

# Educational Governance Network Dynamics for Rayong Local Administration Early Childhood Development: Policy Implications<sup>1</sup>

Phrueksaphong Visuthduangdusdee<sup>2</sup>  
and Ploy Suebvises<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> This paper submitted in partial fulfillment of Doctoral Dissertation in the Graduate School of Public Administration, National Institute Development Administration

<sup>2</sup> Graduate Student, Doctoral Degree in Graduate School of Public Administration, National Institute of Public Administration, Email: phrueksapho.vis@stu.nida.ac.th

<sup>3</sup> Associate Professor at Graduate School of Public Administration, National Institute of Development Administration E-mail: ploy@nida.ac.th

\* **Corresponding author:** Phrueksaphong Visuthduangdusdee, Graduate School of Public Administration, National Institute of Development Administration, E-mail: phrueksapho.vis@stu.nida.ac.th

## Abstract

This research studied educational governance network dynamics for Rayong Province local administration early childhood development. Qualitative research was done. Results were that local government early childhood education management evolved over time in three fundamental phases: before the Determining Plan and Process of Decentralization to Local Government Organization Act, B.E. 2542 (1999: The Act); after the Act; and development of a local government educational governance network for early childhood development after 2017, led by the Rayong Provincial Office for Local Administration and a local private sector network. Early childhood development centers and schools managing early childhood education affiliated with local governments served to implement early childhood development standards and policies.

**Keywords:** Network, Governance, Early childhood education, Local, Rayong Province

# พลวัตของเครือข่ายธรรมาภิบาลการศึกษา เพื่อการพัฒนาเด็กปฐมวัย ในท้องถิ่นจังหวัดระยอง: นัยยะเชิงนโยบาย<sup>1</sup>

พฤษพงษ์ วิสุทธิ์ดวงดุขตี<sup>2</sup>  
และพลอย สืบวิเศษ<sup>3</sup>

## บทคัดย่อ

บทความวิจัยฉบับนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อนำเสนอผลการศึกษาศือข่าย  
ธรรมาภิบาลการศึกษาเพื่อการพัฒนาเด็กปฐมวัยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น  
จังหวัดระยอง การศึกษาครั้งนี้ใช้วิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ จากการศึกษา พบว่า  
พัฒนาการของการจัดการศึกษาในระดับปฐมวัยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น  
ในจังหวัดระยองมีการเปลี่ยนแปลง 3 ช่วงที่สำคัญ ได้แก่ ช่วงแรก คือ การจัด

<sup>1</sup> บทความวิจัยนี้เป็นส่วนหนึ่งของดุขทินพนธ์ หลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรดุษฎีบัณฑิต สาขา  
การบริหารทรัพยากรมนุษย์ คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

<sup>2</sup> นักศึกษาหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรดุษฎีบัณฑิต สาขาการบริหารทรัพยากรมนุษย์ คณะ  
รัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ อีเมล: phrueksapho.vis@stu.nida.ac.th

<sup>3</sup> รองศาสตราจารย์ ประจำคณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ อีเมล:  
ploy@nida.ac.th

\* ผู้ประพันธ์บรรณกิจ: พฤษพงษ์ วิสุทธิ์ดวงดุขตี คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒน  
บริหารศาสตร์ อีเมล: phrueksaphong.vis@stu.nida.ac.th

การศึกษาปฐมวัยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก่อนการกระจายอำนาจให้แก่  
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ช่วงที่สอง คือ การจัดการศึกษาในระดับ  
ปฐมวัยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายหลังการกระจายอำนาจให้แก่องค์กร  
ปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และช่วงที่ 3 คือ การพัฒนาเครือข่าย  
ธรรมาภิบาลการศึกษาเพื่อการพัฒนาเด็กปฐมวัยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น  
ระดับจังหวัดหลัง พ.ศ. 2560 นำโดยสำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น  
จังหวัดระยองและเครือข่ายภาคเอกชนในพื้นที่ โดยมีศูนย์พัฒนาเด็กเล็กสังกัด  
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และโรงเรียนที่มีการจัดการศึกษาระดับปฐมวัยสังกัด  
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทำหน้าที่ในการนำนโยบายและมาตรฐานการพัฒนา  
เด็กปฐมวัยไปปฏิบัติ

**คำสำคัญ:** เครือข่าย, ธรรมาภิบาล, การศึกษาเด็กปฐมวัย, ท้องถิ่น, จังหวัดระยอง

## บทนำ

ในปัจจุบันบทบาทหน้าที่ในการจัดการศึกษาทุกระดับของประเทศไทยไม่ได้เป็นหน้าที่ของรัฐบาลกลางแต่เพียงฝ่ายเดียว แต่ทุกภาคส่วนของสังคมในทุกระดับมีสิทธิและหน้าที่ในการจัดการศึกษาร่วมกัน โดยอาศัยการมีส่วนร่วมของสถาบันทางสังคมต่าง ๆ ในการระดมทรัพยากรทางการศึกษา เพื่อใช้ในการขับเคลื่อนเพื่อการพัฒนา ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ได้กำหนดว่า

“รัฐจะต้องดำเนินการให้เด็กทุกคนได้รับการศึกษาเป็นเวลาสิบสองปี ตั้งแต่ก่อนวัยเรียนจนจบการศึกษาภาคบังคับอย่างมีคุณภาพโดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย...โดยส่งเสริมและสนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและภาคเอกชนเข้ามีส่วนร่วมในการดำเนินการด้วย ทั้งนี้รัฐต้องดำเนินการให้ประชาชนได้รับการศึกษาตามความต้องการในระบบต่าง ๆ รวมทั้งส่งเสริมให้มีการเรียนรู้ตลอดชีวิต และจัดให้มีการร่วมมือกันระหว่างรัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและภาคเอกชนในการจัดการศึกษาทุกระดับ โดยรัฐมีหน้าที่ในการดำเนินการ ส่งเสริมและสนับสนุนให้การจัดการศึกษาดังกล่าวมีคุณภาพและได้มาตรฐานสากล...”

หากพิจารณาโครงสร้างและกลไกการบริหารจัดการเพื่อให้เกิดการมีส่วนร่วมในด้านการจัดการศึกษาทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น พบว่าพระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาเด็กและเยาวชนแห่งชาติ พ.ศ. 2550 ได้กำหนดให้มีคณะกรรมการส่งเสริมการพัฒนาเด็กและเยาวชนแห่งชาติ ซึ่งมีองค์ประกอบของคณะกรรมการที่หลากหลายจากทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาเด็กและเยาวชนของประเทศ ทั้งจากภาครัฐ ภาคเอกชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและผู้เชี่ยวชาญ ตลอดจนผู้แทนเด็กและเยาวชน ทำหน้าที่ในการเสนอนโยบายและแผนการพัฒนาเด็กและเยาวชนแห่งชาติเสนอต่อผู้บริหาร

ประเทศ (พระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาเด็กและเยาวชนแห่งชาติ พ.ศ. 2550, 2551) โดยให้อำนาจคณะกรรมการมีอำนาจแต่งตั้งคณะอนุกรรมการหรือคณะทำงานเพื่อพิจารณาหรือปฏิบัติการอย่างหนึ่งอย่างใดตามที่คณะกรรมการมอบหมาย ซึ่งเป็นที่มาของอำนาจการแต่งตั้งคณะอนุกรรมการส่งเสริมการพัฒนาเด็กปฐมวัยระดับจังหวัด (จังหวัดระยอง, 2561ข)

นับตั้งแต่มีการถ่ายโอนภารกิจด้านการจัดการศึกษาปฐมวัยให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปี 2545 เป็นต้นมา (ประกาศคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เรื่อง แผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, 2545) จังหวัดระยอง มีศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก สังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดระยอง มากถึง 127 แห่ง โดยมีโรงเรียนในสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการจัดการศึกษาในระดับปฐมวัย จำนวน 22 โรงเรียน ครอบคลุมนักเรียนในระดับปฐมวัยกว่า 12,556 คน

ข้อมูลตามทะเบียนราษฎร ณ วันที่ 31 ธันวาคม 2562 ประชากรในจังหวัดระยองมีจำนวนทั้งสิ้น 734,753 คน มีจำนวนประชากรหญิงมากกว่าเพศชาย กล่าวคือ เป็นเพศหญิง 373,644 คน เพศชาย 361,109 คน และมีจำนวนครัวเรือนทั้งสิ้น 489,617 ครัวเรือน ซึ่งหากพิจารณาเฉพาะข้อมูลประชากรเด็กในจังหวัดระยอง จะพบว่า ประชากรเด็กในจังหวัดระยองมีมากถึง 177,398 คน คิดเป็นร้อยละ 24.10 ของประชากรทั้งจังหวัด และเมื่อพิจารณาตามช่วงอายุ จะพบว่า มีรายละเอียดดังตารางที่ 1

### ตารางที่ 1 จำนวนประชากรเด็กในจังหวัดระยองจำแนกตามช่วงอายุ

ประชากรเด็ก	เพศ		รวม	ร้อยละ
	ชาย	หญิง		
เด็กปฐมวัย (อายุแรกเกิด-5 ปี)	23,783	27,314	51,097	28.80
เด็กวัยเรียนตามการศึกษาภาคบังคับ (อายุ 6 ปีขึ้นไป - 15 ปี)	50,957	48,278	99,235	55.94
เด็กวัยเรียน (อายุ 16 ปีขึ้นไป - 18 ปีบริบูรณ์)	13,801	13,265	27,066	15.26
<b>รวม</b>	<b>88,541</b>	<b>88,857</b>	<b>177,398</b>	<b>100.00</b>

**ที่มา:** กรมพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์. สำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัดระยอง (2563)

ปัจจุบันจังหวัดระยองได้รับการประกาศจัดตั้งให้เป็น 1 ใน 8 พื้นที่นวัตกรรม การศึกษาของประเทศ โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติพื้นที่ นวัตกรรมการศึกษา พ.ศ. 2562 (กระทรวงศึกษาธิการ, 2561) ทั้งนี้เพื่อให้เกิด รูปแบบการบริหารจัดการการศึกษารูปแบบใหม่ ซึ่งเป็นการทดลองการกระจาย อำนาจการบริหารจัดการจากส่วนกลางไปยังจังหวัด โดยมีระบบและกลไก การบริหารจัดการอย่างมีส่วนร่วมระหว่างภาครัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาคเอกชน และภาคประชาสังคมในพื้นที่ (พระราชบัญญัติพื้นที่นวัตกรรมการศึกษา พ.ศ. 2562, 2562) โดยในปี 2564 คณะกรรมการนโยบายพื้นที่นวัตกรรมการศึกษา ได้มีประกาศแต่งตั้งคณะกรรมการขับเคลื่อนพื้นที่นวัตกรรมการศึกษาจังหวัด ระยองขึ้นเพื่อเป็นกลไกหลักในการบริหารพื้นที่นวัตกรรมการศึกษา โดยให้อำนาจ ในการกำหนดนโยบายและการบริหารการศึกษาในระดับจังหวัดไว้อย่างกว้างขวาง ครอบคลุมการจัดการศึกษาในทุกระดับและทุกสังกัด รวมถึงการจัดการศึกษาระดับ ปฐมวัยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งถือว่าเป็นความท้าทายเป็นอย่างยิ่งต่อ การพัฒนาการศึกษาสำหรับเด็กปฐมวัยของจังหวัดระยอง (คณะกรรมการนโยบาย พื้นที่นวัตกรรมการศึกษา, 2564)

นอกจากนี้จังหวัดระยองและภาคเอกชนในพื้นที่เขตนิคมอุตสาหกรรม มาบตาพุดยังได้ริเริ่มเครือข่ายความร่วมมือทางการศึกษาปฐมวัยระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกว่า 19 หน่วยงาน ภายใต้บันทึก ข้อตกลงความร่วมมือโครงการ ดาว-อีเอฟ พัฒนาเยาวชนสู่ความสำเร็จเพื่อ ระยองผาสุก ในเขตพื้นที่อำเภอเมืองและอำเภอบ้านฉาง ซึ่งโครงการดังกล่าวได้ ดำเนินการอย่างต่อเนื่องมาตั้งแต่ปี 2559 และสามารถขยายผลอย่างต่อเนื่อง มาจนถึงปัจจุบัน ส่งผลให้พื้นที่จังหวัดระยองมีความน่าสนใจอย่างยิ่งในฐานะ กรณีศึกษาการพัฒนาเด็กปฐมวัยระดับจังหวัด (Dow Thailand Group, 2020)

จากนโยบายการกระจายอำนาจในการจัดการศึกษาระดับปฐมวัยให้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยและการเป็น 1 ใน 8 จังหวัดพื้นที่ นำร่องที่ได้รับการกำหนดให้เป็นพื้นที่นวัตกรรมทางการศึกษาของประเทศ และ ยังเป็นต้นแบบของการยกระดับเครือข่ายธรรมาภิบาลการศึกษา (Educational governance network) ผู้วิจัยจึงได้เล็งเห็นความสำคัญของการศึกษาพลวัต ของเครือข่ายธรรมาภิบาลการศึกษาเพื่อการพัฒนาเด็กปฐมวัยขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดระยอง ทั้งนี้เพื่อนำไปสู่การทำความเข้าใจ ปรากฏการณ์ในเชิงนโยบายที่เกิดขึ้นจริงในระดับพื้นที่กรณีศึกษา (case study) และสร้างข้อเสนอแนะเชิงนโยบายที่เป็นประโยชน์ต่อการยกระดับเครือข่าย ธรรมาภิบาลระดับจังหวัด เพื่อให้ผู้ที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาเด็กปฐมวัยและ ผู้ที่สนใจได้เข้าใจถึงความเปลี่ยนแปลงของการพัฒนาเด็กปฐมวัยของท้องถิ่น ในจังหวัดระยอง

### วัตถุประสงค์

เพื่อนำเสนอผลการศึกษาพลวัตการเปลี่ยนแปลงของเครือข่าย ธรรมาภิบาลการศึกษาเพื่อการพัฒนาเด็กปฐมวัยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จังหวัดระยอง



## แนวคิดทฤษฎีและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

ทฤษฎีเครือข่ายเชิงนโยบาย: ทฤษฎีการจัดการภาครัฐตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันนั้น ได้รับอิทธิพลอย่างมากจากความก้าวหน้าของทฤษฎีองค์การ และได้ถูกนำมาประยุกต์ใช้ในองค์กรภาคเอกชนอย่างกว้างขวาง ซึ่งการศึกษาการนำทฤษฎีเครือข่ายมาประยุกต์ใช้กับการจัดการภาครัฐเกิดขึ้นในช่วงหลังปี 1980's ภายหลังจากสิ้นสุดของยุคสงครามเย็น นักทฤษฎีองค์การเริ่มมีการศึกษาถึงความสัมพันธ์ระหว่างองค์การทั้งในระดับบุคคล องค์กร ตลอดจนเครือข่าย โดยเฉพาะอย่างยิ่งภายหลังปี 1990 การศึกษาเครือข่ายในระดับองค์การเริ่มมีความชัดเจนมากยิ่งขึ้นและอาจสรุปได้ว่า ทฤษฎีเครือข่ายเชิงนโยบายเป็นพัฒนาการของความพยายามที่จะลดข้อโต้แย้งในหลายประการทั้งในด้านประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และความเป็นประชาธิปไตยในการบริหารกิจการสาธารณะ ภายใต้อิทธิพลของการจัดการภาครัฐแนวใหม่ ซึ่งถูกท้าทายมาโดยตลอดจากผู้ที่เห็นต่าง (Provan & Milward, 2001)

ในการศึกษาถึงพัฒนาการทางทฤษฎีเครือข่ายเชิงนโยบาย Stokman (2014) ได้กล่าวว่า ปกติแล้วทฤษฎีเครือข่ายเชิงนโยบายได้ให้ความสำคัญกับการนิยามและวิเคราะห์ถึงบริบทในการตัดสินใจร่วมกันของสาธารณะ ซึ่งเน้นไปที่การศึกษาชนิดของเครือข่าย โครงสร้างอำนาจและกระบวนการในการตัดสินใจของสมาชิกในเครือข่ายที่สำคัญ แต่อย่างไรก็ตามการศึกษาถึงเครือข่ายเชิงนโยบายตั้งแต่อดีตถึงปัจจุบันสามารถสรุปได้เป็น 5 ลำดับขั้นของการพัฒนาทางทฤษฎีที่สำคัญ ได้แก่ การศึกษาถึงโครงสร้างอำนาจและอิทธิพล (Power and influence studies) การศึกษาเข้าถึงศูนย์กลางอำนาจการตัดสินใจของเครือข่ายทางสังคม (Access: Influence Network Studies) การศึกษาถึงผลประโยชน์และอำนาจในการต่อรอง (Interests: Policy Positions and Salience in Policy Network Studies) การศึกษาตัวแบบกระบวนการในการแลกเปลี่ยนทรัพยากร (Policy Network Models Based on Exchange Processes) และการบูรณาการทางทฤษฎีโดยให้ความสำคัญกับเครือข่าย

เชิงนโยบายบนพื้นฐานของกระบวนการประสานเป้าหมายและผลประโยชน์ร่วมกัน (The integrated theory: policy networks based on fundamental processes of goal and interest alignment)

การบริหารกิจการของรัฐในลักษณะของเครือข่ายเชิงนโยบาย (policy networks) เป็นความร่วมมือที่มีความสัมพันธ์ในเชิงโครงสร้างที่หลากหลาย อันประกอบไปด้วยตัวแสดงหลัก ซึ่งอาจเป็นองค์กรภาครัฐ องค์กรภาคเอกชน และองค์กรไม่แสวงหากำไร ซึ่ง O'Toole (1997) ระบุว่า การบริหารกิจการภาครัฐในปัจจุบันจำเป็นต้องบริหารงานในรูปแบบของเครือข่ายมากกว่า การบริหารงานในลักษณะของหน่วยงานเดี่ยว ซึ่งเครือข่าย คือ องค์กรหลาย ๆ องค์กรที่มีโครงสร้างในลักษณะที่พึ่งพาซึ่งกันและกัน โดยมีความเชื่อมโยงที่อาศัยความเกี่ยวพันกันในเชิงอำนาจ ความสัมพันธ์ในเชิงการแลกเปลี่ยน และความ เป็นอันหนึ่งอันเดียวกันภายใต้ผลประโยชน์ของกลุ่ม ซึ่งรูปแบบของความสัมพันธ์ ดังกล่าวอาจมีลักษณะเป็นเครือข่ายของระบบราชการ (Bureaucratic networks) ดังที่เมื่อนักวิชาการได้เสนอไว้ 3 รูปแบบ คือ 1) ความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงาน ของรัฐบาลในระดับต่าง ๆ (intergovernmental relationships) กล่าวคือ เป็นความสัมพันธ์ระหว่าง รัฐบาลกลาง หน่วยงานระดับรัฐและรัฐบาลท้องถิ่น ซึ่งมีความสัมพันธ์กันในลักษณะแนวดิ่ง โดยถูกกำกับดูแลผ่านกลไกในระบบ รัฐสภาด้วยวิธีการต่างๆ 2) ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรภาครัฐกับเอกชน (public-private partnerships) กล่าวคือ เป็นความสัมพันธ์ในลักษณะที่เป็น รูปแบบของการทำสัญญาระหว่างองค์กรภาครัฐกับองค์กรเอกชนที่แสวงหากำไร ในการอนุญาตให้ประกอบกิจการสาธารณะ 3) ความร่วมมือระหว่างหน่วยงาน (interagency coordination) กล่าวคือ เป็นการทำงานร่วมกันของหน่วยงานต่าง ๆ ในลักษณะของการแบ่งปันข้อมูลข่าวสาร ตลอดจนการหาข้อตกลงร่วมกัน (Gormley & Balla, 2004)

อย่างไรก็ตามหากแบ่งประเภทของเครือข่ายตามกระบวนการพื้นฐานของ การพัฒนาเครือข่ายจะพบว่า จุดเริ่มต้นของเครือข่ายเชิงนโยบายมี 3 ประเภท

ที่สำคัญ กล่าวคือ ประเภทแรก คือ เครือข่ายที่เกิดขึ้นจากการชักชวนหรือโน้มน้าวใจ (Persuasion) ซึ่งอยู่บนพื้นฐานของข้อมูลสารสนเทศและความเชื่อถือไว้วางใจระหว่างสมาชิกในเครือข่าย ประเภทที่สอง คือ เครือข่ายที่เกิดขึ้นจากการพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกัน (Logrolling) อยู่บนพื้นฐานของการต่อรองแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ระหว่างกัน และประเภทสุดท้ายคือ เครือข่ายที่เกิดขึ้นจากการบังคับใช้กฎหมาย (Enforcement) ซึ่งอยู่บนพื้นฐานของอำนาจและระบบราชการ ซึ่งทั้ง 3 รูปแบบนี้อาจมีลักษณะที่สำคัญอย่างใดอย่างหนึ่งหรืออาจมีลักษณะร่วมกันทั้ง 3 รูปแบบก็เป็นได้ (Stokman, 2014)

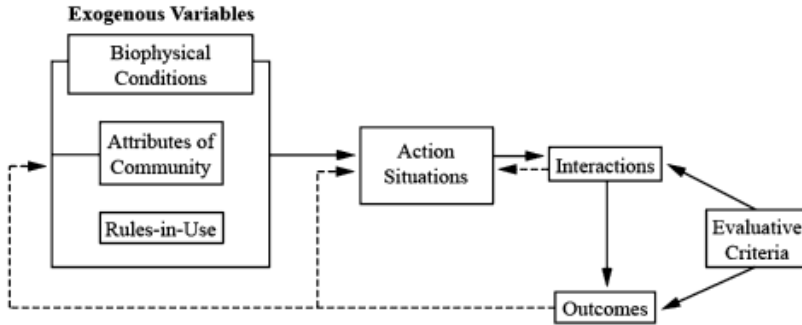
หากพิจารณาถึงวัตถุประสงค์ของเครือข่ายเชิงนโยบายในการบริหารงานสาธารณะจะพบว่า มีวัตถุประสงค์สำคัญอยู่ 2 ประการ คือ ประการแรกเพื่อส่งเสริมค่านิยมประชาธิปไตยและการมีส่วนร่วมทางการเมือง ซึ่งการจัดการแบบเครือข่ายทำให้ผู้บริหารภาครัฐต้องมีความรับผิดชอบต่อสาธารณะในการตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน ตลอดจนการยกระดับการเปิดกว้างทางการเมืองและการสร้างความไว้วางใจต่อสาธารณะชน ประการที่สองเพื่อการหาทางออกในการบริหารกิจการสาธารณะท่ามกลางความยากลำบากในการจัดสรรงบประมาณและทรัพยากรอื่น ๆ (O'Toole, 1997) ซึ่งอาจกล่าวได้ว่า เครือข่ายเชิงนโยบายเป็นความสัมพันธ์อย่างจริงจังและเป็นกระบวนการอันเกิดจากความต้องการภายในขององค์กรที่เป็นสมาชิกในการบรรลุวัตถุประสงค์ท่ามกลางข้อจำกัดต่าง ๆ ซึ่งการสร้างเครือข่ายมีอิทธิพลต่อค่านิยมในการบริหารกิจการสาธารณะ (Agranoff & McGuire, 1994)

แต่อย่างไรก็ตามจากการศึกษาของผู้วิจัย พบว่า นักวิชาการจำนวนมากในปัจจุบันที่มีความสนใจทางด้านเครือข่ายการบริหารงานภาครัฐหรือด้านนโยบายสาธารณะได้ทำการศึกษาโดยใช้ชื่อเรียกแตกต่างกันไป อาทิ ธรรมภิบาลเชิงเครือข่าย (Network governance) หรือ ธรรมภิบาลเชิงความร่วมมือ (Collaborative governance) ซึ่งงานศึกษาเหล่านี้มีจุดเน้นไปที่การศึกษาปฏิสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดง (Actors) รูปแบบ (Modes) โครงสร้าง (Structure)

การบริหารจัดการ (Management) และภาวะการนำ (Leadership) ตลอดจน ประสิทธิภาพ (Effectiveness) ของเครือข่าย มากกว่าที่จะให้ความสำคัญถึง อิทธิพลในเชิงสถาบัน (Institutional factors) ซึ่งเป็นตัวกำหนดถึงการมี ปฏิสัมพันธ์ของเครือข่าย ตัวแสดง และพฤติกรรมการตัดสินใจ (Collective decision making) ที่มีต่อการให้บริการสาธารณะ

ในปัจจุบันจากการทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับการวิเคราะห์นโยบาย ของผู้วิจัย พบว่า อิทธิพลของสถาบัน (Institutions) ที่มีต่อระบบธรรมาภิบาล ในการศึกษา นโยบายสาธารณะได้รับความสนใจในบรรดานักวิชาการด้านนโยบาย ศึกษา (Policy studies) หรือนักวิชาการด้านสหวิทยาการ (Interdisciplinary studies) เป็นอย่างมาก ซึ่งต่างให้ความสำคัญกับอิทธิพลของสถาบันมีต่อระบบ ธรรมาภิบาลที่ซับซ้อน (Complex governance systems) และได้ร่วมกันพัฒนา ตัวแบบการวิเคราะห์เชิงสถาบันและการพัฒนา (Institutional analysis and development framework) ขึ้นอย่างเป็นระบบเพื่อใช้ในการศึกษาระบบ ธรรมาภิบาลพหุลักษณะ (Polycentric governance) อันเป็นประโยชน์อย่างยิ่ง ต่อการทำความเข้าใจการมีปฏิสัมพันธ์ของตัวแสดง (Actors) และการตัดสินใจ สาธารณะได้รับอิทธิพลจากสถาบันที่หลากหลายในระบบสังคมที่มีความซับซ้อน หลายระดับ (Multiple levels of social system) ยกตัวอย่างเช่น การวิเคราะห์ ระบบธรรมาภิบาลในบริบทด้านการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อม (Climate change) ที่เป็นการร่วมมือระหว่างหน่วยงานในระดับท้องถิ่น ระดับภูมิภาค ระดับชาติ และระดับนานาชาติ (Lubell, 2015)

## ภาพประกอบที่ 1 กรอบการวิเคราะห์เชิงสถาบันและการพัฒนา (IAD framework)



ที่มา: Ostrom (2010 อ้างถึงใน McGinnis, 2011:172)

อย่างไรก็ตามแม้ว่ากรอบการวิเคราะห์เชิงสถาบันและการพัฒนา (IAD framework) จะมีจุดเน้นที่การวิเคราะห์ปัจจัยเชิงสถาบัน (Institutional factors) ได้แก่ เงื่อนไขทางกายภาพ (Biophysical conditions) คุณลักษณะของชุมชน (Attributes of the community) และกฎ (Rules-in-use) ที่มีผลต่อการกำหนดพฤติกรรมหรือการกระทำของตัวแสดง (Actors) เป็นหลัก แต่หัวใจในการศึกษายังคงสนใจถึงการมีปฏิสัมพันธ์ (Interactions) ระหว่างตัวแสดงที่ปรากฏภายในเครือข่ายธรรมาภิบาล (Action situations) ตลอดจนเกณฑ์การประเมินผล (Evaluation criteria) และผลลัพธ์ที่เกิดขึ้น (Outcomes) ด้วยเหตุนี้ อาจกล่าวได้ว่าตัวแบบในการวิเคราะห์นโยบายดังกล่าวได้ให้ความสำคัญกับธรรมาภิบาลเชิงเครือข่าย (Network governance) ในฐานะระบบสังคมที่มีความซับซ้อนอันเป็นผลจากอิทธิพลของสถาบันที่ถูกสร้างขึ้นโดยมนุษย์ (North, 1994)

จากการศึกษา พบว่า ประสบการณ์ของต่างประเทศจำนวนมากแสดงให้เห็นว่าการทำงานแบบเครือข่ายมีส่วนช่วยยกระดับผลสำเร็จในการปฏิบัติงาน แต่อย่างไรก็ตามในกรณีของประเทศไทยนั้น การศึกษาในเชิงประจักษ์เพื่อมุ่ง

ตอบคำถามว่าเครือข่ายการทำงานมีส่วนเสริมสร้างศักยภาพหรือความสามารถในการแก้ปัญหาสาธารณะหรือไม่นั้น ยังมีจำนวนไม่มากนัก (วีระศักดิ์ เครือเทพ, 2550) แต่อย่างไรก็ตามหากพิจารณาถึงการนำเอาทฤษฎีเครือข่ายเชิงนโยบายไปปฏิบัติในประเทศไทยจะพบว่า จุดเริ่มต้นของการนำเครือข่ายเชิงนโยบายไปประยุกต์ใช้กับการบริหารงานท้องถิ่นส่วนใหญ่จะมีสาเหตุมาจากความยากของงาน (Task difficulty) และข้อจำกัดในด้านขีดความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Management capacity) ซึ่งความซับซ้อนของงานที่มีผู้มีส่วนได้เสียจำนวนมากมาเกี่ยวข้อง ส่งผลให้มีแนวโน้มต่อการพัฒนาของเครือข่ายธรรมาภิบาลในการบริหารงานท้องถิ่น แต่อย่างไรก็ตามเป็นที่น่าสังเกตว่าเครือข่ายที่เกิดขึ้นส่วนใหญ่จะเป็นเครือข่ายการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและการจัดการสิ่งแวดล้อม สวัสดิการสังคม รวมถึงโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจและบริการสาธารณะ มากกว่าเครือข่ายธรรมาภิบาลการศึกษาและวัฒนธรรม ซึ่งมีความแตกต่างกันจากข้อค้นพบในงานวิจัยจากต่างประเทศที่มีการนำแนวคิดการจัดการเครือข่ายไปใช้ในการจัดการศึกษาอย่างแพร่หลาย (Krueathep, Riccucci, & Suwanmala, 2010)

โดยสรุปแล้วอาจกล่าวได้ว่าการนำทฤษฎีเครือข่ายเชิงนโยบาย (Policy networks) หรือธรรมาภิบาลเชิงเครือข่าย (Network governance) มาประยุกต์ใช้ในกระบวนการนโยบายสาธารณะได้รับความนิมอย่างมากในปัจจุบันทั้งในระดับชาติและในระดับท้องถิ่น กระทั่งเปรียบเสมือนแนวปฏิบัตินิยมทางการจัดการภาครัฐ (Public management fashion) แต่อย่างไรก็ดี สิ่งที่ทำหายนักวิชาการและนักบริหารงานภาครัฐในการประยุกต์ใช้ทฤษฎีดังกล่าวท่ามกลางบริบทของสังคมไทย ก็คือ การพิจารณาถึงปัจจัยต่าง ๆ ที่มีผลต่อความสำเร็จหรือความล้มเหลวในการบริหารจัดการเครือข่ายโดยเฉพาะอย่างยิ่งอิทธิพลในเชิงสถาบันที่มีความเกี่ยวข้องกับระบบธรรมาภิบาลที่มีความซับซ้อน ซึ่งประกอบไปด้วยธรรมาภิบาลหลายระดับ (Multi-level governance) ที่มีความเกี่ยวข้องกัน นอกจากนี้การพิจารณาถึงโครงสร้างและรูปแบบของเครือข่ายที่เหมาะสม

โดยพิจารณาตามประเภทของการให้บริการสาธารณะ ตลอดจนการพัฒนาตัวแบบ การประเมินประสิทธิผลของเครือข่ายการให้บริการสาธารณะ (Network governance effectiveness assessment) เป็นสิ่งจำเป็นที่ส่งผลถึงความสำเร็จและความยั่งยืนในการนำแนวคิดการบริหารงานสาธารณะแบบ เครือข่ายไปปฏิบัติ

## วิธีดำเนินการวิจัย

### ระเบียบวิธีวิจัย

การดำเนินการวิจัยในครั้งนี้ผู้วิจัยเลือกใช้วิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative research) ซึ่งเป็นวิธีการศึกษาที่นิยมใช้ในการวิจัยนโยบายทางการศึกษารูปแบบหนึ่ง (Atkins, 2012) ที่เน้นการตีความ (Interpretation) และการให้ความหมาย (Meaning) ของผู้ที่เกี่ยวข้องในปรากฏการณ์ (Phenomenon) ที่ทำการศึกษา (Aspers & Corte, 2019) โดยมุ่งทำความเข้าใจเครือข่ายธรรมาภิบาลทางการศึกษาเพื่อการพัฒนาเด็กปฐมวัยระดับ จังหวัดแบบกรณีศึกษา (Case study) ซึ่งผู้วิจัยได้กำหนดให้เครือข่ายการพัฒนา เด็กปฐมวัยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัด ในเขตพื้นที่นวัตกรรม การศึกษาจังหวัดระยองเป็นกรณีศึกษา

### ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

กลุ่มตัวอย่างเป็นการเลือกแบบเจาะจง (Purposive sampling) ในการเลือกผู้ให้ข้อมูลที่สำคัญ (Key-informants) และกรณีศึกษา (Case study) เครือข่ายธรรมาภิบาลการศึกษาระดับจังหวัดในเขตพื้นที่นวัตกรรมการศึกษา จังหวัดระยอง (Hamilton & Corbett-Whitteir, 2013) เนื่องจากเป็น 1 ใน 8 พื้นที่นวัตกรรมการศึกษาตามประกาศของรัฐบาล (กระทรวงศึกษาธิการ, 2561) นอกจากนี้ยังเป็นพื้นที่นำร่องเครือข่ายความร่วมมือระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัดเพื่อการพัฒนาเด็กปฐมวัยตาม โครงการ ดาว อีเอฟ พัฒนาเยาวชนสู่ความสำเร็จเพื่อเมืองระยองผาสุก (จังหวัด ระยอง, 2560)

## การเก็บรวบรวมข้อมูล

การเก็บรวบรวมข้อมูลในการวิจัยครั้งนี้ผู้วิจัยจะเลือกใช้วิธีการต่าง ๆ ดังนี้

1) การศึกษาจากเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ รายงานสถิติต่าง ๆ ของหน่วยงาน บันทึกการประชุมของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ประกาศ คำสั่ง กฎหมาย ข้อบัญญัติท้องถิ่น นโยบาย และมาตรการที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษาระดับปฐมวัยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดระยอง และเอกสารชั้นทุติยภูมิ ตลอดจนเอกสารรายงาน หรือข้อมูลที่ได้รับการเก็บรวบรวมและวิเคราะห์ในรูปแบบต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องทางด้านการศึกษาระดับปฐมวัย ตลอดจนรายงานผลการศึกษาในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการจัดศึกษาระดับปฐมวัยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดระยอง เป็นต้น

2) การสัมภาษณ์แบบเจาะลึก (in-depth interview) ผู้วิจัยใช้แนวการสัมภาษณ์แบบเจาะลึกก่อนทำการศึกษาด้วยวิธีการสังเกตอย่างมีส่วนร่วม (Gunnulfson, 2021) โดยมีการกำหนดผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key-informants) จำนวน 10 คน ได้แก่ ผู้แทนคณะกรรมการส่งเสริมการพัฒนาเด็กปฐมวัยระดับจังหวัดระยอง ท้องถิ่นจังหวัดระยอง ผู้อำนวยการกลุ่มงานส่งเสริมและพัฒนาท้องถิ่น สำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจังหวัดระยอง ผู้บริหารการศึกษา สังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดระยอง และเทศบาลเมืองมาบตาพุด ผู้บริหารสถานพัฒนาเด็กปฐมวัย ศูนย์พัฒนาเด็กเล็กวัดห้วยโป่ง สังกัดเทศบาลเมืองมาบตาพุด ผู้แทนเครือข่ายภาคเอกชน ได้แก่ ผู้อำนวยการฝ่ายองค์กรสัมพันธ์/ผู้แทน บริษัท ดาว เคมิคอล (ประเทศไทย) จำกัด และผู้อำนวยการบริหาร บริษัท รักลูก โซเชียล เลิร์นนิ่ง จำกัด

3) การอภิปรายกลุ่ม (Focus-group interview) ผู้วิจัยเลือกใช้วิธีการสนทนากลุ่มระหว่างผู้ให้ข้อมูลที่สำคัญในระดับของสถานพัฒนาเด็กปฐมวัย เพื่อทราบความคิดเห็นของผู้ที่เกี่ยวข้องในระดับชุมชนตามประเด็นการสัมภาษณ์ที่ได้กำหนดไว้ ซึ่งในการศึกษาครั้งนี้ได้แก่ คณะกรรมการบริหารศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก ศูนย์พัฒนาเด็กเล็กวัดห้วยโป่ง สังกัดเทศบาลเมืองมาบตาพุด จำนวน 10 คน



เนื่องจากเป็นสถานพัฒนาเด็กปฐมวัยนำร่องในพื้นที่เทศบาลเมืองมาบตาพุดที่มีผลการปฏิบัติงานโดดเด่น (Hamilton และ Corbett-Whitteir, 2013) ตามคำแนะนำของสำนักงานท้องถิ่นจังหวัดระยองและผู้ให้ข้อมูลที่สำคัญที่เกี่ยวข้องกับเครือข่ายการพัฒนาเด็กปฐมวัยในระดับจังหวัดว่ามีความเหมาะสมในฐานะแบบอย่างที่เป็นเลิศ (Best practice) ของสถานพัฒนาเด็กปฐมวัยในจังหวัดระยอง

4) การสังเกตอย่างมีส่วนร่วม (Participant observation) ผู้วิจัยใช้กระบวนการเก็บข้อมูลด้วยการสังเกตอย่างมีส่วนร่วมเพื่อช่วยสร้างความเข้าใจต่อปรากฏการณ์และพฤติกรรมที่แท้จริงของสมาชิกในเครือข่ายธรรมาภิบาลการพัฒนาเด็กปฐมวัยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัด (Atkins, 2012) ซึ่งเป็นเครือข่ายระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยผู้วิจัยได้ดำเนินการเก็บข้อมูลด้วยวิธีการสังเกตอย่างมีส่วนร่วมในการประชุม (meeting) สัมมนาเชิงปฏิบัติการ (workshop) ตลอดจนเวทีถอดบทเรียน (world café) ของเครือข่ายที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาเด็กปฐมวัยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดระยอง จำนวน 6 ครั้ง ในช่วงปี 2561-2562

### การวิเคราะห์ข้อมูล

การวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพในงานวิจัยครั้งนี้ ใช้การวิเคราะห์เนื้อหา (Content analysis) ตามวัตตฤประสงค์ในการศึกษา (Parra, Said-Hung, & Montoya-Vargas, 2021) ซึ่งผู้วิจัยจะดำเนินการวิเคราะห์เนื้อหาของข้อมูลที่ได้จากการเก็บรวบรวมทั้งข้อมูลปฐมภูมิ (Primary data) และข้อมูลทุติยภูมิ (Secondary data) ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษาสำหรับเด็กปฐมวัยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กฎหมาย นโยบาย มาตรการ และคำสั่งที่เกี่ยวข้องของหน่วยงานที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตลอดจนข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์ (In-depth interview) การอภิปรายกลุ่ม (Focus group interview) และการสังเกตอย่างมีส่วนร่วม (Participant observation)

## จริยธรรมในการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ได้ทำการทดลองในสัตว์หรือมนุษย์ และมีได้มีวัตถุประสงค์ที่จะทำการศึกษาในเด็กและเยาวชนหรือผู้ที่เป็นกลุ่มเปราะบางในสังคม แต่อย่างไรก็ตามผู้วิจัยได้ดำเนินการชี้แจงถึงวัตถุประสงค์ของการวิจัยและขออนุญาตเก็บข้อมูลเพื่อการวิจัยครั้งนี้ ตลอดจนชี้แจงสิทธิอันพึงมีของผู้ให้ข้อมูลที่สำคัญอย่างครบถ้วนตลอดระยะเวลาในการศึกษา

## ผลการวิจัย

จากการศึกษาผู้วิจัย พบว่า การจัดการศึกษาในระดับปฐมวัยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดระยองมีการเปลี่ยนแปลง 3 ช่วงที่สำคัญ ได้แก่ ช่วงแรก คือ การจัดการศึกษาปฐมวัยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก่อนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ช่วงที่สอง คือ การจัดการศึกษาในระดับปฐมวัยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายหลังการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และช่วงที่ 3 คือ การพัฒนาเครือข่ายธรรมาภิบาลการศึกษาเพื่อการพัฒนาเด็กปฐมวัยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัดหลัง พ.ศ. 2560 โดยมีรายละเอียดดังนี้

**1. การจัดการศึกษาปฐมวัยของท้องถิ่นก่อนการกระจายอำนาจทางการศึกษาให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ พ.ศ. 2542** ในอดีตการจัดการศึกษาสำหรับเด็กปฐมวัยที่ดำเนินการโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ เทศบาล ได้จัดการศึกษาปฐมวัยแก่เด็กอายุ 3-5 ขวบ ในศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก โดยใช้งบประมาณจากเงินรายได้เทศบาลเป็นค่าใช้จ่ายในการบริหารจัดการ เพื่อมุ่งพัฒนาความพร้อมแก่เด็กในวัย 3-5 ขวบ ให้ได้รับการพัฒนาทั้งด้านร่างกาย อารมณ์ จิตใจ สังคม สติปัญญา และมีความพร้อมในการเข้ารับการศึกษต่อในระดับประถมศึกษา โดยส่วนราชการต่าง ๆ ที่ดำเนินการจัดตั้งสถานพัฒนาเด็กปฐมวัย ได้แก่ กรมการพัฒนาชุมชน กระทรวงมหาดไทย ดำเนินการในศูนย์เด็กเล็ก จำนวน

7,520 แห่ง กรมการศาสนา กระทรวงศึกษาธิการ (ปัจจุบันอยู่ในสังกัดกระทรวงวัฒนธรรม) ดำเนินการในวัด/มัสยิด เรียกว่า ศูนย์อบรมเด็กก่อนเกณฑ์ในวัด/มัสยิด จำนวน 4,155 แห่ง และสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ (สพช.) ดำเนินการในโรงเรียน เรียกว่าการจัดการศึกษาอนุบาล 3 ขวบ จำนวน 2,651 แห่ง รวมทั้งสิ้น 14,326 แห่ง ส่วนราชการดังกล่าวต่างมีวัตถุประสงค์ในการพัฒนาเด็กวัย 3-5 ขวบ ให้มีความพร้อมด้านร่างกาย อารมณ์ จิตใจ สังคม สติปัญญา มีคุณธรรมและจริยธรรม เพื่อศักยภาพในการศึกษาต่อในระดับประถมศึกษาเช่นเดียวกัน แต่ก็มีโครงสร้างการบริหารงานและความเป็นเอกภาพในการบริหารจัดการที่แตกต่างกัน กล่าวคือ ศูนย์พัฒนาเด็กเล็กของกรมการพัฒนาชุมชนบริหารงานโดยคณะกรรมการพัฒนาเด็ก ซึ่งประกอบด้วย ตัวแทนผู้ปกครอง/ผู้นำท้องถิ่น ศูนย์อบรมเด็กก่อนเกณฑ์ในวัด/มัสยิดบริหารงานโดยคณะกรรมการบริหารศูนย์อบรมเด็กก่อนเกณฑ์ในวัด/มัสยิด ประกอบด้วย ผู้แทนครูผู้สอน ผู้แทนครูพี่เลี้ยง ผู้แทนผู้ปกครอง ผู้แทนองค์กรชุมชน ผู้แทนสถานศึกษา และผู้ทรงคุณวุฒิ โดยมีเจ้าอาวาส/อิหม่าม เป็นประธาน และการจัดการศึกษาอนุบาล 3 ขวบ ของสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ (สพช.) บริหารงานโดยผู้บริหารโรงเรียน (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, 2559)

สำหรับกรณีจังหวัดระยอง ผู้วิจัย พบว่า ศูนย์พัฒนาเด็กเล็กในพื้นที่จังหวัดระยองก่อนการถ่ายโอนภารกิจตามแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภายใต้ประกาศของคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปี พ.ศ. 2545 ศูนย์พัฒนาเด็กเล็กขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีทั้งได้รับการถ่ายโอนมาจากส่วนราชการอื่นได้แก่ กรมการศาสนาสำนักงานประถมศึกษาแห่งชาติ กรมพัฒนาชุมชน และศูนย์ที่จัดตั้งขึ้นเองตามอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. สำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจังหวัดระยอง, 2562) โดยมีรายละเอียดตามตารางที่ 2

**ตารางที่ 2** จำนวนศูนย์พัฒนาเด็กเล็กในพื้นที่จังหวัดระยองก่อนการถ่ายโอน  
 ภารกิจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำแนกตามสังกัด

อำเภอ	สังกัด				รวม
	กรมการ ศาสนา	กรมพัฒนา ชุมชน	สำนักงาน ประถมศึกษา แห่งชาติ	อปท. จัดตั้ง	
เมืองระยอง	9	4	1	14	28
แกลง	5	3	3	18	29
บ้านค่าย	14	8	1	3	26
บ้านฉาง	0	5	0	8	13
วังจันทร์	1	4	0	4	9
นิคมพัฒนา	1	0	4	4	9
เขาชะเมา	1	4	1	0	6
ปลวกแดง	1	1	0	7	9
<b>รวม</b>	<b>32</b>	<b>29</b>	<b>10</b>	<b>58</b>	<b>129</b>

ที่มา: ปรับปรุงจาก สำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจังหวัดระยอง (2562)

2. การจัดการศึกษาปฐมวัยภายหลังการถ่ายโอนภารกิจด้านการจัดการศึกษาให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ภายหลังการถ่ายโอนภารกิจตามประกาศของคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ศูนย์พัฒนาเด็กเล็กที่ส่วนราชการต่าง ๆ ได้แก่ กรมพัฒนาชุมชน สำนักงานประถมศึกษาแห่งชาติ และกรมการศาสนา เป็นผู้ดำเนินการ ได้ถ่ายโอนให้เทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งเป็นหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีกฎหมายจัดตั้งขึ้น เพื่อรองรับการกระจายอำนาจจากรัฐบาล เป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการแทนตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

ภายใต้การส่งเสริมสนับสนุนการดำเนินงานของ กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ทั้งในด้านวิชาการ งบประมาณ และการพัฒนาบุคลากร มาตรฐานการดำเนินงาน ศูนย์พัฒนาเด็กเล็กขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ประกาศคณะกรรมการ การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เรื่อง แผนปฏิบัติการ กำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, 2545)

อย่างไรก็ตามศูนย์พัฒนาเด็กเล็กที่ส่วนราชการต่าง ๆ ถ่ายโอนให้อ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดตั้งขึ้นเอง ถือว่า เป็นสถานศึกษาตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ยังคงมีความ แตกต่างหลากหลาย ทั้งในด้านโครงสร้างการบริหารงาน ได้แก่ ด้านบุคลากร ด้านการบริหารจัดการ ด้านวิชาการและกิจกรรมตามหลักสูตร ด้านอาคาร สถานที่ สิ่งแวดล้อม และความปลอดภัย ด้านการมีส่วนร่วมและสนับสนุนจาก ชุมชน รวมถึงการพัฒนาคุณภาพ ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องรับผิดชอบ การกิจการดำเนินการ จัดการศึกษาให้ได้คุณภาพและมาตรฐาน เพื่อให้ศูนย์ พัฒนาเด็กเล็กในความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นสถานศึกษา แห่งแรกที่มีคุณภาพและมาตรฐานสามารถให้บริการตอบสนองชุมชนด้านการ จัดการศึกษาแก่เด็กปฐมวัย อายุ 2-5 ขวบ

นอกจากนี้ผู้วิจัย พบว่า ยังมีศูนย์พัฒนาเด็กเล็กบางแห่งที่ยังคงมีการบริหาร จัดการร่วมกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับศาสนสถานซึ่งเป็นไปตาม ข้อเสนอแนะแนวทางปฏิบัติในการบริหารจัดการศูนย์อบรมเด็กก่อนระดับ ประถมศึกษาในศาสนสถาน โดยมีการบริหารจัดการร่วมกันใน 3 รูปแบบ ได้แก่ รูปแบบแรก คือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้รับผิดชอบการบริหารจัดการ ศูนย์ทั้งหมด รูปแบบที่สอง คือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมและศาสนสถาน ร่วมกันบริหารจัดการศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก และรูปแบบสุดท้าย คือ ศาสนสถาน เป็นผู้รับผิดชอบการบริหารจัดการศูนย์ทั้งหมดโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทำหน้าที่จัดสรรเงินอุดหนุนให้ศูนย์พัฒนาเด็กเล็กเป็นผู้รับผิดชอบการบริหาร จัดการยกเว้นรายการอาหารเสริม (นม) ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้อง เป็นผู้รับผิดชอบในการจัดซื้อจัดจ้าง (กระทรวงมหาดไทย, 2554)

ในปัจจุบันหากพิจารณาถึงการจัดการศึกษาระดับปฐมวัยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามมาตรฐานสถานพัฒนาเด็กแห่งชาติ พ.ศ. 2562 จะพบว่าสถานพัฒนาเด็กปฐมวัย หมายถึง สถานที่รับดูแล พัฒนา จัดประสบการณ์เรียนรู้ และการศึกษาสำหรับเด็กปฐมวัย คลอบคลุมทารกแรกเกิดถึง 6 ปี หรือก่อนเข้าเรียนชั้นประถมศึกษาปีที่ 1 ที่ใช้ชื่อหลากหลายรวมทุกสังกัดในประเทศไทย ซึ่งกรณีของสังกัดกระทรวงมหาดไทย หมายถึง ศูนย์พัฒนาเด็กเล็กขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและโรงเรียนอนุบาล ซึ่งอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นกระทรวงมหาดไทย ด้วยเหตุนี้การพัฒนาเครือข่ายธรรมาภิบาลเพื่อการพัฒนาเด็กปฐมวัยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งในระดับประเทศและในระดับจังหวัดจะต้องให้ความสำคัญทั้งกับศูนย์พัฒนาเด็กเล็กขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและโรงเรียนในสังกัดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัดและเทศบาลที่มีการจัดการศึกษาในระดับปฐมวัยไปพร้อม ๆ กัน (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. สำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจังหวัดระยอง, 2564)

**ตารางที่ 3** สถานพัฒนาเด็กปฐมวัยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดระยองจำแนกตามประเภท

ประเภทสถานศึกษา	จำนวน	
ศูนย์พัฒนาเด็กเล็กสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	127	6,321
โรงเรียนสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด	2	1,655
โรงเรียนสังกัดเทศบาลนคร	5	1,528
โรงเรียนสังกัดเทศบาลเมือง	1	394
โรงเรียนสังกัดเทศบาลตำบล	13	2,658
<b>รวม</b>	<b>148</b>	<b>12,556</b>

ที่มา: ปรับปรุงจาก สำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจังหวัดระยอง (2564)

3. การพัฒนาเครือข่ายธรรมาภิบาลการศึกษาเพื่อการพัฒนาเด็กปฐมวัยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัดหลัง พ.ศ. 2560 ตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2542 มาตรา 29 กำหนดให้สถานศึกษาร่วมกับบุคคล ครอบครัว ชุมชน องค์กรชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เอกชน องค์กรเอกชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา สถานประกอบการ และสถาบันสังคมอื่น ส่งเสริมความเข้มแข็งของชุมชนโดยจัดกระบวนการเรียนรู้ภายในชุมชน และการแลกเปลี่ยนประสบการณ์พัฒนาระหว่างชุมชน นอกจากนี้ในมาตรา 58 ยังกำหนดให้มีการระดมทรัพยากรและการลงทุน ด้านงบประมาณ การเงิน และทรัพย์สิน ทั้งจากรัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น บุคคล ครอบครัว ชุมชน องค์กรชุมชน เอกชน องค์กรเอกชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา สถานประกอบการ สถาบันสังคมอื่น และต่างประเทศ มาใช้ในการจัดการศึกษา (พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542, 2542)

ด้วยเหตุนี้กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทยจึงได้จัดทำมาตรฐานการดำเนินงานศูนย์พัฒนาเด็กเล็กขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อเป็นแนวทางการดำเนินงานศูนย์พัฒนาเด็กเล็กให้มีมาตรฐานและมีคุณภาพเป็นไปในทิศทางเดียวกัน โดยแบ่งมาตรฐานออกเป็น 6 ด้าน คือ ด้านการบริหารจัดการศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก ด้านบุคลากร ด้านอาคาร สถานที่ สิ่งแวดล้อมและความปลอดภัย ด้านวิชาการและกิจกรรมตามหลักสูตร ด้านการมีส่วนร่วมและการส่งเสริมสนับสนุน และด้านการส่งเสริมเครือข่ายการพัฒนาเด็กปฐมวัย ซึ่งอาจกล่าวได้ว่า เครือข่ายธรรมาภิบาลเพื่อการพัฒนาเด็กปฐมวัยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เริ่มปรากฏอยู่ในมาตรฐานการดำเนินงานศูนย์พัฒนาเด็กเล็กขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามมาตรฐานที่ 5 และ 6 ทั้งในด้านการมีส่วนร่วมและส่งเสริมสนับสนุน ตลอดจนในด้านการส่งเสริมเครือข่ายการพัฒนาเด็กปฐมวัย (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, 2559)

นอกจากนี้ยังได้กำหนดด้านส่งเสริมเครือข่ายการพัฒนาเด็กปฐมวัยไว้เป็นการเฉพาะ เพื่อให้ศูนย์พัฒนาเด็กเล็กขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

เป็นสถานพัฒนาเด็กปฐมวัยที่มีคุณภาพและได้มาตรฐานในการอบรมเลี้ยงดู จัดประสบการณ์และส่งเสริมพัฒนาการเรียนรู้แก่เด็กปฐมวัยอย่างครอบคลุม กว้างขวาง เพื่อเสริมสร้างและส่งเสริมการพัฒนาเด็กปฐมวัยในระดับพื้นที่ให้มีการบริหารจัดการศึกษาปฐมวัยอย่างมีคุณภาพ ดังนั้นศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้ง หัวหน้าศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก ครูผู้ดูแลเด็ก ครูผู้ช่วยหัวหน้าศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก ผู้ช่วยครู ผู้ดูแลเด็ก ผู้ดูแลเด็ก ผู้บริหารและ ผู้เกี่ยวข้องขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงต้องส่งเสริม การสร้างเครือข่าย การพัฒนาเด็กปฐมวัยทั้งในระดับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ระดับอำเภอ ระดับจังหวัด และระดับภาค (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, 2559) ซึ่งในเวลา ต่อมาคณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบมาตรฐานสถานพัฒนาเด็กปฐมวัยแห่งชาติ ตามที่กระทรวงศึกษาธิการนำเสนอและให้กระทรวงที่เกี่ยวข้องพิจารณานำ มาตรฐานดังกล่าวไปใช้เป็นแนวทางในกาส่งเสริม สนับสนุน เพื่อยกระดับการพัฒนา ให้มีคุณภาพตามมาตรฐาน ทั้งนี้ในวันที่ 1 มีนาคม 2562 กรมส่งเสริมการปกครอง ท้องถิ่นได้มีหนังสือแจ้งให้ทุกจังหวัดนำมาตรฐานสถานพัฒนาเด็กปฐมวัยแห่งชาติ ไปใช้ในการประกันคุณภาพการศึกษาภายในศูนย์พัฒนาเด็กเล็กขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นทุกแห่งนับตั้งแต่ปีการศึกษา 2562 เป็นต้นไป (กรมส่งเสริม การปกครองท้องถิ่น, 2562)

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทยในฐานะที่เป็น หน่วยงานหลักของการขับเคลื่อนนโยบายการพัฒนาเด็กปฐมวัยในองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นได้นำมาตรฐานสถานพัฒนาเด็กปฐมวัยดังกล่าวมาใช้ในการประกัน คุณภาพการศึกษาปฐมวัยตั้งแต่ปีการศึกษา 2562 เป็นต้นมา และได้มีนโยบาย การยกระดับมาตรฐานการจัดการศึกษาปฐมวัยในศูนย์พัฒนาเด็กเล็กของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั่วประเทศให้มีมาตรฐานและคุณภาพสูงขึ้น โดยกำหนดให้มีคณะกรรมการส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพการจัดการศึกษา ปฐมวัยศูนย์พัฒนาเด็กเล็กขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำนวน 2 ระดับ คือ ระดับส่วนกลาง และระดับจังหวัด โดยจังหวัดระยองได้มีคำสั่งจังหวัดระยอง



ที่ 541/2561 ลงวันที่ 19 มกราคม 2561 เรื่องแต่งตั้งคณะกรรมการส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพการจัดการศึกษาปฐมวัยศูนย์พัฒนาเด็กเล็กขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัด (จังหวัดระยอง, 2561ก) ซึ่งต่อมาจังหวัดระยองได้ดำเนินการจัดประชุมคณะกรรมการส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพการจัดการศึกษาปฐมวัยศูนย์พัฒนาเด็กเล็กขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ระดับจังหวัด ครั้งที่ 1/2562 โดยมีมติเห็นชอบให้แต่งตั้งคณะกรรมการสร้างความเข้มแข็งการศึกษาปฐมวัยของศูนย์พัฒนาเด็กเล็กสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับอำเภอ โดยให้นายอำเภอและท้องถิ่นอำเภอเป็นที่ปรึกษา และให้คัดเลือกตัวแทนกองการศึกษา ครู และผู้ดูแลเด็ก เพื่อเป็นเครือข่ายต้นแบบในการนิเทศติดตามศูนย์พัฒนาเด็กเล็กสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, สำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจังหวัดระยอง, 2563)

แม้ว่ากลไกการบริหารจัดการเครือข่ายธรรมาภิบาลเพื่อการพัฒนาเด็กปฐมวัยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัดจะมีศูนย์กลางของเครือข่ายอยู่ที่ระบบราชการส่วนภูมิภาค โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน ซึ่งหน่วยงานที่รับผิดชอบหลักในระดับจังหวัดก็คือ สำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจังหวัด แต่ในความเป็นจริงภาพรวมของการพัฒนาเด็กปฐมวัยในระดับจังหวัดยังมีคณะอนุกรรมการส่งเสริมการพัฒนาเด็กปฐมวัยระดับจังหวัดซึ่งแต่งตั้งขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 18 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาเด็กและเยาวชนแห่งชาติ พ.ศ. 2550 ทั้งนี้เพื่อส่งเสริมให้การขับเคลื่อนการดำเนินการพัฒนาเด็กปฐมวัยในระดับจังหวัดมีความชัดเจนเป็นรูปธรรม และสามารถประสานการทำงานร่วมกันแบบบูรณาการได้อย่างมีประสิทธิภาพและเชื่อมโยงการทำงานจากระดับนโยบายสู่ภูมิภาคได้อย่างเป็นระบบ ซึ่งอำนาจของคณะอนุกรรมการส่งเสริมการพัฒนาเด็กปฐมวัยระดับจังหวัดมีหน้าที่ในการกำหนดนโยบายการพัฒนาเด็กปฐมวัยในระดับจังหวัดครอบคลุมทุกสังกัด สนับสนุนองค์ความรู้และทรัพยากรในการดำเนินงานด้านการพัฒนาเด็กปฐมวัยกับทุก

หน่วยงานที่เกี่ยวข้องในระดับจังหวัด ตลอดจนติดตามผลการดำเนินงานการพัฒนาเด็กปฐมวัยในระดับจังหวัด นอกจากนี้ยังสามารถแต่งตั้งคณะทำงานเพื่อดำเนินการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาเด็กปฐมวัยได้ตามความจำเป็นและเหมาะสมอีกด้วย (จังหวัดระยอง, 2561ข)

อย่างไรก็ตามในกรณีของจังหวัดระยองไม่ได้มีเพียงคณะกรรมการส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพการจัดการศึกษาปฐมวัยศูนย์พัฒนาเด็กเล็กขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กับคณะอนุกรรมการส่งเสริมการพัฒนเด็กปฐมวัยระดับจังหวัดระยองเท่านั้น ที่มีส่วนสำคัญกับการพัฒนาการจัดการศึกษาปฐมวัยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับจังหวัด แต่ยังมีคณะกรรมการขับเคลื่อนโครงการ ดาว-อีเอฟ พัฒนาเยาวชนสู่ความสำเร็จเพื่อเมืองระยองผาสุก (DOW-EF Development for Successful Youth & Rayong Happiness) (จังหวัดระยอง, 2560) ซึ่งเป็นตัวอย่างของความร่วมมือระดับจังหวัดระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการพัฒนาเด็กปฐมวัยในพื้นที่อำเภอเมืองและอำเภอบ้านฉาง จังหวัดระยอง

ด้วยเหตุนี้อาจกล่าวได้ว่าศูนย์กลางของอำนาจการตัดสินใจในรูปแบบเครือข่ายธรรมาภิบาลเพื่อการพัฒนาเด็กปฐมวัยในจังหวัดระยองมีหลายแห่ง (Multi decision making center) ซึ่งเป็นผลมาจากโครงสร้างอำนาจเชิงสถาบันที่แตกต่างกัน นอกจากนี้ยังส่งผลให้มืองค์ประกอบของคณะกรรมการ อำนาจหน้าที่และขอบเขตการทำงานที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาเด็กปฐมวัยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ทับซ้อนกัน (Overlapping) อย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

โดยสรุปแล้วในปัจจุบันการพัฒนาเครือข่ายเพื่อการพัฒนาเด็กปฐมวัยในพื้นที่จังหวัดระยองมีกลไกการทำงานในรูปแบบคณะกรรมการระดับจังหวัดที่รับผิดชอบโดยตรงที่สำคัญถึง 3 คณะ ซึ่งมีจุดเน้นที่แตกต่างกัน กล่าวคือ คณะอนุกรรมการส่งเสริมการพัฒนเด็กปฐมวัยในระดับจังหวัดซึ่งเน้นการทำงานครอบคลุมสถานพัฒนาเด็กปฐมวัยทุกสังกัด ส่วนคณะกรรมการส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพการจัดการศึกษาปฐมวัยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับ

จังหวัดจะเน้นการทำงานครอบคลุมสถานพัฒนาเด็กปฐมวัยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งจังหวัด และสำหรับคณะกรรมการขับเคลื่อนโครงการ ดาว อีเอฟ พัฒนาเยาวชนสู่ความสำเร็จเพื่อเมืองระยองผาสุก จะมีจุดเน้นที่การบูรณาการการทำงานร่วมกับสถานพัฒนาเด็กปฐมวัยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตพื้นที่อำเภอเมืองและอำเภอบ้านฉาง จังหวัดระยอง ทั้งนี้ยังไม่นับรวมถึงคณะกรรมการขับเคลื่อนพื้นที่นวัตกรรมการศึกษาจังหวัดระยอง ที่อำนาจหน้าที่ส่วนหนึ่งครอบคลุมถึงการจัดการศึกษาระดับปฐมวัยของทั้งจังหวัด (คณะกรรมการนโยบายพื้นที่นวัตกรรมการศึกษา, 2564)

ในอนาคตอาจกล่าวได้ว่าทิศทางของการพัฒนาเด็กปฐมวัยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับจังหวัดจะมีความเข้มแข็งมากยิ่งขึ้นโดยการมีส่วนร่วมผ่านเครือข่ายความร่วมมือจากภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคประชาสังคม และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการศึกษาระดับปฐมวัย ซึ่งแนวโน้มของการพัฒนาฐานข้อมูลสารสนเทศการพัฒนาเด็กปฐมวัยตามมาตรฐานชาติ และการพัฒนาเครือข่ายการนิเทศติดตามทั้งในระดับจังหวัดและในระดับอำเภอ จะเป็นประเด็นสำคัญที่ผู้กำหนดนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาเด็กปฐมวัยทั้งในระดับชาติและในระดับจังหวัดจะให้ความสำคัญมากยิ่งขึ้นอย่างต่อเนื่อง (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, 2563) โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อนำข้อมูลสารสนเทศในระดับพื้นที่ขนาดใหญ่มาวิเคราะห์ (Big data analytics) เพื่อกำหนดนโยบายการพัฒนาเด็กปฐมวัยที่มีความเหมาะสมและสามารถแก้ไขสถานการณ์ปัญหาในพื้นที่ได้ตรงจุดมากยิ่งขึ้นต่อไป

**ตารางที่ 4** คณะกรรมการและคณะทำงานที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาเด็กปฐมวัยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดระยอง

คณะกรรมการ	ที่มา	ปี	อำนาจหน้าที่	องค์ประกอบ							
				ขอบเขต การดำเนินงาน	รัฐ	เอกชน	อปท.	ประชา สังคม	ผู้ เชี่ยวชาญ	ศพท./ ร.ร.	รวม
คณะกรรมการ ส่งเสริมการพัฒนา เด็กปฐมวัยระดับ จังหวัดระยอง	จังหวัดระยอง โดย คำสั่งจังหวัดระยอง ที่ 2353/2559 และ 3820/2561 ตาม มาตรา 18 ของ พรบ. ส่งเสริมการพัฒนา เด็กและเยาวชน แห่งชาติ พ.ศ. 2550	2559, 2561	กำหนดนโยบาย สร้างเครือข่าย ส่งเสริมสนับสนุน ประเมิณผล	พัฒนาเด็กปฐมวัยใน จังหวัดระยองตลอด คลุมสถานพัฒนาเด็ก ปฐมวัยทุกสังกัด	11	-	2	6	1	-	20
คณะกรรมการ ขับเคลื่อน โครงการ ดาว-อีเอฟ พัฒนา เยาวชนสู่ความ สำเร็จเพื่อเมือง ระยองภาค ภาคเอกชน	จังหวัดระยอง โดย คำสั่งจังหวัดระยอง ที่ 10683/2560 และ 10603/2561 ภายใต้ ข้อตกลงความร่วมมือ ระหว่างภาครัฐและ ภาคเอกชน	2560, 2561	กำหนดนโยบาย สร้างเครือข่าย ส่งเสริม สนับสนุน ประเมิณผล	ขับเคลื่อนโครงการ พัฒนาเด็กและเยาวชน ในพื้นที่เป้าหมาย และในจังหวัดระยอง	12	2	9	2	1	-	26
คณะกรรมการ พัฒนา โรงเรียน อนุบาล จังหวัดระยอง	จังหวัดระยอง โดย คำสั่งจังหวัดระยอง ที่ 10683/2560 และ 10603/2561 ภายใต้ ข้อตกลงความร่วมมือ ระหว่างภาครัฐและ ภาคเอกชน	2560, 2561	กำหนดนโยบาย สร้างเครือข่าย ส่งเสริม สนับสนุน ประเมิณผล	ขับเคลื่อนโครงการ พัฒนาเด็กและเยาวชน ในพื้นที่เป้าหมาย และในจังหวัดระยอง	12	2	9	2	1	-	26

คณะกรรมการ	ที่มา	ปี	อำนาจหน้าที่	ขอบเขต การดำเนินงาน	องค์ประกอบ				รวม		
					รัฐ	เอกชน	อปท.	ประชาชน สังคม		ผู้ เชี่ยวชาญ	ศพด./ ร.ร.
คณะกรรมการส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพ การจัดการศึกษา ปฐมวัยศูนย์พัฒนา เด็กเล็กของ องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น	จังหวัดระยอง โดย คำสั่งจังหวัดระยอง ที่ 541/2561 โดยนโยบายของกรม ส่งเสริมการปกครอง ส่วนท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย	2561	กำหนดนโยบาย สร้างเครือข่าย ส่งเสริม สนับสนุน ประเมินผล	ส่งเสริมและพัฒนา คุณภาพศูนย์พัฒนา เด็กเล็กขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น ในจังหวัดระยอง	15	-	6	2	1	2	26
คณะกรรมการส่งเสริม ความเข้มแข็ง การศึกษาปฐมวัย ของศูนย์พัฒนา เด็กเล็ก สังกัด องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น ระดับอำเภอ	จังหวัดระยอง โดย คำสั่งจังหวัดระยอง ที่ 11566/2562 โดยความเห็นชอบ ของคณะกรรมการ ส่งเสริมและพัฒนา คุณภาพการจัดการ ศึกษาปฐมวัย ศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก ขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น ระดับจังหวัด	2562	แนะนำ ส่งเสริม สนับสนุน ติดตาม ประเมินผล	ส่งเสริมและพัฒนา ศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก ขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นระดับ อำเภอในจังหวัด ระยอง	*16	-	*21	-	-	*50	87

คณะกรรมการ	ที่มา	ปี	อำนาจหน้าที่	ขอบเขต การค้าดำเนินงาน	องค์ประกอบ						
					รัฐ	เอกชน	อปท.	ประชา สังคม	ผู้ เชี่ยวชาญ	ศพด./ ร.ร.	รวม
คณะกรรมการ ขับเคลื่อนพื้นที่ นวัตกรรม การศึกษา จังหวัดระยอง	คณะกรรมการ นโยบายพื้นที่ นวัตกรรมการศึกษา โดยประกาศ คณะกรรมการ นโยบายพื้นที่ นวัตกรรมการศึกษา ที่ 4/2564	2564	กำหนดนโยบาย สร้างเครือข่าย ส่งเสริม สนับสนุน ประเมินผล	ส่งเสริมและพัฒนา นวัตกรรมทางการ ศึกษาทุกประเภท ในจังหวัดระยอง	4	3	1	3	7	3	21
<b>รวม</b>					<b>48</b>	<b>6</b>	<b>39</b>	<b>13</b>	<b>9</b>	<b>55</b>	<b>180</b>

**หมายเหตุ:** \* จำนวนองค์ประกอบของคณะทำงานสร้างความเข้มแข็งการศึกษาปฐมวัยของศูนย์พัฒนาเด็กเล็กรวม 8 อำเภอ ได้แก่ อ.เมือง อ.แกลง อ.บ้านฉาง อ.บ้านค่าย อ.ปลวกแดง อ.นิคมพัฒนา อ.วังจันทร์ และ อ.เขาชะเมา ตามลำดับ

## อภิปรายผลการวิจัย

ความท้าทายสำหรับเครือข่ายธรรมาภิบาลเพื่อการพัฒนาเด็กปฐมวัยระดับจังหวัด

1. การวัดประสิทธิผลของเครือข่ายธรรมาภิบาล (Network effectiveness assessment) เพื่อการก้าวพ้นแนวปฏิบัตินิยม (Management fashion) ในการบริหารนโยบายสาธารณะ จากผลการศึกษา พบว่า ผู้ที่เกี่ยวข้องและผู้ให้ข้อมูลที่สำคัญให้ความสำคัญกับการวัดประสิทธิผลของเครือข่ายเฉพาะผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นกับผู้เรียนเป็นสำคัญ แต่อย่างไรก็ตามในทางปฏิบัติพบว่า การประเมินผลศูนย์พัฒนาเด็กเล็กสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของสำนักงานส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดระยอง นอกจากจะใช้มาตรฐานสถานพัฒนาเด็กปฐมวัยแห่งชาติในการประเมินผลตามนโยบายของกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว ยังใช้เกณฑ์การประเมินผลโดยคำนึงถึงการปฏิบัติตามหลักสูตรการศึกษาปฐมวัย พ.ศ. 2560 และความสอดคล้องตามแผนยุทธศาสตร์การศึกษาของชาติและของจังหวัดอีกด้วย

แต่อย่างไรก็ตามผู้วิจัยมีข้อสังเกตว่า ในการประเมินประสิทธิผลของเครือข่ายการพัฒนาเด็กปฐมวัยระดับจังหวัด นอกจากจะประเมินผลการจัดการศึกษาทั้งจากมิติด้านการบริหารจัดการสถานศึกษาและผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นจากตัวผู้เรียนแล้ว ยังจำเป็นที่จะต้องประเมินประสิทธิผลของการบริหารจัดการในรูปแบบเครือข่ายเพื่อการพัฒนาเด็กปฐมวัยระดับจังหวัดด้วย ทั้งนี้เนื่องจากแนวคิดและทฤษฎีเครือข่ายธรรมาภิบาลถูกนำมาใช้ในการดำเนินนโยบายสาธารณะอย่างแพร่หลาย เสมือนเป็นแนวปฏิบัตินิยมเพื่อการบริหารจัดการสาธารณะ (public management fashion) โดยมีได้มุ่งตั้งคำถามถึงความมีประสิทธิภาพและมีประสิทธิผลของการนำแนวความคิดดังกล่าวมาใช้แต่อย่างใด

ทั้งนี้จากการศึกษาผู้วิจัย พบว่า ตัวแบบการวัดประสิทธิผลของเครือข่ายนโยบายสาธารณะ (Network Effectiveness assessment) นอกจากจำเป็นที่จะต้องพิจารณาถึงขีดสมรรถนะของเครือข่ายธรรมาภิบาล (Network-level

competencies) แล้ว ยังจำเป็นที่จะต้องมีการประเมินความสำเร็จหรือล้มเหลวของการบริหารจัดการเครือข่ายธรรมาภิบาลจากตัวบ่งชี้อื่น ๆ ที่สำคัญ ได้แก่ ต้นทุนและประโยชน์ที่ได้รับของการจัดการเครือข่าย (Cost and benefits of network maintenance) ฉันทามติของสมาชิกที่มีต่อเป้าหมายของเครือข่าย (Network goal consensus) การเติบโตและความหลากหลายของจำนวนสมาชิกในเครือข่าย (Number of participants and diversity) ตลอดจนความเชื่อถือไว้วางใจของสมาชิกที่มีต่อเครือข่าย (Trust) เป็นต้น (Provan and Milward, 2001; Provan and Kenis, 2007)

**ตารางที่ 5** ตัวบ่งชี้ประสิทธิภาพของเครือข่ายที่สำคัญจำแนกตามรูปแบบของธรรมาภิบาล

รูปแบบธรรมาภิบาล (Governance Forms)	ความเชื่อมั่น ไว้วางใจ (Trust)	จำนวน สมาชิก (Number of Participants)	ฉันทามติ ในเป้าหมาย (Goal Consensus)	ขีดสมรรถนะ ระดับเครือข่าย (Network-level Competencies)
เครือข่ายแบบมีส่วนร่วม (Shared governance)	สูง	น้อย	สูง	ต่ำ
เครือข่ายแบบมีองค์กรนำ (Lead organization)	ต่ำ, รวมศูนย์ อำนาจสูง	ปานกลาง	ค่อนข้าง ต่ำ	ปานกลาง
เครือข่ายแบบมีองค์กร เพื่อการจัดการเครือข่าย (Network administrative organization)	ปานกลาง, กำกับติดตาม โดยสมาชิก	ปานกลาง ถึงมาก	ค่อนข้างสูง	สูง

ที่มา: ปรับปรุงจาก Provan & Kenis (2007: 237)

**2. บทบาทของระบบราชการส่วนภูมิภาคและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการพัฒนาเด็กปฐมวัยระดับจังหวัด** ในประเทศไทยการปฏิรูปการศึกษาควรมุ่งเน้นที่ระดับ “จังหวัด” ทั้งนี้เนื่องจากข้อได้เปรียบที่สำคัญอยู่ 2 ประการ คือ ความได้เปรียบเชิงขนาด (scale advantage) และความได้เปรียบ



จากการบูรณาการในพื้นที่ (ไกรยศ ภัทรวาท, 2558) นอกจากนี้องค์การบริหารส่วนจังหวัดควรเป็นหน่วยงานที่ดำเนินการส่งเสริมและสนับสนุนให้เกิดเครือข่ายความร่วมมือในการจัดการศึกษา โดยร่วมกับสถาบันการศึกษา และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งจากองค์กรภาครัฐ และเอกชนต่าง ๆ รวมถึงกำหนดให้มีมาตรการส่งเสริมการมีส่วนร่วม เช่น การยกย่องเชิดชูเกียรติให้กับองค์กร ตลอดจนหน่วยงานเอกชนที่เข้ามาเป็นเครือข่ายความร่วมมือ (นงเยาว์ อุทุมพร, 2554) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรเป็นผู้จูงใจให้ประชาชนเห็นความสำคัญของการศึกษาหรือ และไตร่ตรองในเรื่องของท้องถิ่นร่วมกัน รวมถึงระดมขอความร่วมมือและความช่วยเหลือจากประชาชนอยู่เสมอ ตลอดจนจัดการศึกษาเพื่อการวิจัย และสร้างการมีส่วนร่วมทั้งในปัจจุบันและอนาคต สิ่งหนึ่งที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดอาจทำได้เพื่อให้เกิดการศึกษาหรือของประชาชนทั้งจังหวัดในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับท้องถิ่นในระดับจังหวัด เพื่อให้มองเห็นปัญหาในระดับจังหวัด และช่วยกันคิดว่าจะแก้ไขปัญหาร่วมกันได้อย่างไร ซึ่งเป็นเสมือนการประชุมของคนทั้งจังหวัด ร่วมคิดร่วมทำไปพร้อม ๆ กัน (เอนก เหล่าธรรมทัศน์, 2552)

แม้ว่าผลการศึกษามีข้อสรุปว่า เครือข่ายเพื่อการพัฒนาเด็กปฐมวัยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดระยอง จะอยู่ภายใต้การนำโดยราชการ ส่วนภูมิภาคและภาคเอกชน ซึ่งสำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจังหวัดระยอง มีบทบาทสูงในการขับเคลื่อนนโยบายไปสู่การปฏิบัติ แต่อย่างไรก็ตามจากการศึกษา พบว่า ในอนาคตองค์การบริหารส่วนจังหวัดระยองเป็นหน่วยงานท้องถิ่นที่มีความเหมาะสมและสามารถเป็นศูนย์กลางของเครือข่ายเพื่อการพัฒนาเด็กปฐมวัยในระดับจังหวัดได้เป็นอย่างดี ซึ่งสอดคล้องกับความพยายามในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การพัฒนาเด็กปฐมวัยขององค์การบริหารส่วนจังหวัดระยอง ทั้งนี้จากการสังเกตอย่างมีส่วนร่วมของผู้วิจัย พบว่า ตั้งแต่ปี 2562 เป็นต้นมา องค์การบริหารส่วนจังหวัดระยองมีการตั้งคณะกรรมการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การพัฒนาเด็กปฐมวัย ซึ่งมีแนวทางการพัฒนาที่ได้เสนอต่อที่ประชุมคณะทำงาน เมื่อวันที่ 20 กุมภาพันธ์ 2562 ได้แก่ การพัฒนาชุด

การเรียนรู้เพื่อพัฒนาเด็กปฐมวัยตามแนวทางการเลี้ยงลูกด้วยความรักของ สมเด็จพระเจ้า การพัฒนาหลักสูตรระยะสั้นสำหรับครูและผู้ดูแลเด็ก พัฒนาสื่อและ อุปกรณ์ที่จำเป็นในการจัดกิจกรรมในศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก เปิดแผนการเรียน ชั้นมัธยมศึกษาตอนปลายของโรงเรียนมัธยมสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยมุ่งเน้นเป็นห้องเรียนเฉพาะทางสำหรับการดูแลเด็กปฐมวัย เป็นต้น

ผู้วิจัยมีความเห็นว่า ในอนาคตองค์การบริหารส่วนจังหวัดระยองจะ กลายเป็นหน่วยงานที่มีบทบาทสำคัญกับการเป็นศูนย์กลางของเครือข่าย การพัฒนาเด็กปฐมวัยของจังหวัดระยอง แม้ว่าบทบาทของราชการส่วนภูมิภาค และภาคเอกชนจะยังคงอยู่ก็ตาม แต่ไม่ว่าหน่วยงานใดจะเข้ามามีบทบาทในการ เป็นผู้จัดการเครือข่าย (network manager) หน่วยงานดังกล่าวจะต้องสามารถ รับมือและเผชิญหน้ากับประเด็นท้าทายที่สำคัญต่อการพัฒนาและยกระดับ เครือข่ายธรรมาภิบาล อาทิ การรักษาเสถียรภาพกับความยืดหยุ่นในเชิงนโยบาย (flexibility versus stability) ประสิทธิภาพและการมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วน (efficiency versus inclusiveness) ตลอดจนการสร้างความชอบธรรม ให้เกิดขึ้นระหว่างสมาชิกในเครือข่ายและผู้มีส่วนได้เสียภายนอก (internal versus external legitimacy) เป็นต้น ซึ่งตั้งอยู่บนพื้นฐานหลักการกระจาย อำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การมีส่วนร่วมของประชาชน และความ เป็นอิสระในการตัดสินใจในการกำหนดนโยบายทางการศึกษาของผู้มีส่วนได้เสีย ในระดับพื้นที่ (Provan & Kenis, 2007)

### องค์ความรู้ใหม่

จากผลการวิจัยในครั้งนี้ผู้วิจัยสามารถสรุปถึงพลวัตการเปลี่ยนแปลง ของเครือข่ายธรรมาภิบาลการศึกษาสำหรับเด็กปฐมวัยขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นในจังหวัดระยองได้สามช่วงสำคัญ ช่วงที่หนึ่ง คือ การจัดการศึกษา ปฐมวัยของท้องถิ่นก่อนการกระจายอำนาจทางการศึกษาให้แก่องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ

พ.ศ. 2542 ช่วงที่สอง คือ การจัดการศึกษาปฐมวัยภายหลังการถ่ายโอนภารกิจด้านการจัดการศึกษาให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และช่วงที่สาม คือ การพัฒนาเครือข่ายธรรมาภิบาลการศึกษาเพื่อพัฒนาเด็กปฐมวัยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัดหลัง พ.ศ. 2560 ซึ่งการประยุกต์ใช้แนวความคิดในด้านการพัฒนาการศึกษาปฐมวัยแบบเครือข่ายระดับจังหวัดเพิ่งเริ่มเกิดขึ้นอย่างเป็นรูปธรรมในช่วงหลังปี พ.ศ. 2560 เป็นต้นมา ผ่านการกำหนดนโยบายระดับชาติจากราชการส่วนกลางผ่านการบูรณาการระดับกระทรวง ได้แก่ กระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงมหาดไทย กระทรวงสาธารณสุข และกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ อย่างไรก็ตาม ในกรณีของสถานพัฒนาเด็กปฐมวัยในสังกัดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทยยังคงมีบทบาทสำคัญในการผลักดันนโยบายระดับชาติไปสู่ระดับจังหวัด ทั้งนี้การนำนโยบายดังกล่าวไปสู่การปฏิบัติในระดับพื้นที่จังหวัดยังคงอยู่ภายใต้การนำของผู้ว่าราชการจังหวัดระยอง ผ่านกลไกของสำนักงานส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดระยองและคณะกรรมการระดับจังหวัดในพื้นที่ถึงสามคณะซึ่งมีขอบเขตของอำนาจหน้าที่และองค์ประกอบของคณะกรรมการที่แตกต่างกัน

## ข้อเสนอแนะในการนำผลการวิจัยไปใช้

### ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

จากผลการศึกษา ผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะเชิงนโยบายเพื่อการยกระดับเครือข่ายธรรมาภิบาลการศึกษาสำหรับเด็กปฐมวัยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดระยองดังนี้

1. ดำเนินการแต่งตั้งคณะกรรมการนโยบายการพัฒนาเด็กปฐมวัยระดับจังหวัดชุดใหม่ภายใต้การกำกับของคณะกรรมการขับเคลื่อนพื้นที่นวัตกรรมการศึกษาจังหวัดระยอง ทั้งนี้เพื่อความเป็นเอกภาพเชิงนโยบายและลดความ

เข้าซ้อนเชิงกลุ่มเป้าหมาย พื้นที่และองค์ประกอบของคณะกรรมการ โดยกำหนดขอบเขตและเป้าหมายของอนุกรรมการแต่ละคณะให้ชัดเจน (Clearly defined boundaries) และมอบหมายให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดระยองเป็นฝ่ายเลขานุการโดยมีบทบาทเป็นผู้จัดการเครือข่าย

2. พัฒนาระบบฐานข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับงบประมาณและทรัพยากรต่าง ๆ ที่ใช้ในการลงทุนทางการศึกษาปฐมวัยในระดับจังหวัดให้มีความเชื่อมโยงและเป็นปัจจุบัน ทั้งนี้เพื่อพัฒนาประสิทธิภาพในการใช้ทรัพยากรทางการศึกษา และสามารถดำเนินการศึกษาความคุ้มค่าของผลตอบแทนจากการลงทุนเพื่อการพัฒนาเด็กปฐมวัยในระดับจังหวัดทั้งในระยะสั้นและระยะยาว (Cost and benefits)

3. พัฒนาตัวแบบและกลไกการประเมินประสิทธิผลระบบเครือข่ายธรรมาภิบาลการศึกษาปฐมวัย (Network governance assessment) ในระดับจังหวัด โดยให้ความสำคัญกับการพัฒนาและประยุกต์ใช้ฐานข้อมูลสารสนเทศขนาดใหญ่ (Big data) เพื่อกำหนดนโยบายการพัฒนาเด็กปฐมวัยและสถานพัฒนาเด็กปฐมวัยเชิงพื้นที่

4. ยกกระตือรือร้นการมีส่วนร่วมในกระบวนการนโยบายของสมาชิกในเครือข่ายการพัฒนาเด็กปฐมวัยทั้งในระดับพื้นที่และระดับจังหวัด โดยเฉพาะสถานพัฒนาเด็กปฐมวัย บุคลากรทางการศึกษา ผู้ปกครอง องค์กรทางศาสนา องค์กรภาคประชาสังคม และผู้มีส่วนได้เสียในการนำนโยบายไปปฏิบัติ

5. พัฒนาระบบการให้รางวัลและสิ่งจูงใจ (Reward and motivation) สำหรับสมาชิกในเครือข่ายการจัดการศึกษาระดับปฐมวัยทั้งในระดับสถานพัฒนาเด็กปฐมวัยและบุคลากรทางการศึกษา

6. พัฒนากลไกการรับเรื่องราวร้องทุกข์ และการแก้ไขความขัดแย้ง (Conflict resolution mechanisms) ที่เกิดขึ้นในการจัดการศึกษาปฐมวัยระหว่างผู้ที่เกี่ยวข้อง รวมถึงผู้รับบริการทางการศึกษาและสถานพัฒนาเด็กปฐมวัย รวมถึงความขัดแย้งที่เกิดขึ้นจากการใช้กฎหมายและอำนาจทางการปกครองระหว่างหน่วยงาน ผู้บังคับบัญชา และผู้ปฏิบัติงาน

7. จัดสัมมนาเชิงปฏิบัติการเพื่อเปิดพื้นที่สาธารณะทั้งในระดับจังหวัด และระดับอำเภอเพื่อการทบทวนวิสัยทัศน์ สร้างการเรียนรู้ และการถอดบทเรียน จากการนำนโยบายไปปฏิบัติอย่างต่อเนื่อง เพื่อยกระดับขีดความสามารถในเชิง ความร่วมมือที่ยั่งยืน (Sustained cooperative advantage) ในการจัดการศึกษา ระดับปฐมวัยร่วมกับภาคีเครือข่ายระดับจังหวัด

8. พัฒนาเครือข่ายการศึกษาปฐมวัยร่วมกันในระดับจังหวัด (Rayong educational partnership) ให้ครอบคลุมสถานศึกษาในทุกสังกัดที่มีการจัดการศึกษาในระดับปฐมวัย โดยเชื่อมโยงกับเครือข่ายการศึกษาปฐมวัยในระดับประเทศ

## เอกสารอ้างอิงและบรรณานุกรม (References)

### ภาษาไทย

- ไกรยศ ภัทรราชวท. (2558). *รีเซ็ตการศึกษาท้องถิ่นเพื่อสร้างความเป็นธรรมในสังคม*. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.
- กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. (2559). *มาตรฐานการดำเนินงานศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2559*. กรุงเทพมหานคร: กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น.
- กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. (2562, มีนาคม 1). ที่ มท 0816.4/ว 806. มาตรฐานสถาน พัฒนาเด็กปฐมวัยแห่งชาติ.
- กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. (2563, ธันวาคม 16). ที่ มท 0816.4/ว 3880. *การนิเทศ ติดตามการจัดการศึกษาของศูนย์พัฒนาเด็กเล็กตามมาตรฐานสถานพัฒนาเด็ก ปฐมวัยแห่งชาติ*.
- กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. สำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจังหวัดระยอง. (2562). *แบบสรุปการบันทึกการประเมินตามมาตรฐานสถานพัฒนาเด็กแห่งชาติ ของศูนย์ พัฒนาเด็กเล็กในสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดระยอง*. ระยอง: สำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจังหวัดระยอง กรมส่งเสริมการปกครอง ส่วนท้องถิ่น.
- กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. สำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจังหวัดระยอง. (2563). เอกสารประกอบการประชุมคณะทำงานสร้างความเข้มแข็ง การศึกษาปฐมวัย

- ของศูนย์พัฒนาเด็กเล็กสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ระดับอำเภอ. สำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจังหวัดระยอง กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น.
- กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. สำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจังหวัดระยอง. (2564). *แบบสรุประดับตนเองสำหรับสถานศึกษาระดับปฐมวัยในการเตรียมความพร้อมก่อนเปิดสถานศึกษา สังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปีการศึกษา 2564 เพื่อป้องกันการแพร่ระบาดของโรคโควิด-19*. ระยอง: สำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจังหวัดระยอง กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น.
- กระทรวงมหาดไทย. (2554, มกราคม 21). มท 0893.4 /ว 276. *ข้อเสนอแนะแนวทางปฏิบัติในการบริหารจัดการศูนย์อบรมเด็กก่อนระดับประถมศึกษาในศาสนสถาน*.
- กระทรวงศึกษาธิการ. (2561, กันยายน 18). ประกาศกระทรวงศึกษาธิการ. *การจัดตั้งพื้นที่นวัตกรรมการศึกษาจังหวัดระยอง*.
- คณะกรรมการนโยบายพื้นที่นวัตกรรมการศึกษา. (2564, มีนาคม 15). ที่ 4/2564. *ประกาศคณะกรรมการนโยบายพื้นที่นวัตกรรมการศึกษา เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการขับเคลื่อนพื้นที่นวัตกรรมการศึกษาจังหวัดระยอง*.
- จังหวัดระยอง. (2560, พฤษภาคม 31). ที่ 10683/ 2560. *คำสั่งจังหวัดระยอง เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการขับเคลื่อน โครงการ ดาว-อีเอฟ พัฒนาเยาวชนสู่ความสำเร็จเพื่อเมืองระยองผาสุก (DOW-EF Development for Successful Youth & Rayong Happiness)*.
- จังหวัดระยอง. (2561ก, มกราคม 19). ที่ 541/2561. *คำสั่งจังหวัดระยอง เรื่อง การแต่งตั้งคณะกรรมการส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพการจัดการศึกษาปฐมวัยศูนย์พัฒนาเด็กเล็กขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ระดับจังหวัด*.
- จังหวัดระยอง. (2561ข, เมษายน 9). ที่ 3820 / 2561. *คำสั่งจังหวัดระยอง เรื่อง แต่งตั้งคณะอนุกรรมการส่งเสริมการพัฒนาเด็กปฐมวัยระดับจังหวัดระยอง*.
- นงเยาว์ อุทุมพร (2554). *การจัดการศึกษาขององค์การบริหารส่วนจังหวัด. กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา*.
- ประกาศคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เรื่อง แผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. (2545). *ราชกิจจานุเบกษา*. ฉบับกฤษฎีกา 119, 23ง (13 มีนาคม): 22.
- พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542. (2542). *ราชกิจจานุเบกษา*. ฉบับกฤษฎีกา 116, 74ก (19 สิงหาคม): 1-25.

- พระราชบัญญัติพื้นที่นวัตกรรมการศึกษา พ.ศ. 2562. (2562). *ราชกิจจานุเบกษา*. ฉบับกฤษฎีกา 136, 56ก (30 เมษายน): 102-120.
- พระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาเด็กและเยาวชนแห่งชาติ พ.ศ. 2550. (2551). *ราชกิจจานุเบกษา*. ฉบับกฤษฎีกา 125, 9ก (14 มกราคม): 1-15.
- วีระศักดิ์ เครือเทพ (2550). *เครือข่าย: นวัตกรรมการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น*. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.
- เอนก เหล่าธรรมทัศน์. (2552). *แปรถิ่น เปลี่ยนฐาน : สร้างการปกครองท้องถิ่นให้เป็นรากฐานของประชาธิปไตย*. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

### ภาษาอังกฤษ

- Agranoff, R., & McGuire, M. (1994). *Collaborative public management*. Washington D.C.: Georgetown University Press.
- Aspers, P., & Corte, U. (2019). What is Qualitative in Qualitative Research. *Qualitative Sociology*, 42, 139-160. doi:10.1007/s11133-019-9413-7
- Atkins, L. (2012). *Qualitative research in education*. London; Los Angeles: SAGE.
- Dow Thailand Group. (2020). *2020 Sustainability report*. Bangkok: Dow Thailand Group. Retrieved from <https://th.dow.com/en-us/news/reports.html>
- Gormley, W. T., & Balla, S. J. (2004). *Bureaucracy and Democracy: Accountability and Performance*. Washinton D.C.: CQ Press.
- Gunnulfsen, A. E. (2021). Applying the Integration Dimensions of Quantitative and Qualitative Methods in Education Policy Research: Lessons Learned From Investigating Micro Policymaking in Norwegian Schools. *International Journal of Qualitative Methods*, 20, 1-13. doi:10.1177/16094069211028349
- Hamilton, L., & Corbett-Whitteir, C. (2013). *Using case study in education research*. Los Angeles, California; London: SAGE.
- Krueathep, W., Riccucci, N. M., & Suwanmala, C. (2010). Why Do Agencies Work Together? The Determinants of Network Formation at the Subnational Level of Government in Thailand. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 20, 157-185.
- Lubell, M. (2015). Collaborative partnerships in complex institutional systems. *Current Opinion in Environmental Sustainability*, 12, 41-47. doi:10.1016/j.cosust.2014.08.011

- McGinnis, M. D. (2011). An Introduction to IAD and the Language of the Ostrom workshop: A Simple Guide to a Complex Framework. *The Policy Studies Journal*, 39(1), 169-183.
- North, D. C. (1994). Economic Performance Through Time. *The American Economic Review*, 84(3), 359-368.
- O'Toole, L. (1997). The Implication for Democracy in Networked Bureaucratic World. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 7(3), 443-459.
- Parra, J. D., Said-Hung, E., & Montoya-Vargas, J. (2021). (Re)introducing critical realism as a paradigm to inform qualitative content analysis in causal educational research. *International Journal of Qualitative Studies in Education*, 34(2), 168-182. doi:10.1080/09518398.2020.1735555
- Provan, K. G., & Kenis, P. (2007). Modes of Network Governance: Structure, Management, and Effectiveness. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18, 229-252.
- Provan, K. G., & Milward, H. B. (2001). Do Networks Really Work? A Framework for Evaluating Public-Sector *Organizational Networks*. *Public Administration Review*, 61(4), 414-423.
- Stokman, F. N. (2014). Policy Networks: History. In R. Alhajj, & J. Rokne (Eds.), *Encyclopedia of Social Network Analysis and Mining* (pp. 1291-1310). Springer.