑ์ยากจนพิเศษระดับอนุบาลคนละ 4,000 บาท/ปี และระดับประถมศึกษาถึงมัธยมศึกษาตอนต้นคนละ 3,000 บาท/ปี ต่อเนื่อง 3 ปี (กองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา, 2565) และยังมีการคัดกรองเพื่อให้ทุนช่วยเหลือเด็กและเยาวชนในภาวะวิกฤตไม่ให้หลุดออกจากระบบการศึกษาภายใต้โครงการศูนย์ช่วยเหลือเด็กและเยาวชนในภาวะวิกฤตทางการศึกษาอีกจำนวนทั้งสิ้น 104 คน

ถือได้ว่าเป็นอีกนโยบายสำคัญที่จะส่งเสริมให้เกิดการช่วยเหลือเด็กและเยาวชนที่ขาดแคลนและด้อยโอกาสให้สามารถคงอยู่ในระบบการศึกษาได้จนสำเร็จการศึกษาขั้นพื้นฐาน แต่ก็ยังคงมีอีกหลายสถานการณ์ที่เป็นปัจจัยสำคัญในการทำให้คุณภาพการศึกษาของโรงเรียนในกรุงเทพมหานครอยู่ในภาวะวิกฤต ทั้งด้านการพัฒนาบุคลากรครู การเพิ่มความสามารถในการจัดการเรียนรู้ทั้งเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพ ฉะนั้นจึงเป็นความท้าทายอย่างยิ่งต่อผู้บริหารที่เกี่ยวข้องในการวิเคราะห์ข้อมูลอย่างรอบด้านเพื่อนำไปสู่การออกแบบและกำหนดนโยบายที่เป็นรูปธรรมก้าวพ้นความเหลื่อมล้ำทางการศึกษา

โจทย์ที่น่าติดตามต่อไป คือ กรุงเทพมหานคร จะออกแบบการบริหารเพื่อการจัดการศึกษาอย่างไร ให้บรรลุผลสำเร็จตามนโยบายด้านการศึกษาของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ประกอบด้วย 1) พัฒนานักเรียนให้มีทักษะการคิดวิเคราะห์และทักษะการใช้ชีวิตเพื่อส่งเสริมความรอบรู้และการดำรงตนในรูปแบบวิถีชีวิตใหม่ (New normal) 2) พัฒนาทักษะครูและนักเรียนให้มีสมรรถนะในการใช้เทคโนโลยีและภาษาอังกฤษเพื่อการเรียนรู้และการสื่อสาร 3) ส่งเสริมการพัฒนาระบบฐานข้อมูลการศึกษา Big data เพื่อการพัฒนาคุณภาพการศึกษาของกรุงเทพมหานคร และ 4) ปลุกฝังนักเรียนให้มีหลักคิดที่ถูกต้องด้านคุณธรรม จริยธรรม และความเป็นพลเมืองโลก ได้ภายในระยะเวลาที่กำหนด