

บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ประเทศไทยได้มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยมาเป็นเวลากว่าเจ็ดทศวรรษแล้ว ซึ่งในการปกครองระบอบประชาธิปไตยนั้นมีหลักการอันสำคัญ คือ “การปกครองของประชาชน โดยประชาชน เพื่อประชาชน” แต่ที่ผ่านมาการบริหารราชการแผ่นดินมักจะเป็นการผูกขาดอำนาจ กับส่วนกลางหรือเรียกว่าเป็นการรวมอำนาจเข้าสู่ส่วนกลางเป็นส่วนใหญ่ทำให้เกิดปัญหาต่าง ๆ เช่น ส่วนกลางดูแลหน่วยงานที่บริการประชาชนทั่วประเทศไม่ทั่วถึง การไม่เข้าใจถึงความต้องการของประชาชนในแต่ละพื้นที่ ปัญหาด้านงบประมาณที่กระจุกตัวที่ส่วนกลางมากเกินไป มีสายการบังคับบัญชาที่ยาวมากจนทำให้เกิดความล่าช้าในการแก้ปัญหาให้กับประชาชน และการไม่มีบทบาทในการมีส่วนร่วมในการคิดและตัดสินใจของประชาชนเท่าที่ควร เป็นต้น ดังนั้น การกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นจึงเป็นปัจจัยที่สำคัญในการบริหารจัดการบ้านเมืองของรัฐในระบอบประชาธิปไตย เป็นการจัดการความสัมพันธ์ทางอำนาจหน้าที่ระหว่างภาคส่วนต่าง ๆ ตั้งแต่ส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ให้เกิดความสอดคล้องกับเหตุการณ์ที่เกิดขึ้น อีกทั้งการกระจายอำนาจยังมุ่งลดบทบาทของรัฐในส่วนกลาง ให้เหลือแต่ภารกิจหลักที่ต้องทำเท่าที่จำเป็น และเพิ่มบทบาทให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้าดำเนินการแทนในภาระงานที่ส่งผลกระทบต่อชีวิตประจำวันของประชาชนส่วนใหญ่ ซึ่งรวมถึงการดูแลความสงบเรียบร้อย การพัฒนาท้องถิ่นและการจัดบริการสาธารณะให้แก่ประชาชน พร้อมทั้งส่งเสริมให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการจัดบริการสาธารณะ การพัฒนาและจัดการแก้ไขปัญหาของท้องถิ่นตามเจตนารมณ์ของประชาชนมากขึ้น (สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจฯ, 2545)

ในปีพุทธศักราช 2540 ภายหลังจากที่ประกาศใช้รัฐธรรมนูญ ได้มีการตื่นตัวอย่างมากในเรื่องของการกระจายอำนาจการปกครองท้องถิ่น ส่งผลให้เกิดแรงผลักดันให้มีการเปลี่ยนแปลงขึ้นในทุกระดับ นับว่าเป็นจุดเริ่มต้นที่สำคัญต่อการปฏิรูปโครงสร้างทางด้านการเมือง การศึกษา และระบบราชการ เพราะมีเจตนารมณ์อย่างชัดเจนในการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้มีอิสระในการดำเนินกิจการของตนเอง กล่าวคือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลายได้มีอิสระในการกำหนดนโยบายการปกครอง การบริหาร การบริหารงานบุคคล การเงินการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตน โดยเฉพาะ (สำนักงานการ

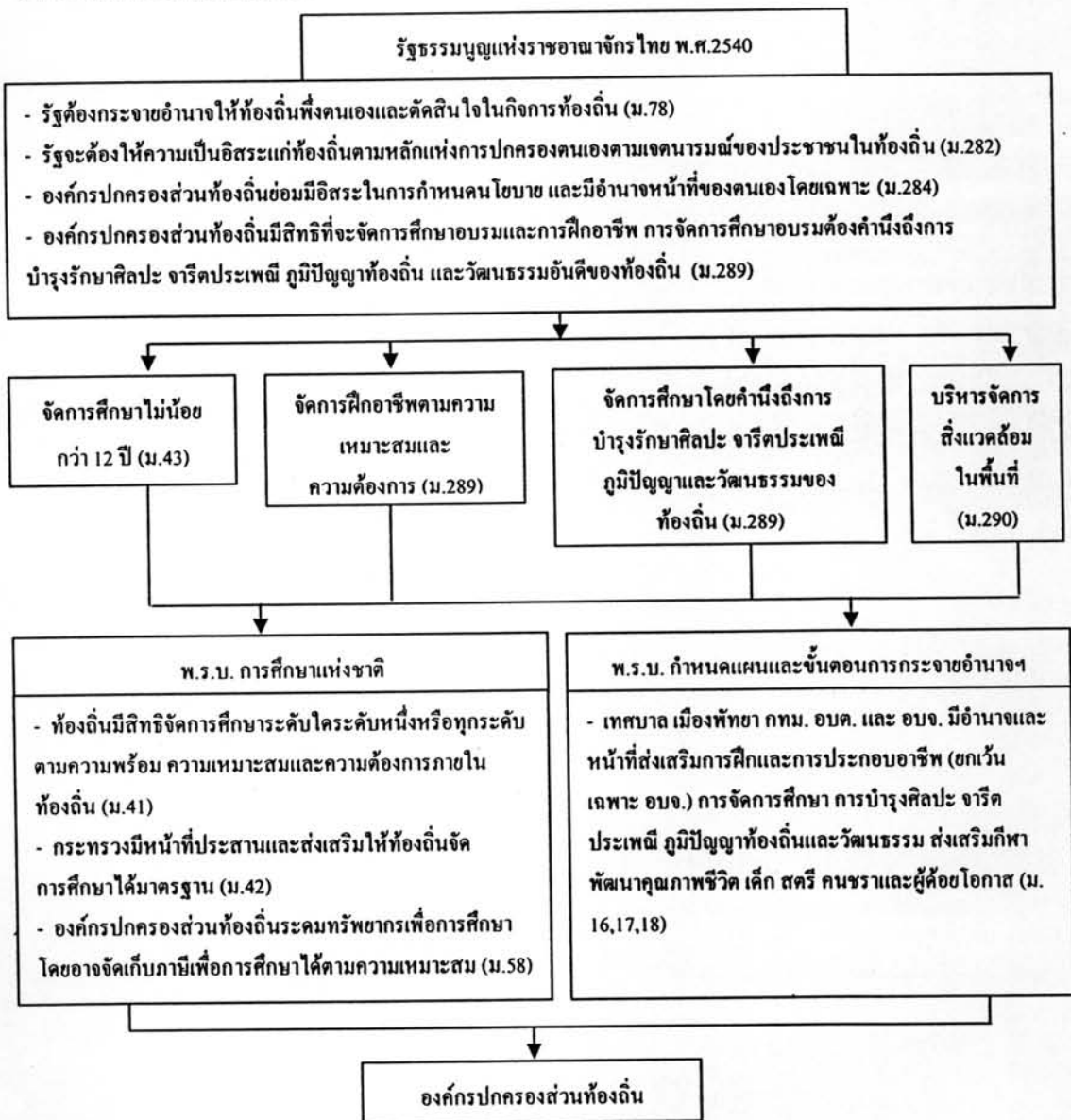
ประถมศึกษาอำเภอเสิงสาง, 2545) โดยได้มีการบัญญัติในหมวดที่ 9 ถึงเรื่องของการปกครองส่วนท้องถิ่นไว้เป็นครั้งแรก รวมทั้งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับปัจจุบัน พ.ศ. 2550 ยังคงให้ความสำคัญในเรื่องการปกครองท้องถิ่นและการกระจายอำนาจอย่างต่อเนื่อง ดังปรากฏอยู่ในสองหมวดสำคัญ ได้แก่ หมวดที่ 5 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ส่วนที่ 3 แนวนโยบายด้านการบริหารแผ่นดิน (มาตรา 78) ส่วนที่ 4 แนวนโยบายด้านศาสนา สังคม การสาธารณสุข การศึกษา และวัฒนธรรม (มาตรา 80) และ หมวดที่ 14 ว่าด้วยการปกครองท้องถิ่น(มาตรา 281-290) โดยในสาระสำคัญที่เกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นในรัฐธรรมนูญนั้น สามารถแบ่งได้ออกเป็นสาระสำคัญใน 5 ประการ ได้แก่ ประการที่หนึ่งการขยายอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีบทบาทที่ชัดเจนและกว้างขวางขึ้น ประการที่สองการทำให้เกิดดุลยภาพระหว่างการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และความเป็นอิสระ ประการที่สามเป็นการพัฒนาระบบการดำเนินงานและบริหารงานภายในขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประการที่สี่การเปิดพื้นที่ให้แก่ประชาชน ชุมชน และภาคประชาสังคมในการมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการท้องถิ่นร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และประการที่ห้าการทำให้การเมืองท้องถิ่นมีความโปร่งใส (วุฒิสารตันไชย, 2551) ซึ่งแสดงให้เห็นว่ารัฐธรรมนูญทั้งสองฉบับมีเจตนารมณ์อย่างชัดเจนที่ต้องการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามามีบทบาทในการบริหารจัดการท้องถิ่นของตนเองมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านบริการสาธารณะขั้นพื้นฐานให้แก่ประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง

การศึกษาจัดเป็นบริการสาธารณะที่มีความสำคัญอย่างยิ่งประการหนึ่งที่ประชาชนต้องได้รับอย่างเท่าเทียมและทั่วถึงตามความในรัฐธรรมนูญ มาตรา 43 วรรคหนึ่ง ที่ได้บัญญัติไว้ว่า “บุคคลย่อมมีสิทธิเสมอกันในการรับการศึกษาขั้นพื้นฐาน ไม่น้อยกว่าสิบสองปีที่รัฐจะต้องจัดให้อย่างทั่วถึงและมีคุณภาพโดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย” และวรรคที่สองบัญญัติว่า “การจัดการศึกษาอบรมของภาครัฐต้องคำนึงถึงการมีส่วนร่วมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและเอกชน ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ” (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2544) ดังนั้น การจัดการศึกษาของท้องถิ่นในอนาคตจึงควรเป็นการจัดการศึกษาภายใต้หลักการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการ

ด้วยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญตามที่กล่าวมาจึงเป็นที่มาของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 ที่ถือเป็นกฎหมายแม่บททางการศึกษาระดับแรกของไทย ซึ่งได้กำหนดไว้ในมาตรา 6 ว่าการจัดการศึกษาต้องเป็นไปเพื่อการพัฒนาคนไทยให้เป็นมนุษย์ที่สมบูรณ์ทั้งร่างกาย จิตใจ สติปัญญา ความรู้และคุณธรรม มีจริยธรรมและวัฒนธรรมในการดำรงชีวิต สามารถอยู่ร่วมกับผู้อื่นได้อย่างมีความสุข (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, 2542) โดยได้กล่าวถึงองค์กรปกครองท้องถิ่นไว้ในมาตรา 9 (2) และ (6) ว่า การจัดระบบ โครงสร้างและกระบวนการจัดการศึกษาให้ยึดหลักการกระจายอำนาจไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและการมีส่วนร่วมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และยังได้กำหนดไว้ในมาตรา 41 ว่าให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

มีสิทธิในการจัดการศึกษาในระดับใดระดับหนึ่งหรือทุกระดับตามความพร้อม ความเหมาะสมและความต้องการภายในท้องถิ่น (ประภาพรณ ไชยวงศ์, 2544) และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 ซึ่งได้ประกาศใช้ในปีเดียวกันนั้น ได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกระดับมีอำนาจและหน้าที่ส่งเสริม ฝึกรการประกอบอาชีพ การจัดการศึกษาสงเคราะห์ พัฒนาคุณภาพชีวิตเด็ก สตรี คนชรา รวมทั้งบำรุงศิลปประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นและวัฒนธรรม ส่งเสริมกีฬา ประชาธิปไตย สาธารณสุขและอนามัย (สำนักงานการประถมศึกษาอำเภอเสิงสาง, 2545) ซึ่งสามารถสรุปความสัมพันธ์ของกฎหมายหลักที่กำหนดกรอบพันธกิจเกี่ยวกับการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้ดังแผนภูมิที่ 1.1

แผนภูมิที่ 1.1: ความสัมพันธ์ของกฎหมายหลักที่กำหนดกรอบพันธกิจเกี่ยวกับการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น



ที่มา : กล้า ทองขาว, 2545

นักการศึกษาสมัยใหม่เชื่อว่า การจัดการศึกษาแบบใช้ท้องถิ่นเป็นฐาน โดยชุมชน และท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ โดยส่วนกลางทำหน้าที่กำกับดูแลมาตรฐานการศึกษา เป็นรูปแบบที่มีประสิทธิภาพ มีคุณภาพ และเหมาะสมสอดคล้องกับความต้องการของท้องถิ่น (กระทรวงศึกษาธิการ, 2547) ซึ่งสอดคล้องกับแนวนโยบายการจัดการศึกษาในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระยะ 15 ปี (พ.ศ.2545-2559) ที่มีวิสัยทัศน์ในการจัดการศึกษาท้องถิ่นที่ว่าเป็นการจัดการศึกษาเพื่อพัฒนาคุณภาพและศักยภาพคนในท้องถิ่นให้มีคุณลักษณะที่สามารถบูรณาการวิถีชีวิตให้สอดคล้องกับสภาพและความต้องการของสังคมและประเทศชาติ ตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น (กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น, 2547) ดังนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงมีความสำคัญต่อการพัฒนาชุมชนและพัฒนาคนในท้องถิ่นทั้งในปัจจุบันและในอนาคต

องค์กรบริหารส่วนตำบล (อบต.) เป็นหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กและเป็นองค์กรของท้องถิ่นที่มีจำนวนมากที่สุด ซึ่งกล่าวได้ว่าเป็นหน่วยการปกครองที่มีความใกล้ชิดกับชุมชนมากที่สุดและมีความสำคัญต่อการบริหารการพัฒนาระดับตำบลทั้งในทางทฤษฎีและทางปฏิบัติ โดยในทางทฤษฎีมีความเชื่อว่า องค์กรบริหารส่วนตำบลมีแนวโน้มว่าจะมีศักยภาพสูงในการพัฒนาชนบท เป็นองค์กรที่มีพลังของประชาชนในท้องถิ่น อยู่ใกล้ชิดกับประชาชนและทรัพยากรต่าง ๆ ในชนบท จึงน่าจะรู้ถึงปัญหาความต้องการที่แท้จริงรวมทั้งแนวทางแก้ไขปัญหาได้เป็นอย่างดี อันจะส่งผลต่อความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการพัฒนาด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมืองและสิ่งแวดล้อมในชุมชน (วันนี นนทศิริ, 2543) การให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งองค์กรบริหารส่วนตำบลเป็นศูนย์กลางหลักในการจัดบริการสาธารณะจะก่อให้เกิดความเชื่อมโยงและสัมพันธ์ในการแก้ไขปัญหาได้เป็นอย่างดี ประกอบกับในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 (พ.ศ.2540-2544) ฉบับที่ 9 (พ.ศ.2545-2549) และต่อเนื่องมายังฉบับที่ 10 (พ.ศ.2550-2554) ได้มีกรอบแนวคิดที่ขี้ด “คนเป็นศูนย์กลางของการพัฒนา” ในทุกมิติอย่างเป็นองค์รวมและให้ความสำคัญกับการพัฒนาที่สมดุลแล้ว ทั้งในด้านตัวคน สังคม เศรษฐกิจ และสิ่งแวดล้อม (วงศกร ภูทองและอลงกต ศรีเสน, 2545) โดยเฉพาะอย่างยิ่งในภาวะวิกฤติทางเศรษฐกิจและสังคมที่เกิดขึ้นอย่างรวดเร็วในปัจจุบัน ได้ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงต่อสภาพชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนเป็นอย่างมาก รวมทั้งสร้างความกดดันให้เกิดความจำเป็นอย่างยิ่งในการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงการจัดการศึกษาเพื่อให้สามารถผลิตผู้ที่มีความเป็นมนุษย์ที่สมบูรณ์ มีคุณธรรมและจริยธรรม อีกทั้งรู้เท่าทันการเปลี่ยนแปลง และสามารถที่จะปรับตัวอยู่ในสังคมที่เปลี่ยนแปลงได้อย่างมีคุณภาพ (กระทรวงศึกษาธิการ, 2546) ซึ่งกล่าวได้ว่าองค์กรบริหารส่วนตำบลในฐานะตัวแทนของรัฐในท้องถิ่นจะต้องเข้ามามีบทบาทสำคัญในการจัดการศึกษาเพื่อพัฒนาคุณภาพคนในชุมชนของตนเองเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของชาติดังกล่าวได้สำเร็จ

การพัฒนาคุณภาพของประชากรนั้น จำเป็นต้องเน้นที่การอบรมเลี้ยงดูตั้งแต่ในวัยเด็ก เพราะถ้าเด็กได้รับการอบรมเลี้ยงดูถูกต้องเหมาะสมก็จะเป็นการวางรากฐานของชีวิตที่มั่นคง การที่จะพัฒนาคนให้มีคุณภาพได้นั้น จำเป็นต้องเริ่มกันตั้งแต่ระยะเริ่มต้นของชีวิต โดยเฉพาะช่วงวัย 0-5 ปี ซึ่งเป็นวัยรากฐานแห่งการพัฒนาความเจริญเติบโตในทุกด้าน โดยเฉพาะด้านสมองซึ่งจะเจริญเติบโตได้ถึงร้อยละ 80 ของผู้ใหญ่ ผลการอบรมเลี้ยงดูและประสบการณ์ต่าง ๆ ที่เด็กได้รับในระยะต้นของชีวิตนี้จะมีอิทธิพลอย่างมากต่อการวางรากฐานชีวิตของเด็กต่อไป เด็กจึงสมควรได้รับการอบรมเลี้ยงดูที่เหมาะสมมาตั้งแต่แรก เพื่อช่วยส่งเสริมพัฒนาการทุกด้าน ทั้งในด้านร่างกาย อารมณ์ สติปัญญา คุณธรรม บุคลิกภาพและสังคม อันจะเป็นรากฐานสำคัญให้เด็กมีพัฒนาการในขั้นต่อไปได้อย่างมั่นคง หากเด็กไม่ได้รับการพัฒนาอย่างเหมาะสมมาตั้งแต่วัยต้นของชีวิต เด็กก็อาจมีปัญหาต่าง ๆ ซึ่งยากที่จะแก้ไขได้ในอนาคต (กุศล สุนทรธาดา, 2541) แต่เนื่องจากสภาพทางเศรษฐกิจและสังคมที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างมากในปัจจุบัน ทำให้ครอบครัวต่าง ๆ ให้ความสำคัญกับการพัฒนาเด็กลดลงเนื่องจากผู้ปกครองจะต้องออกไปทำงานนอกบ้านเพื่อหาเลี้ยงครอบครัวมากขึ้นซึ่งส่งผลกระทบต่อพัฒนาการของเด็กเพิ่มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง ปัญหาที่เกิดขึ้นได้แก่ อัตราการเลี้ยงดูลูกด้วยนมแม่มีแนวโน้มลดลง ปัญหาด้านพัฒนาการทางสติปัญญาของเด็กมีระดับต่ำกว่าปกติ กล่าวคือในปี 2546 เด็กปฐมวัยไทย (0-5 ปี) มีระดับพัฒนาการพื้นฐานเพียง 79.9 เปอร์เซ็นต์ซึ่งต่ำกว่าเป้าหมายคือมากกว่า 90 เปอร์เซ็นต์ เป็นต้น (ศิริพร ภัณฑนะ, 2547) จากสภาพดังกล่าวจะส่งผลให้เกิดปัญหาคุณภาพประชากรของประเทศต่อไปในอนาคตซึ่งจะก่อให้เกิดปัญหาสังคมตามมาและชุมชนจะต้องกลับมาแก้ไขอีก ดังนั้นจึงเป็นหน้าที่ที่ทุกภาคส่วนในสังคมตั้งแต่ระดับครอบครัวต้องหันมาให้ความสนใจกับปัญหาเหล่านี้ให้มากขึ้น ซึ่งการให้การศึกษาแก่ครอบครัวเพื่อให้เกิดความรู้ ความเข้าใจที่ถูกต้อง และตระหนักถึงความสำคัญของการเลี้ยงดูและพัฒนาเด็กในช่วงวัยดังกล่าวอย่างเหมาะสมจะเป็นปัจจัยสำคัญที่จะช่วยแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นดังเช่นในปัจจุบันและในอนาคตให้ลดลงได้

ปัจจุบันองค์การบริหารส่วนตำบลได้เข้าไปมีบทบาทและเข้าไปมีส่วนร่วมในงานด้านการศึกษาในรูปแบบต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการจัดการศึกษาและการมีส่วนร่วมจัดการศึกษาในระดับปฐมวัยหรือระดับก่อนประถมศึกษา (อนุบาล 3 ขวบ) ซึ่ง อบต. มีสิทธิในการจัดตั้งเองและที่ได้รับการถ่ายโอนมาตามความในพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 อยู่แล้ว แต่จากหลักการและเหตุผลดังกล่าวข้างต้นจะเห็นได้ว่าการพัฒนาเด็กให้มีพัฒนาการที่สมบูรณ์ได้นั้นจะต้องพัฒนาอย่างต่อเนื่องตั้งแต่วัยแรกเกิด ประกอบกับองค์การบริหารส่วนตำบลมีหน้าที่ที่ต้องทำตามความในมาตรา 67 ข้อ 6 ของพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 ในการส่งเสริมการพัฒนาเด็กและเยาวชนอันเป็นภาระและบทบาทตามกฎหมายที่องค์การบริหารส่วนตำบลจะต้องเข้ามามีส่วนร่วมทั้งในปัจจุบันและอนาคตอย่างไม่อาจปฏิเสธได้ ดังนั้นองค์การบริหารส่วนตำบลจึงควรเข้ามามี

บทบาทในการพัฒนาเด็กอย่างครบวงจรคือตั้งแต่แรกเกิดถึง 5 ปี และจากความสำคัญของการพัฒนาเด็กปฐมวัย และยุทธศาสตร์ของนโยบายและแผนการศึกษาสำหรับเด็กปฐมวัย (0-5 ปี) พ.ศ. 2545-2549 ได้กำหนดให้เด็กในช่วงวัยต่ำกว่า 3 ปีก่อนที่จะเข้าเรียนในศูนย์พัฒนาเด็กเล็กนั้นใช้หลักการให้บ้านเป็นฐานในการเลี้ยงดู (Home-based approach) ซึ่งบุคคลสำคัญคือ พ่อ แม่ ผู้ปกครองและครอบครัว รวมทั้งการพัฒนาเด็กที่ดีและมีคุณภาพต้องมีระบบการส่งต่อเพื่อเชื่อมโยงจากบ้านไปสู่ศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก และโรงเรียนโดยเน้นให้ครอบครัวเป็นแกนหลักและชุมชนเป็นฐานที่มีส่วนร่วมอย่างแท้จริงในการพัฒนาเลี้ยงดูเด็กทุกชั้นตอน แต่ปัญหาที่เกิดขึ้นในปัจจุบันส่วนหนึ่งคือการขาดการให้ความรู้แก่พ่อแม่และผู้ปกครองอย่างทั่วถึง (สถาบันแห่งชาติเพื่อการศึกษาสำหรับเด็กปฐมวัย, 2544) จากสภาพการณ์ต่าง ๆ ที่กล่าวมานี้ ผู้วิจัยจึงสนใจในการศึกษาบทบาทและปัจจัยการมีส่วนร่วมขององค์การบริหารส่วนตำบลในการพัฒนาเด็กแบบบ้านเป็นฐาน เพื่อนำเสนอแนวทางการมีส่วนร่วมของ อบต.ในการจัดการศึกษาเพื่อการพัฒนาเด็กแบบบ้านเป็นฐานที่เหมาะสมมีประสิทธิภาพและสอดคล้องกับความพร้อม ความต้องการและความเหมาะสมขององค์การบริหารส่วนตำบล อันจะทำให้เด็กเกิดการพัฒนาได้อย่างสมบูรณ์นำไปสู่การสร้างชุมชนที่เข้มแข็งได้ต่อไปในอนาคต

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

- (1) เพื่อศึกษาบทบาทและปัจจัยการมีส่วนร่วมขององค์การบริหารส่วนตำบลในการพัฒนาเด็กแบบบ้านเป็นฐาน
- (2) เพื่อนำเสนอแนวทางการมีส่วนร่วมขององค์การบริหารส่วนตำบลในการพัฒนาเด็กแบบบ้านเป็นฐานที่เหมาะสม

ขอบเขตของการวิจัย

การศึกษาแนวทางการมีส่วนร่วมขององค์การบริหารส่วนตำบลในการพัฒนาเด็กแบบบ้านเป็นฐาน โดยได้กำหนดช่วงวัยของการพัฒนาเด็กในช่วงอายุต่ำกว่า 3 ปี เพื่อให้เกิดการพัฒนาอย่างสมบูรณ์ต่อเนื่องก่อนที่จะเข้าสู่ศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก (อนุบาล 3 ขวบ) ซึ่งองค์การบริหารส่วนตำบลได้ดำเนินการอยู่ในปัจจุบัน โดยองค์การบริหารส่วนตำบลในการวิจัยครั้งนี้ ได้แก่ อบต. บึงขี้โถ อำเภอกอฉก จังหวัด ปทุมธานี อบต.เขาสามยอด อำเภอกอฉก จังหวัด ลพบุรี และอบต. วัดพริก อำเภอกอฉก จังหวัด พิชณุโลก ซึ่งได้มาจากการเลือกแบบเฉพาะเจาะจงมาเป็นกรณีศึกษา (Case study) โดยมีเกณฑ์ในการคัดเลือก คือ

(1) เป็นองค์การบริหารส่วนตำบลที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พุทธศักราช 2537 ตามข้อมูลของสำนักพัฒนาระบบ รูปแบบและโครงสร้าง กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย ลงวันที่ 4 ตุลาคม พ.ศ.2549

(2) เป็นองค์การบริหารส่วนตำบลที่ได้รับรางวัลเกี่ยวกับการจัดการศึกษาและ/หรือมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาจากกระทรวงศึกษาธิการและกระทรวงมหาดไทย อย่างน้อย 1 รางวัล คือ รางวัลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดีเด่นด้านการศึกษา พ.ศ.2548 ซึ่งมีหลักเกณฑ์ในการพิจารณาคัดเลือกจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีบทบาทและผลงานดีเด่นในการจัดการศึกษาและ/หรือมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา ทั้งในเชิงคุณภาพและเชิงปริมาณ

คำจำกัดความที่ใช้ในการวิจัย

องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) หมายถึง หน่วยงานบริหารราชการส่วนท้องถิ่นที่เกิดขึ้นตามนโยบายการกระจายอำนาจสู่หน่วยการปกครองท้องถิ่น มีฐานะเป็นนิติบุคคลและราชการส่วนท้องถิ่นที่ได้รับการจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พุทธศักราช 2537 ตามข้อมูลของสำนักพัฒนาระบบ รูปแบบและโครงสร้าง กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย ลงวันที่ 4 ตุลาคม พ.ศ.2549

ครอบครัว หมายถึง พ่อ แม่ ผู้ปกครอง สมาชิกในครอบครัวเด็กวัยต่ำกว่า 3 ปี และผู้เตรียมตัวเป็นพ่อแม่ที่อยู่ในพื้นที่ของ อบต.

การพัฒนาเด็กแบบบ้านเป็นฐาน (Home-based approach) หมายถึง การพัฒนาให้ พ่อ แม่ ผู้ปกครอง สมาชิกในครอบครัว และผู้เตรียมตัวเป็นพ่อแม่ที่อยู่ในพื้นที่ของ อบต. ซึ่งเป็นผู้ที่มีบทบาทและความสำคัญที่สุดในการพัฒนาเด็กวัยต่ำกว่า 3 ปี ได้รับการศึกษาและการพัฒนาในรูปแบบหรือวิธีการต่าง ๆ เพื่อให้เกิดความตระหนัก มีความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้องในพัฒนาการของเด็ก วิธีการอบรมเลี้ยงดู และจัดประสบการณ์สำหรับเด็กปฐมวัยอย่างถูกต้องและเหมาะสม

บทบาท หมายถึง สภาพการปฏิบัติจริงตามการรับรู้และตามความคาดหวังในการมีส่วนร่วมพัฒนาเด็กแบบบ้านเป็นฐานของผู้เชี่ยวชาญ อบต. และพ่อแม่ ผู้ปกครอง โดยพิจารณาบทบาทของ อบต.ตามหลักการกระจายอำนาจทางการศึกษา ตามนัยมาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 ซึ่งแบ่งเป็น 4 ด้าน ได้แก่ งบประมาณ วิชาการ บุคลากร และการบริหารงาน โดยที่ งบประมาณ หมายถึง เงินที่สนับสนุนการดำเนิน โครงการเกี่ยวกับการพัฒนาเด็กวัยต่ำกว่า 3 ปี วิชาการ หมายถึง องค์ความรู้เกี่ยวกับการพัฒนาเด็กวัยต่ำกว่า 3 ปี บุคลากร หมายถึง ผู้ที่อยู่ในสังกัด อบต.และผู้ที่อยู่ในพื้นที่ของ อบต. การบริหารงาน หมายถึง กระบวนการทำงานที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาเด็กวัยต่ำกว่า 3 ปี

ปัจจัย หมายถึง องค์ประกอบที่ส่งเสริมหรือเป็นอุปสรรคต่อบทบาทการมีส่วนร่วมของ อบต. ในการพัฒนาเด็กแบบบ้านเป็นฐาน ได้แก่ ด้านงบประมาณ ด้านบุคลากร ด้านผู้นำ และด้าน ผู้ปกครอง

แนวทางการมีส่วนร่วม หมายถึง ข้อเสนอเกี่ยวกับวิธีดำเนินการของ อบต. ในการพัฒนา เด็กแบบบ้านเป็นฐาน โดยพิจารณาแนวทางการมีส่วนร่วมของ อบต. ตามหลักการกระจายอำนาจ ทางการศึกษา ตามนัยมาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 ซึ่งแบ่งเป็น 4 ด้าน ได้แก่ งบประมาณ วิชาการ บุคลากร และการบริหารงาน ซึ่งองค์การบริหารส่วนตำบล สามารถดำเนินการมีส่วนร่วมในรูปแบบที่หลากหลายตามความเหมาะสมและศักยภาพ

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

ได้แนวทางการมีส่วนร่วมขององค์การบริหารส่วนตำบลในการพัฒนาเด็กแบบบ้านเป็น ฐานที่จะสามารถพัฒนาคนในท้องถิ่นทั้งวัยผู้ใหญ่และวัยเด็ก กล่าวคือ วัยผู้ใหญ่คือกลุ่มของบุคคล ในครอบครัวจะได้รับการศึกษาเพื่อการพัฒนาเด็กอย่างถูกวิธี ซึ่งจะส่งผลต่อการพัฒนาที่ดีของเด็ก ในทุกด้าน อันจะก่อให้เกิดชุมชนที่เข้มแข็งต่อไปในอนาคต ส่วนวัยเด็ก หมายถึง เด็กวัยต่ำกว่า 3 ปี ซึ่งจะได้รับการพัฒนาที่ดีขึ้นจากการเข้ามามีส่วนร่วมของ อบต. อันจะเป็นทางเลือกหนึ่งในการ พัฒนาคุณภาพการดำเนินงานด้านการศึกษาขององค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบการวาง แนวทางกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนา การวางแผนและจัดทำแผนพัฒนาตำบลด้านการศึกษา สำหรับเด็กวัยต่ำกว่า 3 ปี เพื่อให้เหมาะสมกับสภาพของแต่ละพื้นที่ต่อไป

กรอบแนวคิดในการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้มีกรอบแนวคิดมาจากการที่รัฐธรรมนูญ พ.ศ.2540 และ 2550 ได้ให้ ความสำคัญต่อการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกระดับ รวมทั้ง อบต.เข้าไปมี ส่วนร่วมและมีสิทธิในการจัดการศึกษา ประกอบกับพระราชบัญญัติต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ พระราชบัญญัติสภาพัฒนาการและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 ได้กำหนดหน้าที่ที่ต้องทำของ อบต.ตามความนัยมาตรา 66 และ 67 ในเรื่องการส่งเสริมและพัฒนาเด็ก พระราชบัญญัติการศึกษา แห่งชาติ พ.ศ.2540 และที่แก้ไข พ.ศ.2545 ตามความนัยมาตรา 39 ที่ได้กำหนดแนวทางการกระจาย อำนาจทางการศึกษา 4 ด้าน ได้แก่ งบประมาณ วิชาการ บุคลากร และการบริหารงาน รวมทั้งมาตรา 41 และ มาตรา 58 ได้กำหนดให้ อบต.มีสิทธิในการจัดการศึกษาได้ทุกระดับตามความพร้อม ความ เหมาะสมและความต้องการภายในท้องถิ่น รวมทั้งสามารถระดมทรัพยากรในท้องถิ่นมาใช้ในการ จัดการศึกษาได้ รวมทั้ง พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 ตามความนัยมาตรา 16 (9) ให้ อบต.มีอำนาจหน้าที่ในการจัดระบบ บริการสาธารณะเพื่อการจัดการศึกษาเพื่อประโยชน์แก่ประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง จาก

กฎหมายต่าง ๆ ดังกล่าวทำให้ อบต.มีบทบาทจากการกระจายอำนาจทางการศึกษาดังกล่าว 4 ด้าน คือ งบประมาณ วิชาการ บุคลากร และการบริหารงาน ซึ่งการจัดการศึกษาปฐมวัยก็เป็นหน้าที่หนึ่ง ที่ อบต.ต้องเข้ามามีส่วนร่วม โดยการพัฒนาเด็กวัยต่ำกว่า 3 ปีนั้น ต้องใช้หลักการให้บ้านเป็นฐาน ในการเลี้ยงดู (Home-based approach) ซึ่งเน้นให้บุคคลในครอบครัวเป็นแกนหลักและชุมชนเป็น ฐานในการมีส่วนร่วมในการพัฒนาและเลี้ยงดูเด็กทุกชั้นตอน ดังนั้น บทบาทของ อบต.ทั้ง 4 ด้านจึง ต้องมีการประสานและร่วมมือทั้งจากครอบครัวและทุกภาคส่วนในชุมชนที่เกี่ยวข้องด้วยรูปแบบ และวิธีการที่หลากหลายเป็นสำคัญ ดังแสดงในแผนภูมิที่ 1.2

แผนภูมิที่ 1.2 กรอบแนวคิดในการวิจัย

