

บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การพัฒนาเด็กเล็กถือเป็นพื้นฐานของการพัฒนาทางการศึกษา ก่อนวัยเรียนที่เด็กทุกคนพึงได้รับ เพราะถือเป็นพื้นฐานของการพัฒนาร่างกาย อารมณ์ สังคม และสติปัญญาของเด็กให้เติบโตขึ้นมาเป็นผู้ใหญ่ที่มีคุณภาพ โอกาสของเด็กที่จะดำเนินชีวิตได้ดีขนาดไหนจึงขึ้นอยู่กับการพัฒนาในช่วงเด็กเล็ก ซึ่งนอกจากความพร้อมของเด็กแต่ละคนแล้ว สิ่งแวดล้อมรอบตัวเด็กเองก็มีส่วนสำคัญที่จะช่วยในการเสริมสร้างพัฒนาการของเด็กอีกด้วย ดังนั้น การส่งเสริมให้เด็กมีโอกาสได้รับการพัฒนาจึงเป็นแนวทางที่สามารถเตรียมความพร้อมของเด็กให้เติบโตเป็นผู้ใหญ่ที่มีคุณภาพ แต่การพัฒนาเด็กเล็กยังมีปัญหาที่ต้องแก้ไขในอีกหลายส่วน ทั้งปัญหาด้านสุขภาพอนามัยของเด็ก รวมถึงสติปัญญาและความสามารถในการรู้คิด ปัญหาในด้านการอบรมเลี้ยงดูและจัดการศึกษาปฐมวัย ซึ่งผู้ที่เกี่ยวข้องกับตัวเด็กไม่ว่าจะเป็นผู้ปกครอง ผู้เลี้ยงดูเด็ก รวมถึงหน่วยงานที่มีหน้าที่ส่งเสริมเด็ก ควรจะเตรียมพร้อมให้เด็กต่อเนื่อง แต่ปัจจุบันเด็กจำนวนมากที่พ่อแม่มีฐานะทางเศรษฐกิจยากจน ยังไม่มีโอกาสได้รับการเตรียมความพร้อมเท่าที่ควร นอกจากนี้ ปัญหาด้านการบริการและการจัดการในการพัฒนาเด็กด้านงบประมาณของรัฐในการพัฒนาสุขภาพอนามัยของเด็ก และคุณภาพชีวิตของครอบครัวที่ยังไม่เพียงพอ งบประมาณส่วนใหญ่ใช้เพื่อรักษาพยาบาลผู้เจ็บป่วย มีเพียงส่วนน้อยที่ใช้ในการส่งเสริมสุขภาพและป้องกันโรค จึงทำให้อาณานิยมแม่และเด็กยังไม่ครอบคลุมทั้งหมด โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในกลุ่มที่ห่างไกลและกลุ่มด้อยโอกาสทางสังคม ดังนั้น โอกาสของเด็กในชนบทในการเข้ารับการศึกษาก็ยังไม่มีคุณภาพเท่าเทียมกัน

ดังนั้น หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจึงได้จัดโครงการพัฒนาเด็กก่อนวัยเรียนขึ้นในปี พ.ศ. 2510 กรมการพัฒนาชุมชน กระทรวงมหาดไทย จัดโครงการฝึกอบรมเด็กวัยก่อนเกณฑ์ ปี พ.ศ. 2513 กรมอนามัย กระทรวงสาธารณสุข จัดตั้ง ศูนย์โภชนาการเด็กสามปี ขึ้น และต่อมา กรมการศาสนา กระทรวงศึกษาธิการจัดตั้งโรงเรียนวัยก่อนเกณฑ์ เป็นต้น ซึ่งโครงการพัฒนาเด็กก่อนวัยเรียนของหน่วยงานต่างๆมีจุดประสงค์คล้ายคลึงกัน คือ ต้องการพัฒนาเด็กทางร่างกายและจิตใจให้มีการเจริญเติบโตตามวัย เพื่อเตรียมเด็กให้พร้อมสำหรับการเข้าเรียนภาคบังคับและให้การศึกษาแก่ผู้ปกครองผ่านทางเด็ก

ตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 ฉบับแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 ได้บัญญัติกำหนดบทบาทและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการศึกษา ตามมาตราที่ 41 ว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิจัดการศึกษาในระดับใดระดับหนึ่งหรือทุกระดับตามความพร้อม ความเหมาะสมและความต้องการภายในท้องถิ่น

ประกอบกับพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 ได้บัญญัติอำนาจหน้าที่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกประเภท รับผิดชอบการบริการสาธารณะให้ประชาชนในพื้นที่ ซึ่งรวมถึงการจัดการศึกษาในทุกระดับ

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หมายถึง องค์กรที่ทำหน้าที่บริหารงานในแต่ละท้องถิ่น มีผู้แทนได้รับการแต่งตั้งจากประชาชนในท้องถิ่นเป็นผู้รับผิดชอบต่อการบริหารงานอย่างอิสระใน เขตพื้นที่ที่กำหนด มีอำนาจในการบริหารการเงินและการคลัง และกำหนดนโยบายของตนเอง รวมทั้งมีหน้าที่ดำเนินกิจกรรมภายในกรอบที่กฎหมายบัญญัติไว้ เพื่อประโยชน์ของรัฐและของ ท้องถิ่นโดยตรง ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีอยู่ 4 ประเภท คือ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล ซึ่งแบ่งเป็นเทศบาลนคร เทศบาลเมือง และเทศบาลตำบล องค์การบริหารส่วนตำบล และ องค์การปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษมี แห่ง 2 คือ กรุงเทพฯ และเมืองพัทยา ซึ่งภารกิจและหน้าที่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวกับเด็ก กฎหมายได้กำหนดไว้ให้มีหน้าที่ส่งเสริมการพัฒนาศรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ ซึ่งบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติเทศบาล(ฉบับที่ 10) พ.ศ.2542 มาตรา 10 ส่งเสริมการพัฒนาศรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ และพระราชบัญญัติสภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มาตรา 67 (6) และการสังคมสงเคราะห์การพัฒนาคุณภาพ ชีวิตเด็ก สตรี คนชรา และผู้ด้อยโอกาส ซึ่งบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอน การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 มาตรา 16 (10) โดยหน้าที่ตาม แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้กำหนดการถ่ายโอนงานที่เกี่ยวข้องกับ การพัฒนาเด็ก คือ ด้านงานส่งเสริมคุณภาพชีวิต งานสวัสดิการสังคม อีกทั้งกระทรวงมหาดไทยได้ กำหนดการถ่ายโอนงานศูนย์พัฒนาเด็กเล็กของกรมพัฒนาชุมชน โดยถือว่าเป็นภาระงานที่ต้องทำ และทุกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องดำเนินการตั้งแต่ปี พ.ศ.2545

ในส่วนของการดำเนินงาน กระทรวงมหาดไทยได้โอนงบประมาณเงินอุดหนุนให้แก่ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ตั้งแต่ปีงบประมาณ 2546 เป็นต้นมา ประกอบด้วย ค่าอาหารเสริม (นม) ค่าอาหารกลางวัน ค่าตอบแทนครูพี่เลี้ยงผู้ดูแลเด็กเล็ก เงินประกันสังคม และค่าวัสดุการศึกษา

นอกจากหน้าที่ตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้ถ่ายโอนมาแล้ว บุคลากรฝ่ายต่าง ๆ ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและผู้ที่เกี่ยวข้องจึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องดำเนินการให้ลุล่วงตามหน้าที่ที่ได้รับผิดชอบ งานบริหารจัดการศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก นับว่าเป็นภารกิจที่สำคัญมาก เพราะเป็นงานที่มุ่งเน้นไปที่ทรัพยากรมนุษย์ โดยเฉพาะเด็กก่อนวัยเรียนซึ่งเป็นวัยสำคัญที่สุด ประกอบกับในปัจจุบันกระทรวงมหาดไทยได้กำหนดนโยบายเพื่อเป็นแนวทางในการส่งเสริมสนับสนุนการพัฒนาการศึกษาปฐมวัยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้ตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นและชุมชนอย่างมีประสิทธิภาพ สอดคล้องกับกฎหมาย แผนพัฒนาและนโยบายของรัฐที่เกี่ยวกับการศึกษา โดยมุ่งประโยชน์สูงสุดกับเด็ก

ดังนั้นกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจึงได้จัดทำมาตรฐานการดำเนินงานศูนย์พัฒนาเด็กเล็กขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ฉบับปรับปรุงในปี พ.ศ.2553 เพื่อให้สอดคล้องกับนวัตกรรมต่าง ๆ ที่เปลี่ยนแปลงไป จึงได้ดำเนินการปรับปรุงมาตรฐานการดำเนินงานศูนย์พัฒนาเด็กเล็กขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยแบ่งมาตรฐานออกเป็น 6 ด้าน ได้แก่ มาตรฐานด้านการบริหารจัดการศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก มาตรฐานด้านบุคลากร มาตรฐานด้านอาคาร สถานที่ สิ่งแวดล้อมและความปลอดภัย มาตรฐานด้านวิชาการ และกิจกรรมตามหลักสูตร มาตรฐานด้านการมีส่วนร่วม และการสนับสนุนจากทุกภาคส่วน มาตรฐานด้านส่งเสริมเครือข่ายการพัฒนาเด็กปฐมวัย

องค์การบริหารส่วนตำบลสันผีเสื้อ เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ มีศูนย์พัฒนาเด็กเล็กอยู่ในสังกัดจำนวน 3 แห่งด้วยกัน คือ ศูนย์พัฒนาเด็กเล็กวัดป่าข่อยใต้ ศูนย์พัฒนาเด็กเล็กวัดร่องอ้อ และศูนย์พัฒนาเด็กเล็กบ้านท่าหลุกสันทราย มีผู้ช่วยครูผู้ดูแลเด็กในสังกัดจำนวน 10 คน และมีเด็กในความดูแลของศูนย์พัฒนาเด็กเล็กรวม 150 คน แต่เนื่องจากที่มีศูนย์พัฒนาเด็กเล็กถึงสามแห่งซึ่งแต่ละแห่งได้ขอใช้พื้นที่ของโรงเรียนซึ่งไม่ได้อยู่ในสังกัดองค์การบริหารส่วนตำบลสันผีเสื้อแต่อย่างใด จึงทำให้การปรับปรุงซ่อมแซมจึงทำได้อย่างยากลำบาก ตามกฎกระทรวงการคลัง ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีปกครอง ดูแล บำรุงรักษา ใช้และจัดหาประโยชน์เกี่ยวกับที่ราชพัสดุ พ.ศ.2545 ออกตามความในพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518 ได้มอบอำนาจเกี่ยวกับการขอใช้ที่ดินเพื่อใช้ประโยชน์ในราชการ โดยให้อำนาจนายเขตพื้นที่การศึกษาเป็นผู้มีอำนาจในการตัดสินใจในการซ่อมแซมอาคารสถานที่ต่างๆ ซึ่งทำให้เกิดความยุ่งยากในด้านการซ่อมแซมอาคารสถานที่ และทำให้เกิดความล่าช้าในการปฏิบัติ เป็นต้น

ดังนั้น ผู้ศึกษาจึงสนใจที่จะศึกษาการจัดป้จจัยบริหารจัดการศูนย์พัฒนาเด็กเล็กของบุคลากรที่เกี่ยวข้องในองค์การบริหารส่วนตำบลสันผีเสื้อ จังหวัดเชียงใหม่ เพื่อศึกษาสภาพการจัดป้จจัยในการบริหารจัดการศูนย์พัฒนาเด็กเล็กขององค์การบริหารส่วนตำบลสันผีเสื้อ จังหวัดเชียงใหม่ และเพื่อศึกษาข้อเสนอแนะในการจัดป้จจัยบริหารจัดการศูนย์พัฒนาเด็กเล็กขององค์การบริหารส่วนตำบลสันผีเสื้อ จังหวัดเชียงใหม่ ต่อไป

วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาสภาพการจัดป้จจัยในการบริหารจัดการศูนย์พัฒนาเด็กเล็กขององค์การบริหารส่วนตำบลสันผีเสื้อ จังหวัดเชียงใหม่
2. เพื่อศึกษาข้อเสนอแนะในการจัดป้จจัยบริหารจัดการศูนย์พัฒนาเด็กเล็กขององค์การบริหารส่วนตำบลสันผีเสื้อ จังหวัดเชียงใหม่

ขอบเขตของการศึกษา

ขอบเขตด้านประชากร

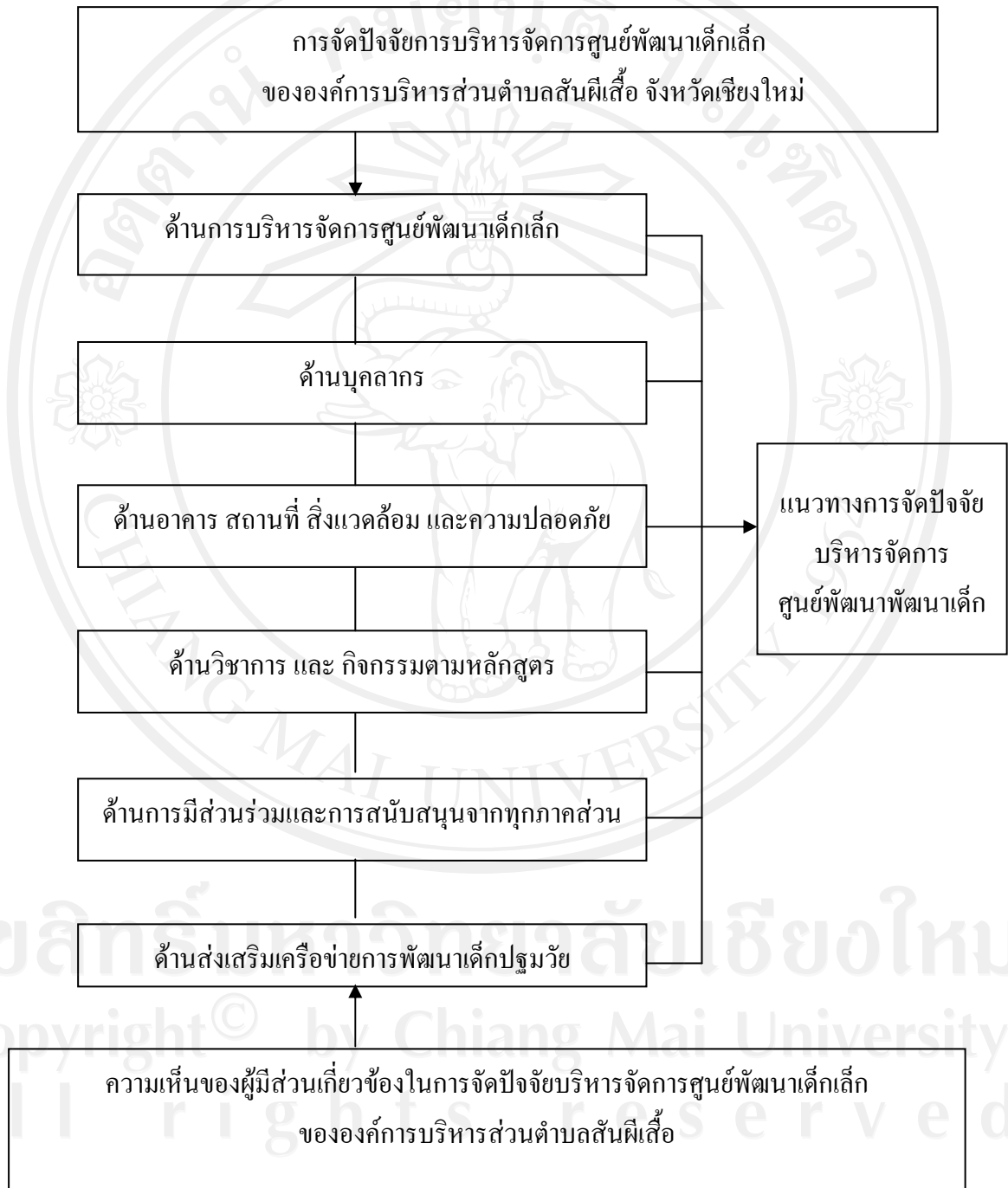
ประชากรที่ใช้ในการศึกษานี้คือ ผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบลสันผีเสื้อ สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลสันผีเสื้อ ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลสันผีเสื้อ พนักงานระดับผู้อำนวยการขึ้นไป คณะกรรมการศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก ผู้ช่วยครูผู้ดูแลเด็ก และผู้ปกครองเด็ก จำนวน 200 คน

ขอบเขตด้านเนื้อหา

การศึกษานี้ผู้ศึกษาจะทำการศึกษาถึงป้จจัยในการบริหารจัดการศูนย์พัฒนาเด็กเล็กขององค์การบริหารส่วนตำบลสันผีเสื้อ จังหวัดเชียงใหม่ จำนวน 3 แห่ง ตามมาตรฐานการดำเนินงานศูนย์พัฒนาเด็กเล็กขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, 2553, หน้า 2) ซึ่งมีทั้งหมด 6 ด้านคือ

1. ป้จจัยตามมาตรฐานด้านการบริหารจัดการศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก
2. ป้จจัยตามมาตรฐานด้านบุคลากร
3. ป้จจัยตามมาตรฐานด้านอาคาร สถานที่ สิ่งแวดล้อมและความปลอดภัย
4. ป้จจัยตามมาตรฐานด้านวิชาการ และกิจกรรมตามหลักสูตร
5. ป้จจัยตามมาตรฐานด้านการมีส่วนร่วม และการสนับสนุนจากทุกภาคส่วน
6. ป้จจัยตามมาตรฐานด้านส่งเสริมเครือข่ายการพัฒนาเด็กปฐมวัย

กรอบแนวคิดด้านการบริหารจัดการศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก
ตามมาตรฐานการดำเนินงานศูนย์พัฒนาเด็กเล็กขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
ฉบับปรับปรุง พ.ศ. 2553



นิยามศัพท์เฉพาะ

การจัดปัจจัยบริหารจัดการศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก หมายถึง ความคิดเห็นของบุคลากรที่เกี่ยวข้องเกี่ยวกับสิ่งที่เอื้อต่อการดำเนินงานศูนย์พัฒนาเด็กเล็กตามมาตรฐานการดำเนินงานศูนย์พัฒนาเด็กเล็กขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วย ปัจจัยด้านการบริหารจัดการศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก ปัจจัยด้านบุคลากร ปัจจัยด้านอาคาร สถานที่ สิ่งแวดล้อมและความปลอดภัย ปัจจัยด้านวิชาการ และกิจกรรมตามหลักสูตร ปัจจัยด้านการมีส่วนร่วม และการสนับสนุนจากทุกภาคส่วน และ ปัจจัยด้านส่งเสริมเครือข่ายการพัฒนาเด็กปฐมวัยตามที่เสนอของบุคลากรที่เกี่ยวข้องในศูนย์พัฒนาเด็กเล็กสังกัดองค์การบริหารส่วนตำบลสันผีเสื้อ

ปัจจัยด้านบุคลากร หมายถึง บุคลากรที่เกี่ยวข้องในศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก ประกอบด้วย หัวหน้าศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก ครูผู้ดูแลเด็ก ผู้ช่วยครูผู้ดูแลเด็ก ผู้ประกอบอาหาร ภารโรง และพนักงานจ้างที่ปฏิบัติหน้าที่อื่น จะต้องมีคุณสมบัติ บทบาทหน้าที่ และความรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ เพื่อให้ศูนย์พัฒนาเด็กเล็กขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีศักยภาพในการจัดการศึกษา อบรม เลี้ยงดู และส่งเสริมพัฒนาการสำหรับเด็กเล็ก ได้อย่างถูกต้องตามหลักวิชาการด้วยความเหมาะสมอย่างมีคุณภาพ

ปัจจัยด้านอาคารสถานที่ สิ่งแวดล้อมและความปลอดภัย หมายถึง การก่อสร้างหรือปรับปรุงอาคาร สถานที่ และจัดภูมิทัศน์ สภาพแวดล้อมทั้งภายในอาคาร และภายนอกอาคาร ต้องคำนึงถึงความมั่นคง แข็งแรง ถูกสุขลักษณะ มีความเหมาะสมและปลอดภัยแก่เด็กเล็ก ตลอดจนการส่งเสริมสุขภาพ ส่งเสริมพัฒนาการเด็ก

ปัจจัยด้านวิชาการและกิจกรรมตามหลักสูตร หมายถึง การอบรมเลี้ยงดู การจัดประสบการณ์การเรียนรู้ และส่งเสริมพัฒนาการเด็กเล็ก อายุ 2-5 ปี เป็นภารกิจที่สำคัญในการจัดการศึกษาศูนย์พัฒนาเด็กเล็กขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้เด็กเล็กได้รับการอบรมเลี้ยงดู และได้รับการศึกษา เพื่อการพัฒนาทั้งด้านร่างกาย อารมณ์ จิตใจ สังคม และสติปัญญา ตามวัย และความสามารถของเด็ก

ปัจจัยด้านการมีส่วนร่วมและสนับสนุนทุกภาคส่วน หมายถึง การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของการพัฒนาศูนย์พัฒนาเด็กเล็กทุกภาคส่วนในสังคมเพื่อให้เป็นไปตามกฎหมาย อีกทั้งยังเป็นการใช้ต้นทุนทางสังคมที่มีอยู่ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อการพัฒนาศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก เป็นการระดมสรรพกำลังจากทุกภาคส่วนของสังคมภายใต้ทักษะการบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หัวหน้าศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก ครูผู้ดูแลเด็ก และผู้เกี่ยวข้องที่จะทำให้เกิดความพร้อมใจที่จะร่วมมือในการจัดการศึกษา

ของศูนย์พัฒนาเด็กเล็กให้ก้าวหน้าต่อไป โดยสามารถมีส่วนร่วมในการดำเนินงานของศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก ด้านวิชาการ ด้านอาคารสถานที่ ด้านงบประมาณ ด้านบุคลากร ด้านความสัมพันธ์กับชุมชน

ปัจจัยด้านส่งเสริมเครือข่ายการพัฒนาเด็กปฐมวัย หมายถึง การส่งเสริมการสร้างเครือข่ายภายนอกในการพัฒนาเด็กปฐมวัยทั้งในระดับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและองค์กรอื่น ๆ เพื่อความร่วมมือในการพัฒนาการจัดการศึกษาของศูนย์พัฒนาเด็กเล็กให้เกิดพลังในการขับเคลื่อนคุณภาพอย่างแท้จริง

ศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก หมายถึง สถานศึกษาที่ให้การอบรมเลี้ยงดู จัดประสบการณ์และส่งเสริมพัฒนาการ การเรียนรู้ให้เด็กเล็กมีความพร้อม ด้านร่างกาย อารมณ์ จิตใจ สังคม และสติปัญญา สังกัดองค์การบริหารส่วนตำบลสันผีเสื้อ จังหวัดเชียงใหม่

บุคลากรภายใน หมายถึง คณะผู้บริหารสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล พนักงานส่วนตำบลระดับผู้อำนวยการขึ้นไป คณะกรรมการศูนย์พัฒนาเด็กเล็กในตำบลสันผีเสื้อ และผู้ช่วยครูผู้ดูแลเด็ก

ผู้ปกครองนักเรียน หมายถึง บุคคลที่รับนักเรียนไว้ในความปกครองหรืออุปการะเลี้ยงดู หรือบุคคลที่นักเรียนร่วมอยู่อาศัย โดยมีหน้าที่เลี้ยงดูและรับผิดชอบเด็กในอุปการะ

ประโยชน์ที่ได้รับจากการศึกษา

ได้ข้อมูลที่สามารถนำมาใช้เป็นแนวทางในการจัดปัจจัยการบริหารจัดการศูนย์พัฒนาเด็กเล็กขององค์การบริหารส่วนตำบลสันผีเสื้อ จังหวัดเชียงใหม่ ให้สอดคล้องกับมาตรฐานการดำเนินงานศูนย์พัฒนาเด็กเล็กขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น