

บทที่ 1

บทนำ



## ความเป็นมาของปัญหา

เทศบาลเป็นองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นอย่างหนึ่ง มีวิธีบริหารงานโดยให้ประชาชนในท้องถิ่นเป็นผู้เลือกตั้งผู้แทนขึ้นมาทำหน้าที่บริหาร และควบคุมการบริหาร โดยมีคณะเทศมนตรีซึ่งมาจากการเลือกตั้งและเป็นสมาชิกสภาเทศบาลเป็นผู้ทำหน้าที่ฝ่ายบริหารและรับผิดชอบโดยตรงต่อสภาเทศบาล การจัดการศึกษาให้แก่เยาวชนราษฎรในเขตเทศบาลถือว่า เป็นหน้าที่อย่างหนึ่งที่คณะเทศมนตรีจะต้องทำ โดยเฉพาะอย่างยิ่งงานด้านการประถมศึกษาอันเป็นการศึกษาภาคบังคับ และเป็นการศึกษาขั้นพื้นฐาน ซึ่งเป็นรากฐานสำคัญในการพัฒนาเศรษฐกิจ และการปกครองในระบอบประชาธิปไตย<sup>1</sup>

การจัดการประถมศึกษาของท้องถิ่นที่อยู่ในเขตเทศบาล เป็นหน้าที่ของโรงเรียนเทศบาล แต่เดิมมายังมีได้มีการยกฐานะฝ่ายปกครองท้องถิ่นขึ้นเป็นเทศบาลหน้าที่ในการจัดการศึกษาในท้องถิ่นนั้น เป็นหน้าที่ของกระทรวงศึกษาธิการ เป็นผู้จัดดำเนินการ เมื่อมีการจัดตั้งเทศบาลขึ้น งานการประถมศึกษา ก็ตกเป็นหน้าที่ของเทศบาล เพราะการศึกษาเป็นบริการสาธารณะอย่างหนึ่ง เช่นเดียวกับกิจการสาธารณูปโภคอื่น ๆ ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 อันเป็นกฎหมายฉบับที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน ได้กำหนดให้เทศบาลมีหน้าที่จัดการศึกษาเพื่อให้ราษฎรได้รับการศึกษา

<sup>1</sup> มงคล ศรีไพรวรรณ และคณะ, "การจัดการประถมศึกษาในประเทศไทย" คู่มือบริหารโรงเรียนชุมชน, (นครหลวง : โรงพิมพ์สามมิตร, 2515), หน้า 15.

อบรม<sup>2</sup> หน้าที่ในการจัดการศึกษาของท้องถิ่น จึงตกอยู่ในความดูแลรับผิดชอบของเทศบาลทุกแห่ง นอกจากนั้นตามพระราชบัญญัติประถมศึกษา พ.ศ.2478 ยังกำหนดให้มีการโอนโรงเรียน และทรัพย์สินของโรงเรียนประชาบาลมาเป็นของเทศบาลทั้งหมด หากท้องถิ่นใดมีปริมาณโรงเรียนไม่เพียงพอก็ให้เทศบาลจัดตั้งเพิ่มขึ้นและสร้างโรงเรียนประถมศึกษาเหล่านั้นด้วยเงินรายได้ของเทศบาลเองอีกด้วย<sup>3</sup>

ในปี พ.ศ.2503 รัฐบาลกำหนดให้กระทรวงมหาดไทยกับกระทรวงศึกษาธิการร่วมกันพิจารณาเรื่องการศึกษาประชาบาลอีกครั้งหนึ่ง เพื่อสนองนโยบายการกระจายอำนาจการปกครองให้แก่ท้องถิ่นอย่างจริงจัง คณะรัฐมนตรีมีมติเกี่ยวกับการโอนการศึกษาประชาบาลในเขตเทศบาลทั่วราชอาณาจักร ไปให้เทศบาลดำเนินการให้เสร็จเรียบร้อยภายในปี พ.ศ.2506<sup>4</sup>

ในปัจจุบันนี้ มีเทศบาลในประเทศไทยรวมทั้งสิ้น 118 แห่ง แบ่งออกเป็น 3 ประเภท คือ เทศบาลนคร 1 แห่ง เทศบาลเมือง 83 แห่ง เทศบาลตำบล 34 แห่ง<sup>5</sup> การจัดแบ่งเทศบาลออกเป็นประเภทต่าง ๆ นั้นถือเอาความหนาแน่นของ

<sup>2</sup> "พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496," ราชกิจจานุเบกษา, แผนกกฎหมาย เล่มที่ 70 ตอนที่ 14 (17 กุมภาพันธ์ 2496), มาตรา 50(6).

<sup>3</sup> "พระราชบัญญัติประถมศึกษา พ.ศ.2478," ราชกิจจานุเบกษา, แผนกกฎหมาย เล่มที่ 62 ตอนที่ 4 (24 พฤศจิกายน 2478), มาตรา 40 และมาตรา 41.

<sup>4</sup> มงคล ศรีไพรวรรณ และคณะ, เรื่องเดิม, หน้า 21-22.

<sup>5</sup> กองราชการส่วนท้องถิ่น กรมการปกครอง, ทำเนียบเทศบาลทั่วราชอาณาจักร, (เอกสารอัครสำเนา 2517, ไม่ได้พิมพ์เผยแพร่), หน้า 12.

ของราษฎรและรายได้ของท้องถิ่นเป็นสำคัญ การจัดการบริหารการศึกษาของเทศบาล ได้เข้ามาอยู่ในความรับผิดชอบของเทศบาลอย่างแท้จริงในปี พ.ศ. 2496 นับเป็น เรื่องกว้างขวางมากเรื่องหนึ่งในบรรดาอำนาจหน้าที่ต่าง ๆ ที่เทศบาลต้องทำอยู่ใน ปัจจุบัน เพราะต้องบริหารงานเกี่ยวกับครูเทศบาล นักเรียน อาคารสถานที่ และการใช้จ่ายเงินงบประมาณเป็นจำนวนมาก ในระยะที่ผ่านมามีจำนวนครู นักเรียน โรงเรียน และอาคารเรียนได้เพิ่มขึ้นมากกว่าเดิมตามลำดับ ในปี พ.ศ. 2506 เทศบาล ทั่วประเทศมีโรงเรียนอยู่ในความรับผิดชอบจำนวน 360 โรงเรียน อาคารเรียน- 641 หลัง และห้องเรียน 4,841 ห้อง<sup>6</sup> ในปี พ.ศ. 2516 จำนวนโรงเรียนดังกล่าวได้เพิ่มขึ้นเป็น 378 โรงเรียน ห้องเรียน 5,327 ห้อง<sup>7</sup>

ผลจากการขยายการศึกษาภาคบังคับคือเพิ่ม ป.5-ป.7 ในปี พ.ศ. 2506 มีนักเรียนเทศบาลทั่วทั้งประเทศทั้งประถมต้นและประถมปลาย รวมทั้งสิ้น 172,249 คน<sup>8</sup> ในปี พ.ศ. 2517 จำนวนนักเรียนดังกล่าวได้เพิ่มขึ้นเป็น 191,255 คน และ จำนวนครูของโรงเรียนเทศบาลมี 5,989 คน<sup>9</sup> ในปี พ.ศ. 2518 เทศบาลทั่วประเทศมีโรงเรียนอยู่ในความรับผิดชอบเพิ่มขึ้นเป็น 387 โรงเรียน จำนวนนักเรียน

<sup>6</sup> ปรีชา ศิริปิ่นเพชร, "บทบาทของปลัดเทศบาลในการบริหารการศึกษา" วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิตกิตติมศักดิ์ แผนกวิชาบริหารการศึกษา บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2515, หน้า 2.

<sup>7</sup> สถิติการศึกษาโรงเรียนเทศบาลในปีการศึกษา 2516 ของกองราชการส่วนท้องถิ่น, กรมการปกครอง, 2517, (ไม่ได้พิมพ์เผยแพร่).

<sup>8</sup> ปรีชา ศิริปิ่นเพชร, เรื่องเดียวกัน, หน้าเดียวกัน.

<sup>9</sup> กองราชการส่วนท้องถิ่น 2517, เรื่องเดิม.

เพิ่มขึ้นเป็น 224,252 คน และจำนวนครูเพิ่มขึ้นเป็น 6,429 คน <sup>10</sup>

จากสถิติตัวเลขดังกล่าวข้างต้น การจัดการศึกษาโดยท้องถิ่นของเทศบาลเพิ่มขึ้นมากทุกปี จึงจัดเป็นปัญหาสำคัญของเทศบาลทุกแห่งนอกเหนือจากงานบูรณะและงานพัฒนาท้องถิ่น ทั้งนี้เพราะการศึกษาที่เทศบาลได้รับโอนมาดำเนินการนั้นเป็นการศึกษาภาคบังคับ ตามพระราชบัญญัติประถมศึกษา พ.ศ.2478 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2483 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2505 และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 4) พ.ศ.2509 และเมื่อรัฐบาลมีแผนการศึกษาของชาติในอันที่จะขยายการศึกษาของชาติระดับประถมปลายขึ้นถึงชั้นประถมปีที่ 7 เทศบาลต้องถือเป็นหน้าที่ที่จะต้องจัดการศึกษาแก่เยาวชนชายหญิงในท้องถิ่นให้สูงขึ้นถึงชั้นประถมปลาย เพื่อเยาวชนในท้องถิ่นเทศบาลได้รับการศึกษาสูงขึ้นตามแผนการศึกษาชาติ อันเป็นนโยบายในด้านการให้การศึกษาแก่ประชาชนโดยไม่ต้องเสียค่าเล่าเรียน <sup>11</sup> อันเป็นการพัฒนาคน เพื่อให้มีการกินดีอยู่ดีมีความสุข มีการประกอบอาชีพเป็นหลักเป็นฐาน และสามารถดำรงชีวิตอยู่ในสังคมได้อย่างผาสุกซึ่งเป็นสิ่งสำคัญยิ่งในการพัฒนาท้องถิ่นและประเทศชาติให้ก้าวหน้า เพราะเป็นรากฐานที่จะเพิ่มพูนการผลิตให้สูงขึ้น <sup>12</sup>

ดังนั้นเมื่อการจัดการศึกษาหรือการบริหารการศึกษาเป็นหน้าที่อันสำคัญประการหนึ่งของเทศบาล จึงจำเป็นที่ผู้บริหารการศึกษาของเทศบาล หรือผู้ที่เกี่ยวข้อง

<sup>10</sup> สถิติการศึกษาโรงเรียนเทศบาลปีการศึกษา 2517 ของกองราชการส่วนท้องถิ่น, กรมการปกครอง, 2518. (ไม่ได้อิมพ์เผยแพร่).

<sup>11</sup> ชัยวัฒน์ อินทะพันธ์, "เทศบาลเมืองลำพูนจัดการศึกษาอย่างไร?", นิตยสารท้องถิ่น, ปีที่ 14 เล่มที่ 8 (สิงหาคม 2517), หน้า 71.

<sup>12</sup> มงคล ศรีไพรวรรณ, เรื่องเดิม, หน้า 72-73.

จะต้องศึกษาระบบบริหารภายในโรงเรียน และงานในค่านับบริหารการศึกษา (Administrative Tasks) ให้มีความรู้มีความเข้าใจอย่างชัดเจน เพื่อใช้เป็นแนวทางในการดำเนินการจัดการศึกษาของเทศบาลให้ก้าวหน้า ใ้ได้รับผลดี สามารถอำนวยความสะดวกแก่ท้องถิ่นในเขตที่ตนรับผิดชอบได้มากที่สุดและดีที่สุด

#### ความมุ่งหมายของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาโครงสร้าง ของระบบบริหารภายในโรงเรียนประถมศึกษา สังกัดเทศบาลในภาคใต้
2. เพื่อศึกษางานบริหารการศึกษาภายในโรงเรียนประถมศึกษา สังกัดเทศบาลในภาคใต้ โดยเฉพาะในค่านับความสัมพันธ์กับชุมชน งานวิชาการ งานบุคคล งานกิจการนักเรียน งานธุรการ การเงิน บริการ และอื่น ๆ ในประเภทเดียวกัน
3. เพื่อทราบปัญหาเกี่ยวกับโครงสร้าง ของระบบบริหารภายในโรงเรียนประถมศึกษาสังกัดเทศบาลในภาคใต้ และงานบริหารการศึกษาทั้ง 5 ประเภท ในโรงเรียนดังกล่าว

#### ข้อตกลงเบื้องต้น

1. ผู้วิจัยถือว่า ผู้ตอบแบบสอบถามซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบโดยตรง และ/หรือเกี่ยวข้องกับโรงเรียนประถมศึกษาสังกัดเทศบาลในภาคใต้ ให้คำตอบที่เชื่อถือได้
2. ทุกโรงเรียนปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบและข้อบังคับของ ก.พ. และระเบียบของกรมสามัญศึกษา เหมือนกัน

#### ขอบเขตของการวิจัย

1. การวิจัยเรื่องนี้เกี่ยวข้องกับเฉพาะงานบริหารการศึกษา ระดับโรงเรียน สังกัดเทศบาลในภาคใต้เท่านั้น

2. คำว่า "ภาคใต้" หมายถึงจังหวัดต่าง ๆ ที่ตั้งอยู่ในภาคใต้ของประเทศไทยตามหลักภูมิศาสตร์ คือจังหวัดกระบี่ ชุมพร ตรัง นครศรีธรรมราช นราธิวาส ปัตตานี พังงา พัทลุง ภูเก็ต ยะลา ระนอง สงขลา สตูล และสุราษฎร์ธานี และในการวิจัยคราวนี้คงสุ่มตัวอย่างมาเพียง 3 จังหวัด คือจังหวัดภูเก็ต พังงา และจังหวัดสงขลา

3. คำว่า "งานบริหารการศึกษา" หมายถึงงานหลัก 5 ประเภทเท่านั้นคืองานเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนกับชุมชน งานวิชาการ งานบุคคล งานกิจการนักเรียน งานธุรการ การเงิน บริการ และอื่น ๆ ในประเภทเดียวกัน

#### วิธีดำเนินการวิจัย

ในการวิจัยครั้งนี้ ได้ดำเนินการตามลำดับขั้นดังนี้

1. ศึกษาคนควาจากหนังสือ เอกสารการวิจัย สัมภาษณ์ผู้บริหารการศึกษา และประสบการณ์ของผู้วิจัยเอง ซึ่งเป็นครูใหญ่โรงเรียนเทศบาลวัดป้อมแก้ว อำเภอเมืองจังหวัดสมุทรสงครามอยู่แล้วเป็นแนวทาง
2. รวบรวมแนวความคิดจากหนังสือ เอกสารการวิจัย การสัมภาษณ์และประสบการณ์ของผู้วิจัยเอง เพื่อการสร้างแบบสอบถาม
3. เนื่องจากการวิจัยเรื่องนี้ เป็นเรื่องหนึ่งที่ได้รับทุนอุดหนุนจากสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ ดังนั้นผู้วิจัยกับคณะที่ได้รับทุนอุดหนุนในการวิจัยที่เกี่ยวข้องของ ใครร่วมกันสร้างแบบสอบถาม
4. นำแบบสอบถามไปใช้กับกลุ่มประชากรที่ไม่ได้รับเลือกจากการสุ่มตัวอย่างแล้วนำมาแก้ไขปรับปรุง สร้างเป็นแบบสอบถามต่อไป
5. นำแบบสอบถามที่ปรับปรุงแก้ไขแล้วไปแจกในกลุ่มประชากรตัวอย่างและเก็บรวบรวมกลับด้วยตนเอง โดยออกเดินทางจากกรุงเทพมหานครในวันที่ 20 มกราคม 2518 และกลับถึงกรุงเทพมหานครในวันที่ 7 กุมภาพันธ์ 2518
6. การวิเคราะห์ข้อมูล โดยใช้การอยละสำหรับวิเคราะห์ข้อมูลทั้งหมดและนำเสนอข้อมูลในรูปตารางประกอบการบรรยาย.

ประโยชน์ที่จะได้รับจากการวิจัย

ผลของการวิจัยเรื่องนี้จะทำให้ผู้บริหารการศึกษามีความรู้ และความเข้าใจเกี่ยวกับระบบบริหารโรงเรียนประถมศึกษาสังกัดเทศบาลในภาคใต้ ซึ่งอาจจะเป็นประโยชน์ในการปรับปรุงการบริหารโรงเรียนประถมศึกษาสังกัดเทศบาลในภาคใต้อีก

คำจำกัดความ

โรงเรียนเทศบาล

หมายถึงโรงเรียนประถมศึกษาสังกัดเทศบาลในภาคใต้.

ผู้บริหารการศึกษาซึ่งประจำในโรงเรียน

หมายถึง ครูใหญ่ และผู้ช่วยครูใหญ่โรงเรียนเทศบาล.

ผู้บริหารการศึกษาซึ่งไม่ประจำในโรงเรียน

หมายถึง นายกเทศมนตรี เทศมนตรี ปลัดเทศบาล รองปลัดเทศบาล หัวหน้าหมวดหรือหัวหน้าแผนกการศึกษาของเทศบาล ศึกษาธิการจังหวัด ศึกษาธิการอำเภอ.

ผู้บริหารการศึกษาฝ่ายปกครอง

หมายถึง ผู้ว่าราชการจังหวัดและผู้ตรวจการสวนทองถิ่น.

นักวิชาการ

หมายถึง ครูผู้สอนของโรงเรียนเทศบาลศึกษานิเทศก์ของเทศบาล และศึกษานิเทศก์ของกรมสามัญศึกษาที่ประจำอยู่ ณ หน่วยศึกษานิเทศภาคและจังหวัด.

ประชาชน

หมายถึง ผู้ปกครองนักเรียนและกรรมการการศึกษาของโรงเรียนเทศบาล.