

## บทที่ 2

### เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การวิจัยเรื่อง ความคิดเห็นของผู้ปกครองต่อการดำเนินงานศูนย์พัฒนาเด็กเล็กองค์การบริหารส่วนตำบลนาฏ อำเภอยางสีสุราช จังหวัดมหาสารคาม จำเป็นต้องทำความเข้าใจถึงแนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องดังต่อไปนี้

1. แนวคิดเกี่ยวกับองค์การบริหารส่วนตำบล
2. แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับความคิดเห็น
3. แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการดำเนินงาน
4. แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก
5. องค์การบริหารส่วนตำบลนาฏ อำเภอยางสีสุราช จังหวัดมหาสารคาม
6. ศูนย์พัฒนาเด็กเล็กขององค์การบริหารส่วนตำบลนาฏ
7. ระเบียบกฎหมายที่เกี่ยวข้อง
8. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
9. กรอบแนวคิดในการวิจัย

#### แนวคิดเกี่ยวกับองค์การบริหารส่วนตำบล

##### 1. ความเป็นมาขององค์การบริหารส่วนตำบล

เดิมสภาตำบลได้จัดตั้งตามคำสั่ง กระทรวงมหาดไทย ที่ 222/2499 ลงวันที่ 8 มีนาคม 2499 เรื่อง ระเบียบบริหารราชการส่วนตำบลและหมู่บ้าน โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะเปิดโอกาสให้ราษฎรได้เข้ามาร่วมกันบริหารงานของตำบลและหมู่บ้านทุกอย่าง เพื่อที่จะเป็นประโยชน์แก่ท้องที่และราษฎรเป็นส่วนรวม อันจะเป็นทางนำราษฎรไปสู่การปกครองระบอบประชาธิปไตย ด้วยวิธีจัดให้มีสภาตำบลและคณะกรรมการตำบลขึ้น

วันที่ 1 มีนาคม 2509 กระทรวงมหาดไทย ได้ออกคำสั่งที่ 275/2509 เรื่อง ระเบียบบริหารราชการส่วนตำบลและหมู่บ้าน (ฉบับที่ 2) ขึ้น โดยรวมคณะกรรมการตำบลและสภาตำบล เข้าเป็นองค์กรเดียวกัน เช่นเดียวกับแบบการปกครองของสุขาภิบาล ทั้งนี้ เพื่อให้สามารถปฏิบัติหน้าที่อย่างมีประสิทธิภาพและเหมาะสมกับสภาพการณ์ยิ่งขึ้น และให้สอดคล้องกับโครงการพัฒนาเมืองในระบอบประชาธิปไตย ซึ่งคณะรัฐมนตรีในขณะนั้นได้ลงมติรับหลักการ เป็นที่สังเกตว่าคำสั่งของกระทรวงมหาดไทย ทั้งสองฉบับดังกล่าวมานี้ เป็นเพียงระเบียบวิธีปฏิบัติ

ในท้องที่บางแห่ง มิได้เป็นหลักการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ตามที่กฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน หรือประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 ได้ระบุไว้ในวันที่ 13 ธันวาคม 2515 ได้มีประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 326 แก้ไขปรับปรุงระเบียบบริหารของตำบล และให้ปรับปรุงตำบลให้เป็นสภาพตำบลตามประกาศคณะปฏิวัติฉบับนี้ ภายใน 3 ปี เพื่อให้เหมาะสมกับสถานการณ์ในขณะนั้น และเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารงาน

อย่างไรก็ตามฐานะของสภาพตำบล ยังไม่ได้เป็นนิติบุคคล แต่ถือเป็นหน่วยหนึ่งขององค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือหน่วยย่อยขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ตามนัยหนังสือกระทรวงมหาดไทย ค่วนมาก ที่ มท 0309/ว438 ลงวันที่ 29 กันยายน 2508, หนังสือกระทรวงมหาดไทย ค่วนมาก ที่ มท 0309/ว99 ลงวันที่ 1 มีนาคม 2510 และหนังสือกรมการปกครอง ที่ มท 0309/10898 ลงวันที่ 20 กรกฎาคม 2510

การที่สภาพตำบลไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล ทำให้การบริหารงานไม่สามารถดำเนินไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ ขาดความคล่องตัวในการบริหาร รัฐบาลจึงปรับปรุงฐานะของสภาพตำบลเสียใหม่ให้เป็นนิติบุคคล เพื่อให้สามารถรองรับการกระจายอำนาจไปสู่ประชาชนมากยิ่งขึ้น ตามพระราชบัญญัติสภาพตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มาตรา 6 และยกฐานะสภาพตำบลซึ่งมีรายได้ตามเกณฑ์ที่กำหนดขึ้นเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล มีฐานะเป็นนิติบุคคลและเป็นราชการส่วนท้องถิ่น โดยมาตรา 40 ได้กำหนดให้สภาพตำบลที่มีรายได้โดยไม่รวมเงินอุดหนุนในปีงบประมาณที่ล่วงมาติดต่อกันสามปี เฉลี่ยไม่ต่ำกว่าปีละหนึ่งแสนห้าหมื่นบาทหรือตามเกณฑ์รายได้เฉลี่ยในวรรคสองอาจตั้งเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลได้ โดยทำเป็นประกาศของกระทรวงมหาดไทย และให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ในประกาศนั้นให้ระบุชื่อและเขตขององค์การบริหารส่วนตำบลไว้ด้วย องค์การบริหารส่วนตำบลที่จัดตั้งตามมาตรา 40 และมาตรา 95 ให้พ้นจากสภาพแห่งสภาพตำบลนับแต่วันที่กระทรวงมหาดไทยได้ประกาศจัดตั้งขึ้นเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล และได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป ให้โอนบรรดางบประมาณ ทรัพย์สิน สิทธิเรียกร้องหนี้ และเจ้าหน้าที่ของสภาพตำบล ไปเป็นขององค์การบริหารส่วนตำบล ตามมาตรา 41 และมาตรา 95 วรรคสี่ (พระราชบัญญัติสภาพตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 (แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546). 2546 : 5) ปัจจุบันเมื่อสิ้นปีงบประมาณ 2555 มีองค์การบริหารส่วนตำบล ทั้งสิ้น 5,667 แห่ง (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. 2555 : เว็บไซต์)

จากที่กล่าวมาข้างต้น ผู้วิจัยสรุปได้ว่า การปกครองส่วนท้องถิ่น คือ การปกครองที่รัฐบาลมอบอำนาจให้ประชาชนดำเนินการปกครองตนเอง โดยให้มีหน่วยการปกครองท้องถิ่นทำหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารพัฒนา และให้บริการประชาชนในเขตพื้นที่ องค์การหน่วยการปกครอง

ท้องถิ่นดังกล่าวนี้ มีอำนาจในการกำหนดนโยบาย ตัดสินใจ และดำเนินกิจกรรมภายใต้ขอบเขตของกฎหมายที่กำหนดภายในท้องถิ่นของตนเท่านั้น และหน่วยการปกครองท้องถิ่นนี้ต้องอยู่ในความดูแลของรัฐบาล ทำให้ผู้วิจัยเข้าใจความหมายและเข้าใจหลักการดำเนินงานมากขึ้นซึ่งจะนำไปสู่การสร้างความสำเร็จในบทบาทและอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการปฏิบัติงานบริการประชาชน

## 2. ความหมายของการปกครองส่วนท้องถิ่น

การปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปของการปกครองตนเอง (Local self government) เป็นเรื่องที่มีความสัมพันธ์กันอย่างมากกับแนวความคิดและทฤษฎีในการกระจายอำนาจ (Decentralization) ได้มีนักวิชาการผู้ทรงคุณวุฒิหลายท่านได้ให้ความหมายไว้ ดังนี้

ชัยพงษ์ สำเนียง (2555 : 2) ได้ให้ความหมายการปกครองท้องถิ่น คือ การปกครองที่รัฐกลางได้กระจายอำนาจไปให้หน่วยการปกครองท้องถิ่น ซึ่งเป็นองค์กรที่มีสิทธิตามกฎหมาย มีพื้นที่และประชากรเป็นของตนเอง ประการสำคัญขององค์กรดังกล่าวจะต้องมีอิสระ (Autonomy) ในการปฏิบัติอย่างเหมาะสม การมอบอำนาจจากส่วนกลางมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นได้เข้ามีส่วนร่วมในการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ไม่ว่าจะเป็นการมีส่วนร่วมในการเสนอปัญหา ตัดสินใจ การตรวจสอบการทำงานและร่วมรับบริการสาธารณะต่างๆ แม้ว่าการปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีอิสระในการดำเนินงาน แต่ยังคงอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐบาลกลาง

การปกครองท้องถิ่น (Local government) หมายถึง การปกครองชุมชนหรือท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่งของประเทศ โดยมีองค์กรหรือหน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นมาเป็นนิติบุคคล ซึ่งประกอบไปด้วยเจ้าหน้าที่ที่ประชาชนเลือกตั้งเข้ามา เพื่อดำเนินงานตามกำหนดระยะเวลา โดยมีงบประมาณเป็นของตนเอง และมีอำนาจอิสระของตน ในการดำเนินกิจการของท้องถิ่นที่รัฐบาลได้มอบหมายให้ ทั้งนี้โดยส่วนกลางหรือรัฐบาลเป็นเพียงผู้คอยควบคุมเท่านั้น (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. 2555 : เว็บไซต์)

หน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น หมายความว่า องค์กรการบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล ทั้งนี้ให้หมายความรวมถึงกิจการพาณิชย์ของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นด้วย (ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2535 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 9) พ.ศ. 2553. 2553 : 2)

ชูศักดิ์ เทียงตรง (2549 : 4) ได้ให้ความหมายการปกครองส่วนท้องถิ่นคือ การปกครองที่รัฐบาลกลางมอบอำนาจไปให้หน่วยการปกครองที่เกิดขึ้นจากหลักการกระจายอำนาจได้

มีอำนาจไปให้หน่วยการปกครองร่วมรับผิดชอบทั้งหมด หรือแต่เพียงบางส่วนในการบริหาร ภายในขอบเขตอำนาจหน้าที่และอาณาเขตของตนที่กำหนดไว้ตามกฎหมาย

วิญญู อังคนารักษ์ (2548 : 4) ได้ให้ความหมายว่า การปกครองส่วนท้องถิ่น หมายถึง การปกครองในรูปแบบลักษณะการกระจายอำนาจบางอย่าง ซึ่งรัฐได้มอบหมายให้ท้องถิ่นทำกันเองเพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นมีโอกาสปกครองและบริหารงานท้องถิ่นด้วยตนเอง เพื่อสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชนในท้องถิ่นนั้นให้การดำเนินงานเป็นไปอย่างประหยัด มีประสิทธิภาพและมีประสิทธิผลตรงกับความต้องการของประชาชน โดยเหตุที่ว่าประชาชนในแต่ละท้องถิ่นย่อมจะทราบความต้องการของท้องถิ่นนั้น ๆ ได้ดีกว่าบุคคลอื่น และย่อมมีความผูกพันต่อท้องถิ่นนั้น โดยมิงบประมาณของตนเอง และมีอิสระในการในการบริหารงานพอสมควร

“หน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น” หมายความว่า เทศบาล สุขาภิบาล และ ราชการส่วนท้องถิ่นอื่นที่มีกฎหมายจัดตั้งขึ้น แต่ไม่รวมถึงองค์การบริหารส่วนจังหวัด (กรมการปกครอง. 2546 : 1-5)

“ตำบล” หมายความว่า ตำบลตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่ที่อยู่นอกเขตหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น และในกรณีที่ตำบลใดมีพื้นที่อยู่ทั้งในและนอกเขตหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ให้หมายความถึงเฉพาะพื้นที่ที่อยู่นอกเขตหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น (กรมการปกครอง. 2546 : 1-5)

ประทาน คงฤทธิศึกษากร (2545 : 7) ได้ให้ความหมายว่า การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นระบบการปกครองที่เป็นผลสืบเนื่องมาจากการกระจายอำนาจทางการปกครองของรัฐ และโดยนัยนี้จะเกิดการทำหน้าที่ปกครองท้องถิ่นโดยคนในท้องถิ่นนั้น ๆ องค์การนี้ถูกจัดตั้งและควบคุมโดยรัฐบาล แต่ก็มีอำนาจในการกำหนดนโยบาย และควบคุมให้มีการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายของตนเอง

ประหยัด หงส์ทองคำ (2546 : 10) ได้รวบรวมความหมายของการปกครองส่วนท้องถิ่นของนักวิชาการชาวต่างประเทศไว้ ดังนี้

วิลเลียม วี ฮอลโลเวย์ (William V. Holloway. 1974 : 256) กล่าวว่า “การปกครองตนเองของท้องถิ่น” หมายถึง องค์การที่มีอาณาเขตแน่นอน มีประชากรตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ มีอำนาจปกครองตนเอง มีการบริหารงานคลังของตนเอง และมีสภาของท้องถิ่นที่มีสมาชิกได้รับการเลือกตั้งจากประชาชน

เดเนียล วิท (Daniel Wit. 1968 : 366) ให้ความหมายว่า “การปกครองส่วนท้องถิ่น” หมายถึง การปกครองที่รัฐบาลกลางให้อำนาจ หรือกระจายอำนาจไปให้หน่วยการ

ปกครองท้องถิ่นเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่น ได้มีอำนาจในการปกครอง ร่วมกันรับผิดชอบทั้งหมดหรือเพียงบางส่วนในการบริหารท้องถิ่น”

วิลเลียม เอ โรบสัน (William A. Robson. 1951 : 256) ได้ให้ความหมายว่า การปกครองส่วนท้องถิ่น หมายถึง การปกครองส่วนหนึ่งของประเทศ ซึ่งมีอำนาจอิสระ (Autonomy) ในการปฏิบัติหน้าที่ตามสมควร อำนาจอิสระในการปฏิบัติหน้าที่จะต้องไม่มากจนมีผลกระทบกระเทือนต่ออำนาจอธิปไตยของรัฐ เพราะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมิใช่ชุมชนที่มีอำนาจอธิปไตย องค์กรปกครองท้องถิ่นมีสิทธิตามกฎหมาย (Legal rights) และมีองค์กรที่จำเป็น (Necessary organization) เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั่นเอง

จากที่กล่าวมาข้างต้น ผู้วิจัยสรุปได้ว่า การปกครองส่วนท้องถิ่น คือ การปกครองที่รัฐบาลมอบอำนาจให้ประชาชนดำเนินการปกครองตนเอง โดยให้มีหน่วยการปกครองท้องถิ่นทำหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารพัฒนา และให้บริการประชาชนในเขตพื้นที่ องค์กรหน่วยการปกครองท้องถิ่นดังกล่าวนี้ มีอำนาจในการกำหนดนโยบาย ตัดสินใจ และดำเนินกิจกรรมภายใต้ขอบเขตของกฎหมายที่กำหนดภายในท้องถิ่นของตนเท่านั้น และหน่วยการปกครองท้องถิ่นนี้ต้องอยู่ในความดูแลของรัฐบาล

### 3. องค์ประกอบของการปกครองส่วนท้องถิ่น

การปกครองส่วนท้องถิ่นมีรูปแบบที่แตกต่างกันตามฐานรายได้ของแต่ละพื้นที่ แต่องค์ประกอบของการปกครองส่วนท้องถิ่นมีลักษณะเหมือนกัน ดังนี้

ประธาน คงฤทธิศึกษากร (2545 : 7) ประกอบกับ พระราชบัญญัติสภาพตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546 ซึ่งได้ชี้ให้เห็นถึงองค์ประกอบที่สำคัญ ๆ ของการปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ดังนี้

1. หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะได้รับการจัดตั้งขึ้น โดยผลแห่งกฎหมายและหน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น ๆ จะมีสภาพเป็นนิติบุคคล
2. หน่วยการปกครองท้องถิ่นที่ได้รับการจัดตั้งขึ้น จะต้องไม่อยู่ในการบังคับบัญชา (Hierarchy) ของหน่วยงานทางราชการเพราะจะต้องเป็นหน่วยงานที่มีอำนาจปกครองตนเอง (Autonomy)
3. หน่วยงานการปกครองท้องถิ่นที่จัดตั้งขึ้น ต้องเป็นองค์กรที่มาจากการเลือกตั้ง (Election) โดยประชาชนในท้องถิ่น เพื่อแสดงถึงการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครองของประชาชน (Political participation)

4. หน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น จะต้องมียอำนาจในการจัดเก็บรายได้ (Revenue) โดยการอนุญาตจากรัฐเพื่อให้ท้องถิ่นมีรายได้นำมาทะนุบำรุงท้องถิ่นให้เจริญก้าวหน้า

5. หน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น ควรมีอำนาจในการกำหนดนโยบายและมีการควบคุมให้มีการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายของตน ตามครรลองของการปกครองที่ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครองอย่างแท้จริง

6. หน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น ๆ ควรมีอำนาจในการออกกฎข้อบังคับ เพื่อกำกับให้มีการปฏิบัติไปตามนโยบายหรือความต้องการแห่งท้องถิ่นได้ แต่ทั้งนี้กฎข้อบังคับที่ล่วงล้ำ ไม่ขัดต่อกฎหมายหรือข้อบังคับอื่นใดของรัฐ

7. หน่วยการปกครองท้องถิ่นเมื่อได้รับการจัดตั้งขึ้นแล้ว ยังคงอยู่ในความรับผิดชอบและอยู่ในการกำกับดูแลจากรัฐ เพื่อประโยชน์ และความมั่นคงแห่งรัฐ และประชาชนในส่วนรวม

จากที่กล่าวมาข้างต้น ผู้วิจัยสรุปได้ว่า การปกครองส่วนท้องถิ่นมีองค์ประกอบของการปกครองส่วนท้องถิ่นมีลักษณะเหมือนกัน ถึงแม้ว่าจะมีรูปแบบที่แตกต่างกันตามฐานะรายได้ของแต่ละพื้นที่

#### 4. ความสำคัญของการปกครองส่วนท้องถิ่น

การปกครองส่วนท้องถิ่นทำให้เกิดการพัฒนาประชาธิปไตย เป็นรูปแบบของการปกครองที่มีส่วนช่วยในการแบ่งเบาภาระของรัฐบาลกลางการบริหารประเทศ จากภารกิจของรัฐที่มีมากมายและความหลากหลายมากขึ้นตามการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจสังคม การเมือง และเทคโนโลยี จึงก่อให้เกิดความสำคัญดังนี้ (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. 2555 : เว็บบไซต์)

1. องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นสถาบันให้การศึกษาการปกครองระบอบประชาธิปไตยแก่ประชาชนกล่าวคือ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นภาพจำลองของระบบการเมืองของชาติ มีกิจกรรมทางการเมือง โดยเฉพาะการเลือกตั้งเป็นการชักนำให้คนในท้องถิ่นได้เข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง เป็นการฝึกหัดการตัดสินใจทางการเมือง

2. การสร้างประชาธิปไตยที่มั่นคง จะต้องเริ่มจากการสร้างประชาธิปไตยในระดับท้องถิ่นก่อน เพราะการพัฒนาทางการเมืองในวงกว้างจะนำไปสู่ความเข้าใจการเมืองในระดับชาติโดยง่าย

3. การปกครองท้องถิ่นจะทำให้ประชาชนเกิดความรู้แจ้งแจ่มแจ้งทางการเมือง (Political maturity) กล่าวคือ ประชาชนจะรู้ถึงวิธีการเลือกตั้ง การตัดสินใจ การบริหาร

การเมืองท้องถิ่น การต่อสู้แข่งขันกันตามวิถีทางการเมือง ทำให้เกิดการรวมกลุ่มทางการเมืองในที่สุด

4. การปกครองส่วนท้องถิ่นทำให้เกิดการเข้าสู่วิถีการเมืองของประชาชนด้วยเหตุที่การเมืองท้องถิ่นมีผลกระทบต่อประชาชนโดยตรงและใกล้ชิด และเกี่ยวพันต่อการเมืองระดับชาติ หากมีกิจกรรมทางการเมืองเกิดขึ้นอยู่เสมอ ก็จะมีผลทำให้เกิดความคึกคักและมีชีวิตชีวาต่อการปกครองส่วนท้องถิ่น ประชาชนในท้องถิ่นจะมีความเกี่ยวพันและเข้าสู่ระบบการเมืองตลอดเวลา

5. การเมืองท้องถิ่นเป็นวิธีสร้างนักการเมืองระดับชาติ นักการเมืองท้องถิ่นผ่านการเรียนรู้ทางการเมืองในท้องถิ่น ทำให้คุณภาพของนักการเมืองระดับชาติสูงขึ้น ด้วยเหตุที่ได้รับความนิยมนิยัศรัทธาจากประชาชนจึงทำให้ได้รับการเลือกตั้งในระดับสูงขึ้น

จากที่กล่าวมาข้างต้น ผู้วิจัยสรุปได้ว่า เมื่อพิจารณาถึงการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 จะเห็นได้ว่าเป็นไปตามแนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่นดังกล่าว คือ เป็นการปกครองในรูปลักษณะการกระจายอำนาจจากรัฐ เพื่อสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น โดยประชาชนมีส่วนร่วมในองค์การปกครองท้องถิ่น และมีอิสระในการบริหารงาน แต่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐ และบริหารงานภายในขอบเขตอำนาจหน้าที่และอาณาเขตของตนที่กำหนดไว้ตามกฎหมาย และเป็นหน่วยงานที่สามารถเชื่อมโยงการบริหารจากส่วนภูมิภาคสู่ส่วนกลางได้อย่างรวดเร็ว และเป็นหน่วยงานที่ใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด ซึ่งจะสามารถนำปัญหาหรือความต้องการของประชาชนมาแก้ปัญหาได้อย่างรวดเร็ว และยังเป็นหน่วยงานที่สร้างประชาธิปไตยและความสามัคคีในระดับชุมชน

## 5. ลักษณะขององค์การบริหารส่วนตำบล

สำนักงานบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ได้กล่าวว่าจากความหมายทั่วไปของการปกครองส่วนท้องถิ่น สามารถจำแนกลักษณะสำคัญของท้องถิ่นได้ ดังนี้ (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, 2555 : ออนไลน์)

5.1 เป็นนิติบุคคล เพื่อให้สามารถดำเนินการด้านต่าง ๆ ได้อย่างเป็นอิสระพอสมควร การปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีองค์การที่สามารถรับผิดชอบกิจกรรมต่าง ๆ ตามที่ได้รับมอบหมายได้ ส่วนกลางสามารถก่อกำหนดพันธะทางกฎหมาย เช่น ทำสัญญาเป็นหนี้ หรือทำนิติกรรมรูปอื่นได้ ภาวะนิติบุคคลนี้ หมายถึงการได้รับการรับรองโดยกฎหมายของประเทศ กล่าวคือหน่วยการปกครองท้องถิ่นต้องได้รับการจัดตั้งโดยมีกฎหมายของประเทศรองรับ

ยกตัวอย่างเช่น กรุงเทพมหานคร เป็นนิติบุคคลตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการ กรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 เป็นต้น การเป็นนิติบุคคลนี้ยังหมายถึงว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แยกออกจากราชการบริหารส่วนกลาง มีทรัพย์สินและมีเจ้าหน้าที่ของตนเอง มีคณะกรรมการของตนเอง เพื่อดำเนินกิจการของท้องถิ่นได้ภายในขอบเขตที่สมควร

**5.2 ประชาชนมีส่วนมีเสียงในการปกครองตนเอง** การดำเนินกิจกรรมของการปกครองท้องถิ่นนี้เป็นกระบวนการที่มีใช้กระทำโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยสิ้นเชิงแต่เป็นกระบวนการเมืองซึ่งประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมโดยทางตรงหรือทางอ้อม กล่าวคือประชาชนเข้าร่วมเลือกตัวแทนทำหน้าที่บริหารกิจการของท้องถิ่น หรือเข้าร่วมกำหนดนโยบาย หรือควบคุมตรวจสอบการดำเนินการของตัวแทนของตน ในการดำเนินกิจกรรมของท้องถิ่นนี้ประชาชนอาจดำเนินการเองทั้งหมด (โดยผ่านตัวแทน) หรือโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐเข้ามามีส่วนร่วม อย่่างไรก็ดี หากเจ้าหน้าที่ของรัฐเข้ามามีส่วนร่วมบทบาทของประชาชนก็ลดน้อยลง และการปกครองท้องถิ่นก็ขาดความเป็นอิสระมากขึ้น ในการเข้ามามีส่วนร่วมนั้นประชาชนเข้ามามีบทบาทในการกำหนดนโยบายหรือกำหนดการตัดสินใจและดำเนินการของหน่วยการปกครองท้องถิ่น โดยทางตรงหรือทางอ้อม ลักษณะทางการเมืองที่แทรกอยู่ในการปกครองท้องถิ่นมีอยู่หลายประการ ที่สำคัญที่สุดคือการมีส่วนร่วมของประชาชนในรูปต่าง ๆ เช่น ร่วมเสนอตนเป็นตัวแทนรับผิดชอบการบริหารหรือกำหนดนโยบายของท้องถิ่นร่วมเลือกตัวแทน รวมทั้งร่วมในการตรวจสอบควบคุมการดำเนินการของตัวแทน เป็นต้น

โดยทั่วไปประชาชนมักมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นโดยทางอ้อม คือเลือกตัวแทนเพื่อดำเนินงาน แต่ประชาชนอาจมีส่วนร่วมโดยตรงก็ได้ เช่น ร่วมตัดสินใจประเด็นหนึ่งประเด็นใดหรือปัญหาใดในลักษณะของการขอประชามติ (Referendum) ร่วมลงคะแนนเสียงถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Recall) ริเริ่มเสนอร่างกฎหมายหรือข้อบัญญัติให้สภาท้องถิ่นพิจารณา (Initiative) เสนอแนะข้อเท็จจริงหรือข้อคิดเห็นต่าง ๆ (Public hearing) การมีส่วนร่วมของประชาชนเหล่านี้แต่ละประเทศจัดให้ไม่เหมือนกัน สำหรับประเทศไทย ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองทางอ้อมในการปกครองท้องถิ่น รัฐยังไม่เปิดโอกาสให้เข้าร่วมทางการเมืองโดยตรง

**5.3 มีอำนาจอิสระบางประการในการบริหารกิจการ** ภายในวงรอบกิจกรรมและในขอบเขตพื้นที่ที่รับผิดชอบนั้น หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องได้รับมอบอำนาจดำเนินการเป็นอิสระได้พอสมควร โดยไม่จำเป็นต้องรับฟังคำสั่งจากรัฐบาลกลางหรือหน่วยงานราชการจากส่วนกลางแต่อย่างใด



**5.4 มีอำนาจในการจัดหาและใช้จ่ายอย่างเป็นอิสระ** เมื่อเป็นอิสระในการดำเนินการ แล้ว หน่วยการปกครองท้องถิ่นต้องมีอิสระในการจัดหาทรัพยากรที่จำเป็นในการดำเนินงาน คือมีแหล่งรายได้ของตนเอง เช่น ได้รับสนับสนุนงบประมาณจากรัฐบาล สามารถจัดเก็บภาษีบางประเภทได้ รวมทั้งหารายได้อื่น ๆ ตามที่กฎหมายกำหนด นอกจากจัดหารายได้เองแล้ว ยังต้องมีงบประมาณของตนเอง สามารถกำหนดรายจ่ายและตัดสินใจใช้จ่ายเงินภายในขอบเขตทรัพยากรที่มีอยู่ได้ คือมีสิทธิที่จะใช้จ่ายรายได้ ที่ตนมีอย่างเสรีภายในขอบเขตอำนาจของตน

จากที่กล่าวมาข้างต้น ผู้วิจัยสรุปได้ว่า จากลักษณะทั้ง 4 ประการนี้เป็นลักษณะสำคัญของการปกครองท้องถิ่น แต่ขอบเขตระดับของลักษณะต่าง ๆ ดังกล่าวนี้นี้มีมากน้อยแตกต่างกันไปในแต่ละประเทศและแต่ละท้องถิ่น ขึ้นกับว่ารัฐบาลกลางกระจายอำนาจการปกครองให้แก่ท้องถิ่นเพียงใดเป็นสำคัญ ถ้ารัฐบาลกลางยินยอมให้ท้องถิ่นมีอิสระมาก และยินยอมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องดำเนินการให้ท้องถิ่นมากเท่าใดก็สะท้อนลักษณะประชาธิปไตยในท้องถิ่นมากเท่านั้น

## 6. ขอบเขตของการปกครองส่วนท้องถิ่น

ภายในวงกรอบของกิจกรรมบางประเภทที่รัฐกำหนดให้และภายในวงกรอบของเขตพื้นที่การปกครองท้องถิ่น นับเป็นเวทีการเมืองแบบประชาธิปไตยย่อบริเวณที่ประชาชนในท้องถิ่นระดับต่าง ๆ มีโอกาสร่วมดำเนินการเพื่อปกป้องและส่งเสริมผลประโยชน์ของตน (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, 2555 : ออนไลน์)

การที่กล่าวว่าการปกครองท้องถิ่นเป็นเวทีประชาธิปไตยย่อบริเวณ ก็เนื่องมาจากเมื่อเทียบกับการเมืองการปกครองระดับชาติแล้วการปกครองท้องถิ่นมีขนาดขอบเขตความรับผิดชอบกิจกรรมและจำนวนประชาชนผู้เข้าร่วมจำกัดกว่าการเมืองการปกครองระดับชาติ ดังจะกล่าวต่อไปนี้

**6.1 มีขอบเขตพื้นที่จำกัด** เขตการปกครองท้องถิ่นนั้นเป็นเขตพื้นที่ย่อยของการปกครองของรัฐ มีอาณาบริเวณแคบกว่ารัฐ มีจำนวนประชากรในพื้นที่จำกัด ในขณะที่เดียวกันมีความหลากหลายของประชากรน้อยกว่าประชากรของประเทศ กล่าวคือมีความสอดคล้องในแง่วัฒนธรรม ลักษณะประชากรและความต้องการสูงกว่าประชากรในระดับชาติ

**6.2 มีขอบเขตกิจกรรมจำกัด** กิจกรรมของหน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้นเป็นกิจกรรมที่รัฐมอบให้ท้องถิ่นดำเนินการ ส่วนใหญ่แล้วมักเป็นความต้องการใกล้ชิดเฉพาะถิ่น และเป็นบริการที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินชีวิตประจำวันของประชาชน หรือเกี่ยวกับสาธารณูปการที่

จำเป็นโดยทั่วไป เช่น การศึกษา การอนามัย การอุปโภคบริโภค การคมนาคม การบันเทิง เป็นต้น เมื่อมีขอบเขตกิจกรรมจำกัด ขอบเขตในการกำหนดนโยบาย การตัดสินใจ และความรับผิดชอบขององค์การปกครองท้องถิ่นย่อมจำกัดตามไปด้วย

6.3 มีรูปแบบการดำเนินการง่ายกว่าการดำเนินการระดับชาติ คือ กิจกรรมของหน่วยปกครองท้องถิ่นนั้น ไม่จำเป็นต้องผ่านกระบวนการขั้นตอนที่ยุ่งยากซับซ้อนเหมือนกับกระบวนการระดับชาติ ตัวอย่างเช่น ก่อนที่จะผ่านพระราชบัญญัติเป็นกฎหมายของประเทศได้ ต้องผ่านกระบวนการหลายวาระหลายขั้นตอน แต่การผ่านข้อบัญญัติขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นทำได้ง่ายกว่า รวดเร็วกว่า

6.4 ไม่จำเป็นต้องมีรูปแบบการเมืองการปกครองเหมือนรูปแบบที่เป็นอยู่ระดับชาติ รูปแบบประชาธิปไตยที่อาศัยหลักการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจนั้น มักแบ่งอำนาจอธิปไตยออกเป็น 3 ฝ่าย คือ ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ โดยมีหน่วยงานรับผิดชอบในการใช้อำนาจอธิปไตยดังกล่าว (เช่น รัฐสภา รัฐบาล และฝ่ายตุลาการ) แต่ในการปกครองท้องถิ่นนั้น รูปแบบทั้งสภาท้องถิ่นและฝ่ายบริหารก็ได้ และโดยทั่วไปมักไม่มีฝ่ายตุลาการรวมอยู่ด้วย

แนวทางที่กล่าวนี้ปรากฏอยู่ในร่างกฎบัตรเพื่อการปกครองตนเองของท้องถิ่น พ.ศ. 2525 ซึ่งผ่านการพิจารณาของหน่วยการปกครองท้องถิ่นและภาคยุโรป เมื่อวันที่ 29 ตุลาคม 2524 (ที่เมืองสตราสบูร์ก) โดยร่างกฎบัตรได้ยืนยันให้มีสภาท้องถิ่นซึ่งประกอบด้วยสมาชิกที่ได้รับเลือกตั้งอย่างเสรี โดยการลงคะแนนลับจากการเลือกตั้งทางตรงที่ประชาชนทั้งชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน สภาท้องถิ่นอาจจะให้มืองค์กรฝ่ายบริหารทำหน้าที่บริหารและรับผิดชอบต่อสภาก็ได้

จากที่กล่าวมาข้างต้น ผู้วิจัยสรุปได้ว่ารูปแบบของการปกครองท้องถิ่นดูไม่สำคัญเท่ากับให้ประชาชนมีส่วนร่วมเลือกตัวแทนและให้ตัวแทนมีอำนาจดำเนินกิจการเพื่อส่วนรวมโดยอิสระตามขอบเขตอันสมควร ร่างกฎหมายดังกล่าวได้ยืนยันไว้ในมาตรา 3 ว่าเป็นสิ่งที่ชอบด้วยเหตุผลที่จะให้ความรับผิดชอบในการบริหารที่มีต่อประชาชนนั้นอยู่ในมือของหน่วยการปกครองที่อยู่ใกล้ชิดประชาชนมากที่สุด

## 7. โครงสร้างองค์การบริหารส่วนตำบล

โครงสร้างขององค์การบริหารส่วนตำบล ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546 มาตรา 44 กำหนดให้ องค์การบริหารส่วนตำบลประกอบด้วยสภาองค์การบริหารส่วนตำบล และนายก

องค์การบริหารส่วนตำบล มาตรา 45 กำหนดให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลประกอบด้วย สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล จำนวนหมู่บ้านละสองคน ซึ่งเลือกตั้งขึ้นโดยราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในแต่ละหมู่บ้านในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลนั้น มาตรา 48 กำหนดให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีประธานสภา และรองประธานสภาคนหนึ่งซึ่งเลือกจากสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล มาตรา 58 กำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีนายกองค์การบริหารส่วนตำบลคนหนึ่ง ซึ่งมาจากการเลือกตั้ง โดยตรงของประชาชน ตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น และมาตรา 60 กำหนดให้นายกองค์การบริหารส่วนตำบลควบคุมและรับผิดชอบในการบริหารราชการขององค์การบริหารส่วนตำบลตามกฎหมาย และเป็นผู้บังคับบัญชาของพนักงานส่วนตำบลและลูกจ้างขององค์การบริหารส่วนตำบล



แผนภาพที่ 1 โครงสร้างการบริหารงานของ อบต. ตาม พ.ร.บ. สภาตำบลและ อบต. พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546

## 8. อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล

อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล ได้กำหนดไว้ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546 และตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ พ.ศ. 2542

8.1 อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546 ได้กำหนดไว้ดังนี้

มาตรา 66 กำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีหน้าที่ในการพัฒนาตำบลทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม

มาตรา 67 องค์การบริหารส่วนตำบล มีหน้าที่ต้องทำในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลดังนี้

1. จัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำและทางบก
2. รักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางเดิน และที่สาธารณะ รวมทั้งกำจัด ขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล
3. ป้องกันและระงับโรคติดต่อ
4. ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
5. ส่งเสริมการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม
6. ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ
7. คุ้มครอง ดูแล และรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
8. บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น

9. ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ทางราชการมอบหมายโดยจัดสรรงบประมาณหรือบุคลากรให้ตามความจำเป็นและสมควร

มาตรา 68 กำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบลอาจจัดทำกิจการในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล ดังนี้

1. ให้มีน้ำเพื่อการอุปโภค บริโภค และการเกษตร
2. ให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น
3. ให้มีและบำรุงรักษาทางระบายน้ำ
4. ให้มีและบำรุงสถานที่ประชุม การกีฬา การพักผ่อนหย่อนใจและสวนสาธารณะ

5. ให้มีและส่งเสริมกลุ่มเกษตรกรและกิจการสหกรณ์
6. ส่งเสริมให้มีอุตสาหกรรมในครอบครัว
7. บำรุงและส่งเสริมการประกอบอาชีพของราษฎร
8. การคุ้มครองดูแลรักษาทรัพย์สินอันเป็นสาธารณะสมบัติของแผ่นดิน
9. หาผลประโยชน์จากทรัพย์สินอันเป็นสาธารณะสมบัติของแผ่นดิน
10. ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือ และท่าข้าม
11. กิจการเกี่ยวกับการพาณิชย์
12. การท่องเที่ยว
13. การผังเมือง

8.2 อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 กำหนดไว้ดังนี้  
มาตรา 16 ให้เทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบบริหารสาธารณะ เพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง ดังนี้

1. การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง
2. การจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำ และทางระบายน้ำ
3. การจัดให้มีและควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้าม และที่จอดรถ
4. การสาธารณสุขูปโภคและการก่อสร้างอื่น ๆ
5. การสาธารณสุขูปการ
6. การส่งเสริม การฝึก และประกอบอาชีพ
7. การพาณิชย์ และการส่งเสริมการลงทุน
8. การส่งเสริมการท่องเที่ยว
9. การจัดการศึกษา
10. การสังคมสงเคราะห์ และการพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็ก สตรี คนชรา

และผู้ด้อยโอกาส

11. การบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรม อันดีของท้องถิ่น
12. การปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัดและการจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย
13. การจัดให้มีและบำรุงรักษาสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ
14. การส่งเสริมกีฬา

15. ส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาค และสิทธิเสรีภาพของประชาชน
  16. ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการพัฒนาท้องถิ่น
  17. การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง
  18. การกำจัดขยะมูลฝอย สิ่งปฏิกูล และน้ำเสีย
  19. การสาธารณสุข การอนามัยครอบครัว และการรักษาพยาบาล
  20. จัดให้มีและควบคุมสุสานและฌาปนสถาน
  21. การควบคุมการเลี้ยงสัตว์
  22. การจัดให้มีและควบคุมการฆ่าสัตว์
  23. การรักษาความปลอดภัย ความเป็นระเบียบเรียบร้อย และการอนามัย โรงมหรสพ และสาธารณสถานอื่น ๆ
  24. การจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากป่าไม้ ที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
  25. การผังเมือง
  26. การขนส่งและการวิศวกรรมจราจร
  27. การดูแลรักษาที่สาธารณะ
  28. การควบคุมอาคาร
  29. การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
  30. การรักษาความสงบเรียบร้อย การส่งเสริมและสนับสนุนการป้องกัน และรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน
  31. กิจการอื่น ๆ ใดที่เป็นผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด
- จากที่กล่าวมาข้างต้น ผู้วิจัยสรุปได้ว่า อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลสามารถกระทำได้เฉพาะในเขตพื้นที่ของตนเอง โดยมีระเบียบกฎหมายรองรับการปฏิบัติงาน โดยมีอำนาจในการบริหารจัดการเอง โดยการดำเนินงานเป็นไปเพื่อดูแลคุณภาพชีวิตประชาชน เศรษฐกิจ สังคม การศึกษา เพื่อประโยชน์ของประชาชนเป็นสำคัญ

## 9. การแบ่งส่วนราชการขององค์การบริหารส่วนตำบล

การแบ่งส่วนราชการตามโครงสร้างขององค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วย ฝ่ายบริหาร ฝ่ายสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล และพนักงานที่ปฏิบัติงานในองค์การ

บริหารส่วนตำบล แต่ละฝ่ายจะมีองค์ประกอบและหน้าที่ ดังนี้ (โกวิท พวงงาม. 2546 : 170-176)

9.1 ฝ่ายบริหาร จะประกอบไปด้วย นายกองค้การบริหารส่วนตำบล มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนในเขตพื้นที่ และนายกองค้การบริหารส่วนตำบลอาจแต่งตั้งรองนายกองค้การบริหารส่วนตำบล ได้ไม่เกินสองคน และแต่งตั้งเลขานุการได้หนึ่งคน โดยกำหนดให้นายกองค้การบริหารส่วนตำบลควบคุม และรับผิดชอบในการบริหารราชการขององค์การบริหารส่วนตำบลตามกฎหมาย และเป็นผู้บังคับบัญชาของพนักงานส่วนตำบลและลูกจ้างขององค์การบริหารส่วนตำบล และตามมาตรา 59 แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546 ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของนายกองค้การบริหารส่วนตำบล ไว้ดังนี้

9.1.1 กำหนดนโยบายโดยไม่ขัดต่อกฎหมายและรับผิดชอบในการบริหารราชการขององค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นไปตามกฎหมาย นโยบาย แผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล ข้อบัญญัติ ระเบียบ และข้อบังคับของทางราชการ

9.1.2 สั่ง อนุญาต และอนุมัติเกี่ยวกับราชการขององค์การบริหารส่วนตำบล

9.1.3 แต่งตั้งและถอดถอนรองนายกองค้การบริหารส่วนตำบล และเลขานุการนายกองค้การบริหารส่วนตำบล

9.1.4 วางระเบียบเพื่อให้งานขององค์การบริหารส่วนตำบลเป็นไปด้วยความเรียบร้อย

9.1.5 รักษาการให้เป็นไปตามข้อบัญญัติขององค์การบริหารส่วนตำบล

9.1.6 ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้และกฎหมายอื่น

9.2 ฝ่ายสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล มาจากการเลือกตั้งหมู่บ้านละ 2 คน หากองค์การบริหารส่วนตำบลมีสองหมู่บ้าน ให้เลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลหมู่บ้านละ 3 คน หากมีเพียงหมู่บ้านเดียวให้เลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลจำนวน 6 คน และตามมาตรา 46 แห่งพระราชบัญญัติ สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546 ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของสภาองค์การบริหารส่วนตำบลไว้ดังต่อไปนี้

9.2.1 ให้ความเห็นชอบแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อเป็นแนวทางในการบริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบล

9.2.2 พิจารณาและให้ความเห็นชอบร่างข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล ร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี และร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม

9.2.3 ควบคุมการปฏิบัติงานของนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ให้เป็นไปตามกฎหมาย นโยบาย แผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล ข้อบัญญัติ ระเบียบ และข้อบังคับของทางราชการ

9.3 พนักงานที่ปฏิบัติงานในองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นบุคลากรที่ปฏิบัติหน้าที่ในองค์การบริหารส่วนตำบล แบ่งเป็น 3 กลุ่ม คือ

9.3.1 พนักงานส่วนตำบล เป็นบุคลากรขององค์การบริหารส่วนตำบลที่ได้รับการบรรจุและแต่งตั้งให้ปฏิบัติราชการ โดยได้รับเงินเดือนจากงบประมาณหมวดเงินเดือนขององค์การบริหารส่วนตำบล เป็นไปตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

9.3.2 พนักงานจ้าง เป็นลูกจ้างขององค์การบริหารส่วนตำบล โดยเป็นบุคคลซึ่งได้รับการจ้างตามสัญญาจ้างและได้รับค่าตอบแทนจากงบประมาณขององค์การบริหารส่วนตำบลเพื่อปฏิบัติงานให้กับองค์การบริหารส่วนตำบลนั้น

9.3.3 ข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ที่องค์การบริหารส่วนตำบลร้องขอต่อผู้ว่าราชการจังหวัด ให้ไปดำรงตำแหน่งหรือปฏิบัติกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบลเป็นการชั่วคราวได้ โดยไม่ขาดจากต้นสังกัดเดิม ทั้งนี้เป็นไปตาม มาตรา 72 แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546

จากที่กล่าวมาข้างต้น ผู้วิจัยสรุปได้ว่า การแบ่งส่วนราชการขององค์การบริหารส่วนตำบลเพื่อเป็นการแบ่งความรับผิดชอบในการบริหารราชการแผ่นดินขององค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นไปตามกฎหมาย นโยบาย แผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล ข้อบัญญัติ ระเบียบ และข้อบังคับของทางราชการ ซึ่งเรียกว่า การบริหารราชการส่วนภูมิภาค

## แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับความคิดเห็น

### 1. ความหมายเกี่ยวกับความคิดเห็น

ความหมายเกี่ยวกับความคิดเห็นได้มีผู้รู้อธิบายไว้หลายท่าน ดังนี้

ปทานุกรมสังคมวิทยา (ราชบัณฑิตยสถาน. 2546 : 246) ได้บัญญัติคำว่า ความคิดเห็น ซึ่งตรงกับคำว่า Opinion ในภาษาอังกฤษ หมายถึง ข้อพิจารณาเห็นว่าเป็นจริงจากการใช้



ปัญญาความคิดประกอบ ถึงแม้จะไม่ได้อาศัยหลักฐานพิสูจน์ยืนยัน ได้เสมอไปก็ตาม ทักษะหรือ ประมาณ การเกี่ยวกับเนื้อหาหรือประเด็นใดประเด็นหนึ่ง คำแถลงที่ยอมรับนับถือกันว่าเป็น ผู้เชี่ยวชาญในหัวข้อปัญหาที่มีผู้นำมาขอปรึกษา คำว่าความคิดเห็นมีความหมายใกล้เคียงกับคำว่า เจตคติ ซึ่งมีคำอธิบายไว้ว่าแนวโน้มที่บุคคลได้รับมาหรือเรียนรู้มา และกลายเป็นแบบอย่างในการ แสดงปฏิริยาสนับสนุน หรือเป็นปฏิบัติต่อบางสิ่งบางอย่างหรือต่อบุคคลบางคน

จิรายุ ททรัพย์สิน (2545 : 16) ได้สรุปความหมายของความคิดเห็นไว้ว่า ความ คิดเห็น หมายถึง ความรู้สึกนึกคิดของบุคคลที่แสดงออกมา เพื่อให้ผู้อื่นได้สามารถที่จะเรียนรู้ ตลอดจนสามารถที่จะประเมินค่าในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง หรือประเด็นใดประเด็นหนึ่ง การลง ความเห็นอาจเป็นไปได้ในลักษณะเห็นด้วย หรือไม่เห็นด้วยก็ได้ อันเนื่องจากสถานการณ์สิ่งแวดล้อม การติดต่อกับภายนอกการเข้าเป็นสมาชิกกลุ่มต่าง ๆ และการพบปะสังสรรค์ประจำวัน

กฤษณ์ มหาวิรุฬห์ (2544 : 38) ได้กล่าวถึงความหมายของความคิดเห็นไว้ว่า ความ คิดเห็นเป็นการแสดงออกด้านความรู้สึกต่อสิ่งหนึ่งสิ่งใด เป็นความรู้สึกเชื่อถือที่ไม่อยู่บนความ แน่นอนหรือความจริง แต่ขึ้นกับจิตใจ บุคคลจะแสดงออกได้ง่ายโดยการแสดงเหตุผลสนับสนุน หรือปกป้องความคิดเห็นนั้น ความคิดเห็นบางอย่างเป็นผลของการแปลความหมายของข้อเท็จจริง ซึ่ง ขึ้นกับคุณสมบัติประจำตัวของแต่ละบุคคล เช่น ด้านความรู้ ประสบการณ์ในการทำงาน สภาพแวดล้อม ฯลฯ และมีอารมณ์เป็นส่วนประกอบ การแสดงความคิดเห็นนี้อาจได้รับการ ยอมรับหรือปฏิเสธจากคนอื่น ๆ ก็ได้

เรืองเวทย์ แสงรัตนา (2543 : 48) ได้สรุปความหมายของความคิดเห็นไว้ว่า ความ คิดเห็น หมายถึง เป็นการแสดงออกทางด้านความรู้สึกต่อสิ่งหนึ่งสิ่งใดด้วยการพูด หรือการเขียน โดยอาศัยพื้นฐานด้านความรู้ ประสบการณ์ และสภาพแวดล้อม ความคิดเห็นอาจได้รับการ ยอมรับหรือปฏิเสธจากผู้อื่นได้

สิริรัตน์ ถาวรสุวรรณ (2543 : 13) แปลจาก Nunnally ความว่า ทั้งความคิดเห็นและ ทักษะคตินั้น เป็นเรื่องของการแสดงออกของแต่ละบุคคล ต่อประชาชาติทั่วไป ต่อขนบธรรมเนียม ประเพณี และการแสดงออกทางความคิดเห็นในรูปเกี่ยวกับตัวเขา นอกจากนี้ยังอธิบายอีกว่า “คำว่า ความคิดเห็น นั้นจะใช้ในเรื่องเกี่ยวกับการลงความเห็น (Judgement) และความรู้ (Knowledge) ในขณะที่ทัศนคตินั้นใช้กันมากในเรื่องที่เกี่ยวกับความรู้สึก (Feeling) และความชอบพอ (Preference) ในท้ายที่สุดเขาได้สรุปว่า เรามักใช้คำว่า ความคิดเห็นมากกว่าทัศนคติ”

ไอแซค (Isaak. 1981 : 203 ; อ้างใน เพทาย ศิริมุสิกะ. 2547 : 8) ให้ความหมายความ คิดเห็นว่าเป็นการแสดงออกทางคำพูดหรือ คำตอบที่บุคคลได้แสดงออกต่อสถานการณ์ใด สถานการณ์หนึ่ง โดยเฉพาะจากคำถามที่ได้รับทั่ว ๆ ไป โดยปกติแล้วความคิดเห็นต่างจากเจตคติ

คือความคิดเห็นจะเกี่ยวกับเรื่องหนึ่ง โดยเฉพาะขณะที่เจตคติจะเป็นเรื่องทั่ว ๆ ไป มีความหมายที่กว้างกว่า

กู๊ด (Good . 1973 : 339 ; อ้างใน เพทาย ศิริมุสิกะ. 2547 : 8) ให้คำจำกัดความของความคิดเห็นว่า ความคิดเห็น หมายถึง ความเชื่อความคิดเห็นว่า ความคิดเห็น หมายถึง ความเชื่อความคิดเห็นหรือลงความเห็นเกี่ยวกับสิ่งใด สิ่งหนึ่ง ซึ่งไม่อาจบอกได้ว่าเป็นสิ่งที่ถูกต้องหรือไม่ เวบสเตอร์ (Webster. 1968 : 1254 ; อ้างใน เพทาย ศิริมุสิกะ. 2547 : 8) ให้ได้ให้ความหมายว่า ความคิดเห็นคือ ความเชื่อที่ไม่ได้ตั้งอยู่บน ความแน่นอน หรือความรู้อันแท้จริง แต่จะตั้งอยู่ในจิตใจ ความเห็นและการลงความเห็นของแต่ละบุคคลที่น่าจะเป็นจริงหรือน่าจะตรงตามที่คิดไว้

จากที่กล่าวมาข้างต้น ผู้วิจัยสรุปได้ว่า ความคิดเห็น หมายถึง การแสดงออกซึ่งความรู้สึก เกิดจากการเรียนรู้ ตลอดจนความสามารถในการประเมินสถานการณ์ อาจจะเป็นไปในทางเห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วย อาจเกิดจากการเข้าเป็นสมาชิกของกลุ่มต่าง ๆ หรือความรู้ความสามารถ ซึ่งในการวิจัยครั้งนี้จะได้ศึกษาในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับความคิดเห็นของผู้ปกครองที่มีต่อการดำเนินงานของศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก เพื่อนำความคิดเห็นของผู้ปกครองเกี่ยวกับหลักการจัดการไปใช้ประโยชน์ในการปรับปรุงการดำเนินงานศูนย์พัฒนาเด็กเล็กองค์การบริหารส่วนตำบลนาฏ

## 2. ปัจจัยที่มีผลต่อความคิดเห็น

กิตติ สุทธิสัมพันธ์ (2545 : 12-13) ได้สรุปปัจจัยพื้นฐานที่มีอิทธิพลต่อความคิดเห็นของบุคคล ซึ่งทำให้บุคคลแต่ละคนแสดงความคิดเห็นที่อาจเหมือนกันหรือแตกต่างกันออกไปคือ

### 1. ส่วนปัจจัยส่วนบุคคล ได้แก่

1.1 ปัจจัยทางพันธุกรรมและร่างกาย คือ เพศ อวัยวะ ความครบถ้วนสมบูรณ์ของอวัยวะต่าง ๆ คุณภาพสมอง

1.2 ระดับการศึกษา การศึกษามีอิทธิพลต่อการแสดงออกซึ่งความคิดเห็นและศึกษา ทำให้บุคคลที่มีความรู้ในเรื่องต่าง ๆ มากขึ้น และคนที่มีความรู้มากมักจะมีความคิดเห็นในเรื่องต่าง ๆ อย่างมีเหตุผล

1.3 ความเชื่อ ค่านิยม และเจตคติ ของบุคคลต่อเรื่องต่าง ๆ ซึ่งอาจจะได้จากการเรียนรู้กลุ่มบุคคลในสังคม หรือจากการอบรมสั่งสอนของครอบครัว

1.4 ประสบการณ์ เป็นสิ่งที่ก่อให้เกิดการเรียนรู้ ทำให้มีความรู้ ความเข้าใจในหน้าที่และความรับผิดชอบต่องาน ซึ่งจะส่งผลต่อความคิดเห็น

## 2. ปัจจัยด้านสิ่งแวดล้อม

2.1 สื่อมวลชน ได้แก่ วิทยุ โทรทัศน์ หนังสือพิมพ์ ฯลฯ สิ่งต่าง ๆ เหล่านี้มีอิทธิพลอย่างมากต่อความคิดเห็นของบุคคล

2.2 กลุ่มและสังคม ที่เกี่ยวข้องมีอิทธิพลต่อความคิดเห็นของบุคคล เพราะเมื่อบุคคลอยู่ในกลุ่มใดหรือสังคมใด ก็จะต้องยอมรับและปฏิบัติตามเกณฑ์ของกลุ่มหรือสังคมนั้น ซึ่งทำให้บุคคลนั้นมีความคิดเห็นไปตามกลุ่มหรือสังคมที่อยู่

2.3 ข้อเท็จจริงในเรื่องต่าง ๆ หรือสิ่งต่าง ๆ ที่บุคคลแต่ละคนได้รับ ทั้งนี้เพราะข้อเท็จจริงที่บุคคลได้รับแตกต่างกัน ก็จะมีผลต่อการแสดงความคิดเห็นที่แตกต่างกัน

ปรีดา ชิตทรงสวัสดิ์ (2543 : 13) ได้สรุปเกี่ยวกับความคิดเห็นไว้ว่า ความคิดเห็นเป็นเรื่องของแต่ละบุคคลที่แสดงออกต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่งไม่จำเป็นต้องคล้ายกันหรือเหมือนกันเสมอไป ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับปัจจัยพื้นฐานของแต่ละบุคคลที่ได้รับอิทธิพลต่อการแสดงออกในเรื่องนั้น ๆ ซึ่งปัจจัยที่ทำให้เกิดความคิดเห็นไว้พอสรุปได้ ดังนี้

1. ปัจจัยทางพันธุกรรมและร่างกาย (Genetic and physiological factors) จากการศึกษาพบว่าปัจจัยด้านพันธุกรรมจะมีผลต่อระดับความก้าวร้าวของบุคคล และจะมีผลต่อการศึกษา ทักษะคิดหรือความคิดเห็นของบุคคลนั้น ๆ ได้ ส่วนปัจจัยด้านสรีระ เช่น อายุ ความเจ็บป่วย และผลที่เกิดจากการใช้ยาเสพติด จะมีผลต่อความคิดเห็นและทักษะคิดของบุคคล

2. ประสบการณ์ของบุคคลโดยตรง (Direct personal experience) หรือบุคคลได้รับความรู้สึกและความคิดต่าง ๆ จากประสบการณ์โดยตรง เป็นการกระทำหรือได้พบเห็นต่อสิ่งต่าง ๆ โดยตนเองทำให้เกิดทัศนคติหรือความคิดเห็นจากประสบการณ์ที่ตนเองได้รับ

3. อิทธิพลจากครอบครัว (Parental influence) เป็นปัจจัยบุคคลเมื่อเป็นเด็กจะได้รับอิทธิพลจากการเลี้ยงดูอบรมของพ่อแม่และครอบครัว

4. ทัศนคติและความคิดเห็นต่อกลุ่ม ( Group determines of attitude) เป็นปัจจัยที่มีอิทธิพลอย่างมากต่อความคิดเห็นหรือทัศนคติของแต่ละบุคคล เนื่องจากบุคคลจะต้องมีสังคมและอยู่ร่วมกันเป็นกลุ่ม ดังนั้นความคิดเห็นและทัศนคติต่าง ๆ จะได้รับการถ่ายทอดและมีแรงกดดันจากกลุ่ม

5. สื่อมวลชน (Mass communication) คือ สิ่งต่าง ๆ ที่เข้ามามีบทบาทในชีวิตประจำวันของคนเรา ได้แก่ หนังสือพิมพ์ วิทยุ โทรทัศน์ เป็นต้น ซึ่งเป็นปัจจัยหนึ่งที่มีผลต่อความคิดเห็นของบุคคล

ปัจจัยที่ก่อให้เกิดความคิดเห็น ขึ้นอยู่กับกลุ่มทางสังคมในหลายประการ (จำเรียง. 2536 : 248-249) คือ

1. ภูมิหลังทางสังคม หมายถึงกลุ่มคนที่มีภูมิหลังที่แตกต่างกัน โดยทั่วไปจะมีความคิดเห็นที่แตกต่างกัน ไปด้วย เช่น ความคิดเห็นระหว่างผู้เยาว์กับผู้สูงอายุ ชาวเมืองกับชาวชนบท เป็นต้น

2. กลุ่มอ้างอิง หมายถึง การที่คนเราจะคบหาสมาคมกับใคร หรือกระทำสิ่งหนึ่งสิ่งใดให้แก่ผู้ใด หรือการกระทำที่คำนึงถึงอะไรบางอย่างร่วมกันหรืออ้างอิงกับได้ เช่น ประกอบอาชีพเดียวกัน การเป็นสมาชิกกลุ่มหรือสมาคมเดียวกัน เป็นต้น สิ่งเหล่านี้ย่อมมีอิทธิพลต่อความคิดเห็นของบุคคลเหล่านั้นด้วย

3. กลุ่มกระตุ้นหรือรื้อฟื้น หรือกลุ่มเฉื่อยชา หมายถึง การกระทำใดที่ก่อให้เกิดความกระตุ้นหรือรื้อฟื้นเป็นพิเศษอันจะก่อให้เกิดกลุ่มผลประโยชน์ขึ้นมาได้ ย่อมส่งผลต่อการจูงใจให้บุคคลที่เป็นสมาชิกเหล่านั้นมีความคิดเห็นที่คล้อยตามได้ไม่ว่าจะ ให้คล้อยตามในทางที่เห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วยก็ตาม ในทางตรงกันข้ามกลุ่มเฉื่อยชาจะไม่มีอิทธิพลต่อสมาชิกมากนัก

จากที่กล่าวมาข้างต้น ผู้วิจัยสรุปว่า ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความคิดเห็น ได้แก่ ปัจจัยส่วนบุคคล คือปัจจัยที่มีผลต่อความคิดเห็นของบุคคลโดยตรง เช่น เพศ อายุ รายได้ และปัจจัยสภาพแวดล้อม คือปัจจัยที่มีผลต่อความคิดเห็นของบุคคลโดยอ้อม เช่น สื่อมวลชน กลุ่มที่เกี่ยวข้องและครอบครัว ความคิดเห็นเกี่ยวกับปัจจัยพื้นฐานที่มีอิทธิพลต่อความคิดเห็น มีลักษณะคล้ายคลึงและไปในทำนองเดียว ปัจจัยเหล่านี้ทำให้ความคิดเห็นของบุคคลแตกต่างกันออกไป เพราะแต่ละบุคคล ย่อมจะได้รับมาลักษณะที่แตกต่างกัน ซึ่งปัจจัยด้านคุณสมบัติประจำตัว หรือปัจจัยด้านสิ่งแวดล้อมและประสบการณ์ของแต่ละบุคคล จะก่อให้เกิดการเรียนรู้ และสะสมจนกลายเป็นลักษณะของแต่ละบุคคล ผู้วิจัยได้นำแนวคิดดังกล่าวมาพัฒนาเป็นกรอบแนวคิดในการวิจัยครั้งนี้ ในประเด็นของปัจจัยทางคุณลักษณะส่วนบุคคลที่แตกต่างกันในเรื่อง เพศ อายุ และรายได้ โดยจะทำการศึกษาประเด็นที่เกี่ยวข้องกับผู้ปกครองเด็กเล็ก ที่มีลักษณะแตกต่างกันออกไปในแต่ละด้าน เพื่อจะได้ทราบว่าปัจจัยส่วนบุคคลของผู้ปกครองเด็กเล็กที่แตกต่างกันมีความคิดเห็นเป็นไปอย่างไรต่อการดำเนินงาน

### 3. ประเภทของความคิดเห็น

ออสแคม (Oskamp, 1977 : 110 ; อ้างใน เพทชาย ศิริวุฒิกะ. 2547 : 10-11) ได้สรุปปัจจัยที่ทำให้เกิดความคิดเห็นดังนี้

1. ปัจจัยทางพันธุกรรมและร่างกาย (Genetic and physiological factors) เป็นปัจจัยตัวแรกที่ไม่ค่อยจะได้พูดถึงมากนัก โดยมีการศึกษาพบว่า ปัจจัยด้านพันธุกรรม จะมีผลต่อระดับความก้าวร้าวของบุคคล ซึ่งจะมีผลต่อการศึกษา เจตคติ หรือความคิดเห็นของบุคคลนั้น ๆ ได้ ปัจจัยด้าน ร่างกาย เช่น อายุ ความเจ็บป่วย และผลกระทบจากการใช้ยาเสพติดจะมีผลต่อความคิดเห็นและเจตคติของบุคคล เช่น คนที่มีความคิดอนุรักษ์นิยมมักจะเป็นคนที่มีอายุมาก เป็นต้น

2. ประสบการณ์โดยตรงของบุคคล (Direct personal experience) คือบุคคลได้รับความรู้สึกและความคิดต่าง ๆ จากประสบการณ์โดยตรง เป็นการกระทำหรือพบเห็นต่อสิ่งต่าง ๆ โดยตนเอง ทำให้เกิดเจตคติหรือความคิดเห็นจากประสบการณ์ที่ตนเองได้รับ เช่น เด็กทารกที่แม่ได้ป้อนน้ำส้มคั้นให้ทาน เขาจะมีความรู้สึกชอบ เนื่องจากน้ำส้มหวาน เย็น หอม ชื่นใจ ทำให้เขามีความรู้สึกต่อน้ำส้มที่ได้ทานเป็นครั้งแรกเป็นประสบการณ์ โดยตรงที่เขาได้รับ

3. อิทธิพลจากครอบครัว (Parental influence) เป็นปัจจัยที่บุคคลเมื่อเป็นเด็กจะได้รับอิทธิพลจากการอบรมเลี้ยงดูของพ่อแม่และครอบครัว ทั้งนี้เมื่อตอนเป็นเด็กเล็ก ๆ จะได้รับการอบรมสั่งสอน ทั้งในด้านความคิด การตอบสนองความต้องการทางด้านร่างกาย การให้รางวัล และการลงโทษ ซึ่งเด็กจะได้รับจากครอบครัว และจากประสบการณ์ที่ตนเองได้รับมา

4. เจตคติและความคิดเห็นของกลุ่ม (Group determinants of attitude) เป็นปัจจัยที่มีอิทธิพลอย่างมากต่อความคิดเห็นหรือเจตคติของแต่ละบุคคล เนื่องจากบุคคลจะต้องมีสังคมและอยู่ร่วมกันเป็นกลุ่ม ดังนั้น ความคิดเห็นและเจตคติต่าง ๆ จะได้รับการถ่ายทอดและมีแรงกดดันจากกลุ่ม ไม่ว่าจะเพื่อนในโรงเรียน กลุ่มอ้างอิงต่าง ๆ ซึ่งทำให้เกิดความคล้อยตามเป็นไปตามกลุ่มได้

5. สื่อมวลชน (Mass media) เป็นสื่อต่าง ๆ ที่บุคคลได้รับสื่อเหล่านี้ไม่ว่าจะเป็นหนังสือพิมพ์ ภาพยนตร์ วิทยุ โทรทัศน์ จะมีผลทำให้บุคคลมีความคิดเห็นมีความรู้สึกต่าง ๆ เป็นไปตามข้อมูลข่าวสารที่ได้รับจากสื่อ

เรมเมอร์ (Remmer, 1954 : 6-7 อ้างใน เพทาย ศิริมุสิกะ, 2547 : 10-11) กล่าวว่าความคิดเห็นมี 2 ประการด้วยกัน คือ

1. ความคิดเห็นเชิงบวกสุด – เชิงลบสุด (Extreme opinion) เป็นความคิดเห็นที่เกิดจากการเรียนรู้และประสบการณ์ ซึ่งสามารถทราบทิศทางได้ ทิศทางบวกสุด ได้แก่ ความรักจนหลงทิศทางลบสุด ได้แก่ ความรังเกียจ ความคิดเห็นนี้รุนแรงเปลี่ยนแปลงยาก

2. ความคิดเห็นจากความรู้ความเข้าใจ (Cognitive contents) การมีความเห็นต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่งขึ้นอยู่กับความรู้ความเข้าใจที่มีต่อสิ่งนั้น เช่น ความรู้ความเข้าใจในทางที่ดี ชอบยอมรับ เห็นด้วย ความรู้ความเข้าใจในทางที่ไม่ดี ได้แก่ ไม่ชอบ ไม่ยอมรับ ไม่เห็นด้วย ปัจจัยที่มี

อิทธิพลต่อความคิดเห็นการแสดงความคิดเห็นเป็นเรื่องของแต่ละบุคคล ซึ่งความคิดเห็นของแต่ละคนต่อเรื่องใดเรื่องหนึ่งแม้เป็นเรื่องเดียวกัน ไม่จำเป็นต้องเหมือนกันเสมอไปและอาจแตกต่างกันออกไป ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับปัจจัยพื้นฐาน ของแต่ละบุคคลที่ได้รับมาจนมีอิทธิพลต่อการแสดงความคิดเห็น

#### 4. การวัดความคิดเห็น

การที่จะทราบความคิดเห็นของบุคคลที่มีต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่งนั้น จะต้องมีการวัดความคิดเห็นที่เชื่อถือ ซึ่งมาตรวัดเจตคติ หรือความคิดเห็นที่นิยมที่ใช้กันอย่างแพร่หลายมี 4 วิธี ดังนี้ (วัลลภ รัฐฉัตรานนท์. 2545 : 102 -117)

##### 4.1 วิธีแบบแกวัดความต่างทางศัพท์ (S-D Scale= Semantic differentia scale)

เป็นวิธีวัดทัศนคติ หรือความคิดเห็น โดยอาศัยคุณสมบัติที่มีความหมายตรงกันข้าม เช่น ดี-เลว ขยัน-ขี้เกียจ เป็นต้น

##### 4.2 วิธีลิเคิร์ตสเกล (Likert scale) เป็นวิธีสร้างมาตรวัดทัศนคติหรือความคิดเห็น

ที่นิยมกันมากที่สุด เพราะเป็นวิธีสร้างมาตรวัดที่ง่าย ประหยัดเวลา ผู้ตอบสามารถตอบทัศนคติในทางชอบหรือไม่ชอบ โดยยึดอันดับความชอบหรือไม่ชอบซึ่งอาจมีคำตอบให้เลือก 5 หรือ 4 คำตอบ และให้คะแนน 5 4 3 2 1 หรือ +1 +10 หรือ -1 -2 ตามลำดับ

##### 4.3 วิธีกัทแมนสเกล (Guttman scale) เป็นวิธีสร้างมาตรวัดออกเป็นปริมาตร

ทัศนคติ หรือทัศนคติหรือความคิดเห็นในแนวเดียวกัน และสามารถจัดอันดับของทัศนคติสูง-ต่ำแบบเปรียบเทียบกันและกันได้อย่างต่ำสุดถึงสูงสุดและแสดงถึงการสะสมของข้อความคิดเห็น

##### 4.4 วิธีเทอร์สโตนสเกล (Thurstone scale) เป็นวิธีการสร้างมาตรวัดออกเป็น

ปริมาตร แล้วเปรียบเทียบตำแหน่งองความคิด หรือทัศนคติไปในทางเดียว และเสมือนว่าเป็น Scale ที่มีช่วงห่างเท่ากัน

จากที่กล่าวมาข้างต้น ผู้วิจัยสรุปว่า ภาพรวมในเรื่องของความคิดเห็นเป็นการแสดงออกทางความรู้สึกต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่ง โดยไม่มีข้อจำกัดว่าจะถูกต้องหรือไม่ อาจจะมีการแสดงเหตุผลประกอบความคิดเห็นนั้น เพื่อประเมินสิ่งใดสิ่งหนึ่งหรือประเด็นใดประเด็นหนึ่ง การลงความเห็นอาจจะเป็นไปในลักษณะเห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วยก็ได้ อันเนื่องมาจากสถานการณ์สิ่งแวดล้อม การติดต่อกับภายนอก ฯลฯ การวิจัยครั้งนี้ได้แนวคิดในเรื่องของการศึกษาความคิดเห็นของผู้ปกครองเด็กเล็ก เพื่อประเมินในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานของศูนย์พัฒนาเด็กเล็กจำนวน 4 ด้าน คือ ด้านวิชาการและกิจกรรมตามหลักสูตร ด้านอาคารสถานที่ สิ่งแวดล้อม และความปลอดภัย ด้านบุคลากรและการบริหารจัดการ และด้านการมีส่วนร่วมและสนับสนุนจาก

ชุมชน ซึ่งถูกกำหนดให้เป็นตัวแปรตาม ด้านการดำเนินงานดำเนินงานของศูนย์พัฒนาเด็กเล็กเพื่อนำความคิดเห็นที่ได้ไปใช้ในการปรับปรุงการดำเนินงานให้สอดคล้องกับภารกิจและนโยบายของรัฐเพื่อให้หน่วยงานภายนอกและประชาชนได้รับประโยชน์สูงสุด

## แนวคิด และทฤษฎีเกี่ยวกับการดำเนินงาน

### 1. หลักการดำเนินงาน

คำว่า การดำเนินงานนี้มีนักวิชาการ ได้กล่าวถึงความหมายในลักษณะต่าง ๆ พอแยกได้เป็น 3 ประเด็น ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง กล่าวว่า การดำเนินงานหรือการบริหารเป็นศิลปะของการใช้บุคคลอื่นทำงานให้แก่องค์กร (Management is an art of getting thing done through others) จากความหมายนี้เมื่อพิจารณาแล้วเป็นการมองว่าสมาชิกในองค์กรเป็นสื่อกลางที่นำให้องค์กรบรรลุเป้าหมาย เปรียบสมาชิกในองค์กรเป็นเช่น วัตถุประสงค์ของที่จะต้องปฏิบัติกิจกรรมต่าง ๆ ตามที่ได้กำหนด แต่ในความเป็นจริง สมาชิกในองค์กรเป็นมนุษย์ที่มีความต้องการ มีความมุ่งหวังในความเจริญก้าวหน้าในการปฏิบัติงาน จึงจำเป็นที่องค์กรควรสนองตอบสิ่งเหล่านี้ ทั้งนี้เพื่อให้องค์กรประสบความสำเร็จตามเป้าหมายที่กำหนด ดังนั้นความหมายของคำว่า การบริหารในประเด็นหนึ่งควรมีการปรับปรุงใหม่ว่า การบริหารเป็นศิลปะของการใช้บุคคลอื่นทำงานให้แก่องค์กร โดยการตอบสนองความต้องการและจัด โอกาสให้เขาเหล่านั้นมีความเจริญก้าวหน้าในการทำงาน (Management as an art of getting done through other people by satisfying their needs, expectations and providing them opportunity for growth and development) จากความหมายนี้จะมองเห็นได้ว่า เป็นการสร้างขวัญและกำลังใจในการทำงาน ทำให้สมาชิกในองค์กรร่วมแรงร่วมใจ การช่วยเหลือกิจกรรมในองค์กรเป็นอย่างดี

ประเด็นที่สอง การดำเนินงานหรือการบริหารเป็นกระบวนการ (Management as process) ที่กล่าวว่า การจัดการเป็นกระบวนการนี้มีความสัมพันธ์กับการกำหนดจุดมุ่งหมายขององค์กรและแปร เปลี่ยนจุดมุ่งหมายนั้นสู่การปฏิบัติจริงซึ่งความหมายนี้ผู้จัดการจะทำให้การดำเนินงาน กิจกรรมต่าง ๆ ขององค์กร ไปสู่เป้าหมายที่กำหนดไว้โดยผ่านกระบวนการที่เป็นระบบ (Systematic) มีการประสานงาน (Co-ordinate) และความร่วมมือร่วมใจจากทรัพยากรจากมนุษย์ (Co-operative human efforts) ขั้นตอนและกระบวนการต่าง ๆ ที่จะทำให้องค์กรประสบความสำเร็จตามจุดมุ่งหมายจะมีชื่อต่าง ๆ กันและล้วนต่างมีความหมายแตกต่างกันไป เช่น กระบวนการบริหารตามแนวคิดของเฮนรี ฟาโยล (Henry Fayol) ประกอบด้วย 5 ประการ ได้แก่ การวางแผน (Planning)

การจัดองค์กร (Organizing) การบังคับการ (Commanding) การประสานงาน (Coordinating) และการควบคุมงาน (Controlling) หรือที่รวมเรียกกันว่า พอคค (POCCC) ขณะที่ลูเทอร์ กุลลิค และ ลินคอล์น เออร์วิค (Luther Gulick & Lyndall Urwick) ได้กล่าวถึงกระบวนการบริหารไว้ 7 ประการ หรือที่รู้จักกันว่า โปสคอรบ (POSDCoRB) โดยคำย่อนี้มาจากตัวอักษรตัวต้นของแต่ละขั้น คือ การวางแผน (Planning) การจัดองค์กร (Organizing) การจัดบุคคลเข้าทำงาน (Staffing) การอำนวยความสะดวก (Directing) การประสานงาน (Coordinating) และการเสนอรายงาน (Reporting) ตลอดจนการงบประมาณ (Budgeting)

สิ่งที่ต้องพิจารณาถึงความสำคัญของความหมายนี้ คือ การที่กล่าวว่า การบริหารเป็นกระบวนการอย่างหนึ่ง เพราะประกอบด้วย การดำเนินการเป็นขั้นตอนที่จะนำไปสู่เป้าหมายขององค์กรที่กำหนดไว้ และกระบวนการในขั้นตอนต่าง ๆ ไม่ได้เริ่มต้นและสิ้นสุดในแต่ละขั้นตอนของตัวมันเอง แต่เป็นการดำเนินการไปถึงขั้นสุดท้ายที่เรียกว่า การควบคุมจำเป็นที่ต้องเอาประสบการณ์เดิมและข้อสังเกตต่าง ๆ ที่ค้นพบเป็นข้อมูลในการวางแผนต่อไป ดังนั้นคำว่ากระบวนการนี้ จึงมีลักษณะต่อเนื่องเป็นวัฏจักร (Cycle) ไม่มีการสิ้นสุด (Management is a never - ending process)

ประเด็นที่สาม การดำเนินงานหรือการบริหาร คือ กลุ่มของผู้จัดการ (Management as a group of managers) ในความหมายนี้ องค์กรเป็นบุคคลที่ทำหน้าที่บริหาร คือ การจัดการกิจกรรมต่างๆ ในองค์กร เป็นผู้ดำเนินการตัดสินใจ กำหนดเป้าหมายขององค์กรและประสานงานให้สมาชิกในองค์กรดำเนินไปในทิศทางที่เป็นเป้าหมายร่วมกัน คำว่า กลุ่มผู้จัดการนั้นบ่งบอกว่า มีผู้จัดการหลายคนรวมกัน ทั้งนี้เพราะองค์กรต่าง ๆ จะมีระดับการบริหารหลายระดับ อาทิ การจัดการระดับสูง (Top management) การจัดการระดับกลาง (Middle management) ซึ่งในระดับกลางอาจจะประกอบด้วย Upper - middle, Middle - middle and Lower management และการจัดการระดับล่าง (Lower management) ซึ่งในแต่ละระดับที่กล่าวจะมีบุคคลสวมบทบาทเป็นผู้จัดการ จึงทำให้เป็นผู้บริหารที่ดำเนินการกิจกรรมต่าง ๆ ในองค์กรนั่นเอง

จากที่กล่าวมาข้างต้น ผู้วิจัยสรุปว่า การบริหารทั้ง 3 ประเด็น คือ ทุกความหมายที่ทำให้เกิดความเข้าใจในเรื่องการบริหารทั้งสิ้น เพียงแต่มองแตกต่างกันไปคนละด้าน บางคนมองว่าเป็นศิลป์ บางคนมองว่าเป็นกระบวนการ และบางคนมองเป็นบุคคลที่ทำหน้าที่การบริหาร ถ้านำความหมายดังกล่าวมาบูรณาการจะเกิดความสมบูรณ์มากขึ้น ดังนั้น การบริหารจึงเป็นกระบวนการที่ผู้บริหารใช้ศิลปะและกลยุทธ์ต่าง ๆ ดำเนินกิจการตามขั้นตอนต่าง ๆ โดยอาศัยความร่วมมือร่วมใจของสมาชิกในองค์กร การตระหนักถึงความสามารถ ความถนัด และความมุ่งหวังด้านความเจริญก้าวหน้าในการปฏิบัติงานของสมาชิกในองค์กรควบคู่ไปด้วย องค์กรจึงจะสัมฤทธิ์ผลตามเป้าหมายที่กำหนดไว้



บทบาทสำคัญของผู้บริหาร คือ การนำพองค์กรให้ไปถึงเป้าหมาย องค์กรทุกแห่งจัดตั้งขึ้นเพื่อจุดมุ่งหมายหรือเป้าหมายบางอย่าง และผู้บริหารมีหน้ารวบรวมและใช้ทรัพยากรขององค์กร เพื่อให้้องค์กรบรรลุถึงจุดมุ่งหมาย ในการที่จะบรรลุจุดหมายฝ่ายบริหารจัดการจำเป็นต้องมอบหมายงานให้กับสมาชิกองค์กรไปปฏิบัติ ถ้าวางแผนงานคือผลการทำงานของพนักงานแต่ละคนจะสนับสนุนองค์กรให้ถึงเป้าหมายได้ ฝ่ายบริหารจัดการควรให้การสนับสนุนแก่กิจกรรมที่เป็นประโยชน์ต่อการบรรลุเป้าหมายขององค์กร และระงับกิจกรรมที่เป็นผลเสียต่อการบรรลุเป้าหมายเหล่านี้ ผู้บริหารทั้งหลายจึงต้องยึดถือเป้าหมายขององค์กรไว้ตลอดเวลา

นอกจากความเข้าใจความสำคัญของงานด้านบริหารที่มีต่อตนเองและสังคมและต่อประโยชน์ที่เกี่ยวข้องแล้ว ผู้บริหารในอนาคตยังต้องรู้ถึงงานที่เกี่ยวข้องกับการบริหารด้วย จากนี้ไปจะเป็นการแนะนำภาระหน้าที่ของการบริหารจัดการเบื้องต้น โดยพิจารณาถึงบทบาทและนิยามของการบริหาร แนวทางการบริหารให้บรรลุถึงจุดมุ่งหมายขององค์กร รวมทั้งความจำเป็นที่ต้องบริหารทรัพยากรขององค์กรอย่างมีประสิทธิภาพและมีประสิทธิผลและมีประสิทธิภาพ ดังนี้

## 2. ความหมายของการบริหาร

คำว่า “การบริหาร” นั้น นอกจากใช้คำในภาษาอังกฤษว่า “Administration” ยังมีอีกคำหนึ่งที่ใช้แทนกันได้ คือ คำว่า “Management” ซึ่งเป็นคำที่มีความหมายเหมือนกัน แต่ทางวิชาการจะเลือกใช้คำว่า “Administration” ด้วยเหตุผล 2 ประการ คือ เหตุผลประการแรก เมื่อไม่ต้องการใช้คำที่มีความหมายเน้นในทางการจัดการธุรกิจเอกชน และเหตุผลประการที่สอง เมื่อไม่ต้องการใช้คำที่จะทำให้เกิดความสับสน เพราะคำว่า “การจัดการ” ซึ่งมีความหมายแคบจำกัดลงไปว่า เป็นการบริหารขององค์กรแห่งใดแห่งหนึ่ง หรือหน่วยงานหนึ่งเท่านั้น เมื่อพูดถึงการบริหารงานทั่ว ๆ ไป หรือการบริหารราชการ ซึ่งนิยมใช้คำว่า “Administration”

การบริหาร (Administration) โดยทั่วไปใช้ในความหมายกว้าง ๆ ที่รวมถึงการบริหารรัฐกิจและธุรกิจ ซึ่งมีนักวิชาการหลายท่านได้ให้ความหมาย ดังนี้

ธงชัย สันติวงษ์ (2548 : 21-22) กล่าวถึงลักษณะของงานบริหารจัดการไว้ 3 ด้าน คือ ด้านที่เป็นผู้นำหรือหัวหน้างาน งานบริหารจัดการ หมายถึง ภาระหน้าที่ของบุคคลใดบุคคลหนึ่งที่ปฏิบัติตนเป็นผู้นำในองค์กร ด้านภารกิจหรือสิ่งที่ต้องทำ งานบริหารจัดการ หมายถึง การจัดระเบียบทรัพยากรต่าง ๆ ในองค์กรและการประสานกิจกรรมต่าง ๆ เข้าด้วยกัน และด้านของความรับผิดชอบ งานบริหารจัดการ หมายถึง การต้องทำให้งานต่าง ๆ สำเร็จลุล่วงไปด้วยดีด้วยการอาศัยบุคคลต่าง ๆ เข้าด้วยกัน

เฟรดเดอริก ดับบลิว เทเลอร์ (Frederick W. Taylor ; อ้างในธรรมรักษ์ การพิศิษฏ์ (2547 : 29) ให้ความหมายการบริหารไว้ว่างานบริหารทุกอย่างจำเป็นต้องกระทำโดยมีหลักเกณฑ์ซึ่งกำหนดจากการวิเคราะห์ศึกษาโดยรอบคอบ ทั้งนี้เพื่อให้มีวิธีที่ดีที่สุดในอันที่จะก่อให้เกิดประสิทธิภาพในการผลิตมากยิ่งขึ้นเพื่อประโยชน์สำหรับทุกฝ่าย

สมคิด บางโม (2546 : 61) มีความเห็นว่าการจัดการ คือ ศิลปะในการใช้คน เงิน วัสดุ อุปกรณ์ ขององค์กรและนอกองค์กร เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ขององค์กรอย่างมีประสิทธิภาพ จากความหมายดังกล่าว จะเห็นว่า การจัดการมีองค์ประกอบที่สำคัญ คือ การจัดการเป็นศิลปะในการใช้คนทำงาน การจัดการต้องอาศัยปัจจัยพื้นฐาน คือ คน เงิน และวัสดุอุปกรณ์ การจัดการเป็นการดำเนินงานของกลุ่มบุคคล

ปีเตอร์ เอฟ ดร๊ากเกอร์ (Peter F. Drucker ; อ้างในสมพงษ์ เกษมสิน (2546 : 37) กล่าวว่า การบริหาร คือ ศิลปะในการทำงานให้บรรลุเป้าหมายร่วมกับผู้อื่น การทำงานต่าง ๆ ให้ลุล่วงไปโดยอาศัยคนอื่นเป็นผู้ทำภายในสภาพองค์กรที่กล่าวนั้นทรัพยากรด้านบุคคลจะเป็นทรัพยากรหลักขององค์กรที่เข้ามาร่วมกันทำงานในองค์กร ซึ่งคนเหล่านี้จะเป็นผู้ใช้ทรัพยากรด้านวัสดุอื่น ๆ เครื่องจักร อุปกรณ์ วัตถุดิบ เงินทุน รวมทั้งข้อมูลสารสนเทศต่าง ๆ เพื่อผลิตสินค้าหรือบริการออกจำหน่ายและตอบสนองความพอใจให้กับสังคม

พยอม วงศ์สารศรี (2545 : 25) ได้นำความหมายของการบริหารจากนักวิชาการหลายท่านที่ได้กล่าวถึงความหมายของการบริหารในลักษณะต่างกันมาสรุปได้ ดังนี้ การบริหาร คือ กระบวนการที่ผู้จัดการใช้ศิลปะและกลยุทธ์ต่าง ๆ ดำเนินกิจกรรมตามขั้นตอนต่าง ๆ โดยอาศัยความร่วมมือร่วมใจของสมาชิกองค์กร การตระหนักถึงความสามารถ ความถนัด ความต้องการ และความมุ่งหวังด้านความเจริญก้าวหน้าในการปฏิบัติงานของสมาชิกในองค์กรควบคู่ไปด้วย องค์กรจึงจะสัมฤทธิ์ผลตามเป้าหมายที่กำหนดไว้

ศิริวรรณ เจริญรัตน์ และคณะ (2545 : 11) กล่าวว่า การบริหาร หมายถึง กระบวนการเพื่อให้บรรลุจุดหมายขององค์กร โดยการวางแผน (Planning) การจัดองค์กร (Organization) การชักนำ (Leading) และการควบคุม (Control) สิ่งแวดล้อมทางกายภาพ การเงิน ทรัพยากรข้อมูลขององค์กรได้อย่างมีประสิทธิภาพ และประสิทธิผล

จากที่กล่าวมาข้างต้น ผู้วิจัยสรุปว่า การบริหาร หมายถึง การใช้ความสามารถในการจัดการอย่างใดอย่างหนึ่ง เพื่อให้เกิดความสำเร็จและบรรลุวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ โดยใช้เทคนิคความสามารถและการประสานความร่วมมือกับบุคคลอื่นเพื่อตอบสนองความต้องการของหน่วยงานและบุคคลอื่น ภายใต้ทรัพยากรที่มีอยู่เพื่อเป็นเครื่องมือในการทำงานให้สำเร็จ ซึ่งการบริหารนั้นจะมีความแตกต่างกันออกไป แล้วแต่ความสามารถและเทคนิคของแต่ละบุคคลที่จะ

กระทำให้เกิดขึ้น แต่มีเป้าหมายของการบริหารที่ชัดเจนอย่างเดียวกันคือ เพื่อให้เกิดความสำเร็จในสิ่งที่ทำอยู่นั้น

### 3. บทบาทสำคัญของการบริหาร

ผู้บริหารในยุคที่มีการเปลี่ยนแปลงอย่างมากในปัจจุบันควรมีคุณสมบัติ ดังนี้ ต้องเป็นผู้มีวิสัยทัศน์ (Vision) สามารถที่จะกำหนดกลยุทธ์ในการบริหาร (Strategic management) ได้อย่างถูกต้องเหมาะสมกับสถานการณ์ต่างๆ ที่เปลี่ยนแปลงไป ดังนั้นผู้บริหารจะต้องมีทักษะที่สำคัญในการกำหนดเป้าหมายการทำงาน กำหนดนโยบายและวิธีการทำงานที่ชัดเจน โดยสามารถที่จะวิเคราะห์สถานการณ์ (Analysis situations) เพื่อกำหนดแผนเชิงกลยุทธ์และแผนปฏิบัติงานให้บรรลุตามเป้าหมายและนโยบายอย่างเหมาะสม มีความสามารถในการจัดระบบการสื่อสารให้ได้ผล (Effective communication) เพื่อเชื่อมโยงข้อมูลข่าวสารต่างๆ ให้ทั่วถึงทุกระดับ ผู้บริหารจะต้องมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับเทคโนโลยีสารสนเทศ (IT) เป็นอย่างดี มีความสามารถในการบริหารทรัพยากรบุคคล (Human resource management) และมีคุณธรรมและจริยธรรมในการบริหาร สามารถที่จะเป็นแบบอย่างที่ดีในการประพฤติปฏิบัติ เพื่อให้ผู้ใต้บังคับบัญชาใช้เป็นแบบอย่าง ไม่ใช่ตำแหน่งหน้าที่การงานแสวงหาผลประโยชน์ให้แก่ตนเอง ไม่ว่าจะเป็ทางตรงหรือทางอ้อม

การบริหารเป็นกระบวนการอย่างหนึ่ง ที่จะทำให้องค์กรประสบความสำเร็จตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ โดยจะต้องมีการประสานทรัพยากรต่างๆ ขององค์กรให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล และดำเนินการเป็นขั้นตอนอย่างต่อเนื่อง ซึ่งได้มีการแบ่งหลักการคิดเกี่ยวกับการบริหารออกเป็น 2 ประเภท ดังนี้ (สมยศ นาวิกาน และสุสติ รุมาคม. 2546 : 57)

**3.1 แนวคิดแบบเก่า (Old concept)** ในสมัยก่อนการบังคับบัญชาถือเอาของหัวหน้างานเป็นหลัก การบริหารเป็นไปโดยปราศจากเหตุผลแต่ใช้หลักความรุนแรง ผู้ใต้บังคับบัญชาต้องปฏิบัติตามคำสั่งของหัวหน้างานอย่างเคร่งครัด โดยไม่คำนึงถึงความคิดของตัวเองบุคคลจากการใช้หลักการของแนวความคิดแบบเก่านี้ จะเห็นได้ว่า ทุกอย่างขึ้นอยู่กับอำนาจการบังคับบัญชาจะมาจากเบื้องบนเสมอ โดยนายจ้างเป็นผู้ออกคำสั่งแต่เพียงผู้เดียว ไม่มีสิทธิแสดงความคิดเห็นใดๆ การตัดสินใจอยู่ที่ส่วนกลาง ไม่มีการกระจายอำนาจ การบังคับบัญชาสมัยเก่ามักจะคิดว่าการจูงใจให้บุคคลทำงานนั้นขึ้นอยู่กับพื้นฐานเศรษฐกิจ คือ เงินเพียงอย่างเดียว จึงไม่ได้ให้ความสนใจในเรื่องสวัสดิการ และความปลอดภัยในการทำงานเลย และยังกำหนดบทลงโทษสำหรับผู้ไม่ปฏิบัติตามคำสั่งด้วย

**3.2 แนวความคิดแบบใหม่ (Modern concept) ทักษะของนายจ้างต่อลูกจ้าง**  
เปลี่ยนแปลงไปจากเดิม นายจ้างมองลูกจ้างในแง่ดีให้ความสำคัญต่อลูกจ้างและมีความไว้วางใจ นอกจากนี้ยังนำทฤษฎีเกี่ยวกับการจูงใจมาใช้ประโยชน์ในหลักการเกี่ยวกับแนวความคิดแบบใหม่ ถือว่า บุคคลมีความรับผิดชอบ มีความคิดริเริ่มต้องการและเต็มใจทำงานร่วมกัน มีความรับผิดชอบต่องานที่ได้รับมอบหมาย เปิดโอกาสให้คนทำงานอย่างมีประสิทธิภาพ โดยใช้ระบบควบคุมตนเองการจูงใจคนให้ทำงานไม่ได้ใช้เงินแต่เพียงอย่างเดียว แต่ต้องมีการจูงใจที่ไม่ใช่ตัวเงินเกี่ยวข้องด้วย

จากที่กล่าวมาข้างต้น ผู้วิจัยสรุปว่า การบริหารเป็นสมองขององค์กร การที่องค์กรจะสำเร็จตามเป้าหมายที่กำหนดไว้จำเป็นต้องมีกระบวนการบริหารที่ดี เช่น มีการวางแผนและการตัดสินใจโดยการกลั่นกรองจากฝ่ายการจัดการที่ได้พิจารณาข้อมูลต่าง ๆ โดยใช้ดุลยพินิจใช้สติปัญญาพิจารณาผลกระทบต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นต่อองค์กรนั้น การบริหารเป็นเทคนิควิธีการที่ทำให้สมาชิกในองค์กรเกิดจิตสำนึกร่วมกันในการปฏิบัติงาน มีความเต็มใจช่วยเหลือให้องค์กรประสบความสำเร็จ ทั้งนี้ เพราะมีกระบวนการการสร้างขวัญและกำลังใจในการทำงานนำทางให้องค์กรไปสู่ความสำเร็จ นอกจากนี้ยังเป็นการกำหนดขอบเขตในการทำงานของสมาชิกในองค์กรไม่ให้ซ้ำซ้อนกัน ทำให้การปฏิบัติงานเป็นไปด้วยราบรื่น รวดเร็ว และมีประสิทธิภาพ การศึกษารั้วนี้ได้แนวคิดในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานของศูนย์พัฒนาเด็กเล็กเล็กขององค์กรบริหารส่วนตำบลนาฏ ที่ฝ่ายบริหารนั้นให้ความสำคัญในการกำหนดนโยบายและแผนพัฒนาตำบล และนำแผนนั้นไปดำเนินการตามความจำเป็นเร่งด่วนโดยการจัดลำดับความสำคัญของปัญหา ก่อน จึงถือได้ว่าการบริหารเป็นสิ่งที่สำคัญสำหรับฝ่ายบริหาร

#### 4. ปัจจัยพื้นฐานของการบริหาร 6M's

คำว่า “การจัดการ” หรือ “การบริหาร” นั้นตรงกับคำในภาษาอังกฤษว่า Management ซึ่ง Webster ให้ความหมายว่า เหมือนกับคำ Administration ดังนั้นคำ 2 คำ จึงให้สลับเปลี่ยนแทนที่กันได้ เพราะต่างก็การใช้ทรัพยากรที่มีอยู่ทั้งหมดเป็นปัจจัยพื้นฐานในการบริหาร อันได้แก่ คน (Man) เงิน (Money) วัสดุ (Materials) วิธีการจัดการ (Management) เครื่องมือ (Machine) และวิธีการทำงาน (Methodology and information) หรือ 6 M's ให้ประสิทธิภาพและได้ผลผลิตสูงที่สุด (ธงชัย สันติวงษ์. 2548 : 21-22)

##### 4.1 คน (Man)

คน หมายถึง ปัจจัยที่เป็นคน หรือการจัดหากำลังคนให้เพียงพอในการประกอบธุรกิจ เพราะการผลิตจะเกิดขึ้นได้ก็ด้วยการใช้กำลังคน ฉะนั้นจึงเป็นความจำเป็นที่จะต้อง

มีการคัดเลือกบุคคลที่มีความรู้ความสามารถในการประกอบธุรกิจมาช่วยดำเนินงานเพื่อให้ได้ผล  
งานที่ดี

#### 4.2 เงิน (Money)

เงิน หมายถึง ปัจจัยที่เป็นเงินและแหล่งเครดิตหรือสินเชื่อ ซึ่งเป็นปัจจัยอัน  
สำคัญที่จะช่วยให้ธุรกิจดำเนินไปได้โดยราบรื่น ธุรกิจทุกชนิดไม่สามารถจะดำเนินไปได้โดยไม่มี  
ต้นทุนหรือเครดิต แหล่งเงินทุนและเครดิตจะหาได้จากสถาบันการเงินต่าง ๆ เช่น ธนาคารพาณิชย์  
หรือบริษัทเงินทุน เป็นต้น เครดิตเป็นการอาศัยสถาบันการเงินใช้ชั่วคราวระยะเวลาหนึ่งเพื่อ  
ก่อให้เกิดการซื้อขายแลกเปลี่ยน โดยมีธนาคารเป็นสื่อกลางทุนในทางธุรกิจ แยกตามวัตถุประสงค์ที่  
ใช้ได้ 2 ประเภทใหญ่ ๆ คือ

4.2.1 ทุนคงที่หรือทุนประจำ (Fixed capital) คือ ทุนที่ธุรกิจนำมาใช้เพื่อซื้อ  
ทรัพย์สินที่มีอายุการใช้งานนาน ที่เรียกว่า “สินทรัพย์ถาวร” ซึ่งได้แก่ ที่ดิน อาคาร เครื่องจักร และ  
อุปกรณ์ต่างๆ ทุนคงที่มักจะเป็นจำนวนที่แน่นอนไม่ค่อยเปลี่ยนแปลงมากนัก

4.2.2 ทุนหมุนเวียน (Working capital) คือ เงินที่ถูกนำไปใช้หมุนเวียน  
ภายในรอบการดำเนินงาน (Operating cycle) เช่น ร้านค้าปลีก จ่ายเงินสดไปซื้อสินค้าเข้าร่วม  
ต่อมาเมื่อขายสินค้านั้นไป ก็ได้รับชำระค่าสินค้าเป็นเงินสดกลับคืนมา และนำเงินสดนั้นไปซื้อ  
สินค้าไว้ขายอีก หมุนเวียนเช่นนี้อีกตลอดไป นอกจากนี้ทุนหมุนเวียนจะถูกใช้ไปเพื่อการชำระหนี้  
ค่าซื้อสินค้า เพื่อจ่ายค่าแรง และค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ในการดำเนินงาน ดังนั้นจำนวนเงินทุนที่ใช้  
หมุนเวียนมักจะผันแปรไปตามวัฏจักรธุรกิจ

#### 4.3 วัสดุ (Materials)

วัสดุ หมายถึง วัตถุดิบที่ใช้ในการผลิตวัตถุดิบต่าง ๆ นั้น ได้มาจากพื้นดิน  
อากาศ และมหาสมุทร เช่น น้ำแร่ธาตุต่างๆ และ ไม้ในป่า เป็นต้น นักธุรกิจต่างก็มีความวิตกในด้าน  
ความหายากของวัตถุดิบบางอย่าง ทั้งนี้เพราะจำนวนประชากรโลกเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ แต่โลกมิได้ใหญ่  
ขึ้น ด้วยเหตุนี้ธุรกิจต่าง ๆ จึงพยายามที่จะค้นหาแหล่งวัตถุดิบใหม่ ๆ เช่น โครงการเจาะน้ำมันให้  
ลึกลงไปในพื้นดินยิ่งขึ้น การส่งจรวดไปดวงจันทร์ ดาวพระศุกร์ ดาวพระอังคาร ก็เพื่อที่จะได้ใช้  
เป็นแหล่งวัตถุดิบที่จะนำไปใช้ในการผลิตในอนาคต

#### 4.4 วิธีการจัดการ (Management)

วิธีการจัดการ หมายถึง ปัจจัยการจัดการการเลือกสรรบุคคลที่จะเป็น  
ผู้ประกอบการในธุรกิจใด ๆ จะต้องเป็นผู้ที่มีความรู้ ความชำนาญ ในการประกอบธุรกิจนั้นเป็น  
อย่างดีจะต้องรู้จักวางแผนนโยบายและมีความรับผิดชอบ ทั้งยังเป็นผู้ที่มีความเชี่ยวชาญในการนำที่ดิน  
แรงงานและทุนซึ่งเป็นทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดมารวมกันในวิถิทางที่จะสามารถทำให้มีการใช้

ทรัพยากรทั้ง 3 อย่างข้างต้น เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพที่สุด เพราะผู้ประกอบการจะเรียนรู้การเสี่ยงภัยของธุรกิจไว้ด้วย ผู้ประกอบการธุรกิจในฐานะเป็นหัวหน้า ผู้จัดการ ได้แก่ ผู้อำนวยการ ผู้จัดการ หัวหน้าฝ่ายขาย หัวหน้าฝ่ายสินเชื่อ หัวหน้าฝ่ายการบัญชีการเงิน และการงบประมาณ เป็นต้น

#### 4.5 เครื่องมือ (Machine)

เครื่องมือ หมายถึง ด้านการจัดองค์กร ซึ่งหมายถึง การกำหนดรูปแบบและภารกิจขององค์กร การแบ่งส่วนขององค์กร การกำหนดกิจกรรมของแต่ละหน่วยงาน การกำหนดตำแหน่งงาน (Position) พร้อมหน้าที่ความรับผิดชอบและอำนาจ (Authority) ของแต่ละตำแหน่ง แต่ละส่วนแต่ละระดับ (Level) และขององค์กรเป็นส่วนรวมและการกำหนดโครงสร้างและความสัมพันธ์ของงานส่วนต่าง ๆ ของแต่ละองค์กรและการสร้างระบบการควบคุมให้ทุกส่วนขององค์กรได้เป็นอย่างดีสืบเนื่องและมีเหตุผล (Unity)

#### 4.6 วิธีการทำงาน (Methodology and information)

วิธีการทำงาน หมายถึง องค์ความรู้และข้อมูลข่าวสารอันมีค่าที่นักบริหารและต้องนำมาใช้ในงานวางแผนงานการเลือกใช้กลยุทธ์ (Strategy) และกิจกรรม (Activity) ที่ควรดำเนินการ การจัดหน่วยงานและวางระบบงาน การติดต่อสื่อสาร การอำนวยความสะดวก การตัดสินใจ การแก้ปัญหา การติดตามและควบคุมงาน การประสานงาน การทำงานร่วมกับหน่วยงานอื่น ๆ หรือภาคเอกชน ชุมชน ประชาชน และอาสาสมัครกลุ่มและรูปแบบต่าง ๆ ให้ถูกต้องเหมาะสม มีประสิทธิภาพและได้ผล และประเมินผลการปฏิบัติงานและผลงานการแก้ไขปรับปรุงงานและวิธีทำงานเพื่อให้งานของหน่วยงานเข้าเป้าหมาย และเป็นที่พึงพอใจแก่สังคม และประชาชน กลุ่มเป้าหมาย และ โดยทั่วไปในสังคม

จากที่กล่าวมาข้างต้น ผู้วิจัยสรุปว่า ปัจจัยพื้นฐานของการจัดการดังกล่าว นั้นสามารถที่จะทำการสรุปเป็นแนวคิดได้ ดังนี้ การบริหาร คือ เทคนิควิธีการที่ผู้บริหารได้ทำการศึกษาและพัฒนาปรับปรุงอย่างต่อเนื่อง เพื่อใช้กับองค์กรในการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ให้ประสบผลสำเร็จ ถือเป็นกระบวนการการบริหารอย่างหนึ่ง ที่จะทำให้องค์กรธุรกิจประสบความสำเร็จตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ โดยผู้บริหารจะต้องเป็นผู้ที่มีความรู้ความเข้าใจในการผสมผสานทรัพยากรต่าง ๆ เช่น คน เงิน วัสดุอุปกรณ์ และการบริหารขององค์กรให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล และดำเนินการเป็นขั้นตอนอย่างต่อเนื่อง ซึ่งจะสรุปแยกประเด็นที่เกี่ยวข้องแต่ละด้านตามหลัก 6M's ดังนี้

ด้านคน ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีการจัดแรงงานคนที่จะนำไปใช้ในการจัดการและบริการ หรือการจัดหากำลังคนให้เพียงพอในการดำเนินงาน เพราะ

การปฏิบัติงานจะเกิดขึ้นได้ก็ด้วยการใช้กำลังคน ฉะนั้นจึงเป็นความจำเป็นที่จะต้องมีการคัดเลือกบุคคลที่มีความรู้ความสามารถในการปฏิบัติงานมาช่วยดำเนินงานเพื่อให้ได้ผลงานที่ดี

**ด้านเงิน** ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะต้องมีการบริหารเงินลงทุน ซึ่งแหล่งเงินทุนนั้น ได้มาจากการจัดสรรงบประมาณจากหน่วยงานภาครัฐ และจัดเก็บเอง เพื่อนำมาบริหารจัดการให้เกิดประโยชน์ต่อประชาชน ถือเป็นปัจจัยอันสำคัญที่จะช่วยให้องค์การบริหารส่วนตำบลสามารถที่จะดำเนินงานได้อย่างอย่างราบรื่น ซึ่งองค์กรควรมีการใช้งบประมาณด้วยความประหยัด ความจำเป็น และเป็นประโยชน์สูงสุดกับประชาชน

**ด้านวัสดุ** ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะต้องมีการบริหารวัสดุสำนักงานที่ใช้ในการให้บริการประชาชน ซึ่งควรมีการใช้ด้วยความประหยัด ถูกต้อง และเหมาะสม โดยคำนึงถึงประสิทธิภาพสูงสุด

**ด้านวิธีการจัดการ** ฝ่ายบริหารต้องกำหนดหลักเกณฑ์ หรือระเบียบนโยบายต่าง ๆ ที่สอดคล้องกับหลักกฎหมาย และวิธีการในการดำเนินงานให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ขององค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อให้สามารถดำเนินกิจการได้อย่างถูกต้องตามหลักการ และเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพที่สุด

**ด้านเครื่องมือ** พนักงานส่วนตำบลทุกคนที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานในด้าน ครุภัณฑ์ อุปกรณ์สำนักงาน ซึ่งควรมีการใช้งานและควบคุมเพื่อก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุด และคุ้มค่าต่อการบริหารจัดการ

**ด้านวิธีการทำงาน** ฝ่ายบริหารและฝ่ายพนักงานส่วนตำบลต้องมีการพัฒนาองค์ความรู้และข้อมูลข่าวสารอันมีค่าที่นักบริหารและต้องนำมาใช้ในงานวางแผนงานการเลือกใช้กลยุทธ์ (Strategy) และกิจกรรม (Activity) ที่ควรดำเนินการ การจัดหน่วยงานและวางระบบงาน การติดต่อสื่อสาร การอำนวยความสะดวก การตัดสินใจ การแก้ปัญหา การติดตามและควบคุมงาน การประสานงาน การทำงานร่วมกับหน่วยงานอื่น ๆ หรือภาคเอกชน ชุมชน ประชาชน และอาสาสมัคร กลุ่มและรูปแบบต่าง ๆ ให้ถูกต้องเหมาะสม มีประสิทธิภาพและได้ผล และประเมินผลการปฏิบัติงานและผลงานการแก้ไขปรับปรุงงานและวิธีทำงานเพื่อให้งานของหน่วยงานเข้าเป้าหมาย และเป็นที่ยังพอใจแก่สังคม และประชาชนกลุ่มเป้าหมาย และโดยทั่วไปในสังคม

ซึ่งผู้วิจัยได้อาศัยแนวคิดดังกล่าวมาใช้เป็นกรอบแนวคิดของการวิจัยในครั้งนี้ อันได้แก่ ด้านบุคลากรและการบริหารจัดการ ที่กำหนดให้เป็นตัวแปรตาม ในด้านการดำเนินงานของศูนย์พัฒนาเด็กเล็กที่เกี่ยวกับกระบวนการบริหารด้านคน เงิน วัสดุ วิธีการจัดการ เครื่องมือ และวิธีการทำงาน เพื่อทำให้ได้ข้อสรุปในการบริหารจัดการที่มีผลต่อการดำเนินงาน

ทั้งนี้เพื่อเป็นประโยชน์ในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลนาฏ อำเภอยางสีสุราช จังหวัดมหาสารคาม และในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ๆ

## 5. กระบวนการบริหารโพสคอร็บ

ประมาณปี ค.ศ. 1936 ลูเทอร์ กุลลิก และลินคอล์น เออร์วิค (Luther Gulick & Lyndall Urwick) ได้กล่าวถึงกระบวนการบริหารไว้ 7 ประการ หรือที่รู้จักกันดีว่า โพสคอร็บ (POSDCoRB) โดยคำย่อนี้มาจากตัวอักษรตัวต้นของแต่ละขั้น คือ การวางแผน (Planning) การจัดองค์กร (Organizing) การจัดบุคคลเข้าทำงาน (Staffing) การอำนวยการ (Directing) การประสานงาน (Coordinating) การรายงาน (Reporting) และการงบประมาณ (Budgeting) ซึ่งเป็นที่นิยมแพร่หลายมาก คือ (วงศ์พัฒนา ศรีประเสริฐ, 2552 : 79-88) ดังนี้

### 5.1 การวางแผน (Planning)

การวางแผน หมายถึง การวิเคราะห์สถานการณ์และปัญหา กำหนดวัตถุประสงค์และเป้าหมาย ตลอดจนกำหนดแนวทางปฏิบัติไว้ล่วงหน้า ทั้งนี้เพื่อให้ทราบถึงรูปแบบและวิธีการระยะเวลาที่ปฏิบัติงานในอนาคต การวางแผน จะประกอบด้วย การพยากรณ์ การกำหนดวัตถุประสงค์และเป้าหมายการกำหนดแผนการ และการจัดสรรงบประมาณและทรัพยากรต่าง ๆ ดังนั้นการวางแผน จึงคือการหาทางเลือกที่ดีที่สุดในการปฏิบัติงานโดยใช้ปัจจัยต่าง ๆ ที่มีอยู่ให้เกิดผลตามเป้าหมายมากที่สุด หรือการใช้ความรู้ในทางวิชาการและวิจารณ์ญาณวินิจฉัยเหตุการณ์ในอนาคต แล้วกำหนดวิธีการ โดยถูกต้อง และมีเหตุผลเพื่อให้การดำเนินงานในอนาคตเป็นไปโดยเรียบร้อย และมีประสิทธิภาพที่สุด

การวางแผนมีความสำคัญต่อองค์กร และการปฏิบัติหน้าที่บริหารเป็นอย่างมาก กล่าวคือ การกำหนดวัตถุประสงค์ (Objective) นั้นจะเท่ากับเป็นการเลือกจุดมุ่งหมาย ในขั้นปลายของกลุ่มงานเองเดียวกันการจัดทำนโยบาย (Policy) และกลยุทธ์ (Strategy) ก็จะมีผลสำคัญในแง่ของการให้มีแนวทางของการทำงานที่จะนำไปสู่ผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายได้ เพื่อให้วัตถุประสงค์ที่ต้องการสำเร็จผลสูงสุดเท่าที่จะทำได้นั้น จุดเริ่มต้นทั้งหมดจะอยู่ที่ขนาดของความพยายามคิดหาวิธีการที่มีประสิทธิภาพสูงสุดเสมอ การมีวิธีการกระทำหรือแผนงานที่ดีกว่าคนอื่นเสมอย่อมจะเป็น โอกาสให้องค์กรทำงานโดยได้ผลผลิตสูงกว่าผู้อื่นทุกครั้ง

ก่อนลงมือทำงาน นักบริหารจะต้องคิดล่วงหน้าว่าหน่วยงานของตนจะทำได้หรือไม่จึงจะได้ผลตามแนวคิดนโยบายและคำสั่งที่หน่วยเหนือมอบมาให้ ซึ่งส่วนใหญ่จะมีอยู่ในรูปนามธรรมหรือสิ่งที่จับต้องไม่ได้ นักจัดการชั้นสูงมีภาระที่จะต้องกำหนดกิจกรรมที่จะต้องทำเมื่อปฏิบัติได้ผลแล้วจะสมตามเจตนารมณ์ของหน่วยเหนือที่จะสั่งการมาได้ เมื่อกำหนดกิจกรรม



แล้วก็จะต้องคิดหาวิถีแบบยืดหยุ่นและเหมาะสมกับสถานการณ์ด้วย นอกจากนี้ยังต้องคำนึงถึงว่า จะต้องทำที่ไหน ขนาดใดหรือหน่วยงานใด ใครหรือหน่วยงานใดได้สังกัดที่จะรับไปทำเมื่อไหร่ และจะต้องให้ทรัพยากรสนับสนุนเท่าใด เขาจึงสามารถปฏิบัติงานได้และได้ผลตามที่ต้องการ นักจัดการหรือนักบริหารชั้นสูง มีหน้าที่หลักในด้านการสนับสนุนหน่วยงานระดับปฏิบัติ ดังนั้น จะต้องมีการจัดเตรียมทรัพยากรที่จะส่งไปให้กับหน่วยปฏิบัติใดจึงจะดีที่สุด

การวางแผนเป็นการพิจารณาและกำหนดแนวทางปฏิบัติงานให้บรรลุเป้าหมายที่ปรารถนา เปรียบเสมือนเป็นสะพานเชื่อมโยงระหว่างปัจจุบันและอนาคต (Where we are to where we want to go) เป็นการคาดการณ์สิ่งที่ยังไม่เกิดขึ้น เนื่องจากการวางแผนถือเป็นกระบวนการทางสติปัญญาที่พิจารณากำหนดแนวทางปฏิบัติงานที่มีรากฐานการตัดสินใจตามวัตถุประสงค์ความรู้และการคาดคะเนอย่างใช้ดุลพินิจ ดังนั้นการวางแผน จึงมีความเกี่ยวข้องกับการคาดการณ์ต่าง ๆ ในอนาคตและตัดสินใจแนวทางปฏิบัติที่ดีที่สุด โดยผ่านกระบวนการคิดก่อนทำ อันเกิดจากความพยายามที่เป็นระบบ (Systematic attempt) เพื่อตัดสินใจเลือกแนวทางปฏิบัติที่ดีที่สุดสำหรับอนาคตเพื่อให้องค์กรบรรลุผลที่ปรารถนา

จากที่กล่าวมาข้างต้น ผู้วิจัยสรุปว่า การวางแผนเป็นการกำหนดเป้าหมายสำหรับการปฏิบัติงาน หรือสิ่งที่ต้องการเปลี่ยนแปลงในอนาคต ซึ่งองค์กรจะต้องวางแผนเพื่อพัฒนาความร่วมมือภายในโครงการ ด้วยการนำบุคลากรจากหน้าที่ต่าง ๆ ขององค์กรมาทำงานเป็นทีม เพื่อให้บรรลุเป้าหมายขององค์กร ทำให้ส่งผลกระทบต่อด้านบวกต่อองค์กร เพราะการวางแผนจะช่วยให้มีโอกาสที่ดีในการดำเนินงาน และเห็นอุปสรรคจากภายนอก การวางแผนจะต้องมองเหตุการณ์ในอดีต และปัจจุบันเพื่อคาดคะเนเหตุการณ์ในอนาคต

## 5.2 การจัดองค์กร (Organizing)

การจัดองค์กรเป็นงานที่ดำเนินมาต่อเนื่องจากการวางแผน เป็นความพยายามที่แสดงให้เห็นถึงลักษณะของโครงสร้างองค์กรที่จะช่วยให้แผนที่ได้จัดไว้ประสบความสำเร็จ การจัดองค์กรเป็นความพยายามที่ผู้บริหารกำหนดโครงสร้างขององค์กรที่สามารถเอื้ออำนวยให้แผนที่จัดทำขึ้นไปสู่การสัมฤทธิ์ผลที่ปรารถนา หากสามารถจัดองค์กรได้อย่างเหมาะสมและสอดคล้องกับลักษณะขององค์กร นอกจากทำให้การบริหารงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและทำให้ประหยัดและคุ้มค่า เพราะไม่เกิดปัญหาความซ้ำซ้อนและความล่าช้าแล้ว ยังทำให้องค์กรสามารถพัฒนาและเจริญเติบโตต่อไป อันเกิดมาจากการที่สมาชิกร่วมแรงร่วมใจกันทำงาน มีขวัญและกำลังใจในการปฏิบัติงาน

หน้าที่ขององค์กรนั้นจะเป็นตัวกำหนดโครงสร้างที่เหมาะสม ทั้งนี้เพื่อให้กิจกรรมบรรลุเป้าหมาย (Goal-seeking activities) โดยทั่วไปโครงสร้างขององค์กรจะแสดงออกมา

ในรูปของแผนภูมิองค์กร (Organization chart) หรือพีระมิดของภาระงาน (Job-task pyramid) และ ยังแสดงให้เห็นถึงความสัมพันธ์ด้านอำนาจหน้าที่ (Authority) และความรับผิดชอบ (Responsibility) ระหว่างด้านต่าง ๆ ในองค์กร โดยชี้ให้เห็นว่า ใครจะต้องรายงานให้แก่ใคร หรือ ใครบังคับบัญชาใคร นั่นเอง (Who reports to whom) จึงกล่าวได้ว่า โครงสร้างขององค์กรมีความสัมพันธ์โดยตรงกับการบรรลุเป้าหมายขององค์กร

การจัดองค์กรที่สามารถกระทำใ้ถูกต้องจะก่อประโยชน์ประการสำคัญ ช่วยให้มีผลดีและมีประสิทธิภาพสูงในการใช้ทรัพยากรต่าง ๆ ในการจัดโครงสร้างองค์กรให้เหมาะสม และมีประสิทธิภาพตลอดเวลานั้น ย่อมขึ้นอยู่กับพิจารณาออกแบบให้สอดคล้องกับปัจจัยในสภาพแวดล้อมที่มีผลกระทบต่อองค์กร โดยเฉพาะต่อตัวโครงสร้าง ซึ่งจะช่วยให้ โครงสร้างองค์กรมีประสิทธิภาพเหมาะสมกับเหตุการณ์ใ้ได้อย่างดี การจัดวางรูปองค์กรที่ดี (Sound organization) มีส่วนสัมพันธ์กับความสำเร็จของกิจการ ทั้งนี้เนื่องจากลักษณะชีวิตความเป็นอยู่ของมนุษย์ในปัจจุบันได้แสดงให้เห็นถึงความจำเป็นที่จะต้องเข้าร่วมกลุ่มกันทำงานในองค์กรต่าง ๆ โดยองค์กรต่าง ๆ เหล่านี้จะเป็นกลไกหรือโครงสร้าง ซึ่งจะช่วยให้มนุษย์เข้าทำงานร่วมกันได้อย่างมีประสิทธิภาพตรงกับแผนที่ใ้วางไว้แล้ว จากขึ้นของการวางแผนขนาดขององค์กรหรือจำนวนตำแหน่งหน้าที่งานต่าง ๆ ที่ออกแบบขึ้นนั้น จะมีมากน้อยเพียงใด ย่อมเป็นเหตุเป็นผลโดยตรงกับขนาดและชนิดของแผน

จากที่กล่าวมาข้างต้น ผู้วิจัยสรุปว่า การจัดองค์กร จึงเป็นการพิจารณาถึงสิ่ง ที่ต้องการทำด้วยการใ้ความพยายามในการกำหนดงานและความสำคัญของอำนาจหน้าที่ มีการ กำหนดลักษณะเฉพาะของงาน มีการกำหนดส่วนงานย่อยในโครงสร้างของโครงการ ขนาดของ การควบคุม และสายการบังคับบัญชา โครงสร้างจะต้องระบุถึงวิธีการใช้ทรัพยากร และวิธีการซึ่ง กำหนดไว้ในวัตถุประสงค์ขององค์กร

### 5.3 การจัดคนเข้าทำงาน (Staffing)

เมื่อผู้บริหารได้กำหนดตำแหน่งหน้าที่และทำการตัดสินใจในเรื่องของ หน้าที่และความรับผิดชอบอย่างเหมาะสมในหน้าที่ทางด้านการจัดองค์กรแล้ว การจัดหาคนเข้า ทำงานจะเป็นเรื่องเกี่ยวกับการจัดหาบุคคลที่เหมาะสม สำหรับการปฏิบัติงานดังกล่าว หน้าที่ ทางด้านการจัดองค์กรและการจัดหาคนเข้าทำงานเป็นงานที่จะต้องปฏิบัติอยู่เรื่อย ๆ ในกรณีที่มีการ เปลี่ยนแปลงตำแหน่งต่าง ๆ และตัวบุคคล การบริหารงานทรัพยากรมนุษย์เป็นกระบวนการที่ ผู้บริหารใ้ศิลปะและกลยุทธ์ต่าง ๆ พิจารณาคัดเลือกบุคคลที่อยู่ในองค์กร เพื่อดำเนินการพิจารณาสรรหา คัดเลือกและบรรจุบุคคลที่มีคุณสมบัติเหมาะสมเข้ามาอยู่ในองค์กร ในขณะที่บุคคลเข้ามา ปฏิบัติงานในองค์กร ได้มีการจัดกิจกรรมพัฒนาบำรุงรักษาใ้บุคคลที่คัดเลือกเข้ามาเพิ่มพูนความรู้

ความสามารถมีสุขภาพกาย และสุขภาพจิตที่ดีในการทำงาน และยังรวมไปถึงการแสวงหาวิธีการที่ทำให้สมาชิกในองค์กรที่ต้องพ้นจากการทำงาน สามารถดำรงชีวิตอยู่ในสังคมอย่างมีความสุข จากแนวความคิดของนักวิชาการหลายท่าน ได้ให้ลักษณะของการบริหารงานบุคคลว่า เป็นกระบวนการที่ได้คน และบำรุงรักษาคน โดยมีขอบเขตตั้งแต่เริ่มต้นจนเกษียณอายุ จึงกล่าวได้ว่าการจัดการทรัพยากรมนุษย์ว่า เป็นกระบวนการที่เกี่ยวข้องกับบุคคล ตั้งแต่ก่อนการบรรจุคนพ้นจากหน้าที่อย่างมีประสิทธิภาพและประสานประโยชน์ระหว่างบุคคลและองค์กร

จากที่กล่าวมาข้างต้น ผู้วิจัยสรุปว่า การจัดบุคคลเข้าทำงานในองค์กร จึงประกอบไปด้วยกิจกรรมต่าง ๆ เช่น การสรรหา การสัมภาษณ์ การทดสอบ การคัดเลือก การปฐมนิเทศ การฝึกอบรม การพัฒนา การบำรุงรักษา การประเมินผล การให้รางวัล วินัย การเลื่อนตำแหน่ง การโยกย้าย การลดตำแหน่ง การเลิกจ้าง เป็นต้น ซึ่งกิจกรรมเหล่านี้จะมีขึ้นในทุกๆ ระดับของโครงการ ผู้จัดการโครงการจะต้องเอาใจใส่ และให้ความสำคัญต่อทรัพยากรมนุษย์

#### 5.4 การอำนวยการ (Directing)

การสั่งการ หมายถึง ภาระหน้าที่ในการใช้ความสามารถชักจูงคนงานให้ปฏิบัติงานอย่างดีที่สุด จนกระทั่งองค์กรสามารถบรรลุผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ได้ ลักษณะของการสั่งการที่ดีจะต้องไม่ใช่วิธีการสั่งการโดยใช้อำนาจหน้าที่แบบเผด็จการ พนักงานทุกคนควรมีสิทธิทราบถึงข้อมูลที่จำเป็นและเกี่ยวข้องกับงานในแง่ต่าง ๆ เช่น ปริมาณ คุณภาพ และเวลาที่ใช้ทำงานนั้นเป็นต้น ข้อมูลต่าง ๆ เหล่านี้ควรมีความสมบูรณ์ชัดเจน ขณะเดียวกันผลงานที่ต้องการก็ควรอยู่ในวิสัยที่ทำได้ นอกจากนี้อุปสรรคและสิ่งจำเป็นเพื่อการปฏิบัติงานก็จะต้องมีการจัดเตรียมไว้พร้อมด้วย

การเอาแผนงาน หรือระเบียบปฏิบัติงานและเอกสารอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องมาให้แก่ผู้ที่ร่วมปฏิบัติงาน การออกคำสั่ง การชี้ทาง และการอธิบายให้แก่ทุกคนที่จะต้องรับผิดชอบ เพื่อให้เขาสามารถทำงานได้ถูกต้องตามเจตนารมณ์และแผนที่กำหนดไว้ และเมื่อผู้ปฏิบัติงานแยกย้ายกันไปปฏิบัติงานแล้ว นักจัดการหรือนักบริหารงานที่ทำหน้าที่บังคับบัญชา ก็มีหน้าที่ในการกำกับตรวจตรา และติดตามปฏิบัติงานของเขาเป็นระยะ ๆ เพื่อให้แน่ใจว่าเขาเหล่านั้นสามารถปฏิบัติงานได้ตามแผน หากมีข้อขัดแย้ง หรือปัญหาประการใดผู้ที่ทำหน้าที่บังคับบัญชาก็มีหน้าที่ในการที่จะช่วยแนะนำ หรือช่วยเหลือตามแต่เห็นสมควร หรือการให้กำลังใจแก่ผู้ปฏิบัติ เมื่อผู้ปฏิบัติเกิดการท้อถอย เมื่อเผชิญกับความยุ่งเหยิง นักจัดการและนักบริหารในการปฏิบัติงานในด้านอำนวยการนั้น ต้องมีหน้าที่ในการที่จะให้มีการสื่อข้อความให้แก่ผู้ปฏิบัติงานได้ทราบ ทั้งนี้เพื่อให้การปฏิบัติงานภายในหน่วยงานได้มีความเชื่อมโยงและสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิด

จากที่กล่าวมาข้างต้น ผู้วิจัยสรุปว่า การอำนวยความสะดวกเป็นวิธีการบริหารทรัพยากรที่มีอยู่ทั้งหมด ภายใต้การใช้ความสามารถชกของบุคลากรให้ปฏิบัติงานให้ดีที่สุด จนกระทั่งองค์กรสามารถบรรลุผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ได้ ซึ่งลักษณะของการสั่งการจะเป็นการใช้อำนาจหน้าที่แบบเผด็จการ พนักงานทุกคนควรมีสิทธิทราบถึงข้อมูลที่จำเป็นและเกี่ยวข้องกับงานในด้านต่าง ๆ ดังนั้นการอำนวยความสะดวก ถือเป็น การสั่งการหรือการดำเนินการของผู้บริหารที่ชี้แนะให้ผู้ได้บังคับบัญชาปฏิบัติงานอย่างมีประสิทธิภาพและบรรลุตามวัตถุประสงค์ขององค์กร

### 5.5 การประสานงาน (Co-coordinating)

การประสานงาน การแสวงหาความร่วมมือและการทำงานร่วมกับหน่วยงานอื่น และกับเอกชน นักบริหารงานมีหน้าที่ในลำดับต่อไปนี้คือ การติดต่อกับหน่วยงานอื่น ทั้งภาครัฐและเอกชนหรือจะเป็นชุมชน หรือประชาชนทั่วไปที่มีวงจรที่เกี่ยวข้องด้วย เพื่อที่จะได้ให้หน่วยงานของตนสามารถทำงานเชื่อมโยงกับหน่วยงานอื่น ๆ หรือเชื่อมโยงกับสังคม ชุมชน หรือประชาชนผู้เป็นเป้าหมายของงานได้อย่างกว้างขวาง มีประสิทธิภาพและสัมฤทธิ์ผลตามที่มีเจตนารมณ์อันแท้จริงกำหนดไว้ งานบางอย่างของหน่วยงานของตนจะสามารถทำได้ดีขึ้น หากมีโอกาสเข้าใจหรือร่วมมือศีกกำลังคน หรือทำงานเชื่อมโยงกันเป็นขั้นตอน นักบริหารต้องเข้าใจว่า งานพัฒนาสังคมนั้นไม่ใช่เรื่องที่ตนเองหรือหน่วยงานของตนจะต้องทำเองทั้งหมด ไม่ใช่ผู้ที่จะต้องแบกภาระ ในขณะที่ผู้ที่เป็นเป้าหมายหรือสังคมส่วนรวมก็มีหน้าที่ที่จะต้องช่วยตนเองและเพื่อร่วมชุมชน เพื่อนร่วมชาติด้วย ดังนั้น นักบริหารพัฒนาสังคมที่ฉลาดก็จะต้องกำหนดกลยุทธ์และวิธีการทำงานที่จะเป็นผู้สนับสนุน และผู้ผลักดันให้ผู้ที่มีความสามารถและผู้สมควรที่จะรับภาระนั้น ไปดำเนินการมากกว่า

จากที่กล่าวมาข้างต้น ผู้วิจัยสรุปว่า การประสานงานเป็นการติดต่อสื่อสารระหว่างหน่วยงานภายในกับภายนอก ทั้งภาครัฐและเอกชนหรือชุมชน หรือประชาชนทั่วไปที่มีความเกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงาน เพื่อที่จะได้บรรลุวัตถุประสงค์ที่วางไว้

### 5.6 การรายงาน (Reporting)

การรายงานการประเมินผลและการแก้ไขปรับปรุง นักจัดการจะสามารถปฏิบัติงานของตนเองได้ดีขึ้น หรือการปฏิบัติงานของหน่วยของตนให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น และสัมฤทธิ์ผลมากขึ้นย่อมต้องอาศัยความรู้เกี่ยวกับข้อเท็จจริงผลงานที่หน่วยงานสามารถสร้างขึ้น ข้อบกพร่องหรือปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นแก่การปฏิบัติงานของหน่วยงานของตน ซึ่งสิ่งเหล่านี้จะมาจากกระบวนการรายงานผลย้อนกลับ (Feedback) ดังนั้นในระบบการจัดการสมัยใหม่นั้น ภาระหน้าที่ของนักบริหารที่จะต้องทำสามารถแสดงข้อเท็จจริงที่เป็นประโยชน์แก่หน่วยงาน ในการที่จะแก้ไข

ปรับปรุงการปฏิบัติงานของหน่วยงานในระยะต่อไปให้เข้าเป้าหมายมากขึ้น มีประสิทธิภาพมากขึ้น เป็นที่พอใจแก่ผู้เป็นเป้าหมายมากขึ้นและเป็นการช่วยทำให้ผู้ปฏิบัติงานได้ง่ายขึ้น

จากที่กล่าวมาข้างต้น ผู้วิจัยสรุปว่า การรายงานเป็นขั้นตอนสุดท้ายของกระบวนการบวนการดำเนินงานซึ่งจะทำให้ทราบถึงผลที่ได้จากการดำเนินงาน เพื่อเป็นข้อมูลประกอบการตัดสินใจของผู้บริหารเพื่อใช้ในการสั่งการหรือการกำหนดทิศทางการดำเนินงานต่อไป

### 5.7 การงบประมาณ (Budgeting)

งบประมาณ เป็นแผนงานชนิดหนึ่ง que แสดงให้เห็นถึงการใช้จ่ายเงินจำนวนหนึ่ง เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ นอกจากงบประมาณจะเป็นแผนงานชนิดหนึ่งแล้วยังเป็นแนวทางที่จะนำไปใช้ในการควบคุมด้วย

จากที่กล่าวมาข้างต้น ผู้วิจัยสรุปว่า การงบประมาณคือแผนงานหรืองานสำหรับประมาณการด้านรายรับรายจ่ายซึ่งแสดงในรูปตัวเลขจำนวนเงิน และการตั้งงบประมาณเป็นการแสดงแผนดำเนินงานออกเป็นตัวเลขจำนวนเงิน ดังนั้น ในแต่ละปีองค์การบริหารส่วนตำบลจึงจะต้องมีการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี เพื่อเป็นการวางแผนการจัดหาและการใช้จ่ายเงินในปีนั้น ๆ โดยจะมีการประมาณการรายรับที่คาดว่าจะได้รับ และประมาณการรายจ่ายที่จะดำเนินการภายในวงเงินประมาณรายรับที่กำหนดไว้

จากที่กล่าวมาทั้งหมดข้างต้น ผู้วิจัยสรุปว่า กระบวนการบริหารเป็นการบริหารงานที่มีคณะบุคคลตั้งแต่ 2 คนขึ้นไปร่วมกันปฏิบัติงานให้บรรลุเป้าหมาย โดยดำเนินการตามขั้นตอนอย่างต่อเนื่องกันไปตามระดับ เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ขององค์กรประกอบด้วย กระบวนการบริหาร POSDCoRB

นอกจากที่กล่าวมาข้างต้น ยังมีนักวิชาการอีกหลายท่านที่ได้ให้แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการดำเนินงาน หรือการบริหาร ดังนี้

ทฤษฎีเกี่ยวกับการบริหาร (จรัญ พันหนอง. 2546 : 26) ได้กล่าวถึงการสรุปกระบวนการบริหารของลูเทอร์ กูลิซ (Luther Gulick) ซึ่งสรุปได้ใน “Paper on the Science administration” เป็นคำย่อว่า “POSDCoRB” ซึ่งหมายถึงกระบวนการบริหาร 7 ประการ คือ

1. P = Planning หมายถึง การวางแผนหรือวางโครงการอย่างกว้าง ๆ เป็นการคาดคะเนเหตุการณ์ในอนาคต

2. O = Organizing หมายถึง การจัดรูปแบบ หรือเค้าโครงของการบริหาร โดยกำหนดอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานย่อย หรือตำแหน่งต่างๆ ของหน่วยงานไว้อย่างชัดเจน

3. S = Staffing หมายถึง การบริหารงานอันเกี่ยวกับตัวบุคคลหรือเจ้าหน้าที่ทุกประเภทของหน่วยงาน รวมถึงการสรรหา บรรจุแต่งตั้ง การฝึกอบรม การพัฒนาบุคคล การให้ขวัญกำลังใจ การเลื่อนและการลดชั้น ตลอดจนการพิจารณาให้พนักงาน และการบำรุงรักษาสภาพของการทำงานที่ดี และมีประสิทธิภาพให้คงอยู่ตลอดไป

4. D = Directing หมายถึง การศึกษาวิธีอำนาจการ รวมทั้งการควบคุมและการนิเทศงาน ตลอดจนคิดปะในการบริหารงาน เช่น ภาวะผู้นำ มนุษย์สัมพันธ์ การจูงใจ เป็นต้น

5. Co = Coordinating หมายถึง ความร่วมมือในการประสานงานเพื่อดำเนินการ ไปด้วยความเรียบร้อยและราบรื่น ศึกษาหลักเกณฑ์และวิธีการที่จะช่วยให้การประสานงานดีขึ้น เพื่อช่วยแก้ปัญหาข้อขัดแย้งในการปฏิบัติงาน

6. R = Reporting หมายถึง การรายงานผลการปฏิบัติงาน ตลอดจนแจ้งการประชาสัมพันธ์ที่จะต้องแจ้งให้ประชาชนทราบด้วย

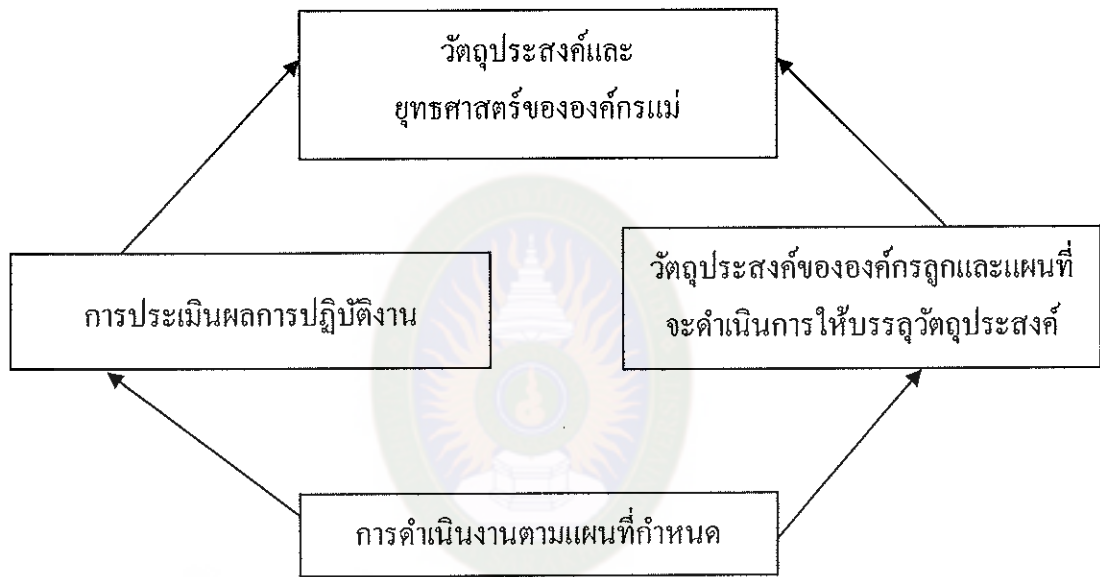
7. B = Budgeting หมายถึง การงบประมาณ โดยศึกษาให้ทราบถึงระบบกรรมวิธีในการบริหารเกี่ยวกับงบประมาณและการเงิน วิธีการบริหารงบประมาณการบัญชี (จรัญ พันหนอง. 2546 : 26)

การสร้างประสิทธิภาพ โดยการพัฒนาการบริหารตามแนวคิดที่เรียกว่า “POSDCoRB” ของ Gulick นั้น คือการปรับปรุงกระบวนการบริหารในแต่ละกระบวนการให้มีประสิทธิภาพ และได้ผลงานที่มีคุณภาพสูงสุด แม้ในปัจจุบันเกือบทุกองค์กรก็ยังให้ความสำคัญกับเรื่องของกระบวนการบริหารตามแนวคิด ของ Gulick อยู่

แนวคิดเรื่องการบริหารที่ถูกนำไปใช้ในการบริหารหน่วยงานทั้งภาครัฐและเอกชนมาเป็นเวลานาน คือ การบริหารที่เรียกย่อ ๆ ว่า 4 M'S ซึ่งให้ความสำคัญกับปัจจัยนำเข้า 4 เรื่อง ดังต่อไปนี้ (เกษม ไชยรัตน์. 2543 : 14-16)

1. Money หรือทุนทรัพย์ โดยมีความเชื่อหรือสมมติฐานว่า ถ้าองค์กรมีทุนทรัพย์หรืองบประมาณเพียงพอจะทำให้กิจการดำเนินไปด้วยดี
2. Materials หรือวัสดุ ถ้าสามารถมีวัสดุที่ดี มีคุณภาพและปริมาณเพียงพอ ก็จะเป็น ข้อได้เปรียบในการดำเนินการ
3. Man หรือคน ความสำเร็จของงานขึ้นอยู่กับทรัพยากรบุคคลที่มีคุณภาพเป็นสำคัญ
4. Management หรือการจัดการ องค์กรที่มีระบบการจัดการที่ดี มีการจัดองค์กรที่ดีจะประสบความสำเร็จ

แนวความคิดในการบริหารงานในยุคแรกๆ ได้ให้ความสำคัญกับปัจจัยนำเข้า ทั้ง 4 ประการ นี้อย่างมาก โดยได้มีการพัฒนาปรับปรุงปัจจัยตัวป้อน โดยถือว่าหากปัจจัยตัวป้อนนี้ ผลผลิตก็จะดีตามไปด้วยแนวความคิดในการบริหาร โดยยึดวัตถุประสงค์ (MOB) คือ การดำเนินงานร่วมกันระหว่างผู้บริหารกับผู้ใต้บังคับบัญชาในการกำหนดเป้าหมาย กิจกรรม และการประเมินผลการปฏิบัติงาน ที่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ดังในแผนภูมิดังต่อไปนี้ (จรัญ พันหนอง. 2546 : 27)



แผนภาพที่ 2 แนวความคิดในการบริหาร โดยยึดวัตถุประสงค์

การบริหารงาน โดยวิธีการ MOB สามารถอธิบายได้ง่าย ๆ ก็คือ ผู้บริหารและคนในองค์กรช่วยกันกำหนดวัตถุประสงค์ขององค์กร แล้วกำหนดแผนยุทธศาสตร์เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์เมื่อได้วัตถุประสงค์และแผนที่ชัดเจนแล้ว หน่วยงานย่อยภายในจะนำวัตถุประสงค์ขององค์กรใหญ่ไปแยกย่อยให้สอดคล้องกับภารกิจแล้ววางแผน

จากที่กล่าวมาทั้งหมดข้างต้น ผู้วิจัยสรุปว่า แผนงานจะถูกนำไปเป็นตัวในการกำหนดวัตถุประสงค์ โดยวัตถุประสงค์จะต้องครอบคลุมแผนงานทุก ๆ ด้าน เพราะแผนงานที่ดีจะต้องผ่านการจัดลำดับความสำคัญไว้แล้วเพื่อจะได้ถูกนำไปปฏิบัติและแก้ไขปัญหาได้จริง โดยการวิเคราะห์สถานการณ์และปัญหา กำหนดวัตถุประสงค์และเป้าหมาย ตลอดจนกำหนดแนวทางปฏิบัติไว้ล่วงหน้า ทั้งนี้เพื่อให้ทราบถึงรูปแบบและวิธีการระยะเวลาที่ปฏิบัติงานในอนาคต การวางแผน จะประกอบด้วย การพยากรณ์ การกำหนดวัตถุประสงค์และเป้าหมายการกำหนดแผนการ และการจัดสรรงบประมาณและทรัพยากรต่าง ๆ ดังนั้นการวางแผน จึงคือการหาทางเลือกที่ดีที่สุดในการปฏิบัติงาน โดยใช้ปัจจัยต่าง ๆ ที่มีอยู่ให้เกิดผลตามเป้าหมายมากที่สุด

## แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก

### 1. ความหมายศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก

ศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก (ประชา มาสินนท์. 2547 : 84-86) หมายถึง สถานที่ดูแลและให้การศึกษาแก่เด็กอายุระหว่าง 3-5 ปี และมีฐานะเทียบเท่าสถานศึกษา ในความหมายศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก จะต้องเน้นสถานที่ที่พร้อมจะให้ทั้งการดูแลและให้การศึกษาแก่เด็ก เพื่อให้เด็กมีพัฒนาการที่ดีทั้งกาย จิตและปัญญา ในส่วนของการศึกษาคงจะมองไปในด้านการจัดสภาพแวดล้อมภายใน และภายนอก การจัดกิจกรรมเพื่อส่งเสริมประสบการณ์และการเรียนรู้ให้แก่เด็ก เพื่อให้เด็กได้พัฒนาไปได้เต็มตามศักยภาพ ศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก ตามคำจำกัดความที่ให้ไว้ข้างต้น เป็นคำจำกัดความกว้าง ๆ สำหรับหน่วยงานดังกล่าว แต่ถ้าพิจารณาจากคำศัพท์ภาษาอังกฤษที่เกี่ยวข้องกับสถานดูแลเด็กจะใช้คำว่า Child Care Center : Child คือ เด็ก Care คือ ดูแล Center คือศูนย์ ความหมายตรงตัวก็จะเป็นศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก ประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก รวมถึงประเทศไทย ได้เห็นความสำคัญของเด็กที่จะต้องได้รับการดูแลเอาใจใส่ นอกเหนือจากครอบครัวแล้ว ควรจะมีหน่วยงานต่าง ๆ เข้ามาดำเนินการ ในการส่งเสริมสนับสนุนในการดูแลเด็กให้แก่ครอบครัว จึงทำให้มีหน่วยงานต่าง ๆ ที่จัดบริการในการดูแลเด็กขยายวงกว้างออกไปตามลำดับ ซึ่งการดูแลไม่ได้จำกัด เฉพาะ อายุ 3-5 ปี แต่มีตั้งแต่แรกเกิดจนกระทั่งถึง 7 ปี หรือมากกว่า แล้วแต่ความพร้อมของหน่วยงาน ทำให้ชื่อเรียกสถานที่ดูแลเด็กในช่วงปฐมวัยมีความแตกต่างกันไป เช่นสถานรับเลี้ยงเด็ก สถานเลี้ยงดูเด็ก สถานรับเลี้ยงเด็กก่อนวัยเรียน ศูนย์เลี้ยงดูเด็ก ศูนย์พัฒนาเด็กก่อนวัยเรียน ฯลฯ ไม่ว่าจะใช้ชื่ออะไร แต่เมื่อประมวลเป้าหมายในการจัดบริการแล้ว พบว่า จัดตั้งขึ้นมาเพื่อช่วยเหลือพ่อแม่ที่ต้องไปทำงาน ไม่มีเวลา ในการที่จะดูแลเด็กได้ด้วยตนเอง และเพื่อเลี้ยงดู ดูแล และการศึกษาแก่เด็ก โดยมุ่งหวังให้เด็ก มีพัฒนาการรอบด้าน

### 2. การดำเนินงานเกี่ยวกับศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้เข้ามาดูแลการจัดตั้งและการบริหารจัดการ ศูนย์พัฒนาเด็กเล็กอย่างเป็นระบบและมีความชัดเจน ในกระบวนการดำเนินการดังที่ได้ระบุบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไว้ในหนังสือคู่มือการจัดตั้งและบริหารจัดการศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก (สำนักคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน. 2545 : 2) ดังนี้

“พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พุทธศักราช 2542 ซึ่งออกตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้บัญญัติอำนาจและหน้าที่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกประเภทรับผิดชอบการจัดการบริการ



สาธารณะให้แก่ประชาชนในพื้นที่ซึ่งรวมถึงการจัดการศึกษาด้วย และพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2542 ซึ่งเป็นกฎหมายหลักทางการศึกษาก็ได้บัญญัติให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิ์จัดการ ศึกษาในระดับใดก็ได้ตามความพร้อมความเหมาะสม และความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ ฉะนั้น เมื่อปฐมวัยเป็นช่วงวัยที่มีความสำคัญมาก องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงควรให้ความสนใจ และสนับสนุนการเตรียมพร้อมการพัฒนาเด็กเล็กปฐมวัยให้ถูกวิธีและทั่วถึง คณะรัฐมนตรีได้ให้ความเห็นชอบแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำตามบทบัญญัติในมาตรา 32 แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พุทธศักราช 2542 โดยกำหนดให้การจัดการศึกษาปฐมวัยหรือก่อนประถมศึกษาเป็นหน้าที่ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องทำ ด้วยบทบาทขององค์กรปกครองท้องถิ่นดังกล่าว ทำให้การดำเนินการจัดระบบเพื่อให้การดำเนินการศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการไปในทิศทางเดียวกัน โดยได้กำหนดนโยบาย เป้าหมาย วัตถุประสงค์ และขั้นตอนการจัดตั้งศูนย์พัฒนาเด็กเล็กขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไว้ดังนี้ (ประชา มาลีนนท์. 2547 : 91-93)

1. นโยบาย การจัดตั้งศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก (3-5 ปี) ด้วยความร่วมมือกับชุมชน เพื่อกระจายโอกาสการเตรียมความพร้อม และพัฒนาเด็กทั้งด้านร่างกาย จิตใจ อารมณ์ สังคมและสติปัญญาอย่างเหมาะสมตามวัยและเต็มศักยภาพ ตลอดจนเพื่อแบ่งเบา ภาระของผู้ปกครอง และพื้นฐานของการศึกษาระดับคืบสูงต่อไป
2. เป้าหมายการจัดตั้งศูนย์พัฒนาเด็กเล็กขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรับผิดชอบในการบริหารและจัดการศูนย์พัฒนาเด็กเล็กให้มีคุณภาพตามหลักวิชาการ ระเบียบที่เกี่ยวข้อง และด้วยความร่วมมือของประชาชนในชุมชนท้องถิ่นนั้น ๆ

### 3. วัตถุประสงค์

- 3.1 เพื่อส่งเสริม และสนับสนุนให้เด็กได้รับการดูแลที่ถูกสุขลักษณะ และได้รับการฝึกฝนพัฒนาตามวัยและเต็มตามศักยภาพ
- 3.2 เพื่อพัฒนาความพร้อมของเด็กทุกๆ ด้าน แบบองค์รวม ตามหลักจิตวิทยาพัฒนาการและหลักการจัดการศึกษาปฐมวัยเพื่อกระตุ้นให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการจัด และพัฒนาความพร้อมของเด็กก่อนเข้าเรียนระดับประถมศึกษา ตลอดจนส่งเสริมให้ครอบครัวเป็นฐานในการเลี้ยงดู และพัฒนาเด็กได้อย่างถูกวิธี
- 3.3 เพื่อส่งเสริม สนับสนุน ความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับชุมชน ให้สามารถร่วมกันวางแผน และดำเนินงานให้บรรลุเป้าหมายได้

3.4 เพื่อแบ่งเบาภาระการอบรมเลี้ยงดูเด็กของผู้ปกครองที่มีรายได้น้อยให้สามารถออกประกอบอาชีพได้โดยสะดวก และเป็นการกระจายโอกาสในการพัฒนาความพร้อมสำหรับเด็กทุกคนให้ได้รับการพัฒนาอย่างทั่วถึงเพื่อให้การบริหารจัดการศูนย์พัฒนาเด็กเล็กเป็นไปอย่างเหมาะสมและมีคุณภาพ

### 3. มาตรฐานการดำเนินงานศูนย์พัฒนาเด็ก

มาตรฐานการดำเนินงานศูนย์พัฒนาเด็กแบ่งออกเป็น 4 ด้านดังนี้ (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. 2545 : 15-28)

#### 3.1 ด้านวิชาการและกิจกรรมตามหลักสูตร

มาตรฐานด้านวิชาการ และกิจกรรมตามหลักสูตรของศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก การศึกษาในศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก เป็นการจัดการศึกษาในลักษณะของการอบรมเลี้ยงดูและการให้การศึกษาไปพร้อม ๆ กัน เด็กจะได้รับการพัฒนาทั้งด้านร่างกาย อารมณ์ จิตใจ สังคม และสติปัญญา ตามวัย และความสามารถของแต่ละบุคคล โดยมีจุดมุ่งหมายซึ่งถือเป็นมาตรฐาน ดังนี้

##### 3.1.1 คุณลักษณะที่พึงประสงค์

- 1) ร่างกายเจริญเติบโตตามวัย และมีสุขอนามัยที่ดี
- 2) กล้ามเนื้อใหญ่ และกล้ามเนื้อเล็กแข็งแรง ใช้ได้อย่างคล่องแคล่วและ

ประสานสัมพันธ์กัน

- 3) มีสุขภาพจิตดี และมีความสุข
- 4) มีคุณธรรม จริยธรรม และมีจิตใจที่ดีงาม
- 5) ชื่นชมและแสดงออกทางศิลปะ ดนตรี การเคลื่อนไหว และรักการ

ออกกำลังกาย

- 6) ช่วยเหลือตนเองได้เหมาะสมกับวัย
- 7) รักธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม วัฒนธรรม และความเป็นไทย
- 8) อยู่ร่วมกับผู้อื่น ได้อย่างมีความสุข และปฏิบัติตนเป็นสมาชิกที่ดีของ

สังคม

- 9) ใช้ภาษาสื่อสาร ได้เหมาะสมกับวัย
- 10) มีความสามารถในการคิด และการแก้ปัญหาได้เหมาะสมกับวัย
- 11) มีจินตนาการและความคิดสร้างสรรค์
- 12) มีเจตคติที่ดีต่อการเรียนรู้ และมีทักษะในการแสวงหาความรู้

##### 3.1.2 คุณลักษณะตามวัย

เป็นความสามารถตามวัย หรือพัฒนาการตามธรรมชาติ เมื่อเด็กมีอายุถึงวัยนั้น ๆ ซึ่งคุณลักษณะตามวัยที่สำคัญของเด็ก มี ดังนี้

### 1) พัฒนาการด้านร่างกาย

1.1) อายุ 3 ปี ได้แก่ กระโดดขึ้นลงอยู่กับที่ได้ รับลูกบอลด้วยมือและลำตัวได้ เดินขึ้นบันไดสลับท้ำได้ เขียนรูปวงกลมตามแบบได้ ใช้กรรไกรมือเดียวได้ เป็นต้น

1.2) อายุ 4 ปี ได้แก่ กระโดดขาเดียวอยู่กับที่ได้ รับลูกบอลได้ด้วยมือทั้งสองเดินขึ้น-บันไดสลับท้ำได้ ตัดกระดาษเป็นเส้นตรงได้ เขียนรูปสี่เหลี่ยมตามแบบได้ กระดาษกระเจง ไม่ชอบอยู่เฉย เป็นต้น

1.3) อายุ 5 ปี ได้แก่ กระโดดขาเดียวไปข้างหน้าอย่างต่อเนื่องได้ รับลูกบอลที่กระดอนขึ้นจากพื้น ได้ด้วยมือทั้งสอง ขึ้น-ลงบันไดสลับท้ำได้อย่างคล่องแคล่ว เขียนรูปสามเหลี่ยมตามแบบได้ ตัดกระดาษตามแนวเส้นโค้งที่กำหนด ใช้ก้ำมเนื้อเล็กได้ดี เช่น ตัดกระดาษ ผูกเชือกกรองเท้า ฯลฯ

### 2) พัฒนาการด้านอารมณ์ และจิตใจ

2.1) อายุ 3 ปี ได้แก่ แสดงอารมณ์ตามความรู้สึก ชอบที่จะทำให้ผู้ใหญ่พอใจ และได้รับคำชม กลัวการพลัดพรากจากผู้เลี้ยง เป็นต้น

2.2) อายุ 4 ปี ได้แก่ แสดงออกทางอารมณ์ ได้เหมาะสมกับบางสถานการณ์เริ่มรู้จักชื่นชม ความสามารถ และผลงานของตนเอง และผู้อื่น ชอบท้าทายผู้ใหญ่ ต้องการให้มีคนฟัง คนสนใจ เป็นต้น

2.3) อายุ 5 ปี ได้แก่ แสดงอารมณ์ได้สอดคล้องกับสถานการณ์อย่างเหมาะสมชื่นชมความสามารถและผลงานของตนเอง และผู้อื่น ชอบท้าทายผู้ใหญ่ ต้องการให้มีคนฟัง คนสนใจ เป็นต้น

### 3) พัฒนาการด้านสติปัญญา

3.1) อายุ 3 ปี ได้แก่ รับประทานอาหารได้ด้วยตนเอง ชอบเล่นแบบคู่ขนาน (เล่นของชนิดเดียวกัน แต่ต่างคนต่างเล่น) เล่นสมมติได้ รู้จักรอคอย เป็นต้น

3.2) อายุ 4 ปี ได้แก่ จำแนกสิ่งต่าง ๆ ด้วยประสาทสัมผัสทั้ง 5 ได้ บอกชื่อและนามสกุลของตนเองได้ พยายามแก้ปัญหาด้วยตนเอง หลังจากได้รับคำชี้แนะ สนทนาโต้ตอบ/เล่าเรื่องเป็นประโยคต่อเนื่อง สร้างผลงานตามความคิดตนเอง โดยมีรายละเอียดเพิ่มขึ้นรู้จักใช้คำถาม “ทำไม” เป็นต้น

3.3) อายุ 5 ปี ได้แก่ บอกความแตกต่างของกลิ่น สี เสียง รส รูปร่าง จัดหมวดหมู่สิ่งของได้ บอกชื่อ-สกุล อายุ ตนเองได้ พยายามหาวิธีแก้ปัญหาด้วยตนเอง สนทนา

โต้ตอบ-เล่าเรื่องได้ สร้างผลงานตามความคิดตนเอง โดยมีรายละเอียดเพิ่มขึ้น เริ่มเข้าใจสิ่งที่เป็นนามธรรม นับปากเปล่าได้ถึง 20 เป็นต้น

### 3.1.3 การจัดประสบการณ์

การจัดประสบการณ์สำหรับเด็กปฐมวัย อายุ 3-5 ปี (ไม่จัดเป็นรายวิชา แต่จัดในรูปของกิจกรรมบูรณาการผ่านการเล่น) เพื่อให้เด็กเรียนรู้จากประสบการณ์ตรง เกิดความรู้จักนะ คุณธรรม จริยธรรม รวมทั้งเกิดการพัฒนาทั้งด้านร่างกาย อารมณ์ จิตใจ สังคม และสติปัญญา โดยมีหลักการ และแนวทางการจัดประสบการณ์ ดังนี้

1) จัดประสบการณ์การเล่น และการเรียนรู้ เพื่อพัฒนาเด็ก โดยองค์รวม และอย่างต่อเนื่อง เน้นเด็กเป็นสำคัญ สนองความต้องการ ความสนใจ ความแตกต่าง ระหว่างบุคคล และบริบทของสังคมที่เด็กอาศัยอยู่ จัดให้เด็กได้รับการพัฒนา โดยให้ความสำคัญทั้งกระบวนการ และผลผลิตจัดการประเมินพัฒนาการ ให้เป็นกระบวนการอย่างต่อเนื่อง และเป็นส่วนหนึ่งของการจัดประสบการณ์ให้ผู้ปกครองและชุมชน มีส่วนร่วมในการพัฒนาเด็กแนวทางการจัดประสบการณ์จัดประสบการณ์สอดคล้องกับจิตวิทยาพัฒนาการ คือ เหมาะสมกับ อายุ วุฒิภาวะ และระดับพัฒนาการ เพื่อให้เด็กทุกคนได้พัฒนาเต็มตามศักยภาพจัดประสบการณ์สอดคล้องกับลักษณะการเรียนรู้ของเด็กวันนี้ คือ เด็กได้ลงมือกระทำ เรียนรู้ผ่านประสาทสัมผัสทั้ง 5 ได้ เคลื่อนไหว สำรวจ เล่น สังเกต สืบค้น ทดลอง และคิดแก้ปัญหาได้ด้วยตนเอง

2) จัดประสบการณ์ในรูปแบบบูรณาการ คือบูรณาการทั้งทักษะ และสาระการเรียนรู้

3) จัดประสบการณ์ให้เด็กได้ริเริ่มคิด วางแผน ตัดสินใจ ลงมือกระทำ และนำเสนอความคิด โดยผู้สอนเป็นผู้สนับสนุน อำนวยความสะดวก และเรียนรู้ร่วมกับเด็ก

4) จัดประสบการณ์ให้เด็กมีปฏิสัมพันธ์กับเด็กอื่น กับผู้ใหญ่ภายใต้สภาพแวดล้อมที่เอื้อ ต่อการเรียนรู้ บรรยากาศที่อบอุ่น มีความสุข และเรียนรู้การทำกิจกรรมแบบร่วมมือในลักษณะต่างๆ กัน

5) จัดประสบการณ์ให้เด็กมีปฏิสัมพันธ์กับสื่อ และแหล่งการเรียนรู้ที่หลากหลาย และอยู่ในวิถีชีวิตของเด็ก

6) จัดประสบการณ์ที่ส่งเสริมลักษณะนิสัยที่ดี และทักษะการใช้ชีวิตประจำวัน ตลอดจนสอดแทรกคุณธรรม จริยธรรม ให้เป็นส่วนหนึ่งของการจัดประสบการณ์การเรียนรู้อย่างต่อเนื่อง

7) จัดประสบการณ์ทั้งในลักษณะ ที่วางแผนไว้ล่วงหน้า และแผนที่เกิดขึ้นในสภาพจริง โดยไม่ได้คาดการณ์ไว้

8) ผู้ปกครองและชุมชนมีส่วนร่วมในการจัดประสบการณ์ ทั้งการวางแผน สนับสนุน สื่อการสอน การเข้าร่วมกิจกรรม และการประเมินพัฒนาการ

### 3.1.4 การจัดกิจกรรมประจำวัน

กิจกรรมสำหรับเด็กอายุ 3-5 ปี สามารถนำมาจัดเป็นกิจกรรมประจำวันได้ หลายรูปแบบ ซึ่งเป็นการช่วยให้ทั้งผู้สอนและเด็กทราบว่าแต่ละวัน จะทำกิจกรรมอะไร เมื่อใด และอย่างไร การจัดกิจกรรมประจำวันมีหลักการจัดและขอบข่ายของกิจกรรมประจำวัน ดังนี้

1) กำหนดระยะเวลาในการจัดกิจกรรมแต่ละกิจกรรมให้เหมาะสมกับวัยของเด็กในแต่ละวันกิจกรรมที่ต้องใช้ความคิด ทั้งในกลุ่มเล็กและกลุ่มใหญ่ ไม่ควรใช้เวลาต่อเนื่องนานเกินกว่า 20 นาที กิจกรรมที่เด็กมีอิสระเลือกเล่นเสรี เช่นการเล่นตามมุม การเล่นกลางแจ้ง ฯลฯ ใช้เวลาประมาณ 40-60 นาที กิจกรรมควรมีความสมดุลระหว่างกิจกรรมในห้องและนอกห้องกิจกรรมที่ใช้กล้ามเนื้อใหญ่ และกล้ามเนื้อเล็ก กิจกรรมที่เป็นรายบุคคล กลุ่มย่อยและกลุ่มใหญ่ กิจกรรมที่เด็กเป็นผู้ริเริ่ม และกิจกรรมที่ใช้กำลังและไมใช้กำลังจัดให้ครบทุกประเภท ทั้งนี้กิจกรรมที่ต้องออกกำลังกายควรจัดสลับกับกิจกรรมที่ไม่ต้องออกกำลังมากนัก เพื่อเด็กจะได้ไม่เหนื่อยเกินไปขอบข่ายของกิจกรรมประจำวันการเลือกกิจกรรมที่จะมาจัดในแต่ละวัน มีความครอบคลุมสิ่งต่อไปนี้

2) การพัฒนากล้ามเนื้อใหญ่ เพื่อให้เด็กได้พัฒนาความแข็งแรงของกล้ามเนื้อใหญ่ การเคลื่อนไหว และความคล่องแคล่วในการใช้อวัยวะต่าง ๆ จึงควรจัดกิจกรรมโดยให้เด็กได้เล่นอิสระกลางแจ้ง เล่นเครื่องเล่นสนาม เคลื่อนไหวร่างกายตามจังหวะดนตรีการพัฒนา กล้ามเนื้อเล็ก เพื่อให้เด็กได้พัฒนาความแข็งแรงของกล้ามเนื้อเล็ก การประสานสัมพันธ์ระหว่างมือและตา จึงควรจัดกิจกรรมโดยให้เด็กได้เล่นเครื่องเล่นสัมผัส เล่นเกม ต่อภาพ ฝึกช่วยเหลือตนเองในการแต่งกาย หยิบจับช้อนส้อม ใช้อุปกรณ์ ศิลปะ เช่น สีเทียน กรรไกร พู่กัน ดินเหนียว ฯลฯ การพัฒนาอารมณ์ จิตใจ และปลูกฝังคุณธรรม จริยธรรม เพื่อให้เด็กมีความรู้สึกที่ดีต่อตนเองและผู้อื่น มีความเชื่อมั่น กล้าแสดงออก มีวินัยในตนเอง รับผิดชอบ ซื่อสัตย์ ประหยัด เมตตากรุณา เอื้อเฟื้อ แบ่งปัน มีมารยาทและปฏิบัติตามวัฒนธรรมไทย และศาสนาที่นับถือ จึงควรจัดกิจกรรมต่าง ๆ ผ่านการเล่นให้เด็กได้มีโอกาสตัดสินใจ เลือกได้รับการตอบสนองตามความต้องการ ได้ฝึกปฏิบัติ โดยสอดแทรกคุณธรรม จริยธรรม ตลอดเวลาที่โอกาสเอื้ออำนวย

3) การพัฒนาสังคม นิสัย เพื่อให้เด็กมีลักษณะนิสัยที่ดี แสดงออกอย่างเหมาะสม และอยู่ร่วมกับผู้อื่น ได้อย่างมีความสุข ช่วยเหลือตนเองในการทำกิจวัตรประจำวัน มีนิสัยรักการทำงาน รู้จักระมัดระวังความปลอดภัยของตนเองและผู้อื่น จึงควรจัดให้เด็กได้ปฏิบัติกิจวัตรประจำวัน อย่างสม่ำเสมอ เช่นรับประทานอาหารเช้าพักผ่อนนอนหลับ ขับถ่าย ทำความสะอาด

ร่างกาย เล่นและทำงานร่วมกับผู้อื่น ปฏิบัติตามกฎกติกา ข้อตกลงของส่วนรวม เก็บของเข้าที่เมื่อเล่นหรือทำงานเสร็จ ฯลฯ

4) การพัฒนาการคิด เพื่อให้เด็กได้พัฒนาความคิดรวบยอด สังเกต จำแนก เปรียบเทียบ จัดหมวดหมู่ เรียงลำดับเหตุการณ์ แก้ปัญหา จึงควรจัดกิจกรรมให้เด็กได้ สนทนา อภิปราย แลกเปลี่ยนความคิดเห็น เชิญวิทยากรมาพูดคุยกับเด็ก ค้นคว้าจากแหล่ง ข้อมูล ต่าง ๆ ทดลอง ศึกษาสถานประกอบการที่ประกอบอาหาร หรือจัดให้เด็กได้เล่นเกมการศึกษา ที่เหมาะสม กับวัยอย่างหลากหลาย

5) การพัฒนาภาษา เพื่อให้เด็กได้มีโอกาสใช้ภาษาสื่อสารถ่ายทอด ความรู้สึก ความนึกคิด ความรู้ความเข้าใจในสิ่งต่าง ๆ ที่เด็กมีประสบการณ์ จึงควรจัดกิจกรรมทาง ภาษาให้มีความหลากหลายในสภาพแวดล้อมที่เอื้อต่อการเรียนรู้ มุ่งปลูกฝังให้เด็กรักการอ่านและ บุคลากรที่เกี่ยวข้องต้องเป็นแบบอย่างที่ดีในการใช้ภาษา

6) การส่งเสริมจินตนาการและความคิดสร้างสรรค์ เพื่อให้เด็กได้ พัฒนาความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ ได้ถ่ายทอดอารมณ์ โดยใช้กิจกรรมศิลปะและดนตรีเป็นสื่อ ใช้การ เคลื่อนไหวและจังหวะตามจินตนาการ เล่นบทบาทสมมุติในมุมต่าง ๆ เล่นน้ำ เล่นทราย เล่น ก่อสร้างสิ่งต่าง ๆ เช่น แท่งไม้ รูปทรงต่าง ๆ ฯลฯ

7) โภชนาการสำหรับเด็กเพื่อให้เด็กได้รับประทานอาหารที่มี ประโยชน์ต่อร่างกายส่งผลต่อการเจริญเติบโตของเด็กตามพัฒนาการควรส่งเสริมให้เด็กได้รับ สารอาหารครบถ้วน

### 3.2 ด้านอาคารสถานที่ สิ่งแวดล้อมและความปลอดภัยของศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก

#### 3.2.1 ด้านอาคารสถานที่ของศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก

1) ที่ตั้ง สถานที่ตั้งศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก ควรอยู่ในพื้นที่ ซึ่งมีขนาด เหมาะสม และต้องไม่อยู่ในพื้นที่ซึ่งอาจเสี่ยงต่ออันตราย ได้แก่ บริเวณชนถ่านแก๊ส น้ำมัน สารเคมี หรือสารพิษ มลภาวะทางอากาศ แสง และเสียงที่มากเกินไป และเหมาะสม

2) จำนวนชั้นของอาคาร ตัวอาคาร ควรมีจำนวนชั้น ไม่เกิน 2 ชั้น นับ จากพื้น หากสูงเกินกว่า 2 ชั้น ต้องมีมาตรการป้องกันอัคคีภัย และอุบัติเหตุต่าง ๆ ที่อาจเกิดขึ้นตาม ความเหมาะสม และความสูงของตัวห้อง ไม่ควรน้อยกว่า 2.40 เมตร นับจากพื้นถึงเพดาน

3) ทางเข้า-ออก จากตัวอาคาร ต้องมีความเหมาะสม สามารถ เคลื่อนย้ายเด็กออกจากตัวอาคารได้สะดวก หากเกิดอุบัติเหตุหรือเหตุร้ายใด ๆ ขึ้น โดยอย่างน้อย ต้องมีทางเข้า-ออก 2 ทาง และแต่ละทางนั้น ควรมีความกว้างประมาณ 80 เซนติเมตรประตู- หน้าต่าง ต้องมีความแข็งแรง อยู่ในสภาพใช้งานได้ดีมีขนาด และจำนวนเหมาะสมกับขนาดพื้นที่

ของห้อง และความสูงของหน้าต่าง ควรอยู่ที่ประมาณ 80 เซนติเมตร นับจากพื้นให้เด็กมองเห็น  
 สิ่งแวดล้อม ได้กว้าง และชัดเจน นอกจากนี้ บริเวณประตูหน้าต่างไม่ควรมีสิ่งกีดขวางใด ๆ มาปิด  
 กั้นช่องทางลม และแสงสว่างพื้นที่ใช้สอย ต้องจัดให้มีบริเวณพื้นที่ในอาคารที่สะอาด ปลอดภัย  
 และเพียงพอ เหมาะสมกับการปฏิบัติกิจกรรมของเด็ก เช่น การเล่น การเรียนรู้ การรับประทานอาหาร  
 และการนอน โดยแยกเป็นสัดส่วนจากห้องประกอบอาหาร ห้องส้วม และที่พักของเด็กป่วย  
 โดยเฉลี่ยประมาณ 2 ตารางเมตร ต่อเด็ก 1 คน นอกจากนี้พื้นที่สำหรับจัดกิจกรรมที่หลากหลาย โดย  
 ใช้พื้นที่เดียวกันแต่ต่างเวลา และอาจปรับเปลี่ยนวัสดุอุปกรณ์ หรือย้ายเครื่องเรือนตามความ  
 เหมาะสมและข้อจำกัดของพื้นที่ ดังนี้

3.1) พื้นที่สำหรับการนอน ต้องคำนึงถึงความสะอาดเป็นหลัก  
 อากาศถ่ายเทสะดวก และอุปกรณ์เครื่องใช้เหมาะสม กับจำนวนเด็ก มีพื้นที่เฉลี่ย 2 ตารางเมตร ต่อ  
 เด็ก 1 คน โดยมีแนวทางในการจัดดำเนินการดังนี้

3.1.1) จักระบายอากาศได้ดี ปลอดภัย ไม่มีเสียงรบกวน

3.1.2) อุปกรณ์เครื่องนอนต่าง ๆ มีความสะอาด โดยนำไปปิด

ฝุ่น ตากแดด อย่างน้อย สัปดาห์ละ 1 ครั้ง หมั่นตรวจตราดูแลไม่ให้มีสัตว์ หรือแมลงต่าง ๆ มา  
 รบกวน ในบริเวณพื้นที่สำหรับการนอน

3.2) พื้นที่สำหรับการเล่นและพัฒนาเด็ก ควรออกแบบให้มีพื้นที่  
 สำหรับการเรียนรู้ รวมกลุ่ม และแยกกลุ่มย่อยในกิจกรรมการเรียนรู้อิสระ การเล่นสร้างสรรค์ หรือ  
 การอ่านหนังสือ เล่นต่อแท่งไม้ที่ต้องการมุมเงียบ มีพื้นที่สำหรับเล่นที่เลอะหรือเปียก ต้องคำนึงถึง  
 ความปลอดภัยของเด็กเป็นหลัก

3.3) พื้นที่สำหรับรับประทานอาหาร ต้องคำนึงถึงความสะอาดเป็น  
 หลัก มีอากาศถ่ายเทได้สะดวก มีแสงสว่างพอเหมาะ มีอุปกรณ์เครื่องใช้เพียงพอ และ  
 เหมาะสมกับจำนวนเด็ก ทั้งนี้บริเวณห้องอาหาร โต๊ะ เก้าอี้ ที่ใช้สำหรับรับประทานอาหาร ต้องทำ  
 ความสะอาดอย่างสม่ำเสมอ อุปกรณ์ต่าง ๆ ที่ใช้มีขนาดเหมาะสมกับตัวเด็ก มีสภาพแข็งแรงและใช้  
 งานได้ดี

3.4) บริเวณที่พักเด็กป่วย ต้องแยกเป็นสัดส่วน มีอุปกรณ์ปฐม  
 พยาบาล ตู้ยาเครื่องเวชภัณฑ์ที่จำเป็น และเด็กต้องอยู่ในสายตาของครูดูแลเด็ก ตลอดเวลาที่  
 ประกอบอาหารหรือห้องครัว ต้องแยกห่างจากบริเวณพื้นที่สำหรับเด็กพอสมควร และมีเครื่องใช้  
 จำเป็น รวมทั้งล้าง และเก็บภาชนะเครื่องใช้ต่าง ๆ ที่ถูกสุขลักษณะ โดยเน้นเรื่องความสะอาด และ  
 ความปลอดภัยเป็นหลัก

3.5) บริเวณที่ทำความสะอาดตัวเด็ก ต้องจัดให้มีบริเวณที่ใช้สำหรับทำความสะอาดตัวเด็ก และมีอุปกรณ์ที่จำเป็นตามสมควร อย่างน้อยต้องมีที่ล้างมือและที่แปรงฟัน ขนาดและความสูงที่เหมาะสมกับเด็กปฐมวัย

3.6) ห้องส้วมสำหรับเด็ก ต้องจัดให้มีห้องส้วมสำหรับเด็ก โดยเฉลี่ย 1 แห่ง ต่อเด็ก 10-12 คน โถส้วมมีขนาดเหมาะสมกับตัวเด็ก โดยมีฐานส้วมที่เด็กสามารถก้าวขึ้นได้ง่าย มีแสงสว่างเพียงพออากาศถ่ายเทได้สะดวก และพื้นไม้ลิ้นหากมีประตู จะต้องไม่ไต่กลอน และมีส่วนสูง หรือกรณีที่ไม่สามารถทำห้องส้วมสำหรับเด็กเป็นการเฉพาะได้ อาจดัดแปลงห้องส้วมที่มีอยู่แล้วให้เหมาะสมและปลอดภัยสำหรับเด็ก

3.7) ห้องเอนกประสงค์ สำหรับใช้จัดกิจกรรมพัฒนาเด็ก การรับประทานอาหาร หรือการนอน คำนึงถึงความสะอาด และการจัดพื้นที่ใช้สอยให้เหมาะสมกับลักษณะของกิจกรรมหากเป็นอาคารชั้นเดียวบริเวณพื้นที่เก็บสิ่งปฏิกูล จะต้องมียุ้งเก็บสิ่งปฏิกูลทั้งภายใน และภายนอกตัวอาคาร โดยมีจำนวนและขนาดเพียงพอ ถูกสุขลักษณะ และมีการกำจัดสิ่งปฏิกูลทุกวันบันไดควรมีความกว้างแต่ละช่วงขั้น ไม่น้อยกว่า 1 เมตร ลูกตั้งของบันได ไม่เกิน 17.50 เซนติเมตร ลูกนอนกว้างไม่น้อยกว่า 20 เซนติเมตร บันไดทุกขั้นมีราวและลูกกรงไม่น้อยกว่า 90 เซนติเมตร มีราวเดี่ยว เหมาะสำหรับเด็กได้เกาะขึ้นบันได และระยะห่างของลูกกรง ต้องไม่เกิน 17 เซนติเมตร เครื่องใช้เฟอร์นิเจอร์ควรมีระดับความสูงและขนาดที่เหมาะสมกับเด็กปฐมวัย ให้เด็กสามารถเข้าถึงและใช้ประโยชน์ได้อย่างสม่ำเสมอด้วยตนเอง โดยคำนึงถึงความปลอดภัยของเด็กเป็นสำคัญ

### 3.2.2 ด้านสิ่งแวดล้อม ภายในอาคาร

1) แสงสว่างควรเป็นแสงสว่างจากธรรมชาติ สม่ำเสมอทั่วทั้งห้อง เพื่ออำนวยความสะดวกต่อการจัดกิจกรรมเพื่อพัฒนาเด็ก เช่น มีแสงสว่างเพียงพอ ในการอ่านหนังสือ ได้อย่างสบายตา เป็นต้น ไม่ควรให้เด็กอยู่ในห้องที่ใช้แสงสว่างจากไฟฟ้าต่อเนื่องนานกว่า 2-3 ชั่วโมง เพราะจะทำให้เกิดภาวะเครียดและมีผลถึงฮอร์โมน การเติบโตของเด็ก (Lieberman, 1991) เสียง ต้องอยู่ในระดับที่ไม่ดังเกินไป (ระหว่าง 60-80 เดซิเบล) อาคารควรตั้งอยู่ในบริเวณที่มีระดับเสียงเหมาะสมการถ่ายเทอากาศ ควรมีอากาศถ่ายเทได้สะดวก โดยมีพื้นที่ ของหน้าต่าง ประตู และช่องลมรวมกันแล้วไม่น้อยกว่า ร้อยละ 20 ของพื้นที่ห้อง กรณีที่เป็นห้องกระจกหรืออยู่ในบริเวณโรงงานที่มีมลพิษ ต้องติดเครื่องฟอกอากาศและมีเครื่องปรับอากาศที่เหมาะสม สำหรับบริเวณที่มีเด็กอยู่ต้องเป็นเขตปลอดบุหรี่

2) สภาพพื้นที่ภายในอาคาร ต้องไม่ลื่น และไม่ชื้นและ ควรเป็นพื้นไม้หรือปูด้วยวัสดุที่มีความปลอดภัย จากอุบัติเหตุ ภายในอาคาร รั้ว ควรมีรั้วกั้นบริเวณให้เป็น



สัดส่วน เพื่อความปลอดภัยของเด็ก และควรมีทางเข้า-ออก ไม่น้อยกว่า 2 ทาง กรณีที่ทางเดียวต้องมี ความกว้างไม่น้อยกว่า 2 เมตร สภาพแวดล้อมและมลภาวะ ควรมีสภาพแวดล้อมที่ปลอดภัย ถูก สุขลักษณะ และควรตั้งอยู่ห่างจากแหล่งอบายมุข ฟุ่มละออง กลิ่นหรือเสียงที่รบกวน มีการจัดระบบ สุขาภิบาล การระบายน้ำ การระบายอากาศ และการจัดสิ่งปฏิกูลให้เหมาะสม ไม่ปล่อยให้เป็นแหล่ง เพาะ หรือแพร่เชื้อโรค โดยเฉพาะควรกำจัดสิ่งปฏิกูลทุกวัน พื้นที่เล่นกลางแจ้ง เฉลี่ยไม่น้อยกว่า 2 ตารางเมตรต่อจำนวนเด็ก 1 คน โดยจัดให้มีเครื่องเล่นกลางแจ้งที่ปลอดภัย และมีพอสสมควร กับ จำนวนเด็ก ในกรณีที่ไม่สามารถจัดให้มีที่เล่นกลางแจ้ง เป็นการเฉพาะ หรือในสถานที่อื่น ๆ ได้ ก็ ควรปรับใช้ในพื้นที่ร่มแทน โดยมีพื้นที่ตามเกณฑ์กำหนดหรืออาจจัดกิจกรรมกลางแจ้งสำหรับเด็ก ในสถานที่อื่น ๆ ที่เหมาะสม เช่น ในบริเวณวัด หรือในสวนสาธารณะ เป็นต้น โดยต้องให้เด็ก ปฐมวัย มีกิจกรรม กลางแจ้ง อย่าง 1 ชั่วโมง ในแต่ละวัน (Liberman. 1991) ระเบียบ ต้องมีความ กว้างของระเบียบไม่น้อยกว่า 1.50 เมตร และหากมีที่นั่งตามระเบียบด้วย ระเบียบต้องกว้างไม่น้อย กว่า 1 เมตร ขอบระเบียบต้องสูงจากที่นั่งไม่น้อยกว่า 1 เซนติเมตร นอกจากนี้ควรตรวจสอบสภาพ ความคงทน แข็งแรง และสภาพการใช้งานที่ปลอดภัย สำหรับเด็กด้วย

### 3.2.3 ด้านความปลอดภัย

#### 1) มาตรการป้องกันความปลอดภัย

- 1.1) ติดตั้งระบบและอุปกรณ์ในการรักษาความปลอดภัย หรือ เครื่องตัดไฟ ภายในบริเวณอาคาร
- 1.2) ติดตั้งเครื่องดับเพลิงอย่างน้อย เครื่อง ในแต่ละชั้นของอาคาร
- 1.3) ติดตั้งปลั๊กไฟให้สูง จากพื้นไม่น้อยกว่า 1.50 เมตร ถ้าติดตั้งต่ำ กว่าที่กำหนด จะต้องมีฝาปิดครอบ เพื่อป้องกันไม่ให้เด็กเล่น ได้ และควรหลีกเลี่ยงการใช้สายไฟต่อ พ่วง ถ้าติดตั้งต่ำกว่าที่กำหนด จะต้องมีฝาปิดครอบเพื่อไม่ให้เด็กเล่น
- 1.4) หลีกเลี่ยงเครื่องใช้ไฟฟ้า และอุปกรณ์ต่าง ๆ ซึ่งทำด้วยวัสดุที่ ดากหักง่ายหรือแหลมคม หากเป็นไม้ ต้องไม่มีเหลี่ยม ไม้ หรือแหลมคม
- 1.5) จัดให้มีตู้ยา และเครื่องเวชภัณฑ์สำหรับปฐมพยาบาล เก็บไว้ใน ที่ปลอดภัย และพ้นมือเด็ก
- 1.6) ใช้วัสดุกันลื่นในห้องน้ำ-ห้องส้วม และเก็บสารจำพวกเคมี หรือน้ำยาทำความสะอาดไว้ในที่ปลอดภัย ให้พ้นมือเด็ก
- 1.7) ไม่มีหลุมหรือบ่อน้ำ ที่อาจเป็นอันตรายต่อเด็กในบริเวณอาคาร
- 1.8) มีระบบล๊อค ประตูในการเข้า-ออก นอกบริเวณอาคาร สำหรับ เจ้าหน้าที่เปิด-ปิดได้ ควรมีประตูเปิด-ปิดที่ปลอดภัยเด็กเข้าไปไม่ได้

1.9) ติดตั้งอุปกรณ์เพื่อป้องกันพาหะนำโรคและมีมาตรการป้องกัน

ด้านสุขอนามัย

1.10) มีผู้หรือชั้นเก็บวัสดุ อุปกรณ์ และสื่อการเรียนรู้ที่แข็งแรง

มั่นคง สำหรับวัสดุอุปกรณ์ ที่อาจเป็นอันตรายต่อเด็กนั้น ควรจัดแยกให้พื้นมือเด็ก

1.11) เครื่องใช้เฟอร์นิเจอร์ ควรมีระดับความสูงและขนาดที่

เหมาะสมกับเด็กปฐมวัย ให้เด็กสามารถใช้ประโยชน์ได้อย่างสม่ำเสมอด้วยตนเอง

2) มาตรการเตรียมความพร้อมรับสถานการณ์ฉุกเฉิน

2.1) มีการฝึกซ้อมสำหรับการป้องกันอุบัติเหตุอย่างสม่ำเสมอ

ไม่น้อยกว่าปีละ 1 ครั้ง

2.2) มีการฝึกอบรมบุคลากรในเนื้อหาด้านการปฐมพยาบาล

เบื้องต้นการป้องกันอุบัติเหตุ

2.3) มีหมายเลขโทรศัพท์ฉุกเฉินของส่วนราชการต่าง ๆ เช่น สถานี

ตำรวจ หน่วยป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย โรงพยาบาล ไว้ติดต่อย่างทั่วถึง

### 3.3 ด้านบุคลากรและการบริหารจัดการ

บุคลากรที่เกี่ยวข้องในการดำเนินงานของศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก ประกอบด้วย ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ นายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตลอดจนบุคลากรซึ่งทำหน้าที่ในศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก อาทิ หัวหน้าศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก ผู้ดูแลเด็กเล็ก ผู้ประกอบอาหาร และผู้ทำความสะอาด เป็นต้น โดยบุคลากรที่เกี่ยวข้องจะต้องมีคุณสมบัติ บทบาทหน้าที่ และความรับผิดชอบในการบริหารจัดการเพื่อให้ศูนย์พัฒนาเด็กเล็กขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินงานให้การศึกษาและพัฒนากิจการสำหรับเด็กได้อย่างถูกต้องตามหลักวิชาการด้วยความเหมาะสม และเป็นไปตามความต้องการของท้องถิ่น

#### 3.3.1 ด้านคุณสมบัติ

1) ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ นายกเทศมนตรี นายก  
องค์การบริหารส่วนตำบล ปลัดเทศบาล ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล รวมถึงผู้บริหารการศึกษา ได้แก่ ผู้อำนวยการสำนัก ผู้อำนวยการกอง หัวหน้ากองการศึกษา ควรมีคุณสมบัติ ดังนี้

1.1) มีความรู้ความเข้าใจ และตระหนักถึงความสำคัญในการดำเนินงานด้านการให้การศึกษา และพัฒนาเด็กเล็ก

1.2) มีนโยบายแผนและงบประมาณเพื่อดำเนินงานที่ชัดเจนในการส่งเสริมและสนับสนุนการพัฒนาศูนย์เด็กเล็กให้มีคุณภาพ

2) บุคลากรซึ่งทำหน้าที่ในศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก ได้แก่ หัวหน้าศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก ผู้ดูแลเด็กเล็ก ผู้ประกอบอาหารและผู้ทำความสะอาด มีคุณสมบัติดังนี้

2.1) หัวหน้าศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก มีสถานภาพเป็นพนักงานส่วนท้องถิ่นหรือพนักงานจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามมาตรฐานทั่วไปหรือหลักเกณฑ์เกี่ยวกับพนักงานส่วนท้องถิ่นหรือพนักงานจ้างที่ออกตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และควรมีคุณสมบัติ ดังนี้

2.1.1 มีวุฒิการศึกษาไม่ต่ำกว่าปริญญาตรีทางการศึกษาขึ้นไป สาขาวิชาเอกอนุบาลหรือปริญญาอื่นที่คณะกรรมการกลางพนักงานส่วนท้องถิ่นรับรอง และมีประสบการณ์ในการทำงานเกี่ยวกับการพัฒนาเด็กปฐมวัยมาแล้วไม่น้อยกว่า 2 ปี

2.1.2 มีคุณสมบัติทั่วไปและคุณสมบัติเฉพาะตำแหน่งตามมาตรฐานทั่วไปที่คณะกรรมการกลางพนักงานส่วนท้องถิ่นกำหนด

2.1.3 มีความรู้เรื่องโภชนาการ และอาหารเป็นอย่างดี

2.1.4 ไม่เป็นผู้มีความประพฤติเสื่อมเสีย หรือบกพร่องในศีลธรรมอันดี

2.1.5 ไม่มีประวัติการกระทำความผิดต่อเด็ก หรือละเมิดสิทธิเด็ก

2.1.6 ไม่เป็นผู้เคยต้องรับโทษจำคุก โดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่ความผิดที่เป็นลหุโทษ หรือความผิดที่ได้กระทำโดยประมาท

2.1.7 แพทย์ให้การรับรองว่ามีสุขภาพจิตดี สุขภาพแข็งแรง ไม่เป็นโรคติดต่อร้ายแรง ไม่เป็นผู้วิกลจริต หรือจิตฟั่นเฟือน ไม่สมประกอบ และไม่เป็นผู้ติดยาเสพติด

2.2) ผู้ดูแลเด็กเล็ก มีวุฒิการศึกษาตามที่คณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นกำหนด มีสถานภาพเป็นพนักงานส่วนท้องถิ่นหรือพนักงานจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามมาตรฐานทั่วไป หรือหลักเกณฑ์เกี่ยวกับพนักงานจ้างที่ออกตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และควรมีคุณสมบัติดังนี้

2.2.1 มีคุณสมบัติทั่วไป และคุณสมบัติเฉพาะตำแหน่งตามมาตรฐานทั่วไปที่คณะกรรมการกลางพนักงานส่วนท้องถิ่นกำหนด

2.2.2 ไม่เป็นผู้มีความประพฤติเสื่อมเสีย หรือบกพร่องในศีลธรรมอันดี

2.2.3 ไม่มีประวัติการกระทำความผิดต่อเด็กหรือละเมิดสิทธิเด็ก

2.2.4 ไม่เป็นผู้เคยต้องรับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่ความผิดที่เป็นลหุโทษ หรือความผิดที่ได้กระทำโดยประมาท

2.2.5 แพทย์ให้การรับรองว่ามีสุขภาพจิตดี สุขภาพแข็งแรง ไม่เป็นโรคติดต่อร้ายแรง ไม่เป็นผู้วิกลจริต หรือจิตฟั่นเฟือน ไม่สมประกอบ และไม่เป็นผู้ติดสารเสพติด

2.2.6 มีระดับวุฒิภาวะ และบุคลิกลักษณะเหมาะสม ทั้งด้านจิตใจ อารมณ์ สังคม มีความตั้งใจปฏิบัติงานด้วยความรัก ความอ่อนโยน เอื้อต่อการปฏิบัติหน้าที่ในการดูแลเด็กอย่างเหมาะสม

2.2.7 เป็นบุคคลที่มีความรักเด็ก มีอุปนิสัยสุ่มเยือกเย็น และความขยัน อดทน

2.2.8 มีประสบการณ์ในการทำงานเกี่ยวกับการพัฒนาเด็กปฐมวัยมาแล้วไม่น้อยกว่า 2 ปี

2.3) ผู้ประกอบอาหาร มีสถานภาพเป็นพนักงานจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และควรมีคุณสมบัติเช่นเดียวกับผู้ดูแลเด็ก ยกเว้น วุฒิการศึกษา ควรจบการศึกษา ไม่ต่ำกว่าภาคบังคับ และควรเป็นผู้มีความรู้เรื่องโภชนาการ และอาหารเป็นอย่างดี

2.4) ผู้ทำความสะอาด มีสถานภาพเป็นพนักงานจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และควรมีคุณสมบัติเช่นเดียวกับผู้ดูแลเด็ก ยกเว้น วุฒิการศึกษา ควรจบการศึกษา ไม่ต่ำกว่าภาคบังคับ

### 3.3.2 ด้านบทบาทหน้าที่

1) ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควรมีบทบาทหน้าที่ ดังนี้

1.1) สำรวจความต้องการของชุมชนในการจัดตั้งและดำเนินงานศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก

1.2) กำหนด โครงสร้างการบริหารงานศูนย์พัฒนาเด็กเล็กตามความพร้อมด้านทรัพยากรบุคคล สถานที่ และฐานะการคลังของแต่ละท้องถิ่น

1.3) จัดทำแผนงาน โครงการ และงบประมาณในการจัดจ้าง และสนับสนุนการดำเนินงานศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก รวมทั้งจัดทำสถิติขอความเห็นชอบจากสภาท้องถิ่น

1.4) จัดทำประกาศจัดตั้งศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก

1.5) จัดทำระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยศูนย์พัฒนาเด็กเล็กกำหนดแผนปฏิบัติการและงบประมาณในการส่งเสริมและพัฒนาศูนย์พัฒนาเด็กเล็กทุกด้านอย่างต่อเนื่อง

1.6) ควบคุม กำกับดูแลการดำเนินงานของศูนย์พัฒนาเด็กเล็กให้มีคุณภาพและถูกต้องตามหลักวิชาการ

2) หัวหน้าศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก ควรมีบทบาทหน้าที่รับผิดชอบดูแลบุคลากรและการดำเนินงานภายในศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก ให้เป็นไปตามนโยบาย และแผนงานที่วางไว้ อย่างถูกต้องตามหลักวิชาการ และด้วยความเรียบร้อย เกิดประโยชน์ต่อเด็กมากที่สุด

3) ผู้ดูแลเด็ก ควรมีบทบาทหน้าที่ ดังนี้

3.1) ปฏิบัติหน้าที่ตามกิจวัตรของเด็กเพื่อให้เด็กมีความเจริญเติบโตตามวัย

3.2) ส่งเสริมพัฒนาการของเด็กในลักษณะบูรณาการเชิงสร้างสรรค์ กล่าวคือ ให้เด็กได้พัฒนาด้านจิตใจ อารมณ์ สังคม และจริยธรรมไปพร้อม ๆ กัน โดยให้โอกาสเด็กเรียนรู้จากสิ่งของ และผู้คนที่อยู่รอบข้าง ซึ่งเด็กจะเรียนรู้โดยประสาทสัมผัสทั้งห้า การเคลื่อนไหว การเล่น และการลงมือกระทำ ดังนั้น ผู้ดูแลเด็กเล็กจะต้องส่งเสริมให้โอกาสเด็กได้พัฒนาอย่างเต็มที่ รวมทั้งการปฏิสัมพันธ์กับเด็กด้วยคำพูด และกิริยาท่าทางที่นุ่มนวล อ่อนโยน แสดงความรัก ความอบอุ่น ต่อเด็ก

3.3) สังเกต และบันทึกความเจริญเติบโต พฤติกรรม พัฒนาการต่าง ๆ ของเด็ก เพื่อจะให้เห็นความเปลี่ยนแปลงทั้งปกติ และผิดปกติที่เกิดขึ้นกับเด็ก ซึ่งจะนำไปสู่การค้นหาสาเหตุ และวิธีการแก้ไขได้ทันเวลาที่

3.4) จัดสิ่งแวดล้อมที่ปลอดภัย ถูกสุขลักษณะ เหมาะสมในการพัฒนาเด็กทุกด้าน ทั้งภายในอาคารและภายนอกอาคารให้สะอาด มีความปลอดภัย และเหมาะสมกับพัฒนาการเด็ก

3.5) ประสานสัมพันธ์ระหว่างเด็กกับพ่อแม่ ผู้ปกครองเด็ก และสมาชิกในครอบครัว ตลอดจนเป็นสื่อกลางในการสร้างความสัมพันธ์ที่ดีระหว่างเด็กกับพ่อแม่ ผู้ปกครองและสมาชิกในครอบครัว เพื่อทราบถึงพฤติกรรม พัฒนาการการเปลี่ยนแปลงได้อย่างรวดเร็วและต่อเนื่อง

3.6) มีการพัฒนาตนเองในทางวิชาการ และอาชีพ ใฝ่หาความรู้ และพัฒนาตนเองอยู่เสมอ ดังนี้

3.6.1) การพัฒนาด้านความรู้ทางวิชาการ และทักษะอาชีพอย่างต่อเนื่อง เช่น การศึกษาหาความรู้ การเข้ารับการอบรมเพิ่มเติมอย่างสม่ำเสมอ การติดตามความ

เปลี่ยนแปลงด้านความรู้ และเทคโนโลยี โดยอาศัยสื่อที่หลากหลาย รวมทั้งการรวมกลุ่มแลกเปลี่ยน ประสบการณ์ การศึกษาดูงานศูนย์พัฒนาเด็กเล็กที่มีคุณภาพ การเข้าร่วมเป็นสมาชิกและการจัดตั้ง ชมรมเครือข่ายสำหรับผู้ดูแลเด็กซึ่งจะก่อให้เกิดประโยชน์โดยตรงแก่ผู้ดูแลเด็ก

3.6.2) การพัฒนาบุคลิกภาพ เช่น การพัฒนาด้านร่างกาย อารมณ์ สังคม จิตใจและจริยธรรม โดยเน้นการพัฒนาตนเอง การรู้จักตนเอง และผู้อื่น การสื่อสาร และการปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลง

3.7) รู้จักใช้ประโยชน์จากแหล่งข้อมูล ความรู้ และเครือข่ายการ ปฏิบัติงานเพื่อสนับสนุนการปฏิบัติงานในด้านต่าง ๆ จากหน่วยงานภาครัฐ องค์กรเอกชน และ แหล่งข้อมูลชุมชน

4) ผู้ประกอบอาหาร ควรมีบทบาทหน้าที่ในการประกอบอาหารให้ถูก สุขลักษณะ ถูกอนามัย และ โภชนาการสำหรับเด็กปฐมวัย รวมทั้งการแต่งกายสะอาดเรียบร้อย การ จัดสถานที่เตรียมปรุงอาหาร จัดเครื่องสุขภัณฑ์ เครื่องครัวสะอาดเป็นระเบียบเรียบร้อย และมีการ จัดการขยะถูกสุขลักษณะ

5) ผู้ทำความสะอาด ควรมีบทบาทหน้าที่ในการทำความสะอาด ดูแล รักษาความเป็นระเบียบเรียบร้อย ทั้งภายใน และภายนอกอาคารศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก

3.3.3 ด้านรูปแบบการบริหารจัดการศูนย์พัฒนาเด็กเล็กขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น

1) ศูนย์พัฒนาเด็กเล็กขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วย คณะกรรมการบริหารศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก ได้แก่ บุคคลที่ได้รับการคัดเลือกจากชุมชนและ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วย ผู้ทรงคุณวุฒิทางการศึกษา ผู้แทนองค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่น ผู้แทนกลุ่มองค์กรประชาคม ผู้แทนผู้ปกครอง ผู้แทนผู้ดูแลเด็ก อย่างละไม่น้อยกว่า 1 คน โดยมีหัวหน้าศูนย์ทำหน้าที่เลขานุการคณะกรรมการ โดยตำแหน่ง

2) ศูนย์พัฒนาเด็กเล็กบริหารจัดการโดยคณะกรรมการบริหารศูนย์ มี นายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือผู้ที่นายกมอบหมายเป็นประธาน ยกเว้นศูนย์ที่รับถ่ายโอน จากกรมการศาสนาที่อยู่ในวัด ให้เจ้าอาวาสหรือผู้ที่เป็นเจ้าอาวาสเป็นประธาน

3) การบริหารงานด้านงบประมาณ เป็นหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นที่ต้องดำเนินการตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

4) ให้คณะกรรมการบริหารศูนย์พัฒนาเด็กเล็กทำหน้าที่ประเมินผู้ดูแล เด็กเล็ก ผู้ประกอบอาหาร และผู้ทำความสะอาดในด้านความรู้ ความสามารถให้เป็นไปตาม มาตรฐาน

### 3.3.4 ด้านการบริหารจัดการ

เพื่อให้ศูนย์พัฒนาเด็กเล็กสามารถให้การดูแล และพัฒนาผู้เรียนอย่างมีประสิทธิภาพได้มาตรฐาน ควรพิจารณาจัดแบ่งสายงานที่จะต้องปฏิบัติในการบริหารจัดการศูนย์พัฒนาเด็กเล็กให้ครอบคลุมลักษณะงานดังต่อไปนี้

- 1) งานด้านบุคลากรและการบริหารจัดการ
- 2) งานอาคารสถานที่และสิ่งแวดล้อม
- 3) งานวิชาการและกิจกรรมตามหลักสูตร
- 4) งานการมีส่วนร่วมและการสนับสนุนจากชุมชน
- 5) งานธุรการ การเงิน และพัสดุ

### 3.4 ด้านการมีส่วนร่วมและสนับสนุนจากชุมชน

ชุมชนถือเป็นส่วนที่สำคัญยิ่งที่จะช่วยให้การดำเนินงานในศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก บรรลุตามวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ มีส่วนช่วยผลักดัน หรือพัฒนาในด้านต่าง ๆ การให้ชุมชนมีส่วนร่วมและสนับสนุน ควรดำเนินการตามแนวทางต่อไปนี้

3.4.1 จัดให้มีการประชุมชี้แจงให้ชุมชนทราบถึงประโยชน์และความจำเป็นของศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก

3.4.2 จัดกิจกรรมประชาสัมพันธ์ให้ชุมชนทราบเกี่ยวกับการดำเนินงานของศูนย์พัฒนาเด็กเล็กเป็นระยะ ๆ เพื่อกระชับความสัมพันธ์

3.4.3 มีการประสานงานและประชาสัมพันธ์การดำเนินงานของศูนย์พัฒนาเด็กเล็กให้ประชาชนและหน่วยงานต่าง ๆ ทราบ

3.4.4 มีการจัดกิจกรรมเกี่ยวกับการแสดงความคิดเห็น การให้ข้อมูลข่าวสารด้านการมีส่วนร่วมของชุมชน สถาบันต่าง ๆ

3.4.5 จัดให้มีกองทุนส่งเสริมการดำเนินงานของศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก เพื่อเป็นการระดมทรัพยากรที่มีอยู่ในชุมชน เพื่อมาสนับสนุนการดำเนินงานของศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก

3.4.6 จัดอบรมให้ความรู้แก่ประชาชนในท้องถิ่นและชุมชน เกี่ยวกับการดำเนินงาน ทิศทาง แนวปฏิบัติของศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก

3.4.7 จัดให้มีการติดตามและประเมินผลการดำเนินงานของศูนย์พัฒนาเด็กเล็กในลักษณะไตรภาคี คือ ภาคประชาชนหรือผู้แทนชุมชน หน่วยงานผู้ทรงคุณวุฒิด้านวิชาการ และผู้แทนจากหน่วยงานภาครัฐหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

จากที่กล่าวมาข้างต้น ผู้วิจัยสรุปได้ว่า แนวคิดเกี่ยวกับการดำเนินงานของศูนย์พัฒนาเด็กเล็กในการกำกับดูแลขององค์การบริหารส่วนตำบลนาภู อำเภอขามศรีสุราช จังหวัด

มหาสารคามจำนวน 4 ด้าน คือ ด้านวิชาการและกิจกรรมตามหลักสูตร ด้านอาคารสถานที่ สิ่งแวดล้อมและความปลอดภัย ด้านบุคลากรและการบริหารจัดการ และด้านการมีส่วนร่วมของชุมชน ผู้วิจัยจะนำแนวคิดนี้ไปใช้เป็นกรอบแนวคิดในการวิจัย ด้านการดำเนินงานของศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก เพื่อให้ทราบถึงการดำเนินงานทั้ง 4 ด้านว่าอยู่ในระดับใดโดยประเมินความคิดเห็นจากผู้ปกครองเด็กเล็กที่เป็นผู้ใช้บริการ และจะนำไปใช้เป็นข้อมูลในการปรับแผนพัฒนาตำบล แผนยุทธศาสตร์ด้านการศึกษา และแผนพัฒนาสามปีด้านการศึกษา เพื่อปรับปรุงการคุณภาพบริการ ด้านการศึกษาให้มีมาตรฐานและสร้างความมั่นใจแก่ผู้ปกครองและประชาชนทั่วไปให้ดียิ่งขึ้น

### องค์การบริหารส่วนตำบลนาฎ อำเภอยางสีสุราช จังหวัดมหาสารคาม

การปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นผลมาจากความคิดของหลักการกระจายอำนาจ ซึ่งเป็นวิธีการที่รัฐบาลได้มอบอำนาจหน้าที่บางอย่างในการปกครองและในการจัดบริการสาธารณะ ให้แก่ท้องถิ่นรับไปดำเนินงานด้วยงบประมาณและเจ้าหน้าที่ของตนเอง เปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการปกครอง และดำเนินการในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับท้องถิ่น โดยมีองค์กรหรือหน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นมาเป็นนิติบุคคล ซึ่งประกอบไปด้วยเจ้าหน้าที่ที่ประชาชนเลือกตั้งเข้ามา เพื่อดำเนินงานตามกำหนดระยะเวลา โดยมีงบประมาณ และมีอำนาจอิสระในการดำเนินการของท้องถิ่นที่รัฐบาลได้มอบหมายให้ ทั้งนี้ โดยส่วนกลางหรือรัฐบาลเป็นเพียงผู้คอยควบคุมเท่านั้น การให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการปกครองและบริหารท้องถิ่น ถือได้ว่าเป็นการสนับสนุนการปกครองในระบอบประชาธิปไตย โดยให้ประชาชนมีอิสระตามสมควรในการดำเนินการปกครองและจัดทำบริการสาธารณะต่าง ๆ ได้เอง กฎหมายหลักที่กำหนดรูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทยในปัจจุบัน ดำเนินการตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ซึ่งได้กำหนดการจัดระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ในท้องถิ่นที่เห็นสมควรให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครอง อันเป็นการดำเนินการจัดระเบียบบริหารราชการตามหลักการกระจายอำนาจ และได้กำหนดให้จัดระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่นดังนี้ คือ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล สุขาภิบาล และราชการส่วนท้องถิ่นอื่นที่กฎหมายกำหนด (กรมการปกครอง. 2546 : 91-93) โดยเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการปกครองแตกต่างกันออกไป แต่เป้าหมายสุดท้ายก็ยังคงเหมือนกัน คือ เพื่อส่งเสริมการปกครองในระบอบประชาธิปไตยให้ประชาชนมีสิทธิเลือกตั้งตัวแทนเข้าไปบริหารงานท้องถิ่น และมีอำนาจการบริหารงานอย่างอิสระภายในขอบเขต เพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการปฏิบัติงานและช่วยแบ่งเบาภาระของรัฐบาลกลาง (สุริกร ช่างจัตุรัส. 2547 : 1)



1. ประวัติความเป็นมาตำบลนาฏ เป็นตำบลเก่าแก่ตั้งมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2465 จนถึงปัจจุบันเป็นเวลา 80 ปี ประชาชนส่วนใหญ่พูดภาษาลาว และนับถือศาสนาพุทธ มีข้อมูลดังนี้ (องค์การบริหารส่วนตำบลนาฏ. 2552 : 1-8)

2. สภาพทั่วไปของตำบล : ตำบลนาฏอยู่ห่างจากที่ว่าการอำเภออย่างสีสุราชทางทิศตะวันตกระยะทางประมาณ 7 กิโลเมตร มีพื้นที่ 34 ตารางกิโลเมตร พื้นที่ส่วนใหญ่เป็นที่ราบดินทราย

### 3. อาณาเขตตำบล

- 3.1 ทิศเหนือ ติดกับ ต.หนองกง อ.นาเชือก จ.มหาสารคาม
- 3.2 ทิศใต้ ติดกับ ต.เวียงคอง อ.ยางสีสุราช จ.มหาสารคาม
- 3.3 ทิศตะวันออก ติดกับ ต.ยางสีสุราช อ.ยางสีสุราช จ.มหาสารคาม
- 3.4 ทิศตะวันตก ติดกับ ต.นาโพธิ์ อ.นาโพธิ์ จ.บุรีรัมย์

4. จำนวนประชากรของตำบล : จำนวนประชากรในเขต อบต. 5,500 คน และจำนวนหลังคาเรือน 1,169 หลังคาเรือน

5. ข้อมูลอาชีพของตำบล : อาชีพหลัก ทำนา อาชีพเสริม เลี้ยงสัตว์ ทอผ้าไหม ทำผลิตภัณฑ์จากทองเหลือง เจียรระโนพลอย รับจ้าง

### 6. ข้อมูลสถานที่สำคัญของตำบล

- 6.1 ที่ทำการองค์การบริหารส่วนตำบลนาฏ
- 6.2 โรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบลบ้านเหล่าหมากคำ
- 6.2 โรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบลบ้านป่าโพธิ์

### 7. ลักษณะขององค์การบริหารส่วนตำบลนาฏ อำเภออย่างสีสุราช จังหวัดมหาสารคาม

สำนักงานบริหารราชการส่วนท้องถิ่น กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น (2552 : 23-25) ได้กล่าวว่าจากความหมายทั่วไปของการปกครองส่วนท้องถิ่น สามารถจำแนกลักษณะสำคัญของท้องถิ่นได้ ดังนี้

7.1 เป็นนิติบุคคล เพื่อให้สามารถดำเนินการด้านต่าง ๆ ได้อย่างเป็นอิสระพอสมควร การปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีองค์การที่สามารถรับผิดชอบกิจกรรมต่าง ๆ ตามที่ได้รับมอบหมายได้ ส่วนกลางสามารถก่อกำหนดพันธะทางกฎหมาย เช่น ทำสัญญาเป็นหนี้ หรือทำนิติกรรมรูปอื่นได้ ภาวะนิติบุคคลนี้ หมายถึงการได้รับการรับรองโดยกฎหมายของประเทศ กล่าวคือหน่วยการปกครองท้องถิ่นต้องได้รับการจัดตั้งโดยมีกฎหมายของประเทศรองรับ ยกตัวอย่างเช่น

กรุงเทพมหานคร เป็นนิติบุคคลตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 เป็นต้น การเป็นนิติบุคคลนี้ยังหมายถึงว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแยกออกจากการบริหารส่วนกลาง มีทรัพย์สินและมีเจ้าหน้าที่ของตนเอง มีคณะบริหารของตนเอง เพื่อดำเนินกิจการของท้องถิ่นได้ภายในขอบเขตที่สมควร

**7.2 ประชาชนมีส่วนร่วมมีเสียงในการปกครองตนเอง** การดำเนินกิจกรรมของการปกครองท้องถิ่นนี้เป็นกระบวนการที่มีใช้กระทำโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยสิ้นเชิงแต่เป็นกระบวนการเมืองซึ่งประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมโดยทางตรงหรือทางอ้อม กล่าวคือประชาชนเข้าร่วมเลือกตัวแทนทำหน้าที่บริหารกิจกรรมของท้องถิ่น หรือเข้าร่วมกำหนดนโยบาย หรือควบคุมตรวจสอบการดำเนินการของตัวแทนของตน ในการดำเนินกิจกรรมของท้องถิ่นนี้ประชาชนอาจดำเนินการเองทั้งหมด (โดยผ่านตัวแทน) หรือโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐเข้ามามีส่วนร่วม อย่างไรก็ตามหากเจ้าหน้าที่ของรัฐเข้ามามีส่วนร่วมบทบาทของประชาชนก็ลดน้อยลง และการปกครองท้องถิ่นก็ขาดความเป็นอิสระมากขึ้น ในการเข้ามามีส่วนร่วมนั้นประชาชนเข้ามามีบทบาทในการกำหนดนโยบายหรือกำหนดการตัดสินใจและดำเนินการของหน่วยการปกครองท้องถิ่น โดยทางตรงหรือทางอ้อม ลักษณะทางการเมืองที่แทรกอยู่ในการปกครองท้องถิ่นมีอยู่หลายประการ ที่สำคัญที่สุดคือการมีส่วนร่วมของประชาชนในรูปแบบต่าง ๆ เช่น ร่วมเสนอตนเป็นตัวแทนรับผิดชอบการบริหารหรือกำหนดนโยบายของท้องถิ่นร่วมเลือกตัวแทน รวมทั้งร่วมในการตรวจสอบควบคุมการดำเนินการของตัวแทน เป็นต้น

โดยทั่วไปประชาชนมักมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นโดยทางอ้อม คือเลือกตัวแทนเพื่อดำเนินงาน แต่ประชาชนอาจมีส่วนร่วมโดยตรงก็ได้ เช่น ร่วมตัดสินใจประเด็นหนึ่งประเด็นใดหรือปัญหาใดในลักษณะของการขอประชามติ (Referendum) ร่วมลงคะแนนเสียงถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Recall) ริเริ่มเสนอร่างกฎหมายหรือข้อบัญญัติให้สภาท้องถิ่นพิจารณา (Initiative) เสนอแนะข้อเท็จจริงหรือข้อคิดเห็นต่าง ๆ (Public hearing) การมีส่วนร่วมของประชาชนเหล่านี้แต่ละประเทศจัดให้ไม่เหมือนกัน สำหรับประเทศไทย ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองทางอ้อมในการปกครองท้องถิ่น รัฐยังไม่เปิดโอกาสให้เข้าร่วมทางการเมืองโดยตรง

**7.3 มีอำนาจอิสระบางประการในการบริหารกิจกรรม** ภายในวงรอบกิจกรรมและในขอบเขตพื้นที่ที่รับผิดชอบนั้น หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องได้รับมอบอำนาจดำเนินการเป็นอิสระได้พอสมควร โดยไม่จำเป็นต้องรับฟังคำสั่งจากรัฐบาลกลางหรือหน่วยราชการจากส่วนกลางแต่อย่างใด

7.4 มีอำนาจในการจัดหาและใช้จ่ายอย่างเป็นอิสระ เมื่อเป็นอิสระในการดำเนินการ แล้ว หน่วยการปกครองท้องถิ่นต้องมีอิสระในการจัดหาทรัพยากรที่จำเป็นในการดำเนินงาน คือมีแหล่งรายได้ของตนเอง เช่น ได้รับสนับสนุนงบประมาณจากรัฐบาล สามารถจัดเก็บภาษีบางประเภทได้ รวมทั้งหารายได้อื่น ๆ ตามที่กฎหมายกำหนด นอกจากจัดหารายได้เองแล้ว ยังต้องมีงบประมาณของตนเอง สามารถกำหนดรายจ่ายและตัดสินใจใช้จ่ายเงินภายในขอบเขตทรัพยากรที่มีอยู่ได้ คือมีสิทธิที่จะใช้จ่ายรายได้ ที่ตนมีอย่างเสรีภายในขอบเขตอำนาจของตน

จากลักษณะทั้ง 4 ประการนี้ ผู้วิจัยสรุปได้ว่า ลักษณะสำคัญขององค์การบริหารส่วนตำบลนาฏ เป็นรูปแบบนิติบุคคล มีอำนาจในการบริหารจัดการเองทุกอย่างภายใต้ขอบเขตอำนาจหน้าที่ แต่ต้องอยู่ภายใต้ระเบียบกฎหมายที่รัฐบาลกำหนด ขอบเขตระดับของลักษณะต่าง ๆ ดังกล่าวนี้มีมากน้อยแตกต่างกันไปขึ้นอยู่กับโครงสร้างด้านรายได้แต่ละท้องถิ่น ซึ่งปัจจุบันเป็นลักษณะการดำเนินแบบกระจายอำนาจจากส่วนกลางลงสู่ท้องถิ่น ขึ้นกับว่ารัฐบาลกลางกระจายอำนาจการปกครองให้แก่ท้องถิ่นเพียงใดเป็นสำคัญ ถ้ารัฐบาลกลางยินยอมให้ท้องถิ่นมีอิสระมาก และยินยอมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องดำเนินการให้ท้องถิ่นมากเท่าใดก็สะท้อนลักษณะประชาธิปไตยในท้องถิ่นมากเท่านั้น

### ศูนย์พัฒนาเด็กเล็กขององค์การบริหารส่วนตำบลนาฏ

ศูนย์พัฒนาเด็กเล็กที่อยู่ในความรับผิดชอบขององค์การบริหารส่วนตำบลนาฏ อำเภอขามเฒ่า จังหวัดมหาสารคาม ปัจจุบันมีจำนวนทั้งสิ้น 3 แห่ง ดังนี้

1. ศูนย์พัฒนาเด็กเล็กบ้านนาฏ เป็นศูนย์พัฒนาเด็กเล็กที่องค์การบริหารส่วนตำบลนาฏ จัดตั้งขึ้นเอง ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2545 ปัจจุบันมีเด็กเล็กที่อยู่ในความรับผิดชอบ จำนวน 128 คน มีครูผู้ดูแลเด็ก จำนวน 4 คน ซึ่งศูนย์พัฒนาเด็กเล็กตั้งอยู่ในพื้นที่บริเวณบ้านนาฏ หมู่ที่ 1 มีเด็กในเขตพื้นที่ให้บริการ จำนวน 6 หมู่บ้าน ได้แก่

- หมู่ที่ 1 บ้านนาฏ
- หมู่ที่ 4 บ้านนาเลิง
- หมู่ที่ 9 บ้านโนนสวรรค์
- หมู่ที่ 11 บ้านป่าแดง
- หมู่ที่ 14 บ้านโนนทอง
- หมู่ที่ 16 บ้านโนนสวน

2. ศูนย์พัฒนาเด็กเล็กวัดบ้านสว่าง เป็นศูนย์พัฒนาเด็กเล็กที่องค์การบริหารส่วนตำบลนาภูจัดตั้งขึ้นเอง ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2551 ปัจจุบันมีเด็กเล็กที่อยู่ในความรับผิดชอบ จำนวน 98 คน มีครูผู้ดูแลเด็ก จำนวน 3 คน ซึ่งศูนย์พัฒนาเด็กเล็กตั้งอยู่ในพื้นที่บริเวณบ้านสว่าง หมู่ที่ 7 มีเด็กในเขตพื้นที่ให้บริการ จำนวน 4 หมู่บ้าน ได้แก่

- หมู่ที่ 6 บ้านป่าจิก
- หมู่ที่ 7 บ้านสว่าง
- หมู่ที่ 8 บ้านศาลา
- หมู่ที่ 10 บ้านป่าโพธิ์

3. ศูนย์พัฒนาเด็กเล็กบ้านเหล่าหมากคำ เป็นศูนย์พัฒนาเด็กเล็กที่องค์การบริหารส่วนตำบลนาภูจัดตั้งขึ้นเอง ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2548 ปัจจุบันมีเด็กเล็กที่อยู่ในความรับผิดชอบ จำนวน 243 คน มีครูผู้ดูแลเด็กเล็ก จำนวน 6 คน ซึ่งศูนย์พัฒนาเด็กเล็กตั้งอยู่ในพื้นที่บริเวณบ้านเหล่าหมากคำ หมู่ที่ 12 มีเด็กในเขตพื้นที่ให้บริการ จำนวน 7 หมู่บ้าน ได้แก่

- หมู่ที่ 2 บ้านเหล่าหมากคำ
- หมู่ที่ 3 บ้านสะเดาหวาน
- หมู่ที่ 5 บ้านหนองบัวชุม
- หมู่ที่ 12 บ้านเหล่าหมากคำ
- หมู่ที่ 13 บ้านสะเดาหวาน
- หมู่ที่ 15 บ้านเหล่าเม็ก
- หมู่ที่ 17 บ้านหนองบัว

### ระเบียบกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานในศูนย์พัฒนาเด็กเล็กขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีดังต่อไปนี้

#### 1. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

กฎหมายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ที่เกี่ยวกับการดำเนินงานศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก มีดังต่อไปนี้

มาตรา 51 ระบุว่า เด็กและเยาวชน และบุคคลในครอบครัว มีสิทธิได้รับความคุ้มครองจากรัฐ จากการใช้ความรุนแรงและการปฏิบัติอันไม่เป็นธรรม รวมทั้งสิทธิในการอยู่รอด และได้รับการพัฒนาด้านร่างกาย จิตใจ สติปัญญาตามศักยภาพแวดล้อมที่เหมาะสม

มาตรา 79 ระบุว่า รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านสังคม การศึกษา และวัฒนธรรม ดังต่อไปนี้

(1) คุ้มครองและพัฒนาเด็กและเยาวชน ส่งเสริมความเสมอภาคของหญิงและชายเสริมสร้างและพัฒนาความเป็นปึกแผ่นของสถาบันครอบครัว รวมทั้งต้องสงเคราะห์และจัดสวัสดิการให้แก่คนชรา ผู้ยากไร้ ผู้พิการหรือทุพพลภาพ และผู้อยู่ในสภาวะยากลำบากให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นและพึ่งพาตนเองได้

(2) พัฒนาคุณภาพและมาตรฐานการศึกษาให้สอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคม สนับสนุนให้ผู้เรียนมีความคิดสร้างสรรค์ สร้างเสริมและปลูกฝัง ความรู้ และจิตสำนึกที่ถูกต้องเกี่ยวกับคุณธรรม จริยธรรม แนวปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง ความรักสามัคคี ความมีระเบียบวินัย พัฒนาคุณภาพผู้ประกอบการวิชาชีพครูและบุคลากรทางการศึกษา และจัดสรรงบประมาณเพื่อการศึกษาอย่างเหมาะสมและเพียงพอ

(3) ส่งเสริมและสนับสนุนการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ชุมชน องค์กรทางศาสนา และเอกชน จัดและมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา เพื่อพัฒนามาตรฐานและคุณภาพการศึกษาให้เท่าเทียมและสอดคล้องกับความต้องการในแต่ละพื้นที่

## 2. พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2542 ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานในศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก มีดังต่อไปนี้

มาตรา 13 (1) ระบุว่า บิดา มารดา หรือผู้ปกครอง มีสิทธิได้รับประโยชน์ การสนับสนุนจากรัฐ ให้มีความรู้ความสามารถในการอบรมเลี้ยงดู และให้การศึกษาแก่บุตรหรือบุคคลซึ่งอยู่ในความดูแล

มาตรา 14 (1) ระบุว่า บุคคล ครอบครัวยุ ชุมชน องค์กรชุมชน องค์กรเอกชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา สถานประกอบการ และสถาบันสังคมอื่น ซึ่งสนับสนุนหรือจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน มีสิทธิได้รับสิทธิประโยชน์การสนับสนุนจากรัฐ ให้มีความรู้ความสามารถในการอบรมเลี้ยงดูบุคคลซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบ

มาตรา 18 (1) ระบุว่า การจัดการศึกษาปฐมวัยให้จัดในสถานพัฒนาเด็กปฐมวัย ได้แก่ ศูนย์เด็กเล็ก ศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก ศูนย์พัฒนาเด็กก่อนเกณฑ์ของสถาบันศาสนา ศูนย์บริการช่วยเหลือระยะแรกเริ่มของเด็กพิการ และเด็กที่มีความต้องการพิเศษ หรือสถานพัฒนาเด็กปฐมวัยที่เรียก ชื่ออย่างอื่น

มาตรา 47 ระบุว่า ให้มีระบบการประกันคุณภาพการศึกษา เพื่อพัฒนาคุณภาพ และมาตรฐานการศึกษาทุกระดับ ประกอบด้วยระบบการประกันคุณภาพภายใน และระบบการประกันคุณภาพภายนอก

### 3. แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 (พ.ศ. 2550 - 2554)

สาระสำคัญในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 ( พ.ศ. 2550 - 2554 ) ยึดหลัก ปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง กำหนดวิสัยทัศน์ในการพัฒนาประเทศ โดยมุ่งพัฒนาสู่สังคม ที่เข้มแข็งและมีคุณภาพใน 3 ด้าน คือ สังคมคุณภาพ สังคมแห่งภูมิปัญญาและการเรียนรู้ และสังคมสมานฉันท์เอื้ออาทรต่อกัน ตลอดจนการวางรากฐานการพัฒนาประเทศให้เข้มแข็ง ยั่งยืน สามารถพึ่งตนเองได้อย่างรู้เท่าทันโลก โดยการพัฒนาคุณภาพคน ปฏิรูปการศึกษา และกระบวนการเรียนรู้ ปฏิรูประบบสุขภาพ สร้างระบบคุ้มครองความมั่นคงทางสังคมที่สร้างหลักประกันแก่คนทุกช่วงวัย รวมทั้งการเสริมสร้างความเข้มแข็งของครอบครัว โดยส่งเสริมให้สถาบันครอบครัวมีความเข้มแข็งในการดูแลและพัฒนาสมาชิกในทุก ๆ ด้าน

### 4. แผนการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2550 – 2554

แผนการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2550 – 2554 ได้กำหนดให้มีวัตถุประสงค์หนึ่ง คือ พัฒนาคนอย่างรอบด้านและสมดุล เพื่อเป็นฐานหลักของการพัฒนา โดยมีแนวนโยบายเพื่อการดำเนินการ คือ การให้พัฒนาคน ตั้งแต่แรกเกิดจนตลอดชีวิต ให้มีโอกาสดำเนินการได้เข้าถึงการเรียนรู้ โดยตั้งเป้าหมายให้เด็กปฐมวัยอายุ 0-5 ปี ทุกคน ได้รับการพัฒนา และเตรียมความพร้อมทุกด้านก่อนเข้าสู่ระบบการศึกษา พร้อมวางกรอบการดำเนินการพัฒนา และเตรียมความพร้อมเด็กปฐมวัย ดังนี้

4.1 ส่งเสริมและสนับสนุนการพัฒนา และการเตรียมความพร้อมของเด็กปฐมวัย ในรูปแบบที่หลากหลาย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การให้ความรู้ในการเลี้ยงดูลูก ของพ่อแม่ รวมทั้งผู้ที่เตรียมตัวเป็นพ่อ แม่หรือ ผู้ปกครอง

4.2 ส่งเสริมและสนับสนุนการศึกษาปฐมวัยให้มีคุณภาพ ครอบคลุมกลุ่มเป้าหมาย เพื่อพัฒนารากฐานพัฒนาการของทุกชีวิตอย่างเหมาะสม

### 5. พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาเด็กปฐมวัย มีดังต่อไปนี้

มาตรา 16 ให้เทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบล มีอำนาจหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง ดังนี้

มาตรา 17 ภายใต้งบบังคับ ตามมาตรา 16 ให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ในการบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง

## 6. พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาเด็กปฐมวัย มีดังต่อไปนี้

มาตรา 67 ภายใต้งบบังคับแห่งกฎหมาย องค์การบริหารส่วนตำบล มีหน้าที่ต้องทำในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล

จากระเบียบกฎหมายที่กล่าวมาข้างต้น ผู้วิจัยสรุปได้ว่า กฎหมายและระเบียบได้มุ่งเน้นให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีหน้าที่ในการพัฒนาเด็กปฐมวัย โดยการจัดการศึกษาให้มีความสมดุลทุกด้าน รวมถึงให้ความรู้แก่พ่อแม่ ผู้ปกครอง และผู้ที่มีส่วนเกี่ยวกับเด็ก อีกทั้งมีหน้าที่จัดตั้งและพัฒนาสถานที่เลี้ยงดูเด็กปฐมวัยให้ได้คุณภาพและมาตรฐาน เพื่อเป็นแหล่งเรียนรู้ที่ส่งเสริมพัฒนาการเด็กที่เหมาะสม ทุกด้าน โดยให้สังคมหรือชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินกิจกรรม

### งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ผู้วิจัยได้ศึกษางานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานในศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก ดังมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

#### 1. งานวิจัยในประเทศ

อรุณี นาคกล่อม (2555 : 78) ได้ทำการวิจัยเรื่อง สภาพการบริหารงาน และความคาดหวังของผู้ปกครองต่อการบริหารงานระดับปฐมวัยของ โรงเรียนเอกชน สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาลพบุรี เขต 3 การวิจัยครั้งนี้มีจุดมุ่งหมายเพื่อการศึกษา และเปรียบเทียบสภาพ และความคาดหวังของผู้ปกครองนักเรียนที่มีต่อการบริหารงานระดับปฐมวัยของ โรงเรียนเอกชน สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาลพบุรี เขต 3 จำแนกตามวุฒิการศึกษา รายได้ของครอบครัว/เดือน และอาชีพของผู้ปกครองนักเรียนกลุ่มตัวอย่าง ได้แก่ ผู้ปกครองนักเรียนระดับปฐมวัย จำนวน 372 คน โดยวิธีการสุ่มแบบแบ่งชั้นเครื่องมือที่ใช้ศึกษาเป็นแบบมาตราส่วนประมาณค่า จำนวน 65 ข้อ สถิติ

ที่ใช้ในการวิเคราะห์ข้อมูลวารสารบัณฑิตศึกษา มหาวิทยาลัยราชภัฏวไลยอลงกรณ์ ในพระบรมราชูปถัมภ์ ได้แก่ คะแนนเฉลี่ย ความเบี่ยงเบนมาตรฐาน การทดสอบค่าที และการวิเคราะห์ความแปรปรวนทางเดียว ผลการวิจัยพบว่า การเปรียบเทียบสภาพการบริหารงานระดับปฐมวัยของโรงเรียนเอกชนสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาชลบุรี เขต 3 จำแนกตามวุฒิการศึกษา รายได้ของครอบครัว/เดือน และอาชีพของผู้ปกครอง ทั้งโดยรวมและรายด้าน แตกต่างกันอย่างไม่มีนัยสำคัญทางสถิติ

เยาวดี ชัยกิตติภรณ์ (2555 : 63) ศึกษาเรื่อง ความพึงพอใจของผู้ปกครองนักเรียนที่มีต่อการจัดการศึกษาระดับก่อนประถมศึกษาของโรงเรียนเทศบาล 1 วัดแจ้ง เทศบาลตำบลบางคล้า จังหวัดฉะเชิงเทรา พบว่า ความพึงพอใจของผู้ปกครองนักเรียนที่มีต่อการจัดการศึกษาระดับก่อนประถมศึกษาของโรงเรียนเทศบาล 1 วัดแจ้ง เทศบาลตำบลวัดแจ้ง โดยรวมอยู่ในระดับมาก เมื่อพิจารณารายด้านพบว่า ความพึงพอใจของผู้ปกครองอยู่ในระดับมาก ได้แก่ ด้านความสัมพันธ์ระหว่างบ้านและโรงเรียนและด้านกิจกรรมนักเรียน ส่วนด้านการเรียนการสอน ด้านหลักสูตร และด้านอาคารสถานที่ ความพึงพอใจของผู้ปกครองอยู่ในระดับปานกลาง

วารุณี ภาชนนท์ (2555 : 47 – 52) ได้ทำการศึกษาเรื่องความพึงพอใจของผู้ปกครองนักเรียนต่อการดำเนินงานของศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก สังกัดองค์การบริหารส่วนตำบลในอำเภอแม่ใจ จังหวัดเชียงราย พบว่า ในภาพรวมผู้ปกครองมีความพึงพอใจต่อการดำเนินงานของศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก สังกัดองค์การบริหารส่วนตำบลในอำเภอแม่ใจอยู่ในระดับมากทุกด้าน โดยเรียงลำดับจากมากไปหาน้อย ดังนี้ ด้านบุคลากรและบริหารจัดการ ด้านวิชาการและกิจกรรมหลักสูตร ด้านอาคารสถานที่สิ่งแวดล้อมและความปลอดภัย และด้านการมีส่วนร่วมของชุมชน

พจนีย์ ผิวเกลี้ยง (2555 : 68) ได้ศึกษาความพึงพอใจของครูและผู้ปกครองที่มีต่อการบริหารงานโรงเรียนมารดาอุปถัมภ์ จังหวัดแพร่ ทั้ง 5 ด้าน ได้แก่ ด้านวิชาการ ด้านผู้สอน ด้านสภาพแวดล้อม และบรรยากาศของโรงเรียน ด้านพฤติกรรมนักเรียนและด้านความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนกับผู้ปกครอง พบว่า ครูและผู้ปกครองมีความพึงพอใจต่อการบริหารงานโรงเรียนอยู่ในระดับมากทั้ง 5 ด้าน ผลการเปรียบเทียบความพึงพอใจ พบว่า มีความแตกต่างกัน 3 ด้าน คือ ด้านครูผู้สอน ด้านสภาพแวดล้อม และผู้ปกครอง ส่วนด้านวิชาการและด้านพฤติกรรมนักเรียนไม่แตกต่างกัน

ถาวร บุญวิสูตร (2554 : 64-65) ได้ศึกษาการดำเนินงานของศูนย์พัฒนาเด็กเล็กแบบมีส่วนร่วม ในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งใหญ่ อำเภอทุ่งใหญ่ จังหวัดนครศรีธรรมราช ผลการศึกษาพบว่า ศูนย์พัฒนาเด็กเล็กดำเนินงานแบบมีส่วนร่วมได้ร่วมคิด โดยร่วมคิดโดยครูผู้ดูแลเด็กประชุมชี้แจงให้ผู้ปกครองทราบถึงประโยชน์และความจำเป็นของศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก และเข้า



ร่วมประชุมประจำเดือนของหมู่บ้าน เพื่อชี้แจงให้ประชาชนทราบถึงภารกิจ นโยบายและทิศทางการดำเนินงานศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก รวมทั้งประชาสัมพันธ์เชิญชวนผู้ปกครอง กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ผู้นำชุมชน ร่วมกิจกรรมศูนย์พัฒนาเด็กเล็กจัดขึ้น คณะกรรมการศูนย์พัฒนาเด็กเล็กมีการจัดเวที แสดงความคิดเห็น และมีการจัดตั้งเครือข่ายระหว่างครูผู้ดูแลเด็ก ผู้ปกครองและชุมชนเพื่อใช้เป็นแนวทางดำเนินงานศูนย์พัฒนาเด็กเล็กอย่างมีคุณภาพ ได้ร่วมทำ โดยคณะกรรมการศูนย์พัฒนาเด็กเล็กและครูผู้ดูแลเด็กร่วมกับผู้ปกครอง ชุมชน วัด ร่วมกันจัดกิจกรรมต่าง ๆ เช่น กิจกรรมวันเด็กแห่งชาติ กิจกรรมวันเข้าพรรษา ฯลฯ

สำหรับแนวทางดำเนินงานศูนย์พัฒนาเด็กเล็กแบบมีส่วนร่วม คณะกรรมการศูนย์พัฒนาเด็กเล็กควรเข้าร่วมประชุมวางแผนแนวทางการพัฒนาและแนวทางการดำเนินงานของศูนย์พัฒนาเด็กเล็กร่วมกับผู้ใหญ่บ้านและผู้ปกครอง ณ ที่ประชุมประจำเดือนของหมู่บ้าน และร่วมกับครูผู้ดูแลเด็กร่วมกับผู้ปกครองประชาชนในชุมชนและผู้ประกอบการต่าง ๆ ที่อยู่ในชุมชน ควรมีการจัดตั้งสมาคมผู้ปกครอง โดยผู้ปกครองร่วมแรงร่วมใจ ร่วมคิด ร่วมทำ และบริจาคเงิน สื้อ วัสดุอุปกรณ์ในการดำเนินงานของศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก ควรจัดให้มีการประเมินผลการปฏิบัติงานของครูผู้ดูแลเด็ก โดยให้ผู้ปกครองและประชาชนในชุมชนเป็นผู้ประเมินเพื่อความชัดเจน โปร่งใสและยุติธรรม รวมทั้งการสร้างแรงจูงใจ และภาวะบุคคลของผู้ที่เป็นคณะกรรมการศูนย์พัฒนาเด็กเล็กให้มีความน่าเชื่อถือ เพื่อเป็นการสร้างความมั่นใจให้คนในชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมมากยิ่งขึ้น

สมบัติ อากะนิช (2554 : 62-64) ได้ศึกษาความคิดเห็นของผู้ปกครองเด็กเล็กต่อการดำเนินงานศูนย์พัฒนาเด็กเล็กขององค์การบริหารส่วนตำบลโพธิ์ตาก อำเภอเมืองนครพนม จังหวัดนครพนม จำแนกตามอายุ อาชีพ และรายได้ พบว่า 1) ความคิดเห็นของผู้ปกครองเด็กเล็กต่อการดำเนินงานศูนย์พัฒนาเด็กเล็กขององค์การบริหารส่วนตำบลโพธิ์ตาก อำเภอเมืองนครพนม โดยรวมและรายด้านทุกด้านอยู่ในระดับมาก เรียงลำดับค่าเฉลี่ยจากมากไปหาน้อย ได้แก่ ด้านบุคลากร ด้านวิชาการ ด้านอาคารสถานที่ สิ่งแวดล้อมและความปลอดภัย และด้านการมีส่วนร่วม และสนับสนุนจากชุมชน ตามลำดับ 2) ผลการเปรียบเทียบความคิดเห็นของผู้ปกครองต่อการดำเนินงานศูนย์พัฒนาเด็กเล็กขององค์การบริหารส่วนตำบลโพธิ์ตาก อำเภอเมืองนครพนมจำแนกตามอายุ อาชีพ และรายได้ พบว่า ผู้ปกครองเด็กเล็กที่มีอายุและรายได้ต่างกันมีความคิดเห็นต่อการดำเนินงานศูนย์พัฒนาเด็กเล็กทั้งโดยรวมและรายด้านทุกด้านไม่แตกต่างกัน ส่วนผู้ปกครองเด็กเล็กที่มีอาชีพต่างกันมีความคิดเห็นต่อการดำเนินงานของศูนย์พัฒนาเด็กเล็กโดยรวมแตกต่างกัน เมื่อพิจารณาเป็นรายด้านพบว่า ด้านวิชาการและด้านการมีส่วนร่วมและสนับสนุนของชุมชน มีความแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 3) ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการดำเนินงานของ

ศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก ควรมีสื่อสำหรับการจัดการเรียนการสอนครบทุกด้าน ควรจัดให้มีสนามเด็กเล่น และเครื่องเล่นสนามเด็กเล่นที่ปลอดภัย ควรจัดแบ่งห้องการจัดการเรียนการสอน ห้องครัว ห้องน้ำ ห้องส้วม ห้องเก็บของเป็นสัดส่วนและมีขนาดกว้างที่เหมาะสมกับเด็ก

อรพิน อภัยแสน (2554 : 75) ได้ศึกษาความคิดเห็นของผู้ปกครอง/เจ้าหน้าที่/สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลหนองบัว/คณะกรรมการศูนย์ฯ ที่มีต่อการดำเนินงานของศูนย์พัฒนาเด็กเล็กสังกัดองค์การบริหารส่วนตำบลหนองบัว อำเภอนามน จังหวัดกาฬสินธุ์ พบว่า 1) ระดับความคิดเห็นของผู้ปกครอง/เจ้าหน้าที่/สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลหนองบัว/คณะกรรมการศูนย์ฯ ที่มีต่อการดำเนินงานของศูนย์พัฒนาเด็กเล็กสังกัดองค์การบริหารส่วนตำบลหนองบัว อำเภอนามน จังหวัดกาฬสินธุ์ โดยรวมอยู่ในระดับมาก เมื่อจำแนกเป็นรายด้านพบว่าอยู่ในระดับมาก 3 ด้าน เรียงจากมากไปหาน้อย ดังนี้ ด้านวิชาการ และกิจกรรมหลักสูตร ด้านงบประมาณ ด้านบุคลากรและการดำเนินงาน และมีระดับความคิดเห็นอยู่ในระดับปานกลาง 1 ด้าน คือ ด้านอาคารสถานที่ สิ่งแวดล้อมและความปลอดภัย 2) ผลการเปรียบเทียบระดับความคิดเห็นของผู้ปกครอง/เจ้าหน้าที่/สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลหนองบัว/คณะกรรมการศูนย์ฯ ที่มีต่อการดำเนินงานของศูนย์พัฒนาเด็กเล็กสังกัดองค์การบริหารส่วนตำบลหนองบัว อำเภอนามน จังหวัดกาฬสินธุ์ จำแนกตามเพศ การศึกษา และตำแหน่ง แยกต่างหาก พบว่าจำแนกตามเพศ โดยรวม ไม่มีความแตกต่างกัน เมื่อจำแนกตามรายด้านพบว่ามีความแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 จำแนกตามการศึกษาที่แตกต่างกัน พบว่า ไม่มีความแตกต่างกัน และจำแนกตามตำแหน่งที่แตกต่างกันพบว่า ทั้งโดยรวมและรายด้านทุกด้าน มีความแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 3) ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการดำเนินงานของศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก ได้แก่ ผู้บริหารควรมอบหมายให้เจ้าหน้าที่ออกตรวจศูนย์พัฒนาเด็กเล็กทุกเดือน และมีการประเมินผลการดำเนินงานของศูนย์ฯ อย่างสม่ำเสมอ ควรจัดงบประมาณด้านสื่อการเรียนการสอนให้มากขึ้นและควรจัดหาสื่อสำหรับการจัดการเรียนการสอนครบทุกด้าน

สุจิตรา วรรณประภา (2553 : 59-63) ได้ศึกษาความคิดเห็นของผู้ปกครองต่อการดำเนินงานศูนย์พัฒนาเด็กเล็กขององค์การบริหารส่วนตำบลยอดแกง อำเภอนามน จังหวัดกาฬสินธุ์ พบว่า 1) ความคิดเห็นของผู้ปกครองต่อการดำเนินงานศูนย์พัฒนาเด็กเล็กขององค์การบริหารส่วนตำบลยอดแกง อำเภอนามน จังหวัดกาฬสินธุ์ โดยรวมอยู่ในระดับมาก เมื่อจำแนกเป็นรายด้านพบว่า อยู่ในระดับมาก 3 ด้าน เรียงลำดับค่าเฉลี่ยจากมากไปหาน้อย คือ ด้านอาคารสถานที่สิ่งแวดล้อม และความปลอดภัย ด้านบุคลากร และการบริหารจัดการ ด้านวิชาการและกิจกรรมตามหลักสูตร และในระดับปานกลาง 1 ด้าน คือ ด้านการมีส่วนร่วมและการสนับสนุนจากชุมชน 2) ผลการเปรียบเทียบความคิดเห็นของผู้ปกครองต่อการดำเนินงานศูนย์พัฒนาเด็กเล็กของ

องค์การบริหารส่วนตำบลยอแดง อำเภอนามน จังหวัดกาฬสินธุ์ จำแนกตามศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก พบว่า โดยรวมไม่มีความแตกต่างกัน เมื่อพิจารณาเป็นรายด้านพบว่า มีความแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 จำนวน 2 ด้าน ได้แก่ ด้านบุคลากรและการบริหารจัดการ และด้านอาคารสถานที่สิ่งแวดล้อมและความปลอดภัย 3) ข้อเสนอแนะของผู้ปกครองต่อการดำเนินงานศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก ได้แก่ ผู้บริหารควรส่งเสริมและสนับสนุนให้บุคลากรเข้ารับการพัฒนาดตนเองอย่างสม่ำเสมอ ควรมีการจัดหาอาหารกลางวันเด็กนักเรียนอย่างหลากหลายและมีคุณภาพ ครูควรเอาใจใส่นักเรียนอย่างใกล้ชิด ติดตามความประพฤติของนักเรียนทั้งในเวลาเรียนและนอกเวลาเรียน ศูนย์พัฒนาเด็กเล็กควรจัดบริเวณเป็นสัดส่วน และควรจัดสภาพแวดล้อมของศูนย์ให้มีความร่มรื่นเหมาะแก่การพักผ่อนและการเล่นของเด็กนักเรียน

สุนิสรา ภาที (2553 : 71) ได้ศึกษาความคิดเห็นของประชาชนจำแนกตามเพศ อายุ อาชีพ และระดับการศึกษา และข้อเสนอแนะต่อการดำเนินงานศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก องค์การบริหารส่วนตำบลขามเฒ่า อำเภอเมือง จังหวัดนครพนม พบว่า 1) ระดับความคิดเห็นของประชาชนต่อการดำเนินงานศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก องค์การบริหารส่วนตำบลขามเฒ่า อำเภอเมือง จังหวัดนครพนม พบว่า โดยรวมอยู่ในระดับมาก และจำแนกเป็นรายด้าน พบว่า มีความคิดเห็นอยู่ในระดับมากทุกด้าน เรียงลำดับค่าเฉลี่ยจากมากไปหาน้อย 3 อันดับแรก คือ ด้านบุคลากร ด้านวิชาการ และด้านอาคารสถานที่สิ่งแวดล้อมและความปลอดภัย 2) ผลการเปรียบเทียบความคิดเห็นของประชาชนจำแนกตามเพศ อายุ อาชีพ ระดับการศึกษาและรายได้ต่อเดือนต่อการดำเนินงานศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก องค์การบริหารส่วนตำบลขามเฒ่า อำเภอเมือง จังหวัดนครพนม พบว่า ไม่แตกต่างกัน อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 3) ข้อเสนอแนะของประชาชนเกี่ยวกับการดำเนินงานศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก องค์การบริหารส่วนตำบลขามเฒ่า อำเภอเมือง จังหวัดนครพนม ควรมีสื่อสำหรับการจัดการเรียนการสอนครบทุกด้าน ควรจัดให้มีสนามเด็กเล่น และเครื่องเล่นสนามเด็กที่ปลอดภัย ควรจัดแบ่งห้องการจัดการเรียนการสอน ห้องครัว ห้องน้ำ ห้องส้วม ห้องเก็บของเป็นสัดส่วน และมีขนาดกว้างที่เหมาะสมกับเด็ก

พิทักษ์ อังสุสิงห์ (2551 : 76) ได้ทำการศึกษาเรื่อง ความคิดเห็นของผู้ปกครองต่อการจัดการศึกษาของศูนย์พัฒนาเด็กเล็กในเขตพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบลลำลูกกา อำเภอลำลูกกา จังหวัดปทุมธานี พบว่า ผู้ปกครองมีความคิดเห็นต่อการจัดการศึกษาของศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก องค์การบริหารส่วนตำบลลำลูกกา โดยรวมอยู่ในระดับปานกลางทุกด้าน โดยด้านคุณภาพบุคลากร ผู้ปกครองต้องการให้ผู้ดูแลเด็กมีความมุ่งมั่นและอุทิศตนในการสอนและการพัฒนาผู้เรียนด้านคุณภาพศูนย์พัฒนาเด็กเล็กต้องการให้จัดสภาพแวดล้อมที่ส่งเสริมประสบการณ์ชีวิตของผู้เรียนด้านคุณภาพผู้เรียน ต้องการให้ผู้เรียนมีทักษะในการใช้กล้ามเนื้อใหญ่ (แขน,ขา) และจากการ

สัมภาษณ์ผู้ปกครองที่ส่งบุตรหลานเข้าเรียนที่ศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก พบว่า ด้านบุคลากรควรจัดจ้าง ผู้ดูแลเด็กที่มีความรู้ด้านการศึกษาปฐมวัยโดยตรง ด้านศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก อาคารสถานที่ควรมี ความเหมาะสมกับเด็กเล็ก และเน้นที่การดูแลความสะอาดเรียบร้อยของศูนย์ ส่วนอุปกรณ์และ เครื่องเล่นสำหรับเด็กควรทำมาจากวัสดุที่มีคุณภาพ และด้านผู้เรียน ในแต่ละวันผู้ดูแลเด็กควรจะ จัดกิจกรรมที่ส่งเสริมพัฒนาการเด็กให้ครบทุกด้าน คือ ด้านร่างกาย อารมณ์ สังคม จิตใจ และ สติปัญญา

อดิศา เสนแก้ว (25500 : 58) ได้ศึกษาเรื่อง ความพึงพอใจของผู้ปกครองนักเรียน ต่อการดำเนินงานของศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก เทศบาลเมืองบ้านบึง จังหวัดชลบุรี ผลการศึกษาพบว่า 1) ผู้ปกครองนักเรียนมีความพึงพอใจต่อการดำเนินงานของศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก โดยรวมและราย ด้านอยู่ในระดับมาก 2) เปรียบเทียบความพึงพอใจของผู้ปกครองนักเรียนที่มีต่อการดำเนินงาน ศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก จำแนกตามสถานภาพของผู้ปกครอง ได้แก่ เพศ อายุ ระดับการศึกษา ความสัมพันธ์ระหว่างผู้ปกครองนักเรียน และอาชีพ โดยรวม แตกต่างกันอย่างไม่มีนัยสำคัญทาง สถิติ

สุกัญญา จีนเกิด (2549 : 65) ศึกษาเรื่อง ปัญหาการบริหารงานศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก ขององค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดชลบุรี ผลการศึกษาพบว่า 1) ปัญหาการบริหารงานศูนย์ พัฒนาเด็กเล็กโดยรวมอยู่ในระดับปานกลาง 2) เปรียบเทียบปัญหาการบริหารงานศูนย์พัฒนาเด็ก เล็กโดยรวมจำแนกตามขนาดขององค์การบริหารส่วนตำบลแตกต่างกันอย่างไม่มีนัยสำคัญทางสถิติ ที่ระดับ .05

เมื่อพิจารณารายด้านการบริหารวิชาการ การบริหารงานบุคคล และการบริหาร ทั่วไป แตกต่างกันอย่างไม่มีนัยสำคัญทางสถิติ ยกเว้นด้านการบริหารงบประมาณแตกต่างกันอย่าง มีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05

สัมฤทธิ์ เนตรประไพ (2548 : 59) ได้ศึกษาความคิดเห็นของคณะผู้บริหารองค์การ บริหารส่วนตำบล ในการบริหารจัดการศึกษา ศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก จังหวัดนครปฐม ผลการศึกษา พบว่า คณะผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบล จังหวัดนครปฐม มีความคิดเห็นในการบริหารจัดการ การศึกษาศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก ในภาพรวมและรายด้านอยู่ในระดับมากทั้ง 4 ด้าน เรียงอันดับตาม ค่าเฉลี่ยจากสูงสุดไปหาต่ำสุด ได้แก่ 1) ด้านการบริหารงานงบประมาณ 2) ด้านการบริหารทั่วไป 3) ด้านการบริหารงานบุคคล 4) ด้านการบริหารงานวิชาการ และเมื่อเปรียบเทียบความคิดเห็นของ คณะผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบลในการบริหารจัดการศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก จำแนกตามระดับ การศึกษา พบว่าแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 ทั้งในภาพรวมและรายด้านส่วน

การเปรียบเทียบจำแนกตาม เพศ ประสบการณ์ในการดำรงตำแหน่งและขนาดขององค์กรบริหาร ส่วนตำบลที่คณะผู้บริหารปฏิบัติงาน พบว่า ไม่แตกต่างกัน

จันทนา อธิยาจิริกุล (2546 : 69) ได้ศึกษาตัวแปรต่อการปฏิบัติงานของผู้ดูแลเด็กเล็ก ในพื้นที่ความรับผิดชอบของศูนย์ช่วยเหลือทางวิชาการพัฒนาชุมชน 6 ผลการศึกษาพบว่า 1) ระดับ การปฏิบัติงานของผู้ดูแลเด็ก ในภาพรวม มีการปฏิบัติงานอยู่ในระดับมาก เมื่อพิจารณารายชื่อ พบว่า มีการปฏิบัติงานอยู่ในระดับมากทุกข้อ และเมื่อพิจารณาการปฏิบัติ หน้าที่ในศูนย์พัฒนาเด็ก เล็ก พบว่า มีการปฏิบัติอยู่ในระดับมาก และการปฏิบัติหน้าที่ทั่วไป พบว่า มีการปฏิบัติอยู่ในระดับ มาก 2) การมีส่วนร่วมของผู้ปกครองเด็กและองค์กรชุมชน ความรู้ความเข้าใจในการ ดำเนินงาน ศูนย์พัฒนาเด็ก ความคาดหวังในประ โยชน์ที่จะได้รับ จำนวนครั้งการ ได้รับการฝึกอบรม การได้รับการ สนับสนุนจากคณะกรรมการพัฒนาเด็ก ระดับการศึกษา สถานภาพการสมรส อายุ การได้รับ การสนับสนุนจากเจ้าหน้าที่รัฐ ระยะเวลาการดำรงตำแหน่ง และรายได้ของผู้ดูแลเด็ก กับ ระดับการ ปฏิบัติงาน ของผู้ดูแลเด็ก สามารถอธิบายความแปรปรวนของคะแนนระดับการปฏิบัติงานของ ผู้ดูแลเด็กได้ร้อยละ 44.3 โดยตัวแปรที่มีน้ำหนักในการทำนาย เรียงตามลำดับความสำคัญดังนี้ การ มีส่วนร่วมของผู้ปกครองเด็กและองค์กรชุมชน ความรู้ความเข้าใจในการดำเนินงานศูนย์พัฒนา เด็ก ความคาดหวังในประ โยชน์ที่จะได้รับ จำนวนครั้งการ ได้รับการฝึกอบรม และระดับการศึกษา 3) ตัวพยากรณ์ที่ดีของระดับการปฏิบัติงานของผู้ดูแลเด็กในภาพรวม มี 6 ตัว ได้แก่ ความรู้ความเข้าใจ ในการดำเนินงานศูนย์พัฒนาเด็ก การมีส่วนร่วมของผู้ปกครองเด็ก และองค์กรชุมชน ความคาดหวัง ในประโยชน์ที่จะได้รับ จำนวนครั้งการ ได้รับการฝึกอบรม การได้รับการสนับสนุนจากเจ้าหน้าที่รัฐ และระดับการศึกษา โดยตัวแปรพยากรณ์ชุดนี้ ร่วมกันอธิบายความแปรปรวนของคะแนนระดับ การปฏิบัติงานของผู้ดูแลเด็กได้ร้อยละ 41.9

สัมเรียง โภชนาธาร (2546 : 67) ได้ศึกษายุทธศาสตร์การบริหารจัดการศูนย์พัฒนาเด็ก เล็ก : กรณีศึกษาศูนย์พัฒนาเด็กเล็กเทศบาลนครแห่งหนึ่งในจังหวัดภาคใต้ ผลการศึกษาพบว่า 1) ยุทธศาสตร์การบริหารจัดการศูนย์พัฒนาเด็กเล็กที่ผู้บริหารนำมาใช้ในการบริหารงาน จนประสบความสำเร็จมี 5 ยุทธศาสตร์ด้วยกัน ได้แก่ ยุทธศาสตร์การมีส่วนร่วมของบุคลากรทุกฝ่าย ยุทธศาสตร์การมีปฏิสัมพันธ์แบบ 3 มิติ ยุทธศาสตร์ด้านการจัดสรรค่าใช้จ่ายให้สอดคล้องกับ ภารกิจ ยุทธศาสตร์ด้านการเรียนการสอนที่เน้นธรรมชาติของผู้เรียนและยุทธศาสตร์ด้านการพัฒนา บุคลากรอย่างต่อเนื่อง 2) เงื่อนไขที่มีผลต่อการบริหารจัดการศูนย์พัฒนาเด็กเล็กเทศบาลนครแห่ง หนึ่ง ในจังหวัดภาคใต้ ซึ่งส่งผลให้ศูนย์พัฒนาเด็กเล็กประสบความสำเร็จในการบริหารอย่างมามี 7 เงื่อนไขด้วยกัน คือ ประการแรก เงื่อนไขจากบรรยากาศ สิ่งแวดล้อม และสถานที่ ซึ่งมี 7 องค์ประกอบ ได้แก่ ความปลอดภัย ความสะอาด ความสะดวกสบาย สภาพแวดล้อมโดยรอบความ

เป็นส่วนสำคัญ ใกล้แหล่งเรียนรู้และชุมชน และมีอุปกรณ์สื่อการสอนครบประการที่สองเงื่อนไขจากหลักสูตรมี 3 องค์ประกอบ ได้แก่ เป็นหลักสูตรท้องถิ่น เป็นหลักสูตรที่ส่งเสริมพัฒนาการเด็กทุก ๆ ด้าน เป็นหลักสูตรที่มีการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง ประการที่สาม เงื่อนไขจากเทคนิคกระบวนการสอน มี 5 องค์ประกอบ ได้แก่ เทคนิคใช้นิทานประกอบ เทคนิคการเรียนรู้จากรูปธรรมสู่นามธรรม เทคนิคการใช้เพลงประกอบ เทคนิคการพัฒนาทางกล้ามเนื้อ และเทคนิคการนำสื่อมาประกอบกิจกรรม ประการที่สี่ เงื่อนไขจากภาวะผู้นำของผู้บริหารมี 5 องค์ประกอบ ได้แก่ การให้ความเป็นธรรมกับทุกฝ่าย การเป็นนักประชาธิปไตย กล้าตัดสินใจ การเสริมขวัญและกำลังใจ และการเป็นกัลยาณมิตร ประการที่ห้า เงื่อนไขจากงบประมาณมี 3 องค์ประกอบ ได้แก่ งบประมาณด้านการพัฒนาอาคารสถานที่ งบประมาณด้านการจัดการเรียนการสอน และงบประมาณด้านวัสดุและครุภัณฑ์ ประการที่หก เงื่อนไขจากการนิเทศ ติดตาม และประเมินผลมี 3 องค์ประกอบ ได้แก่ ผู้บริหารเทศบาลเป็นผู้นิเทศ ติดตาม ประเมินผล หัวหน้าศูนย์เป็นผู้นิเทศ ติดตาม และประเมินผล และผู้ปกครองเป็นผู้นิเทศ ติดตาม และประเมินผล และประการสุดท้าย เงื่อนไขจากครุมี 3 องค์ประกอบ ได้แก่ ครูมีความรักในอาชีพ ครูมีความรักและเข้าใจเด็ก และครูมีการพัฒนาตนเองอย่างสม่ำเสมอ

บุญยิ่ง เทศน้อย (2544 : 78) ได้ศึกษาสภาพและความต้องการในการดำเนินงานศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก ตามทัศนะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล ในจังหวัดนครราชสีมา ผลการศึกษาพบว่า 1) กรรมการองค์การบริหารส่วนตำบลส่วนใหญ่มีระดับการศึกษาระดับมัธยมศึกษา หรือสูงกว่ามัธยมศึกษา มีอายุตั้งแต่ 41 ปีขึ้นไป มีศูนย์พัฒนาเด็กเล็กในความรับผิดชอบ จำนวน 1 ศูนย์ และสังกัดองค์การบริหารส่วนตำบลชั้น 5 2) สภาพการดำเนินงานศูนย์พัฒนาเด็กเล็กตามทัศนะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล ในจังหวัดนครราชสีมา โดยภาพรวมและรายด้านอยู่ในระดับปานกลาง 3) ความต้องการในการดำเนินงานศูนย์พัฒนาเด็กเล็กตามทัศนะกรรมการบริหาร องค์การบริหารส่วนตำบล ในจังหวัดนครราชสีมา โดยภาพรวมและรายด้านอยู่ในระดับมาก 4) เปรียบเทียบสภาพการดำเนินงานศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก ตามทัศนะกรรมการบริหาร องค์การบริหารส่วนตำบล ในจังหวัดนครราชสีมา พบว่ากรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล ที่มีระดับการศึกษา อายุ จำนวนศูนย์พัฒนาเด็กเล็กที่องค์การบริหารส่วนตำบลรับผิดชอบ และชั้นขององค์การบริหารส่วนตำบลที่กรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลสังกัดต่างกัน มีทัศนะต่อสภาพการดำเนินงานศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก มีระดับการดำเนินงาน โดยภาพรวมและรายด้านไม่แตกต่างกันที่ระดับนัยสำคัญ .05 ยกเว้นกรรมการบริหาร องค์การบริหารส่วนตำบลที่มีอายุต่ำกว่า 41 ปี และอายุ 41 ปีขึ้นไป มีทัศนะต่อการดำเนินงานทุกด้านแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ.05 และกรรมการบริหาร องค์การบริหารส่วนตำบลที่สังกัด

องค์การบริหารส่วนตำบลชั้น 2-4 และ ชั้น 5 มีทัศนคติต่อสภาพการดำเนินงานด้านตัวเด็กแตกต่างกัน อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 และ 5) เปรียบเทียบความต้องการในการดำเนินงานศูนย์ พัฒนาเด็กเล็ก ตามทัศนคติกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล ในจังหวัดนครราชสีมา พบว่า กรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีระดับการศึกษา อายุ จำนวนศูนย์พัฒนาเด็กเล็กที่ องค์การบริหารส่วนตำบลรับผิดชอบ และชั้นขององค์การบริหารส่วนตำบลที่กรรมการบริหาร องค์การบริหารส่วนตำบลสังกัดต่างกัน มีทัศนคติต่อสภาพการดำเนินงานศูนย์พัฒนาเด็กเล็กมีระดับ การดำเนินงานโดยภาพรวม และรายด้าน ไม่แตกต่างกันที่ระดับนัยสำคัญ .05

รัฐดาว พิศาลพงศ์ (2535 : 76 - 79) ได้ศึกษาเรื่อง การศึกษาการดำเนินงานของ ศูนย์อบรมเด็กก่อนเกณฑ์ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ สังกัดกรมศาสนา พบว่า ผู้บริหารศูนย์ส่วนมากเป็น เจ้าอาวาสวัดที่ตั้งศูนย์ ครูที่เลี้ยงส่วนมากมีการศึกษาในระดับมัธยมศึกษาขึ้นไป ประมาณ 1 ใน 4 ของผู้บริหารศูนย์ และครูที่เลี้ยงที่ปฏิบัติงานที่ศูนย์ยังไม่เคยรับการฝึกอบรมเกี่ยวกับการศึกษา ปฐมวัย เกือบทุกศูนย์มีนโยบายสำคัญคือ การเตรียมความพร้อมด้านต่าง ๆ ให้เด็กปลูกฝังคุณธรรม จริยธรรม วัฒนธรรม ประเพณีอันดีงามให้แก่เด็กและเพื่อให้เด็กมีสุขภาพดี มีภาวะโภชนาการดี แต่ก็มีกว่าครึ่งร้อยละที่ตอบว่ามีนโยบายเพื่อสอนการอ่าน การเขียน และพบว่า ครูที่เลี้ยงส่วนน้อยยังไม่เข้าใจในการจัดประสบการณ์แบบเตรียมความพร้อมให้แก่เด็ก สภาพทั่วไปของศูนย์ พบว่า ร้อยละ 80 ของศูนย์มีลักษณะเหมาะสม ร่มรื่น และปลอดภัยสำหรับเด็ก ร้อยละ 10 ศูนย์ยังไม่มี เครื่องเล่นสนาม ร้อยละ 41.20 ยังไม่ได้จัดโครงการอาหารกลางวัน ร้อยละ 23 มีจำนวนส้วม ไม่เพียงพอสำหรับเด็ก และร้อยละ 9.8 ยังคิมน้ำบ่อ ซึ่งอาจจะไม่ปลอดภัยสำหรับการบริโภค ปัญหาศูนย์ที่พบ คือ รายได้ไม่เพียงพอกับค่าใช้จ่าย ปัญหาบุคลากรทั้งด้านคุณภาพและปริมาณ สถานที่บางแห่งไม่เหมาะสม ของเล่นและเครื่องเล่นสนามไม่เพียงพอ วัสดุครุภัณฑ์ไม่เพียงพอ และชำรุด ผู้บริหารและครูผู้ดูแลเด็กต้องการรับความช่วยเหลือทางวิชาการ

## 2. งานวิจัยต่างประเทศ

ซอร์เบลโล (Sorbello, 2012 : 598) ได้ศึกษาบทบาทของผู้ปกครองนักเรียน ใน ด้านความสัมพันธ์ของโรงเรียนกับชุมชนในบทบาทที่เป็นจริงและคาดหวัง ตามทัศนะของครู ประถมศึกษา ครูใหญ่โรงเรียนประถมศึกษา ผู้ปกครองนักเรียนโรงเรียนประถมศึกษา และ ผู้ปกครองนักเรียนที่ไม่ใช่นักเรียนประถมศึกษา โดยศึกษาด้านความสัมพันธ์ต่าง ๆ คือ การบริหาร ทั่วไปของนักเรียน หลักสูตร อาคารสถานที่ อุปกรณ์อำนวยความสะดวก และการประชาสัมพันธ์ ผลการวิจัยปรากฏว่าทุกกลุ่มตัวอย่างมีความเห็นว่า ผู้ปกครองนักเรียนมีความเกี่ยวข้องกับโรงเรียน ในระดับน้อย ทุกกลุ่มเสนอให้ผู้ปกครองมีส่วนร่วมในการเลือกหนังสือเรียน การจัดหลักสูตร

การประเมินครู ระเบียบวินัยของโรงเรียน และเสนอให้บุคลากรทุกฝ่ายไม่เฉพาะผู้ปกครองให้มีส่วนร่วมในการกำหนดจุดมุ่งหมายของโรงเรียน คณะครูและครูใหญ่มีความเห็นว่า ผู้ปกครองไม่ควรเกี่ยวข้องกับทางโรงเรียน ในส่วนที่ผู้ปกครองยังมีความรู้ไม่เพียงพอและไม่แน่ใจ กลุ่มที่ไม่ใช่ผู้ปกครองไม่เห็นด้วยที่ผู้ปกครองจะไม่กระตือรือร้นและมีความรับผิดชอบน้อย

บาร์นส์ (Barnes, 2012 : 315) ได้ศึกษาการมีส่วนร่วมในการเรียนการสอนของผู้ปกครองนักเรียน พบว่า การมีส่วนร่วมกับการเรียนการสอนของโรงเรียน โดยอุดมคติแล้ว ผู้ปกครองต้องมีบทบาทที่โรงเรียนหรือในชั้นเรียน แม้ว่าจริง ๆ แล้วการมีส่วนร่วมของพวกเขาจะไม่เป็นไปตามอุดมคติดังกล่าว และได้พบว่าผู้ปกครองยังมีส่วนร่วมในกิจกรรมต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับโรงเรียนที่บ้านด้วย การศึกษาครั้งนี้ให้หลักฐานเพิ่มเติมว่า บิดามารดาชาวอเมริกัน - อัฟริกัน มีความประสงค์ที่จะมีสิทธิมีเสียงเกี่ยวกับการเรียนการสอนลูก ๆ ของตน ซึ่งต้องบ่งชี้ว่าบิดามารดาชาวอเมริกัน-อัฟริกันเห็นคุณค่าของการศึกษา และเห็นว่าโรงเรียนจำเป็นต้องตระหนักถึงความคาดหวังด้านการศึกษาและวัฒนธรรมของผู้ปกครองด้วย

เดย์ (Day, 2011 : 233) ได้ศึกษาการออกแบบห้องเรียนสำหรับเด็กวัยแรกวัย ควรสนับสนุนและหุ้มเทการเลื่อนไหลห้องเรียนจากศูนย์หนึ่งไปอีกศูนย์หนึ่ง และจัดหาสถานที่สำหรับเด็กให้ได้ปฏิบัติฝึกฝนสำหรับการพัฒนาการทางสังคมในทางที่ดี จะต้องจัดการแบ่งสัดส่วนของห้องเรียน หรืออาณาเขตส่วนตัวให้เสมอเท่าเทียมกัน นอกจากนี้ต้องหุ้มเทในด้านการติดต่อสื่อสารระหว่างครูกับเด็กที่ให้ดีที่สุดสำหรับเด็ก ตลอดจนต้องมีการติดตามโครงการและแผนงาน

ฮากานน (Hakanen, 2010 : 6004) ได้สำรวจความคิดเห็นของผู้ปกครองและกลุ่มนักวิชาการเกี่ยวกับการติดต่อสื่อสารระหว่างโรงเรียนกับชุมชน พบว่าผู้ปกครองขาดความรู้ที่เพียงพอเกี่ยวกับความเป็นไปของโรงเรียนและการศึกษา เสนอแนะให้มีการติดต่อสื่อสารระหว่างโรงเรียนกับชุมชนให้มากขึ้น

เดน (Den, 2010 : ออนไลน์) ได้ทำการวิจัยเรื่อง การศึกษามาตรการด้านความปลอดภัยและแนวทางการป้องกันในเด็กระดับปฐมวัย ผลการวิจัยพบว่า นอกจากการจัดสาระการเรียนรู้ในระดับปฐมวัยแล้ว ความปลอดภัยก็ไม่อาจมองข้ามซึ่งความปลอดภัยดังกล่าวมิได้หมายถึงอุบัติเหตุทั่วไปเท่านั้น แต่ยังหมายถึงความมั่นคงต่อจิตใจด้วย โดยเฉพาะบุคคลที่เกี่ยวข้องรอบตัวเด็กผู้เชี่ยวชาญได้ให้แนวคิดไว้ว่า ควรมีการออกแบบการสอนที่ปลอดภัย เมื่อเด็กมีปัญหาควรมีการรักษาอย่างเป็นระบบและควรมีบุคลากรที่เชี่ยวชาญในการวางแผนจัดหลักสูตรความปลอดภัยในสถานศึกษาอีกด้วย



เอ็ดการ์ (Edgar, 2009 : ออนไลน์) ได้ทำการศึกษาด้านโรงเรียนอนุบาลว่าเป็นสถานที่ ๆ เด็กส่วนมากจะได้เริ่มสร้างแบบแผนที่ดีให้เกิดต่อตนเอง ต่อเพื่อน และต่อคนในสังคม ซึ่งโรงเรียนสามารถเป็นสถานที่ ๆ นักเรียนได้เริ่มฝึก และเรียนรู้ทักษะต่าง ๆ ให้เกิดความชำนาญอย่างแท้จริง เพื่อที่จะนำไปใช้ในชีวิตประจำวันของพวกเขาได้ตลอดเวลา เพราะฉะนั้นผู้ปกครองจึงมีความสำคัญในการเข้ามามีบทบาทด้านการศึกษา โดยเข้ามารับรู้ถึงการจัดการเรียนการศึกษาของโรงเรียนเพื่อที่จะเลือกโรงเรียนที่สามารถไว้ใจได้ และเป็นสถานที่ที่เหมาะสมกับเด็ก

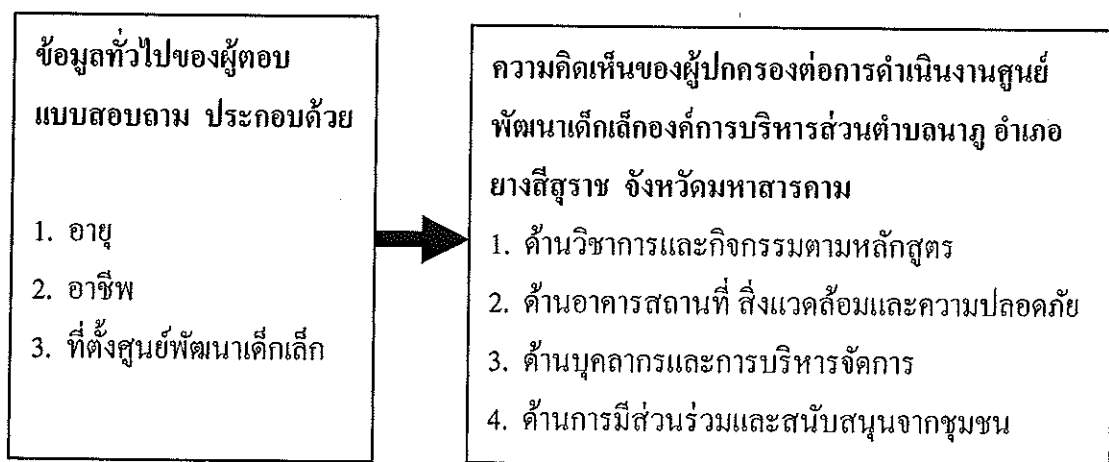
จากงานวิจัยทั้งในและต่างประเทศ แสดงให้เห็นว่าแนวคิดทางการศึกษา ความต้องการ ความพึงพอใจ รวมถึงความคาดหวัง ทักษะหรือความคิดเห็นด้านการจัดการศึกษาของผู้ปกครองจะมีส่วนต่าง ๆ ที่หลากหลายและแตกต่างกันตามสถานภาพทั้งระดับการศึกษา รายได้ และอาชีพ ซึ่งเป็นตัวแปรหนึ่งที่มีผลต่อความคาดหวังของผู้ปกครอง ที่ทำให้ผู้ปกครองส่งบุตรหลานเข้าเรียนในโรงเรียนใดโรงเรียนหนึ่ง อาจเนื่องมาจากประสิทธิภาพและคุณภาพการเรียนการสอนรวมถึงการบริหารงานในด้านต่าง ๆ

### กรอบแนวคิดในการวิจัย

จากการศึกษาเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ผู้วิจัยจึงกำหนดกรอบแนวคิดจากมาตรฐานการดำเนินงานศูนย์พัฒนาเด็ก กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, 2545 : 15-28) ดังนี้

ตัวแปรอิสระ  
(Independent Variables)

ตัวแปรตาม  
(Dependent Variables)



แผนภาพที่ 3 กรอบแนวคิดในการวิจัย