

การกระจายอำนาจการปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อลด ความเหลื่อมล้ำทางการศึกษา

Decentralization of Local Government to
Reduce Educational Inequality

นันทิยา สัตยวาที¹

รตา อนุตตรังกูร²

Nuntiya Sattayawatee

Rata Anuttarangoon

บทคัดย่อ

บทความวิชาการนี้นำเสนอ 2 วัตถุประสงค์ คือ การศึกษาเกี่ยวกับความเหลื่อมล้ำทางการศึกษา และการศึกษาเกี่ยวกับการกระจายอำนาจการปกครองส่วนท้องถิ่นกับการจัดการศึกษาท้องถิ่น ข้อค้นพบจากการศึกษาประการแรก คือ ความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาของประเทศไทยเกิดจากปัจจัยหลายประการ ได้แก่ คุณภาพของสถานศึกษา ครอบครัวยุทธศาสตร์ชาติ ความแตกต่างของพื้นที่ และนโยบายทางการศึกษาแบบสั่งการจากบนลงล่าง ประการที่สอง แนวทางการลดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษา คือ ควรกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดการศึกษาท้องถิ่นของตนเอง เน้นการมีส่วนร่วมของชุมชน สะท้อนปัญหาและความต้องการจากท้องถิ่นสู่ผู้กำหนดนโยบาย ทั้งนี้ ต้องให้ความสำคัญและสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้านการศึกษามากขึ้น

คำสำคัญ: ความเหลื่อมล้ำทางการศึกษา, การกระจายอำนาจ, การปกครองท้องถิ่น

¹อาจารย์, สาขาวิชารัฐศาสตร์ คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏนครสวรรค์

Abstract

This article focuses on two points: educational inequality and decentralization of local government and local education development. The first finding from the study is that Thailand's educational inequality is caused by several factors: education quality, family, budget, difference of area, and top-down educational policy. Secondly, the way to reduce educational inequality is to decentralize the local government to develop their own local education. The local education development focused on participation of community and reflects the problem and needs to policy makers.

Keywords: Educational Inequality, Decentralization, Local Government

บทนำ

ความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาเป็นประเด็นปัญหาที่เกิดขึ้นในสังคมไทยมาอย่างยาวนาน แม้ในช่วงหลายปีที่ผ่านมาจะมีความพยายามแก้ไขปัญหาด้วยการปฏิรูประบบการศึกษาอย่างต่อเนื่อง แต่ก็ดูเหมือนว่าจะไม่ได้ช่วยแก้ไข ปัญหาความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาได้อย่างมีประสิทธิภาพเท่าที่ควร อย่างไรก็ตาม ต้องยอมรับว่าปัญหาความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาเกิดขึ้นจากเหตุปัจจัยหลากหลายประการด้วยกัน อาทิ การขาดแคลนทรัพยากรทางการศึกษาและบุคลากรที่มีคุณภาพ บริบททางสังคม ชุมชน และครอบครัวที่ไม่เอื้ออำนวยต่อการเข้าสู่ระบบการศึกษาของเด็ก การพัฒนาเชิงพื้นที่ เทคโนโลยี ระบบเศรษฐกิจ ฯลฯ ซึ่งปัญหาความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาของไทยสะท้อนให้เห็นอย่างเป็นรูปธรรมจากจำนวนเด็กที่อยู่นอกระบบการศึกษามากกว่า 670,000 คนทั่วประเทศ และมีเด็กยากจนที่ไม่สามารถเข้าถึงการศึกษาขั้นพื้นฐานและการศึกษาระดับอุดมศึกษาได้อีกจำนวนมาก เด็กจากครัวเรือนที่มีรายได้ต่ำที่สุด

ร้อยละ 20 ของประเทศมีโอกาสดูแลระดับอุดมศึกษาโดยเฉลี่ยเพียงร้อยละ 5 ของประชากรในกลุ่มรายได้เดียวกัน (ภาววรรณ ธนาเลิศสมบูรณ์, 2563)

เราไม่อาจปฏิเสธได้ว่าปัจจัยสำคัญที่ก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาคือปัจจัยด้านพื้นที่หรือบริบทแวดล้อมสถานศึกษาแต่ละแห่ง ซึ่งมีลักษณะการพัฒนาที่ไม่เท่าเทียมกันมาตั้งแต่ต้น จึงส่งผลต่อระบบการศึกษาในแต่ละพื้นที่ที่พัฒนาไปอย่างเหลื่อมล้ำ ปัจจัยดังกล่าวนี้เป็นประเด็นที่ควรสร้างความสนใจ โดยต้องมองว่าปัญหาและความต้องการในแต่ละพื้นที่ที่มีความแตกต่างกัน หากสิ่งเหล่านี้ถูกสะท้อนจากคนในพื้นที่ขึ้นมาสู่หน่วยการปกครองแต่ละระดับ และส่งต่อมายังระบบการเมือง กระบวนการดังกล่าวจะช่วยฉายภาพให้ผู้มีอำนาจสามารถตัดสินใจดำเนินการแก้ไขปัญหาคือความเหลื่อมล้ำได้ตรงจุด ตรงตามความต้องการ และเหมาะสมกับแต่ละพื้นที่มากขึ้น

จากมุมมองข้างต้น ผู้เขียนเล็งเห็นว่าแนวคิดการกระจายอำนาจ (Decentralization) ให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการศึกษาในท้องถิ่นของตนเอง อาจเป็นแนวทางหนึ่งที่สามารถลดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาได้ กล่าวคือ แนวคิดการกระจายอำนาจให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นแนวคิดที่มุ่งเน้นการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่น การดึงความเป็นท้องถิ่นออกมาบริหารจัดการ ไม่ว่าจะเป็นจุดเด่น อัตลักษณ์ หรือแม้แต่จุดด้อยและปัญหาต่าง ๆ ในพื้นที่ ทำให้รัฐสามารถเติมเต็มส่วนที่บกพร่องหรือไม่เท่าเทียมให้พื้นที่ต่าง ๆ ได้อย่างเหมาะสม โดยเฉพาะทางด้านการศึกษา หากให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามามีบทบาทในการจัดการศึกษาให้กับท้องถิ่น ก็จะทำให้ระบบการศึกษาได้รับการดูแลอย่างทั่วถึง ประชาชนในพื้นที่ก็จะสามารถเข้าถึงบริการทางด้านการศึกษาของรัฐได้อย่างเสมอภาคมากขึ้น

จากที่กล่าวมาข้างต้น จึงนำมาสู่การศึกษาค้นคว้า นำเสนอข้อมูลความรู้ และทัศนคติในบทความนี้ โดยผู้เขียนมุ่งนำเสนอ 2 ประเด็นหลัก ได้แก่ 1) ความเหลื่อมล้ำทางการศึกษา และ 2) การกระจายอำนาจการปกครองส่วนท้องถิ่นกับการจัดการศึกษาท้องถิ่น ซึ่งในประเด็นแรกจะเป็นการสะท้อนภาพปัญหาความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาที่มาแต่เดิม และนำเสนอภาพความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาอันเป็นบทเรียนที่เกิดขึ้นในภาวะวิกฤตช่วงสถานการณ์ COVID

19 ส่วนในประเด็นหลังผู้เขียนมุ่งหวังให้ประเด็นการกระจายอำนาจการปกครองส่วนท้องถิ่นกับการจัดการศึกษาท้องถิ่นเป็นแนวทางหนึ่งในการลดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษา ซึ่งท้ายที่สุดแล้ว แนวทางที่ผู้เขียนนำเสนออาจนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงระบบการศึกษา และการปกครองส่วนท้องถิ่น ทางใดทางหนึ่ง หรือทั้งสองส่วนควบคู่กันก็เป็นได้

ความเหลื่อมล้ำทางการศึกษา

ความเหลื่อมล้ำค่อนข้างเกี่ยวข้องกับประเด็นในสังคมอย่างกว้างขวาง โดยเฉพาะประเด็นเกี่ยวกับสิทธิและโอกาสของคนในสังคม ซึ่งต้องทำความเข้าใจเสียก่อนว่า “สิทธิ” แบ่งออกเป็น 3 ประเภท (ซึ่งอาจทับซ้อนกันได้) (สฤณี อาชวานันทกุล, 2554, หน้า 118-119) คือ 1) สิทธิสากล (Universal rights) หมายถึง สิทธิมนุษยชนที่มนุษย์ทุกคนมีติดตัวมาตั้งแต่เกิด เป็น “สิทธิธรรมชาติ” ที่ไม่จำเป็นต้องอาศัยกฎหมายรองรับการดำรงอยู่ 2) สิทธิพลเมือง (Civil rights) หมายถึง สิทธิที่เกิดจากความเป็นพลเมืองภายในประเทศ เป็นสิทธิที่รัฐต้องให้การคุ้มครองอย่างเสมอภาคตามกฎหมาย และ 3) สิทธิเฉพาะกลุ่ม (Interest group rights) หมายถึง สิทธิของบุคคลเฉพาะกลุ่มที่เรียกร้องว่าสมควรได้รับการคุ้มครองเป็นพิเศษนอกเหนือจากสิทธิพลเมือง ด้วยเหตุผลทางมนุษยธรรม ศีลธรรม หรือความจำเป็นในการดำรงชีวิต จากแนวคิดเรื่องสิทธิดังกล่าวนี้ ความเหลื่อมล้ำอาจเกิดขึ้นได้กับสิทธิทุกประเภท โดยเป็นความเหลื่อมล้ำใน 2 ลักษณะ คือ ความเหลื่อมล้ำระหว่างคนที่ควรมีสิทธิเดียวกันแต่ในความเป็นจริงนั้นกลับไม่มี และความเหลื่อมล้ำระหว่างคนที่มิสิทธิเดียวกันแต่มีโอกาสและความสามารถในการใช้สิทธิไม่เท่ากัน (เพ็งอ้าง) สำหรับความเหลื่อมล้ำในลักษณะหลังเป็นสิ่งที่พบเห็นได้โดยทั่วไปในการเข้าถึงบริการของรัฐ ตัวอย่างเช่นการเข้าถึงบริการทางการศึกษาที่ไม่เท่าเทียมกัน

การเข้าถึงบริการทางการศึกษาเป็นประเด็นที่เกิดความเหลื่อมล้ำค่อนข้างมากในหลายประเทศ ซึ่งส่งผลกระทบต่อเนื่องไปสู่ประเด็นความเหลื่อมล้ำด้านอื่น การศึกษาเป็นปัจจัยสำคัญที่จำเป็นในสังคมสมัยใหม่ กฎหมายของประเทศไทยบัญญัติชัดเจนว่า การศึกษาขั้นพื้นฐานที่ทั่วถึงและมี

คุณภาพถือเป็น “สิทธิพลเมือง” ของคนไทยทุกคน ดังนั้น การศึกษาจึงเป็นสิ่งที่ควรมีความเสมอภาคเท่าเทียมกันเป็นลำดับแรก แต่ในทางตรงกันข้าม ประเทศไทยกลับมีปัญหาค่าความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาค่อนข้างมาก อันมีเหตุปัจจัยหลายประการ อาทิ สภาพเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน ความเหลื่อมล้ำเชิงพื้นที่ คุณภาพการศึกษา การจัดสรรทรัพยากรและงบประมาณภาครัฐ

ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์ อธิบายถึงความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาว่าอาจจำแนกออกเป็น 3 ส่วน ได้แก่ ความไม่เท่าเทียม (มิติคุณภาพ) ในสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ความด้อยโอกาสเนื่องจากปัจจัยครอบครัว และความบกพร่องของกองทุนทางการศึกษา สำหรับประเด็นแรก คุณภาพของสถานศึกษามีความแตกต่างกันอย่างชัดเจน ระหว่างโรงเรียนขนาดใหญ่ ซึ่งมีระบบการจัดการที่ดีกว่า มีครูอาจารย์และอุปกรณ์การเรียนครบครัน โดยประเมินจากผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาของเด็ก ในทางตรงกันข้าม การจัดการศึกษาในโรงเรียนขนาดเล็ก และตั้งอยู่ในชนบทห่างไกลมีผลสัมฤทธิ์ต่ำกว่า โดยมีสาเหตุหลายประการ เช่น คุณภาพครู จำนวนครูที่ได้รับการบรรจุ สัดส่วนของเด็กยากจนสูง วัฒนธรรมและค่านิยมของครอบครัวไม่เอื้ออำนวย ประเด็นที่สอง ความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาของหัวหน้าครอบครัวมีความสัมพันธ์กับการเลือกอาชีพ รายได้ตลอดชีวิต และการเป็นชนชั้น (Socio-economic class) ทั้งนี้ บุตรในครัวเรือนร่ำรวยมีโอกาสเรียนระดับอุดมศึกษาถึงร้อยละ 35-40 ในขณะที่บุตรในครัวเรือนยากจนมีโอกาสเรียนระดับอุดมศึกษาเพียงร้อยละ 1 ประเด็นสุดท้าย รายจ่ายการศึกษามีความสำคัญเป็นลำดับที่หนึ่งในงบประมาณแผ่นดินของไทย ทั้งยังมีแนวโน้มสูงขึ้นทุกปี สะท้อนถึงความต้องการของประชาชนต่อการศึกษา อย่างไรก็ตาม เมื่อประเมินผลสัมฤทธิ์จากคะแนนสอบของนักเรียนกลับพบว่า งบประมาณการศึกษาที่เพิ่มขึ้นไม่ช่วยให้เป้าหมายคุณภาพการศึกษาเพิ่มขึ้นดังที่คาดคะเน (ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์, 2559, หน้า 95-108)

การอธิบายถึงความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาของดิเรก ปัทมสิริวัฒน์ เป็นไปในทิศทางเดียวกันกับ สฤณี อาชวานันทกุล ซึ่งกล่าวถึงความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาไว้หลายแง่มุม ประการแรก ความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาเกิด

จากความแตกต่างระหว่างภูมิภาค ค้นพบว่า การศึกษามีความแตกต่างกันค่อนข้างมากระหว่างจังหวัดต่าง ๆ ประชากรที่ได้รับการศึกษาสูงกระจุกตัวอยู่ในบางภูมิภาค โดยเฉพาะภาคกลางอันเป็นที่ตั้งของเมืองหลวงอย่างกรุงเทพมหานคร ประการที่สอง ความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาเกิดจากสภาพเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน ค้นพบว่า สภาพเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือนส่งผลต่อระดับการศึกษา เช่น ระดับการศึกษาของหัวหน้าครอบครัวมีอิทธิพลต่อระดับการศึกษาของบุตร ยิ่งพ่อแม่เรียนสูงยิ่งพยายามส่งเสริมให้ลูกเรียนสูงเท่ากับตนเองหรือสูงกว่าตนเอง ทั้งนี้ ในเรื่องภูมิฐานะและอาชีพหลักของครอบครัวก็เป็นตัวแปรสำคัญเช่นกัน งานวิจัยหนึ่งชี้ว่า ผู้มีการศึกษาดำมาจากครอบครัวที่ประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลัก และอาศัยอยู่นอกเขตเทศบาล ในขณะที่ ผู้มีการศึกษาสูงมาจากครอบครัวที่ประกอบวิชาชีพเฉพาะทาง เช่น แพทย์ วิศวกร ทนาย นักบริหาร และอาศัยอยู่ในเขตเทศบาล ประการที่สาม ความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาเกิดจากคุณภาพการศึกษาพิจารณาที่ผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนที่แตกต่างกันมากของโรงเรียนในประเทศไทย อันมีสาเหตุมาจากการจัดสรรทรัพยากรการเรียน และการใช้จ่ายเพื่อการศึกษาของภาครัฐ กล่าวคือ ในแง่ของทรัพยากรการเรียน ยังไม่มีการจัดสรรทรัพยากรอย่างเพียงพอ และมักทุ่มเททรัพยากรให้กับกลุ่มที่มีผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนสูงมากกว่ากลุ่มที่มีผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนต่ำ ทั้งที่กลุ่มหลังนี้มีจำนวนนักเรียนมากกว่า และควรได้รับความช่วยเหลือหรือยกระดับทางการเรียนมากที่สุด และในแง่ของการใช้จ่ายเพื่อการศึกษาของภาครัฐ การจ่ายเงินอุดหนุนต่อหัวไปยังสถาบันการศึกษาต่าง ๆ เป็นอัตราเดียวกันทั่วประเทศ โดยไม่รวมเงินเดือนและงบลงทุน ซึ่งในทางปฏิบัติ โรงเรียนขนาดใหญ่มักได้งบประมาณเหล่านี้นี้มากกว่าโรงเรียนขนาดเล็กหรือโรงเรียนในพื้นที่ห่างไกล (สฤณี อาชวานันทกุล, 2554, หน้า 123-137)

จะเห็นได้ว่าความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาของประเทศไทย เป็นปัญหาที่ครอบคลุมปัจจัยต่าง ๆ ในสังคม และเป็นสิ่งที่ทราบกันดีว่าปัญหาความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาของประเทศไทยเป็นปัญหาที่เรื้อรังมาเป็นเวลานาน แม้จะมีแนวคิดการปฏิรูปการศึกษาเกิดขึ้นมาอย่างต่อเนื่องแต่ก็ไม่ได้ทำให้ความเหลื่อม

ล้ากลับกลายเป็นความเสมอภาคเท่าเทียมแต่อย่างใด นอกจากนี้ ความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาของประเทศไทยยังฉายภาพชัดเจนยิ่งขึ้นไปอีกในภาวะวิกฤต

สถานการณ์การแพร่ระบาดของโคโรนาไวรัส (COVID-19) ส่งผลให้สังคมเกิดการเปลี่ยนแปลงและมุ่งสู่วิถีชีวิตใหม่ (New normal) การดำเนินการด้านการศึกษาภายใต้สถานการณ์ COVID-19 ของประเทศไทย มีแนวนโยบายให้ตระหนักถึงความสำคัญของระบบการศึกษาที่ต้องดำเนินการควบคู่กับความปลอดภัยของคนในสังคม กระทรวงศึกษาธิการจึงมีแนวคิดที่ว่า “การเรียนรู้ นำการศึกษา โรงเรียนอาจหยุดได้ แต่การเรียนรู้หยุดไม่ได้” และได้ออกแบบการเรียนการสอนภายใต้สถานการณ์ COVID-19 ให้มีการเรียนรู้แบบ Onsite ในพื้นที่ที่มีความปลอดภัยสามารถไปโรงเรียนได้ ขณะที่พื้นที่ที่ไม่ปลอดภัยจะมีการเรียนรู้หลักผ่านทางการ On-air ของมูลนิธิการศึกษาทางไกลผ่านดาวเทียม ในพระบรมราชูปถัมภ์ และมีการเรียนรู้เสริมผ่านระบบ Online (บัลลังก์ โรหิตเสถียร, 2563) มาตรการดังกล่าวนี้ ถือเป็นมาตรการที่ค่อนข้างดีในการรับมือกับสภาวะวิกฤต แต่หากต้องดำเนินการในระยะยาว อาจจะต้องพิจารณาถึงความเหมาะสมกับบริบทแวดล้อมที่แตกต่างกันของระบบการศึกษาในประเทศไทย และคำนึงถึงความพร้อมทางด้านทรัพยากรต่าง ๆ โดยเฉพาะเมื่อระบบการศึกษาของไทยต้องปรับตัวสู่การเรียนการสอนในรูปแบบที่มีเทคโนโลยีเข้ามาเกี่ยวข้อง

ข้อมูลสำรวจการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศของครัวเรือนในปี พ.ศ. 2561 ระบุว่า มีครัวเรือนไทยที่มีเด็กอยู่ในวัยเรียนทั้งหมด 8.28 ล้านครัวเรือน ในจำนวนนี้มีกว่า 6 ล้านครัวเรือนที่มีการเชื่อมต่ออินเทอร์เน็ตความเร็วสูง แต่ส่วนใหญ่จะเป็นการเชื่อมต่อผ่านโทรศัพท์มือถือ ครัวเรือนที่มีการเชื่อมต่ออินเทอร์เน็ตแบบ Broadband ยังกระจุกตัวอยู่ตามเมืองใหญ่มากกว่า มีเพียงครัวเรือนในกรุงเทพมหานครเท่านั้นที่มีการเชื่อมต่ออินเทอร์เน็ตโดยใช้คอมพิวเตอร์เกินร้อยละ 55 ส่วนในจังหวัดอื่นมีสัดส่วนครัวเรือนที่มีการเชื่อมต่อโดยใช้คอมพิวเตอร์ไม่เกินร้อยละ 40 (ภัททา เกิดเรือง, 2563) สะท้อนให้เห็นถึงความเหลื่อมล้ำและความไม่พร้อมทางด้านเทคโนโลยี อันจะเป็นปัจจัยที่ทำให้การเรียนการสอนตามมาตรการทางการศึกษาของรัฐไม่สามารถ

ดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งในปัจจุบันปัญหาดังกล่าวยังไม่ได้ได้รับการแก้ไขผนวกกับปัญหาการแพร่ระบาดของ COVID-19 ยังทำให้มีนักเรียนยากจนเพิ่มจำนวนกว่า 1.9 ล้านคน (The Matter, 2564)

นอกจากความไม่พร้อมทางด้านเทคโนโลยีแล้ว ความไม่พร้อมของครอบครัวก็เป็นอีกปัจจัยหนึ่งที่ต้องพิจารณา การเรียนออนไลน์โดยเฉพาะสำหรับเด็กวัยอนุบาลและประถมศึกษายังต้องอาศัยความร่วมมือของผู้ปกครองด้วย ในครัวเรือนที่ผู้ปกครองไม่สามารถใช้เทคโนโลยีสารสนเทศได้หรือไม่มีเวลามากพอ เด็กอาจขาดโอกาสในการเรียนรู้หรือไม่สามารถเรียนรู้ได้เต็มศักยภาพ อย่างไรก็ตาม แม้เด็กจะอยู่ในครอบครัวที่มีความพร้อมด้านการเข้าถึงเทคโนโลยีสารสนเทศ แต่หากขาดผู้ปกครองที่จะทำหน้าที่เสมือนครูที่บ้าน การเรียนออนไลน์ของเด็กก็ไม่สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ได้ (ภัททาเกิดเรือง, 2563) นอกจากนี้ ยังต้องพิจารณาถึงครอบครัวที่มีความยากจน ซึ่งแทบจะเป็นไปไม่ได้เลยที่เด็กในครอบครัวเหล่านี้จะเข้าถึงการเรียนการสอนออนไลน์ เนื่องจากโดยเฉลี่ยแล้ว สัดส่วนของจำนวนสมาร์ตโฟนต่อครัวเรือนนั้นอยู่ที่ 2-4 เครื่องต่อ 10 ครัวเรือน ซึ่งน้อยกว่าค่าเฉลี่ยของทั้งประเทศที่อยู่ที่ 20 เครื่องต่อ 10 ครัวเรือน ตัวเลขนี้แสดงให้เห็นถึงการขาดแคลนอุปกรณ์และการเข้าถึงสัญญาณอินเทอร์เน็ตของครัวเรือนเหล่านี้ และหากจะให้ข้อเพิ่มก็คงทำได้ยากเช่นกัน เพราะโดยเฉลี่ยแล้วร้อยละ 70 ของค่าใช้จ่ายของครัวเรือนหมดไปกับค่าอาหาร ซึ่งยังไม่ได้นับรวมค่าเช่าบ้าน หนี้สิน ค่าเดินทาง และค่าใช้จ่ายอื่น ๆ อีก (ธีรภาพ พัททอง, 2563) และยังพบปัญหาเพิ่มเติมอีกหลายประการ อาทิ ทางโรงเรียนให้ยืมแท็บเล็ตไปเรียนที่บ้าน แต่แถวบ้านสัญญาณอินเทอร์เน็ตเข้ามาไม่ถึง ทำให้แต่ละครั้งที่เด็กจะอ่านหนังสือต้องเดินทางจากบ้านไปยังจุดที่มีอินเทอร์เน็ตรัฐบาลจัดไว้ให้ในชุมชน หรือบางคนต้องไปบ้านคุณครูเพื่อดาวน์โหลดหนังสือแล้วจึงนำกลับมาอ่านที่บ้าน เป็นต้น (นิชาภัทร ไม้งาม, 2564)

อย่างไรก็ตาม นโยบายทางการศึกษาของประเทศไทยแบบสั่งการจากบนลงล่าง (Top-down) และใช้มาตรฐานเดียวสำหรับคนหลายขนาด (One-size-fit-all) อาจเป็นสิ่งที่ต้องปรับเปลี่ยน เพราะทำให้การนำ

นโยบายไปปฏิบัติไม่สัมฤทธิ์ผลในทิศทางเดียวกัน ตัวอย่างเช่นการเรียนทางไกลผ่านดาวเทียม แม้จะเป็นการแก้ปัญหาเฉพาะหน้าที่ดีในภาวะวิกฤต แต่อาจไม่เหมาะสมกับเด็กทุกวัยในทุกโรงเรียนหรือในทุกพื้นที่ การเรียนออนไลน์อาจไม่ได้ส่งผลกระทบต่อนักศึกษาระดับมหาวิทยาลัยมากเท่ากับผลกระทบต่อเด็กในวัยอนุบาลและประถม หรือตัวอย่างในกรณีการกำหนดจำนวนนักเรียนต่อห้องซึ่งไม่มีการระบุให้ชัดเจนเกี่ยวกับขนาดพื้นที่ห้องเรียนก็อาจเป็นปัญหาในทางปฏิบัติได้ (ภัททา เกิดเรือง, 2563) ดังกล่าวนี้นับเป็นปัจจัยที่นำไปสู่ความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาอย่างต่อเนื่อง ซึ่งในมุมมองของผู้เขียนเล็งเห็นว่าการใช้ห้องถิ่นเป็นฐานในการจัดการระบบการศึกษาให้เกิดความเสมอภาคเท่าเทียมอาจเป็นแนวทางหนึ่งที่มีความเป็นไปได้ในการลดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาของไทยที่ดำเนินมาเป็นระยะเวลายาวนาน ทั้งนี้ การใช้ห้องถิ่นเป็นฐานดังกล่าวจะสะท้อนความต้องการเฉพาะพื้นที่ออกมาได้ชัดเจนขึ้น โดยผ่านองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความใกล้ชิด ดังนั้น แนวทางการใช้ห้องถิ่นเป็นฐานในการจัดการศึกษาจึงต้องอาศัยการกระจายอำนาจการปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามาเป็นกำลังหลัก เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดการศึกษาได้เองตามความเหมาะสม

การกระจายอำนาจการปกครองส่วนท้องถิ่นกับการจัดการศึกษาท้องถิ่น

การกระจายอำนาจ (Decentralization) เป็นแนวคิดรากฐานของการปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้รับความสนใจในประเทศไทยค่อนข้างมากในช่วงหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เป็นต้นมา ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญที่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการกระจายอำนาจและการปกครองส่วนท้องถิ่นชัดเจน และกลายเป็นแม่แบบในการกำหนดกฎหมายเกี่ยวกับการกระจายอำนาจและการปกครองส่วนท้องถิ่นในรัฐธรรมนูญฉบับต่อ ๆ มา หมายเหตุของการกระจายอำนาจ มุ่งเน้นที่การจัดสรรหรือแบ่งปันอำนาจการตัดสินใจ หรือการวินิจฉัยสั่งการ อันเกี่ยวข้องกับกิจการสาธารณะ (Public affairs) ของรัฐส่วนกลางไปยังหน่วยงานหรือองค์กรอื่น ๆ (นครินทร์ เมฆไตรรัตน์, ม.ป.ป.) อีกนัยหนึ่ง การกระจายอำนาจมุ่งหวังต่อการปรับ

โครงสร้างหรือความสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างศูนย์กลางและชายขอบ หรือ ปฏิบัติทางการบริหารระหว่างรัฐบาลกลางกับรัฐบาลท้องถิ่นในทิศทางของกระจายอำนาจออกจากส่วนกลาง (วุฒิสาร ตันไชย, 2557, น. 15) ดังกล่าวนี้นำมาสู่การกำหนดบทบาทและอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารจัดการท้องถิ่นของตนเองได้อย่างเต็มที่ การบริหารงานท้องถิ่นต้องเป็นไปตามความต้องการของประชาชนภายในท้องถิ่น รวดเร็ว ทั่วถึง มีคุณภาพ และมีคุณธรรมจริยธรรมตามหลักการบริหารราชการบ้านเมืองที่ดี (โชคสุข กรกิตติชัย, 2560, หน้า 2-3) ทั้งนี้ การกระจายอำนาจให้กับการปกครองส่วนท้องถิ่นยังเป็นการให้อิสระ (Autonomy) ในการจัดการปัญหาของตนเองได้ตามความเหมาะสมของแต่ละพื้นที่ ทั้งในด้านสาธารณูปโภค อุปโภคบริโภค ภัยพิบัติ สาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม รวมไปถึงการจัดการศึกษาท้องถิ่นด้วย

การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ปรากฏอยู่ 2 หมวดสำคัญ คือ หมวด 6 แนวนโยบายแห่งรัฐ และหมวด 14 การปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งสัมพันธ์กับเรื่องสิทธิและการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2552 ในมาตรา 9 มาตรา 41 มาตรา 42 และมาตรา 58 ที่รัฐส่วนกลางกระจายอำนาจให้ส่วนท้องถิ่นในการมีเอกภาพด้านนโยบาย สามารถระดมทรัพยากรจากแหล่งต่าง ๆ เพื่อสนับสนุนการจัดการเรียนการสอนให้สอดคล้องและมีมาตรฐานการศึกษา พร้อมทั้งการจัดสรรงบประมาณอุดหนุนการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นอกจากนี้ ภายใต้การจัดตั้งคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (กกถ.) เมื่อ พ.ศ. 2543 รัฐส่วนกลางได้มีการถ่ายโอนภารกิจจัดการศึกษามาอย่างต่อเนื่อง โดยการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบันเป็น การบริหารจัดการภายใต้แนวความคิดการปฏิรูปการศึกษาและนโยบายเรียนฟรี 15 ปี และเป็นไปตามภารกิจการถ่ายโอนด้านการศึกษาตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ซึ่งมีการถ่ายโอนภารกิจด้านการศึกษาให้

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใน 2 ลักษณะ คือ 1) การจัดการศึกษาที่ถ่ายโอนโดยไม่ต้องประเมินความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ โครงการอาหารเสริม (นม) โครงการอาหารกลางวัน ศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก เป็นต้น และ 2) การจัดการศึกษาที่ถ่ายโอนโดยต้องมีการประเมินความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ การถ่ายโอนสถานศึกษาระดับก่อนประถมศึกษา ประถมศึกษา และมัธยมศึกษา โดยให้กระทรวงศึกษาธิการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง (สโรช สันตะพันธ์, 2549) ทั้งนี้ การถ่ายโอนภารกิจตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 เป็นส่วนหนึ่งของการกระจายอำนาจปกครองซึ่งเป็นอำนาจบริหาร (Executive power) ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เรียกว่า “Local administration” การจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงเป็นการเสริมสร้างและการกระจายภาระงานให้แก่หน่วยงานระดับปฏิบัติให้สามารถจัดทำบริการสาธารณะได้ทั่วถึงและมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

การกระจายอำนาจในการจัดการศึกษาให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน ถือเป็นส่วนสำคัญที่ทำให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องหรือหน่วยงานระดับปฏิบัติมีอำนาจในการตัดสินใจมากขึ้น สนับสนุนให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย อาทิ ผู้ปกครอง หน่วยงานภาคเอกชน ประชาสังคม ฯลฯ เข้ามามีบทบาทในรูปแบบของคณะกรรมการขององค์กรทางการศึกษาโดยใช้สถานศึกษาเป็นฐาน (School-based management : SBM) เน้นการบริหารสถานศึกษาให้ผู้รับบริการพึงพอใจและผลักดันให้มีการกระจายอำนาจไปสู่หน่วยปฏิบัติให้ได้มากที่สุด (เศรษฐพงษ์ ศรีสุวรรณ, ม.ป.ป.) คณะกรรมการชุดดังกล่าวจะร่วมกันกำหนดอัตลักษณ์ คุณภาพการศึกษา สติปัญญา ความรู้และคุณธรรมที่พึงมีในท้องถิ่นอย่างแท้จริง และให้มีการประกันคุณภาพการศึกษาภายในกำกับไว้ เพื่อให้องค์กรภายนอกได้เข้ามาประเมินคุณภาพ สร้างความเชื่อมั่นในการจัดการศึกษา พร้อมทั้งจัดทำรายงานประจำปีให้แก่ผู้ปกครอง ชุมชน และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้ทราบ

รูปแบบของการจัดการศึกษาโดยใช้สถานศึกษาเป็นฐาน (School-based management : SBM) มีอยู่ 4 รูปแบบ คือ (1) รูปแบบที่มีผู้บริหารโรงเรียนเป็นหลัก อำนาจการตัดสินใจยังคงอยู่ที่ผู้บริหารโรงเรียน ส่วนกรรมการท่านอื่น ๆ อาจได้มาจากการเลือกตั้งหรือคัดเลือกจากกลุ่มผู้ปกครองครู และชุมชน (2) รูปแบบที่มีครูเป็นหลัก ใช้ตัวแทนคณะครูเป็นกรรมการที่มีสัดส่วนที่ใหญ่ที่สุด เพราะใกล้ชิดกับนักเรียน (3) รูปแบบที่ชุมชนมีบทบาทเป็นหลัก ใช้ตัวแทนผู้ปกครองและชุมชนเป็นประธาน เน้นการศึกษาที่ตอบสนองต่อความต้องการของผู้ปกครองหรือชุมชนมากที่สุด โดยให้ตัวแทนผู้ปกครองหรือชุมชนหนึ่งเป็นประธานคณะกรรมการการบริหาร และ (4) รูปแบบที่ครูและชุมชนมีบทบาทหลัก ทั้งผู้ปกครองและครูเป็นผู้ใกล้ชิดกับนักเรียนมากที่สุด จึงรับรู้ปัญหาและความต้องการของนักเรียน แบ่งสัดส่วนของครูและผู้ปกครองในปริมาณที่เท่ากัน แต่มีสัดส่วนมากกว่ากลุ่มอื่น ๆ ซึ่งในรูปแบบที่ (1) (2) และ (4) ให้ผู้บริหารโรงเรียนหนึ่งเป็นประธานคณะกรรมการการบริหาร (นิติกรณ์ ฉันทวงศ์ชนะ, ม.ป.ป., น. 7-8) การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน เป็นกลยุทธ์การบริหารและการจัดการศึกษาที่กระจายอำนาจตัดสินใจให้โรงเรียนที่ค่อนข้างเบ็ดเสร็จ เพราะความสำเร็จหรือความล้มเหลวในการจัดการศึกษาที่แท้จริงนั้นอยู่ที่คณะกรรมการการบริหารของโรงเรียนเป็นสำคัญ การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานจึงแสดงให้เห็นถึงหลักการ 5 ประการ คือ (1) หลักการกระจายอำนาจ (2) หลักการมีส่วนร่วม (3) หลักการคืนอำนาจจัดการศึกษาให้ประชาชน (4) หลักการบริหารตนเอง และ (5) หลักการตรวจสอบและถ่วงดุล (พจนีย์ ขำขาลี, 2560) ดังนั้น การกระจายอำนาจในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรดำเนินการตามความสมัครใจและความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหลัก โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเองก็ต้องรับฟังความคิดเห็นของคณะกรรมการองค์กรทางการศึกษาโดยใช้สถานศึกษาเป็นฐาน (School-based management : SBM) ประกอบการพิจารณาด้วย เพื่อสร้างบรรยากาศที่ดีให้แก่หน่วยงานผู้ปฏิบัติและชุมชนให้อยู่ร่วมกันอย่างมีความสุข ซึ่งแสดงให้เห็นถึงการประสานประโยชน์ระหว่างส่วนกลางและส่วนท้องถิ่นได้เป็นอย่างดี เพราะยังมีอีกหลายพื้นที่ (โดยเฉพาะ

ในถิ่นทุรกันดาร) ที่กระทรวงศึกษาธิการยังไม่สามารถเข้าไปดูแลและจัดการศึกษาได้อย่างทั่วถึง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงเป็นหน่วยงานระดับปฏิบัติที่ช่วยแก้ไขปัญหาดังนี้ได้ (สโรช สันตะพันธ์, 2549)

แนวทางการจัดการศึกษาท้องถิ่นที่ปรากฏเป็นรูปธรรมในขณะนี้ คือ การจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาล ซึ่งอยู่ภายใต้โครงสร้างการกำกับดูแลของกองส่งเสริมและพัฒนากิจการการศึกษาท้องถิ่น กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย โดยมีอำนาจหน้าที่ในการจัดการศึกษาปฐมวัย การจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน การจัดการส่งเสริมกีฬา นันทนาการ และกิจกรรมเด็กและเยาวชน รวมถึงการดำเนินงานด้านศาสนา ศิลปวัฒนธรรม จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และเอกลักษณ์ต่าง ๆ ในระบบการศึกษาท้องถิ่นด้วย

อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาถึงศักยภาพและความพร้อมต่าง ๆ ในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยภาพรวมแล้วพบว่า ยังขาดศักยภาพในการบริหารจัดการการศึกษาอยู่พอสมควร อาทิ ปัญหาด้านงบประมาณที่ถูกกำกับจากรัฐส่วนกลาง ปัญหาบุคลากรทางการศึกษาที่ไม่เพียงพอต่อความต้องการของชุมชน และการกำกับติดตามประเมินคุณภาพหลักสูตรที่มีความเข้มงวดโดยละเอียดของพื้นที่ เป็นต้น ด้วยเหตุนี้จึงทำให้การจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขาดทิศทางและถูกมองว่าไม่ได้มาตรฐานทางการศึกษา ถึงแม้ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางแห่งจะสามารถบริหารการศึกษาได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล แต่ก็ยังไม่สามารถเป็น Best practice ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นได้ ตัวอย่างเช่น สำนักงานส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นของนครราชสีมา ดำเนินการปฏิรูปการเรียนการสอนในหลากหลายรูปแบบ โดยการบริหารโรงเรียนเป็นฐานเพื่อการพัฒนาท้องถิ่นอย่างจริงจัง (การจัดหลักสูตรคู่ขนานร่วมกับอาชีวศึกษา, ขอความร่วมมือกับมหาวิทยาลัยในพื้นที่รับนักเรียนเข้าศึกษาต่อในระดับอุดมศึกษา พร้อมทั้งหาสถานประกอบการรองรับ เพื่อช่วยให้ผู้เรียนได้เรียนควบคู่กับการทำงาน, จัดการเรียนการสอนที่เสริมทักษะชีวิตให้มากขึ้น) ได้มอบหมายให้ทางองค์การบริหารส่วนจังหวัดนครราชสีมาเป็นผู้

ขับเคลื่อน เพื่อพัฒนาศักยภาพของผู้เรียนและให้ภาคีเครือข่ายต่าง ๆ ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา (สมัชชาเครือข่ายปฏิรูปการศึกษา, 2558) อีกตัวอย่างคือโรงเรียนเทศบาล 1 (วัดพรหมวิหาร) อำเภอแม่สาย จังหวัดเชียงราย โดยสุภาพ คำวาง (2559) ได้ทำการวิจัยเชิงปฏิบัติการแบบมีส่วนร่วมของชุมชนในการจัดการศึกษาของสถานศึกษา สังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยทางโรงเรียนเทศบาล 1 (วัดพรหมวิหาร) เป็นผู้ขับเคลื่อน เพื่อให้ความสำคัญของการมีส่วนร่วมและสร้างทักษะการสร้างสัมพันธ์ที่ดีกับชุมชน ด้วยการพัฒนาบุคลากรทางการศึกษาให้มีความพร้อม ทั้งยังสร้างความศรัทธาและโอกาสให้ชุมชนและสถานศึกษาได้พัฒนาร่วมกัน ซึ่งทั้ง 2 ตัวอย่างข้างต้นก็มีแนวทางและการปฏิบัติที่แตกต่างกันไป เพราะแต่ละท้องถิ่นมีบริบทที่แตกต่างกันมาก ในแง่นี้ รัฐส่วนกลางจึงควรเป็นผู้กำหนดนโยบายการศึกษาของชาติโดยรวม กำหนดหลักสูตรการศึกษาที่เป็นแกนกลางให้ชัดเจน กำหนดสาระการเรียนรู้ที่ได้มาตรฐาน แล้วให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำหน้าที่ดูแลบริหารงานด้านงบประมาณ การพัสดุ การก่อสร้าง และการซ่อมแซม (สโรช สันตะพันธ์, 2549)

บทสรุป

ความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาเป็นเรื่องของสิทธิและโอกาสในการเข้าถึงบริการสาธารณะทางการศึกษาของรัฐ ซึ่งเป็นสิทธิพลเมืองที่พลเมืองควรได้รับอย่างทั่วถึงและมีคุณภาพ แต่ด้วยปัจจัยต่าง ๆ หลายประการ ได้แก่

- 1) คุณภาพของสถานศึกษา มีความแตกต่างกันอย่างมากระหว่างโรงเรียนขนาดใหญ่กับโรงเรียนขนาดเล็ก โรงเรียนขนาดใหญ่มีระบบการศึกษาที่ดีกว่า มีความพร้อมทั้งทางด้านทรัพยากรและบุคลากรทางการศึกษาที่มีคุณภาพและเพียงพอ ในขณะที่โรงเรียนขนาดเล็กตั้งอยู่ในพื้นที่ชนบทห่างไกล ความเจริญ ขาดแคลนทั้งทรัพยากรและงบประมาณ อีกทั้งบุคลากรทางการศึกษาก็ด้อยคุณภาพ เด็กนักเรียนในโรงเรียนขนาดเล็กมีภาวะยากจน วัฒนธรรมและค่านิยมของคนในครอบครัวที่ไม่เอื้อต่อการศึกษาต่อของเด็ก

2) ปัญหาในระดับครัวเรือนหรือครอบครัวของเด็ก ภาวะเศรษฐกิจ ครัวเรือนไม่เอื้อต่อการศึกษาในระดับสูง ๆ ครอบครัวร่ำรวยสามารถเข้าสู่ระบบ การศึกษาในระดับอุดมศึกษาได้ แต่ครอบครัวยากจนจำนวนมากไม่ส่งเสริมให้ ลูกหลานเรียนต่อระดับอุดมศึกษา รวมถึงอิทธิพลจากระดับการศึกษาของคนใน ครอบครัว และชนชั้นทางสังคมด้วย

3) รายจ่ายเพื่อการศึกษาของภาครัฐ งบประมาณทางการศึกษา ของประเทศเพิ่มขึ้นทุกปี แต่ผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนกลับตกต่ำลง สะท้อน ปัญหาการจัดการระบบการศึกษาที่ไม่มีประสิทธิภาพ

4) ความแตกต่างระหว่างพื้นที่ ประชากรที่มีการศึกษาสูงกระจุกตัวอยู่ ในบางภูมิภาค ตามเมืองใหญ่ และเมืองหลวงของประเทศ ปัจจัยดังกล่าวทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาในประเทศไทยมาอย่าง ยาวนาน และยิ่งสะท้อนภาพความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาชัดเจนยิ่งขึ้นเมื่อรัฐ ต้องจัดการศึกษาภายใต้ภาวะวิกฤตในช่วงสถานการณ์ COVID 19 โดยมี มาตรการสำคัญคือการจัดการเรียนการสอนแบบ Onsite, On-air, Online ซึ่ง แสดงให้เห็นถึงความไม่พร้อมทางด้านเทคโนโลยีอย่างมาก ไม่ว่าจะเป็นค่าใช้จ่าย ในการจัดซื้ออุปกรณ์ให้เพียงพอต่อการใช้งาน และความพร้อมของครู ผู้ปกครอง และเด็กในการใช้เทคโนโลยีในการเรียนการสอน นอกจากนี้ ยัง แสดงให้เห็นถึงการดำเนินนโยบายทางการศึกษาที่มีลักษณะสั่งการจากบนลง ล่าง (Top down) และใช้มาตรการเดียวกันโดยไม่ได้นำถึงบริบทที่แตกต่าง กันของรัฐด้วย

จากปัญหาความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาที่กล่าวมาข้างต้น ได้นำมาสู่ การเสนอแนวทางการลดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษา โดยการกระจายอำนาจ การปกครองส่วนท้องถิ่นให้สามารถจัดการศึกษาในระดับท้องถิ่นได้อย่างมี ประสิทธิภาพ ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเป็นแกนกลางในการดึงภาค ส่วนต่าง ๆ ในท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาท้องถิ่น ตามแนวทาง ของการจัดการศึกษาโดยใช้สถานศึกษาเป็นฐาน (School-based Management : SBM) ทั้งนี้ ยังเป็นการสะท้อนปัญหาและความต้องการจาก ท้องถิ่นขึ้นไปสู่ผู้มีอำนาจ ให้สามารถตัดสินใจและดำเนินการแก้ไขปัญหาความ

เหลื่อมล้ำได้อย่างตรงจุด ตามความต้องการ และเหมาะสมกับแต่ละพื้นที่ อย่างไรก็ตาม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาลได้มีการจัดการศึกษาท้องถิ่นอย่างเป็นรูปธรรม ภายใต้การกำกับดูแลของกองส่งเสริมและพัฒนากิจการการศึกษาท้องถิ่น กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย ซึ่งยังคงขาดประสิทธิภาพอยู่พอสมควร จึงจำเป็นต้องส่งเสริมข้อบกพร่องขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการศึกษาท้องถิ่น ให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น อาทิ การจัดสรรงบประมาณ การพัฒนาคุณภาพบุคลากรทางการศึกษา และเพิ่มจำนวนทรัพยากรให้เพียงพอกว่าที่เป็นอยู่ท้ายที่สุดแล้วการลดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาจะสัมฤทธิ์ผลมากน้อยเพียงใดก็ต้องพิจารณาจากปัจจัยอื่น ๆ ร่วมด้วย

เอกสารอ้างอิง

- กองส่งเสริมและพัฒนากิจการการศึกษาท้องถิ่น กรมส่งเสริมการปกครอง
ท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย. สืบค้นเมื่อ 31 กรกฎาคม 2564. จาก:
<http://www.dla.go.th>
- โชคสุข กรกิตติชัย. (2560). **ทิศทางการปกครองส่วนท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญ
แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560**. กรุงเทพฯ : สำนัก
วิชาการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.
- ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์. (2559). **ความเหลื่อมล้ำของการกระจายรายได้ใน
ประเทศไทย** (พิมพ์ครั้งที่ 1). กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการวิจัย
แห่งชาติ.
- ธีรภาพ พิภทอง. (2563). **ผลของความเหลื่อมล้ำต่อเด็กในครัวเรือนที่ยากจน
ที่สุดในช่วงวิกฤตโรคระบาดโควิด-19**. สืบค้นเมื่อ 31 กรกฎาคม
2564. จาก :
http://www.setthasarn.econ.tu.ac.th/blog/detail/65/?fbclid=IwAR0FtE54AGliZ3T-PC8U-LelmbTf_hnB6A69A-xsd4hG3zofyGLTIM_tl4A

- นครินทร์ เมฆไตรรัตน์. (ม.ป.ป.). การกระจายอำนาจ. สืบค้นเมื่อ 31 กรกฎาคม 2564. จาก: <http://wiki.kpi.ac.th>
- นิชาภัทร ไม้งาม. (2564). เทคโนโลยีแก้ปัญหาความเหลื่อมล้ำทางการศึกษา
ได้แค่ไหน : บทเรียนจาก 4 พื้นที่จริงของประเทศไทย. สืบค้นเมื่อ
วันที่ 11 พฤศจิกายน 2564. จาก:
https://www.the101.world/technology-improve-reading-equity/?fbclid=IwAR306CJ71rttvuyt_s9VPPKQCGLTWeYYC4tlfHCcTVpxhOyc6Yv6l3-otr8.
- นิติกรณ์ ฉันทวงศ์ชนะ. (ม.ป.ป.). เอกสารประกอบการสอนเรื่อง “การบริหาร
โดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน คือ?”. สุพรรณบุรี: โรงเรียนกาญจนา
ภิเษกวิทยาลัย.
- บัลลังก์ โรหิตเสถียร. (2563). การเตรียมความพร้อมของ
กระทรวงศึกษาธิการ ก่อนเปิดภาคเรียน 1 กรกฎาคม 2563. สืบค้น
เมื่อ 28 กรกฎาคม 2564. จาก : <https://www.moe.go.th>
- พจนีย์ ขำขลิ. (2560). การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน (School-Based
Management). สืบค้นเมื่อวันที่ 9 สิงหาคม 2564. จาก:
<https://www.gotoknow.org/posts/643546>.
- ภัททา เกิดเรือง. (2563). ความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาเมื่อเด็กไทยต้อง
Learn From Home. สืบค้นเมื่อ 11 กรกฎาคม 2564. จาก :
https://www.the101.world/learn-from-home-and-education-inequality/?fbclid=IwAR3KImLbkoYo0zubbrWXZk3mGTAVfcsm7Tm8daZvtFba3oMPR_zmyb0S30k
- ภาวรรณ ธนาเลิศสมบูรณ์. (2563). ไชยสิทธิ์ความเหลื่อมล้ำการศึกษาไทย เหตุ
ใดความช่วยเหลือไม่ไปถึงเด็กยากจน. สืบค้นเมื่อ 20 ตุลาคม 2564.
จาก : https://www.the101.world/thai-report-education/?fbclid=IwAR00fm54l1RRrqlZGh_ytOS5f06OfSh2hUTdkuoDrcySruWKCraUS2mTWxA

วุฒิสาร ตันไชย. (2557). การกระจายอำนาจและประชาธิปไตยในประเทศไทย (พิมพ์ครั้งที่ 1). กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.

เศรษฐพงษ์ ศรีสุวรรณ. (ม.ป.ป.). การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน (School-Based Management : SBM). สืบค้นเมื่อวันที่ 11 สิงหาคม 2564. จาก:

<https://nsw2.go.th/web/attachments/article/293/การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน%201.pdf>

สมัชชาเครือข่ายปฏิรูปการศึกษา. (2558). **ท้องถิ่นกับการจัดการศึกษา**. สืบค้นเมื่อวันที่ 11 ตุลาคม 2564. จาก:

<https://www.facebook.com/EducationReformAssemblyTH/posts/839503102794656/>.

สโรช สันตะพันธ์. (2549). **ปัญหาการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น : การถ่ายโอนสถานศึกษา**. สืบค้นเมื่อวันที่ 4 สิงหาคม 2564. จาก: <http://www.public-law.net/publaw/view.aspx?id=857>

สฤณี อาชวานันทกุล. (2554). **ความเหลื่อมล้ำฉบับพกพา**. (พิมพ์ครั้งที่ 1). นนทบุรี: สำนักงานปฏิรูป.

สุภาพ คำวาง. (2559). **การมีส่วนร่วมของชุมชนในการจัดการศึกษาของโรงเรียนเทศบาล 1 (วัดพรหมวิหาร) อำเภอแม่สาย จังหวัดเชียงราย**. สืบค้นเมื่อวันที่ 11 ตุลาคม 2564. จาก: http://www.t1maesai.ac.th/index.php?mode=news&group=8&id=67&date_start=&date_end=.

The Matter. (2564). **ความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาจากสถานการณ์การแพร่ระบาดของ COVID-19**. สืบค้นเมื่อวันที่ 7 พฤศจิกายน 2564. จาก: <https://www.facebook.com/thematterco/posts/29867229548764>