

โอกาสและคุณภาพ: ความแตกต่างทางพื้นที่และความเหลื่อมล้ำทางการศึกษา

Opportunities and qualities: regional differences and educational disparities

นิภาพรรณ เจนสันติกุล¹

บทคัดย่อ

บทความวิชาการนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อนำเสนอสถานการณ์การศึกษาไทย สภาพปัญหาและเสนอแนวทางการกำหนดนโยบายเพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาโดยศึกษาจากเอกสารทุติยภูมิและเอกสารทางวิชาการเกี่ยวกับนโยบาย และเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนของโลก และการจำกัดความของคำว่า ความเสมอภาค และความเป็นธรรม

สถานการณ์การศึกษาไทย พบว่า มีสถานการณ์ความไม่เท่าเทียมทางการศึกษาระหว่างในเมืองและชนบท อาทิ อัตราการเข้าเรียน ผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษา และการดำเนินนโยบายของรัฐบาล มีสภาพปัญหาการจัดการศึกษา ได้แก่ 1) ปัญหาด้านกฎหมาย 2) ปัญหาโครงสร้างทางสังคมและความเหลื่อมล้ำทางพื้นที่ 3) ปัญหาระบบราชการไทย 4) ปัญหากฎระเบียบ กลไก ตลอดจนวิธีการทำงานต่าง ๆ ของการบริหารราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นค่อนข้างล่าช้า และ 5) ปัญหาการทุจริต ประพฤติมิชอบ สำหรับแนวทางการกำหนดนโยบาย คือ ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกระดับควรเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายการศึกษา และควรจัดให้มีระบบสนับสนุนให้เด็กด้อยโอกาสสามารถเข้าถึงการศึกษาทุกระดับโดยยึดหลักความเสมอภาคและความยุติธรรมทางสังคม ทบทวนข้อกฎหมายที่เป็นอุปสรรคต่อการดำเนินงานตลอดจนการนำแนวคิดการจัดการศึกษาในต่างประเทศที่ประสบความสำเร็จ คือ ประเทศจีนและประเทศฟินแลนด์ที่มีวัฒนธรรมแรงในการสร้างความเชื่อพื้นฐานเรื่องสิทธิ โอกาสและการกระจายโอกาสทางการศึกษามาเป็นแนวทางการกำหนดนโยบาย

คำสำคัญ: โอกาส คุณภาพ ความแตกต่างทางพื้นที่ ความเหลื่อมล้ำทางการศึกษา

Abstract

This academic article aims to present the situation of Thailand education, the problem and to propose policy formulation for reducing educational disparity from secondary data and academic papers about the policy and the goal of sustainable development of the world and the definition of the equality and equity.

The situation of Thailand education shows that there are inequalities in urban and rural education, such as enrollment rates, educational achievement and the government's policy. The problems of educational management are 1) legal problems 2) social structural problems and disparities in the area 3) problems of the Thai bureaucracy 4) problems of regulations, mechanisms, and ways of working in the central, regional and local, and 5) the problem of fraud, misconduct for policy-makers, all stakeholders should be involved in policy-making. It should also provide supportive systems for disadvantaged children to access education at all levels, based on equality and equity and review the laws that hinder the implementation and consider the concept of education in successful countries, namely China and Finland, with a strong culture of fundamental belief in rights, opportunity and distribution of educational opportunities as an approach to operation.

Keywords: opportunities, qualities, regional differences, educational disparities

¹ อาจารย์ประจำสาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏนครปฐม

บทนำ

การศึกษาถือเป็นกลไกสำคัญในการขับเคลื่อนประเทศให้ก้าวหน้า การส่งเสริมให้เด็กได้รับการศึกษาที่มีคุณภาพและมีความเท่าเทียมกัน ทั้งถึง จึงกลายเป็นเรื่องที่สำคัญและดำเนินการได้ยาก แม้จะมีนโยบายรัฐบาลจำนวนมากที่ส่งเสริมให้เด็กมีการพัฒนามากขึ้น หากแต่เป็นนโยบายที่กำหนดขึ้นได้ประโยชน์เฉพาะบางกลุ่มโดยเฉพาะชนชั้นกลางและชนชั้นสูงที่ได้รับประโยชน์ ปัญหาความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาทั้งในด้านโอกาสและคุณภาพจึงเป็นเรื่องที่รัฐบาลในหลายประเทศพยายามทบทวนและหาแนวทางในการแก้ไขอย่างจริงจังและเป็นระบบ เช่น นโยบายการให้เงินช่วยเหลือผู้เรียนโดยการให้เงิน Pupil Premium ในประเทศสหราชอาณาจักร และ Pupil Deprivation Grant ในเวลส์ การกำหนดยุทธศาสตร์เรื่องการอ่านออกเขียนได้ การคิดคำนวณเพื่อการเรียนรู้และการดำรงชีวิตและพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับความเสมอภาคทางการศึกษาของผู้เรียนที่มีสถานะทางเศรษฐกิจและสังคมแตกต่างกัน (Equality and Equal Status Acts) ในประเทศไอร์แลนด์ เป็นต้น ซึ่งการดำเนินการแก้ปัญหาเรื่องความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาในแต่ละประเทศไม่ได้เป็นเพียงหน้าที่ของรัฐบาลเพียงอย่างเดียว จำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือจากหลายฝ่ายในสังคม (สำนักนโยบายและแผนการศึกษา, 2560: 16-18)

จากการศึกษาสภาพปัญหาและเงื่อนไขที่ทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาในประเทศไทย พบว่า มีเงื่อนไขสำคัญ ได้แก่ 1) เงื่อนไขทางเศรษฐกิจ พิจารณาจากความยากจนและสิทธิในการเข้าถึงโอกาสทางการศึกษา ครอบครัวที่มีฐานะยากจนมีโอกาสนในการศึกษาน้อยกว่าครอบครัวที่มีฐานะร่ำรวย (ธนพล สราญจิตร, 2558: 13) และครอบครัวที่อยู่ในพื้นที่ชนบทมีโอกาสในการเข้าถึงคุณภาพของการศึกษาน้อยกว่าครอบครัวที่อยู่ในเมือง ซึ่งเงื่อนไขดังกล่าวสะท้อนถึงระดับรายได้ ภาวะความขาดแคลนที่เป็นอุปสรรคต่อการเข้าถึงการศึกษา ความไม่เท่าเทียมทางโอกาสและคุณภาพที่มีเหตุมาจากเงื่อนไขเศรษฐกิจและความยากจน สอดคล้องกับงานวิจัยของรัชพร เลี้ยงประเสริฐ (2557: 115) ที่กล่าวถึงเงื่อนไขทางเศรษฐกิจมีผลให้เกิดการกีดกันและการเข้าไม่ถึงโอกาสและคุณภาพการศึกษา 2) เงื่อนไขทางสังคม พิจารณาจากชื่อเสียงและการเป็นที่ยอมรับของสถานศึกษาโดยโรงเรียนขนาดใหญ่ มีชื่อเสียงและตั้งอยู่ในจังหวัดใหญ่ ๆ มีโอกาสได้รับการอุดหนุนงบประมาณมากกว่าโรงเรียนขนาดเล็กหรือโรงเรียนในพื้นที่ห่างไกลตลอดจนมีความแตกต่างด้านทรัพยากรทางการศึกษา ได้แก่ บุคลากร อุปกรณ์การเรียน สื่อการเรียนการสอน เป็นต้น สอดคล้องกับสำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา (2560) ที่สรุปถึงปัญหาความเหลื่อมล้ำในการจัดบริการด้านการศึกษา พบว่า พื้นที่และทรัพยากรระหว่างโรงเรียนที่อยู่ในเมืองและนอกเมือง โรงเรียนที่อยู่ต่างภูมิภาค โรงเรียนที่อยู่ต่างสังกัด และโรงเรียนขนาดใหญ่และขนาดเล็กมีความแตกต่างกันมาก ดังนั้นอาจสรุปได้ว่าสภาพเศรษฐกิจและสภาพสังคมที่แตกต่างกันส่งผลต่อความเหลื่อมล้ำด้านคุณภาพของการศึกษา (ทองศักดิ์ คุ่มไข่น้ำ และคณะ, 2559: 3, 6; รัชติ แสงมเหหมัต, 2560: 41)

จากสภาพปัญหาดังกล่าวเป็นที่มาของบทความวิชาการเรื่องโอกาสและคุณภาพ: ความแตกต่างทางพื้นที่และความเหลื่อมล้ำทางการศึกษามีวัตถุประสงค์เพื่อนำเสนอสถานการณ์การศึกษาไทย สภาพปัญหาและแนวทางการกำหนดนโยบายเพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษา โดยมีรายละเอียด ดังนี้

กรอบความคิดที่ใช้ในการอธิบาย

เพื่อให้เข้าใจถึงที่มาของนโยบายการจัดการศึกษาและความเหลื่อมล้ำทางการศึกษา ผู้เขียนได้ทบทวนนโยบาย และเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนของโลก และการจำกัดความของคำว่า ความเท่าเทียม ความเสมอภาค และความเป็นธรรมในสังคมในการกำหนดนโยบายการศึกษาสำหรับการอธิบายถึงลักษณะของนโยบายการจัดการศึกษาที่ผ่านมา และเป้าหมายที่สะท้อนถึงความคาดหวังการบรรลุผลสำเร็จของรัฐบาล อย่างไรก็ตามการจัดการศึกษาที่ผ่านมา ทุกรัฐบาลได้พยายามกำหนดนโยบายสาธารณะที่มุ่งเน้นแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าในเรื่องของความเหลื่อมล้ำ คุณภาพทางการศึกษา ด้วยการกำหนดกฎเกณฑ์ กติกาทางสังคมในการวัดความสำเร็จซึ่งสะท้อนให้เห็นผลลัพธ์ที่เป็นการวัดผลในเชิงปริมาณเท่านั้น เช่น ผลการทดสอบการศึกษาระดับชาติขั้นพื้นฐาน (O-NET) ระดับความสามารถด้านการใช้ภาษาอังกฤษเฉลี่ยของผู้สำเร็จการศึกษาในแต่ละระดับเมื่อทดสอบตามมาตรฐานความสามารถทางภาษาอังกฤษ (CEFR) เป็นต้น นอกจากนี้เพื่อให้เห็นความแตกต่างของ

การจัดการศึกษาของประเทศไทยกับต่างประเทศได้อย่างชัดเจน ผู้เขียนได้นำเสนอกรณีตัวอย่างการจัดการศึกษาของต่างประเทศที่ประสบความสำเร็จ คือ ประเทศจีนและประเทศฟินแลนด์ ซึ่งทั้งสองประเทศมีวัฒนธรรมแกร่งในการสร้างความเชื่อพื้นฐานเรื่องสิทธิ โอกาสและการกระจายโอกาสทางการศึกษาให้กับประชาชน และส่งเสริมการมีส่วนร่วมของทุกคนในการปฏิบัติตามนโยบาย โดยผู้เขียนขออธิบายรายละเอียด ดังนี้

นโยบาย และเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนของโลก

หากทบทวนถึงนโยบายและเป้าหมายในการพัฒนา พบว่า ในการประชุมสมัชชาใหญ่แห่งองค์การสหประชาชาติ เมื่อวันที่ 27 กันยายน 2558 ที่ประชุมมีมติรับรองเป้าหมายการพัฒนาของโลกชุดใหม่เพื่อดำเนินการต่อเนื่องจาก MDGs 2015 โดยใช้ชื่อเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนของโลก (Sustainable Development Goals : SDGs) และได้รวมเป้าหมายบางด้านของ MDGs 2015 ที่ยังไม่บรรลุผลเข้าไว้ด้วย SDGs 2030 จึงเป็นทิศทางการพัฒนาของโลกในช่วง 15 ปีต่อจากนี้ โดยได้มีการกำหนดเป้าหมายการพัฒนาไว้ 17 เป้าหมาย 169 เป้าประสงค์ โดยเป้าหมายที่ 4 เป็นเป้าหมายที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาได้กำหนดเป้าหมายไว้ว่า “สร้างหลักประกันว่าทุกคนได้รับการศึกษาที่มีคุณภาพอย่างเสมอภาคและเท่าเทียมและสนับสนุนโอกาสในการเรียนรู้ตลอดชีวิต” ในส่วนของสาระสำคัญมีการเปลี่ยนแปลงจากเดิมที่เน้นการสร้างโอกาสทางการศึกษาในสถานศึกษาไปสู่แนวคิดที่ให้ความสำคัญกับการเข้าถึงเด็กที่ด้อยโอกาสทุกกลุ่ม ปัญหาความเท่าเทียมของหญิงและชายในการเข้าถึงการศึกษา และต้องเป็นการศึกษาที่มีคุณภาพ โดยเชื่อมโยงกับความต้องการของตลาดงานจึงต้องแสวงหาความร่วมมือกับภาคเอกชนเพื่อรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับทักษะการทำงานที่ภาคเอกชนต้องการ รวมถึงกลุ่มผู้ใหญ่วัยที่มีปัญหาการอ่านออกเขียนได้และการขาดทักษะใหม่ ๆ ที่ตลาดต้องการให้กลับเข้ามาศึกษาต่อเพื่อเสริมสร้างทักษะและสมรรถนะในการประกอบอาชีพอย่างต่อเนื่องเป้าประสงค์ที่สำคัญของ SDGs 2030 คือ การสร้างหลักประกันทางการศึกษาที่มีคุณภาพเสมอภาคและ เท่าเทียมสำหรับเด็กทุกคนในทุกระดับตั้งแต่ปฐมวัยถึงอุดมศึกษา เพิ่มจำนวนครูที่มีคุณภาพ เพิ่มจำนวนเยาวชนและผู้ใหญ่ที่มีทักษะที่จำเป็นสำหรับการทำงานและการเป็นผู้ประกอบการรวมทั้งขจัดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษา โดยคำนึงถึงสิทธิมนุษยชน ความเสมอภาคระหว่างเพศ การส่งเสริมวัฒนธรรมแห่งความสงบสุข และการเป็นพลเมืองของโลก (สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา, 2560: 5)

อย่างไรก็ตามการจัดทำนโยบายการศึกษาที่ผ่านมาแม้มีการกำหนดเป้าหมายและตัวชี้วัดที่ชัดเจน แต่เมื่อนำไปปฏิบัติกลับพบปัญหาผู้นำไปปฏิบัติขาดความรู้และความเข้าใจ และไม่สามารถบรรลุผลสำเร็จได้ตามที่ระบุไว้ ทั้งนี้เนื่องจากนโยบายการศึกษาของรัฐบาลแต่ละชุด เป็นนโยบายสาธารณะที่ถูกออกแบบโดยผู้แสดงทางนโยบายคือข้าราชการประจำ กระทรวงศึกษาธิการและข้าราชการกระทรวงกลาโหม และกลุ่มนักวิชาการเป็นส่วนใหญ่ (พินดา ตาลอำไพ, 2555: 24) จึงทำให้นโยบายสาธารณะที่ถูกออกแบบมาจากกลุ่มผู้กำหนดนโยบายนั้นขาดการพิจารณาถึงวัฒนธรรมและการดำรงไว้ซึ่งคุณค่าและเอกลักษณ์ของประเทศไทยย่อมมีผลทำให้ผู้นำไปปฏิบัติไม่สามารถนำนโยบายสาธารณะดังกล่าวไปปฏิบัติได้อย่างสำเร็จในบริบทของประเทศไทยที่มีความหลากหลายและแตกต่างทางความคิด ช่องว่างทางนโยบายจึงเกิดขึ้นและเป็นอุปสรรคในการดำเนินงานของรัฐบาลทุกชุดที่ผ่านมา แตกต่างจากต่างประเทศที่ประสบความสำเร็จในการจัดการศึกษา อาทิ ประเทศจีนเป็นตัวอย่างของการมีวัฒนธรรมที่เข้มแข็ง โดยมีการปฏิรูปการศึกษา 2 ระยะ คือ ระยะแรกเน้นการปฏิรูปโครงสร้างและระยะที่สองเป็นการขยายโอกาสทางการศึกษาอย่างเท่าเทียม ความน่าสนใจของประเทศจีนคือประเทศจีนประสบปัญหาเรื่องความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาและเรื่องคุณภาพของโรงเรียน โดยพยายามแก้ไขปัญหาดังกล่าว คือ การยกระดับคุณภาพของโรงเรียนให้เท่ากัน ด้วยวิธีการจับคู่โรงเรียนที่เก่งกับโรงเรียนที่อ่อนกว่าทำงานร่วมกัน มีการทำสัญญาต่อเนื่อง 2-3 ปีเพื่อพัฒนาระบบการจัดการเรียนการสอนและลดความเหลื่อมล้ำด้วยการลงทุนทางการศึกษาเพิ่มขึ้นโดยให้เด็กที่อพยพแรงงานติดตามพ่อแม่มาในเมืองเซี่ยงไฮ้ได้เข้าเรียนได้ ประมาณร้อยละ 94 ที่เด็กกลุ่มนี้ได้มีโอกาสเข้าเรียน ความเข้มแข็งทางวัฒนธรรมของประเทศจีนสะท้อนภาพให้เห็นถึงการสนับสนุนการศึกษาจากผู้ปกครอง และการให้ความสำคัญกับสถานะทางสังคมของครู ตลอดจนการสนับสนุนการเรียนรู้อย่างต่อเนื่อง (ธนิดา โชคคุณานันท์กุล และกานต์ โกวิทย์สมบุญ, 2560: 203) ในขณะที่ประเทศฟินแลนด์เป็นตัวอย่างของการกระจายโอกาสทางการศึกษาและการทำงานร่วมกันระหว่างการบริหารราชการส่วนกลางและการ

บริหารราชการส่วนท้องถิ่นเพื่อลดช่องว่างความแตกต่างด้านคุณภาพระหว่างโรงเรียนให้ลดน้อยลง มีวัฒนธรรมการเรียนการสอนและการสร้างความเชื่อมโยงกระบวนการเรียนรู้เกิดขึ้นด้วยการสร้างบรรยากาศการเรียนการสอนที่ผู้เรียนได้ลงมือปฏิบัติ การตั้งคำถามของผู้เรียนและการใช้เทคโนโลยีในการเรียนการสอนอย่างเหมาะสม นอกจากนี้ยังยกระดับคุณภาพบุคลากรทางการศึกษา โดยมีความเชื่อพื้นฐานที่เข้มแข็งว่าระบบการศึกษาที่ดีเท่านั้นที่จะสร้างสังคมความรู้และพัฒนาความก้าวหน้าของประเทศได้ ผู้ปกครองมีหน้าที่ต้องดูแลกระบวนการเรียนรู้ของนักเรียน เช่นเดียวกับเด็กทุกคนมีหน้าที่ต้องเรียนในระดับการศึกษาพื้นฐาน 9 ปี ดังนั้นผู้ปกครอง ครู ท้องถิ่น และรัฐจึงต้องมีส่วนร่วมในการพัฒนาคุณภาพของคนตามโครงสร้างการจัดการศึกษา (นันทิพย์ วิภาวิน, 2553: 14; ธนิตา โชคคุณน้านกุล และกานต์ โกวิทย์สมบุรณ์, 2560: 206)

ความเท่าเทียม ความเสมอภาค และความเป็นธรรมในสังคมในการกำหนดนโยบายการศึกษา

เมื่อพิจารณาถึงคำที่มีความเกี่ยวข้องในการกำหนดแนวนโยบายการจัดการศึกษา พบว่า มีคำที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ ความเท่าเทียม ความเสมอภาค และความเป็นธรรมในสังคม ซึ่งในประเทศไทยมีการใช้หรือให้ความหมายในมุมมองหรือบริบทที่ต่างกันไป โดยในความหมายของคำศัพท์ภาษาอังกฤษที่สามารถเทียบเคียงกันได้ คือ คำว่า “equality” “equity” และ “social justice” ซึ่งจากการศึกษาและทัศนะของผู้เขียนแล้วสามารถนิยามความหมายของแต่ละคำได้ดังนี้ ความเท่าเทียม (equality) คือ บุคคลทุกคนไม่ว่าจะเป็นเพศชายหรือเพศหญิงต้องได้รับการปฏิบัติอย่างเท่าเทียมกันโดยมิได้พิจารณาถึงความแตกต่าง ส่วนคำว่าความเป็นธรรม (equity) คือ การจัดสรรทรัพยากรหรือการบริการสาธารณะที่คำนึงถึงความแตกต่างของบุคคล และความเป็นธรรมในสังคม (social justice) เป็นการใช้หลักการเรื่องความแตกต่าง (The principle of difference) หลักการข้อนี้เป็นหลักประกันการยกเว้นให้มีการปฏิบัติต่อสมาชิกของสังคมแตกต่างกันได้ หากการปฏิบัตินั้นเป็นไปเพื่อช่วยเหลือคนที่ด้อยกว่าหรือคนเสียเปรียบในสังคม เช่น เป็นความยุติธรรมที่รัฐจะนำภาษีของคนรวยไปสร้างระบบสวัสดิการต่าง ๆ เพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตของคนยากจน คนชั้นล่าง คนพิการ ให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น เป็นต้น

ดังนั้นคนที่ด้อยโอกาสที่สุดในสังคมควรจะได้รับโอกาสอย่างเท่าเทียม ในแง่มุมเชิงสังคมวิทยา แนวคิด “ความเป็นธรรมทางสังคม” เป็นส่วนหนึ่งของระบบทางสังคมซึ่งทุกสังคมล้วนมีโครงสร้างพื้นฐานของสถาบันทางสังคม เศรษฐกิจและการเมืองทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ องค์ประกอบเหล่านี้อยู่ภายใต้ข้อตกลงร่วมกันทางสังคมที่เป็นผลผลิตของระบบกฎหมาย โดยความเป็นธรรมทางสังคมยังครอบคลุมโครงสร้างสังคมในส่วนอื่น ๆ ที่นอกเหนือจากระบบกฎหมายด้วย ซึ่งความเหมาะสมของความเท่าเทียมเพื่อนำไปสู่ความเป็นธรรมนั้นล้วนถูกผูกไว้โดยบริบททางสังคม

โดยสรุปแล้ว แนวคิดของความเป็นธรรมทางสังคมมีพื้นฐานตามหลักการ คือ 1) เงื่อนไขของความไม่เท่าเทียมที่ต้องได้รับการแก้ไขไปสู่ความเป็นธรรม 2) การกระจายความมั่งคั่งอำนาจ และสถานะไปยังบุคคล ชุมชน และสังคมส่วนรวม และ 3) เป็นความรับผิดชอบของรัฐบาลหรือผู้มีอำนาจที่จะประกันคุณภาพชีวิตพื้นฐานแก่ประชาชนทุกคนอย่างเท่าเทียม (ธีระสินเดชาธิ์ และคณะ, 2559: 171) ซึ่งควรกำหนดแนวทางการจัดการศึกษาเพื่อให้เกิดความเท่าเทียมที่คำนึงถึงหลักความเสมอภาค คือ ความเสมอภาคด้านคุณภาพการศึกษา (quality) ความเสมอภาคด้านโอกาสทางการศึกษา (opportunity) ความเสมอภาคด้านการเข้าถึงการศึกษา (accessibility) การชดเชยและสนับสนุนให้กับกลุ่มที่เสียเปรียบทางสังคม (merit) การให้กับกลุ่มที่ขาดแคลนหรือมีความจำเป็นต้องได้รับทรัพยากรหรือบริการเหล่านั้นเพื่อให้ได้รับการศึกษาที่ไม่แตกต่างจากกลุ่มเป้าหมายกลุ่มอื่น (รัชพร เลี้ยงประเสริฐ, 2557: 125-126)

ผลการวิเคราะห์

สถานการณ์การศึกษาในประเทศไทย

จากการศึกษาเอกสารทุติยภูมิและเอกสารทางวิชาการต่าง ๆ พบข้อมูลสำคัญ ดังนี้

1. อัตราการเข้าเรียน พบว่า พื้นที่ในเมืองและนอกเมืองมีจำนวนอัตราการเข้าเรียนแตกต่างกัน พิจารณาจากผลสำรวจความต้องการการเรียนรู้ของเด็กและเยาวชนของสำนักงานสถิติแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ปรากฏเด็กและเยาวชนอายุ

13-24 ปี จำนวน 13.7 ล้านคน เป็นผู้กำลังเล่าเรียน 6.6 ล้านคน ส่วนอีก 7.1 ล้านคน (ร้อยละ 52) ออกจากระบบการศึกษาไปแล้ว สาเหตุหลัก คือ ไม่มีทุนทรัพย์เรียน ร้อยละ 74 ต้องการเลี้ยงตนเอง/ครอบครัว ร้อยละ 10 ไม่สนใจและเห็นว่าไม่มีประโยชน์ที่จะเรียน และเด็กที่พลาดโอกาสทางการศึกษาประมาณร้อยละ 28 ยังมีความต้องการเรียนต่อ

ใน พ.ศ. 2551 มีเด็กอายุ 3-17 ปี ไม่ได้เรียน 1,675,165 คน (ร้อยละ 11.2) เนื่องจากครอบครัวมีฐานะยากจนส่งผลให้เด็กต้องออกจากโรงเรียนกลางคัน ใน พ.ศ. 2558 นักเรียน นักศึกษาในระบบ (ไม่รวมศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก) มีจำนวน 13.1 ล้านคน และมีอายุเฉลี่ยระหว่าง 3-21 ปี โดยเพิ่มขึ้นจากปีการศึกษา 2557 ประมาณ 2 หมื่นคน สำหรับการศึกษาภาคบังคับ 9 ปี (อายุ 6-14 ปี) มีจำนวนนักเรียน 7.2 ล้านคน จากประชากรทั้งหมด 7.4 ล้านคน คิดเป็นร้อยละ 96.5 เพิ่มจากปีการศึกษา 2557 ประมาณร้อยละ 2 ขณะที่โอกาสทางการเข้าถึงการศึกษามีอัตราการลดลงตามระดับการศึกษาที่สูงขึ้น โดยพิจารณาจากอัตราการเข้าเรียนสุทธิ โดยระดับประถมศึกษามีการเข้าเรียนถึงร้อยละ 87.2 รองลงมาคือ ระดับอนุบาล ร้อยละ 69.4 มัธยมศึกษาตอนต้น ร้อยละ 66.4 มัธยมศึกษาตอนปลาย (รวม ปวช.) ร้อยละ 57.7 และระดับอุดมศึกษา ร้อยละ 24.9 ตามลำดับ โดยในพื้นที่กรุงเทพมหานคร มีอัตราการเข้าเรียนในระดับมัธยมต้น มัธยมปลาย และอุดมศึกษา มากที่สุด (รัชวดี แสงมเหษณ์, 2560: 44)

นอกจากนี้ยังพบว่า ปัจจัยด้านนโยบายมีผลต่อการเข้าไม่ถึงบริการทางการศึกษา ที่ตั้งของโรงเรียน คุณภาพของบุคลากร คุณภาพของอุปกรณ์ในการจัดการเรียนการสอน ความไม่เสมอภาคด้านงบประมาณระหว่างโรงเรียนในเมืองกับโรงเรียนในชนบทที่ห่างไกล การถูกเลือกปฏิบัติเนื่องจากความพิการ คุณลักษณะทางสังคม ความยากจน และการด้อยโอกาสเนื่องจากปัจจัยด้านสภาพเศรษฐกิจ เป็นต้น ต่างเป็นปัจจัยที่ทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำและการเสียโอกาสทางการศึกษา

2. ผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษา พบว่า ผลการทดสอบการศึกษาระดับชาติขั้นพื้นฐาน (O-NET) ทั้งหมดจำนวน 8 กลุ่มมีคะแนนสอบเฉลี่ยในระดับต่ำในทุกกลุ่มวิชา และจากผลการประเมินในปี ค.ศ. 2012 PISA ของประเทศไทยจัดอยู่ในลำดับที่ 50 จาก 65 ประเทศ ตามมาด้วยมาเลเซียในอันดับที่ 52 และอินโดนีเซียในอันดับที่ 64 รวมทั้งการทดสอบทางวิชาการในระดับนานาชาติ (TIMSS หรือ Trends in International Mathematics and Science Study) โดยสมาคมนานาชาติเพื่อการประเมินผลการศึกษา หรือ International Association for Educational Assessment (IEA) ประเทศไทยมีผลการประเมินลดลงต่อเนื่องจนอยู่ในกลุ่มต่ำ (พฤกษา เครือแสง, 2558: 47) สะท้อนให้เห็นว่าตลอดระยะเวลาที่ผ่านมาการบริการสาธารณะทางด้านการจัดการศึกษาของประเทศไทยมุ่งเน้นการสอบแข่งขัน ละเลยการจัดการเรียนการสอนแบบร่วมมือและไม่อาจดำเนินการตามเป้าหมายและตัวชี้วัดนโยบายการพัฒนาการศึกษาได้ประสบความสำเร็จจริงตามกฎหมายแม้ว่าจะมีความพยายามผลักดันให้มีการปฏิรูปการศึกษาโดยรัฐเข้ามาควบคุม กำกับ ดูแล ให้สามารถดำเนินการให้เป็นไปอย่างคุณภาพเท่าเทียมกันทั้งประเทศ

3. การดำเนินนโยบายของรัฐบาล อาทิ นโยบายเรียนฟรี 15 ปี เป็นนโยบายเพื่อส่งเสริมให้นักเรียนทุกคนได้รับโอกาสทางการศึกษาอย่างเต็มตามศักยภาพโดยสนับสนุนฟรี 5 รายการ ได้แก่ ค่าจัดการเรียนการสอน ค่าหนังสือเรียน ค่าอุปกรณ์การเรียน ค่าเครื่องแบบนักเรียน และค่ากิจกรรมพัฒนาคุณภาพผู้เรียนอย่างเท่าเทียมกัน พบปัญหาและอุปสรรคคือ รัฐต้องใช้งบประมาณเพื่อการศึกษาค่อนข้างสูงในขณะที่การเรียนในระดับอุดมศึกษา ผู้เรียนเป็นผู้ได้รับประโยชน์มากกว่าที่สังคมส่วนรวมได้ แต่มีส่วนร่วมในการรับภาระค่าใช้จ่ายทางการศึกษาน้อยกว่าที่ควรจะเป็น อีกทั้งครัวเรือนที่ด้อยโอกาสและยากจนแม้จะมีโอกาสและสามารถเข้าศึกษาในระดับอุดมศึกษาในสถาบันการศึกษาที่ดี แต่ก็เป็นส่วนที่น้อยมาก การส่งเสริมสนับสนุนการศึกษาระดับอุดมศึกษาของรัฐจึงเป็นการเพิ่มโอกาสให้กับกลุ่มครัวเรือนที่มีฐานะทางเศรษฐกิจมากกว่ากลุ่มครัวเรือนที่ยากจน ซึ่งสร้างภาระแก่งบประมาณของรัฐบาลมากกว่าที่ควรจะเป็น ทรัพยากรที่ใช้เพื่อการศึกษาจึงมาจากภาครัฐบาลเป็นหลัก โดยที่ภาคส่วนต่าง ๆ ของสังคมเข้ามามีส่วนร่วมน้อย รวมถึงการใช้ความได้เปรียบทางเศรษฐกิจและสังคมของกลุ่มครัวเรือนที่มีฐานะทางเศรษฐกิจในการเข้าถึงสถานศึกษาที่ดีและมีคุณภาพ เป็นต้น

โดยภาพรวมผลการดำเนินงานของรัฐบาลชี้ให้เห็นว่าประชาชนเข้าถึงโอกาสทางการศึกษามากขึ้น แต่เป็นโอกาสที่ได้บนฐานของคุณภาพที่แตกต่างกัน และนำไปสู่การสร้าง ความเหลื่อมล้ำในการกระจายรายได้ที่เพิ่มมากขึ้น (สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา, 2560: 70-71) ซึ่งหากพิจารณาระบบหลักสูตรการศึกษาขั้นพื้นฐานของประเทศไทย พบว่า

เป็นระบบที่มีการควบคุมโดยส่วนกลางและสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาส่วนใหญ่ยังไม่ให้ความสำคัญกับการพัฒนาหลักสูตรท้องถิ่นโดยเฉพาะโรงเรียนขนาดเล็ก เพราะหลักสูตรการศึกษาขั้นพื้นฐาน พ.ศ. 2544 เป็นหลักสูตรแบบใช้มาตรฐานการเรียนรู้เป็นฐาน (Standard-based Curriculum) รวมถึงระบบการให้เปล่าทางการศึกษาของประเทศไทย คือ การให้เปล่าในระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน 12 ปี โดยไม่เก็บค่าเล่าเรียนแต่ให้ยืมตำราเรียนและอุปกรณ์การเรียนเฉพาะกลุ่มที่มีปัญหาทางเศรษฐกิจให้การอุดหนุนโรงเรียนเอกชนตามรายหัว และอุดหนุนเงินเดือนครูโรงเรียนเอกชน มีแนวโน้มที่จะให้เปล่าจนถึงชั้นอนุบาล 2-3 (เด็ก 4-5 ขวบ) เพราะกฎหมายกำหนดว่าให้จัดการศึกษาให้เปล่าไม่น้อยกว่า 12 ปี แต่การให้เปล่าไม่ได้ครอบคลุมถึงอุปกรณ์การเรียนที่จำเป็น (อัจฉริย์ ทิพนธธรณินทร์ และสมบุรณ์ ศิริสรสิริรัฐ, 2556: 43) อย่างไรก็ตาม สถานการณ์การศึกษาของประเทศไทยยังคงมีปัญหการบริหารจัดการที่มีลักษณะการรวมศูนย์อำนาจไว้ในส่วนกลาง แม้จะได้มีการออกกฎกระทรวง กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาไว้ แต่หน่วยปฏิบัติยังไม่มีอิสระและความคล่องตัวในการบริหารงานและจัดการศึกษาเท่าที่ควรตามที่ระบุไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

เมื่อพิจารณาข้อมูลทางสถิติ สถานการณ์การศึกษาไทย และการทบทวนวรรณกรรมข้างต้น สามารถวิเคราะห์ปัญหาของการจัดการศึกษา ได้ดังนี้

1. ปัญหาด้านกฎหมาย ในงานวิจัยของนิติยา หลานไทย (2560) ดิเรก บวรสกุลเจริญ (2557) รัชวดี แสงมเหหมัด (2560) ต่างระบุถึงปัญหาในการบังคับใช้พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 39 เป็นการกระจายอำนาจบริหารด้านต่าง ๆ ให้แก่สถานจัดการศึกษาอันเป็นการเตรียมความพร้อมสถานศึกษาให้พร้อมกับการกระจายอำนาจการศึกษาที่จะเกิดขึ้นตาม รวมถึง “รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560” ในมาตรา 54 ได้ระบุเกี่ยวกับหน้าที่ของรัฐในการจัดการให้ประชาชนมีสิทธิในการศึกษาอย่างทั่วถึง ซึ่งกลไกการกระจายอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่มีประสิทธิภาพ และปัญหาในการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2552 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 และ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2553 ที่ผู้ปฏิบัติไม่สามารถดำเนินการได้ตามกฎหมายเนื่องจากขาดความรู้ ความเข้าใจในหลักการและแนวปฏิบัติ อีกทั้งผู้นำไปปฏิบัติไม่ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายขาดความเป็นหุ้นส่วนของปัญหาและความเชื่อร่วมกันในการดำเนินงาน

2. ปัญหาโครงสร้างทางสังคมและความเหลื่อมล้ำทางพื้นที่ ซึ่งปรากฏในงานวิจัยวัชรพล ว่องนิยมเกษตร (2557) ได้สรุปถึง ปัจจัยสำคัญที่ส่งผลกระทบต่อความเหลื่อมล้ำเชิงพื้นที่ ได้แก่ ผลผลิตเกษตรมวลรวมจังหวัด สินเชื่อธนาคารพาณิชย์รายจังหวัด และการจัดสรรงบประมาณรายจังหวัดซึ่งปัจจัยดังกล่าวนำไปสู่การสร้างข้อเสนอแนะเชิงนโยบายที่สำคัญ คือ นโยบายการขยายผลผลิตเกษตรมวลรวมจังหวัดเพื่อลดความเหลื่อมล้ำเชิงพื้นที่ นโยบายระบบการเงินระดับฐานรากเพื่อการเข้าถึงแหล่งเงินทุนอย่างทั่วถึง และนโยบายการจัดสรรงบประมาณบนพื้นฐานของความไม่เท่าเทียมกัน

3. ปัญหาระบบราชการไทยอันเป็นกลไกหลักในการบริหารราชการแผ่นดิน มีขนาดใหญ่ โครงสร้างซ้ำซ้อนทั้งในด้านภารกิจทำให้บทบาทและอำนาจหน้าที่ไม่คล่องตัว ขาดความยืดหยุ่นและไม่สามารถตอบสนองและรองรับกับความสลับซับซ้อนและพลวัตที่สูงของการบริหารกิจการบ้านเมืองในปัจจุบันและอนาคตได้อย่างมีประสิทธิภาพ

4. ปัญหาภาวะเปื้อน กลไก ตลอดจนถึงวิธีการทำงานต่าง ๆ ของการบริหารราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นค่อนข้างล้าสมัยมุ่งเน้นที่ปัจจัยนำเข้าและรายละเอียดโดยให้ความสำคัญกับระเบียบปฏิบัติมากกว่ายุทธศาสตร์และการบรรลุผล ทำให้ไม่สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างทั่วถึง

5. ปัญหาการทุจริต ประพฤติมิชอบ เนื่องจากการทำงานของระบบราชการมีลักษณะผูกขาดและพฤติกรรมการทำงานของข้าราชการยังคงความเป็นเจ้าขุนมูลนาย เล่นพรรคเล่นพวก เปิดโอกาสให้มีโอกาสที่ขึ้นอันเป็นช่องทางให้เจ้าหน้าที่ของรัฐ ร่วมกับเอกชนและนักการเมืองกระทำการทุจริตคอร์รัปชันจนกลายเป็นปัญหาวิกฤตศรัทธาที่สังคมมีต่อระบบราชการและข้าราชการ (พวกษา เครือแสง, 2558: 52)

สรุปได้ว่า ปัญหาการจัดการศึกษา คือ 1) ปัญหาด้านกฎหมาย 2) ปัญหาโครงสร้างทางสังคมและความเหลื่อมล้ำทางพื้นที่ 3) ปัญหาระบบราชการไทย 4) ปัญหาภาวะเบียด กลไก ตลอดจนวิถีการทำงานต่าง ๆ ของการบริหารราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นค่อนข้างล่าช้า และ 5) ปัญหาการทุจริต ประพฤติมิชอบ

เพื่อแก้ไขปัญหาคความเหลื่อมล้ำทางการศึกษา ผู้เขียนมีความเห็นว่าควรมีการกำหนดกลไกและแนวทางการลดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทุกระดับเข้ามามีบทบาทหน้าที่ชัดเจน สามารถกำหนดรูปแบบการทำงานและวิธีปฏิบัติได้แบบมีส่วนร่วม โดยมีรายละเอียด ดังนี้

1. รัฐบาล โดยหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ กระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ กระทรวงมหาดไทย กระทรวงแรงงาน และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในระดับจังหวัดและท้องถิ่น มีหน้าที่ ดังนี้

1.1 ทำหน้าที่ประสานและส่งเสริมการจัดการศึกษาสำหรับเด็กด้อยโอกาสทุกคนให้ได้รับสิทธิและโอกาสทางการศึกษาจากทุกหน่วยงานอย่างเต็มศักยภาพ

1.2 จัดตั้งและกำหนดบทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการส่งเสริมและประสานการจัดการศึกษาสำหรับเด็กด้อยโอกาส เพื่อดำเนินการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาในสถานศึกษาและเขตพื้นที่การศึกษา ตลอดจนพัฒนาระบบบริหารจัดการการศึกษาตามหลักธรรมาภิบาลให้มีความโปร่งใสเป็นธรรมและมีระบบการตรวจสอบที่มีประสิทธิภาพ

1.3 ส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชน ภาคเอกชนและทุกภาคส่วนในการจัดการศึกษา (สมจิต แดนสีแก้ว และคณะ, 2559: 14) และสนับสนุนการศึกษาและหลักสูตรที่สอดคล้องกับภูมิปัญญา วิถีชีวิตของชุมชนและส่งเสริมการเรียนรู้ตลอดชีวิตให้หลากหลายรูปแบบ ทั้งนี้ควรลดความเหลื่อมล้ำเชิงพื้นที่ โดยการกระจายอำนาจทางการศึกษาให้ท้องถิ่นสามารถดำเนินการปรับปรุงและพัฒนาหลักสูตรการจัดการเรียนการสอนในพื้นที่นอกเมืองให้มีคุณภาพมาตรฐานสำหรับการจัดการเรียนการสอน อาทิ วิทยาลัยชุมชน รูปแบบการเรียนรู้ร่วม การจัดการศึกษาทางเลือก การจัดการศึกษาโดยครอบครัว เป็นต้น (สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา, 2548: 37; พุกกะา เครือแสง, 2558: 54; รัชวดี แสงมเหษณ์ 2560: 57)

1.4 จัดสรรทุนการศึกษาให้แก่ผู้เรียนที่ด้อยโอกาสประเภทต่าง ๆ ในทุกภูมิภาค (ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์ และคณะ, 2555: 28-29)

2. สถานประกอบการควรสนับสนุนผู้เรียนที่ด้อยโอกาสให้มีโอกาสในการเรียนควบคู่กับการฝึกงานในสถานประกอบการ อย่างไรก็ตามการสนับสนุนในลักษณะนี้ต้องมีการพิจารณาถึงความเหมาะสมของอายุ เพศ และลักษณะของงาน พร้อมทั้งกฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง อาทิ พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ที่ให้ความสำคัญกับคุณภาพชีวิต ระยะเวลา สวัสดิการและสิทธิของแรงงาน เป็นต้น

3. สถานศึกษา มีผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย อาทิ ครู ผู้เรียน ผู้ปกครอง ซึ่งควรมีการดำเนินการ ดังนี้

3.1 ควรมีการกำหนดสิทธิ ผลประโยชน์ และสวัสดิการให้กับครูคืนถิ่นเพิ่มขึ้นเพื่อเป็นการสนับสนุนให้บุคลากรที่มีความรู้ความสามารถกลับคืนสู่ภูมิภาคมากขึ้นมากกว่าตัดสินใจทำงานในเมือง

3.2 ควรมีการขยายโอกาสทางการศึกษาให้กับผู้เรียนทุกกลุ่ม ทุกประเภทอย่างเท่าเทียมในรูปแบบที่หลากหลายและเหมาะสมกับลักษณะของผู้เรียน ตลอดจนสนับสนุนทรัพยากรการเรียน อุปกรณ์การเรียน และทรัพยากรทางการเงินให้กับผู้เรียนให้สามารถเรียนและดำรงชีวิตอยู่ได้ผ่านโครงการต่าง ๆ ที่ได้เคยมีการระบุไว้ในนโยบายการจัดการศึกษาสำหรับเด็กด้อยโอกาสอย่างเป็นรูปธรรม อาทิ โครงการจัดที่พักนักเรียน โครงการอาหารกลางวัน โครงการหนึ่งอำเภอหนึ่งทุนการศึกษา โครงการโรงเรียนพี่โรงเรียนน้อง โครงการสอนทางไกลผ่านดาวเทียม เป็นต้น (สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา, 2548: 37) ซึ่งจำแนกตามกลุ่ม ดังนี้

3.2.1 ผู้เรียนที่มีฐานะยากจนและมีพฤติกรรม ความประพฤติดี

3.2.2 ผู้เรียนที่มีความรู้ความสามารถและมีผลการเรียนดี

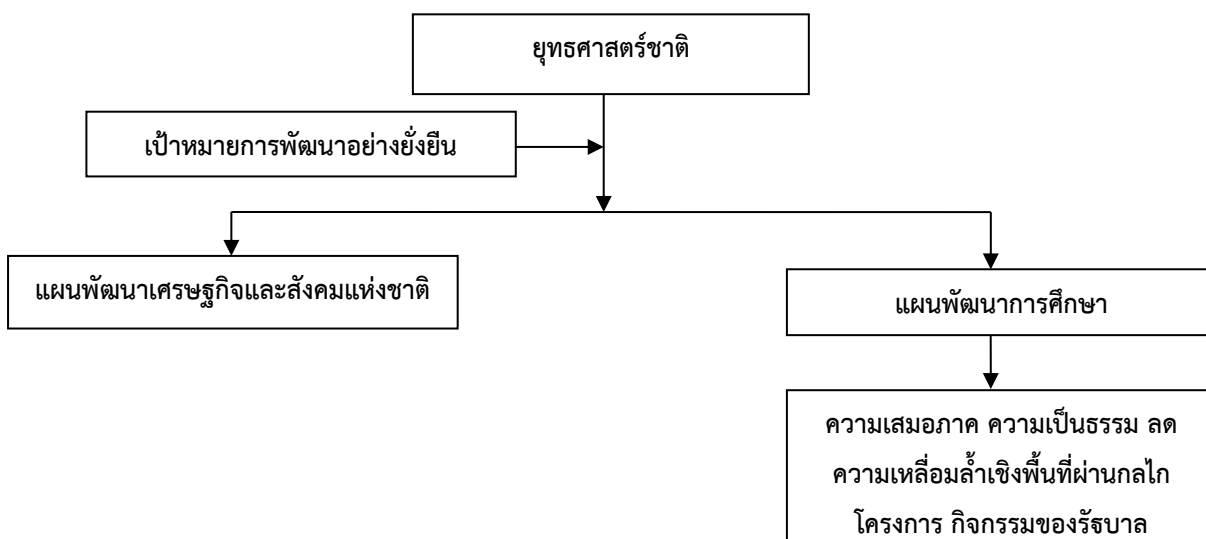
3.2.3 ผู้เรียนที่มีความพิการ

3.2.4 ผู้เรียนที่ด้อยโอกาส ฯลฯ

ทั้งนี้ให้เป็นไปตามสิทธิของผู้เรียนที่พึงได้ตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 39 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ในมาตรา 54 พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2552 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 และ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2553

3.3 การจัดการหลักสูตรการเรียนการสอนที่เกิดขึ้นจากการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ได้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สถานศึกษา ชุมชน ผู้ปกครอง และผู้เรียน โดยจัดหลักสูตรการเรียนการสอนให้สอดคล้องกับภูมิปัญญาท้องถิ่น วัฒนธรรมส่งเสริมการเรียนรู้ที่สามารถนำไปใช้ในชีวิตประจำวัน ลดการแข่งขันและสร้างความรู้ที่เกิดขึ้นจากบริบทและสภาพสังคมที่เป็นอยู่ให้วัฒนธรรมและวิถีชีวิตของผู้เรียนอยู่กับธรรมชาติมากกว่าการสร้างกฎเกณฑ์ กติกาทางสังคม และการกดทับด้วยชนชั้นทางสังคมที่แบ่งแยกให้เกิดความแตกต่างในการปฏิบัติ การสนับสนุนหลักสูตรการเรียนการสอนต้องพิจารณาจากสถานการณ์ที่เกิดขึ้นจริง อาทิ เด็กด้อยโอกาสที่ถูกผลักออกจากระบบด้วยปัญหาครอบครัว ปัญหาเรื้อรังถูกทอดทิ้ง ผู้เรียนในกลุ่มนี้จะต้องจัดหลักสูตรให้ผู้เรียนสามารถดูแลตนเองได้และทำให้ผู้เรียนมีคุณภาพชีวิตดีขึ้นจากสภาพที่เป็นอยู่ เป็นต้น (ณรินทร์ ชำนาญดู และคณะ, 2557: 75)

สรุปได้ว่า การจัดการศึกษาที่มีประสิทธิภาพควรคำนึงถึงโอกาสและความเท่าเทียมทางโอกาส ซึ่งผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกระดับต้องให้ความสำคัญและมีการกำหนดนโยบายการจัดการศึกษาที่คำนึงถึงยุทธศาสตร์และแผนการพัฒนาให้ชัดเจน สอดคล้องกับบริบทที่มีการเปลี่ยนแปลง ตลอดจนการนำหลักความเสมอภาคโดยไม่แบ่งแยกเชื้อชาติ ศาสนา ชนชั้น เพศ สีผิว หรือแม้แต่ถิ่นกำเนิด และความยุติธรรมทางสังคมที่เป็นหลักการกระจายผลประโยชน์ที่ทำให้เกิดการปฏิบัติแบบเท่าเทียมกันมาเป็นองค์ประกอบการในการจัดทำนโยบายการศึกษา (Miller, 1999; Standish, 2011; Miller and Engle, 2011) เพื่อที่คนในสังคมจะได้รับการปฏิบัติที่มีความเท่าเทียม และความเสมอภาคกัน (ภิรมย์ จินธาตา และคณะ, 2559: 176) สรุปดังภาพที่ 1



ภาพที่ 1 กลไกการกำหนดนโยบายการจัดการศึกษา

สรุป

จากการวิเคราะห์ข้อมูลข้างต้น ผู้เขียนได้นำเสนอสถานการณ์การศึกษาไทย วิเคราะห์สภาพปัญหาและนำเสนอแนวทางการจัดการศึกษาที่ยึดหลักความเสมอภาคและความยุติธรรมทางสังคม โดยรัฐบาลควรจัดให้มีระบบสนับสนุนให้เด็กด้อยโอกาส จำแนกเป็น 4 กลุ่ม ได้แก่ ผู้เรียนที่มีฐานะยากจนและมีพฤติกรรม ความประพฤติดี ผู้เรียนที่มีความรู้ความสามารถและมีผลการเรียนดี ผู้เรียนที่มีความพิการ ผู้เรียนที่ด้อยโอกาส เป็นต้น สามารถเข้าถึงการศึกษาทุกระดับด้วยความเสมอภาคโดยไม่แบ่งแยกเชื้อชาติ ศาสนา ชนชั้น และมีความยุติธรรมทางสังคม และควรทบทวนการกระจายอำนาจทางการศึกษาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ให้เกิดการนำไปปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรม ตลอดจนการเปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายการพัฒนาที่มีความเชื่อมโยงกับยุทธศาสตร์ชาติ

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แผนพัฒนาการศึกษา และเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน โดยภาคีรัฐบาล ภาคเอกชน ภาคประชาชนมีความเป็นหุ้นส่วนและร่วมมือกันในการจัดการศึกษา การจัดกิจกรรมการปรับปรุงและพัฒนาการเรียนการสอน อาทิ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้ปกครอง สถานศึกษา สถานประกอบการ รัฐบาล ร่วมมือกันในการจัดทำหลักสูตรท้องถิ่น เป็นต้น เพื่อลดช่องว่างความแตกต่างด้านคุณภาพระหว่างโรงเรียนให้ลดน้อยลง ดำรงรักษาวัฒนธรรมการเรียนการสอนของประเทศไทยให้มีเอกลักษณ์และพยายามสร้างความเชื่อมโยงกระบวนการเรียนรู้ของผู้เรียนให้เกิดขึ้นด้วยการสร้างบรรยากาศการเรียนการสอนที่ผู้เรียนได้ลงมือปฏิบัติ มากกว่าการสอบแข่งขัน ละเลยจิตวิญญาณและธรรมชาติการเรียนรู้ ซึ่งการดำเนินการจะสำเร็จได้ด้วยความร่วมมือและความเชื่อของทุกคน

เอกสารอ้างอิง

- ณรินทร์ ชำนาญดู และคณะ. (2557). การบริหารจัดการศึกษาเพื่อเพิ่มโอกาสทางการศึกษาของนักเรียนกลุ่มเสี่ยงในโรงเรียนมัธยมศึกษา. สุธิปริทัศน์, 28 (86), 72-97.
- ดิเรก บวรสกุลเจริญ. (2557). การวิเคราะห์ปัญหากฎหมายการศึกษาตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 เกี่ยวกับการกระจายอำนาจทางการศึกษา. วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยนเรศวร, 7 (1), 104-121.
- ดิเรก ปทมสิริวัฒน์ และคณะ. (2555). ความเหลื่อมล้ำของโอกาสการศึกษาและมาตรการการคลังเพื่อขยายโอกาสการศึกษาให้เยาวชนยากจน. วารสารเศรษฐศาสตร์ปริทรรศน์, 6 (1), 1-36.
- ทองศักดิ์ คุ่มไข่น้ำ และคณะ. (2559). ความเสมอภาคทางการศึกษาในสังคมไทย: ประเด็นปัญหาและทางออกจากการสังเคราะห์งานวิจัยภายใต้กรอบการวิจัย ความเท่าเทียมด้านโอกาสและความเสมอภาค ทางการศึกษาขั้นพื้นฐานของ สกว. ฝ่ายชุมชนและสังคม. วารสารบัณฑิตศึกษา, 13 (61), 1-10.
- ธนพล สราญจิตร. (2558). ปัญหาความยากจนในสังคมไทย. วารสารวิชาการมหาวิทยาลัยอีสเทิร์นเอเซีย ฉบับสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์, 5 (2), 12-21.
- ธนิดา โชคคุณานันทกุล และกานต์ โกวิทย์สมบูรณ์. (2560). ยุทธศาสตร์การปฏิรูปการศึกษาของสาธารณรัฐประชาชนจีน: ศึกษากรณีมหานครเซี่ยงไฮ้. วารสารรังสิตบัณฑิตศึกษาในกลุ่มธุรกิจและสังคมศาสตร์, 3 (1-2), 199-210.
- ธีระ สิ้นเดชารักษ์ และคณะ. (2559). ความเป็นธรรมทางสังคม: ความพยายามขจัดและวิเคราะห์ในเชิงตัวเลข. วารสารธรรมศาสตร์, 35 (1), 164-191.
- นิตยา หลานไทย. (2560). นโยบายความเสมอภาคด้านคุณภาพของการศึกษาขั้นพื้นฐานในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 8 -10. วารสารวิจัยทางการศึกษา คณะศึกษาศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ, 11 (2), 286-305.
- น้ำทิพย์ วิภาวิน. (2553). รายงานการฝึกอบรม เรื่องความรู้และนวัตกรรม: ประสบการณ์จากประเทศฟินแลนด์. มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.
- พฤกษา เครือแสง. (2558). คุณภาพการศึกษาไทยกับมาตรฐานการบริการสาธารณะของรัฐ. วารสารนักบริหาร, 35 (2), 46-60.
- พนิดา ตาลอำไพ. (2555). นโยบายการปฏิรูปการศึกษาไทย กรณีศึกษาประวัติความเป็นมาของการศึกษาปฐมวัย. สารนิพนธ์หลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชานโยบายสาธารณะ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ.
- ภิรมย์ จินธาดา และคณะ. (2559). ความยุติธรรมทางสังคมกับการจัดการศึกษา. วารสารวิทยบริการ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์, 27 (3), 171-181.
- รัชพร เลี้ยงประเสริฐ. (2557). สร้างเมืองยุติธรรมผ่านการจัดการศึกษา. วารสารสถาบันพระปกเกล้า, 12 (1), 113-131.
- รัชวดี แสงมโหหมัด. (2560). ความเหลื่อมล้ำทางการศึกษา: คุณภาพสังคมที่คนไทยมองเห็น. วารสารรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์, 8 (1), 33-66.

เอกสารอ้างอิง

- วัชรพล ว่องนิยมเกษตร. (2557). การกำหนดนโยบายการพัฒนาเพื่อลดความเหลื่อมล้ำเชิงพื้นที่ของประเทศไทย. วารสารสถาบันพระปกเกล้า, 12 (2), 31-51.
- สมจิต แดนสีแก้ว และคณะ. (2559). ความเสมอภาคและโอกาสการเรียนรู้ตลอดชีวิตสู่การสร้างคุณภาพชีวิต. วารสารราชพฤกษ์, 14 (3), 10-17.
- สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา. (2548). นโยบายการจัดการศึกษาสำหรับเด็กด้อยโอกาส. กรุงเทพฯ: พรักหวานกราฟฟิค.
- สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา. (2560). แผนการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2560 - 2579. กรุงเทพฯ: พรักหวานกราฟฟิค.
- สำนักนโยบายและแผนการศึกษา. (2560). แนวทางความร่วมมือระหว่างรัฐและภาคเอกชนในการลดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษา: ประสบการณ์จากต่างประเทศ. วารสารการศึกษาไทย, 14 (137), 17-18.
- อัจฉริย์ ทิพนธธรณินทร์ และสมบุญ ศรีสรวิทย์. (2556). ความเท่าเทียมทางการศึกษารากฐานการพัฒนา การศึกษาไทยสู่สากล. วารสารการเมืองการปกครอง, 3 (2), 194-208.
- Miller, D. (1999). **Principles of social justice**. Cambridge: Oxford University Press.
- Miller, P. M., & Engel, M. T. (2011). **Forging vertical linkages in the public sphere: School-church engagement for social justice**. Educational Foundations, 25 (1-2), 25-42.
- Standish, P. (2011). **Social justice in translation: Subjectivity, identity, and Occidentalism**. Educational Studies in Japan: International Yearbook, 6, 69-79.