

บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การศึกษานั้นถือเป็นรากฐานสำคัญในการสร้างความเจริญก้าวหน้าในการพัฒนาประเทศในทุก ๆ ด้านทั้งในด้านสังคม เศรษฐกิจ การเมือง เพราะการศึกษาเป็นกระบวนการที่ช่วยให้คนพัฒนาตนเองในด้านต่าง ๆ ตลอดช่วงชีวิต ตั้งแต่อยู่ในครรภ์มารดาจนถึงเป็นผู้สูงอายุ ซึ่งบุคคลในแต่ละวัยควรได้รับการจัดการศึกษาเพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิต การจัดการศึกษาให้มีการกระจายโอกาสทางการศึกษาให้ประชาชนทุกวัยได้เข้าถึง โดยง่ายและตรงตามความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นเป็นสิ่งสำคัญเพราะประชาชนจะได้การพัฒนาอย่างทั่วถึง ดังนั้นการจัดการศึกษาให้กับประชาชนจึงถือเป็นหน้าที่ที่สำคัญยิ่งของรัฐ ซึ่งในอดีตนั้นการบริหารและการจัดการศึกษายังมีลักษณะการรวมอำนาจอยู่ที่ศูนย์กลาง ส่งผลให้การดำเนินการเกิดความล่าช้า ไม่คล่องตัว โดยเฉพาะอย่างยิ่งในท้องถิ่นและชุมชน ไม่มีโอกาสมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา สถานศึกษาไม่สามารถจัดการศึกษาได้อย่างหลากหลายและตรงตามความต้องการของท้องถิ่นและชุมชน เพื่อส่งเสริมบุคคลให้มีสิทธิเสมอกันในการได้รับการศึกษา (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน. 2549 : 6)

การจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีที่มาจากพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ซึ่งมีผลมาจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เป็นรัฐธรรมนูญที่ให้ความสำคัญกับการศึกษา ในส่วนที่เกี่ยวกับการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สรุปได้ว่า บัญญัติสิทธิของประชาชนในด้านการศึกษา และการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยให้บุคคลมีสิทธิเสมอกันในการรับการศึกษาขั้นพื้นฐาน ไม่น้อยกว่าสิบสองปีที่รัฐจะต้องจัดให้อย่างทั่วถึงและมีคุณภาพโดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย และให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่บำรุงรักษาจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น จัดการศึกษาอบรมและฝึกอบรมตามความเหมาะสมและความต้องการภายในท้องถิ่น โดยรัฐจะกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการท้องถิ่นได้เอง ให้ความเป็นอิสระแก่ท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นมีอิสระในการกำหนดนโยบายการปกครอง การบริหาร การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลังมีอำนาจเป็นของตนเองโดยเฉพาะ สำหรับการกำหนดอำนาจและหน้าที่ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องคำนึงการกระจาย

อำนาจเพิ่มขึ้นให้แก่ท้องถิ่น กำหนดให้รัฐดำเนินการตามแนวนโยบายด้านการศึกษา โดยการส่งเสริมสนับสนุนการกระจายอำนาจเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดและมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาเพื่อพัฒนามาตรฐานคุณภาพการศึกษาให้เท่าเทียมและสอดคล้องกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 16 และมาตรา 18 กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อันได้แก่ กรุงเทพมหานคร องค์กรบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่ในการจัดการศึกษาเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตนเอง อีกทั้งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 15 กำหนดให้การศึกษามี 3 รูปแบบ ได้แก่ การศึกษาในระบบ การศึกษานอกระบบ การศึกษาตามอัธยาศัย มาตรา 41 กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิจัดการศึกษาในระดับใดระดับหนึ่ง หรือทุกระดับตามความพร้อม ความเหมาะสม และความต้องการภายในท้องถิ่น (ประเวศ วะสี. 2551 : 1 - 5) การศึกษาจึงมีความจำเป็นต่อชีวิตมนุษย์ตั้งแต่เกิดจนตาย เพราะการศึกษาช่วยให้คนมีความรู้ มีทักษะ และมีประสบการณ์อย่างเพียงพอต่อการดำรงชีวิต การประกอบอาชีพและการปรับตัวให้เข้ากับสภาพสังคมและสิ่งแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไปได้อย่างเหมาะสมทุกช่วงชีวิต ดังนั้นทุกประเทศทั่วโลกจึงให้ความสำคัญต่อการศึกษาเป็นอย่างมาก รวมทั้งประเทศไทยที่ได้มีกฎหมายเกี่ยวกับการศึกษาไว้อย่างหลากหลาย โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จัดการศึกษาอบรมและการฝึกอาชีพตามความเหมาะสมและความต้องการภายในท้องถิ่นและเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาอบรมของรัฐ แต่ต้องไม่ขัดต่อกฎหมายบัญญัติ ซึ่งในการจัดการศึกษาท้องถิ่นนั้นมิขัดต่อประสงค์ที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาปฐมวัย โดยกำหนดให้เด็กปฐมวัยได้รับการส่งเสริมพัฒนาการและเตรียมความพร้อมทางร่างกาย อารมณ์ สังคม สติปัญญา และลักษณะนิสัยให้เป็นไปอย่างถูกต้อง ตามหลักวิชาการเต็มตามศักยภาพ มีคุณธรรม ระเบียบวินัยและมีความพร้อมที่จะเข้ารับการศึกษาในระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. ม.ป.ป : 8)

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่รับผิดชอบการดำเนินงานศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก ที่ได้รับการถ่ายโอนจากส่วนราชการต่าง ๆ และที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดตั้งเอง (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. 2553 : 1) ดังนั้น การจัดการศึกษาไม่ว่าหน่วยงานใดจะเป็นผู้จัดการศึกษา เป้าหมายสำคัญที่สุด คือ คุณภาพของนักเรียนที่ผ่านการสอนของครูในสถานศึกษานั้น ๆ การจัดการศึกษาให้มีคุณภาพเป็นสิ่งที่ต้องอาศัยความรู้ ความสามารถในทุก ๆ ด้าน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่ยังขาดบุคลากรที่มีความเชี่ยวชาญด้านการศึกษา และทรัพยากรทางการบริหารจัดการศึกษา ประกอบด้วย ด้านบุคลากร ด้านงบประมาณ ด้านวัสดุอุปกรณ์และ

อาคารสถานที่ ด้านการบริหารจัดการ อำนาจการตัดสินใจส่วนใหญ่อยู่ที่ผู้บริหารท้องถิ่น ซึ่งอยู่กับการจัดสรรงบประมาณให้ศูนย์พัฒนาเด็กเล็กในแต่ละปี ทั้งนี้การดำเนินงานและการบริหารจัดการศูนย์พัฒนาเด็กเล็กยังขาดทรัพยากรทางการบริหารจัดการศึกษา ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ซึ่งแต่ละแห่งยังมีความเหลื่อมล้ำแตกต่างกันมาก องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อำเภอนางรอง จังหวัดบุรีรัมย์ จะต้องเตรียมความพร้อมในด้านงบประมาณและบุคลากรด้านการศึกษาด้วย เพื่อให้การจัดการศึกษาเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. 2553 : 3 - 4)

ผู้วิจัยในฐานะเป็นบุคลากรที่ปฏิบัติงานด้านการศึกษา ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงสนใจที่จะศึกษาเกี่ยวกับสภาพการดำเนินงานศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก สังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อำเภอนางรอง จังหวัดบุรีรัมย์ ทั้งนี้เพื่อทราบแนวโน้มและทิศทางเกี่ยวกับสภาพการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นประโยชน์ต่อการดำเนินงานศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก สังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และเป็นแนวทางส่งเสริมสนับสนุนให้ศูนย์พัฒนาเด็กเล็กสามารถจัดการศึกษาได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ความมุ่งหมายของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาสภาพการดำเนินงานศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก สังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อำเภอนางรอง จังหวัดบุรีรัมย์
2. เพื่อเปรียบเทียบความคิดเห็นของผู้บริหาร ผู้ดูแลเด็กและคณะกรรมการบริหารศูนย์พัฒนาเด็กเล็กเกี่ยวกับสภาพการดำเนินงานศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก สังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อำเภอนางรอง จังหวัดบุรีรัมย์ จำแนกตามสถานภาพตำแหน่ง และระดับการศึกษา

สมมติฐานของการวิจัย

1. ผู้บริหาร ผู้ดูแลเด็ก และคณะกรรมการบริหารศูนย์พัฒนาเด็กเล็กมีความคิดเห็นเกี่ยวกับสภาพการดำเนินงานศูนย์พัฒนาเด็กเล็กงานศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก สังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อำเภอนางรอง จังหวัดบุรีรัมย์ แตกต่างกัน
2. ผู้บริหาร ผู้ดูแลเด็ก และคณะกรรมการบริหารศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก สังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อำเภอนางรอง จังหวัดบุรีรัมย์ที่มีระดับการศึกษาต่างกันมีความคิดเห็นเกี่ยวกับสภาพการดำเนินงานศูนย์พัฒนาเด็กเล็กงานศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก สังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อำเภอนางรอง จังหวัดบุรีรัมย์ แตกต่างกัน

ความสำคัญของการวิจัย

1. ทำให้ทราบข้อมูลเกี่ยวกับสภาพการดำเนินงานศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก สังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อำเภอนางรอง จังหวัดบุรีรัมย์
2. สามารถนำข้อมูลไปใช้เป็นแนวทางในการปรับปรุงและพัฒนาการจัดการศึกษาและดำเนินงาน ในศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก สังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอำเภอนางรอง ตลอดจนอำเภออื่น ๆ ให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

ขอบเขตของการวิจัย

1. ขอบเขตเนื้อหา

การศึกษาครั้งนี้เป็นการศึกษาสภาพการดำเนินงานศูนย์พัฒนาเด็กเล็กงานศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก สังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อำเภอนางรอง จังหวัดบุรีรัมย์ ตามความคิดเห็นของผู้บริหาร ผู้ดูแลเด็ก และคณะกรรมการบริหารศูนย์พัฒนาเด็กเล็กสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยกำหนดขอบเขตเนื้อหาให้สอดคล้องตามพื้นฐานการดำเนินงานศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก สังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ใน 4 ด้าน ดังนี้ (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. 2551 : 28)

- 1.1 ด้านบุคลากร
- 1.2 ด้านงบประมาณ
- 1.3 ด้านวัสดุ อุปกรณ์และอาคารสถานที่
- 1.4 ด้านการบริหารจัดการ

2. ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

2.1 ประชากรที่ใช้ในการวิจัยในครั้งนี้ ได้แก่ ผู้บริหาร จำนวน 64 คน ผู้ดูแลเด็ก จำนวน 64 คน และคณะกรรมการบริหารศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก จำนวน 280 คน รวมทั้งสิ้น 408 คน จากศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก สังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อำเภอนางรอง จังหวัดบุรีรัมย์ จำนวน 16 แห่ง

2.2 กลุ่มตัวอย่าง ได้จากการสุ่มจากประชากรโดยกำหนดขนาดกลุ่มตัวอย่างจากตารางสำเร็จรูปของเครจซีและมอร์แกน (Krejcie & Morgan. 1970 : 608 ; อ้างถึงใน ประสิทธิ์ สุวรรณรักษ์. 2542 : 148 - 149) ได้กลุ่มตัวอย่าง จำนวน 201 คนแล้วทำการสุ่มแบบแบ่งชั้นอย่างมีสัดส่วน (Proportional Stratified Random Sampling) ตามสถานภาพตำแหน่ง ได้กลุ่มตัวอย่าง ผู้บริหารจำนวน 32 คน ผู้ดูแลเด็กจำนวน 32 คน และคณะกรรมการบริหารศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก จำนวน 137 คน

3. ตัวแปรที่ศึกษา

3.1 ตัวแปรต้น มีดังนี้

3.1.1 สถานภาพตำแหน่ง จำแนกเป็น

3.1.1.1 ผู้บริหาร

3.1.1.2 ผู้ดูแลเด็ก

3.1.1.3 คณะกรรมการบริหารศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก

3.1.2 ระดับการศึกษา จำแนกเป็น

3.1.2.1 ต่ำกว่าปริญญาตรี

3.1.2.2 ปริญญาตรีขึ้นไป

3.2 ตัวแปรตาม คือ สภาพการดำเนินงานศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก สังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อำเภอนางรอง จังหวัดบุรีรัมย์

นิยามศัพท์เฉพาะ

1. **สภาพการดำเนินงานศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก** หมายถึง ภาวะที่เป็นอยู่เกี่ยวกับการดำเนินงานหรือการปฏิบัติงานการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในระดับการศึกษาปฐมวัยและ การจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานซึ่งมี 4 ด้านดังนี้

1.1 **ด้านบุคลากร** หมายถึง กระบวนการในการจัดการทรัพยากรบุคคล ที่มีอยู่ให้ปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ อันได้แก่ การกำหนดและวางแผน การกำหนดอัตรากำลัง การสรรหา การจัดสรรหน้าที่ การใช้ทรัพยากรหรือการมอบหมายหน้าที่ การประเมินการปฏิบัติงาน การแก้ไขปรับปรุงและพัฒนาบุคคล

1.2 **ด้านงบประมาณ** หมายถึง กระบวนการการจัดสรร การใช้งบประมาณที่ได้รับถูกต้องตามระเบียบ กฎหมายและตอบสนองโครงการ กิจกรรมการปฏิบัติต่างๆ ให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ มีการประเมินระบบงบประมาณ การระดมและสรรหางบประมาณเพื่อให้เพียงพอกับความจำเป็นขององค์กรให้พัฒนาได้อย่างมีประสิทธิภาพ

1.3 **ด้านวัสดุ อุปกรณ์และอาคารสถานที่** หมายถึง กระบวนการในการจัดการวัสดุ อุปกรณ์ อาคารสถานที่ ที่มีอยู่ให้เพียงพอ เริ่มตั้งแต่การกำหนดนโยบายและวางแผน การวิเคราะห์ การแสวงหาทรัพยากร การใช้การลงทะเบียนและแจกจ่ายวัสดุ การประเมินการใช้วัสดุ และการปรับปรุงนำผลการประเมินมาวิเคราะห์วางแผนและกำหนดนโยบาย เพื่อให้ตอบสนองความต้องการ พัฒนาให้การดำเนินงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

1.4 ด้านการบริหารจัดการ หมายถึง กระบวนการในการวางแผนกำหนดนโยบาย การพัฒนา การจัดโครงสร้าง การประเมินการปรับปรุงนำผลการประเมินมาวิเคราะห์วางแผนและ กำหนดนโยบาย เพื่อให้ตอบสนองความต้องการ พัฒนาให้การดำเนินงานเป็นไปอย่างมี ประสิทธิภาพ

2. ศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก หมายถึง ศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก สังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อำเภอนางรอง จังหวัดบุรีรัมย์

3. สถานภาพตำแหน่ง หมายถึง ตำแหน่งในการปฏิบัติงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำแนกเป็น

3.1 ผู้บริหาร หมายถึง ผู้นำในองค์กรปกครองท้องถิ่นซึ่ง ประกอบด้วย นายก องค์กรการบริหารส่วนตำบล รองนายกองค์การบริหารส่วนตำบล และปลัดองค์การบริหารส่วน ตำบล อำเภอนางรอง จังหวัดบุรีรัมย์ ในกรณีขององค์การบริหารส่วนตำบล และหมายถึง นายกเทศมนตรี รองนายกเทศมนตรี และปลัดเทศบาล อำเภอนางรอง จังหวัดบุรีรัมย์ ในกรณี ของเทศบาล

3.2 ผู้ดูแลเด็ก หมายถึง บุคลากรที่มีหน้าที่อบรมเลี้ยงดูเด็กเล็กในศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก สังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อำเภอนางรอง จังหวัดบุรีรัมย์ ปฏิบัติกิจกรรมสำหรับเด็ก ปฐมวัยเพื่อให้เด็กมีการเจริญเติบโต มีพัฒนาการทุกด้านตามวัยและมีการเรียนรู้ที่เหมาะสม

3.3 คณะกรรมการบริหารศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก หมายถึง ผู้ที่ได้รับคัดเลือกจากตัวแทน ผู้ปกครอง ผู้ทรงคุณวุฒิ และผู้แทนองค์การบริหารส่วนตำบล / เทศบาล โดยตำแหน่ง โดยได้รับ การแต่งตั้งจากองค์การบริหารส่วนตำบล/เทศบาล ให้มีหน้าที่ในการให้คำปรึกษา แนะนำ และ เห็นชอบในการดำเนินงานและบริหารจัดการศูนย์พัฒนาเด็กเล็กขององค์การบริหารส่วนตำบล / เทศบาล

4. ระดับการศึกษา หมายถึงระดับการศึกษาสูงสุดของ ผู้บริหาร ผู้ดูแลเด็ก และ คณะกรรมการสถานศึกษา จำแนกเป็น

4.1 ต่ำกว่าปริญญาตรี

4.2 ปริญญาตรีขึ้นไป

5. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หมายถึง องค์การบริหารส่วนตำบล และเทศบาล สังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อำเภอนางรอง จังหวัดบุรีรัมย์ ราชการส่วนท้องถิ่นที่มีอำนาจ หน้าที่ในการบริหารจัดการบริการสาธารณะตามกฎหมายเพื่อประโยชน์สุขของชุมชนในท้องถิ่นนั้น