

บทที่ 1

บทนำ

ภูมิหลัง

การพัฒนาประเทศหรือองค์กรทางสังคมต้องอาศัยทุนเป็นฐาน การพัฒนาทุนทางสังคมนับเป็นพลังที่มีอยู่ในชุมชนและสังคม โดยเฉพาะมนุษย์ที่มีภูมิปัญญาวัฒนธรรมที่เกิดการรวมตัวเป็นสถาบันเป็นกลุ่มเพื่อการดำรงอยู่และทำงานร่วมกันบนพื้นฐานของความไว้วางใจกัน มีสายใจความผูกพันและวัฒนธรรมที่ค้ำจุนของสังคม ทุนทางสังคมจึงเป็นรากฐานความเข้มแข็งและความยั่งยืนทางสังคม เพราะเป็นทุนที่มีอยู่ไม่จำกัดยิ่งใช้ก็ยิ่งจะหมดไปเรื่อยๆ การพัฒนาทุนสังคม จึงเป็นสิ่งจำเป็นและมีความสำคัญต่อองค์กรหรือหน่วยงาน โดยเฉพาะเมื่อเกิดวิกฤติทางเศรษฐกิจและปัญหาทางสังคม ถ้าองค์กรหรือหน่วยงานมีการนำทุนทางสังคมมาใช้ในการพัฒนาทุนทางสังคมมีองค์ประกอบ 4 ด้าน คือ คน สถาบัน วัฒนธรรมและองค์ความรู้ ซึ่งองค์ประกอบเหล่านี้มีอยู่ทุกหน่วยงานและองค์กรองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถือเป็นองค์กรหนึ่งที่อยู่ใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด มีภารกิจหน้าที่ในการส่งเสริมและพัฒนาให้กับประชาชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรเริ่มต้นพัฒนาประชาชน โดยการพัฒนาทุนทางสังคมซึ่งเป็นรากฐานทางสำคัญก่อนที่จะพัฒนาทุนทางเศรษฐกิจและทุนทางทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของชุมชนและสังคม (สุวิทย์ เทียรทอง, 2549 : 109-118)

การส่งเสริมพัฒนาคุณภาพชีวิตของคนเป็นสิ่งที่มีความจำเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะสังคมที่ด้อยโอกาสและอยู่ในพื้นที่ชนบทห่างไกล รัฐหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องพึงให้การสนับสนุนช่วยเหลือในการพัฒนาอย่างจริงจัง จึงจะสามารถพัฒนาคนและสังคมให้มีคุณภาพได้ การศึกษาเป็นเครื่องมือที่สำคัญที่สุดในการพัฒนาประเทศ เพราะการพัฒนาประเทศต้องอาศัยกำลังคนเป็นสำคัญ และกำลังคนจะมีประสิทธิภาพเพียงใดขึ้นอยู่กับประสิทธิภาพในการจัดการการศึกษาและการเตรียมความพร้อมของคนให้มีคุณภาพ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเตรียมความพร้อมของคนในวัยเด็กหรือการจัดการศึกษาในระดับการศึกษาปฐมวัย ให้ได้รับการส่งเสริมและพัฒนาอย่างมีคุณภาพซึ่งเป็นฐานของการศึกษาในระดับที่สูงขึ้นและเป็นการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ของประเทศให้มีคุณภาพต่อไป

ในอดีตการจัดการศึกษาของไทยมีตั้งแต่สมัยสุโขทัยเป็นราชธานี แต่เป็นการศึกษา

แผนโบราณ โดยรัฐและวัดเป็นศูนย์กลางแห่งประชาคม กิจกรรมต่างๆ ของรัฐและวัดย่อมมีการสอนประชาชนไปในตัว ต่อมาการศึกษาได้เปลี่ยนรูปแบบไปจากการศึกษาในสมัยสุโขทัยไปตามลำดับ จนกระทั่งถึงสมัยรัตนโกสินทร์ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงได้มีการจัดตั้งโรงเรียนสำหรับราษฎรขึ้นตามวัดหลายแห่ง กระทั่งในปี พ.ศ. 2451 กระทรวงมหาดไทย ได้มอบหมายให้มีการจัดการศึกษาเบื้องต้นสำหรับทวยราษฎรหรือการศึกษาประชาชนตามหัวเมืองต่างๆ และจากนั้นได้มีการเปลี่ยนแปลงผู้รับผิดชอบการจัดการศึกษาแก่ราษฎรอีกหลายครั้งจนกระทั่งปัจจุบัน (กรมการปกครอง. น.ป.ป. : 5-7)

ปัจจุบัน ได้มีบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญและกฎหมายหลายฉบับ ได้กำหนดบทบาทอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ดำเนินการเกี่ยวกับการจัดการศึกษาและการพัฒนาคุณภาพชีวิตของคนในท้องถิ่น หรือการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา เช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 (สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา. 2545 : 241-251) ซึ่งสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2550 (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. 2550 : 118-123) ที่มีพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้บัญญัติเกี่ยวกับการพัฒนาคุณภาพชีวิตและการจัดการศึกษาของท้องถิ่น คือ (สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจ. 2546 : 22-23)

มาตรา 16 ให้เทศบาล เมืองพัทยาและองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง ดังนี้

- 6) การส่งเสริม การฝึกและการประกอบอาชีพ
- 9) การจัดการศึกษา

- 27) การสังคมสงเคราะห์และการพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็ก สตรีคนชรา และ

ผู้ด้อยโอกาส

จากความสำคัญดังกล่าว ผู้ศึกษาในฐานะเป็นผู้ที่มีบทบาทในหน่วยงานองค์การบริหารส่วนตำบล ในตำแหน่งปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลหนองพอก อำเภอธวัชบุรี จังหวัดร้อยเอ็ด ซึ่งตามมาตรา 60/1 แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 5 พ.ศ. 2546 บัญญัติให้ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลทำหน้าที่เป็นผู้บังคับบัญชาของพนักงานส่วนตำบลและลูกจ้างรองจากนายกองค์การบริหารส่วนตำบล และรับผิดชอบควบคุมดูแลการปฏิบัติงานราชการประจำขององค์การบริหารส่วนตำบล ให้เป็นไปตามนโยบายและมีอำนาจหน้าที่อื่น ๆ ตามที่มีกฎหมายกำหนด หรือตามที่นายกองค์การบริหาร

ส่วนตำบลมอบหมาย ซึ่งองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบหนึ่ง ที่ได้รับการถ่ายโอนภารกิจในการจัดการศึกษาปฐมวัย และการส่งเสริมการพัฒนาเด็กในการเตรียมความพร้อมก่อนวัยเรียนในศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก จากที่ได้รับการถ่ายโอนอำนาจมาให้ องค์การบริหารส่วนตำบลในการดำเนินการบริหารจัดการได้อย่างเต็มที่ แต่สภาพความเป็นจริงที่เกิดขึ้นเวลาดำเนินการจริง โรงเรียนในพื้นที่จะไม่ให้ความร่วมมือในการถ่ายโอน ประกอบกับองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นหน่วยงานที่ใหม่ ไม่มีประสบการณ์ในการจัดการศึกษาจึงเกิดปัญหาขึ้นในหลาย ๆ ด้าน จากสภาพปัญหาดังกล่าวจึงมีความสนใจในการศึกษาการถ่ายโอน ศูนย์พัฒนาเด็กเล็กขององค์การบริหารส่วนตำบลหนองพอก อำเภอธวัชบุรี จังหวัดร้อยเอ็ด เพื่อให้รู้ถึงสาเหตุปัญหาที่เกิดขึ้นและเพื่อศึกษาแนวทางในการแก้ไขปัญหาให้ชัดเจนยิ่งขึ้น ซึ่งจะทำให้สามารถแก้ไขปัญหาได้ตรงกับประเด็นปัญหาที่เกิดขึ้นอย่างถูกต้องและทันต่อสถานการณ์ ซึ่งก่อให้เกิดประโยชน์ต่อการพัฒนาและเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารงานตามอำนาจหน้าที่บนพื้นฐานแห่งหลักนิติธรรม เพื่อประโยชน์ในการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ของประเทศในอนาคต

วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อศึกษาบทบาทและวิธีดำเนินการในการบริหารศูนย์พัฒนาเด็กเล็กองค์การบริหารส่วนตำบลหนองพอก อำเภอธวัชบุรี จังหวัดร้อยเอ็ด
2. เพื่อศึกษาสภาพปัญหาการถ่ายโอนภารกิจศูนย์พัฒนาเด็กเล็กองค์การบริหารส่วนตำบลหนองพอก อำเภอธวัชบุรี จังหวัดร้อยเอ็ด
3. เพื่อเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหาการบริหารศูนย์พัฒนาเด็กเล็กองค์การบริหารส่วนตำบลหนองพอก อำเภอธวัชบุรี จังหวัดร้อยเอ็ด

ขอบเขตการวิจัย

การศึกษาเรื่องนี้เป็นกรณีศึกษาถึงบทบาทและวิธีการในการบริหารศูนย์พัฒนาเด็กเล็กของศูนย์พัฒนาเด็กเล็กองค์การบริหารส่วนตำบลหนองพอก อำเภอธวัชบุรี จังหวัดร้อยเอ็ด ซึ่งสามารถแยกเป็นส่วนต่าง ๆ ได้ดังนี้

1. ขอบเขตด้านเนื้อหาของการศึกษา ศึกษาด้านเอกสารเรื่องของกฎ ระเบียบวิธีการดำเนินงานการบริหารศูนย์พัฒนาเด็กเล็กองค์การบริหารส่วนตำบลหนองพอก อำเภอธวัชบุรี จังหวัดร้อยเอ็ด

2. ขอบเขตของพื้นที่ที่ทำการศึกษาคือศูนย์พัฒนาเด็กเล็กสังกัดองค์การบริหารส่วนตำบลหนองพอก อำเภอธวัชบุรี จังหวัดร้อยเอ็ดประกอบด้วย ศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก 2 แห่ง คือ ศูนย์พัฒนาเด็กเล็กบ้านแสงทอง และศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก โรงเรียนบ้านคอนชัย

3. ขอบเขตของประชากรที่ทำการศึกษา ประชากรที่ทำการศึกษา ได้แก่ นายกองค้ำกรบริหารส่วนตำบล ประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล นักวิชาการศึกษา ครูผู้ดูแลเด็กเล็ก เด็กอนุบาลและปฐมวัย ผู้บริหารสถานศึกษา โรงเรียนบ้านคอนชัย นักพัฒนาชุมชน ผู้ปกครองเด็กในศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก ในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลหนองพอก อำเภอธวัชบุรี จังหวัดร้อยเอ็ด รวม จำนวน 94 คน

นิยามศัพท์เฉพาะ

1. องค์การบริหารส่วนตำบล หมายถึง องค์การบริหารส่วนตำบลหนองพอก อำเภอธวัชบุรี จังหวัดร้อยเอ็ด
2. ศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก หมายถึง ศูนย์พัฒนาเด็กเล็กสังกัดองค์การบริหารส่วนตำบลหนองพอก อำเภอธวัชบุรี จังหวัดร้อยเอ็ด ที่ได้รับการถ่ายโอนตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542
3. หลักสูตร/การจัดกิจกรรมของศูนย์ หมายถึง การกำหนดจุดมุ่งหมายในการเตรียมความพร้อมให้แก่เด็กในศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก ในลักษณะของกิจกรรม โดยปฏิบัติตามมาตรฐานการดำเนินงานศูนย์พัฒนาเด็กเล็กขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นกำหนด
4. การบริหารจัดการ หมายถึง การดำเนินงานกิจการศูนย์พัฒนาเด็กเล็กโดย องค์การบริหารส่วนตำบลหนองพอก
5. บุคลากร หมายถึง นักวิชาการศึกษา ครูผู้ดูแลเด็กเล็กเด็กอนุบาลและปฐมวัย คนคร่ำ
6. ผู้บริหาร หมายถึง นายกองค้ำกรบริหารส่วนตำบลหนองพอก
7. ผู้ปกครอง หมายถึง ราษฎร ที่ส่งบุตรหลานหรือเด็กในปกครอง อายุ 3-5 ปี เข้ารับการเตรียมความพร้อมในศูนย์พัฒนาเด็กเล็กองค์การบริหารส่วนตำบลหนองพอก
8. การมีส่วนร่วม หมายถึง การที่ประชาชน กลุ่มคน หรือองค์กรเอกชน ในพื้นที่ องค์การบริหารส่วนตำบลหนองพอก ได้ร่วมแสดงออก หรือได้ร่วมกระทำในกิจกรรม ลักษณะของการทำงานร่วมกัน โดยมีจุดประสงค์เพื่อประโยชน์สำหรับการดำเนินกิจการของศูนย์พัฒนา

เด็กเล็กและชุมชนในภาพรวมขององค์การบริหารส่วนตำบลหนองพอก

9. การถ่ายโอนภารกิจ หมายถึง การที่ราชการบริหารส่วนกลางและราชการบริหารส่วนภูมิภาคจะลดหรือยุติบทบาทจากผู้ปฏิบัติเปลี่ยนไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ปฏิบัติแทน และจะมีการถ่ายโอนงาน เงิน และจัดสรรบุคลากรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างเหมาะสมด้วย

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบถึงบทบาทและวิธีดำเนินการในการบริหารของศูนย์พัฒนาเด็กเล็กองค์การบริหารส่วนตำบลหนองพอก อำเภอธวัชบุรี จังหวัดร้อยเอ็ด
2. ทำให้ทราบถึงปัญหาการถ่ายโอน ศูนย์พัฒนาเด็กเล็กองค์การบริหารส่วนตำบลหนองพอก อำเภอธวัชบุรี จังหวัดร้อยเอ็ด
3. สามารถนำข้อมูลไปใช้ปรับปรุงแก้ไขสภาพปัญหาการบริหารศูนย์พัฒนาเด็กเล็กองค์การบริหารส่วนตำบลหนองพอก อำเภอธวัชบุรี จังหวัดร้อยเอ็ด