

การมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาของประชาชนตามร่างพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ
ฉบับใหม่

Educational Collaboration of People with New Draft National Education Act

เอกพล ดวงศรี^{1*}

Ekapon Duangsri

¹ สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา, eakkapon_3@hotmail.com
(Office of the Education Council)

บทคัดย่อ

งานวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษารูปแบบการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาของประชาชนตามร่างพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติฉบับใหม่ โดยศึกษาวิเคราะห์ข้อมูลจากร่างพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติฉบับใหม่และเอกสารที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งศึกษาและเก็บข้อมูลในพื้นที่กรณีศึกษาสมัชชาการศึกษาจังหวัดสุราษฎร์ธานี ผลการวิจัยพบว่าร่างพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติฉบับใหม่ที่ผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกา วาระ 3 มีความแตกต่างจากพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม โดยเฉพาะประเด็นการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาของภาคประชาชน พบว่า มีรูปแบบการมีส่วนร่วม 3 ระดับ ได้แก่ (1) รูปแบบการมีส่วนร่วมระดับสถานศึกษา (2) รูปแบบการมีส่วนร่วมระดับจังหวัด และ (3) รูปแบบการมีส่วนร่วมระดับชาติ

คำสำคัญ: การมีส่วนร่วมทางการศึกษา การมีส่วนร่วมของประชาชน ร่างพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ

ABSTRACT

This research aimed to study models on the support educational collaboration of people with new draft of National Education Act. Methods of study including the study, collection and analyzation of data from new draft of National Education Act and related documents, and the case study from the Surat Thani Educational Assembly. The results showed that the content of new draft of National Education Act which had been considered by the Council of State in agenda number 3 is different from the National Education Act B.E. 1999 particularly the issue on the participation of people in education management. From the study, it was found that there are 3 levels and types of models and mechanisms which are (1) models of collaboration in the school level (2) models of collaboration in the provincial level and (3) models of collaboration in the national level.

KEYWORDS: Educational collaboration, People collaboration, Draft of national education act

*Corresponding author, E-mail: eakkapon_3@hotmail.com โทร. 089-487-5479

Received: 26 March 2020 / Revised: 22 May 2020 / Accepted: 22 June 2020 / Published online: 30 December 2020

บทนำ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้บัญญัติแนวคิด “การมีส่วนร่วม” ไว้ในมาตรา 54 วรรคสอง โดยกำหนดให้รัฐต้องดำเนินการให้ประชาชนได้รับการศึกษาตามความต้องการในระบบต่าง ๆ รวมทั้งส่งเสริมให้มีการเรียนรู้ตลอดชีวิต และจัดให้มีการร่วมมือกันระหว่างรัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และภาคเอกชนในการจัดการศึกษาทุกระดับ กอปรกับยุทธศาสตร์ชาติ (พ.ศ. 2561 – 2580) ได้ระบุถึงการมีส่วนร่วมไว้ในยุทธศาสตร์ที่ 3 การพัฒนาและเสริมสร้างศักยภาพทรัพยากรมนุษย์ ซึ่งมีเป้าหมายการพัฒนาที่สำคัญเพื่อพัฒนาคนในทุกมิติและในทุกช่วงวัยให้เป็นคนดี เก่ง และมีคุณภาพ โดยมีประเด็นยุทธศาสตร์ที่สำคัญ คือ (1) การปฏิรูปกระบวนการเรียนรู้ที่ตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงในศตวรรษที่ 21 เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพระบบบริหารจัดการศึกษาในทุกระดับ ทุกประเภท โดยส่งเสริมการมีส่วนร่วมจากภาคเอกชนในการจัดการศึกษา และ (2) การส่งเสริมบทบาทการมีส่วนร่วมของภาครัฐ ภาคเอกชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ครอบครัว และชุมชนในการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ นอกจากนี้แผนการปฏิรูปประเทศด้านการศึกษาได้ให้ความสำคัญในการปฏิรูปการศึกษาและการเรียนรู้โดยรวมของประเทศ โดยมีประเด็นปฏิรูปที่สำคัญ คือ การสร้างความร่วมมือระหว่างรัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และเอกชนเพื่อการจัดการศึกษาด้วย

ร่างพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติฉบับใหม่ (2562) ของคณะกรรมการอิสระเพื่อการปฏิรูปการศึกษาที่ผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกา วาระ 3 เมื่อวันที่ 30 เมษายน 2562 มีความแตกต่างจากพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติมหลายประการ ทั้งในเรื่องของการกำหนดเป้าหมายของการศึกษา การกำหนดหน้าที่และสิทธิของผู้ที่เกี่ยวข้องกับระบบการศึกษาอย่างชัดเจน เพื่อสร้างการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาให้บรรลุเป้าหมายตามสมรรถนะทั้ง 7 ช่วงวัย เช่น การกำหนดหน้าที่และบทบาทของผู้ปกครอง การกำหนดให้เอกชนมีสิทธิในการจัดการศึกษา การจัดการศึกษาทางเลือกและการศึกษาสำหรับผู้มีความต้องการจำเป็นพิเศษ บทบาทของกระทรวงศึกษาธิการ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษา โดยเฉพาะอย่างยิ่งความชัดเจนในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนในการจัดการศึกษา

ร่างพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวมีแนวคิดในการส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการศึกษา โดยเปิดโอกาสให้ประชาชน ภาคประชาสังคม หรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (stakeholders) มีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา โดยวางรูปแบบและกลไกการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาไว้ในหลายมาตรา ตัวอย่างเช่น การวางกลไกและให้เสรีภาพแก่ประชาชนรวมตัวเป็นคณะบุคคลในรูปแบบต่าง ๆ เช่น สมัชชาการศึกษา สภาการศึกษาจังหวัด หมู่หรือคณะที่มีชื่อเรียกอย่างอื่น กลุ่มบุคคลเหล่านี้จะทำหน้าที่ส่งเสริม สนับสนุน ช่วยเหลือ เสนอแนะ อุดหนุนหรือให้ความร่วมมือในการจัดการศึกษาของสถานศึกษาและการจัดการศึกษาในจังหวัด โดยผู้ว่าราชการจังหวัดจะเป็นผู้อำนวยการและจัดให้มีการประชุมร่วมกันระหว่างประธานกรรมการสถานศึกษาของรัฐทุกแห่งร่วมกับคณะบุคคล โดยอาจเชิญภาคเอกชน และหน่วยงานของรัฐอื่น ๆ มาประชุมร่วมกัน เพื่อแลกเปลี่ยนความคิดเห็นหรือเสนอแนะนโยบายหรือแนวทางในการพัฒนาการจัดการศึกษาของพื้นที่/จังหวัดก็ได้ ดังนั้น ผู้วิจัยจึงสนใจศึกษาว่าร่างพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติฉบับใหม่มีรูปแบบและกลไกการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างไร เพื่อเป็นแนวทางในการสร้างการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนในการจัดการศึกษาตามเจตนารมณ์ของกฎหมายต่อไป อันจะเป็นการวางรากฐานของการมีส่วนร่วมของประชาชนทุกภาคส่วนในการจัดการศึกษา เพื่อตอบสนองความต้องการของพื้นที่ ตลอดจนเป็นประโยชน์ในการขับเคลื่อนการปฏิรูปการศึกษาตามแผนการปฏิรูปประเทศด้านการศึกษาอย่างเป็นรูปธรรมต่อไป

วัตถุประสงค์

เพื่อศึกษารูปแบบการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาของประชาชนตามร่างพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติฉบับใหม่

การทบทวนวรรณกรรม

ในการวิจัยนี้จะทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ (1) การมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา (2) การจัดการศึกษาโดยการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน (3) รูปแบบการจัดการศึกษาโดยการมีส่วนร่วม และ (4) เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

(1) การมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา

การมีส่วนร่วมเป็นการทำงานร่วมกันเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ โดยขึ้นอยู่กับสภาพความคิด ความเชื่อของแต่ละบุคคล หน่วยงาน หรือองค์กร อีกทั้งยังขึ้นอยู่กับกาลเวลาแต่ละยุคสมัยอีกด้วย อาจกล่าวได้ว่าการมีส่วนร่วมเป็นหัวใจสำคัญในการเสริมสร้างพลังการทำงานร่วมกันเป็นกลุ่มที่มีประสิทธิภาพ เพราะทำให้ผู้เกี่ยวข้องหรือผู้มีส่วนร่วมเข้าใจสถานการณ์และอุทิศตนมากยิ่งขึ้น เพื่อการเปลี่ยนแปลงและพัฒนาการศึกษา (ทำนอง ภูเกิดพิมพ์, 2551: 3) การมีส่วนร่วมจึงเป็นการเปิดโอกาสและส่งเสริมให้บุคคล ประชาชน ชุมชนกลุ่มบุคคล หรือองค์กรต่าง ๆ เข้าไปมีส่วนร่วมทั้งทางตรงหรือทางอ้อมในลักษณะของการร่วมรับรู้ ร่วมคิดร่วมทำ ร่วมกิจกรรมที่มีผลกระทบต่อตนเองและชุมชน ตั้งแต่ต้นจนถึงสิ้นสุดกระบวนการ เพื่อให้กิจกรรมนั้น ๆ บรรลุเป้าหมายอย่างมีประสิทธิภาพ (เมตต์ เมตต์การุณจิตต์, 2553; พชรภรณ์ สิงห์สุรี, 2558)

การมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาของไทย เริ่มมาจากแนวคิดตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 (2563) ซึ่งมีเจตนารมณ์ที่จะทำให้ทุกภาคส่วนมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา โดยปรากฏแนวคิดในมาตรา 8 (2) การจัดการศึกษาให้ยึดหลักให้สังคมมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา และ มาตรา 9 การจัดระบบโครงสร้างและกระบวนการจัดการศึกษาให้ยึดหลักการกระจายอำนาจไปสู่เขตพื้นที่การศึกษา สถานศึกษา องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ระดมทรัพยากรจากแหล่งต่าง ๆ มาใช้ในการจัดการศึกษา การมีส่วนร่วมของบุคคล ครอบครัว ชุมชน องค์กร ชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เอกชน องค์กรเอกชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา สถานประกอบการและสถาบันสังคมอื่น ๆ รวมทั้งมาตรา 29 ได้กำหนดให้สถานศึกษาร่วมกับบุคคล ครอบครัวชุมชน องค์กรชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เอกชน องค์กรเอกชน องค์กรวิชาชีพสถาบันศาสนา สถานประกอบการและสถาบันสังคมอื่น ส่งเสริมความเข้มแข็งของชุมชน โดยจัดกระบวนการเรียนรู้ภายในชุมชน เพื่อให้ชุมชนมีการจัดการศึกษาอบรม มีการแสวงหาความรู้ ข้อมูลข่าวสาร และรู้จักเลือกสรรภูมิปัญญาและวิทยาการต่าง ๆ เพื่อพัฒนาชุมชนให้สอดคล้องกับสภาพปัญหาและความต้องการ รวมทั้งหาวิธีการสนับสนุนให้มีการแลกเปลี่ยนประสบการณ์การพัฒนาระหว่างชุมชน

การมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาตั้งอยู่บนหลักการพื้นฐาน 6 ประการ คือ (1) หลักการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาให้แก่ประชาชน โดยมีการกระจายอำนาจจากส่วนกลางและเขตพื้นที่การศึกษาไปยังสถานศึกษา (2) หลักการบริหารตนเองโดยให้สถานศึกษามีอิสระในการตัดสินใจด้วยตนเองมากขึ้น ภายใต้การบริหารในรูปขององค์คณะบุคคล (3) หลักการบริหารแบบมีส่วนร่วมโดยผู้เกี่ยวข้องสามารถมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายและแผน การกำหนดหลักสูตรท้องถิ่น รวมทั้งร่วมคิดร่วมตัดสินใจและร่วมทำ (4) หลักการภาวะผู้นำแบบเกื้อหนุนเป็นภาวะผู้นำที่เน้นการสนับสนุนและอำนวยความสะดวก (5) หลักการพัฒนาทั้งระบบเป็นการปรับทั้งโครงสร้างและวัฒนธรรมองค์กรโดยการเปลี่ยนแปลงที่ระบบทั้งหมด และ (6) หลักการความรับผิดชอบที่ตรวจสอบได้โดยโรงเรียนต้องพร้อมให้มีการตรวจสอบเพื่อให้การบริหารและการจัดการศึกษาเป็นไปตามมาตรฐานที่กำหนดไว้ (ประจวบ หนูเลี้ยง เต็น ชะเนตติย และนวลพรรณ วรรณสุธี, 2558)

(2) การจัดการศึกษาโดยการมีส่วนร่วมของประชาชน

การจัดการศึกษาโดยการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนเป็นการเปิดโอกาสให้แก่ภาคส่วนต่าง ๆ เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา ส่งเสริม หรือสนับสนุนการจัดการศึกษา โดยรัฐมีการกระจายอำนาจ (decentralization) ให้กลุ่มบุคคล องค์กร หน่วยงาน จังหวัดเป็นผู้จัดการศึกษา อาจดำเนินการในรูปแบบต่าง ๆ เช่น คณะบุคคล, กลุ่ม, มูลนิธิ, สมาคม, สภา, สมัชชาที่มีองค์ประกอบของบุคคลที่มาจากทุกภาคส่วน มีอิสระและอำนาจในการกำหนดและตัดสินใจ ร่วมออกแบบ การพัฒนาการศึกษา สนับสนุน ตลอดจนตรวจสอบการใช้ทรัพยากรการศึกษา และร่วมรับผิดชอบการจัดการศึกษา การมีส่วนร่วมจึงเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการคิดริเริ่ม ร่วมทำ ร่วมแก้ไข และร่วมมีผลประโยชน์ การทำงานร่วมกับกลุ่ม เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ด้วยความร่วมมือร่วมใจ กระทำในช่วงเวลาและลำดับเหตุการณ์ที่ถูกจังหวะ เหมาะสม รวมทั้งกระทำการงานต่าง ๆ ด้วยความรู้สึกร่วมกัน ร่วมมือร่วมใจ และรับผิดชอบ (ปกรณัม ปรียากร, 2530; นิรันดร์ จงวุฒิวัด, 2527) การมีส่วนร่วมในลักษณะเช่นนี้ เอกชัย กี่สุขพันธ์ (2538) เรียกว่า “รูปแบบของความเกี่ยวข้องผูกพันกัน” (involvement) ของสมาชิกในการประชุมหรือเพื่อตัดสินใจและควบคุมการทำงานร่วมกัน สอดคล้องกับ Gustavo (1992) ที่กล่าวว่าการมีส่วนร่วมของประชาชน คือ การเข้าไปมีหน้าที่หรือมีส่วนร่วมรับผิดชอบ เมื่อมีการมีส่วนร่วมเกิดขึ้นจะเชื่อมโยงไปสู่ กระบวนการเข้าไปมีส่วนร่วมรับผิดชอบของแต่ละบุคคล

การมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาของภาคประชาชน เริ่มมาตั้งแต่การรวมกลุ่มเพื่อแก้ไขปัญหาหรือต้องการ พัฒนาการจัดการศึกษาของพื้นที่ ตัวอย่างของการมีส่วนร่วมของประชาชนที่ประสบความสำเร็จ คือ การดำเนินงานของ สำนักงานส่งเสริมสังคมแห่งการเรียนรู้และคุณภาพเยาวชน (2562) ซึ่งเปิดโอกาสให้ประชาชน กลุ่มบุคคล ชุมชนรวมตัวกัน ในชื่อ “จังหวัดปฏิรูปการเรียนรู้” จำนวน 15 จังหวัด ได้แก่ เชียงใหม่ น่าน แม่ฮ่องสอน ลำปาง สุโขทัย กาญจนบุรี ชลบุรี ตราด พระนครศรีอยุธยา นครราชสีมา สุรินทร์ อำนาจเจริญ ภูเก็ต สุราษฎร์ธานี และยะลา โดยทุกจังหวัดเกิดกลไก ความร่วมมือของภาคส่วนต่าง ๆ ในพื้นที่มาร่วมคิด ร่วมทำ ร่วมกำหนดวาระสำคัญที่คนในจังหวัดเห็นว่าเป็นปัญหาสำคัญ มีการตั้งเป้าหมาย และจัดทำข้อมูลเพื่อสนับสนุนการวางแผนตั้งเป้าหมายตัวชี้วัดและติดตามผลการดำเนินงานเพื่อแก้ปัญหา ร่วมกัน ในหลายพื้นที่ที่ดำเนินการมีประเด็นหรือปัญหาที่ประชาชนแต่ละพื้นที่ให้ความสำคัญในการขับเคลื่อนและพัฒนา การจัดการศึกษาที่ประสบผลสำเร็จแตกต่างกัน เช่น จังหวัดเชียงใหม่แก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาของโรงเรียน ในเมืองและโรงเรียนในพื้นที่ห่างไกลที่มีความยากลำบาก จังหวัดสุรินทร์แก้ไขปัญหาเด็กออกกลางคันหรือเด็กที่หลุดออกจากระบบการศึกษา จังหวัดภูเก็ตพัฒนาการศึกษาเพื่อเตรียมความพร้อมของผู้เรียนสู่โลกของการมีงานทำและการพัฒนาคุณธรรม สำนึกรักถิ่นเกิด สื่อสารได้หลายภาษา จังหวัดสุโขทัยแก้ไขปัญหาการอ่านไม่ออก เขียนไม่ได้ ความสำเร็จในการจัดการศึกษา ทั้งหมดนี้ล้วนเกิดจากการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน

จากแนวคิดข้างต้นสรุปได้ว่า การจัดการศึกษาโดยการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนสามารถดำเนินการได้หลาย ลักษณะ แต่การที่ประชาชนจะสามารถมีส่วนร่วมได้โดยตรง คือ การรวมตัวกันเป็นในรูปแบบต่าง ๆ เพื่อร่วมคิด ร่วมทำ ร่วมแก้ไขปัญหา พัฒนาหรือยกระดับการจัดการศึกษาของพื้นที่ เนื่องจากคนในพื้นที่ตระหนัก รับรู้ และเข้าใจปัญหาร่วมกัน รวมทั้งแสวงหาแนวทางแก้ไขปัญหาระดับการพัฒนาการศึกษาเชิงพื้นที่ ส่งผลให้สามารถพัฒนาคุณภาพการศึกษาได้ตรงกับ ความต้องการของบริบทพื้นที่ และเป็นประโยชน์ต่อการปฏิรูปการศึกษาให้บรรลุผลอย่างเป็นรูปธรรม

(3) รูปแบบการจัดการศึกษาโดยการมีส่วนร่วม

รูปแบบการจัดการศึกษาโดยการมีส่วนร่วมมีนักวิชาการที่ได้ศึกษาและพัฒนาารูปแบบของการจัดการศึกษาโดยการมี ส่วนร่วมไว้ ยกตัวอย่างเช่น จินฉนวน วัชร ปะโคทัง (2549) ได้ศึกษารูปแบบการมีส่วนร่วมของชุมชนในการจัดการศึกษา ขึ้นพื้นฐาน พบรูปแบบการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา 5 รูปแบบ ได้แก่ (1) รูปแบบการมีส่วนร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

- (2) รูปแบบการมีส่วนร่วมกับคณะกรรมการสถานศึกษา (3) รูปแบบการมีส่วนร่วมกับเครือข่ายของผู้ปกครองนักเรียน
(4) รูปแบบการมีส่วนร่วมกับในการระดมทุน และ (5) รูปแบบการมีส่วนร่วมกับในการสร้างความสัมพันธ์กับชุมชน

พลฤทธิ ศิริบรรณพิทักษ์ และคณะ (2554) กล่าวว่า รูปแบบการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาของประชาชนเป็นรูปแบบของการจัดสมัชชาการศึกษาที่ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนจากระดับรากหญ้าจนถึงระดับชาติ โดยได้พัฒนา รูปแบบของสมัชชาการศึกษาที่เรียกว่า “รูปแบบ 333 หรือ 3³ (Triple Three Model) 3 ตัวแรก หมายถึง ระดับสมัชชา การศึกษา 3 ระดับ ได้แก่ ระดับจังหวัด ระดับกลุ่มจังหวัด และระดับชาติ 3 ตัวที่สอง หมายถึง องค์ประกอบของสมัชชา การศึกษา มี 3 องค์ประกอบ ได้แก่ ภาคองค์ความรู้ ภาคประชาชน และภาครัฐ 3 ตัวที่สาม หมายถึง กิจกรรมของสมัชชา แต่ละระดับ มี 3 กิจกรรมหลัก ได้แก่ (1) การวิจัยและพัฒนาองค์ความรู้ (2) การประชุมสมัชชา และ (3) การติดตามผล ข้อเสนอเชิงนโยบายและยุทธศาสตร์สู่การปฏิบัติ

นอกจากนี้สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา (2563) ได้ศึกษารูปแบบและกลไกการดำเนินงานที่เกี่ยวกับการมีส่วนร่วมและสมัชชาการศึกษาทั้งในประเทศและต่างประเทศ พบว่า รูปแบบและกลไกการมีส่วนร่วมและสมัชชาการศึกษา แบ่งออกเป็น 3 ระดับ ได้แก่ (1) รูปแบบกลไกระดับจังหวัด เป็นกลไกเชิงระบบที่ใช้การผลักดันนโยบาย แผนงาน ด้วยการตัดสินใจเชิงนโยบายและเชิงกลยุทธ์ เป็นกลไกในระดับการบริหารองค์กรและการตัดสินใจแก้ปัญหาในพื้นที่ (2) รูปแบบกลไกระดับอำเภอ เป็นกลไกการประสานที่เชื่อมโยงเครือข่ายภาคี กิจกรรม เป้าหมาย บุคคลที่มีทักษะความชำนาญในแต่ละเรื่อง ทั้งสาระความรู้ ข้อมูลพื้นฐาน และงานงบประมาณ และ (3) รูปแบบกลไกระดับตำบล เป็นกลไกการจัดการที่ใช้ในระดับปฏิบัติการและเป็นปัจจัยที่เอื้ออำนวยให้เกิดการจัดกิจกรรมที่หลากหลายตามสภาพปัญหาในแต่ละพื้นที่

สรุปได้ว่า รูปแบบการจัดการศึกษาโดยการมีส่วนร่วมที่กล่าวมาข้างต้นสามารถแบ่งได้หลายลักษณะขึ้นอยู่กับมุมมอง นิยามของรูปแบบที่ต้องการศึกษา ซึ่งในงานวิจัยนี้ผู้วิจัยต้องการศึกษารูปแบบการมีส่วนร่วมแต่ละระดับเช่นเดียวกับงานของ พลฤทธิ ศิริบรรณพิทักษ์ และคณะ (2554) และสำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา (2563)

(4) เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาของประชาชนมีผู้ศึกษาไว้อย่างกว้างขวาง เช่น ในต่างประเทศงานของ Delancy (2000) ได้ศึกษาการมีส่วนร่วมของผู้ปกครองในกระบวนการตัดสินใจในหลักสูตร การเรียนระดับเขต พบว่า การมีส่วนร่วมของผู้ปกครองและชุมชนต่อการกำหนดหลักสูตรการสอนของโรงเรียนมีผลต่อ วิสัยทัศน์นักการศึกษาและมีความคิดเห็นแตกต่างกัน การใช้วิธีสื่อสารที่เหมาะสมและการสื่อสารสองทางจะเกิดประโยชน์ใน กระบวนการตัดสินใจ และทำให้ไม่เกิดความขัดแย้งในโรงเรียน ด้าน Pryor (2005) ได้ศึกษาการระดมกำลังการมีส่วนร่วมของ ชุมชนสังคมเมืองสำหรับการจัดการเรียนการสอนในชนบท กรณีศึกษาประเทศกานา พบว่า การมีส่วนร่วมในชุมชนเกิดจาก ความต้องการของชุมชนเอง โรงเรียนควรจะกระตือรือร้นในการพยายามสร้างความร่วมมือมากกว่าการหวังพึ่งให้ชุมชนเข้ามา ช่วยพัฒนาโรงเรียน

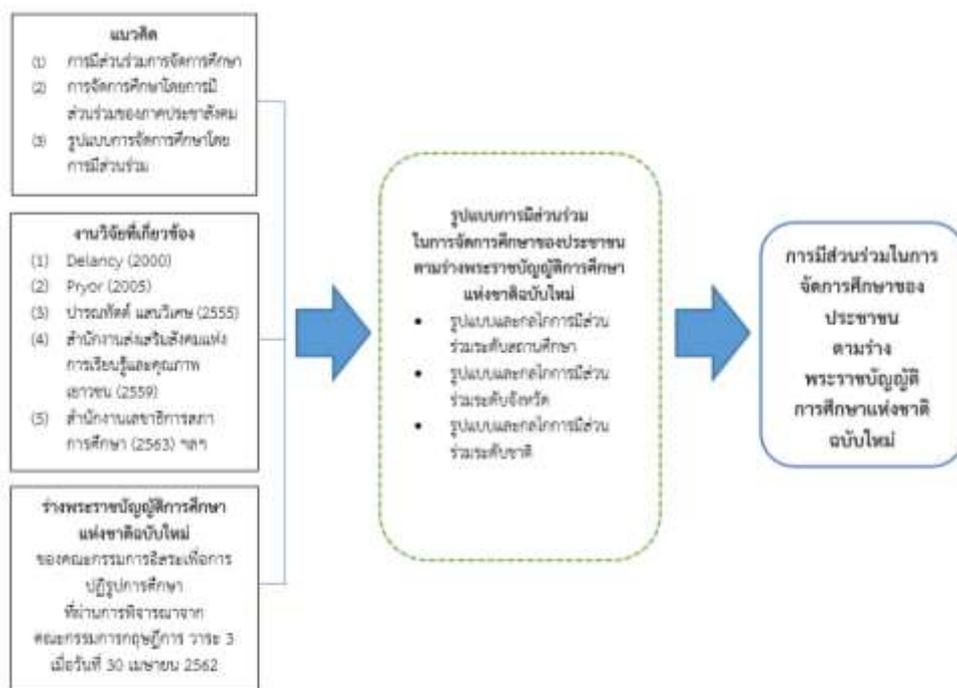
สำหรับประเทศไทย ปารณทัตต์ แสนวิเศษ (2555) ได้ศึกษาการมีส่วนร่วมของชุมชนในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน ของโรงเรียนประถมศึกษา: การสร้างทฤษฎีจากฐานราก พบว่า รูปแบบการมีส่วนร่วมของชุมชนกับสถานศึกษา ประกอบด้วย (1) รูปแบบการมีส่วนร่วมกับองค์การบริหารส่วนตำบล (2) รูปแบบการมีส่วนร่วมของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน (3) รูปแบบการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานของผู้ปกครอง (4) รูปแบบการมีส่วนร่วมของศิษย์เก่า (5) รูปแบบ การมีส่วนร่วมของคณะกรรมการภาคี 4 ฝ่าย (ผู้แทนครู, ผู้ปกครอง, ชุมชน, กรรมการนักเรียน) (6) รูปแบบการมีส่วนร่วมของ องค์กรต่าง ๆ ในชุมชน (7) รูปแบบการมีส่วนร่วมของกลุ่มอาชีพและผู้ประกอบการวิสาหกิจชุมชน (8) รูปแบบการมีส่วนร่วม ของประชาชนทั่วไปในชุมชน (9) รูปแบบการมีส่วนร่วมของหน่วยงานราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐ (10) รูปแบบการมีส่วนร่วม

ของภาคเอกชนและสถานประกอบการ (11) รูปแบบการมีส่วนร่วมของศูนย์อำนวยการเครือข่าย และ (12) รูปแบบการมีส่วนร่วมในการระดมทุน

พัฒนาพงษ์ สุขมะดัน และเสาวลักษณ์ กมลนาวัน (2562) ได้สรุปบทเรียนการดำเนินงาน “โครงการจังหวัดปฏิรูปการเรียนรู้” พบว่า องค์ประกอบสำคัญของการจัดการศึกษาเชิงพื้นที่ประกอบด้วย (1) กลไกความร่วมมือของภาคส่วนในพื้นที่ที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาคุณภาพการศึกษา (2) ข้อมูลที่จะช่วยชี้ปัญหา จัดลำดับความสำคัญและติดตามความก้าวหน้าการดำเนินงานบรรลุเป้าหมายมากน้อยเพียงไร และ (3) แผนและโครงการเพื่อพัฒนาการศึกษาในพื้นที่เพื่อบูรณาการความร่วมมือและทรัพยากรในการจัดการศึกษาร่วมกัน โดยทุกภาคส่วน ทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มูลนิธิ สถาบันการศึกษา สถานประกอบการ รวมถึงหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องได้มาร่วมกันจัดเวทีแลกเปลี่ยนข้อมูล รับรู้และตระหนักถึงปัญหาการศึกษาที่ไม่สามารถตอบโจทย์ของคนในพื้นที่

สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา (2562) ได้ศึกษารูปแบบและกลไกการมีส่วนร่วมและสมัชชาการศึกษาทั้งในและต่างประเทศ พบว่า การมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาของฟินแลนด์ถูกออกแบบบูรณาการผนวกไว้ในการบริหารจัดการท้องถิ่น ส่วนแคนนาดามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาของประชาชนผ่านการรวมตัวเป็นสมัชชาการศึกษาเกิดจากการรวมตัวของชนเผ่าพื้นเมือง (สมัชชาชนเผ่าพื้นเมือง) และเรียกร้องสิทธิชนเผ่าพื้นเมืองเพื่อการจัดการศึกษา ด้านญี่ปุ่นมีส่วนร่วมผ่านกลไกคณะที่ปรึกษาโรงเรียน (the school advisors) และผู้ปกครองมักมีส่วนร่วมผ่านสมาคมผู้ปกครองและครู เป็นต้น ส่วนการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาในประเทศไทย พบว่า มีการรวมตัวของภาคประชาชน ภาคประชาสังคมในรูปแบบต่าง ๆ เช่น สมัชชาการศึกษา จังหวัดปฏิรูปการเรียนรู้ ภาศิปฎิรูปการศึกษา

จากการศึกษาแนวคิด เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ผู้วิจัยสรุปเป็นกรอบแนวคิดในการวิจัย ดังนี้



ภาพ 1 กรอบแนวคิด

วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative research) โดยศึกษาวิเคราะห์ข้อมูลจากเอกสาร (Documentary research) คือ ร่างพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติของคณะกรรมการอิสระเพื่อการปฏิรูปการศึกษา (กอปศ.) ที่ผ่านการพิจารณาจากคณะกรรมการกฤษฎีกา วาระ 3 เมื่อวันที่ 30 เมษายน 2562 โดยมีระยะเวลาในการศึกษาและเก็บข้อมูลระหว่างเดือนเมษายน – กันยายน 2562 มีวิธีดำเนินการ ดังนี้

ขั้นตอนที่ 1 ศึกษาเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ผู้วิจัยศึกษาเอกสารและงานวิจัยต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับแนวคิดที่เกี่ยวกับการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา การจัดการศึกษาโดยการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน และรูปแบบการจัดการศึกษาโดยการมีส่วนร่วม เพื่อนำมากำหนดกรอบแนวคิดในการวิจัย

ขั้นตอนที่ 2 วิเคราะห์ สังเคราะห์ ร่างพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติในประเด็นการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา

ผู้วิจัยใช้วิธีการศึกษาวิเคราะห์ข้อมูลจากเอกสาร (Documentary research) โดยวิเคราะห์เนื้อหา (Content Analysis) และสังเคราะห์จากร่างพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติทั้งฉบับโดยละเอียดในประเด็นการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา จัดประเภทและจำแนกข้อมูลตามรูปแบบและกลไกการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาของประชาชนแล้วนำเสนอผลการศึกษาโดยการบรรยาย

ขั้นตอนที่ 3 จัดทำร่างรูปแบบการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาของประชาชน

หลังจากวิเคราะห์ สังเคราะห์ เนื้อหาจากร่างพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติแล้ว ผู้วิจัยได้นำข้อมูลทั้งหมดที่ได้มาจัดทำร่างรูปแบบการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาของประชาชน เพื่อให้ผู้ทรงคุณวุฒิ 5 คน ตรวจสอบความเหมาะสมและความเป็นไปได้ในการนำรูปแบบไปใช้ในเบื้องต้น

ขั้นตอนที่ 4 การศึกษาภาคสนาม

ศึกษาภาคสนามการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาเชิงพื้นที่กรณีศึกษาที่ประสบความสำเร็จ (Best Practice) คือ “สมัชชาการศึกษาจังหวัดสุราษฎร์ธานี” โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อนำร่างรูปแบบจากการวิเคราะห์สังเคราะห์ไปปรับปรุงความคิดเห็น และตรวจสอบจากผู้ทรงคุณวุฒิในพื้นที่ จำนวน 40 คน ซึ่งประกอบด้วยบุคคลทุกภาคส่วนที่มีประสบการณ์ด้านการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา โดยใช้เครื่องมือในการวิจัย ได้แก่ แบบสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) และการประชุมระดมความคิดเห็นและสนทนากลุ่ม (Focus Group Discussion) ที่สร้างขึ้นจากประเด็นจากการศึกษา ร่างพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ

ขั้นตอนที่ 5 ปรับปรุงรูปแบบและนำเสนอผลการวิจัย

นำข้อมูลที่ได้จากการวิเคราะห์ สังเคราะห์ ร่างพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ และข้อมูลที่ได้จากการศึกษาภาคสนามมาปรับปรุงและพัฒนาในรูปแบบการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาของประชาชน โดยสังเคราะห์ข้อมูลด้วยการเปรียบเทียบ จำแนกประเด็น ลดทอนข้อมูลหรือเพิ่มเติมรายละเอียด หลังจากนั้นสรุปและรายงานผลการวิจัย

ประชากร และตัวอย่างวิจัย

ประชากรที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้ ประกอบด้วย (1) เอกสารขั้นต้น (Primary sources) คือ ร่างพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติฉบับใหม่ของคณะกรรมการอิสระเพื่อการปฏิรูปการศึกษาที่ผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกา วาระ 3 แล้ว เมื่อวันที่ 30 เมษายน 2562 (2) เอกสารชั้นรอง (Secondary source) คือ เอกสารและงานวิจัยรวมทั้งกฎกระทรวง ระเบียบ คำสั่งต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง (3) กลุ่มบุคคลที่เป็นผู้มีความรู้ ความเชี่ยวชาญและประสบการณ์ที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาและการจัดการศึกษาเชิงพื้นที่ ได้แก่ ผู้ทรงคุณวุฒิจากกองทุนเพื่อความเสมอภาค

ทางการศึกษา สภาการศึกษาจังหวัด สมัชชาการศึกษาจังหวัด อดีตผู้บริหารภาครัฐที่มีประสบการณ์ด้านการมีส่วนร่วมและภาคีเครือข่ายการศึกษา

เครื่องมือวิจัย

การวิจัยครั้งนี้อาศัยเครื่องมือในการวิจัยดังนี้ (1) แบบสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) และ (2) แบบคำถามสนทนากลุ่ม (Focus Group Discussion)

ผลการวิจัย

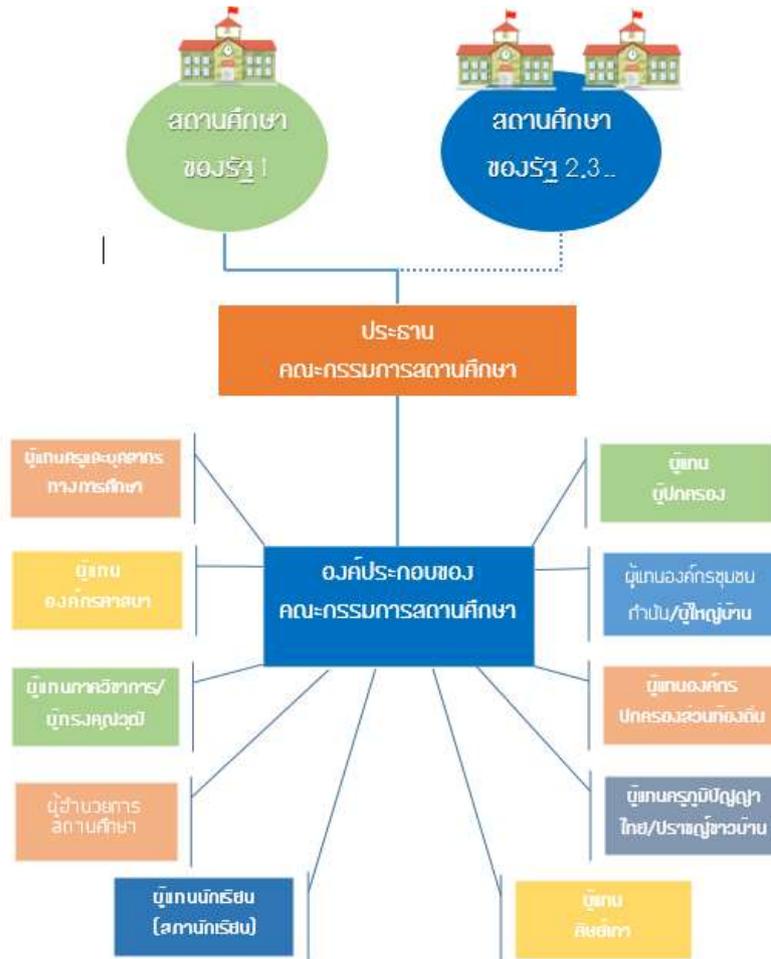
รูปแบบการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาตามร่างพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ

ร่างพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติได้วางแนวทางการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาของภาคส่วนต่าง ๆ ไว้ในหลายมาตรา จากการศึกษาพบว่า ร่างพระราชบัญญัตินี้มีเจตนารมณ์ที่จะส่งเสริมการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา โดยสามารถแบ่งรูปแบบการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาออกเป็น 3 ระดับ ดังนี้

1. รูปแบบการมีส่วนร่วมระดับสถานศึกษา

สถานศึกษาถือเป็นหน่วยจัดการเรียนรู้และกลไกที่เล็กที่สุดแต่มีความสำคัญมากที่สุด ร่างพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติจึงได้กำหนดรูปแบบและกลไกการมีส่วนร่วมระดับสถานศึกษาไว้อย่างชัดเจน โดยได้กำหนดกลไกการมีส่วนร่วมในระดับสถานศึกษาไว้ 2 กลไก ได้แก่ ในมาตรา 23 เรียกว่า “คณะกรรมการสถานศึกษา” และ มาตรา 24 เรียกว่า “ประธานกรรมการสถานศึกษา” ทั้งนี้ มีเจตนารมณ์ในการให้ความสำคัญกับสถานศึกษาในพื้นที่ เพื่อยกระดับคุณภาพการศึกษาของพื้นที่/ชุมชน

จากการศึกษาพบว่า กลไกการมีส่วนร่วมในระดับสถานศึกษา ประกอบด้วย (1) ประธานกรรมการสถานศึกษา เป็นกลไกหลักตามมาตรา 24 และ (2) คณะกรรมการสถานศึกษาเป็นกลไกหลักตามมาตรา 23 โดยองค์ประกอบของคณะกรรมการสถานศึกษา ควรประกอบด้วย (1) ผู้แทนผู้ปกครอง (2) ผู้แทนครูและบุคลากรทางการศึกษา (3) ผู้แทนองค์กรศาสนา (4) ผู้แทนภาควิชาการหรือผู้ทรงคุณวุฒิ (5) ผู้แทนองค์กรชุมชน กำนัน/ผู้ใหญ่บ้าน (6) ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (7) ผู้แทนครูภูมิปัญญาไทยหรือปราชญ์ชาวบ้าน (8) ผู้แทนศิษย์เก่า (9) ผู้แทนนักเรียน (10) ผู้อำนวยการสถานศึกษา ทั้งนี้ มีข้อสังเกตว่าร่างพระราชบัญญัตินี้ได้เปิดโอกาสให้สถานศึกษามากกว่า 1 แห่ง สามารถมีคณะกรรมการสถานศึกษาร่วมกันได้ สอดคล้องกับความเห็นจากพื้นที่กรณีศึกษาที่เสนอว่า เพื่อประสิทธิภาพในการบริหารจัดการศึกษา คณะกรรมการสถานศึกษาของโรงเรียนขนาดเล็กควรมีโครงสร้างแบบใหม่ โดยอาจมีการรวมกลุ่มของโรงเรียนที่มีพื้นที่ใกล้เคียงกัน จำนวน 2-5 สถานศึกษาต่อคณะกรรมการสถานศึกษา 1 ชุด และมีข้อสังเกตว่าคณะกรรมการสถานศึกษา 1 คนไม่ควรดำรงตำแหน่งซ้ำซ้อนกันเกินกว่า 2 สถานศึกษา



ภาพ 2 รูปแบบการมีส่วนร่วมระดับสถานศึกษา (มาตรา 23)

1.2 รูปแบบการมีส่วนร่วมระดับจังหวัด

รูปแบบการมีส่วนร่วมที่เชื่อมต่จากระดับสถานศึกษา คือ รูปแบบการมีส่วนร่วมระดับจังหวัด ประกอบด้วยกลไก 6 ส่วน ดังนี้

(1) คณะบุคคล มาตรา 18 ได้วางกลไกการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน ภาคประชาสังคม และภาคส่วนต่าง ๆ ในพื้นที่ โดยเปิดโอกาสให้ประชาชนที่ต้องการเข้ามามีส่วนร่วมสามารถรวมตัวกันเป็นคณะบุคคลในรูปแบบต่าง ๆ เช่น กลุ่ม สภา คณะ หรือชื่อเรียกอื่น ๆ ซึ่งอาจมีชื่อเรียกแตกต่างกันไปขึ้นอยู่กับบริบทของพื้นที่ โดยองค์ประกอบของคณะบุคคลควรประกอบด้วย “บุคคลจากทุกภาคส่วน” ได้แก่ (1) ผู้แทนภาครัฐ (2) ผู้แทนภาคเอกชน (3) ผู้แทนภาควิชาการ (4) ผู้แทนภาคศาสนา (5) ผู้แทนภาควิชาชีพ/ประชาสังคม (6) ผู้แทนภาคสื่อมวลชน (7) ผู้แทนภาคประชาชน และ (8) อื่น ๆ ตามความเหมาะสมของพื้นที่ ทั้งนี้ องค์ประกอบของคณะบุคคลในแต่ละพื้นที่ที่อาจมีความแตกต่างกันออกไปขึ้นอยู่กับบริบทและความพร้อมในการรวมตัวกัน โดยคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชน น่าสังเกตว่ากลไกของคณะบุคคลที่กำหนดไว้ในร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนในจังหวัดนั้น ๆ เข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาการศึกษาในจังหวัด เสนอความคิดเห็นหรือข้อเสนอแนะให้หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องและสถานศึกษานำไปดำเนินการในการจัดการศึกษาและการจัดทำร่างแผนการศึกษาแห่งชาติต่อไป อนึ่งการดำเนินการรวมกลุ่มและจัดตั้งคณะบุคคลในรูปแบบต่าง ๆ ควรเริ่มต้นรวมตัวหรือจัดตั้งตั้งแต่ระดับตำบล อำเภอ และจังหวัด เพื่อเป็นการได้มาซึ่งตัวแทนของภาคประชาชนทุกระดับสอดคล้องกับ

งานวิจัยของสำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษาที่นำแนวคิดเชิงระบบกลไกการมีส่วนร่วมที่ประสบความสำเร็จณศึกษาจากต่างประเทศและในประเทศมาออกแบบกลไกการมีส่วนร่วมของเครือข่ายได้ 3 ระดับ ได้แก่ ระดับตำบล ระดับอำเภอ และระดับจังหวัด (สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา, 2562: 120 - 132)

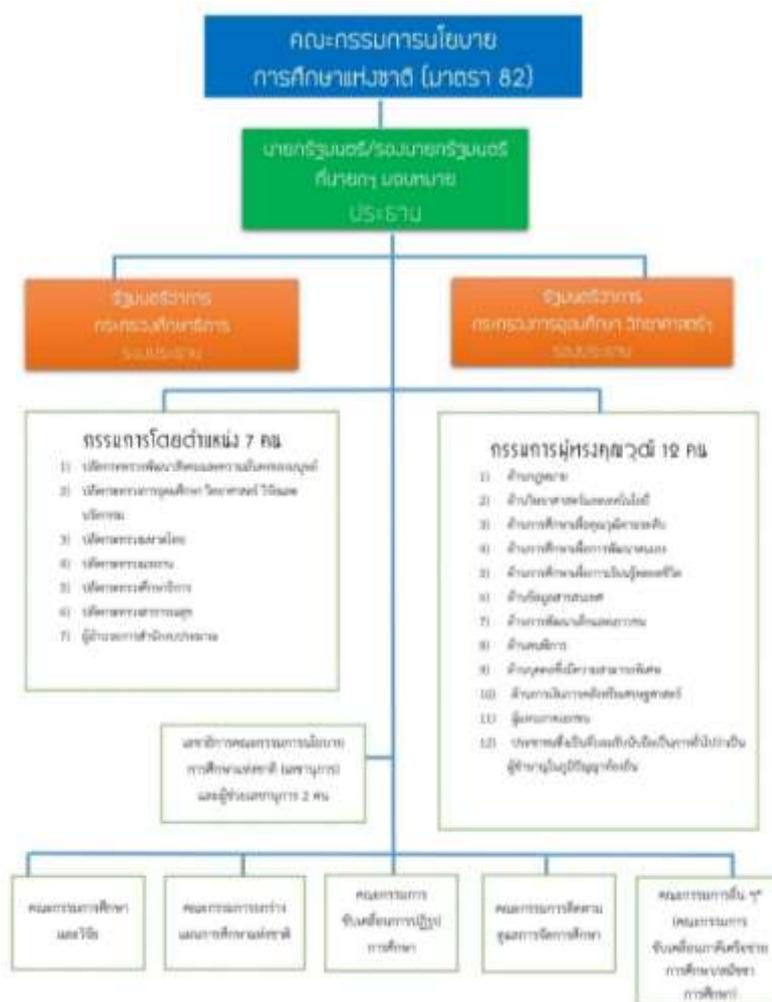
(2) **คณะกรรมการระดับจังหวัด** มาตรา 24 ได้วางกลไกการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาในรูปแบบคณะกรรมการระดับจังหวัด ซึ่งอาจมีชื่อเรียกแบบเดียวกันทั้งหมด หรือมีชื่อเรียกแตกต่างกันออกไป ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับคณะกรรมการนโยบายกำหนด แต่เพื่ออำนวยความสะดวกในการดำเนินงานเบื้องต้นจึงขอเรียกว่า “คณะกรรมการพัฒนาการจัดการศึกษาจังหวัด” มีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้นำที่อำนวยความสะดวกและจัดให้มีการประชุมร่วมกันของประธานกรรมการสถานศึกษาของรัฐทุกแห่งอย่างน้อยปีละ 1 ครั้ง ร่วมกับคณะบุคคลตามมาตรา 18 โดยอาจเชิญหน่วยงานของรัฐ เอกชน หรือบุคคลที่เกี่ยวข้องมาร่วมประชุม เพื่อให้ข้อมูลหรือแสดงความคิดเห็นด้วยก็ได้ การประชุมหรือเวทีที่จัดขึ้นนี้ถือว่าเป็นเวทีเพื่อแลกเปลี่ยนความคิดเห็นเกี่ยวกับการจัดการศึกษาจังหวัด รวมทั้งเสนอแนะนโยบาย หรือแนวทางในการพัฒนาการจัดการศึกษาที่มีความเหมาะสมกับจังหวัดของตน

(3) **ผู้ว่าราชการจังหวัด** มาตรา 24 ได้กำหนดบทบาทหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัด คือ การจัดประชุมร่วมกันของประธานกรรมการสถานศึกษาตามมาตรา 23 ทุกแห่งกับคณะบุคคลอย่างน้อยปีละ 1 ครั้ง เพื่อรับฟังแลกเปลี่ยนความคิดเห็นเกี่ยวกับการจัดการศึกษาในจังหวัด รวมทั้งเสนอแนะนโยบาย หรือแนวทางในการพัฒนาการจัดการศึกษาที่มีความเหมาะสมกับจังหวัดของตน ดังนั้นจะเห็นว่าผู้ว่าราชการจังหวัดไม่ได้ทำหน้าที่ประธานคณะกรรมการพัฒนาการศึกษาจังหวัดเช่นเดิม แต่เปลี่ยนไปทำหน้าที่เป็นผู้อำนวยการอำนวยความสะดวก ประสานความร่วมมือหน่วยงานต่าง ๆ ในจังหวัด เพื่อให้ความร่วมมือกับคณะกรรมการพัฒนาการศึกษาจังหวัดที่เกิดจากการมีส่วนร่วมของประธานกรรมการสถานศึกษาและคณะบุคคล

(4) **สำนักงานศึกษาธิการจังหวัด สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา และองค์การบริหารส่วนจังหวัด** เนื่องจากในร่างพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติฉบับใหม่ไม่ได้กำหนดกลไกที่จะทำหน้าที่ฝ่ายเลขานุการในการประชุมร่วมกันตามมาตรา 24 และหน่วยงานจัดแจ้งหรือรับรองการรวมตัวกันของคณะบุคคลตามมาตรา 18 รวมทั้งไม่มีกรกล่าวถึงหน่วยกำกับ ติดตามการมีส่วนร่วมในการพัฒนาการจัดการศึกษา แต่จะเห็นว่ามีที่ตั้งหน่วยงาน คือ สำนักงานศึกษาธิการจังหวัด มีภารกิจ อำนาจหน้าที่สอดคล้องกับภารกิจดังกล่าวและเป็นหน่วยงานการศึกษาในพื้นที่ จึงเห็นว่าศึกษาธิการจังหวัดควรจะเป็นกลไกหนึ่งในการทำหน้าที่ซึ่งสอดคล้องกับภารกิจหน้าที่เดิมตามที่กฎหมายบัญญัติ นอกจากนี้ในบางพื้นที่สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาที่มีที่ตั้งในพื้นที่ก็มีส่วนสำคัญในการจัดการศึกษาของพื้นที่ และมีข้อมูลสารสนเทศทางการศึกษาของสถานศึกษาในสังกัดด้วย รวมทั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) ยังเป็นหน่วยงานที่ดูแลการจัดการศึกษาในสังกัดกระทรวงมหาดไทย และมีส่วนสำคัญในการขับเคลื่อนการมีส่วนร่วมในพื้นที่ที่ประสบความสำเร็จอย่างเห็นได้ชัด ทั้ง 3 กลไกนี้จึงควรมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาของพื้นที่ในระดับจังหวัด โดยทั้ง 3 หน่วยงานนี้อาจจะทำหน้าที่ร่วมกันในการเป็นฝ่ายเลขานุการของคณะกรรมการพัฒนาการจัดการศึกษาระดับจังหวัด และทำหน้าที่ช่วยเหลือผู้ว่าราชการจังหวัด ประสานงาน และอำนวยความสะดวกต่าง ๆ ด้วย สอดคล้องกับความเห็นของพื้นที่ที่กรณีศึกษาพบว่า ทั้ง 3 หน่วยงานมีข้อมูลพื้นฐานด้านการศึกษาและเป็นฝ่ายเลขานุการที่รับผิดชอบงานด้านการศึกษาอยู่แล้ว

(5) **หน่วยงานรัฐ** มาตรา 24 ได้กำหนดให้หน่วยงานรัฐเป็นกลไกร่วมในการมีส่วนร่วมระดับจังหวัดโดยอาจเชิญมาประชุมร่วมกันกับประธานกรรมการสถานศึกษาก็ได้ ควรประกอบด้วยหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษาของจังหวัด เช่น (1) นายกองคการบริหารส่วนจังหวัด,ตำบล (2) นายกเทศมนตรีเทศบาล,นคร,เมือง (3) พัฒนาสังคมจังหวัด (4) ผู้อำนวยการพระพุทธศาสนาจังหวัด (5) สาธารณสุขจังหวัด (6) วัฒนธรรมจังหวัด (7) พัฒนาการจังหวัด (8) ท้องเที่ยวและกีฬาจังหวัด (9) ท้องถิ่นจังหวัด (10) ผู้อำนวยการเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษา/มัธยมศึกษา (11) ผู้อำนวยการ กศน. จังหวัด (12) ประธานกรรมการอาชีวศึกษาจังหวัด (13) ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการศึกษาเอกชน และ (14) อื่น ๆ ตามความเหมาะสมของพื้นที่

คณะกรรมการด้านอื่น ๆ เพิ่มเติมได้ เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่อย่างมีประสิทธิภาพ รวดเร็ว และต่อเนื่อง ซึ่งคณะกรรมการที่ควรแต่งตั้งเพิ่มเติม คือ “คณะกรรมการส่งเสริมเครือข่ายการมีส่วนร่วมทางการศึกษา” หรือ “คณะกรรมการจัดการศึกษาเชิงพื้นที่” หรือชื่อเรียกอย่างอื่น ซึ่งประกอบด้วยตัวแทนภาคีเครือข่ายการศึกษา สมัชชาการศึกษา หรือชื่อเรียกอื่น ๆ ตามบริบทของพื้นที่/จังหวัดเข้ามาเป็นตัวแทนในคณะกรรมการด้านดังกล่าว จะทำให้เกิดความเชื่อมโยงกันทั้งในระนาบบนและระนาบล่างเป็นการทำงานที่เชื่อมประสานและสะท้อนปัญหา ความต้องการในการจัดการศึกษาและการเรียนรู้ของพื้นที่ไปยังคณะกรรมการนโยบายการศึกษาแห่งชาติ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพระบบการจัดการศึกษา การเรียนรู้ และพัฒนาทรัพยากรมนุษย์อย่างยั่งยืนตามเป้าหมายของยุทธศาสตร์ชาติ (พ.ศ. 2561 - 2580)



ภาพ 4 รูปแบบและกลไกการมีส่วนร่วมระดับชาติ (มาตรา 82 และ 88)

อภิปราย และข้อเสนอแนะ

การวิจัยเรื่องการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาของประชาชนตามร่างพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติฉบับใหม่ มีประเด็นที่น่าสนใจและนำมาอภิปรายได้ ดังนี้

1. รูปแบบการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาตามร่างพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ การมีส่วนร่วมทั้ง 3 ระดับ ถึงแม้จะมีความแตกต่างกัน แต่ช่วยสนับสนุนซึ่งกันและกันให้การจัดการศึกษาของพื้นที่บรรลุเป้าหมายตามวัตถุประสงค์ ทั้งนี้ มีข้อสังเกตว่าการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนทั้งระดับสถานศึกษาและระดับจังหวัดควรเป็นการกำหนด

องค์ประกอบแบบยืดหยุ่น โดยใช้คำว่า “อื่นๆ ตามความเหมาะสมของพื้นที่” เนื่องจากการจัดการศึกษาเชิงพื้นที่เป็นแนวคิดที่ให้ความสำคัญกับ “พื้นที่” อย่างแท้จริง การดำเนินการต่าง ๆ หรือการกำหนดประเด็นการมีส่วนร่วมล้วนเกิดจากคนในพื้นที่ เป็นผู้เห็นความสำคัญ ร่วมคิด ร่วมทำ ร่วมแก้ปัญหา ร่วมพัฒนาจึงจะเกิดความยั่งยืน สอดคล้องกับจุฬารัตน์ มาเสถียรวงศ์ และคณะ (2560) กล่าวว่าปัจจัยความสำเร็จของการจัดการศึกษาเชิงพื้นที่ประการหนึ่ง คือ การให้ความสำคัญกับภาคีที่เข้ามาร่วมงาน อย่างไรก็ตามการกำหนดองค์ประกอบในงานวิจัยนี้เป็นเพียงการกำหนดกรอบอย่างกว้าง ๆ เพื่อเป็นแนวทางในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน

2. การให้ความสำคัญกับการส่งเสริมภาคประชาสังคม ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย และประชาชน ในจังหวัดและพื้นที่ผ่านแนวคิดการรวมตัวเป็นคณะบุคคลรูปแบบต่าง ๆ ตามมาตรา 18 เปิดโอกาสและให้เสรีภาพในการรวมตัวกันของประชาชนในจังหวัด อย่างไรก็ตามผู้วิจัยมีข้อสังเกตว่าการจัดตั้งคณะบุคคลในร่างพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติฉบับใหม่ อาจประสบปัญหาในทางปฏิบัติอยู่บ้าง เนื่องจากไม่ได้กำหนดจำนวนของคณะบุคคลไว้อย่างชัดเจนว่าจะมีคณะบุคคลได้กี่คณะ หรือหากจะจัดตั้งหลายคณะได้หรือไม่ รวมทั้งหากมีหลายคณะในการจัดประชุมตามมาตรา 24 จะต้องเชิญคณะบุคคลกลุ่มใด และรับฟังข้อเสนอแนะของคณะใด หรือเชิญเข้าร่วมทุกคณะ ข้อสังเกตในทางปฏิบัตินี้จะมีวิธีการอย่างไร ผู้วิจัยเข้าใจว่าในอนาคตเพื่อให้ชัดเจนต้องจัดทำระเบียบว่าด้วยการจัดตั้งคณะบุคคลในรูปแบบต่าง ๆ โดยเป็นหน้าที่ของคณะกรรมการนโยบายการศึกษาแห่งชาติ

3. การให้ความสำคัญกับคณะกรรมการสถานศึกษาอย่างแท้จริงมิใช่เพียงตำแหน่ง ผู้วิจัยพบว่า กลไกคณะกรรมการสถานศึกษาไม่ได้เป็นสิ่งใหม่แต่ประการใด เนื่องจากปรากฏอยู่ในกฎกระทรวง กำหนดจำนวนกรรมการ คุณสมบัติ หลักเกณฑ์ วิธีการสรรหา การเลือกประธานกรรมการและกรรมการ วาระการดำรงตำแหน่งและการพ้นจากตำแหน่งของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน พ.ศ. 2546 จากปัญหาในทางปฏิบัติของคณะกรรมการสถานศึกษาในปัจจุบัน พบว่ามีส่วนร่วมค่อนข้างน้อย ขาดความรู้ความเข้าใจในบทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการสถานศึกษา และไม่มีเวลาให้แก่สถานศึกษา ดังนั้นเพื่อให้การมีส่วนร่วมของคณะกรรมการสถานศึกษามีส่วนร่วมเพิ่มมากขึ้น ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้จึงกำหนดให้คณะกรรมการสถานศึกษาเป็นกลไกสำคัญที่ขับเคลื่อนการมีส่วนร่วมในระดับสถานศึกษามิใช่เพียงตำแหน่งเท่านั้น เพื่อให้คณะกรรมการสถานศึกษามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย ทิศทาง หลักสูตร และการดำเนินงานของสถานศึกษาได้อย่างเข้มแข็งสอดคล้องกับชาติ มานาบุ (2559) เสนอว่าการปฏิรูปการศึกษาควรเริ่มต้นจากการปฏิรูปที่โรงเรียน เนื่องจากเป็นหน่วยย่อยของสังคม เพื่อให้เกิดผลในทางปฏิบัติควรมีกระบวนการคัดเลือกคณะกรรมการสถานศึกษาที่มีความรู้ความสามารถ มีความพร้อมและเสียสละ ตระหนักและเข้าใจในบทบาทหน้าที่ รวมทั้งมิใช่เพียงแต่คัดเลือกให้ครบองค์ประกอบหรือเพราะผลประโยชน์ เพื่อให้การทำงานในฐานะกรรมการสถานศึกษามีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น นอกจากนี้จากข้อมูลภาคสนามเห็นว่าการประชุมคณะกรรมการสถานศึกษาควรประชุมกันมากกว่า 2 ครั้งต่อปี เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อการวางแผนการจัดการศึกษาของพื้นที่ และเมื่อมีการแต่งตั้งคณะกรรมการสถานศึกษาแล้วควรมีการประชุมเชิงปฏิบัติการสร้างความเข้าใจเกี่ยวกับบทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการสถานศึกษา ควรกำหนดบทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการสถานศึกษาให้ชัดเจนว่ามีอำนาจและหน้าที่ในเรื่องใดบ้าง อำนาจหน้าที่เรื่องใดเป็นการให้ความเห็นหรือข้อเสนอแนะ เรื่องใดเป็นเรื่องให้ความเห็นชอบหรืออนุมัติ และประการสำคัญ คือ ควรมีอำนาจหน้าที่ในการอนุมัติแผนการจัดการศึกษาของสถานศึกษานั้น ๆ ด้วย

4. หน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดเปลี่ยนไปจากเดิม ปัจจุบันผู้ว่าราชการจังหวัดจะทำหน้าที่เป็นประธานคณะกรรมการพัฒนาการศึกษาจังหวัด แต่ในร่างพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ มาตรา 24 บทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัดจะเปลี่ยนแปลงไป โดยจะทำหน้าที่เป็นผู้อำนวยความสะดวก ประสานความร่วมมือหน่วยงานต่าง ๆ ในจังหวัด เพื่อให้ความร่วมมือกับคณะกรรมการพัฒนาการศึกษาจังหวัดที่เกิดจากการมีส่วนร่วมระหว่างประธานกรรมการสถานศึกษาและคณะบุคคล

โดยผู้ที่จะทำหน้าที่ประธานการประชุมร่วมกันตามมาตรา 24 ไม่ใช่ผู้ว่าราชการจังหวัดแต่จะเป็นประธานซึ่งที่ประชุมเลือกผู้เข้าร่วมประชุมคนหนึ่งทำหน้าที่ประธานในที่ประชุม

ข้อเสนอแนะในการทำวิจัยครั้งต่อไป

1. ควรมีการศึกษารูปแบบ องค์ประกอบ และแนวทางการมีส่วนร่วมของคณะกรรมการสถานศึกษา เพื่อเป็นแนวทางในการกำหนดองค์ประกอบ คุณสมบัติ ที่มา และข้อเสนอแนะในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาของคณะกรรมการสถานศึกษา

2. ควรมีการศึกษารูปแบบและองค์ประกอบของคณะบุคคลตามมาตรา 18 เพื่อเป็นข้อมูลและแนวทางในการรวมตัวของประชาชนในจังหวัดที่ต้องการเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาในจังหวัด/พื้นที่

เอกสารอ้างอิง

- จุฬารักษ์ มาเสถียรพงษ์ และคณะ. (2560). รายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์โครงการประสานงานวิจัยและพัฒนาการจัดการศึกษาเชิงพื้นที่. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.
- ชาโต มานานู. (2559). การปฏิรูปโรงเรียน แนวความคิด “ชุมชนแห่งการเรียนรู้” กับการนำทฤษฎีมาปฏิบัติจริง. นนทบุรี: โรงพิมพ์ภาพพิมพ์.
- จิณฉัตร ปะโคทัง. (2549). รูปแบบการมีส่วนร่วมของชุมชนการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานของโรงเรียนดีเด่น โรงเรียนกันทรารมย์ จังหวัดศรีสะเกษ (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทศึกษาศาสตร์). สาขาวิชาการบริหารการศึกษา บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยบูรพา.
- ทำนอง ภูเกิดพิมพ์. (2551). แนวคิดการบริหารแบบมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาของชุมชน. เข้าถึงจาก <http://gotoknow.org/blog/mathu/334443>.
- นิรันดร์ จงวุฒิเวศย์. (2527). การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนา. กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยมหิดล.
- ปกรณ์ ปรียาก. (2530). ทฤษฎีและกลยุทธ์เกี่ยวกับการพัฒนา. กรุงเทพมหานคร: คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.
- ประจวบ หนูเลี้ยง เด่น ชะเนติยง และนวลพรรณ วรณสุธี. (2558). การพัฒนารูปแบบการจัดการศึกษาแบบมีส่วนร่วมของจังหวัดพัทลุง. วารสารปาริชาติ มหาวิทยาลัยทักษิณ, 28, 232-253.
- พชรภรณ์ สิงห์สุรี. (2558). การมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดระยอง จันทบุรี และตราด (วิทยานิพนธ์ครุศาสตรมหาบัณฑิต). สาขาการบริหารการศึกษา บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยราชภัฏรำไพพรรณี.
- พัฒนพงษ์ สุขมะดัน และเสาวลักษณ์ กมลนาวิน. (2562). จากนับหนึ่งจนถึงวันนี้ บทสรุปการดำเนินงานและกรณีตัวอย่างการพัฒนาการเรียนรู้เชิงพื้นที่. กรุงเทพมหานคร: กองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา.
- พฤทธิ์ ศิริบรรณพิทักษ์ และคณะ. (2554). การพัฒนารูปแบบสมัชชาการศึกษาเพื่อส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน. กรุงเทพมหานคร: พริกหวานกราฟฟิค.
- เมตต์ เมตต์การุณจิต. (2553). การบริหารจัดการศึกษาแบบมีส่วนร่วม: ประชาชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและราชการ. กรุงเทพมหานคร: บึก พอยท์.
- ร่างพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ. (2562). เข้าถึงจาก <https://drive.google.com/file/d/1tB1buvCThEQQEi8KPFK9gbXhF2SD4rH/view>.
- พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545. (2563). เข้าถึงจาก <https://www.bic.moe.go.th/images/stories/Porrbor2542.pdf>.

สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา. (2562). รายงานการศึกษารูปแบบและกลไกการมีส่วนร่วมและสมัชชาการศึกษา.

กรุงเทพมหานคร: พริกหวานกราฟฟิค.

เอกชัย กี่สุขพันธ์. (2538). การบริหาร: ทักษะและการปฏิบัติ. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์สุภาพใจ.

Delancy, R. (2000). Parent Participation in District-level Curriculum Decision Making: A Year in the Life of a School District. *Proquest Digital Dissertation*, 60, 2349.

Gustavo, W. (1992). *The meaning of participation*. Columbia: Habinet.

Pryor, J. (2005). Can Community Participation Mobilise Social Capital for Improvement of Rural Schooling? A Case Study from Ghana. *Journal of Taylor and Francis*, 35, 193 - 203.

