

## บทที่ 1

### บทนำ

#### ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

เด็กถือว่าเป็นทรัพยากรที่มีคุณค่าและจะเติบโตเป็นอนาคตของชาติ ซึ่งต้องเริ่มพัฒนาตั้งแต่ในวัยเด็กโดยเฉพาะอย่างยิ่งวัยก่อนเข้าโรงเรียนเพราะพัฒนาการในวัยนี้จะหล่อหลอมเป็นพื้นฐานของบุคลิกภาพและพฤติกรรมของเด็กยิ่งไปกว่านั้นวัยนี้เป็นวัยที่ต้องการการแนะแนวทางและการเอาใจใส่จากผู้ใหญ่อย่างใกล้ชิดเพราะอัตราการพัฒนาการและการเรียนรู้ของเด็กวัยนี้เป็นไปอย่างรวดเร็ว นักการศึกษาเชื่อว่า การเรียนรู้ของคนเกือบร้อยละ 90 เกิดขึ้นในช่วง 5 ขวบแรกของชีวิต และปัจจุบันเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปตามหลักจิตวิทยาพัฒนาการว่าในช่วงต้นของชีวิตคือตั้งแต่แรกเกิดจนกระทั่งอายุประมาณ 6 ปี เป็นระยะที่สำคัญของการพัฒนาร่างกาย จิตใจสติปัญญา บุคลิกภาพและสังคม ประสบการณ์ที่เด็กได้รับในช่วงแรกของชีวิตจะมีอิทธิพลอย่างมากต่อการเสริมสร้างความพร้อมหรืออาจจะขัดขวางการพัฒนาการของเด็กในอนาคตได้ (จรรยา จิตต์มณี, 2551 : 1) ศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก แต่เดิมมีหลายหน่วยงานที่รับผิดชอบได้แก่ กรมการพัฒนาชุมชนกรมการศาสนา กรมประชาสงเคราะห์ สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ และกรมอนามัย ซึ่งมีจุดประสงค์ในการก่อตั้งแตกต่างกันไป แต่โดยรวมแล้วเพื่อเป็นสถานที่สำหรับดูแลเด็กก่อนวัยเรียน ให้เด็กได้รับการเตรียมความพร้อมมีพัฒนาการด้านร่างกาย จิตใจ อารมณ์ สังคม และสติปัญญาอย่างเหมาะสมตามวัย ตลอดจนเป็นการแบ่งเบาภาระของผู้ปกครองที่ไม่มีผู้เลี้ยงดูลูกในช่วงเวลากลางวัน(กรมอนามัย, 2549 : 2) ซึ่งตรงกับพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 มาตราที่ 22 กำหนดว่าการจัดการศึกษาต้องยึดหลักผู้เรียนทุกคนมีความสามารถเรียนรู้และพัฒนาตนเองได้และถือว่าผู้เรียนมีความสำคัญที่สุดกระบวนการจัดการศึกษา ต้องส่งเสริมให้ผู้เรียนสามารถพัฒนาตามธรรมชาติและเต็มศักยภาพ

การมีส่วนร่วมเป็นหลักการพื้นฐานและองค์ประกอบสำคัญในการปกครองตามระบอบประชาธิปไตยเพราะทำให้ประชาชนในท้องถิ่นต่างๆ ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจแก้ปัญหาด้วยตนเองโดยที่ไม่ต้องรอรับนโยบายหรือคำสั่งจากรัฐฝ่ายเดียว การเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดแผนการดำเนินงาน การตัดสินใจ รวมถึงการตรวจสอบการดำเนินงานของศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก ถือเป็นหลักสำคัญในการบริหารการศึกษาในปัจจุบันที่สร้างความโปร่งใสและเพิ่มคุณภาพการบริหารงาน และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 ได้บัญญัติสาระที่เกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของพ่อแม่ ผู้ปกครอง องค์การหน่วยงาน

ต่าง ๆ ในการมีส่วนร่วมจัดการศึกษา และพัฒนาด้านการศึกษา ไม่ว่าจะเป็นการให้ชุมชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา ให้สถานศึกษามีการประสานความร่วมมือกับผู้ปกครอง ชุมชน ทุกๆ ฝ่าย เพื่อร่วมกันพัฒนาผู้เรียนตามศักยภาพ ดังนั้นการมีส่วนร่วมของชุมชนในการจัดการศึกษาจึงเป็นนับเป็นสิ่งที่สำคัญที่จะช่วยขับเคลื่อนกลไกการพัฒนาการศึกษาให้เป็นไปในทิศทางที่ถูกต้อง

นอกจากนี้ชุมชนยังมีบทบาทในการช่วยเหลือครอบครัวและส่งเสริมให้ผู้ปกครองมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา สนับสนุนให้สถานศึกษาทำหน้าที่เป็นแหล่งเรียนรู้ให้กับนักเรียน มีการประสานหน่วยงานต่างๆ เพื่อให้ความช่วยเหลือแก่นักเรียน ครูและโรงเรียน รวมทั้งร่วมกับโรงเรียนจัดทำหลักสูตรสถานศึกษา และแนวทางจัดกิจกรรม ครูมีความผูกพันระหว่างนักเรียน ผู้ปกครอง และชุมชน เป็นตัวอย่างในการเรียนรู้ตลอดชีวิต ทั้งนี้เพราะแต่ละท้องถิ่นย่อมมีสภาวะแวดล้อม เงื่อนไขและปัจจัยแตกต่างกัน การส่งเสริมให้แต่ละท้องถิ่นสามารถปกครองตนเองได้ตามสมควร ซึ่งจะทำให้ประชาชนในท้องถิ่นตื่นตัวต่อการมีส่วนร่วมในการกำหนดอนาคตของท้องถิ่นเอง อันน่าจะเกิดผลดีต่อการพัฒนาท้องถิ่นมากกว่ารัฐเป็นผู้กำหนดหรือควบคุม การมีส่วนร่วมจะเป็นตัวบ่งชี้ประการหนึ่งของความอยู่รอดของกลุ่ม เพราะการมีส่วนร่วมจะทำให้เกิดความเป็นเจ้าของ มีส่วนร่วมและเกิดพันธะผูกพันเกิดความต้องการเข้ามาทำงานในกลุ่มหรือช่วยเหลือกิจกรรมของกลุ่มตลอดจนถือ "สัญญาต่อกลุ่ม" (พิมาน แม้นมินทร์, 2548 : 5)

จากการศึกษา ณัฐวัฒน์ ราวาลัย (2554 : 23) ได้ศึกษาเรื่องปัญหาการดำเนินงานตามมาตรฐานการดำเนินงานของศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก มีปัญหาด้านการมีส่วนร่วม การสนับสนุนจากชุมชน ด้านบุคลากรไม่มีความรู้ในด้านการอบรมเลี้ยงดูเด็ก ขาดการอบรมเพิ่มพูนความรู้ในด้านการจัดกิจกรรมการเรียนการสอนตามแนวทางการพัฒนาการเด็กปฐมวัย และด้านอาคารสถานที่ สิ่งแวดล้อม และความปลอดภัย ในการจัดพื้นที่ใช้สอยไม่เหมาะสมกับเด็กปฐมวัยในการจัดกิจกรรมการเรียนรู้ สอดคล้องกับแนวคิดของ มัทธนา หริกจันทร์ (2552 : 81) ได้ศึกษาเรื่องปัญหาการดำเนินงานตามมาตรฐานการศึกษาศูนย์พัฒนาเด็กเล็กขององค์การบริหารตำบล จังหวัดปทุมธานี มีปัญหาทางด้านความรู้ความเข้าใจ ขององค์การบริหารส่วนตำบลมีความตระหนักในภาระบทบาทต่อการดำเนินการจัดการศึกษา ในส่วนของการสนับสนุนการดำเนินงานพัฒนาการศึกษา พบว่าส่วนใหญ่ยังไม่ได้ดำเนินการงานจริงจัง ในส่วนของศักยภาพหรือความพร้อมเพียงพอ เนื่องจากขาดความรู้ในเรื่องการบริหารการศึกษา งบประมาณ งบประมาณ บุคลากร แต่จะสามารถทำได้ถ้าได้รับการสนับสนุนจากหน่วยงานรัฐบาลกลาง ในส่วนของรูปแบบแนวทางในการพัฒนาบทบาทในการดำเนินการศึกษาส่วนใหญ่ต้องการรับรู้ แสวงหาความรู้ ความเข้าใจ การมีส่วนร่วมในการดำเนินการศึกษา การสร้างความเข้าใจอันดีระหว่างองค์การบริหารส่วนตำบล ครูอาจารย์ และโรงเรียน การนำภูมิปัญญาชาวบ้านให้เด็กได้เรียนรู้ การมีส่วนร่วมในหลักสูตรท้องถิ่นและการมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการของโรงเรียน

จากความเป็นมาและความสำคัญของปัญหาดังกล่าวมาข้างต้น โดยสภาพการดำเนินงานด้านการมีส่วนร่วมยังไม่มี การส่งเสริมและปฏิบัติอย่างจริงจัง ดังนั้นผู้วิจัยจึงศึกษาสภาพและแนวทางการดำเนินงานตามมาตรฐานของศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก ด้านการมีส่วนร่วมและสนับสนุนทุกภาคส่วน สังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จังหวัดพิษณุโลก

### จุดมุ่งหมายของการวิจัย

1. เพื่อการศึกษาสภาพการดำเนินงานตามมาตรฐานของศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก ด้านการมีส่วนร่วมและสนับสนุนทุกภาคส่วน สังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จังหวัดพิษณุโลก

2. เพื่อศึกษาแนวทางการดำเนินงานตามมาตรฐานของศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก ด้านการมีส่วนร่วมและสนับสนุนทุกภาคส่วน สังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จังหวัดพิษณุโลก

### ขอบเขตของการวิจัย

ในการวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยแบ่งขอบเขตการวิจัยออกเป็น 2 ขั้นตอน โดยมีขอบเขตของการวิจัยตามขั้นตอนดังนี้

**ขั้นตอนที่ 1** การศึกษาศึกษาสภาพการดำเนินงานตามมาตรฐานของศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก ด้านการมีส่วนร่วมและสนับสนุนทุกภาคส่วน สังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จังหวัดพิษณุโลก

#### 1. ขอบเขตด้านเนื้อหา

ในการวิจัยในครั้งนี้ มุ่งศึกษาสภาพการดำเนินงานตามมาตรฐานของศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก ด้านการมีส่วนร่วมและสนับสนุนทุกภาคส่วน สังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จังหวัดพิษณุโลก ส่วนแบ่งเป็น 5 ด้าน ได้แก่ ด้านวิชาการ ด้านอาคารสถานที่ ด้านงบประมาณ ด้านบุคลากร และด้านสัมพันธ์กับชุมชน

#### 2. ขอบเขตด้านประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

2.1 ประชากร ได้แก่ ผู้บริหาร จำนวน 234 คน และครูผู้ดูแลเด็ก จำนวน 495 คน สังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดพิษณุโลก รวมทั้งสิ้นจำนวน 729 คน (องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดพิษณุโลก, 2557)

2.2 กลุ่มตัวอย่าง ได้แก่ ที่ผู้บริหาร จำนวน 82 คน และครูผู้ดูแลเด็ก จำนวน 172 คน สังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดพิษณุโลก รวมทั้งสิ้นจำนวน 254 คน ได้มาจากการกำหนดกลุ่มตัวอย่างของเครจซี่และมอร์แกน (Krejcie and Morgan, 1986 อ้างถึงใน บุญชม ศรีสะอาด, 2554 : 43)

### 3. ขอบเขตด้านตัวแปร

ตัวแปรที่ใช้ในการศึกษา คือ สภาพและแนวทางการดำเนินงานตามมาตรฐานของศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก ด้านการมีส่วนร่วมและสนับสนุนทุกภาคส่วน สังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จังหวัดพิษณุโลก แบ่งเป็น 5 ด้าน ได้แก่ ด้านวิชาการ ด้านอาคารสถานที่ ด้านงบประมาณ ด้านบุคลากร และด้านสัมพันธ์กับชุมชน

**ขั้นตอนที่ 2** ศึกษาแนวทางการดำเนินงานตามมาตรฐานของศูนย์พัฒนาเด็กเล็กด้านการมีส่วนร่วมและสนับสนุนทุกภาคส่วน สังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จังหวัดพิษณุโลก

#### 1. ขอบเขตด้านเนื้อหา

ในการวิจัยในครั้งนี้ มุ่งศึกษาแนวทางการดำเนินงานตามมาตรฐานของศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก ด้านการมีส่วนร่วมและสนับสนุนทุกภาคส่วน ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จังหวัดพิษณุโลก

#### 2. ขอบเขตด้านกลุ่มผู้ให้ข้อมูล

เป็นผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความรู้ และความเชี่ยวชาญทางด้านการบริหารการศึกษา บริหารสถานศึกษา และการปฏิบัติงานศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก มีจำนวน 9 คน

#### 3. ขอบเขตด้านตัวแปร

ตัวแปรที่ศึกษา คือ แนวทางการบริหารงานตามมาตรฐานการดำเนินงานด้านการมีส่วนร่วมและสนับสนุนทุกภาคส่วนของศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก สังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จังหวัดพิษณุโลก โดยใช้แนวทางการบริหารแบบ PDCA แบ่งเป็น 5 ด้าน ได้แก่ ด้านวิชาการ ด้านอาคารสถานที่ ด้านงบประมาณ ด้านบุคลากร และด้านสัมพันธ์กับชุมชน

## นิยามศัพท์เฉพาะ

1. **สภาพการดำเนินงาน** หมายถึง การปฏิบัติงานของผู้บริหาร และครูในศูนย์พัฒนาเด็กเล็กด้านการบริหารงานตามมาตรฐานการดำเนินงาน ด้านการมีส่วนร่วมและสนับสนุนทุกภาคส่วนของศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก สังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จังหวัดพิษณุโลก

2. **การมีส่วนร่วม** หมายถึง การดำเนินงานตามมาตรฐานด้านการมีส่วนร่วมและสนับสนุนทุกภาคส่วนของศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก สังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จังหวัดพิษณุโลก ของผู้บริหารและครู ประกอบด้วย 5 ด้าน ดังนี้

2.1 **ด้านการมีส่วนร่วมด้านวิชาการ** หมายถึง การร่วมดำเนินงานวิชาการพัฒนาหลักสูตร การวัดผลประเมินผล นิเทศติดตาม ประชาสัมพันธ์ จัดกิจกรรม สนับสนุนทรัพยากร ให้คำปรึกษา

2.2 **ด้านการมีส่วนร่วมด้านอาคารสถานที่** หมายถึง การร่วมดำเนินงานด้านความปลอดภัย ความร่มรื่นสวยงาม ความสะดวกสบาย ความเหมาะสมกับพัฒนาการทางด้านร่างกายของเด็ก ถูกสุขลักษณะ จัดสิ่งอำนวยความสะดวกให้มีคุณภาพและมาตรฐานการดำเนินการ

2.3 **ด้านการมีส่วนร่วมด้านงบประมาณ** หมายถึง การร่วมดำเนินงานด้านการจัดทำงบประมาณ เสนอความต้องการ จัดสรรงบประมาณ ทรัพยากรสนับสนุน การพัฒนาอาคารสถานที่ บุคลากร สื่อ วัสดุครุภัณฑ์ กิจกรรมการเรียนรู้ การประชาสัมพันธ์

2.4 **ด้านการมีส่วนร่วมด้านบุคลากร** หมายถึง การร่วมดำเนินงานพัฒนาบุคลากร การดำเนินงานกำหนดนโยบาย วางแผนกำลังคน สรรหาคัดเลือก มอบหมายงาน กำหนดมาตรฐานการศึกษาของสถานศึกษา สนับสนุนกำลังความคิด กำลังทรัพยากร

2.5 **ด้านการมีส่วนร่วมด้านความสัมพันธ์กับชุมชน** หมายถึง การร่วมดำเนินงานจัดกิจกรรม /โครงการ เป็นกรรมการ ประชาสัมพันธ์ ใช้แหล่งทรัพยากรซึ่งกันและกัน

3. **ผู้บริหาร** หมายถึง ผู้ที่ได้รับหน้าที่ หรือผู้ปฏิบัติงาน กำกับดูแล การบริหารงานภายในสถานศึกษา ศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก ให้สอดคล้องกับนโยบาย ระเบียบข้อบังคับหลักเกณฑ์และวิธีการตามที่กฎหมายกำหนด ของสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดพิษณุโลก

4. **ครูผู้ดูแลเด็ก** หมายถึง บุคลากรที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คัดเลือกและแต่งตั้งจากผู้ที่มีคุณสมบัติตามหลักเกณฑ์ เพื่อปฏิบัติหน้าที่หลักในการอบรมเลี้ยงดู จัดประสบการณ์และส่งเสริมพัฒนาการการเรียนรู้ให้เด็กเล็กมีความพร้อมด้านร่างกาย อารมณ์-จิตใจ สังคมและสติปัญญา ของสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จังหวัดพิษณุโลก

5. ศูนย์พัฒนาเด็กเล็กสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดพิษณุโลก หมายถึง สถานศึกษาที่ให้การอบรมเลี้ยงดู จัดประสบการณ์และส่งเสริมพัฒนาการสำหรับเด็กอายุ 2-5 ปี สังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จังหวัดพิษณุโลกจำนวน 9 อำเภอ คือ ชาติตระการ นครไทย เนินมะปราง วังทอง พรหมพิราม วัดโบสถ์ บางระกำ บางกระทุ่ม และเมือง

6. กระบวนการ PDCA หมายถึง กระบวนการบริหารอย่างมีระบบคุณภาพ PDCA (Plan-Do-Check-Act) ใช้ในการพัฒนาประสิทธิภาพและคุณภาพของการดำเนินงาน ซึ่งประกอบด้วยขั้นตอน 4 ขั้นตอน คือ วางแผน การนำไปปฏิบัติ การตรวจสอบ และพัฒนา และแก้ไข ปรับปรุง ผลจากการปฏิบัติงานซึ่งถ้าหากกระบวนการการบริหารหรือผลการปฏิบัติงานที่ได้ยังไม่บรรลุผลสำเร็จก็จะมีการทบทวนแผนการเริ่มต้นใหม่อีกครั้งหนึ่งหมุนเวียนไปเรื่อย ๆ ย่อมส่งผลให้การดำเนินงานมีประสิทธิภาพและมีคุณภาพเพิ่มขึ้น

### ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบสภาพการดำเนินงานตามมาตรฐานของศูนย์พัฒนาเด็กเล็กด้านการมีส่วนร่วมและสนับสนุนทุกภาคส่วน ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จังหวัดพิษณุโลกเพื่อนำเสนอผู้บริหารไปปรับปรุงต่อไป และเป็นแนวทางในการพัฒนารูปแบบการจัดการศึกษาให้ดีขึ้น

2. นำข้อมูล แนวคิดจากระดับของปัจจัยต่างๆต่อการมีส่วนร่วมและสนับสนุนทุกภาคส่วนไปใช้ในการปฏิบัติงานเพื่อส่งเสริมให้ผู้ปกครองเข้ามามีส่วนร่วมและสร้างเสริมศรัทธาในการดำเนินงานในรูปแบบการจัดการศึกษาในศูนย์พัฒนาเด็กเล็กให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น สามารถนำผลการศึกษากิจการบริหารจัดการตามมาตรฐานการดำเนินงานศูนย์พัฒนาเด็กเล็กด้านการมีส่วนร่วมและสนับสนุนทุกภาคส่วน ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จังหวัดพิษณุโลกเพื่อเป็นแนวทางการพัฒนาให้มีคุณภาพต่อไป