

# บทที่ 1

## บทนำ

### ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การให้การศึกษาขั้นพื้นฐานที่สำคัญ เพราะการให้การศึกษามีความสำคัญต่อชีวิตในอนาคตของเด็ก การศึกษาในช่วงปฐมวัยจึงจำเป็นต้องมีการใช้วิธีการอบรมและเลี้ยงดูเข้ามาเป็นส่วนเสริมในการศึกษา เพื่อให้เป็นไปตามมาตรฐานในการเจริญเติบโตตามพัฒนาการของช่วงวัย (ทิพย์อุบล เสงารักษ์, 2557) ซึ่ง 5 ขวบปีแรกของชีวิต เป็นช่วงโอกาสทองของเด็กเพราะร่างกายและสมองของเด็กเจริญเติบโตอย่างรวดเร็ว การพัฒนาจึงขึ้นอยู่กับสภาพแวดล้อม อาหารและประสบการณ์ที่เด็กปฐมวัยได้รับ (นิตยา คชภักดี, 2556) หากเด็กได้รับการเลี้ยงดูอย่างเหมาะสมมีพัฒนาการอย่างสมดุลรอบด้านเต็มตามที่ตามศักยภาพ จะช่วยให้เด็กมีทักษะทางกายภาพ ความฉลาดทางสติปัญญาและความมั่นคงทางอารมณ์ เพื่อเติบโตเป็นผู้ใหญ่ที่มีคุณภาพชีวิตที่ดีประสบความสำเร็จในการศึกษาและอาชีพการงาน เป็นกำลังสำคัญของ สังคมและเศรษฐกิจในการพัฒนาประเทศ (จิราภรณ์ แผลงประพันธ์, 2557) ทั้งนี้บุคคลที่มีความสำคัญในการ อบรมเลี้ยงดูเด็กปฐมวัยคือ บิดามารดาและเครือญาติ แต่ปัจจุบันมีการเปลี่ยนแปลงวิถีชีวิตของครอบครัวไทย สภาพเศรษฐกิจและสังคม ความจำเป็นในการประกอบอาชีพ บิดามารดาต้องทำงานนอกบ้านมากขึ้น และการเป็นครอบครัวเดี่ยวมีอาจพึ่งพาเครือญาติในการเลี้ยงดูเด็กเหมือนเช่นในอดีตได้เต็มที่ ศูนย์พัฒนาเด็กเล็กจึงเป็นทางเลือกที่ผู้ปกครองไว้วางใจให้ช่วยเหลือแบ่งเบาภาระในการอบรมเลี้ยงดูเด็ก (กรมอนามัย กระทรวงสาธารณสุข, 2549) ซึ่ง อาจกล่าวได้ว่าศูนย์เด็กเล็กเป็นสถานที่สำคัญในการทำหน้าที่ช่วยเหลืออบรมเลี้ยงดูเด็กปฐมวัยแทนบิดามารดาโดย เฉพาะผู้ที่ทำงานนอกบ้านได้เป็นอย่างดี แม้ว่าจะมีการกำหนดมาตรฐานศูนย์เด็กเล็กคุณภาพไว้อย่างชัดเจน แต่ในการดำเนินงานเพื่อให้เป็น ศูนย์เด็กเล็กคุณภาพผ่านเกณฑ์มาตรฐาน ต้องอาศัยการมีส่วนร่วมของชุมชนทุกขั้นตอน ปัจจัยที่นำไปสู่ความสำเร็จของศูนย์เด็กเล็กน่าจะมี 3 ประการได้แก่ 1) การรับรู้บทบาทของผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่าย ทั้งบทบาทเฉพาะบุคคลและบทบาทการประสานงาน 2) ความรู้เกี่ยวกับการดูแลเด็ก และ 3) ความร่วมมือของ ผู้นำชุมชนและการสนับสนุนจากหน่วยงานของสังคม และการศึกษาของเบญจมาพร อิมเอิบ (2552) ที่ศึกษาการมีส่วนร่วมของผู้นำชุมชนในการดำเนินงานศูนย์เด็ก เล็กน่ายู่ ตำบลโป่งแพร่อำเภอแม่ลาว จังหวัดเชียงราย พบว่าเจ้าหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คณะ กรรมการบริหารศูนย์เด็กเล็กและเจ้าหน้าที่สาธารณสุข ที่รับผิดชอบงานศูนย์เด็กเล็กน่ายู่ ร่วมกันค้นหาปัญหา และสาเหตุวางแผนดำเนินงาน และประเมินผล โดยมี ค่าเฉลี่ยการมีส่วนร่วมทั้งโดยรวม และรายด้านอยู่ใน ระดับปานกลาง สามารถนำไปสู่การพัฒนาเป็นศูนย์เด็ก เล็กน่ายู่ต่อไปได้จากการศึกษาประสิทธิผลของการ

พัฒนาศูนย์เด็กเล็กน่ายู่แบบมีส่วนร่วมของชุมชนของ บุญชอบ เกษโกวิท (2545) พบว่าผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการพัฒนาศูนย์เด็กเล็กน่ายู่ได้แก่ผู้บริหารศูนย์เด็กเล็ก เจ้าหน้าที่องค์กรส่วนท้องถิ่น ผู้ใหญ่บ้าน เจ้าหน้าที่สาธารณสุข คณะกรรมการศูนย์เด็กเล็ก และผู้ดูแลเด็ก ร่วมกันค้นหาปัญหาและสาเหตุร่วมกันตัดสินใจกำหนด แนวทางแก้ไข ประเมินผลการปฏิบัติงาน อภิปรายผล และร่วมกันปรับปรุงเพื่อกำหนดการพัฒนาโดยใช้คู่มือการดำเนินงานโครงการศูนย์เด็กเล็กน่ายู่ พบว่ามีการพัฒนาศูนย์เด็กเล็กน่ายู่ตามเกณฑ์มาตรฐานของกรมอนามัยเพิ่มขึ้น

พระราชบัญญัติองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้กำหนดให้ราชการส่วนกลาง ต้องถ่ายโอนภารกิจในการจัดบริการสาธารณะไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้บริหารจัดการ ทั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปี และบริการสาธารณะแก่ประชาชนในท้องถิ่นอย่างทั่วถึง และเท่าเทียม (มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2547) การจัดการศึกษาของศูนย์พัฒนาเด็กเล็กก็เป็นส่วนหนึ่งในการกิจที่เป็นบริการสาธารณะตามที่พระราชบัญญัติได้กำหนดไว้ ซึ่งกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น ได้มีการจัดทำมาตรฐานการดำเนินงานศูนย์พัฒนาเด็กเล็กขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้นในปี พ.ศ. 2547 เพื่อใช้เป็นกรอบมาตรฐานให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ปฏิบัติตาม โดยพัฒนาให้มีมาตรฐานและมีคุณภาพเป็นไปในทิศทางเดียวกัน โดยได้แบ่งมาตรฐานออกเป็น 4 ด้าน ดังนี้ (1) ด้านบุคลากรและการบริหารจัดการศูนย์พัฒนาเด็กเล็กขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (2) ด้านอาคารสถานที่ สิ่งแวดล้อม และความปลอดภัยของศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก (3) ด้านวิชาการ และกิจกรรมตามหลักสูตรของศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก (4) ด้านการมีส่วนร่วมและการสนับสนุนจากชุมชน ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องสนองตอบตามเจตนารมณ์ของรัฐบาลในด้านการจัดดำเนินการระบบการศึกษาให้มีคุณภาพ และเพื่อให้ศูนย์พัฒนาเด็กเล็กเป็นสถานศึกษาที่มีคุณภาพแห่งแรกของชีวิตวัยเยาว์ของเด็กช่วงปฐมวัย (ทิพย์อุบล เสงสารักษ์, 2557) โดยกำหนดหลักการดังนี้

- 1) ส่งเสริมกระบวนการเรียนรู้ และพัฒนาการที่ครอบคลุมเด็กปฐมวัยทุกประเภท
- 2) ยึดหลักการอบรมเลี้ยงดูและให้การศึกษาที่เน้นเด็กเป็นสำคัญ โดยคำนึงถึงความแตกต่างระหว่างบุคคล และวิถีชีวิตของเด็กตามบริบทของชุมชน สังคม และวัฒนธรรมไทย
- 3) พัฒนาเด็กโดยองค์รวมผ่านการเล่น และกิจกรรมที่เหมาะสมกับวัย
- 4) จัดประสบการณ์การเรียนรู้ให้สามารถดำรงชีวิตประจำวันได้อย่างมีคุณภาพและมีความสุข
- 5) ประสานความร่วมมือระหว่างครอบครัว ชุมชน และสถานศึกษาในการพัฒนาเด็ก (กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น, 2550)

ซึ่งการที่จะพัฒนาศูนย์เด็กเล็กให้เป็นศูนย์เด็กเล็กคุณภาพนั้นต้องอาศัยการมีส่วนร่วมของบุคลากรและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องประกอบกับบริบทของการประเมินที่ต้องทำการประเมินให้ครอบคลุมทุกด้านทุกขั้นตอน เพื่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในสภาพความจริงของสังคมที่เกิดขึ้น

กระบวนการและขั้นตอนในการศึกษาประกอบด้วยการวิเคราะห์ปัญหาและกำหนดความต้องการในการพัฒนา การวางแผนโดยขอความเห็นจากชุมชน ตามปฏิบัติตามแผน และบุคลากรที่เกี่ยวข้องร่วมกันสรุปซึ่งกระบวนการดังกล่าวก่อให้เกิดความเป็นประชาธิปไตย เกิดการยอมรับความเสมอภาคเท่าเทียมกันในคุณค่าของบุคคล ข้อมูลที่ได้ทุกขั้นตอนสามารถนำไปใช้ประโยชน์ด้วย กระบวนการในลักษณะการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นเพื่อให้ได้ข้อสรุปร่วมกัน รวมทั้งนำผลที่ได้จากการศึกษาไปกำหนดนโยบายและแนวทางในการพัฒนาต่างๆ เพื่อให้การพัฒนาศูนย์เด็กเล็กเป็นไปตามมาตรฐานตามที่กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นได้กำหนดมาตรฐานไว้

### วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อสังเคราะห์และถ่ายทอดองค์ความรู้เกี่ยวกับการดำเนินงานศูนย์พัฒนาเด็กเล็กขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
2. เพื่อนำเสนอแนวทางการพัฒนาการดำเนินงานของศูนย์พัฒนาเด็กเล็กขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

### นิยามศัพท์เฉพาะ

**การดำเนินงานศูนย์พัฒนาเด็กเล็กขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น** หมายถึง การดำเนินงานของศูนย์พัฒนาเด็กเล็กขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ ด้านการบริหารจัดการศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก ด้านบุคลากร ด้านอาคาร สถานที่ สิ่งแวดล้อมและความปลอดภัย ด้านวิชาการ และกิจกรรมตามหลักสูตร ด้านการมีส่วนร่วม และส่งเสริมสนับสนุน และด้านส่งเสริมเครือข่ายการพัฒนาเด็กปฐมวัย

**บุคลากร** หมายถึง การบริหารจัดการด้านบุคลากร มีการพัฒนาทักษะ ความรู้ความสามารถของบุคลากรในศูนย์ฯ อย่างต่อเนื่องและสม่ำเสมอ

**อาคาร สถานที่ สิ่งแวดล้อมและความปลอดภัย** หมายถึง ศูนย์พัฒนาเด็กเล็กมีอาคารเรียนที่มั่นคง แข็งแรง ปลอดภัยตามมาตรฐานทางวิศวกรรม มีมาตรการป้องกันและเตรียมพร้อมรับสถานการณ์ฉุกเฉินที่อาจเกิดขึ้นกับเด็ก มีสภาพแวดล้อมที่เอื้อต่อการเรียนรู้ของเด็ก

**วิชาการ และกิจกรรมตามหลักสูตร** หมายถึง ศูนย์พัฒนาเด็กเล็กต้องมีการจัดประสบการณ์การเรียนรู้โดยยึดหลักตามสูตรการศึกษาปฐมวัย พ.ศ.2560, มีการประกันคุณภาพภายในของศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก, มีการจัดทำหลักสูตรสถานศึกษาที่สอดคล้องกับบริบทท้องถิ่น

**การมีส่วนร่วม และส่งเสริมสนับสนุน** หมายถึง การสนับสนุนให้ครอบครัว ชุมชน และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในพื้นที่เข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงานของศูนย์ฯ

ส่งเสริมเครือข่ายการพัฒนาเด็กปฐมวัย หมายถึง การพัฒนาที่มีการสร้างเครือข่ายการพัฒนาเด็กปฐมวัย และมีการกำหนดแนวทางขับเคลื่อนอย่างเป็นรูปธรรม

### ประโยชน์ที่ได้รับจากการวิจัย

1. นำผลการวิจัยไปพัฒนาและปรับปรุงระบบการบริหารจัดการเพื่อพัฒนาศูนย์พัฒนาเด็กเล็กขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นไปตามมาตรฐานการดำเนินงานและพัฒนารูปแบบการศึกษาให้สอดคล้องกับลักษณะพื้นที่ เตรียมความพร้อมสำหรับการศึกษาต่อในระดับที่สูงขึ้น
2. นำผลการวิจัยกำหนดแนวทางเพื่อส่งเสริมให้เกิดการมีส่วนร่วมของชุมชนในการสร้างความเข้าใจเกี่ยวกับการจัดการศึกษาในพื้นที่