

นวัตกรรมการจัดการศึกษาภาคบังคับแบบมีส่วนร่วมโดยชุมชนท้องถิ่นเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน
Participatory Innovations in Compulsory Education Management Driven by Local
Communities for Sustainable Development

ธนกฤต แก้วนามไชย

Thanakrit Kaewnamchai

รองผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาปทุมธานี เขต 1

Deputy Director Pathum Thani Primary Educational Service Area Office 1

*Corresponding Author Email: Thanakrit.b7@ispthai.ac.th

Received: 21 June 2025 Revised: 13 July 2025 Accepted: 18 July 2025

บทคัดย่อ

การจัดการศึกษาภาคบังคับในประเทศไทยแม้จะมีนโยบายรองรับอย่างชัดเจนในระดับชาติ แต่กลับประสบปัญหาความเหลื่อมล้ำเชิงโครงสร้างอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะในด้านทรัพยากร คุณภาพการเรียนรู้ และระดับการมีส่วนร่วมของชุมชนท้องถิ่น ปัญหาเหล่านี้ส่งผลให้ระบบการศึกษาไม่สามารถตอบสนองต่อเป้าหมายของการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development Goals: SDGs) โดยเฉพาะ SDG 4 ที่มุ่งให้เกิดความเท่าเทียมและคุณภาพทางการศึกษาสำหรับทุกคน บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อวิเคราะห์แนวทางการออกแบบนวัตกรรมการจัดการศึกษาภาคบังคับแบบมีส่วนร่วมโดยชุมชนท้องถิ่นที่สามารถขับเคลื่อนระบบการศึกษาให้เกิดความยั่งยืนในเชิงโครงสร้าง สังคม และนโยบาย โดยอาศัยการสังเคราะห์เชิงทฤษฎีจากกรอบแนวคิดหลากหลาย ได้แก่ แนวคิดการศึกษาภาคบังคับ แนวคิดการมีส่วนร่วมของชุมชน (Bray, Epstein), ทฤษฎีนวัตกรรมของ Rogers, แนวคิดทุนทางสังคมของ Putnam, การบริหารแบบมีส่วนร่วม (Caldwell and Spinks) และเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (UNESCO, 2020) โดยวิเคราะห์เชิงวิพากษ์ถึงความเชื่อมโยงระหว่างนวัตกรรมการบริหารจัดการ การจัดสรรทรัพยากร และความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนกับชุมชนในระดับพื้นที่ ผลการวิเคราะห์ชี้ให้เห็นว่า การจัดการศึกษาภาคบังคับในประเทศไทย ยังคงดำเนินอยู่บนฐานของการรวมศูนย์และขาดกลไกที่เอื้อต่อการมีส่วนร่วมอย่างแท้จริงจากชุมชนท้องถิ่น นอกจากนี้ การขาดระบบข้อมูลเชิงพื้นที่เพื่อการตัดสินใจ และการประเมินผลแบบบริบท ยังเป็นอุปสรรคสำคัญต่อการพัฒนานวัตกรรมทางการศึกษาในระดับพื้นที่แนวทางเชิงนโยบายที่สามารถนำมาช่วยได้มี 5 ประการ ได้แก่ 1) การปฏิรูประบบการจัดสรรทรัพยากรอย่างยุติธรรมตามบริบท 2) การยกระดับโรงเรียนขนาดเล็กให้เป็นศูนย์กลางการเรียนรู้ของชุมชน 3) การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานสำหรับการมีส่วนร่วมเชิงระบบ 4) การสร้างระบบสารสนเทศเพื่อสนับสนุนการตัดสินใจในระดับพื้นที่ และ 5) การปรับหลักสูตรและระบบประเมินให้สอดคล้องกับบริบทชุมชนอย่างแท้จริง นวัตกรรมการจัดการศึกษาภาคบังคับแบบมีส่วนร่วมโดยชุมชนท้องถิ่น ไม่ใช่เพียงเครื่องมือในการแก้ปัญหาเชิงเทคนิค แต่เป็นการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างที่ยึดโยงกับความเป็นธรรมทางการศึกษา (Education equity) และพลังของพลเมืองในระดับพื้นที่ ซึ่งจะนำไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืนอย่างแท้จริงทั้งในด้านคุณภาพ โอกาส และการมีส่วนร่วมทางการศึกษา

คำสำคัญ: การศึกษาภาคบังคับ, การมีส่วนร่วมของชุมชน, นวัตกรรมทางการศึกษา

Abstract

Despite the existence of clear national policies, the management of compulsory education in Thailand continues to face persistent structural inequalities particularly in terms of resource allocation, quality of learning, and the degree of community participation. These systemic challenges have undermined the education system's ability to achieve the Sustainable Development Goals (SDGs), especially SDG 4, which aims to ensure inclusive and equitable quality education for all. This article aims to analyze the design of participatory innovations in compulsory education management driven by local communities, as a mechanism for fostering structural, social, and policy-level sustainability in education. The study employs a theoretical synthesis of key concepts, including compulsory education, community participation (Bray, Epstein), Rogers' Diffusion of Innovation theory, Putnam's concept of social capital, participatory management (Caldwell and Spinks), and the sustainable development agenda (UNESCO, 2020). A critical analysis is conducted to explore the interconnections between innovative education governance, equitable resource distribution, and localized school–community collaboration. Findings indicate that compulsory education in Thailand remains highly centralized, lacking mechanisms for authentic community engagement. The absence of localized data systems for evidence-based decision-making, along with standardized evaluation frameworks that overlook community contexts, are major barriers to grassroots educational innovation. The article proposes five policy directions 1) reforming resource allocation through context-sensitive mechanisms 2) empowering small schools as community learning hubs 3) building participatory governance infrastructures 4) establishing integrated education information systems for local-level decisions and 5) aligning curricula and assessment systems with local needs and contexts. Participatory innovation in compulsory education is not merely a technical solution, but rather a transformative structural strategy rooted in education equity and civic empowerment. It represents a vital pathway toward achieving meaningful and sustainable improvements in educational quality, opportunity, and participatory governance.

Keywords: Compulsory Education, Community Participation, Educational Innovation

บทนำ

การจัดการศึกษาภาคบังคับในประเทศไทยเป็นกลไกสำคัญในการพัฒนาเด็กและเยาวชนให้มีทักษะ ความรู้ และคุณลักษณะที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิตในโลกยุคใหม่ โดยมีรากฐานอยู่บนหลักสิทธิมนุษยชนที่ยืนยันว่า “การศึกษาขั้นพื้นฐานเป็นสิทธิของทุกคน” อย่างไรก็ตาม แม้จะมีนโยบายและกฎหมายรองรับที่ชัดเจนในระดับชาติ แต่การดำเนินงานในระดับพื้นที่กลับสะท้อนความเหลื่อมล้ำเชิงโครงสร้างในหลายมิติ ไม่ว่าจะเป็นการจัดสรรทรัพยากรที่ไม่สมดุล การขาดความเชื่อมโยงระหว่างโรงเรียนกับชุมชนท้องถิ่น และการมีส่วนร่วมของภาคีเครือข่ายที่ยังอยู่ในระดับ “ตามคำเชิญ” มากกว่า “การมีส่วนร่วมโดยธรรมชาติ” โดยเฉพาะอย่างยิ่งในพื้นที่ห่างไกล เขตชายแดน หรือชุมชนที่มีทุนทางสังคมต่ำ (สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา, 2566)

ผู้เขียนเห็นว่า สาเหตุหลักของปัญหาเหล่านี้ไม่ใช่เพียงการขาดงบประมาณหรือบุคลากรเท่านั้น แต่คือ “ความล้มเหลวของระบบนิเวศน์การบริหารจัดการศึกษา” ที่ยังคงเป็นแบบรวมศูนย์ (centralized bureaucracy) ซึ่งขัดกับสภาพความหลากหลายทางสังคม เศรษฐกิจ และวัฒนธรรมของท้องถิ่นไทย การออกแบบนโยบายการศึกษาจากส่วนกลางจึงไม่สามารถตอบโจทย์ความต้องการเฉพาะพื้นที่ได้อย่างแท้จริง ส่งผลให้เกิดภาวะ “การปฏิรูปล้มเหลว” ซ้ำซาก แม้จะมีความพยายามจากภาครัฐและองค์กรระหว่างประเทศอย่างต่อเนื่อง ในบริบทของเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development Goals: SDGs) โดยเฉพาะ SDG 4 ที่มุ่งให้ทุกคนเข้าถึงการศึกษาที่มีคุณภาพอย่างเท่าเทียม ผู้เขียนเห็นว่า การศึกษาไม่สามารถเป็นเพียงระบบการถ่ายทอดความรู้ แต่ต้องเป็นกระบวนการสร้างอำนาจแก่พลเมืองในระดับพื้นที่ ดังนั้น “นวัตกรรมการจัดการศึกษาภาคบังคับแบบมีส่วนร่วมโดยชุมชนท้องถิ่น” จึงไม่ใช่ทางเลือก แต่เป็นความจำเป็นที่ต้องเร่งผลักดันในเชิงนโยบายและปฏิบัติ

ดังนั้น นวัตกรรมในบริบทนี้ ไม่ได้หมายถึงเทคโนโลยีหรือรูปแบบการเรียนการสอนใหม่เพียงเท่านั้น แต่หมายถึงการ “ออกแบบระบบความสัมพันธ์ใหม่” ระหว่างโรงเรียนกับชุมชน การยกระดับบทบาทของท้องถิ่นจากผู้รับบริการเป็นผู้ร่วมวางแผนพัฒนาเนื้อหา ติดตาม และประเมินผลการศึกษาอย่างมีส่วนร่วม โดยต้องอาศัยความเข้าใจในทุนทางสังคม ความไว้วางใจระหว่างภาคี และกลไกการสื่อสารที่โปร่งใสและเท่าเทียม ข้อเท็จจริงในเชิงพื้นที่สะท้อนว่า นวัตกรรมเชิงโครงสร้างในลักษณะนี้ยังขาดรูปธรรมชัดเจน ทั้งในระดับนโยบายและแนวปฏิบัติ บทความนี้จึงมีวัตถุประสงค์เพื่อวิเคราะห์แนวทางการพัฒนาและขับเคลื่อน นวัตกรรมจัดการศึกษาภาคบังคับที่ยึดโยงกับชุมชนท้องถิ่นอย่างแท้จริง ผ่านการสังเคราะห์แนวคิดทางทฤษฎี และการประเมินความเป็นไปได้เชิงนโยบาย เพื่อเสนอกรอบแนวคิดที่สามารถประยุกต์ใช้ได้จริงในหลากหลายบริบท โดยมีเป้าหมายสูงสุดคือ การทำให้คุณภาพและโอกาสทางการศึกษากลายเป็นสิ่งที่ทุกชุมชนสร้างได้ด้วยตนเอง

บทวิเคราะห์

1. กรอบแนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

การออกแบบนวัตกรรมจัดการศึกษาภาคบังคับแบบมีส่วนร่วมโดยชุมชนท้องถิ่นเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน จำเป็นต้องตั้งอยู่บนฐานความเข้าใจที่หลากหลายเชิงทฤษฎี ทั้งในด้านการศึกษา การมีส่วนร่วมของประชาชน การบริหารจัดการ การพัฒนาเชิงนโยบาย และทุนทางสังคมในบริบทเฉพาะพื้นที่ ผู้เขียนเห็นว่า แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องควรถูกนำมาเชื่อมโยงอย่างบูรณาการ เพื่อสร้างพลังขับเคลื่อนร่วมกันในระดับโครงสร้าง สังคม และวัฒนธรรม โดยมีกรอบแนวคิดสำคัญ ดังนี้

1.1 แนวคิดการศึกษาภาคบังคับ การศึกษาภาคบังคับเป็นกลไกหลักของรัฐในการรับประกันสิทธิพื้นฐานของพลเมืองทุกคน โดยมุ่งเน้นให้เด็กทุกคนได้รับโอกาสในการศึกษาอย่างเท่าเทียม (สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา, 2561) ผู้เขียนเห็นว่า ความเป็นภาคบังคับ นั้นมิได้หมายถึงการควบคุมจากส่วนกลางเพียงอย่างเดียว แต่ควรหมายถึง ความรับผิดชอบร่วมของสังคมในการจัดการศึกษา โดยเฉพาะในระดับชุมชนท้องถิ่น การจัดการศึกษาภาคบังคับจึงต้องออกแบบให้ตอบสนองความหลากหลายของพื้นที่ทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม มิใช่ดำเนินตามรูปแบบเดียวกันทั่วประเทศ

1.2 แนวคิดการมีส่วนร่วมของชุมชน (Community Participation) Bray (2001) และ Epstein (2001) ชี้ให้เห็นว่าการมีส่วนร่วมของชุมชนในกระบวนการจัด การศึกษา ช่วยสร้างความเป็นเจ้าของ เสริมสร้างความยั่งยืน และเพิ่มความเชื่อมโยงระหว่างโรงเรียนกับบริบทชุมชน ผู้เขียนเห็นว่า การมีส่วนร่วมในบริบทไทยยังมีลักษณะ “เชิงพิธีกรรม” มากกว่าการร่วมกำหนดนโยบายอย่างแท้จริง ดังนั้น นวัตกรรมทางการศึกษาต้องเริ่มจากการเปลี่ยนกรอบคิดของผู้บริหารและครู ให้มองชุมชนเป็น

“หุ้นส่วนเชิงยุทธศาสตร์” มากกว่าผู้รับบริการ โดยเปิดพื้นที่ให้ชุมชนมีบทบาทตั้งแต่การวางแผน การตัดสินใจ การจัดกิจกรรมการเรียนรู้ ไปจนถึงการประเมินผล

1.3 ทฤษฎีนวัตกรรมทางการศึกษา (Educational Innovation Theory) Rogers (2003) อธิบายว่า การนำนวัตกรรมเข้าสู่ระบบสังคม ต้องผ่านกระบวนการเผยแพร่ (diffusion) และการยอมรับของสมาชิกในกลุ่มเป้าหมาย ผู้เขียนเห็นว่า แนวคิดนี้สะท้อนให้เห็นถึงความสำคัญของ "ความพร้อมของชุมชน" ในการรับนวัตกรรม มิใช่เพียงการนำโครงการใหม่ ๆ มาใช้โดยขาดการทำความเข้าใจจริง นวัตกรรมที่ยั่งยืนต้องเกิดจากการเรียนรู้ร่วม การทดลองใช้ และการปรับตามบริบท มิใช่การถ่ายโอนสำเร็จรูปจากส่วนกลาง

1.4 แนวคิดทุนทางสังคม (Social Capital) Putnam (2000) เสนอว่า ความสัมพันธ์ทางสังคม เครือข่ายความร่วมมือ และความไว้วางใจ คือ ทุนทางสังคมที่สามารถนำมาใช้สนับสนุนระบบการศึกษาได้อย่างมีพลัง ผู้เขียนเห็นว่า ทุนทางสังคมมีบทบาทสำคัญในการสร้างแรงขับเคลื่อนนวัตกรรมในระดับพื้นที่ โดยเฉพาะในพื้นที่ที่รัฐไม่สามารถเข้าถึงได้อย่างทั่วถึง หากชุมชนมีความเชื่อมโยงระหว่างครอบครัว โรงเรียน และองค์กรชุมชน ก็จะสามารถจัดการศึกษาภาคบังคับได้อย่างเข้มแข็งแม้จะขาดทรัพยากรจากภาครัฐ

1.5 แนวคิดการบริหารแบบมีส่วนร่วม (Participatory Management) Caldwell และ Spinks (1998) เน้นว่าการบริหารจัดการแบบมีส่วนร่วม คือการเปิดพื้นที่ให้ทุกภาคส่วนเข้ามามีบทบาทในการตัดสินใจ วางแผน และติดตามการดำเนินงานร่วมกับภาครัฐ ผู้เขียนมองว่า แนวคิดนี้เป็นกลไกสำคัญในการแปลงนโยบายให้เกิดผลจริงในระดับพื้นที่ โดยเฉพาะในยุคที่การรวมศูนย์ไม่สามารถตอบสนองความหลากหลายของสังคมได้อีกต่อไป การกระจายอำนาจให้ชุมชนจัดการโรงเรียนในแบบของตนเอง จะนำไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืนมากกว่าการควบคุมจากส่วนกลาง

1.6 แนวคิดการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development) เป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนข้อที่ 4 (SDG 4) ของ UNESCO มุ่งให้เกิดการเข้าถึงการศึกษาที่มี คุณภาพอย่างเท่าเทียม และสนับสนุนการเรียนรู้ตลอดชีวิต (UNESCO, 2017) ผู้เขียนเห็นว่า แนวคิดนี้ต้องตีความให้ลึกกว่าการมีโรงเรียนหรือครูที่เพียงพอ แต่ต้องมองว่าการศึกษาระบบที่สร้าง “อำนาจในการเรียนรู้” ให้กับชุมชนในระยะยาว กล่าวคือ การจัดการศึกษาภาคบังคับไม่เพียงแค่เติมเต็มสิทธิ แต่ต้องสร้างศักยภาพให้ผู้เรียนและผู้ปกครองเป็นผู้ออกแบบอนาคตของตนเองได้

ตารางที่ 1 การเปรียบเทียบทฤษฎี

ทฤษฎี/แนวคิด	แนวคิดหลัก	จุดเด่น	การประยุกต์ในบทความ
การมีส่วนร่วมของชุมชน (Bray, Epstein)	ชุมชนเข้ามามีบทบาทในทุกขั้นตอนของการจัดการศึกษา	สร้างความเป็นเจ้าของและความยั่งยืน	เปิดพื้นที่ให้ชุมชนร่วมวางแผน กำกับ และประเมินโรงเรียน
นวัตกรรมทางการศึกษา (Rogers)	การนำนวัตกรรมมาใช้ต้องมีการยอมรับจากสังคม	ช่วยให้การเปลี่ยนแปลงเป็นไปอย่างมีระบบ	ใช้กระบวนการเรียนรู้ร่วมเพื่อนำระบบใหม่มาใช้ในพื้นที่
ทุนทางสังคม (Putnam)	ความสัมพันธ์และเครือข่ายในชุมชนเป็นพลังขับเคลื่อน	ช่วยลดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษา	เสริมสร้างเครือข่ายความร่วมมือโรงเรียน-ชุมชน
การบริหารเชิงกลยุทธ์และแบบมีส่วนร่วม (Caldwell)	ใช้กลยุทธ์และกระบวนการแบบมีส่วนร่วม	ตอบโจทย์ความต้องการเฉพาะพื้นที่	ร่วมวางแผนการศึกษากับท้องถิ่น

การพัฒนาที่ยั่งยืน (UNESCO, SDG 4)	การศึกษาคือเครื่องมือพัฒนา อนาคตและลดความเหลื่อมล้ำ	ยกระดับคุณภาพชีวิต และพลเมือง	เป้าหมายของการจัดการศึกษา คือการสร้างความยั่งยืน
---------------------------------------	--	----------------------------------	---

การออกแบบนวัตกรรมจัดการศึกษาภาคบังคับในรูปแบบที่มีส่วนร่วมโดยชุมชนท้องถิ่น ไม่สามารถตั้งอยู่บนแนวคิดหรือทฤษฎีใดเพียงมิติเดียวได้ เพราะบริบทการศึกษาไทยโดยเฉพาะในพื้นที่ห่างไกล ยังมีความหลากหลายด้านวัฒนธรรม เศรษฐกิจ และทรัพยากร ดังนั้นจึงต้องบูรณาการหลายแนวคิด เช่น การมีส่วนร่วม (ซึ่งเป็นหัวใจในการสร้างความเป็นเจ้าของของชุมชน) ควบคู่กับการบริหารจัดการเชิงกลยุทธ์และทุนทางสังคม ซึ่งช่วยลดการพึ่งพารัฐและเสริมพลังจากภายใน

จากการสังเคราะห์ข้างต้น ผู้เขียนเสนอว่า นวัตกรรมจัดการศึกษาภาคบังคับแบบมีส่วนร่วมโดยชุมชนท้องถิ่นไม่สามารถอิงเพียงทฤษฎีใดทฤษฎีหนึ่งได้ แต่ต้องเป็นกรอบแนวคิดแบบสหวิทยาการที่ประกอบด้วย “หลักการของสิทธิ” (จากแนวคิดภาคบังคับ), “กระบวนการประชาธิปไตย” (จากการมีส่วนร่วม), “การเปลี่ยนผ่านเชิงสังคม” (จากทฤษฎีนวัตกรรม), “พลังของความสัมพันธ์” (จากทุนทางสังคม) และ “กลไกการจัดการแบบร่วมสร้าง” (จากการบริหารแบบมีส่วนร่วม) โดยมี SDG 4 เป็นเป้าหมายปลายทาง ทั้งหมดนี้จะกลายเป็นกรอบการทำงานที่สามารถใช้วางนโยบาย ออกแบบกิจกรรม และประเมินผลในระดับพื้นที่ได้อย่างเป็นระบบและยั่งยืน

2. ปัญหาเชิงโครงสร้างในความเหลื่อมล้ำด้านทรัพยากร คุณภาพการเรียนรู้ และการมีส่วนร่วมของชุมชน

การจัดการศึกษาภาคบังคับในประเทศไทยยังคงเผชิญกับปัญหาเชิงโครงสร้าง (Structural Problems) อย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะความเหลื่อมล้ำด้านทรัพยากร คุณภาพการเรียนรู้ และระดับการมีส่วนร่วมของชุมชน ซึ่งสะท้อนถึงความไม่เสมอภาคในโอกาสทางการศึกษาที่ขัดต่อหลักการของการพัฒนาที่ยั่งยืน (UNESCO, 2017)

2.1 ความเหลื่อมล้ำด้านทรัพยากร โรงเรียนในพื้นที่ชนบทหรือชายขอบมักได้รับงบประมาณสนับสนุนในระดับต่ำกว่าโรงเรียนในเขตเมือง ทั้งนี้เนื่องจากระบบการจัดสรรงบประมาณยังคงเน้นสูตรเดียวใช้กับทุกที่ (One-size-fits-all formula) โดยขาดการพิจารณาถึงความแตกต่างด้านบริบท สังคม เศรษฐกิจ และภูมิศาสตร์ (ศูนย์วิจัยเพื่อการพัฒนาการศึกษา, 2562) งานวิจัยของ World Bank (2018) ชี้ว่า โรงเรียนในประเทศไทยที่อยู่ในจังหวัดชายแดนหรือพื้นที่ห่างไกลมีอัตราส่วนนักเรียนต่อครูสูงกว่ามาตรฐาน มีครูที่ขาดความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน และยังมีปัญหาเกี่ยวกับอาคารสถานที่ วัสดุอุปกรณ์ และเทคโนโลยีการเรียนรู้ที่ล้าสมัย

2.2 ความเหลื่อมล้ำด้านคุณภาพการเรียนรู้ คุณภาพของการเรียนรู้ยังแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญระหว่างโรงเรียนในเมืองกับโรงเรียนในชนบท ทั้งคุณภาพของครู กระบวนการเรียนรู้ และการติดตามประเมินผลที่มีประสิทธิภาพน้อยกว่าในโรงเรียนที่ขาดแคลนทรัพยากร งานวิจัยของ สกศ. (2565) พบว่า เด็กในโรงเรียนขนาดเล็กมีผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนเฉลี่ยต่ำกว่าเด็กในโรงเรียนขนาดใหญ่ถึงร้อยละ 15–20 โดยเฉพาะในวิชาวิทยาศาสตร์และคณิตศาสตร์ ซึ่งเป็นพื้นฐานสำคัญของการเรียนรู้ในศตวรรษที่ 21 นอกจากนี้ สถาบัน PISA (OECD, 2019) รายงานว่า ความสามารถในการอ่าน วิเคราะห์ และคิดอย่างมีวิจารณญาณของนักเรียนไทยยังต่ำกว่าค่าเฉลี่ยของประเทศสมาชิก OECD โดยเฉพาะในกลุ่มนักเรียนที่อยู่ในภูมิภาคภาคเหนือและภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

2.3 ความเหลื่อมล้ำด้านการมีส่วนร่วมของชุมชน กฎหมายการศึกษาไทยจะเปิดช่องให้ภาคีชุมชนมีบทบาทในการจัดการศึกษา แต่ในทางปฏิบัติ พบว่า การมีส่วนร่วมของชุมชนยังคงอยู่ในระดับตามคำเชิญมากกว่าการเป็นหุ้นส่วนที่แท้จริง (Bray, 2000) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) แม้จะมีอำนาจตามกฎหมายในการร่วมกำหนดนโยบายและสนับสนุนการศึกษาในท้องถิ่น แต่กลับขาดทั้งงบประมาณ ความรู้ และกลไกในการดำเนินการอย่างมีประสิทธิภาพ (พงศธรณ์ บุญจันทร์, 2563) นอกจากนี้ ยังพบว่าชุมชนที่มีทุนทางสังคมต่ำ เช่น ชุมชนที่มีปัญหาเศรษฐกิจ ผู้ปกครองระดับการศึกษาต่ำ หรือขาดความเชื่อมั่น

ต่อระบบราชการ มักไม่สามารถมีส่วนร่วมได้ ส่งผลให้โรงเรียนขาดพลังสนับสนุนจากฐานรากของสังคม ซึ่งจำเป็นสำหรับการพัฒนาอย่างยั่งยืน (Putnam, 2000)

ปัญหาเชิงโครงสร้างดังกล่าวเป็นอุปสรรคสำคัญต่อการพัฒนาวัตกรรมการจัดการศึกษาภาคบังคับแบบมีส่วนร่วม เนื่องจากนวัตกรรมใด ๆ ย่อมต้องพึ่งพาทั้งทรัพยากรที่เพียงพอ กลไกการเรียนรู้ที่มีคุณภาพ และพลังสนับสนุนจากชุมชน หากยังคงปล่อยให้ระบบการศึกษาดำเนินไปในลักษณะที่เหลื่อมล้ำในระดับโครงสร้างเช่นนี้ การพัฒนาที่ยั่งยืนจะเป็นเพียงเป้าหมายในเชิงนโยบาย แต่ไม่สามารถบรรลุผลในทางปฏิบัติได้ และการแก้ไขปัญหาเชิงโครงสร้างจึงต้องดำเนินการควบคู่กับการพัฒนาวัตกรรมการกระจายทรัพยากรอย่างเป็นธรรม การยกระดับศักยภาพโรงเรียนขนาดเล็ก และการสร้างระบบสนับสนุนชุมชนให้มีบทบาทในการจัดการศึกษาในระดับพื้นที่อย่างแท้จริง

3. การแก้ปัญหาเชิงโครงสร้าง

3.1 ปฏิรูประบบการจัดสรรทรัพยากรอย่างเป็นธรรมตามบริบท ระบบจัดสรรงบประมาณเพื่อการศึกษาควรปรับจากรูปแบบจัดสรรตามจำนวน (Per Capita-Based Allocation) ไปสู่ระบบจัดสรรตามความต้องการและบริบท (needs-based allocation) ซึ่งคำนึงถึงปัจจัยด้านความยากจน พื้นที่ห่างไกล ขนาดของโรงเรียน และความพร้อมของชุมชนท้องถิ่น (UNESCO, 2017; ศูนย์วิจัยฯ, 2562) ตัวอย่างเช่น จัดตั้งกองทุน “เสมอภาคการศึกษาเชิงพื้นที่” ที่บริหารโดยความร่วมมือระหว่างกระทรวงศึกษาธิการ อปท. และภาคประชาชนใช้ระบบ EIS เพื่อวิเคราะห์ข้อมูลเชิงพื้นที่และระบุโรงเรียนที่ต้องการการอุดหนุนพิเศษ

3.2 ยกระดับโรงเรียนขนาดเล็กให้เป็นศูนย์กลางการเรียนรู้ชุมชน แทนการควบรวมโรงเรียนขนาดเล็กอย่างเป็นระบบโดยไม่ฟังเสียงชุมชน ควรปรับแนวทางเป็นการยกระดับศักยภาพของโรงเรียนขนาดเล็ก ผ่านการพัฒนาหลักสูตรท้องถิ่น การใช้เทคโนโลยีเพื่อการเรียนรู้ และการสร้างเครือข่ายความร่วมมือกับชุมชน (ชัชชัย พิภพมณ, 2565) ตัวอย่างเช่น สนับสนุนงบประมาณแบบเหมาจ่ายพัฒนาแก่โรงเรียนขนาดเล็กที่มีแผนบูรณาการกับชุมชน ส่งเสริมบทบาทของครูภูมิปัญญาท้องถิ่นและพัฒนาบทเรียนแบบ context-based learning

3.3 สร้างระบบนิเวศน์การมีส่วนร่วมของชุมชนท้องถิ่น ชุมชนต้องได้รับอำนาจ บทบาท และทรัพยากรที่แท้จริงในการร่วมวางแผน ดำเนินงาน และประเมินผลการศึกษา โดยใช้นโยบายแบบพหุภาคี (Multi-Stakeholder Governance) ที่ให้ภาคประชาชน อปท. ผู้นำท้องถิ่น และโรงเรียนมีสถานะเท่าเทียมกันในการตัดสินใจ (Bray, 2000; OECD, 2020) เช่น ออกกฎหมายรองรับคณะกรรมการพัฒนาการศึกษาท้องถิ่น ที่มีอำนาจกำหนดทิศทางการศึกษาระดับตำบล/อำเภอ พัฒนาเครื่องมือให้ชุมชนสามารถวิเคราะห์ข้อมูลและมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ

3.4 พัฒนาโครงสร้างพื้นฐานข้อมูลเพื่อการตัดสินใจที่เป็นธรรม ควรพัฒนาระบบสารสนเทศทางการศึกษาแบบบูรณาการ (Integrated Education Information System – IEIS) ที่สามารถวิเคราะห์ความเหลื่อมล้ำเชิงลึกและรายงานข้อมูลรายพื้นที่แบบ real-time เพื่อสนับสนุนการตัดสินใจทั้งในระดับเขตพื้นที่และระดับกระทรวง (World Bank, 2018) เช่น บูรณาการข้อมูลจาก สพฐ., กศน., อปท., และหน่วยงานพัฒนาสังคมเข้าด้วยกัน จัดตั้งหน่วยวิเคราะห์ข้อมูลเชิงพื้นที่ (Local Education Intelligence Unit) ในระดับจังหวัด

3.5 ปรับหลักสูตรและระบบประเมินให้สอดคล้องกับความหลากหลาย ระบบการศึกษาควรเปลี่ยนจากการเน้นผลสัมฤทธิ์กลาง (centralized outcomes) ไปสู่ระบบที่เปิดพื้นที่ให้โรงเรียนในบริบทต่างกัน สามารถพัฒนาหลักสูตรที่ตอบสนองความต้องการของผู้เรียนและชุมชน (หลักสูตรฐานสมรรถนะ – Competency-Based Curriculum) (UNESCO, 2020) ตัวอย่างเช่น

พัฒนาแนวทางการจัดหลักสูตรแบบมีส่วนร่วมของชุมชน (Participatory Local Curriculum Guide) พัฒนารูปแบบการประเมินที่สะท้อนศักยภาพผู้เรียนในแต่ละบริบท

ฉะนั้น การแก้ปัญหาเชิงโครงสร้างด้านความเหลื่อมล้ำในระบบการศึกษาภาคบังคับ ต้องใช้กลยุทธ์ที่อิงฐานข้อมูลและการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน โดยเน้นที่ความยุติธรรมทางการศึกษา (Education Equity) มากกว่าความเท่าเทียมแบบผิวเผิน การปฏิรูประบบการจัดสรรทรัพยากร การยกระดับโรงเรียนขนาดเล็ก และการออกแบบกลไกการมีส่วนร่วมอย่างแท้จริงคือแนวทางที่จะนำไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืนในทางปฏิบัติ ไม่ใช่เพียงในเชิงอุดมการณ์

ข้อค้นพบเชิงวิชาการ หรือองค์ความรู้ใหม่เชิงวิชาการ

1. ปรับปรุงกฎหมายเพื่อเปิดพื้นที่ให้ชุมชนมีอำนาจร่วมกำหนดนโยบาย การมีส่วนร่วมของชุมชนในการกำหนดนโยบายการศึกษา เป็นกลไกสำคัญที่ช่วยสร้างความรู้สึกเป็นเจ้าของและส่งเสริมการพัฒนาที่ยั่งยืน ในบริบทปัจจุบัน การตัดสินใจส่วนใหญ่ยังคงรวมศูนย์อยู่ที่หน่วยงานระดับส่วนกลาง เช่น กระทรวงศึกษาธิการ ซึ่งจำกัดบทบาทของชุมชนในการกำหนดนโยบายและงบประมาณ (กระทรวงศึกษาธิการ, 2565) ดังนั้น จึงควรมีการแก้ไขพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่น พ.ศ. 2542 เพื่อให้ชุมชนท้องถิ่นมีอำนาจทางกฎหมายร่วมกำหนดนโยบาย ติดตามและประเมินผลการจัดการศึกษาภาคบังคับได้อย่างเป็นรูปธรรม (UNESCO, 2020)

2. จัดตั้งกลไกถาวรในระดับตำบลเพื่อสนับสนุนการศึกษาภาคบังคับ กลไกการบริหารจัดการที่ยั่งยืนจำเป็นต้องมีหน่วยงานหรือคณะกรรมการที่มีความต่อเนื่อง และมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนในระดับตำบล (tambon) โดยคณะกรรมการพัฒนาการศึกษาท้องถิ่น ควรประกอบด้วยตัวแทนจากโรงเรียน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อบต./เทศบาล) ภาคประชาชน ผู้ปกครอง และเยาวชน เพื่อร่วมวางแผน สนับสนุนทรัพยากร และพัฒนาหลักสูตรที่สอดคล้องกับบริบทชุมชน (OECD, 2020) กลไกนี้จะเป็นช่องทางสำคัญในการส่งเสริมความร่วมมือเชิงพื้นที่และสร้างเครือข่ายการเรียนรู้ที่เข้มแข็ง

3. พัฒนาเครื่องมือและระบบติดตามที่วัดความร่วมมือเชิงพื้นที่ การพัฒนาและนำระบบติดตามประเมินผลที่สามารถวัดระดับความร่วมมือและคุณภาพของการมีส่วนร่วมในระดับพื้นที่เป็นสิ่งจำเป็น (Epstein, 2018) เครื่องมือเหล่านี้ควรครอบคลุมการวัดปัจจัยเชิงคุณภาพ เช่น ความไว้วางใจ ความร่วมมือเชิงกลยุทธ์ และผลลัพธ์ทางการเรียนรู้ของผู้เรียน เพื่อช่วยให้ผู้บริหารและนโยบายระดับสูงสามารถใช้ข้อมูลเชิงลึกในการปรับปรุงและขยายผลการดำเนินงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ

4. ส่งเสริมโรงเรียนชุมชนต้นแบบในทุกเขตพื้นที่การศึกษา โรงเรียนชุมชนต้นแบบ (Model Community Schools) มีบทบาทสำคัญในการเป็นแหล่งเรียนรู้และต้นแบบในการดำเนินงานที่ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของชุมชนในกระบวนการจัดการศึกษา (Harris and Jones, 2019) การสนับสนุนโรงเรียนเหล่านี้ผ่านงบประมาณพิเศษ การนิเทศเชิงวิชาการ และการสร้างเครือข่ายแลกเปลี่ยนเรียนรู้ จะช่วยผลักดันให้เกิดการขยายผลและพัฒนาคุณภาพการศึกษาในระดับพื้นที่ได้อย่างกว้างขวาง

5. บูรณาการการอบรมครูให้ตระหนักในบทบาทของชุมชนในการเรียนรู้ ครูเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้การมีส่วนร่วมของชุมชนประสบผลสำเร็จ การบูรณาการเนื้อหาเกี่ยวกับการทำงานร่วมกับชุมชน การวิจัยเชิงปฏิบัติการ และวัฒนธรรมท้องถิ่นในหลักสูตรการผลิตครูและการพัฒนาวิชาชีพอย่างต่อเนื่อง จะช่วยเพิ่มศักยภาพของครูในการสร้างความร่วมมือกับชุมชน (Fullan, 2016) การจัดตั้งชุมชนแห่งการเรียนรู้ทางวิชาชีพ (Professional Learning Communities) จะส่งเสริมการแลกเปลี่ยนประสบการณ์และแนวทางปฏิบัติที่เหมาะสมกับบริบทชุมชนอย่างยั่งยืน

บทสรุป

การจัดการศึกษาภาคบังคับในประเทศไทยในปัจจุบัน ยังคงเผชิญกับความท้าทายด้านความเหลื่อมล้ำเชิงโครงสร้างและข้อจำกัดด้านการมีส่วนร่วมของชุมชนในระดับพื้นที่ แม้จะมีกรอบกฎหมายและนโยบายที่กำหนดไว้ชัดเจน การจัดการศึกษายังคงมีลักษณะรวมศูนย์ ขาดความยืดหยุ่น และไม่สามารถตอบสนองบริบทเฉพาะของแต่ละพื้นที่ได้อย่างแท้จริง จากการวิเคราะห์ พบว่าการสร้างนวัตกรรมจัดการศึกษาภาคบังคับที่มีส่วนร่วมของชุมชนอย่างแท้จริง จำเป็นต้องอาศัยกรอบแนวคิดบูรณาการ ได้แก่ แนวคิดการมีส่วนร่วมของชุมชน (Bray, Epstein) ทฤษฎีนวัตกรรมของ Rogers แนวคิดทุนทางสังคมของ Putnam การบริหารแบบมีส่วนร่วม (Caldwell & Spinks) และเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (SDG 4) ซึ่งทั้งหมดนี้สะท้อนว่า การศึกษาคุณภาพไม่ใช่เพียงเรื่องของเนื้อหาหรือครูผู้สอน แต่คือกระบวนการที่เชื่อมโยงโรงเรียนกับบริบทของชุมชนโดยรอบ ในเชิงข้อเสนอเชิงนโยบาย บทความเสนอแนวทาง 5 ประการ ได้แก่ 1) การปฏิรูประบบการจัดสรรทรัพยากรอย่างยุติธรรมตามบริบท 2) การยกระดับโรงเรียนขนาดเล็กให้เป็นศูนย์กลางการเรียนรู้ของชุมชน 3) การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานสำหรับการมีส่วนร่วมเชิงระบบ 4) การสร้างระบบสารสนเทศเพื่อสนับสนุนการตัดสินใจในระดับพื้นที่ และ 5) การปรับหลักสูตรและระบบประเมินให้สอดคล้องกับบริบทชุมชน ซึ่งทั้งหมดนี้มีจุดมุ่งหมายเพื่อคืนอำนาจการจัดการศึกษาให้กับพื้นที่ และสร้างเงื่อนไขเชิงโครงสร้างที่เอื้อต่อการมีส่วนร่วมและความยั่งยืน ผู้เขียนเสนอว่า นวัตกรรมจัดการศึกษาภาคบังคับแบบมีส่วนร่วมโดยชุมชนท้องถิ่น ควรถูกมองว่าเป็นเครื่องมือทางสังคม (Social Instrument) ในการเปลี่ยนแปลงระบบการศึกษาให้ยึดโยงกับความเป็นธรรมทางการศึกษา (Education Equity) ความไว้วางใจ (Trust) และทุนทางสังคม (Social Capital) ที่มีอยู่ในชุมชน มากกว่าจะเป็นเพียงกลยุทธ์เชิงเทคนิคในการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการ

เอกสารอ้างอิง

- กระทรวงศึกษาธิการ. (2565). *รายงานสถานการณ์การศึกษาของประเทศไทย*. กรุงเทพมหานคร: กระทรวงศึกษาธิการ.
- ซัชชัย พิภกมล. (2565). การยกระดับโรงเรียนขนาดเล็กด้วยนวัตกรรมชุมชน. *วารสารการศึกษาเพื่อการพัฒนา*, 13(1), 45–62.
- พงศธรณ์ บุญจันทร์. (2563). การกระจายอำนาจด้านการศึกษาในประเทศไทย: ข้อเสนอเชิงนโยบายเพื่อการปฏิรูป. *วารสารนโยบายการศึกษา*, 7(1), 12–29.
- วิชัย รัตนกร. (2564). การบริหารโรงเรียนโดยใช้ชุมชนเป็นฐาน: แนวทางการมีส่วนร่วมเพื่อความยั่งยืน. *วารสารศึกษาศาสตร์มหาวิทยาลัยเชียงใหม่*, 28(2), 34–49.
- ศูนย์วิจัยเพื่อพัฒนาการศึกษา. (2562). *ข้อเสนอเชิงนโยบายการกระจายทรัพยากรทางการศึกษาเพื่อความเสมอภาค*. กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา. (2561). *รายงานการวิเคราะห์สถานการณ์และแนวโน้มการศึกษาไทย*. กรุงเทพฯ: พริกหวานกราฟฟิก.
- สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา. (2562). *แนวทางการมีส่วนร่วมของชุมชนในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน*. กรุงเทพมหานคร: กระทรวงศึกษาธิการ.
- สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา. (2565). *รายงานผลการประเมินคุณภาพการศึกษาแห่งชาติ*. กรุงเทพมหานคร: กระทรวงศึกษาธิการ.
- สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา. (2566). *รายงานการวิเคราะห์นโยบายการจัดการศึกษาภาคบังคับในบริบทของการพัฒนาที่*

ยั่งยืน. กรุงเทพมหานคร: กระทรวงศึกษาธิการ.

Bray, M. (2000). *Community partnerships in education: Dimensions, variations and implications*. UNESCO.

Bray, M. (2001). *Community partnerships in education: Dimensions, variations and implications*. UNESCO.

Bryson, J. M. (2018). *Strategic planning for public and nonprofit organizations*. John Wiley & Sons.

Caldwell, B. J., & Spinks, J. M. (1998). *Beyond the self-managing school*. Routledge.

Epstein, J. L. (2001). *School, family, and community partnerships: Preparing educators and improving schools*. Westview Press.

Epstein, J. L. (2018). *School, family, and community partnerships: Preparing educators and improving schools*. Routledge.

Fullan, M. (2007). *The new meaning of educational change*. (4th ed.). Teachers College Press.

Fullan, M. (2016). *The new meaning of educational change*. Teachers College Press.

Harris, A., and Jones, M. (2019). *Leading schools in a data-rich world*. Routledge.

Marsh, J. A., Pane, J. F., and Hamilton, L. S. (2006). *Making sense of data-driven decision making in education*. RAND Corporation.

Nonaka, I., and Takeuchi, H. (1995). *The knowledge-creating company: How Japanese companies create the dynamics of innovation*. Oxford University Press.

OECD. (2019). *PISA 2018 results: What students know and can do*. OECD Publishing.

OECD. (2020). *Engaging communities for better learning outcomes*. OECD Publishing.

OECD. (2020). *Governance for youth, trust and intergenerational justice*. OECD Publishing.

Putnam, R. D. (2000). *Bowling alone: The collapse and revival of American community*. Simon and Schuster.

Rogers, E. M. (2003). *Diffusion of innovations*. (5th ed.). Free Press.

UNESCO. (2017). *Reimagining our futures together: A new social contract for education*. UNESCO.

UNESCO. (2020). *Education for sustainable development: A roadmap*. United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization.

World Bank. (2018). *Thailand education report: Improving quality and equity*. World Bank Group.