

การจัดการปกครองแบบร่วมมือกัน ของศูนย์พัฒนาเด็กเล็กสังกัดองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นในจังหวัดนครปฐม

พิมพ์มาตร์ คงชื่นสิน*

Received: 8 February 2025

Revised: 4 June 2025

Accepted: 9 June 2025

บทคัดย่อ

จังหวัดนครปฐมเป็นจังหวัดที่มีสภาพสังคมแบบกึ่งเมืองกึ่งชนบท มีการขยายตัวของความเป็นเมือง (Urbanization) ทำให้ประชากรในพื้นที่ที่เคยประกอบอาชีพเกษตรกรรมเปลี่ยนไปประกอบอาชีพในภาคอุตสาหกรรมเพิ่มมากขึ้น ภาระหน้าที่ในการเลี้ยงดูเด็กจึงตกเป็นของผู้สูงอายุที่บ้านหรือ ตกมายังศูนย์พัฒนาเด็กเล็กซึ่งมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้กำกับดูแล แต่เนื่องด้วยการเลี้ยงดูและการพัฒนาคุณภาพเด็กปฐมวัยเป็นสิ่งที่สำคัญ และมีความซับซ้อน จึงต้องใช้ความรู้และความชำนาญในหลากหลายด้านและการดำเนินกลไกหลายระดับในสังคมให้เข้ามามีส่วนร่วม แต่อย่างไรก็ตาม กลับพบว่าบทบาทและหน้าที่ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษาในศูนย์พัฒนาเด็กเล็กในลักษณะการจัดการปกครองแบบร่วมมือกัน

* ข้าราชการ กรุงเทพมหานคร; อีเมล: pimmart.kongchuensin@gmail.com

(Collaborative Governance) ค่อนข้างมีจำกัด และมีบทบาทค่อนข้างน้อย เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจโดยตรงในการบริหารจัดการในด้านต่างๆ ทั้งด้านการบริหารงบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการบริหารงานทั่วไป ยกเว้นการบริหารงานด้านวิชาการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังต้องอาศัยความร่วมมือในส่วนนี้จากภาคีเครือข่ายที่เกี่ยวข้องต่างๆ

โดยกระบวนการเข้ามามีส่วนร่วมของภาคีเครือข่ายนั้นจะเป็นในลักษณะของการจัดการปกครองแบบเครือข่าย (Network Governance) เนื่องจากเครือข่ายจากหลากหลายภาคส่วนมีจุดเริ่มต้นจากความสัมพันธ์ระหว่างบุคคล และมีความเป็นอิสระต่อกันและมีความเชี่ยวชาญแตกต่างกัน เข้ามา่วมกันในการแก้ไขปัญหาหรือดำเนินงานให้สำเร็จลุล่วง หากแต่ไม่ได้มีการสร้างกฎกติการ่วมกัน แต่เป็นการเข้ามาดำเนินงานร่วมกันผ่านความสมัครใจและเป็นการดำเนินงานร่วมกันภายใต้ข้อบัญญัติของตัวบทกฎหมาย

อย่างไรก็ตามการขับเคลื่อนงานและการเข้ามามีส่วนร่วมของเครือข่ายจะเกิดขึ้นได้หรือไม่ขึ้นขึ้นอยู่กับวิสัยทัศน์ของผู้นำและบทบาทในการสร้างความร่วมมือ รวมถึงการมีภาวะผู้นำ (Leadership) ที่ดีความสามารถและสมรรถนะในการจัดการปกครองอีกด้วย

คำสำคัญ: การจัดการปกครองแบบร่วมมือกัน, เครือข่าย, ศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก

Collaborative Governance of Local Administrative Organizations for Early Childhood Development Centers in Nakornprathom Province

Pimmart Kongchuensin**

Abstract

This study's findings on the collaborative governance of child development centers in Nakhon Pathom Province which reveal several key points. Due to the province's socio-economic transition, influenced by urbanization, has led to a significant shift from agricultural to industrial occupations, many parents now work outside the home, leaving the responsibility of child-rearing to grandparents. This has resulted in a lack of knowledge and skills among parents, leading to difficulties in appropriately caring for children according to their developmental needs. As a result, the burden of early childhood care falls on child development centers, which are managed by local administrative organizations. However, since raising and developing

** Bangkok Metropolitan Administration Officer; Email: pimmart.kongchuensin@gmail.com

young children is a complex and sensitive issue, it requires expertise from various fields and the active participation of multiple social levels.

The study also found that the roles of agencies involved in education management at child development centers, within the framework of collaborative governance, are relatively limited. Local administrative organizations hold direct authority over aspects such as budget and personnel management, as well as general administration, but require cooperation from various networks for academic management. This process is characterized by network governance, where independent actors from different sectors collaborate based on interpersonal relationships and shared expertise. However, there are no formal rules governing this cooperation; instead, it operates through the willingness of network partners, under the provisions of the law.

The success of this collaborative governance, including public participation and effective outcomes, largely depends on the leadership's ability to foster cooperation, along with their governance capabilities and competence.

Keywords: Collaborative Governance, Network, Early Childhood Development Centers

ความนำ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ในหมวด 5 หน้าแรกของรัฐ มาตรา 54 ได้ระบุไว้ว่า รัฐต้องดำเนินการให้เด็กเล็กได้รับการดูแลและพัฒนาก่อนเข้ารับการศึกษาภาคบังคับเพื่อพัฒนาร่างกาย จิตใจ วินัย อารมณ์ สังคม และสติปัญญาให้สมกับวัย โดยส่งเสริมและสนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและภาคเอกชนให้เข้ามามีส่วนร่วมดำเนินการ ทั้งนี้รัฐจะมีหน้าที่ดำเนินการ กำกับ ส่งเสริม และสนับสนุนให้จัดการศึกษาดังกล่าวให้มีคุณภาพ และได้มาตรฐาน กล่าวคือทั้งหน่วยงานภาครัฐและภาคเอกชน ตลอดจนหน่วยงานภายนอกอื่นๆ ต่างก็เข้ามามีบทบาทในการจัดการศึกษาทุกรูปแบบ ทั้งการศึกษาขั้นพื้นฐาน รวมถึงการจัดการศึกษาก่อนปฐมศึกษา ซึ่งประชาชน จะได้รับการศึกษาตั้งแต่ระดับปฐมวัย อีกทั้งยังมีการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาไปยังหน่วยงานต่างๆ เพื่อให้เกิดความเสมอภาคทางการศึกษาอย่างทั่วถึง¹ อีกทั้งในแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2561-2580 ในประเด็นยุทธศาสตร์การพัฒนาและการเสริมสร้างศักยภาพทรัพยากรมนุษย์ โดยในแผนย่อยการพัฒนาเด็กตั้งแต่ช่วงตั้งครรภ์จนถึงปฐมวัย ได้ระบุแนวทางการพัฒนาช่วงปฐมวัยไว้ว่า “การพัฒนาหลักสูตรการสอนและปรับปรุงสถานพัฒนาเด็กปฐมวัยให้มีคุณภาพตามมาตรฐานที่เน้นการพัฒนาทักษะสำคัญต่างๆ อาทิ ทักษะทางสมอง ทักษะด้านความคิดความจำ ทักษะการควบคุมอารมณ์ ทักษะการวางแผนและการจัดระบบ ทักษะการรู้จักประเมินตนเอง ควบคู่ไปกับการยกระดับบุคลากรในสถานพัฒนาเด็กปฐมวัยให้มีความพร้อมทั้งทักษะ ความรู้ จริยธรรม และความเป็นมืออาชีพ ตลอดจนผลักดันให้มีกฎหมายการพัฒนาเด็กปฐมวัยให้ครอบคลุมทั้งการพัฒนาทักษะ

¹ จุฬารัตน์ ยะตะนัง, การบริหารแบบมีส่วนร่วมตามเกณฑ์มาตรฐานศูนย์เด็กเล็กแห่งชาติ ของศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก สังกัดองค์การบริหารส่วนตำบล ในเขตอำเภอเมืองลำปาง จังหวัดลำปาง, (วิทยานิพนธ์, สาขาวิชาการบริหารการศึกษา, หลักสูตรครุศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยราชภัฏลำปาง, 2557).

การเรียนรู้ที่เน้นการเตรียมพร้อมเข้าสู่ระบบการศึกษา การพัฒนาสุขภาพ อนามัยให้มีการพัฒนาที่สมวัย และการเตรียมทักษะการอยู่ในสังคมให้มีพัฒนาการอย่างรอบด้าน”

นับตั้งแต่มีการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ศูนย์พัฒนาเด็กเล็กที่ส่วนราชการ ต่างๆ ดำเนินการ อาทิ ศูนย์เด็กเล็ก ศูนย์อบรมเด็กก่อนเกณฑ์ในวัด/มัสยิด และการจัดการศึกษาอนุบาล 3 ขวบ ได้ดำเนินการถ่ายโอนให้เทศบาลและ องค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งเป็นหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นให้จัดตั้ง เป็นศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก เพื่อรองรับการกระจายอำนาจจากรัฐบาล ซึ่งศูนย์ พัฒนาเด็กเล็กที่ส่วนราชการถ่ายโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและ ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดขึ้นเองนั้น มีสถานภาพเป็นสถานศึกษาตาม พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 โดยศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก เป็นสถานศึกษาที่ให้การอบรมเลี้ยงดู จัดประสบการณ์และส่งเสริมพัฒนาการ เรียนรู้ให้เด็กเล็กที่มีอายุตั้งแต่ 2-5 ปี ให้ได้รับการพัฒนาทั้งทางด้านร่างกาย จิตใจ อารมณ์ สังคม และสติปัญญาที่เหมาะสมตามวัย ตามศักยภาพของ เด็กในแต่ละคนเพื่อให้เกิดความพร้อมในการเข้ารับการศึกษาระดับประถม ศึกษา โดยการจัดการเรียนรู้ของศูนย์พัฒนาเด็กเล็กต้องมีการดำเนินงาน ต่อเนื่องและสอดคล้องกับสังคม วัฒนธรรมและภูมิปัญญาท้องถิ่น โดยมีโครงสร้างการบริหารงาน ได้แก่ 1) ด้านบริหารจัดการ 2) ด้านบุคลากร 3) ด้านวิชาการและกิจกรรมตามหลักสูตร 4) ด้านอาคารสถานที่ สิ่งแวดล้อม 5) ด้านงบประมาณ และ 6) ด้านการมีส่วนร่วมและสนับสนุนจากชุมชน²

² กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย, “มาตรฐานการดำเนินงานศูนย์พัฒนา เด็กเล็กขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปีงบประมาณ 2559,” กรมส่งเสริมการปกครอง ท้องถิ่น (เว็บไซต์), http://www.dla.go.th/upload/ebook/column/2017/4/2199_5930.pdf (สืบค้นเมื่อ 1 กันยายน 2564).

อย่างไรก็ตาม การบริหารจัดการศูนย์พัฒนาเด็กเล็กขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ผ่านมายังมีปัญหาย่อยหลายประการ อาทิ ปัญหาเรื่องของความรู้ความเข้าใจและความต่อเนื่องของผู้ดำรงตำแหน่งผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นอุปสรรคต่อการจัดการศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก³ สอดคล้องกับผลการศึกษากิจการการบริหารจัดการของคณะกรรมการศูนย์พัฒนาเด็กเล็กตามมาตรฐานการดำเนินงานศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก ที่พบว่าคณะกรรมการศูนย์พัฒนาเด็กเล็กยังขาดทักษะในการบริหารจัดการศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก อีกทั้งยังพบปัญหาในเรื่องของการกำหนดนโยบายในการพัฒนาบุคลากรและคณะกรรมการศูนย์พัฒนาเด็กเล็กไม่ได้รับการฝึกอบรมหลักสูตรที่เกี่ยวข้องกับเด็กปฐมวัย รวมถึงเรื่องของการส่งเสริมองค์ความรู้เกี่ยวกับการทำงานตามมาตรฐานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และส่งเสริมให้ทุกภาคส่วนเข้ามามีส่วนร่วม⁴ จากข้อมูลทางสถิติพบว่า มีศูนย์พัฒนาเด็กเล็กจำนวนมากที่ต้องเร่งพัฒนาให้ได้มาตรฐานโดยมีศูนย์พัฒนาเด็กเล็กในสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อยู่ในเกณฑ์ที่ควรได้รับการปรับปรุง จำนวน 1,671 ศูนย์ และต้องปรับปรุงอย่างเร่งด่วน 304 ศูนย์ จาก 21,654 ศูนย์ทั่วประเทศ⁵ อีกทั้งจากการค้นคว้าในเรื่องของการบริหารจัดการศูนย์พัฒนาเด็กเล็กขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังมีจุดอ่อนอยู่หลายด้าน โดยพบว่าองค์กรปกครอง

³ อุษณีย์ เทพวรชัย และ กัญญา ชื่นอารมณ, “ศึกษาการดำเนินงานการบริการของศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก เขตอำเภอเมือง จังหวัดปทุมธานี,” *วารสารพยาบาลกระทรวงสาธารณสุข*, ม.ป.ป., 184-195.

⁴ ณัชชา จันทา, *การบริหารจัดการของคณะกรรมการศูนย์พัฒนาเด็กเล็กตามมาตรฐานการดำเนินงานศูนย์พัฒนาเด็กเล็กขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดอำนาจเจริญ*, (สารนิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต, สาขาวิชาการบริหารและนโยบายสวัสดิการสังคม คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2559).

⁵ สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ, “ศูนย์พัฒนาเด็กเล็กท้องถิ่นมุ่งเป้าลดปัญหาขาดสารอาหาร,” สสส., (เว็บไซต์), <https://www.thaihealth.or.th/Content/49962-ศูนย์พัฒนาเด็กเล็กในท้องถิ่นมุ่งเป้าลดปัญหาขาดสารอาหาร.html> (สืบค้นเมื่อ 24 กันยายน 2564).

ส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่ยังขาดบุคลากรที่มีความเชี่ยวชาญด้านการจัดการ ด้านการศึกษา และอำนาจส่วนใหญ่ยังอยู่ที่ผู้บริหารท้องถิ่น⁶

ปัจจุบันสภาพสังคมไทยได้มีการเปลี่ยนแปลงและเกิดการพัฒนา ในหลายๆ ด้าน โดยเฉพาะด้านเศรษฐกิจ ซึ่งหากพื้นที่ได้มีการพัฒนาทางด้าน เศรษฐกิจที่ดี พื้นที่นั้นก็จะเกิดการย้ายถิ่นฐานของประชากรจากพื้นที่ต่างๆ เพื่อเข้ามาแสวงหาช่องทางการทำงานหรือเข้ามายังพื้นที่ที่มีการพัฒนา มากกว่าพื้นที่เดิมของตน และโดยเฉพาะอย่างยิ่งกลุ่มจังหวัดในเขตปริมณฑล ตามประกาศคณะกรรมการนโยบายการบริหารงานจังหวัด และกลุ่มจังหวัด แบบบูรณาการ เรื่อง การจัดตั้งกลุ่มจังหวัดและกำหนดจังหวัดเป็นศูนย์ปฏิบัติการของกลุ่มจังหวัด (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2560⁷ โดยประกอบไปด้วย จังหวัดนนทบุรี จังหวัดปทุมธานี จังหวัดนครปฐม และจังหวัดสมุทรปราการ ซึ่งเป็นเขตสังคม เมืองกึ่งเกษตรกรรมและเขตอุตสาหกรรม เนื่องจากเป็นพื้นที่ที่มีการขยายตัว ของการก่อตั้งโรงงานอุตสาหกรรมจำนวนมากขึ้น จึงจำเป็นต้องมีการจ้าง แรงงาน ทำให้เกิดการหลั่งไหลย้ายถิ่นของประชากรจากพื้นที่ต่างๆ เข้ามา ทำงานเพิ่มมากขึ้น และเป็นที่แน่นอนว่า เมื่อเกิดการย้ายถิ่นของประชากรนั้น ย่อมมีปัญหาตามมา โดยหนึ่งในนั้นคือปัญหาของการเลี้ยงดูบุตร เนื่องจาก ครอบครัวย้าย โดยเฉพาะผู้ปกครองที่เป็นวัยแรงงานมีความจำเป็นในการออกไป ทำงานหารายได้เพื่อเลี้ยงดูครอบครัวจึงทำให้ไม่มีเวลาอบรมเลี้ยงดูบุตร อีกทั้งในปัจจุบัน รูปแบบของครอบครัวในสังคมไทยเป็นไปในรูปแบบของ ครอบครัวเดี่ยวมากขึ้นคือ สมาชิกภายในครอบครัวมีเพียง บิดา มารดา

⁶ จิตติรัตน์ แหย้งบุคดา, การบริหารการศึกษาศูนย์พัฒนาเด็กเล็กขององค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นในเขตอำเภอสีชมพู จังหวัดขอนแก่น, (วิทยานิพนธ์ศึกษาศาสตรมหาบัณฑิต, สาขา วิชาการบริหารการศึกษา บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยขอนแก่น, 2554).

⁷ ประกาศคณะกรรมการนโยบายการบริหารงานจังหวัด และกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ เรื่อง การจัดตั้งกลุ่มจังหวัดและกำหนดจังหวัดที่เป็นศูนย์ปฏิบัติการของกลุ่มจังหวัด (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2560.

และบุตร นอกจากนี้ยังมีรูปแบบของครอบครัวในลักษณะที่เป็นครอบครัว
 แห่กึ่งกลาง คือภายในครอบครัวประกอบไปด้วย คนรุ่นปู่ ย่า ตา ยาย และ
 รุ่นหลาน ซึ่งส่งผลต่อในเรื่องของพัฒนาการในเด็กโดยเฉพาะเด็กปฐมวัย
 (ตั้งแต่แรกเกิดจนถึงอายุ 5 ปี) และด้วยประกาศคณะกรรมการฯ ฉบับดังกล่าว
 ได้กำหนดให้จังหวัดนครปฐมเป็นศูนย์ปฏิบัติการของกลุ่มจังหวัดปริมณฑล
 ในการนี้จึงเป็นสาเหตุสำคัญที่ผู้วิจัยมีความสนใจศึกษาในเรื่องของการดำเนิน
 งานศูนย์พัฒนาเด็กเล็กขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างๆ ในจังหวัด
 นครปฐม เนื่องจากจังหวัดนครปฐมมีอัตราประชากรแฝงที่เข้ามาประกอบอาชีพ
 ภายในจังหวัดเป็นจำนวนมาก จึงทำให้มีผู้ปกครองซึ่งประกอบอาชีพในพื้นที่
 นำบุตรหลานมาไว้ในความดูแลของศูนย์พัฒนาเด็กเล็กต่างๆ เป็นจำนวนมาก
 เช่นกัน โดยจังหวัดนครปฐมมีศูนย์พัฒนาเด็กเล็กภายใต้การกำกับดูแล จำนวน
 156 แห่ง แบ่งเป็น 1) อำเภอกำแพงแสน 25 แห่ง 2) อำเภอดอนตูม 9 แห่ง
 3) อำเภอนครชัยศรี 29 แห่ง 4) อำเภอบางเลน 22 แห่ง 5) อำเภอพุทธมณฑล
 7 แห่ง 6) อำเภอเมืองนครปฐม 40 แห่ง และ 7) อำเภอสามพราน 24 แห่ง⁸

จากโครงการการศึกษาวิจัยการบริหารที่เป็นเลิศขององค์กรปกครอง
 ส่วนท้องถิ่นปี 2557 (Best Practice): กรณีศึกษาเทศบาลเมืองร้อยเอ็ด ซึ่งได้
 ทำการวิเคราะห์การบริหารงานที่เป็นเลิศของเทศบาลเมืองร้อยเอ็ดผ่านกรณี
 ศึกษาการดำเนินโครงการต่างๆ ที่ต้องอาศัยบทบาทและความร่วมมือระหว่าง
 ท้องถิ่น ราชการ เอกชน ภาคประชาสังคมและชุมชนในลักษณะของเครือข่าย
 จากผลการศึกษาสามารถสรุปได้ว่า การสร้างกลไกการประสานความร่วมมือ
 ระหว่างตัวแสดงต่างๆ มีลักษณะสำคัญที่สะท้อนถึงนวัตกรรมทางการบริหาร

⁸ สำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กลุ่มงานส่งเสริมและพัฒนาท้องถิ่น, “จำนวนศูนย์พัฒนา
 เด็กเล็กจังหวัดนครปฐม 2562,” สำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น (เว็บไซต์), https://www.dla.go.th/upload/document/type2/2020/1/22926_3_1578897146627.pdf (สืบค้นเมื่อ 15
 ธันวาคม 2565).

5 ประการ คือ 1) การสร้างระบบการทำงานแบบเครือข่ายสำหรับขับเคลื่อนกระบวนการตัดสินใจ การจัดสรรทรัพยากร และการปฏิบัติงาน 2) การอาศัยทรัพยากรต่างๆ จากแหล่งใหม่ๆ ในการขับเคลื่อนภารกิจของหน่วยงานผ่านการระดม แลกเปลี่ยน และแบ่งปันทรัพยากรภายในเครือข่ายและภาคภายนอกพื้นที่ 3) การอาศัยศักยภาพของเทศบาลสำหรับเกื้อหนุนและอำนวยความสะดวก เอกชน ภาคประชาสังคม และชุมชน สามารถแสดงสิทธิและหน้าที่รับผิดชอบร่วมกันในการขับเคลื่อนภารกิจของหน่วยงาน 4) การเปิดให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการดำเนินการกิจของหน่วยงานและตัวแสดงในภาคส่วนอื่นๆ ของสังคม สามารถเข้ามามีส่วนใช้สิทธิในการกำหนดคุณค่าและวางเป้าหมายของการบริหารภารกิจของเทศบาล และ 5) การประเมินผลการดำเนินงานโดยชี้วัดความสำเร็จได้จากผลลัพธ์ในการเสริมสร้างความเป็นธรรมและสร้างการเปลี่ยนแปลงที่ดีขึ้นในสังคม⁹ จำเป็นต้องอาศัยการประสานร่วมมือกันระหว่างตัวแสดง (Actors) หลายๆ ภาคส่วนที่มีบทบาทที่เกี่ยวข้อง และการเชื่อมโยงบทบาทและการทำงานร่วมกันระหว่างหลากหลายองค์กรหรือหลายภาคส่วนจะนำไปสู่การยกระดับผลลัพธ์ของภารกิจได้

ซึ่งอาจกล่าวได้ว่าผลการวิจัยดังกล่าวสอดคล้องกับแนวคิดการจัดการปกครองแบบร่วมมือกัน (Collaborative Governance) โดยการจัดการปกครองแบบร่วมมือกันนั้น เป็นรูปแบบของการร่วมมือกันดำเนินการกิจที่มีเป้าหมายเพื่อประโยชน์สาธารณะ มีการขับเคลื่อนภารกิจโดยใช้ความสัมพันธ์ในแบบแนวราบ และมีรูปแบบความสัมพันธ์ในลักษณะของภาคีหุ้นส่วน (Partnership) หรือเครือข่าย (Network) ซึ่งครอบคลุมตั้งแต่การร่วมมือกันทำระหว่างภาครัฐด้วยตนเอง รวมไปถึงการสร้างกลไกความร่วมมือระหว่าง

⁹ ชาย ไชยจิต, *โครงการศึกษาวิจัยการบริหารงานที่เป็นเลิศขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปี 2557 (Best Practice): กรณีศึกษาเทศบาลเมืองร้อยเอ็ด*, (กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า, 2557).

ภาครัฐและตัวแสดงในภาคส่วนอื่นๆ โดยมีเป้าหมายสูงสุดคือเพื่อขับเคลื่อนภารกิจของรัฐหรือกิจการสาธารณะให้ตอบสนองต่อปัญหาและเพื่ออำนวยความสะดวกประโยชน์สูงสุดแก่สาธารณะ¹⁰

จะเห็นได้ว่าการบริหารงานที่เป็นเลิศขององค์กรเป็นผลจากการริเริ่มนวัตกรรมทางการบริหารในมิติต่างๆ ที่สามารถนำไปสู่การยกระดับขีดความสามารถในการจัดบริการสาธารณะได้อย่างเป็นรูปธรรม โดยภาวะผู้นำ (leadership) เป็นปัจจัยที่มีบทบาทสำคัญต่อความสำเร็จในการสร้างนวัตกรรมทางการบริหารเนื่องจากผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีบทบาทสำคัญในการริเริ่มกระบวนการเรียนรู้เพื่อแสวงหาแนวทางการดำเนินการขับเคลื่อนและพัฒนาคุณภาพการดำเนินงานศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก ซึ่งแนวทางหนึ่งที่สำคัญและจำเป็นคือ แนวคิดเรื่องของการจัดการปกครองแบบร่วมมือกัน (Collaborative Governance) ซึ่งเป็นรูปแบบของการร่วมมือกันดำเนินการภารกิจที่มีเป้าหมายเพื่อประโยชน์สาธารณะ มีการขับเคลื่อนภารกิจโดยใช้ความสัมพันธ์ในแบบแนวนอน และมีรูปแบบความสัมพันธ์ในลักษณะของภาคีหุ้นส่วน (Partnership) หรือเครือข่าย (Network) ซึ่งครอบคลุมตั้งแต่การร่วมมือกันทำระหว่างภาครัฐด้วยกันเองรวมไปถึงการสร้างกลไกความร่วมมือระหว่างภาครัฐและตัวแสดงในภาคส่วนอื่นๆ¹¹ จึงทำให้สนใจที่จะศึกษาในเรื่องการจัดการปกครองแบบร่วมมือกันของศูนย์พัฒนาเด็กเล็กสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดนครปฐม โดยศึกษาแนวทางการบริหารจัดการศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก บนฐานของการจัดการปกครองแบบร่วมมือกัน (Collaborative Governance) โดยใช้ความสัมพันธ์ในแบบแนวนอน และรูปแบบความสัมพันธ์ในลักษณะของภาคีหุ้นส่วน (Partnership)

¹⁰ วสันต์ เหลืองประภัสร์, การอภิบาลบนฐานของความร่วมมือ: สภาวะสังคมไร้ศูนย์กลาง การแตกกระจายในระบบบริหารราชการแผ่นดินและแสวงหาตัวแบบใหม่ในการขับเคลื่อนภารกิจของรัฐ, (กรุงเทพฯ:สถาบันพระปกเกล้า, 2563).

¹¹ เพิ่งอ้าง.

หรือเครือข่าย (Network) เพื่อนำผลการศึกษาที่ได้มาวิเคราะห์และจัดทำข้อเสนอแนะในการดำเนินงานให้แก่ศูนย์พัฒนาเด็กเล็กในพื้นที่อื่นๆ ต่อไป

หลักการทั่วไปเกี่ยวกับการจัดการศึกษาเด็กปฐมวัย

การจัดการศึกษาปฐมวัย (Early Childhood Education) หมายถึง การจัดการศึกษาสำหรับเด็กที่มีอายุตั้งแต่แรกเกิดจนถึง 6 ปี ซึ่งการจัดการศึกษาดังกล่าวจะมีที่แตกต่างไปจากระดับอื่นๆ เพราะเด็กในวัยนี้เป็นวัยที่สำคัญการวางรากฐานบุคลิกภาพและการพัฒนาทางสมอง ทั้งนี้การจัดการศึกษาปฐมวัยควรมีส่วนช่วยให้เด็กเกิดพัฒนาการและการเรียนรู้อย่างเต็มที่เป็น การส่งเสริมพัฒนาการของเด็กทุกด้าน นับตั้งแต่แรกเกิดจนเริ่มเข้าเรียนในระบบโรงเรียนอีกทั้งยังเป็นการวางพื้นฐานทางสุขภาพอนามัยให้กับเด็ก รวมทั้งเด็กที่มีข้อบกพร่องต่างๆ ซึ่งในอดีตที่ผ่านมาการจัดการศึกษาปฐมวัย มักไม่ได้ให้ความสำคัญเท่าที่ควรนัก แต่ในระยะหลังก็ได้มีนักการศึกษา และนักจิตวิทยา รวมทั้งผู้เชี่ยวชาญในวงการต่างๆ เล็งเห็นถึงความสำคัญของการจัดการศึกษาสำหรับเด็กในวัยนี้มากขึ้น อาทิ ฌอง ฌาคส์ รูสโซ (Jean Jacques Rousseau ที่ได้ตีพิมพ์ผลงานในชื่อ “Emile” ในปี 1762 ซึ่งถือเป็นรากฐานที่สำคัญต่อการศึกษาถึงพัฒนาการและการเรียนรู้ของเด็ก ต่อมาคือแนวคิดของ ฟรีดริค โฟรเบล (Friedrich Froebel) นักปรัชญาชาวเยอรมัน ที่ได้ตั้งโรงเรียนอนุบาลสำหรับเด็กอายุระหว่าง 3-8 ปี ซึ่งถือว่าเป็นจุดเริ่มต้นของการศึกษาปฐมวัยโดยโฟรเบลเรียกโรงเรียนอนุบาลแห่งนี้ว่า Kleinkinderbeschäftigungsaustalt ต่อมาเรียกสั้นๆ ว่า “Kindergarten” ซึ่งแปลว่า “สวนเด็ก” โดยมีความพยายามในการจัดสภาพสิ่งแวดล้อมในโรงเรียนให้เป็นธรรมชาติที่สุด ให้เด็กมีความรู้สึกเหมือนเล่นอยู่ในสวน ไม่ได้มาโรงเรียน โดยจะเน้นให้เด็กทำกิจกรรมเป็นหลัก

จากการตั้งโรงเรียนอนุบาลของโฟรเบลพบว่า นักเรียนจะสามารถเรียนได้ดีในสังคมที่เด็กมีความสุขจากการทำกิจกรรมนอกห้องเรียน โดยปรัชญาการศึกษาปฐมวัยของโฟรเบล มี 3 ประการ คือ 1) เด็กในฐานะที่เป็นมนุษย์ ในฐานะที่เป็นมนุษย์เด็กควรได้รับการพัฒนาอย่างเต็มที่ และได้รับความสำเร็จจากการมีส่วนร่วมทางสังคม 2) การเล่นควรเป็นหัวใจที่สำคัญของการพัฒนาเด็กและเป็นหัวใจสำคัญของกิจกรรมสำหรับเด็ก 3) โรงเรียนอนุบาลซึ่งเป็นสังคมของเด็ก ควรมีส่วนช่วยไม่让孩子ถูกจำกัดอยู่กับประเพณีหรือระเบียบต่างๆ จนเกินไป และแนวคิดที่สาม คือแนวคิดของ ดร.มาเรีย มอนเตสซอรี (Dr. Maria Montessori) ที่ได้คิดหาวิธีการสอนแบบเอกัตบุคคล (Individualized Instruction) อีกทั้งยังได้เน้นวิธีการจัดสิ่งแวดล้อมทางกายภาพและจิตวิทยาที่จะช่วยในการเจริญเติบโตของเด็กจนเด็กสามารถปรับตัวให้เข้ากับสิ่งแวดล้อมได้ โดยมีวิธีการคือจะคำนึงถึงพัฒนาการของเด็กเป็นสำคัญโดยมุ่งส่งเสริมให้เด็กพัฒนาความสามารถและความสนใจของตนอย่างเต็มที่ โดยที่ครูจะต้องจัดรูปแบบการศึกษาให้กับเด็กผ่านการเตรียมสิ่งแวดล้อมให้กับเด็กโดยใช้วัสดุประกอบการสอน (Didactic Materials) ซึ่งการสอนของมอนเตสซอรียังเป็นที่นิยมใช้จนถึงปัจจุบัน¹²

หลักการจัดการศึกษาสำหรับเด็กปฐมวัยในประเทศไทย

การจัดการศึกษาในประเทศไทยคำนึงถึงการพัฒนาเด็กอย่างเป็นองค์รวมเพื่อโอกาสในการพัฒนาเด็กทุกด้านตามลำดับขั้นตอนของพัฒนาการอย่างสมดุลและเต็มตามศักยภาพหลักการจัดการศึกษาปฐมวัย ยังเน้นการส่งเสริมกระบวนการเรียนรู้และพัฒนา โดยครอบคลุมเด็กทุกประเภททั้งเด็กปกติ เด็กด้อยโอกาสและเด็กพิเศษ โดยคำนึงถึงความแตกต่างของแต่ละบุคคล และเน้นเด็กเป็นสำคัญอีกทั้งยังจัดหลักการให้สอดคล้องกับวิถีชีวิต สังคม

¹² เยาวภา เดชะคุปต์, *การจัดการศึกษาสำหรับเด็กปฐมวัย*, (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แม็ค, 2542).

วัฒนธรรมตามความเป็นอยู่จริงของเด็ก โดยมีผู้ใหญ่ในชุมชนเป็นผู้เชื่อมโยงองค์ความรู้ต่างๆ ให้แก่เด็ก ตลอดจนเปิดโอกาสให้เด็กได้พัฒนาอย่างเป็นองค์รวม โดยผ่านการเล่นซึ่งเป็นพัฒนาการตามธรรมชาติของเด็ก และผ่านกิจกรรมที่เหมาะสมกับวัยเด็กเล็กโดยมีผู้ใหญ่เป็นแบบอย่างที่ดีของการเรียนรู้ การจัดประสบการณ์ต่างๆ ในการเรียนรู้ที่สามารถดำรงในชีวิตประจำวันได้อย่างมีคุณภาพและมีความสุข ซึ่งต้องได้รับการประสานความร่วมมือจากครอบครัว ชุมชน และสถานศึกษา โดยมีหลักการคือเด็กทุกคนมีสิทธิที่จะได้รับการอบรมเลี้ยงดูและส่งเสริมพัฒนาการ ตลอดจนการเรียนรู้ที่เหมาะสมด้วยปฏิสัมพันธ์ที่ดีระหว่างเด็กกับพ่อแม่ เด็กกับผู้เลี้ยงดู หรือบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถในการอบรมเลี้ยงดู และให้การศึกษาเด็กปฐมวัยเพื่อให้เด็กมีโอกาสพัฒนาศักยภาพตนเองตามลำดับขั้นของพัฒนาการทุกด้านอย่างสมดุล และเต็มตามศักยภาพ โดยกำหนดหลักการดังนี้¹³

1. ส่งเสริมกระบวนการเรียนรู้ และพัฒนาการที่ครอบคลุมเด็กปฐมวัยทุกประเภท
2. ยึดหลักการอบรมเลี้ยงดูและให้การศึกษาที่เน้นเด็กเป็นสำคัญ โดยคำนึงถึงความแตกต่างระหว่างบุคคล และวิถีชีวิตของเด็กตามบริบทของชุมชน สังคมและวัฒนธรรมไทย
3. พัฒนาเด็กโดยองค์รวมผ่านการเล่นและกิจกรรมที่เหมาะสมกับวัย
4. จัดประสบการณ์การเรียนรู้ให้สามารถดำรงชีวิตประจำวันได้อย่างมีคุณภาพ และมีความสุข
5. ประสานความร่วมมือระหว่างครอบครัว ชุมชน และสถานศึกษาในการพัฒนาเด็ก

¹³ กองส่งเสริมและพัฒนากิจการศึกษาท้องถิ่น กลุ่มงานส่งเสริมการจัดการศึกษาปฐมวัยและศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก, (เว็บไซต์), http://www.dla.go.th/upload/document/type2/2017/10/18939_1_1508485872260.pdf (สืบค้นเมื่อวันที่ 15 พ.ค. 2565).

นอกจากนี้หลักการจัดการศึกษาปฐมวัยควรมุ่งพัฒนาเด็กใน 3 ประการ ได้แก่

1. ความเสมอภาคทางโอกาส เด็กทุกคนไม่ว่าจะมาจากที่ใด สังคมใดจะมีความเสมอภาคเท่าเทียมกันในการที่จะได้รับการพัฒนาในระดับปฐมวัย เพื่อให้เจริญเติบโตไปสู่ความเป็นพลเมืองดีมีคุณภาพ โดยเฉพาะเด็กในชนบท ในถิ่นสลัม หรือเด็กที่อยู่ในครอบครัวที่ยากไร้ควรได้รับการพิจารณาช่วยเหลือเป็นพิเศษเพื่อให้ได้รับการพัฒนาตามแนวทางเช่นเดียวกับที่เด็กในเมืองได้รับ

2. การพัฒนาศักยภาพของเด็ก มนุษย์ทุกคนมีศักยภาพหรือความสามารถอยู่ภายในตัวซึ่งติดตัวมาแต่กำเนิด ศักยภาพต่างๆ เหล่านี้สามารถพัฒนาได้ และจะสามารถนำออกมาใช้เมื่อได้รับการกระตุ้นทั้งจากสิ่งภายนอกและแรงจูงใจภายในตัวเอง การศึกษาสำหรับเด็กในวัยนี้จะต้องพยายามดึงศักยภาพแต่ละคนออกมา และพัฒนาศักยภาพนั้นให้สมบูรณ์

3. ความแตกต่างระหว่างบุคคล เด็กแต่ละคนมีความแตกต่างกันตามคุณสมบัติประจำตัวและสิ่งแวดล้อม การจัดการศึกษาจะต้องตระหนักถึงธรรมชาติของมนุษย์ในเรื่องความแตกต่างระหว่างบุคคลจะเป็นพื้นฐานในการวางแผนพัฒนาเด็กตามลักษณะเฉพาะ และเป็นการเข้าถึงตัวเด็กแต่ละคนด้วย

การจัดการศึกษาของศูนย์พัฒนาเด็กเล็กขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญและกฎหมายว่าด้วยแผนและการกระจายอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในฐานะที่เป็นหน่วยงานซึ่งมีภารกิจในการรับผิดชอบด้านการพัฒนาเด็ก โดยมีบทบาทสำคัญในการบริหารจัดการเกี่ยวกับการศึกษาทุกระดับ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการศึกษาระดับปฐมวัย ซึ่งในปัจจุบัน ศูนย์พัฒนาเด็กเล็กขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่เป็น

สถานที่ดูแลและให้การศึกษแก่เด็กอายุระหว่าง 2-5 ปี โดยมีฐานะเทียบเท่าสถานศึกษา ซึ่งศูนย์พัฒนาเด็กเล็กมี 2 รูปแบบ คือ เป็นศูนย์พัฒนาเด็กเล็กที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดตั้งเอง และศูนย์พัฒนาเด็กเล็กของส่วนราชการต่างๆ ที่ถ่ายโอนให้อยู่ในความดูแลรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น¹⁴

ทั้งนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องรับผิดชอบการดำเนินการจัดการศึกษาให้ได้คุณภาพและมีมาตรฐาน เพื่อให้ศูนย์พัฒนาเด็กเล็กในความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นสถานศึกษาที่มีคุณภาพและสามารถตอบสนองความต้องการของชุมชนในการจัดการศึกษาแก่เด็กปฐมวัยอย่างทั่วถึง จึงทำให้กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจัดทำมาตรฐานการดำเนินงานของศูนย์พัฒนาเด็กเล็กเพื่อให้มีมาตรฐานและมีคุณภาพไปในทิศทางเดียวกัน โดยมีมาตรฐาน 6 ด้าน ดังนี้¹⁵

1. มาตรฐานด้านการบริหารงาน

1.1 การจัดตั้งศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีความพร้อมในการบริหารศูนย์ทั้งในด้านงบประมาณ ด้านอาคารและสถานที่ และด้านบุคลากรในศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก โดยให้ดำเนินตามขั้นตอน อาทิ การจัดเวทีประชาคม, การจัดทำแผนการดำเนินงานจัดตั้งศูนย์พัฒนาเด็กเล็กทั้งในเรื่องแผนปรชากรนักเรียน การสรรหาบุคลากร และการจัดงบประมาณ, การมีอาคารที่เหมาะสมสำหรับการจัดการศึกษา เป็นต้น โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะพิจารณามอบหมายให้ผู้ดำรงตำแหน่งบุคลากรทางการศึกษาหรือพนักงานจ้างที่มีคุณสมบัติเพื่อแต่งตั้งเป็นหัวหน้าศูนย์และแต่งตั้งคณะกรรมการศูนย์พัฒนาเด็กเล็กโดยมีหัวหน้าศูนย์รับผิดชอบการดำเนินงานภายในศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก

¹⁴ ศิริณานา นามมณี, “รูปแบบการบริหารศูนย์พัฒนาเด็กเล็กที่มีประสิทธิผล สังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น,” *วารสารวิจัยและพัฒนา มหาวิทยาลัยราชภัฏวริรัมย์*, ปีที่ 9, ฉบับที่ 2.

¹⁵ กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย, *มาตรฐานการดำเนินงานศูนย์พัฒนาเด็กเล็กขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปีงบประมาณ 2559*, อ้างแล้ว.

1.2 คณะกรรมการศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก

คณะกรรมการศูนย์พัฒนาเด็กเล็กประกอบไปด้วย ผู้ทรงคุณวุฒิ ด้านการศึกษา หัวหน้าศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก ผู้แทนองค์กรส่วนท้องถิ่น ผู้แทน ชุมชน ผู้แทนผู้ประกอบการ ผู้แทนครูผู้ดูแลเด็กเล็กหรือครูผู้ช่วย โดยมีหน้าที่ในการ กำหนดแนวทางการส่งเสริมและสนับสนุนการดำเนินงานศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก ให้ได้คุณภาพและมาตรฐาน ตามนโยบายและแผนพัฒนาขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นรวมถึงการให้ข้อเสนอแนะและข้อคิดเห็นเกี่ยวกับการดำเนินงาน เพื่อพัฒนาคุณภาพศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก อีกทั้งยังช่วยให้ผู้ประกอบการ ชุมชนและ สังคมทุกภาคส่วนมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาและพัฒนาศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก

2. มาตรฐานด้านบุคลากร

บุคลากรที่เกี่ยวข้องในการดำเนินงานของศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก ประกอบไปด้วย ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมถึงบุคลากรที่ทำหน้าที่ ในศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก โดยบุคลากรที่เกี่ยวข้องจะต้องมีคุณสมบัติ บทบาท หน้าที่และความรับผิดชอบในการบริหารจัดการเพื่อให้ศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก สามารถดำเนินงานให้การศึกษาและพัฒนาการสำหรับเด็กได้อย่างถูกต้อง ตามหลักวิชาการ โดยต้องเป็นผู้ที่มีความรู้ความเข้าใจและตระหนักถึงความ สำคัญในการดำเนินงานด้านการให้การศึกษาและพัฒนาศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก โดยเฉพาะในส่วนของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีแนวนโยบาย แผนและงบประมาณเพื่อการดำเนินงานที่ชัดเจนในการส่งเสริมและสนับสนุน การพัฒนาศูนย์พัฒนาเด็กเล็กให้มีคุณภาพ โดยจะมีบทบาทหน้าที่สำคัญใน การกำหนดนโยบาย ยุทธศาสตร์ และทิศทางการพัฒนาศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก ตลอดจนกำกับดูแลการดำเนินงานของศูนย์พัฒนาเด็กเล็กให้มีคุณภาพ และได้มาตรฐานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

3. มาตรฐานด้านอาคารสถานที่ สิ่งแวดล้อม และความปลอดภัยของ ศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก

สถานที่ตั้งศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก ควรอยู่ในพื้นที่ซึ่งมีขนาดเหมาะสม และต้องไม่อยู่ในพื้นที่ซึ่งอาจเสี่ยงต่ออันตราย ได้แก่ บริเวณที่มีสารเคมีหรือ สารพิษมลภาวะทางอากาศ แสง และเสียงที่มากเกินไปจนก่อ หากไม่สามารถหลีกเลี่ยงได้ต้องมีมาตรการป้องกันมาตรฐานความจำเป็น และเหมาะสมอีกทั้งควรมีพื้นที่ใช้สอยที่สะอาด ปลอดภัยและเพียงพอเหมาะสมกับการปฏิบัติกิจกรรมของเด็ก เช่น การเล่น การเรียนรู้การรับประทานอาหารและการนอน โดยแยกเป็นสัดส่วนจากห้องประกอบอาหาร ห้องส้วม และที่พักของเด็กป่วย เป็นต้น รวมถึงต้องมีมาตรการป้องกันความปลอดภัยและมาตรการเตรียมความพร้อมรับสถานการณ์ฉุกเฉินที่อาจเกิดขึ้นภายในศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก

4. มาตรฐานด้านวิชาการและกิจกรรมตามหลักสูตรของศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก

การศึกษาในศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก เป็นการจัดการศึกษาในลักษณะของการอบรมเลี้ยงดูและการให้การศึกษาไปพร้อมๆ กัน เพื่อให้เด็กได้รับการพัฒนาทั้งด้านร่างกาย อารมณ์จิตใจสังคมและสติปัญญา ตามวัยและความสามารถของแต่ละบุคคล โดยมีจุดมุ่งหมายให้เด็กมีร่างกายเจริญเติบโตตามวัยและมีสุขนิสัยที่ดีมีสุขภาพจิตดีและมีความสุขสามารถช่วยเหลือตนเองและมีทักษะการแก้ปัญหาได้เหมาะสมกับวัย และสามารถอยู่ร่วมกับผู้อื่นได้อย่างมีความสุข และปฏิบัติตนเป็นสมาชิกที่ดีของสังคม

5. มาตรฐานด้านการมีส่วนร่วมและสนับสนุนจากชุมชนทุกภาคส่วน

ในส่วนของแนวทางการดำเนินงานด้านมาตรฐานการมีส่วนร่วมและสนับสนุนจากชุมชนของศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก ควรมีการจัดให้มีการประชุมชี้แจงให้ชุมชนทราบเพื่อชี้แจงให้เห็นประโยชน์และความจำเป็นของศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก ซึ่งมุ่งเน้นการพัฒนาเตรียมความพร้อมของเด็ก และชักชวนให้ชุมชนมีส่วนร่วม

ร่วมบริหารและช่วยเหลือในระหว่างดำเนินการ รวมถึงควรมีการจัดกิจกรรม
 ประชาสัมพันธ์ให้ชุมชนทราบเกี่ยวกับการดำเนินงานของศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก
 เป็นระยะๆ เพื่อกระชับความสัมพันธ์ระหว่างศูนย์ฯ กับชุมชนอย่างต่อเนื่อง
 โดยให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการจัดกิจกรรมการเรียนการสอน เช่น ศิลปะพื้นบ้าน
 ภูมิปัญญาท้องถิ่น ฯลฯ ซึ่งจะนำไปสู่ความเข้าใจและความผูกพันที่ดีต่อกัน
 ระหว่างศูนย์ฯ และชุมชน นอกจากนี้ควรมีการจัดอบรมให้ความรู้แก่ประชาชน
 ในท้องถิ่นและชุมชนเกี่ยวกับการดำเนินงานทิศทางและแนวทางการปฏิบัติ
 งานของศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก ซึ่งจะก่อให้เกิดความร่วมมือและการสนับสนุน
 จากชุมชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้ปกครองของเด็กเล็กที่จะเข้ามามีบทบาท และ
 มีส่วนร่วมในการสนับสนุนการดำเนินงานของศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก และควรจัด
 ให้มีการติดตามและประเมินผลการดำเนินงานของศูนย์พัฒนาเด็กเล็กอีกด้วย

6. มาตรฐานด้านการส่งเสริมเครือข่ายการพัฒนาเด็กปฐมวัย

การส่งเสริมเครือข่ายการพัฒนาเด็กปฐมวัย มีวัตถุประสงค์การดำเนินงาน
 เพื่อให้ศูนย์พัฒนาเด็กเล็กเป็นแหล่งแลกเปลี่ยนเรียนรู้ทางด้านการพัฒนา
 เด็กปฐมวัยโดยการเสริมสร้างเครือข่ายความร่วมมือในการพัฒนาศูนย์เด็กเล็ก
 ให้มีศักยภาพในการพัฒนาเด็กเล็ก และเป็นการเสริมสร้างความเข้มแข็งในการ
 ปฏิบัติงานด้านเด็กปฐมวัยระหว่างหัวหน้าศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก ครูผู้ดูแลเด็ก
 ผู้ช่วยครูดูแลเด็ก ผู้บริหาร และผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการดูแลเด็ก ซึ่งถือเป็นการ
 เปิดโอกาสให้ทุกภาคส่วนมีส่วนร่วมในการพัฒนาเด็กปฐมวัย ผ่านการร่วมกัน
 จัดทำแผนงาน ปฏิทินงาน แนวทางการปฏิบัติงานตามกำหนดการการดำเนินงาน
 งานศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก เป็นต้น

แนวคิดเกี่ยวกับการจัดการปกครอง (Governance)

เอก ตั้งทรัพย์วัฒนา¹⁶ ได้อธิบายคำว่า การจัดการปกครอง (governance) ไว้ว่า เนื่องจากนับตั้งแต่ช่วงต้นทศวรรษ 1990 ได้มีความเชื่อที่ว่า แนวทางปฏิบัติของการจัดการปกครอง (governance practice) จะสามารถช่วยแก้ปัญหาการทำงานในลักษณะของรูปแบบของภาครัฐที่ต่างหน่วยต่างทำงานของตน และขาดการเชื่อมประสานกับหน่วยงานอื่นๆ ทั้งที่ลักษณะของงานอาจเกิดปัญหาที่มีความซับซ้อน (wicked problem) จึงจำเป็นต้องอาศัยการทำงานร่วมกันของหน่วยงานหลายๆ หน่วยที่เกี่ยวข้อง โดยแนวทางการปฏิบัติการจัดการปกครองเชื่อว่ารูปแบบการทำงานแบบเครือข่ายที่มีการบริหารจัดการเครือข่ายที่ดีจะสามารถช่วยลดปัญหาการประสานงานของหน่วยงานภาครัฐได้ และเครือข่ายเองก็จะนำภาคส่วนอื่นๆ ในสังคม อาทิ ภาคประชาสังคม หรือภาคธุรกิจเข้ามาร่วมในเครือข่าย กล่าวคือ เป็นการวางแนวทางและการจัดความสัมพันธ์ในการปกครองของภาครัฐใหม่ เพื่อให้เกิดความเปิดกว้างและกระจายอำนาจให้แก่หน่วยงานอื่นๆ เพิ่มมากขึ้น

นอกจากนี้ คำว่า Governance ยังหมายถึง “การบริหารจัดการปกครอง” กล่าวคือ การบริหารจัดการปกครอง หรือ Governance ได้ถูกให้ความสำคัญในฐานะของแนวคิดที่เปิดให้ภาครัฐ เอกชน ประชาสังคม ประชาชน เข้ามาพูดคุยปรึกษาหารือกัน และมีกระบวนการกำหนดนโยบายแบบแนวนอน (Horizontal dimension of policymaking) ที่เป็นการเน้นการประสานงานระหว่างตัวแสดงนโยบายที่มาร่วมกัน ทั้งนี้ การบริหารจัดการปกครองมีความหมายมากกว่าการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม หากแต่ยัง

¹⁶ เอก ตั้งทรัพย์วัฒนา, “Governance: การจัดการปกครอง/วิธีการปกครองและการจัดการปกครองที่ดี/ธรรมาภิบาล,” ใน เอก ตั้งทรัพย์วัฒนา สิริพรรณ นกสวน และ ม.ร.ว.พทุทธิสาด ชุมพล (บก.), *คำและความคิดในรัฐศาสตร์ร่วมสมัย*, (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2550).

หมายถึงบทบาทของรัฐ ตลอดจนความสัมพันธ์ระหว่างรัฐ เอกชน ประชาสังคม ซึ่งจุดสำคัญของแนวคิดนี้คือ การพึ่งพากันระหว่างหน่วยงานต่างๆ ทั้งที่เป็นรัฐ และไม่ใช่อำนาจซึ่งอยู่บนฐานของความไว้วางใจกัน ปฏิบัติตามกติกาที่มาจากข้อตกลงร่วมกัน มีอิสระทางการบริหารจัดการจากรัฐ ซึ่งความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรในการกำหนดนโยบาย การบริการสาธารณะ การพึ่งพาระหว่างองค์กร ก็มีเพื่อให้บรรลุเป้าหมายของนโยบายและการบริการสาธารณะนั้นๆ โดยมีลักษณะการกำกับดูแลแบบแนวนอน ใช้ความรู้จากตัวแสดงภาคประชาชน เพื่อปรับปรุงคุณภาพของนโยบายและการบริการสาธารณะ อีกทั้งเป็นการใช้ข้อมูลที่หลากหลายจากตัวแสดงต่างๆ โดยให้ตัวแสดงต่างๆ และผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย เข้ามาร่วมสร้างความชอบธรรมในการตัดสินใจการดำเนินนโยบาย กล่าวคือ รัฐจะเป็นผู้กำกับดูแลอยู่ห่างๆ เน้นกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน เป็นสำคัญ¹⁷

ดังนั้นในงานศึกษาครั้งจึงใช้คำว่า “การจัดการปกครอง” เนื่องจากมองว่าคำคำนี้ได้บ่งบอกถึงแนวทางการจัดการปกครองที่เปิดกว้างและกระจายอำนาจให้ภาคส่วนอื่นในสังคมถูกรวมเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครอง และกระบวนการนโยบายสาธารณะโดยตรง ทั้งนี้ ไทท์สกี มาลา¹⁸ ได้ทำการศึกษาลักษณะของการจัดการปกครอง โดยได้สรุปและได้ให้ความสำคัญของการจัดการปกครอง (Governance) ไว้ว่าเป็นการเปลี่ยนความหมายของการปกครอง (Government) และเป็นกระบวนการเปลี่ยนเงื่อนไขข้อบังคับหรือวิธีการใหม่ในการปฏิบัติต่อสังคม โดยแบ่งการจัดการปกครองเป็น 6 ลักษณะ ได้แก่

¹⁷ ศักดิ์สิทธิ์ มารเลิศ และ อลงกต สารกาล, “ว่าด้วยแนวคิดการบริหารจัดการปกครองท้องถิ่น บนฐานความร่วมมือ,” *วารสารสังคมศาสตร์นิเทศศาสตร์*, ปีที่ 2, ฉบับที่ 1.

¹⁸ ไทท์สกี มาลา, “การจัดการปกครองสาธารณะแนวใหม่ (New Public Governance: NPG) แนวคิดและการประยุกต์ใช้ในการจัดการปกครองท้องถิ่น,” *วารสารวไลยองค์การปริทัศน์ มนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์*, ปีที่ 8 (1), 179-194.

1. การจัดการปกครองในฐานะที่เป็นรูปแบบของการแทรกแซงสาธารณะ คือ อำนาจอรัฐในการตัดสินใจดำเนินการบริหารลดน้อยลง (Governance as the Minimal State) เป็นการใช้กลไกตลาดและกึ่งตลาดในการส่งมอบบริการสาธารณะ

2. การจัดการปกครองในฐานะที่เป็นบรรษัทภิบาล (Corporate Governance) เป็นรูปแบบของการขึ้นนำและการควบคุมหน่วยงานที่ให้บริการมีความสามารถในการรับผิดชอบ (Accountability) เปิดเผยข้อมูลและมีความซื่อสัตย์ในการบริหารงาน กล่าวคือ การที่ภาคเอกชนเข้ามามีบทบาทสำคัญในการดำเนินงานมากขึ้น

3. การจัดการปกครองในฐานะที่เป็นการจัดการสาธารณะแบบใหม่ (New Public Management) คือ เน้นลัทธิการจัดการนิยม (Managerialism) และเศรษฐศาสตร์เชิงสถาบันแนวใหม่ (New Institutional Economics) ด้วยการเสนอให้การบริหารจัดการสาธารณะที่รัฐบาลจะต้องการแข่งขันตอบสนองประชาชนเสมือนเป็นลูกค้ามากกว่าเป็นผู้ถูกปกครอง โดยผู้ปฏิบัติงานของรัฐมีบทบาทเช่นเดียวกับผู้ประกอบการ มีการแบ่งระบบราชการ เพิ่มการแข่งขันด้วยการจ้างเหมาและใช้กลไกกึ่งตลาด และเพิ่มทางเลือกให้กับผู้มารับบริการ

4. การจัดการปกครองในฐานะที่เป็นการบริหารจัดการที่ดี (Good Governance) เป็นการจัดการที่เน้นประสิทธิภาพ และกรอบกฎหมายมีอิสระในการทำสัญญา มีการบริหารเงินทุนที่สามารถอธิบายได้ มีความรับผิดชอบต่อตัวแทน มีความเคารพในกฎหมาย และสิทธิมนุษยชน และมีโครงสร้างทางสถาบันที่หลากหลาย โดยธนาคารโลก (World Bank) ก็ได้นำความหมายนี้ไปใช้กับประเทศด้อยพัฒนา

5. การจัดการปกครองในฐานะที่เป็นระบบการเชื่อมโยงทางสังคม (Socio-cybernetic System) ผ่านประเด็นนโยบายสาธารณะ เป็นการให้

ความสำคัญกับการจำกัดอำนาจจากส่วนกลางให้เป็นสังคมที่ไร้ศูนย์กลางหรือมีศูนย์กลางเพียงแห่งเดียว แต่จะมีศูนย์กลางอยู่หลายๆ ที่ และมีตัวแสดงที่หลากหลาย ซึ่งภาครัฐต้องกระตุ้นให้เกิดการรวมตัวกันของภาคส่วนต่างๆ เพื่อเข้ามาแก้ไขปัญหา รวมถึงกำหนดกฎกติกาในการแก้ปัญหาาร่วมกัน

6. การจัดการปกครองในฐานะที่เป็นเครือข่ายขององค์กรที่จัดการดูแลได้ด้วยตนเอง (Self-organizing Network) เป็นการเปิดโอกาสให้ตัวแสดงอื่นๆ เข้ามามีบทบาทในการบริการสาธารณะ ทั้งฝ่ายภาครัฐ เอกชน และประชาชน ทั้งนี้ เพื่อให้บรรลุเป้าหมายจึงต้องมีเครือข่าย โดยเครือข่ายเป็นความสัมพันธ์ทางสังคมที่กว้างขวาง รวมถึงกระจายอำนาจให้รัฐบาลท้องถิ่นผ่านการจัดการเครือข่ายที่อยู่บนฐานของความไว้วางใจ (Trust) และการพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกัน

การจัดการปกครองแบบร่วมมือกัน (Collaborative Governance)

การจัดการปกครองแบบร่วมมือกัน (Collaborative Governance) ถือเป็นหนึ่งในแนวปฏิบัติบนกรอบแนวคิดของ NPG (New Public Governance) ซึ่งแนวคิดนี้มองว่า ภายใต้บริบททางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองมีความซับซ้อนมากขึ้น ซึ่งการที่การจัดการปกครองจะสามารถบรรลุผลสัมฤทธิ์ได้นั้น จำเป็นต้องอาศัยการประสานร่วมมือกันระหว่างตัวแสดงหลายๆ ภาคส่วนที่มีบทบาทที่เกี่ยวข้อง ซึ่งการเชื่อมโยงบทบาทและการทำงานร่วมกันระหว่างหลากหลายองค์กรหรือหลายภาคส่วนจะนำไปสู่การยกระดับผลลัพธ์ของภารกิจได้โดยการจัดการปกครองแบบร่วมมือกันนั้น เป็นรูปแบบของการร่วมมือกันดำเนินการที่มีเป้าหมายเพื่อประโยชน์สาธารณะ มีการขับเคลื่อนภารกิจโดยใช้ความสัมพันธ์ในแบบแนวนราบ และมีรูปแบบความสัมพันธ์ในลักษณะของภาคีหุ้นส่วน (Partnership) หรือเครือข่าย (Network) ซึ่งครอบคลุมตั้งแต่การร่วมมือกันทำระหว่างภาครัฐด้วยกันเองรวมไปถึงการสร้างกลไกความร่วมมือระหว่างภาครัฐและตัวแสดงในภาคส่วนอื่นๆ โดยมี

เป้าหมายสูงสุดคือเพื่อขับเคลื่อนภารกิจของรัฐหรือกิจการสาธารณะให้ตอบสนองต่อปัญหาและเพื่ออำนวยความสะดวกสูงสุดแก่สาธารณะ¹⁹

องค์ประกอบของกระบวนการจัดการปกครองแบบร่วมมือกัน

เพื่อให้เกิดการจัดการปกครองแบบร่วมมือกัน จำเป็นต้องอาศัยกระบวนการในการดำเนินงานร่วมกับภาคส่วนอื่นๆ โดยกระบวนการการจัดการปกครองแบบร่วมมือกันสามารถแบ่งเป็นองค์ประกอบ 6 องค์ประกอบสำคัญ ดังนี้²⁰ ได้แก่

1) การริเริ่มความร่วมมือ ซึ่งอาจริเริ่มโดยหน่วยงานหรือองค์กรภาครัฐ ซึ่งครอบคลุมถึงหน่วยงานราชการและองค์กรของรัฐรูปแบบต่างๆ ทั้งในราชการการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และท้องถิ่น ซึ่งวัตถุประสงค์ของการที่หน่วยงานภาครัฐเป็นผู้ริเริ่มความร่วมมือกันทำงานกับภาคส่วนอื่นๆ อาจเป็นไปเพื่อการขับเคลื่อนภารกิจให้บรรลุเป้าหมายของหน่วยงาน หรือเป็นการแสดงบทบาทร่วมกับตัวแสดงอื่นๆ ตามที่กฎหมายหรืออำนาจกำหนดไว้

2) ตัวแสดงที่เกี่ยวข้อง ซึ่งประกอบไปด้วยตัวแสดงภาครัฐ และตัวแสดงที่ไม่ใช่ภาครัฐซึ่งมีฐานะเป็นผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสียในการบริหารภารกิจหรือนโยบายสาธารณะ จึงครอบคลุมทั้งภาคเอกชนและภาคประชาสังคม

3) การแสดงบทบาท ภาครัฐที่เข้ามามีส่วนร่วมต้องสามารถแสดงบทบาทในการร่วมตัดสินใจกับตัวแสดงภาครัฐได้โดยตรง ไม่ได้มีเพียงแค่ให้ข้อคิดเห็นหรือให้คำปรึกษาแก่หน่วยงานภาครัฐ โดยทุกฝ่ายต้องมีการพบปะเจรจกันอย่างต่อเนื่อง โดยต้องมีทั้งการแลกเปลี่ยน การรับฟัง การโต้แย้ง และการเสนอแนะและตัดสินใจร่วมกันทั้งสองฝ่าย อย่างไรก็ตาม การประสานงานหรือ

¹⁹ วสันต์ เหลืองประภัสร์, การอภิบาลพื้นฐานของความร่วมมือ: สภาวะสังคมไร้ศูนย์กลาง การแตกกระจายในระบบบริหารราชการแผ่นดินและแสวงหาตัวแบบใหม่ในการขับเคลื่อนภารกิจของรัฐ, อ้างแล้ว.

²⁰ เพ็งอ้าง.

การประสานความร่วมมือระหว่างภาครัฐและกลุ่มผลประโยชน์ที่เกี่ยวข้อง ในกระบวนการใช้อำนาจหน้าที่ของหน่วยงานภาครัฐก็ไม่จัดเป็นรูปแบบของการจัดการปกครองแบบร่วมมือกัน เพราะถึงแม้จะมีการเข้ามาเจรจาหารือหรือแลกเปลี่ยนข้อเสนอแนะของกลุ่มผลประโยชน์ร่วมกับภาครัฐแต่การทำงานภายใต้กลไกการบริหารราชการแบบปกติ ภาครัฐก็ยังคงมีบทบาทผูกขาดอำนาจแต่เพียงฝ่ายเดียวเช่นเดิม

4) การจัดโครงสร้างในการทำงาน ต้องมีการจัดโครงสร้างความสัมพันธ์อย่างเป็นทางการที่ทำให้ทุกฝ่ายสามารถเข้ามาแสดงบทบาท กลไกร่วมกัน ภายใต้โครงสร้างความสัมพันธ์ที่เป็นทางการควรเกิดจากการตกลงวางกรอบข้อกำหนดรูปแบบความสัมพันธ์ร่วมกันทุกฝ่าย การทำงานแบบร่วมมือกันระหว่างภาครัฐและภาคส่วนต่างๆ ในสังคมภายใต้การจัดการปกครองแบบร่วมมือกัน จึงเป็นการทำงานที่ทุกฝ่ายร่วมกันกำหนดขึ้นผ่านการวางกฎเกณฑ์ที่เป็นทางการ

5) การตัดสินใจ เพื่อเปิดให้ทุกฝ่ายเข้ามามีการตัดสินใจร่วมกันบนฐานของฉันทามติ ซึ่งเป็นทางเลือกที่ให้ทุกฝ่ายร่วมกันแสวงหาทางออกและเชื้อให้ทุกฝ่ายได้ผลประโยชน์ร่วมกัน ซึ่งกระบวนการตัดสินใจในการทำงานร่วมกันในบางกรณีจะไม่สามารถสร้างความเห็นพ้องต้องกันได้ทั้งหมดแต่อย่างน้อยต้องเป็นการตัดสินใจที่มีข้อตกลงที่ทุกฝ่ายยอมรับร่วมกันได้

6) เป้าหมายของการทำงานร่วมกันโดยต้องเป็นการร่วมมือการทำงานที่มุ่งขับเคลื่อนนโยบายสาธารณะหรือการบริหารภารกิจของภาครัฐเป็นสำคัญ ไม่ใช่เป็นการอาศัยกลไกการบริหารงานของภาครัฐเพื่อสร้างพื้นที่เจรจาต่อรองผลประโยชน์ของกลุ่มผลประโยชน์ภาคเอกชนเพราะกลุ่มที่มีส่วนได้ส่วนเสียในกระบวนการตัดสินใจของภาครัฐ การตัดสินใจโดยมีภาครัฐเป็นตัวกลางในการหาข้อยุติระหว่างฝ่ายที่มีส่วนได้ส่วนเสียนั้นถือว่าไม่จัดเป็นรูปแบบ

ของการจัดการปกครองแบบร่วมมือกัน เนื่องจากมีเป้าหมายเพื่อจัดการผลประโยชน์ที่ขัดแย้งกันเองของตัวแสดงภาคเอกชนเป็นสำคัญ

แนวคิดเกี่ยวกับเครือข่าย

แนวคิดเกี่ยวกับเครือข่ายถือเป็นหนึ่งในกระบวนทัศน์ของศาสตร์ยุคใหม่ ซึ่งในกรณีของประเทศไทยก็ได้มีการดำเนินงานในลักษณะเครือข่ายอยู่บ้างทั้งโดยการเริ่มต้นจากความพยายามจัดตั้งเครือข่ายแล้วลงมือดำเนินงานโดยอาศัยตัวบุคคลในโครงสร้างเครือข่ายที่ออกแบบไว้เป็นกลไกดำเนินการ ซึ่งมักพบว่ามีโอกาสล้มเหลวมากกว่าสำเร็จ เนื่องจากเครือข่ายแบบจัดตั้งส่วนมากจะละเลยคุณลักษณะสำคัญที่มีความละเอียดอ่อนของแบบแผนโครงสร้างทางเครือข่ายและองค์ประกอบของเครือข่าย ทั้งในส่วนที่เป็นปัจเจกบุคคล ตำแหน่งของบุคคลต่างๆ ในเครือข่าย ระบบการติดต่อสื่อสาร ตลอดจนสาระที่ต้องการสื่อสารจึงทำให้ไม่เกิดกระบวนการของเครือข่ายอย่างแท้จริง โดยสำหรับนักทฤษฎีเครือข่ายต่างประเทศจะให้ความสนใจต่อความเชื่อมโยงระหว่างบุคคล กลุ่ม องค์กร ว่าเป็นการกระทำในลักษณะของความสัมพันธ์บุคคลขึ้นไป โครงสร้างที่เป็นรูปธรรมที่มาจากฐานของการเชื่อมโยงโครงสร้างสังคมทั้งปัจเจกบุคคล กลุ่ม หรือองค์กรต่างๆ ในสังคมจะสามารถเข้าถึงทรัพยากรที่มีคุณค่าทั้งในด้านของทรัพยากรสิน อำนาจและการมีข้อมูลที่แตกต่างผ่านกระบวนการของเครือข่าย²¹ เครือข่ายนั้นจะมีจุดมุ่งหมาย วัตถุประสงค์ ที่เป็นสิ่งยึดโยงสมาชิกทั้งที่เป็นปัจเจกบุคคล กลุ่ม หลายๆ กลุ่ม หรือองค์กรไว้ด้วยกันซึ่งความสัมพันธ์เหล่านี้จะอยู่บนฐานของกระบวนการการเรียนรู้ กระบวนการจัดการร่วมกัน และความไว้วางใจกัน เพื่อให้การดำเนินงานนั้นสามารถบรรลุวัตถุประสงค์ที่วางไว้ได้ ซึ่งในการทำงาน

²¹ เกษม นครเขตต์, *เครือข่ายทางสังคม*, (กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ, 2545).

ของเครือข่ายนั้นจะเป็นไปตามประเด็น หรือบทบาทที่สมาชิกในเครือข่าย ได้ตกลงร่วมกันผ่านการกระทำที่เรียกว่ากระบวนการการทำงานของเครือข่าย ซึ่งกระบวนการการทำงานของเครือข่ายสามารถจัดได้เป็น 4 ประเด็น ดังนี้

1. กระบวนการทำงานที่เชื่อมจากจุดเล็กขยายสู่จุดใหญ่ คือการทำงานที่ประสานจากประเด็นเล็กๆ และขยายสู่การทำงานที่กว้างขึ้น อาทิ การขยายเป้าหมายการดำเนินงาน การขยายกิจกรรม การขยายพื้นที่ เป็นต้น ซึ่งการขยายการดำเนินงานนั้นอาจเป็นการต่อยอดภารกิจเดิมที่กลุ่มหรือเครือข่ายนั้นมีอยู่เพื่อแสวงหาแนวร่วมหรือเครือข่ายใหม่ เพื่อให้เครือข่ายเดิมได้เพิ่มพูนความรู้ หรือประสบการณ์ผ่านการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ ซึ่งการขยายเครือข่ายสู่จุดใหญ่นั้นส่วนใหญ่มีกระบวนการที่หลากหลาย เช่น การใช้พื้นที่เป็นสถานที่ดำเนินการ การใช้ประเด็นปัญหาเป็นตัวขับเคลื่อนในการขยายเครือข่าย การใช้ศูนย์ประสานงานเป็นที่รวบรวมข้อมูล เป็นต้น ซึ่งระยะของการสร้างกระบวนการในการขยายเครือข่ายสามารถแบ่งได้ 4 ระยะ ดังนี้ ระยะที่ 1 การก่อตัวเพื่อหาแนวร่วมในการพัฒนาและการขยายเครือข่าย ผ่านการใช้วิธีค้นหาแกนนำ แนวร่วมอุดมการณ์ และมีรูปแบบการสื่อสารที่เหมาะสม ระยะที่ 2 การขยายตัว ผ่านการใช้วิธีประสานความร่วมมือ การกำหนดกิจกรรมที่เหมาะสมกับระดับความสัมพันธ์ รวมทั้งหาความรู้ในการพัฒนาเครือข่าย ระยะที่ 3 การจัดกิจกรรม เครือข่ายต้องมีความพร้อมของข้อมูล ทูต การจัดการ และแนวร่วมที่หลากหลาย เพื่อให้การดำเนินงานมีความต่อเนื่อง และ ระยะที่ 4 หลังการดำเนินงาน ต้องมีการรักษาสัมพันธภาพในเครือข่ายอย่างเป็นระบบเพื่อไม่ให้เครือข่ายอยู่ในภาวะถดถอย อาจทำได้โดยการเพิ่มเติมความรู้ การถอดบทเรียน การประเมินตนเองอยู่ตลอดเวลา เพื่อที่ว่าเครือข่ายจะได้มีการพัฒนาอยู่อย่างต่อเนื่อง

2. การรักษาสัมพันธภาพในเครือข่าย หลังจากการที่ภาคีเครือข่ายเห็นความจำเป็นในการจัดตั้งเครือข่ายแล้ว สิ่งสำคัญที่สมาชิกในเครือข่าย

พึงมีและควรตระหนักคือการสร้างความรู้ ความหมายในการติดต่อสื่อสารระหว่างกัน กล่าวคือ กระบวนการการทำงานในเครือข่ายต้องคำนึงถึงการรักษาสัมพันธภาพ เพราะหากไม่มีการรักษาสัมพันธภาพระหว่างกันแล้ว กิจกรรมและการเคลื่อนไหวภายในเครือข่ายอาจยุติลง ซึ่งสิ่งสำคัญในการรักษาสัมพันธภาพในเครือข่ายคือ “การสื่อสารระหว่างสมาชิกในเครือข่าย” เพื่อให้ฝ่ายต่างๆ ได้มีโอกาส ในการแลกเปลี่ยนเรียนรู้และทำงานร่วมกัน

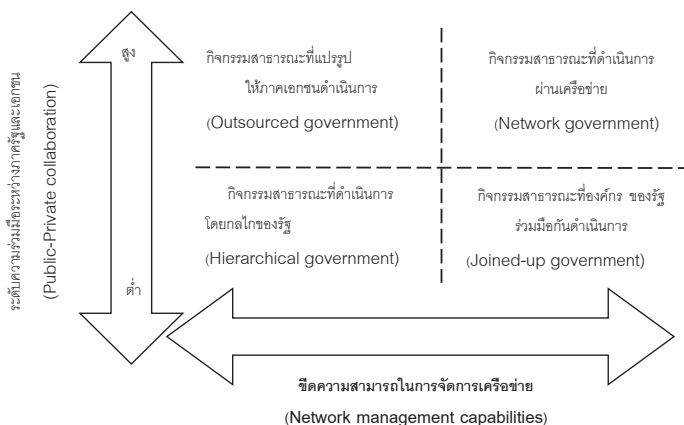
3. การเสริมสร้างกระบวนการเรียนรู้และการปรับบทบาทเข้าหากันของเครือข่าย การที่เครือข่ายจะมีการขยายการเติบโตและมีความมั่นคงนั้น จะต้องมีการแสวงหาความรู้ การสังสมประสบการณ์ รวมถึงการปรับบทบาทในการสร้างสัมพันธภาพและทำงานร่วมกันระหว่างกลุ่ม องค์กร หรือเครือข่ายอื่นๆ เพื่อให้เกิดความยอมรับของกระบวนการทำงานที่หลากหลาย การเสริมสร้างกระบวนการเรียนรู้ผ่านวิธีการต่างๆ เช่น การศึกษาดูงาน การฝึกอบรม การศึกษาแบบเจาะลึกเฉพาะพื้นที่ หรือการถอดบทเรียน

4. การพัฒนากิจกรรมและความเคลื่อนไหวเพื่อสร้างขบวนการในการพัฒนา ในปัจจุบันที่มีการพัฒนาของเทคโนโลยีที่ทำให้โลกของการติดต่อสื่อสารมีความไร้พรมแดน ความเป็นเครือข่ายในยุคใหม่ก็เช่นเดียวกัน การสร้างความ เป็นเครือข่ายบนเทคโนโลยีหรือบนโลกของอินเทอร์เน็ตก็สามารถก่อให้เกิดกระบวนการการทำงานในรูปแบบใหม่ซึ่งผู้คนไม่จำเป็นต้องมาพบปะกันแบบตัวต่อตัว การสร้างเครือข่ายแบบนี้จำเป็นอย่างมากที่ต้องอาศัยความรู้สึกร่วมว่า จะต้องช่วยเหลือและพึ่งพากัน

การจัดการปกครองแบบเครือข่าย

จากที่กล่าวไปแล้วในหัวข้อการจัดการปกครองแบบร่วมมือกัน (Collaborative Governance) ว่าภายใต้บริบททางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองมีความซับซ้อนมากขึ้น ซึ่งการที่การจัดการปกครองจะสามารถ

บรรลุผลสัมฤทธิ์ได้นั้นจำเป็นต้องอาศัยการประสานร่วมมือกันระหว่างตัวแสดงหลายๆ ภาคส่วน เนื่องจากการทำงานแบบควบคุมสั่งการตามสายการบังคับบัญชา (Hierarchical Control) นั้นไม่สามารถดำเนินงานให้บรรลุผลสำเร็จได้อย่างทันท่วงที อันเนื่องมาจากหลายปัจจัย อาทิ การที่บริบทแวดล้อมเปลี่ยนแปลงไป ปัญหาสังคมมีความซับซ้อนมากขึ้น ซึ่งอาจจะเป็นปัญหที่นอกเหนือหรือมีขอบเขตที่กว้างกว่าความเชี่ยวชาญหรือความเข้าใจของเจ้าหน้าที่รัฐหรือส่วนราชการเฉพาะที่ดำเนินการ ซึ่งการทำงานในลักษณะของเครือข่าย (Network) จึงเป็นการแก้ไขปัญหการดำเนินงานที่มีความสำคัญมากขึ้น โดยหน่วยงานภาครัฐจะมีการร่วมมือการดำเนินงานร่วมกับหน่วยงานของรัฐด้วยกัน หรือองค์กรภาคเอกชน ภาคประชาชน ที่มีความเชี่ยวชาญแตกต่างกันเข้ามาช่วยกันในการแก้ไขปัญหาหรือดำเนินงานให้สำเร็จลุล่วง ทั้งนี้ Goldsmith และ Eggers ได้นำเสนอแนวคิดในการดำเนินกิจกรรมสาธารณะของหน่วยงานภาครัฐ ไว้ในหนังสือ Governing by Network ไว้ดังนี้²²



²² วีระศักดิ์ เครือเทพ, “วรรณกรรมปริทัศน์เรื่อง Governing by Network,” วารสารสถาบันพระปกเกล้า, มปป., https://so06.tci-thaijo.org/index.php/kpi_journal/article/download/244740/165928/ (สืบค้นเมื่อ 3 มกราคม 2566).

บทบาทของภาครัฐในการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบเครือข่าย

เนื่องจากการที่ตัวแสดงจากหลากหลายภาคส่วนมีความเป็นอิสระ อันเนื่องมาจากแต่ละหน่วยงานหรือองค์กรต่างมีการจัดระบบ การจัดการตนเอง หรือมีการกำหนดเป้าหมายของการดำเนินงานที่แตกต่างกัน ซึ่งการที่มีสมาชิกในเครือข่ายที่มีความเป็นอิสระต่อกันและไม่ขึ้นต่อกันถือว่าการควบคุมการบังคับบัญชาของรัฐก็จะส่งผลให้การใช้อำนาจของรัฐในการจัดการหรือควบคุมและแทรกแซงการดำเนินงานของเครือข่ายยากลำบากยิ่งขึ้น ดังนั้น ภาครัฐจึงจำเป็นที่จะต้องมีการปรับรูปแบบการทำงานที่จากเดิมคือใช้อำนาจในการสั่งการและควบคุมไปสู่การประสานงานร่วมกับภาคส่วนอื่นๆ ผ่านการเจรจา พุดคุย หรือเพื่อหาจุดร่วมของทุกฝ่าย ด้วยเหตุนี้ จึงทำให้ภาครัฐมีบทบาทในการจัดการเครือข่าย (Network Management) กล่าวคือ ภาครัฐไม่ได้มีหน้าที่ในการใช้อำนาจควบคุมสั่งการหรือเหนือกว่าเครือข่ายต่างๆ ในสังคม แต่อยู่ในตำแหน่งที่เสมอกันแบบแนวระนาบ โดยเจ้าหน้าที่ภาครัฐมีบทบาทในการเอื้ออำนวยให้ตัวแสดงภาคต่างๆ มีการสร้างเครือข่ายในการดำเนินงาน ในขณะเดียวกัน หน่วยงานภาครัฐเองก็อาจจะเข้าร่วมเป็นส่วนหนึ่งของเครือข่ายเหล่านี้ด้วย²³

ทั้งนี้ การดำเนินงานแบบเครือข่ายโดยการสั่งการตามลำดับขั้นตอนของระบบราชการและการดำเนินงานแบบเครือข่ายของตัวแสดงในภาคสังคม อาจไม่ได้แยกออกจากกันโดยสิ้นเชิง เช่น การดำเนินงานระหว่างเครือข่าย อาจจะต้องอาศัยบทบาทการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐในการประสาน (Coordination) หรือสร้างการเชื่อมโยงที่เกิดขึ้นผ่านการวางกฎ กติกา การร่วมกันลงนามทำสัญญา หรือการหาข้อตกลงเพื่อให้ทุกฝ่ายสามารถหาข้อตกลงร่วมกันได้ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง คือ เครือข่ายถือเป็นการ

²³ อินทุพร แสงอรุณ, *การบริหารกิจการบ้านเมืองแบบเครือข่าย กรณีศึกษาการจัดการบริการการแพทย์ฉุกเฉินของสถาบันการแพทย์ฉุกเฉินแห่งชาติ*, (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, สาขาบริหารธุรกิจ คณะรัฐศาสตร รมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2560).

จัดโครงสร้างสถาบันที่เกิดจากการมีปฏิสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงต่างๆ และ ยังเป็นการจัดโครงสร้างเชิงสถาบันอย่างไม่เป็นทางการ เนื่องจากเป็นการ เข้ามาดำเนินงานร่วมกันผ่านความสมัครใจของสมาชิกในเครือข่าย ซึ่งการ ดำเนินงานในรูปแบบเครือข่ายอาจจะเป็นในรูปแบบของเครือข่ายระหว่าง องค์กรภาครัฐด้วยกัน หรือเครือข่ายการดำเนินงานระหว่างองค์กรภายในและ ภายนอกภาครัฐ โดยเครือข่ายจะเป็นตัวประสานวิธีการดำเนินงานของแต่ละ องค์กรให้เกิดการร่วมคิด ร่วมทำ ร่วมตัดสินใจ ซึ่งสมาชิกในเครือข่ายร่วมกัน ออกแบบบนฐานของการสร้างข้อตกลงร่วมกัน

การดำเนินงานศูนย์พัฒนาเด็กขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในจังหวัดนครปฐม

การดำเนินงานศูนย์พัฒนาเด็กขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัด นครปฐมที่ผ่านมาได้ดำเนินการในลักษณะศูนย์พัฒนาเด็กเล็กที่ท้องถิ่น แต่ละแห่งได้รับการถ่ายโอนจากกระทรวงศึกษาธิการและกระทรวงมหาดไทย ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 โดยมีการดำเนินการมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2544 ประกอบด้วย 1) ศูนย์พัฒนาเด็กเล็กของกรมการพัฒนาชุมชน จำนวน 55 แห่ง 2) ศูนย์พัฒนาเด็กเล็กสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ จำนวน 17 แห่ง 3) ศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก สังกัดศูนย์การศึกษาพิเศษ สังกัดกรมสามัญ ศึกษา จำนวน 2 แห่ง และ 4) ศูนย์พัฒนาเด็ก สังกัดกรมศาสนา จำนวน 6 แห่ง ทั้งนี้ ได้มีการทำข้อตกลงร่วมกันเกี่ยวกับใช้อาคารสถานที่ ส่วนบุคลากร ที่เป็นครูผู้สอน พี่เลี้ยงเด็กหรือผู้ช่วยครูนั้นให้ท้องถิ่นแต่ละแห่งรับไปดำเนินการ ทั้งหมดโดยส่วนราชการเดิมให้การสนับสนุนด้านวิชาการหรือด้านอื่นๆ ตามความเหมาะสม ดังนั้นการดำเนินการจัดศูนย์พัฒนาเด็กเล็กขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดนครปฐม จึงยังคงอาศัยความร่วมมือกับ

หน่วยงานดังกล่าวเป็นบางส่วนปัจจุบัน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกแห่ง มีความพร้อมทั้งด้านการบริหารและการจัดการ สามารถดำเนินการจัดตั้งศูนย์ พัฒนาเด็กเล็กของตนเอง โดยรับผิดชอบทั้งในด้านวิชาการงบประมาณบุคลากร และการบริหารทั่วไป และได้ดำเนินการจัดตั้งส่วนการศึกษา หรือกองการศึกษา เพื่อรับผิดชอบดำเนินงานด้านการบริหารศูนย์พัฒนาเด็กเล็กอย่างเต็มรูปแบบ โดยศูนย์พัฒนาเด็ก สังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดนครปฐม มีจำนวนทั้งสิ้น 163 แห่ง ได้แก่ อำเภอกำแพงแสน จำนวน 26 แห่ง อำเภอดอนตูม จำนวน 11 แห่ง อำเภอนครชัยศรี จำนวน 29 แห่ง อำเภอบางเลน จำนวน 23 แห่ง อำเภอเมืองนครปฐม จำนวน 40 แห่ง อำเภอสามพราน จำนวน 27 แห่ง และอำเภอฟุทธมณฑล จำนวน 7 แห่ง

การวิเคราะห์ตัวแสดงความร่วมมือเพื่อยกระดับมาตรฐานศูนย์ พัฒนาเด็กเล็กขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดนครปฐม

จากการศึกษาจะเห็นได้ว่าการพัฒนาและยกระดับมาตรฐานศูนย์ พัฒนาเด็กเล็กขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดนครปฐมประกอบ ไปด้วยตัวแสดงทางสังคม (Social Actors) หลากหลายกลุ่มที่เข้ามามีส่วนร่วม ในการจัดการศึกษาในเด็กปฐมวัย ซึ่งตัวแสดงเหล่านี้ต่างมีทรัพยากรและ ความเชี่ยวชาญที่แตกต่างกัน จึงทำให้มีบทบาทหน้าที่ในเครือข่ายที่แตกต่างกัน ออกไป เช่น การมีนักวิชาการจากมหาวิทยาลัยในพื้นที่มาเป็นวิทยากรในการ ให้ความรู้ในเรื่องของการดูแลเด็กให้กับครู การมีวัดซึ่งเป็นต้นทุนสำคัญในพื้นที่ ในการให้ความช่วยเหลือในเรื่องของการใช้อาคารสถานที่หรือเป็นแหล่งความรู้ ด้านภูมิปัญญาท้องถิ่น หรือโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบลและโรงพยาบาล ในพื้นที่ที่เข้ามาให้ความช่วยเหลือในเรื่องของการดูแลและสุขภาพเด็กรวมถึง ให้ความรู้แก่ครูในเรื่องของการดูแลเด็กที่ต้องได้รับการดูแลเป็นพิเศษ เป็นต้น ซึ่งจากข้อค้นพบดังกล่าว สามารถแยกประเด็นการวิเคราะห์ได้ ดังนี้

คุณลักษณะของเครือข่ายความร่วมมือ

1. เทศบาลเมืองสามพราน มีการใช้เครือข่ายลักษณะแลกเปลี่ยนเรียนรู้ (Learning and Transferring Knowledge) และเครือข่ายประสานการทำงาน (Coordinating Action) ในการดำเนินงาน เห็นได้จากการที่เทศบาลเมืองสามพรานมุ่งเน้นในด้านวิชาการและหลักสูตรการเรียนการสอน โดยนายกเทศมนตรีมีดำริในการปรับใช้หลักสูตรของศูนย์พัฒนาเด็กเล็กต้นแบบ รวมถึงเป็นผู้ติดต่อประสานงานขอความร่วมมือเพื่อศึกษาเรียนรู้รูปแบบการจัดการเรียนการสอน และได้จัดส่งครูและบุคลากรไปแลกเปลี่ยนเรียนรู้ในสถานศึกษาด้านแบบโดยตรงอีกทั้งยังมีวิทยากรที่ทางเทศบาลจัดหามาให้ ซึ่งเป็นวิทยากรซึ่งเป็นครูจากโรงเรียนที่มีการใช้หลักสูตรแบบเดียวกันมาเป็นผู้อบรมให้กับครูในศูนย์พัฒนาเด็กเล็กโดยในการอบรมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเป็นผู้จัดการค่าใช้จ่ายรวมถึงการสนับสนุนการเรียนการสอน การส่งเสริมประสบการณ์ชีวิตสำหรับเด็กโดยประสานภาคีเครือข่ายวิทยากรจากงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย เทศบาลเมืองสามพราน ประสานวิทยากรจากสถานีตำรวจภูธรสามพราน เป็นต้น

2. เทศบาลเมืองไร่ขิง มีการจัดเครือข่ายอยู่ในรูปแบบเครือข่ายแบบระดมและแลกเปลี่ยนทรัพยากร (Mobilizing and Exchanging Resource) โดยมีการจัดการประชุมคณะกรรมการสถานศึกษาซึ่งจะมีตัวแทนผู้ทรงคุณวุฒิในด้านต่างๆ ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นผู้แทนครู ผู้แทนผู้ปกครอง และยังมีภาคีเครือข่ายด้านสุขภาพได้แก่ โรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบล (รพ.สต.) ซึ่งจะมีการตรวจสุขภาพเด็ก ในแต่ละภาคเรียน และเนื่องจากเทศบาลเมืองไร่ขิงประสบปัญหาในเรื่องของประชากรในพื้นที่มีจำนวนเพิ่มขึ้น ทำให้จากเดิมที่มีศูนย์พัฒนาเด็กเล็กเพียงหนึ่งแห่งนั้นไม่เพียงพอ ผู้บริหารท้องถิ่นจึงได้มีการหารือกับหน่วยงานในพื้นที่ อาทิ สถานศึกษาสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ได้แก่ โรงเรียนวัดไร่ขิง (สุนทรอุทิศ) และโรงเรียนวัดท่าพูด

(นครพลประชานุกูล) และหน่วยงานภาครัฐอื่นๆ ได้แก่ การเคหะแห่งชาติ ในการขอใช้สถานที่เพื่อจัดตั้งศูนย์พัฒนาเด็กเล็กเพิ่ม โดยได้มีการจัดทำ ข้อตกลงร่วมกัน (MOU) ในการส่งต่อนักเรียนเพื่อศึกษาต่อในชั้นประถมศึกษา อีกทั้งยังมีเครือข่ายการดำเนินงานแบบเครือข่ายการแบ่งกันข้อมูล (Diffusion and Sharing Information) ผ่านการสร้างกลุ่มไลน์ (Line) เพื่อแลกเปลี่ยน ข้อมูลกันระหว่างศูนย์พัฒนาเด็กเล็กของทั้งจังหวัดเพื่อพูดคุยและแลกเปลี่ยน ข้อมูลระหว่างศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก นอกจากนี้ยังได้มีความร่วมมือทางวิชาการ ร่วมกับมหาวิทยาลัยมหิดล โดยทางมหาวิทยาลัยได้มีหนังสือเชิญให้ครู เข้าไปรับการอบรม ซึ่งถือเป็นกระบวนการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ (Learning and Transferring Knowledge) ระหว่างกันอีกด้วย

3. เทศบาลเมืองกระทุ่มล้ม มีการดำเนินงานในรูปแบบเครือข่าย ประสานการทำงาน (Coordinating Action) มีการส่งครูไปศึกษาดูงานที่ ศูนย์พัฒนาเด็กเล็กต้นแบบ หรือการเข้าอบรม โดยมีกรมส่งเสริมการปกครอง ส่วนท้องถิ่นเป็นผู้จัดโดยร่วมมือกับมหาวิทยาลัยในพื้นที่ ในส่วนของการ พัฒนาการทางด้านสุขภาพ จะมีการประสานการดำเนินงานร่วมกับเจ้าหน้าที่ สาธารณสุขจากโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบล (รพ.สต.) และประสานกับ ศูนย์การศึกษาพิเศษ เขตการศึกษา 1 จังหวัดนครปฐม (วัดไร่ขิง) เพื่อส่งต่อเด็ก พิเศษที่มีความบกพร่อง อีกทั้งยังมีหน่วยงานภายนอก เช่น สำนักงานส่งเสริม การเรียนรู้จังหวัดนครปฐม มาจัดกิจกรรมส่งเสริมการอ่านให้กับเด็กๆ โดยมิ การนำเอารถห้องสมุดเคลื่อนที่มาจัดกิจกรรมและมีเจ้าหน้าที่ห้องสมุดมาจัด กิจกรรมฐานการเรียนรู้เพื่อเพิ่มพัฒนาการ เช่น กิจกรรมวาดภาพระบายสี หรือ การเล่านิทาน เป็นต้น

4. เทศบาลตำบลคลองโยง มีการดำเนินงานของเครือข่ายใกล้เคียง กับเทศบาลเมืองสามพวง คือมีการใช้เครือข่ายแลกเปลี่ยนเรียนรู้ (Learning and Transferring Knowledge) ซึ่งเทศบาลตำบลคลองโยงมุ่งเน้นไปที่ด้าน

วิชาการโดยการจัดทำโครงการพัฒนาครูโดยการส่งครูไปศึกษาดูงานเครือข่ายที่ใกล้เคียง และมีการเชิญวิทยากรจากกรมส่งเสริมปกครองส่วนท้องถิ่นมาเป็นผู้ให้การอบรมครู อีกทั้ง เทศบาลตำบลคลองโยงได้สร้างความร่วมมือกับโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพประจำตำบล (รพ.สต.) ในการเข้าไปลงในพื้นที่เพื่อให้ความรู้ในเรื่องต่างๆ และส่งเสริมด้านสุขภาพ อีกทั้งยังได้รับความร่วมมือจากงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยลงไปให้ความรู้เกี่ยวกับความปลอดภัยและการป้องกันอัคคีภัย ทั้งนี้ในการดำเนินงานโครงการ หรือกิจกรรมใดๆ ทางศูนย์พัฒนาเด็กเล็กจะมีการประชุมคณะกรรมการบริหารศูนย์เพื่อขอรับความเห็นชอบและประสานหน่วยงานต่างๆ ให้เข้ามาทำกิจกรรมกับศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก

จากการดำเนินงานศูนย์พัฒนาเด็กเล็กในรูปแบบเครือข่ายของกรณีศึกษาทำให้เห็นว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งมีความพยายามในการที่จะพัฒนาและเพิ่มขีดความสามารถของบุคลากร หลักสูตรการเรียนการสอน อาคารสถานที่ เพื่อยกระดับคุณภาพของเด็กนักเรียนในศูนย์พัฒนาเด็กเล็กผ่านการดำเนินงานร่วมกับภาคีเครือข่ายที่มีความเชี่ยวชาญ และมีความชำนาญเฉพาะด้าน ถือเป็นเครือข่ายที่มีลักษณะของการเสริมสร้างขีดความสามารถ (building capacity) กล่าวคือ เป็นเครือข่ายทำหน้าที่เสริมสร้างขีดความสามารถของตัวแสดงในเครือข่ายผ่านการดำเนินงานหรือกิจกรรมร่วมกัน ซึ่งกิจกรรมที่เสริมสร้างขีดความสามารถในเรื่องที่เกี่ยวกับการดำเนินการกิจนั้นจะทำให้สมาชิกในเครือข่ายสามารถขยายขอบเขตการแสดงผลบทบาทของตนเองให้กว้างขึ้นกว่าเดิมได้

การมีส่วนร่วมและบทบาทหน้าที่ของภาคีเครือข่าย

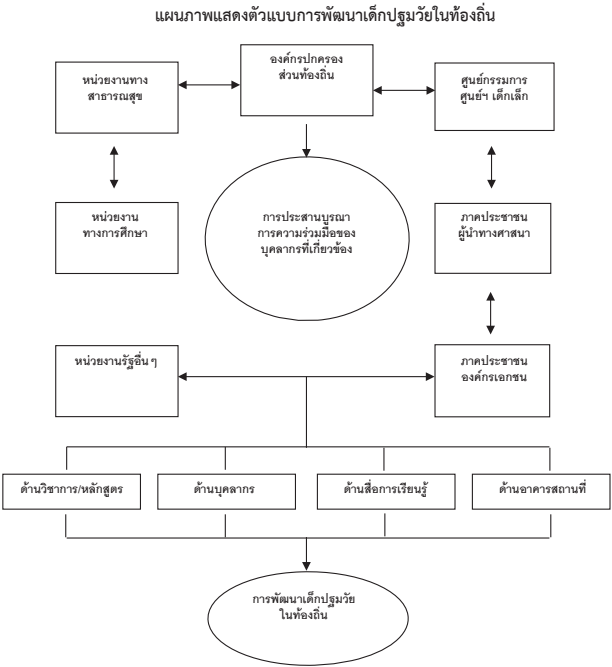
เครือข่ายการจัดการศึกษาในเด็กปฐมวัยของจังหวัดนครปฐมนั้น อาจกล่าวได้ว่าเป็นเครือข่ายที่ก่อรูปอยู่ในช่วงของการนำนโยบายไปปฏิบัติ (Policy Implementation) ที่เกิดจากความต้องการในการขับเคลื่อนการศึกษาของเด็กปฐมวัยผ่านการใช้ตัวบทกฎหมาย การกำหนดยุทธศาสตร์และ

การจัดทำแผนพัฒนาเด็กปฐมวัย โดยกำหนดแนวทางการดำเนินงานผ่านการออกเป็นนโยบายต่างๆ อีกทั้ง การส่งเสริมและพัฒนาเด็กปฐมวัยได้ดำเนินการจากความร่วมมือของ 4 กระทรวงหลัก ได้แก่ กระทรวงสาธารณสุข กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ กระทรวงมหาดไทย และกระทรวงศึกษาธิการ เพื่อให้เกิดยุทธศาสตร์และแผนงานที่สามารถเกิดการพัฒนาเด็กอย่างรอบด้าน กล่าวคือ รัฐต้องดำเนินการให้ประชาชนได้รับการศึกษาตามความต้องการ รวมทั้งส่งเสริมให้มีการเรียนรู้ตลอดชีวิต และจัดให้มีการร่วมมือกันระหว่างรัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และเอกชนในการจัดการศึกษาทุกระดับ โดยรัฐจะมีหน้าที่ในการดำเนินการ กำกับ ส่งเสริม รวมถึงสนับสนุนให้มีการจัดการศึกษาอย่างมีคุณภาพ ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นกลไกสำคัญในการส่งเสริมและพัฒนาการศึกษาในท้องถิ่นโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 250 ที่ได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่และอำนาจในการดูแลและจัดทำบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น รวมถึงส่งเสริมและสนับสนุนการจัดการศึกษาให้แก่ประชาชนในท้องถิ่น โดยการจัดการศึกษาในเด็กปฐมวัยนั้น แต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นล้วนมีเป้าหมายเพื่อให้เด็กมีพัฒนาการที่พร้อมทั้ง 4 ด้าน คือ กาย จิต สังคม อารมณ์ และสติปัญญา พร้อมทั้งสร้างทักษะชีวิตให้เด็กเพื่อให้เด็กมีความพร้อมในการเข้ารับการศึกษาขั้นพื้นฐานอย่างมีประสิทธิภาพ หากแต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละพื้นที่กลับเผชิญสภาพปัญหาหรือข้อท้าทายในแต่ละพื้นที่ที่มีความแตกต่างกัน ดังนั้นการดำเนินงานหรือการกำหนดนโยบายทางการศึกษาของแต่ละพื้นที่ย่อมมีความแตกต่างกัน จึงทำให้ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้ซึ่งมีบทบาทสำคัญที่ต้องแสวงหาภาคีหรือหน่วยงานที่มีขอบข่ายการดำเนินงาน ความเชี่ยวชาญ ชำนาญ และมีทรัพยากรที่สามารถให้การพึ่งพา (Interdependency) และเกื้อหนุน แก้ไขปัญหา และพัฒนาพื้นที่ของตนเองได้

ลักษณะการประสานความร่วมมือเพื่อยกระดับมาตรฐานศูนย์พัฒนาเด็กเล็กขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดนครปฐม

จากการศึกษาพบว่าบทบาทและหน้าที่ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษาในศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก ในลักษณะการจัดการปกครองแบบร่วมมือกัน (Collaborative Governance) ค่อนข้างมีจำกัด และมีบทบาทค่อนข้างน้อย เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจโดยตรงในการบริหารจัดการในด้านต่างๆ ทั้งด้านการบริหารงบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการบริหารงานทั่วไป ยกเว้นการบริหารงานด้านวิชาการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังต้องอาศัยความร่วมมือในส่วนนี้จากภาคีเครือข่ายที่เกี่ยวข้องต่างๆ บ้าง และอีกส่วนหนึ่งคือความร่วมมือหรือการมีส่วนร่วมของภาคีเครือข่ายด้านสถานที่ เนื่องจากการใช้พื้นที่เพื่อจัดตั้งศูนย์พัฒนาเด็กเล็กนั้นจำเป็นต้องใช้งบประมาณจำนวนมากหากต้องใช้พื้นที่หรือที่ดินของตนเอง ดังนั้นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงต้องอาศัยความร่วมมือ และการมีส่วนร่วมจากทั้งภาครัฐ และเอกชน ซึ่งได้แก่สถานที่ของสถานศึกษาในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ ได้แก่ โรงเรียนต่างๆ ในพื้นที่ หรือกระทรวงสาธารณสุข ได้แก่ โรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบล (รพ.สต.) และผู้นำทางศาสนา ได้แก่ วัดต่างๆ ในพื้นที่ ซึ่งมีพื้นที่ที่สามารถใช้ประโยชน์ได้เป็นจำนวนมาก จึงเห็นได้ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวนมากได้ขอความอนุเคราะห์ให้ใช้สถานที่จากวัดในการเป็นที่ตั้งหรือที่ทำการของศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก หรือถึงแม้ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะขอความอนุเคราะห์ให้ใช้สถานที่จากสถานศึกษาต่างๆ ในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานเป็นที่ตั้งหรือที่ทำการของศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก แต่สถานศึกษาดังกล่าวเอง ก็ได้รับความอนุเคราะห์จากวัดในการอนุญาตให้ใช้ที่ดินเป็นที่ตั้งของสถานศึกษาเช่นกัน โดยเป็นลักษณะการทำสัญญาเช่าพื้นที่ในระยะยาว กับวัดต่างๆ

ดังนั้นหากมองภาพโดยรวมอาจกล่าวได้ว่ากระบวนการเข้ามามีส่วนร่วมของภาคีเครือข่ายนั้น เริ่มต้นจากความสัมพันธ์ระหว่างบุคคล เชื่อมโยงไปยังผู้นำองค์กรในหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง และนำไปสู่การเป็นภาคีเครือข่ายความร่วมมือที่ยั่งยืนถาวร ซึ่งความสัมพันธ์ดังกล่าวจะยั่งยืนได้นานมากน้อยเพียงใดนั้น ขึ้นอยู่กับผู้นำองค์กรทุกแห่งทั้งที่เป็นหน่วยงานผู้ขอความอนุเคราะห์ และหน่วยงานผู้ให้ความอนุเคราะห์ว่าจะมีความสัมพันธ์ที่ดีต่อกันหรือไม่ หากความสัมพันธ์เป็นไปในทางลบ ก็อาจเป็นไปได้ว่าการเข้ามามีส่วนร่วมของภาคีเครือข่ายภาพขององค์กรก็อาจลื่นไถลลงได้ จากที่กล่าวมาทั้งหมดนี้สามารถแสดงความสัมพันธ์และองค์ประกอบของพื้นที่ได้ ซึ่งองค์ประกอบดังกล่าว สามารถสร้างตัวแบบการพัฒนาการเด็กปฐมวัยในท้องถิ่นได้ดังนี้



บทสรุป

การบริหารศูนย์พัฒนาเด็กเล็กจังหวัดนครปฐมบนฐานความร่วมมือในรูปแบบเครือข่าย

จากผลการศึกษาทั้ง 4 กรณีศึกษา พบว่าในบริบทเชิงพื้นที่ ประชากร และวิสัยทัศน์ของผู้นำในการพัฒนาเด็กปฐมวัยในพื้นที่ ส่งผลให้เกิดการมีวิธีการประสานงานที่แตกต่างกันออกไป ซึ่งการประสานความร่วมมือกับหน่วยงานอื่นๆ สามารถยกระดับมาตรฐานการจัดการศึกษาปฐมวัยของศูนย์พัฒนาเด็กเล็กกรณีศึกษาได้ คือ การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเป็นผู้ประสานตัวแสดงต่างๆ ที่เกี่ยวข้องจากหลายภาคส่วน อาทิ วัด โรงเรียน โรงพยาบาล มหาวิทยาลัย ตลอดจนคนในชุมชน ให้เข้ามาร่วมขับเคลื่อนการดำเนินงานในรูปแบบของเครือข่าย ทั้งที่เป็นทางการ ซึ่งอยู่ในรูปของคณะกรรมการบริหารศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก ซึ่งประกอบไปด้วยตัวแทนภาคประชาชนในส่วนต่างๆ ทั้งตัวแทนผู้ปกครอง ตลอดจนผู้ทรงคุณวุฒิในด้านต่างๆ และที่ไม่เป็นทางการ ซึ่งเกิดจากการประสานงานของผู้ปฏิบัติงาน หรือผู้บริหาร โดยแต่ละตัวแสดงที่เข้ามาดำเนินงานล้วนมีบทบาทในการขับเคลื่อนงานด้วยตนเอง สำหรับการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนจะเกิดขึ้นได้ดีหรือไม่ ขึ้นอยู่กับขีดความสามารถและสมรรถนะของท้องถิ่นเองด้วย อย่างไรก็ตาม บุคลากรจากหน่วยงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเอง หรือผู้ปฏิบัติงานในศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก ต้องแสดงถึงขีดความสามารถในการทำงานร่วมกับประชาชน หรือสร้างแนวทางสำหรับการสร้างความเป็นหุ้นส่วนระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับประชาชน เพื่อสร้างความมั่นใจและความไว้วางใจ เชื่อใจด้วย

การดำเนินงานศูนย์พัฒนาเด็กเล็กในจังหวัดนครปฐมนั้น เป็นการดำเนินงานร่วมกันของภาคีเครือข่ายภาคส่วนต่างๆ ในการขับเคลื่อนกิจกรรมในการพัฒนาเด็กปฐมวัยในพื้นที่ โดยมีลักษณะรูปแบบของการจัดการปกครอง (Governance) ซึ่งเป็นการอาศัยการบริหารงานแบบเครือข่ายระหว่าง

องค์กรภาครัฐและภาคส่วนอื่นๆ ซึ่งในพื้นที่การศึกษาทั้ง 4 แห่ง มีข้อค้นพบร่วมกันคือ ในการดำเนินงานขับเคลื่อนกิจกรรมต่างๆ นั้น ล้วนดำเนินไปในรูปแบบของการพึ่งพาหรือหนุนเสริมซึ่งกันและกัน เช่น มีการแลกเปลี่ยนทรัพยากรซึ่งกันและกัน อาทิ บุคลากร องค์ความรู้ ทักษะ ข้อมูล เป็นต้น ในส่วนของกลไกการสร้างความร่วมมือนั้น เกิดขึ้นเนื่องจากการเข้ามาเป็นภาคีในเครือข่ายของบุคลากรจากหน่วยงานและองค์กรภาคส่วนต่างๆ เป็นการเข้ามาเชื่อมโยงสัมพันธ์กันภายใต้การลงนามบันทึกข้อตกลงร่วมกัน (MOU) การมีต้นทุนในพื้นที่ เช่น การมีมหาวิทยาลัยที่มีโครงการวิจัยเกี่ยวกับเด็กปฐมวัยและเข้ามาดำเนินงานพัฒนาคุณภาพเด็กในพื้นที่ หรือการมีข้อตกลงอย่างไม่เป็นทางการ เช่น การที่ผู้นำมีความสัมพันธ์ที่คุ้นเคยหรือสนิทสนมกับภาคี การเจรจาร่วมกันของคณะกรรมการศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก เป็นต้น

ในส่วนของการบริหารจัดการการจัดการปกครองในการดำเนินงานศูนย์พัฒนาเด็กเล็กในจังหวัดนครปฐมนั้นสะท้อนให้เห็นถึงบทบาทของภาครัฐในการจัดการปกครองแบบเครือข่าย (Network Governance) เนื่องจากการที่ตัวแสดงจากหลากหลายภาคส่วนมีความเป็นอิสระต่อกันและมีความเชี่ยวชาญแตกต่างกันเข้ามาร่วมกันในการแก้ไขปัญหาหรือดำเนินงานให้สำเร็จลุล่วง หากแต่ไม่ได้มีการสร้างกฎกติการ่วมกันแต่เป็นการเข้ามาดำเนินงานร่วมกันผ่านความสมัครใจของภาคีในเครือข่ายและเป็นการดำเนินงานร่วมกันภายใต้ข้อบัญญัติของตัวบทกฎหมาย ทั้งนี้ ในระดับองค์กรภาคปฏิบัติ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พบว่าภาวะผู้นำมีส่วนสำคัญในการสร้างพื้นที่ประสานการดำเนินงานร่วมกันระหว่างทุกฝ่าย และในส่วนของตัวแสดง (Actors) จะเห็นได้ว่าเป็นการเข้าร่วมการดำเนินงานในรูปแบบให้ความร่วมมือระหว่างกัน ซึ่งตัวแสดงแต่ละแห่งต่างมีบทบาทหน้าที่หรือเป้าประสงค์การดำเนินงานที่แตกต่างกันหากแต่มีจุดประสงค์ร่วมกันคือต้องการพัฒนาคุณภาพเด็กปฐมวัยให้มีคุณภาพตามมาตรฐาน

บทสังเคราะห์ในเชิงทฤษฎี

ในบริบทเชิงนโยบายซึ่งเป็นกรอบใหญ่ในการกำหนดทิศทางการดำเนินงานการพัฒนาเด็กปฐมวัยระดับชาติในทุกๆ มิติ ซึ่งดำเนินการขับเคลื่อนโดย 4 กระทรวงหลักคือ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ กระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงมหาดไทย และกระทรวงสาธารณสุข และท้องถิ่น ซึ่งมีหน้าที่ในการนำแผนและนโยบายระดับมาปฏิบัติและมีหน้าที่ในการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ให้มีคุณภาพ หากแต่ท้องถิ่นเองมีศักยภาพไม่เพียงพอในการดำเนินงานได้อย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด จึงต้องอาศัยความร่วมมือจากหน่วยงานอื่นๆ เข้ามาช่วยเสริมและยกระดับศักยภาพของท้องถิ่นในทุกๆ มิติ ประกอบกับงานวิจัยที่เกี่ยวข้องในบทที่ 2 ที่พบว่า การอาศัยความร่วมมือกับภาคีเครือข่ายนั้นสามารถให้การบริหารงานมีประสิทธิภาพผ่านกระบวนการขับเคลื่อนการสร้างความร่วมมือในระดับท้องถิ่นซึ่งจะนำไปสู่ผลสัมฤทธิ์การจัดการศึกษาปฐมวัยท้องถิ่น กล่าวคือ การมีเครือข่ายร่วมกับภาคีทั้งภาคเอกชน และภาคประชาชนเข้ามาดำเนินงานร่วมกัน จะสามารถยกระดับการแก้ไขปัญหาและดำเนินงานศูนย์พัฒนาเด็กเล็กในพื้นที่ได้ ทั้งนี้ สิ่งที่สำคัญในการที่จะขับเคลื่อนการดำเนินงานโดยเครือข่ายให้สำเร็จนั้น จำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องมีโครงสร้างการดำเนินงานอย่างชัดเจนและการบูรณาการภารกิจการดำเนินงานที่ตั้งอยู่บนฐานของการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาให้กับเด็กปฐมวัย ซึ่งเมื่อวิเคราะห์ตามแผนภาพกระบวนการจัดการแบบร่วมมือกัน (Collaborative Governance Model) ของ Ansell และ Gash สามารถแบ่งประเด็นวิเคราะห์ได้ 3 ประเด็น คือ

ประเด็นที่ 1 ประเด็นของปัจจัยแวดล้อมการเกิดความร่วมมือ ได้แก่ การที่ผู้นำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องการแก้ไขปัญหาในเรื่องของการจัดการศึกษาในเด็กปฐมวัยให้ครอบคลุมทุกมิติ ทั้งในเรื่องของกาย จิต สังคม อารมณ์ และสติปัญญา ซึ่งการจัดการปัญหาเหล่านั้น ท้องถิ่นเองอาจไม่มี

ศักยภาพหรือทรัพยากรที่เพียงพอจึงต้องอาศัยความร่วมมือกับหน่วยงานองค์กร หรือภาคประชาสังคมที่มีทรัพยากรทั้งในเรื่องของทรัพยากรบุคคล ทรัพยากรเรื่องของความรู้ หรือทรัพยากรในเรื่องของอาคารสถานที่ เข้ามาหนุนเสริมและเพิ่มศักยภาพในพื้นที่

ประเด็นที่ 2 กระบวนการการจัดการปกครองแบบร่วมมือกันได้แก่ การมีผู้นำที่มีวิสัยทัศน์และเห็นความสำคัญในการจัดการศึกษาในเด็กปฐมวัย ซึ่งสิ่งนี้ส่งผลให้ผู้นำหรือผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความพยายามในการหาภาคีเครือข่ายจากหน่วยงานต่างๆ โดยอาศัยความสัมพันธ์ที่เป็นแบบทางการ เช่น การทำบันทึกข้อตกลงร่วมกัน (MOU) และความสัมพันธ์แบบไม่เป็นทางการ คือเป็นความสัมพันธ์ที่ผู้นำมีสัมพันธ์ภาพอันดีกับภาคีเครือข่ายเป็นทุนเดิม จึงเกิดแรงจูงใจในการผลักดันทำให้เกิดเครือข่ายการดำเนินงานผ่านการจัดกิจกรรมประสานความร่วมมือ อาทิ 1) การแลกเปลี่ยนเรียนรู้กันระหว่างศูนย์พัฒนาเด็กเล็กในพื้นที่และศูนย์พัฒนาเด็กเล็กต้นแบบในพื้นที่อื่น 2) การเข้าร่วมโครงการที่จัดโดยหน่วยงานต่างๆ เช่น การเข้าร่วมการอบรมการพัฒนาครูซึ่งจัดโดยมหาวิทยาลัยมหิดล 3) การให้ความช่วยเหลือในเรื่องของทรัพยากรต่างๆ เช่น ได้รับความอนุเคราะห์ด้านอาคารสถานที่จากโรงเรียนและวัดซึ่งเป็นแหล่งทรัพยากรหลักทั้งในเรื่องของเงินทุน สถานที่ และบุคลากร โดยเฉพาะในเรื่องของภูมิปัญญาและศาสนา

ประเด็นที่ 3 ผลลัพธ์ที่เกิดจากความร่วมมือกัน เมื่อการจัดการศึกษาของศูนย์พัฒนาเด็กเล็กโดยใช้หลักการจัดการปกครองแบบร่วมมือกัน นำไปสู่ผลลัพธ์ที่สำคัญคือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกิดประสิทธิภาพในการจัดการศึกษาในเด็กปฐมวัยเพิ่มมากขึ้น กล่าวคือ ด้วยภาระหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เพิ่มมากขึ้น ทำให้การดำเนินงานอาจไม่เกิดประสิทธิภาพเท่าที่ควร จึงทำให้ท้องถิ่นต้องแสวงหาภาคีเครือข่ายเพื่อยกระดับการดำเนินงานและเพิ่มผลสัมฤทธิ์ของงาน ซึ่งผลที่เกิดจากการดำเนินงานร่วมกัน

เห็นได้จากการที่ผลการดำเนินการประเมินคุณภาพภายในสถานศึกษา ที่นำมาเป็นกรณีศึกษาอยู่ในระดับที่ดีและดีมาก

ข้อเสนอแนะแนวทางการยกระดับการจัดการปกครองแบบ ร่วมมือกันในการดำเนินงานศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก

จากการศึกษาพบว่า ถึงแม้ว่าศูนย์พัฒนาเด็กเล็กที่นำมาเป็นกรณีศึกษาทั้ง 4 แห่ง จะมีระดับการประเมินคุณภาพภายในสถานศึกษาอยู่ในระดับที่ ดี-ดีมาก หากแต่ยังมีศูนย์พัฒนาเด็กเล็กอีกหลายแห่งที่ยังต้องได้รับการพัฒนาและปรับปรุงการดำเนินงานในบางมิติทั้งนี้ การจัดการศึกษาเด็กปฐมวัย ซึ่งต้องการให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องและทุกภาคส่วนมีส่วนร่วมบริหารจัดการให้เด็กปฐมวัยได้รับการดูแลให้สอดคล้องตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 แผนยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (พ.ศ. 2561-2580) และพระราชบัญญัติการพัฒนาเด็กปฐมวัย พ.ศ. 2562 ซึ่งข้อเสนอในส่วนของแนวทางการพัฒนาการจัดการปกครองแบบร่วมมือกันในการดำเนินงานศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก ดังนี้

1. หน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรมุ่งเน้นให้เกิดการจัดทำแผนหรือแนวทางการพัฒนาเด็กปฐมวัยที่มีประสิทธิภาพ โดยแผนดังกล่าวต้องสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติและเหมาะสมกับสถานการณ์ปัจจุบัน อีกทั้งแผนการพัฒนาเด็กปฐมวัยต้องมีการกำหนดกรอบการบริหารจัดการแนวทางการพัฒนาเด็กปฐมวัย ติดตามผลในเรื่องที่เกี่ยวข้อง อันได้แก่ สนับสนุนแผนงานและโครงการพัฒนาเด็กปฐมวัยอย่างเป็นระบบ

2. หน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรปฏิบัติตามมาตรฐานสถานพัฒนาเด็กปฐมวัยเพื่อเป็นแนวทางในการดำเนินงาน ซึ่งมาตรฐานนี้ถือเป็นมาตรฐานกลางของประเทศที่สถานพัฒนาเด็กปฐมวัยทั้งภาครัฐและภาคเอกชนใช้เป็นแนวทางการดำเนินงาน ในส่วนของท้องถิ่น ศูนย์พัฒนาเด็กเล็กก็ควรยึดถือ

การดำเนินงานมาตรฐานดังกล่าวควบคู่กับมาตรฐานที่กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นกำหนด เพื่อให้ผลการดำเนินงานและการปฏิบัติงานมีความสอดคล้องและเกิดประสิทธิภาพ

3. ในส่วนของการบูรณาการเพื่อขับเคลื่อนงานด้านการพัฒนาเด็กปฐมวัย ควรมีการกำหนดบทบาทรวมถึงอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานต่างๆ ให้ชัดเจน เนื่องจากแต่ละหน่วยงานต่างมีมาตรฐาน หลักเกณฑ์ การประเมินและการกำกับดูแลที่แตกต่างกันตามภารกิจและหน้าที่ของหน่วยงานนั้นๆ ทั้งนี้ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องเองก็ควรส่งเสริมการบูรณาการร่วมกันระหว่างองค์กรภาครัฐ ภาคเอกชน และประชาสังคม ซึ่งการดำเนินงานการพัฒนาเด็กปฐมวัยนั้นควรเป็นหน้าที่ที่ทุกภาคส่วนในสังคมโดยเฉพาะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ต้องส่งเสริมให้มีการพัฒนาและดูแลเด็กปฐมวัยอย่างถูกต้องตามมาตรฐานและแนวปฏิบัติที่ดีเกี่ยวกับการพัฒนาเด็กปฐมวัย อย่างไรก็ตาม ทุกรัฐบาลในสังคมควรส่งเสริม สนับสนุน และมีส่วนร่วมในการรับผิดชอบการพัฒนาการศึกษาในเด็กปฐมวัย โดยเฉพาะอย่างยิ่งพ่อแม่ หรือผู้ปกครอง รวมถึงชุมชนในการสนับสนุนการเรียนการสอนของศูนย์พัฒนาเด็กเล็กให้มีคุณภาพ โดยอาจมีมาตรการส่งเสริมการมีส่วนร่วมและความร่วมมือกับภาคเอกชนและชุมชน และการแลกเปลี่ยนเพื่อจัดการองค์ความรู้ระหว่างกัน

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

ข้อค้นพบจากการศึกษาสามารถนำไปสู่ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายในการจัดการศึกษาในเด็กปฐมวัยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ ดังนี้

1. จังหวัด หรือการบริหารส่วนภูมิภาคต้องส่งเสริมการดำเนินงานในรูปแบบของเครือข่าย กล่าวคือ จังหวัด ในฐานะผู้ที่มีบทบาทหน้าที่ในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์และแนวนโยบายระดับชาติให้สอดคล้องกับความต้องการของพื้นที่ จำเป็นต้องอาศัยการดำเนินงานในรูปแบบเครือข่ายในการเกื้อหนุน

และพัฒนาการจัดการศึกษาในเด็กปฐมวัยในพื้นที่ โดยอาศัยการดำเนินงานแบบเครือข่ายเป็นเครื่องมือในการจัดความสัมพันธ์และบทบาทหน้าที่ของภาคีเครือข่ายที่มีอำนาจและทรัพยากรที่แตกต่างกัน ให้เกิดการประสานเชื่อมต่อกันและพัฒนาไปสู่การดำเนินงานร่วมกันอย่างเป็นแบบแผน

2. การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีกลไกการประสานการดำเนินงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการจัดการศึกษาในเด็กปฐมวัยอย่างเป็นทางการ กล่าวคือ จากข้อค้นพบที่ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่นำมาเป็นกรณีศึกษานั้นยังไม่มี การเปิดเวทีหารือร่วมกันระหว่างตัวแสดงหรือภาคีภายในเครือข่ายในการดำเนินงานเรื่อง ของเด็กปฐมวัยอย่างเป็นทางการส่งผลให้ไม่มีการกำหนดเป้าหมายร่วมของพื้นที่ ขาดการกำหนดบทบาทหน้าที่ที่ชัดเจนของภาคีเครือข่าย และไม่มีตัวชี้วัดการดำเนินงานที่เป็นแบบแผนร่วมกันระหว่างหน่วยงานที่ดูแลการดำเนินงานด้านการศึกษาในเด็กปฐมวัยในพื้นที่ทั้งนี้ เพื่อเป็นการยกระดับให้การดำเนินงานด้านการศึกษาในเด็กปฐมวัยมีความยั่งยืนและศักยภาพเพิ่มมากขึ้นต่อไป

บรรณานุกรม

หนังสือ

เกษม นครเขตต์, *เครือข่ายทางสังคม*, (กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ, 2545).

ชาย ไชยจิต, *โครงการศึกษาวิจัยการบริหารงานที่เป็นเลิศขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปี 2557 (Best Practice): กรณีศึกษาเทศบาลเมืองร้อยเอ็ด*, (กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า, 2557).

เยาวภา เดชะคุปต์, *การจัดการศึกษาสำหรับเด็กปฐมวัย*, (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แม็ค, 2542).

วสันต์ เหลืองประภัสร์, *การอภิบาลบนฐานของความร่วมมือ: สภาวะสังคมไร้ศูนย์กลาง การแตกกระจายในระบบบริหารราชการแผ่นดินและแสวงหาตัวแบบใหม่ในการขับเคลื่อนภารกิจของรัฐ*, (กรุงเทพฯ:สถาบันพระปกเกล้า, 2563).

เอก ตั้งทรัพย์วัฒนา, “Governance: การจัดการปกครอง/วิธีการปกครองและการจัดการปกครองที่ดี/ธรรมาภิบาล,” ใน เอก ตั้งทรัพย์วัฒนา สิริพรรณ นกสวน และ ม.ร.ว.พฤษิสาณ ชุมพล (บก.), *คำและความคิดในรัฐศาสตร์ร่วมสมัย*, (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2550).

วิทยานิพนธ์

จิตติรัตน์ แห่ย์บุคดา, *การบริหารการศึกษาศูนย์พัฒนาเด็กเล็กขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตอำเภอสีชมพู จังหวัดขอนแก่น*, (วิทยานิพนธ์ศึกษาศาสตรมหาบัณฑิต, สาขาวิชาการบริหารการศึกษา บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยขอนแก่น, 2554).

จุฬารัตน์ ยะตะนันท์, การบริหารแบบมีส่วนร่วมตามเกณฑ์มาตรฐานศูนย์เด็กเล็ก
แห่งชาติ ของศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก สังกัดองค์การบริหารส่วนตำบล ใน
เขตอำเภอเมืองลำปาง จังหวัดลำปาง, (วิทยานิพนธ์, สาขาวิชาการ
บริหารการศึกษา, หลักสูตรครุศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัย
ราชภัฏลำปาง, 2557).

ณัชชา จันทา, การบริหารจัดการของคณะกรรมการศูนย์พัฒนาเด็กเล็กตาม
มาตรฐานการดำเนินงานศูนย์พัฒนาเด็กเล็กขององค์กรปกครองส่วน
ท้องถิ่นจังหวัดอำนาจเจริญ, (สารนิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต, สาขา
วิชาการบริหารและนโยบายสวัสดิการสังคม คณะสังคมสงเคราะห์
ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2559).

อินทอร แสงอรัญ, การบริหารกิจการบ้านเมืองแบบเครือข่าย กรณีศึกษาการ
จัดการบริการการแพทย์ฉุกเฉินของสถาบันการแพทย์ฉุกเฉินแห่ง
ชาติ, (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต, สาขาบริหารรัฐกิจ คณะ
รัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2560).

บทความ

ไททัศน์ มาลา, “การจัดการปกครองสาธารณะแนวใหม่ (New Public Govern-
ance: NPG) แนวคิดและการประยุกต์ใช้ในการจัดการปกครองท้อง
ถิ่น,” วารสารวไลยของค์กรณบริหารศึกษามนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์,
ปีที่ 8 (1), 179-194.

วีระศักดิ์ เครือเทพ, “วรรณกรรมปริทัศน์เรื่อง Governing by Network,” วารสาร
สถาบันพระปกเกล้า, มปป., [https://so06.tci-thaijo.org/index.
php/kpi_journal/article/download/244740/165928/](https://so06.tci-thaijo.org/index.php/kpi_journal/article/download/244740/165928/) (สืบค้นเมื่อ
3 มกราคม 2566).

ศักดิ์สิทธิ์ ฆารเลิศ และ อลงกต สารกาล, “ว่าด้วยแนวคิดการบริหารจัดการ
ปกครองท้องถิ่นบนฐานความร่วมมือ,” *วารสารสังคมศาสตร์นิติ
รัฐศาสตร์*, ปีที่ 2, ฉบับที่ 1.

ศิริณนา นามมณี, “รูปแบบการบริหารศูนย์พัฒนาเด็กเล็กที่มีประสิทธิผล สังกัด
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น,” *วารสารวิจัยและพัฒนา มหาวิทยาลัย
ราชภัฏบุรีรัมย์*, ปีที่ 9, ฉบับที่ 2.

อุษณีย์ เทพวรชัย และ กัญญา ชื่นอารมณ์, “ศึกษาการดำเนินงานการบริการ
ของศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก เขตอำเภอเมือง จังหวัดปทุมธานี,” *วารสาร
พยาบาลกระทรวงสาธารณสุข*, ม.ป.ป., 184-195.

กฎหมาย

ประกาศคณะกรรมการนโยบายการบริหารงานจังหวัด และกลุ่มจังหวัดแบบ
บูรณาการ เรื่อง การจัดตั้งกลุ่มจังหวัดและกำหนดจังหวัดที่เป็นศูนย์
ปฏิบัติการของกลุ่มจังหวัด (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2560.

อิเล็กทรอนิกส์

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย, “มาตรฐานการดำเนินงาน
งานศูนย์พัฒนาเด็กเล็กขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปีงบประมาณ
2559,” กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น (เว็บไซต์), [http://www.dla.
go.th/upload/ebook/column/2017/4/2199_5930.pdf](http://www.dla.go.th/upload/ebook/column/2017/4/2199_5930.pdf) (สืบค้นเมื่อ
1 กันยายน 2564).

กองส่งเสริมและพัฒนาการจัดการศึกษาท้องถิ่น กลุ่มงานส่งเสริมการจัดการ
ศึกษาปฐมวัยและศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก, (เว็บไซต์), [http://www.dla.
go.th/upload/document/type2/2017/10/18939_1_1508485872
260.pdf](http://www.dla.go.th/upload/document/type2/2017/10/18939_1_1508485872260.pdf) (สืบค้นเมื่อ 15 พ.ค. 2565).

สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ, “ศูนย์พัฒนาเด็กเล็กท้องถิ่นมุ่งแก้ปัญหาด้านโภชนาการ,” สสส., (เว็บไซต์), <https://www.thaihealth.or.th/Content/49962-ศูนย์พัฒนาเด็กเล็กในท้องถิ่นมุ่งแก้ปัญหาด้านโภชนาการ.html> (สืบค้นเมื่อ 24 กันยายน 2564).

สำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กลุ่มงานส่งเสริมและพัฒนาท้องถิ่น, “จำนวนศูนย์พัฒนาเด็กเล็กจังหวัดนครปฐม 2562,” สำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น (เว็บไซต์), https://www.dla.go.th/upload/document/type2/2020/1/22926_3_1578897146627.pdf (สืบค้นเมื่อ 15 ธันวาคม 2565).