

บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การที่จะพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชากรในประเทศให้มีคุณภาพที่ดีนั้น สิ่งที่ต้องคำนึงถึงคือการศึกษา เพราะประชากรถือได้ว่าเป็นทรัพยากรที่มีความสำคัญยิ่งต่อการพัฒนาประเทศให้เจริญก้าวหน้าในทุกด้าน การพัฒนาคุณภาพด้านการศึกษาให้ประชากรนั้นจำเป็นต้องได้รับการพัฒนาตั้งแต่วัยเด็ก เพราะวัยเด็กเป็นวัยที่มีความพร้อมที่จะพัฒนาทั้งทางด้านร่างกาย จิตใจ อารมณ์ สังคม และสติปัญญา ดังที่วีรศักดิ์ เกรือเทพ (2548 : 28) กล่าวว่า ภารกิจด้านการศึกษาถือเป็นภารกิจสำคัญของรัฐบาลที่ต้องจัดให้ประชาชนได้รับการศึกษาอย่างทั่วถึงและมีคุณภาพ เพราะการศึกษามุ่งการพัฒนาทรัพยากรบุคคลของประเทศและเป็นเครื่องมือหนึ่งในการพัฒนาสังคมและเศรษฐกิจ การที่ประชาชนของประเทศมีการศึกษาย่อมช่วยป้องกันปัญหาสังคมต่างๆ และสามารถยกระดับชีวิตของประชาชนให้ดีขึ้น

การจัดการศึกษาระดับปฐมวัยเป็นการจัดการศึกษาที่มีความสำคัญและจำเป็นยิ่งสำหรับเด็กแรกเกิดถึง 6 ขวบ เพราะเด็กในวัยนี้เป็นวัยที่กำลังพัฒนาทั้งด้านร่างกาย อารมณ์ จิตใจ สติปัญญาและสังคมควบคู่กันไป ประสบการณ์ที่เด็กได้รับจะมีอิทธิพลต่อการเสริมสร้างความพร้อมและพัฒนาการขั้นต่อไป (บัญญัติ แสนทวี. 2541 : 58) ตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 หมวด 14 มาตรา 281 ได้กำหนดให้รัฐจะต้องให้ความเป็นอิสระแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น และส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักในการจัดทำบริการสาธารณะและมีส่วนร่วมในการตัดสินใจแก้ไขปัญหาในพื้นที่ ท้องถิ่นใดมีลักษณะที่จะปกครองตนเองได้ ย่อมมีสิทธิจัดตั้งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550. 2550 : 112) ในการกำหนดบทบาทเฉพาะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยกำหนดว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ในการบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นหรือวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น มีสิทธิในการจัดการศึกษาอบรมและฝึกอาชีพตามความเหมาะสม และความต้องการภายในท้องถิ่นนั้น รวมถึงการเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาอบรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีสิทธิในการจัดการศึกษาอบรมและฝึกอาชีพตามความเหมาะสม ตามความต้องการภายในท้องถิ่นนั้น อีกทั้งเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาอบรมของรัฐ โดยคำนึงถึงความสอดคล้องกับมาตรฐานและระบบการศึกษาของชาติ (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

พุทธศักราช 2550. 2550 : 116) ซึ่งสอดคล้องกับพระราชบัญญัติการศึกษา หมวดที่ 5 มาตรา 41 ที่ได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิจัดการศึกษาในระดับใดระดับหนึ่งหรือทุกระดับตามความพร้อม ความเหมาะสมและความต้องการภายในท้องถิ่น (พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 และ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2553 : 15) ประเวศ วะสี (2542 : 16) ได้กล่าวว่า ในการจัดการศึกษาอบรมของรัฐต้องคำนึงถึงการมีส่วนร่วมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและเอกชนตามที่กฎหมายบัญญัติและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีสิทธิจะจัดการศึกษาอบรมฝึกอาชีพตามความเหมาะสมกับความต้องการของท้องถิ่นนั้น และเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาอบรมของรัฐ แต่ต้องไม่ขัดต่อกฎหมายที่บัญญัติ ซึ่งสอดคล้องกับนโยบายการกระจายอำนาจของรัฐ ต่อมาเมื่อปี พ.ศ. 2545 กระทรวงศึกษาธิการ ได้ถ่ายโอนภารกิจศูนย์พัฒนาเด็กเล็กให้อยู่ในความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติกำหนดแผน และขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ดังนั้นจึงเป็นหน้าที่อย่างหนึ่งที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะต้องช่วยกันจัดการศึกษาปฐมวัยเพื่อส่งเสริมให้เด็กทุกคนในท้องถิ่นได้มีพัฒนาการที่เหมาะสมตามวัย ทั้งด้านร่างกาย อารมณ์ จิตใจ สังคมและสติปัญญา

จากนโยบายการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของรัฐบาล (สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2546. 15) ทำให้ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2544 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินการจัดตั้งศูนย์พัฒนาเด็กเล็กขึ้นเองได้ ซึ่งศูนย์พัฒนาเด็กเล็กมีฐานะเทียบเท่าสถานศึกษา การจัดการศึกษาของศูนย์พัฒนาเด็กเล็กจะเริ่มตั้งแต่ระดับปฐมวัยหรือก่อนประถมศึกษา มีอายุอยู่ระหว่าง 3 – 5 ปี ศูนย์พัฒนาเด็กเล็กจึงถือได้ว่าเป็นหน่วยงานเบื้องต้นที่ต้องรับผิดชอบในการปูพื้นฐานของความเป็นมนุษย์ให้แก่เด็กเล็ก ให้มีความสมบูรณ์ในทุกๆ ด้าน การบริหารจัดการศึกษาในศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก จำเป็นที่จะต้องได้รับความร่วมมือจากทั้งระดับนโยบายจนถึงระดับปฏิบัติการ มิใช่เป็นเพียงความรับผิดชอบของบุคคลใดบุคคลหนึ่ง ซึ่งการจัดการศึกษาให้แก่เด็กเล็กในศูนย์พัฒนาเด็กเล็กเป็นภารกิจสำคัญขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ต้องจัดการศึกษา พัฒนาเด็กในชุมชนให้มีความพร้อมและมีศักยภาพตามวัย เพราะฉะนั้นศูนย์พัฒนาเด็กเล็กจึงต้องเข้ามามีบทบาทในการจัดการศึกษา เพราะเด็กปฐมวัย เป็นช่วงวัยที่สำคัญที่สุดของการเจริญเติบโตในทุกๆ ด้าน อีกทั้งศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก ยังเป็นทางเลือกหนึ่งที่บุคคลในชุมชนต่างให้ความสำคัญและความเชื่อใจในการให้การอบรมเลี้ยงดูบุตรหลาน ตลอดจนการส่งเสริมพัฒนาการเด็กเล็ก ดังนั้นศูนย์พัฒนาเด็กเล็กจำเป็นต้องมีทั้งคุณภาพและมาตรฐาน มีบุคลากรที่มีความชำนาญการทั้งด้านความรู้และในวิชาชีพ เพื่อช่วยในการพัฒนาเด็กเล็กให้มีความสมบูรณ์ครบทุกด้าน

ในส่วน of ศูนย์พัฒนาเด็กเล็กที่อยู่ในสังกัดองค์การบริหารส่วนตำบลนางรอง อำเภอนางรอง จังหวัดบุรีรัมย์ มีศูนย์พัฒนาเด็กเล็กทั้งสิ้น 2 แห่ง ได้แก่ ศูนย์พัฒนาเด็กเล็กองค์การบริหาร

ส่วนตำบลนางรอง และศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก โรงเรียนบ้านหนองจิวหนองไทร ศูนย์พัฒนาเด็กเล็กทั้ง 2 แห่งนี้หลังได้รับการถ่ายโอนภารกิจศูนย์พัฒนาเด็กเล็กจากกรมการพัฒนาชุมชนในปี พ.ศ. 2545 ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ซึ่งในการจัดการศึกษาและพัฒนาเด็กเล็กให้มีคุณภาพตามมาตรฐานต้องประกอบด้วยคุณภาพด้านบุคลากรและการบริหารจัดการ ด้านอาคารสถานที่ สิ่งแวดล้อมและความปลอดภัย ด้านวิชาการและกิจกรรมตามหลักสูตร และด้านการมีส่วนร่วมและการสนับสนุนจากชุมชน ซึ่งองค์การบริหารส่วนตำบลนางรองได้มีการพัฒนาศูนย์พัฒนาเด็กเล็กในสังกัดเพื่อให้เป็นไปตามแนวทางในการปรับปรุงการดำเนินงานของศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก แต่การบริหารจัดการภายในศูนย์พัฒนาเด็กเล็กทั้ง 2 แห่ง ยังมีปัญหาทั้ง 4 ด้าน และจากผลการประเมินศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก พบว่าด้านบุคลากรและด้านวิชาการ ครูผู้ดูแลเด็กยังขาดความรู้ความเข้าใจในการวางแผนการสอนงบประมาณสนับสนุนด้านอาหารยังเพียงพอต่อจำนวนเด็ก ด้านอาคารสถานที่ที่ยังไม่สามารถต่อเติมได้ ทำให้ไม่มีพื้นที่เพียงพอต่อการจัดการเรียนการสอน สำหรับด้านการมีส่วนร่วมแม้ในบางกิจกรรมได้รับความร่วมมือจากชุมชนแต่บางกิจกรรมกลับไม่ได้รับความร่วมมือหรือได้รับความร่วมมือน้อย ซึ่งปัญหาที่เกิดขึ้นหากพิจารณาเป็นรายด้านพบว่าปัญหาบางด้านเป็นปัญหาระดับนโยบาย บางปัญหาเป็นปัญหาระดับปฏิบัติการ และหากระดับนโยบายได้ทราบปัญหาของระดับปฏิบัติการ และนำไปกำหนดกรอบการบริหาร จะทำให้ปัญหาที่เกิดขึ้นลดน้อยลง

ดังนั้นในฐานะที่ผู้วิจัยปฏิบัติหน้าที่ในศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก จึงต้องการศึกษาปัญหาการบริหารงานภายในศูนย์พัฒนาเด็กและตลอดจนหาแนวทางการบริหารงานของศูนย์พัฒนาเด็กเล็กที่สังกัดองค์การบริหารส่วนตำบลนางรอง อำเภอนางรอง จังหวัดบุรีรัมย์ ทั้งนี้ผลการวิจัยจะได้เป็นข้อมูลให้ผู้บริหารและผู้ที่เกี่ยวข้องในการจัดการศึกษาให้แก่เด็กเล็ก ได้นำไปใช้ในการประกอบการกำหนดนโยบาย จนถึงแนวทางปฏิบัติการในการบริหารงานศูนย์พัฒนาเด็กเล็กที่สังกัดองค์การบริหารส่วนตำบล อำเภอนางรอง จังหวัดบุรีรัมย์ เพื่อให้ได้มาตรฐาน มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลดียิ่งขึ้น อันจะส่งผลดีต่อการพัฒนาเด็กเล็กให้เป็นทรัพยากรมนุษย์ที่มีคุณค่าของประเทศต่อไป

ความมุ่งหมายของการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ มีความมุ่งหมาย ดังต่อไปนี้ คือ

1. เพื่อศึกษาปัญหาการบริหารงานศูนย์พัฒนาเด็กเล็กที่สังกัดองค์การบริหารส่วนตำบลนางรอง อำเภอนางรอง จังหวัดบุรีรัมย์

2. เพื่อศึกษาแนวทางการแก้ปัญหาการบริหารงานศูนย์พัฒนาเด็กเล็กที่สังกัดองค์การบริหารส่วนตำบลนางรอง อำเภอนางรอง จังหวัดบุรีรัมย์

ความสำคัญของการวิจัย

ผลจากการศึกษาครั้งนี้ มีความสำคัญดังนี้

1. เพื่อทราบปัญหาการบริหารงานศูนย์พัฒนาเด็กเล็กที่สังกัดองค์การบริหารส่วนตำบลนางรอง อำเภอนางรอง จังหวัดบุรีรัมย์
2. เพื่อนำข้อมูลไปใช้เป็นแนวทางการบริหารงานศูนย์พัฒนาเด็กเล็กที่สังกัดองค์การบริหารส่วนตำบลนางรอง อำเภอนางรอง จังหวัดบุรีรัมย์ ให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

ขอบเขตการวิจัย

1. ขอบเขตด้านเนื้อหา

การศึกษาวิจัยครั้งนี้เป็นการศึกษาปัญหาและแนวทางการบริหารงานศูนย์พัฒนาเด็กเล็กที่สังกัดองค์การบริหารส่วนตำบลนางรอง อำเภอนางรอง จังหวัดบุรีรัมย์ ตามความคิดเห็นของผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบล และผู้ปกครอง โดยกำหนดกรอบศึกษาวิจัยให้สอดคล้องกับมาตรฐานการดำเนินงานศูนย์พัฒนาเด็กเล็กขององค์การบริหารส่วนตำบลนางรองใน 4 ด้าน (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. 2548. : 15-16)

- 1.1 ด้านบุคลากรและการบริหารจัดการ
- 1.2 ด้านอาคารสถานที่ สิ่งแวดล้อมและความปลอดภัย
- 1.3 ด้านวิชาการและกิจกรรมตามหลักสูตร
- 1.4 ด้านการมีส่วนร่วมและการสนับสนุนจากชุมชน

2. ประชากร

กลุ่มประชากรที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้ ประกอบด้วยบุคลากรที่เกี่ยวข้องกับศูนย์พัฒนาเด็กเล็กขององค์การบริหารส่วนตำบลนางรอง จำนวน 110 คน ดังนี้

- 2.1 กลุ่มตอบแบบสอบถาม ได้แก่ ครูผู้ดูแลเด็ก คณะกรรมการศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก และผู้ปกครอง จำนวน 101 คน
- 2.2 กลุ่มประชุมระดมสมอง มีทั้งหมด 9 คน ได้แก่ นายกองกิจการบริหารส่วนตำบล รองนายกองกิจการบริหารส่วนตำบล เลขานุการนายกองกิจการบริหารส่วนตำบล ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล หัวหน้าส่วนการศึกษา นักวิชาการศึกษา และผู้อำนวยการโรงเรียน

3. ขอบเขตด้านเวลา

ตั้งแต่เดือนพฤศจิกายน พ.ศ. 2556 ถึงเดือนสิงหาคม พ.ศ. 2557

นิยามศัพท์เฉพาะ

1. ปัญหาการบริหารงาน หมายถึง อุปสรรคหรือข้อขัดข้องที่มีผลกระทบต่อการบริหารงานในศูนย์พัฒนาเด็กเล็กขององค์การบริหารส่วนตำบลนางรอง อำเภอนางรอง จังหวัดบุรีรัมย์ทั้ง 4 ด้าน ประกอบด้วย

- 1.1 ด้านบุคลากรและการบริหารจัดการ
- 1.2 ด้านอาคาร สถานที่ สิ่งแวดล้อมและความปลอดภัย
- 1.3 ด้านวิชาการและกิจกรรมตามหลักสูตร
- 1.4 ด้านการมีส่วนร่วมและการสนับสนุนจากชุมชน

2. การบริหารงานศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก หมายถึง การควบคุมดูแลผลงานในศูนย์พัฒนาเด็กเล็กซึ่งประกอบไปด้วย 4 ด้าน ดังนี้

2.1 ด้านบุคลากรและการบริหารจัดการ หมายถึง งานที่เกี่ยวกับการกำหนดบทบาทหน้าที่ความรับผิดชอบของบุคลากรที่ปฏิบัติงานในศูนย์พัฒนาเด็กเล็กขององค์การบริหารส่วนตำบล

2.2 ด้านอาคาร สถานที่ สิ่งแวดล้อมและความปลอดภัย หมายถึง การดำเนินการจัดสถานที่ตั้งศูนย์พัฒนาเด็กเล็กให้มีความเพียงพอและเหมาะสมต่อจำนวนเด็กเล็ก อาคารสถานที่ที่มีสภาพที่เหมาะสม ปลอดภัย และถูกสุขอนามัย

2.3 ด้านวิชาการและกิจกรรมตามหลักสูตร หมายถึง การจัดการศึกษาในลักษณะการอบรมรมเลี้ยงดูและการจัดกิจกรรมสร้างเสริมประสบการณ์การเรียนรู้ให้แก่เด็กเล็กทั้งด้านร่างกาย จิตใจ สังคมและสติปัญญา ตามวัยและความสามารถของแต่ละบุคคล

2.4 ด้านการมีส่วนร่วมและการสนับสนุนจากชุมชน หมายถึง การสร้างความสัมพันธ์อันดีระหว่างศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก ผู้ปกครอง และชุมชน การได้รับความร่วมมือและช่วยเหลือจากผู้ปกครองและชุมชน ตลอดจนการประชาสัมพันธ์ให้ชุมชนได้ทราบอย่างทั่วถึง

3. แนวทางการแก้ไขปัญหาการบริหารงาน หมายถึง กระบวนการหรือวิธีการดำเนินงานที่ทำให้ปัญหาการบริหารงานศูนย์พัฒนาเด็กเล็กขององค์การบริหารส่วนตำบลนางรอง อำเภอนางรอง จังหวัดบุรีรัมย์ ตามมาตรฐานการดำเนินงานศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก สังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้ง 4 ด้าน ประกอบด้วยด้านบุคลากรและการบริหารจัดการ ด้านอาคาร สถานที่ สิ่งแวดล้อมและความปลอดภัย ด้านวิชาการและกิจกรรมตามหลักสูตร และด้านการมีส่วนร่วมและการสนับสนุนจากชุมชนหมดไปหรือลดน้อยลง

3. ศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก หมายถึง สถานที่เลี้ยงเด็กอายุ 3 – 5 ปีเพื่อเตรียมความพร้อมก่อนวัยเรียน ซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบขององค์การบริหารส่วนตำบล ในที่นี้หมายถึง ศูนย์พัฒนาเด็กเล็กที่สังกัดองค์การบริหารส่วนตำบลนางรอง อำเภอนางรอง จังหวัดบุรีรัมย์

4. องค์การบริหารส่วนตำบล หมายถึง หน่วยงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมาย ดำเนินการบริหารราชการตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และรับผิดชอบการจัดการศึกษาของศูนย์พัฒนาเด็กเล็กในสังกัด ในที่นี้หมายถึง องค์การบริหารส่วนตำบลนางรอง อำเภอนางรอง จังหวัดบุรีรัมย์

5. บุคลากรในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หมายถึง บุคคลที่ปฏิบัติงานเกี่ยวกับในการดำเนินงานของศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก สังกัดองค์การบริหารส่วนตำบลนางรอง ประกอบด้วย นายกองจัดการบริหารส่วนตำบล รองนายกองจัดการบริหารส่วนตำบล เลขานายกองจัดการบริหารส่วนตำบล ปลัดกองจัดการบริหารส่วนตำบล หัวหน้าส่วนการศึกษา นักวิชาการศึกษา และครูผู้ดูแลเด็ก

6. ผู้อำนวยการโรงเรียน หมายถึง บุคคลที่ได้รับการแต่งตั้งและปฏิบัติหน้าที่เป็นตัวแทนของข้าราชการครู โดยมีส่วนร่วมในการดูแลการดำเนินงานของศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก สังกัดองค์การบริหารส่วนตำบลนางรอง

7. ผู้ปกครอง หมายถึง ผู้ที่ทำหน้าที่ดูแลและนำเด็กเล็กมาเรียนที่ศูนย์พัฒนาเด็กเล็กที่สังกัดองค์การบริหารส่วนตำบลนางรอง อำเภอนางรอง จังหวัดบุรีรัมย์