

บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ปัจจุบันการจัดการศึกษาระดับก่อนประถมศึกษาเป็นสิ่งที่จำเป็นสำหรับเด็กทุกคนเพราะเป็นการเตรียมความพร้อมให้กับเด็กทั้งทางด้านร่างกาย อารมณ์ สังคมและทางด้านสติปัญญา ก่อนที่เด็กจะเข้าสู่วัยเรียน ทั้งนี้เนื่องจากเด็กเป็นทรัพยากรบุคคลที่มีคุณค่ายิ่งซึ่งจะต้องสืบทอดมรดกทางวัฒนธรรมและความเป็นมนุษยชาติเป็นพลังสำคัญในการพัฒนาประเทศ อนาคตของชาติขึ้นอยู่กับคุณภาพของเด็ก การพัฒนาเด็กให้มีคุณภาพนั้นวิธีหนึ่งก็คือการให้การศึกษา การจัดการศึกษาระดับก่อนประถมศึกษาเป็นการจัดการศึกษาเบื้องต้นที่พ่อแม่ผู้ปกครองกับหน่วยงานของรัฐและเอกชนจะต้องดำเนินการจัดให้สอดคล้องกับพัฒนาการของเด็กเพราะเด็กในวัยนี้สามารถเรียนรู้สิ่งต่างๆจากสภาพแวดล้อมได้อย่างรวดเร็ว ดังนั้นประสบการณ์ที่เด็กได้รับจึงมีอิทธิพลและเป็นพื้นฐานที่สำคัญต่อการส่งเสริมพัฒนาการและความพร้อมในทุกๆด้าน

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 (พ.ศ.2540 – พ.ศ.2544) เป็นแผนที่มีความหมายที่สำคัญที่สุดก็คือการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์เพื่อนำไปสู่สังคมที่ปรารถนาครอบครัวยุคใหม่ ชุมชนเข้มแข็งประเทศชาติมั่นคง สังคมไทยมาถึงจุดเปลี่ยนแปลงที่สำคัญซึ่งจะเห็นได้จากการเปลี่ยนแปลงของสังคมไทยไปสู่ความหลากหลาย เช่น สังคมข่าวสาร สังคมธุรกิจบริการ สังคมเทคโนโลยี สังคมเกษตรกรรม สังคมอุตสาหกรรม สังคมนานาชาติรวมทั้งสังคมที่ทุกคนต้องการที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมในกิจกรรมและการตรวจสอบเพื่อความชัดเจนและโปร่งใส เมื่อสภาพของสังคมมีความหลากหลายจึงมีอิทธิพลและส่งผลต่อกระบวนการจัดการศึกษาอย่างมาก เมื่อ“คน” เป็นศูนย์กลางของการพัฒนา “เด็ก” ย่อมจะเป็นพื้นฐานสำคัญเพราะเป็นช่วงวัยที่อ่อนแอที่สุดของความเป็นคน ทั้งยังเป็นการวางรากฐานที่จะเป็นคนที่สมบูรณ์รอบด้านในอนาคตสืบไป ดังนั้นการมุ่งพัฒนาคนไทยตั้งต้นที่การ “วางรากฐานแต่ด้วยเด็ก” จึงเป็นเรื่องใหญ่ยิ่งและจำเป็นที่จะต้องทุ่มเทอย่างจริงจังและต่อเนื่องตามแผนพัฒนาฯ ฉบับนี้

จากแรงผลักดันและกระแสวิกฤตทางเศรษฐกิจและการเมืองทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในลักษณะของการปฏิรูปหลายด้าน ทั้งด้านการเมือง สังคมและการศึกษา จุดเริ่มต้นของการปฏิรูปทางการเมืองได้แก่การประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้ส่งผลต่อการปฏิรูปด้านการศึกษาทั้งในด้านสิทธิที่จะได้รับการศึกษาและการเน้นให้ประชาชนมีส่วนร่วม

ในการจัดการศึกษาโดยมีบทบัญญัติที่สำคัญและเกี่ยวข้องคือ มาตรา 43 วรรคแรก กล่าวว่า“บุคคลย่อมมีสิทธิเสมอกันในการรับการศึกษาขั้นพื้นฐานไม่น้อยกว่าสิบสองปีที่รัฐจะต้องจัดให้อย่างทั่วถึงและมีคุณภาพโดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย...” และมาตรา 81 ซึ่งกำหนดให้มีกฎหมายเกี่ยวกับการศึกษาแห่งชาติ เพื่อใช้เป็นกฎหมายแม่บทของการบริหารและการจัดการศึกษาอบรมให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญโดยเน้นหลักการกระจายอำนาจเอกภาพเชิงนโยบายและมาตรฐานการศึกษา การมีส่วนร่วมของประชาชนและยึดหลักการจัดการศึกษาตลอดชีวิตสำหรับประชาชนทุกคน ซึ่งทุกคนมีส่วนร่วมและให้มีการพัฒนาสาระกระบวนการเรียนรู้อย่างต่อเนื่อง(สำนักงานปลัดกระทรวง,2541,หน้า14,25) และจากกรอบวิสัยทัศน์ทิศทางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 ของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ(2543, หน้า28-30) ซึ่งจะประกาศ ใช้ปี พ.ศ.2545 – พ.ศ.2549 ที่จะถึงนี้ ทิศทางและจุดเน้นของแผนเป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ที่จะมุ่งส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดนโยบายการตัดสินใจทางการเมือง การวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจ สังคมและการเมืองรวมทั้งตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐทุกระดับซึ่ง ทิศทางของแผนพัฒนาฉบับนี้ได้กำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาไว้ 3 กลุ่ม คือ สร้างรากฐานของสังคมให้เข้มแข็ง,ปฏิรูประบบบริหารจัดการสู่ธรรมาภิบาลและปรับตัวสู่เศรษฐกิจยุคใหม่ รู้เท่าทันโลกและพึ่งตนเองได้ โดยเฉพาะยุทธศาสตร์การสร้างรากฐานของสังคมให้เข้มแข็งในด้านการพัฒนาคุณภาพและการคุ้มครองทางสังคมที่มุ่งเน้นการพัฒนากระบวนการเรียนรู้ ด้วยการปฏิรูปการศึกษาและการพัฒนาทักษะฝีมือให้เอื้อต่อการเรียนรู้อย่างต่อเนื่องตลอดชีวิตให้คนไทยมีคุณภาพสอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงและวิทยาการใหม่บนพื้นฐานการนำหลักธรรมและวัฒนธรรมมาใช้ประโยชน์โดยการกำหนดการพัฒนาพลังปัญญาศีลธรรมและวัฒนธรรมไว้ดังนี้ คือ การปฏิรูปการเรียนรู้ตลอดชีวิตโดยเฉพาะการพัฒนากระบวนการผลิตครูอาจารย์ การปรับหลักสูตรและกระบวนการเรียนการสอนให้มีคุณภาพมาตรฐานและทันต่อวิทยาการใหม่ๆ ในรูปแบบที่หลากหลายให้เหมาะสมกับแต่ละกลุ่มเป้าหมาย ทั้งในและนอกระบบรวมทั้งการมุ่งที่จะเตรียมความพร้อมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการรับผิดชอบการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานตามศักยภาพและความพร้อมของท้องถิ่นได้อย่างเข้มแข็งตลอดจนยกระดับทักษะฝีมือและเตรียมความพร้อมให้คนไทยมีทักษะที่ได้มาตรฐานสอดคล้องกับการปรับโครงสร้างการผลิตที่เปลี่ยนแปลงไป ส่งเสริมบทบาทบ้าน วัด โรงเรียน ชุมชน องค์การพัฒนาเอกชนและสื่อสารมวลชนให้เป็นกลไกประสานการพัฒนาพลังปัญญาศีลธรรมและวัฒนธรรมอย่างเข้มแข็ง ส่งเสริมสถาบันครอบครัวเป็นสถาบันหลักในการดูแลและพัฒนาสมาชิกในครอบครัวโดยเฉพาะการพัฒนาเด็กปฐมวัย การดูแลผู้สูงอายุ การขจัดปัญหาความรุนแรงภายในครอบครัวและการเลือกปฏิบัติต่อสตรี ตลอดจนการ

ปฏิรูปสื่อเพื่อการสนับสนุนการพัฒนาคนและสังคมโดยส่งเสริมการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารอย่างโปร่งใสเพื่อลดความขัดแย้งในสังคมไปสู่ความเข้าใจและการตัดสินใจอย่างถูกต้องสมเหตุสมผล รวมทั้งการรณรงค์ปรับค่านิยมของสังคมในการต่อต้านซื้อเสียงและการทุจริตอย่างจริงจัง จะเห็นได้ว่ายุทธศาสตร์ในการกำหนดการพัฒนาของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 เป็นแผนที่มุ่งเน้นด้านการปฏิรูปการจัดการศึกษาทุกระดับโดยให้ครอบคลุมทั่ว ชุมชนหรือท้องถิ่น เข้ามามีส่วนร่วมรับผิดชอบในการจัดการศึกษาร่วมกันรวมถึงการจัดการศึกษาระดับก่อนประถมศึกษา

พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 (กระทรวงศึกษาธิการ, 2542, หน้า 2-6) ซึ่งประกาศใช้เมื่อวันที่ 19 สิงหาคม 2542 นับว่าเป็นกฎหมายฉบับแรกของการศึกษาไทยที่กำหนดให้มีการปฏิรูปการศึกษาทั้งระบบ ทั้งนี้ก็เพื่อเป็นกฎหมายที่จะต้องสนองตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ความมุ่งหมายและหลักการจัดการศึกษาของพระราชบัญญัตินี้ ตามมาตรา 8 การจัดการศึกษาให้ยึดหลักสามประการ คือ ข้อแรกเป็นการศึกษาตลอดชีวิตสำหรับประชาชน ข้อที่สองให้สังคมมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาและข้อที่สามการพัฒนาสาระและกระบวนการเรียนรู้ให้เป็นไปอย่างต่อเนื่อง

โดยหลักการแล้ว ข้อแรก การจัดการศึกษาเป็นการจัดการศึกษาตลอดชีวิตจึงเป็นการครอบคลุมการจัดการศึกษาตั้งแต่เกิดจนตาย นั่นก็หมายถึงการศึกษาระดับก่อนประถมศึกษาหรือการศึกษาปฐมวัยจึงเป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตลอดชีวิต ในข้อที่สองให้สังคมมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาได้มีการขยายความในมาตรา 9 (6) ซึ่งว่าด้วยการจัดระบบโครงสร้างและกระบวนการจัดการศึกษาให้ยึดหลักการมีส่วนร่วมของบุคคล ครอบครัว ชุมชน องค์กรชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เอกชน องค์กรเอกชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา สถานประกอบการและสถาบันสังคมอื่น ดังนั้นการจัดการศึกษาระดับก่อนประถมศึกษาหรือการศึกษาปฐมวัยจึงต้องการมีส่วนร่วมจากทุกฝ่ายของสังคม และข้อที่สามการพัฒนาสาระกระบวนการเรียนการสอนให้เป็นไปอย่างต่อเนื่องตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติก็เพื่อต้องการที่จะให้เกิดการพัฒนาหลักสูตรการเรียนการสอนให้มีความสอดคล้องและต่อเนื่องตั้งแต่เริ่มการเรียนรู้ระดับก่อนประถมศึกษาจนถึงระดับอุดมศึกษา

สำหรับการจัดการศึกษาระดับก่อนประถมศึกษาหรือการศึกษาปฐมวัยในพระราชบัญญัติฉบับนี้ กำหนดให้จัดอยู่ในการศึกษาขั้นพื้นฐาน ตามมาตรา 4 ซึ่งกล่าวว่า การศึกษาขั้นพื้นฐาน

หมายถึงการศึกษาระดับก่อนอุดมศึกษาและแบ่งระดับและประเภทของการศึกษาขั้นพื้นฐานนั้น ตามมาตรา 16 ของพระราชบัญญัติฉบับนี้ให้เป็นไปตามกฎกระทรวง ซึ่งขณะที่ทำวิจัยนี้กำลังอยู่ระหว่างการดำเนินการร่างอยู่และตามแผนการดำเนินงานนั้นการศึกษาขั้นพื้นฐานซึ่งเป็นการจัดการศึกษาไม่น้อยกว่าสิบสองปีที่รัฐต้องจัดให้อย่างทั่วถึงและมีคุณภาพโดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 16 มีนาคม 2542 กำหนดให้การศึกษาขั้นพื้นฐานสิบสองปี ครอบคลุมตั้งแต่ชั้นประถมศึกษาปีที่ 1 ถึงชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 6 อย่างไรก็ตาม คณะรัฐมนตรีได้มีข้อสังเกตเกี่ยวกับการจัดการศึกษาระดับก่อนประถมศึกษาหรือการศึกษาปฐมวัยไว้ดังนี้คือ (กระทรวงศึกษาธิการ, 2541, หน้า 74) “รัฐบาลยังคงให้ความสำคัญกับการพัฒนาเด็กปฐมวัย (0-5 ปี) เพราะการพัฒนาเด็กในวัยนี้เป็นช่วงเวลาสำคัญสำหรับการพัฒนาการทางสมองของบุคคล การที่ กำหนดนโยบายการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานสิบสองปีโดยไม่ครอบคลุมการศึกษาของเด็กปฐมวัย ดังกล่าวก็เนื่องจากการศึกษาระดับก่อนประถมศึกษาหรือการศึกษาปฐมวัยเป็นการศึกษาเพื่อเตรียมความพร้อมโดยการส่งเสริมให้ชุมชนหรือสถาบันหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งสถาบันครอบครัวมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาระดับนี้ควบคู่ไปด้วย ดังนั้นการจัดทำแผนปฏิบัติการในนโยบายและมาตรการการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานสิบสองปีจึงได้กำหนดให้ ครอบคลุมการพัฒนาเด็กปฐมวัย (0-5 ปี)”

การจัดการศึกษาระดับก่อนประถมศึกษาหรือการศึกษาปฐมวัยตามพระราชบัญญัติ การศึกษาแห่งชาติฉบับนี้ กำหนดไว้ในมาตรา 18 ให้จัดการศึกษา ดังต่อไปนี้

1. สถานพัฒนาเด็กปฐมวัย ได้แก่ ศูนย์เด็กเล็ก ศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก ศูนย์พัฒนาเด็ก ก่อนเกณฑ์ของสถาบันศาสนา ศูนย์บริการช่วยเหลือระยะแรกเริ่มของเด็กพิการ และเด็กซึ่งมี ความต้องการพิเศษหรือสถานพัฒนาเด็กปฐมวัยที่เรียกชื่ออย่างอื่น

2. โรงเรียน ได้แก่ โรงเรียนของรัฐ โรงเรียนเอกชนและโรงเรียนที่สังกัดสถาบัน พุทธศาสนาหรือศาสนาอื่น

3. ศูนย์การเรียนรู้ ได้แก่ สถานที่เรียนที่หน่วยงานจัดการศึกษานอกโรงเรียน บุคคล ครอบครัว ชุมชน องค์กรชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรเอกชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา สถานประกอบการ โรงพยาบาล สถาบันทางการแพทย์ สถานสงเคราะห์และ สถานับสังคมอื่นเป็นผู้จัด

สถานศึกษาที่จัดการศึกษาระดับก่อนประถมศึกษาหรือการศึกษาปฐมวัยที่เป็นหน่วยงาน ของรัฐกระจายตามพื้นที่ต่างๆ โดยเฉพาะในพื้นที่ชนบทห่างไกลคือศูนย์พัฒนาเด็กของ กรมการพัฒนาชุมชน ศูนย์อบรมเด็กก่อนเกณฑ์ในวัดและมัสยิดของกรมการศาสนา ชั้นเรียนระดับ ก่อนประถมศึกษาของสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ (สพช.)

ปัจจุบันการจัดการศึกษาระดับก่อนประถมศึกษาหรือการศึกษาปฐมวัยนับว่าเป็นสิ่งจำเป็นอย่างยิ่งสำหรับเด็กทุกคนเพราะเป็นการเตรียมความพร้อมให้กับเด็กทั้งด้านร่างกาย ทางด้านอารมณ์ สังคมและสติปัญญา ก่อนเข้าสู่วัยเรียน โดยมีหน่วยงานที่รับผิดชอบจัดการศึกษาจากหน่วยงานของรัฐและเอกชนที่สังกัดภายใต้การควบคุมของกระทรวงศึกษาธิการและกระทรวงอื่นอีกหลายหน่วยงาน เช่น โรงเรียนอนุบาลและสถานรับเลี้ยงเด็กของเอกชน ศูนย์โภชนาการเด็กของกระทรวงสาธารณสุข งานพัฒนาเด็กด้อยโอกาสของกรมประชาสงเคราะห์ โครงการบ้านเด็กของมูลนิธิเด็ก งานพัฒนาเด็กโครงการเทพอำนวยประยูรศักดิ์ของกองทัพบก งานพัฒนาเด็กของมูลนิธิสงเคราะห์เด็กยากจนโดยการช่วยเหลือจากต่างประเทศ(ซี.ซี.เอฟ.) แต่หน่วยงานของรัฐที่จัดการศึกษาระดับก่อนประถมศึกษาที่กระจายอยู่ตามพื้นที่ชนบทที่มีอยู่มากตอนนี้ คืองานอนุบาลชนบทกับเปิดชั้นเด็กเล็กในโรงเรียนของสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ(ส.ป.ช.) ศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก กรมการพัฒนาชุมชน ศูนย์อบรมเด็กก่อนเกณฑ์ในวัดและมัสยิดของกรมการศาสนา ซึ่งแนวโน้มของการจัดการศึกษาระดับก่อนประถมศึกษาที่รัฐรับผิดชอบในปัจจุบันเมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้เตรียมความพร้อมที่เป็นมาตรฐานแล้วหน่วยงานของรัฐก็จะถ่ายโอนความรับผิดชอบให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ชุมชนและเอกชนตลอดจนผู้ปกครองของเด็กต่อไป

แนวโน้มการจัดการศึกษาระดับก่อนประถมศึกษาหรือการศึกษาปฐมวัยของหน่วยงานรัฐดังกล่าวกำลังจะถูกถ่ายโอนให้ไปอยู่ในความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในเขตพื้นที่นั้นๆ ภายในปี พ.ศ.2547ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพ.ศ.2542 (สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี,2542,หน้า 53) มาตรา 16 ที่กำหนดให้เทศบาลเมืองพัทยาและองค์การบริหารส่วนตำบล(อบต.) มีอำนาจหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเองและตามที่ระบุในข้อ(9) ที่ว่าด้วยการจัดการศึกษาซึ่งคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้กำหนดการถ่ายโอนด้านการศึกษาก่อนวัยเรียนและระดับประถมศึกษาไว้ดังนี้ คือ การศึกษาก่อนวัยเรียนและระดับประถมศึกษาถ่ายโอนให้เทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตพื้นที่ที่ตั้งอยู่ (ยกเว้นโรงเรียนที่อยู่ในความดูแลของตำรวจตระเวนชายแดน) และระยะเวลาของการถ่ายโอนกำหนดเป็น 2 ระยะ คือ

ระยะที่ 1 เริ่มถ่ายโอนในปีงบประมาณ พ.ศ.2544 - พ.ศ.2549 โดยในปีหนึ่งๆให้จัดตั้งคณะกรรมการด้านการศึกษาระดับจังหวัดแล้วจึงถ่ายโอนภารกิจให้เทศบาล(นคร/เมือง) เทศบาลตำบลที่กำตังดำเนินการอยู่แล้ว องค์การบริหารส่วนตำบลชั้น1-2 องค์การบริหารส่วนจังหวัด กรุงเทพมหานครและเมืองพัทยาตามระยะเวลาจนถึงปีที่ 5

ระยะที่ 2 เริ่มถ่ายโอนในปีงบประมาณ พ.ศ.2547 – 2553 ให้กับองค์การบริหารส่วนตำบล ชั้น 3-5 และเทศบาลตำบล โดยมีการถ่ายโอนตั้งแต่ปีที่ 4 – ปีที่ 10 (สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, 2543, หน้า 3)

จากข้อกำหนดดังกล่าวได้มีการเคลื่อนไหวต่อต้านจากสมาพันธ์ครูประถมศึกษาทั่วประเทศที่ไม่ยอมรับการถ่ายโอนการศึกษาระดับประถมศึกษาให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยอ้างถึงความไม่พร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะจัดการศึกษาได้

ต่อมาได้มีการประชุมคณะทำงานวางแผนปฏิบัติการการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในส่วนของกระทรวงศึกษาธิการ เมื่อวันที่ 29 พฤศจิกายน 2543 โดยการเปิดเผยของทองคูณ หงส์พันธ์ รองปลัดกระทรวงศึกษาธิการในขณะนั้นว่า ลักษณะของการถ่ายโอนด้านศึกษานั้นจะโอนให้เฉพาะการศึกษาระดับปฐมวัยให้กับองค์การบริหารส่วนตำบลส่วนเทศบาลตำบลและเทศบาลเมืองจะโอนให้เฉพาะระดับปฐมวัยและประถมศึกษาซึ่งจะเริ่มการถ่ายโอนตั้งแต่ปีงบประมาณ 2544-2547 (มติชน, 2543, หน้า 10) และศิริก พรสีมารองเลขาธิการคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ(กปช.) ในฐานะประธานคณะทำงานถ่ายโอนภารกิจและงบประมาณของสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ(สพช.) ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเปิดเผยว่า แนวทางการถ่ายโอนงบประมาณการจัดการศึกษา อนุบาล 3 ขวบให้กับ อบต. จะเริ่มการถ่ายโอนในภาคเรียนที่ 1 ปีการศึกษา 2544 ซึ่งเมื่อเปิดภาคเรียนที่ 1 ปีการศึกษา 2544 โรงเรียนสังกัด สพช.ทุกแห่งต้องรับเด็กอนุบาล 3 ขวบ โดยให้โรงเรียนในพื้นที่ประสาน อบต. ให้เป็นผู้รับเด็กแทน ส่วนอนุบาล 4 ขวบตั้งเป้าหมายถ่ายโอนให้ อบต. ในปี พ.ศ. 2545 และอนุบาล 5 ขวบ ถ่ายโอน ปี พ.ศ. 2546 (มติชน, 2544, หน้า 10) ซึ่งมีข้อสรุปได้ว่า การจัดการศึกษาระดับก่อนประถมศึกษาของหน่วยงานรัฐนั้น มีแนวโน้มจะต้องถูกถ่ายโอนให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภายในปี งบประมาณ 2547 นี้ สำหรับงบประมาณนั้นหน่วยงานของรัฐที่จัดการศึกษาระดับก่อนประถมศึกษาทุกสังกัดเริ่มการถ่ายโอนตั้งแต่ปีงบประมาณ 2544 เป็นบางส่วนเช่น ค่าอาหารกลางวัน, อาหารเสริมนม (สำนักงานงบประมาณ, 2543, หน้า 1-2)

อำเภอแม่แจ่ม จังหวัดเชียงใหม่ มีหน่วยงานของรัฐที่จัดการศึกษาระดับก่อนประถมศึกษา หรือการศึกษาปฐมวัยซึ่งกระจายอยู่ตามพื้นที่ตำบลต่างๆ ดังนี้คือสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ (สพช.) จำนวน 56 โรงเรียน ศูนย์พัฒนาเด็ก สังกัดกรมการพัฒนาชุมชน กระทรวงมหาดไทย จำนวน 51 ศูนย์ ศูนย์อบรมเด็กก่อนเกณฑ์ในวัด จำนวน 9 ศูนย์ รวมหน่วยงานสถานศึกษาของรัฐที่จัดการศึกษาระดับก่อนประถมศึกษาทั้งหมด 116 แห่ง ซึ่งสถานศึกษาเหล่านี้กำลังจะถูกถ่ายโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอันได้แก่ เทศบาลตำบล 1 แห่ง องค์การบริหารส่วนตำบล ชั้น 5 จำนวน 10 แห่ง และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตพื้นที่อำเภอแม่แจ่ม

ทั้งหมดนี้ ปัจจุบันถือว่าอยู่ในระยะเริ่มต้นในด้านการจัดการศึกษาระดับก่อนประถมศึกษา ผู้วิจัยจึงได้ทำการวิจัยเรื่องแนวทางจัดการศึกษาระดับก่อนประถมศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เขตพื้นที่อำเภอแม่แจ่ม จังหวัดเชียงใหม่ เพื่อศึกษาสภาพปัญหาการจัดการศึกษาระดับก่อนประถมศึกษาของหน่วยงานรัฐและความคิดเห็นเกี่ยวกับแนวทางการจัดการศึกษาระดับก่อนประถมศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เขตพื้นที่อำเภอแม่แจ่ม จังหวัดเชียงใหม่ ทั้งนี้เพื่อเป็นไปตามความต้องการของชุมชนในเขตพื้นที่อำเภอแม่แจ่มต่อไป

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาปัญหาของการจัดการศึกษาระดับก่อนประถมศึกษาหน่วยงานของรัฐทุกสังกัดในเขตพื้นที่อำเภอแม่แจ่ม จังหวัดเชียงใหม่
2. เพื่อศึกษาความคิดเห็นเกี่ยวกับแนวทางการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในเขตพื้นที่อำเภอแม่แจ่ม จังหวัดเชียงใหม่
3. เพื่อเสนอแนวทางในการจัดการศึกษาระดับก่อนประถมศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเขตพื้นที่อำเภอแม่แจ่ม จังหวัดเชียงใหม่

ขอบเขตของการวิจัย

ขอบเขตด้านประชากร ผู้ปฏิบัติและผู้ที่เกี่ยวข้องในการจัดการศึกษาระดับก่อนประถมศึกษาของรัฐบาลทุกสังกัด ในเขตพื้นที่อำเภอแม่แจ่ม จังหวัดเชียงใหม่ ดังนี้ คือ

1. ผู้บริหารโรงเรียนที่เปิดการสอนระดับก่อนประถมศึกษา สังกัด สปช.
2. ครูผู้สอนระดับก่อนประถมศึกษาโรงเรียน สังกัด สปช.
3. ผู้ดูแลเด็กศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก สังกัด กรมการพัฒนาชุมชน
4. ครูพี่เลี้ยงศูนย์อบรมเด็กก่อนเกณฑ์ในวัด สังกัด กรมการศาสนา
5. ประธานคณะกรรมการศูนย์พัฒนาเด็กเล็กและศูนย์อบรมเด็กก่อนเกณฑ์ในวัด
6. ประธานคณะกรรมการสถานศึกษาของโรงเรียนสังกัด สปช.
7. ผู้แทนสมาชิก อบต. หมู่บ้านที่มีการจัดการศึกษาระดับก่อนประถมศึกษาของ

หน่วยงานรัฐทุกสังกัด

8. ผู้แทนสมาชิกสภาเทศบาลตำบลแม่แจ่ม
9. ผู้ทรงคุณวุฒิ นักวิชาการ ผู้ชำนาญการด้านการจัดการศึกษาระดับก่อนประถมศึกษา

ขอบเขตด้านเนื้อหา การวิจัยครั้งนี้ มุ่งที่จะศึกษาสภาพปัญหาการจัดการศึกษาระดับ
ก่อนประถมศึกษาหน่วยงานของรัฐและการเสนอความคิดเห็นเป็นแนวทางการจัดการศึกษาระดับ
ก่อนประถมศึกษาแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เขตพื้นที่อำเภอแม่แจ่ม จังหวัดเชียงใหม่
ตามแนวดำเนินการจัดการศึกษาระดับก่อนประถมศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ
(2536, หน้า 16 – 17) ดังนี้

1. เป้าหมายในการจัดการศึกษาระดับก่อนประถมศึกษา
2. หลักการ รูปแบบ จุดมุ่งหมาย แนวการจัดประสบการณ์และการประเมินผลการศึกษา
3. บุคลากรและการพัฒนาบุคลากร
4. รูปแบบการอุดหนุน
5. การบริหารและการประสานงาน

นิยามศัพท์เฉพาะ

แนวทาง หมายถึง วิธีการดำเนินงานจัดการศึกษาระดับก่อนประถมศึกษาตามกรอบแนว
การจัดการศึกษาระดับก่อนประถมศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หมายถึง เทศบาลตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล
ในเขตพื้นที่อำเภอแม่แจ่ม จังหวัดเชียงใหม่

ครู หมายถึง ผู้ทำหน้าที่การสอนพร้อมกับดูแลช่วยเหลือเด็กระดับก่อนประถมศึกษา
สังกัด สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ, ศูนย์พัฒนาเด็ก กรมการพัฒนาชุมชน
ศูนย์อบรมเด็กก่อนเกณฑ์ในวัด สังกัดกรมการศาสนา

ประธานคณะกรรมการบริหารศูนย์ หมายถึง ประธานคณะกรรมการบริหารศูนย์พัฒนา
เด็กสังกัด กรมการพัฒนาชุมชน ศูนย์อบรมเด็กก่อนเกณฑ์ในวัด สังกัดกรมการศาสนา

ผู้แทนสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล หมายถึง สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล
ของหมู่บ้านที่มีการจัดการศึกษาระดับก่อนประถมศึกษาของหน่วยงานรัฐทุกสังกัด

ผู้แทนสมาชิกเทศบาล หมายถึง สมาชิกสภาเทศบาลตำบลแม่แจ่ม ของหมู่บ้านที่มีการ
จัดการศึกษาระดับก่อนประถมศึกษาของหน่วยงานรัฐทุกสังกัด

ผู้ทรงคุณวุฒิผู้ชำนาญการหรือนักวิชาการ หมายถึง ผู้ที่มีความรอบรู้และประสบการณ์
ด้านการจัดการศึกษาระดับก่อนประถมศึกษาในเขตพื้นที่จังหวัดเชียงใหม่ รวม 20 คน

เป้าหมาย หมายถึง กลุ่มเด็กเป้าหมายของการเข้ารับการศึกษาระดับก่อนประถมศึกษา

จุดมุ่งหมาย หมายถึง จุดมุ่งหมายในการพัฒนาเด็กระดับก่อนประถมศึกษา อันได้แก่
ด้านร่างกาย อารมณ์ สังคมและสติปัญญา

แนวการจัดประสบการณ์ หมายถึง การจัดประสบการณ์และกิจกรรมสำหรับเด็ก
ก่อนประถมศึกษา รวมถึงสภาพแวดล้อมและการมีส่วนร่วมของผู้ปกครองและชุมชน

การประเมินผล หมายถึง แนวการประเมินผลทุกๆด้านตามจุดมุ่งหมายการจัดการศึกษา
ระดับก่อนประถมศึกษา

บุคลากร หมายถึง บุคคลที่ปฏิบัติงานและเกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษาระดับก่อนประถม
ศึกษาของรัฐทุกสังกัด

การอุดหนุน หมายถึง การอุดหนุนด้านทรัพยากร คน (Men) งบประมาณ (Money) วัสดุ
อุปกรณ์ (Material) และวิธีการ (Method)

การบริหารและการประสานงาน หมายถึง การบริหารงานและการประสานงาน
การจัดการศึกษาระดับก่อนประถมศึกษาทุกระดับ ตั้งแต่ระดับกระทรวงจนถึงระดับสถานศึกษา

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ได้ข้อมูลสภาพปัญหาของการจัดการศึกษาระดับก่อนประถมศึกษาหน่วยงานของรัฐ
ทุกสังกัดและความคิดเห็นเกี่ยวกับแนวทางการจัดการศึกษาระดับก่อนประถมศึกษาขององค์กร
ปกครองส่วนท้องถิ่น เขตพื้นที่อำเภอแม่แจ่ม จังหวัดเชียงใหม่

2. ได้แนวทางในการจัดการศึกษาระดับก่อนประถมศึกษาที่มีประสิทธิภาพและ
สอดคล้องกับความต้องการของชุมชนเขตพื้นที่อำเภอแม่แจ่ม จังหวัดเชียงใหม่

แผนภูมิที่ 1 กรอบความคิดในการวิจัย แนวทางการจัดการศึกษาระดับก่อนประถมศึกษาของ
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เขตพื้นที่อำเภอแม่แจ่ม จังหวัดเชียงใหม่

