

บทที่ 1

บทนำ

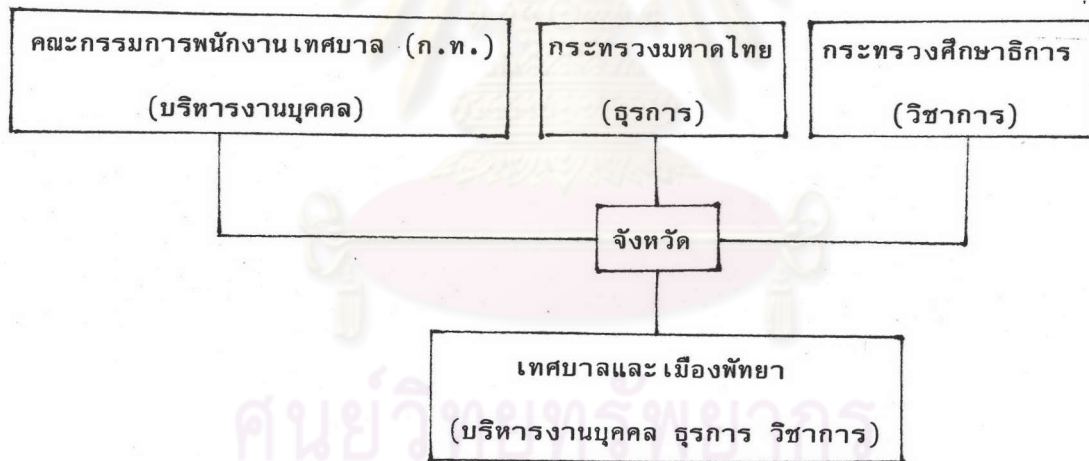
ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การศึกษาเป็นเครื่องมือสำคัญยิ่งในการพัฒนาประเทศ เพราะการศึกษาช่วยให้พลเมืองของชาติ เป็นบุคคลที่มีประสิทธิภาพ รู้จักคิดและสร้างสรรค์ให้เจริญก้าวหน้า ถ้าพลเมืองส่วนใหญ่ของประเทศได้รับการศึกษาย่อม เป็นกำลังสำคัญที่จะทำให้ประเทศชาติ เจริญรุดหน้าไปอย่างรวดเร็ว (วีระพล อารวรรณ, 2527) โดยเฉพาะการศึกษาในระดับประถมศึกษาถือเป็นสิ่งสำคัญเพราะว่าเป็นรากฐานการพัฒนาเยาวชน เป็นการศึกษาในระดับที่ทุกคนจะต้องเรียนถ้า เป็นประชาชนชาวไทย (สมเด็จพระเทพรัตนราชสุดาฯ สยามบรมราชกุมารี, 2527) รัฐจึงจัดการศึกษาในระดับประถมศึกษาเป็นการศึกษาภาคบังคับ เพื่อให้ประชาชนได้ศึกษาเล่าเรียนโดยมีจุดมุ่งหมายให้ผู้เรียนมีความรู้ขั้นพื้นฐาน ให้คงสภาพอ่านออกเขียนได้ คิดคำนวณได้ เพื่อจะได้ประกอบอาชีพตามควรแก่วัย และความสามารถและดำรงตนเป็นพลเมืองดี ในระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข (กระทรวงศึกษาธิการ, 2525) โรงเรียนประถมศึกษาจึงเป็นสถานที่ให้ความรู้และถ่ายทอดวัฒนธรรม ตลอดจนจัดประสบการณ์ด้านสังคม อันจะเป็นแนวทางนำไปสู่การเรียนรู้เพื่อดำรงชีวิตอยู่ในสังคมได้อย่างมีความสุข

ในปัจจุบันการประถมศึกษาของไทยได้กระจายความรับผิดชอบอยู่ในหน่วยงานต่าง ๆ หลายหน่วยงาน สำหรับหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่รับผิดชอบการบริหารการประถมศึกษาในขณะนี้ มี 3 หน่วยงาน ได้แก่ กรุงเทพมหานคร เทศบาล และเมืองพัทยา กรุงเทพมหานครนั้นมีขอบเขตความรับผิดชอบด้านการศึกษากว้างขวางกว่าหน่วยการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบอื่น เช่นรับผิดชอบการศึกษาพิเศษ และการอาชีวศึกษารวมอยู่ด้วย เป็นต้น กรุงเทพมหานครอยู่ในความควบคุมของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร และสภากรุงเทพมหานคร โดยมีรองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครฝ่ายการศึกษาเป็นผู้รับผิดชอบในเรื่องการศึกษา สำหรับเมืองพัทยานั้น เป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปแบบใหม่ที่ปกครอง

ในระบบผู้จัดการเทศบาล (City Manager) โดยมีองค์ประกอบ 2 ส่วนได้แก่ สภาเมือง
 พัทธา ทำหน้าที่วางนโยบาย พิจารณาและอนุมัติร่างข้อบัญญัติและควบคุมการปฏิบัติราชการ
 ของปลัดเมืองพัทธาและปลัดเมืองพัทธาทำหน้าที่บริหารกิจการเมืองพัทธาให้เป็นไปตามนโยบาย
 ของสภาเมืองพัทธา ซึ่งเมืองพัทธาจะมีหน้าที่รับผิดชอบการจัดการศึกษาในเขตเมืองพัทธาโดยมี
 หน้าที่ด้านการศึกษาเช่นเดียวกับเทศบาลนคร อยู่ในความควบคุมส่งเสริมด้านธุรการของ
 กระทรวงมหาดไทย มีสำนักงานการศึกษาท้องถิ่น กรมการปกครองรับผิดชอบ และเมืองพัทธา
 จะได้รับงบประมาณอุดหนุนจากส่วนกลางครบทุกหมวด เช่นเดียวกับองค์การบริหารส่วนจังหวัด
 ซึ่งต่างจากเทศบาลที่ได้รับงบประมาณเงินอุดหนุนจากส่วนกลางไม่ครบทุกหมวดงบประมาณ
 (สนานจิตร์ สุนทรทรัพย์, 2523) ส่วนในการบริหารงานของเทศบาลแต่ละแห่งนั้น มีหน้าที่
 รับผิดชอบการจัดการศึกษาในเขตเทศบาลของตน โดยมีความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลางกับ
 ท้องถิ่น ดังโครงสร้างต่อไปนี้

ความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลางกับท้องถิ่น



(กระทรวงมหาดไทย, กรมการปกครอง, 2525)

จากโครงสร้างดังกล่าวจะเห็นได้ว่า วิธีการจัดการศึกษาของโรงเรียนเทศบาลและ
 เมืองพัทธา จะอยู่ในความรับผิดชอบของเทศบาลแต่ละแห่ง โดยมีความสัมพันธ์กับหน่วยงานต่าง ๆ
 คือ

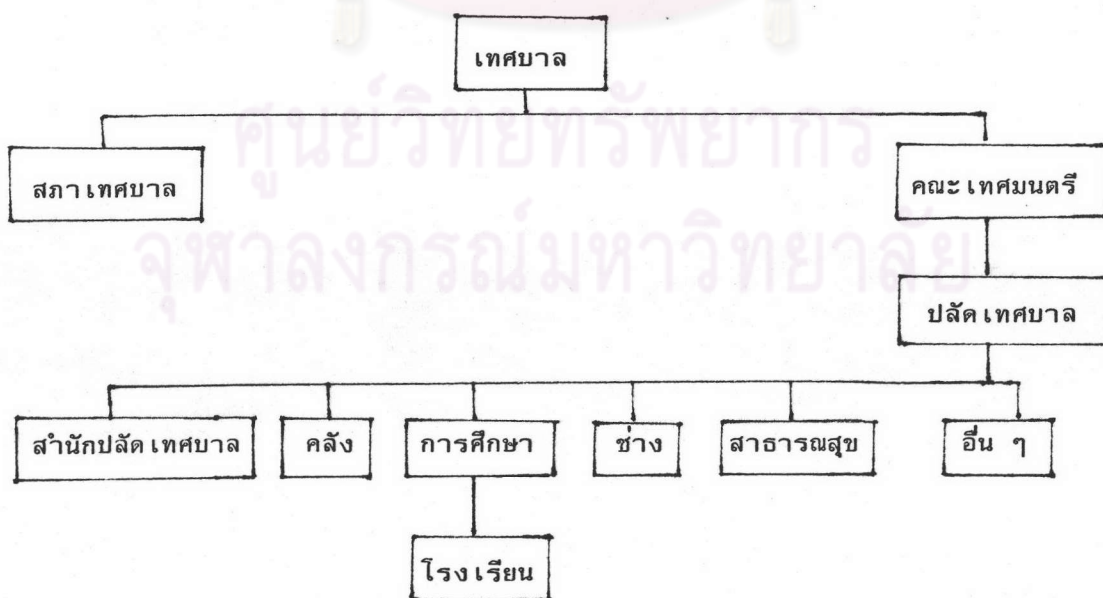
1. กระทรวงศึกษาธิการ มีหน้าที่รับผิดชอบ ควบคุม และส่งเสริมงานด้านวิชาการ
 และมาตรฐานการศึกษาท้องถิ่น พิจารณาดำเนินการเกี่ยวกับวุฒิครู คุณภาพการศึกษา การกำหนด
 หลักสูตรแบบเรียน แนวการสอน การวัดผลการศึกษา และช่วยเหลือการนิเทศการศึกษา

2. กระทรวงมหาดไทย มีหน้าที่รับผิดชอบในการควบคุมส่งเสริมด้านการกำหนดนโยบาย และการจัดการศึกษาท้องถิ่นให้เป็นไปตามเป้าหมาย จัดสรรเงินอุดหนุนจากสำนักงานประมาณเป็นค่าก่อสร้าง ค่าเงินเดือน และสวัสดิการครู ค่าเครื่องเขียนแบบเรียน และค่าใช้จ่ายเพื่อพัฒนาคุณภาพการศึกษา ประสานงานกับส่วนราชการอื่นที่เกี่ยวข้อง และช่วยเหลือหน่วยการปกครองท้องถิ่น แก้ปัญหาอุปสรรค และข้อขัดข้องต่าง ๆ ที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของกระทรวงมหาดไทย

3. คณะกรรมการพนักงานเทศบาล (ก.ท.) มีหน้าที่ส่งเสริมและวางนโยบายด้านการบริหารงานบุคคล เช่น การบรรจุแต่งตั้ง การกำหนดตำแหน่งของพนักงานครูเทศบาล (กระทรวงมหาดไทย, กรมการปกครอง, 2525)

ในการจัดการศึกษาของเทศบาลแต่ละแห่งนั้น เทศบาลเป็นผู้บริหารและดำเนินงานโดยตรง กระทรวงศึกษาธิการและกระทรวงมหาดไทยมิได้เข้ามาเกี่ยวข้องในรายละเอียดของการปฏิบัติ นอกจากการส่งเสริม สนับสนุนให้เทศบาลดำเนินการได้โดยเรียบร้อยและบรรลุผลดียิ่งขึ้น เทศบาลจึงมีอำนาจที่จะใช้ดุลยพินิจและตัดสินใจในการดำเนินงานเรื่องใด ๆ อย่างเต็มที่ตามขอบเขตอำนาจหน้าที่ที่กำหนดไว้ในกฎหมาย (กรมการปกครอง, สำนักงานการศึกษาท้องถิ่น, 2524) ดังมีโครงสร้างการบริหารการศึกษาของเทศบาลดังนี้

โครงสร้างการบริหารการศึกษาของเทศบาล



(กระทรวงมหาดไทย, กรมการปกครอง, 2525)

จากโครงสร้างดังกล่าวจะเห็นได้ว่า งานการศึกษาถือเป็นงานส่วนหนึ่งของการบริหาร
 เทศบาล ซึ่งกำหนดไว้ว่า ส่วนการศึกษามีหน้าที่ดำเนินกิจการเกี่ยวกับการปฏิบัติงานด้านการศึกษา
 ระดับประถมศึกษาของเทศบาลงานด้านการสอน การนิเทศการศึกษา งานสวัสดิการสังคมและ
 สันทนาการ ตลอดจนปฏิบัติงานอื่นที่เกี่ยวข้อง (สนธิ เหลืองภิรมย์, ม.ป.ป.) และรูปแบบการ
 ปกครองเทศบาลจะเป็นรูปแบบเดียวกันทั้งประเทศ ในการจัดการศึกษาของเทศบาลจึงมี
 คณะเทศมนตรีเป็นเจ้าหน้าที่ฝ่ายนโยบาย มีหน้าที่และความรับผิดชอบในการกำหนดนโยบายการ
 ควบคุมการบริหารการศึกษาของเทศบาลและปกครองบังคับบัญชาพนักงานเทศบาลกับมีเจ้าหน้าที่
 ฝ่ายพนักงานประจำ ซึ่งมีปลัดเทศบาลและเจ้าหน้าที่ทางการศึกษาของเทศบาล เป็นเจ้าหน้าที่สำคัญ
 รับผิดชอบการบริหารงานการศึกษา นอกจากนี้ยังมีสภาเทศบาลเป็นผู้พิจารณาอนุมัติงบประมาณ
 ทางการศึกษาและควบคุมการบริหารงานของคณะเทศมนตรี และการบริหารงานการศึกษาของ
 เทศบาลอีกด้วย (สงัด จันทราย อ่างถึงใน พิสิษฐ์ มณีไชย, 2527) ดังนั้นบุคคลที่
 เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษาของเทศบาลจึงประกอบด้วย นายกเทศมนตรี เทศมนตรีฝ่ายการศึกษา
 ปลัดเทศบาล นักบริหารการศึกษาเทศบาล และศึกษานิเทศก์เทศบาล ซึ่งบุคคลเหล่านี้จะเป็น
 ผู้ที่มีความสำคัญสำหรับประสิทธิภาพของโรงเรียนเทศบาลเป็นอย่างยิ่ง โดยเฉพาะผู้ที่รับผิดชอบ
 ส่วนการศึกษาโดยตรงรองจากปลัดเทศบาลและนายกเทศมนตรี ได้แก่ นักบริหารการศึกษาเทศบาล
 และศึกษานิเทศก์

ประเทศไทยมีเทศบาลทั้งสิ้น 131 แห่ง เป็นเทศบาลที่จัดการศึกษา 118 แห่ง มี
 โรงเรียนทั้งหมด 462 โรงเรียน นักเรียน 246,245 คน และครู 10,819 คน (สำนักงานการ
 ศึกษาท้องถิ่น, 2532) มีสำนักงานการศึกษาท้องถิ่น กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย
 ทำหน้าที่รับผิดชอบ สนับสนุน ส่งเสริมการจัดการศึกษา ซึ่งกำหนดนโยบายในการจัดการศึกษา
 ของเทศบาลตามแผนปฏิบัติการการพัฒนาการศึกษาท้องถิ่นของสำนักงานการศึกษาท้องถิ่น ระยะ
 4 ปี (พ.ศ.2531 - 2534) ไว้ดังนี้

1. การศึกษาเพื่อชีวิตและพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม เร่งรัดการจัดการศึกษาท้องถิ่น
 ให้เหมาะสมกับสภาพท้องถิ่นและความจำเป็นขั้นพื้นฐานของประชาชน
2. ความเสมอภาคทางการศึกษา ส่งเสริมให้ท้องถิ่นให้ความสนใจเป็นพิเศษใน
 การเปิดโอกาสทางการศึกษาผู้ด้อยโอกาสในเขตเทศบาลและเมืองพัทยา และเร่งพัฒนาคุณภาพ
 ชีวิตควบคู่กันไป

3. การศึกษาตลอดชีวิต สนับสนุนท้องถิ่นในการส่งเสริมให้ประชาชนได้รับการศึกษาอย่างต่อเนื่อง ตลอดเวลาตามความต้องการและความจำเป็น

4. คุณภาพทางการศึกษา สนับสนุนและส่งเสริมให้ท้องถิ่นเร่งพัฒนาคุณภาพการศึกษาให้ผู้เรียนได้รับความรู้ ประสบการณ์ชีวิตและทักษะ พร้อมทั้งความงอกงามทางคุณธรรม จริยธรรม และสุขภาพอนามัย

5. การบริหารการศึกษา ปรับปรุงประสิทธิภาพการบริหาร การวางแผน ทั้งใน ส่วนกลางและท้องถิ่น

6. การศึกษาเพื่อความก้าวหน้าทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ส่งเสริมและสนับสนุนผู้เรียนให้มีความรู้และประสบการณ์ที่ทันต่อความเจริญทางด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี

7. การศึกษากับการวิจัย การทำนุบำรุงศิลปวัฒนธรรมและการบริการทางวิชาการ ส่งเสริมและพัฒนาการวิจัยทางทำนุบำรุงศิลปวัฒนธรรมการบริการทางวิชาการแก่ชุมชน การกีฬา และนันทนาการ

8. การระดมสรรพกำลัง ระดมทรัพยากรในการจัดและพัฒนาการศึกษาจากแหล่งต่าง ๆ พร้อมทั้งปรับปรุงจัดสรรและการใช้ทรัพยากรให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อการพัฒนาการศึกษา

นอกจากนี้สำนักงานการศึกษาท้องถิ่นยังได้กำหนดนโยบาย เน้นหนักประจำปี 2533 ที่จะต้องดำเนินการโดยเร่งด่วนไว้ดังนี้ (สำนักงานการศึกษาท้องถิ่น, ม.ป.ป.ก)

1. สนับสนุนหน่วยการปกครองท้องถิ่นใช้การศึกษาทั้งในและนอกระบบ เป็นเครื่องมือในการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนให้สอดคล้องต่อความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง การปกครอง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเขตเมือง

แนวปฏิบัติ

1. สนับสนุนการขยายและพัฒนาคุณภาพ การจัดการศึกษาระดับก่อนประถมศึกษา อย่างทั่วถึงในเขตเทศบาลและเมืองพัทยา โดยเน้นการดำเนินงานในเรื่องการเลี้ยงดูที่ถูกต้อง สุขอนามัยและการเตรียมความพร้อมทางด้านร่างกาย สติปัญญา อารมณ์ สังคม และจิตใจ รวมทั้งความพร้อมในการเข้าเรียนในชั้นประถมศึกษา

2. เร่งพัฒนาพนักงานครูเทศบาล ให้มีความรู้ความเข้าใจ และทักษะในกระบวนการสอนการเรียนตามหลักสูตร รวมทั้งให้มีความสามารถในการผลิตสื่อและอุปกรณ์การเรียน โดยให้ทรัพยากรในท้องถิ่น และสามารถเลือกใช้สื่อและอุปกรณ์ที่เหมาะสมสอดคล้องกับเนื้อหาวิชา

3. เร่งพัฒนาคุณภาพของบุคลากรที่ทำหน้าที่สอนและดูแลเด็ก ในวัยก่อนประถมศึกษาให้มีความรู้ ความเข้าใจและทักษะในการจัดกิจกรรมการเรียนการสอนที่ถูกต้องตามหลักวิชาการ

4. พัฒนาศูนย์การเรียนรู้ที่ทำหน้าที่ด้านการศึกษา การวางแผน การนิเทศการศึกษา การตรวจสอบและการวัดผลประเมินผลทางการศึกษา

5. พัฒนาคุณภาพเด็กและเยาวชนที่พ้นวัยการศึกษาภาคบังคับ และไม่อยู่ในระบบโรงเรียนโดยจัดให้มีและขยายการบริการฝึกอบรมและแนะแนวอาชีพ เพื่อสนับสนุนการมีงานทำของเด็กและเยาวชนในเขตเทศบาลและเมืองพัทยา

6. สนับสนุนและขยายการให้ศึกษานอกระบบโรงเรียน ในรูปแบบต่าง ๆ เพื่อยกระดับความรู้และพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนในเขตเทศบาลและเมืองพัทยา

7. สนับสนุนให้เทศบาลและเมืองพัทยา จัดกิจกรรมกีฬาและนันทนาการ เพื่อให้บริการแก่เด็ก เยาวชนและประชาชนทั่วไป

2. ดำเนินการ เสริมสร้างคุณธรรมจริยธรรม และส่งเสริมความก้าวหน้าในการทำงานของพนักงานครูเทศบาล รวมทั้งปรับปรุงระเบียบกฎหมายที่ไม่เอื้ออำนวยต่อการจัดการศึกษาของท้องถิ่น

แนวปฏิบัติ

1. ให้มีการปรับปรุงระเบียบ กฎหมาย ข้อบังคับต่าง ๆ ให้เอื้ออำนวยต่อการจัดการศึกษาของท้องถิ่น รวมทั้งเพื่อเป็นการสนับสนุนต่อความก้าวหน้าในการทำงานแก่พนักงานครูเทศบาลและเมืองพัทยา

2. ส่งเสริมให้พนักงานครูเทศบาล มีโอกาสได้ศึกษาต่อและทัศนศึกษาดูงานทั้งในและต่างประเทศ

3. ให้มีการเสริมสร้างคุณธรรมและจริยธรรมในการปฏิบัติหน้าที่แก่พนักงานครูเทศบาลและเมืองพัทยา

3. กระตุ้น เร่ง เร้า ให้ประชาชน เห็นความสำคัญและมีส่วนร่วม ในการพัฒนาการศึกษา ของท้องถิ่น

แนวปฏิบัติ

1. เร่งรณรงค์ประชาสัมพันธ์ ผลงานความก้าวหน้าทางการศึกษาของท้องถิ่น ให้เป็นที่แพร่หลาย
2. สนับสนุนให้โรงเรียนเทศบาลและเมืองพัทยา ระดมทรัพยากรจากแหล่ง ต่าง ๆ ในชุมชนเพื่อหารายได้มาใช้ในการพัฒนาการศึกษา
3. เปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการจัดและพัฒนาการศึกษา ของท้องถิ่น

เพื่อให้นโยบายและแนวทางในการปฏิบัติได้บรรลุผลตามความมุ่งหมาย สำนักงานการ ศึกษาท้องถิ่น กรมการปกครอง จึงได้กำหนดเป้าหมายที่จะส่งเสริมสนับสนุนการจัดการศึกษา ของเทศบาล โดยเน้นให้โรงเรียนฝึกรบมนักเรียนให้มีความประพฤติดี (วินัยดี) มีความรู้ดี (มีวิชา) มีสุขภาพพลานามัยดี (กีฬาเด่น) รวมทั้งส่งเสริมให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการจัดการ ศึกษาของท้องถิ่นให้มากขึ้น (เป็นโรงเรียนของชุมชน) จึงกำหนดเป็นคำขวัญในการพัฒนาการ ศึกษาท้องถิ่นว่า "วินัยดี มีวิชา กีฬาเด่น เป็นโรงเรียนของชุมชน" เพื่อให้ผู้มีหน้าที่เกี่ยวข้อง ทุกฝ่ายได้ยึดถือเป็นแนวปฏิบัติในทางเดียวกัน (สำนักงานการศึกษาท้องถิ่น กรมการปกครอง, 2524) และสำหรับในช่วงแผนพัฒนาการศึกษาที่ 6 สำนักงานการศึกษาท้องถิ่น ได้เริ่มจัดการ ศึกษาสำหรับเด็กก่อนวัยเรียน จึงกำหนดคำขวัญเป็นแนวทางในการพัฒนาการศึกษาท้องถิ่นไว้ว่า "เด็กเล็กเบิกบาน วิชาการก้าวหน้า เยาวชนพัฒนา ปวงประชาร่วมใจ"

อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติพบว่าการจัดการศึกษาของเทศบาลประสบปัญหาหลาย ประการ เช่น ปัญหาอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ในกอง/ฝ่ายการศึกษาไม่พอเพียง กอง/ฝ่ายการศึกษา ไม่มีเวลาทุ่มเทการพัฒนาการศึกษาโดยเฉพาะงานด้านวิชาการอย่างเต็มที่ (กรมการปกครอง สำนักงานการศึกษาท้องถิ่น, 2525) จากผลการวิจัยของ สมยศ มีเทศน์ (2524) พบว่า ผู้บริหารเทศบาลให้ความสำคัญเรื่องการศึกษาน้อย และประชาชนในท้องถิ่นยังไม่ให้ความร่วมมือ เท่าที่ควร ซึ่งสอดคล้องกับผลการวิจัยของ มณีรัตน์ ฉัตรอุทัย (2526) ที่พบว่า ปัญหาและอุปสรรค

ในการปฏิบัติงานของศึกษานิเทศก์ สังกัดเทศบาลที่เป็นปัญหามาก คือ ผู้บริหารของเทศบาลไม่สนับสนุนงานนิเทศการศึกษา และ อัจฉรา วงษ์เอก (2528) ได้กล่าวถึงสภาพปัญหาที่มีผลกระทบต่อการจัดการเรียนการสอนของเทศบาลว่า นักเรียนส่วนใหญ่มาจากครอบครัวที่ยากจน สติปัญญาค่อนข้างด้อยหรือปานกลาง เด็กส่วนมากสุขภาพไม่สมบูรณ์ ผู้ปกครองต้องอาศัยแรงงานเด็ก จึงไม่ค่อยเห็นความสำคัญของการศึกษาเท่าที่ควร นอกจากนี้ในการศึกษาถึงสภาพปัญหาการจัดการศึกษาของเทศบาลช่วงแผนพัฒนาการศึกษา ระยะที่ 5 (พ.ศ.2525 - พ.ศ.2529) ที่ผ่านมาสรุปได้ว่า

ปัญหาด้านนักเรียนพบว่า อัตราการมาเรียนของนักเรียนอยู่ในระดับเกณฑ์ต่ำ นักเรียนไม่สามารถเข้าเรียนต่อในระดับมัธยม และนักเรียนส่วนใหญ่มีปัญหาด้านครอบครัว

ปัญหาด้านเด็กก่อนวัยเรียนพบว่า ส่วนใหญ่เป็นเด็กยากจน เด็กที่เข้าเรียนชั้นประถมศึกษาปีที่ 1 จึงขาดความพร้อม

ปัญหาด้านเยาวชนพบว่า เยาวชนในเขตเทศบาลส่วนใหญ่มีเวลาว่างมากถูกชักนำไปในทางที่ผิด เช่น แหล่งอบายมุข แหล่งเร่ร่อน ยาเสพติด เป็นต้น เยาวชนจึงก่อปัญหาในสังคม

ปัญหาด้านครูพบว่า เทศบาลที่จัดการศึกษาขาดอัตราคำสั่งครู ครูส่วนใหญ่ทำหน้าที่สอนไม่ตรงกับความชำนาญ ขาดครูที่ทำหน้าที่สอนวิชาเฉพาะ

ปัญหาด้านการบริหารพบว่า ผู้บริหารที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาของเทศบาลทุกระดับยังเห็นความสำคัญของการศึกษาน้อยอยู่ การบริหารด้านการศึกษา还没有ประสิทธิภาพ ขาดการพัฒนางานวิชาการ (สำนักงานการศึกษาท้องถิ่น, ม.ป.ป.ช)

นอกจากนี้ยังมีผู้กล่าวถึงการจัดการศึกษาของเทศบาลในปัจจุบันว่าสู่การจัดการประถมศึกษาของสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติไม่ได้ เพราะขาดการดูแล เกิดความล่าช้าในการปฏิบัติงาน บุคลากรที่อ่านวยความสะดวก หรือบริหารงานด้านการศึกษาในสำนักงานการศึกษาท้องถิ่น ส่วนใหญ่ไม่มีพื้นความรู้ทางการศึกษา รวมทั้งผู้บริหารเทศบาลซึ่งเป็นนักการเมืองที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนในท้องถิ่น ส่วนใหญ่ไม่ลงมาสัมผัสงานอย่างจริงจัง แนวนโยบายการจัดการศึกษาจึงบิดเบือนไป (ซี 12, 2533) ซึ่งสภาพปัญหาต่าง ๆ เหล่านี้จะเป็นตัวชี้บอกถึง

การจัดการศึกษาของเทศบาลว่ายังไม่บรรลุเป้าหมายและนโยบายที่กำหนด จะเห็นได้ว่าปัญหาต่าง ๆ นั้นมาจากหลายสาเหตุด้วยกัน ทั้งจากระบบการจัดการศึกษาของเทศบาลและปัญหาที่เกิดขึ้นภายในโรงเรียน ซึ่งสอดคล้องกับการศึกษาสภาพปัญหาด้านคุณภาพการประถมศึกษาที่พบว่าปัญหาสำคัญของคุณภาพการประถมศึกษามีอยู่ 2 ด้าน คือ ปัญหาที่เกิดจากกระบวนการเรียนการสอนโดยตรง และปัญหาที่เกิดจากระบบบริหารและการสนับสนุน (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, 2531) ซึ่งปัญหาด้านการบริหารและสนับสนุนนั้น เป็นปัจจัยสำคัญที่จะส่งผลกระทบต่อคุณภาพการศึกษา เพราะระบบบริหารเป็นส่วนที่จะช่วยจัดสรรปัจจัยทางการศึกษาที่จำเป็นแก่สถานศึกษาได้อย่างเหมาะสม (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, 2531) และถึงแม้ว่าการบริหารและการจัดการของโรงเรียนอาจจะไม่ใช่ปัจจัยที่มีผลโดยตรงต่อคุณภาพการศึกษาของนักเรียน แต่ก็ส่งผลโดยตรงต่อการปฏิบัติงานของครู หรืออาจกล่าวได้ว่าการบริหารและการจัดการของโรงเรียนถือเป็นสิ่งที่จะช่วยสนับสนุนหรือเป็นอุปสรรคต่อการสอนของครู เพราะปัจจัยที่ส่งผลต่อการดำเนินงานของครู ก็คือ องค์ประกอบด้านการสอนและด้านบริหารและการจัดการของโรงเรียน (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, 2531) การจัดการเรียนการสอนจึงเป็นปัจจัยสำคัญในกระบวนการจัดการศึกษาเป็นอย่างยิ่ง เป็นปัจจัยสำคัญที่สัมพันธ์กับการบริหาร ถือว่าเป็นภารกิจสำคัญที่สุดของโรงเรียน (ชลอ มงคลการุญย์, 2530) เป็นวัตถุประสงค์อันดับแรกของโรงเรียน (สุรศักดิ์ หลาบมาลา, 2529) และเป็นเรื่องที่สำคัญมากเพราะเป้าหมายของหลักสูตรมุ่งไปที่การพัฒนาตัวเด็ก (อารี สัมททวิ, 2531) ถ้ามีการจัดการเรียนการสอนที่ดีจะช่วยให้เด็กเกิดการ เรียนรู้สามารถพัฒนาเยาวชนให้มีคุณภาพได้ (กรมวิชาการ, 2531) อีกทั้งยังถือเป็นกระบวนการที่เกิดขึ้นภายในโรงเรียนที่สำคัญที่สุดในการชี้คุณภาพการประถมศึกษา (ชินภัทร ภูมิรัตน์, 2531) และเป็นสิ่งที่มีอิทธิพลต่อคุณภาพการศึกษาเป็นอย่างมาก

ผู้วิจัยในฐานะพนักงานครูเทศบาล จึงมีความสนใจที่จะศึกษาถึงการจัดการเรียนการสอนในโรงเรียนเทศบาล ยกเว้นโรงเรียนในสังกัดเมืองพัทยา โดยจะศึกษาในด้านการวางแผน การสนับสนุน การดำเนินการตามนโยบาย การเตรียมการสอน การจัดกิจกรรมการเรียนการสอนและวิธีสอน การจัดบรรยากาศในห้องเรียน การผลิตและการใช้สื่อการเรียนการสอน การวัดผลและประเมินผลการเรียนการสอน และการจัดกิจกรรม

เสริมหลักสูตร ซึ่งยังไม่ได้มีการศึกษาเฉพาะเจาะจงและเด่นชัดถึงสภาพการปฏิบัติของการจัดการเรียนการสอนในโรงเรียนเทศบาล โดยจะศึกษาจากนักบริหารการศึกษาเทศบาลและศึกษานิเทศก์ ซึ่งถือว่าเป็นเจ้าหน้าที่ทางการศึกษาของเทศบาลที่มีความสำคัญมากสำหรับการศึกษาของโรงเรียนเทศบาล รวมทั้งจะศึกษาจากผู้บริหารโรงเรียนและครู ซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบการจัดการเรียนการสอนในโรงเรียนโดยตรง ทั้งนี้เพื่อเป็นแนวทางในการเสริมสร้างการจัดการศึกษาของโรงเรียนเทศบาลให้พัฒนาและมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นต่อไป

วัตถุประสงค์

เพื่อศึกษาการจัดการเรียนการสอนในโรงเรียนเทศบาล ด้านการวางแผน การสนับสนุน การดำเนินการตามนโยบาย การเตรียมการสอน การจัดกิจกรรมการเรียนการสอน และวิธีสอน การจัดบรรยากาศในห้องเรียน การผลิตและการใช้สื่อการเรียนการสอน การวัดผลและประเมินผลการเรียนการสอน และการจัดกิจกรรมเสริมหลักสูตร

ขอบเขตของการวิจัย

1. การจัดการเรียนการสอนในการวิจัยนี้ เป็นการจัดการเรียนการสอนด้านการวางแผน การสนับสนุน การดำเนินการตามนโยบาย การเตรียมการสอน การจัดกิจกรรมการเรียนการสอนและวิธีสอน การจัดบรรยากาศในห้องเรียน การผลิตและการใช้สื่อการเรียนการสอน การวัดผลและประเมินผลการเรียนการสอน และการจัดกิจกรรมเสริมหลักสูตร
2. ตัวอย่างประชากร คือ นักบริหารการศึกษาเทศบาล 60 คน ผู้บริหารโรงเรียน 117 คน ศึกษานิเทศก์ 94 คน และครู 272 คน
3. โรงเรียนเทศบาล คือ โรงเรียนประถมศึกษาในสังกัดเทศบาลทั่วประเทศ ยกเว้นโรงเรียนในสังกัดเมืองพัทยา

ข้อตกลงเบื้องต้น

การจัดการเรียนการสอน จะได้จากการตอบแบบสอบถามของนักบริหารการศึกษาเทศบาล ผู้บริหารโรงเรียน ศึกษานิเทศก์ และครู

คำจำกัดความ

การจัดการเรียนการสอน หมายถึง การบริหารงานวิชาการหรือการปฏิบัติงาน
ในโรงเรียนเทศบาลด้านการวางแผน การสนับสนุน การดำเนินการตามนโยบาย
การเตรียมการสอน การจัดกิจกรรมการเรียนการสอนและวิธีสอน การจัดบรรยากาศใน
ห้องเรียน การผลิตและ การใช้สื่อการเรียนการสอน การวัดผลและประเมินผลการเรียน
การสอน และการจัดกิจกรรมเสริมหลักสูตร

เทศบาล หมายถึง ท้องถิ่นที่เจริญมีการจัดบริหารราชการท้องถิ่น เป็นนิติบุคคล
และเป็นทบวงการเมือง ตั้งโดยพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 มี 3 ฐานะ คือ เทศบาล
นคร เทศบาลเมือง เทศบาลตำบล

ประเภทเทศบาล หมายถึง การแบ่งประเภทเทศบาล โดยถือเกณฑ์ตามโครงการ
ประกวดเทศบาลที่จัดการศึกษาและส่งเสริมกิจกรรมเด็กและเยาวชนดีเด่น ของสำนักงานการ
ศึกษาท้องถิ่น กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย ซึ่งพิจารณาจากฐานะกิจการและรายได้ของ
เทศบาล ดังปรากฏในหนังสือ มท 0418/ว.739 ลงวันที่ 17 สิงหาคม 2532 ดังนี้

เทศบาลประเภท ก มีจำนวน 31 แห่ง

เทศบาลประเภท ข มีจำนวน 30 แห่ง

เทศบาลประเภท ค มีจำนวน 27 แห่ง

เทศบาลประเภท ง มีจำนวน 30 แห่ง

เทศบาลประเภท ก หมายถึง เทศบาลชั้น 1 มีรายได้เกินกว่า 20,000,000 บาท
ขึ้นไป ส่วนการบริหารมีฐานะเป็นสำนักปลัดเทศบาล กองคลัง กองสาธารณสุข กองช่าง
กองการประปา และกองการศึกษา

เทศบาลประเภท ข หมายถึง เทศบาลชั้น 2 มีรายได้ 10,000,0001 -
20,000,000 บาท ส่วนการบริหารมีฐานะเป็นสำนักปลัดเทศบาล กองคลัง กองสาธารณสุข
กองช่าง กองการประปา และกองการศึกษา

เทศบาลประเภท ค หมายถึง เทศบาลชั้น 3 มีรายได้ 5,000,001 - 10,000,000
บาท ส่วนการบริหารมีฐานะเป็นสำนักปลัดเทศบาล ฝ่ายคลัง ฝ่ายสาธารณสุข ฝ่ายช่าง
ฝ่ายการประปา และฝ่ายการศึกษา

เทศบาลประเภท ก หมายถึง เทศบาลชั้น 4 มีรายได้ต่ำกว่า 5,000,000 บาท
ลงมา ส่วนการบริหารมีฐานะเป็นสำนักปลัดเทศบาล ฝ่ายคลัง ฝ่ายสาธารณสุข ฝ่ายช่าง
ฝ่ายการประปา และฝ่ายการศึกษา

โรงเรียนเทศบาล หมายถึง โรงเรียนประถมศึกษาในสังกัดเทศบาล กรมการ
ปกครอง กระทรวงมหาดไทย จำนวน 117 โรงเรียน

นักบริหารการศึกษาเทศบาล หมายถึง หัวหน้าส่วนบริหารงานการศึกษาของเทศบาล
ได้แก่ ผู้ดำรงตำแหน่ง ผู้อำนวยการกองการศึกษา หัวหน้ากองการศึกษา หัวหน้าฝ่ายการศึกษา
หัวหน้าแผนกการศึกษา หรือหัวหน้างานการศึกษา ที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการดำเนินกิจการเกี่ยวกับ
การปฏิบัติงานในด้านการจัดการศึกษาของเทศบาล จำนวน 60 คน

ผู้บริหารโรงเรียน หมายถึง ครูใหญ่ อาจารย์ใหญ่ ผู้อำนวยการโรงเรียน หรือ
ผู้ที่รักษาการในตำแหน่งดังกล่าว ในโรงเรียนเทศบาลจำนวน 117 คน

ศึกษานิเทศก์ หมายถึง ผู้ที่ได้รับบรรจุแต่งตั้งตามกฎหมายในตำแหน่ง ศึกษานิเทศก์
เทศบาล สังกัดกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย จำนวน 94 คน

ครู หมายถึง บุคคลผู้ปฏิบัติการสอนในโรงเรียนเทศบาล กรมการปกครอง กระทรวง
มหาดไทย จำนวน 272 คน

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการวิจัย

1. ได้ทราบถึงสภาพการจัดการเรียนการสอนในโรงเรียนเทศบาล
2. เป็นประโยชน์อย่างยิ่งสำหรับหน่วยงานต้นสังกัด คือ สำนักงานการศึกษาท้องถิ่น
กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย และเทศบาลแต่ละเทศบาล ในการที่จะใช้เป็นแนวทาง
สนับสนุน ปรับปรุง แก้ไข การจัดการเรียนการสอนในโรงเรียนเทศบาลให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น