

## บทที่ 1

### บทนำ

#### ความเป็นมาของปัญหา

พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 ตามมาตรา 9, 12, 41 และมาตรา 42 ให้มีการกระจายอำนาจลงสู่เขตพื้นที่การศึกษา และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยระดมทรัพยากรจากแหล่งต่างๆ มาใช้ในการจัดการศึกษา โดยให้บุคคล ครอบครัว ชุมชน องค์กรชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เอกชน องค์กรเอกชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา สถานประกอบการและสถาบันสังคมอื่น มีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีสิทธิในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานระดับใดระดับหนึ่ง หรือทุกระดับตามความพร้อม ความเหมาะสม และความต้องการภายในท้องถิ่น ทั้งนี้ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวงและเมื่อได้มีการตราพระราชบัญญัติกำหนดแผน และขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกรูปแบบ มีอำนาจหน้าที่ในการจัดการศึกษาได้ทุกระดับ รวมทั้งให้มีการถ่ายโอนภารกิจ บริการสาธารณะที่ซ้ำซ้อนระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายใน 4 ปี (สำนักกฎหมายมกราคม 2005) การดำเนินการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามภารกิจ ที่ได้รับการถ่ายโอนมานั้น ในข้อเท็จจริงพบว่า องค์กรบริหารส่วนตำบล ยังไม่มีประสบการณ์ในการจัดการศึกษามาก่อน ซึ่งจรัส สุวรรณมาลา (อ้างอิงใน โกวิทช์ พวงงาม 2543, หน้า 184) กล่าวว่า การวางแผนพัฒนาตำบลของเทศบาลยังขาดบุคลากร รวมทั้งข้อมูลพื้นฐานและแนวคิดที่รัดกุมและจากผลการศึกษาของคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ (คณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ม.ป.ป., หน้า 10 -11) เกี่ยวกับผลกระทบที่คาดว่าจะเกิดขึ้นจากการถ่ายโอนอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้สรุปไว้ว่าการเร่งให้ต้องรับการถ่ายโอนอำนาจการบริหารจัดการศึกษาไปดำเนินการอาจทำให้เกิดความล้มเหลวเนื่องจากเป็นการผลักภาระให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรับผิดชอบแทนรัฐสอดคล้องกับรายงานการวิจัยเรื่องความเหมาะสมในการถ่ายโอนสถานศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งพบว่า มีรายได้ไม่เพียงพอในการจัดสรรงบประมาณด้านการศึกษา ตามเกณฑ์ที่จะจัดการศึกษาในรูปแบบของการรับโอนสถานศึกษา เนื่องจากส่วนใหญ่ตั้งอยู่ในเขตที่ยังต้องพัฒนาด้านสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐาน และยังขาดประสบการณ์ด้านการจัดการศึกษา (นิตยา เงินประเสริฐศรีและคณะ 2545, หน้า 47-48) และ จากรายงานการวิจัยของประภาพรพรณ ไชยวงษ์ (2544, หน้า

ศูนย์พัฒนาเด็กของกรมการศาสนาซึ่งเป็นหน่วยงานตามโครงสร้างกระทรวงศึกษาธิการ และศูนย์พัฒนาเด็กเล็กของกรมพัฒนาชุมชน กระทรวงมหาดไทย ทั้งนี้ได้มีการทำข้อตกลงร่วมกันเกี่ยวกับใช้อาคารสถานที่เรียน บุคลากรที่เป็นครูผู้สอน พี่เลี้ยงเด็กหรือผู้ช่วยครูตลอดจนการจัด ประสพการณ์สำหรับเด็กที่หน่วยงานเดิมได้จัดไว้แล้ว ดังนั้นการดำเนินการจัดศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก ของเทศบาลเมืองสวรรคโลก จึงต้องอาศัยความร่วมมือกับหน่วยงานดังกล่าวโดย มีครูผู้ดูแลเด็ก จำนวน 55 คน จากข้อเท็จจริงตามที่กล่าวมาข้างต้นนั้น จะเห็นว่าการบริหารจัดการศูนย์พัฒนา เด็กเล็กในความรับผิดชอบของคณะผู้บริหารของเทศบาลเมืองสวรรคโลก จำเป็นต้องได้รับการ พัฒนาอย่างเร่งด่วนเพื่อให้สามารถบริหารจัดการศึกษาให้มีประสิทธิภาพตามบทบาทหน้าที่ ที่กฎหมายบัญญัติไว้ ดังนั้นผู้วิจัยจึงสนใจที่จะศึกษาสภาพการบริหารจัดการศึกษาศูนย์พัฒนา เด็กเล็ก ในสังกัดเทศบาลเมืองสวรรคโลก ศึกษาสภาพการบริหารจัดการศึกษาศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก และเพื่อเปรียบเทียบการบริหารงานศูนย์พัฒนาเด็กเล็กระหว่างศูนย์เด็กเล็กขนาดใหญ่ ขนาดกลาง และขนาดเล็ก ซึ่งผลการศึกษาคั้งนี้จะเป็นประโยชน์ต่อผู้ที่เกี่ยวข้องทุกฝ่าย ในอันที่จะนำข้อมูล ไปใช้เป็นแนวทางในการเตรียมการ หรือพัฒนารูปแบบการจัดการศึกษาระดับปฐมวัยให้มี ประสิทธิภาพยิ่งขึ้น อีกทั้งยังสามารถใช้เป็นแนวทางในการพิจารณาการถ่ายโอนการจัดการศึกษา ภาคบังคับ และการศึกษาขั้นพื้นฐานให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตลอดจนการกำหนด หลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น ในโอกาสต่อไป

### จุดมุ่งหมายของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาสภาพการบริหารงานศูนย์พัฒนาเด็กเล็กในสังกัดเทศบาลเมืองสวรรคโลก อำเภอสวรรคโลก จังหวัดสุโขทัย
2. เพื่อเปรียบเทียบสภาพการบริหารงานศูนย์พัฒนาเด็กเล็กในสังกัดเทศบาลเมืองสวรรคโลก อำเภอสวรรคโลก จังหวัดสุโขทัย ตามตัวแปรสถานภาพ และตามขนาดของศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก

### ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ข้อค้นพบจากงานวิจัยสามารถใช้เป็นแนวทางให้องค์กรเทศบาลเมืองสวรรคโลกได้ปรับปรุงและ พัฒนาการบริหารจัดการศึกษาศูนย์พัฒนาเด็กเล็กให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลยิ่งขึ้น
2. ข้อค้นพบจากงานวิจัยสามารถใช้เป็นข้อมูลพื้นฐานในการวางแผนขยายการจัดการศึกษาใน ศูนย์พัฒนาเด็กเล็กสังกัดเทศบาลเมืองสวรรคโลกในอนาคต
3. ข้อค้นพบจากงานวิจัยจะเป็นประโยชน์สำหรับหน่วยงานที่จัดการศึกษา และใช้เป็นแนวทางใน การร่วมมือพัฒนาคุณภาพการจัดการศึกษาระดับปฐมวัยให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

### ขอบเขตของการศึกษา

เพื่อให้การศึกษาวิจัยครั้งนี้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ ผู้วิจัยจึงกำหนดขอบเขตการวิจัยดังนี้

ตาราง 1 แสดงจำนวนประชากรที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้ คือ คณะผู้บริหารองค์การเทศบาลเมืองสวรรคโลก

คณะผู้บริหาร	ประชากร
1. นายกเทศมนตรีเทศบาลเมืองสวรรคโลก	จำนวน 1 คน
2. รองนายกเทศมนตรีเทศบาลเมืองสวรรคโลก	จำนวน 3 คน
3. ปลัดเทศบาลเมืองสวรรคโลก	จำนวน 1 คน
4. รองปลัดเทศบาลเมืองสวรรคโลก	จำนวน 1 คน
5. ผู้อำนวยการกองการศึกษาเทศบาลเมืองสวรรคโลก	จำนวน 1 คน
6. ผู้อำนวยการกองคลังเทศบาลเมืองสวรรคโลก	จำนวน 1 คน
7. ผู้อำนวยการสถานศึกษาโรงเรียนและ รองผู้อำนวยการสถานศึกษาโรงเรียน	จำนวน 9 คน
8. หัวหน้าศูนย์และผู้ดูแลเด็ก จำนวน 5 ศูนย์	จำนวน 55 คน
9. คณะกรรมการสถานศึกษา จำนวน 5 โรงเรียน	จำนวน 45 คน
10. คณะกรรมการศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก จำนวน 5 ศูนย์	จำนวน 45 คน
รวมจำนวนประชากร	จำนวน 162 คน

## 2. ตัวแปรที่ใช้ในการวิจัย

### 2.1 ตัวแปรต้น (Independent Variable) คือ

2.1.1 สถานภาพส่วนบุคคลของคณะผู้บริหารองค์การเทศบาลเมืองสวรรคโลก  
ได้แก่

#### 2.1.1.1 เพศ

2.1.1.2 อายุ จำแนกเป็น อายุต่ำกว่า 30 ปี อายุระหว่าง 31-40 ปี  
อายุระหว่าง 41-50 ปี และอายุ 51 ปีขึ้นไป

2.1.2 ขนาดของศูนย์พัฒนาเด็กเล็กที่คณะผู้บริหารปฏิบัติงาน จำแนกเป็น  
ปฏิบัติงานในศูนย์พัฒนาเด็กเล็กในสังกัดเทศบาลเมืองสวรรคโลก แบ่งเป็น 3 ขนาด

#### 2.1.2.1 ศูนย์พัฒนาเด็กเล็กขนาดใหญ่

#### 2.1.2.2 ศูนย์พัฒนาเด็กเล็กขนาดกลาง

#### 2.1.2.3 ศูนย์พัฒนาเด็กเล็กขนาดเล็ก

2.2. ตัวแปรตาม (Dependent Variable) คือ สภาพการบริหารงานศูนย์พัฒนาเด็กเล็กในสังกัดเทศบาลเมืองสวรรคโลก อำเภอสวรรคโลก จังหวัดสุโขทัย จำแนกเป็น 5 ด้าน คือ

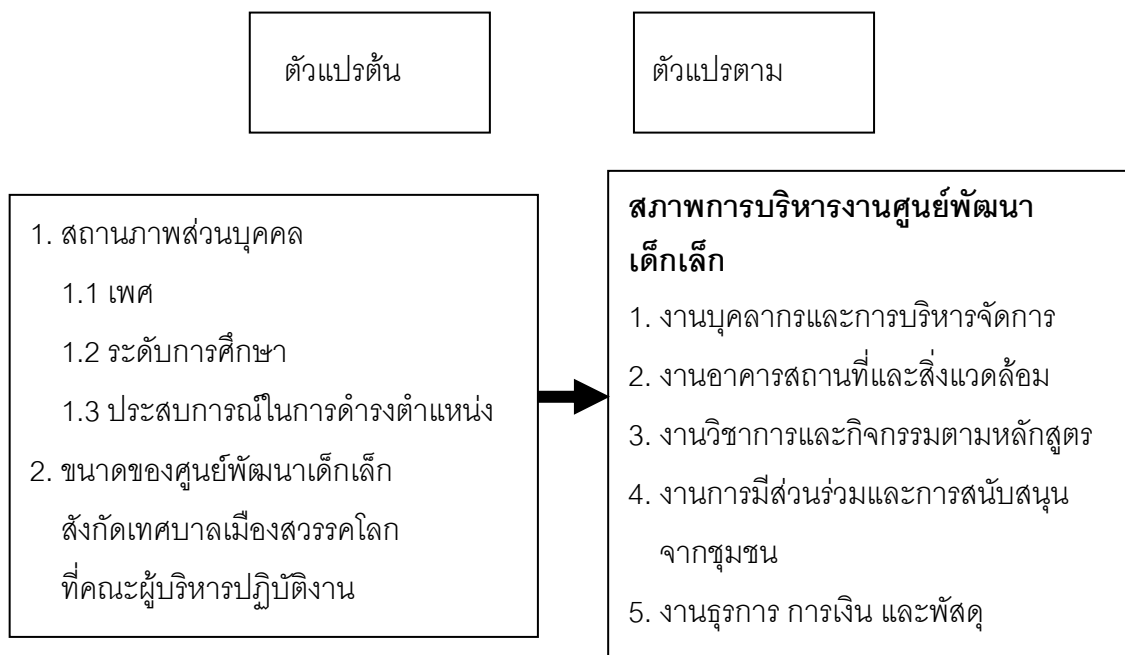
- 2.2.1 งานบุคลากรและการบริหารจัดการ
- 2.2.2 งานอาคารสถานที่และสิ่งแวดล้อม
- 2.2.3 งานวิชาการและกิจกรรมตามหลักสูตร
- 2.2.4 งานการมีส่วนร่วมและการสนับสนุนจากชุมชน
- 2.2.5 งานธุรการ การเงิน และพัสดุ

### กรอบแนวคิดในการศึกษาค้นคว้า

การศึกษาสภาพการบริหารจัดการศึกษาศูนย์พัฒนาเด็กเล็กในการบริหารจัดการศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก ในสังกัดเทศบาลเมืองสวรรคโลก ในการวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยได้ศึกษาขอบข่ายภารกิจการบริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐานที่เป็นนิติบุคคล (กระทรวงศึกษาธิการ, 2546, หน้า 32) ซึ่งพิจารณาเฉพาะประเด็นภารกิจที่เกี่ยวข้องกับสภาพปัญหาการบริหารจัดการศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก ประกอบด้วยงาน 5 ด้าน ได้แก่

1. งานบุคลากรและการบริหารจัดการ
2. งานอาคารสถานที่และสิ่งแวดล้อม
3. งานวิชาการและกิจกรรมตามหลักสูตร
4. งานการมีส่วนร่วมและการสนับสนุนจากชุมชน
5. งานธุรการ การเงิน และพัสดุ

นำมาจัดกระทำเป็นตัวแปรตามโดยกำหนดให้สถานภาพส่วนบุคคลและขนาดของศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก ในสังกัดเทศบาลเมืองสวรรคโลก ที่คณะผู้บริหารของเทศบาลปฏิบัติงานอยู่ นำมาจัดกระทำเป็นตัวแปรต้น ดังแสดงในแผนภูมิที่ 1 ต่อไปนี้



ภาพ 1 แสดงกรอบแนวคิดในการศึกษาค้นคว้า

### นิยามศัพท์เฉพาะ

1. คณะผู้บริหารเทศบาลเมืองสวรรคโลก หมายถึง นายกเทศมนตรี รองนายกเทศมนตรี ปลัดเทศบาล รองปลัดเทศบาล ผู้อำนวยการกองการศึกษา ผู้อำนวยการกองคลัง ผู้อำนวยการสถานศึกษาโรงเรียนและ รองผู้อำนวยการสถานศึกษาโรงเรียน หัวหน้าศูนย์และผู้ดูแลเด็ก คณะกรรมการสถานศึกษา และคณะกรรมการศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก

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

3. ผู้ดูแลเด็กเล็ก หมายถึง ผู้ที่มีบทบาทหน้าที่ในการปฏิบัติหน้าที่ตามกิจวัตรของเด็ก เพื่อให้เด็กมีความเจริญเติบโตมีการพัฒนาการทุกด้านตามวัย

4. การบริหารงานศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก หมายถึง การปฏิบัติงานของคณะผู้บริหารเทศบาลเมืองสวรรคโลก ในการบริหารงานศูนย์พัฒนาเด็กเล็กในสังกัดเทศบาลเมืองสวรรคโลก จำนวน 5 ศูนย์ ได้แก่ ศูนย์พัฒนาเด็กเล็กเทศบาลวัดสวรรคาราม ศูนย์พัฒนาเด็กเล็กเทศบาลบ้านจันทร์กระจ่าง ศูนย์พัฒนาเด็กเล็กเทศบาลสวรรคโลกประชาสรรค์ ศูนย์พัฒนาเด็กเล็กเทศบาล

4.1 งานบุคลากรและการบริหารจัดการ หมายถึง การกำหนดมาตรฐาน การดำเนินงานสำหรับศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ด้านบุคลากรและการบริหารจัดการ เช่น คุณสมบัติและหน้าที่ของบุคลากร

4.2 งานอาคารสถานที่และสิ่งแวดล้อม หมายถึง การกำหนดมาตรฐาน การดำเนินงานสำหรับศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ด้านอาคารสถานที่ที่ตั้ง จำนวนชั้น ทางเข้า ออก สิ่งแวดล้อม เช่น แสงสว่าง การถ่ายเทอากาศ ด้านความปลอดภัย เช่นการกำหนดการป้องกันความปลอดภัย

4.3 งานวิชาการและกิจกรรมตามหลักสูตรหมายถึง การกำหนดมาตรฐาน การดำเนินงานสำหรับศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ คุณลักษณะที่พึงประสงค์ 12 ประการ เช่น ด้านร่างกาย อารมณ์ สังคมและสติปัญญา

4.4 งานการมีส่วนร่วมและการสนับสนุนจากชุมชน หมายถึง การกำหนดมาตรฐาน การดำเนินงานสำหรับศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น การประชุมชี้แจง ให้ประชาชนได้ทราบถึงประโยชน์และความจำเป็นของการดำเนินงาน การจัดกิจกรรม ประชาสัมพันธ์

4.5 งานธุรการ การเงิน และพัสดุ หมายถึง งานสารบรรณการจัดทำข้อมูลสถิติ จัดทำทะเบียนหนังสือ รับ-ส่ง การควบคุมและจัดเก็บเอกสาร การจัดทำประกาศและคำสั่ง การจัดทำทะเบียนนักเรียน การรับสมัครนักเรียน การจัดทำงบประมาณ การทำบัญชีการเงิน การเบิกจ่ายเงิน ซึ่งศูนย์พัฒนาเด็กเล็กจะถือปฏิบัติเกี่ยวกับรายรับและรายจ่ายตามระเบียบของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง งานพัสดุ เป็นการจัดทำ จัดซื้อ จัดหาทะเบียนพัสดุ รวมทั้งเสนอความต้องการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการ

6. ขนาดศูนย์พัฒนาเด็กเล็กในสังกัดเทศบาลเมืองสวรรคโลก หมายถึง ศูนย์พัฒนาเด็กเล็กในสังกัดเทศบาลเมืองสวรรคโลก จำนวน 5 ศูนย์ ที่คณะผู้บริหารองค์การบริหารเทศบาล ปฏิบัติงานอยู่ จำแนกเป็นปฏิบัติงานศูนย์พัฒนาเด็กเล็กขนาดใหญ่ มีจำนวนเด็กตั้งแต่ 80 คนขึ้นไป ศูนย์พัฒนาเด็กเล็กขนาดกลางมีจำนวนเด็กตั้งแต่ 40 คนขึ้นไป และศูนย์พัฒนาเด็กเล็กขนาดเล็กมีจำนวนเด็กไม่เกิน 40 คน