

บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การศึกษาเป็นกระบวนการเรียนรู้เพื่อความเจริญงอกงามของบุคคลและสังคม แต่การบริหารการศึกษาในช่วง พ.ศ. 2523 – 2540 เป็นการบริหารการศึกษาแบบรวมอำนาจเข้าสู่ส่วนกลาง และบริหารโดยระบบราชการเป็นหลัก ไม่ว่าจะเป็นส่วนที่อยู่ในความดูแลของกระทรวงศึกษาธิการ หรือภายใต้การดูแลของกระทรวงมหาดไทย จึงทำให้การบริหารการศึกษาไม่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริงเพราะถูกครอบงำและผูกขาดโดยภาครัฐ มีการรวมอำนาจการบริหารอยู่ที่ส่วนกลางทั้งด้านนโยบายและแผน ทำให้เกิดความล่าช้าในการปฏิบัติงาน หน่วยงานหลายหน่วยงานมีการปฏิบัติงานที่ซ้ำซ้อน ซึ่งทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำในด้านคุณภาพของการจัดการศึกษา และประชาชนไม่มีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาทำให้การจัดการเรียนการสอนไม่สอดคล้องกับวิถีชีวิตของคนในท้องถิ่น (อุทัย บุญประเสริฐ , 2545)

การแก้ไขปัญหาและการพัฒนาการศึกษาเพื่อให้ก้าวทันทันกับกระแสการเปลี่ยนแปลงของโลก และเพื่อให้ประชาชนได้รับการบริการการศึกษาที่มีคุณภาพ ได้ปรากฏชัดเจนในช่วงที่มีการเคลื่อนไหว เพื่อให้มีการปฏิรูปการเมืองการปกครอง คือ การประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 ที่มีการนำประเด็นทางการศึกษามาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญในมาตรา 42 , 43 , 46 , 53 , 55 , 80 , 81 , 284 และ 289 ที่ได้ระบุให้ “ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีสิทธิที่จะจัดการศึกษาและฝึกอาชีพ ตามความเหมาะสมและความต้องการภายในท้องถิ่นนั้นและเข้าไปมีส่วนร่วมจัดการศึกษาอบรมของรัฐ แต่ต้องไม่ขัดต่อ มาตรา 43 และมาตรา 81 ”

เมื่อรัฐธรรมนูญมีเจตนารมณ์ในเรื่องการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาให้แก่ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น จึงมีการจัดทำกฎหมายขึ้น 2 ฉบับ คือ พระราชบัญญัติกำหนดแผน และขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มีวัตถุประสงค์เพื่อ ถ่ายโอนภารกิจบริการสาธารณะที่รัฐดำเนินการอยู่ให้แก่ท้องถิ่นโดยได้กำหนดไว้ในมาตรา 16 (9) มาตรา 17 (6) และมาตรา 18 ให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นทั้ง 5 รูปแบบ คือ กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล และองค์การบริหารส่วนจังหวัด มีอำนาจหน้าที่

ในการบริหารจัดการศึกษาที่ตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น (กมล สุตประเสริฐ, 2544) และพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 ซึ่งถือว่าเป็นกฎหมายแม่บททางการบริหาร และการจัดการศึกษาที่มีการเชื่อมโยงประเด็น " องค์กรท้องถิ่น " กับ " การศึกษา " ในมาตรา41 " องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิจัดการศึกษาในระดับใดระดับหนึ่งหรือทุกระดับตามความพร้อม ความเหมาะสมและความต้องการภายในท้องถิ่น "

การกระจายอำนาจการบริหารจัดการศึกษาเป็นการถ่ายโอนอำนาจ หน้าที่ ความรับผิดชอบ และการตัดสินใจจากส่วนกลางไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีจุดมุ่งหมาย คือ การปรับปรุงหรือพัฒนา คุณภาพการศึกษาและสถานศึกษา พิณสุดา สิริรังสี และ สมศักดิ์ ดลประสิทธิ์ (2541) นำเสนอประโยชน์ของการถ่ายโอนการจัดการศึกษาให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนี้

1. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิและอิสระในการจัดการศึกษาเพิ่มมากขึ้น
2. เป็นการคืนอำนาจการจัดการศึกษาสู่ประชาชน โรงเรียน ชุมชน สามารถจัดการศึกษา ได้สนองต่อความต้องการของท้องถิ่นได้มากยิ่งขึ้น
3. เป็นการลดขั้นตอนการบริหารและเกิดความรวดเร็วในการตัดสินใจสั่งการ เนื่องจากการจัดการศึกษาจะเบ็ดเสร็จที่สถานศึกษา โรงเรียน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
4. เป็นการประหยัดทรัพยากรทางการศึกษา ทั้งด้านบุคลากรและงบประมาณ ที่สอดคล้องกับสภาวะเศรษฐกิจของประเทศในปัจจุบัน
5. เป็นการเสริมสร้างความเข้มแข็งให้เกิดขึ้นกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สถานศึกษา และประชาชน

ขอข่วยความรับผิดชอบในการจัดการศึกษา องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีหน้าที่ พัฒนานโยบายการจัดการศึกษาให้สอดคล้องกับนโยบายการศึกษาของชาติ สนับสนุนเงินรายได้ ของท้องถิ่นเป็นเงินอุดหนุนให้กับโรงเรียนในความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นิตยา เงินประเสริฐศรี (2545) ได้กำหนดประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับการจัดการศึกษา ในระดับต่าง ๆ ตามพร้อมภายในปี พ.ศ. 2547 ดังนี้

1. องค์การบริหารส่วนตำบล จัดการศึกษาระดับก่อนประถมศึกษา(เด็กเล็ก-อนุบาลศึกษา)
2. เทศบาลตำบล จัดการศึกษาระดับก่อนประถมศึกษา (เด็กเล็ก-อนุบาลศึกษา)
3. เทศบาลเมืองและเทศบาลนคร จัดการศึกษาในระดับอนุบาลศึกษา-ประถมศึกษา
4. เมืองพัทยา จัดการศึกษาในระดับอนุบาลศึกษา-ประถมศึกษา
5. กรุงเทพมหานคร จัดการศึกษาในระดับอนุบาลศึกษา-มัธยมศึกษา
6. องค์การบริหารส่วนจังหวัด จัดการศึกษานอกระบบโรงเรียน เช่น การฝึกอาชีพ

และการสนับสนุนการศึกษาในระบบโรงเรียน

การถ่ายโอนภารกิจการจัดการศึกษาระดับปฐมวัย ที่รัฐดำเนินการถ่ายโอนให้กับ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นรับไปดำเนินการ คือ การถ่ายโอนการจัดการศึกษาอนุบาล 3 ขวบ โครงการถ่ายโอนอาหารเสริม (นม) งบประมาณค่าวัสดุการศึกษา (รายหัว) และโครงการถ่ายโอน อาหารกลางวันของระดับอนุบาล 4 - 5 ขวบ กรมการปกครอง (2544) ได้สรุปผลการถ่ายโอน ดังนี้

1. การถ่ายโอนการจัดการศึกษาอนุบาล 3 ขวบ ดำเนินการเฉพาะองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นที่ตั้งของโรงเรียนสังกัด สปช. ที่ได้รับงบประมาณจัดการศึกษาในปีการศึกษา 2543 ซึ่งพบว่า แม้ทาง สปช. จะได้สั่งการให้โรงเรียนในสังกัดสนับสนุนอาคารสถานที่ บุคลากร และวิชาการ แก่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ปรากฏว่าโรงเรียนประถมศึกษาในสังกัด สปช. บางโรงเรียนไม่ให้ยืม อาคารเรียนและครูผู้สอน หรือบางโรงเรียนให้ยืมครู และอาคารเรียนเฉพาะในภาคเรียนที่ 1 ปีการศึกษา 2545 เท่านั้น โดยให้เหตุผลว่าภาคเรียนที่ 2 ปีการศึกษา 2545 จำเป็นต้องใช้บุคลากรและอาคารเรียนรองรับการขยายชั้นเรียนของการศึกษามัธยมศึกษา

2. การถ่ายโอนการจัดการศึกษาอนุบาล 3 ขวบ ในพื้นที่ 65 จังหวัดมีจำนวนทั้งสิ้น 1,995 แห่ง จำแนกเป็นเทศบาล 288 แห่ง องค์การบริหารส่วนตำบล 1,699 แห่ง และ องค์การบริหารส่วนจังหวัด 8 แห่ง โดยขอใช้อาคารในโรงเรียนสังกัด สปช. 2,493 โรงเรียน และ แยกจัดตั้งเป็นศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก จำนวน 96 ศูนย์ สำหรับการดำเนินงานของศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก สังกัดองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น มีการดำเนินงาน 3 ลักษณะ คือ

1) องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจัดตั้งศูนย์พัฒนาเด็กเล็กขึ้นใหม่แล้วให้บุคลากร ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นคณะกรรมการพัฒนาเด็กบริหารงานในศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก

2) องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจัดตั้งศูนย์พัฒนาเด็กเล็กโดยสนับสนุนให้ชุมชน เข้ามาเป็นคณะกรรมการพัฒนาเด็กบริหารศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก ภายใต้การสนับสนุนและกำกับดูแล ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

3) องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับการถ่ายโอนมาจากโรงเรียนประถมศึกษา สังกัด สปช. กรมพัฒนาชุมชน กรมการศาสนา องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจะทำหน้าที่กำกับ ดูแลคุณภาพ และสนับสนุนงบประมาณ ตลอดจนจนร่วมเป็นคณะกรรมการบริหารศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก

ช่วงศ. นายบุตร (2539) เทศบาลเป็นการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นในเขตชุมชนเมือง มี 3 รูปแบบ คือ เทศบาลตำบล เทศบาลเมือง และเทศบาลนคร มีการจัดตั้งครั้งแรกเมื่อ พ.ศ.2478 โดยการยกฐานะสุขาภิบาลที่มีอยู่ขึ้นเป็นเทศบาล จนกระทั่งในปี พ.ศ.2542 ได้มีการปรับปรุงแก้ไข พ.ร.บ. เทศบาล (ฉบับที่ 10) เพื่อให้สอดคล้องกับบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการพิจารณาจัดตั้งท้องถิ่น เป็นเทศบาลไว้ 3 ประการได้แก่

1. จำนวนและความหนาแน่นของประชากรในท้องถิ่นนั้น
2. ความเจริญทางเศรษฐกิจของท้องถิ่น โดยพิจารณาจากการจัดเก็บรายได้ ตามที่กฎหมายกำหนด และงบประมาณรายจ่ายในการดำเนินกิจกรรมของท้องถิ่น
3. ความสำคัญทางการเมืองของท้องถิ่น โดยพิจารณาถึงศักยภาพของท้องถิ่นนั้นว่าจะสามารถพัฒนาความเจริญได้มากน้อยเพียงใด

การจัดตั้งศูนย์พัฒนาเด็กเล็กของเทศบาล กลุ่มบุคคลที่มีความเกี่ยวข้องต่อการดำเนินงานของศูนย์พัฒนาเด็กเล็กประกอบด้วย ผู้ดูแลเด็ก คณะกรรมการพัฒนาเด็ก และผู้ปกครอง แต่ผู้ที่มีหน้าที่ในการผลักดัน พัฒนา และสนับสนุนกิจกรรมของศูนย์พัฒนาเด็กเล็กให้ดำเนินอย่างมีประสิทธิภาพ คือ คณะกรรมการพัฒนาเด็ก กรมการปกครอง (2544) ได้กำหนดบทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการพัฒนาเด็กไว้ดังนี้

1. คัดเลือกสถานที่ตั้งศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก ปรับปรุงดูแลอาคารสถานที่ให้เหมาะสมกับการพัฒนาเด็ก
2. คัดเลือก ควบคุม ดูแล และให้คำแนะนำในการปฏิบัติงานของผู้ดูแลเด็ก
3. จัดหาอุปกรณ์การเรียนการสอน เครื่องเล่นประจำศูนย์และวัสดุครุภัณฑ์ที่ใช้ในศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก
4. บริหารจัดการด้านการเงินของศูนย์พัฒนาเด็กเล็กให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์
5. พิจารณาคัดเลือกเด็กเข้ารับการศึกษาในศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก
6. ส่งเสริมและประชาสัมพันธ์ให้ผู้ปกครองเด็ก องค์กร ชุมชน และประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาเด็กในศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก
7. ติดตามดูแลโครงการที่ได้รับการสนับสนุนงบประมาณ
8. เผยแพร่กิจกรรมของศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก

นิตยา คชภักดี และคณะ (2543) ได้สำรวจสุขภาพประชาชนไทยครั้งที่ 2 พ.ศ. 2539-2540 สำหรับการประเมินสถานการณ์เด็กปฐมวัย (กลุ่มเด็ก 0-5 ปี) มีการทดสอบพัฒนาการอย่างคัดกรอง โดยเก็บข้อมูลใน 4 ภาค ภาคละ 8 จังหวัด รวมกรุงเทพ ฯ เป็น 33 จังหวัด จำนวน 3,306 คน พบว่า โดยภาพรวมเด็กปฐมวัยมีแนวโน้มพัฒนาการล่าช้าในด้านร่างกาย อารมณ์-จิตใจ สังคม สติปัญญา และจริยธรรม นอกจากนี้ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ (2544) ได้สำรวจหน่วยงานที่ดำเนินการเกี่ยวกับการพัฒนาเด็กปฐมวัย (0-5 ปี) พบว่ายังไม่สามารถ

จัดบริการได้ครอบคลุมทั่วถึงทั้งในเชิงปริมาณและคุณภาพ สถานรับเลี้ยงเด็ก ศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก รวมทั้งอนุบาลศึกษาในโรงเรียนประถมศึกษายังต้องปรับปรุงคุณภาพ ทั้งในด้านการบริหารจัดการ วิธีการเลี้ยงดู การพัฒนาผู้ที่เกี่ยวข้องกับเด็กให้มีความรู้ ความเข้าใจในบทบาทหน้าที่ การกำกับดูแล คุณภาพมาตรฐานบริการ และการกำหนดเกณฑ์มาตรฐานคุณภาพให้เหมาะสมตามหลักวิชา

นิรมล ช่างวัฒนชัย (2537) ผู้เชี่ยวชาญด้านการศึกษาอนุบาลและผู้ประเมินมาตรฐานของสมาคมเด็กเล็กแห่งชาติของสหรัฐอเมริกา ได้นำเสนอกลยุทธ์การนำโรงเรียนอนุบาลไปสู่มาตรฐานสากลที่จะเป็นการผลักดันโรงเรียนอนุบาลในเมืองไทยให้พัฒนาและยกระดับไปสู่คุณภาพไว้ 10 ประการ ดังนี้

1. หลักสูตรการเรียนการสอน จัดขึ้นโดยคำนึงถึงพัฒนาการทุกด้านของเด็ก หลักสูตรจึงต้องยึดเด็กเป็นศูนย์กลางมีการจัดอย่างสมดุลทั้งในห้องเรียน นอกห้องเรียน กลุ่มเล็กหรือกลุ่มใหญ่
2. สภาพแวดล้อมของโรงเรียนจะต้องมีการจัดพื้นที่ในการทำกิจกรรม และการสร้างบรรยากาศ ที่ส่งเสริมกระบวนการเรียนรู้ของเด็ก
3. สุขภาพและความปลอดภัย ผู้บริหารและครูจะต้องดูแลเด็กในเรื่องการแต่งกาย ความสะอาด แสงสว่าง การถ่ายเทอากาศ ปลั๊กไฟ เครื่องมืออุปกรณ์ต่างๆ การจัดอุปกรณ์ปฐมพยาบาล เบื้องต้น การจัดทำแฟ้มประวัติสุขภาพของเด็ก การดูแลเรื่องสัญญาณไฟไหม้ และการฝึกปฏิบัติเมื่อเกิดเหตุการณ์ฉุกเฉิน
4. ความสัมพันธ์และการปฏิบัติต่อกันระหว่างครูและเด็ก ครูควรคำนึงถึงปฏิสัมพันธ์ในเรื่องความสม่ำเสมอในการสร้างความสัมพันธ์กับเด็ก การตอบสนองความต้องการของเด็ก การส่งเสริมความเป็นอิสระของเด็ก ความเสมอภาค การลงโทษเด็กทางร่างกาย การจัดบรรยากาศในห้องเรียนที่มีชีวิตชีวา และการส่งเสริมให้เด็กมีทักษะทางสังคม
5. ความสัมพันธ์ระหว่างครูและผู้ปกครอง องค์กรประกอบที่จะช่วยให้พัฒนาการของเด็กเป็นไปในทางบวก ครูจึงควรส่งเสริมบรรยากาศของความเข้าใจระหว่างกันโดยการแจ้งข่าวสารให้ผู้ปกครองได้ทราบถึง นโยบาย หลักสูตร กฎระเบียบของโรงเรียน สนับสนุนให้ผู้ปกครองเข้าร่วมกิจกรรมกับทางโรงเรียน และจัดประชุมผู้ปกครองอย่างน้อยปีละ 1 ครั้ง
6. คุณสมบัตินักเรียนและการพัฒนาครู ครูต้องจบการศึกษาระดับอนุปริญญาเป็นอย่างน้อย และในแต่ละปีครูจะต้องได้รับการอบรมความรู้เพิ่มเติมอยู่เสมอ
7. โภชนาการจะต้องมีการจัดอาหารที่ถูกสุขลักษณะเหมาะกับวัยของเด็ก สถานที่ปรุงอาหาร สถานที่รับประทานจะต้องสะอาดปราศจากเชื้อโรค
8. การบริหารของโรงเรียน จะต้องมีการกำหนดนโยบายที่ชัดเจน ปรัชญา จุดมุ่งหมาย หลักสูตร แผนการสอน วัสดุอุปกรณ์ ตารางประจำวัน วิธีการบริหารนโยบายให้บรรลุจุดมุ่งหมาย

เกณฑ์การคัดเลือกครู การจัดทำงานประมาณประจำปี และการประเมินผลในด้านต่าง ๆ

9. การจัดตารางการเรียนการสอนของครู เพื่อให้การเรียนรู้ของเด็กเป็นไปตามปรัชญาที่ทางโรงเรียนกำหนดไว้

10. การวัดผล ควรมีการวัดผลครูปีละหนึ่งครั้ง และเปิดโอกาสให้ผู้ปกครองมีส่วนร่วมในการประเมินผลการทำงานของโรงเรียนเพื่อพัฒนาประสิทธิภาพการทำงานของโรงเรียนให้ดียิ่งขึ้น

การดำเนินงานการอบรมเลี้ยงดูและการจัดการศึกษาของคณะกรรมการพัฒนาเด็กที่มีต่อศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก นอกจากบทบาทหน้าที่ที่ได้ระบุไว้ คณะกรรมการพัฒนาเด็กควรมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการอบรมเลี้ยงดูและการจัดการศึกษาให้กับเด็กปฐมวัย เพื่อให้เด็กปฐมวัยมีพัฒนาการทางด้านร่างกาย อารมณ์-จิตใจ สังคม และสติปัญญา ที่เหมาะสมตามวัย เพราะจากงานวิจัยเรื่อง การมีส่วนร่วมของคณะกรรมการพัฒนาเด็กและผู้ปกครองเด็กในการดำเนินงานของศูนย์พัฒนาเด็กเล็กจังหวัดปราจีนบุรี ของ ชาศริต คล้ายพิมพ์ (2535) พบว่า บทบาทพฤติกรรม การเข้ามามีส่วนร่วมดำเนินงานศูนย์พัฒนาเด็กเล็กของกรรมการพัฒนาเด็กและผู้ปกครองเด็กมีมากในกิจกรรมที่เป็นงานปฏิบัติลงมือกระทำ ส่วนกิจกรรมเกี่ยวกับการใช้ความคิด วางแผนและตัดสินใจ แสดงพฤติกรรมน้อยกว่า ซึ่งแสดงว่าคณะกรรมการพัฒนาเด็กอาจขาดความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับการอบรมเลี้ยงดูเด็กและการจัดการศึกษาสำหรับเด็กปฐมวัย และการบริหารศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก ทิศนา แคมมณี และคณะ (2535) นำเสนอวิธีการพัฒนาคุณภาพของคณะกรรมการพัฒนาเด็กไว้ดังนี้

1. ควรมีการจัดประชุมหรือเชิญชวนให้เข้ามาร่วมกิจกรรมของศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก เพื่อให้เกิดความรู้ ความเข้าใจ เกี่ยวกับการจัดการศึกษาของศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก
2. ให้ความรู้แก่คณะกรรมการพัฒนาเด็กผ่านทางป้ายประกาศของศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก
3. หน่วยงานการพัฒนาเด็กปฐมวัยของรัฐและเอกชนจัดประชุมชี้แจงและให้ความรู้แก่คณะกรรมการพัฒนาเด็ก

การฝึกอบรมเป็นกระบวนการที่จัดขึ้นเพื่อพัฒนาบุคลากรให้มีความรู้และความสามารถในการปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทันต่อการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นอย่างรวดเร็ว โดยเฉพาะการฝึกอบรมที่จัดให้กับผู้ที่มีบทบาทสำคัญในการพัฒนาเด็กปฐมวัย ซึ่งได้แก่ผู้ที่เกี่ยวข้องกับการอบรมเลี้ยงดูและการจัดการศึกษาให้กับเด็กปฐมวัย เพื่อนำสิ่งที่ได้รับการฝึกอบรมไปใช้ในการปฏิบัติงานได้อย่างมีคุณภาพต่อไป สิ่งสำคัญที่สุดที่จะช่วยให้การฝึกอบรมประสบผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ คือ การเลือกใช้วิธีการฝึกอบรมอย่างถูกต้องและเหมาะสม ชัยพฤษฯ เสรีรักษ์ (2535) กล่าวว่า เทคนิควิธีการฝึกอบรมที่ได้รับการยอมรับว่าเป็นวิธีที่น่าสนใจ และใช้ได้ดีคือวิธีการฝึกอบรมที่ยึดผู้เข้ารับการฝึกอบรมเป็นศูนย์กลาง เช่น การบรรยาย การอภิปราย การใช้เกม

การใช้กรณีตัวอย่าง การใช้บทบาทสมมติ การใช้สถานการณ์จำลอง ซึ่งเป็นวิธีที่ทำให้ผู้เข้ารับการฝึกอบรมได้เรียนรู้จากประสบการณ์จริง การฝึกอบรมโดยทั่วไปส่วนใหญ่จะใช้วิธีการฝึกอบรมหลาย ๆ วิธีผสมผสานกันแต่จะเลือกใช้วิธีใดนั้นสิ่งที่จะต้องคำนึงคือ การเรียนรู้ของผู้เข้ารับการฝึกอบรม และการนำความรู้ที่ได้จากการฝึกอบรมไปใช้ในการแก้ปัญหาในการปฏิบัติงาน

สาโรช บัวศรี (2526) นักการศึกษาผู้มีชื่อเสียงและประสบการณ์ในวงการศึกษามีแนวคิดในการนำหลักพุทธธรรมมาประยุกต์ใช้ในกระบวนการแก้ปัญหาไว้ 4 ขั้นตอนดังนี้

1. ขั้นกำหนดปัญหา (ขั้นทุกข์) คือการให้ผู้เรียนระบุปัญหาที่ต้องการแก้ไข
2. ขั้นตั้งสมมติฐาน (ขั้นสมุทัย) คือ การให้ผู้เรียนระบุปัญหาที่ต้องการแก้ไข
3. ขั้นทดลองและเก็บข้อมูล (ขั้นนิโรธ) คือ การให้ผู้เรียนกำหนดวัตถุประสงค์

และวิธีการทดลองเพื่อพิสูจน์สมมติฐานและเก็บรวบรวมข้อมูล

ทิตินา แชมมณี (2545) กล่าวว่า การจัดการเรียนการสอนโดยใช้การเรียนรู้แบบแก้ปัญหาเป็นฐาน เป็นการจัดสภาพการณ์ของการเรียนการสอนที่ใช้ปัญหาเป็นเครื่องมือในการช่วยให้ผู้เรียนไปเผชิญสถานการณ์ปัญหาจริง หรือผู้สอนอาจจัดสภาพการณ์ให้ผู้เรียนเผชิญปัญหาและฝึกกระบวนการวิเคราะห์ปัญหาและแก้ปัญหาพร้อมกันเป็นกลุ่มซึ่งจะช่วยให้ผู้เรียนเกิดความเข้าใจในปัญหานั้นอย่างชัดเจน ได้เห็นทางเลือกและวิธีการที่หลากหลายในการแก้ปัญหานั้น รวมทั้งช่วยให้ผู้เรียนเกิดความใฝ่รู้ เกิดทักษะกระบวนการคิด และกระบวนการแก้ปัญหาต่างๆ

เหตุผลดังกล่าวข้างต้นผู้วิจัยจึงสนใจที่จะนำแนวคิดการเรียนรู้แบบแก้ปัญหาเป็นฐานมาใช้เป็นกระบวนการในการฝึกอบรมคณะกรรมการพัฒนาเด็ก ในศูนย์พัฒนาเด็กเล็กสังกัดเทศบาลตำบล ที่ต้องรับการถ่ายโอนอนุบาล 3 ขวบ ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ให้มีความรู้ ความสามารถในการแก้ปัญหา เพื่อให้การอบรมเลี้ยงดูและการจัดการศึกษาสำหรับเด็กปฐมวัยมีประสิทธิภาพ และสอดคล้องกับพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ที่ต้องการให้เด็กเป็นคนดี คนเก่ง ที่มีความสุข โดยอาศัยความร่วมมือระหว่างศูนย์พัฒนาเด็กเล็กผู้ปกครอง และชุมชน

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

เพื่อศึกษาผลการฝึกอบรมคณะกรรมการพัฒนาเด็กสังกัดเทศบาลตำบล โดยใช้การเรียนรู้แบบแก้ปัญหาเป็นฐาน

ขอบเขตของการวิจัย

1. ประชากรที่ใช้ในการวิจัย ได้แก่ คณะกรรมการพัฒนาเด็กของศูนย์พัฒนาเด็กเล็กสังกัดเทศบาลตำบลในจังหวัดกระบี่ 9 เทศบาล จำนวน 55 คน
2. ระยะเวลาที่ใช้ในการวิจัย ผู้วิจัยใช้เวลา 12 สัปดาห์ แบ่งเป็นการฝึกอบรม 1 สัปดาห์ และการปฏิบัติงานในโครงการการพัฒนาเด็กปฐมวัย 11 สัปดาห์ สัปดาห์ละ 5 วัน วันละ 3 ชั่วโมง ในช่วงเวลา 13.00 – 16.00 น.
3. ตัวแปรที่จะศึกษา
 - 3.1 ตัวแปรต้น ได้แก่ การฝึกอบรมคณะกรรมการพัฒนาเด็กสังกัดเทศบาลตำบล โดยการใช้การเรียนรู้แบบแก้ปัญหาเป็นฐาน
 - 3.2 ตัวแปรตาม ได้แก่
 - 1) ความรู้เรื่องการพัฒนาเด็กปฐมวัย
 - 2) ความสามารถในการแก้ปัญหาเพื่อการพัฒนาเด็กปฐมวัย

สมมติฐานของการวิจัย

ผ่องศรี เกียรติเลิศสนภา (2536) ได้พัฒนารูปแบบการเรียนรู้แบบใช้ปัญหาเป็นหลักทางการพยาบาลและหาประสิทธิภาพของรูปแบบ พบว่า นักศึกษากลุ่มที่เรียนแบบใช้ปัญหาหลักมีความสามารถในการแก้ปัญหาได้ดีกว่ากลุ่มควบคุม และหลังการทดลองนักศึกษากลุ่มที่เรียนแบบใช้ปัญหาหลักมีการแก้ปัญหาได้ดีกว่าก่อนการทดลอง

อาภรณ์ แสงรัศมี (2543) ได้ศึกษาผลของการเรียนแบบใช้ปัญหาเป็นหลักต่อลักษณะการเรียนรู้ด้วยตนเองผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนวิชาวิทยาศาสตร์สิ่งแวดล้อมและความพึงพอใจต่อการเรียนการสอนของนักเรียนชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 4 ผลการวิจัยพบว่า

1. นักเรียนที่เรียนแบบใช้ปัญหาเป็นหลักมีคะแนนเฉลี่ยลักษณะการเรียนรู้ด้วยตนเองหลังการเรียนสูงกว่าก่อนการเรียนแบบปกติอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .01
 2. นักเรียนที่เรียนแบบใช้ปัญหาเป็นหลัก มีคะแนนเฉลี่ยผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนวิชาวิทยาศาสตร์สิ่งแวดล้อมหลังการเรียนสูงกว่าก่อนการเรียนอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .01
 3. นักเรียนที่เรียนแบบใช้ปัญหาเป็นหลักมีความพึงพอใจต่อการเรียนการสอนในระดับมาก
- จากการศึกษาเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาเด็กปฐมวัย และการเรียนรู้แบบแก้ปัญหาเป็นฐานทำให้ผู้วิจัยได้ตั้งสมมติฐานของการวิจัยครั้งนี้ว่า

1. หลังการฝึกอบรมคณะกรรมการพัฒนาเด็กมีความรู้เรื่องการพัฒนาเด็กปฐมวัย สูงกว่าก่อนการฝึกอบรม

2. หลังการฝึกอบรมคณะกรรมการพัฒนาเด็กมีความสามารถในการแก้ปัญหา เพื่อการพัฒนาเด็กปฐมวัยสูงกว่าก่อนการฝึกอบรม

3. หลังการฝึกอบรมคณะกรรมการพัฒนาเด็กมีความรู้เรื่องการพัฒนาเด็กปฐมวัย สูงกว่าเกณฑ์ที่กำหนด คือ ร้อยละ 70

4. หลังการฝึกอบรมคณะกรรมการพัฒนาเด็กมีความสามารถในการแก้ปัญหา เพื่อการพัฒนาเด็กปฐมวัยสูงกว่าเกณฑ์ที่กำหนด คือ ร้อยละ 70

เกณฑ์ที่กำหนดในการวิจัยครั้งนี้ได้มาจากการศึกษางานวิจัยที่เกี่ยวข้องโดยดำเนินการดังนี้

1. คະແນມเกณฑ์ความรู้เรื่องการพัฒนาเด็กปฐมวัยได้ศึกษางานวิจัยที่เกี่ยวข้องดังนี้คือ

1.1 พจณี เทียมศักดิ์ (2535) ได้พัฒนาโปรแกรมส่งเสริมความรู้ด้านโภชนาการของผู้ปกครองในการเลี้ยงดูเด็กปฐมวัยที่มีน้ำหนักต่ำกว่าเกณฑ์มาตรฐานในโครงการตามพระราชดำริ สมเด็จพระเทพรัตนราชสุดาฯ สยามบรมราชกุมารี ในโรงเรียนสังกัดสำนักงานการประถมศึกษา จังหวัดนครนายก พบว่า ค่าเฉลี่ยคะแนนความรู้ของผู้ปกครองกลุ่มทดลองมีคะแนนเฉลี่ยเท่ากับ 20.10 คะแนน จากคะแนนเต็ม 30 คะแนน คิดเป็นร้อยละ 67

1.2 สุนันทา กิจสุวรรณ (2534) ได้ใช้โครงการฝึกอบรมเพื่อพัฒนาสมรรถภาพผู้ดูแลเด็กในศูนย์พัฒนาเด็กปฐมวัยในชุมชนแออัด กรุงเทพมหานคร พบว่า ค่าเฉลี่ยผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนรู้ของผู้ดูแลเด็กหลังการฝึกอบรมเท่ากับ 31.38 คะแนน จากคะแนนเต็ม 45 คะแนน คิดเป็นร้อยละ 69.73

1.3 นำค่าร้อยละของค่าเฉลี่ยในข้อ 1.1 และ 1.2 มาหาค่าเฉลี่ย ได้ค่าเฉลี่ยคือ ร้อยละ 68.64 ดังนั้นผู้วิจัยจึงกำหนดเกณฑ์การประเมินด้านความรู้เรื่องการพัฒนาเด็กปฐมวัย เท่ากับร้อยละ 70

2. คະແນມเกณฑ์ความสามารถในการแก้ปัญหาเพื่อการพัฒนาเด็กปฐมวัยได้ศึกษา งานวิจัยที่เกี่ยวข้องคือ

2.1 จารุวรรณ ภูละคร (2531) ได้ศึกษาผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนและความสามารถในการแก้ปัญหาทางวิทยาศาสตร์ของนักเรียนชั้นประถมศึกษาปีที่ 6 เรื่อง พลังงานและสารเคมี ด้วยการสอนแบบสืบเสาะความรู้ทางวิทยาศาสตร์โดยนักเรียนเป็นผู้ตั้งคำถามและครูเป็นผู้ตั้งคำถาม พบว่า หลังสิ้นสุดการสอนนักเรียนมีค่าเฉลี่ยความสามารถในการแก้ปัญหาเท่ากับ 18.48 คะแนน จากคะแนนเต็ม 28 คะแนน คิดเป็นร้อยละ 66

2.2 พิชิต สนั่นเอื้อ (2542) ได้ศึกษาผลการฝึกการคิดอย่างมีวิจารณญาณแบบ สอดแทรกในวิชาที่สอนที่มีต่อผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนและความสามารถด้านการแก้ปัญหาเชิงวิทยาศาสตร์

ของนักเรียนชั้นมัธยมศึกษาชั้นปีที่ 3 โรงเรียนศึกษาสงเคราะห์สกลนคร พบว่า นักเรียนกลุ่มทดลอง มีคะแนนเฉลี่ยความสามารถทางการแก้ปัญหาเท่ากับ 29.03 คะแนน จากคะแนนเต็ม 40 คะแนน คิดเป็นร้อยละ 72.57

2.3 นำค่าร้อยละของค่าเฉลี่ยในข้อ 2.1 และ 2.2 มาหาค่าเฉลี่ย ได้ค่าเฉลี่ยคือ ร้อยละ 69.86 ดังนั้นผู้วิจัยจึงกำหนดเกณฑ์การประเมินด้านความสามารถเพื่อการพัฒนาเด็กปฐมวัยเท่ากับ ร้อยละ 70

ข้อตกลงเบื้องต้น

คณะกรรมการพัฒนาเด็กมีทักษะการฟัง การพูด การอ่าน และการเขียน เพียงพอ ต่อการฝึกอบรมเรื่องการพัฒนาเด็กปฐมวัย โดยใช้การเรียนรู้แบบแก้ปัญหาเป็นฐานได้

คำจำกัดความที่ใช้ในการวิจัย

การฝึกอบรม หมายถึง กระบวนการที่จัดขึ้นเพื่อให้ผู้เข้ารับการฝึกอบรมสามารถ นำความรู้และทักษะที่ได้เรียนรู้ไปใช้ในการปฏิบัติงานได้ทันที

การเรียนรู้แบบแก้ปัญหาเป็นฐาน หมายถึง การจัดกระบวนการเรียนรู้ที่ใช้ปัญหา ในสถานการณ์ปัญหาเป็นตัวกระตุ้นให้ผู้เรียนเกิดการเรียนรู้ตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ โดยผู้สอน นำสถานการณ์ปัญหามาให้ผู้เรียนฝึกกระบวนการวิเคราะห์ปัญหาและแก้ปัญหาพร้อมกันเป็นกลุ่ม ทำให้ผู้เรียนเกิดความเข้าใจในปัญหานั้นอย่างชัดเจน ได้เห็นทางเลือกและวิธีการที่หลากหลาย ในการแก้ปัญหา ซึ่งจะนำไปสู่ทักษะกระบวนการคิดและกระบวนการแก้ปัญหาต่าง ๆ

การฝึกอบรมโดยใช้การเรียนรู้แบบแก้ปัญหาเป็นฐาน หมายถึง การฝึกอบรม ที่ใช้ปัญหาในสถานการณ์สมมติมากระตุ้นผู้เรียนให้ใช้กระบวนการกลุ่มในการวิเคราะห์ปัญหาและ หาวิธีการแก้ปัญหา เพื่อนำไปสู่การวิเคราะห์ปัญหาและแก้ปัญหาจากสถานการณ์จริง โดยมีขั้นตอน ดังนี้ ขั้นที่ 1 การนำเสนอสถานการณ์ปัญหา ขั้นที่ 2 การวิเคราะห์ปัญหาในสถานการณ์ปัญหา ขั้นที่ 3 การศึกษาหาความรู้เพื่อนำมาแก้ปัญหาในสถานการณ์ปัญหา ขั้นที่ 4 การดำเนินการแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นจริงในการปฏิบัติงาน

ความรู้เรื่องการพัฒนาเด็กปฐมวัย หมายถึง เนื้อหาที่ใช้ในการฝึกอบรมคณะกรรมการพัฒนาเด็ก สังกัดเทศบาลตำบล โดยใช้การเรียนรู้แบบแก้ปัญหาเป็นฐาน ประกอบด้วยเนื้อหา 12 เรื่องดังนี้

- 1) หลักสูตรการศึกษาปฐมวัย 2) การจัดประสบการณ์การเรียนรู้ให้แก่เด็กปฐมวัย 3) การจัด สภาพแวดล้อมในศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก 4) สื่อและของเล่นสำหรับเด็กปฐมวัย 5) การประเมินพัฒนาการ

เด็กปฐมวัย 6) การคัดเลือกและการพัฒนาความรู้ให้แก่ผู้ดูแลเด็ก 7) การจัดสวัสดิการสำหรับผู้ดูแลเด็กและเด็กปฐมวัย 8) การดูแลสุขภาพอนามัยสำหรับเด็กปฐมวัย 9) โภชนาการสำหรับเด็กปฐมวัย 10) การจัดสรรความช่วยเหลือให้แก่ศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก 11) การจัดกิจกรรมเพื่อส่งเสริมความรู้ให้แก่ผู้ปกครอง 12) การสร้างความสัมพันธ์ระหว่างศูนย์พัฒนาเด็กเล็กกับผู้ปกครองและชุมชน

ความสามารถในการแก้ปัญหา หมายถึง ความสามารถในการใช้ความรู้และประสบการณ์มาวิเคราะห์ปัญหาในสถานการณ์ปัญหา โดยนำปัญหาที่เกิดขึ้นจริงจากการอบรมเลี้ยงดูและการจัดการศึกษาสำหรับเด็กปฐมวัยมาเป็นสถานการณ์ปัญหา และหาวิธีการแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นนั้น เพื่อให้บรรลุตามจุดประสงค์ที่กำหนดไว้

วิธีดำเนินการวิจัย

1. การศึกษาข้อมูลเบื้องต้น

1.1 ศึกษาตำรา เอกสาร และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับ การพัฒนาเด็กปฐมวัย การถ่ายโอนการจัดการศึกษาระดับปฐมวัยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การเรียนรู้แบบแก้ปัญหาเป็นฐาน เพื่อกำหนดกรอบแนวคิดในการวิจัย และสร้างเครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย

1.2 การสัมภาษณ์นายกเทศมนตรีสังกัดเทศบาลตำบล เกี่ยวกับรูปแบบการจัดตั้งศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก

1.3 การพัฒนาผู้วิจัยโดยการเข้ารับการฝึกอบรมการจัดทำหลักสูตรสถานศึกษา พุทธศักราช 2546 จากแกนกลางสู่การปฏิบัติ

2. ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

2.1 ประชากรที่ใช้ในการวิจัย ได้แก่ คณะกรรมการพัฒนาเด็กของศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก สังกัดเทศบาลตำบล จังหวัดกระบี่ 9 เทศบาล จำนวน 55 คน

2.2 กลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการวิจัย คือ คณะกรรมการพัฒนาเด็กของศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก ชุมชนเทศบาล 1 สังกัดเทศบาลตำบลปลายพระยา อำเภอปลายพระยา จังหวัดกระบี่ จำนวน 15 คน

3. สร้างเครื่องมือที่ใช้ในการวิจัยมี 4 ชุด ดังนี้

3.1 แบบทดสอบความรู้เรื่องการพัฒนาเด็กปฐมวัย

3.2 แบบทดสอบความสามารถในการแก้ปัญหาเพื่อการพัฒนาเด็กปฐมวัย

3.3 แบบประเมินผลการฝึกอบรมเรื่องการพัฒนาเด็กปฐมวัย

3.4 แบบบันทึกผลการปฏิบัติงานในโครงการการพัฒนาเด็กปฐมวัย

4. การเก็บรวบรวมข้อมูล

4.1 ผู้วิจัยนำแบบทดสอบความรู้เรื่องการพัฒนาเด็กปฐมวัย และแบบทดสอบความสามารถในการแก้ปัญหาเพื่อการพัฒนาเด็กปฐมวัย ไปทดสอบคณะกรรมการพัฒนาเด็กก่อนและหลังเข้ารับการฝึกอบรม

4.2 ขณะที่คณะกรรมการพัฒนาเด็กปฏิบัติงานตามโครงการการพัฒนาเด็กปฐมวัย ผู้วิจัยดำเนินการบันทึกผลการปฏิบัติงานในโครงการการพัฒนาเด็กปฐมวัย เป็นระยะจนเสร็จสิ้นการฝึกอบรม

4.3 หลังการฝึกอบรมผู้วิจัยได้นำแบบประเมินผลการฝึกอบรมเรื่องการพัฒนาเด็กปฐมวัยไปให้คณะกรรมการพัฒนาเด็กประเมินผลการฝึกอบรม

5. การวิเคราะห์ข้อมูล

ตอนที่ 1

5.1 วิเคราะห์ข้อมูลจากแบบทดสอบความรู้เรื่องการพัฒนาเด็กปฐมวัย แบบทดสอบความสามารถในการแก้ปัญหาเพื่อการพัฒนาเด็กปฐมวัย และแบบประเมินผลการฝึกอบรมเรื่องการพัฒนาเด็กปฐมวัย โดยใช้โปรแกรมคอมพิวเตอร์ SPSS – PC (Statistical Package for Social Sciences) เปรียบเทียบความแตกต่างระหว่างค่าเฉลี่ยก่อนและหลังการฝึกอบรม โดยการทดสอบค่าที่ (t – test) ที่ระดับความมีนัยสำคัญ .05

ตอนที่ 2

5.2 วิเคราะห์ข้อมูลจากแบบบันทึกผลการปฏิบัติงาน โดยการบรรยายเป็นความเรียง

6. สรุปผลการวิเคราะห์ข้อมูล อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. คณะกรรมการพัฒนาเด็กที่เข้าร่วมการฝึกอบรมมีความรู้เรื่องการพัฒนาเด็กปฐมวัย และมีความสามารถในการแก้ปัญหาเพื่อการพัฒนาเด็กปฐมวัย
2. คณะกรรมการพัฒนาเด็กสามารถจัดทำโครงการการพัฒนาเด็กปฐมวัย ที่ตอบสนองปัญหาที่เกิดขึ้นจริงในศูนย์พัฒนาเด็กเล็กได้
3. เป็นแนวทางให้ศูนย์พัฒนาเด็กเล็กสังกัดเทศบาลตำบล นำรูปแบบการฝึกอบรม โดยใช้การเรียนรู้แบบแก้ปัญหาเป็นฐานไปใช้ในการฝึกอบรมเพื่อส่งเสริมการพัฒนาเด็กปฐมวัย