

บทที่ 1

บทนำ

1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2545 มาตรา 41 บัญญัติให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีสิทธิที่จะได้รับการศึกษาในระดับใดระดับหนึ่งหรือทุกระดับตามความพร้อมและความเหมาะสม และความต้องการภายในท้องถิ่น และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกรูปแบบ มีอำนาจหน้าที่ในการจัดการศึกษา โดยเฉพาะอย่างยิ่งการจัดการศึกษาในระดับปฐมวัยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งจัดในรูปแบบของศูนย์พัฒนาเด็กเล็กที่จัดตั้งขึ้นตามความต้องการของชุมชน เพื่อเป็นการแบ่งเบาภาระของผู้ปกครอง ซึ่งนับเป็นโอกาสของเด็กเล็กในท้องถิ่นที่จะได้รับการพัฒนา เท่าเทียมกับเด็กเล็กในเมือง การจัดการศึกษาในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2545 – 2559 เป็นการจัดการศึกษาเพื่อพัฒนาคุณภาพและศักยภาพคนในท้องถิ่นให้มีคุณลักษณะที่สามารถบูรณาการวิถีชีวิตให้สอดคล้องกับสภาพและความต้องการของสังคมและประเทศชาติตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น ภารกิจการจัดการศึกษาท้องถิ่น โดยเฉพาะการบริหารจัดการศึกษาปฐมวัยเป็นการจัดการศึกษาที่มุ่งพัฒนาความพร้อมแก่เด็กตั้งแต่แรกเกิดถึงก่อนการศึกษาขั้นพื้นฐาน เพื่อให้เด็กปฐมวัยได้รับการพัฒนาทั้งด้านร่างกาย จิตใจ อารมณ์ สังคม และสติปัญญาเต็มตามศักยภาพและมีความพร้อมในการเข้ารับการศึกษาในระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน ภายใต้กรอบกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษาดังที่กล่าวมาข้างต้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั่วประเทศ ได้พยายามปฏิบัติภารกิจด้านการจัดการศึกษาอย่างเต็มที่ตามศักยภาพของตนเอง ซึ่งจากการศึกษางานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก พบว่า ภารกิจการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายแห่งยังมีความพร้อมไม่แตกต่างกันมากนัก สภาพปัญหาที่พบยังเป็นปัญหาด้านโครงสร้างองค์กร ปัญหาด้านบุคลากร ปัญหาด้านงบประมาณ ปัญหาด้านความรู้ความเข้าใจ เกี่ยวกับการจัดการศึกษาของผู้บริหาร (กรมการปกครอง, 2539) ทำให้มีปัญหาในการบริหารจัดการ และจากสภาพการจัดการศึกษาที่ผ่านมาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่ไม่ทราบบทบาทหน้าที่ในการจัดการศึกษาตามอำนาจหน้าที่ของตนเอง ทำให้ขาดแหล่งเรียนรู้ที่หลากหลาย ไม่สามารถเป็นสังคมแห่งการเรียนรู้ได้ และมีจุดอ่อนด้านบุคลากร คือส่วนใหญ่ยังขาดบุคลากรที่มีความเชี่ยวชาญด้านการศึกษาและอำนาจการตัดสินใจส่วนใหญ่อยู่ที่ผู้บริหารท้องถิ่น (สำนักประสานและการพัฒนาการจัดการศึกษาท้องถิ่น, 2552)

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น(อบต.เทศบาล) อำเภอสีชมพู จังหวัดขอนแก่น มีภารกิจด้านการจัดการศึกษาในระดับปฐมวัยซึ่งมีการจัดการศึกษาสำหรับเด็กตั้งแต่อายุ 3-5 ขวบ เป็นการจัดการศึกษาในลักษณะของการอบรมเลี้ยงดูและให้การศึกษา ตามวัยและความสามารถของแต่ละบุคคล โดยครอบคลุมการจัดการศึกษาในด้านต่างๆ ทั้ง 5 ด้าน คือ ด้านวิชาการและการจัดประสบการณ์แก่เด็ก ด้านธุรการ การเงิน และพัสดุ ด้านบุคลากร ด้านอาคารสถานที่และสิ่งแวดล้อม ด้านความสัมพันธ์กับชุมชนและการประชาสัมพันธ์ (สำนักงานบริหารการศึกษาท้องถิ่น, 2545) และจากรายงานการตรวจประเมินมาตรฐานการจัดการศึกษาด้านปฐมวัยตามมาตรฐานการดำเนินงานของศูนย์พัฒนาเด็กเล็กของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น โดยมอบหมายให้สำนักงานท้องถิ่น อำเภอสีชมพู พ.ศ. 2551 พบว่า แต่ละศูนย์พัฒนาเด็กเล็กประสบปัญหาในด้านต่าง ๆ คือ การจัดประสบการณ์แก่เด็กยังไม่มีการเตรียมความพร้อมให้กับเด็กอย่างจริงจัง ส่วนใหญ่มุ่งจะเร่งให้เด็กได้เรียนรู้หนังสือ อ่านออก เขียนได้ คิดเลขเป็น การกระทำดังกล่าวเป็นไปเพื่อตอบสนองความต้องการของผู้ปกครอง ด้านบุคลากร พบว่ายังขาดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการจัดประสบการณ์แก่เด็ก ด้านงบประมาณยังขาดงบประมาณสนับสนุน ด้านอาคารสถานที่บางแห่งยังขาดอาคารสถานที่เป็นของตนเองต้องอาศัยอาคารอเนกประสงค์ของโรงเรียนในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานเป็นที่ตั้งศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก นอกจากนี้พบว่าพ่อแม่ขาดโอกาสการเรียนรู้วิธีการเป็นพ่อแม่ที่ดีและวิธีรักลูกให้ถูกทางยังมีความเข้าใจผิดในการเลี้ยงดูลูก ครอบครัวยุคใหม่ และประชาชนขาดการมีส่วนร่วม ครูและบุคลากรที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาปฐมวัยขาดความเข้าใจในจิตวิทยาเด็ก ทำให้เด็กปฐมวัยไม่ได้รับการพัฒนาเท่าที่ควร (สถาบันแห่งชาติเพื่อการศึกษาเด็กปฐมวัย, 2545) และจากรายงานของสำนักงานสาธารณสุขในปี 2546 พบว่าในด้านการบริหารและการจัดการยังไม่ผ่านเกณฑ์คุณภาพในเรื่องวิธีการเรียนรู้เด็กขาดการดูแลเรื่องสุขภาพอนามัย ด้านข้อมูลสถานะสุขภาพเด็กปฐมวัยถึงประถมศึกษาปีที่ 6 พบปัญหาด้านโรคอ้วน ผอม เตี้ย ปัญหาสายตา ปัญหาการได้ยิน โรคโลหิตจางจากการขาดธาตุเหล็กนอกจากนี้พบว่าผู้รับผิดชอบศูนย์พัฒนาเด็กเล็กขาดคู่มือในการดำเนินการประเมินเด็ก เจ้าหน้าที่ศูนย์พัฒนาเด็กเล็กขาดความรู้ความเข้าใจในการประเมินพัฒนาการเด็ก (สำนักงานสาธารณสุขจังหวัดสุรินทร์, 2547)

ดังนั้น จากปัญหาในการดำเนินการจัดการศูนย์พัฒนาเด็กเล็กดังกล่าวเป็นประเด็นที่น่าสนใจเนื่องจากการพัฒนาเด็กในวัยนี้มีความสำคัญต่อการเจริญเติบโตเป็นผู้ใหญ่ในวันข้างหน้า ผู้วิจัยจึงสนใจที่จะศึกษาการบริหารจัดการศึกษาศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตอำเภอสีชมพู จังหวัดขอนแก่น เพื่อหาแนวทางในแก้ปัญหาและการพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการศึกษาในศูนย์พัฒนาเด็กเล็กให้มีประสิทธิภาพและก่อประโยชน์สูงสุดแก่ผู้รับบริการ

2. คำถามการวิจัย

2.1 การบริหารจัดการศึกษาศูนย์พัฒนาเด็กเล็กขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในเขตอำเภอสีชมพู จังหวัดขอนแก่น มีสภาพปัญหาเป็นอย่างไร

2.2 แนวทางการพัฒนาการบริหารจัดการศึกษาศูนย์พัฒนาเด็กเล็กขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในเขตอำเภอสีชมพู จังหวัดขอนแก่น เป็นอย่างไร

3. วัตถุประสงค์การวิจัย

3.1 เพื่อศึกษาสภาพปัญหาการบริหารจัดการศึกษาศูนย์พัฒนาเด็กเล็กขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในเขตอำเภอสีชมพู จังหวัดขอนแก่น

3.2 เพื่อศึกษาแนวทางการพัฒนาการบริหารจัดการศึกษาศูนย์พัฒนาเด็กเล็กขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในเขตอำเภอสีชมพู จังหวัดขอนแก่น

4. ขอบเขตการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ผู้วิจัยได้กำหนดขอบเขตในการวิจัยดังนี้

4.1 กลุ่มเป้าหมายที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้ มี 2 กลุ่ม ได้แก่ กลุ่มเป้าหมายที่ใช้ในการศึกษาสภาพปัญหาการบริหารจัดการศึกษาศูนย์พัฒนาเด็กเล็กขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีจำนวนทั้งสิ้น 126 คน ประกอบด้วย 1) ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 2) พนักงานส่วนท้องถิ่น 3) ครูผู้ดูแลเด็ก กลุ่มที่ 2 กลุ่มเป้าหมายที่ใช้ในการศึกษาแนวทางในการพัฒนาการบริหารจัดการศึกษาศูนย์พัฒนาเด็กเล็กขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นนายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวน 4 คน

4.2 ประเด็นที่ใช้ในการวิจัย คือ สภาพปัญหาการบริหารจัดการศึกษาศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก 5 ด้าน คือ ด้านวิชาการและการจัดประสบการณ์แก่เด็ก ด้านธุรการ การเงิน และพัสดุ ด้านบุคลากร ด้านอาคารสถานที่และสิ่งแวดล้อมและด้านความสัมพันธ์กับชุมชนและการประชาสัมพันธ์

4.3 ระยะเวลาในการดำเนินการการวิจัยในครั้งนี้เริ่มดำเนินการในช่วงเดือนกันยายน 2553 ถึงเดือนเมษายน 2554

5. นิยามศัพท์เฉพาะ

5.1 การบริหารจัดการศึกษาศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก หมายถึง การปฏิบัติที่เป็นอยู่หรือดำเนินอยู่ในปัจจุบันเกี่ยวกับการบริหารจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก

ประกอบด้วย 5 ด้าน คือ ด้านวิชาการและการจัดประสบการณ์แก่เด็ก ด้านธุรการ การเงินและพัสดุ ด้านบุคลากร ด้านอาคารสถานที่และสิ่งแวดล้อม และด้านความสัมพันธ์กับชุมชนและการประชาสัมพันธ์

5.2 ด้านวิชาการและการจัดประสบการณ์แก่เด็ก หมายถึง การจัดประสบการณ์เพื่อเตรียมเด็กให้พัฒนาทั้งร่างกาย อารมณ์ จิตใจ สังคมและสติปัญญา ไปพร้อม ๆ กัน ซึ่งครอบคลุมถึงการศึกษาหลักสูตร การนำแผนประสบการณ์ไปใช้ การจัดหาและผลิตสื่อ การนิเทศ ติดตามและการประเมินผล และการบริหารงานซึ่งไม่เกี่ยวกับการจัดประสบการณ์แก่เด็กในห้องเรียน เช่น ด้านสุขภาพ ด้านโภชนาการ ด้านคุณธรรม จริยธรรม และกิจกรรมแนะแนว

5.3 ด้านธุรการ การเงินและพัสดุ หมายถึง การจัดซื้อ จัดหา จัดทำงบประมาณ วัสดุอุปกรณ์ พัสดุครุภัณฑ์ บัญชีการเงินและการเบิกจ่ายเงิน ข้อมูล สถิติ ทะเบียนหนังสือรับ-ส่ง

5.4 ด้านบุคลากร หมายถึง คณะบุคคลที่ทำหน้าที่บริหารจัดการศึกษา ในศูนย์พัฒนาเด็กเล็กในที่นี้ประกอบด้วย

5.4.1 คณะผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หมายถึง บุคลากรที่มาจากการเลือกตั้งจากประชาชนในท้องถิ่นนั้นๆ ซึ่งเรียกว่า ฝ่ายการเมือง คือ นายกององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆจำนวน 1 คน รองนายกององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆ จำนวน 2 คน เลขานุการ นายกององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆ เป็นคณะผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆ ซึ่งเป็นคณะบุคคลที่ทำหน้าที่บริหารและจัดการศึกษาของศูนย์พัฒนาเด็กเล็กและบริหารงานจัดทำแผนพัฒนาตำบลและงบประมาณ รวมทั้งปฏิบัติหน้าที่ต่างๆ ตามกฎหมาย

5.4.2 พนักงานส่วนท้องถิ่น หมายถึง ปลัดและนักวิชาการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตอำเภอสีชมพู จังหวัดขอนแก่น

5.4.3 ครูผู้ดูแลเด็ก หมายถึง บุคลากรที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นคัดเลือกและแต่งตั้งจากผู้ที่มีความสมบัติตามหลักเกณฑ์เพื่อปฏิบัติหน้าที่หลักในการอบรมเลี้ยงดูจัดประสบการณ์ และส่งเสริมพัฒนาการเรียนรู้อันให้เด็กเล็กมีความพร้อมด้านร่างกาย อารมณ์-จิตใจ สังคมและสติปัญญา ในศูนย์พัฒนาเด็กเล็กขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตอำเภอสีชมพู จังหวัดขอนแก่น

5.5 ด้านอาคารสถานที่และสิ่งแวดล้อม หมายถึง การจัดหา สร้าง ดูแลรักษาซ่อมบำรุงสถานที่ การจัดสิ่งแวดล้อมและมาตรการเพื่อความปลอดภัย

5.6 ด้านความสัมพันธ์กับชุมชนและการประชาสัมพันธ์ หมายถึง การสร้างความสัมพันธ์อันดีระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก ผู้ปกครองและชุมชน การได้รับความร่วมมือและช่วยเหลือจากผู้ปกครองและชุมชน การประชาสัมพันธ์ให้ชุมชนทราบอย่างทั่วถึง

5.7 ศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก หมายถึง สถานที่จัดตั้งขึ้นเพื่อให้การอบรมเลี้ยงดูเด็กเล็กที่มีอายุระหว่าง 3 - 5 ปี มีฐานะเทียบเท่าสถานศึกษาเป็นศูนย์พัฒนาเด็กเล็กที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

จัดตั้งเองและศูนย์พัฒนาเด็กเล็กของส่วนราชการต่าง ๆ ที่ถ่ายโอนให้อยู่ในความดูแลรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

5.8 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หมายถึง เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล ในเขตอำเภอสีชมพู จังหวัดขอนแก่น

6. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

6.1 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สามารถนำไปปรับใช้ให้เหมาะสมกับบริบทของหน่วยงาน และเป็นแนวทางนำไปสู่การพัฒนาคุณภาพการจัดการศึกษาให้ได้รับมาตรฐานการศึกษา

6.2 ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใช้เป็นแนวทางในการวางแผนปรับปรุงและพัฒนาการบริหารจัดการศึกษาศูนย์พัฒนาเด็กเล็กขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในเขตอำเภอสีชมพู ให้มีคุณภาพมากยิ่งขึ้น

6.3 ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถนำไปเป็นข้อมูลพื้นฐานในการกำหนดแนวทางการดำเนินงานของศูนย์พัฒนาเด็กเล็กและการบริหารจัดการของผู้บริหารที่มุ่งสู่ประสิทธิผลที่เป็นรูปธรรม

6.4 เป็นข้อมูลให้ผู้สนใจจะศึกษาถึงการบริหารจัดการศึกษาศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก ตลอดจนใช้เป็นแนวทางในการศึกษาวิจัยให้กว้างขวาง