

## บทที่ 5

### สรุป อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ

การศึกษา “องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) กับการจัดการศึกษาในชุมชน” เป็นกรณีศึกษาเชิงเปรียบเทียบของอบต. 2 แห่ง ที่มีบทบาทในการจัดการศึกษาระดับปฐมวัยในรูปแบบของศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก มีวัตถุประสงค์เพื่อทำความเข้าใจเกี่ยวกับการจัดการศึกษาของอบต. ตามประเด็นที่กำหนดไว้ ได้แก่ 1) บริบทและเงื่อนไขในการจัดการศึกษาของอบต. 2) รูปแบบกระบวนการและปัญหาอุปสรรคในการจัดการศึกษาของอบต. โดยใช้วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูลหลายลักษณะทั้งการศึกษาเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง การสำรวจ การสัมภาษณ์เจาะลึก และการสังเกต ข้อมูลที่ใช้ในการวิเคราะห์มีทั้งข้อมูลระดับบุคคล องค์กร และชุมชนที่ได้จากการเก็บรวบรวมในพื้นที่และจากเอกสารของหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้อง แล้วนำมาจัดให้เป็นระบบและแยกแยะองค์ประกอบเพื่อนำมาวิเคราะห์ความสัมพันธ์ และเชื่อมโยงกับปรากฏการณ์ที่ทำการศึกษา

### สรุปผลการวิจัย

กรณีศึกษาทั้ง 2 แห่ง ชี้ให้เห็นว่า การจัดการศึกษาของอบต.เกิดขึ้นภายใต้บริบทและเงื่อนไขที่สำคัญ 3 ประการคือ 1) สภาพและความต้องการของชุมชน 2) กฎหมายและนโยบายการกระจายอำนาจด้านการศึกษาของรัฐบาล และ 3) ความพร้อมในการจัดการศึกษาของอบต. บริบทและเงื่อนไขต่างๆ เหล่านี้ มีอิทธิพลและส่งผลกระทบต่อการจัดการศึกษาของอบต. ทำให้บทบาทในการจัดการศึกษาของอบต.ยังคงจำกัดอยู่ที่การจัดการศึกษาระดับปฐมวัย ในรูปแบบของศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก โดยมีลักษณะการดำเนินงานแบบค่อยเป็นค่อยไป และยังคงประสบปัญหาการบริหารทั้งในส่วนของงาน เงิน และคนอย่างต่อเนื่อง

อบต.ทำอุแท เข้ามามีบทบาทในการจัดการศึกษา โดยการจัดตั้งศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก ตามนโยบายกระจายอำนาจด้านการศึกษาของรัฐบาลที่ต้องการให้การจัดการศึกษาสอดคล้องกับสภาพและความต้องการของชุมชนในท้องถิ่น แต่จากผลการศึกษา พบว่า นโยบายดังกล่าวไม่สอดคล้องกับสภาพและความต้องการของชุมชนชนบทที่พึ่งพาการเกษตรและยังคงต้องพัฒนาด้านโครงสร้างพื้นฐานเป็นหลัก ประกอบกับอบต.เองก็ยังมีข้อจำกัดในเรื่องความพร้อมในการจัดการศึกษา ขาดส่วนที่ต้องรับผิดชอบด้านการศึกษาโดยตรง ทำให้การจัดการศึกษาของอบต.ทำอุแทไม่สามารถดำเนินการได้เท่าที่ควร

อบต.ท่าทองใหม่ เข้ามามีบทบาทในการจัดการศึกษา ตามนโยบายกระจายอำนาจด้าน การศึกษาของรัฐบาล โดยรับการถ่ายโอนศูนย์พัฒนาเด็กเล็กมาจากกรมการพัฒนาชุมชน ส่วนสภาพของชุมชนแม้จะมีลักษณะของความเป็นเมืองค่อนข้างสูง มีการประกอบอาชีพที่ หลากหลายโดยเฉพาะรับจ้างทำงานโรงงาน แต่เนื่องจากเป็นพื้นที่ที่ยังต้องพัฒนาด้านโครงสร้าง พื้นฐานอีกมาก ประกอบกับอบต.มีรายได้น้อยทำให้ไม่สามารถจัดสรรงบประมาณด้านการศึกษา ได้เท่าที่ควร และเป็นที่น่าวิตกว่าหลังจากโครงการถ่ายโอนเสร็จสิ้น อบต.ท่าทองใหม่จะมีรายได้ เพียงพอที่จะจัดสรรงบประมาณด้านการศึกษาได้หรือไม่

อย่างไรก็ตาม บทบาทในการจัดการศึกษาที่เป็นรูปธรรมดังกล่าว ได้สะท้อนให้เห็นถึง ความพยายามของอบต.ในการรักษาสมดุลระหว่างการตอบสนองความต้องการของรัฐบาลและ การตอบสนองความต้องการของชุมชน แต่ความพยายามดังกล่าวดูจะเป็นสิ่งที่ทำได้ไม่มากนัก เพราะโดยหลักการแล้ว อบต.เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จัดตั้งขึ้นเพื่อประโยชน์ในการ พัฒนาท้องถิ่นให้ตรงกับปัญหาและความต้องการของคนในชุมชนโดยตรง และยิ่งการตอบสนอง ความต้องการของคนในชุมชนมีนัยทางการเมืองแฝงอยู่ ยิ่งทำให้การให้ความสำคัญกับการจัด การศึกษาลดน้อยลงตามลำดับความต้องการสำคัญของชุมชน ดังนั้นความต้องการของคนใน ชุมชนจึงน่าจะเป็นตัวการสำคัญที่จะทำให้อบต.ตระหนักถึงความสำคัญของการจัดการศึกษาและ พร้อมที่จะจัดการศึกษาอย่างแท้จริง

สำหรับข้อสรุปที่ได้จากการศึกษาครั้งนี้คือ การจัดการศึกษาของอบต.ในรูปแบบของ ศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก อยู่ในวิสัยที่อบต.สามารถกระทำได้ แต่คงยังไม่สามารถเข้ามาแทนที่การจัด การศึกษาของรัฐบาลได้ เนื่องจากบริบทและเงื่อนไขต่างๆ ยังไม่เอื้อให้อบต.สามารถจัดการศึกษา ได้อย่างมีคุณภาพ อย่างไรก็ตามในแนวทางของการพัฒนาสังคม การจัดการศึกษาของอบต.อาจ จะเข้ามาช่วยเสริมและกระจายโอกาสจากระบบที่มีอยู่ให้เป็นธรรมและเข้าถึงกลุ่มเป้าหมายหรือ กลุ่มผู้ด้อยโอกาสในชุมชนได้ดียิ่งขึ้นได้

## อภิปรายผล

การศึกษาเรื่อง “องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) กับการจัดการศึกษาในชุมชน” ครั้งนี้ ให้ความสำคัญกับอบต.ในฐานะเป็นหน่วยหนึ่งของชุมชน ดังนั้นจึงพยายามตีความข้อมูล บนพื้นฐานของแนวคิดชุมชนที่มองว่า ปรากฏการณ์ทางสังคมเกิดขึ้นอย่างเป็นระบบ มีความสัมพันธ์ มีความสลับซับซ้อน หลากหลาย มีการเปลี่ยนแปลงและปรับตัวอยู่ตลอดเวลา ดังนั้นการทำความเข้าใจการจัดการศึกษาของอบต.จึงมีความจำเป็นต้องศึกษาภาพรวมในด้าน ต่าง ๆ ของชุมชน เพื่อทำความเข้าใจโครงสร้างทางสังคมและความสัมพันธ์ของชุมชนกับอบต. อันจะนำไปสู่ความเข้าใจการจัดการศึกษาของอบต. แต่ในขณะที่เดียวกันก็ไม่ได้มองข้ามความสำคัญ ของอบต.ในฐานะเป็นหน่วยหนึ่งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีอำนาจและอิสระ

ในการดำเนินงานของตนเอง ภายใต้กฎหมายและนโยบายของรัฐบาล นั้นหมายความว่า การศึกษาในครั้งนี้ให้ความสำคัญกับอบต.บนพื้นฐานของระบบความสัมพันธ์ต่างๆ ทั้งความสัมพันธ์ระดับจุลภาค คือ ความสัมพันธ์ระหว่างอบต.กับชุมชน และความสัมพันธ์ระดับมหภาค คือ ความสัมพันธ์ระหว่างอบต.กับรัฐบาล ระบบความสัมพันธ์ดังกล่าวจะช่วยให้เข้าใจเงื่อนไขของความสัมพันธ์และมองเห็นภาพของบริบทในการจัดการศึกษาของอบต.ได้กว้างมากขึ้น

จากผลการศึกษา ชี้ให้เห็นว่า ภายใต้บริบทและเงื่อนไขต่างๆ ทำให้การจัดการศึกษาของอบต.เป็นความพยายามในการรักษาสมดุลหรือปรับตัวให้สอดคล้องกันระหว่างการทำตามที่กฎหมายและนโยบายของรัฐบาล (ในฐานะเป็นหน่วยหนึ่งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น) และการทำตามความต้องการของชุมชน (ในฐานะเป็นหน่วยหนึ่งของชุมชน) สำหรับข้อสรุปที่ได้จากการศึกษาในครั้งนี้ คือ การจัดการศึกษาของอบต.ในรูปแบบของศูนย์พัฒนาเด็กเล็กอยู่ในวิสัยที่อบต.สามารถกระทำได้ แต่คงไม่สามารถเข้ามาแทนที่การจัดการศึกษาของรัฐบาลได้ เนื่องจากบริบทและเงื่อนไขต่างๆ ยังไม่เอื้อให้อบต.สามารถจัดการศึกษาได้อย่างมีคุณภาพ อย่างไรก็ตาม ในแนวทางของการพัฒนาสังคม การจัดการศึกษาของอบต.อาจจะเข้ามาช่วยเสริมและกระจายโอกาสจากระบบที่มีอยู่ให้เป็นธรรมและเข้าถึงกลุ่มเป้าหมายหรือกลุ่มผู้ด้อยโอกาสในชุมชนได้ดียิ่งขึ้นได้ ซึ่งนัยนี้ การจัดการศึกษาของอบต.จึงถือเป็นวิธีการในการพัฒนาเพื่อนำไปสู่การมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นนั่นเอง สำหรับการอภิปรายผลการศึกษาในครั้งนี้ มีประเด็นที่นำมาอภิปราย ดังนี้

1. กฎหมายและนโยบายการกระจายอำนาจการจัดการศึกษา เป็นที่มาของสิทธิและอำนาจหน้าที่ในการจัดการศึกษาของอบต. โดยเฉพาะพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ซึ่งกำหนดให้การจัดการศึกษาเป็นอำนาจหน้าที่ที่ต้องกระทำ จากผลการศึกษา พบว่า อบต.ทั้ง 2 แห่ง จัดการศึกษาระดับปฐมวัยในรูปแบบของศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก เพื่อตอบสนองนโยบายการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาซึ่งสอดคล้องกับผลการศึกษาของประภาพรรณ ไชยวงศ์ (2544 : 204) ที่พบว่า อบต.มีบทบาทในการจัดการศึกษาระดับก่อนประถมศึกษาเพียงระดับเดียว โดยเฉพาะในรูปแบบของศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก เพื่อตอบสนองนโยบายการกระจายอำนาจการจัดการศึกษา แต่ยังไม่มียอบต.ใดที่จัดการศึกษาในระดับสูงกว่านี้ เนื่องจากต้องผ่านการประเมินความพร้อมเพื่อเป็นหลักประกันการจัดการศึกษาที่มีคุณภาพ

ผลการศึกษาข้างต้น ชี้ให้เห็นว่า การจัดการศึกษาของอบต.เกิดจากความพยายามของรัฐบาลในการกระจายอำนาจด้านการศึกษาและถูกขับเคลื่อนด้วยพลังของกฎหมาย โดยเฉพาะพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ที่กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกประเภทมีหน้าที่ที่จะต้องจัดการศึกษา

แต่จากผลการศึกษา พบว่า กฎหมายดังกล่าวยังไม่เอื้อประโยชน์ให้ออบต.สามารถจัดการศึกษาได้อย่างต่อเนื่องและมีคุณภาพ โดยในกรณีของอบต.ท่าอุแท กฎหมายยังไม่มีมาตรการส่งเสริมหรือสนับสนุนให้ออบต.สามารถดำเนินการจัดการศึกษาได้อย่างมีคุณภาพ ส่วนในกรณีของอบต.ท่าทองใหม่ กฎหมายยังไม่สามารถสร้างความแน่ใจให้กับอบต.ได้ว่าจะทำให้ออบต.สามารถดำเนินการจัดการศึกษาได้อย่างต่อเนื่องต่อไปหรือไม่ อย่างไร ทั้งนี้ผลการศึกษาดังกล่าวสะท้อนให้เห็นว่า นอกจากกฎหมายจะเปิดโอกาสให้ออบต.เข้ามามีบทบาทในการจัดการศึกษาแล้ว การส่งเสริมหรือสนับสนุนให้ออบต.สามารถดำเนินการจัดการศึกษาต่อไปได้อย่างต่อเนื่องและมีคุณภาพนับเป็นสิ่งสำคัญและมีความจำเป็นอย่างยิ่ง

อย่างไรก็ตามมีข้อสังเกตเกี่ยวกับกฎหมายดังกล่าว คือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทมีศักยภาพและข้อจำกัดที่แตกต่างกัน สำหรับอบต.ผลการศึกษาจากกรณีศึกษาได้แสดงให้เห็นว่า ข้อจำกัดด้านความพร้อมยังเป็นเงื่อนไขที่มีอิทธิพลและส่งผลกระทบต่อจัดการศึกษาของอบต. และกฎหมายดังกล่าวก็ยังไม่เอื้อให้ออบต.สามารถจัดการศึกษาได้อย่างต่อเนื่องและมีคุณภาพ ดังนั้นรัฐบาลควรมีการกำหนดมาตรการหรือจัดให้มีกฎหมายเกี่ยวกับการจัดการศึกษาของอบต.เป็นการเฉพาะให้ชัดเจน เพื่อส่งเสริมทักษะ ประสบการณ์ และการบริหารจัดการให้ออบต.สามารถเริ่มต้น พัฒนา แก้ไขปรับปรุง และขยายกิจกรรมภายใต้ความพร้อมของตนเองได้อย่างมีคุณภาพและต่อเนื่องต่อไป ที่สำคัญมาตรการหรือกฎหมายที่จัดขึ้นควรจะเป็นการเปิดโอกาสมากกว่าที่จะเป็นการสร้างปัญหาหรือภาระให้กับอบต. เช่นเดียวกับที่ Hanson (1997) ได้เสนอแนะเชิงนโยบายในการดำเนินนโยบายกระจายอำนาจทางการศึกษาว่า ควรให้โอกาสแก่ท้องถิ่นมากกว่าการสร้างปัญหาหรือภาระอันหนักอึ้ง ทั้งนี้เพื่อให้การกระจายอำนาจด้านการศึกษาประสบความสำเร็จและท้องถิ่นสามารถบริหารจัดการศึกษาอย่างมีคุณภาพตามความต้องการของท้องถิ่นอย่างแท้จริง

สำหรับมาตรการหรือกฎหมายการจัดการศึกษาของอบต.นั้น ในทางปฏิบัติจำเป็นจะต้องให้ความสำคัญกับการจัดการศึกษาที่มีความหลากหลายไม่ยึดติดกับรูปแบบใดรูปแบบหนึ่ง เนื่องจากอบต.เองก็มีศักยภาพความพร้อมที่แตกต่างกัน ทั้งนี้การศึกษาของประภาพรรณไชยวงษ์ (2544) ได้ให้ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการจัดการศึกษาของอบต.ว่า ควรมีรูปแบบที่หลากหลายตามความพร้อม โดยอบต.ที่มีความพร้อมสูงควรให้จัดการศึกษาในระบบเอง อบต.ที่มีความพร้อมปานกลางอาจจัดการศึกษาในระบบในลักษณะที่เป็นเครือข่าย ส่วนอบต.ที่ยังไม่พร้อมควรจัดการศึกษานอกระบบและการจัดการศึกษาตามอัธยาศัย ซึ่งสอดคล้องกับข้อเสนอแนะของวิชิต นันทสุวรรณ และจำนงค์ แรกพินิจ (2541) เกี่ยวกับวิสัยทัศน์ใหม่ของการจัดการศึกษาว่า จะต้องมีการบูรณาการรับและกระบวนการนั้นจะต้องตั้งอยู่บนพื้นฐานความเป็นจริงของชุมชนที่มีศักยภาพสามารถดำเนินการได้ ซึ่งอาจแบ่งได้ 3 กลุ่มใหญ่ๆ คือ กลุ่มที่มีความพร้อมในการจัดการศึกษาของตนเอง กลุ่มที่มีความพร้อมในการจัดการศึกษาในระดับหนึ่ง และกลุ่มที่ไม่พร้อมต่อการเข้ามามีบทบาทในการจัดการศึกษา โดยกระบวนการปรับเปลี่ยนจะมี

2 ระบบรองรับ คือ กลุ่มที่มีความพร้อมในการจัดการศึกษาของตนเองจะต้องเปิดโอกาสให้ระบบสถาบันการศึกษาของชุมชนซึ่งรับผิดชอบการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานเกิดและเติบโตขึ้นในชุมชน และกลุ่มที่ยังไม่พร้อมหรือมีความพร้อมระดับหนึ่ง จะมีระบบการมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการสถาบันศึกษาในชุมชนรองรับ เพื่อเปิดโอกาสให้ชุมชนเข้ามามีบทบาทร่วมกับผู้เกี่ยวข้องอย่างจริงจังและเรียนรู้จากการปฏิบัติ เพื่อพัฒนาระบบสถาบันการศึกษาในชุมชนต่อไป

จะเห็นได้ว่าข้อเสนอแนะดังกล่าวข้างต้น ให้ความสำคัญกับศักยภาพและความพร้อมในการจัดการศึกษาของอบต. ในลักษณะของการให้โอกาสมากกว่าที่จะเป็นการสร้างปัญหาหรือภาระ ดังนั้นข้อเสนอแนะดังกล่าว น่าจะเป็นทางเลือกที่ช่วยให้มาตรการหรือกฎหมายการจัดการศึกษาของอบต. มีความชัดเจนยิ่งขึ้น

2. สภาพและความต้องการของชุมชน เป็นตัวการสำคัญที่ทำให้อบต. ไม่ให้ความสำคัญกับการจัดการศึกษาเท่าที่ควร จากการศึกษา พบว่า ชาวบ้านในชุมชนทั้ง 2 แห่ง ยังคงประสบปัญหาด้านโครงสร้างพื้นฐานและต้องการการพัฒนาด้านนี้อีกมาก ทำให้แนวทางในการพัฒนาตำบลของอบต. ยังคงเน้นที่การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน ซึ่งสอดคล้องกับผลการศึกษาของ ลือชา วรรัตน์ และคณะ (2540 : 85-99) ที่พบว่า อบต. มีมุมมองปัญหาต่างๆ ของชุมชนจากความรู้สึกและความต้องการเฉพาะหน้า ความสนใจใฝ่รู้ใฝ่ทำกิจกรรมต่างๆ จึงเป็นไปเพื่อแก้ไขปัญหาเหล่านี้ซึ่งได้แก่ปัญหาโครงสร้างพื้นฐานของท้องถิ่น อบต. ไม่ได้หยิบยกเอาบทบาทหน้าที่ที่กำหนดไว้ในกฎหมายมาเป็นกรอบแนวคิดในการทำงานของตน นอกจากนี้มุมมองในการพัฒนาที่เน้นโครงสร้างพื้นฐานดังกล่าวยังมีนัยทางการเมืองแฝงอยู่ด้วย เนื่องจากการกำหนดกิจกรรมตามความต้องการของชาวบ้านเป็นการสร้างการยอมรับและสร้างความเชื่อมั่นในภาวะผู้นำ ซึ่งจะมีผลกับโอกาสในการได้รับเลือกตั้งในครั้งต่อไป

สำหรับสาเหตุที่ชาวบ้านให้ความสำคัญกับความต้องการด้านโครงสร้างพื้นฐานมากกว่าการศึกษา มีข้อสังเกตคือ 1) ปัญหาโครงสร้างพื้นฐานเป็นสภาพความเป็นจริงที่ชาวบ้านกำลังประสบอยู่ และมีผลกระทบโดยตรงต่อชีวิตความเป็นอยู่และการทำมาหากิน 2) การพัฒนาในความหมายของชาวบ้านคือ การทำให้การเดินทางมีความสะดวกสบาย มีความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน มีรายได้มากขึ้น และมีความรู้สึกแตกต่างกับเมืองลดลง 3) ค่านิยมในการบริโภคที่ต้องการมีเครื่องอุปโภคบริโภคที่ทันสมัย มีโทรทัศน์ โทรศัพท ตู้เย็น เครื่องซักผ้า เครื่องเสียง รถยนต์ รถจักรยานยนต์ และอื่นๆ เพื่ออำนวยความสะดวกสบายและเป็นการแสดงออกถึงฐานะความเป็นอยู่ที่ทัดเทียมกับเพื่อนบ้าน (จนบางครั้งกลายเป็นปัญหาและนำความเดือดร้อนมาสู่ครอบครัว มีการกู้หนี้ยืมสินตามมา) ส่งผลให้ชาวบ้านในชุมชนต่างให้ความสำคัญกับชีวิตความเป็นอยู่และการทำมาหากิน และ 4) ในพื้นที่มีโรงเรียนและศูนย์พัฒนาเด็กเล็กที่ทำหน้าที่ตอบสนองความต้องการด้านการศึกษาอยู่แล้ว รวมถึงโรงเรียนในเขตพื้นที่ใกล้เคียงและโรงเรียนที่มีชื่อเสียงในเมือง ทำให้ชาวบ้านมีทางเลือกเพิ่มมากขึ้น และการที่

ชาวบ้านมีทางเลือกด้านการศึกษานี้เอง อาจมีผลต่อการมองปัญหาการศึกษาในฐานะเป็นเรื่องของบุคคล (ขึ้นอยู่กับฐานะและความต้องการของแต่ละครอบครัว) ในขณะที่มองปัญหาโครงสร้างพื้นฐานในฐานะเป็นเรื่องของชุมชน เนื่องจากมีความสัมพันธ์เกี่ยวข้องกับกิจกรรมการดำรงชีพ รายได้ และความเป็นอยู่ของคนในชุมชน สาเหตุต่างๆ เหล่านี้อาจทำให้ปัญหาและความต้องการด้านการศึกษาลดลงเมื่อเปรียบเทียบกับความต้องการด้านโครงสร้างพื้นฐาน

นอกจากนี้ การจัดการศึกษาที่ผ่านมาได้ทำให้ชาวบ้านเคยชินกับรูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนกับชุมชนจนเกิดความรู้สึกว่า การศึกษาเป็นของรัฐบาล หน้าที่ในการจัดการศึกษาเป็นของโรงเรียน (โรงเรียนก็เป็นของรัฐบาล) ดังนั้นการจัดการศึกษาของอบต.จึงดูจะเป็นเรื่องใหม่ในสายตาของชาวบ้าน และคงจะไม่ใช่เรื่องง่ายที่จะเปลี่ยนแปลงความเชื่อดังกล่าว ด้วยเหตุนี้เมื่อถามถึงความต้องการของชาวบ้าน การจัดการศึกษาของอบต.จึงมักไม่ใช่ความต้องการสำคัญของชุมชน ซึ่งไม่ได้หมายความว่า คนในชุมชนไม่เห็นความสำคัญของการศึกษาแต่นั่นอาจจะเป็นการสะท้อนความต้องการที่จะควบคุมการเปลี่ยนแปลงที่ชี้ให้เห็นว่า อำนาจการครอบงำและความเชื่อถือในระบบโรงเรียนของคนในชุมชนยังคงมีอยู่สูง ดังนั้นจึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่อบต. ซึ่งเป็นผู้นำการเปลี่ยนแปลงจะต้องพิสูจน์ให้คนในชุมชนยอมรับและเชื่อถือในบทบาทการทำหน้าที่จัดการศึกษา ซึ่งเป็นสิ่งใหม่ในสายตาของชาวบ้านรวมถึงของอบต.เองด้วย และการจัดการศึกษาในรูปแบบของศูนย์พัฒนาเด็กเล็กนับเป็นทางเลือกหนึ่งที่อบต.จะใช้เป็นจุดเริ่มต้นในการพิสูจน์ตนเอง เพื่อสร้างความเชื่อถือและการยอมรับจากคนในชุมชน

อย่างไรก็ตามในแนวทางของการพัฒนาสังคม เป้าหมายและความพยายามในงานพัฒนาเน้นที่ชุมชนและคนในชุมชน ความต้องการที่คนในชุมชนรู้สึกอยากได้จริงควรได้รับการจัดลำดับความสำคัญก่อนความต้องการที่หน่วยงานกำหนดขึ้น ดังนั้นเมื่อโครงสร้างพื้นฐานยังคงเป็นความต้องการสำคัญของคนในชุมชน อบต.ซึ่งเป็นตัวแทนของชุมชนในฐานะเป็นผู้กำหนดทิศทางการพัฒนา จึงจำเป็นต้องให้ความสำคัญกับการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน เพื่อตอบสนองความต้องการของคนในชุมชน ซึ่งคงปฏิเสธไม่ได้ว่า ส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากการพัฒนาประเทศที่เน้นการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ และให้ความสำคัญกับการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานรวมถึงการขยายความเป็นเมือง จนทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำระหว่างเมืองกับชนบท ดังนั้น นอกจากการตอบสนองความต้องการของคนในชุมชนโดยอบต.แล้ว ในเชิงโครงสร้างหรือระดับมหภาค นโยบายและการดำเนินงานของรัฐบาล ควรจะต้องปรับเปลี่ยนแนวทางการจัดสรรอำนาจ ทุน และทรัพยากร เพื่อลดช่องว่างและสร้างความเท่าเทียมระหว่างเมืองกับชนบท

เมื่อความแตกต่างระหว่างเมืองกับชนบทลดลงและความต้องการด้านโครงสร้างพื้นฐานได้รับการตอบสนองอย่างเพียงพอจนสามารถทำให้คนในชุมชนมีสภาพความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น ความต้องการหรือการให้ความสำคัญกับการศึกษาย่อมเกิดขึ้น เช่นเดียวกับที่นิตยา เงินประเสริฐศรี และคณะ (2546) ได้ตั้งข้อสังเกตเกี่ยวกับการให้ความสำคัญด้านการศึกษาของคนในชุมชนว่า ท้องถิ่นที่มีสภาพเศรษฐกิจสังคมสูง โดยมากจะเป็นชุมชนเมืองซึ่งมี

สภาพความเป็นอยู่ที่ดีจะให้ความสำคัญกับการศึกษาสูงกว่าท้องถิ่นที่มีสภาพเศรษฐกิจสังคมต่ำ หรือชุมชนชนบทที่มีฐานะยากจน รวมถึงผลการศึกษาของประภาพรรณ ไชยวงษ์ (2544 : 208) ที่พบว่า สภาพเศรษฐกิจและความต้องการของชุมชนเป็นปัจจัยที่มีผลกระทบต่อการจัดการศึกษา ของอบต. โดยอบต.ที่มีรายได้สูงและพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานใกล้จะอิ่มตัว (ส่วนใหญ่เป็นอบต. ชั้น 1 ซึ่งมีลักษณะเป็นชุมชนเมือง) มีแนวโน้มหันมาให้ความสำคัญกับการพัฒนาด้านการศึกษา มากขึ้น

3. การจัดการศึกษาของอบต. เป็นความพยายามในการรักษาสมดุลหรือปรับตัวให้สอดคล้อง กันระหว่างการทำตามที่กฎหมายกำหนดและการทำตามความต้องการของชุมชนซึ่งสอดคล้องกับ บทวิเคราะห์ของวิโรจน์ สารรัตนะ (2545 : 208) ที่กล่าวว่า องค์การทางการศึกษาไทยมีลักษณะ ความคาดหวังที่ปนกันระหว่างการตอบสนองความต้องการระดับชาติและการตอบสนอง ความต้องการระดับท้องถิ่น จากผลการศึกษาพบว่า อบต.ทั้ง 2 แห่ง จัดการศึกษาในรูปแบบ ของศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก เพื่อตอบสนองนโยบายการกระจายอำนาจการจัดการศึกษา และเป็น การแบ่งเบาภาระในการเลี้ยงดูบุตรหลานให้มีคุณภาพชีวิตที่ดี แต่เนื่องจากมีข้อจำกัดด้าน ความพร้อม ทั้งในเชิงการบริหารที่พบว่า ยังไม่มีส่วนงานด้านการศึกษา ขาดบุคลากรที่มีความรู้ ความสามารถและมีประสบการณ์ด้านการศึกษา รายได้น้อยไม่เพียงพอที่จะจัดสรรงบประมาณ ด้านการศึกษา ทำให้เกิดปัญหาการบริหารงานทั้งในด้านงาน เงิน และคนตามมา ส่วนในเชิง ทักษะคิดและความรู้ความเข้าใจ พบว่า อบต.รับรู้และเข้าใจว่าการศึกษาเป็นหน้าที่ที่ต้องกระทำ ตามข้อกำหนดของกฎหมาย แต่อบต.ยังไม่ได้ให้ความสำคัญกับการจัดการศึกษาเท่าที่ควร เนื่องจากอบต.มองว่ามีเรื่องอื่นที่จำเป็นและต้องเร่งกระทำก่อนเพื่อตอบสนองความต้องการของ คนในชุมชน ซึ่งข้อจำกัดเหล่านี้เป็นเงื่อนไขที่ส่งผลต่อการจัดการศึกษาของอบต. ทำให้การจัด การศึกษาของอบต.ไม่มีคุณภาพเท่าที่ควร

อย่างไรก็ตาม มีข้อสังเกตที่น่าสนใจว่า ความพยายามดังกล่าวจะเป็นสิ่งที่ทำได้ไม่ ง่ายนัก เพราะนอกจากเงื่อนไขข้อจำกัดด้านความพร้อมแล้ว โดยหลักการอบต.เป็นองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นที่จัดตั้งขึ้นเพื่อประโยชน์ในการพัฒนาท้องถิ่นให้ตรงกับปัญหาและ ความต้องการของคนในชุมชนโดยตรง และยังเมื่อการตอบสนองความต้องการของคนในชุมชนมี นัยทางการเมืองแฝงอยู่ ก็ยิ่งทำให้การให้ความสำคัญกับการศึกษาลดน้อยลงตามลำดับ ความต้องการของชุมชน ตามนัยนี้ การจัดการศึกษาของอบต.จึงตั้งอยู่บนพื้นฐานทางการเมือง กล่าวคือ อบต.จะจัดกิจกรรมสนองตอบตามที่ชาวบ้านต้องการ เพื่อเป็นการสร้างการยอมรับและ สร้างความเชื่อถือซึ่งจะมีผลกับโอกาสในการรับเลือกตั้งในครั้งต่อไป ดังนั้น หากพิจารณา ตามหลักการของอบต.แล้ว การจัดการศึกษาของอบต.จึงมีลักษณะเป็นการจัดการศึกษาตาม ความต้องการจำเป็นของท้องถิ่นหรือมุ่งตอบสนองความต้องการของท้องถิ่นเป็นหลัก ซึ่งไม่ได้ หมายความว่าอบต.ไม่เห็นความสำคัญของการศึกษา เพียงแต่ไม่ได้ให้ความสำคัญในลำดับต้น ๆ

เนื่องจากอบต.จะต้องให้ความสำคัญกับความต้อการด้านอื่น (โดยเฉพาะด้านโครงสร้างพื้นฐาน) ที่มีความจำเป็นมากกว่า เมื่อความต้อการดังกล่าวได้รับการตอบสนองอย่างเพียงพอแล้ว อบต.น่าจะสามารภให้ความสำคัญกับการศึกษาได้อย่างจริงจังมากขึ้น ประสบการณ์และข้อมูลจากกรณีศึกษา แสดงให้เห็นว่า อบต.ตระหนักถึงความสำคัญของการศึกษา แต่ด้วยข้อจำกัดด้านความพร้อม (โดยเฉพาะรายได้) รวมถึงสภาพปัญหาและความต้อการของชุมชน ทำให้ต้องจัดสรรงบประมาณให้กับเรื่องที่สำคัญกว่าก่อน

ดังนั้นในสถานการณ์ดังกล่าว มาตรการให้เงินอุดหนุนเฉพาะหรือเงินทุนสมทบในการจัดการศึกษา น่าจะเป็นมาตรการสำคัญที่ช่วยให้อบต.ที่มีข้อจำกัดด้านรายได้ สามารถให้บริการด้านการศึกษาแก่ชุมชนในระยะเริ่มต้น เพื่อสร้างแรงจูงใจและความเข้มแข็งในการจัดการศึกษาให้กับอบต. ทั้งนี้มาตรการดังกล่าว ควรจะดำเนินการควบคู่ไปกับการจัดให้มีส่วนงานด้านการศึกษาไว้ในโครงสร้างองค์กร เพื่อทำหน้าที่รับผิดชอบการดำเนินการด้านการศึกษา รวมทั้งเพื่อเข้าไปดูแลส่งเสริม ผลักดันรูปแบบและกระบวนการในการจัดการศึกษาให้สอดคล้องกับสภาพปัญหา ความต้อการ และลักษณะเฉพาะในแต่ละพื้นที่ ตลอดจนประชาสัมพันธ์และเผยแพร่บทบาทในการจัดการศึกษาของอบต.ให้คนในชุมชนรวมถึงอบต.เกิดความรู้ความเข้าใจ อันจะนำไปสู่การตระหนักถึงความสำคัญของการศึกษาที่มีต่อการพัฒนาท้องถิ่น

#### 4. กระบวนการในการจัดการศึกษาของอบต. มีผลต่อการมีส่วนร่วมของชุมชน

จากผลการศึกษา ชี้ให้เห็นว่า การจัดการศึกษาของอบต.ทั้ง 2 แห่ง ล้วนมีจุดเริ่มต้นมาจากการบังคับใช้กฎหมาย โดยเฉพาะพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 แม้ว่าจัดการศึกษาของอบต.ทั้ง 2 แห่ง จะมีจุดเริ่มต้นที่เหมือนกัน แต่เมื่อพิจารณาในรายละเอียดของกระบวนการในการจัดการศึกษาจะพบว่ามี ความแตกต่างกัน และความแตกต่างนี้เองที่ส่งผลให้การมีส่วนร่วมของชุมชนมีความแตกต่างกันด้วย

ข้อสังเกตที่น่าสนใจเกี่ยวกับความแตกต่างในรายละเอียดของกระบวนการในการจัดการศึกษาของอบต.ทั้ง 2 แห่ง คือ วิธีการหรือความเป็นมาในการจัดตั้งศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก อบต.ท่าอุแท จัดตั้งศูนย์พัฒนาเด็กเล็กขึ้นเองและมอบให้ปลัดอบต.เป็นผู้ดูแลรับผิดชอบการดำเนินงานในศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก โดยที่ไม่ได้ให้ความสำคัญกับคณะกรรมการพัฒนาเด็ก คณะกรรมการพัฒนาเด็กที่ตั้งขึ้นไม่ได้เข้าไปมีบทบาทในการดำเนินงานภายในศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก การมีส่วนร่วมของชุมชนจึงไม่เกิดขึ้น ในขณะที่อบต.ท่าทองใหม่รับการถ่ายโอนศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก มาจากกรมการพัฒนาชุมชน คณะกรรมการพัฒนาเด็กยังคงเป็นผู้ดูแลรับผิดชอบการดำเนินงานในศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก โดยมีอบต.ทำหน้าที่เป็นพี่เลี้ยงคอยให้การสนับสนุน การมีส่วนร่วม



ของชุมชนจึงยังคงมีอยู่ (เกิดขึ้น) ในกระบวนการจัดการศึกษาของอบต.ท่าทองใหม่ จะเห็นได้ว่าวิธีการหรือความเป็นมาในการจัดตั้งศูนย์พัฒนาเด็กเล็กดังกล่าวนี้เองที่ทำให้กระบวนการในการจัดการศึกษาของอบต.มีผลต่อการมีส่วนร่วมของชุมชน

การที่อบต.ท่าทองใหม่ ซึ่งได้รับการถ่ายโอนศูนย์พัฒนาเด็กเล็กมาจากกรมการพัฒนาชุมชนและยังคงยึดหลักการการมีส่วนร่วมของชุมชน โดยมอบให้คณะกรรมการพัฒนาเด็กซึ่งเป็นคนในชุมชนทำหน้าที่บริหารงานในศูนย์พัฒนาเด็กเล็กเช่นเดิม สะท้อนให้เห็นว่า อบต.ให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของชุมชน โดยยังคงสนับสนุนให้คณะกรรมการพัฒนาเด็ก (รวมถึงผู้ดูแลเด็ก) เข้ามารับบริหารศูนย์พัฒนาเด็กเล็กต่อไป แม้ว่าส่วนหนึ่งจะเป็นผลมาจากการถ่ายโอนทั้งงาน เงิน และคน แต่อีกส่วนหนึ่งก็ต้องยอมรับว่าวิธีการหรือความเป็นมาดังกล่าวได้สนับสนุนและส่งเสริมให้อบต.ใช้ทุนทางสังคมที่มีอยู่ ทั้งคณะกรรมการพัฒนาเด็กและผู้ดูแลเด็กซึ่งเป็นคนในชุมชน มีความสัมพันธ์และผูกพันกับชุมชน มีความเข้าใจสภาพความเป็นอยู่ ค่านิยม และการดำรงชีวิตของผู้คนในชุมชน ประกอบกับมีทักษะและประสบการณ์ที่ได้รับการถ่ายทอดมาจากกรมการพัฒนาชุมชนนำไปเป็นพื้นฐานสำคัญในการจัดการศึกษาของอบต. ซึ่งหากพิจารณาตามแนวคิดการพัฒนาแนววัฒนธรรมชุมชนที่มองว่า ในชุมชนไม่ว่างเปล่า แต่มีศักยภาพและพลังสร้างสรรค์ที่จะแก้ไขปัญหาของตนเอง (กาญจนา แก้วเทพ, 2538 : 202) นับได้ว่าอบต.ท่าทองใหม่ได้ใช้ทุนทางสังคมที่มีอยู่มาเป็นพลังในการขับเคลื่อนการจัดการศึกษา และพลังที่ว่านี้เองที่จะเป็นปัจจัยสำคัญช่วยให้อบต.ท่าทองใหม่สามารถดำเนินการจัดการศึกษาได้อย่างต่อเนื่องต่อไปในอนาคต

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าพลังขับเคลื่อนดังกล่าวจะยังไม่ปรากฏชัดเจน เนื่องจากมีเงื่อนไขด้านอื่น ๆ ที่จะเป็พลังในการขับเคลื่อนการจัดการศึกษาของอบต.ด้วย แต่ข้อสังเกตที่ได้จากการศึกษาในครั้งนี้ได้สะท้อนให้เห็นถึง วิธีการที่อาจจะทำให้แนวคิดการกระจายอำนาจด้านการศึกษา (ซึ่งเป็นกระแสใหม่ของการพัฒนาสังคมในปัจจุบัน) เป็นไปตามเป้าหมายที่วางไว้นั้นคือ เพื่อเปิดโอกาสให้ท้องถิ่นได้เข้ามามีสิทธิและมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา และเพื่อการจัดการศึกษาที่สอดคล้องกับความต้องการของคนในท้องถิ่น สามารถกระจายโอกาสทางการศึกษาในระดับต่าง ๆ ได้อย่างมีคุณภาพ นอกจากนี้ยังจะเป็นการพิสูจน์ข้อเท็จจริงที่วิชิต นันทสุวรรณ และจ่านงค์ แรกพินิจ (2541) ได้ตั้งข้อสังเกตเกี่ยวกับประเด็นการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นว่า เป็นเพียงการเปลี่ยนแปลงบทบาทความรับผิดชอบจากหน่วยงานในสังกัดส่วนกลางเป็นหน่วยงานท้องถิ่นเท่านั้น วิธีคิด วิธีปฏิบัติ และวิธีการให้คุณค่ายังคงไม่แตกต่างจากแนวทางการจัดการศึกษาในรูปแบบเดิม

สำหรับข้อสังเกตที่ได้จากการศึกษาดังกล่าว อาจจะเป็นอีกทางเลือกหนึ่งที่จะทำให้การมีส่วนร่วมของชุมชนเกิดขึ้นในกระบวนการจัดการศึกษาของอบต.หรือไม่ อย่างไร น่าจะกลายเป็นประเด็นที่ควรมีการศึกษาอย่างจริงจังและเป็นระบบต่อไป

## ข้อเสนอแนะ

### 1. ข้อเสนอแนะในการนำไปใช้

1.1 จากการศึกษา พบว่า การดำเนินการจัดการศึกษาของอบต.ถูกกำหนดด้วยกฎหมาย โดยเฉพาะพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ซึ่งกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกประเภทมีหน้าที่ที่จะต้องจัดการศึกษา ในขณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทมีศักยภาพและข้อจำกัดที่แตกต่างกัน ดังนั้น จึงควรจัดให้มีกฎหมายที่เกี่ยวกับการจัดการศึกษาของอบต.เป็นการเฉพาะเพื่อกำหนดโครงสร้างลักษณะและขอบเขตในการดำเนินงานให้ชัดเจน ซึ่งจะช่วยให้อบต.ทราบว่า จะต้องทำอะไร อย่างไร และเพียงใดภายใต้ศักยภาพและข้อจำกัดของตนเอง ที่สำคัญกฎหมายการจัดการศึกษาของอบต. ควรจะเป็นการเปิดโอกาสมากกว่าเป็นการสร้างปัญหาหรือภาระให้กับอบต.

1.2 จากการศึกษา พบว่า การจัดการศึกษาของอบต.ยังไม่มีคุณภาพ เนื่องจากขาดส่วนงานด้านการศึกษา ดังนั้น จึงควรจัดให้มีส่วนงานด้านการศึกษาในโครงสร้างองค์กรของอบต. เพื่อทำหน้าที่รับผิดชอบดำเนินงานด้านการศึกษา ตลอดจนส่งเสริมความรู้ความเข้าใจ เผยแพร่และประชาสัมพันธ์ความสำคัญของการศึกษาที่มีต่อการพัฒนาท้องถิ่น เพื่อให้อบต.และคนในชุมชนตระหนักถึงความสำคัญของการศึกษาอย่างต่อเนื่อง

1.3 จากการศึกษา พบว่า อบต.ที่มีรายได้น้อยไม่สามารถจัดสรรงบประมาณด้านการศึกษาได้เท่าที่ควร ดังนั้น จึงควรมีการจัดสรรงบประมาณในรูปของเงินสมทบหรือเงินอุดหนุนด้านการศึกษาให้กับอบต.ที่มีรายได้น้อยเป็นการเฉพาะ เพื่อสร้างแรงจูงใจและความเข้มแข็งในการจัดการศึกษาในระยะเริ่มต้น และติดตามผลการดำเนินงานเพื่อให้ความช่วยเหลือแก่อบต.ให้สามารถจัดการศึกษาได้อย่างมีคุณภาพและมีการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง

1.4 จากการศึกษา พบว่า อบต.มีข้อจำกัดในเรื่องความพร้อมที่แตกต่างกัน ดังนั้น จึงควรมีการจัดตั้งเครือข่ายการจัดการศึกษาของอบต. ทั้งในรูปแบบที่เป็นเครือข่ายของอบต.เอง และรูปแบบที่เป็นเครือข่ายระหว่างอบต.กับหน่วยงานทางการศึกษาและหน่วยงานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้เกิดการประสานความร่วมมือในการดำเนินงาน การแลกเปลี่ยนความรู้ ประสบการณ์ ข้อมูลข่าวสาร และการใช้ทรัพยากรร่วมกัน อันจะนำไปสู่การจัดการศึกษาที่มีคุณภาพและตอบสนองความต้องการของท้องถิ่นได้อย่างแท้จริง

## 2. ข้อเสนอแนะในการวิจัยครั้งต่อไป

2.1 ควรศึกษาผลกระทบที่เกิดจากการจัดการศึกษาของอบต. เพื่อหาแนวทางและมาตรการที่เหมาะสมมาใช้ในการจัดการศึกษาของอบต.

2.2 ควรศึกษาค่าใช้จ่ายในการจัดการศึกษาของอบต. เพื่อให้ทราบถึงศักยภาพในการจัดการศึกษาของอบต.

2.3 ควรศึกษาอบต. ที่มีรายได้น้อย แต่สามารถจัดการศึกษาได้อย่างมีคุณภาพ เพื่อหาปัจจัยที่มีผลต่อการจัดการศึกษาของอบต.

2.3 ควรศึกษาการมีส่วนร่วมของชุมชนในการบริหารงานภายในศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก โดยการสนับสนุนของอบต. เพื่อหาวิธีการหรือรูปแบบในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของชุมชน

2.5 ควรศึกษาเปรียบเทียบอบต. ที่มีสถานภาพเหมือนกัน แต่ให้ความสำคัญกับการศึกษาแตกต่างกัน เพื่อหาปัจจัยที่มีผลต่อการให้ความสำคัญกับการจัดการศึกษาของอบต.