

บทที่ 1

บทนำ

1. ความสำคัญและความเป็นมาของปัญหา

จากการสำรวจของสำนักงานสถิติแห่งชาติเกี่ยวกับคนพิการในประเทศไทย พบว่า มีแนวโน้มเพิ่มสูงตามการเพิ่มขึ้นของประชากร โดยในปี 2517 มีคนพิการประมาณ 2 แสนคน หรือร้อยละ 0.5 ของประชากรทั้งหมด และเพิ่มขึ้นเป็น 1.1 ล้านคน หรือร้อยละ 1.7 ในปี 2545 และจากฐานข้อมูลคนพิการที่จดทะเบียนแล้วของสำนักงานส่งเสริมและพิทักษ์คนพิการ ณ วันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2549 พบว่า ด้านความชุก คนพิการส่วนมากอยู่ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือมากที่สุด คือ ร้อยละ 37.78 รองลงมาอยู่ในภาคกลาง ภาคเหนือ และภาคใต้ สำหรับกรุงเทพมหานครมีจำนวนน้อยที่สุด และด้านการศึกษา คนพิการส่วนใหญ่ร้อยละ 39.23 มีการศึกษาระดับประถมศึกษา ร้อยละ 34.34 ไม่ได้รับการศึกษา ร้อยละ 13.46 ได้รับการศึกษาก่อนประถมศึกษา และมีการศึกษาระดับอุดมศึกษาน้อยที่สุด คือ ร้อยละ 0.68 หรือประมาณร้อยละ 90 มีการศึกษาระดับประถมศึกษาหรือต่ำกว่า (คณะกรรมการฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการ, 2550) ซึ่งสอดคล้องกับ ชนิษฐา เทวินทรภักดี (2539) กล่าวว่า ด้านการศึกษาประมาณ 1 ใน 3 ของคนพิการทั้งหมดได้รับการศึกษาระดับประถมศึกษาและไม่ได้รับการศึกษา ส่วนผู้ที่ได้รับการศึกษาในระดับมัธยมศึกษาและอุดมศึกษามีจำนวนน้อยมาก และจากข้อมูลที่สำรวจโดยกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ เมื่อสิ้นปีงบประมาณ 2548 พบว่า มีประชากรพิการวัยเรียนจำนวนทั้งสิ้น 1.54 ล้านคน มีโอกาสได้รับบริการการศึกษาแล้ว 0.21 ล้านคน หรือคิดเป็นร้อยละ 13.49 ยังไม่ได้รับบริการจำนวน 1.33 ล้านคน หรือเป็นร้อยละ 86.51 (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน, 2548)

หลังจากที่ประเทศไทย ได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติการฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการ พ.ศ. 2534 ได้กำเนิดแผนฉบับแรกคือแผนการฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการแห่งชาติ พ.ศ. 2540-2544 ซึ่งเป็นจุดเริ่มต้นในการกำหนดแผนระดับชาติด้านคนพิการ เพื่อสนับสนุนส่งเสริมให้คนพิการ ได้มีโอกาสในด้านต่าง ๆ สามารถดำรงชีวิต ประกอบอาชีพและมีส่วนร่วมในกิจกรรมของสังคมเท่าเทียมกับคนปกติทั่วไป (สำนักงานคณะกรรมการฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการ, 2534) สอดคล้อง กับเจตนารมณ์ตามอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็กที่รัฐบาลไทยได้ให้สัตยาบันไว้กับองค์การสหประชาชาติ ซึ่งเด็กมีสิทธิพื้นฐาน ได้แก่ สิทธิที่จะอยู่รอด สิทธิที่จะพัฒนาไปจนเต็มศักยภาพ สิทธิที่จะได้รับ การพิทักษ์ปกป้อง และสิทธิที่จะมีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็นและการกระทำที่เหมาะสม (สถาบันแห่งชาติเพื่อการพัฒนาเด็กและครอบครัว มหาวิทยาลัยมหิดล, 2548) ในปี พ.ศ. 2536 สหประชาชาติได้ประกาศกฎมาตรฐานของการสร้างความเท่าเทียมกันในโอกาสของบุคคลแห่งสหประชาชาติ (The 1993 United Nations Standard Rules of the Equalization of Opportunities

for Persons with Disabilities) เพื่อเรียกร้องให้รัฐต่าง ๆ ต้องประกันว่าการศึกษาลำหรับเด็กพิการหรือคนพิการ ต้องเป็นส่วนที่บูรณาการของระบบการศึกษา ซึ่งเป็นผลให้ประเทศต่าง ๆ ต้องมีนโยบายเร่งรัดในการพัฒนาการจัดการศึกษาพิเศษ (สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ, 2541 ค)

องค์การสหประชาชาติ (1994 อ้างถึงใน ผดุง อารยะวิญญู, 2542ก) ได้ประกาศว่า การให้เด็กที่มีความต้องการพิเศษ ได้มีโอกาสเรียนร่วมกับเด็กปกติเป็นการจัดการแบ่งแยกทางสังคมอย่างหนึ่ง การเรียนร่วมเป็นการสอนคนให้ดำรงชีวิตร่วมกัน ดังนั้น การศึกษาจึงควรเป็นลักษณะของการศึกษาเพื่อคนทุกคน (education for all) ไม่ใช่การศึกษาที่จัดให้เด็กปกติในโรงเรียนหนึ่ง และเด็กที่มีความต้องการพิเศษในอีกโรงเรียนหนึ่ง และ ผดุง อารยะวิญญู (2542ข) กล่าวว่า เด็กที่มีความต้องการพิเศษควรมีสิทธิได้รับการศึกษาเช่นเดียวกับเด็กปกติ เมื่อรัฐจัดการศึกษาให้แก่เด็กปกติแล้วก็ควรจัดการศึกษาให้แก่เด็กที่มีความต้องการพิเศษด้วย การศึกษาที่จัดให้สำหรับเด็กที่มีความต้องการพิเศษจะต้องเหมาะสมกับความต้องการและความสามารถของเด็กเหล่านี้ จึงจะสามารถทำให้เด็กได้รับประโยชน์เต็มที่จากการศึกษา ซึ่งประเทศไทยได้ขานรับและสนับสนุนอย่างจริงจังเพื่อพัฒนาการศึกษา โดยคำนึงสิทธิมนุษยชนเป็นเงื่อนไขสำคัญที่จะทำให้การศึกษาเพื่อปวงชน (education for all) เกิดขึ้นและเป็นจริง จึงได้ปรับเปลี่ยนนโยบายจากเดิมที่จัดให้เด็กและเยาวชนพิการเรียนในโรงเรียนเฉพาะความพิการ มาเป็นนโยบายให้เรียนร่วมกับเด็กและเยาวชนทั่วไป ซึ่งในปี 2542 กระทรวงศึกษาธิการกำหนดนโยบายให้เป็นปีการศึกษาเพื่อคนพิการว่าคนพิการทุกคนที่อยากเรียนต้องได้เรียน และต่อมาในปี 2543 ได้กำหนดนโยบายเพิ่มเติมว่าคนพิการทุกคนต้องได้เรียน โดยได้รับการพัฒนาคุณภาพชีวิตเพื่อพัฒนาตนเองและสังคม (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน, 2548) ทั้งนี้ เพื่อเร่งรัด ปรับปรุง และขยายบริการการศึกษาสำหรับคนพิการให้ทั่วถึงและมีคุณภาพยิ่งขึ้น และในการจัดการศึกษาตามแผนการศึกษาแห่งชาติ ในปัจจุบันรัฐบาลไทย จึงได้จัดการศึกษาสำหรับเด็กที่มีความพิการเข้าเรียนร่วมกับเด็กทั่วไป โดยให้เหมาะสมกับลักษณะเฉพาะทางของความพิการแต่ละประเภท การจัดการศึกษาเรียนร่วมของเด็กที่มีความต้องการพิเศษกับเด็กปกติ อาจกระทำได้หลายลักษณะ แต่ในระยะแรกนั้นเป็นวิธีการจัดการเรียนร่วม ซึ่งปฏิบัติกันอยู่ในหลายประเทศและประสบความสำเร็จพอสมควร (กระทรวงศึกษาธิการ, 2545ก) โดยองค์การสหประชาชาติ (2000 อ้างถึงในสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน, 2548) ได้วางกรอบปฏิบัติการดาการ์ ในสนธิสัญญาระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชนไว้ว่า การศึกษาถือเป็นสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานที่เด็กทุกคนต้องได้รับการศึกษาขั้นพื้นฐานแบบให้เปล่าที่มีคุณภาพ ซึ่งสอดคล้องกับกรอบนโยบายของประเทศสหรัฐอเมริกาเกี่ยวกับการศึกษาให้นักเรียนพิการ คือ การกำหนดไว้ในกฎหมายว่า ต้องจัดการเรียนร่วมให้แก่นักเรียนทุกคน ไม่ว่าจะมีความพิการมากเพียงใดก็ตาม ต้องให้ความสำคัญกับการลดข้อจำกัด ด้านสภาพแวดล้อม และทักษะทางสังคมของคนพิการ (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน, 2548) ศรียา นิยมธรรม และคณะ (2546) กล่าวว่า

การจัดการศึกษาสำหรับผู้พิการประเภทต่าง ๆ นี้ เรียกว่าเป็นการศึกษาพิเศษ ซึ่งแตกต่างไปจากการศึกษาปกติทั่วไป เนื่องจากผู้เรียนมีความบกพร่องด้านต่าง ๆ ไม่เหมือนกัน และไม่สามารถได้รับประโยชน์อย่างเต็มที่จากการศึกษาที่จัดให้คนปกติ การศึกษาพิเศษนี้มีหลายรูปแบบ อาจจัดในสถานศึกษาเฉพาะทาง หรือจัดในสถานศึกษาปกติทั่วไปก็ได้ ซึ่งคนพิการต้องได้รับการคุ้มครองสิทธิ มีคุณภาพชีวิตที่ดี เติบโตตามศักยภาพ มีส่วนร่วม ในสังคมอย่างเต็มที่และเสมอภาคภายใต้สภาพแวดล้อมที่ปราศจากอุปสรรค...การส่งเสริม ความตระหนักรู้และการสร้างเสริมเจตคติเชิงสร้างสรรค์เน้นแนวทางให้การศึกษาเพื่อให้คนพิการตระหนักในคุณค่าและศักดิ์ศรีของตนพร้อมจะพัฒนาตนเอง...ด้วยการปฏิรูประบบบริหารจัดการในการพัฒนาคุณภาพคนพิการ การสร้างความเข้มแข็งให้คนพิการ องค์กรด้านคนพิการและเครือข่ายในการพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ ในบริบทที่คนพิการ ครอบครัว คนพิการ ชุมชน สังคม ได้ปรับเปลี่ยนกระบวนทัศน์ จากแนวคิดเวทมนิยมที่เมตตาสงสารให้คนพิการเป็นผู้รับการสงเคราะห์ สู่มิติที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานของสิทธิคนพิการ (คณะกรรมการฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการ, 2550) และสอดคล้องกับพระราชบัญญัติการฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการ พ.ศ. 2534 มาตรา 4 ได้ ให้ความหมายว่า การเสริมสร้างสมรรถภาพหรือการเสริมสร้างความสามารถของคนพิการให้มีสภาพที่ดีขึ้น โดยอาศัยวิธีการ ทางกายภาพ การแพทย์ ทางการศึกษา ทางสังคม และการฝึกอาชีพ เพื่อให้คนพิการได้มีโอกาสทำงานหรือดำรงชีวิตในสังคมทัดเทียมคนปกติ (สำนักงานส่งเสริมสวัสดิภาพและพิทักษ์เด็ก เยาวชน ผู้ด้อยโอกาส คนพิการ และผู้สูงอายุ, 2549) ที่สำคัญคือพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 ได้กำหนดหมวดสิทธิและหน้าที่ทางการศึกษาไว้ในมาตรา 10 วรรคสองว่า การจัดการศึกษาสำหรับบุคคลซึ่งมีความบกพร่องทางร่างกาย จิตใจ สติปัญญา อารมณ์ สังคม การสื่อสาร และการเรียนรู้ หรือมีร่างกายพิการ หรือทุพพลภาพ หรือบุคคลซึ่งไม่สามารถพึ่งตนเองได้ หรือไม่มีผู้ดูแล หรือด้อยโอกาส ต้องจัดให้บุคคลดังกล่าวมีสิทธิและโอกาสได้รับการศึกษาขั้นพื้นฐานเป็นกรณีพิเศษ (กระทรวงศึกษาธิการ, 2546) ซึ่งทำให้เกิดการจัดการศึกษาสำหรับเด็กที่มีความต้องการจำเป็นพิเศษในรูปแบบการจัดการศึกษาในโรงเรียนเรียนร่วมขึ้นในประเทศไทย จากบทบาทหน้าที่ดังกล่าวสถานศึกษาจึงต้องเผชิญกับภาระหน้าที่ความรับผิดชอบ ที่ซับซ้อนแปลกใหม่ และท้าทายต่อการนำศาสตร์ต่าง ๆ มาใช้ในการบูรณาการในการบริหารจัดการศึกษาเพื่อนำไปสู่การบรรลุเป้าหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพในที่สุด

สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ (2545ค) กล่าวว่า ปรัชญาการจัดการศึกษาเรียนร่วม คือ มนุษย์ทุกคนย่อมมีสิทธิเท่าเทียมกันในโอกาสทางการศึกษา ดังนั้น การจัดระบบการศึกษา จึงจัดบริการทางการศึกษาให้แก่มนุษย์ทุกคนโดยไม่แยกความบกพร่องหรือฐานะเศรษฐกิจและสังคม จึงควรจัดการศึกษาให้เหมาะสมกับความต้องการจำเป็นของแต่ละบุคคล มนุษย์ทุกคนย่อมมีสิทธิเท่าเทียมกันในกาอยู่ร่วมในสังคม ดังนั้น การจัดเตรียมความพร้อมก่อนวัยเรียนและวัยเรียน เพื่อให้เด็กที่มีความต้องการพิเศษอยู่ร่วมกับเด็กปกติ ย่อมก่อให้เกิดคุณค่าและสร้างสรรค์สังคม เพราะเด็กเหล่านี้จะมีความเข้าใจอันดีต่อกัน มีการยอมรับซึ่งกันและกัน เมื่อเด็ก

เหล่านี้เติบโตเป็นผู้ใหญ่จะไม่เกิดการแบ่งแยกความแตกต่างของมนุษย์ในสังคม การเรียนร่วมในชั้นเรียนย่อมสนองความแตกต่างแต่ละบุคคล ดังนั้น การจัดเด็กที่มีความต้องการพิเศษให้เข้าเรียนในชั้นเรียนร่วม จึงควรได้มีการปรับปรุงการเรียนการสอนให้เป็นการสอน เพื่อบุคคลทั่วไป เพื่อพัฒนาความพร้อมและความรู้ความสามารถของผู้เรียนทุกคนให้พัฒนาทุกด้าน ด้วยวิธีการและกิจกรรมที่เหมาะสมกับความสามารถของแต่ละบุคคลเพื่อให้เกิดศักยภาพที่จะดำรงชีพอยู่ในสังคมได้อย่างเหมาะสม สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (2548) สนับสนุนให้การดำเนินการบริหารจัดการเรียนร่วม ให้ครอบคลุมองค์ประกอบ 4 ด้าน ตามกรอบโครงสร้างซีท (SEAT Framework) นับเป็นจุดแข็งในการดำเนินงานและทำให้การดำเนินงานของสถานศึกษามีทิศทางที่ชัดเจน โดยอาศัยความร่วมมือกันอย่างจริงจัง ผสมกับการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน (School - Based Management: SBM) จะก่อให้เกิดทั้งการจัดการและรูปแบบการเรียนการสอนที่มีความยืดหยุ่นทั้งในชั้นเรียนปกติและในโรงเรียนทั้งระบบ เพื่อสร้างความเข้มแข็งในการบริหารงาน

จากแนวคิดในการจัดการศึกษาแบบเรียนร่วมหรือเรียนรวมนี้ ซึ่งได้รับการยอมรับอย่างกว้างขวางจากประเทศในซีกโลกตะวันตกและตะวันออก ส่วนใหญ่มาจากความเชื่อทางปรัชญา แต่ข้อมูลในทางปฏิบัติ (empirical data) ยังพบว่า การจัดการศึกษาแบบเรียนร่วมของประเทศเหล่านี้ยังมีปัญหาในด้านเจตคติที่ไม่ดีต่อเด็กพิเศษ การบริการสนับสนุนวิธีสอนที่ไม่ยืดหยุ่น นักเรียนในชั้นเรียนมากเกินไปและขาดการมีส่วนร่วมของผู้ปกครอง เป็นต้น (Mitchell, 2001) สำหรับประเทศในเอเชียการจัดการศึกษาในลักษณะนี้ยังประสบปัญหาอยู่มาก เพราะแม้แต่การจัดการศึกษาแบบเรียนร่วมที่จัดขึ้นในสถานศึกษาสังกัดหน่วยงานต่าง ๆ ของประเทศไทยในปัจจุบันยังประสบปัญหาอยู่มาก เช่น ในด้านการบริหารจัดการ (อุบล เล่นวารี, 2548) และยังมีปัญหาที่จะต้องแก้ไขและพัฒนาอีกมาก ทั้งด้านการบริหารจัดการ และด้านการเรียนการสอน โดยพบว่า ปัญหาในการจัดการเรียนร่วมที่สำคัญ ได้แก่ ครูขาดทักษะในวิธีการสอน การวัดและประเมินผล เครื่องมืออุปกรณ์เทคโนโลยียังไม่เหมาะสม ไม่เพียงพอ ผู้บริหารขาดความรู้ความเข้าใจในการจัดการศึกษาสำหรับเด็กพิการ บุคลากรไม่เพียงพอ ขาดงบประมาณสนับสนุน ผู้ปกครองไม่เห็นความสำคัญของการจัดการศึกษาและการนิเทศการติดตามไม่ทั่วถึงและไม่ต่อเนื่อง เป็นต้น (สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ, 2544) และการศึกษาพิเศษที่จัดให้แก่เด็กพิการนั้น พบว่า สามารถรับเด็กพิการในวัยเรียนได้เพียงร้อยละ 7 ของเด็กพิการทั้งหมดเท่านั้น ทั้งนี้เนื่องจากขาดแคลนสถานที่เรียน การเดินทางไม่สะดวก ขาดงบประมาณในการศึกษา ขาดครูและตำราสำหรับคนพิการโดยตรง ขาดการประชาสัมพันธ์ ขาดการประสานงานระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐ เอกชน มูลนิธิ และสื่อมวลชน เป็นผลให้คนพิการไม่ได้รับการศึกษาและเป็นปัญหาในการพัฒนาประเทศ (อนุชา นิลประพันธ์, 2548)

จากการที่สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ได้ดำเนินการตามนโยบายด้านการจัดการศึกษาสำหรับเด็กและเยาวชนพิการของกระทรวงศึกษาธิการมาตั้งแต่ปี 2542 ดังกล่าว

พบว่า ยังไม่สามารถจัดอุปสรรคบางประการในโรงเรียนทั่วไปที่เด็กและเยาวชนพิการเข้าไปเรียนร่วม ทั้งด้านเจตคติของผู้เกี่ยวข้อง กระบวนการบริหารจัดการเพื่อให้บรรลุผลโดยมีความร่วมมือของผู้เกี่ยวข้องอย่างจริงจังและต่อเนื่อง ทั้งนี้ ยังพบว่าบทบาทของผู้บริหารมีผลต่อการปรับเปลี่ยนการเรียนการสอน และการจัดกิจกรรมต่าง ๆ ในห้องเรียนและในโรงเรียนให้ยืดหยุ่นเหมาะสมที่จะจัดการเรียนร่วม (เบญญา ชลธาร์นนท์, 2545)

สำหรับจังหวัดขอนแก่นมีหลายหน่วยงานหรือองค์กรที่มีหน้าที่ความรับผิดชอบในการจัดการศึกษาสำหรับเด็กที่มีความต้องการพิเศษทั้งทางตรงและทางอ้อม เช่น ศูนย์การศึกษาพิเศษ เขตการศึกษา 9 สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา สำนักงานองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น หน่วยงานหรือองค์กรเอกชน มูลนิธิ สมาคมผู้ปกครอง โรงเรียนเฉพาะความพิการ โรงเรียนสาธิตมหาวิทยาลัยขอนแก่น สำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัด และหน่วยงานสังกัดกระทรวงสาธารณสุข จากการวิเคราะห์เอกสารรายงานประจำปีของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องข้างต้น สรุปสภาพปัญหาการจัดการศึกษาสำหรับเด็กพิการของจังหวัดขอนแก่น พบว่า 1) การที่มีหน่วยงานทั้งภาครัฐและเอกชนหลายสังกัดและหลายแห่งจัดการศึกษาพิเศษ ทำให้ขาดเอกภาพในการบริหารจัดการ การให้บริการยังไม่ครอบคลุมทั่วถึงทั้งเชิงปริมาณและคุณภาพ ขาดการประสานงาน มีคุณภาพมาตรฐานแตกต่างกัน ขาดการกำกับติดตามดูแลคุณภาพมาตรฐาน ขาดการกำหนดมาตรฐานที่เหมาะสม ขาดการรับรองคุณภาพจากการประเมินภายในและภายนอกสถานศึกษา 2) ขาดการบูรณาการที่มีประสิทธิภาพ ทั้งการพัฒนาเด็กพิการโดยองค์รวมและการบูรณาการพัฒนาด้านต่าง ๆ ได้แก่ ด้านการแพทย์ ด้านการศึกษา ด้านสังคม และด้านการส่งเสริมอาชีพ ให้ได้รับการพัฒนาไปพร้อมกัน และจากการสรุปผลการประเมินตนเองของโรงเรียนแกนนำจัดการเรียนร่วมตามองค์ประกอบการบริหารจัดการเรียนร่วม โดยใช้โครงสร้างซีท (SEAT Framework) ปรากฏว่า การประกันคุณภาพของโรงเรียนมีการปฏิบัติในเรื่องการจัดทำรายงานการประเมินตนเอง (self assessment report) ทุกปีการศึกษา แต่ยังไม่ได้จัดทำในส่วนของจัดการเรียนร่วม นอกจากนี้พบว่าครูผู้สอนมีการสอนและประเมินผลตามแผนการจัดการศึกษาเฉพาะบุคคล (Individualized Education Program: IEP) แต่ยังไม่ดำเนินการไม่ชัดเจน มีการสอนและประเมินผลไปพร้อมกัน แต่ยังไม่ได้บันทึกผลไว้ และการรับนักเรียนพิการหรือที่มีความบกพร่องเข้าเรียน พบว่า โรงเรียนที่ยังไม่ได้ปฏิบัติโดยยังไม่ได้ประกาศรับสมัครคนพิการเข้าเรียน ยังไม่ได้คัดแยกและเตรียมความพร้อมนักเรียน รวมทั้งยังไม่ได้จัดตั้งคณะกรรมการจัดการเรียนร่วมของโรงเรียน และคณะกรรมการจัดทำแผนการจัดการศึกษาเฉพาะบุคคล (IEP) (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน, 2548) ซึ่งสอดคล้องกับการศึกษาสภาพปัญหาและแนวทางแก้ไขปัญหาการบริหารจัดการเรียนร่วม โดยใช้โครงสร้างซีท (SEAT Framework) ของโรงเรียนแกนนำจัดการเรียนร่วมในจังหวัดขอนแก่น พบว่า ด้านสภาพแวดล้อม (environment) สภาพแวดล้อมทางกายภาพทั้งในห้องเรียน อาคารเรียน และสภาพทั่วไปของโรงเรียนได้รับการปรับปรุงให้มีความเหมาะสมปลอดภัย สอดคล้องกับความต้องการจำเป็นของนักเรียน แต่ยังไม่สมบูรณ์และเพียงพอบุคลากร

บางคนได้รับการฝึกอบรมและศึกษาต่อด้านการศึกษาพิเศษ จำนวนบุคลากรด้านการศึกษาพิเศษ มีไม่เพียงพอกับจำนวนนักเรียนพิการหรือที่มีความต้องการจำเป็นพิเศษทางการศึกษา ควรมีการขอรับการสนับสนุนงบประมาณ บุคลากร หรือวัสดุ อุปกรณ์ กับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และด้านเครื่องมือ สื่อ บริการ สิ่งอำนวยความสะดวกอื่นใดทางการศึกษา ยังมีไม่ทั่วถึงและเพียงพอกับความต้องการจำเป็นพิเศษทางการศึกษาของนักเรียน (สันติ ฤทธิชัย, 2548) จากการนิเทศติดตามและประเมินผลการดำเนินงานในโรงเรียนแกนนำจัดการเรียนร่วมในจังหวัดขอนแก่น พบว่า มีระดับการปฏิบัติงานของโรงเรียนที่อยู่ในเกณฑ์ต้องพัฒนาเรียงลำดับจากมากไปหาน้อย คือ ด้านงบประมาณ การบริหารจัดการหลักสูตร สื่อ เทคโนโลยีสิ่งอำนวยความสะดวก บริการ และความช่วยเหลืออื่นใดทางการศึกษา การพัฒนาบุคลากรทางการศึกษา การนิเทศติดตาม ประเมินผล การวิจัยและพัฒนา การมีระบบข้อมูลสารสนเทศและการมีปัจจัยสนับสนุนความต้องการจำเป็นพิเศษของผู้เรียน การจัดทำแผนการสอนเฉพาะบุคคล (Individualized Implementation Plan: IIP) การเตรียมความพร้อมนักเรียนทั่วไป (ศูนย์การศึกษาพิเศษ เขตการศึกษา 9 จังหวัดขอนแก่น, 2550) และจากการประเมินโครงการโรงเรียนแกนนำจัดการเรียนร่วมของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาขอนแก่น เขต 1 พบว่า มีปัญหาและแนวทางพัฒนาที่สำคัญ คือ ด้านการคัดกรองนักเรียน สื่อ งบประมาณ คุณภาพผู้เรียน และการสร้างกรอบการปฏิบัติงานสำหรับใช้ในการดำเนินงานร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เป็นต้น (สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาขอนแก่น เขต 1, 2550) นอกจากนี้สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (2548) ได้ให้ข้อเสนอแนะในบทสรุปสำหรับผู้บริหารไว้ว่า การประสานความร่วมมือของเครือข่าย พบว่า รูปแบบการทำงานที่จะเกิดผลดีที่สุด คือ การทำงานร่วมกันอย่างใกล้ชิดและต่อเนื่อง โดยสถานศึกษาเป็นฐานในการดำเนินงาน มีส่วนร่วมจากบุคลากรทุกฝ่าย ทั้งนี้การจัดการเรียนร่วมต้องอาศัยการทำงานร่วมกันของผู้เชี่ยวชาญหลายสาขาอาชีพ (trans disciplinary team) ในลักษณะการรวมพลัง คือ การร่วมตัดสินใจ ร่วมรับผิดชอบ ร่วมวางแผน ร่วมดำเนินการ ร่วมแก้ปัญหาอย่างทันที่ ร่วมติดตามประเมินผล และปรับปรุงพัฒนางานตั้งแต่ต้นจนจบ กระบวนการ รวมทั้งร่วมรับความสำเร็จในผลงาน และการสร้างความเข้มแข็ง (empowerment) ให้กับสถานศึกษา จากแนวโน้มในเรื่องของการกระจายอำนาจและการเพิ่มการมีส่วนร่วมของภาคเอกชน ชุมชน และท้องถิ่น สถานศึกษาจะต้องปรับเปลี่ยนระบบโครงสร้างและการบริหารจัดการทั้งระบบโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน (SBM) ทั้งนี้เพื่อให้บุคลากรทุกฝ่ายเกิดความรู้สึกเป็นเจ้าของและการร่วมมือตามบทบาทภารกิจ ตลอดจนการระดมทรัพยากรในท้องถิ่นเพื่อก่อให้เกิดแรงผลักดันและความร่วมมือดำเนินงานพัฒนาคุณภาพการศึกษาภายใต้บริบท ปัจจัยเอื้อและข้อจำกัดโดยสถานศึกษาและท้องถิ่นนั่นเอง ซึ่งเป็นการพัฒนางานที่ตรงกับสภาพปัญหาอย่างแท้จริง ทำให้เกิดความต่อเนื่องและยั่งยืน การสับเปลี่ยนผู้บริหารและบุคลากรสามารถกระทำได้หากบุคลากรทุกคนมีส่วนร่วม ในการดำเนินงานด้วยความตระหนักรู้ เข้าใจบทบาทหน้าที่ มีเจตคติเชิงบวกต่อการพัฒนางาน มีองค์ความรู้และสามารถทำงานได้ โดยมีบรรยากาศของความ

ร่วมมือและแลกเปลี่ยนเรียนรู้ร่วมกัน เพื่อให้ได้องค์กรที่เข้มแข็งมีประสิทธิภาพสูงสุด ซึ่งสอดคล้องตามกรอบการดำเนินงานปฏิรูปโครงสร้างการบริหารจัดการศึกษาเพื่อสร้างความหลากหลายในการจัดการศึกษาอย่างมีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและสถานศึกษา ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2545 เป็นต้นไป

จากผลการศึกษาเอกสารและงานวิจัยของนักวิชาการหรือหน่วยงานต่าง ๆ ดังกล่าวผู้วิจัยจึงสนใจที่จะสืบค้นว่าองค์ประกอบเชิงนโยบายเพื่อความสำเร็จของโรงเรียนเรียนร่วมจังหวัดขอนแก่นควรจะเป็นอย่างไร ซึ่งเป็นนโยบายที่เกิดจากการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องทุกฝ่ายมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการศึกษา (all for education) มีกระบวนการกำหนดนโยบาย การนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ และการติดตามประเมินผลนโยบาย โดยพิจารณาจากการตัดสินใจร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียไปสู่การกำหนด วิสัยทัศน์ พันธกิจ เป้าหมาย กลยุทธ์และตัวชี้วัด ตามเกณฑ์ความสอดคล้อง ความเหมาะสม เป็นประโยชน์ มีความเป็นไปได้และเป็นที่ยอมรับ อันเป็นนโยบายสู่การปฏิบัติ (action policy) นโยบายที่มีชีวิต (living policy) เป็นนโยบายที่มีพลังขับเคลื่อน ทันสมัย ปรับเปลี่ยน สอดคล้องกับบริบท และความต้องการของท้องถิ่น และนำไปใช้เป็นแนวทางการจัดการศึกษาสำหรับเด็กพิการของจังหวัดขอนแก่นได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลสูงสุด ในการศึกษาครั้งนี้ ผู้วิจัยได้เลือกแบบเจาะจงศึกษาเฉพาะในพื้นที่จังหวัดขอนแก่นเป็นพื้นที่เป้าหมายในการศึกษา เนื่องจากเป็นพื้นที่ที่มีการจัดการศึกษาสำหรับเด็กพิการครอบคลุมทุกประเภทความพิการ ทั้งการจัดการศึกษาพิเศษในรูปแบบโรงเรียนเฉพาะความพิการ และรูปแบบการจัดการศึกษาเรียนร่วม มีหน่วยงานและองค์การที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาเรียนร่วมหลายแห่ง มีความพร้อมในด้านบุคลากร นักวิชาชีพสาขาวิชาชีพต่าง ๆ ที่ร่วมดูแลช่วยเหลือครอบคลุมทุกด้าน และเป็นศูนย์กลางของการจัดการศึกษาเรียนร่วม 8 จังหวัด ได้แก่ จังหวัดขอนแก่น เลย หนองบัวลำภู อุดรธานี หนองคาย สกลนคร กาฬสินธุ์ และมหาสารคาม รวมทั้งมีสถาบันการศึกษาระดับอุดมศึกษาเปิดสอนหลักสูตรการศึกษาพิเศษระดับบัณฑิตศึกษา อาทิ มหาวิทยาลัยขอนแก่น

2. คำถามของการวิจัย

การศึกษาข้อเสนอเชิงนโยบายเพื่อความสำเร็จของโรงเรียนเรียนร่วมจังหวัดขอนแก่น มีคำถามการวิจัย คือ สภาพปัจจุบันและแนวทางการแก้ปัญหาของการจัดการเรียนร่วมในจังหวัดขอนแก่นเป็นอย่างไร การจัดการเรียนร่วมในสถานศึกษาต้นแบบที่ใช้ในการศึกษาวิจัยมีลักษณะเป็นอย่างไร และข้อเสนอเชิงนโยบายเพื่อความสำเร็จของโรงเรียนเรียนร่วมตามเกณฑ์ความสอดคล้อง เหมาะสม มีประโยชน์ เป็นไปได้และเป็นที่ยอมรับกับบริบทของจังหวัดขอนแก่นมีอะไรบ้าง

3. วัตถุประสงค์ของการวิจัย

เพื่อพัฒนาข้อเสนอเชิงนโยบายเพื่อควมมีประสิทธิผลของโรงเรียนเรียนร่วมจังหวัดขอนแก่น

4. ขอบเขตของการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้กำหนดขอบเขตของการวิจัยไว้ดังนี้

4.1 ขอบเขตของข้อเสนอเชิงนโยบาย เป็นข้อเสนอเชิงนโยบายที่มีองค์ประกอบต่าง ๆ ได้แก่ วิสัยทัศน์ พันธกิจ เป้าหมาย กลยุทธ์และตัวชี้วัดของการบริหารจัดการเรียนร่วม

4.2 ขอบเขตของเนื้อหา กำหนดตามกรอบแนวคิดการบริหารจัดการศึกษาตามโครงการโรงเรียนแกนนำจัดการเรียนร่วมของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานตามกรอบโครงสร้างซีที (SEAT Framework) 4 ด้าน คือ 1) ด้านนักเรียน 2) ด้านสภาพแวดล้อม 3) ด้านกิจกรรมการเรียนการสอน และ 4) ด้านเครื่องมือ

4.3 ขอบเขตของพื้นที่ศึกษา จำแนกออกเป็นสองลักษณะเพื่อให้มีความสอดคล้องกับคำถามการวิจัยที่กำหนดข้างต้น ดังต่อไปนี้

1) พื้นที่ศึกษาเพื่อการศึกษาเชิงสำรวจและการสนทนากลุ่มเป้าหมาย ตามสภาพปัจจุบันในการจัดการศึกษาของโรงเรียนเรียนร่วมจังหวัดขอนแก่น จำนวน 140 แห่งดังนี้

(1) สถานศึกษาสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาขอนแก่น เขต 1 จำนวน 30 แห่ง

(2) สถานศึกษาสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาขอนแก่น เขต 2 จำนวน 18 แห่ง

(3) สถานศึกษาสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาขอนแก่น เขต 3 จำนวน 14 แห่ง

(4) สถานศึกษาสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาขอนแก่น เขต 4 จำนวน 43 แห่ง

(5) สถานศึกษาสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาขอนแก่น เขต 5 จำนวน 22 แห่ง

(6) สถานศึกษาสังกัดสำนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำนวน 9 แห่ง

(7) สถานศึกษาสังกัดหน่วยงานหรือองค์กรเอกชน จำนวน 4 แห่ง

2) พื้นที่ศึกษาในการศึกษาพหุกรณี เป็นสถานศึกษาต้นแบบในการจัดการเรียนร่วม จำนวน 3 แห่ง คือ (1) สถานศึกษาสังกัดหน่วยงานของรัฐบาล จำนวน 1 แห่ง คือ โรงเรียนบ้านท่าสำราญ (2) สถานศึกษาสังกัดหน่วยงานการปกครองส่วนท้องถิ่น จำนวน 1 แห่ง คือ โรงเรียนเทศบาลวัดป่าเรไร และ (3) สถานศึกษาสังกัดหน่วยงานหรือองค์กรของเอกชน จำนวน 1 แห่ง คือ โรงเรียนอนุบาลจันทยานนท์ เป็นสถานศึกษามีระบบการบริหารจัดการที่ดี มีกระบวนการบริหาร

จัดการศึกษาเป็นที่ยอมรับ มีความโดดเด่น ซึ่งพิจารณาจากผลงานของผู้บริหาร ครูผู้สอน นักเรียน กรรมการสถานศึกษา ผู้ปกครอง ชุมชน เป็นสถานศึกษาได้รับรางวัลและการเชิดชูเกียรติจากหน่วยงานอื่นภายนอกสถานศึกษา และสถานศึกษาที่มีกระบวนการฟื้นฟูสมรรถภาพ เตรียมความพร้อม มีระบบการบริการสิ่งอำนวยความสะดวก สื่อ บริการอื่นใดทางการศึกษาสำหรับเด็กพิการ ตามกรอบโครงสร้างซีท (SEAT Framework) คือ ด้านนักเรียน ด้านสภาพแวดล้อม ด้านกิจกรรมการเรียนรู้ การสอน และด้านเครื่องมือ และหรือความสำเร็จหรือความโดดเด่นของสถานศึกษานั้น เกิดจากความเห็นพ้องจากหน่วยงานต้นสังกัด

5. นิยามศัพท์เฉพาะที่ใช้ในการวิจัย

เพื่อความเข้าใจที่สอดคล้องตรงกันสำหรับการวิจัยนี้ ผู้วิจัยจึงกำหนดคำจำกัดความสำหรับศัพท์เฉพาะที่ใช้ในการวิจัย ดังนี้

5.1 ข้อเสนอเชิงนโยบาย หมายถึง สาระเกี่ยวกับนโยบายที่ผู้วิจัยพัฒนาขึ้นจากกระบวนการวิจัยเพื่อเป็นแนวทางปฏิบัติการบริหารจัดการเรียนร่วมของสถานศึกษาในจังหวัดขอนแก่น มีองค์ประกอบสำคัญ คือ วิสัยทัศน์ พันธกิจ เป้าหมาย กลยุทธ์และตัวชี้วัด

5.2 ประสิทธิผลของโรงเรียนเรียนร่วม หมายถึง ระดับความสำเร็จหรือการบรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายของการจัดการเรียนร่วมตามเกณฑ์กำหนด ทั้งด้านผลผลิต (outputs) และผลลัพธ์ (outcomes) ในองค์ประกอบ วิสัยทัศน์ พันธกิจ เป้าหมาย กลยุทธ์และตัวชี้วัดตามกรอบโครงสร้างซีท (SEAT Framework)

5.3 โรงเรียนเรียนร่วม หมายถึง สถานศึกษาที่จัดการศึกษาระดับการศึกษาขั้นพื้นฐานรับเด็กพิการเข้าเรียนร่วมกับเด็กทั่วไป ซึ่งเป็นสถานศึกษาในสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาขอนแก่น เขต 1-5 สังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดขอนแก่น สังกัดเทศบาลนครขอนแก่น และสังกัดหน่วยงานหรือองค์กรเอกชนในจังหวัดขอนแก่น

5.4 เด็กพิการ หมายถึง เด็กที่มีความพิการหรือที่มีความบกพร่อง 9 ประเภท คือ เด็กที่มีความบกพร่องทางการเห็น เด็กที่มีความบกพร่องทางการได้ยิน เด็กที่มีความบกพร่องทางสติปัญญา เด็กที่มีความบกพร่องทางร่างกายหรือการเคลื่อนไหวหรือสุขภาพ เด็กที่มีความบกพร่องทางการเรียนรู้ เด็กที่มีความบกพร่องทางการพูดและภาษา เด็กที่มีความบกพร่องทางพฤติกรรมหรืออารมณ์ เด็กออทิสติก และเด็กพิการซ้อน

5.5 เด็กพิการเรียนร่วม หมายถึง เด็กพิการหรือที่มีความบกพร่อง ซึ่งกำลังเข้ารับการศึกษาระดับประถมศึกษาและมัธยมศึกษา ทั้งประเภทสามัญศึกษาและอาชีวศึกษา หรือเทียบเท่าอยู่ในโรงเรียนเรียนร่วม

5.6 การจัดการเรียนร่วมโดยใช้โครงสร้างซีท (SEAT Framework) หมายถึง รูปแบบการบริหารจัดการเรียนร่วม โดยมีองค์ประกอบครอบคลุมองค์ประกอบ 4 ด้าน ดังนี้

1) ด้านนักเรียน (Students: S) ได้แก่ เด็กพิการหรือที่มีความบกพร่องและเด็กทั่วไปที่อยู่ในโรงเรียนเรียนร่วม

2) ด้านสภาพแวดล้อม (Environment: E) ได้แก่ สภาพแวดล้อมที่สนับสนุนการเรียนรู้ของเด็ก ได้แก่ สภาพแวดล้อมทางกายภาพ (physical environment) และบุคคลที่อยู่ในสภาพแวดล้อมทั้งภายในและนอกโรงเรียน เช่น ผู้บริหาร ครูการศึกษาพิเศษ ครูทั่วไป นักการภารโรง พ่อแม่ผู้ปกครอง นักกายบำบัด นักแก้ไขการพูดและภาษา แพทย์เฉพาะทาง นักสังคมสงเคราะห์ และผู้เกี่ยวข้องอื่น เป็นต้น

3) ด้านกิจกรรมการเรียนการสอน (Activities: A) ได้แก่ การบริหารจัดการหลักสูตร ซึ่งรวมถึงการใช้ การปรับ และการพัฒนาหลักสูตรสำหรับเด็กเฉพาะบุคคล กระบวนการเรียนการสอน การตรวจสอบ การจัดทำแผนการจัดการศึกษาเฉพาะบุคคล (Individualized Education Program: IEP) การจัดทำแผนการสอนเฉพาะบุคคล (Individualized Implementation Plan: IIP) การดำเนินการสอน เทคนิคการสอน การวัดประเมินผล และการรายงานความก้าวหน้าของเด็ก การประกันคุณภาพ การรับเด็กเข้าเรียน การจัดตารางเรียน และการบริหารจัดการชั้นเรียน

4) ด้านเครื่องมือ (Tools: T) ได้แก่ นโยบาย งบประมาณ สิ่งอำนวยความสะดวก เทคโนโลยี สิ่งอำนวยความสะดวกที่ช่วยเด็กในการสื่อสาร การเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร การเข้าถึงสถานที่ สื่อ บริการความช่วยเหลืออื่นใดทางการศึกษาตามกฎหมายกระทรวงศึกษาธิการ

6. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

ผลการวิจัยนี้จะทำให้ได้ข้อเสนอเชิงนโยบายเพื่อควมมีประสิทธิผลของโรงเรียนเรียนร่วมจังหวัดขอนแก่น ซึ่งสามารถนำไปใช้ประโยชน์ได้ดังนี้

6.1 ประโยชน์ในเชิงวิชาการ

1) เป็นการนำเสนอรูปแบบการศึกษาสภาพปัจจุบัน แนวทางการแก้ไขปัญหาดลอดจนจุดแข็ง จุดอ่อน โอกาส และสิ่งคุกคามการบริหารจัดการเรียนร่วมในจังหวัดขอนแก่นที่ยึดหลักการวิจัยแบบผสม (mixed methodology) เพื่อให้ได้ข้อมูลจากหลายแหล่งตามหลักการสามเส้า (triangulation) อาจนำไปใช้เป็นกรณีศึกษาหรือเป็นต้นแบบในการศึกษาวิจัยและพัฒนา นโยบายในการพัฒนางานอื่นต่อไป

2) เป็นการวิจัยที่สามารถใช้เป็นแนวทางการกำหนดมาตรฐาน คุณภาพ ประสิทธิภาพในการบริหารจัดการศึกษาสำหรับเด็กพิการโดยภาพรวม ตลอดจนเป็นการขยายองค์ความรู้เพื่อการศึกษาค้นคว้าต่อไป

3) นักวิจัยหรือนักวิชาการสามารถศึกษารูปแบบการวิจัยแบบผสมที่ยึดการวิจัยเชิงนโยบายแบบมีส่วนร่วม (participatory policy research: PPR) การมีส่วนร่วม กับหลักการบริหารเชิงบูรณาการ (integrated management) ที่ใช้ในการวิจัยนี้ มีการวิพากษ์วิจารณ์เพื่อปรับปรุงหรือพัฒนารูปแบบการวิจัยให้มีความเหมาะสมยิ่งขึ้น

6.2 ประโยชน์ในเชิงการประยุกต์ใช้

1) สถานศึกษา หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษาสำหรับเด็กพิการ สามารถนำผลการวิจัยไปปรับปรุง พัฒนา เป็นแนวทางการดำเนินงานและตัดสินใจเพื่อให้เกิดประโยชน์สู่การปฏิบัติจริง

2) ผลการวิจัยครั้งนี้ อาจเป็นข้อเสนอเชิงนโยบายและแผนงานที่เป็นรูปแบบของการจัดการศึกษาสำหรับเด็กพิการ อันเป็นประโยชน์ต่อการสร้างความร่วมมือทั้งภาครัฐ เอกชน ส่วนท้องถิ่น และประชาชนในการดำเนินงานต่อไป

3) บุคคลหรือผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษาสำหรับเด็กพิการอื่น สามารถศึกษาเรียนรู้รูปแบบจากการวิจัยเชิงนโยบายแบบมีส่วนร่วม (participatory policy research: PPR) เพื่อนำไปประยุกต์ใช้ ปรับใช้ หรือเลือกใช้ให้เหมาะสมกับบริบทของตนเองได้