

Driving Education Policy to Create Social Justice Under Educational Decentralization

Varavut Vongthapun^{1,*}

Received: April 3, 2024 Revised: June 24, 2024 Accepted: July 15, 2024

Abstract

Education is an important foundation for national development, and the Thai government recognizes this importance by guaranteeing the right to education in the Constitution of the Kingdom of Thailand, B.E. 2560 (2017), Section 54." Currently, the Ministry of Education has regulations regarding the topic "Determining the criteria and methods for decentralizing administration and education" B.E. 2550 (2007), by virtue of Section 5 and Section 39 of the National Education Act B.E. 2542 (1999), additional amendments (No.2) B.E. 2545 (2002). In practice, the law regarding decentralization of education has not been truly decentralized, especially educational decentralization in various localities with geographic limitations, obstacles, and problems vary. The government still needs to correct, improve, and develop policies that are consistent with the local context by increasing the management power of students in each locality and reducing the power of command from the central government, which causes injustice in the current education system.

Therefore, driving education policy with local decentralization can be regarded as the starting point of reducing educational inequality and bringing about an education system that can create social justice for the sustainability of Thailand's education system

Keywords: Educational Policy, Educational Decentralization, Social Justice

1 Faculty of Law, Thammasat University

* Corresponding author. E-mail: Airbus-99@hotmail.com

การขับเคลื่อนนโยบายทางการศึกษากับการกระจายอำนาจ ทางการศึกษาสู่ท้องถิ่นเพื่อสร้างความเป็นธรรมทางสังคม

วารสาร วังระพันธ์^{1*}

วันรับบทความ: April 3, 2024 วันแก้ไขบทความ: June 24, 2024 วันตอบรับบทความ: July 15, 2024

บทคัดย่อ

การศึกษาเป็นรากฐานสำคัญของการพัฒนาประเทศ ซึ่งรัฐบาลไทยเล็งเห็นถึงความสำคัญนี้โดยรับรองสิทธิในการได้รับการศึกษาโดยกำหนดให้เป็นหน้าที่ของรัฐ ดังปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 54 ปัจจุบันถึงแม้จะมีกฎกระทรวงศึกษาธิการ ว่าด้วยเรื่อง “กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา” พ.ศ.2550 และอำนาจตามความในมาตรา 5 และมาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2545 ได้บัญญัติไว้ในกฎกระทรวงศึกษาธิการอยู่แล้วก็ตาม ในทางปฏิบัติกฎหมายที่เกี่ยวกับการกระจายอำนาจทางการศึกษา ก็ยังไม่ได้รับการกระจายอำนาจเชิงพื้นที่อย่างแท้จริง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการกระจายอำนาจสู่สถานศึกษาในท้องถิ่นต่าง ๆ ที่มีข้อจำกัดทางภูมิศาสตร์ อุปสรรค และปัญหาแตกต่างกันไป โดยที่รัฐบาลยังต้องแก้ไข ปรับปรุง และพัฒนาการขับเคลื่อนนโยบายที่สอดคล้องต่อบริบทของท้องถิ่นนั้น โดยเพิ่มอำนาจให้โรงเรียนในการบริหารจัดการตนเองอย่างเหมาะสมกับการใช้ชีวิตความเป็นอยู่ของนักเรียนในแต่ละท้องถิ่น โดยลดอำนาจการสั่งการจากส่วนกลางอันก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมทางด้านการศึกษาถึงระบบการศึกษาที่มีอยู่ในปัจจุบัน

ดังนั้น การขับเคลื่อนนโยบายทางการศึกษากับการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นถือได้ว่าเป็นจุดเริ่มต้นของการลดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาอันนำไปสู่ระบบการศึกษาที่จะสามารถสร้างความเป็นธรรมทางสังคมให้กับระบบการศึกษาไทยอย่างยั่งยืน

คำสำคัญ: นโยบายทางการศึกษา การกระจายอำนาจทางการศึกษา ความเป็นธรรมทางสังคม

¹ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

* Corresponding author. E-mail: Airbus-99@hotmail.com

บทนำ

ปัญหาความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาถือเป็นเรื่องสำคัญที่ประเทศไทยกำลังเผชิญอยู่ ในปัจจุบัน ไม่ว่าจะเป็นการเข้าถึงระบบการศึกษาที่ตอบโจทย์ตามบริบทของสภาพปัญหา และความต้องการของแต่ละท้องถิ่นในสังคมไทยอย่างมีคุณภาพ ซึ่งปัจจุบันอำนาจในการจัดการศึกษายังคงกระจุกตัวอยู่กับส่วนกลางที่ยังยึดติดกับรูปแบบคณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษาที่มาจากส่วนกลางมากเกินไป ถึงแม้จะมีหน่วยงานของกระทรวงศึกษาธิการกระจายอยู่ในส่วนภูมิภาคแล้ว ก็ตามแต่อำนาจหน้าที่โดยส่วนใหญ่ก็ยังไม่ได้รับการกระจายอำนาจไปสู่ระดับท้องถิ่น ไม่ว่าจะเป็นการกำหนดทิศทางการดำเนินการวางแผน การจัดสรรงบประมาณ การแต่งตั้ง โอน หรือโยกย้ายบุคลากรทางการศึกษา คณะอนุกรรมการและคณะทำงานต่าง ๆ ของกระทรวงศึกษาธิการที่ยังคงถูกจำกัดอยู่ในระดับภูมิภาคหรือจังหวัดเท่านั้น

ประเทศไทยเป็นประเทศหนึ่งที่ทำให้ความสำคัญกับการศึกษาเป็นอย่างมากซึ่งรับรองสิทธิในการได้รับการศึกษาโดยกำหนดให้เป็นหน้าที่ของรัฐ ดังปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 54 และเพื่อป้องกันมิให้พ่อแม่ หรือ ผู้ปกครองขัดขวางมิให้บุตร หรือเด็กในอุปการะไม่ได้รับการศึกษา ในพระราชบัญญัติการศึกษาภาคบังคับ พ.ศ. 2545 มาตรา 15 ซึ่งเป็นภาพสะท้อนความสำคัญของการศึกษาที่รัฐบาลมีให้กับเด็กและเยาวชน จากบทบัญญัติของกฎหมายที่ได้กล่าวมานั้น สะท้อนให้เห็นถึงความใส่ใจของรัฐบาลที่มีต่อนโยบายการศึกษาเป็นอย่างมาก อย่างไรก็ตาม สิ่งนี้อาจนำไปสู่ข้อถกเถียงต่อไปได้ว่าลำพังแล้วเพียงแค่มุขหมายอาจจะไม่เพียงพอ แต่การเข้าถึงการศึกษาตามความเป็นจริงนั้นมีความสำคัญกว่านั้น โดยสภาพของปัญหาในการเข้าถึงระบบการศึกษาที่มีคุณภาพของเด็กไทยนั้นคงต้องยอมรับว่าความเชื่อที่ว่า “การศึกษาคือการลงทุน ยิ่งลงทุนมากยิ่งมีโอกาสเข้าถึงการศึกษา ยิ่งมีโอกาสในการพัฒนาความรู้ความสามารถได้ดีกว่า” เป็นความเชื่อที่มีต้นเหตุมาจากปัญหาความเหลื่อมล้ำทางสังคม ดังนั้น การได้รับสิทธิการเข้าถึงระบบการศึกษาได้อย่างเป็นธรรมตามบริบทของสังคมที่ต่างต่างกันนั้น จึงเป็นสิ่งที่รัฐควรเร่งแก้ไขปรับปรุงด้วยการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นอย่างจริงจัง

ทบทวนวรรณกรรมและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

แนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับความเป็นธรรมทางสังคมไม่ได้บังคับให้รัฐต้องปฏิบัติต่อบุคคลทุกคนอย่างเดียวกัน ตรงกันข้ามกลับบังคับให้ต้องปฏิบัติต่อบุคคลที่แตกต่างกันในสาระสำคัญแตกต่างกันออกไปตามลักษณะเฉพาะของแต่ละบุคคล เว้นแต่บุคคลที่เหมือนกันในสาระสำคัญเท่านั้นที่รัฐต้องปฏิบัติต่อเขาเหล่านั้นอย่างเดียวกัน ในทางปฏิบัติก็มีการแบ่งแยกบุคคลออกเป็นประเภท ๆ เช่น ข้าราชการ ประชาชนทั่วไป เป็นต้น และปฏิบัติต่อบุคคลประเภทเดียวกันเหมือนกันและต่อบุคคลต่างประเภทกัน

แตกต่างกันออกไป ในกรณีที่มีการแยกบุคคลออกเป็นประเภทและปฏิบัติต่อบุคคลแต่ละประเภทแตกต่างกันออกไปโดยปราศจากเหตุผลที่ “ควรค่าแก่การรับฟัง” (Raison objective Plausible) ถือว่าเป็น “การเลือกปฏิบัติ” หรือ “เลือกที่รักมักที่ชัง” (Discrimination) ซึ่งต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญเช่นกัน (Changkwanyuen et al., 1997)

ความเท่าเทียม ความเสมอภาค และความเป็นธรรมทางสังคม

เมื่อพูดถึงนิยามของคำว่า “ความเท่าเทียม ความเสมอภาค และความเป็นธรรมทางสังคม” จะเห็นได้ว่าทั้งสามคำนี้มีความหมายที่ใกล้เคียงกัน โดยให้นิยามความหมายในมุมมองที่แตกต่างกันโดยเฉพาะคำว่าความเป็นธรรมทางสังคมนั้น ถือได้ว่าเป็นสิ่งที่นักวิชาการทางด้านกฎหมายมีการกล่าวถึงมากขึ้นเรื่อย ๆ เนื่องจากสภาพสังคมในปัจจุบันการใช้กฎหมายในการบังคับคดีต่าง ๆ เพียงอย่างเดียวอาจไม่ใช่คำตอบเดียวที่จะสร้างให้เกิดความเป็นธรรมได้อีกต่อไป ถึงแม้ว่าการบัญญัติกฎหมายจะคำนึงถึงความเท่าเทียมและความเสมอภาคแล้วก็ตาม แต่กฎหมายที่มีความเท่าเทียมและความเสมอภาคที่ถือว่ามีคุณธรรมในทางกฎหมาย อาจไม่ได้ทำให้สังคมเกิดความเสมอภาคไป ทั้งนี้ เพื่อเทียบเคียงกับคำว่าความเท่าเทียม ความเสมอภาค และความเป็นธรรมทางสังคมในภาษาไทย พบว่ามีการให้ความหมายของคำศัพท์ภาษาอังกฤษที่สามารถเทียบเคียงกันได้ คือ คำว่า “Equality Equity และ Social Justice” ซึ่งสามารถนิยามความหมายของคำสามคำนั้นได้ ดังนี้

มุมมองของคำว่า “ความเท่าเทียม” (Equality) ก็จะทำให้เข้าใจได้ว่าเป็นมุมมองที่บุคคลทุกคนจะต้องได้รับการปฏิบัติอย่างเท่าเทียมกันโดยไม่คำนึงถึงความแตกต่างทั้งทางสังคมและวัฒนธรรม ส่วนคำว่า “ความเสมอภาค” (Equity) นั้น มีมุมมองอีกมุมมองที่แตกต่างจากคำว่าความเท่าเทียม แต่ในมุมมองทางกฎหมายจะมีได้เรียกร้องให้ปฏิบัติอย่างเท่าเทียมกันอย่างสิ้นเชิง กล่าวคือ มิได้หมายความว่าบุคคลทุกคนจะได้รับการปฏิบัติอย่างเท่าเทียมกันโดยมิได้คำนึงถึงข้อแตกต่างใด ๆ แต่กรณีที่สิ่งสองสิ่งมีสาระสำคัญเหมือนกัน จึงควรจะได้รับปฏิบัติอย่างเท่าเทียมกัน ในทางตรงกันข้ามถ้าสิ่งสองสิ่งมีสาระสำคัญต่างกัน จะต้องได้รับการปฏิบัติที่แตกต่างกัน เพราะหากทุกคนจะต้องได้รับการปฏิบัติอย่างเท่าเทียมกันโดยมิได้คำนึงถึงข้อแตกต่างใด ๆ เช่น บุคคลทุกคนจะต้องเสียภาษีอย่างเท่าเทียมกันหมด โดยมีต้องคำนึงถึงรายได้ของบุคคลนั้น หรือว่าทุกคนจะต้องได้รับสิทธิเรียกร้องในการได้รับความสงเคราะห์อย่างเท่าเทียมกัน โดยไม่คำนึงถึงความจำเป็นของบุคคลนั้น ๆ ในที่สุดจะนำไปสู่การปฏิบัติอย่างไม่เสมอภาคต่อบุคคลบางกลุ่ม ดังนั้น เรื่องของความเสมอภาคจึงต้องเป็นกรณีที่มีการเปรียบเทียบกันระหว่างข้อเท็จจริง 2 ข้อเท็จจริง หรือบุคคล 2 คน หรือกลุ่มบุคคล 2 กลุ่ม โดยจะต้องคำนึงว่าไม่มีข้อเท็จจริงใด บุคคลใด หรือกลุ่มบุคคลใด จะเหมือนกันทุกประการ

ส่วนคำว่า “ความเป็นธรรมทางสังคม” (Social Justice) นั้น ได้มีนักวิชาการทางสังคมศาสตร์และทางกฎหมายที่ได้นิยามความหมายของความเป็นธรรมทางสังคมในหลากหลายมิติ แต่สิ่งหนึ่งที่มีความเห็น

ที่คล้ายคลึงกันคือ มิติของความเป็นธรรมทางสังคมหรือความยุติธรรมทางสังคม มีความซับซ้อนกว่าความยุติธรรมในทางกฎหมายหรือกระบวนการยุติธรรม แม้แนวคิดความยุติธรรมในระบบกฎหมายจะแสดงให้เห็นว่ากฎหมายสามารถที่จะนำไปสู่ความเป็นธรรมได้ แต่ก็ใช้ว่าระบบกฎหมายเพียงกลไกเดียวที่จะสามารถตัดสินชี้วัดความเป็นธรรม เพราะแท้จริงแล้วกฎหมายจำเป็นต้องคำนึงถึงองค์ประกอบอื่น ๆ ที่มีอยู่ในสังคมเพื่อทำให้ระบบยุติธรรมในทางกฎหมายมีประสิทธิภาพต่อการจัดการจนเกิดความเป็นธรรมทางสังคมนั้น ทั้งนี้ เพื่อให้เข้าใจถึงความแตกต่างของคำว่า ความเท่าเทียม (Equality) ความเสมอภาค (Equity) และความเป็นธรรมทางสังคม (Social Justice) มากยิ่งขึ้น สามารถพิจารณาจากแผนภาพได้ดังนี้ (ภาพที่ 1)



ภาพที่ 1 ภาพแสดงเปรียบเทียบ ความเท่าเทียม (Equality) ความเสมอภาค (Equity) และความเป็นธรรมทางสังคม (Social Justice)

ที่มา: Mobilizegreen, n.d.

จากภาพที่ 1 ในภาพแรกจะสะท้อนความหมายของคำว่า ความเท่าเทียม (Equality) คือ การที่บุคคลได้รับการจัดสรรทรัพยากรหรือได้รับการช่วยเหลือเหมือนกัน โดยมีได้คำนึงความแตกต่างของแต่ละบุคคลเลยทำให้มีบุคคลบางคนเข้าไม่ถึงสิทธิเสรีภาพที่ตนควรจะได้รับ ในขณะที่ภาพที่สองนั้นเป็นการอธิบายถึงความหมายของคำว่า ความเสมอภาค (Equity) กล่าวคือ ต้องพิจารณาถึงความแตกต่างของแต่ละบุคคลก่อน ซึ่งถ้าหากบุคคลแต่ละคนมีความแตกต่างกันแล้ว การจัดสรรทรัพยากรหรือการได้รับความช่วยเหลือย่อมแตกต่างกันไปด้วย เพื่อให้ทุกคนได้รับสิทธิเสรีภาพอย่างเสมอภาคกันอย่างทั่วถึง ส่วนภาพสุดท้ายเป็นการสะท้อนมุมมองของความเป็นธรรมทางสังคม (Social Justice) ซึ่งมุ่งที่จะขจัดอุปสรรคที่ทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมออกไป อันเป็นการแก้ไขปัญหาที่ต้นเหตุหรือลดช่องว่างของความไม่เป็นธรรมที่เกิดขึ้นอย่างถาวร มากกว่าการใช้วิธีจัดสรรทรัพยากรหรือการให้ความช่วยเหลือโดยพึ่งพิงรัฐแต่เพียงอย่างเดียว ดังนั้น แม้รัฐจะจัดสรรทรัพยากรหรือให้ความช่วยเหลือผ่านการบัญญัติกฎหมายหรือบังคับใช้กฎหมายอันนำมาซึ่งความยุติธรรมในทางกฎหมายแล้วก็ตาม ก็มิได้หมายความว่าคนในสังคมจะได้รับความเป็นธรรมอย่างทั่วถึงกัน เพราะอุปสรรคหรือต้นเหตุที่ก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมนั้นยังดำรงอยู่

ยกตัวอย่างเช่น จากสถานการณ์สวัสดิการทางการศึกษาของไทยนั้น แม้นโยบายของรัฐจะรับรองสิทธิดังกล่าวเอาไว้แล้วก็ตาม แต่ในความเป็นจริง สิทธิดังกล่าวยังมีข้อบกพร่องที่ทำให้มีผู้เข้าไม่ถึงสิทธิในการได้รับการศึกษาอยู่เป็นจำนวนมาก เงินสวัสดิการดังกล่าวก็ยังคงจำกัดอยู่แค่ค่าเล่าเรียนเท่านั้น ไม่ครอบคลุมไปถึงค่าใช้จ่ายเบ็ดเตล็ดที่เป็นภาระของครัวเรือนในปัจจุบัน ซึ่งคอยแต่จะซ้ำเติมภาระของครัวเรือนให้มากขึ้น เป็นอีกหนึ่งของปัญหาที่เกิดขึ้นของ “รัฐสวัสดิการทางการศึกษา” ที่รัฐยังควรต้องแก้ไข ปรับปรุง และพัฒนานโยบายการจัดสรรงบประมาณด้านการศึกษา พร้อมทั้งจัดหาแหล่งเงินทุนที่นำมาใช้เพื่อสนองนโยบาย “รัฐสวัสดิการทางการศึกษา” ให้ส่งตัวอย่างมีคุณภาพและเหมาะสมกับการใช้ชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนในสังคมไทย อันก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมทางด้านการเข้าถึงระบบการศึกษาที่มีอยู่ในปัจจุบัน

ดังนั้น จะเห็นได้ว่าแนวคิดทฤษฎี ความเท่าเทียม ความเสมอภาค และความเป็นธรรมทางสังคมนั้น มีความเกี่ยวข้องกับการที่รัฐได้กำหนดนโยบายทางการศึกษาไปสู่การปฏิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพภายใต้แนวคิดที่เป็นที่ยอมรับกันว่าต้องคำนึงความเป็นธรรมทางสังคมด้วย

แนวคิดความเสมอภาคและความเป็นธรรมทางสังคม

แนวคิดความเสมอภาคและความเป็นธรรมทางสังคม เป็นแนวคิดที่ได้รับการรวบรวมวิเคราะห์และสังเคราะห์จากนักคิดอย่างกว้างขวาง ในปัจจุบันยังไม่มีชุดหลักเกณฑ์สมบูรณ์ใด ๆ มาตัดสินความถูกต้องหรือความสมบูรณ์ของแนวคิดได้มีเพียงดำเนินการในลักษณะของการรวบรวมและนำเสนอข้อมูลจากมุมมองที่แตกต่างกัน ดังนั้น การตัดสินว่าจะเชื่อหรือประยุกต์ใช้แนวคิดของสำนักใด จึงควรตั้งอยู่บนพื้นฐานการประเมินผลได้และผลเสียของแต่ละแนวคิดเปรียบเทียบกับสังคมที่เป็นจริงภายใต้การคำนึงถึงสถานการณ์และบริบทของสภาพความเป็นจริงของสภาพเศรษฐกิจ และสังคมของแต่ละท้องถิ่นในปัจจุบัน

ในประเทศไทยหลักความเสมอภาค และไม่เลือกปฏิบัติเป็นหลักที่ถูกบัญญัติเป็นลายลักษณ์อักษรไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย หลักความเสมอภาคถือเป็นหลักพื้นฐานของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์กล่าวคือ มนุษย์ย่อมได้รับการรับรองและคุ้มครองจากกฎหมายอย่างเท่าเทียมกันในฐานะที่เป็นมนุษย์ โดยมีต้องคำนึงถึงคุณสมบัติอื่น ๆ เช่น เชื้อชาติ ศาสนา ภาษา และถิ่นกำเนิด เป็นต้น ดังนั้น หลักความเสมอภาคจึงถือเป็นหลักสำคัญในการรับรองและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน และเป็นหลักที่ควบคุมมิให้รัฐใช้อำนาจตามอำเภอใจ

หลักเกณฑ์ของหลักความเสมอภาค มีสาระสำคัญ (Charoenthanawat, 2018, pp. 148-149) ดังนี้

1) สิ่งที่เหมือนกันย่อมได้รับการปฏิบัติที่เหมือนกัน โดยความเท่าเทียมกันตามหลักความเสมอภาค ไม่จำเป็นต้องเท่าเทียมกันทุกประการ กล่าวคือ เป็นความเท่าเทียมกันในสาระสำคัญตามที่กฎหมายกำหนด ซึ่งหมายความว่า ข้อเท็จจริงอย่างเดียวกันต้องได้รับผลทางกฎหมายอย่างเดียวกัน โดยหลักความเสมอภาคในหลักเกณฑ์นี้จึงต้องมีการเปรียบเทียบระหว่างข้อเท็จจริงสองกรณีกลุ่มบุคคลสองกลุ่มหรือ

บุคคลสองคน หากพบว่ามีความเหมือนกันหรือแตกต่างในส่วนที่ไม่เป็นสาระสำคัญต้องได้รับการปฏิบัติ และผลทางกฎหมายเหมือนกัน ดังนั้น หากมีการปฏิบัติต่อความเหมือนกันในข้อเท็จจริงที่แตกต่างกันแล้ว ย่อมถือว่าเป็นการเลือกปฏิบัติที่ขัดต่อหลักความเสมอภาค

2) สิ่งที่ไม่เหมือนกันย่อมได้รับการปฏิบัติที่ไม่เหมือนกัน กล่าวคือ หากมีข้อเท็จจริงที่แตกต่างกัน ย่อมต้องได้รับการปฏิบัติที่แตกต่างกันด้วย ซึ่งในการใช้หลักเกณฑ์นี้ต้องมีการเปรียบเทียบข้อเท็จจริง เช่นเดียวกับหลักเกณฑ์แรก หากเปรียบเทียบแล้วพบว่า มีความแตกต่างกันในข้อเท็จจริง การปฏิบัติต่อสิ่ง ที่อยู่ภายใต้ข้อเท็จจริง หรือสถานการณ์ที่แตกต่างกันต้องปฏิบัติให้แตกต่างกัน ดังนั้นหากมีการปฏิบัติ ต่อความแตกต่างในข้อเท็จจริงที่เหมือนกันแล้วย่อมถือว่าเป็นการเลือกปฏิบัติที่ขัดต่อหลักความเสมอภาค

ทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับความเสมอภาคและความเป็นธรรมทางสังคม พบว่า สามารถแบ่งความหมาย ของความเสมอภาคและความเป็นธรรมทางสังคม ได้เป็น 2 ด้าน กล่าวคือ 1) แนวคิดความเสมอภาค ทางสังคม (Social Equity) และ 2) แนวคิดความเป็นธรรมทางสังคม (Social Justice)

1) แนวคิดความเสมอภาคทางสังคม (Social Equity)

แนวคิดความเสมอภาคทางสังคม (Social Equality) คำนี้ถึงการให้ ความสำคัญกับ การยอมรับในความแตกต่างที่หลากหลาย (Diversity) ของบุคคล ทั้งในส่วนของคุณภาพทางสังคม หรือลักษณะเฉพาะที่แตกต่างกันอย่างใดอย่างหนึ่งของแต่ละบุคคล เช่น กลุ่มชาติพันธุ์ เพศสภาพ การนับถือศาสนา อายุ เป็นต้น โดยเป็นการยอมรับความแตกต่างที่หลากหลายของคนในสังคม โดยปราศจากเหตุผลในการแบ่งแยก (Discrimination) หรือกีดกัน (Kabanoff, 1991) จะเห็นได้ว่า หลักความ เสมอภาคนั้น มีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับหลักเสรีภาพ ความเสมอภาค จึงเป็นฐานของเสรีภาพและเป็น หลักประกันในการทำให้เสรีภาพเกิดขึ้นได้จริง ดังนั้น หลักความเสมอภาคภายใต้กฎหมายจึงเป็นหลักการ ที่ทำให้มีการปฏิบัติต่อบุคคลที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนั้น ๆ อย่างเท่าเทียมกันหรือไม่เลือกปฏิบัติ (Non-discrimination) ทั้งนี้ การปฏิบัติตามหลักความเสมอภาคนั้นจะต้องปฏิบัติต่อสิ่งที่มีสาระสำคัญเหมือนกัน อย่างเท่าเทียมกัน และจะต้องปฏิบัติต่อสิ่งที่มีสาระสำคัญแตกต่างกันให้แตกต่างกันไปตามลักษณะของ เรื่องนั้น ๆ จึงจะทำให้เกิดความเป็นธรรมภายใต้หลักความเสมอภาคนั้นได้

2) แนวคิดความเป็นธรรมทางสังคม (Social Justice)

แนวคิดความเป็นธรรมทางสังคม (Social Equity) เน้นการนิยามไปที่ลักษณะของความสัมพันธ์ ระหว่างรัฐ ซึ่งเป็นการปฏิบัติอย่างเท่าเทียมกันโดยรัฐในการบริหารจัดการ และประชาชนในการมีสิทธิใน การได้รับโอกาสที่เท่าเทียมและเป็นธรรมในการเข้าถึงการจัดสรรทรัพยากรให้แก่ประชาชน ในกระบวนการพัฒนาศักยภาพและความสามารถของบุคคลทั้งร่างกายและจิตใจ ซึ่งจำเป็นต้องกำจัด อุปสรรคต่าง ๆ ที่เป็นตัวกีดกันการเข้าถึงโอกาสนั้น ๆ ของแต่ละบุคคล เช่น ความไม่เป็นธรรมของโอกาส ในการเข้าถึงระบบเศรษฐกิจและการเมือง ความไม่เป็นธรรมของโอกาสในการเข้าถึงการศึกษา และการ

บริการสาธารณะขั้นพื้นฐาน เป็นต้น ซึ่งกลุ่มบุคคลเหล่านี้จะสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการแบ่งปันผลประโยชน์จากการเข้าถึงโอกาสต่าง ๆ ในการพัฒนาคุณภาพชีวิต ดังนั้น ความเป็นธรรมทางสังคม (Social Equity) จึงให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วม (Participation) จากประชาชนทุกภาคส่วนในการสร้างกระบวนการพัฒนาคุณภาพชีวิตร่วมกัน (Deutsch, 1975)

แนวคิดของความเป็นธรรมทางการศึกษา

ความไม่เท่าเทียมกันของภูมิหลังด้านสถานะทางเศรษฐกิจและสังคม (Economic, Social and Cultural Status; ESCS) เป็นเรื่องปกติในทุกสังคม แต่ประเด็นนี้มีความสำคัญทางการศึกษา เนื่องจากเป็นตัวแปรตัวหนึ่งที่มีอิทธิพลส่งผลกระทบต่อการเรียนรู้ของนักเรียน ซึ่งเป็นธรรมดาที่นักเรียนที่มีภูมิหลังที่ด้อยเปรียบกว่ามักมีผลการประเมินต่ำ ความเป็นจริงในสังคมไทยเท่าที่พบจากการสำรวจ พบว่า ระบบโรงเรียนไทยมีความเหลื่อมล้ำอย่างสูงในโรงเรียนต่างกลุ่มกัน ตัวอย่างที่เห็นชัดจากในโรงเรียนที่มีสถานะทางเศรษฐกิจและสังคมสูงสุดกับต่ำสุดของไทย ได้แก่ กลุ่มโรงเรียนสาธิตซึ่งเป็นโรงเรียนในเมืองใหญ่ (ดัชนี ESCS = 0.66) กับโรงเรียนในสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษา (สพป.) ซึ่งเป็นโรงเรียนในชนบท (ดัชนี ESCS = -2.24) โรงเรียนสองกลุ่มนี้มีสถานะทางเศรษฐกิจและสังคมแตกต่างกันถึงสามหน่วยดัชนี ซึ่งเป็นช่องว่างที่กว้างมาก ระบบโรงเรียนจึงมีภาระหน้าที่ที่จะต้องลดอิทธิพลของตัวแปรทางเศรษฐกิจและสังคมนี้ ข้อมูลจาก PISA สามารถชี้ว่า ถ้าโรงเรียนหรือนักเรียนที่ด้อยเปรียบกว่าทางด้านสถานะทางเศรษฐกิจและสังคม มีทรัพยากรการเรียนรู้ที่เหมาะสมและพอเพียงจะสามารถลดอิทธิพลจากตัวแปรนี้ได้ (OECD, 2013) เมื่อพูดถึงความเป็นธรรมทางการศึกษา มักจะเข้าใจว่าเมื่อจัดสรรทรัพยากรให้แก่โรงเรียนและนักเรียนอย่างเท่าเทียมกันหมด เช่น ให้การศึกษาฟรีเหมือนกันหมด ให้ค่าใช้จ่ายอื่น ๆ ทางการศึกษาเท่าเทียมกันหมด นั่นคือ ความเสมอภาคหรือความเป็นธรรม แต่ความจริงไม่ใช่เช่นนั้น การให้ที่เท่าเทียมกันยังไม่ก่อให้เกิดความเป็นธรรม เพราะผู้ที่ได้เปรียบอยู่หรือผู้มีต้นทุนสูงอยู่แล้วยังได้เปรียบมากขึ้นไปอีก ในขณะที่ผู้ที่ด้อยเปรียบกว่าก็ยังคงความด้อยเปรียบอยู่อย่างเดิมหรือมากกว่าเดิม การจัดสรรทรัพยากรอย่างเป็นธรรม จึงต้องคำนึงถึงต้นทุนที่โรงเรียนและนักเรียนมีอยู่แล้วด้วย แล้วจึงจัดสรรให้ตามความเหมาะสมและเป็นธรรม (Institute for the Promotion of Teaching Science and Technology, 2016)

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสิทธิทางการศึกษา

จากการศึกษาถึงแนวคิด ทฤษฎี ความหมาย และบทบาทของกฎหมายต่างๆ ที่เกี่ยวกับความเท่าเทียม (Equality) ความเสมอภาค (Equity) และความเป็นธรรมในสังคม (Social Justice) โดยเฉพาะอย่างยิ่งกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาที่ต้องได้รับการขับเคลื่อนนโยบายทางการศึกษาเพื่อสร้างความเป็นธรรมทางการศึกษาสู่ท้องถิ่นในการเข้าถึงระบบการศึกษาที่ยังพบปัญหาอยู่ในปัจจุบัน ดังนั้น เมื่อระบบกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาถูกพัฒนาไปใกล้เคียงกับความเป็นธรรมทางสังคมเมื่อใด ในสภานั้น

จะเป็นสถานะที่ช่องว่างทางสังคมของความไม่เป็นธรรมจะลดลงและหมดไปอย่างถาวร ส่งผลให้เกิดความเสมอภาคและเป็นธรรมทางการศึกษาได้อย่างแท้จริง อันเป็นจุดมุ่งหมายสำคัญประการหนึ่งในการขับเคลื่อนนโยบายทางการศึกษาของประเทศไทย โดยมีกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

1) สิทธิทางการศึกษาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย นับตั้งแต่ปี พ.ศ.2475 ถึง 2560 โดยมีรายละเอียดเปรียบเทียบสิทธิทางการศึกษาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย นับตั้งแต่ปี พ.ศ.2475 ถึง 2560 ในตาราง ดังนี้

ตารางที่ 1 เปรียบเทียบสิทธิทางการศึกษาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย นับตั้งแต่ปี พ.ศ.2475 ถึง 2560

รัฐธรรมนูญ	บทบัญญัติที่เกี่ยวข้อง
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492	มาตรา 36 : บุคคลย่อมมีเสรีภาพบริบูรณ์ในการศึกษาอบรม เมื่อการศึกษาอบรมนั้นไม่เป็นปฏิปักษ์ต่อหน้าที่ของพลเมือง ตามกฎหมายว่าด้วยการศึกษาอบรมและไม่ขัดต่อกฎหมายว่าด้วยการจัดสรรสถานศึกษา สถานศึกษาของรัฐและของเทศบาล ต้องให้ความเสมอภาคแก่บุคคลในการเข้ารับการศึกษาอบรมตามความสามารถของบุคคลนั้น ๆ
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511	มาตรา 34 : บุคคลย่อมมีเสรีภาพบริบูรณ์ในการศึกษาอบรม เมื่อการศึกษาอบรมนั้นไม่เป็นปฏิปักษ์ต่อหน้าที่ของพลเมือง ตามกฎหมายว่าด้วยการศึกษาอบรมและไม่ขัดต่อกฎหมายว่าด้วยการจัดสรรสถานศึกษา
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517	มาตรา 41 : บุคคลย่อมมีสิทธิเสมอกันในการรับการศึกษาขั้นมูลฐาน ตามกฎหมายว่าด้วยการศึกษาภาคบังคับ บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการศึกษาอบรม เมื่อไม่ขัดต่อหน้าที่ของพลเมืองตามรัฐธรรมนูญ และขัดต่อกฎหมายว่าด้วยการศึกษาภาคบังคับ และกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งสถานศึกษา
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521	มาตรา 35 : บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการศึกษาอบรม เมื่อไม่ขัดต่อหน้าที่ของพลเมืองตามรัฐธรรมนูญ และขัดต่อกฎหมายว่าด้วยการศึกษาภาคบังคับ และกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งสถานศึกษา

รัฐธรรมนูญ	บทบัญญัติที่เกี่ยวข้อง
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534	มาตรา 38 : บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการศึกษาอบรม เมื่อไม่ขัดต่อหน้าที่ของพลเมืองตามรัฐธรรมนูญ และขัดต่อกฎหมายว่าด้วยการศึกษาภาคบังคับ และกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งสถานศึกษา
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540	<p>มาตรา 42 : บุคคลย่อมเสรีภาพในทางวิชาการ การศึกษา อบรม การเรียนการสอน การวิจัย และการเผยแพร่งานวิจัย ตามหลักวิชาการย่อมได้รับความคุ้มครอง ทั้งนี้เท่าที่ไม่ขัดต่อหน้าที่ของพลเมืองหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน</p> <p>มาตรา 43 : บุคคลย่อมมีสิทธิเสมอกันในการรับการศึกษาขั้นพื้นฐานไม่น้อยกว่าสิบสองปีที่รัฐจะต้องจัดให้อย่างทั่วถึงและมีคุณภาพโดยไม่เก็บค่าใช้จ่ายการจัดการศึกษาอบรมของรัฐ ต้องคำนึงถึงการมีส่วนร่วมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และเอกชน ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติการจัดการศึกษา อบรมขององค์กรวิชาชีพและเอกชนภายใต้การกำกับดูแลของรัฐย่อมได้รับความคุ้มครอง ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ</p>
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550	<p>ส่วนที่ 8 : สิทธิและเสรีภาพในการศึกษา</p> <p>มาตรา 49 : บุคคลย่อมมีสิทธิเสมอกันในการรับการศึกษาไม่น้อยกว่าสิบสองปีที่รัฐจะต้องจัดให้อย่างทั่วถึงและมีคุณภาพโดยไม่เก็บค่าใช้จ่ายผู้ยากไร้ ผู้พิการหรือทุพพลภาพ หรือผู้อยู่ในสภาวะยากลำบาก ต้องได้รับสิทธิตามวรรคหนึ่งและการสนับสนุนจากรัฐเพื่อให้ได้รับการศึกษาโดยทัดเทียมกับบุคคลอื่น การจัดการศึกษาอบรมขององค์กรวิชาชีพหรือเอกชน การศึกษาทางเลือกของประชาชน การเรียนรู้ด้วยตนเอง และการเรียนรู้ตลอดชีวิต ย่อมได้รับความคุ้มครองและส่งเสริมที่เหมาะสมจากรัฐ</p> <p>มาตรา 50 : บุคคลย่อมมีเสรีภาพในทางวิชาการ การศึกษา อบรม การเรียนการสอน การวิจัย และการเผยแพร่งานวิจัย ตามหลักวิชาการย่อมได้รับความคุ้มครอง ทั้งนี้ เท่าที่ไม่ขัดต่อหน้าที่ของพลเมืองหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน</p>

รัฐธรรมนูญ	บทบัญญัติที่เกี่ยวข้อง
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560	<p>หมวดที่ 4 :หน้าที่ของปวงชนชาวไทย</p> <p>มาตรา 50 (4) : เข้ารับการศึกษาอบรมในการศึกษาภาคบังคับ</p> <p>หมวดที่ 5 :หน้าที่ของรัฐ</p> <p>มาตรา 54 :</p> <p>รัฐต้องดำเนินการให้เด็กทุกคนได้รับการศึกษาเป็นเวลาสิบสอง (12) ปี ตั้งแต่ก่อนวัยเรียนจนจบการศึกษาภาคบังคับอย่างมีคุณภาพ<u>โดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย</u></p> <p>รัฐต้องดำเนินการให้เด็กเล็กได้รับการดูแลและพัฒนา ก่อนเข้ารับการศึกษาตามวรรคหนึ่ง เพื่อพัฒนาร่างกาย จิตใจ วินัย อารมณ์ สังคม และสติปัญญาให้สมกับวัย โดยส่งเสริมและสนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินการด้วย</p> <p>ในการดำเนินการให้เด็กเล็กได้รับการดูแลและพัฒนาตามวรรคสอง หรือให้ประชาชนได้รับการศึกษาตามวรรคสาม <u>รัฐต้องดำเนินการให้ผู้ขาดแคลนทุนทรัพย์ได้รับการสนับสนุนค่าใช้จ่ายในการศึกษาตามความถนัดของตน</u></p> <p><u>ให้จัดตั้งกองทุนเพื่อใช้ในการช่วยเหลือผู้ขาดแคลนทุนทรัพย์ เพื่อลดความเหลื่อมล้ำในการศึกษา</u> และเพื่อเสริมสร้างและพัฒนาคุณภาพและประสิทธิภาพครู โดยให้รัฐจัดสรรงบประมาณให้แก่กองทุนหรือใช้มาตรการหรือกลไกทางภาษีรวมทั้งการให้ผู้บริจาคทรัพย์สินเข้ากองทุนได้รับประโยชน์ในการลดหย่อนภาษีด้วย ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ ซึ่งกฎหมายดังกล่าวอย่างน้อยต้องกำหนดให้การบริหารจัดการกองทุนเป็นอิสระและกำหนดให้มีการใช้จ่ายเงินกองทุนเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าว</p>

รัฐธรรมนูญ	บทบัญญัติที่เกี่ยวข้อง
	<p>หมวดที่ 16 : การปฏิรูปประเทศ</p> <p>มาตรา 258 : ให้ดำเนินการปฏิรูปประเทศอย่างน้อยในด้านต่าง ๆ ให้เกิดผล</p> <p>จ. ด้านการศึกษา :</p> <p>(๑) ให้สามารถเริ่มดำเนินการให้เด็กเล็กได้รับการดูแลและพัฒนาจนเข้ารับการศึกษาตามมาตรา ๕๔ วรรคสอง เพื่อให้เด็กเล็กได้รับการพัฒนา..... โดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย</p> <p>(๒) ให้ดำเนินการตรากฎหมายเพื่อจัดตั้งกองทุนตามมาตรา ๕๔ วรรคหก ให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งปีนับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้</p> <p>(๓) ให้มีกลไกและระบบการผลิต คัดกรองและพัฒนาผู้ประกอบวิชาชีพครูและอาจารย์ให้ได้ผู้มีจิตวิญญาณของความเป็นครู รวมทั้งมีกลไกสร้างระบบคุณธรรมในการบริหารงานบุคคลของผู้ประกอบวิชาชีพครู</p> <p>(๔) ปรับปรุงการจัดการเรียนการสอนทุกระดับ โดยสอดคล้องกันทั้งในระดับชาติและระดับพื้นที่</p>

ที่มา: Constitution of the Kingdom of Thailand B.E. 2540, 1997, 2550, 2007, 2560, 2017

จากตารางที่ 1 ข้างต้นจะเห็นได้ว่าบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย นับตั้งแต่ปี พ.ศ.2475 ถึง พ.ศ.2511 ได้บัญญัติแนวคิดในการกำหนดให้การศึกษาอบรมเป็นลักษณะของ “เสรีภาพ” มิใช่ “สิทธิ” ซึ่งนัยยะของความเป็นเสรีภาพนั้น หมายถึง อิสระในการที่บุคคลคนหนึ่งจะกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งตามความประสงค์ของตนเอง โดยไม่ตกอยู่ภายใต้การบังคับของบุคคลอื่นหรือแม้กระทั่งรัฐ ดังนั้น บุคคลอื่นหรือรัฐต้องไม่กระทำการอันเป็นการลิดรอนเสรีภาพที่บุคคลนั้นพึงมีอันแตกต่างจากลักษณะของ “สิทธิ” ที่เป็นการเรียกร้องให้บุคคลอื่นหรือรัฐต้องกระทำการหรืองดเว้นกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งให้เป็นประโยชน์ต่อบุคคลผู้ทรงสิทธินั้น อย่างไรก็ตาม รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 ได้มีการกำหนดเพิ่มเติมให้บุคคลมีสิทธิเสมอกันในการรับการศึกษาขั้นมูลฐานตามกฎหมายว่าด้วยการศึกษาภาคบังคับอันเป็นการนำหลักความเสมอภาคมาปรับใช้เพื่อให้บุคคลมีสิทธิทางการศึกษาอย่างเสมอภาคกัน

สำหรับ “สิทธิทางการศึกษา” แล้ว ในทางทฤษฎีถือว่าเป็นสิทธิที่ประชาชนสามารถเรียกร้องจากรัฐ (Status Positive) กล่าวคือ สิทธิทางการศึกษาจะไม่อาจบรรลุความมุ่งหมายได้หากปราศจากการเข้ามาดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งจากฝ่ายรัฐ หรือรัฐจะต้องดำเนินการเพื่อให้เกิดสิทธินั้นแก่ประชาชนอันเป็นการสร้างหน้าที่ให้แก่รัฐ ตามที่ได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 หมวด 5 มาตรา 54 “หน้าที่ของรัฐ” ตารางที่ 2 แสดงการเปรียบเทียบประเด็นสำคัญทางการศึกษาที่บัญญัติในรัฐธรรมนูญ

ตารางที่ 2 ตารางเปรียบเทียบประเด็นสำคัญทางการศึกษาที่บัญญัติในรัฐธรรมนูญ

ประเด็น	2540	2550	2560
สิทธิเรียนฟรี 12 ปี	มี	มี	เป็นหน้าที่ของรัฐ
สิทธิเรียนฟรี ระดับชั้น ม.ปลาย	ไม่ชัดเจน	ไม่ชัดเจน	ไม่มี
การพัฒนาเด็กก่อนวัยเรียนฟรี	ไม่มี	ไม่มี	เป็นหน้าที่ของรัฐ
การจัดการศึกษาให้ได้มาตรฐานสากล	ไม่มี	ไม่มี	เป็นหน้าที่ของรัฐ
การจัดตั้งกองทุนผู้ขาดแคลนทุนทรัพย์	ไม่มี	ไม่มี	เป็นหน้าที่ของรัฐ
การจัดการศึกษาอย่างเป็นธรรม	ไม่มี	ไม่มี	ไม่มี

ที่มา: Constitution of the Kingdom of Thailand B.E. 2540, 1997, 2550, 2007, 2560, 2017

2) สิทธิทางการศึกษาตามพระราชบัญญัติการพัฒนาเด็กปฐมวัย พ.ศ.2562

พระราชบัญญัติการพัฒนาเด็กปฐมวัย พ.ศ.2562 เป็นกฎหมายที่คณะกรรมการอิสระเพื่อการปฏิรูปการศึกษา (กอปศ.) ได้กำหนดให้เป็นหลักประกันให้เด็กปฐมวัยทุกคนได้รับความคุ้มครอง ดูแล พัฒนา ให้การเรียนรู้และการศึกษาทั้งร่างกาย จิตใจ วินัย อารมณ์ สังคม และสติปัญญาให้สมกับวัยอย่างต่อเนื่องและทั่วถึง รวมถึงการบูรณาการร่วมกันในทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องกับเด็กปฐมวัยอย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อเป็นกลไกในการปฏิรูปการศึกษาของประเทศ โดยคณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติได้พิจารณาแล้วเห็นว่าหลักการของพระราชบัญญัตินี้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ ระยะ 20 ปี (พ.ศ. 2561 – พ.ศ.2580) ที่ให้ความสำคัญกับการพัฒนาและเสริมสร้างศักยภาพทรัพยากรมนุษย์ในช่วงการตั้งครรภ์ และช่วงปฐมวัยแล้ว โดยมีความเห็นเพิ่มเติมในเรื่องของความเหมาะสมและจำเป็นในการตราพระราชบัญญัติฉบับนี้ มีสาระสำคัญเป็นการกำหนดให้เด็กปฐมวัยทุกคนได้รับความคุ้มครอง ดูแล พัฒนา ให้การเรียนรู้และการศึกษาให้สมกับวัยอย่างต่อเนื่อง ทั่วถึง มีคุณภาพและเท่าเทียม รวมถึงการกำหนดให้หน่วยงานของรัฐองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาคเอกชน และภาคประชาสังคมมีการทำงานร่วมกันแบบบูรณาการเพื่อประโยชน์ในการพัฒนาเด็กปฐมวัยและอำนวยความสะดวกในการบริการด้านการคุ้มครองสิทธิแก่เด็กปฐมวัยอย่างทั่วถึง รวดเร็ว และมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้ เป็นไปตามมาตรา 54 วรรคหนึ่งและวรรค

สอง และมาตรา 258 จ. ด้านการศึกษา (1) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ที่กำหนดหน้าที่ของรัฐต้องดำเนินการให้เด็กทุกคนได้รับการศึกษาและให้เด็กเล็กได้รับการดูแลและพัฒนา ก่อนเข้ารับการศึกษา และเป็นกลไกสำคัญในการปฏิรูปการศึกษาของประเทศ ดังนั้น การจัดทำคำอธิบาย รายงานตราเจตนารมณ์พระราชบัญญัติการพัฒนาเด็กปฐมวัย พ.ศ.2562 จึงเป็นประโยชน์อย่างยิ่งเพื่อจะได้ทราบถึงเจตนารมณ์ของกฎหมาย และสามารถนำไปใช้เป็นข้อมูลประกอบการศึกษากฎหมายได้ต่อไป โดยได้บัญญัติขยายความเด็กเล็กหมายถึงเด็กปฐมวัย ดังนี้

มาตรา 3 ในพระราชบัญญัตินี้ “เด็กปฐมวัย” หมายความว่า เด็กซึ่งมีอายุต่ำกว่าหก (6) ปีบริบูรณ์ และให้หมายความรวมถึง เด็กซึ่งต้องได้รับการพัฒนา ก่อนเข้ารับการศึกษาในระดับประถมศึกษา

3) สิทธิทางการศึกษาตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ นับตั้งแต่ปี พ.ศ.2542 ถึง พ.ศ.2562 ที่ผ่านมามหาวิทยาลัยได้มีความพยายามแก้ไขปัญหาทางการศึกษาด้วยการบัญญัติเรื่องการจัดการทางการศึกษาไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย นอกจากนี้ ยังได้มีการตรากฎหมายพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542, (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2545, (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2553 และ (ฉบับที่ 4) พ.ศ.2562 ถือเป็นกฎหมายแม่บททางการศึกษาของประเทศไทย ที่ได้บัญญัติรับรองสิทธิทางการศึกษาไว้ให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 โดยเฉพาะการบัญญัติแนวคิดการจัดการศึกษาแบบให้เปล่าไว้ใน หมวด 2 สิทธิและหน้าที่ทางการศึกษา มาตรา 10 โดยมีสาระสำคัญที่กำหนดให้การจัดการศึกษานั้น ต้องจัดให้บุคคลมีสิทธิและโอกาสเสมอภาคกันในการได้รับการศึกษาขั้นพื้นฐานไม่น้อยกว่าสิบสอง (12) ปี ที่รัฐต้องให้อย่างทั่วถึงและมีคุณภาพโดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย (National Education Act B.E. 2542, 1999, amended (No. 2) B.E. 2545, 2002, amended (No. 3) B.E. 2553, 2010, amended (No. 4) B.E. 2562, 2019)

มาตรา 10 การจัดการศึกษา ต้องจัดให้บุคคลมีสิทธิและโอกาสเสมอภาคกันในการรับการศึกษาขั้นพื้นฐานไม่น้อยกว่าสิบสองปีที่รัฐต้องจัดให้อย่างทั่วถึงและมีคุณภาพโดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

กฎหมายสำคัญที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 รายละเอียด ดังนี้

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้กำหนดบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่สำคัญ ได้แก่

มาตรา 80 (4) ส่งเสริมและสนับสนุนการกระจายอำนาจเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ชุมชน องค์กรทางศาสนา และเอกชน จัดและมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาเพื่อพัฒนามาตรฐานคุณภาพ การศึกษาให้เท่าเทียมและสอดคล้องกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ

มาตรา 289 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีสิทธิที่จะจัดการศึกษา อบรม และการฝึกอาชีพตามความเหมาะสมและความต้องการภายในท้องถิ่นนั้น และเข้าไปมีส่วนร่วม ในการจัดการศึกษาอบรมของรัฐ โดยคำนึงถึงความสอดคล้องกับมาตรฐานและระบบการศึกษาของชาติ รวมทั้งการบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณีภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีงามของท้องถิ่นด้วย

พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 กำหนด บทบัญญัติที่เกี่ยวข้องในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่สำคัญ ดังนี้

มาตรา 9 (2) การจัดระบบ โครงสร้าง และกระบวนการจัดการศึกษาให้มีการกระจายอำนาจไป สู่เขตพื้นที่การศึกษา สถานศึกษา และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

มาตรา 41 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิจัดการศึกษาในระดับใดระดับหนึ่งหรือทุกระดับ ตามความพร้อม ความเหมาะสมและความต้องการภายในท้องถิ่น

มาตรา 42 ให้กระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และมีหน้าที่ในการประสานและส่งเสริมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สามารถ จัดการศึกษา สอดคล้องกับนโยบายและได้มาตรฐานการศึกษา รวมทั้งการเสนอแนะการจัดสรรงบประมาณ อุดหนุนการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 มาตรา 9 ได้กำหนดหลักการจัดระบบ โครงสร้างและกระบวนการจัดการศึกษา ข้อ (1) ให้มีการกระจายอำนาจไปสู่ เขตพื้นที่การศึกษา สถานศึกษา และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น...นอกจากนี้ ในหมวด 5 ส่วนที่ 1 การบริหารและการจัดการศึกษาของรัฐมาตรา 31 ยังได้กำหนดให้กระทรวงมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการ ส่งเสริมและกำกับดูแลการศึกษาทุกระดับและทุกประเภท กำหนดนโยบายแผนและมาตรฐานการศึกษา สนับสนุนทรัพยากรเพื่อการศึกษา ส่งเสริมและประสานงานการศาสนา ศิลปะ วัฒนธรรม และการกีฬาเพื่อ การศึกษารวมทั้งการติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลการจัดการศึกษา...มาตรา 32 การจัดระเบียบ บริหารราชการในกระทรวงให้มีองค์กรหลักที่เป็นคณะบุคคลในรูปสภาหรือในรูปคณะกรรมการสื่อองค์กร ได้แก่ สภาการศึกษา คณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน คณะกรรมการการอาชีวศึกษา และคณะกรรมการการอุดมศึกษา เพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบ หรือให้คำแนะนำแก่รัฐมนตรี หรือ คณะรัฐมนตรี และมีอำนาจหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายกำหนด

แม้จะมีการกระจายอำนาจลงสู่สถานศึกษาละเสริมสร้างความเข้มแข็งให้แก่สถานศึกษามากขึ้น แต่ก็ยังพบว่าสถานศึกษายังไม่ได้รับการกระจายอำนาจอย่างแท้จริง โดยยังไม่ได้เป็นนิติบุคคลที่สามารถ

บริหารจัดการได้ด้วยตนเอง และคณะกรรมการสถานศึกษายังมีบทบาทน้อยในการบริหารจัดการสถานศึกษาจากรายงานการวิจัยประเมินผลการกระจายอำนาจการบริหาร และการจัดการศึกษาให้เขตพื้นที่การศึกษา โดยสำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา พบว่า การดำเนินงานตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 ในด้านการบริหารและการจัดการศึกษา บางเรื่องก้าวหน้าไปมากแต่บางเรื่องยังมีความก้าวหน้าน้อยจึงมีความจำเป็นที่จะต้องติดตามการบริหาร และการจัดการศึกษาของประเทศในทุกๆระดับทั้งระดับประเทศ ระดับเขตพื้นที่การศึกษา และระดับสถานศึกษา ว่ามีการดำเนินงานเป็นอย่างไร มีการดำเนินงานที่สอดคล้องกันหรือไม่ เพื่อส่งเสริมสนับสนุนให้การจัดการศึกษาเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด ตลอดจนปัญหาอุปสรรคในการดำเนินงานเพื่อเป็นข้อมูลประกอบการตัดสินใจในระดับนโยบายต่อไป

รูปแบบการปกครองและการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 กำหนดในเรื่องการปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ในหลายส่วนด้วยกัน โดยได้กำหนดบทบัญญัติไว้ในหมวด 14 การปกครองส่วนท้องถิ่น เริ่มตั้งแต่มาตรา 249 – 254 รวมทั้งสิ้น 6 มาตราเป็นการเฉพาะ ดังที่ได้กล่าวมาแล้วในช่วงต้นว่า รัฐบาลได้รับรองสิทธิในการได้รับการศึกษาเอาไว้ แต่ในภาพของความเป็นจริง มีผู้เข้าไม่ถึงโอกาสทางการศึกษาอยู่เป็นจำนวนมาก และงบประมาณที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาส่วนใหญ่จะเป็นการใช้งบประมาณเข้าไปให้กับสถานศึกษา มากกว่าจะลงไปที่เด็กและเยาวชน ในแง่หนึ่งก็เพื่อพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานทางการศึกษา และใช้จ่ายงบประมาณในลักษณะเป็นค่าใช้จ่ายเฉลี่ยต่อบุคคล นอกเหนือไปจากค่าใช้จ่ายเฉลี่ยที่รัฐบาลช่วยรับรองให้

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย วางหลักให้มีการปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น และความสามารถในการปกครองตนเองในด้านรายได้ จำนวนและความหนาแน่นของประชากร และพื้นที่ที่ต้องรับผิดชอบ มาตรา 249 องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) เป็นองค์กรภาครัฐที่จัดตั้งตามหลักการกระจายอำนาจการปกครอง (Decentralization) อันเป็นหลักการที่รัฐมอบอำนาจการปกครองบางส่วนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดทำบริการสาธารณะ เพื่อตอบสนองความต้องการหรือแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนในท้องถิ่นของตน โดยกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีบุคลากร งบประมาณและมีอำนาจอิสระในการบริหารจัดการ ทั้งในด้านการพัฒนาเศรษฐกิจ การวางระบบสาธารณสุขูปโภคและสาธารณูปการ การจัดทำบริการและสวัสดิการสังคม ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐบาล (Department of Local Administration, 2016)

สำหรับประเทศไทยมีรูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่น แบ่งออกเป็น 2 รูปแบบ คือ

1. การปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป จัดเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการจัดตั้งขึ้นโดยมีลักษณะหรือองค์ประกอบที่มีความคล้ายคลึงกันทั่วประเทศ (Lertpaithoon, 2004) มีอยู่ด้วยกัน 3 ประเภท ได้แก่

- องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) มีโครงสร้างการบริหาร คือ สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด และนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้กำกับดูแล
- เทศบาล มีโครงสร้างการบริหาร คือ สภาเทศบาลและนายกเทศมนตรีโดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้กำกับดูแล (โดยแบ่งออกเป็นเทศบาลนคร เทศบาลเมือง และเทศบาลตำบล)
- องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) มีโครงสร้างการบริหาร คือ สภาองค์การบริหารส่วนตำบลและนายกองค์การบริหารส่วนตำบล โดยมีนายอำเภอเป็นผู้กำกับดูแล

2. การปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ จัดเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีลักษณะหรือองค์ประกอบบางประการแตกต่างไปจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั่ว ๆ ไป ความแตกต่างนี้สืบเนื่องมาจากลักษณะเฉพาะของท้องถิ่นนั้น ๆ เอง เช่น เป็นท้องถิ่นที่มีความเจริญทางเศรษฐกิจมาก มีประชากรอาศัยอยู่อย่างหนาแน่น หรือเป็นสถานที่ท่องเที่ยวที่มีชื่อเสียง มีนักท่องเที่ยวเป็นจำนวนมาก (Lertpaithoon, 2004) การปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษของประเทศไทยจะมีอยู่ด้วยกัน 2 ประเภท ได้แก่

- กรุงเทพมหานคร (กทม.) มีโครงสร้างการบริหารคือสภากรุงเทพมหานคร (ส.ก.) และผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร
- เมืองพัทยา มีโครงสร้างการบริหาร คือ สภาเมืองพัทยาและนายกเมืองพัทยา

ปัจจุบันประเทศไทยมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวนทั้งสิ้น 7,852 แห่ง โดยจำแนกออกเป็นประเภทและจำนวนของแต่ละประเภท ดังปรากฏตามตารางที่ 3 ดังนี้

ตารางที่ 3 จำแนกประเภทและจำนวนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) (ณ วันที่ 1 สิงหาคม 2566)

ประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	จำนวน (แห่ง)	รวม (แห่ง)
องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.)	76	76
เทศบาล		2,472
เทศบาลนคร	30	
เทศบาลเมือง	195	
เทศบาลตำบล	2,247	
องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.)	5,300	5,300

ประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	จำนวน (แห่ง)	รวม (แห่ง)
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ		2
กรุงเทพมหานคร	1	
เมืองพัทยา	1	
รวมทั้งหมด		7,850

ที่มา: Department of Local Administration, 2023

การจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ตามที่ได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 หมวด 14 “การปกครองส่วนท้องถิ่น” ดังนี้

มาตรา 250 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่และอำนาจดูแลและจัดทำ “บริการสาธารณะ” และ “กิจกรรมสาธารณะ” เพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน รวมทั้งส่งเสริมและสนับสนุน “การจัดการศึกษา” ให้แก่ประชาชนในท้องถิ่น อำนาจหน้าที่ดังกล่าวนี้ รัฐธรรมนูญกำหนดให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติซึ่งต้องสอดคล้องกับรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และหากสามารถร่วมดำเนินการกับเอกชนหรือหน่วยงานของรัฐหรือการมอบหมายให้เอกชนหรือหน่วยงานของรัฐดำเนินการ จะเป็นประโยชน์แก่ประชาชน ในท้องถิ่นมากกว่าการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะดำเนินการเอง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะร่วมหรือมอบหมายให้เอกชนหรือหน่วยงานของรัฐดำเนินการนั้นก็ได้ ดังนั้น หน้าที่ของรัฐที่ต้องดำเนินการด้านการศึกษาโดยมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ปฏิบัติ มีดังต่อไปนี้

มาตรา 54 วรรคสอง ด้านการศึกษา : รัฐต้องดำเนินการให้เด็กเล็กได้รับการดูแลและพัฒนา ก่อนเข้ารับการศึกษาตามวรรคหนึ่ง เพื่อพัฒนาร่างกาย จิตใจ วินัย อารมณ์ สังคม และสติปัญญาให้สมกับวัย โดยส่งเสริมและสนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและภาคเอกชนเข้ามีส่วนร่วมในการดำเนินการด้วย

ปัจจุบัน หน่วยงานของรัฐและเอกชนได้มีการจัดการศึกษาให้แก่เด็กก่อนวัยเรียนอยู่หลายหน่วยงาน รวมถึงศูนย์พัฒนาเด็กเล็กขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้รับเด็กเล็กตั้งแต่อายุ 2-5 ปี เข้ารับการศึกษาโดยศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก มีหน้าที่ในการส่งเสริมและสนับสนุนจัดการศึกษาให้แก่ประชาชนในท้องถิ่น โดยมีผู้แทนจากชุมชนเข้ามาเป็นกรรมการบริหารศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก การจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบัน รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 กำหนดให้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการบริหาร การจัดทำบริการสาธารณะ การส่งเสริมและสนับสนุน การจัดการศึกษา การเงินและการคลัง และการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งต้องทำเพียงเท่าที่จำเป็นเพื่อการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม

การป้องกันการทุจริต และการใช้จ่ายเงินอย่างมีประสิทธิภาพ โดยคำนึงถึงความเหมาะสมและความแตกต่างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ (มาตรา 240 วรรคท้าย) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำหน้าที่จัดการให้ความรู้ด้านอาชีพ เป็นการจัดบริการและส่งเสริมสนับสนุนพัฒนาความรู้ทักษะในการประกอบอาชีพแก่ประชาชน รวมทั้งการรวมกลุ่มผู้ประกอบการอาชีพในพื้นที่เพื่อเสริมสร้างการเรียนรู้ของประชาชน และความเข้มแข็งของชุมชน ตลอดจนการสนับสนุนหนังสือ หนังสือพิมพ์ สื่อสิ่งพิมพ์แก่ที่อ่านหนังสือประจำหมู่บ้าน ตำบล และห้องสมุดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การจัดสรรงบประมาณสู่ท้องถิ่น

ตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 กำหนดว่ารัฐจะจัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไปสำหรับค่าใช้จ่ายต่อหัวเป็นจำนวนที่เหมาะสมให้กับนักเรียนที่เรียนอยู่ในระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน และการศึกษาภาคบังคับในสถานศึกษาของรัฐและเอกชนอย่างเท่าเทียมกัน ซึ่งค่าใช้จ่ายที่รัฐจะต้องจัดสรรให้กับนักเรียนทุกคนได้แก่

- 1) ค่าใช้จ่ายพื้นฐานสำหรับวัสดุและอุปกรณ์ที่ใช้สำหรับกิจกรรมการเรียนการสอน
- 2) เงินเดือนครูและบุคลากรทางการศึกษา โดยจัดสรรให้ตามจำนวนนักเรียนสำหรับสถานศึกษาเอกชน และจัดสรรให้ตามตำแหน่งที่มีอยู่จริงในสถานศึกษาของรัฐ
- 3) ค่าใช้จ่ายเพิ่มเติมสำหรับนักเรียนที่มีความจำเป็นพิเศษตามลักษณะของนักเรียนและที่ตั้งของโรงเรียน เช่น ค่าอาหาร ค่าพาหนะ ค่าเครื่องเขียน ค่าอุปกรณ์ต่าง ๆ สำหรับนักเรียนที่มีฐานะยากจน นักเรียนพิการ และนักเรียนที่ด้อยโอกาส เพื่อให้เกิดความเสมอภาคทางการศึกษา
- 4) ค่าใช้จ่ายในการดำเนินการที่จัดให้กับโรงเรียนรัฐบาลตามนโยบายการศึกษาแผนพัฒนาการศึกษา หรือกิจกรรมของโรงเรียน เพื่อเพิ่มคุณภาพของปัจจัยนำเข้าที่ส่งผลต่อคุณภาพการศึกษา
- 5) ค่าใช้จ่ายเพื่อการลงทุนในโรงเรียนรัฐบาลตามความขาดแคลน ความจำเป็นและที่ตั้งของโรงเรียนเพื่อการมีส่วนร่วมในทรัพยากรทางการศึกษาที่เหมาะสม

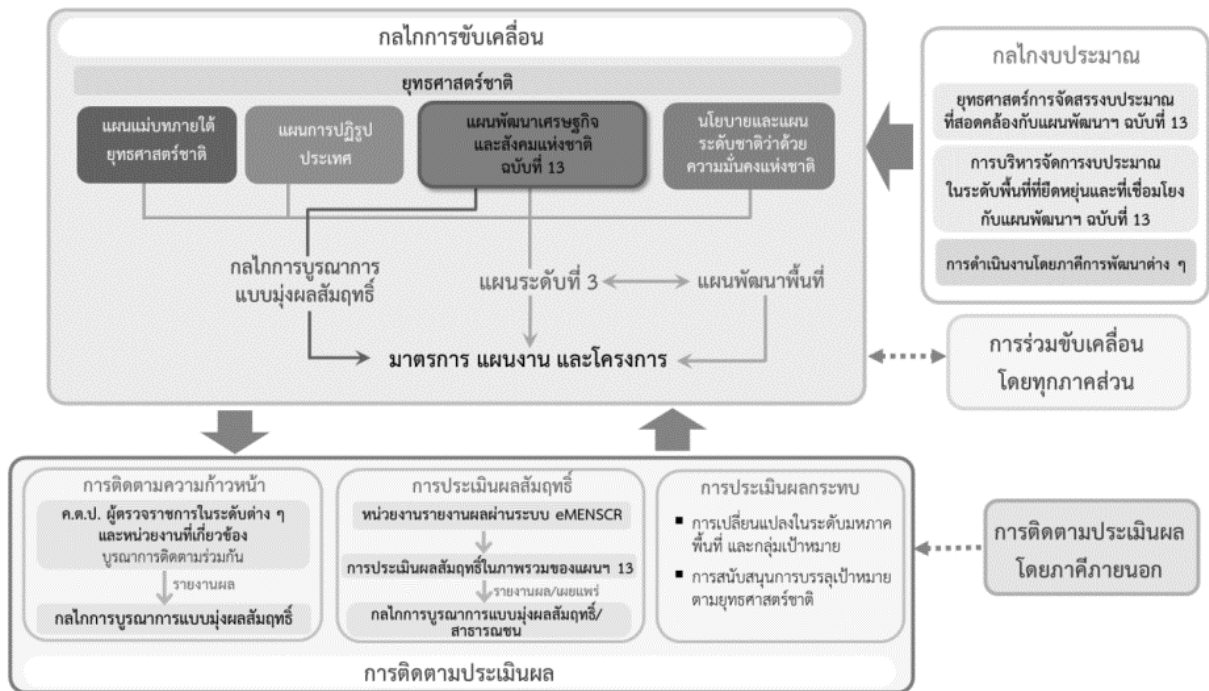
เพื่อจัดสรรงบประมาณตามแนวทางในการจัดสรรงบประมาณข้างต้น สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (สพฐ.) ต้องจัดทำสูตรและวิธีการคำนวณค่าใช้จ่ายรายหัว ซึ่งสะท้อนต้นทุนต่อหัวสำหรับการศึกษาขั้นพื้นฐานแยกตามประเภทของนักเรียน ระดับการศึกษา และประเภทของการศึกษา ซึ่งปีงบประมาณ พ.ศ.2545 เป็นปีแรกที่กระทรวงศึกษาธิการได้ใช้ค่าใช้จ่ายต่อหัวเป็นเกณฑ์ในการจัดสรรงบประมาณไปยังโรงเรียน โดยผ่านทางเขตพื้นที่การศึกษา ซึ่งงบประมาณส่วนนี้ถูกจัดสรรไว้ในส่วนของงบดำเนินการ ดังนั้น การจัดสรรงบประมาณรายหัวจึงเป็นส่วนหนึ่งของการปฏิรูปการศึกษาและการกระจายอำนาจการบริหารการศึกษาของไทยในปัจจุบัน ซึ่งที่จริงแล้วการจัดสรรงบประมาณให้

โรงเรียนควรจะจัดสรรแบบไม่กำหนดวัตถุประสงค์เพื่อให้เป็นไปตามบริบทของปัญหาในแต่ละท้องถิ่นเป็นสำคัญมากกว่า

จากข้อมูลด้านการจัดสรรงบประมาณข้างต้น ประเด็นสำคัญที่จะช่วยให้ระบบการจัดการศึกษามีประสิทธิภาพมากขึ้นคือ แนวคิดในจัดสรรและการบริหารงบประมาณ ที่ต้องกระจายอำนาจไปยังระดับพื้นที่หรือเขตพื้นที่การศึกษาให้มากขึ้น โดยส่วนกลางต้องลดบทบาทจากการเป็นผู้ใช้จ่ายงบประมาณไปสู่การทำหน้าที่เป็นผู้กำกับติดตามโครงการต่าง ๆ ขณะที่การทำงานของหน่วยงานในระดับพื้นที่จะเข้าใจบริบทของปัญหาในแต่ละท้องถิ่นซึ่งจะทำให้สามารถตอบสนองปัญหาได้เร็วและมีประสิทธิภาพที่ดีกว่าการบริหารจากส่วนกลางอย่างที่เป็นอย่างในปัจจุบัน การกระจายทรัพยากรไปสู่ท้องถิ่นที่สอดคล้องตามความจำเป็น ปัจจุบันไทยใช้หลักเกณฑ์เดียว คือ การให้เงินอุดหนุนรายหัว แม้ว่าจะมีการชดเชยเพิ่มเติมให้กับโรงเรียนในพื้นที่ห่างไกล หรือโรงเรียนขนาดเล็ก แต่ก็อาจได้เงินเพิ่มขึ้นเพียงเล็กน้อย ซึ่งสูตรนี้ใช้กันมากกว่าสิบปีแล้ว และไม่สอดคล้องกับข้อเท็จจริง เพราะปัจจุบันมีโรงเรียนขนาดใหญ่พิเศษเกิดขึ้นจำนวนมาก ขณะที่โรงเรียนขนาดเล็กก็ยิ่งเล็กลงไปอีก ทำให้เกิดช่องว่างที่กว้างขึ้น ทำให้โรงเรียนยิ่งขนาดใหญ่ยิ่งได้เปรียบ ส่วนโรงเรียนยิ่งขนาดเล็กยิ่งเสียเปรียบ ฉะนั้น จากปัญหาดังกล่าวจุดนี้ควรมีการพิจารณาปรับอัตราเงินอุดหนุนให้สอดคล้องกับบริบทพื้นที่ที่เปลี่ยนไป นั่นคือ การให้เงินอุดหนุนรายหัวไม่ควรใช้อัตราเดียวกันทั้งประเทศ แต่ควรพิจารณาจัดสรรงบประมาณให้โรงเรียนควรจัดสรรแบบไม่กำหนดวัตถุประสงค์ตามบริบทพื้นที่ ขนาดโรงเรียน และความต้องการของนักเรียนในท้องถิ่นหรือเขตพื้นที่การศึกษานั้น ๆ เป็นสำคัญ

การขับเคลื่อนนโยบายทางการศึกษากับการกระจายอำนาจทางการศึกษาสู่ท้องถิ่น

กลไกการขับเคลื่อนนโยบายทางการศึกษาสู่ท้องถิ่นที่ดำเนินการผ่านการทำงานของหน่วยงานภาครัฐและสร้างความร่วมมือกับภาคส่วนอื่น ๆ โดยผ่านกลไกการบูรณาการแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ทำหน้าที่ขับเคลื่อนแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 13 (พ.ศ. 2566-พ.ศ. 2570) คู่ขนานไปกับกลไกตามภารกิจของหน่วยงานในการสนับสนุนการบรรลุเป้าหมายที่ตั้งไว้เข้ากับการพัฒนาในระดับพื้นที่ โดยครอบคลุมทั้งการติดตามประเมินผลในระดับแผนงานโครงการ และการติดตามประเมินผลในภาพรวมของหมุดหมาย และเป้าหมายหลักของแผน ดังแสดง ในภาพที่ 2 กระบวนการขับเคลื่อนแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 13 สู่งานปฏิบัติ



ภาพที่ 2 กระบวนการขับเคลื่อนแผนพัฒนา ฉบับที่ 13 สู่การปฏิบัติ

ที่มา: Guidelines for driving and monitoring and evaluating national economic and social development plan no.13 (B.E. 2566–2570), n.d.

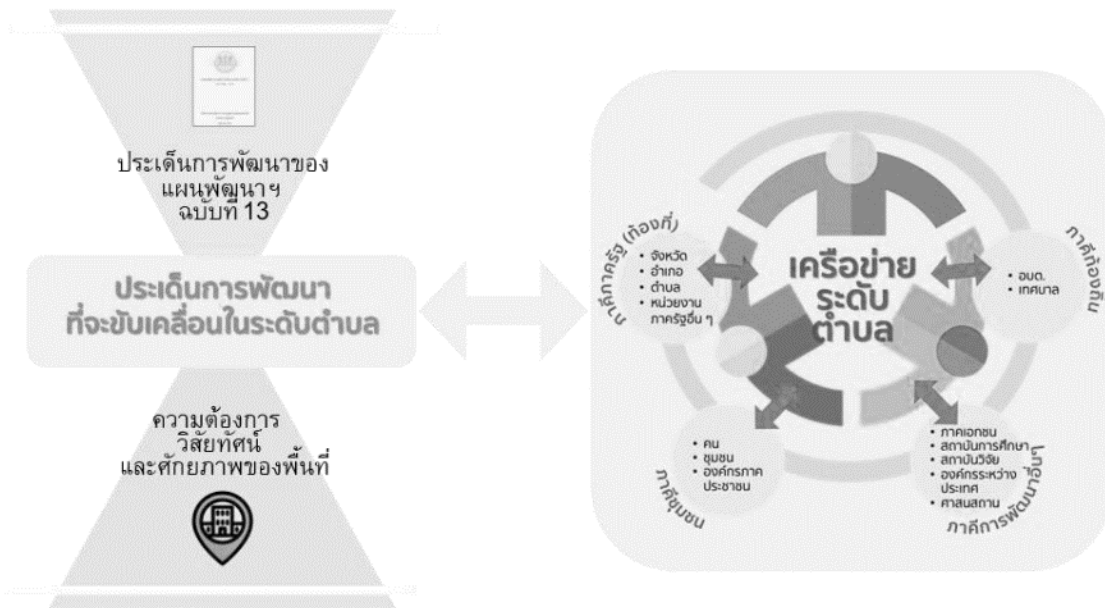
1) กลไกการขับเคลื่อนในระดับพื้นที่

นอกเหนือจากการขับเคลื่อนในระดับนโยบายและการขับเคลื่อนผ่านภารกิจประจำของหน่วยงาน แผนพัฒนา ฉบับที่ 13 ยังมุ่งเน้นการกระจายการพัฒนาดลสู่พื้นที่ โดยการเชื่อมโยง การพัฒนาจากประเทศสู่ชุมชน และจากชุมชนสู่ประเทศ ด้วย 2 กลไกการขับเคลื่อนสำคัญ ได้แก่ การขับเคลื่อนแผนพัฒนา ฉบับที่ 13 ผ่านการเชื่อมโยงกับแผนพัฒนาของรัฐในระดับพื้นที่และการขับเคลื่อนแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 13 แบบบูรณาการในระดับตำบล โดยมีสาระสำคัญดังนี้

- การขับเคลื่อนแผนพัฒนา ฉบับที่ 13 ผ่านการเชื่อมโยงกับแผนพัฒนาของรัฐในระดับพื้นที่ คือ การขับเคลื่อนผ่านการจัดทำแผนพัฒนาในระดับพื้นที่ ได้แก่ แผนพัฒนาหมู่บ้าน แผนชุมชน แผนพัฒนาตำบล แผนพัฒนาท้องถิ่น แผนพัฒนาอำเภอ แผนพัฒนาจังหวัด และแผนพัฒนากลุ่มจังหวัด

- การขับเคลื่อนแผนพัฒนา ฉบับที่ 13 แบบบูรณาการในระดับตำบล ซึ่งตำบลถือเป็นจุดยุทธศาสตร์สำคัญในการพัฒนาพื้นที่ เนื่องจากเป็นระดับการพัฒนาที่ใกล้ชิดชุมชน และประกอบด้วยกลไกการทำงานของหลายภาคส่วน ได้แก่ กลไกการปกครองท้องถิ่น อาทิ กำนัน และผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งเป็นตัวแทนของจังหวัด อำเภอ และตำบล รวมถึงหน่วยงานภาครัฐที่ปฏิบัติงานในพื้นที่และมีภารกิจที่เกี่ยวข้อง กลไกการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ได้แก่ องค์การบริหารส่วนตำบล และเทศบาล กลไกองค์กรภาค

ประชาชน อาทิ สภาองค์กรชุมชนตำบล และกลไกองค์กรในตำบลอื่น ๆ อาทิ โรงเรียน และศาสนสถาน เป็นต้น (ภาพที่ 3)



ภาพที่ 3 การขับเคลื่อนแผนพัฒนา ฉบับที่ 13 ในระดับตำบล

ที่มา: Guidelines for driving and monitoring and evaluating national economic and social development plan no.13 (B.E. 2566–2570), n.d.

2) กลไกการมีส่วนร่วมของภาคส่วนต่าง ๆ

การสนับสนุนบทบาทและส่งเสริมการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนถือเป็นหนึ่งในปัจจัยสำคัญต่อความสำเร็จของการร่วมขับเคลื่อนแผนพัฒนา ฉบับที่ 13 โดยแนวทางการสร้างการมีส่วนร่วมของภาคีการพัฒนา และการส่งเสริมบทบาทของประชาชนทั่วไป มีดังนี้

- การเสริมสร้างการมีส่วนร่วมของภาคีการพัฒนา โดยสร้างการรับรู้และความเข้าใจต่อแผนพัฒนา ฉบับที่ 13 ผ่านการสื่อสารที่ชัดเจน เรียบง่าย และให้คนรู้สึกมีส่วนร่วม ควบคู่ไปกับการสนับสนุนให้ประชาชนมีบทบาทในการร่วมขับเคลื่อนแผนพัฒนา ตามสิทธิหน้าที่ และเสรีภาพของพลเมือง พร้อมทั้งจัดให้มีการรับฟัง และสำรวจความเห็นของประชาชนในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการขับเคลื่อนแผน จัดทำรายงานและพัฒนาฐานข้อมูลการขับเคลื่อนแผนที่ประชาชนสามารถเข้าถึงและใช้ประโยชน์ได้ง่าย ไม่ว่าจะเป็น ภาคเอกชน สถาบันการศึกษา ภาคประชาสังคม ประชาคมและองค์กรระหว่างประเทศ
- การส่งเสริมบทบาทของประชาชนทั่วไป โดยสร้างการรับรู้และความเข้าใจต่อแผนพัฒนา ฉบับที่ 13 ผ่านการสื่อสารที่ชัดเจน เรียบง่าย และให้คนรู้สึกมีส่วนร่วม ควบคู่ไปกับการสนับสนุนให้

ประชาชนมีบทบาทในการร่วมขับเคลื่อนแผนพัฒนาฯ ตามสิทธิหน้าที่ และเสรีภาพของพลเมือง พร้อมทั้งจัดให้มีการรับฟังและสำรวจความเห็นของประชาชนในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการขับเคลื่อนแผนฯ และจัดทำรายงานและพัฒนาฐานข้อมูลความก้าวหน้าในการขับเคลื่อนแผนฯ ที่ประชาชนสามารถเข้าถึงและใช้ประโยชน์ได้ง่าย

3) แนวทางการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาระดับพื้นที่

ปัจจุบันถึงแม้จะมีกฎกระทรวงศึกษาธิการ ว่าด้วยเรื่อง “กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา” พ.ศ.2550 อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 5 และมาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2545 ได้บัญญัติไว้ในกฎกระทรวงศึกษาธิการ ข้อ 1 “ให้ปลัดกระทรวงศึกษาธิการหรือเลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานพิจารณาดำเนินการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา ในด้านวิชาการ ด้านงบประมาณ ด้านการบริหารงานบุคคล และด้านการบริหารงานทั่วไปไปยังคณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษา สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา หรือสถานศึกษาในอำนาจหน้าที่ของตน” อยู่แล้วก็ตาม ในทางปฏิบัติกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจทางการศึกษา ก็ยังไม่ได้รับการกระจายอำนาจเชิงพื้นที่อย่างแท้จริงโดยเฉพาะอย่างยิ่ง การกระจายอำนาจสู่สถานศึกษาในท้องถิ่นต่าง ๆ ที่มีข้อจำกัดทางภูมิศาสตร์ อุปสรรคและปัญหาแตกต่างกันไป โดยที่รัฐบาลยังต้องแก้ไข ปรับปรุง และพัฒนาการขับเคลื่อนนโยบายการจัดการจัดระบบประมาณด้านการศึกษาให้แก่โรงเรียนแบบไม่กำหนดวัตถุประสงค์ พร้อมทั้งกำหนดกลไกการมีส่วนร่วมของโรงเรียนในการสรรหาบุคลากร การออกแบบหลักสูตรของโรงเรียนที่สอดคล้องต่อบริบทของท้องถิ่นนั้น โดยเพิ่มอำนาจให้โรงเรียนในการบริหารจัดการตนเองอย่างเหมาะสมกับการใช้ชีวิตความเป็นอยู่ของนักเรียนในแต่ละท้องถิ่น โดยลดอำนาจการสั่งการจากส่วนกลาง อันก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมทางด้าน การเข้าถึงระบบการศึกษาที่มีอยู่ในปัจจุบัน (Thongyu, 1993)

แนวทางการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาระดับพื้นที่ ผู้วิจัยมุ่งที่จะเสนอแนวทางการแก้ไขปัญหาและอุปสรรคที่ยังคงพบอยู่ในปัจจุบันเกี่ยวกับการกระจายอำนาจในด้านวิชาการ ด้านงบประมาณ ด้านการบริหารงานบุคคล และด้านการบริหารงานทั่วไป เพื่อเพิ่มอำนาจให้โรงเรียนในการบริหารจัดการตนเองอย่างเหมาะสมกับการใช้ชีวิตความเป็นอยู่ของนักเรียนในแต่ละท้องถิ่น โดยมีรายละเอียดดังตารางที่ 4 ดังนี้

ตารางที่ 4 แนวทางการแก้ไขปัญหาและอุปสรรคที่ยังคงพบอยู่ในปัจจุบันเกี่ยวกับการกระจายอำนาจในด้านวิชาการ ด้านงบประมาณ ด้านการบริหารงานบุคคล และด้านการบริหารงานทั่วไป

ปัญหาและอุปสรรค	ข้อเสนอแนะ
<p>ด้านวิชาการ :</p> <ul style="list-style-type: none"> คณะกรรมการการศึกษาเป็นผู้กำหนดหลักสูตรแกนกลางทั้งหมด ยังไม่มีให้ผู้เรียนในแต่ละพื้นที่มีส่วนร่วมในการกำหนดหลักสูตรตามความสนใจ ยังไม่มีการบูรณาการทางการศึกษาในแต่ละระดับ 	<p>กระจายอำนาจการดำเนินงานด้านวิชาการจากคณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษา สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา (ส่วนกลาง) สู่ท้องถิ่น ดังนี้</p> <ul style="list-style-type: none"> สถานศึกษาแต่ละพื้นที่สามารถออกแบบหลักสูตรของโรงเรียนที่สอดคล้องต่อความต้องการของผู้เรียนได้เอง ด้วยการลดการควบคุมจากส่วนกลาง มุ่งเน้นการจัดการเรียนการสอนที่เน้นผู้เรียนเป็นสำคัญ โดยสถานศึกษาสามารถส่งเสริมศักยภาพของผู้เรียนได้เองตามความสนใจและเหมาะสมกับสภาพเศรษฐกิจของท้องถิ่นนั้น ๆ สร้างเครือข่ายการศึกษาระดับตำบล อำเภอ และจังหวัด เพื่อบูรณาการและพัฒนาหลักสูตรร่วมกันในระดับจังหวัดต่อไป
<p>ด้านงบประมาณ :</p> <ul style="list-style-type: none"> คณะกรรมการการศึกษายังคงกำหนดวัตถุประสงค์การใช้งบประมาณจากส่วนกลาง งบประมาณที่ถูกจัดสรรยังคงยึดตามหลักการจัดสรรงบประมาณแบบรายหัว ทำให้เกิดปัญหาที่แต่ละพื้นที่มีค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารและการจัดการศึกษาที่ไม่เท่ากัน 	<p>กระจายอำนาจการบริหารงบประมาณจากคณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษา สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา (ส่วนกลาง) สู่ท้องถิ่น ดังนี้</p> <ul style="list-style-type: none"> กระจายอำนาจการบริหารงบประมาณให้สถานศึกษาเชิงพื้นที่สู่สถานศึกษาในท้องถิ่นต่างๆ แบบไม่กำหนดวัตถุประสงค์ ให้สถานศึกษาแต่ละพื้นที่สามารถเสนอและกำหนดแผนการใช้จ่ายงบประมาณตามความจำเป็นและเหมาะสมกับสภาพปัญหาในแต่ละพื้นที่ ให้สถานศึกษาแต่ละพื้นที่สามารถบริหารงบประมาณของตนเองได้โดยอาจแบ่งเป็นงบประมาณที่เกี่ยวข้องกับค่าใช้จ่ายในการบริหารสถานศึกษากับค่าใช้จ่ายงบประมาณเกี่ยวกับการลงทุนออกนอกกัน เพิ่มงบประมาณรายหัวตามค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นจริงและเหมาะสมกับบริบทของแต่ละเขตพื้นที่การศึกษา เช่น ค่าเดินทาง ค่าอาหาร ค่าชุดนักเรียน เป็นต้น

ปัญหาและอุปสรรค	ข้อเสนอแนะ
<p>ด้านการบริหารงานบุคคล :</p> <ul style="list-style-type: none"> • การบริหารงานบุคคลยังคงได้รับการจัดสรรและคัดเลือกจากส่วนกลาง อีกทั้งบุคลากรทางการศึกษาที่ได้รับอาจไม่ตรงกับความต้องการของแต่ละพื้นที่ 	<p>กระจายอำนาจการบริหารงานบุคคลจากคณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษา สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา (ส่วนกลาง) สู่ท้องถิ่น ดังนี้</p> <ul style="list-style-type: none"> • กระจายอำนาจเรื่องการสรรหา คัดเลือก โยกย้าย และแต่งตั้งบุคลากรทางการศึกษาตามจำนวนและความรู้ที่เหมาะสม สถานศึกษาในแต่ละพื้นที่ เช่น ครูผู้สอน, เจ้าหน้าที่ประจำสถานศึกษา เป็นต้น เพื่อลดปัญหาการขาดแคลนบุคลากรทางการศึกษาและเพิ่มความคล่องตัวในการบริหารงาน • สถานศึกษาสามารถพัฒนาบุคลากรทางการศึกษาของตนเอง เพื่อเสริมทักษะและความรู้ความสามารถที่เหมาะสมตรงกับความต้องการของสถานศึกษาแต่ละพื้นที่
<p>ด้านการบริหารงานทั่วไป :</p> <ul style="list-style-type: none"> • การบริหารงานทางการศึกษาในระดับท้องถิ่นยังไม่ได้รับการกระจายอำนาจเท่าที่ควร ยังคงยึดโยงกับคณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษาในระดับจังหวัดอยู่ 	<p>กระจายอำนาจการบริหารงานทั่วไปจากคณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษา สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา (ส่วนกลาง) สู่ท้องถิ่น ดังนี้</p> <ul style="list-style-type: none"> • เพิ่มอำนาจให้ท้องถิ่นในการบริหารจัดการ ตลอดจนดูแลโรงเรียนในพื้นที่ รวมถึงการบริหารจัดการสภาพแวดล้อมโดยรอบให้เอื้อต่อการศึกษาของประชาชนในพื้นที่ • ลดขนาดเขตพื้นที่การศึกษาให้เล็กลงสู่ระดับตำบล เพื่อความคล่องตัวและรวดเร็วในการบริหารงาน • ควรมีการจัดสรรบุคลากรให้ตรงตามหน้าที่เพื่อประสิทธิภาพในการบริหารงานที่สูงขึ้น • จัดตั้งคณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษาระดับตำบล เพื่อประสานงานด้านการจัดการศึกษาให้สอดคล้องและเป็นไปในทิศทางเดียวกัน

จากปัญหาการขับเคลื่อนนโยบายทางการศึกษาปัจจุบันอาจยังไม่ถูกกระจายอำนาจในการบริหารและการจัดการศึกษาระดับพื้นที่ในทางปฏิบัติได้ดีเท่าที่ควร ถึงแม้ในข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องจะมีกำหนดเรื่องการกระจายอำนาจไว้แล้วก็ตาม รวมถึงการพัฒนาบทบัญญัติทางกฎหมายที่ควร มีการกำหนดแนวทางในการจัดการศึกษาอย่างเป็นธรรมเพิ่มเติม อีกทั้งยังคงต้องเคร่งครัดในเรื่องการวัดผล ประสิทธิภาพในการขับเคลื่อนนโยบายการกระจายอำนาจทางการศึกษาสู่ท้องถิ่นตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

อย่างจริงจัง ถ้ามีกฎหมายที่ชัดเจนและมีกฎหมายลูกที่ออกมาให้ทันต่อการบังคับใช้ก็น่าจะเป็นปัจจัยเอื้อให้การกระจายอำนาจ สามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ

บทสรุป

การกระจายอำนาจทางการศึกษาสู่ท้องถิ่นเพื่อสร้างความเป็นธรรมทางสังคม จะประสบผลสำเร็จได้จำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือจากทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง เพื่อสร้างความพร้อมในการรับถ่ายโอนสถานศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารจัดการตนเองอย่างเหมาะสมกับการใช้ชีวิตความเป็นอยู่ของนักเรียนในแต่ละท้องถิ่นนั้น ซึ่งปัจจุบันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังคงดูแลเฉพาะศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 54 วรรคสอง และ มาตรา 250 เรื่องหน้าที่และอำนาจเท่านั้น โดยปัจจุบันอำนาจในการจัดการศึกษายังคงขึ้นอยู่กับคณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษา สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา (ส่วนกลาง) ซึ่งถือว่าเป็นหน่วยงานกลางของกระทรวงศึกษาธิการที่ถูกระบายอยู่ในระดับภูมิภาค แต่ก็ยังเป็นเพียงการจัดตั้งระบบการบริหารจากส่วนกลางที่อยู่ในพื้นที่ของภูมิภาคเท่านั้น ยังมีใช้การเป็นการบริหารงานจากส่วนภูมิภาคเองโดยตรง อำนาจหน้าที่โดยส่วนใหญ่ก็ยังไม่ได้รับการกระจายอำนาจไปสู่ระดับท้องถิ่น ไม่ว่าจะเป็นการกำหนดทิศทางการดำเนินงาน การวางแผน การจัดสรรงบประมาณ การแต่งตั้ง โอน หรือโยกย้ายบุคลากรทางการศึกษา คณะอนุกรรมการและคณะทำงานต่างๆ ของกระทรวงศึกษาธิการที่ยังคงถูกจำกัดอยู่

ดังนั้น เพื่อให้สามารถจัดการศึกษาได้อย่างมีประสิทธิภาพและเหมาะสมตามความต้องการของท้องถิ่นนั้นๆ ทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในระดับภูมิภาค เช่น ศึกษาธิการเขตและจังหวัด องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา จำเป็นต้องได้รับการกระจายอำนาจในการบริหาร การศึกษาระดับพื้นที่ โดยเพิ่มอำนาจหน้าที่และให้มีการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายที่ส่งเสริมและผลักดันนโยบายการกระจายอำนาจที่มีอยู่ในปัจจุบันทั้งในด้านการจัดการด้านงบประมาณ ด้านการบริหารงานบุคคล และด้านการบริหารงานทั่วไป ไปสู่ท้องถิ่นได้บริหารจัดการตนเองอย่างเหมาะสมและมีประสิทธิภาพมากกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน

บรรณานุกรม

Changkwanuen, P. et al. (1997). *Civilization: Prehistoric – Middle age*. Chulalongkorn University Press.
[in Thai]

Charoenthanawat, K. (2018). *Basic principles of public law* (4th ed.). Winyuchon. [in Thai]

Constitution of the Kingdom of Thailand B.E. 2540. (1997, October 11). [in Thai]

Constitution of the Kingdom of Thailand B.E. 2550. (2007, August 24). [in Thai]

Constitution of the Kingdom of Thailand B.E. 2560. (2017, April 6). [in Thai]

Department of Local Administration, Local Legal Affairs Division. (2023, August 1). *Classify the type and number of local government organization*. <https://www.dla.go.th/upload/templateWebMenu/attachFile/2566/7/1690439857333.png> [in Thai]

Department of Local Administration. (2016). The report of the study: The allegation of wrongdoing ask for protest and wrongdoing behavior of local administration. http://www.dla.go.th/upload/ebook/column/2016/7/2176_5794.pdf [in Thai]

Deutsch, M. (1975). Equity, equality, and need: What determines which value will be used as the basis of distributive justice? *Journal of Social Issues*, 31(3), 137–149.
doi:<https://doi.org/10.1111/j.1540-4560.1975.tb01000.x>

Guidelines for driving and monitoring and evaluating national economic and social development plan no.13 (B.E. 2566–2570). (n.d.). <http://nscr.nesdc.go.th/wp-content/uploads/2022/08/4.4-1.pdf>
[in Thai]

Institute for the Promotion of Teaching Science and Technology. (2016). *What is educational fairness?*.
<https://pisathailand.ipst.ac.th/issue-2016-10/> [in Thai]

Kabanoff, B. (1991). Equity, equality, power, and conflict. *The Academy of Management Review*, 16(2), 416–441. doi:10.2307/258869

Lertpaithoon, S. (2004). *Law for local government*. Cabinet and Royal Gazette. [in Thai]

Mobilizegreen. (n.d.) . *Environmental equity vs. environmental justice: What’s the difference?*.
<https://www.mobilizegreen.org/blog/2018/9/30/environmental-equity-vs-environmental-justice-whats-the-difference> [in Thai]

National Education Act B.E. 2542. (1999). [in Thai]

National Education Act B.E. 2542. (1999), amended (No. 2) B.E. 2545. (2002). [in Thai]

National Education Act B.E. 2542. (1999), amended (No. 3) B.E. 2553. (2010). [in Thai]

National Education Act B.E. 2542. (1999), amended (No. 4) B.E. 2562. (2019). [in Thai]

OECD. (2013), *PISA 2012 results: What makes schools successful? Resources, policies and practices* (Volume IV), Author. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264201156-en>

Thongyu, B. (1993). *Development of the concept of educational decentralization of Ministry of Education*.
Educational Policy Research Center. Faculty of Education. Chulalongkorn University. [in Thai]