

บทที่ 4 ผลการวิจัย

การนำเสนอผลการศึกษาในครั้งนี้ ผู้ศึกษาได้แบ่งการนำเสนอออกเป็น 3 ส่วน โดยส่วนที่ 1 และส่วนที่ 2 เป็นผลการศึกษาระดับศึกษาทั้ง 2 แห่ง ตามประเด็นที่กำหนดไว้ ได้แก่ 1) บริบทและเงื่อนไขในการจัดการศึกษาของอบต. 2) รูปแบบ กระบวนการ และปัญหาอุปสรรคในการจัดการศึกษาของอบต. ส่วนที่ 3 เป็นบทสรุปเปรียบเทียบผลการศึกษาของกรณีศึกษาทั้ง 2 แห่ง ผลการศึกษาทั้ง 3 ส่วนมีรายละเอียดดังนี้

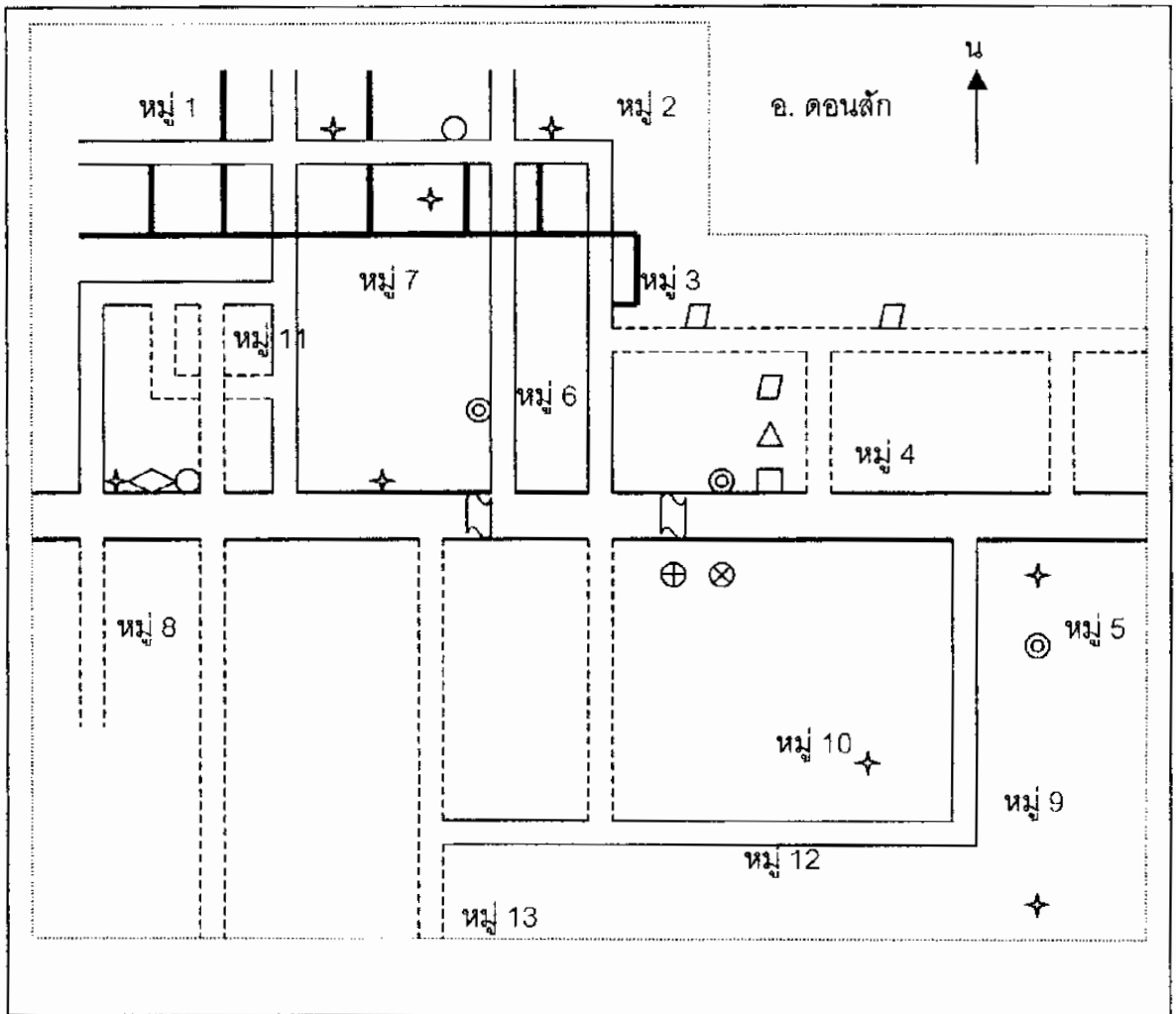
ส่วนที่ 1 : อบต.ท่าอุแท

1. บริบทและเงื่อนไขในการจัดการศึกษาของอบต.

1.1 สภาพและความต้องการของชุมชน

อบต.ท่าอุแท ตั้งอยู่ในอำเภอกาญจนดิษฐ์ จังหวัดสุราษฎร์ธานี ห่างจากตัวอำเภอไปทางทิศตะวันออก 20 กิโลเมตร และห่างจากตัวจังหวัดไปทางทิศตะวันออกเช่นเดียวกันประมาณ 38 กิโลเมตร มีทางหลวงแผ่นดินหมายเลข 401 ซึ่งเชื่อมต่อจังหวัดสุราษฎร์ธานีกับ นครศรีธรรมราชตัดผ่านแนวกึ่งกลางตำบล ทำให้การเดินทางไปมาทำได้ค่อนข้างสะดวกและใช้เวลาไม่นานมากนัก ลักษณะพื้นที่เป็นรูปสี่เหลี่ยมผืนผ้ายาวในแนวทิศเหนือไปทิศใต้ ครอบคลุมเนื้อที่ทั้งหมด 105,625 ไร่ หรือประมาณ 169 ตารางกิโลเมตร อาณาเขตทางทิศตะวันออก และบางส่วนทางทิศเหนือติดต่อกับอำเภอดอนสัก จังหวัดสุราษฎร์ธานี สภาพพื้นที่โดยทั่วไปประมาณร้อยละ 60 เป็นที่ราบ ยกเว้นด้านตะวันตกก่อนไปทางใต้ ด้านใต้และด้านตะวันออกเฉียงใต้ของตำบลซึ่งมีเนื้อที่ประมาณร้อยละ 40 เป็นบริเวณที่มีสภาพพื้นที่เป็นที่ลาดชันสูง และยังมีบริเวณที่เป็นภูเขาอยู่ทางตอนใต้และทางตะวันตกของตำบล นอกจากนี้ภายในพื้นที่ยังมี คูคลองหลายสายไหลในแนวทิศใต้ไปทิศเหนือ ทั้งที่เกิดขึ้นเองตามธรรมชาติและที่ขุดขึ้น โดยเฉพาะคลองท่าทองซึ่งเป็นแหล่งน้ำสำคัญที่ไหลผ่านหมู่บ้านในตำบลถึง 6 หมู่บ้านและเป็นแหล่งน้ำที่สามารถใช้ได้ตลอดปี นอกจากนี้บางช่วงของคลองท่าทองยังเป็นพื้นที่ของโครงการชลประทานคลองท่าทอง ทำให้ประชาชนที่อยู่ในบริเวณนั้นสามารถนำน้ำมาใช้ประโยชน์ในการเกษตรได้ไม่ต่ำกว่า 5,000 ไร่ ขณะที่ในฤดูฝนจะมีฝนตกชุกจนทำให้เกิดปัญหาน้ำท่วมในบางพื้นที่ แต่ไม่ได้ทำความเสียหายแก่ชาวบ้านมากนัก สภาพพื้นที่ดังกล่าวเอื้อต่อการตั้งถิ่นฐานของชุมชนที่กระจายอยู่ทั่วไปบนที่ราบทางบริเวณตอนเหนือของตำบลและประกอบอาชีพเกษตรกรรมโดยการพึ่งพาแหล่งน้ำจากธรรมชาติเป็นหลัก

ภาพ 5 อาณาเขตและที่ตั้งของอบต.ท่าอุแท



- สัญลักษณ์ :
- | | | | | | |
|--|---------|--|--------------------|--|--------------------|
| | ทางหลวง | | ถนนลาดยาง | | ถนนลูกรัง |
| | สระพาน | | โรงเรียน | | วัด |
| | อบต. | | ศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก | | โรงงาน |
| | อนามัย | | ศูนย์วิจัยพิชสวน | | ศูนย์ขยายพันธุ์พืช |
| | เขตอบต. | | สถานีพัฒนาที่ดิน | | โครงการชลประทาน |

อบต.ท่าอุแทเป็นชุมชนชนบทที่มีขนาดค่อนข้างใหญ่ มีหมู่บ้านที่อยู่ในความรับผิดชอบถึง 13 หมู่บ้าน มีประชากรทั้งหมด 9,881 คน หรือ 3,043 ครัวเรือน ความหนาแน่นเฉลี่ย 56 คน/ตารางกิโลเมตร ซึ่งถือว่าค่อนข้างเบาบางเมื่อเทียบกับขนาดของพื้นที่ ลักษณะการตั้งบ้านเรือน มีทั้งที่กระจายเป็นหย่อมๆ ประมาณ 5-6 หลังคาเรือนอยู่ในพื้นที่ทำกินเพื่อความสะดวกในการดูแลรักษาผลผลิต นอกจากนี้ชาวบ้านยังนิยมสร้างบ้านเรือนเรียงตัวเป็นระยะๆ หนาแน่นไปกับถนนภายในหมู่บ้านซึ่งส่วนใหญ่มีสภาพเป็นถนนลูกรังที่เชื่อมต่อกับถนนลาดยางที่เป็นเส้นทางหลักของตำบล สภาพบ้านเรือนส่วนใหญ่มีลักษณะเป็นบ้านปูนชั้นเดียวไม่มีรั้วกัน มีพื้นที่ใช้สอยและบริเวณบ้านกว้างขวาง โดยมากมักใช้เป็นที่สำหรับทำราวตากยางและโรงเก็บยางหรือผลผลิตทางการเกษตร (ดูตาราง 3) ทั้งนี้จากการสังเกตของผู้ศึกษา พบว่าบ้านที่เพิ่งสร้างใหม่มักอยู่ติดกับถนน จึงอาจกล่าวได้ว่า การเกิดขึ้นของถนนน่าจะเป็นปัจจัยหนึ่งที่มีอิทธิพลและเป็นตัวกำหนดทำเลที่ตั้งบ้านเรือนของชาวบ้านนอกเหนือจากสภาพพื้นที่ข้างต้น ลักษณะการตั้งบ้านเรือนดังกล่าวทำให้สองข้างทางปรากฏบ้านเรือนสลับกับสวนยาง สวนปาล์ม สวนผลไม้ สวนผัก ซึ่งชาวบ้านนิยมเรียกว่า ป่ายาง ป่าปาล์ม ป่าผัก เป็นต้น สภาพเช่นนี้มีให้เห็นอยู่ทั่วไปตามหมู่บ้านต่างๆ ภายในตำบล

ตาราง 3 ลักษณะบ้านและวัสดุที่ใช้สร้างบ้านของครัวเรือนในเขตพื้นที่อบต.ท่าอุแท

ลักษณะ/วัสดุ	จำนวนครัวเรือน (50)	ร้อยละ (%)
บ้านปูนชั้นเดียว	40	80.00
บ้านไม้ชั้นเดียว	2	4.00
บ้านปูนยกพื้น	2	4.00
บ้านไม้ยกพื้น	1	2.00
บ้านปูน 2 ชั้น	1	2.00
บ้านไม้ 2 ชั้น	1	2.00
บ้านปูนผสมไม้ 2 ชั้น	3	6.00

สภาพดังกล่าวข้างต้น ชี้ให้เห็นถึงลักษณะโครงสร้างทางเศรษฐกิจของชุมชนที่ยังคงพึ่งพาการทำเกษตรเป็นหลัก จากข้อมูลแผนพัฒนาตำบลประจำปี 2546 ของอบต.ท่าอุแท ระบุว่ามีการเกษตรผู้ทำการเพาะปลูกอยู่ถึงร้อยละ 89.57 ของจำนวนครัวเรือนทั้งหมด ส่วนครัวเรือนที่ประกอบอาชีพรับจ้าง ค้าขาย และรับราชการมีเพียงร้อยละ 10.43 เท่านั้น จากข้อมูลของศูนย์บริการและถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรประจำตำบลท่าอุแท ปี 2546 พบว่า เกษตรกรครัวเรือนหนึ่งๆมีการประกอบอาชีพทางการเกษตรหลายอย่างพร้อมกัน ได้แก่ ทำสวนยาง

ปลูกผัก ทำสวนผลไม้ สวนปาล์ม สวนกาแฟ เป็นต้น โดยมีครัวเรือนที่ทำสวนอย่างมากที่สุดถึง 705 ครัวเรือน คิดเป็นร้อยละ 23.16 ของจำนวนครัวเรือนทั้งหมด การที่ชาวบ้านแต่ละครัวเรือนทำการเกษตรหลายๆ อย่างรวมกันหรือที่เรียกว่า “การเกษตรแบบผสมผสาน” นี้เองทำให้ชาวบ้านมีรายได้ตลอดปี เพราะเมื่อถึงช่วงที่สวนยางซึ่งเป็นผลผลิตหลักไม่สามารถสร้างรายได้ให้ชาวบ้านได้ (ประมาณเดือนมีนาคม-มิถุนายน) ชาวบ้านก็จะมีรายได้จากการเกษตรด้านอื่นๆ มาทดแทน เช่น การทำสวนผลไม้ การปลูกผัก เป็นต้น ทั้งนี้ชาวบ้านในภาคการเกษตรมีรายได้โดยเฉลี่ยประมาณ 18,000 บาท/ครัวเรือน/ปี

สำหรับครัวเรือนที่ประกอบอาชีพนอกภาคการเกษตร ซึ่งมีเพียงร้อยละ 10.43 ของจำนวนครัวเรือนทั้งหมด ประกอบด้วยครัวเรือนที่ประกอบอาชีพรับจ้าง ค้าขาย และรับราชการ โดยในจำนวนนี้มีครัวเรือนที่ประกอบอาชีพรับจ้างมากที่สุดถึง 129 ครัวเรือน คิดเป็นร้อยละ 4.23 ของจำนวนครัวเรือนทั้งหมด ครัวเรือนที่ประกอบอาชีพรับจ้างเหล่านี้ส่วนใหญ่ใช้แรงงานอยู่ในท้องถิ่น เนื่องจากตำบลท่าอุแทเป็นพื้นที่ที่มีหน่วยงานต่างๆ ทั้งหน่วยงานราชการ เช่น สถานีพัฒนาที่ดินสุราษฎร์ธานี ศูนย์วิจัยพืชสวนสุราษฎร์ธานี ศูนย์ขยายพันธุ์พืชที่ 22 สุราษฎร์ธานี และโครงการชลประทานคลองท่าทองใหม่ เป็นต้น และหน่วยธุรกิจต่างๆ เช่น โรงแรม 1 แห่ง ปั้มน้ำมัน 6 แห่ง และโรงงานอุตสาหกรรมอีก 3 แห่ง นอกจากนี้แรงงานรับจ้างในพื้นที่อีกส่วนหนึ่งยังออกไปทำงานในโรงงานอุตสาหกรรมที่อยู่ในเขตอำเภอเมืองและอำเภอดอนสัก จังหวัดสุราษฎร์ธานี รวมถึงศูนย์การค้าในตัวเมืองอีกด้วย แรงงานรับจ้างที่อยู่นอกภาคการเกษตรเหล่านี้มีรายได้ประมาณ 20,000 บาท/ครัวเรือน/ปี

ตาราง 4 อาชีพและรายได้เฉลี่ยต่อเดือนของครัวเรือนในเขตพื้นที่อบต.ท่าอุแท

อาชีพ	จำนวนครัวเรือน (50)	ร้อยละ (%)	รายได้เฉลี่ยต่อเดือน
ทำสวน	33	66.00	11,818
รับจ้าง	11	22.00	12,454
ค้าขาย	1	2.00	12,500
รับราชการ	5	10.00	11,200

จากตารางดังกล่าว สะท้อนให้เห็นถึงความเป็นชุมชนที่มีโครงสร้างทางการเกษตรเป็นหลัก อย่างไรก็ตาม จากการสัมภาษณ์และการสังเกตของผู้ศึกษา พบว่า ชีวิตความเป็นอยู่ของชาวบ้านจำนวนมากไม่ได้แยกงานในภาคการเกษตรและงานนอกภาคการเกษตรออกจากกัน กล่าวคือ ครอบครัวที่ทำงานในภาคการเกษตรเมื่อมีโอกาสก็มักจะออกไปทำงานรับจ้างหารายได้เสริม โดยเฉพาะภรรยาซึ่งมักจะไปทำงานในโรงงานอุตสาหกรรมและศูนย์การค้าใหญ่ๆ ในเมือง

เนื่องจากแหล่งงานเหล่านี้ยังไม่ไกลจากพื้นที่และชาวบ้านจะเดินทางไปทำงานแบบเข้าไปเย็นกลับ บางแห่งมีรถรับส่งบริการถึงที่เพิ่มความสะดวกมากยิ่งขึ้น ดังนั้นการทำงานในภาคการเกษตรและนอกภาคการเกษตรควบคู่กันไปจึงทำได้ไม่ยากนัก ในขณะที่ครัวเรือนที่ทำงานนอกภาคการเกษตร มักจะมีรายได้เสริมเล็ก ๆ น้อย ๆ จากสวนยางและสวนปาล์มที่ให้ผลผลิตแล้ว

กล่าวได้ว่า ชีวิตความเป็นอยู่ของชาวบ้านยังคงมีความเกี่ยวข้องพันกับการผลิตในภาคเกษตร อยู่มาก แม้ว่าการผลิตในภาคเกษตรเหล่านี้จะได้รับอิทธิพลจากการเปลี่ยนแปลงระบบเศรษฐกิจ และสังคมในระดับประเทศและระดับโลกที่ขยายตัวแทรกซึมลงไปถึงชุมชนชนบทได้เป็นอย่างดี และอิทธิพลจากการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวยังส่งผลกระทบต่อถึงแบบแผนการบริโภค สิ่งของเครื่องใช้ และสิ่งอำนวยความสะดวกต่าง ๆ ทั้งโทรทัศน์ ตู้เย็น เครื่องซักผ้า เครื่องเสียง รถจักรยานยนต์ รถยนต์ โทรศัพท์มือถือ และอื่น ๆ (ดูตาราง 5) เป็นสิ่งที่ชาวบ้านต้องการมีไว้ในครอบครองเพื่ออำนวยความสะดวกความสะดวกสบายในยามที่เหนื่อยล้ามาจากการทำงาน รวมทั้งเป็นการแสดงออกถึงฐานะความเป็นอยู่ที่ดีเทียบกับเพื่อนบ้าน จนบางครั้งบางรายการครอบครองสิ่งของ เครื่องใช้เหล่านี้ก็กลายเป็นปัญหาภาระหนี้สินและนำความเดือดร้อนมาสู่ครอบครัว

ตาราง 5 การครอบครองสิ่งของเครื่องใช้ต่างๆของครัวเรือนในเขตพื้นที่อบต.ท่าอุแท

รายการสิ่งของเครื่องใช้	จำนวนครัวเรือน (50)	ร้อยละ (%)
1. เครื่องใช้ไฟฟ้า		
1.1 โทรทัศน์	50	100.00
1.2 หม้อหุงข้าว	50	100.00
1.3 ตู้เย็น	50	100.00
1.4 เครื่องซักผ้า	42	84.00
2. ยานพาหนะ		
2.1 รถจักรยานยนต์	48	96.00
2.2 รถยนต์	12	24.00
3. อุปกรณ์สื่อสาร		
3.1 โทรศัพท์บ้าน	5	10.00
3.2 โทรศัพท์มือถือ	44	88.00

ความเป็นอยู่ภายใต้สภาพเศรษฐกิจและสังคมดังกล่าว ส่งผลให้ชาวบ้านในชุมชนต่างต้องดิ้นรนและแข่งขันกันทำมาหากิน แบบแผนการบริโภคและรูปแบบการดำเนินชีวิตที่เปลี่ยนไปมีแนวโน้มทำให้ชาวบ้านให้ความสำคัญกับเวลามากขึ้น แต่สิ่งนี้ดูจะไม่มีอิทธิพลต่อความสัมพันธ์ของคนในชุมชนมากนัก ชาวบ้านยังคงมีเวลาไปช่วยเหลืองานเลี้ยง งานบุญ และพิธีกรรมต่างๆ

อันเป็นการแสดงถึงความผูกพันและใกล้ชิดเป็นกลุ่มสังคมและเป็นสมาชิกชุมชนเดียวกันไว้ได้พอสมควร เห็นได้จากตอนที่ผู้ศึกษาเข้าไปในพื้นที่ มีบ้านหนึ่งจัดงานแต่งงานลูกสาว สิ่งที่ผู้ศึกษาได้พบเห็นก็คือ เจ้าของงาน (มักจะเป็นพ่อแม่ของเจ้าบ่าว-เจ้าสาว) จะเอาการ์ดแต่งงานไปให้ที่บ้านพร้อมกับบอกให้ไปช่วยทำกับข้าวในงานด้วย ซึ่งชาวบ้านเรียกว่า “ออกปาก” การกระทำเช่นนี้บ่งบอกถึงความสนิทสนมระหว่างเจ้าของงานกับคนที่ตนขอความช่วยเหลือ (ในกรณีที่ไม่สนิทจะเอาการ์ดไปให้อย่างเดียวไม่มีการออกปากไปช่วยงาน) ก่อนวันงานผู้ศึกษาจะเห็นชาวบ้านที่เป็นแม่บ้านเอาเม็ดติดตัวไปคนละเล่มเพื่อไปช่วย “ผาน (หั่น) หมู ผาน (หั่น) ผัก” และช่วยกันทำ “กับข้าว (อาหาร)” ในงาน หลังจากงานเลิกแต่ละคนก็จะกลับบ้านพร้อมถุงแกงคนละถุงสองถุง เป็นการตอบแทนน้ำใจเพื่อนบ้านที่ไปช่วยงาน

นอกจากการช่วยเหลือกันในรูปแบบงานบุญ งานเลี้ยง และพิธีกรรมต่างๆ แล้วชาวบ้านยังมีการร่วมมือช่วยเหลือซึ่งกันและกันในรูปแบบของการรวมกลุ่มเพื่อแก้ไขปัญหาและบรรเทาความเดือดร้อนในด้านต่างๆ เช่น กลุ่มอาชีพ กลุ่มออมทรัพย์ กลุ่มแม่บ้าน กลุ่มเกษตร เป็นต้น รูปแบบการจัดตั้งกลุ่มดังกล่าว เน้นการช่วยเหลือในด้านชีวิตความเป็นอยู่ เป็นกิจกรรมการพัฒนาคุณภาพชีวิตและการจัดสวัสดิการให้กับสมาชิก ให้พ้นจากความยากลำบากและเป็นการเสริมรายได้ การมีแหล่งเงินออมและเงินกู้ การไม่ถูกกดราคาผลผลิต และการให้บริการที่เกี่ยวข้องกับชีวิตความเป็นอยู่ด้านต่างๆ โดยได้รับการช่วยเหลือ ส่งเสริมและสนับสนุนทั้งในด้านวิชาการและงบประมาณจากหน่วยงานราชการและอบต.ทำเอง ข้อสังเกตของการจัดตั้งกลุ่มต่างๆ คือ เป็นการริเริ่มจากภายนอกหรือเกิดขึ้นจากนโยบายของรัฐที่จะพัฒนาชุมชนในด้านต่างๆ การเกิดขึ้นของกลุ่มในบางครั้งจึงไม่ได้เป็นการแสวงหาทางออกเพื่อแก้ปัญหาของชุมชนโดยตรง กลุ่มต่างๆ เหล่านี้จึงมักจะล้มเลิกหลังจากหน่วยราชการยุติการช่วยเหลือและปล่อยให้กลุ่มดำเนินการกันเอง ซึ่งประเด็นนี้สะท้อนให้เห็นถึงข้อจำกัดในการบริหารจัดการของชาวบ้านในชุมชน

อย่างไรก็ตามในด้านความสัมพันธ์ของครอบครัว ชีวิตความเป็นอยู่ภายใต้สภาพเศรษฐกิจและสังคมที่เปลี่ยนแปลงกลับมีอิทธิพลและส่งผลกระทบต่อเวลาในการดูแลคนในครอบครัว โดยเฉพาะเด็กก่อนวัยเรียนที่มีอายุ 3-5 ปี ซึ่งการเลี้ยงดูเด็กในวัยนี้มีความสำคัญและเหมาะสมที่สุดในการปูพื้นฐานเพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชน (เดือนเพ็ญ ศังชะฤกษ์, 2541 : 23) เนื่องจากสภาพเศรษฐกิจและสังคมที่เปลี่ยนแปลง ทำให้โครงสร้างสภาพครอบครัวไทยในปัจจุบันเปลี่ยนจากครอบครัวขยาย (Extended Family) มาเป็นครอบครัวเดี่ยว (Nuclear Family) ทั้งนี้การสำรวจครัวเรือนกลุ่มตัวอย่าง พบว่า ร้อยละ 86.00 เป็นครอบครัวเดี่ยวที่มีแต่พ่อแม่ลูก และส่วนใหญ่ร้อยละ 52.00 มีจำนวนสมาชิก 4-5 คน (ดูตาราง 6, 7) ลักษณะของครอบครัวและจำนวนสมาชิกดังกล่าวสะท้อนให้เห็นถึงโครงสร้างสภาพครอบครัวที่เปลี่ยนแปลงไปจากเดิม และยังมีนัยที่บ่งบอกถึงการปรับตัวเพื่อให้สอดคล้องกับแบบแผนการบริโภคและรูปแบบการดำเนินชีวิตสมัยใหม่ที่ขยายตัวเข้าไปถึงชุมชน เมื่อสภาพครอบครัวเปลี่ยนไปประกอบกับสภาพเศรษฐกิจที่ทำให้ต่างต้องดิ้นรนและแข่งขันกันทำมาหากินเพื่อหา

รายได้มาเลี้ยงดูครอบครัว ผลที่ตามมาจึงอาจทำให้เวลาที่พ่อแม่มีให้ลูกนั้นค่อย ๆ น้อยลง เด็กจึงไม่ได้รับการดูแลเอาใจใส่จากครอบครัวเท่าที่ควร สถานรับเลี้ยงเด็กหรือโรงเรียนที่เปิดรับเด็กในวัยนี้จึงกลายเป็นรูปแบบการดูแลเด็กก่อนวัยเรียน เพื่อช่วยแบ่งเบาภาระในการเลี้ยงดูของพ่อแม่ และเพื่อเป็นการส่งเสริมและพัฒนาเด็กทั้งทางด้านร่างกาย จิตใจ อารมณ์ สังคมและสติปัญญา เพื่อเตรียมความพร้อมก่อนเข้าเรียนในชั้นประถมศึกษา ซึ่งนับเป็นการศึกษาที่มีความสำคัญต่อการพัฒนาคุณภาพชีวิต

ตาราง 6 ลักษณะครัวเรือนในเขตพื้นที่อบต.ท่าอุแท

ลักษณะครัวเรือน	จำนวน	ร้อยละ
ครอบครัวขยาย	7	14.00
ครอบครัวเดี่ยว	43	86.00
รวม	50	100.00

ตาราง 7 ขนาดครัวเรือนในเขตพื้นที่อบต.ท่าอุแท

ขนาดครัวเรือน	จำนวน	ร้อยละ
1-3 คน	24	48.00
4-5 คน	26	52.00
6-9 คน	-	-
รวม	50	100.00

จากการสำรวจจำนวนประชากรเด็กก่อนวัยเรียนอายุ 3-5 ปี ของอนามัยตำบลท่าอุแท ประจำปี 2546 พบว่า มีจำนวน 468 คน หรือคิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 4.98 ของจำนวนประชากรทั้งหมด การเลี้ยงดูเด็กในวัยนี้กลายเป็นภาระของพ่อแม่และทำให้ไม่สามารถออกไปประกอบอาชีพได้อย่างเต็มที่ สถานรับเลี้ยงเด็กหรือโรงเรียนที่เปิดรับเด็กในระดับนี้กลายเป็นรูปแบบหนึ่งในการดูแลเด็กเพื่อช่วยแบ่งเบาภาระในการเลี้ยงดูของพ่อแม่และมีเวลาในการออกไปประกอบอาชีพได้อย่างเต็มที่ จากข้อมูลแผนพัฒนาตำบล ระบุว่า ในพื้นที่มีโรงเรียนอยู่ถึง 8 แห่ง เฉลี่ยแล้วประมาณ 1 แห่ง/หมู่บ้าน และแต่ละแห่งก็เปิดรับเด็กก่อนวัยเรียนเพื่อเตรียมความพร้อมก่อนที่จะเข้าเรียนชั้นประถมศึกษา นอกจากนี้ยังมีศูนย์พัฒนาเด็กเล็กของอบต. รวมถึงโรงเรียนอนุบาลเอกชนในพื้นที่ใกล้เคียงทั้งในตัวอำเภอเมืองและอำเภอดอนสัก เช่น อนุบาลลูกรัก อนุบาลจังหวัด อนุบาลขวัญยืน เป็นต้น บางโรงเรียนมีรถรับส่งอำเภ

ความสะดวกให้กับผู้ปกครองทำให้ไม่ต้องเสียเวลาในการไปรับไปส่ง อย่างไรก็ตาม จากคำบอกเล่าของชาวบ้านและการสังเกตของผู้ศึกษา พบว่า ชาวบ้านนิยมส่งลูกไปเรียนใน โรงเรียนที่มีชื่อเสียงในเมือง เนื่องจากมีความเชื่อมั่นว่าโรงเรียนที่อยู่ในเมืองสอนดีกว่าโรงเรียนที่ตั้งอยู่ในพื้นที่ ชาวบ้าน (2) (สัมภาษณ์, 20 ธันวาคม 2546) เล่าให้ฟังว่า “ที่ส่งลูกไปเรียน โรงเรียนในตัวเมือง เพราะเห็นว่าโรงเรียนมีครูที่มีคุณภาพ มีอุปกรณ์การเรียนการสอนมากกว่า ดูแลเอาใจใส่เด็กดีกว่า เราเป็นพ่อแม่ก็อยากให้ลูกได้เรียนในโรงเรียนดี ๆ” เช่นเดียวกับชาวบ้าน (3) (สัมภาษณ์, 20 ธันวาคม 2546) ที่ส่งลูกไปเรียนโรงเรียนอนุบาลในอำเภอดอนสัก กล่าวว่า “มีรถมารับส่งถึงที่ แพงหน่อยก็ยอมเวลาไปเรียนชั้นประถมในเมืองจะได้ทันเพื่อน” คำบอกเล่าดังกล่าวชี้ให้เห็นว่าชื่อเสียงและความน่าเชื่อถือของโรงเรียนมีผลต่อการตัดสินใจในการให้การศึกษาแก่ลูกหลานของคนในชุมชน ประกอบกับตำบลท่าอุแทเป็นพื้นที่ที่ตั้งอยู่ไม่ ห่างไกลจากตัวเมืองและการเดินทางไปมาสะดวก ชาวบ้านจึงมีทางเลือกในการให้การศึกษา กับ ลูกหลานของตนเอง ขึ้นอยู่กับฐานะและความต้องการของแต่ละครอบครัว นอกจากนี้การส่งลูก ไปเรียนในโรงเรียนที่มีชื่อเสียงในเมืองยังเป็นการแสดงออกถึงความมีหน้ามีตาและมักได้รับ การยอมรับจากคนในชุมชน ส่วนชาวบ้านซึ่งเลือกให้บุตรหลานเรียนในโรงเรียนที่ตั้งอยู่ในพื้นที่ ความน่าเชื่อถือของโรงเรียนและความสะดวกสบายในการเดินทางจะเป็นปัจจัยหลักในการส่ง ลูกหลานไปเรียนในโรงเรียนนั้น ๆ ดังนั้นจึงกล่าวได้ว่า จำนวนโรงเรียนที่มีเพียงพอ กับ ความต้องการและการมีทางเลือกด้านการศึกษาอาจเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้ปัญหาความเดือดร้อน ในเรื่องการศึกษาในพื้นที่ลดน้อยลง

สำหรับสภาพปัญหาในพื้นที่ ความเป็นชุมชนชนบทที่พึ่งพาการเกษตรเป็นหลัก ทำให้ ชาวบ้านยังคงได้รับความเดือดร้อนจากปัญหาโครงสร้างพื้นฐาน ทั้งในส่วนถนนที่ชำรุดเป็น หลุมเป็นบ่อ ขาดแคลนน้ำดื่ม น้ำใช้ บางครัวเรือนยังไม่มีไฟฟ้าใช้ และยังมีโทรศัพท์สาธารณะ และโทรศัพท์บ้านครบทุกหมู่บ้าน ปัญหาเหล่านี้มีผลต่อชีวิตความเป็นอยู่และหมายถึงการพัฒนา ในมุมมองของชาวบ้านซึ่งส่วนใหญ่เห็นว่า “อยากให้หมู่บ้านพัฒนา มีถนน มีไฟฟ้า ประปาใช้ สะดวกสบาย ไม่ใช่หน้าฝนที่ถนนก็ใช้ไม่ได้ที หรือไม่พอหน้าแล้งก็ไม่มีน้ำกินน้ำใช้” มุมมอง ดังกล่าว สะท้อนให้เห็นถึงความต้องการของคนในชุมชนที่ยังคงให้ความสำคัญกับโครงสร้าง พื้นฐาน ซึ่งมีผลกระทบโดยรวมต่อชีวิตความเป็นอยู่ของคนในชุมชน ดังจะเห็นได้จากคำบอกเล่า ของชาวบ้าน (4) (สัมภาษณ์, 20 ธันวาคม 2546) เกี่ยวกับความต้องการที่แตกต่างกันระหว่าง ถนน (โครงสร้างพื้นฐาน) กับศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก (การศึกษา) ว่า “ถนนทุกคนจำเป็นต้องใช้ แต่ ศูนย์พัฒนาเด็กเล็กมีไม่กี่คนที่ใช้” แสดงให้เห็นว่า ชาวบ้านมองว่าการศึกษามีผลกระทบต่อชุมชน น้อยกว่าโครงสร้างพื้นฐานนั่นเอง จากสภาพปัญหาและความต้องการดังกล่าว ทำให้การทำหน้าที่ พัฒนาท้องถิ่นของอบต.ท่าอุแทยังคงให้ความสำคัญกับการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานเป็นหลัก เพื่อให้ถนน แห่ล่งน้ำ ไฟฟ้า ประปา และการสื่อสารมีความสะดวกสบายและรวดเร็วกว่าที่เป็น อยู่ในปัจจุบัน เพื่อให้สอดคล้องกับสภาพและความต้องการของชุมชน

ตาราง 8 แผนงาน/โครงการการดำเนินงานของอบต.ท่าอุแท ประจำปี 2545-2547

แผนงาน/โครงการ	ปี 2545		ปี 2546		ปี 2547	
	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ
ด้านเศรษฐกิจ	21	11.29	19	9.74	10	7.14
ด้านสังคม (สาธารณสุข การศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม)	33	17.74	28	14.36	23	16.43
ด้านโครงสร้างพื้นฐาน	117	62.90	125	64.10	87	62.14
ด้านการเมืองการบริหาร	8	4.30	6	3.08	14	10.00
ด้านทรัพยากรธรรมชาติ	2	1.08	7	3.59	4	2.86
ด้านอื่นๆ	5	2.96	10	5.13	2	1.43
รวม	186	100.00	195	100.00	140	100.00

ที่มา : แผนพัฒนาตำบลท่าอุแท ประจำปี 2545-2547

จากนโยบายการดำเนินงานของอบต.ท่าอุแทตลอด 3 ปีที่ผ่านมา จะเห็นได้ว่ามีแผนงาน/โครงการเกี่ยวกับการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานอยู่ถึงประมาณร้อยละ 60 ของแผนงาน/โครงการพัฒนาตำบลทั้งหมด (ในรายละเอียดของแผนงาน/โครงการยังคงเน้นอยู่ที่กิจกรรมการก่อสร้าง การปรับปรุง และการซ่อมแซมเป็นหลัก) ในขณะที่การพัฒนาด้านเศรษฐกิจและสังคมรวมถึงการศึกษาเป็นนโยบายการพัฒนาที่สำคัญรองลงมาตามลำดับ

โดยสรุป จะเห็นได้ว่า อบต.ท่าอุแทเป็นชุมชนชนบทที่พึ่งพาการเกษตรและเป็นพื้นที่ที่ยังต้องการการพัฒนาด้านโครงสร้างพื้นฐานเป็นหลัก สภาพและความต้องการดังกล่าว ทำให้อบต.ท่าอุแทให้ความสำคัญกับการจัดการศึกษาตลอดตามลำดับความต้องการของคนในชุมชน

1.2 กฎหมายและนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษาของอบต.

กฎหมายและนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษาของอบต. ได้เปิดมิติใหม่ในวิธีคิดและวิธีจัดการศึกษาที่ทำทลายให้ท้องถิ่นเข้ามามีบทบาทแทนรัฐ ส่งผลให้อบต.สามารถเข้ามามีบทบาททั้งในการจัดการศึกษาและการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา อันเป็นการเปิดโอกาสให้ท้องถิ่นมีสิทธิในการจัดการศึกษาให้สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมและความต้องการของชุมชนในท้องถิ่นแต่ละแห่ง รวมถึงเป็นการกระจายโอกาสทางการศึกษาให้ทั่วถึงมากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอน

การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ซึ่งเป็นกฎหมายลูกที่ทำให้เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนุญ พ.ศ. 2540 ในเรื่องการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปรากฏเป็นรูปธรรมชัดเจน

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

สำหรับอบต.ท่าอุแท บทบาทในการจัดการศึกษาไม่ได้แตกต่างไปจากอบต.อื่น ๆ กล่าวคือยังคงเป็นการจัดการศึกษาระดับปฐมวัยในรูปแบบของศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก ตามนโยบายการกระจายอำนาจด้านการศึกษา โดยมีพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 เป็นกฎหมายที่มีผลบังคับให้อบต.มีอำนาจหน้าที่ในการจัดการศึกษา อย่างไรก็ตาม จากการสอบถามผู้ที่เกี่ยวข้องทั้งนายกอบต.และปลัดอบต. พบว่า ก่อนการจัดตั้งศูนย์พัฒนาเด็กเล็กในปี 2543 อบต.มีบทบาทในการจัดการศึกษาในลักษณะของการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา โดยร่วมเป็นคณะกรรมการสถานศึกษา และการสนับสนุนทรัพยากรแก่โรงเรียนเท่านั้น ซึ่งสอดคล้องกับข้อมูลจากการศึกษาเอกสารที่ชี้ให้เห็นว่า อบต.เริ่มเข้ามามีบทบาทในการจัดการศึกษาในปี 2542 ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 กล่าวคือ ก่อนมีการบังคับใช้พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 อบต.ท่าอุแทมีบทบาทด้านการศึกษาในลักษณะของการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาโดยทำหน้าที่ส่งเสริมการศึกษาในรูปแบบของการเป็นคณะกรรมการสถานศึกษา และการสนับสนุนทรัพยากรแก่โรงเรียน เนื่องจากเป็นอำนาจหน้าที่ที่ต้องกระทำตามที่ระบุไว้ในพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ซึ่งตามพระราชบัญญัติดังกล่าว อบต.ยังไม่สามารถจัดการศึกษาได้เอง ต่อมาเมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ส่งผลให้อบต.สามารถเข้ามามีบทบาททั้งการจัดการศึกษาและการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา ดังนั้นปัจจุบันอบต.ท่าอุแทจึงเข้ามามีบทบาทในการจัดการศึกษาในรูปแบบของศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก ขณะที่บทบาทการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาก็ยังคงมีอย่างต่อเนื่อง เช่น

การอุดหนุนอาหารกลางวัน การก่อสร้างสนามเด็กเล่น การสนับสนุนการกีฬา และการให้ทุนการศึกษา เป็นต้น ทั้งนี้ นายกอบต. (สัมภาษณ์, 12 ธันวาคม 2546) กล่าวว่า “การจัดการศึกษาและการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาต่างก็เป็นอำนาจหน้าที่ที่ อบต. จะต้องทำ ถ้า อบต. ทำได้ มันก็เป็นการแสดงถึงศักยภาพของ อบต. ด้วย”

สำหรับการจัดการศึกษาในรูปแบบของศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก นายกอบต. (สัมภาษณ์, 12 ธันวาคม 2546) กล่าวว่า “อบต. จัดตั้งศูนย์พัฒนาเด็กเล็กขึ้นตามอำนาจหน้าที่และความต้องการของชาวบ้าน ตามข้อกำหนดของ พ.ร.บ. กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจฯ ส่วนการจัดการศึกษาในระดับประถม อบต. ยังทำไม่ได้ เพราะต้องผ่านการประเมินความพร้อมตาม พ.ร.บ. การศึกษาฯ ก่อน ในอนาคตถ้า อบต. ต้องจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานจริงๆ ‘ความพร้อม’ จะเป็นเงื่อนไขสำคัญที่ทำให้ อบต. สามารถจัดการศึกษาได้อย่างมีคุณภาพ” ข้อความดังกล่าวแสดงให้เห็นว่า นายกอบต. มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับกฎหมายและนโยบายการกระจายอำนาจทางการศึกษา เช่นเดียวกับ ปลัด อบต. (สัมภาษณ์, 19 ธันวาคม 2546) ซึ่งกล่าวว่า “อบต. เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีสิทธิและมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 และ พ.ร.บ. การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 โดยเฉพาะตาม พ.ร.บ. กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมถึง อบต. มีอำนาจหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะในท้องถิ่นของตนทั้งด้านการศึกษาและด้านอื่น ๆ เพื่อเป็นการพัฒนาคุณภาพชีวิตของคนในท้องถิ่น” อย่างไรก็ตาม ปลัด อบต. (สัมภาษณ์, 26 ธันวาคม 2547) ได้ให้ความคิดเห็นเพิ่มเติมว่า “สำหรับการจัดการศึกษาของ อบต. คำว่า ‘ทำได้’ กับ ‘ได้ทำ’ ไม่เหมือนกัน ตอนนี้ต้องยอมรับว่า เราเป็นแบบอย่างหลังคือได้ทำ เพื่อให้เป็นไปตามข้อบังคับของกฎหมายเท่านั้น ส่วนคุณภาพคงต้องเป็นเรื่องของอนาคตหรือค่อยว่ากันทีหลัง ที่สำคัญตอนนี้คือทำอะไรให้ศูนย์พัฒนาเด็กเล็กอยู่ได้ก่อนนี้แหละ ผลของการที่คนคิดไม่ได้ทำ คนทำไม่ได้คิด” ความคิดเห็นดังกล่าวแสดงให้เห็นถึงอิทธิพลและผลกระทบที่เกิดจากกฎหมายและนโยบายกระจายอำนาจการจัดการศึกษา ซึ่งเป็นการให้โอกาสแก่ท้องถิ่นในการบริหารจัดการศึกษาอย่างมีคุณภาพ แต่ไม่ได้เป็นหลักประกันคุณภาพของการศึกษา (Hanson, 1997: 16) นอกจากนี้ยังมีนัยที่บ่งบอกถึงการนำนโยบายไปปฏิบัติโดยขาดการมีส่วนร่วมจากระดับล่าง ซึ่งอาจหมายถึงการไม่ได้รับความร่วมมืออย่างเต็มที่จาก อบต.

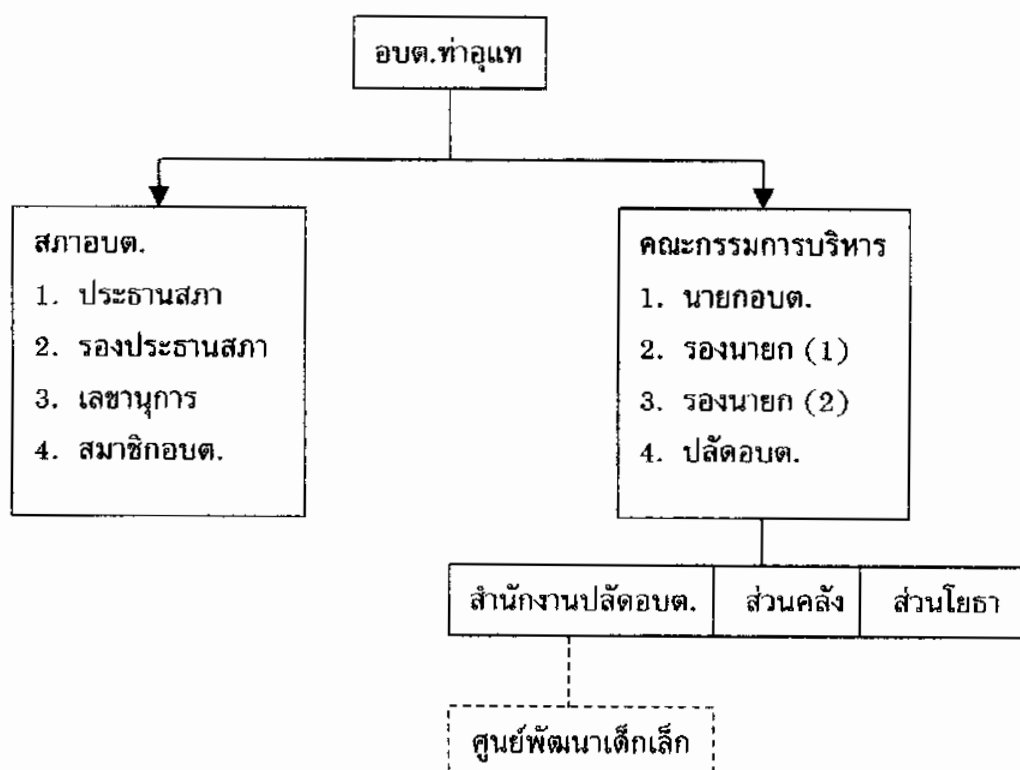
จะเห็นได้ว่า กฎหมายและนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษาของ อบต. โดยเฉพาะพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 เป็นปัจจัยที่มีอิทธิพลและส่งผลให้ อบต. เข้ามามีบทบาทในการจัดการศึกษาอย่างเป็นรูปธรรม ดังจะเห็นได้จากการจัดตั้งศูนย์พัฒนาเด็กเล็กของ อบต. ทำอุแท ในปี 2543

1.3 ความพร้อมในการจัดการศึกษาของอบต.ท่าอุแท

อบต.ท่าอุแท จัดตั้งขึ้นเมื่อพ.ศ. 2539 มีสถานภาพเป็นอบต.ชั้น 4 สำนักงานตั้งอยู่ที่ หมู่ 4 บ้านท่าแร่ ซึ่งเป็นจุดศูนย์กลางของตำบลและมีทางหลวงตัดผ่านทำให้การติดต่อระหว่างชาวบ้านกับอบต.มีความสะดวก ปัจจุบัน (พ.ศ. 2546) อบต.ท่าอุแทมีสมาชิกทั้งหมด 26 คน จาก 13 หมู่บ้าน แบ่งเป็นคณะกรรมการบริหาร จำนวน 3 คน และสมาชิกสภา จำนวน 23 คน ซึ่งส่วนใหญ่อยู่ประมาณร้อยละ 90 จบการศึกษาระดับประถมศึกษา นอกจากนี้ยังมีพนักงานส่วนตำบลอีกจำนวน 4 คน ประกอบด้วย ตำแหน่งในสำนักงานปลัด จำนวน 2 คน ตำแหน่งในส่วนการคลัง จำนวน 1 คน และตำแหน่งในส่วนโยธา จำนวน 1 คน มีลูกจ้างชั่วคราว จำนวน 10 คน

โครงสร้างของอบต. แบ่งเป็นฝ่ายการเมืองและฝ่ายประจำ โดยฝ่ายการเมืองแบ่งออกเป็น 2 ส่วนคือ หนึ่งสภาอบต.หรือฝ่ายนิติบัญญัติ มีหน้าที่ตรวจสอบและควบคุมการทำงานของฝ่ายบริหาร สองคณะกรรมการบริหารอบต.หรือฝ่ายบริหาร มีหน้าที่บริหารงานตามนโยบายและแผนพัฒนาตำบลที่จัดทำขึ้นตามความเห็นชอบของสภาอบต. ส่วนฝ่ายประจำประกอบด้วย พนักงานส่วนตำบลซึ่งเป็นเหมือนฝ่ายปฏิบัติ ทำหน้าที่ปฏิบัติงานให้เป็นไปตามนโยบายของคณะกรรมการบริหาร แบ่งออกเป็น 3 ส่วนคือ สำนักงานปลัดอบต. ส่วนคลัง และส่วนโยธา โดยมีปลัดอบต.เป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุด

ภาพ 6 โครงสร้างของอบต.ท่าอุแท



จากโครงสร้างดังกล่าว จะเห็นได้ว่า อบต.ทำอุแทยังไม่มีส่วนงานที่รับผิดชอบด้านการศึกษาโดยตรง การจัดการศึกษาของอบต.จึงเป็นงานฝากไว้กับสำนักงานปลัด โดยมีปลัดอบต.เป็นผู้ดูแลรับผิดชอบ ทั้งนี้ปลัดอบต. (สัมภาษณ์, 19 ธันวาคม 2546) กล่าวว่า “เป็นการเพิ่มภาระให้ปลัด เพราะปลัดเองก็ต้องดูแลหลายเรื่องอยู่แล้ว ถ้าจะถามว่าเกินกำลังหรือเปล่า ก็คงจะไม่เกินกำลัง แต่ทำให้ทั่วถึงทุกงานก็คงทำไม่ได้” ทศนะดังกล่าวแสดงให้เห็นถึงความสำคัญ ของโครงสร้างองค์กรที่จำเป็นต้องมีส่วนงานและบุคลากรที่รับผิดชอบด้านการศึกษาโดยตรง เพราะปลัดอบต.ซึ่งได้รับมอบหมายให้ดูแลงานด้านการศึกษาที่มีงานที่อยู่ในความรับผิดชอบ หลายด้าน ทำให้ไม่มีเวลาดูแลศูนย์พัฒนาเด็กเล็กได้เท่าที่ควร นอกจากนี้การที่อบต.ไม่มีส่วนงานที่รับผิดชอบด้านการศึกษาโดยตรงยังทำให้งบประมาณการศึกษาถูกตั้งไว้ในส่วนของสำนักงานปลัดอบต. การจัดสรรงบประมาณด้านการศึกษาจึงมีลักษณะเป็นเบี้ยหัวแตก กล่าวคือ ต้องแบ่งงบประมาณกับงานด้านอื่น ๆ ในสำนักงานปลัดทำให้การจัดสรรงบประมาณด้านการศึกษาทำได้ไม่เต็มที่ ส่งผลให้ไม่สามารถจัดการศึกษาได้อย่างมีคุณภาพเท่าที่ควรอีกด้วย การที่อบต.ไม่มีส่วนงานด้านการศึกษาทำให้อบต.ยังไม่พร้อมในการดำเนินงานวิชาการ งานบริหารบุคคล งานงบประมาณ และงานบริหารทั่วไป ดังนั้นการจัดให้มีส่วนงานด้านการศึกษา เพื่อทำหน้าที่ รับผิดชอบการดำเนินงานด้านการศึกษาของอบต.จึงนับเป็นทางเลือกทางหนึ่งที่จะช่วยให้อบต. สามารถจัดการศึกษาได้อย่างมีคุณภาพมากขึ้น เพราะมีการกำหนดโครงสร้างและขอบเขตของงานที่ชัดเจน ทั้งนี้ในอนาคตเมื่ออบต.ต้องจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานตามที่กฎหมายกำหนด อบต.ควร จัดให้มีส่วนงานด้านการศึกษาในโครงสร้างองค์กรเพื่อจะได้มีบุคลากรที่รับผิดชอบด้านการศึกษา เป็นการเฉพาะ ซึ่งในขณะนี้ได้มีการประกาศของคณะกรรมการกลางพนักงานส่วนตำบล เรื่อง มาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับโครงสร้างการแบ่งส่วนราชการ วิธีการบริหาร และวิธีปฏิบัติงานของ พนักงานส่วนตำบลและกิจกรรมอันเกี่ยวข้องกับการบริหารงานบุคคลในอบต. พ.ศ. 2544 เปิดโอกาสให้อบต.มีส่วนงานด้านการศึกษาได้ แต่การจัดให้มีส่วนงานด้านการศึกษาในโครงสร้าง องค์กรของอบต. ควรคำนึงถึงความเหมาะสมและความจำเป็นของอบต. โดยเฉพาะในเรื่องของ รายได้ซึ่งนับเป็นปัญหาสำคัญที่สุดที่ทำให้อบต.ไม่สามารถจัดบริการสาธารณะให้แก่คนในท้องถิ่น ได้ ทั้งนี้เพราะการจัดให้มีส่วนงานด้านการศึกษาในอบต.ที่ยังมีปัญหารายได้อาจเป็นการเพิ่ม ปัญหาและสร้างภาระงานให้กับอบต.มากยิ่งขึ้น

สำหรับรายได้ของอบต.ทำอุแทประจำปีงบประมาณ 2546 ที่ผ่านมามีจำนวนทั้งสิ้น 8,832,099.48 บาท แยกเป็นรายได้ที่อบต.จัดเก็บเอง จำนวน 319,996.35 บาท รายได้ที ส่วนราชการต่าง ๆ จัดเก็บให้ จำนวน 6,787,168.13 บาท และเงินอุดหนุนจากรัฐบาล จำนวน 1,724,935.00 บาท (อบต.ทำอุแท, 2547) เพิ่มขึ้นจากปีที่แล้วประมาณ 401,501.40 บาท และในจำนวนนี้เป็น การเพิ่มขึ้นของเงินอุดหนุนจากรัฐบาลถึง 128,237.82 บาท หรือคิดเป็น ร้อยละ 31.93 ของจำนวนเงินที่เพิ่มขึ้นทั้งหมด ทั้งนี้ การเพิ่มขึ้นของเงินอุดหนุนดังกล่าว อาจเป็นผลมาจากนโยบายกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามพระราชบัญญัติ กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

ที่กำหนดให้มีการเพิ่มสัดส่วนรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้สอดคล้องกับการดำเนินการตามหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ตาราง 9 รายได้ของอบต.ท่าอุแท ประจำปีงบประมาณ 2544-2546

ที่มาของรายได้	ปีงบประมาณ		
	ปี 2544	ปี 2545	ปี 2546
1. รายได้ที่อบต.จัดเก็บเอง	311,904.80	342,873.13	319,996.35
2. รายได้ที่ส่วนราชการต่างๆ จัดเก็บให้	6,388,763.73	6,491,027.77	6,787,168.13
3. เงินอุดหนุนจากรัฐบาล	1,461,800.00	1,596,697.00	1,724,935.00
รวม	8,162,468.53	8,430,598.00	8,832,099.48

ที่มา : แผนพัฒนาตำบลของอบต.ท่าอุแท ประจำปี 2545 - 2547

แม้อบต.จะมีรายได้เพิ่มขึ้น แต่เมื่อพิจารณาข้อบัญญัติของอบต. เรื่องงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ 2547 แล้วพบว่า การจัดสรรงบประมาณส่วนใหญ่ยังคงเน้นการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานเหมือนเช่นทุกปีที่ผ่านมา (ดูตาราง 10) ทำให้การจัดสรรงบประมาณด้านการศึกษามีค่อนข้างจำกัด จนดูเหมือนว่าอบต.ยังไม่ได้ให้ความสำคัญกับการจัดการศึกษาอย่างจริงจัง

ตาราง 10 งบประมาณรายจ่ายของอบต.ท่าอุแท ประจำปี 2545 - 2547

ด้าน/แผน	ปี 2545	ปี 2546	ปี 2547
ด้านบริหารงานทั่วไป			
1. แผนงานบริหารงานทั่วไป	2,484,386	2,426,134	2,941,960
2. แผนงานรักษาความสงบภายใน	20,000	20,000	-
ด้านบริการชุมชนและสังคม			
1. แผนงานการศึกษา	154,000	181,400	155,700
2. แผนงานสังคมสงเคราะห์	54,000	84,000	174,000
3. แผนงานเคหะชุมชน	2,968,344	4,044,420	3,413,440
4. แผนงานการศาสนาวัฒนธรรม และนันทนาการ	130,000	180,000	315,000
5. แผนงานสาธารณสุข	10,000	35,000	25,000
6. แผนงานสร้างความเข้มแข็ง ของชุมชน	440,000	535,000	350,000
ด้านเศรษฐกิจ			
1. แผนงานการเกษตร	25,000	-	-
ด้านการดำเนินการอื่น ๆ			
1. แผนงานงบกลาง	473,070	450,849	454,000
รวม	6,758,800	7,956,803	7,829,500

ที่มา : ข้อบัญญัติของอบต.ท่าอุแท เรื่องงบประมาณรายจ่าย ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2545 - 2547

หมายเหตุ : แผนงานการศึกษา ได้แก่ 1) งานระดับก่อนวัยเรียนและประถมศึกษา 2) งานการศึกษาไม่กำหนดระดับ

“ แผนงานเคหะชุมชน ได้แก่ 1) งานบริหารงานทั่วไปเกี่ยวกับเคหะและชุมชน
2) งานไฟฟ้า ถนน

ข้อสังเกตอีกประการหนึ่งเกี่ยวกับการจัดสรรงบประมาณของอบต.คือ ต้องผ่านกรอบการกำหนดงบประมาณของทางการและต้องสอดคล้องกับแนวนโยบายของหน่วยงานระดับสูงขึ้นไป ซึ่งก็ไม่ได้ให้ความสำคัญในการกำหนดกรอบทิศทางเพื่อพัฒนาการศึกษาอย่างจริงจังเท่าที่ควร จึงไม่แปลกที่อบต.ซึ่งเป็นหน่วยงานระดับล่างจะให้ความสำคัญกับการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานมากกว่าการพัฒนาการศึกษา ข้อสังเกตดังกล่าวยังสะท้อนให้เห็นถึงประเด็น

การถูกครอบงำทางความคิดและการปฏิบัติจากข้าราชการทั้งส่วนกลางและส่วนภูมิภาค กล่าวคือ องค์กรไม่มีอิสระที่จะเรียนรู้และเข้าถึงข้อมูลด้วยตนเอง แต่เป็นการรับข้อมูลจากการบอกกล่าว หรือกำหนดจากเจ้าหน้าที่ส่วนกลางถ่ายทอดกันมาตามลำดับ ทำให้การบริหารท้องถิ่นมีอำนาจจำกัด ขาดบทบาทสำคัญในการแก้ไขปัญหาท้องถิ่น และไม่สามารถสร้างผลงานให้คนในท้องถิ่น เกิดการยอมรับ กลายเป็นองค์กรเทียมที่ไม่มีอิสระในการบริหารเท่าที่ควร โดยเฉพาะอิสระทางการบริหารงานคลัง ซึ่งบัณฑิต รัตนะสัมพันธ์ (2538) ชี้ให้เห็นว่า อำนาจในการจัดสรรรายได้ของท้องถิ่นถูกกำหนดโดยรัฐบาล หากรัฐบาลให้อำนาจในการจัดเก็บรายได้น้อยก็ยากที่ท้องถิ่นจะสามารถมีรายได้เพียงพอในการปฏิบัติภารกิจ

ทั้งนี้จากผลการศึกษาของประภาพรรณ ไชยวงษ์ (2544) พบว่า อบต.ที่มีรายได้สูง ส่วนใหญ่จะนำรายได้มาใช้เพื่อการศึกษาสูงกว่าอบต.ที่มีรายได้ต่ำ เพราะอบต.ที่มีรายได้สูงมักจะใช้งบประมาณเพื่อการก่อสร้างไปแล้วค่อนข้างมาก ทำให้ความจำเป็นในเรื่องการก่อสร้างใกล้จะอิ่มตัวและน่าจะสามารถนำงบประมาณของอบต.มาลงทุนด้านการศึกษาได้มากขึ้น อย่างไรก็ตาม สำหรับอบต.ทำอู่แท่งซึ่งเป็นอบต.ชั้น 4 ที่มีรายได้น้อย ปีละประมาณ 8,000,000 บาท (ดูตาราง 9) ประกอบกับเป็นพื้นที่ที่ยังต้องพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานอีกมาก ทำให้การจัดสรรงบประมาณเพื่อนำไปใช้จ่ายในงานบริการต่างๆทำได้จำกัดและยังคงให้ความสำคัญกับการจัดสรรงบประมาณเพื่อพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานมากกว่าการจัดสรรงบประมาณเพื่อพัฒนาการศึกษา (ดูตาราง 10) ดังนั้นความเป็นไปได้ในการนำงบประมาณของอบต.มาลงทุนด้านการศึกษาจึงดูจะยังคงมีจำกัดต่อไป

ในส่วนของความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการจัดการศึกษาของอบต.นายกอบต. (สัมภาษณ์, 12 ธันวาคม 2546) กล่าวว่า “อบต.จัดตั้งศูนย์พัฒนาเด็กเล็กตามอำนาจหน้าที่และความต้องการของชาวบ้าน เกี่ยวกับนโยบายด้านการศึกษาหรือการพัฒนาคน จริงๆ แล้วตนอยากทำแต่ยังทำได้ไม่มากนักเพราะสมาชิกอบต.กับประชาชนไม่เข้าใจและไม่เห็นความสำคัญ พอตั้งงบประมาณด้านการศึกษามาก็จะมีสมาชิกทักท้วงว่าทำไมไม่เอาไปใช้ในส่วนการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานหลายๆ ซึ่งตนก็เข้าใจ เพราะชาวบ้านเลือกเรามาพัฒนาตัวนี้ให้เขา ถ้าเราไม่สร้างถนน ไฟฟ้า ประปา ให้พวกเขาตามที่สัญญาไว้ สมัยหน้าอบต.ก็จะสอบตก เพราะฉะนั้นตอนนี้ก็คงต้องทำไปเรื่อยๆแบบค่อยเป็นค่อยไป” ในขณะที่สมาชิกอบต. (1) (สัมภาษณ์, 30 ธันวาคม 2546) ให้ความเห็นที่สอดคล้องกันว่า “รู้ว่าการจัดการศึกษาเป็นหน้าที่ที่ต้องกระทำ แต่ไม่ค่อยเข้าใจว่าจะต้องทำอะไร จะให้อธิบายกับชาวบ้านว่าอย่างไร” เช่นเดียวกับประธานสภา (สัมภาษณ์, 30 ธันวาคม 2546) ซึ่งให้ความคิดเห็นว่า “ความจริงก็สำคัญนะ แต่ดูๆ แล้วเรื่องอื่นปัญหาที่มีความชัดเจนมากกว่า สมาชิกอบต.มาจากการเลือกตั้งและอยากสร้างผลงานตอบสนองความต้องการของชาวบ้าน ถ้าไม่ทำตามนั้นคราวต่อไปก็อาจไม่ได้รับเลือกเข้ามาอีก” ความคิดเห็นดังกล่าวแสดงว่า อบต.รับรู้ว่าการจัดการศึกษาเป็นหน้าที่ที่ต้องกระทำ แต่มองว่าการยกเหตุผลความจำเป็นในการพัฒนาการศึกษาเป็นเรื่องยากต่อการอธิบายให้ชาวบ้านเข้าใจ นอกจากนี้ความคิดเห็นดังกล่าวยังสะท้อนให้เห็นมุมมองในการทำหน้าที่ของอบต. 2 ประการ

ประการแรก เพื่อตอบสนองนโยบายของรัฐบาล ประการที่สอง เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน อย่างไรก็ตาม การทำหน้าที่ตามมุมมองที่สองจะมีความสำคัญกับสมาชิกอบต.ทุกคน เนื่องจากการกำหนดกิจกรรมสนองตอบตามที่ชาวบ้านต้องการเป็นการสร้างการยอมรับและสร้างความเชื่อมั่นในภาวะผู้นำ ซึ่งจะมีผลกับโอกาสในการได้รับเลือกตั้งในครั้งต่อไป มุมมองดังกล่าวน่าจะเป็นอีกเหตุผลที่ทำให้การจัดสรรงบประมาณยังคงเน้นการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน และให้ความสำคัญกับการจัดสรรงบประมาณด้านการศึกษาลดน้อยลงตามลำดับความต้องการของชุมชน

จะเห็นได้ว่า การจัดการศึกษาของอบต.เกิดขึ้นภายใต้ข้อจำกัดในเรื่องความพร้อมทั้งในเชิงการบริหาร ที่ยังไม่มีส่วนงานด้านการศึกษา ขาดบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถเกี่ยวกับการจัดการศึกษา และมีข้อจำกัดในการจัดสรรงบประมาณด้านการศึกษา ส่วนในเชิงทัศนคติสมาชิกอบต.ยังคงเน้นการทำหน้าที่เพื่อตอบสนองความต้องการของชาวบ้าน อันมีนัยสำคัญที่หมายถึงโอกาสในการได้รับเลือกตั้งในครั้งต่อไป ดังนั้นการตัดสินใจเพื่อการศึกษาของอบต.จึงตั้งอยู่บนพื้นฐานของการเมืองซึ่งมีความต้องการของคนในท้องถิ่นเป็นตัวชี้นำ และเมื่อความต้องการของคนในชุมชนไม่ได้อยู่ที่การศึกษาเป็นสำคัญ จึงทำให้การให้ความสำคัญกับการศึกษาของอบต.ลดน้อยลงตามลำดับ

กล่าวได้ว่า ความพร้อมในการจัดการศึกษาของอบต.เป็นเงื่อนไขที่มีอิทธิพลและส่งผลกระทบต่อการจัดการศึกษาของอบต. โดยเฉพาะเมื่ออบต.ให้ความสำคัญกับมุมมองในการพัฒนาท้องถิ่นตามความต้องการของคนในชุมชน ทำให้การจัดการศึกษาของอบต.ทำอุปถัมภ์ไปในลักษณะ “ทำไปเรื่อย ๆ แบบค่อยเป็นค่อยไป” หรือ “ทำเท่าที่ทำได้” แทนที่จะทำอย่างจริงจังและจริงจัง ดังนั้นความต้องการของคนในชุมชนจึงน่าจะเป็นตัวการสำคัญที่จะทำให้อบต.ให้ความสำคัญกับการศึกษาและพร้อมที่จะจัดการศึกษาอย่างแท้จริง นั่นหมายความว่า การจัดการศึกษาของอบต.ควรยึดหลักการของอบต. คือ ตามความต้องการของท้องถิ่นเป็นสำคัญ ทั้งนี้เพราะผลการศึกษาที่ผ่านมาชี้ชัดว่า การกระจายอำนาจด้านการศึกษาให้กับท้องถิ่นที่ยังไม่พร้อมและไม่ต้องการจัดการศึกษาอาจเป็นสาเหตุให้การกระจายอำนาจด้านการศึกษาไม่เป็นไปตามเป้าหมายที่วางไว้

กล่าวโดยสรุป บริบทและเงื่อนไขในการจัดการศึกษาของอบต.ทำอุปถัมภ์ มีทั้งในระดับมหภาค ระดับจุลภาค และระดับองค์กร ทั้งนี้ในระดับมหภาคหมายถึงรัฐบาลซึ่งได้ออกกฎหมายและนโยบายกระจายอำนาจด้านการศึกษาเพื่อเปิดโอกาสให้อบต.เข้ามามีบทบาทหน้าที่ในการจัดการศึกษา โดยเฉพาะพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ที่กำหนดให้การจัดการศึกษาเป็นหน้าที่ที่อบต.จะต้องกระทำในระดับจุลภาคหมายถึงชุมชนซึ่งสภาพของชุมชนและความต้องการของคนในชุมชนทำให้อบต.ให้ความสำคัญกับการจัดการศึกษาน้อยกว่าการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน ส่วนในระดับองค์กรซึ่งหมายถึงตัวอบต.เอง พบว่า ยังคงมีข้อจำกัดในเรื่องความพร้อมในการจัดการศึกษาทั้งในเชิงการบริหาร (งาน เงิน คน) และในเชิงทัศนคติ (ความรู้ความเข้าใจ/การให้ความสำคัญ วิธีคิด/มุมมอง) บริบทและเงื่อนไขต่างๆ เหล่านี้มีความเกี่ยวข้องและสัมพันธ์กัน อบต.ในฐานะเป็น

ตัวกลางในการเชื่อมโยงความสัมพันธ์จึงต้องทำหน้าที่ตอบสนองความต้องการทั้งของรัฐบาลและชุมชน การจัดการศึกษาของอบต.จึงดูจะเป็นความพยายามในการรักษาสมดุลหรือปรับตัวให้สอดคล้องกับการทำตามที่กฎหมายกำหนดและการทำตามความต้องการของชุมชน ซึ่งได้กลายเป็นทั้งโอกาสและข้อจำกัดในการจัดการศึกษาของอบต.ท่าอุแท ภายใต้บริบทและเงื่อนไขต่างๆ เหล่านี้ การจัดการศึกษาของอบต.ท่าอุแท มีรูปแบบ กระบวนการ และปัญหาอุปสรรคอย่างไร เป็นประเด็นที่จะนำมาพิจารณาทำความเข้าใจในลำดับต่อไป

2. รูปแบบ กระบวนการ และปัญหาอุปสรรคในการจัดการศึกษาของอบต.

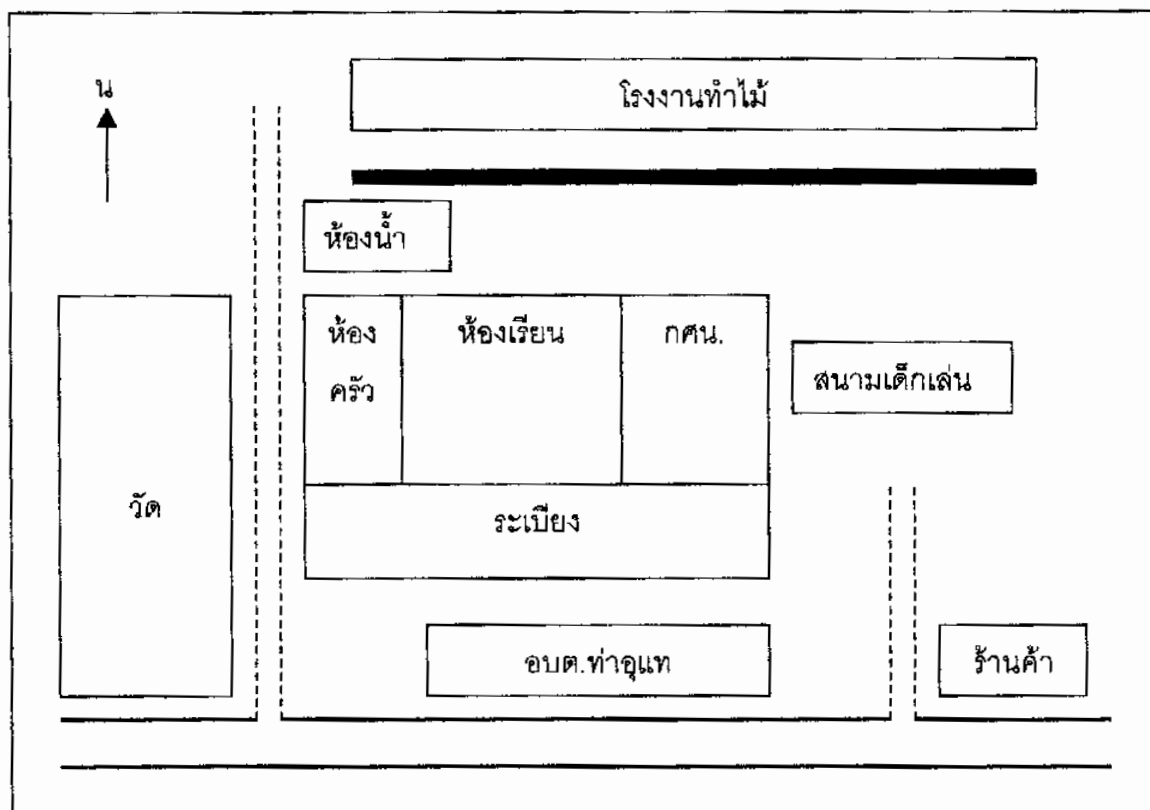
2.1 รูปแบบในการจัดการศึกษา




การจัดการศึกษาของอบต.ท่าอุแท เป็นการจัดการศึกษานอกระบบระดับปฐมวัยในรูปแบบของศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก เพื่อตอบสนองต่อนโยบายการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งกำหนดให้อบต.มีสิทธิและหน้าที่ในการจัดการศึกษาและเป็นไปตามความต้องการของประชาชนเพื่อแบ่งเบาภาระในการเลี้ยงดูบุตรหลานให้มีคุณภาพชีวิตที่ดี มีพัฒนาการที่เหมาะสมทั้งทางด้านร่างกาย อารมณ์ สังคมและสติปัญญา เพื่อเตรียมความพร้อมให้กับเด็กก่อนเข้าเรียนในระดับประถมศึกษา ในลักษณะเรียนปนเล่นและสร้างประสบการณ์การเรียนรู้ให้กับเด็ก โดยมีผู้ดูแลเด็กทำหน้าที่อบรมเลี้ยงดูเด็กและมีปัสดอบต.เป็นผู้รับผิดชอบในการบริหารงานศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก เริ่มเปิดดำเนินการเมื่อวันที่ 20 มกราคม 2543

ศูนย์พัฒนาเด็กเล็กบ้านท่าแร่ ตั้งอยู่ที่หมู่ 4 บ้านท่าแร่ ติดกับที่ทำการอบต. การเดินทางไปมาสะดวกเนื่องจากอยู่ใกล้ถนนใหญ่ สำหรับเหตุผลที่ตั้งศูนย์พัฒนาเด็กเล็กขึ้นที่หมู่ 4 บ้านท่าแร่นั้น นายกอบต. (สัมภาษณ์, 15 ธันวาคม 2546) ให้เหตุผลว่า “เนื่องจากเห็นว่าเป็นจุดศูนย์กลางของตำบล มีจำนวนเด็กเพียงพอ และอยู่ใกล้กับอบต.ทำให้ง่ายต่อการดูแล” สภาพแวดล้อมโดยรอบของศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก นอกจากด้านหน้าจะเป็นที่ตั้งของที่ทำการอบต.แล้ว ด้านข้างยังอยู่ติดกับวัดศรีวิชนาราม (ทั้งวัดและศูนย์พัฒนาเด็กเล็กใช้ทางเข้าออกทางเดียวกัน) ส่วนด้านหลังเป็นที่ตั้งของโรงงานทำไม้ยางพารา ซึ่งผู้ดูแลเด็กเล่าให้ฟังว่า “มีปัญหาเรื่องเสียงรบกวนและฝุ่นละอองบ้างเป็นบางครั้ง เพราะศูนย์ฯตั้งอยู่เหนือทิศทางลม” จากการสังเกต พบว่า เสียงและฝุ่นละอองที่เกิดจากโรงงานไม่ได้เป็นอุปสรรคหรือก่อให้เกิดปัญหาในการเรียนการสอนและทำลายบรรยากาศรอบๆศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก เพราะตลอดเวลาที่ผู้ศึกษาสังเกตการณ์อยู่ที่ศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก ไม่ได้ยินเสียงจากโรงงาน จะรู้ว่ามีโรงงานตั้งอยู่ด้านหลังของศูนย์พัฒนาเด็กเล็กต่อเมื่อได้เดินไปสังเกตดูที่หน้าต่างของห้องเรียน นอกจากนี้บริเวณแนวรั้วซึ่งเป็นเขตรอยต่อระหว่างศูนย์พัฒนาเด็กเล็กกับโรงงานยังได้ปลูกต้นไม้ไว้ตลอดทาง ซึ่งเป็นการอำพรางโรงงานและกันฝุ่นละอองได้พอสมควร (ในอนาคตหากโรงงานมีการขยายกิจการและไม่มีระบบจัดการที่ดี เสียงและฝุ่นละอองอาจกลายเป็นอุปสรรคในการจัดการเรียนการสอนและส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมในบริเวณใกล้เคียงได้)

ลักษณะภายในของศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก เป็นอาคารชั้นเดียวอยู่ถัดไปทางด้านหลังของที่ทำกรอบต. มีพื้นที่ประมาณ 600 ตารางเมตร ภายในอาคารแบ่งออกเป็น 3 ห้อง ได้แก่ ห้องครัวซึ่งมีลักษณะเปิดโล่งไม่มีประตู ถัดไปเป็นห้องเรียน ภายในห้องอากาศถ่ายเทสะดวกมีแสงสว่างเพียงพอ พื้นที่ใช้สอยกว้างขวาง ฝ้าผนังหน้าห้องมีกระดานดำและรูปภาพต่างๆ โดยเฉพาะรูปธงชาติ พระพุทธรูปและพระบรมฉายาลักษณ์ ซึ่งติดอยู่ส่วนบนสุดของฝ้าผนัง หน้าห้อง ด้านหลังห้องมีตู้เหล็กตั้งโทรทัศน์และเครื่องเล่นวีซีดี มีโต๊ะญี่ปุ่นตัวเล็กๆ สำหรับวางที่นอน ด้านข้างของห้องที่อยู่ติดกับหน้าต่างเป็นโต๊ะครูและมีตู้สำหรับเก็บอุปกรณ์และสื่อการเรียนการสอน รวมทั้งชั้นวางกระเป๋าเด็ก พื้นที่ส่วนที่เหลือตรงกลางห้องมีเนื้อที่ค่อนข้างกว้างขวาง ใช้ประกอบกิจกรรมการเรียนการสอนและเป็นที่นอนพักผ่อน ส่วนอีกห้องที่เหลือเป็นห้องของศูนย์การศึกษาออกโรงเรียน (กศน.) เปิดใช้เฉพาะวันเสาร์-อาทิตย์ และยังใช้เป็นห้องประชุมในโอกาสต่างๆ ส่วนห้องน้ำอยู่ทางด้านหลังของอาคารและสร้างแยกออกมาจากตัวอาคาร ทำให้ไม่ค่อยสะดวกในการใช้ จากการสังเกต เด็กๆ มักจะปัสสาวะข้างๆ อาคารทำให้บริเวณอาคารสถานที่ไม่สะอาดและถูกสุขลักษณะเท่าที่ควร ภายนอกอาคารด้านทิศตะวันออกมีสนามเด็กเล่นซึ่งดูเหมือนว่าจะไม่ค่อยได้ใช้ประโยชน์มากนักเนื่องจากมีหญ้าขึ้นปกคลุมเครื่องเล่นต่างๆ

ภาพ 7 แผนผังศูนย์พัฒนาเด็กเล็กบ้านท่าแร่



สัญลักษณ์ :  ทางหลวง  ถนนลูกรัง  รั้วคอนกรีต

ปัจจุบันศูนย์พัฒนาเด็กเล็กบ้านท่าแร่ จัดเป็นศูนย์พัฒนาเด็กเล็กที่มีขนาดค่อนข้างเล็กมีเด็กทั้งหมดจำนวน 23 คน อายุระหว่าง 2-4 ขวบ มีผู้ดูแลเด็ก จำนวน 1 คน เด็กที่เข้ามาเรียนส่วนใหญ่ประมาณร้อยละ 90 เป็นเด็กที่อยู่ในเขตพื้นที่ความรับผิดชอบของอบต. ที่เหลืออีกประมาณร้อยละ 10 เป็นเด็กที่อยู่ในเขตพื้นที่ใกล้เคียง (ส่วนใหญ่จะเป็นเด็กที่อยู่ในเขตอำเภอตอนล่างที่มีพื้นที่ติดกับพื้นที่ของอบต.ท่าอุแท) ผู้ดูแลเด็ก (สัมภาษณ์, 29 ธันวาคม 2546) เล่าให้ฟังว่า “เด็ก ๆ ที่มาเรียนที่ศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก ส่วนมากอายุประมาณ 2-4 ขวบ เพราะพออายุพ้น 4 ขวบ ก็จะย้ายไปขึ้นชั้นอนุบาลของโรงเรียน โดยเฉพาะหมู่ 4 นี้มีโรงเรียนวัดนอกซึ่งอยู่ใกล้ชุมชน หรือไม่ว่าผู้ปกครองก็จะส่งเด็กเข้าไปเรียนชั้นอนุบาลที่ในเมือง เดียวนี้ผู้ปกครองที่มีฐานะนิยมส่งลูกตัวเองเข้าไปเรียนโรงเรียนที่มีชื่อเสียงในเมือง บางโรงเรียนมีรถรับส่งเรียนร้อย ซึ่งมันก็ส่งผลกับจำนวนเด็กในศูนย์ฯ เหมือนกัน มันก็แล้วแต่ความพอใจและกำลังทรัพย์ของแต่ละคน ตรงนี้ศูนย์ฯ มีหน้าที่ตอบสนองความต้องการของคนที่เขาเดือดร้อน คนที่เขาอยากให้ออกได้มีโอกาสเหมือนคนอื่น ๆ”

กิจกรรมประจำวันของศูนย์พัฒนาเด็กเล็กบ้านท่าแร่ เริ่มตั้งแต่เวลาประมาณ 7.30 น. โดยผู้ดูแลเด็กเป็นผู้ทำหน้าที่เปิดศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก และทำความสะอาดพร้อมทั้งคอยรับเด็ก 8.30 น. เข้าแถวเคารพธงชาติ สวดมนต์ หลังจากนั้นก็จะมีการออกกำลังกายและตรวจร่างกาย ก่อนเข้าห้องเรียน 9.00 น. เป็นกิจกรรมการเรียนการสอนภายในห้องเรียน เช่น ฝึกทักษะ การอ่านการเขียน ฝึกวาดภาพพระบายสี ดุวิดีโอ เล่นเกมส์ กิจกรรมเข้าจังหวะ ฝึกการเคลื่อนไหว ของอวัยวะต่างๆ ทั้งนี้กิจกรรมการเรียนการสอนดังกล่าวมีการสลับปรับเปลี่ยนทุกวันเพื่อไม่ให้ เด็กเกิดอาการเบื่อหน่าย เด็กๆส่วนใหญ่ทำตามที่คุณสั่ง มีบางคนที่ไม่ทำตามเล่นกันเอง แต่พอ โดนครูดุและสั่งให้ทำตามก็ยอมทำตาม ผู้ดูแลเด็ก (สัมภาษณ์, 15 ธันวาคม 2546) กล่าวว่า “เด็กอยู่ที่โรงเรียนกับอยู่ที่บ้านจะต่างกัน อยู่ที่โรงเรียนเขาจะเชื่อฟังครู มีบ้างเหมือนกันที่ต้องดู ต้องดี แต่เป็นในลักษณะของการปรามมากกว่า ผู้ปกครองก็เข้าใจและไม่เคยมีปัญหาในเรื่องนี้ อีกอย่างหนึ่งตัวเองก็มีลูกก็ได้เอาจิตวิทยาของการเป็นแม่มาช่วยด้วยเหมือนกัน” กิจกรรม การเรียนการสอนจะดำเนินไปจนกระทั่งเวลาประมาณ 11.00 น. ผู้ดูแลเด็กให้เด็กเตรียมตัว เข้าแถวล้างมือ เพื่อรับประทานอาหารเช้าที่พื้นระเบียงหน้าห้อง หลังจากนั้นปล่อยให้เด็กพักผ่อน ตามสบายประมาณ 30 นาที เวลา 12.00 น. เด็กๆ เริ่มทยอยเข้าห้องเรียนเพื่อนอนพักผ่อน ในระหว่างที่เด็กนอนพักผ่อน ผู้ดูแลเด็กจัดการเตรียมการบ้านและจัดใส่กระเป๋าพร้อมกับนม 1 กล่องให้เด็กนำไปรับประทานที่บ้าน เวลาประมาณ 14.30 น. หลังจากที่เด็กตื่นนอน ล้างหน้า และแต่งตัวเสร็จเรียบร้อย ผู้ดูแลเด็กปล่อยให้เด็กเล่นกันตามสบายในระหว่างที่รอผู้ปกครองมารับ จากการสังเกต ก่อนที่ผู้ปกครองจะพาเด็กกลับบ้านผู้ดูแลเด็กจะพูดคุยเป็นกันเองกับผู้ปกครอง ตามสมควร เพื่อให้ทราบถึงพฤติกรรมต่างๆ ของเด็กระหว่างที่อยู่ในศูนย์พัฒนาเด็กเล็กกับอยู่ ที่บ้าน โดยเฉพาะในเรื่องเกี่ยวกับพัฒนาการของเด็ก

จากการสอบถามผู้ปกครอง ส่วนใหญ่มีความพอใจกับการสอนของผู้ดูแลเด็กและมีความไว้วางใจในตัวผู้ดูแล เนื่องจากเป็นคนในพื้นที่และตนรู้จัก ดังคำบอกเล่าของผู้ปกครอง (1) (สัมภาษณ์, 18 ธันวาคม 2546) ซึ่งกล่าวว่า “เขาถูกมาฝากที่ศูนย์พัฒนาเด็กเล็กเพราะรู้จักกับผู้ดูแลเด็ก ส่วนตัวพอใจกับการสอน เด็กจะมีการบ้านเล็กๆ น้อยๆ มาทำที่บ้าน ดูเขาเอาใจใส่ เด็กดีเราก็เห็นการพัฒนาของลูกเรา แค่อ่าน ก.ไก่ ข.ไซ หรือABC ออกสัปดาห์เราก็ดีใจแล้ว” เช่นเดียวกับผู้ปกครอง (2) (สัมภาษณ์, 18 ธันวาคม 2546) ที่ให้ความคิดเห็นสอดคล้องกันว่า “พอใจในระดับหนึ่ง แต่ถ้าจะเปรียบเทียบกับอนุบาลเอกชนคงเทียบกันไม่ได้ เพราะโรงเรียนเอกชนเก็บค่าเทอมแพง ส่วนที่ศูนย์ฯเก็บค่าเทอมถูก จัดได้ขนาดนี้ก็ถือว่าดีแล้ว แถมคนดูแลเด็กเรารู้จักไว้ใจได้” อย่างไรก็ตามจากการสอบถามยังพบอีกว่า ก่อนหน้าที่ผู้ดูแลเด็กคน ปัจจุบันจะมาทำงาน ทางศูนย์พัฒนาเด็กเล็กมีเด็กอยู่ประมาณ 13 คน เนื่องจากผู้ดูแลเด็ก คนเก่าไม่เป็นที่เชื่อใจของผู้ปกครองเพราะยังเด็กและผู้ปกครองมองว่าไม่สามารถดูแลเด็กได้ดีเท่าที่ควร แม่ครัว (สัมภาษณ์, 18 ธันวาคม 2546) ซึ่งทำงานมาตั้งแต่เริ่มจัดตั้งศูนย์พัฒนา เด็กเล็กเล่าให้ฟังว่า “พี่เลี้ยงเด็กคนเก่ายังเด็กเพิ่งจบปวช.อบต. (นายก) ไปตามมาให้ทำงาน

วัน ๆ ก็ให้เด็กอยู่แต่ในห้องแล้วก็ปิดประตูให้เล่นกัน พ่อแม่ที่ไหนจะไว้ใจ สู้เอาลูกไปเข้าโรงเรียน ไกล ๆ แถวนี้นึกว่าเด็กยังพออ่านออกเขียนได้บ้าง” ต่อมาหลังจากผู้ดูแลเด็กคนปัจจุบันเข้ามา (เข้ามาทำงานเมื่อเดือนมิถุนายน 2546) เด็กในศูนย์พัฒนาเด็กเล็กก็เพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ อย่างไรก็ตาม ผู้ดูแลเด็ก (สัมภาษณ์, 18 ธันวาคม 2546) ได้แสดงความคิดเห็นในการทำงานว่า “พี่ไม่ได้คิดจะสอนไปวัน ๆ รอให้เข้าไว้วางใจ ทำงานให้เห็นผลงานอีกสักปีสองปี พี่คิดว่า จะบริหารงานในศูนย์พัฒนาเด็กเล็กได้ดีกว่านี้ ส่วนในเรื่องการสอน ถึงแม้ว่าจะไม่ได้จบมาทางด้านนี้โดยตรง (จบปริญญาตรีด้านบริหารทรัพยากรมนุษย์) แต่อาศัยที่ตัวเองก็มีลูกและเป็นแม่ของลูก ก็เลยได้เอาจิตวิทยาตรงนี้มาช่วยบวกกับการนำเอาวิชาความรู้ที่ตนเองได้เล่าเรียนและการค้นคว้าเพิ่มเติมมาใช้ให้เกิดประโยชน์ในการดูแลเด็ก” ข้อมูลดังกล่าวแสดงให้เห็นว่า ผู้ดูแลเด็กที่เป็นคนในพื้นที่ มีวุฒิภาวะ มีการศึกษา รักเด็ก มีความรับผิดชอบและมีมนุษยสัมพันธ์เป็นกันเอง เป็นที่ยอมรับและเชื่อถือของผู้ปกครองมีผลต่อจำนวนเด็กในศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก และเป็นส่วนหนึ่งที่ทำให้การจัดการศึกษาของอบต.ได้รับความไว้วางใจและการยอมรับจากผู้ปกครองและคนในชุมชน

อย่างไรก็ตามในมุมมองของคนในชุมชน เห็นว่า อบต.สามารถจัดการศึกษาในรูปแบบของศูนย์พัฒนาเด็กเล็กได้ โดยชาวบ้านส่วนใหญ่ให้เหตุผลว่า ศูนย์พัฒนาเด็กเล็กไม่ใช่โรงเรียน เป็นเพียงสถานที่เตรียมความพร้อมให้กับเด็ก เป็นสถานที่ดูแลเด็กที่ยังไม่ถึงวัยเรียนเพื่อแบ่งเบาภาระของผู้ปกครองที่ออกไปทำงานนอกบ้าน (ส่วนการจัดการศึกษาในระดับที่สูงขึ้นไป ชาวบ้านไม่เห็นด้วย เพราะคนที่จะมาบริหารการศึกษาต้องเป็นคนที่มีการศึกษา มีความรู้ อบต.ส่วนใหญ่จบแค่ ป.6 จะให้มาดูแลการศึกษาเป็นเรื่องที่เป็นไปได้ยาก พูดกันไม่รู้เรื่อง คุยกันคนละภาษา) ชาวบ้าน (5) (สัมภาษณ์ 30 ธันวาคม 2546) กล่าวว่า “ศูนย์พัฒนาเด็กเล็กไม่ใช่โรงเรียนเป็นสถานที่รับเลี้ยงเด็กเพื่อเตรียมพร้อมก่อนเข้าโรงเรียน พ่อแม่ที่ส่งลูกมาเรียนเขาก็พอใจในระดับหนึ่ง ทำให้มีเวลาไปทำอะไรได้มากขึ้น ช่วยประหยัดค่าใช้จ่ายเพราะค่าเทอมถูก แล้วก็อยู่ใกล้บ้าน แต่บางคนที่มีเงินเขาก็อาจจะให้ลูกเข้าของเอกชน ของแบบนี้มันก็แล้วแต่พ่อแม่จะว่าเขาคิดยังไง” ส่วนชาวบ้าน (6) (สัมภาษณ์, 30 ธันวาคม 2546) ให้ความเห็นว่า “จัดนะจัดได้ ศูนย์พัฒนาเด็กเล็กนี้อบต.เขาจัดตั้งขึ้นเอง แต่คุณภาพก็อีกเรื่องหนึ่งนะ มันเป็นหน้าที่ของอบต.ที่ต้องพิสูจน์ให้ชาวบ้านเห็นว่าอบต.ทำได้ดี ต้องให้ชาวบ้านเชื่อว่าเอาลูกมาเรียนแล้วได้ประโยชน์ ไม่ใช่เรียนทำไม เสียเงินเสียเวลาเปล่า ๆ” ความคิดเห็นดังกล่าวแสดงให้เห็นว่า แม้ชาวบ้านจะยอมรับว่าอบต.สามารถจัดการศึกษาในรูปแบบของศูนย์พัฒนาเด็กเล็กได้ แต่คุณภาพในการจัดการศึกษายังคงเป็นเรื่องที่อบต.จะต้องให้ความสำคัญ เพื่อให้ได้รับการยอมรับและความเชื่อใจมากยิ่งขึ้น

กล่าวได้ว่า การจัดการศึกษาของอบต.ท่าอุแทในรูปแบบของศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก เป็นการให้บริการและช่วยเหลือคนในชุมชน เพื่อให้เด็กมีคุณภาพชีวิตที่ดีและเตรียมความพร้อม ก่อนที่จะเข้าเรียนในระดับที่สูงขึ้น โดยเน้นหลักการสำคัญคือ ค่าเทอมราคาถูก อยู่ใกล้บ้าน และให้คนในชุมชนเป็นผู้ดูแลเด็ก รูปแบบและหลักการดังกล่าวช่วยทำให้การจัดการศึกษาของ อบต.ท่าอุแทได้รับการยอมรับจากคนในชุมชนได้ในระดับหนึ่ง

2.2 กระบวนการในการจัดการศึกษา

ศูนย์พัฒนาเด็กเล็กบ้านท่าแร่ เป็นศูนย์พัฒนาเด็กเล็กที่อบต.ท่าอุแทจัดตั้งขึ้นเอง ตามนโยบายกระจายอำนาจการจัดการศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ใช้งบประมาณในการดำเนินงานเองทั้งหมด ตั้งแต่การจัดหาสถานที่ ค่าก่อสร้าง ค่าอาหารกลางวัน อาหารเสริม (นม) ค่าวัสดุอุปกรณ์ และค่าจ้างผู้ดูแลเด็ก โดยมีปลัดอบต.เป็นผู้ดูแลรับผิดชอบการบริหารงาน ขณะที่คณะกรรมการพัฒนาเด็กซึ่งได้รับการเลือกมาจากคนในชุมชนเพื่อทำหน้าที่ดูแลรับผิดชอบการบริหารงานภายในศูนย์พัฒนาเด็กเล็กตั้งแต่เริ่มจัดตั้งศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก ไม่ได้เข้ามามีบทบาทในเรื่องนี้

ปลัดอบต. (สัมภาษณ์, 19 ธันวาคม 2546) เล่าให้ฟังว่า “คณะกรรมการฯ ที่ตั้งมาตั้งแต่เริ่มตั้งศูนย์ฯไม่ได้เข้ามาดูแลอะไรและไม่มีการเลือกใหม่เลย ปลัดต้องรับผิดชอบการบริหารงานในศูนย์ฯซึ่งเป็นงานที่เพิ่มภาระให้ปลัด เพราะปลัดเองก็ต้องดูแลหลายเรื่องอยู่แล้ว ถ้าจะถามว่าเกินกำลังหรือไม่ คงไม่เกินกำลัง แต่ถ้าให้ทั่วถึงทุกงานก็คงทำไม่ได้ ตอนนี้คงทำเท่าที่ทำได้ อย่าให้เกินตัว” จะเห็นได้ว่า การดำเนินงานภายในศูนย์พัฒนาเด็กเล็กขาดผู้ดูแลรับผิดชอบอย่างจริงจัง ปลัดอบต.ซึ่งได้รับมอบหมายให้เป็นผู้รับผิดชอบการบริหารงานภายในศูนย์พัฒนาเด็กเล็กมีภาระงานหลายอย่าง ทำให้ไม่สามารถดูแลงานด้านการศึกษาได้ทั่วถึงเท่าที่ควร คณะกรรมการพัฒนาเด็กซึ่งแต่งตั้งจากคนในชุมชนเพื่อทำหน้าที่ดูแลงานภายในศูนย์พัฒนาเด็กเล็กก็ไม่ได้เข้ามามีบทบาทในการบริหารงานของศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก ทำให้การดำเนินงานในศูนย์พัฒนาเด็กเล็กขาดการมีส่วนร่วมของคนในชุมชน ทั้งนี้ประธานคณะกรรมการพัฒนาเด็ก (สัมภาษณ์, 6 กรกฎาคม 2546) กล่าวว่า “ตอนนี้ตนไม่รู้อะไรเกี่ยวกับศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก เพราะเป็นหน้าที่ของอบต. ถึงแม้ตนจะเป็นประธานคณะกรรมการพัฒนาเด็กแต่ก็ไม่ได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการบริหารงานในศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก ที่ผ่านมามีหน้าที่อย่างเดียวก็คือเซ็นชื่อเป็นกรรมการตรวจรับอาหารเด็กในแต่ละเดือนร่วมกับนายกและผู้ดูแลเด็กซึ่งทางอบต.เขาทำมาเรียบร้อยแล้ว เพียงแต่ลงชื่ออย่างเดียว” อย่างไรก็ตาม แม้ปลัดอบต.จะเป็นผู้มีบทบาทสำคัญในการรับผิดชอบการบริหารงานในศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก แต่ในทางปฏิบัติจะเห็นได้ว่า ปลัดอบต.ทำหน้าที่บริหารด้านงบประมาณเท่านั้น ในขณะที่หน้าที่การดำเนินงานในศูนย์พัฒนาเด็กเล็กตกเป็นของผู้ดูแลเด็ก ทั้งนี้ปลัดอบต. (สัมภาษณ์, 19 ธันวาคม 2546) กล่าวว่า “ต้องการฝึกให้ผู้ดูแลเด็กรับผิดชอบงานในศูนย์พัฒนาเด็กเล็กด้วยตนเอง”

สำหรับการบริหารงบประมาณในศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก ปลัดอบต.ได้จัดแบ่งออกเป็น 2 ส่วน คือ ส่วนที่เป็นงบประมาณจากอบต. ใช้ในการจัดซื้ออาหารกลางวัน อาหารเสริม (นม) และค่าจ้างผู้ดูแลเด็ก ส่วนงบประมาณนอกซึ่งได้จากค่าเลี้ยงดูเด็กในแต่ละเดือนใช้ในการจัดซื้อสื่อการเรียนการสอน และแบ่งเป็นเงินค่าตอบแทนผู้ดูแลเด็ก เพราะผู้ดูแลเด็กจบปริญญาตรี (สาขาบริหารทรัพยากรมนุษย์) แต่ทางอบต.จ้างในวุฒิมัธยมศึกษาตอนปลาย (4,100 บาท/เดือน) ดังนั้นเพื่อเป็นขวัญและกำลังใจในการทำงาน ทางอบต.จึงได้แบ่งเงินจากค่าเลี้ยงดูเด็กในแต่ละเดือนเป็นเงินค่าตอบแทน โดยแบ่งจากเงินค่าเลี้ยงดูเด็กเป็นรายคน คนละ 50 บาท ทั้งนี้เงินค่าตอบแทนดังกล่าวไม่เพียงแต่จะเป็นขวัญและกำลังใจในการทำงาน แต่ยังเป็นการสร้างแรงจูงใจในการทำงานให้กับผู้ดูแลเด็ก ซึ่งจะส่งผลต่อความมีประสิทธิภาพในการจัดการศึกษา ทำให้ศูนย์พัฒนาเด็กเล็กได้รับการยอมรับและความเชื่อถือจากคนในชุมชนมากยิ่งขึ้น สำหรับค่าเลี้ยงดูเด็ก ผู้ดูแลเด็ก (สัมภาษณ์, 18 ธันวาคม 2546) ได้ชี้แจงรายละเอียดให้ฟังว่า ศูนย์พัฒนาเด็กเล็กจะเก็บเป็นรายเดือน เดือนละ 150 บาท ถ้าเป็นเด็กแรกเข้าเดือนแรกจะเก็บ 450 บาท แยกเป็นค่าธรรมเนียม 300 บาท ค่าเลี้ยงดูรายเดือน 150 บาท (ทางอบต.เก็บในอัตรานี้ตั้งแต่เริ่มจัดตั้งศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก) จากการสอบถามพบว่า ผู้ปกครองสามารถจ่ายค่าเลี้ยงดูได้ตามอัตราที่อบต.กำหนด และทางศูนย์พัฒนาเด็กเล็กไม่เคยมีปัญหาเรื่องผู้ปกครองค้างจ่ายหรือไม่จ่ายค่าเลี้ยงดูจะมีบ้างเฉพาะในกรณีที่ขอผลัดไปอีก 2-3 วัน ซึ่งสอดคล้องกับคำบอกเล่าของชาวบ้านที่ส่งลูกไปเรียนในศูนย์พัฒนาเด็กเล็กบ้านท่าแร่ว่า “เป็นเพราะค่าเทอมถูก อยู่ใกล้บ้าน และพอใจการสอนของผู้ดูแลเด็ก” อย่างไรก็ตามการเก็บค่าเลี้ยงดูเด็กในอัตราดังกล่าว นายกอบต. (สัมภาษณ์, 30 ธันวาคม 2546) กล่าวว่า “ความจริงค่าเลี้ยงดูเด็กและค่าธรรมเนียมที่เก็บได้ไม่เพียงพอ แต่ทางอบต.ถือว่าเป็นการคืนกำไร คือเงินภาษีให้แก่ประชาชน” เช่นเดียวกับปลัดอบต. (สัมภาษณ์, 19 ธันวาคม 2546) ที่ให้ความคิดเห็นสอดคล้องกันว่า “เราไม่เน้นการแข่งขันกับเอกชนเพราะศูนย์พัฒนาเด็กเล็กจัดขึ้นเพื่อช่วยเหลือคนในชุมชนให้มีที่เลี้ยงเด็กเวลาตนออกไปทำงาน” แสดงให้เห็นว่า ศูนย์พัฒนาเด็กเล็กที่อบต.จัดตั้งขึ้นไม่ได้เน้นการจัดการเชิงธุรกิจ แต่เป็นการให้บริการและช่วยเหลือคนในชุมชนซึ่งถือเป็นหน้าที่ของอบต.

ด้านการเรียนการสอน จากการสอบถามพบว่า ผู้ดูแลเด็กไม่เคยได้รับการฝึกอบรมหรือส่งไปดูงานที่เกี่ยวข้องเลย เนื่องจากอบต.ไม่ได้จัดงบประมาณในส่วนนี้และไม่เคยแจ้งให้ผู้ดูแลเด็กทราบว่ามีการฝึกอบรม การเรียนการสอนในแต่ละวันผู้ดูแลเด็กได้จัดทำเป็นบันทึกประจำวันไว้เป็นหลักฐาน ทั้งนี้ผู้ดูแลเด็ก (สัมภาษณ์, 25 ธันวาคม 2546) กล่าวว่า “ที่นี่ไม่มีแผนการสอน แต่ตัวเองจะคิดคร่าวๆ ว่าในแต่ละวันจะต้องทำอะไรบ้าง แต่ก็ไม่ได้ระบุตายตัวว่าวันนี้เวลานี้ต้องทำนั้นทำนี้ แล้วแต่สถานการณ์ แต่ละวันจะต่างกันออกไปเพื่อไม่ให้เด็กเบื่อ” นอกจากนี้ผู้ดูแลเด็กยังกล่าวอีกว่า “จริงๆ แล้วการเรียนการสอนของเด็กในวัยนี้ก็เพื่อเป็นการเตรียมความพร้อมให้กับเด็ก เช่น การช่วยเหลือตนเอง การรู้จักเข้ากับเพื่อนๆ การเป็นอยู่ในสังคม การกล้าแสดงออก การมีร่างกายที่สมบูรณ์ แต่ก็ควรให้เด็กมีความสามารถ

ในการอ่านออกเขียนได้บ้าง เพราะพ่อแม่ผู้ปกครองเขาจะวัดเราตรงนี้ ไม่ต้องอะไรมากแค่ลูกเขียน ก.ไก่ ข.ไข่ได้ อ่าน ABC ได้บ้างเขาก็ดีใจแล้ว คือเขาเห็นความแตกต่างเวลาเด็กมาอยู่กับเรา พี่ว่ามันเป็นส่วนหนึ่งที่ทำให้ทั้งเราและศูนย์ฯ รวมถึงอบต.ได้รับการยอมรับ คนที่บ่นว่า ‘อย่าเอาไปเรียนเลขที่อบต. สอนไม่ได้เรื่องเด็กอ่านหนังสือไม่ออกสักตัว’ ก็น้อยลง” จะเห็นได้ว่าผู้ดูแลเด็กเข้าใจหลักการของการเรียนการสอนของเด็กในวัยนี้และทราบถึงความต้องการของผู้ปกครองที่คาดหวังให้เด็กมีความสามารถในการอ่านออกเขียนได้ตามสมควรเมื่อเข้ามาเรียนที่ศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก กล่าวได้ว่าการจัดการเรียนการสอนที่ให้ความสำคัญกับความสามารถในการอ่านและเขียนเป็นส่วนหนึ่งในการจัดการศึกษาของอบต.ที่ส่งผลทำให้การจัดการศึกษาในศูนย์พัฒนาเด็กเล็กได้รับการยอมรับจากคนในชุมชน ดังจะเห็นได้จากคำตอบของทั้งผู้ปกครองและชาวบ้านต่อคำถามที่ว่า “คิดว่า การอ่านออกเขียนได้มีความสำคัญแค่ไหน” ซึ่งทั้งผู้ปกครองและชาวบ้านส่วนใหญ่คิดว่าสำคัญ

ในส่วนของอุปกรณ์การเรียนการสอน หากผู้ดูแลเด็กต้องการอะไรให้จัดทำแผนจัดซื้อเสนอมายังสำนักงานปลัด เจ้าหน้าที่ธุรการจะเป็นผู้ประสานงานกับปลัดอบต.เพื่อดำเนินการจัดทำใบจัดซื้อและเสนอให้ปลัดอบต.เซ็นอนุมัติ ซึ่งในส่วนนี้ผู้ดูแลเด็ก (สัมภาษณ์, 18 ธันวาคม 2546) กล่าวว่า “อุปกรณ์การเรียนการสอนอบต.เป็นคนจัดหามาให้ แต่ถ้าต้องการอะไรเพิ่มเติมก็ให้ทำเรื่องขอไป บางครั้งทำเรื่องขอไปทางอบต.ก็ได้มาแล้วช้าไม่ทันต่อความต้องการใช้ ทุกอย่างต้องผ่านคนกลางอยากมีอิสระมากกว่านี้” เป็นที่น่าสังเกตว่า แม้ปลัดอบต.ได้มอบหมายให้ผู้ดูแลเด็กเป็นผู้รับผิดชอบงานในศูนย์พัฒนาเด็กเล็กด้วยตนเอง แต่ในทางปฏิบัติแล้วผู้ดูแลเด็กมีหน้าที่รับผิดชอบในส่วนของงานสอนเท่านั้น ส่วนอำนาจในการตัดสินใจยังขึ้นอยู่กับปลัดอบต. อย่างไรก็ตาม โดยหลักการแล้วผู้ดูแลเด็กมีหน้าที่อบรมเลี้ยงดูเด็ก ส่วนผู้ที่ทำหน้าที่บริหารศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก คือ คณะกรรมการพัฒนาเด็ก ซึ่งประกอบด้วยบุคลากรของอบต.และ/หรือองค์กรชุมชนในกรณีที่อบต.สนับสนุนให้ชุมชนเข้ามาบริหารศูนย์พัฒนาเด็กเล็กเอง สำหรับกรณีของอบต.ทำอุแท คณะกรรมการพัฒนาเด็กซึ่งเป็นคนในชุมชนไม่ได้เข้ามาทำหน้าที่ ในทางปฏิบัติจึงมีเพียงปลัดอบต.เท่านั้นที่มีบทบาทในการบริหารงานในศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก แต่เนื่องจากปลัดอบต.มีงานที่รับผิดชอบหลายด้าน ทำให้ไม่สามารถดูแลงานด้านการศึกษาได้เท่าที่ควร

นอกจากคณะกรรมการพัฒนาเด็กซึ่งเป็นตัวแทนของชุมชนไม่ได้เข้ามามีบทบาทในการบริหารงานในศูนย์พัฒนาเด็กเล็กแล้ว พ่อแม่ผู้ปกครองซึ่งเป็นอีกกลุ่มหนึ่งที่มีความสำคัญในการเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาก็ยังคงมีบทบาทน้อย ส่วนใหญ่เป็นการมีส่วนร่วมในระดับปฏิบัติ ทั้งนี้ปลัดอบต. (สัมภาษณ์, 19 ธันวาคม 2546) กล่าวว่า “ศูนย์ฯจะให้ผู้ปกครองเข้ามามีส่วนร่วมเวลาจัดกิจกรรมวันสำคัญต่าง ๆ แต่ก็ไม่ค่อยบ่อยนักเพราะเขาก็ต้องทำมาหากิน คงไม่มีเวลามากนัก เรายังคงไม่มีเวลา ยังมีเรื่องสำคัญกว่าให้ต้องทำก่อน เท่าที่ทำมาผู้ปกครองก็ให้ความร่วมมือดี” การที่อบต.ยังไม่ได้ให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของทั้งคณะกรรมการพัฒนาเด็กและผู้ปกครอง อาจส่งผลต่อความมีประสิทธิภาพในการจัดการศึกษา

ของอบต. และไม่สามารถตอบสนองความต้องการของชุมชนได้เท่าที่ควร เนื่องจากการมีส่วนร่วม (ร่วมคิด ร่วมตัดสินใจ ร่วมปฏิบัติ ร่วมติดตามและประเมินผล) จะก่อให้เกิดความรู้สึกเป็นเจ้าของและมีพันธะผูกพันที่จะให้การปฏิบัติเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ นอกจากนี้การมีส่วนร่วมของชุมชนยังจะทำให้การจัดการศึกษาของอบต. ได้รับการยอมรับจากคนในชุมชนได้ง่ายขึ้น เนื่องจากการได้รับความเชื่อถือจากชาวบ้านของคณะกรรมการพัฒนาเด็ก ความสนิทสนมและคุ้นเคยในฐานะสมาชิกชุมชนของผู้ปกครองจะเป็นกลไกในการทำหน้าที่ประชาสัมพันธ์และเผยแพร่การดำเนินงานของศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก

2.3 ปัญหาอุปสรรคในการจัดการศึกษา

สำหรับปัญหาอุปสรรคในการดำเนินงานจัดการศึกษาภายในศูนย์พัฒนาเด็กเล็กบ้านท่าแร่ ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทั้งนายกอบต.และปลัดอบต.มีความเห็นตรงกันว่า อบต.ยังขาดบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถด้านการศึกษาและยังไม่มีส่วนงานที่รับผิดชอบด้านการศึกษา สมาชิกขาดความรู้ความเข้าใจในการจัดการศึกษาและยังไม่เห็นความสำคัญของการจัดการศึกษา และประชาชนในพื้นที่ยังต้องการการพัฒนาด้านโครงสร้างพื้นฐานมากกว่าการศึกษา

ปัญหาการขาดส่วนงานและบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถด้านการศึกษา แม้ว่าในเชิงนโยบายได้มีการกำหนดให้งานด้านการศึกษา เป็นหน้าที่ที่อบต.จะต้องกระทำ แต่ในทางปฏิบัติยังไม่มีส่วนงานที่รับผิดชอบด้านการศึกษาเป็นการเฉพาะ งานด้านการศึกษาจึงเป็นงานฝากไว้ที่สำนักงานปลัดและมอบให้ปลัดอบต.เป็นผู้ดูแลรับผิดชอบ ทั้งนี้ปลัดอบต. (สัมภาษณ์, 19 ธันวาคม 2546) กล่าวว่า “เป็นงานที่เพิ่มภาระให้ปลัด เพราะปลัดเองก็ต้องดูแลหลายเรื่องอยู่แล้ว ถ้าจะถามว่าเกินกำลังหรือไม่ คงไม่เกินกำลัง แต่ถ้าให้ทั่วถึงทุกงานก็คงทำไม่ได้ ตอนนี้อาจทำเท่าที่ทำได้ อย่าให้เกินตัว” การที่ปลัดอบต.ซึ่งได้รับมอบหมายให้ดูแลงานด้านการศึกษามีงานที่ต้องทำหลายด้าน ประกอบกับไม่มีความรู้และประสบการณ์ด้านการศึกษาทำให้ไม่สามารถดูแลงานด้านการศึกษาได้เท่าที่ควร ซึ่งจากผลการศึกษา พบว่า ปลัดอบต.เข้ามาดูแลการบริหารงานในศูนย์พัฒนาเด็กเล็กเฉพาะด้านงบประมาณเท่านั้น ส่วนการดำเนินงานด้านอื่น ๆ มอบให้ผู้ดูแลเด็กเป็นผู้รับผิดชอบ ในขณะที่ผู้ดูแลเด็กแม้จะจบการศึกษาระดับปริญญาตรีแต่ก็ไม่ใช้สาขาที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาโดยตรง

ปัญหาสมาชิกขาดความรู้ความเข้าใจในการจัดการศึกษาและยังไม่เห็นความสำคัญของการจัดการศึกษา นายกอบต. (สัมภาษณ์, 19 ธันวาคม 2546) ยอมรับว่า “สมาชิกอบต.ยังไม่เข้าใจและไม่เห็นความสำคัญของการพัฒนาด้านการศึกษา ทำให้การทำหน้าที่จัดการศึกษาของอบต.ต้องทำไปเรื่อย ๆ แบบค่อยเป็นค่อยไป” และได้แสดงความคิดเห็นเพิ่มเติมว่า “เกี่ยวกับนโยบายด้านการศึกษาหรือการพัฒนาคน จริง ๆ แล้วตนอยากทำแต่ยังทำได้ไม่มากนัก พอตั้งงบประมาณด้านการศึกษามากก็จะมีสมาชิกทักท้วงว่าทำไมไม่เอาไปใช้ในส่วนการพัฒนา โครงสร้างพื้นฐานมาก ๆ ซึ่งตนก็เข้าใจเพราะชาวบ้านเลือกเรามาพัฒนาด้านนี้ให้เขา ถ้าเราไม่สร้างถนน

ไฟฟ้า ประปา ให้พวกเขาตามที่สัญญาไว้ สมัยหน้าอบต.ก็จะสอบตก” จะเห็นได้ว่าการขาดความรู้ความเข้าใจและไม่เห็นความสำคัญของการศึกษาของสมาชิกอบต. ส่งผลต่องบประมาณด้านการศึกษาทำให้การให้ความสำคัญกับการจัดสรรงบประมาณด้านการศึกษาลดลง ซึ่งจากการศึกษาพบว่า การจัดสรรงบประมาณด้านการศึกษามีสัดส่วนลดลงเมื่อเทียบกับการจัดสรรงบประมาณด้านโครงสร้างพื้นฐาน (ดูตาราง 10)

อย่างไรก็ตาม ในส่วนของงบประมาณ แม้จะพบว่าไม่ค่อยมีปัญหาเนื่องจากอบต.มีรายได้เพียงพอที่จะจัดสรรให้เป็นงบด้านการศึกษาและได้มีการจัดแบ่งสัดส่วนไว้อย่างชัดเจน ดังได้กล่าวมาแล้วในตอนต้น ทั้งในส่วนของงบประมาณที่ต้องใช้จ่ายเป็นประจำ เช่น ค่าอาหารกลางวัน ค่าอาหารเสริม (นม) ค่าจ้างผู้ดูแลเด็ก โดยเฉพาะค่าอาหารกลางวันซึ่งทางอบต. ได้ว่าจ้างเอกชนจัดทำงบประมาณการใช้จ่ายล่วงหน้าก่อนที่จะตั้งงบประมาณจริง และในส่วนของงบประมาณที่ใช้จ่ายตามโอกาส เช่น การจัดซื้ออุปกรณ์และสื่อการเรียนการสอนต่างๆ โดยดูจากงบประมาณของปีที่ผ่านมาเป็นเกณฑ์ในการจัดสรรงบประมาณ แต่ข้อมูลที่ได้จากการศึกษาชี้ให้เห็นว่า งบประมาณที่มีไม่เพียงพอที่จะทำให้อบต.สามารถจัดการศึกษาได้อย่างมีคุณภาพ ซึ่งประเด็นคุณภาพในการจัดการศึกษาถือเป็นจุดหมายปลายทางของนโยบายกระจายอำนาจการจัดการศึกษา (Hanson, 1997) ในขณะที่การศึกษากฎหมายและนโยบายที่เกี่ยวกับการจัดการศึกษาของอบต.ได้แสดงให้เห็นว่า กฎหมายดังกล่าวยังไม่เอื้อให้อบต.สามารถจัดการศึกษาได้อย่างมีคุณภาพ

ปัญหาความต้องการของคนในชุมชน การที่ประชาชนในพื้นที่ยังต้องการการพัฒนาด้านโครงสร้างพื้นฐานมากกว่าการศึกษา นับเป็นปัญหาอุปสรรคที่สำคัญอีกอย่างหนึ่งในการจัดการศึกษาของอบต. โดยเฉพาะเมื่อการทำตามความต้องการของคนในชุมชนมีนัยสำคัญทางการเมืองแฝงอยู่ ดังจะเห็นได้จากการแสดงความคิดเห็นของนายกอบต.ดังกล่าวข้างต้น รวมถึงสมาชิกอบต.คนอื่น ๆ ที่กล่าวเป็นเสียงเดียวกันว่า “อยากสร้างผลงานตอบสนองตามที่ชาวบ้านต้องการ เพื่อโอกาสในการได้รับเลือกเข้ามาอีก” ทั้งนี้จากการศึกษา พบว่า แผนงาน/โครงการดำเนินงานของอบต.เป็นแผนงาน/โครงการที่เกี่ยวกับการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานสูงถึงประมาณร้อยละ 60 ของแผนงาน/โครงการพัฒนาตำบลทั้งหมด (ดูตาราง 8)

ปัญหาอุปสรรคดังกล่าวข้างต้น ทำให้การจัดการศึกษาของอบต.ทำอยู่แต่ยังคงมีข้อจำกัดในเรื่องของคุณภาพและการบริหารจัดการ ซึ่งจะส่งผลต่อความมีประสิทธิภาพของศูนย์พัฒนาเด็กเล็กอย่างต่อเนื่อง

ส่วนที่ 2 : อบต.ท่าทองใหม่

1. บริบทและเงื่อนไขในการจัดการศึกษาของอบต.

1.1 สภาพและความต้องการของชุมชน

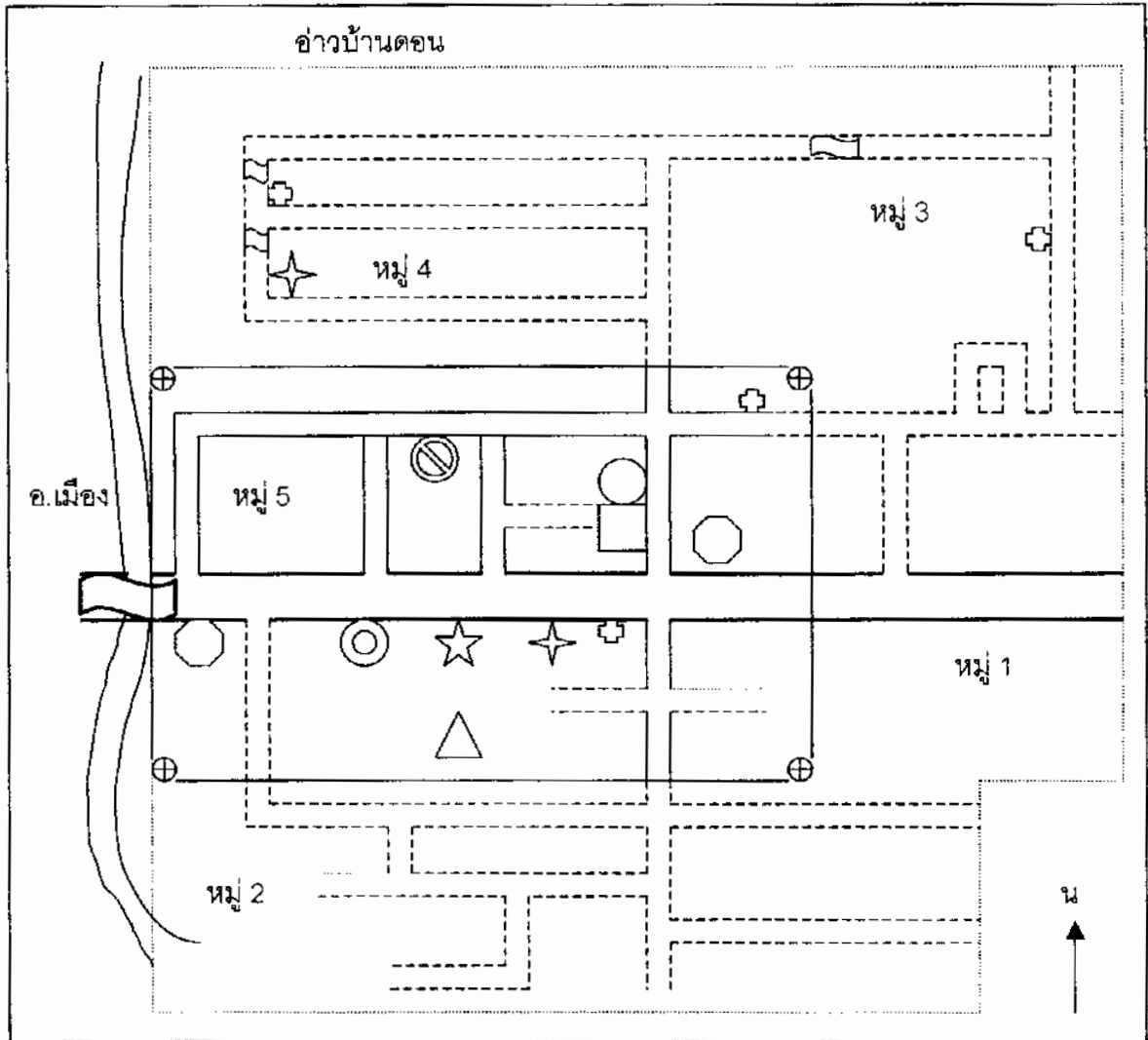
อบต.ท่าทองใหม่ ตั้งอยู่ในอำเภอกาญจนดิษฐ์ จังหวัดสุราษฎร์ธานี ห่างจากตัวอำเภอไปทางทิศตะวันตกประมาณ 10 กิโลเมตร อาณาเขตทางทิศตะวันตกอยู่ติดกับเขตอำเภอเมือง โดยมีคลองท่าทองใหม่เป็นเส้นแบ่งเขตแดนตามธรรมชาติ ส่วนด้านทิศเหนืออยู่ติดกับอ่าวไทย ทำให้สภาพพื้นที่โดยทั่วไปมีลักษณะเป็นที่ราบและที่ราบชายฝั่ง ครอบคลุมเนื้อที่ทั้งหมด 15,875 ไร่ หรือประมาณ 25.40 ตารางกิโลเมตร มีหมู่บ้านที่อยู่ในความรับผิดชอบทั้งหมด 4 หมู่บ้าน มีประชากรทั้งหมด 3,603 คน หรือประมาณ 1,131 ครัวเรือน เป็นชาย 1,808 คน หญิง 1,795 คน ความหนาแน่นเฉลี่ยคิดเป็น 135 คน/ตารางกิโลเมตร ประชากรเหล่านี้ส่วนใหญ่อาศัยกระจุกตัวอยู่บริเวณปากแม่น้ำท่าทองใหม่ และกระจายตัวบริเวณที่ราบชายฝั่งทะเลทางตอนเหนือของตำบล สภาพบ้านเรือนมีความแตกต่างกันตามสภาพพื้นที่ โดยบ้านเรือนที่ตั้งอยู่ติดกับคลองท่าทองใหม่จะมีลักษณะเป็นบ้านยกพื้น ส่วนบ้านเรือนที่ตั้งอยู่บนที่ราบห่างออกมาจากคลองท่าทองใหม่ สภาพบ้านเรือนส่วนใหญ่จะมีลักษณะเป็นบ้านชั้นเดียวตั้งขนานไปกับถนนภายในหมู่บ้านซึ่งส่วนใหญ่เป็นถนนลูกรังที่เชื่อมต่อกับถนนลาดยางหรือถนนคลส.ในเขตเทศบาล (ดูตาราง 11) จากการสังเกต พบว่า บ้านเรือนที่เพิ่งสร้างหรือมีการต่อเติมใหม่ทั้งที่ตั้งอยู่ติดกับลำคลองและตั้งอยู่บนที่ราบมักจะสร้างด้วยปูนซีเมนต์มีสีสันทันและรูปทรงที่ทันสมัย ที่น่าสนใจคือนิยมสร้างบนที่ราบติดถนนมากกว่าสร้างให้อยู่ติดกับลำคลอง ทั้งนี้เพื่อความสะดวกสบายและง่ายต่อการใช้บริการหรือการเข้าถึงบริการสาธารณะต่างๆ โดยเฉพาะด้านโครงสร้างพื้นฐานทั้งถนน ไฟฟ้า ประปา และการติดต่อสื่อสาร

ตาราง 11 ลักษณะบ้านและวัสดุที่ใช้สร้างบ้านของครัวเรือนในเขตพื้นที่อบต.ท่าทองใหม่

ลักษณะ/วัสดุ	จำนวนครัวเรือน (50)	ร้อยละ (%)
บ้านปูนชั้นเดียว	37	74.00
บ้านไม้ชั้นเดียว	2	4.00
บ้านปูนยกพื้น	1	2.00
บ้านไม้ยกพื้น	1	2.00
บ้านปูน 2 ชั้น	4	8.00
บ้านไม้ 2 ชั้น	2	4.00
บ้านปูนผสมไม้ 2 ชั้น	3	6.00

อบต.ท่าทองใหม่มีลักษณะพิเศษคือ เป็นพื้นที่ที่มีห้องถิ่นอื่นตั้งอยู่ด้วยคือ เทศบาลตำบลท่าทองใหม่ (พื้นที่หมู่ 5 และบางส่วนของหมู่ 1 และหมู่ 2) ลักษณะพิเศษดังกล่าวประกอบกับมีพื้นที่อยู่ใกล้ตัวอำเภอและติดตัวจังหวัด มีการคมนาคมที่สะดวกรวดเร็ว ทำให้ภาพรวมของอบต.ท่าทองใหม่เป็นชุมชนใกล้เมืองและชีวิตความเป็นอยู่ของชาวบ้านมีความเชื่อมโยงและเกี่ยวข้องกับกิจกรรมในเมืองค่อนข้างสูง ประชากรมีการประกอบอาชีพที่หลากหลาย ได้แก่ ค้าขาย ประมง รับจ้างทำงานโรงงาน และทำการเกษตร โดยเฉพาะอาชีพรับจ้างทำงานโรงงาน ซึ่งจากข้อมูลของศูนย์บริการและถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรประจำตำบลท่าทองใหม่ ปี 2546 พบว่า มีประมาณร้อยละ 30 ของจำนวนครัวเรือนทั้งหมด ทั้งนี้เนื่องจากมีโรงงานอุตสาหกรรมตั้งอยู่ในเขตอำเภอเมืองซึ่งอยู่ไม่ไกลมากนักและมีรถรับส่ง ทำให้สะดวกในการเดินทางไปทำงาน ส่วนอาชีพค้าขายเป็นอาชีพที่ชาวบ้านนิยมทำรองลงมาจากอาชีพรับจ้างทำงานโรงงาน เนื่องจากตำบลท่าทองใหม่เป็นเส้นทางผ่านเข้าออกตัวเมืองมีผู้คนสัญจรไปมาตลอดเวลา โดยเฉพาะตอนเย็นหลังจากเลิกงานจะมีตลาดริมทางให้ผู้คนแวะเข้าไปหาซื้ออาหารเหมือนกับตลาดโต้รุ่งในเมือง

ภาพ 8 อาณาเขตและที่ตั้งของอบต.ท่าทองใหม่



สัญลักษณ์ :

- | | | | | | |
|--|---------------------------|--|--------------------|--|-----------|
| | ทางหลวง | | ถนนลาดยาง | | ถนนลูกรัง |
| | สะพาน | | เขตเทศบาล | | เขตอบต. |
| | โรงเรียน | | วัด | | อนามัย |
| | อบต. | | ศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก | | ตลาดนัด |
| | ศูนย์สาธารณสุขมูลฐานชุมชน | | คลองท่าทองใหม่ | | มัสยิด |