

บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

“เศรษฐกิจดี สังคมมีปัญหา การพัฒนาไม่ยั่งยืน” คือบทสรุปของการพัฒนาประเทศ ในช่วงสี่ทศวรรษที่ผ่านมา จากการประเมินผลการพัฒนาของสำนักคณะกรรมการพัฒนา การเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (2544 : คำนำ) ชี้ให้เห็นอย่างชัดเจนถึงการพัฒนาที่ขาดสมดุล โดยประสบความสำเร็จเฉพาะในเชิงปริมาณแต่ขาดความสมดุลด้านคุณภาพ ทำให้เกิดปัญหา ความยากจนและการกระจายรายได้ ปัญหาสิ่งแวดล้อมและปัญหาความไม่เป็นธรรมหรือความไม่ เสมอภาคตามมา บทเรียนจากการพัฒนาเหล่านี้ส่งผลต่อการปรับเปลี่ยนทิศทางการพัฒนา ประเทศ ดังจะเห็นได้จากแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 และ 9 ให้ความสำคัญ มุ่งเน้นการพัฒนาคน เพราะคนเป็นเหตุปัจจัยและผลลัพธ์ของการพัฒนาประเทศ และเครื่องมือ สำคัญที่จะทำให้การพัฒนาคนประสบความสำเร็จคือ “การศึกษา”

การพัฒนาคนด้วยการศึกษาเป็นรากฐานสำคัญในการพัฒนาประเทศ เนื่องจากการศึกษา เป็นกระบวนการที่ช่วยให้คนได้สร้างสรรค์และพัฒนาตนเองในด้านต่างๆ ดังนั้นการจัดการศึกษา ให้สามารถกระจายโอกาสทางการศึกษาในทุกระดับอย่างมีคุณภาพจึงเป็นสิ่งจำเป็น อย่างไรก็ตาม การจัดการศึกษาในปัจจุบันกำลังเปลี่ยนจากการจัดการศึกษาแบบเดิมที่มีลักษณะของการรวม ศูนย์อำนาจอยู่ที่ส่วนกลางซึ่งเป็นการจัดการศึกษาที่ไม่ตอบสนองความต้องการของประชาชน ในท้องถิ่นที่มีความหลากหลายไปสู่การจัดการศึกษาโดยท้องถิ่น อันเป็นการเปิดโอกาสให้ท้องถิ่น เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา เพื่อให้สอดคล้องกับความต้องการของท้องถิ่นมากยิ่งขึ้น โดยการมอบอำนาจและความรับผิดชอบจากส่วนกลางไปสู่ท้องถิ่นตามแนวคิดการกระจายอำนาจ การปกครองส่วนท้องถิ่นและการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาซึ่งเป็นกระแสใหม่ของการพัฒนา สังคมในปัจจุบัน

การจัดการศึกษาในประเทศที่ผ่านมามีลักษณะการรวมศูนย์อำนาจ ถูกครอบงำและ ผูกขาดโดยรัฐ ดังจะเห็นได้จากข้อมูลการศึกษาที่ระบุว่า ราชการส่วนกลางจัดการศึกษาถึง ประมาณร้อยละ 95 เหลืออีกเพียงประมาณร้อยละ 5 เป็นการจัดการศึกษาโดยองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น (วิจิตร ศรีสอาด, 2543 อ้างถึงใน นิตยา เงินประเสริฐศรี และคณะ, 2545 : 2) ทั้งนี้การจัดการศึกษาโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังกล่าว มีทั้งที่ประสบความสำเร็จและ ล้มเหลว ตัวอย่างของความสำเร็จ ได้แก่ การจัดการศึกษาของเทศบาลและกรุงเทพมหานคร ส่วนตัวอย่างของความล้มเหลวคือ การจัดการศึกษาโดยองค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) ในช่วงปี 2509-2523 ซึ่งประสบปัญหาต้องโอนกลับมาให้สำนักงานคณะกรรมการการ ประถม ศึกษาแห่งชาติ (สพช.) กระทรวงศึกษาธิการ

ปัจจุบันการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นไปตาม บทบัญญัติของกฎหมายต่างๆ ได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 แผนพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2540-2544) และฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2545- 2549) พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและ ขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 กฎหมายดังกล่าว ต่างมีเจตนารมณ์ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิในการจัดการศึกษาเพื่อตอบสนอง ความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น และเป็นที่ยึดเหนี่ยวกันมาตั้งแต่ปี 2545 องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นทุกประเภทจะเริ่มเปลี่ยนบทบาทจาก “สำนักปกครองคน” ไปสู่ “สำนักสร้าง คนเพื่อการเรียนรู้” (นิตยา เงินประเสริฐศรี และคณะ, 2545 : 2)

กระแสการกระจายอำนาจการปกครองส่วนท้องถิ่นและการกระจายอำนาจการศึกษา ดังกล่าว มีผลทำให้อบต.ซึ่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบใหม่ที่จัดตั้งขึ้นตามพระราช บัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 เพื่อทำหน้าที่พัฒนาท้องถิ่นโดยตรง สามารถเข้ามามีบทบาททั้งในการจัดการศึกษาและการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา เพื่อประสิทธิภาพและประโยชน์สูงสุดแก่คนในท้องถิ่น (วีรนุช ปิณฑวิช, 2543 : 19) แต่สถานการณ์ของอบต.ในเวลานี้จะเห็นได้ว่าภาพลักษณ์ส่วนใหญ่ปรากฏออกมาในลักษณะไม่ สามารถแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นในชุมชนได้อย่างแท้จริง ขาดวิสัยทัศน์ในการดำเนินงานและมีปัญหา การบริหารงานอย่างต่อเนื่อง (สถาบันดำรงราชานุภาพ, 2539 และสมพันธ์ เตชะอธิก, 2543) นอกจากนี้ผลการศึกษาเกี่ยวกับบทบาทของอบต.กับการพัฒนาเด็กและครอบครัว ซึ่งเกี่ยวข้อง โดยตรงกับการจัดการศึกษา พบว่า การจัดทำแผนพัฒนาตำบล 5 ปี และแผนรายปียังคงเน้น การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานจนเกือบจะไม่ปรากฏโครงการหรือกิจกรรมการพัฒนาคนหรือ การศึกษาอยู่เลย ทั้งนี้เนื่องจากอบต.มองว่าการพัฒนาคนคือการพัฒนาคน การพัฒนาตำบล หรือหมู่บ้านสิ่งสำคัญที่ต้องได้รับการพัฒนาก่อนคือการพัฒนาคน ถ้าพัฒนาคนให้มีความ สะดวกสบาย การพัฒนาคนก็จะทำได้ง่ายและการพัฒนาด้านอื่นๆ ก็จะตามมา (เดือนเพ็ญ คังชะฤกษ์ และคณะ, 2541 : 4) ในขณะที่ครู ผู้ปกครอง และประชาชนโดยทั่วไปต่างก็ไม่เห็น ด้วยกับข้อกำหนดที่จะโอนการศึกษาให้อบต. โดยให้เหตุผลว่าอบต.ยังไม่มีความรู้เรื่องการศึกษา (สมเกียรติ พงษ์ไพบูลย์, 2543 : 78-79) ประเด็นปัญหาดังกล่าวทำให้เกิดคำถามตามมาว่า อบต.มีศักยภาพหรือความพร้อมในการจัดการศึกษาหรือไม่ อย่างไร และเพียงใด

อย่างไรก็ตาม ประเด็นความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถูกนำขึ้นมาพิจารณา โดยกระทรวงศึกษาธิการและได้ข้อสรุปว่า การกระจายอำนาจการจัดการศึกษาให้แก่องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นจะเกิดขึ้นเมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นผ่านเกณฑ์ประเมินความพร้อม โดย มีกำหนด ระยะเวลาสิ้นสุดการถ่ายโอนสถานศึกษาภายในปี 2553 อย่างไรก็ตามจากข้อมูลของ กรมการพัฒนาชุมชน พบว่า ตั้งแต่ปี 2542 อบต.ได้เข้ามามีบทบาทในการจัดการศึกษามากขึ้น โดยที่กรมการพัฒนาชุมชนได้ทำการถ่ายโอนศูนย์พัฒนาเด็กเล็กให้อบต. จำนวน 89 ศูนย์

เพื่อเป็นการนำร่องโครงการถ่ายโอนสถานศึกษา (ข้อมูลจากกองพัฒนาเด็ก ณ วันที่ 1 กุมภาพันธ์ 2542 อ้างถึงใน กอบแก้ว จันทรดี และกมลวัลย์ อุตะเดช, 2544 : 1) ปัจจุบันมีศูนย์พัฒนาเด็กเล็กจัดตั้งอยู่ในพื้นที่ทั้ง 75 จังหวัด จำนวน 6,612 ศูนย์ (ข้อมูล ณ เดือนมิถุนายน 2545 อ้างถึงใน กองพัฒนาเด็ก, 2545 : คำนำ) กรมการพัฒนาชุมชนมีนโยบายถ่ายโอนให้เสร็จสิ้นภายในปีงบประมาณ 2546 ทั้งนี้ผลการดำเนินงานที่ผ่านมา พบว่า ประสิทธิภาพในการจัดการศึกษาของอบต.ขึ้นอยู่กับศักยภาพความพร้อม ความรับผิดชอบ และการตระหนักถึงความสำคัญของการศึกษา (กรมการพัฒนาชุมชน, กองพัฒนาเด็ก, 2545 : 23)

แม้ว่าการถ่ายโอนอำนาจด้านการจัดการศึกษาให้อบต.จะยังไม่เป็นรูปธรรมที่ชัดเจนและประสบปัญหาต่างๆอย่างต่อเนื่อง ไม่ว่าจะเป็นในเรื่องของความพร้อม งบประมาณที่มีจำกัด บุคลากรที่ขาดความรู้ความเข้าใจด้านการศึกษา การประสานงานระหว่างโรงเรียนกับอบต. มีน้อย ขาดการวางแผนร่วมกัน ขาดศักยภาพในด้านวิชาการและการฝึกอบรม (กอบแก้ว จันทรดี และกมลวัลย์ อุตะเดช, 2544 ; วรลักษณ์ มนัสเอื้อศิริ, 2542 ; วีระพงศ์ เดชบุญ, 2540) แต่ถ้าหันกลับไปพิจารณาในมุมมองของอบต. จะพบว่า อบต. ต้องการจัดการศึกษาด้วยตนเอง โดยให้เหตุผลว่า เป็นเรื่องถูกต้องที่รัฐธรรมนูญมีบทบัญญัติกระจายอำนาจในการจัดการศึกษามาสู่ท้องถิ่นเนื่องจากจะทำให้การศึกษาสนองความต้องการของท้องถิ่นได้โดยตรง และประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาเพื่อท้องถิ่นของตน ส่วนระดับการศึกษาที่ต้องการจัดขึ้นอยู่กับความพร้อมของอบต. แต่ละแห่ง (สมเกียรติ พงษ์ไพบูลย์, 2543 : 78-79)

กล่าวได้ว่า การจัดการศึกษาของอบต. เป็นอีกบทบาทหนึ่งในการทำหน้าที่พัฒนาท้องถิ่นที่อบต. ให้ความสำคัญและต้องการจัดทำด้วยตนเอง ซึ่งที่ผ่านมามีบางอบต. ที่สามารถบริหารงานได้ดีมีประสิทธิภาพ ในขณะที่อีกหลาย อบต. ต้องประสบปัญหาและอุปสรรคต่างๆ ภายใต้บริบทและเงื่อนไขที่แตกต่างกัน ทั้งนี้การจัดการศึกษาของอบต. จะเป็นเพียงความต้องการตามความรู้สึก (Felt Needs) หรือเป็นความต้องการตามความจำเป็นที่แท้จริง (Real Needs) และในอนาคตเมื่อการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาเสร็จสิ้นตามเงื่อนไขและระยะเวลาที่กำหนด การจัดการศึกษาของอบต. จะกลายเป็นปัญหาสังคม อาทิเช่น ความขัดแย้งของผู้มีส่วนได้เสียหรือการศึกษาที่ไม่มีคุณภาพและไม่ได้มาตรฐาน ให้ต้องแก้ไขกันอีกหรือไม่ เป็นคำถามที่หลายฝ่ายตั้งข้อสงสัยและกลายเป็นประเด็นที่ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องต้องนำมาศึกษาอย่างเป็นระบบและจริงจังต่อไป

สำหรับการศึกษาเรื่อง “องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) กับการจัดการศึกษาในชุมชน” ในครั้งนี้ เป็นการนำเอาประเด็นสำคัญบางประเด็นมาพิจารณา ได้แก่ บริบทในการจัดการศึกษาของอบต. ทั้งระดับมหภาคและระดับจุลภาค เงื่อนไขความพร้อมในการจัดการศึกษาของอบต. ตลอดจนรูปแบบ กระบวนการ และปัญหาอุปสรรคในการจัดการศึกษาของอบต. ซึ่งการพิจารณารายละเอียดและสาระสำคัญของประเด็นเหล่านี้จะช่วยให้การทำความเข้าใจเกี่ยวกับการจัดการศึกษาของอบต. มีความชัดเจนและเป็นระบบมากยิ่งขึ้น

วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อทำความเข้าใจเกี่ยวกับบริบทและเงื่อนไขในการจัดการศึกษาของอบต.ท่าอุแท และ อบต.ท่าทองใหม่
2. เพื่อทำความเข้าใจเกี่ยวกับรูปแบบ กระบวนการ และปัญหาอุปสรรคในการจัดการศึกษาของ อบต.ท่าอุแท และ อบต.ท่าทองใหม่

คำถามการวิจัย

1. บริบทและเงื่อนไขในการจัดการศึกษาของอบต.ท่าอุแท และ อบต.ท่าทองใหม่คืออะไร
2. รูปแบบ กระบวนการ และปัญหาอุปสรรคในการจัดการศึกษาของอบต.ท่าอุแท และ อบต.ท่าทองใหม่เป็นอย่างไร

ขอบเขตการวิจัย

เนื่องจากการศึกษาครั้งนี้เป็นการวิจัยกรณีศึกษา โดยอาศัยวิธีการศึกษาเชิงเปรียบเทียบ ดังนั้นผู้ศึกษาจึงเลือกอบต.ที่มีบทบาทในการจัดการศึกษาระดับปฐมวัยในรูปแบบของศูนย์พัฒนาเด็กเล็กเป็นกรณีศึกษา 2 แห่ง คือ อบต.ท่าอุแท และ อบต.ท่าทองใหม่ ซึ่งตั้งอยู่ใน อ.กาญจนดิษฐ์ จ.สุราษฎร์ธานี โดยให้ความสำคัญกับลักษณะความแตกต่างทางเศรษฐกิจสังคมของชุมชนและโอกาสการเข้าถึงข้อมูลของผู้ศึกษา ทั้งนี้กรณีศึกษาทั้ง 2 แห่ง มีหลักเกณฑ์ในการเลือกชุมชนที่เป็นพื้นที่เป้าหมายคือ เป็นชุมชนที่มีขนาดไม่ใหญ่มากนัก มีความแตกต่างทางด้านลักษณะเศรษฐกิจสังคม และเป็นที่ตั้งของศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก โดยกำหนดให้ อบต.ท่าอุแท เป็นตัวแทนของอบต.ในเขตชุมชนชนบท และอบต.ท่าทองใหม่ เป็นอบต.ในเขตชุมชนเมือง

จากการศึกษาเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ผู้ศึกษาพบว่า การจัดการศึกษาของอบต.เกิดขึ้นภายใต้บริบทและเงื่อนไขที่แตกต่างกัน โดยเฉพาะลักษณะทางเศรษฐกิจสังคมของชุมชน ซึ่งมีอิทธิพลและส่งผลกระทบต่ออบต.ตระหนักถึงความสำคัญของการจัดการศึกษา ดังนั้นการทำความเข้าใจเกี่ยวกับการจัดการศึกษาของอบต.จึงจำเป็นต้องศึกษาบริบทและเงื่อนไขที่แตกต่างเหล่านั้น โดยแบ่งองค์ประกอบในการศึกษาออกเป็น 4 ระดับ ดังนี้

- 1) ระดับรัฐบาล หมายถึง บริบทระดับมหภาคที่มีอิทธิพลและส่งผลกระทบต่อการจัดการศึกษาของอบต. การศึกษาจะพิจารณาในประเด็นของกฎหมายและนโยบายต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษาของอบต.
- 2) ระดับชุมชน หมายถึง บริบทระดับจุลภาคที่มีอิทธิพลและส่งผลกระทบต่อการจัด

การศึกษาของอบต. โดยประเด็นที่นำมาพิจารณาคือ องค์ประกอบสำคัญของชุมชน ซึ่งจะช่วยให้เข้าใจการจัดการศึกษาของอบต. ได้ชัดเจนขึ้น

3) ระดับอบต. หมายถึง เงื่อนไขในการจัดการศึกษาของอบต. ซึ่งเป็นองค์ประกอบที่มีอิทธิพลและส่งผลกระทบต่อการจัดการศึกษา ประเด็นที่นำมาพิจารณาคือ ความพร้อมในการจัดการศึกษาของอบต.

4) ระดับศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก หมายถึง การจัดการศึกษาของอบต. ที่เกิดจากความสัมพันธ์ของทั้ง 3 ระดับข้างต้น โดยการศึกษาจะพิจารณาในประเด็นการบริหารจัดการการศึกษาในศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

องค์ความรู้และข้อมูลอันจะเป็นแนวทางในการพัฒนาที่สามารถปรับเปลี่ยนให้สอดคล้องกับศักยภาพของอบต. และตอบสนองความต้องการของท้องถิ่นได้อย่างแท้จริง

นิยามศัพท์เฉพาะ

1. องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) หมายถึง หน่วยบริหารราชการส่วนท้องถิ่นระดับล่างสุดที่เกิดขึ้นตามนโยบายการกระจายอำนาจสู่หน่วยการปกครองท้องถิ่นและโดยพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 เพื่อทำหน้าที่ในการพัฒนาท้องถิ่น
2. การจัดการศึกษาของอบต. หมายถึง การดำเนินการจัดการศึกษาระดับปฐมวัยในรูปแบบของศูนย์พัฒนาเด็กเล็กที่อยู่ในความรับผิดชอบของอบต.
3. ศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก (ศพด.) หมายถึง สถานที่จัดตั้งขึ้นเพื่ออบรมเลี้ยงดูเด็ก อายุตั้งแต่ 3-5 ปี เพื่อเตรียมความพร้อมก่อนวัยเรียนที่อยู่ในความรับผิดชอบของอบต. ซึ่งอาจดำเนินการโดยบุคลากรของอบต. หรือมอบหมายให้ชุมชนดำเนินการในรูปคณะกรรมการภายใต้การกำกับดูแลของอบต.
4. ชุมชน หมายถึง กลุ่มคนที่อาศัยอยู่ในเขตพื้นที่รับผิดชอบของอบต. และได้รับประโยชน์จากการพัฒนาท้องถิ่นของอบต.
5. บริบทและเงื่อนไขในการจัดการศึกษา หมายถึง ปัจจัยที่มีอิทธิพลและส่งผลกระทบต่อจัดการศึกษาของอบต. ได้แก่ สภาพและความต้องการของชุมชน กฎหมายและนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษาของอบต. และความพร้อมในการจัดการศึกษาของอบต.
6. กระบวนการในการจัดการศึกษา หมายถึง การดำเนินงานในศูนย์พัฒนาเด็กเล็กที่ประกอบด้วย งานวิชาการ งานบุคลากร งานกิจการนักเรียน งานธุรการ การเงิน และพัสดุ งานอาคารสถานที่ และงานความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนกับชุมชน