

มาตรการทางกฎหมายเพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษา

Legal Measures to Reduce Educational Disparities

กฤษฎา ขาวเรือง¹ ศาสตรา แก้วแพง²

นิสิตหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยทักษิณ¹

อาจารย์ประจำหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยทักษิณ²

E-mail: kridsada.yala3@gmail.com

บทคัดย่อ

บทความฉบับนี้มุ่งหมายศึกษาเกี่ยวข้องกับมาตรการทางกฎหมายเพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษา โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาแนวทางการจัดการศึกษาของรัฐ หลักเกณฑ์การจัดสรรอัตรากำลังครู หลักสิทธิในการได้รับการศึกษาอย่างเท่าเทียม โดยศึกษาจากกฎหมายที่เกี่ยวข้องและสถานการณ์การจัดการศึกษาปัจจุบันเพื่อนำมาวิเคราะห์ จากการศึกษาพบว่า การจัดสรรครูโรงเรียนที่มีจำนวนนักเรียน 120 คนลงมา กับโรงเรียนที่มีจำนวนนักเรียน 121 คนขึ้นไปมีความเหลื่อมล้ำ ซึ่งโรงเรียนที่มีจำนวนนักเรียน 121 คนขึ้นไป ตามกฎเกณฑ์ของสำนักงาน ก.ค.ศ กำหนดให้ใช้สูตรการคำนวณ ทำให้ได้จำนวนครูที่เพียงพอต่อจำนวนนักเรียน ขณะที่กำหนดให้โรงเรียนที่มีจำนวนนักเรียน 120 คนลงมา กำหนดครูจากจำนวนนักเรียน โรงเรียนที่มีจำนวนนักเรียน 120 คนลงมา จึงได้รับการจัดสรรครูจากรัฐไม่เพียงพอต่อจำนวนชั้นเรียน ทำให้ครูหนึ่งคนต้องรับผิดชอบหลายชั้นเรียนและต้องแบ่งเวลาในการจัดการเรียนการสอน และต้องสอนในรายวิชาที่ตนไม่ถนัดควบไปด้วย ดังนั้น จึงส่งผลให้ผลการเรียนรู้ของนักเรียนโรงเรียนที่มีจำนวนครูไม่เพียงพอต่อชั้นเรียน ต่ำกว่าโรงเรียนที่มีจำนวนครูเพียงพอต่อชั้นเรียน แสดงให้เห็นถึงความไม่เสมอภาค และเกิดความเหลื่อมล้ำด้านการศึกษาของโรงเรียนทั้งสองประเภท ซึ่งขัดต่อพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 การจัดการศึกษาต้องจัดให้บุคคลมีสิทธิและโอกาสเสมอกันในการรับการศึกษาอย่างทั่วถึงและมีคุณภาพ ดังนั้น รัฐต้องแก้ไขหลักเกณฑ์การจัดสรรอัตรากำลังครูเพื่อการศึกษาที่มีคุณภาพและไม่เหลื่อมล้ำ และนักเรียนได้รับโอกาสทางการศึกษาอย่างเท่าเทียมตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมาย

คำสำคัญ

การจัดการศึกษา ความเหลื่อมล้ำ กฎหมาย

Abstract

This article aims to study legal measures to reduce educational disparities. The objective of research is to examine educational provision guidelines, criteria for

teacher allocation, principle of equality of opportunity in education study and analyze from related laws and contemporary educational management. The author found that teacher allocation for school with below 120 students and school with more than 120 students is disparities. Regulation of Office of the Teacher Civil Service and Educational Personnel Commission (OTEPC) related to formula for teacher allocation provide teachers having an adequate number of students for school with more than 120 students and teachers having an inadequate number of students for school with below 120 students, which cause one teacher teaches several classes and several subjects (Not directly graduate from these sciences) and organizes time for teaching management. These result in learning outcomes of students in school with inadequate number of teachers in each class is inferior than school with adequate number of teachers in each class and shows inequality and disparities in education between two types of school, which is inconsistency with National Education Act B.E. 2542 (1999). In the provision of education, the State shall provide equal rights and opportunity for a person to receive basic education with quality. The author suggests that the State shall amend criteria for teacher allocation for quality and equality in education and students shall receive equal opportunity stipulated by law.

Keywords

Educational Management, Disparities, Laws

บทนำ

ประเทศไทยให้ความสำคัญกับการศึกษาในฐานะเป็นกลไกสำคัญในการพัฒนาประเทศ รัฐจึงจัดการศึกษาให้กับคนไทยทุกคน เพื่อให้คนไทยได้รับการพัฒนาทักษะ คุณลักษณะ สมรรถนะในการประกอบอาชีพ และดำรงชีวิตร่วมกับผู้อื่นได้อย่างเป็นสุข อันจะนำไปสู่ความมั่นคงของสังคมและประเทศชาติให้เจริญก้าวหน้าต่อไป (แผนการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2560-2579) และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 บัญญัติให้รัฐต้องดำเนินการให้เด็กทุกคนได้รับการศึกษาเป็นเวลาสิบสองปี ตั้งแต่ก่อนวัยเรียนจนจบการศึกษาภาคบังคับอย่างมีคุณภาพโดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย, 2560) ประกอบกับพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 บัญญัติให้รัฐต้องจัดให้บุคคลมีสิทธิและโอกาสเสมอกันในการรับการศึกษาขั้นพื้นฐานไม่น้อยกว่าสิบสองปีอย่าง

ทั่วถึงและมีคุณภาพโดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย (พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ, 2542) เพื่อให้เกิดการปฏิรูปการศึกษาที่มีความเสมอภาคแก่คนทุกเพศ ทุกวัย ทุกฐานะ และทุกพื้นที่ โดยให้เป็นหน้าที่ของรัฐเข้ามาดูแลและพัฒนา (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2562)

อย่างไรก็ตามปัญหาความเหลื่อมล้ำทางการศึกษากำลังลุกลามอย่างหนักในระบบการศึกษาของประเทศไทย เด็กนักเรียนในบางโรงเรียนขาดแคลนครู และทรัพยากรด้านต่าง ๆ ในการจัดการศึกษา ซึ่งสาเหตุสำคัญประการหนึ่งที่ทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษา คือการบริหารอัตรากำลังครูซึ่งส่งผลกระทบต่อคุณภาพการศึกษาของเด็กนักเรียน โดยสำนักงาน ก.ค.ศ กำหนดเกณฑ์อัตรากำลังข้าราชการครูในสถานศึกษาที่จัดการศึกษาขั้นพื้นฐานที่มีจำนวนนักเรียนต่างกัน ให้ใช้วิธีการคำนวณต่างกัน (สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา, 2545 และสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา, 2563) ซึ่งทำให้บางโรงเรียนอาจมีครูสอนไม่ครบทุกห้องเรียน และมีครูไม่ครบตามรายวิชาที่กำหนดในหลักสูตรแกนกลางการศึกษาขั้นพื้นฐาน ส่งผลให้เกิดความไม่เสมอภาคทางการศึกษา (ศุภณัฐ ศศิวิวัฒน์, 2558)

ด้วยเหตุนี้ ผู้วิจัยจึงสนใจศึกษามาตรการทางกฎหมายเพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาเพื่อวิเคราะห์ว่ามาตรการทางกฎหมายที่บังคับใช้อยู่ในปัจจุบัน มีความเหมาะสม มีคุณภาพ และทันต่อสถานการณ์ในปัจจุบันหรือไม่ อันจะก่อให้เกิดประโยชน์และแนวทางการพัฒนาและปรับปรุงมาตรการทางกฎหมายให้สามารถนำไปบังคับใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ และสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

วิธีการวิจัย

เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยศึกษาแนวทางการจัดการศึกษาของรัฐ หลักเกณฑ์การจัดสรรอัตรากำลังครู หลักสิทธิในการได้รับการศึกษาอย่างเสมอภาค ศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้อง ได้แก่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และระเบียบต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง และศึกษาจากหนังสือ บทความ วารสาร งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง แล้วนำมาวิเคราะห์เรียบเรียง และมีการอ้างอิงประกอบเนื้อหา จนกระทั่งได้ข้อสรุปข้อเสนอแนะ เพื่อเป็นแนวทางในการปรับปรุงหรือพัฒนามาตรการทางกฎหมายให้มีความเหมาะสมและเกิดประสิทธิภาพในการบังคับใช้ต่อไป

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

เพื่อศึกษาแนวคิด ทฤษฎี และมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับความเหลื่อมล้ำทางการศึกษา

การทบทวนวรรณกรรม

ผลจากการทบทวนวรรณกรรม งานวิจัย และเอกสารที่เกี่ยวข้อง พบว่าหลักการและแนวคิดดังต่อไปนี้มีความเกี่ยวข้องกับมาตรการทางกฎหมายเพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษา

1. แนวทางการจัดการศึกษาของรัฐ รัฐมีหน้าที่ต้องดำเนินการให้เด็กทุกคนได้รับการศึกษาเป็นเวลาสิบสองปี ตั้งแต่ก่อนวัยเรียนจนจบการศึกษาภาคบังคับอย่างมีคุณภาพโดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย, 2560) ซึ่งการจัดการศึกษา ต้องจัดให้บุคคลมีสิทธิและโอกาสเสมอกันในการรับการศึกษาขั้นพื้นฐานอย่างทั่วถึงและมีคุณภาพ ในประเทศไทยมีรูปแบบการจัดการศึกษาอยู่ 3 รูปแบบ (พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ, 2542) ได้แก่ 1) การศึกษาในระบบ คือ การศึกษาที่กำหนดจุดมุ่งหมาย วิธีการศึกษา หลักสูตร ระยะเวลาของการศึกษา การวัดและประเมินผล ซึ่งเป็นเงื่อนไขของการสำเร็จการศึกษาที่แน่นอน (ภวิศา พงษ์เล็ก, 2560) 2) การศึกษานอกระบบ เป็นกิจกรรมทางการศึกษาที่จัดให้กับบุคคลทั้งที่เป็นเด็กก่อนวัยเรียน เด็กที่อยู่ในวัยเรียนที่ไม่สามารถเข้าเรียนในระบบโรงเรียนตามปกติได้ รวมถึงเยาวชนและผู้ใหญ่ที่พลาดโอกาสทางการศึกษา (อัมพร พงษ์กัสนานันท์, 2550) 3) การศึกษาตามอัธยาศัย เป็นการเรียนรูตามวิถีชีวิตที่เกิดขึ้นได้ตลอดเวลาทุกสถานที่และทุกช่วงวัย ผู้เรียนเรียนรู้ด้วยตนเองตามความสนใจ โดยศึกษาจากสภาพแวดล้อมและแหล่งเรียนรู้ต่าง ๆ (ขวัญชัย ขั้วนา และธารทิพย์ ขั้วนา, 2559)

2. หลักเกณฑ์การจัดสรรอัตราค่าจ้างครู สำนักงาน ก.ค.ศ กำหนดเกณฑ์อัตราค่าจ้างข้าราชการครูในสถานศึกษาที่จัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน ปี พ.ศ. 2545 โดยกำหนดให้โรงเรียนที่จัดการเรียนการสอนชั้นอนุบาล 1 ถึงประถมศึกษาปีที่ 6 หรือชั้นประถมศึกษาปีที่ 1 ถึงปีที่ 6 ที่มีจำนวนนักเรียนต่างกัน ใช้วิธีการคำนวณจำนวนของครูผู้สอนต่างกัน (สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา, 2545) และในปี พ.ศ. 2563 สำนักงาน ก.ค.ศ. ได้กำหนดเกณฑ์อัตราค่าจ้างข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาชั้นใหม่ (สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา, 2563) แต่เนื่องจากติดปัญหาบางประการเกณฑ์ดังกล่าวจึงต้องชะลอการใช้ออกไป รายละเอียดการคำนวณตามตารางที่ 1 และ 2

ตารางที่ 1 การกำหนดเกณฑ์อัตรากำลังครู ปี พ.ศ. 2545

แบบที่	การจัดการเรียนการสอนของโรงเรียน	วิธีการคำนวณอัตรากำลังตามเกณฑ์ ก.ค.ศ.
1	โรงเรียนประถมศึกษาที่มีจำนวนนักเรียน 120 คนลงมา และจัดการเรียนการสอนชั้นอนุบาล 1 ถึงประถมศึกษาปีที่ 6 หรือชั้นประถมศึกษาปีที่ 1 ถึงปีที่ 6	นักเรียน 1-20 คน : ครูผู้สอน 1 คน นักเรียน 21-40 คน : ครูผู้สอน 2 คน นักเรียน 41-60 คน : ครูผู้สอน 3 คน นักเรียน 61-80 คน : ครูผู้สอน 4 คน นักเรียน 81-100 คน : ครูผู้สอน 5 คน นักเรียน 101-120 คน : ครูผู้สอน 6 คน **ทั้งนี้ ให้มีผู้บริหารได้จำนวน 1 คน**
2	โรงเรียนประถมศึกษาที่มีจำนวนนักเรียน 121 คน ขึ้นไป และจัดการเรียนการสอนชั้นอนุบาล 1 ถึงประถมศึกษาปีที่ 6 หรือชั้นประถมศึกษาปีที่ 1 ถึงปีที่ 6	สูตรการคำนวณ (ครูอนุบาล) $\frac{\text{ห้องเรียนอนุบาล} \times 30 + \text{นักเรียนอนุบาล}}{50}$ สูตรการคำนวณ (ครูประถม) $\frac{\text{ห้องเรียนประถม} \times 40 + \text{นักเรียนประถม}}{50}$ อัตราส่วน (อนุบาล) ครู : จำนวนนักเรียน = 1 : 25 จำนวนนักเรียน : ห้อง = 30 : 1 อัตราส่วน (ประถม) ครู : จำนวนนักเรียน = 1 : 25 จำนวนนักเรียน : ห้อง = 40 : 1 **หมายเหตุ: การคิดจำนวนห้องเรียนแต่ละชั้นหากมีเศษตั้งแต่ 10 คนขึ้นไป ให้เพิ่มอีก 1 ห้อง และการคำนวณครูให้ปัดเศษตามหลักคณิตศาสตร์

ตารางที่ 2 การกำหนดเกณฑ์อัตรากำลังครู ปี พ.ศ. 2563

แบบที่	การจัดการเรียนการสอนของโรงเรียน	วิธีการคำนวณอัตรากำลังตามเกณฑ์ ก.ค.ศ.
1	สถานศึกษาที่เปิดสอนระดับปฐมวัย และประถมศึกษาที่มีจำนวนนักเรียน ตั้งแต่ 119 คนลงมา	นักเรียน 1-40 คน : ครูผู้สอน 1-4 คน นักเรียน 41-80 คน : ครูผู้สอน 6 คน นักเรียน 81-119 คน : ครูผู้สอน 8 คน
2	สถานศึกษาที่มีจำนวนนักเรียนตั้งแต่ 120 คนขึ้นไป	สูตรการคำนวณ $\frac{\text{จำนวนห้องเรียน} \times \text{ชั่วโมงเรียนตามหลักสูตรต่อสัปดาห์}}{\text{ชั่วโมงปฏิบัติงานของครู 1 คนต่อสัปดาห์ (20 ชั่วโมง)}}$

3. สิทธิมนุษยชน คือ สิ่งจำเป็นสำหรับคนทุกคนที่ต้องได้รับในฐานะที่เป็นคน สิทธิมนุษยชน มี 2 ระดับ ระดับแรก คือ สิทธิที่ติดตัวคนทุกคนมาแต่เกิด ไม่สามารถถ่ายโอนให้แกกันได้ อยู่เหนือกฎหมายและอำนาจใด ๆ ไม่จำเป็นต้องมีกฎหมายมารองรับ สิทธิเหล่านี้อยู่ในสามัญสำนึกในเรื่อง บาบบุญคุณโทษที่อยู่ในตัวของแต่ละคน และระดับที่สอง คือ สิทธิที่ต้องได้รับการรับรองโดยกฎหมายหรือได้รับการคุ้มครองโดยรัฐบาล ได้แก่ การได้รับสัญชาติ การได้รับการศึกษาขั้นพื้นฐาน เป็นต้น ซึ่งสิทธิมนุษยชนนี้บัญญัติไว้ในกฎหมายหรือนโยบายต่าง ๆ ของรัฐแต่ละประเทศ เพื่อเป็นหลักประกันว่าทุกคนที่อยู่ในรัฐจะได้รับการดูแลและคุ้มครองชีวิตและความเป็นอยู่ให้มีความเหมาะสม (กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ, กระทรวงยุติธรรม) ความเสมอภาคเป็นหลักการพื้นฐาน สำคัญที่แสดงให้เห็นว่ามนุษย์ทุกคนย่อมมีความเท่าเทียมกัน ห้ามไม่ให้รัฐเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลใดบุคคลหนึ่ง และเป็นหลักที่ควบคุมการใช้อำนาจของรัฐ (อภิวัฒน์ สุดสาว, 2554)

ผลการวิจัย

จากการศึกษามาตรการทางกฎหมายเพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษา พบว่า รัฐต้องดำเนินการให้เด็กทุกคนได้รับการศึกษาเป็นเวลาสิบสองปี ตั้งแต่ก่อนวัยเรียนจนจบการศึกษาภาคบังคับอย่างมีคุณภาพโดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย, 2560) และการจัดการศึกษา ต้องจัดให้บุคคลมีสิทธิและโอกาสเสมอกันอย่างทั่วถึงและมีคุณภาพโดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย (พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ, 2542) แต่การจัดการศึกษาของรัฐ ในความเป็นจริงไม่สามารถจัดให้บุคคลมีสิทธิและโอกาสทางการศึกษาอย่างเสมอภาคกันได้

จากการวิเคราะห์พบว่า เภณฑ์การจัดสรรอัตรากำลังครูที่ใช้เกณฑ์ต่างกันในแต่ละโรงเรียน (สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา, 2545) และสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา, 2563) ส่งผลให้โรงเรียนขนาดเล็กที่มีจำนวนนักเรียนน้อย แต่มีจำนวนห้องเรียนเฉลี่ย 8 ห้องต่อโรงเรียน 1 แห่ง มีครูเฉลี่ยประมาณ 5 คน เกิดภาวะครูไม่ครบชั้นเรียนหรือครู 1 คนต้องดูแลมากกว่า 1 ห้องเรียน ทำให้เกิดความไม่เสมอภาคในด้านอัตรากำลังครูกับโรงเรียนขนาดเล็ก เมื่อเทียบกับโรงเรียนขนาดกลาง และโรงเรียนขนาดใหญ่ (ศุภณัฐ ศศิวิวัฒน์, 2558) แสดงให้เห็นว่าการจัดการศึกษาของรัฐไม่สามารถทำให้บุคคลมีสิทธิและโอกาสในการได้รับการศึกษาอย่างเท่าเทียมและเสมอภาคได้ ตามที่บัญญัติไว้ใน รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542

อภิปรายผล

จากการศึกษามาตรการทางกฎหมายเพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาและทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง พบว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 และพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 มีความมุ่งหมายที่ดีที่จะสร้างความเสมอภาคทางการศึกษาให้กับนักเรียน และกำหนดให้เป็นหน้าที่ของรัฐอย่างชัดเจนในการจัดการศึกษาอย่างเสมอภาคและมีคุณภาพ (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย, 2560) แต่ยังคงขาดประสิทธิภาพในการนำไปปฏิบัติ เนื่องจากหลักเกณฑ์การจัดสรรอัตรากำลังครูของสำนักงาน ก.ค.ศ. ซึ่งหลักเกณฑ์ดังกล่าวจัดสรรให้เด็กนักเรียน 1-20 คน มีครูผู้สอนได้ 1 คน หากมีเด็กนักเรียนจำนวน 60 คนก็จะมีครูผู้สอนได้ 3 คน (สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา, 2545 และสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา, 2563) ซึ่งถ้าหากว่าโรงเรียนหนึ่งมีจำนวนนักเรียน 60 คน มีครูผู้สอนครบ 3 คนตามหลักเกณฑ์ แต่โรงเรียนดังกล่าวจัดการเรียนการสอนตั้งแต่ชั้นประถมศึกษาปีที่ 1 ถึงปีที่ 6 ซึ่งมีนักเรียนชั้นละ 10 คน จำนวนครูผู้สอน 3 คนจึงไม่เพียงพอต่อจำนวนชั้นเรียน ทำให้เด็กนักเรียนที่อยู่ในโรงเรียนที่มีจำนวนน้อยหรือโรงเรียนขนาดเล็ก ได้รับการจัดสรรอัตรากำลังครูไม่เพียงพอต่อจำนวนห้องเรียนที่โรงเรียนเปิดสอน ครู 1 คน ต้องดูแลและจัดการเรียนการสอนมากกว่า 1 ห้องเรียนในเวลาเดียวกัน (ศุภณัฐ ศศิวิวัฒน์, 2558) เมื่อมีจำนวนครูไม่ครบตามจำนวนชั้นเรียนของเด็กนักเรียนในโรงเรียน ครูจึงต้องแบ่งเวลาไปสอนให้ครบทุกชั้นเรียน แต่จะเกิดผลกระทบต่อเด็กนักเรียนโดย เมื่อครูต้องไปสอนห้องหนึ่ง อีกห้องหนึ่งก็จะว่างไม่มีครูสอน ทำให้นักเรียนในโรงเรียนที่มีอัตรากำลังครูไม่ครบชั้นเรียน จะได้รับการศึกษาไม่เต็ม 6 ชั่วโมงต่อวันตามมาตรฐาน (องศาเหนือ, 2563) ทำให้โรงเรียนที่มีจำนวนนักเรียนน้อยหรือโรงเรียนขนาดเล็กไม่ได้รับความเสมอภาคจากการจัดการศึกษาของรัฐ และส่งผลให้นักเรียนมีคุณภาพการศึกษาด้อยกว่าในโรงเรียนที่ได้รับจัดสรรอัตรากำลังครูอย่างเพียงพอ ซึ่งขัดกับหลักกฎหมายดังกล่าวข้างต้น จากสถิติพบว่ามีโรงเรียนในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ที่มีครูน้อยกว่า 1 คนต่อชั้นเรียนมากถึง 13,623 แห่งจาก 31,000 แห่ง หรือคิดเป็นร้อยละ 44 ของโรงเรียนในสังกัดทั้งหมด (อัครนัย ขวัญอยู่, 2558) และเมื่อพิจารณาผลคะแนนการทดสอบทางการศึกษาระดับชาติขั้นพื้นฐาน (O-NET) ชั้นประถมศึกษาปีที่ 6 ปีการศึกษา 2562 พบว่า โรงเรียนขนาดเล็ก มีผลคะแนนเฉลี่ยต่ำกว่าโรงเรียนขนาดอื่นทุกวิชาที่ทดสอบ (สถาบันทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติ, 2563) แสดงให้เห็นถึงความเหลื่อมล้ำทางการศึกษา ซึ่งขัดต่อความมุ่งหมายของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560

ทั้งนี้ จำเป็นอย่างยิ่งที่หลักเกณฑ์การจัดสรรอัตรากำลังครูต้องมีการปรับปรุงแก้ไขให้มีความเหมาะสม ตามหลักสิทธิในการได้รับการศึกษาอย่างเสมอภาค สอดคล้องกับแนวทางการจัดการศึกษาของรัฐ และเป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 และ พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 เพื่อให้เกิดความเสมอภาค และลดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาอย่างแท้จริง

สรุปผลและข้อเสนอแนะ

บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 และพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มีความมุ่งหมายที่จะสร้างความเสมอภาคในเกิดขึ้นทางการศึกษาอย่างชัดเจน แต่ปัญหาที่ทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาขึ้น คือ หลักเกณฑ์การจัดสรรอัตรากำลังครูของสำนักงาน ก.ค.ศ. ดังนั้น สมควรอย่างยิ่งที่ต้องมีการปรับปรุงแก้ไข หลักเกณฑ์ดังกล่าวให้เป็นไปตามหลักสิทธิในการได้รับการศึกษาอย่างเสมอภาค และสอดคล้องกับแนวทางการจัดการศึกษาของรัฐอันจะก่อให้เกิดคุณค่าทางสังคมและวิชาการ ซึ่งการปรับปรุงมาตรการทางกฎหมายจะส่งผลให้เกิดความเสมอภาคทางการศึกษา เกิดประโยชน์ต่อนักเรียนได้รับการศึกษาที่มีคุณภาพและเหมาะสม อันสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 และ พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ต่อไป จึงขอเสนอแนะให้มีการทบทวนปรับปรุงแก้ไข และพัฒนาเกณฑ์การจัดสรรอัตรากำลังของครูผู้สอนให้มีครูสอนครบตามจำนวนชั้นเรียนและห้องเรียน

กิตติกรรมประกาศ

บทความวิจัยนี้เป็นส่วนหนึ่งของภาคนิพนธ์ เรื่อง มาตรการทางกฎหมายเพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษา หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยทักษิณ

บรรณานุกรม

กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ กระทรวงยุติธรรม. *สิทธิมนุษยชน สิทธิ และเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ*

สนธิสัญญาหลักระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชนที่ประเทศ ไทยภาคี.

ขวัญชัย ช้วนา และธารทิพย์ ช้วนา. (2559). การจัดการศึกษาตามอัธยาศัยในศตวรรษที่ 21. *วารสารครุศาสตร์ คณะครุศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏกำแพงเพชร*, 1(1), 68-76.

พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542. (2542,19 สิงหาคม). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่มที่ 116 ตอนที่ 74 ก, หน้า 1-23.

ภวิศา พงษ์เล็ก. (2560,มกราคม). *หลักการและปรัชญาการศึกษา*. (เอกสารประกอบการสอนคณะครุศาสตร์, มหาวิทยาลัยราชภัฏอุดรธานี).

- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560. (2560,6 เมษายน). *ราชกิจจานุเสกษา*.
เล่มที่ 134 ตอนที่ 40 ก, หน้า 1-90.
- ศุภณัฐ ศศิวิวัฒน์. 2558. โครงการสถาบันวิจัยการเรีนรู้สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย,
ปัญหาขาดแคลนครูในโรงเรียนขนาดเล็ก แก้ไขอย่างไรดี. [ออนไลน์] สืบค้นจาก
<https://tdri.or.th/2015/07/insufficient-teachers-in-small-schools/>
- สถาบันทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติ (องค์การมหาชน). (2563). *สรุปผลการทดสอบทางการศึกษา
ระดับชาติขั้นพื้นฐาน (O-NET) ระดับชั้นประถมศึกษาปีที่ 6 ปีการศึกษา 2562*.
- สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา. (2545,11 มิถุนายน). *เกณฑ์
อัตรากำลังข้าราชการครูในสถานศึกษา สังกัดกรมสามัญศึกษา*.
- สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา. (2563,23 ธันวาคม). *เกณฑ์
อัตรากำลังข้าราชการครูในสถานศึกษา สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน*.
- สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ. (2560). *แผนการศึกษาแห่งชาติ
พ.ศ. 2560–2579*. กรุงเทพฯ: บริษัท พริกหวานกราฟฟิค จำกัด.
- องศาเหนือ. (2563,สิงหาคม 3). ครูขาดแคลนส่วนหนึ่งของคุณภาพ และความเหลื่อมล้ำทาง
การศึกษา. [เว็บไซต์]. สืบค้นจาก <https://thecitizen.plus/node/33449>
- อัครนัย ขวัญอยู่. (2558). แนวทางแก้ไขปัญหาโรงเรียนขนาดเล็ก. *รายงาน ทีดีอาร์ไอ*, (113), 3-16
- อัมพร พงษ์กัสนานันท. (2550, ตุลาคม). *การพัฒนารูปแบบการจัดการศึกษานอกระบบใน
สถานศึกษาขั้นพื้นฐาน เพื่อส่งเสริมการศึกษาตลอดชีวิต*. (วิทยานิพนธ์ปริญญาการศึกษา
ดุขฎิบัณฑิต, มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ).
- อภิวัฒน์ สุตสาว. (2554). หลักความเสมอภาคภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย.
คมความคิด เข้มทิศรัฐธรรมนูญ, *จลนิตี มกราคม-กุมภาพันธ์ 54*, 145-155.