

## รูปแบบการนำนโยบายการศึกษาปฐมวัยไปปฏิบัติของศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดชลบุรี

กันตนา มาใหญ่<sup>1</sup> และสุปราณี ธรรมพิทักษ์<sup>2</sup>

ได้รับบทความ: 1 เมษายน 2562

แก้ไขบทความแล้วเสร็จ: 17 พฤษภาคม 2562

ตอบรับตีพิมพ์: 29 พฤษภาคม 2562

เผยแพร่: 27 ธันวาคม 2562

### บทคัดย่อ

การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษารูปแบบการนำนโยบายการศึกษาปฐมวัยไปปฏิบัติของศูนย์พัฒนาเด็กเล็กองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดชลบุรี ใช้รูปแบบการวิจัยเชิงคุณภาพ เป็นแนวทางในการศึกษาและเก็บรวบรวมข้อมูล ทำการคัดเลือกศูนย์พัฒนาเด็กเล็กขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดชลบุรี ประกอบด้วยศูนย์พัฒนาเด็กเล็กสังกัดเทศบาลนครจำนวน 8 แห่ง ศูนย์พัฒนาเด็กเล็กสังกัดเทศบาลเมืองจำนวน 5 แห่ง ศูนย์พัฒนาเด็กเล็กสังกัดเทศบาลตำบลจำนวน 5 แห่ง และศูนย์พัฒนาเด็กเล็กสังกัดองค์การบริหารส่วนตำบลจำนวน 5 แห่ง ผู้ให้ข้อมูลสำคัญได้แก่ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการนำนโยบายการศึกษาปฐมวัยไปปฏิบัติของศูนย์พัฒนาเด็กเล็กองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดชลบุรีจำนวน 4 กลุ่ม ได้แก่ กลุ่มที่ 1 กลุ่มผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวน 20 คน กลุ่มที่ 2 คณะกรรมการศูนย์พัฒนาเด็กเล็กจำนวน 40 คน กลุ่มที่ 3 บุคลากรซึ่งทำหน้าที่ในศูนย์พัฒนาเด็กเล็กจำนวน 60 คน กลุ่มที่ 4 ผู้ปกครองเด็กเล็กจำนวน 60 คน ข้อมูลเชิงคุณภาพที่ได้จากการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) การสนทนากลุ่ม (Focus Group Discussion) และข้อมูลทุติยภูมิ

<sup>1</sup> นิสิตหลักสูตรปรัชญาดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ วิทยาลัยการบริหารรัฐกิจ

มหาวิทยาลัยบูรพา

ผู้นิพนธ์ประสานงาน

อีเมลล์: nana11559111@gmail.com

<sup>2</sup> อาจารย์ ดร., วิทยาลัยการบริหารรัฐกิจ มหาวิทยาลัยบูรพา

อีเมลล์: supraneegspa@hotmail.com

(Secondary Data) วิเคราะห์ข้อมูลด้วยวิธีวิเคราะห์เนื้อหา (Content Analysis) แบบหน่วยบริบท (Contextual Unit)

การวิจัยครั้งนี้ได้ข้อค้นพบรูปแบบการนำนโยบายการศึกษาปฐมวัยไปปฏิบัติของศูนย์พัฒนาเด็กเล็กองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดชลบุรี ประกอบด้วยปัจจัย 7 ปัจจัย ได้แก่ ปัจจัยด้านการมีหน่วยงานที่รับผิดชอบในการดำเนินนโยบายเฉพาะ การมีมาตรฐานในการสร้างความร่วมมือกับเครือข่าย การที่ชุมชนท้องถิ่นให้การสนับสนุนการจัดการศึกษา การจัดสรรงบประมาณ การกระจายอำนาจการจัดการศึกษา กฎระเบียบชัดเจน และกลไกขับเคลื่อนนโยบาย ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญที่เชื่อมโยงกระบวนการการนำนโยบายไปปฏิบัติในพื้นที่ที่เป็นรูปธรรม

**คำสำคัญ:** การนำนโยบายไปปฏิบัติ/ การศึกษาปฐมวัย/ ศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก/  
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

# A MODEL OF EARLY CHILDHOOD EDUCATIONAL POLICY IMPLEMENTATION IN THE CHILD DEVELOPMENT CENTER: CHONBURI LOCAL ADMINISTRATION ORGANIZATION

Kantana Mayai<sup>1</sup> and Supraneee Thampitu<sup>2</sup>

---

**Received:** April 1, 2019

**Revised:** May 17, 2019

**Accepted:** May 29, 2019

**Available Online:** December 27, 2020

---

## ABSTRACT

This research was to investigate a model of implementing the Early Childhood Education in the Child Development Center in Chonburi Local Administration Organization through applying a qualitative method as a guide for conducting the research and its data collection. Eight City Municipality Child Development Centers, five Town Municipality Child Development Centers, five Sub-district Municipality Child Development Centers, five Sub-district Administration Organization were selected. The key informants were those involved with implementing the Early Childhood Education in the Child Development Center in Chonburi Local Administration Organization. They were divided into four groups. The first group pertained 20 administrators from the Chonburi Local Administration Organization. The second group included 40 committee members of the Child Development Centers. The third group contained 60 personnel of the Child Development Centers. The fourth group

---

<sup>1</sup> Ph.D. Candidate: Program in Public Administration, Graduate School of Public Administration, Burapha University

Corresponding author

E-mail: nana11559111@gmail.com

<sup>2</sup> Lecturer, Dr., Graduate School of Public Administration, Burapha University

E-mail: supraneegspa@hotmail.com

engulfed 60 parents. The qualitative data were gathered from the in-depth interview, the focus group discussion, and the secondary data and were analyzed through content analysis with contextual unit.

This research revealed that there are seven factors in the model of implementing the Early Childhood Education in the Child Development Center in Chonburi Local Administration Organization. They involved having the *ad hoc* responsible agency, having standards in building collaboration with the network, being supported on schooling for the local communities, budgeting allocation, decentralization of schooling, evident rules and regulations and mechanism to drive the policy. These were the significant factors linking the process of constructively implementing the policy in the areas.

**KEYWORDS:** Policy Implementation/ Early Childhood Education/

Child Development Center/ Local Administration Organization

## บทนำ

การพัฒนาประเทศให้มีความเจริญก้าวหน้าในทุกด้านนั้น สิ่งสำคัญที่สุดคือ การพัฒนาบุคลากรของชาติให้มีศักยภาพสูงสุดในทุกด้าน มีความรู้ ความสามารถ และทักษะในแขนงต่าง ๆ เพื่อพร้อมเป็นกำลังในการขับเคลื่อนประเทศให้เจริญก้าวหน้าไปอย่างมั่นคง และยกระดับศักยภาพในการแข่งขันของประเทศในระดับสากล ทุกประเทศจึงให้ความสำคัญอย่างยิ่งต่อการพัฒนาระบบการศึกษาของประเทศ (วิระเทพ ปทุมเจริญวัฒนา และคณะ, 2560, หน้า 2375) สอดคล้องกับ ประเวศ วะสี (2557) กล่าวว่าการศึกษาเป็นเครื่องมือสำคัญในการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการให้ความสำคัญกับพัฒนาการในทุกด้านของช่วงอายุแรกเกิดจนถึงห้าขวบ หรือวัยก่อนเข้าเรียน ชั้นประถมศึกษาปีที่หนึ่ง ที่มักเรียกกันว่า “เด็กปฐมวัย” ให้มีพัฒนาการอย่างเหมาะสมตามหลักวิชาการแล้วก็จะสามารถเติบโตเป็นคนมีคุณภาพ ส่งผลดีต่ออนาคตของสังคมและประเทศชาติด้วย ซึ่งจากข้อมูลของนักเศรษฐศาสตร์รางวัลโนเบลสาขาเศรษฐศาสตร์ ศ.ดร.เจมส์ เจ เฮกแมน จากมหาวิทยาลัยชิคาโก ประเทศสหรัฐอเมริกา ได้กล่าวว่า “การลงทุนพัฒนาเด็กปฐมวัย เป็นการลงทุนที่คุ้มค่าให้ผลตอบแทนแก่สังคมดีที่สุดในระยะยาว” โดยคืนผลตอบแทนกลับคืนมาในอนาคตมากถึง 7 เท่า เป็นทั้งการเพิ่มคุณภาพทรัพยากรบุคคลของประเทศ ลดอัตราการสูญเสียที่จะเกิดขึ้นในอนาคต จะเห็นได้ว่าการจัดการศึกษาในระดับปฐมวัยมีความสำคัญอย่างมากเนื่องจากเป็นรากฐานของการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในฐานะหน่วยงานซึ่งมีภารกิจหน้าที่รับผิดชอบด้านการพัฒนาเด็ก ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญและกฎหมายว่าด้วยแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ มีบทบาทที่สำคัญในการบริหารจัดการเกี่ยวกับการศึกษาทุกระดับ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการศึกษาปฐมวัย ซึ่งปัจจุบันศูนย์พัฒนาเด็กเล็กขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นสถานที่ดูแลและให้การศึกษาเด็กอายุระหว่าง 3-5 ปี มีฐานะเทียบเท่าสถานศึกษา เป็นศูนย์พัฒนาเด็กเล็กที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดตั้งเอง และศูนย์พัฒนาเด็กเล็กของส่วนราชการต่าง ๆ ที่ถ่ายโอนให้อยู่ในความดูแลรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น ศูนย์อบรมเด็กก่อนเกณฑ์ในวัด/มัสยิดของกรมการศาสนา ศูนย์พัฒนาเด็กเล็กของกรมการพัฒนาชุมชน และศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก (เด็ก 3 ขวบ) รับถ่ายโอนจากสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่รับผิดชอบในการส่งเสริมและพัฒนาศูนย์พัฒนาเด็กเล็กในทุก ๆ ด้าน เพื่อให้เด็กได้รับ

การพัฒนาอย่างเต็มตามศักยภาพ และได้มาตรฐาน ซึ่งเด็กนั้นถือเป็นทรัพยากรที่ทรงคุณค่า และมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการพัฒนาประเทศชาติในอนาคต การพัฒนาเด็กให้ได้รับความพร้อมทั้งด้านร่างกายจิตใจ อารมณ์ สังคม และสติปัญญา จึงนับเป็นภารกิจสำคัญที่หน่วยงานซึ่งรับผิดชอบจะต้องตระหนัก และให้ความสนใจเพื่อให้การพัฒนาเด็กเป็นไปอย่างมีคุณภาพและได้มาตรฐานเหมาะสมกับวัย (ศิรินนภา นามมณี, อนุศักดิ์ เกตุสิริ และ จินณวัตร ปะโคทัง, 2557, หน้า 117) จะเห็นได้ว่าเด็กเป็นทรัพยากรที่ทรงคุณค่า และมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการพัฒนาประเทศชาติในอนาคต การพัฒนาเด็กให้ได้รับความพร้อมทั้งด้านร่างกาย จิตใจ อารมณ์ สังคม และสติปัญญาจึงนับเป็นภารกิจสำคัญที่หน่วยงานซึ่งรับผิดชอบจะต้องตระหนัก และให้ความสนใจ เพื่อให้การพัฒนาเด็กเป็นไปอย่างมีคุณภาพและได้มาตรฐานเหมาะสมกับวัย หากพิจารณาการจัดการศึกษาระดับปฐมวัยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดชลบุรี พบว่ามีจำนวนศูนย์พัฒนาเด็กเล็กจำนวน 205 แห่ง สังกัดเทศบาลนครจำนวน 25 แห่ง สังกัดเทศบาลเมืองจำนวน 32 แห่ง สังกัดเทศบาลตำบล 58 แห่ง และสังกัดองค์การบริหารส่วนตำบล 96 แห่ง จะเห็นได้ว่าจังหวัดชลบุรีมีจำนวนศูนย์พัฒนาเด็กเล็กที่ดำเนินการจัดการศึกษาโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวนมาก จากที่กล่าวมาข้างต้นจะเห็นได้ว่าในการพัฒนาประเทศให้บรรลุตามเป้าหมายการพัฒนา การศึกษาจึงเป็นเครื่องมือสำคัญในการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการจัดการศึกษาระดับปฐมวัย ซึ่งนับได้ว่าเป็นรากฐานของการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ทุกด้าน ผู้วิจัยจึงมีความสนใจศึกษารูปแบบการนํานโยบายการศึกษาปฐมวัยไปปฏิบัติ ตลอดจนเสนอแนะแนวทางการนํานโยบายการศึกษาปฐมวัยไปปฏิบัติของศูนย์พัฒนาเด็กเล็กองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดชลบุรี ทั้งนี้เพื่อนำข้อมูลที่ได้ไปใช้เป็นแนวทางในการขับเคลื่อนการพัฒนาการศึกษาระดับปฐมวัยของศูนย์พัฒนาเด็กเล็กขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลต่อไป

### วัตถุประสงค์ของการวิจัย

เพื่อศึกษารูปแบบการนํานโยบายการศึกษาปฐมวัยไปปฏิบัติของศูนย์พัฒนาเด็กเล็กองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดชลบุรี

## แนวคิด ทฤษฎี และกรอบแนวคิดการวิจัย

ตัวแบบการนำนโยบายไปปฏิบัติของ Van Meter and Van Horn (1975) ประกอบไปด้วยตัวแปรทั้งสิ้น 6 ตัวแปร ซึ่งเชื่อมโยงระหว่างนโยบายและสมรรถนะในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ตัวแบบนี้แสดงให้เห็นถึงความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรอิสระที่มีต่อกันและความสัมพันธ์ของตัวแปรอิสระที่มีต่อตัวแปรตาม ตัวแปรอิสระที่อยู่ในตัวแบบนี้ประกอบด้วยตัวแปรดังต่อไปนี้

### 1. มาตรฐานและวัตถุประสงค์ของนโยบาย

มาตรฐานและวัตถุประสงค์ของนโยบาย เป็นปัจจัยสำคัญที่จะตัดสินว่านโยบายมีสมรรถนะมากน้อยเพียงใด การกำหนดตัวชี้วัดของสมรรถนะของนโยบาย เป็นสิ่งสำคัญที่จะต้องทำเป็นอันดับแรก นั่นคือมาตรฐานและวัตถุประสงค์ของนโยบายอาจสามารถสังเกตและวัดได้ง่าย เช่น อาจสังเกตว่านโยบายประสบความสำเร็จหรือไม่จากจำนวนงานที่สร้างขึ้น หรือหาหลักฐานจากผู้ที่ได้ถูกว่าจ้าง หรือดูจากความก้าวหน้าของโครงการหรืองานที่เกี่ยวข้องก็ได้ แต่ในบางกรณีการวัดสมรรถนะของนโยบายก็อาจทำได้ยากเช่นกัน หากนโยบายนั้นมีมาตรฐานหรือวัตถุประสงค์ที่คลุมเครือหรือขัดแย้งกันเอง โดยสรุปแล้ว มาตรฐานและวัตถุประสงค์ของนโยบายเป็นตัวแปรที่จะต้องกำหนดขึ้นอย่างชัดเจน เพราะการนำนโยบายไปปฏิบัติไม่สามารถทราบได้ว่าสำเร็จหรือล้มเหลว หากปราศจากเป้าหมายและข้อกำหนดที่ชัดเจน

### 2. ทรัพยากรของนโยบาย

นอกจากนโยบายจะต้องมีเป้าหมาย วัตถุประสงค์ และตัวชี้วัดที่เป็นมาตรฐานแล้ว นโยบายยังประกอบไปด้วยทรัพยากร ซึ่งหมายความรวมถึงเงินงบประมาณ และแรงกระตุ้นสนับสนุนอื่น ๆ เพื่อช่วยให้การนำนโยบายไปปฏิบัติเกิดประสิทธิผล อย่างไรก็ตาม ปัจจัยด้านทรัพยากรที่สำคัญมากที่สุดที่ส่งผลให้นโยบายประสบความสำเร็จคือการช่วยเหลือและสนับสนุนจากหน่วยงานของรัฐ มากกว่าการให้งบประมาณที่เพียงพอ

### 3. การสื่อสารระหว่างองค์การและกิจกรรมส่งเสริมการนำนโยบายไปปฏิบัติ

การนำนโยบายไปปฏิบัติต้องอาศัยการสื่อสารของเป้าหมาย และวัตถุประสงค์ไปยังหน่วยงานและผู้เกี่ยวข้องในทุกลำดับชั้นขององค์การ เนื่องจากการสื่อสารเป็นกระบวนการที่มีความซับซ้อนอยู่ในตัวเองอยู่แล้ว และผู้สื่อสารเองก็เป็นอุปสรรคสำคัญในการสร้างให้เกิดการบิดเบือนเป้าหมายและวัตถุประสงค์ดังกล่าว การสื่อสารที่สร้างให้เกิดความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติจะต้องมีความชัดเจน ความเที่ยงตรง และสม่ำเสมอ

ในระหว่างกระบวนการสื่อสาร การสื่อสารระหว่างองค์การมีความสำคัญต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นอย่างมาก อันประกอบด้วยกิจกรรมกระตุ้นและสนับสนุนที่สำคัญ 2 ลักษณะ คือ

1) การให้คำแนะนำด้านเทคนิคและความช่วยเหลือโดยหน่วยงานระดับบน เพื่อช่วยเหลือให้หน่วยงานระดับล่างดำเนินการตามที่ต้องการ

2) หน่วยงานระดับบน อาจพิจารณาให้การสนับสนุนได้หลายรูปแบบ ทั้งเป็นผลด้านลบและบวกต่อหน่วยงานระดับล่าง

นอกจากนี้การสื่อสารอาจมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทุกระดับเข้ามามีส่วนร่วมในโครงการ หรือนโยบายด้วย หรือในรูปของการที่ผู้กำหนดนโยบายสร้างให้เกิดความร่วมมือระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทุกระดับ โดยให้การสนับสนุนด้านงบประมาณในการบริหาร หรือให้บริการด้านเทคนิค บุคลากร หรือการวิจัย

#### 4. ลักษณะขององค์การที่นำนโยบายไปปฏิบัติ

Van Meter and Van Horn (1975) ได้ให้ข้อสังเกตถึงลักษณะขององค์การที่นำนโยบายไปปฏิบัติว่ามี 2 องค์ประกอบ คือ

1) ลักษณะโครงสร้างอย่างเป็นทางการขององค์การ

2) ลักษณะอย่างไม่เป็นทางการของบุคลากรในองค์การ

นอกจากนี้ Van Meter and Van Horn ได้เสนอลักษณะของหน่วยงานที่ส่งผลต่อสมรรถนะของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ประกอบด้วย

1) ปริมาณและความสามารถของบุคลากรในหน่วยงาน

2) ระดับของการควบคุมที่เป็นลำดับชั้นในการตัดสินใจและดำเนินการ

3) ทรัพยากรทางการเมืองของหน่วยงาน เช่น แรงสนับสนุนจากผู้บริหารหรือนักการเมือง

4) ความสามารถในการยืดหยุ่นของหน่วยงาน

5) ระดับของการสื่อสารแบบเปิด เช่น การมีเครือข่ายการสื่อสารที่เป็นอิสระ

6) การเชื่อมโยงอย่างเป็นทางการและไม่เป็นทางการของผู้กำหนดนโยบายและผู้ที่เกี่ยวข้องในกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ

#### 5. เจือใจและทรัพยากรทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง

สภาพเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง ที่ส่งผลกระทบต่อกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ เป็นปัจจัยที่เมื่อก่อนไม่ได้มีผู้ให้ความสนใจศึกษา แต่ก็เป็นที่ทราบกันอย่างกว้างขวางว่า

เงื่อนไขและทรัพยากรด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองมีผลสำคัญต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติอย่างมาก ทั้งโดยทางตรงและทางอ้อม

#### 6. ความร่วมมือหรือการตอบสนองของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ

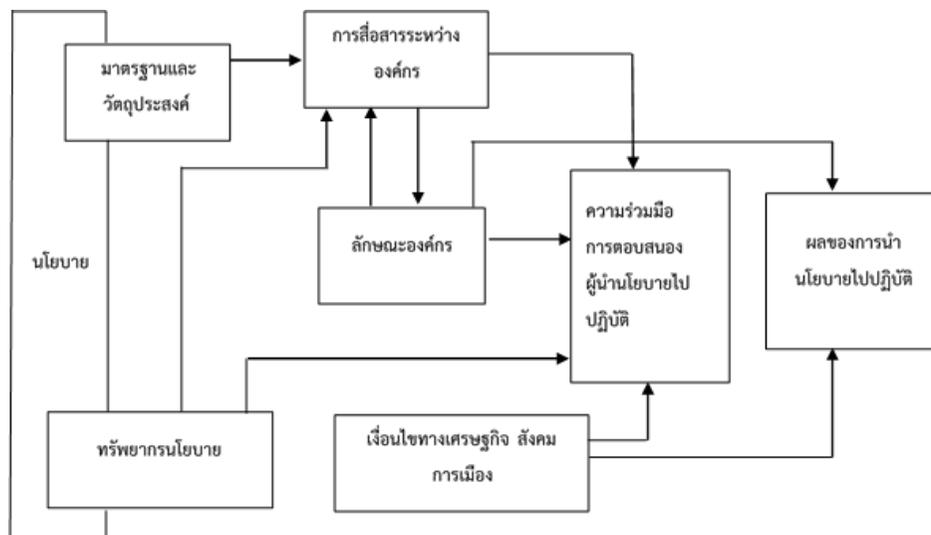
ความเข้าใจของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติมีส่วนสำคัญ และถือว่าเป็นปัจจัยที่ส่งผลต่อผลลัพธ์ของนโยบายมากที่สุดปัจจัยหนึ่ง องค์ประกอบของปัจจัยนี้เน้นไปที่ตัวผู้ปฏิบัติ ซึ่งมี 3 ประการคือ

- 1) การรับรู้และความเข้าใจของผู้ปฏิบัติที่มีต่อนโยบาย
- 2) ทิศทางในการตอบสนองต่อนโยบายของผู้ปฏิบัติ
- 3) ระดับการยอมรับในตัวนโยบายของผู้ปฏิบัติ

ทั้ง 3 ประการเป็นเงื่อนไขที่มีอยู่ในตัวผู้ปฏิบัติทุกคน นโยบายนั้นจะไม่ประสบความสำเร็จได้ ถ้าหากเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของนโยบายได้รับการปฏิเสธจากผู้ปฏิบัติ ตั้งแต่ต้น สาเหตุอาจมาจากการที่เป้าหมายและวัตถุประสงค์นั้นขัดต่อค่านิยมในตัวผู้ปฏิบัติ หรือขัดแย้งต่อผลประโยชน์หรือความสนใจของผู้ปฏิบัติ ซึ่งสามารถแก้ไขได้โดยการให้ผู้ปฏิบัติเข้ามามีส่วนร่วมในการตั้งเป้าหมาย และวัตถุประสงค์ของนโยบายตั้งแต่เริ่มต้น

#### กรอบแนวคิดการวิจัย

จากแนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง ผู้วิจัยได้นำแนวคิดของ Van Meter and Van Horn (1975) มาเป็นแนวทางในการศึกษาการนำนโยบายการศึกษาปฐมวัยไปปฏิบัติของศูนย์พัฒนาเด็กเล็กองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดชลบุรี ประกอบด้วย 6 ตัวแปร ดังภาพ



ภาพที่ 1 กรอบแนวคิดในการวิจัย

### วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ใช้รูปแบบการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) ผู้วิจัยได้ใช้วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูลดังนี้

1. การวิจัยเอกสาร (Documentary Research) เป็นการศึกษาจากเอกสารที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษาระดับปฐมวัยของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น เอกสารจากเทศบาลนคร เทศบาลเมือง เทศบาลตำบล องค์การบริหารส่วนตำบลที่เป็นพื้นที่ที่ศึกษา รายงานการวิจัย บทความวิชาการ บทความวิจัยที่เกี่ยวข้อง

2. การสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่ทำหน้าที่กำกับดูแลการจัดการศึกษาระดับปฐมวัยของศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดชลบุรี ประกอบด้วย เทศบาลนคร เทศบาลเมือง เทศบาลตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อรวบรวมข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการแปลงนโยบายการศึกษาปฐมวัยของของศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสู่การปฏิบัติ กลไกขับเคลื่อนการนำนโยบายการศึกษาปฐมวัยไปปฏิบัติ ตลอดจนปัญหา อุปสรรค และแนวทางแก้ไข

3. การสนทนากลุ่ม (Focus Group Discussion) เป็นการสนทนากลุ่มผู้ปฏิบัติและผู้ได้รับผลจากการนำนโยบายการจัดการศึกษาปฐมวัยไปปฏิบัติโดยตรง ประกอบด้วย

หัวหน้าศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก ผู้ดูแลเด็ก และผู้ปกครองเด็ก เพื่อรวบรวมข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการแปลงนโยบายการศึกษาปฐมวัยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสู่การปฏิบัติ กลไกขับเคลื่อนการนำนโยบายการศึกษาปฐมวัยไปปฏิบัติ ตลอดจนปัญหา อุปสรรค และแนวทางแก้ไข

4. การสังเกต (Observation) เป็นการสังเกตสภาพแวดล้อมของศูนย์พัฒนาเด็กเล็กหลังจากการสัมภาษณ์เสร็จ โดยผู้วิจัยได้สังเกตการณ์จัดห้องเรียน ห้องอาหาร ห้องน้ำ ห้องนอน สนามเด็กเล่น การดูแลและปฏิบัติต่อเด็ก การทำอาหาร การเตรียมอาหาร การรับเด็กก่อนเข้าศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก การส่งเด็กกลับบ้าน

### การเลือกพื้นที่ศึกษา

1. ผู้วิจัยรวบรวมรายชื่อศูนย์พัฒนาเด็กเล็กองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดชลบุรีจำแนกตามอำเภอและประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พบว่ามีจำนวนศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก จำนวน 205 แห่ง

2. ผู้วิจัยทำการคัดเลือกศูนย์พัฒนาเด็กเล็กขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในจังหวัดชลบุรี ตามประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่ประกอบด้วย เทศบาลนคร เทศบาลเมือง เทศบาลตำบล องค์กรบริหารส่วนตำบลจำนวน 20 แห่ง ดังนี้

- เทศบาลนคร จำนวน 5 แห่ง ประกอบด้วย ศูนย์พัฒนาเด็กเล็กบ้านนาใหม่ ศูนย์พัฒนาเด็กเล็กแหลมฉบัง ศูนย์พัฒนาเด็กเล็กไทยกสิกร (เครือสหพัฒน์) ศูนย์พัฒนาเด็กเล็กวัดหนองคล้า ศูนย์พัฒนาเด็กเล็กโรงเรียนเทศบาล ท.1 ศูนย์พัฒนาเด็กเล็กวัดใหม่เนินพะยอม ศูนย์พัฒนาเด็กเล็กเทศบาลนครเจ้าพระยาสุรศักดิ์ (ตำบลบึง) ศูนย์พัฒนาเด็กเล็กเทศบาลนครเจ้าพระยาสุรศักดิ์ (วัดชากค้อ)

- เทศบาลเมือง จำนวน 5 แห่ง ประกอบด้วย ศูนย์พัฒนาเด็กเล็กบ้านแปลง ศูนย์พัฒนาเด็กเล็กบ้านเนินทุ่ง ศูนย์พัฒนาเด็กเล็กสัตตพรหม ศูนย์พัฒนาเด็กเล็กบ้านชุมเห็ด ศูนย์พัฒนาเด็กเล็กศรีราชา

- เทศบาลตำบล จำนวน 5 แห่ง ประกอบด้วย ศูนย์พัฒนาเด็กเล็กบางละมุง ศูนย์พัฒนาเด็กเล็กตำบลโป่ง ศูนย์พัฒนาเด็กเล็กตำบลเกาะจันทร์ ศูนย์พัฒนาเด็กเล็กเทศบาลตำบลหนองปลาไหล ศูนย์พัฒนาเด็กเล็กตำบลเขาไม้แก้ว

- องค์กรบริหารส่วนตำบล จำนวน 5 แห่ง ประกอบด้วย ศูนย์พัฒนาเด็กเล็กบ้านเขาหิน ศูนย์พัฒนาเด็กเล็กบ้านหนองข่า ศูนย์พัฒนาเด็กเล็กบ้านโป่งดินดำ ศูนย์พัฒนาเด็กเล็กบ้านเนินแสนสุข ศูนย์พัฒนาเด็กเล็กบ้านเก่า

### ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key Informant)

การวิจัยครั้งนี้ผู้วิจัยได้กำหนดผู้ให้ข้อมูลสำคัญเป็นผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการนำนโยบายการศึกษาปฐมวัยไปปฏิบัติของศูนย์พัฒนาเด็กเล็กองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดชลบุรี จากการศึกษาพบว่า มีผู้มีส่วนเกี่ยวข้องประกอบด้วย 4 กลุ่ม ดังนี้

กลุ่มที่ 1 กลุ่มผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำนวน 20 คน

กลุ่มที่ 2 คณะกรรมการศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก จำนวน 40 คน

กลุ่มที่ 3 บุคลากรซึ่งทำหน้าที่ในศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก จำนวน 60 คน

กลุ่มที่ 4 ผู้ปกครองเด็กเล็ก จำนวน 60 คน

### เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัยประกอบด้วย

1. แบบบันทึกข้อมูล (Record Form) ใช้ในการบันทึกข้อมูลที่ได้จากการวิจัยเอกสาร

2. แนวคำถามสำหรับการสัมภาษณ์ระดับลึก (Interview Guide) ใช้สำหรับเป็นแนวทางในการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญกลุ่มที่ 1 กลุ่มผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ทำหน้าที่กำกับดูแลการจัดการศึกษาระดับปฐมวัยของศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก ลักษณะของข้อคำถามเป็นแบบปลายเปิด

3. แนวคำถามสำหรับการสัมภาษณ์ระดับลึก (Interview Guide) ใช้สำหรับเป็นแนวทางในการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญกลุ่มที่ 2 คณะกรรมการศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก ที่มีหน้าที่ในการกำหนดแนวทางการส่งเสริมและสนับสนุนการดำเนินงานของศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก ในด้านต่าง ๆ ลักษณะของข้อคำถามเป็นแบบปลายเปิด

4. แนวคำถามสำหรับการสนทนากลุ่ม (Focus Group Guide) ใช้สำหรับเป็นแนวทางในการสนทนากลุ่มผู้ให้ข้อมูลสำคัญกลุ่มที่ 3 บุคลากรซึ่งทำหน้าที่ในศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก ที่มีหน้าที่โดยตรงในการนำนโยบายการจัดการศึกษาปฐมวัยไปปฏิบัติ ลักษณะของข้อคำถามเป็นแบบปลายเปิด

5. แนวคำถามสำหรับการสนทนากลุ่ม (Focus Group Guide) ใช้สำหรับเป็นแนวทางในการสนทนากลุ่มผู้ให้ข้อมูลสำคัญกลุ่มที่ 4 ผู้ปกครองเด็กเล็ก เป็นกลุ่มที่ได้รับผลจากการนำนโยบายการศึกษาปฐมวัยของศูนย์พัฒนาเด็กองค์รปกครองส่วนท้องถิ่นไปปฏิบัติ ลักษณะของข้อคำถามเป็นแบบปลายเปิด

### **การสร้างเครื่องมือและการตรวจสอบคุณภาพของเครื่องมือ**

1. ผู้วิจัยศึกษาแนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง จากนั้นนำมาสร้างเป็นกรอบแนวทางในการสร้างเครื่องมือทั้ง 5 ประเภท
2. นำเครื่องมือทั้ง 5 ประเภท ไปให้ผู้เชี่ยวชาญจำนวนจำนวน 5 คน พิจารณาตรวจสอบความตรงเชิงเนื้อหา (Content Validity)
3. ผู้วิจัยดำเนินการแก้ไข เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัยตามคำแนะนำของผู้เชี่ยวชาญ

### **การตรวจสอบข้อมูล**

ผู้วิจัยได้ทำการตรวจสอบข้อมูล โดยใช้และผสมผสานวิธีการวิจัยที่เรียกว่า Multiple Triangulation (Yin, 2009) ด้าน Data Triangulation คือ การใช้แหล่งข้อมูลที่แตกต่างกันในการศึกษาปรากฏการณ์เดียวกัน สำหรับการวิจัยในครั้งนี้ผู้วิจัยใช้แหล่งข้อมูลที่ใช้ในการศึกษาในหลายแหล่ง ได้แก่ การศึกษาเอกสาร การสัมภาษณ์ระดับลึก การสนทนากลุ่ม และการสังเกต

### **การวิเคราะห์ข้อมูล**

ข้อมูลเชิงคุณภาพที่ได้จากการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) การสนทนากลุ่ม (Focus Group Discussion) และข้อมูลทุติยภูมิ (Secondary Data) จะถูกวิเคราะห์ข้อมูลด้วยวิธีวิเคราะห์เนื้อหา (Content Analysis) แบบหน่วยบริบท (Contextual Unit)

### **การพิทักษ์สิทธิ์ผู้เข้าร่วมการวิจัย**

ผู้วิจัยขอรับการพิจารณาจริยธรรมการวิจัย จากคณะกรรมการพิจารณาจริยธรรมการวิจัย ระดับบัณฑิตศึกษา วิทยาลัยการบริหารรัฐกิจ มหาวิทยาลัยบูรพา โดยได้รับหนังสือรับรองผลการพิจารณาจริยธรรมการวิจัย หมายเลขรับรอง 107-2561 วันที่ที่ให้การ

รับรอง 17 กันยายน พ.ศ.2561 สำหรับการพิทักษ์สิทธิ์ของผู้เข้าร่วมการวิจัย คือ การที่ผู้เข้าร่วมมีสิทธิที่จะตอบรับหรือปฏิเสธในการเข้าร่วมการวิจัย และเมื่อเข้าร่วมการวิจัยแล้วสามารถยุติการเข้าร่วมวิจัยในช่วงใดก็ได้ โดยไม่จำเป็นต้องแจ้งเหตุผลต่อผู้วิจัย ทั้งนี้จะไม่มีผลกระทบใด ๆ และข้อมูลที่ได้จะถูกเก็บไว้เป็นความลับ โดยจะนำเสนอในภาพรวมเท่านั้น

## สรุปผลการวิจัยและอภิปรายผลการวิจัย

### สรุปผลการวิจัย

#### 1. มาตรฐานและวัตถุประสงค์

มาตรฐานและวัตถุประสงค์ของนโยบายเป็นปัจจัยสำคัญที่จะตัดสินว่านโยบายมีสมรรถนะมากน้อยเพียงใด หากนโยบายมีความชัดเจนของวัตถุประสงค์ก็มีแนวโน้มที่จะทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติประสบความสำเร็จได้มาก และอีกประการคือนโยบายที่มีวัตถุประสงค์ที่สอดคล้องกับความเป็นจริง ก็จะทำให้ผู้ปฏิบัติสามารถปฏิบัติตามได้ง่ายขึ้น และมีแนวโน้มที่ทำให้เกิดความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติตามมา ผลจากการศึกษาในครั้งนี้ พบว่า มาตรฐานและวัตถุประสงค์ของนโยบายมีความชัดเจนแต่ยังไม่สอดคล้องกับการปฏิบัติงานจริงของหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ เนื่องจากมีจำนวนมาตรฐานและตัวชี้วัดมากเกินไป (23 มาตรฐาน 94 ตัวชี้วัด)

#### 2. ทรัพยากรของนโยบาย

การนำนโยบายไปปฏิบัติจำเป็นต้องมีการระบุทรัพยากรที่จำเป็นต้องมีในการดำเนินงานผลการศึกษา พบว่า งบประมาณ อุปกรณ์ที่ใช้ในการจัดการศึกษามีความเพียงพอและเหมาะสม ยกเว้นบุคลากรยังไม่เพียงพอ กล่าวคือมาตรฐานการจัดการศึกษาของศูนย์พัฒนาเด็กเล็กกำหนดให้มีอัตราครูผู้ดูแลเด็กเป็นไปตามสัดส่วน 1 : 10 หากมีเศษตั้งแต่ 5 คน ขึ้นไป ให้เพิ่มครูผู้ดูแลเด็กได้อีก 1 คน โดยจัดการศึกษาห้องละไม่เกิน 20 คน หรือตามความเหมาะสมของพื้นที่ ผลการศึกษาพบว่า ศูนย์พัฒนาเด็กเล็กส่วนใหญ่อัตราครูผู้ดูแลเด็กไม่เป็นไปตามสัดส่วนที่กำหนดไว้

#### 3. การสื่อสารระหว่างองค์กรและกิจกรรมส่งเสริมการนำนโยบายไปปฏิบัติ

การติดต่อสื่อสารเพื่อการนำนโยบายการศึกษาปฐมวัยไปปฏิบัติของศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก มีรูปแบบ 2 รูปแบบคือ การสื่อสารแบบเป็นทางการและการสื่อสารแบบไม่เป็นทางการ ซึ่งการสื่อสารแบบไม่เป็นทางการเป็นช่องทางการสื่อสารที่ทำให้บุคลากร

ผู้ปฏิบัติงานในศูนย์พัฒนาเด็กเล็กได้ข้อมูลชัดเจน ครบถ้วน และรวดเร็ว คือการใช้ Application Line และ Facebook ซึ่งได้รับความนิยมโดยการตั้งกลุ่ม Line มีทั้งกลุ่ม Line ระหว่างศูนย์พัฒนาเด็กเล็กกับเทศบาล หรือองค์การบริหารส่วนตำบล และระหว่างศูนย์พัฒนาเด็กเล็กอื่น ๆ ในสังกัดเดียวกัน โดยการสั่งงาน การส่งงาน การแจ้งปัญหา การให้คำแนะนำในการแก้ไขปัญหา จะทำผ่าน Application Line

#### 4. ลักษณะขององค์กรที่นำนโยบายไปปฏิบัติ

ผลการศึกษาพบว่า การจัดการศึกษาของศูนย์พัฒนาเด็กเล็กฯ มีการมอบหมายหน่วยงานที่รับผิดชอบเฉพาะมีลักษณะโครงสร้างอย่างเป็นทางการ โดยเริ่มจากนโยบายจากกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นส่งมอบนโยบายมาให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดชลบุรีที่สังกัดเทศบาลนคร เทศบาลเมือง เทศบาลตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล ที่มีความพร้อมในการจัดการศึกษาระดับปฐมวัย ได้แก่ เทศบาลเมือง เทศบาลตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล โดยมีกองการศึกษาทำหน้าที่ควบคุมและกำกับการจัดการศึกษาของศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก จะเห็นได้ว่าศูนย์พัฒนาเด็กเล็กมีลักษณะโครงสร้างอย่างเป็นทางการ การมีโครงสร้างอย่างเป็นทางการ สามารถแสดงให้เห็นถึงความสัมพันธ์ ระหว่างบุคคลและตำแหน่งต่าง ๆ ภายในศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก

#### 5. เงื่อนไขและทรัพยากรทางเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง

ศูนย์พัฒนาเด็กเล็กฯ มีทรัพยากรทางเศรษฐกิจที่เพียงพอ กล่าวคือนอกจากการได้รับงบประมาณสนับสนุนจากกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นแล้ว ยังได้รับการสนับสนุนจากหน่วยงานต้นสังกัด และศูนย์พัฒนาเด็กเล็กฯ ได้รับความร่วมมือจากเครือข่ายหลาย ๆ ฝ่ายในการจัดการศึกษา โดยเฉพาะอย่างยิ่งการให้การสนับสนุนจากเครือข่ายเอกชนที่สนับสนุนอุปกรณ์ที่จำเป็นในการจัดการศึกษา การให้ทุนการศึกษา เป็นต้น ซึ่งในประเด็นนี้ ผู้ให้ข้อมูลสำคัญต่างให้ความเห็นตรงกันว่า จังหวัดชลบุรีมีนิคมอุตสาหกรรม มีบริษัทห้างร้านต่าง ๆ เป็นจำนวนมาก ทำให้เป็นจุดเด่นที่ได้รับการสนับสนุนอย่างเต็มที่ ประกอบกับบริษัทเอกชนต่างมีนโยบายความรับผิดชอบต่อสังคมและสิ่งแวดล้อมขององค์กร (Cooperate Social Responsibility: CSR) จึงทำให้ได้รับความร่วมมือจากหน่วยงานเอกชนเป็นอย่างดี รวมทั้งนโยบายการจัดการศึกษาของศูนย์พัฒนาเด็กเล็กฯ มีผลกระทบด้านบวกทั้งทางด้านเศรษฐกิจและสังคมในชุมชนกล่าวคือทำให้ประหยัดค่าใช้จ่ายของผู้ปกครอง เด็กได้รับการดูแลและพัฒนาคุณภาพชีวิตที่ดี

## 6. ความร่วมมือหรือการตอบสนองของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ

ศูนย์พัฒนาเด็กเล็กฯ ต่างให้การยอมรับนโยบายการศึกษาปฐมวัยของศูนย์พัฒนาเด็กเล็กที่กำหนดมาจากกรมฯ เนื่องจากเห็นว่าเป็นนโยบายที่มีความสำคัญและตรงกับเป้าหมายของหน่วยงาน โดยมีความเห็นว่าศูนย์พัฒนาเด็กเล็กเป็นศูนย์ที่เตรียมความพร้อมของเด็ก หากผู้ปกครองนำบุตรหลานไปฝากกับเอกชนจะมีค่าใช้จ่ายมาก ในฐานนะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหากสามารถแบ่งเบาภาระผู้ปกครองได้และจัดอย่างมีคุณภาพจะสามารถช่วยประชาชนและชุมชนได้มาก จะเห็นได้ว่าบุคลากรที่ปฏิบัติงานในศูนย์พัฒนาเด็กเล็กมีการรับรู้และมีความเข้าใจต่อนโยบาย เกิดการยอมรับและสามารถตอบสนองต่อนโยบาย

## 7. กลไกขับเคลื่อนนโยบาย

ผลการศึกษาพบว่า การนำนโยบายการศึกษาปฐมวัยไปปฏิบัติของศูนย์พัฒนาเด็กเล็กฯ บรรลุตามเป้าหมาย กล่าวคือสามารถสร้างความพึงพอใจในคุณภาพและมาตรฐานให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทุกกลุ่ม ทั้งกลุ่มผู้ปกครอง กลุ่มผู้ปฏิบัติงาน และกลุ่มผู้บริหาร โดยพบว่า นอกจากปัจจัยทั้ง 6 ประการที่ผู้วิจัยศึกษา ยังพบว่า การมีกลไกการขับเคลื่อนนโยบายของศูนย์พัฒนาเด็กเล็กเฉพาะแต่ละที่ ที่ประกอบด้วย การสนับสนุนการจัดการศึกษาของชุมชนท้องถิ่น และการกระจายอำนาจการจัดการศึกษา เป็นปัจจัยสำคัญที่เชื่อมโยงกระบวนการการนำนโยบายไปปฏิบัติในพื้นที่ที่เป็นรูปธรรมและชัดเจน

### 7.1 การสนับสนุนการจัดการศึกษาของชุมชนท้องถิ่น

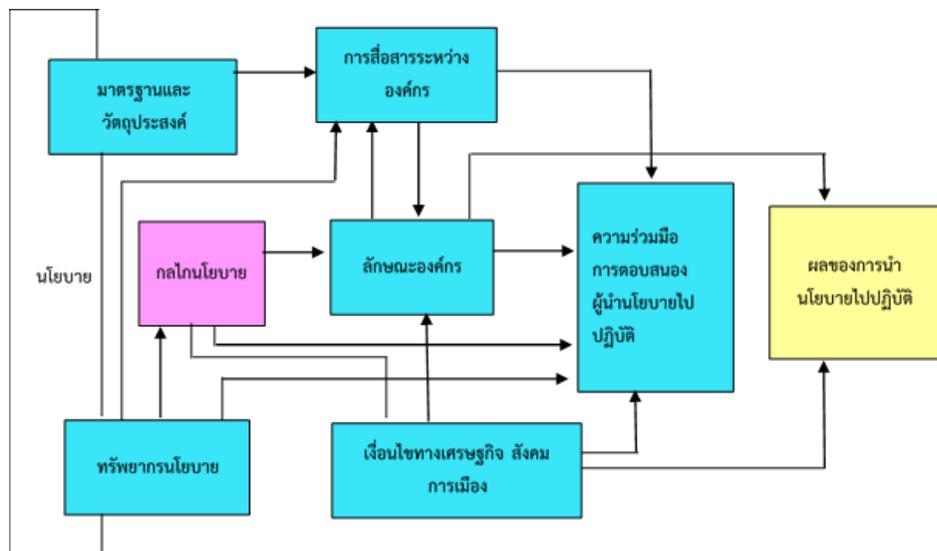
การจัดการศึกษาของศูนย์พัฒนาเด็กเล็กฯ จะมีประสิทธิภาพและสำเร็จตามเป้าหมายนั้น จำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือช่วยเหลือสนับสนุนจากผู้ปกครองนักเรียน และชุมชน ผลการศึกษาพบว่า ผู้ปกครองให้การสนับสนุนการจัดการศึกษาของศูนย์พัฒนาเด็กเล็กและมีบทบาทสำคัญในการชักชวน สนับสนุนให้ชุมชนเข้าร่วมกิจกรรมต่าง ๆ ของศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก นอกจากนี้ศูนย์พัฒนาเด็กเล็กได้รับความร่วมมือและสนับสนุนการจัดการกิจกรรมจากชุมชน

### 7.2 การกระจายอำนาจการจัดการศึกษา

ศูนย์พัฒนาเด็กเล็กฯ ที่รับถ่ายโอนตามพระราชบัญญัติ กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 ที่ผู้วิจัยศึกษามีจำนวน 4 ประเภท ได้แก่ ศูนย์พัฒนาเด็กเล็กที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดตั้งเอง ศูนย์พัฒนาเด็กเล็กที่รับถ่ายโอนจากกรมการพัฒนาชุมชน ศูนย์พัฒนาเด็กเล็กที่รับถ่ายโอน

จากสำนักงานการประถมศึกษาแห่งชาติ และศูนย์พัฒนาเด็กเล็กที่รับถ่ายโอนจากกรมการศาสนา ผลการศึกษาพบว่า การจัดการศึกษาของศูนย์พัฒนาเด็กเล็กมุ่งเน้นให้เกิดความประหยัด คุ่มค่า เกิดประโยชน์สูงสุดต่อประชาชน/ ท้องถิ่น รวมทั้งการจัดการศึกษาของศูนย์พัฒนาเด็กเล็กยังก่อให้เกิดความเป็นธรรมและความเท่าเทียมกัน เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นได้รับโอกาสทางการศึกษาเพิ่มมากขึ้น

ดังนั้นในการวิจัยครั้งนี้ทำให้ผู้วิจัยได้ข้อค้นพบปัจจัยสำคัญที่ส่งผลต่อการนำนโยบายการศึกษาปฐมวัยไปปฏิบัติของศูนย์พัฒนาเด็กเล็กองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดชลบุรีบรรลุตามเป้าหมาย ประกอบด้วย 7 ปัจจัย ตามภาพที่ 2



ภาพที่ 2 รูปแบบการนำนโยบายการศึกษาปฐมวัยไปปฏิบัติของศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก  
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดชลบุรี

### อภิปรายผลการวิจัย

ในการศึกษารูปแบบการนำนโยบายการศึกษาปฐมวัยไปปฏิบัติของศูนย์พัฒนาเด็กเล็กองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดชลบุรี ผู้วิจัยได้นำแนวคิดของ Van Meter and Van Horn (1975) มาเป็นแนวทางในการศึกษา ซึ่งตัวแบบของ Van Meter and Van Horn เป็นตัวแบบการนำนโยบายไปปฏิบัติแบบบนลงล่าง (Top Down) เป็นแนวคิดที่ให้ความสำคัญที่ต้นนโยบายและการควบคุมการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยผู้กำหนดนโยบายมี

ความสำคัญต่อความสำเร็จต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ (วรเดช จันทรศร, 2554, หน้า 76) สำหรับแนวทางนี้ Barrett and Fudge (1981) เรียกว่าแนวทางศูนย์กลางนโยบาย (Policy Central Approach) โดยให้นิยามว่าเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นจากทัศนียภาพของผู้กำหนดนโยบาย ทั้งนี้เพราะเป็นเรื่องที่ให้ความสำคัญกับสิ่งที่ผู้กำหนดนโยบายพยายามจะทำ เช่น การทำให้นโยบายมีผลในทางปฏิบัติ เป็นต้น หรืออาจกล่าวได้ว่าแนวทางการพิจารณาจากบนลงล่าง เห็นว่านโยบายถูกกำหนดขึ้นจากส่วนบนและถูกแปลงไปสู่การปฏิบัติ เพื่อให้ผู้ปฏิบัติระดับล่างนำไปปฏิบัติ ชินรัตน์ สมสืบ (2553, หน้า 23-24) กล่าวว่า แนวทางการปฏิบัติจากบนลงล่างที่มีการพัฒนาเต็มที่ จะมีชุดของปัจจัย 3 ชุด คือ ความยากง่ายของปัญหา ความสามารถของกฎหมายในการจัดองค์ประกอบการปฏิบัติ และตัวแปรที่ไม่ใช่กฎหมายที่มีผลกระทบต่อปฏิบัติ ปัจจัยเหล่านี้จะมีผลต่อความเป็นไปได้ของความสำเร็จของการปฏิบัติ นักคิดจากบนลงล่างมุ่งพัฒนาข้อเสนอแนะนโยบายที่นำมาใช้ได้ทั่วไป จึงต้องการข้อค้นพบที่สม่าเสมอ แบบแผนที่จดจำง่ายของพฤติกรรมในขอบเขตของนโยบายต่าง ๆ มีความเชื่อว่าแบบแผนที่เกิดขึ้นนี้จะช่วยให้แนวคิดจากบนลงล่างมีความมุ่งหมายที่แนะนำในตัวแปรต่าง ๆ ที่จะดำเนินนโยบายในระดับส่วนกลาง คำแนะนำการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติจากบนลงล่างมีหลายประการ คือ

- สร้างความชัดเจนและความคงเส้นคงวาในเป้าหมายของนโยบาย
- ลดจำนวนผู้ดำเนินการ
- จำกัดขอบเขตความจำเป็นที่ต้องเปลี่ยนแปลง
- วางตำแหน่งความรับผิดชอบการปฏิบัติในหน่วยงานที่สอดคล้องกับเป้าหมายนโยบาย

นอกจากนี้ข้อวิจารณ์การปฏิบัติจากบนลงล่าง มีหลายประการ (ชินรัตน์ สมสืบ, 2553, หน้า 23-24) ดังนี้ 1) การขาดการศึกษากระบวนการอย่างละเอียด แนวทางการปฏิบัติจากบนลงล่างใช้ภาษากฎหมายเป็นจุดเริ่มต้น ทำให้ไม่สนใจความสำคัญของการกระทำในจุดเริ่มต้นของกระบวนการจัดทำนโยบาย จึงต้องศึกษากระบวนการอย่างละเอียด ในกระบวนการก่อรูปของนโยบาย (Policy Formation) จะทำให้ผู้ปฏิบัติมีโอกาสสำคัญในเรื่องความตั้งใจของความต้องการ ขนาด เสถียรภาพ และระดับของความเห็นระหว่างผู้ที่ผลักดันให้เกิดการเปลี่ยนแปลง การวิเคราะห์จากบนลงล่างที่ให้ความสำคัญกับภาษาทางกฎหมายทำให้ขาดการพิจารณาวัตถุประสงค์สาธารณะที่กว้างขึ้น 2) การแยกการบริหารออกจากการเมือง ผู้มีแนวคิดจากบนลงล่างถูกวิจารณ์ว่า

มองการปฏิบัติเป็นกระบวนการบริหารเพียงอย่างเดียว และไม่ได้สนใจปัญหาทางการเมือง แล้วพยายามขจัดปัญหานั้นเพราะการเรียกร้องความชัดเจนแน่นอนและความสม่ำเสมอของ วัตถุประสงค์ เป็นสิ่งที่ขัดแย้งกับวิธีการผ่านกฎหมาย ภาษาในกฎหมายมักคลุมเครือ และ ขัดแย้งกัน เพื่อให้เกิดความร่วมมือกันผ่านกฎหมายนั้น แนวคิดจากบนลงล่าง เน้นความชัดเจน การประกาศกฎ และการติดตาม ตามแนวคิดระบบราชการของเวเบอร์ ที่มีการตัดสินใจอย่างอิสระตามระบบคุณธรรมและหลักเกณฑ์ทางวิชาการ โดยไม่มีอิทธิพล ทางการเมือง อย่างไรก็ตาม การบริหารที่ปราศจากการเมืองไม่ใช่ว่าทำให้ ไม่มีการดำเนินการเรื่องการเมือง เพราะการไม่มีการเมืองเลยนำไปสู่ความล้มเหลวของ นโยบายโดยตรง 3) การเน้นระเบียบกฎหมายมากเกินไป แนวทางการปฏิบัติจากบนลงล่าง เน้นกฎระเบียบเป็นหลักในการดำเนินการ

สำหรับผลการศึกษาในครั้งนี้ พบว่า ปัจจัยที่ส่งผลสำเร็จต่อการนำนโยบาย ไปปฏิบัติประกอบไปด้วย 7 ปัจจัยที่ ได้แก่ 1) มาตรฐานและวัตถุประสงค์ 2) ทรัพยากรของ นโยบาย 3) การสื่อสารระหว่างองค์กรและกิจกรรมส่งเสริมการนำนโยบายไปปฏิบัติ 4) ลักษณะขององค์กรที่นำนโยบายไปปฏิบัติ 5) เจื้อนใจและทรัพยากรทางเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง 6) ความร่วมมือหรือการตอบสนองของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ และ 7) กลไกขับเคลื่อนการนำนโยบายไปปฏิบัติ

สำหรับปัจจัยที่ 1-6 เป็นปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับการนำนโยบายไปปฏิบัติจัดอยู่ใน กลุ่มการนำนโยบายไปปฏิบัติแบบบนลงล่าง ส่วนปัจจัยที่ 7 เป็นปัจจัยที่จัดอยู่ในกลุ่มแนว ทางการนำนโยบายไปปฏิบัติแบบล่างขึ้นบน (Bottom Up Approach) ซึ่ง ชินรัตน์ สมสืบ (2553, หน้า 25-26) กล่าวว่า นักวิชาการที่เห็นด้วยกับแนวคิดนี้กล่าวว่า การทำความเข้าใจ เชิงประจักษ์ของการปฏิบัติ ได้จากประชากรเป้าหมาย และผู้ส่งมอบบริการตามนโยบาย เกิดขึ้น 2 ระดับ คือ ระดับมหภาค หมายถึง ผู้ดำเนินการที่อยู่ในส่วนกลางวางแผนงาน และ ระดับจุลภาค หมายถึง องค์กรท้องถิ่นจะดำเนินการกับแผนมหภาค โดยพัฒนาแผนพัฒนา ตนเองและนำไปปฏิบัติ นักวิชาการบางคนกล่าวว่า ปัญหาสำคัญที่สุดของการปฏิบัติ ตามแผนเกิดจากปฏิสัมพันธ์ของนโยบายกับสิ่งแวดล้อมที่มีอยู่ในระดับจุลภาค เพราะนักวางแผนจากส่วนกลางมีอิทธิพลโดยอ้อมต่อปัจจัยระดับจุลภาคเท่านั้น ฉะนั้น จึงมีความแปรผันอย่างมากในการปฏิบัตินโยบายชาติในระดับท้องถิ่น หากผู้ออกแบบนโยบายไม่สามารถควบคุมกระบวนการได้หมด แต่ต้องการครอบงำสิ่ง ต่าง ๆ ให้เป็นไปตามกฎหมายและผู้ปฏิบัติในระดับท้องถิ่นไม่ได้รับอิสระในการปรับปรุง

โครงการให้เป็นไปตามสภาพท้องถิ่นแล้วนโยบายมักจะประสบความสำเร็จ แต่อย่างไรก็ตามมีข้อวิจารณ์แนวทางการปฏิบัติจากล่างขึ้นบน มีข้อวิจารณ์เกี่ยวกับความแน่นอนหรือความสม่ำเสมอของแนวทางนี้ 2 ประการ คือ (ชินรัตน์ สมสืบ, 2553, หน้า 25-26)

1) การแปรเปลี่ยนเป้าหมายของนโยบาย การวิจารณ์เชิงปทัสถานกล่าวว่า ในระบบประชาธิปไตยการควบคุมนโยบายควรดำเนินการโดยผู้ปฏิบัติที่มีอำนาจจากผู้มีสิทธิ์ออกเสียง โดยผ่านผู้แทนที่ได้รับการเลือกตั้ง แต่อำนาจของผู้ให้บริการส่วนท้องถิ่นไม่ได้มาจากพื้นฐานของอำนาจ การกระจายอำนาจควรเกิดขึ้นในบริบทของการควบคุมจากส่วนกลาง ข้าราชการระดับล่างจะต้องรอบคอบในการปฏิสัมพันธ์กับผู้ให้บริการ การดำเนินการเช่นนี้เกิดจากความจริงที่นำไปสู่การสร้างทฤษฎีที่ว่า ความยืดหยุ่นที่เกิดขึ้นควรตอบสนองต่อพื้นฐานเพื่อออกแบบนโยบาย อย่างไรก็ตาม นั่นคือการเปลี่ยนบทบาทของทฤษฎี เป็นการสร้างสมดุลระหว่างการพรรณนากับการแนะนำ ความยืดหยุ่นและการมีอิสระจะต้องเหมาะสม ซึ่งเกิดจากผู้กำหนดนโยบายและผู้ปฏิบัติตามนโยบายเป็นพวกเดียวกัน แต่ถ้ามีความแตกต่างกันมาก ความยืดหยุ่นและความมีอิสระจะนำไปสู่นโยบายที่ส่งผลการปฏิบัติในระดับล่างในด้านเป้าหมายทางการ ซึ่งมีตัวอย่างจำนวนมากที่มีการลดความสำคัญของเป้าหมายหลักแล้วให้ความสำคัญกับเป้าหมายรองของตนเอง เป้าหมายของนโยบายจึงเปลี่ยนไป

2) ส่วนท้องถิ่นได้รับอิสรภาพมากเกินไปในการกำหนดนโยบาย ระเบียบวิธีปฏิบัติจะเกิดจากการได้มีส่วนร่วมรับรู้ของแต่ละคน ดังนั้น ผลทางอ้อมและผู้ดำเนินการจะไม่รับรู้ถ้าไม่ได้มีส่วนร่วมอย่างเป็นทางการ ความผันแปรของการดำเนินการก็แตกต่างกันตามความแตกต่างของระดับท้องถิ่น ทำให้การดำเนินงานมีขอบเขตจำกัดตามที่ส่วนกลางกำหนดไว้ จากการที่ผู้ดำเนินงานส่วนกลางไม่ได้ดำเนินงานในรายละเอียด หรือแทรกแซงในกรณีพิเศษต่าง ๆ ส่วนกลางสามารถกำหนดโครงสร้างของเป้าหมายและกลยุทธ์สำหรับผู้มีส่วนดำเนินงานได้ ฉะนั้น โครงสร้างทางสถาบัน ทรัพยากรที่พอเพียง และวิธีปฏิบัติอาจกำหนดจากส่วนกลางซึ่งมีผลต่อผลลัพธ์ของนโยบาย ในบางประเทศรัฐบาลกลางมีอำนาจหน้าที่จำกัด การดำเนินนโยบายเป็นเรื่องขององค์การผลประโยชน์ที่เป็นตัวแทนจากประชาชนที่เป็นตัวแทนจากประชาชนในท้องถิ่น แต่การตัดสินใจจะทำโดยผู้ออกแบบนโยบาย ผู้ออกแบบนโยบายจากส่วนกลางจะจัดระเบียบโครงสร้างการดำเนินงานซึ่งเกิดภายหลังแนวคิดแบบล่างขึ้นบน (Bottom Up) เป็นแนวคิดที่ให้ความสำคัญกับตัวผู้ปฏิบัติระดับล่างว่าเป็นผู้ที่มีอิทธิพลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติ มากกว่าการควบคุมจากเบื้องบน (วรเดช จันทรศร, 2554, หน้า 76) นักวิชาการ

ในกลุ่มนี้เห็นว่าควรศึกษาสิ่งที่เกิดขึ้นจริงในระดับปฏิบัติ และวิเคราะห์ถึงสาเหตุที่มีอิทธิพลต่อการปฏิบัติดังกล่าว การศึกษาจะเริ่มจากระดับล่าง ได้แก่ กลุ่มผู้ปฏิบัติที่เกี่ยวข้องจริง ๆ กับนโยบายและปฏิเสธความคิดที่ว่า นโยบายเริ่มจากส่วนบนโดยคนข้างล่างต้องยึดตาม เพราะกลุ่มนี้เห็นว่าคนข้างล่างก็ใช้ดุลยพินิจและใกล้ชิดกับปัญหามากกว่าส่วนบน หน่วยวิเคราะห์ของกลุ่มนี้จึงได้แก่ ผู้ปฏิบัติงานในพื้นที่ (Street Level Bureaucrats) หรือ เจ้าหน้าที่ในแนวหน้า (Front Line Workers) ซึ่งหมายถึงผู้ให้บริการในพื้นที่ (เรื่องวิทย์ เกษสุวรรณ, 2551, หน้า 51-52)

ดังนั้นในการวิจัยครั้งนี้ผู้วิจัยได้ขอค้นพบรูปแบบการนำนโยบายการศึกษาปฐมวัยไปปฏิบัติของศูนย์พัฒนาเด็กเล็กองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดชลบุรี ประกอบไปด้วยปัจจัย 7 ด้าน ซึ่งปัจจัยทั้ง 7 ด้านนั้นอยู่ทั้งในกลุ่มปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับการนำนโยบายไปปฏิบัติแบบบนลงล่าง และการนำนโยบายไปปฏิบัติแบบล่างขึ้นบน รูปแบบการนำนโยบายการศึกษาปฐมวัยไปปฏิบัติของศูนย์พัฒนาเด็กเล็กองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดชลบุรีจึงเป็นรูปแบบผสม (Hybrid) ซึ่งรูปแบบนี้ผู้ออกแบบนโยบายควรคำนึงถึงเครื่องมือที่จูงใจให้บรรลุเป้าหมาย ซึ่งประกอบด้วยวัตถุประสงค์นโยบายชัดเจน มีแบบแผนการดำเนินงานไปสู่จุดหมายอย่างพิถีพิถัน และการกำหนดเกณฑ์ผลลัพธ์ที่ชัดเจนในการตัดสินใจนโยบายแต่ละขั้น นอกจากนี้ ต้องกำหนดพฤติกรรมที่ชัดเจนของบุคลากรระดับล่างสุด และทบทวนวิธีปฏิบัติแต่ละขั้นจนถึงส่วนกลาง การใช้วิธีตรวจไปข้างหน้าและย้อนหลังเช่นนี้ ช่วยให้ผู้ออกแบบโครงการพบเครื่องมือที่เหมาะสม เป็นการแก้ปัญหาความขัดแย้งระหว่างผู้ปฏิบัติการระดับจุลภาคและความเข้าใจของกลุ่มเป้าหมาย ต่อปัญหา นโยบาย และการแก้ปัญหาที่เป็นไปได้

### ข้อเสนอแนะ

1. กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นควรร่วมมือกับสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานซึ่งเป็นต้นสังกัดเดิม ของสถานศึกษาที่ถ่ายโอน ในการพัฒนาครูและบุคลากรทางการศึกษาเพื่อสร้างความเข้มแข็งทางวิชาการ ให้สถานศึกษาอย่างต่อเนื่อง โดยความร่วมมือนี้สามารถทำได้ทั้งในรูปแบบที่เป็นทางการ เช่น การทำข้อตกลงในการส่งบุคลากรเข้ารับการฝึกอบรม และรูปแบบที่ไม่เป็นทางการ เช่น การศึกษาข้อมูลการจัดฝึกอบรมของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานเป็นรายปี และประชาสัมพันธ์ให้หน่วยงานในสังกัดทราบ เป็นต้น

2. กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นควรร่วมมือกับสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาในการพิจารณาส่งนักศึกษาฝึกสอนสาขาปฐมวัยให้เข้าฝึกสอน ณ ศูนย์พัฒนาเด็กเล็กสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่นั้น ๆ โดยอาจพิจารณางบประมาณให้กับนักศึกษาฝึกสอน เพื่อส่งเสริมให้เกิดความเข้มแข็งและเกิดการแลกเปลี่ยนเรียนรู้องค์ความรู้ใหม่ ๆ เทคนิคการสอนใหม่ ๆ และการทำสื่อการสอน

3. ควรมีการศึกษาเปรียบเทียบรูปแบบการนำนโยบายการศึกษาปฐมวัยไปปฏิบัติของศูนย์พัฒนาเด็กเล็กองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดอื่น ๆ เพื่อให้เห็นความแตกต่าง เนื่องจากจังหวัดชลบุรีมีความความได้เปรียบทางด้านเศรษฐกิจทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่อยู่ในพื้นที่สามารถจัดเก็บรายได้ได้มากกว่าจังหวัดอื่น

4. จากการศึกษาพบว่ายังมีบางประเด็นที่ควรมีการศึกษาในเชิงลึกเพิ่มขึ้น เช่น มาตรฐานและตัวชี้วัดที่มีความเหมาะสมกับขนาดของศูนย์พัฒนาเด็กเล็กขนาดต่าง ๆ

## เอกสารอ้างอิง

- ชินรัตน์ สมสืบ. (2553). *หน่วยที่ 5 การนำนโยบายไปปฏิบัติ*. ใน *ประมวลสาระชุดวิชา นโยบายสาธารณะ*. นนทบุรี: สาขาวิชาวิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.
- ประเวศ ะสี. (2557). *อภิวัฒน์การเรียนรู้สู่จุดเปลี่ยนประเทศไทย*. กรุงเทพฯ: สำนักงานส่งเสริมสังคมแห่งการเรียนรู้และคุณภาพเยาวชน (สสค.).
- เรืองวิทย์ เกษสุวรรณ. (2551). *การนำนโยบายไปปฏิบัติ*. กรุงเทพฯ: ซีเอ็ดยูเคชั่น.
- วรเดช จันทรสอน. (2554). *ทฤษฎีการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ*. กรุงเทพฯ: พริกหวานกราฟฟิค.
- วีระเทพ ปทุมเจริญวัฒนา และคณะ. (2560). การสังเคราะห์เปรียบเทียบนโยบายและยุทธศาสตร์ทางการศึกษาของประเทศเวียดนาม มาเลเซีย และอินโดนีเซีย และประเทศไทย. *Veridian E-Journal, Silpakorn University*, 10(2), หน้า 2373-2391.
- ศิรินภานามมณี, อนุศักดิ์ เกตุสิริ และจิณณวัตร ปะโคทั้ง. (2557). รูปแบบการบริหารศูนย์พัฒนาเด็กเล็กที่มีประสิทธิผลสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. *วารสารวิจัยและพัฒนา มหาวิทยาลัยราชภัฏบุรีรัมย์*, 9(2), หน้า 114-126.

- Barrett, S. and Fudge, C. (1981). *Policy and action*. New York: Methuen.
- Van Meter, D. S. and Van Horn, C. E. (1975). The policy implementation process: A conceptual framework. *Administrative and Society*, 6(4), pp.445-488.
- Yin, R. K. (2009). *Case study research: Design and methods*. (4<sup>th</sup> ed.). Thousand Oaks, CA: Sage Publication.