

## บทที่ 1

### บทนำ

#### ความเป็นมาของปัญหา

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้บัญญัติไว้ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษาและการกระจายอำนาจในการจัดการศึกษา กล่าวคือบุคคลย่อมมีสิทธิเสมอกันในการได้รับการศึกษาขั้นพื้นฐาน 12 ปี ที่รัฐจะต้องจัดให้อย่างทั่วถึงและมีคุณภาพโดยไม่เก็บค่าใช้จ่ายและให้คำนึงถึงการมีส่วนร่วมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สนับสนุนให้เอกชนจัดการศึกษาอบรมให้เกิดความรู้คู่คุณธรรม พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 ตามมาตรา 9, 12, 41 และมาตรา 42 ให้มีการกระจายอำนาจลงสู่เขตพื้นที่การศึกษา สถานศึกษา และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยระดมทรัพยากรจากแหล่งต่าง ๆ มาใช้ในการจัดการศึกษาโดยให้บุคคล ครอบครัวยุวมชน องค์กรชุมชนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เอกชน องค์กรเอกชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา สถานประกอบการและสถาบันสังคมอื่นมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีสิทธิในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานระดับใดระดับหนึ่งหรือทุกระดับตามความพร้อม ความเหมาะสม และความต้องการภายในท้องถิ่น ทั้งนี้ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

เมื่อได้มีการตราพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 ส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกรูปแบบ มีอำนาจหน้าที่ในการจัดการศึกษาได้ทุกระดับรวมทั้งให้มีการถ่ายโอนภารกิจบริการสาธารณะที่ซ้ำซ้อนระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายใน 4 ปี (สำนักกฎหมายมงคลธรรม การดำเนินการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามภารกิจที่ได้รับถ่ายโอนมานั้น ในข้อเท็จจริงพบว่าองค์การบริหารส่วนตำบลยังไม่มีประสบการณ์ในการจัดการศึกษามาก่อนซึ่ง จรัส สุวรรณมาลา (อ้างอิงใน โกวิทท์ พวงงาม 2543, หน้า 184) กล่าวว่า การวางแผนพัฒนาตำบลของเทศบาลยังขาดบุคลากร รวมทั้งข้อมูลพื้นฐานและแนวคิดที่รัดกุม และจากผลการศึกษาของคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ (คณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ, ม.ป.ป., หน้า 10-11) เกี่ยวกับผลกระทบที่คาดว่าจะเกิดขึ้นจากการถ่ายโอนอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้สรุปไว้ว่าการเร่งให้ ต้องรับการถ่ายโอนอำนาจการบริหารจัดการศึกษาไปดำเนินการอาจทำให้เกิดความล้มเหลว เนื่องจากเป็นการผลักภาระให้องค์กร

ไม่เพียงพอในการจัดสรรงบประมาณด้านการศึกษาตามเกณฑ์ที่จะจัดการศึกษาในรูปแบบของการรับโอนสถานศึกษา เนื่องจากส่วนใหญ่ตั้งอยู่ในเขตพื้นที่ซึ่งต้องพัฒนาด้านสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานและยังขาดประสบการณ์ด้านการจัดการศึกษา (นิตยา เงินประเสริฐศรี และคณะ, 2545, หน้า 47-48) และจากรายงานการวิจัยของประภาพรรณ ไชยวงษ์ (2544, บทคัดย่อ) พบว่าบทบาทที่ปฏิบัติจริงส่วนใหญ่จัดการศึกษานอกระบบ และการศึกษาตามอัธยาศัยมากกว่าจัดการศึกษาในระดับก่อนประถมศึกษาซึ่งทำได้เพียงการมีส่วนร่วมเท่านั้น นอกจากนี้จากผลการศึกษาของปรีชญา ชุมนาสีเยว (2544, บทคัดย่อ) ได้ศึกษาความพร้อมในการนำนโยบายการจัดอนุบาล 3 ขวบไปปฏิบัติพบว่า มีความพร้อมในด้านโครงสร้างองค์กรงบประมาณ บุคลากร และวัสดุอุปกรณ์ อยู่ในระดับปานกลาง และลือชัย บุญคุ้ม (2546, บทคัดย่อ) ได้ศึกษาการจัดการศึกษาระดับปฐมวัย พบว่ามีปัญหาและอุปสรรค ด้านครูผู้สอน พี่เลี้ยงเด็กหรือผู้ช่วยครู ที่ขาดความรู้ความเข้าใจเรื่องการจัดการศึกษาปฐมวัย โดยเฉพาะด้านหลักสูตร การจัดกิจกรรม การวัดและประเมินพัฒนาการของเด็ก รวมทั้งยังไม่มีอาคารสถานที่เป็นของตนเอง ขาดงบประมาณ สื่ออุปกรณ์ และเครื่องเล่นสนามตลอดจนการประชาสัมพันธ์กับผู้ปกครองยังไม่ดีเท่าที่ควรการจัดศูนย์พัฒนาเด็กเล็กโรงเรียนขนาดเล็ก สังกัดเทศบาลสวรรคโลก มีจำนวนทั้งสิ้น 5 โรงเรียน

ศูนย์พัฒนาเด็กของกรมการศาสนา ซึ่งเป็นหน่วยงานตามโครงสร้างเดิมของกระทรวงศึกษาธิการและศูนย์พัฒนาเด็กเล็กของกรมพัฒนาชุมชน กระทรวงมหาดไทย ทั้งนี้ได้มีการทำข้อตกลงร่วมกันเกี่ยวกับใช้อาคารสถานที่เรียน บุคลากรที่เป็นครูผู้สอน พี่เลี้ยงเด็กหรือผู้ช่วยครูตลอดจนการจัดประสบการณ์สำหรับเด็กที่หน่วยงานเดิมได้จัดไว้แล้ว ดังนั้นการดำเนินการจัดศูนย์พัฒนาเด็กเล็กของเทศบาลเมืองสวรรคโลก จึงต้องอาศัยความร่วมมือกับหน่วยงานดังกล่าว เพื่อให้สามารถบริหารจัดการศึกษาให้มีประสิทธิภาพตามบทบาทหน้าที่ที่กฎหมายบัญญัติไว้ ประวัติความเป็นมา ของศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก เทศบาลเมืองสวรรคโลก มีทั้งหมด 5 ศูนย์ ตั้งขึ้นพร้อมกันเมื่อปี พ.ศ. 2550 โดยการริเริ่มจากท่านสมชาติ ลิ้มปะพันธ์ จากกรรไกรร้องของคนในชุมชน เขตเทศบาลทั้งหมด 11 ชุมชน เนื่องจากเด็กเล็กที่อายุยังไม่ถึงเกณฑ์ที่จะเข้าสู่ระบบโรงเรียน ในชั้นอนุบาลได้ พ่อแม่ต้องมีภาระในการประกอบอาชีพนอกบ้าน ซึ่งต้องนำบุตรหลานไปจ้างวานคนอื่นเลี้ยง เป็นการเพิ่มภาระค่าใช้จ่ายอีกมากมาย จากเสียงเรียกร้องของพ่อ แม่ ดังกล่าว ทำให้คณะผู้บริหารได้ข้อสรุปที่เสียงส่วนใหญ่ต้องการให้เทศบาลเมืองสวรรคโลกจัดตั้งศูนย์พัฒนาเด็กเล็กขึ้น จากข้อสรุปดังกล่าวทางคณะผู้บริหารจึงนำโดยท่านนายกสมชาติ

ผู้วิจัยจึงสนใจที่จะศึกษา การปฏิบัติ หน้าที่ของผู้ดูแลเด็กศูนย์พัฒนาเด็กเล็กในสังกัด เทศบาลเมืองสวรรคโลก ซึ่งผลการศึกษาคั้งนี้จะเป็นประโยชน์ต่อผู้ที่เกี่ยวข้องทุกฝ่ายเพื่อที่จะนำ ข้อมูลไปใช้เป็นแนวทางในการเตรียมการ หรือพัฒนารูปแบบการจัดการศึกษาของศูนย์พัฒนาเด็ก เล็กให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น อีกทั้งยังสามารถใช้เป็นแนวทางในการพิจารณาการถ่ายโอนการจัด การศึกษาภาคบังคับ และการศึกษาขั้นพื้นฐานให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตลอดจนการ กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น ในโอกาสต่อไป

#### จุดมุ่งหมายของการศึกษาคั้งนี้

1. เพื่อศึกษาการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ดูแลเด็กศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก สังกัดเทศบาลเมือง สวรรคโลก จังหวัดสุโขทัย
2. เพื่อศึกษาปัญหาการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ดูแลเด็กศูนย์พัฒนาเด็กเล็กสังกัดเทศบาล เมืองสวรรคโลก จังหวัดสุโขทัย

#### ขอบเขตของการศึกษาคั้งนี้

##### 1. ประชากร

ประชากรที่ใช้ในการวิจัยคั้งนี้ใช้ประชากร ทั้งหมด 65 คน ได้แก่ หัวหน้าศูนย์ฯ จำนวน 5 คน และผู้ดูแลเด็กศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก จำนวน 60 คน จาก ศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก สังกัด เทศบาลเมืองสวรรคโลก จังหวัดสุโขทัย จำนวน 5 ศูนย์ มีศูนย์ขนาดใหญ่ จำนวน 2 ศูนย์ ศูนย์ขนาดกลาง จำนวน 1 ศูนย์ และศูนย์ขนาดเล็ก จำนวน 2 ศูนย์ มีรายละเอียดคั้งนี้

##### 1.1 หัวหน้าศูนย์ฯ มีจำนวนคั้งต่อไปนี้

- 1.1.1 ศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก เทศบาลเมืองสวรรคโลก จำนวน 1 คน
- 1.1.2 ศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก เทศบาลสวรรคโลกประชาสรรค์ จำนวน 1 คน
- 1.1.3 ศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก เทศบาลวัดสวรรคาราม จำนวน 1 คน
- 1.1.4 ศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก เทศบาลวัดสวัสดิการาม จำนวน 1 คน
- 1.1.5 ศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก เทศบาลบ้านจันทร์กระจ่าง จำนวน 1 คน

## 1.2 ผู้ดูแลเด็ก มีจำนวนดังต่อไปนี้

- 1.2.1 ศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก เทศบาลเมืองสุวรรณคโลก จำนวน 13 คน
  - 1.2.2 ศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก เทศบาลสุวรรณคโลกประชาสรรค์ จำนวน 17 คน
  - 1.2.3 ศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก เทศบาลวัดสุวรรณคาราม จำนวน 11 คน
  - 1.2.4 เด็กศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก เทศบาลวัดสวัสดิการาม จำนวน 11 คน
  - 1.2.5 ศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก เทศบาลบ้านจันทร์กระจ่าง จำนวน 8 คน
- รวมจำนวนทั้งสิ้น 65 คน

## 2. ตัวแปรที่ศึกษา

เป็นการศึกษาการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ดูแลเด็กศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก สังกัดเทศบาลเมืองสุวรรณคโลก สมาชิกที่ศึกษาเป็นผู้ดูแลเด็กในศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก สังกัดเทศบาลเมืองสุวรรณคโลก จำนวน 4 ด้าน

- 2.1 ด้านการดูแลเด็ก
- 2.2 ด้านการผลิตสื่อ
- 2.3 ด้านการจัดกิจกรรมการเรียนรู้
- 2.4 ด้านการจัดสภาพแวดล้อม

## ความสำคัญของการศึกษาค้นคว้า

1. เป็นแนวทางให้ศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก ในสังกัดเทศบาลเมืองสุวรรณคโลก ได้ปรับปรุงและปฏิบัติหน้าที่ของผู้ดูแลเด็ก สังกัดเทศบาลเมืองสุวรรณคโลกให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น
2. เป็นแนวทางในการแก้ปัญหาและอุปสรรคของผู้ดูแลเด็กศูนย์พัฒนาเด็กเล็กสังกัดเทศบาลเมืองสุวรรณคโลก

## นิยามศัพท์เฉพาะ

1. **ศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก** หมายถึง สถานที่ให้การดูแลโดยมุ่งหวังให้เด็กได้รับการพัฒนาและเตรียมความพร้อมในการเรียนแก่เด็กเล็กระดับชั้นอนุบาล 3 ปี ของโรงเรียนในสังกัดเทศบาลสุวรรณคโลก ซึ่งได้ดำเนินการจัดตั้ง และได้รับการถ่ายโอนการจัดการศึกษาจากหน่วยงานอื่นตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

**2. การปฏิบัติหน้าที่ของผู้ดูแลเด็ก** หมายถึง การปฏิบัติงานของผู้ดูแลเด็กในการบริหารจัดการศึกษาศูนย์พัฒนาเด็กเล็กของ กองการศึกษาสังกัดเทศบาลเมืองสวรรคโลก จำนวน 4 ด้าน ดังนี้

- 2.1 ด้านการดูแลเด็ก
- 2.2 ด้านการผลิตสื่อ
- 2.3 ด้านการจัดกิจกรรมการเรียนรู้
- 2.4 ด้านการจัดสภาพแวดล้อม

**3. ด้านการดูแลเด็ก** หมายถึง การปฏิบัติงานในการดูแลและส่งเสริมพัฒนาการด้านต่าง ๆ เพื่อให้เด็กมีความเจริญเติบโต มีพัฒนาการตามวัย และมีการเรียนรู้ที่เหมาะสมโดย พัฒนาเด็กในลักษณะบูรณาการเชิงสร้างสรรค์ ผ่านการเล่น

**4. ด้านการผลิตสื่อ** หมายถึง การปฏิบัติงานในการผลิตสื่อและแหล่งเรียนรู้สำหรับเด็ก ในศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก ได้แก่ ภาพถ่าย ภาพโครงร่าง และสัญลักษณ์ ประกอบการจัดกิจกรรมการ สอนพัฒนาเด็ก

**5. ด้านการจัดกิจกรรมการเรียนรู้** หมายถึง การปฏิบัติงานเกี่ยวกับการจัด ประสพการณ์และสภาพแวดล้อมเพื่อให้เด็กได้มีโอกาส สัมผัส ค้นคว้า ทดลอง และค้นพบสิ่งที่ แปลกใหม่ด้วยตนเองเพื่อส่งเสริมพัฒนาการทั้ง 4 ด้าน ของเด็ก ได้แก่ ด้านร่างกาย อารมณ์ จิตใจ สังคม และสติปัญญา รวมทั้งนำไปสู่การปลูกฝังค่านิยม วัฒนธรรม และทัศนคติ ที่มีอิทธิพลต่อ การสร้างลักษณะนิสัยและบุคลิกภาพของเด็ก

**6. ด้านการจัดสภาพแวดล้อม** หมายถึง การปฏิบัติงานเกี่ยวกับการจัดบรรยากาศทั้ง ภายในและภายนอกห้องเรียนที่เอื้อต่อการเรียนรู้ของเด็กให้เรียนรู้ตามธรรมชาติและสอดคล้องกับ พัฒนาการของเด็กในแต่ละวัยโดยเรียนรู้ผ่านการเล่นที่น่าสนใจและ การจัดสภาพแวดล้อมภายใน อาณาบริเวณรอบ ๆ สถานศึกษา รวมทั้งจัดสนามเด็กเล่น และบริเวณรอบ ๆ ควรเน้นความสะอาด ปลอดภัย สวยงาม