

กระทรวงศึกษาธิการโดยสถาบันพัฒนาครู คณาจารย์และบุคลากรทางการศึกษา เห็นความสำคัญของการพัฒนาครูและบุคลากรทางการศึกษาในรูปแบบของคู่มือวิชาการ จึงสนับสนุนโครงการศึกษาโดยมีวัตถุประสงค์ 3 ประการ คือ 1) เพื่อจัดระบบดำเนินการคู่มือวิชาการเพื่อพัฒนาครูและบุคลากรทางการศึกษา 2) เพื่อจัดทำคู่มือสำหรับใช้ในระบบดำเนินการคู่มือวิชาการเพื่อพัฒนาครูและบุคลากรทางการศึกษา และ 3) เพื่อทดลองดำเนินการตามระบบและนำผลการทดลองมาปรับปรุง พัฒนาระบบและคู่มือคู่มือวิชาการ

โครงการศึกษานี้ใช้วิธีการวิจัยและพัฒนา ซึ่งมีขั้นตอนการดำเนินงาน 3 ระยะ คือระยะที่ 1 จัดทำระบบและคู่มือคู่มือวิชาการโดยศึกษาเอกสาร จัดทำร่างระบบและคู่มือคู่มือวิชาการ จากนั้นประชุมระดมความคิดผู้ทรงคุณวุฒิ 2 ครั้ง ระยะที่ 2 ทดลองและพัฒนาระบบใน 4 ภูมิภาค ละ 1 จังหวัด ได้แก่ จังหวัดนครปฐม เชียงราย บุรีรัมย์ และชุมพร โดยจัดเก็บรวบรวมข้อมูลเชิงปริมาณด้วยแบบสอบถามครูและบุคลากรทางการศึกษา จำนวน 76 คน ส่วนข้อมูลเชิงคุณภาพ ได้จัดการสนทนากลุ่ม 5 กลุ่ม รวม 85 คน และการสัมภาษณ์กลุ่ม 7 กลุ่ม รวม 19 คน ผู้ให้ข้อมูล ได้แก่ ครู บุคลากรทางการศึกษา ผู้บริหารสถานศึกษา/สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา หัวหน้าและเจ้าหน้าที่หน่วยงานพัฒนาครูและบุคลากรทางการศึกษา จากนั้นนำผลการทดลองระบบเสนอที่ประชุมสะท้อนความคิดเห็นเพื่อหาข้อสรุปและข้อเสนอแนะในการนำระบบนี้ไปใช้ ระยะที่ 3 นำผลที่ได้จากระยะที่ 2 มาวิเคราะห์เนื้อหา สร้างข้อสรุปแบบอุปนัยและจัดทำคู่มือคู่มือวิชาการฉบับสมบูรณ์

ผลการศึกษา พบว่า

1. ระบบดำเนินการคูปองวิชาการ ประกอบด้วย แนวคิดพื้นฐานของการออกแบบระบบ ระบบการจัดตั้งงบประมาณ ระบบการใช้งบประมาณ ระบบการเบิกจ่ายงบประมาณ และระบบการตรวจสอบข้อมูลคูปองวิชาการ

2. การทดลองและพัฒนาระบบดำเนินการคูปองวิชาการในพื้นที่ 4 จังหวัด มีโรงเรียนเข้าร่วมโครงการ 13 โรงเรียน ซึ่งได้รับจัดสรรคูปองวิชาการจำนวน 105 ทุน ให้ไปพัฒนาตนเองใน 8 หลักสูตร รวมเป็นเงินทั้งสิ้น 181,300 บาท และพบว่า ที่ผ่านมาครูและบุคลากรทางการศึกษาต้องไปอบรมนอกพื้นที่และเสียค่าใช้จ่ายเอง ครูกลุ่มสาระการเรียนรู้หลักจะได้รับการพิจารณาให้เข้ารับการอบรมก่อน ครูและบุคลากรทางการศึกษาเห็นประโยชน์ของโครงการคูปองวิชาการ แต่สงสัยว่าเหตุใดต้องใช้คูปองแทนเงินสด การใช้คูปองวิชาการเป็นปัญหาสำหรับหน่วยงานพัฒนาครูและบุคลากรทางการศึกษาบางแห่ง การกำหนดให้ผู้มีสิทธิได้รับคูปองวิชาการต้องมีใบอนุญาตประกอบวิชาชีพและผ่านการทดลองงาน ทำให้ครูผู้ช่วยหรือครูอัตราจ้างที่อยู่ในโรงเรียนขนาดเล็กไม่มีสิทธิได้รับคูปองวิชาการ นอกจากนี้ไม่พบว่าหลักสูตรอบรมที่ได้รับการรับรองจากคุรุสภาวางเงินคูปองวิชาการที่จัดสรรให้ไม่เพียงพอในบางกลุ่มสาระการเรียนรู้ โรงเรียนขนาดใหญ่สามารถสนับสนุนค่าพาหนะและค่าที่พักได้ แต่โรงเรียนขนาดเล็กไม่สามารถทำได้ เนื่องจากไม่มีงบประมาณ บุคลากรที่เกี่ยวข้องไม่เข้าใจขั้นตอนและกระบวนการเบิกจ่าย กรณีที่มีผู้เข้าอบรมมาจากหลายสังกัดและหลายพื้นที่จะทำให้หน่วยงานพัฒนาครูและบุคลากรทางการศึกษาและหน่วยการเงินของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามีภาระงานเอกสารและค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้น การประเมินผลหลังการอบรมเป็นรายบุคคลไม่สามารถเห็นการเปลี่ยนแปลงในตัวผู้เรียนได้ในระยะสั้น

3. จากการประชุมสะท้อนความคิด พบว่า การใช้คูปองวิชาการจะช่วยป้องกันการนำเงินสดไปใช้ผิดวัตถุประสงค์ รวมทั้งครูและโรงเรียนไม่ต้องทวงเงินจ่ายไปก่อน ในอนาคตคูปองวิชาการอาจอยู่ในรูปของ Smart Card หรือให้ธนาคารเป็นผู้ดำเนินการซึ่งต้องมีค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้น หากนาระบบคูปองวิชาการมาใช้ควรโอนงบประมาณที่จัดสรรไปที่สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา แต่ถ้าเป็นระบบเงินสดควรโอนไปที่โรงเรียน แต่อาจมีปัญหาที่โรงเรียนที่ไม่มีเจ้าหน้าที่การเงิน กรณีที่มีข้อจำกัดเรื่องงบประมาณและการจัดตั้งกองทุนในระยะแรกควรให้หน่วยงานต้นสังกัดเสนอจัดตั้งงบประมาณ โดยจัดสรรให้ครูและบุคลากรทางการศึกษาได้เข้ารับการอบรม 1 ครั้ง ภายใน 3 ปี หรือจัดสรรให้เฉพาะกลุ่มที่มีความสำคัญหรือมีความจำเป็นเร่งด่วนที่จะต้องได้รับการพัฒนา ก่อน ครูที่มีสิทธิรับคูปองวิชาการไม่จำเป็นต้องผ่านการทดลองงาน สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาหรือสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานควรจะสามารถรับรองหลักสูตรได้ ถ้านาระบบคูปองวิชาการมาใช้ เชื่อว่าหน่วยงานพัฒนาครูและบุคลากรทางการศึกษาจะสนใจในการจัดทำหลักสูตรให้มีความหลากหลายและตรงกับความต้องการของผู้รับการพัฒนาได้

4. ข้อเสนอแนะจากผลการศึกษา ควรจัดให้มีหน่วยงานรับผิดชอบการประชาสัมพันธ์เรื่องคู่มือ วิชาการโดยตรง เพื่อให้เกิดความเข้าใจตรงกันระหว่างครู บุคลากรทางการศึกษา สำนักงานเขตพื้นที่การ ศึกษาและหน่วยงานพัฒนาครูและบุคลากรทางการศึกษา อาจให้สถาบันอุดมศึกษาของรัฐที่มีคณะ ครุศาสตร์/ศึกษาศาสตร์ดำเนินการรับรองหลักสูตรได้ หน่วยงานพัฒนาครูและบุคลากรทางการศึกษาควร เตรียมความพร้อมในการจัดทำหลักสูตรให้ตรงกับความต้องการ ประชาสัมพันธ์หลักสูตร ปรับการบริหาร จัดการภายในที่เกี่ยวข้องให้สามารถรองรับการใช้คู่มือวิชาการได้ ควรติดตามและประเมินผลภายหลังการ อบรมอย่างเป็นระบบ หน่วยงานต้นสังกัดของครูและบุคลากรทางการศึกษาต้องวางแผนในการจัดทา งบประมาณสนับสนุนค่าพาหนะและค่าเดินทาง วงเงินคู่มือวิชาการควรได้รับการปรับเปลี่ยนตามระยะเวลา โดยคำนึงถึงภาวะเงินเฟ้อและรายได้ของรัฐ

5. ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายในการนำไปใช้ ในกรณีที่ยังไม่มีการจัดตั้งกองทุน ควรมอบหมาย สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานทำหน้าที่เสมือนกองทุนพัฒนาครูและบุคลากรทางการศึกษาใน การจัดทำแผนแม่บทการพัฒนาครูและบุคลากรทางการศึกษาและคำขอตั้งงบประมาณประจำปี ในกรณีที่ งบประมาณมีจำกัด อาจกำหนดเงื่อนไขว่า ภายใน 3 ปี ครูและบุคลากรทางการศึกษาทุกคนจะได้รับการ พัฒนาตนเองโดยใช้คู่มือวิชาการ 1 ครั้ง หรือจัดสรรให้เฉพาะกลุ่มที่ต้องได้รับการพัฒนาก่อน การนำคู่มือ วิชาการมาใช้ในระยะแรก ควรดำเนินการในพื้นที่ที่มีความพร้อม รวมทั้งวางระบบในการติดตามและประเมิน ผลโครงการ ถ้าต้องการให้ระบบคู่มือวิชาการสามารถดำเนินการได้ทันที รัฐบาลต้องจัดสรรงบประมาณ จำนวนหนึ่งเพื่อการพัฒนาครูและบุคลากรทางการศึกษาโดยเฉพาะ ซึ่งจะเป็นหนทางหนึ่งที่จะเร่งผลักดันให้ ระบบคู่มือวิชาการสามารถดำเนินการได้ในทันที

The National Institute for Development of Teachers, Faculty Staffs and Educational Personnels, Ministry of Education, deems that vouchers are important in the development of teachers and educational personnel and has allocated funds to conduct a research study aiming to systematize the voucher management; to prepare a voucher management system manual; and to try implementing the system and subsequently revise it according to the feedbacks, for the development of teachers and educational personnel.

This research and development comprises three successive stages, i.e. (1) Developing a system and a voucher manual based upon document research and having them examined by experts two different times; (2) Trying out the system in four provinces, representing four geographical regions, i.e. Nakhon Pathom, Chiang Rai, Buriram, and Chumphon. During the tryout, quantitative data were collected by means of questionnaires whereas qualitative ones were gathered by means of focus group discussions and group interviews of teachers, educational personnel, and administrators from schools, educational service area offices, and units responsible for the development of teachers and educational personnel. The findings were reported to a meeting to gain comments and suggestions so that conclusions could finally be

drawn; and (3) The result deriving from stage 2 was further analyzed inductively to prepare a complete voucher management system manual.

It was found that: (1) The comprehensive voucher management system comprised a basic concept of a system design, a budget allocation system, a budget use system, a budget inventory system, and a voucher inspection system; (2) There were altogether 13 participating schools from 4 representative provinces and a total of 105 vouchers for the amount of baht 181,300 for teachers and educational personnel to develop themselves in 8 training courses. In the past, those teachers and educational personnel would travel outside of their own educational service area to be trained on their own budget, and those teaching core academic subjects would be given preference in terms of training. Those participating in this study doubted why vouchers would replace money though they perceived vouchers as useful. The use of vouchers caused difficulties for some development institutions since only those holding licenses and passing the probation period would be entitled to apply for vouchers, making it hard for assistant teachers or hired teachers in small schools to receive ones. In addition, all training courses surveyed were not approved by the Teachers' Council. The value of some of the vouchers granted was insufficient, and only large schools could afford to provide transportation and accommodation whereas small schools could not, simply because of the lack of budget. Additionally, those people concerned did not understand the whole procedure, and when trainees were from numerous institutions and educational service areas, the units responsible for the development of teachers and educational personnel as well as those finance sections of the educational service areas would have to bear more burdens and expenses. Besides, short term changes were not found in individual assessment after the training; (3) Comments made during the consultative meetings stressed the advantages of using vouchers as preventing the misuse of budget and as making advance payment unnecessary. In the future, vouchers could develop further into 'smart cards' issuing by commercial banks, entailing more expenses. It was also suggested that the budget for vouchers be transferred to the educational service area offices whereas cash to schools which might cause the latter more difficulty if financial staff is lacking. In a case of the limitations of budget and setting up of funds, it was proposed that an institution set up a budget, making sure that teachers and educational personnel attend training courses once every three years or only those in need or in urgent need of development get the first priority. Moreover, teachers on probation should also be entitled to vouchers. The educational service area offices and the Office of Basic Education

Commission should be allowed to approve the curriculum, and as a result, curriculum would be various and well-tuned to the needs of the trainees.(4) Among the suggestions made are: a public relations unit should be set up, dealing specifically with vouchers so that understandings are shared by all concerned; public higher education institutions with faculty or school of education should be allowed for the approval of curriculum; those responsible for the development of teachers and educational personnel should be ready to develop and publicize programs or courses tailored to the specific training needs as well as to make necessary changes in terms of internal management accommodating well the vouchers. Besides, a systematic follow-up and assessment after training will be needed; schools or other institutions concerned should make plans to allocate budgets for accommodation and transportation; the value of vouchers should continually be adjusted, responding well to the inflation and government income. (5) Policy suggestions are: when a unit responsible for funding is not yet established, the Basic Education Commission should act as one in terms of developing a master plan for the development of teachers and educational personnel and proposing an annual budget; when the budget is limited, a condition should be made in such a way that within three years, each and every teacher and educational personnel should once be entitled to a voucher. A specific group that urgently needs training might be granted first; a voucher system should first be tried out in an area that is considered ready; a follow-up and an assessment should be included in the system; and for a voucher system to be implemented right away, the government needs to allocate a specific budget for the matter.