



บทความวิชาการ

การขับเคลื่อนนโยบายทางการศึกษาในสังคมไทย The Operating of Educational Policy in Thai Society

เบญจมาภรณ์ งามยิ่ง¹ และ เกวาลิน งามพิริยกร^{2,*}
Benjamaporn Ngamyin¹ and Geawalin Ngampiriyakorn^{2,*}

¹โรงเรียนวัดอรุณรังษี นครนายก

²สถาบันวิจัย พัฒนา และสาธิตการศึกษา มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ นครนายก

¹Arunrangsi School, Nakhon Nayok

²Educational Research Development and Demonstration Institute

Srinakharinwirot University, Nakhon Nayok

*Email: swu_geawalin@hotmail.com

Received 2 October 2023; Revised 28 June 2024; Accepted 28 June 2024

Abstract

This article, entitled "The Operating of Educational Policy in Thai Society," aims to analyze the application of SDGs policies to drive Thailand's educational development. That is especially the development of manpower in early childhood, primary school, and secondary school to be of high quality and have sufficient potential to pursue careers in the future. It is interesting that in driving spatial policy, the Office of the National Economic and Social Development Council plays an important role in creating the "system". Therefore, policy operations should focus on inputs, processes, outputs, and impacts that will lead to the creation of an efficient spatial monitoring and evaluation system. In addition, operations at the provincial level may involve the creation of "mechanisms" for educational spatial work to achieve the goals set with maximum efficiency and effectiveness. and lead to suggestions or guidelines to help drive strong SDGs educational policy without people left behind.

Keywords: Educational policy; Thai society; Operating of Thailand

บทคัดย่อ

บทความวิชาการ เรื่อง การขับเคลื่อนนโยบายทางการศึกษาในสังคมไทย มีวัตถุประสงค์เพื่อวิเคราะห์การนำนโยบายของ SDGs มาใช้ขับเคลื่อนประเทศไทย โดยมุ่งเป้าไปที่การวิเคราะห์การพัฒนาด้านการศึกษา ที่ควรให้ความสำคัญกับการพัฒนากำลังคนที่เป็นเด็กปฐมวัยและนักเรียนประถมศึกษา ควบคู่ไปกับการพัฒนานักเรียนระดับมัธยมศึกษา เพื่อให้เด็ก ๆ เติบโตขึ้นอย่างมีคุณภาพและมีศักยภาพเพียงพอในการประกอบอาชีพในอนาคต เป็นที่น่าสนใจว่าในการขับเคลื่อนนโยบายเชิงพื้นที่หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติมีบทบาทสำคัญในการสร้าง “ระบบ” การดำเนินงานเชิงนโยบาย จึงควรให้ความสำคัญกับปัจจัยนำเข้า กระบวนการ ผลผลิต และผลกระทบ อันจะนำไปสู่การสร้างระบบการกำกับ ติดตาม และประเมินผลเชิงพื้นที่อย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อส่งต่อการดำเนินงานเชิงพื้นที่ระดับจังหวัด ให้เกิดการสร้าง



“กลไก” การทำงานเชิงพื้นที่ในการขับเคลื่อนการพัฒนาด้านการศึกษา ให้บรรลุตามเป้าประสงค์ที่ตั้งไว้อย่างมีประสิทธิภาพ และประสิทธิผลสูงสุด อันจะนำไปสู่ข้อเสนอแนะหรือแนวทางที่ช่วยขับเคลื่อนนโยบายด้านการศึกษาของ SDGs ให้เข้มแข็ง โดยไม่ทิ้งใครไว้ข้างหลัง

คำสำคัญ: นโยบายการศึกษา; สังคมไทย; การขับเคลื่อนประเทศ

บทนำ

องค์การเพื่อความร่วมมือและการพัฒนาทางเศรษฐกิจ (OECD) เป็นองค์กรระหว่างประเทศของกลุ่มประเทศที่พัฒนาแล้ว มีวัตถุประสงค์เพื่อร่วมมือกันฟื้นฟูภาวะเศรษฐกิจของประเทศยุโรปหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ทั้งนี้เมื่อประเทศกลุ่มดังกล่าวสามารถฟื้นฟูและดำเนินต่อไปได้อย่างยั่งยืนแล้ว จึงเปิดโอกาสให้ประเทศอื่น ๆ เข้าร่วมเป็นสมาชิก (Woodward, 2009) โดยกลุ่มประเทศที่เข้าร่วมเป็นสมาชิคนั้นประกอบไปด้วยประเทศ 2 กลุ่มใหญ่ ๆ คือ (1) ประเทศกลุ่มที่มีศักยภาพและความพร้อมทางด้านเศรษฐกิจภายในภูมิภาคนั้น ๆ และ (2) ประเทศที่มีศักยภาพสูง แต่กำลังประสบปัญหาทางเศรษฐกิจในขั้นวิกฤต ซึ่งทำให้เป้าหมายในการขับเคลื่อนของ OECD เปลี่ยนไปจากเดิม มุ่งเน้นด้านการพัฒนารากฐานทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศที่กำลังพัฒนาให้มีความมั่นคงมากยิ่งขึ้น

ในการประชุมสหประชาชาติ (United Nations หรือ UN) ครั้งที่ 70 เมื่อ ค.ศ. 2015 ที่ผ่านมามีประเทศเข้าร่วมการประชุมกว่า 193 ประเทศ ซึ่งรวมถึงประเทศไทยด้วย ผลการประชุมพบข้อมูลที่น่าสนใจว่า การพัฒนาของโลกเพื่อร่วมกันบรรลุการพัฒนา ทางสังคม เศรษฐกิจ และสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน โดยไม่ทิ้งใครไว้ข้างหลัง การบรรลุการพัฒนาที่ยั่งยืน มีองค์ประกอบสำคัญ 3 ประการ ได้แก่ การเติบโตทางเศรษฐกิจ ความครอบคลุมทางสังคม และการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม (Alkema et al., 2016) เกิดเป็นการกำหนดให้มีเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development Goals: SDGs) เพื่อเป็นแนวทางให้แต่ละประเทศดำเนินการร่วมกันให้บรรลุเป้าหมายภายในปี ค.ศ. 2030 โดยเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (SDGs) 17 เป้าหมาย ประกอบไปด้วย 169 เป้าหมายย่อย (SDG Targets) กำหนดให้มี 247 ตัวชี้วัด เพื่อใช้ติดตามและประเมินความก้าวหน้าของการพัฒนาในแต่ละเป้าหมาย

เป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (SDGs) สามารถจัดหมวดหมู่การพัฒนาได้ทั้งหมด 5 กลุ่ม ได้แก่ (1) การพัฒนาคน (People) ให้มีความสำคัญกับการขจัดปัญหาความยากจนและความหิวโหย และลดความเหลื่อมล้ำ ในสังคม (2) สิ่งแวดล้อม (Planet) ให้มีความสำคัญกับการปกป้องและรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสภาพภูมิอากาศเพื่อพลเมืองโลกรุ่นต่อไป (3) เศรษฐกิจและความมั่งคั่ง (Prosperity) ส่งเสริมให้ประชาชนมีความเป็นอยู่ที่ดีและสอดคล้องกับธรรมชาติ (4) สันติภาพและความยุติธรรม (Peace) ยึดหลักการอยู่ร่วมกันอย่างสันติ มีสังคมที่สงบสุขและไม่แบ่งแยก และ (5) ความเป็นหุ้นส่วนการพัฒนา (Partnership) ความร่วมมือของทุกภาคส่วนในการขับเคลื่อน วาระการพัฒนาที่ยั่งยืน ซึ่งกลุ่มเป้าหมายแรกสุดในการพัฒนา คือ การพัฒนาคน (People) ให้มีความพร้อมต่อการพัฒนาส่วนอื่น ๆ ต่อไป

ประเทศไทยเป็นหนึ่งในประเทศที่พยายามเข้าร่วมการเป็นสมาชิกของ OECD มานานหลายปีแล้ว แต่ผู้เชี่ยวชาญว่าการพยายามเข้าร่วมเป็นส่วนหนึ่งของประเทศไทยนั้นยังคงเป็นการตัดสินใจที่ไม่เหมาะสมเท่าที่ควร เนื่องจากเป้าหมายของการเป็นสมาชิก ผู้เขียนมองว่า ควรเป็นประเทศที่พัฒนาแล้วและความพร้อมทางด้านเศรษฐกิจและสังคมที่ดี หรือเป็นประเทศที่มีศักยภาพกำลังประสบปัญหาขั้นวิกฤต ซึ่งประเทศไทยไม่ใช่ทั้งสองกลุ่ม ซึ่งการพยายามเข้าร่วมและนำนโยบาย SDGs มาปรับใช้ในประเทศ อาจจะยังไม่เหมาะสมทุกตัวชี้วัด เนื่องจากบริบทของประเทศไทยที่มีความแตกต่างจากผู้ร่างนโยบายที่เป็นกลุ่มประเทศแถบยุโรป ซึ่งส่วนใหญ่เป็นประเทศที่พัฒนาแล้ว ประกอบกับความแตกต่างของสังคมและวัฒนธรรมที่แตกต่างจากประเทศไทย ผู้เขียนจึงมองว่าการนำตัวชี้วัดทั้งหมดของ SDGs มาใช้ในการขับเคลื่อนนโยบายของประเทศ อาจจะยังไม่เหมาะสมเท่าที่ควร



ดังนั้น บทความนี้จึงมีวัตถุประสงค์เพื่อวิเคราะห์การนำนโยบายของ SDGs มาใช้ขับเคลื่อนประเทศไทย โดยมุ่งเป้าไปที่การวิเคราะห์การพัฒนาด้านการศึกษาภายในประเทศภายใต้ทฤษฎีระบบและประสบการณ์ของผู้เขียน เพื่อนำไปสู่ข้อเสนอแนะหรือแนวทางในช่วยขับเคลื่อนนโยบายด้านการศึกษาของ SDGs ให้เข้มแข็ง โดยไม่ทิ้งใครไว้ข้างหลัง

เป้าหมายเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืนในประเทศไทย (Sustainable Development Goals in Thailand)

เป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (SDGs) มีทั้งหมด 17 เป้าหมาย ประกอบด้วย 169 เป้าหมายย่อยที่มีความเป็นสากล เชื่อมโยงและเกื้อหนุนซึ่งกันและกัน ทั้งนี้ยังได้กำหนดให้มี 247 ตัวชี้วัด เพื่อใช้ติดตามและประเมินความก้าวหน้าของการพัฒนา โดยสามารถจัดกลุ่ม SDGs ตามปัจจัยที่เชื่อมโยงกันใน 5 มิติ (5P) ได้แก่ (1) การพัฒนาคน (People) ให้ความสำคัญกับการขจัดปัญหาความยากจนและความหิวโหย และลดความเหลื่อมล้ำในสังคม (2) สิ่งแวดล้อม (Planet) ให้ความสำคัญกับการปกป้องและรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสภาพภูมิอากาศเพื่อพลเมืองโลกรุ่นต่อไป (3) เศรษฐกิจและความมั่งคั่ง (Prosperity) ส่งเสริมให้ประชาชนมีความเป็นอยู่ที่ดีและสอดคล้องกับธรรมชาติ (4) สันติภาพและความยุติธรรม (Peace) ยึดหลักการอยู่ร่วมกันอย่างสันติ มีสังคมที่สงบสุขและไม่แบ่งแยก และ (5) ความเป็นหุ้นส่วนการพัฒนา (Partnership) ความร่วมมือของทุกภาคส่วนในการขับเคลื่อนวาระการพัฒนาที่ยั่งยืน (Krafft & Alawode, 2018; Liang et al., 2021)

โดยประเทศไทยมีแผนการขับเคลื่อนเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (Thailand's SDG Roadmap) ดำเนินการโดยคณะกรรมการเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน (กพย.) ซึ่งแผนการขับเคลื่อนฯ ครอบคลุมการดำเนินการหลักใน 6 ด้าน ได้แก่ (1) การสร้างการตระหนักรู้ ดำเนินการให้ทุกภาคส่วนมีความรู้และความเข้าใจในเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน โดยมีการดำเนินการทั้งในระดับประเทศ และระดับท้องถิ่น เพื่อให้ทุกภาคส่วนมีส่วนร่วมในการขับเคลื่อนประเทศสู่ความยั่งยืน (2) การเชื่อมโยงเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนกับแผน 3 ระดับของประเทศ ขับเคลื่อนการพัฒนาประเทศตามกรอบยุทธศาสตร์ชาติ แผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ และแผนระดับอื่น ๆ ซึ่งสอดคล้องกับเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน สร้างประเทศให้มั่นคง โดยไม่ทิ้งใครไว้ข้างหลัง (3) กลไกการขับเคลื่อนการพัฒนาที่ยั่งยืน มีคณะกรรมการเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืนเป็นกลไกสนับสนุนการขับเคลื่อนในระดับนโยบาย และหน่วยงานภาครัฐบูรณาการร่วมกับทุกภาคส่วนของสังคม เพื่อนำไปสู่การปฏิบัติที่เป็นรูปธรรม (4) การดำเนินงานเพื่อบรรลุเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน ดำเนินงานโดยยึดหลักความสัมพันธ์เชิงเหตุและผล เพื่อจัดทำแผนงาน/โครงการที่สำคัญต่อการบรรลุเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนและยุทธศาสตร์ชาติ รวมทั้งขยายผลสู่การขับเคลื่อนเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนในระดับพื้นที่ (SDG Localization) (5) ภาคีการพัฒนา สนับสนุนความร่วมมือกับทุกภาคส่วน ทั้งในประเทศและภาคีการพัฒนา ระหว่างประเทศ เพื่อร่วมขับเคลื่อนประเทศไทยให้บรรลุเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน และ (6) การติดตามประเมินผลการขับเคลื่อนเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน ติดตามและประเมินผลการขับเคลื่อนเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนด้วยระบบฐานข้อมูลกลางที่มีการรายงานความก้าวหน้าจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอย่างสม่ำเสมอ

ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดการบรรลุเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนทั้ง 17 เป้าหมาย นอกจากต้องอาศัยความร่วมมือและการมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วนแล้ว ยังต้องมีการดำเนินการทั้งในระดับประเทศ ระดับชุมชนและท้องถิ่นที่เข้มแข็ง โดยมุ่งเน้นกลไกการขับเคลื่อนเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนในระดับพื้นที่ ผ่านแผนการขับเคลื่อนเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนสำหรับประเทศไทย (Thailand's SDG Roadmap) โดยเริ่มจากการจัดกลุ่มจังหวัดเป็น 4 ระดับ จำแนกตามระดับการพัฒนา (Office of the National Economics and Social Development Council, 2021) ได้แก่

- 1) กลุ่มที่ 1 เป็นพื้นที่/จังหวัดที่มีความเหลื่อมล้ำสูง ยังขาดความพร้อม และต้องได้รับการสนับสนุนอย่างเร่งด่วน
- 2) กลุ่มที่ 2 เป็นพื้นที่/จังหวัดที่มีศักยภาพ แต่ยังมีข้อจำกัดในการพัฒนา
- 3) กลุ่มที่ 3 เป็นพื้นที่/จังหวัดที่มีศักยภาพและพร้อมที่จะพัฒนา
- 4) กลุ่มที่ 4 เป็นพื้นที่/จังหวัดที่มีความเข้มแข็ง และพร้อมขยายผลไปภายนอก



โดยมีจังหวัดนำร่อง 9 จังหวัด ได้แก่ กาฬสินธุ์ นราธิวาส น่าน ยโสธร เลย ลพบุรี เพชรบุรี สุราษฎร์ธานี ฉะเชิงเทรา และมีพื้นที่นำร่อง 5 แห่ง ได้แก่ เทศบาลตำบลวังไผ่ (จังหวัดชุมพร) เทศบาลเมืองศรีสะเกษ (จังหวัดศรีสะเกษ) เทศบาลนครสุราษฎร์ธานี (จังหวัดสุราษฎร์ธานี) องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านไร่ (จังหวัดอุทัยธานี) และองค์การบริหารส่วนจังหวัดกระบี่ (จังหวัดกระบี่) เพื่อนำไปใช้ประโยชน์ในการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัด 5 ปี (พ.ศ. 2566 – 2570) และแผนปฏิบัติราชการประจำปีของจังหวัดและกลุ่มจังหวัด ประจำปีงบประมาณ 2566

อย่างไรก็ตามผู้เขียนมองว่าการดำเนินการตามตัวชี้วัดอาจยังไม่ตอบสนองความต้องการด้านการศึกษาในสังคมไทยหรือไม่ เนื่องด้วยการดำเนินงานข้างต้นเกิดเป็นผนวกรวมเอาตัวชี้วัดจากเป้าหมายการพัฒนาต่าง ๆ ของ SDGs ทั้งหมดมารวมกันเป็น 5 มิติ และคัดเลือกเฉพาะบางตัวชี้วัด ซึ่งทางผู้ร่างนโยบายเห็นควรแล้วแก่การนำมาปรับใช้และดำเนินการ ทั้งนี้ผู้เขียนขอกล่าวถึงเฉพาะมิติที่ 1 ด้านการพัฒนาคน (People) มี 7 ตัวชี้วัด ได้แก่

- 1) ร้อยละของประชากรที่อยู่ใต้เส้นความยากจน (ร้อยละ)
- 2) ร้อยละของทารกแรกเกิดที่มีน้ำหนักต่ำกว่าเกณฑ์ (ร้อยละทารกเกิดมีชีพ)
- 3) ร้อยละของประชากรที่เจ็บป่วยที่เป็นผู้ป่วยใน (ร้อยละ)
- 4) อัตราส่วนประชากรต่อแพทย์ (คน/แพทย์)
- 5) อัตราการเข้าเรียนรวมระดับมัธยมศึกษาตอนปลายและอาชีวศึกษา (ร้อยละ)
- 6) จำนวนปีการศึกษาเฉลี่ยของการศึกษาไทย อายุ 15 – 39 ปี (ปี)
- 7) ค่าเฉลี่ยคะแนน O-net มัธยมศึกษาตอนปลาย (คะแนน)

จากตัวชี้วัดข้างต้น จะเห็นได้ว่าตัวชี้วัดที่ 5 – 7 จะมุ่งเน้นไปที่การพัฒนาทางการศึกษา ซึ่งเฉพาะเจาะจงไปที่กลุ่มมัธยมศึกษาตอนปลาย ทำให้ผู้เขียนรู้สึกแปลกใจที่ประเทศของเรากลับละเลยการศึกษาในระดับปฐมวัยและประถมศึกษา ที่ถือเป็นช่วงวัยที่เหมาะสมที่สุดของการพัฒนาการเรียนรู้ (Purves et al., 2013) ซึ่งสมองและระบบประสาททำหน้าที่เป็นอวัยวะควบคุมและจัดระเบียบการทำงานของระบบต่าง ๆ ของร่างกาย โดยเฉพาะทักษะการจัดการบริหารสมอง (Executive Functions: EF) ได้แก่ ทักษะพื้นฐาน ทักษะการควบคุมตนเอง และทักษะการปฏิบัติ เป็นปัจจัยสำคัญที่ครุณามาใช้ก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดในการดูแลและจัดประสบการณ์เรียนรู้สำหรับเด็กปฐมวัย เนื่องจากเด็กในช่วงก่อน 6 ปี การมุ่งพัฒนาสมองมีผลต่อพัฒนาการด้านการเรียนรู้และการดำรงชีวิตตลอดชีวิต (Hongthong et al., 2019; Imnamkhao & Srichanchai, 2021) ดังนั้นผู้เขียนจึงมองว่าแม้การให้ความสำคัญกับนักเรียนในระดับมัธยมศึกษา ถือเป็นรอยต่อระหว่างการเลือกสายการเรียน ซึ่งนำไปสู่การเลือกเส้นทางอาชีพในอนาคตจะเป็นสิ่งสำคัญ แต่ควรให้ความสำคัญกับการพัฒนาเด็กปฐมวัยและประถมศึกษาควบคู่ไปด้วย ซึ่งการทำงานร่วมกันอย่างเป็นระบบของภาคส่วนต่าง ๆ เป็นปัจจัยสำคัญในการพัฒนาและดำเนินงานตามตัวชี้วัดทั้ง 7 ในด้านการพัฒนาคน ดังนั้นในส่วนต่อไปผู้เขียนจะกล่าวถึง ทฤษฎีระบบกับการพัฒนาทางการศึกษาของสังคมไทย เพื่อช่วยให้เข้าใจปรากฏการณ์และน่าจะเป็นแนวทางในการดำเนินงานเพื่อพัฒนาทางการศึกษาของสังคมไทยให้มีคุณภาพมากยิ่งขึ้น

ทฤษฎีระบบกับการพัฒนาทางการศึกษา

ทฤษฎีระบบ ว่าด้วยการมุ่งเน้นไปที่การให้ความสำคัญกับความสัมพันธ์ขององค์ประกอบที่เกิดขึ้นในสังคม ที่ล้วนแต่มีความสัมพันธ์ระหว่างกันจนนำไปสู่การเกิดขึ้นของระบบต่าง ๆ ที่ไม่สามารถเจาะจงหรือให้คำนิยามได้ว่าการศึกษาที่เกิดขึ้นเป็นการศึกษาตัวบทของระบบใดระบบหนึ่ง เพราะเดิมทีแล้วความเป็นระบบตามทัศนะของนักคิด โดยรากฐานของทฤษฎีระบบถูกสร้างขึ้นจากนักชีววิทยาชาวออสเตรียอย่าง Ludwig von Bertalanffy (1901-1972) ผู้ที่ริเริ่มแนวคิดเกี่ยวกับทฤษฎีระบบผ่านมิติทางวิทยาศาสตร์อย่างชีววิทยา โดยเขาเชื่อว่าสิ่งที่ยิ่งใหญ่กว่าโลกอย่างเอกภพ หรือ The Universe ก็เป็นอีกหนึ่งระบบที่มีความยิ่งใหญ่และยากที่จะพิสูจน์หรือตรวจสอบได้ เช่นเดียวกับระบบอื่นที่เกิดขึ้นในโลก แต่ไม่ว่าระบบที่เกิดขึ้นในโลกจะยิ่งใหญ่เพียงใดหากขาดการปฏิสัมพันธ์กับสิ่งแวดล้อมทั้งมนุษย์ สัตว์ พืช ก็ไม่อาจทำให้ระบบดังกล่าวสามารถขับเคลื่อนต่อไปได้



(Von Bertalanffy, 1972) อย่างไรก็ตาม เมื่อผู้เขียนลองพิจารณาถึงความสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นในระบบจะพบว่าจุดมุ่งเน้นสำคัญของการศึกษาเกี่ยวกับระบบตามทัศนะของ Bertalanffy มุ่งเน้นไปที่การศึกษาระบบในลักษณะของการเป็นระบบเปิด หรือ Open System ระบบที่มีความสัมพันธ์กับสิ่งแวดล้อมอย่างไม่อาจหลีกเลี่ยงได้เพราะระบบทำให้สิ่งแวดล้อมเกิดการเรียนรู้เพื่อนำไปสู่การแก้ปัญหาและขับเคลื่อนให้ระบบสามารถดำรงอยู่ต่อไป และขณะเดียวกันสิ่งแวดล้อมก็เป็นองค์ประกอบสำคัญที่ทำให้มีระบบเกิดขึ้นด้วยเช่นกัน

นอกจากมุมมองพื้นฐานด้านวิทยาศาสตร์ของ Bertalanffy แล้วนั้น เขายังได้เสนอมุมมองต่อทฤษฎีระบบในด้านสังคมศาสตร์ว่าระบบไม่เพียงแต่ทำให้เกิดความเข้าใจเกี่ยวกับโครงสร้างที่เกิดขึ้นภายในระบบเพียงเท่านั้น แต่ทฤษฎีระบบยังสะท้อนให้เห็นถึงข้อมูล ความสัมพันธ์ การสื่อสารภายในระบบ (Hechter & Christine, 2009) ไปจนถึงผลลัพธ์และข้อเสนอแนะ ควบคู่ไปกับการศึกษาเกี่ยวกับคุณสมบัติสำคัญของการเป็นหน่วยระบบแต่ละหน่วยที่สามารถแบ่งออกเป็น 11 คุณลักษณะสำคัญ ดังนี้

1) Working Unit หน่วยทำงาน หรือสิ่งที่ถูกสร้างขึ้นโดยระบบหรือกล่าวได้ว่าเป็นศูนย์กลางของการแลกเปลี่ยนซึ่งปัจจัยนำเข้า ปัจจัยการผลิต ผลผลิตเพื่อตอบสนองต่อการทำงานและขับเคลื่อนให้ระบบสามารถดำรงอยู่ต่อไปได้ผ่านการมีปฏิสัมพันธ์ต่อกันของระบบต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นภายใต้หน่วยทำงาน

2) Boundary การมีขอบเขต หรือการมีขอบเขตที่ชัดเจนสำหรับการแบ่งแยกเนื้อที่ของหน่วยระบบหนึ่งออกจากหน่วยระบบส่วนอื่นเพื่อไม่ให้เกิดการทับซ้อนกันของระบบ ทั้งยังเป็นการสะท้อนให้เห็นถึงความเป็นบริบทของหน่วยระบบแต่ละหน่วยที่เกิดขึ้นภายใต้หน่วยทำงาน

3) Product ผลผลิต คือสิ่งที่เกิดขึ้นอันเป็นผลมาจากการทำงานของหน่วยระบบที่ผันแปรไปตามองค์ประกอบสำคัญของหน่วยระบบทั้งปัจจัยนำเข้า ปัจจัยการผลิต กระบวนการ และบริบทของหน่วยระบบนั้น

4) Process กระบวนการทำงาน คือการดำเนินงานของหน่วยระบบแต่ละระบบที่จะต้องมีการวางแผนอย่างเป็นกระบวนการ มีความชัดเจน สามารถที่จะสังเกตและประเมินกระบวนการทำงานได้เพื่อสะท้อนให้เห็นถึงรูปแบบความสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นที่สามารถนำไปสู่การแก้ไข ปรับปรุง และพัฒนาให้หน่วยระบบมีความสอดคล้องกับบริบทแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา

5) Input ปัจจัยนำเข้า ในการดำเนินงานของหน่วยระบบ ไม่ว่าจะเป็นหน่วยระบบในลักษณะใดแล้วแต่จะต้องอาศัยปัจจัยนำเข้าเพื่อเป็นปัจจัยหลักในการขับเคลื่อนให้ระบบสามารถดำเนินการต่อไปได้ไปจนถึงก่อให้เกิดผลผลิตตามมา หรือทรัพยากรที่ระบบใช้ในการดำเนินการเพื่อนำไปสู่การเกิดขึ้นของผลผลิตสามารถแบ่งออกเป็น 2 ส่วน คือ Tangible Assets ทรัพยากรที่มีตัวตนสามารถจับต้องได้ เช่น เครื่องจักร โรงงาน ที่ดิน อุปกรณ์ และ Intangible Assets ทรัพยากรที่ไม่มีตัวตนไม่สามารถจับต้องได้ เช่น ระบบการจัดการ กระบวนการในการบริหารงานของระบบ ข่าวสาร เป็นต้น

6) Context บริบท หรือปัจจัยภายนอกที่เข้ามามีอิทธิพลต่อการดำเนินการของระบบทั้งในมิติที่เป็นสิ่งที่ริเริ่มให้เกิดหน่วยระบบขึ้น และมิติที่ว่าด้วยการสร้างการเปลี่ยนแปลงต่อหน่วยระบบที่ระบบไม่สามารถหลีกเลี่ยงได้

7) Feedback ข้อเสนอแนะหรือผลย้อนกลับ คือผลของการดำเนินการตามกระบวนการของหน่วยระบบที่ก่อให้เกิดผลย้อนกลับที่สะท้อนให้เห็นถึงกระบวนการของระบบที่มีความสัมพันธ์กับบริบทของระบบ ปัจจัยนำเข้า กระบวนการทำงาน และผลผลิต เพราะเป็นผลที่ต่างก็เกิดขึ้นจากการประกอบกันของคุณสมบัติดังกล่าวข้างต้นซึ่งสามารถแบ่งออกเป็น External Feedback ผลย้อนกลับที่ถูกส่งผ่านจากบริบทภายนอกของระบบ และ Internal Feedback ผลย้อนกลับที่ถูกส่งผ่านจากบริบทภายในของระบบ

8) Compose of a Number of a Subsystem Units การประกอบขึ้นจากหน่วยย่อยระบบ คือ การเกิดขึ้นของหน่วยระบบทุกระบบ ไม่ว่าจะเป็นระบบใดในสังคมต่างก็ถูกสร้างขึ้นจากระบบย่อยที่ประกอบกันจนกลายเป็นหน่วยระบบระบบหนึ่ง

9) Subsystem Units of a Supersystem Units การเป็นหน่วยย่อยระบบของหน่วยอิสระระบบในมิตินี้ถือว่ามีความสอดคล้องสัมพันธ์กันกับคุณสมบัติของระบบในมิติที่ว่าด้วยระบบถูกประกอบขึ้นจากหน่วยย่อยระบบ ซึ่งกล่าวได้ว่าหน่วยระบบ



ที่เกิดขึ้นจากอนุระบบดังกล่าวข้างต้นต่างก็เป็นส่วนย่อยของหน่วยอิกระบบที่มีขนาดใหญ่กว่า ที่ต่างก็มีหน้าที่และกระบวนการในการดำเนินงานที่สัมพันธ์กันเพื่อการผลิตผลผลิตของแต่ละหน่วยระบบตามกระบวนการ

10) Starting Point and Ending Point on Time Dimension การมีจุดเริ่มต้นและจุดสิ้นสุด การประกอบขึ้นเป็นระบบต่างก็ต้องอาศัยการเกิดขึ้นของอนุระบบที่ต่างก็ตกอยู่ภายใต้อิทธิพลสำคัญอย่างระยะเวลา จนกล่าวได้ว่าอนุระบบที่เกิดขึ้นต่างก็มีจุดเริ่มต้น และจุดสิ้นสุดของการเป็นอนุระบบของระบบนั้น เมื่อจุดสิ้นสุดของอนุระบบมาถึงหน่วยอนุระบบที่เกิดขึ้นก็จะถูกแบ่งแยกออกไปตามความเหมาะสม หรือกล่าวได้ว่าอนุระบบที่เกิดขึ้นจะไม่ได้ดำรงอยู่กับหน่วยระบบใดระบบหนึ่งเสมอไป แต่สามารถที่จะสิ้นไหลและปรับเปลี่ยนเพื่อให้สอดคล้องกับหน่วยระบบอื่นที่เกิดขึ้นได้ด้วยเช่นกัน

11) Past Condition, Present Condition and Future Condition ระบบในสภาพอดีต ปัจจุบัน และอนาคต ทุกระบบที่เกิดขึ้นในสังคมต่างก็ถูกสร้างขึ้นมาจากบริบทแวดล้อมที่ถูกควบคุมโดยมิติทางด้านเวลาซึ่งกล่าวได้ว่ากว่าที่ระบบใดระบบหนึ่งจะกลายมาเป็นระบบดังเช่นในปัจจุบัน ต่างก็ล้วนแต่ต้องถูกสร้างขึ้นจากเหตุการณ์หรือปรากฏการณ์ใดปรากฏการณ์หนึ่งในอดีต และกลายมาเป็นหน่วยระบบในปัจจุบันก่อนจะถูกพัฒนา ปรับเปลี่ยนให้มีความสอดคล้องกับสภาพบริบทแวดล้อมทั้งภายนอกและภายในของหน่วยระบบให้สอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นตลอดเวลาอย่างเป็นพลวัต

จากคุณลักษณะทั้ง 11 ประการข้างต้น ผู้เขียนจึงมองว่าในการวิเคราะห์เชิงระบบคือกระบวนการกระบวนการหนึ่งที่ถูกสร้างขึ้นเพื่อหาหนทางในการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในหน่วยระบบผ่านกระบวนการที่สำคัญอย่างการวิเคราะห์ สังเคราะห์ องค์ประกอบของหน่วยระบบทุกหน่วย เพื่อนำไปสู่การวางแผนหากระบวนการที่จะสอดคล้องกับรูปแบบปัญหาที่เกิดขึ้นได้มากที่สุด โดยที่การดำเนินการของกระบวนการดังกล่าวจำเป็นต้องมีการศึกษาวิเคราะห์ระบบและองค์ประกอบอย่างถี่ถ้วน เพื่อให้ได้มาซึ่งกระบวนการที่มีประสิทธิภาพและก่อให้เกิดประสิทธิผลต่อหน่วยระบบขององค์กรให้ได้มากที่สุด เช่นเดียวกันกับการพัฒนา ด้านการศึกษาที่ผู้เขียนมองว่า ในระบบการบริหารการศึกษาในสังคมไทย ควรนำทฤษฎีระบบ มาเป็นแนวทางที่สำคัญประการหนึ่งในการดำเนินงานและขับเคลื่อนการศึกษาไทย (Agasisti & Longobardi, 2017) เนื่องจากในการวิจัยที่ผ่านมาพบว่า การบริหาร หรือการจัดการศึกษาอย่างเป็นรูปธรรมนั้นเกี่ยวข้องกับการให้ความสำคัญกับระบบการจัดการทุกขั้นตอน ตั้งแต่ปัจจัยนำเข้า (Input) กระบวนการ (Process) ผลผลิต (Output) และผลกระทบ (Impact) ส่งผลให้การดำเนินการจัดการศึกษามีระบบ ระเบียบแบบแผนที่สามารถนำไปปฏิบัติร่วมกันได้ทุกภาคส่วน และส่งผลให้การดำเนินงานมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลสูงสุด (Seanon, 2015) ดังนั้นในส่วนต่อไปผู้เขียนจะชี้ให้เห็นถึงโครงสร้างและบทบาททางสังคมที่ส่งผลต่อกลไกทางสังคมและเหลื่อมล้ำทางการศึกษาในสังคมไทยจนเกิดเป็นค่านิยมด้านการศึกษาในสังคมไทยที่ผู้เขียนมองว่าอาจเป็นค่านิยมที่ไม่น่าพึงพอใจเท่าใด

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

จากการทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาการศึกษาสังคมไทย ประกอบกับการที่ประเทศไทยนำแนวคิด การพัฒนาของ OECD โดยเฉพาะการนำเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (SDGs) มาเป็นแนวทางในการสร้าง Thailand's SDG Roadmap เพื่อพัฒนาประเทศนั้น ผู้เขียนพบข้อสังเกตที่น่าสนใจ 2 ประการ โดยมุ่งเฉพาะเป้าหมายการพัฒนาด้านที่ 1 การพัฒนา กำลังคน (People) ดังนี้

1) ตัวชี้วัดของ Thailand's SDG Roadmap โดยเฉพาะด้านที่ 1 การพัฒนา กำลังคน ในตัวชี้วัดที่ 5 – 7 ที่เฉพาะเจาะจงไปที่กลุ่มมัธยมศึกษาตอนปลาย ผู้เขียนมองว่าการให้ความสำคัญการศึกษาระดับมัธยมศึกษาที่เป็นรอยต่อระหว่างการเลือกสาย การเรียน ซึ่งนำไปสู่การเลือกเส้นทางอาชีพในอนาคตจะเป็นสิ่งสำคัญก็จริง แต่ผู้เขียนกลับมองว่า ก่อนที่นักเรียนเหล่านั้น จะสามารถเลือกสายการเรียนและเลือกเส้นทางอาชีพที่เหมาะสมกับตนเอง นักเรียนเหล่านั้นต้องได้รับการปลูกฝังองค์ความรู้ ค่านิยม และบรรทัดฐานทางสังคม ซึ่งถือเป็นการขัดเกลาทางสังคมตามแนวคิดของ Parsons จากสถาบันทางสังคมทั้ง 2 แห่ง คือสถาบันครอบครัว และสถาบันการศึกษา ซึ่งในงานวิจัยที่ผ่านมาที่ผู้เขียนได้นำเสนอไปแล้วนั้น พบแล้วว่าเด็กปฐมวัยเป็นวัย แห่งการเรียนรู้และจดจำได้ดีที่สุด



ดังนั้น จะดีกว่าหรือไม่ หากเรามุ่งเน้นการพัฒนาประเทศภายใต้แนวคิด Thailand's SDG Roadmap โดยให้ความสำคัญกับเป้าหมายที่ 4 การศึกษาที่มีคุณภาพ ซึ่งเป็น 1 ใน 17 เป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (SDGs) และมีเป้าหมายย่อยที่ 4.2 การสร้างหลักประกันว่าเด็กชายและเด็กหญิงทุกคนเข้าถึงการพัฒนา การดูแล และการจัดการศึกษาระดับก่อนประถมศึกษา สำหรับเด็กปฐมวัยที่มีคุณภาพ เพื่อให้เด็กเหล่านั้นมีความพร้อมสำหรับการศึกษาระดับประถมศึกษา ภายในปี พ.ศ. 2573 ที่มุ่งเน้นไปที่เด็กปฐมวัยเป็นหลัก ได้แก่ 1) การที่เด็กอายุต่ำกว่า 5 ปี มีพัฒนาการทางด้านสุขภาพ การเรียนรู้ และพัฒนาการทางบุคลิกภาพตามวัย และ 2) การเพิ่มอัตราการเข้าเรียนปฐมวัย อย่างน้อย 1 ปี ก่อนถึงเกณฑ์อายุเข้าเรียนประถมศึกษา เพื่อให้เด็ก ๆ เหล่านี้เติบโตขึ้นเป็นนักเรียนชั้นมัธยมศึกษาที่มีคุณภาพ และสามารถเลือกสายการเรียนหรือเส้นทางอาชีพที่เหมาะสมกับตนเองในการพัฒนาประเทศต่อไปได้อย่างยั่งยืน

2) ระบบและกลไกการทำงานของรัฐบาลในการขับเคลื่อนนโยบายระดับประเทศส่วนใหญ่เป็นแบบ Top Down Approach ซึ่งเป็นเรื่องที่น่าตกใจมากในการทำงานขับเคลื่อนเชิงพื้นที่ โดยผู้เชี่ยวชาญมองว่าการทำงานในลักษณะ Top Down Approach มีความสำคัญต่อการสร้างและขับเคลื่อนนโยบายในระดับประเทศมากกว่า เพราะเป็นการดำเนินงานในภาพกว้าง ซึ่งต้องอาศัย “ระบบ” เพื่อขับเคลื่อนให้งานเป็นไปตามระบบและสามารถกำกับติดตามได้อย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด ขณะที่การทำงานแบบ Bottom Up Approach มีความสำคัญกับการทำงานเชิงพื้นที่มากที่สุด เนื่องด้วยการทำงานเชิงพื้นที่มีความเฉพาะเจาะจงตามบริบทเชิงพื้นที่นั้น ๆ ทั้งสภาพเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมที่แตกต่างกัน โดยเฉพาะประเทศไทยที่มีมากถึง 6 ภูมิภาค และมีวัฒนธรรมย่อยที่หลากหลาย การทำงานแบบ Bottom Up Approach จึงสะท้อนอาจสะท้อนให้เห็นถึง “กลไก” การทำงานเชิงพื้นที่ ที่ส่งผลโยงใยต่อกันเป็นเหมือนฟันเฟืองที่ขับเคลื่อนให้นโยบายดำเนินต่อไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ดังนั้นผู้เชี่ยวชาญจึงเสนอว่า ในการขับเคลื่อนแผนการขับเคลื่อนเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนสำหรับประเทศไทย (Thailand's SDG Roadmap) ควรให้ความสำคัญกับการพัฒนากำลังคนที่เป็นเด็กปฐมวัยและนักเรียนประถมศึกษา ควบคู่ไปกับการพัฒนานักเรียนระดับมัธยมศึกษา เพื่อให้เด็ก ๆ เติบโตขึ้นอย่างมีคุณภาพและมีศักยภาพเพียงพอในการประกอบอาชีพในอนาคต ทั้งนี้ในการขับเคลื่อนนโยบายเชิงพื้นที่ที่ผู้เชี่ยวชาญมองว่าหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติที่มีบทบาทสำคัญในการสร้าง “ระบบ” การดำเนินงานเชิงนโยบาย ที่ผู้เชี่ยวชาญมองว่าควรให้ความสำคัญกับปัจจัยนำเข้า กระบวนการ ผลิต และผลกระทบ อันจะนำไปสู่การสร้างระบบการกำกับ ติดตาม และประเมินผลเชิงพื้นที่อย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อส่งต่อการดำเนินงานเชิงพื้นที่ระดับจังหวัดให้เกิดการสร้าง “กลไก” การทำงานเชิงพื้นที่ ที่ช่วยขับเคลื่อนการดำเนินงานของแผน Thailand's SDG Roadmap ให้บรรลุตามเป้าประสงค์ที่ตั้งไว้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลสูงสุด

เอกสารอ้างอิง

- Agasisti, T. & Longobardi, S. (2017). "Equality of educational opportunities, schools' characteristics and resilient students: An empirical study of EU-15 Countries using OECD-PISA 2009 data," *Social indicators research: An international and interdisciplinary. Journal for Quality-of-Life Measurement, Springer, 134(3)*, 917-953.
- Alkema, L., Chou, D., Hogan, D., Zhang, S., Moller, A.B., Gemmill, A., Fat, D.M., Boerma, T., Temmerman, M., Mathers, C., Say, L., & United Nations Maternal Mortality Estimation Inter-Agency Group collaborators and technical advisory group. (2016). Global, regional, and national levels and trends in maternal mortality between 1990 and 2015, with scenario-based projections to 2030: a systematic analysis by the UN Maternal Mortality Estimation Inter-Agency Group. *Lancet (London, England)*, 387(10017), 462-474.
- Hechter, M. & Christine, H. (2009). *Theories of social order: A reader*. Stanford, CA: Stanford University Press.



- Hongthong, P., Semheng, S. and Lungka, P. (2019). An academic management model of educational institutions in Bangkok for developing executive function (Ef) of early childhood. *Journal of MCU Nakhondhat*, 6(6), 2766 – 2786.
- Imnamkhao, S. & Srichanchai, J. (2021). Nurse's role of executive function promotion in early childhood. *Journal of MCU Nakhondhat*, 8(1), 229–244.
- Krafft, C. & Alawode, H. (2018). "Inequality of opportunity in higher education in the Middle East and North Africa". *International Journal of Educational Development, Elsevier*, 62(C), 234-244.
- Liang, X., Lam, S. K., Zhang, X., Oenema, O. & Chen, D. (2021). Pursuing sustainable nitrogen management following the "5 Ps" principles: Production, People, Planet, Policy and Partnerships. *Global Environmental Change-human and Policy Dimensions*, 70(1), 23 - 46.
- OECD. (2012). *Equity and Quality in Education: Supporting Disadvantaged Students and Schools*. OECD Publishing.
- Office of the National Economics and Social Development Council. (2021). *Development indicators of Provincial level and Province group*. Final report. Bangkok: Office of the Prime Minister.
- Purves, D., Cabeza, R., Huettel, S.A., Labar, K.S., Platt, M.L., & Woldorff, M. (2013). *Principles of cognitive neuroscience*. New York: Oxford University Press Inc.
- Seenon, M. (2015). An analysis of Thai 21st Century education administration with the system theory of education administration. *MBU Education Journal: Faculty of Education Mahamakut Buddhist University*, 3(2), 51 - 57.
- Von Bertalanffy, L. (1972). The history and status of general systems theory. *The Academy of Management Journal*, 15(4), 407–426.
- Woodward, R. (2009). *The organisation for economic Co-operation and development (OECD)*. Routledge.