

# บทที่ 1

## บทนำ

### ความเป็นมาของปัญหา

การพัฒนาคุณภาพประชากรของชาติ เป็นสิ่งสำคัญอย่างยิ่งต่อการพัฒนาประเทศ ให้มีความเจริญก้าวหน้า ทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และการปกครอง เพราะคุณภาพของคนในชาติย่อมหมายถึงกำลังสำคัญในการพัฒนาประเทศ ดังนั้นการพัฒนา คุณภาพประชากรของชาติจึงเป็นสิ่งจำเป็นอย่างยิ่ง และจะต้องเริ่มกระทำตั้งแต่วัยแรกเริ่มของชีวิตคือตั้งแต่แรกเกิดจนกระทั่งอายุประมาณ 6 ปี ซึ่งถือว่าเป็นระยะที่สำคัญที่สุดของการพัฒนาทางร่างกาย จิตใจ อารมณ์ สังคม และสติปัญญา ประสบการณ์ที่เด็กได้รับในช่วงแรกของชีวิต มีอิทธิพลมากต่อการเสริมสร้างฐานความพร้อมสำหรับการพัฒนาในขั้นต่อไป หรืออาจจะขัดขวางการพัฒนาของเด็ก ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับความเหมาะสมของประสบการณ์ที่เด็กจะได้รับและเนื่องจากเด็กในวัยนี้อีกเช่นกัน ที่สามารถเรียนรู้ได้อย่างรวดเร็วและแม่นยำ เพราะสมองของเด็กในช่วงตั้งแต่ปฏิสนธิเป็นอวัยวะหนึ่งซึ่งเจริญเติบโตอย่างรวดเร็วภายใน 4 ปีแรก เด็กจะพัฒนาการทางสมองจนเกือบถึง 60% เมื่อสมองเป็นอวัยวะที่เจริญเติบโต อย่างรวดเร็วมากจึงต้องอาศัยปัจจัยหลายอย่าง ซึ่งไม่เพียงแต่อาหารที่จะเป็นพลังงานเป็นโครงสร้างเท่านั้น หากแต่ยังต้องอาศัยปัจจัยที่สร้างประสบการณ์จากประสาทสัมผัสต่าง ๆ ได้แก่ สิ่งที่เห็น ได้ยิน ได้ชิม ได้ดมกลิ่น สัมผัสด้วยร่างกายและความรู้สึกที่จะไปกระตุ้น ควบคุมทิศทางการเจริญเติบโต และการทำงานของระบบประสาท โดยเฉพาะในช่วงแรกเกิดจนถึงประมาณ 6 ปี จึงถือว่าเป็นช่วงที่สำคัญที่สุดของชีวิต (กรมการพัฒนาชุมชน, 2541, หน้า 5) ซึ่งหากเราไม่สามารถปลูกฝังสิ่งที่ดีงาม หรือส่งเสริมการพัฒนาเด็กในช่วงนี้แล้วก็นับว่าพลาดโอกาสที่สำคัญที่สุดในชีวิตเช่นกันและเนื่องจากเด็กจะเป็นทรัพยากรมนุษย์ที่มีคุณค่า และมีความหมายต่ออนาคตของประเทศชาติเป็นอย่างมาก บุคคลในประเทศ จะเป็นทรัพยากรที่มีคุณภาพหรือไม่ ขึ้นอยู่กับพื้นฐานการอบรมเลี้ยงดูการให้การศึกษาตลอดจนแนะนำชี้แนวทางที่ถูกต้องและเหมาะสม ตั้งแต่เด็กให้ได้รับการพัฒนาเต็มตามศักยภาพส่งเสริม ให้เจริญงอกงามในด้านการคิดมากกว่า การจำ ให้มีความพร้อมในด้านร่างกาย จิตใจ อารมณ์ สังคมและสติปัญญา เพื่อที่จะเข้าศึกษาและรับรู้ด้านวิชาการในระดับที่สูงขึ้นซึ่งเด็กในวัยนี้เป็นวัยพื้นฐานของการเป็นผู้ใหญ่ หากได้รับการปลูกฝังด้วยการอบรมเลี้ยงดูอย่างเหมาะสมก็ย่อมจะเติบโตเป็นผู้ใหญ่ที่มีคุณภาพ และทำประโยชน์ให้กับประเทศชาติได้

ฉะนั้นการเลี้ยงดูสำหรับเด็กวัยนี้ จึงมีความสำคัญอย่างยิ่งเพราะประสบการณ์ที่เด็ก จะได้รับในช่วงอายุนี้เป็นการสร้างพื้นฐานความพร้อมทั้งทางร่างกาย อารมณ์ สังคม และสติปัญญา ซึ่งเป็นพื้นฐานของการพัฒนาที่ดีสำหรับช่วงอายุต่อไป และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 ได้กำหนดกรอบแนวคิดการดำเนินงานที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาเด็กตามมาตรา 30 กล่าวถึงความเสมอภาคกันในกฎหมายและได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกันโดยไม่มี ความแตกต่างทางด้านอายุ เด็กจึงมีฐานะเท่าเทียมกับบุคคลอื่นในสังคม มาตรา 53 เด็กมีสิทธิได้รับการคุ้มครองโดยรัฐจากการใช้ความรุนแรง การปฏิบัติ อันไม่เป็นธรรม และไม่มีผู้ดูแล เด็กมีสิทธิ ได้รับการเลี้ยงดู และศึกษาอบรมจากรัฐ มาตรา 80 รัฐต้องคุ้มครองและพัฒนาเด็กและเยาวชน นอกจากนี้ในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มีข้อกำหนดที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนา เด็ก ตามมาตรา 6 กล่าวไว้ว่า การจัดการศึกษาต้องเป็นไปเพื่อพัฒนาคนไทยให้เป็นมนุษย์ที่ สมบูรณ์ทั้งร่างกาย จิตใจ สติปัญญา ความรู้และคุณธรรม มีจริยธรรมและวัฒนธรรมในการ ดำรงชีวิต สามารถอยู่ร่วมกับผู้อื่นได้อย่างมีความสุขและจากแผนการศึกษาแห่งชาติ ฉบับที่ 9 ได้ กำหนดให้เด็กปฐมวัยอายุ 0-5 ปี ทุกคนได้รับการพัฒนาและเตรียมความพร้อมทุกด้านก่อนเข้าสู่ ระบบการศึกษาขั้นพื้นฐาน โดยส่งเสริมและสนับสนุนการพัฒนาและการเตรียมความพร้อมของ เด็กปฐมวัย ในรูปแบบที่หลากหลาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งการให้ความรู้แก่พ่อแม่ ผู้ปกครอง รวมทั้ง ผู้ที่เตรียมตัวเป็นพ่อแม่ส่งเสริมและสนับสนุนการศึกษาปฐมวัยให้มีคุณภาพครอบคลุม กลุ่มเป้าหมาย เพื่อพัฒนารากฐานพัฒนาการของทุกชีวิตอย่างเหมาะสม แต่เนื่องจากปัจจุบัน สภาพเศรษฐกิจส่งผลให้ผู้ปกครองที่มีรายได้น้อยไม่มีเวลา ดูแลบุตรหลานเพราะต้องออกไปทำงาน นอกบ้าน ทำให้เด็กในวัยนี้ได้รับการเลี้ยงดูที่ไม่ถูกสุขลักษณะ และไม่ได้รับการเอาใจใส่เท่าที่ควร

กระทรวงมหาดไทยโดยกรมการพัฒนาชุมชนได้เล็งเห็นถึงความสำคัญของการพัฒนา เด็ก จึงได้เริ่มมีการจัดตั้งศูนย์พัฒนาเด็กเล็กในหมู่บ้านตำบลตามความต้องการ และความสามารถ ของประชาชนมาตั้งแต่ พ.ศ. 2510 เพื่อรับเด็กเล็กในชนบทอายุระหว่าง 3 - 6 ปี เข้ารับการเลี้ยงดู ในศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก และให้อยู่ในความรับผิดชอบ ควบคุมดูแลของ คณะกรรมการพัฒนาเด็ก และคณะกรรมการสภาตำบลโดยให้การช่วยเหลือและให้การสนับสนุนในด้านวิชาการ และงบประมาณในส่วนที่เกินขีดความสามารถของประชาชนรวมทั้งการฝึกอบรมผู้ดูแลเด็ก และ คณะกรรมการพัฒนาเด็ก เพื่อให้บุคลากรเหล่านี้สามารถปฏิบัติงาน ได้อย่างมีประสิทธิภาพ แต่ เนื่องจากรัฐบาลได้มีนโยบายที่จะกระจายกิจกรรมการดำเนินงานศูนย์พัฒนาเด็กเล็กให้แก่องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีศักยภาพ และความพร้อมได้มีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาระดับปฐมวัย

ตามกำลังและขีดความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆ ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2541 เป็นต้นมา ดังนั้นเพื่อเป็นการตอบสนองนโยบายของรัฐบาลในการกระจายอำนาจการบริหารลงสู่ท้องถิ่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องถือเป็นหน้าที่หลักที่จะให้ความสำคัญในการจัดการศึกษา ศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก ซึ่งตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ตามมาตรา 16 (9) ว่าด้วยการจัดการศึกษา ศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก ถือเป็นองค์กรพื้นฐานในการเตรียมความพร้อมเด็กปฐมวัยก่อนที่จะส่งเข้าสู่การศึกษา ขั้นพื้นฐานต่อไป

เนื่องจากศูนย์พัฒนาเด็กเล็กที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องรับผิดชอบอยู่ในปัจจุบัน ประกอบด้วยศูนย์พัฒนาเด็กเล็กที่ได้รับการถ่ายโอนจากส่วนราชการต่างๆ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดตั้งเอง กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น จึงได้จัดทำมาตรฐานการดำเนินงาน ศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้นเพื่อให้มาตรฐานการดำเนินงานศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก เป็นไปอย่างมีระบบ มีมาตรฐาน และมีประสิทธิภาพ ดังนั้นผู้ที่มีส่วนสำคัญในการจัดการศึกษา ศูนย์พัฒนาเด็กเล็กให้บรรลุมาตรฐานการดำเนินงานดังกล่าว อย่างมีประสิทธิภาพและมีประสิทธิผลได้แก่ หัวหน้าศูนย์พัฒนาเด็กเล็กและผู้ดูแลเด็ก ซึ่งเป็นผู้ที่มีบทบาทและมีความใกล้ชิดกับเด็กมากที่สุด วัสดุภาพและปัญหาของการจัดการศึกษา ศูนย์พัฒนาเด็กเล็กเป็นอย่างดี

ผู้วิจัยจึงสนใจที่จะศึกษาว่า ศูนย์พัฒนาเด็กเล็กที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในจังหวัดสุโขทัย รับผิดชอบอยู่ มีสภาพและปัญหาการจัดการศึกษาตามมาตรฐานการดำเนินงานศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทยอย่างไร ผลการศึกษาครั้งนี้จะเป็นประโยชน์ต่อผู้ที่เกี่ยวข้องทุกฝ่าย ในอันที่จะนำข้อมูลไปใช้เป็นแนวทางในการเตรียมการ หรือพัฒนารูปแบบการจัดการศึกษาระดับปฐมวัยให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น อีกทั้งยังสามารถใช้เป็นแนวทางในการพิจารณาการถ่ายโอนการจัดการศึกษาภาคบังคับ และการศึกษาขั้นพื้นฐานให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตลอดจนการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในโอกาสต่อไป

### จุดมุ่งหมายของการศึกษาค้นคว้า

1. เพื่อศึกษาสภาพและปัญหาการจัดการศึกษาตามมาตรฐานการดำเนินงานของศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก สังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จังหวัดสุโขทัย
2. เพื่อเปรียบเทียบสภาพการจัดการศึกษาตามมาตรฐานการดำเนินงานของศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก ตามประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

### ความสำคัญของการศึกษาค้นคว้า

1. ข้อค้นพบจากงานวิจัยสามารถใช้เป็นแนวทางในการจัดการศึกษาศูนย์พัฒนาเด็กเล็กขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้แก่เทศบาลตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล จังหวัดสุโขทัย ได้ปรับปรุงและพัฒนาการบริหารจัดการศึกษาศูนย์พัฒนาเด็กเล็กให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลยิ่งขึ้น
2. ข้อค้นพบจากงานวิจัยสามารถใช้เป็นข้อมูลพื้นฐานในการวางแผนขยายการจัดการศึกษาในศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ เทศบาลตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล จังหวัดสุโขทัย ในอนาคต
3. ข้อค้นพบจากงานวิจัยจะเป็นประโยชน์สำหรับหน่วยงานที่จัดการศึกษาและใช้เป็นแนวทางในการร่วมมือพัฒนาคุณภาพการจัดการศึกษาระดับปฐมวัยให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

### ขอบเขตของการศึกษาค้นคว้า

#### 1. ขอบเขตของเนื้อหา

มุ่งศึกษาสภาพและปัญหาการจัดการศึกษาตามมาตรฐานการดำเนินงานของศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก สังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จังหวัดสุโขทัย ใน 4 ด้าน คือด้านบุคลากรและการบริหารจัดการด้านอาคารสถานที่ สิ่งแวดล้อม และความปลอดภัย ด้านวิชาการและกิจกรรมตามหลักสูตรและด้านการมีส่วนร่วมและการสนับสนุนจากชุมชน

#### 2. ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

ประชากรที่ใช้ในการศึกษาครั้งนี้ ได้แก่ หัวหน้าศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก หรือผู้ดูแลเด็ก จากศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก สังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในจังหวัดสุโขทัย ประเภทองค์การบริหารส่วนตำบล และเทศบาลตำบล ทั้งหมด 9 อำเภอ มีศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก 226 ศูนย์

กลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการศึกษา โดยการสุ่มตัวอย่างอย่างง่าย 5 อำเภอ ซึ่งมีศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก 112 ศูนย์ เก็บข้อมูลจากหัวหน้าศูนย์พัฒนาเด็กเล็กหรือผู้ดูแลเด็ก จำนวน 112 คน

### 3. ตัวแปรที่ใช้ในการศึกษาค้นคว้า

3.1 ตัวแปรต้น (Independent Variable) ได้แก่ประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำแนกเป็น

3.1.1 องค์การบริหารส่วนตำบล

3.1.2 เทศบาลตำบล

3.2 ตัวแปรตาม (Dependent Variable) คือ สภาพและปัญหาการจัดการศึกษาตามมาตรฐานการดำเนินงานของศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก สังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จังหวัดสุโขทัย 4 ด้าน คือ

3.2.1 ด้านบุคลากรและการบริหารจัดการ

3.2.2 ด้านอาคารสถานที่ สิ่งแวดล้อม และความปลอดภัย

3.2.3 ด้านวิชาการและกิจกรรมตามหลักสูตร

3.2.4 ด้านการมีส่วนร่วมและการสนับสนุนจากชุมชน

### สมมุติฐานการศึกษาค้นคว้า

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทต่างกัน มีสภาพการจัดการศึกษาตามมาตรฐานการดำเนินงานของศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก แตกต่างกัน

### นิยามศัพท์เฉพาะ

1. **การจัดการศึกษา** หมายถึง การดำเนินงานด้านการศึกษาในศูนย์พัฒนาเด็กเล็กขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่เทศบาลตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล จังหวัดสุโขทัย ตามมาตรฐานการดำเนินงานศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก (กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น)

2. **ศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก** หมายถึง สถานที่ให้การดูแลเพื่อเตรียมความพร้อมในการเรียนเด็กเล็กระหว่างอายุ 3 - 5 ปี ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งได้ดำเนินการจัดตั้งเอง และได้รับการถ่ายโอนการจัดการศึกษาจากหน่วยงานอื่นตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

3. **ประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น** หมายถึง องค์การบริหารส่วนตำบล และเทศบาลตำบล ในจังหวัดสุโขทัย

3.1 **องค์การบริหารส่วนตำบล** หมายถึง องค์การบริหารส่วนตำบล ที่ดำเนินการจัดการศึกษาศูนย์พัฒนาเด็กเล็กในจังหวัดสุโขทัย

3.2 เทศบาลตำบล หมายถึง เทศบาลตำบลที่ดำเนินการจัดการศึกษาศูนย์พัฒนาเด็กเล็กในจังหวัดสุโขทัย

**4. มาตรฐานการดำเนินงานของศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก** หมายถึง มาตรฐานการดำเนินงานศูนย์พัฒนาเด็กเล็กขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น(กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น) จำแนกออกเป็นมาตรฐานการดำเนินงาน 4 ด้าน คือ ด้านบุคลากรและการบริหารจัดการ ด้านอาคารสถานที่ สิ่งแวดล้อมและความปลอดภัย ด้านวิชาการและกิจกรรมตามหลักสูตร และด้านการมีส่วนร่วมและการสนับสนุนจากชุมชน

**5. ด้านบุคลากรและการบริหารจัดการ** หมายถึง การกำหนดมาตรฐานการดำเนินงานสำหรับศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ด้านบุคลากรและการบริหารจัดการ ได้แก่ ด้านคุณสมบัติ ด้านบทบาทหน้าที่ ด้านรูปแบบการบริหารจัดการ

**6. ด้านงานอาคารสถานที่ สิ่งแวดล้อม และความปลอดภัย** หมายถึง การกำหนดมาตรฐานการดำเนินงานสำหรับศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ด้านอาคารสถานที่ ที่ตั้ง จำนวนชั้น ทางเข้า-ออก ประตู-หน้าต่าง และพื้นที่ใช้สอย ด้านสิ่งแวดล้อม แสงสว่าง เสียง การถ่ายเทอากาศ สภาพพื้นที่ภายในอาคาร ภายนอกอาคาร รั้ว สภาพแวดล้อมและมลภาวะ พื้นที่เล่นกลางแจ้ง ระเบียบ ด้านความปลอดภัย การกำหนดมาตรการป้องกันความปลอดภัย มาตรการเตรียมความพร้อมรับสถานการณ์ฉุกเฉิน

**7. ด้านวิชาการและกิจกรรมตามหลักสูตร** หมายถึง การกำหนดมาตรฐานการดำเนินงานสำหรับศูนย์พัฒนาเด็กเล็กขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้แก่คุณลักษณะที่พึงประสงค์ 12 ประการ คุณลักษณะตามวัย พัฒนาการด้านร่างกาย พัฒนาการด้านอารมณ์และจิตใจ พัฒนาการด้านสังคม พัฒนาการด้านสติปัญญา การจัดประสบการณ์ การจัดกิจกรรมประจำวัน โภชนาการสำหรับเด็ก

**8. ด้านการมีส่วนร่วมและการสนับสนุนจากชุมชน** หมายถึง การกำหนดมาตรฐานการดำเนินงานสำหรับศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ การประชุมชี้แจงให้ประชาชนได้ทราบถึงประโยชน์และความจำเป็นของการจัดการศึกษาของศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก การประชาสัมพันธ์ให้ชุมชนทราบเกี่ยวกับการดำเนินงานของศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก การประสานงานและประชาสัมพันธ์การดำเนินงานของศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก การจัดกิจกรรมเกี่ยวกับการแสดงความเห็น การให้ข้อมูลข่าวสารด้านการมีส่วนร่วมของชุมชน การจัดให้มีกองทุนส่งเสริมการดำเนินงานของศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก