

## บทที่ 2

### เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาในบทนี้ผู้ศึกษาได้ศึกษาเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง เพื่อเป็นพื้นฐานในการสร้างความรู้ความเข้าใจ และเป็นแนวทางในกำหนดกรอบแนวคิดในการวิจัย โดยแบ่งการศึกษาออกเป็น 10 หัวข้อ คือ 1) แนวคิดการพัฒนาสังคม 2) แนวคิดเกี่ยวกับชุมชน 3) แนวคิดการจัดการศึกษา 4) แนวคิดการกระจายอำนาจการปกครองส่วนท้องถิ่น 5) องค์การบริหารส่วนตำบล 6) แนวคิดการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาท้องถิ่น 7) กฎหมายและนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษา 8) แนวคิดการบริหารการศึกษาปฐมวัย 9) ศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก และ 10) งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

#### แนวคิดการพัฒนาสังคม

การเปลี่ยนจุดเน้นของการพัฒนาจากมุ่งพัฒนาด้านเศรษฐกิจมาเป็นการพัฒนาสังคม เพื่อตอบสนองความต้องการพื้นฐานของมนุษย์ ทำให้ปัจจัยทางสังคมมีบทบาทกว้างขวางยิ่งขึ้น อย่างไรก็ตาม ได้มีผู้ให้คำจำกัดความหรือความหมายของคำว่า “การพัฒนาสังคม” (Social Development) ไว้หลากหลายซึ่งแต่ละความหมายต่างก็คล้ายคลึงกัน โดยกลุ่มแรกเห็นว่าการพัฒนาสังคม หมายถึง การให้การสนับสนุนช่วยเหลือ และให้บริการแก่ผู้ที่ต้องการความช่วยเหลือ กลุ่มที่สองเห็นว่าการพัฒนาสังคม หมายถึง การตอบสนองความจำเป็นพื้นฐานและการพัฒนาศักยภาพของมนุษย์และของกลุ่มบุคคลที่ยังอ่อนแอไม่มั่นคง และพึ่งตนเองไม่ได้ในสังคม ส่วนกลุ่มสุดท้ายเห็นว่า การพัฒนาสังคมในภาพรวมประกอบด้วยความต้องการที่จำเป็นด้านวัตถุ และจะต้องตอบสนองวัตถุประสงค์ด้านสังคมอันได้แก่ ความยุติธรรมทางสังคมและเศรษฐกิจ รวมถึงความเป็นธรรมในสังคม

จากคำจำกัดความหรือความหมายข้างต้น การพัฒนาสังคมจึงเป็นการกระทำทั้งในระดับจุลภาคซึ่งเกี่ยวข้องกับประชาชนและทรัพยากรในท้องถิ่น ส่วนในระดับมหภาคเป็นการกระทำทั้งระบบในระดับชาติ ตลอดจนทรัพยากรภายในระบบ (Lara-Peters, 1984 : 131 อ้างถึงใน สานิตย์ บุญชู (ผู้แปล), ม.ป.ป. : 14) คำจำกัดความและความหมายโดยนัยดังกล่าวสะท้อนให้เห็นถึงแนวคิดในการพัฒนาสังคม ซึ่งมีมุมมองพื้นฐานอยู่สองกระแส แนวคิดการพัฒนาสังคมกระแสแรก มองการพัฒนาสังคมในฐานะเป็นการกระทำเชิงสถาบัน โดยการให้บริการหรือจัดเตรียมอุปกรณ์เครื่องมือและบริการต่างให้กับประชาชนที่ขาดแคลน ซึ่งถูกมองว่าประชาชนเป็นผู้รับบริการหรือผู้รับประโยชน์แต่เพียงอย่างเดียว ส่วนแนวคิดการพัฒนาสังคมกระแสที่สองมีจุดเริ่มต้นที่ประชาชนและประชาชนเป็นองค์รวมที่สำคัญในการพัฒนา กล่าวคือ การพัฒนาสังคมควรเน้นที่ชุมชนและประชาชนภายในชุมชนให้เป็นเป้าหมายของความพยายามในงานพัฒนา

มุมมองการพัฒนาสังคมตามแนวนี้นี้ชี้แนะว่า ความต้องการที่ประชาชนรู้สึกอยากได้จริง ควรได้รับการจัดลำดับความสำคัญยิ่งก่อนความต้องการที่หน่วยงานกำหนดขึ้น

แนวคิดการพัฒนาสังคมทั้งสองกระแส มีอิทธิพลต่อการตัดสินใจกำหนดแนวทางในการพัฒนาสังคม ระหว่างแนวทางจาก “บนลงล่าง” และ “ล่างขึ้นบน” ซึ่งทั้งสองแนวทางแตกต่างกันในด้านวิธีการกำหนดนโยบายและแผนงาน รวมถึงการให้ความสำคัญตามลำดับก่อนหลังที่ให้การตอบสนองความต้องการของรัฐบาลกับของประชาชน ในปัจจุบันแม้ว่าการพัฒนาสังคมจะหันมาให้ความสำคัญกับกระแสที่สองซึ่งถือประชาชนเป็นศูนย์กลางในการดำเนินงานพัฒนาทั้งปวง และนำเอาแนวทางจากล่างขึ้นบนที่เน้นการมีส่วนร่วมมาใช้ แต่ในความเป็นจริงนโยบายและแผนงานต่าง ๆ ยังคงสะท้อนให้เห็นถึงอิทธิพลของแนวคิดการพัฒนาสังคมกระแสแรก ทั้งนี้เพราะนโยบายและแผนงานเหล่านั้นมักจะมีจุดเริ่มต้นโดยรัฐบาล ทำให้โครงการต่าง ๆ สะท้อนความต้องการของรัฐบาลมากกว่าความต้องการตามสภาพความเป็นจริงในชุมชนผลที่เกิดขึ้นคือ ผลประโยชน์ที่ชุมชนได้รับมักเกิดด้วยความบังเอิญหรือเป็นไปตามบุญตามกรรมมากกว่าที่จะเกิดจากความตั้งใจจริงหรือการจัดการที่เป็นระบบ และบ่อยครั้งมักพบว่ากลับทำให้เกิดปัญหาที่เลวร้ายขึ้นไปอีก (ดิน ปรัชญพฤทธิ, 2534 : 268 และ Whang, 1986 : 172)

จากข้อจำกัดของทั้งสองแนวทางดังกล่าวข้างต้น จึงมีความพยายามที่จะนำแนวทาง “ผสมผสาน” ซึ่งยอมรับความแตกต่างของทั้งสองแนวทาง และพยายามปรับเปลี่ยนและจัดให้มีกรอบโครงสร้างที่เอื้อต่อการร่วมมือและประสานงานได้สะดวกมากยิ่งขึ้น โดยเน้นความสำคัญในการแสวงหาวิธีการทำงานร่วมกัน รวมถึงยอมรับความสำคัญในการอาศัยทรัพยากรและศักยภาพขององค์กรหรือสถาบันต่าง ๆ เพื่อให้บรรลุเป้าหมายในลักษณะที่เป็นจุดประสงค์ร่วมกันในการพัฒนา ตามหลักการนี้จะเห็นได้ว่า แนวทางผสมผสานตั้งอยู่บนพื้นฐานความร่วมมือระหว่างรัฐบาลกับชุมชน และสะท้อนแนวทางการพัฒนาสังคมที่คำนึงถึงความต้องการของประชาชนและความต้องการของรัฐบาล โดยที่ความพยายามของชุมชนจะช่วยเสริมให้สมบูรณ์ขึ้น แต่ก็ไม่อาจเข้ามาแทนที่ทักษะความเชี่ยวชาญและทรัพยากรต่าง ๆ ที่ได้รับจากภายนอกได้ (Esman, 1987)

กล่าวโดยสรุป ภายใต้มุมมองที่แตกต่างกันของแนวคิดการพัฒนาสังคม การปรับปรุงส่งเสริมคุณภาพชีวิตของประชาชนให้ดีขึ้นยังคงเป็นเป้าหมายโดยรวมของการพัฒนาสังคม ดังที่ทาเพลิส (Tapales, 1982 อ้างถึงใน สานิตย์ บุญชู (ผู้แปล), ม.ป.ป. : 48) ได้ชี้แนะว่า การศึกษาเรื่องการพัฒนาไม่มีหลากหลายทัศนะ และไม่มีแนวทางที่สมบูรณ์หรือดีที่สุด มีเพียงเป้าหมายของการพัฒนาเท่านั้นที่มีลักษณะเป็นสากล การปรับเปลี่ยนให้สอดคล้องเหมาะสมกับความจำเป็นและสถานการณ์จึงเป็นสิ่งที่สำคัญที่จะทำให้การพัฒนาประสบความสำเร็จ โดยนัยนี้ การพัฒนาสังคมจึงจำเป็นต้องเข้าใจสภาพแวดล้อมหรือบริบทต่าง ๆ ทั้งทางสังคม เศรษฐกิจ วัฒนธรรม การเมือง และสิ่งแวดล้อมซึ่งอาจมีส่วนช่วยสนับสนุนหรือจำกัดความพยายามในการพัฒนา กล่าวคือ การพัฒนาสังคมควรจะต้องศึกษาความสัมพันธ์ทางสังคม ซึ่งจะทำให้เข้าใจโครงสร้างต่าง ๆ ของสังคม เพื่อให้การพัฒนาสังคมสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างแท้จริง

เนื่องจากการพัฒนาสังคมมีความเกี่ยวข้องกับความต้องการของประชาชน และ ความพึงพอใจจากการตอบสนองความต้องการ การศึกษาเรื่อง “องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) กับการจัดการศึกษาในชุมชน” บนพื้นฐานของแนวทางการพัฒนาสังคมในครั้งนี้ จึงให้ความสำคัญกับการพิจารณาทำความเข้าใจครอบคลุมประเด็นหลัก 2 ประการ คือ เป้าหมาย ในการพัฒนา และสภาพแวดล้อมหรือบริบทในที่ที่การพัฒนาเกิดขึ้น

### แนวคิดเกี่ยวกับชุมชน

“ชุมชน” เป็นคำที่มีการนำไปใช้กันอย่างกว้างขวางและในลักษณะที่แตกต่างกัน ทำให้ชุมชนเป็นคำที่มีหลายความหมายและหลายรูปแบบ ไม่จำเป็นว่าจะต้องเป็นชุมชนหมู่บ้านหรือชุมชนตามพื้นที่ ชุมชนในรูปแบบใหม่อาจเกิดขึ้นจากจิตสำนึกหรือความสนใจร่วมซึ่งสมาชิกไม่จำเป็นต้องติดต่อสัมพันธ์กันโดยตรงและไม่จำเป็นต้องอยู่ในพื้นที่เดียวกัน อย่างไรก็ตาม จากการศึกษา พบว่า ความหมายของชุมชนอาจแบ่งออกได้เป็น 3 มิติ คือ มิติภูมิศาสตร์ เป็นมิติที่อธิบายชุมชนในด้านกายภาพที่เราเห็นด้วยตา ประกอบด้วยพื้นที่หรือบริเวณที่คนอยู่ร่วมกันในขอบเขตที่ชัดเจนและรวมถึงทุกอย่างที่เราเห็นอยู่บริเวณนั้น เช่น ถนน แม่น้ำลำคลอง วัด โรงเรียน สถานีอนามัย ศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก เป็นต้น ชุมชนในมิตินี้ตรงกับความหมายของคำว่า หมู่บ้าน ซึ่งเป็นหน่วยการปกครองที่มีขนาดเล็กที่สุด และมีความสัมพันธ์เป็นลำดับขั้นกับหน่วยที่สูงขึ้นไป เช่น ตำบล อำเภอ จังหวัด หรือประเทศ อย่างไรก็ตามชุมชนในลักษณะนี้มักจะถูกแบ่งเป็นชุมชนเมืองและชุมชนชนบท มิติที่สองเป็นมิติสังคมศาสตร์ที่อธิบายชุมชนในด้านความสัมพันธ์ของคนที่มีผลประโยชน์ร่วมกัน เช่น ปัญหาหรือความต้องการร่วมกัน ตระกูล เครือญาติ ชนบธรรมเนียม ประเพณี วัฒนธรรมร่วมกัน เป็นต้น ชุมชนในมิตินี้ไม่ได้ให้ความสำคัญเรื่องพื้นที่จึงทำให้ความหมายของชุมชนกว้างกว่าความหมายตามมิติแรก มิติที่สามเป็นมิติจิตวิทยาซึ่งอธิบายชุมชนในด้านความรู้สึกของคนที่มีต่อกันและกัน เช่น ความเอื้ออาทร ความรัก ความผูกพัน ความซื่อสัตย์ และความจงรักภักดี เป็นต้น ความหมายของชุมชนในมิตินี้จะมีความซับซ้อนและเปลี่ยนแปลงไปตามบริบทของสังคม (ปาริชาติ วลัยเสถียร และคณะ, 2543 ; Poplin, 1979)

จากความหมายของชุมชนที่แตกต่างกันตามมิติดังกล่าว ทำให้ชุมชนเป็นคำที่มีความหมายไม่แน่นอนตายตัวเพียงประการเดียว ดังนั้นถ้าเราปฏิเสธที่จะยึดติดอยู่กับความหมายใดความหมายหนึ่ง เราก็จะสามารถมองชุมชนได้หลายแง่มุมมากขึ้น

การศึกษาแนวคิดเกี่ยวกับชุมชน พบว่า การศึกษาชุมชนมีความคิดพื้นฐานที่สำคัญว่า ปรากฏการณ์ทางสังคมมีความสลับซับซ้อน หลากหลาย มีลักษณะที่เคลื่อนไหว เปลี่ยนแปลง และปรับตัวอยู่ตลอดเวลา ดังนั้นเพื่อความเข้าใจชุมชนและการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวจึงมีความจำเป็นต้องศึกษาชุมชนในด้านต่าง ๆ ตลอดจนปัญหาและปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นในชุมชน

อันจะนำมาซึ่งข้อมูลที่ถูกต้องและเป็นประโยชน์ในการพัฒนา (ชยันต์ วรรณภูติ, 2536 ; บำรุง บุญปัญญา, 2525 ; ปารีชาติ วลัยเสถียร และคณะ, 2540) นอกจากนี้ กาญจนา แก้วเทพ (2538 : 202) ได้เสนอหลักการศึกษาร่วมกันซึ่งเป็นการวิเคราะห์เชิงโครงสร้างที่อยู่บนพื้นฐานความเข้าใจว่า เหตุการณ์ต่างๆ ที่เกิดขึ้นมิได้เกิดขึ้นโดยบังเอิญ แต่หากเกิดขึ้นอย่างมีระบบระเบียบและมีโครงสร้างที่แน่นอน มีองค์ประกอบย่อย มีกลไกและเงื่อนไขที่สืบทอด เหตุการณ์นั้น ซึ่งสอดคล้องกับการศึกษาของอดิน รพีพัฒน์ (2536 : 58) ที่กล่าวถึงการศึกษาชุมชนว่าต้องศึกษาในมิติของโครงสร้างและหน้าที่ โครงสร้างคือความสัมพันธ์ระหว่างองค์ประกอบส่วนต่างๆ ของสังคมโดยเฉพาะความสัมพันธ์ระหว่างสมาชิกของชุมชนและความแน่นแฟ้นในการรวมตัวของสังคมและหน้าที่ที่เป็นความสัมพันธ์ในเชิงหน้าที่ทางสังคม ส่วนชยันต์ วรรณภูติ (2536 : 35) เสนอมุมมองเกี่ยวกับการศึกษาชุมชนว่าสามารถศึกษาได้ 2 วิธีคือ การศึกษาด้วยวิธีการเชิงปริมาณและการศึกษาด้วยวิธีการเชิงคุณภาพ

วิธีการแรก เป็นการศึกษาสำรวจ เพื่อทำความเข้าใจองค์ประกอบด้านเศรษฐกิจ สังคม ประชากร สุขภาพอนามัย วัฒนธรรม ประเพณี รวมทั้งระดับการพัฒนาของชุมชนโดยอาศัยการสำรวจที่มีแบบสำรวจหรือแบบสอบถาม เพื่อให้ได้มาซึ่งข้อมูลเชิงปริมาณและนำมาสรุปเป็นข้อมูลชุมชน

วิธีการที่สอง เป็นการศึกษาเชิงคุณภาพ เพื่อทำความเข้าใจถึงความ เป็นมา ความเคลื่อนไหว ความสัมพันธ์ ตลอดจนความขัดแย้งในชุมชน โดยดูถึงระบบความสัมพันธ์ทางสังคม รูปแบบการใช้ทรัพยากร โครงสร้างอำนาจชุมชน ผู้นำ องค์กรชาวบ้าน ภูมิปัญญาชาวบ้านและปฏิสัมพันธ์ระหว่างชุมชนกับระบบเศรษฐกิจ สังคม การเมือง ที่อยู่ภายนอกเพื่อดูว่า ปัจจัยเหล่านี้มีความสำคัญเกี่ยวข้องซึ่งกันและกัน ช่วยอธิบายปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นด้วยการได้มาซึ่งข้อมูลที่เป็นภาพรวมด้านต่างๆ ของชุมชน ตลอดจนความคิดเห็นของชาวบ้าน ซึ่งเป็น การอธิบายปรากฏการณ์สังคมในระดับจุลภาค ได้ข้อมูลในเชิงลึกซึ่งครอบคลุมมิติของเวลา มิติทางสังคม สะท้อนให้เห็นความเคลื่อนไหวและความสัมพันธ์ระดับชุมชนหรือเครือข่ายที่ใหญ่ขึ้น

จะเห็นได้ว่าการศึกษาชุมชนจำเป็นจะต้องพิจารณาองค์ประกอบสำคัญของชุมชนใน 3 ประเด็นคือ 1) โครงสร้างสังคม เช่น ลักษณะทางกายภาพ ลักษณะโครงสร้างของประชากร ลักษณะโครงสร้างทางการศึกษาและสาธารณสุขเป็นต้น 2) ทรัพยากรและการใช้ทรัพยากร เช่น การครอบครองทรัพยากรในการผลิต การแลกเปลี่ยนและการบริโภค รายได้ รายจ่าย และหนี้สิน เป็นต้น และ 3) วัฒนธรรม เช่น ขนบธรรมเนียม ประเพณี ความคิด ความเชื่อ และพิธีกรรมต่างๆ เป็นต้น องค์ประกอบในการศึกษาชุมชนเหล่านี้ช่วยให้ผู้ศึกษาเข้าใจ โครงสร้างทางสังคมและความสัมพันธ์ของชุมชนในลักษณะต่างๆ อันจะนำไปสู่การเข้าใจ ปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นในชุมชนได้ดียิ่งขึ้น

กล่าวโดยสรุป การศึกษาชุมชนเป็นการทำความเข้าใจเกี่ยวกับองค์ประกอบสำคัญของชุมชนใน 3 ประเด็นคือ โครงสร้างทางสังคม การใช้ทรัพยากร และวัฒนธรรมอย่างเป็นองค์รวมเพื่อนำไปสู่ความเข้าใจหรือการอธิบายปรากฏการณ์ต่างๆที่เกิดขึ้นในชุมชน อย่างไรก็ตาม การศึกษาชุมชนจะต้องพยายามไม่ยึดติดกับความหมายใดความหมายหนึ่งเพื่อให้สามารถมองชุมชนได้หลายแง่มุมมากขึ้น สำหรับการศึกษาเรื่อง “ องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) กับ การจัดการศึกษาในชุมชน ” ครั้งนี้จะให้ความสำคัญกับชุมชนในฐานะเป็นบริบทหรือเงื่อนไขหนึ่งที่มีอิทธิพลและส่งผลกระทบต่อจัดการศึกษาของอบต. โดยประเด็นที่นำมาศึกษาคือ องค์ประกอบของชุมชนทั้ง 3 ประเด็นข้างต้น ซึ่งจะช่วยให้ผู้ศึกษาเข้าใจโครงสร้างทางสังคมและความสัมพันธ์ของชุมชนในลักษณะต่างๆ อันจะนำไปสู่ความเข้าใจเกี่ยวกับการจัดการศึกษาของอบต.

### แนวคิดการจัดการศึกษา

การศึกษาเป็นเครื่องมือที่สำคัญและจำเป็นอย่างยิ่งในการพัฒนาประเทศ เนื่องจากเป็นกระบวนการเรียนรู้เพื่อความเจริญงอกงามของบุคคลและสังคม โดยการถ่ายทอดความรู้ การฝึกอบรม การสืบสานทางวัฒนธรรม การสร้างสรรค์จรรโลงความก้าวหน้าทางวิชาการ การสร้างองค์ความรู้อันเกิดจากการจัดสภาพแวดล้อม สังคม การเรียนรู้และปัจจัยเกื้อหนุนให้บุคคลเรียนรู้อย่างต่อเนื่องตลอดชีวิต (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, 2543 : 2) การศึกษาจึงเป็นทั้งกระบวนการและเนื้อหาในการพัฒนาคนให้สามารถพัฒนาคุณภาพชีวิตของตนเอง และสามารถเกื้อหนุนการพัฒนาประเทศได้อย่างเหมาะสมและสอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงในทุกๆ ด้านของประเทศ ทั้งนี้การศึกษาจะมีส่วนช่วยในการพัฒนาคนพัฒนาประเทศเพียงใด ย่อมขึ้นอยู่กับกำหนดยุทธศาสตร์ซึ่งเป็นแนวทางปฏิบัติในการจัดการศึกษาให้สอดคล้องกับทิศทางการพัฒนาประเทศ

เมื่อการศึกษาถูกให้ความหมายในฐานะเป็นเครื่องมือสำคัญในการพัฒนาประเทศ จึงมีนักวิชาการจำนวนมากให้ความสนใจในวิเคราะห์ว่า การศึกษามีความสัมพันธ์กับการพัฒนาสังคมหรือพัฒนาประเทศอย่างไร โดยการศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างการศึกษากับการพัฒนาดังกล่าว จะมุ่งสนใจในเรื่องของบทบาทและหน้าที่ของการศึกษาว่า มีบทบาทต่อบุคคลและสังคมในแง่ใดที่สามารถเป็นแนวทางไปสู่วิธีปฏิบัติอันก่อให้เกิดประโยชน์ต่อบุคคลต่อสังคมและประเทศได้ (จำรัส นวลนัม, 2540 : 2) ตามนัยนี้ การศึกษาจึงมักถูกให้ความสำคัญใน 2 ลักษณะ คือ การศึกษาในฐานะการผลิตเป็นตัวองค์ความรู้และกระบวนการทัศนในความรู้ ซึ่งมีอิทธิพลต่อการมองโลกและชีวิตของผู้คน อันมีผลต่อการกำหนดทิศทางการพัฒนาคนและการพัฒนาสังคม เป็นการมองในเชิงโครงสร้าง ส่วนความหมายที่สอง เป็นการมองในเชิงพลวัตของสังคม กล่าวคือ มองการศึกษาในฐานะกระบวนการเรียนรู้ในชีวิต เป็นกระบวนการในการส่งผ่าน

ความรู้ไปสู่มนุษย์เพื่อการมีคุณภาพชีวิตที่ดี ที่มีศักดิ์ศรี ดึงศักยภาพของมนุษย์มาเพื่อดำรงและพัฒนาสังคมไปสู่ การพัฒนาที่ยั่งยืน ความสำคัญของการศึกษาทั้งสองลักษณะดังกล่าว แสดงให้เห็นว่า การศึกษานั้นได้รับทั้งผลกระทบและมีผลกระทบต่อการพัฒนา (Hansen, 1979 : 30) กล่าวคือ การศึกษาอาจถูกใช้เป็นเครื่องมือช่วยให้สังคมพัฒนาไปในทิศทางที่พึงประสงค์ ในขณะที่สังคมก็มีอิทธิพลในการกำหนดรูปแบบของการศึกษาเพื่อตอบสนองความต้องการของชุมชนหรือคนในสังคมด้วย ทั้งนี้ความสำคัญของการศึกษาในลักษณะที่สองจะมีพลังมากกว่า ในฐานะเครื่องมือในการพัฒนาเพื่อตอบสนองความต้องการของรัฐ

อย่างไรก็ตาม การจัดการศึกษากระแสหลักที่รวมศูนย์อำนาจไว้ที่ส่วนกลางไม่สามารถนำมาเป็นเครื่องมือในการแก้ปัญหาและตอบสนองความต้องการของชุมชนได้อย่างแท้จริง การจัดการศึกษาที่รัฐเข้าไปครอบงำและผูกขาดและมุ่งจัดการเรียนการสอนเพื่อตอบสนองความต้องการของตน คือ การผลิตกำลังคนที่มีความรู้ความชำนาญเฉพาะด้านป้อนเข้าสู่ภาครัฐและธุรกิจเอกชน เพื่อตอบสนองนโยบายการพัฒนาประเทศที่เน้นความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ทำให้ความหลากหลายและความเป็นองค์รวมของความรู้ลดบทบาทและความสำคัญลง กระบวนการเรียนรู้ที่เกิดขึ้นจึงไม่สอดคล้องกับวิถีชีวิตและความต้องการของชุมชน โดยเฉพาะในชนบทซึ่งกำลังเผชิญกับปัญหาที่เกิดจากผลพวงของการพัฒนาทั้งทางเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม และสิ่งแวดล้อมซึ่งเกี่ยวพันกันจนกลายเป็นปัญหาลูกโซ่ที่ยากจะแก้ไข ทำให้ผู้คนในสังคมเริ่มตระหนักและมองเห็นถึงอันตรายของการใช้การศึกษาเป็นเครื่องมือในการพัฒนา กล่าวคือ เมื่อการศึกษาที่รัฐจัดให้ประชาชนถูกใช้เป็นเครื่องมือของการพัฒนาประเทศให้เป็นประเทศอุตสาหกรรม ระบบการศึกษาที่มีอยู่จึงถูกจัดให้ตอบสนองต่อกระบวนการพัฒนา และเมื่อมีปัญหาหรือข้อโต้แย้งในแนวทางการพัฒนา ระบบการศึกษาจึงกลายเป็นส่วนหนึ่งที่ทำให้เกิดปัญหาด้วย นั่นคือ เมื่อแนวทางการพัฒนาที่ผ่านมามีข้อสงสัยและถูกตั้งคำถาม ระบบการศึกษาที่มีอยู่จึงถูกตั้งข้อสงสัยและถูกตั้งคำถามด้วยเช่นกัน

การวิพากษ์วิจารณ์ความล้มเหลวทางการศึกษาดังกล่าว ได้ก่อให้เกิดกระแสคิดการศึกษาสู่ชุมชน เพื่อเปิดโอกาสให้ชุมชนได้เข้ามามีบทบาทในการบริหารและจัดการศึกษาให้สอดคล้องกับวิถีชีวิตและตอบสนองความต้องการของตนเอง โดยระบบการศึกษาจะต้องเป็นระบบที่ถูกจัดให้ผู้ที่เข้ามาอยู่ในระบบตระหนักถึงศักยภาพและความต้องการของตนเอง รวมทั้งเป็นผู้ชี้้นำการเปลี่ยนแปลงที่จะมีผลกระทบต่อสังคมที่ตนเองเป็นสมาชิกอยู่ได้ ทั้งนี้กระแสดังกล่าวได้ส่งผลให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาของรัฐได้ปรับเปลี่ยนแนวทางในการจัดการศึกษาไปแล้วในระดับหนึ่ง ดังจะเห็นได้จากแนวคิดที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ที่ต่างส่งเสริมและเปิดโอกาสให้ชุมชนเข้ามามีส่วนรับผิดชอบและรับภาระในการจัดการศึกษาร่วมกับรัฐและเอกชน ซึ่งสะท้อนให้เห็นความพยายามของรัฐที่จะ

ปรับเปลี่ยนแนวทางในการจัดการศึกษาและแนวโน้มใหม่ของการจัดการศึกษาที่เน้นการคืนการศึกษาให้กับผู้รับผลประโยชน์และผู้ที่เกี่ยวข้องโดยตรง

ปัจจุบันรูปแบบการจัดการศึกษาในชุมชนมีความหลากหลาย ทั้งการจัดการศึกษาเพื่อพัฒนาตนเอง/การศึกษาในวิถีชุมชน การมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาของโรงเรียน และการเชื่อมโยงประสานการศึกษาระหว่างโรงเรียนกับชุมชน แต่รูปแบบที่การศึกษาในครั้งนี้ให้ความสำคัญ คือ การจัดการศึกษาเพื่อพัฒนาตนเองในรูปขององค์กรชุมชน การจัดการศึกษาในลักษณะนี้เกิดจากศักยภาพของชุมชนเพื่อพัฒนาชุมชนให้เต็มศักยภาพ อันจะนำไปสู่การแก้ไขปัญหาและลดข้อจำกัดภายในชุมชน การศึกษาที่ชุมชนจัดขึ้นมุ่งให้เกิดการเรียนรู้ที่สอดคล้องกับวิถีชีวิตและตอบสนองความต้องการของสมาชิกในชุมชน โดยการสร้างกระบวนการเรียนรู้ซึ่งต้องอาศัยองค์ประกอบ 3 อย่างที่มีอยู่แล้วในชุมชน ได้แก่ คน ความรู้ และทรัพยากร ตามนัยนี้ การจัดการศึกษาในชุมชนจึงเป็นการสะท้อนให้เห็นถึงการนำทุนทางสังคมมาใช้ให้เกิดประโยชน์ นับเป็นการจัดการศึกษาของชุมชน โดยชุมชน และเพื่อชุมชน รวมถึงเป็นการส่งเสริมกระบวนการมีส่วนร่วมซึ่งจะก่อให้เกิดความรู้สึกความเป็นเจ้าของและความมีพันธะผูกพันที่จะให้การปฏิบัติเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

จะเห็นได้ว่า จุดเน้นของการจัดการศึกษาเพื่อพัฒนาตนเองอยู่ที่การปรับเปลี่ยนเป้าหมายของการจัดการศึกษาไปสู่การฟื้นฟูศักยภาพของชุมชน การเรียนรู้ที่จะพึ่งตนเองและการพัฒนาตนเองของคนในสังคม ดังนั้นผู้รับผิดชอบในการจัดการศึกษาจึงต้องคำนึงถึงการจัดการศึกษาให้สอดคล้องกับชีวิตความเป็นอยู่ของคนในชุมชน พยายามนำทรัพยากรในชุมชนมาใช้ประโยชน์ซึ่งรวมถึงการให้ความสำคัญกับสภาพสังคมและวัฒนธรรมในชุมชนในอันที่จะกำหนดแนวทางการจัดการศึกษาที่เหมาะสมกับชุมชนหรือท้องถิ่นนั้นๆ อย่างไรก็ตาม เนื่องจากชุมชนมีศักยภาพและข้อจำกัดที่แตกต่างกัน ข้อกำหนดต่างๆ ในนโยบายระดับชาติเพื่อให้ทุกชุมชนมีความเสมอภาคและเท่าเทียมกันในการมีบทบาทในการบริหารจัดการศึกษาจึงต้องกำหนดโดยกระแสทางสังคมหรือกระแสของชุมชนโดยรวม และจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องให้ความสำคัญกับชุมชนบนพื้นฐานความเป็นจริงตามศักยภาพที่สามารถดำเนินการได้ วิชิต นันทสุวรรณ และจำนงค์ แรกพิณิจ (2542) ได้จัดแบ่งชุมชนตามศักยภาพออกเป็น 3 กลุ่มใหญ่ๆ คือ กลุ่มที่หนึ่ง ชุมชนที่มีความพร้อมในการจัดการศึกษาของตนเอง กลุ่มที่สอง ชุมชนที่มีความพร้อมในการจัดการศึกษาในระดับหนึ่ง และกลุ่มที่สาม ชุมชนที่ยังไม่พร้อมต่อการเข้ามามีบทบาทในการจัดการศึกษาของตนเอง โดยในทางปฏิบัติ ได้เสนอให้มีกระบวนการรองรับ 2 ระบบ คือ ชุมชนที่มีความพร้อมในการจัดการศึกษาของตนเอง จะต้องเปิดโอกาสให้ระบบการศึกษาของชุมชนเกิดและเติบโตขึ้นในชุมชน ส่วนชุมชนที่ยังไม่พร้อมหรือมีความพร้อมระดับหนึ่ง จะมีระบบการมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการศึกษาในชุมชนรองรับ เพื่อเปิดโอกาสให้ชุมชนเข้ามามีบทบาทร่วมกับผู้เกี่ยวข้องอย่างจริงจังและเรียนรู้จากการปฏิบัติเพื่อพัฒนาระบบสถาบันการศึกษาในชุมชนให้เกิดขึ้นต่อไป

กล่าวโดยสรุป การจัดการศึกษาภายใต้โครงสร้างทางการศึกษาที่รวมศูนย์อำนาจไว้ที่ส่วนกลาง ซึ่งไม่สามารถนำมาเป็นเครื่องมือในการแก้ปัญหาและตอบสนองความต้องการของชุมชน ได้ก่อให้เกิดกระแสการคืนการศึกษาสู่ชุมชน เพื่อเปิดโอกาสให้ชุมชนได้เข้ามามีบทบาทในการบริหารและจัดการศึกษาให้สอดคล้องกับวิถีชีวิตและตอบสนองความต้องการของตนเอง โดยให้ความสำคัญกับศักยภาพและกระบวนการเรียนรู้ของชุมชนเพื่อการพัฒนาตนเองของคนในชุมชน ดังนั้นการจัดการศึกษาตามแนวคิดนี้จึงเป็นการมองการศึกษาใหม่ในฐานะกระบวนการเรียนรู้เพื่อนำไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืน ซึ่งสอดคล้องกับกระแสการกระจายอำนาจจากส่วนกลางไปสู่ท้องถิ่นที่ได้ก่อตัวและแรงขึ้นเป็นลำดับ การศึกษาของชุมชนหรือการให้ชุมชนเข้ามามีบทบาทในการจัดการศึกษาจึงนับเป็นทางเลือกหนึ่งซึ่งไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ในสังคมปัจจุบัน

### แนวคิดการกระจายอำนาจการปกครองส่วนท้องถิ่น

การกระจายอำนาจการปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นการปกครองที่เกิดจากการกระจายอำนาจการปกครองตามอาณาเขตหรือการกระจายอำนาจเชิงการเมือง โดยการถ่ายโอนอำนาจการปกครองจากส่วนกลางไปให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีอำนาจและอิสระในการกำหนดนโยบายและควบคุมการปฏิบัติงานให้เป็นไปตามนโยบายของตนเองตามสมควรภายใต้การควบคุมดูแลของรัฐ เพื่อประโยชน์ของรัฐและท้องถิ่น โดยเน้นผลประโยชน์ของท้องถิ่น ให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีโอกาสเรียนรู้และดำเนินกิจกรรมต่างๆ เพื่อตอบสนองความต้องการและแก้ปัญหาของตนเอง (วิโรจน์ สารรัตน์, 2545 ; ประยูร กาญจนตุล, 2535 ; ประหยัด หงษ์ทองคำ, 2537 และ อุทัย หิรัญโต, 2523)

ลักษณะสำคัญของการกระจายอำนาจการปกครองส่วนท้องถิ่น คือ มีการจัดตั้งองค์กรขึ้นเป็นนิติบุคคล มีอำนาจหน้าที่ งบประมาณและทรัพย์สินเป็นของตนเองโดยไม่ขึ้นตรงต่อหน่วยการบริหารราชการส่วนกลาง รวมถึงมีการเลือกตั้งสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นทั้งหมดหรือบางส่วน เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง ลักษณะสำคัญของการกระจายอำนาจการปกครองส่วนท้องถิ่นดังกล่าว คือเงื่อนไขที่ทำให้การกระจายอำนาจการปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะงบประมาณและการมีส่วนร่วมของประชาชน เพราะการกระจายอำนาจการปกครองท้องถิ่นจะไม่มีคามหมายหากหลักการทั้งสองยังคงเป็นข้อจำกัดในการกระจายอำนาจ นอกจากนี้ผลการศึกษาของปิยะนุช เงินคล้าย (2539) ยังพบว่า ความพร้อมของประชาชนในท้องถิ่นเป็นอีกเงื่อนไขหนึ่งที่มีส่วนส่งเสริมและยับยั้งความมีประสิทธิภาพในการปกครองตนเองของท้องถิ่น เพราะการมอบอำนาจ (Devolution) ให้กับท้องถิ่นที่ยังไม่พร้อมและไม่ต้องการปกครองตนเอง อาจเป็นสาเหตุให้ไม่สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ตามที่ต้องการได้ โดยการศึกษาดังกล่าวได้ให้ความหมายของความพร้อมไว้ 2 ประการคือ



ประการแรก ความพร้อมในเชิงความคิดและทัศนคติ การกระจายอำนาจด้วยทัศนคติที่ไม่ถูกต้องจะทำให้เกิดความผิดพลาดในการกระจายอำนาจ ดังนั้น การกระจายอำนาจจึงต้องเริ่มต้นด้วยการให้ทั้งสองฝ่าย คือ ผู้โอนและผู้รับโอนมองเรื่องการกระจายอำนาจในเชิงบวก คือ มองว่าเป็นการช่วยกัน เป็นหน้าที่ที่ต้องร่วมมือกันและจริงใจต่อกัน สิ่งสำคัญคือต้องเกิดจากความต้องการของท้องถิ่น เพราะหนึ่งในปัญหาที่เกิดจากการกระจายอำนาจ คือ ไม่ยึดหลักเจตนารมณ์และความพร้อมของท้องถิ่น กล่าวคือ หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยเกือบทุกแห่งเกิดจากการที่กฎหมายยกฐานะให้เป็นไม่ได้เป็นเพราะประชาชนในท้องถิ่นเรียกร้องขอเป็น

ประการที่สอง ความพร้อมในเชิงการบริหารจัดการ ท้องถิ่นควรได้รับการส่งเสริมในเรื่องความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการบริหารงาน เพราะการที่ประชาชนในท้องถิ่นขาดคุณสมบัติที่จะเป็นผู้บริหารกิจการของท้องถิ่นด้วยตนเองอาจทำให้ต้องอาศัยข้าราชการของรัฐบาลทำหน้าที่แทนหรือกิจการของท้องถิ่นอาจถูกผูกขาดโดยคนกลุ่มหนึ่งที่มีอำนาจหรืออิทธิพลในท้องถิ่น โดยที่ประชาชนในท้องถิ่นไม่มีโอกาสเข้าไปมีส่วนร่วมและรับรู้การกระทำ

อย่างไรก็ตาม การศึกษาดังกล่าว พบว่า ระดับการศึกษาของสมาชิกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ใช่จุดอ่อนของการกระจายอำนาจอย่างที่หลายฝ่ายเข้าใจ ในทางกลับกันตัวเลขที่บ่งบอกถึงระดับการศึกษาสามารถนำมาใช้ประกอบการพิจารณาสร้างความพร้อม โดยการส่งเสริมความรู้และสร้างความเข้าใจในการบริหารจัดการให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นสิ่งสำคัญ

จะเห็นได้ว่า เงื่อนไขสำคัญที่มีผลต่อการกระจายอำนาจการปกครองส่วนท้องถิ่น คือ ปัญหาในเรื่องความพร้อม งบประมาณและการมีส่วนร่วมของประชาชน ทั้งนี้ปัญหาดังกล่าว บัณฑิต รัตนสัมพันธ์ (2538 อ้างถึงใน วรลักษณ์ มนัสเอื้อศิริ, 2542 : 7) ได้เสนอแนวทางแก้ไขว่า ในเรื่องของความพร้อม ควรให้ข้าราชการส่วนท้องถิ่นมีองค์การกลางบริหารบุคคลของตนเอง และข้าราชการของรัฐบาลกลางต้องเปลี่ยนทัศนคติจากเน้นความสัมพันธ์กับท้องถิ่น เชิงควบคุม (Control Linkages) เป็นการให้ความช่วยเหลือทางวิชาการ (Technical Assistance Linkages) เพื่อสร้างศักยภาพในการบริหาร (Capacity Building) ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่วนปัญหางบประมาณของท้องถิ่นมีไม่เพียงพอทำให้ไม่สามารถจัดบริการให้ตอบสนองความต้องการของประชาชนและไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายได้ครบถ้วน การแก้ไขคือ เพิ่มอำนาจการจัดเก็บภาษีให้ท้องถิ่นและให้เงินอุดหนุนโดยการถ่ายโอนภารกิจหน้าที่จากส่วนกลางให้ท้องถิ่นทำในลักษณะ reallocate งบประมาณและทรัพยากร ส่วนเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนในกรณีที่สงสัยว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะสามารถรับมือภารกิจในการบริหารงานได้มากนักน้อย เพียงใด พบว่า ภารกิจบางอย่างสามารถมอบให้ท้องถิ่นเป็นผู้จัดการได้ เช่น งานทะเบียน และการศึกษาบางระดับ รวมทั้งภารกิจที่ท้องถิ่นสามารถทำเองได้ เช่น ถนน ประปา ไฟฟ้า กำจัดขยะ ภารกิจเหล่านี้สามารถให้ท้องถิ่นจัดทำเองได้

แม้ว่าเงื่อนไขทั้ง 3 จะยังคงเป็นข้อจำกัดเมื่อกล่าวถึงควมมีประสิทธิภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่การกระจายอำนาจการปกครองส่วนท้องถิ่นก็ยังคงเดินหน้าไปเรื่อยๆ ล่าสุดในปี 2537 ได้มีองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบใหม่ที่ตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 เพื่อทำหน้าที่พัฒนาท้องถิ่นโดยตรง คือ องค์การบริหารส่วนตำบลหรืออบต. ทำให้การกระจายอำนาจการปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบันมี 5 รูปแบบ ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) เทศบาล กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.)

สำหรับการศึกษาในครั้งนี้ จะให้ความสำคัญกับอบต. ในฐานะเป็นองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกิดจากการกระจายอำนาจการปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนั้นเงื่อนไขที่ทำให้การกระจายอำนาจการปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ อันได้แก่ ความพร้อมงบประมาณ และการมีส่วนร่วมของประชาชน จึงกลายเป็นเงื่อนไขสำคัญที่จะต้องนำมาพิจารณาเพื่อบ่งบอกถึงประสิทธิภาพในการพัฒนาท้องถิ่นของอบต. ที่หมายถึงการจัดการศึกษาด้วย

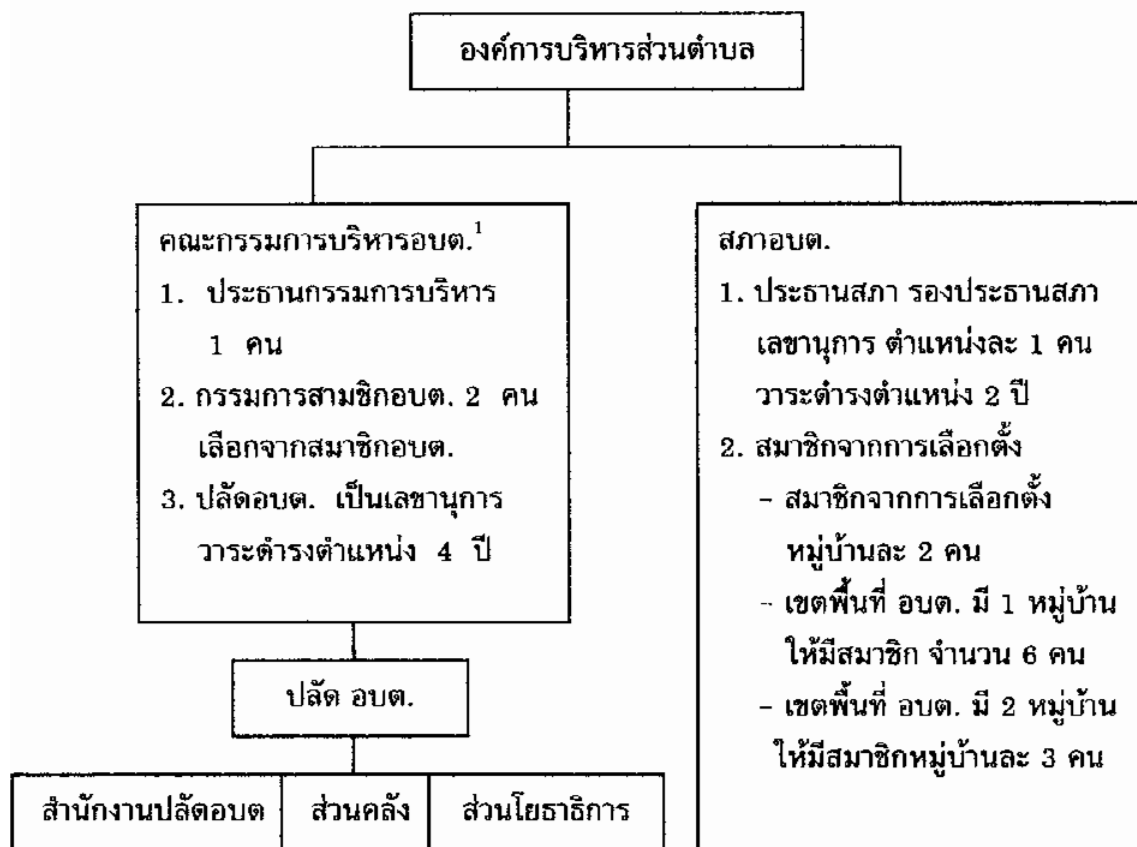
### องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.)

องค์การบริหารส่วนตำบล หรือ อบต. เป็นหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 เกิดจากการยกฐานะสภาตำบลที่มีรายได้ตามเกณฑ์เป็นอบต. มีฐานะเป็นนิติบุคคลและเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่น เพื่อกระจายอำนาจการปกครองไปสู่ท้องถิ่นและประชาชนให้มากยิ่งขึ้น อันจะเป็นรากฐานสำคัญในการปกครองระบอบประชาธิปไตย

การเป็นนิติบุคคลและเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่นของอบต. ส่งผลให้อบต. มีอำนาจในการออกคำสั่งตามกฎหมาย มีรายได้เป็นของตนเองจากการจัดเก็บภาษีและค่าธรรมเนียม มีอำนาจใช้จ่ายงบประมาณของตนเองและออกข้อบังคับใช้ในเขตตำบลตามที่กฎหมายกำหนด มีอำนาจอิสระในการตัดสินใจทำกิจกรรมของอบต. มีสถานที่ทำงานและทรัพย์สินจากรายได้ของอบต. มีพนักงานและลูกจ้างของตนเอง ต้องปฏิบัติงานตามข้อบังคับและกฎหมายที่กำหนดไว้ ต้องรับผิดชอบตามกฎหมายหากกระทำการใดๆ ที่ผิดกฎ ระเบียบ ข้อบังคับที่ราชการกำหนด เช่นเดียวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นๆ และยังคงอยู่ภายใต้กฎหมายและการกำกับดูแลของรัฐบาล (ศุภชัย ยาวะประภาส, 2540 : 6-7) กล่าวได้ว่าอบต. เป็นหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นอีกรูปแบบหนึ่งที่จะเข้ามามีบทบาทสำคัญในทางการเมืองการปกครองและการจัดบริการสาธารณะของท้องถิ่นต่อไปในอนาคต

อย่างไรก็ตาม วิฤต เศรษฐกิจในปี 2540 ส่งผลให้มีการปรับเปลี่ยนโครงสร้างใหม่ของอบต. โดยออกพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2542 (สมพันธ์ เตชะอธิก, 2543 : 26) กำหนดโครงสร้างของอบต. ดังนี้

ภาพ 1 โครงสร้าง อบต. ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล  
แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ.2542



ที่มา : สมพันธ์ เตชะอธิก. 2543 : 26.

การจัดโครงสร้างอบต. ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล  
แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ.2542 ไม่ได้กำหนดให้มีส่วนงานด้านการศึกษาไว้ในโครงสร้างองค์การ ต่อมา  
ในปี 2544 ได้มีประกาศคณะกรรมการกลางพนักงานส่วนตำบล เรื่องมาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับ  
โครงสร้างการแบ่งส่วนราชการ วิธีการบริหาร และวิธีปฏิบัติงานของพนักงานส่วนตำบลและ  
กิจกรรมอันเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลในองค์การบริหารส่วนตำบล (ประกาศกรม ไซยวงษ์,  
2544 : 15) ซึ่งระบุให้มีโครงสร้างการแบ่งส่วนราชการ คือ สำนักงานปลัดองค์การบริหาร  
ส่วนตำบล และกองหรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่น สำหรับส่วนราชการที่อบต.อาจประกาศ

<sup>1</sup> คณะกรรมการบริหารอบต. ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล แก้ไข  
เพิ่มเติม (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2546 ให้อำนาจประธานกรรมการบริหารอบต.เป็นนายกอบต. และ  
กรรมการบริหารอบต.เป็นรองนายกอบต.

กำหนดได้ตามความเหมาะสมของแต่ละอบต. ได้แก่ กองหรือส่วนส่งเสริมการเกษตร กองหรือส่วนการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม กองหรือส่วนสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม และกองหรือส่วนราชการอื่นตามความต้องการและความเหมาะสมของอบต.

นอกจากนี้พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2542 ยังได้กำหนดหน้าที่ของอบต.ไว้ 3 ประการคือ หน้าที่ทั่วไปของอบต. หน้าที่ที่อบต.จะต้องทำ และหน้าที่ที่อบต.อาจพิจารณากระทำได้ (สมพันธ์ เตชะอธิก, 2543 : 23-27)

จะเห็นได้ว่าโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ ประกอบกับอิสระในการตัดสินใจสิ่งที่เกี่ยวข้องกับประชาชนในท้องถิ่นตามขอบเขตที่กฎหมายกำหนดทำให้อบต.กลายเป็นองค์กรที่สะท้อนถึงความพยายามของรัฐบาลที่จะกระจายอำนาจลงสู่หน่วยการปกครองระดับตำบล เพื่อประโยชน์ในด้านพัฒนาตำบลที่ตรงกับปัญหาและความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง

จากข้อมูลของศูนย์ข้อมูล กองการราชการส่วนตำบล (กรมการปกครอง, 2543 : 5) รายงานว่าในปี 2543 มีอบต.ทั่วประเทศจำนวน 6,746 แห่ง แต่เป็นที่น่าสังเกตว่า อบต.ส่วนใหญ่ประมาณร้อยละ 82 เป็น อบต. ชั้น 5 ซึ่งมีรายได้ไม่เกิน 3 ล้านบาทต่อปี และได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐบาลไม่ต่ำกว่า 5 ล้านบาทต่อปี ตามสัดส่วนรายได้ของประชากร จำนวนหมู่บ้านและขนาดพื้นที่ ปัญหารายได้ของท้องถิ่นซึ่งมีน้อยไม่พอต่อการจัดทำภารกิจหน้าที่ เป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้การบริหารงานของอบต.ไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร

จากการศึกษา พบว่า อบต.ส่วนใหญ่มีปัญหาการบริหารงานคล้ายๆกัน (โกวิทย์ พวงงาม, 2539 ; จรัส สุวรรณมาลา, 2541 ; ธเนศวร์ เจริญเมือง, 2542 ; วรเดช จันทร์ศร, 2543 และ สถาบันดำรงราชานุภาพ, 2539) คือ

1) ด้านการจัดโครงสร้างและระบบงาน สมาชิกอบต.ไม่ค่อยเข้าใจบทบาทของตนเอง บุคลากรในท้องถิ่นไม่พร้อม มีนักการเมืองท้องถิ่นและนักการเมืองระดับชาติครอบงำและแสวงหาผลประโยชน์ ระบบโครงสร้างให้อำนาจผู้บริหารมากเกินไป รวมทั้งไม่ได้รับการสนับสนุนอย่างจริงจังจากรัฐบาล

2) ด้านการบริหารงานบุคคล ขาดแคลนบุคลากร ขาดความรู้ความเข้าใจในการปฏิบัติงานและระเบียบข้อบังคับของอบต. ขาดความสามัคคีขาดการประสานงานและการประชาสัมพันธ์ ประชาชนไม่มีความรู้เรื่องอบต. และไม่ให้ความร่วมมือ

3) ด้านงบประมาณ งบประมาณล่าช้า มีจำกัด ไม่เป็นธรรมและไม่ตรงกับความต้องการของท้องถิ่น ระเบียบกฎหมายด้านการเงิน การคลังและการบัญชีที่ออกโดยรัฐบาลไม่เกื้อกูลหรือเปิดโอกาสให้อบต.ได้ใช้ดุลยพินิจหรือตัดสินใจดำเนินกิจการต่างๆ โดยอิสระ

4) ด้านการพัสดุ อบต.หลายแห่งไม่มีสถานที่ทำการของตนเอง ขาดแคลนอุปกรณ์การจัดซื้อจัดทำไม่ค่อยถูกต้องระเบียบ การเบิกจ่ายขาดความรัดกุมเอื้อต่อการทุจริต

นอกจากนี้ยังมีปัญหาที่สำคัญ ซึ่งอยู่ระหว่างการศึกษารายละเอียด คือ ประเด็นความเป็นอิสระในการดำเนินงานของอบต.ที่อาจเป็นการเปิดทางให้ข้าราชการประจำเข้าไปมีบทบาทชี้นำและครอบงำ ทั้งนี้ปัญหาการบริการงานของอบต.ดังกล่าวควรจะได้รับพิจารณาถึงองค์ประกอบในเชิงศักยภาพความพร้อมและสถานะความตื่นตัวของกลุ่มองค์กรชุมชนในอบต. การส่งเสริมและการเพิ่มขีดความสามารถ การเกื้อหนุนความพร้อมทั้งฐานะการคลัง การเข้ามามีส่วนร่วมของชุมชนในการบริหารจัดการอบต. ซึ่งจะทำให้อบต.พัฒนาศักยภาพได้ในอนาคต (โกวิทย์ พวงงาม, 2542 : 40)

แม้ว่าภาพลักษณ์ของอบต.จะยังไม่ใช่องค์กรที่สามารถแก้ไขปัญหของท้องถิ่นได้อย่างแท้จริง และยังคงมีปัญหาการบริหารอย่างต่อเนื่อง แต่หากจะพิจารณาในเชิงบวกตามเจตนารมณ์ของการกระจายอำนาจการปกครองส่วนท้องถิ่น อบต.ในอนาคตข้างหน้าคงจะเป็นกลไกในการบริหารและการจัดการชุมชนโดยคนในชุมชน รวมถึงจะเป็นเวทีให้คนและกลุ่มคนในชุมชนได้แสวงหาและเรียนรู้วิธีการแก้ปัญหาของชุมชนร่วมกัน ทั้งนี้เพราะเชื่อว่า ความเจริญและศักยภาพที่เกิดจากการพัฒนาในทิศทางที่ดีของอบต.จะส่งผลต่อการพัฒนาท้องถิ่นและประเทศอย่างยั่งยืนต่อไป

กล่าวโดยสรุป อบต.เป็นองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่จัดตั้งขึ้นเพื่อประโยชน์ในการพัฒนาท้องถิ่นที่ตรงกับปัญหาและความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง การจัดการศึกษาถือเป็นอีกหน้าที่ที่อบต.จะต้องกระทำเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน แต่หากพิจารณาโครงสร้างของอบต.จะพบว่า ไม่มีการกำหนดส่วนงานด้านการศึกษาอย่างชัดเจน การที่อบต.ไม่มีส่วนงานด้านการศึกษาเพื่อรับผิดชอบงานด้านนี้โดยตรง ประกอบกับการบริหารงานในส่วนอื่นๆ ยังคงประสบปัญหาต่างๆ อย่างต่อเนื่อง จะส่งผลกระทบต่อบทบาทหน้าที่ในการจัดการศึกษาของอบต.หรือไม่อย่างไร เป็นสิ่งที่การศึกษาในครั้งนี้จะต้องนำมาพิจารณา

### แนวคิดการกระจายอำนาจการจัดการศึกษา

การกระจายอำนาจการจัดการศึกษาท้องถิ่นเป็นการโอนอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบในการตัดสินใจจากส่วนกลางไปสู่ท้องถิ่น เปิดโอกาสให้ประชาชน องค์กรและหน่วยงานในท้องถิ่นได้มีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อปรับปรุงหรือพัฒนาการจัดการศึกษา ให้สามารถส่งเสริมศักยภาพในการแก้ปัญหาเพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตและสังคม จุดมุ่งหมายของการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาเพื่อให้เกิดเอกภาพในการกำหนดนโยบาย ความคล่องตัวที่หลากหลาย ในทางปฏิบัติสามารถยืดหยุ่นได้ตามความเหมาะสมและความต้องการของผู้เรียนและสภาพแวดล้อมของท้องถิ่น (พระมหาอำพร มณีเนียม, 2545 ; วันเพ็ญ สวนรัตนชัย, 2544 และ เสริมศักดิ์ วิศาลาภรณ์, 2540)

องค์การศึกษา วิทยาศาสตร์ และวัฒนธรรมแห่งสหประชาชาติ (อ้างถึงใน พระมหาอำพร มณีเนียม, 2545 : 38-39) ได้ให้เหตุผลของการกระจายอำนาจการจัดการศึกษา โดยสรุปคือ การจัดการศึกษาในหลายประเทศไม่มีประสิทธิภาพและไม่มีประสิทธิผลเท่าที่ควร เนื่องจากอำนาจการตัดสินใจอยู่ที่ส่วนกลาง ซึ่งเป็นการตัดสินใจโดยใช้มาตรฐานเดียวกันทั่วประเทศ ทำให้ขาดความยืดหยุ่นและไม่สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมของแต่ละท้องถิ่นที่แตกต่างกัน ดังนั้นการกระจายอำนาจทางการศึกษาจะช่วยตอบสนองความแตกต่างดังกล่าว ทั้งยังสามารถระดมทรัพยากร บุคคล และวัสดุอุปกรณ์ต่างๆ ในท้องถิ่นมาใช้ประโยชน์ในการจัดการศึกษา ขณะเดียวกันเป็นการกระจายการลงทุนทางการศึกษา ช่วยลดช่องว่างระหว่างท้องถิ่นหรือภูมิภาคในประเทศนั้นๆ เพื่อให้เกิดความเท่าเทียมกันมากที่สุด นอกจากนี้การกระจายอำนาจทางการศึกษายังเป็นรากฐานของการส่งเสริมประชาธิปไตย ทั้งนี้เพราะการกระจายอำนาจทางการศึกษาเปิดโอกาสให้ประชาชนในระดับท้องถิ่นได้มีส่วนร่วมในการพัฒนาการศึกษาในชุมชนของตนเอง เป็นการจัดการศึกษาของประชาชน โดยประชาชน เพื่อประชาชน ทำให้ประชาชนได้ตระหนักถึงความสามารถในการกำหนดชีวิตความเป็นอยู่และจุดหมายปลายทางแห่งชีวิตของตนเองและชุมชนของตนเอง อันจะนำไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืนต่อไป

จากการศึกษาพบว่า การกระจายอำนาจการจัดการศึกษามี 2 รูปแบบ คือ รูปแบบที่ท้องถิ่นทำตามแนวทางที่ส่วนกลางกำหนดและรูปแบบที่ท้องถิ่นมีอิสระในการจัดการศึกษาโดยตรง โดยทั้ง 2 รูปแบบมีโครงสร้างการบริหารการศึกษาอยู่ในรูปของคณะกรรมการการศึกษา (นิตยา เงินประเสริฐศรี และคณะ, 2545 และ ชลลดา จิตติวัฒนพงศ์, 2537) อย่างไรก็ตามในการศึกษาค้นคว้าครั้งนี้เน้นการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาที่ท้องถิ่นมีอิสระในการจัดการศึกษาโดยตรง

สำหรับการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาในต่างประเทศ โดยเฉพาะญี่ปุ่นและเกาหลีซึ่งได้ชื่อว่าเป็นประเทศที่ใช้การศึกษาเป็นตัวนำในการพัฒนา ผลการศึกษาของชลลดา จิตติวัฒนพงศ์ (2537 : 96) แสดงให้เห็นว่า ทั้ง 2 ประเทศประสบความสำเร็จในการจัดการศึกษาที่เน้นให้ท้องถิ่นดำเนินการจัดการศึกษาโดยตรง เพื่อให้การจัดการศึกษาสอดคล้องกับลักษณะเฉพาะของท้องถิ่น ทั้งนี้ปัจจัยสำคัญที่ช่วยให้การกระจายอำนาจทางการศึกษาของทั้ง 2 ประเทศประสบความสำเร็จ คือ

จิตสำนึกของประชาชนต่อการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาตั้งแต่กระบวนการได้มาซึ่งตัวแทน การติดตาม ดูแล กำกับการทำงานของตัวแทน และงบประมาณในการจัดการศึกษาเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนและท้องถิ่น รวมถึงพื้นฐานการศึกษาของประชาชนซึ่งพบว่า ประชาชนของทั้งญี่ปุ่นและเกาหลีมีมาตรฐานการศึกษาขั้นต่ำที่ระดับมัธยมศึกษาตอนต้น

การจัดการศึกษาของทั้ง 2 ประเทศ แสดงให้เห็นว่า จิตสำนึกและความรับผิดชอบของประชาชนต่อการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาเป็นปัจจัยสำคัญของการกระจายอำนาจการจัดการศึกษา ทั้งนี้การกระจายอำนาจควรคำนึงถึงหลักการพึ่งตนเอง โดยเฉพาะงบประมาณของ

ท้องถิ่นซึ่งเป็นปัจจัยที่สำคัญอีกตัวหนึ่งในการกระจายอำนาจการจัดการศึกษา ข้อสังเกตอีกประการหนึ่งจากการจัดการศึกษาของทั้ง 2 ประเทศ คือ ประชาชนมีมาตรฐานการศึกษาขั้นต่ำอยู่ที่ระดับมัธยมศึกษาตอนต้น ดังนั้นพื้นฐานการศึกษาของประชาชนจึงน่าจะเป็นปัจจัยสำคัญอีกประการหนึ่งที่มีผลต่อความสำเร็จในการกระจายอำนาจทางการศึกษาของทั้งญี่ปุ่นและเกาหลี

นอกจากนี้ปัจจัยสำคัญที่มีผลต่อความสำเร็จหรือล้มเหลวยังขึ้นอยู่กับปัจจัยทางการเมืองและปัจจัยเกี่ยวกับองค์กรและการบริหาร เนื่องจากการกระจายอำนาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อผู้มีส่วนได้เสีย และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือชุมชนอาจขาดความสามารถในการจัดการและให้บริการการศึกษาที่มีคุณภาพ (Fiske, 1996 และ Hanson, 1997 อ้างถึงใน นิตยา เงินประเสริฐศรี และคณะ, 2545 : 2) ดังนั้นการประเมินศักยภาพหรือความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงเป็นเรื่องที่สำคัญมาก เพื่อนำไปตัดสินใจว่าการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาควรจะถ่ายโอนไปให้ท้องถิ่นประเภทใดและในระดับใด

สำหรับประเทศไทย การจัดการศึกษาที่ผ่านมามีลักษณะการรวมอำนาจไว้ที่ส่วนกลางขาดเอกภาพในการบริหาร ขาดประสิทธิภาพในระบบประกันคุณภาพและมาตรฐานการศึกษา ขาดการมีส่วนร่วมของประชาชน ขาดการพัฒนานโยบายอย่างเป็นระบบและต่อเนื่อง ขาดการเชื่อมโยงกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและหน่วยงานอื่น ๆ (คณะกรรมการปฏิรูประบบบริหารการศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ อ้างถึงใน พระมหาอำพร มณีเนียม, 2545 : 39) ดังนั้นเพื่อพัฒนาคุณภาพการศึกษาให้ได้มาตรฐาน สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมและตอบสนองความต้องการของท้องถิ่น รัฐได้กำหนดนโยบายการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาท้องถิ่น (กรมการปกครอง, ม.ป.ป. : 23) มีหลักการสำคัญ คือ

1) หลักการกระจายอำนาจในการจัดการศึกษาท้องถิ่น ซึ่งเดิมได้รวมอำนาจไว้ในราชการส่วนกลางให้ไปอยู่กับหน่วยราชการส่วนท้องถิ่น

2) หลักการมอบภาระหน้าที่ในการจัดการศึกษาท้องถิ่นให้อยู่ในความรับผิดชอบของท้องถิ่นและประชาชน

3) หลักการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาท้องถิ่น รัฐบาลจะเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องเฉพาะในสิ่งที่ท้องถิ่นและประชาชนยังช่วยตนเองไม่ได้

แต่เนื่องจากปัจจุบันท้องถิ่นยังมีศักยภาพต่ำ ประกอบกับพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตราที่ 41 ได้บัญญัติไว้ว่า องค์กรท้องถิ่นมีสิทธิจัดการศึกษาได้ระดับหนึ่งหรือทุกระดับตามความพร้อม ความเหมาะสมและความต้องการของท้องถิ่น (สำนักคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, 2543 : 22) ดังนั้นกระทรวงศึกษาธิการจึงได้จัดทำหลักเกณฑ์ วิธีการประเมินความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการศึกษา โดยกำหนดเกณฑ์ประเมินความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการศึกษาออกเป็น 3 องค์ประกอบ คือ

1) องค์ประกอบด้านความพร้อม พิจารณาจากรายได้ ศักยภาพในการบริหาร งบประมาณ การระดมทรัพยากรเพื่อจัดการศึกษา และมีแผนการจัดการศึกษาที่ตอบสนอง ความพร้อมด้านงบประมาณ บุคลากร มาตรฐานการศึกษา อาคารสถานที่ ครุภัณฑ์ และวัสดุ ตามเกณฑ์ที่กระทรวงศึกษาธิการกำหนด

2) องค์ประกอบด้านความเหมาะสม พิจารณาจากสัดส่วนจำนวนสถานศึกษาในทุกสังกัด กับจำนวนประชากรในวัยเรียน สภาพพื้นที่ทางภูมิศาสตร์ การคมนาคม และการเดินทางของ นักเรียน

3) องค์ประกอบด้านความต้องการภายในท้องถิ่น พิจารณาจากความต้องการของ ประชาชนในเขตพื้นที่เป็นสำคัญ รวมทั้งความเห็นของสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คณะกรรมการสถานศึกษาและครู

นอกจากนี้ยังมีองค์ประกอบอื่นที่จำเป็น เช่น ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการจัดการศึกษา การมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาของประชาชนและชุมชน เพราะการจัดการศึกษาท้องถิ่นต้อง อาศัยประชาชนและชุมชนที่มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการจัดการศึกษา เข้ามามีส่วนร่วมคอย สนับสนุนส่งเสริมการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้การจัดการศึกษา ตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนและชุมชนในท้องถิ่นนั้น ๆ ได้อย่างแท้จริง

กล่าวโดยสรุป การกระจายอำนาจการจัดการศึกษาให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เกิดขึ้นเพราะต้องการกระจายโอกาสทางการศึกษาและตอบสนองความต้องการที่แตกต่างกันของ แต่ละท้องถิ่น ปัจจัยสำคัญที่ทำให้การกระจายอำนาจการจัดการศึกษาประสบความสำเร็จคือ ความพร้อม งบประมาณและการมีส่วนร่วม โดยเฉพาะความพร้อมขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นซึ่งจะเป็นตัวชี้วัดถึงความเหมาะสมหรือความเป็นไปได้ในการจัดการศึกษาขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น

### **กฎหมายและนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษาของอบต.**

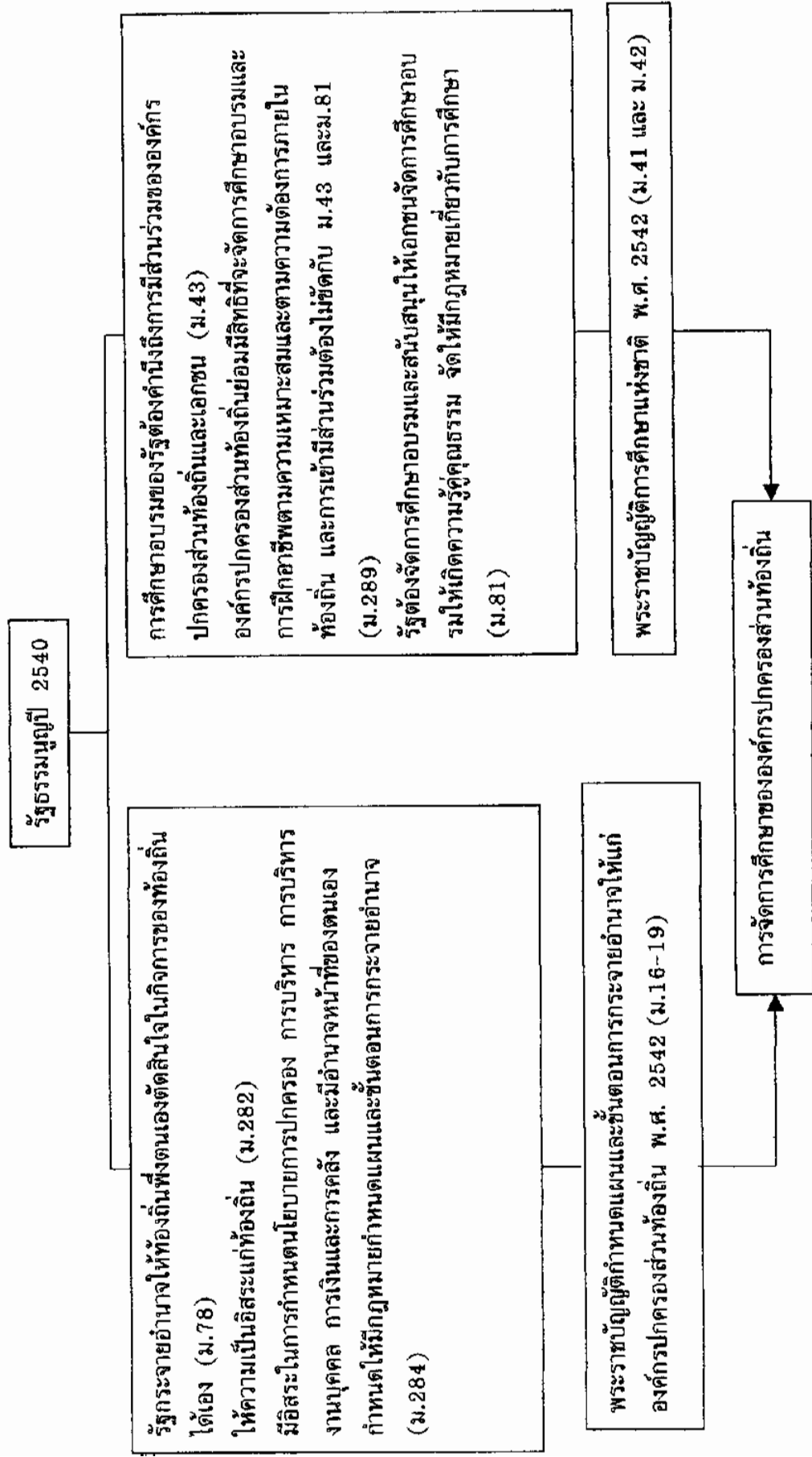
การจัดการศึกษาในปัจจุบัน กำลังเปลี่ยนจากการจัดการศึกษาแบบเดิมที่มีลักษณะของ การรวมศูนย์อำนาจอยู่ที่ส่วนกลาง ซึ่งเป็นการจัดการศึกษาที่ไม่ตอบสนองความต้องการของ ประชาชนในท้องถิ่นที่มีความหลากหลายไปสู่การจัดการศึกษาโดยท้องถิ่น อันเป็นการเปิดโอกาส ให้ท้องถิ่น เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา เพื่อให้สอดคล้องกับความต้องการของท้องถิ่น ตามแนวคิดการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นกระแสใหม่ ของการพัฒนาสังคมในปัจจุบัน



กระแสการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีผลทำให้ออบต.ซึ่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบใหม่ที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 เพื่อทำหน้าที่พัฒนาท้องถิ่นโดยตรง สามารถเข้ามามีบทบาททั้งในการจัดการศึกษาและการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา ทั้งนี้การจัดการศึกษาของอบต.เกิดขึ้นจากบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้อง 5 ฉบับได้แก่ 1) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 เป็นกฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศที่เปิดกระบวนทัศน์ใหม่ โดยให้สิทธิแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้เข้ามาบริหารจัดการการศึกษาในรูปของสิทธิและการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา เพื่อให้ท้องถิ่นสามารถจัดการศึกษาได้อย่างเหมาะสมสอดคล้องกับทรัพยากรของท้องถิ่นและความต้องการของคนในท้องถิ่น 2) แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2540-2544) และต่อเนื่องถึงฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2545-2549) ได้กำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนา โดยสนับสนุนการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาทุกระดับให้มีความคล่องตัว เปิดโอกาสให้ครอบครัว ชุมชน และท้องถิ่นเข้ามามีบทบาทในการบริหารการศึกษาได้อย่างเป็นรูปธรรม 3) พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 เป็นกฎหมายแม่บทสำคัญในการกำหนดทิศทางการจัดการศึกษาของชาติ โดยเปิดโอกาสให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิในการจัดการศึกษาในระดับใดระดับหนึ่งหรือทุกระดับตามความพร้อม ความเหมาะสม และความต้องการของท้องถิ่น 4) พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 เป็นกฎหมายหลักในการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยถ่ายโอนภารกิจการให้บริการสาธารณะที่รัฐดำเนินการอยู่ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพร้อมทั้งระบุนโยบายหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และ 5) พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 (แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2542) เป็นกฎหมายที่มุ่งให้ออบต.มีอำนาจหน้าที่ในการพัฒนาท้องถิ่น โดยกำหนดให้การจัดการศึกษาและการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา เป็นอำนาจหน้าที่ที่ต้องกระทำ

กฎหมายและนโยบายดังกล่าว ได้เปิดมิติใหม่ในวิถีคิดและวิถีจัดการศึกษาที่ท้าทายให้ท้องถิ่นเข้ามามีบทบาทแทนรัฐ ส่งผลให้ออบต.สามารถเข้ามามีบทบาททั้งในการจัดการศึกษาและการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา อันเป็นการเปิดโอกาสให้ท้องถิ่นมีสิทธิในการจัดการศึกษาให้สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมและความต้องการของชุมชนในท้องถิ่นแต่ละแห่ง รวมถึงเป็นการกระจายโอกาสทางการศึกษาให้ทั่วถึงมากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ซึ่งเป็นกฎหมายลูกที่ทำให้เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ในเรื่องการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปรากฏเป็นรูปธรรมชัดเจน

ภาพ 2 การกระจายอำนาจการจัดการศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น



ที่มา : ดัดแปลงจาก นิตยา เงินประเสริฐศรี และคณะ, 2545 : 26

การดำเนินการตามกฎหมายทั้ง 2 ฉบับ ส่งผลกระทบต่ออำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการศึกษา ดังจะเห็นได้จากกระแสวิพากษ์วิจารณ์ที่เกิดขึ้นจากฝ่ายที่คัดค้านการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งส่วนใหญ่เป็นข้าราชการและบุคลากรทางการศึกษา กับฝ่ายที่สนับสนุนการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งส่วนมากเป็นนักวิชาการและบุคลากรที่เกี่ยวข้องกับการปกครองส่วนท้องถิ่น ตลอดจนการประท้วงการโอนสถานศึกษาชั้นพื้นฐานไปสังกัดอบต.ขององค์กรครูกลุ่มต่างๆ ในระยะที่ผ่านมา ทั้งนี้กระแสการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้ก่อให้เกิดการขัดแย้งทางความคิด (นิตยา เงินประเสริฐศรี และคณะ, 2545)

3 ประการ คือ

ประการแรก การตีความการกระจายอำนาจทางการศึกษา ในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 หมายถึง การแบ่งอำนาจ (Deconcentration) จากกระทรวงศึกษาธิการไปยังเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาซึ่งเป็นการกระจายอำนาจทางการบริหาร ส่วนในพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 หมายถึง การถ่ายโอนอำนาจ (Devolution) จากส่วนกลางไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นการกระจายอำนาจทางการเมือง

ประการที่สอง สิทธิในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ตีความคำว่า สิทธิในการจัดการศึกษา หมายถึง การตั้งสถานศึกษาใหม่ตามความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและการเข้ามามีส่วนร่วมในการสนับสนุนทรัพยากรการศึกษาในลักษณะต่างๆ เช่น ห้องสมุดประชาชน ศูนย์ฝึกอาชีพ ฯลฯ ทั้งนี้ฝ่ายศึกษามองว่า การถ่ายโอนสถานศึกษาให้ท้องถิ่นไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ เนื่องจากการถ่ายโอนสถานศึกษามีได้ระบุไว้ในรัฐธรรมนูญ ในขณะที่ฝ่ายท้องถิ่นตีความคำว่า สิทธิในการจัดการศึกษา ในพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 หมายถึง การถ่ายโอนสถานศึกษา และวิพากษ์พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 42 ว่าขัดกับรัฐธรรมนูญ เพราะในรัฐธรรมนูญ มาตรา 289 ท้องถิ่นมีสิทธิและมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาโดยไม่ได้รับระบุในเรื่องผ่านเกณฑ์ความพร้อม

ความขัดแย้งยุติลงเมื่อนักกฎหมายจากสำนักงานปฏิรูปการศึกษาได้อธิบายว่าพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 42 ไม่ได้ขัดต่อรัฐธรรมนูญ บทบัญญัติดังกล่าวมีนัยที่จะส่งเสริมสนับสนุนการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในส่วนที่เป็น การกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการดำเนินการจัดการศึกษา เพื่อให้เป็นหลักประกันถึงการจัดการศึกษาที่มีคุณภาพของท้องถิ่น โดยมีลักษณะเป็นการกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำขององค์กรการศึกษาว่าจักต้องเป็นอย่างไร

ประการที่สาม เป้าหมายของกฎหมายทั้ง 2 ฉบับแตกต่างกัน กล่าวคือ เป้าหมายของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 คือ การปฏิรูปการศึกษา ในขณะที่เป้าหมายของพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 คือ ถ่ายโอนภารกิจจากรัฐให้แก่ท้องถิ่น เป้าหมายที่แตกต่างกันได้นำไปสู่ความขัดแย้งระหว่างฝ่ายท้องถิ่นและฝ่ายการศึกษา เมื่อมีการนำกฎหมายทั้ง 2 ฉบับมาใช้ร่วมกัน

ตาราง 1 การเปรียบเทียบการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ข้อเปรียบเทียบ	พ.ร.บ.กำหนดแผนฯ	พ.ร.บ.การศึกษาฯ
รูปแบบ	การถ่ายโอนอำนาจ (การกระจายอำนาจทาง การเมือง)	การแบ่งอำนาจ (การกระจาย อำนาจทางการบริหาร)
หลักการ	คืนอำนาจให้แก่ท้องถิ่น เพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วม อย่างเต็มที่ (ให้อำนาจ)	การกระจายอำนาจให้องค์กร ท้องถิ่นที่มีความเชี่ยวชาญทาง การศึกษาโดยตรง โดยเปิด โอกาสให้ท้องถิ่นร่วมจัด การศึกษา (ให้สิทธิ)
แนวทาง	กระจายอำนาจไปยังองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น	กระจายอำนาจไปยังองค์กร ศึกษาระดับปฏิบัติ : เขต พื้นที่การศึกษา โดยให้องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นมี ส่วนร่วมตามความพร้อม
เป้าหมาย	ท้องถิ่นจัดการศึกษาให้ สอดคล้องกับศักยภาพ ปัญหาและความต้องการของ คนในท้องถิ่น	การศึกษามีเอกภาพเชิง นโยบาย โดยมี ความหลากหลายในทางปฏิบัติ

การขัดแย้งทางความคิดดังกล่าว ยุติลงเมื่อคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีมติว่า “ให้เอาพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 เป็นหลัก แต่ต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542” กล่าวคือ รัฐจะต้องถ่ายโอนภารกิจด้านการศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามที่ระบุไว้ในพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ทั้งนี้เพราะพระราชบัญญัติกำหนดแผน

และขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ออกประกาศใช้ หลังพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ประกอบกับในมาตรา 3 ของพระราชบัญญัติฉบับนี้ระบุว่า “กฎหมายใดที่ขัดต่อพระราชบัญญัติฉบับนี้ ให้ยึดพระราชบัญญัติฉบับนี้แทน” ทำให้พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มีอำนาจบังคับใช้มากกว่า ดังจะเห็นได้จากข้อมูลของกรมการพัฒนารัฐบาลท้องถิ่นที่พบว่าตั้งแต่ปี 2542 อบต.ได้เริ่มเข้ามามีบทบาทในการจัดการศึกษา โดยมีการถ่ายโอนศูนย์พัฒนาเด็กเล็กของกรมการพัฒนารัฐบาลท้องถิ่นให้กับอบต.ตามข้อบังคับของพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และยังเป็น การต่อยอดถึงพลังทางกฎหมายมากขึ้นเมื่อมีการประกาศใช้แผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2544 ซึ่งมีสาระสำคัญคือให้มีการถ่ายโอนสถานศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกประเภท ตามความพร้อมภายในปี พ.ศ. 2553 อันเป็นหน้าที่ที่ต้องกระทำของท้องถิ่น ด้วยเหตุนี้พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ดูจะเป็นกฎหมายที่ทำให้อบต.เข้ามามีบทบาทในการจัดการศึกษาอย่างเป็นรูปธรรม ดังข้อสรุปของสำนักงานปฏิรูปการศึกษา (2544 : 173) ที่ว่า

“ในอนาคตรัฐย่อมจะต้องโอนภารกิจในการจัดการศึกษาไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการจัดการเอง ทั้งนี้เนื่องจากลักษณะของการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานโดยพิจารณาสภาพของภารกิจแล้วเป็นงานที่ไม่มีความซับซ้อน และไม่ใช่ว่าเรื่องนี้อาจมีผลกระทบต่อการบังคับใช้อำนาจมหาชนของรัฐ กับทั้งเป็นงานที่ใกล้ชิดกับประชาชนผู้รับบริการและควรจะต้องจัดให้สอดคล้องกับสภาพและความต้องการของชุมชนในท้องถิ่นแต่ละแห่ง ดังนั้นงานการจัดการการศึกษาจึงเป็นงานที่ควรจะต้องอยู่ในความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหลัก”

อย่างไรก็ตาม ปัจจุบันอบต.มีบทบาทในการจัดการศึกษาระดับปฐมวัยเพียงระดับเดียว เนื่องจากอบต.ต้องดำเนินการตามนโยบายกระจายอำนาจด้านการจัดการศึกษา และถูกบังคับให้เป็นหน้าที่ที่ต้องกระทำโดยพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ทั้งนี้ยังไม่ปรากฏว่ามีอบต.ใดจัดการศึกษาในระดับที่สูงกว่านี้ เนื่องจากต้องผ่านการประเมินความพร้อมตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 เพื่อเป็นหลักประกันถึงการจัดการศึกษาที่มีคุณภาพของท้องถิ่น (ประภาพรรณ ไชยวงษ์, 2545 : 204) ดังนั้นการศึกษาครั้งนี้จึงให้ความสำคัญกับบทบาทการจัดการศึกษาของอบต. ในรูปแบบของศูนย์พัฒนาเด็กเล็กซึ่งเป็นรูปแบบหนึ่งของการจัดการศึกษาระดับปฐมวัย

## แนวคิดการบริหารการศึกษาปฐมวัย

การจัดการศึกษาปฐมวัย เป็นการเตรียมความพร้อมสำหรับเด็กก่อนเข้าเรียนในชั้นประถมศึกษา นับเป็นการศึกษาที่มีความสำคัญต่อการพัฒนาคุณภาพชีวิต ประสบการณ์ที่เด็กได้รับในช่วงนี้มีอิทธิพลต่อการเสริมสร้างรากฐานของชีวิต ดังนั้นถ้าเด็กในวัยนี้ได้รับการอบรมเลี้ยงดูและมีพัฒนาการที่ถูกต้อง ก็จะสามารถดำเนินชีวิตอยู่ในสังคมได้อย่างมีความสุข เติบโตเป็นผู้ใหญ่ที่ดีมีคุณภาพสามารถพัฒนาประเทศให้เจริญก้าวหน้าต่อไป (ทัศนีย์ ภัทรนาวัน, 2534 ; พระมหาอำพร มณีเนียม, 2545 และ ภิญโญ สาธร, 2526 )

จากการศึกษาแนวคิดการบริหารการศึกษา (คณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, 2543 ; เขียวพา เดชะคุปต์, 2542 และ Campbell and Gregg, 1957) สามารถสรุปการบริหารการศึกษาปฐมวัยออกเป็น 2 ประเภทใหญ่ ๆ คือ การบริหารงานวิชาการและการบริหารงานสนับสนุนวิชาการ โดยทั้ง 2 ประเภทประกอบด้วย งานหลัก 6 งาน ได้แก่ งานบริหารด้านวิชาการ เป็นงานหลักที่สำคัญ จุดมุ่งหมายของการบริหารงานด้านวิชาการเพื่อจัดกิจกรรมต่าง ๆ ที่เป็นการส่งเสริมการเรียนการสอน งานบริหารด้านบุคลากร เป็นงานที่กำหนดแนวทางเกี่ยวกับตัวบุคคล เพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ งานบริหารด้านกิจการนักเรียน เป็นงานที่เกี่ยวข้องกับงานที่ดำเนินการตามกฎหมาย ข้อบังคับ งานบริหารด้านธุรการ การเงิน และพัสดุ เป็นการปฏิบัติงานในกิจการประจำวันให้เป็นไปอย่างถูกต้องตามหลักวิชาการและระเบียบต่าง ๆ งานบริหารด้านอาคาร สถานที่ เป็นการจัดห้องเรียน สถานที่ วัสดุอุปกรณ์ที่เอื้อต่อการเรียนการสอน และงานบริหารด้านความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนกับชุมชน เป็นการร่วมมือระหว่างโรงเรียนกับชุมชนเพื่อให้ชุมชนเกิดความรู้สึกว่า โรงเรียนเป็นส่วนหนึ่งของชุมชน

ดังนั้น การบริหารการศึกษาปฐมวัย หมายถึง การดำเนินงานเกี่ยวกับการศึกษา ได้แก่ งานด้านวิชาการ งานด้านบุคลากร งานด้านกิจการนักเรียน งานด้านธุรการ การเงิน และพัสดุ งานด้านอาคารสถานที่ และงานด้านความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนกับชุมชนให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อเป็นการเตรียมความพร้อมทั้งทางด้านร่างกาย จิตใจ สติปัญญา อารมณ์ และสังคม สำหรับเด็กก่อนเข้าเรียนในระดับประถมศึกษาและระดับอื่น ๆ ต่อไป

สำหรับประเทศไทย การบริหารการศึกษาปฐมวัยขึ้นอยู่กับหน่วยงานที่รับผิดชอบ จุดมุ่งหมายของการจัดตั้ง และขนาดของสถานศึกษา กล่าวคือ ถ้าดำเนินการโดยรัฐ การบริหารจะต้องเป็นไปตามระบบของทางราชการ หากเป็นของเอกชนหรือชุมชนการบริหารย่อมขึ้นอยู่กับหน่วยงานนั้นว่าประสงค์จะจัดทำอย่างไร ทั้งนี้การดำเนินงานโดยทั่วไปมักจะครอบคลุมงานหลักทั้ง 6 งาน ดังกล่าวข้างต้น

การศึกษาเกี่ยวกับการจัดการศึกษาปฐมวัยที่ผ่านมา พบว่า มีปัญหาการบริหารงานที่สำคัญ 3 ประเด็น (ชลลดา จิตติพัฒน์พงศ์, 2537 ; นิศามณี ผลธัญญา, 2539 ; เขียวพา เดชะคุปต์, 2542 ; สกฤ หล้าปาวงศ์, 2540 และ สุทัศน์ สาทพันธ์, 2539) คือ

1) ความครอบคลุมและความเสมอภาคของการบริการทางการศึกษา ปัจจุบันหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษาระดับปฐมวัยทุกหน่วยงานสามารถจัดบริการเตรียมความพร้อมก่อนเข้าเรียนประถมศึกษาแก่เด็กปฐมวัย อายุ 3-5 ปี ได้เพียงร้อยละ 40 ของเด็กทั้งหมด (เขาวพา เดชะคุปต์, 2542 : 96) เนื่องจากการศึกษาในระดับนี้ยังไม่ใช้การศึกษาภาคบังคับจึงไม่ได้รับการสนับสนุนในด้านต่างๆอย่างเพียงพอ ประกอบกับประเทศไทยมีกลุ่มเด็กที่ด้อยโอกาสทางการศึกษาอยู่สูง เช่น กลุ่มเด็กด้อยฐานะทางเศรษฐกิจสังคมในเมือง กลุ่มเด็กยากจนในชนบท ชนกลุ่มน้อยและกลุ่มเด็กที่มีความบกพร่องทางร่างกายและสติปัญญา เป็นต้น ปัญหาเหล่านี้จะมีผลต่อคุณภาพการเรียนรู้ในระดับประถมศึกษาและระดับอื่น ๆ ต่อไป

2) ความพร้อมในการจัดการศึกษาระดับปฐมวัยของสถานศึกษา จากการศึกษาปรากฏว่าสถานศึกษาหรือองค์กรที่จัดการศึกษาระดับปฐมวัยโดยทั่วไป มีความพร้อมอยู่ในระดับปานกลางและยังคงประสบปัญหาการบริหารงานทั้ง 6 งาน ได้แก่ การบริหารงานด้านวิชาการ ด้านบุคลากร ด้านกิจการนักเรียน ด้านธุรการ การเงินและพัสดุ ด้านอาคาร สถานที่ ด้านความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนกับชุมชนอย่างต่อเนื่อง นอกจากนี้งบประมาณที่มีจำกัดมักจะส่งผลกระทบต่อการบริหารจัดการการศึกษาทำให้ประสิทธิภาพการเรียนรู้ของเด็กลดลง

3) การมีส่วนร่วมของชุมชนในการจัดการศึกษา ปรากฏว่า การศึกษาที่ผ่านมาไม่สามารถตอบสนองความต้องการที่แท้จริงของชุมชนและท้องถิ่นได้ตามปรัชญาและหลักการจัดการศึกษา กล่าวคือ ชุมชนยังคงไม่ได้มีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย การวางแผนการจัดการศึกษา กำหนดความต้องการของหลักสูตรสำหรับบุตรหลาน รวมถึงควบคุมและตรวจสอบผลการดำเนินการจัดการศึกษาของโรงเรียนว่าเป็นไปตามที่ชุมชนต้องการหรือไม่ ทั้งนี้ปัญหาและอุปสรรคสำคัญที่สุดที่ทำให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาได้เพียงบางส่วน คือ ผู้บริหารโรงเรียนและครูผู้สอนยังขาดความเชื่อมั่นในแนวคิดและหลักการการมีส่วนร่วมรับผิดชอบของชุมชนในการจัดการศึกษา ขาดความเชื่อมั่นในภูมิปัญญาของชุมชน (สกุล หล้าปวงศ์, 2540 : บทคัดย่อ)

การตระหนักถึงความสำคัญของปัญหาดังกล่าว ประกอบกับลักษณะของครอบครัวไทยในปัจจุบันได้เปลี่ยนจากครอบครัวขยายมาเป็นครอบครัวเดี่ยวที่มีแต่พ่อแม่ลูก เมื่อพ่อแม่ต้องออกไปทำงานนอกบ้านจึงมีความจำเป็นต้องหาที่เลี้ยงดูเด็ก หน่วยงานต่างๆที่เกี่ยวข้องจึงมีภาระในการจัดศูนย์เด็กปฐมวัยเพื่อตอบสนองความต้องการเพิ่มขึ้น การจัดการศึกษาปฐมวัยจึงมีแนวโน้มที่จะกระจายไปทั่วทุกส่วนของสังคม โดยอาศัยการมีส่วนร่วมของทุกฝ่ายทั้งจากภาครัฐ เอกชนและชุมชน โดยเฉพาะชุมชนจะกลายเป็นผู้ที่เข้ามามีบทบาทสำคัญในการจัดการศึกษาปฐมวัย เพื่อส่งเสริมการมีส่วนร่วมและตอบสนองความต้องการของคนในท้องถิ่น (สาสี่ เหมือนมงคลกุล, 2534 อ้างถึงใน เขาวพา เดชะคุปต์, 2542)

แนวโน้มนำความสำคัญของชุมชนที่จะกลายเป็นผู้ที่เข้ามามีบทบาทในการจัดการศึกษาปฐมวัย ปรากฏให้เห็นจากนโยบายถ่ายโอนศูนย์พัฒนาเด็กเล็กของกรมการพัฒนาชุมชนให้กับ อบต. โดยอบต.จะต้องดำเนินกิจกรรมในศูนย์พัฒนาเด็กเล็กด้วยตนเองตามศักยภาพและความพร้อมนับตั้งแต่ปีงบประมาณ 2546 เป็นต้นไป (กองพัฒนาเด็ก, 2543 : คำนำ) ทั้งนี้ การดำเนินกิจการในศูนย์พัฒนาเด็กเล็กโดยทั่วไปยังคงต้องเป็นไปตามหลักการบริหารการศึกษาปฐมวัยภายใต้งานหลักทั้ง 6 งาน<sup>2</sup> ได้แก่ งานด้านวิชาการ งานด้านบุคลากร งานด้านกิจการนักเรียน งานด้านธุรการ การเงินและพัสดุ งานด้านอาคารสถานที่ และงานด้านความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนกับชุมชน ดังนั้นการศึกษาในครั้งนี้จึงต้องพิจารณางานหลักทั้ง 6 งาน ในฐานะบทบาทและหน้าที่ของอบต.ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษาในศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก

### ศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก

ศูนย์พัฒนาเด็กเล็กเป็นรูปแบบหนึ่งของการจัดการศึกษาปฐมวัย มีหน่วยงานรับผิดชอบหลายหน่วยงาน แต่ละหน่วยงานมีวัตถุประสงค์ในการจัดแตกต่างกัน บางหน่วยงานจัดขึ้นเพื่อสงเคราะห์ให้บิดามารดาได้ออกไปทำงานนอกบ้าน เป็นการเพิ่มรายได้ให้กับครอบครัวซึ่งจะช่วยเพิ่มผลผลิตแก่ประเทศชาติ บางหน่วยงานจัดตั้งขึ้นเพื่อพัฒนาสังคมและให้เด็กได้ใกล้ชิดศาสนา บางหน่วยงานจัดตั้งขึ้นเพื่อพัฒนาชนบทโดยมุ่งให้ประชาชนช่วยตนเอง บางหน่วยงานจัดตั้งขึ้นเพื่อให้บริการแก่สมาชิกหรือเพื่อสงเคราะห์เด็กที่ไม่อาจช่วยเหลือตนเองได้ บางแห่งจัดขึ้นโดยประชาชนในพื้นที่เองเนื่องจากไม่สามารถหาสถานศึกษาในระดับนี้ให้แก่บุตรหลานได้ เพราะอยู่ห่างไกลจากตัวเมืองหรือเพราะไม่มีหน่วยงานใดจัดขึ้น อย่างไรก็ตาม ไม่ว่าศูนย์พัฒนาเด็กเล็กจัดตั้งขึ้นเพื่อวัตถุประสงค์ใดและหน่วยงานใด สาระสำคัญของการจัดตั้งยังคงอยู่ที่การให้เด็กได้พัฒนาความพร้อมด้านร่างกาย จิตใจ อารมณ์ สังคม และสติปัญญาให้เป็นไปอย่างถูกต้องเหมาะสมและมีความพร้อมในการเข้าเรียนในระดับที่สูงขึ้น

ศูนย์พัฒนาเด็กเล็กของกรมการพัฒนาชุมชน จัดตั้งขึ้นตามหลักการพัฒนาชุมชน โดยคำนึงถึงความต้องการและความพร้อมของประชาชนในท้องถิ่นเป็นหลัก เพื่อส่งเสริมและพัฒนาเด็กอายุระหว่าง 3-6 ปี ให้ได้รับการพัฒนาทั้งทางด้านร่างกาย จิตใจ อารมณ์ สังคมและสติปัญญา เป็นการเตรียมความพร้อมให้กับเด็กก่อนเข้าเรียนประถมศึกษา ในลักษณะเรียนปนเล่นและสร้างเสริมประสบการณ์การเรียนรู้ให้กับเด็ก รวมทั้งเพื่อแบ่งเบาภาระการอบรมเลี้ยงดูเด็กแก่บิดามารดา ผู้ปกครองให้ได้ใช้เวลาในการประกอบอาชีพได้อย่างเต็มที่ โดยมีผู้ดูแลเด็กทำหน้าที่พัฒนาเด็กและคณะกรรมการพัฒนาเด็กเป็นผู้รับผิดชอบการบริหารงานศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก

<sup>2</sup> ตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ได้เปลี่ยนแปลงการบริหารการศึกษา โดยกำหนดให้มีการกระจายอำนาจการบริหารและจัดการการศึกษาออกเป็น 4 งาน ได้แก่ งานวิชาการ งานงบประมาณ งานบริหารงานบุคคล และงานบริหารทั่วไป



นอกจากนี้ยังให้ความสำคัญกับความร่วมมือระหว่างผู้ปกครองและชุมชนกับศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก โดยยึดหลักการให้ผู้ปกครองและชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมต่างๆของศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก เท่าที่มีโอกาส (กองพัฒนาเด็ก, 2545 ; กองพัฒนาสตรีและเด็ก, 2528 และ นิภาพรณ หงษ์ชูเกียรติ, 2544) ทั้งนี้เพราะการเปิดโอกาสให้ผู้ปกครองและชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมทำให้ผู้ปกครองและชุมชนมีความรู้ความเข้าใจในการจัดการศึกษามากยิ่งขึ้น และสามารถนำความรู้มาใช้ให้เกิดประโยชน์ต่อตนเอง เด็ก สถานศึกษาและชุมชนได้อย่างแท้จริงตาม เจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 (สำนักคณะกรรมการการศึกษา แห่งชาติ, 2543 : 7) ที่กล่าวถึงการมีส่วนร่วมของผู้ปกครองและชุมชนในการจัดการศึกษาว่า ความร่วมมือจากทุกฝ่ายเป็นหัวใจของการจัดการศึกษา โดยเฉพาะผู้ปกครองและชุมชน เพราะ นอกจากจะทำให้เกิดผลสำเร็จทางการเรียนของเด็กแล้วยังช่วยให้เกิดการพัฒนาการทางด้าน จิตใจ อารมณ์ และสังคม ซึ่งส่งผลต่อความก้าวหน้าของชีวิตในอนาคต

ผลการศึกษาเกี่ยวกับศูนย์พัฒนาเด็กเล็กที่ผ่านมา พบว่า ศูนย์พัฒนาเด็กเล็กที่มีองค์กร ระดับหมู่บ้านหรือตำบลเข้มแข็ง เศรษฐกิจในท้องถิ่นดี มีการพัฒนาคณะกรรมการพัฒนาเด็ก และผู้ดูแลเด็ก มีการใช้ประสบการณ์ในการดำเนินการ มีการพัฒนาการทำงานอย่างต่อเนื่อง ศูนย์พัฒนาเด็กเล็กนั้นจะมีความสำเร็จเป็นที่นิยมของผู้ปกครอง ความร่วมมือระหว่างชุมชนกับ ศูนย์พัฒนาเด็กเล็กจะทำให้ศูนย์พัฒนาเด็กเล็กเจริญก้าวหน้าต่อไป ส่วนปัญหาที่พบในการดำเนินงานของศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก ได้แก่ คณะกรรมการพัฒนาเด็กไม่มีเวลาให้กับกิจกรรมของ ศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก ทำให้ไม่สามารถแสดงบทบาทการมีส่วนร่วมได้เท่าที่ควร ผู้ดูแลเด็กขาด ความรู้ความเข้าใจในหลักการและวิธีการดำเนินงานของศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก ได้รับค่าตอบแทน น้อยไม่เหมาะสมกับภาระงาน ขาดความรู้สึกเป็นเจ้าของ ผู้ดูแลเด็กบางแห่งไม่เคยเข้ารับการอบรมไม่มีความรู้และทักษะในการผลิตสื่อ ในขณะที่ผู้ปกครองที่ส่งบุตรหลานเข้าเรียนใน ศูนย์พัฒนาเด็กเล็กส่วนมากมีฐานะยากจนไม่สามารถจ่ายค่าตอบแทนได้ บางรายไม่เห็น ความสำคัญของการศึกษาระดับปฐมวัย และงบประมาณของศูนย์พัฒนาเด็กเล็กก็มีจำกัด (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, 2535 : 47-61) ปัญหาเหล่านี้เป็นปัจจัยทำให้ การดำเนินงานของศูนย์พัฒนาเด็กเล็กไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร

ปัจจุบันกรมการพัฒนาชุมชนได้ดำเนินการถ่ายโอนศูนย์พัฒนาเด็กเล็กให้อบต.รับไป ดำเนินการแทน ตามนโยบายการกระจายอำนาจการปกครองส่วนท้องถิ่นและการกระจายอำนาจ การจัดการศึกษา นับตั้งแต่ปีงบประมาณ 2546 อบต.จะต้องดำเนินกิจกรรมในศูนย์พัฒนา เด็กเล็กด้วยตนเองตามศักยภาพและความพร้อม อย่างไรก็ตามในปีงบประมาณ 2545 นี้ อบต. ได้ดำเนินงานในศูนย์พัฒนาเด็กเล็กทั้งหมด จำนวน 6 กิจกรรม คือ อาหารกลางวัน อาหาร เสริม (นม) ก่อสร้างอาคารศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก ปรับปรุงศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก สนับสนุนเครื่องเล่น ประจำศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก และสนับสนุนอุปกรณ์การเรียนการสอน จากการติดตามผลของ กรมการพัฒนาชุมชน (กรมการพัฒนาชุมชน, กองพัฒนาเด็ก, 2545 : 23) พบว่า อบต.ได้ให้ ความสำคัญกับการดำเนินงานในศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก โดยมีการบรรจุกิจกรรมดังกล่าวไว้ใน

ข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายประจำปี อย่างไรก็ตามผลการศึกษาที่เป็นรูปธรรม กลับพบว่า อบต. ยังไม่มีความพร้อมในการดำเนินงาน เนื่องจากมีปัญหาเรื่องงบประมาณไม่เพียงพอ ขาดความรู้ความเข้าใจในเรื่องการพัฒนาเด็ก ทั้งนี้อบต.ที่รับโอนศูนย์พัฒนาเด็กเล็กไปดำเนินการได้ อย่างมีประสิทธิภาพมักจะเป็นอบต.ที่มีงบประมาณเพียงพอ มีความเข้าใจและเห็นความสำคัญ ของการพัฒนาเด็ก ซึ่งมีความเป็นไปได้ว่ามักจะทำกันที่อบต. ชั้น 1 ชั้น 2 และชั้น 3 ส่วน อบต.ที่มีงบประมานน้อย ขาดความรู้ความเข้าใจเรื่องการพัฒนาเด็กและขาดความพร้อม มีความสามารถในการรับโอนงานในศูนย์พัฒนาเด็กเล็กได้เพียงบางส่วนเท่านั้น และมีความเป็น ไปได้สูงที่จะเกิดขึ้นกับอบต.ชั้น 4 และชั้น 5 (กอบแก้ว จันทร์ดี และ กมลวัลย์ อุตะเดช, 2544 : 58)

จะเห็นได้ว่า ปัจจัยสำคัญที่ทำให้การดำเนินงานในศูนย์พัฒนาเด็กเล็กที่อยู่ใน ความรับผิดชอบของอบต.มีประสิทธิภาพมักขึ้นอยู่กับศักยภาพความพร้อม และความตระหนักใน เรื่องการศึกษาเป็นสำคัญ โดยเฉพาะกับอบต.ชั้น 4 และชั้น 5 ที่มีความสามารถในการดำเนิน งานในศูนย์พัฒนาเด็กเล็กได้เพียงบางส่วน เนื่องจากยังมีข้อจำกัดในด้านความพร้อมและ การตระหนักถึงความสำคัญในเรื่องการศึกษาตามที่กล่าวมาแล้วข้างต้น เมื่อปัจจัยดังกล่าวมี ความสำคัญต่อความมีประสิทธิภาพ ตลอดจนความสำเร็จหรือความล้มเหลวในการจัดการศึกษา ของอบต. คำถามจึงมีอยู่ว่า มีเงื่อนไขหรือปัจจัยใดบ้างที่ทำให้อบต.ตระหนักถึงความสำคัญและ พร้อมที่จะจัดการศึกษาตามบทบาทหน้าที่ในการพัฒนาท้องถิ่นของอบต.

### งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ผลการวิจัยเกี่ยวกับการศึกษาทั้งในประเทศและต่างประเทศ พบว่า แนวคิดใหม่ทาง การศึกษามักจะให้ความสำคัญกับเรื่อง “โรงเรียนของชุมชนท้องถิ่น” โดยมีสาระสำคัญ คือ ทิศทางของการจัดการเรียนการสอนในโรงเรียนจะต้องสะท้อนความเป็นท้องถิ่นมากยิ่งขึ้น ทั้งนี้ ในส่วนของต่างประเทศได้กำหนดบทบาทของสถานศึกษากับชุมชนออกเป็น 3 บทบาท (กองบรรณาธิการ, 2543 : 90-91) คือ

1. บทบาทในการให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมกับดูแลและสนับสนุนกิจการของสถานศึกษา โดยใช้ “มาตรการกฎหมายหรือข้อกำหนด” ที่กำหนดให้มีกรรมการโรงเรียน ซึ่งมีตัวแทนจาก ผู้ปกครองและชุมชนรวมอยู่ด้วย เพื่อเข้ามามีส่วนร่วมกับดูแลกิจการของโรงเรียน

2. บทบาทของสถานศึกษาในการเข้าไปดูแลเกื้อกูลชุมชน โดยมีมาตรการที่น่าสนใจ เช่น มีการจัดหลักสูตรพิเศษตามความสนใจแก่ผู้ปกครอง เปิดโอกาสให้ผู้ปกครองเข้ามาใช้ ทรัพยากรสารสนเทศของโรงเรียน ซึ่งโรงเรียนเหล่านี้เรียกตนเองว่า “โรงเรียนชุมชน”

(Community School)

3. บทบาทในการจัดการศึกษาของสถานศึกษาให้สอดคล้องต่อการเสริมสร้างความเข้มแข็งให้ชุมชน สำหรับบทบาทในชั้นนี้ต่างประเทศให้ความสำคัญกับ “หลักสูตรประชาสังคม” (Civic Education) ซึ่งรู้จักในชื่อวิชาหน้าที่พลเมืองหรือพลเมืองศึกษา

สำหรับประเทศไทยบทบาททั้ง 3 ยังมีข้อจำกัด ไม่ว่าจะเป็นในส่วนของคณะกรรมการโรงเรียนที่ได้มีการแก้ไขกฎระเบียบให้เอื้อต่อการมีส่วนร่วมของชุมชนมากยิ่งขึ้น ก็เป็นเพียงการเปลี่ยนในเชิงข้อกำหนดเท่านั้น แต่จารีตและความเคยชินในรูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนกับชุมชนไม่ได้เปลี่ยน ส่วนโรงเรียนชุมชน พบว่า ยังอยู่ในสภาพต่างคนต่างทำและขึ้นอยู่กับวิสัยทัศน์และความสามารถของผู้บริหารโรงเรียนแต่ละแห่ง ในขณะที่การสอน Civic Education หรือพลเมืองศึกษายังไม่ได้รับความสนใจแก้ไขปรับปรุงหลักสูตรให้ทันสมัยเท่าที่ควร ทั้งที่ประเทศไทยก็อยู่ในกระแสของ Civic Education อันได้แก่ การกระจายอำนาจการปกครองส่วนท้องถิ่น การเป็นสังคมที่มีความหลากหลายทางวัฒนธรรมและความจำเป็นในการพึ่งพากันระหว่างประเทศ

อย่างไรก็ตาม พบว่า ในช่วง 3-4 ปีที่ผ่านมา การศึกษาของไทยเริ่มหันมาให้ความสำคัญกับชุมชนมากขึ้น เช่น สถาบันราชภัฏได้จัดตั้งวิทยาลัยชุมชน กรมการศึกษานอกโรงเรียนจัดตั้งศูนย์การเรียนรู้ชุมชน สำนักคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติได้จัดตั้งโครงการทดลองจัดการศึกษาโดยครอบครัว และโครงการฝึกอบรมปัญญาชนชาวบ้านของกาญจนา แก้วเทพ ซึ่งผ่านการทดลองและได้ผลมาแล้ว เป็นต้น จากการศึกษางานวิจัยด้านการศึกษากับชุมชนของอมรวิรัช นาคทรพรพ และคณะ (อ้างถึงใน กองบรรณาธิการ, 2543 : 81-83) พบว่า ปัจจัยสำคัญที่สนับสนุนการทำงานร่วมกันระหว่างโรงเรียนกับชุมชน คือ

1) การมีผู้นำชุมชนที่มีวิสัยทัศน์กว้างไกล มุ่งมองที่ประโยชน์ของส่วนรวมเป็นที่ตั้งเข้าใจคุณค่าของภูมิปัญญาท้องถิ่น สามารถดึงทรัพยากรมาสนับสนุนและกระตุ้นให้ชาวบ้านเข้าร่วมในกิจการของสถานศึกษา

2) ความคุ้นเคยส่วนตัวระหว่างครูกับชาวบ้าน และการเป็นคนในพื้นที่ของครู จะทำให้การสื่อสารขอความร่วมมือกับชุมชนเป็นไปได้อย่างรวดเร็ว

3) การจัดกิจกรรมที่สอดคล้องกับความต้องการและความสนใจของชุมชนอย่างแท้จริง

4) องค์กรต่างๆ ในชุมชนที่ทำหน้าที่เป็นแกนกลางในการพัฒนาความร่วมมือระหว่างชุมชนและโรงเรียน

ผลการศึกษาดังกล่าว แสดงให้เห็นถึงแนวโน้มในการจัดการศึกษาที่ให้ความสำคัญกับชุมชนและเปิดโอกาสให้ชุมชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในรูปแบบต่างๆ มากยิ่งขึ้น โดยมีปัจจัยสำคัญคือ ค่านิยมและจิตสำนึกของการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาของชุมชน ทั้งในการวิเคราะห์สภาพปัญหาและความต้องการ กำหนดความต้องการทางการศึกษา กำหนดหลักสูตรให้สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงของท้องถิ่น ตลอดจนมีส่วนร่วมในการบริหารและการติดตามประเมินผลทางการศึกษา (โอวาท สุทธนารักษ์ และอภิชัย พันธเสน อ้างถึงใน วิโรจน์ สารรัตนะ, 2532 : 74-79) ซึ่งตรงกับบทสรุปจากการศึกษาของปริญญ์ ปราชญ์นุพร (2543 : 104) ที่ว่า

การพัฒนาอันเกิดจากการศึกษานั้นจะต้องเกิดขึ้นจากการมีส่วนร่วมดำเนินการอย่างแข็งขันและกว้างขวางทั้งในระดับบุคคลและชุมชน โดยตั้งอยู่บนพื้นฐานของจิตสำนึกของบุคคลแต่ละคน ดังนั้นการจัดการศึกษาของอบต.จึงนับเป็นทางเลือกอีกรูปแบบหนึ่งที่เกิดขึ้นภายใต้แนวคิดใหม่ทางการศึกษาที่สะท้อนความเป็นท้องถิ่นซึ่งเป็นกระแสหลักของการจัดการศึกษาปัจจุบัน

จากการศึกษาค้นคว้างานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษาของอบต.ปรากฏว่า การศึกษาส่วนใหญ่มักจะครอบคลุมในประเด็นสำคัญ 3 ประเด็น คือ ความพร้อมในการจัดการศึกษาของ อบต. บทบาทในการจัดการศึกษาของอบต. และปัจจัยหรือเงื่อนไขในการจัดการศึกษาของอบต. (กรมการพัฒนาชุมชน, กองพัฒนาเด็ก, 2545 ; กอบแก้ว จันทร์ดี และ กมลวัลย์ อุตะเดช, 2544 ; เตือนเพ็ญ คังชะฤกษ์ และคณะ, 2541 ; ทวีสิทธิ์ ดำรักษ์ และคณะ, 2542 ; ประภาพรรณ ไชยวงษ์, 2544 ; พงษ์ศักดิ์ ศรีวรกุล, 2541 ; พระมหาอำพร มณีเนียม, 2545 ; พิบูลย์พันธ์ สาทอง, 2542 ; วรลักษณ์ มนัสเอื้อศิริ, 2542 ; สมเกียรติ พงษ์ไพบูลย์ และคณะ, 2542) ประเด็นหลักทั้ง 3 ประเด็น มีสาระสำคัญดังนี้

1) ความพร้อมในการจัดการศึกษาของอบต. ในเชิงความคิดและทัศนคติ จากการศึกษาของสมเกียรติ พงษ์ไพบูลย์ และคณะ (2543 : 78-79) พบว่า อบต.ต้องการจัดการศึกษาด้วยตนเอง โดยให้เหตุผลว่าเป็นเรื่องถูกต้องที่รัฐธรรมนูญมีบทบัญญัติการกระจายอำนาจในการจัดการศึกษามาสู่ท้องถิ่น เพราะนอกจากจะทำให้การศึกษาตอบสนองความต้องการของท้องถิ่นได้โดยตรงแล้ว ประชาชนยังมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาเพื่อท้องถิ่นของตนเองด้วย พร้อมทั้งแสดงความมุ่งมั่นในการจัดการศึกษาว่า อบต.ยินดีและเต็มใจที่จะจัดการศึกษาด้วยตนเองมีความพร้อมที่จะทำก่อนปี 2548 ต้องการแก้ปัญหาของชุมชนโดยเร็ว และเคยมีบทบาทเกี่ยวข้องกับการศึกษาของโรงเรียนมาก่อนโดยการเป็นคณะกรรมการโรงเรียน ในด้านการบริหารจัดการ อบต.ต้องการอำนาจบริหารจัดการแบบครบวงจร คือ อำนาจการบริหารงานบุคคล การบริหารงานวิชาการและการบริหารงบประมาณ ส่วนระดับการศึกษาที่ต้องการจัด อบต.เห็นว่าขึ้นอยู่กับความพร้อมของอบต.แต่ละแห่ง

ในเชิงบริหารจัดการ พบว่า อบต.ยังขาดความรู้ความเข้าใจในการจัดการศึกษา และยังคงให้ความสำคัญกับการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานมากกว่าการพัฒนาการศึกษา ทั้งนี้เพราะผลของการแก้ไขปัญหาสามารถมองเห็นเป็นรูปธรรมชัดเจนกว่าการพัฒนาการศึกษา ประกอบกับการยกเหตุผลความจำเป็นในการพัฒนาการศึกษาเป็นเรื่องยากต่อการอธิบายให้ประชาชนเข้าใจ ในขณะที่ที่มาของสมาชิกอบต.ก็มาจากการเลือกตั้งซึ่งไม่แตกต่างจากการหาเสียงของนักการเมือง โดยทั่วไปที่จะตอบสนองตามคำมั่นสัญญาที่ให้ไว้กับประชาชน ทำให้อบต.มีมุมมองปัญหาต่างๆ ของชุมชนจากความรู้สึกและความต้องการเฉพาะหน้าไม่ได้หยิบยกเอาบทบาทหน้าที่ที่กำหนดไว้ในกฎหมายมาเป็นกรอบแนวคิดในการทำงาน (ลือชา วนรัตน์ และคณะ, 2540 อ้างถึงใน วรลักษณ์ มนัสเอื้อศิริ, 2542 : 35) ทั้งนี้แท้จริงแล้วการพัฒนาการศึกษาเป็นอำนาจหน้าที่

ที่อบต. ต้องทำตามพระราชบัญญัติสภาพัฒนาการบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2542 มาตรา 67 (5) ส่งเสริมการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม และ (6) ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ

การบริหารจัดการการศึกษาของอบต. พบว่ายังไม่มีความรู้ความสามารถพอในการบริหารจัดการการศึกษา โดยเฉพาะด้านบุคลากรและงบประมาณ กล่าวคือ อบต. ยังขาดบุคลากรที่มีความรู้และประสบการณ์ด้านการศึกษา แม้ว่าในปัจจุบันอบต. มีการจัดการศึกษาระดับปฐมวัยในรูปแบบของศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก แต่ยังไม่มีส่วนงานที่รับผิดชอบด้านการศึกษาโดยตรง ทำให้งานด้านการศึกษาเป็น “งานฝาก” อยู่ที่สำนักงานปลัดอบต. ผู้ที่ได้รับมอบหมายให้รับผิดชอบงานด้านการศึกษา ยังไม่มีพื้นฐานความรู้และประสบการณ์ด้านการศึกษา

อย่างไรก็ตาม ในขณะนี้ได้มีประกาศของคณะกรรมการกลางพนักงานส่วนตำบล เรื่อง มาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับโครงสร้างการแบ่งส่วนราชการ ซึ่งเปิดโอกาสให้อบต. มีส่วนงานด้านการศึกษาเพื่อทำหน้าที่รับผิดชอบการดำเนินงานด้านการศึกษา นับได้ว่าเป็นอีกทางเลือกหนึ่งที่จะช่วยให้อบต. สามารถจัดการศึกษาได้อย่างมีคุณภาพมากขึ้น แต่ทั้งนี้ การที่จะจัดให้มีส่วนงานการศึกษาในโครงสร้างองค์กรของอบต. ควรคำนึงถึงปริมาณงานการจัดการศึกษาที่อบต. จะดำเนินงาน โดยพิจารณาจากความเหมาะสมและความจำเป็นของอบต. แต่ละแห่ง

ด้านงบประมาณ พบว่า สถานการณ์ปัจจุบันที่เกิดจากภาวะเศรษฐกิจถดถอยส่งผลให้อบต. มีงบประมาณไม่เพียงพอในการบริหารงาน รายได้ที่จัดเก็บไม่มีความสม่ำเสมอ ประกอบกับไม่มีอำนาจในการอนุมัติงบประมาณโดยตรง และงบประมาณหลายส่วนยังต้องรอการจัดสรรจากส่วนกลาง ทำให้อบต. ไม่สามารถจัดบริการสาธารณะโดยเฉพาะการจัดการศึกษาให้ตอบสนองความต้องการของประชาชนได้ รวมถึงไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดได้ครบถ้วน ดังนั้นปัญหางบประมาณที่มีจำกัดจึงนับเป็นเงื่อนไขสำคัญที่จะส่งผลกระทบต่อการบริหารงานของอบต. และเพื่อลดเงื่อนไขในเรื่องนี้ให้น้อยลง หน่วยงานที่จะถ่ายโอนงานให้อบต. รับผิดชอบไปดำเนินการจำเป็นต้องโอนทั้งงานและเงินไปพร้อมๆกัน เพราะหากอบต. มีความพร้อมทางด้านงบประมาณ น่าจะมีความสามารถในการรับโอนงานพัฒนาอันรวมถึงการจัดการศึกษาได้เช่นกัน (กรมการพัฒนาชุมชน, กองการพัฒนาเด็ก, 2545 ; กอบแก้ว จันทร์ดี และกมลวัลย์ อุตะเดชะ, 2544 และ วรลักษณ์ มนัสเอื้อศิริ, 2542) ซึ่งสอดคล้องกับผลการศึกษาเกี่ยวกับการจัดการศึกษาของอบต. ที่ประสบความสำเร็จว่ามักจะเป็นอบต. ชั้น 1 และชั้น 2 เนื่องจากมีงบประมาณเพียงพอที่จะให้การสนับสนุนการดำเนินงานด้านการจัดการศึกษา มีความรู้ความเข้าใจและเห็นความสำคัญของการพัฒนาด้านการศึกษา นอกจากนี้ ประภาพรธรรม ไชยวงษ์ (2544 : 208) ยังพบว่า ปัจจุบันมีอบต. ที่ใช้งบประมาณเพื่อการก่อสร้างไปแล้วค่อนข้างมาก ทำให้ความจำเป็นในเรื่องการก่อสร้างใกล้ถึงจุดอิ่มตัว อบต. จึงน่าจะสามารถนำงบประมาณมาลงทุนด้านการศึกษาได้มากขึ้น

การมีส่วนร่วมของผู้ปกครองและชุมชน พบว่า ผู้ปกครองและชุมชนมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาค่อนข้างน้อย เพราะการมีส่วนร่วมส่วนใหญ่เป็นการมีส่วนร่วมในระดับปฏิบัติตามที่อบต. กำหนดไว้ ไม่มีการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ เช่น การเป็นคณะกรรมการศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก การร่วมแสดงความคิดเห็น ร่วมวางแผน ร่วมตัดสินใจในกิจกรรมต่างๆ และอบต. มีการประชาสัมพันธ์น้อย

2) บทบาทในการจัดการศึกษาของอบต. จากการศึกษาพบว่า ปัจจุบันอบต.ยังมีบทบาทในการจัดการศึกษาน้อย กล่าวคือ การจัดการศึกษาของอบต.จำกัดอยู่ที่การจัดการศึกษาในระดับปฐมวัย โดยเฉพาะรูปแบบของศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก การจัดอบรมให้ความรู้ด้านสิ่งแวดล้อม การประกอบอาชีพและการจัดที่อ่านหนังสือประจำหมู่บ้าน ซึ่งการจัดการศึกษาในรูปแบบดังกล่าว อบต.สามารถดำเนินการได้โดยไม่ต้องลงทุนสูงเมื่อเทียบกับการจัดการศึกษาในระบบ และการที่โรงเรียนยังไม่ได้เปิดโอกาสให้อบต.มีส่วนร่วมด้านวิชาการ เนื่องจากว่าสมาชิกอบต.ส่วนใหญ่มีวุฒิการศึกษาเพียงระดับประถมศึกษาและมัธยมศึกษา ทำให้การแสดงบทบาทของอบต.จำกัดอยู่ที่การสนับสนุนทรัพยากรในรูปของงบประมาณหรือเงินสนับสนุน โดยเฉพาะด้านสิ่งก่อสร้าง วัสดุ อุปกรณ์ และอื่นๆที่ไม่ใช่ด้านวิชาการ

ผลการศึกษาดังกล่าวแสดงให้เห็นว่า บทบาทของอบต.ในการจัดการศึกษาถูกจำกัดด้วยเงื่อนไข “ความเป็นวิชาการ” แต่เนื่องจากอบต.ต้องดำเนินการตามนโยบายการกระจายอำนาจ การจัดการศึกษาตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ส่งผลให้การเสริมเรื่องวิชาการในรูปแบบต่างๆ เช่น การฝึกอบรม การดูงานหรือการจัดตั้งคณะกรรมการวิชาการ โดยเชิญผู้ทรงคุณวุฒิทั้งในและนอกชุมชนเข้าร่วมเป็นกรรมการจึงเป็นสิ่งสำคัญที่อบต.ควรให้ความสนใจ เพราะจะเป็นระบบทดแทนซึ่งกันและกัน ทางเลือกที่จะช่วยให้อบต.สามารถจัดการศึกษาได้อย่างมีคุณภาพ และเป็นโอกาสให้ประชาชนได้เรียนรู้และร่วมกันทำกิจกรรมทางการศึกษาเพื่อประโยชน์ของท้องถิ่น (ประภาพรรณไชยวงษ์, 2544 : 206)

ในกรณีของศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก การแสดงบทบาทในการดำเนินกิจกรรมอันได้แก่ การจัดอาหารกลางวัน การจัดอาหารเสริม (นม) การก่อสร้างอาคารศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก การปรับปรุงศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก การสนับสนุนเครื่องเล่นประจำศูนย์พัฒนาเด็กเล็กและการสนับสนุนอุปกรณ์การเรียนการสอน ยังไม่มีศักยภาพโดยเฉพาะอบต.ที่มีงบประมาณไม่เพียงพอ ทั้งนี้เนื่องจากกิจกรรมดังกล่าว โดยเฉพาะการจัดอาหารกลางวันและอาหารเสริมเป็นรายจ่ายประจำที่จำเป็นต้องใช้จ่ายอย่างต่อเนื่องซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อภาระต่องานในศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก

3) ปัจจัยหรือเงื่อนไขในการจัดการศึกษาของอบต. จากการศึกษา พบว่า ปัจจัยที่ส่งเสริมและเป็นอุปสรรคต่อการจัดการศึกษาของอบต.ประกอบด้วย ปัจจัยเกี่ยวกับอบต. ได้แก่ การมีคณะกรรมการการศึกษาของอบต. การจัดให้มีส่วนงานด้านการศึกษาอยู่ในโครงสร้างองค์การของอบต. เจตคติของสมาชิกสภาอบต.และบุคลากรที่มีต่อการศึกษา ภาวะผู้นำและวิสัยทัศน์ทางการศึกษาของผู้บริหารอบต. และการแข่งขันทางการเมืองภายในอบต. เป็นปัจจัย

ส่งเสริม ส่วนประสบการณ์ในการจัดการศึกษาของสมาชิกสภาอบต. และบุคลากรของอบต.

จำนวนบุคลากรของอบต. ความรู้ความเข้าใจและความสามารถในการจัดการศึกษาของสมาชิกและบุคลากรของอบต. รายได้ของ อบต. อาคารสถานที่ และการบริหารงานที่ไม่ต่อเนื่อง เป็นปัจจัยอุปสรรค

อย่างไรก็ตาม ปัจจัยด้านงบประมาณที่หลายฝ่ายเชื่อว่าจะเป็นอุปสรรคต่อการจัดการศึกษาของอบต. ผลการศึกษาของประภาพรณ ไชยวงษ์ (2544 : 195) กลับพบว่า ปัจจัยด้านรายได้ของอบต. มีความสำคัญน้อยกว่าการที่ผู้บริหารอบต.เห็นความสำคัญของการศึกษา มีภาวะผู้นำและมีวิสัยทัศน์ทางการศึกษา ดังนั้นการเสริมสร้างภาวะผู้นำให้แก่อบต.โดยการส่งเสริมความรู้ความสามารถด้านการศึกษา การสร้างเครือข่ายทางการศึกษา จึงเป็นสิ่งจำเป็นและเป็นอีกทางเลือกหนึ่งที่จะทำให้การจัดการศึกษาของอบต.ประสบความสำเร็จและมีประสิทธิภาพสามารถตอบสนองความต้องการของคนในชุมชนได้อย่างแท้จริง

ปัจจัยเกี่ยวกับสถานศึกษา ได้แก่ การที่สถานศึกษาเปิดโอกาสให้ออบต.มีส่วนร่วมหรือจัดการศึกษา ความสัมพันธ์ของผู้บริหารสถานศึกษากับอบต. ผลการปฏิบัติงานของสถานศึกษา และความสัมพันธ์ของครูกับอบต. เป็นปัจจัยส่งเสริมการจัดการศึกษาของอบต. ส่วนปัจจัยที่เป็นอุปสรรคในการจัดการศึกษาของอบต.จะเป็นไปในทิศทางตรงกันข้าม

ปัจจัยเกี่ยวกับสภาพแวดล้อม ได้แก่ นโยบายของรัฐที่กำหนดให้มีการจัดสรรรายได้ให้ออบต.ในสัดส่วนที่เพิ่มขึ้น นโยบายของรัฐที่กำหนดให้ออบต.มีสิทธิและหน้าที่ในการจัดการศึกษา และมีส่วนร่วมจัดการศึกษา และความต้องการของประชาชนที่ต้องการให้ออบต.จัดการศึกษาทั้งหมดนี้เป็นปัจจัยเสริมในการจัดการศึกษาของอบต. สำหรับปัจจัยยับยั้งหรือเป็นอุปสรรคในการจัดการศึกษาของอบต. คือ สภาพเศรษฐกิจของชุมชน

กล่าวโดยสรุป เนื่องจากงานวิจัยที่เกี่ยวกับการจัดการศึกษาของอบต.ยังจำกัดอยู่ในวงแคบและส่วนใหญ่มักจะทำให้ความสนใจใน 3 ประเด็นหลักดังกล่าวข้างต้น ทำให้การทำความเข้าใจเกี่ยวกับการจัดการศึกษาของอบต.ทำได้จำกัด โดยเฉพาะการวิเคราะห์ถึงเงื่อนไขและปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษาของอบต.ยังไม่ครอบคลุมถึงประเด็นสำคัญที่ต้องพิจารณา เช่น บริบททั้งในระดับมหภาคและจุลภาค ความคิด ความหมายและการตระหนักถึงความสำคัญของการศึกษา ตลอดจนความเป็นไปได้ในการจัดการศึกษาของอบต. ซึ่งการพิจารณารายละเอียดและสาระสำคัญของประเด็นเหล่านี้จะช่วยให้เกิดความเข้าใจเกี่ยวกับการจัดการศึกษาของอบต.ได้ชัดเจนยิ่งขึ้น

การศึกษาเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องดังกล่าวแสดงให้เห็นว่า แนวคิดการกระจายอำนาจการปกครองส่วนท้องถิ่นและแนวคิดการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาท้องถิ่นเป็นแนวคิดการพัฒนาที่เปิดโอกาสให้ออบต.ได้เข้ามามีบทบาทและหน้าที่ในการจัดการศึกษา เพื่อตอบสนองความต้องการและแก้ปัญหาของแต่ละท้องถิ่นที่มีความหลากหลายได้อย่างถูกต้องและเหมาะสม สามารถกระจายโอกาสทางการศึกษาในระดับต่างๆ ได้อย่างมีคุณภาพ อย่างไรก็ตามแม้ภาพลักษณ์ของอบต.จะยังไม่ใช่องค์กรที่สามารถแก้ปัญหาของท้องถิ่นได้อย่างแท้จริงและยังคงประสบปัญหา

การบริหารอย่างต่อเนื่อง โดยในส่วนของจัดการศึกษา พบว่า อบต.ส่วนใหญ่ยังไม่ได้ระบุดอกหรือส่วนการศึกษาไว้อย่างชัดเจน ขาดบุคลากรที่มีความเชี่ยวชาญมารับผิดชอบโดยตรง ทำให้งานด้านการศึกษายังคงเป็นงานฝาก แต่การจัดการศึกษาของอบต.ที่ผ่านมาก็มีทั้งที่ประสบความสำเร็จและล้มเหลวภายใต้บริบทและเงื่อนไขที่แตกต่างกัน

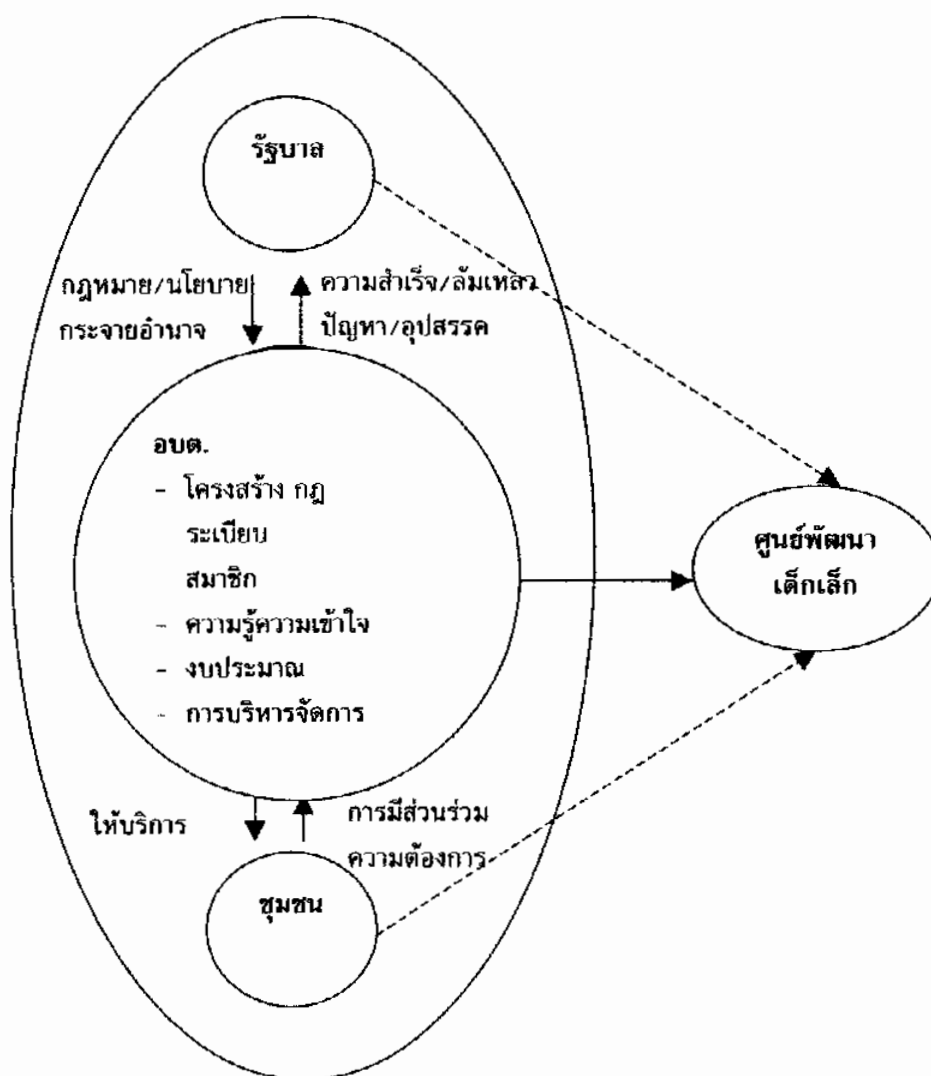
ดังนั้นการศึกษาในครั้งนี้จึงให้ความสำคัญกับการพิจารณาการจัดการศึกษาของอบต. ภายใต้บริบทและเงื่อนไขในการจัดการศึกษาที่แตกต่างกัน รวมถึงรูปแบบ กระบวนการ และ ปัญหาอุปสรรคในการจัดการศึกษาของอบต. เพื่อนำเอาข้อมูลและข้อสรุปที่ได้มาเปรียบเทียบกับ ปัจจัยที่มีอิทธิพลและส่งผลกระทบต่อจัดการศึกษาของอบต. อันจะเป็นแนวทางในการพัฒนาที่สามารถปรับเปลี่ยนให้สอดคล้องกับปัญหาและความต้องการของท้องถิ่นได้อย่างแท้จริง

### กรอบแนวคิดในการวิจัย

จากการศึกษาเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง พบว่า การจัดการศึกษาของอบต.เกิดขึ้น ภายใต้บริบทและเงื่อนไขที่แตกต่างกัน โดยเฉพาะลักษณะทางเศรษฐกิจสังคมของชุมชนซึ่งเป็น ปัจจัยสำคัญที่มีอิทธิพลและส่งผลกระทบต่อให้อบต.ตระหนักถึงความสำคัญของการจัดการศึกษา ดังนั้นการทำความเข้าใจเกี่ยวกับการจัดการศึกษาของอบต.จึงจำเป็นต้องศึกษาบริบทและเงื่อนไขที่แตกต่างเหล่านั้น ดังภาพต่อไปนี้



ภาพ 3 กรอบแนวคิดในการวิจัย



หมายเหตุ : —————> ความสัมพันธ์ทางตรง, - - - - -> ความสัมพันธ์ทางอ้อม

จากกรอบแนวคิดในการวิจัยข้างต้น ผู้วิจัยแบ่งองค์ประกอบของปรากฏการณ์ที่ทำการศึกษออกเป็น 4 ระดับ ดังนี้

1) ระดับรัฐบาล หมายถึง บริบทระดับมหภาคที่มีอิทธิพลและส่งผลกระทบต่อการจัดการศึกษาของอบต. โดยการศึกษาในครั้งนี้จะพิจารณาในประเด็นของกฎหมายและนโยบายต่างๆ เช่น รัฐธรรมนูญ ฉบับ พ.ศ. 2540 แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 และ 9

พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 นโยบายกระจายอำนาจการปกครองส่วนท้องถิ่นและนโยบายกระจายอำนาจการจัดการศึกษา

2) ระดับชุมชน หมายถึง บริบทระดับจุลภาคที่มีอิทธิพลและส่งผลกระทบต่อการจัดการศึกษาของอบต. โดยประเด็นที่นำมาพิจารณาคือ องค์ประกอบสำคัญของชุมชน เช่น ลักษณะทางกายภาพ (ขนาด ที่ตั้ง รูปแบบการตั้งถิ่นฐาน) ลักษณะโครงสร้างสังคม (เพศ อายุ การศึกษา อาชีพ) ลักษณะโครงสร้างทางเศรษฐกิจ (การถือครองปัจจัยการผลิต รายได้) ลักษณะโครงสร้างทางวัฒนธรรม (ขนบธรรมเนียม ประเพณี ความคิด ความเชื่อ ผู้นำ องค์กรชาวบ้าน)

3) ระดับอบต. หมายถึง เงื่อนไขในการจัดการศึกษาของอบต.ซึ่งเป็นองค์ประกอบที่มีอิทธิพลและส่งผลกระทบโดยตรงต่อการจัดการศึกษา ทั้งนี้ประเด็นที่นำมาพิจารณาคือ เงื่อนไขความพร้อมในด้านจัดการศึกษาของอบต. เช่น โครงสร้าง กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ สมาชิก ความรู้ความเข้าใจ การตระหนักถึงความสำคัญของการศึกษา งบประมาณ และการบริหาร

4) ระดับศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก หมายถึง การจัดการศึกษาของอบต.อันเกิดจากความสัมพันธ์ของทั้ง 3 องค์ประกอบข้างต้น โดยเฉพาะอบต.ซึ่งมีบทบาทหน้าที่โดยตรงในการจัดการศึกษา ทั้งนี้การศึกษาจะพิจารณาในประเด็นการบริหารจัดการศึกษาในศูนย์พัฒนาเด็กเล็กทั้ง 6 งาน ได้แก่ งานบริหารด้านวิชาการ งานบริหารด้านบุคลากร งานบริหารด้านกิจการนักเรียน งานบริหารด้านธุรการ การเงิน และพัสดุ งานบริหารด้านอาคารสถานที่ และงานบริหารด้านความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนกับชุมชน รวมถึงกระบวนการและปัญหาอุปสรรคในการจัดการศึกษาของ อบต.

องค์ประกอบทั้ง 4 ระดับ มีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน กล่าวคือ ต่างเป็นองค์ประกอบที่มีอิทธิพลและส่งผลกระทบทั้งทางตรงและทางอ้อมต่อการจัดการศึกษาของอบต. เช่น กฎหมาย และนโยบายต่างๆของรัฐบาลมีผลทำให้อบต.เข้ามามีบทบาทหน้าที่ในการจัดการศึกษา ในขณะที่ความสำเร็จหรือความล้มเหลว ปัญหาอุปสรรค และข้อเสนอแนะในการจัดการศึกษาของอบต.จะส่งผลให้รัฐบาลให้ความสำคัญและหาแนวทางหรือมาตรการเพื่อสนับสนุนหรือปรับเปลี่ยนให้เหมาะสมและสอดคล้องกับศักยภาพของอบต.และทิศทางในการพัฒนาประเทศ ส่วนอบต.ซึ่งเป็นองค์กรที่ตั้งขึ้นเพื่อทำหน้าที่พัฒนาท้องถิ่น โดยการให้บริการสาธารณะต่างๆ เพื่อตอบสนองความต้องการของชุมชน เช่น ศูนย์พัฒนาเด็กเล็กซึ่งอบต.จัดตั้งขึ้นเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนที่ต้องออกไปทำงานนอกบ้านและมีความจำเป็นต่อหาที่เลี้ยงดูบุตรหลาน อย่างไรก็ตาม ความต้องการของชุมชนก็จะเป็นตัวเร่งให้อบต.ตระหนักถึงความสำคัญของการศึกษาและจัดให้มีบริการในด้านนี้ตามความเหมาะสม นอกจากนี้การมีส่วนร่วมของชุมชน ตั้งแต่กระบวนการได้มาซึ่งตัวแทน การติดตามดูแลกำกับการทำงาน ตลอดจนการเข้าร่วมประชุม เสนอแนะความคิดเห็นและข้อเรียกร้องต่าง ๆ เป็นสิ่งที่ทำให้การบริการสาธารณะเป็นไปอย่างโปร่งใสและแก้ไขปัญหาได้ตรงตามความต้องการของชุมชน

ส่วนเงื่อนไขความพร้อมของอบต. เป็นองค์ประกอบที่มีอิทธิพลและส่งผลกระทบโดยตรงต่อการจัดการศึกษาของอบต. ทั้งโครงสร้าง กฎ ระเบียบ และข้อบังคับ ที่เอื้อต่อการทำหน้าที่สมาชิกมีความรู้ความเข้าใจในการจัดการศึกษา มีงบประมาณที่เพียงพอ และมีการบริหารจัดการที่ดี สิ่งเหล่านี้จะส่งผลให้การดำเนินงานในศูนย์พัฒนาเด็กเล็กเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ เช่น การที่กฎหมายกำหนดให้มีส่วนงานด้านการศึกษาไว้ในโครงสร้างองค์กรเพื่อรับผิดชอบงานด้านนี้โดยตรง ในขณะที่รัฐบาลและชุมชนก็จะมีอิทธิพลและส่งผลกระทบทางอ้อมกับศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก เช่น กฎหมายและนโยบายต่างๆ ที่มีผลบังคับให้ศูนย์พัฒนาเด็กเล็กปฏิบัติหน้าที่ต่าง ๆ ตามแนวทางหรือมาตรการที่กำหนด ส่วนความช่วยเหลือหรือการมีส่วนร่วมของชุมชน เช่น การบริจาคเงินให้ศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก การเข้าร่วมกิจกรรมที่ศูนย์พัฒนาเด็กเล็กจัดขึ้นจะส่งผลให้การดำเนินงานในศูนย์พัฒนาเด็กเล็กเจริญก้าวหน้าต่อไป