

บทที่ 2

เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการศึกษาปฐมวัยในเขตพื้นที่การศึกษาสุรินทร์เขต 1 จากข้อเสนอเชิงนโยบายสู่การปฏิบัติด้วยกระบวนการวิจัยเชิงปฏิบัติการแบบมีส่วนร่วมในครั้งนี้ ผู้วิจัยได้แบ่งเนื้อหาการนำเสนอเป็น 5 ตอน ดังนี้ ตอนที่ 1 แนวคิดเกี่ยวกับนโยบายและการวิจัยเชิงนโยบาย ตอนที่ 2 การบริหารจัดการศึกษาปฐมวัย ตอนที่ 3 แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการศึกษาปฐมวัย ตอนที่ 4 การวิจัยปฏิบัติการแบบมีส่วนร่วม ตอนที่ 5 บริบทจังหวัดสุรินทร์และข้อมูลพื้นฐานของโรงเรียนบ้านสวาย สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาสุรินทร์เขต 1 ซึ่งแต่ละตอนมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

ตอนที่ 1 แนวคิดเกี่ยวกับนโยบายและการวิจัยเชิงนโยบาย

1.1 แนวคิดเกี่ยวกับนโยบาย

นักการศึกษาหลายท่านได้ให้แนวคิดเกี่ยวกับนโยบายที่แตกต่างกัน แต่เมื่อพิจารณารายละเอียดแล้วพบว่า ความหมายหรือคำจำกัดความดังกล่าวไม่แตกต่างกันมากนัก ดังเช่นพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542 บ่งว่า นโยบาย น. หลักและวิธีปฏิบัติซึ่งถือเป็นแนวดำเนินการ (ป.+นย.+อุบาย) (ราชบัณฑิตยสถาน. 2546) นั่นคือ คำว่านโยบายมาจากภาษาบาลี โดยการสมมาศคำว่า นย.+อุบาย โดยคำว่า นย. (เค้าความที่สอให้เข้าใจเอาเอง) (ป ; ส) หมายถึง แนวทาง กับคำว่า “อุบาย” (วิธีการอันแนบคาย, เล่ห์กล, เล่ห์เหลี่ยม) เข้าด้วยกัน ดังนั้น “นย.+อุบาย” ก็คือ อุบายหรือกลเม็ดที่จะชี้ทางไปสู่วัตถุประสงค์อย่างใดอย่างหนึ่ง แปลความได้ว่าหลักและวิธีปฏิบัติซึ่งถือเป็นแนวดำเนินการนั่นเอง

ส่วน Greenwood (1965) ; Haimann and Scott (1974) ; Anderson (1975); Terry (1977) ; และ Dye (1981) ให้ความหมายเกี่ยวกับนโยบาย สรุปได้ว่านโยบาย คือหลัก หรือวิธีการปฏิบัติ ซึ่งถือเป็นแนวทางดำเนินการ ที่ผู้บริหารใช้ในการตัดสินใจ เพื่อให้การปฏิบัติงานเป็นไปโดยถูกต้อง ดังนั้นในการบริหารกิจการใด ๆ ต้องอาศัยรูปแบบหรือนโยบายเพื่อเป็นแนวทางในการดำเนินงานอย่างมีหลักเกณฑ์ การบริหารจัดการศึกษาในสถานศึกษา จึงต้องคำนึงถึงหลักการมีส่วนร่วมในการกำหนดแนวทางเพื่อนำไปปฏิบัติอย่างมีทิศทาง ทำให้บรรลุตามเป้าหมายได้อย่างเหมาะสม ตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ ดังที่ Jansson (1994) กล่าวว่า นโยบายเป็นกลยุทธ์ที่เลือกสรรแล้วนำไปสู่การแก้ปัญหา ดังนั้น เปรียบเสมือนแนวทางการแก้ปัญหา การกำหนดนโยบายจึงเป็นความพยายามขององค์กรเพื่อนำไปสู่กระบวนการแก้ปัญหาและตอบสนองต่อความต้องการของบุคคลในองค์กร

ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดของกล้า ทองขาว (2548); วิโรจน์ สารรัตนะ (2548); และวิโรจน์ สารรัตนะ (2553) กล่าวว่า นโยบาย หมายถึง ข้อความที่บอกให้ทราบถึงทิศทางของการเปลี่ยนแปลงองค์การหรือของสังคม ทิศทางดังกล่าวอาจจะอธิบายถึง เรื่องอะไร เพื่ออะไร อย่างไร และเพียงใด ของความเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้นได้ ในรูปกิจกรรมหรือการกระทำ (activity or action) อย่างใดอย่างหนึ่งหรือหลายอย่าง เพื่อเป็นเครื่องชี้นำและกำหนดแนวทางปฏิบัติจากปัจจุบันสู่นาคต นอกจากนี้นโยบายเชิงยุทธศาสตร์ (strategic policies) เป็นข้อความที่ใช้เป็นกรอบแนวคิดหรือเป็นแนวทางในการปฏิบัติที่เป็นข้อความแสดงถึงกฎพื้นฐาน (ground rule) เพื่อให้การปฏิบัติงานเป็นไปในทิศทางเดียวกัน ดังนั้น นโยบายเปรียบเสมือนเครื่องมือสำหรับผู้บริหารเพื่อใช้เป็นแนวทางในการกำหนดทิศทาง เป้าหมายการพัฒนาองค์การและนำมาเป็นกรอบชี้นำการปฏิบัติ เพื่อให้ผู้บริหารเกิดความมั่นใจ เพราะนโยบายเป็นทั้งแผนงานและหลักประกันเป้าหมายการปฏิบัติงานให้บรรลุตามวิสัยทัศน์และพันธกิจขององค์การ และเป็นเครื่องชี้นำการกำหนดแนวทางปฏิบัติจากปัจจุบัน สู่นาคต เพื่อบอกให้ทราบถึงคุณค่า และกระบวนการการตัดสินใจ (value and discussion) ที่ได้คัดสรรทางเลือกที่ดีที่สุด เหมาะสมที่สุด ครอบคลุมภารกิจทุกด้าน ผ่านกระบวนการกลั่นกรอง มีหลักและแนวทางการดำเนินงานที่ประกันความสำเร็จทั้งเชิงปริมาณและคุณภาพที่ชัดเจนสามารถนำไปสู่การปฏิบัติได้ และเป็นเครื่องมือให้ผู้บริหารในการตัดสินใจหรือให้ผู้เกี่ยวข้องใช้เป็นกรอบแนวคิดหรือวิถีทางในการดำเนินการเพื่อบรรลุตามวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ โดยนโยบายจะเป็นกรอบกว้าง ๆ หรืออาจมีความชัดเจนเพื่อการปฏิบัติที่ถูกต้องที่ประกอบด้วยแผนงาน โครงการ หรือกิจกรรมเพื่อเป็นแนวทางไปสู่การปฏิบัติด้วย

กล่าวโดยสรุป นโยบายเป็นข้อความกว้าง ๆ เพื่อเป็นแนวทางในการตัดสินใจของผู้บริหารในการปฏิบัติภารกิจต่าง ๆ ทางการบริหาร นโยบายที่ดีจะมีความยืดหยุ่น เพราะนโยบายมิได้เป็นแนวทางที่ชี้เฉพาะว่าจะต้องปฏิบัติเช่นนั้นเช่นนั้น นโยบายจึงเป็นแนวทางเลือกกว้าง ๆ ที่ช่วยในการตัดสินใจเพื่อการกระทำอย่างใดอย่างหนึ่งเท่านั้น หรือเป็นสิ่งที่ควรเลือกหรือไม่ควรเลือกกระทำ

1.2 ความสำคัญของนโยบาย

นโยบายเปรียบเสมือนเป็นเครื่องมือสำหรับผู้บริหาร เพื่อใช้เป็นแนวทางในการกำหนดทิศทางและเป้าหมาย เพื่อการพัฒนาองค์การ และนำมาเป็นกรอบชี้นำการปฏิบัติ (course of action) นโยบายอาจเป็นแนวทางดำเนินงานทั้งในระดับกว้างและในระดับองค์การ ซึ่งมีความสำคัญต่อการใช้ดุลพินิจของผู้บริหาร และผู้ปฏิบัติงานในระดับต่าง ๆ เพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและบรรลุตามวัตถุประสงค์



สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ
ห้องสมุดงานวิจัย
วันที่..... 13 ต.ค. 2555
เลขทะเบียน..... 246709
เลขเรียกหนังสือ.....

นโยบายและการบริหารมีความสัมพันธ์กัน เพราะนโยบายเป็นเครื่องบ่งชี้ทิศทาง การบริหารงานและเป็นข้อมูลสำหรับผู้บริหารพิจารณาใช้เพื่อการตัดสินใจสั่งการ ดังนั้นนโยบาย มีความสำคัญต่อการบริหารในลักษณะ ดังนี้ (Laswell & Kaplan.1970; และกล้า ทองขาว. 2548)

1. นโยบายช่วยให้ผู้บริหารทราบว่าใครจะทำอะไร เมื่อไหร่ อย่างไร (who get what, when and how) และใช้ปัจจัยอะไรบ้าง นโยบายช่วยให้ผู้บริหารปฏิบัติงานต่าง ๆ อย่างมีความมั่นใจ เพราะนโยบายเป็นทั้งแผนงานเครื่องชี้ทิศทางและหลักประกันที่ผู้บริหารทุกระดับชั้นต้องยึดถือ

2. นโยบายช่วยให้บุคลากรทุกระดับชั้นในองค์กรเข้าใจภารกิจของหน่วยงานที่ตนสังกัด รวมทั้งวิธีการที่จะปฏิบัติภารกิจให้ประสบผลสำเร็จ โดยไม่ซ้ำภาระหน้าที่ของหน่วยงานอื่น ๆ ในองค์กรเดียวกัน

3. นโยบายก่อให้เกิดเป้าหมายในการปฏิบัติงาน การบริหารงานโดยมีเป้าหมาย ทำให้ประหยัดเงิน เวลา บุคลากร รวมถึงความสามารถ หรือศักยภาพ (potential) ของบุคลากรเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และบรรลุเป้าหมายขององค์กรหรือหน่วยงานอย่างมีประสิทธิภาพ

4. นโยบายที่ดีจะช่วยสนับสนุนส่งเสริมการใช้อำนาจของผู้บริหารให้เป็นไปโดยถูกต้องอย่างมีเหตุผลและมีความยุติธรรม อันนำมาซึ่งความเชื่อถือ ความจงรักภักดี และความมีน้ำใจในการปฏิบัติงานของผู้ใต้บังคับบัญชา

5. นโยบายช่วยให้เกิดการพัฒนาการทางการเมือง เพราะนโยบายจะพัฒนาผู้บริหารให้รู้จักคิดทำนโยบายขึ้น (think for) แทนการคิดปฏิบัติตาม (think by)

นอกจากนี้ ประชุม รอดประเสริฐ (2545) วิโรจน์ สารัตนะ (2543) กาญจนา พงษ์ใหม่ (2541) Massie & Douglas (1981) ได้กล่าวถึงความสำคัญของการบริหารในทัศนะที่ตรงกันหลายประการ ดังนี้คือ

1. นโยบายเป็นสิ่งที่กำหนดล่วงหน้า ช่วยลดการใช้ความคิดที่จะพิจารณาถึงปัจจัยต่าง ๆ มากมายให้ลดน้อยลงและช่วยประหยัดเวลา

2. ช่วยให้การประสานงาน การตัดสินใจของผู้บริหารในฝ่ายต่าง ๆ ขององค์กรให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน

3. ช่วยให้เกิดความมั่นใจในองค์กร ลดความสับสนของสมาชิก เพราะสมาชิกเข้าใจเป้าหมายและทิศทางการทำงาน

4. ช่วยกระตุ้นให้การตัดสินใจของผู้บริหารเป็นไปอย่างมีพลัง ลดความไม่แน่ใจว่าการตัดสินใจสอดคล้องกับแนวคิดของผู้บริหารระดับสูงหรือไม่

5. เป็นกรอบการตัดสินใจของผู้ใต้บังคับบัญชา ช่วยให้การมอบหมายอำนาจทำได้ดีขึ้น

6. ช่วยให้เกิดความเสมอภาค ยุติธรรม เทียบธรรม ความถูกต้อง และมีความ

ชัดเจนมากขึ้น เนื่องจากมีการตัดสินใจที่สอดคล้องกัน

การบริหารงานสถานศึกษาจะประสบผลสำเร็จมากน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับลักษณะที่ดีของนโยบาย ดังที่ วิโรจน์ สารวัตนะ (2553) กล่าวถึงในประเด็นต่าง ๆ ดังนี้คือ

1. นโยบายที่ดีต้องมีนโยบายที่ส่งผลประโยชน์แก่องค์กรหรือประชาชนโดยส่วนมากที่สุด
2. นโยบายที่ดีควรครอบคลุมภารกิจทุกด้านและควรมีความสอดคล้องสนับสนุนซึ่งกันและกัน ไม่ขัดแย้งกัน
3. นโยบายที่ดีควรได้มาจากการถ่วงถ่วงถึงความสำคัญหรือความต้องการ
4. นโยบายที่ดีควรประกอบด้วยเป้าหมาย แนวทาง และกลวิธีที่ดี ดำเนินการได้รวดเร็วและเสียค่าใช้จ่ายน้อยที่สุด
5. นโยบายที่ดีต้องมีเนื้อหาเป็นหลักการในการดำเนินงานและมีหลักประกันในการประเมินความสำเร็จทั้งเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพ
6. นโยบายที่ดีจะเป็นข้อความที่ชัดเจน ถ่ายทอดไปสู่ผู้ปฏิบัติได้โดยง่ายและมีความเข้าใจตรงกัน

ลักษณะนโยบายที่ดีตามที่คณะดังกล่าวสอดคล้องกับแนวคิดของประชุม รอดประเสริฐ (2545) และ Mondy (อ้างถึงใน ประชุม รอดประเสริฐ, 2545) ที่กล่าวว่านโยบายที่ดีมีคุณลักษณะ ดังนี้

1. นโยบายที่ดีต้องมีความสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ขององค์กรและสามารถช่วยให้การดำเนินงานบรรลุถึงเป้าประสงค์ได้
2. นโยบายที่ดีต้องกำหนดขึ้นจากฐานข้อมูลที่เป็นจริง
3. นโยบายที่ดีต้องได้รับการกำหนดขึ้นก่อนที่จะมีการดำเนินงานและกำหนดกลวิธีตลอดจนจัดสรรทรัพยากรที่เหมาะสมแก่การดำเนินงาน
4. นโยบายที่ดีควรกำหนดขึ้นเพื่อสนองผลประโยชน์ต่อบุคคลโดยส่วนรวมและต้องมีการประสานงานร่วมกัน
5. นโยบายที่ดีต้องเป็นถ้อยคำที่กะทัดรัด ใช้ภาษาเข้าใจง่ายและเป็นลายลักษณ์อักษร
6. นโยบายต้องมีขอบเขตและระยะเวลาการใช้ และควรมีความยืดหยุ่นแต่มั่นคงอยู่บนหลักการและสอดคล้องกับระเบียบที่ถูกต้อง
7. นโยบายที่ดีต้องครอบคลุมถึงสถานการณ์ที่จะเกิดขึ้นในอนาคต
8. นโยบายที่ดีต้องสอดคล้องกับปัจจัยภายนอกองค์กร
9. นโยบายต้องสามารถเปลี่ยนแปลงได้ตามความจำเป็นและอย่างมีเหตุผล
10. นโยบายต้องเป็นเหตุเป็นผลและสามารถนำไปปฏิบัติได้และต้องได้รับการตรวจสอบและทบทวนเป็นระยะ ๆ

จากที่กล่าวมาเห็นได้ว่า นโยบายมีความสำคัญต่อการบริหารสถานศึกษา เพราะเป็นแนวทางการปฏิบัติงานที่ต้องมีความชัดเจนในวัตถุประสงค์ว่าใครจะทำอะไร เมื่อไร ทำได้ และอย่างไร เพื่อให้นโยบายสามารถนำไปปฏิบัติให้บรรลุผลและสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนและสังคมโดยรวมถึงความสอดคล้องกับแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงในสภาพแวดล้อมต่าง ๆ และนโยบายที่ดีต้องมีความชัดเจน กำหนดขึ้นจากข้อมูลที่เป็นจริง ใช้ภาษาง่าย ๆ ที่ทุกคนเข้าใจตรงกัน มีการกำหนดระยะเวลาการใช้ สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนและสังคมโดยรวม สอดคล้องกับแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงและมีความเป็นไปได้ในการนำไปปฏิบัติ

1.3 การนำนโยบายสู่การปฏิบัติ

การนำนโยบายลงสู่การปฏิบัติ หรือการถ่ายทอดนโยบายสู่การปฏิบัติถือเป็นขั้นตอนย่อยหนึ่งของขั้นตอนหลักเรื่อง การนำนโยบายไปปฏิบัติ เป็นสิ่งสำคัญในการผลักดันให้นโยบายได้รับการรับรู้ เข้าใจยอมรับและสร้างทัศนคติที่ดีต่อผู้ปฏิบัติตามนโยบายและผู้ได้รับการรับรู้ เข้าใจ ยอมรับและสร้างทัศนคติที่ดีต่อผู้ปฏิบัติตามนโยบายและผู้ได้รับผลจากนโยบาย อันจะเป็นเครื่องมือที่ทำให้นโยบายได้รับความสำเร็จในที่สุด ในการนำนโยบายสู่การปฏิบัติ ผู้มอบและผู้รับนโยบายจะต้องมีความชัดเจนเรื่ององค์ประกอบของนโยบายโดยเฉพาะอย่างยิ่ง ผู้รับนโยบายจะต้องเข้าใจและสามารถแปลความหมายของนโยบายได้อย่างถูกต้อง ทั้งนี้ เนื่องจากโดยทั่วไปนโยบายอาจจะมีลักษณะที่ขาดความชัดเจนในตัวเองอยู่บ้าง กล่าวคือนโยบายส่วนหนึ่งมีลักษณะเป็นเชิงอุดมการณ์ นโยบายบางครั้งผู้กำหนดทำให้มีความชัดเจนมากขึ้นคือ มีลักษณะเป็นเชิงมาตรการในเรื่ององค์ประกอบของนโยบายนี้ จะช่วยให้ผู้กำหนดนโยบายหรือผู้มอบนโยบายตระหนักถึงความชัดเจนในนโยบายที่ตนกำหนดขึ้น อันจะทำให้ผู้รับนโยบายเกิดความเข้าใจชัดเจนง่ายต่อการรับนำไปตีความและจัดทำเป็นนโยบายรอง และแผนปฏิบัติงานง่ายขึ้น ในขณะที่เดียวกันก็จะช่วยให้ผู้รับนโยบายสามารถแยกแยะส่วนสำคัญของนโยบายและแปลความหมายได้ถูกต้องชัดเจนง่ายขึ้น ทั้งนี้เนื่องจากการเปลี่ยนแปลงนโยบายใหญ่ให้เป็นนโยบายย่อยก็ดี การแปลงนโยบายให้เป็นแผนปฏิบัติที่ดีจะต้องจัดวัตถุประสงค์แนวทางดำเนินการและกลไกให้สอดคล้องสัมพันธ์กัน

1.3.1 ระดับของนโยบาย

โดยทั่วไปนโยบายมักมีหลายระดับ ลดหลั่นกันไปตามระดับการบังคับบัญชารับผิดชอบของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง การนำนโยบายลงสู่การปฏิบัติ จึงต้องมีการจัดระดับของนโยบายตามแนวดิ่งและแบ่งซอยขอบเขตของนโยบาย ลดหลั่นตามความรับผิดชอบของระดับหน่วยงานดังกล่าวด้วย การแบ่งโดยอาจแบ่งซอยขอบเขตของนโยบายตามกลุ่มเป้าหมาย พื้นที่ เนื้อหาสาระ หรือวิธีอื่น ๆ ก็ได้ ในการแปลงนโยบายสู่การปฏิบัตินี้ ผู้มอบและผู้รับนโยบายจะต้องมีความชัดเจนเรื่ององค์ประกอบของนโยบาย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง

ผู้รับนโยบายจะต้องเข้าใจและสามารถแปลความหมายของนโยบายได้อย่างถูกต้อง ทั้งนี้เนื่องจากนโยบายอาจมีลักษณะที่ขาดความชัดเจนในตัวเองอยู่บ้าง กล่าวคือ นโยบายส่วนหนึ่งมีลักษณะเป็นเชิงอุดมการณ์ แต่ในบางครั้งผู้กำหนดนโยบายทำให้ชัดเจนมากขึ้น คือ มีลักษณะเป็นเชิงทางเลือก นโยบายที่ดีจะมีความชัดเจนถึงขั้นที่บอกแนวทางปฏิบัติที่ชัดเจนด้วย คือ มีลักษณะเป็นเชิงมาตรการ อันจะทำให้ผู้รับนโยบายเกิดความเข้าใจชัดเจนง่ายต่อการรับนำไปตีความและจัดทำเป็นนโยบายรอง และแผนปฏิบัติได้ง่ายขึ้น ในขณะที่เดียวกันก็จะช่วยให้ผู้รับนโยบายสามารถแยกแยะส่วนสำคัญของนโยบายและแปลความหมายได้ถูกต้องชัดเจนง่ายขึ้น ทั้งนี้เนื่องจากการเปลี่ยนแปลงนโยบายให้เป็นนโยบายย่อยที่ดี การแปลงนโยบายให้เป็นแผนปฏิบัติที่ดี จำเป็นต้องจัดวัตถุประสงค์ แนวทางดำเนินการและกลไกให้สอดคล้องสัมพันธ์กัน

โดยสรุปแล้วจะเห็นว่า นโยบายมีหลายระดับตามระดับการบังคับบัญชา ผู้ปฏิบัติงานต้องมีความเข้าใจและสามารถแปลความหมายของนโยบายได้ว่า สิ่งใดเป็นนโยบายหลัก สิ่งใดเป็นนโยบายรอง และสามารถดำเนินการตามกลยุทธ์ให้สอดคล้องซึ่งกันและกัน เพื่อให้บรรลุเป้าหมายตามที่กำหนด

1.3.2 ขั้นตอนการดำเนินการนำนโยบายสู่การปฏิบัติ

ในการนำนโยบายสู่การปฏิบัติ ผู้รับนโยบายระดับกลางโดยทั่วไปจะทำหน้าที่ 2 ส่วนคือ 1) นำนโยบายมาจัดทำเป็นแผนสำหรับหน่วยงานของตนเองเป็นผู้ปฏิบัติ และ 2) กำหนดนโยบายหรือแผนให้หน่วยงานระดับล่างลงไปรับไปปฏิบัติ ส่วนผู้ปฏิบัติระดับล่างจะทำหน้าที่อย่างใดอย่างหนึ่งหรือทั้ง 2 อย่างต่อไปนี้คือ 1) นำนโยบายจากหน่วยเหนือมาจัดทำเป็นแผนปฏิบัติ และ 2) รับแผนของหน่วยเหนือมาปฏิบัติ ซึ่งอาจจะต้องมีการจัดทำแผนปฏิบัติการขึ้นด้วยก็ได้ ดังนั้น ผู้รับมอบนโยบายจึงจำเป็นต้องมีความเข้าใจถึงความสัมพันธ์ระหว่างนโยบายและแผน และสามารถแปลความหมายของนโยบายแล้วเชื่อมโยงมาสู่การทำแผนให้ได้ในการแปลงนโยบายลงไปสู่ปฏิบัติ อาจจะมีการกำหนดนโยบายย่อยหรือนโยบายรองให้หน่วยงานระดับล่างรับไปดำเนินการ แต่ในท้ายที่สุดจำเป็นต้องมีแผนเป็นเครื่องมือในการปฏิบัติ

การนำนโยบายสู่การปฏิบัติจึงมีกิจกรรมอย่างน้อย 4 เรื่องคือ

1) การตีความวัตถุประสงค์ในนโยบาย แล้ววิเคราะห์แยกแยะเป็นวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายย่อย ๆ ลงไปเพื่อให้เป้าหมายย่อยเหล่านั้นมีความชัดเจนปฏิบัติได้ และทุกเป้าหมายที่กำหนดนั้นต่างมุ่งตอบสนองวัตถุประสงค์ของนโยบาย

2) การขยายความเรื่องแนวทางการบรรลุวัตถุประสงค์ในนโยบาย เพื่อเห็นวิธีการปฏิบัติได้ ซึ่งแนวทางเหล่านั้นตอบสนองเป้าหมายของแผนและสอดคล้องกับแนวทางในนโยบายด้วย

3) การแปลความหมายในส่วนกลไกของนโยบายออกมาในรูปแบบที่เป็น

เครื่องมือและทรัพยากรที่จำเป็นต้องใช้ ทั้งนี้ตามวิธีการที่กำหนดไว้ในแผน ว่าต้องมีอะไรบ้าง จำนวนเท่าใดและคุณภาพอย่างไร

4) การจัดหาความสัมพันธ์ระหว่างวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายของแผน วิธีการปฏิบัติและทรัพยากรที่ใช้ให้ประสาน สอดคล้องกันในลักษณะการคาดการณ์ในอนาคต ซึ่งมีทรัพยากร เวลาเข้ามาเกี่ยวข้องด้วยนั่นเอง

ด้วยเหตุนี้นโยบายหนึ่ง ๆ อาจมีการถ่ายทอดลงไปเป็นแผนปฏิบัติมากกว่า แผนหนึ่งก็ได้และในกรณีเช่นนี้ เพื่อมิให้แต่ละแผนมีลักษณะแตกแยกคนละทิศทาง จำเป็นต้องใช้หลักการประสานแผนกำกับในลักษณะใดลักษณะหนึ่ง 2 ลักษณะดังนี้คือ

1) การกำหนดแผนในลักษณะเป็นองค์ประกอบ คือ การแยกแยะวัตถุประสงค์ของนโยบายออกมาในรูปที่ทำให้เกิดแผนมากกว่า 1 แผน และแต่ละแผนต้องปฏิบัติพร้อม ๆ กันไป จะขาดแผนใดแผนหนึ่งไม่ได้ มิฉะนั้นจะไม่บรรลุเป้าหมายของนโยบายเลย

2) การกำหนดแผนในลักษณะเป็นการสนับสนุน คือ มีการแยกแยะวัตถุประสงค์และแนวทางปฏิบัติของนโยบายออกเป็นหลาย ๆ ส่วนและแต่ละส่วนมีความเป็นอิสระในตัวเอง แต่สามารถจัดลำดับความสำคัญเป็นส่วนหลัก ส่วนรองไว้ ซึ่งการแยกแยะวัตถุประสงค์ และแนวทางปฏิบัติดังกล่าว จะทำให้เกิดแผนมากกว่าหนึ่งแผน และแต่ละแผนสามารถทำให้นโยบายบรรลุความสำเร็จได้ในตัวเอง แม้จะขาดแผนอื่น ๆ แต่หากมีแผนอื่น ๆ ด้วยจะช่วยให้นโยบายบรรลุเป้าหมายได้ดียิ่งขึ้น

ส่วนขั้นตอนการทำนโยบายลงสู่การปฏิบัติมีลักษณะเป็นการจัดทำนโยบายย่อยรองรับนโยบายใหญ่หรือการจัดทำแผนให้เป็นกลไกของนโยบายนั่นเอง ดังนั้นผู้มีหน้าที่เกี่ยวข้องจึงจำเป็นต้องทราบถึงขั้นตอนและปัจจัยที่จะต้องพิจารณาในกระบวนการดังกล่าวด้วย จึงจะทำให้การนำนโยบายลงสู่การปฏิบัติได้ผลดี ขั้นตอนดังกล่าวอาจกำหนดตามลำดับดังนี้

ขั้นที่ 1 วิเคราะห์นโยบายของหน่วยเหนือ เพื่อให้สามารถตีความ วัตถุประสงค์แนวทางและกลไกของนโยบายได้ถูกต้องชัดเจน จำเป็นต้องศึกษาวิเคราะห์ถึงนโยบายของหน่วยเหนือที่กำหนดมาการวิเคราะห์ที่ดีอาจจำเป็นต้องศึกษาถึงประวัติศาสตร์ความเป็นมาของนโยบายนั้น แนวความคิดที่อยู่เบื้องหลังของนโยบายลักษณะและกระบวนการก่อเกิดของนโยบายการเข้ามามีบทบาทของกลุ่สมาชิก หรือผู้นำในการกำหนดนโยบาย ผลของการนำนโยบายนั้นไปปฏิบัติที่ผ่านมา ตลอดจนการปรับเปลี่ยนพัฒนานโยบายนั้น ทั้งนี้ เพื่อเป็นการช่วยให้สามารถตีความหมาย แยกแยะ คาดการณ์ และขยายความ วัตถุประสงค์แนวทางและกลไกของนโยบายดังกล่าวได้ถูกต้อง ลึกซึ้ง ยิ่งขึ้น

ขั้นที่ 2 วิเคราะห์นโยบายและแผนของหน่วยงานปฏิบัติ ผู้นำนโยบายของหน่วยเหนือ จำเป็นต้องทราบว่านโยบายนั้นเป็นนโยบายเก่าหรือใหม่ แต่มีการปรับเปลี่ยนจากนโยบายเดิม และนโยบายนั้นได้มีการถ่ายทอดลงเป็นนโยบายหรือแผนของหน่วยงานที่ตนเองรับผิดชอบแล้วอย่างไร ทั้งนี้เพื่อจะได้นำนโยบายและแผนนั้นมาวิเคราะห์โดยใช้แนวทาง

เดียวกันกับการวิเคราะห์นโยบายของหน่วยเหนือ แต่จะสามารถวิเคราะห์ได้ละเอียดลึกซึ้งกว่า โดยเฉพาะอย่างยิ่งด้านปัญหาการปฏิบัติและผลของการนำมาปฏิบัติ เพื่อนำผลการวิเคราะห์ไปใช้ประกอบในการวางแผนต่อไป

ขั้นที่ 3 วิเคราะห์ปัญหาและความต้องการของกลุ่มเป้าหมาย หรือพื้นที่ที่รับผิดชอบ นอกจากนโยบายของหน่วยเหนือ นโยบายและแผนในเรื่องนั้น ๆ ของหน่วยงานตัวเองแล้ว ผู้รับนโยบายก่อนจะจัดทำแผนต่อไป จำเป็นต้องมีการวิเคราะห์สภาพปัญหาและความต้องการของประชากรกลุ่มเป้าหมายหรือปัญหาของพื้นที่รับผิดชอบเป็นการเฉพาะด้าน กล่าวคือ หากหน่วยงานที่ผู้รับนโยบายเป็นระดับอำเภอ ผู้รับนโยบายจำเป็นต้องนำข้อมูลเกี่ยวกับปัญหาและความต้องการในนโยบายนั้นมาพิจารณา หากยังไม่มีการจำเป็นต้องเก็บรวบรวมเพิ่มเติม โดยกำหนดกรอบเพื่อให้เป็นแนวทางในการรวบรวมวิเคราะห์ให้ตรงกับประเด็นหลักที่ต้องการในการวิเคราะห์ อาจแยกแยะให้เห็นสภาพปัญหาและความแตกต่างของกลุ่มเป้าหมาย กลุ่มต่าง ๆ หรือแยกแยะตามพื้นที่ทั้ง 2 ด้าน ทั้งนี้เพื่อให้เห็นระดับของสภาพที่เป็นอยู่ปัจจุบันและช่องว่างระหว่างเป้าหมายของนโยบายที่หน่วยเหนือต้องการ อันจะนำไปสู่การกำหนดเป้าสำเร็จและความเป็นไปได้ของเป้าหมายที่จะตั้งขึ้นตลอดจนวิธีปฏิบัติและทรัพยากรที่จะต้องใช้

ขั้นที่ 4 วิเคราะห์ศักยภาพของหน่วยงาน ในการวางแผนเพื่อตอบสนองนโยบายนั้น จำเป็นต้องมีการจำแนกเป้าสำเร็จ แนวทางปฏิบัติและทรัพยากรที่ใช้ของแต่ละหน่วยงานที่รับแผนไปปฏิบัติ ทั้งนี้เพราะแต่ละหน่วยงานนอกจากจะมีปัญหาและความต้องการของกลุ่มเป้าหมายที่อาจแตกต่างกันไปแล้ว ยังมีศักยภาพและความพร้อมที่แตกต่างกันไปด้วย ศักยภาพและความพร้อมที่จะปฏิบัติตามนโยบายความสามารถที่จะปฏิบัติตามนโยบายให้บรรลุผลสำเร็จ ซึ่งโดยทั่วไปพิจารณาได้จากปัจจัย 3 ด้านคือ

1) ปัจจัยด้านโครงสร้างของหน่วยงาน คือ การที่หน่วยงานมีโครงสร้างเล็ก ใหญ่ขนาดใด การจัดหน่วยงาน บทบาท ภารกิจกว้าง แคบเพียงใด ตลอดจนมีการจัดตั้งเก่า ใหม่ อย่างไร โครงสร้างหน่วยงานจะเป็นศักยภาพพื้นฐานที่ช่วยให้หน่วยงานสามารถจะรับนโยบายมาปฏิบัติได้กว้าง แคบแค่ไหน

2) ปัจจัยความพร้อมด้านทรัพยากร คือ การที่หน่วยงานมีอัตรากำลังคน เครื่องมือ เครื่องใช้ตลอดจนงบประมาณเพียงพอแค่ไหนสำหรับการรับนโยบายมาปฏิบัติ

3) ปัจจัยด้านประสิทธิภาพการจัดการ คือ ความสามารถหรือสมรรถนะของหน่วยงาน งานด้านการจัดการให้มีประสิทธิภาพ และประสิทธิผลในการดำเนินงาน ให้บรรลุเป้าหมายสำเร็จของนโยบายนั่นเอง หน่วยงานบางแห่งมีทรัพยากรมาก แต่อาจขาดประสิทธิภาพการจัดการ แต่บางหน่วยงานมีประสิทธิภาพในการนำนโยบายไปปฏิบัติได้สูงทั้ง ๆ ที่มีทรัพยากรจำกัด ปัจจัยทั้ง 3 ด้านนี้จะต้องนำมาพิจารณาประกอบกัน เพื่อประเมินศักยภาพ

ความพร้อมโดยส่วนรวมของหน่วยงานที่จะรับนโยบายมาปฏิบัติ และใช้ในการกำหนดเป้าสำเร็จ และแนวทางปฏิบัติของแผนด้วย

ขั้นที่ 5 การวิเคราะห์สภาพแวดล้อมของหน่วยงาน ในการวางแผนเพื่อตอบสนองนโยบายใดก็ตาม จำเป็นต้องวิเคราะห์สภาพแวดล้อมที่เกี่ยวข้องกับนโยบาย

ขั้นที่ 6 กำหนดเป้าสำเร็จ ในการวางแผนสนองนโยบายใด ๆ เมื่อวิเคราะห์เป้าสำเร็จที่ต้องการของนโยบาย ปัญหาความต้องการ และศักยภาพของหน่วยรับนโยบายแล้ว จึงนำเอาผลการวิเคราะห์ในข้อต่าง ๆ ดังกล่าวข้างต้นมากำหนดเป้าสำเร็จ โดยแยกเป็นเป้าสำเร็จรวมและเป้าสำเร็จย่อย ซึ่งอาจแบ่งกลุ่มพื้นที่หรือกลุ่มเป้าหมายก็ได้ ทั้งนี้ การกำหนดเป้าสำเร็จจะต้องคำนึงถึง 1) ความเป็นไปได้ที่จะบรรลุ (obtainable) 2) สามารถวัดได้ (measurable) และ 3) ทำทายให้อายากทำจนบรรลุเป้าสำเร็จ (challenging)

ขั้นที่ 7 กำหนดวิธีปฏิบัติและทรัพยากรที่ใช้ เมื่อสามารถกำหนดเป้าสำเร็จได้เหมาะสมแล้ว มีการตรวจสอบความเป็นไปได้แล้ว ผู้รับนโยบายจำเป็นต้องแปลงและดำเนินการในนโยบายให้ออกมาเป็นวิธีปฏิบัติ และวิธีปฏิบัตินั้นจะต้องมุ่งให้บรรลุเป้าสำเร็จของนโยบายและแผน เพื่อให้สอดคล้องกับแนวดำเนินการในนโยบายด้วย

ขั้นที่ 8 กำหนดองค์กรปฏิบัติในการรับนโยบายมาปฏิบัติในแต่ละเรื่องอาจใช้องค์กรประจำหน่วยงานที่มีอยู่แล้วก็ได้ หรือบางครั้งนโยบายบางเรื่องต้องการหน่วยงานที่มีลักษณะเฉพาะพิเศษต่างจากหน่วยงานเดิมก็ได้

ขั้นที่ 9 กำหนดวิธีการจัดการ เพื่อให้หน่วยงานล่างสามารถรับแผนหรือนโยบายไปปฏิบัติได้ชัดเจน จึงจำเป็นต้องกำหนดวิธีการจัดการคือ การจำแนกกิจกรรมต่าง ๆ และทรัพยากรที่ใช้ให้สัมพันธ์กันกับเป้าสำเร็จที่ต้องการบรรลุ โดยเฉพาะอย่างยิ่งสร้างระบบอำนาจการจัดการให้เกิดขึ้นด้วย เช่น มีระเบียบแนวทางปฏิบัติให้มีการตัดสินใจได้ในระดับหนึ่ง เพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการจัดการ และการปรับเปลี่ยนเป้าสำเร็จ วิธีการดำเนินการ ตลอดจนการใช้ทรัพยากร เพื่อให้กิจกรรมเข้ากับสภาพความเป็นจริงของผู้ปฏิบัติตนเอง และจะต้องไม่ลืมว่ามีการจัดการในแต่ละระดับของหน่วยงานแตกต่างกันอย่างไรด้วย

ขั้นที่ 10 กำหนดแนววิธีการควบคุมการบรรลุเป้าสำเร็จ ในการกำหนดเป้าสำเร็จและวิธีการใช้ทรัพยากรต่าง ๆ โดยธรรมชาติ การทำงานทั่วไปมีแนวโน้มที่จะใช้ทรัพยากรมาก บรรลุเป้าสำเร็จต่ำ ดังนั้นในการแปลงนโยบายสู่การปฏิบัติ จึงมักจะต้องมีการควบคุมให้ใช้ทรัพยากรน้อย แต่ได้เป้าสำเร็จสูง การควบคุมดังกล่าว จึงอาจเป็นมาตรฐานเชิงบวกหรือเชิงลบก็ได้ ซึ่งมีขอบข่ายกว้างในทางการจัดการ อาจมีหลายลักษณะ ได้แก่ การรายงาน การติดตาม การนิเทศ และการประเมินผล ซึ่งถ้าหากจะให้เกิดความชัดเจนแก่ผู้ปฏิบัติก็ควรกำหนดเกณฑ์ชี้วัดความสำเร็จไว้ให้ชัดเจน

จากที่กล่าวมาแล้ว จะเห็นได้ว่า การดำเนินการนำนโยบายสู่การปฏิบัติเป็นขั้นตอนที่มีความสำคัญเป็นอย่างมาก จากข้อความที่มีผู้กล่าวว่า การวางแผนที่ดีทำให้

ประสบความสำเร็จไปแล้วครึ่งหนึ่ง หากพิจารณาให้ถ่องแท้จะพบว่า อีกครึ่งหนึ่งที่จะทำให้แผนบรรลุผลสำเร็จอย่างสมบูรณ์นั้น อยู่ที่ขั้นตอนการนำแผนไปสู่การปฏิบัตินี้เอง ขั้นตอนนี้เป็นขั้นตอนที่ต้องใช้เวลา ทักษะและความสามารถของบุคคลผู้นำไปปฏิบัติโดยในการดำเนินการ อาจมีการปรับปรุงโครงสร้างขององค์การ แก้ไขระเบียบ กฎหมายที่รองรับการปฏิบัติ ตลอดจนการจัดหาทรัพยากรต่าง ๆ เช่น คน งบประมาณ และวัสดุอุปกรณ์ต่าง ๆ ที่ใช้เพื่อการนั้น เพื่อให้เกิดผลสำเร็จตามเป้าหมายที่ตั้งไว้

1.3.3 ปัจจัยที่กำหนดความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ปัจจัยที่กำหนดความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

มีดังนี้

1) ลักษณะของนโยบาย มีส่วนในการกำหนดความสำเร็จหรือความล้มเหลวของนโยบาย ได้แก่

(1.1) ประเภทของนโยบาย การปฏิบัติตามนโยบายจะมีโอกาสประสบความสำเร็จมากที่สุด หากนโยบายนั้นเรียกร้องให้มีการเปลี่ยนแปลงสิ่งต่าง ๆ น้อยที่สุด และมีความเห็นพ้องต้องกันในวัตถุประสงค์ในระดับสูง

(1.2) ผลประโยชน์ของนโยบายนั้น ๆ ความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติขึ้นกับประสบการณ์ที่ผ่านมา ผู้นำของผลกระทบทางเศรษฐกิจและสังคมที่นโยบายนั้นผลักดันให้เกิดขึ้นมา ถ้าการรับรู้มีมากกว่านโยบาย ให้ประโยชน์มากกว่านโยบายอื่น โอกาสความสำเร็จก็จะมีมาก

(1.3) ความสอดคล้องกับค่านิยมที่มีอยู่ และความต้องการของผู้ที่จะได้รับผลกระทบจากนโยบายนั้น

(1.4) ความเป็นไปได้ในการนำมาทดลองก่อนในเชิงปฏิบัติในลักษณะของโครงการทดลอง โอกาสสำเร็จจะมีมากกว่านโยบายที่ไม่สามารถทำเป็นโครงการทดลองก่อนได้

(1.5) ความเห็นผลได้ของนโยบาย นโยบายที่สามารถส่งผลที่สามารถเห็นได้ชัดเจน จะมีโอกาสในการประสบความสำเร็จในทางปฏิบัติมากกว่านโยบายที่ไม่สามารถชี้ให้เห็นถึงผลที่ชัดเจน

(1.6) คุณภาพของการส่งข้อมูลย้อนกลับ คุณประโยชน์ของการส่งข้อมูลย้อนกลับมีความสำคัญมากต่อความสำเร็จของนโยบายโดยเฉพาะ ถ้าเป็นนโยบายที่เสนอการเปลี่ยนแปลงใหม่ ๆ

2) วัตถุประสงค์ของนโยบาย เป็นส่วนหนึ่งในการที่จะให้การกำหนดนโยบายไปปฏิบัตินั้นสำเร็จ แยกพิจารณาได้ดังนี้

(2.1) ความชัดเจนของวัตถุประสงค์ หากวัตถุประสงค์ไม่ชัดเจนโอกาสการตีความผิด จะเป็นเหตุทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติล้มเหลวได้

(2.2) ความสอดคล้องต้องกันของวัตถุประสงค์ นอกจากวัตถุประสงค์ จะชัดเจนแล้ว ยังจำเป็นต้องมีความสอดคล้องเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน

(2.3) ความยากง่ายในการรับรู้วัตถุประสงค์ คือ ง่ายต่อความเข้าใจ ความรับรู้ของผู้ที่จะนำไปปฏิบัติว่า นโยบายนั้น ๆ มีวัตถุประสงค์อย่างไร

(2.4) ตัวชี้วัดความสำเร็จของนโยบาย จะทราบว่าจะประสบความสำเร็จของ นโยบายนั้นแสดงให้เห็นได้อย่างไร อะไรคือตัวชี้วัดว่านโยบายนั้นประสบผลสำเร็จ ฉะนั้น จำเป็นต้องมีดัชนีชี้วัดวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายของนโยบายนั้น ๆ

(2.5) ความไม่เที่ยงตรงของข่าวสารต่อผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ หาก แหล่งข้อมูลข่าวสารให้ข้อมูลที่ไม่สอดคล้องในการแปลวัตถุประสงค์ เป้าหมาย หรือมาตรฐาน ต่าง ๆ ของนโยบาย ข้อขัดแย้งเหล่านั้น จะทำให้การปฏิบัติเป็นไปได้ตามวัตถุประสงค์ของ นโยบายที่แท้จริง

3) ความเป็นไปได้ทางการเมือง ตัวแปรที่เกี่ยวข้องกับความเป็นไปได้ ทางการเมือง ได้แก่

(3.1) การเจรจาระหว่างรัฐบาลและเอกชน ความสำเร็จในการนำ นโยบายไปปฏิบัติขึ้นอยู่กับความสัมพันธ์หรือคัดค้านที่เอกชนมีต่อนโยบาย ถ้านโยบายใด จำเป็นต้องมีการเจรจากับกลุ่มธุรกิจอยู่เสมอ โอกาสที่จะประสบปัญหาจะมีเมื่อนำไปปฏิบัติ

(3.2) ความสนับสนุนจากทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง นโยบายที่ขาดการ สนับสนุนจากกลุ่มผลประโยชน์ และบุคคลที่สำคัญในวงการรัฐบาลและรัฐสภา โอกาสที่จะถูก คัดค้าน เมื่อนำเข้าพิจารณาในกระบวนการทางนิติบัญญัติ

(3.3) ผลกระทบของนโยบายที่มีต่อกลุ่มอาชีพที่มีอิทธิพล กลุ่ม อิทธิพลจะใช้วิถีทางทั้งการเมืองและเศรษฐกิจ เพื่อที่จะยับยั้งการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบาย

(3.4) การสนับสนุนจากชนชั้นผู้นำ โดยเฉพาะประเทศที่กำลัง พัฒนาหากการสนับสนุนจากชนชั้นนำ โอกาสนำนโยบายไปปฏิบัติก็เกิดขึ้นได้ยาก

(3.5) การสนับสนุนจากสื่อมวลชน นโยบายที่ขาดการสนับสนุนจาก สื่อมวลชน มักประสบปัญหาในทางปฏิบัติ

(3.6) การสนับสนุนจากผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง ว่าชอบหรือไม่ กับนโยบายนั้น

4) ความเป็นไปได้ทางเทคโนโลยี การเปลี่ยนแปลงเทคโนโลยีเกิดขึ้นเร็ว แต่ครั้งจะส่งผลต่อการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายเทคโนโลยีที่จะนำไปใช้ในการปฏิบัติตาม นโยบายที่วางเอาไว้ ต้องสอดคล้องกับสภาพการณ์ หรือภาวะแวดล้อมที่จะนำนโยบายไป ปฏิบัติ ข้อเสนอของนักวิชาการ ที่ปรึกษาชาวต่างประเทศ จะต้องนำมาพิจารณาให้รอบคอบ เพราะอาจไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ในประเทศกำลังพัฒนาก็เป็นได้

5) ความพอเพียงของทรัพยากร นโยบายที่จะนำไปปฏิบัติให้สำเร็จนั้น

ต้องได้รับการสนับสนุนทางทรัพยากร ทั้งด้านเงิน บุคลากร วัสดุอุปกรณ์ต่าง ๆ ซึ่งจะกระทบกับประสิทธิภาพของนโยบาย

6) ลักษณะของหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ โครงสร้างของหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ จะมีส่วนอย่างมากต่อความสำเร็จหรือล้มเหลวของนโยบายนั้น ซึ่งพิจารณาได้เป็น

(6.1) ประเภทของหน่วยงาน หน่วยงานที่มีกำลังคน ทรัพยากรอื่น ๆ พร้อมอยู่แล้ว มีโอกาสที่นโยบายจะประสบความสำเร็จในการนำไปปฏิบัติมากกว่าหน่วยงานที่ไม่พร้อม

(6.2) โครงสร้างและลำดับชั้นการบังคับบัญชา หน่วยงานขนาดเล็กที่มีระดับชั้นการบังคับบัญชาน้อย จำนวนผู้ที่อยู่ใต้บังคับบัญชามาก จะมีโอกาสที่จะประสบความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติมากกว่าหน่วยงานขนาดใหญ่ที่มีระดับชั้นและสายการบังคับบัญชามาก แต่ผู้ใต้บังคับบัญชาน้อย

(6.3) ความสัมพันธ์กับหน่วยงานที่กำหนดนโยบาย ความสัมพันธ์อย่างไม่เป็นทางการ ระหว่างหน่วยงานที่กำหนดและหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ ถ้าความสัมพันธ์มีมากโอกาสความสำเร็จก็จะมีความช่วย

7) กลไกในหน่วยงานหรือระหว่างหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติจำนวนหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง หากจำนวนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมีมากขึ้นเท่าใด ปัญหาในเรื่องการประสานงานจะมีมากขึ้น และหากไม่สามารถประสานกันได้ โอกาสที่นโยบายจะล้มเหลวก็มีมากขึ้น

(7.1) จำนวนจุดตัดสินใจ จำนวนจุดตัดสินใจของนโยบายถ้ามีมากขึ้น ความล่าช้าในการปฏิบัติก็มีมากขึ้นเท่านั้น

(7.2) ความสัมพันธ์ดั้งเดิมของหน่วยงานที่ร่วมปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายถ้าร่วมมือกันดีก็จะทำให้นโยบายสามารถนำไปปฏิบัติได้ผลสำเร็จ ตรงกันข้ามกับความขัดแย้งดั้งเดิม ซึ่งถ้ามีก็จะนำไปสู่ความล้มเหลว

(7.3) การแทรกแซงของหน่วยงานระดับนโยบายอาจประสบปัญหาหากถูกแทรกแซงจากหน่วยงานระดับบนมากเกินไป

8) ทศนคติของผู้ที่นำนโยบายไปปฏิบัติ นโยบายที่ขัดกับความรู้สึกพื้นฐานหรือผลประโยชน์ของผู้ปฏิบัติอาจได้รับการคัดค้านหรือปฏิบัติอย่างไม่เต็มใจ ทศนคติที่อาจส่งผลกระทบต่อความสำเร็จหรือล้มเหลวของนโยบายพิจารณาได้ดังนี้

(8.1) ทศนคติที่มีต่อวัตถุประสงค์ของนโยบาย นโยบายที่ผู้ปฏิบัติจะนำไปปฏิบัติได้ดี ต้องเป็นนโยบายที่ผู้ปฏิบัติเข้าใจ เห็นด้วยและมีความรู้สึกผูกพัน

(8.2) ผลกระทบที่จะมีต่อพฤติกรรมของผู้นำนโยบายไป

ปฏิบัตินโยบายที่มีผลให้ผู้ปฏิบัติต้องเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมไปจากแนวคิดที่เคยปฏิบัติเป็นเวลานาน มักประสบความล้มเหลว

(8.3) ความขัดแย้งที่มีต่อค่านิยมของผู้บริหารนโยบายไปปฏิบัติ ถ้าผู้บริหารนโยบายไปปฏิบัติไม่เห็นด้วยกับนโยบาย หรือเลือกปฏิบัติเฉพาะส่วนที่ไม่ขัดต่อค่านิยมที่ตนยึดถือโอกาสที่จะทำให้นโยบายล้มเหลวก็สูง

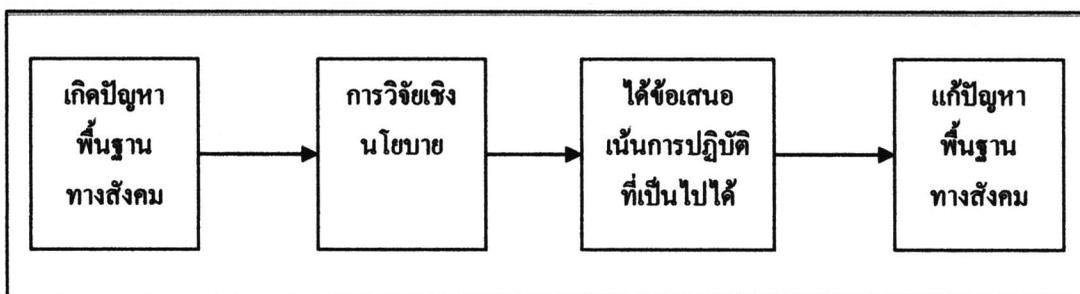
(8.4) ผลกระทบที่มีต่องาน อำนาจ ศักดิ์ศรีและผลประโยชน์ของผู้บริหารนโยบายไปปฏิบัติ มักจะหลีกเลี่ยงหรือจวนไม่ปฏิบัติตามนโยบายที่ขัดกับผลประโยชน์ของตน

ตามที่กล่าวมาแล้วนั้น จะเห็นได้ว่าปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติมีหลายประการด้วยกัน เช่น แหล่งที่มาของนโยบาย ความชัดเจนของนโยบาย การสนับสนุนนโยบาย ความซับซ้อนในการบริหารงาน สิ่งจูงใจสำหรับผู้ปฏิบัติ การจัดสรรทรัพยากร เป็นต้น ซึ่งประเด็นต่าง ๆ เหล่านี้จะเป็นประโยชน์ต่อการศึกษาวิจัยในครั้งนี้อย่างยิ่ง

1.4 การวิจัยเชิงนโยบาย

วิโรจน์ สารรัตนะ (2553) และ Oaks (2003) มีทัศนะที่สอดคล้องกันว่าการวิจัยเชิงนโยบายเป็นกระบวนการวิเคราะห์ปัญหาของสังคม เพื่อนำเสนอแนวทางการแก้ปัญหาให้กับผู้ที่วางนโยบาย และข้อเสนอแนะเหล่านั้นต้องเน้นไปที่การปฏิบัติได้จริง เพื่อเป็นการแก้ปัญหาหรือลดปัญหานั้น ๆ ส่วน Ann Majchrzak (1984) กล่าวว่า การวิจัยเชิงนโยบายที่มีประสิทธิภาพจำเป็นต้องใช้ความเชี่ยวชาญหลายด้านในการศึกษาและต้องมีเครื่องมือที่ใช้ในการวิเคราะห์เป็นจำนวนมากและข้อเสนอเชิงนโยบายเป็นสิ่งจำเป็นในกระบวนการวิจัยโดยกำหนดหลักเกณฑ์ 3 ประการคือ 1) นโยบายมีความสัมพันธ์กับการวิจัยเชิงนโยบาย คือ ผลของการวิจัยเป็นเพียงข้อมูลในการแก้ปัญหาส่วนหนึ่งในจำนวนข้อมูลทั้งหมดของการตัดสินใจ 2) นโยบายสัมพันธ์กับการวิจัยเชิงนโยบาย เนื่องจากนโยบายไม่ได้ถูกจัดทำขึ้นแต่เป็นการสะสมเพิ่มพูน (accumulate) ผู้กำหนดนโยบายเป็นผู้ดำเนินการจัดการแก้ปัญหาโดยเฉพาะปัญหาที่ยาก ปัญหาที่มีความซับซ้อนและปัญหาที่ไม่สามารถตัดสินใจได้โดยง่าย และ 3) กระบวนการนโยบายเป็นสิ่งที่มีความซับซ้อนเช่นเดียวกับปัญหาสังคม เนื่องจากมีผู้กระทำที่แตกต่างกัน ดังนั้นโครงสร้างนโยบายจำนวนมากอาจให้ผลตรงความตั้งใจและไม่ตรงตามความตั้งใจ นอกจากนี้ข้อมูลรายงานจากสำนักประกันคุณภาพของมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ (<http://www.Qa.ku.ac.th/Niyam.php/22/08/2547>) ได้กำหนดนิยามของคำว่า การวิจัยเชิงนโยบายว่า หมายถึง การวิจัยเพื่อหาแนวทางและนโยบายการดำเนินงานของชุมชนและประเทศชาติ โดยอาจนำผลการวิจัยเสนอแนะต่อรัฐบาลหรือแหล่งทุนวิจัยอื่น ๆ เพื่อขอความสนับสนุนการวิจัยต่อเนื่องและจะเป็นการสร้างองค์ความรู้ใหม่หรือนวัตกรรมใหม่ ๆ ต่อไป

จากแนวคิดดังกล่าว สามารถสรุปได้ว่าการวิจัยเชิงนโยบาย เป็นแนวทางที่ส่งผลไปสู่การสร้างนโยบายที่ดีและสามารถดำเนินการให้บรรลุผล ซึ่งในการดำเนินการวิจัยนโยบาย อาจจำแนกได้ 2 ระดับ ตามทัศนะของ วิจิตร ศรีสะอ้าน (มปพ.) คือ นโยบายระดับสถาบัน หรือนโยบายหลัก ซึ่งทุกองค์การต้องมีนโยบายระดับองค์การที่เป็นนโยบายเฉพาะ และนโยบายระดับระบบ ซึ่งเป็นระดับระบบทั้งระบบมีลักษณะเป็นการเข้าถึงอย่างเป็นระบบ (system approach) เป็นการวิจัยเชิงนโยบาย โดยเอาผลมาวางนโยบายของการศึกษาทั้งระบบ นอกจากนั้นอาจพิจารณาจากที่ วิโรจน์ สารรัตนะ (2548) กล่าวว่า การวิจัยเชิงนโยบายสามารถกระทำได้ด้วยวิธีการวิจัยที่หลากหลาย อาจเป็นการวิจัยพื้นฐาน (basic research) การวิจัยประยุกต์ (applied research) หรือผสมกัน แต่อย่างไรก็ตามจุดมุ่งหมายในการวิจัยจะเป็นสิ่งเดียวกัน นั่นคือ การได้มาซึ่งข้อเสนอเชิงนโยบายที่เน้นการปฏิบัติที่เป็นไปได้ เพื่อการแก้ปัญหาพื้นฐานของสังคม และมีความสัมพันธ์เชิงสาเหตุดังภาพที่ 1



ภาพที่ 1 แสดงลำดับความสัมพันธ์เชิงเหตุผลของการวิจัยเชิงนโยบาย

ในการกำหนดขอบเขตของการวิจัยเชิงนโยบาย วิจิตร ศรีสะอ้าน (มปพ.) ได้กล่าวถึงขอบเขตของการวิจัยเชิงนโยบายโดยนำเสนอจากงานของ Stecklein ว่ามี 3 ประเด็น คือ 1) เป็นการศึกษาต้นนโยบาย 2) เป็นการศึกษาถึงผลของนโยบาย และ 3) เป็นการศึกษาถึงกระบวนการที่จะกำหนดนโยบายและพัฒนานโยบาย ปัญหาที่เกิดขึ้นในการทำวิจัยเชิงนโยบาย คือ 1) ข้อเสนอเชิงนโยบายมักจะถูกโจมตีว่าไม่สามารถนำไปปฏิบัติได้จริง ปัญหานี้มีข้อเสนอว่านักวิจัยควรเข้าไปร่วมกับหน่วยงานที่ทำการวิจัย เพื่อให้ทราบบรรยากาศการทำงาน 2) ไม่สามารถเข้าถึงแหล่งข้อมูลได้ ทำให้อุปสรรคก็คขวางระหว่างนักวิชาการและนักปฏิบัติ เนื่องจากข้อมูลบางอย่างฝ่ายปฏิบัติถือเป็นความลับ 3) บทบาทของนักวิจัยเชิงนโยบาย ในการนำเสนอแนะว่าควรทำอะไร คือนโยบายต่าง ๆ จะมีทางเลือกในทางปฏิบัติหลายวิธีขึ้นอยู่กับจะให้น้ำหนัก เป้าหมายอะไรมากน้อยกว่ากัน 4) ปัญหานักวิจัยขาดความรับผิดชอบ (commitment) อย่างต่อเนื่องในเรื่องที่ศึกษา ส่วนวิโรจน์ สารรัตนะ (2548) ได้ให้ข้อคิดที่ผู้วิจัยเชิงนโยบายควรตระหนักและให้ความสนใจคือ ผลจากการวิจัยเป็นเพียงส่วนหนึ่งของบรรดาปัจจัยป้อนเข้า (inputs) ที่จะนำไปสู่การตัดสินใจเชิงนโยบาย (policy decision)

แต่ยังมีปัจจัยป้อนเข้าอื่น ๆ ที่ต้องนำมาประกอบการตัดสินใจด้วย เช่น นโยบายที่มีอยู่เดิม ทัศนคติความปรารถนา หรือความเห็นของผู้เกี่ยวข้อง ดังนั้นในกระบวนการตัดสินใจเชิงนโยบาย ต้องอาศัยความเห็นพ้องต้องกัน การประนีประนอม เพราะความจริงอาจไม่ได้หมายถึงความดี ที่ได้รับการยอมรับ หากความปรารถนาของสถาบันขัดแย้งกับข้อเสนอแนะจากผลการวิจัย ดังนั้น บทบาทของผู้วิจัยต้องชี้ให้เห็นว่าข้อเสนอแนะจากผลการวิจัยคืออะไร เพื่อเป็นแนวทางเลือก และการวิจัยเชิงนโยบายเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับปัญหาทางสังคมที่มีความซับซ้อน และยากจะแก้ไข จึงต้องอาศัยกระบวนการวางแผน การปฏิบัติ การประเมินและการมีข้อมูล ป้อนกลับและต้องคำนึงถึงบริบทที่เป็นจริงประกอบด้วย

ในการดำเนินการวิจัยเชิงนโยบาย วิโรจน์ สารรัตนะ (2548); วิโรจน์ สารรัตนะ (2553); และ Oaks (2003) ได้แบ่งขั้นตอนในการดำเนินการวิจัยเชิงนโยบายออกเป็น 5 ขั้นตอนดังนี้คือ 1) ขั้นเตรียมการ (preparation) 2) ขั้นการกำหนดกรอบแนวคิด (conceptualization) 3) การวิเคราะห์เชิงเทคนิค (technical analysis) 4) การวิเคราะห์ข้อเสนอแนะ (recommendation analysis) 5) การสื่อสารข้อเสนอแนะ (communication) โดยในแต่ละขั้นตอนมีรายละเอียดดังนี้

1) ขั้นเตรียมการ (preparation)

ขั้นเตรียมการเป็นการรวบรวมข้อมูลสารสนเทศเบื้องต้น เกี่ยวกับสภาพในอดีต ปัจจุบันของบริบทนโยบายในปัญหาที่ศึกษา เพื่อให้เกิดความชัดเจนในกระบวนการกำหนดทิศทางการศึกษาวิจัย

2) ขั้นการกำหนดกรอบแนวคิด (conceptualization)

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

3) การวิเคราะห์เชิงเทคนิค (technical analysis)

ขั้นการวิเคราะห์เชิงเทคนิค เป็นขั้นตอนการตรวจสอบปัจจัย (factors) ที่อาจเป็นสาเหตุของปัญหา โดยมีขั้นตอนดังนี้คือ 1) การนิยามศัพท์เชิงปฏิบัติการของตัวแปร 2) การออกแบบระเบียบวิธีการวิจัย 3) การวิเคราะห์ข้อมูลและสรุปผล และ 4) การพัฒนาร่างข้อเสนอแนะ

4) การวิเคราะห์ข้อเสนอแนะ (recommendation analysis)

การวิจัยส่วนใหญ่จบลงด้วยการสรุปผลและการให้ข้อเสนอแนะการวิจัย “ควรทำอะไร” แต่สำหรับการวิจัยเชิงนโยบายจะเป็นการศึกษาต่อว่า “ควรทำอย่างไร” ประกอบด้วย การดำเนินการในกิจกรรมต่าง ๆ ดังนี้ 1) การวิเคราะห์ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (analysis of stakeholders) ที่มีผลต่อการตัดสินใจนโยบาย โดยอาจจำแนกเป็น 2 กลุ่มคือ กลุ่มผู้ตัดสินใจ

นโยบาย (decision makers) และกลุ่มผู้มีอิทธิพล (influencers) 2) การคาดการณ์ถึงผลกระทบที่จะเกิดขึ้น (predict potential consequences of recommendations) 3) การคาดคะเนโอกาสในการปฏิบัติ (estimating the probability of implementation) จากผลการวิเคราะห์ศักยภาพของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ศักยภาพขององค์กร และผลกระทบที่คาดว่าจะเกิดขึ้น 4) การจัดเตรียมข้อเสนอแนะสุดท้าย (preparation of final recommendations) ในขั้นนี้ผู้วิจัยจะต้องตั้งคำถามว่า “ข้อเสนอแนะนั้นจะมีผลต่อปัญหาที่ศึกษามากน้อยเพียงใด”

5) ขั้นการสื่อสารผลการวิจัยต่อผู้ตัดสินใจนโยบาย

การสื่อสารผลการวิจัยต่อผู้ตัดสินใจนโยบายถือว่าเป็นขั้นตอนสุดท้ายในการจัดทำข้อเสนอเชิงนโยบาย เพื่อให้ผลการวิจัยได้รับการพิจารณาและนำไปสู่การปฏิบัติ หากไม่มีการสื่อสารผลงานวิจัยต่อผู้ตัดสินใจนโยบาย ถือว่ายังไม่สิ้นสุด ดังนั้นการสื่อสารที่มีความเหมาะสมคือ การสื่อสารแบบสองทาง (two-way communication) และควรเลือกวิธีการและสื่อให้มีความเหมาะสม เพื่อให้ผู้ตัดสินใจนโยบายรับรู้ เข้าใจและยอมรับในผลการวิจัย โดยเสนอแนะว่า การสื่อสารด้วยการพูด (oral communication) จะได้ผลที่ดีกว่าการสื่อสารด้วยวิธีการเขียน (written communication) และควรเลือกวิธีการและสื่อให้มีความเหมาะสม เพื่อให้ผู้ตัดสินใจนโยบายรับรู้ เข้าใจ และยอมรับในผลการวิจัย โดยเสนอแนะว่า การสื่อสารด้วยการพูด (oral communication) จะได้ผลที่ดีกว่าการสื่อสารด้วยวิธีการเขียน (written communication)

จากแนวคิดการวิจัยเชิงนโยบายดังกล่าว สรุปได้ว่านโยบายมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการบริหารงานในทุกองค์กร โดยเฉพาะอย่างยิ่งนโยบายด้านการจัดการศึกษา ถือว่านโยบายเป็นตัวกำหนด ชี้นำทิศทางและแนวทางการปฏิบัติเพื่อการพัฒนาไปสู่เป้าหมายขององค์กร ตลอดจนแนวทางการปฏิบัติและกลไกเชิงนโยบายที่จะสนับสนุนให้การดำเนินการจัดการศึกษามุ่งสู่เป้าหมายการพัฒนาผู้เรียน ซึ่งถือเป็นทรัพยากรที่มีค่าอย่างยิ่ง และในการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติเพื่อให้ประสบความสำเร็จและได้ผลดีนั้น นอกจากผู้บริหารได้พิจารณาเลือกใช้ข้อเสนอเชิงนโยบายที่มีความเหมาะสมกับหน่วยงาน องค์กร แล้วยังมีปัจจัยอีกหลายประการที่กำหนดความล้มเหลวหรือความสำเร็จของการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ จากการศึกษาค้นคว้าและการทบทวนผลงานทางวิชาการของ ศุภชัย ยาวะประภาส (2538) พบว่าปัจจัยที่กำหนดความสำเร็จและความล้มเหลวของหน่วยงานสามารถสรุปได้ดังนี้

- 1) ในด้านลักษณะของนโยบาย พบว่านโยบายที่มุ่งให้บรรลุวัตถุประสงค์ โดยมีการเปลี่ยนแปลงสิ่งต่าง ๆ น้อยที่สุด นโยบายจะประสบความสำเร็จมากกว่านโยบายที่มีการเปลี่ยนแปลงสิ่งต่าง ๆ มาก นโยบายที่มีการแพร่หลายการรับรู้จะส่งผลได้ดีกว่านโยบายที่จำกัดการรับรู้ นโยบายที่สามารถทดลองปฏิบัติก่อนจะมีโอกาสประสบความสำเร็จมากกว่า นโยบายที่ไม่ผ่านการทดลองใช้ และนโยบายที่สามารถชี้ให้เห็นผลที่ชัดเจนและสามารถส่งข้อมูลย้อนกลับจะเห็นผลสำเร็จของนโยบายที่มีความชัดเจนกว่า
- 2) ในด้านวัตถุประสงค์ของ

นโยบาย พบว่า ความชัดเจนของวัตถุประสงค์ ความสอดคล้องของวัตถุประสงค์ ความยากง่ายในการรับรู้วัตถุประสงค์ ดัชนีชี้วัดความสำเร็จของนโยบาย ความเที่ยงตรงของข่าวสารจากผู้นำนโยบายสู่ผู้ปฏิบัติ สิ่งเหล่านี้ถ้ามีความชัดเจนนั่นคือ ความสำเร็จของนโยบายด้วย 3) ความเป็นไปได้ทางเทคนิคหรือทฤษฎี การเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยีอย่างรวดเร็วส่งผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ ดังนั้นเพื่อความสำเร็จของการนำนโยบายสู่การปฏิบัติ ต้องให้ความสนใจเกี่ยวกับการนำเสนอร่างนโยบายไปปฏิบัติต้องไม่ยุ่งยากซับซ้อน การเลือกทฤษฎีที่เชื่อถือได้และมีความเหมาะสม จะทำให้กรอบการมองปัญหาอย่างถูกต้อง ชัดเจนขึ้น และเทคโนโลยีที่เลือกใช้จะต้องสอดคล้องกับสถานการณ์และสภาวะแวดล้อมที่จะนำนโยบายไปปฏิบัติ 4) ความพอเพียงของทรัพยากร ซึ่งได้แก่ งบประมาณ กำลังและคุณภาพของบุคลากร ความพร้อมของปัจจัยบริการเช่น วัสดุอุปกรณ์ สถานประกอบการ เครื่องมือและเครื่องใช้และสิ่งอำนวยความสะดวก 5) ลักษณะของหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ เช่น ประเภทของหน่วยงาน หน่วยงานใหม่ที่ถูกผลักดันจากอิทธิพลการเมืองหรือหน่วยงานเดิมจะมีโอกาสประสบความสำเร็จได้เร็วกว่าหน่วยงานใหญ่ ด้านการสื่อสารแบบเปิดที่มีความสัมพันธ์ทั้งแนวนอนและแนวตั้ง ด้านความสามารถของผู้นำ ถ้าผู้นำที่เข้มแข็งจะสามารถระดมความสนับสนุนจากแหล่งต่าง ๆ ได้ดีและสามารถนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติที่ประสบผลสำเร็จได้ 6) ทักษะคติของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ ต้องมีทัศนคติที่ดีกับวัตถุประสงค์ของนโยบาย ผู้ปฏิบัติต้องมีความเข้าใจ เห็นด้วยและมีความผูกพัน เพื่อขจัดความขัดแย้ง ซึ่งเป็นอุปสรรคสำคัญในการปฏิบัติตามนโยบาย 7) ความสัมพันธ์ระหว่างกลไกต่าง ๆ ที่นำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งได้แก่ จำนวนหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ความสัมพันธ์ดั้งเดิม จำนวนจุดตัดสินใจ ถ้ามีมากจะส่งผลให้การปฏิบัติตามนโยบายมีความล่าช้า และการแทรกแซงจากหน่วยงานระดับบน ถ้ามีมากเกินไป นโยบายสู่การปฏิบัติจะประสบปัญหาได้

ดังนั้น การวิจัยเชิงนโยบายจึงไม่ใช่ยาครอบจักรวาลที่จะรักษาได้ทุกโรคในการแก้ปัญหาของสังคม ผู้วิจัยต้องแสวงหาข้อมูลสารสนเทศที่มีคุณค่าเพื่อประกอบการตัดสินใจ โดยคาดหวังว่าจะช่วยสามารถแก้ปัญหาต่าง ๆ ได้ด้วยดี ดังนั้นผู้วิจัยจึงต้องมีความเข้าใจในส่วนที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนกลไกเชิงนโยบายให้ดี มิฉะนั้นไม่อาจนำเสนอข้อมูลสารสนเทศที่เป็นประโยชน์ต่อการกำหนดนโยบายได้อย่างคาดหวัง

ตอนที่ 2 การบริหารจัดการศึกษาปฐมวัย

การบริหารจัดการศึกษาในระยะแผนพัฒนาการศึกษาฉบับที่ 10 (พ.ศ.2550-2554) เป็นช่วงที่หน่วยงานการศึกษาทุกระดับต้องปฏิรูประบบบริหาร โดยมีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างองค์กร สายการบริหาร ระบบงบประมาณ วัฒนธรรมและค่านิยมในการทำงาน เพื่อให้การบริหารจัดการโรงเรียนในอนาคตมีลักษณะคล่องตัว ตามระบบบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ส่วนโครงสร้างปรับยืดหยุ่นตามขนาดของโรงเรียน นอกจากนี้การบริหารจัดการ

สถานศึกษามีหน้าที่ให้บริการการศึกษาแก่ประชาชน และเป็นสถานศึกษาของรัฐจะต้องนำหลักว่าด้วยการบริหารกิจการบ้านเมือง และสังคมที่ดีที่เรียกว่า หลักธรรมาภิบาล ซึ่งประกอบด้วย หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ และหลักความคุ้มค่า มาบูรณาการในการบริหารและจัดการเพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งในการดำเนินงานด้านต่าง ๆ ของสถานศึกษาได้อย่างมีประสิทธิภาพ ดังที่ เยาวพา เดชะคุปต์ (2542) ได้กล่าวถึงการบริหารการศึกษาปฐมวัย มีหลักการสำคัญ 4 ประการคือ

1. มีการดำเนินงานอย่างเป็นระบบ เป็นระเบียบเรียบร้อย
2. ดำเนินงานให้ตรงเป้าหมายและไม่หลงทาง
3. ช่วยให้ประหยัดทั้งกำลังคน วัสดุอุปกรณ์ และเวลา
4. บรรลุเป้าหมายอย่างมีประสิทธิภาพ

กระทรวงศึกษาธิการ (2546) กล่าวถึง แนวทางการบริหารโรงเรียน หรือสถานศึกษาที่เป็นนิติบุคคล มีขอบข่ายการบริหารสถานศึกษาแบ่งออกเป็น 4 ด้านคือ 1) การบริหารงานด้านวิชาการในสถานศึกษาปฐมวัย 2) การบริหารงานด้านงบประมาณ 3) การบริหารงานบุคคล และ 4) การบริหารงานทั่วไป ซึ่งมีสาระสำคัญและประเด็นรายละเอียดดังนี้

1. การบริหารงานวิชาการในสถานศึกษาปฐมวัย

การบริหารงานวิชาการถือเป็นงานหลักของการบริหารการศึกษา ทั้งนี้เนื่องจากงานวิชาการเกี่ยวข้องกับหลักสูตร และการจัดการเรียนการสอน ซึ่งเป็นหน้าที่หลักของสถานศึกษาทุกแห่ง ดังที่นักวิชาการได้ให้คำนิยามของคำว่า การบริหารงานวิชาการ หมายถึง การบริหารกิจกรรมทุกชนิดในสถานศึกษา ซึ่งเกี่ยวข้องกับการปรับปรุงพัฒนาการเรียนการสอนให้เกิดผลตามเป้าหมายของหลักสูตรอย่างมีประสิทธิภาพ กระทรวงศึกษาธิการ (2547) กล่าวว่า การบริหารงานวิชาการ หมายถึง การบริหารกิจกรรมทุกอย่างในโรงเรียนที่เกี่ยวข้องกับการปรับปรุงพัฒนาการเรียนการสอนเพื่อก่อให้เกิดการเรียนรู้ และการศึกษาของนักเรียนอย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด มีลักษณะดังนี้ 1) จัดทำแผนงานวิชาการที่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์หรือนโยบายหลัก 2) การบริหารงานวิชาการมุ่งความร่วมมือกันทำงาน 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) การบริหารเป็นทั้ง

ศาสตร์และศิลป์ ดังนั้น การบริหารงานวิชาการจำเป็นต้องใช้ศาสตร์ ศิลป์ ทักษะ และเทคนิคในการบริหารงาน

การบริหารงานวิชาการนั้นถือว่าเป็นงานหลักและเป็นหัวใจในการทำงานของโรงเรียน ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงความสำเร็จหรือล้มเหลวในการบริหารโรงเรียนโดยตรง ซึ่งในการบริหารงานวิชาการ ผู้บริหารจะต้องรู้จักและเข้าใจหลักสูตรเป็นอย่างดี จะต้องเข้าใจบทบาทของหลักสูตรและต้องรู้ว่าหลักสูตรเป็นแม่บท (master plan) ในการทำงาน of โรงเรียน (อุทัย บุญประเสริฐ. 2538) สอดคล้องกับ ปรียาพร วงศ์อนุครโรจน์ (2544) ที่กล่าวว่า การบริหารงานวิชาการ หมายถึง การบริหารสถานศึกษา โดยมีการจัดกิจกรรมทุกอย่างที่เกี่ยวข้องกับการปรับปรุงพัฒนาการเรียนการสอนให้ได้ผลดี มีประสิทธิภาพ เกิดประโยชน์สูงสุดกับผู้เรียน อันประกอบด้วยงานด้านหลักสูตร การจัดการเรียนการสอน การจัดบุคลากรที่เกี่ยวข้อง การจัดสิ่งส่งเสริมงานด้านวิชาการ รวมถึงงานด้านการวัดและประเมินผล โดยยึดหลักแห่งประสิทธิภาพ (efficiency) และประสิทธิผล (effectiveness) ซึ่ง ราตี ทองสวัสดิ์ (2529) เสนอว่าการบริหารงานวิชาการของเด็กปฐมวัย หมายถึง การจัดประสบการณ์ เพื่อเตรียมความพร้อมที่จะเรียนต่อไปของเด็ก ให้พัฒนาทั้งร่างกาย อารมณ์ สังคมและสติปัญญาไปพร้อม ๆ กัน โดย 1) ความพร้อมด้านร่างกาย ได้แก่ สุขภาพของเด็ก การใช้สายตา การฟัง การพูด ความสัมพันธ์ทางกล้ามเนื้อ 2) ความพร้อมทางสมอง ได้แก่ ความสามารถในการลำดับเหตุการณ์จากนิทานที่ตนได้ฟังหรือดูภาพ ลำดับภาพได้ดี สติปัญญาดี จำได้แม่นยำ พูดหรือสิ่งอะไรเข้าใจได้ง่าย 3) ความพร้อมด้านอารมณ์ ได้แก่ รู้จักควบคุมอารมณ์ สามารถทำงานเป็นหมู่ เล่นเป็นหมู่ ไม่แย่งสิ่งของกัน ไม่ทะเลาะวิวาทกันบ่อย ๆ ไม่เข้าแหย่กัน 4) ความพร้อมในด้านจิตวิทยา ได้แก่ มีความสนใจในการอ่าน รู้จักฟังอย่างตั้งใจ ใช้ภาษาได้ดีพอควร ซึ่ง เยาวพา เดชะคุปต์ (2542) ได้สรุปขอบข่ายการบริหารงานวิชาการของการจัดการศึกษาระดับปฐมวัยว่า ควรครอบคลุมในด้านต่าง ๆ ดังนี้

1. ด้านหลักสูตรหรือแนวการจัดประสบการณ์

กรมวิชาการ (2546) กล่าวว่า ปรัชญาการจัดการศึกษาระดับปฐมวัยนั้นมุ่งพัฒนาเด็กตั้งแต่แรกเกิดถึง 5 ปี บนพื้นฐานการอบรมเลี้ยงดูและการส่งเสริมกระบวนการเรียนรู้ที่สนองต่อธรรมชาติและพัฒนาการของเด็กแต่ละคนตามศักยภาพ ภายใต้บริบทสังคมและวัฒนธรรมที่เด็กอาศัยอยู่ ด้วยความรัก ความเอื้ออาทรและความเข้าใจของทุกคน เพื่อสร้างรากฐานคุณภาพชีวิตให้เด็กพัฒนาไปสู่ความเป็นมนุษย์ที่สมบูรณ์ เกิดคุณค่าต่อตนเองและสังคม โดยคำนึงถึงแนวคิดเกี่ยวกับพัฒนาการของมนุษย์ การเรียนรู้ การเล่นของเด็ก วัฒนธรรมและสังคม ซึ่งต้องสร้างหลักสูตรที่เหมาะสม โดยพิจารณาจากวัยและประสบการณ์ของเด็กบนพื้นฐานของประสบการณ์เดิมและประสบการณ์ใหม่ที่เด็กจะได้รับ ซึ่งต้องมีความหมายกับตัวเด็ก โดยให้โอกาสทั้งเด็กปกติ เด็กด้อยโอกาส และเด็กพิเศษ ให้ได้รับการพัฒนาเต็มตามศักยภาพ โดยยึดหลักการจัดประสบการณ์ไว้ดังนี้ 1) จัดประสบการณ์การเล่น

และการเรียนรู้ เพื่อพัฒนาเด็กโดยองค์รวมอย่างต่อเนื่อง 2) เน้นเด็กเป็นสำคัญ โดยสนองความต้องการ ความสนใจ ความแตกต่างระหว่างบุคคลและบริบทของสังคมที่เด็กอาศัยอยู่ 3) จัดให้เด็กได้รับการพัฒนาโดยให้ความสำคัญทั้งกับกระบวนการและผลผลิต 4) จัดการประเมินพัฒนาการให้เป็นกระบวนการอย่างต่อเนื่อง และเป็นส่วนหนึ่งของการจัดประสบการณ์ 5) ให้ผู้ปกครองและชุมชนมีส่วนร่วมในการพัฒนาเด็ก (กรมวิชาการ. 2546)

2. การนำแผนการจัดประสบการณ์ไปใช้

เป็นการนำหลักสูตรการศึกษาปฐมวัยหรือแผนการจัดประสบการณ์ไปสู่การปฏิบัติให้เกิดประสิทธิภาพ ซึ่งผู้ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการหลักสูตรในสถานศึกษา ได้แก่ ผู้บริหาร ผู้สอน พ่อแม่ หรือผู้ปกครอง และชุมชน ล้วนมีบทบาทสำคัญยิ่งต่อการพัฒนาคุณภาพของเด็ก ดังนี้ (กรมวิชาการ. 2546)

2.1 ผู้บริหารสถานศึกษา ควรมีบทบาท ดังนี้ 1) ทำความเข้าใจหลักสูตรและแผนการจัดประสบการณ์ให้ชัดเจน 2) เลือกบุคลากรที่ทำงานกับเด็ก เช่น ผู้สอน พี่เลี้ยง อย่างเหมาะสม 3) ส่งเสริมการจัดบริการทางการศึกษาให้เด็กได้เข้าเรียนอย่างทั่วถึง 4) ส่งเสริมให้ผู้สอนและผู้ปฏิบัติงานกับเด็กพัฒนาตนเอง มีความรู้ก้าวหน้าอยู่เสมอ 5) เป็นผู้นำในการจัดทำหลักสูตร 6) สร้างความร่วมมือและประสานกับบุคลากรทุกฝ่ายในการจัดทำหลักสูตร 7) จัดข้อมูลสารสนเทศเกี่ยวกับตัวเด็ก งานวิชาการหลักสูตรอย่างเป็นระบบ 8) สนับสนุนการจัดสภาพแวดล้อม สื่อ วัสดุ อุปกรณ์ที่เอื้ออำนวยต่อการเรียนรู้ 9) นิเทศกำกับติดตามการใช้หลักสูตร 10) ประเมินคุณภาพภายในสถานศึกษาและนำผลจากการประเมินไปใช้ในการพัฒนาคุณภาพเด็ก 11) ติดตามให้มีการประเมินการนำหลักสูตรไปใช้เพื่อปรับปรุงและพัฒนา

2.2 ครูผู้สอน เป็นผู้ที่มีบทบาทที่สำคัญยิ่งในการทำให้กระบวนการจัดการเรียนอย่างมีประสิทธิภาพ ต้องเข้าใจเกี่ยวกับคุณลักษณะตามวัยของเด็กอายุ 3-5 ปี เพื่อนำข้อมูลไปช่วยพัฒนาเด็กให้เต็มตามความสามารถและศักยภาพ หรือช่วยเหลือเด็กได้ทันทั่วทั้งในกรณีที่พัฒนาการของเด็กไม่เป็นไปตามวัย หากจุดบกพร่องและรีบแก้ไข โดยจัดกิจกรรมเพื่อพัฒนาเด็กเล็กต้องเปลี่ยนแปลงบทบาทจากผู้บอกความรู้หรือสั่งให้เด็กทำมาเป็นผู้อำนวยความสะดวก ในการจัดสภาพแวดล้อมประสบการณ์และกิจกรรมส่งเสริมพัฒนาการและการเรียนรู้ของเด็ก โดยจะเป็นผู้สนับสนุนชี้แนะและเรียนรู้ร่วมกับเด็ก ส่วนเด็กเป็นผู้ลงมือกระทำ เรียนรู้และค้นพบด้วยตนเอง ซึ่งครูต้องปรับปรุงใช้เทคนิคการจัดกิจกรรมต่าง ๆ ให้เหมาะกับเด็กผ่านการบูรณาการการเรียนรู้ ยึดหลักที่ว่า หนึ่งแนวคิดเด็กสามารถเรียนรู้ได้หลายกิจกรรม หนึ่งกิจกรรมเด็กสามารถเรียนรู้ได้หลายทักษะ จึงควรมีบทบาทหน้าที่ดังนี้ 1) จัดประสบการณ์สภาพแวดล้อมสร้างบรรยากาศเรียนรู้ของเด็กให้ครอบคลุมทุกด้าน 2) ส่งเสริมพัฒนาการเด็กทุกด้านทั้งทางด้านร่างกาย อารมณ์ จิตใจ สังคมและสติปัญญา ฝึกให้เด็กช่วยเหลือตนเอง

มีความเชื่อมั่น และ 3) วางแผนกำหนดหลักสูตรหน่วยการเรียนรู้ จัดกิจกรรม ประเมินผล ทำแผนการจัดประสบการณ์ ประเมินผลการใช้หลักสูตร

2.3 บทบาทของพ่อแม่หรือผู้ปกครองเด็กปฐมวัย ควรมีบทบาทหน้าที่ ดังนี้ 1) กำหนดแผนการเรียนรู้ของเด็กร่วมกับผู้สอน 2) สนับสนุนกิจกรรมของสถานศึกษา เพื่อพัฒนาเด็กตามศักยภาพ 3) เป็นเครือข่ายการเรียนรู้ โดยจัดบรรยากาศภายในบ้านให้เอื้อต่อการเรียนรู้ 4) สนับสนุนทรัพยากร เพื่อการศึกษาตามความเหมาะสมและจำเป็น 5) อบรมเลี้ยงดู เอาใจใส่ให้ความรักความอบอุ่น ส่งเสริมการเรียนรู้และพัฒนาการด้านต่าง ๆ ของเด็ก 6) ป้องกันและแก้ไขปัญหาพฤติกรรมที่ไม่พึงประสงค์พร้อมทั้งส่งเสริมคุณลักษณะที่พึงประสงค์ โดยประสานความร่วมมือกับผู้สอนและผู้ที่เกี่ยวข้อง 7) เป็นแบบอย่างที่ดีทั้งในด้านการปฏิบัติตนให้เป็นบุคคลแห่งการเรียนรู้ และมีคุณธรรมนำไปสู่การพัฒนาให้เป็นสถาบันแห่งการเรียนรู้ 8) มีส่วนร่วมในการประเมินผลการเรียนรู้ของเด็กและในการประเมินการจัดการศึกษาของสถานการศึกษา

2.4 บทบาทของชุมชน ควรมีบทบาทในการจัดการศึกษาปฐมวัยดังนี้ 1) มีส่วนร่วมในการบริหารสถานศึกษาในบทบาทต่าง ๆ 2) มีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาสถานศึกษา 3) เป็นศูนย์การเรียนรู้ เครือข่ายการเรียนรู้ให้เด็กมีประสบการณ์จากสถานการณ์จริง 4) สนับสนุนการจัดกิจกรรมการเรียนรู้ของสถานศึกษา 5) ระดมทรัพยากร วิทยากร ภายนอกและภูมิปัญญาท้องถิ่น เพื่อเสริมสร้างพัฒนาการของเด็ก 6) ประสานงานกับองค์กรทั้งภาครัฐและเอกชน สถานศึกษาเป็นแหล่งวิทยาการของชุมชน

3. การจัดหาสื่อและการผลิตสื่อ สื่อการเรียนการสอนเป็นตัวกลางในการถ่ายทอดเรื่องราวเนื้อหาการเรียนการสอนไปสู่ความรู้ ลักษณะสื่อที่ใช้ในการประกอบกิจกรรมควรเริ่มต้นจากง่ายไปหายาก ช่วยสร้างความสนใจให้เด็กอยากรู้ อยากเห็น ช่วยพัฒนาการเรียนรู้ กล้ามเนื้อ การเคลื่อนไหว และการใช้มือได้อย่างคล่องแคล่ว ประหยัดเงิน ประหยัดวัสดุ และประหยัดเวลาแรงงานในการทำหรือหาซื้อ และต้องมีประสิทธิภาพ กล่าวคือ มีความยากง่ายเหมาะสมกับความสามารถของเด็ก สามารถใช้ประโยชน์ได้หลายอย่าง เด็กได้รับประโยชน์โดยตรงและเกิดการเรียนรู้

4. การจัดสภาพแวดล้อม มีความสำคัญต่อเด็กเป็นอันมาก เนื่องจากธรรมชาติของเด็กในวัยนี้สนใจที่จะเรียนรู้ ค้นคว้า ทดลอง และต้องการสัมผัสกับสิ่งแวดล้อมรอบ ๆ ตัว จึงควรจัดดังนี้ (กรมวิชาการ. 2546)

4.1 สภาพแวดล้อมภายในห้องเรียน ควรจัดแบ่งพื้นที่ให้เหมาะสมกับการประกอบกิจกรรมตามหลักสูตร คือ

4.2 สภาพแวดล้อมนอกห้องเรียน คือ การจัดสภาพแวดล้อมภายในอาณาบริเวณรอบ ๆ สถานศึกษา รวมทั้งจัดสนามเด็กเล่น เครื่องเล่นสนาม จัดระวางรักษาความปลอดภัยภายในบริเวณและนอกบริเวณ ดูแลรักษาความสะอาด ปลูกต้นไม้ให้ความร่มรื่นรอบ ๆ

บริเวณสถานศึกษา ได้แก่ บริเวณสนามเด็กเล่น ต้องจัดให้สอดคล้องกับหลักสูตรและบริเวณภายนอกห้องเรียนควรเน้นธรรมชาติรอบตัว เช่น การปลูกไม้ดอก ไม้ประดับ พืชผักสวนครัว หากบริเวณสถานศึกษามีพื้นที่ไม่มากนัก อาจปลูกในกระบะหรือกระถางก็ได้

5. การจัดการรายกิจกรรมประจำวัน สามารถจัดเป็นกิจกรรมประจำวันได้หลายรูปแบบ เป็นการช่วยให้ทั้งผู้สอนและเด็กทราบว่าแต่ละวันจะทำกิจกรรมอะไร เมื่อใด อย่างไร การจัดกิจกรรมประจำวันควรมียึดหลักดังนี้ (กรมวิชาการ, 2546)

5.1 กำหนดระยะเวลาในการจัดกิจกรรมแต่ละกิจกรรมให้เหมาะสมกับวัยของเด็กในแต่ละวัน ยืดหยุ่นได้ตามความต้องการและความสนใจของเด็ก

5.2 การจัดกิจกรรมที่เด็กมีอิสระเลือกเล่นเสรี

5.3 การจัดกิจกรรมควรมีความสมดุลระหว่างกิจกรรมในและนอกห้องเรียน กิจกรรมที่ใช้กล้ามเนื้อใหญ่และกล้ามเนื้อเล็ก กิจกรรมที่เป็นรายบุคคล หรือเป็นกลุ่ม กิจกรรมที่เด็กหรือครูผู้สอนเป็นผู้ริเริ่ม และกิจกรรมที่ใช้กำลังและไม่ใช้กำลัง ควรจัดให้ครบทุกประเภท

5.4 ขอบข่ายของกิจกรรมประจำวัน ควรครอบคลุมพัฒนาการในด้านต่าง ๆ

5.5 การพัฒนาการคิด

5.6 การพัฒนาภาษา

5.7 การส่งเสริมจินตนาการและความคิดสร้างสรรค์

5.8 ประเภทของการจัดกิจกรรมและประสบการณ์สำหรับเด็กระดับปฐมวัยนั้นมี 6 กิจกรรมคือ 1) กิจกรรมเสรีหรือการเล่นตามมุม 2) กิจกรรมสร้างสรรค์ 3) กิจกรรมเคลื่อนไหวและจังหวะ 4) กิจกรรมเสริมประสบการณ์หรือกิจกรรมในวงกลม 5) กิจกรรมกลางแจ้ง 6) เกมการศึกษา

6. การนิเทศการศึกษา มีวัตถุประสงค์เพื่อมุ่งให้ความช่วยเหลือแนะนำครูให้ปรับปรุงการจัดกิจกรรม สื่อการเรียน สภาพแวดล้อมต่าง ๆ ที่ถูกต้องและเหมาะสมให้กับเด็ก โดยอาศัยความร่วมมือจากครูระดับปฐมวัยและบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาทุกฝ่าย ทั้งนี้เพื่อก่อให้เกิดความเจริญงอกงามและพัฒนาการแก่เด็ก (ศิริวรรณ ปักษ์, 2537) ซึ่งการนิเทศงานอย่างเป็นระบบสม่ำเสมอ เป็นหัวใจสำคัญให้ประสบความสำเร็จและมีประสิทธิภาพ โดยกิจกรรมนิเทศการศึกษาระดับปฐมวัยมีรูปแบบต่าง ๆ กัน ดังนี้ 1) การประชุมก่อนเปิดภาคเรียน เพื่อเตรียมความพร้อมของครูผู้สอน 2) การสังเกตการณ์สอนหรือการจัดการประสบการณ์ในชั้นเรียน เพื่อนำข้อมูลมาปรับปรุงพฤติกรรมการสอนหรือการจัดประสบการณ์ของครู 3) การให้ศึกษาจากตำรา เป็นวิธีการมอบหมายงานให้ทำแล้วนำความรู้นั้นมาถ่ายทอดแก่คณะครูอีกต่อหนึ่ง 4) การให้คำปรึกษาหารือ ทำได้ทั้งรายบุคคลและเป็นกลุ่ม 5) การสนทนาทางวิชาการ จัดให้มีการประชุมครู โดยกำหนดให้มีผู้นำสนทนาในเรื่องที่น่าสนใจ 6) การสาธิตการสอนหรือการจัดประสบการณ์ เพื่อเข้าใจวัตถุประสงค์ร่วมกัน 7) การพาครูไปศึกษานอกสถานที่ โดยกำหนดวัตถุประสงค์ มอบหมายภาระงานหน้าที่ที่ต้องปฏิบัติและให้

ผู้รับผิดชอบรายงานผลการไปศึกษานอกสถานที่ทุกครั้ง 8) การบริการเอกสารทางวิชาการ โดยโรงเรียนมีหนังสือค้นคว้าและอ้างอิงทางวิชาการสำหรับครู

7. การวัดและประเมินผล เป็นการประเมินว่าเด็กมีความพร้อมทางด้านร่างกาย อารมณ์ สังคมและสติปัญญาเพียงใด ซึ่งครูสามารถทำการประเมินได้ตลอดเวลา ทั้งนี้เพื่อจะได้พัฒนาในส่วนที่ยังบกพร่องอยู่ อาจทำได้หลายวิธี เช่น การสังเกต การสนทนา การสัมภาษณ์หรือการทดสอบปากเปล่า การสะสมผลงาน และการใช้แบบทดสอบที่เป็นรูปภาพ ซึ่งควรวัดหลักดังนี้ 1) ประเมินพัฒนาการของเด็กครบทุกด้านและนำผลมาพัฒนาเด็ก 2) ประเมินเป็นรายบุคคลอย่างสม่ำเสมอต่อเนื่องตลอดปี 3) สภาพการประเมินควรมีลักษณะ เช่นเดียวกับการปฏิบัติกิจกรรมประจำวัน 4) ประเมินอย่างเป็นระบบ โดยมีการวางแผน การเลือกใช้เครื่องมือและจดบันทึกไว้เป็นหลักฐาน และ 5) ประเมินตามสภาพจริงด้วยวิธีการที่หลากหลายเหมาะสมกับเด็ก รวมทั้งใช้แหล่งข้อมูลหลาย ๆ ด้าน ไม่ควรใช้การทดสอบ

สรุปได้ว่า การบริหารงานวิชาการในสถานศึกษาเป็นงานหลักและเป็นหัวใจในการทำงานของโรงเรียน ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงความสำเร็จหรือล้มเหลวในการบริหารโรงเรียนโดยตรง ซึ่งในผู้บริหารจะต้องรู้จักและเข้าใจหลักสูตรเป็นอย่างดี จะต้องเข้าใจบทบาทของหลักสูตรและต้องรู้ว่าหลักสูตรเป็นแม่บท ในการทำงานของโรงเรียน รวมถึงงานด้านการวัดและประเมินผล โดยยึดหลักแห่งประสิทธิภาพ และประสิทธิผล มีขอบข่ายการบริหารงานวิชาการของการจัดการศึกษาระดับปฐมวัยคือ 1) หลักสูตรหรือแนวการจัดประสบการณ์ ที่มุ่งพัฒนาเด็กตั้งแต่แรกเกิดถึง 5 ปี บนพื้นฐานการอบรมเลี้ยงดูและการส่งเสริมกระบวนการเรียนรู้ที่สนองต่อธรรมชาติและพัฒนาการของเด็กแต่ละคนตามศักยภาพ ภายใต้บริบทสังคมและวัฒนธรรมที่เด็กอาศัยอยู่ 2) การนำแผนการจัดประสบการณ์ไปสู่การปฏิบัติให้เกิดประสิทธิภาพ ซึ่งผู้ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการหลักสูตรในสถานศึกษา ได้แก่ ผู้บริหาร ผู้สอน พ่อแม่ หรือผู้ปกครอง และชุมชน ล้วนมีบทบาทสำคัญยิ่งต่อการพัฒนาคุณภาพของเด็ก 3) การจัดหาสื่อและการผลิตสื่อ สื่อการเรียนการสอนเป็นตัวกลางในการถ่ายทอดเรื่องราวเนื้อหาการเรียนการสอนไปสู่ความรู้ ลักษณะสื่อที่ใช้ในการประกอบกิจกรรม ควรเริ่มต้นจากง่ายไปหายาก 4) การจัดสภาพแวดล้อม มีความสำคัญต่อเด็กเป็นอันมาก เนื่องจากธรรมชาติของเด็กในวัยนี้สนใจที่จะเรียนรู้ ค้นคว้า ทดลอง และต้องการสัมผัสกับสิ่งแวดล้อมรอบ ๆ ตัว 5) การจัดตารางกิจกรรมประจำวัน สามารถจัดเป็นกิจกรรมประจำวันได้หลายรูปแบบ เป็นการช่วยให้ทั้งผู้สอนและเด็กทราบว่าแต่ละวันจะทำกิจกรรมอะไร เมื่อใด อย่างไร 6) การนิเทศการศึกษา มีวัตถุประสงค์เพื่อมุ่งให้ความช่วยเหลือและแนะนำครูให้ปรับปรุงการจัดกิจกรรม สื่อการเรียน สภาพแวดล้อมต่าง ๆ ที่ถูกต้องและเหมาะสมให้กับเด็ก โดยอาศัยความร่วมมือจากครูระดับปฐมวัยและบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาทุกฝ่าย ทั้งนี้เพื่อก่อให้เกิดความเจริญงอกงามและพัฒนาการแก่เด็ก 7) การวัดและประเมินผล หมายถึง การประเมินว่าเด็กมีความ

พร้อมทางด้านร่างกาย อารมณ์ สังคมและสติปัญญาเพียงใด ซึ่งครูสามารถทำการประเมินได้ตลอดเวลา ทั้งนี้เพื่อจะได้พัฒนาในส่วนที่ยังบกพร่องอยู่

บทบาทหน้าที่ของผู้บริหารในการบริหารงานวิชาการ

ผู้บริหารสถานศึกษาเป็นบุคคลที่มีความสำคัญต่อการบริหารงานวิชาการ เพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปตามกระบวนการ ผู้บริหารจึงควรมีบทบาทหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานวิชาการดังนี้ (มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช. 2537) 1) กำหนดนโยบาย เป้าหมาย วัตถุประสงค์และวางแผนงานของสถานศึกษาอย่างชัดเจน พร้อมทั้งชี้แจงทำความเข้าใจให้แก่บุคลากรในสถานศึกษา 2) จัดหาหลักสูตรและเอกสารหลักสูตร และสิ่งอื่นที่อำนวยความสะดวกการนำหลักสูตรไปใช้ให้เหมาะสม และเพียงพอต่อความต้องการ 3) กำกับติดตามและนิเทศงานวิชาการอย่างมีระบบ 4) จัดให้ครูผลิต จัดหาสื่อการเรียนการสอนและดูแลให้ครูนำไปใช้ 5) จัดกิจกรรมต่าง ๆ ที่เป็นการเสริมประสบการณ์สำหรับเด็ก 6) ดำเนินการวัดผลการศึกษาให้ถูกต้องตามระเบียบและหลักการวัดผลทางการศึกษาปฐมวัย 7) จัดให้มีห้องสมุดหรือแหล่งทางวิชาการเพื่อเสริมสร้างความรู้ให้แก่ครู 8) ส่งเสริมและนำเทคนิควิธีการใหม่ ๆ ที่เหมาะสมมาใช้ดำเนินงานทางวิชาการ 9) จัดให้มีการพัฒนาความรู้ทางวิชาการแก่บุคลากรในรูปแบบต่าง ๆ เช่น การอบรม สัมมนา ศึกษาดูงาน

กล่าวโดยสรุปการบริหารงานวิชาการมีภารกิจที่สำคัญอยู่ที่การพัฒนาผู้เรียนให้มีคุณภาพตามที่คาดหวัง สถานศึกษาต้องปฏิบัติเกี่ยวกับการพัฒนาคุณภาพการศึกษา อันเป็นเป้าหมายสูงสุดของภารกิจสถานศึกษา ซึ่งขอขยายการบริหารงานวิชาการประกอบด้วย การบริหารหลักสูตร การบริหารการเรียนการสอน การบริหารการประเมินผลการเรียน สื่อและแหล่งการเรียนรู้ การบริหารงานนิเทศ การบริหารงานวิจัยและการพัฒนา และการประกันคุณภาพ ดังนั้นผู้บริหารสถานศึกษาต้องส่งเสริมสนับสนุนให้บุคลากรทุกฝ่ายปฏิบัติงานเต็มความสามารถ สร้างความรู้สึกที่ดีและสร้างศรัทธาต่องาน

2. การบริหารงานบุคคลในสถานศึกษาปฐมวัย

การบริหารงานบุคคล (personal administration) หมายถึง กระบวนการของการที่ ทำให้ได้คนที่มีความรู้ ความสามารถ ตรงกับที่หน่วยงานต้องการ แล้วพยายามให้ได้ใช้ความรู้ความสามารถที่มีอยู่ให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อหน่วยงาน รวมทั้งการบำรุงรักษาคนดีที่มีความรู้ความสามารถในการปฏิบัติงานในจำนวนที่เพียงพอ และเหมาะสมให้อยู่ทำงานได้งานที่สุดเท่าที่จะทำได้ (มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช. 2537) และการบริหารงานบุคคลในสถานศึกษาถือเป็นภารกิจสำคัญที่มุ่งส่งเสริมให้สถานศึกษาสามารถปฏิบัติงาน เพื่อตอบสนองภารกิจของสถานศึกษา เพื่อดำเนินงานด้านการบริหารงานบุคคล ให้เกิดความคล่องตัว มี



อิสระภายใต้กฎหมาย ระเบียบเป็นไปตามหลักธรรมาภิบาลข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาได้รับการพัฒนา มีความรู้ ความสามารถ มีขวัญกำลังใจ ได้รักการยกย่อง เชิดชูเกียรติ มีความมั่นคงก้าวหน้าในวิชาชีพ และส่งผลถึงคุณภาพการศึกษาของผู้เรียนเป็นสำคัญ (กระทรวงศึกษาธิการ. 2546)

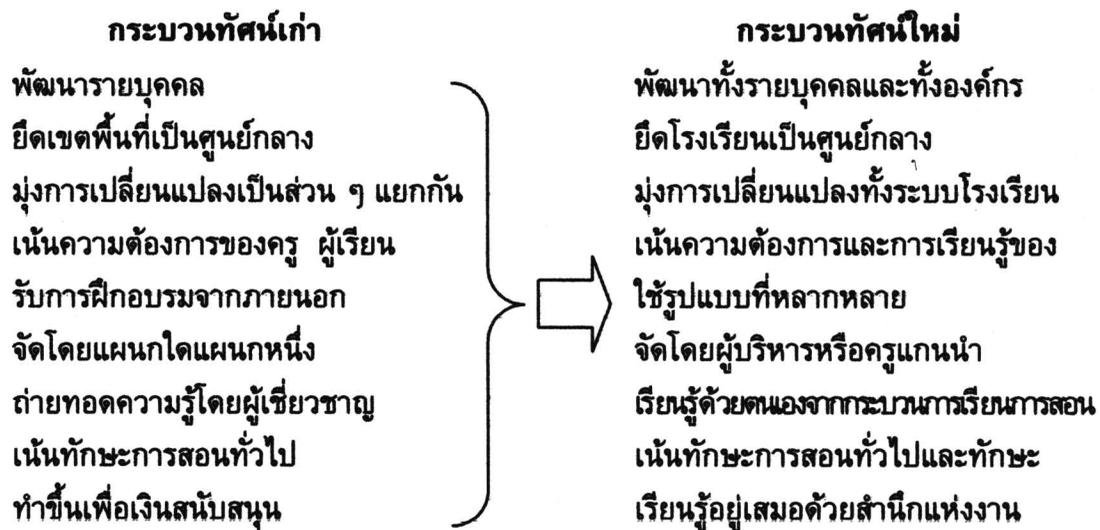
การบริหารงานบุคคลเป็นหัวใจสำคัญของการบริหารสถานศึกษาปฐมวัย ทั้งนี้ เพราะภารกิจหลักของสถานศึกษาปฐมวัยคือ การอบรมเลี้ยงดูและส่งเสริมพัฒนาการด้านต่าง ๆ ให้เด็กพร้อมที่จะเรียนในระดับต่อไป ภารกิจเหล่านี้จะลุล่วงไปได้ต้องอาศัยความรู้ความสามารถของบุคลากรเป็นสำคัญ ดังนั้น ผู้บริหารสถานศึกษาปฐมวัยต้องแสวงหาบุคคลที่เหมาะสมมาปฏิบัติงาน มีความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับพัฒนาการและการจัดการศึกษาสำหรับเด็กปฐมวัย รวมถึงความสามารถในการสร้างขวัญกำลังใจดึงดูดและบำรุงรักษาบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถในการปฏิบัติงานให้อยู่ร่วมพัฒนาสถานศึกษามากที่สุด เพื่อให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ของสถานศึกษานั้น ๆ

หลักการบริหารงานบุคคลในสถานศึกษาปฐมวัย

ประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการบริหารงานบุคคลมีส่วนเกี่ยวข้องกับวิธีการคัดเลือก การบรรจุแต่งตั้ง การเลื่อนตำแหน่งฐานะและการพัฒนาบุคลากร ซึ่งโดยทั่วไปมีแนวทางปฏิบัติอยู่ 2 ระบบ (พิชัย เสงี่ยมจิตต์. 2542) คือ 1) ระบบอุปถัมภ์ (patronage system) ระบบอุปถัมภ์เป็นระบบที่เอาตำแหน่งทางราชการมาเป็นเครื่องมือหรือใช้ประโยชน์ทางการเมืองการให้ตำแหน่งทางราชการโดยไม่คำนึงถึงความสามารถของบุคคลเป็นเกณฑ์ในการคัดเลือกแต่ใช้เหตุผลอื่น เช่น ความเป็นญาติ เพื่อนฝูง ลูกพรรค สมาชิกผู้ช่วยเหลือสนับสนุนวิ่งเต้นในการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง หรือผู้มีพระคุณ เป็นต้น ระบบอุปถัมภ์เป็นเครื่องมืออย่างหนึ่งในการบริหาร ในปัจจุบันยังมีผู้นำมาใช้ด้วยเหตุผล ดังนี้ (1) เพื่อให้ตำแหน่งเป็นสินน้ำใจ (2) เพื่อเสถียรภาพทางการเมืองของรัฐบาล (3) เพื่อประโยชน์ในการควบคุมนโยบาย (4) เพื่อเอกภาพในการบริหารและการปกครอง (5) เพื่อช่วยส่งเสริมระบบคุณธรรมให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้น 2) ระบบคุณธรรม (merit system) เป็นวิธีการเลือกบุคคลเข้าทำงาน โดยวิธีการสอบแข่งขันประเมินความรู้ความสามารถของบุคคลที่มีคุณสมบัติครบถ้วนตามต้องการ โดยไม่คำนึงถึงเรื่องการเมืองหรือความสัมพันธ์ส่วนตัว ดังนั้น การบริหารงานบุคคลเป็นงานสำคัญอย่างหนึ่งของสถานศึกษาที่ผู้บริหาร ทุกคนต้องเข้าไปเกี่ยวข้อง นับตั้งแต่การสรรหา คัดเลือก ปฐมนิเทศ ให้การอบรมหาวิธีการจูงใจและกระตุ้นการทำงาน รวมทั้งประเมินผลการปฏิบัติงานของบุคลากร

แนวคิดทฤษฎีการบริหารงานบุคคลในสถานศึกษา

การบริหารงานบุคคลในสถานศึกษา ผู้บริหารต้องทำความเข้าใจในความต้องการของตัวบุคคลและกลุ่มคน ซึ่งครูส่วนใหญ่มีระดับความพร้อม ระดับวุฒิภาวะ และประสบการณ์ที่ต่างกัน ดังนั้นการพัฒนาคูต้องคำนึงถึงกระบวนการทัศน์การพัฒนาวิชาชีพครู (professional development) เพื่อให้ครูได้รับเนื้อหา (content) และให้มีศักยภาพ (potential) สามารถสอนได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น ดังที่ วิโรจน์ สารวัตนะ (2547) ได้แสดงทัศนะเกี่ยวกับกระบวนการทัศน์การพัฒนาวิชาชีพครู ดังนี้ 1) กระบวนทัศน์ที่คำนึงถึงความสำคัญของผู้เรียน (results driven education) นั่นคือ โครงการพัฒนาคูจะต้องคำนึงถึงการส่งผลให้ครูมีพฤติกรรมการสอนเป็นไปในทางบวกที่จะส่งผลดีต่อผู้เรียน 2) กระบวนทัศน์เกี่ยวกับการคิดอย่างมีระบบ (system thinking) โดยแผนงานและโครงการพัฒนาคูจะต้องมุ่งให้เกิดรูปแบบการคิดอย่างเป็นระบบ ไม่คิดแบบแยกส่วน เช่น หลักสูตร การสอน การประเมินผลต่างส่งผลซึ่งกันและกัน และมีอิทธิพลต่อการเรียนรู้ของผู้เรียน 3) กระบวนทัศน์เกี่ยวกับการเป็นผู้กระทำ (active) เพื่อให้เกิดการเรียนรู้ขึ้นในตัวครูด้วยตนเอง (constructivism) ดังนั้นโครงการพัฒนาคูควรเสริมสร้างให้เกิดลักษณะการแลกเปลี่ยนองค์ความรู้ ประสบการณ์ระหว่างครูด้วยกันเอง หรือลักษณะการริเริ่มสร้างสรรค์ องค์ความรู้ใหม่ ๆ ให้เกิดขึ้นโดยกระบวนการกลุ่ม และการพัฒนาคูต้องมีการเปลี่ยนแปลงกระบวนทัศน์เก่าสู่กระบวนทัศน์ใหม่ ดังภาพที่ 2 (วิโรจน์ สารวัตนะ. 2547)



ภาพที่ 2 การเปลี่ยนแปลงกระบวนทัศน์การพัฒนาวิชาชีพครู

ขอบข่ายของการบริหารงานบุคคล

ขอบข่ายของการบริหารงานบุคคล อาจจัดเป็นกลุ่มตามบทบาทหน้าที่ได้ดังนี้

- 1) ดำเนินการเกี่ยวกับความต้องการบุคคลของหน่วยงาน
- 2) การดำเนินการเกี่ยวกับการให้ได้มาหรือการสรรหาบุคคล
- 3) การดำเนินการเกี่ยวกับการพัฒนาบุคลากร
- 4) การดำเนินการเกี่ยวกับการใช้บุคลากรให้มีประสิทธิภาพ
- 5) การบำรุงรักษาบุคลากรไว้ในหน่วยงาน ซึ่งได้มีผู้ศึกษาขอบข่ายของการบริหารงานบุคลากร คือ 1) การสรรหาและการกำหนดตำแหน่ง ให้ได้บุคลากรที่ดีมีคุณภาพเหมาะสมกับหน่วยงาน เช่น การคัดเลือก การสอบคัดเลือก การกำหนดคุณสมบัติ เพื่อให้ได้บุคลากรที่มีความรู้ความสามารถสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของโรงเรียน 2) การบำรุงรักษา เพื่อให้บุคลากรที่ดีมีคุณภาพอยู่ในหน่วยงานต่อไป เช่น การพิจารณาความดีความชอบ การเลื่อนตำแหน่ง การจัดสวัสดิการ 3) การพัฒนาบุคลากร เพื่อให้มีคุณภาพยิ่งขึ้น เช่น การประชุมพิเศษ การฝึกอบรมระหว่างปฏิบัติงาน การประเมินผล การปฏิบัติงานนั้น ควรดำเนินการเป็นระยะ ๆ อยู่เสมอ 4) การให้พ้นจากตำแหน่งหรือการให้ออกจากงาน

ดังนั้นงานบริหารบุคคลในสถานศึกษา ได้แก่ การบริหารงานในด้านการดูแลครูผู้สอน พี่เลี้ยงเด็กหรือผู้ช่วยครู และบุคลากรอื่นที่เกี่ยวข้องดังนี้

1. การสรรหาและการกำหนดตำแหน่ง คณะกรรมการการศึกษาเอกชน (2533 และราชกิจจานุเบกษา 2528 อ้างถึงใน วศิน ปาลเดชพงศ์. 2539) กล่าวว่าคุณภาพของบุคลากรเป็นสิ่งสำคัญที่สุดต่อคุณภาพของหลักสูตรอนุบาลศึกษา เพราะการฝึกอบรมบุคลากรเรื่องการพัฒนาเด็ก หรือการศึกษาอนุบาล มีความสัมพันธ์กับผลที่เกิดขึ้นแก่เด็ก ทำให้เด็กมีความสัมพันธ์กับผู้ใหญ่มากขึ้นและพัฒนาทางภาษาและสติปัญญาดีขึ้น ซึ่งผู้ดูแล พี่เลี้ยงเด็กหรือครูผู้สอนระดับปฐมวัย ควรมีคุณสมบัติและมีวิธีเลือกดังนี้ 1) ควรจบการศึกษาทางการปฐมวัยศึกษาหรือผ่านการอบรมมีความรู้ความเข้าใจหลักการศึกษาระดับปฐมวัยอย่างดี 2) มีความรู้ความเข้าใจความสำคัญของการเล่นต่อการเรียนรู้ของเด็กในวัย 3-6 ขวบเป็นอย่างดี 3) มีความรู้ความเข้าใจในขอบข่ายเนื้อหาของประมวลประสบการณ์ สร้างเสริมประสบการณ์ชีวิต รวมทั้งภาษาและคณิตศาสตร์เป็นอย่างดี 4) รับประทานอาหารที่จะปฏิบัติต่อเด็ก 5) จับใจต่อการนำเหตุการณ์ หรือวัสดุอุปกรณ์เพื่อให้เด็กได้เรียนรู้ 6) มีบุคลิกภาพ นิสัยใจคอเหมาะที่จะอยู่กับเด็กกว่าจำเริญ เพราะ อ่อนหวานเป็นแบบอย่างแก่เด็กได้ มีจำนวนเพียงพอ เหมาะสมกับจำนวนเด็ก กล่าวคือ เด็กที่มีอายุ 2-3 ปี ควรมีผู้ดูแล พี่เลี้ยง ครูต่อจำนวนเด็ก 5-8 คน และเด็กที่มีอายุ 3-4 ปี ควรมีผู้ดูแล พี่เลี้ยง ครูต่อจำนวนเด็ก 10-15 คน อาจจะดำเนินการคัดเลือกด้วยวิธีการต่าง ๆ ซึ่งต้องกำหนดคุณสมบัติให้ชัดเจน เพื่อให้ได้บุคลากรที่มีความรู้ความสามารถสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก

2. การบำรุงรักษาบุคลากร เป็นการจัดสิ่งจูงใจให้บุคลากร อันได้แก่ 1) สิ่งจูงใจที่

เป็นวัตถุประสงค์และสิ่งของ 2) สิ่งจูงใจที่เป็นโอกาส เช่น ชื่อเสียงเกียรติยศ อำนาจและตำแหน่งงาน 3) สิ่งจูงใจที่เป็นสภาพของการทำงาน เช่น ให้นั่งทำงานดี 4) สิ่งจูงใจที่เป็นสภาพของการทำงาน เช่น สภาพสังคมของครูในโรงเรียนที่น่าอยู่ ความสมานสามัคคี มีฐานะทัดเทียมกัน ทั้งในด้านสังคม เศรษฐกิจและการศึกษา 5) การบำรุงขวัญ โดยสร้างความรู้สึกร่วมของการมีส่วนร่วมและให้ความสำคัญ

3. การพัฒนาบุคลากร หมายถึง กระบวนการส่งเสริมให้คนที่ปฏิบัติงานอยู่แล้ว ได้เพิ่มพูนความรู้ ความชำนาญ และความสามารถเพิ่มขึ้น เพื่อให้งานมีประสิทธิภาพสูงขึ้น ดังนั้นผู้บริหารหรือครูใหญ่ จึงมีหน้าที่ที่จะต้องกระตุ้นส่งเสริมโดยเป็นผู้จัด หรือให้ผู้อื่นช่วย ดำเนินงานจัดพัฒนาขึ้น ซึ่งการพัฒนาครูผู้สอนในสถานศึกษาระดับอนุบาล อาจทำได้ 4 รูปแบบคือ 1) การฝึกอบรม 2) การจัดประชุมเชิงปฏิบัติการ 3) การศึกษาคูงาน 4) การศึกษาต่อ (สุริย์ มุสิกะ. 2543) และบุคลากรแม้จะมีความสามารถเพียงใด ถ้าเวลาผ่านไป ความรู้ความชำนาญย่อมลดลง การได้ออกไปพบปะสังสรรค์กับบุคลากรอื่น อาจช่วยให้มีความสดชื่น มีพลังและมีกำลังใจเกิดขึ้นใหม่กลับมาทำงานได้ดีขึ้น ดังนั้นการให้ครูหรือบุคลากรได้เข้าร่วมฝึกอบรม จึงเป็นสิ่งจำเป็นที่ควรสนับสนุน ซึ่งมี 3 ลักษณะคือ 1) การฝึกอบรมก่อนปฏิบัติการ (pre-service training) 2) การฝึกอบรมระหว่างปฏิบัติการ (in-service training) 3) การฝึกฝนตนเองของบุคคลที่กำลังทำงานอยู่ เช่น การอ่านหนังสือ การพบปะสนทนากับผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งวิธีพัฒนาบุคลากรระหว่างปฏิบัติการ มีดังนี้ ศึกษางานไปพร้อม ๆ กับปฏิบัติงาน (on-the-job-study) วิธีปฐมนิเทศ (vestibule training orientation) ก่อนให้เข้าใช้ปฏิบัติงาน วิธีทำงานในฐานะลูกมือหรือผู้ช่วยไปพลางก่อน (apprenticeship training) วิธีฝึกงานต่อจากศึกษาภาคทฤษฎี (internship training) เป็นวิธีร่วมมือกันระหว่างโรงเรียนวิชาชีพหรือสถาบันศึกษาวิชาเฉพาะกับหน่วยงานวิชาชีพนั้น ๆ วิธีฝึกกระยะสั้น (learner training) ใช้กับในเวลาที่หน่วยงานขาดคนกะทันหันด้วยการฝึกงานกระยะสั้นก่อนบรรจุ วิธีให้คำปรึกษาในสถานศึกษาบางแห่งนอกเวลาทำงานหรือใช้เวลาบางส่วนของการทำงานไปรับการศึกษ (outside course) วิธีให้ไปศึกษาใหม่หรือศึกษาเพิ่มเติม (retraining or upgrading) ซึ่งเป็นการเพิ่มวุฒิของบุคลากรให้มีความรู้ดีขึ้นหรือได้รับความรู้ใหม่

4. การให้บุคลากรพ้นจากตำแหน่ง มีหลายวิธีด้วยกัน เช่น การย้าย โอน การลาออก การเจ็บป่วย การให้ออกชั่วคราว การไล่ออก การเกษียณอายุและการตาย เป็นต้น หากการให้บุคลากรพ้นจากตำแหน่งหรือการให้ออกจากงานในกรณีที่ไม่มีความผิด ควรได้รับสิ่งชดเชย เช่น การให้บำเหน็จบำนาญ หรือสิ่งตอบแทนอื่นตามความเหมาะสม

กล่าวโดยสรุป การบริหารงานบุคคลในสถานศึกษาปฐมวัย ถือเป็นภารกิจสำคัญอย่างยิ่งของผู้บริหาร ที่มุ่งปฏิบัติกิจกรรมในส่วนที่เกี่ยวข้องกับบุคลากร เพื่อให้การดำเนินงานของสถานศึกษาดำเนินไปด้วยความเรียบร้อย และมีประสิทธิภาพ การบริหารงานบุคคลที่ดีต้องสามารถเพิ่มพูนสมรรถภาพในการปฏิบัติงานของบุคลากร ทั้งในด้านความรู้ ความคิด

ทักษะ เจตคติที่ดีต่อการทำงาน ให้บุคลากรสามารถปฏิบัติงานตามนโยบายที่สถานศึกษา กำหนด รวมถึงการสร้างขวัญกำลังใจและการพัฒนาบุคคลให้สามารถปฏิบัติงานอย่างเต็มตาม ศักยภาพ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของสถานศึกษานั้น ๆ โดยยึดหลักการบริหาร 3 ขั้นตอน คือ การกำหนดความต้องการด้านบุคลากร การตอบสนองความต้องการด้านบุคลากร และ การพัฒนาบำรุงรักษาบุคลากรให้มีประสิทธิผลในการทำงาน

3. การบริหารงานงบประมาณในสถานศึกษาปฐมวัย

งานงบประมาณในสถานศึกษา ถือเป็นปัจจัยสำคัญปัจจัยหนึ่งในการบริหารสภาพ ศึกษา เพราะสามารถนำมาใช้สอยเป็นค่าจ้าง เงินเดือน ค่าวัสดุ อุปกรณ์การเรียนการสอน ตลอดจนการจัดหา ซ่อมแซมอาคารสถานที่

ตามที่เชอร์วูด (Cherwood, 1954 อ้างถึงใน ณรงค์ สัจพันธ์โรจน์, 2535) ได้ให้ คำจำกัดความว่า งบประมาณ คือ แผนเบ็ดเสร็จซึ่งแสดงออกในรูปตัวเงิน แสดงโครงการ ดำเนินงานทั้งหมดในระยะเวลาหนึ่ง แผนนี้จะรวมถึงการกะประมาณบริหาร กิจกรรม โครงการ และค่าใช้จ่าย ตลอดจนทรัพยากรที่จำเป็นในการสนับสนุนในการดำเนินงานให้บรรลุ ตามแผนนี้ ประกอบด้วยการกระทำ 3 ขั้นตอนด้วยกันคือ 1) การจัดเตรียม 2) การอนุมัติ 3) การ บริหาร ส่วน สมนึก เอื้อจิระพงษ์พันธ์ (2544) กล่าวว่า งบประมาณ คือ แผนงานที่แสดง การใช้ทรัพยากรต่าง ๆ ขององค์กรในลักษณะที่เป็นตัวเลขทั้งที่เป็นจำนวนเงิน แต่โดยปกติจะ มุ่งเน้นไปที่ตัวเงิน เป็นหลัก และ ยุพดี ศิริวรรณ (2543) ได้กล่าวว่า งบประมาณ หมายถึง แผนงานของฝ่ายบริหารที่แสดงตัวเลขในรูปแบบต่าง ๆ เพื่อเป็นแนวทางในการดำเนินงานของ หน่วยงานต่าง ๆ ในองค์การไปสู่เป้าหมายที่กำหนดไว้ ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดของ เสริมศักดิ์ วิศาลาภรณ์ และจรินทร์ เทศวานิช (2536) ได้ให้ความหมายงบประมาณโรงเรียนว่า หมายถึง แผนการเงินของโรงเรียนที่จัดทำขึ้นโดยการกำหนดรายรับรายจ่ายของงาน โครงการ ต่าง ๆ ที่จะดำเนินการเพื่อให้การจัดสรรทรัพยากรเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ประกอบด้วย รายรับ รายจ่าย ด้านรายรับ ได้แก่ รายรับจากงบประมาณแผ่นดิน รายรับจากเงินนอก งบประมาณแผ่นดินและเงินบริจาค ด้านรายจ่าย แบ่งตามหมวดต่าง ๆ ได้แก่ เงินเดือน ค่าจ้างประจำ ค่าจ้างชั่วคราว ค่าตอบแทน ค่าใช้สอย ค่าสาธารณูปโภค ค่าวัสดุ ค่า ครุภัณฑ์ ค่าที่ดิน และสิ่งก่อสร้าง เงินอุดหนุน และรายจ่ายอื่น ๆ

จากความหมายดังกล่าว สามารถสรุปความสำคัญของงบประมาณต่อการบริหาร 3 ประการคือ 1) ใช้ในการวางแผนงาน 2) ใช้ในการประสานงาน 3) ใช้ในการควบคุมการ ปฏิบัติงาน โดยเปรียบเทียบการปฏิบัติงานจริงกับแผนในงบประมาณ ซึ่งการวางแผน งบประมาณที่ดีควรมีลักษณะคือ 1) มีระยะเวลาดำเนินงานที่เหมาะสม 2) ช่วยให้เกิดการ ประหยัด 3) มีลักษณะชัดเจน 4) มีความถูกต้องเชื่อถือได้ 5) เปิดเผยได้ 6) มีความยืดหยุ่น

7) มีความเชื่อถือได้ในแง่ความบริสุทธิ์ และ 8) งบประมาณที่ดีต้องไม่มีเรื่องอื่นที่ไม่ใช่ งบประมาณเข้ามาเกี่ยวข้อง

ดังนั้นการบริหารการเงินจึงเป็นหัวใจของการบริหารสถานศึกษาให้บรรลุเป้าหมาย ดังที่กระทรวงศึกษาธิการ (2546) กล่าวว่า การบริหารงานงบประมาณของสถานศึกษามุ่งเน้น ความเป็นอิสระในการบริหารจัดการมีความคล่องตัว โปร่งใส ตรวจสอบได้ ยึดหลักการบริหาร มุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์และบริหารงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน ให้การจัดหาผลประโยชน์จาก ทรัพย์สินของสถานศึกษา รวมทั้งจัดหารายได้จากการบริการ มาใช้บริหารจัดการเพื่อ ประโยชน์ทางการศึกษา ส่งผลให้เกิดคุณภาพที่ดีขึ้นต่อผู้เรียน โดยมีวัตถุประสงค์ 1) เพื่อให้ สถานศึกษาบริหารงานด้านงบประมาณ มีความเป็นอิสระ คล่องตัว โปร่งใส ตรวจสอบได้ 2) เพื่อให้ได้ผลผลิต ผลลัพธ์เป็นไปตามข้อตกลงการให้บริการ 3) เพื่อให้สถานศึกษาสามารถ บริหารจัดการทรัพยากรที่ได้ได้อย่างเพียงพอและมีประสิทธิภาพ

กระทรวงศึกษาธิการ (2546) ได้กำหนดขอบข่ายภารกิจการบริหารงบประมาณ 7 ด้านคือ 1) การจัดทำและเสนองบประมาณ โดยมีภารกิจ 3 ด้านคือ การวิเคราะห์และพัฒนา นโยบายทางการศึกษา การจัดทำแผนกลยุทธ์หรือแผนพัฒนาการศึกษา และการวิเคราะห์ ความเหมาะสมการเสนอของงบประมาณ 2) การจัดสรรงบประมาณ มีภารกิจ 3 ด้านคือ การ จัดสรรงบประมาณในสถานศึกษา การเบิกจ่ายและการอนุมัติงบประมาณ และการโอนเงิน งบประมาณ 3) การตรวจสอบ ติดตามประเมินผล และรายงานผลการใช้เงินและผลการ ดำเนินงานมีภารกิจ 2 ด้านคือ การตรวจสอบติดตามการใช้เงินและผลการดำเนินงาน และการ ประเมินผลการใช้เงินและผลการดำเนินงาน 4) การระดมทรัพยากรและการลงทุนเพื่อ การศึกษา มีภารกิจ 5 ด้านคือ การจัดการทรัพยากร การระดมทรัพยากร การจัดหารายได้ และผลประโยชน์ กองทุนกู้ยืมเพื่อการศึกษา และกองทุนสวัสดิการเพื่อการศึกษา 5) การ บริหารการเงิน มีภารกิจ 6 ด้านคือ การเบิกเงินจากคลัง การรับเงิน การเก็บรักษาเงิน การ จ่ายเงิน การนำส่งเงิน และการกันเงินไว้เบิกเหลือในปี 6) การบริหารบัญชี มีภารกิจ 3 ด้าน คือ การจัดทำบัญชีการเงิน การจัดทำรายงานทางการเงินและงบการเงิน และการจัดทำและ จัดหาแบบพิมพ์บัญชี ทะเบียนและรายงาน 7) การบริหารพัสดุและสินทรัพย์ มีภารกิจ 4 ด้าน คือ การจัดทำระบบฐานข้อมูล สินทรัพย์ของสถานศึกษา การจัดหาพัสดุ การกำหนดแบบรูป รายการ หรือคุณลักษณะเฉพาะการจัดซื้อ จัดจ้างและการควบคุมดูแล บำรุงรักษา และ จำหน่ายพัสดุ

กล่าวโดยสรุป การบริหารงานงบประมาณในสถานศึกษาปฐมวัย เป็นหัวใจของ การบริหาร เพื่อให้บรรลุเป้าหมายของสถานศึกษา การบริหารงบประมาณสถานศึกษาของรัฐ ส่วนใหญ่เกี่ยวข้องกับเงินงบประมาณและเงินนอกงบประมาณ ส่วนสถานศึกษาเอกชนการ บริหารงบประมาณขึ้นอยู่กับผู้รับใบอนุญาตหรือคณะกรรมการบริหารสถานศึกษา ทั้งนี้การ

บริหารงานงบประมาณมุ่งเน้นความเป็นอิสระ มีความคล่องตัว โปร่งใส ตรวจสอบได้ และยึดหลักการบริหารแบบมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ และการบริหารงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน

4. การบริหารงานทั่วไปของสถานศึกษาปฐมวัย

การบริหารงานทั่วไปเป็นงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดระบบบริหารองค์กรให้บริการบริหารอื่น ๆ บรรลุผลตามมาตรฐาน คุณภาพและเป้าหมายที่กำหนดได้ โดยมีบทบาทหลักในการประสานส่งเสริมสนับสนุนและการอำนวยความสะดวกต่าง ๆ ในการให้บริการการศึกษาทุกรูปแบบ มุ่งพัฒนาสถานศึกษาให้ใช้นวัตกรรมและเทคโนโลยีอย่างเหมาะสม ส่งเสริมในการบริหารและการจัดการศึกษาของสถานศึกษาตามหลักการบริหารงานที่มุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ของงานเป็นหลัก โดยเน้นความโปร่งใส ความรับผิดชอบที่ตรวจสอบได้ ตลอดจนการมีส่วนร่วมของบุคคล ชุมชนและองค์กรที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้การจัดการศึกษามีประสิทธิภาพและประสิทธิผล โดยมีวัตถุประสงค์ดังนี้ 1) เพื่อให้บริการ สนับสนุน ส่งเสริม ประสานงานและอำนวยความสะดวกให้การปฏิบัติงานของสถานศึกษาเป็นไปด้วยความเรียบร้อย มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล 2) เพื่อประชาสัมพันธ์ เผยแพร่ข้อมูลข่าวสารและผลงานของสถานศึกษาต่อสาธารณชน ซึ่งจะก่อให้เกิดความรู้ ความเข้าใจ เจตคติที่ดี เลื่อมใส ศรัทธาและให้การสนับสนุนการจัดการศึกษา ขอบข่ายและภารกิจของการบริหารงานทั่วไป กระทรวงศึกษาธิการ (2546) ได้กำหนดขอบข่ายและภารกิจของโรงเรียนในการบริหารงานทั่วไป ประกอบด้วย การดำเนินงานธุรการ งานเลขานุการคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน การพัฒนาระบบและเครือข่ายข้อมูลสารสนเทศ การประสานและพัฒนาเครือข่ายการศึกษา การจัดระบบการบริหารและพัฒนาองค์กร งานเทคโนโลยีสารสนเทศ การส่งเสริมสนับสนุนด้านวิชาการ งบประมาณ บุคลากร และบริหารทั่วไป การดูแลอาคารสถานที่และสภาพแวดล้อม การจัดทำสำมะโนผู้เรียน การรับนักเรียน การส่งเสริมและประสานงานการจัดการศึกษาในระบบ นอกกระบบ และตามอัธยาศัย การระดมทรัพยากรเพื่อการศึกษา การส่งเสริมงานกิจการนักเรียน การประชาสัมพันธ์งานการศึกษา การส่งเสริมสนับสนุนและประสานงานการจัดการศึกษาของบุคคล ชุมชน องค์กร หน่วยงาน และสถาบันสังคมอื่นที่จัดการศึกษา งานประสานราชการกับเขตพื้นที่การศึกษาและหน่วยงานอื่น การจัดระบบการควบคุมภายในหน่วยงาน งานบริการสาธารณะ และงานที่ไม่ได้ระบุไว้ในงานอื่น

กล่าวโดยสรุป การบริหารงานทั่วไป เป็นการจัดระบบการบริหารงาน เพื่อให้เกิดความสะดวกในการให้บริการ สนับสนุน ส่งเสริม ประสาน ระหว่างสถานศึกษากับหน่วยงานอื่น ๆ เพื่อให้การปฏิบัติงานของสถานศึกษาเป็นไปด้วยความเรียบร้อย ตลอดจนเป็นการเผยแพร่ข้อมูล ข่าวสารและผลงานของสถานศึกษาต่อสาธารณชนให้เกิดความศรัทธา เลื่อมใส สนับสนุน ส่งเสริมการจัดการศึกษาให้มีคุณภาพดีขึ้น

จากสาระการบริหารโดยภาพรวมดังกล่าว พอสรุปได้ว่าการบริหารสถานศึกษาปฐมวัย ต้องมีการปฏิรูประบบการบริหารตามโครงสร้างโดยสถานศึกษาแต่ละแห่งมีฐานะเป็นนิติบุคคล บริหารจัดการตามขอบข่าย ภารกิจในด้านการบริหารงานวิชาการ การบริหารบุคคล การบริหารงานงบประมาณและการบริหารงานทั่วไป เพื่อบริการการศึกษาให้กับประชาชน โดยคำนึงถึงหลักการบริหารบ้านเมืองที่ดี การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน และการบริหารแบบมีส่วนร่วม ทั้งนี้การบริหารจัดการศึกษาปฐมวัยต้องคำนึงถึงความยืดหยุ่นความพร้อม และปรับตามระบบโครงสร้างและขนาดของโรงเรียนเป็นหลัก

ตอนที่ 3 แนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับการจัดการศึกษาปฐมวัย

การจัดการศึกษาสำหรับเด็กปฐมวัยเป็นรากฐานสำคัญในการพัฒนามนุษย์ การบริหารจัดการศึกษาปฐมวัยมีชื่อเรียกและแนวคิด ทฤษฎีที่แตกต่างกัน ผู้วิจัยได้ศึกษาวิเคราะห์เกี่ยวกับแนวคิดทั่วไปเกี่ยวกับการจัดการศึกษาปฐมวัยทั้งในประเทศและต่างประเทศ แนวคิดเชิงหลักการและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษาปฐมวัย แนวคิดเชิงนโยบายการจัดการศึกษาปฐมวัย และผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำข้อเสนอเชิงนโยบายในระดับปฐมวัยตามลำดับดังนี้

1. แนวคิดทั่วไปเกี่ยวกับการจัดการศึกษาปฐมวัย

การศึกษาปฐมวัยมีชื่อเรียกและมีแนวคิดในการจัดการศึกษาที่แตกต่างกันหลายรูปแบบตามหลักฐานที่ปรากฏในแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติในหลายฉบับ เช่น แผนการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2494 เรียกการศึกษาระดับอนุบาล หมายถึง การอบรมกุลบุตรกุลธิดาก่อนการศึกษาภาคบังคับ โดยเน้นการให้การอบรมปมนิสัย การฝึกประสาทให้พร้อมที่จะรับการศึกษาในระดับชั้นประถมศึกษา แผนการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2503 เรียกว่า อนุบาลศึกษา หมายถึง การอบรมเบื้องต้นเพื่อให้กุลบุตรกุลธิดา พร้อมที่จะรับการศึกษาในระดับประถมศึกษา แผนการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2520 เรียกการศึกษาระดับก่อนประถมศึกษา หมายถึง การศึกษาที่มุ่งอบรมเลี้ยงดูก่อนการศึกษาภาคบังคับ เพื่อเตรียมเด็กให้มีความพร้อมทุกด้านดีพอที่จะเข้ารับการศึกษาต่อไป แผนการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2535 เรียก การศึกษา ก่อนประถมศึกษาเป็นการศึกษาในลักษณะการอบรมเลี้ยงดูและพัฒนาความพร้อมของเด็กหรือทางด้านร่างกาย จิตใจ สติปัญญา อารมณ์ บุคลิกภาพ และสังคม เพื่อรับการศึกษาในระดับต่อไป พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 เรียกว่า การศึกษาปฐมวัย ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 6 มีนาคม พ.ศ. 2542 โดยให้เหตุผลการที่รัฐกำหนดนโยบายจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานไม่ครอบคลุมการศึกษาเด็กปฐมวัยไว้ว่า “รัฐบาลยังให้ความสำคัญกับการพัฒนาเด็กปฐมวัย (0-5 ปี) เพราะการพัฒนาในวัยนี้ เป็นช่วงเวลาสำคัญการพัฒนาทางสมองของบุคคล การที่กำหนดนโยบายการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน 12 ปี โดยไม่ครอบคลุมการศึกษาของเด็กปฐมวัยดังกล่าว เนื่องจากการศึกษาระดับปฐมวัยควรเป็นการศึกษาเพื่อ

เตรียมความพร้อม โดยส่งเสริมให้ชุมชน สถาบัน หรือองค์กรในท้องถิ่น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง สถาบันครอบครัวมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาระดับนี้ ควบคู่ไปด้วย” และปัจจุบัน พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 ตามกฎกระทรวงว่าด้วยการแบ่งระดับและประเภทของการศึกษาขั้นพื้นฐาน พ.ศ. 2546 กล่าวว่า การศึกษาระดับปฐมวัยโดยปกติเป็นการจัดการศึกษาให้แก่เด็กที่มีอายุสามปีถึงหกปี เพื่อเป็นการวางรากฐาน ชีวิตและการเตรียมความพร้อมของเด็ก ทั้งทางด้านร่างกาย จิตใจ สติปัญญา อารมณ์ บุคลิกภาพ และการอยู่ร่วมกันในสังคม (กระทรวงศึกษาธิการ. 2546 ; สิริมา ภิญโญนต์พงษ์. 2545)

นอกจากนี้ นักวิชาการและนักการศึกษาทั้งในและต่างประเทศได้ให้ทัศนะเกี่ยวกับการจัดการศึกษาปฐมวัยไว้หลายทัศนะตามแนวคิด ประเภท ความเชื่อ และสภาพปัญหาของการจัดการศึกษาปฐมวัยและมีการกำหนดอายุ ตลอดจนรูปแบบการจัดการศึกษาที่แตกต่างกัน อาทิ สมร ทองดี และสุกัญญา กาญจกิจ (2537) กล่าวว่าการศึกษาปฐมวัยเป็นการจัดการศึกษาให้แก่เด็กปฐมวัย เพื่อส่งเสริมความพร้อม และพัฒนาการด้านร่างกาย จิตใจ อารมณ์ สติปัญญา มีบุคลิกภาพที่เหมาะสมตามวัย และพร้อมที่จะรับการศึกษาในระดับต่อไป และกุลยา ตันติผลาชีวะ (2542) กล่าวว่า การศึกษาปฐมวัย เป็นการศึกษาที่ครอบคลุมการดูแล และการศึกษาที่จัดให้เด็กแรกเกิดถึงอายุ 8 ปี และอนุบาลศึกษา เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาปฐมวัย ซึ่งเป็นกระบวนการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ และส่งเสริมพัฒนาการทางร่างกาย ความคิด สติปัญญา สังคมและอารมณ์ เดิมการศึกษาระดับปฐมวัยเป็นรูปแบบของการจัดการศึกษาสำหรับเด็กเล็กที่รัฐจัดขึ้น เพื่อสนองตอบสังคมที่ต้องการให้บุตรหลานได้เข้าโรงเรียน เพื่อเป็นการเตรียมพร้อมก่อนเข้าเรียนในชั้นประถมศึกษา แต่การระดมมา การศึกษาอนุบาลได้รับการศึกษาปฐมวัยในต่างประเทศ Woodill (1992) กล่าวว่าการศึกษาปฐมวัย (early childhood education) หมายถึง การบริการ การดูแล และการให้การศึกษาก่อนแก่เด็กแรกเกิดถึงอายุ 8 ปี โดยจัดเป็นระบบ เรียกว่า educare และจัดการศึกษาครอบคลุมดูแลทารก การดูแลเด็กและโรงเรียนอนุบาล และ Hymes (1996. อ้างถึงในกุลยา ตันติผลาชีวะ. 2542) กล่าวว่า การศึกษาปฐมวัยเป็นการจัดการศึกษาสำหรับเด็กอายุแรกเกิดถึง 6 ปี การจัดการศึกษาระดับนี้มีลักษณะแตกต่างจากระดับอื่น ๆ ทั้งนี้เพราะเด็กในวัยนี้เป็นวัยที่มีความสำคัญต่อการวางรากฐาน บุคลิกภาพ และการพัฒนาสมองจากทัศนะดังกล่าว เห็นว่าการจัดการศึกษาให้กับเด็กปฐมวัยเป็นเรื่องที่รัฐบาล นักการศึกษาและนักจิตวิทยาทั้งในและต่างประเทศ ได้ให้ความสำคัญและมีการกำหนดในแผนการศึกษาแห่งชาติ พระราชบัญญัติ การศึกษามาเป็นเวลานาน เด็กปฐมวัยจึงถือเป็นวัยที่มีความสำคัญต่อการปูพื้นฐานของผู้ใหญ่ในอนาคต ถ้าเด็กปฐมวัยในวันนี้ได้รับการพัฒนาอบรมเลี้ยงดูในสภาพที่เหมาะสมเต็มตาม ศักยภาพ เขาก็จะเติบโตเป็นผู้ใหญ่ที่มีคุณภาพต่อไป

ในอดีตการศึกษาปฐมวัยถูกละเลยจากหลายฝ่าย ไม่ได้ให้ความสำคัญต่อการจัดการศึกษาสำหรับเด็กวัยนี้เท่าที่ควร แต่ปัจจุบันนักการศึกษา นักจิตวิทยา และผู้เชี่ยวชาญได้เล็งเห็นความสำคัญของการจัดการศึกษาปฐมวัยมากขึ้น และจากการวิจัยพบว่าการปลูกฝังทัศนคติ ค่านิยมและบุคลิกภาพ รวมทั้งส่งเสริมการเรียนรู้ที่ดี จะช่วยส่งเสริมให้เด็กมีพัฒนาการที่ก้าวหน้า ดังที่ Bloom อ้างถึงใน เยาวพา เตชะคุปต์ (2542) กล่าวว่า 50% ของสติปัญญาเริ่มขึ้นในช่วง 4 ปีแรกของชีวิต และอีก 30% จะพัฒนาขึ้นในช่วงต่อมาและสถาบันแห่งชาติเพื่อการศึกษาสำหรับปฐมวัย (2545) ได้ให้ความสำคัญของเด็กปฐมวัยโดยกล่าวว่า 1) การพัฒนามนุษย์อย่างมีประสิทธิภาพจำเป็นต้องเริ่มตั้งแต่วัยทารก ช่วงปฐมวัยและต่อเนื่องตลอดชีวิต 2) หลักวิชาและการวิจัยได้แสดงว่าปัจจัยแวดล้อมและการเลี้ยงดูที่เหมาะสม สามารถเปลี่ยนโครงสร้างและประสิทธิภาพการทำงานของสมองมนุษย์ได้ เวลาสำคัญและจำเป็นที่สุดในการพัฒนาสมองคือ ในช่วง 5 ปีแรกของชีวิต 3) การพัฒนาคุณภาพมนุษย์ที่ยั่งยืนและการป้องกันปัญหาสังคมในระยะยาว จำเป็นต้องเริ่มพัฒนาตั้งแต่ปฐมวัย โดยเน้นให้ครอบครัวเป็นแกนหลักและชุมชนเป็นฐานที่มีส่วนร่วมอย่างจริงจังในการพัฒนาเลี้ยงดูเด็กทุกขั้นตอน 4) แนวคิดในการพัฒนาเด็ก เพื่อให้มีพัฒนาการทุกด้านอย่างสมดุล นับตั้งแต่ปฏิสนธิจนเจริญวัย จำเป็นต้องมีการตื่นตัวและผนึกกำลังกันทุกฝ่ายทั้งภาครัฐและเอกชน ร่วมกันส่งเสริมครอบครัวให้พ่อแม่มีความรักและความรู้ สามารถเลี้ยงดูบุตรหลานได้ถูกวิธี 5) ผู้ดูแลเด็ก ครู รวมทั้งเจ้าหน้าที่สาธารณสุข มีบทบาทสำคัญยิ่งต่อการพัฒนาเด็กปฐมวัยให้เจริญเติบโตพัฒนาไปในทางที่พึงประสงค์ บุคคลเหล่านี้ต้องมีหลักวิชาและทักษะที่ถูกต้องในการเลี้ยงดูเด็ก โดยกำหนดไว้ในแผนปฏิบัติการศึกษาและพัฒนาเด็กปฐมวัยอายุ 0-5 ปี ซึ่งคณะกรรมการการศึกษาและพัฒนาเด็กปฐมวัยของกระทรวงศึกษาธิการ (ในโครงการปฏิรูปการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ) ได้กำหนดวิสัยทัศน์ของการจัดการศึกษาและพัฒนาเด็กปฐมวัย (กระทรวงศึกษาธิการ. 2546) ไว้ว่า “เด็กปฐมวัยทุกคนต้องได้รับบริการที่เหมาะสม เพื่อให้เติบโตอยู่ในสังคมและเรียนรู้อย่างมีความสุข มีการพัฒนาเด็กทุกด้านอย่างสมดุลตามศักยภาพบนพื้นฐานของความเป็นไทย” และกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาเด็กปฐมวัยในระยะแรกตั้งแต่ปี พ.ศ. 2543-2545 ดังนี้ 1) การพัฒนาเด็กอายุต่ำกว่า 3 ปี ให้ใช้หลักการ บ้านและชุมชนเป็นฐานในการเลี้ยงดู บุคคลสำคัญที่สุดคือ พ่อแม่ ผู้ปกครอง และครอบครัว 2) เด็กอายุ 3-5 ปี ให้ใช้สถานพัฒนาเด็กหรือสถานศึกษารูปแบบอื่นที่เป็นทั้งในระบบ นอกกระบบ และตามอัธยาศัย โดยให้ผู้ดูแลเด็กร่วมมือกับพ่อแม่ ผู้ปกครองและครอบครัวร่วมกันพัฒนาเด็ก 3) การพัฒนาเด็กอายุ 0-5 ปีที่ดีและมีคุณภาพต้องมีระบบการส่งต่อเพื่อเชื่อมโยงจากบ้านไปศูนย์พัฒนาเด็กปฐมวัยและโรงเรียน 4) มีการพัฒนาความรู้และทักษะให้กับผู้เกี่ยวข้องในการศึกษาสำหรับเด็กอายุ 0-5 ปี 5) สร้างความพร้อมให้ชุมชนและท้องถิ่น สามารถดำเนินการจัดการศึกษาและพัฒนาเด็กได้อย่างมีประสิทธิภาพ 6) สังคมร่วมรับผิดชอบในการพัฒนาเด็กปฐมวัยอย่างครบวงจร ตั้งแต่วางแผนปฏิบัติการ ฝึกระวัง

ตรวจสอบ และประเมินผล และ 7) เมื่อชุมชน ท้องถิ่น ครอบครัวยุทธศาสตร์ชุมชน องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) เทศบาล เอกชน องค์การอื่น ๆ ดำเนินการอย่างเต็มที่ในทุกด้าน รัฐจำกัดบทบาทของตนเองให้เป็นผู้กำกับนโยบาย รูปแบบ การตรวจสอบมาตรฐาน การประเมินผลและการช่วยเหลือผู้ด้อยโอกาสกลุ่มต่าง ๆ

สำหรับยุทธศาสตร์ระยะหลัง ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2550-2559 กำหนดว่าเมื่อชุมชนมีความเข้มแข็งพอ รัฐจะกระจายความรับผิดชอบไปยังชุมชน ท้องถิ่น บุคคล ครอบครัวยุทธศาสตร์ สถาบันต่าง ๆ ให้ดำเนินการเต็มที่ในทุก ๆ ด้าน โดยรัฐจะเป็นเพียงผู้กำหนดนโยบาย รูปแบบ การตรวจสอบมาตรฐานการประเมินผล และการช่วยเหลือผู้ด้อยโอกาสกลุ่มต่าง ๆ จากความสำคัญดังกล่าว พอสรุปได้ว่าในอนาคตการจัดการศึกษาและพัฒนาเด็กปฐมวัย มีแนวโน้มจะได้รับความสนใจและเห็นความสำคัญของการจัดการศึกษาในระดับนี้มากขึ้นทั้งในปริมาณและคุณภาพ ตลอดจนส่งเสริมให้มีการบริหารจัดการศึกษาในหลากหลายรูปแบบ หน่วยงาน หรือองค์กรมีความเป็นเอกภาพ ได้มาตรฐาน และการบริหารจัดการศึกษาปฐมวัยของเด็กในช่วงอายุ 0-3 ปี อาจจัดในรูปแบบศูนย์พัฒนาเด็กในรูปแบบต่าง ๆ โดยยึดบ้านและชุมชนเป็นฐาน ทุกฝ่ายมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการตามความเหมาะสม (สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา.2550)

2. แนวคิดทฤษฎีการจัดการศึกษาปฐมวัย

หัวใจของการปฏิรูปการศึกษาปฐมวัย คือ การปฏิรูปการเรียนรู้ และการบริหารจัดการศึกษาที่นำไปสู่คุณภาพสถานศึกษาและคุณภาพของผู้เรียนที่สามารถประกันได้ว่าผู้รับบริการจะได้รับการศึกษาตามมาตรฐาน เสริมสร้างพัฒนาให้เด็กเรียนรู้ด้วยความสุข ส่งเสริมพัฒนาการเด็กให้ก้าวไปอย่างเต็มตามศักยภาพและสามารถอยู่ในสังคมได้อย่างมีความสุข (เลขา ปิยะอัจฉริยะ.2546) องค์การยูนิเซฟ (UNICEF) ได้เสนอประเด็นเพื่อการพัฒนาเด็ก 3 ประการคือ 1) เน้นการพัฒนาที่บูรณาการ โดยการพัฒนาต้องอยู่บนฐานของสิทธิเด็กและสิทธิมนุษยชน บทบาทของครอบครัวและชุมชน 2) เด็กปฐมวัยต้องได้รับสิทธิขั้นพื้นฐาน การดูแลด้านสังคมและจิตใจ การเรียนรู้ตั้งแต่แรกเกิด ได้รับการคุ้มครองด้านสุขภาพอนามัย โภชนาการ น้ำสะอาด และสุขภาพ 3) ให้ความสำคัญกับเด็กอายุต่ำกว่า 3 ปี ถึงเด็กช่วงอายุ 8 ปี และหลักสูตรการศึกษาปฐมวัย (กรมวิชาการ.2546) ได้กำหนดภารกิจการจัดการศึกษาปฐมวัย คือ การอบรมเลี้ยงดูสร้างเสริมพัฒนาการทุกด้านของเด็กแรกเกิดถึง 6 ปี ทั้งทางด้านร่างกาย อารมณ์ จิตใจ สังคมและสติปัญญาตามศักยภาพ มีคุณธรรม จริยธรรมและความพร้อม การจัดการศึกษาปฐมวัยจึงไม่จัดเป็นรายวิชา แต่จะบูรณาการผ่านการเล่น เพื่อให้เด็กได้รับประสบการณ์ตรง ส่งเสริมลักษณะนิสัยและทักษะพื้นฐานการใช้ชีวิตประจำวัน และส่งเสริมความคิดสร้างสรรค์ ส่งเสริมพัฒนาเด็กอย่างเต็มตามศักยภาพ

สำหรับแนวการจัดการศึกษาปฐมวัยของประเทศไทยในปัจจุบัน แต่ละสถานศึกษาจะกำหนดเกณฑ์และรูปแบบแตกต่างกัน ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับแต่ละสถานศึกษาจะยึดหลักการ

แนวคิด รูปแบบ และหลักสูตรแบบใด อาจมีความหลากหลาย อาทิเน้นการเตรียมความพร้อมทางพัฒนาการทั้ง 4 ด้าน แนวคิดการนำนวัตกรรมการสอนจากตะวันตกมาใช้ในการพัฒนารูปแบบการจัดการสถานศึกษา เช่น แบบวอลดอร์ฟ แบบมอนเตสซอรี หรือแบบมุ่งประสบการณ์ภาษาธรรมชาติ เป็นต้น บางแห่งเน้นการจัดโดยยึดเด็กเป็นศูนย์กลาง (a child-centered approach) ทั้งนี้การจัดต้องมีความเหมาะสมกับความแตกต่างระหว่างบุคคล เพราะเด็กแต่ละคนมีลักษณะพิเศษเฉพาะตน (unique characteristics) การศึกษาปฐมวัยต้องจัดให้เหมาะสมกับระดับอายุ (age appropriate) คือ ตั้งแต่เด็กเล็ก เด็กอายุ 3 ถึง 5 ขวบ และเด็กอายุ 6 ขวบถึง 8 ขวบ (Charlesworth. 1998) หลักการดังกล่าวนี้ แต่ละสถานศึกษาจะบริหารจัดการต่างกันและมีผลต่อการจัดประสบการณ์ที่เหมาะสมกับเด็กปฐมวัยในแต่ละช่วงวัย เพื่อส่งเสริมเด็กให้มีการพัฒนาการในทุกด้าน ซึ่งโดยภาพรวมหลักการและแนวคิดในการจัดการศึกษาปฐมวัย จะเน้นลักษณะคือ 1) หลักการจัดที่เน้นผู้เรียนเป็นสำคัญ 2) หลักการจัดที่เน้นพัฒนาการและธรรมชาติของเด็กปฐมวัย 3) หลักการจัดที่เน้นการเรียนรู้ปนเล่น ซึ่งสอดคล้องกับพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 กล่าวว่า “การจัดการศึกษาต้องเป็นไปเพื่อพัฒนาคนไทยให้เป็นมนุษย์ที่สมบูรณ์ทั้งทางด้านร่างกาย สติปัญญา ความรู้คู่คุณธรรม มีจริยธรรมและวัฒนธรรม ในการดำรงชีวิตสามารถอยู่ร่วมกันกับผู้อื่นได้อย่างมีความสุข”

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

สำหรับการจัดการศึกษาปฐมวัยในประเทศไทยได้รับอิทธิพลแนวคิด ทฤษฎีจากทางตะวันตกและนักการศึกษาต่างประเทศ มาเป็นแนวคิดพื้นฐานในการจัดการศึกษา ซึ่งแต่ละสถานศึกษาจะมีวิธีการบริหารจัดการภายใต้แนวคิดของนักการศึกษาเหล่านั้นมาเป็นกรอบในการพัฒนาและบริหารจัดการศึกษาตามทฤษฎี ความเชื่อ สำหรับนักการศึกษาที่มีอิทธิพลต่อแนวคิดในการจัดการศึกษาปฐมวัยในแต่ละยุคสมัยดังนี้ (มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช. 2537 ; หรรษา นิลวิเชียร. 2537 ; สิริมา ภิญญอนันตพงษ์. 2545 ; กุลยา ดันติผลชีวะ. 2552)

ในปี 384-322 ก่อนคริสตกักราช Plato & Aristotle มีแนวคิดว่ามีพื้นฐานของการเป็นคนดี การศึกษาควรให้ความสำคัญของการพัฒนาร่างกายและจิตใจ สังคม

ประกอบด้วยคนที่ปฏิบัติตามกฎที่ดี และเด็กอายุก่อน 7 ขวบ ควรได้รับการเลี้ยงดูจากบ้าน โดยมารดาหรือพยาบาล

ปี ค.ศ. 1483-1546 Luther ให้ทัศนะว่า ครอบครัวเป็นสถาบันการศึกษาที่สำคัญ เป็นอันดับแรกของเด็ก และผู้ปกครองควรมีส่วนร่วมในการเตรียมความพร้อมของเด็กปฐมวัย

ปี ค.ศ. 1592-1670 Comenius กล่าวว่า เด็กปฐมวัยเป็นวัยที่ง่ายต่อการปั้น เด็กควรได้เรียนโดยการกระทำและเรียนโดยการเล่นเป็นกระบวนการตั้งแต่แรกเกิด จนตลอดชีวิต และเด็กทุกคนควรได้รับการศึกษาในโรงเรียนแม่ (mother school) นอกจากนี้การจัดการศึกษาควรเน้นเป็นรูปธรรมให้มากที่สุด และเห็นว่าสุขภาพที่สมบูรณ์ของเด็ก จะเป็นสิ่งสำคัญในการพัฒนาทางด้านสติปัญญา และอารมณ์ สำหรับการจัดการศึกษาให้กับเด็กปฐมวัย ต้องเป็นไปธรรมชาติตามความสนใจของผู้เรียน โดยไม่มีการบังคับ

ปี ค.ศ. 1664 Locke ให้ทัศนะว่า เด็กเปรียบเสมือนผ้าขาว และมีความเชื่อว่า สิ่งแวดล้อมมีความสำคัญต่อการพัฒนามากกว่าทางด้านพันธุกรรม ดังนั้น พื้นฐานทางครอบครัว การศึกษา และประสบการณ์ที่เด็กได้รับในวัยเด็กจะมีผลต่อความสามารถทางด้านสติปัญญา และจิตใจในวัยต่อมา

ปี ค.ศ. 1632-1704 Rousseau กล่าวว่า เด็กมิใช่ผู้ใหญ่ย่อส่วน เด็กเป็นเด็ก โดยธรรมชาติ การศึกษาโดยธรรมชาติ (naturalism) จะเกิดขึ้นจากสามแหล่ง คือ ธรรมชาติ ผู้คน และสิ่งของ เด็กจะเรียนรู้จากประสบการณ์ตรง และจากการสำรวจสิ่งแวดล้อม การจัดการศึกษาและการพัฒนาเด็กต้องคำนึงถึงความแตกต่างระหว่างบุคคลของเด็ก การศึกษาไม่เน้นการจำ แต่เห็นคุณค่าของการเล่นเพื่อการพัฒนาเด็ก

ปี ค.ศ. 1746-1827 Pestalozzi กล่าวว่า ความรักเป็นพื้นฐานที่สำคัญและจำเป็นต่อการพัฒนาทั้งทางด้านร่างกาย สติปัญญา และพัฒนาสติยภาพของเด็ก การเรียนรู้ของเด็กต้องใช้เวลาและประสบการณ์แก่เด็กในการทำ ความเข้าใจ และไม่บังคับให้เด็กเรียนโดยการท่องจำ

ปี ค.ศ. 1782-1852 Froebel บิดาแห่งการศึกษาปฐมวัย กล่าวว่า ควรส่งเสริมพัฒนาการตามธรรมชาติของเด็กปฐมวัยให้เจริญขึ้นด้วยการกระตุ้นให้เกิดความสร้างสรรค์อย่างเสรีจากการเล่น และตั้งสถาบันการฝึกครูอนุบาลและโรงเรียนอนุบาลเรียกว่า kindergarten

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

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

เมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม 2550 คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบนโยบายยุทธศาสตร์ การพัฒนาเด็กปฐมวัย (0-5 ปี) ระยะยาว พ.ศ. 2550-2559 และมอบหมายให้ กระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ กระทรวงสาธารณสุข กระทรวงมหาดไทย กระทรวงและหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง ร่วมรับผิดชอบในการนำนโยบายสู่ การปฏิบัติให้ปรากฏผลเป็นรูปธรรม เพื่อสร้างเด็กไทยให้เป็นบุคลากรที่มีคุณภาพของประเทศ (สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา. 2550) และกำหนดวิสัยทัศน์ว่า ในปี 2559 เด็กปฐมวัย ทุกคนได้มีการพัฒนาที่ดี และเหมาะสมอย่างรอบด้าน สมดุล เต็มตามศักยภาพ พร้อมทั้ง เรียนรู้อย่างมีความสุข เติบโตตามวัยอย่างมีคุณภาพ เพื่อเป็นรากฐานอันสำคัญในการพัฒนา เด็กในรายต่อ ๆ ไป โดยมียุทธศาสตร์หลัก 3 ยุทธศาสตร์คือ 1) ยุทธศาสตร์การส่งเสริม พัฒนาการเด็กปฐมวัย 2) ยุทธศาสตร์การส่งเสริมพ่อแม่ และผู้เกี่ยวข้องเพื่อพัฒนาเด็กปฐมวัย 3) ยุทธศาสตร์การส่งเสริมสภาพแวดล้อมที่เอื้อต่อการพัฒนาเด็กปฐมวัย โดยในแต่ละ ยุทธศาสตร์กำหนดแนวคิด เป้าหมาย และแนวทาง/มาตรการ ดังนี้

ยุทธศาสตร์ที่ 1 ยุทธศาสตร์การส่งเสริมพัฒนาการเด็กปฐมวัย

แนวคิด

1 เด็กปฐมวัย 0-5 ปี ทั้งเด็กปกติ เด็กที่มีความต้องการพิเศษ และเด็กที่มีความสามารถพิเศษทุกคนต้องได้รับการเลี้ยงดูที่ส่งเสริมพัฒนาการทั้งทางร่างกาย สติปัญญา อารมณ์ จิตใจ สังคม คุณธรรมจริยธรรม โดยให้ความสำคัญกับการสร้างปัญญาที่เข้าถึงความ ดึงงาม ความถูกต้อง (จิตวิญญาณ) วัฒนธรรม และภูมิปัญญาท้องถิ่น การสื่อสารและการ เรียนรู้ โดยเฉพาะกลุ่มเด็กด้อยโอกาสและเด็กที่มีความต้องการพิเศษ มีสิทธิที่จะได้รับการดูแล และการช่วยเหลือเป็นพิเศษ เด็กทุกคนต้องมีชีวิตอยู่รอดปลอดภัยได้รับการคุ้มครองกันและ ได้รับการพัฒนาเต็มศักยภาพและสามารถดำเนินชีวิตอยู่ในสังคมได้อย่างมีความสุข และ สร้างสรรค์

2 มีการพัฒนารูปแบบการให้บริการที่เหมาะสมหลากหลาย และทั่วถึงในการพัฒนา เด็กทั้งเด็กปกติ เด็กที่มีความต้องการพิเศษ และเด็กที่มีความสามารถพิเศษทุกคน ให้มีการ พัฒนาทั้งร่างกาย สติปัญญา อารมณ์ จิตใจ สังคม จริยธรรมและการมีนิสัยที่ดีจากพ่อแม่ ผู้ปกครอง ผู้เลี้ยงดูเด็ก และครูปฐมวัย หรือที่เรียกชื่อเป็นอย่างอื่นอย่างมีคุณภาพ

3 มีการพัฒนาระบบการมีส่วนร่วมในการเปลี่ยนผ่านบริการตามวัยของเด็กระหว่าง ครอบครัวยุกับสถานบริการและ/หรือสถานศึกษาอย่างมีประสิทธิภาพ

เป้าหมาย

1 การพัฒนาเด็กอายุต่ำกว่า 3 ปี

เด็กอายุต่ำกว่า 3 ปี ให้ครอบครัวเป็นแกนหลักในการดูแลและส่งเสริมพัฒนาการ

ทุกด้าน ในกรณีที่จำเป็นให้สถานรับเลี้ยงเด็กในรูปแบบต่าง ๆ เป็นที่ให้บริการเลี้ยงดูและพัฒนาเด็ก โดยมีผู้เลี้ยงดูเด็ก/พี่เลี้ยงเด็กที่ได้รับการฝึกอบรมและพัฒนาทักษะด้านเด็กปฐมวัยแล้ว เป็นผู้ดูแลและพัฒนาเด็ก ที่สำคัญคือ ให้พ่อแม่และครอบครัวมีส่วนร่วมอย่างใกล้ชิดมากที่สุด

2 การพัฒนาเด็กอายุ 3-5 ปี

เด็กอายุ 3-5 ปี ครอบครัวยังคงเป็นแกนหลักในการดูแลและส่งเสริมพัฒนาการ และให้สถานพัฒนาเด็ก สถานศึกษาหรือรูปแบบอื่น ทั้งในระบบ นอกกระบบ และตามอัธยาศัย เป็นที่ให้บริการคุ้มครองป้องกันและพัฒนาเด็ก โดยผู้ดูแลเด็ก และครู ฯลฯ มีลักษณะเป็น "มืออาชีพ" คือ มีความรู้ เจตคติ ค่านิยม รวมถึงทักษะที่เหมาะสมและดีที่สุดในการคุ้มครองป้องกันและพัฒนาเด็กรอบด้านต่อพัฒนาการของเด็ก

3 การพัฒนาเด็กอายุ 0-5 ปี

ต้องเป็นไปอย่างมีคุณภาพ รวมถึงการให้บริการด้านสุขภาพทางกายและทางจิตใจแก่เด็กอย่างสม่ำเสมอ เพื่อค้นหาปัญหาและข้อบกพร่อง ตั้งแต่ต้นโดยระบบการส่งต่อที่ดี ทันต่อสถานการณ์ เป็นการเชื่อมโยงจากบ้านไปสู่ศูนย์พัฒนาเด็กปฐมวัย โรงเรียนและหน่วยบริการทางการแพทย์

แนวทาง/มาตรการ

- 1 ส่งเสริมและสนับสนุนการจัดบริการในสถานพัฒนาเด็กและสถานบริการการศึกษาในรูปแบบที่หลากหลายสำหรับเด็กปฐมวัยอย่างทั่วถึงและมีคุณภาพ
- 2 สนับสนุนโครงการต่าง ๆ ที่มีจุดมุ่งหมายเพื่อการพัฒนาเด็กปฐมวัย
- 3 เด็กปฐมวัยต้องได้รับการตรวจร่างกายและประเมินพัฒนาการ เพื่อค้นหาและเฝ้าระวังหากพบความบกพร่อง ผู้ดูแลเด็ก (พ่อแม่ ผู้ปกครอง แพทย์ พยาบาล ฯลฯ) ต้องให้การบำบัดช่วยเหลือหรือส่งต่อไปยังศูนย์หรือหน่วยงานที่ดูแลเฉพาะทันที
- 4 รัฐต้องจัดบริการเพื่อการพัฒนาและบริการทางการศึกษาที่ตอบสนองความต้องการตามความจำเป็นของเด็กทุกคน โดยเฉพาะเด็กที่มีความสามารถพิเศษ เด็กที่มีความต้องการพิเศษ และเด็กด้อยโอกาสกลุ่มต่าง ๆ อย่างต่อเนื่องและเพียงพอ
- 5 กำหนดหลักเกณฑ์และมาตรฐานแห่งชาติ โดยกำหนดให้มีการจัดทำตัวบ่งชี้คุณภาพและมาตรฐานของบริการการศึกษาสำหรับเด็กปฐมวัยให้เป็นสากล สอดคล้องกับความรู้ใหม่ในการพัฒนาเด็กและวิธีการเชิงนวัตกรรม พร้อมทั้งมีการติดตามและประเมินผลด้านคุณภาพให้เป็นไปตามที่สำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (องค์การมหาชน)
- 6 ส่งเสริมให้สถานพัฒนาเด็กปฐมวัย มีการพัฒนาระบบการประกันคุณภาพภายในและภายนอก เพื่อให้ผู้ใช้บริการสามารถตรวจสอบและเลือกการบริการที่เหมาะสม
- 7 พัฒนาระบบการมีส่วนร่วมในการเปลี่ยนผ่านบริการตามวัยระหว่างครอบครัวกับ

สถานรับเลี้ยงเด็ก/สถานพัฒนาเด็กปฐมวัย/อนุบาลศึกษา โดยเฉพาะระบบส่งต่อเชื่อมโยงที่มีความบกพร่องไปยังผู้ที่มีความรู้ความสามารถเฉพาะทาง หรือให้เด็กได้รับการตรวจวินิจฉัย และช่วยเหลือแก้ไขตั้งแต่แรกเริ่ม และให้มีระบบเชื่อมสัมพันธ์ที่ต่อเนื่องระหว่างพ่อแม่ ผู้ปกครอง กับผู้ดูแลเด็ก

8 ส่งเสริมให้องค์กรภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคธุรกิจเอกชน และผู้ปฏิบัติงานด้านปฐมวัย ผลิตสื่อการเรียนรู้ที่เหมาะสมสำหรับเด็กปฐมวัยในการพัฒนาทักษะทุกด้าน ที่มีคุณภาพและราคาถูก

ยุทธศาสตร์ที่ 2 ยุทธศาสตร์การส่งเสริมพ่อแม่และผู้เกี่ยวข้องเพื่อพัฒนาเด็กปฐมวัย

แนวคิด

พ่อแม่ ผู้เลี้ยงดูเด็ก สมาชิกในครอบครัว คู่สมรสใหม่ ผู้เตรียมตัวเป็นพ่อแม่ หญิงตั้งครรภ์ ครู บุคลากรทางการแพทย์และสาธารณสุข และผู้นำชุมชน ผู้นำท้องถิ่น ต้องได้รับการพัฒนา ให้มีความรู้ ความเข้าใจ และมีทักษะในการอบรมเลี้ยงดู การจัดประสบการณ์และสร้างสิ่งแวดล้อม เพื่อส่งเสริมพัฒนาการของเด็กปฐมวัยอย่างถูกต้องเหมาะสม รวมทั้งได้คุ้มครองกันอุบัติเหตุและภัยอันตรายต่าง ๆ อันจะเกิดขึ้นได้

เป้าหมาย

1 การพัฒนาเด็กปฐมวัย 0-5 ปี ให้ใช้หลักการที่มีบ้านและครอบครัว โดยมีพ่อแม่ ผู้ปกครอง และสมาชิกในครอบครัวเป็นบุคคลสำคัญ เป็นฐานในการอบรมเลี้ยงดู (home based approach) และพัฒนาเด็กปฐมวัยอย่างเป็นองค์รวม

2 พัฒนาความรู้และทักษะแก่ผู้ที่เกี่ยวข้องกับเด็กปฐมวัย ในด้านจิตวิทยา พัฒนาการเด็กตั้งแต่ยังอยู่ในครรภ์จนถึงอายุ 5 ปี รวมถึงการให้ความรู้พื้นฐานด้านพัฒนาการเด็กอายุ 6-8 ปี เพื่อให้เกิดความเข้าใจอย่างต่อเนื่องของพัฒนาการเด็กปฐมวัย ทั้งนี้จะต้องครอบคลุมทุกระดับตั้งแต่ครอบครัว ชุมชนถึงระดับผู้เชี่ยวชาญ

แนวทาง/มาตรการ

1. จัดบริการเสริมความรู้ ความเข้าใจ ตลอดจนฝึกทักษะพ่อแม่ ครอบครัว คู่สมรสใหม่ ผู้เลี้ยงดูเด็ก ผู้ดูแลเด็ก ครู ฯลฯ ให้มีความรู้ความเข้าใจจิตวิทยาเด็กปฐมวัย และวิธีการอบรมเลี้ยงดูเด็กทุกคน ในสภาวะต่าง ๆ กัน อย่างถูกต้องเหมาะสมตามวัย

1) สร้างแรงจูงใจ ส่งเสริม สนับสนุนให้มีการผลิตสื่อต่าง ๆ เพื่อให้ความรู้แก่พ่อแม่ ผู้ปกครอง ผู้เลี้ยงดูเด็ก ครู ผู้ที่เกี่ยวข้องกับเด็ก ชุมชน สังคม ในเรื่องความรู้ที่ถูกต้องของการเลี้ยงดูและพัฒนาเด็กปฐมวัย ในรูปแบบของสื่อสิ่งพิมพ์ นิตยสาร ไปสเตอร์ รายการวิทยุ โทรทัศน์ สื่อวีดิทัศน์ ซีดีรอม

2. จัดให้มีแนวทางการประเมินพัฒนาการเด็กที่ก้าวหน้าเหมาะสมตามวัย สำหรับ ผู้ที่มีหน้าที่พัฒนาเด็กและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง สามารถนำไปใช้ได้ และจัดให้มีวิธีการ ประเมินผลการพัฒนาเด็กปฐมวัย และคู่มือในการสังเกตพัฒนาการของเด็กแบบง่าย ที่พ่อแม่ ผู้ปกครอง ผู้เลี้ยงดูเด็ก สามารถใช้สังเกตพัฒนาการของเด็ก

3. ดำเนินการให้มีการปฏิรูปกระบวนการผลิตผู้เลี้ยงดูเด็ก ผู้ดูแลเด็ก ครู และบุคลากรอื่น เช่น แพทย์ พยาบาล นักจิตวิทยา นักสังคมสงเคราะห์ เจ้าหน้าที่ สาธารณสุข อาสาสมัคร ฯลฯ เป็นต้น ให้มีคุณลักษณะและคุณภาพเหมาะสมกับการทำงานกับเด็กวัยนี้มากขึ้น

4. ดำเนินการพัฒนาบุคลากรทุกประเภทในสถานบริการ สถานศึกษา สำหรับเด็ก ปฐมวัยให้เป็น "มืออาชีพ" และสามารถดำเนินงานร่วมกันในรูปสหวิทยาการ โดยให้มีการจัด ผูกอบรมที่เป็นระบบ มีความหลากหลายและต่อเนื่องแก่ผู้ดูแลเด็ก ครู

5. ปรับปรุงค่าตอบแทนและสวัสดิการสำหรับบุคลากรที่ทำหน้าที่ดูแล และทำงานเกี่ยวข้องกับเด็กปฐมวัย รวมทั้งระบบการสร้างขวัญและกำลังใจแก่บุคคลที่มีคุณภาพ เพื่อเป็นตัวอย่าง อันดีแก่เพื่อนร่วมงาน

6. ส่งเสริม สนับสนุน และสร้างความเข้มแข็ง ให้สมาคมวิชาชีพสำหรับบุคลากร ด้านเด็กปฐมวัยและชมรมต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง

7. ส่งเสริม สนับสนุนให้มีการจัดตั้งชมรมผู้ปกครองของกลุ่มเด็กปฐมวัย เพื่อยก ระดับคุณภาพชีวิตเด็กปฐมวัย โดยเฉพาะให้มีการรวมตัวของกลุ่ม ชมรมผู้ปกครองของเด็กที่มีความต้องการพิเศษกลุ่มต่าง ๆ เพื่อให้เกิดการแลกเปลี่ยนเรียนรู้และช่วยเหลือเด็กให้พัฒนาได้ ตามศักยภาพ

ยุทธศาสตร์ที่ 3 ยุทธศาสตร์การส่งเสริมสภาพแวดล้อมที่เอื้อต่อการพัฒนา เด็กปฐมวัย

แนวคิด

1 ทุกภาคส่วนของสังคม ได้แก่ องค์กร สถาบัน สื่อมวลชนในทุกระดับ มีส่วน ร่วมในการเฝ้าระวัง ดูแล ส่งเสริม ค้ำครอง ป้องกัน และระดมทรัพยากรเพื่อการลงทุนใน การพัฒนาเด็กปฐมวัยอย่างมีคุณภาพและเหมาะสมกับท้องถิ่น เพื่อให้เด็กปฐมวัยทั้งเด็กปกติ เด็กที่มีความต้องการพิเศษ และเด็กที่มีพ่อแม่อยู่ในสภาวะที่ไม่สามารถเลี้ยงดู รับผิดชอบ ได้รับการส่งเสริมพัฒนาการอันรวมทั้งพัฒนาการทางร่างกาย สติปัญญา อารมณ์ จิตใจ สังคม คุณธรรมจริยธรรม

2 พัฒนาองค์ความรู้ที่เกี่ยวกับการพัฒนาเด็กปฐมวัย โดยส่งเสริม สนับสนุน ให้ มีการวิจัย ทดลอง เพื่อพัฒนารูปแบบที่เหมาะสมและหลากหลายในการพัฒนาเด็กปฐมวัย อย่างเป็นรูปธรรม

เป้าหมาย

1 รัฐและสังคมร่วมรับผิดชอบในการจัดสิ่งแวดล้อมและบริการให้ครอบครัวและผู้เลี้ยงดูได้พัฒนาเด็กปฐมวัยอย่างครบวงจร ตั้งแต่การวางแผนปฏิบัติการเฝ้าระวัง ติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผล

2 สร้างความพร้อมทางด้านเศรษฐกิจและสังคม ให้ชุมชนและองค์กรท้องถิ่นให้เอื้อต่อครอบครัวที่มีเด็กปฐมวัย สามารถดำเนินการดูแลปกป้อง คุ้มครองและจัดประสบการณ์การเรียนรู้ให้แก่เด็กปฐมวัยได้อย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด

3 เมื่อชุมชนและท้องถิ่นมีความเข้มแข็ง ทั้งด้านเศรษฐกิจและความรู้ความสามารถ ให้รัฐกระจายความรับผิดชอบไปยังชุมชนท้องถิ่น (ครอบครัว ชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาคเอกชน องค์กรเอกชน องค์กรธุรกิจและอื่น ๆ) ดำเนินการเต็มที่ในทุกด้าน

4 สื่อมวลชนมีบทบาทสำคัญในการปกป้องคุ้มครองสิทธิและสร้างเสริมพัฒนาการของเด็กปฐมวัย ด้วยการเผยแพร่ความรู้และทักษะให้พ่อแม่และผู้เลี้ยงดูเด็กในรูปแบบต่าง ๆ รวมถึงกระตุ้นให้สังคมเห็นความสำคัญของการพัฒนาเด็กปฐมวัย

แนวทาง/มาตรการ

1 ด้านพัฒนาการมีส่วนร่วม

สร้างกระแสให้ชุมชนและสังคม มีส่วนร่วมในการรับผิดชอบ และเฝ้าระวังการพัฒนาเด็กปฐมวัย โดยส่งเสริมและสนับสนุนพ่อแม่ ผู้ปกครองให้มีส่วนร่วมในการบริหารจัดการเกี่ยวกับการพัฒนาเด็กปฐมวัย และมีส่วนร่วมกับบุคลากรของศูนย์พัฒนาเด็กในการดูแลเด็กในชุมชน รวมทั้งส่งเสริมให้ภาคเอกชน ชุมชน มีบทบาทในการจัดตั้งและขยายบริการดูแลเด็กเล็กให้ครอบคลุมและทั่วถึงทุกพื้นที่ ส่งเสริมสนับสนุนให้สถานศึกษา สถาบันการศึกษา และหน่วยงานหรือองค์กรที่เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐและเอกชน องค์กรเอกชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ชุมชน จัดการศึกษาสำหรับเด็กปฐมวัย โดยถือเป็นภารกิจสำคัญที่ต้องการดำเนินการอย่างพอเพียงและมีคุณภาพ ภาครัฐและเอกชนจัดสรรงบประมาณในการพัฒนาแบบบูรณาการ สถานศึกษา สถานพัฒนาเด็กปฐมวัย หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาเด็กปฐมวัยทั้งภาครัฐและเอกชน และสื่อมวลชน ร่วมกันรณรงค์เพื่อสร้างจิตสำนึกให้แก่ประชาชนทั่วไป ให้ตระหนักถึงความสำคัญในการพัฒนาและการมีส่วนร่วมของการพัฒนาเด็กปฐมวัย สนับสนุนการขยายบทบาทของสถานพัฒนาเด็กปฐมวัยเป็นศูนย์วิทยากรของชุมชน ใช้ประโยชน์จากสถานที่ บุคลากร สื่อ อุปกรณ์ต่าง ๆ ในการกระตุ้นให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมต่าง ๆ ของสถานพัฒนาเด็กปฐมวัย ส่งเสริมให้มีแหล่งเรียนรู้ตามอัธยาศัย เช่น จัดให้มีห้องสมุดสำหรับเด็กปฐมวัย (หนังสือ ของเล่น และสื่อต่าง ๆ) สนามเด็กเล่น สวนสาธารณะ สถานที่พักผ่อนหย่อนใจ และสถานส่งเสริมกิจกรรมสำหรับครอบครัว รณรงค์

ให้ทุกพรรคการเมือง ทุกรัฐบาลมีนโยบาย กลยุทธ์ และมาตรการอย่างต่อเนื่องในการพัฒนาเด็กปฐมวัยที่ชัดเจนและถูกต้องตามหลักวิชา

2 ด้านวิจัยพัฒนาและสร้างองค์ความรู้

ส่งเสริม สนับสนุนให้มีการศึกษาการวิจัยและพัฒนาการวิจัยเชิงทดลอง การวิจัยเชิงปฏิบัติการ และการพัฒนาองค์ความรู้เรื่องเด็กปฐมวัย เพื่อเสนอเป็นนโยบายที่สามารถนำไปสู่การปฏิบัติได้อย่างเป็นรูปธรรม สนับสนุนการผลิตผลงานวิจัยและพัฒนาโปรแกรมการส่งเสริมพัฒนาการเด็กปฐมวัย รวมทั้งการผลิตสื่อเพื่อการเรียนรู้สำหรับเด็กปฐมวัย ส่งเสริมการวิจัยเพื่อการพัฒนาด้านวิชาชีพของผู้ประกอบอาชีพด้านการพัฒนาเด็กปฐมวัย

3 ด้านพัฒนาองค์กร กลไกการบริหารงาน ประสานงาน และติดตามประเมินผล

ให้มีคณะกรรมการด้านการพัฒนาเด็กปฐมวัยระดับชาติ โดยออกเป็นระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี เพื่อให้เกิดความต่อเนื่องและเชื่อมโยงการทำงานกับ 4 กระทรวงหลัก ให้หน่วยงานระดับสำนักในสำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา ทำหน้าที่เป็นฝ่ายเลขานุการของคณะกรรมการฯ โดยประสานทุกส่วนที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งจัดให้มีระบบจัดเก็บข้อมูลสารสนเทศ

4 ด้านระดมทรัพยากร

รัฐสนับสนุน ส่งเสริมให้มีการจัดสรรงบประมาณ เพื่อการพัฒนาเด็กปฐมวัยในลักษณะของการจัดสรรงบประมาณแบบบูรณาการและงบประมาณเฉพาะตามภารกิจหลักของหน่วยงานที่มีส่วนร่วมในการดูแลและส่งเสริมพัฒนาการเด็กปฐมวัย โดยถือเป็นการลงทุนที่สำคัญอันเป็นพื้นฐานต่อการพัฒนาคนอย่างรอบด้าน ปรับมาตรการด้านภาษีและมาตรการอื่นๆ เพื่อสร้างแรงจูงใจให้บุคคล ครอบครัว องค์กรชุมชน องค์กรเอกชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา สถานประกอบการ สถาบันสังคมอื่นร่วมแรงในการพัฒนาเด็กปฐมวัย ระดมทรัพยากรจากทุกส่วนของสังคม เพื่อนำมาพัฒนาเด็กปฐมวัยอย่างมีประสิทธิภาพและต่อเนื่อง

5 ด้านส่งเสริมบทบาทสื่อมวลชนต่อการพัฒนาเด็กปฐมวัย

ส่งเสริมให้สื่อมวลชนทุกรูปแบบและถือเป็นพันธกิจและใช้ศักยภาพในการเผยแพร่ความรู้ที่เป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาเด็กปฐมวัยและครอบครัว

6 ด้านสนับสนุนการพัฒนาเด็กปฐมวัย โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ส่งเสริม สนับสนุนองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีความพร้อมตามที่ได้รับ การถ่ายโอนการจัดการศึกษาปฐมวัยจากหน่วยงานภาครัฐหรือหน่วยงานอื่น หรือที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จัดตั้งขึ้นเองและดำเนินการจัดการศึกษาปฐมวัยในท้องถิ่นให้ทั่วถึงและมีคุณภาพ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จัดบุคลากรรับผิดชอบการพัฒนาเด็กปฐมวัยตรงตามโครงสร้างที่ชัดเจน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประชาสัมพันธ์และประสานความร่วมมือจากชุมชนท้องถิ่นให้ตระหนักถึงความเป็นเจ้าของศูนย์พัฒนาเด็กหรือสถานศึกษา

7 ด้านกฎหมาย

ปรับปรุงกฎหมาย กฎ ระเบียบที่เกี่ยวกับเด็กปฐมวัยและการพัฒนาปกป้องคุ้มครองเด็กให้สอดคล้องกับอนุสัญญาสิทธิเด็ก สนับสนุนให้มีการดำเนินงานตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ อย่างมีประสิทธิภาพ

นอกจากนี้ นโยบายได้กำหนดเงื่อนไขสู่ความสำเร็จ 2 ประการคือ

1) รัฐประกาศนโยบายและยุทธศาสตร์การพัฒนาเด็กปฐมวัยที่ชัดเจนในการส่งเสริม สนับสนุนให้มีการดำเนินการพัฒนาเด็กปฐมวัย พร้อมจัดสรรงบประมาณอย่างเพียงพอและต่อเนื่อง โดยถือเป็นการลงทุนที่สำคัญ

2) จัดทำแผนปฏิบัติการทั้งแผนบูรณาการและแผนแต่ละส่วน พร้อมกำหนดตัวบ่งชี้ที่ชัดเจนครอบคลุมพัฒนาการทุกด้านของเด็กปฐมวัย จัดทำแผนการติดตามผลทุกระดับอย่างเป็นรูปธรรมและต่อเนื่อง ทุกกระทรวง กรม สามารถจัดทำแผนปฏิบัติการได้ (สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา. 2550)

และจากแผนการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2545-2559 มีวัตถุประสงค์เพื่อพัฒนาคนอย่างรอบด้าน และสมดุลเพื่อเป็นฐานหลักของการพัฒนา โดยได้กล่าวถึงแนวนโยบายการดำเนินการ เพื่อการพัฒนาทุกคน ตั้งแต่แรกเกิดจนตลอดชีวิต ให้มีโอกาสเข้าถึงการเรียนรู้ โดยกำหนดเป้าหมายให้เด็กปฐมวัยอายุ 0-5 ปี ทุกคนได้รับการพัฒนา เตรียมความพร้อมทุกด้านก่อนเข้าสู่ระบบการศึกษา และกำหนดกรอบการดำเนินงาน เพื่อส่งเสริมและสนับสนุนการพัฒนา และเตรียมความพร้อมของเด็กปฐมวัย ในรูปแบบที่หลากหลาย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การให้ความรู้แก่พ่อแม่ ผู้ปกครอง รวมทั้งผู้ที่เตรียมตัวเป็นพ่อแม่ และส่งเสริมสนับสนุน การศึกษาปฐมวัยให้มีคุณภาพครอบคลุมกลุ่มเป้าหมาย เพื่อพัฒนารากฐานพัฒนาการของทุกชีวิตอย่างเหมาะสม โดยกำหนดยุทธศาสตร์การดำเนินงาน ดังนี้

ในภาคีรัฐบาลดำเนินการโดย 1) ส่งเสริม และสนับสนุนให้พ่อแม่ ผู้ปกครอง และผู้เตรียมตัวเป็นพ่อแม่ มีความรู้ ความสามารถในการอบรมเลี้ยงดูเด็ก ตั้งแต่ในครรภ์มารดาและแรกเกิดได้อย่างถูกต้องเหมาะสมและสามารถเตรียมความพร้อมของเด็กปฐมวัยอย่างมีคุณภาพ เพื่อให้เด็กมีวุฒิภาวะ และสามารถเข้าสู่ระบบการศึกษาได้อย่างเหมาะสมต่อไป 2) ส่งเสริม บุคคล ครอบครัว ชุมชน องค์กรชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เอกชน องค์กรเอกชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา สถานประกอบการ และสถาบันสังคมอื่น ให้สามารถจัดการศึกษาปฐมวัย และการศึกษาขั้นพื้นฐานได้อย่างมีคุณภาพในรูปแบบที่หลากหลาย และได้มาตรฐานการศึกษาของประเทศที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ เป็นไปตามกรอบแนวทางการปฏิรูปการศึกษาในระดับนี้ และสถานพัฒนาเด็กปฐมวัยต้องจัดให้มีการอบรม และให้ความรู้ แก่ผู้ปกครอง ครู และบุคลากรที่เกี่ยวข้องสำหรับเด็กปฐมวัย และมีการจัดเตรียมความพร้อมสำหรับเด็กปฐมวัยในรูปแบบที่หลากหลายทั่วถึง และมีคุณภาพมาตรฐาน การศึกษาที่กำหนด

สำหรับภาคประชาชน องค์กรประชาคม และภาคเอกชน โดยบุคคล ครอบครัว ชุมชน องค์กรชุมชน เอกชน องค์กรเอกชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา สถานประกอบการ และสถาบันสังคมอื่น ๆ สามารถจัดการศึกษาปฐมวัย และการศึกษาระดับพื้นฐาน โดยได้รับการสนับสนุนจากรัฐให้มีความรู้ และความสามารถในการอบรมเลี้ยงดู และจัดการศึกษาควบคู่กับการให้ความรู้ด้านศาสนา ศิลปกรรม คุณธรรม จริยธรรม และค่านิยมอันดีงามให้แก่บุตร หรือผู้อยู่ในอุปการะเพื่อการปูพื้นฐานที่ดีงามของเยาวชน (คณะกรรมการศึกษาแห่งชาติ. 2545)

นโยบายการศึกษาปฐมวัยในต่างประเทศ

เมื่อวิเคราะห์นโยบายการจัดการศึกษาปฐมวัยในต่างประเทศจะพบว่ามีแนวคิดในการบริหารจัดการเพื่อการพัฒนาเด็กที่คล้ายคลึงกันแต่การนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติอาจมีความแตกต่างกันบ้าง เช่น นโยบายการจัดการศึกษาปฐมวัยของสมาคมการศึกษาปฐมวัยแห่งชาติสหรัฐอเมริกา (Nation Association For the Education of Young Children : NAEYC. 2002) และ Bredlkanys & Copple (1997) ได้เสนอแนะแนวทางสู่ความสำเร็จของการจัดการศึกษาปฐมวัย โดยกำหนดให้มีระบบการพัฒนาที่บุคลากรทางการศึกษาปฐมวัยในสถานศึกษาที่มีคุณภาพ มีกระบวนการเตรียมนักศึกษาปฐมวัยในระดับมหาวิทยาลัยให้ได้รับความรู้และทักษะที่จำเป็นต่อการปฏิบัติงาน ครูทางการศึกษาปฐมวัยได้รับการส่งเสริมและสนับสนุนให้มีความรู้ใหม่ ความสามารถและความชำนาญด้านพัฒนาการและการเรียนรู้ของเด็ก และสามารถนำความรู้ไปประยุกต์ใช้ในการปฏิบัติงานได้ มีการจัดเตรียมนักการศึกษาพิเศษ เพื่อช่วยเหลือและให้คำปรึกษาแก่เด็กที่ต้องการพิเศษในสถานศึกษา ผู้บริหารการศึกษาปฐมวัยมีทักษะในการบริหารจัดการและการนิเทศมีคุณสมบัติที่เหมาะสมและได้รับการอบรมทางการศึกษาปฐมวัย ตลอดจนให้เวลาและโอกาสสำหรับครูในการทำงานร่วมกันระหว่างครูและผู้ปกครอง สถานศึกษามีเงินทุนเพียงพอต่อการจัดการศึกษาปฐมวัย และมีค่าตอบแทนบุคลากรในการปฏิบัติงานอย่างคุ้มค่า มีการจัดบุคลากรและกลุ่มเด็กแบบคละอายุ เพื่อเพิ่มโอกาสในการเรียนรู้ด้วยวิธีการต่าง ๆ มีแหล่งข้อมูลเพื่อกระตุ้นการเรียนรู้ที่หลากหลาย ปลอดภัยและเพียงพอ เหมาะสมกับวัยของผู้เรียน มีระบบการประเมินคุณภาพการศึกษาอย่างต่อเนื่อง มีแหล่งข้อมูลชุมชนที่มีประโยชน์ต่อการพัฒนาเด็กและครอบครัว มีเกณฑ์/ตัวบ่งชี้ที่หลากหลาย เพื่อประเมินความก้าวหน้าทางพัฒนาการของผู้เรียน สำหรับนโยบายการจัดการศึกษาปฐมวัยในประเทศมาเลเซีย ถือเป็นการศึกษาภาคบังคับที่รัฐจัดให้ โดยมีจุดมุ่งหมายหลักของนโยบายคือ การสร้างความเป็นเอกภาพ และกำหนดสาระสำคัญ เพื่อสนองนโยบายโดยการสร้างความสามัคคี เน้นการพัฒนาทรัพยากรบุคคล ส่งเสริมประชาธิปไตย สร้างความเสมอภาคทางการศึกษา และมีเอกภาพทางด้านร่างกาย อารมณ์ สังคม สติปัญญา บนพื้นฐานของการมีศรัทธาต่อพระเจ้า สร้างสรรค์ความรู้ คุณธรรม จริยธรรม ความรับผิดชอบ ความคิด

ริเริ่มสร้างสรรค์และก้าวหน้า สร้างความสมัครสมานสามัคคีและสันติสุขแก่สังคมและประเทศชาติและกำหนดยุทธศาสตร์ในการบริหารจัดการศึกษาโดยเน้นมาตรฐานและคุณภาพ ตลอดจนประสิทธิภาพการบริหารจัดการและทุกสถานศึกษาต้องมีการกำหนดยุทธศาสตร์และเป้าหมายประจำปีให้ชัดเจน (จิระพันธ์ เคมะ. 2542) และนโยบายการจัดการศึกษาปฐมวัยในประเทศญี่ปุ่น มีกฎหมายแม่บทการศึกษาแห่งชาติ (The Fundamental Law of Education) ที่กำหนดให้การศึกษาเป็นไปเพื่อประโยชน์ของคนทั้งปวง การบริหารการจัดการศึกษาต้องคำนึงถึงหลักการ เจื้อนไขที่จำเป็นเพื่อให้การจัดการศึกษาบรรลุตามจุดมุ่งหมาย การจัดการศึกษาระดับปฐมวัยเน้นการพัฒนาเด็กทั้งร่างกายและจิตใจใน 5 ด้าน และปรากฏไว้ในหลักสูตรคือ ด้านสุขภาพ ด้านการมีมนุษยสัมพันธ์ ด้านความรักในสิ่งแวดล้อม ด้านภาษา และด้านการแสดงออกของเด็ก โดยมีเป้าหมายเพื่อฝึกทักษะความคิด ความคิดริเริ่ม คุณภาพชีวิต ความรักในมนุษยชาติและสิ่งแวดล้อม มีเจตคติที่ดีต่อการเรียนรู้ มีจิตใจช่วยเหลือสังคม มีสุขภาพดี รักการออกกำลังกาย และมีความรักต่อประชาโลก (วรัยพร แสงนภาพวร. 2542)

นโยบายการจัดการศึกษาปฐมวัยในประเทศนิวซีแลนด์ การจัดการศึกษาหลักการปฏิรูปเน้นการกระจายอำนาจทางการศึกษา (Decentralization of Education) ให้กระทรวงศึกษาธิการดำเนินการจัดการศึกษาปฐมวัยสำหรับเด็กอายุ 3-4 ปี ในรูปแบบโรงเรียนอนุบาล (Kindergarten) ศูนย์เด็กเล็ก (play center) ศูนย์ดูแลและสอนภาษาเด็กเล็กสำหรับเด็กชาวเมารี (Te Kohanga Reo) และศูนย์เด็กก่อนวัยเรียน (Child center) การจัดการศึกษายึดหลักการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยมีคณะกรรมการบริหารโรงเรียน (board of trustees) ดูแลเรื่องบุคลากร งบประมาณการศึกษา หลักสูตรและการจัดการต่าง ๆ (ฉลวย สิ้นประเสริฐ. 2542)

จากแนวคิดนโยบายการจัดการศึกษาปฐมวัยของประเทศไทยและประเทศต่าง ๆ ที่กล่าวพอเป็นแนวทางในสร้างองค์ความรู้เพื่อการศึกษาวิเคราะห์กระบวนการบริหารเชิงนโยบาย กระบวนการการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ โครงสร้างการบริหารจัดการศึกษาปฐมวัยเพื่อนำมาปรับให้เหมาะกับบริบทของการวิจัยในครั้งนี้

สำหรับแนวคิดด้านคุณภาพการจัดการศึกษาปฐมวัยในประเทศไทย สำนักงานทดสอบทางการศึกษาระดับชาตินิยม (2540) ได้ให้นิยามคำว่า มาตรฐานการศึกษา หมายถึง ข้อกำหนดทางการศึกษาที่เกี่ยวกับคุณลักษณะที่พึงประสงค์ของสิ่งนั้น แบ่งออกเป็น 3 ด้านคือ 1) มาตรฐานด้านผลผลิต หมายถึง คุณลักษณะที่ต้องการให้เกิดขึ้นในตัวผู้เรียนตามจุดหมายของหลักสูตร 2) มาตรฐานด้านปัจจัย หมายถึง คน อุปกรณ์ งบประมาณ สถานที่ เทคโนโลยีที่จำเป็นต้องมี ต้องใช้ เพื่อนำไปสู่ผลผลิตที่มีคุณภาพ 3) มาตรฐานด้านกระบวนการ หมายถึง ระบบ วิธีการ เทคโนโลยีเชิงระบบที่มีประสิทธิภาพ ส่วน กุลยา ตันติผลาชีวะ (2545) กล่าวว่า มาตรฐานการศึกษาปฐมวัย หมายถึง สิ่งบ่งชี้ที่แสดงให้เห็นแล้วสร้างความเชื่อมั่นให้กับผู้เกี่ยวข้องว่าสิ่งนั้นมีคุณภาพ มาตรฐานการศึกษาปฐมวัยควร



ครอบคลุมทั้งมาตรฐานด้านบริการ และมาตรฐานด้านบุคลากร โดยมาตรฐานด้านบริการจะเป็นมาตรฐานที่เกี่ยวข้องกับการจัดบริการสำหรับเด็กปฐมวัย เช่น มาตรฐานอาคาร มาตรฐานสิ่งแวดล้อมทางกายภาพ มาตรฐานสัดส่วนของผู้ดูแลเด็กและจำนวนเด็ก

ส่วนมาตรฐานด้านบุคลากรหรือมาตรฐานวิชาชีพคือ มาตรฐานที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษา เพื่อพัฒนาบุคลากรทางการศึกษาปฐมวัย ซึ่งได้แก่ ผู้ดูแลเด็ก ผู้ช่วยครูปฐมวัย รวมถึงหลักสูตรปฐมวัย ดังนั้นมาตรฐานการศึกษา จึงเป็นข้อกำหนดเกี่ยวกับคุณลักษณะ คุณภาพที่พึงประสงค์ที่ต้องการให้เกิดขึ้นในสถานศึกษาแต่ละระดับ เพื่อเป็นหลักในการเทียบเคียงสำหรับการส่งเสริมและกำกับดูแล การตรวจสอบ การประเมินผลและการพัฒนาคุณภาพ ดังที่ เลขา ปิยะอัจฉริยะ (2546) กล่าวว่า หัวใจของการปฏิรูปการศึกษาคือ การปฏิรูปการเรียนรู้และการจัดการศึกษาที่นำไปสู่คุณภาพของผู้เรียนที่สามารถประกันได้ว่า ผู้รับบริการจะได้รับการศึกษาเพื่อพัฒนาคุณภาพและมาตรฐานการศึกษาทุกระดับประกอบด้วย ระบบประกันคุณภาพภายในและระบบประกันคุณภาพภายนอก (พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ. 2542)

สำหรับมาตรฐานการศึกษาปฐมวัย เลขา ปิยะอัจฉริยะ (2546) กล่าวว่าการศึกษาปฐมวัยเป็นการศึกษาหนึ่งที่มีมาตรฐานการศึกษา และมีการจัดทำตัวบ่งชี้ สภาพที่พึงประสงค์ และเกณฑ์การประเมินเช่นเดียวกับการศึกษาในระดับอื่น ๆ มีกระบวนการประเมินเพื่อการประกันคุณภาพทั้งด้านการประเมินคุณภาพการศึกษาภายในและการประเมินคุณภาพการศึกษาภายนอก โดยมีจุดมุ่งหมายของการประเมินคือ การพัฒนาคุณภาพ เพื่อสร้างความมั่นใจในมาตรฐานการบริหารของสถานศึกษาแก่ประชาชน และเป็นกรอบประกันความมีมาตรฐานและจากการศึกษาพบว่าสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติได้ดำเนินการจัดทำมาตรฐานโดยจำแนกออกเป็น 2 ระดับคือ มาตรฐานการเลี้ยงเด็กอายุต่ำกว่า 3 ปี ดำเนินการโดยสำนักพัฒนาการเรียนรู้และมาตรฐาน (คณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ. ม.ป.ป.) ส่วนเด็กอายุ 3-5 ปี ดำเนินการโดยสถาบันแห่งชาติเพื่อการศึกษาเด็กปฐมวัยและสำนักงานรับรองมาตรฐานและการประเมินคุณภาพการศึกษา (องค์การมหาชน) (สมศ.) (2547) ใช้เป็นมาตรฐานเพื่อการประเมินคุณภาพภายนอกด้วย (คณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ. 2545) ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

ในด้านมาตรฐานการเลี้ยงดูเด็กอายุต่ำกว่า 3 ปี สำนักงานพัฒนาการเรียนรู้และมาตรฐานการศึกษา (ม.ป.ป.) ได้กำหนดแนวทางการพัฒนาคุณภาพเด็กตามมาตรฐานการเลี้ยงดูเด็กต่ำกว่า 3 ปี โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อ 1) สนับสนุนส่งเสริมให้สถานรับเลี้ยงเด็กมีการพัฒนาเด็กอายุต่ำกว่า 3 ปี ไปในทิศทางที่เหมาะสมและสอดคล้องกับศักยภาพของเด็ก 2) เพื่อเฝ้าระวังปัญหาด้านสุขภาพ การเจริญเติบโต และพัฒนาการของเด็กอายุต่ำกว่า 3 ปี ในสถานรับเลี้ยงเด็กอันจะนำไปสู่การปรับปรุงแก้ไขหรือฟื้นฟูสภาพได้อย่างทันการ 3) เพื่อติดตามผลการอบรมเลี้ยงดูเด็กอายุต่ำกว่า 3 ปี ของสถานรับเลี้ยงเด็กเป็นไปอย่างเหมาะสม มีคุณภาพ

เพียงพอที่จะส่งเสริมให้เด็กได้ใช้ศักยภาพตนเองในการเรียนรู้และพัฒนาความสามารถในด้านต่าง ๆ อย่างสมดุล 4) เพื่อยกระดับคุณภาพการอบรมเลี้ยงดูและพัฒนาเด็กอายุต่ำกว่า 3 ปี ให้ดียิ่งขึ้นและเป็นไปอย่างต่อเนื่องและกำหนดองค์ประกอบที่สำคัญเพื่อการประเมินการอบรมเลี้ยงดูและพัฒนาเด็ก 3 ด้านคือ 1) ด้านปัจจัยแวดล้อม ตัวเด็ก หมายถึง สภาพแวดล้อมและสิ่งที่อยู่ใกล้ตัวเด็กและมีอิทธิพลต่อเด็กทั้งทางกายภาพและสังคมซึ่งได้แก่ คุณลักษณะของสภาพแวดล้อมครอบครัว สถานรับเลี้ยงเด็ก สถานสงเคราะห์ ชุมชน และสื่อมวลชน และคุณลักษณะของบุคคลที่เลี้ยงดูเด็ก ครอบครัว พ่อแม่ ผู้ปกครอง ผู้เลี้ยงดูเด็กในบ้านและสถานรับเลี้ยง 2) กระบวนการเลี้ยงดูและการพัฒนาเด็ก หมายถึง การกระทำหรือการปฏิบัติต่อเด็กของพ่อแม่ ผู้ปกครอง ผู้เลี้ยงดูเด็ก ในการตอบสนองความต้องการและส่งเสริมพัฒนาการเด็กและการเรียนรู้ของเด็ก ครอบครัวการอบรมเลี้ยงดูและพัฒนาเด็กในบ้าน โดยครอบครัวและโดยสถานรับเลี้ยงเด็ก 3) คุณภาพของเด็ก หมายถึง สภาพหรือคุณลักษณะของเด็กในแต่ละช่วงวัยซึ่งเป็นผลรวมของตัวเด็ก ครอบครัวการเจริญเติบโตและภาวะสุขภาพ และพัฒนาการทุกด้านตามวัยทั้งทางด้านร่างกาย อารมณ์ จิตใจ สังคม สติปัญญา และภาษา

ส่วนมาตรฐานการพัฒนาเด็กอายุ 3-5 ปี สถาบันแห่งชาติเพื่อการศึกษาสำหรับเด็กปฐมวัย (2544) และสำนักงานรับรองมาตรฐานและการประเมินคุณภาพการศึกษา (องค์การมหาชน) (สมศ.) (2547) และมาตรฐานการประเมินภายนอกระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน : ปฐมวัย รอบที่ 2 (พ.ศ. 2549-2553) ที่ใช้เป็นข้อกำหนดมาตรฐานการศึกษา เพื่อการประเมินคุณภาพภายนอกสำหรับการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานระดับปฐมวัย โดยกำหนดเป็นมาตรฐานและตัวบ่งชี้ เกี่ยวกับหลักการ ปรัชญา พัฒนาการของการจัดการศึกษาปฐมวัย 3 ด้านคือ 1) มาตรฐานด้านผู้เรียน 2) มาตรฐานด้านปัจจัย 3) มาตรฐานด้านกระบวนการ

นอกจากนี้สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ (2545) และสำนักงานรับรองมาตรฐานและการประเมินคุณภาพการศึกษา (องค์การมหาชน) (สมศ.) (2547) ได้กำหนดเกณฑ์ในการประเมินคุณภาพสถานศึกษา โดยพิจารณา 2 ประเด็นคือ 1) การบรรลุผลตามเกณฑ์มาตรฐาน (achievement) หมายถึง ผลการดำเนินงานบรรลุสภาพที่พึงประสงค์ 2) ความพยายาม (attempt) หมายถึง มีร้อยรอยความพยายามในการปรับปรุง แก้ไข พัฒนาคุณภาพการดำเนินงาน โดยกำหนดเกณฑ์การประเมินด้านการบรรลุตามเกณฑ์มาตรฐานเพื่อพิจารณามาตรฐานด้านผู้เรียน ด้านปัจจัย และด้านกระบวนการ พิจารณาตัวบ่งชี้ 2 ประเภทคือ 1) ด้านปริมาณ (quantity) ที่เกี่ยวข้องกับด้านผู้เรียน ใช้เกณฑ์จำนวนมาก หมายถึง ประมาณ 80% ขึ้นไป จำนวนปานกลาง หมายถึง 60-79% ปรับปรุง หมายถึง ต่ำกว่า 60% ด้านกระบวนการใช้เกณฑ์ ปรากฏ หมายถึง ปรากฏตามสภาพที่พึงประสงค์ ไม่ปรากฏ หมายถึง ไม่ปรากฏตามสภาพที่พึงประสงค์ 2) ด้านคุณภาพ (quality) ใช้เกณฑ์คุณภาพด้านผู้เรียนที่ยอมรับได้ หมายถึง ผู้เรียนที่สามารถบรรลุตามสภาพที่พึงประสงค์ และคุณภาพด้าน

กระบวนการและด้านปัจจัยที่ยอมรับได้ หมายถึง มีหรือปฏิบัติได้ตามสภาพที่พึงประสงค์ และคุณภาพด้านกระบวนการและด้านปัจจัยที่ยอมรับได้ หมายถึง มีหรือปฏิบัติได้ตามสภาพที่พึงประสงค์ ส่วนการพิจารณาความพยายาม (attempt) ใช้เกณฑ์การพิจารณาความพยายามด้านผู้เรียน ด้านกระบวนการและด้านปัจจัยจากการพิจารณาความพยายามของสถานศึกษาร้อยรอยหลักฐานการดำเนินงานที่ชัดเจนและให้ระดับคุณภาพดังนี้ ระดับ 1 หมายถึง ควรปรับปรุง ระดับ 2 หมายถึง ขั้นต่ำที่ยอมรับได้ และระดับ 3 หมายถึง คุณภาพดี

๕

ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับนโยบายการจัดการศึกษาปฐมวัย

จากการศึกษาผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับนโยบายการจัดการศึกษาปฐมวัยในประเทศไทยยังไม่ปรากฏ มีงานวิจัยที่ใกล้เคียงกับบุคคลที่เกี่ยวข้องกับเด็กปฐมวัยเพียง 1 เรื่อง ซึ่งเป็นผลงานวิจัยเกี่ยวกับข้อเสนอเชิงนโยบาย เพื่อการเป็นผู้ใหญ่ที่ดีของเด็ก และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับนโยบายการจัดการศึกษาปฐมวัยในต่างประเทศ สรุปพอสังเขปดังนี้

คณะกรรมการพัฒนาการศึกษาอบรมและเลี้ยงดูเด็ก (2535) ได้ศึกษาข้อเสนอเชิงนโยบาย เพื่อการเป็นผู้ใหญ่ที่ดีของเด็ก พบว่ามีรายละเอียดขององค์ประกอบข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย เพื่อพัฒนาบทบาทของบุคลากรที่เกี่ยวข้องกับการอบรมเลี้ยงดูเด็ก เพื่อการเป็นผู้ใหญ่ที่ดีของเด็ก โดยคณะผู้วิจัยได้ประมวลสภาพปัญหาเกี่ยวกับเด็กแสดงให้เห็นถึงความซับซ้อนของสาเหตุและความเชื่อมโยงกันระหว่างปัญหา ทั้งปัญหาสุขภาพอนามัยและสภาพแวดล้อม ปัญหาการเลี้ยงดูของพ่อแม่และครอบครัว ปัญหาการเตรียมความพร้อมและการให้การศึกษา ปัญหาอิทธิพลจากสื่อมวลชนต่อตัวเด็ก ปัญหาเด็กด้อยโอกาส และเด็กที่อยู่ในภาวะยากลำบากของกลุ่มต่าง ๆ มีปัจจัยโดยตรงและโดยอ้อม และบุคลากรที่เข้ามาเกี่ยวข้อง ซึ่งในการกำหนดนโยบายเพื่อป้องกันปัญหา ผลการวิจัยได้เสนอแนวทางการพัฒนาบทบาทของบุคลากรที่เกี่ยวข้องกับเด็กดังนี้

1) พ่อแม่และบุคคลในครอบครัว ให้กำหนดเป็นนโยบายให้ชัดเจน พร้อมสนับสนุนงบประมาณและมาตรการส่งเสริม การให้การศึกษาแก่พ่อแม่และบุคคลในครอบครัวในรูปแบบต่าง ๆ ที่เหมาะสมเกี่ยวกับการพัฒนาเด็กและทารก โภชนาการและสุขภาพตลอดจนการเลี้ยงดูที่ถูกต้องเพื่อส่งเสริมพัฒนาการให้สถาบันการศึกษา จัดทำฐานองค์ความรู้ในการพัฒนาเด็ก และเผยแพร่ความรู้สู่ครอบครัว จัดโปรแกรมให้ความรู้แก่พ่อแม่ ปรับปรุงหลักสูตร ให้สถานพยาบาล ให้ความรู้แก่คู่สมรสเพื่อเตรียมตัวเป็นพ่อแม่ กำหนดระเบียบปฏิบัติให้คู่สมรสต้องมีใบรับรองผ่านการตรวจเลือดและโรคทางพันธุกรรมเพื่อป้องกันโรคต่าง ๆ สูติเด็ก ให้กฎหมายกำหนดบทลงโทษ พ่อแม่ที่ทิ้งลูก ทารุณลูก ขาดแรงงานลูก ฆาตกรร้ายเรื่องการวางแผนครอบครัว ให้มีสินค้าอุปโภคบริโภคสำหรับเด็กในราคาเยา ให้มีหน่วยงานเสริมสร้างค่านิยมในการเลี้ยงลูกที่ถูกต้อง มีหน่วยงานบำบัดสำหรับพ่อแม่ที่มีปัญหาเรื่องลูกและมาตรการคุ้มครองเด็กที่มีปัญหา

2) ครูและบุคลากรทางการศึกษา ให้รัฐมนตรีมีนโยบายที่ชัดเจนในการขยายการศึกษาระดับปฐมวัยให้กว้างขวาง เพื่อเตรียมความพร้อมให้กับเด็ก ทั้งในรูปโรงเรียนอนุบาลและศูนย์พัฒนาเด็ก รวมทั้งสนับสนุนให้เอกชนเข้ามามีบทบาทในการจัดการศึกษาระดับนี้ให้มากขึ้น และควรศึกษาความเป็นไปได้ในการนำการศึกษาในระดับอนุบาลเข้าเป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาภาคบังคับ ให้มีการปฏิรูปหลักสูตรและวิธีการเรียนการสอนทั้งในระดับอนุบาลและประถมศึกษา ให้มีการกำหนดมาตรฐานโรงเรียนอนุบาล ให้จัดตั้งสถาบันการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับพัฒนาการและการเรียนรู้ของเด็กไทย ให้มีการจัดกิจกรรมเสริมหลักสูตรเพื่อป้องกันปัญหาให้โรงเรียนถือเป็นนโยบายในการพัฒนาให้มีสมาคมผู้ปกครองและครูเพื่อประสานความร่วมมือในการพัฒนาเด็ก ให้มีมาตรการในการเพิ่มเงินเดือนและสวัสดิการสำหรับครูทุกระดับ ให้มีกลไกในการบริหารเพื่อพัฒนาคุณภาพการสอนของครู ให้กระทรวงศึกษาธิการและกำหนดนโยบายแนวปฏิบัติที่เหมาะสมกับวิธีการลงโทษของครู ให้นั้นกิจกรรมกีฬา ดนตรีในโรงเรียนให้มากขึ้น ให้พัฒนาหลักสูตรการฝึกหัดครู ให้พัฒนาการศึกษาและเตรียมความพร้อมเด็กพิการ ด้อยโอกาสทุกประเภท

3) พระและผู้นำศาสนา ให้มีการพัฒนาองค์กรทางศาสนาเกี่ยวกับบทบาทด้านการพัฒนาพัฒนาชุมชนและการพัฒนาเด็กและเยาวชน ให้มีการปรับปรุงการศึกษา ให้มีการสนับสนุนส่งเสริมกิจกรรมการศึกษาที่วัดและสถาบันทางศาสนา ส่งเสริมให้กิจกรรมของวัดนำมาใช้ให้เกิดประโยชน์กับการพัฒนาเด็กมากขึ้น ส่งเสริมให้มีกลไกความร่วมมือระหว่างวัดกับโรงเรียน สนับสนุนให้พระทำงานด้านการพัฒนาเด็ก พัฒนาหลักสูตรการสอนธรรมะ ให้ฆราวาสเข้ามามีส่วนร่วมดำเนินงานโครงการบางอย่างที่วัด

4) เจ้าหน้าที่ในองค์กรพัฒนาเด็กของรัฐและเอกชน ให้รัฐเพิ่มการสนับสนุนงบประมาณเพื่อขยายบริการของรัฐด้านการพัฒนาเด็กให้ครอบคลุมกลุ่มเป้าหมายต่าง ๆ ทั้งด้านสาธารณสุขมูลฐาน ศูนย์พัฒนาเด็ก ศูนย์โภชนาการเด็ก สถานสงเคราะห์เด็ก และสถานรับเลี้ยงเด็ก ให้มีการพัฒนาบุคลากรของรัฐ ให้มีความรู้และทักษะเกี่ยวกับการพัฒนาเด็ก ให้มีนโยบายและมาตรการให้องค์กรเอกชนที่ทำงานเกี่ยวกับเด็ก สามารถปฏิบัติให้ดียิ่งขึ้น ให้มีการพัฒนาสื่อต่าง ๆ เกี่ยวกับการพัฒนาเด็ก ให้รัฐแสวงหารูปแบบใหม่ ๆ ในการให้บริการสงเคราะห์เด็ก มาตรการลดหย่อนภาษี เพื่อสนับสนุนองค์กรการกุศล ให้แรงจูงใจอาสาสมัครเพื่อการพัฒนาเด็ก ให้มีการประสานความร่วมมือในการแลกเปลี่ยนประสบการณ์การทำงาน และจัดสรรงบประมาณสนับสนุน

5) บุคลากรสื่อมวลชน ให้มีการอบรมให้ความรู้แก่บุคลากรสื่อมวลชน ให้มีความรู้ความเข้าใจในบทบาทของสื่อมวลชนเพื่อการพัฒนาเด็ก ส่งเสริมสถานีวิทยุโทรทัศน์ จัดรายการเพื่อเด็กและครอบครัวมากขึ้น ให้มีการศึกษาความเป็นไปได้ในการระดมทุนจากภาคเอกชน เพื่อสนับสนุนการจัดรายการเพื่อเด็กค้นคว้าเอกสารเกี่ยวกับของเล่นเพื่อพัฒนาเด็ก ให้มีการแก้กฎหมายเพื่อควบคุมสื่อบางประเภทที่ไม่เหมาะสมสำหรับเด็ก ให้มีการจัดทำ

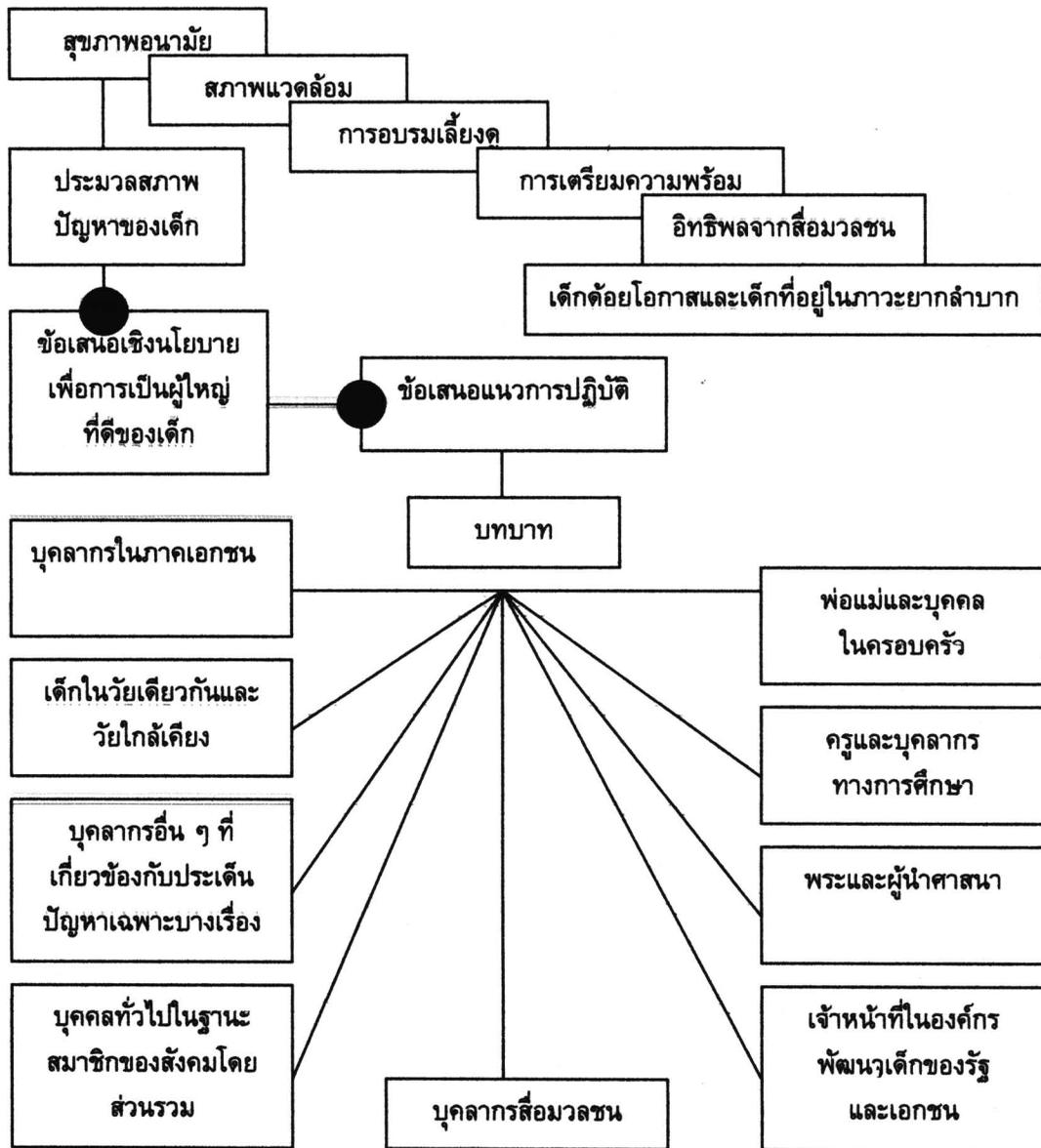
เอกสารเผยแพร่ความรู้ให้กับพ่อแม่ผ่านสื่อวิทยุโทรทัศน์ ให้มีแผนระยะยาวในการขยายเครือข่ายการสื่อสารมวลชนทุกรูปแบบ ให้มีมาตรการจูงใจสนับสนุนให้สำนักพิมพ์จัดทำหนังสือสำหรับเด็ก ให้มีการจูงใจประกวดรายการเพื่อเด็ก ให้วางนโยบายการโฆษณาเพื่อการรณรงค์ทางสังคมแทรกด้วย ให้เน้นรายการเด็กที่เด็กเป็นผู้ดำเนินการเอง ให้หนังสือพิมพ์มีหน้าสำหรับเด็กพิเศษ ให้บุคลากรสื่อมวลชนมีความเข้าใจตรงกันในเรื่องการเสริมสร้างคุณลักษณะที่พึงประสงค์ของเด็ก

6) บุคลากรในภาคเอกชน ให้รัฐมีมาตรการทางภาษีและการจูงใจในรูปแบบต่าง ๆ เพื่อชักชวนภาคเอกชนให้มีส่วนร่วมสนับสนุนโครงการเพื่อเด็กในทุกรูปแบบ ให้ศึกษาความเป็นไปได้ในการวางระเบียบให้หน่วยงานเอกชนจัดบริการดูแลเด็กให้กับพนักงานหรือบุคลากรในบริษัทหรือสถานที่ก่อสร้าง ให้เอกชนออกระเบียบที่เอื้อต่อการพัฒนาแม่และเด็ก เช่น ระเบียบการลาคลอด

7) เด็กในวัยเดียวกันและวัยใกล้เคียง ให้สถาบันการศึกษาจัดกิจกรรมให้มีการดูแลเด็ก และพึ่งพาซึ่งกันและกันให้มากขึ้น ส่งเสริมในรูปกิจกรรมเสริมหลักสูตรต่าง ๆ เพื่อพัฒนาคุณลักษณะนิสัยที่ดีในการอยู่ร่วมกัน ให้มีนโยบายที่ชัดเจนเกี่ยวกับการเล่นเพื่อการนันทนาการของเด็ก พัฒนาปัจจัยพื้นฐานในรูปแบบใหม่ ๆ สำหรับเด็ก เช่น พิพิธภัณฑสถานสำหรับเด็ก ห้องสมุดสำหรับเด็ก ให้เน้นกิจกรรมการพัฒนาความเป็นมนุษย์ในหลักสูตรและกิจกรรมพัฒนาการต่าง ๆ

8) บุคลากรอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับปัญหาเฉพาะบางเรื่อง ให้มีการเพิ่มงบประมาณเพื่อสนับสนุนการทำงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับปัญหาพิเศษของเด็ก เช่น เจ้าหน้าที่สังคมสงเคราะห์ เจ้าหน้าที่ศาลคดีเด็กและเยาวชน ให้มีการแก้ไขกฎระเบียบข้อบังคับเพื่อพัฒนาประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน ให้รับสนับสนุน

9) บุคคลทั่วไปในฐานะสมาชิกของสังคมโดยส่วนรวม ให้มีการรณรงค์ทางสังคมอย่างต่อเนื่องเพื่อสร้างความตระหนักถึงความสำคัญของเด็ก บทบาทครอบครัวและสถาบันต่าง ๆ ให้มีการรณรงค์เพื่อเสริมสร้างค่านิยมที่พึงประสงค์ต่อการพัฒนาเด็กในระยะยาว และให้มีการรณรงค์อย่างเป็นระบบและมีประสิทธิภาพต่อเนื่อง โดยใช้สื่อทุกรูปแบบ เพื่อรณรงค์ทางสังคมต่อปัญหาต่าง ๆ ของเด็ก ซึ่งสามารถสรุปได้ดังภาพที่ 3



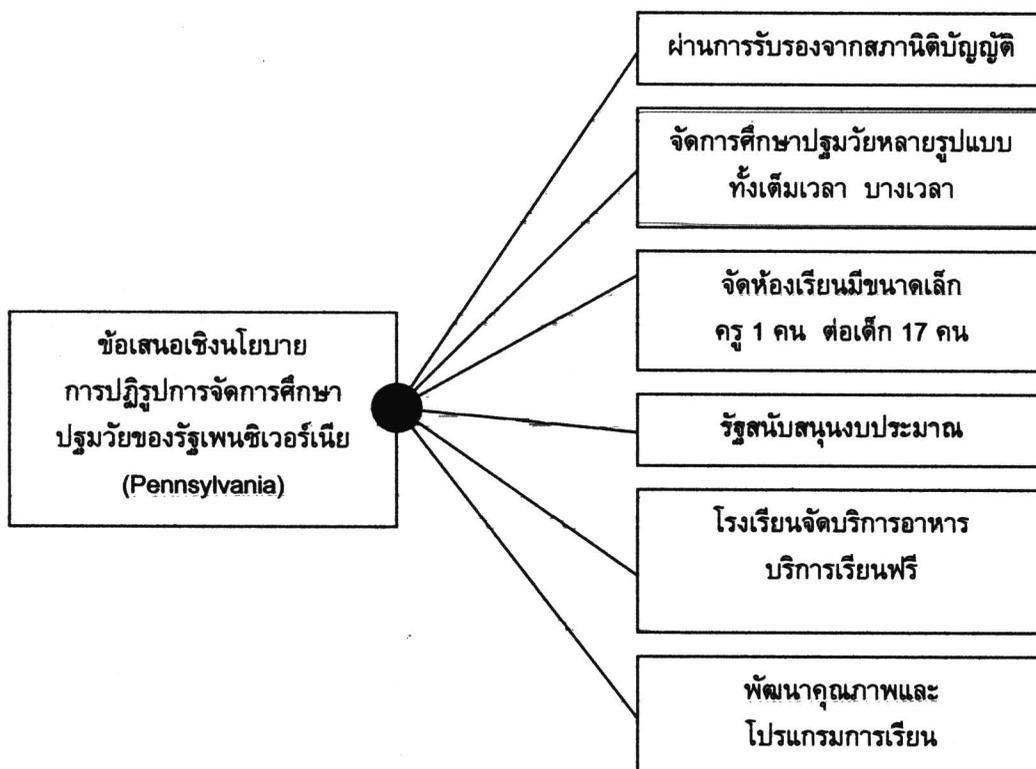
ภาพที่ 3 แสดงองค์ประกอบของข้อเสนอเชิงนโยบายเพื่อการเป็นผู้ใหญ่ที่ดีของเด็ก

สำหรับในต่างประเทศ Rendell (2003) เสนอผลการวิจัยเรื่อง ข้อเสนอเชิงนโยบาย เพื่อการปฏิรูปการศึกษาสำหรับเด็กปฐมวัยของรัฐเพนซิลเวเนีย (Pennsylvania) (Governor's education reform Early childhood education proposed โดย Pennsylvania Partnerships for Children)

นโยบายการศึกษาของรัฐเพนซิลเวเนีย (Pennsylvania) เพื่อการปฏิรูปการศึกษา สำหรับเด็กปฐมวัย โดย Edward G. Rendell ได้เสนอแนวนโยบายให้การจัดการศึกษา

ปฐมวัย ควรผ่านความเห็นชอบรับรองจากสภานิติบัญญัติท้องถิ่น ให้มีการจัดการศึกษาปฐมวัย ในหลายรูปแบบทั้งแบบเต็มวัน ศูนย์พัฒนาเด็กและโรงเรียนอนุบาล และกำหนดให้มีการจัด ห้องเรียนขนาดเล็ก ควรมีนักเรียนประมาณ 17 คน ต่อห้องเรียน เสนอให้รัฐบาลจัดสรรเงิน ลงทุนเพื่อจัดการศึกษาปฐมวัยในระยะต่าง ๆ ให้มีการวางแผนงบประมาณเพื่อพัฒนา เด็ก ให้สมาชิกนิติบัญญัติมีการกำหนดแผนการพัฒนาและแผนการจัดการศึกษาสำหรับเด็ก ให้มีการกำหนดนโยบายโดยหน่วยงานทุกฝ่ายร่วมรับผิดชอบในการจัดการศึกษาเพื่อเด็ก เสนอให้โรงเรียนที่จัดการศึกษาปฐมวัยต้องคัดเลือกเด็กอย่างน้อย 35 เปอร์เซ็นต์ให้เรียนฟรี ให้ มีการจัดโครงการอาหารกลางวันให้กับโรงเรียนใน 501 เขต ให้มีการพัฒนาคุณภาพและจัด โปรแกรมการเรียนโดยให้เด็กสนุกกับการเรียนรู้ ดังภาพที่ 4

(<http://www.preknoe.org/resource/leadershipmatters/leadership.cfm>)

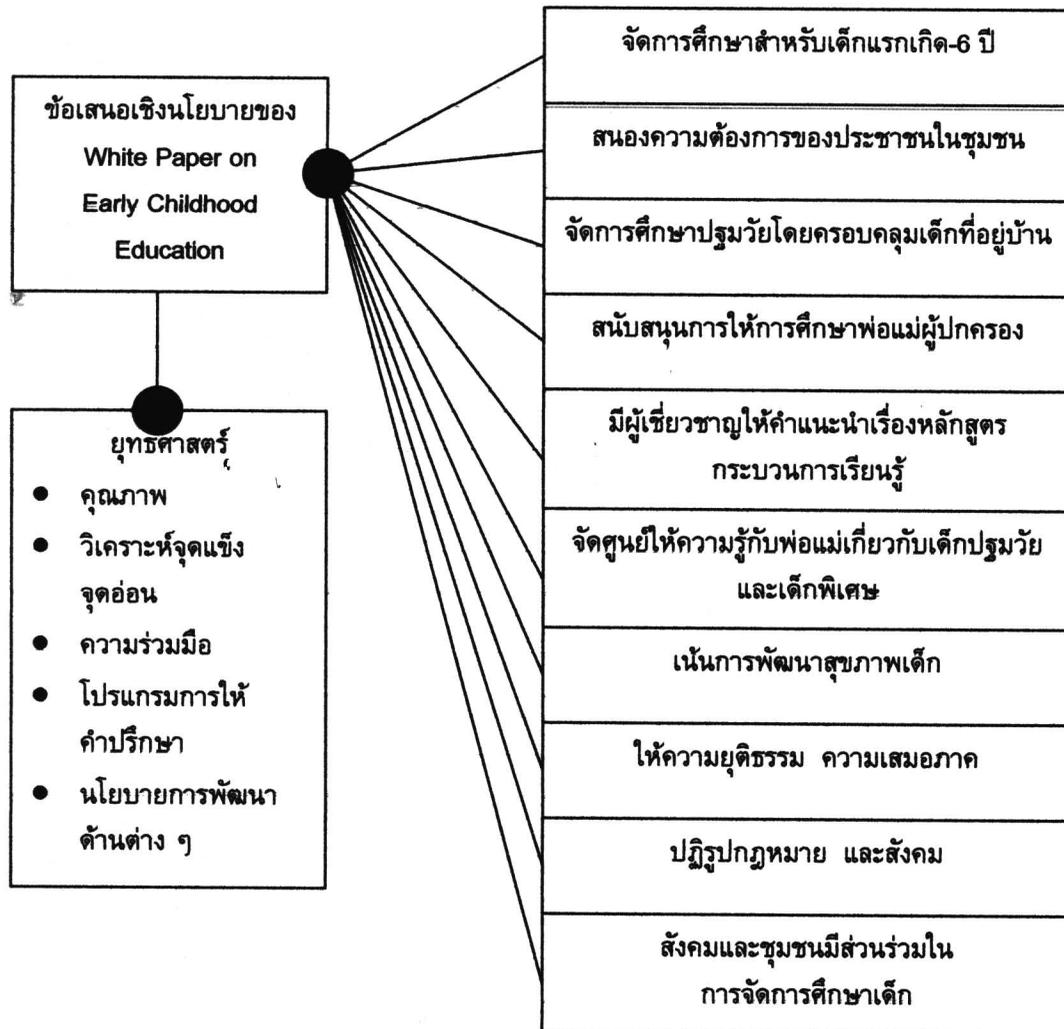


ภาพที่ 4 แสดงองค์ประกอบของนโยบายการปฏิรูปการศึกษาปฐมวัยของรัฐเพนซิลเวเนีย (Pennsylvania)

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 การจัดการศึกษาปฐมวัย ให้จัดครอบคลุมทั้งเด็กที่บ้านและในโรงเรียน โดยรัฐบาลสนับสนุนให้การศึกษาแก่พ่อแม่ผู้ปกครองในการอบรมเลี้ยงดูเด็ก สำหรับการจัดการศึกษาในชุมชนโดยไม่เป็นทางการ กำหนดยุทธศาสตร์ การยกระดับคุณภาพการจัดการศึกษาปฐมวัย โดยพิจารณาวิเคราะห์จุดแข็ง จุดอ่อน ของระบบการจัดการศึกษา คุณภาพการจัดการศึกษา ระดับชั้น สุขภาพเด็ก ความร่วมมือของชุมชน จัดให้มีโปรแกรมการให้คำปรึกษา และกำหนดข้อนโยบายการพัฒนาเด็กในด้านต่าง ๆ นอกจากนี้ข้อกำหนดของนโยบายกำหนดให้การจัดการศึกษาระดับปฐมวัย ต้องมีผู้เชี่ยวชาญเกี่ยวกับหลักสูตร กระบวนการเรียนรู้ของเด็ก และกำหนดให้มีศูนย์การให้ความรู้กับพ่อแม่ผู้ปกครอง เพื่อให้คำปรึกษาเกี่ยวกับการเลี้ยงดูเด็กปฐมวัย และเด็กพิเศษ การจัดการศึกษาโดยคำนึงถึงความยุติธรรม ความเสมอภาค สังคม และครอบครัวมีส่วนร่วมในการพัฒนาเด็ก โดยกำหนดให้มีการรวมกลุ่มอาสาสมัครบุคคลชุมชน และถือเป็นข้อกำหนดของนโยบายโดยคำนึงถึงคุณภาพการจัดการศึกษาปฐมวัย

ดงภาพที่ 5

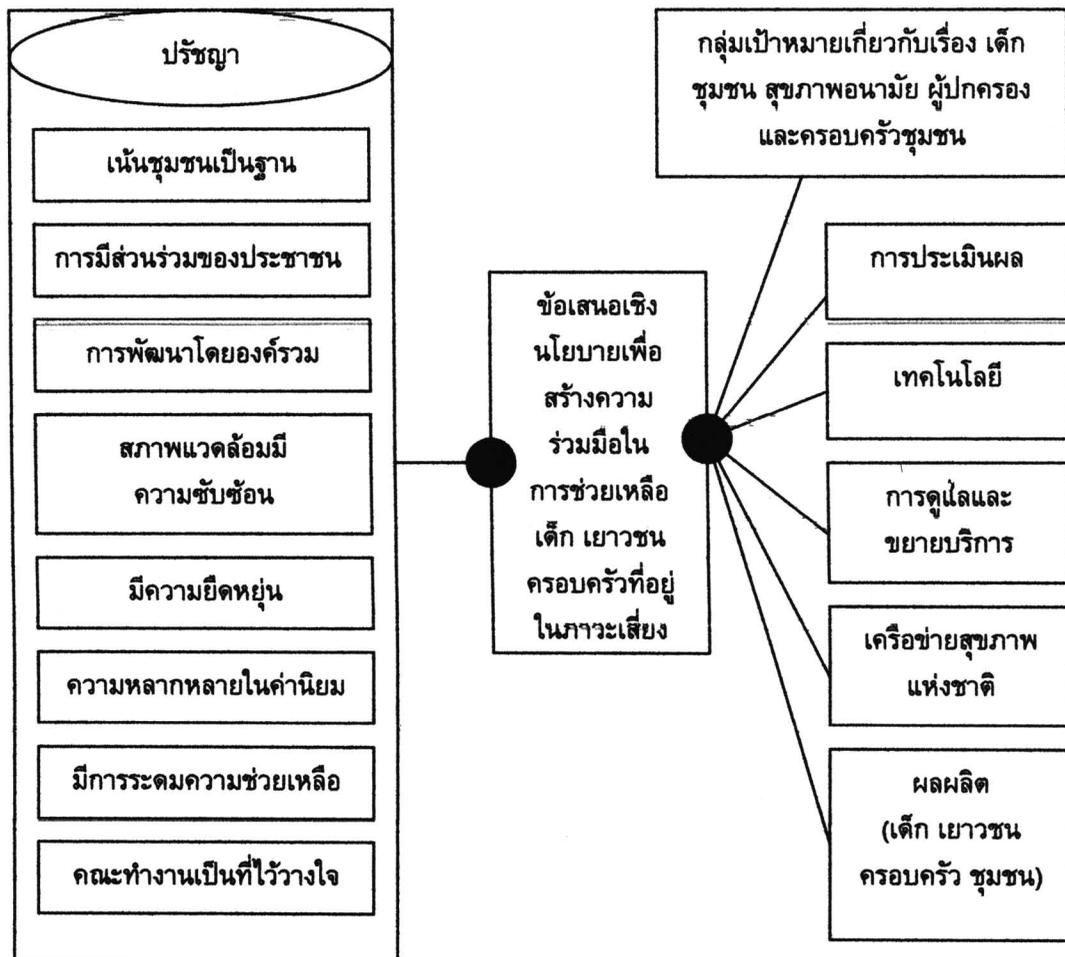
(http://www.readytasucceed.org/publications/whitepaper/RTSP_White_Paper.pdf)



ภาพที่ 5 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 based project evaluation guide) ในปี 1999 ตามแนวทางการประเมินโครงการที่เน้นชุมชนเป็นฐาน (community based project evaluation guide) โดยมหาวิทยาลัยอริโซนา (Arizona University) ร่วมมือกับหน่วยงานประเมินได้ดำเนินการนโยบายประเมินโครงการที่เน้นชุมชนเป็นฐาน เพื่อพัฒนาผลผลิตของชาติ (national outcomes) 4 ระดับคือ

1) ผลผลิตของชาติในเรื่องเด็กอายุ 0-11 ปี ให้มีพัฒนาการทางด้านร่างกาย อารมณ์ สังคม และสติปัญญาที่สมบูรณ์ในระดับพื้นฐาน ทารกที่เกิดมาต้องมีสุขภาพที่สมบูรณ์ 2) ผลผลิตชาติเรื่องเยาวชน โดยเยาวชนอายุ 12-18 ปี จะเป็นผู้มีความรู้ ทักษะ เจตคติ พฤติกรรมที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิต 3) ผลผลิตชาติในเรื่องบิดา มารดา และครอบครัว โดยบิดามารดาต้องมีความรับผิดชอบพื้นฐานที่จะให้ลูก ๆ มีร่างกาย อารมณ์ สังคม สติปัญญาที่สมบูรณ์ อบรมคุณธรรมและครอบครัวจะต้องดำเนินชีวิตที่มีประโยชน์ต่อลูก 4) ผลผลิตชาติในเรื่องชุมชน ชุมชนต้องมีความปลอดภัย มีสิ่งแวดล้อมที่ดีสำหรับครอบครัว โดยยึดปรัชญา การพัฒนาโดยองค์รวม (holistic) ที่เน้นชุมชนเป็นฐาน ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของชุมชน สิ่งแวดล้อมมีความซับซ้อนและมีการเปลี่ยนแปลง การประเมินผลของโครงการที่มีประสิทธิผลต้องสนองต่อกฎหมายและนโยบายของรัฐ มีการระดมความร่วมมือแบบค่อยเป็นค่อยไป คนที่เกี่ยวข้องเข้าใจได้ และต้องมีความยืดหยุ่น ดังภาพที่ 6



ภาพที่ 6 แสดงองค์ประกอบของข้อเสนอเชิงนโยบายเพื่อสร้างความร่วมมือในการช่วยเหลือเด็ก เยาวชน ครอบครัวที่อยู่ในภาวะเสี่ยง (children, youth, and families at risk)

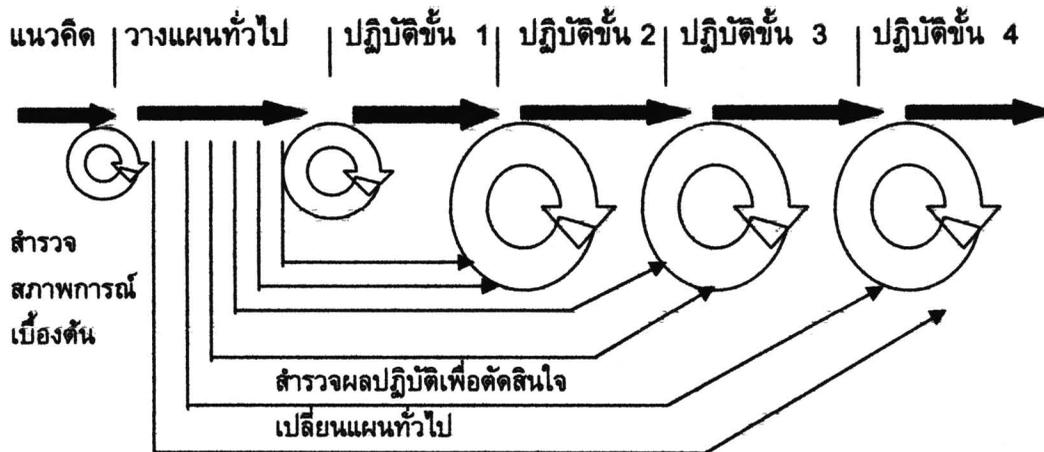
ตอนที่ 4 การวิจัยเชิงปฏิบัติการแบบมีส่วนร่วม (Participatory Action Research : PAR)

การวิจัยเชิงปฏิบัติการแบบมีส่วนร่วม (participatory action research : PAR) เป็นรูปแบบของการวิจัยที่ผู้วิจัยและผู้มีส่วนร่วมในการวิจัย ประชากรและผู้วิจัยมีบทบาทเป็นผู้ร่วมวิจัยและมีส่วนร่วมตลอดกระบวนการวิจัย โดยเริ่มตั้งแต่การตัดสินใจว่าจะต้องมีการศึกษาวิจัยหรือไม่ การเลือกประเด็นปัญหาการสร้างเครื่องมือ การเก็บข้อมูล การวิเคราะห์ข้อมูลและการเสนอสิ่งที่ค้นพบ ซึ่งพื้นฐานของการวิจัยเชิงปฏิบัติการแบบมีส่วนร่วมเกิดจากการวิจัยเชิงปฏิบัติการ ซึ่ง John W. Creswell (2002) ได้กล่าวถึงกระบวนการวิจัยเชิงปฏิบัติการแบบมีส่วนร่วมประกอบด้วย

1. วัตถุประสงค์ของการวิจัยเชิงปฏิบัติการแบบมีส่วนร่วม เพื่อปรับปรุงคุณภาพของบุคคลหรือองค์การหรือชุมชน และสมาชิกในครอบครัวโดยการเพิ่มการมีส่วนร่วมของผู้วิจัยเป็นสำคัญ โดยเฉพาะกระบวนการวิจัยปฏิบัติการของ Kurt and Lewin มีการประยุกต์ใช้มากในการวิจัยเพื่อการจัดการหรือทำการเปลี่ยนแปลงทางสังคม กระบวนการของ Lewin จะมีลักษณะเป็นลำดับการตัดสินใจแบบบันไดเวียน (spiraling decision) ซึ่งเริ่มต้นจากการสำรวจสภาพการณ์ปัจจุบัน แล้วกำหนดขอบเขตปัญหาให้ชัดเจนวางแผนแล้วลงมือปฏิบัติและประเมินผลที่เกิดขึ้น ดังนั้นขั้นตอนปฏิบัติการวิจัยของ Lewin ซึ่งประกอบด้วย 4 ขั้นตอนคือการวางแผน (planning) การค้นหาความจริง (fact finding) การดำเนินการ (execution) และการวิเคราะห์ผล (analysis)

2. กระบวนการวิจัยปฏิบัติการของ Kurt and Lewin (Mckernan, 1996) มีดังนี้ กำหนดแนวคิด (idea) ที่ต้องการปรับปรุงหรือเปลี่ยนแปลงการปฏิบัติงาน กลุ่มผู้ปฏิบัติงานจะร่วมกันพิจารณาว่าจะเริ่มต้นปรับปรุงในส่วนไหนของงาน สิ่งใดเป็นปัญหาที่แท้จริง และผลกระทบที่ตามมา แนวคิดทั่วไปนี้เกิดขึ้นจากการสำรวจสภาพการณ์เบื้องต้น (reconnaissance) ซึ่งผลที่ได้จากการสำรวจนี้ กลุ่มผู้วิจัยปฏิบัติการจะนำไปกำหนดเป็นแผนในการปฏิบัติ ร่วมกันวางแผนทั่วไป (general plan) โดยกลุ่มร่วมกันพิจารณาการเริ่มต้นเปลี่ยนแปลงวิธีการในการแก้ไขปรับปรุง บนพื้นฐานของความเป็นไปได้ และเป็นเรื่องที่มีความสนใจร่วมกัน กำหนดวิธีขั้นตอนการปฏิบัติ (action steps) เป็นการแตกแผนออกเป็นแผนย่อย ๆ ดังนี้ 1) เริ่มต้นขั้นตอนแรกด้วยการเปลี่ยนแปลงวิธีการที่ใช้ในการปรับปรุงงานและต้องมอง ไปยังผลที่คาดว่าจะได้รับก่อนที่จะเริ่มต้นด้วยความรอบคอบ และวางแผนการติดตามผลที่จะเกิดตามมา แล้วร่วมกันพิจารณาเพื่อประเมินว่าวิธีการนั้นสามารถปฏิบัติได้จริงเพียงใด ต้องมีการสะท้อนผลที่เกิดขึ้น ในขั้นแรกนี้อย่างชัดเจน เพื่อเป็นสารสนเทศในการวางแผนขั้นตอนที่สอง หรือขั้นตอนต่อ ๆ ไป 2) เริ่มดำเนินการปฏิบัติงานในแผนที่สอง แล้วติดตามตรวจสอบประเมินผลแล้ววางแผนใหม่ไปเรื่อย ๆ ถ้ายังไม่ได้รับคำตอบ หรือปัญหายังไม่คลี่คลาย ในกระบวนการวิจัยปฏิบัติการของ Lewin มีแนวคิดสำคัญ 3 ประการที่กลุ่มนักวิจัยต้องปฏิบัติคือ การอาศัยความร่วมมือกัน (collaborative) ของผู้ปฏิบัติงานทุก

ขั้นตอนของกระบวนการวิจัยต้องอาศัยความร่วมมือจากกลุ่ม การอาศัยการเคลื่อนไหวภายในกลุ่ม (group dynamics) โดยการปฏิบัติงาน จะใช้กระบวนการกลุ่มมาเป็นเครื่องมือ และการสะท้อนผลตามวงจรมันไคเวียน (spiral of reflective) ดังแสดงในภาพที่ 7



ภาพที่ 7 กระบวนการวิจัยเชิงปฏิบัติการตามแนวคิดของ Kurt and Lewin

3. การวิจัยเชิงปฏิบัติการแบบมีส่วนร่วมเน้นกระบวนการพลวัต (dynamic) มีวัตถุประสงค์วัตถุประสงค์ของการวิจัยเพื่อการปรับปรุง คุณภาพของบุคลากรหรือองค์กร หรือชุมชน หรือบุคคลในครอบครัว (Stringer, 1999) การวิจัยลักษณะนี้เรียกว่า Participatory action research : PAR) และ Rory O'Brien (1998) กล่าวว่า "Participatory action research, often found liberationist movements and international development circles, and Feminist action Research both strive for social transformation via an advocacy process to strengthen peripheral groups in society " แม้จะเป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ แต่บางครั้งก็ต้องอาศัยการเก็บข้อมูลในการวิจัย เชิงปริมาณด้วย (John W. Creswell, 2002) ส่วน สุภางค์ จันทวานิช (2540) กล่าวว่า การวิจัยเชิงปฏิบัติการแบบมีส่วนร่วมเป็นการวิจัยที่ผู้วิจัยและผู้ถูกวิจัยได้มีโอกาสกำหนดปัญหา วางแผน ปฏิบัติการแก้ปัญหา สังเกตการณ์ และสะท้อนผลการปฏิบัติงานร่วมกัน รวมทั้งเป็นวิธีการที่ผู้ถูกวิจัยหรือชาวบ้านเข้ามามีส่วนร่วม โดยมีส่วนร่วมในการช่วยให้ข้อมูล ช่วยวิเคราะห์ข้อมูล และช่วยหาวิธีแก้ไขปัญหา และพันธูทิพย์ รามสูต (2540) กล่าวว่า การมีส่วนร่วมนี้จะต้องมีตลอดในกระบวนการวิจัย

4. องค์ประกอบที่สำคัญของการวิจัยปฏิบัติการแบบมีส่วนร่วม Robin McTaggart (1989) ได้สรุปให้เห็นถึงองค์ประกอบที่สำคัญของการวิจัยเชิงปฏิบัติการแบบมีส่วนร่วมไว้ 16 ประการดังนี้ 1) เป็นกระบวนการเพื่อพัฒนาปรับปรุงสังคมโดยการเปลี่ยนแปลง 2) เป็นหุ้นส่วนในการมีส่วนร่วมตามสภาพจริง 3) เป็นความร่วมมือกัน 4) เป็นการสร้างชุมชนให้พึ่งพาตนเอง



ได้ 5) เป็นกระบวนการเรียนรู้เชิงระบบเกี่ยวข้องกับผู้ที่นำทฤษฎีสู่การปฏิบัติ 6) ต้องการคนที่จะเป็นผู้ปฏิบัติผู้ใช้ความคิดและผู้ตั้งสมมติฐาน เพื่อนำไปสู่การทดสอบ 7) เกี่ยวข้องกับการเก็บบันทึกต้องการผู้มีส่วนร่วมเพื่อวางเป้าหมายโดยใช้ประสบการณ์จากตัวเอง 8) เป็นกระบวนการทางการเมือง 9) เกี่ยวข้องกับการวิเคราะห์เชิงวิพากษ์ 10) เริ่มต้นที่จุดเล็ก ๆ 11) เริ่มต้นที่วงจรเล็ก ๆ 12) เริ่มต้นด้วยกลุ่มเล็ก ๆ 13) ยินดีและต้องการให้ผู้มีส่วนร่วม 14) ร่วมกันบันทึกกับสิ่งที่สร้างขึ้นมา 15) ยินดีและต้องการให้ผู้มีส่วนร่วมให้เหตุผล 16) สะท้อนผลกับบุคคลอื่นทางด้านสังคมและด้านการศึกษา

ส่วน Grundy and Kemmis (1981) กล่าวว่า การวิจัยเชิงปฏิบัติการแบบมีส่วนร่วม มีนัยสำคัญ 3 ประการดังนี้

1. การศึกษาอย่างเป็นระบบที่มีการเก็บข้อมูลร่วมมือดำเนินการสะท้อนภาพประเมินตนเอง วิเคราะห์และรับผิดชอบ โดยผู้มีส่วนร่วมในการศึกษา
2. รูปแบบของการศึกษารับผิดชอบ โดยผู้มีส่วนร่วมในสถานการณ์ทางสังคมเพื่อปรับเหตุผลและความถูกต้องของการจัดทำแผนปฏิบัติงานด้านสังคมหรือการศึกษาของชุมชนของตนเองพร้อม ๆ กับความเข้าใจกับการปฏิบัติงานตามแผนนั้น
3. การวิจัยเชิงปฏิบัติการแบบมีส่วนร่วมมีจุดมุ่งหมายเกิดทั้งการมีจิตสำนึกรับผิดชอบของประชาชนในสถานการณ์ที่เป็นปัญหาและการเกิดความรู้ความเข้าใจในปรากฏการณ์ทางสังคมของนักวิจัยด้วยการร่วมมือกันในกรอบปฏิบัติที่ยอมรับได้ของทั้งสองฝ่าย

กล่าวโดยสรุป การวิจัยเชิงปฏิบัติการแบบมีส่วนร่วมคือ การที่กลุ่มผู้ร่วมศึกษาเข้าไปมีส่วนร่วมทุกขั้นตอนของการวิจัยเชิงปฏิบัติการทุกขั้นตอน ในลักษณะที่เกลียวสว่าน (spiral) ของการวางแผน (plan) การลงมือปฏิบัติ (action) การเก็บรวบรวมข้อมูล (observation) และการสะท้อนผล (reflection) เป็นการพัฒนาอย่างต่อเนื่องไม่มีที่สิ้นสุดจนกว่าปัญหานั้นจะได้รับการแก้ไขตามวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ และคุณลักษณะที่สำคัญของการวิจัยเชิงปฏิบัติการแบบมีส่วนร่วมคือ 1) มีการเตรียมการที่ดี 2) มีทีมงานที่เหมาะสม 3) คนที่ร่วมกระบวนการมาจากทุกกลุ่ม ทุกเพศ ทุกสถานะ 4) มีการพัฒนาอย่างยั่งยืน 5) เป็นการรวมตัวกันเพื่อแก้ปัญหาของชุมชน เกิดการพึ่งพาตนเอง 6) โครงการหรืองานวิจัยที่วิจัยสามารถใช้วิธีการวิจัยแบบมีส่วนร่วมจะต้องเป็นโครงการแบบสหวิทยาการ เป็นการเปลี่ยนกระบวนการคิด กระบวนทัศน์ของการพัฒนา (learning process) ต้องเปลี่ยนเป็นการเรียนรู้ร่วมกัน (share vision) เป็นการ และต้องพร้อมที่จะมีการยอมรับร่วมกันกับผลที่เกิดขึ้น

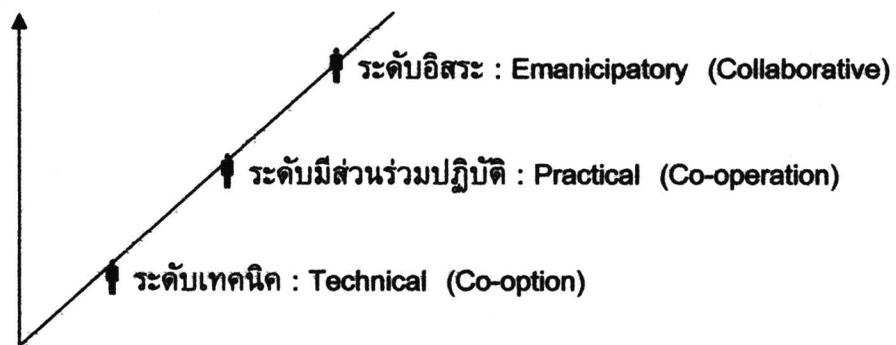
สาระสำคัญของการวิจัยเชิงปฏิบัติการแบบมีส่วนร่วม

ยาใจ พงษ์บริบูรณ์ (2547) ได้เสนอแนวคิดของการวิจัยปฏิบัติการแบบมีส่วนร่วม ดังนี้

1. ปรัชญาต่อองค์กร ประกอบด้วย ส่งเสริมประชาธิปไตย (democracy) ให้ชุมชนหรือองค์กรเกิดการเรียนรู้ (learning) มีอำนาจในตนเองที่จะกำหนดชีวิตความเป็นอยู่และเกิดการพัฒนายั่งยืน (sustainable development)

2. ปรัชญาต่อรายบุคคล ประกอบด้วย การเอื้ออำนาจ (empowerment) ในตนเองมีทักษะเชิงเทคนิค (practical skill) ทักษะเรื่องคน (person skill) และทักษะเชิงมโนทัศน์ (conceptual skill) และมีศักดิ์ศรีเท่าเทียมนักวิจัยนักพัฒนา (dignity)

3. วิธีการของการวิจัยเชิงปฏิบัติการแบบมีส่วนร่วม (PAR) ประกอบด้วยเน้นกระบวนการ (process) เน้นการแก้ปัญหา (problem solving) หาความร่วมมือในลักษณะความเป็นหุ้นส่วน (partnership) ผู้วิจัยหรือนักวิชาการหรือนักพัฒนาหรือนักปฏิบัติแกนนำชุมชนหรือองค์กรได้เรียนรู้จากประสบการณ์ตรง โดยใช้เครื่องมือหลักคือ การสังเกต สัมภาษณ์ ใช้กระบวนการวิจัยปฏิบัติการ (action research) และหาข้อสรุป โดยเกาะติดข้อเท็จจริงแบบทฤษฎีฐานราก (grounded theory) และได้เสนอการพัฒนาวิจัยเชิงปฏิบัติการ (action research) เป็นการวิจัยปฏิบัติการแบบมีส่วนร่วม (PAR) ตามแนวคิดของ Kemmis and McTagger's (1998) ดังภาพที่ 8



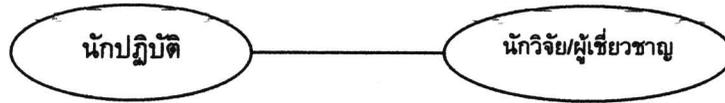
Action Research Level (Kemmis and McTagger's. 1998)

ภาพที่ 8 ระดับการมีส่วนร่วมของกระบวนการวิจัยเชิงปฏิบัติการแบบมีส่วนร่วม

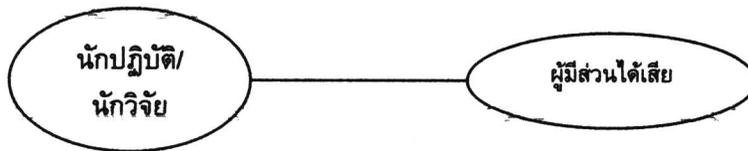
จากภาพที่ 8 ระดับการมีส่วนร่วมในระดับเทคนิค (technical หรือ co-option) เป็นการวิจัยที่ผู้วิจัย นำแนวคิดหรือแผนงานหรือโครงการที่ตนเองจัดทำไปให้กลุ่มเป้าหมายเป็นผู้ปฏิบัติ ส่วนระดับการมีส่วนร่วมปฏิบัติ (practical หรือ co-operation) นั้น ผู้วิจัยจะมีส่วนร่วมกับกลุ่มเป้าหมายมากขึ้น ทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษา เป็นผู้กระตุ้นให้กลุ่มเป้าหมายร่วมกันคิดร่วมกันปฏิบัติและร่วมประเมินผล และการมีส่วนร่วมในระดับให้อิสระ (emancipatory หรือ collaborative) ผู้วิจัยมีส่วนร่วมในการวิจัยกับกลุ่มเป้าหมาย โดยมีสถานะเท่าเทียมกัน ร่วมคิด ร่วมปฏิบัติ และร่วมประเมินผล การปฏิบัติต่อกันเป็นลักษณะประชาธิปไตย มีความเป็นเพื่อนร่วมงานสูง

4. รูปแบบของระดับความร่วมมือปฏิบัติด้วยกัน (collaborative action research) มี 4 รูปแบบ (ยาใจ พงษ์บริบูรณ์. 2547) มีดังนี้

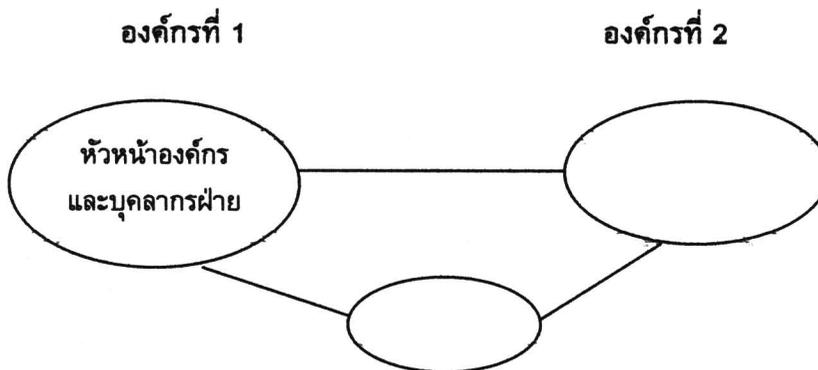
รูปแบบที่ 1 นักปฏิบัติร่วมมือพัฒนางานของตนกับนักวิจัยหรือผู้เชี่ยวชาญ



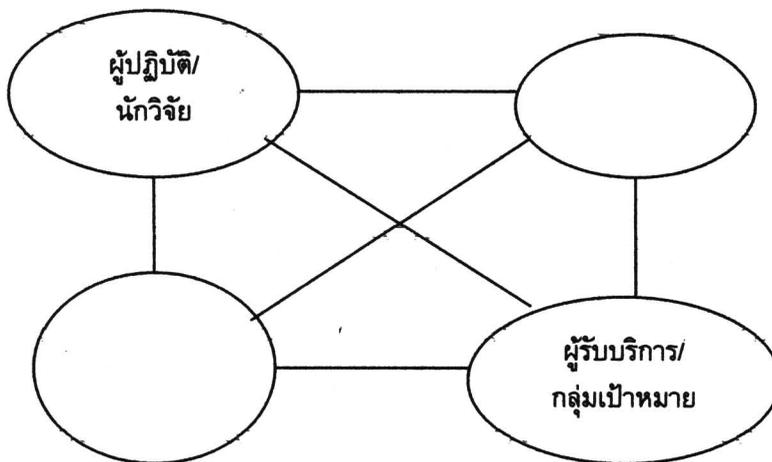
รูปแบบที่ 2 นักปฏิบัติเป็นนักวิจัยพัฒนางานตนเองโดยความร่วมมือของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (stakeholders)



รูปแบบที่ 3 หัวหน้าองค์กรเป็นผู้วิจัยร่วมมือกับทุกฝ่ายในองค์กรและร่วมมือกับองค์กรอื่น ๆ องค์กรที่ 1 องค์กรที่ 2



รูปแบบที่ 4 นักปฏิบัติจากองค์กรที่มีบทบาทหน้าที่สัมพันธ์กันปฏิบัติหน้าที่เป็นผู้วิจัยร่วมมือกับผู้รับบริการ



ภาพที่ 9 ระดับความร่วมมือการปฏิบัติด้วยกันโดยใช้การวิจัยเชิงปฏิบัติการแบบมีส่วนร่วม ตามการเสนอของยาใจ พงษ์บริบูรณ์ (2547)

ส่วนชนิดวิชา กาญจนรังสี (2547) ได้เสนอแนวคิดพื้นฐานในการดำเนินการวิจัยเชิงปฏิบัติการแบบมีส่วนร่วมมี 2 ประการดังนี้

1. เป็นกระบวนการที่ไม่หยุดนิ่งอยู่กับที่ การวิจัยเริ่มต้นจากสถานการณ์ที่เป็นจริงในขณะหนึ่ง เคลื่อนที่ไปยังสถานการณ์ที่ควรจะเป็นอนาคต ซึ่งไม่อาจทำนายได้ การวิจัยเชิงปฏิบัติการแบบมีส่วนร่วมจะประสบความสำเร็จได้ เมื่อนักวิจัยและผู้เกี่ยวข้องมีความเชื่อว่าคนทุกคนมีศักยภาพและความสามารถในการคิดและการทำงานร่วมกัน การวิจัยต้องเริ่มจากความรู้สึกของคนที่มีปัญหา หรือความต้องการของชุมชนแล้วสร้างความเข้าใจและการกระทำที่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลง

2. กระบวนการวิจัยเชิงปฏิบัติการแบบมีส่วนร่วมเป็นกระบวนการที่ต้องดำเนินการอย่างต่อเนื่องและไม่สิ้นสุดในวงจร แต่เป็นการเริ่มเพื่อนำไปสู่วงจรใหม่

นอกจากนี้ วิโรจน์ สารรัตนะ (2548) ได้เสนอหลักการสำคัญของการวิจัยเชิงปฏิบัติการแบบมีส่วนร่วม กล่าวไว้ 10 ประการดังนี้ 1) บริบทเฉพาะ 2) มุ่งเปลี่ยนแปลง 3) มุ่งกระทำเพื่อบรรลุผล 4) มุ่งเกิดการเรียนรู้ร่วมกันอย่างเป็นระบบ 5) ทักษะที่หลากหลาย 6) รับฟังความคิดเห็นจากผู้ร่วมวิจัยทุกคน 7) ตระหนักในศักยภาพความเป็นผู้เชี่ยวชาญและความเป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียของผู้ร่วมวิจัย 8) วิเคราะห์ วิพากษ์ วิจรณ์ตนเอง 9) มีการบันทึกของผู้ร่วมวิจัยทุกคน และ 10) นำไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืน

สำหรับ ทวีศักดิ์ นพเกสร (2548) ได้เสนอแนวคิดเกี่ยวกับการวิจัยเชิงปฏิบัติการแบบมีส่วนร่วมว่า เป็นการวิจัยในหน่วยงานของผู้วิจัยเอง ในชุมชนหรือในท้องถิ่น ส่วนใหญ่เรียกว่าการวิจัยในท้องถิ่นประกอบด้วยหลักการ 3 อย่างดังนี้

1. การศึกษาอย่างเป็นระบบที่มีการเก็บข้อมูลร่วมมือการสะท้อนภาพประเมินตนเอง วิเคราะห์และรับผิดชอบโดยผู้มีส่วนร่วม

2. รูปแบบของการศึกษาที่รับผิดชอบโดยมีส่วนร่วมเพื่อปรับเหตุผลและความถูกต้อง

3. มีจุดมุ่งหมายให้เกิดการมีจิตสำนึกในสถานการณ์ที่เป็นปัญหาและเกิดความรู้ความเข้าใจในปรากฏการณ์ และมีขั้นตอนในการวิจัยเชิงปฏิบัติการแบบมีส่วนร่วมอยู่ 4 ขั้นตอนคือ การวางแผน การกระทำ การสังเกต และการสะท้อนภาพ

ขั้นตอนของการวิจัยปฏิบัติการแบบมีส่วนร่วม

การที่ผู้วิจัยจะนำเอาระเบียบวิธีของการวิจัยปฏิบัติการแบบมีส่วนร่วมไปปรับ หรือประยุกต์ใช้ในการแก้ปัญหาพร้อมกับชุมชนนั้น ควรปฏิบัติตามขั้นตอนที่นักวิชาการได้เสนอแนะไว้ ดังที่จะนำเสนอต่อไปนี้

พันธุ์ทิพย์ รามสูตร (2540) ได้อธิบายไว้ในหนังสือ การวิจัยปฏิบัติการอย่างมีส่วนร่วม ว่ากระบวนการของการวิจัยปฏิบัติการอย่าง (แบบ) มีส่วนร่วมนี้ ประกอบด้วยขั้นตอนต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

1. การเตรียมชุมชน เพื่อให้ชุมชนมีความพร้อมในการเข้ามามีส่วนร่วมในการวิจัย ในระดับที่เสมอภาค ในทุกขั้นตอนจึงต้องมีการเตรียมชุมชนก่อนโครงการวิจัยจะเริ่มในแง่ต่าง ๆ เช่น การสร้างบูรณาการของชุมชน การส่งเสริมกระบวนการตัดสินใจร่วมกันของชุมชน การจัดลำดับความสำคัญของปัญหา การเลือกผู้แทน ผู้ร่วมโครงการ เป็นต้น

2. อบรมนักวิจัยร่วมจากชุมชน ในฐานะเป็นนักวิจัยจากท้องถิ่น ให้มีความรู้เกี่ยวกับสถานการณ์ในท้องถิ่น บทบาทของผู้ทำหน้าที่เป็นนักวิจัยท้องถิ่น การจัดองค์การ ชุมชน รูปแบบของผู้นำ การสนับสนุนและมนุษยสัมพันธ์

3. กำหนดรูปแบบการวิจัย ทีมนักวิจัยท้องถิ่นจะร่วมกันกำหนดรูปแบบการวิจัย เช่น การแตกปัญหาทั่วไปที่ชุมชนเลือกแล้วลงเป็นปัญหาย่อย ๆ ที่สามารถจะทำวิจัยเพื่อแก้ปัญหา ได้ทีละส่วน ต่อไปก็กำหนดวิธีการที่จะรวบรวมข้อมูลที่ต้องการ เครื่องมือที่จะใช้ ผู้ที่จะให้ คำตอบหรือให้ข้อมูล รวมทั้งขนาดของตัวอย่าง การสร้างเครื่องมือ การกำหนดรูปแบบคำถาม และวิธีถาม ฯลฯ

4. ลงมือเก็บข้อมูล โดยผู้ที่ได้รับการอบรมวิธีการเก็บข้อมูลมาแล้ว

5. ประมวลผลและวิเคราะห์ข้อมูล ทีมนักวิจัยท้องถิ่นจะร่วมกันทำการประมวลผลและสรุปข้อมูล ให้ข้อสังเกต หรือข้อวิจารณ์สิ่งที่พบ วิเคราะห์ว่าเหตุใดจึงได้ข้อมูลเช่นนั้น เขียนสรุปสิ่งที่พบอย่างกว้าง ๆ พร้อมทั้งให้ข้อเสนอแนะประกอบ

6. ทาหรือผลการค้นพบกับชุมชน โดยมีจุดมุ่งหมายที่จะนำข้อมูลที่ได้จากการศึกษา เสนอกลับคืนต่อชุมชน ให้มีโอกาสตรวจสอบและแก้ไขความถูกต้อง ตลอดจนทำการวิเคราะห์ สรุปประเด็น หรือชี้แนะแก่นักวิจัย กระบวนการหาหรือนี้อาจทำในรูปของการแสดงบทบาท สมมติ การประชุมกลุ่ม หรือวิธีการอื่น ๆ เช่น จัดแสดงข้อมูลในรูปของกราฟแบบต่าง ๆ ใน ที่สาธารณะ หรือที่ชุมนุมของชุมชน และกระตุ้นให้มีการออกความคิดเห็น การแสดงออกถึง ความรู้สึกของชาวบ้าน การประเมินท่าทีและปฏิกิริยาต่อข้อมูลของชุมชน ที่รวบรวมได้จาก กระบวนการวิจัย ตลอดจนการตัดสินใจร่วมกันในเรื่องเหล่านี้

7. วางแผนชุมชนโดยการอบรมที่วางแผนให้สามารถเขียนโครงการได้ รวมทั้งความสามารถ ในการจัดองค์การชุมชนด้วย โครงการที่ทีมวางแผนเขียนนี้ จะต้องนำมาปรึกษาหารือกับชุมชน ให้ชุมชนตรวจสอบแก้ไขและรับรองก่อนนำไปเสนอเพื่อขอทุนสนับสนุนต่อองค์กรที่เกี่ยวข้อง

8. นำแผนไปปฏิบัติ โดยระดมทรัพยากร ทั้งบุคคลและชุมพลัง ตลอดจนองค์กรประชาชน ต่าง ๆ ในชุมชน มาร่วมในการปฏิบัติตามแผนที่จัดวางขึ้นจากข้อมูลที่เป็นผลจากการศึกษา ร่วมกัน โดยทีมนักวิจัยปฏิบัติการอย่างมีส่วนร่วมนั้น

9. ติดตาม กำกับและประเมินผลในชุมชน โดยทีมนักวิจัยและชุมชนร่วมกัน

นอกจากนี้ ปารีชาติ วลัยเสถียร (2543) ได้สรุปขั้นตอนของการวิจัยปฏิบัติการแบบมี ส่วนร่วมไว้ 5 ขั้นตอน ดังต่อไปนี้

1. ระยะก่อนทำการวิจัย (pre-research phase) ได้แก่การคัดเลือกชุมชนและการเข้าถึงชุมชน การบูรณาการตัวนักวิจัยเข้ากับชุมชน การสำรวจข้อมูลเบื้องต้นของชุมชน การแพร่แนวคิดของการวิจัยปฏิบัติการแบบมีส่วนร่วมแก่ชุมชน

2. ระยะของการทำวิจัย (research phase) ได้แก่ การศึกษาวิเคราะห์ปัญหาร่วมกับชุมชน การฝึกอบรมที่วิจัยท้องถิ่น การวิเคราะห์ปัญหา ซึ่งอาจเกิดขึ้นในกระบวนการของการวิจัยปฏิบัติการแบบมีส่วนร่วมและกำหนดแนวทางแก้ไข การออกแบบการวิจัยและเก็บข้อมูล การวิเคราะห์ข้อมูล การนำเสนอข้อมูลต่อที่ประชุมหมู่บ้าน

3. ระยะการจัดทำแผน (planning phase) การอบรมที่มงานวางแผนท้องถิ่น การกำหนดโครงการหรือกิจกรรม การศึกษาความเป็นไปได้ของแผนงาน การแสวงหางบประมาณ และหน่วยงานที่สนับสนุน การวางแผนเพื่อติดตามและประเมินผล

4. ระยะการนำแผนไปปฏิบัติ (implementation phase) การกำหนดที่มงานปฏิบัติงานอาสาสมัครการอบรมที่มงานปฏิบัติงานอาสาสมัคร

5. ระยะติดตามและประเมินผลการปฏิบัติ (monitoring and evaluation phase) จัดตั้งที่มงานติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงานของหมู่บ้านขึ้นมาติดตาม การดำเนินงานของฝ่ายปฏิบัติทุกระยะ เสนอผลการประเมินต่อที่ประชุมหมู่บ้าน

ถ้าจะให้การวิจัยปฏิบัติการแบบมีส่วนร่วม มีความสมบูรณ์ และมีแนวทางปฏิบัติที่เป็นจริงได้นั้น ควรใช้เครื่องมือ/กระบวนการหลัก ดังนี้ (สิทธิรัฐ ประพุทธินิติสาร. 2547)

1. การสร้างความสัมพันธ์แบบหุ้นส่วน ระหว่างนักวิชาการ/นักพัฒนา (คนนอก) กับแกนนำของกลุ่มผู้ที่อยู่ในชุมชน โดยการกำหนดบทบาทของแต่ละฝ่ายให้ชัดเจน และเน้นให้ทุกฝ่ายเข้าใจบทบาทตั้งแต่แรก โดยเฉพาะอย่างยิ่งความชัดเจนในวัตถุประสงค์ เป้าหมาย และความคาดหวังว่า ใครมีอะไร จะให้อะไร และได้อะไร เพื่อจัดการกับปัญหาของชุมชน ซึ่งขั้นตอนนี้ควรต้องทำก่อนขั้นตอนอื่นทั้งหมดของ PAR

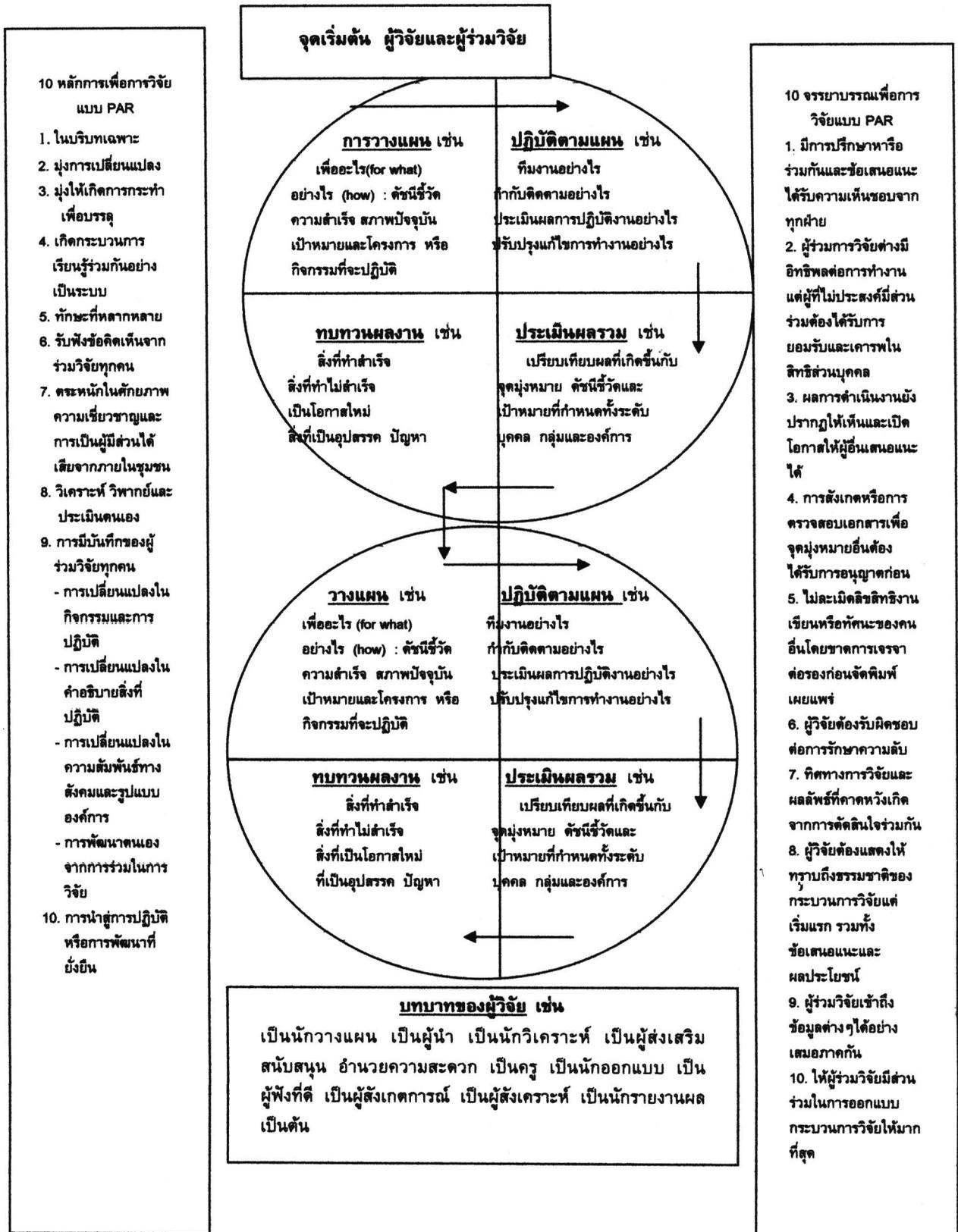
2. การวิเคราะห์ปัญหาแบบมีส่วนร่วม หากหุ้นส่วนตามข้อ 1 มีความชัดเจนถึงประโยชน์ที่แต่ละฝ่ายจะได้ มีใจที่อยากจะทำงานแก้ปัญหาร่วมกันแล้ว กระบวนการเรียนรู้ว่าเป็นระบบจะเริ่มด้วยวิธีการวิเคราะห์ปัญหาแบบมีส่วนร่วม หุ้นส่วนจะร่วมมือกันเป็นแกนกลาง (core group) โดยมีสมาชิกกลุ่มในชุมชนที่มีใจอยากแก้ปัญหที่สำคัญของเขา มาร่วมคิดถึงปัญหา-สาเหตุ-และแนวทางแก้อย่างเป็นระบบ

3. การวางแผนปฏิบัติการแบบมีส่วนร่วม เป็นการกำหนดยุทธศาสตร์และกิจกรรมที่หลากหลาย แต่ทุกอย่างต้องสนองตอบต่อสาเหตุแห่งปัญหา และทุกอย่างต้องทำได้จริงตามเงื่อนไขที่หลากหลาย และสลับบัซซัน ที่สำคัญคือ เป็น “แผน” แบบชาวบ้าน ไม่ใช่ “แผน” แบบราชการที่มีรูปแบบตายตัว

4. การปฏิบัติและถอดประสบการณ์แบบมีส่วนร่วม ขั้นตอนนี้เป็นหัวใจสำคัญของ PAR

มีความหมายมากกว่าการเอาแผนไปปฏิบัติ หรือมากกว่าการปฏิบัติตามแผน เนื่องจากความสำเร็จของแผนอาจไม่ใช่จุดหมายสุดท้าย แต่การเพิ่มขีดความสามารถในการคิด การทำอย่างเป็นระบบที่เพิ่มขึ้นของแกนนำและสมาชิกที่ผ่านกระบวนการเรียนรู้ จะเป็นจุดหมายที่สำคัญกว่าเงื่อนไขแห่งความสำเร็จและวิธีการที่ฟันฝ่าอุปสรรคมาจนถึงจุดสำเร็จนี้ จะต้องมีการถอดประสบการณ์ออกมาทันทีและต่อเนื่องในช่วงจังหวะของการปฏิบัติงาน ทั้งที่เกิดผลตามที่ตั้งใจไว้ และไม่เป็นไปตามที่ตั้งใจ

สำหรับ วิโรจน์ สารรัตนะ (2548) และวิโรจน์ สารรัตนะ (2553) ได้เสนอแนวคิดในการวิจัยปฏิบัติการแบบมีส่วนร่วมซึ่งเป็นการประยุกต์ใช้ข้อค้นพบจากผลการวิจัยเชิงปริมาณไปสู่การปฏิบัติที่อาศัย 10 หลักการ คือ 1) ในบริบทเฉพาะ 2) ทักษะที่หลากหลาย 3) มุ่งการเปลี่ยนแปลง 4) มุ่งให้เกิดการกระทำเพื่อการบรรลุผล 5) รับฟังความคิดเห็นของผู้ร่วมวิจัยทุกคน 6) วิเคราะห์ วิพากษ์ และประเมินตนเอง 7) ตระหนักในศักยภาพ ความเชี่ยวชาญและการเป็นผู้มีส่วนได้เสียจากภายในชุมชนเอง 8) เรียนรู้จากการกระทำทั้งสำเร็จและไม่สำเร็จ เกิดกระบวนการเรียนรู้ร่วมกันอย่างเป็นระบบ 9) มีการบันทึกของผู้ร่วมวิจัยทุกคน เช่นการเปลี่ยนแปลงในกิจกรรมและการปฏิบัติ การเปลี่ยนแปลงในคำอธิบายสิ่งที่ปฏิบัติ การเปลี่ยนแปลงในความสัมพันธ์ทางสังคม และรูปแบบองค์กร การพัฒนาตนเองจากการร่วมในการวิจัย 10) นำไปสู่การปฏิบัติหรือการพัฒนาที่ยั่งยืน และ 10 จรรยาบรรณ คือ 1) ผู้วิจัยต้องรับผิดชอบต่อการรักษาความลับ 2) ผู้ร่วมวิจัยเข้าถึงข้อมูลได้อย่างเสมอภาคกัน 3) ทิศทางการวิจัยและผลลัพธ์ที่คาดหวังเกิดจากการตัดสินใจร่วมกัน 4) ให้ผู้ร่วมวิจัยมีส่วนร่วมในการออกแบบกระบวนการวิจัยมากที่สุด 5) มีการปรึกษาหารือร่วมกัน และข้อเสนอแนะได้รับความเห็นชอบจากทุกฝ่าย 6) การสังเกตหรือการตรวจสอบเอกสารเพื่อจุดมุ่งหมายอื่นต้องได้รับการอนุญาตก่อน 7) ผลการดำเนินงานยังปรากฏให้เห็นและเปิดโอกาสให้ผู้อื่นให้ข้อเสนอแนะได้ 8) ไม่ละเมิดลิขสิทธิ์งานเขียนหรือทักษะของผู้อื่นโดยขาดการเจรจาต่อรองก่อนจัดพิมพ์เผยแพร่ 9) ผู้วิจัยต้องแสดงให้เห็นถึงความรับผิดชอบต่อกระบวนการวิจัยแต่เริ่มแรกรวมทั้งข้อเสนอแนะและผลประโยชน์ 10) ผู้ร่วมการวิจัยต่างมีอิทธิพลต่อการทำงานแต่ผู้ที่ไม่ประสงค์มีส่วนร่วมต้องได้รับการยอมรับและเคารพสิทธิส่วนบุคคล รวมทั้งได้เสนอบทบาทของผู้วิจัยเพื่อการวิจัยปฏิบัติการแบบมีส่วนร่วม 10 บทบาท คือ 1) เป็นครู 2) เป็นผู้นำ 3) เป็นผู้ฟังที่ดี 4) เป็นนักวางแผน 5) เป็นนักออกแบบ 6) เป็นนักวิเคราะห์ 7) เป็นนักสังเคราะห์ 8) เป็นนักสังเกตการณ์ 9) เป็นนักรายงานผล 10) เป็นผู้ส่งเสริม สนับสนุนและอำนวยความสะดวก ดังรายละเอียดในภาพที่ 10



ภาพที่ 10 หลักการ จรรยาบรรณ และบทบาทของผู้วิจัยในวงจรกิจัยปฏิบัติการแบบมีส่วนร่วมของ วิโรจน์ สารรัตน์

กล่าวได้ว่า การวิจัยเชิงปฏิบัติการแบบมีส่วนร่วม (PAR) เป็นการวิจัยที่เน้นให้ผู้ร่วมศึกษาเข้าไปมีส่วนร่วมของการวิจัยเชิงปฏิบัติการทุกขั้นตอน โดยการร่วมแผนงาน (planning) ได้แก่ ร่วมกันวิเคราะห์สภาพการณ์ที่ต้องการเปลี่ยนแปลงเพื่อบรรลุผล ร่วมกำหนดแผน วัตถุประสงค์และวิธีการ ร่วมปรับปรุงแผนโครงการหรือกิจกรรมที่ปฏิบัติ มีสถานะเท่าเทียมกันในการร่วมคิด การปฏิบัติ (acting) ได้แก่ ร่วมกันปฏิบัติตามแผน โดยเสมอภาคกัน การสังเกตการณ์ (observing) ได้แก่ ร่วมติดตามตรวจสอบการดำเนินงานตามแผนเปรียบเทียบผลที่เกิด ประเมินผลรวม เปรียบเทียบที่เกิดขึ้น และการสะท้อนผล (reflecting) ได้แก่ ทบทวนผลงานว่ามีอะไรที่สำเร็จ หรือไม่สำเร็จ สิ่งใดที่เป็นอุปสรรค สิ่งใดที่เป็นโอกาสใหม่ สรุปผลการวิจัยว่าสำเร็จระดับใด สำเร็จอย่างไร องค์ความรู้ใหม่มีอะไร และมีข้อเสนอแนะอะไรบ้าง ร่วมสังเคราะห์และรายงานผลเป็นการพัฒนาอย่างต่อเนื่องไม่มีที่สิ้นสุด จนกว่าปัญหานั้นจะได้รับการแก้ไขหรือได้รับการพัฒนาตามวัตถุประสงค์ มีลักษณะเด่นคือ เน้นกระบวนการ เน้นการแก้ปัญหา แสวงหาความร่วมมือในลักษณะความเป็นหุ้นส่วน โดยมีทีมงานที่เหมาะสมมาจากทุกกลุ่มที่มีส่วนได้ส่วนเสีย งานวิจัยมีลักษณะเป็นแบบสหวิทยาการเปลี่ยนกระบวนการคิด กระบวนการพัฒนา เป็นลักษณะของการเรียนรู้ร่วมกัน และพร้อมที่จะยอมรับผลที่เกิดขึ้นร่วมกัน

ตอนที่ 5 บริบทจังหวัดสุรินทร์และข้อมูลพื้นฐานเกี่ยวกับโรงเรียนบ้านสวาย อ.เมือง จ.สุรินทร์

5.1 บริบทจังหวัดสุรินทร์

5.1.1 ประวัติความเป็นมาของจังหวัดสุรินทร์

จังหวัดสุรินทร์ได้รับการสันนิษฐานจากนักประวัติศาสตร์ว่าพื้นที่อันเป็นที่ตั้งเมืองสุรินทร์มีชุมชนอาศัยอยู่เมื่อประมาณ 2,000 ปีล่วงมาแล้ว ในสมัยที่พวกขอมเรืองอำนาจ เมื่อขอมเสื่อมอำนาจลง เมืองสุรินทร์ได้ถูกทิ้งร้างจนกลายเป็นป่าดงอยู่จนกระทั่งในสมัยอยุธยาตอนปลาย พ.ศ. 2260 ชาวพื้นเมืองกลุ่มหนึ่งที่เรียกตัวเองว่า ส่วยหรือกวย ซึ่งอาศัยอยู่แถบเมืองอัตปือแสนแป แคว้นจำปาศักดิ์ ซึ่งขณะนั้นเป็นดินแดนของไทย และเป็นผู้ที่มีความสามารถในการจับช้างป่ามาเลี้ยงไว้ใช้งานเป็นอย่างมาก ได้พากันอพยพข้ามลำน้ำโขง มาสู่ฝั่งขวา โดยได้แยกย้ายกันไปตั้งชุมชนที่เมืองสิง (อำเภอจอมพระ) บ้านโคกสำควน (อำเภอขุนันธ์ จังหวัดศรีสะเกษ) บ้านอัจจะปะนึ่ง (อำเภอสังขะ) และบ้านกุดปะไท (อำเภอศีขรภูมิ) แต่ละบ้านจะมีหัวหน้าควบคุมอยู่ ในปี พ.ศ. 2306 หลวงสุรินทร์ภักดี หรือเชียงปุม หัวหน้าหมู่บ้านเมืองที่ ได้ขอให้เจ้าเมืองพิมายกราบบังคมทูลขอพระกรุณาโปรดเกล้าฯ จากพระเจ้าอยู่หัว พระที่นั่งสุริยามรินทร์ย้ายหมู่บ้านจากบ้านเมืองที่มาตั้งอยู่ที่บริเวณบ้านคูประทาย บริเวณซึ่งเป็นที่ตั้งเมืองสุรินทร์ในปัจจุบันนี้ เนื่องจากเห็นว่าเป็นบริเวณที่มีชัยภูมิ

5.1.3 ลักษณะภูมิประเทศ

จังหวัดสุรินทร์มีเนื้อที่ประมาณ 8,124 ตารางกิโลเมตร หรือประมาณ 5,077,535 ไร่ คิดเป็นร้อยละ 4.8 ของพื้นที่ภาคตะวันออกเฉียงเหนือทั้งหมด ลักษณะภูมิประเทศโดยทั่วไปมีลักษณะดังนี้คือ บริเวณซึ่งติดต่อกับราชอาณาจักรกัมพูชา มีป่าทึบและภูเขา สลับซับซ้อน ถัดจากบริเวณภูเขา จะเป็นที่ราบสูงลุ่ม ๆ ดอน ๆ ลักษณะลูกคลื่นลอนลาด บริเวณตอนกลางของจังหวัด จะเป็นที่ราบลุ่มเป็นส่วนใหญ่ มีที่ราบสูงอยู่บางตอนด้านเหนือของจังหวัดเป็นที่ราบลุ่มแม่น้ำไหลผ่าน

จังหวัดสุรินทร์มีลำน้ำธรรมชาติที่สำคัญ 8 สายดังนี้คือ แม่น้ำมูล ลำน้ำชี ห้วยเสนง ลำห้วยพลับพลา ลำห้วยระวี ลำห้วยทับทัน ลำห้วยระหารและลำห้วยแก้ว เป็นลำน้ำที่ทำประโยชน์ให้แก่จังหวัดสุรินทร์ นอกจากนี้แล้ว ยังมีลำน้ำและหนองน้ำอีกมากมายกระจัดกระจายอยู่ในอำเภอต่าง ๆ แต่แหล่งน้ำต่าง ๆ ดังกล่าวไม่สามารถอำนวยประโยชน์ให้แก่เกษตรกรได้มากนัก ในฤดูแล้งส่วนใหญ่ น้ำจะแห้ง เว้นแต่แม่น้ำมูล ซึ่งมีน้ำไหลตลอดปี จังหวัดสุรินทร์ มีพื้นที่ได้รับการประกาศเป็นเขตป่าจำนวน 1,382,625 ไร่หรือคิดเป็นร้อยละ 27.23 ของพื้นที่จังหวัดไม่มีอุทยานแห่งชาติมีวนอุทยานจำนวน 2 แห่งคือ วนอุทยานพนมสวาย อำเภอเมืองสุรินทร์ เนื้อที่ 2,500 ไร่ และวนอุทยานป่าสนหนองคู อำเภอสังขะ เนื้อที่ 625 ไร่ และมีเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า 1 แห่งคือ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าห้วยสำราญ-ห้วยทับทัน อยู่ในพื้นที่อำเภอพนมดงรัก อำเภอกาบเชิง อำเภอสังขะ และอำเภอบัวเชด เนื้อที่ 313,750 ไร่

5.1.4 การบริหารราชการ

จังหวัดสุรินทร์ เป็นราชการส่วนภูมิภาค ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 มีส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจต่าง ๆ ที่ตั้งอยู่ในพื้นที่ของจังหวัด จำนวน 320 หน่วยงาน แยกเป็นส่วนราชการที่ขึ้นตรงต่อส่วนกลาง จำนวน 87 หน่วยงาน ราชการส่วนภูมิภาคประจำจังหวัดจำนวน 27 หน่วยงาน ราชการส่วนท้องถิ่น จำนวน 173 หน่วยงาน และหน่วยงานพิเศษ จำนวน 16 หน่วยงาน รัฐวิสาหกิจ จำนวน 15 หน่วยงาน และองค์การมหาชน 2 หน่วยงาน

5.1.5 การปกครอง

จังหวัดสุรินทร์มีประชากรทั้งสิ้น 1,401,581 คน เป็นชาย 701,499 คน เป็นหญิง 700,082 คน จำนวนบ้าน 300,768 หลังคาเรือน แบ่งการปกครองออกเป็น 2 ส่วน คือ 1) การปกครองส่วนภูมิภาค แบ่งเขตการปกครองออกเป็น 17 อำเภอ 158 ตำบล 2,092 หมู่บ้าน 2) การปกครองส่วนท้องถิ่น มีองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น 173 แห่งคือ องค์การบริหารส่วนจังหวัดสุรินทร์ เทศบาลเมืองสุรินทร์ เทศบาลตำบล 24 แห่งและองค์การบริหารส่วนตำบล 158 แห่ง

5.1.6 สภาพสังคม

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

5.1.7 การศึกษา

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

5.1.8 สถานที่สำคัญ

จังหวัดสุรินทร์มีแหล่งท่องเที่ยวธรรมชาติ โบราณสถาน ประวัติศาสตร์ สถาปัตยกรรม วัฒนธรรม ประเพณี และหัตถกรรมเป็นจำนวนมาก ตลอดจนมีมาตรการรักษาความปลอดภัยและการบริการที่จะอำนวยความสะดวกแก่นักท่องเที่ยวได้เพียงพอ สถานที่ท่องเที่ยวที่สำคัญได้แก่ หมู่บ้านช้าง วนอุทยานพนมสวาย หมู่บ้านทอผ้าไหม ปราสาทโบราณ อ่างเก็บน้ำห้วยเสนง จุดผ่านแดนถาวรช่องจอม

5.1.9 งานประเพณีและวัฒนธรรม

จังหวัดสุรินทร์ให้มีการแสดงช้างเป็นประเพณีประจำปีระดับชาติ เป็นงานที่ยิ่งใหญ่น่าชื่อเสียงมาสู่ประเทศไทยและจังหวัด มีการแสดงที่น่าสนใจ อาทิ การคล้องช้าง ขบวนช้างศึก รวมทั้งการแสดงศิลปวัฒนธรรมพื้นเมือง เช่น เรือมอันเร เข็งบ้องไฟนอกจากนี้ จัดให้มีงานบุญบั้งไฟศรินครเตาหัวเรือที่อำเภอรัตนบุรีมีการประกวดบุญบั้งไฟประกวดหมอลำ และการแสดงวัฒนธรรมพื้นเมือง (<http://www.gov.surinpoc.com/surinnew/index.php>)

5.2 ข้อมูลพื้นฐานเกี่ยวกับการบริหารจัดการศึกษาปฐมวัยในจังหวัดสุรินทร์

5.2.1 ข้อมูลหน่วยงานที่จัดการศึกษาปฐมวัย

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

5.2.2 ข้อมูลด้านรูปแบบการจัดการศึกษาปฐมวัย

สถานศึกษาปฐมวัยในจังหวัดสุรินทร์มีรูปแบบการบริหารจัดการศึกษาในหลายรูปแบบคือ โรงเรียนอนุบาล ศูนย์พัฒนาเด็ก และสถานรับเลี้ยงเด็ก

5.2.3 ข้อมูลเกี่ยวกับเด็กปฐมวัย

จากข้อมูลสาธารณสุขจังหวัดสุรินทร์ในการประเมินคุณภาพชีวิตของประชาชน พบปัญหาที่ต้องดำเนินการแก้ไขหลายด้าน เช่น ด้านสาธารณสุข ด้านสุขภาพอนามัย ด้านสภาพการบริการสาธารณสุขของรัฐไม่สอดคล้องกับจำนวนประชากร เด็กมีปัญหาด้านสุขภาพอนามัย ปัญหาด้านโภชนาการ และปัญหาการขาดสารอาหารในระดับที่ต้องได้รับการแก้ไข

จากข้อมูลรายงานทางระบาดวิทยา พบอัตราการป่วยด้วยโรคปอดบวมในเด็กอายุต่ำกว่า 5 มีอัตราการเจ็บป่วยสูง และมีอัตราการตายด้วยปอดบวมในเด็ก นอกจากนี้พบว่ามีการใช้ยาปฏิชีวนะในกลุ่มเด็กโรคหัดสูงกว่าเกณฑ์ที่กำหนด ด้านสถานการณ์โรคติดต่อในเด็กที่ป้องกันได้ด้วยวัคซีน พบปัญหาเรื่องโรคหัด หัดเยอรมัน และคอตีบ จึงทำให้สาธารณสุขจังหวัดสุรินทร์ มีเป้าหมายในการลดอัตราการป่วยด้วยโรคติดต่อที่ป้องกันได้ด้วยวัคซีน เช่น คอตีบ ไอกรน หัด ไข้มองอักเสบ ตับอักเสบ โปลิโอ บาดทะยักในเด็ก และพยายามสร้างภูมิคุ้มกันให้กับเด็กให้ครอบคลุมร้อยละ 90 ขึ้นไป

จากข้อมูลรายงานเรื่องสุขภาพอนามัยของมารดาและเด็ก พบว่าเด็กปฐมวัยได้รับการดูแลไม่เต็มที่เท่าที่ควร จากข้อมูลสภาวะสุขภาพพบว่านักเรียนอนุบาลถึงชั้นประถมศึกษาปีที่ 6 มีภาวะการเจ็บเจริญเติบโตปกติไม่น้อยกว่าร้อยละ 90 มีปัญหาด้านโรคอ้วน ผอม เตี้ย ปัญหาสายตา ปัญหาการได้ยิน ปัญหาโรคขาดสารไอโอดีน โรคโลหิตจางจากการขาดธาตุเหล็ก

ด้านอนามัยแม่และเด็ก พบว่ามีอัตราการตายของมารดาขณะคลอดถึง 23 ต่อแสนการเกิดมีชีพ อัตราการตายก่อนกำเนิดพบ 9 ต่อพันการเกิดมีชีพ เด็กแรกเกิดมีน้ำหนักตัวน้อยกว่า 2,500 กรัมถึงร้อยละ 9.5 พบอัตราการขาดออกซิเจนในเด็กแรกเกิด 43.6 ต่อพันการเกิดมีชีพ พบเชื้อ HIV ในหญิงมีครรภ์พบร้อยละ 0.06 และจากแม่สู่ลูก ร้อยละ 9.6 นอกจากนี้พบว่าหญิงมีครรภ์ขาดธาตุเหล็ก ทำให้เกิดภาวะโลหิตจางและส่งผลกระทบต่อทารก ร้อยละ 22.5 และจากตัวชี้วัดดังกล่าว พบว่าจังหวัดสุรินทร์มีปัญหาสูงกว่าเป้าหมายที่กำหนด (สาธารณสุขจังหวัดสุรินทร์. 2547)

จากผลการวิจัยของ คณิง สายแก้ว และคณะ (2546) ที่ศึกษาเกี่ยวกับ ปัญหาเด็กปฐมวัยในจังหวัดสุรินทร์ พบว่ามีปัญหาพัฒนาการ ด้านร่างกาย อารมณ์ จิตใจ สังคมและสติปัญญาดังนี้

ด้านร่างกาย พบว่าเด็กมีสุขภาพไม่แข็งแรง เจ็บป่วยบ่อย มีอาการ ผิดปกติเรื่องไข้หวัด ตาแดง อีสุกอีใส ท้องร่วง ลมพิษ เหา พุพอง ฟันผุ ปัญญาอ่อน โปลิโอ เด็กไม่ชอบรับประทานอาหารเบื่ออาหาร ได้รับสารอาหารไม่เพียงพอ และขาดสาร ไอโอดีน นอกจากนี้พบว่าเด็กปฐมวัยจำนวนหนึ่งมีร่างกายไม่สมวัย น้ำหนักส่วนสูงต่ำกว่า มาตรฐาน กล้ามเนื้อมือไม่แข็งแรง การประสานของกล้ามเนื้อตาและมือยังไม่ดี

ด้านอารมณ์ จิตใจพบว่าเด็กมีปัญหาเกี่ยวกับการเอาแต่ใจตัวเอง แสดงออกทางอารมณ์ไม่เหมาะสม ควบคุมอารมณ์ตนเองไม่ได้ และการสนองตอบทางอารมณ์ ต่อบุคคลและสิ่งเร้าต่าง ๆ ขาดความเหมาะสม มีอาการซึมเศร้าไม่สนุก มีพฤติกรรมอิจฉา ริษยา หงุดหงิด ฉุนเฉียว อ่อนไหว โกรธง่าย ก้าวร้าว ไม่เชื่อฟัง

ด้านสติปัญญา พบว่าเด็กมีปัญหาด้านการพัฒนาการคิด พัฒนาการทาง สติปัญญาล่าช้า การเรียนรู้ช้า สมาธิสั้น ความจำสั้น มีความตั้งใจเรียนน้อย เด็กไม่สามารถ สื่อความหมายและแปลความหมายได้ ขาดทักษะในการแก้ปัญหา ทักษะทางภาษาและการ สื่อสาร การมองมิติสัมพันธ์ และความคิดสร้างสรรค์ต่ำ

จากรายงานของสำนักงานศึกษาจังหวัดสุรินทร์ (2545) พบว่าศูนย์พัฒนา เด็กก่อนเกณฑ์ในวัดของกรมการศาสนา 107 แห่ง มีเด็กปฐมวัย 7,686 คน มีปัญหาทุพ โภชนาการ 3,832 คน ขาดสารอาหารและปัญหาโภชนาการ และจำนวน 4,043 คน มีปัญหา เรื่องสุขภาพอนามัยและการเจ็บป่วย ยากจนขาดแคลนเครื่องใช้ที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิตและ การศึกษา

5.2.4 ข้อมูลเกี่ยวกับครูปฐมวัย

จากข้อมูลสรุปผลการนิเทศติดตามการจัดการศึกษาปฐมวัยของสำนักงาน เขตพื้นที่การศึกษาสุรินทร์ เขต 1 (2547) และสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาสุรินทร์ เขต 2 (2547) พบปัญหาครูผู้สอนในระดับปฐมวัยส่วนใหญ่จบการศึกษาจากสาขาอื่นที่ไม่ใช่สาขา การศึกษาปฐมวัยจำนวนมาก ทำให้การจัดการศึกษาปฐมวัยยังไม่สอดคล้องกับเป้าหมายการ จัดการศึกษาเท่าที่ควร นอกจากนี้พบว่าครูผู้สอนและผู้บริหารมีความเห็นตรงกันว่าบุคลากร ขาดความรู้ ความเข้าใจเรื่องหลักสูตรปฐมวัย เทคนิคการจัดประสบการณ์ การเขียนแผนการ จัดประสบการณ์ ขาดกระบวนการมีส่วนร่วมของชุมชนในการจัดทำหลักสูตรสถานศึกษา และ เมื่อศึกษาถึงความต้องการในการพัฒนาตนเองของครูและผู้บริหารพบว่าครูปฐมวัยมีความ ต้องการได้รับการนิเทศด้านหลักสูตรการจัดประสบการณ์ การวัดผลประเมินผล สื่อการสอน และนวัตกรรม นอกจากนี้สำนักงานเขตพื้นที่สุรินทร์ เขต 1 และ เขต 2 พบว่าครูมีความ ต้องการในการนิเทศทุกด้านในระดับสูงมาก ร้อยละ 97.56 นั้นแสดงให้เห็นว่าครูผู้สอนยังขาด

ความมั่นใจในการจัดประสบการณ์และต้องการความช่วยเหลือจากศึกษานิเทศก์ของสำนักงานเขตพื้นที่

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

5.2.5 ข้อมูลด้านผู้บริหารและสถานศึกษา

จากการวิเคราะห์เอกสารรายงานของสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดสุรินทร์ (2542) และคณิง สายแก้ว (2543) พบสภาพปัจจุบันและปัญหาการบริหารจัดการศึกษาปฐมวัยของจังหวัดสุรินทร์ดังนี้ 1) มีหน่วยงานที่จัดการศึกษาปฐมวัยทั้งภาครัฐและเอกชน 8 หน่วยงาน แต่ยังไม่บริการได้ไม่ครอบคลุมทั้งในเชิงปริมาณและคุณภาพ 2) ขาดการกำกับดูแลคุณภาพมาตรฐานและการบริการที่เหมาะสม ขาดการรับรองคุณภาพ ขาดการประสานงาน 3) ขาดเอกภาพทางนโยบายมีหลายหน่วยงานที่จัดการศึกษาปฐมวัยในลักษณะต่างคนต่างจัด ขาดการประสานในระดับนโยบายและรูปแบบการบริหารจัดการ 4) ขาดการบูรณาการที่มีประสิทธิภาพ ขาดการพัฒนาเด็กแบบองค์รวม ขาดประสิทธิภาพการบูรณาการพัฒนาการด้านต่าง ๆ ได้แก่ ด้านร่างกาย สุขภาพ อารมณ์ จิตใจ สังคม สติปัญญา และ 5) ขาดการมีส่วนร่วมของชุมชน และขาดการประสานกับครอบครัวและชุมชน

จากรายงานของสำนักงานศึกษาจังหวัดสุรินทร์ (2545) รายงานข้อมูลสรุปผลการนิเทศติดตามการจัดการศึกษาปฐมวัยของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาสุรินทร์ เขต 1 (2547) และสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาสุรินทร์ เขต 2 (2547) พบปัญหาด้านการบริหารจัดการศึกษาปฐมวัยคือ ครูผู้สอนส่วนใหญ่จบการศึกษาจากสาขาอื่นที่มีใช้การศึกษาปฐมวัย ขาดสื่อและอุปกรณ์การเรียนการสอน งบประมาณที่ใช้ในการจัดการศึกษาปฐมวัยมีจำกัด เนื่องจากมีใช้การศึกษาภาคบังคับ มีครูไม่เพียงพอกับจำนวนห้องเรียน โดยเฉพาะสถานศึกษาที่อยู่ในเมืองมีปริมาณนักเรียนจำนวนมากกว่าเกณฑ์ที่กำหนดต่อห้องเรียน ด้านผู้บริหารพบว่าผู้บริหารส่วนใหญ่ขาดความรู้ ความเข้าใจในการบริหารจัดการด้านการศึกษาปฐมวัย ขาดภาวะผู้นำ สำหรับด้านอาคารสถานที่และสิ่งอำนวยความสะดวกในการบริหารจัดการพบว่าสถานศึกษาหลายแห่งไม่มีสนามเด็กเล่นสำหรับเด็กปฐมวัย หรือมีแต่ชำรุดห้องน้ำห้องส้วมขาดความเหมาะสมกับเด็กปฐมวัย อุปกรณ์เครื่องเล่นในร่มและกลางแจ้งมีปริมาณน้อย ไม่เพียงพอกับจำนวนนักเรียน

ดื่มน้ำ 15 ถึง แหล่งน้ำใช้ 3 บ่อ (น้ำบาดาล) การคมนาคมในโรงเรียน อยู่ติดกับถนนสายหลัก ทำให้การสัญจรมีความสะดวก ถนนภายในอาคารเรียน จัดทำถนนคอนกรีตเชื่อมทุกอาคารเรียน แต่มีบางส่วนเป็นถนนลูกรัง มีบริการด้านการพยาบาลพื้นฐานให้กับนักเรียนทุกคน บริเวณรอบโรงเรียนมีแหล่งเรียนรู้ทั้งภายในและภายนอกสถานศึกษา ได้แก่ สวนป่าวิชาการ สวนสมุนไพร ห้องทอผ้า ห้องดนตรี ห้องสมุด ห้องปฏิบัติการคอมพิวเตอร์ ห้องปฏิบัติการทางภาษา ห้องประชุม

ห้องเรียนแต่ละห้องมีขนาด 6 คูณ 9 เมตร มีหน้าต่างหลายบาน ให้ความสว่างอย่างเพียงพอ อากาศถ่ายเทดี ภายในห้องเรียนมีป้ายประกาศ ภายในห้องเรียนจัดเป็นมุมกิจกรรมเสรี เพื่อเป็นแหล่งเรียนรู้ให้กับเด็ก เช่น มุมบ้าน มุมหนังสือ มุมวิทยาศาสตร์ มุมเสียงเล่นสัมผัส มุมดนตรี มุมศิลปะ ดึงภาพที่ 13



ภาพที่ 13 ภาพกิจกรรมในโรงเรียนบ้านสวาย

2 ประวัติความเป็นมาของโรงเรียนบ้านสวาย

โรงเรียนบ้านสวายก่อตั้งเมื่อเดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2465 ณ วัดแสงบูรพา ต.สวาย อ.เมือง จ.สุรินทร์ ปี พ.ศ. 2480 ได้ย้ายมาก่อสร้างบริเวณวัดร้าง หมู่ที่ 6 ต.สวาย มีอาคาร 1 หลัง และบ้านพักครู 1 หลัง เปิดสอนตั้งแต่ชั้นประถมศึกษาปีที่ 1 ถึงชั้นประถมศึกษาปีที่ 4 เดือนมิถุนายน พ.ศ. 2499 กระทรวงศึกษาธิการได้อนุมัติให้เปิดสอนถึงมัธยมศึกษาปีที่ 3

ในปี พ.ศ. 2511 ได้ย้ายโรงเรียนมาสร้างใหม่ที่บริเวณโคกสวายทม หมู่ที่ 6 ต.สวาย อ.เมืองสุรินทร์ จ.สุรินทร์ มีเนื้อที่ทั้งสิ้น 59 ไร่ 90 ตารางวา ได้รับงบประมาณจาก

กรมสามัญศึกษา (ประเภทประถมศึกษาตอนปลาย) จำนวน 40,000 บาท สร้างอาคารเรียน ใต้ถุนสูง ขนาด 5 ห้องเรียน จำนวน 1 หลัง ต่อมาได้รับงบประมาณจากสภาตำบลสวายต่อ เดิมชั้นล่างจนเสร็จ และได้งบประมาณ 200,000 บาท สร้างอาคารเรียนหลังที่ 2 จำนวน 6 ห้องเรียน ใช้เรียนใช้สอนได้เมื่อเดือนกันยายน พ.ศ. 2515 ปี พ.ศ. 2515 ได้รับงบประมาณ จากองค์การบริหารส่วนตำบลจังหวัดสุรินทร์ จำนวน 170,000 บาท สร้างอาคารเรียนหลังที่ 3 ขนาด 5 ห้องเรียน ใช้สอนเมื่อเดือนกุมภาพันธ์ พ.ศ. 2516

ในปี พ.ศ. 2525 ได้งบประมาณ 650,000 บาท สร้างอาคารเรียนหลังที่ 4 ขนาด 4 ห้องเรียน และปี พ.ศ. 2527 ได้งบประมาณ 586,900 บาท จากสำนักงานคณะกรรมการการ ประถมศึกษาแห่งชาติ สร้างอาคารเรียนหลังที่ 5 จำนวน 3 ห้องเรียน

สำหรับรางวัลที่ได้รับ ในปี พ.ศ. 2539 โรงเรียนได้รับรางวัลชนะเลิศโครงการนิเทศ ภายในของ สปจ.สุรินทร์ (สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดสุรินทร์)

ในปี พ.ศ. 2546 ได้รับรางวัล โรงเรียนสร้างสรรค์สิ่งแวดล้อมดีเด่นเฉลิมพระ เกียรติในระดับประเทศ สาขาชุมชนมีส่วนร่วม จากสมาคมสร้างสรรค์ไทย โดยโรงเรียนได้ทำ โครงการภูมิปัญญาไทยสมุนไพรเพื่อชีวิต

ปี พ.ศ. 2548 ได้รับรางวัล โรงเรียนประชาธิปไตยตัวอย่าง

3. ปรัชญา คำขวัญและวัตถุประสงค์ของโรงเรียน

ปรัชญาโรงเรียน “สิริวิชาโน ภวังโหดุ”

คำขวัญของโรงเรียน “เรียนดี กีฬาเด่น เน้นคุณธรรม”

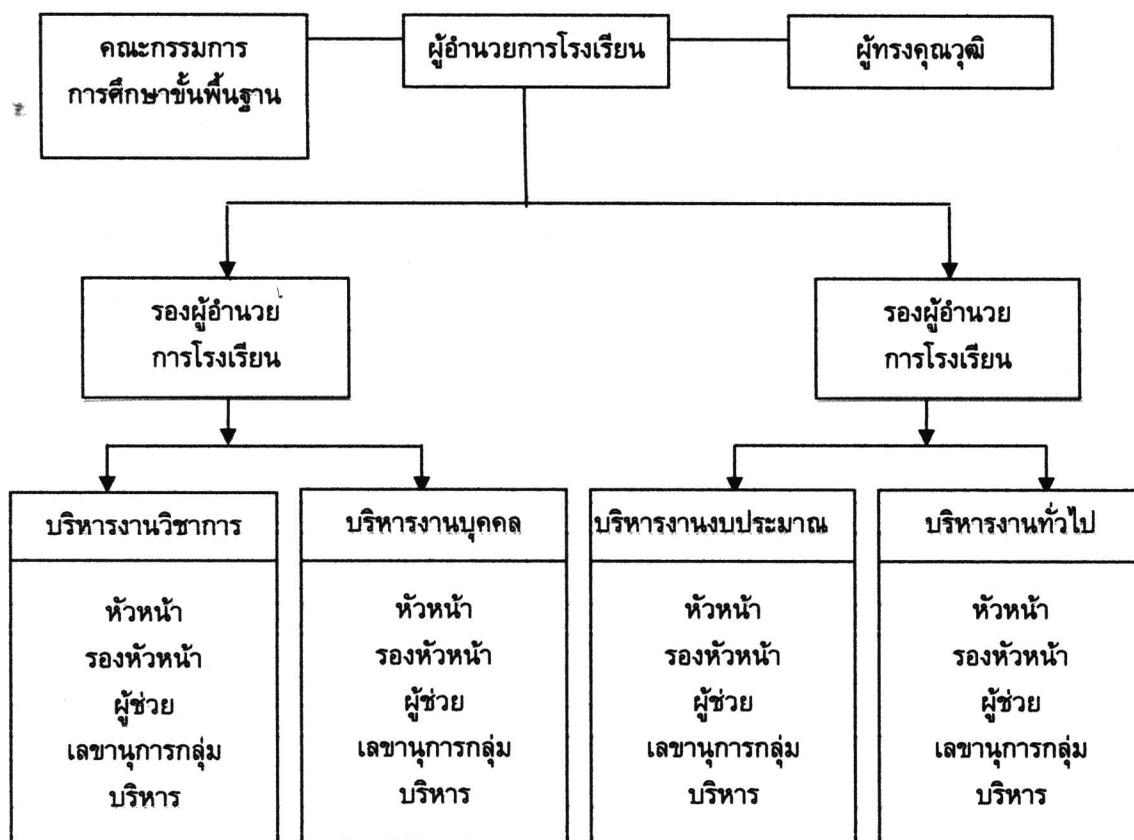
วัตถุประสงค์ของโรงเรียน ผู้เรียนมีความรู้และทักษะตามมาตรฐานที่กำหนด มี คุณธรรมและคุณลักษณะที่พึงประสงค์ รวมถึงการมีสุขภาพและสุขภาพจิตที่ดี ครูผู้สอนมีความ ชำนาญการสอนตามแนวทางปฏิรูปการเรียนรู้ มีคุณธรรม จริยธรรม ค่านิยมที่ถูกต้อง มี จรรยาบรรณในวิชาชีพครู องค์กรมีระบบบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพ มีกระบวนการ ประกันคุณภาพภายในตามแนวทางการบริหารภาครัฐแนวใหม่ที่มุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ บุคลากร ทางการศึกษา มีจิตสำนึกในความรับผิดชอบต่อสังคม มีคุณธรรม จริยธรรม ส่งเสริมให้บุคลากร ปฏิบัติงานด้วยความมุ่งมั่นและเต็มใจ ภายใต้วัฒนธรรมขององค์กร

4. บุคลากรสถานศึกษา

โรงเรียนได้เปิดทำการสอนในระดับชั้นอนุบาลถึงชั้นประถมศึกษาปีที่ 6 ใน ระดับปฐมวัยมีจำนวนนักเรียน 134 คน จำนวน 8 ห้องเรียน ระดับประถมศึกษา จำนวน 24 ห้องเรียน มีนักเรียนทั้งสิ้น 756 คน นักเรียนมีความบกพร่องทางการเรียน จำนวน 43 คน นักเรียนมีภาวะทุพโภชนาการ จำนวน 362 คน นักเรียนที่ต้องการความช่วยเหลือเป็นพิเศษ จำนวน 11 คน นักเรียนเฉลี่ยต่อห้อง 32 คน บุคลากรในโรงเรียน จำนวน 37 คนเป็นครู ปฐมวัย 8 คน พนักงานราชการ 1 คน ครูจ้างรายเดือน 2 คน นักการภารโรง 1 คน และ ลูกจ้างชั่วคราว 1 คน

5. การบริหารสถานศึกษา

โครงสร้างการบริหารงานประกอบด้วย 4 ฝ่ายคือ ฝ่ายบริหารงานวิชาการ ฝ่ายบริหารงานงบประมาณ ฝ่ายบริหารงานบุคคล และฝ่ายบริหารงานทั่วไป การกำหนด ภาระหน้าที่ของการบริหารตามโครงสร้างการบริหารแสดงเป็นแผนผังดังภาพที่ 14



ภาพที่ 14 แผนภูมิโครงสร้างการบริหารโรงเรียนบ้านสวาย

6. ข้อมูลด้านเกียรติภูมิ ผลงานและโครงการดีเด่นของสถานศึกษา

ผลงานของโรงเรียนบ้านสวายที่ได้รับการยกย่องให้ได้รับรางวัลประเภทต่าง ๆ ซึ่งถือเป็นความสำเร็จความภาคภูมิใจของสถานศึกษา โดยในปี พ.ศ. 2543-2545 ครูผู้ปฏิบัติ ผลงานดีเด่นของครูสภาทั้งระดับอำเภอและระดับจังหวัด ครูปฏิรูปการเรียนรู้ รางวัลผู้เกียรติยศ 7 คน ครูต้นแบบครูสภา 1 คน และครูต้นแบบปฏิรูปการเรียนรู้ จำนวน 34 คน