

การวิเคราะห์ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการขับเคลื่อนความร่วมมือเชิงพื้นที่ เพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาในจังหวัดเชียงราย*

STAKEHOLDER ANALYSIS IN DRIVING AREA-BASED COLLABORATION TO REDUCE EDUCATIONAL INEQUALITY IN CHIANG RAI PROVINCE

วิกรม บุญนุ่น

Vikrom Boonnun

คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงราย เชียงราย ประเทศไทย

Faculty of Social Sciences, Chiang Rai Rajabhat University, Chiang Rai, Thailand

Corresponding author E-mail: Krittamate2017@gmail.com

Tel: 065-249-1803

บทคัดย่อ

บทความวิจัยเรื่อง “การวิเคราะห์ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการขับเคลื่อนความร่วมมือเชิงพื้นที่เพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาในจังหวัดเชียงราย” มีวัตถุประสงค์เพื่อ 1) วิเคราะห์ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการขับเคลื่อนความร่วมมือเชิงพื้นที่เพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาในจังหวัดเชียงราย และ 2) ศึกษาความเชื่อมโยงของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องตามกรอบ CATWOE เป็นการวิจัยเชิงวิเคราะห์ที่ต่อยอดจากโครงการวิจัยฉบับสมบูรณ์ โดยใช้ฐานข้อมูลเดิมจากการวิจัยแบบผานวิธี พื้นที่ศึกษา คือ สำนักงานศึกษาธิการภาค 16 และสำนักงานศึกษาธิการจังหวัดเชียงราย กลุ่มเป้าหมาย คือ คณะกรรมการและคณะทำงานที่เกี่ยวข้องรวม 36 คน เครื่องมือวิจัย ได้แก่ แบบสอบถามแบบสัมภาษณ์กึ่งโครงสร้าง และการประชุมกลุ่มย่อย วิเคราะห์ข้อมูลด้วยสถิติพื้นฐานและการวิเคราะห์เนื้อหา ผลการวิจัยพบว่า 1) ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องมีความครบถ้วนในเชิงโครงสร้าง แต่การดำเนินงานจริงอยู่ในระดับปานกลาง ขณะที่ความต้องการจำเป็นอยู่ในระดับสูง สะท้อนช่องว่างระหว่างโครงสร้างกับการทำงานร่วมกันอย่างมีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะด้านการประสานงาน การแลกเปลี่ยนข้อมูล และการกำหนดบทบาทร่วมระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และ 2) กรอบ CATWOE ช่วยแสดงความเชื่อมโยงเชิงระบบได้อย่างชัดเจน ขณะที่ TOWS Matrix ช่วยแปลงข้อมูลสู่ข้อเสนอเชิงยุทธศาสตร์ สู่การพัฒนาข้อมูลกลุ่มเป้าหมายพิเศษ การยกระดับทักษะพื้นฐาน การขยายโอกาสการศึกษา ปฐมวัย การพัฒนาพื้นที่ชายแดนและเขตเศรษฐกิจพิเศษ และการเสริมโครงสร้างพื้นฐานกับทรัพยากรบุคคลความสำเร็จของการลดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาขึ้นอยู่กับบูรณาการความร่วมมือระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคประชาสังคม และสถานศึกษาในพื้นที่ โดยการลดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาจำเป็นต้องยกระดับกลไกเชิงกระบวนการให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องมีอำนาจร่วม ข้อมูลร่วม และมีความรับผิดชอบร่วมต่อผลลัพธ์ของผู้เรียนอย่างยั่งยืน

คำสำคัญ: การวิเคราะห์ผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง, ความร่วมมือเชิงพื้นที่, ความเหลื่อมล้ำทางการศึกษา

Abstract

The research article entitled “Stakeholder Analysis in Driving Area-Based Collaboration to Reduce Educational Inequality in Chiang Rai Province” aimed to: 1) Analyze the stakeholders involved in driving area-based collaboration to reduce educational inequality in Chiang Rai Province; and 2) Examine the linkages among stakeholders based on the CATWOE framework. This analytical research was an extension of a completed research project, utilizing an existing database derived from a mixed-methods research design. The study was conducted in the Regional Education Office No. 16 and the Chiang Rai Provincial Education Office. The target group consisted of 36 members of the committees and working groups responsible for educational collaboration. The research instruments included questionnaires, semi-structured interviews, and focus group discussions, while the data were analyzed using descriptive statistics and content analysis. The findings revealed that: 1) Although the stakeholder structure was comprehensive in terms of organizational representation, the actual implementation of collaborative operations was at a moderate level, whereas the identified needs were at a high level, reflecting a gap between formal organizational structures and effective collaborative practices, particularly in the areas of interagency coordination, information sharing, and the establishment of shared roles among the relevant organizations; and 2) The CATWOE framework clearly demonstrated the systemic relationships among stakeholders, while the TOWS Matrix transformed the analytical findings into strategic recommendations for developing databases of special target groups, enhancing fundamental competencies, expanding opportunities for early childhood education, promoting educational development in border areas and special economic zones, and strengthening infrastructure and human resources. The successful reduction of educational inequality depends on the integration of collaboration among government agencies, the private sector, civil society organizations, and educational institutions within the area. Reducing educational inequality therefore requires strengthening process-oriented collaborative mechanisms that enable stakeholders to exercise shared decision-making authority, utilize shared information, and assume collective responsibility for sustainable learner outcomes.

Keywords: Stakeholder Analysis, Area-Based Collaboration, Educational Inequality

บทนำ

ความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาเป็นปัญหาเชิงโครงสร้างที่ส่งผลกระทบต่อการเข้าถึงโอกาสทางการศึกษาอย่างเท่าเทียมในประเทศไทย ปัญหานี้เป็นความท้าทายสำคัญที่จำกัดการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์และสิทธิในการเข้าถึงการศึกษาที่มีคุณภาพ (Thailand Development Research Institute, 2558); (UNESCO, 2020); (World, B. et al., 2021) แม้ระดับนโยบายจะมีการผลักดันแนวคิดการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาและกำหนดบทบาท

ของกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา อย่างชัดเจนเพื่อลดความเหลื่อมล้ำและสร้างความเสมอภาค (กองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา, 2561) แต่โครงสร้างคณะกรรมการด้านการศึกษานในพื้นที่ระดับจังหวัด กลับพบช่องว่างในการทำงานจริงที่ขาดการบูรณาการข้ามสายงาน (O'Connor, M. T. & Takahashi, S., 2019)

เช่นเดียวกับบริบทของจังหวัดเชียงรายซึ่งสะท้อนปัญหานี้อย่างชัดเจนด้วยความซับซ้อนทางภูมิศาสตร์ และความหลากหลายทางชาติพันธุ์ ซึ่งทำให้การแก้ปัญหาความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาไม่สามารถทำได้สำเร็จ โดยอาศัยหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งเพียงลำพัง การจัดการศึกษาเชิงพื้นที่จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งในการบูรณาการความร่วมมือจากทุกภาคส่วนเพื่อสร้างกลไกการทำงานที่สอดคล้องกับบริบทของพื้นที่ (สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา, 2564); (อรรถพล อนันตวรสกุล, 2565); (Gross, J. M. S. et al., 2015)

การพัฒนากลไกความร่วมมือเชิงพื้นที่เป็นแนวทางสำคัญในการแก้ไขปัญหาที่ซับซ้อนโดยอาศัยการมีส่วนร่วมจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกกลุ่ม การทำความเข้าใจระบบความร่วมมือดังกล่าวสามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพผ่านระเบียบวิธีระบบแบบอ่อน (Soft Systems Methodology: SSM) ซึ่งเหมาะสมสำหรับปัญหาที่มีความซับซ้อนทางสังคมและมีผู้เกี่ยวข้องหลากหลาย เครื่องมือสำคัญในกระบวนการนี้ คือ กรอบการวิเคราะห์ CATWOE ซึ่งช่วยจำแนกบทบาทและมุมมองของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียตั้งแต่ผู้รับผลประโยชน์ ผู้ปฏิบัติการ ผู้มีอำนาจตัดสินใจ ไปจนถึงข้อจำกัดของสภาพแวดล้อม (Checkland, P., 2000) นอกจากนี้ การนำข้อมูลที่ได้อาวิเคราะห์ร่วมกับ TOWS Matrix จะช่วยเปลี่ยนความเข้าใจเชิงระบบให้เป็นยุทธศาสตร์การดำเนินงานที่สามารถนำไปปฏิบัติได้จริงและสอดคล้องกับบริบทของพื้นที่

แม้ว่าที่ผ่านมาจะมีการศึกษายุทธศาสตร์การพัฒนากลไกความร่วมมือเชิงพื้นที่เพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาในจังหวัดเชียงรายมาบ้างแล้ว แต่ผลการศึกษาดังกล่าวยังคงเน้นการสร้างยุทธศาสตร์ในภาพรวม โดยมุ่งเน้นที่การจัดทำแผน ช่องว่างของการวิจัยที่สำคัญ คือ ข้อมูลเดิมยังขาดการอธิบายรายละเอียดเชิงลึกเกี่ยวกับความสัมพันธ์และการเชื่อมโยงระหว่างผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในระดับกลไกปฏิบัติการ การศึกษาที่ผ่านมายังไม่ได้ อธิบายอย่างชัดเจนว่าเครือข่ายความร่วมมือที่มีอยู่มีจุดอ่อนหรือความท้าทายในระดับโครงสร้างอย่างไร ดังนั้น บทความวิจัยนี้จึงมุ่งอุดช่องว่างดังกล่าวโดยการนำฐานข้อมูลเดิมมาวิเคราะห์ใหม่ผ่านมุมมองเชิงระบบเพื่อทำความเข้าใจความสัมพันธ์ขององค์ประกอบต่าง ๆ อย่างเป็นรูปธรรมและลึกซึ้งยิ่งขึ้นด้วยความจำเป็นอย่างยิ่งดังกล่าวก การวิจัยครั้งนี้จึงมีวัตถุประสงค์เพื่อวิเคราะห์ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในการขับเคลื่อนความร่วมมือเชิงพื้นที่เพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาในจังหวัดเชียงราย และศึกษาความเชื่อมโยงของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียตามกรอบ CATWOE ผลลัพธ์จากการศึกษาในบทความนี้จะให้ภาพและแผนผังความเชื่อมโยงของกลไกการจัดการศึกษาเชิงพื้นที่อย่างเป็นรูปธรรม พร้อมทั้งระบุระดับการมีส่วนร่วมและบทบาทหน้าที่ของหน่วยงานภาครัฐ สถานศึกษา ภาคเอกชน และเครือข่ายภาคประชาสังคมในจังหวัดเชียงรายอย่างชัดเจน ข้อมูลเชิงประจักษ์เหล่านี้จะถูกนำไปใช้เป็นข้อเสนอแนะเชิงนโยบายสำหรับการออกแบบโครงสร้างการทำงานและยกระดับกลไกการกำกับดูแลการศึกษาเชิงพื้นที่ที่สามารถนำไปปฏิบัติและวัดผลได้จริง

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อวิเคราะห์ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการขับเคลื่อนความร่วมมือเชิงพื้นที่เพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาในจังหวัดเชียงราย

2. เพื่อศึกษาความเชื่อมโยงของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องตามกรอบ CATWOE ในการขับเคลื่อนความร่วมมือเชิงพื้นที่เพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาในจังหวัดเชียงราย

วิธีดำเนินการวิจัย

การศึกษาครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงวิเคราะห์ที่ต่อยอดจากโครงการวิจัยฉบับสมบูรณ์เรื่อง ยุทธศาสตร์การพัฒนา กลไกความร่วมมือเชิงพื้นที่เพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาของผู้เขียน โดยเป็นการวิเคราะห์ข้อมูลทุติยภูมิ (Secondary Data Analysis) หรือการวิเคราะห์ซ้ำจากฐานข้อมูลเดิมของโครงการวิจัยแบบผสมวิธี (Mixed Methods Research) มาอ่านและตีความใหม่ ในประเด็นเฉพาะเกี่ยวกับผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการขับเคลื่อนความร่วมมือเชิงพื้นที่เพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาในจังหวัดเชียงราย

พื้นที่วิจัยของโครงการเดิม ได้แก่ สำนักงานศึกษาธิการภาค 16 และสำนักงานศึกษาธิการจังหวัดเชียงราย กลุ่มเป้าหมาย ประกอบด้วย ผู้แทนจาก 4 กลุ่มหลัก ได้แก่ คณะกรรมการศึกษาธิการจังหวัด คณะอนุกรรมการบริหาร ราชการเชิงยุทธศาสตร์ คณะอนุกรรมการพัฒนาการศึกษา และคณะทำงานบริหารราชการเชิงยุทธศาสตร์ โดยมีเกณฑ์การคัดเลือกแบบเจาะจง (Purposive Sampling) จากบุคคลที่มีบทบาทโดยตรงต่อการกำหนดนโยบาย และการขับเคลื่อนกลไกความร่วมมือเชิงพื้นที่ จากกลุ่มเป้าหมายรวม 36 คน ซึ่งมีผู้ที่ตอบแบบสอบถามเชิงปริมาณ จำนวน 36 คน ในประเด็นสภาพปัจจุบันและความต้องการจำเป็นของกลไกความร่วมมือเชิงพื้นที่

เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัยอ้างอิงตามโครงการต้นทาง ประกอบด้วย 3 ประเภท ได้แก่ 1) แบบสอบถาม 2) แบบสัมภาษณ์กึ่งโครงสร้าง และ 3) การประชุมกลุ่มย่อย โดยเครื่องมือผ่านการตรวจสอบคุณภาพจากผู้ทรงคุณวุฒิ มีค่าดัชนีความสอดคล้อง (IOC) เท่ากับ 0.87 สำหรับการจัดการข้อมูลเดิม ผู้วิจัยดำเนินการภายใต้การคุ้มครอง จริยธรรมการวิจัยตามหนังสือรับรองเลขที่ COA No.301/2023 และรหัสโครงการ IRBCMRU 2023/301.06.09 โดยรักษาความลับของผู้ให้ข้อมูลอย่างเคร่งครัด

สำหรับการวิเคราะห์ข้อมูลนั้น เนื่องจากข้อจำกัดด้านจำนวนกลุ่มเป้าหมาย การวิเคราะห์ข้อมูลเชิงปริมาณ จึงใช้สถิติพื้นฐาน ได้แก่ ค่าความถี่ ร้อยละ ค่าเฉลี่ย ($\bar{X}$) และส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน (S.D.) เพื่อฉายภาพรวมของ สถานการณ์ พร้อมทั้งนำเสนอการเปรียบเทียบมุมมองเชิงลึกจำแนกตามกลุ่มผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง นอกจากนี้ ผู้วิจัย ได้นำข้อมูลมาวิเคราะห์หาค่าความต้องการจำเป็นแบบปรับปรุง (Modified Priority Needs Index: $PNI_{modified}$) เพื่อจัดลำดับความสำคัญของปัญหา โดยคำนวณจากสูตร

$$PNI_{modified} = \frac{I - D}{D}$$

โดยที่ I แทนค่าเฉลี่ยสภาพที่พึงประสงค์ (ความต้องการ) และ D แทนค่าเฉลี่ยสภาพปัจจุบัน (การปฏิบัติจริง) ทั้งนี้ เพื่อให้เห็นภาพความแตกต่างของช่องว่าง (Gap) ในแต่ละประเด็นการดำเนินงานอย่างชัดเจน ควบคู่ไปกับการวิเคราะห์เนื้อหา (Content Analysis) จากข้อมูลเชิงคุณภาพเพื่ออธิบายกลไกเชิงกระบวนการให้สอดคล้อง และสมเหตุสมผลยิ่งขึ้น

การสังเคราะห์ผลการวิจัยในขั้นสุดท้าย ผู้วิจัยได้นำผลการวิเคราะห์ข้างต้นมาสังเคราะห์ร่วมกันภายใต้กรอบ Soft Systems Methodology โดยใช้กรอบแนวคิด CATWOE (Checkland, P., 2000) เพื่อจำแนกบทบาทและนัยสำคัญของผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง และใช้หลัก TOWS Matrix (Wehrich, H., 1982) ในการแปลงเงื่อนไขของระบบไปสู่ยุทธศาสตร์ที่สามารถนำไปปฏิบัติได้จริง

ผลการวิจัย

วัตถุประสงค์ที่ 1 เพื่อวิเคราะห์ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการขับเคลื่อนความร่วมมือเชิงพื้นที่เพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาในจังหวัดเชียงราย

ผู้วิจัยได้ทำการวิเคราะห์ข้อมูลจากกลุ่มผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง จำนวน 36 คน โดยจำแนกตามโครงสร้างคณะกรรมการที่รับผิดชอบด้านการศึกษาในพื้นที่จังหวัดเชียงราย เพื่อประเมินสภาพปัจจุบันและความต้องการจำเป็นในการขับเคลื่อนความร่วมมือเชิงพื้นที่ โดยใช้การหาค่าความต้องการจำเป็นแบบปรับปรุง (Modified Priority Needs Index: $PNI_{modified}$) ซึ่งคำนวณจากสูตร $(I-D)/D$ โดย I แทนค่าเฉลี่ยสภาพที่พึงประสงค์ (ความต้องการ) และ D แทนค่าเฉลี่ยสภาพปัจจุบัน (การปฏิบัติจริง) เพื่อจัดลำดับความสำคัญของปัญหา

ผลการวิเคราะห์ในภาพรวมและจำแนกตามกลุ่มผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง แสดงดังตารางที่ 1 และ 2

ตารางที่ 1 สภาพปัจจุบันและความต้องการจำเป็นของการขับเคลื่อนความร่วมมือเชิงพื้นที่ในภาพรวม

ประเด็นการประเมิน	สภาพปัจจุบัน ($\bar{X}$)	S.D.	แปลผล	ความต้องการ ($\bar{X}$)	S.D.	แปลผล	$PNI_{modified}$	ลำดับ
1. การมีส่วนร่วมในการวางแผน	3.12	0.85	ปานกลาง	4.83	0.42	มากที่สุด	0.548	1
2. การสร้างเป้าหมายร่วมกัน	3.25	0.78	ปานกลาง	4.66	0.51	มากที่สุด	0.433	2
3. การรับรู้และใช้ข้อมูลร่วมกัน	2.67	0.91	ปานกลาง	4.59	0.55	มากที่สุด	0.719	3
4. การประสานงานระหว่างหน่วยงาน	2.30	0.88	น้อย	4.58	0.60	มากที่สุด	0.991	4
5. การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของชุมชน	3.08	0.75	ปานกลาง	4.26	0.68	มาก	0.383	5
รวมเฉลี่ย	2.88	0.83	ปานกลาง	4.58	0.55	มากที่สุด	0.590	

จากตารางที่ 1 พบว่า ในภาพรวม สภาพปัจจุบันของการขับเคลื่อนความร่วมมือเชิงพื้นที่อยู่ในระดับปานกลาง ($\bar{X} = 2.88$) ขณะที่ความต้องการจำเป็นอยู่ในระดับมากที่สุด ($\bar{X} = 4.58$) เมื่อพิจารณาค่า $PNI_{modified}$ พบว่า ประเด็นที่มีความต้องการจำเป็นเร่งด่วนสูงสุด คือ “การประสานงานระหว่างหน่วยงาน” ($PNI_{modified} = 0.991$) รองลงมา คือ “การรับรู้และใช้ข้อมูลร่วมกัน” ($PNI_{modified} = 0.719$) ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงช่องว่างสำคัญในการทำงานร่วมกันข้ามหน่วยงาน

ตารางที่ 2 การเปรียบเทียบมุมมองต่อสภาพปัจจุบันและความต้องการจำเป็น จำแนกตามกลุ่มผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง

กลุ่มผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง	สภาพปัจจุบัน ($\bar{X}$)	ความต้องการ ($\bar{X}$)	ช่องว่าง (Gap)
1. คณะกรรมการศึกษาธิการจังหวัด (n = 12)	3.05	4.45	1.40
2. คณะอนุกรรมการบริหารราชการเชิงยุทธศาสตร์ (n = 15)	2.85	4.60	1.75
3. คณะทำงานบริหารราชการเชิงยุทธศาสตร์ (n = 9)	2.65	4.75	2.10

เมื่อพิจารณามุมมองที่แตกต่างกันของกลุ่มผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง (ตารางที่ 2) พบว่า กลุ่ม “คณะทำงานบริหารราชการเชิงยุทธศาสตร์” ซึ่งเป็นผู้ปฏิบัติการในพื้นที่ ประเมินสภาพปัจจุบันไว้ต่ำที่สุด ($\bar{X} = 2.65$) แต่มีความต้องการเปลี่ยนแปลงสูงสุด ($\bar{X} = 4.75$) ทำให้มีช่องว่าง (Gap) กว้างที่สุด (2.10) ในขณะที่กลุ่ม “คณะกรรมการศึกษาธิการจังหวัด” ซึ่งเป็นระดับนโยบาย ประเมินสภาพปัจจุบันไว้สูงกว่ากลุ่มอื่น ($\bar{X} = 3.05$) ความแตกต่างนี้ชี้ให้เห็นว่า ผู้ปฏิบัติงานระดับพื้นที่เผชิญกับอุปสรรคในการบูรณาการความร่วมมือและรู้สึกถึงปัญหาความเหลื่อมล้ำในการทำงานจริงมากกว่าผู้กำหนดนโยบายในระดับบน

วัตถุประสงค์ที่ 2 เพื่อศึกษาความเชื่อมโยงของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องตามกรอบ CATWOE ในการขับเคลื่อนความร่วมมือเชิงพื้นที่เพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาในจังหวัดเชียงราย

ผลการวิเคราะห์ความเชื่อมโยงของระบบความร่วมมือเชิงพื้นที่ด้วยกรอบ CATWOE แสดงให้เห็นถึงโครงสร้างและปฏิสัมพันธ์ของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องอย่างเป็นรูปธรรม ดังตารางที่ 3

ตารางที่ 3 การวิเคราะห์องค์ประกอบและบทบาทของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องตามกรอบ CATWOE

องค์ประกอบ CATWOE	กลุ่มผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง/ บทบาทในพื้นที่จังหวัดเชียงราย	ความเชื่อมโยงและนัยสำคัญ
C - Customers (ผู้รับผลประโยชน์/ผู้ได้รับผลกระทบ)	- นักเรียนในพื้นที่ห่างไกล ชายขอบ และ กลุ่มเปราะบาง - ผู้ปกครองและชุมชน	เป็นกลุ่มเป้าหมายหลักที่สะท้อนผลสัมฤทธิ์ ของกลไก หากกลไกล้มเหลว กลุ่มนี้จะได้รับ ผลกระทบโดยตรงจากความเหลื่อมล้ำ
A - Actors (ผู้ปฏิบัติการ/ผู้ขับเคลื่อน)	- คณะทำงานบริหารราชการเชิงยุทธศาสตร์ - สถานศึกษา องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น NGO	เป็นข้อต่อสำคัญในการแปลงนโยบายไปสู่ การปฏิบัติ แต่ปัจจุบันขาดการบูรณาการ ข้อมูลและการประสานงานข้ามเครือข่าย
T - Transformation (กระบวนการปรับเปลี่ยน)	- การเปลี่ยนจาก “การทำงานแบบไซโล (Silo)” ไปสู่ “การจัดการศึกษาเชิงพื้นที่ (Area-based)”	เป็นกระบวนการที่ต้องการให้เกิดขึ้นจริง ผ่านการสร้างเป้าหมายร่วม แบ่งปัน ทรัพยากร และลดช่องว่างการตัดสินใจ
W - Worldview (มุมมอง/กระบวนทัศน์)	- การมองว่าการลดความเหลื่อมล้ำไม่ใช่หน้าที่ ของหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่ง แต่เป็น ความรับผิดชอบร่วมกัน (Shared Responsibility)	กระบวนทัศน์นี้มีความจำเป็นอย่างยิ่ง ในการทลายกำแพงระหว่างหน่วยงาน เพื่อเป้าหมายในการสร้างความเสมอภาค
O - Owners (เจ้าของระบบ/ผู้มีอำนาจ)	- คณะกรรมการศึกษาธิการจังหวัด - คณะอนุกรรมการบริหารราชการเชิงยุทธศาสตร์	ผู้ถือครองทรัพยากรและอำนาจอนุมัติ มีบทบาทสำคัญในการจัดสรรงบประมาณ และกำหนดทิศทางนโยบายระดับจังหวัด



ตารางที่ 3 การวิเคราะห์องค์ประกอบและบทบาทของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องตามกรอบ CATWOE (ต่อ)

องค์ประกอบ CATWOE	กลุ่มผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง/ บทบาทในพื้นที่จังหวัดเชียงราย	ความเชื่อมโยงและนัยสำคัญ
E - Environmental Constraints (ข้อจำกัดของสภาพแวดล้อม)	- ระเบียบราชการที่ซับซ้อนและงบประมาณที่มีข้อจำกัด - บริบททางภูมิศาสตร์และชาติพันธุ์ที่หลากหลาย	เป็นปัจจัยภายนอกที่กลไกไม่สามารถควบคุมได้โดยตรง แต่ต้องออกแบบยุทธศาสตร์ (TOWS) ให้ยืดหยุ่นและสอดคล้องกับข้อจำกัดเหล่านี้

จากตารางที่ 3 การวิเคราะห์ด้วยกรอบ CATWOE ทำให้เห็นภาพรวมเชิงระบบว่า ความพยายามในการลดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษา (T) จะไม่สามารถไปถึงผู้รับผลประโยชน์ (C) ได้อย่างมีประสิทธิภาพ หากผู้ปฏิบัติการ (A) ไม่ได้รับการสนับสนุนด้านทรัพยากรและนโยบายที่ยืดหยุ่นจากผู้มีอำนาจตัดสินใจ (O) ภายใต้ข้อจำกัดทางสภาพแวดล้อม (E) และกระบวนการที่เน้นการทำงานร่วมกัน (W) อย่างแท้จริง

อภิปรายผล

การอภิปรายผลการวิจัยครั้งนี้แบ่งตามวัตถุประสงค์ของการวิจัย เพื่อวิเคราะห์ข้อค้นพบสำคัญและสร้างข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย ดังนี้

วัตถุประสงค์ที่ 1 เพื่อวิเคราะห์ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการขับเคลื่อนความร่วมมือเชิงพื้นที่เพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาในจังหวัดเชียงราย

ข้อค้นพบสำคัญระบุว่า การประสานงานระหว่างหน่วยงานเป็นความต้องการจำเป็นลำดับที่ 1 ($PNI_{modified} = 0.991$) ซึ่งสะท้อนว่ากลไกความร่วมมือในพื้นที่ยังเผชิญกับอุปสรรคเชิงโครงสร้างที่สำคัญ การที่ประเด็นนี้มีคะแนนสูงชี้ให้เห็นว่าแม้ในระดับนโยบายจะมีการกระจายอำนาจ แต่การนำไปสู่การปฏิบัติยังขาดแนวประสานที่เชื่อมโยงระหว่าง “ไซโล” ของแต่ละหน่วยงาน ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดการจัดการศึกษาเชิงพื้นที่ที่ต้องอาศัยเครือข่ายความร่วมมือมากกว่าการสั่งการจากส่วนกลาง

ประเด็นสำคัญที่น่าสนใจ คือ ประเด็นการพัฒนาคนทุกช่วงวัยได้รับการประเมินสภาพปัจจุบันต่ำที่สุด ($\bar{X} = 2.30$) ซึ่งสะท้อนว่าความเชื่อมโยงในระบบนิเวศการเรียนรู้ระดับจังหวัดยังขาดความต่อเนื่อง โดยเฉพาะในจังหวัดเชียงรายที่มีความท้าทายด้านความหลากหลายทางชาติพันธุ์และการย้ายถิ่นฐานของประชากร ซึ่งความไม่เสมอภาคทางการศึกษาจะรุนแรงขึ้นหากการจัดการศึกษาไม่คำนึงถึง “ความหลากหลายเป็นฐาน” (Finding Strength through Diversity) (Organisation for Economic Co-operation and Development, 2023) ดังนั้น ค่าสถิติที่ต่ำนี้จึงไม่ใช่เพียงปัญหาเชิงตัวเลขแต่เป็นตัวบ่งชี้ถึงความจำเป็นในการยกระดับกลไกการศึกษาให้ยืดหยุ่นและรองรับอัตลักษณ์เฉพาะของพื้นที่เชียงรายได้อย่างเป็นรูปธรรม นัยสำคัญ คือ การวิเคราะห์ซ้ำจากฐานข้อมูลเดิมอาจมีข้อจำกัดด้านความสดใหม่ของข้อมูลในช่วงเวลาที่วิเคราะห์ แต่ข้อค้นพบที่ซ้ำกันในระดับโครงสร้างนี้ยืนยันว่าปัญหาการประสานงานเป็น “จุดเปราะบาง” ที่แท้จริงที่ต้องการการแก้ไขอย่างเร่งด่วน

วัตถุประสงค์ที่ 2 เพื่อศึกษาความเชื่อมโยงของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องตามกรอบ CATWOE ในการขับเคลื่อนความร่วมมือเชิงพื้นที่เพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาในจังหวัดเชียงราย

จากการวิเคราะห์ความเชื่อมโยงตามกรอบ CATWOE พบว่า การที่กลุ่มผู้ปฏิบัติการ (Actors) ประเมินช่องว่างของปัญหาไว้สูงกว่ากลุ่มนโยบาย (Owners) อย่างชัดเจน สะท้อนถึง “รอยแยกของการสื่อสารนโยบาย” (Policy-Practice Gap) เหตุผลเชิงวิชาการ คือ ผู้ปฏิบัติการเผชิญกับเงื่อนไขแวดล้อม (Environmental Constraints) ในพื้นที่จริงที่ระเบียบส่วนกลางไม่สามารถครอบคลุมได้ทั้งหมด ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดที่ว่า การสร้างหุ้นส่วนระหว่างการศึกษาและการปฏิบัติ (Research-Practice Partnerships) ต้องอาศัยการปรับมุมมอง (Worldview) ระหว่างกลุ่มผู้เกี่ยวข้องให้ตรงกัน (Farrell, C. C. et al., 2021) ความหนักแน่นของข้อค้นพบนี้ยืนยันได้จากการที่ TOWS Matrix ถูกนำมาใช้ในการระดมสมองและสังเคราะห์เป็นยุทธศาสตร์ โดยการดึงเอาศักยภาพของหน่วยงานท้องถิ่นมาเชื่อมกับเป้าหมายระดับจังหวัด ทำให้กลไกไม่ติดอยู่กับกรอบนโยบายแบบบนลงล่าง แต่สามารถสร้างการบูรณาการที่ตอบโจทย์ความเหลื่อมล้ำได้อย่างเหมาะสมกับบริบทเชียงราย ข้อจำกัดของการวิเคราะห์ซ้ำประเด็นนี้ คือ ผู้วิจัยอาศัยการตีความเชิงคุณภาพจากข้อมูลเดิมเป็นหลัก แม้จะมีความสมเหตุสมผลตามหลักการ Soft Systems Methodology แต่จำเป็นต้องมีการตรวจสอบความถูกต้อง (Validation) กับกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในระยะถัดไปเพื่อให้ข้อเสนอแนะนโยบายมีความครบถ้วนตามหลักธรรมาภิบาลข้อมูล

องค์ความรู้ใหม่

องค์ความรู้ใหม่ที่ผู้วิจัยสังเคราะห์ขึ้นภายใต้ชื่อ CATWOE-TOWS Area-Based Collaborative Governance Model เป็นโมเดลเชิงยุทธศาสตร์ที่มุ่งเน้นการปฏิรูปกลไกการบริหารจัดการศึกษา โดยไม่ได้มองว่าปัญหาความเหลื่อมล้ำเป็นเพียงความล้มเหลวในการจัดสรรงบประมาณ แต่เป็นปัญหาของการออกแบบ “ระบบความร่วมมือ” โดยโมเดลนี้มีรายละเอียดเชิงลึกในแต่ละองค์ประกอบ ดังนี้

1. องค์ประกอบเชิงระบบ (Governance Components: CATWOE) โมเดลใช้หลักการของ Soft Systems Methodology (SSM) ผ่านกรอบ CATWOE เพื่อจัดระเบียบความสัมพันธ์ของตัวแสดงในพื้นที่
 - C (Customers) - ผู้รับผลประโยชน์ ผู้วิจัยมุ่งเป้าหมายไปที่นักเรียนกลุ่มเปราะบางและนักเรียนในพื้นที่ห่างไกล โดยมองว่าความเสมอภาค คือ “ผลลัพธ์ขั้นสูงสุด” (Ultimate Outcome) ที่ระบบต้องรับผิดชอบ
 - A (Actors) - ผู้ปฏิบัติการ คือ เครือข่ายความร่วมมือเชิงพื้นที่ (Area-based collaboration) ประกอบด้วยสถานศึกษา องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และหน่วยงานระดับพื้นที่ ซึ่งต้องมีความยืดหยุ่นในการปรับตัว
 - T (Transformation) - กระบวนการปรับเปลี่ยน คือ การเปลี่ยนจากการบริหารแบบ “ไซโล” (Silo) ที่ทำงานแยกส่วน เป็นการทำงานแบบ “บูรณาการเชิงพื้นที่” (Area-based) ที่เชื่อมโยงทรัพยากรและข้อมูลร่วมกัน
 - W (Worldview) - กระบวนทัศน์ การเปลี่ยนมุมมองจากการมองว่าการศึกษาเป็นหน้าที่ของกระทรวงหลัก เป็นความรับผิดชอบร่วมกัน (Shared Responsibility) ของคนในจังหวัดเชียงราย
 - O (Owners) - เจ้าของระบบ คณะกรรมการศึกษาธิการจังหวัดและหน่วยงานยุทธศาสตร์ระดับจังหวัด ซึ่งมีบทบาทสนับสนุนอำนาจตัดสินใจ

- E (Environmental Constraints) - ข้อจำกัดสภาพแวดล้อม ปัจจัยที่ไม่สามารถควบคุมได้โดยตรง เช่น บริบททางชาติพันธุ์ ภูมิศาสตร์ที่ห่างไกล และข้อจำกัดด้านระเบียบการเงิน

2. การแปลงข้อมูลเป็นยุทธศาสตร์ (Strategic Transformation: TOWS) เมื่อวิเคราะห์ระบบผ่าน CATWOE แล้ว โมเดลจะนำเงื่อนไขที่พบ (โดยเฉพาะข้อจำกัดจาก E และความต้องการจาก A) มาเข้ากระบวนการ TOWS Matrix เพื่อสังเคราะห์เป็นยุทธศาสตร์การนำไปสู่ความเสมอภาคทางการศึกษา (Educational Equity Strategy) โดยมีจุดเน้น ดังนี้

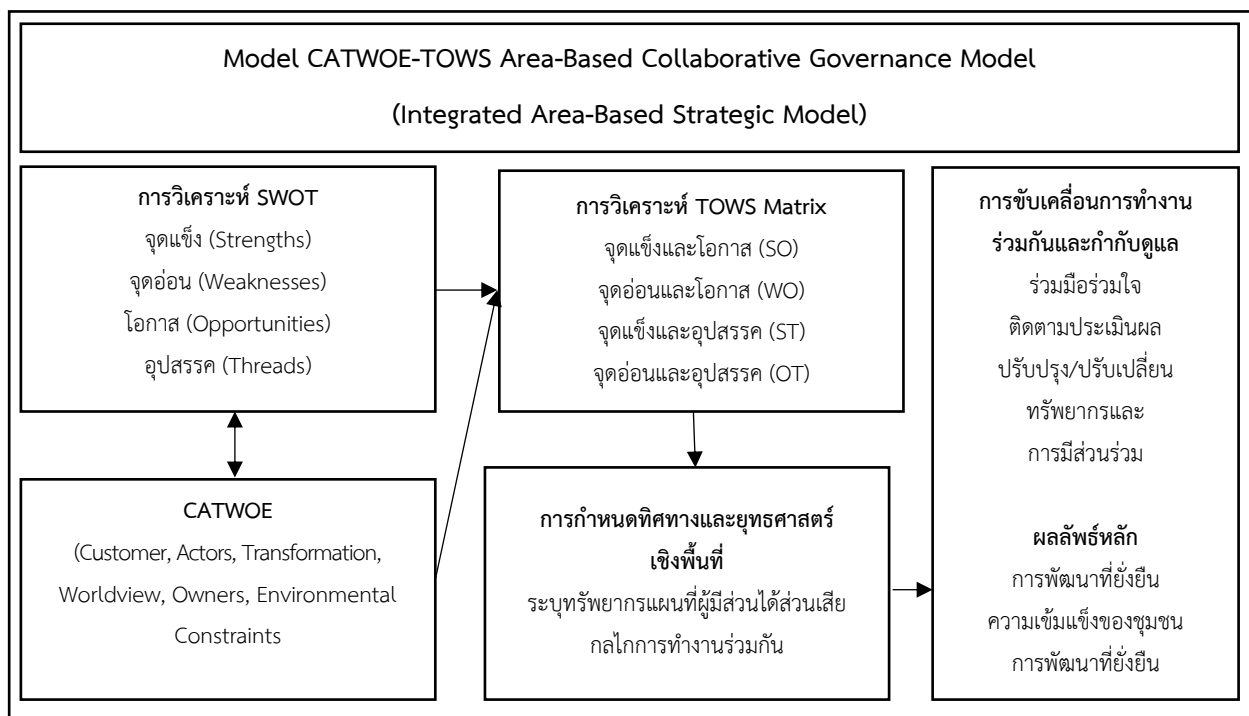
- Data-Driven Integration: การเปลี่ยนข้อมูลที่กระจัดกระจายให้กลายเป็น “ฐานข้อมูลกลาง” (Shared Data) ที่ใช้ระบุตัวตนและติดตามนักเรียนกลุ่มเป้าหมาย

- Authority Delegation การส่งมอบ “อำนาจร่วม” (Shared Authority) ให้คณะทำงานพื้นที่ที่สามารถ ตัดสินใจแก้ปัญหาเบื้องต้นได้ทันทีโดยไม่ต้องผ่านระบบอนุมัติที่ล่าช้า

- Resource Alignment การแปลงความรับผิดชอบร่วมให้กลายเป็นการใช้ทรัพยากรที่มุ่งเน้นความเสมอภาค (Equity-based Resource Allocation) ไม่ใช่แค่การจัดสรรแบบเท่าเทียม (Equal Allocation)

3. นัยสำคัญเชิงยุทธศาสตร์

สรุปได้ว่า CATWOE-TOWS Area-Based Collaborative Governance Model ไม่ใช่เพียงกรอบทฤษฎี แต่เป็น “กลไกเชิงปฏิบัติ” (Operational Mechanism) ที่เชื่อมโยงมิติด้านนโยบาย (Owners) เข้ากับมิติด้านพื้นที่ (Actors) โดยใช้ข้อมูล (Data) เป็นตัวกลางในการสื่อสารและตัดสินใจ ซึ่งจะส่งผลให้การลดความเหลื่อมล้ำในเชียงราย มีความยั่งยืน เนื่องจากเกิดจากความตกลงร่วมกันของทุกภาคส่วน มากกว่าการสั่งการจากบนลงล่าง



ภาพที่ 1 โมเดล CATWOE-TOWS Area-Based Collaborative Governance Model

สรุปและข้อเสนอแนะ

ข้อสรุปที่สำคัญและข้อเสนอแนะในการนำผลการวิจัยไปใช้และประเด็นสำหรับการวิจัยต่อไป การวิจัยเรื่องการวิเคราะห์ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการขับเคลื่อนความร่วมมือเชิงพื้นที่เพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษา ในจังหวัดเชียงราย สามารถสรุปตามวัตถุประสงค์ได้ 2 ส่วน ดังนี้ 1) การวิเคราะห์ผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง: โครงสร้างผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในจังหวัดเชียงรายมีความครบถ้วนตามบทบาทหน้าที่ แต่อยู่ในสถานะที่โครงสร้างที่เป็นทางการไม่สามารถเชื่อมโยงไปสู่การปฏิบัติที่มีประสิทธิภาพได้จริง ช่องว่างที่สำคัญที่สุด คือ ปัญหาการประสานงานระหว่างหน่วยงาน การแบ่งปันข้อมูล และการกำหนดบทบาทหน้าที่ร่วมกัน และ 2) ความเชื่อมโยงผ่านกรอบ CATWOE-TOWS: การใช้กรอบ CATWOE และ TOWS Matrix ช่วยให้เห็นปฏิสัมพันธ์เชิงระบบระหว่างผู้มีส่วนเกี่ยวข้องอย่างชัดเจน ทำให้สามารถสังเคราะห์ออกมาเป็นยุทธศาสตร์การพัฒนาที่ครอบคลุม ทั้งการจัดทำฐานข้อมูลกลุ่มเป้าหมาย การพัฒนาสมรรถนะพื้นฐาน และการเสริมสร้างทรัพยากรที่รองรับบริบทพื้นที่เฉพาะ ซึ่งเป็นกุญแจสำคัญในการลดความเหลื่อมล้ำอย่างยั่งยืน สำหรับข้อเสนอแนะนั้นจากการสังเคราะห์องค์ความรู้ใหม่ตามข้อเสนอแนะของผู้ทรงคุณวุฒิ ผู้วิจัยขอเสนอแนวทางเพื่อนำไปสู่การปฏิบัติที่ชัดเจน ดังนี้ 1) ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย 1.1) ผู้ใช้ประโยชน์ คณะกรรมการศึกษาธิการจังหวัด (ศธจ.) และหน่วยงานระดับนโยบายจังหวัด 1.2) แนวทางดำเนินการ สนับสนุนนโยบายการกระจายอำนาจตัดสินใจสู่คณะทำงานระดับพื้นที่ และกำหนดให้ “กลไกความร่วมมือเชิงพื้นที่” เป็นตัวชี้วัดความสำเร็จของหน่วยงานในระดับจังหวัด และ 1.3) ผลที่คาดว่าจะเกิดขึ้น ลดอุปสรรคเชิงระเบียบและเพิ่มความคล่องตัวในการแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำที่เฉพาะเจาะจงในแต่ละพื้นที่ 2) ข้อเสนอแนะเชิงปฏิบัติ 2.1) ผู้ใช้ประโยชน์ คณะทำงานบริหารราชการเชิงยุทธศาสตร์ และสถานศึกษาในพื้นที่ 2.2) แนวทางดำเนินการ: สร้างระบบสารสนเทศกลาง (Shared Data Platform) ที่เชื่อมโยงข้อมูลรายบุคคลของนักเรียนกลุ่มเปราะบาง เพื่อให้ทุกภาคส่วนสามารถเข้าถึงและใช้ข้อมูลร่วมกันในการวางแผนช่วยเหลือ และ 2.3) ผลที่คาดว่าจะเกิดขึ้น ข้อมูลมีความถูกต้องและเป็นปัจจุบัน ช่วยให้การจัดสรรทรัพยากรตรงจุดและทันห่วงที่ และ 3) ข้อเสนอแนะในการวิจัยครั้งต่อไป 3.1) ผู้ใช้ประโยชน์ นักวิจัยและผู้สนใจประเด็นความเสมอภาคทางการศึกษา 3.2) แนวทางดำเนินการ: ควรมีการวิจัยเชิงปฏิบัติการแบบมีส่วนร่วม (Action Research) เพื่อทดลองใช้ “CATWOE-TOWS Area-Based Collaborative Governance Model” กับประเด็นปัญหาเฉพาะอื่น ๆ ในพื้นที่ และ 3.3) ผลที่คาดว่าจะเกิดขึ้น การทดสอบความแข็งแกร่งของโมเดลในสถานการณ์จริง และได้แนวทางปรับปรุงโมเดลให้สอดคล้องกับพลวัตของพื้นที่ที่เปลี่ยนแปลงไป

เอกสารอ้างอิง

- กองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา. (2561). พระราชบัญญัติกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา พ.ศ. 2561. ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 135 ตอนที่ 33 ก หน้า 1-14 (13 พฤษภาคม 2561).
- สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา. (2564). สมรรถนะการศึกษาไทยในเวทีสากล ปี 2563. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา.
- อรรถพล อนันตวรสกุล. (2565). เมื่อ “การศึกษา” กลายเป็นเครื่องมือถ่วงความเหลื่อมล้ำ. เรียกใช้เมื่อ 4 มิถุนายน 2569 จาก <https://theactive.thaipbs.or.th/data/learning-inequality-factors>

- Thailand Development Research Institute. (2558). “ความเหลื่อมล้ำ” ทางการศึกษาของไทย. เรียกใช้เมื่อ 4 มิถุนายน 2569 จาก <https://tdri.or.th/2015/08/kt37/>
- Checkland, P. (2000). Soft Systems Methodology: A Thirty Year Retrospective. *Systems Research and Behavioral Science*, 17(1), 11-58.
- Farrell, C. C. et al. (2021). Research-Practice Partnerships in Education: The State of the Field. Retrieved June 4, 2026, from <https://shorturl.asia/5fQg7>
- Gross, J. M. S. et al. (2015). Strong School-Community Partnerships in Inclusive Schools Are “Part of the Fabric of the School....We Count on Them”. *School Community Journal*, 25(2), 9-34.
- O'Connor, M. T. & Takahashi, S. (2019). From Implication to Naming: Reconceptualizing School-Community Partnership Literature Using a Framework Nested in Social Justice. *School Community Journal*, 52(4), 362-379.
- Organisation for Economic Co-operation and Development. (2023). Equity and Inclusion in Education Finding Strength through Diversity. Retrieved June 4, 2026, from https://www.oecd.org/en/publications/equity-and-inclusion-in-education_e9072e21-en.html
- UNESCO. (2020). Global education monitoring report, 2020: Inclusion and education: all means all. Retrieved June 4, 2026, from <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000373724>
- Weihrich, H. (1982). The TOWS matrix-A tool for situational analysis. *Long Range Planning*, 15(2), 54-66.
- World, B. et al. (2021). The State of the Global Education Crisis: A Path to Recovery. Retrieved June 4, 2026, from <https://www.worldbank.org/en/topic/education/publication/the-state-of-the-global-education-crisis-a-path-to-recovery>