

บทที่ 1

บทนำ

ภูมิหลัง

การศึกษาเป็นเครื่องมือที่สำคัญและมีบทบาทต่อการพัฒนาที่ยั่งยืนของประเทศ เพราะการศึกษาเป็นการพัฒนาคนให้เจริญงอกงาม ทั้งทางด้านร่างกาย อารมณ์ จิตใจ สังคมและสติปัญญา การบริหารจัดการศึกษาของไทยกล่าวได้ว่า อยู่ภายใต้อำนาจรัฐเป็นส่วนใหญ่มาโดยตลอด กลไกของรัฐทำหน้าที่เป็นตัวแทนของสังคมที่จะรับผิดชอบกิจการด้านการศึกษา นับตั้งแต่การกำหนดนโยบาย การกำหนดหลักสูตร การจัดการเรียนการสอน การวัดผลประเมินผล ตลอดจนถึงการบริหารทรัพยากร ระบบการศึกษาและการจัดกระบวนการเรียนรู้ทางสังคม จึงเป็นเรื่องใหญ่และมีความสำคัญต่อการพัฒนาสังคมที่ตระหนักในคุณค่า เป็นสังคมเปิดสามารถเรียนรู้ได้ตลอดเวลา ส่งผลให้บทบาทหน้าที่ของหน่วยงานการศึกษาต่าง ๆ เปลี่ยนแปลงไปบ้างแล้ว อย่างไรก็ตามระบบบริหารการศึกษาที่รวมศูนย์อำนาจยังไม่มีปรับเปลี่ยนให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงของโลกในยุคโลกาภิวัตน์ กฎ ระเบียบ ข้อบังคับและขั้นตอนการปฏิบัติงานต่าง ๆ ของทางราชการยังไม่เอื้อต่อการพัฒนา ทำให้การบริหารจัดการมีความล่าช้า ขาดอำนาจในการตัดสินใจ (คณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, 2544, หน้า บทนำ)

รัฐบาลได้ให้ความสำคัญเป็นอย่างยิ่งต่อการจัดการศึกษา โดยได้บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 18 ว่า “การศึกษาปฐมวัยให้จัดในสถานพัฒนาเด็กปฐมวัย ได้แก่ ศูนย์เด็กเล็ก ศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก ศูนย์พัฒนาเด็กก่อนเกณฑ์ของสถาบันศาสนา ศูนย์บริการช่วยเหลือ ระยะแรกเริ่มของเด็กพิการและเด็กซึ่งมีความต้องการพิเศษหรือสถานพัฒนาเด็กปฐมวัยที่เรียกชื่ออย่างอื่น” โดยกำหนดเป็นนโยบายเร่งขยายบริการทางการศึกษาระดับนี้ให้กว้างขวางและครอบคลุมทั้งในเมืองและชนบท ดังจะเห็นได้จากพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้กำหนดให้มีการถ่ายโอนภารกิจด้านการศึกษาของรัฐให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วน

ท้องถิ่น พ.ศ. 2549 ซึ่งเป็นครั้งแรกที่มีการถ่ายโอนสถานศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ ตามมติคณะรัฐมนตรีจำนวน 70 แห่ง โดยมีการถ่ายโอนภารกิจการจัดการศึกษาทรัพย์สินและบุคลากรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เมื่อวันที่ 6 ธันวาคม 2549, 23 มกราคม 2550 และ 15 เมษายน 2550 ตามลำดับ (กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น, 2547, หน้า 5)

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 80 บัญญัติไว้ว่า รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านการศึกษาในการพัฒนาคุณภาพ และมาตรฐานการจัดการศึกษาในทุกกระดับและทุกรูปแบบให้สอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคม โดยจัดให้มีการส่งเสริมและสนับสนุนการกระจายอำนาจ เพื่อให้ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ชุมชน องค์การทางศาสนา และเอกชน จัดและมีส่วนร่วม ในการจัดการศึกษา เพื่อพัฒนามาตรฐานคุณภาพทางการศึกษาให้เท่าเทียมและสอดคล้อง กับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ และส่งเสริมสนับสนุนความรู้รักสามัคคี และการเรียนรู้ ปฏิภาณจิตสำนึก และเผยแพร่ศิลปวัฒนธรรมขนบธรรมเนียมประเพณีของชาติ ตลอดจน คำนึงมอันดีงามและภูมิปัญญาท้องถิ่น นอกจากนี้พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พุทธศักราช 2545 ส่วนที่ 2 การบริหาร และการจัดการศึกษาขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น มาตรา 41 องค์การปกครอง ส่วนท้องถิ่นมีสิทธิจัดการศึกษาในระดับใดระดับหนึ่งหรือทุกระดับตามความพร้อม ความเหมาะสมและความต้องการภายในท้องถิ่น พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอน การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พุทธศักราช 2542 หมวด 2 การกำหนด อำนาจและหน้าที่ ในการจัดระบบการบริการสาธารณะ มาตรา 16 ให้เทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะ เพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง ด้านการจัดการศึกษา ด้านการส่งเสริม การมีส่วนร่วมของราษฎรในการพัฒนาท้องถิ่น (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, 2551, บทนำ)

นอกจากนี้ยังมีการกำหนดมาตรฐานสำหรับศูนย์พัฒนาเด็กเล็กขององค์การปกครอง ส่วนท้องถิ่น ด้านมาตรฐานอาคารสถานที่ สิ่งแวดล้อม และความปลอดภัย ดังนี้

- 1) ด้านอาคารสถานที่ เป็นการกำหนดมาตรฐานเกี่ยวกับพื้นที่ของศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก ที่ตั้งจำนวนชั้นและอาคาร ทางเข้า-ออก และประตูหน้าต่างตลอดจนพื้นที่ใช้สอย อื่น ๆ เป็นต้น
- 2) ด้านสิ่งแวดล้อมและมลภาวะ เป็นต้น
- 3) ด้านความปลอดภัยเป็นการ

กำหนดมาตรฐานที่เกี่ยวข้องกับความปลอดภัย เช่น การกำหนดมาตรฐานป้องกันความปลอดภัย และมาตรฐานเตรียมความพร้อมรับสถานการณ์ฉุกเฉินและได้กำหนดในมาตรฐานการศึกษา (ขั้นพัฒนา) ศูนย์พัฒนาเด็กเล็กองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ได้กำหนดมาตรฐานที่ 5 ศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก มีทรัพยากรและสภาพแวดล้อมที่เอื้อต่อการจัดประสบการณ์การเรียนรู้อย่างมีประสิทธิภาพและมาตรฐานที่ 10 ศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก มีการจัดสภาพแวดล้อมและการบริการที่ส่งเสริมให้ผู้เรียนพัฒนาตามธรรมชาติและเต็มตามศักยภาพ (กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น, 2550, หน้า 65)

แม้ว่าปัจจุบันองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจะเข้ามามีส่วนร่วมรับผิดชอบการดำเนินงานศูนย์พัฒนาเด็กเล็กแล้วก็ตาม แต่ก็ยังไม่สามารถจัดบริการได้ครอบคลุมทั่วถึงทั้งในเชิงปริมาณและคุณภาพ จากรายงานผลการวิจัยของสำนักเลขาธิการสภาการศึกษา พบว่า สภาพปัญหาในการจัดการศึกษาขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่

- 1) หลักสูตรยังขาดความชัดเจนและไม่ตรงกับความต้องการของท้องถิ่น ขาดแคลนหลักสูตรการพัฒนาเด็กเล็กและเอกสารประกอบหลักสูตร
- 2) ขาดแคลนหนังสือ สื่อ อุปกรณ์ การเรียนการสอน
- 3) ขาดบุคลากรที่มีความรู้ความเข้าใจในด้านวิชาการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งบุคลากรที่มีความรู้ความเข้าใจด้านการพัฒนาหลักสูตร การจัดการเรียนการสอนและการจัดกิจกรรมพัฒนาเด็ก
- 4) ขาดแผนการพัฒนาครูและบุคลากรที่ชัดเจน ทำให้ครูและบุคลากรได้รับการฝึกอบรมน้อยเกินไป
- 5) ขาดแหล่งการเรียนรู้ที่ดี และมีคุณภาพ
- 6) องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นให้ความสำคัญกับการส่งเสริมสนับสนุนด้านวิชาการน้อยเกินไป
- 7) องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นให้ความสำคัญกับการจัดตั้งศูนย์ และจัดโครงการฝึกอบรมน้อยเกินไป
- 8) ขาดแคลนงบประมาณการก่อสร้างศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก งบประมาณสนับสนุน ด้านวิชาการไม่เพียงพอต่อการพัฒนาหลักสูตร การจัดการเรียนการสอน การพัฒนาสื่อและจัดหาอุปกรณ์การเรียนการสอน
- 9) ขาดการแนะนำ นิเทศช่วยเหลือและติดตามผลการดำเนินงานด้านวิชาการ จากกระทรวงศึกษาธิการ สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง (สำนักเลขาธิการสภาการศึกษา, 2550, หน้า 60 – 61)

เทศบาลตำบลปะหว้า อำเภออากาศอำนวย จังหวัดสกลนคร เป็นองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น สังกัดกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย จัดตั้งขึ้นภายใต้พระราชบัญญัติเทศบาล พุทธศักราช 2496 มาตรา 67 มีหน้าที่ ส่งเสริมการศึกษา

ศาสนา และวัฒนธรรม ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ โดยมีการดำเนินงาน และบริหารจัดการศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก 3 ศูนย์ คือ ศูนย์พัฒนาเด็กเล็กบ้านบะหว้า ศูนย์พัฒนาเด็กเล็กบ้านบะยาวใหญ่ ศูนย์พัฒนาเด็กเล็กบ้านวังม่วง และ 1 โรงเรียน คือ โรงเรียนอนุบาลเทศบาลตำบลบะหว้า สภาพการณ์ของการบริหารจัดการ ศูนย์พัฒนาเด็กเล็กและโรงเรียน พบว่า ยังมีปัญหาด้านโครงสร้างองค์กร ปัญหาด้านบุคลากร ปัญหาด้านงบประมาณ ปัญหาด้านความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการจัดการศึกษาของผู้บริหาร และจากสภาพการจัดการศึกษาที่ผ่านมา พบว่า บุคลากรด้านการศึกษา ยังไม่ทราบบทบาทหน้าที่ในการจัดการศึกษาตามอำนาจหน้าที่ของตนเอง ทำให้ขาดแหล่งเรียนรู้ที่หลากหลาย และมีจุดอ่อนด้านบุคลากร คือ ส่วนใหญ่ยังขาดบุคลากรที่มีความเชี่ยวชาญด้านการศึกษาและอำนาจการตัดสินใจส่วนใหญ่อยู่ที่ผู้บริหารท้องถิ่น การร่วมมือกันระหว่างบ้าน องค์กร ศาสนา สถาบันวิชาการ องค์กรภาครัฐและเอกชน ยังขาดการร่วมมือการร่วมมือจากบ้าน องค์กรชุมชน ผู้ปกครอง สถาบันวิชาการ หน่วยงานองค์กรภาครัฐและเอกชน (กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น, 2550, หน้า 65)

จากข้อมูลดังกล่าวข้างต้นผู้วิจัย จึงมีสนใจที่จะศึกษาประสิทธิผล การบริหารงานศูนย์พัฒนาเด็กเล็กสังกัดเทศบาลตำบลบะหว้า อำเภออากาศอำนวย จังหวัดสกลนคร ผลการวิจัยในครั้งนี้จะมีส่วนสำคัญอย่างยิ่งต่อการพัฒนาการจัดการศึกษาให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

คำถามของการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ผู้วิจัยได้กำหนดคำถามของการวิจัยไว้ดังนี้

1. ประสิทธิภาพการบริหารศูนย์พัฒนาเด็กเล็กสังกัดเทศบาลตำบลบะหว้า อำเภออากาศอำนวย จังหวัดสกลนคร อยู่ในระดับใด
2. ประสิทธิภาพการบริหารศูนย์พัฒนาเด็กเล็กสังกัดเทศบาลตำบลบะหว้า อำเภออากาศอำนวย จังหวัดสกลนคร แตกต่างกันตามคุณลักษณะส่วนบุคคลหรือไม่อย่างไร

ความมุ่งหมายของการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ผู้วิจัยได้กำหนดความมุ่งหมายของการวิจัย ไว้ดังนี้

1. เพื่อศึกษาประสิทธิผลการบริหารศูนย์พัฒนาเด็กเล็กสังกัดเทศบาลตำบลบะหว้า อำเภออากาศอำนวย จังหวัดสกลนคร
2. เพื่อเปรียบเทียบประสิทธิผลการบริหารศูนย์พัฒนาเด็กเล็กสังกัดเทศบาลตำบลบะหว้า อำเภออากาศอำนวย จังหวัดสกลนคร ตามคุณลักษณะส่วนบุคคล

สมมติฐานของการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ผู้วิจัยได้ตั้งสมมติฐานการวิจัย ไว้ดังนี้

ประสิทธิผลการบริหารศูนย์พัฒนาเด็กเล็กสังกัดเทศบาลตำบลบะหว้า อำเภออากาศอำนวย จังหวัดสกลนคร แตกต่างกันตามคุณลักษณะส่วนบุคคล

ความสำคัญของการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ได้ตั้งความสำคัญของการวิจัย ไว้ดังนี้

1. ได้ทราบระดับประสิทธิผลการบริหารศูนย์พัฒนาเด็กเล็กสังกัดเทศบาลตำบลบะหว้า อำเภออากาศอำนวย จังหวัดสกลนคร
2. ได้ทราบระดับความคิดเห็นของครูดูแลเด็กและประชาชนต่อประสิทธิผลการบริหารศูนย์พัฒนาเด็กเล็กสังกัดเทศบาลตำบลบะหว้า อำเภออากาศอำนวย จังหวัดสกลนคร

ขอบเขตของการวิจัย

ผู้วิจัยได้กำหนดขอบเขตของการวิจัยไว้ดังนี้

1. ขอบเขตด้านเนื้อหา
การวิจัยเรื่อง ประสิทธิผลการบริหารศูนย์พัฒนาเด็กเล็กสังกัดเทศบาลตำบลบะหว้า อำเภออากาศอำนวย จังหวัดสกลนคร ได้กำหนดขอบเขตด้านเนื้อหาการวิจัยโดยยึดมาตรฐานการดำเนินงานศูนย์พัฒนาเด็กเล็กขององค์กรปกครองส่วน

ท้องถิ่น (กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น, 2547, หน้า 3) โดยจำแนกเป็น 4 ด้าน ดังนี้

- 1.1 ด้านบุคลากรและการบริหารจัดการ
- 1.2 ด้านอาคารสถานที่ สิ่งแวดล้อม และความปลอดภัย
- 1.3 ด้านวิชาการและกิจกรรมตามหลักสูตร
- 1.4 ด้านการมีส่วนร่วมและสนับสนุนจากชุมชน

2. ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

ผู้วิจัยได้เก็บรวบรวมข้อมูลจากประชากรและกลุ่มตัวอย่างดังนี้

2.1 ประชากร ได้แก่

- 1) ครูดูแลเด็ก จำนวน 12 คน
- 2) ประชาชนที่อาศัยอยู่ในเขตพื้นที่เทศบาลตำบลบะหว้า จำนวน 9 หมู่บ้าน ได้แก่ หมู่ที่ 1 บ้านวังม่วง หมู่ที่ 2 บ้านบะหว้า หมู่ที่ 3 บ้านบะยาว หมู่ที่ 4 บ้านเม่นน้อย หมู่ที่ 5 บ้านบะยาวน้อย หมู่ที่ 6 บ้านสี่แยก หมู่ที่ 7 บ้านบะหว้า หมู่ที่ 8 บ้านวังม่วง หมู่ที่ 9 บ้านบะหว้า จำนวน 6,168 คน

2.2 กลุ่มตัวอย่าง

- 1) ครูดูแลเด็ก จำนวน 12 คน
- 2) ประชาชนในเขตพื้นที่บริการเทศบาลตำบลบะหว้า อำเภออากาศอำนวย จังหวัดสกลนคร จำนวน 380 คน โดยใช้สูตรการคำนวณหาขนาดของกลุ่มตัวอย่างใช้วิธีการคำนวณจากสูตรของยามาเน่ และทำการสุ่มตัวอย่างแบบชั้นภูมิ (Stratified Random Sampling)

3. ตัวแปรที่ศึกษา

3.1 ตัวแปรอิสระ คุณลักษณะส่วนบุคคล ได้แก่

3.1.1 สถานภาพ

- 1) ครูดูแลเด็ก
- 2) ประชาชน

3.1.2 ระดับการศึกษา

- 1) ต่ำกว่าปริญญาตรี
- 2) ปริญญาตรีขึ้นไป

3.2 ตัวแปรตาม ได้แก่ ประสิทธิภาพการบริหารศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก สังกัดเทศบาลตำบลพะหว้า อำเภออากาศอำนวย จังหวัดสกลนคร ตามมาตรฐานการดำเนินงานศูนย์พัฒนาเด็กเล็กขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น, 2547, หน้า 3) โดยจำแนกเป็น 4 ด้าน ดังนี้

3.2.1 ด้านบุคลากรและการบริหารจัดการ

3.2.2 ด้านอาคารสถานที่ สิ่งแวดล้อม และความปลอดภัย

3.2.3 ด้านวิชาการและกิจกรรมตามหลักสูตร

3.2.4 ด้านการมีส่วนร่วมและสนับสนุนจากชุมชน

กรอบแนวคิดของการวิจัย

การวิจัยในครั้งนี้เป็นการศึกษาประสิทธิภาพการบริหารศูนย์พัฒนาเด็กเล็กสังกัดเทศบาลตำบลพะหว้า อำเภออากาศอำนวย จังหวัดสกลนคร ตามเกณฑ์มาตรฐานการดำเนินงานศูนย์พัฒนาเด็กเล็กขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น, 2547, หน้า 3) ซึ่งสรุปเป็นกรอบแนวคิดในการวิจัย ดังนี้



ภาพประกอบ 1 กรอบแนวคิดของการวิจัย

นิตยสารศัพท์เฉพาะ

การวิจัยครั้งนี้ผู้วิจัยได้นิตยสารศัพท์เฉพาะคำสำคัญที่ต้องการสื่อความหมายไว้ดังนี้

1. ประสิทธิภาพการบริหาร หมายถึง กระบวนการที่บุคคลร่วมมือกันดำเนินการโดยอาศัยทรัพยากรและวิธีดำเนินการต่าง ๆ มาใช้ทั้งการวางแผน การจัดองค์การ การสั่งการและการควบคุม เพื่อให้บรรลุจุดประสงค์ขององค์การอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลตามมาตรฐานการดำเนินงานศูนย์พัฒนาเด็กเล็กขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทยซึ่งจำแนกออกเป็น 4 มาตรฐาน ประกอบด้วย

1.1 ด้านบุคลากรและการบริหารจัดการ หมายถึง ความสามารถในการปฏิบัติหรือความพร้อมของศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก ในด้านความเพียงพอของบุคลากร คุณภาพของบุคลากรและการนำบุคลากรไปใช้ประโยชน์เพื่อการจัดการศึกษาให้มีประสิทธิภาพและบรรลุวัตถุประสงค์ที่วางไว้

1.2 ด้านอาคารสถานที่และสิ่งแวดล้อมและความปลอดภัย หมายถึง การจัดหรือบริหารอาคารเรียน ห้องเรียน ห้องน้ำห้องส้วม ตลอดจนสภาพแวดล้อมทั้งภายในและภายนอกห้องเรียน รวมไปถึงมาตรการ ระเบียบข้อบังคับ ในการรักษาความปลอดภัยของศูนย์อบรมเด็กเล็ก

1.3 ด้านวิชาการและกิจกรรมตามหลักสูตร หมายถึง การจัดกิจกรรมเกี่ยวกับการเรียนการสอนรวมถึงประสบการณ์ทุกชนิดเพื่อให้เด็ก มีคุณลักษณะที่พึงประสงค์เหมาะสมสอดคล้องตามวัยและพัฒนาการ

1.4 ด้านการมีส่วนร่วมและสนับสนุนจากชุมชน หมายถึง การแสดงออกของคนในชุมชนในการร่วมคิด ร่วมวางแผน ร่วมปฏิบัติงาน ร่วมติดตาม ประเมินผลและร่วมแก้ไขปัญหาในการดำเนินงานศูนย์พัฒนาเด็กเล็กทุกขั้นตอน รวมทั้งการให้การสนับสนุนด้านงบประมาณ การจัดกิจกรรม การประชาสัมพันธ์ การประสานงานต่าง ๆ

2. สถานภาพ หมายถึง ตำแหน่งของบุคลากรที่ปฏิบัติงานหรือมีส่วนเกี่ยวข้องกับโรงเรียนอนุบาลเทศบาลตำบลบะหว้า อำเภออากาศอำนวย จังหวัดสกลนคร ประกอบด้วย 1) ครูดูแลเด็ก และ 2) ประชาชน

3. ระดับการศึกษา หมายถึง ระดับการศึกษาขั้นสูงสุดของผู้ตอบ
แบบสอบถาม แบ่งออกเป็น 2 ระดับ 1) ต่ำกว่าปริญญาตรี และ 2) ปริญญาตรีขึ้นไป

มหาวิทยาลัยราชภัฏสกลนคร