

บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การพัฒนาประเทศให้มีความเจริญก้าวหน้าทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และวัฒนธรรม จะต้องอาศัยทรัพยากรหลายๆ อย่างประกอบกัน ทรัพยากรที่ถือได้ว่าเป็นมีความสำคัญเป็นอันดับแรกของการพัฒนาก็คือ ทรัพยากรมนุษย์ และสิ่งที่จะพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ให้มีความรู้ก็คือ “การศึกษา” ซึ่งเป็นเครื่องมือสำคัญในการเตรียมความพร้อมและส่งเสริมมนุษย์ให้เป็นทรัพยากรที่มีคุณภาพ เป็นพลังสำคัญในการพัฒนาประเทศให้มีความเจริญก้าวหน้า เด็กเล็กหรือเด็กปฐมวัยเป็นทรัพยากรมนุษย์ที่สำคัญอีกกลุ่มหนึ่งในการพัฒนาประเทศ การเลี้ยงดูอย่างไรที่เด็กจะเติบโตขึ้นเป็นคนดี ฉลาด และมีความสุข เป็นที่ต้องการของพ่อแม่ ชุมชน สังคม ฉะนั้นเด็กปฐมวัยจึงเป็นทรัพยากรมนุษย์ที่มีความสำคัญต่อการพัฒนาประเทศในอนาคต จึงจำเป็นที่จะต้องได้รับการดูแลเอาใจใส่เป็นอย่างดี โดยเฉพาะตั้งแต่แรกเกิดไปจนถึงอายุ 5 ปี ซึ่งจะต้องได้รับการพัฒนาอย่างรอบด้าน ให้มีความพร้อมทั้งด้านร่างกาย อารมณ์ จิตใจ สังคม และสติปัญญา ประกอบกับแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้ถ่ายโอนภารกิจศูนย์พัฒนาเด็กเล็กให้อยู่ในความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนั้น จึงเป็นหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องจัดการศึกษาปฐมวัยให้มีคุณภาพ ได้มาตรฐาน ทั้งนี้เพื่อให้เด็กเหล่านี้เติบโตขึ้นเป็นผู้ใหญ่ที่มีคุณภาพในอนาคต การพัฒนาเด็กปฐมวัยให้มีคุณภาพนั้นต้องเกิดจากความร่วมมือของครอบครัว ชุมชน ศูนย์เด็กเล็ก และองค์กรที่เกี่ยวข้องทุกฝ่าย

ด้วยเหตุผลดังกล่าว รัฐจึงให้ความสำคัญกับการอบรมเลี้ยงดูเด็กวัย 5 ขวบ เป็นอย่างมาก อันจะเห็นได้จากพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 6 ได้มีข้อกำหนดเกี่ยวกับการพัฒนาเด็กไว้ว่า การจัดการศึกษาเป็นไปเพื่อพัฒนาคนไทยให้เป็นมนุษย์ที่สมบูรณ์ทั้งด้านร่างกาย จิตใจ สติปัญญา ความรู้และคุณธรรม มีจริยธรรมและวัฒนธรรมในการดำรงชีวิตสามารถอยู่ร่วมกับผู้อื่นได้อย่างมีความสุข และจากแผนการศึกษาแห่งชาติฉบับที่ 10 (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. 2549: 53) กล่าวถึง การสร้างและพัฒนาเด็กให้มีความพร้อม ภายใต้ระบบการศึกษาที่มุ่งการเรียนรู้ทั้งทางปฏิบัติและวิชาการ โดยพัฒนาเด็กเริ่มตั้งแต่ในครรภ์มารดาจนกระทั่งเกิดให้เติบโตตามวัยอย่างเหมาะสมและพร้อมเรียนรู้ โดยเสริมสร้างความรู้ ความเข้าใจ ให้กับพ่อแม่ในการดูแลสุขภาพและพัฒนาเด็กตั้งแต่แรกเกิดทั้งทางจิตใจ อารมณ์ สังคม และสติปัญญา ฝึกให้เด็กคิด วิเคราะห์อย่างมีเหตุผล เป็นระบบ รู้จัก เข้าใจ

และสามารถควบคุมตนเองได้อย่างเหมาะสมรู้ถึงความสามารถที่ตนเองมีอยู่และร่วมมือกับผู้อื่น ผ่านการเรียนรู้ร่วมกันจากประสบการณ์จริง อีกทั้งพัฒนาหลักสูตรทั้งในและนอกระบบให้หลากหลาย สอดคล้องกับพัฒนาการทางสมองที่บูรณาการเรื่องศีลธรรม ประวัติศาสตร์ วัฒนธรรม เป็น การสร้างความรู้ ความเข้าใจในรากเหง้าของตน และเรียนรู้การอยู่ร่วมกันอย่างสงบสุข พัฒนาสื่อ การเรียนการสอนที่มุ่งให้เด็กสนใจและใฝ่รู้ ใช้เทคโนโลยีสารสนเทศเป็นเครื่องมือ และพัฒนา คุณภาพครูให้รู้เท่าทันวิชาการสมัยใหม่

จากสภาพเศรษฐกิจในปัจจุบันส่งผลให้ผู้ปกครองที่มีรายได้น้อยไม่มีเวลาดูแลบุตร หลานเพราะต้องออกไปทำงานนอกบ้าน ทำให้เด็กในวัยนี้ได้รับการเลี้ยงดูที่ไม่ถูกสุขลักษณะ และ ประกอบกับสภาพแวดล้อมในปัจจุบันมีมลพิษมากขึ้น สภาพสังคมครอบครัวแตกแยก เด็กไม่ได้รับ การเอาใจใส่เท่าที่ควร ขณะเดียวกันโรงเรียนอนุบาลก็มีไม่เพียงพอกับจำนวนเด็กที่เพิ่มขึ้น ผู้ปกครองบางรายต้องส่งลูกเข้าไปเรียนเพื่อเตรียมความพร้อม ด้วยเหตุนี้จึงมีศูนย์พัฒนาเด็กเล็กที่ อยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยงานและองค์กรต่าง ๆ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อมุ่งพัฒนาเด็กส่งเสริม การอบรมเลี้ยงดูให้เด็กมีความเจริญเติบโตทั้งในด้านร่างกายและจิตใจ อีกทั้งเพื่อเป็นการแบ่งเบา ภาระของผู้ปกครอง (เบญญา แสงมะลิ. 2542: 15 – 16) ซึ่งเด็กตั้งแต่แรกเกิดถึงอายุ 5 ขวบ เป็น ช่วงที่สำคัญช่วงหนึ่งของชีวิตที่สมองมีการเจริญเติบโตมากกว่าทุก ๆ ช่วงอายุ และเป็นช่วงเวลา ที่เหมาะสมที่สุดสำหรับการปูพื้นฐานทักษะต่าง ๆ ให้แก่เด็ก เพื่อมีความพร้อมในการที่จะพัฒนาใน ระดับต่อไป ฉะนั้น ศูนย์พัฒนาเด็กเล็กจึงต้องจัดการศึกษาให้มีคุณภาพตามหลักการจัดการศึกษา ปฐมวัย ซึ่งต้องได้รับการประสานความร่วมมือจากครอบครัว ชุมชน และสถานศึกษา (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. ม.ป.ป.: 4 -8)

ศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก แต่เดิมมีหลายหน่วยงานที่รับผิดชอบ ได้แก่ กรมการพัฒนาชุมชน กรมการศาสนา กรมประชาสงเคราะห์ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ และ กรมอนามัย ซึ่งแต่ละหน่วยงานมีจุดประสงค์ในการก่อตั้งแตกต่างกันไป แต่โดยหลักใหญ่แล้วก็ เพื่อเป็นสถานที่สำหรับดูแลเด็กก่อนวัยเรียน เพิ่มโอกาสให้เด็กได้รับการเตรียมความพร้อม ี พัฒนาการด้านร่างกาย จิตใจ อารมณ์ สังคม และสติปัญญาอย่างเหมาะสมตามวัย เพื่อแบ่งเบา ภาระของผู้ปกครองที่ไม่มีผู้เลี้ยงดูกลางวัน ต่อมาเมื่อปี พ.ศ. 2544 มีการประกาศใช้ พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ตามมาตรา 16 ได้บัญญัติให้อำนาจและหน้าที่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุก ประเภท รับผิดชอบการจัดบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนในพื้นที่ รวมถึงการจัดการศึกษาให้ เด็กก่อนวัยเรียน ซึ่งการถ่ายโอนภารกิจ อำนาจ หน้าที่และงบประมาณในการบริหารจัดการศูนย์

พัฒนาเด็กเล็กให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของหลายหน่วยงานเสร็จสมบูรณ์ในปี พ.ศ. 2547 มีศูนย์พัฒนาเด็กเล็กที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรับผิดชอบดูแลจำนวนทั้งสิ้น 14,300 แห่ง (กรมอนามัย, 2547: 2 – 3)

จากการศึกษาการดำเนินงานของศูนย์พัฒนาเด็กเล็กขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในเขตอำเภอชุมพลบุรี จังหวัดสุรินทร์ ที่ผ่านมามีปัญหาและอุปสรรคด้านครูพี่เลี้ยงหรือผู้ดูแลเด็กขาดความรู้ความเข้าใจเรื่องการจัดการศึกษาปฐมวัย ทั้งด้านหลักสูตร การจัดกิจกรรม การวัดและประเมินพัฒนาการของเด็ก อาคารสถานที่ที่ไม่ได้มาตรฐาน ขาดงบประมาณ สื่อ อุปกรณ์ และเครื่องเล่นสนามสำหรับเด็กไม่เพียงพอ ศูนย์พัฒนาเด็กเล็กที่ถ่ายโอนจากกรมศึกษา ซึ่งตั้งอยู่ในบริเวณวัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถเข้าไปบริหารจัดการหรือสร้างอาคารหลังใหม่ให้ได้ นอกจากซ่อมแซมหรือต่อเติมเท่านั้น อาคารศูนย์พัฒนาเด็กเล็กในวัดจึงไม่ได้มาตรฐาน เพราะสภาพอาคารก็เหมือนเดิมคือ ชั้นเดียวติดพื้นและมีห้องเรียนห้องเดียวเรียงรวมกัน ผู้วิจัยในฐานะเป็นนักวิชาการศึกษาสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งรับผิดชอบงานศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก ได้สังเกตเห็นความสำคัญของปัญหาในการบริหารจัดการศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก จึงต้องการที่จะศึกษาปัญหาการบริหารงานศูนย์พัฒนาเด็กเล็กสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อเป็นแนวทางในการปรับปรุงและพัฒนาการจัดการศึกษาศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก ในเขตอำเภอชุมพลบุรี จังหวัดสุรินทร์ และศูนย์พัฒนาเด็กเล็กอื่นๆ ให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

ความมุ่งหมายของการวิจัย

เพื่อศึกษาปัญหาการบริหารงานศูนย์พัฒนาเด็กเล็กสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในเขตอำเภอชุมพลบุรี จังหวัดสุรินทร์

ความสำคัญของการวิจัย

1. ทำให้ทราบปัญหาการบริหารงานศูนย์พัฒนาเด็กเล็กสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในเขตอำเภอชุมพลบุรี จังหวัดสุรินทร์
2. เป็นสารสนเทศในการนำไปใช้เป็นแนวทางในการปรับปรุงและพัฒนาการจัดการศึกษาในศูนย์พัฒนาเด็กเล็กสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตอำเภอชุมพลบุรี จังหวัดสุรินทร์ และศูนย์พัฒนาเด็กเล็กอื่นๆ ให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

ขอบเขตของการวิจัย

1. ขอบเขตด้านเนื้อหา

การศึกษาค้นคว้าครั้งนี้เป็นการศึกษาปัญหาการบริหารงานศูนย์พัฒนาเด็กเล็กในเขตอำเภอชุมพลบุรี จังหวัดสุรินทร์ ตามความคิดเห็นของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและผู้ดูแลเด็ก โดยกำหนดกรอบงานวิจัยให้สอดคล้องกับมาตรฐานการดำเนินงานศูนย์พัฒนาเด็กเล็กขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ใน 4 ด้าน คือ (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. ม.ป.ป.: 2)

- 1.1 ด้านบุคลากรและการบริหารจัดการ
- 1.2 ด้านอาคารสถานที่สิ่งแวดล้อมและความปลอดภัย
- 1.3 ด้านวิชาการและกิจกรรมตามหลักสูตร
- 1.4 ด้านการมีส่วนร่วมและการสนับสนุนจากชุมชน

2. ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

2.1 ประชากร คือ ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและผู้ดูแลเด็กสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในเขตอำเภอชุมพลบุรี จังหวัดสุรินทร์ จำนวน 147 คน ได้แก่

- 2.1.1 ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำนวน 20 คน
- 2.1.2 ผู้ดูแลเด็กสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำนวน 127 คน

2.2 กลุ่มตัวอย่าง ได้แก่ ประชากร

3. ตัวแปรที่ศึกษา ได้แก่ ปัญหาการบริหารงานศูนย์พัฒนาเด็กเล็กสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตอำเภอชุมพลบุรี จังหวัดสุรินทร์

นิยามศัพท์เฉพาะ

ในการศึกษาค้นคว้าครั้งนี้ ผู้ศึกษาได้ใช้ศัพท์บางคำในความหมายและขอบเขตจำกัด เพื่อให้เกิดความเข้าใจความหมายของคำศัพท์ที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยจึงได้ให้นิยามศัพท์เฉพาะดังนี้

1. ปัญหา หมายถึง สิ่งที่เป็นอุปสรรคและข้อขัดข้องต่าง ๆ ที่มีผลกระทบต่อการทำงาน
2. ปัญหาการบริหารงานศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก หมายถึง สิ่งที่เป็นอุปสรรคและข้อขัดข้องต่าง ๆ ที่มีผลกระทบต่อการทำงานในศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก ซึ่งประกอบด้วย
 - 2.1 ด้านบุคลากรและการบริหารจัดการ หมายถึง การกำหนดมาตรฐานการดำเนินงานสำหรับศูนย์พัฒนาเด็กเล็กขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ด้านบุคลากร และการบริหารจัดการ เช่น คุณสมบัตินและบทบาทหน้าที่ของบุคลากรต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นผู้บริหารของ

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หัวหน้าศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก ผู้ดูแลเด็ก ผู้ประกอบอาหาร ตลอดจนผู้ทำความสะอาดศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก เป็นต้น

2.2 ด้านอาคารสถานที่สิ่งแวดล้อมและความปลอดภัย หมายถึง การกำหนดมาตรฐานสำหรับศูนย์พัฒนาเด็กเล็กขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ด้านอาคารสถานที่สิ่งแวดล้อม และความปลอดภัย

2.3 ด้านวิชาการและกิจกรรมตามหลักสูตร หมายถึง การกำหนดมาตรฐานสำหรับศูนย์พัฒนาเด็กเล็กขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ด้านวิชาการ และกิจกรรมตามหลักสูตร ได้แก่ คุณลักษณะของเด็กที่พึงประสงค์ 12 ประการ คุณลักษณะตามวัย (ด้านร่างกาย อารมณ์ จิตใจ สังคม และสติปัญญา) การจัดประสบการณ์ ตลอดจนการจัดกิจกรรมประจำวันสำหรับเด็ก เป็นต้น

2.4 ด้านการมีส่วนร่วมและการสนับสนุนจากชุมชน หมายถึง การกำหนดมาตรฐานสำหรับศูนย์พัฒนาเด็กเล็กขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ด้านการมีส่วนร่วมและการสนับสนุนจากชุมชน เช่น การประชุมชี้แจงให้ราษฎรในชุมชนทราบถึงประโยชน์และความจำเป็นของการดำเนินงาน การจัดกิจกรรมประชาสัมพันธ์การจัดให้มีกองทุนส่งเสริมและสนับสนุนการดำเนินงาน ตลอดจนการติดตามและประเมินผลรวมถึงการเข้ามามีส่วนร่วมจากชุมชน หรือประชาคมในท้องถิ่น เป็นต้น

3. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หมายถึง องค์กรบริหารส่วนตำบล และเทศบาล ในเขตอำเภอชุมพลบุรี จังหวัดสุรินทร์

4. ศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก หมายถึง สถานที่ที่ใช้ในการอบรมเลี้ยงดูเด็กวัย 3 – 5 ปี เพื่อเตรียมความพร้อมก่อนวัยเรียน ซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของเทศบาล ในที่นี้หมายถึงศูนย์พัฒนาเด็กเล็กที่สังกัดเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล ในเขตอำเภอชุมพลบุรี จังหวัดสุรินทร์

5. ผู้บริหาร หมายถึง นายกและปลัดสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในเขตอำเภอชุมพลบุรี จังหวัดสุรินทร์

6. ผู้ดูแลเด็ก หมายถึง บุคลากรในศูนย์พัฒนาเด็กเล็กมีหน้าที่ดูแลเด็กให้ปฏิบัติตามกิจวัตรประจำวันเพื่อให้เด็กมีการเจริญเติบโต มีพัฒนาการทุกด้านตามวัยและมีการเรียนรู้ที่เหมาะสม ในเขตอำเภอชุมพลบุรี จังหวัดสุรินทร์