

โรงเรียนประถมศึกษาขนาดเล็ก : อนาคตที่ต้องตัดสินใจ
SMALL PRIMARY SCHOOLS : A FUTURE AT THE CROSSROADS

ศศิธร พิชิ¹ สุมิตร สุวรรณ² และพัชรภา ตันติชูเวช³

Sasitorn Phichi¹ Sumit Suwan² and Patcharapa Tantichuwet³

คณะศึกษาศาสตร์และพัฒนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ วิทยาเขตกำแพงแสน¹⁻³

Faculty of Education and Development Sciences

Kasetsart University Kamphaeng Saen Campus¹⁻³

E-mail: sasiton.p@ku.th



บทคัดย่อ

บทความวิชาการนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อวิเคราะห์บริบท สภาพปัจจุบัน และแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงของโรงเรียนประถมศึกษาขนาดเล็กท่ามกลางบริบทการศึกษาในโลกยุคการเปลี่ยนแปลง ส่งผลกระทบต่อระบบการศึกษาของไทยอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ โดยเฉพาะโรงเรียนประถมศึกษาขนาดเล็กที่ทำหน้าที่สำคัญในการจัดการศึกษาให้กับคนในพื้นที่ชนบท ซึ่งต้องเผชิญกับข้อจำกัดทั้งด้านทรัพยากร งบประมาณ บุคลากร และภาระการจัดการเรียนการสอนแบบครูไม่ครบชั้น รวมทั้งนโยบายทางการศึกษาไม่สามารถปรับตัวให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงจำนวนเด็กวัยเรียนได้อย่างทันท่วงที บทความนี้ได้นำเสนอทิศทางของโรงเรียนประถมศึกษาขนาดเล็กในอนาคตที่ต้องตัดสินใจระหว่างการคงอยู่ การยุติบทยบทหรือการโอนย้ายสังกัดไปสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีศักยภาพและความพร้อม โดยการวิเคราะห์ปัญหาเชิงโครงสร้างของโรงเรียนประถมศึกษาขนาดเล็กเพื่อแสดงให้เห็นถึงความจำเป็นในการตัดสินใจเชิงนโยบายที่มีความยืดหยุ่นสอดคล้องกับบริบทพื้นที่ ลดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษา สร้างความเป็นธรรมทางสังคม สามารถยกระดับคุณภาพการศึกษาให้กับผู้เรียนและนำไปสู่ความยั่งยืนในระยะยาวได้อย่างแท้จริง

คำสำคัญ: โรงเรียนประถมศึกษาขนาดเล็ก , อนาคตที่ต้องตัดสินใจ , ทางเลือกเชิงนโยบาย

*Received February 5, 2026; Revised February 28, 2026; Accepted March 9, 2026

Abstract

This article aims to analyze the context, current conditions, and transformative trends of Small Primary Schools within the landscape of global educational shifts. These changes have inevitably impacted the Thai educational system, particularly affecting small-scale primary institutions that serve as the backbone of rural education. These schools are currently grappling with severe constraints in resources, budgeting, and personnel, alongside the persistent challenge of multigrade instruction due to incomplete teaching staff. Furthermore, existing educational policies have proven insufficiently agile to respond to the rapid fluctuations in the school-age population. This study positions the Future at the Crossroads for these institutions, presenting a critical juncture where stakeholders must decide between maintaining status quo, dissolution, or transferring jurisdiction to Local Administrative Organizations with greater capacity and readiness. By scrutinizing the structural impediments of small primary schools, this article underscores the imperative for strategic Policy Decisions characterized by flexibility and alignment with local contexts. Such a paradigm shift is essential to mitigating educational inequality, fostering social justice, and enhancing the quality of education, ultimately securing genuine long-term sustainability for learners in the modern era.

Keywords: Small Primary Schools , Future at the Crossroads , Policy Decisions

บทนำ

ปัจจุบันโลกกำลังเผชิญกับความผันผวนและความไม่แน่นอนอย่างต่อเนื่อง อันเป็นผลจากกระแสการเปลี่ยนแปลงเชิงพลิกผัน (Disruption) ซึ่งเป็นกระบวนการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นอย่างฉับพลันและมีผลกระทบในวงกว้างต่อโครงสร้างของสังคม เศรษฐกิจ สิ่งแวดล้อม เทคโนโลยี รวมถึงระบบการศึกษาของประเทศต่างๆ ทั่วโลก โดยเฉพาะประเทศไทยที่จำเป็นต้องเผชิญและปรับตัวต่อกระแสเหล่านี้อย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ลักษณะสำคัญของการเปลี่ยนแปลงเชิงพลิกผัน (Disruption) คือ การเข้ามาแทนที่องค์ความรู้ กระบวนการหรือระบบที่มีอยู่เดิมด้วยสิ่งใหม่อย่างฉับพลัน ซึ่งแตกต่างจากการเปลี่ยนแปลงเชิงพัฒนา (Transformation) ที่เป็นการพัฒนาอย่างค่อยเป็นค่อยไป โดยมีพื้นฐานจากสิ่งที่มีอยู่แต่เดิม จึงมีความรุนแรงและรวดเร็วจนก่อให้เกิดความต้องการใหม่ในแทบทุกมิติของสังคม โดยปรากฏการณ์ดังกล่าวสามารถจำแนกได้อย่างน้อย 5 สถานการณ์ ได้แก่ 1) การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากร ที่ทำให้สัดส่วนวัยแรงงานและผู้สูงอายุปรับตัวอย่างมีนัยสำคัญ 2) ความหลากหลายของผู้คนต่างช่วงวัยและยุคสมัย ซึ่งส่งผลกระทบต่อค่านิยม พฤติกรรม และรูปแบบการใช้ชีวิต 3) การพัฒนาเทคโนโลยีอย่างก้าวกระโดดที่เร่งให้เกิดนวัตกรรมใหม่จนอาจทำให้ความรู้เดิมล้าสมัยอย่างรวดเร็ว 4) การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอาชีพและลักษณะการทำงานที่ส่งผลให้ทักษะความสามารถเดิมไม่สอดคล้องกับความต้องการในตลาดแรงงาน และ 5) การเปลี่ยนแปลงรูปแบบและกระบวนการเรียนรู้ ซึ่งท้าทายบทบาทของสถานศึกษา ครู และผู้เรียนในยุคดิจิทัล ภายใต้บริบทการเปลี่ยนแปลงอันซับซ้อนดังกล่าว การศึกษาถือเป็นกลไกสำคัญในการสร้างขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ และทำหน้าที่เป็นฐานรากในการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์อย่างยั่งยืน ดังนั้น การวางแผนและการจัดการศึกษาของไทยจำเป็นต้องปรับเปลี่ยนทัศนคติ รูปแบบการคิด และยุทธศาสตร์การดำเนินงานอย่างเร่งด่วน เพื่อตอบสนองต่อความท้าทายของการ

เปลี่ยนแปลง การปฏิรูปทางการศึกษาจึงไม่ใช่เพียงการปรับปรุงเชิงเทคนิคหรือการเพิ่มเติมเนื้อหาเท่านั้น หากแต่เป็นการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างที่ต้องอาศัยมุมมองใหม่ ความกล้าหาญทางนโยบาย และความร่วมมือจากทุกภาคส่วนของสังคม เพื่อให้ระบบการศึกษาไทยสามารถเตรียมความพร้อมแก่ทรัพยากรมนุษย์ของประเทศให้เท่าทันการเปลี่ยนแปลงของโลกและรองรับความต้องการใหม่ที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง (Office of the Education Council, 2021)

อย่างไรก็ตามเพื่อเตรียมความพร้อมรองรับการเปลี่ยนแปลงอย่างพลิกผัน (Disruption) ที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน หน่วยงานภาครัฐที่มีบทบาทเกี่ยวข้องกับการศึกษาและการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ ได้ดำเนินการวางแผนและขับเคลื่อนงานอย่างทันทั่วถึง โดยสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ได้จัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 13 (พ.ศ. 2566-2570) ภายใต้แนวคิดหลัก “พลิกโฉมประเทศไทยสู่สังคมก้าวหน้า เศรษฐกิจสร้างมูลค่าอย่างยั่งยืน” โดยกำหนดกรอบการพัฒนาในลักษณะ “หมุดหมาย” ที่เป็นยุทธศาสตร์เพื่อกำกับทิศทางการพัฒนาประเทศอย่างชัดเจน สำหรับด้านการศึกษาได้ถูกบรรจุอยู่ในหมุดหมายที่ 12 ภายใต้หัวข้อ “ไทยมีกำลังคนสมรรถนะสูง มุ่งเรียนรู้อย่างต่อเนื่อง ตอบโจทย์การพัฒนาแห่งอนาคต” มุ่งสนับสนุนเป้าหมายหลักของแผนจำนวน 2 ประการ ได้แก่ การพัฒนาคนสำหรับยุคใหม่ และการมุ่งสู่สังคมแห่งโอกาสและความเป็นธรรม หมุดหมายดังกล่าวมีความสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติใน 3 ด้าน ได้แก่ 1) ยุทธศาสตร์ชาติด้านการสร้างความสามารถในการแข่งขัน 2) ยุทธศาสตร์ชาติด้านการพัฒนาและเสริมสร้างศักยภาพทรัพยากรมนุษย์ และ 3) ยุทธศาสตร์ชาติด้านการสร้างโอกาสและความเสมอภาคทางสังคม เพื่อบรรลุเป้าหมายดังกล่าว แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 13 ได้กำหนดกลยุทธ์การพัฒนา 3 ประการ ได้แก่ 1) กลยุทธ์การพัฒนาคนไทยทุกช่วงวัยในทุกมิติ 2) กลยุทธ์การพัฒนากำลังคนสมรรถนะสูง และ 3) กลยุทธ์การส่งเสริมการเรียนรู้ตลอดชีวิต โดยทั้งหมดนี้มุ่งสร้างฐานรากการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ที่มีคุณภาพและมีความพร้อมต่อการเปลี่ยนแปลงในอนาคต ตอบรับความท้าทายของโลกยุคการเปลี่ยนแปลงเชิงพลิกผัน (Disruption) และเสริมสร้างศักยภาพการแข่งขันของประเทศอย่างยั่งยืน (Office of the National Economic and Social Development Council, 2022)

นอกจากนี้ กระทรวงศึกษาธิการในฐานะหน่วยงานหลักด้านการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน ได้กำหนดนโยบายและจุดเน้นเพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องในระบบการศึกษา อันเป็นผลมาจากปัจจัยด้านโครงสร้างประชากรที่เปลี่ยนแปลงไป การเกิดโรคติดเชื้ออุบัติใหม่ ความก้าวหน้าของเทคโนโลยีดิจิทัล ตลอดจนสถานการณ์ภายนอกอื่น ๆ ที่ส่งผลกระทบต่อคุณภาพการศึกษาและการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ นโยบายดังกล่าวยังมุ่งสอดคล้องกับเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development Goals: SDGs) เป้าหมายที่ 4 ว่าด้วยการศึกษาที่มีคุณภาพ ซึ่งเป็นกรอบทิศทางในการยกระดับระบบการศึกษาไทยให้ตอบสนองต่อพลวัตของโลกยุคใหม่ นโยบายของกระทรวงศึกษาธิการจึงกำหนดเป้าหมายการพัฒนาไว้ใน 4 ประเด็นสำคัญ ได้แก่ 1) การพัฒนาคุณภาพการศึกษา 2) การลดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษา 3) การยกระดับประสิทธิภาพการจัดการศึกษาด้วยข้อมูลขนาดใหญ่ และ 4) การสร้างอาชีพและพัฒนากำลังคนให้สอดคล้องกับความต้องการของตลาดแรงงาน ซึ่งทั้งหมดนี้เป็นกรอบแนวทางสำคัญในการยกระดับคุณภาพคนไทยให้สามารถรับมือกับการเปลี่ยนแปลงและความท้าทายของยุคสมัยได้อย่างมีประสิทธิภาพ (Office of the Education Council, 2022) ทั้งนี้ นโยบายและจุดเน้นดังกล่าว มีเป้าหมายเพื่อยกระดับภาพรวมของระบบการศึกษาไทยให้สามารถรับมือกับการเปลี่ยนแปลงในยุคดิจิทัลได้อย่างมีประสิทธิภาพ และเป็นรากฐานสำคัญของการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ในระยะยาว

หากพิจารณาจากข้อมูลดังกล่าวข้างต้น แม้ว่าหน่วยงานด้านการศึกษาและการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ จะกำหนดแนวทางสำหรับการจัดการศึกษาในอนาคต โดยมุ่งเน้นให้คนไทยมีความรู้ ทักษะ สมรรถนะที่ทันสมัย

ตอบโจทย์ความต้องการของตลาดแรงงาน มีศักยภาพสูงในการแข่งขันในเวทีโลก มีความเท่าทันเทคโนโลยี ดิจิทัลที่เปลี่ยนแปลงอย่างฉับพลัน และส่งเสริมให้เป็นผู้ใฝ่ที่จะเรียนรู้ตลอดชีวิต หากพิจารณาถึงสภาพการณ์เชิงประจักษ์ในมิติเชิงโครงสร้างและการจัดสรรทรัพยากรทางการศึกษา จะพบข้อมูลที่บ่งชี้ว่า ความเหลื่อมล้ำเชิงคุณภาพยังคงเป็นอุปสรรคสำคัญที่ขัดขวางการบรรลุเป้าหมายตามนโยบายดังกล่าว โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ข้อมูลจากรายงานการติดตามและประเมินผลการจัดการศึกษาของสำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา และรายงานจากธนาคารโลก ที่ระบุถึงสถานะ “วิกฤตการเรียนรู้” (Learning Poverty) ในประเทศไทย ความเหลื่อมล้ำเชิงคุณภาพของสถานศึกษาไทยเห็นได้ชัดจากตัวชี้วัดความขาดแคลนด้านการเรียนรู้ (Learning Deprivation) ที่พบว่า มีผู้เรียนถึงร้อยละ 22 ไม่สามารถบรรลุเกณฑ์สมรรถนะขั้นพื้นฐานได้ ข้อมูลนี้สะท้อนว่า คุณภาพการจัดการศึกษาในแต่ละพื้นที่ยังมีความแตกต่างกันอย่างมาก โดยเฉพาะในโรงเรียนที่ขาดความพร้อม ซึ่งไม่สามารถสร้างรากฐานการเรียนรู้ที่จำเป็นได้อย่างมีประสิทธิภาพ ปัญหาความไม่เท่าเทียมนี้ได้กลายเป็นวิกฤตการเรียนรู้ที่ต่อจากความเหลื่อมล้ำในโครงสร้างสังคม และเป็นอุปสรรคสำคัญในการพัฒนาทุนมนุษย์ของประเทศในระยะยาว (World Bank, 2024)

สถานศึกษาของประเทศไทย ปีการศึกษา 2568 พบว่า ประเทศไทยมีสถานศึกษาทุกสังกัดรวมทั้งสิ้น จำนวน 55,628 แห่ง โดยเมื่อจำแนกตามขนาดสถานศึกษา พบว่า โรงเรียนขนาดใหญ่พิเศษมีจำนวน 1,230 แห่ง โรงเรียนขนาดใหญ่ 2,519 แห่ง โรงเรียนขนาดกลาง 16,318 แห่ง และโรงเรียนขนาดเล็ก 35,561 แห่ง ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่าโรงเรียนขนาดเล็กยังคงเป็นสัดส่วนหลักคิดเป็นร้อยละ 63.9 ของสถานศึกษาทั้งประเทศ ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาเฉพาะสถานศึกษาในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ซึ่งมีจำนวนสถานศึกษารวม 29,005 แห่ง โดยมีโรงเรียนขนาดใหญ่พิเศษ 640 แห่ง โรงเรียนขนาดใหญ่ 978 แห่ง โรงเรียนขนาดกลาง 11,770 แห่ง และโรงเรียนขนาดเล็ก 15,617 แห่ง สัดส่วนของโรงเรียนขนาดเล็กคิดเป็นร้อยละ 53.8 นอกจากนี้ ข้อมูลจำนวนนักเรียนตั้งแต่ปีการศึกษา 2565 เป็นต้นมา พบว่า มีแนวโน้มลดลงอย่างต่อเนื่อง โดยในปีการศึกษา 2568 มีจำนวนนักเรียนทั่วประเทศ รวมทั้งสิ้น 6,312,911 คน (Ministry of Education, 2025) สถานการณ์ดังกล่าว สะท้อนให้เห็นถึงความท้าทายที่สำคัญด้านการจัดสรรทรัพยากร การบริหารจัดการ และการยกระดับคุณภาพการศึกษา ภายใต้บริบทที่มีโรงเรียนขนาดเล็กจำนวนมากและส่วนใหญ่ตั้งอยู่ในพื้นที่ชนบทหรือพื้นที่ห่างไกล ซึ่งต้องได้รับการสนับสนุนอย่างเหมาะสมเพื่อให้เกิดความเสมอภาคด้านโอกาสทางการศึกษาอย่างแท้จริง ภายใต้บริบทดังกล่าว การศึกษามีบทบาทสำคัญยิ่งในฐานะกลไกขับเคลื่อนการพัฒนาประเทศในยุคดิจิทัลทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม เนื่องจากเป็นรากฐานสำคัญในการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ให้มีความรู้ ความสามารถ และคุณธรรม ซึ่งส่งผลโดยตรงต่อคุณภาพชีวิตของประชาชนและความมั่นคงของประเทศ การพัฒนาระบบการศึกษาให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงของสังคม จึงเป็นพันธกิจที่มีความสำคัญอย่างยิ่ง โดยตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ได้กำหนดให้สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานเป็นหน่วยงานหลักในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานให้มีคุณภาพ และเกิดความเสมอภาคในทุกพื้นที่ ทั้งนี้ โรงเรียนขนาดเล็กนับเป็นกลไกสำคัญในการขยายโอกาสทางการศึกษา แก่เด็กในพื้นที่ห่างไกลหรือพื้นที่ที่มีข้อจำกัดด้านภูมิศาสตร์ เพื่อให้สามารถเข้าถึงบริการทางการศึกษาได้อย่างทั่วถึงและเท่าเทียม สะท้อนให้เห็นถึงความสำคัญของโรงเรียนขนาดเล็กในฐานะกลไกเชิงโครงสร้างที่ช่วยลดความเหลื่อมล้ำและส่งเสริมความเป็นธรรมทางการศึกษาในประเทศไทย (Office of the Basic Education Commission, 2025)

เนื้อหา

ปัญหาเชิงโครงสร้างของโรงเรียนประถมศึกษาขนาดเล็ก

สถานการณ์และความท้าทายของโรงเรียนประถมศึกษาขนาดเล็ก ข้อมูลสถานศึกษาของประเทศไทย สะท้อนให้เห็นว่า โรงเรียนขนาดเล็กยังคงเป็นส่วนหลักของระบบการศึกษาขั้นพื้นฐาน โดยโรงเรียนที่มีจำนวนนักเรียนน้อยกว่า 120 คน มีจำนวนมากและส่วนใหญ่ตั้งอยู่ในพื้นที่ชนบทหรือพื้นที่ที่มีข้อจำกัดด้านภูมิศาสตร์ (Ministry of Education, 2025) สถานการณ์ดังกล่าวสัมพันธ์กับการลดลงของอัตราการเกิดและการย้ายถิ่นของประชากร รวมถึงค่านิยมของผู้ปกครองที่เลือกส่งบุตรหลานเข้าเรียนในโรงเรียนขนาดใหญ่ ซึ่งถูกมองว่ามีความพร้อมมากกว่า ข้อจำกัดด้านงบประมาณรายหัว การขาดแคลนครูผู้สอนที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน และภาระการจัดการเรียนการสอนแบบหลายระดับชั้น ส่งผลให้โรงเรียนประถมศึกษาขนาดเล็กเผชิญความยากลำบากในการยกระดับคุณภาพการศึกษา และก่อให้เกิดความไม่เชื่อมั่นจากผู้ปกครองและชุมชน (Suwan et al., 2017) ปัญหาเหล่านี้ไม่เพียงส่งผลต่อคุณภาพผู้เรียน แต่ยังสะท้อนถึง “ความไม่สมดุลเชิงโครงสร้าง” ในการจัดสรรทรัพยากร การบริหารจัดการ และการคุ้มครองสิทธิทางการศึกษาของผู้เรียนในพื้นที่เปราะบาง เมื่อพิจารณาเชิงลึก ปัญหาของโรงเรียนประถมศึกษาขนาดเล็กสามารถจำแนกออกเป็น 5 มิติ ดังนี้

1. มิติด้านโครงสร้างประชากร

การลดลงของจำนวนนักเรียนในโรงเรียนประถมศึกษาขนาดเล็กมีความเชื่อมโยงอย่างเป็นระบบกับการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรทางสังคมในระยะยาวทั้งในมิติของอัตราการเกิดที่ลดลงอย่างต่อเนื่อง การย้ายถิ่นของแรงงานวัยทำงานจากชนบทเข้าสู่เขตเมือง การกระจุกตัวของโอกาสทางเศรษฐกิจและบริการสาธารณะในพื้นที่เมืองขนาดใหญ่ ปรากฏการณ์ดังกล่าวส่งผลให้หลายชุมชนชนบทประสบภาวะประชากรเด็กวัยเรียนลดลงอย่างมีนัยสำคัญ จนโรงเรียนในพื้นที่ไม่สามารถรักษาระดับชั้นเรียนหรือจำนวนผู้เรียนตามเกณฑ์มาตรฐานที่ระบบการศึกษากำหนดไว้ได้ (OECD, 2019) ในเชิงทฤษฎี สถานการณ์ดังกล่าวสามารถอธิบายได้ผ่านกรอบแนวคิด การเปลี่ยนผ่านทางประชากร ซึ่ง United Nations (2019) ชี้ให้เห็นว่า การเข้าสู่สังคมที่มีอัตราการเกิดต่ำและโครงสร้างประชากรสูงวัย ส่งผลให้ความต้องการบริการสาธารณะในระดับพื้นที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างมีนัยสำคัญ โดยเฉพาะบริการด้านการศึกษาในชนบทซึ่งพึ่งพาจำนวนเด็กในชุมชนเป็นฐานอย่างไรก็ตาม แม้ประชากรจะเปลี่ยนแปลงไปอย่างชัดเจน ระบบการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานของประเทศไทยยังคงยึดโยงกับโครงสร้างการจัดสรรทรัพยากรและการกำกับดูแลแบบรวมศูนย์ในระดับสูง ซึ่งมีลักษณะคงที่และใช้เกณฑ์เดียวกันกับทุกพื้นที่ ความไม่สอดคล้องดังกล่าวก่อให้เกิดช่องว่างเชิงโครงสร้างระหว่าง “สภาพประชากรจริง” กับ “กรอบนโยบายและการบริหารจัดการ” ของระบบการศึกษา กล่าวคือ โรงเรียนประถมศึกษาขนาดเล็กในพื้นที่ที่มีจำนวนเด็กวัยเรียนลดลงอย่างต่อเนื่อง ยังคงถูกประเมินและจัดสรรทรัพยากรภายใต้กรอบคิดเดียวกับโรงเรียนในพื้นที่ที่มีความหนาแน่นของประชากรสูง ส่งผลให้โรงเรียนขนาดเล็กต้องแบกรับภาระเชิงโครงสร้างที่เกินศักยภาพ ไม่ว่าจะเป็นภาระการจัดการเรียนการสอนแบบหลายระดับชั้น การมีครูไม่ครบทุกชั้นปี หรือการไม่สามารถเข้าถึงทรัพยากรสนับสนุนด้านคุณภาพการเรียนรู้ได้อย่างเพียงพอ ซึ่งอาจกล่าวได้ว่า ปัญหาดังกล่าวไม่ได้สะท้อนถึงความล้มเหลวของโรงเรียนหรือชุมชน หากแต่เป็นผลจากการที่นโยบายการศึกษาไม่สามารถปรับตัวให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างของสังคมและประชากรได้อย่างทันท่วงที การจัดการโรงเรียนประถมศึกษาขนาดเล็กภายใต้บริบทของการเปลี่ยนผ่านทางประชากรจึงจำเป็นต้องก้าวข้ามกรอบคิดเชิงปริมาณ และพิจารณาในเชิงระบบที่เชื่อมโยงมิติประชากร สังคม และ

นโยบายเข้าด้วยกันอย่างรอบด้าน มิฉะนั้น โรงเรียนขนาดเล็กจะยังคงถูกผลักดันให้เผชิญกับภาวะเปราะบางเชิงโครงสร้างอย่างต่อเนื่อง โดยปราศจากทางเลือกเชิงนโยบายที่สอดคล้องกับบริบทความเป็นจริงของพื้นที่

2. มิติด้านการจัดสรรทรัพยากรและงบประมาณ

ข้อจำกัดเชิงโครงสร้างที่สำคัญของโรงเรียนประถมศึกษาขนาดเล็ก คือ ระบบการจัดสรรงบประมาณรายหัว ซึ่งถูกออกแบบภายใต้สมมติฐานของขนาดสถานศึกษาที่มีจำนวนผู้เรียนเพียงพอและมีความคล้ายคลึงกันในเชิงบริบท ระบบดังกล่าวไม่สามารถสะท้อนต้นทุนที่แท้จริงของการจัดการศึกษาในพื้นที่ชนบทหรือพื้นที่ห่างไกลได้อย่างเหมาะสม โรงเรียนขนาดเล็กจำเป็นต้องแบกรับต้นทุนคงที่ในระดับที่ใกล้เคียงกับโรงเรียนขนาดกลางหรือขนาดใหญ่ ไม่ว่าจะเป็นค่าใช้จ่ายด้านบุคลากร การดูแลและบำรุงรักษาอาคารสถานที่ ระบบสาธารณูปโภค หรือการจัดบริการสนับสนุนผู้เรียนขั้นพื้นฐาน ขณะที่มีความจำเป็นที่โรงเรียนขนาดเล็กต้องส่งผลกระทบต่อทรัพยากรที่ได้รับจัดสรรต่อหัวไม่เพียงพอในการยกระดับคุณภาพการจัดการศึกษาอย่างมีนัยสำคัญ Office of the Secretary-General, National Reform Steering Assembly (2016) ได้อธิบายว่า โรงเรียนประถมศึกษาขนาดเล็กยังคงเผชิญปัญหาเชิงโครงสร้างด้านต้นทุนการจัดการเรียนการสอน โดยมีต้นทุนต่อหน่วยสูงกว่าโรงเรียนขนาดใหญ่ ส่งผลให้ภาครัฐต้องใช้งบประมาณต่อโรงเรียนในสัดส่วนที่สูงขึ้น ขณะเดียวกัน ข้อจำกัดด้านวัสดุครุภัณฑ์ อุปกรณ์ และเทคโนโลยีเพื่อการเรียนรู้ส่งผลต่อประสิทธิภาพในการจัดการเรียนการสอนและการยกระดับคุณภาพการศึกษาของผู้เรียน กล่าวคือ ไม่สามารถสร้างผลลัพธ์ทางการเรียนรู้ที่มีคุณภาพหรือความเสมอภาคได้จริง สอดคล้องกับข้อเสนอของ OECD (2019) ซึ่งชี้ให้เห็นว่า ระบบการศึกษาที่มุ่งลดความเหลื่อมล้ำ จำเป็นต้องออกแบบกลไกการจัดสรรงบประมาณแบบยืดหยุ่นและมีความแตกต่างเชิงบริบท โดยลงทุนเพิ่มเติมในพื้นที่ที่มีข้อจำกัดเชิงโครงสร้าง เช่น พื้นที่ชนบท พื้นที่ห่างไกล หรือพื้นที่ที่มีฐานะทางเศรษฐกิจและสังคมต่ำ แนวคิดดังกล่าวสะท้อนหลักการจัดสรรทรัพยากรบนฐานของความเป็นธรรมมากกว่าความเท่าเทียมเชิงรูปแบบ ซึ่งอาจกล่าวได้ว่า ในบริบทของประเทศไทยการใช้ระบบงบประมาณรายหัวเป็นกลไกหลักในการจัดสรรทรัพยากรให้แก่โรงเรียนประถมศึกษาขนาดเล็ก โดยปราศจากงบประมาณหนุนเสริมเชิงโครงสร้าง ย่อมส่งผลให้โรงเรียนเหล่านี้ตกอยู่ในวงจรของความขาดแคลนอย่างเรื้อรัง ไม่สามารถพัฒนาคุณภาพการเรียนการสอนได้อย่างยั่งยืน อีกทั้งยังบั่นทอนความเชื่อมั่นของผู้ปกครองและชุมชนต่อสถานศึกษาในระยะยาว ปัญหาดังกล่าวจึงไม่ใช่เพียงข้อจำกัดด้านการบริหารจัดการเชิงเทคนิค หากแต่สะท้อนถึงความไม่สมดุลเชิงโครงสร้างของระบบการจัดสรรทรัพยากรทางการศึกษา ซึ่งมีผลโดยตรงต่อโอกาสและคุณภาพชีวิตของผู้เรียนในพื้นที่เปราะบางของประเทศ

3. มิติด้านคุณภาพการจัดการเรียนรู้และทรัพยากรบุคคล

โรงเรียนประถมศึกษาขนาดเล็กจำนวนมากในประเทศไทยเผชิญข้อจำกัดเชิงโครงสร้างด้านทรัพยากรบุคคล โดยเฉพาะปัญหาการขาดแคลนครูที่มีไม่ครบชั้น ส่งผลให้ครูหนึ่งคนต้องรับผิดชอบการจัดการเรียนการสอนแบบหลายระดับชั้น ซึ่งเป็นรูปแบบการจัดการเรียนรู้ที่มีความซับซ้อนสูงและต้องอาศัยสมรรถนะทางวิชาชีพเฉพาะด้าน ทั้งในมิติของการออกแบบหลักสูตร การวางแผนการเรียนรู้รายบุคคล การบริหารจัดการชั้นเรียนที่มีความหลากหลายของวัยและระดับพัฒนาการ ตลอดจนการประเมินผลที่สอดคล้องกับความแตกต่างของผู้เรียน อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติ ครูในโรงเรียนขนาดเล็กกลับไม่ได้รับการพัฒนาเชิงระบบให้สอดคล้องกับลักษณะงานดังกล่าวอย่างเพียงพอ ส่งผลให้ภาระงานของครูเพิ่มขึ้นอย่างมาก ทั้งในด้านการสอน งานธุรการ และภารกิจเชิงนโยบายจากส่วนกลาง (Suwan et al., 2017) ข้อจำกัดดังกล่าวสะท้อนปัญหาเชิงโครงสร้างของระบบการบริหารกำลังคนทางการศึกษาที่ยังคงใช้แนวคิดการจัดสรรครูโดยพิจารณาเชิงปริมาณเป็นหลักและการคิดบนสมมติฐานของโรงเรียนขนาดกลางและขนาดใหญ่เป็นหลัก โดยมิได้คำนึงถึงบริบทการทำงานที่แตกต่างของโรงเรียนขนาดเล็กอย่างแท้จริง ส่งผลให้ครูในโรงเรียนเหล่านี้ต้องปฏิบัติงานภายใต้ความคาดหวัง

เชิงคุณภาพในระดับเดียวกับโรงเรียนที่มีความพร้อมด้านทรัพยากรสูงกว่า แต่กลับขาดการสนับสนุนเชิงโครงสร้างที่เหมาะสม ซึ่งอาจนำไปสู่ภาวะความเหนื่อยล้าเชิงวิชาชีพ ลดทอนกำลังใจในการทำงานในระยะยาว นำไปสู่ภาวะหมดไฟ (burn out) ในเชิงทฤษฎี Darling-Hammond (2017) ชี้ให้เห็นอย่างชัดเจนว่า คุณภาพของครูและสภาพแวดล้อมในการทำงานเป็นปัจจัยที่มีอิทธิพลสูงสุดต่อผลลัพธ์การเรียนรู้ของผู้เรียนมากกว่าปัจจัยด้านโครงสร้างอื่น ๆ การพัฒนาครูอย่างมีคุณภาพจึงต้องพิจารณาทั้งในมิติของสมรรถนะวิชาชีพ การสนับสนุนเชิงระบบ และเงื่อนไขการทำงานที่เอื้อต่อการจัดการเรียนรู้ที่มีประสิทธิภาพ หากครูในโรงเรียนประถมศึกษาขนาดเล็กยังคงต้องทำงานภายใต้ข้อจำกัดด้านจำนวนบุคลากร ภาระงานที่เกินสมรรถนะ และขาดกลไกสนับสนุนเฉพาะบริบทย่อมส่งผลกระทบโดยตรงต่อคุณภาพการจัดการเรียนรู้ของผู้เรียนและบั่นทอนความยั่งยืนของวิชาชีพครูในที่สุด ซึ่งอาจกล่าวได้ว่า ปัญหาด้านคุณภาพการจัดการเรียนรู้ในโรงเรียนประถมศึกษาขนาดเล็กไม่ใช่มาจากความสามารถของครูเป็นรายบุคคล หากแต่เป็นผลลัพธ์ของโครงสร้างการบริหารทรัพยากรบุคคลทางการศึกษาที่ยังไม่สอดคล้องกับบริบทการทำงานจริง การแก้ไขปัญหาดังกล่าวจึงจำเป็นต้องมุ่งปรับเปลี่ยนกรอบนโยบายจากการคาดหวังให้ครู “ปรับตัวเอาตัวรอด” ภายใต้ข้อจำกัด ไปสู่การออกแบบระบบพัฒนาครูและการจัดสรรกำลังคนที่ยอมรับความแตกต่างเชิงโครงสร้างของโรงเรียนขนาดเล็กอย่างแท้จริง เพื่อคุ้มครองทั้งคุณภาพการเรียนรู้ของผู้เรียนและศักดิ์ศรีความเป็นวิชาชีพครูในระยะยาว

4. มิติด้านความเหลื่อมล้ำและสิทธิขั้นพื้นฐานทางการศึกษา

โรงเรียนประถมศึกษาขนาดเล็กไม่ได้เป็นเพียงปัญหาเชิงโครงสร้างด้านขนาดของสถานศึกษา หากแต่เป็นประเด็นเชิงหลักการที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับความเป็นธรรมทางการศึกษาและสิทธิขั้นพื้นฐานของผู้เรียน เด็กที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ชนบทหรือพื้นที่ห่างไกลมักเผชิญข้อจำกัดในการเข้าถึงทรัพยากรทางการศึกษาที่มีคุณภาพ ไม่ว่าจะเป็นสื่อการเรียนรู้ เทคโนโลยีดิจิทัล กิจกรรมเสริมทักษะหรือโอกาสในการพัฒนาศักยภาพที่หลากหลาย เมื่อเปรียบเทียบกับเด็กในเขตเมืองหรือพื้นที่ที่มีความพร้อมเชิงโครงสร้างมากกว่า ความแตกต่างดังกล่าวไม่ได้เป็นเพียงความเหลื่อมล้ำด้านทรัพยากร หากแต่ส่งผลกระทบต่อผลสัมฤทธิ์ทางการเรียน โอกาสในการศึกษาต่อ และคุณภาพชีวิตในระยะยาวอย่างเป็นระบบ ในเชิงทฤษฎี แนวคิดด้านความเป็นธรรมทางการศึกษานั้นย้ำว่า “ความเสมอภาค” ไม่ได้หมายถึงการจัดสรรทรัพยากรในปริมาณที่เท่ากัน แต่หมายถึงการจัดสรรที่แตกต่างตามความจำเป็น เพื่อชดเชยข้อจำกัดเชิงโครงสร้างของผู้เรียนแต่ละกลุ่ม (OECD, 2019) ภายใต้กรอบคิดดังกล่าว โรงเรียนประถมศึกษาขนาดเล็กในพื้นที่เปราะบางจึงควรได้รับการสนับสนุนมากกว่ามาตรฐานทั่วไป ไม่ใช่ถูกประเมินหรือเปรียบเทียบกับเกณฑ์เดียวกับโรงเรียนที่มีความพร้อมสูงกว่า การใช้มาตรฐานเดียวกันในบริบทที่แตกต่างอย่างสิ้นเชิง อาจกลายเป็นกลไกที่ตอกย้ำความเหลื่อมล้ำมากกว่าการลดช่องว่างทางการศึกษา ซึ่ง UNESCO (2021) เน้นย้ำอย่างชัดเจนว่า การศึกษาเป็น “ประโยชน์สาธารณะร่วมของสังคม” และรัฐมีพันธกิจสำคัญในการคุ้มครองสิทธิทางการศึกษาของผู้เรียนทุกคนอย่างเท่าเทียม การปล่อยให้โรงเรียนประถมศึกษาขนาดเล็กดำรงอยู่ภายใต้สภาวะขาดแคลนอย่างเรื้อรัง โดยปราศจากการสนับสนุนเชิงโครงสร้างที่เหมาะสม อาจถูกมองได้ว่าเป็นการละเลยความรับผิดชอบของรัฐในการประกันสิทธิขั้นพื้นฐานทางการศึกษา ขณะเดียวกัน การยุบเลิกของโรงเรียนขนาดเล็กโดยไม่มีกลไกรองรับด้านการเปลี่ยนผ่านที่ปลอดภัย เป็นธรรม และไม่เพิ่มภาระต่อครอบครัวผู้เรียนก็อาจนำไปสู่การละเมิดสิทธิในอีกรูปแบบหนึ่งเช่นเดียวกัน อาจกล่าวได้ว่า ปัญหาของโรงเรียนประถมศึกษาขนาดเล็ก สะท้อนความตึงเครียดระหว่างตรรกะเชิงประสิทธิภาพของระบบการศึกษากับหลักการคุ้มครองสิทธิและความเป็นธรรมทางสังคม การตัดสินใจเชิงนโยบายที่มุ่งเน้นเพียงความคุ้มค่าเชิงงบประมาณหรือผลสัมฤทธิ์เชิงตัวเลข โดยละเลยบริบทชีวิตของผู้เรียนในพื้นที่เปราะบาง อาจนำไปสู่การผลิตซ้ำความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาในระยะยาว ดังนั้น การกำหนดอนาคตของ

โรงเรียนประถมศึกษาขนาดเล็กจึงไม่ควรถูกมองเป็นเพียงการจัดการ “หน่วยบริการทางการศึกษา” หากแต่ต้องพิจารณาในฐานะกระบวนการคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานและศักดิ์ศรีของเด็กทุกคนในสังคมอย่างแท้จริง

5. มิติด้านความเชื่อมั่นของชุมชนและทุนทางสังคม

โรงเรียนประถมศึกษาขนาดเล็กในพื้นที่ชนบทไม่ได้ทำหน้าที่เป็นเพียงหน่วยจัดการเรียนรู้ตามภารกิจทางการศึกษาเท่านั้น หากแต่ยังทำหน้าที่เป็น “ศูนย์กลางทางสังคม” ที่เชื่อมโยงความสัมพันธ์ระหว่างเด็ก ครอบครัว และชุมชนเข้าด้วยกัน โรงเรียนจึงมีบทบาทสำคัญในฐานะพื้นที่ทางสังคมที่หล่อหลอมความรู้สึกเป็นเจ้าของ ความผูกพัน และอัตลักษณ์ของชุมชนในระดับท้องถิ่น การดำรงอยู่ของโรงเรียนขนาดเล็กจึงมีความหมายมากกว่าประเด็นเชิงประสิทธิภาพหรือขนาดขององค์กร หากแต่เป็นส่วนหนึ่งของโครงสร้างความเข้มแข็งของชุมชนชนบทโดยรวม ในบริบทดังกล่าว เมื่อโรงเรียนประถมศึกษาขนาดเล็กเผชิญภาวะอ่อนแอจากข้อจำกัดด้านทรัพยากร การขาดแคลนครูหรือการถูกลดบทบาทเชิงนโยบาย ย่อมส่งผลโดยตรงต่อระดับความเชื่อมั่นของผู้ปกครองและชุมชนต่อระบบการศึกษาของรัฐ ความไม่มั่นใจในคุณภาพการจัดการศึกษาอาจผลักดันให้ผู้ปกครองตัดสินใจย้ายบุตรหลานออกไปเรียนในโรงเรียนขนาดใหญ่หรือในพื้นที่เมือง ซึ่งกระบวนการดังกล่าวมิได้เพียงลดจำนวนผู้เรียนในโรงเรียนขนาดเล็กลงเท่านั้น หากแต่ยังเร่งให้เกิดวงจรการถดถอยเชิงโครงสร้างที่ซ้ำเติมความเปราะบางของชุมชนในระยะยาว ซึ่ง Darmody, Smyth, and Russell (2021) ชี้ให้เห็นว่า การปิดโรงเรียนหรือทำให้โรงเรียนในชุมชนท้องถิ่นอ่อนแอลง ไม่ได้ส่งผลกระทบเฉพาะต่อผลลัพธ์การเรียนรู้ของผู้เรียน หากแต่ยังบั่นทอนทุนทางสังคมของชุมชนอย่างมีนัยสำคัญ โรงเรียนในฐานะพื้นที่พบปะการมีส่วนร่วม และการสร้างเครือข่ายความร่วมมือระหว่างครอบครัว ชุมชน และหน่วยงานภายนอก เมื่อถูกลดบทบาทหรือยุติการดำเนินงาน ย่อมทำให้ความสัมพันธ์ทางสังคมอ่อนตัวลง และลดศักยภาพของชุมชนในการร่วมกันดูแลพัฒนาเด็กและเยาวชนในพื้นที่ ในเชิงทฤษฎีแนวคิดทุนทางสังคมสะท้อนให้เห็นว่า ความเข้มแข็งของชุมชนมิได้เกิดจากทรัพยากรทางเศรษฐกิจเพียงอย่างเดียว หากแต่เกิดจากความไว้วางใจ ความร่วมมือ และบรรทัดฐานทางสังคมที่เอื้อต่อการทำงานร่วมกัน โรงเรียนประถมศึกษาขนาดเล็กจึงเป็นกลไกสำคัญในการผลิตและธำรงรักษาทุนทางสังคมดังกล่าว โดยเฉพาะในบริบทชนบทที่โครงสร้างสถาบันทางสังคมมีอยู่อย่างจำกัด การลดบทบาทหรือยุติบทบาทของโรงเรียนโดยไม่คำนึงถึงผลกระทบในมิตินี้ อาจนำไปสู่การสั่นคลอนความเข้มแข็งของชุมชนมากกว่าที่นโยบายคาดการณ์ไว้ Pakkawatana et al., 2025 ได้อธิบายว่า การสนับสนุนให้โรงเรียนขนาดเล็กเป็นศูนย์กลางการเรียนรู้ของชุมชน จะสามารถช่วยรักษาอัตลักษณ์ทางวัฒนธรรม ดังนั้น ควรมีการดำเนินนโยบายหรือมาตรการสนับสนุนที่เหมาะสม อาจกล่าวได้ว่า การพิจารณาอนาคตของโรงเรียนประถมศึกษาขนาดเล็ก จำเป็นต้องมองให้พ้นจากกรอบการบริหารจัดการเชิงเทคนิค และให้ความสำคัญกับมิติของความเชื่อมั่นและทุนทางสังคมควบคู่กันไป การดำเนินนโยบายใด ๆ ที่ส่งผลต่อสถานะของโรงเรียนในชุมชนควรตั้งอยู่บนความเข้าใจว่า โรงเรียนไม่ใช่เพียงต้นทุนด้านงบประมาณของรัฐ แต่เป็นทรัพยากรทางสังคมที่มีบทบาทต่อความยั่งยืนของชุมชนและคุณภาพชีวิตของผู้เรียนในระยะยาวอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

กรอบการตัดสินใจเชิงโครงสร้างว่าด้วยอนาคตโรงเรียนประถมศึกษาขนาดเล็ก

จากสถานการณ์ดังกล่าวจะเห็นได้ว่าโรงเรียนประถมศึกษาขนาดเล็กจำนวนมากกำลังดำรงอยู่ภายใต้ความไม่ชัดเจนเชิงนโยบาย สถานการณ์ดังกล่าวสะท้อนว่าอนาคตของโรงเรียนประถมศึกษาขนาดเล็กไม่ได้เป็นเพียงเรื่องของการจัดการรายโรงเรียน หากแต่เป็น “อนาคตที่ต้องตัดสินใจ” ของระบบการศึกษาขั้นพื้นฐานโดยรวม ความไม่สมดุลในการจัดสรรทรัพยากรของระบบการศึกษาขั้นพื้นฐานโดยรวม ทางเลือกเชิงนโยบายและแนวโน้มในอนาคตภายใต้บริบทดังกล่าว ระหว่างการดำรงอยู่ ยุติบทบาท หรือโอนย้ายสังกัด สถานการณ์

โรงเรียนขนาดเล็กในประเทศไทยปัจจุบัน ไม่ได้เป็นเพียงแค่ปัญหาด้านการบริหารจัดการเชิงปริมาณ แต่มันคือ “วิกฤตความล้มเหลวเชิงโครงสร้าง” ที่สะท้อนความเหลื่อมล้ำ เมื่อพิจารณาสถานการณ์ดังกล่าวสามารถวางกรอบการตัดสินใจเชิงโครงสร้างว่าด้วยอนาคตโรงเรียนประถมศึกษาขนาดเล็กบนพื้นฐานของข้อมูล ได้ดังนี้

1. การดำรงอยู่ของโรงเรียนประถมศึกษาขนาดเล็ก

แนวทางการดำรงอยู่ของโรงเรียนประถมศึกษาขนาดเล็ก เป็นทางเลือกเชิงนโยบายที่ตั้งอยู่บนสมมติฐานว่าการคงอยู่ของสถานศึกษาในพื้นที่ห่างไกลยังมีความจำเป็นต่อการสร้างความเสมอภาคด้านโอกาสทางการศึกษา อย่างไรก็ตาม การดำรงอยู่ดังกล่าวไม่ได้เป็นเพียงการ “ปล่อยให้โรงเรียนดำเนินการต่อไปตามสภาพเดิม” หากแต่ต้องดำรงอยู่ภายใต้เงื่อนไขเชิงโครงสร้างที่แตกต่างจากโรงเรียนขนาดกลางและขนาดใหญ่ โดยสิ้นเชิง หากรัฐยังคงใช้กรอบคิดและเกณฑ์มาตรฐานเดียวกันในการจัดสรรทรัพยากร ประเมินคุณภาพ และกำกับติดตาม ย่อมส่งผลให้โรงเรียนขนาดเล็กต้องเผชิญกับภาวะความเหลื่อมล้ำเชิงคุณภาพที่สะสมและทวีความรุนแรงมากขึ้นในระยะยาว การดำรงอยู่ของโรงเรียนขนาดเล็กภายใต้ระบบงบประมาณรายหัวเพียงอย่างเดียว สะท้อนข้อจำกัดเชิงโครงสร้างที่สำคัญ เนื่องจากต้นทุนคงที่ในการจัดการศึกษา โดยเฉพาะในพื้นที่ชนบทหรือพื้นที่ห่างไกล มีต้นทุนระดับสูงกว่าบริบททั่วไปอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ไม่ว่าจะเป็นต้นทุนด้านครูผู้สอน การบริหารจัดการอาคารสถานที่ หรือการจัดบริการสนับสนุนการเรียนรู้ การคงอยู่ของโรงเรียนขนาดเล็กโดยปราศจากงบประมาณหนุนเสริมเชิงนโยบาย จึงไม่ใช่การคุ้มครองสิทธิทางการศึกษา หากแต่เป็นการปล่อยให้ความขาดแคลนดำรงอยู่ในลักษณะถาวร ซึ่งอาจตีความได้ว่าเป็น “การลดทอนโอกาสทางการศึกษาอย่างเป็นระบบ” มากกว่าการส่งเสริมความเสมอภาค ในบริบทนานาชาติ ซึ่ง Raggl (2019) ชี้ให้เห็นว่า โรงเรียนขนาดเล็กในหลายประเทศทางยุโรป เช่น ออสเตรียและสวิตเซอร์แลนด์ ไม่ได้ถูกมองว่าเป็นปัญหาเชิงโครงสร้างของระบบการศึกษา หากแต่ถูกยกระดับให้เป็น “พื้นที่แห่งนวัตกรรม” (innovation space) เนื่องจากมีความยืดหยุ่นด้านจำนวนนักเรียนและโครงสร้างการจัดชั้นเรียน ส่งผลให้สามารถออกแบบการจัดการเรียนรู้แบบบูรณาการข้ามช่วงวัยและการเรียนรู้ที่เชื่อมโยงกับบริบทจริงของชุมชนได้อย่างมีประสิทธิภาพมากกว่าโรงเรียนขนาดใหญ่ แนวคิดดังกล่าวสะท้อนให้เห็นว่า ความเล็กของโรงเรียนไม่ใช่ข้อด้อย หากแต่เป็นศักยภาพที่สามารถพัฒนาได้ภายใต้กรอบนโยบายที่เหมาะสม ในบริบทของประเทศไทย Thodla (2023) ได้อธิบายว่า โรงเรียนขนาดเล็กควรได้รับการพัฒนา โดยใช้แนวคิดการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานเพื่อเปิดพื้นที่ให้ชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และภาคีเครือข่ายในพื้นที่เข้ามามีบทบาทในการร่วมกำหนดทิศทางการพัฒนาโรงเรียนอย่างแท้จริง การบริหารลักษณะดังกล่าวไม่เพียงช่วยเสริมสร้างความเป็นเจ้าของร่วมต่อสถานศึกษา แต่ยังช่วยดึงดูดทางสังคมและภูมิปัญญาท้องถิ่นมาใช้ในการจัดการเรียนรู้ให้สอดคล้องกับบริบทของผู้เรียนมากยิ่งขึ้น

อย่างไรก็ตาม การดำรงอยู่ของโรงเรียนขนาดเล็กจะเกิดความหมายเชิงคุณค่าได้ก็ต่อเมื่อรัฐปรับเปลี่ยนกรอบคิดเชิงนโยบายจากความพยายามทำให้โรงเรียนขนาดเล็กมีลักษณะเหมือนโรงเรียนขนาดใหญ่ ไปสู่การออกแบบระบบสนับสนุนเฉพาะบริบทที่ยอมรับความแตกต่างเชิงโครงสร้างอย่างแท้จริง การยกระดับโรงเรียนขนาดเล็กจึงควรตั้งอยู่บนการสร้างเอกลักษณ์ จุดเน้น และบทบาทเฉพาะ ไม่ใช่การบังคับให้แข่งขันบนสนามเดียวกับโรงเรียนที่มีความพร้อมด้านทรัพยากรเหนือกว่า ซึ่งอาจกล่าวได้ว่า การดำรงอยู่ของโรงเรียนประถมศึกษาขนาดเล็ก ไม่ควรถูกทำให้เป็นเพียงการยื้อสถานะขององค์กรที่ขาดแคลน หากแต่ต้องเป็นการดำรงอยู่บนฐานของศักดิ์ศรี ความยุติธรรม และคุณภาพทางการศึกษา การปล่อยให้โรงเรียนขนาดเล็กดำรงอยู่ท่ามกลางความขาดแคลนอย่างเรื้อรังเหมือนคนที่เป็นโรคร้ายแต่ไม่ได้รับการดูแลรักษา ซึ่งไม่ใช่ความเป็นธรรมเชิงนโยบาย แต่เป็นการตอกย้ำความเหลื่อมล้ำโอกาสทางการศึกษาในระยะยาว ส่งผลต่อคุณภาพชีวิตของเด็กและอนาคตของประเทศโดยรวมอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

2. การยุติบทบาทของโรงเรียนประถมศึกษาขนาดเล็ก

การยุติบทบาทของโรงเรียนประถมศึกษาขนาดเล็กผ่านกระบวนการควมรวมหรือยุบเลิกโรงเรียน ได้ถูกนำมาใช้เป็นมาตรการสำคัญของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน เพื่อแก้ไขปัญหาเด็กนักเรียนมีจำนวนน้อย ขาดแคลนครูไม่ครบชั้น การจัดการเรียนการสอนแบบหลายระดับชั้น และข้อจำกัดด้านงบประมาณที่กระจายตัวในโรงเรียนจำนวนมาก Office of the Basic Education Commission (2025) ได้อธิบายในเชิงนโยบายว่า มาตรการดังกล่าวเป็นแนวทางเพิ่มประสิทธิภาพของระบบการศึกษา โดยมุ่งให้ผู้เรียนได้เข้าถึงสถานศึกษาที่มีความพร้อมด้านทรัพยากร บุคลากร และสภาพแวดล้อมการเรียนรู้มากกว่า โดยเฉพาะโรงเรียนศูนย์หรือโรงเรียนแม่เหล็กที่มีอุปกรณ์การเรียนรู้และครูผู้สอนครบถ้วน ดังนั้น การยุติบทบาทของโรงเรียนในชุมชนไม่ได้เป็นเพียงประเด็นเชิงโครงสร้างหรือการบริหารจัดการทรัพยากรเท่านั้น หากแต่เป็นประเด็นที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับสิทธิขั้นพื้นฐานทางการศึกษา ความเสมอภาค และคุณภาพชีวิตของผู้เรียนในพื้นที่ชนบท ในขณะที่ Darmody, Smyth, and Russell (2021) ชี้ให้เห็นว่า การปิดโรงเรียนในชุมชนท้องถิ่นอาจส่งผลกระทบต่อจิตวิทยาการเรียนรู้ของเด็ก ทั้งในมิติของความรู้สึกเป็นเจ้าของ ความผูกพันกับสถานศึกษา และแรงจูงใจในการเรียนรู้ อีกทั้งยังทำให้บทบาทของชุมชนในการมีส่วนร่วมกับการจัดการศึกษาลดลงอย่างมีนัยสำคัญ โรงเรียนขนาดเล็กจึงไม่ได้เป็นเพียงหน่วยจัดการเรียนรู้ แต่เป็นพื้นที่ทางสังคมที่เชื่อมโยงเด็ก ครอบครัว และชุมชนเข้าด้วยกัน

อย่างไรก็ตาม การยุติบทบาทของโรงเรียนประถมศึกษาขนาดเล็กจะสามารถดำเนินการได้อย่างมีความชอบธรรมเชิงนโยบายก็ต่อเมื่อรัฐสามารถรับประกันกระบวนการการเปลี่ยนผ่านอย่างปลอดภัยและต่อเนื่องให้แก่ผู้เรียนและครอบครัวอย่างแท้จริง กล่าวคือ ต้องมีระบบการรับและส่งนักเรียนที่ปลอดภัย ไม่มีค่าใช้จ่าย และไม่เพิ่มภาระด้านเวลา เศรษฐกิจ หรือความเสี่ยงต่อชีวิตและสุขภาพของเด็ก หากการยุบโรงเรียนส่งผลให้ผู้เรียนต้องเดินทางไกลเป็นระยะเวลานาน ตื่นตั้งแต่เช้าตรู่เพื่อขึ้นรถรับจ้างที่ขาดมาตรฐานความปลอดภัยหรือทำให้ผู้ปกครองต้องแบกรับค่าใช้จ่ายแฝงที่เพิ่มขึ้น การดำเนินนโยบายดังกล่าวย่อมไม่อาจถือเป็นการยกระดับคุณภาพการศึกษาได้ หากแต่เป็นการถ่ายโอนภาระของรัฐไปสู่ครอบครัว การยุติบทบาทของโรงเรียนขนาดเล็กจึงไม่ควรถูกตัดสินด้วยเหตุผลด้านความคุ้มค่าทางเศรษฐศาสตร์เพียงด้านเดียว แต่ต้องพิจารณาบนฐานของความเป็นธรรมทางสังคมและสิทธิของเด็กในการเข้าถึงการศึกษาที่มีคุณภาพอย่างเท่าเทียม นโยบายควมรวมโรงเรียนที่ขาดกลไกรองรับ การเปลี่ยนผ่านอย่างไม่รอบคอบ อาจนำไปสู่การซ้ำเติมความเหลื่อมล้ำทางการศึกษา และบั่นทอนความไว้วางใจของชุมชนต่อระบบการศึกษาของรัฐในระยะยาว ซึ่งอาจกล่าวได้ว่า การยุติบทบาทของโรงเรียนประถมศึกษาขนาดเล็กอาจเป็นความจำเป็นเชิงประสิทธิภาพในบางบริบท แต่จะไม่อาจยอมรับได้หากกระบวนการดังกล่าวละเลยด้านสิทธิขั้นพื้นฐาน คุณภาพชีวิตของผู้เรียน และบทบาทของโรงเรียนในฐานะทุนทางสังคมของชุมชน การตัดสินใจเชิงนโยบายจึงจำเป็นต้องตั้งอยู่บนข้อมูลเชิงประจักษ์ การมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย และการออกแบบระบบการเปลี่ยนผ่านที่ปลอดภัย เป็นธรรม และไม่ทิ้งใครไว้ข้างหลังอย่างแท้จริง ในขณะที่โรงเรียนใดถูกยุติบทบาทในการจัดการเรียนการสอนสำหรับเด็กไป รัฐอาจปรับเปลี่ยนบทบาทของโรงเรียนไปสอนหรือฝึกอบรมอาชีพให้กับผู้ใหญ่แทนซึ่งสอดคล้องกับสังคมผู้สูงอายุ นอกจากนี้ยังสามารถใช้เป็นสถานที่ในการทำกิจกรรมต่าง ๆ ของคนในชุมชนได้ เช่น สถานที่ออกกำลังกาย จัดงานเลี้ยงสังสรรค์ ศูนย์การเรียนรู้ชุมชน เป็นต้น

3. การโอนย้ายโรงเรียนประถมศึกษาขนาดเล็กไปสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

แนวทางการโอนย้ายโรงเรียนประถมศึกษาขนาดเล็กไปสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นับเป็นอีกหนึ่งทางเลือกเชิงโครงสร้างที่ได้รับการอภิปรายอย่างต่อเนื่องในเชิงนโยบาย แม้จะยังไม่ได้ถูกนำไปใช้ในวงกว้างอย่างเป็นระบบ ในบริบทของประเทศไทย แนวคิดดังกล่าวตั้งอยู่บนฐานของการกระจายอำนาจทาง

การศึกษา ซึ่งมุ่งลดการรวมศูนย์อำนาจการตัดสินใจจากส่วนกลาง และเปิดพื้นที่ให้หน่วยงานระดับพื้นที่มีบทบาทสำคัญในการกำหนดทิศทางการจัดการศึกษาที่สอดคล้องกับบริบททางสังคม เศรษฐกิจ และวัฒนธรรมของชุมชนมากยิ่งขึ้น ในเชิงทฤษฎี การกระจายอำนาจทางการศึกษาได้รับการอธิบายผ่านกรอบแนวคิด การบริหารภาครัฐแนวใหม่ ซึ่งให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย การทำงานแบบเครือข่าย และการตัดสินใจเชิงนโยบายบนฐานของบริบทเชิงพื้นที่มากกว่าการกำกับควบคุมจากส่วนกลางเพียงลำพัง (Osborne, 2018) กรอบแนวคิดดังกล่าวสะท้อนการเปลี่ยนผ่านจากรัฐในฐานะ “ผู้สั่งการ” ไปสู่รัฐในฐานะ “ผู้อำนวยความสะดวก” ที่สนับสนุนให้ภาคส่วนต่าง ๆ ร่วมกันจัดการบริการสาธารณะอย่างมีประสิทธิภาพและตอบสนองต่อความหลากหลายของประชาชน ซึ่ง OECD (2019) สนับสนุนแนวคิดดังกล่าวโดยชี้ให้เห็นว่าระบบการศึกษาที่เปิดโอกาสให้ท้องถิ่นมีอำนาจในการบริหารจัดการสถานศึกษา มีแนวโน้มสามารถตอบสนองต่อความต้องการเฉพาะของผู้เรียนและชุมชนได้ดีกว่า โดยเฉพาะในพื้นที่ชนบทหรือพื้นที่ที่มีข้อจำกัดด้านภูมิศาสตร์และทรัพยากร ในบริบทของโรงเรียนประถมศึกษาขนาดเล็ก การโอนย้ายไปสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงอาจถูกมองว่าเป็น “การดำรงอยู่ในรูปแบบใหม่” มากกว่าการคงอยู่ภายใต้โครงสร้างการบริหารแบบรวมศูนย์เดิม กล่าวคือ โรงเรียนยังคงทำหน้าที่เป็นพื้นที่การเรียนรู้ของชุมชน แต่ได้รับการบริหารจัดการภายใต้กรอบที่ยืดหยุ่นมากขึ้น และสามารถเชื่อมโยงทรัพยากร งบประมาณ และทุนทางสังคมในระดับพื้นที่ได้โดยตรง แนวคิดดังกล่าวสอดคล้องกับกรอบทฤษฎี place-based education ซึ่งเน้นการจัดการศึกษาบนฐานของบริบทท้องถิ่น ความรู้ชุมชน และการมีส่วนร่วมของคนในพื้นที่ โดยมองว่าสถานศึกษาไม่ควรเป็นเพียงหน่วยถ่ายทอดหลักสูตรจากส่วนกลาง หากแต่เป็นกลไกสำคัญในการพัฒนาชุมชนและเสริมสร้างอัตลักษณ์ของผู้เรียน (Gruenewald and Smith, 2008) ในมุมมองนี้ โรงเรียนประถมศึกษาขนาดเล็กที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจมีศักยภาพในการออกแบบการเรียนรู้ที่เชื่อมโยงกับวิถีชีวิต เศรษฐกิจ และวัฒนธรรมของชุมชนได้อย่างลึกซึ้งมากขึ้น

อย่างไรก็ตาม การโอนย้ายโรงเรียนประถมศึกษาขนาดเล็กไปสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่อาจถูกมองว่าเป็น “คำตอบเชิงเทคนิค” ที่สามารถแก้ไขปัญหาลักษณะโครงสร้างได้โดยอัตโนมัติ หากปราศจากการออกแบบระบบรองรับที่รอบคอบ การถ่ายโอนอำนาจดังกล่าวอาจกลายเป็นเพียงการถ่ายโอนภาระจากรัฐส่วนกลางไปยังท้องถิ่นที่ยังขาดความพร้อมทั้งในด้านงบประมาณ สมรรถนะทางการบริหาร และบุคลากรทางการศึกษา ซึ่ง UNESCO (2021) ได้อธิบายว่า การกระจายอำนาจทางการศึกษาโดยไม่คำนึงถึงความสามารถเชิงโครงสร้างของหน่วยงานระดับพื้นที่ อาจนำไปสู่การขยายความเหลื่อมล้ำเชิงคุณภาพระหว่างพื้นที่ และบั่นทอนหลักความเสมอภาคทางการศึกษาในระยะยาวได้เช่นกัน การโอนย้ายโรงเรียนขนาดเล็กไปสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงควรถูกพิจารณาในฐานะทางเลือกเชิงนโยบายแบบมีเงื่อนไขมากกว่าการกำหนดเป็นแนวทางบังคับใช้ เงื่อนไขสำคัญ ได้แก่ 1) ความพร้อมด้านงบประมาณ สมรรถนะ และโครงสร้างการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 2) ระบบประกันคุณภาพและมาตรฐานการศึกษาที่สามารถคุ้มครองสิทธิของผู้เรียนอย่างเท่าเทียม และ 3) บทบาทของรัฐส่วนกลางในลักษณะการกำกับเชิงเสริมและการสนับสนุนเชิงนโยบายมากกว่าการถอนตัวออกจากความรับผิดชอบในเชิงนโยบาย การโอนย้ายโรงเรียนประถมศึกษาขนาดเล็กอาจเปิดพื้นที่ให้เกิดนวัตกรรมการจัดการศึกษาเชิงพื้นที่ และเสริมสร้างความเป็นเจ้าของร่วมของชุมชนต่อสถานศึกษา แต่หากดำเนินการโดยปราศจากกรอบคุ้มครองสิทธิและคุณภาพการศึกษาอย่างรอบด้านย่อมมีความเสี่ยงที่จะซ้ำเติมความเหลื่อมล้ำ และสร้างความแตกต่างด้านคุณภาพการศึกษาอย่างมีนัยสำคัญระหว่างท้องถิ่น อาจกล่าวได้ว่า การตัดสินใจเลือกแนวทางการโอนย้ายสังกัดจำเป็นต้องตั้งอยู่บนข้อมูลเชิงประจักษ์ การมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย และการประเมินผลกระทบในระยะยาว เพื่อให้การปรับโครงสร้างดังกล่าวนำไปสู่ความเป็นธรรม ความยั่งยืน และการคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานของผู้เรียนอย่างแท้จริง

ข้อค้นพบหลักและการวิเคราะห์เชิงเปรียบเทียบทางเลือกเชิงนโยบายของโรงเรียนประถมศึกษาขนาดเล็ก

ข้อมูลข้างต้นสะท้อนให้เห็นว่า อนาคตของโรงเรียนประถมศึกษาขนาดเล็กภายใต้บริบทการเปลี่ยนแปลงเชิงพลิกผัน (Disruption) มิได้เป็นเพียงประเด็นด้านประสิทธิภาพการบริหารจัดการหรือการจัดสรรทรัพยากรเท่านั้น หากแต่เป็นประเด็นเชิงโครงสร้างที่เกี่ยวข้องกับความเสมอภาคทางการศึกษา สิทธิขั้นพื้นฐานของผู้เรียน และบทบาทของรัฐในการคุ้มครองโอกาสทางการศึกษาอย่างเป็นธรรม ผู้เขียนขอเสนอข้อค้นพบหลักและการวิเคราะห์เชิงเปรียบเทียบทางเลือกเชิงนโยบายของโรงเรียนประถมศึกษาขนาดเล็กได้ 3 ประการ ดังนี้

ประการที่หนึ่ง การดำรงอยู่ของโรงเรียนประถมศึกษาขนาดเล็กยังมีคุณค่าเชิงระบบการศึกษา หากรัฐปรับกรอบแนวคิดจากการพยายามทำให้โรงเรียนขนาดเล็กมีลักษณะเหมือนโรงเรียนขนาดใหญ่ ไปสู่การออกแบบระบบสนับสนุนที่สอดคล้องกับบริบทเฉพาะของพื้นที่ งานศึกษาทั้งในต่างประเทศและในประเทศไทยชี้ให้เห็นว่า โรงเรียนขนาดเล็กสามารถพัฒนาเป็นพื้นที่แห่งนวัตกรรมทางการศึกษาได้ หากได้รับการสนับสนุนที่เหมาะสม เช่น การจัดสรรงบประมาณแบบหนุนเสริม การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน และการเชื่อมโยงทุนทางสังคมของชุมชน ทั้งนี้สอดคล้องกับแนวคิดของ OECD (2019) ที่ระบุว่า ระบบการศึกษาที่มีคุณภาพจำเป็นต้องลงทุนเพิ่มเติมในพื้นที่เปราะบางเพื่อชดเชยข้อจำกัดเชิงโครงสร้าง อย่างไรก็ตาม แนวทางดังกล่าวก็มีข้อโต้แย้งในมิติข้อจำกัดด้านทรัพยากร ทั้งจำนวนครู ความหลากหลายของรายวิชา และงบประมาณ ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อคุณภาพการจัดการศึกษา หากรัฐไม่สามารถออกแบบระบบสนับสนุนที่สอดคล้องกับบริบทของโรงเรียนขนาดเล็กได้

ประการที่สอง การยุบเลิกของโรงเรียนประถมศึกษาขนาดเล็กผ่านการควบรวมหรือยุบเลิกอาจเป็นทางเลือกเชิงประสิทธิภาพในบางพื้นที่ โดยเฉพาะพื้นที่ที่ไม่สามารถรักษาคุณภาพการจัดการศึกษาได้ อย่างไรก็ตาม แนวทางดังกล่าวก็มีข้อโต้แย้งในมิติของความเสมอภาคทางการศึกษา เนื่องจากอาจเพิ่มภาระด้านการเดินทาง เวลา และค่าใช้จ่ายให้แก่ครอบครัว หากรัฐไม่สามารถรับประกันระบบการเดินทางที่ปลอดภัยและไม่มีค่าใช้จ่ายเพิ่มเติม การควบรวมหรือยุบเลิกโรงเรียนอาจกลายเป็นปัจจัยที่ซ้ำเติมความเหลื่อมล้ำทางการศึกษา แทนที่จะเป็นการยกระดับคุณภาพของระบบโดยรวม (UNESCO, 2021)

ประการที่สาม การโอนย้ายโรงเรียนประถมศึกษาขนาดเล็กไปสู่สังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นทางเลือกเชิงนโยบายที่สะท้อนแนวคิดการกระจายอำนาจทางการศึกษา ซึ่งมีศักยภาพในการเพิ่มความยืดหยุ่นในการบริหารจัดการ เชื่อมโยงทรัพยากรในระดับพื้นที่ และเปิดโอกาสให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการกำหนดทิศทางการจัดการศึกษาอย่างใกล้ชิดมากขึ้น การบูรณาการภูมิปัญญา วัฒนธรรม และทรัพยากรท้องถิ่นเข้ากับการจัดการเรียนรู้อาจส่งเสริมการเรียนรู้ตลอดชีวิตได้ (Sricharoen and Wannaphaero, 2025) อย่างไรก็ตาม แนวทางดังกล่าวก็มีข้อโต้แย้งในมิติความเหลื่อมล้ำด้านศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เนื่องจากความพร้อมด้านงบประมาณ บุคลากร และระบบบริหารจัดการในแต่ละพื้นที่มีความแตกต่างกัน ดังนั้นรัฐส่วนกลางจึงยังคงต้องมีบทบาทในการกำกับเชิงเสริม สนับสนุนงบประมาณ และประกันมาตรฐานคุณภาพการศึกษา เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดการกระจายอำนาจกลายเป็นการถ่ายโอนภาระไปยังท้องถิ่นที่ยังขาดความพร้อม

สรุปองค์ความรู้

อนาคตของโรงเรียนประถมศึกษาขนาดเล็กในประเทศไทยไม่ได้เป็นเพียงข้อจำกัดด้านจำนวนผู้เรียนหรือประสิทธิภาพในการบริหารจัดการเท่านั้น หากแต่เป็นปัญหาเชิงโครงสร้างของระบบการศึกษาที่เชื่อมโยงกับการเปลี่ยนแปลงทางประชากร การจัดสรรทรัพยากรทางการศึกษา คุณภาพการจัดการเรียนรู้ ความเหลื่อมล้ำทางการศึกษา และบทบาทของโรงเรียนในฐานะทุนทางสังคมของชุมชน โดยเฉพาะในพื้นที่ชนบทหรือพื้นที่ห่างไกลที่โรงเรียนขนาดเล็กทำหน้าที่สำคัญในการขยายโอกาสทางการศึกษาและเชื่อมโยงความสัมพันธ์ของชุมชน ภายใต้บริบทของการเปลี่ยนแปลงเชิงพลิกผัน (Disruption) อนาคตของโรงเรียนประถมศึกษาขนาดเล็กจึงจำเป็นต้องถูกพิจารณาในฐานะ “การตัดสินใจเชิงนโยบายอย่างมีเงื่อนไข” มากกว่าการเลือกแนวทางใดแนวทางหนึ่งอย่างตายตัว โดยสามารถพิจารณาได้ผ่าน 3 ทางเลือกเชิงนโยบาย ได้แก่ การดำรงอยู่ของโรงเรียนขนาดเล็กภายใต้ระบบสนับสนุนเฉพาะบริบท การยุติบทบาทผ่านการควบรวมหรือยุบเลิกในพื้นที่ที่ไม่สามารถรักษาคุณภาพการศึกษาได้ และการโอนย้ายโรงเรียนไปสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อเพิ่มความยืดหยุ่นในการบริหารจัดการและการมีส่วนร่วมของชุมชน อย่างไรก็ตาม แต่ละทางเลือกมีทั้งข้อสนับสนุนและข้อโต้แย้งที่แตกต่างกัน การกำหนดนโยบายเกี่ยวกับโรงเรียนประถมศึกษาขนาดเล็กจึงจำเป็นต้องพิจารณาบนฐานของข้อมูลเชิงประจักษ์ บริบทเชิงพื้นที่ และหลักความเป็นธรรมทางการศึกษา โดยให้ความสำคัญกับการคุ้มครองสิทธิในการเข้าถึงการศึกษาของผู้เรียนควบคู่กับการยกระดับคุณภาพของระบบการศึกษา เพื่อให้การจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานสามารถลดความเหลื่อมล้ำและนำไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืนของสังคมในระยะยาว

References

- Darling-Hammond, L. (2017). Teacher education around the world: What can we learn from international practice? *European Journal of Teacher Education*, 40(3), 291–309.
- Darmody, M., Smyth, E., & Russell, H. (2021). Impacts of the COVID-19 control measures on widening educational inequalities. *Young*, 29(4), 366–380.
<https://doi.org/10.1177/11033088211027412>
- Gruenewald, D. A., & Smith, G. A. (2008). *Place-based education in the global age: Local diversity*. Routledge.
- Ministry of Education. (1999). *National Education Act B.E. 2542 (1999) and amendments*. Teachers' Council of Thailand Press.
- Ministry of Education. (2025). *Educational information system*. <https://www.moe.go.th>
- OECD. (2019). *The OECD learning compass 2030: A framework for future-oriented learning*. OECD Publishing. <https://www.oecd.org/education/2030-project/>
- Office of the Basic Education Commission. (2025). *Educational information system*. <https://www.moe.go.th>
- Office of the Basic Education Commission. (2025). *Annual operational plan for fiscal year 2025*. <https://www.bopp.go.th>
- Office of the Education Council. (2021). *Future skills for developing the quality of Thai people of all ages to cope with rapid global disruption in the 21st century: Research findings and promotion guidelines*.
- Office of the Education Council. (2022). *Directions and trends of educational management in the COVID-19 era*. Pimdee Publishing.

Office of the National Economic and Social Development Council. (2022). *Goal 12: Ensuring sustainable consumption and production patterns*.

Office of the Secretary-General, National Reform Steering Assembly. (2016). *Reforming the learning system to develop Thai citizens to be good, disciplined, responsible to family, community, society, and nation*. <https://prt.parliament.go.th>

Osborne, S. P. (2018). From public service-dominant logic to public service logic: Are public service organizations capable of co-production and value co-creation? *Public Management Review*, 20(2), 225–231. <https://doi.org/10.1080/14719037.2017.1350461>

Phakawatana, W., Suwan, S., & Tantichuwech, P. (2025). Small schools: Problems and challenges in the modern world. *Journal of Social Studies Perspectives*, 1(6), 1–13.

Raggl, A. (2019). Small rural schools in Austria: Potentials and challenges. In A. Raggl, T. Sturm, & A. Kerle (Eds.), *Small schools and the challenges of globalization* (pp. 195–213). Springer. https://doi.org/10.1007/978-3-030-18799-6_12

Sricharoen, U., & Wannaphaero, S. (2025). Management of small schools based on the concept of schools as learning communities. *Journal of Social Studies Perspectives*, 2(1), 1–14.

Suwan, S., Wannaketketsiri, T., Khrua-in, N., Fakcharoenphon, W., Nukooltham, K., Sroikhiri, T., & Chaonafang, S. (2017). *Mobilization of the multi-lateral cooperation to improve educational quality of small-size schools in Nakhon Pathom Province*. Thailand Research Fund (TRF).

Thodla, S. (2023). Small-sized schools: Challenges and opportunities in educational management. *Kurusapa Journal*, 17(2), 67–76.

UNESCO. (2021). *Reimagining our futures together: A new social contract for education*. UNESCO. <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000379707>

United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division. (2019). *World population prospects 2019 (ST/ESA/SER.A/423)*. United Nations. <https://population.un.org/wpp/>

World Bank. (2024). *Thailand learning poverty brief*. World Bank. <https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/099090524093027254>