

# บทที่ 1

## บทนำ

### 1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ทิศทางการพัฒนามหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงใหม่ ประการหนึ่งคือ เพื่อสนับสนุนการพัฒนาที่ยั่งยืนของท้องถิ่นไทย บนพื้นฐานของเสรีภาพทางวิชาการ ความหลากหลายและเอกภาพเชิงระบบตลอดจนแนวทางการพัฒนาตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 (พ.ศ. 2550-2554) ที่กำหนดวิสัยทัศน์การพัฒนาประเทศโดยมุ่งพัฒนาสู่ “สังคมอยู่เย็นเป็นสุขร่วมกัน” (Green and Happiness Society) ให้สังคมไทยได้มีการพัฒนาที่ยั่งยืน คนไทยอยู่ดีมีสุข โดยกำหนดสภาพสังคมไทยที่พึงประสงค์ไว้ 3 ลักษณะ คือ เป็นสังคมคุณภาพที่มีความสมดุล เป็นสังคมแห่งภูมิปัญญาและการเรียนรู้ รวมถึงการเป็นสังคมสมานฉันท์ และเอื้ออาทรต่อกัน ดังนั้นแผนพัฒนามหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงใหม่ ปี พ.ศ. 2551 – 2565 (มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงใหม่, 2551, 2) จึงกำหนดวิสัยทัศน์ของมหาวิทยาลัยไว้โดยสอดคล้องกับทิศทางการพัฒนาดังกล่าวข้างต้นคือ “มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงใหม่เป็นสถาบันอุดมศึกษา เพื่อพัฒนาท้องถิ่น...” โดยกำหนดพันธกิจด้านท้องถิ่นไว้ว่า “ส่งเสริมและสนับสนุนการวิจัยเพื่อสร้างองค์ความรู้และการวิจัย เพื่อพัฒนาท้องถิ่น” ภายใต้อุทธศาสตร์ที่ว่า “พัฒนามหาวิทยาลัยให้เป็นมหาวิทยาลัยแห่งการวิจัยเพื่อการพัฒนาท้องถิ่น” (มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงใหม่, 2549, 2) ในทางปฏิบัตินั้น คณะกรรมการติดตามตรวจสอบและประเมินผลงานของมหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงใหม่ (2551, 50-51) ได้ให้ทิศทางการบริการวิชาการและการพัฒนาสังคมแก่มหาวิทยาลัยไว้ว่า มหาวิทยาลัยควรส่งเสริม พัฒนาองค์การบริหารส่วนท้องถิ่น โดยมุ่งเน้นการส่งเสริมและพัฒนาชุมชนให้เข้มแข็ง การให้การศึกษา การเรียนรู้ การพัฒนาและการบริหารจัดการชุมชนด้วยหลักการมีส่วนร่วม สนับสนุนและส่งเสริมการเรียนรู้รวมทั้งพัฒนาการดำเนินงานของผู้นำชุมชนและชุมชน โดยยึดทฤษฎีแห่งคุณค่าของ “การมีส่วนร่วม” และส่งเสริมพัฒนาองค์การบริหารส่วนท้องถิ่น โดยมุ่งเน้นการเพิ่มประสิทธิผล ประสิทธิภาพและความคุ้มค่าในการบริหารจัดการด้วยหลักและวิธีการบริหารกิจกรรมบ้านเมืองที่ดีตลอดจนศึกษาวิจัย ชี้นำระบบการบริหารจัดการด้านทุนทางสังคมของชุมชนท้องถิ่นให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อคุณภาพชีวิตและความมั่นคงของประชาชนและชุมชน

จากวิสัยทัศน์ พันธกิจ และ ทิศทางการเป็นสถาบันอุดมศึกษาเพื่อพัฒนาท้องถิ่นที่ชั้นนำ ทิศทางการวิจัยโดยมุ่งไปที่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นระดับตำบล ที่ได้กล่าวไว้แล้วนั้น ส่งผลให้ มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงใหม่ ต้องนำปัญหา อุปสรรค อันเป็นจุดอ่อนขององค์การบริหารส่วนตำบลที่สำคัญและต้องการการชี้แจงจากสังคมวิชาการเป็นอันดับต้น ๆ คือการพัฒนาศักยภาพในการจัดการศึกษา ซึ่งต้องการให้สังคมเกิดความเชื่อมั่นและยอมรับในศักยภาพดังกล่าว เพื่อให้การถ่ายโอนการจัดการศึกษาเป็นไปด้วยความราบรื่น ด้วยเหตุที่งานวิจัยตลอดระยะเวลา 1 ทศวรรษที่ผ่านมา ยังคงแสดงให้เห็นถึงความไม่พร้อมขององค์การบริหารส่วนตำบลในการจัดการศึกษา (ประภาพรรณ ไชยวงษ์, 2544, บทคัดย่อ) กรรมการบริหารและพนักงานส่วนตำบล มีความรู้เกี่ยวกับการจัดการศึกษาปฐมวัยเพียงระดับปานกลาง และมีศักยภาพในด้านการจัดการศึกษาในระดับต่ำ (ปวีณา รูปทอง, 2546, บทคัดย่อ) อีกทั้งศูนย์เด็กเล็กยังประสบปัญหาผู้ดูแลเด็กมีจำนวนไม่เพียงพอ ขาดความรู้ ประสบการณ์ ขาดงบประมาณในการจัดซื้อวัสดุ มีพื้นที่จำกัด สนามเล่นไม่เพียงพอและไม่เหมาะสม ขาดเครื่องมือและอุปกรณ์ในการประเมินพัฒนาการและการเรียนรู้ของเด็ก (สุทธิมา มาลีเลิศ, 2551, บทคัดย่อ) จึงอาจกล่าวได้ว่า 1 ทศวรรษที่องค์การบริหารส่วนท้องถิ่นได้รับผิดชอบ จัดดำเนินงานศูนย์เด็กเล็กภายใต้ นโยบายที่มุ่งให้มีการถ่ายโอนอำนาจการบริหารศูนย์เด็กเล็กแก่ท้องถิ่นนั้น ยังคงประสบปัญหาอุปสรรคทั้งในด้านระบบการบริหาร ด้านบุคลากรฝ่ายสนับสนุน และฝ่ายปฏิบัติการ อย่างไรก็ตามองค์การบริหารส่วนตำบลจะต้องเดินหน้าต่อไปให้การถ่ายโอน บรรลุความสำเร็จสมบูรณ์ จึงเป็นความจำเป็นที่จะต้องพัฒนารูปแบบการบริหาร การให้บริการที่เหมาะสมกับบริบทของท้องถิ่นโดยเร่งด่วน อันจะเป็นการสร้างเชื่อมั่นให้แก่สังคมและผู้ปกครองผู้เข้ารับบริการ และสร้างฐานรากที่น่าเชื่อถือของการรับถ่ายโอนการจัดการศึกษาของท้องถิ่นเพิ่มจากระดับการศึกษาปฐมวัยสู่ระดับที่สูงขึ้นและพร้อมแก่การตรวจประเมินคุณภาพในอนาคตต่อไป

เนื่องจากศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก ขององค์การบริหารส่วนตำบลเป็นแหล่งให้การอบรม ดูแลพัฒนาเด็กในเขตบริการของตำบลที่ถือว่า เด็กปฐมวัยเป็นวัยเริ่มแรกของการปลูกฝังสิ่งดีงาม และทักษะพื้นฐานอันเป็นความจำเป็นของมนุษย์ในทุกด้าน ด้วยเหตุที่เด็กวัยนี้มีอัตราการเจริญเติบโตเป็นไปอย่างรวดเร็วมากกว่าวัยอื่นใด และเป็นช่วงที่มีการเรียนรู้สูงสุดของชีวิตมนุษย์ การจัดบริการเพื่อพัฒนาเด็กวัยนี้จึงต้องคำนึงถึงคุณภาพ ได้แก่สภาพแวดล้อม สิ่งอำนวยความสะดวก กิจกรรมเสริมประสบการณ์และบุคลากรผู้ปฏิบัติงานรวมทั้งการมีส่วนร่วมจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียโดยเฉพาะผู้ปกครอง ด้วยเหตุที่องค์การบริหารส่วนตำบลดอนแก้ว อำเภอแม่ริม จังหวัดเชียงใหม่ ซึ่งอยู่ในเขตบริการการศึกษาของมหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงใหม่ มีภารกิจด้านการจัดการศึกษา การพัฒนาเด็กและครอบครัวภายใต้พันธกิจการพัฒนาท้องถิ่นที่ว่า ส่งเสริมการศึกษา

ของเด็ก เยาวชนภายในท้องถิ่น ให้ประชาชนมีสุขภาพอนามัยที่ดี มีสถานศึกษาในเขตพื้นที่  
 ได้แก่ศูนย์พัฒนาเด็กเล็กตำบลคอนแก้ว ให้บริการเด็กปฐมวัยอายุ 1 ½ - 5 ½ ขวบ ที่อาศัยอยู่ในเขต  
 ตำบลคอนแก้ว จำนวน 58 คน มีครูผู้ดูแลเด็ก 5 คน โดยจัดอาหารเสริมและอาหารกลางวัน  
 ให้ฟรี การที่จะสามารถพัฒนาสู่ความเป็นศูนย์เด็กเล็กในอุดมคตินั้น ต้องสามารถบริหารจัดการได้  
 อย่างเป็นระบบ มีเครือข่ายมาร่วมมือสนับสนุนที่เข้มแข็งเพียงพอ ทั้งในขั้นของการสร้างเป้าหมาย  
 ร่วมกันและการร่วมรับผิดชอบการดำเนินงานสู่ความสำเร็จ จึงต้องแสวงหาเครือข่ายด้านการ  
 พัฒนาท้องถิ่นที่มีอุดมการณ์สำคัญขององค์กรร่วมกันและตั้งอยู่ในท้องถิ่นเดียวกัน เพื่อความ  
 สะดวกแก่การประสานความร่วมมือ ได้แก่ มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงใหม่ผู้ร่วมขับเคลื่อนการพัฒนา  
 แบบมีส่วนร่วมในครั้งนี้

มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงใหม่ มีสถาบันวิจัยและพัฒนาทำหน้าที่เป็นหน่วยงาน  
 ประสานโครงการวิจัยกับองค์กรในท้องถิ่น และมีคณาจารย์ผู้เชี่ยวชาญหลากหลายสาขาจัดทำ  
 หน้าที่นักวิจัยที่ปฏิบัติงาน โดยเฉพาะงานวิจัยและบริการสังคมจำนวนหนึ่งเป็นที่ยอมรับอย่าง  
 กว้างขวาง ตอบสนองต่อปณิธานของมหาวิทยาลัยด้านการพัฒนาท้องถิ่นอย่างต่อเนื่อง ตลอดเวลา  
 ที่ผ่านมา บุคลากรเหล่านี้ทำหน้าที่ที่ทั้งตั้งรับโดยปฏิบัติงานพัฒนาวิชาชีพสาขาต่างๆ อยู่ในวิทยา  
 เขตเช่นเดียวกับปฏิบัติงานเชิงรุก ณ ที่ตั้งของหน่วยงานผู้รับบริการ ด้วยเหตุที่ผลการปฏิบัติงาน  
 พัฒนาท้องถิ่นในช่วงเวลาที่ผ่านมานั้น นอกจากส่งผลตอบสนองต่อความต้องการและความจำเป็น  
 ของผู้รับบริการแล้ว ยังถือว่าผู้ปฏิบัติส่วนใหญ่ได้รับบทเรียนจากกิจกรรมหรือโครงการพัฒนาที่ผู้ปฏิบัติ  
 อันได้แก่อาจารย์และนักศึกษาของมหาวิทยาลัย ได้เรียนรู้ร่วมกับบุคลากรระดับปฏิบัติในสภาพจริง  
 ของท้องถิ่น สามารถนำความรู้กลับมาพัฒนาและปรับปรุงหลักสูตรการผลิตบัณฑิตและงานบริการ  
 ด้านการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ ให้มีความสอดคล้องเหมาะสมกับความต้องการและความ  
 เปลี่ยนแปลงของบริบทในการจัดการศึกษาของสังคมให้ดียิ่งขึ้น จึงถือว่าเป็นผลประโยชน์ที่ต่าง  
 ฝ่ายต่างได้รับร่วมกันที่มีคุณค่ายิ่ง นอกเหนือไปจากผลตามเป้าหมายที่ตั้งไว้ของแต่ละกิจกรรม  
 โครงการที่สำเร็จลุล่วงไปแล้ว

จากการที่องค์การบริหารส่วนตำบลคอนแก้วได้แสดงความจำนงในการร่วมศึกษา  
 เรียนรู้ เพื่อหารูปแบบแนวทางการพัฒนาศูนย์เด็กเล็กในอุดมคติโดยเน้นมิติด้านการมีส่วนร่วมกับ  
 มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงใหม่ และตั้งเป้าหมายการพัฒนาสู่การเป็นศูนย์เด็กเล็กในอุดมคติครั้งนี้ จึง  
 เป็นโครงการที่ทั้งสองฝ่ายน่าจะได้รับประโยชน์ร่วมกัน ทั้งในระดับบุคคล หน่วยงานและองค์กร  
 ที่ข้อค้นพบอันเป็นประโยชน์ของการมีส่วนร่วมจะเป็นนวัตกรรมที่ดี ซึ่งสามารถนำไปเป็นองค์  
 ความรู้ประยุกต์ใช้เพื่อแบ่งปันแก่หน่วยงานประเภทเดียวกันหรือหน่วยงานที่สนใจอื่นๆ ได้อย่าง  
 กว้างขวางในอนาคต คณะผู้วิจัยจึงดำเนินโครงการโดยใช้การวิจัยเป็นฐานในการพัฒนาศูนย์เด็กเล็ก

ในอุดมคติ : กรณีศึกษาศูนย์เด็กเล็กองค์การบริหารส่วนตำบลคอนแก้ว อำเภอแมริม จังหวัด เชียงใหม่ในครั้งนี้

## 2. คำถามวิจัย

การดำเนินงานวิจัย เป็นการดำเนินงานเพื่อตอบคำถามการวิจัย 3 ประการ ดังนี้

- 2.1 บริบทของศูนย์เด็กเล็กก่อนการพัฒนาเป็นอย่างไร ต้องการพัฒนาสู่เป้าหมายอย่างไร ในอนาคต
- 2.2 การพัฒนาบุคลากรที่เกี่ยวข้องเป็นอย่างไร จะดำเนินการอย่างไรในการพัฒนาแบบมีส่วนร่วม
- 2.3 รูปแบบการดำเนินงานพัฒนาศูนย์เด็กเล็กด้านการมีส่วนร่วม เป็นอย่างไร

## 3. วัตถุประสงค์

การศึกษาวิจัยครั้งนี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อ

- 3.1 ศึกษาข้อมูลพื้นฐาน การดำเนินงานของศูนย์เด็กเล็กตำบลคอนแก้ว อำเภอแมริม จังหวัดเชียงใหม่
- 3.2 ศึกษารูปแบบการดำเนินงานด้านการมีส่วนร่วมของศูนย์เด็กเล็ก ตำบลคอนแก้ว อำเภอแมริม จังหวัดเชียงใหม่
- 3.3 ศึกษาผลการพัฒนาบุคลากรด้านการมีส่วนร่วมศูนย์เด็กเล็ก ตำบลคอนแก้ว อำเภอแมริม จังหวัดเชียงใหม่

## 4. ขอบเขตของการวิจัย

การวิจัยมีขอบเขตดังนี้

- 4.1 การวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยพัฒนาศูนย์เด็กเล็กที่เน้นการมีส่วนร่วมของผู้เกี่ยวข้อง
- 4.2 ดำเนินงานโดยใช้เวลา 1 ปี ระหว่างเดือนธันวาคม 2550 – พฤศจิกายน 2551
- 4.3 กลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการวิจัยเป็นผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบลคอนแก้ว จำนวน 5 คน ผู้ดูแลเด็ก จำนวน 5 คน ผู้ปกครองเด็กที่มีบุตรรับบริการในศูนย์เด็กเล็กตำบลคอนแก้ว 29 คน และสมาชิกชุมชนจากกลุ่มต่าง ๆ 9 กลุ่ม กลุ่มละ 1 คน ผู้วิจัยสุ่มมาใช้ในการศึกษาโดยการคัดเลือกแบบเจาะจง (Purposive Sampling) จากผู้มีส่วนเกี่ยวข้องโดยตรง ซึ่งสามารถให้ข้อมูลและให้เวลาเพื่อมีส่วนร่วมในการพัฒนาตลอดโครงการ

## 5. นิยามศัพท์ที่เกี่ยวข้อง

**ศูนย์เด็กเล็ก** หมายถึง ศูนย์เด็กเล็กขององค์การบริหารส่วนตำบลคอนแก้ว ตั้งอยู่ในโรงเรียนบ้านคอนแก้ว อำเภอแมริม จังหวัดเชียงใหม่

**ศูนย์เด็กเล็กในอุดมคติ** หมายถึง ศูนย์เด็กเล็กที่มีรูปแบบและกระบวนการในการบริหารจัดการแบบมีส่วนร่วม โดยกำหนดเป้าหมายพร้อมกิจกรรมการดำเนินงานไว้ในแผนกลยุทธ์และกำหนดบทบาทหน้าที่ของผู้มีส่วนร่วม 5 กลุ่ม ได้แก่ ผู้บริหาร ผู้ดูแลเด็ก ผู้ปกครอง ชุมชนและเครือข่าย ในทุกขั้นตอนอย่างชัดเจน สามารถประเมินผลการดำเนินงานที่เกิดกับกลุ่มเป้าหมายอย่างเป็นรูปธรรมได้

**ผู้บริหาร** หมายถึง ผู้ที่มีตำแหน่งหน้าที่บังคับบัญชาและประสานการดำเนินงานศูนย์เด็กเล็กในสังกัดองค์การบริหารส่วนตำบลคอนแก้ว ทำหน้าที่ปกครอง ควบคุม ดูแล กำกับ ติดตาม และประเมินการดำเนินงานศูนย์เด็กเล็ก ตำบลคอนแก้ว ประกอบด้วยนายก รองนายก ปลัด องค์การบริหารส่วนตำบลและหัวหน้างานที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานของศูนย์เด็กเล็กตำบลคอนแก้ว อำเภอแมริม จังหวัดเชียงใหม่ รวมเป็นผู้บริหาร 5 คน

**ผู้ดูแลเด็ก** หมายถึง ผู้ทำหน้าที่ครูเด็กเล็ก และครูพี่เลี้ยงประจำกลุ่มของศูนย์เด็กเล็ก ตำบลคอนแก้ว อำเภอแมริม จังหวัดเชียงใหม่

**นักวิจัย** หมายถึง นักวิจัยจากมหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงใหม่ ที่ทำหน้าที่ประสานการดำเนินกิจกรรมโครงการ ติดตาม ดูแลช่วยเหลือ พัฒนารูปแบบการมีส่วนร่วม เก็บรวบรวมข้อมูล วิเคราะห์ สรุปและอภิปรายผลข้อมูลที่ค้นพบเกี่ยวข้องกับศูนย์เด็กเล็ก ตำบลคอนแก้ว อำเภอแมริม จังหวัดเชียงใหม่

**เด็ก** หมายถึง เด็กวัย 1 ½ - 5 ½ ขวบ ที่รับบริการอยู่ในศูนย์พัฒนาเด็กเล็กบ้านคอนแก้ว แบ่งออกเป็น 4 ระดับวัยหรือ 4 กลุ่ม ในปีการศึกษา 2551 รวมทั้งสิ้น 58 คน

**ชุมชน** หมายถึง สถาบัน หน่วยงาน องค์กรและการรวมกลุ่มของคณะบุคคลหรือบุคคลที่มีความเกี่ยวข้องหรือมีส่วนได้ส่วนเสียกับศูนย์เด็กเล็กตำบลคอนแก้ว อำเภอแมริม จังหวัดเชียงใหม่ ในทางเอื้อเพื่อ เกื้อกูล สนับสนุนการปฏิบัติกิจกรรม และร่วมรับผลประโยชน์ด้วยกัน ประกอบด้วย เจ้าหน้าที่สาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม พระสงฆ์ สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล สมาชิกกลุ่มสัจจะออมทรัพย์ กรรมการพัฒนาสตรี เจ้าหน้าที่พัฒนาชุมชน ตัวแทนสภาเยาวชน และตัวแทนผู้ประกอบการในพื้นที่ กลุ่มละ 1 คน รวมเป็นตัวแทนชุมชน 9 คน

**ผู้ปกครอง** หมายถึง บิดา มารดาหรือเครือญาติที่มีบุตรหลานรับบริการอยู่ในศูนย์เด็กเล็กตำบลคอนแก้ว จำนวน 58 คน

**การมีส่วนร่วม** หมายถึง การที่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในศูนย์เด็กเล็กเข้ามารับรู้ รับทราบ ปัญหาและเป็นส่วนหนึ่งของการพัฒนาโดยทำหน้าที่ตามบทบาทที่กำหนดไว้ในทุกขั้นตอนของการพัฒนา ได้แก่ ขึ้นวางแผน ขึ้นดำเนินงาน ขึ้นติดตามประเมินผลและป้อนข้อมูลย้อนกลับ เพื่อการพัฒนาในวงรอบใหม่

**เครือข่าย** หมายถึง ผู้บริหารสถานศึกษาและบุคลากรครูในโรงเรียนสังกัดเขตพื้นที่การศึกษาเชียงใหม่ 2 ที่ให้ยืมใช้พื้นที่ดำเนินงานและคณะบุคคลจากหน่วยงานที่เข้ามาแลกเปลี่ยนเรียนรู้กับศูนย์เด็กเล็กตำบลคอนแก้วทุกกลุ่ม ในปีการศึกษา 2551

**การพัฒนาบุคลากรด้านการมีส่วนร่วม** หมายถึง กระบวนการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมกรปฏิบัติงานของบุคลากรตามขั้นตอน เพื่อสร้างการมีส่วนร่วมในการดำเนินงานสู่ความสำเร็จโดยให้ความรู้ ฝึกทักษะและเสริมประสบการณ์ ตลอดจนการติดตาม กระตุ้นและเสริมแรงเพื่อสร้างความมั่นใจในการร่วมงานกันตามแผนงานและโครงการที่กำหนดไว้

**การพัฒนาศูนย์เด็กเล็ก** หมายถึง กระบวนการที่ผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่ายมาร่วมกันรับผิดชอบงานให้บรรลุความสำเร็จตามเป้าหมายในทุกขั้นตอนที่กำหนดไว้

## 6. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

- 6.1 ได้รูปแบบการพัฒนาศูนย์เด็กเล็กในอุดมคติขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่น
- 6.2 ได้แนวทางการพัฒนาบุคลากรของศูนย์เด็กเล็กด้านการมีส่วนร่วม