

## บทที่ 5

### สรุปผลการวิจัย อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ

การวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์สำคัญเพื่อสำรวจบริบทชุมชนและความพร้อมในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานของ อบต. เพื่อเปรียบเทียบการรับรู้ของกลุ่มตัวอย่างเกี่ยวกับความพร้อมในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานและศึกษาปัจจัยเงื่อนไขและนำเสนอแนวทางในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานของ อบต. ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ใช้วิธีวิจัยเชิงสำรวจโดยใช้แบบสำรวจ แบบสอบถามความคิดเห็นกับกลุ่มตัวอย่างในพื้นที่ อบต. ชั้น 1 จำนวน 4 แห่ง และชั้น 2 จำนวน 9 แห่ง จำนวน 854 คน วิเคราะห์ข้อมูลจากโปรแกรม SPSS ใช้ค่าสถิติ ร้อยละ ค่าเฉลี่ยเลขคณิต ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน การทดสอบค่า t และการวิเคราะห์ความแปรปรวนทางเดียว และการวิจัยภาคสนาม ในพื้นที่ อบต. ชั้นละ 1 แห่ง โดยใช้การสัมภาษณ์เชิงลึกและการสนทนากลุ่ม วิเคราะห์ข้อมูลโดยวิธีการวิเคราะห์เนื้อหา (content analysis) โดยการจำแนกข้อมูลแบบไม่ใช้ทฤษฎี นำข้อมูลทั้งสองส่วนมาวิเคราะห์ร่วมกัน แล้วนำร่างผลการศึกษาปัจจัยเงื่อนไขและข้อเสนอแนวทางในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานของ อบต. นำเสนอให้ผู้ทรงคุณวุฒิตรวจสอบ

#### ผลการวิจัย

สรุปได้ดังนี้

1. ผลการสำรวจบริบทชุมชนและความพร้อมในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานขององค์การบริหารส่วนตำบล ชั้น 1 และชั้น 2 ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

##### 1.1 ผลการสำรวจบริบทชุมชนใน อบต.ชั้น 1

สภาพทั่วไป อบต. ชั้น 1 มีพื้นที่เฉลี่ย 67.72 ตร.กม. ลักษณะชุมชนเป็นชุมชนชนเมือง จำนวนประชากรเฉลี่ยต่อตำบล 17,571 คน ส่วนใหญ่นับถือศาสนาพุทธ ปัญหาสังคมคือ มีการระบาดของยาเสพติดเบาบางในบางพื้นที่ บางครอบครัวขาดความอบอุ่น เด็ก คนชรา ขาดผู้ดูแล ประชากรร้อยละ 62.48 มีอาชีพทำนา รองลงมาร้อยละ 28.90 มีอาชีพรับจ้าง เกษตรกรส่วนใหญ่มีกรรมสิทธิ์ในที่ดิน การใช้เครื่องจักรกล ใช้รถไถนาขนาดเล็ก การใช้ปุ๋ย และยาฆ่าแมลง ใช้ปุ๋ยเคมี ผสมปุ๋ยอินทรีย์ ใช้สารเคมีกำจัดแมลง รายได้ครัวเรือนเฉลี่ยต่อปี 100,048 บาท อัตราค่าจ้างต่อคนต่อวัน 139 บาท ปัญหาด้านเศรษฐกิจ คือ ราคาผลผลิตตกต่ำ ขาดแคลนแรงงานใน

ฤดูผลิต ด้านการเมืองการปกครอง จำนวนหมู่บ้านในปกครองเฉลี่ยตำบลละ 18 หมู่บ้าน กำนัน และผู้ใหญ่บ้านส่วนใหญ่อยู่ในวาระ 5 ปี การกระจายอำนาจการปกครอง คือ มีคณะกรรมการหมู่บ้าน การบริหารงบประมาณเพื่อพัฒนาตำบล เป็นหน้าที่ของคณะกรรมการบริหาร อบต. รายได้ของ อบต. ไม่รวมเงินอุดหนุน เฉลี่ยต่อปี 11,786,035 บาท ปัญหาด้านการเมืองการปกครอง คือ ผู้นำบางส่วนขาดความรู้ความเข้าใจในการบริหาร ประชาชนบางส่วนไม่มีส่วนร่วมทางการเมืองเท่าที่ควร ด้านการศึกษา จำนวนโรงเรียนประถมศึกษาโดยเฉลี่ยมีตำบลละ 6 แห่ง ครูโรงเรียนประถมศึกษาโดยเฉลี่ยตำบลละ 89 คน จำนวนโรงเรียนมัธยมศึกษาโดยเฉลี่ยมีตำบลละ 1 แห่ง ครูโรงเรียนมัธยมศึกษาโดยเฉลี่ยมีตำบลละ 62 คน นักเรียนในระดับประถมศึกษาและมัธยมศึกษาส่วนใหญ่เรียนในโรงเรียนในพื้นที่ตำบล ประชากรร้อยละ 53.87 จบประถมศึกษาและไม่ได้ศึกษาต่อ งบประมาณที่ อบต. สนับสนุนการศึกษาใน ตำบล เฉลี่ยร้อยละ 4.90 ของงบประมาณทั้งหมดของ อบต. ปัญหาการศึกษา คือขาดงบประมาณในการสนับสนุนและพัฒนาการศึกษา

## 1.2 ผลการสำรวจบริบทชุมชนใน อบต.ชั้น 2

สภาพทั่วไป อบต.ชั้น 2 มีพื้นที่เฉลี่ย 63.78 ตร.กม. ลักษณะชุมชนส่วนใหญ่เป็นชุมชนชานเมือง จำนวนประชากรเฉลี่ยตำบลละ 15,499 คน ส่วนใหญ่นับถือศาสนาพุทธ ปัญหาสังคมคือมีการระบาดของยาเสพติดเบาบางในบางพื้นที่ บางครอบครัวขาดความอบอุ่น ประชากรร้อยละ 69.37 มีอาชีพทำนา รองลงมาร้อยละ 22.43 มีอาชีพรับจ้าง เกษตรกรส่วนใหญ่มีกรรมสิทธิ์ในที่ดิน การใช้เครื่องจักรกล ไร่รดไถนาขนาดเล็ก การใช้ปุ๋ย และยาฆ่าแมลง ใช้ปุ๋ยเคมี ผสมปุ๋ยอินทรีย์ ใช้สารเคมีกำจัดแมลง รายได้ครัวเรือนเฉลี่ยต่อปี 76,666 บาท อัตราค่าจ้างต่อคนต่อวัน 126 บาท ปัญหาด้านเศรษฐกิจคือราคาผลผลิตตกต่ำ ขาดแคลนแรงงานในฤดูผลิต ขาดแหล่งเงินทุน ด้านการเมืองการปกครอง จำนวนหมู่บ้านในปกครองเฉลี่ยตำบลละ 16 หมู่บ้าน กำนันและผู้ใหญ่บ้านส่วนใหญ่อยู่ในวาระ 5 ปี การกระจายอำนาจการปกครองคือมีคณะกรรมการหมู่บ้าน การบริหารงบประมาณเพื่อพัฒนาตำบลเป็นหน้าที่ของคณะกรรมการบริหาร อบต. รายได้ของ อบต. ไม่รวมเงินอุดหนุน เฉลี่ย 10,113,085 บาท ปัญหาด้านการเมืองการปกครองคือ ผู้นำบางส่วนขาดความรู้ความเข้าใจในการบริหารและประชาชนบางส่วนไม่มีส่วนร่วมทางการเมืองเท่าที่ควร ด้านการศึกษา จำนวนโรงเรียนประถมศึกษาโดยเฉลี่ยมีตำบลละ 6 แห่ง ครูโรงเรียนประถมศึกษาโดยเฉลี่ยมีตำบลละ 84 คน จำนวนโรงเรียนมัธยมศึกษาโดยเฉลี่ยมีตำบลละ 1 แห่ง ครูโรงเรียนมัธยมศึกษาโดยเฉลี่ยมีตำบลละ 61 คน นักเรียนระดับประถมศึกษาและมัธยมศึกษาส่วนใหญ่ เรียนในโรงเรียนในพื้นที่ตำบล ประชากรร้อยละ 56.80 จบประถมศึกษาและไม่ได้ศึกษาต่อ งบประมาณที่ อบต. สนับสนุนการศึกษาในตำบล เฉลี่ยร้อยละ 3.14 ของงบประมาณทั้งหมดของ อบต. ปัญหาการศึกษา คือขาดแคลนสื่อการเรียนการสอนและงบประมาณในการพัฒนาการศึกษา

1.3 ผลการสำรวจความพร้อมในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานของอบต. ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ พบว่า ความพร้อมในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานของ อบต.ชั้น 1 และชั้น 2 อยู่ในระดับปานกลาง อบต.ชั้น 1 ให้ความสำคัญกับการส่งเสริมการมีส่วนร่วมในการพัฒนาท้องถิ่นของประชาชนเป็นอันดับแรก อบต.ชั้น 2 ให้ความสำคัญมากที่สุดกับการกิจด้านการก่อสร้างและซ่อมแซมโครงสร้างพื้นฐาน ส่วนภารกิจด้านการศึกษา บุคลากรใน อบต. ครูและผู้บริหารสถานศึกษา และผู้แทนชุมชนใน อบต.ทั้งสองชั้นให้ความสำคัญเป็นอันดับสุดท้าย

2. ผลการเปรียบเทียบการรับรู้ของกลุ่มบุคลากรในองค์การบริหารส่วนตำบล กลุ่มครูและผู้บริหารสถานศึกษา และกลุ่มผู้แทนชุมชน เกี่ยวกับความพร้อมในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานขององค์การบริหารส่วนตำบลชั้น 1 และ ชั้น 2 ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ พบว่า มีความแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 อบต.ชั้น 1 และชั้น 2 มีความพร้อมแตกต่างกัน อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 ส่วนด้านการรับรู้เกี่ยวกับความเหมาะสมในการจัดการศึกษาของ อบต. และความต้องการในท้องถิ่นให้ อบต.จัดการศึกษาไม่แตกต่างกัน

3. ผลการศึกษาปัจจัยเงื่อนไขและนำเสนอแนวทางในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานขององค์การบริหารส่วนตำบล ชั้น 1 และชั้น 2 ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

3.1 ผลการศึกษาปัจจัยเงื่อนไขในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานขององค์การบริหารส่วนตำบล ชั้น 1 และ ชั้น 2 ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ มีดังนี้

### 3.1.1 ปัจจัยเงื่อนไขภายใน

3.1.1.1 ด้านงบประมาณ การรับรู้ของกลุ่มตัวอย่างเกี่ยวกับความพอเพียงของรายได้ และความสามารถในการบริหารงบประมาณเพื่อการศึกษาของ อบต.อยู่ในระดับปานกลาง โดยมีปัจจัยส่งเสริมและปัจจัยที่เป็นอุปสรรคด้านงบประมาณในการจัดการศึกษาของ อบต. ดังนี้

ปัจจัยส่งเสริม ได้แก่ อบต.จัดสรรงบประมาณสนับสนุนด้านการศึกษา เช่น อุดหนุนอาหารเสริม(นม) อาหารกลางวันให้เด็กปฐมวัย 3 ขวบและเด็กประถมศึกษาได้รับประทานครบทุกคน สนับสนุนสื่อการศึกษา คอมพิวเตอร์ ปรับปรุงห้องสมุด ทำถนน ร่องระบายน้ำ และปรับปรุงภูมิทัศน์ สิ่งแวดล้อมในโรงเรียน และอบต.บางแห่งมีการจัดทำโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจค่อนข้างเพียงพอแล้ว จึงมีงบประมาณเพื่อการศึกษาเพิ่มขึ้น

ปัจจัยที่เป็นอุปสรรค ได้แก่ อบต.เก็บภาษีได้ไม่เต็มที่ และงบประมาณส่วนใหญ่ใช้ในการจัดทำโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจและเงินเดือนพนักงานลูกจ้าง

3.1.1.2 ด้านวิชาการ การรับรู้ของกลุ่มตัวอย่างเกี่ยวกับความสามารถทางวิชาการและการประกันคุณภาพการศึกษาในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานอยู่ในระดับปานกลาง ส่วนครูและผู้บริหารมีความเห็นอยู่ในระดับน้อย ในด้านวิชาการมีปัจจัยส่งเสริมและปัจจัยที่เป็นอุปสรรค ดังนี้

ปัจจัยส่งเสริม ได้แก่ สมาชิก อบต. ได้พัฒนาตนเองด้วยการศึกษาเพิ่มเติม สมาชิก อบต. มีความรู้เรื่องวัฒนธรรมในท้องถิ่น และมีประสบการณ์ในการทำงาน และประสบความสำเร็จในการประกอบอาชีพ ซึ่งสามารถประสานเชื่อมโยงทรัพยากรบุคคลเหล่านี้ในการจัดทำหลักสูตรท้องถิ่น ได้เป็นอย่างดี

ปัจจัยที่เป็นอุปสรรค ได้แก่ อบต. ไม่มีประสบการณ์ในการจัดการศึกษาและไม่มีความรู้ด้านการศึกษา

3.1.1.3 ด้านบุคลากร การรับรู้ของกลุ่มตัวอย่างเกี่ยวกับความพร้อมของบุคลากรในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานของ อบต.อยู่ในระดับปานกลาง แต่บุคลากรใน อบต.รับรู้ในเรื่องความพร้อมของ อบต.อยู่ในระดับมาก โดยมีปัจจัยส่งเสริมและปัจจัยที่เป็นอุปสรรค ดังนี้

ปัจจัยส่งเสริม ได้แก่ กรรมการบริหารอบต. มีวิสัยทัศน์และเห็นความสำคัญในการพัฒนาคนด้วยการศึกษา ได้มีการเชิญผู้บริหารโรงเรียนเป็นกรรมการฝ่ายการศึกษาของ อบต. จัดทำแผนการศึกษา 5 ปี และ อบต. มีความต้องการในการจัดการศึกษาและมีส่วนร่วมจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานทุกระดับ

ปัจจัยที่เป็นอุปสรรค ได้แก่ อบต.มีบุคลากรไม่เพียงพอ บุคลากรมีความรู้น้อยขาดประสบการณ์ สมาชิก อบต. ไม่เห็นความสำคัญของการศึกษา

3.1.1.4 ด้านการบริหารทั่วไป การรับรู้ของกลุ่มตัวอย่างเกี่ยวกับความสามารถในการระดมทรัพยากรและการประสานกับหน่วยงานอื่นของ อบต. เพื่อจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน อยู่ในระดับปานกลาง แต่บุคลากรใน อบต.มีการรับรู้ในเรื่องดังกล่าวอยู่ในระดับมาก โดยมีปัจจัยส่งเสริมและปัจจัยที่เป็นอุปสรรค ดังนี้

ปัจจัยส่งเสริม ได้แก่ อบต. มีความสัมพันธ์ที่ดีกับโรงเรียนและชุมชน ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนา เช่น การเชิญตัวแทนชุมชน หน่วยงานต่างๆ เข้าร่วมประชุม ประสานงานกับ ศูนย์บริการการศึกษานอกโรงเรียน ให้ครูอาสาประจำอยู่ที่

อบต. ทุกวันอังคาร มีการจัดเวทีประชาคมเพื่อเสนอโครงการต่างๆ ให้บริการห้องประชุมอบต. แก่ ชุมชนและครู การจัดทำหลักสูตรสถานศึกษา และจัดทำทะเบียนภูมิปัญญาชาวบ้านเพื่อการศึกษา

ปัจจัยที่เป็นอุปสรรค ได้แก่ สมาชิก อบต. เป็นเครือข่ายการเมือง ระดับชาติและระดับท้องถิ่น มีการซื้อสิทธิขายเสียง อาจทำให้การบริหารถูกแทรกแซงจากการเมือง และมีความขัดแย้งในองค์กร

3.1.1.5 ด้านความต้องการให้ อบต.จัดการศึกษา บุคลากรใน อบต. ต้องการให้ อบต.จัดการศึกษาขั้นพื้นฐานอยู่ในระดับมาก ซึ่งเป็นปัจจัยส่งเสริม แต่ปัจจัยที่เป็นอุปสรรค คือ ครูไม่ยอมรับศักยภาพของ อบต.

### 3.1.2 ปัจจัยเงื่อนไขภายนอก

3.1.2.1 ด้านความเหมาะสม การรับรู้ของกลุ่มตัวอย่างเกี่ยวกับความเหมาะสมในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานของ อบต. อยู่ในระดับปานกลาง และความเหมาะสมในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานของรัฐอยู่ในระดับมาก โดยมีปัจจัยส่งเสริมและปัจจัยที่เป็นอุปสรรค ดังนี้

ปัจจัยส่งเสริม ได้แก่ อบต.อยู่ในพื้นที่ ทำให้มีความสะดวกในการติดต่อประสานงาน

ปัจจัยที่เป็นอุปสรรค ได้แก่ สมาชิก อบต.ไม่มีความรู้ด้านการศึกษา และไม่รับทราบหน้าที่ของตนเอง

3.1.2.2 ด้านการสนับสนุนจากรัฐบาล รัฐบาลได้ถ่ายโอนการจัดการศึกษาปฐมวัย 3 ขวบ ให้ อบต. ดำเนินการ และได้จัดสรรงบประมาณค่าวัสดุ อาหารเสริม (นม) และอาหารกลางวันให้เด็กปฐมวัยและประถมศึกษา ซึ่งเป็นปัจจัยส่งเสริม ส่วนปัจจัยที่เป็นอุปสรรค คือ อบต.เป็นหน่วยงานใหม่ การจัดโครงสร้างการบริหารยังไม่ลงตัว อาจยังไม่พร้อมและไม่เหมาะสมในการถ่ายโอน และการขาดการสนับสนุนส่งเสริมในการเตรียมความพร้อมให้ อบต.อย่างจริงจังจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

3.1.2.3 นโยบายของรัฐบาลและกฎหมายที่ส่งเสริมการกระจายอำนาจทางการศึกษา ได้แก่ พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม(ฉบับที่ 2) พ.ศ.2545 ได้กำหนดสิทธิหน้าที่ในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในมาตรา 41, 42 และกระทรวงศึกษาธิการได้มีการจัดทำเกณฑ์การประเมินความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อจะประกาศเป็นกฎกระทรวงสำหรับใช้ประเมินความพร้อมของท้องถิ่นที่ต้องการจัดการศึกษา ขณะนี้อยู่ในระหว่างดำเนินการ และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในมาตรา 16 (6, 9, 11) และมีแผนกำหนดขั้นตอนการ

กระจายอำนาจให้มีการถ่ายโอนภารกิจต่างๆ ของรัฐรวมทั้งการจัดการศึกษาด้วย ให้แล้วเสร็จภายใน 10 ปี (พ.ศ. 2553) เหล่านี้เป็นปัจจัยส่งเสริม

ส่วนปัจจัยที่เป็นอุปสรรค คือ ความล่าช้าในหลักเกณฑ์การประเมินความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และความไม่เหมาะสมของเกณฑ์การประเมินความพร้อมที่อาจทำให้ อบต. ไม่สามารถรับการถ่ายโอนการศึกษาได้

3.2 ข้อเสนอแนะทางในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานของ อบต. ชั้น 1 และชั้น 2 ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ คล้ายคลึงกันทุกประเด็น ดังนี้

3.2.1 การจัดโครงสร้างการบริหารการศึกษาของ อบต.

ให้ อบต. จัดตั้งส่วนการศึกษา และสรรหาบุคลากรรับผิดชอบการจัดการศึกษาโดยตรง และให้มีการบริหารจัดการ ดังนี้

3.2.1.1 ด้านงบประมาณ ให้ อบต. จัดสรรงบประมาณเพื่อการศึกษาเป็นการเฉพาะ ในสัดส่วนต่อรายได้ของ อบต. ให้เหมาะสม โดยที่รัฐบาลกลางต้องเพิ่มสัดส่วนงบประมาณให้ อบต. เพิ่มขึ้นอย่างเพียงพอในการจัดการศึกษา

3.2.1.2 ด้านวิชาการ ให้ อบต. ประสานความร่วมมือกับหน่วยงานของกระทรวงศึกษาธิการและสถาบันอุดมศึกษาในพื้นที่ เพื่อให้การศึกษาอบรมเตรียมความพร้อมด้านการจัดการศึกษาให้บุคลากรใน อบต. เช่น การกำหนดนโยบาย เป้าหมายและวัตถุประสงค์ในการจัดการศึกษา การวางแผนการจัดการศึกษา การนำเทคโนโลยีมาใช้ในการศึกษา การพัฒนาบุคลากรด้านการศึกษา และการกำกับติดตามประเมินผลการจัดการศึกษา เป็นต้น

3.2.1.3 ด้านการบริหารบุคคล ให้ อบต. สรรหาบุคลากรหรือรับโอนบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถ มีวุฒิทางการศึกษาไม่ต่ำกว่าระดับปริญญาตรี และจัดระบบบริหารในรูปคณะกรรมการ

3.2.1.4 ด้านการบริหารทั่วไป

- ให้ อบต. ประสานกับหน่วยงานของกระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงมหาดไทย และหน่วยงานอื่นๆ รวมถึงสถานศึกษาและประชาชนในพื้นที่ เพื่อระดมทรัพยากรเพื่อการศึกษา สร้างความรู้สึกร่วมและความเข้าใจที่ดีต่อกัน ให้เกิดความร่วมมืออย่างแท้จริง

- ให้มีการประชาสัมพันธ์ความก้าวหน้าของงานด้านการศึกษา ให้ประชาชนทราบอย่างทั่วถึง โดยผ่านสื่อต่างๆ เช่น จดหมายข่าวจาก อบต. หอกระจายข่าวในหมู่บ้าน ป้ายประกาศ หนังสือพิมพ์ วิทยุโทรทัศน์ และอินเทอร์เน็ต เป็นต้น

### 3.2.2 การจัดการศึกษาในระบบ

#### 3.2.2.1 กรณี อบต.จัดการศึกษาเอง

- ให้ อบต.จัดและพัฒนาการจัดการศึกษาระดับปฐมวัยให้มีคุณภาพแล้วจึงขยายการจัดการศึกษาไปสู่ระดับที่สูงขึ้น เมื่อ อบต. มีความพร้อม

- ให้ อบต. เตรียมความพร้อม เพื่อขอรับการถ่ายโอนการจัดการศึกษาจากรัฐ

- ให้ อบต.ร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่อยู่ใกล้เคียงเพื่อจัดการศึกษาร่วมกันในรูปแบบสหการ (ซึ่งขณะนี้กระทรวงศึกษาธิการกำลังศึกษารูปแบบของการจัดการศึกษาในระบบสหการ)

- อบต. ไม่ควรจัดตั้งสถานศึกษาใหม่ (ระดับประถมและมัธยมศึกษา) เนื่องจากมีโรงเรียนของรัฐมากอยู่แล้ว

#### 3.2.2.2 กรณี อบต. มีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานกับ

สถานศึกษาของรัฐ ให้ อบต. เข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานกับสถานศึกษาของรัฐในพื้นที่ในทุกด้าน คือ

- การมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายและแผน  
- การมีส่วนร่วมในการบริหารงบประมาณ เฉพาะในส่วนการระดมทรัพยากรเพื่อการศึกษา

- การมีส่วนร่วมในการบริหารบุคคล เฉพาะในส่วนการสนับสนุนส่งเสริมพัฒนาบุคลากร

- มีส่วนร่วมในการจัดทำหลักสูตร เช่น หลักสูตรสถานศึกษา โดยการประสานเชื่อมโยงความหลากหลายทางอาชีพและ ภูมิปัญญาท้องถิ่น

- มีส่วนร่วมจัดกิจกรรมของสถานศึกษา เช่น การจัดหาทุนการศึกษา สื่ออุปกรณ์การเรียน กีฬา พัฒนาห้องสมุด และภูมิทัศน์ของโรงเรียน

- มีส่วนร่วมในการพัฒนาคุณภาพการศึกษาในพื้นที่ เช่น ให้มีคณะกรรมการพัฒนาการศึกษาระดับตำบลจากบุคคลหลากหลายอาชีพ ให้มีการจัดทำนโยบายและแผนพัฒนาการศึกษาในระดับตำบล มีการเก็บรวบรวมข้อมูลด้านการศึกษาการจัดกิจกรรมส่งเสริมทักษะทางวิชาการ และ การติดตามประเมินผลทุกปี

### 3.2.3 การจัดการศึกษานอกระบบ

3.2.3.1 ให้ อบต.จัดให้มีแหล่งศึกษาค้นคว้าในตำบล เช่น ห้องสมุด ศูนย์ข้อมูลตำบล ศูนย์การเรียนรู้ชุมชน ให้สามารถบริการประชาชนได้ทั่วถึงทั้งตำบล

3.2.3.2 ให้ อบต. ส่งเสริมทำนุบำรุงศิลปวัฒนธรรม และการฝึกอาชีพ และภูมิปัญญาท้องถิ่น

3.2.3.3 ให้ อบต. ประสานกับกรมการศึกษานอกโรงเรียน จัดการศึกษาสายสามัญนอกระบบทุกระดับตามความต้องการของประชาชน รวมถึงการพัฒนาทักษะชีวิต การจัดกิจกรรมต่างๆ เช่น การจัดค่ายสิ่งแวดล้อม ค่ายธรรมะ ด้านยาเสพติด เป็นต้น

### อภิปรายผล

การวิจัยนี้ เป็นการวิจัยเชิงสำรวจผสมกับการวิจัยภาคสนาม เพื่อให้ได้ผลสรุปที่เป็นภาพรวมในระดับกว้าง จากการวิจัยเชิงสำรวจโดยใช้แบบสอบถาม แบบสำรวจ และได้รายละเอียดเชิงลึกจากการวิจัยภาคสนาม โดยการสัมภาษณ์และสนทนากลุ่ม จากกลุ่มคนหลายฝ่ายที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้เกิดความชัดเจน ได้ข้อมูลรายละเอียดต่างๆ ที่สะท้อนถึง ความต้องการของผู้คนในพื้นที่จริง ดังนั้นผลสรุปที่ได้ จึงมีความครอบคลุมที่มอง ได้ทั้งในเชิงภาพกว้างจากข้อมูลที่เป็นตัวเลขค่าสถิติต่างๆ ที่ยืนยันข้อสรุปและคำสัมภาษณ์หรือสนทนากลุ่มเพื่อประกอบเหตุผลในแต่ละประเด็นที่ศึกษา เพื่อให้งานวิจัยนี้มีความสมบูรณ์มากที่สุด เกิดประโยชน์ในการนำไปประยุกต์ใช้ประกอบการตัดสินใจ ด้านนโยบาย และการวางแผนการศึกษาขององค์การบริหารส่วนตำบลในอนาคต

ผลการวิจัยสามารถนำมาอภิปรายผลในประเด็นต่างๆ ดังนี้

1. บริบทของชุมชนในพื้นที่ อบต.ชั้น 1 และชั้น 2 ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ในภาพรวมมีลักษณะคล้ายคลึงกัน ทั้งในด้านสังคมวัฒนธรรม เศรษฐกิจ การเมืองการปกครอง และการศึกษา ส่วนรายได้ของ อบต. มีการผันแปรไปตามภาวะเศรษฐกิจ ทำให้รายได้ของ อบต.ไม่ตรงตามเกณฑ์ที่กระทรวงมหาดไทยได้กำหนดไว้ โดยกระทรวงมหาดไทยกำหนดเกณฑ์ เพื่อแบ่งชั้นของ อบต. มี 4 ด้าน คือ ด้านการปกครอง (20%) ด้านเศรษฐกิจ (55%) ด้านสังคม ด้านการศึกษาและวัฒนธรรม (8%) และด้านการบริหารจัดการ (17%)

ด้านรายได้นั้น กำหนดว่า อบต.ชั้น 1 จะต้องมีรายได้ 20 ล้านบาทขึ้นไป และ อบต.ชั้น 2 มีรายได้ 12-20 ล้านบาท (ตารางที่ 4) แต่จากการเก็บรวบรวมข้อมูล พบว่า รายได้ของ อบต.ไม่เป็นไปตามเกณฑ์ดังกล่าว เนื่องจากสภาพเศรษฐกิจที่เปลี่ยนแปลงไป จากในช่วงแรก (ปี พ.ศ. 2530-2540)



รายได้ของ อบต. ที่เก็บได้มากเป็นผลมาจากราคาที่ดินสูงมาก (สมัยพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ เป็น นายกรัฐมนตรี) จึงทำให้ อบต. มีรายได้มากจากการทำนิติกรรมและสัญญาต่างๆ แต่ในปัจจุบัน ราคาที่ดินและอสังหาริมทรัพย์ตกต่ำลง มีผลให้การจัดเก็บรายได้ของ อบต. ลดลง ดังนั้น รายได้ โดยเฉลี่ยในปี พ.ศ. 2544 ของ อบต. ชั้น 1 ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ขณะนี้เท่ากับ 11,786.035 บาท (สูงสุด 20,375,000 บาท [อบต.เมืองเก่า] และต่ำสุด 6,487,000 บาท [อบต.โคกกรวด]) ในขณะที่ อบต. ชั้น 2 มีรายได้ในปี พ.ศ. 2544 เฉลี่ย 15,219,446 บาท ซึ่งสูงกว่ารายได้เฉลี่ยของ อบต. ชั้น 1 เนื่องจากว่า พื้นที่ อบต. 3 แห่ง มีแหล่งก๊าซธรรมชาติน้ำพอง จึงได้รับผลประโยชน์จากการสัมปทาน (รายได้สูงสุด 3 อันดับแรก 28,368,822 บาท [อบต. กุดน้ำใส] 26,127,445 บาท [อบต. ม่วงหวาน] และ 21,800,231 บาท [อบต. น้ำพอง]) ส่วน อบต. ชั้น 2 อื่นๆ ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ (6 แห่ง) มีรายได้เฉลี่ย 10,113,085 บาท ดังนั้น โดยภาพรวม อบต. ชั้น 1 และชั้น 2 มีรายได้เฉลี่ยใกล้เคียงกัน (อบต. ชั้น 1 มีรายได้เฉลี่ยสูงกว่าเล็กน้อย) และทั้ง อบต. ชั้น 1 และชั้น 2 ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ มีรายได้ต่ำกว่าเกณฑ์ที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด

ส่วนสภาพทางสังคมอื่นๆ มีลักษณะคล้ายคลึงกัน คือ ลักษณะชุมชนเป็นชุมชนชนานเมือง ประชาชนส่วนมากมีอาชีพเกษตรกรรม ทำนา (โดยเฉพาะอบต. ในจังหวัดอุบลราชธานี ร้อยเอ็ด ขอนแก่น และนครราชสีมาบางพื้นที่) ทำสวน ทำไร่ เลี้ยงสัตว์ (มีมากใน อบต. เขตจังหวัด นครราชสีมา) แต่มีแนวโน้มลดลง โดยประชาชนหันมาทำอาชีพรับจ้างเพิ่มขึ้นเนื่องจากมีโรงงาน อุตสาหกรรม เช่น มีนิคมอุตสาหกรรมบริเวณใกล้เคียงกับพื้นที่ตำบลห้วยทะเล จังหวัดนครราชสีมา ทำให้ประชากรในวัยแรงงานส่วนใหญ่ในตำบลห้วยทะเลเข้ามาสู่อชีพรับจ้างมากขึ้น และที่ตำบล เมืองเก่ามีโรงงานอุตสาหกรรมแหวน โรงงานผลิตอาหารสัตว์ และห้างสรรพสินค้าขนาดใหญ่ เป็นต้น รายได้เฉลี่ยต่อปีและอัตราการจ้างงานต่อคนต่อวันของประชากรในพื้นที่ อบต. ชั้น 1 เป็น 100,048 บาท และ 139 บาท ส่วนอบต. ชั้น 2 เป็น 76,666 บาท และ 126 บาท ประชาชนส่วนใหญ่ จบการศึกษาระดับประถมศึกษา ชุมชนมีสภาพปัญหา ด้านสิ่งแวดล้อมและ น้ำเสีย เช่น ตำบล ห้วยทะเล เกิดจากน้ำทิ้งไหลมาจากตัวเมืองนครราชสีมา และตำบลโคกกรวด เกิดจากโรงงาน อุตสาหกรรม เป็นต้น ปัญหาขยะ การระบาดของสารเสพติด ความยากจน การไม่มีส่วนร่วมใน การการเมืองและการพัฒนา จากสภาพสังคมวัฒนธรรม เศรษฐกิจและการเมืองการปกครองดังกล่าว จึงส่งผลให้ประชาชนส่วนใหญ่ ไม่สนใจในสิทธิและหน้าที่ต่อการพัฒนาส่วนรวมเท่าที่ควร จึงเป็น ปัจจัยที่เป็นอุปสรรคในการใช้สิทธิในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานของ อบต. สอดคล้องกับงานวิจัย ของเสริมศักดิ์ วิศาลาภรณ์ (2541) ซึ่งกล่าวถึงบริบททางวัฒนธรรมที่เกี่ยวข้องกับความสำเร็จหรือ ความล้มเหลวในการกระจายอำนาจ เช่น ค่านิยมของชุมชนที่มีต่อการสนับสนุนโรงเรียน ประชาชนส่วนใหญ่ยังเห็นว่ารัฐมีความเหมาะสมในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานมากกว่าให้ อบต.

จัด เพราะสมาชิก อบต. ซึ่งเป็นตัวแทนของชาวบ้าน ไม่มีความรู้ทางการศึกษา และควรทำงานอื่นที่เร่งด่วนจำเป็นมากกว่า เช่น สร้างถนน แหล่งน้ำ ซึ่ง อบต.จัดการได้ดีพอสมควร สภาพบริบทในชุมชนดังกล่าว ประกอบกับความเคยชินที่รัฐเป็นผู้จัดนโยบายสาธารณะให้ทุกอย่าง จึงทำให้ประชาชนส่วนใหญ่ยังพอใจกับบริการของรัฐมากกว่าที่ชุมชนจะเรียกร้องสิทธิในการดูแลพัฒนาตนเอง

2. ความพร้อมในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานของ อบต. ชั้น 1 และชั้น 2 ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ โดยภาพรวม อยู่ในระดับปานกลาง ตัวแปรที่สำคัญได้แก่ครูและผู้บริหารสถานศึกษาที่เห็นว่า อบต. มีความพร้อมปานกลางค่อนข้างน้อย และมีความพร้อมน้อยในบางประเด็น เช่น ความรู้ ทางวิชาการ บุคลากร คุณภาพการศึกษา สอดคล้องกับผลการวิจัยเรื่อง การพัฒนาการศึกษาท้องถิ่นของนักการเมืองท้องถิ่นในประเทศไทยของทิพวรรณ เลขะวณิช (2542) ซึ่งสรุปว่า ในภาพรวม นักการเมืองท้องถิ่นมีการพัฒนาการศึกษาท้องถิ่นอยู่ในระดับต่ำ อบต. สนใจเรื่องการพัฒนาการศึกษาน้อยกว่าการพัฒนาในด้านสาธารณสุขไปไกล

ในขณะที่บุคลากรในอบต. ให้ความเห็นในภาพรวมว่า อบต. มีความพร้อมมากถึงปานกลางค่อนข้างมาก ในด้านบุคลากร การบริหาร การประสานงาน จากการศึกษาข้อมูลการปฏิบัติงานใน อบต. พบว่า อบต. ได้รับการอบรมเตรียมพร้อมด้านต่างๆ เช่น การบริหารงบประมาณ การเงินการบัญชี การจัดทำแผน/โครงการ มีประสบการณ์ในการจัดการศึกษาฝึกอบรม เช่น การสนับสนุนงบประมาณเพื่อการศึกษา การจัดอบรมอาชีพและความรู้อื่นๆ จัดเวทีประชาคม ประสานงานกับโรงเรียน และศูนย์ กศน. จัดกิจกรรมการศึกษา และเป็นกรรมการในสถานศึกษา เป็นต้น ผลการศึกษาด้านความพร้อมของ อบต. นี้ สอดคล้องกับงานวิจัยของ เจริญ ภัคดีวานิช และคณะ (2544) เรื่องการศึกษาสภาพและความพร้อมขององค์การบริหารส่วนตำบลในการจัดการศึกษาตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ซึ่งได้ข้อสรุปว่า อบต.ทุกระดับชั้น มีความพร้อมในทุกด้าน อยู่ในระดับปานกลางค่อนข้างน้อย (ร้อยละ 58.13) และ อบต. ชั้น 1-2 (เฉพาะระยองและนครราชสีมา) มีความพร้อมในการจัดการศึกษาอยู่ในระดับปานกลางค่อนข้างมาก (ร้อยละ 63.35)

3. ความคิดเห็นของกลุ่มตัวอย่างใน อบต. ชั้น 1 และชั้น 2 ด้านความพร้อมในภาพรวม มีลักษณะเดียวกัน คือ บุคลากรใน อบต. เห็นว่า อบต.มีความพร้อมในการจัดการศึกษามากกว่าความเห็นของครูและผู้บริหารสถานศึกษากับผู้แทนชุมชน ข้อค้นพบนี้สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงที่เป็นอยู่ คือ ฝ่ายครูไม่ยอมไปอยู่ภายใต้การปกครองของ อบต. ส่วน อบต. ยากดูแลรับผิดชอบบริการทางการศึกษาด้วย

4. ปัจจัยเงื่อนไขในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานของ อบต. พบว่า ปัจจัยเงื่อนไขภายใน ด้านงบประมาณที่เป็นปัจจัยส่งเสริมการจัดการศึกษา เช่น มี อบต.บางแห่งได้พัฒนาโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจไปได้เป็นอย่างดี และมีการจัดสรรงบประมาณสนับสนุนการศึกษาเพิ่มขึ้น เช่น อุคหนุนอาหารเสริม (นม) อาหารกลางวันให้เด็กได้รับประทานครบทุกคน มีการก่อสร้างถนน รางระบายน้ำ และปรับปรุงภูมิทัศน์ในโรงเรียน ในด้านบุคลากร คณะกรรมการบริหารมีวิสัยทัศน์และเห็นความสำคัญของการศึกษา มีคณะกรรมการพัฒนาการศึกษาของตำบลทำแผนการศึกษา 5 ปี ด้านวิชาการ สมาชิก อบต. มาจากหลากหลายอาชีพ เป็นคนในพื้นที่จึงมีความรู้เกี่ยวกับวัฒนธรรมในท้องถิ่น และมีความเชี่ยวชาญในอาชีพของตน มีสมาชิกบางคนเป็นเกษตรกรดีเด่นระดับจังหวัด มีคนจากต่างถิ่นมาดูงานมากมายตลอดปี ด้านการบริหารทั่วไป อบต. ได้ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหาร เช่น เชิญตัวแทนจากชุมชนและองค์กรต่างๆ เข้าร่วมประชุม มีการจัดเวทีประชาคม การประสานกับโรงเรียนและชุมชนเพื่อจัดทำทะเบียนภูมิปัญญาชาวบ้าน ด้านความต้องการในการจัดการศึกษาของ อบต. บุคลากรใน อบต. ต้องการให้ อบต.จัดการศึกษา และมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา

ส่วนปัจจัยเงื่อนไขภายนอก ได้แก่ ด้านความเหมาะสมในการจัดการศึกษา พบว่า รัฐบาลมีความเหมาะสมในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานมากกว่า อบต. เนื่องจาก กระทรวงศึกษาธิการ มีประสบการณ์ มีความพร้อมด้านบุคลากร วัสดุ และการควบคุมมาตรฐานที่ดี แต่ อบต.ยังไม่มีหน่วยงานที่รับผิดชอบการศึกษาโดยตรง ด้านกฎหมายและการสนับสนุนจากรัฐบาล มีกฎหมายที่ส่งเสริมการกระจายอำนาจการจัดการศึกษา ได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 และรัฐบาลได้ถ่ายโอนการจัดการศึกษาปฐมวัย 3 ขวบ การจัดสรรงบประมาณ อาหารเสริม(นม)และอาหารกลางวัน ส่วนปัจจัยที่เป็นอุปสรรคในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานของ อบต. พบว่า ในด้านงบประมาณ อบต. ส่วนใหญ่ใช้จ่ายเงินเพื่อการจัดทำโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจและจ่ายเงินเดือนพนักงานลูกจ้าง ประมาณร้อยละ 85 ของรายได้ต่อปี จึงทำให้มีเงินสนับสนุนทางการศึกษาน้อย แต่อย่างไรก็ตามได้มีการสร้างถนนในโรงเรียนโดยเปิดทางให้ ชาวบ้านได้ใช้ร่วมด้วย งบประมาณเหล่านี้อยู่ในเรื่องการจัดทำโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจ ไม่ปรากฏในแผนการใช้จ่ายด้านการศึกษา ดังนั้นหากรวมการก่อสร้างในโรงเรียนด้วย จะเห็นว่า อบต. สนับสนุนงบประมาณเพื่อการศึกษาพอสมควรและมากกว่าที่ปรากฏในแผนการใช้จ่ายด้านการศึกษา ในด้านบุคลากร บุคลากรใน อบต. ยังขาดประสบการณ์ในการทำงาน ไม่คล่องเรื่องกฎระเบียบ ให้ความสำคัญด้านการก่อสร้างสิ่งสาธารณูปโภคมากกว่าการสนับสนุนงบประมาณเพื่อการศึกษา และสมาชิก อบต. ส่วนใหญ่จบประถมศึกษา แต่มีแนวโน้มดี

ขึ้นในเรื่องระดับการศึกษา เนื่องจาก สมาชิก อบต. ได้พัฒนาตนเองด้วยการศึกษาเพิ่มเติม จาก กศน. และมหาวิทยาลัย อีกทั้งอบต. ยังไม่มีโครงสร้างด้านการบริหารการศึกษา ไม่มีบุคลากรรับผิดชอบด้านการศึกษาโดยตรง และสมาชิก อบต. ส่วนใหญ่ซื้อเสียงเข้ามาและเป็นเครือข่ายทางการเมืองตั้งแต่ระดับชาติ ระดับท้องถิ่น ส่วนหนึ่งเป็นผู้รับเหมาก่อสร้างซึ่งเชื่อมโยงเป็นเครือข่ายผลประโยชน์ จึงทำให้เกิดปัญหาในการบริหารซึ่งอาจถูกแทรกแซงทางการเมือง ขาดความโปร่งใส หรือยึดพวกพ้องและผลประโยชน์ในกลุ่มของตน นอกจากนี้ หลักเกณฑ์การประเมินความพร้อมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อาจไม่มีความเหมาะสม หากตั้งเกณฑ์ไว้สูงเกินไปจะเป็นข้อจำกัดที่ อบต. ไม่สามารถผ่านเกณฑ์ประเมิน เพื่อขอรับการถ่ายโอนหรือจัดตั้งโรงเรียนใหม่ได้ และประการสำคัญ การสนับสนุนส่งเสริมจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเป็นปัจจัยเงื่อนไขสำคัญในความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการกระจายอำนาจในการจัดการศึกษาให้ท้องถิ่น

5. แนวทางในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานของ อบต. ชั้น 1 และชั้น 2 ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ จากการสำรวจบริบทในพื้นที่ สภาพความพร้อม และปัจจัยเงื่อนไขในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานของ อบต. เพื่อนำมากำหนดแนวทางในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานสำหรับ อบต. ชั้น 1 และชั้น 2 ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ พบว่า โดยภาพรวม อบต. ยังไม่มีความพร้อมที่จะจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานเองได้เหมือนกับกรุงเทพมหานคร เทศบาล หรือเมืองพัทยาได้ในขณะนี้ เนื่องจากปัจจัยเงื่อนไขต่างๆ ดังได้กล่าวแล้ว ดังนั้น ในระยะแรกนี้ อบต. ต้องเตรียมความพร้อมในด้านต่างๆ ทั้งในปัจจัยเงื่อนไขภายใน อบต. เช่น การปรับโครงสร้างการบริหารของ อบต. โดยจัดตั้งส่วนการศึกษาและมีบุคลากรรับผิดชอบด้านการศึกษาโดยตรง ผู้บริหารต้องมีวิสัยทัศน์เห็นความสำคัญด้านการจัดการศึกษา การปรับระบบบริหารภายในให้สอดคล้องกับภาระงานด้านการศึกษา การเตรียมพร้อมด้านงบประมาณ ซึ่งต้องได้รับการสนับสนุนจากรัฐบาลกลางเป็นจำนวนมาก เพราะลำพังรายได้ของ อบต. เพื่อพัฒนาด้านอื่นๆ ในแต่ละปีก็ไม่เพียงพออยู่แล้ว บุคลากร การอบรมเพิ่มเติม การบริหารทั่วไปการประสานงานกับทุกองค์กรในชุมชน ซึ่ง อบต. ต้องปรับตัวมากเนื่องจากขณะนี้ เจ้าหน้าที่ประจำในอบต. ประสบการณ์การทำงานยังน้อย ขาดความรู้เรื่องระเบียบและการอำนวยความสะดวกประชาชน ซึ่งสอดคล้องกับผลการศึกษาลำรวจภาคสนามเรื่อง ปัญหาอุปสรรคในการปฏิบัติงานของบุคลากรใน อบต. ของ โกวิท พวงงาม (2539) พบว่า ไม่มีความรู้ ไม่มีประสบการณ์ ขาดความเข้าใจในระเบียบ ข้อบังคับของ อบต. ไม่ติดตามข่าวสาร ปล่อยให้ขาดความรู้ ทำงาน ลำช้า งบประมาณไม่เพียงพอ สมาชิก อบต. ส่วนใหญ่มีพื้นความรู้ระดับประถมศึกษา (สมาชิก อบต.ชั้น 1 จบประถมศึกษาร้อยละ 38.88 รองลงมาจบมัธยม ร้อยละ 33.33 สมาชิก อบต. ชั้น 2 จบประถมศึกษาร้อยละ 56.25 รองลงมาจบมัธยม ร้อยละ 31.25) การประสานงานกับกระทรวงศึกษาธิการ ด้านวิชาการ การบริหาร และแนวทางการเตรียมความพร้อมให้สอดคล้องกับ

เกณฑ์การประเมินความพร้อม การทำความเข้าใจและสร้างความรู้สึกที่ดี ความจริงใจ ความไว้วางใจ ต่อกันกับครูผู้สอนและผู้บริหารสถานศึกษา และประชาชนในพื้นที่ให้เห็นถึงความสำคัญและการ ได้รับประโยชน์ที่ดีกว่าเมื่อ อนาคต. รับโอนงานด้านการศึกษาระดับขั้นพื้นฐานมาจัดการเอง

ด้านการจัดการศึกษาในระบบ ในขณะนี้ อนาคต. รับภาระการจัดการศึกษาระดับปฐมวัยหรือ ก่อนอนุบาล กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่ให้ความเห็นว่า อนาคต. ควรจัดและพัฒนาการจัดการศึกษาระดับ ปฐมวัยที่เป็นอยู่ขณะนี้ให้ดีกว่าก่อน และเมื่อมีประสบการณ์การจัดการศึกษาที่ดีและเป็นที่ยอมรับของ ประชาชนและผู้ปกครองแล้ว จึงขยายฐานจัดการศึกษาในระดับสูงขึ้นไปได้ สำหรับการศึกษา ระดับประถมศึกษาและมัธยมศึกษาในส่วนที่ อนาคต. จะเข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้อง กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่ เห็นว่า ให้ อนาคต. เข้าไปมีส่วนร่วมในรูปกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน แต่ให้มีการปรับบทบาท แนวทางการมีส่วนร่วมใหม่ ให้เกิดการมีส่วนร่วมอย่างแท้จริง เพราะที่ผ่านมามีเพียงรูปแบบการมี ส่วนร่วมเท่านั้น แต่กิจกรรมต่างๆ และการบริหารโรงเรียนผู้บริหารโรงเรียนมีบทบาทมากที่สุด ทั้งนี้จากการสอบถามกรรมการสถานศึกษา พบว่า ไม่เคยได้รับรู้ เรื่องกฎ ระเบียบ ด้านบทบาทหน้าที่ ของกรรมการสถานศึกษาเลย กิจกรรมที่กรรมการสถานศึกษาปฏิบัติเป็นหลัก คือ หาเงินให้ โรงเรียน ส่วนการบริหารจัดการภายในเปิดเสรีอยู่ที่ผู้บริหารทั้งหมด และกรรมการส่วนมากให้ความสำคัญกับการทำมาหากินเลี้ยงชีพ ไม่มีเวลามาทุ่มเทงานให้โรงเรียนมากนัก และส่วนใหญ่ไว้วางใจให้โรงเรียนดำเนินการจัดการเองทั้งหมด โดยเฉพาะด้านวิชาการ หลักสูตรการเรียนการสอน ชาวบ้านทั่วไปฟังครูทั้งหมด เพราะเห็นว่าครูมีความรู้มากกว่าเรียนมาโดยตรง ส่วนชาวบ้านพอใจที่จะช่วยเหลืออำนวยความสะดวกในเรื่องที่โรงเรียนร้องขอเท่านั้น ดังนั้น ด้านการจัดการศึกษา อนาคต. ยังคงจัดในรูปแบบเดิมที่เป็นอยู่ขณะนี้ แต่ต้องปรับระดับการมีส่วนร่วมให้มากขึ้น ให้เป็นการมีส่วนร่วมอย่างแท้จริง

สำหรับการศึกษานอกระบบ ให้ อนาคต. จัดให้มีแหล่งศึกษาค้นคว้าให้เพียงพอ เป็นผู้นำในการทำนุบำรุงศิลปวัฒนธรรม และประสานงานกับกรมการศึกษานอกโรงเรียนจัดการศึกษา ขั้นพื้นฐานทุกระดับ ซึ่งโดยปกติ อนาคต. มีการจัดการศึกษาในลักษณะที่ กศ.น. ได้จัดอยู่แล้ว เช่น การฝึกอบรมด้านอาชีพ การจัดเวทีประชาคม การประสานงานกับ อนาคต. ด้านการศึกษาก็มีอยู่ เช่น ที่ อนาคต. หัวทะเล จะมีครูอาสาเข้ามาประสานงานและนั่งอยู่ที่สำนักงาน อนาคต. ประจำทุกวันอังคาร และเข้าร่วมประชุมกับ อนาคต. ในวาระต่างๆ อย่างสม่ำเสมอ แนวทางดังกล่าวสอดคล้องกับการแบ่ง กลุ่มงานด้านการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการกำหนดกรอบภารกิจจัดการ ศึกษาว่า กลุ่มที่มีความพร้อมปานกลาง ควรดำเนินการกิจ การศึกษาขั้นพื้นฐาน (การศึกษาระดับ ก่อนประถมศึกษา) การส่งเสริมอาชีพ/การศึกษานอกระบบ กิจกรรมเด็ก เยาวชน การกีฬา

นันทนาการ บำรุงรักษาศิลปวัฒนธรรม ภูมิปัญญาท้องถิ่น (สำนักบริหารการศึกษาท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย, 2544) ข้อเสนอแนะทางในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานของ อบต. ชั้น 1 และ ชั้น 2 ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ มีประเด็นที่น่าสนใจ อยู่ 3 ประการ คือ 1) การปรับโครงสร้างของอบต. ให้มีส่วนการศึกษาและมีบุคลากรรับผิดชอบ ปรับระบบบริหารจัดการภายใน การเตรียมทรัพยากรต่างๆ ให้พร้อม ทั้งนี้ปัจจัยเงื่อนไขสำคัญที่มีผลต่อความสำเร็จในการกระจายอำนาจหน้าที่รับผิดชอบด้านการศึกษา คือ นโยบายของรัฐบาลที่ให้ความสำคัญในเรื่องนี้อย่างจริงจัง เร่งให้การสนับสนุน อบต. สร้างความเข้าใจอันดีระหว่างหน่วยงานที่จะถ่ายโอนคือกระทรวงศึกษาธิการ ผู้รับการถ่ายโอนภารกิจคือ อบต. และประชาชนทั่วไปผู้รับผลจากการจัดการศึกษาให้เกิดการร่วมมือร่วมใจกันเพื่อประโยชน์สูงสุดคือคุณภาพการศึกษาที่พึงเกิดขึ้นเพื่อเด็กไทยและประชาชนทั่วไป 2) การมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาให้ปรับระดับการมีส่วนร่วมให้เกิดการมีส่วนร่วมอย่างแท้จริง ซึ่งการมีส่วนร่วมที่ผ่านมาเป็นเพียงการมีส่วนร่วมในรูปแบบ ดังนั้น กระทรวงศึกษาธิการจึงควรได้มีการปรับระบบการทำงานร่วมกัน การแบ่งงานความรับผิดชอบระหว่างกระทรวงและ อบต. ให้มีภารกิจที่ชัดเจน โดยปรับใช้ตามแนวทาง การจัดการศึกษาโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ดังที่ สนานจิตร์ สุคนธ์ทรัพย์ (2544) ได้ศึกษาไว้ และการจัดการศึกษาในรูปแบบของ SBM ที่เหมาะสมในการจัดการศึกษาโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามแนวทางของ อุทัย บุญประเสริฐ (2544) 3) ให้ปรับปรุงและพัฒนา การจัดการศึกษาปฐมวัยให้มีคุณภาพเป็นที่ยอมรับของผู้ปกครองและประชาชนแล้ว จึงขยายการจัดการศึกษาไปสู่ระดับที่สูงขึ้นเมื่อ อบต. มีความพร้อม

6. บทบาท อบต. ด้านการศึกษากับบริบททางสังคม ในส่วนนี้ ผู้วิจัยจะนำเสนอเป็นข้อสรุปผลการวิจัยในเชิงสังคมวิทยาการศึกษา เพื่ออธิบายปรากฏการณ์ทางสังคมที่เกี่ยวข้องกับบริบทในการจัดการศึกษาของ อบต. ซึ่งเกี่ยวข้องกันอยู่ 3 กลุ่ม คือ อบต. ข้าราชการครู และประชาชน ดังต่อไปนี้

สภาพการเปลี่ยนแปลงของสังคมโลกที่เป็นไปอย่างรวดเร็ว ด้วยอิทธิพลจากเทคโนโลยีต่างๆ มีผลกระทบต่อการทำหน้าที่ของระบบย่อย (subsystem) ต่างๆ ในสังคม ทำให้เกิดปัญหามากมาย (dysfunction) ทำให้ต้องมีการปรับตัว แก้ปัญหาภายในระบบเพื่อการอยู่รอด การศึกษาเป็นระบบย่อยหนึ่งของสังคมที่ได้รับผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลง ภายในระบบการศึกษาเองก็มีปัญหา ทำให้เกิดความตึงเครียด (strain) ที่การทำหน้าที่ของการศึกษาไม่สอดคล้องกับสังคมนอกจากนี้ผลจากภายนอกระบบ สภาพแวดล้อม ระบบสังคม วัฒนธรรม เศรษฐกิจ ระบบข้อมูลข่าวสารที่เคลื่อนไหวอย่างรวดเร็ว ประกอบกับคลื่นกระแสประชาธิปไตย กระแสสิทธิมนุษยชน สิทธิของชุมชน ที่เรียกร้องสิทธิในการดูแลตนเอง มีผลกระทบอย่างมากที่ก่อให้เกิดความกดดัน เกิดความตึงเครียดที่ระบบการศึกษาต้องป้องกันตนเอง จากการแทรกแซงหรือการทำลายจากระบบ

อื่น (boundary maintenance) จำเป็นต้องแก้ปัญหาทั้งภายในระบบการศึกษาและให้สัมพันธ์สอดคล้องกับระบบย่อยอื่นๆ ในสังคมเพื่อความอยู่รอด

ระบบการศึกษาที่จำเป็นต้องปรับเปลี่ยน มีผลกระทบกับกลุ่มคนในสังคม อย่างน้อย 3 กลุ่มด้วยกัน คือ 1) กลุ่มที่มีอำนาจหน้าที่ในการจัดการศึกษาอยู่เดิม เช่น กระทรวงศึกษาธิการ และหน่วยงานอื่นๆ จำเป็นต้องปรับบทบาท นโยบาย โครงสร้าง ให้สอดคล้องกับยุคสมัย 2) กลุ่มคนที่ปฏิบัติงานทางการศึกษา เช่น ครู บุคลากรทางการศึกษาและอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง จำเป็นต้องปรับเปลี่ยนบทบาท บุคลิกภาพให้สอดคล้องกับบทบาทใหม่ และ 3) กลุ่มคนที่รับการศึกษา เช่น นักเรียน นักศึกษา ผู้ปกครอง ประชาชน จำเป็นต้องปรับเปลี่ยนบทบาท การเข้าถึงการศึกษา เพื่อประโยชน์ในการนำผลจากการศึกษามารับใช้ เป็นเครื่องมือในการดำเนินชีวิต การจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน ถือเป็นการศึกษาเพื่อมวลชน (mass education) ซึ่งรัฐบาลจัดให้กับคนส่วนใหญ่ของประเทศ ดังนั้นการเปลี่ยนแปลงของระบบการศึกษา จึงมีผลกระทบต่อระบบการศึกษาขั้นพื้นฐาน และกระทบกับคนส่วนใหญ่ทั่วประเทศ

การเกิดขึ้นขององค์กรนิติบุคคล กรณีองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) เป็นการแสวงหาวิถีทางบรรลุวัตถุประสงค์ (Goal Attainment: G) ของรัฐบาล เพื่อตอบสนองการเปลี่ยนแปลงอันเป็นผลสำคัญจากกระแสประชาธิปไตยและกระแสสิทธิมนุษยชนและชุมชนกระแสการมีส่วนร่วม โดยรัฐบาลมุ่งหวังให้เป็นองค์กรของท้องถิ่น เพื่อการพัฒนาตำบลทุกด้านและมีสิทธิดำเนินการที่เป็นนโยบายสาธารณะทุกประเภท ซึ่งบริหารโดยคนในท้องถิ่นและเพื่อคนในท้องถิ่น ในด้านการศึกษาได้กำหนดบทบาท อำนาจ หน้าที่ของ อบต. ไว้ในกฎหมายหลายฉบับ เช่น หน้าที่โดยตรงของ อบต. ที่ต้องทำอยู่ในขณะนี้ คือ การส่งเสริมการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรม ในมาตรา 67 ของพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ในอนาคต อบต. อาจต้องรับผิดชอบการจัดการศึกษาเองทั้งหมดทุกระดับ ตามบทบาท สิทธิหน้าที่และอำนาจ ซึ่งกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ในมาตรา 19(6) และในมาตรา 41,42 ของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม(ฉบับที่ 2) พ.ศ.2545 ซึ่งมีข้อแม้ว่า อบต. ต้องมีความพร้อมภายในเงื่อนไขเวลาที่กำหนด

โดยอาศัยหลัก “ข้อจำเป็นแห่งการหน้าที่” ของ Talcott Parsons อธิบายระบบกระทำการ (an operating system) และปรากฏการณ์ต่างๆ ที่เกิดขึ้นในสังคม จากการศึกษาวิจัยได้ศึกษาปัจจัยเงื่อนไขและการนำเสนอแนวทางในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานของ อบต. โดยการเข้าไปเก็บรวบรวมข้อมูลจากการศึกษาความคิดเห็น การสัมภาษณ์ การสังเกต การสนทนากลุ่ม กับผู้คนที่ในพื้นที่ศึกษา และศึกษาเอกสารที่เกี่ยวข้อง ในพื้นที่ อบต. ชั้น 1 ทั้ง 4 แห่ง และอบต. ชั้น 2 ทั้ง 9 แห่ง

ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ต่างมีความเห็นตรงกันว่า การจัดการศึกษาในปัจจุบันมีปัญหาด้านคุณภาพของผลผลิตและไม่สอดคล้องกับความต้องการของสังคม และเห็นด้วยกับนโยบายของรัฐบาลด้านการกระจายอำนาจด้านการศึกษาให้ท้องถิ่นเพื่อแก้ปัญหา ซึ่งเป็นการดำเนินงานเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ (Goal Attainment: G) แต่มีข้อจำกัด ปัจจัยที่เป็นอุปสรรค ด้านทรัพยากรที่มีอยู่เกิดการตั้งเครือข่ายในหน่วยหรือส่วนต่างๆ ภายในระบบสังคมที่ต้องอาศัยการปรับตัว การบูรณาการภายในระบบ (Integration: I) เพื่อนำไปสู่สภาพสมดุลเคลื่อนที่ (moving equilibrium) ของทุกระบบย่อยในสังคม

ในส่วนของการตรวจศึกษาราชการและครูในสังกัด มีการปรับตัว (Adaptation: A) ให้เข้ากับการเปลี่ยนแปลง โดยยึดหลักตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 การปรับโครงสร้างกระทรวงใหม่ การแบ่งเขตพื้นที่การศึกษา การปฏิรูปการเรียนรู้ การจัดสรรบุคลากรลงตำแหน่งต่างๆ สิ่งเหล่านี้เป็นภารกิจหลักที่จำเป็นเร่งด่วนต้องทำก่อนเรื่องอื่นๆ สำหรับการเตรียมการเพื่อส่งเสริมสนับสนุนให้ท้องถิ่นจัดการศึกษา ยังคงเป็นประเด็นที่ถกเถียงกันไม่จบ บ้างก็ว่ากระทรวงศึกษาราชการหวงอำนาจ ไม่จริงใจ และไม่ประสงค์จะโอนงานการจัดการศึกษาให้ท้องถิ่น ในขณะที่เดียวกันกลุ่มข้าราชการครู โดยเฉพาะครูในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ซึ่งได้รับผลกระทบโดยตรง มีการเคลื่อนไหวรวมตัวกันเพื่อลดความตึงเครียด (Latency: L) และรักษาคุณภาพของตนไว้อย่างเป็นทางการอันหนึ่งอันเดียวกัน ประสานกลมกลืนเป็นเสียงเดียวกัน (I) เพื่อคัดค้านการถ่ายโอนอำนาจการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานให้ อบต. โดยกลุ่มครูให้เหตุผลว่า อบต. ไม่พร้อม ไม่มีความรู้ ไม่เข้าใจเรื่องการศึกษา และ อบต. มีงานอื่นต้องทำมากกว่า รวมทั้งอาจมีปัญหาด้านการใช้ความสัมพันธ์เชิงอำนาจที่ไม่เหมาะสมระหว่าง อบต. กับครูในอนาคต ขณะเสียงที่บอกว่ายินดีจะไปสังกัดท้องถิ่นก็ฟังดูแผ่วเบาจนแทบไม่ได้ยิน

อย่างไรก็ตาม ครูก็ยอมรับว่าการทำงานของตนเองไม่มีคุณภาพเท่าที่ควร อันเป็นผลจากสภาพบริบททางสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป ทำให้ครูต้องทำงานหนักและลักษณะงานมีความซับซ้อนมากขึ้น ครูต้องการแนวร่วมจากองค์กรต่างๆ ในชุมชน และประชาชน ผู้ปกครอง ให้มาเป็นเจ้าภาพร่วมกัน ครูส่วนใหญ่พอใจกับบทบาทของ อบต. ด้านการศึกษาอยู่ในขณะนี้ว่า อบต. ทำหน้าที่ได้ดีและพอใจมาก หาก อบต. จะเข้ามามีส่วนร่วม ส่งเสริมช่วยเหลือโรงเรียน ทั้งด้านการเงิน วิชาการ บุคลากร การตรวจสอบประเมินผล การปรับปรุงภูมิทัศน์ในโรงเรียนให้สวยงาม ให้มากกว่าที่เป็นอยู่ ซึ่งแนวทางนี้ ครูยังคงรักษาสถานภาพเดิม (status quo) คือความเป็นข้าราชการ ที่มีเกียรติ มีศักดิ์ศรีของตนไว้ได้มากที่สุด ขณะเดียวกันกระทรวงศึกษาราชการได้เร่งปฏิรูปตนเอง จัดสรรทรัพยากรแสวงหาเทคนิควิธีต่างๆ เพื่อจัดการศึกษาให้บรรลุวัตถุประสงค์และตอบสนองความต้องการของสังคมให้ได้มากที่สุด



ในส่วนของ อบต.การทำงานในอำนาจหน้าที่ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ ในการพัฒนา ด้านต่างๆ ของ อบต. โดยภาพรวมประชาชนพอใจและเห็นว่าพัฒนาขึ้นมาก โดยเฉพาะด้าน โครงสร้างพื้นฐาน ถนน แหล่งน้ำ เป็นต้น ในพื้นที่กรณีศึกษามีเกือบครบสมบูรณ์ จึงเป็นนิมิตหมายที่ดีว่า เมืองงานโครงสร้างเสร็จสมบูรณ์ อบต.คงหันมาสนใจการพัฒนาคนโดยใช้การศึกษาเป็นสื่อกลาง ในอนาคตอันใกล้ ส่วนการสนับสนุนส่งเสริมการศึกษา อบต. เป็นที่พอใจของครูและผู้บริหารการศึกษาในพื้นที่ อบต. มีการปรับตัว (I) ประสานงานกับโรงเรียนดีพอสมควรและ ได้จัดสรรทรัพยากร (G) ต่างๆ ให้โรงเรียนได้เหมาะสมพอสมควร ในขณะเดียวกัน อบต. ต้องหาวิธีลดความเครียด (I) ในองค์กร บุคลากรใน อบต. ต้องมีการปรับตัวให้เข้ากับกฎ ระเบียบ การพัฒนาตนเอง การศึกษาอบรมเพิ่มเติม การหาทรัพยากร รายได้เพิ่มขึ้น การประสานงานต่างๆ เพื่อให้เกิดความร่วมมือ

ในภารกิจจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน อบต. มีความต้องการ และยินดีที่จะดำเนินการภายในปี พ.ศ. 2549 หากเป็นนโยบายของรัฐบาล และรัฐบาลได้จัดสรรเงินอุดหนุนให้เพียงพอและมีแนวทางปฏิบัติที่ชัดเจน แต่จากการติดตามข่าวพบว่า รัฐบาลมีแนวโน้มที่จะจัดสรรเงินอุดหนุนให้ อบต. ไม่เป็นไปตามเกณฑ์ที่ตั้งไว้ในพร.บ.กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจฯ คือไม่น้อยกว่าร้อยละ 35 ของรายได้รัฐบาลที่ต้องจัดสรรให้ท้องถิ่นภายในปี พ.ศ. 2549 โดยสามารถจัดสรรให้ได้เพียงร้อยละ 20-23 เท่านั้น ดังเช่นงบประมาณปี พ.ศ. 2546 ซึ่งได้เพียงร้อยละ 22 เท่านั้น และขณะนี้ รัฐบาลเห็นว่า ไม่สามารถที่จะจัดสรรให้ได้ตามเกณฑ์ จึงจะเสนอต่อรัฐสภาเพื่อปรับแก้ตัวเลขที่ได้กำหนดไว้คือร้อยละ 35 ให้เป็นไม่น้อยกว่าร้อยละ 20 ซึ่งก็หมายความว่ารัฐบาลกลางไม่สามารถจัดหาทรัพยากรต่างๆ ให้กับ อบต. ได้เพียงพอ เม็ดเงินที่ท้องถิ่นที่ควรจะได้เพิ่มขึ้น กลับต้องสูญหายไป จึงเป็นอุปสรรคสำคัญที่ส่งผลกระทบต่อพัฒนาตำบล รวมทั้งปัญหาด้านความพร้อมในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานของ อบต. ด้วย

ในส่วนของประชาชนในตำบล ซึ่งมีลักษณะเป็นชุมชนชนเมือง ประชาชนได้รับความกดดันทางเศรษฐกิจ ต้องดิ้นรนทำงานเพื่อปากท้อง โดยการทำงานรับจ้างในโรงงานมีแนวโน้มมากขึ้น ในขณะที่การทำงานภาคการเกษตรลดลงไป วิถีชีวิตของคนในสังคมเปลี่ยนไปจากเดิม ต่างคนต่างอยู่ สังคมขาดการพึ่งพาอาศัยกัน และจากสภาพที่ประชาชนส่วนใหญ่มีพื้นฐานทางการศึกษาในระดับประถมศึกษา จึงขาดแรงจูงใจ (motivation) ที่จะพัฒนาตนเองในด้านต่างๆ ประชาชนส่วนใหญ่มีชีวิตอยู่อย่างไม่สนใจใยดีต่อเหตุการณ์ต่างๆ ที่เกิดขึ้น ขาดความเชื่อมั่น ขาดกำลังความรู้ ความคิด ขาดความกระตือรือร้น และขาดกำลังใจที่จะปรับปรุงตนเอง ไม่ตระหนักถึงความสำคัญของสิทธิและหน้าที่ของตนในการมีส่วนร่วมทางการเมือง ขาดมโนสำนึกร่วม (collective conscience) อันเป็นอุดมการณ์ของการดำรงรักษาระเบียบของสังคม สภาพดังกล่าวจึงเป็นปัจจัย

เงื่อนไขอันเป็นอุปสรรคสำคัญในการใช้สิทธิและหน้าที่ ในการพัฒนาและในการจัดการศึกษา โดยองค์กรของชุมชนเอง ประชาชนส่วนใหญ่ยังยอมรับให้รัฐบาล มีหน้าที่จัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน มากกว่าที่จะให้ อบต.จัดการศึกษา เพราะรัฐบาลมีบุคลากรที่มีความรู้ มีประสบการณ์ มีความเชี่ยวชาญมากกว่าและจัดได้มีคุณภาพมาตรฐานดีพอสมควร แต่ก็เห็นด้วยที่ อบต.และชุมชนต้องเข้ามามีส่วนร่วมสนับสนุนงบประมาณ ช่วยเหลือส่งเสริมการศึกษาของโรงเรียนให้มากขึ้น ดังนั้นสภาพที่ระบบย่อยต่างๆ ในชุมชน เช่น ระบบการศึกษา สถาบันทางสังคม คือ อบต. และประชาชน จะต้องปรับตัวให้เข้ากับสภาพการเปลี่ยนแปลงด้านการจัดการศึกษา และเป็นการรักษาดุลยภาพ (equilibrium) ระหว่างสัมพันธ์ภายในระบบและระหว่างระบบอื่นๆ ในสังคมไว้ได้ จึงเสนอให้มีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของ อบต. โดยให้มีส่วนการศึกษาเพิ่มจากส่วนงานอื่นๆ ของ อบต.ที่มีอยู่แล้ว และให้มีบุคลากรที่รับผิดชอบการศึกษาโดยตรง ปรับระบบการบริหารจัดการทั้งด้านการจัดสรรงบประมาณด้านการศึกษาที่เหมาะสมเป็นสัดส่วนต่อรายได้ของ อบต. ที่ชัดเจน รัฐบาลต้องจัดสรรงบประมาณให้ อบต. มากขึ้น ปรับปรุงด้านความรู้ทางวิชาการ การพัฒนาบุคลากร การบริหารงานที่มีประสิทธิภาพ ด้านการจัดการศึกษาในระบบ ให้ อบต. ศึกษาเรียนรู้และหาประสบการณ์ในการจัดการศึกษา โดยให้ อบต.จัดการศึกษาระดับปฐมวัยให้มีคุณภาพ ให้เป็นที่ยอมรับของชุมชนและผู้ปกครอง แล้วจึงขยายการจัดการศึกษาขึ้นไปเป็นระดับประถมศึกษาหรือมัธยมศึกษาต่อไป เมื่อมีความพร้อม และสำหรับ โรงเรียนของรัฐบาลในปัจจุบันให้ อบต. เข้าไปมีส่วนร่วมให้มากขึ้น อย่างเป็นรูปธรรมให้เกิดการพัฒนาในทุกด้านและเป็นการสร้างสัมพันธ์ที่ดีกับครูให้เกิดการยอมรับและเป็นการเตรียมการถ่ายโอนการศึกษาขั้นพื้นฐานมาให้ อบต. ด้านการศึกษานอกระบบให้ อบต.เตรียมพร้อมด้านการถ่ายโอน และให้ อบต.จัดหาแหล่งเรียนรู้ ห้องสมุด ศูนย์ข้อมูลตำบล สร้างศูนย์การเรียนรู้ชุมชนเพิ่มขึ้น ยกกระดับความรู้ของคนในชุมชนโดยการประสานกับหน่วยงานกรมการศึกษานอกโรงเรียนจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานและการฝึกอบรมอาชีพต่างๆ ให้ประชาชน

แนวทางการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานของ อบต.ชั้น 1 และชั้น 2 ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ตามผลการวิจัยดังกล่าวเป็นการผสมผสานความพอใจให้เกิดความสมดุลเคลื่อนที่ (moving equilibrium) ของทุกกลุ่ม เพื่อขจัดความกดดัน (tensions) ได้แก่กลุ่มครูและผู้บริหารสถานศึกษาที่ยังคงต้องการรักษาสถานภาพเดิม (status quo) ไว้ได้มากที่สุด ครูมีศักดิ์ศรี มีชีวิตจิตใจ ในขณะที่ด้วยกันครูและผู้บริหารก็ต้องมีการปรับตัว (adaptation) ให้เข้ากับสภาพสิ่งแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไป เพื่อความอยู่รอดถ้าเรามีแต่ครูที่ทำงานไปวันๆ เพียงเพื่อให้พบ minimum requirements ของการเป็นครู คนที่จะได้รับผลกระทบมากที่สุดคือนักเรียน การถ่ายโอนบริการทางการศึกษาไปให้ท้องถิ่น จึงต้องเป็นไปด้วยความเต็มใจ ไม่ใช่ดำเนินการโดยใช้กฎหมายบีบบังคับ ขณะเดียวกัน อบต. ต้องปรับการทำงาน และจัดโครงสร้าง (structure) ใหม่เพื่อทำหน้าที่ (function) ด้านการศึกษา และต้องหาวิถี

ทางการบรรลุวัตถุประสงค์ การจัดสรรทรัพยากรต่างๆ การได้รับการสนับสนุนส่งเสริมจาก กระทรวงศึกษาธิการและกระทรวงมหาดไทย การประสานความกลมกลืนระหว่างบุคลากรภายใน และการสร้างสัมพันธ์ที่ดี กับระบบย่อยอื่นๆ ในสังคม ดังนั้น การถ่ายโอนบริการทางการศึกษาไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควรดำเนินการแบบค่อยเป็นค่อยไปไม่ควรใช้กฎหมายเป็นตัวบังคับ ต้องให้ทั้งครูและผู้ปกครองเห็นพ้องต้องกันว่า ควรมีการถ่ายโอน ไม่เช่นนั้น ปฏิบัติจากกลุ่มครู อาจรุนแรงและไม่เกิดผลดี ดังนั้นการเริ่มต้นด้วยการให้ อบต. เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา ร่วมสนับสนุนส่งเสริม ซึ่งกฎกระทรวงว่าด้วยคณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษาวัดโอกาสให้ ตัวแทนท้องถิ่นเข้ามาทำอยู่แล้ว แต่ที่สำคัญคือทำอย่างไรให้เกิดการมีส่วนร่วมอย่างแท้จริง ครู ประชาชน และ อบต. ต่างยอมรับศักยภาพของกันและกัน เมื่อต่างฝ่ายต่างเต็มใจ มีขวัญและกำลังใจ ในการทำงาน ยอมรับซึ่งกันและกัน การบริการทางการศึกษาก็จะมีคุณภาพสูงขึ้นได้ และเมื่อถึง วันนั้น อบต. คงจะได้รับความไว้วางใจจากประชาชนให้รับภารกิจด้านการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน ได้เต็มที่ในโอกาสต่อไป

## ข้อเสนอแนะ

### 1. ข้อเสนอแนะในเชิงนโยบาย

#### 1.1 สำหรับรัฐบาล

1.1.1 ให้รัฐบาลกำหนดแนวทางในการกระจายความรับผิดชอบในการจัดการศึกษาให้ อบต. และชุมชนในการมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการศึกษาร่วมกับสถานศึกษาของรัฐในพื้นที่ โดยควรบัญญัติเป็นกฎหมายในประเด็นเหล่านี้คือ การกำหนดนโยบาย เป้าหมาย แผน พัฒนาการศึกษ การบริหารงบประมาณ วิชาการ การบริหารบุคคล การจัดทำหลักสูตรท้องถิ่นที่ เน้นการแก้ปัญหาและเป็นประโยชน์ต่อชีวิตประจำวัน การสร้างแหล่งเรียนรู้ในชุมชน การส่งเสริม อาชีพที่ใช้ภูมิปัญญาในท้องถิ่น

1.1.2 ให้รัฐบาลจัดสรรงบประมาณและสนับสนุนทรัพยากรทางการศึกษาให้ อบต. เพิ่มขึ้น โดยถือว่าเป็นการลงทุนในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน ด้านการพัฒนาคน

#### 1.2 สำหรับกระทรวงศึกษาธิการ

กระทรวงศึกษาธิการควรให้การส่งเสริมสนับสนุน สร้างความพร้อมด้านวิชาการ ให้ อบต. โดยเร็ว โดยการประสานกับ อบต. กำหนดขั้นตอนการให้ความรู้และประสบการณ์ด้าน การศึกษาให้ อบต. อย่างต่อเนื่อง รวมทั้งการประชาสัมพันธ์ การให้ข้อมูลข่าวสาร ความก้าวหน้าใน กฎหมายและหลักเกณฑ์ต่างๆ ให้ อบต. ได้รับทราบอย่างสม่ำเสมอ

### 1.3 สำหรับองค์การบริหารส่วนตำบล

อบต. ควรมีการประสานความร่วมมือ สร้างความสัมพันธ์ที่ดีกับโรงเรียนและชุมชน สร้างความเชื่อถือให้เกิดขึ้น ให้มีการบริหารแบบธรรมาภิบาล ให้ความสำคัญในการพัฒนาคนไม่น้อยไปกว่าการพัฒนาถนน แหล่งน้ำ ช่วยเหลือ สนับสนุน โรงเรียนให้มากขึ้น และประสานกับหน่วยงานด้านการศึกษาและสถาบันอุดมศึกษาเพื่อเพิ่มพูนความรู้ด้านการศึกษาให้บุคลากรในอบต. เพื่อเตรียมความพร้อมในการรับภารกิจด้านการศึกษา

## 2. ข้อเสนอแนะในการวิจัยครั้งต่อไป

2.1 ควรวิจัยการกำหนดรูปแบบและขั้นตอนในการพัฒนาความพร้อมในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานสำหรับองค์การบริหารส่วนตำบล

2.2 ควรวิเคราะห์ความเป็นไปได้ของนโยบายรัฐบาลในการกระจายอำนาจการจัดการศึกษา ให้ อบต. ขนาดใหญ่ ขนาดกลาง และขนาดเล็ก