



ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายการแก้ปัญหาความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาในประเทศไทย Proposed Policy for Tackling Educational Inequality in Thailand

ณัชชา มหปญญานนท์^{1*}

Natcha Mahapoonyanont^{1*}

¹ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ สาขาวิชาการประเมินผลและวิจัย คณะศึกษาศาสตร์ มหาวิทยาลัยทักษิณ

* ผู้ประสานงาน: natcha@tsu.ac.th

¹ Assistant Professor, School of Evaluation and Research, Faculty of Education, Thaksin University

* Corresponding Author: natcha@tsu.ac.th

(Received: 2023-02-28; Revised: 2023-03-01; Accepted: 2023-03-07)

บทคัดย่อ

การศึกษามักจะถูกมองว่าเป็นกลไกหลักที่สำคัญของการพัฒนาประเทศในทุก ๆ ด้าน ทฤษฎีทุนมนุษย์ตั้งอยู่บนแนวคิดนี้และถูกกล่าวถึงอย่างมากมาในการศึกษาตลอดช่วงครึ่งศตวรรษที่ผ่านมา การได้รับความเสมอภาคในด้านคุณภาพ โอกาส และผลลัพธ์ด้านการศึกษาเป็นเป้าหมายของรัฐบาลในระดับประเทศ และความสำเร็จในการปฏิรูปการศึกษานั้นไม่ได้ขึ้นอยู่กับนโยบายที่ดีอย่างเดียว แต่ยังขึ้นอยู่กับปัจจัยที่เกี่ยวข้องอื่น ๆ อีกหลายประการ ดังนั้นประเด็นที่ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการกำหนดนโยบายทางการศึกษาควรให้ความสำคัญในปัจจุบัน อาจไม่ใช่การตอบคำถามที่ว่า “จะยกระดับผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนได้อย่างไร” แต่ควรให้ความสำคัญกับคำถาม “เราจะจัดการกับความไม่เท่าเทียมกันทางการศึกษาได้อย่างไร” ซึ่งความไม่เท่าเทียมกันทางการศึกษานั้นมีสาเหตุของปัจจัยที่เกิดภาวะความยากจน ทักษะคติเชิงลบของผู้ปกครองต่อการศึกษา การขาดการมีส่วนร่วมของผู้ปกครองในการศึกษาของเด็ก การขาดเงินทุนสนับสนุนตามที่ควรจะเป็น อุปสรรคเรื่องหลักสูตรและระดับของความรู้ของคนในชุมชนที่ด้อยโอกาส นอกเหนือไปจากปัญหาและอุปสรรคที่ระบุไว้ข้างต้นแล้ว เรื่องของการมีแรงบันดาลใจของนักเรียนที่มีต่ำ การมีปณิธานของนักเรียนก็เป็นประเด็นที่น่าสนใจ ในบทความนี้ ผู้เขียนได้นำเสนอข้อเสนอแนะเชิงนโยบายเพื่อใช้สำหรับเป็นแนวทางในการแก้ปัญหาความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาในประเทศไทย ซึ่งควรมีการคำนึงถึงปัจจัยแวดล้อมในมิติอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ไม่ว่าจะเป็น มิติทางสังคม มิติทางเศรษฐกิจ มิติทางการเมืองการปกครอง และมิติ

ทางการศึกษา ที่ควรได้รับการแก้ปัญหาและมีการพัฒนาอย่างบูรณาการเพื่อที่จะเกิดผลอย่างเป็นรูปธรรม มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการพัฒนาคุณภาพการจัดการศึกษาของประเทศไทยต่อไป

คำสำคัญ: ความเหลื่อมล้ำทางการศึกษา ความเสมอภาค ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

Abstract

Education is frequently viewed as a significant driver of a nation's overall progress. The Human Capital Theory, which underpins this concept, has been extensively mentioned in several studies over the past fifty years, ensuring the quality of educational opportunities and outcomes as the priority for national governments. The effectiveness of educational reform depends not only on sound policies, but also on a variety of additional factors. Today, the most difficult topic facing those in charge of education policy is not how to enhance academic achievement, but rather how to ensure that everyone is received equity in education. The factors of educational inequalities consist of poverty, unfavourable parental attitudes toward education, a lack of parental involvement in children's education, inadequate funding, curricular hurdles, and the degree of knowledge of people in disadvantaged places. In addition to the aforementioned obstacles, low motivation of students are also of interest. To alleviate the educational inequality in Thailand, the author provides policy proposals to be used as a guideline to tackle the problem of educational disparity in Thailand. Other relevant factors, whether it is a social dimension, an economic dimension, a political dimension, or the dimension of education should be taken into account in order to integrate as well as create the concrete results initiating the efficiency in enhancing the quality of education of Thailand in the near future.

Keywords: educational inequality, equality, Policy recommendations

บทนำ

การศึกษาเป็นกลไกที่สำคัญของการพัฒนาโดยรวมของแต่ละประเทศ ซึ่งทฤษฎีทุนมนุษย์ถือเป็นแนวคิดสำคัญและถูกกล่าวถึงอย่างกว้างขวางจากการศึกษามากมายในช่วงครึ่งศตวรรษที่ผ่านมา (ISSC, IDS and UNESCO, 2016; Baker & Holsinger 1996; Diener & Dweck 1978; Harber, 2002) การได้รับความเสมอภาคในด้านคุณภาพโอกาสและผลลัพธ์ด้านการศึกษาเป็นเป้าหมายของรัฐบาลระดับประเทศ และเมืองครั้งใหญ่ที่เป็นผู้บริจาดนนานาชาติทุ่มเงินพันล้านดอลลาร์โดยมีความมุ่งมั่นที่จะช่วยเหลือคนจนในโลกให้สามารถช่วยเหลือตัวเองได้ องค์กรเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนาประเทศ (OECD) ได้ให้การสนับสนุนเงินทุนทั้งแก่ภาครัฐและเอกชนจำนวนมาก แก่ความพยายามพัฒนาด้านการศึกษาในระดับท้องถิ่นและระดับชาติในทุกสาขาการศึกษา อย่างไรก็ตาม การพยายามผลักดันเพื่อการพัฒนาทางการศึกษายังไม่บรรลุเป้าหมายเท่าที่ควร และนำไปสู่ผลสะท้อนที่ไม่คาดคิดรวมถึงความขัดแย้งของการเป็นประเทศด้อยพัฒนาหรือประเทศที่พัฒนาแล้ว ผลกระทบเหล่านี้ย่อมเป็นสาเหตุที่ทำให้เกิดความไม่เท่าเทียมกันในหลากหลายมิติ (ISSC, IDS and UNESCO, 2016)

ความสำเร็จในการปฏิรูปการศึกษานั้น ไม่ได้ขึ้นอยู่กับนโยบายที่ดีเพียงอย่างเดียว แต่ยังขึ้นอยู่กับปัจจัยที่เกี่ยวข้องอีกหลายประการ ซึ่งประเทศไทยควรพิจารณาตัวอย่างความสำเร็จของประเทศอื่น ๆ ในการปฏิรูปการศึกษาว่า มีเงื่อนไขความสำเร็จที่สำคัญอะไรบ้าง เพื่อที่จะได้ใช้เป็นข้อมูลเพื่อการเตรียมการที่ดีต่อไปในอนาคต นอกจากนี้ จากการทบทวนแนวคิดต่างๆ ในการปฏิรูปการศึกษาจากหน่วยงานทางวิชาการ อาทิ สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย สามารถประมวลข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะที่เป็นประโยชน์ต่อการปฏิรูปการศึกษาไทยในอนาคตได้ จากเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development Goals หรือ SDGs) 17 เป้าหมาย หรือที่เรียกกัน ในนามเป้าหมายโลก (Global Goals) หรือวาระการพัฒนาที่ยั่งยืนปี 2030 (The 2030 Agenda for Sustainable Development) ซึ่งเป็นข้อเรียกร้องสากลสำหรับการดำเนินการเพื่อขจัดความยากจนของพลโลก และสร้างความมั่นใจว่าชาวโลกจะมีสันติสุขและความมั่งคั่ง วาระปี 2030 ได้รับการพัฒนาโดยใช้กระบวนการระหว่างรัฐบาลที่ครอบคลุมโดยบูรณาการ 3 เสาหลักของมิติความยั่งยืน (Three Pillars of Sustainability) คือ มิติสังคม เศรษฐกิจ และสิ่งแวดล้อม บวกกับอีก 2 มิติคือ มิติสันติภาพและสถาบัน และมิติเรื่องหุ้นส่วนการพัฒนา ดังนั้นเพื่อให้สามารถบรรลุเป้าหมาย ประเทศไทยควรได้มีการศึกษาและหาแนวทาง ยุทธศาสตร์เพื่อแก้ปัญหาความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาที่

เกิดขึ้นในประเทศไทย อันจะนำมาซึ่งปัจจัยในการบรรลุความสำเร็จของ วาระการพัฒนาที่ยั่งยืนปี 2030 ของโลกต่อไป

ในช่วงสองทศวรรษที่ผ่านมา มีการศึกษาวิจัยจากทั่วโลกแสดงให้เห็นถึงผลกระทบของความเหลื่อมล้ำในระดับสูงต่อการพัฒนาในทุกด้าน เช่น การเติบโตทางเศรษฐกิจจนถึงการลดความยากจน ความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันทางสังคมและสาธารณสุข ซึ่งการลดความเหลื่อมล้ำไม่เพียงมีประโยชน์ แค่เพียงจำเป็นต้องทำเท่านั้น เพราะถ้าหากสังคมเกิดความเหลื่อมล้ำสูง สิ่งตามมาคือจะมีการแบ่งแยกและการกีดกันทางสังคม (Wilkinson and Pickett, 2010 cited in ISSC, IDS and UNESCO, 2016)

โดยทั่วไปแล้วคุณภาพของการศึกษายังคงเป็นสิ่งที่สะท้อนสถานะทางสังคม เศรษฐกิจ และ วัฒนธรรม (Bourdieu and Passeron, 1977) ตัวอย่างเช่นนักเรียนจากครอบครัวที่มีฐานะยากจนมีแนวโน้มที่จะได้เข้าเรียนในโรงเรียนที่มีโครงสร้างพื้นฐานด้อยกว่านักเรียนที่มีฐานะทางเศรษฐกิจสูงกว่า เด็กยากจนได้เข้าเรียนกับครูที่ผ่านการรับรองน้อยกว่า มีเพื่อนที่มีความทะเยอทะยานน้อยกว่า ดังนั้นพวกเขามีแนวโน้มที่จะจบการศึกษาด้วยผลการเรียนรู้ต่ำ การขจัดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษา จะมีอิทธิพลเชิงบวกต่อการศึกษาให้เกิดความสำเร็จของผลลัพธ์การพัฒนาอื่น ๆ การส่งมอบ การศึกษาอย่างเท่าเทียมกันนั้นมีความสำคัญต่อการแก้ปัญหาในเมืองต่าง ๆ และการศึกษาของประเทศที่มีรายได้ต่ำและปานกลางแสดงให้เห็นว่าความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาที่เพิ่มขึ้นนั้น เชื่อมโยงกับความน่าจะเป็นที่สูงขึ้นของความขัดแย้ง (UNESCO, 2014) จากการศึกษาวิจัยที่เกี่ยวข้อง พบว่า มีความสัมพันธ์ที่โดดเด่นระหว่างการศึกษา Gini (เป็นดัชนีการวัดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษา) และ GDP (Gross Domestic Product หรือ ผลิตภัณฑ์รวมในประเทศ) ต่อการเติบโตของประชากร ประเทศที่มีการกระจายทุนมนุษย์อย่างเท่าเทียมกันที่กำลังแรงงาน คือ ประเทศที่มีรายได้ต่อหัวเพิ่มขึ้น ความสัมพันธ์ทั่วโลกระหว่างการศึกษา Gini และรายได้ต่อหัว (จากการสำรวจในปี 1999) ก็สูงเหมือนกัน ($r = -.47$) (Holsinger and Jacob, 2009)

ผู้เขียนขอเสนอแนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับประเด็นความเหลื่อมล้ำทางการศึกษา ผลการจัดการศึกษาและการแก้ปัญหาความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาของประเทศไทยในอดีตที่ผ่านมาและเสนอแนะแนวทางในการกำหนดนโยบายเพื่อการแก้ปัญหาความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาของประเทศไทย ดังรายละเอียดต่อไปนี้

แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับความเหลื่อมล้ำทางการศึกษา

วิกฤติทางการศึกษาที่เกือบทุกประเทศทั่วโลกกำลังเผชิญและให้ความสนใจมาตลอดช่วงระยะเวลาอันยาวนานจนถึงปัจจุบันคือ “เราจะจัดการกับความไม่เท่าเทียมกันทางการศึกษาได้อย่างไร” ซึ่งความไม่เท่าเทียมกันทางการศึกษานั้นเกี่ยวโยงไปถึงการได้รับผลกระทบจากภาวะความยากจน ทักษะคิดเชิงลบของผู้ปกครองต่อการศึกษา การขาดการมีส่วนร่วมของผู้ปกครองในการศึกษาของเด็ก การขาดเงินทุนสนับสนุนตามที่ควรจะเป็น อุปสรรคเรื่องหลักสูตร และระดับของความรู้ของคนในชุมชนที่ด้อยโอกาส จากผลการศึกษา พบว่า นอกเหนือไปจากปัญหาและอุปสรรคที่ระบุไว้ข้างต้นแล้ว เรื่องของการมีแรงบันดาลใจของนักเรียนที่มีปณิธานในการเรียนต่ำ (Pupil aspiration) ก็เป็นที่น่าสนใจ ประเด็นที่พ่อแม่หลายคนรู้สึกว่พวกเขาไม่มีทักษะการศึกษาหรือความรู้ที่จะสนับสนุนบุตรหลานในการเรียนรู้ ความสำเร็จในการเรียนของนักเรียนมีผลมาจากปัจจัยระดับโรงเรียนร้อยละ 20 และร้อยละ 80 เป็นผลมาจากปัจจัยระดับนักเรียน ดังนั้น สังคมต้องช่วยกันกระตุ้นให้โรงเรียนเข้าใจและตระหนักถึงผลกระทบที่เกิดขึ้นจากความเหลื่อมล้ำทางการศึกษา ทุกภาคส่วนในสังคมต้องร่วมด้วยช่วยกันในการแก้ปัญหา (Sales et al., 2008; Tereshchenko and Archer, 2014; Strand et al., 2015; Demie, 2018; Demie, 2019)

ความเหลื่อมล้ำทางการศึกษา (Educational inequality) จึงเป็นประเด็นสำคัญที่ทุกประเทศให้ความสนใจและหาวิธีการในการแก้ปัญหาเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน สำหรับความหมายของคำว่าความเหลื่อมล้ำทางการศึกษานั้น หมายถึง ความไม่เท่าเทียมกันของคุณภาพ หรือมาตรฐานของการจัดการศึกษาที่ประชาชนได้รับอันเนื่องมาจากปัจจัยภูมิหลังของผู้เรียนทั้งด้านร่างกาย เศรษฐกิจ สังคม และพื้นความรู้เดิม รวมถึงคุณภาพและมาตรฐานที่แตกต่างกันของสถานศึกษา (Münich, Plug , Psacharopoulos, & Schlotter, 2012) เนื่องจากการเกิดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาเป็นอุปสรรคสำคัญต่อการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ของประเทศ รัฐจึงให้ความสำคัญในเรื่องนี้ โดยมีการกำหนดเป็นกฎหมายให้รัฐต้องจัดการศึกษาให้แก่ประชาชนในประเทศอย่างมีคุณภาพและทั่วถึง ทั้งสำหรับผู้เรียนที่เป็นบุคคลทั่วไปและผู้เรียนที่มีความต้องการพิเศษและบุคคลพิการ (ธนปักษี บรรณาการ, 2562)

สหัสโชติ ศรีสุทธิยากร (2562) กล่าวว่าความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาเป็นมโนทัศน์ที่มีการกล่าวถึงในหลากหลายมิติ โดยอาจจำแนกออกเป็นสองมิติที่สำคัญ ได้แก่ ความเหลื่อมล้ำในด้านโอกาสทางการศึกษา และ ความเหลื่อมล้ำในด้านคุณภาพทางการศึกษา โดยที่มิติแรก ความเหลื่อมล้ำในด้านโอกาสทางการศึกษา (educational opportunity inequality) เป็นความแตกต่างหรือ

ความไม่เท่าเทียมกันในการเข้าถึงการศึกษาของประชากรภายในประเทศ ถึงแม้ว่าประเทศไทยจะมีรัฐธรรมนูญ ที่กำหนดเป็นหน้าที่ของรัฐที่จะต้องจัดให้คนไทยได้รับการศึกษาอย่างทั่วถึงและเท่าเทียม แต่ผลการวิจัยหลายชิ้นบ่งชี้ตรงกันว่า ประเทศไทยยังมีความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาในด้านโอกาสทางการศึกษาอยู่ ทั้งนี้พิจารณาจากสถิติการศึกษาที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ อัตราการเข้าถึงการศึกษา และอัตราการคงอยู่ของนักเรียนในระดับการศึกษาขั้นพื้นฐานที่พบว่า มีแนวโน้มลดลงเป็นลำดับตามระดับชั้นการศึกษาที่สูงขึ้น อีกทั้งยังพบว่าอัตราการเข้าถึงและการคงอยู่ในระบบการศึกษามีความแตกต่างกันระหว่างกลุ่มนักเรียนที่ครอบครัวยุติฐานะทางเศรษฐกิจและสังคมแตกต่างกัน โดยนักเรียนกลุ่มที่มีฐานะทางเศรษฐกิจและสังคมสูงมีแนวโน้มที่จะเข้าถึงและคงอยู่ในระบบการศึกษาสูงกว่านักเรียนที่มีฐานะทางเศรษฐกิจและสังคมต่ำ มิติที่สองคือความเหลื่อมล้ำในด้านคุณภาพการศึกษาที่เป็นความไม่เท่าเทียมกันของการได้รับการศึกษาที่มีคุณภาพของประชากรภายในประเทศ การพิจารณาความเหลื่อมล้ำในด้านนี้สามารถพิจารณาได้อย่างหลากหลาย ตั้งแต่การได้รับทรัพยากรทางการศึกษารวมไปถึงบุคลากรทางการศึกษา ความเหลื่อมล้ำในด้านคุณภาพทางการศึกษาก็เป็นอีกมิติหนึ่งของความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาที่มีความสำคัญ เนื่องจากสามารถใช้สะท้อนประสิทธิภาพในการจัดการศึกษาที่มีคุณภาพอย่างเท่าเทียมให้กับประชาชนของรัฐ โดยไม่ขึ้นอยู่กับความแตกต่างในด้านภูมิหลังทางเศรษฐกิจ สังคม และครอบครัว กล่าวคือนักเรียนที่อยู่ในระบบการศึกษาไม่ว่าจะเรียนในโรงเรียนใดก็มีสิทธิเท่าเทียมในการได้รับปัจจัยนำเข้า กระบวนการจัดการศึกษา และมีผลผลิตจากการจัดการศึกษาที่มีคุณภาพในระดับมาตรฐานเดียวกัน มีโอกาสเท่าเทียมกันที่จะได้รับความรู้และได้รับการพัฒนาทักษะ พื้นฐานที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิตและอยู่ร่วมกับสังคมอย่างครบถ้วนเพียงพอ (Munich, Plug, Psacharopoulos, & Schlotter, 2012; Woessmann, & Schutz, 2006; สำนักงานเลขาธิการ สภาการศึกษา, 2561)

จากประเด็นความหมายของความเหลื่อมล้ำทางการศึกษา มีนักวิชาการที่ได้วิเคราะห์ถึงแหล่งที่มาของความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาไว้อย่างน่าสนใจ มีดังนี้

เป็รื่อง กิจรัตน์กร (2555) ได้นำเสนอที่มาของความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาไทย ดังนี้

แหล่งที่ 1 : คือ ความเหลื่อมล้ำจากสภาพทางสังคมไทย ปัจจัยทางสังคมส่งผลต่อความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาใน 3 ประเด็นหลัก ดังนี้

1. ความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาจากฐานะทางสังคมและเศรษฐกิจของครอบครัว ครอบครัวที่มีฐานะทางเศรษฐกิจและสังคมดี สามารถสนับสนุนให้ลูกได้รับการศึกษาที่ดีได้มากกว่า

2. ความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาจากภูมิลำเนา สภาพแวดล้อมและภูมิลำเนาของเด็ก ส่งผลต่อความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาเป็นอย่างยิ่ง ประชากรวัยเด็กในเขตเมืองมีโอกาสจะเข้าถึงการศึกษาได้ง่ายกว่า ทั้งด้านระยะทางและคุณภาพของโรงเรียน

3. ความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาจากสถานะและวัฒนธรรมในครอบครัว วัฒนธรรมและวิถีชีวิตของครอบครัวเป็นต้นทุนทางสังคมที่มีผลต่อการศึกษาศึกษาของเด็ก

แหล่งที่ 2 : คือ ความเหลื่อมล้ำจากการจัดการศึกษาชาติ การบริหารจัดการศึกษาเป็นปัจจัยที่ส่งผลต่อความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาของชาติโดยตรง ใน 3 ประเด็น ดังนี้

1. การจัดสรรงบประมาณและกำลังคนทางการศึกษา สัดส่วนในการจัดงบประมาณทางการศึกษา เมื่อเปรียบเทียบกับงบประมาณโดยรวมของประเทศค่อนข้างสูง เช่น การกระจายโรงเรียนไปทั่วประเทศ ส่งเสริมให้มีสถานศึกษาระดับอุดมศึกษาในทุกภูมิภาค ส่งเสริมให้มีการจัดการศึกษาฟรี โดยมุ่งให้มีความเสมอภาคทั่วถึงและเป็นธรรม

2. การจัดสรรอัตราครูและบุคลากรทางการศึกษา ปัญหาการขาดแคลนครูในบางท้องที่ เช่น เขตชนบทห่างไกล และครูเกินจำนวนนักเรียนในบางท้องที่ เป็นปัญหาที่เผชิญกับการจัดการศึกษาเป็นอย่างยิ่ง ทั้งนี้เพราะครูเกษียณและลาออกก่อนเกษียณ แต่ได้รับการจัดสรรอัตราทดแทนไม่เป็นไปตามจำนวนที่หายไป

3. ระบบการประเมินคุณภาพการศึกษา แม้การปฏิรูปการศึกษาจะมีระบบประกันคุณภาพการศึกษา และมีการตรวจประเมินคุณภาพทางการศึกษา โดยสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (สมศ.) แต่การตรวจประเมินยังเน้นที่ตัวเอกสาร หลักฐานมากกว่าการวัดเชิงคุณภาพ ตลอดจนการวัดสัมฤทธิ์ผลจากผู้เรียนซึ่งเป็นดัชนีชี้วัดความสำเร็จของการจัดการศึกษา ดังนั้นโรงเรียนเกือบทั้งหมดจึงผ่านการประเมินคุณภาพโดย สมศ. ครูได้วิทยฐานะแต่ผลการเรียนของนักเรียนกลับตกต่ำซึ่งเห็นได้จากผลการสอบด้วยข้อสอบมาตรฐาน

ปัจจัยที่เป็นสาเหตุของความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาในด้านคุณภาพ พิจารณาได้จากตัวชี้วัดต่าง ๆ ที่แสดงข้อมูลเกี่ยวกับคุณภาพของการจัดการศึกษาที่ผู้เรียนได้รับโดยจำแนกออกได้เป็น 3 กลุ่ม ได้แก่

1. กลุ่มตัวชี้วัดปัจจัยนำเข้า (input indicators) ที่แสดงข้อมูลเกี่ยวกับคุณภาพของทรัพยากรที่ใช้ในการจัดการศึกษาให้แก่ประชาชนภายในประเทศ ได้แก่ ประสพการณ์สอนของครู อัตราส่วนนักเรียนต่อครูอัตราส่วน จำนวนครูต่อชั่วโมงการสอน สัดส่วนครูที่มีวุฒิการศึกษาตรงกับรายวิชาที่รับผิดชอบ งบประมาณทางการศึกษาในส่วนของเงินเดือนครูและอุปกรณ์ทางการศึกษา

ค่าใช้จ่ายรายหัวของนักเรียน (Berne, & Stiefel, 1994, Thomas, Wang, & Fan, 2001; แผนการศึกษาชาติ สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา, 2560)

2. กลุ่มตัวชี้วัดกระบวนการ (process indicator) ที่แสดงสภาพเกี่ยวกับประสิทธิภาพของกระบวนการจัดการศึกษาให้กับประชาชนภายในประเทศ ได้แก่ ความสัมพันธ์ระหว่างผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนของนักเรียนกับงบประมาณต่อหัวของนักเรียน

3. กลุ่มตัวชี้วัดผลผลิต (output indicators) ที่แสดงสภาพเกี่ยวกับคุณภาพของการจัดการศึกษาให้กับประชาชนภายในประเทศ ประกอบด้วย อัตราส่วนความแปรปรวนของผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนระหว่างโรงเรียนต่อภายในโรงเรียน ความแตกต่างระหว่างคะแนนเฉลี่ยผลการทดสอบระดับชาติขั้นพื้นฐาน (O-NET) ของนักเรียนระหว่างพื้นที่หรือภูมิภาคในวิชาคณิตศาสตร์และภาษาอังกฤษ (สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา, 2560)

สาเหตุของการเกิดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษานั้นมีความซับซ้อน แต่งานวิจัยหลายเรื่องเริ่มชี้ให้เห็นว่า โรงเรียนสามารถสร้างความแตกต่างอย่างมีนัยสำคัญได้แม้ว่าจะอยู่ในระดับของโรงเรียนที่มีข้อจำกัด (Demie and Lewis, 2010a, 2010b) จากผลการศึกษานักวิจัยทั่วโลกพบว่า โรงเรียนหลายแห่งที่ให้บริการในชุมชนที่ด้อยโอกาสแสดงให้เห็นอย่างมีนัยสำคัญว่า “ความยากจนไม่ควรเป็นข้ออ้างในการบรรลุผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนต่ำ” (Demie and McLean, 2014; Demie and Lewis, 2010a, 2010b; Mongon and Chapman, 2008; Ofsted, 2009) ตัวอย่างเช่น บันทึกการศึกษาของ Mongon and Chapman (2008) ที่พบว่าการปรับปรุงวิธีการที่โรงเรียนกำลังจัดการกับความไม่บรรลุผลการเรียนของนักเรียนที่ด้อยโอกาส พวกเขาพบว่า โรงเรียนเหล่านี้เป็นโรงเรียนที่มีผู้นำที่เข้มแข็ง และมีระบบที่เข้มแข็งโดยที่ครูใหญ่ไม่ยอมรับความยากจนเป็นสาเหตุของความล้มเหลว พวกเขามีความคาดหวังในตัวนักเรียนสูงและครูใหญ่หลายคนกล่าวว่า พวกเขามาจากภูมิหลังที่มีรายได้ต่ำ และมีรากฐานมาจากชนชั้นแรงงาน พวกเขาพูดถึงความสำคัญของการสร้างความเคารพต่อชุมชนที่พวกเขาใช้ ครูใหญ่สนับสนุนและให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมอย่างแข็งขันของผู้ปกครองและชุมชนในการศึกษาของบุตรหลาน และนำกลยุทธ์มาใช้เพื่อเอาชนะอุปสรรคบางประการในการบรรลุผลสำเร็จ เช่น การใช้บุคลากรอย่างมีประสิทธิภาพ การสนับสนุนงานที่ตรงเป้าหมาย การให้คำปรึกษาและการพัฒนาจริยธรรมที่ครอบคลุม และหลักสูตรที่ตอบสนองความต้องการของนักเรียนที่ด้อยโอกาส

Sharples และคณะ (2011) ได้ทบทวนหลักฐานระดับนานาชาติเกี่ยวกับกลยุทธ์ในชั้นเรียนที่มีประสิทธิผลในการยกระดับความสำเร็จของนักเรียนจากภูมิหลังที่ด้อยโอกาส ความเป็นผู้นำของโรงเรียน คุณภาพการสอน การใช้ข้อมูลอย่างมีประสิทธิภาพเพื่อระบุกลุ่มที่มีประสิทธิภาพต่ำ การริเริ่มเพื่อเพิ่มแรงบันดาลใจ และการมีส่วนร่วมของผู้ปกครอง พวกเขาได้แย้งว่าคุณภาพของการสอนเป็นปัจจัยที่สำคัญที่สุดในการสร้างความแตกต่างอย่างมีนัยสำคัญ ความเป็นผู้นำที่แข็งแกร่ง, การเรียนการสอนที่มีคุณภาพสูง, หลักสูตรที่ครอบคลุม, การมีส่วนร่วมของผู้ปกครอง, การใช้ข้อมูลอย่างมีประสิทธิภาพเพื่อระบุกลุ่มที่ด้อยโอกาส, การใช้ครูที่โดดเด่นอย่างมีประสิทธิภาพในการสอน, การปรับใช้ครูฝ่ายสนับสนุนที่มีประวัติที่ดีในการเพิ่มความสำเร็จ การใช้เงินทุนระดับพรีเมียมของนักเรียนอย่างมีประสิทธิภาพเพื่อท้าทายความยากจน และการใช้เสียงและข้อเสนอแนะของนักเรียนอย่างมีประสิทธิภาพ

Rea, Hill and Sandals (2011) ยังได้ทบทวนหลักฐานการวิจัยเกี่ยวกับกลยุทธ์การแทรกแซงเฉพาะระดับโรงเรียนที่มีประสิทธิผลที่ผู้นำโรงเรียนใช้เพื่อสนับสนุนนักเรียนที่ด้อยโอกาสซึ่งมีผลการเรียนต่ำ รวมถึงการแทรกแซงและการกำหนดเป้าหมายการเรียนรู้การสนับสนุนแบบหนึ่งต่อหนึ่ง การเรียนการสอนและการยกระดับเป้าหมาย การมีส่วนร่วมของผู้ปกครอง รวมทั้งการเพิ่มแรงบันดาลใจและการพัฒนาทักษะการเลี้ยงดู การพัฒนาความเชื่อมั่นและภาคภูมิใจในตนเองผ่านเสียงนักเรียน และเสริมสร้างศักยภาพของนักศึกษาที่เลี้ยง ส่งเสริมการมีส่วนร่วมในการเล่นกีฬาและดนตรี การเดินทางไปโรงเรียนและกิจกรรมอื่น ๆ ค่าเล่าเรียนแบบตัวต่อตัว กลยุทธ์ที่ใช้ในการสอน การประชุมสะท้อนการทำงานที่เกิดขึ้นในการเรียนปกติ รวมทั้งมีหลักฐานการวิจัยแสดงให้เห็นว่าปัจจุบันมีโรงเรียนหลายแห่งที่ให้บริการชุมชนที่ด้อยโอกาสซึ่งแสดงให้เห็นว่า “ความยากจนไม่ควรเป็นข้ออ้างในการบรรลุเป้าหมายต่ำ” (Demie and Lewis, 2010a, 2010b; Mongon and Chapman, 2008; Ofsted, 2009)

ทฤษฎีทุนมนุษย์ (Human Capital Theory) กับแนวคิดเกี่ยวกับการลงทุนทางการศึกษา

"ทุนมนุษย์" เป็นแนวคิดที่เกิดขึ้นมานานแล้ว มีแนวคิดพื้นฐานจากการประเมินมูลค่าของมนุษย์ โดยมีความหมายกว้าง ๆ ว่าเป็นทฤษฎีที่ว่าด้วยการหาความรู้และความชำนาญ (Knowledge and Skill Acquisition) ของมนุษย์เพื่อจะเพิ่มผลผลิต โดย Adam Smith บิดาแห่งเศรษฐศาสตร์อธิบายเมื่อ ค.ศ. 1737 ว่า ทักษะความสามารถของมนุษย์ถือเป็นทุนอย่างหนึ่งซึ่งเปรียบกับเครื่องจักร

ราคาแพงซึ่งมีต้นทุน ดังนั้น การลงทุนทางกายภาพ โดยการซื้อเครื่องจักรมีความคล้ายคลึงกับการลงทุนในทุนมนุษย์จากต้นทุนเกี่ยวกับการศึกษาและการอบรม (Little, 2003)

Schultz (1961) นักเศรษฐศาสตร์รางวัลโนเบล (Nobel Prize) สาขาเศรษฐศาสตร์ ได้วิเคราะห์บทบาทของการศึกษาและการลงทุนในทุนมนุษย์โดยได้พัฒนาทฤษฎีทุนมนุษย์แนวใหม่ในรูปแบบความเชื่อ "Investment in Human Capital" ซึ่งอธิบายว่า ทุนมนุษย์คือ ความสามารถหลาย ๆ อย่างที่อยู่ในตัวมนุษย์ ทั้งที่ติดตัวมาแต่กำเนิด (Innate) หรือ เกิดจากการสะสม เรียนรู้ ซึ่งทุนมนุษย์ คือ รูปแบบของทุนอย่างหนึ่ง จึงจำเป็นต้องมีการลงทุนกับมนุษย์ และได้อธิบายมูลค่าของการศึกษาในบทความชื่อ The Economic Value of Education ด้วยการวิเคราะห์ต้นทุนและอัตราผลตอบแทนและเชื่อมโยงการลงทุนในทุนมนุษย์กับการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและประเด็นอื่น ๆ โดยมีสมมติฐานว่าบุคคลจะตัดสินใจเกี่ยวกับการศึกษา การฝึกอบรม การดูแลสุขภาพโดยการเปรียบเทียบต้นทุนในการลงทุนและผลประโยชน์ที่ได้คือกลับจากการลงทุน

การศึกษาทำให้บุคคลหรือกำลังแรงงานสามารถพัฒนาความรู้หรือศักยภาพที่มีอยู่ให้มีความก้าวหน้าเพิ่มขึ้นไปอีก และการศึกษายังถือว่ามียุทธศาสตร์และความสำคัญในการเพิ่มประสิทธิภาพทางการผลิตและการพัฒนาทางเศรษฐกิจให้มีความเจริญเติบโตอีกด้วย เนื่องจากบุคคลที่ได้รับการศึกษาจะสามารถเข้าใจและก้าวทันถึงความเปลี่ยนแปลงทางด้านต่าง ๆ ของโลกที่มีความทันสมัยมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งการก้าวทันความทันสมัยทางด้านเทคโนโลยี เช่น เทคโนโลยีการสื่อสาร เทคโนโลยีคอมพิวเตอร์ เทคโนโลยีการผลิต เป็นต้น ซึ่งการก้าวทันเทคโนโลยีด้านต่าง ๆ ถือว่ามีความจำเป็นต่อการพัฒนาประเทศทั้งสิ้น โดยเฉพาะเทคโนโลยีด้านการผลิตซึ่งเป็นส่วนสำคัญและจำเป็นอย่างมากในการทำให้เกิดความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ หากประเทศใดมีความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีการผลิตแล้วก็จะทำให้มีความก้าวหน้าทางเศรษฐกิจตามไปด้วย

Becker (1995) ได้บรรยายถึงความหมายของทุนมนุษย์ว่า ทุนมนุษย์ หมายถึงความสามารถหรือทักษะต่าง ๆ ที่อยู่ในตัวมนุษย์หรือกำลังแรงงาน ซึ่งส่วนหนึ่งมาจากการปรับปรุงคุณภาพทางสุขภาพร่างกายและโภชนาการ ทั้งนี้ยังหมายรวมถึงได้รับการศึกษาและการได้รับการฝึกอบรม

จะเห็นได้ว่าการลงทุนทางการศึกษาเป็นการเพิ่มทุนมนุษย์ตามทฤษฎีทุนมนุษย์ เพราะการศึกษาสามารถทำให้มนุษย์มีผลิตภาพทางการผลิตสูงขึ้น และนำไปสู่การมีรายได้ที่เพิ่มขึ้นในการทำงาน แต่ไม่อาจกล่าวได้ว่ารายได้ที่เพิ่มขึ้นนั้นเกิดจากการที่มนุษย์ได้รับการศึกษาในระดับที่เพิ่มขึ้นและทำให้มนุษย์มีความสามารถเพิ่มสูงขึ้นด้วย เพราะการศึกษาระดับสูงอาจแสดงได้เพียงแค่ว่าเป็นการกลั่นกรอง (Screening) ผู้ที่มีความสามารถเข้าไปทำงานเท่านั้น ซึ่งการคัดเลือกบุคคลใน

การเข้าทำงานโดยอาศัยการศึกษาเป็นเครื่องมือ เรียกว่าทฤษฎีการคัดสรรกลั่นกรอง (Screening Theory)

ทฤษฎีการคัดสรรกลั่นกรอง (Screening Theory) หรือการส่งสัญญาณ (Signaling Device)

ทฤษฎีการคัดสรรกลั่นกรอง หรือ ทฤษฎีการส่งสัญญาณ เป็นทฤษฎีที่ว่าด้วยการส่งสัญญาณ ซึ่งจะเป็นประโยชน์สำหรับการอธิบายพฤติกรรมของบุคคลสองฝ่าย โดยทั้งสองฝ่ายเข้าถึงข้อมูลที่แตกต่างกัน การส่งสัญญาณถือเป็นสิ่งที่โดดเด่นในความหลากหลายของการจัดการโดยขึ้นอยู่กับคู่กรณีและความสมดุลของข้อมูล แนวคิดนี้แตกต่างจากทฤษฎีทุนมนุษย์ตรงที่ทฤษฎีนี้ให้ความสนใจกับการเลือกสรรกลั่นกรอง การศึกษาเป็นเพียงสิ่งที่ทำหน้าที่คัดเลือกคนที่มีความสามารถหรือคนเก่งในการทำงาน รายได้ของบุคคลที่เพิ่มขึ้นจึงมิได้มาจากผลการศึกษาโดยตรง เพราะการศึกษามีได้ทำให้ความสามารถของบุคคลเพิ่มขึ้น การศึกษาเป็นเพียงสิ่งที่ทำหน้าที่คัดเลือกคนที่มีความสามารถอยู่แล้ว ให้ได้รับการศึกษาสูงยิ่งขึ้นไป ทฤษฎีการคัดสรรกลั่นกรองหรือการส่งสัญญาณ เป็นแนวคิดที่พิสูจน์ว่า นอกจากการศึกษาแล้วยังมี "การส่งสัญญาณ" และ "การกลั่นกรอง" ที่จะช่วยเพิ่มประสิทธิภาพการผลิต การศึกษาในระดับสูงขึ้นทำให้เงินได้สูงขึ้นไม่ใช่เพราะผลผลิตเพิ่มขึ้น การศึกษาจึงเป็นแต่สิ่งรับรองความสามารถของแรงงาน (Stiglitz, 1975) การศึกษาเป็นเครื่องส่งสัญญาณว่าแรงงานเป็นแรงงานที่มีทักษะและความสามารถ กระบวนการคัดกรองจะแยกแรงงานที่มีประสิทธิภาพสูงออกจากคนอื่น (Bradford, 2015) ปริญาชั้นสูงและสถาบันที่มีชื่อเสียงเป็นสิ่งที่ส่งสัญญาณ (Signaling) ว่าแรงงานมีความสามารถและทักษะสูง ช่วยให้ได้รับโอกาสในการทำงานในองค์กรต่าง ๆ และได้รับค่าจ้างสูงโดยนายจ้างอาศัยประกาศนียบัตรเป็นสิ่งที่คัดกรองแรงงานเข้าทำงาน (ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์, 2551)

ทฤษฎีการคัดสรรกลั่นกรอง (Screening Theory) ต่างจากทฤษฎีทุนมนุษย์ เพราะทฤษฎีทุนมนุษย์กล่าวว่ารายได้ที่เพิ่มขึ้นเกิดจากผลิตภาพของแรงงานที่เพิ่มขึ้น แต่ทฤษฎีการคัดสรรกลั่นกรองกล่าวว่ารายได้ที่เพิ่มขึ้นเกิดจากการได้มาจากประกาศนียบัตรหรือวุฒิปริญญา นั่นคือระดับการศึกษาหรือการฝึกอบรมอาจจะไม่มีผลต่อการเพิ่มผลิตภาพการผลิต แต่เมื่อแรงงานผ่านการฝึกอบรมหรือได้รับการศึกษาแล้วอาจจะได้รับรายได้เพิ่มสูงขึ้น แม้ว่าผลิตภาพการผลิตไม่เพิ่มขึ้นไปด้วยก็ตาม เนื่องจากแนวคิดนี้มีความเชื่อว่าแรงงานที่มีการศึกษาสูงกว่าจะมีความสามารถสูงเป็นทุนเดิมและคุณลักษณะของบุคคล เช่น แรงจูงใจ ทักษะคิดหรือค่านิยมสูงกว่าแรงงานที่มีการศึกษาต่ำ

กว่า ดังนั้นการศึกษาจึงถือเป็นเครื่องมือที่มีประสิทธิภาพและยุติธรรมในการใช้กลั่นกรองมากกว่า เชื้อชาติ ศาสนา และสถานะภาพทางสังคม อีกทั้งการศึกษายังเป็นเกณฑ์ที่ประหยัดและมีความรวดเร็วกว่าในการคัดเลือกรับบุคคลและแรงงาน โดยบุคคลและแรงงานที่ถูกคัดสรรกลั่นกรองแล้วจะได้ค่าจ้างสูงกว่า (Stiglitz, 1975; Bradford, 2015; ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์, 2551)

จากแนวคิดที่ว่าการศึกษาไม่ได้มีผลโดยตรงในการเพิ่มผลิตภาพหรือพัฒนาทักษะทางการผลิต แต่การศึกษาเป็นเพียงเครื่องมือที่ใช้เพื่อคัดสรรบุคคลในการทำงานเท่านั้น ดังนั้นการลงทุนทางการศึกษาเพื่อเพิ่มการศึกษาก็เป็นการเพิ่มคุณสมบัติให้นายจ้างทราบ เพื่อเพิ่มโอกาสในการได้รับการพิจารณาให้เข้าทำงานมากขึ้น และเมื่อมีโอกาสที่จะได้รับพิจารณาให้เข้าทำงานมากขึ้นก็จะก่อให้เกิดรายได้ตามไปด้วย

จากทฤษฎีทุนมนุษย์และทฤษฎีการคัดสรรกลั่นกรองได้แสดงให้เห็นแล้วว่าการลงทุนทางการศึกษาเป็นการลงทุนที่สามารถนำไปสู่การมีรายได้หรือสามารถเพิ่มรายได้ให้กับบุคคลหรือแรงงานได้ ดังนั้นการลงทุนทางการศึกษาจึงถือว่ามีค่าสำคัญและมีความจำเป็นสำหรับผู้ที่ต้องการมีรายได้ที่สูงขึ้น แต่การลงทุนทางการศึกษาต้องใช้รายจ่ายเพื่อที่จะลงทุนทางการศึกษา ยิ่งต้องการศึกษาในระดับที่สูงมากขึ้นเท่าไร ก็อาจจะยิ่งจำเป็นที่จะต้องลงทุนโดยเพิ่มรายจ่ายทางการศึกษามากขึ้นเท่านั้น และถ้าหากบุคคลหรือแรงงานมีข้อจำกัดทางรายได้หรือมีฐานะยากจนก็จะไม่สามารถลงทุนทางการศึกษาได้มากเท่ากับบุคคลที่มีรายได้สูงหรือมาจากครอบครัวที่มีรายได้สูงกว่า ดังนั้นจึงปฏิเสธไม่ได้เลยว่ารายได้ของบุคคลหรือครอบครัวก็เป็นสาเหตุที่ทำให้เกิดปัญหาความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาได้เช่นกัน

สาเหตุของความแตกต่างทางการศึกษา เกิดจากสาเหตุความแตกต่างของปัจจัยดังต่อไปนี้

- 1) ความแตกต่างของฐานะทางเศรษฐกิจ ครอบครัวถือเป็นสถาบันเริ่มต้นของมนุษย์และถือว่ามีค่าสำคัญในการบ่งบอกหรือระบุความแตกต่างของแต่ละบุคคลได้ และความแตกต่างดังกล่าวอาจหมายถึงความแตกต่างทางการศึกษาได้เช่นเดียวกัน ซึ่งความแตกต่างทางครอบครัวที่สามารถกำหนดความแตกต่างทางการศึกษาได้ เช่น จำนวนบุตรในครอบครัว ระดับการศึกษาของพ่อแม่ เป็นต้น
- 2) จำนวนบุตรในครอบครัว อาจเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษา ในกรณีที่ครอบครัวมีบุตรมากอาจทำให้โอกาสทางการศึกษาของบุตรมีความไม่เท่าเทียมกัน เนื่องจากข้อจำกัดทางรายได้ หากครอบครัวใดมีฐานะที่ยากจนก็อาจจะไม่สามารถส่งเสริมบุตรให้ได้รับการศึกษาในระดับที่สูงขึ้นหรือส่งเสริมบุตรทุกคนให้ได้รับการศึกษาอย่างเท่าเทียมกันได้
- 3) ระดับการศึกษาของพ่อแม่ ก็เป็นสาเหตุที่ทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาได้เช่นเดียวกัน หากพ่อแม่

มีการศึกษาที่ไม่สูงมากนัก แต่สามารถประกอบอาชีพและมีรายได้แล้ว จึงอาจกีดกันโอกาสทางการศึกษาของบุตรโดยไม่สนับสนุนให้เรียนสูง เนื่องจากเห็นว่าไม่จำเป็นต้องเรียนสูงแต่ก็สามารถประกอบอาชีพและมีรายได้ ความแตกต่างทางสังคมที่อาศัย ความแตกต่างทางสังคมที่อาศัยอยู่ก็เป็นสาเหตุที่ทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาได้เช่นเดียวกัน หากประชากรอยู่ในพื้นที่ห่างไกล โรงเรียนหรือสถานศึกษามากก็อาจจะทำให้ไม่สะดวกในการเดินทางหรือไม่ต้องการเสียค่าใช้จ่ายสูง จึงอาจจะเป็นสาเหตุที่ทำให้ไม่ได้รับการศึกษาในระดับที่สูงขึ้น นอกจากนี้คุณภาพทางการศึกษาก็อาจเป็นสาเหตุที่ทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาได้เช่นเดียวกัน เช่น โรงเรียนในชนบทอาจจะมีการขาดการเรียนการสอนไม่ครบและทันสมัยเท่าโรงเรียนในเมือง อาจทำให้เด็กในชนบทไม่ได้รับการศึกษาที่มีคุณภาพเท่าเด็กในเมือง จึงเป็นสาเหตุให้เกิดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษา (Demie and Lewis, 2010a, 2010b; Mongon and Chapman, 2008; Ofsted, 2009; Sharples et al, 2011, Demie and McLean, 2014; Demie and Lewis, 2010a, 2010b; Mongon and Chapman, 2008; Ofsted, 2009)

บริบทความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาในประเทศไทย

ประเทศไทยมีการปฏิรูปการศึกษามาแล้วถึง 3 ครั้ง โดยเริ่มตั้งแต่สมัยล้นเกล้ารัชกาลที่ 5 ได้ทรงปฏิรูปการศึกษา โดยมุ่งสร้างความทันสมัยและธำรงความเป็นเอกราชของชาติ ส่วนครั้งที่ 2 เมื่อ พ.ศ. 2520 หลังเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 อันเป็นผลมาจากการเปลี่ยนแปลงทางสังคม การปฏิรูปการศึกษาจึง เป็นการมุ่งสร้างการศึกษาเพื่อชีวิตและสังคม และในครั้งที่ 3 เมื่อ พ.ศ. 2542 มีการตราพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) 2545 เป็นการมุ่งสร้างสังคมแห่งการเรียนรู้ ในกระแสโลกาภิวัตน์ ควบคู่ไปกับการยึดหลักเศรษฐกิจพอเพียงเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน และสำหรับการปฏิรูปการศึกษาล่าสุดจึงนับว่าเป็นการปฏิรูปการศึกษครั้งที่ 4 ในปี พ.ศ. 2552 โดยมุ่งเน้นการพัฒนาคุณภาพและมาตรฐานการศึกษา การเพิ่มโอกาสทางการศึกษา และการเรียนรู้ ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน เพื่อให้คนไทยทุกคนได้เรียนรู้ตลอดชีวิต ทั้งในระบบ นอกระบบ และตามอัธยาศัยอย่างมีคุณภาพและเท่าเทียมกัน ในทุกระดับ/ ประเภทการศึกษา (อัญญรัตน์ นาเมือง, 2553)

ความเสมอภาคทางการศึกษาเป็นจุดเน้นที่ปรากฏทั้งในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และ พุทธศักราช 2550 ตลอดจนพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติแผนพัฒนา

การศึกษาแห่งชาติและนโยบายการศึกษาของรัฐบาลทุกสมัย อย่างไรก็ตามก็ยังคงยอมรับว่าความเสมอภาคทางการศึกษายังไม่บรรลุ และความเหลื่อมล้ำทางการศึกษายังคงมีอยู่

ปัญหาการศึกษาของประเทศไทยนั้น นอกจากผลการจัดอันดับการศึกษาของไทยที่มีแนวโน้มลดลงอย่างต่อเนื่องแล้ว ประเทศไทยยังประสบกับสภาพปัญหาทางการศึกษาในปัจจุบันอีกหลายประการ ได้แก่ ด้านโครงสร้างการบริหารการศึกษาของประเทศไทยเป็นแบบรวมศูนย์ ทำให้การกำหนดนโยบายขาดการตรวจสอบและขาดความต่อเนื่อง ด้านการจัดสรรทรัพยากรสิ้นเปลืองไปกับงานประจำ และค่าใช้จ่ายด้านบริหารไม่สามารถสร้างคุณภาพการเรียนรู้ถึงตัวผู้เรียนได้จริง ขาดกลไกในการติดตามการใช้งบประมาณ ด้านความสามารถส่งเสริมการพัฒนาสถานศึกษา ผู้บริหารและครู และไม่สามารถทำภารกิจ "สนับสนุนส่งเสริม" ให้สถานศึกษามีอิสระในการพัฒนาการศึกษา ให้เข้ากับบริบทความต้องการกำลังคนของชุมชนท้องถิ่น ตลอดจนไม่อาจใช้ศักยภาพของหน่วยงานนอกมาร่วมจัดการศึกษา หรือเป็นแหล่งงาน/แหล่งเรียนรู้ให้ผู้เรียนทุกกลุ่มอายุได้ และด้านครู คณาจารย์ และบุคลากร ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญ ยังไม่สามารถตอบสนองการจัดการศึกษาที่มีคุณภาพอย่างเท่าเทียมและเป็นธรรม

จากที่กล่าวมาจะเห็นได้ว่า แม้ประเทศไทยจะได้ลงทุนไปในระบบการศึกษาเป็นจำนวนมาก โดยจากข้อมูลของยูเนสโก ในปี 2554 พบว่า ประเทศไทยมีรายจ่ายด้านการศึกษาเมื่อเทียบกับรายจ่ายงบประมาณแผ่นดินสูงเป็นอันดับ 2 ของโลก รองจากประเทศกานา โดยไทยลงทุนด้านการศึกษายอยู่ที่ 24% ของงบประมาณแผ่นดิน ซึ่งสูงกว่าค่าเฉลี่ยของโลกอยู่ที่ 20% และเป็นระดับที่สูงกว่าประเทศที่มีการพัฒนาทางการศึกษาในหลายประเทศ เช่น สิงคโปร์ อยู่ที่ 20.5% มาเลเซีย 20.8% และญี่ปุ่น 9.7% แต่สิ่งที่สะท้อนให้เห็นออกมายังไม่เป็นที่น่าพึงพอใจ ผลเด่นชัดที่สุดคือ ผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนตกต่ำ เกิดกฤตการณ์ทางด้านคุณธรรมจริยธรรม การขาดจิตสำนึกความรับผิดชอบต่อสังคมและความเป็นพลเมือง เรียนมาแล้วไม่ได้ใช้งานจริง เรียนจบมาตกงาน ขาดทักษะในการประกอบอาชีพและการแข่งขัน ซึ่งสิ่งเหล่านี้จะเป็นปัญหาเรื้อรังให้สังคมต่อไป ดังนั้น การศึกษาไทยจึงจะต้องมีการปฏิรูปเพื่อเร่งรัดในการแก้ไขปัญหาทั้งระบบและอย่างเป็นรูปธรรม (คณะทำงานเตรียมการปฏิรูปเพื่อคืนความสุขแก่คนในชาติ, 2557; วิทยากร เชียงกุล, 2557)

บทเรียนความเหลื่อมล้ำจากผลการประเมิน PISA 2018 ของประเทศไทย

เมื่อเปรียบเทียบคุณภาพการศึกษาของประเทศไทยกับประเทศต่างๆ อีก 80 ประเทศตามโครงการประเมินผลนักเรียนร่วมกับนานาชาติหรือ PISA โดยสถาบันส่งเสริมการสอนวิทยาศาสตร์

และเทคโนโลยี เป็นโครงการประเมินคุณภาพของระบบการศึกษาของประเทศสมาชิกและประเทศร่วมโครงการ โดยประเมินนักเรียนอายุ 15 ปี เพื่อประเมินการรู้เรื่องวิทยาศาสตร์ คณิตศาสตร์ และการอ่าน ซึ่งจะมีการจัดทดสอบทุก ๆ 3 ปี โดยการสอบครั้งล่าสุดคือ ปี 2561 ผลการประเมินจาก 79 ประเทศทั่วโลก พบว่า ไทยยังคงได้คะแนนต่ำกว่าค่าเฉลี่ยในการสอบวัดความรู้ทั้ง 3 ด้าน คือ การอ่าน คณิตศาสตร์ และวิทยาศาสตร์ ขณะที่ 4 เมืองใหญ่ของจีน คือ ปักกิ่ง เซี่ยงไฮ้ เจียงซู และเจ้อเจียง มีคะแนนทั้ง 3 ด้าน สูงกว่าทุกประเทศ/เขตเศรษฐกิจ ตามมาด้วย สิงคโปร์ และมาเก๊า แข่งหน้าขึ้นมาครองอันดับหนึ่งแทนสิงคโปร์ สถาบันส่งเสริมการสอนวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี (สสวท.) แนะนำ ควรพัฒนาความสามารถด้านการอ่านของนักเรียนไทยอย่างเร่งด่วน หลังคะแนนลดลงต่อเนื่อง อย่างไรก็ตาม เมื่อวิเคราะห์แนวโน้มการเปลี่ยนแปลงของคะแนนตั้งแต่การประเมินรอบแรกจนถึงปัจจุบัน สสวท. พบว่า ผลการประเมินด้านคณิตศาสตร์และวิทยาศาสตร์ของไทยไม่เปลี่ยนแปลง แต่ผลการประเมินด้านการอ่านมีแนวโน้มลดลงอย่างต่อเนื่อง อีกทั้ง ภัทรมนัส ศรีตระกูล (2563) ได้ศึกษาปัจจัยที่ส่งผลต่อการประเมินโครงการ PISA ของประเทศไทย ประกอบด้วย 1) ทักษะคิด แรงจูงใจและ วิธีการเรียนของนักเรียน 2) ฐานะทางเศรษฐกิจและสังคมของผู้ปกครอง 3) การรับนักเรียนเข้าเรียนและการแบ่งกลุ่มนักเรียนในการเรียน 4) อำนาจอิสระในการบริหารโรงเรียน 5) ปัญหาครูและวิธีการพัฒนาครู 6) การบริหารทรัพยากรการเรียน 7) บรรยากาศและพฤติกรรมทางการเรียน 8) ระบบการประกันคุณภาพภายในของโรงเรียน 9) นโยบายการศึกษาและการบูรณาการระหว่างหน่วยงานในการพัฒนาคุณภาพการศึกษา จากปัจจัยดังกล่าวสามารถนำไปกำหนดกลยุทธ์ แนวทางการพัฒนาคุณภาพการศึกษาของประเทศไทย ประกอบไปด้วย 1) กลยุทธ์การพัฒนาผู้เรียน 2) กลยุทธ์การบริหาร และ 3) กลยุทธ์การพัฒนาครูและบุคลากรทางการศึกษา

ปัญหาความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาจากบริบทโรงเรียนขนาดเล็ก

ปัญหาโรงเรียนขนาดเล็กเป็นปัญหาสำคัญที่ถูกจัดอยู่ใน Road map ปฏิรูปการศึกษาด้านกระจายโอกาสและคุณภาพอย่างทั่วถึงเพื่อลดความเหลื่อมล้ำเนื่องจากโรงเรียนขนาดเล็กมีปัญหาด้านคุณภาพ การศึกษาไม่เทียบเท่ากับโรงเรียนขนาดใหญ่ และมีแนวโน้มที่จำนวนโรงเรียนขนาดเล็กจะเพิ่มจำนวนมากขึ้น การจัดการศึกษาของโรงเรียนมัธยมศึกษาขนาดเล็กที่มีประสิทธิภาพซึ่งเป็นความสามารถในการพัฒนาคุณภาพการศึกษาภายใต้ปรัชญาหรือความมุ่งมั่นในการพัฒนาคุณภาพเด็กให้มีคุณลักษณะที่พึงประสงค์แนวทางการแก้ปัญหาโรงเรียนมัธยมศึกษาขนาดเล็ก ควรอยู่บน

หลักการสำคัญ 3 ประการ คือ 1) ควรยึดสิทธิและโอกาสในการได้รับการศึกษาขั้นพื้นฐานของประชาชนคนไทยทุกคนโดยให้ความสำคัญของสิทธิและโอกาสทางการศึกษา ที่จะเอื้อและลดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาเพื่อให้คนไทยได้รับการศึกษาอย่างเท่าเทียม 2) การบริหารโรงเรียนมัธยมศึกษาขนาดเล็กที่มีประสิทธิภาพ โดยมุ่งเน้นคุณภาพของนักเรียนในโรงเรียนมัธยมศึกษาขนาดเล็ก ทั้งด้านภาวะผู้นำของผู้บริหาร ด้านการปรับตัวของสถานศึกษา ด้านการจัดการเรียนการสอน ด้านสื่อเทคโนโลยีทางการศึกษา ด้านสิ่งแวดล้อมภายในโรงเรียน ด้านการประกันคุณภาพทางการศึกษา และด้านวิธีการบริหาร ซึ่งเป็นองค์ประกอบที่ส่งผลต่อประสิทธิภาพของการจัดการศึกษาโดยตรง และ 3) ประสิทธิภาพการบริหารจัดการของภาครัฐ ในการกำหนดกฎเกณฑ์ ระเบียบแนวปฏิบัติมาตรการต่าง ๆ ควรเอื้อต่อโรงเรียนขนาดเล็กให้มากยิ่งขึ้น มีการจัดสรรบุคลากรและงบประมาณที่เพียงพอกับการบริหารที่มีประสิทธิภาพ โดยให้ความสำคัญกับการให้โอกาสแก่นักเรียนผู้ด้อยโอกาส เพื่อความเท่าเทียมทางสังคม เป็นหลักการพื้นฐานของการสนับสนุนงบประมาณให้แก่โรงเรียน โดยพิจารณาเพิ่มเติมให้โรงเรียนขนาดเล็กเป็นกรณีพิเศษ (อิทธิพล พลเยี่ยมหาญ, 2562)

ความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาของชนพิการในสังคมไทย

คนพิการในสังคมไทยได้รับการรับรองและคุ้มครองสิทธิทางการศึกษาทั้งจากกฎหมายระหว่างประเทศ โดยเฉพาะอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิของคนพิการ ค.ศ. 2006 และกฎหมายต่าง ๆ ของประเทศไทย อันได้แก่ รัฐธรรมนูญ และกฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการศึกษา ซึ่งล้วนแต่เป็นกลไกที่สำคัญเพื่อเป็นประกันในอันที่ จะก่อให้เกิดความเสมอภาคในการศึกษาของบุคคลต่าง ๆ ตลอดจนการที่ประเทศไทยได้ปฏิบัติตามพันธกรณีในสิทธิทางการศึกษาของคนพิการที่ได้กำหนดไว้ในอนุสัญญาดังกล่าว และการบังคับใช้กฎหมายภายในโดยการจัดทำบริการสาธารณะเพื่อการศึกษาของคนพิการ อย่างไรก็ตามในอีกทางหนึ่ง กรณีได้ปรากฏความเหลื่อมล้ำทางการศึกษา กล่าวคือ การที่รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันไม่ได้มีบทบัญญัติโดยตรงในการรับรองถึงสิทธิทางการศึกษาของคนพิการที่คนพิการไม่สามารถเข้าถึงบริการสาธารณะทางการศึกษาตามความจำเป็นพิเศษของตนได้ รวมทั้ง การพบข้อจำกัดในการเข้าถึงสิ่งอำนวยความสะดวก สื่อ บริการ และความช่วยเหลือทางการศึกษาของรัฐได้อย่างเพียงพอ และการขาดกลไกที่สำคัญ อาทิ ศูนย์การเรียนรู้เฉพาะความพิการภาคประชาชนในการให้ความช่วยเหลือ และ/หรือช่วยพัฒนาในด้านการศึกษาของคนพิการได้นี้ซึ่งจากปัญหาและอุปสรรคดังกล่าว ย่อมส่งผลกระทบต่อทั้ง คนพิการและครอบครัว ตลอดจนบุคคลต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง (จาตุรนต์ วรรณวล, 2563)

ปัญหาและอุปสรรคที่นำไปสู่ความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาของคนพิการ ในประเทศไทยนั้น ได้ปรากฏปัญหาและอุปสรรคที่ก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาของคนพิการ ได้แก่ ปัญหาการรับรองสิทธิทางการศึกษาในกฎหมาย ปัญหาการเข้าถึงการศึกษาในสถานศึกษา เด็กพิการจำนวนมากไม่สามารถเข้าถึงการศึกษาได้ ปัญหาการเข้าถึงในสิ่งอำนวยความสะดวก สื่อ บริการ และความช่วยเหลือทางการศึกษาของคนพิการ ปัญหาการจัดตั้งศูนย์การเรียนรู้เฉพาะความพิการ

จากการศึกษาแนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับความเหลื่อมล้ำด้านการศึกษา ปัญหาที่เกิดขึ้นและการดำเนินการแก้ปัญหาของประเทศไทย แม้จะมีความสำเร็จในบางประเด็นหรือบางพื้นที่ แต่ก็ยังมีพื้นที่ส่วนใหญ่ที่รอรับการแก้ปัญหาอยู่ ผู้เขียนจึงขอสรุปประเด็นสำคัญ รวมไปถึงข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย ซึ่งอาจเป็นประโยชน์ในการนำไปพิจารณาเพื่อแก้ปัญหาความเหลื่อมล้ำด้านการศึกษาในประเทศไทย ดังนี้

สรุป

จากความพยายามในการแก้ไขความเหลื่อมล้ำด้านการศึกษาของภาครัฐที่มีมาอย่างยาวนาน และต่อเนื่อง ไม่ว่าจะเป็นการสนับสนุนผ่านการจัดสรรเงินงบประมาณเพื่อการศึกษาหรือแม้แต่การกำหนดกฎหมายให้เป็นสิทธิของประชาชน หรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการช่วยให้ประชาชนได้รับการศึกษาอย่างทั่วถึงและมีคุณภาพ แต่จากการศึกษาพบว่า การแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำด้านการศึกษารวมถึงนโยบายทางการศึกษาของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมักจะเน้นให้ความช่วยเหลือให้ประชาชนสามารถเข้าถึงระบบการศึกษามากกว่าการดำเนินนโยบายช่วยเหลือให้เข้าถึงระบบการศึกษาควบคู่ไปกับพัฒนาองค์ประกอบด้านการเรียนการสอนในระบบการศึกษาของประเทศไทย ทำให้ประเทศไทยยังคงต้องเผชิญกับปัญหาความเหลื่อมล้ำด้านการศึกษาทั้งเชิงปริมาณและคุณภาพ ไม่ว่าจะเป็นกำหนดแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560-2564) ยุทธศาสตร์การสร้างความเป็นธรรมและลดความเหลื่อมล้ำในสังคม เป้าหมายที่ 2 เพิ่มโอกาสการเข้าถึงบริการพื้นฐานทางสังคมของภาครัฐ มีเป้าหมายที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำทางการศึกษา ดังนี้ 1) อัตราการเข้าเรียนสุทธิในระดับการศึกษาขั้นพื้นฐานเท่ากับร้อยละ 90 และ 2) สัดส่วนนักเรียนที่มีผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาทุกระดับชั้นผ่านเกณฑ์คะแนนร้อยละ 50 มีจำนวนเพิ่มขึ้น และมี “ยุทธศาสตร์ที่ขยายโอกาสการเข้าถึงบริการทางการศึกษาและการเรียนรู้อย่างต่อเนื่องตลอดชีวิต” ในแผนพัฒนาการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการฉบับที่ 12 (พ.ศ.2560-2564) โดยมีกลยุทธ์ คือ 1) ประกันโอกาสการเข้าถึงบริการทางการศึกษา 2) ส่งเสริมการจัดการศึกษานอก

ระบบ การเข้าถึงแหล่งเรียนรู้ และวิถีชีวิตของผู้เรียนทุกกลุ่มเป้าหมาย 3) สร้างความเข้มแข็งของระบบการเทียบโอนความรู้ 4) จัดหาทุนและแหล่งเงินทุนทางการศึกษา และ 5) เร่งพัฒนาแหล่งเรียนรู้การศึกษาและการเรียนรู้อย่างมีคุณภาพ และสามารถให้บริการได้อย่างทั่วถึง การจัดสรรเงินงบประมาณ (ค่าใช้จ่ายด้านการศึกษาของประเทศไทย) ภาครัฐใช้จ่ายด้านการศึกษาจำนวนมากแต่ยังไม่มีคุณภาพเพียงพอ จากข้อมูลใช้จ่ายด้านการศึกษาของภาครัฐที่ผ่านมาพบว่า มีการใช้จ่ายในจำนวนที่สูงและอยู่ในอันดับต้น ๆ ของการใช้จ่ายรวมรวมกับการใช้จ่ายด้านการเศรษฐกิจ และด้านการบริหารทั่วไปของรัฐ โดยปี 2561 มีการใช้จ่ายด้านการศึกษาร้อยละ 18 ของการใช้จ่ายภาครัฐทั้งหมด ทั้งนี้เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบการใช้จ่ายด้านการศึกษาของประเทศไทยกับต่างประเทศพบว่า แม้ประเทศไทยจะมีการใช้จ่ายด้านการศึกษาจำนวนมาก แต่ก็ยังต่ำกว่าค่าเฉลี่ยของกลุ่มประเทศ OECD แต่ใกล้เคียงค่าเฉลี่ยของโลก รวมทั้งมากกว่าการใช้จ่ายของสาธารณรัฐสิงคโปร์ซึ่งมีอันดับคุณภาพการศึกษาจากการทดสอบตามโครงการ PISA ของ OECD อยู่ในอันดับต้น ๆ ทั้งนี้ จากงานวิจัยเจาะลึกบัญชีรายจ่ายด้านการศึกษาไทย โดย บ่งชี้ว่าแม้ว่ารัฐบาลจะจัดสรรงบประมาณด้านการศึกษาในจำนวนที่สูง แต่การจัดสรรงบประมาณยังไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอ ทำให้คุณภาพทางการศึกษาของประเทศไทยยังไม่มีคุณภาพเพียงพอ (กองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา, 2560)

รวมไปถึงการมีโครงการที่ให้ความช่วยเหลือโดยคาดหวังว่าจะเพิ่มโอกาสในการลดความเหลื่อมล้ำด้านการศึกษาอีกทางหนึ่ง เช่น โครงการเรียนฟรีเรียนดี 15 ปีอย่างมีคุณภาพ กองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา กองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา อีกทั้งยังมี “พระราชบัญญัติพินิจพิทักษ์วรรณกรรมการศึกษา พ.ศ. 2562” ที่มีอายุ 7 ปี นับจากวันประกาศใช้ เมื่อ พ.ศ. 2562 ผลการดำเนินงานที่ผ่านมาเกิดการเปลี่ยนแปลงใน 2 มิติ ได้แก่ 1) มิตินโยบาย พบว่า เริ่มมีการผ่อนคลายกฎระเบียบที่เป็นอุปสรรคต่อการจัดการเรียนรู้ 2) มิติการขยายผลนวัตกรรมการสอนที่ดี

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายเพื่อการแก้ปัญหาความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาของประเทศไทย

จากที่กล่าวมาข้างต้น แม้จะมีการดำเนินการแก้ปัญหามาแล้วเป็นระยะเวลานาน แต่การแก้ปัญหาดังกล่าวยังต้องมีการดำเนินการอย่างต่อเนื่องและมีการพัฒนากระบวนการให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากขึ้น ดังนั้นถึงเวลาแล้วที่ประเทศไทยควรจริงจังต่อการแก้ปัญหาและมองแนวทางการแก้ปัญหาในภาพรวมเชิงระบบ เน้นการมีส่วนร่วมของทุกองค์กร ที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชากรไทย และเน้นนโยบายเกี่ยวกับการลดความเหลื่อมล้ำทางการ

ศึกษาเป็นวาระแห่งชาติ โดยอาจพิจารณาจากข้อเสนอแนะเชิงนโยบายเพื่อใช้เป็นแนวทางในการบริหารจัดการศึกษาเพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษา ดังรายละเอียดต่อไปนี้

1. ควรมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการวัดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษา และทำการติดตามประเมินผลและนำเสนอสารสนเทศในแต่ละปี เพื่อเป็นข้อมูลในการประเมินผลการดำเนินการแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาของประเทศไทย ซึ่งจากการศึกษา พบว่า การใช้สัมประสิทธิ์ Gini ยังมีข้อจำกัดในบางปัจจัย จึงควรมีการศึกษาหาเครื่องมือวัดที่เหมาะสมกับบริบทประเทศไทย

2. นำกลยุทธ์เชิงนโยบายเพื่อแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาทั้ง 4 มิติ ได้แก่ มิติทางสังคม มิติทางเศรษฐกิจ มิติทางการเมืองและการปกครอง และมิติทางการศึกษา ไปแก้ปัญหาความเหลื่อมล้ำทางการศึกษา ดังนี้

2.1 มิติทางสังคม ได้แก่ การเพิ่มจำนวนเยาวชนและผู้ใหญ่ที่มีทักษะที่จำเป็น การพัฒนาระบบข้อมูลสถิติเชิงระบบและความแตกต่างของจำนวนผู้ทุพพลภาพที่เกี่ยวข้องกับการศึกษา การเข้าถึงหน่วยงานที่ต้องการการพัฒนาอย่างเร่งด่วนหรือความช่วยเหลืออาจนำไปสู่การพัฒนาโครงการดังกล่าวในวาระแห่งชาติ การสร้างหรือขยายโครงการทางสังคมเพื่อลดความไม่เท่าเทียมกัน การเน้นพัฒนาความเป็นผู้นำและบทบาทของผู้นำการเปลี่ยนแปลง การให้ความสำคัญกับการพัฒนาเด็กด้อยโอกาสก่อนเข้าเรียน การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของผู้ปกครองในการจัดการการศึกษาเพื่อสร้างความแตกต่าง การจัดให้มีระบบการจัดการศึกษาแบบมีส่วนร่วมเพื่อลดความไม่เท่าเทียมกันทางการศึกษา

2.2 มิติทางเศรษฐกิจ ได้แก่ การปรับปรุงระบบบัญชีรายจ่ายการศึกษาแห่งชาติให้เป็นเครื่องมือในการตัดสินใจของฝ่ายบริหาร ลดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษา ซึ่งประเด็นไม่ได้อยู่ที่การขาดเงินทุน แต่เป็นการจัดงบประมาณที่ค่อนข้างไม่มีประสิทธิภาพ การปฏิรูประบบงบประมาณเพื่อสนับสนุนการอุดหนุนแบบมีเงื่อนไข การกระจายทรัพยากรอย่างเป็นธรรม ความเป็นธรรมทางการศึกษา ไม่ได้หมายถึงการจัดหาทรัพยากรอย่างเท่าเทียมกัน

2.3 มิติทางการเมืองการปกครอง ได้แก่ การสนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีส่วนร่วมและเป็นกลไกสำคัญในการลดความไม่เท่าเทียมกัน กลไกที่สำคัญที่สุดของความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาคือความช่วยเหลือในท้องถิ่นเพื่อช่วยแก้ปัญหา การสร้างความเป็นไปได้ในการเข้าถึงการศึกษาควรมีกกลยุทธ์ในการปรับปรุงโอกาส การศึกษาในท้องถิ่นสามารถช่วยลดความไม่สมดุลของท้องถิ่นและสังคม ค้นหาการจัดการการศึกษาที่ครอบคลุม ระบุกลุ่มที่มีความเสี่ยงเป็นการลงทุนระยะยาว และเพิ่มการเข้าถึงสำหรับผู้ด้อยโอกาส การเปลี่ยนนโยบายเพื่อลดความไม่เป็นธรรม

โดยเฉพาะในด้านการศึกษา เยาวชนต้องได้รับการเลี้ยงดูและเลี้ยงดูก่อนเข้ารับการศึกษาในโรงเรียน เพื่อให้เกิดการพัฒนาทางร่างกาย จิตใจ วินัย อารมณ์ สังคม และสติปัญญาอย่างเหมาะสม การลดระบบอุปถัมภ์ทางการเมือง ฟื้นฟูส่วนภาครัฐ ภาคเศรษฐกิจและการเมืองต้องร่วมมือกันสนับสนุนหน่วยงานที่รับผิดชอบในการให้สัตยาบันอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิของคนพิการในการรับรู้และปกป้องสิทธิการศึกษาของพวกเขาและการพัฒนากฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ หน่วยงานของรัฐ เช่น การศึกษาระดับจังหวัด ตลอดจนหน่วยงานของกระทรวงศึกษาธิการ จะต้องเปลี่ยนหน้าที่ของผู้จัดการการศึกษาหลักและผู้ควบคุมงานให้เป็นผู้อำนวยการความสะดวกในการนำภาคส่วนต่าง ๆ เข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนด ทิศทางในพื้นที่เพื่อให้มีอิสระในการทำงาน เพิ่มความยืดหยุ่นในการทำงาน โดยเร่งการปลดล็อกกฎหมาย กำหนดเป้าหมายและระยะเวลาที่กำหนด และสื่อสารเพื่อพัฒนาความรู้และความเข้าใจในกฎหมายอิสระ การจัดตั้งโรงเรียนในชุมชนชนบทและพื้นที่ห่างไกลอาจเป็นวิธีแก้ปัญหา "แบบจำลองโรงเรียนขนาดเล็ก" สำหรับโรงเรียนประถมศึกษาและโรงเรียนประจำ

2.4 มิติการศึกษา ได้แก่ ควรมีการหารูปแบบการจัดสรรงบประมาณที่เหมาะสมและมีประสิทธิภาพไม่ควรมีรูปแบบเพียงแนวทางเดียวในการจัดสรรงบประมาณสู่สถานศึกษาที่มีบริบทที่แตกต่างกัน เนื่องจากโรงเรียนดำเนินการในสภาพแวดล้อมที่หลากหลายจำเป็นต้องมีแนวทางการแก้ปัญหาที่สอดคล้องกับบริบท มีระบบและกระบวนการในการคัดเลือกและพัฒนาครูและนักการศึกษามืออาชีพ ที่มีจิตวิญญาณ ความสามารถ และพรสวรรค์ของครูให้เป็นครูที่มีความรู้อย่างแท้จริง และได้รับสวัสดิการอย่างเป็นธรรมสำหรับความสามารถและประสิทธิภาพในห้องเรียน มีกลไกในการสร้างระบบคุณธรรมในการบริหารงานบุคคลของผู้ประกอบวิชาชีพครู ส่งเสริมคุณลักษณะอันพึงประสงค์ของคนไทย เช่น ความมีวินัย ความเป็นพลเมือง การคิดเชิงวิพากษ์ เป็นต้น การเปลี่ยนแปลงหลักสูตร สื่อการสอน และการฝึกอบรมครูเพื่อให้นักเรียนได้เรียนรู้ในบริบทของสังคมโลกทั้งในปัจจุบันและอนาคต การเข้าถึงการศึกษาก่อนประถมศึกษาที่มีคุณภาพสูงอย่างเท่าเทียมกัน การแก้ปัญหาการอ่านออกเขียนได้และการคำนวณ การปรับอุดมการณ์ทางการศึกษาต้องให้ความสำคัญกับด้านคุณลักษณะของบุคคลมากขึ้น โดยเน้นที่ศีลธรรมและจริยธรรมมากกว่าการจัดการศึกษาเพื่อพัฒนาความสามารถหรืออาชีพที่ประสบความสำเร็จหรือได้รับปริญญาเพียงอย่างเดียว การประเมินวิธีการและกระบวนการคุณภาพทางวิชาการควรเปลี่ยนแปลงเพื่อให้การตรวจสอบสอดคล้องกับสถานการณ์จริงมากขึ้น นอกจากการตรวจสอบคุณภาพอย่างเข้มงวดแล้ว ควรมีกลไกในการคัดเลือกผู้ประเมินที่มีมาตรฐานระดับสูงเช่นเดียวกัน อัตราส่วนครูต่อนักเรียนที่เพิ่มขึ้นเป็นปัญหาสำคัญที่ต้องให้ความสนใจและวางแผนการเกษียณอายุอย่างรอบคอบ และการจัดหาครูใหม่ไปยัง

โรงเรียนขนาดเล็ก เพิ่มตัวเลือกหรือแนวทางการบริหารจัดการโรงเรียนขนาดเล็กในท้องถิ่น โรงเรียนที่ใหญ่กว่าควรสนับสนุนโรงเรียนขนาดเล็ก และควรสร้างเครือข่ายโรงเรียนหรือวิทยาเขตของมหาวิทยาลัยเพื่อให้โรงเรียนใกล้เคียงได้ร่วมมือและแบ่งปันทรัพยากร การกำหนดกฎกระทรวงหรือกฎเกณฑ์และขั้นตอนที่อนุญาตให้บุคคลทุกพลภาพเข้าถึงสิ่งอำนวยความสะดวก สื่อ บริการ และทรัพยากรทางการศึกษาอื่นๆ การขยายพื้นที่นวัตกรรมการศึกษา (Education Sandbox) การสร้างจิตสำนึกในหมู่ผู้ปฏิบัติงานด้านการศึกษา โรงเรียนควรบูรณาการการทดสอบทุกระดับทั้งในระดับท้องถิ่นและระดับชาติ

ความสำเร็จในการปฏิรูปการศึกษานั้น ไม่ได้ขึ้นอยู่กับนโยบายที่ดียิ่งเดียว แต่ยังขึ้นอยู่กับปัจจัยที่เกี่ยวข้องอีกหลายประการ ซึ่งประเทศไทยควรพิจารณาตัวอย่างความสำเร็จของประเทศอื่น ๆ ในการปฏิรูปการศึกษาว่า มีเงื่อนไขความสำเร็จที่สำคัญอะไรบ้าง เพื่อที่จะได้ใช้เป็นข้อมูลเพื่อการเตรียมการที่ดีต่อไปในอนาคต

เอกสารอ้างอิง

- กองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา. (2563). 5 นวัตกรรม ที่จะมาทำให้ความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาหายไป ภายใต้แนวคิด All for Education. สืบค้นเมื่อ 3 กรกฎาคม 2565, <https://www.eef.or.th/knowledge-19-10-20/>
- กองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา. (2560). เจาะลึกบัญชีรายจ่ายด้านการศึกษาไทยและข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย สืบค้นเมื่อ 3 กรกฎาคม 2565, https://www.eef.or.th/wp-content/uploads/2018/10/PB_EEF-1.pdf
- คณะกรรมการปฏิรูปเพื่อคืนความสุขแก่คนในชาติ. (2557) *กรอบความเห็นร่วมปฏิรูปประเทศไทย ด้านกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม*. กรุงเทพฯ : สำนักงานปลัดกระทรวงกลาโหม.
- จาตุรนต์ วรรณวล. (2563). กฎหมายและความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาของคนพิการในสังคมไทย *มนุษยศาสตร์สังคมศาสตร์ปริทัศน์*. 8(1). (มกราคม – มิถุนายน 2563)
- ณภัช บรรณาการ. (2562). *ความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาของนักเรียนในโรงเรียน สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา กรุงเทพมหานคร*. วิทยานิพนธ์ปริญญาศึกษาศาสตรมหาบัณฑิต. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์. (2551). การคลังเพื่อการศึกษาสินเชื่อการศึกษาเพื่อพัฒนาทุนมนุษย์และลดความเหลื่อมล้ำ. *วารสารเศรษฐศาสตร์ศรีนครินทรวิโรฒ*, สืบค้นเมื่อ 3 กรกฎาคม 2565, <https://edocument.swu.ac.th/general/4800/pdf/11548000629.pdf>

- เปรี๊ญ กิจรัตน์ภร. (2555) “ยกเครื่องการศึกษาไทยเพื่อลดความเหลื่อมล้ำ” 23 กุมภาพันธ์ 2555 ณ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต สืบค้นเมื่อ 3 กรกฎาคม 2565, www.rajabhatnetwork.com
- ภัทรมนัส ศรีตระกูล (2563). ปัจจัยเชิงสาเหตุที่ส่งผลต่อโครงการประเมินผลนักเรียนร่วมกับนานาชาติ (PISA) ของประเทศไทย. *วารสารการศึกษาและการพัฒนาสังคม*. 5(2), 213-227
- วิทยากร เชียงกูล. (2557). *สภาวะการศึกษาไทย ปี 2557/2558 จะปฏิรูปการศึกษาไทยให้ทันโลกใน ศตวรรษที่ 21 ได้อย่างไร*. กรุงเทพฯ : สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา
- สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา. (2560). *แผนการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2560-2579*. สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ.
- สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา. (2561). *สภาวะการศึกษาไทยปี 2559/2560 แนวทางการปฏิรูปการศึกษาไทยเพื่อก้าวสู่ยุค Thailand 4.0*. กรุงเทพฯ : สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา
- สวีสโซติ ศรีสุทธยากร. (2562). ความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาและปัจจัยที่ส่งผล: การวิเคราะห์พหุระดับร่วมกับดัชนีเอ็นโทรปีนัยทั่วไปที่อิงมัยฐาน. *วารสารวิธีวิทยาการวิจัย*. 32(3) (กันยายน-ธันวาคม 2562)
- อัญญรัตน์ นามเมือง. (2553). การปฏิรูปการศึกษาของประเทศไทย (Educational Reform in Thailand). *Princess of Naradhiwas University Journal*. 2(2) (พฤษภาคม – สิงหาคม). 112-121.
- อิทธิพล พลเยี่ยมหาญ. (2562). โรงเรียนมัธยมศึกษาขนาดเล็ก ปัญหาใหญ่ของการศึกษาไทย. *Phimoldhamma Research Institute Journal*. 6(2) (July - December 2019)
- Baker, D. P., & Holsinger, D. B. (1996). Human capital formation and school expansion in Asia: Does a unique regional model exist? *International Journal of Comparative Sociology*, 37(1-2), 159-173. <https://doi.org/10.1177/002071529603700109>
- Becker, G. S. (1995). *Human Capital and Poverty Alleviation*. World Bank Document. Retrieved 3 July 2022, <https://documents1.worldbank.org/curated/en/121791468764735830/pdf/multi0page.pdf>
- Berne, R., & Stiefel, L. (1994). Measuring Equity at the School Level: The Finance Perspective. *Educational Evaluation and Policy Analysis*, 16(4), 405–421. <https://doi.org/10.2307/1164366>
- Bourdieu, P. & Passeron, J. C. (1977). *Reproduction in Education, Society and Culture*. London, Sage.

- Bradford, L. (2015). *Human Capital*. Investing in Oneself and One's Family. Retrieved 3 July 2022, <http://slideplayer.com/slide/6101332/>
- Demie, F. (2018). English as an additional language and attainment in primary schools in England. *Journal of Multilingual and Multicultural Development*, 39(3), 210-223.
- Demie, F. (2019). Educational attainment of East European pupils in primary schools in England: Implications for policy and practice. *London Review of Education*, 17 (2): 159-177.
- Demie, F. and Lewis, K. (2010a). *White Working Class Achievement: A study of Barriers to learning in schools*, London of Borough of Lambeth, January.
- Demie, F. and Lewis, K. (2010b). *Outstanding Secondary Schools: Good Practice*, Lambeth Research and Statistics Unit, Lambeth LA.
- Demie, F. and Mclean, C. (2014). *Outstanding Primary Schools: Good Practice*, Lambeth Research and Statistics Unit, Lambeth LA.
- Diener, Carol I. & Dweck, Carol S. (1978): An Analysis of Learned Helplessness: Continuous Changes in Performance, Strategy, and Achievement Cognitions Following Failures. *Journal of Personality and Social Psychology*, 36(5), 451-462.
- Harber, C. (2002): Education, Democracy and Poverty Reduction in Africa. *Comparative Education*, 38(3), 267-276.
- Holsinger, D.B. and Jacob, W.J. (2009) (eds.), *Inequality in Education: A Critical Analysis*. In book: *Inequality in Education: Comparative and International Perspectives*, D.B. Holsinger and W.J. Jacob (eds.), Springer.
- ISSC, IDS and UNESCO (2016), *World Social Science Report 2016*, Challenging Inequalities: Pathways to a Just World, UNESCO Publishing, Paris.
- Little, A. W. (2003). Motivating Learning and the Development of Human Capital. Compare. *A Journal of Comparative and International Education*, 33(4), 437-452.
doi:10.1080/0305792032000127748
- Mongon, D & Chapman, C, (2008). *Leadership for closing the gap and reducing variation in outcomes: developing a framework for action.*, Nottingham, National College for School Leadership

- Münich, D., Plug, E., Psacharopoulos, G., & Schlotter, M. (2012). *Equity in and through education and training: Indicators and priorities*. Retrieved 3 July 2022, www.eenee.de/dms/EENEE/Analytical_Reports/EENEE_AR12.pdf
- Ofsted. (2009). *English at the crossroads: An evaluation of English in primary and secondary schools, 2005/08*. London: Ofsted.
- Rea, S, Hill, R & Sandals, L. (2011). *System leadership: does school-to-school support close the gap?*, Nottingham, National College for School Leadership
- Sales, R., Ryan, L., Lopez Rodriguez, M. and D'Angelo, A. (2008) *Polish Pupils in London Schools: Opportunities and challenges*. London: Multiverse and Middlesex University.
- Schultz, T. W. (1961). Investment in Human Capital. *The American Economic Review*, 51.
- Sharples, J., Slavin, R., Chambers, B. and Sharp, C. (2011). *'Effective classroom strategies for closing the gap in educational achievement for children and young people living in poverty, including white working-class boys'*, Centre for Excellence and Outcomes in Children and Young People's Services, Retrieved 16 October 2022, www.c4eo.org.uk
- Stiglitz, J. (1975). The Theory of "Screening," Education, and the Distribution of Income. *American Economic Review*, 65(3), 283-300.
- Strand, S., Malmberg, L. and Hall, J. (2015) *English as an Additional Language (EAL) and Educational Achievement in England: An analysis of the National Pupil Database*. London: Education Endowment Foundation. Retrieved 3 July 2022, <http://tinyurl.com/yyyyffkhc>
- Tereshchenko, A. and Archer, L. (2014) *New Migration, New Challenges: Eastern European migrant pupils in English schools*. London: King's College London.
- Thomas V., Wang Y., and Fan X. (2001) *"Measuring Education Inequality."* World Bank Working Paper, World Bank: Washington, D.C.
- UNESCO. (2014). *Sustainable Development Begins with Education: How Education Can Contribute to the Proposed Post-2015 Goals*, Global Education Monitoring Report. Paris, UNESCO.

- United Nation. (2015). *Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development*. Retrieved 22 November, <https://sdgs.un.org/2030agenda>.
- Woessmann, L. and Schütz, G. (2006) *Efficiency and Equity in European Education and Training Systems, EENEE Analytical Report No. 1*, Prepared for the European Commission. Retrieved 22 November 2022, [online]
[https://wwwfile:///C:/Users/HP% 20ProBook/ Downloads/ EENEE_AR1%20\(2\).pdf](https://wwwfile:///C:/Users/HP%20ProBook/Downloads/EENEE_AR1%20(2).pdf).