

ความเป็นมาของปัญหา

ในปัจจุบันมีเทศบาลในประเทศไทยรวมทั้งสิ้น 119 แห่ง แบ่งออกเป็น 3 ประเภท คือเทศบาลนคร 2 แห่ง เทศบาลเมือง 82 แห่ง และเทศบาลตำบล 35 แห่ง การจัดแบ่งเทศบาลออกเป็นประเภทต่าง ๆ นั้น ถือเอาความหนาแน่นของราษฎร และรายได้ของท้องถิ่น เป็นสำคัญ

นับตั้งแต่ได้จัดตั้งสถาบันทางการปกครองท้องถิ่น ในรูปของเทศบาลขึ้นในประเทศไทย มาเป็นระยะเวลา รวม 38 ปีแล้ว การเทศบาลก็หาได้เจริญรุ่งเรืองและก้าวหน้าไปเท่าที่ควรไม่ เทศบาลบางแห่งลาหลัง และประสบกับความยุ่งยากนานับประการ จึงทำให้รู้สึกว่าการหวังที่จะเห็นเทศบาลเป็นสถาบันการปกครองตนเอง ของประชาชนในท้องถิ่นอย่างแท้จริง ตามอุดมการณ์ในระบอบประชาธิปไตย จังยังอยู่ห่างไกลมาก และนับวันจะยิ่งห่างไกลออกไปอีก ในเมื่อเหตุการณ์ยังคงดำเนินต่อไป ในลักษณะดัง เช่นปัจจุบันนี้ โดยไม่มีการเปลี่ยนแปลงให้ตรงกับจุดบกพร่องจริง ๆ และตรงตามเป้าหมายที่วางไว้¹

การจัดการบริหารการศึกษาของเทศบาล ได้เข้ามาอยู่ในความรับผิดชอบของเทศบาลในปี พ.ศ. 2496 นับเป็นเรื่องกว้างขวางมากเรื่องหนึ่ง ในบรรดาอำนาจหน้าที่ต่าง ๆ ที่เทศบาลต้องทำอยู่ในปัจจุบัน เพราะต้องบริหารงานเกี่ยวกับครูเทศบาล

¹ บพรรณาธิการ, "ข้อคิดเห็นเกี่ยวกับการปรับปรุงเทศบาล", วารสารรัฐประศาสนศาสตร์, ปีที่ 4, ฉบับที่ 1 (กรกฎาคม 2506), หน้า 155.

นักเรียน อาคารสถานที่ และการใช้จ่ายเงินงบประมาณเป็นจำนวนมาก ในระยะที่ผ่านมากการจัดการศึกษาของเทศบาลโดยทั่วไปได้สำเร็จลุล่วงมาด้วยดี ผลการดำเนินงานทั้งในค่านปริมาณและคุณภาพนับว่าอยู่ในระดับที่น่าพอใจพอสมควร จำนวนครู นักเรียน โรงเรียน และอาคารเรียนได้เพิ่มมากขึ้นกว่าเดิมเป็นอันมาก จากสถิติการวัดผลปรากฏว่านักเรียนเทศบาลมีระดับความรู้ความสามารถดีขึ้น

ในปี 2506 เทศบาลทั่วประเทศมีโรงเรียนอยู่ในความรับผิดชอบจำนวน 360 โรง อาคารเรียน 641 หลัง และห้องเรียน 4,841 ห้อง ในปี 2513 จำนวนโรงเรียนดังกล่าวได้เพิ่มขึ้นเป็น 527 โรง มีอาคารเรียน 1,045 หลัง และห้องเรียน 7,895 ห้อง²

ผลการดำเนินการขยายการศึกษาภาคบังคับ เพิ่ม ป. 5- ป. 7 ออกไป ในปี พ.ศ. 2506 มีนักเรียนเทศบาลทั่วทั้งประเทศทั้งประถมต้นและประถมปลาย รวมทั้งสิ้น 172,249 คน ในปี พ.ศ. 2513 จำนวนนักเรียนดังกล่าวได้เพิ่มขึ้นเป็น 277,381 คน³

จากสถิติตัวเลขดังกล่าวข้างต้นนี้ การจัดการศึกษาโดยท้องถิ่นของเทศบาลเพิ่มมากขึ้นทุกปี ผู้ที่มีบทบาทในการบริหารการศึกษาโดยตรงก็คือ ปลัดเทศบาล ซึ่งเขามามีบทบาทและหน้าที่มากขึ้นเป็นลำดับ

ตามที่พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ซึ่งเป็นกฎหมายหลักในการจัดระเบียบเทศบาลไทยมีจจุบัน ใ้ระบุไว้ในมาตรา 42 ว่า "ให้เทศบาลมีพนักงานเทศบาล และจัดแบ่งการบริหารออกเป็นส่วนต่าง ๆ ตามปริมาณและคุณภาพของเทศบาล" จากข้อความในมาตรานี้ จะเห็นว่าปลัดเทศบาลเป็นหัวหน้าคนและหัวหน้า

² กรมการปกครอง, "สถิติการจัดดำเนินการเกี่ยวกับโรงเรียน อาคาร และห้องเรียน", การจัดการศึกษาโดยท้องถิ่น (พระนคร: โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น กรมการปกครอง, 2513), หน้า 38 - 40.

³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 41.

งานประจำทั่วไปของเทศบาล ซึ่งย่อมมีอำนาจปกครองบังคับบัญชาคนและงานได้ตามที่กฎหมายระบุไว้ แต่ปรากฏว่าการปฏิบัติงานเฉพาะเรื่องตามกฎหมาย ระเบียบข้อบังคับที่วาดวยเรื่องนั้น ๆ กลับกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะเทศมนตรี หรือนายกเทศมนตรี เป็นส่วนใหญ่ จึงเกิดปัญหาที่น่าสนใจว่าในการปฏิบัติงานกันจริง ๆ นั้น ปลัดเทศบาลมีอำนาจเพียงพอที่จะดำรงตนอยู่ในฐานะหัวหน้าคน และหัวหน้างานตามที่พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 42 กำหนดไว้ได้หรือไม่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งทางด้านการบริหารการศึกษา จะมีบทบาทมากน้อยแค่ไหนเพียงใด เพราะปลัดเทศบาลเป็นตำแหน่งที่เป็นตัวจักรสำคัญ ในการดำเนินการบริหารการศึกษาของเทศบาล เพื่ออำนวยความสะดวกให้แก่ท้องถิ่น

ความมุ่งหมายของการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้มีความมุ่งหมายดังต่อไปนี้

1. เพื่อเป็นแหล่งค้นคว้าถึงอำนาจหน้าที่ และความรับผิดชอบของปลัดเทศบาล ในการจัดการศึกษา
2. เพื่อสำรวจว่าปลัดเทศบาล มีความเห็นและเข้าใจในนโยบายทางการบริหารการศึกษาเพียงไร
3. เพื่อเป็นแนวทางสำหรับปลัดเทศบาลในการบริหารการศึกษาต่อไป
4. เพื่อสำรวจปัญหาและอุปสรรคในการทำงาน
5. เพื่อเป็นส่วนประกอบในการพิจารณาคัดเลือกตัวบุคคลให้ทำงานในตำแหน่งปลัดเทศบาลต่อไป

ขอบเขตของการวิจัย

ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายและระเบียบแบบแผน มีการกำหนดให้ปลัดเทศบาล รับผิดชอบหน้าที่ต่าง ๆ ครอบคลุมอย่างกว้างขวาง สำหรับการวิจัยเรื่องนี้จะศึกษาเฉพาะบทบาทความรับผิดชอบของปลัดเทศบาลทางการบริหารการศึกษา ตลอดจนปัญหาและอุปสรรคในการปฏิบัติงาน

ผลที่คาดว่าจะได้จากการวิจัยนี้

ในการวิจัยนี้ ผู้วิจัยคาดว่าผลของการวิจัยจะทำให้ทราบบทบาทและวิธีการจัดการทั่ว ๆ ไป ในการบริหารการศึกษาของปลัดเทศบาล การปฏิบัติงานในตำแหน่งปลัดเทศบาล มีภาวะครอบงำ ขอบจำกัด อุปสรรค อันทำให้ประสิทธิผลทางการศึกษาของเทศบาลผันแปรมากน้อยเพียงใด เพื่อเป็นแนวทางในการแก้ไขปรับปรุงให้เหมาะสมหรือได้ผลดียิ่งขึ้น และหวังว่าการวิจัยครั้งนี้จะเป็นแนวทางให้มีการวิจัยในเรื่องนี้ต่อเนื่องกันไปอีก

คำจำกัดความ

คำจำกัดความและศัพท์เฉพาะบางคำ

ปลัดเทศบาล	หมายถึง หัวหน้าพนักงานเทศบาล ในฐานะที่เป็นผู้บังคับบัญชา และเป็นหัวหน้างานประจำทั่วไป ในฐานะที่เป็นผู้รับผิดชอบ
การบริหารงาน	หมายถึง กระบวนการจัดและดำเนินงานอย่างใดอย่างหนึ่ง ตลอดจนการตั้งงาน การควบคุมงาน การติดตามผลงานที่เป็นหน้าที่รับผิดชอบ ให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์
การวางโครงการ	หมายถึง การวางแผนงานที่กำหนด เป็นแนวคิดและแนวปฏิบัติ งานอย่างใดอย่างหนึ่งไว้อย่าง เป็นระเบียบ เพื่อให้งานนั้นสำเร็จตามความมุ่งหมาย
การตั้งงาน	หมายถึง การออกคำสั่งให้บุคคลใดบุคคลหนึ่งกระทำอย่างใดอย่างหนึ่ง เกี่ยวกับกิจการของงานที่ต้องปฏิบัติ
การมอบหมายงาน	หมายถึง การมอบหน้าที่และความรับผิดชอบเกี่ยวกับกิจการใดกิจการหนึ่ง ให้บุคคลหนึ่งหรือกลุ่ม ไปปฏิบัติให้เป็นไปตามจุดมุ่งหมาย

เอกสารบาง เรื่องที่เกี่ยวข้อง

จิระพันธุ์ พูลพัฒน์⁴ ซึ่งศึกษาเกี่ยวกับพัฒนาการของการบริหารการศึกษาไทย ได้กล่าวถึง การบริหารการศึกษาของเทศบาลว่า มีคณะเทศมนตรีเป็นเจ้าหน้าที่ฝ่ายนโยบาย ซึ่งมีหน้าที่และความรับผิดชอบในการกำหนดนโยบาย และการควบคุมการบริหารการศึกษาของเทศบาล ปกครองบังคับบัญชาพนักงานเทศบาล กับเจ้าหน้าที่ฝ่ายพนักงานประจำ ซึ่งมีปลัดเทศบาล และเจ้าหน้าที่ทางการศึกษา เป็นเจ้าหน้าที่สำคัญรับผิดชอบการบริหารงาน ประกอบกับมีสภาเทศบาลเป็นผู้อนุมัติงบประมาณการศึกษา และควบคุมการบริหารงานของคณะเทศมนตรีและปลัดเทศบาล

วิริย์ ทรทรานนท์⁵ ได้ศึกษาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของปลัดเทศบาล ในฐานะหัวหน้างานฝ่ายประจำ โดยเฉพาะในการควบคุมเจ้าหน้าที่และควบคุมงานประจำว่า ตำแหน่งปลัดเทศบาล เป็นตำแหน่งสูงสุดของพนักงานเทศบาลทุกคน มีภาระหน้าที่ต้องรับผิดชอบต่อผลงานเทศบาลให้ดำเนินไปตามระเบียบแบบแผน และเป็นผู้รับนโยบายจากคณะเทศมนตรีมาจัดทำให้เป็นไปตามความต้องการของคณะเทศมนตรี แต่ปลัดเทศบาลเพียงคนเดียวย่อมไม่อาจดำเนินการได้ทุกอย่าง จำต้องมีการแจกจ่ายงานไปยังพนักงานคนอื่น ๆ ช่วยปฏิบัติจัดทำ การที่จะควบคุมให้ปฏิบัติจัดทำไปตามที่ได้รับคำสั่งจากปลัดเทศบาลนี้ ปลัดเทศบาลจะต้องมีอำนาจอย่างเพียงพอ ที่จะบังคับการให้เป็นไปตามที่ได้รับมอบหมายจากคณะเทศมนตรี ฉะนั้นกฎหมายจึงได้ให้อำนาจในเรื่องนี้แก่ปลัดเทศบาล โดยกำหนดให้ปลัดเทศบาลเป็นผู้บังคับบัญชาพนักงานเทศบาล ลูกจ้างหรือคนงานและรับผิดชอบในงานประจำทั่วไปของเทศบาล ซึ่งก็หมายความว่า ปลัดเทศบาลเป็นหัวหน้าคนและหัวหน้างานประจำของเทศบาลด้วย

⁴จิระพันธุ์ พูลพัฒน์, "พัฒนาการของการบริหารการศึกษาไทย", วิทยานิพนธ์เพื่อรับปริญญาครุศาสตรมหาบัณฑิต บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2513, หน้า 157.

⁵วิริย์ ทรทรานนท์, "อำนาจหน้าที่ของปลัดเทศบาลในฐานะหัวหน้างานฝ่ายประจำ", วิทยานิพนธ์เพื่อรับปริญญาพัฒนบริหารศาสตรบัณฑิต รัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2512, หน้า 132.

จากผลการวิจัยดังกล่าวแล้ว จะเห็นว่าปลัดเทศบาลตามอำนาจหน้าที่แล้ว
ได้เข้ามาเกี่ยวข้องกับการบริหารการศึกษา

สมมติฐานของการวิจัย

ในการวิจัยครั้งนี้ได้ตั้งสมมติฐานไว้ว่า ปลัดเทศบาลน่าจะมีการรับผิดชอบใน
การบริหารการศึกษาโดยตรงตามที่

1. บทบัญญัติแห่งกฎหมายและระเบียบแบบแผนได้กำหนดไว้
2. กฎหมายกำหนดอำนาจหน้าที่ทางการบริหารการศึกษา ให้แก่ปลัดเทศบาล
น้อยกว่าความรับผิดชอบที่แท้จริง

วิธีดำเนินการวิจัย

ในการวิจัยครั้งนี้ ได้ดำเนินการตามลำดับขั้นดังนี้

1. ศึกษาจากเอกสารการวิจัยที่เกี่ยวข้อง เอกสารของเทศบาล และหนังสือ
ที่เกี่ยวกับการบริหารการศึกษา ตลอดจนการสัมภาษณ์ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารการ
ศึกษาของเทศบาล คือ นายกเทศมนตรี และรองปลัดเทศบาล
2. รวบรวมแนวความคิดจากเอกสารและการสัมภาษณ์ เพื่อการสร้างแบบ
สอบถาม
3. นำแบบสอบถามไปทดลองใช้กับกลุ่มประชากรที่ไม่ได้รับเลือกจากการสุ่มตัว
อย่าง แล้วนำมาแก้ไขปรับปรุงสร้าง เป็นแบบสอบถามต่อไป
4. การใช้แบบสอบถาม ซึ่งได้จัดเตรียมไว้ส่งทางไปรษณีย์แล้วให้ส่งกลับมา
ภายใน 15 วัน โดยทางไปรษณีย์เช่นเดียวกัน สำหรับในส่วนกลางหรือจังหวัดที่ใกล้
เคียงจะนำแบบสอบถามไปแจกด้วยตนเอง
5. การวิเคราะห์ข้อมูลทั้งหมดโดยใช้การอยละ แล้วนำเสนอข้อมูลในรูป
ตารางประกอบการบรรยาย

ลำดับชั้นในการเสนอข้อมูล

ในการเสนอข้อมูลการวิจัยนี้ เริ่มเสนอตั้งแต่เรื่องความเป็นมาของปัญหา ความมุ่งหมายของการวิจัย ขอบเขตของการวิจัย ผลที่คาดว่าจะได้รับจากการวิจัย คำจำกัดความ เอกสารบางเรื่องที่เกี่ยวข้อง สมมุติฐานของการวิจัย จนถึงวิธีดำเนินการวิจัย ไว้ในบทที่ 1 บทที่ 2 กล่าวถึงตำแหน่งของปลัดเทศบาล ส่วนบทบาทของปลัดเทศบาลทางการบริหารการศึกษา และวิเคราะห์ทางปฏิบัติงาน ได้กล่าวถึงในบทที่ 3 บทที่ 4 เป็นเรื่องเกี่ยวกับการดำเนินการวิจัย และการรวบรวมข้อมูล บทที่ 5 เสนอถึงการวิเคราะห์ข้อมูล สำหรับสรุปผลการวิจัย อภิปรายและขอเสนอแนะได้กล่าวไว้ในบทที่ 6