

บทที่ 2

เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับข้อเสนอเชิงนโยบายการบริหารจัดการศึกษาปฐมวัยในจังหวัดสุรินทร์ ผู้วิจัยได้แบ่งเนื้อหาการนำเสนอเป็น 4 ตอน ดังนี้ คือ ตอนที่ 1 แนวคิดเกี่ยวกับนโยบายและการวิจัยเชิงนโยบาย ตอนที่ 2 สารสำคัญเกี่ยวกับการบริหารจัดการศึกษาปฐมวัย ตอนที่ 3 แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการจัดการศึกษาปฐมวัย และตอนที่ 4 บริบทของจังหวัดสุรินทร์และข้อมูลพื้นฐานเกี่ยวกับการบริหารจัดการศึกษาปฐมวัยในจังหวัดสุรินทร์ ดังจะได้นำเสนอรายละเอียดตามลำดับดังนี้

1. แนวคิดเกี่ยวกับนโยบายและการวิจัยเชิงนโยบาย

การบริหารกิจการใดๆ ย่อมต้องอาศัยรูปแบบหรือนโยบายเพื่อเป็นแนวทางในการดำเนินงานอย่างมีหลักเกณฑ์ สถานศึกษาเป็นหน่วยงานสาธารณะที่ต้องคำนึงถึงการมีส่วนร่วมในการกำหนดแนวทางเพื่อนำไปสู่การปฏิบัติอย่างมีทิศทาง ทำให้การบริหารจัดการศึกษามุ่งบรรลุตามเป้าหมายได้อย่างเหมาะสม ดังนั้นนโยบายคืออะไร นโยบายมีความสำคัญอย่างไร ลักษณะของนโยบายที่ดี องค์ประกอบของนโยบายมีอะไรบ้าง และการวิจัยเชิงนโยบายมีลักษณะเป็นอย่างไร ผู้วิจัยได้ทำการศึกษาวิเคราะห์ตามลำดับดังนี้

1.1 ความหมายของนโยบาย

ความหมายของคำว่านโยบาย (policy) มีหลากหลายทัศนะดังนี้ เช่น ในพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน (2546) ให้ความหมายว่า นโยบายคือหลักและวิธีปฏิบัติซึ่งถือเป็นแนวดำเนินการ ส่วน Greenwood (1965) Haimann & Scott (1974) Anderson (1975) Terry (1977) และ Dye (1981) กล่าวว่านโยบายคือหลักและวิธีการปฏิบัติซึ่งถือเป็นแนวทางการที่ผู้บริหารใช้ในการตัดสินใจเพื่อให้การปฏิบัติงานเป็นไปโดยถูกต้องและบรรลุตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ และ Jansson (1994) ให้ความหมายนโยบายว่า เป็นกลยุทธ์ที่เลือกสรรแล้วนำไปสู่การแก้ปัญหา ดังนั้นนโยบายเปรียบเสมือนแนวทางการแก้ปัญหา การกำหนดนโยบายจึงเป็นความพยายามขององค์กรเพื่อนำไปสู่กระบวนการแก้ปัญหาและตอบสนองต่อความต้องการของบุคคลในองค์กร สอดคล้องกับนิยามที่วิโรจน์ สารัตนะ(2548) ได้กล่าวถึงครั้งนี้ว่า นโยบายหมายถึงข้อความที่บอกให้ทราบถึงทิศทางของการเปลี่ยนแปลงองค์กรหรือของสังคม ทิศทางดังกล่าวอาจจะอธิบายถึงเรื่องอะไร เพื่ออะไร อย่างไร และเพียงใด ของความเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้นได้ ขณะเดียวกันได้จำแนกความหมายของนโยบายออกเป็น 3 กลุ่มความหมาย โดยกลุ่มแรก หมายถึง ข้อความที่บอกให้ทราบถึงกิจกรรมหรือการกระทำ (activity or action) อย่างใดอย่างหนึ่งหรือหลายอย่างซึ่งในที่สุดจะแปรรูปออกมาเป็นแผนงาน โครงการที่กำหนดขึ้น ข้อความเชิงนโยบายในความหมายนี้จะบอกถึงเป้าหมายปลายทางของกิจกรรม แนวทางการปฏิบัติ และคุณประโยชน์ของกิจกรรมหรือการกระทำที่กำหนดนั้น กลุ่มความหมายที่สอง หมายถึง ข้อความที่บอกให้ทราบถึงแนวทางหรือวิธีการ (strategy or means) อย่างใดอย่างหนึ่งหรือหลายอย่าง เพื่อเป็นเครื่องชี้แนะและกำหนดแนวทางปฏิบัติจากปัจจุบันสู่อนาคต กลุ่มความหมายที่สาม หมายถึงข้อความที่บอกให้ทราบถึงคุณค่าและการตัดสินใจ (value and decision) ที่ได้เลือกสรรแล้วซึ่งนโยบายประเภทนี้จะบ่งบอก

ทางเลือกที่มีหลายทางว่าทางเลือกใดดีที่สุดหรือเหมาะสมที่สุด และจากแนวคิดที่กล่าวว่ายโยบายเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับผู้บริหารนั้น ประชุม รอดประเสริฐ (2545) ศิริอร ชันชหัตถ์ (2539) ศิริวรรณ เสรีรัตน์ และคณะ (2539) ได้แสดงทัศนะที่สอดคล้องกันว่า นโยบายเป็นกรอบสำหรับการตัดสินใจที่เหมาะสมของผู้บริหาร เพื่อเป็นแนวทางในอันที่จะปฏิบัติภารกิจที่ได้รับมอบหมายและช่วยให้ผู้บริหารสามารถประสานความพยายามในการทำหน้าที่ของสมาชิกภายในองค์กรว่าได้ทำตามนโยบายหรือไม่ นอกจากนี้วีโรจน์ สารรัตนะ (2545) ได้กล่าวถึงนโยบายเชิงยุทธศาสตร์ (strategic policies) ว่าเป็นข้อความที่ใช้เป็นกรอบแนวความคิดหรือเป็นแนวทางในการปฏิบัติที่เป็นข้อความแสดงถึงกฎพื้นฐาน (ground rule) เพื่อให้การปฏิบัติงานเป็นไปในทิศทางเดียวกัน

จากความหมายของคำว่านโยบายดังกล่าวอาจมองนโยบายใน 4 ทัศนะดังนี้คือ 1) ในทัศนะเพื่อการกำหนดเป้าหมายของสิ่งที่ต้องการจะทำ 2) ในทัศนะการกำหนดแนวทางใหม่ๆ หรืออาจรวมถึงหลักเกณฑ์ วิธีการ กลยุทธ์ และยุทธวิธี เพื่อเป็นเครื่องชี้แนวทางปฏิบัติในอันที่จะนำไปสู่การบรรลุผลงานตามนโยบายนั้น ๆ 3) ในทัศนะการกำหนดปัจจัยและสิ่งสนับสนุนต่างๆ เพื่อให้ฝ่ายปฏิบัติการสามารถลงมือปฏิบัติตามแนวทางที่วางไว้และเกิดผลดีต่อองค์กร 4) ในทัศนะของแผนงาน โครงการ นั่นคือ การปฏิบัติตามนโยบายเพื่อให้บรรลุผลโดยแปลงจากนามธรรมให้เป็นรูปธรรม

สำหรับการวิจัยนี้ ได้สรุปนิยามของนโยบายว่านโยบายเปรียบเสมือนเครื่องมือสำหรับผู้บริหารเพื่อใช้เป็นแนวทางในการกำหนดทิศทาง เป้าหมายการพัฒนาองค์กรและนำมาเป็นกรอบชี้้นำการปฏิบัติ เพื่อให้ผู้บริหารเกิดความมั่นใจเพราะนโยบายเป็นทั้งแผนงานและหลักประกันเป้าหมายการปฏิบัติงานให้บรรลุตามวิสัยทัศน์และพันธกิจขององค์กร และเป็นเครื่องชี้้นำการกำหนดแนวทางการปฏิบัติจากปัจจุบันสู่อนาคต เพื่อบอกให้ทราบถึงคุณค่าและกระบวนการการตัดสินใจ (value and discussion) ที่ได้คัดสรรทางเลือกที่ดีที่สุด เหมาะสมที่สุด ครอบคลุมภารกิจทุกด้าน ผ่านกระบวนการกลั่นกรอง มีหลักและแนวทางการดำเนินงานที่ประกันความสำเร็จทั้งเชิงปริมาณและคุณภาพ ที่ชัดเจนสามารถนำไปสู่การปฏิบัติได้ เพื่อใช้เป็นเครื่องมือให้ผู้บริหารในการตัดสินใจหรือให้ผู้เกี่ยวข้องใช้เป็นกรอบแนวคิดหรือวิถีทางในการดำเนินการเพื่อบรรลุตามวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ โดยนโยบายจะเป็นกรอบกว้างๆ หรืออาจมีความชัดเจนเพื่อการปฏิบัติที่ถูกต้องที่ประกอบด้วยแผนงาน โครงการ หรือกิจกรรมเพื่อเป็นแนวทางไปสู่การปฏิบัติด้วย

1.2 ความสำคัญและลักษณะของนโยบายที่ดี

ทวีป ศิริวิศมี (2544) ได้กล่าวถึงความสำคัญของนโยบายต่อการบริหารที่สอดคล้องกันว่านโยบายเปรียบเสมือนเป็นเครื่องมือสำหรับผู้บริหารเพื่อใช้เป็นแนวทางในการกำหนดทิศทางและเป้าหมาย เพื่อการพัฒนาองค์กร และนำมาเป็นกรอบชี้้นำการปฏิบัติ (course of action) นโยบายอาจเป็นแนวทางดำเนินงานทั้งในระดับกว้าง และในระดับองค์กร ซึ่งมีความสำคัญต่อการใช้ดุลพินิจของผู้บริหาร และผู้ปฏิบัติงานในระดับต่างๆ เพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและบรรลุตามวัตถุประสงค์

นโยบายและการบริหารมีความสัมพันธ์กันเพราะนโยบายเป็นเครื่องบ่งชี้ทิศทางการบริหารงาน และเป็นข้อมูลสำหรับผู้บริหารพิจารณาใช้เพื่อการตัดสินใจสั่งการ ดังนั้นนโยบายมีความสำคัญต่อการบริหารในลักษณะดังนี้ คือ 1) นโยบายช่วยให้ผู้บริหารทราบว่าใครจะทำอะไร เมื่อไหร่ อย่างไร (who get what,

when and how) (Laswell & Kaplan, 1970) และใช้ปัจจัยอะไรบ้าง นโยบายช่วยให้ผู้บริหารปฏิบัติงานต่างๆ อย่างมีความมั่นใจ เพราะนโยบายเป็นทั้งแผนงานเครื่องชี้ทิศทางและหลักประกันที่ผู้บริหารทุกระดับชั้นต้องยึดถือ 2) นโยบายช่วยให้บุคลากรทุกระดับชั้นในองค์การเข้าใจภารกิจของหน่วยงานที่ตนสังกัด รวมทั้งวิธีการที่จะปฏิบัติภารกิจให้ประสบผลสำเร็จ โดยไม่ซ้ำภาระหน้าที่ของหน่วยงานอื่น ๆ ในองค์การเดียวกัน 3) นโยบายก่อให้เกิดเป้าหมายในการปฏิบัติงาน การบริหารงานโดยมีเป้าหมายทำให้ประหยัดเงิน เวลา บุคลากร รวมถึงความสามารถ หรือศักยภาพ (potential) ของบุคลากรเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และบรรลุเป้าหมายขององค์การหรือหน่วยงานอย่างมีประสิทธิภาพ 4) นโยบายที่ดีจะช่วยสนับสนุนส่งเสริมการใช้อำนาจของผู้บริหารให้เป็นไปโดยถูกต้องอย่างมีเหตุผลและมีความยุติธรรม อันนำมาซึ่งความเชื่อถือ ความจงรักภักดี และความมีน้ำใจในการปฏิบัติงานของผู้ใต้บังคับบัญชา 5) นโยบายช่วยให้เกิดการพัฒนาการทางการบริหารเพราะนโยบายจะพัฒนาผู้บริหารให้รู้จักคิดทำนโยบายขึ้น (think for) แทนการคิดปฏิบัติตาม (think by)

นอกจากนี้ ประชุม รอดประเสริฐ (2545) วิโรจน์ สารรัตนะ (2543) กาญจนา พงษ์ใหม่ (2541) Massie & Douglas (1981) ได้กล่าวถึงความสำคัญของนโยบายกับการบริหารในทัศนะที่ตรงกันหลายประการดังนี้คือ 1) นโยบายเป็นสิ่งที่กำหนดล่วงหน้า ช่วยลดการใช้ความคิดที่จะพิจารณาถึงปัจจัยต่างๆ มากมายให้ลดน้อยลงและช่วยประหยัดเวลา 2) ช่วยให้การประสานงาน การตัดสินใจของผู้บริหารในฝ่ายต่างๆ ขององค์การให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน 3) ช่วยให้เกิดความมั่นใจในองค์การ ลดความสับสนของสมาชิกเพราะสมาชิกเข้าใจเป้าหมายและทิศทางการทำงาน 4) ช่วยกระตุ้นให้การตัดสินใจของผู้บริหารเป็นไปอย่างมีพลัง ลดความไม่แน่ใจว่าการตัดสินใจสอดคล้องกับแนวคิดของผู้บริหารระดับสูงหรือไม่ 5) เป็นกรอบการตัดสินใจของผู้ใต้บังคับบัญชา ช่วยให้การมอบหมายอำนาจทำได้ดีขึ้น 6) ช่วยให้เกิดความเสมอภาค ยุติธรรม เทียบธรรม ความถูกต้อง และมีความชัดเจนมากขึ้นเนื่องจากการตัดสินใจที่สอดคล้องกัน

การบริหารงานสถานศึกษาจะประสบผลสำเร็จมากน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับลักษณะที่ดีของนโยบาย ดังที่วิโรจน์ สารรัตนะ (2548) กล่าวถึงในประเด็นต่างๆ ดังนี้ คือ 1) นโยบายที่ดีต้องมีเป้าหมายที่ส่งผลประโยชน์แก่องค์การหรือประชาชนโดยส่วนรวมมากที่สุด 2) นโยบายที่ดีควรครอบคลุมภารกิจทุกด้านและควรมีความสอดคล้อง สนับสนุนซึ่งกันและกัน ไม่ขัดแย้งกัน 3) นโยบายที่ดีควรได้มาจากการถ่วงถ่วงถึงความสำคัญหรือความต้องการ 4) นโยบายที่ดีควรประกอบด้วยเป้าหมาย แนวทาง และกลวิธีที่ดี ดำเนินการได้รวดเร็วและเสียค่าใช้จ่ายน้อยที่สุด 5) นโยบายที่ดีต้องมีเนื้อหาเป็นหลักในการดำเนินงานและมีหลักประกันในการประเมินความสำเร็จทั้งเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพ 6) นโยบายที่ดีจะเป็นข้อความที่ชัดเจน ถ่ายทอดไปสู่ผู้ปฏิบัติได้โดยง่ายและมีความเข้าใจตรงกัน

ลักษณะของนโยบายที่ดีตามที่คณะดังกล่าวสอดคล้องกับแนวคิดของประชุม รอดประเสริฐ (2545) และ Mondy (อ้างถึงใน ประชุม รอดประเสริฐ, 2545) ที่กล่าวว่านโยบายที่ดีมีคุณลักษณะดังนี้ 1) นโยบายที่ดีต้องมีความสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ขององค์การและสามารถช่วยให้การดำเนินงานบรรลุถึงเป้าประสงค์ได้ 2) นโยบายที่ดีต้องกำหนดขึ้นจากฐานข้อมูลที่เป็นจริง 3) นโยบายที่ดีต้องได้รับการกำหนดขึ้นก่อนที่จะมีการดำเนินงานและกำหนดกลวิธีตลอดจนจัดสรรทรัพยากรที่เหมาะสมแก่การดำเนินงาน 4) นโยบายที่ดีควรกำหนดขึ้นเพื่อสนองผลประโยชน์ต่อบุคคลโดยส่วนรวมและต้องมีการประสานงานร่วมกัน 5) นโยบายที่ดีต้องเป็นถ้อยคำที่กะทัดรัด ใช้ภาษาเข้าใจง่ายและเป็นลายลักษณ์อักษร 6) นโยบายต้องมีขอบเขตและระยะเวลา

การใช้ และควรมีความยืดหยุ่นแต่มั่นคงอยู่บนหลักการและสอดคล้องกับระเบียบที่ถูกต้อง 7) นโยบายที่ดีต้องครอบคลุมถึงสถานการณ์ที่จะเกิดขึ้นในอนาคต 8) นโยบายที่ดีต้องสอดคล้องกับปัจจัยภายนอกองค์กร 9) นโยบายต้องสามารถเปลี่ยนแปลงได้ตามความจำเป็นและอย่างมีเหตุผล 10) นโยบายต้องเป็นเหตุเป็นผลและสามารถนำไปปฏิบัติได้และต้องได้รับการตรวจสอบและทบทวนเป็นระยะ ๆ ซึ่งสอดคล้องกับที่กรมการศึกษา นอกโรงเรียน (2537) ได้กำหนดไว้ดังนี้ คือ 1) สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ขององค์กรและช่วยให้การดำเนินงานบรรลุเป้าหมาย 2) นโยบายที่ดีต้องกำหนดขึ้นจากข้อมูลที่เป็นจริง 3) นโยบายที่ดีต้องสอดคล้องกับสภาพการณ์ในขณะนั้นและเหมาะสมกับทรัพยากรที่มีอยู่ 4) นโยบายที่ดีควรกำหนดขึ้นเพื่อสนองประโยชน์ให้กับบุคคล โดยส่วนรวมและจัดลำดับความสำคัญและความจำเป็น 5) นโยบายที่ดีต้องเป็นถ้อยคำที่กะทัดรัด ใช้ภาษาเข้าใจง่าย แดลงเป็นลายลักษณ์อักษรที่สมาชิกทุกคนในองค์กรเข้าใจได้ 6) นโยบายที่ดีต้องมีขอบเขตและระยะเวลาในการใช้ 7) นโยบายที่ดีต้องครอบคลุมถึงสถานการณ์ในอนาคตด้วย และ 8) นโยบายที่ดีต้องสอดคล้องกับปัจจัยภายนอกองค์กร

จากที่กล่าวมา เห็นได้ว่า นโยบายมีความสำคัญต่อการบริหารเพราะเป็นแนวทางการปฏิบัติงาน ที่ต้องมีความชัดเจนในวัตถุประสงค์ว่าใครจะทำอะไร เมื่อไร ทำใใด และอย่างไร เพื่อให้นโยบายสามารถนำไปปฏิบัติให้บรรลุผลและสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนและสังคม โดยรวมถึงความสอดคล้องกับแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงในสภาพแวดล้อมต่างๆ และนโยบายที่ดีต้องมีความชัดเจน กำหนดขึ้นจากข้อมูลที่เป็นจริง ใช้ภาษาง่ายๆที่ทุกคนเข้าใจตรงกัน มีการกำหนดระยะเวลาการใช้ สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนและสังคมโดยรวม สอดคล้องกับแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงและมีความเป็นไปได้ในการนำไปปฏิบัติ

1.3 องค์ประกอบของนโยบาย

องค์ประกอบของนโยบาย หมายถึง ปัจจัยที่เป็นคุณสมบัติสำคัญพื้นฐานของนโยบาย สาธารณะ การพิจารณาองค์ประกอบของนโยบายเพื่อให้ง่ายต่อการพิจารณาว่าสิ่งใดเป็นนโยบายหรือสิ่งใดไม่เป็นนโยบายนี้พิจารณาจากทัศนะที่สุรนาท ชมะนรงค์ (2540) ได้แบ่งไว้เป็น 4 ประเภท คือ

1) เหตุผลของการกำหนดนโยบาย (rational) เป็นเหตุผลและสาเหตุที่มาของการกำหนดนโยบายในเรื่องต่างๆที่รัฐกำหนดขึ้น หากนโยบายที่กำหนดขึ้นมีเหตุผลเพียงพอ สาธารณชนก็ยอมรับได้ ดังนั้นตัวนโยบายต้องอ้างอิงถึงสาเหตุที่มาและเหตุผลในการกำหนดนโยบายด้วย

2) เป้าหมายของนโยบายหรือผลที่คาดว่าจะได้รับจากนโยบาย (targets or ended result) เป็นการกำหนดเป้าหมายของนโยบายถือเป็นจุดหมายปลายทางที่รัฐบาลมุ่งไปให้ถึง แต่ข้อสำคัญเป้าหมายต้องมีความชัดเจนเพื่อให้ผู้ปฏิบัติตามนโยบายมีหลักยึดถือที่ชัดเจน

3) วิธีการหรือกลวิธีที่จะทำให้นโยบายบรรลุเป้าหมาย (means or strategies) เป็นวิธีการปฏิบัติ (means) เพื่อนำไปสู่การบรรลุเป้าหมาย (end) ของนโยบายตามที่กำหนดไว้ นโยบายหนึ่งๆอาจประกอบด้วยกลวิธีหลายกลวิธีที่ผู้ปฏิบัติต้องเลือกกลวิธีที่ดีที่สุดที่เหมาะสมไปใช้

4) ทรัพยากรหรือปัจจัยที่สนับสนุนการดำเนินนโยบาย (resources) หมายถึงทรัพยากรที่เป็นปัจจัยสนับสนุนให้การดำเนินนโยบายตามวิธีการที่กำหนดบรรลุผล ทรัพยากรที่เป็นองค์ประกอบของนโยบายเช่น คน เงิน วัสดุ เครื่องมือ เครื่องจักร ฯลฯ

นอกจากนี้อาจพิจารณาจากที่ จูมพล หนิมพานิช (2547) ได้แสดงการเปรียบเทียบองค์ประกอบของนโยบายของ Anderson กับ Lineburry & Sharkansky ดังตารางที่ 1

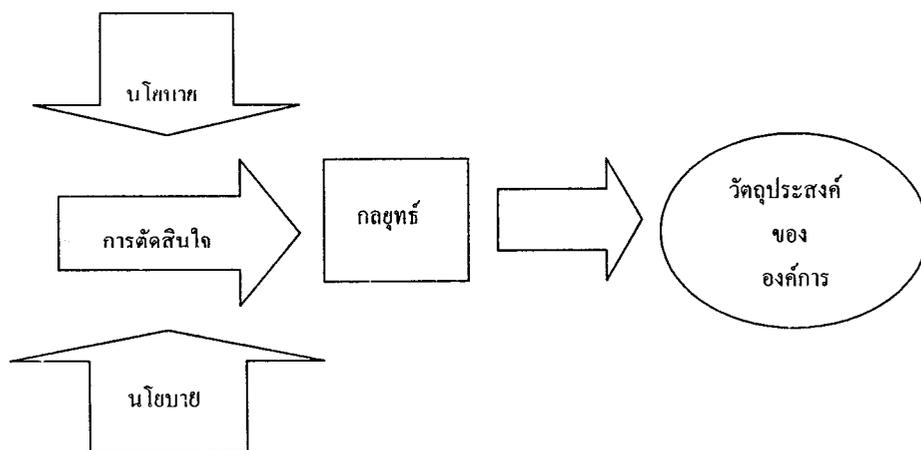
ตารางที่ 1 แสดงการเปรียบเทียบองค์ประกอบของนโยบายตามแนวคิดของ Anderson กับ Lineburry & Sharkansky

Anderson	Lineburry & Sharkansky
1. จะต้องเป็นการกระทำที่มีเป้าหมายชัดเจน	1. จะต้องมียุทธประสงค์ที่กำหนดไว้อย่างแน่นอน
2. เป็นแนวทางในการปฏิบัติงานสำหรับเจ้าหน้าที่	2. จะต้องประกอบด้วยลำดับชั้นของพฤติกรรมต่างๆที่มีแผนอันจะก่อให้เกิดการบรรลุถึงเป้าหมายที่กำหนดไว้
3. เป็นสิ่งที่รัฐบาลควรกระทำ เพราะเป็นกิจกรรมหรือหน้าที่ของรัฐ	3. จะต้องประกอบด้วยกรกระทำต่างๆที่สามารถเลือกนำมาปฏิบัติได้
4. เป็นกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการตัดสินใจของรัฐที่จะกระทำหรือควั่นที่จะกระทำอย่างใดอย่างหนึ่ง	4. จะต้องประกาศให้ประชาชนทราบอย่างทั่วถึง
5. เป็นเอกสารที่มีผลทางกฎหมาย	5. จะต้องมีการปฏิบัติตามลำดับขั้นตอนต่างๆตามที่ตัดสินใจเลือกไว้แล้ว

นอกจากนั้น อาจพิจารณาได้จากที่ ประชุม รอดประเสริฐ (2545) ได้กล่าวว่าปัจจัยที่เป็นองค์ประกอบของนโยบาย สามารถจำแนกได้ 2 ประเภทคือ 1) ปัจจัยที่เป็นองค์ประกอบพื้นฐาน (fundamental factor) หมายถึงสิ่งต่างๆที่ผู้กำหนดนโยบายต้องคำนึงถึงอยู่ตลอดเวลา หากไม่คำนึงถึงอาจทำให้นโยบายขาดความสมบูรณ์และไม่สามารถปฏิบัติได้ เช่น ปัจจัยที่เกี่ยวกับผลประโยชน์ ปัจจัยที่เกี่ยวกับผู้กำหนดนโยบาย วิธีการหรือกระบวนการในการดำเนินนโยบาย ปัจจัยที่เกี่ยวกับข้อมูลและเอกสารต่างๆ 2) ปัจจัยที่เป็นสิ่งแวดล้อม (environmental factors) หมายถึงสิ่งแวดล้อมในสังคมที่ผู้กำหนดนโยบายต้องคำนึงถึง เพราะสิ่งแวดล้อมในสังคมมีผลกระทบต่อการกำหนดนโยบาย เช่น ปัจจัยทางการเมืองและวัฒนธรรมการเมือง ปัจจัยทางด้านเศรษฐกิจ ปัจจัยทางสังคม ปัจจัยทางภูมิศาสตร์และประวัติศาสตร์

จากการศึกษาองค์ประกอบของนโยบายอาจกล่าวได้ว่านโยบายและกลยุทธ์ต่างเป็นประเภทของแผนงาน (types of plan) อันเป็นผลที่ได้จากกระบวนการวางแผน (planning) ดังที่กึ่งพร ทองใบ (2547) กล่าวว่า การวางแผนเป็นหน้าที่ทางการบริหาร (managerial functions) หมายถึงกระบวนการในการกำหนดเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ในอนาคตขององค์การเพื่อให้เป็นแนวทางในการหาวิธีดำเนินงานให้บรรลุเป้าหมาย

หรือวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ ซึ่งประกอบด้วยองค์ประกอบ 3 ประการคือ 1) จะต้องเป็นเรื่องเกี่ยวกับอนาคต 2) จะต้องเป็นการกระทำ และ 3) จะต้องเป็นการกระทำที่ค่อนข้างสำเร็จตามเป้าหมาย ดังนั้นการวางแผนจึงเป็นกระบวนการวิเคราะห์เพื่อเชื่อมโยงระหว่างปัจจุบันเข้ากับอนาคตด้วยการพิจารณากำหนดวัตถุประสงค์ และการเลือกแนวทางการดำเนินงานเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์เรียกว่า กลยุทธ์ ส่วนแนวทางในการตัดสินใจดำเนินงานระหว่างทางเลือกทั้งหลาย เรียกว่านโยบาย ดังนั้นกลยุทธ์และนโยบายจึงเป็นแผนระยะยาวขององค์การที่กำหนดขึ้นเพื่อให้การดำเนินงานบรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้ ความสัมพันธ์ของกลยุทธ์และนโยบาย แสดงได้ดังภาพที่ 1



ภาพที่ 1 แสดงความสัมพันธ์ของกลยุทธ์และนโยบาย

จากภาพจะเห็นว่า นโยบายเป็นกรอบที่กำหนดแนวทางสำหรับการดำเนินกลยุทธ์เพื่อการบรรลุวัตถุประสงค์ขององค์การ และนโยบายจะมีความชัดเจนมากขึ้นเรื่อยๆตามลำดับการบริหารของผู้บริหาร ดังที่ David (2000) กล่าวว่าการบริหารเชิงกลยุทธ์เป็นทั้งศาสตร์และศิลป์ของการกำหนดกลยุทธ์ การนำกลยุทธ์ไปปฏิบัติ และการประเมินกลยุทธ์ที่มุ่งเน้นการบูรณาการหน้าที่ทางการจัดการซึ่งได้แก่การวางแผน การจัดการองค์การ การนำ และการควบคุมประเมินผลจึงต้องมีการพัฒนาแผนระยะยาวขององค์การบนพื้นฐานการวิเคราะห์โอกาสและอุปสรรคจากการประเมินสภาพแวดล้อมภายนอกและประเมินจุดแข็ง จุดอ่อนจากการวิเคราะห์สภาพแวดล้อมภายใน การตัดสินใจวางแผนกลยุทธ์ที่ดีต้องมองระยะยาว 5 – 10 ปี และเป็นแผนที่มุ่งการปรับตัวและเปลี่ยนแปลงให้สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมที่กำลังเปลี่ยนแปลงไป ดังที่เสนาะ ดิยาว (2546) และกิ่งพร ทองใบ (2547) ได้แสดงให้เห็นว่าการวางแผนกลยุทธ์เป็นกระบวนการคิดวิเคราะห์เพื่อให้ได้วิธีการที่ดีที่สุดขององค์การ ประกอบด้วยองค์ประกอบ 5 ประการคือ 1) การกำหนดวัตถุประสงค์หรือวิสัยทัศน์ (objective or vision) 2) การระบุทิศทางหรือภารกิจ (mission) 3) การกำหนดเป้าหมาย 4) การพัฒนากลยุทธ์ 5) การกำหนดนโยบาย ซึ่งสอดคล้องกับ Wheelen and Hunger (2000) ที่กำหนดไว้ 4 ประการ คือ 1) การระบุภารกิจหลัก 2) การกำหนดวัตถุประสงค์ 3) การพัฒนากลยุทธ์ 4) การกำหนดนโยบาย และกล้า ทองขาว (2548) กล่าวถึงองค์ประกอบของการนำกลยุทธ์สู่ความสำเร็จในการปฏิบัติ ประกอบด้วย 1) วิสัยทัศน์

2) พันธกิจ 3) เป้าหมาย 4) ยุทธศาสตร์ 5) มาตรการดำเนินการ และ 6) การประเมินผล นอกจากนี้ กรมสามัญศึกษา (2545) ได้กำหนดตัวชี้วัดให้สอดคล้องกับระดับกลยุทธ์โดยอาศัยทฤษฎีระบบ (system theory) มากำหนดตัวชี้วัดความสัมพันธ์เชิงระบบในระดับต่างๆ ดังนี้ 1) ปัจจัยนำเข้า (input) 2) กระบวนการ (process) 3) ผลผลิต (output) 4) ผลลัพธ์ (outcome) 5) ผลกระทบ (impact) ของผลการดำเนินงาน ตัวชี้วัดผลลัพธ์และตัวชี้วัดผลผลิตใน 6 ลักษณะคือ ร้อยละ (percentage) อัตราส่วน (ration) สัดส่วน (proportion) อัตรา (rate) จำนวน (number) และค่าเฉลี่ย (average or mean) และสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ (2545) กล่าวว่าตัวชี้วัดความสำเร็จ (indicator) เป็นเครื่องมือหรือสิ่งที่บ่งบอกความสำเร็จของงานที่ได้ดำเนินการไปแล้วว่าสำเร็จหรือไม่ และถ้าสำเร็จจะมีมากน้อยเพียงไร ซึ่งตัวชี้วัดจะบ่งบอกสภาพความสำเร็จทั้งโดยตรงและโดยอ้อม และข้อมูลตัวชี้วัดความสำเร็จทั้งการวัดผลผลิต (output) และการวัดผลลัพธ์ (outcomes) ในด้านตัวชี้วัดผลผลิต (output indicators) เป็นตัวชี้วัดที่แสดงปริมาณ จำนวนสิ่งของที่เป็นผลผลิตที่เกิดขึ้นจากการดำเนินกิจกรรมและ/หรือจำนวนผู้ได้รับการบริการ ส่วนตัวชี้วัดผลลัพธ์ (outcomes indicators) เป็นตัวชี้วัดที่แสดงถึงผลสัมฤทธิ์ของการดำเนินงานอันหมายถึงแผนงาน โครงการ โดยเทียบเคียงกับผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นกับเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ อันเป็นผลที่มีความสัมพันธ์โดยตรงกับกิจกรรมดำเนินการ นอกจากนี้วัฒนาวงศ์เกียรติรัตน์ (2542) ได้กล่าวถึงตัวชี้วัดผลงานตามแนวทางการบริหารแบบมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ ประกอบด้วยตัวชี้วัดที่สำคัญคือ ตัวชี้วัดปัจจัยนำเข้า (input indicators) ตัวชี้วัดผลผลิต (output indicators) ตัวชี้วัดผลลัพธ์ (outcomes indicators) ตัวชี้วัดประสิทธิภาพ (efficiency indicators) ตัวชี้วัดความคุ้มค่า (cost effectiveness) ตัวชี้วัดปริมาณงาน (workload indicators) และข้อสนเทศเชิงอธิบาย (explanatory information) สำหรับการวิจัยในครั้งนี้ผู้วิจัยกำหนดไว้ 5 องค์ประกอบคือ 1) วิสัยทัศน์ 2) พันธกิจ 3) เป้าหมาย 4) กลยุทธ์ และ 5) ตัวชี้วัด ดังนั้นเพื่อให้เกิดความเข้าใจในองค์ประกอบต่างๆ ผู้วิจัยขอเสนอรายละเอียดในแต่ละองค์ประกอบดังนี้

1. วิสัยทัศน์ (vision) มีผู้ให้นิยามไว้หลายทัศนะดังนี้ พวงรัตน์ เกสรแพทย์ (2543) ให้นิยามว่า วิสัยทัศน์เป็นเครื่องมือเพื่ออธิบายให้เห็นว่าปัจจุบันเป็นอย่างไรและจะเดินไปในทิศทางใดในอนาคต และอธิบายให้เห็นว่าองค์กรควรปรับตัวเพื่ออนาคตในรูปแบบใด ทั้งในขอบเขตอำนาจหน้าที่ (mandates) จุดมุ่งหมาย (purpose) ขอบเขตของหน้าที่ (functions) และกลุ่มร่วมประโยชน์ (stakeholders) และช่วยชี้วัดวัตถุประสงค์แนวกว้าง (broad objectives) ที่สะท้อนผลงานหลักขององค์กรว่าจะเป็นอย่างใด เสนาะ ดิยาวี (2546) ให้นิยามว่า วิสัยทัศน์ว่าเป็นความตั้งใจอย่างกว้างๆรวมทุกอย่างที่เกี่ยวกับอนาคตหรือคิดไปข้างหน้า แสดงให้เห็นความทะเยอทะยานที่จะนำไปสู่อนาคตทั้งวิธีการและเป้าหมายอย่างชัดเจนในปัจจุบัน บุญเลิศ คงคาเย็น และคณะ (2547) ให้นิยามว่า วิสัยทัศน์เป็นเป้าหมายที่มีลักษณะกว้าง ซึ่งเป็นความต้องการในอนาคต Quigley (1993) อ้างถึงใน บุญเลิศ คงคาเย็น และคณะ, 2547) กล่าวว่า วิสัยทัศน์เป็นกุญแจสำคัญของการเป็นผู้นำ เป็นเสมือนแผนที่ประกอบการเดินทางไปสู่จุดมุ่งหมายในอนาคต และยังเป็นคู่มือแนะนำวิธีการเดินทางไปสู่จุดมุ่งหมาย และวิสัยทัศน์ที่ดีควรมีลักษณะเปิด (opened) และ กิ่งพร ทองใบ (2547) ให้นิยามว่า วิสัยทัศน์เป็นการกำหนดจุดหมายปลายทางที่องค์กรแสวงหาเพื่อการบรรลุผลสำเร็จของการดำเนินการ การอยู่รอดและการพัฒนา วัตถุประสงค์ที่ต้องกำหนดในการวางแผนกลยุทธ์ เป็นวัตถุประสงค์ร่วม และเป็นวัตถุประสงค์หลักกว้างๆ ระยะยาวขององค์กร

จากนิยามของบุคคลต่างๆ ดังกล่าวจะเห็นว่าวิสัยทัศน์เป็นภาพหรือสิ่งที่พึงปรารถนาในอนาคตสามารถให้ทิศทางกับผู้นำที่จะนำองค์กรไปสู่การกำหนดภารกิจที่มีความชัดเจน วิสัยทัศน์จึงเป็นทั้งกระบวนการและผลลัพธ์ ทำให้เกิดวิธีการใหม่ๆ ในการแก้ปัญหาและสิ่งท้าทายที่เกิดขึ้นเพื่อขึ้นนำสิ่งที่องค์กรต้องการจะทำและจะเป็นในอนาคต

ดังนั้นในการสร้างวิสัยทัศน์จึงต้องครอบคลุมภารกิจ (mission statement) และวัตถุประสงค์ (objective) ซึ่งพวงรัตน์ เกสรแพทย์ (2543) ได้กล่าวถึงขั้นตอนการสร้างวิสัยทัศน์ประกอบด้วย 1) ข้อมูลจากการวิเคราะห์บทวนภารกิจ 2) จัดกลุ่มภารกิจหลักขององค์กร 3) ระบุนโยบายตอบสนองต่อความคาดหวังผลงาน ซึ่งครอบคลุมการจัดรูปแบบขององค์กรและระบบการบริหารจัดการ 4) กำหนดค่านิยมองค์กร (corporate values) ในรูปของจรรยาบรรณ (ethics) ความเชื่อ (beliefs) กฎเกณฑ์ (rules) สำหรับกำหนดพฤติกรรมและแนวปฏิบัติของบุคลากร ส่วนณัฐพงศ์ เกษมาริช (2546) กล่าวว่ากระบวนการสร้างวิสัยทัศน์ประกอบด้วย 1) ค่านิยม (values) เพื่อกำหนดค่านิยมหลักและความหมายเชิงปฏิบัติ 2) การตรวจสอบ (scanning) เพื่อวินิจฉัยสถานะแวดล้อมทั้งภายในและภายนอกองค์กร 3) พันธกิจ (mission) เพื่อสร้างความชัดเจนและจุดประสงค์หลักขององค์กร 4) การสร้างวิสัยทัศน์ (visioning) เพื่อสร้างภาพที่ชัดเจนสำหรับอนาคตที่ต้องการให้เป็นไป และ 5) การลงมือปฏิบัติ (implementation) เพื่อสร้างแผนกลยุทธ์ แผนปฏิบัติการ และวงจรการตอบสนองต่อการปฏิบัติตามค่านิยม วิสัยทัศน์และพันธกิจที่วางไว้

2. พันธกิจหรือภารกิจ (mission) มีผู้ให้นิยามไว้หลายทัศนะดังนี้ พวงรัตน์ เกสรแพทย์ (2543) ให้นิยามว่าพันธกิจหมายถึง ขอบข่ายการปฏิบัติงานขององค์กรที่อาจถูกกำหนดในรูปของการผลิต การตลาด หรือในรูปการบริหาร กิ่งพร ทองใบ (2547) ให้นิยามว่าพันธกิจหมายถึง ข้อความที่แสดงถึงแนวทางหลักในการอยู่รอดขององค์กร โดยระบุถึงหน้าที่ที่องค์กรต้องทำ ลักษณะของการดำเนินงาน และปรัชญาการบริหาร องค์กร บุญเลิศ คงคาเย็น และคณะ (2547) ให้นิยามว่าพันธกิจหมายถึง การระบุขอบเขตการดำเนินงานของ องค์กร จะเป็นการกำหนดข้อความที่ชี้ให้เห็นถึงการกำหนดกิจกรรมและลักษณะของงาน

จากนิยามดังกล่าวจะเห็นว่า พันธกิจจึงหมายถึงภาระหน้าที่ที่หน่วยงานหรือสถานศึกษาต้องปฏิบัติ ซึ่งแสดงออกมาในรูปลักษณะของงานหรือกิจกรรมตามกรอบภาระหน้าที่ การกำหนดกรอบภาระหน้าที่หรือขอบเขตเพื่อเสนอแนะการกำหนดทิศทางกลยุทธ์ เป็นข้อความที่มุ่งเป้าหมายหรือทางเลือกที่เป็นไปได้แล้วนำมา ร้อยเรียงให้เป็นข้อความภารกิจหลักขององค์กร ดังนั้นในการกำหนดพันธกิจสถานศึกษาต้องคำนึงถึงสิ่งต่อไปนี้ คือ ลูกค้ำของเราคือใคร บริการของเราคืออะไร เราจะแข่งขันที่ไหน วัตถุประสงค์ของเราคืออะไร ความเชื่อถือ ค่านิยม และปรัชญาคืออะไร ความได้เปรียบของเราคืออะไร ความรับผิดชอบของเราคืออะไร ทัศนคติที่เรามี ต่อบุคลากรคืออะไร และองค์ประกอบของภารกิจประกอบด้วย 1) เครื่องมือ อุปกรณ์ วัสดุ อุปกรณ์ เทคนิควิธีการ กระบวนการผลิต และการบริการขององค์กรอย่างมีคุณภาพ 2) จุดมุ่งหมายในการดำเนินงาน ซึ่งอาจแตกต่างกันทั้งนี้ขึ้นอยู่กับรูปแบบของแต่ละองค์กร 3) การกำหนดหลักการในการดำเนินการเพื่อเป็นแนวทางใน ปฏิบัติงานของผู้ร่วมงาน ตลอดจนหล่อหลอมความรู้สึกร่วมกันและทัศนคติของผู้ร่วมงานให้เป็นไปในทิศทาง เดียวกัน (พวงรัตน์ เกสรแพทย์, 2543) ดังนั้นในการกำหนดภารกิจหลักของสถานศึกษาจึงถือเป็นสิ่งที่ยากและ ต้องใช้เวลา แต่เป็นสิ่งที่ทีมงานสถานศึกษาต้องทำให้สำเร็จอย่างไรก็ตามการกำหนดพันธกิจถือเป็นการ กำหนดแนวทางอนาคตสำหรับสถานศึกษาที่ต้องมีความชัดเจนและเชื่อมโยงกัน

3. เป้าหมาย (goal) หมายถึง การกำหนดสิ่งที่ต้องการในอนาคตหรือผลลัพธ์ที่องค์กรคาดหวังเพื่อต้องการให้เกิดขึ้น เป้าหมายช่วยให้ข้อความพันธกิจขององค์กรเป็นจริง (เสนาะ ตียาวี, 2546; บุญเลิศ คงคาเย็น และคณะ, 2547) ซึ่งมีสอดคล้องกับกึ่งพร ทองใบ (2547) ที่กล่าวว่าเป้าหมายเป็นผลลัพธ์สุดท้ายที่องค์กรต้องการให้เกิดขึ้น เป็นผลลัพธ์ที่จำเพาะเจาะจงสามารถแสดงเป็นข้อมูลเชิงปริมาณสามารถวัดได้ และมีระยะเวลาที่แน่นอน การกำหนดเป้าหมายต้องมีความสัมพันธ์กับวัตถุประสงค์และพันธกิจขององค์กร ดังนั้นการตั้งเป้าหมายมีลักษณะที่สำคัญคือ 1) แสดงให้เห็นจุดยืนทางเลือกขององค์กร 2) แสดงให้เห็นกรอบและแนวทางที่ต้องการบรรลุ 3) แสดงให้เห็นความเป็นหนึ่งเดียวกันขององค์กร นอกจากนี้บุญเลิศ คงคาเย็น และคณะ (2547) ได้กล่าวถึงความสำคัญของเป้าหมายในการกำหนดจุดยืนขององค์กร สามารถสร้างมาตรฐานในการประเมินผลการปฏิบัติงานได้อย่างถูกต้อง และผู้บริหารควรใช้เป็นแนวทางในการตัดสินใจให้สอดคล้องกับนโยบายและเป็นแนวทางในการเพิ่มประสิทธิภาพขององค์กร ดังนั้นในการกำหนดเป้าหมายต้องมีการวางแผนทั้งเป้าหมายระยะสั้นและเป้าหมายระยะยาว ซึ่งต้องมีความเชื่อมโยงสอดคล้องกันและมุ่งไปสู่ภารกิจและวิสัยทัศน์ที่วางไว้ เป้าหมายควรเป็นสิ่งที่วัดได้และมีระยะเวลาที่แน่นอน และเป้าหมายเป็นขอบเขตของทิศทางเพื่อใช้ในการกำหนดวัตถุประสงค์ขององค์กร

4. กลยุทธ์ (strategy) หมายถึงรูปแบบหรือแผนการที่รวมเอาเป้าหมายหลัก นโยบายหลัก และลำดับขั้นตอนการปฏิบัติงานของทั้งองค์กรเอาไว้ด้วยกัน (บุญเลิศ คงคาเย็น และคณะ, 2547) ส่วน David (2000) กล่าวว่า การวางแผนกลยุทธ์ (strategic planning) เป็นการพัฒนาแผนระยะยาวขององค์กรบนรากฐานการวิเคราะห์โอกาสและอุปสรรคจากการประเมินสภาพแวดล้อมภายนอก และการประเมินจุดแข็ง จุดอ่อนจากการวิเคราะห์สภาพแวดล้อมภายใน การตัดสินใจกลยุทธ์ที่ดีต้องอาศัยหลักเหตุและผลของวิธีการแก้ปัญหาอย่างวิทยาศาสตร์ซึ่งสอดคล้องกับออคัลย์ จาตุรงค์กุล (2547) ที่กล่าวว่า การเลือกกลยุทธ์เป็นกระบวนการทางเลือกต่างๆที่เกิดจากผลการวิเคราะห์ SWOT ดังนั้นในการจัดการเชิงกลยุทธ์ถือเป็นหน้าที่ของผู้บริหารที่ควรปฏิบัติคือการศึกษาสภาพแวดล้อมขององค์กรต่างๆเพื่อนำมากำหนดกลยุทธ์ในการดำเนินงานขององค์กรต่อไป โดยพยายามทำให้องค์กรสามารถแข่งขันและอยู่รอดได้ในอนาคต โดยศึกษาถึงจุดแข็ง (strengths) จุดอ่อน (weakness) โอกาส (opportunities) และอุปสรรค (threats) ซึ่งมีคำอธิบายพอสังเขปดังนี้ จุดแข็ง (strengths) หมายถึงการดำเนินงานภายในองค์กรซึ่งสามารถทำได้ดี องค์กรต้องวิเคราะห์การดำเนินงานภายใน เช่น การบริหาร การเงิน การตลาด การผลิต การวิจัยและพัฒนาเพื่อพิจารณาถึงความสำเร็จจากการนำจุดแข็งมาก่อนให้เกิดประโยชน์สูงสุด จุดอ่อน (weakness) หมายถึงการดำเนินงานภายในองค์กรที่ยังทำได้ไม่ดี ไม่ว่าจะเป็นเรื่องใดก็ตาม อันอาจเกิดจากตัวผู้บริหาร บุคลากร หรือสิ่งอำนวยความสะดวกซึ่งต้องปรับปรุงจุดอ่อนเหล่านี้ให้ดีขึ้น โอกาส (opportunities) หมายถึง สภาพแวดล้อมที่เป็นประโยชน์ต่อการดำเนินการขององค์กร และองค์กรต้องคาดคะเนถึงการเปลี่ยนแปลงภายนอก เช่น เศรษฐกิจ สังคม การเมือง เทคโนโลยีและการแข่งขันเพื่อแสวงหาประโยชน์จากการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น และ อุปสรรค (threats) หมายถึง สภาพแวดล้อมภายนอกที่คุกคามต่อการดำเนินการขององค์กร จนทำให้องค์กรไม่สามารถดำเนินงานให้บรรลุถึงความสำเร็จได้ (บุญเลิศ คงคาเย็น และคณะ, 2547)

จากแนวคิดดังกล่าวอาจสรุปได้ว่าในการวิเคราะห์หรือศึกษาสภาพแวดล้อมภายในซึ่งประกอบด้วยโครงสร้างองค์กร วัฒนธรรม และทรัพยากรองค์กร และการศึกษาสภาพแวดล้อมภายนอก ประกอบด้วย

สภาพแวดล้อมทั่วไป สภาพแวดล้อมการดำเนินการ ปัจจัยเหล่านี้ผู้บริหารต้องใช้ความละเอียดรอบคอบเพื่อนำมาแยกประเด็นและจัดทำตารางสรุปหรือตารางตรวจสอบรายการ SWOT เพื่อกำหนดกลยุทธ์การดำเนินการต่อไป

5. ตัวชี้วัดหรือตัวบ่งชี้ (indicator) หมายถึง ตัวแปรประกอบหรือองค์ประกอบที่มีค่าแสดงถึงลักษณะหรือปริมาณของสภาพที่ต้องการศึกษา ณ จุดเวลาหรือช่วงเวลาหนึ่ง ค่าของตัวบ่งชี้แสดง ระบุ หรือบ่งบอกถึงสภาพที่ต้องการศึกษาเป็นองค์รวมอย่างกว้างๆ แต่มีความชัดเจนเพียงพอที่จะใช้ในการเปรียบเทียบกับเกณฑ์ที่กำหนดไว้เพื่อประเมินสภาพที่ต้องการศึกษาได้ และในการเปรียบเทียบระหว่างจุดเวลา ช่วงเวลาที่ต่างกันเพื่อให้ทราบถึงการเปลี่ยนแปลงและสภาพที่ต้องการศึกษาได้ ดังที่ Johnstone (1981, อ้างถึงในนงลักษณ์ วิรัชชัย, 2541) กล่าวสรุปถึงลักษณะของตัวบ่งชี้ 5 ประการคือ 1) ตัวบ่งชี้ต้องระบุสารสนเทศเกี่ยวกับสิ่งหรือสภาพที่ต้องการศึกษาอย่างกว้างๆ และตัวบ่งชี้ต้องให้ข้อมูลสารสนเทศที่ถูกต้องแม่นยำไม่มากก็น้อย 2) ตัวบ่งชี้ให้สารสนเทศแสดงคุณลักษณะเกี่ยวกับสิ่งหรือสภาพที่ศึกษาเหมือนตัวแปรแต่ตัวบ่งชี้เป็นการรวมตัวแปรที่เกี่ยวข้องกับการนำเสนอเป็นภาพรวมกว้างๆ ของสิ่งหรือสภาพที่ต้องการศึกษา 3) ค่าของตัวบ่งชี้ (indicator value) แสดงถึงปริมาณ (quantity) ตัวบ่งชี้ต้องแสดงสภาพที่ศึกษาเป็นค่าตัวเลข หรือปริมาณเท่านั้น ไม่ว่าสิ่งที่ศึกษาจะเป็นเชิงปริมาณหรือคุณภาพ การแปลความหมายค่าของตัวบ่งชี้ต้องเปรียบเทียบกับเกณฑ์หรือมาตรฐานที่กำหนดไว้ ดังนั้นการสร้างตัวบ่งชี้ต้องมีการกำหนดความหมายของเกณฑ์อย่างชัดเจน 4) ค่าของตัวบ่งชี้แสดงสารสนเทศ ณ จุดเวลา (time point) หรือช่วงเวลา (time period) ตัวบ่งชี้บางตัวอาจใช้สารสนเทศเฉพาะปีหนึ่งหรือเดือนหนึ่ง และบางตัวอาจให้สารสนเทศเกี่ยวกับสภาพการพัฒนาหรือการดำเนินการ ในช่วง 5 เดือนหรือ 1 ปีก็ได้ 5) ตัวบ่งชี้เป็นหน่วยพื้นฐาน (basic units) สำหรับการพัฒนาทฤษฎี จากลักษณะของตัวชี้วัดดังกล่าวในทางการศึกษาจะช่วยให้มองเห็นภาพสารสนเทศในระบบการศึกษาว่าทำงานอย่างไร จึงมีความจำเป็นต้องพัฒนาตัวชี้วัดให้มีความสมบูรณ์และเป็นองค์รวมของระบบการจัดการศึกษา สำหรับการสร้างตัวชี้วัดทางการศึกษา Barlosky & Lawton (1994) กล่าวว่าประกอบด้วยขั้นตอนดังนี้ 1) การสร้างความเข้าใจว่ามีปัจจัยหรือตัวแปรใดบ้างที่เกี่ยวข้องและทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในองค์การนั้นๆ ซึ่งรวมทั้งปัจจัยภายในและปัจจัยภายนอกองค์กรด้วย 2) การจัดหมวดหมู่ (grouping) ตัวแปรต่างๆ ให้อยู่ภายในเรื่องเดียวกัน ซึ่งอาจได้มาจากการสรุปหรือระดมความคิดเห็น (brain storming) หรือจากการวิเคราะห์เชิงเหตุผล หรือการใช้เครื่องมืออื่นๆ วิเคราะห์ 3) ให้จำแนกลำดับความสำคัญ โดยใช้คะแนนมาเป็นตัวกำหนดเพื่อเป็นแนวทางในการกำหนดคุณภาพของตัวแปรต่างๆ ที่ใช้วิเคราะห์และการเก็บข้อมูล 4) ใช้วิธีการแจกแจงความสำคัญของตัวแปรเพื่อประเมินความสำคัญของตัวแปร 5) กำหนดวิธีการประเมินคุณภาพการทำงาน (present performance) โดยเอาคะแนนที่ได้จากการประเมินคุณภาพคูณกับผลการประเมินความสำคัญ 6) หาค่าสูงสุดของคุณภาพของตัวแปรแต่ละตัว (maximum quality score) ที่สะท้อนผลการทำงานอย่างมีคุณภาพเต็มประสิทธิภาพ (full quality capacity) ซึ่งเป็นเป้าหมายสูงสุดของหน่วยงานและเป็นเป้าหมายการทำงาน 7) ปรับปรุงคุณภาพที่เหลือ (target) โดยคำนวณจากส่วนต่างๆ ของคุณภาพเต็มประสิทธิภาพกับคุณภาพการทำงาน ดังนั้นในการวิเคราะห์ข้อมูลและตีความข้อมูลควรสะท้อนให้เห็นถึงระดับคะแนนจากน้อยไปมากเพื่อนำไปประเมินภาพรวมในเชิงคุณภาพและความสำคัญของตัวชี้วัดแต่ละตัวพร้อมแสดงเป้าหมายการปรับปรุงคุณภาพที่ต้องดำเนินการเพื่อให้เกิดการประกันคุณภาพอย่างต่อเนื่องต่อไป

กล่าวโดยสรุป องค์ประกอบของนโยบายอาจมีหลากหลายแนวคิด อย่างไรก็ตาม สำหรับการวิจัยนี้ ได้กำหนดองค์ประกอบของนโยบายดังนี้ คือวิสัยทัศน์ พันธกิจ เป้าหมาย กลยุทธ์ และตัวชี้วัดความสำเร็จของกลยุทธ์

1.4 รูปแบบการกำหนดนโยบาย

วิโรจน์ สารรัตนะ (2548) ได้กล่าวถึงรูปแบบของการกำหนดนโยบายไว้ 7 รูปแบบคือ

1.4.1 รูปแบบผู้นำ (elite model) ผู้กำหนดนโยบายคือผู้นำ ยึดหลักอำนาจนิยมว่าผู้นำต้องการอะไร เมื่อกำหนดแล้วผู้ตามมีหน้าที่น่านโยบายไปปฏิบัติให้บรรลุผล

1.4.2 รูปแบบกลุ่ม (group model) เป็นการกำหนดนโยบายโดยกลุ่ม ยึดหลักการมีส่วนร่วมและการหาจุดร่วมระหว่างกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ โดยอาศัยหลักการเสียงข้างมาก การประนีประนอม หรือการเจรจาต่อรอง

1.4.3 รูปแบบสถาบัน (institution model) กำหนดโดยสถาบัน ยึดหลักความเป็นสถาบัน อ้างอิงความเป็นสถาบันที่ทุกคนต้องปฏิบัติตาม หากไม่ปฏิบัติตามอาจมีบทลงโทษ

1.4.4 รูปแบบค่อยเป็นค่อยไป (incremental model) ยึดหลักแนวคิดความต่อเนื่องจากอดีตสู่ปัจจุบันและอนาคต ทั้งนี้อาจเนื่องจากมีเวลาจำกัด งบประมาณน้อย ขาดความคิดริเริ่มสร้างสรรค์สิ่งใหม่ๆ

1.4.5 รูปแบบระบบ (system model) ยึดถือแนวคิดว่านโยบายเป็นปัจจัยป้อนออก (output) ที่เกิดจากปัจจัยป้อนเข้า (input) ของปัญหา ความต้องการ หรือข้อเรียกร้องจากกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ ในองค์กรหรือสังคม แล้วมีกระบวนการ (process) ของโครงสร้างองค์กรหรือสังคมที่จะกำหนดเป็นนโยบายออกมา

1.4.6 รูปแบบกระบวนการ (process model) ยึดถือแนวคิดว่าการกำหนดนโยบายเป็นกิจกรรมที่มีขั้นตอนต่างๆ เป็นกระบวนการ คือมีขั้นตอนการกำหนดปัญหา ความต้องการ ข้อเรียกร้อง มีขั้นตอนการเสนอแนะทางเลือก นโยบายหลากหลายทางเลือก มีขั้นตอนการเลือกนโยบายที่ดีที่สุดหรือที่เหมาะสมที่สุด มีขั้นตอนการนำเอานโยบายไปปฏิบัติและมีขั้นตอนการประเมินนโยบาย

1.4.7 รูปแบบมีเหตุผล (rational model) คำนึงถึงผลตอบแทน (gain) ที่จะได้รับมากกว่าค่าใช้จ่าย (cost) ซึ่งผลตอบแทนมิได้หมายถึงเฉพาะเรื่องเงินเท่านั้นแต่หมายถึงผลได้ผลเสียในด้านอื่นด้วย ซึ่งการที่จะกำหนดนโยบายในแบบนี้ออกมาได้ ผู้กำหนดนโยบายต้องมีความรู้ความสามารถหลายประการ เช่นรู้ว่าองค์กรหรือสังคมต้องการอะไร มีน้ำหนักมากน้อยกว่ากันอย่างไร รู้ทางเลือกนโยบายทุกทางที่มีอยู่ สามารถคาดการณ์ผลของทางเลือกนโยบายแต่ละทางได้ถูกต้อง สามารถคำนวณหาอัตราส่วนระหว่างผลตอบแทนและค่าใช้จ่ายสำหรับแต่ละทางเลือก และสามารถเลือกนโยบายที่ให้ประสิทธิภาพสูงสุด

จากรูปแบบต่างๆ ดังกล่าวข้างต้น เมื่อพิจารณาถึงรูปแบบนโยบายในการวิจัยครั้งนี้ อาจกล่าวได้ว่า เป็นรูปแบบที่การกำหนดนโยบายที่สอดคล้องกับรูปแบบกลุ่ม รูปแบบระบบ รูปแบบกระบวนการ และรูปแบบมีเหตุผล ซึ่งจะพิจารณาได้จากระเบียบวิธีวิจัยที่จะกล่าวถึงในบทที่ 3

1.5 การวิจัยเชิงนโยบาย

1.5.1 ความเป็นมาของการวิจัยเชิงนโยบาย

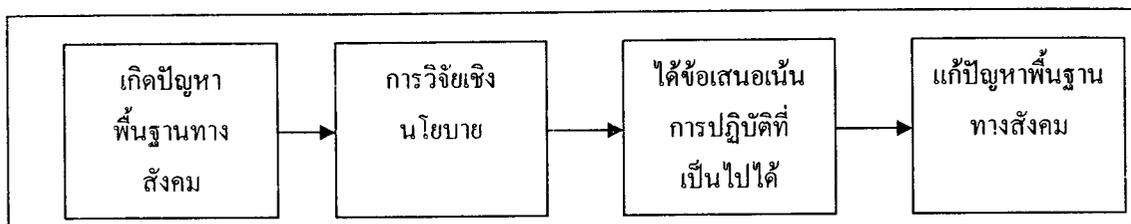
การวิจัยเชิงนโยบายเริ่มประมาณช่วงทศวรรษ 1970 โดยมีการตั้งสถาบันวิจัยเชิงนโยบายการจตุรสารและการฝึกอบรม การวิจัยเชิงนโยบายในที่ต่างกันอาจผันแปรตามประเด็นต่างๆ ดังนี้ 1) แหล่งเงินทุน หากเป็นผู้ใช้ประโยชน์จากผลการวิจัย การเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องก็จะมีมาก 2) จุดเน้นการวิจัยอยู่ที่การหาหนทางปัญหาหรือหาทางแก้ปัญหา 3) ความเป็นผู้วิจัยภายในหรือภายนอกองค์กร ถ้าเป็นผู้วิจัยภายในอาจพบอุปสรรคปัญหาความเป็นระบบราชการและวิสัยทัศน์ในการวิจัย และถ้าเป็นผู้วิจัยภายนอกจะมีความเป็นอิสระในการวิพากษ์วิจารณ์ได้มากกว่า 4) หลักการทางวิชาการของผู้วิจัย หากต้องการแก้ปัญหาความลำเอียงเชิงวิชาการและการป้องกันการมีมุมมองเฉพาะด้านก็ควรใช้การวิจัยเชิงบูรณาการระหว่างศาสตร์สาขาต่างๆ (วิโรจน์ สารรัตนะ, 2548)

1.5.2 ความหมายของการวิจัยเชิงนโยบาย

วิโรจน์ สารรัตนะ (2548) และ Oaks (2003) ให้ทัศนะที่สอดคล้องกันว่า การวิจัยเชิงนโยบายเป็นกระบวนการ วิเคราะห์ปัญหาของสังคมเพื่อนำเสนอแนวทางการแก้ปัญหาให้กับผู้ที่วางนโยบาย และข้อเสนอแนะเหล่านั้นต้องเน้นไปที่การปฏิบัติได้จริงเพื่อเป็นการแก้ปัญหาหรือลดปัญหานั้นๆ ส่วน Ann Majchrzak (1984) กล่าวว่า การวิจัยเชิงนโยบายที่มีประสิทธิภาพจำเป็นต้องใช้ความเชี่ยวชาญหลายด้านในการศึกษาและต้องมีเครื่องมือที่ใช้ในการวิเคราะห์เป็นจำนวนมากและข้อเสนอเชิงนโยบายเป็นสิ่งจำเป็นในกระบวนการวิจัยโดยกำหนดหลักเกณฑ์ 3 ประการคือ 1) นโยบายมีความสัมพันธ์กับการวิจัยเชิงนโยบาย คือ ผลของการวิจัยเป็นเพียงข้อมูลในการแก้ปัญหาส่วนหนึ่งในจำนวนข้อมูลทั้งหมดของการตัดสินใจ 2) นโยบายสัมพันธ์กับการวิจัยเชิงนโยบายเนื่องจากนโยบายไม่ได้ถูกจัดทำขึ้นแต่เป็นการสะสมเพิ่มพูน (accumulate) ผู้กำหนดนโยบายเป็นผู้ดำเนินการจัดการแก้ปัญหา โดยเฉพาะปัญหาที่ยาก ปัญหาที่มีความซับซ้อนและปัญหาที่ไม่สามารถตัดสินใจได้โดยง่าย และ 3) กระบวนการนโยบายเป็นสิ่งที่มีความซับซ้อนเช่นเดียวกับปัญหาสังคมเนื่องจากมีผู้กระทำที่แตกต่างกัน ดังนั้นโครงสร้างนโยบายจำนวนมากอาจให้ผลตรงความตั้งใจและไม่ตรงตามความตั้งใจ นอกจากนี้สำนักประกันคุณภาพ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ (<http://www.Qa.ku.ac.th/Niyam.php/22/08/2547>) ได้กำหนดนิยามของคำว่า การวิจัยเชิงนโยบาย ว่าหมายถึงการวิจัยเพื่อหาแนวทางและนโยบายการดำเนินงานของชุมชนและประเทศชาติ โดยอาจนำผลการวิจัยเสนอแนะต่อรัฐบาลหรือแหล่งทุนวิจัยอื่นๆ เพื่อขอความสนับสนุนการวิจัยต่อเนื่องและจะเป็นการสร้างองค์ความรู้ใหม่หรือนวัตกรรมใหม่ๆ ต่อไป

จากแนวคิดดังกล่าวสามารถสรุปได้ว่าการวิจัยเชิงนโยบาย เป็นแนวทางที่ส่งผลไปสู่การสร้างนโยบายที่ดีและสามารถดำเนินการให้บรรลุผล ซึ่งในการดำเนินการวิจัยเชิงนโยบาย อาจจำแนกได้ 2 ระดับ ตามทัศนะของ วิจิตร ศรีสะอ้าน (มปพ.) คือ นโยบายระดับสถาบันหรือนโยบายหลัก ซึ่งทุกองค์กรต้องมี นโยบายระดับองค์การที่เป็นนโยบายเฉพาะ และนโยบายระดับระบบ ซึ่งเป็นระดับระบบทั้งระบบมีลักษณะเป็น system approach เป็นการวิจัยเชิงนโยบายโดยเอาผลมาวางนโยบายของการศึกษาทั้งระบบ นอกจากนั้นอาจพิจารณาจากที่วิโรจน์ สารรัตนะ (2548) กล่าวว่า การวิจัยเชิงนโยบายสามารถกระทำได้ด้วยวิธีการวิจัยที่หลากหลายอาจเป็นการวิจัยพื้นฐาน (basic research) การวิจัยประยุกต์ (applied research) หรือผสม

กัน แต่อย่างไรก็ตามจุดมุ่งหมายในการวิจัยจะเป็นสิ่งเดียวกัน นั่นคือ การได้มาซึ่งข้อเสนอเชิงนโยบายที่เน้นการปฏิบัติที่เป็นไปได้ เพื่อการแก้ปัญหาพื้นฐานของสังคม และมีความสัมพันธ์เชิงสาเหตุดังภาพที่ 2



ภาพที่ 2 แสดงลำดับความสัมพันธ์เชิงเหตุผลของการวิจัยเชิงนโยบาย

ในด้านการกำหนดขอบเขตของการวิจัยเชิงนโยบาย วิจิตร ศรีสะอาด (มปพ.) ได้กล่าวถึงขอบเขตของการวิจัยเชิงนโยบายโดยนำเสนอจากงานของ Stecklein ว่ามี 3 ประเด็นคือ 1) เป็นการศึกษาตัวนโยบาย 2) เป็นการศึกษาถึงผลของนโยบาย และ 3) เป็นการศึกษาถึงกระบวนการที่จะกำหนดนโยบายและพัฒนา นโยบาย ปัญหาที่เกิดขึ้นในการทำวิจัยเชิงนโยบาย คือ 1) ข้อเสนอเชิงนโยบายมักจะถูกโจมตีว่าไม่ practical คือปฏิบัติไม่ได้ ปัญหานี้มีข้อเสนอว่านักวิจัยควรเข้าไปคลุกกับหน่วยงานที่ทำการวิจัยเพื่อให้ทราบบรรยากาศการทำงาน 2) ไม่สามารถเข้าถึงแหล่งข้อมูลได้ทำให้เป็นอุปสรรคคิดขวางระหว่างนักวิชาการและนักปฏิบัติ เนื่องจากข้อมูลบางอย่างฝ่ายปฏิบัติถือเป็นความลับ 3) บทบาทของนักวิจัยเชิงนโยบายในการนำเสนอแนะว่าควรทำอะไรคือนโยบายต่างๆจะมีทางเลือกในทางปฏิบัติหลายวิธีขึ้นอยู่กับจะให้น้ำหนัก เป้าหมายอะไรมากน้อยกว่ากัน 4) ปัญหาของนักวิจัยขาด commitment อย่างต่อเนื่องในเรื่องที่ศึกษา ส่วนวิโรจน์ สารรัตนะ (2548) ได้ให้ข้อคิดที่ผู้วิจัยเชิงนโยบายควรตระหนักและให้ความสนใจคือ ผลจากการวิจัยเป็นเพียงส่วนหนึ่งของบรรดาปัจจัยป้อนเข้า (inputs) ที่จะนำไปสู่การตัดสินใจเชิงนโยบาย (policy decision) แต่ยังมีปัจจัยป้อนเข้าอื่นๆ ที่ต้องนำมาประกอบการตัดสินใจด้วย เช่น นโยบายที่มีอยู่เดิม ทักษะ ความปรารถนา หรือความเห็นของผู้เกี่ยวข้อง ดังนั้นในกระบวนการตัดสินใจเชิงนโยบายต้องอาศัยความเห็นพ้องต้องกัน การประนีประนอม เพราะความจริงอาจไม่ได้หมายถึงความดีที่ได้รับการยอมรับ หากความปรารถนาของสถาบันขัดแย้งกับข้อเสนอแนะจากผลการวิจัย ดังนั้น บทบาทของผู้วิจัยต้องชี้ให้เห็นว่าข้อเสนอแนะจากผลการวิจัยคืออะไรเพื่อเป็นทางเลือก และการวิจัยเชิงนโยบายเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับปัญหาทางสังคมที่มีความซับซ้อนและยากจะแก้ไข จึงต้องอาศัยกระบวนการวางแผน การปฏิบัติ การประเมินและการมีข้อมูลป้อนกลับและต้องคำนึงถึงบริบทที่เป็นจริงประกอบด้วย

ดังนั้น การวิจัยเชิงนโยบายจึงไม่ใช่ยาครอบจักรวาลที่จะรักษาได้ทุกโรคในการแก้ปัญหาของสังคม ผู้วิจัยต้องแสวงหาข้อมูลสารสนเทศที่มีคุณค่าเพื่อประกอบการตัดสินใจ โดยคาดหวังว่าจะช่วยสามารถแก้ปัญหาต่างๆได้ด้วยดี นอกจากนี้ ผู้วิจัยต้องมีความเข้าใจในส่วนที่เกี่ยวข้องที่มีอย่างมากมาย ตลอดจนกลไกเชิงนโยบายให้ดี มิฉะนั้นอาจไม่สามารถนำเสนอข้อมูลสารสนเทศที่เป็นประโยชน์ต่อผู้กำหนดนโยบายได้อย่างที่คาดหวัง

1.5.3 ประเภทของการวิจัยเชิงนโยบาย

รวิชัย ขงกิตติกุล (มปพ.) ได้จัดแบ่งการวิจัยเชิงนโยบายแบ่งเป็น 2 ประเภท คือ 1) การวิจัยประเภทเสริมสร้างฐานข้อมูล (database) 2) การวิจัยประเภทการวิจัยเชิงปฏิบัติการ (action research) สำหรับ Oaks (2003) ได้แบ่งประเภทของการวิจัยเชิงนโยบายออกเป็น 4 ประเภทคือ 1) การวิจัยพื้นฐาน (basic research) เป็นการออกแบบเพื่อสำรวจความรู้ใหม่ๆ อาจจะมีผลหรือไม่มีผลกระทบต่อปัญหาสังคมในทันทีทันใด 2) การวิจัยทางเทคนิค (technical research) เป็นการออกแบบเพื่อการแก้ปัญหาเฉพาะ 3) การวิเคราะห์นโยบาย (policy analysis) เป็นการปฏิบัติเพื่อศึกษาถึงการนำมาใช้และผลของกระบวนการในการสร้างนโยบาย 4) การวิจัยเชิงนโยบาย (policy research) เป็นการศึกษาเกี่ยวกับแนวโน้มการปฏิบัติเพื่อการแก้ปัญหาสังคมพื้นฐาน ส่วน Ann Majchrzak (1984) ได้แบ่งประเภทของการวิจัยเชิงนโยบายที่ผันแปรตามแหล่งข้อมูลดังนี้ 1) การวิจัยเชิงนโยบายถูกกำหนดด้วยแหล่งข้อมูลที่แตกต่างกัน เช่น จากหน่วยงานราชการ ความสนใจของกลุ่ม เขตเลือกตั้ง หรือองค์การการกุศล 2) การวิจัยอาจผันแปรตามจุดสนใจซึ่งเป็นการนิยามปัญหา หรือเป็นการแก้ปัญหา 3) การวิจัยอาจผันแปรตามสภาพแวดล้อม อาจดำเนินการในสภาพแวดล้อมขององค์กรที่มีความหลากหลาย เช่น สำนักงานจัดทำกรวางแผน การวิเคราะห์นโยบาย การวัดผลประเมินผล การวิจัยหรือพัฒนา 4) การวิจัยอาจผันแปรตามข้อกำหนดทางวิชาการของผู้วิจัย เช่น ทางจิตวิทยา สังคมศาสตร์ กฎหมาย สังคมวิทยา มานุษยวิทยา เศรษฐศาสตร์และการบริหารระบบราชการ สำหรับการวิจัยนี้ จัดเป็นการวิจัยนโยบายประเภทการวิจัยเชิงนโยบาย (policy research)

1.5.4 ลักษณะสำคัญของการวิจัยเชิงนโยบาย

การวิจัยเชิงนโยบายมีลักษณะผันแปรตามแหล่งข้อมูลที่แตกต่างกันไปตามประเด็นต่างๆที่กล่าวมาแล้ว มีลักษณะที่สำคัญ ดังที่ วิโรจน์ สารรัตนะ (2548) ได้แสดงทัศนะไว้ 5 ประการคือ 1) เป็นพหุมิติ (multidimension) มองปัญหาและศึกษาที่หลากหลายแง่มุม 2) เฉพาะกรณีและเชิงประจักษ์ (empirico-inductive approach) ในลักษณะการวิจัยฐานราก (grounded theory) ไม่กำหนดเหตุและผลของปัญหาตามทฤษฎีไว้ล่วงหน้าเพื่อทดสอบสมมุติฐาน 3) ให้ความสำคัญทั้งอดีต ปัจจุบัน และอนาคต ไม่กำหนดกรอบตัวแปรไว้อย่างตายตัวแต่เปิดกว้างต่ออิทธิพลและตัวแปรแทรกซ้อนต่างๆ 4) ตอบสนองความต้องการของผู้ใช้ผลงานวิจัยหรือแหล่งทุนสนับสนุน และ 5) แสดงค่านิยม (หรือ แนวคิด) ให้ให้เห็นชัดในนิยามของปัญหา ปัญหาการวิจัย การพัฒนาข้อเสนอแนะจากผลการวิจัย และการเผยแพร่ผลการวิจัย ส่วน Ann Majchrzak (1984) กล่าวว่าลักษณะสำคัญของการวิจัยเชิงนโยบายมีลักษณะดังนี้ 1) การวิจัยเชิงนโยบายเป็นมิติที่หลากหลาย แนวนโยบายของรัฐโดยพื้นฐานพยายามที่จะแก้ปัญหาของสังคมที่ซับซ้อน จึงประกอบด้วยจำนวนของมิติปัญหา ปัจจัย ผลกระทบ สาเหตุ การวิจัยเชิงนโยบายจะต้องศึกษามิติความหลากหลายในธรรมชาติของปัญหาทั้งหมด 2) การวิจัยเชิงนโยบายใช้ประสบการณ์เป็นตัวชี้นำ (empirico-inductive approach) โดยเริ่มจากปัญหาสังคมและความพยายามในการกำหนดแนวคิดจากประสบการณ์ ทฤษฎีที่เป็นมูลเหตุของปัญหาสังคม 3) การวิจัยเชิงนโยบายให้ความสำคัญกับตัวแปรที่เปลี่ยนแปลง (malleable) 4) การวิจัยเชิงนโยบายเป็นการตอบสนองผู้ศึกษาวิจัยเพราะลักษณะเฉพาะของการวิจัยคือการวินิจฉัยของผู้ทำการวิจัยซึ่งถือเป็นกระบวนการแรกในกระบวนการวิจัยเชิงนโยบาย 5) การวิจัยเชิงนโยบายเป็นกระบวนการรวบรวมการตัดสินใจที่มีคุณค่าทาง

การศึกษา ความพยายามของผู้วิจัย คุณค่าของการศึกษาจะเข้าสู่กระบวนการอธิบายปัญหาสังคม การกำหนด คำถามการวิจัย การพัฒนาข้อเสนอแนะและการเผยแพร่ผลการวิจัยต่อผู้สนใจ

จากทัศนะเกี่ยวกับลักษณะสำคัญของนโยบายดังกล่าว มีประเด็นที่ได้นำมาใช้เป็น กรอบแนวทางการวิจัยครั้งนี้ ดังนี้คือ การได้มาซึ่งข้อเสนอแนะนโยบายเป็นพหุมติเพราะมีการศึกษาปัญหาที่ หลากหลายแง่มุมและหลายด้านให้ครอบคลุมกรอบภาระงานการบริหารสถานศึกษาและองค์ประกอบของ นโยบาย มีการศึกษาเฉพาะกรณีเชิงประจักษ์ เพื่อให้ได้ข้อมูลมาเป็นแนวทางการพัฒนาข้อเสนอแนะนโยบาย และ ให้ความสำคัญกับสภาพปัจจุบันเพื่อเป็นแนวการพัฒนาในอนาคตโดยใช้กระบวนการมีส่วนร่วมเพื่อตอบสนอง ความต้องการของผู้ใช้ข้อเสนอแนะนโยบาย ซึ่งจะสังเกตเห็นได้จากวิธีดำเนินการวิจัยในบทที่ 3 และการอภิปรายผล ที่ชี้ให้เห็นถึงจุดเด่นของกระบวนการวิจัยในครั้งนี้ในบทที่ 6

ในการดำเนินการวิจัยเชิงนโยบาย วิโรจน์ สารรัตน์ (2548) และ Oaks (2003) ได้แบ่งขั้นตอนในการดำเนินการวิจัยเชิงนโยบายออกเป็น 5 ขั้นตอน ดังนี้ คือ 1) ขั้นเตรียมการ (preparation) 2) ขั้นการกำหนดกรอบแนวคิด (conceptualization) 3) การวิเคราะห์เชิงเทคนิค (technical analysis) 4) การ วิเคราะห์ข้อเสนอแนะ (recommendation analysis) 5) การสื่อสารข้อเสนอแนะ (communication) โดยในแต่ละ ขั้นตอนมีรายละเอียดดังนี้

1) ขั้นเตรียมการ (preparation)

ขั้นเตรียมการเป็นการรวบรวมข้อมูลสารสนเทศเบื้องต้น เกี่ยวกับสภาพในอดีต ปัจจุบัน ของบริบทนโยบายในปัญหาที่ศึกษา เพื่อให้เกิดความชัดเจนในกระบวนการกำหนดทิศทาง การศึกษาวิจัย ซึ่งประกอบด้วย 1) บริบทการกำหนดนโยบาย ทั้งในอดีต ปัจจุบันและแนวโน้มในอนาคต รวมถึง กลไกเชิงนโยบาย (policy mechanism) กลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่สำคัญ (key stakeholders) และทำความเข้าใจ โครงสร้างอำนาจ (power structure) ในการกำหนดนโยบาย 2) นิยาม ข้อตกลงเบื้องต้น และค่านิยมของผู้มี ส่วนได้เสียที่มีต่อปัญหาที่ศึกษาเพื่อให้เกิดความชัดเจน 3) ประเภทของข้อเสนอแนะที่เป็นไปได้เกี่ยวกับปัญหาที่ ศึกษา มีประเด็นใดบ้างที่เปลี่ยนแปลงในลักษณะที่เป็นเส้นต่อเนื่อง (continuum) แบบค่อยเป็นค่อยไป (incremental change) ข้อเสนอแนะเพื่อการเปลี่ยนแปลงสิ่งใหม่ๆ (fundamental change) หรือข้อเสนอแนะแบบ ผสม (mixed scanning) 4) ทรัพยากรที่ต้องการและจำเป็นสำหรับการวิจัย เงิน รวมถึงสิ่งอำนวยความสะดวก บุคลากร วัสดุอุปกรณ์ด้วย และเพื่อเป็นการรวบรวมข้อมูลข่าวสารในกระบวนการขั้นเตรียมการดำเนินการวิจัย ให้เกิดประสิทธิภาพ มี 8 ขั้นตอน คือ 1) ขั้นการเลือกปัญหาที่จะศึกษาวิจัย 2) ขั้นกำหนดประเด็นนโยบายที่สำคัญ ต่างๆ 3) การวิเคราะห์ความเป็นมาของประเด็นนโยบาย 4) สืบค้นงานวิจัยที่มีมาก่อนหน้า ผลที่มีต่อการ เปลี่ยนแปลงและความพยายามที่จะเปลี่ยนแปลง 5) จัดหาแผนภูมิองค์การและผู้มีอำนาจในการตัดสินใจทั้ง รายบุคคลและรายกลุ่ม 6) กำหนดรูปแบบกระบวนการตัดสินใจ 7) สัมภาษณ์ผู้มีส่วนได้เสียเพื่อรวบรวมข้อมูล 8) สังเคราะห์ข้อมูลที่ได้รับ ซึ่งในขั้นนี้ เป็นความพยายามของผู้วิจัยเพื่อตอบคำถามว่า ใครคือผู้ใช้ผลการวิจัย ใครมีอำนาจในการตัดสินใจ ความผูกพันและความคาดหวังในการนำผลการวิจัยไปสู่การปฏิบัติให้บรรลุผลมี มากน้อยเพียงใด บริบททางวัฒนธรรมสังคมเอื้อต่อการเปลี่ยนแปลงหรือไม่ มากน้อยเพียงใด ทรัพยากรที่ต้อง ใช้มีเพียงพอหรือไม่ ตลอดจน ความเป็นไปได้ ความคุ้มค่าเหมาะสม ก่อนที่จะตัดสินใจทำการวิจัย

2) ขั้นตอนการกำหนดกรอบแนวคิด (conceptualization)

ในขั้นตอนการกำหนดกรอบแนวคิดการวิจัยเชิงนโยบาย มีกิจกรรมหลัก 3 กิจกรรม คือ 1) การพัฒนาตัวแบบเบื้องต้นของปัญหาที่ศึกษา (developing a model of the social problem) 2) การกำหนดคำถามการวิจัย (formulating research questions) 3) การเลือกผู้ทำการวิจัย (choosing research study investigators)

สำหรับกรณีการพัฒนาตัวแบบในขั้นต้นของปัญหาที่ศึกษานั้น ต้องเริ่มจากการวิเคราะห์ถึงนิยามปัญหา สาเหตุของปัญหา สร้างตัวแบบ กำหนดค่านิยมและข้อตกลงเบื้องต้น เพื่อนำมาสู่การกำหนดคำถามการวิจัย (research questions) ซึ่งการพัฒนาตัวแบบเบื้องต้นของปัญหาที่ศึกษาต้องอาศัยข้อมูลที่ได้ในระยะเตรียมการ และศึกษาวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง (literature review) ดังนั้นตัวแบบเบื้องต้นที่แตกต่างกันจะนำไปสู่คำถามการวิจัยที่แตกต่างกันด้วย ดังนั้นต้องพัฒนาขึ้นด้วยความรอบคอบ มีข้อมูลประกอบอย่างเพียงพอ และเห็นพ้องต้องกันระหว่างผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย และหากมีความเห็นขัดแย้งกัน ต้องพัฒนาตัวแบบขึ้นใหม่ให้ผสมผสานกัน หรืออาจต้องเลือกใช้ตัวแบบใดตัวแบบหนึ่ง

ส่วนกรณีคำถามการวิจัย กำหนดหลังจากการพัฒนาตัวแบบเบื้องต้นแล้วเพราะคำถามการวิจัยจะนำไปสู่การวางแผนระเบียบวิธีการวิจัย และการนำผลการวิจัยไปใช้ ดังนั้นการกำหนดคำถามการวิจัยต้องคำนึงถึงขั้นตอนดังนี้ 1) กำหนดว่าผลที่คาดหวังจากการวิจัยคืออะไร เป็นไปในรูปแบบใด (incremental / fundamental /mixed) และเกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบายในระดับสูงหรือต่ำ 2) กำหนดประเด็นของปัญหาที่ศึกษา ควรคำนึงถึงความเป็นพหุมิติ (multi dimension) เพราะจะทำให้ได้ผลการวิจัยที่ครอบคลุม 3) กำหนดตัวแปรที่สามารถจัดกระทำเพื่อการเปลี่ยนแปลงได้ (malleable variables) 4) กำหนดคำถามการวิจัยจากตัวแปรที่กำหนดที่จะนำไปสู่ผลที่คาดหวัง โดยสะท้อนถึงประเด็นปัญหา สามารถศึกษาหาคำตอบได้เหมาะสมกับเวลาและเป็นประโยชน์ต่อการตัดสินใจเชิงนโยบายทั้งปัจจุบันและอนาคต และต้องแสดงถึงนัยเชิงนโยบายโดยกำหนดประเด็นให้ผู้ตัดสินใจใช้แก้ปัญหาได้

สำหรับกรณีการเลือกผู้ดำเนินการวิจัย มีทางเลือก 3 ประเด็นคือ 1) ศึกษาเป็นทีมหรือเดี่ยวควรพิจารณาจากผลกระทบ ถ้าเป็นเรื่องใหญ่มีผลกระทบมากควรมีการศึกษาเป็นทีม และคำนึงถึงหลักสหวิทยาการ (interdisciplinary) 2) การเลือกภูมิหลังของผู้วิจัย 3) ที่ปรึกษาการทำวิจัย อาจเป็นทีมที่ปรึกษาหรือเป็นคณะกรรมการอำนวยการ

3) ขั้น การวิเคราะห์เชิงเทคนิค (technical analysis)

ในขั้นการวิเคราะห์เชิงเทคนิค เป็นขั้นตอนการตรวจสอบปัจจัย (factors) ที่อาจเป็นสาเหตุของปัญหา โดยมีขั้นตอนดังนี้ คือ 1) การนิยามศัพท์เชิงปฏิบัติการของตัวแปร 2) การออกแบบระเบียบวิธีการวิจัย 3) การวิเคราะห์ข้อมูลและสรุปผล และ 4) การพัฒนาร่างข้อเสนอแนะ โดยมีรายละเอียดดังนี้

3.1) การนิยามศัพท์เชิงปฏิบัติการของตัวแปร (operationalization of variables) เป็นการกำหนดนิยามตัวแปรที่จัดกระทำและสามารถเปลี่ยนแปลงได้ (malleable variables) ที่กำหนดในขั้นต้น กำหนดคำถามการวิจัย และอยู่ในรูปดัชนีชี้วัด (indicators) ที่มีความเฉพาะเจาะจงและวัดได้

3.2) การออกแบบระเบียบวิธีการวิจัย (design of study methodology) การวิจัยเชิงนโยบายมุ่งเน้นหาข้อเสนอเพื่อการตัดสินใจ ดังนั้นระเบียบวิธีการวิจัยสามารถนำมาดัดแปลง (adapting)

ผสม (combining) หรือปรับ (improvising) ให้มีความเหมาะสม มี 7 รูปแบบคือ 1) การสังเคราะห์ประเด็น (focused synthesis) ใช้ในกรณีข้อมูลมาจากหลายแหล่ง 2) การวิเคราะห์ข้อมูลทุติยภูมิ (secondary analysis) ใช้กรณีเพื่อการสร้างฐานข้อมูลใหม่ 3) การทดลองภาคสนาม (field experiments) โดยการทดลองใช้แบบ หลักการสุ่ม (randomized field experiment) หรือแบบกึ่งทดลอง (quasi-experiment) 4) การวิจัยเชิงคุณภาพ (qualitative methods) อาจเป็นการสัมภาษณ์กลุ่ม (focused group discussion) การสัมภาษณ์เชิงลึก (in-depth interview) การสังเกตแบบมีส่วนร่วม (participant observation) 5) การสำรวจ (survey) 6) กรณีศึกษา (case study) การวิเคราะห์ต้นทุน กำไร และต้นทุน ประสิทธิภาพ

3.3) การวิเคราะห์ข้อมูลและสรุปผล (results and conclusion) ต้องคำนึงถึงความเหมาะสมของข้อมูล ความสามารถในการตอบคำถามการวิจัย อาจใช้การวิเคราะห์หาค่าสัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์ การวิเคราะห์ความแปรปรวนแบบพหุคูณ การวิเคราะห์โครงสร้างสัมพัทธ์เชิงเหตุผล และเน้นผลการวิจัยเป็นสำคัญ

3.4) การพัฒนาร่างข้อเสนอแนะ (developing tentative policy recommendations) ให้นำความรู้เกี่ยวกับบริบททางสังคม การเมือง (sociopolitical context) มาพิจารณาประกอบด้วย และการให้ข้อเสนอแนะควรมีความหลากหลายทางเลือก ควรคำนึงถึงข้อเสนอแนะเพื่อการปฏิบัติทั้งในระยะสั้นและระยะยาว และข้อเสนอแนะอาจเกี่ยวกับกลไกเชิงนโยบาย (policy mechanisms) ที่สนับสนุนการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติที่มีประสิทธิภาพ

4) ขั้นตอนการวิเคราะห์ข้อเสนอแนะ (recommendation analysis)

การวิจัยส่วนใหญ่จบลงด้วยการสรุปผลและการให้ข้อเสนอแนะการวิจัยว่า “ควรทำอะไร” แต่สำหรับการวิจัยเชิงนโยบายจะเป็นการศึกษาต่อว่า “ควรทำอย่างไร” ประกอบด้วยการดำเนินการในกิจกรรมต่างๆ ดังนี้

4.1) การวิเคราะห์ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (analysis of stakeholders) ที่มีผลต่อการตัดสินใจนโยบาย โดยอาจจำแนกเป็น 2 กลุ่ม คือ กลุ่มผู้ตัดสินใจนโยบาย (decision makers) และกลุ่มผู้มีอิทธิพล (influencers) ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับ 1) ปริมาณทรัพยากรที่มีอยู่ เช่น เงิน อาสาสมัคร การประสานงาน ข้อมูลสารสนเทศ 2) คุณลักษณะของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย 3) ความสามารถของผู้มีส่วนได้เสีย หลังจากนั้นนำมาจัดทำแผนภาพโครงสร้างอำนาจ (power structure) โดยระบุกลุ่มผู้มีส่วนได้เสีย ทิศทางการสนับสนุนหรือคัดค้าน สถานะอำนาจและโอกาสในการตัดสินใจ การวิเคราะห์องค์การ (analysis of organization) จะต้องพิจารณาถึงองค์ประกอบด้าน โครงสร้างองค์การเพื่อปฏิบัติ ทรัพยากรที่จะใช้ และ กลไกเชิงนโยบายที่จะสนับสนุนการปฏิบัติ

4.2) การคาดการณ์ถึงผลกระทบที่จะเกิดขึ้น (predict potential consequences of recommendations) จากข้อเสนอแนะอาจพิจารณาได้ใน 3 กรณี คือ 1) ผลกระทบที่คาดหวังและไม่ได้คาดหวัง 2) ผลกระทบโดยรวมที่มีต่อนโยบายอื่นหรือแผนงานอื่น และ 3) สิ่งที่จะเกิดขึ้นถ้าข้อเสนอแนะนั้นไม่ได้นำไปปฏิบัติ ซึ่งข้อมูลเหล่านี้อาจเกิดจากการสัมภาษณ์ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย การใช้เทคนิคเดลฟาย หรือการวิเคราะห์ความเสี่ยง

4.3) การคาดคะเนโอกาสในการปฏิบัติ (estimating the probability of implementation) จากผลการวิเคราะห์ศักยภาพของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ศักยภาพขององค์กร และผลกระทบที่คาดว่าจะเกิดขึ้น พอที่จะทำให้ผู้วิจัยคาดคะเนถึง “โอกาสในการปฏิบัติ” ทั้งในแง่ความเป็นไปได้ (feasible) และการยอมรับ (acceptable) ในลักษณะคาดคะเน (subjective) จากการแปลผลข้อมูลของผู้วิจัย ซึ่งโอกาสความเป็นไปได้ประมาณ 20 – 40 % ก็ถือว่าเพียงพอแล้ว อย่างไรก็ตามข้อเสนอแนะจากผลการวิจัยควรมีความหลากหลายทางเลือก โดยอาจแสดงค่าเฉลี่ยเพื่อเปรียบเทียบ “ข้อเสนอทางเลือก” (alternative recommendations) แต่ละทางเลือกนั้นด้วย

4.4) การจัดเตรียมข้อเสนอแนะสุดท้าย (preparation of final recommendations) ในขั้นนี้ผู้วิจัยจะต้องตั้งคำถามว่า “ข้อเสนอแนะนั้นจะมีผลต่อปัญหาที่ศึกษามากน้อยเพียงใด ” ซึ่งหากประเมินได้ต่ำกว่า 60 % ให้ปฏิบัติโดย 1) ยอมรับในความเป็นไปได้ที่ต่ำนั้น 2) เปลี่ยนแปลงเป้าหมายของข้อเสนอ และ 3) ปรับแก้ไขข้อเสนอใหม่ โดยพิจารณาประเด็นความเปลี่ยนแปลงแบบค่อยเป็นค่อยไปกับการเปลี่ยนแปลงพื้นฐานและอาจมีการวิเคราะห์ผู้มีส่วนได้เสียและวิเคราะห์องค์การประกอบด้วย

5) **ขั้นการสื่อสารผลการวิจัยต่อผู้ตัดสินใจนโยบาย**

การสื่อสารผลการวิจัยต่อผู้ตัดสินใจนโยบายถือว่าเป็นขั้นตอนสุดท้ายในการจัดทำข้อเสนอเชิงนโยบายเพื่อให้ผลการวิจัยได้รับการพิจารณาและนำไปสู่การปฏิบัติ หากไม่มีการสื่อสารผลงานวิจัยต่อผู้ตัดสินใจนโยบาย ถือว่ายังไม่สิ้นสุด ดังนั้นการสื่อสาร ที่มีความเหมาะสมคือ การสื่อสารแบบสองทาง (two – way communication) และควรเลือกวิธีการและสื่อให้มีความเหมาะสมเพื่อให้ผู้ตัดสินใจนโยบายรับรู้ เข้าใจ และยอมรับในผลการวิจัย โดยเสนอแนะว่า การสื่อสารด้วยการพูด (oral communication) จะได้ผลที่ดีกว่าการสื่อสารด้วยวิธีการเขียน (written communication)

จากแนวคิดการวิจัยเชิงนโยบายดังกล่าวสรุปได้ว่านโยบายมีความสำคัญยิ่งต่อการบริหารงานในทุกองค์การ โดยเฉพาะอย่างยิ่งนโยบายด้านการจัดการศึกษา ถือว่านโยบายเป็นตัวกำหนดชี้แนะทิศทางและแนวทางการปฏิบัติเพื่อการพัฒนาไปสู่เป้าหมายขององค์กร ตลอดจนแนวทางการปฏิบัติและกลไกเชิงนโยบายที่จะสนับสนุนให้การดำเนินการจัดการศึกษาบรรลุผลนั้นคือ เป้าหมายการพัฒนาผู้เรียนซึ่งถือเป็นทรัพยากรที่มีค่ายิ่ง และในการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติเพื่อให้ประสบความสำเร็จและได้ผลดีนั้นนอกจากผู้บริหารได้พิจารณาเลือกใช้ข้อเสนอเชิงนโยบายที่มีความเหมาะสมกับหน่วยงาน องค์กร แล้วยังมีปัจจัยอีกหลายประการที่กำหนดความล้มเหลวหรือความสำเร็จของการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ จากการศึกษาผลงานวิจัยและการทบทวนผลงานทางวิชาการของ ศุภชัย ยาวะประภาษ (2538) พบว่าปัจจัยที่กำหนดความสำเร็จและความล้มเหลวของหน่วยงานสามารถสรุปได้ดังนี้ 1) ในด้านลักษณะของนโยบาย พบว่านโยบายที่มุ่งให้บรรลุวัตถุประสงค์ โดยมีการเปลี่ยนแปลงสิ่งต่างๆน้อยที่สุด นโยบายจะประสบความสำเร็จมากกว่านโยบายที่มีการเปลี่ยนแปลงสิ่งต่างๆมาก นโยบายที่มีการแพร่หลายการรับรู้จะส่งผลได้ดีกว่านโยบายที่จำกัดการรับรู้ นโยบายที่สามารถทดลองปฏิบัติก่อนจะมีโอกาสประสบความสำเร็จมากกว่านโยบายที่ไม่ผ่านการทดลองใช้ และนโยบายที่สามารถชี้ให้เห็นผลที่ชัดเจนและสามารถส่งข้อมูลย้อนกลับจะเห็นผลสำเร็จของนโยบายที่มีความชัดเจนกว่า 2) ในด้านวัตถุประสงค์ของนโยบาย พบว่า ความชัดเจนของวัตถุประสงค์ ความสอดคล้องของวัตถุประสงค์ ความยากง่ายในการรับรู้วัตถุประสงค์ ดัชนีชี้วัดความสำเร็จของนโยบาย

ความเที่ยงตรงของข่าวสารจากผู้นำนโยบายสู่ผู้ปฏิบัติ สิ่งเหล่านี้ถ้ามีความชัดเจนนั้นคือความสำเร็จของนโยบายด้วย 3) ความเป็นไปได้ทางเทคนิคหรือทฤษฎี การเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยีอย่างรวดเร็วส่งผลกระทบต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ ดังนั้นเพื่อความสำเร็จของการนำนโยบายสู่การปฏิบัติต้องให้ความสนใจเกี่ยวกับการนำเสนอร่างนโยบายต้องไม่ยุ่งยากซับซ้อน การเลือกทฤษฎีที่เชื่อถือได้และมีความเหมาะสมจะทำให้กรอบการมองปัญหาอย่างถูกต้อง ชัดเจนขึ้น และเทคโนโลยีที่เลือกใช้จะต้องสอดคล้องกับสถานการณ์และสภาวะแวดล้อมที่จะนำนโยบายไปปฏิบัติ 4) ความพอเพียงของทรัพยากร ซึ่งได้แก่ งบประมาณ กำลังและคุณภาพของบุคลากร ความพร้อมของปัจจัยบริการเช่นวัสดุอุปกรณ์ สถานประกอบการ เครื่องมือเครื่องใช้และสิ่งอำนวยความสะดวก 5) ลักษณะของหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ เช่น ประเภทของหน่วยงาน หน่วยงานใหม่ที่ถูกผลักดันจากอิทธิพลการเมืองหรือหน่วยงานเดิมที่มีความพร้อมทางทรัพยากรอยู่แล้ว โครงสร้างและการลำดับชั้นการบังคับบัญชาถ้าเป็นหน่วยงานเล็กจะมีโอกาสประสบความสำเร็จได้เร็วกว่าหน่วยงานขนาดใหญ่ ด้านการสื่อสารแบบเปิดที่มีความสัมพันธ์ทั้งแนวนอนและแนวตั้ง ด้านความสามารถของผู้นำ ถ้าผู้นำที่เข้มแข็งจะสามารถระดมความสนับสนุนจากแหล่งต่างๆ ได้ดีและสามารถนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติที่ประสบผลสำเร็จได้ 6) ทักษะของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ ต้องมีทัศนคติที่ดีกับวัตถุประสงค์ของนโยบาย ผู้ปฏิบัติต้องมีความเข้าใจ เห็นด้วยและมีความผูกพัน เพื่อขจัดความขัดแย้งซึ่งเป็นอุปสรรคสำคัญในการปฏิบัติตามนโยบาย 7) ความสัมพันธ์ระหว่างกลไกต่างๆ ที่นำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งได้แก่ จำนวนหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ความสัมพันธ์ดั้งเดิม จำนวนจุดตัดสินใจถ้ามีมากจะส่งผลให้การปฏิบัติตามนโยบายมีความล่าช้า และการแทรกแซงจากหน่วยงานระดับบนถ้ามีมากเกินไป นโยบายสู่การปฏิบัติจะประสบปัญหาได้

นอกจากนี้จากการศึกษาของสมบัติ ธำรงธัญวงศ์ (2540) พบว่าปัจจัยที่มีผลต่อการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ ได้แก่ แหล่งที่มาของนโยบาย ความชัดเจนของนโยบาย การสนับสนุนนโยบาย ความซับซ้อนในการบริหาร สิ่งจูงใจของผู้ปฏิบัติ และการจัดสรรทรัพยากร เพื่อสนับสนุนการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติให้เหมาะสมและเพียงพอ และจากศึกษาผลการประเมินการนำนโยบายการศึกษาไปสู่การปฏิบัติของ Greene & Waterman (1996) พบว่าการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติมีประเด็นที่น่าสนใจหลายประเด็น เช่น ความเป็นไปได้ของแผนงาน โครงการ ตามนโยบายของรัฐที่นำไปปฏิบัติในพื้นที่ต่างกัน มีปัญหาต่างกัน การช่วยเหลือจากนักวิชาการเป็นปัจจัยสำคัญในความสำเร็จของการบรรลุผลตามนโยบาย และความสำเร็จของโครงการต้องได้รับความร่วมมือจากหน่วยงาน องค์กรและบุคคลต่างๆ นอกจากนี้ในประเด็นที่เกี่ยวกับนโยบายการกระจายอำนาจการจัดการศึกษา ของ Wohistteler & Mohrman (1996) พบว่านโยบายการกระจายอำนาจทางการศึกษาจากส่วนกลางไปยังสถานศึกษา โดยให้ผู้เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษาในท้องถิ่นเป็นผู้ควบคุมดูแล ได้แก่ผู้บริหาร โรงเรียน ครู ผู้ปกครองและสมาชิกในชุมชนพบว่าความสำเร็จของนโยบายเกิดจากการให้อำนาจการตัดสินใจในเรื่องนโยบาย การปฏิบัติและการสั่งการ ในเรื่องงบประมาณและหลักสูตร และควรมีการให้ความรู้แก่บุคลากรในองค์กรเกี่ยวกับเทคนิค การจัดการ ทักษะงาน (job skills) ทักษะการทำงานเป็นทีม (teamwork) การให้ข้อมูลข่าวสาร รวมถึงรายรับ รายจ่ายขององค์กร และการใช้ระบบการให้รางวัลที่พิจารณาจากผลงานขององค์กรและผลที่เกิดจากแต่ละบุคคล

2. สาระสำคัญและประเด็นการบริหารจัดการศึกษาปฐมวัย

การบริหารจัดการศึกษาในระยะแผนพัฒนาการศึกษาฉบับที่ 9 (พ.ศ.2545-2549) เป็นช่วงที่หน่วยงานการศึกษาทุกระดับต้องปฏิรูประบบบริหาร โดยมีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างองค์กร สายการบริหาร ระบบงบประมาณ วัฒนธรรมและค่านิยมในการทำงาน เพื่อให้การบริหารจัดการโรงเรียนในอนาคตมีลักษณะคล่องตัวตามระบบบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ส่วนโครงสร้างปรับยืดหยุ่นตามขนาดของโรงเรียน นอกจากนี้การบริหารจัดการสถานศึกษามีหน้าที่ให้บริการการศึกษาแก่ประชาชน และเป็นสถานศึกษาของรัฐ จะต้องนำหลักการว่าด้วยการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี ที่เรียกว่าหลักธรรมาภิบาลซึ่งประกอบด้วยหลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ และหลักความคุ้มค่ามาบูรณาการในการบริหารและจัดการเพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งในการดำเนินงานด้านต่างๆของสถานศึกษาซึ่งได้แก่ การบริหารงานด้านวิชาการ การบริหารงานงบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการบริหารงานทั่วไป (กระทรวงศึกษาธิการ, 2546) ซึ่งมีสาระสำคัญและประเด็นรายละเอียดดังนี้

2.1 การบริหารงานวิชาการในสถานศึกษาปฐมวัย

การบริหารงานวิชาการถือเป็นงานหลักของการบริหารการศึกษา ทั้งนี้เนื่องจากงานวิชาการเกี่ยวข้องกับหลักสูตร และการจัดการเรียนการสอน ซึ่งเป็นหน้าที่หลักของสถานศึกษาทุกแห่ง ดังที่นักวิชาการได้ให้นิยามของคำว่า การบริหารงานวิชาการ หมายถึง การบริหาร กิจกรรมทุกชนิดในสถานศึกษา ซึ่งเกี่ยวข้องกับการปรับปรุงพัฒนาการเรียนการสอนให้เกิดผลตามเป้าหมายของหลักสูตรอย่างมีประสิทธิภาพ (รุจิรี ภูสาระ และจันทรานี สงวนนาม, 2545) และกระทรวงศึกษาธิการ (2547) กล่าวว่า การบริหารงานวิชาการ หมายถึง การบริหารกิจกรรมทุกอย่างในโรงเรียนที่เกี่ยวกับการปรับปรุงพัฒนาการเรียนการสอนเพื่อก่อให้เกิดการเรียนรู้ และการศึกษาของนักเรียนอย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด

2.1.1 ความหมายการบริหารงานวิชาการในสถานศึกษาปฐมวัย

การบริหารงานด้านการปฐมวัย หมายถึง การจัดประสบการณ์เพื่อเตรียมเด็กให้มีพัฒนาการทางด้านร่างกาย อารมณ์ สังคม จิตใจ และสติปัญญา ซึ่งครอบคลุมถึงการศึกษาลูกสุตรหรือแนวการจัดประสบการณ์ การนำแผนการสอนไปใช้ การจัดหาและผลิตสื่อการจัดสภาพแวดล้อม การจัดการกิจกรรมประจำวัน การนิเทศ และการประเมินความพร้อม

การบริหารงานวิชาการเป็นงานหลักของสถานศึกษาปฐมวัย ซึ่งโรงเรียนต้องจัดประสบการณ์เพื่อเตรียมความพร้อม ทั้งทางด้านร่างกาย อารมณ์ จิตใจ สังคม และสติปัญญาของเด็กไปพร้อม ๆ กัน และการจัดนั้นต้องครอบคลุมถึงหลักสูตรหรือแนวการจัดประสบการณ์ การนำแผนการจัดประสบการณ์ไปใช้ การจัดหาสื่อแหล่งเรียนรู้ การจัดสภาพแวดล้อม การจัดการกิจกรรมประจำวัน การนิเทศและการประเมิน เพื่อพัฒนาประสิทธิภาพสูงสุดของผู้เรียน

2.1.2 ความสำคัญของการบริหารงานวิชาการ

งานวิชาการถือเป็นงานหลักของการบริหารการศึกษา ทั้งนี้เนื่องจากงานวิชาการเกี่ยวข้องกับหลักสูตรและการจัดการเรียนการสอน ซึ่งเป็นหน้าที่หลักของสถานศึกษาทุกแห่ง จากการศึกษาของ Smith & Others (1961, อ้างถึงในปรีชาพร วงศ์อนุตรโรจน์, 2535) พบว่า ผู้บริหารสถาบันการศึกษาควรมีความรับผิดชอบ 7 อย่าง ดังนี้ การบริหารงานวิชาการ คิดเป็นร้อยละ 40 งานบริหารบุคลากร ได้แก่ ครู อาจารย์ และ

เจ้าหน้าที่ คิดเป็นร้อยละ 20 งานบริหารกิจการนักเรียนนักศึกษา คิดเป็นร้อยละ 20 งานบริหารการเงิน คิดเป็นร้อยละ 5 งานบริหารอาคารสถานที่ คิดเป็นร้อยละ 5 งานบริหารความสัมพันธ์กับชุมชน คิดเป็นร้อยละ 5 และงานบริหารทั่วไป คิดเป็นร้อยละ 5 จะเห็นว่าการบริหารงานวิชาการผู้บริหารควรให้ความสำคัญสูงสุดที่สุด ทั้งนี้เนื่องจากการบริหารงานวิชาการมีความสำคัญและจัดว่าเป็นงานหลักในการจัดการศึกษาของสถาบันการศึกษา

2.2 หลักและกระบวนการบริหารงานวิชาการ

กระทรวงศึกษาธิการ (2547) กล่าวถึงหลักและกระบวนการบริหารงานวิชาการที่มีประสิทธิภาพ ควรมีลักษณะดังนี้ 1) จัดทำแผนงานวิชาการที่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์หรือนโยบายหลัก 2) การบริหารงานวิชาการมุ่งการร่วมมือกันทำงาน 3) การมีเอกภาพในจุดมุ่งหมายจะทำให้การดำเนินการสอดคล้องสัมพันธ์และเป็นไปในทิศทางเดียวกัน 4) ควรกระจายอำนาจและความรับผิดชอบให้ผู้ปฏิบัติ 5) ควรส่งเสริมผู้ร่วมงานให้ปรับปรุงตนเองด้านวิชาการ 6) ความคิดริเริ่มสร้างสรรค์และการพัฒนางานเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับงานวิชาการ 7) การมีวินัยของบุคลากรที่เกี่ยวข้องกับงานวิชาการจะสามารถทำให้งานดำเนินไปได้ด้วยดี 8) ผู้บริหารควรใช้เทคนิคการส่งเสริมคนอื่นมากกว่าการสอนคนอื่น 9) บุคลากรทุกคนต้องการขวัญกำลังใจในการปฏิบัติงาน 10) ควรมีคณะกรรมการที่ปรึกษางานวิชาการ 11) ให้ครูตั้งวัตถุประสงค์และจุดมุ่งหมายของการสอนทุกวิชาที่รับผิดชอบ 12) การประสานงาน ความสามัคคี ความมีมนุษยสัมพันธ์และความร่วมมือย่อมนำมาซึ่งความสำเร็จของหน่วยงาน 13) การติดตามและประเมินผล เป็นสิ่งที่จำเป็นในการพัฒนางานวิชาการ 14) การบริหารเป็นทั้งศาสตร์และศิลป์ ดังนั้น การบริหารงานวิชาการจำเป็นต้องใช้ศาสตร์ศิลป์ ทักษะ และเทคนิคในการบริหารงาน

นอกจากนี้ หลักการบริหารงานวิชาการควรยึดหลักแห่งประสิทธิภาพและประสิทธิผล ตามทฤษฎีของปรียาพร วงศ์อนุตรโรจน์ (2535) ดังนี้ คือ 1) หลักแห่งประสิทธิภาพ (efficiency) หมายถึง การได้ผลผลิตเพิ่มขึ้นโดยไม่เพิ่มการลงทุนนั่นคือนักเรียน สามารถสำเร็จการศึกษาตามกำหนดของหลักสูตร 2) หลักแห่งประสิทธิผล (effectiveness) หมายถึง ผลผลิตได้ตามจุดมุ่งหมายที่วางไว้ นั่นคือนักเรียน มีคุณภาพตามจุดมุ่งหมายของหลักสูตร มีความรู้ ความสามารถ ทักษะ และคุณภาพ

2.3 ขอบข่ายการบริหารงานวิชาการ

การบริหารงานวิชาการในสถานศึกษาเพื่อบรรลุเป้าหมายตามหลักสูตร ผู้บริหารสถานศึกษา ต้องมีความรู้ความเข้าใจในขอบข่ายการบริหารงานวิชาการอย่างลึกซึ้ง ขอบข่ายการบริหารงานวิชาการ มีดังนี้ (ปรียาพร วงศ์อนุตรโรจน์, 2535; พิชัย เสงี่ยมจิตต์, 2542; รุจิร ภู่อาระ และจันทรานี สงวนงาม, 2545)

- 1) หลักสูตรและการบริหารหลักสูตร ซึ่งประกอบไปด้วย 1) หลักสูตรสาระการเรียนรู้ของหลักสูตรและการจัดระบบ 2) การพัฒนากระบวนการเรียนรู้ 3) สื่อการเรียนรู้ 4) การวัดและประเมินผลการเรียนรู้ 5) การวิจัยในชั้นเรียน 6) การสอนซ่อมเสริม 7) การจัดกิจกรรมเสริมหลักสูตร 8) การนิเทศภายในสถานศึกษา 9) การประกันคุณภาพการศึกษา

สำหรับการศึกษาปฐมวัย กล่าวได้ว่า การบริหารงานวิชาการเป็นงานที่มีความสำคัญงานหนึ่ง เช่นเดียวกับการศึกษาในระดับอื่น ซึ่งมีขอบข่ายงานดังที่ เยาวพา เศษะคุปต์ (2542) กล่าวสรุปไว้ดังนี้ คือ

1. หลักสูตร หรือ แนวการจัดประสบการณ์ หลักสูตรสำหรับเด็กปฐมวัยมีชื่อเรียกต่างกัน เช่น แนวการจัดประสบการณ์ชั้นอนุบาลปีที่ 1 – 2 แนวการจัดประสบการณ์ชั้นเด็กเล็ก ทั้งนี้เพราะการจัดกิจกรรมไม่มีการบังคับในเรื่องเวลาเรียน และจุดมุ่งหมายเพื่อการ พัฒนาเด็กให้มีความพร้อม ทั้งทางด้านร่างกาย อารมณ์ จิตใจ สังคม และสติปัญญา นอกจากนี้ยังเป็นการปูพื้นฐานเพื่อเรียนในระดับประถมศึกษาต่อไป

2. การนำแผนการจัดประสบการณ์ไปใช้แผนการสอนเป็นแนวทางที่จะสอนหรือจัดกิจกรรม ให้แก่เด็ก โดยทั่วไปแผนการสอนจะครอบคลุมถึงวัตถุประสงค์ของการเรียนรู้ โนมคติหรือแนวคิด เนื้อหา กิจกรรม อุปกรณ์ การประเมินผล เนื่องจากถือกันว่าการจัดประสบการณ์แก่เด็กระดับนี้จะไม่เป็นการสอน หนังสือแต่เป็นการเตรียมพร้อมให้จึงมักไม่เรียกว่า “แผนการสอน” แต่ใช้ชื่อต่าง ๆ กันไป เช่น “แผนการจัดประสบการณ์ชั้นอนุบาลปีที่ 1 และ 2” จัดทำโดยหน่วยงานนิเทศก์ สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษา แห่งชาติ และสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชน “แนวการจัดกิจกรรมสำหรับศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก” จัดทำโดยกองพัฒนาสตรีและเด็ก กรมพัฒนาชุมชน กระทรวงมหาดไทย โดยความร่วมมือขององค์การยูนิเซฟ จะเห็นได้ว่าแผนการสอนก็คือการนำเอา “แนวการจัดประสบการณ์” หรือ “การจัดเกณฑ์พัฒนาเด็กก่อนวัยเรียน” มาจัดในรูปของการบูรณาการกิจกรรม

3. การจัดหาและการผลิตสื่อ สื่อสำหรับการศึกษาระดับปฐมวัย โดยกำหนดตามลักษณะ การใช้งานสามารถแบ่งได้เป็น 3 ประเภทใหญ่ ๆ ดังนี้ 1) สื่อสำหรับการสอนของครู สื่อประเภทนี้จัดทำ เพื่อเพิ่มพูนความรู้ ความเข้าใจ หลักสูตรวิธีการสอน กิจกรรม ตลอดจนความเข้าใจในตัวเด็ก สื่อประเภทนี้ ได้แก่ คู่มือครู หนังสือ เทป ภาพยนตร์ เป็นต้น 2) สื่อสำหรับประกอบบทเรียน ในการสอนเด็กปฐมวัยนั้น การจะเร้าให้เด็กมีความสนใจในสิ่งที่ครูจะสอน ควรใช้สื่อเข้าช่วยจะทำให้การเรียนรู้มีชีวิตชีวาน่าสนใจยิ่งขึ้นด้วย สื่อประเภทนี้อาจแบ่งได้ 2 ประเภท คือ 1) สื่อที่ได้มาโดยการจัดหา เช่น สิ่งที่มีตามธรรมชาติ เช่น พืช สัตว์ ไม้ เหล็ก หิน ดิน ทราย เป็นต้น 2) สื่อที่ได้มาโดยการประดิษฐ์ อาจเป็นหุ่นประเภทต่าง ๆ เช่น ตุ๊กตาผ้า ตุ๊กตา ดินเผาพลาสติก หุ่นตุ๊กตากระดาษ เกมการศึกษา เป็นต้น 3) สื่อสำหรับจัดสภาพแวดล้อมให้เด็กปฐมวัยนั้นมีความสำคัญ หากจัดได้เหมาะสมก็จะช่วยให้เด็กได้พัฒนาทั้งทางด้านร่างกาย อารมณ์ สังคม และสติปัญญา

4. การจัดสภาพแวดล้อม สภาพแวดล้อมมีความสำคัญต่อเด็กเป็นอันมาก สิ่งแวดล้อมนี้อาจเป็นได้ทั้งคน สถานที่ ตลอดจนวัสดุอุปกรณ์ ทั้งนี้เนื่องจากเด็กจะต้องสัมพันธ์กับสิ่งแวดล้อมอยู่ตลอดเวลา หากสภาพแวดล้อมดีเด็กก็อยู่อย่างมีความสุข โดยเฉพาะเด็กปฐมวัยจะสนใจสิ่งต่าง ๆ ที่แวดล้อมอยู่ตลอดเวลา ฉะนั้น หากสิ่งแวดล้อมเอื้อต่อการที่จะช่วยให้เด็กเรียนรู้หรือปรับตัวเข้ากับผู้อื่นได้ แต่ในทางตรงกันข้ามหากเด็กได้อยู่ท่ามกลางความขาดแคลนวัสดุอุปกรณ์ ไม่มีของเล่นที่เหมาะสมให้แก่เด็กเล่น พัฒนาการของเด็กอาจล่าช้า ด้วยเหตุนี้ตามสถานศึกษาปฐมวัยจึงจำเป็นที่จะต้องจัดที่เล่นและที่จะทำกิจกรรมสำหรับเด็กทั้งในห้องเรียนและนอกห้องเรียน

5. การจัดตารางกิจกรรมประจำวัน มีจุดมุ่งหมายแตกต่างกันโดยในระดับปฐมวัยมุ่งการปูพื้นฐานให้เด็กได้พัฒนาทั้งทางด้านร่างกาย อารมณ์ สังคม ไปพร้อม ๆ กับสติปัญญามากกว่ามุ่งเน้นการอ่านออกเขียนได้

6. การวัดและประเมินผล การประเมินผลสำหรับเด็กปฐมวัยย่อมาความถึง การประเมินผลว่าเด็กมีความพร้อมทางด้านร่างกาย อารมณ์ สังคม และสติปัญญาเพียงใด ครูอาจทำการประเมิน เด็กได้ตลอดเวลา ทั้งนี้เพื่อพัฒนาในส่วนที่เด็กยังบกพร่องอยู่ ส่วนการวัดผลนั้นเป็นการวัดเพื่อดูว่าการจัด ประสบการณ์ให้แก่เด็กนั้น เด็กได้บรรลุเป้าหมายเพียงใด มิใช่จะเป็นการวัดเพื่อตัดสิน ได้หรือตก การวัดอาจทำ ได้หลาย ๆ วิธี ดังเช่น แนวจัดประสบการณ์ชั้นอนุบาล และแนวการจัดประสบการณ์เด็ก ได้กำหนดให้ใช้ หลาย ๆ วิธี ประกอบกันคือ 1) การสังเกต สังเกตเด็กขณะทำกิจกรรมต่าง ๆ เป็นรายบุคคล เพื่อจะได้ทราบ พัฒนาการของเด็ก เมื่อสังเกตพบว่ามีพฤติกรรมที่เป็นปัญหาที่บันทึกแก้ไขต่อไป 2) การสนทนา การสนทนากับ เด็กก็เพื่อจะได้ทราบพัฒนาการทางด้านภาษา ตลอดจนความคิดของเด็กว่าเด็กทำได้ดีเพียงใด ควรแก้ไขอย่างไร 3) การตรวจผลงาน ผลงานที่จะนำมาตรวจก็ให้แก่ ผลงานศิลปะที่เด็กทำ แล้วนำมาจัดเป็นกลุ่มตามอันดับ คุณภาพของงาน ควรมี 3 - 5 อันดับ คือ ดีมาก ดี ปานกลาง อ่อน อ่อนมาก 4) การใช้ข้อสอบปากเปล่า โดยที่ครูจะต้องเตรียมคำถามที่จะใช้ถามไว้ให้พร้อม แล้วนำผลงานมาจัดอันดับคุณภาพ 5) การใช้ข้อทดสอบข้อ ทดสอบที่จะนำมาใช้นี้จะต้องมีคุณภาพเหมาะสมกับเด็ก เห็นภาพชัดเจน เนื้อหาตรงกับวัตถุประสงค์ที่สอน การจะใช้วิธีวัดผลแบบไหนย่อมขึ้นอยู่กับความเหมาะสม แต่เสนอแนะว่าควรใช้วิธีสังเกต สนทนา และตรวจ ผลงานให้มากที่สุด

7. การนิเทศการศึกษา หมายถึง ความพยายามของผู้บริหารในการที่จะปรับปรุงส่งเสริม ประสิทธิภาพการเรียนการสอนภายในสถานศึกษาให้ดีขึ้น เป็นการเพิ่มพลังการปฏิบัติงานของครู รวมทั้งให้ครูมี ความก้าวหน้าในวิชาชีพ และผลสุดท้ายก็คือ การศึกษาของเด็กก้าวหน้าไปอย่างมีประสิทธิภาพ ดังที่สำนักงาน พัฒนาการฝึกหัดครู (2546) กล่าวว่าการนิเทศเป็นรูปแบบการบริหารการศึกษาที่ต้องการมีส่วนร่วมของบุคคล เป็นลักษณะการบริหารตามรูปแบบประชาธิปไตย เพราะการนิเทศใช้หลักการต่างๆ ของประชาธิปไตยมา ดำเนินการ ได้แก่ การเคารพซึ่งกันและกัน การประชุมปรึกษาหารือกัน การให้ความร่วมมือและประสานงาน การร่วมมือแก้ปัญหา การนิเทศภายในสถานศึกษา ดำเนินการ โดยผู้บริหารสถานศึกษาและครู ตลอดจน บุคลากรภายในสถานศึกษา ร่วมมือกันปรับปรุงงานด้านต่าง ๆ เป็นการส่งเสริมและเพิ่มประสิทธิภาพการเรียน การสอน อันจะนำมาซึ่งคุณภาพของสถานศึกษาและของผู้เรียนให้อยู่ในระดับที่น่าพึงพอใจ ซึ่งผู้รับการนิเทศ ได้แก่ ครูผู้สอน และบุคลากรภายในสถานศึกษาทุกคน การนิเทศภายในสถานศึกษามีจุดมุ่งหมายดังนี้ 1) เพื่อให้ สถานศึกษามีศักยภาพในการพัฒนาคุณภาพการเรียนรู้ให้สอดคล้องกับมาตรฐานหลักสูตรตามแนวทาง พ.ร.บ. การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 2) เพื่อให้สถานศึกษาสามารถบริหารจัดการเรียนรู้ได้อย่างมีคุณภาพ 3) เพื่อพัฒนาหลักสูตรและการเรียนรู้ให้มีประสิทธิภาพสอดคล้องกับความต้องการของชุมชนและสังคม ทันต่อ การเปลี่ยนแปลงทุกด้าน 4) เพื่อให้บุคลากรในสถานศึกษาได้พัฒนาความรู้ ทักษะและประสบการณ์ในการจัด กิจกรรมการเรียนรู้ ตลอดจนพัฒนาวิชาชีพ 5) เพื่อส่งเสริมให้สถานศึกษาปฏิรูประบบบริหาร โดยให้ทุกคนมี ส่วนร่วมในการคิดร่วมตัดสินใจ ร่วมทำ ร่วมรับผิดชอบและชื่นชมในผลงาน 6) เพื่อให้เกิดการประสานงาน และความร่วมมือระหว่างผู้เกี่ยวข้องได้แก่ชุมชน สังคม และวัฒนธรรม ในการพัฒนาคุณภาพการศึกษา สำหรับ กิจกรรมการนิเทศภายในสถานศึกษา ที่ผู้บริหารสามารถดำเนินการได้มีหลายอย่าง และการจะนำวิธีการใดมาใช้ ควรคำนึงถึงสภาพปัจจุบัน ปัญหา และความต้องการของสถานศึกษาแต่ละแห่ง เช่น การประชุม อบรม ปฐมนิเทศ การสังเกตการสอนในชั้นเรียนการศึกษาเอกสารทางวิชาการ ดำเนินการให้คำปรึกษาหารือเป็นกลุ่ม

และเป็นรายบุคคล การสนทนาทางวิชาการ การสาธิตการสอน การพาไปศึกษานอกสถานที่ การสัมมนา การจัดนิทรรศการ การเยี่ยมชมเรียน การวิจัยเชิงปฏิบัติการ และสำนักงานพัฒนาการศึกษาคศ (2546) ได้แบ่งการนิเทศในลักษณะของผู้นิเทศออกเป็น 4 รูปแบบ คือ 1) การนิเทศแบบตรวจตรา (inspection supervision) ผู้นิเทศทำหน้าที่ตรวจตราการปฏิบัติงานของสถานศึกษาให้เป็นไปตามระเบียบที่วางไว้ 2) การนิเทศแบบให้ผลผลิต (supervision as production) เปรียบเสมือนสถานศึกษาคือแหล่งผลิต ครูคือผู้สร้างผลผลิตให้สถานศึกษา 3) การนิเทศแบบคลินิก (clinical supervision) เป็นการช่วยครูให้เปลี่ยนแปลงพฤติกรรมในด้านการเรียนการสอนที่เกิดจากการสังเกตการณ์สอนในชั้นเรียนจริงเพื่อพัฒนาปรับปรุงการเรียนการสอน หรือเรียกว่าการนิเทศแบบมีส่วนร่วม 4) การนิเทศเพื่อพัฒนา (developmental supervision) เป็นการนิเทศที่มุ่งกระบวนการเพื่อการแก้ปัญหา นอกจากนี้สุมน อมรวิวัฒน์ (2545) ได้กล่าวถึงการนิเทศการสอนควรเป็นการชี้แนะและช่วยเหลือเพื่อนครูที่เรียกว่าการนิเทศแบบกัลยาณมิตร โดยมีหลักการนิเทศที่สำคัญ 4 ประการคือ 1) การสร้างศรัทธาเพื่อให้เพื่อนครูยอมรับและเกิดความสนใจใฝ่รู้ที่จะปรับปรุงการสอน 2) การสาธิตรูปแบบการสอนเพื่อสามารถให้เพื่อนครูนำไปประยุกต์ใช้ในการเรียนการสอนได้ 3) การร่วมคิดแลกเปลี่ยนเรียนรู้ เพื่อนำประสบการณ์การสอนที่แตกต่างกันมาร่วมคิดแลกเปลี่ยนเรียนรู้ซึ่งกันและกัน 4) การติดตามประเมินผลตลอดกระบวนการเพื่อสังเกตรับฟังข้อมูลย้อนกลับ ศึกษาปัญหาและแนวทางแก้ปัญหาเพื่อสร้างสังคมแห่งการเรียนรู้ในสถานศึกษา

สำหรับการประกันคุณภาพทางการศึกษา ถือเป็นการบริหารงานวิชาการของโรงเรียนในทุกระดับชั้น ตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ได้กำหนดให้มีระบบการประกันคุณภาพการศึกษา เพื่อพัฒนาคุณภาพและมาตรฐานการศึกษาทุกระดับ สถานศึกษาจึงต้องจัดให้มีการประกันคุณภาพภายในสถานศึกษา โดยให้เป็นส่วนหนึ่งของ กระบวนการบริหารการศึกษาที่ต้องดำเนินการอย่างต่อเนื่อง และสถานศึกษาจะต้องจัดทำรายงานประจำปีเสนอต่อหน่วยงานต้นสังกัด หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และต่อสาธารณชนเพื่อนำไปสู่การพัฒนาคุณภาพและมาตรฐานการศึกษา เพื่อรองรับการประกันคุณภาพภายนอก (กระทรวงศึกษาธิการ, 2547)

2.4 กระบวนการบริหารงานวิชาการในสถานศึกษาปฐมวัย

การบริหารงานวิชาการในสถานศึกษาปฐมวัยมีขั้นตอนเช่นเดียวกับการบริหารงานอื่นแต่จะมีรายละเอียดในเชิงปฏิบัติต่างกันออกไป ดังนี้ (มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2536)

1) **ขั้นก่อนดำเนินการ** เป็นการเตรียมการล่วงหน้าก่อนการปฏิบัติงาน ซึ่งจำแนกออกเป็นงานย่อย 2 อย่าง ดังนี้

1.1) ศึกษาสภาพปัจจุบัน ปัญหาและความต้องการ ในเรื่องต่าง ๆ โดย 1) ศึกษาข้อมูลของสถานศึกษา เช่น จำนวนเด็ก วัสดุอุปกรณ์ต่าง ๆ สภาพแวดล้อมภายในสถานศึกษา โครงการต่าง ๆ ที่ส่งเสริมและสอดคล้องกับหลักสูตร 2) ศึกษาข้อมูลเกี่ยวกับข้อกำหนดที่ต้องยึดเป็นแนวทาง เช่น หลักสูตรระเบียบต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องนโยบายของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

1.2) การวางแผน เป็นการวางแผนล่วงหน้าอย่างมีขั้นตอนและรอบคอบ เพื่อให้ได้งานที่ดำเนินไปอย่างราบรื่นและมีประสิทธิภาพ การวางแผนงานทางวิชาการมีการปฏิบัติ ดังนี้ 1) จัดทำแผนงานหรือโครงการวิชาการประจำปีโดยให้บุคลากรทุกฝ่ายมีส่วนร่วมรับผิดชอบการปฏิบัติงาน ให้จัดทำโครงการ

สนับสนุนแผนงานวิชาการให้ ครอบคลุมงานต่าง ๆ คือ กำหนดนโยบาย เป้าหมายและวางแผนงานวิชาการ ของสถานศึกษา จัดหาและส่งเสริมการใช้สื่อการเรียนการสอน วางแผนการจัดประสบการณ์ การจัดกลุ่มเด็ก เข้าชั้น การนิเทศการสอน การวัดและประเมินพัฒนาการ การใช้ทรัพยากรในชุมชนเพื่อสนับสนุนและส่งเสริม การจัดประสบการณ์สำหรับเด็ก และงานการจัดทำรายงานพัฒนาการเด็ก 2) จัดทำปฏิทินปฏิบัติงาน หลังจาก จัดทำแผนและโครงการเสร็จแล้วนำมาเขียนลงปฏิทินปฏิบัติงานตามลำดับก่อนหลัง 3) การจัดทำแผนการจัด ประสบการณ์ โดยผู้บริหารจะควบคุมติดตามการปฏิบัติงานของครู ให้เป็นไปตามประสบการณ์และกิจกรรมที่ กำหนดไว้ โดยครูจะต้องทำแผนการจัดประสบการณ์ให้ครบตลอดทั้งปีการศึกษา 4) การจัดทำตารางกิจกรรม ประจำวัน 5) จัดครูเข้าสอนประจำห้อง

2) **ขั้นดำเนินงาน** เป็นการดำเนินงานตามแผนงานทางวิชาการที่กำหนดไว้ โดยผู้บริหาร จะต้องตรวจแผนการจัดประสบการณ์ คอยดูแลครูให้รับผิดชอบต่องานต่าง ๆ กำกับ ติดตามและนิเทศให้ครู ดำเนินการจัดประสบการณ์ให้เป็นไปตามแผนการจัดประสบการณ์ จัดครูเข้าแทนชั้นเรียนที่ครูขาด กำกับดูแลให้ ครูช่วยเหลือเด็กที่มีปัญหาด้านพัฒนาการ สนับสนุนให้ครูจัดกิจกรรมต่าง ๆ เพื่อเสริมประสบการณ์ของเด็กให้ สมบูรณ์ยิ่งขึ้น และกำกับติดตามให้ครูรับผิดชอบงานและโครงการให้เป็นไปตามปฏิทินปฏิบัติงาน ในขณะที่เดียวกัน ผู้บริหารต้องจัดบริการและส่งเสริมให้มีการให้บริการด้านสื่อการเรียน อุปกรณ์และวัสดุ หลักสูตรต่าง ๆ รวมทั้งการจัดสิ่งอำนวยความสะดวกให้แก่ครู

3) **ขั้นประเมินผล** เป็นผลการดำเนินงานทางวิชาการว่ามีประสิทธิภาพเพียงใด เป็นไปตาม วัตถุประสงค์และสำเร็จตามเป้าหมายหรือไม่ ซึ่งการประเมินผลนี้จะแบ่งออกเป็น 3 ระยะ คือ การประเมินก่อน การดำเนินงาน การประเมินระหว่างการทำงาน และการประเมินเมื่อสิ้นสุดระยะเวลาการทำงาน ซึ่งการประเมินก่อนและระหว่างการทำงานเป็นไปเพื่อแก้ไขปรับปรุงและพัฒนาการดำเนินการ ส่วนการ ประเมินผลเมื่อสิ้นสุดโครงการเป็นไปเพื่อให้ได้ข้อมูลย้อนกลับ สำหรับนำมาใช้ในการดำเนินงานในระยะต่อไป

สำหรับการประเมินผลงานทางวิชาการผู้บริหารจะมีบทบาทหน้าที่ในการวัดและประเมินผล วิชาการใน 3 ประเด็น คือ 1) การประเมินพัฒนาการของเด็ก โดยผู้บริหารจะต้องจัดให้มีเครื่องมือประเมิน พัฒนาการเด็ก ส่งเสริมให้ครูประเมินพัฒนาการเด็กอย่างสม่ำเสมอ รับฟังปัญหาเกี่ยวกับการประเมินพัฒนาการ ให้การช่วยเหลือและให้การนิเทศในลักษณะต่าง ๆ รวมทั้งส่งเสริมให้มีการประชาสัมพันธ์ระหว่างผู้ปกครองกับ สถานศึกษา เพื่อผลทางด้านพัฒนาการเด็ก 2) การประเมินผลโครงการวิชาการของสถานศึกษา ตั้งแต่การส่งเสริม การจัดทำ โครงการวิชาการของสถานศึกษา ติดตามและช่วยเหลือการดำเนินการตามโครงการ ประเมินผล โครงการ รวมทั้งตรวจสอบและตัดสินใจในการปรับปรุงการปฏิบัติงาน หรือจัดทำโครงการต่อเนื่องและเผยแพร่ ผลที่ได้จากโครงการ 3) การประเมินผลการปฏิบัติงานของครู ผู้บริหารสามารถปฏิบัติโดยการสังเกตพฤติกรรม การสอนตรวจผลการสอน ตรวจแผนการจัดประสบการณ์ ตรวจสอบผลการปฏิบัติงานของครู รับฟังข้อมูลจาก ผู้ปกครองเกี่ยวกับการปฏิบัติงานของครู จัดประชุมการประเมินผลงานของครู สรุปผลจากการประเมินการ ทำงาน โครงการวิชาการที่ได้รับมอบหมาย

2.5 บทบาทหน้าที่ของผู้บริหารในการบริหารงานวิชาการ

เนื่องจากผู้บริหารสถานศึกษาเป็นบุคคลที่มีความสำคัญต่อการบริหารงานวิชาการ เพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปตามกระบวนการ ผู้บริหารจึงควรมีบทบาทหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานวิชาการ ดังนี้ (มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2537)

1. กำหนดนโยบาย เป้าหมาย วัตถุประสงค์และวางแผนงานของสถานศึกษาอย่างชัดเจน พร้อมทั้งชี้แจงทำความเข้าใจให้แก่บุคลากรในสถานศึกษา
2. จัดหาหลักสูตรและเอกสารหลักสูตร และสิ่งเอื้ออำนวยต่อการนำหลักสูตรไปใช้ให้เหมาะสม และเพียงพอต่อความต้องการ
3. กำกับติดตามและนิเทศงานวิชาการอย่างมีระบบ
4. จัดให้ครูผลิต จัดหาสื่อการเรียนการสอนและดูแลให้ครูนำไปใช้
5. จัดกิจกรรมต่าง ๆ ที่เป็นการเสริมประสบการณ์สำหรับเด็ก
6. ดำเนินการวัดผลการศึกษาให้ถูกต้องตามระเบียบและหลักการวัดผลทางการศึกษาปฐมวัย
7. จัดให้มีห้องสมุดหรือแหล่งทางวิชาการเพื่อเสริมสร้างความรู้ให้แก่ครู
8. ส่งเสริมและนำเทคนิควิธีการใหม่ ๆ ที่เหมาะสมมาใช้ดำเนินงานทางวิชาการ
9. จัดให้มีการพัฒนาความรู้ทางวิชาการแก่บุคลากรในรูปแบบต่าง ๆ เช่น การอบรมสัมมนา ศึกษาดูงาน เป็นต้น

กล่าวโดยสรุปการบริหารงานวิชาการมีภารกิจที่สำคัญอยู่ที่การพัฒนาผู้เรียนให้มีคุณภาพตามที่คาดหวัง สถานศึกษาต้องปฏิบัติเกี่ยวกับการพัฒนาคุณภาพการศึกษา อันเป็นเป้าหมายสูงสุดของภารกิจสถานศึกษาซึ่งขอบข่ายการบริหารงานวิชาการประกอบด้วย การบริหารหลักสูตร การบริหารการเรียนการสอน การบริหารการประเมินผลการเรียน สื่อและแหล่งการเรียนรู้ การบริหารงานนิเทศ การบริหารงานวิจัยและการพัฒนา และการประกันคุณภาพ ดังนั้นผู้บริหารสถานศึกษาต้องส่งเสริม สนับสนุนให้บุคลากรทุกฝ่ายปฏิบัติงานเต็มความสามารถ สร้างความรู้สึกรักและสร้างศรัทธาค่องาน

2.6 การบริหารงานบุคคลในสถานศึกษาปฐมวัย

การบริหารงานบุคคล (personal administration) หมายถึง กระบวนการของการที่ทำให้ได้คนที่มีความรู้ ความสามารถ ตรงกับที่หน่วยงานต้องการ แล้วพยายามให้ได้ใช้ความรู้ความสามารถที่มีอยู่ให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อหน่วยงาน รวมทั้งการบำรุงรักษาคณะที่มีความรู้ความสามารถในการปฏิบัติงานในจำนวนที่เพียงพอ และเหมาะสม ให้อยู่ทำงานได้นานที่สุดเท่าที่จะทำได้ (มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2537) และ การบริหารงานบุคคลในสถานศึกษาถือเป็นภารกิจสำคัญที่มุ่งส่งเสริมให้สถานศึกษาสามารถปฏิบัติงานเพื่อตอบสนองภารกิจของสถานศึกษา เพื่อดำเนินงานด้านการบริหารงานบุคคลให้เกิดความคล่องตัว มีอิสระภายใต้กฎหมาย ระเบียบ เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาลข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาได้รับการพัฒนา มีความรู้ ความสามารถ มีขวัญกำลังใจ ได้รับการยกย่อง เชิดชูเกียรติ มีความมั่นคงก้าวหน้าในวิชาชีพ และส่งผลถึงคุณภาพการศึกษาของผู้เรียนเป็นสำคัญ (กระทรวงศึกษาธิการ, 2546)

การบริหารงานบุคคลเป็นหัวใจสำคัญของการบริหารสถานศึกษาปฐมวัย ทั้งนี้เพราะภารกิจหลักของสถานศึกษาปฐมวัย คือการอบรมเลี้ยงดูและส่งเสริมพัฒนาการด้านต่าง ๆ ให้เด็กพร้อมที่จะเรียนในระดับต่อไป ภารกิจเหล่านี้จะลุล่วงไปได้ต้องอาศัยความรู้ ความสามารถของบุคลากรเป็นสำคัญ ดังนั้น ผู้บริหารสถานศึกษาปฐมวัยต้องแสวงหาบุคคลที่เหมาะสมมาปฏิบัติงาน มีความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับพัฒนาการและการจัดการศึกษาสำหรับเด็กปฐมวัย รวมถึงความสามารถในการสร้างขวัญกำลังใจ คึงดูแลและบำรุงรักษาบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถในการปฏิบัติงานให้อยู่ร่วมพัฒนาสถานศึกษามากที่สุด เพื่อให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ของสถานศึกษานั้น ๆ ดังจะกล่าวถึงประเด็นย่อยต่างๆ ดังต่อไปนี้ตามลำดับ

2.6.1 ความสำคัญของการบริหารงานบุคคลในสถานศึกษาปฐมวัย

บุคลากรเป็นปัจจัยที่มีความสำคัญอย่างยิ่งในการดำเนินงานสถานศึกษาปฐมวัย ทั้งนี้เพราะการจัดกิจกรรมและประสบการณ์รวมทั้งการจัดบริการด้านต่าง ๆ ให้แก่เด็กจำเป็นต้องอาศัยบุคลากรทางการศึกษา ซึ่งได้แก่ ครู พี่เลี้ยง เจ้าหน้าที่ และคนงานเป็นปัจจัยสำคัญ ถ้าเปรียบสถานศึกษาปฐมวัยในฐานะที่เป็นองค์การแล้ว ตามทฤษฎีองค์การถือว่าองค์ประกอบที่สำคัญขององค์การมี 2 ส่วนคือ “งาน” และ “คน” หมายความว่า สถานศึกษาทุกประเภทต้องมีองค์ประกอบด้านงาน ซึ่งได้แก่ ภารกิจที่จะต้องทำตามวัตถุประสงค์ของสถานศึกษา เช่น สถานศึกษาปฐมวัยมีภารกิจที่จะต้องให้การศึกษอบรมเลี้ยงดู และส่งเสริมพัฒนาการเด็กให้เป็นไปอย่างถูกต้องและเหมาะสมกับวัยของเด็ก สถานศึกษาปฐมวัยจะสามารถประกอบภารกิจนี้ได้ผลมากน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับองค์ประกอบที่สองคือ ต้องมีครูหรือบุคลากรที่มีความรู้ ความสามารถ และทักษะเฉพาะที่เหมาะสมกับงานอย่างเพียงพอที่จะปฏิบัติงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ได้ สำหรับวัตถุประสงค์การบริหารงานบุคคลในสถานศึกษาปฐมวัย (มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2537) ได้สรุปไว้ดังนี้ 1) เพื่อสรรหาและคัดเลือก (recruitment and selection) ให้ได้บุคคลที่มีความรู้ความสามารถและความประพฤติดี 2) เพื่อใช้ประโยชน์จากบุคคลให้เกิดผลสูงสุด (utilization) 3) เพื่อรักษาไว้ซึ่งบุคคลให้ทำงานอยู่กับสถานศึกษาปฐมวัยนาน ๆ (maintenance) 4) เพื่อพัฒนาให้บุคคลมีสมรรถภาพเพิ่มขึ้นอย่างไม่หยุดยั้ง (development)

การบริหารงานบุคคลที่จะให้บรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าว ผู้บริหารสถานศึกษาปฐมวัยจำเป็นต้องมีความรู้ความเข้าใจทั้งทางทฤษฎีและแนวปฏิบัติเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล ทั้งนี้เพราะการดำเนินงานมิได้มุ่งเฉพาะการปฏิบัติงานของบุคลากรในปัจจุบันเท่านั้น หากแต่คำนึงถึงอนาคตและการพัฒนาเยาวชนของชาติ ดังนั้นการคัดเลือกผู้ที่มีความรู้ความสามารถและรักเด็ก เข้ามาทำงานตามจำนวนที่ต้องการ เพื่อให้สถานศึกษาปฐมวัยได้ใช้ประโยชน์จากบุคลากรดังกล่าวอย่างเต็มที่ ดังนั้นสถานศึกษาปฐมวัยควรจัดสวัสดิการ ค่าตอบแทน รวมทั้งพัฒนาความรู้ ความสามารถของบุคลากรให้สามารถปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ

2.6.2 หลักการบริหารงานบุคคลในสถานศึกษาปฐมวัย

ประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการบริหารงานบุคคลมีส่วนเกี่ยวข้องกับวิธีการคัดเลือก การบรรจุแต่งตั้ง การเลื่อนตำแหน่งฐานะและการพัฒนาบุคลากร ซึ่งโดยทั่วไปมีแนวทางปฏิบัติอยู่ 2 ระบบ (พิชัย เสงี่ยมจิตต์, 2542) คือ

1) ระบบอุปถัมภ์ (patronage system) ระบบอุปถัมภ์เป็นระบบที่เอาตำแหน่งทางราชการมาเป็นเครื่องมือหรือใช้ประโยชน์ทางการเมือง การให้ตำแหน่งทางราชการโดยไม่คำนึงถึงความสามารถ

ของบุคคลเป็นเกณฑ์ในการคัดเลือกแต่ใช้เหตุผลอื่น เช่น ความเป็นญาติ เพื่อนฝูง ลูกพรรค สมาชิกผู้ช่วยเหลือ สนับสนุนวิ่งเต้นในการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง หรือผู้มีพระคุณ เป็นต้น ระบบอุปถัมภ์เป็นเครื่องมืออย่างหนึ่งในการบริหาร ในปัจจุบันยังมีผู้นำมาใช้ด้วยเหตุผล ดังนี้ 1) เพื่อให้ตำแหน่งเป็นสินน้ำใจ 2) เพื่อเสถียรภาพทางการเมืองของรัฐบาล 3) เพื่อประโยชน์ในการควบคุมนโยบาย 4) เพื่อเอกภาพในการบริหารและการปกครอง 5) เพื่อช่วยส่งเสริมระบบคุณธรรมให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้น

2) ระบบคุณธรรม (merit system) เป็นวิธีการเลือกบุคคลเข้าทำงาน โดยวิธีการสอบแข่งขันประเมินความรู้ความสามารถของบุคคลที่มีคุณสมบัติครบถ้วนตามต้องการ โดยไม่คำนึงถึงเรื่องการเมืองหรือความสัมพันธ์ส่วนตัว การเกิดระบบคุณธรรมมีเหตุผลและความจำเป็นคือ 1) จำนวนข้าราชการมีมากขึ้น 2) ความเปลี่ยนแปลงงบประมาณที่เป็นค่าใช้จ่ายในการสับเปลี่ยนหมุนเวียนคนใหม่ 3) ค่าใช้จ่ายในการฝึกอบรมให้บุคลากร 4) การปฏิบัติราชการไม่ต่อเนื่องสัมพันธ์กัน 5) ผู้ปฏิบัติงานไม่มีความสามารถเพียงพอ 6) ป้องกันการใช้ตำแหน่งอำนาจหน้าที่แสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัว โดยยึดหลักเกณฑ์ความเสมอภาค (equality of opportunity) หลักความสามารถ (competence) หลักความมั่นคง (security of tenure) และหลักความเป็นกลางทางการเมือง (political neutrality) (กระทรวงศึกษาธิการ, 2547)

2.6.3 การบริหารงานบุคคลในปัจจุบัน

ปัจจุบันการบริหารงานบุคคลจำเป็นต้องขยายหน้าที่ในการปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องอยู่ในองค์กรให้กว้างขวางขึ้น เพื่อป้องกันและควบคุมการลงทุนทรัพยากรมนุษย์ให้เกิดประสิทธิภาพและประหยัดตามความมุ่งหมายขององค์กร (พิชัย เสงี่ยมจิตต์, 2542) และเน้นกระบวนการมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นคือการพัฒนางานขององค์กร ซึ่งมีลักษณะดังนี้

1) การบริหารตามหลักวิทยาศาสตร์ (scientific management) การดำเนินงานต้องมีการวางแผน มีระบบงาน และกำหนดวิธีการขึ้นมาอย่างรัดกุม โดยนำเอาความรู้ทางด้าน วิทยาศาสตร์มาใช้เพื่อกำหนดระบบการทำงานที่เหมาะสม การวัดผลงาน ระบบค่าจ้างจะต้องมีหลักเกณฑ์ที่แน่นอน

2) งานทางด้านสวัสดิการ (welfare movement) เป็นการช่วยเหลือทางด้านสวัสดิการทั่วไป ได้แก่สุขภาพอนามัยความช่วยเหลือทางสังคมและสภาพการทำงาน เพื่อให้บุคลากรในองค์กรมีความพอใจในงานและส่งผลต่อการตั้งใจทำงาน

3) การบริหารการจ้างงาน (employment management) เป็นหน่วยงานหนึ่งในองค์กรที่ถูกจัดตั้งขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่รับคนเข้ามาทำงาน เลือกคนงาน บรรจุแต่งตั้ง การเก็บบันทึกเกี่ยวกับคนงาน การฝึกอบรม และสวัสดิการ เป็นต้น

4) จิตวิทยาทางอุตสาหกรรม (industrial psychology) เป็นการศึกษาถึงพฤติกรรมของคนแต่ละคน ธรรมชาติของคน และการกระตุ้นให้คนทำงานตามความเสมอภาคของตน ซึ่งเป็นประโยชน์ในการคัดเลือก อบรม การบรรจุ การส่งเสริมสมรรถภาพของคนและการแก้ปัญหาเกี่ยวกับคน

5) สุขภาพและความปลอดภัย (health and safety) เป็นการจัดให้มีการดูแลและประกันทางด้านสุขภาพและความปลอดภัยของพนักงาน คือ ให้คนงานมีประกันอุบัติเหตุได้รับการรักษาพยาบาลเมื่อได้รับการบาดเจ็บ มีรายได้เลี้ยงตัวขณะที่ได้รับการรักษาและไม่สามารถทำงานได้หรือในกรณีทุพพลภาพ

6) ระบบสหภาพแรงงาน (unionism) เป็นการรวมกลุ่มของฝ่ายพนักงานในรูปแบบของสมาคมแรงงาน เพื่อก่อให้เกิดอำนาจต่อรองกับนายจ้าง เมื่อเกิดกรณีขัดแย้งสมาคมแรงงานจะเข้ามารับแทนพนักงานเพื่อทำข้อตกลงที่ยุติธรรมทั้งสองฝ่าย

7) การบริหารค่าจ้างและเงินเดือน (wage and salary administration) เป็นการพิจารณาอัตราค่าจ้างที่จะต้องอาศัยปัจจัยหลาย ๆ อย่าง เช่น ค่าครองชีพ ลักษณะงาน ความรู้ความสามารถของผู้ใช้แรงงาน ซึ่งทำให้ได้รู้ล่วงหน้าว่าโครงสร้างของค่าจ้างและเงินเดือนเป็นอย่างไร

8) การพัฒนาและฝึกอบรม (development and training) ความก้าวหน้าทางด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีใหม่ ๆ ทำให้เกิดการแข่งขันและเพิ่มศักยภาพ ประสิทธิภาพในความสามารถของการทำงานให้มากขึ้น ซึ่งจำเป็นต้องจัดให้มีการฝึกอบรมทั้งระดับผู้ ปฏิบัติการและผู้บริหาร

9) แรงงานสัมพันธ์ (labor relation) การบริหารงานบุคคลในปัจจุบันจะต้องมีเจ้าหน้าที่ผู้มีความรู้ความเข้าใจในแง่ของกฎหมาย เพื่อการเจรจาต่อรองหรือการเรียกร้องให้มีการปฏิบัติตามสัญญา (กระทรวงศึกษาธิการ, 2547)

10) ดังนั้น การบริหารงานบุคคลเป็นงานสำคัญอย่างหนึ่งของสถานศึกษาที่ผู้บริหารทุกคนต้องเข้าไปเกี่ยวข้อง นับตั้งแต่การสรรหา คัดเลือก ปฐมนิเทศ ให้การอบรม หาวิธีการจูงใจและกระตุ้นการทำงาน รวมทั้งประเมินผลการปฏิบัติงานของบุคลากร

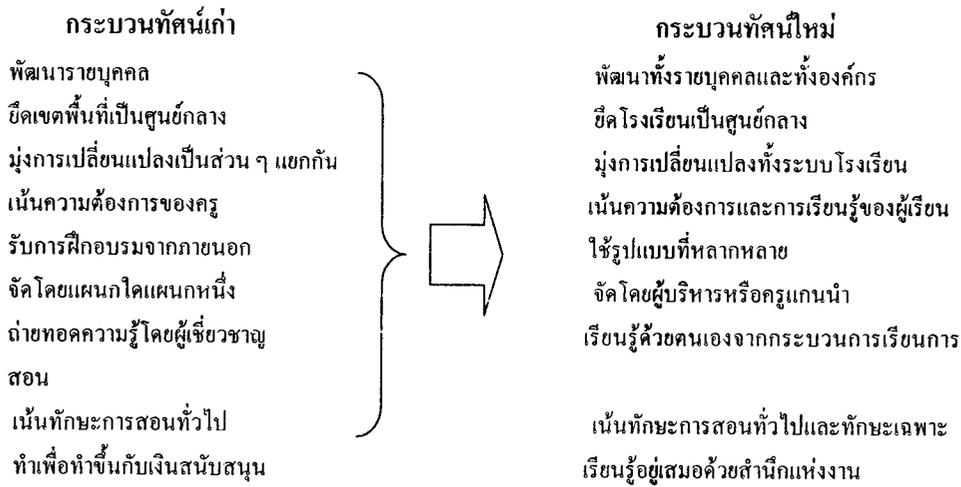
2.6.4 แนวคิดทฤษฎีการบริหารงานบุคคลในสถานศึกษา

การบริหารงานบุคคลในสถานศึกษา ผู้บริหารต้องทำความเข้าใจในความต้องการของตัวบุคคลและกลุ่มคน ซึ่งครูส่วนใหญ่มีระดับความพร้อม ระดับวุฒิภาวะ และประสบการณ์ ที่ต่างกัน ดังนั้นการพัฒนาครูต้องคำนึงถึงกระบวนการพัฒนาวิชาชีพครู (professional development) เพื่อให้ครูได้รับเนื้อหา (Content) และให้มีศักยภาพ (potential) สามารถสอนได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น ดังที่ วิโรจน์ สารรัตนะ (2547) ได้แสดงทัศนะเกี่ยวกับกระบวนการพัฒนาวิชาชีพครู ดังนี้

1) กระบวนการที่คำนึงถึงความสำคัญของผู้เรียน (results driven education) นั่นคือโครงการพัฒนาครูจะต้องคำนึงถึงการส่งผลให้ครูมีพฤติกรรมการสอนเป็นไปในทางบวกที่จะส่งผลดีต่อผู้เรียน

2) กระบวนการที่เกี่ยวกับการคิดอย่างเป็นระบบ (system thinking) โดยแผนงานและโครงการพัฒนาครูจะต้องมุ่งให้เกิดรูปแบบการคิดอย่างเป็นระบบ ไม่คิดแบบแยกส่วน เช่น หลักสูตรการสอน การประเมินผล ต่างส่งผลซึ่งกันและกัน และมีอิทธิพลต่อการเรียนรู้ของผู้เรียน

3) กระบวนการที่เกี่ยวกับการเป็นผู้กระทำ (active) เพื่อให้เกิดการเรียนรู้ขึ้นในตัวครูด้วยตนเอง (constructivism) ดังนั้นโครงการพัฒนาครูควรเสริมสร้างให้เกิดลักษณะการ แลกเปลี่ยนองค์ความรู้ ประสบการณ์ระหว่างครูด้วยกันเอง หรือลักษณะการริเริ่มสร้างสรรค์ องค์ความรู้ใหม่ ๆ ให้เกิดขึ้นโดยกระบวนการกลุ่ม และการพัฒนาครูต้องมีการเปลี่ยนแปลงกระบวนการทัศน์เก่าสู่กระบวนการทัศน์ใหม่ ดังภาพที่ 3 (วิโรจน์ สารรัตนะ, 2547)



ภาพที่ 3 การเปลี่ยนแปลงกระบวนทัศน์การพัฒนาวิชาชีพครู

2.6.5 ขอบข่ายการพัฒนาบุคลากร

การพัฒนาบุคลากรมีจุดมุ่งหมายที่สำคัญคือ การเพิ่มพูนสมรรถภาพในการปฏิบัติงานให้กับบุคลากรเพื่อให้สามารถทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้น การพัฒนาบุคลากรในสถานศึกษาปฐมวัยจึงต้องให้ครอบคลุมสิ่งต่าง ๆ (ปรีชา คัมภีรปกรณัม และคณะ, 2527 อ้างถึงใน มหาวิทยาลัย สุโขทัยธรรมาธิราช, 2537) ดังต่อไปนี้

1) การให้ความรู้หรือแนวคิดในการทำงาน งานในสถานศึกษาปฐมวัยมีหลายลักษณะและหลายประเภท เช่น งานที่อยู่ในความรับผิดชอบของครูเกี่ยวกับการจัดกิจกรรมและประสบการณ์ให้แก่เด็ก จำเป็นต้องอาศัยความรู้และแนวคิดใหม่ ๆ มาใช้ในการปรับปรุงเทคนิคและวิธีการในการจัดกิจกรรมให้มีความหลากหลายและน่าสนใจสำหรับเด็ก ดังนั้นจึงจำเป็นต้องหาวิธีที่ผู้บริหารจะต้องพยายามสนับสนุนให้ครูได้มีโอกาสเพิ่มพูนความรู้และแนวคิดใหม่ ๆ ซึ่งนอกจากจะมีประโยชน์ต่อตัวครูโดยตรงแล้ว ยังสามารถช่วยส่งเสริมการเรียนรู้ของเด็กได้ อีกด้วย

2) การเพิ่มพูนทักษะและความสามารถในการปฏิบัติงาน มีความสำคัญเช่นเดียวกับการให้ความรู้และแนวคิดกับครูปฐมวัยหรือบุคลากรอื่น ๆ ในสถานศึกษาปฐมวัย แต่การให้ความรู้หรือแนวคิดเพียงอย่างเดียวในบางครั้งอาจไม่เพียงพอ เพราะผู้ปฏิบัติไม่สามารถนำไปใช้ได้ เช่น การให้ความรู้ครูเกี่ยวกับเทคนิคการเล่านิทาน ครูอาจมีความรู้เกี่ยวกับหลักการและทฤษฎีเกี่ยวกับการเล่านิทานแบบต่าง ๆ แต่ไม่สามารถนำไปปฏิบัติได้ ในทางตรงกันข้ามเมื่อครูรู้หลักการแล้วให้ครูได้มีโอกาสฝึกปฏิบัติเล่านิทานด้วยการใช้เทคนิคและวิธีการต่าง ๆ จะสามารถช่วยให้ครูมีความมั่นใจและสามารถนำไปปฏิบัติจริงได้มากยิ่งขึ้น

3) การเพิ่มพูนคุณวุฒิของบุคลากร เมื่อบุคลากรปฏิบัติงานได้ระยะหนึ่งจะเริ่มอยากเพิ่มพูนความรู้หรือคุณวุฒิของตนเอง ทั้งนี้อาจเนื่องมาจากผู้ร่วมงานคนอื่นมีวุฒิการศึกษา สูงกว่าตนเอง มีปัญหาเกี่ยวกับการปฏิบัติงานเพราะจบการศึกษามาไม่ตรงกับงานที่ปฏิบัติอยู่ หรือต้องการความก้าวหน้าในอาชีพการงาน ดังนั้นผู้บริหารต้องหาทางส่งเสริมและสนับสนุนให้บุคลากรที่ต้องการเพิ่มพูนคุณวุฒิและ

ปฏิบัติงานมานานพอสมควรได้มีโอกาสศึกษาต่อ ซึ่งการกระทำดังกล่าวนอกจากจะทำให้สถานศึกษาปฐมวัยได้บุคลากรที่มีคุณภาพต่อไปในอนาคตแล้ว ยังจะทำให้ขวัญและกำลังใจของบุคลากรดีขึ้นอีกด้วย

นอกจากนี้ การพัฒนาบุคลากรควรให้ครอบคลุมในเรื่องของการพัฒนาและเปลี่ยนแปลงเจตคติของบุคลากรด้วย ทั้งนี้เพราะเจตคติเป็นรากฐานที่สำคัญของพฤติกรรมของบุคลากร การจะเปลี่ยนพฤติกรรมของบุคลากรให้แสดงออกในทางที่ยอมรับหรือร่วมมือร่วมใจกับผู้บริหาร จำเป็นต้องมีการเปลี่ยนแปลงและพัฒนาเจตคติของบุคลากรผู้นั้นก่อน ซึ่งการ เปลี่ยนแปลงหรือพัฒนาเจตคติของบุคลากรนี้เป็นสิ่งที่ทำได้ยาก ต้องใช้วิธีการพัฒนาทางอ้อมโดยเอาความรู้ทางด้านจิตวิทยาเข้าช่วยหลายอย่าง และบางครั้งต้องใช้ระยะเวลาพอสมควร (มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมราช, 2537)

2.6.6 กระบวนการพัฒนาบุคลากร

การพัฒนาบุคลากรในสถานศึกษาปฐมวัย เพื่อก่อให้เกิดความร่วมมือจากทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องจะต้องกระทำอย่างรอบคอบ ซึ่งโดยทั่วไปสถานศึกษาปฐมวัยแต่ละแห่งอาจมีขั้นตอนการดำเนินงานที่แตกต่างกันออกไปตามขนาดของสถานศึกษา และวัตถุประสงค์ของการพัฒนาบุคลากรที่ได้กำหนดไว้ ซึ่งมีอยู่ทั้งหมด 6 ขั้นตอนคือ (มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมราช, 2537)

- 1) การวิเคราะห์ความจำเป็นหรือความต้องการในการพัฒนาบุคลากร เพราะจะทำให้สถานศึกษาปฐมวัยได้ทราบว่า ควรจะต้องมีการพัฒนาบุคลากรแล้วหรือยัง โดยพิจารณาจากปัจจัยต่าง ๆ เช่น ผลงานของสถานศึกษาปฐมวัยในปัจจุบันเมื่อเปรียบเทียบกับอดีต เทคนิคและวิธีการปฏิบัติงานของบุคลากรในสถานศึกษาปฐมวัยเมื่อเปรียบเทียบกับสถานศึกษาปฐมวัยอื่น
- 2) การสำรวจความต้องการของแต่ละฝ่าย เป็นการตรวจสอบความต้องการของฝ่ายต่าง ๆ ในสถานศึกษาปฐมวัยว่า มีความต้องการหรือความจำเป็นที่จะต้องพัฒนาบุคลากรมากน้อยเพียงใด โดยคำนึงถึงปัจจัยต่าง ๆ เช่น ผลงานในปัจจุบัน ขวัญและกำลังใจ เจตคติ และความพึงพอใจในงานของบุคลากร ฯลฯ
- 3) การกำหนดจุดมุ่งหมายในการพัฒนา ผู้บริหารและผู้ที่เกี่ยวข้องจะต้องร่วมกันพิจารณาเพื่อกำหนดจุดมุ่งหมายว่าต้องการให้บุคลากรที่จะได้รับการพัฒนา มีความรู้และทักษะความสามารถในการปฏิบัติงานมากน้อยเพียงใด และสถานศึกษาปฐมวัยจะได้รับประโยชน์อะไรจากการพัฒนาบุคลากร
- 4) การกำหนดเนื้อหาสาระและรูปแบบหรือวิธีการในการพัฒนา เนื้อหาสาระที่จะพัฒนาบุคลากรต้องให้สอดคล้องกับความต้องการและความจำเป็นในการพัฒนาบุคลากรของสถานศึกษา สำหรับรูปแบบในการพัฒนาบุคลากรนั้นมีหลายรูปแบบ หรือหลายวิธีการ ซึ่งแต่ละรูปแบบจะมีลักษณะเด่นหรือจุดเน้นที่แตกต่างกันออกไป ดังนั้นผู้บริหารและผู้เกี่ยวข้องต้องเลือกรูปแบบและวิธีการพัฒนาบุคลากรให้สอดคล้องกับเนื้อหาสาระ จุดมุ่งหมาย ความต้องการและความจำเป็นของสถานศึกษาปฐมวัย การพัฒนาบุคลากรบางรูปแบบอาจเน้นเฉพาะการให้ความรู้หรือแนวความคิด แต่บางรูปแบบอาจเน้นด้านการฝึกปฏิบัติ ซึ่งการกำหนดรูปแบบนี้อาจใช้รูปแบบใดรูปแบบหนึ่งหรืออาจใช้รูปแบบผสมผสานก็ได้
- 5) การดำเนินการพัฒนา เมื่อกำหนดรูปแบบและวิธีการพัฒนาได้แล้ว สถานศึกษาปฐมวัยดำเนินการตามรูปแบบที่ตนได้กำหนดไว้ กรณีที่ต้องการพัฒนาบุคลากรเป็นจำนวนมาก

สถานศึกษาปฐมวัยอาจดำเนินการเองหรือถ้าบุคลากรที่จะพัฒนามีจำนวนไม่มากอาจส่งเข้าร่วมพัฒนากับหน่วยงานอื่นที่จัดขึ้น

6) การประเมินผลการพัฒนา เป็นขั้นตอนการตรวจสอบผลของการพัฒนาบุคลากร ซึ่งต้องประเมินใน 2 เรื่องคือ 1) การประเมินรูปแบบหรือวิธีการพัฒนาบุคลากร เป็นการตรวจสอบรูปแบบและวิธีการพัฒนาบุคลากรว่ามีความเหมาะสมและก่อให้เกิดประโยชน์หรือความพึงพอใจให้แก่บุคลากรมากน้อยเพียงใดมีปัญหา อุปสรรคอะไรที่ควรต้องปรับปรุงแก้ไขในครั้งต่อไป การประเมินรูปแบบหรือวิธีการพัฒนาบุคลากรนี้จะกระทำหลังจากการพัฒนาสิ้นสุดลง โดยอาจใช้เครื่องมือและวิธีการต่าง ๆ เช่น การสังเกต การสัมภาษณ์ การใช้แบบสอบถาม ฯลฯ 2) การติดตามผลการพัฒนาบุคลากร จะกระทำหลังจากที่บุคลากรได้เข้ารับการอบรมและพัฒนาแล้วกลับมาปฏิบัติได้ระยะหนึ่ง เพื่อตรวจสอบว่าบุคลากรได้นำเอาความรู้ ความคิด และแนวปฏิบัติที่ได้รับไปใช้ประโยชน์ในการปฏิบัติงานได้มากน้อยเพียงใด ซึ่งวิธีการติดตามผลอาจกระทำได้หลายวิธี เช่น การสังเกตขณะปฏิบัติงาน การดูผลงาน ฯลฯ

กรณีการประเมินผลการปฏิบัติงาน(performance appraisal) วิโรจน์ สารรัตนะ (2547) กล่าวว่า เป็นกระบวนการกำหนดความคาดหวังในการปฏิบัติงาน โดยมีจุดมุ่งหมายหลักเพื่อให้เป็นแรงกระตุ้นในทางบวกต่อการปฏิบัติงาน และการประเมินผลการปฏิบัติงานมีหลายบทบาท และท้าทายบทบาททางการบริหาร ดังนั้น การประเมินต้องมองหลายมิติ (multi – dimension) และมีวิธีการประเมินที่หลากหลาย เช่น การประเมินที่เน้นพฤติกรรม (behavioral orientation) และการประเมินที่เน้นผลลัพธ์ (results – orientation)

2.6.7 รูปแบบการพัฒนาบุคลากรในสถานศึกษา

วิโรจน์ สารรัตนะ (2547) กล่าวว่ารูปแบบการพัฒนาบุคลากรในสถานศึกษาอาจทำได้หลายรูปแบบ เช่น

1) รูปแบบการฝึกอบรม เป็นการเปลี่ยนแปลงที่เกิดจากการกระทำจากภายนอก มีลักษณะถ่ายทอดความรู้ ซึ่งมักพบปัญหาในการนำทักษะการเรียนรู้ที่ได้รับการฝึกอบรมไปสู่การปฏิบัติจริงในห้องเรียน ปัจจุบันเน้นหลักการพัฒนาวิชาชีพและพัฒนาตนเองมากขึ้น

2) รูปแบบการสังเกตและการประเมิน โดยให้โอกาสครูได้สังเกตและมีข้อมูลย้อนกลับกับเพื่อนครูคนอื่น ซึ่งจะให้ผลดีทั้งต่อผู้สังเกตและผู้ถูกสังเกต

3) รูปแบบการพัฒนาที่เกิดจากความต้องการของครูเอง โดยรูปแบบนี้เชื่อว่าครูคือผู้ที่กำหนดความต้องการ จำเป็นในการพัฒนาตัวเองที่ดีที่สุด สิ่งที่จะพัฒนามีความเกี่ยวข้องกับประสบการณ์การเรียนรู้โดยตรง โดยเริ่มจากการระบุความต้องการจำเป็น การจัดทำแผน การปฏิบัติงานตามแผน และการประเมินผลตามแผน

4) รูปแบบให้ครูเป็นผู้เรียนรู้ด้วยตนเอง ครูเป็นผู้ที่แสวงหาทางแก้ปัญหาหลักสูตรหรือการสอน โดยเริ่มจากการกำหนดปัญหา การหาทางเลือกที่เป็นไปได้เพื่อแก้ปัญหา การรวบรวมข้อมูลหรือศึกษาปัญหาที่กำหนด การพัฒนาแผนดำเนินงานจากข้อมูลที่ได้ การดำเนินการแก้ปัญหา และการประเมินผลเพื่อนำไปสู่การปรับปรุงแผนการดำเนินงาน

5) รูปแบบการสืบเสาะค้นหา (inquiry) อาจใช้ได้ทั้งรายบุคคลและรายกลุ่ม เป็นแบบที่ให้ผู้ได้ศึกษาค้นหาเพื่อการปรับปรุงแก้ไขปัญหาการเรียนการสอนในห้องเรียนหรือปัญหาของโรงเรียน โดยใช้วิธีการวิจัยเชิงปฏิบัติการหรือวงจรคุณภาพ หรือเทคนิคการบริหารคุณภาพโดยรวม

ส่วนรูปแบบการพัฒนาบุคลากรในสถานศึกษาปฐมวัย (มหาวิทยาลัยสุโขทัย ธรรมมาธิราช, 2536) ได้จัดแบ่งเป็น 4 รูปแบบคือ

1) การฝึกอบรม เป็นการให้ความรู้ ความเข้าใจหรือแนวความคิดเฉพาะเรื่อง เช่น การจัดมุมความสนใจ เทคนิคการใช้คำถาม การประเมินพัฒนาการ และความพร้อมของเด็ก ฯลฯ การจัดฝึกอบรมเพื่อให้ความรู้เพิ่มเติมในเรื่องใดเรื่องหนึ่งนี้สามารถทำได้ 3 วิธี คือ วิธีแรก สถานศึกษาปฐมวัยอาจจัดเองถ้าต้องการพัฒนารูปแบบทั้งโรงเรียน ซึ่งควรมีจำนวนไม่ต่ำกว่า 10 – 15 คน เพราะการฝึกอบรมสามารถจัดทำได้ง่าย และไม่เปลืองค่าใช้จ่าย วิธีที่สองคือ กลุ่มโรงเรียนร่วมกันจัดขึ้นมา โดยการกำหนดหัวข้อเรื่อง ฝึกอบรมให้สนองต่อความต้องการและความสนใจของคณะครูปฐมวัยส่วนใหญ่ภายในกลุ่มเดียวกัน และวิธีที่สามคือการเข้าร่วมกับหน่วยงานอื่น เช่น กรมอนามัย กระทรวงสาธารณสุข สมาคมอนุบาลศึกษาแห่งประเทศไทยฯ สถาบันอุดมศึกษา ฯลฯ การพัฒนาบุคลากรโดยใช้วิธีการฝึกอบรมไม่ว่าวิธีใด มีสิ่งสำคัญที่ผู้จัดจะต้องให้ความสนใจเป็นพิเศษคือ วิทยากรที่จะเชิญมาให้ความรู้ต้องเป็นผู้ที่มีความรู้ ความสามารถเฉพาะด้านและต้องเป็นผู้ที่คณะครูเข้าฝึกอบรมมีความเชื่อถือ ศรัทธา จึงจะทำให้การฝึกอบรมบรรลุเป้าหมายที่ได้ตั้งเอาไว้

2) การจัดประชุมเชิงปฏิบัติการ เป็นการให้ความรู้และแนวคิดควบคู่ไปกับการให้บุคลากรได้ลงมือปฏิบัติ เช่น การประชุมเชิงปฏิบัติการเกี่ยวกับผลิตสื่อ การประชุมเชิงปฏิบัติการเกี่ยวกับการเขียนแผนการสอน ฯลฯ การพัฒนาบุคลากรด้วยวิธีการนี้จะช่วยให้บุคลากรสามารถนำความรู้ที่ได้ไปใช้ปฏิบัติได้จริง เพราะได้ฝึกปฏิบัติขณะที่เข้าประชุม

3) การศึกษาดูงาน เป็นการเปิดโอกาสให้บุคลากรได้ศึกษาเทคนิคและวิธีการปฏิบัติงานของบุคลากรในสถานศึกษาปฐมวัยอื่นที่มีผลงานดีเด่น และเป็นที่ยอมรับของบุคคลในวงวิชาการปฐมวัยศึกษา เช่น สถานศึกษาปฐมวัยที่ประสบความสำเร็จด้านการให้ผู้ปกครองได้เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา สถานศึกษาปฐมวัยที่ได้รับการยกย่องด้านการผลิตและการใช้สื่อประกอบการจัดกิจกรรมและประสบการณ์ ฯลฯ การศึกษาดูงานนี้ส่วนมากจะให้คณะครูไปกันเป็นกลุ่ม กล่าวคืออาจให้ครูทุกคนไปหรือส่งตัวแทนไป โดยการติดต่อขอความร่วมมือจากสถานศึกษาปฐมวัยที่จะไปศึกษาดูงานล่วงหน้า ซึ่งสถานศึกษาดังกล่าวอาจอยู่ในกลุ่มโรงเรียนเดียวกัน หรืออาจอยู่ต่างจังหวัดก็ได้ การศึกษาดูงานที่จะให้ได้ผลควรมีแนวทางในการปฏิบัติ ดังนี้ 1) ก่อนการเดินทางควรบอกให้บุคลากรทราบถึงสถานที่ที่จะไปศึกษาดูงาน จุดมุ่งหมายของการดูงาน และบอกให้ทราบถึงประเด็นที่ต้องการให้บุคลากรศึกษาและดูงาน 2) สิ่งที่ต้องปฏิบัติขณะดูงาน เช่น การจดบันทึก การถ่ายภาพ หรือถ่ายสไลด์ 3) การประเมินผลการศึกษาดูงาน ซึ่งอาจทำได้หลายรูปแบบ เช่น การอภิปรายซักถามความรู้ที่ได้หรือการสรุปเขียนบันทึก ฯลฯ

4) การศึกษาต่อเป็นรูปแบบหนึ่งของการพัฒนาบุคลากรที่จะช่วยให้บุคลากรได้รับความรู้ ความสามารถ และแนวความคิดใหม่ ๆ รวมทั้งได้เพิ่มวุฒิการศึกษา ซึ่งสามารถทำได้หลายรูปแบบ เช่น การศึกษาระบบทางไกล การศึกษาในสถาบันอุดมศึกษา การอบรมบุคลากรประจำการ เป็นต้น

กล่าวโดยสรุป การบริหารงานบุคคลในสถานศึกษาปฐมวัย ถือเป็นภารกิจสำคัญอย่างหนึ่งของผู้บริหาร ที่มุ่งปฏิบัติกิจกรรมในส่วนที่เกี่ยวข้องกับบุคลากร เพื่อให้การดำเนินงานของสถานศึกษาดำเนินไปด้วยความเรียบร้อย และมีประสิทธิภาพ การบริหารงานบุคคลที่ดีต้องสามารถพัฒนาเพิ่มพูนสมรรถภาพในการปฏิบัติงานของบุคลากร ทั้งในด้านความรู้ ความคิด ทักษะ เจตคติที่ดีต่อการทำงาน ให้บุคลากรสามารถปฏิบัติงานตามนโยบายที่ สถานศึกษากำหนด รวมถึงการสร้างขวัญกำลังใจ และการพัฒนาบุคคลให้สามารถปฏิบัติงานอย่างเต็มศักยภาพ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของสถานศึกษานั้น ๆ โดยยึดหลักการบริหาร 3 ขั้นตอนคือ การกำหนดความต้องการด้านบุคลากร การตอบสนองความต้องการด้านบุคลากร และการพัฒนาบำรุงรักษาบุคลากรให้มีประสิทธิภาพในการทำงาน

2.8 การบริหารงานงบประมาณในสถานศึกษาปฐมวัย

งานงบประมาณในสถานศึกษา ถือเป็นปัจจัยสำคัญปัจจัยหนึ่งในการบริหารการศึกษา เพราะสามารถนำมาใช้สอยเป็นค่าจ้าง เงินเดือน ค่าวัสดุ อุปกรณ์การเรียนการสอน ตลอดจนการจัดหา ซ่อมแซมอาคารสถานที่ ดังนั้นการบริหารการเงินจึงเป็นหัวใจของการบริหารสถานศึกษาให้บรรลุเป้าหมาย และการบริหารงบประมาณสถานศึกษาของรัฐส่วนใหญ่จะเกี่ยวข้องกับเงินงบประมาณ และเงินนอกงบประมาณที่อยู่ในความรับผิดชอบของสถานศึกษานอกเหนือจากเงินงบประมาณรายจ่าย เงินรายได้แผ่นดิน ซึ่งได้แก่ เงินบำรุงการศึกษา เงินที่มีผู้ศรัทธาให้บำรุง หรืออุดหนุนเป็นเงินที่ได้จากการแสดงหรือการจัดกิจกรรมต่าง ๆ ซึ่งเป็นเงินที่สถานศึกษาจัดเก็บ หรือได้รับไว้เป็นกรณีพิเศษตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือได้รับชำระตามอำนาจหน้าที่ หรือสัญญา หรือได้รับจากการให้ใช้ทรัพย์สินหรือเก็บดอกผลจากทรัพย์สินของราชการเมื่อได้รับแล้ว จะต้องนำส่งคลังตามระเบียบ (กระทรวงศึกษาธิการ, 2546) และถ้าเป็นสถานศึกษาของเอกชนงานการเงินโดยทั่วไปมักจะไม่ผูกพันกับเงินงบประมาณแผ่นดิน แต่การบริหารการเงินจะถูกกำหนดโดยผู้รับใบอนุญาตหรือคณะผู้บริหารของสถานศึกษานั้น ๆ ซึ่งต้องครอบคลุมทั้งในเรื่องรายรับ รายจ่าย และการเก็บรักษาเงินเช่นกัน ทั้งนี้ การดำเนินการในเรื่องการเงินนี้ จะต้องเป็นไปตามคำจำกัดความที่ระบุในระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยการจัดทำบัญชีการเงินและบัญชีอื่น ๆ ของโรงเรียนเอกชน ซึ่งได้กล่าวว่า รายรับของโรงเรียนเอกชนได้แก่ ค่าธรรมเนียมการเรียน ค่าธรรมเนียมอื่น ๆ ตลอดจนรายได้ต่าง ๆ จากการดำเนินกิจการของโรงเรียน ส่วนรายจ่ายได้แก่ เงินเดือน ค่าจ้าง เงินสมทบกองทุนสงเคราะห์ การจ่ายค่าขาดเคยค่าสาธารณูปโภครวมทั้งรายจ่ายต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการดำเนินกิจการของโรงเรียน (มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2536) และสำหรับกระทรวง ศึกษาธิการ (2546) กำหนดว่า การบริหารงานงบประมาณของสถานศึกษามุ่งเน้นความเป็นอิสระ ในการบริหารจัดการมีความคล่องตัว โปร่งใส ตรวจสอบได้ ยึดหลักการบริหารมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์และบริหารงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน ให้การจัดหาผลประโยชน์จากทรัพย์สินของสถานศึกษารวมทั้งจัดหารายได้จากบริการ มาใช้บริหารจัดการเพื่อประโยชน์ทางการศึกษา ส่งผลให้เกิดคุณภาพที่ดีขึ้นต่อผู้เรียน โดยมีวัตถุประสงค์ 1) เพื่อให้สถานศึกษาบริหารงานด้านงบประมาณมีความเป็นอิสระ คล่องตัว โปร่งใส ตรวจสอบได้ 2) เพื่อให้ได้ผลผลิต ผลลัพธ์เป็นไปตามข้อตกลงการให้บริการ 3) เพื่อให้สถานศึกษาสามารถบริหารจัดการทรัพยากรที่ได้้อย่างเพียงพอและมีประสิทธิภาพ

2.8.1 แหล่งงบประมาณเพื่อการศึกษา

งบประมาณในการบริหารโรงเรียน เพื่อนำมาใช้ในการดำเนินงานหรือกิจกรรมต่าง ๆ มีแหล่งที่มา 2 ประเภท คือ

- 1) เงินงบประมาณ เป็นเงินที่ได้รับจัดสรรจากรัฐบาล ซึ่งจำแนกเป็นงบกลางและหมวดรายจ่าย 7 หมวด ได้แก่ หมวดเงินเดือน และค่าจ้างประจำ หมวดค่าจ้างชั่วคราว หมวดค่าตอบแทนใช้สอยและวัสดุ หมวดค่าสาธารณูปโภค หมวดค่าครุภัณฑ์และสิ่งปลูกสร้าง หมวดเงินอุดหนุนและรายจ่ายอื่น
- 2) เงินนอกงบประมาณ เป็นเงินที่อยู่ในความรับผิดชอบของส่วนราชการ นอกเหนือจากเงินงบประมาณรายจ่าย เงินรายได้แผ่นดิน เงินเบิกเงินสงเคราะห์ และเงินเหลือจ่ายปีเก่าส่งคืนเงินนอกงบประมาณ ได้แก่ เงินบำรุงการศึกษา และเงินบริจาค (กระทรวงศึกษาธิการ, 2546) และกระทรวงศึกษาธิการ (2547) กล่าวถึงเงินนอกงบประมาณว่า หมายถึง เงินที่ไม่ใช่งบประมาณแผ่นดินแต่ได้มาจากแหล่งอื่น ซึ่งมาตรา 59 เรียกว่า เงินรายได้ของสถานศึกษา ได้แก่ 1) เงินค่าธรรมเนียมการศึกษาที่เก็บจากผู้เรียน นอกเหนือจากการเรียนการสอนตาม หลักสูตร 2) เงินรายได้จากการให้บริการที่ไม่ขัดแย้งกับนโยบายวัตถุประสงค์และภารกิจหลักของสถาบัน หรือบริการเสริมที่สถานศึกษาจัดให้ผู้เรียน 3) เงินผลประโยชน์จากทรัพย์สินของสถานศึกษา ทั้งที่เป็นที่ราชพัสดุและที่เป็นทรัพย์สินอื่น 4) เบี้ยปรับที่เกิดจากการผิดสัญญาการซื้อขายและจ้างทำของที่ดำเนินการโดยเงินงบประมาณ 5) เงินบริจาคจากเอกชนหรือองค์กรปกครองท้องถิ่น 6) เงินรายได้อื่น ๆ

2.8.2 ขอบข่ายภารกิจการบริหารงบประมาณ

กระทรวงศึกษาธิการ (2546) ได้กำหนดขอบข่ายภารกิจการบริหารงบประมาณ 7 ด้านคือ

- 1) การจัดทำและเสนอของบประมาณ โดยมีภารกิจ 3 ด้านคือ 1) การวิเคราะห์และพัฒนานโยบายทางการศึกษา 2) จัดทำแผนกลยุทธ์หรือแผนพัฒนาการศึกษา 3) การวิเคราะห์ความเหมาะสมการเสนอของบประมาณ
- 2) การจัดสรรงบประมาณ มีภารกิจ 3 ด้านคือ 1) การจัดสรรงบประมาณในสถานศึกษา 2) การเบิกจ่ายและการอนุมัติงบประมาณ 3) การโอนเงินงบประมาณ
- 3) การตรวจสอบ ติดตาม ประเมินผล และรายงานผลการใช้เงินและผลการดำเนินงานมีภารกิจ 2 ด้านคือ 1) การตรวจสอบติดตามการใช้เงินและผลการดำเนินงาน 2) การประเมินผลการใช้เงินและผลการดำเนินงาน
- 4) การระดมทรัพยากร และการลงทุนเพื่อการศึกษา มีภารกิจ 5 ด้านคือ 1) การจัดการทรัพยากร 2) การระดมทรัพยากร 3) การจัดหารายได้และผลประโยชน์ 4) กองทุนกู้ยืมเพื่อการศึกษา 5) กองทุนสวัสดิการเพื่อการศึกษา
- 5) การบริหารการเงิน มีภารกิจ 6 ด้านคือ 1) การเบิกเงินจากคลัง 2) การรับเงิน 3) การเก็บรักษาเงิน 4) การจ่ายเงิน 5) การนำส่งเงิน 6) การกักเงินไว้เบิกเหลือมปี
- 6) การบริหารบัญชี มีภารกิจ 3 ด้านคือ 1) การจัดทำบัญชีการเงิน 2) การจัดทำรายงานทางการเงินและงบการเงิน 3) การจัดทำและจัดหาแบบพิมพ์บัญชี ทะเบียนและรายงาน

7) การบริหารพัสดุและสินทรัพย์ มีภารกิจ 4 ด้านคือ 1) การจัดทำระบบฐานข้อมูลสินทรัพย์ของสถานศึกษา 2) การจัดหาพัสดุ 3) การกำหนดแบบรูปรายการ หรือคุณลักษณะเฉพาะการจัดซื้อจัดจ้าง 4) การควบคุมดูแล บำรุงรักษาและจำหน่ายพัสดุ

สำหรับการบริหารงบประมาณของสถานศึกษาปฐมวัยของรัฐนั้น คำเนินงานโดยงบประมาณส่วนหนึ่ง อีกส่วนหนึ่งเป็นเงินอื่น ๆ ซึ่งเรียกกันว่าเป็นเงินนอกงบประมาณ ได้แก่ เงินบำรุงการศึกษา เงินโครงการอาหารกลางวัน เงินบริจาคที่มีวัตถุประสงค์และเงินเบ็ดเตล็ดอื่น ๆ

เงินงบประมาณแผ่นดินที่สถานศึกษาปฐมวัยของรัฐได้รับมานั้น คือ

1) งบกลาง ได้แก่ เงินสวัสดิการเกี่ยวกับการศึกษานูตร ค่ารักษาพยาบาล และช่วยเหลือบุตร

2) หมวดเงินเดือน ได้แก่ เงินเดือนและเงินเพิ่มอื่น ๆ เช่น พ.ช.ค. (เพิ่มค่าครองชีพชั่วคราว)

3) หมวดค่าจ้างประจำ ได้แก่ ค่าจ้างนักรการภารโรง และอื่น ๆ

4) หมวดค่าจ้างชั่วคราว ได้แก่ เงินค่าจ้างลูกจ้างชั่วคราว

5) หมวดค่าตอบแทน ได้แก่ ค่าเช่าบ้านข้าราชการ

6) หมวดค่าใช้สอย ได้แก่ ค่าซ่อมแซมทรัพย์สิน ค่าเบี้ยเลี้ยงที่พักและค่าพาหนะในการเดินทางไปราชการ

7) หมวดค่าสาธารณูปโภค ได้แก่ ค่าน้ำประปา ค่าไฟฟ้า ค่าโทรศัพท์ ค่าไปรษณีย์โทรเลข

8) หมวดค่าวัสดุ ได้แก่ ค่าวัสดุการศึกษา วัสดุสำนักงาน วัสดุหลักสูตร เป็นต้น

9) หมวดค่าครุภัณฑ์ ได้แก่ ค่าโต๊ะ เก้าอี้ ตู้เอกสาร เครื่องพิมพ์ดีด เป็นต้น

10) หมวดค่าที่ดินและสิ่งก่อสร้าง ได้แก่ รายจ่ายเพื่อให้ได้มาซึ่งที่ดินและสิ่งก่อสร้าง เช่น อาคารเรียน บ้านพักครู โรงฝึกงาน เป็นต้น

11) หมวดเงินอุดหนุน ได้แก่ เงินอุดหนุนนักเรียนยากจน เงินบุชากัณฑ์เทศน์ เป็นต้น

12) หมวดรายจ่ายอื่น ๆ

อย่างไรก็ตาม เงินบางหมวดซึ่งได้แก่ หมวดค่าจ้างชั่วคราว หมวดค่าสาธารณูปโภค หมวดค่าครุภัณฑ์ หมวดค่าที่ดินและสิ่งก่อสร้าง และหมวดเงินอุดหนุนนั้น สถานศึกษาของรัฐไม่มีหน้าที่เบิกจ่ายโดยตรง เป็นหน้าที่ของรัฐ ส่วนเงินอื่น ๆ จะต้องดำเนินการจ่ายตามระเบียบที่วางไว้ และเมื่อกล่าวถึงศูนย์เด็กประเภทต่าง ๆ แม้บางศูนย์พัฒนาเด็กบางประเภท ไม่ต้องใช้เงินงบประมาณแผ่นดินมาจ่ายเป็นค่าจ้างผู้ดูแลเด็ก แต่ยังมีเงินของรัฐที่ให้การอุดหนุนเช่นกัน

2.8.3 แนวปฏิบัติในการบริหารการเงิน

เนื่องจากการเงินเป็นงานสำคัญในการบริหาร มีระเบียบข้อบังคับและแนวปฏิบัติทั้งในระดับโรงเรียน เขตพื้นที่ ระเบียบสำนักงบประมาณ ระเบียบกระทรวงการคลัง ฯลฯ เข้ามาเกี่ยวข้อง จึงต้องทำความเข้าใจและปรับให้สอดคล้องกับระบบบริหารสถานศึกษา โดยใช้โรงเรียนเป็นฐานในการศึกษา

ขั้นพื้นฐาน แนวปฏิบัติในด้านการเงินมีประเด็นสำคัญ ดังนี้ 1) แนวทางการบริหารทั่วไป 2) ความรับผิดชอบของบุคลากรทางการเงิน 3) แนวปฏิบัติในการรับเงิน – จ่ายเงิน 4) การบริหารเงินสดหมุนเวียน (กระทรวงศึกษาธิการ, 2547) แต่ละด้านมีรายละเอียดที่สำคัญดังนี้

1) แนวทางการบริหารทั่วไป เพื่อให้สถานศึกษาบริหารอย่างมีระบบ มีประสิทธิภาพเป็นไปตามแนวทางและเจตนารมณ์ของการจัดการศึกษา และใช้เงินทุกหน่วยอย่างคุ้มค่ากับการศึกษาให้มากที่สุด กรอบแนวทางการบริหารมีดังนี้

1.1) มีการวางแผนการเงินไว้ทั้งระยะสั้นและระยะปานกลาง โดยต้องให้สอดคล้องกับแผนการดำเนินงานของสถานศึกษา ทั้งนี้ต้องพิจารณาจากกิจกรรมต่าง ๆ ที่สถานศึกษาจะต้องทำวงเงินที่ใช้ ระยะเวลาที่ปฏิบัติ ตลอดถึงการวางระบบการพิจารณาที่เป็นธรรม โปร่งใส เหมาะสม ไม่ลำเอียง

1.2) บริหารทรัพย์สินของสถานศึกษา เช่น ที่ดิน สิ่งก่อสร้าง ครุภัณฑ์ วัสดุ ให้มีประสิทธิภาพ ลดการสิ้นเปลือง และสูญเปล่าโดยไม่จำเป็นให้มากที่สุด โดยไม่กระทบต่อประสิทธิภาพของงาน

1.3) เงินงบประมาณ และเงินรายได้ของสถานศึกษาอย่างรวดเร็ว สะดวกและมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้อาจนำเอาหลักเกณฑ์ การตั้งมาตรฐานของงาน

1.4) การควบคุมทางด้านเอกสารการเงินการบัญชี และพัสดุที่รัดกุม

1.5) มีการตรวจสอบตัวเงินและทรัพย์สินต่าง ๆ ของสถานศึกษาอย่างสม่ำเสมอ

1.6) มีระบบการเก็บข้อมูล และเอกสารที่ดีสะดวกต่อการค้นหาอ้างอิง

1.7) กำหนดหน้าที่บุคลากรในแผนกหรือฝ่ายแต่ละคนอย่างเหมาะสมกับความรับผิดชอบ และไม่ให้งานยาวเกินไป จะเกิดความล่าช้า แต่ไม่รวบรัดจนขาดการตรวจสอบอีกทั้งต้องชัดเจน และไม่ซ้ำซ้อน

2) การกำหนดความรับผิดชอบของบุคลากร สถานศึกษาควรมีเจ้าหน้าที่ด้านนี้ เฉพาะแยกต่างหากจากบุคลากรฝ่ายอื่น โดยมีการกำหนดอำนาจหน้าที่ของบุคลากร ดังนี้ (กระทรวงศึกษาธิการ, 2547)

2.1) คณะกรรมการบริหารสถานศึกษา จะมีหน้าที่ระดับนโยบาย ให้คำปรึกษา วางแผนทางการเงินและการจัดสรรไปยังกิจกรรมต่าง ๆ ทั้งเงินงบประมาณ และนอกงบประมาณ

2.2) ผู้บริหารสถานศึกษา มีหน้าที่ดำเนินการตามนโยบายของคณะกรรมการพิจารณาอนุมัติการเบิกจ่ายตามภารกิจ ควบคุมดูแลการปฏิบัติงานทางการเงิน

2.3) เจ้าหน้าที่การเงิน คือบุคลากรที่ได้รับมอบหมายให้เป็นผู้ปฏิบัติ ซึ่งอาจเป็นบุคลากรเฉพาะหรือบุคลากรครูกี่ตาม ทั้งนี้ต้องกำหนดหน้าที่ให้ชัดเจน งานบางหน้าที่ไม่ควรรวมอยู่คนๆ เดียวกัน บางหน้าที่อาจรวมได้เพื่อลดความสิ้นเปลือง และจำนวนบุคลากรที่ต้องใช้

2.4) เจ้าหน้าที่ควบคุมเงินสดย่อย เพื่ออำนวยความสะดวกรวดเร็วแก่ผู้ขอเบิก ที่เป็นการเบิกตามระเบียบปฏิบัติที่มีกำหนดไว้แล้วอย่างชัดเจน เช่น เงินงบบกลาง สวัสดิการต่าง ๆ ของบุคลากร เป็นต้น

2.5) เจ้าหน้าที่งบประมาณ เป็นบุคลากรที่ดูแลกระบวนการงบประมาณของโรงเรียน ทำหน้าที่จัดทำคำขอตั้งงบประมาณ และควบคุมยอดงบประมาณที่ได้รับของสถานศึกษา

2.6) เจ้าหน้าที่บัญชี เป็นบุคลากรสำคัญที่ต้องมีความละเอียดลออ รอบคอบในการทำงาน มีความถนัดในด้านตัวเลขเป็นพื้นฐานจะช่วยให้งานสะดวกราบรื่น

3) แนวปฏิบัติในการรับ – จ่ายเงินของสถานศึกษา ได้กำหนดแนวปฏิบัติในการรับจ่ายเงินของสถานศึกษา ต้องมีระบบการจัดการที่ดี ถูกต้องตามระเบียบของกระทรวงการคลัง ดังนี้

3.1) การรับเงิน ให้สถานศึกษาดำเนินการดังนี้

3.1.1) ให้รับเป็นเงินสด การรับเงินเป็นเช็ค หรือตราฟ หรือตราสารอย่างอื่น ให้ปฏิบัติตามระเบียบที่กระทรวงการคลังกำหนดว่าด้วยการนั้น

3.1.2) ให้ออกใบเสร็จรับเงินแก่ผู้ชำระเงินทุกครั้ง ยกเว้นการรับเงินงบประมาณจากคลังให้ใช้ฎีกาเป็นหลักฐานการรับเงิน

3.1.3) ให้ใช้ใบเสร็จรับเงินตามแบบที่กระทรวงการคลังกำหนด หรือตามแบบที่ได้รับความเห็นชอบจากกระทรวงการคลัง

3.1.4) ให้บันทึกเงินที่ได้รับในบัญชีเงินสดหรือบัญชีเงินฝากธนาคารแล้วแต่กรณี ภายในวันที่ได้รับเงินนั้น โดยให้แสดงให้ทราบว่าได้รับเงินตามฎีกาหรือใบเสร็จรับเงินเล่มใด เลขที่ใด และจำนวนเงินเท่าใด

3.1.5) ในกรณีที่มีการรับเงินภายหลังกำหนดเวลาปิดบัญชีสำหรับวันนั้นแล้วก็ให้บันทึกการรับเงินนั้นในบัญชีเงินสดหรือบัญชีเงินฝากธนาคารในวันทำการถัดไป

3.1.6) เงินประเภทใดมีใบเสร็จรับเงินวันหนึ่งหลายฉบับ จะรวมเงินรับประเภทนั้น ๆ ตามสำเนาใบเสร็จทุกฉบับมาบันทึกในบัญชีรายการเดียวกันได้ โดยให้แสดงให้ทราบว่าเงินรับตามใบเสร็จเลขที่ใด จำนวนเงินรวมรับทั้งสิ้นเท่าใด ไว้ด้านหลังสำเนา ใบเสร็จรับเงินฉบับสุดท้าย

3.1.7) เมื่อสิ้นเวลารับเงินให้ผู้มีหน้าที่รับชำระเงิน นำเงินที่ได้รับพร้อมกับสำเนาใบเสร็จรับเงินที่ออกในวันนั้นทั้งหมด ส่งต่อเจ้าหน้าที่การเงินของสถานศึกษา

3.1.8) ให้สถานศึกษาจัดให้มีการตรวจสอบจำนวนเงินที่เจ้าหน้าที่จัดเก็บและนำส่งกับหลักฐานและรายการที่บันทึกไว้ในบัญชีเงินสดหรือบัญชีเงินฝากธนาคาร ว่าถูกต้องครบถ้วนหรือไม่ หากตรวจสอบแล้วปรากฏว่าถูกต้องก็ให้ผู้ตรวจสอบแสดงยอดรวมเงินรับทั้งสิ้น ตามใบเสร็จรับเงินทุกฉบับที่ได้รับในวันนั้นไว้ในสำเนาใบเสร็จรับเงิน ฉบับสุดท้าย และลงลายมือชื่อกำกับไว้ด้วย

3.2) การจ่ายเงิน ให้สถานศึกษาดำเนินการดังนี้

3.2.1) การจ่ายเงินจะจ่ายได้เฉพาะตามที่มีกฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับอนุญาตให้จ่ายได้ หรือตามที่ได้รับอนุญาตจากกระทรวงการคลัง หรือตามวัตถุประสงค์ของเงินประเภทนั้น ๆ และผู้มีอำนาจอนุมัติให้จ่ายได้

3.2.2) ให้ผู้อำนวยการสถานศึกษาหรือครูใหญ่ หรือผู้ที่ได้รับมอบหมายเป็นผู้มีอำนาจอนุมัติการจ่ายเงิน โดยลงลายมือชื่ออนุมัติในหลักฐานการจ่ายทุกฉบับ หรือในงบบนหลักฐานการจ่ายก็ได้

3.2.3) การจ่ายเงินให้จ่ายเป็นเช็ค การจ่ายเงินเดือนและค่าจ้างให้จ่ายโดยวิธีโอนเงินเข้าบัญชีเงินฝากธนาคารของผู้มีสิทธิ ส่วนการจ่ายเงินสดให้กระทำได้ในกรณีจ่ายเงินให้ครูผู้บริหารสถานศึกษานุเคราะห์ทางการศึกษา ลูกจ้าง หรือผู้รับบำนาญ สำหรับการจ่ายที่มีวงเงินไม่เกินครั้งละ 2,000 บาท

3.2.4) การจ่ายเงิน ต้องมีหลักฐานการจ่ายไว้เพื่อประโยชน์ในการตรวจสอบและห้ามมิให้ผู้มีหน้าที่จ่ายเงินเรียกหลักฐานการจ่าย หรือให้ผู้รับเงินลงลายมือชื่อรับรองในหลักฐานการจ่ายเงิน โดยที่ยังมิได้มีการจ่ายเงินให้เจ้าหน้าที่หรือผู้มีสิทธิรับเงิน

3.2.5) หลักฐานการจ่าย ให้เป็นไปตามที่กระทรวงการคลังกำหนดการเขียนเช็คสั่งจ่ายให้บันทึกการจ่ายเงินให้แก่ผู้รับเงินทุกรายการไว้ในบัญชีเงินสด หรือบัญชีเงินฝากธนาคารแล้วแต่กรณี

3.2.6) เมื่อถึงเวลารับจ่ายเงิน ให้สถานศึกษาจัดให้มีการตรวจสอบการจ่ายเงินที่บันทึกไว้ ในบัญชีเงินสด หรือบัญชีเงินฝากธนาคาร กับหลักฐานการจ่ายในวันนั้น และลงลายมือชื่อกำกับยอดเงินคงเหลือในบัญชีนั้น

3.3) การจ่ายเงินยืม ให้สถานศึกษาดำเนินการดังนี้

3.3.1) การจ่ายเงินยืม จะจ่ายให้เฉพาะที่ยืมได้ทำสัญญาการยืมตามระเบียบกระทรวงการคลัง และได้รับการอนุมัติแล้ว

3.3.2) ให้ผู้มีอำนาจพิจารณาอนุมัติให้ยืมเฉพาะเท่าที่จำเป็น เพื่อใช้ในราชการ

3.3.3) ให้มีการตรวจสอบสัญญาการยืมเงิน และติดตามให้ส่งคืนอย่างช้าไม่เกิน 30 วัน นับตั้งแต่วันครบกำหนด

3.3.4) ให้เก็บรักษาสัญญาการยืมเงินในที่ปลอดภัย อย่านำให้สูญหาย

4) การเก็บรักษาเงิน ให้สถานศึกษาดำเนินการดังนี้

4.1) ให้สถานศึกษาจัดทำคู่มือสำหรับเก็บรักษาเงินของสถานศึกษาในที่ปลอดภัย

4.2) ให้เจ้าหน้าที่รับผิดชอบจัดทำรายงานเงินคงเหลือประจำวัน ตามแบบที่กระทรวงการคลังกำหนด หากวันใดไม่มีการรับจ่ายเงิน จะไม่ทำรายงานเงินคงเหลือประจำวันสำหรับวันนั้นก็ได้ แต่ให้หมายเหตุในรายงานเงินคงเหลือประจำวันที่มีการรับจ่ายเงินถัดไป ให้ทราบด้วย

4.3) แต่งตั้งผู้รับผิดชอบอย่างน้อย 3 คน ทำหน้าที่เป็นกรรมการเก็บรักษาเงินของสถานศึกษา โดยมีหน้าที่ ดังนี้ 1) ถือดูบัญชีและเก็บรักษาไว้ในที่ปลอดภัย 2) ตรวจสอบตัวเงินและหลักฐานแทนตัวเงินกับรายงานเงินคงเหลือประจำวัน เมื่อถูกต้องให้ลงลายมือชื่อไว้เป็นหลักฐานในรายงานเงินคงเหลือประจำวัน 3) นำเงินเข้าเก็บรักษาในตู้รับฝากเงิน ใส่กุญแจและประจำตราครั้งของกรรมการแต่ละคนให้เรียบร้อย 4) มอบเงินที่เก็บรักษาไว้ให้เจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบไปจ่ายในวันทำการถัดไป โดยให้ลงลายมือชื่อรับไว้ในรายงานเงินคงเหลือประจำวันก่อนวันทำการที่รับเงินไปจ่าย

กล่าวโดยสรุปการบริหารงานงบประมาณในสถานศึกษาปฐมวัยเป็นหัวใจของการบริหารเพื่อให้บรรลุเป้าหมายของสถานศึกษา การบริหารงบประมาณสถานศึกษาของรัฐส่วนใหญ่เกี่ยวข้องกับเงินงบประมาณและเงินนอกงบประมาณ ส่วนสถานศึกษาเอกชนการบริหารงบประมาณขึ้นอยู่กับผู้รับใบอนุญาต หรือคณะกรรมการบริหารสถานศึกษา ทั้งนี้การบริหารงานงบประมาณมุ่งเน้นความเป็นอิสระ มีความคล่องตัว โปร่งใส ตรวจสอบได้ และยึดหลักการบริหารแบบมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ และการบริหารงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน

2.9 การบริหารงานทั่วไปของสถานศึกษาปฐมวัย

การบริหารทั่วไปเป็นงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดระบบบริหารองค์กร ให้บริการบริหารงานอื่นๆ บรรลุผลตามมาตรฐาน คุณภาพและเป้าหมายที่กำหนดไว้ โดยมีบทบาทหลักในการประสานส่งเสริมสนับสนุน และการอำนวยความสะดวกต่าง ๆ ในการให้บริการการศึกษาทุกรูปแบบ มุ่งพัฒนาสถานศึกษาให้ขึ้นนวัตกรรมและเทคโนโลยีอย่างเหมาะสม ส่งเสริมในการบริหารและการจัดการศึกษาของสถานศึกษา ตามหลักการบริหารงานที่มุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ของงานเป็นหลัก โดยเน้นความโปร่งใส ความรับผิดชอบที่ตรวจสอบได้ ตลอดจนการมีส่วนร่วมของบุคคล ชุมชนและองค์กรที่เกี่ยวข้องเพื่อให้การจัดการศึกษามีประสิทธิภาพและประสิทธิผล โดยมีวัตถุประสงค์ดังนี้ 1) เพื่อให้บริการ สนับสนุน ส่งเสริม ประสานงานและอำนวยความสะดวก ปฏิบัติงานของสถานศึกษาเป็นไปด้วยความเรียบร้อย มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล 2) เพื่อประชาสัมพันธ์ เผยแพร่ข้อมูลข่าวสาร และผลงานของสถานศึกษาต่อสาธารณชน ซึ่งจะก่อให้เกิดความรู้ ความเข้าใจ เจตคติที่ดี เลื่อมใส ศรัทธาและให้การสนับสนุนการจัดการศึกษา

2.9.1 ขอบข่ายและภารกิจของการบริหารงานทั่วไป

กระทรวงศึกษาธิการ (2546) ได้กำหนดขอบข่ายและภารกิจของโรงเรียนในการบริหารงานทั่วไป ประกอบด้วย การดำเนินงานธุรการ งานเลขานุการคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน การพัฒนาระบบและเครือข่ายข้อมูลสารสนเทศ การประสานและพัฒนาเครือข่ายการศึกษา การจัดระบบการบริหารและพัฒนาองค์กร งานเทคโนโลยีสารสนเทศ การส่งเสริมสนับสนุนด้านวิชาการ งบประมาณ บุคลากร และบริหารทั่วไป การดูแลอาคารสถานที่และสภาพแวดล้อม การจัดทำสำมะโนผู้เรียน การรับนักเรียน การส่งเสริมและประสานงานการจัดการศึกษาในระบบ นอกระบบ และตามอัธยาศัย การระดมทรัพยากรเพื่อการศึกษา การส่งเสริมงานกิจการนักเรียน การประชาสัมพันธ์งานการศึกษา การส่งเสริมสนับสนุนและประสานงานการจัดการศึกษาของบุคคล ชุมชน องค์กร หน่วยงาน และสถาบันสังคมอื่นที่จัดการศึกษา งานประสานราชการกับเขตพื้นที่การศึกษาและหน่วยงานอื่น การจัดระบบการควบคุมภายในหน่วยงาน งานบริการสาธารณะ และงานที่ไม่ได้ระบุไว้ในงานอื่น

ด้านงานธุรการ มีแนวทางการปฏิบัติดังนี้ คือ ศึกษาวิเคราะห์สภาพงานธุรการของสถานศึกษาและระเบียบ กฎหมาย วางแผนออกแบบระบบงานธุรการ ลดขั้นตอนการดำเนินงานให้มีประสิทธิภาพโดยอาจนำระบบเทคโนโลยีมาใช้ในการดำเนินงานให้เหมาะสม จัดบุคลากรรับผิดชอบและพัฒนาให้มีความรู้ ความสามารถในการปฏิบัติ งานธุรการตามระบบที่กำหนดไว้ จัดหา hardware และ software ให้สามารถรองรับการปฏิบัติงานด้านธุรการได้ตามระบบที่กำหนดไว้ ดำเนินการงานธุรการตามระบบที่กำหนดไว้

โดยยึดหลักความถูกต้องรวดเร็ว ประหยัด และคุ้มค่า และติดตาม ประเมินผล ปรับปรุงงานธุรการให้มีประสิทธิภาพ

ด้านงานเลขานุการคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน มีแนวทางการปฏิบัติ คือ รวบรวมประมวลวิเคราะห์และสังเคราะห์ข้อมูลที่จะใช้ในการประชุมคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน สนับสนุนข้อมูล รับทราบหรือดำเนินการตามมติของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ดำเนินงานด้านธุรการในการจัดประชุมคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน จัดทำรายงานการประชุมและแจ้งมติที่ประชุมให้ผู้ที่เกี่ยวข้องเพื่อรับทราบดำเนินการหรือถือปฏิบัติแล้วแต่กรณี ประสานการดำเนินงานตามมติการประชุมในเรื่องการอนุมัติ อนุญาต สั่งการ เร่งรัดการดำเนินการและรายงานผลการดำเนินการให้คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานทราบ

ด้านการพัฒนาระบบเครือข่ายข้อมูลสารสนเทศ มีแนวทางการปฏิบัติ คือสำรวจระบบเครือข่ายข้อมูลสารสนเทศ จัดทำทะเบียนเครือข่ายข้อมูลสารสนเทศ จัดระบบฐานข้อมูลของสถานศึกษาเพื่อใช้ในการบริหารจัดการภายในสถานศึกษาให้สอดคล้องกับระบบฐานข้อมูลของเขตพื้นที่การศึกษา พัฒนาคณาจารย์รับผิดชอบระบบเครือข่ายข้อมูลสารสนเทศ ให้มีความรู้ ความสามารถและทักษะในการปฏิบัติภารกิจ จัดระบบเครือข่ายข้อมูลสารสนเทศเชื่อมโยงกับสถานศึกษาอื่น เขตพื้นที่การศึกษา และส่วนกลาง นำเสนอและเผยแพร่ข้อมูลสารสนเทศเพื่อการบริหาร การบริการและการประชาสัมพันธ์ ประเมินและประสานงานระบบเครือข่ายข้อมูลสารสนเทศ และปรับปรุงพัฒนาเป็นระยะ ๆ

ด้านการประสานงานและพัฒนาเครือข่ายการศึกษา มีแนวทางการปฏิบัติคือ จัดให้มีระบบการประสานงานและเครือข่ายการศึกษา พัฒนาคณาจารย์ให้มีความรู้ความสามารถในการพัฒนาเครือข่ายการศึกษา ประสานงานกับเครือข่ายการศึกษาเพื่อแสวงหาความร่วมมือความช่วยเหลือเพื่อส่งเสริม สนับสนุนงานการศึกษาของสถานศึกษา เผยแพร่ข้อมูลเครือข่ายการศึกษาให้บุคลากรในสถานศึกษาและผู้เกี่ยวข้องทราบ กำหนดแผน โครงการหรือกิจกรรมเพื่อการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ระหว่างเครือข่ายการศึกษาที่เกี่ยวข้องกับสถานศึกษา ให้ความร่วมมือและสนับสนุนทางวิชาการแก่เครือข่ายการศึกษาของสถานศึกษาและเขตพื้นที่การศึกษาอย่างต่อเนื่อง

ด้านการจัดระบบการบริหารและพัฒนาองค์กร การจัดระบบการบริหาร มีแนวทางการปฏิบัติคือ ศึกษาวิเคราะห์โครงสร้าง ภารกิจ การดำเนินงาน ปริมาณ คุณภาพและสภาพของสถานศึกษา วางแผนออกแบบการจัดระบบโครงสร้างการแบ่งส่วนราชการภายใน ระบบการทำงานและการบริหารงานของสถานศึกษา นำเสนอคณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษา พิจารณาให้ความเห็นชอบในการแบ่งส่วนราชการในสถานศึกษา ประกาศและประชาสัมพันธ์ให้ส่วนราชการตลอดจนประชาชนทั่วไปทราบ ดำเนินการบริหารจัดการให้เป็นไปตามโครงสร้างการแบ่งส่วนราชการที่กำหนด ติดตามประเมินผลและปรับปรุงการจัดระบบบริหารให้มีประสิทธิภาพ

ด้านการพัฒนาองค์กร มีแนวทางการปฏิบัติ คือ ศึกษา วิเคราะห์ ข้อมูล สภาพปัจจุบันปัญหา และความต้องการจำเป็นในการพัฒนาองค์กรของสถานศึกษา กำหนดแนวทางการพัฒนาองค์กรให้ครอบคลุม โครงสร้าง ภารกิจ บุคลากร เทคโนโลยี และกลยุทธ์ให้สอดคล้องกับสภาพปัจจุบัน ปัญหาและความต้องการจำเป็นของสถานศึกษา ดำเนินการพัฒนาบุคลากรให้มีความรู้ ทักษะ เจตคติ ความสามารถที่เหมาะสมกับ

โครงสร้างภารกิจเทคโนโลยีและกลยุทธ์ของสถานศึกษา กำหนดเป้าหมาย ผลผลิต ผลลัพธ์ ตัวชี้วัด ในการปฏิบัติงานของบุคลากร ติดตามประเมินผลการปฏิบัติงานตามแนวทางการพัฒนาองค์กรเป็นระยะ ๆ อย่างต่อเนื่องและสม่ำเสมอ นำผลการประเมินไปใช้ในการปรับปรุงพัฒนาองค์กรและกระบวนการปฏิบัติงานให้เหมาะสมและมีประสิทธิภาพ

ด้านงานเทคโนโลยีเพื่อการศึกษา มีแนวทางการปฏิบัติคือ สำรวจข้อมูลด้านเทคโนโลยีเพื่อการศึกษาของสถานศึกษา วางแผน กำหนดนโยบายและแนวทางการนำนวัตกรรมและเทคโนโลยีเพื่อการศึกษาไปใช้ในการบริหารและพัฒนาการศึกษาของสถานศึกษา ระบุจัดหาเทคโนโลยีเพื่อการศึกษาในด้านต่าง ๆ ของสถานศึกษา สนับสนุนให้บุคลากรนำนวัตกรรมและเทคโนโลยีเพื่อการศึกษาไปใช้ในการบริหารและพัฒนาการศึกษา ส่งเสริมให้มีการพัฒนาบุคลากรให้มีความรู้ความสามารถและทักษะในการผลิต รวมทั้งการใช้เทคโนโลยีที่เหมาะสมมีคุณภาพและประสิทธิภาพ ส่งเสริมให้มีการวิจัยและพัฒนาการผลิตพัฒนาเทคโนโลยีเพื่อการศึกษา ติดตามประเมินผลการใช้เทคโนโลยีเพื่อการศึกษาเพื่อให้เกิดการใช้ที่คุ้มค่าและเหมาะสมกับกระบวนการเรียนรู้

ด้านการส่งเสริมสนับสนุนด้านวิชาการ งบประมาณ บุคลากรและบริหารทั่วไป มีแนวทางการปฏิบัติ คือ สำรวจปัญหาความต้องการจำเป็นของด้านวิชาการ งบประมาณ บุคลากรและบริหารทั่วไป จัดระบบส่งเสริม สนับสนุนและอำนวยความสะดวกในการบริหารงานด้านวิชาการ งบประมาณ บุคลากร และบริหารทั่วไป จัดหาสื่อวัสดุอุปกรณ์ เทคโนโลยีที่เหมาะสมเพื่อสนับสนุนและอำนวยความสะดวกในการปฏิบัติงานทุกด้าน ติดตาม ประเมินผลการสนับสนุนและอำนวยความสะดวกในการปฏิบัติงานของบุคลากรในด้านต่าง ๆ นำผลการประเมินมาปรับปรุงแก้ไขเพื่อให้การสนับสนุนและอำนวยความสะดวกด้านต่าง ๆ ให้ความยืดหยุ่นคล่องตัวและมีประสิทธิภาพ

ด้านการบริหารจัดการอาคารสถานที่และสภาพแวดล้อม มีแนวทางการปฏิบัติ คือ กำหนดแนวทางวางแผนการบริหารจัดการอาคารสถานที่ และสภาพแวดล้อมของสถานศึกษา บำรุง ดูแล และพัฒนาอาคารสถานที่และสภาพแวดล้อมของสถานศึกษาให้อยู่ในสภาพที่มั่นคง ปลอดภัย เหมาะสม พร้อมทั้งจะใช้ประโยชน์ ติดตามและตรวจสอบการใช้อาคารสถานที่และสภาพแวดล้อมของสถานศึกษา เพื่อให้เกิดความคุ้มค่าและเอื้อประโยชน์ต่อการเรียนรู้ สรุป ประเมินผล และรายงานการใช้อาคารสถานที่และสภาพแวดล้อมของสถานศึกษา

สำหรับการบริหารอาคารสถานที่และสภาพแวดล้อมสำหรับเด็กปฐมวัย ต้องจัดให้มีความคล้ายคลึงกับบ้านของเด็ก เด็กจะใช้เวลาส่วนใหญ่อยู่ในโรงเรียน จึงจำเป็นต้องจัดสิ่งอำนวยความสะดวกทั้งของเล่น และของใช้ต่าง ๆ บริเวณโรงเรียน ควรสะอาดร่มรื่น สวยงามด้วยไม้ดอกไม้ประดับ มีความรู้สึกรอบอุ่น ปลอดภัย ดังที่ เขาว่า เตชะคุปต์ (2542) กล่าวว่า การบริหารงานอาคารสถานที่สำหรับโรงเรียนอนุบาล คือ การพัฒนาอาคารสถานที่ให้เหมาะสมต่อการจัดประสบการณ์แก่เด็ก และงานอาคารสถานที่ย่อมครอบคลุมถึง 3 เรื่องใหญ่ ๆ ดังนี้คือ

1. อาคารเรียน ห้องเรียน และห้องพิเศษ

1.1 อาคารจะต้องมีความเหมาะสม กล่าวคือ ไม่มีหลายชั้นเกินไป ดังระเบียบเกี่ยวกับมาตรฐานขั้นต่ำของ สช. กำหนดว่า ห้องเรียนของชั้นปฐมวัยจะต้องอยู่ไม่เกินชั้นที่สอง และการสร้างต้อง

1.2 คำนึงถึงความปลอดภัยสำหรับเด็ก

1.3 ห้องเรียน ห้องเรียนควรมีขนาดที่พอเหมาะ พื้นของห้องจะต้องสะอาดและต้องพร้อมที่จะสามารถนั่งหรือนอนได้ วัสดุครุภัณฑ์ต้องเอื้อต่อการที่จะจัดเป็นรูปต่าง ๆ ได้เสมอ

1.4 ห้องพิเศษ มีห้องจำเป็นต่าง ๆ ในสถานศึกษาปฐมวัยที่จะช่วยให้บริการแก่เด็ก เช่น ห้องพยาบาล ห้องสมุด ห้องธุรการ ห้องประชุม ห้องพัสดุ ฯลฯ

2. อาคารประกอบ หมายถึง อาคารที่ไม่ได้ใช้เป็นห้องเรียนแต่ใช้ประโยชน์อย่างอื่น โดยให้เด็กเข้าใช้หรือทำกิจกรรมต่าง ๆ เช่น 1) ห้องน้ำห้องส้วม ควรมีจำนวนพอเพียงกับเด็ก ในบางแห่งจะสร้างประจำไว้กับห้องเรียนห้องละ 1 ที่ แต่หากทำไม่ได้ก็อาจสร้างแยกออกมา 2) ห้องประชุม หากไม่ได้สร้างไว้ในอาคารก็อาจแยกออกมา

3. บริเวณสถานศึกษา สำหรับสถานศึกษาปฐมวัยนั้นย่อมจะต้องคำนึงถึงที่เล่นกลางแจ้ง ควรมีไม้ยืนต้น สำหรับให้ร่มเงา มีไม้ดอกไม้ประดับ เครื่องเล่น สนามที่เล่นอื่น ๆ

ทั้งนี้ งานด้านอาคารสถานที่ตลอดจนการจัดการต่าง ๆ เกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ของอาคารสถานที่ การตกแต่ง การควบคุมรักษาสถานที่ และสิ่งแวดล้อมภายในโรงเรียน ต้องคำนึงถึงความต้องการของเด็กให้เด็กใช้ประโยชน์จากพื้นที่อย่างคุ้มค่าและเหมาะสม

ด้านการจัดสถานที่และสภาพแวดล้อมทั้งภายในและภายนอกโรงเรียนสำหรับเด็กปฐมวัยการจัดสภาพแวดล้อมในโรงเรียนทั้งภายในและ ภายนอกห้องเรียนสำหรับเด็กระดับปฐมวัยมีความสำคัญ และมีผลต่อพฤติกรรมและพัฒนาการของเด็ก ผู้มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษาปฐมวัยจำเป็นต้องศึกษาและทำความเข้าใจในเรื่องของหลักการจัดสภาพแวดล้อมทั้งภายในและภายนอกห้องเรียนระดับปฐมวัย เพื่อจะได้ดำเนินการส่งเสริมสนับสนุนการจัดการศึกษาในระดับนี้ได้อย่างถูกต้อง และสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ได้กำหนดหลักเกณฑ์การจัดสภาพแวดล้อมสำหรับเด็กระดับปฐมวัย ดังนี้ (สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ, 2540)

1. ด้านการจัดสภาพแวดล้อมภายในโรงเรียน

1.1 การจัดสภาพแวดล้อมในโรงเรียน ห้องเรียนระดับปฐมวัยจะต้องสะอาด แสงสว่างเพียงพอปลอดภัยและกว้างได้สัดส่วนกับจำนวนเด็ก ควรมีพื้นที่กว้างเฉลี่ยไม่น้อยกว่า 1 ตารางเมตรต่อเด็ก 1 คน

1.2 ครุภัณฑ์ภายในห้องเรียน เช่น โต๊ะ เก้าอี้ ตู้ ที่เก็บเครื่องใช้ส่วนตัวของเด็ก ชั้นวางของควรมีขนาดเหมาะสมเพียงพอต่อจำนวนเด็ก ควรเลือกใช้สีอ่อน ๆ หรือสีธรรมชาติ

1.3 สื่อหรือเครื่องเล่นภายในห้องเรียนต้องมีจำนวนพอเพียง ปลอดภัยและอยู่ในสภาพที่ใช้การ ได้สอดคล้องกับหลักการจัดการศึกษาระดับปฐมวัย

1.4 การจัดแบ่งพื้นที่ในห้องเรียนให้มีมุมประสบการณ์ต่าง ๆ อย่างน้อย 4 มุม เช่น มุมบ้าน มุมบล็อก มุมหนังสือ มุมวิทยาศาสตร์ โดยมีสื่ออุปกรณ์ภายในมุมอยู่ในสภาพที่ใช้การได้ดี สอดคล้องกับแนวและแผนการจัดการประสบการณ์ และเด็กสามารถเคลื่อนที่จากมุมประสบการณ์ต่าง ๆ ได้อย่างอิสระโดยไม่รบกวนเด็กคนอื่น ๆ

1.5 กำหนดพื้นที่สำหรับจัดกิจกรรมให้เหมาะสมกับกิจกรรมรายบุคคล กิจกรรมกลุ่มย่อย และกิจกรรมกลุ่มใหญ่ให้ชัดเจน จะช่วยส่งเสริมพัฒนาการของเด็ก และทำให้เกิดพฤติกรรมที่พึงประสงค์ ตามที่กำหนดไว้ในแนวการจัดประสบการณ์ และแผนการจัด ประสบการณ์

1.6 การจัดสภาพแวดล้อมทั่วไปในห้องเรียน ควรจัดให้มีสภาพแวดล้อมและบรรยากาศที่อบอุ่นเหมือนบ้าน เพื่อสร้างความสนใจของเด็กให้เด็กกระตือรือร้นอยากมาโรงเรียน นอกจากนี้ยังสามารถใช้ประโยชน์ห้องเรียนได้หลายอย่าง เช่น ใช้เป็นทั้งห้องในการจัดกิจกรรม ห้องรับประทานอาหาร ห้องพักผ่อน

1.7 บุคคลที่ใกล้ชิดกับเด็ก ควรมีปฏิสัมพันธ์ที่ดีและเข้าใจธรรมชาติของเด็กการจัดป้ายนิเทศควรคำนึงถึงความเหมาะสมของกิจกรรมในห้องเรียน และส่งเสริมให้เกิดประโยชน์กับเด็กโดยตรง ความสูง และขนาดของป้ายนิเทศควรอยู่ในระดับสายตาเด็ก เน้นให้เด็กมีส่วนร่วมในการจัดป้ายนิเทศ

2. การจัดสภาพแวดล้อมภายนอกห้องเรียน

2.1 สภาพแวดล้อมภายนอกห้องเรียน ได้แก่ บริเวณนอกห้องเรียนและสนามเด็กเล่นมีความสำคัญ เช่นเดียวกับสภาพแวดล้อมภายในห้องเรียน ควรจัดดังนี้

2.2 การจัดบริเวณนอกห้องเรียน ควรจัดให้มีที่ร่มที่โล่งแจ้ง มีการจัดแบ่งพื้นที่สำหรับให้เด็กปฐมวัยเล่น โดยแยกจากสนามเด็กเล่น ของเล่นเด็กระดับประถมศึกษาโดยคำนึงถึงความปลอดภัยและประโยชน์ของการใช้สอย

2.3 การจัดสนามเด็กเล่น ควรจัดให้มีพื้นผิวหลายประเภท เช่น มีทั้งดินทราย หญ้า หากมีพื้นที่ให้มีทั้งเนินและที่ราบ มีที่สำหรับเล่นของเล่นที่มีล้อเลื่อน ที่สำหรับเล่นทราย เล่นน้ำ และที่สำหรับขุดมีเครื่องมือเล่นประเภทปืนป่าย ทรงตัว ฯลฯ และมีขอบเขตเป็นสัดส่วน

2.4 อุปกรณ์ ของเล่น และเครื่องเล่นต่าง ๆ ภายในสนามต้องเหมาะสมกับเด็กในวัยนี้ ต้องมีความแข็งแรง ทนทาน ได้รับการดูแลให้อยู่ในสภาพที่ใช้การได้ดี และมีความปลอดภัยอยู่ตลอดเวลา

2.5 ห้องน้ำ ห้องส้วม ที่สะอาดถูกสุขลักษณะ เหมาะสมกับวัย สะดวกแก่การใช้ อาจอยู่ในห้องเรียนหรือในอาคาร

ด้านการจัดทำสำมะโนผู้เรียน มีแนวทางการปฏิบัติ คือประสานงานกับชุมชนและท้องถิ่นในการสำรวจข้อมูล จำนวนนักเรียนที่จะเข้ารับบริการทางการศึกษา ในเขตบริการของสถานศึกษา จัดทำสำมะโนผู้เรียนที่จะเข้ารับบริการทางการศึกษาของสถานศึกษา จัดระบบข้อมูลสารสนเทศจากสำมะโนผู้เรียน เพื่อให้สามารถนำข้อมูลมาใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ เสนอข้อมูลสารสนเทศการสำมะโนผู้เรียนให้เขตพื้นที่การศึกษาทราบ

ด้านการรับนักเรียน มีแนวทางการปฏิบัติ คือ ให้สถานศึกษาประสานงานการดำเนินการแบ่งเขตพื้นที่บริการการศึกษาร่วมกันและเสนอข้อตกลงให้เขตพื้นที่การศึกษาเห็นชอบ กำหนดแผนการรับนักเรียนของสถานศึกษา โดยประสานงานกับเขตพื้นที่การศึกษา ดำเนินการรับนักเรียนตามแผนที่กำหนดร่วมมือกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ชุมชน ในการติดตามช่วยเหลือ นักเรียนที่มีปัญหาในการเข้าเรียน ประเมินผลและรายงานผลการรับเด็กเข้าเรียนให้เขตพื้นที่การศึกษาทราบ

ด้านการส่งเสริมและประสานงานการจัดการศึกษาในระบบ นอกโรงเรียน และตามอัธยาศัย มีแนวทางการปฏิบัติ คือสำรวจความต้องการในการเข้ารับบริการการศึกษาทุกรูปแบบทั้งในระบบ นอกโรงเรียน

และอัยยาศัย กำหนดแนวทางและความเชื่อมโยงในการจัดและพัฒนาการศึกษาของสถานศึกษาทั้งการศึกษาในระบบ การศึกษานอกระบบ และการศึกษาตามอัธยาศัย ตามความต้องการของผู้เรียนและท้องถิ่นที่สอดคล้องกับแนวทางของเขตพื้นที่การศึกษา ดำเนินการจัดการศึกษาในรูปแบบใดรูปแบบหนึ่ง หรือทั้ง 3 รูปแบบ ตามความเหมาะสมและศักยภาพของสถานศึกษา ประสานเชื่อมโยงประสานความร่วมมือและส่งเสริมสนับสนุนการจัดการศึกษาของบุคคล ชุมชน องค์กร หน่วยงาน และสถาบันสังคมอื่นที่จัดการศึกษา ติดตามประเมินผลการส่งเสริมและประสานงานการจัดการศึกษาทั้งในระบบ นอกระบบ และตามอัธยาศัย เพื่อปรับปรุงแก้ไขพัฒนาให้มีประสิทธิภาพต่อไป

ด้านการส่งเสริมกิจการนักเรียน มีแนวทางการปฏิบัติ คือ วางแผนกำหนดแนวทางการส่งเสริมการจัดกิจกรรมนักเรียนของสถานศึกษาโดยสนับสนุนให้นักเรียนได้มีส่วนร่วมในกระบวนการวางแผน ดำเนินการจัดกิจกรรมนักเรียนและส่งเสริมสนับสนุนให้นักเรียนได้มีส่วนร่วมในการจัดกิจกรรมอย่างหลากหลายตามความถนัดและความสนใจของนักเรียน จัดกิจกรรมให้ผู้เรียนได้เรียนรู้จากประสบการณ์จริง ฝึกการปฏิบัติให้ทำได้คิดเป็น ทำเป็นรักการอ่านและเกิดการใฝ่รู้อย่างต่อเนื่อง สรุปและประเมินผลเพื่อปรับปรุงแก้ไข การส่งเสริมกิจการนักเรียน เพื่อให้การจัดกิจกรรมเกิดคุณค่าและประโยชน์ต่อผู้เรียนอย่างแท้จริง

ด้านการประชาสัมพันธ์ มีแนวทางการปฏิบัติ คือ ศึกษาความต้องการในการเผยแพร่ข่าวสาร ข้อมูล และผลงานของสถานศึกษารวมทั้งความต้องการในการได้รับข่าวสารข้อมูลทางการศึกษาของชุมชน วางแผนการประชาสัมพันธ์ของสถานศึกษา โดยการมีส่วนร่วมของบุคคล ชุมชน องค์กร สถาบันและสื่อมวลชน ในท้องถิ่น จัดให้มีเครือข่ายการประสานงานประชาสัมพันธ์ พัฒนาคณาจารย์รับผิดชอบงานประชาสัมพันธ์ให้มีความรู้ความสามารถในการดำเนินการประชาสัมพันธ์ผลงานของสถานศึกษา สร้างกิจกรรมการประชาสัมพันธ์ในหลากหลายรูปแบบ โดยยึดหลักการมีส่วนร่วมของเครือข่ายประชาสัมพันธ์ ติดตามประเมินผลการประชาสัมพันธ์ เพื่อให้ทราบถึงผลที่ได้รับและนำไปดำเนินการปรับปรุงแก้ไขพัฒนาให้เหมาะสมต่อไป

ด้านการส่งเสริมสนับสนุนและประสานจัดการศึกษาของบุคคล ชุมชน องค์กร และหน่วยงานอื่นมีแนวทางการปฏิบัติ คือ กำหนดแนวทางการส่งเสริมสนับสนุนและประสานการจัดการศึกษาของบุคคล ชุมชน องค์กรและหน่วยงานอื่น ให้คำปรึกษา แนะนำ ส่งเสริม สนับสนุน และประสานความร่วมมือในการจัดการศึกษาร่วมกับบุคคล ชุมชน องค์กร หน่วยงาน และสถาบันสังคมอื่นที่จัดการศึกษา

ด้านการจัดระบบการควบคุมภายในหน่วยงาน มีแนวทางการปฏิบัติ คือ วิเคราะห์สภาพปัจจุบัน ปัญหาตามโครงสร้าง และภารกิจสถานศึกษา วิเคราะห์ความเสี่ยงของการดำเนินงาน กำหนดปัจจัยเสี่ยง และจัดลำดับความเสี่ยง กำหนดมาตรการในการป้องกันความเสี่ยงในการดำเนินงานของสถานศึกษา วางแผนการจัดระบบการควบคุมภายในสถานศึกษา ให้บุคลากรที่เกี่ยวข้องทุกฝ่ายนำมาตราการป้องกันความเสี่ยงไปใช้ในการควบคุมการดำเนินงานตามภารกิจ ดำเนินการควบคุมตามหลักเกณฑ์มาตรการ และวิธีการที่สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินกำหนด ประเมินผลการดำเนินการควบคุมภายใน ตามมาตรการที่กำหนดและปรับปรุงให้เหมาะสม รายงานผลการประเมินการควบคุมภายใน

ด้านงานบริการสาธารณะ มีแนวทางการปฏิบัติ คือ จัดให้มีระบบการบริหารสาธารณะ จัดระบบข้อมูลข่าวสารของสถานศึกษาเพื่อให้บริการต่อสาธารณะ ให้บริการข้อมูล ข่าวสาร และบริการอื่น ๆ แก่สาธารณชน ตามความเหมาะสมและศักยภาพของสถานศึกษา พัฒนาระบบการให้บริการแก่สาธารณชนให้มี

ประสิทธิภาพ เกิดความพึงพอใจต่อผู้มารับบริการ ประเมินความพึงพอใจงานบริการสาธารณะจากผู้มารับบริการ นำผลการประเมินมาปรับปรุงแก้ไขพัฒนาระบบงานบริการสาธารณะ

ดำเนินงานที่ไม่ได้ระบุไว้ในงานอื่น มีแนวทางการปฏิบัติ จัดให้มีบุคลากรรับผิดชอบงานตามความเหมาะสมและศักยภาพของผู้ปฏิบัติงาน ให้ผู้รับผิดชอบงานวางแผนการปฏิบัติงาน และดำเนินงานให้เสร็จสิ้นตามภารกิจที่ได้รับมอบหมาย กำกับ ติดตาม การดำเนินงานของผู้ที่ได้รับมอบหมาย ประเมินผลการปฏิบัติงานของผู้ที่ได้รับมอบหมาย

กล่าวโดยสรุปการบริหารงานทั่วไป เป็นการจักระบบการบริหารงาน เพื่อให้เกิดความสะดวกในการให้บริการ สนับสนุน ส่งเสริม ประสานงาน ระหว่างสถานศึกษากับหน่วยงานอื่นๆ เพื่อให้การปฏิบัติงานของสถานศึกษาเป็นไปด้วยความเรียบร้อย ตลอดจนเป็นการเผยแพร่ข้อมูล ข่าวสารและผลงานของสถานศึกษาต่อสาธารณชนให้เกิดความศรัทธา เลื่อมใส สนับสนุน ส่งเสริมการจัดการศึกษาให้มีคุณภาพดีขึ้น

สรุปสาระสำคัญของการบริหาร โดยภาพรวมจากสาระดังกล่าวพอสรุปได้ว่าการบริหารสถานศึกษาปฐมวัยต้องมีการปฏิรูประบบการบริหารตามโครงสร้างโดยสถานศึกษาแต่ละแห่งมีฐานะเป็นนิติบุคคล บริหารจัดการตามขอบข่าย ภารกิจในด้านการบริหารงานวิชาการ การบริหารบุคคล การบริหารงานงบประมาณและการบริหารงานทั่วไป เพื่อบริการการศึกษาให้กับประชาชนโดยคำนึงถึงหลักการบริหารบ้านเมืองที่ดี การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน และการบริหารแบบมีส่วนร่วม ทั้งนี้การบริหารจัดการศึกษาปฐมวัยต้องคำนึงถึงความยืดหยุ่นความพร้อม และปรับตามระบบโครงสร้างและขนาดของโรงเรียนเป็นหลัก

3. แนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับการจัดการศึกษาปฐมวัย

การจัดการศึกษาสำหรับเด็กปฐมวัยเป็นรากฐานสำคัญในการพัฒนามนุษย์ การบริหารจัดการศึกษาปฐมวัยมีชื่อเรียกและแนวคิด ทฤษฎีที่แตกต่างกัน ผู้วิจัยได้ศึกษาวิเคราะห์เกี่ยวกับแนวคิดทั่วไปเกี่ยวกับการจัดการศึกษาปฐมวัยทั้งในประเทศและต่างประเทศ แนวคิดเชิงหลักการและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษาปฐมวัย แนวคิดเชิงนโยบายการจัดการศึกษาปฐมวัยและ ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำข้อเสนอเชิงนโยบายในระดับปฐมวัย ตามลำดับดังนี้

3.1 แนวคิดทั่วไปเกี่ยวกับการจัดการศึกษาปฐมวัย

การศึกษาปฐมวัยมีชื่อเรียกและมีแนวคิดในการจัดการศึกษาที่แตกต่างกันหลายรูปแบบ ตามหลักฐานที่ปรากฏในแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติในหลายฉบับเช่น แผนการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2494 เรียกการศึกษาชั้นอนุบาล หมายถึง การอบรมกุลบุตรกุลธิดาก่อนการศึกษาภาคบังคับ โดยเน้นการให้การอบรม บ่มนิสัย การฝึกประสาท ให้พร้อมที่จะรับการศึกษาในระดับชั้นประถมศึกษา แผนการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2503 เรียก อนุบาลศึกษา หมายถึง การอบรมเบื้องต้นเพื่อให้กุลบุตร กุลธิดา พร้อมทั้งจะรับการศึกษา ระดับประถมศึกษา แผนการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2520 เรียกการศึกษาระดับก่อนประถมศึกษา หมายถึง การศึกษาที่มุ่งอบรมเลี้ยงดูก่อนการศึกษาภาคบังคับ เพื่อเตรียมเด็กให้มีความพร้อมทุกด้านดีพอที่จะเข้ารับการการศึกษาต่อไป แผนการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2535 เรียก การศึกษาก่อนประถมศึกษาเป็นการศึกษาในลักษณะ การอบรมเลี้ยงดูและพัฒนาความพร้อมของเด็กหรือทางด้านร่างกาย จิตใจ สติปัญญา อารมณ์ บุคลิกภาพ และ สังคมเพื่อรับการศึกษาในระดับต่อไป พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 เรียกว่า การศึกษาปฐมวัย

ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 16 มีนาคม พ.ศ. 2542 โดยให้เหตุผลการที่รัฐกำหนดนโยบายการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานไม่ครอบคลุมการศึกษาสำหรับเด็กปฐมวัยไว้ว่า “รัฐบาลยังให้ความสำคัญกับการพัฒนาเด็กปฐมวัย (0 – 5 ปี) เพราะการพัฒนาในวัยนี้เป็นช่วงเวลาสำคัญสำหรับการพัฒนาทางสมองของบุคคล การที่กำหนดนโยบายการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน 12 ปี โดยไม่ครอบคลุมการศึกษาของเด็กปฐมวัยดังกล่าวเนื่องจาก การศึกษาระดับปฐมวัยควรเป็นการศึกษาเพื่อเตรียมความพร้อมโดยส่งเสริมให้ชุมชน สถาบัน หรือ องค์กรในท้องถิ่น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง สถาบันครอบครัวมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาระดับนี้ ควบคู่ไปด้วย” และปัจจุบันพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 ตามกฎกระทรวงว่าด้วยแบ่งระดับและประเภทของการศึกษาขั้นพื้นฐาน พ.ศ. 2546 กล่าวว่า การศึกษาระดับปฐมวัยโดยปกติเป็นการจัดการศึกษาให้แก่เด็กที่มีอายุสามปีถึงหกปี เพื่อเป็นการวางรากฐาน ชีวิตและการเตรียมความพร้อมของเด็กทั้งทางด้านร่างกาย จิตใจ สติปัญญา อารมณ์ บุคลิกภาพ และการอยู่ร่วมกันในสังคม (กระทรวงศึกษาธิการ, 2546; สิริมา ภิญโญอนัตพงษ์, 2545)

นอกจากนี้นักวิชาการและนักการศึกษาทั้งในและต่างประเทศได้ให้ทัศนะเกี่ยวกับการจัดการศึกษาปฐมวัยไว้หลายทัศนะตามแนวคิด ประเภท ความเชื่อ และสภาพปัญหาของการจัดการศึกษาปฐมวัย และมีการกำหนดอายุ ตลอดจนรูปแบบการจัดการศึกษาที่แตกต่างกัน อาทิ สมร ทองดี และสุกัญญา กาญจนกิจ (2537) กล่าวว่า การศึกษาปฐมวัยเป็นการจัดการศึกษาให้แก่เด็กปฐมวัย เพื่อส่งเสริมความพร้อม และพัฒนาการด้านร่างกาย จิตใจ อารมณ์ สติปัญญา มีบุคลิกภาพที่เหมาะสมตามวัย และพร้อมที่จะรับการศึกษาในระดับต่อไป และกุลยา ตันติผลาชีวะ (2542) กล่าวว่า การศึกษาปฐมวัย เป็นการศึกษาที่ครอบคลุมการดูแล และการศึกษาที่จัดให้กับเด็กแรกเกิดถึงอายุ 8 ปี และการอนุบาลศึกษาเป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาปฐมวัย ซึ่งเป็นกระบวนการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ และส่งเสริมพัฒนาการทางร่างกาย ความคิด สติปัญญา สังคมและอารมณ์ เดิมการศึกษาระดับปฐมวัยเป็นรูปแบบของการจัดการศึกษาสำหรับเด็กเล็กที่รัฐจัดขึ้น เพื่อสนองตอบสังคมที่ต้องการให้บุตรหลานได้เข้าโรงเรียนเพื่อเป็นการเตรียมพร้อมก่อนเข้าเรียนในชั้นประถมศึกษา แต่การระกการต่อมาการศึกษาอนุบาลได้รับการเปลี่ยนแปลงไปตามสภาพสังคม เกิดรูปแบบการศึกษาใหม่ขึ้นเรียกว่า การศึกษาปฐมวัย สำหรับการศึกษาปฐมวัยในต่างประเทศ Woodill (1992) กล่าวว่า การศึกษาปฐมวัย (early childhood education) หมายถึงการบริการ การดูแล และการให้การศึกษแก่เด็กแรกเกิดถึงอายุ 8 ปี โดยจัดเป็นระบบ เรียกว่า educare และจัดการศึกษาครอบคลุมดูแลทารก การดูแลเด็กและโรงเรียนอนุบาล และ Hymes (1996, อ้างถึงในกุลยา ตันติผลาชีวะ, 2542) กล่าวว่า การศึกษาปฐมวัยเป็นการจัดการศึกษาสำหรับเด็กอายุแรกเกิดถึง 6 ปี การจัดการศึกษาระดับนี้มีลักษณะแตกต่างจากระดับอื่น ๆ ทั้งนี้เพราะเด็กในวัยนี้เป็นวัยที่มีความสำคัญต่อการวางรากฐาน บุคลิกภาพ และการพัฒนาสมองจากทัศนะดังกล่าวเห็นว่าการจัดการศึกษาให้กับเด็กปฐมวัยเป็นเรื่องที่รัฐบาล นักการศึกษาและนักจิตวิทยาทั้งในและต่างประเทศ ได้ให้ความสำคัญและมีการกำหนดในแผนการศึกษาแห่งชาติ พระราชบัญญัติการศึกษามาเป็นเวลานาน เด็กปฐมวัยจึงถือเป็นวัยที่มีความสำคัญต่อการปูพื้นฐานของผู้ใหญ่ในอนาคต ถ้าเด็กปฐมวัยในวันนี้ได้รับการพัฒนาอบรมเลี้ยงดูในสภาพที่เหมาะสมเต็มตามศักยภาพเขาก็จะเติบโตเป็นผู้ใหญ่ที่มีคุณภาพต่อไป

ในอดีตการศึกษาปฐมวัยถูกละเลยจากหลายฝ่ายไม่ได้ให้ความสำคัญต่อการจัดการศึกษาสำหรับเด็กวัยนี้เท่าที่ควรแต่ปัจจุบันนักการศึกษา นักจิตวิทยา และผู้เชี่ยวชาญได้เล็งเห็นความสำคัญของการจัด

การศึกษาปฐมวัยมากขึ้น และจากการวิจัยพบว่า การปลูกฝังทัศนคติ ค่านิยมและบุคลิกภาพ รวมทั้งส่งเสริมการเรียนรู้ที่ดีจะช่วยส่งเสริมให้เด็กมีพัฒนาการที่ก้าวหน้าดังที่ Bloom อ้างถึงใน เยาวพา เดชะคุปต์ (2542) กล่าวว่า 50% ของสติปัญญาเริ่มขึ้นในช่วง 4 ปีแรกของชีวิต และอีก 30% จะพัฒนาขึ้นในช่วงต่อมา และสถาบันแห่งชาติเพื่อการศึกษาสำหรับปฐมวัย (2545) ได้ให้ความสำคัญของเด็กปฐมวัย โดยกล่าวว่า 1) การพัฒนามนุษย์อย่างมีประสิทธิภาพจำเป็นต้องเริ่มตั้งแต่อยู่ในครรภ์ ช่วงปฐมวัยและต่อเนื่องตลอดชีวิต 2) หลักวิชาและการวิจัยได้แสดงว่าปัจจัยแวดล้อมและการเลี้ยงดูที่เหมาะสม สามารถเปลี่ยนโครงสร้างและประสิทธิภาพการทำงานของสมองมนุษย์ได้ เวลาสำคัญและจำเป็นที่สุดในการพัฒนาสมองคือในช่วง 5 ปีแรกของชีวิต 3) การพัฒนาคุณภาพมนุษย์ที่ยั่งยืนและการป้องกันปัญหาสังคมในระยะยาว จำเป็นต้องเริ่มพัฒนาตั้งแต่ปฐมวัย โดยเน้นให้ครอบครัวเป็นแกนหลักและชุมชนเป็นฐานที่มีส่วนร่วมอย่างจริงจังในการพัฒนาเลี้ยงดูเด็กทุกชั้นตอน 4) แนวคิดในการพัฒนาเด็กเพื่อให้มีพัฒนาการทุกด้านอย่างสมดุลนับตั้งแต่ปฏิสนธิจนถึงเจริญวัยจำเป็นต้องมีการตื่นตัวและผนึกกำลังกันทุกฝ่ายทั้งภาครัฐและเอกชน ร่วมกันส่งเสริมครอบครัวให้พ่อแม่มีความรักและความรู้ สามารถเลี้ยงดูบุตรหลานได้ถูกวิธี 5) ผู้ดูแลเด็ก ครู รวมทั้งเจ้าหน้าที่สาธารณสุข มีบทบาทสำคัญยิ่งต่อการพัฒนาเด็กปฐมวัยให้เจริญเติบโตพัฒนาไปในทางที่พึงประสงค์ บุคคลเหล่านี้ต้องมีหลักวิชาและทักษะที่ถูกต้องในการเลี้ยงดูเด็ก โดยกำหนดไว้ในแผนปฏิบัติการศึกษาและพัฒนาเด็กปฐมวัยอายุ 0-5 ปี ซึ่งคณะกรรมการการศึกษาและพัฒนาเด็กปฐมวัยของกระทรวงศึกษาธิการ (ในโครงการปฏิรูปการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ) ได้กำหนดวิสัยทัศน์ของการจัดการศึกษาและพัฒนาเด็กปฐมวัย (กระทรวงศึกษาธิการ, 2546) ไว้ว่า “เด็กปฐมวัยทุกคนต้องได้รับบริการที่เหมาะสม เพื่อให้เติบโต อยู่ในสังคมและเรียนรู้อย่างมีความสุข มีการพัฒนาเด็กทุกด้านอย่างสมดุลตามศักยภาพบนพื้นฐานของความเป็นไทย” และกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาเด็กปฐมวัยในระยะแรก ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2543 – 2545 ดังนี้ 1) การพัฒนาเด็กอายุต่ำกว่า 3 ปี ให้ใช้หลักการ บ้านและชุมชนเป็นฐานในการเลี้ยงดู บุคคลสำคัญที่สุดคือ พ่อแม่ ผู้ปกครอง และครอบครัว 2) เด็กอายุ 3 – 5 ปี ให้ใช้สถานพัฒนาเด็กหรือสถานศึกษารูปแบบอื่นที่เป็นทั้งในระบบ นอกกระบบ และตามอัธยาศัย โดยให้ผู้ดูแลเด็ก ร่วมมือกับพ่อแม่ ผู้ปกครองและครอบครัวร่วมกันพัฒนาเด็ก 3) การพัฒนาเด็กอายุ 0 ถึง 5 ปี ที่ดีและมีคุณภาพต้องมีระบบการส่งต่อเพื่อเชื่อมโยงจากบ้าน ไปศูนย์พัฒนาเด็กปฐมวัย และโรงเรียน 4) มีการพัฒนาความรู้และทักษะให้กับผู้เกี่ยวข้องในการศึกษาสำหรับเด็กอายุ 0 ถึง 5 ปี 5) สร้างความร่วมมือให้ชุมชนและท้องถิ่นสามารถดำเนินการจัดการศึกษาและพัฒนาเด็กได้อย่างมีประสิทธิภาพ 6) สังคมร่วมรับผิดชอบในการพัฒนาเด็กปฐมวัยอย่างครบวงจร ตั้งแต่วางแผนปฏิบัติการ เฝ้าระวัง ตรวจสอบ และประเมินผล และ 7) เมื่อชุมชนและท้องถิ่นมีความเข้มแข็งทางด้านเศรษฐกิจและความรู้ ความสามารถให้รัฐกระจายความรับผิดชอบไปยังชุมชน ท้องถิ่น ครอบครัว ชุมชน องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) เทศบาล เอกชน องค์กรอื่นๆ ดำเนินการอย่างเต็มที่ในทุกด้าน รัฐจำกัดบทบาทของตนเองให้เป็นผู้กำกับนโยบาย รูปแบบ การตรวจสอบมาตรฐาน การประเมินผลและการช่วยเหลือผู้ด้อยโอกาสกลุ่มต่างๆ

สำหรับยุทธศาสตร์ระยะหลัง ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2546 เป็นต้นไป กำหนดว่าเมื่อชุมชนมีความเข้มแข็งพอ รัฐจะกระจายความรับผิดชอบไปยังชุมชน ท้องถิ่น บุคคล ครอบครัว องค์กร สถาบันต่าง ๆ ให้ดำเนินการเต็มที่ในทุก ๆ ด้าน โดยรัฐจะเป็นเพียงผู้กำหนดนโยบาย รูปแบบ การตรวจสอบมาตรฐานการประเมินผล และการช่วยเหลือผู้ด้อยโอกาสกลุ่มต่าง ๆ จากความสำคัญดังกล่าวสรุปได้ว่าในอนาคตรัฐจัด

การศึกษาและพัฒนาเด็กปฐมวัย มีแนวโน้มจะได้รับความสนใจและเห็นความสำคัญของการจัดการศึกษาในระดับนี้มากขึ้นทั้งในปริมาณและคุณภาพตลอดจนส่งเสริมให้มีการบริหารจัดการศึกษาในหลากหลายรูปแบบ หน่วยงาน หรือองค์กรมีความเป็นเอกภาพ ได้มาตรฐาน และการบริหารจัดการศึกษาปฐมวัยของเด็กในช่วงอายุ 0-3 ปี อาจจัดในรูปแบบศูนย์พัฒนาเด็กในรูปแบบต่าง ๆ โดยยึดบ้านและชุมชนเป็นฐาน ทุกฝ่ายมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการตามความเหมาะสม

นอกจากนี้ เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์ (2547) ผู้อำนวยการสถาบันอนาคตศึกษาเพื่อการพัฒนา กล่าวถึงนโยบายปฏิรูปการศึกษาในระดับปฐมวัยว่าเพื่อส่งเสริมอบรมให้พ่อแม่และผู้ดูแลเด็กได้รับความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับพัฒนาการเด็ก ดำเนินการภายใต้การสนับสนุนของรัฐบาล รวมทั้งการดำเนินงานด้านอื่น ๆ เช่น การจัดการศึกษาพิเศษสำหรับเด็กพิการ การกระจายโอกาสทางการศึกษาอย่างทั่วถึงให้แก่เด็กปฐมวัย ประสานความร่วมมือกับหน่วยงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนการประกันคุณภาพและเพิ่มงบประมาณให้แก่การศึกษาปฐมวัย การปฏิรูปการศึกษาปฐมวัยต้องพัฒนาเด็กโดยองค์รวม โดยส่งเสริมพัฒนาการด้านร่างกาย อารมณ์ จิตใจ สังคมและสติปัญญา เพิ่มการเรียนรู้ทั้งด้านการออกกำลังกาย รู้จักรับผิดชอบของตนเอง และควรตั้งสถาบันอบรมพ่อแม่ผู้ปกครองในการดูแลเด็ก เพราะพ่อแม่เป็นกุญแจสำคัญที่สุดและเพื่อเป็นพ่อแม่รุ่นใหม่ออย่างเป็นระบบ เข้าใจดูแลลูกและสอนให้ลูกคิดเป็น จากความสำคัญดังกล่าวชี้ให้เห็นว่าการจัดการศึกษาปฐมวัยและการอบรมเลี้ยงดูเด็กนั้นเป็นสหวิทยาการที่ประยุกต์จากศาสตร์หลายสาขา เช่น จิตวิทยาพัฒนาการ สรีรวิทยา ประสาทวิทยาและกุมารเวชศาสตร์ ทำให้กระบวนการพัฒนาเด็กเป็นการประยุกต์และบูรณาการเชื่อมโยงองค์ความรู้ด้านต่างๆ ที่ผู้บริหาร สถานศึกษาปฐมวัยทุกรูปแบบควรนำไปเป็นแนวทางในการพัฒนากระบวนการเรียนรู้เพื่อพัฒนาเด็กให้เจริญเติบโตอย่างต่อเนื่อง และเต็มตามศักยภาพ

3.2 แนวคิดทฤษฎีการจัดการศึกษาปฐมวัย

หัวใจของการปฏิรูปการศึกษาปฐมวัยคือการปฏิรูปการเรียนรู้ และการบริหารจัดการศึกษาที่นำไปสู่คุณภาพสถานศึกษาและคุณภาพของผู้เรียนที่สามารถประกันได้ว่า ผู้รับบริการจะได้รับการศึกษาตามมาตรฐาน เสริมสร้างพัฒนาให้เด็กเรียนรู้ด้วยความสุข ส่งเสริมพัฒนาการเด็กให้ก้าวไปอย่างเต็มตามศักยภาพ และสามารถอยู่ในสังคมได้อย่างมีความสุข (เลขา ปิยะอัจฉริยะ, 2546) องค์การยูนิเซฟ (UNICEF) ได้เสนอประเด็นเพื่อการพัฒนาเด็ก 3 ประการ คือ 1) เน้นการพัฒนาที่บูรณาการ โดยการพัฒนาต้องอยู่บนฐานของสิทธิเด็กและสิทธิมนุษยชน บทบาทของครอบครัวและชุมชน 2) เด็กปฐมวัยต้องได้รับสิทธิขั้นพื้นฐานการดูแลด้านสังคมและจิตใจ การเรียนรู้ตั้งแต่แรกเกิด ได้รับการคุ้มครองด้านสุขภาพอนามัย โภชนาการ น้ำสะอาด และสุขอนามัย 3) ให้ความสำคัญกับเด็กอายุต่ำกว่า 3 ปี ถึงเด็กช่วงอายุ 8 ปี และหลักสูตรการศึกษาปฐมวัย (กรมวิชาการ, 2546) ได้กำหนดภารกิจการจัดการศึกษาปฐมวัย คือการอบรมเลี้ยงดูสร้างเสริมพัฒนาการทุกด้านของเด็กแรกเกิดถึง 6 ปี ทั้งทางด้านร่างกาย อารมณ์ จิตใจ สังคมและสติปัญญาตามศักยภาพ มีคุณธรรม จริยธรรม และความพร้อม การจัดการศึกษาปฐมวัยจึงไม่จัดเป็นรายวิชาแต่จะบูรณาการผ่านการเล่นเพื่อให้เด็กได้รับประสบการณ์ตรง ส่งเสริมทักษะขณะนิสัยและทักษะพื้นฐานการใช้ชีวิตประจำวัน และส่งเสริมความคิดสร้างสรรค์ ส่งเสริมพัฒนาเด็กอย่างเต็มตามศักยภาพ

สำหรับแนวการจัดการศึกษาปฐมวัยของประเทศไทยในปัจจุบัน แต่ละสถานศึกษาจะกำหนดเกณฑ์และรูปแบบแตกต่างกัน ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับแต่ละสถานศึกษาจะยึดหลักการ แนวคิด รูปแบบ และหลักสูตรแบบใด อาจมีความหลากหลาย อาทิเน้นการเตรียมความพร้อมทางพัฒนาการทั้ง 4 ด้าน แนวคิดการนำนวัตกรรมการสอนจากตะวันตกมาใช้ในการพัฒนารูปแบบการจัดการสถานศึกษา เช่น แบบวอลดอร์ฟ แบบมอนเตสซอรี หรือแบบมุ่งประสบการณ์ภาษาธรรมชาติ เป็นต้น บางแห่งเน้นการจัดโดยยึดเด็กเป็นศูนย์กลาง (a child-centered approach) ทั้งนี้การจัดต้องมีความเหมาะสมกับความแตกต่างระหว่างบุคคลเพราะเด็กแต่ละคนมีลักษณะพิเศษเฉพาะตน (unique characteristics) การศึกษาปฐมวัยต้องจัดให้เหมาะสมกับระดับอายุ (age appropriate) คือตั้งแต่เด็กเล็ก เด็กอายุ 3 ถึง 5 ขวบ และเด็กอายุ 6 ขวบ ถึง 8 ขวบ (Charlesworth, 1998) หลักการดังกล่าวนี้แต่ละสถานศึกษาจะบริหารจัดการต่างกันและมีผลต่อการจัดประสบการณ์ที่เหมาะสมกับเด็กปฐมวัยในแต่ละช่วงวัย เพื่อส่งเสริมเด็กให้มีการพัฒนาการในทุกด้านซึ่งโดยภาพรวมหลักการและแนวคิดในการจัดการศึกษาปฐมวัย จะเน้นลักษณะคือ 1) หลักการจัดที่เน้นผู้เรียนเป็นสำคัญ 2) หลักการจัดที่เน้นพัฒนาการและธรรมชาติของเด็กปฐมวัย 3) หลักการจัดที่เน้นการเรียนรู้ปนเล่นซึ่งสอดคล้องกับพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 กล่าวว่า “การจัดการศึกษาต้องเป็นไปเพื่อพัฒนาคนไทยให้เป็นมนุษย์ที่สมบูรณ์ทั้งทางร่างกาย สติปัญญา ความรู้ คุณธรรม มีจริยธรรม และวัฒนธรรม ในการดำรงชีวิตสามารถอยู่ร่วมกับผู้อื่นได้อย่างมีความสุข”

นอกจากนี้การบริหารจัดการหลักสูตรและการเรียนการสอนต้องส่งเสริมพัฒนาการครบทุกด้าน ทั้งด้านร่างกาย อารมณ์ จิตใจ สังคมและสติปัญญา และพัฒนาเด็กโดยองค์รวมผ่านการเล่น ไม่มุ่งเน้นเนื้อหาวิชา แต่พัฒนาคุณลักษณะที่พึงประสงค์ สอดคล้องกับพัฒนาการและคำนึงถึงความแตกต่างระหว่างบุคคล ให้เด็กเรียนรู้จากประสบการณ์ตรงและปฏิบัติด้วยตนเอง การจัดกิจกรรมและประสบการณ์สามารถบูรณาการพัฒนาเด็กให้ครบทุกด้าน และส่งเสริมช่วยเหลือเด็กที่มีพัฒนาการล่าช้า นอกจากนี้สถานศึกษาควรจัดสภาพแวดล้อมที่เอื้อต่อพัฒนาการของเด็ก โดยยึดเด็กเป็นศูนย์กลางการพัฒนาและมีครูเป็นผู้ควบคุมกิจกรรมอำนวยความสะดวกแก่เด็ก เปิดโอกาสให้เด็กทำกิจกรรมอย่างเต็มที่

สำหรับการจัดการศึกษาปฐมวัยในประเทศไทยได้รับอิทธิพลแนวคิด ทฤษฎีจากทางตะวันตก และนักการศึกษาต่างประเทศ มาเป็นแนวคิดพื้นฐานในการจัดการศึกษาซึ่งแต่ละสถานศึกษามีวิธีการบริหารจัดการภายใต้แนวคิดของนักการศึกษาเหล่านั้นมาเป็นกรอบในการพัฒนาและบริหารจัดการศึกษาตามทฤษฎีความเชื่อ สำหรับนักการศึกษาที่มีอิทธิพลต่อแนวคิดในการจัดการศึกษาปฐมวัยในแต่ละยุคสมัยดังนี้ (มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมราช, 2537; ھرรยา นิลวิเชียร, 2537; สิริมา ภิญญอนันตพงษ์, 2545)

ในปี 384 – 322 ก่อนคริสตศักราช Plato & Aristotle มีแนวคิดว่ามีพื้นฐานของการเป็นคนดี การศึกษาควรให้ความสำคัญของการพัฒนาร่างกายและจิตใจ สังคม ประกอบด้วยคนดีที่ปฏิบัติตามกฎที่ดี และเด็กอายุก่อน 7 ขวบ ควรได้รับการเลี้ยงดูจากบ้านโดยมารดา หรือพยาบาล

ปี ค.ศ. 1483 – 1546 Luther ให้ทัศนะว่า ครอบครัวเป็นสถาบันการศึกษาที่สำคัญเป็นอันดับแรกของเด็ก และผู้ปกครองควรมีส่วนร่วมในการเตรียมความพร้อมของเด็กปฐมวัย

ปี ค.ศ. 1592-1670 Comenius กล่าวว่า เด็กปฐมวัยเป็นวัยที่ง่ายต่อการป้อน เด็กควรได้เรียนรู้โดยการกระทำ และเรียน โดยการเล่นเป็นกระบวนการตั้งแต่แรกเกิด จนตลอดชีวิต และเด็กทุกคนควรได้รับ

การศึกษาในโรงเรียนแม่(Mother School) นอกจากนี้การจัดการศึกษาควรเน้นเป็นรูปธรรมให้มากที่สุด และเห็นว่าสุขภาพที่สมบูรณ์ของเด็ก จะเป็นสิ่งสำคัญในการพัฒนาทางด้านสติปัญญา และอารมณ์ สำหรับการจัดการศึกษาให้กับเด็กปฐมวัยต้องเป็นไปโดยธรรมชาติ ตามความสนใจของผู้เรียน โดยไม่มีการบังคับ

ปี ค.ศ. 1964 Locke ให้ทัศนะว่าเด็กเปรียบเสมือนผ้าขาว และมีความเชื่อว่าสิ่งแวดล้อมมีความสำคัญต่อการพัฒนาเด็กมากกว่าทางด้านพันธุกรรม ดังนั้น พื้นฐานทางครอบครัว การศึกษา และประสบการณ์ที่เด็กได้รับในวัยเด็กจะมีผลต่อความสามารถทางด้านสติปัญญา และจิตใจในวัยต่อมา

ปี ค.ศ. 1632 - 1704 Rousseau กล่าวว่า เด็กมิใช่ผู้ใหญ่ย่อส่วน เด็กเป็นเด็กโดยธรรมชาติ การศึกษาโดยธรรมชาติ (naturalism) จะเกิดขึ้นจากสามแหล่ง คือ ธรรมชาติ ผู้คน และสิ่งของ เด็กจะเรียนรู้จากประสบการณ์ตรง และจากการสำรวจสิ่งแวดล้อม การจัดการศึกษาและการพัฒนาเด็กต้องคำนึงถึงความแตกต่างระหว่างบุคคลของเด็ก การศึกษาไม่เน้นการจำแต่เห็นคุณค่าของการเล่นเพื่อการพัฒนาเด็ก

ปี ค.ศ. 1746 - 1827 Pestalozzi กล่าวว่า ความรักเป็นพื้นฐานที่สำคัญและจำเป็นต่อการพัฒนาทั้งทางด้านร่างกาย สติปัญญา และพัฒนาสภาพของเด็ก การเรียนรู้ของเด็กต้องใช้เวลาและประสบการณ์แก่เด็กในการทำความเข้าใจ และไม่บังคับให้เด็กเรียนโดยการท่องจำ

ปี ค.ศ. 1782 - 1852 Froebel บิดาแห่งการศึกษาปฐมวัย กล่าวว่า ครูควรส่งเสริมพัฒนาการตามธรรมชาติของเด็กปฐมวัยให้เจริญขึ้นด้วยการกระตุ้นให้เกิดความสร้างสรรค์อย่างเสรีจากการเล่น และตั้งสถาบันการฝึกครูอนุบาลและโรงเรียนอนุบาลเรียกว่า kindergarden

ปี ค.ศ. 1859 - 1952 Dewey กล่าวว่า เด็กจะเรียนรู้ได้ดีจากประสบการณ์จริงในชีวิตประจำวัน ดังนั้นการจัดการศึกษาต้องคำนึงถึงการให้เด็กมีเสรีภาพในการคิดและการแสดงออก การให้การศึกษอบรมต้องยึดเด็กเป็นศูนย์กลาง และเรียนรู้จากการปฏิบัติจริง (learning by doing)

ปี ค.ศ. 1870 - 1952 Montessori มีแนวคิดว่า สติปัญญาของคนเราจะไม่หยุดอยู่คงที่ แต่จะพัฒนาขึ้นได้ถ้าได้รับอบรมเลี้ยงดูและจัดประสบการณ์ให้เด็กได้ใช้ประสาทสัมผัสโดยตรงกับสิ่งแวดล้อมรอบตัว

3.3 นโยบายการจัดการศึกษาปฐมวัย

นโยบายรัฐบาลด้านการจัดการศึกษาปฐมวัย

จากถ้อยแถลงของคณะรัฐมนตรี พันตำรวจโททักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี แถลงต่อรัฐสภา เมื่อวันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2544 (สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ, 2544) สรุปสาระความว่า “ รัฐบาลจะปฏิรูปการศึกษาตามเจตนารมณ์แห่งรัฐธรรมนูญ และพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 เพื่อพัฒนาสังคมไทยให้เป็นสังคมแห่งการเรียนรู้ อันเป็นเงื่อนไขสู่ระบบเศรษฐกิจฐานความรู้ให้คนไทยทั้งปวงได้รับโอกาสเท่าเทียมกันที่จะเรียนรู้และฝึกอบรมได้ตลอดชีวิต และมีปัญญาเป็นทุนไว้สร้างรายได้ และนำประเทศให้รอดพ้นจากวิกฤติเศรษฐกิจและสังคม โดยยึดหลักสร้างชาติ สร้างคน สร้างงาน ” ดังนี้ 1) เร่งให้มีระบบและโครงสร้างทางการศึกษาที่มีคุณภาพเป็นประโยชน์ต่อปวงชนทั้งปวงอย่างแท้จริง 2) เน้นคุณภาพ ประสิทธิภาพและความเที่ยงธรรมในการบริหารจัดการศึกษาทุกประเภท ทุกระดับ ตั้งแต่ระดับปฐมวัยจนถึงอุดมศึกษา 3) พัฒนาเทคโนโลยีทางการศึกษาและเครือข่ายสารสนเทศเพื่อเพิ่มและกระจายโอกาสทางการศึกษาให้คนไทยทั้งในเมืองและในชนบท 4) จัดให้มีวิทยาลัยชุมชนในจังหวัดที่ขาด

แคลนสถาบันอุดมศึกษา 5) ส่งเสริมสนับสนุนให้ทุกฝ่ายร่วมมือจัดการศึกษาและฝึกอบรมทั้งการจัดการศึกษา สำหรับคนพิการและทุพพลภาพและผู้ด้อยโอกาส 6) สนับสนุนให้ประเทศไทยเป็นศูนย์กลางการศึกษาในกลุ่ม ประเทศเพื่อนบ้าน 7) ส่งเสริมให้มีบริการทางการศึกษา ศาสนา ศิลปวัฒนธรรมและกีฬาให้แก่เด็กและ เยาวชน 8) ปฏิรูปการเรียนรู้โดยยึดผู้เรียนเป็นสำคัญ หลักการเรียนรู้ด้วยตนเองและหลักการเรียนรู้ตลอดชีวิต เน้นพลังความคิดสร้างสรรค์ 9) ส่งเสริมวิชาชีพครูให้มีศักดิ์ศรีเป็นที่ยอมรับนับถือและไว้วางใจจากสาธารณชน ทั้งการผลิตครูที่มีคุณภาพและคุณธรรม 10) ปรับปรุงหลักสูตรเพื่อให้เด็กและเยาวชนมีวินัยรักงานและทำงาน เป็น

และจากการศึกษานโยบายและแผนการศึกษาสำหรับเด็กปฐมวัย (0-5 ปี) พ.ศ. 2545 – 2549 รัฐได้กำหนดแผนงานหลัก 8 แผนเพื่อชี้นำเป็นแนวคิดและทิศทางไปสู่การปฏิบัติที่ชัดเจนดังนี้ คือ 1) แผนงาน พัฒนาพ่อแม่ ผู้ปกครอง สมาชิกในครอบครัวและผู้เตรียมเป็นพ่อแม่ 2) แผนงานพัฒนาและบริการส่งเสริมเด็ก ปฐมวัย 3) แผนงานพัฒนาบุคลากรที่เกี่ยวข้องกับเด็กปฐมวัย (ครู ผู้ดูแลเด็ก พี่เลี้ยงเด็ก อาสาสมัคร นักสังคม สงเคราะห์ ฯลฯ) 4) แผนงานพัฒนามาตรฐานและคุณภาพ 5) แผนงานพัฒนาการมีส่วนร่วม 6) แผนงานวิจัย พัฒนาและสร้างองค์ความรู้ 7) แผนงานพัฒนาองค์กร กลไกในการปฏิบัติงาน ประสานงานและติดตาม ประเมินผลแผน และ 8) แผนงานทรัพยากร

นอกจากนี้จากกรวิเคราะห์นโยบายการจัดการศึกษาปฐมวัยในประเทศไทยที่ปรากฏใน สาระสำคัญของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 พบว่าในบทบัญญัติต่าง ๆ ของพระราชบัญญัติ การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 มีสาระสำคัญที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาเด็กปฐมวัยในหลายหมวด ดังนี้

สาระในหมวดที่ 1 มาตรา 6,8 และ 9 สรุปได้ว่า การศึกษาปฐมวัยเป็นส่วนหนึ่งของการศึกษา ตลอดชีวิต และ ทุกส่วนของสังคมมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาปฐมวัย สาระในหมวดที่ 1 มาตรา 4 และ หมวดที่ 2 มาตรา 10,12,13 และ 14 สรุปได้ว่ารัฐจัดให้มีการจัดทำนโยบายและแผนการศึกษาสำหรับเด็กปฐมวัย (0-5 ปี) การจัดการศึกษาปฐมวัยเริ่มตั้งแต่แรกเกิด – 5 ปี เป็นการศึกษาเพื่อเตรียมความพร้อม และให้ พ่อแม่ ผู้ปกครอง บุคคลและสถาบันสังคมต่าง ๆ มีสิทธิที่จะได้รับความรู้ในการอบรมเลี้ยงดูเด็ก ได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐ และได้รับการยกเว้นภาษีตามที่กฎหมายกำหนด

สาระในหมวดที่ 3 มาตรา 15,17,18 สรุปได้ว่า เด็กปฐมวัย ตามนัยมติดคณะรัฐมนตรี 16 มีนาคม 2542 ให้หมายถึง เด็กอายุ 0-5 ปีและให้จัดการศึกษาปฐมวัยเริ่มตั้งแต่แรกเกิดถึงอายุ 5 ปี โดยจัดได้ ทั้ง 3 รูปแบบ คือ การศึกษาในระบบ การศึกษานอกระบบ และการศึกษาตามอัธยาศัย การศึกษาปฐมวัย สามารถจัดได้ในสถานศึกษา เช่นเดียวกับการศึกษาขั้นพื้นฐาน คือ จัดในสถานพัฒนาเด็กปฐมวัย โรงเรียน หรือ ศูนย์การเรียนรู้

สาระในหมวดที่ 4 มาตรา 22,24 และ 26 สรุปได้ว่า การจัดการศึกษาปฐมวัยต้องเน้นผู้เรียน เป็นสำคัญ ให้จัดกระบวนการเรียนรู้ตามความถนัดและความสนใจของผู้เรียน การประเมินผู้เรียนให้พิจารณาจาก พัฒนาการ ความประพฤติ การร่วมกิจกรรม และจากการทดสอบ

สาระในหมวดที่ 5 มาตรา 41,43,44,45 และ 46 ให้ ท้องถิ่นและสถานศึกษาเอกชนสามารถ จัดการศึกษาปฐมวัยได้ สถานศึกษาเอกชนได้รับการสนับสนุนเงินอุดหนุนลดหย่อนภาษีตามความเหมาะสม สถานศึกษาเอกชนตามมาตรา 18(2) ซึ่งได้แก่ โรงเรียนเอกชน ต้องเป็นนิติบุคคล

สาระในหมวดที่ 6 มาตรา 48 สถานพัฒนาเด็กปฐมวัย โรงเรียน ศูนย์การเรียนรู้ ที่จัดการศึกษาปฐมวัยต้องมีระบบประกันคุณภาพการศึกษาภายในเพื่อนำไปสู่การพัฒนาคุณภาพและมาตรฐานการศึกษา

สาระในหมวดที่ 7 มาตรา 53 ครู ผู้บริหารสถานศึกษา ทั้งของรัฐและเอกชน ต้องมีใบอนุญาตประกอบวิชาชีพ

สาระในหมวดที่ 8 มาตรา 58, 60 และ 61 ในการจัดการศึกษาปฐมวัย บุคคล สถาบันองค์กรต่าง ๆ ในสังคม ที่ระดมทรัพยากรเพื่อการศึกษา โดยการเป็นผู้จัดหรือผู้มีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาการบริหารทรัพย์สิน รวมทั้งการมีส่วนร่วมรับภาระค่าใช้จ่ายการจัดการศึกษา จะได้รับการลดหย่อนหรือยกเว้นภาษีจากรัฐตามความเหมาะสม เพื่อเป็นแรงจูงใจในการระดมทรัพยากร นอกจากนี้ผู้จัดหรือผู้ร่วมจัดจะได้รับงบประมาณจากรัฐใน 2 ลักษณะ คือ เงินอุดหนุนทั่วไปเป็นค่าใช้จ่ายรายบุคคลและเงินอุดหนุนการศึกษา

สาระหมวดที่ 9 มาตรา 63 และ 66 ในการจัดการศึกษาปฐมวัยสามารถให้ความรู้แก่พ่อแม่หรือผู้ปกครองตลอดจนเด็กปฐมวัยได้ด้วยเทคโนโลยีเพื่อการศึกษา (พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ, 2542; สถาบันแห่งชาติเพื่อการศึกษาสำหรับเด็กปฐมวัย, 2543)

จากแผนการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2545 – 2559 มีวัตถุประสงค์เพื่อพัฒนาคนอย่างรอบด้าน และสมดุลเพื่อเป็นฐานหลักของการพัฒนา โดยได้กล่าวถึงแนวนโยบายการดำเนินการ เพื่อการพัฒนาทุกคน ตั้งแต่แรกเกิดจนตลอดชีวิต ให้มีโอกาสเข้าถึงการเรียนรู้ โดยกำหนดเป้าหมายให้เด็กปฐมวัยอายุ 0 – 5 ปี ทุกคนได้รับการพัฒนา เตรียมความพร้อมทุกด้านก่อนเข้าสู่ระบบการศึกษา และกำหนดกรอบการดำเนินงาน เพื่อส่งเสริมและสนับสนุนการพัฒนา และเตรียมความพร้อมของเด็กปฐมวัย ในรูปแบบที่หลากหลาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งการให้ความรู้แก่พ่อแม่ ผู้ปกครอง รวมทั้งผู้ที่เตรียมตัวเป็นพ่อแม่ และส่งเสริมสนับสนุนการศึกษาปฐมวัยให้มีคุณภาพครอบคลุมกลุ่มเป้าหมาย เพื่อพัฒนารากฐานพัฒนาการของทุกชีวิตอย่างเหมาะสม โดยกำหนดยุทธศาสตร์การดำเนินงาน ดังนี้

ในภาครัฐบาลดำเนินการโดย 1) ส่งเสริม และสนับสนุนให้พ่อแม่ ผู้ปกครอง และผู้เตรียมตัวเป็นพ่อแม่ มีความรู้ ความสามารถในการอบรมเลี้ยงดูเด็ก ตั้งแต่ในครรภ์มารดา และแรกเกิดได้อย่างถูกต้องเหมาะสม และสามารถเตรียมความพร้อมของเด็กปฐมวัยอย่างมีคุณภาพ เพื่อให้เด็กมีคุณภาพ และสามารถเข้าสู่ระบบการศึกษาได้อย่างเหมาะสมต่อไป 2) ส่งเสริมบุคคล ครอบครัว ชุมชน องค์กรชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เอกชน องค์กรเอกชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา สถานประกอบการ และสถาบันสังคมอื่น ให้สามารถจัดการศึกษาปฐมวัย และการศึกษาขั้นพื้นฐานได้อย่างมีคุณภาพในรูปแบบที่หลากหลาย และได้มาตรฐานการศึกษาของประเทศที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ เป็นไปตามกรอบแนวทางการปฏิรูปการศึกษาในระดับนี้ และสถานพัฒนาเด็กปฐมวัยต้องจัดให้มีการอบรมและให้ความรู้แก่ผู้ปกครอง ครู และบุคลากรที่เกี่ยวข้องสำหรับเด็กปฐมวัย และมีการจัดเตรียมความพร้อมสำหรับเด็กปฐมวัยในรูปแบบที่หลากหลายทั่วถึง และมีคุณภาพมาตรฐานการศึกษาที่กำหนด

สำหรับภาคประชาชน องค์กรประชาคม และภาคเอกชน โดยบุคคล ครอบครัว ชุมชน องค์กรชุมชน เอกชน องค์กรเอกชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา สถานประกอบการ และสถาบันสังคมอื่น ๆ สามารถจัดการศึกษาปฐมวัย และการศึกษาขั้นพื้นฐาน โดยได้รับการสนับสนุนจากรัฐให้มีความรู้ และ

ความสามารถในการอบรมเลี้ยงดู และจัดการศึกษา ควบคู่กับการให้ความรู้ด้านศาสนาธรรม ศีลธรรม คุณธรรม จริยธรรม และค่านิยมอันดีงามให้แก่บุตร หรือผู้อยู่ในอุปการะเพื่อการปูพื้นฐานชีวิตที่ดีงามของเยาวชน (คณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, 2545)

นโยบายการศึกษาปฐมวัยในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) ได้กล่าวถึงการศึกษาปฐมวัยไว้หลายมาตรา ที่สำคัญได้แก่

มาตรา 4 “สถานศึกษา” หมายความว่า สถานพัฒนาเด็กปฐมวัย โรงเรียน ศูนย์การเรียนรู้ วิทยาลัย สถาบัน มหาวิทยาลัย หน่วยงานการศึกษา หรือหน่วยงานของรัฐหรือเอกชน ที่มีอำนาจหน้าที่หรือมีวัตถุประสงค์ในการจัดการศึกษา มาตรฐานการศึกษา หมายความว่า ข้อกำหนดที่เกี่ยวกับคุณลักษณะคุณภาพที่พึงประสงค์ และมาตรฐานที่ต้องการ ให้เกิดขึ้นในสถานศึกษาทุกแห่ง และเพื่อใช้เป็นหลักในการเทียบเคียง สำหรับการส่งเสริม และกำกับดูแล การตรวจสอบ การประเมินผล และการประกันคุณภาพทางการศึกษา

มาตรา 6 การจัดการศึกษาต้องเป็นไปเพื่อพัฒนาคนไทยให้เป็นมนุษย์ที่สมบูรณ์ทั้งร่างกาย จิตใจ สติปัญญา ความรู้ และคุณธรรม มีจริยธรรม และวัฒนธรรม ในการดำรงชีวิต สามารถอยู่ร่วมกับผู้อื่นได้อย่างมีความสุข

มาตรา 8 การจัดการศึกษาปฐมวัย และการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานให้จัดในสถานศึกษาดังต่อไปนี้ 1) สถานพัฒนาเด็กปฐมวัย ได้แก่ ศูนย์เด็กเล็ก ศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก ศูนย์พัฒนาเด็กก่อนเกณฑ์ของสถาบันศาสนา ศูนย์บริการช่วยเหลือระยะแรกเริ่มของเด็กพิการ และเด็กซึ่งมีความต้องการพิเศษ หรือสถานพัฒนาเด็กปฐมวัยที่เรียกชื่ออย่างอื่น 2) โรงเรียน ได้แก่ โรงเรียนของรัฐ โรงเรียนเอกชน และโรงเรียนที่สังกัดสถาบันพุทธศาสนาหรือศาสนาอื่น 3) ศูนย์การเรียนรู้ ได้แก่ สถานที่เรียนที่หน่วยงานจัดการศึกษานอกโรงเรียน บุคคล ครอบครัว ชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรเอกชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา สถานประกอบการ โรงพยาบาล สถาบันทางการแพทย์ สถานสงเคราะห์ และสถาบันสังคมอื่น เป็นผู้จัดและกฎกระทรวงว่าด้วยการแบ่งระดับ และประเภทของการศึกษาขั้นพื้นฐานให้แบ่งออกเป็นสามระดับ ดังนี้ การศึกษาระดับก่อนประถมศึกษา โดยปกติเป็นการจัดการศึกษาให้แก่เด็กที่มีอายุสามปี ถึงหกปี เพื่อเป็นการวางรากฐานชีวิต และการเตรียมความพร้อมของเด็กทั้งร่างกายและจิตใจ สติปัญญา อารมณ์ บุคลิกภาพ และการอยู่ร่วมในสังคม การศึกษาระดับประถมศึกษา และ การศึกษาระดับมัธยมศึกษา

มาตรา 15 การจัดการศึกษามีสามรูปแบบ คือ การศึกษาในระบบการศึกษานอกระบบ และ การศึกษาคามอรรถาศัย

เมื่อวิเคราะห์นโยบายการจัดการศึกษาปฐมวัยในต่างประเทศจะพบว่ามีความคิดในการบริหารจัดการเพื่อการพัฒนาเด็กที่คล้ายคลึงกันแต่การนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติอาจมีความแตกต่างกันบ้าง เช่น นโยบายการจัดการศึกษาปฐมวัยของสมาคมการศึกษาปฐมวัยแห่งชาติ สหรัฐอเมริกา (Nation Association For the Education of Young Children : NAEYC, 2002) และ Bredlikany & Copple (1997) ได้เสนอแนะแนวทางสู่ความสำเร็จของการจัดการศึกษาปฐมวัย โดยกำหนดให้มีระบบการพัฒนาทีมบุคลากรทางการศึกษาปฐมวัยในสถานศึกษาที่มีคุณภาพ มีกระบวนการเตรียมนักศึกษาปฐมวัยในระดับมหาวิทยาลัยให้ได้รับความรู้และทักษะที่จำเป็นต่อการปฏิบัติงาน ครูทางการศึกษาปฐมวัยได้รับการส่งเสริมและสนับสนุนให้มีความรู้ใหม่ ความสามารถ และความชำนาญด้านพัฒนาการและการเรียนรู้ของเด็ก และสามารถนำความรู้ไปประยุกต์ใช้ในการปฏิบัติงานได้

มีการจัดเตรียมนักรศึกษาพิเศษ เพื่อช่วยเหลือและให้คำปรึกษา แก่เด็กที่ต้องการพิเศษในสถานศึกษา ผู้บริหารการศึกษาปฐมวัยมีทักษะในการบริหารจัดการและการนิเทศ มีคุณวุฒิที่เหมาะสม และได้รับการอบรมทางการศึกษา ปฐมวัย ตลอดจนให้เวลาและโอกาสสำหรับครูในการทำงานร่วมกันระหว่างครูและผู้ปกครอง สถานศึกษามีเงินทุนเพียงพอต่อการจัดการศึกษาปฐมวัย และมีค่าตอบแทนบุคลากรในการปฏิบัติงานอย่างคุ้มค่า มีการจัดบุคลากรและกลุ่มเด็กแบบคละอายุ เพื่อเพิ่มโอกาสในการเรียนรู้ด้วยวิธีการต่างๆ มีแหล่งข้อมูลเพื่อกระตุ้นการเรียนรู้ที่หลากหลาย ปลอดภัย และเพียงพอ เหมาะสมกับวัยของผู้เรียน มีระบบการประเมินคุณภาพการศึกษาอย่างต่อเนื่อง มีแหล่งข้อมูลชุมชนที่มีประโยชน์ต่อการพัฒนาเด็กและครอบครัว มีเกณฑ์ / ตัวบ่งชี้ที่หลากหลายเพื่อประเมินความก้าวหน้าทางพัฒนาการของผู้เรียน สำหรับนโยบายการจัดการศึกษาปฐมวัยในประเทศมาเลเซีย ถือเป็นการศึกษาภาคบังคับที่รัฐจัดให้ โดยมีจุดมุ่งหมายหลักของนโยบายคือการสร้างความเป็นเอกภาพ และกำหนดสาระสำคัญ เพื่อสนองนโยบายโดยการสร้างความสามัคคี เน้นการพัฒนาทรัพยากรบุคคล ส่งเสริมประชาธิปไตย สร้างความเสมอภาคทางการศึกษา และมีเอกภาพทางด้านร่างกาย อารมณ์ สังคม สติปัญญา พบพื้นฐานของการมีศรัทธาต่อพระเจ้า สร้างสรรค์ความรู้ คุณธรรม จริยธรรม ความรับผิดชอบ ความศรัทธาเริ่มสร้างสรรค์และก้าวหน้า สร้างความสมัครสมานสามัคคีและสันติสุขแก่สังคมและประเทศชาติและกำหนดยุทธศาสตร์ในการบริหารจัดการศึกษาโดยเน้นมาตรฐาน และคุณภาพ ตลอดจนประสิทธิภาพการบริหารจัดการและทุกสถานศึกษาต้องมีการกำหนดยุทธศาสตร์และเป้าหมายประจำปีให้ชัดเจน (จิระพันธ์ เคมะ, 2542) และนโยบายการจัดการศึกษาปฐมวัยในประเทศญี่ปุ่น มีกฎหมายแม่บทการศึกษาแห่งชาติ (The Fundamental Law of Education) ที่กำหนดให้การศึกษาเป็นไปเพื่อประโยชน์ของคนทั้งปวง การบริหารจัดการศึกษาต้องคำนึงถึงหลักการ เจื้อนใจที่จำเป็นเพื่อให้การจัดการศึกษามุ่งตามจุดมุ่งหมาย การจัดการศึกษาระดับปฐมวัยเน้นการพัฒนาเด็กทั้งร่างกายและจิตใจใน 5 ด้าน และปรากฏไว้ในหลักสูตรคือ ด้านสุขภาพ ด้านการมีมนุษยสัมพันธ์ ด้านความรักในสิ่งแวดล้อม ด้านภาษา และด้านการแสดงออกของเด็ก โดยมีเป้าหมายเพื่อฝึกทักษะการคิด การคิดริเริ่ม คุณภาพชีวิต ความรักในมนุษยชาติและสิ่งแวดล้อม มีเจตคติที่ดีต่อการเรียนรู้ มีจิตใจช่วยเหลือสังคม มีสุขภาพดี รักการออกกำลังกาย และมีความรักต่อประชาโลก (วรัยพร แสงนภาพร, 2542)

นโยบายการจัดการศึกษาปฐมวัยในประเทศนิวซีแลนด์ การจัดการศึกษาหลักการปฏิรูปเน้นการกระจายอำนาจทางการศึกษา (Decentralization of Education) ให้กระทรวงศึกษาธิการดำเนินการจัดการศึกษาปฐมวัยสำหรับเด็กอายุ 3 - 4 ปี ในรูปแบบโรงเรียนอนุบาล (Kindergarten) ศูนย์เด็กเล่น (play center) ศูนย์ดูแลและสอนภาษาเด็กเล็กสำหรับชาวมาารี (Te Kohanga Reo) และศูนย์เด็กก่อนวัยเรียน (child center) การจัดการศึกษายึดหลักการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยมีคณะกรรมการบริหารโรงเรียน (board of trustees) ดูแลเรื่องบุคลากร งบประมาณการศึกษา หลักสูตรและการจัดการต่างๆ(ฉลวยลักษณ์ สิ้นประเสริฐ, 2542)

จากแนวคิดนโยบายการจัดการศึกษาปฐมวัยของประเทศไทยและประเทศต่างๆที่กล่าวมาพอเป็นแนวทางในสร้างองค์ความรู้เพื่อการศึกษาวิเคราะห์กระบวนการบริหารเชิงนโยบาย กระบวนการการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ โครงสร้างการบริหารจัดการศึกษาปฐมวัยเพื่อนำมาปรับให้เหมาะกับบริบทของการวิจัยในครั้งนี้

สำหรับแนวคิดด้านคุณภาพการจัดการศึกษาปฐมวัยในประเทศไทย สำนักงานทดสอบทางการศึกษาระดับชาตินิยม (2540) ได้ให้นิยามคำว่ามาตรฐานการศึกษาหมายถึง ข้อกำหนดทางการศึกษาที่เกี่ยวกับคุณลักษณะที่พึงประสงค์ของสิ่งนั้น แบ่งออกเป็น 3 ด้านคือ 1) มาตรฐานด้านผลผลิต หมายถึงคุณลักษณะที่ต้องการให้เกิดขึ้นในตัวผู้เรียนตามจุดหมายของหลักสูตร 2) มาตรฐานด้านปัจจัย หมายถึง คน อุปกรณ์งบประมาณ สถานที่ เทคโนโลยีที่จำเป็นต้องมี ต้องใช้ เพื่อนำไปสู่ผลผลิตที่มีคุณภาพ 3) มาตรฐานด้านกระบวนการ หมายถึง ระบบ วิธีการ เทคโนโลยีเชิงระบบที่มีประสิทธิภาพ ส่วนกุลยา คันดิลาชีวะ (2545) กล่าวว่ามาตรฐานการศึกษาปฐมวัยหมายถึง สิ่งบ่งชี้ที่แสดงให้เห็นแล้วสร้างความเชื่อมั่นให้กับผู้เกี่ยวข้องว่าสิ่งนั้นมีคุณภาพ มาตรฐานการศึกษาปฐมวัยควรครอบคลุมทั้งมาตรฐานด้านบริการ และมาตรฐานด้านบุคลากร โดยมาตรฐานด้านบริการจะเป็นมาตรฐานที่เกี่ยวข้องกับการจัดบริการสำหรับเด็กปฐมวัย เช่นมาตรฐานอาคาร มาตรฐานสิ่งแวดล้อมทางกายภาพ มาตรฐานสัดส่วนของผู้ดูแลเด็กและจำนวนเด็ก

ส่วนมาตรฐานด้านบุคลากรหรือมาตรฐานวิชาชีพคือมาตรฐานที่เกี่ยวกับการจัดการศึกษาเพื่อพัฒนาบุคลากรทางการศึกษาปฐมวัยซึ่งได้แก่ผู้ดูแลเด็ก ผู้ช่วยครูปฐมวัย รวมถึงหลักสูตรปฐมวัย ดังนั้น มาตรฐานการศึกษา จึงเป็นข้อกำหนดเกี่ยวกับคุณลักษณะคุณภาพที่พึงประสงค์ที่ต้องการให้เกิดขึ้นในสถานศึกษาแต่ละระดับเพื่อเป็นหลักในการเทียบเคียงสำหรับการส่งเสริมและกำกับดูแล การตรวจสอบ การประเมินผลและการพัฒนาคุณภาพ ดังที่ เลขา ปิยะอัจฉริยะ (2546) กล่าวว่าหัวใจของการปฏิรูปการศึกษาคือการปฏิรูปการเรียนรู้และการจัดการศึกษาที่นำไปสู่คุณภาพของผู้เรียนที่สามารถประกันได้ว่าผู้รับบริการจะได้รับการศึกษาดำเนินมาตรฐานและจากพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ มาตรา 47 ได้กำหนดให้มีระบบประกันคุณภาพการศึกษาเพื่อพัฒนาคุณภาพและมาตรฐานการศึกษาทุกระดับประกอบด้วยระบบประกันคุณภาพภายในและระบบประกันคุณภาพภายนอก (พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ, 2542)

สำหรับมาตรฐานการศึกษาปฐมวัย เลขา ปิยะอัจฉริยะ (2546) กล่าวว่าการศึกษาปฐมวัยเป็นการศึกษาหนึ่งที่มีมาตรฐานการศึกษา และมีกรจัดทำตัวบ่งชี้ สภาพที่พึงประสงค์ และเกณฑ์การประเมิน เช่นเดียวกับการศึกษาในระดับอื่น ๆ มีกระบวนการประเมินเพื่อการประกันคุณภาพทั้งด้านการประเมินคุณภาพการศึกษาภายในและการประเมินคุณภาพการศึกษาภายนอก โดยมีจุดมุ่งหมายของการประเมินคือการพัฒนาคุณภาพ เพื่อสร้างความมั่นใจ ในมาตรฐานการบริการของสถานศึกษาแก่ประชาชน และเป็นกรอบประกันความมีมาตรฐาน และจากการศึกษาพบว่าสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติได้ดำเนินการจัดทำมาตรฐานโดยจำแนกออกเป็น 2 ระดับคือมาตรฐานการเลี้ยงดูเด็กอายุต่ำกว่า 3 ปี ดำเนินการโดยสำนักพัฒนาการเรียนรู้และมาตรฐาน(คณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ,มปป.) ส่วนเด็กอายุ 3 – 5 ปี ดำเนินการโดยสถาบันแห่งชาติเพื่อการศึกษาเด็กปฐมวัยและสำนักงานรับรองมาตรฐานและการประเมินคุณภาพการศึกษา (องค์การมหาชน) (สมศ.) (2547) ใช้เป็นมาตรฐานเพื่อการประเมินคุณภาพภายนอกด้วย (คณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, 2545) ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

ในด้านมาตรฐานการเลี้ยงดูเด็กอายุต่ำกว่า 3 ปี สำนักงานพัฒนาการเรียนรู้และมาตรฐานการศึกษา (มปป.) ได้กำหนดแนวทางการพัฒนาคุณภาพเด็กตามมาตรฐานการเลี้ยงดูเด็กอายุต่ำกว่า 3 ปี โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อ 1) สนับสนุนส่งเสริมให้สถานรับเลี้ยงเด็กมีการพัฒนาเด็กอายุต่ำกว่า 3 ปีไปในทิศทางที่เหมาะสมและสอดคล้องกับศักยภาพของเด็ก 2) เพื่อเฝ้าระวังปัญหาด้านสุขภาพ การเจริญเติบโต และพัฒนาการ

ของเด็กอายุต่ำกว่า 3 ปี ในสถานรับเลี้ยงเด็กอื่นจะนำไปสู่การปรับปรุงแก้ไขหรือฟื้นฟูสภาพได้อย่างทันการ

5) เพื่อติดตามผลการอบรมเลี้ยงดูเด็กอายุต่ำกว่า 3 ปี ของสถานรับเลี้ยงเด็กเป็นไปอย่างเหมาะสม มีคุณภาพเพียงพอที่จะส่งเสริมให้เด็กได้ใช้ศักยภาพตนเองในการเรียนรู้และพัฒนาความสามารถในด้านต่างๆอย่างสมดุล

4) เพื่อยกระดับคุณภาพการอบรมเลี้ยงดูและพัฒนาเด็กอายุต่ำกว่า 3 ปี ให้ดียิ่งขึ้นและเป็นไปอย่างต่อเนื่องและกำหนดองค์ประกอบที่สำคัญเพื่อการประเมินการอบรมเลี้ยงดูและพัฒนาเด็ก 3 ด้าน คือ 1) ด้านปัจจัยแวดล้อม ตัวเด็กหมายถึงสภาพและสิ่งที่อยู่ใกล้ตัวเด็กและมีอิทธิพลต่อเด็กทั้งทางกายภาพและสังคมซึ่งได้แก่ คุณลักษณะของสภาพแวดล้อมครอบครัว สถานรับเลี้ยงเด็ก สถานสงเคราะห์ ชุมชน และสื่อมวลชน และคุณลักษณะของบุคคลที่เลี้ยงดูเด็ก ครอบครัว พ่อแม่ ผู้ปกครอง ผู้เลี้ยงดูเด็กในบ้านหรือสถานรับเลี้ยง

2) กระบวนการเลี้ยงดูและการพัฒนาเด็ก หมายถึง การกระทำหรือการปฏิบัติต่อเด็กของพ่อแม่ ผู้ปกครอง ผู้เลี้ยงดูเด็ก ในการตอบสนองความต้องการและส่งเสริมพัฒนาการเด็กและการเรียนรู้ของเด็ก ครอบครัวการอบรมเลี้ยงดูและพัฒนาเด็กในบ้านโดยครอบครัวและโดยสถานรับเลี้ยงเด็ก 3) คุณภาพของเด็ก หมายถึง สภาพหรือคุณลักษณะของเด็กในแต่ละช่วงวัยซึ่งเป็นผลรวมของตัวเด็ก ครอบครัวการเจริญเติบโตและภาวะสุขภาพ และพัฒนาการทุกด้านตามวัยทั้งทางด้านร่างกาย อารมณ์ จิตใจ สังคม สติปัญญา และภาษา ซึ่งมีรายละเอียดในแต่ละองค์ประกอบดังนี้

1. ปัจจัยแวดล้อมตัวเด็ก มี 2 ด้าน 17 คุณลักษณะที่พึงประสงค์ 53 ตัวบ่งชี้

ด้านที่ 1 คุณลักษณะของสภาพแวดล้อมภายนอก

คุณลักษณะที่พึงประสงค์ 1 มีทำเลที่ตั้งและอาคารสถานที่เป็นไปตามมาตรฐาน

คุณลักษณะที่พึงประสงค์ 2 มีการบริหารจัดการถูกต้องตามกฎหมายและเป็นระบบ

คุณลักษณะที่พึงประสงค์ 3 มีบุคลากรมีคุณสมบัติเหมาะสมกับลักษณะงานตาม

มาตรฐาน

คุณลักษณะที่พึงประสงค์ 4 มีการจัดบริการที่จำเป็นต่อการพัฒนาเด็กตามวัย

คุณลักษณะที่พึงประสงค์ 5 มีมาตรการป้องกันภัยอันตรายในสถานรับเลี้ยงเด็กอย่างเป็น

ระบบ

คุณลักษณะที่พึงประสงค์ 6 มีอนามัยสิ่งแวดล้อมภายในและภายนอกอาคารสถานรับเลี้ยง

เด็กตามมาตรฐาน

คุณลักษณะที่พึงประสงค์ 7 มีมาตรการป้องกันและควบคุมโรคติดต่อในเด็กอย่างเป็น

ระบบ

คุณลักษณะที่พึงประสงค์ 8 มีการแสวงหาแหล่งข้อมูลความรู้และสร้างเครือข่ายการ

ดำเนินงานด้านการพัฒนาเด็ก

คุณลักษณะที่พึงประสงค์ 9 มีการติดตามประเมินผลการดำเนินงานของผู้เลี้ยงดูเด็กและ

สถานรับเลี้ยงเด็ก

คุณลักษณะที่พึงประสงค์ 10 มีแหล่งสนับสนุนในชุมชนที่ส่งเสริมการเรียนรู้ของพ่อแม่

ผู้ปกครองและผู้เลี้ยงดูเด็ก

คุณลักษณะที่พึงประสงค์ 11 มีกลุ่มคน องค์กรในชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดกิจกรรมหรือบริการรูปแบบต่างๆร่วมกับสถานรับเลี้ยงเด็ก

คุณลักษณะที่พึงประสงค์ 12 มีภาคเอกชนในชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการด้านการพัฒนาเด็ก

คุณลักษณะที่พึงประสงค์ 13 มีสื่อมวลชนที่เอื้อต่อการพัฒนาเด็ก

ด้านที่ 2 คุณลักษณะของผู้ที่เลี้ยงดูเด็ก

คุณลักษณะที่พึงประสงค์ 14 มีพื้นฐานการศึกษาคดี

คุณลักษณะที่พึงประสงค์ 15 มีความรู้และประสบการณ์ในการเลี้ยงดูเด็ก

คุณลักษณะที่พึงประสงค์ 16 มีสุขภาพแข็งแรงและสุขภาพจิตดี

คุณลักษณะที่พึงประสงค์ 17 มีความเป็นระเบียบและสะอาด

2. กระบวนการเลี้ยงดูและพัฒนาการเด็ก มี 8 คุณลักษณะที่พึงประสงค์ 20 ตัวบ่งชี้

คุณลักษณะที่พึงประสงค์ 1 มีการดูแลตอบสนองความต้องการขั้นพื้นฐานตามวัยและสิทธิเด็กอย่างเหมาะสม

คุณลักษณะที่พึงประสงค์ 2 มีการส่งเสริมการเจริญเติบโตและสุขภาพอนามัยของเด็กอย่างเหมาะสม

คุณลักษณะที่พึงประสงค์ 3 มีการส่งเสริมพัฒนาการและการเรียนรู้ทุกด้านของเด็กตามวัยอย่างสมดุลในลักษณะบูรณาการ

คุณลักษณะที่พึงประสงค์ 4 มีการเฝ้าระวัง ประเมินและติดตามการเจริญเติบโตและพัฒนาการทุกด้านของเด็กตามวัยอย่างต่อเนื่อง สม่ำเสมอ

คุณลักษณะที่พึงประสงค์ 5 จัดสภาพแวดล้อมที่ปลอดภัยที่เอื้อต่อการเรียนรู้ของเด็กตามวัย

คุณลักษณะที่พึงประสงค์ 6 มีผู้เลี้ยงดูเด็กที่ปฏิบัติตนเป็นแบบอย่างที่ดีให้กับเด็ก

คุณลักษณะที่พึงประสงค์ 7 มีการปลูกฝังระเบียบวินัยและมารยาทความเป็นไทยให้กับเด็กในทางสร้างสรรค์

คุณลักษณะที่พึงประสงค์ 8 มีการสร้างสัมพันธภาพที่ดีกับพ่อแม่ผู้ปกครองของเด็ก

3. คุณภาพของเด็ก มี 2 คุณลักษณะที่พึงประสงค์ 11 ตัวบ่งชี้

คุณลักษณะที่พึงประสงค์ 1 มีการเจริญเติบโตและภาวะสุขภาพอยู่ในเกณฑ์ปกติตามวัย

คุณลักษณะที่พึงประสงค์ 2 มีพัฒนาการทุกด้านอยู่ในเกณฑ์ปกติตามวัย

ส่วนมาตรฐานการพัฒนาเด็กอายุ 3 – 5 ปี สถาบันแห่งชาติเพื่อการศึกษาสำหรับเด็กปฐมวัย (2544) และสำนักงานรับรองมาตรฐานและการประเมินคุณภาพการศึกษา (องค์การมหาชน) (สมศ.) (2547) และมาตรฐานการประเมินภายนอกระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน:ปฐมวัย รอบที่ 2 (พ.ศ. 2549 – 2553) ที่ใช้เป็นข้อกำหนดมาตรฐานการศึกษาเพื่อการประเมินคุณภาพภายนอกสำหรับการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานระดับปฐมวัย โดยกำหนดเป็นมาตรฐานและตัวบ่งชี้ เกี่ยวกับหลักการ ปรัชญา พัฒนาการของการจัดการศึกษาปฐมวัย 3 ด้าน

คือ 1) มาตรฐานด้านผู้เรียน 2) มาตรฐานด้านปัจจัย 3) มาตรฐานด้านกระบวนการ รวม 14 มาตรฐาน 47 ตัวบ่งชี้ ดังนี้

มาตรฐานด้านผู้เรียน

มาตรฐานที่ 1 ผู้เรียนมีคุณธรรม จริยธรรม และค่านิยมที่พึงประสงค์ ตัวบ่งชี้

1. มีวินัย มีความรับผิดชอบ ปฏิบัติตนตามข้อตกลงร่วมกัน
2. มีมารยาทและปฏิบัติตนตามวัฒนธรรมไทย
3. มีความรู้สึที่ดีต่อตนเองและผู้อื่น
4. ประหยัด รู้จักใช้และรักษาทรัพยากร

มาตรฐานที่ 4 ผู้เรียนมีความรู้และทักษะเบื้องต้น ตัวบ่งชี้

1. ทักษะในการใช้กล้ามเนื้อใหญ่ – เล็ก
2. ทักษะในการใช้ประสาทสัมผัสทั้ง 5
3. ทักษะในการสื่อสาร
4. ทักษะในการสังเกตและสำรวจ
5. สามารถเชื่อมโยงความรู้และทักษะต่างๆ

มาตรฐานที่ 5 ผู้เรียนมีความสามารถในการคิดวิเคราะห์ คิดสังเคราะห์ มีความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ ตัวบ่งชี้

1. มีความคิดรวบยอด
2. แก้ปัญหาได้เหมาะสมกับวัย
3. มีจินตนาการและความคิดริเริ่มสร้างสรรค์
4. มีทักษะในเรื่องมิติสัมพันธ์และการกะประมาณ

มาตรฐานที่ 6 ผู้เรียนรักการเรียนรู้ มีทักษะในการแสวงหาความรู้ ตัวบ่งชี้

1. รักการเรียนรู้
2. มีทักษะในการแสวงหาความรู้

มาตรฐานที่ 9 ผู้เรียนมีทักษะในการทำงาน รักการทำงาน สามารถทำงานร่วมกับผู้อื่นได้ ตัวบ่งชี้

1. กระตือรือร้นในการทำงาน
2. ทำงานจนสำเร็จ และภูมิใจในผลงาน
3. ทำงานร่วมกับผู้อื่นได้

มาตรฐานที่ 10 ผู้เรียนมีสุขภาพกาย สุขภาพจิต และสุขนิสัยที่ดี ตัวบ่งชี้

1. มีสุขภาพกายที่ดี
2. มีสุขภาพจิตที่ดี
3. มีสุขนิสัยที่ดี

ตัวบ่งชี้

มาตรฐานที่ 12 ผู้เรียนมีสุนทรียภาพ ลักษณะนิสัยด้านศิลปะ ดนตรี และการเคลื่อนไหว

1. มีความชื่นชมด้านศิลปะ ดนตรี และการเคลื่อนไหว
2. สามารถแสดงออกตามความคิดสร้างสรรค์และจินตนาการ

มาตรฐานด้านกระบวนการ

มาตรฐานที่ 13 สถานศึกษามีการบริหารงานอย่างเป็นระบบ ตัวบ่งชี้

สถานศึกษา

1. มีรูปแบบการบริหารงานชัดเจน
2. มีปรัชญา แผนพัฒนาคุณภาพการศึกษาและแผนปฏิบัติการประจำปีของสถานศึกษา
3. มีการปฏิบัติตามแผน
4. ส่งเสริมการทำงานเป็นทีม
5. มีการนิเทศ ติดตาม ประเมินผล การทำงานอย่างต่อเนื่อง
6. มีระบบข้อมูลสารสนเทศครบถ้วน ถูกต้อง ตรงกับความต้องการและทัน

ต่อการใช้งาน

7. มีการประเมินภายในประจำปี และนำผลการประเมินมาใช้

มาตรฐานที่ 14 สถานศึกษาส่งเสริมความสัมพันธ์และความร่วมมือกับชุมชนในการพัฒนาการศึกษา ตัวบ่งชี้

1. สถานศึกษาและชุมชนมีความสัมพันธ์ที่ดีและร่วมกันพัฒนาการศึกษา
2. มีการประชาสัมพันธ์การจัดกิจกรรมและสร้างความเข้าใจอันดีกับชุมชน

มาตรฐานที่ 18 สถานศึกษามีการจัดประสบการณ์ การเรียนรู้โดยเน้นผู้เรียนเป็นสำคัญตัวบ่งชี้

พัฒนาการของผู้เรียน

1. มีแผนการจัดประสบการณ์เหมาะสมกับธรรมชาติสอดคล้องกับพัฒนาการของผู้เรียน
2. ส่งเสริมให้ผู้เรียนมีความสนใจอยากรู้ อยากเรียน รู้จักคิดเป็นระบบและรู้จักใช้วิธีหาคำตอบด้วยตนเองเหมาะสมตามวัย
3. มีการนำภูมิปัญญาท้องถิ่นและสื่อที่เหมาะสมมาประยุกต์ใช้ในการจัดประสบการณ์
4. ส่งเสริมคุณธรรมและจริยธรรมของผู้เรียน
5. ส่งเสริมให้ผู้เรียนได้รับการพัฒนาสุนทรียภาพทั้งด้านดนตรี ศิลปะ และ

ประสบการณ์

การเคลื่อนไหว

6. ส่งเสริมความเป็นประชาธิปไตยการทำงานร่วมกับผู้อื่น
7. มีการติดตามผลการจัดประสบการณ์การเรียนรู้โดยเน้นผู้เรียนเป็นสำคัญ

มาตรฐานด้านปัจจัย

มาตรฐานที่ 20 ผู้บริหารมีภาวะผู้นำและมีความสามารถในการบริหารจัดการ ตัวบ่งชี้

1. มีวิสัยทัศน์ในการจัดการศึกษา
2. มีความเป็นผู้นำ

มาตรฐานที่ 22 ครูมีความสามารถในการจัดประสบการณ์ได้อย่างมีประสิทธิภาพโดยเน้นผู้เรียนเป็นสำคัญ ตัวบ่งชี้

1. มีความรู้ ความเข้าใจจิตวิทยาและพัฒนาการเด็ก
2. ครูมีความรู้ ความเข้าใจหลักสูตรและเป้าหมายการจัดการศึกษาปฐมวัย
3. ใช้วิธีการประเมินพัฒนาการเหมาะสมตามวัยและสอดคล้องกับสภาพจริง

ของการเรียนรู้

มาตรฐานที่ 24 ครูมีคุณวุฒิ/ความรู้ ความสามารถตรงกับงานที่รับผิดชอบและมีครูเพียงพอ ตัวบ่งชี้

1. มีความรู้ ความเข้าใจ และความรับผิดชอบในหน้าที่
2. มีปฏิสัมพันธ์ที่ดี
3. มีจำนวนตามเกณฑ์

มาตรฐานที่ 25 สถานศึกษามีหลักสูตรที่เหมาะสมกับผู้เรียนและท้องถิ่น มีสื่อการเรียนการสอนที่เอื้อต่อการเรียนรู้ ตัวบ่งชี้

1. มีหลักสูตรที่เหมาะสมสอดคล้องกับเป้าหมายการศึกษา
2. มีการจัดสภาพแวดล้อมและสื่อที่เอื้อต่อการเรียนรู้ที่เหมาะสม

นอกจากนี้สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ (2545) และสำนักงานรับรองมาตรฐานและการประเมินคุณภาพการศึกษา (องค์กรมหาชน) (สมศ.) (2547) ได้กำหนดเกณฑ์ในการประเมินคุณภาพสถานศึกษาโดยพิจารณา 2 ประเด็นคือ 1) การบรรลุผลตามเกณฑ์มาตรฐาน (achievement) หมายถึงผลการดำเนินงานบรรลุสภาพที่พึงประสงค์ 2) ความพยายาม (attempt) หมายถึงมีร่องรอยความพยายามในการปรับปรุง แก้ไข พัฒนาคุณภาพการดำเนินงาน โดยกำหนดเกณฑ์การประเมินด้านการบรรลุตามเกณฑ์มาตรฐานเพื่อพิจารณามาตรฐานด้านผู้เรียน ด้านปัจจัย และด้านกระบวนการ พิจารณาตัวบ่งชี้ 2 ประเภทคือ 1) ด้านปริมาณ (quantity) ที่เกี่ยวกับด้านผู้เรียน ใช้เกณฑ์ จำนวนมาก หมายถึง ประมาณ 80 % ขึ้นไป จำนวนปานกลาง หมายถึง 60 – 79 % จำนวนน้อย หมายถึงต่ำกว่า 60 % ด้านปัจจัย ปริมาณมาก หมายถึง 80 % ขึ้นไป ปริมาณปานกลาง หมายถึง 60 – 79 % ปริมาณน้อย หมายถึงต่ำกว่า 60 % ด้านกระบวนการใช้เกณฑ์ ปรากฏ หมายถึง ปรากฏตามสภาพที่พึงประสงค์ ไม่ปรากฏ หมายถึง ไม่ปรากฏตามสภาพที่พึงประสงค์ 2) ด้านคุณภาพ (quality) ใช้เกณฑ์คุณภาพด้านผู้เรียนที่ยอมรับได้ หมายถึง ผู้เรียนที่สามารถบรรลุตามสภาพที่พึงประสงค์ และคุณภาพด้านกระบวนการและด้านปัจจัยที่ยอมรับได้ หมายถึง มี หรือปฏิบัติได้ตามสภาพที่พึงประสงค์ ส่วนการพิจารณาความพยายาม (attempt) ใช้เกณฑ์การพิจารณาความพยายามด้านผู้เรียน ด้านกระบวนการและด้านปัจจัยจากการพิจารณาความพยายามของสถานศึกษา ร่องรอยหลักฐานการดำเนินงานที่ชัดเจนและให้ระดับคุณภาพดังนี้ ระดับ 1 หมายถึงควรปรับปรุง ระดับ 2 หมายถึงขั้นต่ำที่ยอมรับได้ และระดับ 3 หมายถึงคุณภาพดี

3.4 ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับนโยบายการจัดการศึกษาปฐมวัย

จากการศึกษาผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับนโยบายการจัดการศึกษาปฐมวัยในประเทศไทยยังไม่ปรากฏ มีงานวิจัยที่ใกล้เคียงกับบุคคลที่เกี่ยวข้องกับเด็กปฐมวัยเพียง 1 เรื่อง ซึ่งเป็นผลงานวิจัยเกี่ยวกับข้อเสนอเชิงนโยบายเพื่อการเป็นผู้นำที่ดีของเด็ก และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับนโยบายการจัดการศึกษาปฐมวัยในต่างประเทศ สรุปพอสังเขปดังนี้

คณะกรรมการพัฒนาการศึกษาอบรมและเลี้ยงดูเด็ก (2535) ได้ศึกษาข้อเสนอเชิงนโยบายเพื่อการเป็นผู้นำที่ดีของเด็ก พบว่ามีรายละเอียดขององค์ประกอบข้อเสนอแนะเชิงนโยบายเพื่อพัฒนาบทบาทของบุคลากรที่เกี่ยวข้องกับการอบรมเลี้ยงดูเด็กเพื่อการเป็นผู้นำที่ดีของเด็ก โดยคณะผู้วิจัยได้ประมวลสภาพปัญหาเกี่ยวกับเด็กแสดงให้เห็นถึงความซับซ้อนของสาเหตุและความเชื่อมโยงกันระหว่างปัญหา ทั้งปัญหาสุขภาพอนามัยและสภาพแวดล้อม ปัญหาการเลี้ยงดูของพ่อแม่และครอบครัว ปัญหาการเตรียมความพร้อมและการให้การศึกษา ปัญหาอิทธิพลจากสื่อมวลชนต่อตัวเด็ก ปัญหาเด็กค้อยโอกาส และเด็กที่อยู่ในภาวะยากลำบากของกลุ่มต่างๆ มีปัจจัยโดยตรงและโดยอ้อม และบุคลากรที่เข้ามาเกี่ยวข้อง ซึ่งในการกำหนดนโยบายเพื่อป้องกันปัญหา ผลการวิจัยได้เสนอแนวทางการพัฒนาบทบาทของบุคลากรที่เกี่ยวข้องกับเด็กดังนี้

1) พ่อแม่และบุคคลในครอบครัว ให้กำหนดเป็นนโยบายให้ชัดเจน พร้อมสนับสนุนงบประมาณและมาตรการส่งเสริม การให้การศึกษาแก่พ่อแม่และบุคคลในครอบครัวในรูปแบบต่างๆที่เหมาะสมเกี่ยวกับการพัฒนาเด็กและทารก โภชนาการและสุขภาพตลอดจนการเลี้ยงดูที่ถูกต้องเพื่อส่งเสริมพัฒนาการ ให้สถาบันการศึกษาจัดทำฐานองค์ความรู้ในการพัฒนาเด็กและเผยแพร่ความรู้สู่ครอบครัว จัดโปรแกรมให้ความรู้แก่พ่อแม่ ปรับปรุงหลักสูตร ให้สถานพยาบาลให้ความรู้แก่ผู้สมรสเพื่อเตรียมตัวเป็นพ่อแม่ กำหนดระเบียบปฏิบัติให้ผู้สมรสต้องมีใบรับรองผ่านการตรวจเลือดและโรคทางพันธุกรรมเพื่อป้องกันโรคต่างๆสู่เด็ก ให้กฎหมายกำหนดคบทลงโทษพ่อแม่ที่ทิ้งลูก ทารุณลูก ขาดแรงงานลูก รมรงค์เรื่องการวางแผนครอบครัว ให้มีสินค้าอุปโภค บริโภคสำหรับเด็กในราคาเยา ให้มีหน่วยงานเสริมสร้างค่านิยมในการเลี้ยงดูที่ถูกต้องมีหน่วยงานบำบัดสำหรับพ่อแม่ที่มีปัญหาเรื่องลูกและมาตรการคุ้มครองเด็กที่มีปัญหา

2) ครูและบุคลากรทางการศึกษา ให้รัฐมีนโยบายที่ชัดเจนในการขยายการศึกษาระดับปฐมวัยให้กว้างขวางเพื่อเตรียมความพร้อมให้กับเด็ก ทั้งในรูปโรงเรียนอนุบาลและศูนย์พัฒนาเด็ก รวมทั้งสนับสนุนให้เอกชนเข้ามามีบทบาทในการจัดการศึกษาระดับนี้ให้มากขึ้น และควรศึกษาความเป็นไปได้ในการนำการศึกษาในระดับอนุบาลเข้าเป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาภาคบังคับ ให้มีการปฏิรูปหลักสูตรและวิธีการเรียนการสอนทั้งในระดับอนุบาลและประถมศึกษา ให้มีการกำหนดมาตรฐานโรงเรียนอนุบาล ให้จัดตั้งสถาบันการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับพัฒนาการและการเรียนรู้ของเด็กไทย ให้มีการจัดกิจกรรมเสริมหลักสูตรเพื่อป้องกันปัญหา ให้โรงเรียนและสถาบันการศึกษาถือเป็นข้อปฏิบัติในการเปิดโอกาสให้ชุมชนเข้ามาใช้ประโยชน์จากสถานศึกษา ให้โรงเรียนถือเป็นนโยบายในการพัฒนาให้มีสมาคมผู้ปกครองและครูเพื่อประสานความร่วมมือในการพัฒนาเด็ก ให้มีมาตรการในการเพิ่มเงินเดือนและสวัสดิการสำหรับครูทุกระดับ ให้มีกลไกในการบริหารเพื่อพัฒนาคุณภาพการสอนของครู ให้กระทรวงศึกษาธิการศึกษาและกำหนดนโยบายแนวปฏิบัติที่เหมาะสมกับวิธีการลงโทษของครู ให้เน้นกิจกรรมกีฬา ดนตรีในโรงเรียนให้มากขึ้น ให้พัฒนาหลักสูตรการฝึกหัดครู ให้พัฒนาการศึกษาและเตรียมความพร้อมเด็กพิการ ค้อยโอกาสทุกประเภท

3) พระและผู้นำศาสนา ให้มีการพัฒนาองค์กรทางศาสนาเกี่ยวกับบทบาทด้านการพัฒนาชุมชนและการพัฒนาเด็กและเยาวชน ให้มีการปรับปรุงการศึกษา ให้มีการสนับสนุน ส่งเสริมกิจกรรมการศึกษาที่วัดและสถาบันทางศาสนา ส่งเสริมให้กิจกรรมของวัดนำมาใช้ให้เกิดประโยชน์กับการพัฒนาเด็กมากขึ้น ส่งเสริมให้มีกลไก ความร่วมมือระหว่างวัดกับโรงเรียน สนับสนุนให้พระทำงานด้านการพัฒนาเด็ก พัฒนาหลักสูตรการสอนธรรมะ ให้ฆราวาสเข้ามามีส่วนร่วมดำเนินงานโครงการบางอย่างที่วัด

4) เจ้าหน้าที่ในองค์กรพัฒนาเด็กของรัฐและเอกชน ให้รัฐเพิ่มการสนับสนุนงบประมาณเพื่อขยายบริการของรัฐด้านการพัฒนาเด็กให้ครอบคลุมกลุ่มเป้าหมายต่าง ๆ ทั้งด้านสาธารณสุขมูลฐาน ศูนย์พัฒนาเด็ก ศูนย์โภชนาการเด็ก สถานสงเคราะห์เด็ก และสถานรับเลี้ยงเด็ก ให้มีการพัฒนาบุคลากรของรัฐ ให้มีความรู้และทักษะเกี่ยวกับการพัฒนาเด็ก ให้มีนโยบายและมาตรการให้องค์กรเอกชนที่ทำงานเกี่ยวกับเด็กสามารถปฏิบัติให้ดียิ่งขึ้น ให้มีการพัฒนาสื่อต่างๆเกี่ยวกับการพัฒนาเด็ก ให้รัฐแสวงหารูปแบบใหม่ ๆ ในการให้บริการสงเคราะห์เด็ก มาตรการลดหย่อนภาษีเพื่อสนับสนุนองค์กรการกุศล ให้แรงจูงใจอาสาสมัครเพื่อการพัฒนาเด็ก ให้มีการประสานความร่วมมือในการแลกเปลี่ยนประสบการณ์การทำงานและจัดสรรงบประมาณสนับสนุน

5) บุคลากรสื่อมวลชน ให้มีการอบรมให้ความรู้แก่บุคลากรสื่อมวลชนให้มีความรู้ความเข้าใจในบทบาทของสื่อมวลชนเพื่อการพัฒนาเด็ก ส่งเสริมสถานีวิทยุโทรทัศน์จัดรายการเพื่อเด็กและครอบครัวมากขึ้น ให้มีการศึกษาความเป็นไปได้ในการระดมทุนจากภาคเอกชนเพื่อสนับสนุนการจัดรายการเพื่อเด็ก ค้นคว้าเอกสารเกี่ยวกับของเล่นเพื่อพัฒนาเด็ก ให้มีการแก้กฎหมายเพื่อควบคุมสื่อบางประเภทที่ไม่เหมาะสมสำหรับเด็ก ให้มีการจัดทำเอกสารเผยแพร่ความรู้ให้กับพ่อแม่ผ่านสื่อวิทยุโทรทัศน์ ให้มีแผนระยะยาวในการขยายเครือข่ายการสื่อสารมวลชนทุกรูปแบบ ให้มีมาตรการจูงใจสนับสนุนให้สำนักพิมพ์จัดทำหนังสือสำหรับเด็ก ให้มีการจูงใจประกวดรายการเพื่อเด็ก ให้วางแผนนโยบายการโฆษณาเพื่อการรณรงค์ทางสังคมแทรกด้วย ให้เน้นรายการเด็กที่เด็กเป็นผู้ดำเนินการเอง ให้หนังสือพิมพ์มีหน้าสำหรับเด็กพิเศษ ให้บุคลากรสื่อมวลชนมีความเข้าใจตรงกันในเรื่องการเสริมสร้างคุณลักษณะที่พึงประสงค์ของเด็ก

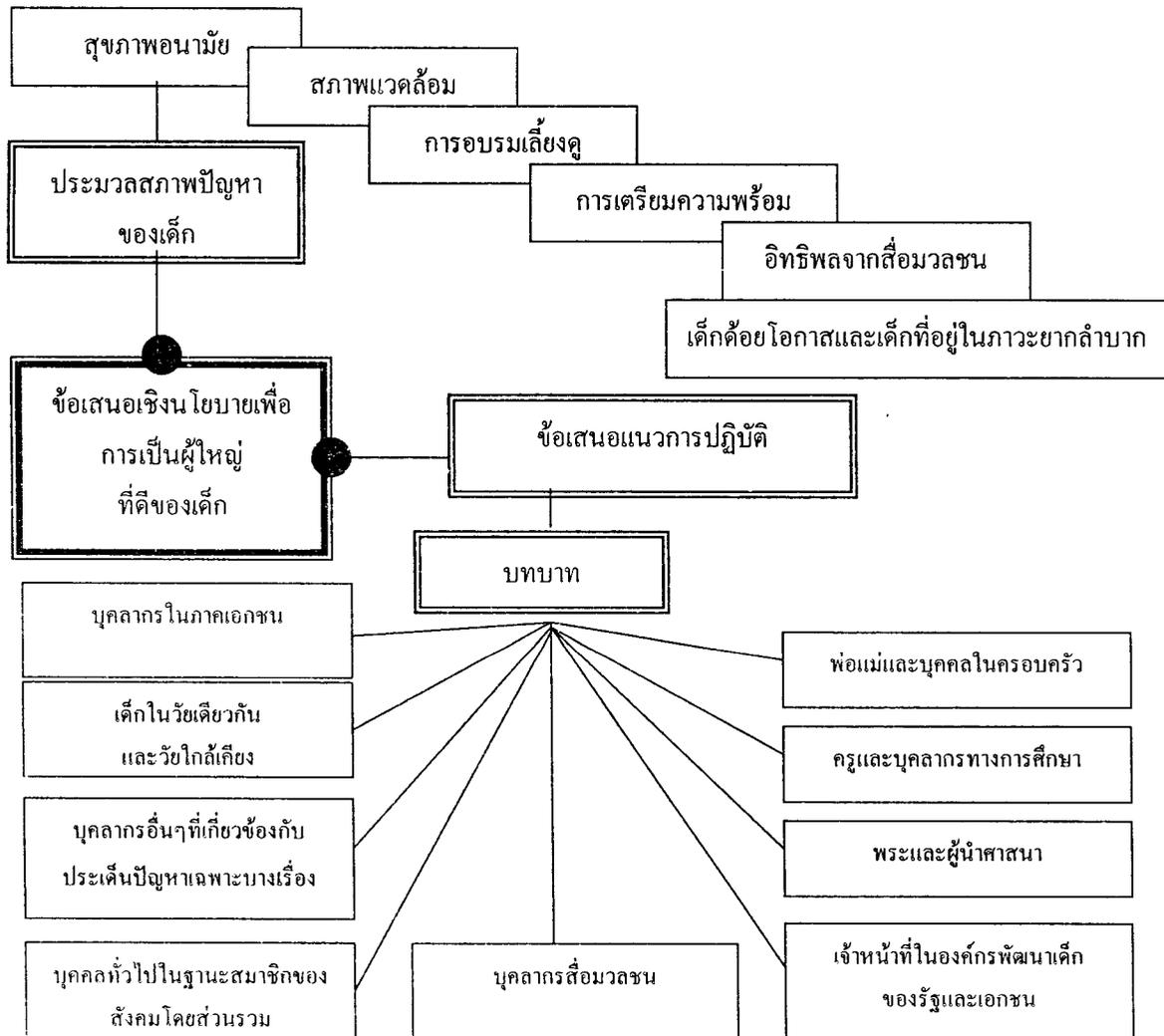
6) บุคลากรในภาคเอกชน ให้รัฐมีมาตรการทางภาษีและ การจูงใจในรูปแบบต่างๆ เพื่อชักชวนภาคเอกชนให้มีส่วนร่วมสนับสนุนโครงการเพื่อเด็กในทุกรูปแบบ ให้ศึกษาความเป็นไปได้ในการวางระเบียบให้หน่วยงานเอกชนจัดบริการดูแลเด็กให้กับพนักงานหรือบุคลากรในบริษัทหรือสถานที่ก่อสร้าง ให้เอกชนออกกระเปาะที่เอื้อต่อการพัฒนาแม่และเด็ก เช่นระเบียบการลาคลอด

7) เด็กในวัยเดียวกันและวัยใกล้เคียง ให้สถาบันการศึกษาจัดกิจกรรมให้มีการดูแลเด็กและพึ่งพาซึ่งกันและกันให้มากขึ้น ส่งเสริมในรูปกิจกรรมเสริมหลักสูตรต่างๆ เพื่อพัฒนาลักษณะนิสัยที่ดีในการอยู่ร่วมกัน ให้มีนโยบายที่ชัดเจนเกี่ยวกับการเล่นของเล่นเพื่อการนันทนาการของเด็ก พัฒนาปัจจัยพื้นฐานในรูปแบบใหม่ๆ สำหรับเด็กเช่นพิพิธภัณฑสถานสำหรับเด็ก ห้องสมุดสำหรับเด็ก ให้เน้นกิจกรรมการพัฒนาความเป็นมนุษย์ในหลักสูตรและกิจกรรมพัฒนาการต่างๆ

8) บุคลากรอื่นๆที่เกี่ยวข้องกับปัญหาเฉพาะบางเรื่อง ให้มีการเพิ่มงบประมาณเพื่อสนับสนุนการทำงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับปัญหาพิเศษของเด็ก เช่นเจ้าหน้าที่สังคมสงเคราะห์ เจ้าหน้าที่ศาลคดีเด็กและเยาวชน ให้มีการแก้ไขกฎระเบียบข้อบังคับเพื่อพัฒนาประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน ให้รับสนับสนุน

ช่วยเหลือองค์กรเอกชนที่ทำงานช่วยเหลือเด็กคือยโอกาสในกลุ่มต่างๆ ให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องมีส่วนร่วม กับบุคลากรที่รับดำเนินการเรื่องเด็กโดยเฉพาะ ให้ปรับปรุงกระบวนการสอบสวนของตำรวจให้มีเจ้าหน้าที่สังคมสงเคราะห์ นักจิตวิทยา ตำรวจหญิง และให้มีมาตรการช่วยเหลือเด็กหญิงที่มาจากสังคมคือยโอกาส และสร้างเสริมทัศนคติที่เหมาะสมต่อการมีบุตรที่เป็นเพศหญิง

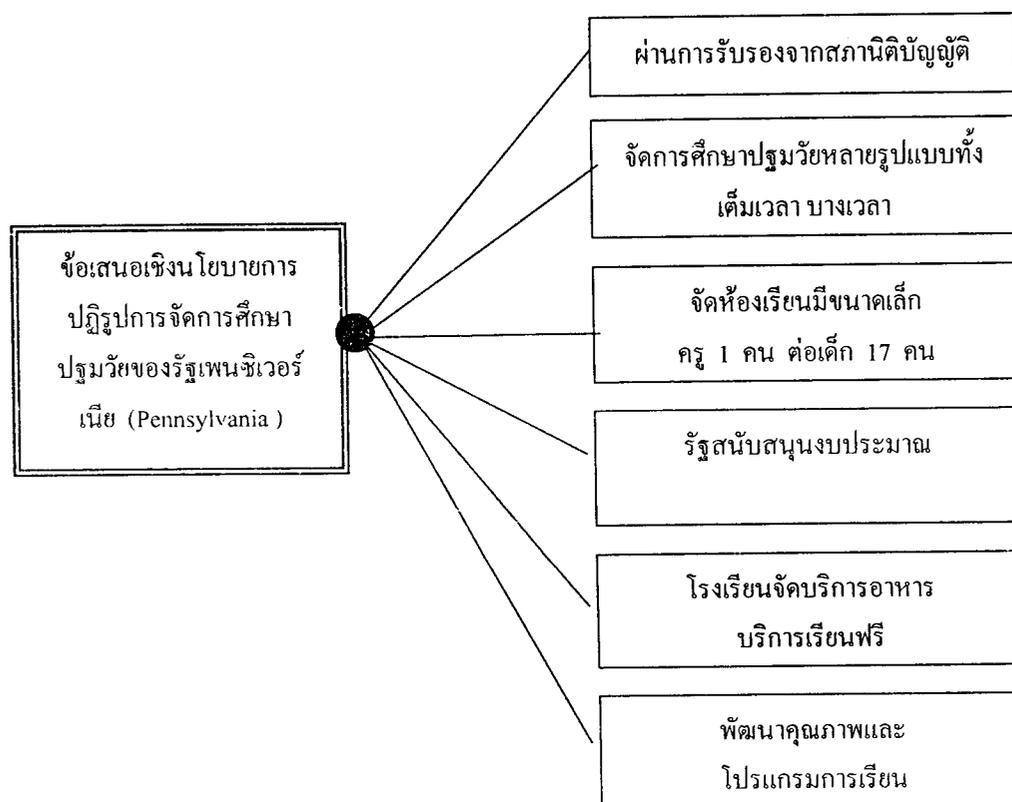
9) บุคคลทั่วไปในฐานะสมาชิกของสังคมโดยส่วนรวม ให้มีการณรงค์ทางสังคมอย่างต่อเนื่องเพื่อสร้างความตระหนักถึงความสำคัญของเด็ก บทบาทครอบครัวและสถาบันต่างๆ ให้มีการณรงค์เพื่อเสริมสร้างค่านิยมที่พึงประสงค์ต่อการพัฒนาเด็กในระยะยาว และให้มีการณรงค์อย่างเป็นระบบและมีประสิทธิภาพต่อเนื่องโดยใช้สื่อทุกรูปแบบเพื่อทำการณรงค์ทางสังคมต่อปัญหาต่างๆของเด็ก ซึ่งสามารถสรุปได้ดังภาพที่ 4



ภาพที่ 4 แสดงองค์ประกอบของข้อเสนอเชิงนโยบายเพื่อการเป็นผู้ใหญ่ที่ดีของเด็ก

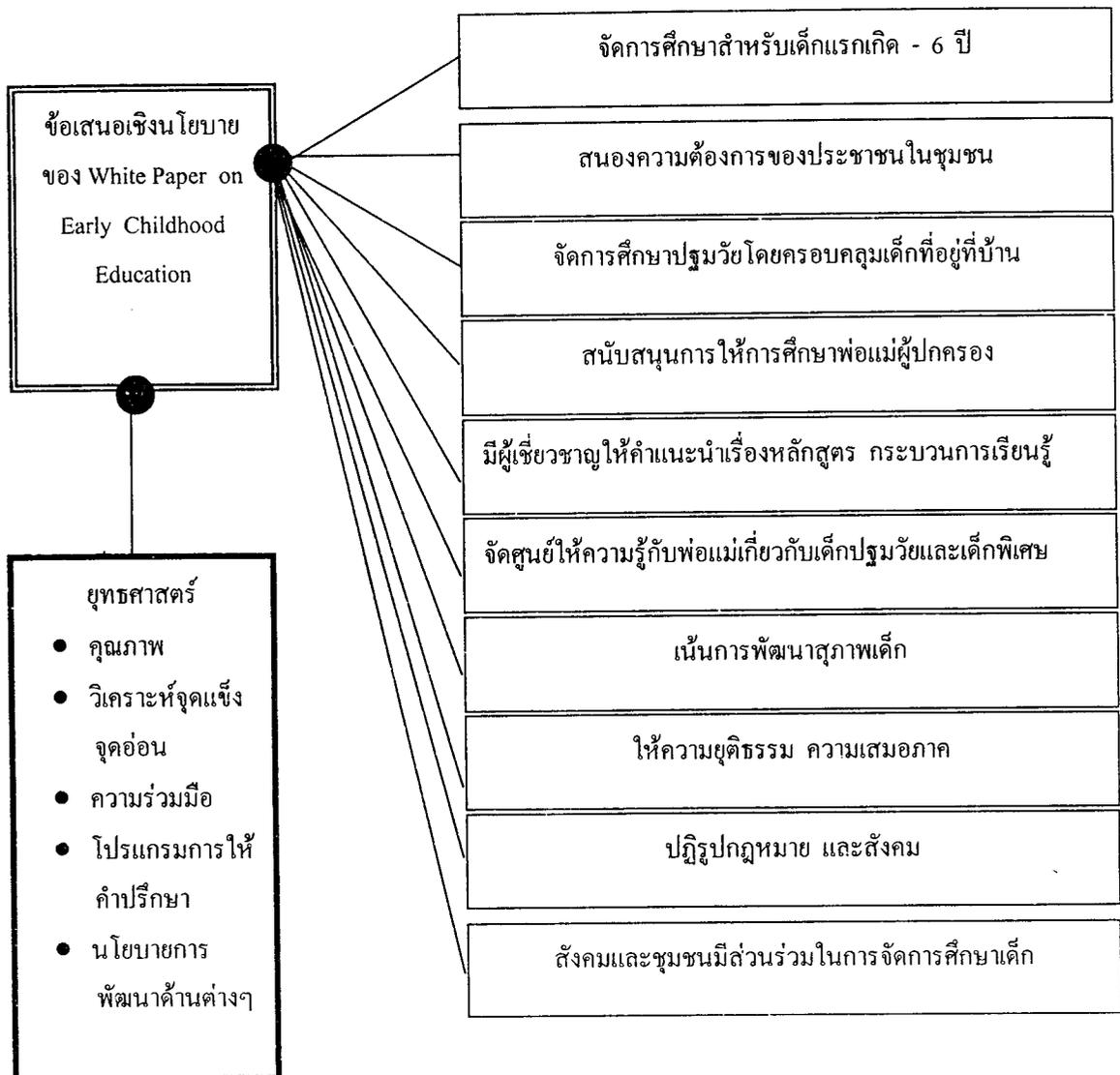
สำหรับในต่างประเทศ Rendell (2003) เสนอ ผลการวิจัยเรื่อง ข้อเสนอเชิงนโยบายเพื่อการปฏิรูปการศึกษาสำหรับเด็กปฐมวัยของรัฐ เพนซิลเวเนีย (Pennsylvania) (Governor's education reform Early childhood education proposed โดย Pennsylvania Partnerships for Children)

นโยบายการศึกษาของรัฐ เพนซิลเวเนีย (Pennsylvania) เพื่อการปฏิรูปการศึกษาสำหรับเด็กปฐมวัย โดย Edward G. Rendell ได้เสนอแนวนโยบายให้การจัดการศึกษาปฐมวัยควรผ่านความเห็นชอบรับรองจากสภานิติบัญญัติอนุมัติ ให้มีการจัดการศึกษาปฐมวัยในหลายรูปแบบทั้งแบบเต็มวัน ศูนย์พัฒนาเด็ก และโรงเรียนอนุบาล และกำหนดให้มีการจัดห้องเรียนขนาดเล็กควรมีนักเรียนประมาณ 17 คน ต่อห้องเรียน เสนอให้รัฐบาลจัดสรรเงินลงทุนเพื่อการจัดการศึกษาปฐมวัยในระยะต่างๆ ให้มีการวางแผนงบประมาณเพื่อการพัฒนาเด็ก ให้สมาชิกนิติบัญญัติมีการกำหนดแผนการพัฒนาและแผนการจัดการศึกษาสำหรับเด็ก ให้มีการกำหนดนโยบายโดยหน่วยงานทุกฝ่ายร่วมรับผิดชอบในการจัดการศึกษาเพื่อเด็ก เสนอให้โรงเรียนที่จัดการศึกษาปฐมวัยต้องคัดเลือกเด็กอย่างน้อย 35 เปอร์เซ็นต์ให้เรียนฟรี ให้มีการจัดโครงการอาหารกลางวันให้กับโรงเรียนใน 501 เขต ให้มีการพัฒนาคุณภาพและจัดโปรแกรมการเรียน โดยให้เด็กสนุกกับการเรียนรู้ ดังภาพที่ 5 (<http://www.preknow.org/resource/leadershipmatters/leadership.cfm>)



ภาพที่ 5 แสดงองค์ประกอบของนโยบายการปฏิรูปการศึกษาปฐมวัยของรัฐ เพนซิลเวเนีย (Pennsylvania)

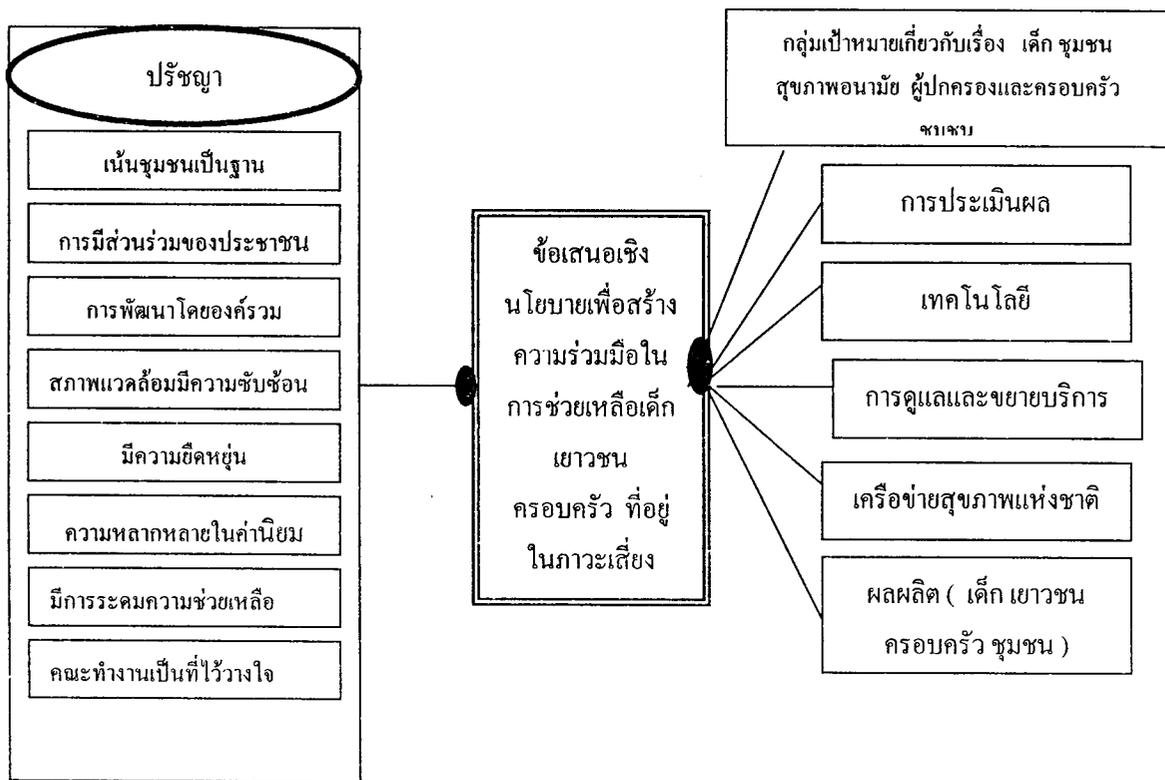
จากบทความใน Trainer Network Suzanne(2000) ได้กล่าวถึง ยุทธศาสตร์การบริหารจัดการทรัพยากรมนุษย์ (strategic management in human resource development 2000-2006) ได้เสนอรูปแบบจากนโยบาย White Paper เพื่อการจัดการศึกษาปฐมวัย (White Paper on Early Childhood Education) โดยมีรายละเอียดในองค์ประกอบดังนี้ คือ เป็นการจัดการศึกษาให้กับเด็กอายุ 0 - 6 ปี เพื่อสนองความต้องการของชุมชน การจัดการศึกษาปฐมวัยให้จัดครอบคลุมทั้งเด็กที่บ้านและในโรงเรียน โดยรัฐบาลสนับสนุนให้การศึกษาแก่พ่อแม่ผู้ปกครองในการอบรมเลี้ยงดูเด็ก สำหรับการจัดการศึกษาในชุมชนโดยไม่เป็นทางการ กำหนดยุทธศาสตร์การยกระดับคุณภาพการจัดการศึกษาปฐมวัย โดยพิจารณาวิเคราะห์จุดแข็ง จุดอ่อน ของระบบการจัดการศึกษา คุณภาพการจัดการศึกษาระดับชั้น สุขภาพเด็ก ความร่วมมือของชุมชน จัดให้มีโปรแกรมการให้คำปรึกษา และกำหนดข้อเสนอโยบายการพัฒนาเด็กในด้านต่างๆ นอกจากนี้ข้อกำหนดของนโยบายกำหนดให้การจัดการศึกษาระดับปฐมวัยต้องมีผู้เชี่ยวชาญเกี่ยวกับหลักสูตร กระบวนการเรียนรู้ของเด็ก และกำหนดให้มีศูนย์การให้ความรู้กับพ่อแม่ผู้ปกครองเพื่อให้คำปรึกษาเกี่ยวกับการเลี้ยงดูเด็กปฐมวัย และเด็กพิเศษ การจัดการศึกษาโดยคำนึงถึงความยุติธรรม ความเสมอภาค สังคมและครอบครัวมีส่วนร่วมในการพัฒนาเด็ก โดยกำหนดให้มีการรวมกลุ่มอาสาสมัครบุคคล ชุมชน และถือเป็นข้อกำหนดของนโยบายโดยคำนึงถึงคุณภาพการจัดการศึกษาปฐมวัย ดังภาพที่ 6 (http://www.readytasucceed.org/publications/whitepaper/RTSP_White_Paper.pdf)



ภาพที่ 6 แสดงรูปแบบจากนโยบาย White Paper เพื่อการจัดการศึกษาปฐมวัย (White Paper on Early Childhood Education)

ผลงานวิจัยของ Suzanne Callor & Others(2000) กล่าวว่า นโยบายการสร้างความร่วมมือในการช่วยเหลือเด็ก เยาวชน ครอบครัว ที่อยู่ในภาวะเสี่ยง Children ,Youth , and Families at Risk National Initiative หรือ CYFAR ในปี 1999 ตามแนวทางการประเมินโครงการที่เน้นชุมชนเป็นฐาน (community – based project evaluation guide) โดยมหาวิทยาลัยอริโซนา (Arizona) ร่วมมือกับหน่วยงานประเมินได้ดำเนินการนโยบายประเมินโครงการที่เน้นชุมชนเป็นฐาน เพื่อพัฒนาผลผลิตของชาติ (national outcomes) 4 ระดับคือ 1) ผลผลิตของชาติในเรื่องเด็กอายุ 0 – 11 ปี ให้มีพัฒนาการทางด้านร่างกาย อารมณ์ สังคม และสติปัญญาที่สมบูรณ์ในระดับพื้นฐาน ทารกที่เกิดมาต้องมีสุขภาพที่สมบูรณ์ 2) ผลผลิตชาติเรื่องเยาวชน โดยเยาวชนอายุ

12 - 18 ปีจะเป็นผู้มีความรู้ ทักษะ เจตคติ พฤติกรรมที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิต 3) ผลผลิตชาติในเรื่องบิดามารดา และครอบครัว โดยบิดามารดาต้องมีความรับผิดชอบพื้นฐานที่จะให้ลูก ๆ มีร่างกาย อารมณ์ สังคม สติปัญญา ที่สมบูรณ์ อบรมคุณธรรม และครอบครัวจะต้องดำเนินชีวิตที่มีประโยชน์ต่อลูก 4) ผลผลิตชาติในเรื่องชุมชน ชุมชนต้องมีความปลอดภัย มีสิ่งแวดล้อมที่ดีสำหรับครอบครัว โดยยึดปรัชญา การพัฒนาโดยองค์รวม (holistic) ที่เน้นชุมชนเป็นฐาน ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของชุมชน สิ่งแวดล้อมมีความซับซ้อนและมีการเปลี่ยนแปลง การประเมินผลของโครงการที่มีประสิทธิผลต้องสนองต่อกฎหมายและนโยบายของรัฐ มีการระดมความร่วมมือแบบค่อยเป็นค่อยไป คนที่เกี่ยวข้องต้องไว้ใจได้ และต้องมีความยืดหยุ่น ดังภาพที่ 7



ภาพที่ 7 แสดงองค์ประกอบของข้อเสนอเชิงนโยบายเพื่อสร้างความร่วมมือในการช่วยเหลือเด็ก เยาวชน ครอบครัว ที่อยู่ในภาวะเสี่ยง (children, youth, and families at risk)

4. บริบทจังหวัดสุรินทร์และข้อมูลพื้นฐานเกี่ยวกับการบริหารจัดการศึกษาปฐมวัยในจังหวัดสุรินทร์

4.1 บริบทจังหวัดสุรินทร์

4.1.1 ประวัติความเป็นมาของจังหวัดสุรินทร์

จังหวัดสุรินทร์ได้รับการสันนิษฐานจากนักประวัติศาสตร์ว่าพื้นที่อันเป็นที่ตั้งเมืองสุรินทร์มีชุมชนอาศัยอยู่เมื่อประมาณ 2,000 ปีล่วงมาแล้ว ในสมัยที่พวกขอมเรืองอำนาจเมื่อขอมเสื่อมอำนาจลงเมืองสุรินทร์ได้ถูกทิ้งร้างจนกลายเป็นป่าคงอยู่นานจนกระทั่งในสมัยกรุงศรีอยุธยา ตอนปลาย พ.ศ. 2260 ชาวพื้นเมืองกลุ่มหนึ่งที่เรียกตัวเองว่าส่วยหรือกูยซึ่งอาศัยอยู่แถบเมืองอัตปือแสนแป แคว้นจำปาศักดิ์ซึ่งขณะนั้นเป็นดินแดนของไทย และเป็น ผู้ที่มีความสามารถในการจับช้างป่า มาเลี้ยงไว้ใช้งานเป็นอย่างมาก ได้พากันอพยพข้ามลำน้ำโขง มาสู่ฝั่งขวาโคย ได้แยกย้ายกันไปตั้งชุมชนที่เมืองสิง (อำเภอจอมพระ) บ้านโคกลำดวน (อำเภอขุนขันธ์จังหวัดศรีสะเกษ) บ้านอจจะปะนึ่ง(อำเภอสังขะ) และบ้าน กุดปะไท (อำเภอศีขรภูมิ) แต่ละ บ้านจะมีหัวหน้าควบคุมอยู่ ในปีพ.ศ. 2306 หลวงสุรินทร์ภักดีหรือเชียงปุมหัวหน้าหมู่บ้านเมืองทีได้ขอให้เจ้าเมืองพิมายกราบบังคมทูลขอพระกรุณาโปรดเกล้าฯ จากพระเจ้าอยู่หัว พระที่นั่งสุริยามรินทร์ย้ายหมู่บ้านจากบ้านเมืองทีมาตั้งอยู่ที่บริเวณบ้านคูประทายบริเวณซึ่งเป็นที่ตั้งเมืองสุรินทร์ในปัจจุบันนี้เนื่องจากเห็นว่าเป็นบริเวณที่มีชัยภูมิเหมาะสม มีกำแพงค่ายคูล้อมรอบ 2 ชั้นมีน้ำอุดมสมบูรณ์เหมาะแก่การประกอบอาชีพและอยู่อาศัย ต่อมาหลวงสุรินทร์ภักดีได้กระทำความดีความชอบเป็นที่โปรดปรานพระเจ้าอยู่หัวพระที่นั่งสุริยามรินทร์จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ยกบ้านคูประทาย เป็นเมืองประทายสมันต์และเลื่อนบรรดาศักดิ์หลวงสุรินทร์ภักดีเป็นพระยาสุรินทร์ภักดีศรีณรงค์จางวางให้เป็นเจ้าเมืองปกครอง และในปีพ.ศ. 2329 พระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลกมหาราช ได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้เปลี่ยนชื่อเมืองประทายสมันต์เป็นเมืองสุรินทร์ ตามสร้อยบรรดาศักดิ์เจ้าเมืองเมืองสุรินทร์มีเจ้าเมืองปกครองสืบเชื้อสายกันมารวม 11 คน จนถึงปีพ.ศ.2451 ได้มีการปรับปรุงระบบบริหารราชการแผ่นดินเป็นแบบเทศาภิบาลส่วนกลางจึงได้แต่งตั้งพระกรุงศรีบุรีรักษ์(สุม สุมานนท์)มาดำรงตำแหน่งเป็น ข้าหลวงประจำจังหวัดหรือผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นคนแรก

4.1.2 ที่ตั้งและอาณาเขต

จังหวัดสุรินทร์ ตั้งอยู่ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ของประเทศไทย ระหว่างเส้นแวงที่ 103 องศา และ 105 องศาตะวันออก และระหว่างเส้นรุ้งที่ 15 องศา และ องศาเหนือ ห่างจากกรุงเทพมหานครประมาณ 450 กิโลเมตรมีอาณาเขตติดต่อกับจังหวัดใกล้เคียงดังนี้

ทิศเหนือ ติดต่อกับจังหวัดร้อยเอ็ดและจังหวัดมหาสารคาม

ทิศตะวันออก ติดต่อกับจังหวัดศรีสะเกษ

ทิศใต้ ติดต่อกับราชอาณาจักรกัมพูชา

ทิศตะวันตก ติดต่อกับจังหวัดบุรีรัมย์

ที่ตั้งและอาณาเขตติดต่อกับจังหวัดสุรินทร์แสดงเป็นแผนผังได้ดังภาพที่ 8

4.1.5 การปกครอง

จังหวัดสุรินทร์มีประชากรทั้งสิ้น 1,401,581 คน เป็นชาย 701,499 คน เป็นหญิง 700,082 คนจำนวนบ้าน 300,768 หลังคาเรือน แบ่งการปกครองออกเป็น 2 ส่วนคือ 1) การปกครองส่วนภูมิภาค แบ่งเขตการปกครองออกเป็น 13 อำเภอ 4 กิ่งอำเภอ 158 ตำบล 2,092 หมู่บ้าน 2) การปกครองส่วนท้องถิ่น มีองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น 173 แห่ง คือ องค์การบริหารส่วนจังหวัดสุรินทร์ เทศบาลเมืองสุรินทร์ เทศบาลตำบล 13 แห่ง และองค์การบริหารส่วนตำบล 158 แห่ง

4.1.6 สภาพสังคม

จังหวัดสุรินทร์มีประชากรร้อยละ 93 อาศัยอยู่ในเขตชนบท มีภาษาพูดพื้นเมืองที่แตกต่างกัน 3 กลุ่ม กลุ่มแรกพูดภาษาเขมร ส่วนใหญ่อาศัยอยู่ในแถบอำเภอเมือง ปราสาท ทาบเชิง สังขะ บัวเชด จอมพระ ศีขรภูมิ ท่าตูม ชุมพลบุรี ลำดวน กลุ่มที่สองพูดภาษาส่วย อาศัยอยู่ในแถบอำเภอลำโรงทาน ท่าตูม สนม จอมพระ ศีขรภูมิ รัตนบุรี และกระจายอยู่อำเภออื่น ๆ กลุ่มที่สามเป็นกลุ่มที่พูดภาษาพื้นเมืองอีสาน (ลาว) อาศัยอยู่ในแถบอำเภอสนม รัตนบุรี ท่าตูม ชุมพลบุรี และศีขรภูมิ เนื่องจากมีประชาชนที่มีภาษาพูดแตกต่างกันจึงทำให้แต่ละกลุ่มมีประเพณี วัฒนธรรมที่แตกต่างกันไปบ้าง แต่อย่างไรก็ตามประชากรทั้ง 3 กลุ่มมีความเป็นมาที่กลมเกลียว มีความเป็นอยู่เรียบง่าย มีความสามัคคีต่อกันอันดีไม่ปรากฏปัญหาระหว่างกลุ่มชน

4.1.7 การศึกษา

สถานศึกษาในจังหวัดสุรินทร์เปิดการสอนในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ เช่น สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน สำนักงานบริหารงานการศึกษาเอกชน สำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษา มหาวิทยาลัยราชภัฏสุรินทร์ มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคล ส่วนสถานศึกษาออกสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ เช่น สำนักงานบริหารงานการศึกษาท้องถิ่น สำนักงานตำรวจแห่งชาติ สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ มีการจัดการศึกษาในระดับปฐมวัย ประถมศึกษา มัธยมศึกษา อาชีวศึกษาและอุดมศึกษา

4.1.8 สถานที่สำคัญ

จังหวัดสุรินทร์มีแหล่งท่องเที่ยวธรรมชาติ โบราณสถาน ประวัติศาสตร์ สถาปัตยกรรม วัฒนธรรม ประเพณี และหัตถกรรม เป็นจำนวนมาก ตลอดจนมีมาตรการรักษาความปลอดภัย และการบริการที่จะอำนวยความสะดวกแก่นักท่องเที่ยวได้เพียงพอ สถานที่ท่องเที่ยวที่สำคัญได้แก่ หมู่บ้านช้างวนอุทยานพนมสวาย หมู่บ้านทอผ้าไหม ปราสาทโบราณ ห้วยเสนง จุดผ่านแดนถาวรช่องจอม

4.1.9 งานประเพณีและวัฒนธรรม

จังหวัดสุรินทร์กำหนดให้มีการแสดงช้างเป็นประเพณีประจำระดับชาติ เป็นงานที่ยิ่งใหญ่นำชื่อเสียงมาสู่ประเทศไทยและจังหวัด มีการแสดงที่น่าสนใจ อาทิ การคล้องช้าง ขบวนช้างศึก รวมทั้งการแสดงศิลปวัฒนธรรมพื้นเมือง เช่น เรือมอันเร แข็งบ้องไฟ นอกจากนี้จัดให้มีงานบุญบั้งไฟศรีนครเตาทำวเรือที่อำเภอรัตนบุรีมีการประกวดบุญบั้งไฟประกวดหมอลำและการแสดงวัฒนธรรมพื้นเมือง

(<http://www.gov.surinpoc.com/surinnew/index.php>)

4.2 ข้อมูลพื้นฐานเกี่ยวกับการบริหารจัดการศึกษาปฐมวัยในจังหวัดสุรินทร์

4.2.1 ข้อมูลหน่วยงานที่จัดการศึกษาปฐมวัย

จากการศึกษาพบว่าจังหวัดสุรินทร์ มีหน่วยงานที่รับผิดชอบการบริหารจัดการศึกษาปฐมวัย 8 หน่วยงาน มีสถานศึกษาระดับปฐมวัยรวมทั้งสิ้น 901 แห่ง และมีจำนวนนักเรียนปฐมวัยทั้งสิ้น 109,072 คน ดังนี้ (สาธารณสุขจังหวัดสุรินทร์, 2547; กลุ่มส่งเสริมศาสนาและวัฒนธรรม, 2545; สำนักงานท้องถิ่นจังหวัดสุรินทร์, 2547)

1) สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาสุรินทร์ เขต 1 จำนวน 299 แห่ง เขต 2 จำนวน 202 แห่ง เขต3 จำนวน 256 แห่ง

2) สำนักงานบริหารการศึกษาเอกชน จำนวน 4 แห่ง

3) สำนักบริหารงานการศึกษาพิเศษ จำนวน 1 แห่ง

4) องค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน 22 แห่ง

5) เทศบาลเมืองสุรินทร์ จำนวน 3 แห่ง

6) สำนักงานพระพุทธศาสนาจังหวัด จำนวน 107 แห่ง

7) สำนักงานตำรวจแห่งชาติ จำนวน 6 แห่ง

8) สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา จำนวน 1 แห่ง

4.2.2 ข้อมูลด้านรูปแบบการจัดการศึกษาปฐมวัย

สถานศึกษาปฐมวัยในจังหวัดสุรินทร์มีรูปแบบการบริหารจัดการศึกษาในหลายรูปแบบคือ โรงเรียนอนุบาล ศูนย์พัฒนาเด็ก และสถานรับเลี้ยงเด็ก

4.2.3 ข้อมูลเกี่ยวกับเด็กปฐมวัย

จากข้อมูลสาธารณสุขจังหวัดสุรินทร์ในการประเมินคุณภาพชีวิตของประชาชน พบปัญหาที่ต้องดำเนินการแก้ไขหลายด้าน เช่น ด้านสาธารณสุข ด้านสุขภาพอนามัย ด้านสภาพการบริการ สาธารณสุขของรัฐไม่สอดคล้องกับจำนวนประชากร เด็กมีปัญหาด้านสุขภาพอนามัย ปัญหาด้านโภชนาการ และปัญหาการขาดสารอาหารในระดับที่ต้องได้รับการแก้ไข

จากข้อมูลรายงานทางระบาดวิทยา พบอัตราการป่วยด้วยโรคปอดบวมในเด็กอายุต่ำกว่า 5 มีอัตราการเจ็บป่วยสูง และมีอัตราการตายด้วยปอดบวมในเด็ก นอกจากนี้พบว่ามีการใช้ยาปฏิชีวนะในกลุ่มเด็กโรคหวัดสูงกว่าเกณฑ์ที่กำหนด ด้านสถานการณ์โรคติดต่อในเด็กที่ป้องกันได้ด้วยวัคซีน พบปัญหาเรื่องโรคหัด หัดเยอรมัน และคอตีบ จึงทำให้สาธารณสุขจังหวัดสุรินทร์มีเป้าหมายในการลดอัตราการป่วยด้วยโรคติดต่อที่ป้องกันได้ด้วยวัคซีน เช่นคอตีบ ไอกรน หัด ใช้สมองอักเสบ คับอักเสบ โปลิโอ บาดทะยักในเด็ก และพยายามสร้างภูมิคุ้มกันให้กับเด็กให้ครอบคลุมร้อยละ 90 ขึ้นไป

จากข้อมูลรายงานเรื่องสุขภาพอนามัยของมารดาและเด็ก พบว่าเด็กปฐมวัยได้รับการดูแลไม่เต็มที่ควร จากข้อมูลสภาวะสุขภาพพบว่านักเรียนอนุบาลถึงประถม 6 มีภาวะการเจริญเติบโตปกติไม่น้อยกว่าร้อยละ 90 มีปัญหาด้านโรคอ้วน ผอม เตี้ย ปัญหาสายตา ปัญหาการได้ยิน ปัญหาโรคขาดสารไอโอดีน โรคโลหิตจางจากการขาดธาตุเหล็ก

ด้านอนามัยแม่และเด็ก พบว่ามีอัตราการตายของมารดาขณะคลอด ถึง 23 ต่อแสน การเกิดมีชีพ อัตราการตายก่อนกำเนิด พบ 9 ต่อพันการเกิดมีชีพ เด็กแรกเกิดมีน้ำหนักตัวน้อยกว่า 2,500 กรัม ถึง ร้อยละ 9.5 พบอัตราการขาดออกซิเจนในเด็กแรกเกิด 43.6 ต่อพันการเกิดมีชีพ พบเชื้อ HIV ในหญิงมีครรภ์ พบร้อยละ.06 และจากแม่สู่ลูก ร้อยละ 9.6 นอกจากนี้พบว่าหญิงมีครรภ์ขาดธาตุเหล็กทำให้เกิดภาวะโลหิตจาง และส่งผลต่อทารก ร้อยละ 22.5 และจากตัวชี้วัดดังกล่าวพบว่าจังหวัดสุรินทร์มีปัญหาสูงกว่าเป้าหมายที่กำหนด (สาธารณสุขจังหวัดสุรินทร์, 2547)

จากผลการวิจัยของ คณิง สายแก้ว และคณะ (2546) ที่ศึกษาเกี่ยวกับปัญหาเด็ก ปฐมวัยในจังหวัดสุรินทร์พบว่ามีปัญหาพัฒนาการ ด้านร่างกาย อารมณ์ จิตใจ สังคมและสติปัญญา ดังนี้

ด้านร่างกาย พบว่าเด็กมีสุขภาพไม่แข็งแรง เจ็บป่วยบ่อย มีอาการผิดปกติเรื่อง ไข้หวัด ตาแดง อีสุกอีใส ท้องร่วง ลมพิษ เหา พุพอง ฟันผุ ปัญญาอ่อน โปლიโอ เด็กไม่ชอบรับประทานอาหารเช้า ได้รับสารอาหารไม่เพียงพอ และขาดสารไอโอดีน นอกจากนี้พบว่าเด็กปฐมวัยจำนวนหนึ่งมีร่างกาย ไม่สมวัย น้ำหนักส่วนสูงต่ำกว่าเกณฑ์มาตรฐาน กล้ามเนื้อมือไม่แข็งแรง การประสานของกล้ามเนื้อตาและมือ ยังไม่ดี

ด้านอารมณ์ จิตใจ พบว่าเด็กมีปัญหาเกี่ยวกับการเอาแต่ใจตัวเอง แสดงออกทาง อารมณ์ไม่เหมาะสม ควบคุมอารมณ์ตนเองไม่ได้และการสนองตอบทางอารมณ์ต่อบุคคลและสิ่งเร้าต่างๆขาด ความเหมาะสม มีอาการซึมเศร้าไม่สนุก มีพฤติกรรมอิจฉาริษยา หงุดหงิด ฉุนเฉียว อ่อนไหว โกรธง่าย ก้าวร้าว ไม่เชื่อฟัง

ด้านสังคม พบว่าเด็กขาดทักษะทางสังคม ไม่กล้าแสดงออก ขาดความมั่นใจใน ตนเอง ทำงานกลุ่มได้ไม่ดี การตอบสนองทางสังคมช้า และช่วยเหลือตนเองยังไม่ดีพอ

ด้านสติปัญญา พบว่าเด็กมีปัญหาด้านการพัฒนาการคิด พัฒนาการทางสติปัญญา ล่าช้า การเรียนรู้ช้า สมาธิสั้น ความจำสั้น มีความตั้งใจเรียนน้อย เด็กไม่สามารถตีความหมายและแปล ความหมายได้ ขาดทักษะในการแก้ปัญหา ทักษะทางภาษาและการสื่อสาร การมองมิติสัมพันธ์ และความคิด สร้างสรรค์ต่ำ

จากรายงานของสำนักงานศึกษาจังหวัดสุรินทร์ (2545) พบว่าศูนย์พัฒนาเด็กก่อน เกณฑ์ในวัดของกรมการศาสนา 107 แห่ง มีเด็กปฐมวัย 7,686 คน มีปัญหาทุพโภชนาการ 3,832 คน ขาด สารอาหารและปัญหาโภชนาการ และจำนวน 4,043 คน มีปัญหาเรื่องสุขภาพอนามัยและ การเจ็บป่วย ยากจน ขาดแคลนเครื่องใช้ที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิตและการศึกษา

4.2.4 ข้อมูลเกี่ยวกับครูปฐมวัย

จากข้อมูลสรุปผลการนิเทศติดตามการจัดการศึกษาปฐมวัยของสำนักงานเขตพื้นที่ การศึกษาสุรินทร์ เขต 1 (2547) และสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาสุรินทร์ เขต 2 (2547) พบปัญหาครูผู้สอนใน ระดับปฐมวัยส่วนใหญ่จบการศึกษาจากสาขาอื่นที่ใช้สาขาการศึกษาปฐมวัยจำนวนมาก ทำให้การจัดการศึกษา ปฐมวัยยังไม่สอดคล้องกับเป้าหมายการจัดการศึกษาเท่าที่ควร นอกจากนี้พบว่าครูผู้สอนและผู้บริหารมีความเห็น ตรงกันว่าบุคลากรขาดความรู้ ความเข้าใจเรื่องหลักสูตรปฐมวัย เทคนิคการจัดประสบการณ์ การเขียนแผนการ จัดประสบการณ์ ขาดกระบวนการมีส่วนร่วมของชุมชนในการจัดทำหลักสูตรสถานศึกษา และเมื่อศึกษาถึงความ

ต้องการในการพัฒนาตนเองของครูและผู้บริหารพบว่าครูปฐมวัยมีความต้องการได้รับการนิเทศด้านหลักสูตร การจัดประสบการณ์ การวัดผลประเมินผล สื่อการสอนและนวัตกรรม นอกจากนี้สำนักงานเขตพื้นที่สุรินทร์ เขต 1 และเขต 2 พบว่าครูมีความต้องการในการนิเทศทุกด้านในระดับสูงมาก ร้อยละ 97.56 นั้นแสดงให้เห็นว่าครูผู้สอนยังขาดความมั่นใจในการจัดประสบการณ์และต้องการความช่วยเหลือจากศึกษานิเทศก์ของสำนักงานเขตพื้นที่

จากข้อมูลสาธารณสุขจังหวัดสุรินทร์ (2547) พบว่าผู้รับผิดชอบศูนย์พัฒนาเด็กปฐมวัยขาดคู่มือในการดำเนินการประเมินพัฒนาการเด็ก เจ้าหน้าที่ศูนย์พัฒนาเด็กขาดความรู้ในการประเมินพัฒนาการเด็กปฐมวัยตามวัย ขาดคุณภาพการประเมินพัฒนาการเด็ก 3-5 ปี การบริหารจัดการขาดคุณภาพเรื่องการเรียนรู้ของเด็กปฐมวัย กระบวนการเรียนการสอนเน้นการท่องจำ จัดหลักสูตรตายตัวที่เร่งเรียน เร่งเขียน เร่งอ่าน ไม่ให้อิสระในการแสดงออกของเด็ก บังคับให้ทำการบ้านทุกวัน ขาดการให้ความรู้กับผู้ปกครอง พ่อแม่ส่วนใหญ่ยังเข้าใจผิดเกี่ยวกับการอบรมเลี้ยงดูเด็ก

4.2.5 ข้อมูลด้านผู้บริหารและสถานศึกษา

จากการวิเคราะห์เอกสารรายงานของสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดสุรินทร์ (2542) และ คณิต สายแก้ว (2543) พบสภาพปัจจุบันและปัญหาการบริหารจัดการศึกษาปฐมวัยของจังหวัดสุรินทร์ดังนี้ 1) มีหน่วยงานที่จัดการศึกษาปฐมวัยทั้งภาครัฐและเอกชน 8 หน่วยงานแต่ยังบริการได้ไม่ครอบคลุมทั้งในเชิงปริมาณและคุณภาพ 2) ขาดการกำกับดูแลคุณภาพมาตรฐานและการบริการที่เหมาะสม ขาดการรับรองคุณภาพ ขาดการประสานงาน 3) ขาดเอกภาพทางนโยบายมีหลายหน่วยงานที่จัดการศึกษาปฐมวัยในลักษณะต่างคนต่างจัด ขาดการประสานในระดับนโยบายและรูปแบบการบริหารจัดการ 4) ขาดการบูรณาการที่มีประสิทธิภาพ ขาดการพัฒนาเด็กแบบองค์รวม ขาดประสิทธิภาพการบูรณาการพัฒนาการด้านต่างๆ ได้แก่ ด้านร่างกาย สุขภาพ อนามัย อารมณ์ จิตใจ สังคม สติปัญญา และ 5) ขาดการมีส่วนร่วมของชุมชน และขาดการประสานกับครอบครัวและชุมชน

จากรายงานของสำนักงานศึกษาธิการจังหวัดสุรินทร์ (2545) รายงานข้อมูลสรุปผลการนิเทศติดตามการจัดการศึกษาปฐมวัยของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาสุรินทร์ เขต 1 (2547) และสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาสุรินทร์ เขต 2 (2547) พบปัญหาด้านการบริหารจัดการศึกษาปฐมวัยคือ ครูผู้สอนส่วนใหญ่จบการศึกษาจากสาขาอื่นที่มีใช้การศึกษาปฐมวัย ขาดสื่อและอุปกรณ์การเรียนการสอน งบประมาณที่ใช้ในการจัดการศึกษาปฐมวัยมีจำกัดเนื่องจากมีใช้การศึกษาภาคบังคับ มีครูไม่เพียงพอกับจำนวนห้องเรียน โดยเฉพาะสถานศึกษาที่อยู่ในเมืองมีปริมาณนักเรียนจำนวนมากกว่าเกณฑ์ที่กำหนดต่อห้องเรียน ด้านผู้บริหารพบว่าผู้บริหารส่วนใหญ่ขาดความรู้ ความเข้าใจในการบริหารจัดการด้านการศึกษาปฐมวัย ขาดภาวะผู้นำ สำหรับด้านอาคารสถานที่และสิ่งอำนวยความสะดวกในการบริหารจัดการพบว่าสถานศึกษาหลายแห่งไม่มีสนามเด็กเล่นสำหรับเด็กปฐมวัย หรือมีแต่ชำรุด ห้องน้ำห้องส้วมขาดความเหมาะสมกับเด็กปฐมวัย อุปกรณ์เครื่องเล่นในร่มและกลางแจ้งมีปริมาณน้อยไม่เพียงพอกับจำนวนนักเรียน

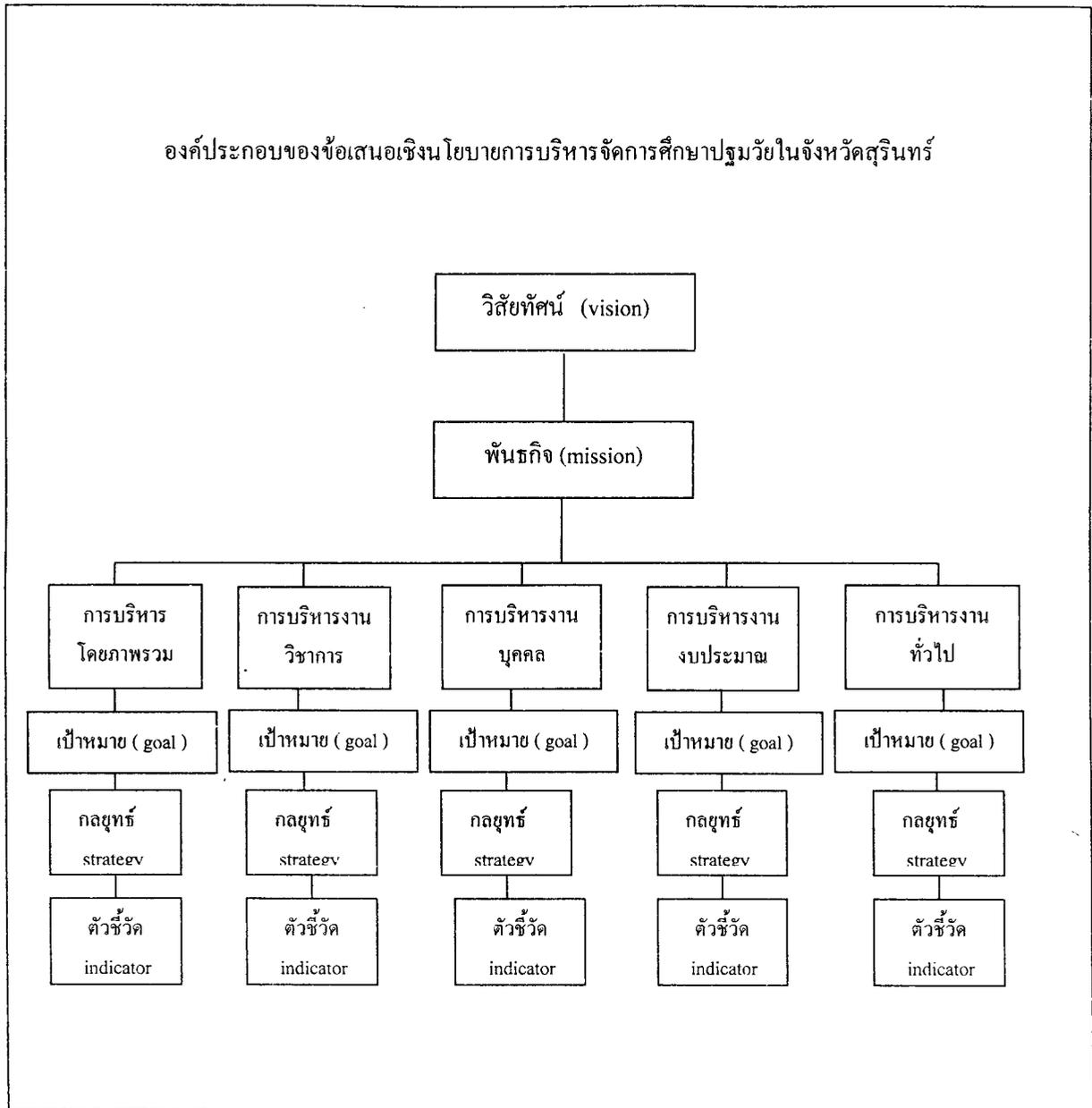
และจากรายงานผลการประเมินมาตรฐานสถานศึกษาในการส่งเสริมสุขภาพอนามัยของเด็กจากโรงเรียนทุกสังกัด พบว่าผ่านเกณฑ์การประเมินมาตรฐาน ร้อยละ 78.76 (จำแนกเป็นระดับทอง

ร้อยละ 25.38 ระดับเงิน ร้อยละ 34.34 ระดับทองแดง ร้อยละ 19.03) และมีโรงเรียนที่ไม่ผ่านเกณฑ์ ร้อยละ 21.24 (สาธารณสุขจังหวัดสุรินทร์, 2547)

จากข้อมูลปัญหาค้นผู้เรียน ครูผู้สอน และการบริหารจัดการศึกษาปฐมวัยดังกล่าวข้างต้น หน่วยงานที่รับผิดชอบการจัดการศึกษาควรให้ความสำคัญและนำข้อมูลไปเป็นแนวทางการบริหารจัดการศึกษาปฐมวัยของจังหวัดสุรินทร์ให้มีเอกภาพ มีคุณภาพมาตรฐาน มีการกำหนดนโยบายและแผนการปฏิบัติงานที่มีความเหมาะสมและเอื้อต่อการปฏิบัติ รวมทั้งประสานสร้างความร่วมมือกับชุมชนในการมีส่วนร่วมการบริหารจัดการศึกษาปฐมวัยให้ทั่วถึง ครอบคลุมทั้งเชิงปริมาณ คุณภาพ องค์กรประกอบของข้อเสนอเชิงนโยบายในการวิจัย และเกิดประสิทธิภาพ

5. องค์กรประกอบของข้อเสนอเชิงนโยบายในการวิจัย

จากประเด็นต่างๆ ที่ผู้วิจัยได้ศึกษาวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องดังกล่าวข้างต้น เพื่อให้ได้มาซึ่งคุณภาพมาตรฐานการบริหารจัดการศึกษาปฐมวัยที่เหมาะสมและเกิดความเท่าเทียมกันในการบริหารจัดการศึกษาปฐมวัยในจังหวัดสุรินทร์ที่มีประสิทธิภาพ อันนำไปสู่ทางเลือกที่ดีในอนาคตสำหรับสถานศึกษาปฐมวัยต่อไป ผู้วิจัยจึงกำหนดองค์ประกอบของข้อเสนอเชิงนโยบายการบริหารจัดการศึกษาปฐมวัยในจังหวัดสุรินทร์ที่เป็นผลลัพธ์สุดท้ายของการวิจัย ว่ามีองค์ประกอบต่างๆ ดังนี้ คือ วิสัยทัศน์ พันธกิจ เป้าหมาย กลยุทธ์และตัวชี้วัดของการบริหารงานโดยภาพรวม การบริหารงานวิชาการ การบริหารงานงบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการบริหารงานทั่วไป ดังแสดงให้เห็นในภาพที่ 9



ภาพที่ 9 องค์ประกอบของข้อเสนอเชิงนโยบายการบริหารจัดการศึกษาปฐมวัยในจังหวัดสุรินทร์