



บทที่ 1

บทนำ

## ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ปัจจุบันเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปตามหลักจิตวิทยาพัฒนาการว่า ในช่วงต้นของชีวิตตั้งแต่แรกเกิดจนกระทั่งอายุประมาณ 6 ปี เป็นระยะสำคัญที่สุดของการพัฒนาทั้งทางร่างกาย สติปัญญา อารมณ์ สังคมและบุคลิกภาพ ประสบการณ์ที่เด็กได้รับในช่วงนี้มีอิทธิพลต่อการเสริมสร้างฐานความพร้อมสำหรับการพัฒนาขั้นต่อไปหรืออาจจะขัดขวางการพัฒนาของเด็ก ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับความเหมาะสมของประสบการณ์ที่เด็กได้รับ และเนื่องจากเด็กวัย 0 - 6 ปีนี้สามารถเรียนรู้ได้อย่างรวดเร็วและแม่นยำ ถ้าจัดประสบการณ์ให้เด็กไม่ถูกต้องตั้งแต่แรกเริ่มแล้วเราจะต้องใช้เวลาแก้ไขมากกว่าสร้าง (สมาคมคหเศรษฐศาสตร์แห่งประเทศไทย, 2518)

สำหรับในประเทศไทยการจัดการศึกษาระดับก่อนประถมศึกษาได้มีวิวัฒนาการมาตั้งแต่สมัยก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2415 - 2474 ตั้งแต่ไม่มีระบบการศึกษา โดยจัดสอนในพระบรมมหาราชวังสำหรับเจ้านายเชื้อพระวงศ์ และเปิดสอนในวัดสำหรับบุตรของบุคคลธรรมดา (มณูญ วัฒนโกเมศ, 2521) ต่อมารัฐได้ตระหนักในความสำคัญของการจัดการศึกษาระดับก่อนประถมศึกษามากขึ้น ดังจะเห็นได้จากการยอมรับหลักการที่เสนอในรายงานของคณะกรรมการวางแผนเพื่อปฏิรูปการศึกษา เมื่อวันที่ 20 พฤษภาคม 2518 ในงานดังกล่าวได้บ่งชี้ถึงความสำคัญของการศึกษาในระดับก่อนประถมศึกษา และเรื่องการประสานสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ที่เข้ามารับผิดชอบในรูปของการระดมสรรพกำลัง คือการปฏิรูปการศึกษาจะต้องเริ่มต้นเห็นความสำคัญของเด็กวัยนี้ และให้การอบรมเพื่อวางรากฐานก่อนที่จะไปถึงการจัดการศึกษาภาคบังคับต่อไป ฉะนั้นรัฐจึงต้องให้ความสำคัญแก่การพัฒนาเด็กก่อนประถมศึกษาภาคบังคับและระดมสรรพกำลังจากหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ให้ทำงานประสานสัมพันธ์กันจนสามารถให้การอบรมเลี้ยงดูเด็กวัยนี้อย่างทั่วถึงทุกท้องถิ่น และในการจัดการศึกษาจะต้องจัดให้ประสานงานกันทั้งด้านอนามัย สาธารณสุข ด้านการพัฒนาชุมชน ด้านโภชนาการ ด้านงานอาสาสมัครและด้านการศึกษา โดยชุมชน หรือท้องถิ่นมีหน้าที่จัดการอบรมเลี้ยงดู จัดบุคลากร และดึงทรัพยากรในท้องถิ่นมาใช้ในการนี้ โดยรัฐเป็นผู้ส่งเสริม

และช่วยเหลือเป็นบางส่วน (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, 2518)

จากหลักการดังกล่าวได้นำมาใช้เป็นต้นแบบในการกำหนดแนวนโยบายทางการศึกษาระดับก่อนประถมศึกษาในแผนการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2520 แผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติฉบับที่ 4, 5 และฉบับที่ 6 แผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 4, 5 และฉบับที่ 6 แต่จากแนวนโยบายการจัดการศึกษาระดับก่อนประถมศึกษาที่แยกกล่าวเป็นส่วน ๆ ในแผนแต่ละฉบับนั้น แม้จะได้รับความเกื้อหนุนสมบูรณ์ตามหลักการที่คณะกรรมการวางแผนพื้นฐานเพื่อปฏิรูปการศึกษา เสนอไว้ก็ตาม หรือแม้ว่าจะเป็นการยอมรับอยู่ในที่ว่าจัดการศึกษาในระดับนี้จำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือประสานงานจากหลายหน่วยงานก็ตาม แต่จากการที่ไม่มีแนวนโยบายและแนวปฏิบัติปรากฏไว้อย่างเด่นชัดในที่แห่งเดียวกัน โดยแสดงให้เห็นถึงขอบเขตความรับผิดชอบและแนวทางของความร่วมมือประสานงานกันอย่างชัดเจนนั้นส่งผลทำให้แต่ละหน่วยงานมุ่งค่านึงเฉพาะการจัดและการขยายงานในส่วนที่หน่วยงานตนรับผิดชอบตามลำพังมากกว่าจะค่านึงถึงความร่วมมือประสานงานกัน ทั้งนี้ เพราะมิได้มีการกำหนดและระบุไว้อย่างแน่นอนว่าควรเป็นภาระความรับผิดชอบของหน่วยงานใด (ประสูศรีประสาธน์, 2522)

หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษาระดับก่อนประถมศึกษาของไทยมีหลายหน่วยงาน ได้แก่ กรมการพัฒนาชุมชน กระทรวงมหาดไทย ได้จัดตั้งโครงการพัฒนาเด็กเล็ก กรมอนามัย กระทรวงสาธารณสุข ได้จัดตั้งศูนย์โภชนาการเพื่อแก้ปัญหาทุพโภชนาการในเด็กก่อนวัยเรียน กรมการศาสนา กระทรวงศึกษาธิการ ได้จัดตั้งโรงเรียนสอนเด็กก่อนเกณฑ์บังคับ กรมการฝึกหัดครู จัดตั้งโครงการฝึกอบรมเด็กก่อนเกณฑ์บังคับเรียนในโครงการฝึกหัดครูชนบท สำนักอนามัย กรุงเทพมหานคร จัดสถานรับเลี้ยงเด็กกลางวันโดยทำงานร่วมกับศูนย์บริการสาธารณสุข กรมประชาสงเคราะห์จัดสถานสงเคราะห์เด็กและมีสถานรับเลี้ยงเด็ก นอกจากนี้ยังมีมูลนิธิและสมาคมต่าง ๆ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชน เทศบาลกรุงเทพมหานคร และทบวงมหาวิทยาลัย (ปราณีต อัมพรสินธุ์, 2523) จึงก่อให้เกิดปัญหาในด้านต่าง ๆ ดังนี้

1. เกี่ยวกับการบริหารและการจัดการศึกษา ยิ่งขาดการประสานงานระหว่างหน่วยงานที่รับผิดชอบการจัดการศึกษาในระดับนี้ ทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำในด้านการบริหารงาน และขาดการ

ประสานเชื่อมโยงระหว่างการจัดการศึกษาในระบบโรงเรียนและนอกระบบโรงเรียน ทั้งยังทำให้ขาดการใช้ทรัพยากรร่วมกันเป็นเหตุให้สิ้นเปลืองงบประมาณ (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, 2529) จะเห็นได้ว่าการลงทุนซ้ำซ้อนในรูปแบบของการให้บริการแก่เด็กในวัยเดียวกัน ในขณะที่เด็กยากจนอีกจำนวนมากที่บริการประเภทนี้ยังไม่ครอบคลุมไปถึง ทั้งนี้เนื่องมาจากการขาดนโยบายที่แน่นอนและชัดเจนเกี่ยวกับการจัดและการประสานงานระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ที่รับผิดชอบการศึกษาแก่เด็กวัยนี้

2. คุณลักษณะของครูและผู้ดูแลเด็ก ทำให้การจัดการศึกษาระดับก่อนประถมศึกษาไม่เป็นที่ไปตามที่ต้องการ จากการศึกษาของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติพบว่า ไม่ว่าจะจัดการศึกษาระดับนี้ รูปแบบและจุดมุ่งหมายในการจัดเป็นอย่างไร แต่กิจกรรมหลักในโรงเรียนและศูนย์เด็กต่าง ๆ มักเป็นการเรียนหนังสือมากกว่ากิจกรรมอื่น คือประมาณร้อยละ 24 - 49 (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, 2526) ทั้งนี้สาเหตุมาจากการขาดความเข้าใจของครูและผู้ดูแลเด็กเอง ในเรื่องการเตรียมความพร้อม โดยมักเข้าใจว่าการสอนให้เด็กอ่านออกเขียนได้ก่อนเข้าเรียนในชั้นประถมศึกษาคือ การเตรียมความพร้อม รวมทั้งพ่อแม่ของเด็กก็มีความเชื่อมั่นว่าบุตรหลานเรียนเขียนอ่านได้เร็วเท่าไร เด็กก็จะยิ่งเรียนเก่งเท่านั้น และที่สำคัญที่สุด คือ การสอนอ่านเขียนในโรงเรียนและศูนย์เด็ก เพื่อการสอบแข่งขันเข้าเรียนชั้นประถมศึกษาในโรงเรียนที่มีชื่อเสียง

3. เมื่อพิจารณาในด้านโอกาสที่จะรับบริการ พบว่า มีเด็กร้อยละ 13 ของเด็กในกลุ่มอายุ 4 - 6 ปี ที่มีโอกาสรับบริการจากโรงเรียนและศูนย์เด็ก (สิปปนนท์ เกตุทัต, 2524) แม้ว่าในแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติฉบับที่ 5 (2525 - 2529) จะได้ขยายบริการการศึกษาระดับก่อนประถมศึกษาได้เกินเป้าหมาย โดยมีอัตราการเพิ่มตลอดช่วงแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ ฉบับที่ 5 นี้เฉลี่ยร้อยละ 16.96 ต่อปี ก็ยังไม่ครอบคลุมเด็กยากจนในชนบทและเด็กที่ด้อยโอกาสประเภทต่าง ๆ เท่าที่ควร (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, 2529) ซึ่งสอดคล้องกับความเห็นของสิปปนนท์ เกตุทัต (2526) ที่กล่าวว่า ส่วนใหญ่เด็กในกรุงเทพมหานครและเด็กในเขตเมืองที่มีโอกาสจะเข้าเรียนและได้รับการดูแลจากรัฐมากกว่าเด็กในเขตอื่น

4. ความแตกต่างในด้านคุณภาพของสถานศึกษา โดยเฉพาะสถานศึกษาในเมืองและในชนบท โรงเรียนที่มีคุณภาพดีมักจะมีอยู่ในเมืองและผู้ที่จะเข้าศึกษาได้ส่วนใหญ่เป็นผู้ที่มีพื้นฐานทางการเรียนและฐานะทางเศรษฐกิจดี ส่วนผู้ที่ด้อยฐานะทางเศรษฐกิจและสังคมต้องเข้าศึกษาในโรงเรียนที่มีคุณภาพต่ำกว่า ทำให้ผู้เรียนได้รับการศึกษาที่มีคุณภาพที่แตกต่างกัน (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, 2529) นอกจากนี้ศูนย์เด็กและโรงเรียนจะเป็นตัวการทำให้เกิดความแตกต่างมากขึ้นเมื่อเด็กเข้าเรียนในชั้นประถมศึกษา แทนที่จะเป็นตัวช่วยลดความแตกต่างระหว่างเด็ก ปัญหานี้เป็นผลมาจากการลงทุนผิดที่ กล่าวคือ รัฐได้ให้สิ่งที่ดีที่สุดแก่เด็กที่มีโอกาสที่ดีที่สุด และผลจากการที่เด็กได้รับการที่มีคุณภาพแตกต่างกันมากทำให้เด็กที่มีโอกาสได้เรียนมีผลสัมฤทธิ์ในชั้นประถมศึกษาสูงกว่าเด็กที่ขาดโอกาส

5. การจัดการศึกษาของเอกชน แม้จะเป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐและเป็นการระดมทรัพยากรจากภาคเอกชนมาช่วยกันจัดก็ตาม แต่จุดมุ่งหมายในการจัดของเอกชนส่วนใหญ่เป็นไปในลักษณะของธุรกิจที่หวังผลตอบแทน บางครั้งทำให้เกิดความไม่เสมอภาคทางการศึกษา ทั้งในด้านโอกาสที่จะได้รับการศึกษาและคุณภาพการศึกษา (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, 2529)

ปัญหาทางการศึกษาระดับก่อนประถมศึกษาเหล่านี้ หลายปัญหาที่เกิดขึ้นต่อเนื่องมาซ้ำานานและเกี่ยวพันกับสภาพพื้นฐานต่าง ๆ ทางสังคมอันส่งผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตของเด็กวัยแรกเกิด - 6 ปี ซึ่งเป็นรากฐานอันมั่นคงที่จะเติบโตเป็นผู้ใหญ่ที่มีคุณภาพ การแก้ปัญหาเฉพาะหน้าจึงไม่ทำให้ปัญหาดังกล่าวหมดสิ้นไปได้ จำเป็นต้องมีการวางแผนการศึกษาระยะยาวโดยการทำวิจัยอนาคต เพราะข้อมูลในเชิงอนาคตนั้นถ้าได้มาด้วยวิธีการที่เป็นระบบระเบียบก็จะเป็นข้อมูลที่น่าเชื่อถือที่อาจนำมาใช้ในการตัดสินใจวางแผนกำหนดนโยบายหรือเป็นแนวทางสำหรับเสนอแนะแก้ไขป้องกันมิให้สถานการณ์ที่ไม่พึงประสงค์เกิดขึ้น อีกทั้งช่วยให้เข้าใจสภาพปัจจุบันได้ดียิ่งขึ้น ตลอดจนสามารถใช้ข้อมูลที่ได้รับนี้เป็นแนวทางสร้างสรรค์อนาคตที่พึงประสงค์อีกด้วย เพราะโลกในอนาคตจะเป็นอย่างไรขึ้นอยู่กับ การตัดสินใจและการกระทำของมนุษย์เอง (นาตซา บิลันชานนท์, 2526) ซึ่งสอดคล้องกับความเห็นของ เอกวิทย์ ฌ กลาง (2526) ที่ว่า มีความจำเป็นที่ต้องกล่ามมองอนาคต ศึกษาแนวทางความเป็นไปได้ เพื่อเตรียมการให้พร้อมที่จะจัดการศึกษาให้เหมาะสมต่อไป แม้ว่าการมองข้างหน้ามีข้อเสียคือ ความผิดพลาด เบี่ยงเบนจากสิ่งที่คาดคะเน แต่ถ้าไม่กล่ามมองเสียเลย เราจะไม่สามารถเตรียมการ

ได้เลย ฉะนั้นจึงขอท้เราจะร่วมกันพิจารณาแนวทางในอนาคตเท่าที่สติปัญญาความรู้ของคนรุ่นเรา จะพึงกระทำ

จากเหตุผลดังกล่าว ผู้วิจัยจึงเห็นประโยชน์ของการศึกษาหาข้อมูลเชิงอนาคตอันเป็น ฉันทามติของกลุ่มผู้เชี่ยวชาญด้านปฐมวัยศึกษา เพื่อวิเคราะห์แนวคิด หาคิศทางใหม่หรือแนวโน้มของ การจัดการศึกษาระดับปฐมวัยศึกษาของไทยในปีพุทธศักราช 2544 อันจะเป็นประโยชน์อย่างยิ่งต่อ วงการศึกษาและเป็นแนวทางในการจัดการศึกษาระดับก่อนประถมศึกษาต่อไป

### วัตถุประสงค์ของการวิจัย

เพื่อศึกษาแนวโน้มของการจัดการศึกษาระดับปฐมวัยศึกษาของไทย ในปีพุทธศักราช 2544 ตามทรรศนะของผู้เชี่ยวชาญด้านปฐมวัยศึกษา

### ขอบเขตของการวิจัย

1. การวิจัยนี้เป็นการศึกษาเฉพาะทรรศนะของผู้เชี่ยวชาญด้านปฐมวัยศึกษาที่เกี่ยวข้อง กับการศึกษาระดับก่อนประถมศึกษา ในด้านต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

- 1.1 นโยบายของรัฐในการจัดการศึกษาระดับปฐมวัยศึกษาของไทย
- 1.2 คุณลักษณะของเด็กปฐมวัยที่พึงประสงค์
- 1.3 รูปแบบของการจัดการศึกษาระดับปฐมวัยศึกษา
- 1.4 การกำหนดเกณฑ์มาตรฐานของการจัดการศึกษาระดับปฐมวัยศึกษา
- 1.5 บทบาทของพ่อแม่/ผู้ปกครอง และชุมชนในการจัดการศึกษาระดับปฐมวัยศึกษา

2. ทรรศนะของผู้เชี่ยวชาญด้านปฐมวัยศึกษาที่จะศึกษาตามเทคนิคการวิจัยแบบเดลฟาย (Delphi Techniques) คือในปีพุทธศักราช 2544 เป็นระยะเวลาที่สามารถมองภาพอนาคตได้และ ข้อมูลที่ได้จากการวิจัยสามารถนำไปใช้ประโยชน์ในการวางแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ ฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2535 - 2539) ฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2540 - 2544) และฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2545 - 2549)



### ข้อตกลงเบื้องต้น

1. ความแตกต่างของระยะเวลาในการตอบแบบสอบถามในแต่ละรอบ ไม่มีผลต่อความคิดเห็นของผู้เชี่ยวชาญ
2. กลุ่มผู้เชี่ยวชาญที่เป็นกลุ่มตัวอย่างทุกคนตอบแบบสอบถามทุก ๆ รอบ ด้วยความจริงใจและมีอิสระอย่างเต็มที่
3. การแสดงทรรศนะของกลุ่มผู้เชี่ยวชาญเป็นทรรศนะส่วนบุคคลของผู้เชี่ยวชาญ ซึ่งเป็นตัวอย่างประชากรในการวิจัยนี้เท่านั้น

### คำจำกัดความที่ใช้ในการวิจัย

ทรรศนะ หมายถึง ความเชื่อ ความคิด หรือการแสดงความคิดเห็นวิเคราะห์ โดยใช้หลักพื้นฐานอย่างใดอย่างหนึ่ง

ผู้เชี่ยวชาญด้านปฐมวัยศึกษา หมายถึง ผู้มีประสบการณ์หรือมีตำแหน่งหน้าที่โดยตรงเกี่ยวข้องกับ การวางแผนพัฒนาการศึกษา ระดับก่อนประถมศึกษา ของชาติ หรือเป็นนักวิชาการที่ปฏิบัติงานด้านการวางแผนพัฒนาที่เกี่ยวกับเด็กแรกเกิด - 6 ปี ในหน่วยงานของกระทรวงต่าง ๆ หรือเป็นผู้ที่มีประสบการณ์การสอนการศึกษาปฐมวัยในสถาบันอุดมศึกษาของไทย ไม่น้อยกว่า 3 ปี หรือเป็นผู้บริหารที่ปฏิบัติงานโดยตรง อยู่กับเด็กแรกเกิด - 6 ปี ในหน่วยงานของกระทรวงต่าง ๆ ซึ่งมีประสบการณ์ในด้านนี้มาแล้วไม่น้อยกว่า 5 ปี

แนวโน้ม (Trends) หมายถึง พัฒนาการหรือการเปลี่ยนแปลงที่คาดว่าจะเกิดขึ้นในอนาคตโดยใช้ข้อมูลการเปลี่ยนแปลงในอดีตและปัจจุบันเป็นตัวกำหนดการทำนายตามทรรศนะของผู้เชี่ยวชาญด้านปฐมวัยศึกษา

การศึกษาระดับปฐมวัยศึกษา หมายถึง การศึกษาระดับก่อนประถมศึกษา ซึ่งให้การศึกษาแก่เด็กแรกเกิด - 6 ปี ในหน่วยงานของกรมการพัฒนาชุมชน กรมประชาสัมพันธ์ สำนักงานการศึกษาส่วนท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย และการศึกษาขั้นต้นเด็กเล็กหรือชั้นอนุบาลของสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชน

เด็กปฐมวัย หมายถึง เด็กตั้งแต่แรกเกิด - 6 ปี ทั้งเพศชายและเพศหญิงในประเทศไทย

ประโยชน์ของการวิจัย

1. ทราบทัศนคติของผู้เชี่ยวชาญด้านปฐมวัยศึกษาต่อสภาพการจัดการศึกษาระดับปฐมวัย  
ศึกษาของไทย ในปีพุทธศักราช 2544
2. เป็นแนวทางในการจัดการศึกษาระดับปฐมวัยศึกษาของไทย ในปีพุทธศักราช 2544
3. เป็นข้อมูลพื้นฐานในการวางแผนพัฒนาการศึกษาระดับปฐมวัยศึกษาของไทย ในปี  
พุทธศักราช 2544