

ธนาคารหน่วยกิต: ห่วงโซ่อุปสรรคจากระดับนโยบายสู่การปฏิบัติ

Credit Bank: Chain of Challenges from Policy Formulation to Implementation

¹เมธชนนท์ ประจวบลาภ, ²สธิตาพร คำสด และ ³อุทุมพร อินทจักร์
¹Metchanon Prajuablap, ²Sathidaporn Khomsoda, and ³Autumporn Intachak

คณะศึกษาศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์
Faculty of Education, Kasetsart University, Thailand
E-mail: ¹metchanon.pr@ku.th, ²sathidaporn.k@ku.th, ³autumporn.i@ku.th

Received April 2, 2026; Revised May 12, 2026; Accepted June 11, 2026

บทคัดย่อ

บทความวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาและวิเคราะห์สภาพการณ์และปัญหาการขับเคลื่อนธนาคารหน่วยกิตระดับการศึกษาขั้นพื้นฐานและอาชีวศึกษาในระดับนโยบายและระดับปฏิบัติการ และเพื่อวิเคราะห์ความสัมพันธ์เชิงระบบของปัญหาระหว่างระดับนโยบายสู่ระดับปฏิบัติการ รูปแบบการวิจัย คือ การวิจัยเชิงคุณภาพ เก็บรวบรวมข้อมูลจากผู้ให้ข้อมูลสำคัญ 2 กลุ่ม ได้แก่ ผู้กำหนดนโยบายและผู้ปฏิบัติงานจำนวน 17 คน ใช้วิธีการเลือกแบบเฉพาะเจาะจง มีแบบสัมภาษณ์กึ่งโครงสร้าง เป็นเครื่องมือการวิจัย วิเคราะห์ข้อมูลด้วยการวิเคราะห์คำหลัก การวิเคราะห์เชิงสังเคราะห์ และสร้างข้อสรุปแบบอุปนัย พร้อมทั้งตรวจสอบสามเส้าด้านวิธีการรวบรวมข้อมูล ผลการวิจัยพบว่า

1. ระดับนโยบาย มีการจัดตั้งธนาคารหน่วยกิต 4 ระดับ คือ ระดับกลาง ระดับการศึกษา ระดับจังหวัด และระดับสถานศึกษา ปัญหาการขับเคลื่อน ประกอบด้วย (1) กฎหมาย (2) นโยบาย (3) โครงสร้างหน่วยงาน (4) งบประมาณ (5) ความพร้อมของบุคลากร (6) การสื่อสาร และ (7) ความหลากหลายของผู้ดำเนินงาน
2. ระดับปฏิบัติการ พบว่า สถานศึกษาขึ้นทะเบียนเป็นธนาคารหน่วยกิตในบางพื้นที่ ส่วนใหญ่เป็นอาชีวศึกษา การเทียบโอนผลการเรียน เน้นการเทียบโอนจากการศึกษาในระบบสู่การศึกษาในระบบ สภาพปัญหา ได้แก่ (1) ความไม่เข้าใจและยึดติดการเรียนรู้แบบเดิม (2) ภาระงานของสถานศึกษาและอัตรากำลังคน (3) การจัดสรรงบประมาณ (4) สถานศึกษาขาดความเชื่อมั่นและกลัวถูกลงโทษ (5) ขาดการกระจายอำนาจ และ (6) ธรรมชาติของต้นสังกัดและความไม่ชัดเจนของระเบียบ
- 3) ปัญหาในระดับนโยบายได้ส่งผลกระทบต่อระดับปฏิบัติการอย่างมีนัยสำคัญ โดยระดับนโยบายทำหน้าที่เป็นปัจจัยป้อน และเมื่อประสบกับข้อจำกัดย่อมกระทบเป็นลูกโซ่ให้ระดับปฏิบัติการขาดประสิทธิภาพ และเผชิญกับอุปสรรคต่อการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ

คำสำคัญ: ธนาคารหน่วยกิต; การศึกษาขั้นพื้นฐาน; อาชีวศึกษา; การเรียนรู้ตลอดชีวิต; นโยบายสาธารณะ

Abstract

This research aims to study and analyze the current situations and problems in implementing the credit bank system in basic and vocational education, both at the policy formulation and implementation tiers. It also examines the systemic relationships between issues

arising at these two levels. A qualitative research methodology was employed, with data collected from 17 key informants categorized into two groups: policy makers and practitioners, selected through purposive sampling. Semi-structured interviews served as the research instrument. Data analysis involved domain analysis, synthetic analysis, and inductive conclusion, with methodological triangulation used to ensure data validity.

The research findings are as follows:

1) At the policy formulation level, the Credit Bank has been established across four levels: National Credit Bank, Educational Credit Bank, Provincial Credit Bank, and School Credit Bank. Implementation problems were identified across seven dimensions: (1) legal, (2) policy, (3) organizational structure, (4) budget, (5) personnel readiness, (6) communication, (7) standards and the diversity of stakeholders within the system.

2) At the implementation level, schools in certain areas have gradually registered as School Credit Banks, predominantly in the vocational education sector. Credit transfers are primarily focused on formal-to-formal education. Problems encountered include: (1) negative attitudes and adherence to traditional learning models, (2) excessive workload and inadequate manpower, (3) budgetary allocation issues, (4) lack of school confidence and fear of disciplinary or legal penalties, (5) lack of decentralization to schools, and (6) governance issues of parent organizations and ambiguity in relevant regulations.

3) Issues at the policy formulation level significantly impact the implementation level. The policy formulation level functions as a primary input; consequently, when constraints occur at this stage, they create a ripple effect, leading to implementation inefficiencies and barriers in translating policy into practice

Keywords: Credit Bank; Basic Education; Vocational Education; Lifelong Learning; Public Policy

บทนำ

ประเทศไทยได้กำหนดให้การจัดการศึกษาต้องยึดหลักการศึกษาตลอดชีวิต จึงได้มีการพัฒนาระบบธนาคารหน่วยกิตขึ้นเพื่อใช้เป็นเครื่องมือให้ประชาชนได้เรียนรู้ได้อย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะธนาคารหน่วยกิตระดับการศึกษาขั้นพื้นฐานและอาชีวศึกษา เริ่มต้นขึ้นเมื่อได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ซึ่งในมาตรา 15 บัญญัติให้มีการเทียบโอนผลการเรียนระหว่างรูปแบบการศึกษา รวมทั้งเทียบโอนผลลัพธ์การเรียนรู้จากประสบการณ์ การทำงาน ประกอบอาชีพ และการฝึกอาชีพเข้าสู่หลักสูตรการศึกษา (ราชกิจจานุเบกษา, 2542: 1-23) ระยะแรกของการดำเนินงานระบบธนาคารหน่วยกิตเป็นเพียงการเทียบโอนผลการเรียนในระดับสถานศึกษาเท่านั้น ต่อมาความพยายามยกระดับการดำเนินงานให้เป็นธนาคารหน่วยกิตเต็มรูปแบบ ในปีงบประมาณ 2563-2565 มีการวิจัยและพัฒนาระบบธนาคารหน่วยกิตการศึกษาขั้นพื้นฐานและต้นแบบคลังหน่วยกิตนาร่องกับสถาบันอุดมศึกษา จนเกิดองค์ประกอบของระบบธนาคารหน่วยกิตประกอบด้วย ระบบสะสมหน่วยกิต ระบบการเทียบโอน และระบบการวัดและประเมินผลการเรียนรู้ และมีการจัดทำระบบธนาคารหน่วยกิตในลักษณะ Sandbox รวมถึงมีการจัดตั้งศูนย์สะสมหน่วยกิตในบางจังหวัด (สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา, 2563; สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา 2566) ภายหลังการประกาศใช้

กรอบคุณวุฒิแห่งชาติ และแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 13 การดำเนินงานธนาคารหน่วยกิต เริ่มมีความชัดเจนขึ้นจากการออกประกาศกระทรวงศึกษาธิการ เรื่อง แนวทางการดำเนินงานธนาคารหน่วยกิต ระดับการศึกษาขั้นพื้นฐานและการอาชีวศึกษา พ.ศ. 2567 รวมทั้งจัดตั้งธนาคารหน่วยกิต 4 ระดับ คือ ธนาคารหน่วยกิตกลาง ธนาคารหน่วยกิตระดับการศึกษา ธนาคารหน่วยกิตระดับจังหวัด และธนาคารหน่วยกิตระดับสถานศึกษา (ราชกิจจานุเบกษา, 2567: 15-19)

อย่างไรก็ตาม แม้จะมีการขับเคลื่อนธนาคารหน่วยกิตระดับการศึกษาขั้นพื้นฐานและอาชีวศึกษา มาอย่างต่อเนื่อง แต่ก็พบว่าการดำเนินงานยังไม่ก้าวหน้าไปเท่าที่ควร และมีสถานศึกษาเพียงไม่กี่แห่งเท่านั้นที่ยื่นคำขอขึ้นทะเบียนเป็นธนาคารหน่วยกิตระดับการศึกษา สะท้อนได้จากการที่เด็ก เยาวชน และประชาชน ยังไม่รู้จักธนาคารหน่วยกิตและไม่ทราบว่าธนาคารหน่วยกิตจะให้ประโยชน์อย่างไรต่อการพัฒนาคุณภาพชีวิตของตนเอง การกำหนดโครงสร้างธนาคารหน่วยกิตที่มีความสลับซับซ้อน เน้นสายการบังคับบัญชามากกว่า การกระจายอำนาจให้สถานศึกษา บางหน่วยงานไม่มีอำนาจกำกับดูแลแต่ได้รับสิทธิให้กำหนดหลักเกณฑ์ดำเนินงานธนาคารหน่วยกิต รวมถึง ยังไม่มีกฎหมายฉบับใดให้อำนาจในการจัดทำธนาคารหน่วยกิตอันเป็นบริการสาธารณะเป็นการเฉพาะ (เมธชนนท์ ประจวบลาภ, และสถิตพร คำสด, 2568) อีกทั้ง การดำเนินงานธนาคารหน่วยกิตยังกระจุกตัวและไม่เป็นเอกภาพ มีลักษณะต่างคนต่างทำ ขาดการบูรณาการเชื่อมโยงฐานข้อมูลระหว่างหน่วยงาน โดยเฉพาะข้อมูลผลการเรียน ผลลัพธ์การเรียนรู้ และประสบการณ์ของผู้เรียนที่จะใช้สะสมเป็นหน่วยกิต ข้อมูลของสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) ได้เสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีว่า มีโครงการที่เกี่ยวข้องหรือมีลักษณะคล้ายกับธนาคารหน่วยกิต เป็นจำนวนมาก อาทิ โครงการส่งเสริมการศึกษาเท่าเทียมด้วยระบบดิจิทัลพัฒนาทักษะและเครดิตพอร์ตโฟลิโอ ระบบดิจิทัลแพลตฟอร์มเพื่อการเรียนรู้แห่งชาติ โครงการจัดหาระบบแฟ้มสะสมทักษะ ระบบ E-Workforce Ecosystem ซึ่งมีการดำเนินงานอยู่ในหลายกระทรวงหรือหน่วยงาน (สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, 2568) อย่างไรก็ตาม เมื่อเทียบเคียงกับประเทศที่ประสบความสำเร็จด้านธนาคารหน่วยกิต เช่น เกาหลีใต้ จะพบว่ามีการบูรณาการหน่วยกิตเพียงระบบเดียวเท่านั้น ทั้งนี้ หากปล่อยให้สถานการณ์ข้างต้นดำเนินการต่อไป โดยปราศจากการศึกษาและทบทวนการดำเนินงานย่อมส่งผลให้ประเทศสูญเสียงบประมาณแผ่นดินอย่างเปล่าประโยชน์ และไม่สามารถพัฒนาธนาคารหน่วยกิตให้เป็นเครื่องมือส่งเสริมการเรียนรู้ตลอดชีวิตของประชาชนได้ตามเจตนารมณ์ที่ตั้งไว้

การวิจัยครั้งนี้ จึงมีเป้าหมายศึกษาและวิเคราะห์การขับเคลื่อนธนาคารหน่วยกิตในระดับการศึกษาขั้นพื้นฐานและอาชีวศึกษาของสถานศึกษาในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ ครอบคลุมการดำเนินงานทั้งในระดับนโยบายและระดับปฏิบัติการ พร้อมทั้งวิเคราะห์ความสัมพันธ์ปัญหาในระดับนโยบายที่มีผลต่อการขับเคลื่อนระดับปฏิบัติการ ผลของการศึกษาจะได้มาซึ่งสารสนเทศสภาพการดำเนินงาน ปัญหาอุปสรรคและความท้าทายของธนาคารหน่วยกิต อันเป็นประโยชน์ต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องสำหรับนำไปปรับปรุงเปลี่ยนแปลงกลยุทธการทำงาน หรือพัฒนาธนาคารหน่วยกิตภายใต้ขอบเขตและอำนาจหน้าที่ที่ตัวเองมีอยู่ เพื่อให้สามารถจัดบริการธนาคารหน่วยกิตแก่เด็ก เยาวชน และประชาชนตามเจตนารมณ์ต่อไป

วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อศึกษาและวิเคราะห์สภาพการณ์และปัญหาการขับเคลื่อนธนาคารหน่วยกิตระดับการศึกษาขั้นพื้นฐานและอาชีวศึกษาในระดับนโยบาย
2. เพื่อศึกษาและวิเคราะห์สภาพการณ์และปัญหาการขับเคลื่อนธนาคารหน่วยกิตระดับการศึกษาขั้นพื้นฐานและอาชีวศึกษาในระดับปฏิบัติการ

3. เพื่อวิเคราะห์ความสัมพันธ์เชิงระบบของปัญหาการขับเคลื่อนธนาคารหน่วยกิตระดับการศึกษาขั้นพื้นฐานและอาชีวศึกษาระหว่างระดับนโยบายสู่ระดับปฏิบัติการ

การทบทวนวรรณกรรม

ผู้วิจัยได้ทำการทบทวนวรรณกรรม ดังนี้

1) แนวคิดธนาคารหน่วยกิต

ธนาคารหน่วยกิต หมายถึง ระบบที่สามารถเก็บสะสมหน่วยกิตหรือผลการเรียนรู้ อย่างหลากหลายรูปแบบ เช่น การศึกษาในระบบ การศึกษานอกระบบ การศึกษาตามอัธยาศัย จากประสบการณ์การทำงาน การฝึกอบรม เพื่อประโยชน์ในการเข้าสถานศึกษา เทียบวุฒิ รับรอง หรือรับคุณวุฒิทางการศึกษา และการทำงาน (สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา, 2566) ส่วนองค์การระหว่างประเทศได้ให้นิยามธนาคารหน่วยกิตไว้ว่า ระบบช่วยเหลือผู้เรียนในการแปลงการเรียนรู้และประสบการณ์ของบุคคลเป็นหน่วยกิตทางการศึกษา สำหรับการนำไปสะสมเพื่อการเรียนต่อหรือสำเร็จการศึกษาทางการศึกษา (UNESCO Institute for Lifelong Learning, 2023) สำหรับความสำคัญของธนาคารหน่วยกิต ประกอบด้วย (1) ส่งเสริมและสร้างวัฒนธรรมการเรียนรู้ตลอดชีวิต (2) สร้างโอกาสทางการศึกษาโดยช่วยให้ผู้เรียนที่ออกจากระบบการศึกษาไปแล้ว กลับเข้ามาเรียนใหม่ได้ตลอดเวลา และ (3) นำผลการเรียนรู้และผลลัพธ์การเรียนรู้จากการศึกษาในระบบ การศึกษานอกระบบ การศึกษาตามอัธยาศัย และผลจากประสบการณ์การทำงานและการประกอบอาชีพ มาใช้เทียบโอนเป็นหน่วยกิต ซึ่งจะทำให้เกิดการต่อยอดในการเพิ่มความรู้ ทักษะ และความสามารถในการประกอบอาชีพให้มากขึ้น (อุทัย บุญประเสริฐ และอรุณี ตระการไพโรจน์, 2560)

2) แนวคิดการรับรองการเรียนรู้และประสบการณ์ที่ผู้เรียนมีมาก่อน (RPL)

แนวคิดการรับรองการเรียนรู้และประสบการณ์ที่ผู้เรียนมีมาก่อน (Recognition of Prior Learning) เป็นกระบวนการยอมรับผลลัพธ์การเรียนรู้ที่มาจากประสบการณ์ และ/หรือ ผลจากการเรียนรู้ในระบบ (Formal) นอกระบบ (non-formal) และการเรียนรู้ตามอัธยาศัย (informal) รวมไปถึงความรู้และทักษะที่ได้รับจากการดำเนินชีวิตและประสบการณ์การทำงาน กระบวนการยอมรับผลการเรียนรู้ข้างต้น เป็นการส่งเสริม เห็นคุณค่า รวมถึงสร้างความเท่าเทียมของผลการเรียนรู้ที่เกิดขึ้นจากการเรียนรู้ทุกรูปแบบ ทุกระบบไม่ว่าจะเกิดขึ้นจากในระบบโรงเรียนหรือไม่ก็ตาม (Scottish Qualifications Authority, 2019) กล่าวได้อีกนัยหนึ่งว่า เป็นกระบวนการเปิดโอกาสให้นำประสบการณ์ที่เกิดขึ้นมาแล้วจากการทำงานหรือการใช้ชีวิตมาแปลงเป็นหน่วยกิตทางการศึกษาเพื่อให้ได้มาซึ่งคุณวุฒิการศึกษา และเป็นประโยชน์แก่บุคคลที่มีความรู้ ทักษะ ประสบการณ์ในชีวิต และการทำงานหรือประกอบอาชีพ (สนอง โลหิตวิเศษ, 2548)

3) แนวคิดการเรียนรู้ตลอดชีวิต

การเรียนรู้ตลอดชีวิต เป็นกระบวนการเรียนรู้ของบุคคลที่ได้รับความรู้ ทักษะ และเจตคติอย่างต่อเนื่องจากกิจกรรมที่ผสมผสานหรือเชื่อมโยงระหว่างการศึกษาในระบบ การศึกษานอกระบบ หรือการศึกษาตามอัธยาศัย การเรียนรู้ตลอดชีวิตอาจได้รับการสนับสนุน เอื้ออำนวยความสะดวกด้วยวิธีการใด ๆ ให้สามารถเรียนรู้ได้ตลอดเวลาตามความถนัด ความพร้อม ความสนใจ อันจะทำให้บุคคลสามารถดำรงชีวิตได้อย่างปกติสุขและเท่าทันกับสภาพความเปลี่ยนแปลงของสังคม อย่างไรก็ตาม พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ได้อธิบายการเรียนรู้ตลอดชีวิตในมุมมองของผู้จัดการศึกษาว่า เป็นกระบวนการจัดการศึกษาที่ผสมผสานระหว่างการจัดการศึกษาในระบบ การจัดการศึกษานอกระบบ และการจัดการศึกษาตามอัธยาศัย โดยเปิดโอกาสให้บุคคลสามารถเชื่อมโยงผลลัพธ์การเรียนรู้และผลการเรียนรู้ผ่านการเทียบโอนจากการศึกษาระบบหนึ่งไปสู่ระบบหนึ่งหรือจากประสบการณ์การทำงานเข้าสู่การศึกษาในระบบก็ได้ (เมธชนนท์ ประจวบลาภ,

2566) โดยการเรียนรู้ตลอดชีวิต มีความสำคัญต่อการขยายโอกาสทางการศึกษา เพื่อการมีงานทำและสร้างรายได้ ต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม เป็นเครื่องมือยกระดับคุณภาพชีวิต ผ่านการตอบสนองกับสิ่งที่ได้เรียนมา หรือสิ่งที่ประสบการณในชีวิตประจำวัน การทดลองและปฏิบัติจนเกิดเป็นความรู้ใหม่ และนำความรู้ที่ได้ ไปใช้แก้ปัญหาและพัฒนาความสามารถของตนเองให้สามารถปรับตัวและก้าวทันต่อการเปลี่ยนแปลงของโลก ยุคปัจจุบัน (สุวิธิดา จรุงเกียรติกุล, 2564)

4) กรอบคุณวุฒิแห่งชาติ

กรอบคุณวุฒิแห่งชาติ พ.ศ. 2560 ตามมติคณะรัฐมนตรี เป็นกรอบคุณวุฒิที่สอดคล้อง กับกรอบคุณวุฒิอ้างอิงอาเซียน 8 ระดับ (ASEAN Qualifications Reference Framework: AQRF) ทำหน้าที่ เชื่อมโยงระบบคุณวุฒิของประเทศทุกระดับกับระดับความสามารถของบุคคลที่เป็นผลลัพธ์การเรียนรู้ การศึกษา การฝึกอบรมและประสบการณ์ (สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา, 2560) จากการวิเคราะห์กรอบคุณวุฒิ แห่งชาติตามมติคณะรัฐมนตรี นั้น สะท้อนให้เห็นว่า ภาครัฐมีความพยายามกำหนดคุณวุฒิให้ครอบคลุม ทั้ง “คุณวุฒิของโลกการศึกษา” และ “คุณวุฒิของโลกการทำงาน” ซึ่งเป็นการรับรองความสามารถของประชาชน ในด้านวิชาการและสมรรถนะในการทำงานว่าเทียบเท่ากัน อีกทั้ง พยายามยืนยันกับสังคมว่า ไม่ใช่แค่ความรู้ ในระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน อาชีวศึกษา และอุดมศึกษาเท่านั้นที่มีคุณวุฒิหรือใบปริญญาได้ แต่ความสามารถทาง อาชีพหรือสมรรถนะทางอาชีพก็มีคุณวุฒิได้เช่นกันและมีศักดิ์ศรีเท่ากัน เช่น ผู้ได้รับคุณวุฒิวิชาชีพระดับ 6 เทียบเท่ากับผู้ได้รับคุณวุฒิการศึกษาในระดับปริญญาตรี เป็นต้น ทั้งนี้ คุณวุฒิวิชาชีพและมาตรฐานฝีมือแรงงานใน ระดับต่าง ๆ สามารถแปลงเป็นหน่วยกิตสะสมกับสถาบันการศึกษาเพื่อขอรับคุณวุฒิการศึกษาต่อไปได้ในอนาคต ซึ่งเป็นไปตามมาตรา 15 แห่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542

สรุปได้ว่า การขับเคลื่อนธนาคารหน่วยกิตระดับการศึกษาขั้นพื้นฐานและอาชีวศึกษาในประเทศไทย เปรียบเสมือนการทลายกำแพงระหว่าง “คุณวุฒิจากโลกของการศึกษา” และ “คุณวุฒิจากโลกของการทำงาน” ผ่านการนำแนวคิดการเรียนรู้ตลอดชีวิต แนวคิดการรับรองการเรียนรู้และประสบการณ์ที่มีมาก่อนของบุคคล และกรอบคุณวุฒิแห่งชาติ พ.ศ. 2560 มาใช้ เพื่อให้ผลลัพธ์การเรียนรู้ ผลการเรียนรู้ และประสบการณ์ของบุคคล ที่มีมาก่อนได้รับการรับรองว่ามีคุณค่าและเทียบเท่ากับการศึกษาในระบบ หากพิจารณาบริบทสถานการณ์ ทางสังคมไทย โดยเฉพาะประเด็นเด็กและเยาวชนหลุดระบบการศึกษาและการขาดแคลนแรงงานสมรรถนะสูง สำหรับขับเคลื่อนเศรษฐกิจนั้น ธนาคารหน่วยกิตน่าจะเป็นกลไกสำคัญต่อการแก้ปัญหาดังกล่าวได้ อย่างไรก็ตาม ระบบการศึกษาไทยยังคงจำกัดขอบเขตการให้คุณค่าไว้เพียงประสบการณ์ในห้องเรียนปัจจุบันมากกว่า การยอมรับทุนความรู้เดิมของผู้เรียน และการขับเคลื่อนธนาคารหน่วยกิตยังไม่เกิดขึ้นอย่างเป็นรูปธรรมเท่าที่ควร แม้ว่าจะได้วางกรอบธนาคารหน่วยกิตตามประกาศกระทรวงศึกษาธิการ ปี 2567 ไว้แล้วก็ตาม แต่ในทางปฏิบัติ กลับยังพบข้อจำกัดในการขับเคลื่อนธนาคารหน่วยกิตให้เป็นรูปธรรมตามเจตนารมณ์ที่ตั้งไว้

จากการทบทวนวรรณกรรมและพิจารณาช่องว่างขององค์ความรู้ (Gap) พบว่า งานวิจัยด้านธนาคาร หน่วยกิตในประเทศไทย มักมีการศึกษาเฉพาะในระดับปฏิบัติการ โดยเฉพาะการพัฒนาต้นแบบหรือรูปแบบ การดำเนินงานในระดับสถานศึกษาเป็นหลัก ขณะที่ระดับนโยบายก็มุ่งเน้นการศึกษาและค้นคว้าการพัฒนาระบบ และการบริหารจัดการ อันเป็นการศึกษาแบบแยกส่วน แต่ระบบธนาคารหน่วยกิตจัดเป็นบริการสาธารณะ จะกระทำไม่ได้ ย่อมต้องอาศัยบทบัญญัติแห่งกฎหมายหรือนโยบาย ซึ่งเป็นสิ่งที่สัมพันธ์กับระหว่างระดับนโยบาย กับผู้ปฏิบัติงาน ดังนั้น การวิจัยครั้งนี้ จึงจำเป็นต้องศึกษาและวิเคราะห์สภาพการณ์และปัญหาการขับเคลื่อน ธนาคารหน่วยกิตระดับการศึกษาขั้นพื้นฐานและอาชีวศึกษาในระดับนโยบายและระดับปฏิบัติการ พร้อมทั้งวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างระดับนโยบายและระดับปฏิบัติการ เพื่อให้ได้มาซึ่งผลการศึกษา

และสารสนเทศอย่างครอบคลุมทั้งระบบการดำเนินงานธนากรหน่วยกิต อันจะนำไปสู่การปรับปรุงและพัฒนา ระบบธนากรหน่วยกิตในประเทศให้เป็นรูปธรรมในอนาคต

กรอบแนวคิดการวิจัย

งานวิจัยนี้ เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยบูรณาการแนวคิดจากการทบทวนวรรณกรรม มาเป็นฐานในการศึกษาและวิเคราะห์สภาพการณ์และปัญหา นำเสนอได้ดังภาพที่ 1



ภาพที่ 1 กรอบแนวคิดการวิจัย
ที่มา: ผู้วิจัย

ระเบียบวิธีวิจัย

งานวิจัยนี้ เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) ด้วยการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-Depth Interview) กับกลุ่มผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key Informant) 2 กลุ่ม ใช้วิธีการคัดเลือกแบบเฉพาะเจาะจง (Purposive Selection) คือ (1) กลุ่มผู้เกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบายธนากรหน่วยกิต ทั้งคนวงในและคนวงนอก จำนวน 5 คน กำหนดคุณสมบัติอย่างหนึ่งอย่างใด คือ เป็นหรือเคยเป็นข้าราชการเมืองหรือข้าราชการประจำที่มีตำแหน่งอธิบดีขึ้นไป ซึ่งทำหน้าที่กำหนดนโยบายด้านธนากรหน่วยกิต หรือเป็นผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกัธนากรหน่วยกิตกลางไม่น้อยกว่า 2 ปี (2) กลุ่มผู้ปฏิบัติงาน ซึ่งเกี่ยวข้องกับธนากรหน่วยกิตระดับสถานศึกษา ทั้งคนวงในและคนวงนอก จำนวน 12 คน กำหนดคุณสมบัติอย่างหนึ่งอย่างใด คือ เป็นผู้บริหารสถานศึกษาระดับการศึกษาขั้นพื้นฐานและอาชีวศึกษาที่ดำเนินงานหรือเคยดำเนินงานธนากรหน่วยกิต หรือเป็นผู้มีประสบการณ์ด้านเทียบโอนผลการเรียนไม่น้อยกว่า 5 ปี หรือผู้ดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการกอง หรือหัวหน้ากลุ่มงานระดับชำนาญการพิเศษในหน่วยงานที่สนับสนุนการดำเนินงานธนากรหน่วยกิต เช่น กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน หรือ สถาบันคุณวุฒิวิชาชีพ (องค์การมหาชน) เครื่องมือที่ใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูล คือ แบบสัมภาษณ์ชนิดกึ่งโครงสร้าง (Semi-Structure Interviews) มีกรอบข้อคำถาม คือ 1) สถานการณ์การดำเนินงาน 2) ปัญหา ข้อจำกัด หรือ อุปสรรคต่อการดำเนินงาน และ 3) ปัจจัยเชิงบวก

และลบที่ส่งผลต่อการดำเนินงาน ซึ่งพัฒนาขึ้นจากการทบทวนวรรณกรรม วิเคราะห์ข้อมูลด้วยการจัดเรียงข้อมูลออกเป็นหมวดหมู่และวิเคราะห์คำหลัก (Domain Analysis) นำข้อมูลที่มีความสัมพันธ์กันมาไว้ในชุดข้อมูลเดียวกันและสร้างข้อสรุปแบบอุปนัย (Analytic Induction) พร้อมทั้งใช้กระบวนการวิเคราะห์เชิงสังเคราะห์เพื่อหาความสัมพันธ์เชิงระบบของปัญหาธนาคารหน่วยกิตระดับนโยบายที่ส่งผลต่อระดับปฏิบัติการ ทั้งนี้ ผู้วิจัยตรวจสอบข้อมูลด้วยกระบวนการตรวจสอบสามเส้าด้านวิธีการรวบรวมข้อมูล (Methodological triangulation)

ผลการวิจัย

1) ผลการศึกษาและวิเคราะห์สภาพการณ์และปัญหาการขับเคลื่อนธนาคารหน่วยกิตระดับการศึกษาขั้นพื้นฐานและอาชีวศึกษาในระดับนโยบาย

1.1) สภาพการณ์การดำเนินงานธนาคารหน่วยกิตในระดับนโยบาย

พบว่า การดำเนินงานธนาคารหน่วยกิตระดับการศึกษาขั้นพื้นฐานและอาชีวศึกษาอาศัยประกาศกระทรวงศึกษาธิการ ปี พ.ศ. 2567 กรอบคุณวุฒิแห่งชาติ พ.ศ. 2560 ตามมติคณะรัฐมนตรีและเทียบเคียงแนวปฏิบัติจากหลักการในกฎหมายอื่นมาใช้ดำเนินงาน โดยยังไม่มีกฎหมายที่บัญญัติเรื่องธนาคารหน่วยกิตเป็นการเฉพาะ ปัจจุบันธนาคารหน่วยกิต ประกอบด้วยโครงสร้าง 4 ระดับ คือ ธนาคารหน่วยกิตกลาง ธนาคารหน่วยกิตระดับการศึกษา ธนาคารหน่วยกิตระดับจังหวัด และธนาคารหน่วยกิตระดับสถานศึกษา

“... กฎหมายหรือระเบียบเกี่ยวกับธนาคารหน่วยกิตไม่ได้อยู่เฉพาะกระทรวงศึกษา ฯ เช่น กฎระเบียบของกรมพัฒนาฝีมือแรงงาน ...”

(ผู้เกี่ยวข้องกับธนาคารหน่วยกิตกลาง, 21 พฤศจิกายน 2568: สัมภาษณ์)

“...ถ้าในระดับพระราชบัญญัติยังไม่มีระบุไว้ มีแต่แนวคิดการศึกษาตลอดชีวิตและการเทียบโอนผลการเรียน ส่วนในระดับผู้ปฏิบัติ เท่าที่ติดตามเห็นมีการออกเป็นนโยบายที่มีสถานะเป็นเพียงประกาศกระทรวงเท่านั้น...”

(ผู้กำหนดนโยบาย, 4 ธันวาคม 2568: สัมภาษณ์)

1.2) ปัญหาการดำเนินงานธนาคารหน่วยกิตในระดับนโยบาย

ขณะที่ปัญหาการดำเนินงานธนาคารหน่วยกิตในระดับนโยบายเกี่ยวข้องใน 7 มิติสำคัญ ประกอบด้วย (1) มิติด้านกฎหมาย ขาดกฎหมายแม่บทให้อำนาจดำเนินงานโดยตรง และกฎหมายอื่นหรือระเบียบและประกาศกระทรวงที่เกี่ยวข้องไม่ได้รับการปรับปรุงให้สอดคล้องกับสภาพการดำเนินงานธนาคารหน่วยกิต (2) มิติด้านนโยบาย ขาดความต่อเนื่อง เพราะการเปลี่ยนแปลงของผู้ดำรงตำแหน่งการเมืองและบริหาร (3) มิติด้านโครงสร้าง หน่วยงานของกระทรวงศึกษาธิการ มีโครงสร้างขนาดใหญ่และหลายหน่วยงาน (4 แห่ง) ส่งผลให้ธนาคารหน่วยกิตมีผู้ให้บริการจำนวนมาก และมีอยู่ในกระทรวงหรือหน่วยงานอื่นด้วย รวมไปถึงขาดการเชื่อมโยงข้อมูลและขาดการบูรณาการระหว่างหน่วยงาน (4) มิติด้านงบประมาณ การจัดสรรงบประมาณแบบรายหัวเป็นอุปสรรคต่อการดำเนินงานธนาคารหน่วยกิต และขาดงบประมาณในการรวมระบบธนาคารหน่วยกิตจากหลายหน่วยงานมาเป็นระบบกลางระบบเดียว (5) มิติด้านบุคลากร ขาดการจัดสรรอัตรากำลังบุคลากรที่มีความเฉพาะทางให้สถานศึกษาและภาระงานครูที่ล้นเกินความจำเป็น (6) มิติด้านการสื่อสาร หน่วยงานต้นสังกัดขาดการสื่อสารทำความเข้าใจกับสถานศึกษา หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง สังคมและประชาชน และ (7) มิติด้านมาตรฐาน ความหลากหลายของผู้เล่นในระบบธนาคารหน่วยกิต ทั้งสถานศึกษา กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน และสถาบันคุณวุฒิวิชาชีพ (องค์การมหาชน) ส่งผลต่อการให้ตีความคุณค่าและยอมรับประสบการณ์

เดิม ผลลัพธ์การเรียนรู้ หรือผลการเรียนเดิมของผู้เรียนอันเป็นหลักการสากลสำคัญของการดำเนินงานในระบบธนาคารหน่วยกิต

“...ผู้บริหารกระทรวงเราเปลี่ยนบ่อย ตั้งแต่ ผอ. สถานศึกษา ผอ.เขต เลขาธิการแห่งหลักไปจนถึงรัฐมนตรี และรัฐมนตรีช่วยในกระทรวง ความต่อเนื่องอาจไม่เกิดขึ้น ...”

(ผู้เกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบาย, 7 พฤศจิกายน 2568: สัมภาษณ์)

1.3) ปัจจัยเอื้อและปัจจัยอุปสรรคในระดับนโยบาย

การศึกษาและวิเคราะห์ปัจจัยเอื้อและปัจจัยอุปสรรค เป็นการศึกษาสภาพที่พึงประสงค์และไม่พึงประสงค์ เพื่อทำความเข้าใจว่ามีกลไกใดบ้างที่จะหนุนเสริมและมีกลไกใดที่ต้องเฝ้าระวังอันเป็นอุปสรรคต่อการดำเนินงานธนาคารหน่วยกิต โดยปัจจัยเอื้อ ประกอบด้วย (1) มีกฎหมายและระเบียบที่ชัดเจนและให้อำนาจดำเนินงานอย่างจริงจัง (2) มีนโยบายภาครัฐที่สนับสนุนธนาคารหน่วยกิต ครอบคลุมการมีฐานข้อมูลกลาง การปรับปรุงและพัฒนาหลักสูตรให้ทันสมัยสอดคล้องกับมาตรฐานอาชีพ รวมถึงสนับสนุนทรัพยากรหรือคูปองเพื่อการเรียนรู้ให้กับบุคคล (3) ทศนคติและค่านิยมเชิงบวกของสังคมไทยที่ให้คุณค่าของการศึกษาทุกรูปแบบทั้งในระบบและนอกระบบการศึกษา และ (4) การมีส่วนร่วมของสถาบันทางสังคมทั้งสถาบันทางเศรษฐกิจ สถาบันการเมือง และสถาบันสังคม ขณะที่ปัจจัยอุปสรรคส่วนใหญ่จะเป็นในทิศทางตรงกันข้ามกับปัจจัยเอื้อ ประกอบด้วย (1) ไม่มีกฎหมายให้อำนาจดำเนินงานธนาคารหน่วยกิตอย่างชัดเจนกฎหมายลำดับรองไม่สามารถนำไปสู่การปฏิบัติได้จริง และกฎหมายของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องแต่ไม่สอดคล้องกับธนาคารหน่วยกิต (2) ทศนคติและค่านิยมของประชาชนและสังคมยังให้ความสำคัญกับการเรียนรู้ในชั้นเรียน โดยละเลยประสบการณ์การเรียนรู้นอกชั้นเรียน และยึดติดกับชื่อเสียงของสถานศึกษา (3) ความไม่ต่อเนื่องของนโยบายการเมืองและฝ่ายการเมือง (4) ขาดนโยบายภาครัฐในเรื่องที่จำเป็น ได้แก่ นโยบายการปรับปรุงระบบจัดสรรงบประมาณ นโยบายกระจายอำนาจไปยังสถานศึกษา และนโยบายสื่อสารสังคม

“...ผมมองภาพกว้าง ๆ นะ ปัจจัยเอื้อคือสังคมทุกฝ่าย และประชาชนต้องเห็นคุณค่าของการเรียนรู้ตลอดชีวิต ธนาคารหน่วยกิต และการศึกษาทางเลือก ว่าเท่าเทียมกับการศึกษาในโรงเรียน...”

(ผู้เกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบาย, 4 ธันวาคม 2568: สัมภาษณ์)

สรุปว่า สภาพการณ์การดำเนินงานธนาคารหน่วยกิตระดับการศึกษาขั้นพื้นฐานและอาชีวศึกษาในระดับนโยบาย ประกอบด้วยโครงสร้าง 4 ระดับ คือ ธนาคารหน่วยกิตกลาง ธนาคารหน่วยกิตระดับการศึกษา ธนาคารหน่วยกิตระดับจังหวัด และธนาคารหน่วยกิตระดับสถานศึกษา โดยการดำเนินงานธนาคารหน่วยกิตเป็นไปตามประกาศกระทรวงศึกษาธิการ ปี พ.ศ. 2567 กรอบคุณวุฒิแห่งชาติ ตามมติคณะรัฐมนตรี และเทียบเคียงแนวปฏิบัติจากหลักการในกฎหมายอื่นมาใช้ดำเนินงาน ส่วนสภาพปัญหาการขับเคลื่อนประกอบด้วย (1) มิติด้านกฎหมาย (2) มิติด้านนโยบาย (3) มิติด้านโครงสร้างหน่วยงานของกระทรวงศึกษาธิการ (4) มิติด้านงบประมาณ (5) มิติด้านความพร้อมของบุคลากร (6) มิติด้านการสื่อสาร และ (7) มิติด้านมาตรฐานและความหลากหลายของผู้เล่นในระบบธนาคารหน่วยกิต

2) ผลการศึกษาและวิเคราะห์สภาพการณ์และปัญหาการขับเคลื่อนธนาคารหน่วยกิตระดับการศึกษาขั้นพื้นฐานและอาชีวศึกษาในระดับปฏิบัติการ

2.1) สภาพการณ์การดำเนินงานธนาคารหน่วยกิตในระดับปฏิบัติการ

จากการศึกษาสภาพการณ์นโยบายธนาคารหน่วยกิตไปขับเคลื่อนสู่การปฏิบัติ พบว่า ในแต่ละหน่วยงานประกอบด้วย สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (สพฐ.) สำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษา (สอศ.) สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการศึกษาเอกชน (สช.) และ กรมส่งเสริมการเรียนรู้ (กสร.) ในฐานะธนาคารหน่วยกิตระดับการศึกษา ตามประกาศกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2567 ได้ออกประกาศกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการดำเนินงานธนาคารหน่วยกิตที่เหมาะสมกับรูปแบบและสถานศึกษาในสังกัดของตนเอง ครอบคลุมการศึกษาขั้นพื้นฐาน อาชีวศึกษา ทั้งภาครัฐและเอกชน ภาพรวม มีการดำเนินงานธนาคารหน่วยกิตใน 5 ลักษณะ คือ (1) การสะสมหน่วยกิต (2) เทียบโอนผลการเรียนจนครบหลักสูตร (3) หลักสูตรความร่วมมือ (4) เรียนล่วงหน้าในระดับสูงขึ้น และ (5) การเทียบโอนประสบการณ์จากสมรรถนะสู่หน่วยกิต โดยตั้งแต่ปี 2568 เป็นต้นมา ได้เริ่มดำเนินงานธนาคารหน่วยกิต สะท้อนได้จากการที่หน่วยงานตั้งค่าของงบประมาณรายจ่ายประจำปีสำหรับดำเนินงานธนาคารหน่วยกิตไปยังสภาผู้แทนราษฎร การปรับปรุงและพัฒนาหลักสูตรให้สอดคล้องกับมาตรฐานอาชีพ การได้รับสนับสนุนจากหน่วยงานที่ให้ทุนอุดหนุนอาชีวศึกษา อาทิ กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน และ สถาบันคุณวุฒิวิชาชีพ (องค์การมหาชน) และในบางพื้นที่ได้เริ่มให้สถานศึกษาขึ้นทะเบียนเป็นธนาคารหน่วยกิตระดับสถานศึกษา สิ่งที่เกิดขึ้นให้เกิดการขับเคลื่อนธนาคารหน่วยกิตในระดับสถานศึกษา ของผู้ปฏิบัติไม่ใช่แค่ประกาศกระทรวงศึกษาธิการ เรื่อง ธนาคารหน่วยกิตในปี พ.ศ. 2567 เท่านั้น แต่ยังมีบริบททางสังคมและนโยบายอื่น ๆ ที่ผลักดันให้ธนาคารหน่วยกิตเกิดขึ้นในสถานศึกษา ได้แก่ สถานการณ์การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรไปสู่สังคมผู้สูงอายุ สถานการณ์ทางเศรษฐกิจ นโยบายแก้ปัญหาเด็กและเยาวชนหลุดระบบการศึกษา (Thailand Zero Dropout) นโยบาย 1 โรงเรียน 3 รูปแบบ และนโยบายการปรับปรุงหลักสูตรการศึกษา

“...เขตพื้นที่การศึกษาของเรามีโรงเรียนธนาคารหน่วยกิต ทำก่อนมีประกาศธนาคารหน่วยกิตอีก โดยใช้ประกาศเรื่องการเทียบโอนผลการเรียน ส่วนลักษณะของธนาคารหน่วยกิต คือ รูปแบบความร่วมมือระหว่างโรงเรียนกับวิทยาลัยอาชีวศึกษา โดยเชื่อมรายวิชาของ ปวช. มาสู่หลักสูตรแกนกลาง 51 บริบทนี้จะเหมาะสมกับโรงเรียนขยายโอกาส และสาเหตุที่ทำให้เพราะรัฐบาลมีนโยบาย Thailand Zero Dropout...”

(ผู้มีประสบการณ์ด้านการเทียบโอนผลการเรียน, 16 ธันวาคม 2568: สัมภาษณ์)

อย่างไรก็ตาม แม้มีการแปลงนโยบายไปสู่การขับเคลื่อนเชิงปฏิบัติ แต่ก็ยังพบว่า การขับเคลื่อนธนาคารหน่วยกิตยังอยู่ในวงจำกัด เป็นเพียงการดำเนินงานในสถานศึกษา และเกิดขึ้นเพียงบางรูปแบบการศึกษา โดยเฉพาะสถานศึกษาระดับอาชีวศึกษาที่มีความก้าวหน้าไปมาก เพราะหลักสูตรสอดคล้องกับมาตรฐานอาชีพและโลกของการทำงาน แต่การศึกษาขั้นพื้นฐานเพิ่งเริ่มดำเนินงาน เนื่องจากหลักสูตรการศึกษาขั้นพื้นฐานไม่ได้เชื่อมโยงกับโลกของอาชีพ นอกจากนี้ การเทียบโอนผลการเรียนเพื่อการสะสมหน่วยกิต มักเป็นการเทียบโอนผลการเรียนแบบเดิมที่เชื่อมโยงแค่การศึกษาในระบบสู่การศึกษาในระบบเท่านั้น ขาดการเชื่อมโยงจากการศึกษารูปแบบอื่นและประสบการณ์การทำงาน และมีข้อสังเกตว่า การดำเนินงานระบบธนาคารหน่วยกิตมีความทับซ้อนกันในเชิงโครงสร้าง เพราะทั้งสถานศึกษาและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับอาชีพ ต่างก็มีระบบธนาคารหน่วยกิตเป็นของตนเอง ขาดการบูรณาการและเชื่อมโยงระหว่างหน่วยงาน เช่น สถานศึกษา ก็มีธนาคารหน่วยกิตระดับสถานศึกษา กรมพัฒนาฝีมือแรงงานก็มีธนาคารหน่วยกิต และสถาบันคุณวุฒิวิชาชีพ (องค์การมหาชน) ก็มีระบบสะสมสมรรถนะการเรียนรู้

“...ข้อได้เปรียบที่อาชีวศึกษาไปเร็ว คือ หลักสูตรเป็นฐานสมรรถนะทำให้สามารถเชื่อมโยงกับประสบการณ์ได้ง่าย เช่น คุณวุฒิวชิพ หรือ ระดับของฝีมือแรงงาน แต่การดำเนินงานจริงในระดับสถานศึกษาอาจจะไม่ค่อยแพร่หลายเท่าไรนัก...”

(ผู้บริหารสถานศึกษา, 15 มกราคม 2569: สัมภาษณ์)

2.2) ปัญหาการดำเนินงานธนาคารหน่วยกิตในระดับปฏิบัติการ

จากการศึกษาการดำเนินงานในระดับปฏิบัติ พบว่า ปัญหาหลักเป็นผลสืบเนื่องมาจากปัญหาระดับนโยบาย ประกอบด้วย (1) บุคลากรทางการศึกษาและประชาชนขาดความเข้าใจในหลักการธนาคารหน่วยกิต และยังยึดติดกับรูปแบบการเรียนรู้ในชั้นเรียนเป็นหลัก เป็นผลมาจากการขาดกลยุทธ์การสื่อสารเชิงรุกจากหน่วยงานในระดับนโยบาย (2) ภาระงานของสถานศึกษาที่เพิ่มขึ้นและขาดอัตรากำลังคนที่มีความสามารถเฉพาะทางสำหรับสนับสนุนภารกิจธนาคารหน่วยกิตระดับสถานศึกษา (3) กระบวนการจัดสรรงบประมาณแบบอุดหนุนรายหัวไม่สอดคล้องกับธรรมชาติของงานธนาคารหน่วยกิตระดับสถานศึกษา (4) ผู้ปฏิบัติงานในสถานศึกษาขาดความเชื่อมั่นและเกรงกลัวต่อการถูกลงโทษทางวินัยและอาญา และสถานศึกษาไม่สมัครใจเข้าร่วมเป็นธนาคารหน่วยกิตระดับสถานศึกษา เป็นผลมาจากความคลุมเครือของระเบียบและแนวทางปฏิบัติ (5) หลักสูตรไม่สอดคล้องกับมาตรฐานอาชีพและสถานศึกษาไม่สามารถพัฒนาหลักสูตรให้สอดคล้องกับมาตรฐานอาชีพได้ เพราะขาดอำนาจการตัดสินใจจากส่วนกลาง และยังคงยึดโยงกับหลักสูตรที่ราชการส่วนกลางเป็นผู้กำหนด และ (6) ธรรมชาติในการใช้อำนาจของต้นสังกัดสถานศึกษาและความไม่ชัดเจนในทางปฏิบัติของการกำกับดูแลสถานศึกษา

“...ปัญหา คือ โรงเรียนเราทำธนาคารหน่วยกิตร่วมกับอาชีวศึกษาของรัฐไม่ได้ เพราะต่างฝ่ายต่างรับเงินอุดหนุนรายหัว เราเลยต้องทำกับวิทยาลัยเอกชน แต่ได้ยื่นขอล่าสุดมาว่า สข. ไม่ยอมขึ้นทะเบียนให้วิทยาลัยเอกชนเป็นธนาคารหน่วยกิตระดับสถานศึกษา ไม่รู้ว่าเพราะอะไร...”

(ผู้มีประสบการณ์ด้านการเทียบโอนผลการเรียน, 16 ธันวาคม 2568: สัมภาษณ์)

2.3) ปัจจัยเอื้อและปัจจัยอุปสรรคในระดับปฏิบัติการ

จากการศึกษาและวิเคราะห์ปัจจัยเอื้ออันเป็นสภาพการณ์ที่พึงประสงค์นั้น พบว่า ปัจจัยเอื้อประกอบด้วย (1) ครู บุคลากรทางการศึกษา และผู้บริหารการศึกษา มีทัศนคติเชิงบวก ตระหนักและเห็นคุณค่าของธนาคารหน่วยกิต และเปิดใจยอมรับคุณค่าประสบการณ์การเรียนรู้ของผู้เรียนที่เกิดขึ้นนอกห้องเรียน (2) สถานศึกษามีศักยภาพจัดการศึกษาหลากหลายรูปแบบพร้อมกัน (3) มีหน่วยงานที่รับผิดชอบและอำนาจหน้าที่ดำเนินงานธนาคารหน่วยกิตอย่างแท้จริง (4) มีบุคลากรหรือเจ้าหน้าที่ประจำการที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญด้านธนาคารหน่วยกิต การเรียนรู้ตลอดชีวิต และเทียบโอนผลการเรียน (5) มีระบบฐานข้อมูลกลางที่สามารถเชื่อมโยงผลการเรียนรู้และผลลัพธ์การเรียนรู้ระหว่างสถานศึกษาและระหว่างหน่วยงาน (6) มีแผนปฏิบัติการขับเคลื่อนธนาคารหน่วยกิตอย่างชัดเจนและต่อเนื่อง (7) มีกลยุทธ์การสื่อสารเพื่อสร้างความเข้าใจให้กับครู บุคลากรทางการศึกษา ผู้บริหารการศึกษาและประชาชนในสังคม (8) ความต่อเนื่องของผู้บริหารการศึกษาทุกระดับ และ (9) มีกลไกการสร้างขวัญและกำลังใจแก่ผู้ปฏิบัติงานหรือรับผิดชอบธนาคารหน่วยกิต ส่วนปัจจัยอุปสรรค อันเป็นสภาพการณ์ที่ไม่พึงประสงค์ให้เกิดขึ้น ประกอบด้วย (1) ทัศนคติทางลบต่อธนาคารหน่วยกิตและยึดติดการเรียนรู้แบบดั้งเดิมของครู บุคลากรทางการศึกษา และผู้บริหารการศึกษา (2) ภาระงานครูที่รัฐยังไม่สามารถบริหารจัดการได้จนล้นเกินความจำเป็น (3) หลักสูตรแกนกลางการศึกษา

ขั้นพื้นฐานและอาชีวศึกษายังไม่สอดคล้องกับมาตรฐานอาชีพและให้ความสำคัญกับเนื้อหามากกว่าสมรรถนะ (4) โครงสร้างของกระทรวงศึกษาธิการที่ไม่เอื้อต่อการเชื่อมโยงข้อมูล หรือเชื่อมโยงหน่วยกิตระหว่างสังกัด และขาดการบูรณาการระหว่างหน่วยงาน (5) คุณภาพและความพร้อมของสถานศึกษาไม่เท่ากัน (6) ขาดหน่วยงานกลางที่มีอำนาจหน้าที่ดำเนินงานธนาคารหน่วยกิตอย่างเป็นทางการ และ (7) ขาดแผนปฏิบัติการขับเคลื่อนธนาคารหน่วยกิตและแผนสื่อสารสังคม

สรุปได้ว่า สภาพการขับเคลื่อนธนาคารหน่วยกิตระดับปฏิบัติการ พบว่า สถานศึกษา ได้ทยอยขึ้นทะเบียนเป็นธนาคารหน่วยกิตระดับสถานศึกษาตามประกาศกระทรวงศึกษาธิการ ปี 2567 แต่เป็นการดำเนินงานเพียงบางพื้นที่เท่านั้น ยังไม่เกิดขึ้นในระดับมหภาค ซึ่งส่วนใหญ่เป็นสถานศึกษาในระดับอาชีวศึกษา เนื่องจากหลักสูตรได้รับการปรับปรุงและพัฒนาให้สอดคล้องกับมาตรฐานอาชีพจนสามารถเชื่อมโยงผลลัพธ์การเรียนรู้จากโลกของการทำงานได้ แต่การเชื่อมโยงผลการเรียนส่วนมาก ยังคงเป็นการเทียบโอนผลการเรียนจากการศึกษาในระบบไปสู่การศึกษาในระบบ ขาดการเชื่อมโยงจากประสบการณ์และการศึกษารูปแบบอื่น อย่างไรก็ตาม การดำเนินงานธนาคารหน่วยกิตระดับปฏิบัติการ ได้รับการสนับสนุนจากหน่วยงานต่าง ๆ อาทิ สถาบันคุณวุฒิวิชาชีพ (องค์การมหาชน) และกรมพัฒนาฝีมือแรงงาน ส่วนปัญหาในระดับปฏิบัติการ คือ (1) ความไม่เข้าใจและยึดติดรูปแบบการเรียนรู้แบบดั้งเดิมของบุคลากรทางการศึกษาและประชาชน (2) ภาระงานของสถานศึกษาและอัตรากำลังคนไม่สอดคล้องกับงาน (3) กระบวนการจัดสรรงบประมาณที่ยังไม่ได้รับการปรับปรุง (4) สถานศึกษาไม่สนใจเข้าร่วมดำเนินงานเพราะความเชื่อมั่นและกลัวถูกกลโกงทางวินัยและอาญา (5) ส่วนกลางไม่ได้กระจายอำนาจให้สถานศึกษาพัฒนาหลักสูตรให้สอดคล้องกับมาตรฐานอาชีพ และ (6) ธรรมชาติในการใช้อำนาจของต้นสังกัดสถานศึกษาและความไม่ชัดเจนในทางปฏิบัติของการกำกับดูแลสถานศึกษา

3) ผลการวิเคราะห์ความสัมพันธ์เชิงระบบของปัญหาการขับเคลื่อนธนาคารหน่วยกิตระดับการศึกษาขั้นพื้นฐานและอาชีวศึกษาระหว่างระดับนโยบายสู่ระดับปฏิบัติการ

จากการศึกษาปัญหาการขับเคลื่อนธนาคารหน่วยกิตในระดับนโยบายและระดับปฏิบัติการ ผู้วิจัยได้นำผลการศึกษาทั้งสองระดับ มาวิเคราะห์เชิงสังเคราะห์เพื่อหาความสัมพันธ์เชิงระบบของปัญหาระดับนโยบายสู่ระดับปฏิบัติการ โดยใช้กรอบปัญหาเชิงโครงสร้างในระดับนโยบาย 7 ด้าน คือ ด้านกฎหมาย ด้านนโยบาย ด้านโครงสร้าง ด้านงบประมาณ ด้านบุคลากร ด้านการสื่อสาร และด้านมาตรฐาน มาเป็นกรอบการวิเคราะห์เพื่อชี้ให้เห็นถึงความเชื่อมโยงของปัญหาที่ส่งผลสู่ระดับปฏิบัติการ ดังตารางที่ 1

ตารางที่ 1 ความสัมพันธ์ปัญหาการขับเคลื่อนธนาคารหน่วยกิตในระดับนโยบายที่ส่งผลต่อระดับปฏิบัติการ

มิติ	ความสัมพันธ์ปัญหาการดำเนินงานธนาคารหน่วยกิต	
	ระดับนโยบาย	ระดับปฏิบัติการ
1. ด้านกฎหมาย	<ul style="list-style-type: none"> - ขาด พ.ร.บ. แม่บทที่ให้อำนาจเต็ม - พ.ร.บ. อื่นไม่สอดคล้องกัน - ระเบียบ/ประกาศกระทรวงฉบับอื่นไม่ถูกปรับปรุงให้เหมาะสม (เช่น ระเบียบการเทียบโอน การจัดสรรงบประมาณ ระเบียบว่าด้วยการออกเอกสารหลักฐานการศึกษา) 	<ul style="list-style-type: none"> - ผู้ปฏิบัติงานไม่กล้าดำเนินงานกลัวถูกลงโทษ - สถานศึกษาไม่สนใจเป็นธนาคารหน่วยกิต - เชื่อมโยงผลลัพธ์การเรียนรู้ระหว่างโลกของการศึกษากับอาชีพไม่ได้ - ระเบียบจัดสรรเงินอุดหนุนรายหัวไม่สอดคล้องกับธนาคารหน่วยกิต - ผู้ปฏิบัติงานไม่กล้าเทียบโอนผลการเรียนและสะสมหน่วยกิตให้กับผู้เรียน
2. ด้านนโยบาย	<ul style="list-style-type: none"> - ความไม่แน่นอนและไม่ต่อเนื่องของนโยบายการเมือง และการเปลี่ยนแปลงผู้บริหารบ่อย 	<ul style="list-style-type: none"> - ขาดความยั่งยืนในการดำเนินงาน โดยเฉพาะระดับสถานศึกษาที่สมัครใจเข้าร่วมน้อย
3. ด้านโครงสร้าง	<ul style="list-style-type: none"> - โครงสร้างกระทรวงศึกษาธิการมีโครงสร้างขนาดใหญ่และทับซ้อนหลายหน่วยงาน (4 แห่ง) - ธนาคารหน่วยกิตมีหลายกระทรวง ไม่เป็นเอกภาพ - ขาดการเชื่อมโยงข้อมูลระหว่างธนาคารหน่วยกิตที่มีจำนวนมากทั้งในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการและนอกสังกัด 	<ul style="list-style-type: none"> - เชื่อมโยงผลลัพธ์การเรียนรู้ระหว่างโลกของการศึกษากับอาชีพไม่ได้ เนื่องจากข้ามหน่วยงานและไม่มีฐานข้อมูลกลางหรือหน่วยงานกลาง - ความไม่สอดคล้องระหว่างหลักสูตรกับมาตรฐานฝีมือแรงงานและคุณวุฒิวิชาชีพ - สถานศึกษาไม่มีอำนาจตัดสินใจทำหลักสูตรให้สอดคล้องกับมาตรฐานอาชีพและธนาคารหน่วยกิต
4. ด้านงบประมาณ	<ul style="list-style-type: none"> - ระบบเงินอุดหนุนรายหัวขัดแย้งกับการเรียนรู้ข้ามสังกัด - งบประมาณไม่เพียงพอต่อการรวมระบบธนาคารหน่วยกิตที่มีอยู่หลายกระทรวง 	<ul style="list-style-type: none"> - งบประมาณไม่เพียงพอต่อการดำเนินงาน - สถานศึกษาใดสถานศึกษาหนึ่งอาจไม่ได้รับงบประมาณหากผู้เรียนลงทะเบียนมากกว่า 1 แห่ง
5. ด้านบุคลากร	<ul style="list-style-type: none"> - ขาดการบริหารจัดการเรื่องภาระงานครู - ขาดอัตรากำลังบุคลากรเฉพาะทาง 	<ul style="list-style-type: none"> - ครูและสถานศึกษามีภาระงานเพิ่มจากเดิม ส่งผลต่อประสิทธิภาพการทำงานประจำและงานธนาคารหน่วยกิต และ ไม่มีบุคลากรเฉพาะทางสนับสนุน
6. ด้านการสื่อสาร	<ul style="list-style-type: none"> - ขาดการสื่อสารกับสถานศึกษา - ขาดการสื่อสารกับหน่วยงานอื่น - ขาดการสื่อสารกับสังคมและประชาชน 	<ul style="list-style-type: none"> - ครูและประชาชนขาดความเข้าใจหลักการธนาคารหน่วยกิต - ยังคงยึดติดกับรูปแบบการเรียนรู้ในชั้นเรียน
7. ด้านมาตรฐาน	<ul style="list-style-type: none"> - ผู้เล่นหลากหลายจนเกินไป - เกณฑ์/มาตรฐานที่ไม่เท่ากัน - คุณภาพการศึกษาไม่เท่ากัน 	<ul style="list-style-type: none"> - ผู้ใช้บริการหรือสถานศึกษาไม่รู้ว่าจะยึดเกณฑ์มาตรฐานใดเป็นหลัก - เชื่อมโยงผลลัพธ์การเรียนรู้ระหว่างโลกของการศึกษากับอาชีพไม่ได้ เนื่องจากข้ามหน่วยงาน - เทียบโอนผลการเรียนระหว่างสถานศึกษาไม่ได้

สรุปได้ว่า ปัญหาการขับเคลื่อนธนาคารหน่วยกิตระดับการศึกษาขั้นพื้นฐานและอาชีวศึกษาในระดับนโยบาย ได้ส่งผลต่อเนื่องสู่ระดับปฏิบัติการอย่างมีนัยสำคัญและมีความสัมพันธ์กันเชิงระบบที่มีอาจแยกขาดออกจากกันได้ เมื่อพิจารณาผ่านมุมมองเชิงระบบ (System Approach) จะพบว่า ระดับนโยบายทำหน้าที่เป็นปัจจัยป้อน (input) ทั้งในด้านอำนาจตามกฎหมายและแหล่งทรัพยากรดำเนินงาน เมื่อปัจจัยข้างต้น

ประสบกับข้อจำกัดทั้งด้านกฎหมาย ด้านนโยบาย ด้านโครงสร้าง ด้านงบประมาณ ด้านบุคลากร ด้านการสื่อสาร และด้านมาตรฐาน ย่อมส่งผลกระทบเป็นลูกโซ่ให้การดำเนินงานในระดับปฏิบัติการขาดประสิทธิภาพและเผชิญกับอุปสรรคต่อการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ อย่างไรก็ตาม หากผู้กำหนดนโยบายหรือผู้มีอำนาจไม่สามารถทบทวนปรับปรุง หรือบรรเทาข้อจำกัดเหล่านี้ได้ ย่อมเป็นอุปสรรคสำคัญต่อความสำเร็จของการขับเคลื่อนธนาคารหน่วยกิตให้เกิดความยั่งยืนตามเจตนารมณ์ต่อไป

อภิปรายผลการวิจัย

ผู้วิจัยดำเนินการอภิปรายผลการวิจัยในประเด็นสำคัญ ตามลำดับวัตถุประสงค์ ดังนี้

1) จากการศึกษาสภาพการณ์การขับเคลื่อนธนาคารหน่วยกิตระดับนโยบาย พบว่า กระทรวงศึกษาธิการได้จัดตั้งธนาคารหน่วยกิต 4 ระดับเป็นที่เรียบร้อยแล้ว คือ ธนาคารหน่วยกิตกลาง ธนาคารหน่วยกิตระดับการศึกษา ธนาคารหน่วยกิตระดับจังหวัด และธนาคารหน่วยกิตระดับสถานศึกษา ซึ่งผู้วิจัยเห็นว่าการจัดตั้งเป็นไปตามประกาศกระทรวงศึกษาธิการ เรื่อง แนวทางการดำเนินงานธนาคารหน่วยกิตระดับการศึกษา ขั้นพื้นฐานและอาชีวศึกษา พ.ศ. 2567 (ราชกิจจานุเบกษา, 2567: 15-19) ส่วนปัญหาการขับเคลื่อนธนาคารหน่วยกิตในระดับนโยบายที่เกี่ยวข้องกับมิติด้านกฎหมาย มิติด้านนโยบาย ด้านโครงสร้างหน่วยงานของกระทรวงศึกษาธิการ ด้านงบประมาณ ด้านความพร้อมของบุคลากร ด้านการสื่อสาร และด้านมาตรฐาน และความหลากหลายของผู้เล่นในระบบธนาคารหน่วยกิต ผู้วิจัยเห็นว่า ตัวการที่ก่อให้เกิดปัญหาจำนวนมากคือ ปัญหาด้านกฎหมาย เพราะธนาคารหน่วยกิตจัดเป็นบริการสาธารณะ (public service) ซึ่งจะกระทำได้อาศัยอำนาจตามกฎหมาย และเมื่อพิจารณาองค์ประกอบธนาคารหน่วยกิตที่ประกอบด้วย ระบบสะสมหน่วยกิต การเทียบโอนผลการเรียน และการวัดผลประเมินผล แล้วนั้น มีเพียงการเทียบโอนผลการเรียน และการวัดผลประเมินผลเท่านั้นที่มีบัญญัติอยู่ในกฎหมายการศึกษาแห่งชาติ (ราชกิจจานุเบกษา, 2542) สอดคล้องกับวิจัยของอรุณี ตระการไฟโรจน์ (2561) ที่พบว่าไม่มีระเบียบหรือแนวทางการสะสมผลการเรียนในระบบธนาคารหน่วยกิต อีกทั้งเมื่อไม่มีกฎหมายแม่บททำหน้าที่วางกรอบ กำหนดโครงสร้างและให้อำนาจดำเนินงานธนาคารหน่วยกิต ส่งผลให้กฎหมายฉบับอื่นและระเบียบที่เกี่ยวข้อง อาทิ ระเบียบการเทียบโอนหรือระเบียบการจัดสรรงบประมาณ รวมถึงโครงสร้างหน่วยงานไม่ได้ถูกปรับให้เหมาะสมกับหลักการธนาคารหน่วยกิต จึงก่อให้เกิดผลกระทบกับแนวทางการดำเนินงานในมิติอื่น ๆ ทั้งการเตรียมความพร้อมของบุคลากร การจัดสรรงบประมาณ การสื่อสาร และการมีหน่วยงานกลางรับผิดชอบ สอดคล้องกับข้อมูลของ ปาร์ค และ คณะ (Park et al., 2019) เสนอบทเรียนความสำเร็จในระดับนโยบายของธนาคารหน่วยกิตแห่งสาธารณรัฐเกาหลีใต้ เพราะรัฐบาลเกาหลีใต้ตราพระราชบัญญัติการศึกษาตลอดชีวิตขึ้นมาเป็นการเฉพาะ โดยกำหนดให้จัดตั้งสถาบันแห่งชาติเพื่อการศึกษาตลอดชีวิต เพียงหน่วยงานเดียวสำหรับทำหน้าที่กำหนดนโยบาย วางแผนงานและวางแผนแม่บท พัฒนาโปรแกรมการศึกษา ฝึกอบรมบุคลากรด้านการศึกษาตลอดชีวิต และให้บริการธนาคารหน่วยกิต รวมถึงสอดคล้องกับรายงานของคณะกรรมการการศึกษา สภาพัฒนาเศรษฐกิจ (2565) เสนอว่าหากต้องการส่งเสริมการเรียนรู้ตลอดชีวิตจำเป็นต้องมีการตรากฎหมายเกี่ยวกับธนาคารหน่วยกิตและการเรียนรู้ตลอดชีวิต โดยเทียบเคียงกับกฎหมายการเรียนรู้ตลอดชีวิตของเกาหลีใต้ เมื่อมีกฎหมายเฉพาะจึงจะทำให้การขับเคลื่อนเกิดความยั่งยืนและประสบความสำเร็จ

2) จากการศึกษาสภาพการณ์ขับเคลื่อนธนาคารหน่วยกิตระดับปฏิบัติการ ที่ได้พบว่าสถานศึกษาทยอยขึ้นทะเบียนเป็นธนาคารหน่วยกิต แต่เป็นการดำเนินงานเพียงบางพื้นที่เท่านั้น ยังไม่เกิดขึ้นในระดับมหภาค (Macro) สะท้อนให้เห็นว่ากระทรวงศึกษาธิการ โดยธนาคารหน่วยกิตกลาง ปรารถนากลยุทธการสื่อสารและประชาสัมพันธ์ทำความเข้าใจ ไปยังสถานศึกษาในสังกัด ส่งผลให้สถานศึกษาไม่ได้ตระหนักถึงความจำเป็น

และเห็นความสำคัญของการดำเนินงานธนากรหน่วยกิต สอดคล้องกับการวิจัยของสำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา (2566) ที่พบว่าส่วนกลางไม่มีระบบสนับสนุนการให้ความรู้ สื่อสาร และประชาสัมพันธ์สร้างความเข้าใจกับสถานศึกษา ส่วนการเทียบโอนผลการเรียนอันเป็นส่วนหนึ่งของระบบธนากรหน่วยกิต มีเพียงการเทียบโอนจากการศึกษาในระบบเท่านั้น ขาดการเทียบโอนจากการศึกษารูปแบบอื่นและประสบการณ์การทำงานเข้าสู่หลักสูตร ผู้วิจัยเห็นว่า สถานศึกษาทั้งการศึกษาขั้นพื้นฐานและอาชีวศึกษา เป็นสถานศึกษาที่จัดการศึกษาในระบบโรงเรียนเป็นหลัก ครูและบุคลากรทางการศึกษาถูกฝึกฝนให้มีความเชี่ยวชาญด้านการจัดการเรียนการสอนตามหลักสูตรที่มีความเข้มงวดในการได้มาซึ่งหน่วยกิต มากกว่าการฝึกฝนให้ปฏิบัติตามกระบวนการเทียบโอนผลการเรียน ที่การได้หน่วยกิตมีความยืดหยุ่นจากหลากหลายประสบการณ์ ไม่จำกัดเฉพาะในห้องเรียน และส่วนหนึ่งมาจากหลักสูตรการศึกษาที่มุ่งเน้นเนื้อหาสาระ ไม่สอดคล้องกับมาตรฐานอาชีพ ความต้องการของผู้เรียนและสังคม เป็นผลให้สถานศึกษาเทียบโอนการศึกษารูปแบบอื่น และประสบการณ์เข้าสู่หลักสูตรได้ยาก สอดคล้องกับการวิจัยของพงษ์ภิญโญ แม้นโกศล (2564) รายงานว่าสถานศึกษาร้อยละ 50 ไม่เคยมีประสบการณ์การเทียบโอนผลการเรียน และสอดคล้องกับวิจัยของเฟื่องอรุณ ปรีดีติลล, ดวงกมล บางขวด และภัทร ยืนยง (2567) ที่พบว่า ข้อจำกัดของการเทียบโอนส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากหลักสูตรที่ไม่ตอบสนองความต้องการของผู้เรียน นอกจากนี้ สาเหตุสำคัญที่ทำการเทียบโอนและการสะสมหน่วยกิตในระบบธนากรหน่วยกิตไม่เกิดขึ้นอย่างแพร่หลาย เป็นเพราะกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องไม่ได้ถูกสื่อสารสร้างความเข้าใจกับผู้ปฏิบัติอย่างจริงจัง สะท้อนได้จากรายงานของเมธชนนท์ ประจวบลาภ (2565) พบว่า มีการเสนอตีความข้อกฎหมายการเทียบโอนผลการเรียนไปยังคณะกรรมการกฤษฎีกาให้วินิจฉัยในข้อกฎหมายที่มีความชัดเจนอยู่แล้ว อีกทั้ง กฎหมายและระเบียบขาดความชัดเจนในทางปฏิบัติและกฎหมายบางฉบับไม่ถูกปรับปรุงให้เหมาะสมกับลักษณะของการดำเนินงานของธนากรหน่วยกิต สอดคล้องกับคำวินิจฉัยและคำแถลงการณ์ของตุลาการในศาลปกครอง (2565) ที่พิพากษาไปในทิศทางว่า โรงเรียนเอกชนในระบบที่จดทะเบียนตามกฎหมายโรงเรียนเอกชน ไม่อาจนำการเทียบโอนผลการเรียนจากการศึกษานอกระบบหรือการศึกษาตามอัธยาศัยเข้าสู่การศึกษาในระบบได้ แม้ว่ากฎหมายการศึกษาแห่งชาติจะระบุไว้เช่นนั้นก็ตาม แต่ต้องดำเนินการตามกฎหมายโรงเรียนเอกชนเท่านั้น ดังนั้น โรงเรียนหรือวิทยาลัยอาชีวศึกษาในบางสังกัดจึงไม่อาจเทียบโอนหรือสะสมหน่วยกิตในระบบธนากรหน่วยกิตได้ตามเจตนารมณ์ ทั้งนี้ มีข้อสังเกตว่าลักษณะการดำเนินงานธนากรหน่วยกิต เป็นการให้สถานศึกษา กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน และสถาบันคุณวุฒิวิชาชีพ ทำหน้าที่กำหนดมาตรฐานและให้บริการธนากรหน่วยกิตกับประชาชนในลักษณะต่างคนต่างทำ โดยควรมีหน่วยงานกลางเพียงหน่วยงานเดียวที่รับผิดชอบกำหนดมาตรฐานกลางและให้บริการธนากรหน่วยกิต ซึ่งจะก่อให้เกิดความเป็นเอกภาพในการดำเนินงาน สอดคล้องกับข้อมูลของ ปาร์ค และ คณะ(Park et al., 2019) ที่รายงานว่าเกาหลีใต้มีธนากรหน่วยกิตเพียงแห่งเดียว จึงประสบความสำเร็จและสามารถให้บริการกับประชาชนได้อย่างทั่วถึง

3) จากการวิเคราะห์ความสัมพันธ์เชิงระบบของปัญหาการขับเคลื่อนธนากรหน่วยกิต พบว่าปัญหาในระดับนโยบายส่งผลต่อระดับปฏิบัติการอย่างมีนัยสำคัญและมีความสัมพันธ์ที่อาจแยกขาดจากกันได้ นั้นข้อค้นพบดังกล่าวสะท้อนให้เห็นถึงความสำคัญของผู้กำหนดนโยบายและอำนาจในระดับนโยบาย หากระดับนโยบายให้ความสำคัญและตระหนักถึงความจำเป็นในการดำเนินธนากรหน่วยกิตเพื่อพัฒนาทรัพยากรและส่งเสริมการเรียนรู้ตลอดชีวิต ย่อมส่งผลให้การดำเนินงานธนากรหน่วยกิตเป็นไปอย่างยั่งยืน ตรงกันข้ามหากผู้กำหนดนโยบายขาดความสนใจและเปลี่ยนผู้กำหนดนโยบายบ่อย ๆ ย่อมส่งผลให้การขับเคลื่อนธนากรหน่วยกิตขาดความยั่งยืน ซึ่งปัจจุบันการดำเนินงานธนากรหน่วยกิตกำลังเผชิญปัญหาดังกล่าว ทั้งด้านการขาดนโยบายที่ชัดเจน นโยบายที่ต่อเนื่อง และความไม่ต่อเนื่องของตัวผู้กำหนดนโยบายภาคการศึกษา สอดคล้องกับ

ผลการศึกษาของสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ (2567) มีข้อมูลพบว่า สาเหตุและความด้อยโอกาสทางการศึกษาเกิดจากนโยบายภาครัฐด้านการศึกษาขาดความต่อเนื่อง ทำให้นโยบายไม่สามารถแปลงไปสู่การปฏิบัติเพื่อแก้ปัญหาได้ นอกจากนี้ ลักษณะธนาคารหน่วยกิตกลางและธนาคารหน่วยกิตระดับการศึกษาในปัจจุบัน ต่างก็เป็นส่วนราชการที่อยู่ในบังคับบัญชาของฝ่ายการเมือง และขาดการบูรณาการ เพราะไม่ใช่หน่วยงานเดียวกัน นโยบายธนาคารหน่วยกิตจึงขาดความต่อเนื่องเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงรัฐมนตรีหรือหัวหน้าหน่วยงาน ดังนั้น หน่วยงานที่มีบทบาทให้บริการธนาคารหน่วยกิตจำเป็นต้องเป็นหน่วยงานที่เป็นอิสระ ทั้งด้านการบริหารจัดการ การบริหารงบประมาณ กำหนดนโยบายและมีความยืดหยุ่นสูง ไม่ผูกพันกับฝ่ายการเมืองมากเกินไป ขาดความต่อเนื่อง สอดคล้องกับงานวิจัยของสำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา (2566) รายงานว่า ควรกำหนดให้มีหน่วยงานรับผิดชอบหลักและหน่วยงานควรมีลักษณะเป็นอิสระ เป็นกลาง และได้รับการยอมรับจากหน่วยงานและสถาบันการศึกษา

องค์ความรู้ใหม่จากการวิจัย

ผลการศึกษาได้สะท้อนภาพโครงสร้าง “ระบบนิเวศของธนาคารหน่วยกิต (Credit Bank Ecosystem)” ที่มีความสัมพันธ์หรือมีอิทธิพลต่อการดำเนินงานธนาคารหน่วยกิต 4 ระดับ อันเป็นองค์ความรู้ใหม่ ดังนี้

1) **ระดับมหภาคและบริบทแวดล้อม** เป็นปัจจัยวงนอกสุด อยู่รายล้อมตัวธนาคารหน่วยกิต เกี่ยวข้องกับปัจจัย 2 ประเภท คือ ปัจจัยเป็นลายลักษณ์อักษร (สิ่งที่รัฐคุมได้) ได้แก่ กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือนโยบายภาครัฐที่มีผลต่อการขับเคลื่อนธนาคารหน่วยกิต อาทิ นโยบาย Thailand Zero Dropout และนโยบาย 1 โรงเรียน 3 รูปแบบ และปัจจัยที่เป็นสถานการณ์หรือบริบท (สิ่งที่รัฐคุมไม่ได้แต่ต้องปรับตัวตาม) ได้แก่ การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากร วิถีชีวิตเศรษฐกิจ การขาดแคลนแรงงานที่มีสมรรถนะสูง และสถานการณ์เยาวชนหลุดออกจากระบบการศึกษา สิ่งเหล่านี้เป็นตัวเร่งให้เกิดนโยบายธนาคารหน่วยกิต

2) **ระดับความเชื่อมโยง** เป็นปัจจัยรองลงมาจากปัจจัยวงนอกสุด เป็นตัวกลางเชื่อมโยงระหว่างระดับมหภาคและบริบทแวดล้อมกับระดับผู้ใช้บริการและธนาคารหน่วยกิต ประกอบด้วย 2 กลุ่ม คือ กลุ่มข้าราชการหรือบุคลากรที่เกี่ยวข้องกับธนาคารหน่วยกิต ถ้ากลุ่มนี้มีความรู้ความเข้าใจ มีทัศนคติเชิงบวก และมีศักยภาพ ก็จะทำให้ธนาคารหน่วยกิตถูกขับเคลื่อนต่อไปได้ กลุ่มที่สอง คือ กลุ่มสังคมและสาธารณะ กลุ่มนี้เกี่ยวข้องกับทัศนคติทางสังคม หากสังคมเห็นด้วยหรือให้คุณค่ากับประสบการณ์เดิมของผู้เรียนและยอมรับกับการเรียนรู้ที่เกิดขึ้นในทุกรูปแบบ ย่อมทำให้เกิดแรงสนับสนุนให้เกิดการขับเคลื่อนธนาคารหน่วยกิต อย่างไรก็ตาม ทั้งสองกลุ่มจะเกิดความรู้และทัศนคติเชิงบวกได้ ย่อมต้องอาศัยการสื่อสารและทำความเข้าใจจากระบบนิเวศระดับมหภาคและบริบทแวดล้อม

3) **ระดับผู้ใช้บริการ** คือ ประชาชน ผู้เรียน เด็ก และเยาวชนที่จะใช้บริการ ซึ่งอยู่ใกล้ชิดกับธนาคารหน่วยกิตมากที่สุด กลุ่มนี้จัดเป็นอุปสงค์ (demand) ของระบบธนาคารหน่วยกิต ความสำเร็จส่วนหนึ่งมาจากการต้องการใช้บริการของคนกลุ่มนี้ หากระดับมหภาคและบริบทแวดล้อมและระดับความเชื่อมโยงสามารถสื่อสาร ถ่ายทอดหรือโน้มน้าวใจให้ระดับผู้ใช้บริการเห็นคุณค่าของธนาคารหน่วยกิต ตระหนักถึงการเรียนรู้ทุกรูปแบบ และให้ความสำคัญประสบการณ์การทำงาน มาตรฐานฝีมือแรงงาน และคุณวุฒิวิชาชีพ จะช่วยให้มีผู้เข้าใช้บริการธนาคารหน่วยกิตตามเจตนารมณ์ที่วางไว้

4) **ศูนย์กลางของระบบนิเวศ** คือ ธนาคารหน่วยกิตระดับการศึกษาขั้นพื้นฐานและอาชีวศึกษา ในฐานะผู้ให้บริการประชาชน ผู้เรียน เด็ก และเยาวชน ซึ่งต้องมีความพร้อมทั้ง 3 ด้าน คือ โครงสร้างระบบฐานข้อมูล หลักสูตรรองรับการดำเนินงานที่ยืดหยุ่น และกระบวนการเทียบโอนผลการเรียนที่เป็นมาตรฐาน



ภาพที่ 2 ระบบนิเวศของธนาคารหน่วยกิต (Credit Bank Ecosystem)

ที่มา: ผู้วิจัย

สรุป

การขับเคลื่อนธนาคารหน่วยกิตในระดับนโยบาย ยังไม่มีกฎหมายแม่บทและความชัดเจนของระเบียบ ขาดความต่อเนื่องของนโยบาย โครงสร้างการดำเนินงานที่ไม่เป็นเอกภาพ หลากหลายมาตรฐานการดำเนินงาน และขาดการบูรณาการฐานข้อมูลระหว่างกัน ระเบียบวิธีการจัดสรรงบประมาณ อัตราค่าจ้าง และภาระงานไม่สอดคล้องกับลักษณะของธนาคารหน่วยกิต และไม่มีการสื่อสารไปยังผู้ปฏิบัติงานและผู้ให้บริการ ส่งผลให้ผู้ปฏิบัติงานธนาคารหน่วยกิตในระดับปฏิบัติการขาดความรู้ความเข้าใจ ภาระงานในสถานศึกษาเพิ่มขึ้น มีความเสี่ยงด้านการจัดการงบประมาณ หลักสูตรไม่ได้รับการปรับปรุงให้เหมาะสมกับธนาคารหน่วยกิต และขาดการมี ธรรมชาติและความไม่ชัดเจนของหน่วยงานกำกับดูแลสถานศึกษา นำไปสู่การขาดความเชื่อมั่นและไม่สนใจ ต่อการดำเนินงานธนาคารหน่วยกิตของสถานศึกษา ซึ่งส่งผลกระทบโดยตรงต่อโอกาสในการเข้าถึงการศึกษาที่มีความ ยืดหยุ่นของกลุ่มผู้เรียนและแรงงานในสังคม ดังนั้น รัฐบาลควรทบทวนการดำเนินงานและบูรณาการ การทำงานร่วมกันโดยมุ่งเน้นการสร้างเอกภาพและอาจพิจารณาจัดตั้งหน่วยงานกลางที่มีอิสระในการบริหารจัดการ รวมทั้งปรับปรุงกฎหมาย นโยบาย โครงสร้างหน่วยงาน บุคลากร งบประมาณ การสื่อสารและมาตรฐานการ ดำเนินงาน เพื่อให้ธนาคารหน่วยกิตเกิดขึ้นอย่างเป็นรูปธรรมและยั่งยืนต่อการให้บริการกับเด็ก เยาวชน และ ประชาชนต่อไป

ข้อเสนอแนะ

จากผลการวิจัย ผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะ ดังนี้

1. ข้อเสนอแนะในการนำผลการวิจัยไปใช้ประโยชน์

หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ กระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม กระทรวง แรงงาน และสถาบันคุณวุฒิวิชาชีพ ควรพัฒนากฎหมายหรือปรับปรุงข้อกฎหมาย และระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการ ดำเนินงานธนาคารหน่วยกิต ให้สอดคล้องกัน ไม่เกิดความลักลั่นระหว่างกัน และมีบทบัญญัติที่สอดคล้องกับ

ลักษณะของธนาคารหน่วยกิต อาทิ ระเบียบกระทรวงศึกษาธิการ เรื่อง การจัดสรรงบประมาณอุดหนุนรายหัว การเทียบโอนผลการเรียน การจัดสรรอัตราค่าจ้าง และการจัดทำเอกสารหลักฐานทางการศึกษา

2. ข้อเสนอแนะในการทำวิจัยครั้งต่อไป ข้อค้นพบจากการวิจัย จึงควรมีการศึกษาและออกแบบกฎหมาย จัดตั้งธนาคารหน่วยกิต และทบทวนกฎหมายการศึกษาที่ยังมีใช้จนปัจจุบัน ได้แก่ กฎหมายโรงเรียนเอกชน กฎหมายอาชีวศึกษา หรือกฎหมายส่งเสริมการเรียนรู้ เพื่อปรับปรุงให้ไปในทิศทางที่สอดคล้องกัน

เอกสารอ้างอิง

- คณะกรรมการการศึกษา สภาผู้แทนราษฎร. (2565). *รายงานการพิจารณาศึกษา เรื่อง แนวทางการพัฒนา และจัดการเรียนรู้ตลอดชีวิต*. กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.
- ประกาศกระทรวงศึกษาธิการ. (2567). เรื่อง แนวทางการดำเนินงานธนาคารหน่วยกิตระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน และการอาชีวศึกษา. *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่มที่ 141 ตอนพิเศษ 119 ง หน้า 15-19 (30 เมษายน 2567)
- พงษ์ภิญโญ แม้นโกศล. (2564). ผลการทดลองใช้ระบบธนาคารสะสมหน่วยการเรียนรู้ของสถาบันการอาชีวศึกษา ในจังหวัดตาก. *วารสารบรรณศาสตร์ มศว*, 14(1), 15-27.
- พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ. (2542). *ราชกิจจานุเบกษา*. 2542. เล่มที่ 116 ตอนที่ 74 ก หน้า 1-23 (19 สิงหาคม 2542)
- เพ็ญอรุณ ปรีดีดิติก, ดวงกมล บางขวด และ ภัทร ยืนยง. (2567). แนวทางการส่งเสริมระบบธนาคาร หน่วยกิตในระดับการศึกษาขั้นพื้นฐานกับภาคการทำงาน. *วารสารศึกษาศาสตร์มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตปัตตานี*, 35(2), 150-161.
- เมธชนนท์ ประจวบลาภ และ สติดาพร คำสด. (2568). ธนาคารหน่วยกิต: แนวคิด ความเป็นมา สภาพ การดำเนินงานและความท้าทายของไทย. *วารสารวิชาการ วิจัย และนวัตกรรม มสธ. (มนุษยศาสตร์ และสังคมศาสตร์)*, 5(2), 1-15.
- เมธชนนท์ ประจวบลาภ. (2565). นโยบายที่เกี่ยวข้องกับการเรียนรู้ตลอดชีวิตในประเทศไทย. *วารสารการจัดการ และพัฒนาท้องถิ่น มหาวิทยาลัยราชภัฏพิบูลสงคราม*, 2(1), 68-82.
- เมธชนนท์ ประจวบลาภ. (2566). หลักการบริหารของศูนย์การเรียนรู้เพื่อส่งเสริมการเรียนรู้ตลอดชีวิต. *วารสารราชภัฏสุรินทร์วิชาการ*, 1(5), 97-112.
- ศาลปกครองกลาง. (2565). *คำแถลงการณ์ของตุลาการผู้แถลงคดี (นายคม บุรณวรศิลป์) เรื่อง คดีพิพาท เกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐออกคำสั่งโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย คดีหมายเลขดำที่ 2246/2561*. กรุงเทพฯ: ศาลปกครองกลาง
- สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์. (2567). *รายงานฉบับสมบูรณ์โครงการการคาดการณ์อนาคตการศึกษา ทางเลือกไทย*. กรุงเทพฯ: สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.
- สนอง โลหิตวิเศษ. (2548). *การศึกษาตลอดชีวิต*. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ.
- สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา. (2560). *กรอบคุณวุฒิแห่งชาติ พ.ศ. 2560*. กรุงเทพฯ: พรักหวานกราฟฟิค
- สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา. (2563). *การศึกษาระบบการเทียบโอนและระบบธนาคารหน่วยกิต: ระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน*. กรุงเทพฯ: พรักหวานกราฟฟิค
- สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา. (2566). *ธนาคารหน่วยกิตเปิดโอกาสการเรียนรู้สู่การยกระดับการศึกษา ทุกช่วงวัย*. สมุทรปราการ: เอสบีเคการพิมพ์.
- สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา. (2566). *รูปแบบของหน่วยงานกลางและกลไกการขับเคลื่อนระบบธนาคาร หน่วยกิตของประเทศไทย*. กรุงเทพฯ: พรักหวานกราฟฟิค.

- สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. (2568). *โครงการจัดหาระบบแฟ้มสะสมทักษะ (Skill2Credit Portfolio) รายบุคคลระดับอุดมศึกษาสำหรับการวางแผนและพัฒนากำลังคนของประเทศไทย*. สืบค้นเมื่อ 23 มีนาคม 2569, จาก https://resolution.soc.go.th/?prep_id=412911
- สุวิธิดา จรุงเกียรติกุล. (2564). *นิทัศน์แนวคิดและแนวทางการส่งเสริมการเรียนรู้ตลอดชีวิตในประเทศไทย*. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
- อรุณี ตระการไพโรจน์. (2561). *ระบบธนาคารสะสมผลการเรียนรู้สำหรับการศึกษาดูชีวิตในประเทศไทย (วิทยานิพนธ์ศึกษาศาสตรดุษฎีบัณฑิต)*. มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต.
- อุทัย บุญประเสริฐ และอรุณี ตระการไพโรจน์. (2560). *ธนาคารหน่วยกิต ระบบธนาคารหน่วยกิต การเทียบโอนและการสะสมหน่วยกิตหรือผลการเรียนรู้*. สืบค้นเมื่อ 23 กันยายน 2568, จาก <https://www.dpu.ac.th/ces/upload/km/1494553218.ดร>
- Park, H., Choi, J., Kim, J., & Hwang, J. (2019). The academic credit bank system in the republic of Korea: An effective medium for lifelong learning in higher education?. *International Review of Education*, 65, 975–990.
- Scottish Qualifications Authority. (2019). *Referencing the Scottish credit & qualifications framework (SCQF) to the European qualifications framework (EQF) report 2019*. Retrieved August 25, 2024, from. <https://europass.europa.eu/system/files/2020-06/Scottish%20Referencing%20Report.pdf>
- UNESCO Institute for Lifelong Learning. (2023). *Case study: The academic credit bank system*. Retrieved May 24, 2024, from <https://www.uil.unesco.org/en/articles/case-study-academic-credit-bank-system>