

# บทที่ 1

## บทนำ

### ภูมิหลัง

พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2553 มาตรา 41 บัญญัติให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีสิทธิที่จะได้รับการศึกษาในระดับใดระดับหนึ่ง หรือทุกระดับตามความพร้อม ความเหมาะสม และความต้องการภายในท้องถิ่น พระราชบัญญัติ กำหนดแผน และขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทุกรูปแบบมีอำนาจหน้าที่ในการจัดการศึกษาโดยเฉพาะอย่างยิ่ง การจัดการศึกษาในระดับปฐมวัย ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งจัดในรูปแบบของ ศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก ที่จัดตั้งขึ้นตามความต้องการของชุมชน เพื่อเป็นการแบ่งเบาภาระของ ผู้ปกครอง ซึ่งนับเป็นโอกาสของเด็กเล็กในท้องถิ่น ที่จะได้รับการพัฒนาเท่าเทียมกับเด็กเล็กในเมือง การจัดการศึกษาในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2545 – 2559 เป็นการจัดการศึกษา เพื่อพัฒนาคุณภาพ และศักยภาพคนในท้องถิ่น ให้มีคุณลักษณะที่สามารถบูรณาการวิถีชีวิตให้ สอดคล้องกับสภาพ และความต้องการของสังคม และประเทศชาติตามหลักแห่งการปกครอง ตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น (สำนักปฏิรูปการศึกษา, 2545 : 3-4) การจัดการ การศึกษาท้องถิ่น โดยเฉพาะการบริหารจัดการศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก เป็นการบริหารจัดการ การศึกษาที่มุ่งพัฒนาความพร้อมให้เป็นมาตรฐานไปในแนวทางเดียวกัน

กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น ได้จัดทำมาตรฐานการดำเนินงานศูนย์พัฒนาเด็ก เล็ก เพื่อให้สามารถดำเนินงานเพื่อพัฒนาเด็กได้อย่างมีคุณภาพ เหมาะสม และจัดเป็นแนวทางให้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ถือปฏิบัติในการดำเนินงานศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก โดยแบ่งมาตรฐาน การดำเนินงาน ออกเป็น 6 ด้าน ได้แก่ 1) ด้านการบริหารจัดการศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก 2) ด้าน บุคลากร 3) ด้านอาคารสถานที่ สิ่งแวดล้อม และความปลอดภัย 4) ด้านวิชาการ และกิจกรรม ตามหลักสูตร 5) ด้านการมีส่วนร่วม และการสนับสนุนจากชุมชนทุกภาคส่วน และ 6) ด้าน ส่งเสริมเครือข่ายการพัฒนาเด็กปฐมวัย (สำนักงานประสานและพัฒนาการจัดการศึกษาท้องถิ่น, 2553 : 2) การดำเนินงานของศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก ยังคงต้องมีการปรับปรุงและพัฒนาผู้ที่เกี่ยวข้อง โดยตรง ได้แก่ ผู้บริหาร พนักงาน บุคลากรในศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก ให้เป็นไปตามเกณฑ์มาตรฐาน เพื่อให้การบริหารจัดการมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั่วประเทศได้พยายามปฏิบัติภารกิจด้านการจัดการศึกษาอย่างเต็มที่ตามศักยภาพของตนเอง ซึ่งจากการศึกษางานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับศูนย์พัฒนาเด็กเล็กพบว่า ภารกิจการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หลายแห่งยังมีความพร้อมไม่แตกต่างกันมากนัก สภาพปัญหาที่พบยังเป็นปัญหาด้านโครงสร้างองค์กรปัญหา ด้านบุคลากร ปัญหาด้านงบประมาณ ปัญหาด้านความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการจัดการศึกษา ของผู้บริหาร (กองราชการส่วนตำบล กรมการปกครอง, 2549 : 65-70) การบริหารศูนย์พัฒนาเด็กเล็กในปัจจุบัน ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังมีปัญหาหลายด้าน เช่น ขาดการส่งเสริมการสร้างเครือข่ายการพัฒนาเด็กปฐมวัย ผู้บริหารท้องถิ่นไม่ให้ความสำคัญในการบริหารศูนย์พัฒนาเด็กเล็กเท่าที่ควร งบประมาณไม่เพียงพอ (เยาหวา เตชะคุปต์, 2549 : 31 – 32) ดังนั้น เพื่อให้การพัฒนาการบริหารจัดการเป็นไปอย่างมีคุณภาพ และได้มาตรฐาน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในฐานะหน่วยงานซึ่งมีภารกิจหน้าที่รับผิดชอบด้านการบริหารจัดการ ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ และกฎหมายว่าด้วยแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ ล้วนแต่มีบทบาทที่สำคัญในการบริหารจัดการเกี่ยวกับศูนย์พัฒนาเด็กเล็กทั้งสิ้น ปัจจุบันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้จัดตั้ง และดำเนินงานศูนย์พัฒนาเด็กเล็กพร้อมทั้งรับถ่ายโอนศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก ซึ่งเดิมอยู่ในความดูแลรับผิดชอบของส่วนราชการต่าง ๆ โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีหน้าที่รับผิดชอบในการส่งเสริม และพัฒนาศูนย์พัฒนาศูนย์พัฒนาเด็กเล็กในทุก ๆ ด้าน เพื่อให้การบริหารจัดการศูนย์ได้รับการพัฒนาอย่างเต็มตามศักยภาพ

จากความเป็นมาดังกล่าว ผู้วิจัยจึงมีความสนใจที่จะศึกษาการบริหารจัดการศึกษาศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในเขตอำเภอท่าบ่อ จังหวัดหนองคาย จำนวน 8 แห่ง ผ่านแนวคิดมาตรฐานการดำเนินงานศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก ว่ามีการบริหารจัดการศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก ตามมาตรฐานที่กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ฉบับปี พ.ศ. 2553 ได้แก่ ด้านการบริหารจัดการศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก ด้านบุคลากร ด้านอาคารสถานที่ สิ่งแวดล้อมและความปลอดภัย ด้านวิชาการ และกิจกรรมตามหลักสูตร ด้านการมีส่วนร่วม และการสนับสนุนจากทุกภาคส่วน และด้านส่งเสริมเครือข่ายการพัฒนาเด็กปฐมวัยกำหนดหรือไม่ อย่างไร เพื่อนำผลการวิจัยมาใช้เป็นแนวทางในการพัฒนาปรับปรุงยกระดับคุณภาพการบริหารจัดการศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้ได้ตามมาตรฐานต่อไป

## คำถามการวิจัย

1. ระดับการบริหารจัดการศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในเขตอำเภอท่าบ่อ จังหวัดหนองคาย อยู่ในระดับใด
2. การบริหารจัดการศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในเขตอำเภอท่าบ่อ จังหวัดหนองคาย จำแนกตาม เพศ ระดับการศึกษา ตำแหน่ง และประสบการณ์ทำงาน แตกต่างกันหรือไม่อย่างไร
3. แนวทางการพัฒนาการบริหารจัดการศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในเขตอำเภอท่าบ่อ จังหวัดหนองคาย เป็นอย่างไร

## วัตถุประสงค์การวิจัย

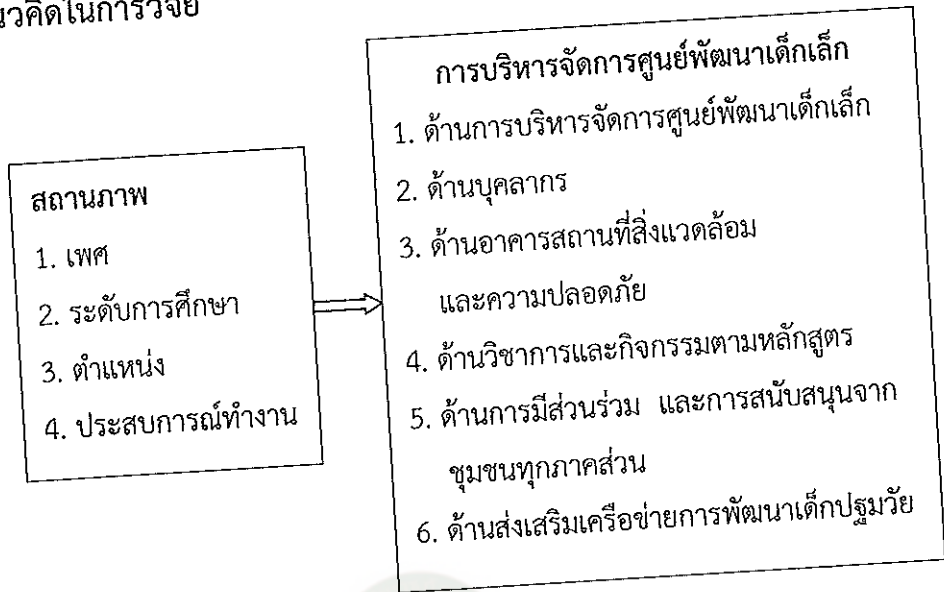
ในการวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์ เพื่อ

1. ศึกษาระดับการบริหารจัดการศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในเขตอำเภอท่าบ่อ จังหวัดหนองคาย
2. เปรียบเทียบการบริหารจัดการศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในเขตอำเภอท่าบ่อ จังหวัดหนองคาย จำแนกตาม เพศ ระดับการศึกษา ตำแหน่ง และประสบการณ์ทำงาน
3. ศึกษาข้อเสนอแนะแนวทางการพัฒนาการบริหารจัดการศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในเขตอำเภอท่าบ่อ จังหวัดหนองคาย

## สมมติฐานการวิจัย

บุคลากร ที่มีสถานภาพ และปฏิบัติงานเกี่ยวกับ การบริหารจัดการศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ละแห่งมีความคิดเห็นเกี่ยวกับ การบริหารจัดการศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในเขตอำเภอท่าบ่อ จังหวัดหนองคาย แตกต่างกัน

## กรอบแนวคิดในการวิจัย



แผนภาพที่ 1 กรอบแนวคิดในการวิจัย

## ขอบเขตการวิจัย

### 1. ประชากร และกลุ่มตัวอย่าง

#### 1.1 ระยะเวลา 1

1.1.1 ประชากร ที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้จำนวนทั้งสิ้น 219 คนประกอบด้วย

1) ผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบล 164 คน 2) พนักงานส่วนตำบล 16 คน และ 3) บุคลากรในศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก 39 คน

#### 1.1.2 กลุ่มตัวอย่าง ที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้จำนวนทั้งสิ้น 139 คน

ประกอบด้วย 1) ผู้บริหาร 97 คน 2) พนักงานส่วนตำบล 16 คน และ 3) บุคลากรในศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก 26 คน

#### 1.2 ระยะเวลา 2

1.2.1 กลุ่มเป้าหมาย สัมภาษณ์การพัฒนาการบริหารจัดการศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในเขตอำเภอท่าป่อ จังหวัดหนองคาย แบบเจาะจง เป็นนายกองค์การบริหารส่วนตำบล พนักงานส่วนตำบล บุคลากรในศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก 1 แห่ง จำนวน 6 คน

## 2. ขอบเขตด้านเนื้อหา

เนื้อหาที่ใช้ในการวิจัย คือสภาพปัญหาการบริหารจัดการศูนย์พัฒนาเด็กเล็กขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มี 6 ด้าน (กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น, 2553 : 3) คือ

- 2.1 ด้านการบริหารจัดการศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก
- 2.2 ด้านบุคลากร
- 2.3 ด้านอาคารสถานที่สิ่งแวดล้อมและความปลอดภัย
- 2.4 วิชาการและกิจกรรมตามหลักสูตร
- 2.5 ด้านการมีส่วนร่วม และการสนับสนุนจากชุมชนทุกภาคส่วน
- 2.6 ด้านส่งเสริมเครือข่ายการพัฒนาเด็กปฐมวัย

## 3. ระยะเวลา

ผู้วิจัยได้ใช้ระยะเวลาในการดำเนินการวิจัย ระหว่างเดือน กรกฎาคม ถึงเดือน ธันวาคม พ.ศ. 2556

## 4. สถานที่

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในเขตอำเภอท่าบ่อ จังหวัดหนองคาย จำนวน 8 แห่ง

## นิยามศัพท์เฉพาะ

1. การบริหารจัดการศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก หมายถึง มาตรฐาน แนวทาง ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถือปฏิบัติในการบริหารศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก ให้มีคุณภาพและมีมาตรฐานเป็นไปในทางเดียวกัน จำแนกเป็น 6 ด้าน คือ

- 1.1 ด้านการบริหารจัดการศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก หมายถึง การกำหนดนโยบาย แผนงาน และงบประมาณในการส่งเสริม และสนับสนุนการพัฒนาศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก การคัดเลือกและแต่งตั้งคณะกรรมการได้รับการยอมรับจากชุมชน สัดส่วนของครูที่มีต่อนักเรียนมีความเหมาะสม มีแผนการรับนักเรียน จัดสรรงบประมาณเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุด และการจัดตั้งการย้าย การยุบเลิกศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก มีการจัดเวทีประชาคม เพื่อสำรวจความคิดเห็นของชุมชน
- 1.2 ด้านบุคลากร หมายถึง บุคลากรในศูนย์พัฒนาเด็กเล็กได้รับการอบรมและศึกษาดูงานเพื่อพัฒนาศักยภาพอย่างต่อเนื่อง จัดให้มีทุนเพื่อการศึกษาต่อในระดับที่สูงขึ้น หัวหน้าศูนย์พัฒนาเด็กเล็กและผู้ดูแลเด็กมีคุณวุฒิไม่ต่ำกว่าปริญญาตรีทางการศึกษา ผู้ดูแลเด็กมีการประสานงานความร่วมมือกับชุมชนและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการพัฒนาศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก

1.3 ด้านอาคารสถานที่ สิ่งแวดล้อม และความปลอดภัย หมายถึง อาคารสถานที่มีความมั่นคงแข็งแรงปลอดภัยแก่ผู้เรียน มีสภาพแวดล้อมที่ถูกต้องลักษณะ ภายในอาคารมีแสงสว่างเพียงพอ และอากาศถ่ายเทสะดวก เอื้อต่อการจัดกิจกรรมการเรียนรู้ มีการติดตั้งอุปกรณ์ และมีรั้วกั้นบริเวณศูนย์พัฒนาเด็กเล็กให้เป็นสัดส่วน เพื่อป้องกันอันตรายที่จะเกิดขึ้นกับเด็ก

1.4 ด้านวิชาการ และกิจกรรมตามหลักสูตร หมายถึง การส่งเสริมกระบวนการการเรียนรู้ ส่งเสริมพัฒนาการของผู้เรียนทั้ง 4 ด้าน อย่างเหมาะสมตามวัย ผู้ดูแลเด็กมีการจัดทำแผนการเรียนรู้และสอดคล้องกับธรรมชาติของผู้เรียน จัดกระบวนการการเรียนรู้โดยยึดผู้เรียนเป็นสำคัญ มีการประสานความร่วมมือกับครอบครัว และชุมชนในการพัฒนาผู้เรียน และมีการประเมินหลักสูตร เพื่อตรวจสอบคุณภาพของหลักสูตรในทุกปีการศึกษา

1.5 ด้านการมีส่วนร่วม และการสนับสนุนจากชุมชนทุกภาคส่วน หมายถึง ชุมชนมีส่วนร่วมในการอบรมเลี้ยงดู การจัดประสบการณ์การเรียนรู้เกี่ยวกับศิลปะพื้นบ้าน และภูมิปัญญาท้องถิ่น มีการประชาสัมพันธ์การดำเนินงานให้ชุมชนทราบโดยใช้สื่อที่หลากหลาย ชุมชนมีส่วนร่วมในการจัดทำหลักสูตร ติดตามและประเมินผลการดำเนินงานพร้อมทั้งสนับสนุนทรัพยากร เพื่อใช้ในการดำเนินงานศูนย์พัฒนาเด็กเล็กอย่างเพียงพอ

1.6 ด้านส่งเสริมเครือข่ายการพัฒนาเด็กปฐมวัย หมายถึง การกำหนดแผนความร่วมมือกับทุกฝ่าย ดำเนินงานตามแผนปฏิบัติงาน ส่งเสริมการตั้งเครือข่าย และมีการแต่งตั้งคณะกรรมการเครือข่ายศูนย์พัฒนาเด็กเล็กอย่างชัดเจน เปิดโอกาสให้ทุกภาคส่วนเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาศูนย์เด็กเล็ก

2. ศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก หมายถึง สถานที่จัดตั้งขึ้นเพื่อให้การอบรมเลี้ยงดูเด็กเล็ก ที่มีอายุระหว่าง 3 – 5 ปี มีฐานะเทียบเท่าสถานศึกษาเป็นศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดตั้งเอง และศูนย์พัฒนาเด็กเล็กของส่วนราชการต่างๆ ที่ถ่ายโอนให้อยู่ในความดูแลรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในเขตอำเภอท่าบ่อ จังหวัดหนองคาย

3. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หมายถึง องค์กรบริหารส่วนตำบล ในเขตอำเภอท่าบ่อ จังหวัดหนองคาย จำนวน 8 แห่ง

4. ระดับการศึกษา หมายถึง คุณวุฒิทางการศึกษาที่ได้รับตามระบบการศึกษา แบ่งเป็น 3 ระดับ คือ 1) ต่ำกว่าปริญญาตรี 2) ปริญญาตรี และ 3) สูงกว่าปริญญาตรี

5. ประสบการณ์ทำงาน หมายถึง ระยะเวลาที่นับรวมตั้งแต่ดำรงตำแหน่ง ผู้บริหาร/พนักงาน/บุคลากรในศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก แบ่งเป็น 3 ระยะ คือ 1) น้อยกว่า 3 ปี 2) 3-5 ปี และ 3) มากกว่า 5 ปี

6. คณะผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หมายถึง บุคลากรที่มาจากการเลือกตั้งจากประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ ซึ่งเรียกว่าฝ่ายการเมืองคือนายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ จำนวน 1 คน รองนายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ จำนวน 2 คน เลขานุการนายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ เป็นคณะผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ ซึ่งเป็นคณะบุคคลที่ทำหน้าที่บริหาร และจัดการศึกษาของศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก และบริหารงานจัดทำแผนพัฒนาตำบล และงบประมาณรวมทั้งปฏิบัติหน้าที่ต่าง ๆ ตามกฎหมาย

7. พนักงานส่วนท้องถิ่น หมายถึง ปลัด และนักวิชาการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในเขตอำเภอท่าบ่อ จังหวัดหนองคาย

8. คณะกรรมการบริหารศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก หมายถึง คณะบุคคลที่ได้รับการคัดเลือกจากชุมชนแล้วนำเสนอองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างตั้งโดยให้มีจำนวนตามความเหมาะสม

9. หัวหน้าศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก หมายถึง บุคคลที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจ้างหรือแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งเพื่อทำหน้าที่รับผิดชอบดูแลบุคลากรและการดำเนินงานภายในศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก และเป็นเลขานุการในคณะกรรมการบริหารศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก มีฐานะเทียบเท่าผู้อำนวยการโรงเรียน

10. ครูผู้ดูแลเด็ก หมายถึง บุคลากรที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นคัดเลือกและแต่งตั้งจากผู้ที่มีคุณสมบัติตามหลักเกณฑ์เพื่อปฏิบัติหน้าที่หลักในการอบรมเลี้ยงดู จัดประสบการณ์และส่งเสริมพัฒนาการการเรียนรู้ให้เด็กเล็กมีความพร้อมด้านร่างกายอารมณ์-จิตใจสังคมและสติปัญญา

11. ผู้ดูแลเด็ก หมายถึง ผู้ทำหน้าที่ดูแล เตรียมความพร้อมพัฒนาเด็กแบบองค์รวม ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้จ้างหรือแต่งตั้ง

### ประโยชน์ที่ได้รับจากงานวิจัย

1. ผู้บริหาร และคณะครู สามารถนำข้อมูลจากงานวิจัยนี้ไปใช้เป็นหลักการ ตลอดจนเป็นแนวทางในการร่วมบริหารจัดการศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตอำเภอท่าบ่อ จังหวัดหนองคาย ได้อย่างมีคุณภาพ

2. ศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในเขตอำเภอท่าบ่อ จังหวัดหนองคาย เมื่อได้รับการร่วมกันบริหารจัดการ ของคณะครูแล้ว จะส่งผลให้มีมาตรฐานสูงขึ้น

3. หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง องค์กร ตลอดจนสถาบันอื่น ๆ สามารถนำข้อมูลจากงานวิจัยนี้เป็นข้อมูลสารสนเทศ ไปประยุกต์ และปรับใช้ในการบริหารได้อย่างมีประสิทธิภาพ