



การปฏิรูปการศึกษาในอาเซียน

บทนำ

การศึกษาถือเป็นสิทธิสากลขั้นพื้นฐานของมนุษย์ที่จะได้รับโดยไม่คำนึงถึงเพศ เชื้อชาติ สีผิว สถานการณ์แวดล้อม และอื่น ๆ และในปีที่ผ่านมาผู้นำจากประเทศอาเซียนได้สร้างประวัติศาสตร์ในการคุ้มครองสิทธิดังกล่าวโดยการรับรอง “ปฏิญญาอาเซียนว่าด้วยการสร้างเสริมความเข้มแข็งด้านการศึกษให้กับเด็กและเยาวชนตกหล่น” (ASEAN Declaration on Strengthening Education for Out-of-School Children and Youth - OOSCY)^๑ เพื่อคุ้มครองเด็กและเยาวชนที่ออกจากโรงเรียนกลางคันให้สามารถกลับเข้ามาเรียนได้อีกครั้ง หลังการรับรองปฏิญญาฯ ประเทศสมาชิกอาเซียนในภูมิภาคได้มุ่งมั่นที่จะแก้ปัญหาดังกล่าว แต่ยังมีอีกหลายประเทศที่ยังคงเผชิญกับอุปสรรคในการดำเนินการแก้ปัญหาดังกล่าว เนื่องจากกลุ่มเด็กและเยาวชนที่ตกหล่นจากระบบการศึกษาในภูมิภาคอาเซียนนั้นมีจำนวนกว่า ๑ ล้านคน และการแก้ไขปัญหาดังกล่าวให้หมดสิ้นไปได้นั้นจำเป็นต้องใช้งบประมาณเป็นจำนวนมาก ซึ่งหากไม่มีการดำเนินการใด ๆ สถานการณ์ดังกล่าวก็เปรียบเสมือนหลุมขนาดใหญ่ที่จะกลายเป็นหลุมลึกมากยิ่งขึ้น

ปฏิญญาอาเซียนว่าด้วยการสร้างเสริมความเข้มแข็งด้านการศึกษให้กับเด็กและเยาวชนตกหล่น

ปฏิญญาอาเซียนว่าด้วยการสร้างเสริมความเข้มแข็งด้านการศึกษให้กับเด็กและเยาวชนตกหล่นได้รับความเห็นชอบในการประชุมรัฐมนตรีศึกษาอาเซียน ครั้งที่ ๙ ระหว่างวันที่ ๒๕ - ๒๖ พฤษภาคม ๒๕๕๙ ณ รัฐ Selangor ประเทศมาเลเซีย ทั้งนี้ ในนิยามของคำว่า “เด็ก” นั้น หมายถึง เด็กตั้งแต่อายุ ๓ ขวบซึ่งอยู่ในเกณฑ์ที่ต้องเข้าเรียนในระบบการศึกษาขั้นพื้นฐาน นอกจากนี้ ที่ประชุมยังให้ความเห็นว่าให้เพิ่มนิยามของคำว่า “เยาวชน” เพื่อให้ครอบคลุมเยาวชนซึ่งอายุไม่ต่ำกว่า ๑๘ ปี และส่งเสริมการศึกษาให้ครอบคลุมและทั่วถึง (inclusive education) ทั้งนี้ ปฏิญญาดังกล่าวได้ให้ความสำคัญกับทั้งเด็กและเยาวชนที่ไม่สามารถเข้าถึงการศึกษา เช่น เด็กและเยาวชนที่ไม่ได้เข้าเรียน เข้าเรียนแล้วไม่ไปเรียน และออกกลางคัน โดยมุ่งเน้นการสร้างตระหนักรู้ในการจัดระบบการศึกษาให้กับคนทุกกลุ่มด้วยการจัดการศึกษาแบบยืดหยุ่น

^๑ เข้าถึงได้จาก http://asean.org/storage/2016/09/ASEAN-Declaration-on-OOSCY_ADOPTED.pdf



(Flexible education)^๒ เพื่อให้มั่นใจว่าทุกคนสามารถเข้าถึงการศึกษาและพัฒนาตนเองให้เป็นประชากรโลกที่มีประสิทธิภาพ และปัญญา ฯ ยังได้สะท้อนถึงความมุ่งมั่นและการรวมเป็นหนึ่งเดียวกันของประเทศสมาชิกอาเซียนที่ต้องการที่จะให้การศึกษาให้แก่ทุกคน ภายใต้กรอบของเป้าหมายแห่งการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development Goals – SDGs)

สาระสำคัญของปัญญาฯ

ปัญญาฯว่าด้วยการสร้างเสริมความเข้มแข็งด้านการศึกษากับเด็กและเยาวชนตกหล่นมีเนื้อหาในเรื่องสิทธิทางการศึกษาที่เท่าเทียมและการไม่เลือกปฏิบัติซึ่งสอดคล้องกับอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก (Convention on the Rights of the Child -CRC) อนุสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบ (Convention on the Elimination of Discrimination against Women - CEDAW) และอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิคนพิการ (Convention on the Rights of the Persons with Disabilities - CRPD) โดยกล่าวในมาตรา ๒๘ ของอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็กว่า ประเทศภาคีตระหนักถึงสิทธิของเด็กในการศึกษาและมีมุมมองที่จะส่งเสริมสิทธิดังกล่าวบนพื้นฐานของโอกาสที่เท่าเทียมกัน โดยปัญญาฯ มีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

- ก. ทำให้การศึกษาระดับประถมศึกษาเป็นการศึกษาภาคบังคับและไม่เสียค่าเล่าเรียน
- ข. ส่งเสริมการพัฒนารูปแบบต่าง ๆ ของการศึกษาระดับมัธยมศึกษา รวมถึง การทำให้การศึกษาสายสามัญและอาชีวศึกษาเปิดกว้างและมีมาตรการที่เหมาะสมสำหรับเด็กและเยาวชนทุกคน เช่น การเล่าเรียนฟรี และการช่วยเหลือทางการเงินในกรณีจำเป็น
- ค. ทำให้เด็กและเยาวชนสามารถเข้าถึงการศึกษาระดับอุดมศึกษาโดยขึ้นอยู่กับความสามารถของนักเรียนแต่ละคนจากการประเมินด้วยวิธีการที่เหมาะสม

^๒ เป็นวิธีการจัดการเรียนการสอนที่เอื้อให้ผู้เรียนมีอิสระในการเรียนและสามารถบริหารตนเองได้ ตามศักยภาพความสนใจและความถนัดของตนเอง โดยเน้นการเรียนรู้จากแหล่งเรียนรู้ที่หลากหลาย เช่น การเรียนแบบเปิด (Open learning) การเรียนทางไกล (Distance learning) การเรียนโดยใช้สื่อคอมพิวเตอร์ (Computer Mediated Learning) การเรียนรู้ด้วยตนเอง (Self-Directed Learning)



- ง. จัดให้มีการให้ข้อมูลและคำแนะนำด้านการศึกษาสำหรับการศึกษายาสามัญและอาชีวศึกษา ให้เด็กและเยาวชนทุกคนสามารถเข้าถึงแหล่งข้อมูลเหล่านี้ได้
- จ. ใช้มาตรการเพื่อส่งเสริมให้นักเรียนเข้าเรียนอย่างสม่ำเสมอเพื่อลดอัตราการออกจากโรงเรียน กลางคัน

การดำเนินการของประเทศอาเซียน

เมื่อวันที่ ๖ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๖๐ ณ กรุงเทพฯ ประเทศไทย ได้มีการประชุมเชิงปฏิบัติการ เพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งด้านการศึกษาให้กับเด็กและเยาวชนตกหล่น ซึ่งจัดขึ้นโดยความร่วมมือของ องค์การยูเนสโกกรุงเทพฯ ร่วมกับ กระทรวงศึกษาธิการแห่งประเทศไทย สำนักเลขาธิการอาเซียน และ สำนักงานภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้และแปซิฟิกขององค์การยูนิเซฟ โดยได้รวบรวมเจ้าหน้าที่จาก กระทรวงศึกษาธิการ และตัวแทนจากประเทศสมาชิกอาเซียน กว่า ๔๐ ท่านซึ่งมาจากกัมพูชา ลาว ไทย อินโดนีเซีย มาเลเซีย ฟิลิปปินส์ ไทย และเวียดนามเข้าร่วมการฝึกอบรมในครั้งนี้

ในการประชุมเชิงปฏิบัติการได้เปิดโอกาสให้เจ้าหน้าที่ด้านการศึกษาระดมความคิดและทำงานร่วมกัน เพื่อแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับเด็กและเยาวชนที่ตกหล่นจากระบบการศึกษา ทั้งในระดับประเทศและในระดับ ภูมิภาค และได้ร่างข้อบังคับในการทำงานขึ้นสำหรับคณะทำงานที่จัดตั้งขึ้นภายใต้ที่ประชุมเจ้าหน้าที่อาวุโส อาเซียนด้านการศึกษา และมีแผนที่จะเสนอต่อเจ้าหน้าที่อาวุโสอาเซียนด้านการศึกษาในการประชุมครั้งต่อไป ผู้เข้าร่วมประชุมได้เน้นย้ำว่าการพัฒนาปัญญาฯ เป็นสิ่งสำคัญ แต่ละประเทศจะต้องสร้างแนวทาง ในการที่จะทำให้การศึกษาครอบคลุมทุกพื้นที่ และสร้างกรอบความที่เท่าเทียมในการเข้าถึงการศึกษาในระดับ ภูมิภาค รวมถึงการสร้างระบบฐานข้อมูลระดับชาติที่ครอบคลุมข้อมูลเด็กและเยาวชนที่ตกหล่น ทั้งในระดับประเทศและระดับภูมิภาค นอกจากนี้ ที่ประชุมยังได้ให้ความสำคัญอย่างยิ่งต่อการพัฒนาคุณภาพ การศึกษา สร้างความเท่าเทียมในการเข้าถึงศึกษา และให้การศึกษาที่มีความยืดหยุ่นและยั่งยืน

นอกจากนี้ ยูเนสโกยังต้องการให้รัฐบาลในภูมิภาคอาเซียนจัดให้มีการศึกษาสำหรับทุกคนโดยไม่เสีย ค่าใช้จ่ายเป็นเวลา ๑๕ ปี แต่่นโยบายดังกล่าวยังคงมีอุปสรรคและความท้าทายอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะอย่างยิ่งสำหรับผู้ที่อยู่ในพื้นที่ห่างไกลจากโรงเรียนในระบบ ในตอนท้ายของการประชุม ที่



ประชุมจะต้องจัดเตรียมเอกสารต่าง ๆ ดังต่อไปนี้ เพื่อเสนอในที่ประชุมเจ้าหน้าที่อาวุโสอาเซียนด้านการศึกษา ในช่วงปลายปี พ.ศ. ๒๕๖๐

๑. ข้อตกลงการทำงานของกลุ่มงานเพื่อสอดคล้องกับปฏิญญาอาเซียนว่าด้วยการสร้างความเข้มแข็ง ด้านการศึกษาสำหรับเด็กและเยาวชนตกหล่น
๒. รายการกิจกรรมในภูมิภาคที่ต้องการเสนอ
๓. ร่างกรอบการดำเนินงานของประเทศในปฏิญญาอาเซียน
๔. กรอบเวลาสำหรับการดำเนินงานข้างต้น^๓

การดำเนินการในประเทศไทย

จากข้อมูลของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (สพฐ.) ประเทศไทยมีนักเรียนสังกัด สพฐ. ที่ออก กลางคันจำนวนกว่า ๒๒,๐๐๐ คน ในระหว่างปีการศึกษา ๒๕๕๖-๒๕๕๘ โดยเป็นนักเรียนระดับมัธยมศึกษา ตอนต้นมากที่สุด โดยส่วนใหญ่มีสาเหตุมาจากการย้ายถิ่นฐานตามผู้ปกครอง ปัญหาความยากจน ปัญหา ในการปรับตัว พฤติกรรมของเด็กและเยาวชน และปัญหาอื่น ๆ ตามลำดับ

แนวทางการป้องกันเด็กตกหล่นในไทยเพื่อสอดคล้องกับปฏิญญาฯ

๑. สำนักงานการศึกษาขั้นพื้นฐานได้ดำเนินการสำรวจข้อมูลนักเรียนออกกลางคันรายบุคคล และรายจังหวัด พร้อมวิเคราะห์ปัญหาเด็กกลุ่มเสี่ยงจำแนกตามสาเหตุ และประสานความร่วมมือกับผู้ปกครอง ชุมชน ท้องถิ่น หน่วยงานต่าง ๆ เพื่อร่วมกันป้องกันปัญหาดังกล่าวต่อไป
๒. กระทรวงศึกษาธิการได้เตรียมแผนงานทั้งในระยะเร่งด่วนและระยะยาว โดยสิ่งสำคัญคือ การนำแผนไปสู่การบูรณาการการทำงานร่วมกันในระดับจังหวัด ทั้งผู้อำนวยการสถานศึกษา

^๓ UNESCO Bangkok. From Declaration to Action for ASEAN's Out-Of-School Children and Youth. " May, 26 2017. [http:// bangkok.unesco.org/ content/ declaration- action- asean%E2%80%99s-out-school-children-and-youth](http://bangkok.unesco.org/content/declaration-action-asean%E2%80%99s-out-school-children-and-youth) (สืบค้นเมื่อวันที่ ๑ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๖๐)



ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ศึกษาธิการจังหวัด ตลอดจนคณะกรรมการ
ศึกษาธิการจังหวัด พร้อมทั้งจัดทำระบบข้อมูลที่จะนำมาใช้ในการวางแผนติดตามนักเรียน
ให้กลับมาเรียนให้มากที่สุด และประสานความร่วมมือกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

๓. การขยายขอบเขตการคุ้มครองให้ครอบคลุมไปถึงเด็กที่ถึงเกณฑ์เข้าเรียน (๓ ขวบ)
แต่ไม่ได้เข้าเรียน เพื่อให้สอดคล้องกับปฏิญญาอาเซียนว่าด้วยการสร้างความเข้มแข็งด้านการศึกษา
ให้กับเด็กตกหล่น

บทสรุป

ปัญหาเด็กและเยาวชนตกหล่นจากระบบการศึกษาไม่ได้เป็นปัญหาระดับประเทศเพียงอย่างเดียว
แต่เป็นปัญหาระดับภูมิภาคที่ทุกประเทศในอาเซียนล้วนแต่ประสบปัญหาดังกล่าวทั้งสิ้น การดำเนินการ
ปรับปรุงแก้ไขให้ระบบการศึกษามีความยืดหยุ่น ครอบคลุมและเปิดโอกาสให้นักเรียนสามารถกลับเข้ามาสู่
ในระบบนั้น เป็นเรื่องระดับภูมิภาคที่นานาประเทศในอาเซียนต่างเห็นพ้องกัน จึงได้มีการรับรองปฏิญญา
อาเซียนว่าด้วยการสร้างเสริมความเข้มแข็งด้านการศึกษาให้กับเด็กและเยาวชนตกหล่น แม้ปัญหาเด็ก
และเยาวชนตกหล่นจะเกิดจากการที่เด็กและเยาวชนย้ายถิ่นฐานตามพ่อแม่ ความยากจน ปัญหาการปรับตัว
และพฤติกรรมของเด็กและเยาวชน แต่รัฐบาลของแต่ละประเทศในภูมิภาคก็ไม่ควรปล่อยให้เด็กและเยาวชน
ออกจากสถานศึกษาในช่วงวัยที่ควรได้รับการศึกษาขั้นพื้นฐาน เพราะการปล่อยให้เด็กตกหล่นนั้น
อาจจะก่อให้เกิดปัญหากับสังคมอื่น ๆ ตามมา ดังนั้น ภูมิภาคอาเซียนจึงได้ร่วมกันดำเนินการแก้ไขให้เด็ก
และเยาวชนอยู่ในระบบการศึกษาจนจบ แม้จะมีอุปสรรคด้านงบประมาณ หรืออื่น ๆ จำนวนมาก แต่เชื่อว่า
การดำเนินการแก้ไขปัญหาดังกล่าวจะไม่เกินความสามารถของประชาคมอาเซียน