

# บทที่ 1

## บทนำ

### 1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 นับเป็นจุดเริ่มต้นที่สำคัญยิ่งต่อการปฏิรูปโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นเป็นการแสดงเจตนารมณ์อย่างชัดแจ้งของรัฐในการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการดำเนินกิจการของตนเอง โดยเฉพาะในการให้บริการสาธารณะซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีอิสระทั้งในด้านนโยบายการบริหารการปกครอง ตลอดจนการเงินการคลัง นอกจากนี้ยังมีการตราพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 อันให้เห็นเจตนารมณ์ของรัฐบาลในความจริงใจและตั้งใจที่จะกระจายอำนาจ โดยได้กำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กำหนดขั้นตอนการปฏิบัติในการถ่ายโอนภารกิจ ขั้นตอนทางการเงินการคลังเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น

การจัดการศึกษาเป็นบริการสาธารณะประเภทหนึ่งที่จะต้องถ่ายโอนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้บริหารจัดการ ภายใต้หลักการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการ โดยรัฐให้การสนับสนุนและช่วยเหลือเฉพาะในภารกิจที่ท้องถิ่นไม่สามารถดำเนินการได้โดยมีกฎหมายรองรับสิทธิขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 43 กำหนดว่าการจัดการศึกษาต้องคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของท้องถิ่น มาตรา 78 รัฐต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการของท้องถิ่น มาตรา 282 รัฐต้องให้ความเป็นอิสระแก่ท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองและตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น มาตรา 284 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีอิสระในการกำหนดนโยบายและมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะ มาตรา 289 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิที่จะจัดการศึกษาอบรมและการฝึกอาชีพ การจัดการศึกษาอบรมต้องคำนึงถึงการบำรุงรักษา ศิลปะจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น อีกทั้งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 มาตรา 41 กำหนดว่าท้องถิ่นมีสิทธิจัดการศึกษาระดับใดระดับหนึ่ง หรือทุกระดับตามความพร้อมความเหมาะสมและความต้องการภายในท้องถิ่น มาตรา 42 กระทรวงศึกษาธิการ มีหน้าที่ประเมินความพร้อมของท้องถิ่นในการจัดการศึกษาและมีหน้าที่

ประสานส่งเสริมให้ท้องถิ่นจัดการศึกษาให้ได้มาตรฐาน โดยต้องประเมินมาตรฐานคุณภาพและช่วยให้เข้าสู่คุณภาพ นอกจากนี้พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่น พ.ศ. 2542 หมวด 2 กำหนดว่าให้การกระจายอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะ ในมาตรา 16(9) ในเรื่องของการจัดการศึกษา และมาตรา 30 ให้รัฐถ่ายโอนภารกิจบริหารสาธารณะแก่ท้องถิ่นช่วยเหลือท้องถิ่น จัดสรรเงินอุดหนุนแก่ท้องถิ่นตามความจำเป็นและความต้องการ (กรมการปกครอง, 2543 , หน้า 48-50)

จากความสำคัญของการศึกษาดังกล่าว เด็กถือว่าเป็นทรัพยากรที่มีคุณค่า และมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการพัฒนาประเทศชาติในอนาคต การพัฒนาเด็กให้ได้รับความพร้อมทั้งทางร่างกาย จิตใจ อารมณ์ สังคม และสติปัญญา จึงนับเป็นภารกิจสำคัญที่หน่วยงานที่รับผิดชอบจะต้องตระหนัก และให้ความสนใจ เพื่อให้การพัฒนาเด็กเป็นไปอย่างมีคุณภาพและได้มาตรฐานเหมาะสมกับวัย องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในฐานะหน่วยงานซึ่งมีภารกิจหน้าที่รับผิดชอบด้านการพัฒนาเด็ก ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญและกฎหมายว่าด้วยแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจไม่ว่าจะเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบใดก็ตาม ทั้งองค์การบริหารส่วนตำบล เทศบาล หรือเมืองพัทยาที่ดี ล้วนแต่มีบทบาทที่สำคัญในการบริหารจัดการเกี่ยวกับศูนย์พัฒนาเด็กเล็กทั้งสิ้น ปัจจุบันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้จัดตั้งและดำเนินงานศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก พร้อมรับถ่ายโอนศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก ซึ่งเดิมอยู่ในความดูแลรับผิดชอบของส่วนราชการต่างๆ โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีหน้าที่รับผิดชอบในการส่งเสริมและพัฒนาศูนย์พัฒนาเด็กเล็กในทุกๆด้าน เพื่อให้เด็กได้รับการพัฒนาอย่างเต็มตามศักยภาพและได้มาตรฐาน (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น , 2546 , หน้า 1)

เทศบาลตำบลเทพราชในฐานะหน่วยงานการปกครองที่มีหน้าที่รับผิดชอบการพัฒนาคุณภาพชีวิต และการจัดบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนในพื้นที่จึงต้องรับผิดชอบการจัดบริการศูนย์พัฒนาเด็กเล็กเพื่อจัดการศึกษาปฐมวัยให้เด็กได้รับการพัฒนาเตรียมความพร้อมอย่างทั่วถึงและมีคุณภาพ ซึ่งการพัฒนาการในช่วงปฐมวัยเป็นพื้นฐานของการพัฒนาการ ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อวัยต่อๆ ไปของมนุษย์ ทั้งทางร่างกาย จิตใจ สติปัญญา อารมณ์ และสังคม การพัฒนาในช่วงปฐมวัยจึงต้องได้รับการเอาใจใส่ให้เด็กได้รับการพัฒนาอย่างถูกวิธี และมีคุณภาพ เพื่อให้เป็นทรัพยากรที่มีคุณค่า ดังนั้น เทศบาลตำบลเทพราช จึงได้จัดตั้งศูนย์พัฒนาเด็กเล็กขึ้นเพื่อกระจายโอกาสการรับบริการพัฒนาความพร้อมให้แก่เด็กทุกคนในพื้นที่อย่างทั่วถึงและมีคุณภาพ รวมทั้งเพื่อให้เด็กได้รับการเตรียมความพร้อมอย่างถูกต้องและเหมาะสมกับวัยให้สามารถศึกษาต่อในระดับที่สูงขึ้นต่อไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ และเป็นการแบ่งเบาภาระการดูแลเด็กให้พ่อแม่ ผู้ปกครองสามารถ

ประกอบอาชีพได้อย่างเหมาะสมความกังวลในบุตรหลาน (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, 2546ค, หน้า 41)

แต่ในปัจจุบันผู้ปกครองในเขตเทศบาลตำบลเทพราช ที่มีบุตรหลานมักจะส่งบุตรหลานของตนเองเข้ารับการดูแลจากศูนย์พัฒนาเด็กเล็กนอกเขตพื้นที่ความรับผิดชอบของเทศบาลตำบลเทพราช ซึ่งผู้ปกครองจะเสียค่าตอบแทนในการเลี้ยงดูสูง แต่เนื่องจากสภาพทางเศรษฐกิจเปลี่ยนไปทำให้เด็กในครอบครัวที่ยากจนจึงต้องเผชิญกับปัญหามากกว่าเด็กในครอบครัวที่มีฐานะทางเศรษฐกิจสูงกว่า ดังนั้น เทศบาลตำบลเทพราชจึงก่อตั้งสถานศึกษาซึ่งทำหน้าที่ให้การอบรมเลี้ยงดูเด็ก และจัดประสบการณ์ที่จะช่วยในการพัฒนาเด็ก ในที่นี้จะขอใช้คำว่า ศูนย์พัฒนาเด็กเล็กของเทศบาลตำบลเทพราช และในปัจจุบันยังไม่มีรูปแบบที่เป็นมาตรฐาน และตรงตามความต้องการของผู้ปกครองที่จะส่งบุตรหลานเข้ารับบริการ ซึ่งการจัดการเรียนการสอนสำหรับศูนย์พัฒนาเด็กเล็กจัดได้ว่ามีความสำคัญอย่างยิ่งในการวางรากฐานและพัฒนาศักยภาพในด้านต่างๆ ของเด็ก

จากความสำคัญดังกล่าวข้างต้น ผู้วิจัยจึงมีความสนใจศึกษาการดำเนินงานศูนย์พัฒนาเด็กเล็กตามความต้องการของผู้ปกครองในเขตเทศบาลตำบลเทพราช เพื่อให้การดำเนินงานเกี่ยวกับศูนย์พัฒนาเด็กเล็กของเทศบาลตำบลเทพราชได้มาตรฐานและเป็นไปตามความต้องการของชุมชน

## 1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1.2.1 เพื่อศึกษาการดำเนินงานศูนย์พัฒนาเด็กเล็กขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามความต้องการของชุมชน ศึกษากรณีเฉพาะเทศบาลตำบลเทพราช

1.2.2 เพื่อเปรียบเทียบการดำเนินงานศูนย์พัฒนาเด็กเล็กขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามความต้องการของชุมชน ศึกษากรณีเฉพาะเทศบาลตำบลเทพราช จำแนกตามเพศและอาชีพ

## 1.3 ความสำคัญของการวิจัย

1.3.1 เพื่อให้ทราบถึงความต้องการของชุมชนในการดำเนินงานศูนย์พัฒนาเด็กเล็กขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

1.3.2 เพื่อนำข้อมูลที่ได้ไปใช้เป็นแนวทางสำหรับผู้บริหารและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการปรับปรุงและพัฒนาการดำเนินงานศูนย์พัฒนาเด็กเล็กให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น และสอดคล้องกับความต้องการของชุมชน

## 1.4 ขอบเขตของการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยได้กำหนดขอบเขตไว้ดังนี้

1.4.1 ขอบเขตด้านเนื้อหา การศึกษาครั้งนี้มุ่งศึกษาการดำเนินงานศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก เฉพาะศูนย์พัฒนาเด็กเล็กของเทศบาลตำบลเทพราช อำเภอบ้านโพธิ์ จังหวัดฉะเชิงเทรา เท่านั้น จำนวน 4 ด้าน ดังนี้

- 1) ด้านบุคลากร และการบริหารจัดการ
- 2) ด้านอาคารสถานที่ สิ่งแวดล้อม และความปลอดภัย
- 3) ด้านวิชาการ และกิจกรรมตามหลักสูตร
- 4) ด้านการมีส่วนร่วม และการสนับสนุนจากชุมชน

1.4.2 ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

1) ประชากร ได้แก่ ผู้ปกครองในเขตเทศบาลตำบลเทพราช ที่มีบุตรหลาน อายุไม่เกิน 4 ปี จำนวน 210 คน (ข้อมูลจำนวนประชากรจากสำนักงานท้องถิ่นเทศบาลตำบลเทพราช ณ เดือนมีนาคม พ.ศ. 2549)

2) กลุ่มตัวอย่าง ได้แก่ ผู้ปกครองในเขตเทศบาลตำบลเทพราช ที่มีบุตรหลาน อายุไม่เกิน 4 ปี โดยการกำหนดขนาดตัวอย่างตามตารางของเครจซี่ และมอร์แกน (Krejcie & Morgan, 1970, pp. 607 -610) ได้กลุ่มตัวอย่าง จำนวน 136 คน (ข้อมูลจำนวนประชากรจากสำนักงานท้องถิ่นเทศบาลตำบลเทพราช ณ เดือนมีนาคม พ.ศ. 2549)

1.4.3 ตัวแปรที่จะศึกษา

1) ตัวแปรต้น ได้แก่

(1) เพศ

ก. ชาย

ข. หญิง

(2) อาชีพ

ก. รับราชการ

ข. เกษตรกร

ค. รับจ้าง

ง. ประกอบธุรกิจส่วนตัว

2) ตัวแปรตาม ได้แก่ การดำเนินงานศูนย์พัฒนาเด็กเล็กของเทศบาลตำบลเทพราช อำเภอบ้านโพธิ์ จังหวัดฉะเชิงเทราเท่านั้น จำนวน 4 ด้าน ได้แก่ ด้านบุคลากร และการบริหารจัดการ ด้านอาคารสถานที่ สิ่งแวดล้อมและความปลอดภัย ด้านวิชาการและกิจกรรมตามหลักสูตร และด้านการมีส่วนร่วมและการสนับสนุนจากชุมชน

### 1.5 กรอบแนวคิดในการวิจัย

ในการวิจัยครั้งนี้ผู้วิจัยได้ศึกษาการดำเนินงานศูนย์พัฒนาเด็กเล็กของเทศบาลตำบลเทพราช อำเภอบ้านโพธิ์ จังหวัดฉะเชิงเทรา ตามขอบข่ายการดำเนินงาน 4 ด้านของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ได้แก่ ด้านบุคลากรและการบริหารจัดการ ด้านอาคารสถานที่ สิ่งแวดล้อมและความปลอดภัย ด้านวิชาการและกิจกรรมตามหลักสูตร และด้านการมีส่วนร่วมและการสนับสนุนจากชุมชน และตัวแปรต้น ได้แก่ เพศ และอาชีพ สามารถแสดงได้ดังภาพ 1



ภาพ 1 กรอบแนวคิดของการวิจัย

## 1.6 สมมุติฐานของการวิจัย

1.6.1 ผู้ปกครองที่มีเพศที่ต่างกัน มีความต้องการเกี่ยวกับการดำเนินงานศูนย์พัฒนาเด็กเล็กขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แตกต่างกัน

1.6.2 ผู้ปกครองที่มีอาชีพที่ต่างกัน มีความต้องการเกี่ยวกับการดำเนินงานศูนย์พัฒนาเด็กเล็กขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แตกต่างกัน

## 1.7 นิยามศัพท์เฉพาะ

1.7.1 การดำเนินงานศูนย์พัฒนาเด็กเล็กขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามความต้องการของชุมชน หมายถึง การดำเนินงานศูนย์พัฒนาเด็กเล็กของเทศบาลตำบลเทพราชตามความต้องการของผู้ปกครองในชุมชน 4 ด้าน ประกอบด้วย

1) ด้านบุคลากรและการบริหารจัดการ หมายถึง การดำเนินงานของบุคลากรที่เกี่ยวข้องในการดำเนินงานของศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก ประกอบด้วยผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น บุคลากรซึ่งทำหน้าที่ในศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก โดยบุคลากรที่เกี่ยวข้องจะต้องมีคุณสมบัติ บทบาทหน้าที่และความรับผิดชอบในการบริหารจัดการ เพื่อให้ศูนย์พัฒนาเด็กเล็กสามารถดำเนินงานให้การศึกษาและพัฒนาการสำหรับเด็กได้อย่างถูกต้องตามหลักวิชาการด้วยความเหมาะสม และเป็นไปตามความต้องการของท้องถิ่น

2) ด้านอาคารสถานที่ สิ่งแวดล้อม และความปลอดภัย หมายถึง การดำเนินงานสำหรับศูนย์พัฒนาเด็กเล็กขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ด้านอาคารสถานที่ สิ่งแวดล้อม และความปลอดภัย ดังนี้

(1) ด้านอาคารสถานที่ เป็นการดำเนินงานเกี่ยวกับพื้นที่ของศูนย์พัฒนาเด็กเล็กในตัวอาคารและโดยรอบตัวอาคาร

(2) สิ่งแวดล้อม เป็นการดำเนินงานเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมทั้งภายในและภายนอกตัวอาคาร

(3) ด้านความปลอดภัย เป็นการดำเนินงานที่เกี่ยวกับความปลอดภัย คือ การกำหนดมาตรการป้องกันความปลอดภัย และมาตรการเตรียมความพร้อมรับสถานการณ์ฉุกเฉิน

3) ด้านวิชาการ และกิจกรรมตามหลักสูตร หมายถึง การดำเนินงานสำหรับศูนย์พัฒนาเด็กเล็กขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ด้านวิชาการ และกิจกรรมตามหลักสูตร ได้แก่ คุณลักษณะของเด็กที่พึงประสงค์ 12 ประการ คุณลักษณะตามวัย (ด้านร่างกาย อารมณ์ จิตใจ สังคม และสติปัญญา) การจัดประสบการณ์ ตลอดจนการจัดกิจกรรมประจำวันสำหรับเด็ก

4) ด้านการมีส่วนร่วม และการสนับสนุนจากชุมชน หมายถึง การดำเนินงาน สำหรับศูนย์พัฒนาเด็กเล็กขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือ การประชุมชี้แจงให้ราษฎรในชุมชน ทราบถึงประโยชน์และความจำเป็นของการดำเนินงาน การจัดกิจกรรมประชาสัมพันธ์การจัดให้มี กองทุนส่งเสริมและสนับสนุนการดำเนินงาน ตลอดจนการติดตามและประเมินผลรวมถึงการเข้ามา มีส่วนร่วมจากชุมชน หรือประชาคมในท้องถิ่น

1.7.2 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หมายถึง เทศบาลตำบลเทพราช อำเภอบ้านโพธิ์ จังหวัดฉะเชิงเทรา

1.7.3 ศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก หมายถึง สถานที่ดูแลและให้การศึกษาเด็กอายุตั้งแต่ 3 ปี แต่ไม่เกิน 4 ปี มีฐานะเทียบเท่าสถานศึกษา

1.7.4 ผู้ปกครอง หมายถึง บิดา มารดา ปู่ ย่า ตา ยาย ผู้มีอุปการะเด็กที่มีบุตรหลาน อายุไม่เกิน 4 ปี อาศัยอยู่ในเขตเทศบาลตำบลเทพราช

มหาวิทยาลัยราชภัฏรำไพพรรณี