



บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การจัดการศึกษาของเทศบาล เป็นการจัดการศึกษา เพื่อพัฒนาทรัพยากรมนุษย์หรือประชาชนในเขตเทศบาลให้ เป็นคนที่มีคุณภาพ เพื่อเป็นกำลังสำคัญในการพัฒนาท้องถิ่นและประเทศชาติต่อไป ซึ่งตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 50 (6) ได้ระบุหน้าที่ทางการศึกษาของเทศบาลไว้ว่า "ให้ราษฎรได้รับการศึกษาอบรม" โดยเทศบาลจัดการศึกษาครอบคลุมทั้งในระบบโรงเรียนและนอกระบบโรงเรียน (สำนักงานการศึกษาท้องถิ่น, 2533: 72) การจัดการศึกษาในระบบโรงเรียนได้จัดในระดับก่อนประถมศึกษา ประถมศึกษาและมัธยมศึกษา ส่วนการจัดการศึกษานอกระบบโรงเรียนจัดใน 2 ลักษณะ คือ การจัดกิจกรรมสำหรับเด็กและเยาวชน และในอีกลักษณะหนึ่ง คือ จัดกิจกรรมส่งเสริมอาชีพและกลุ่มสนใจสำหรับประชาชน โดยทั่วไปเพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตของคนในเขตเมืองรวมทั้งการจัดกิจกรรมเสริมสร้างประชาธิปไตย ชี้นพื้นฐาน การมีส่วนร่วมในการพัฒนาท้องถิ่น การใช้เวลาว่างให้เป็นประโยชน์ และการดำรงรักษาไว้ซึ่งขนบธรรมเนียมประเพณีการมีคุณธรรมและจริยธรรม

ในเขตเทศบาลซึ่งเป็นเขตเมืองนั้นสภาพปัจจุบัน ได้พัฒนาและมีความเจริญเติบโตทางด้านเศรษฐกิจและสังคม ตลอดจนมีการนำวิทยาการและเทคโนโลยีสมัยใหม่ เข้ามาพัฒนาท้องถิ่น จึงทำให้สภาพสังคมมีการเปลี่ยนแปลงและมีความเจริญทางด้านวัตถุมากขึ้นประชาชนนอกเขตเมืองในภาคเกษตรอพยพเข้ามาหางานทำในภาคอุตสาหกรรม และภาคบริการในเขตเมืองมากขึ้นเรื่อย ๆ ทำให้เกิดปัญหาความแออัดของประชากร เกิดแหล่งเสื่อมโทรมและแหล่งอบายมุขต่าง ๆ มากขึ้น รวมทั้งปัญหาสิ่งแวดล้อม มลภาวะเป็นพิษและปัญหาอื่น ๆ อีกมากมาย เป็นปัญหาทางการบริหารของเทศบาลในการทำหน้าที่จัดบริการพื้นฐานให้แก่ประชาชน โดยเฉพาะด้านการศึกษา เพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชน การบริหารให้มีประสิทธิภาพนั้น "การเตรียมการหรือการวางแผนเป็นสิ่งจำเป็นในการบริหารหรือการปกครอง" (ประทาน คงฤทธิศึกษากร, 2529: 52)

ในการบริหารการศึกษาของเทศบาล จึงจำเป็นต้องมีการวางแผนเพื่อแก้ไขปัญหาสนองตอบความต้องการทางการศึกษาของประชาชน การบริหารการศึกษาของเทศบาลได้เริ่มจัดให้มีการวางแผนพัฒนาการศึกษาตามนโยบายการจัดการศึกษาท้องถิ่น ระยะที่ 6 (พ.ศ. 2530 - 2534) ซึ่งได้กำหนดไว้ดังนี้ (นิพิตา อมรรัตนเมธา, 2533: 88)

นโยบายทั่วไป นโยบายข้อที่ 5 การบริหารการศึกษาได้ระบุว่า "ปรับปรุงประสิทธิภาพการบริหารการวางแผนทั้งในส่วนกลางและท้องถิ่น "มาตรการ คือ เร่งรัดการจัดทำแผนพัฒนาการศึกษาในทุกระดับ และปรับปรุงโครงการบริหารการศึกษาท้องถิ่นให้เอื้อต่อการวางแผนและพัฒนาการศึกษาของท้องถิ่น ส่วนวัตถุประสงค์นั้นได้ระบุไว้ว่า "เพื่อพัฒนาการบริหารการศึกษาให้เป็นไปอย่างมีระบบโดยอาศัยแผนเป็นเครื่องมือ" ซึ่งมีเป้าหมายให้ทุกเทศบาลและเมืองพัทยาจัดทำแผนพัฒนาการศึกษา

การส่งเสริมและพัฒนาการบริหารการศึกษาของเทศบาล โดยใช้การวางแผนเป็นเครื่องมือ นั้น กรมการปกครองได้ร่วมกันสำนึบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย จัดให้มีโครงการประกวดเทศบาลที่จัดการศึกษาและส่งเสริมกิจกรรมเด็ก เยาวชนดีเด่น ประจำปีขึ้น เพื่อส่งเสริมการศึกษา การจัดสรรงบประมาณเพื่อการศึกษา การบริหารงานบุคคล การดำเนินการด้านวิชาการ การส่งเสริมสุขภาพพลานามัยของเยาวชน ความสัมพันธ์กับชุมชน และนิจารณาผล การพัฒนาการศึกษา เพื่อกระตุ้นให้มีการแข่งขันพัฒนาการศึกษาอย่างกว้างขวางในทุกเทศบาล (สำนักงานการศึกษาท้องถิ่น ม.ป.ป.: 29) มีการส่งเสริมและสนับสนุนให้คณะผู้บริหารเทศบาล ตลอดจนพนักงานครูเทศบาลได้ตระหนักถึงความสำคัญของการศึกษา และมีความกระตือรือร้นในการปรับปรุงและพัฒนาการศึกษาในด้านต่าง ๆ ให้มากยิ่งขึ้น สำนึบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย ได้ร่วมกับกรมการปกครอง จัดให้มีการประกวดการส่งเสริมกิจกรรมเด็กและเยาวชนของเทศบาลทั่วราชอาณาจักร เป็นครั้งแรกในปี 2523 (กรมการปกครอง, 2523: 96) และจัดประกวดเทศบาลจัดการศึกษาดีเด่น โดยได้ดำเนินการครั้งแรกเมื่อปี พ.ศ. 2525 (สำนักงานการศึกษาท้องถิ่น, 2527: 55) ในปี พ.ศ. 2527 สำนึบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย ได้จัดแบ่งเทศบาลออกเป็นประเภทตามลักษณะของพื้นที่ รายได้ประชากร เส้นทางคมนาคม ตลาดย่านการค้า สวนสาธารณะ รวมทั้งเครื่องมือเครื่องใช้ต่าง ๆ และการจัดอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ ซึ่งเทศบาลที่มีลักษณะดังกล่าวใกล้เคียงกัน จะจัดให้อยู่ในประเภทเดียวกันเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมมากที่สุด

(ข่าวใน - นอกประเทศ, 2526: 82-84) จึงได้จัดแบ่งประเภทเทศบาลเป็น 4 ประเภท คือ เทศบาลประเภท ก. เทศบาลประเภท ข. เทศบาลประเภท ค. และเทศบาลประเภท ง. ในปี พ.ศ. 2530 ได้มีการรวมการประกวดการส่งเสริมกิจกรรมเด็กและเยาวชนของเทศบาล และการประกวดเทศบาลที่จัดการศึกษาดีเด่น ให้เป็นการประกวดคราวเดียวกัน เรียกชื่อในการประกวดว่า "การประกวดเทศบาลที่จัดการศึกษาและส่งเสริมกิจกรรมเด็ก เยาวชนดีเด่น" (สำนักงานการศึกษาท้องถิ่น, 2530: 98)

จนถึงปัจจุบันนับเป็นเวลา 7 ปีแล้ว มีเทศบาลที่ได้รับการคัดเลือกเป็นเทศบาลดีเด่นด้านการจัดการศึกษาและส่งเสริมกิจกรรมเด็ก เยาวชนเป็นจำนวนมาก การประกวดเทศบาลที่จัดการศึกษาและส่งเสริมกิจกรรมเด็กเยาวชนดีเด่น โดยแบ่งประเภทเทศบาลตามที่ตั้งนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทยได้กำหนดขึ้น ดังนี้คือ

- เทศบาลประเภท ก. ซึ่งเป็นเทศบาลขนาดใหญ่มาก
- เทศบาลประเภท ข. ซึ่งเป็นเทศบาลขนาดใหญ่
- เทศบาลประเภท ค. ซึ่งเป็นเทศบาลขนาดกลาง
- เทศบาลประเภท ง. ซึ่งเป็นเทศบาลขนาดเล็ก

จากสถานการณ์ดำเนินการประกวด เทศบาลที่จัดการศึกษาและส่งเสริมกิจกรรมเด็กเยาวชนดีเด่น ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2530 เป็นต้นมา ย่อมเป็นที่ประจักษ์แล้วว่าบรรดาเทศบาลที่ได้รับรางวัลเหล่านี้ น่าจะมีระบบการบริหารงานที่ดี ในระบบบริหารงานที่ดีนั้น การวางแผนควรจะเป็นการวางแผนที่ดีด้วย จึงคิดว่าควรมีการวิจัยเกี่ยวกับการวางแผนพัฒนาการศึกษาของเทศบาลดีเด่นดังกล่าว ผลการวิจัยนอกจากจะให้ความรู้เรื่องของการบริหารงานด้านการศึกษาของเทศบาลดีเด่นชัดเจนยิ่งขึ้นแล้วยังช่วยให้ทราบในรายละเอียด โดยเฉพาะด้านการทราบดีการดำเนินงานกระบวนการวางแผน ซึ่งเป็นส่วนประกอบสำคัญของเทศบาลที่จัดการศึกษาและส่งเสริมกิจกรรมเด็กและเยาวชนดีเด่นด้านการจัดการศึกษา

ผู้วิจัยมีความสนใจเป็นพิเศษเกี่ยวกับเรื่องการวางแผน ซึ่งเป็นเครื่องมือสำคัญของการบริหารงานที่มีประสิทธิภาพและมีการทำงานอย่างเป็นระบบ ผลการวิจัยนอกจากจะให้ความรู้ด้านการวางแผนการศึกษาของเทศบาลแล้ว น่าจะเป็นข้อมูลที่สามารนำไปใช้เป็นประโยชน์ในการส่งเสริมและปรับปรุงการวางแผนพัฒนาการศึกษา หรือใช้เป็นประโยชน์ในการพัฒนานักวางแผนทางการศึกษาของเทศบาลต่อไป

## วัตถุประสงค์ของการวิจัย

เพื่อศึกษาการวางแผนพัฒนาการศึกษาของเทศบาลที่ได้รับรางวัลเทศบาลที่จัดการศึกษาและส่งเสริมกิจกรรมเด็ก เยาวชนดีเด่น

## ขอบเขตของการวิจัย

1. การวิจัยครั้งนี้จะศึกษาการวางแผนพัฒนาการศึกษา ของเทศบาลที่ได้รับรางวัลเทศบาลที่จัดการศึกษาและส่งเสริมกิจกรรมเด็ก เยาวชนดีเด่น ประจำปี 2536 จำนวนทั้งสิ้น 14 เทศบาล

2. งานวางแผนที่ศึกษาจะเป็นงานด้านวางแผนพัฒนาการศึกษาของเทศบาล ในด้านต่อไปนี้

- 2.1 ด้านการส่งเสริมการศึกษาศาสนาและวัฒนธรรม
- 2.2 ด้านการส่งเสริมกิจกรรมเด็กและเยาวชน หรือด้านการพัฒนาเด็กเยาวชน
- 2.3 ด้านการส่งเสริมสวัสดิการสังคมและนันทนาการ
- 2.4 ด้านการพัฒนากีฬา

และสตรี

3. การวิจัยครั้งนี้เป็นการศึกษางานวางแผนพัฒนาการศึกษาของเทศบาล จะศึกษาในประเด็นสำคัญ ๆ ตามกรอบแนวคิดของการวิจัยครั้งนี้ดังต่อไปนี้

- 3.1 การจัดองค์การบริหารและการวางแผนพัฒนาการศึกษาของเทศบาล
- 3.2 การเตรียมจัดทำแผน
- 3.3 การจัดทำแผน
- 3.4 การปฏิบัติตามแผน
- 3.5 การควบคุมติดตามและการประเมินผล
- 3.6 การทบทวนปรับแผนหรือจัดทำแผนใหม่
- 3.7 ปัญหาของการวางแผนพัฒนาการศึกษาของเทศบาล

### นิยามศัพท์ที่ใช้ในการวิจัย

แผนพัฒนา หมายถึง เอกสารที่ระบุกิจกรรมและ วิธีการที่จะปฏิบัติเกี่ยวกับการพัฒนา เพื่อให้การดำเนินกิจการนั้น ๆ เป็นไปตามวัตถุประสงค์ เป้าหมายที่กำหนดไว้โดยคำนึงถึงการ ใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัด ให้ได้ประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากที่สุด (สำนักงานพัฒนาเมือง, 2534: 4)

แผนพัฒนาการศึกษาของเทศบาล หมายถึง แผนพัฒนาที่ครอบคลุมในด้านการส่งเสริม การศึกษาศาสนาและวัฒนธรรม ด้านการส่งเสริมกิจกรรมเด็ก และเยาวชนหรือด้านการพัฒนา เด็กเยาวชนและสตรี ด้านการส่งเสริมสวัสดิการสังคมและนันทนาการและด้านการพัฒนาการกีฬา ซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของกองการศึกษาเทศบาล

เทศบาลที่จัดการศึกษาและส่งเสริมกิจกรรมเด็ก เยาวชนดีเด่น หมายถึง เทศบาล ที่มีหน้าที่รับผิดชอบการจัดการศึกษา ในเขตเทศบาลสังกัดสำนักบริหารการศึกษาท้องถิ่น กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย และเป็นเทศบาลที่ได้รับรางวัลที่ 1 - 3 ของเทศบาล แต่ละประเภทตามโครงการประกวดเทศบาลที่จัดการศึกษาและส่งเสริมกิจกรรมเด็กเยาวชนดีเด่น ประจำปี 2536

ปลัดเทศบาล หมายถึง พนักงานเทศบาลสามัญเป็นผู้บังคับบัญชาพนักงานเทศบาลและ ลูกจ้าง รองจากนายกเทศมนตรีในสำนักงานเทศบาลนั้น ๆ

ผู้อำนวยการกองการศึกษาหรือหัวหน้ากองการศึกษา หมายถึง พนักงานครูเทศบาล ซึ่งเป็นหัวหน้าส่วนราชการของเทศบาล ทำหน้าที่รับผิดชอบด้านการศึกษาของเทศบาลและงานอื่น ที่เกี่ยวข้อง

คณะกรรมการสาขา หมายถึง พนักงานครูเทศบาลหรือ พนักงานเทศบาลสามัญที่ สังกัดกองการศึกษาเทศบาล ซึ่งได้รับการแต่งตั้งให้เป็นคณะกรรมการสาขาการพัฒนาสังคมหรือเป็น อนุกรรมการแผนพัฒนาคุณภาพชีวิตหรือแผนพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ ทำหน้าที่ช่วยเหลือคณะกรรมการ จัดทำแผนพัฒนาเทศบาลด้านการศึกษา

หัวหน้าหน่วยงานวิเคราะห์นโยบายและแผน หรือเจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน หมายถึงพนักงานเทศบาลสามัญ ซึ่งทำหน้าที่ช่วยเหลือสนับสนุนด้านเทคนิคการวางแผน งบประมาณ ประเมินผล และช่วยเหลือคณะกรรมการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาล ยกเว้นหรือปรับปรุงแผนพัฒนา



### วิธีดำเนินการวิจัย

ในการวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยได้สำรวจรวบรวมและศึกษาเอกสารต่าง ๆ เกี่ยวกับหลักการแนวคิด ของการวางแผนพัฒนาการศึกษาของเทศบาล จากเอกสารต่าง ๆ เพื่อใช้เป็นแนวทาง ในการกำหนดกรอบแนวคิดในการวิจัย และเก็บข้อมูลเฉพาะเทศบาลที่ได้รับรางวัลเทศบาลที่จัดการศึกษาและส่งเสริมกิจกรรมเด็ก เยาวชนดีเด่น ประจำปี 2536 ที่ได้รับรางวัลที่ 1 - 3 ของแต่ละประเภท จำนวน 14 เทศบาล

### แหล่งข้อมูลที่ใช้ในการวิจัย

แหล่งข้อมูลที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้ เป็นข้อมูลจากเทศบาลซึ่งได้รับรางวัลเทศบาลที่จัดการศึกษาและส่งเสริมกิจกรรมเด็ก เยาวชนดีเด่น ประจำปี 2536 รางวัลที่ 1 - 3 ของแต่ละประเภท มีจำนวน 14 เทศบาล คือ เทศบาลเมืองนครราชสีมา เทศบาลเมืองหาดใหญ่ เทศบาลนครเชียงใหม่ เทศบาลเมืองขอนแก่น เทศบาลเมืองเพชรบุรี เทศบาลตำบลศรีราชา เทศบาลเมืองพนัสนิคม เทศบาลเมืองอุดรดิตถ์ เทศบาลตำบลชะอำ เทศบาลตำบลตะพานหิน เทศบาลเมืองชัยภูมิ เทศบาลตำบลเมืองพล เทศบาลเมืองบางมุลานากและเทศบาลตำบล อรัญญประเทศ ประกอบด้วย ข้อมูลจากบุคคลและข้อมูลจากเอกสาร

ข้อมูลจากบุคคล เป็นบุคคลผู้มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำแผนพัฒนาการศึกษาของแต่ละเทศบาล ซึ่งประกอบด้วย ปลัดเทศบาล จำนวน 14 คน ผู้อำนวยการกองการศึกษาหรือหัวหน้ากองการศึกษา จำนวน 14 คน อนุกรรมการสาขาหรือผู้จัดแผนพัฒนาการศึกษาของเทศบาลที่สังกัดการศึกษาเทศบาล จำนวน 23 คน เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน จำนวน 16 คน รวมจำนวนผู้ให้ข้อมูลทั้งหมด 67 คน

ข้อมูลจากเอกสาร เอกสารที่ศึกษาจะประกอบด้วยเอกสารที่ใช้ในการวางแผนพัฒนาเทศบาลที่ได้รับจากกองวิชาการและแผนงาน กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย สำนักงานพัฒนาเมือง กรมการปกครอง และสำนักบริหารการศึกษาท้องถิ่น (เดิมคือสำนักงานการศึกษาท้องถิ่น) กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย เอกสารแผนพัฒนาการศึกษาที่เทศบาลจัดทำ และเอกสารอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการวางแผนพัฒนาการศึกษาของเทศบาล

## เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย

ผู้วิจัยใช้เครื่องมือในการวิจัยครั้งนี้ ประกอบด้วยแบบสัมภาษณ์แบบมีโครงสร้าง (Structured Interview) และแบบศึกษาเอกสาร ในการสร้างเครื่องมือนี้ ผู้วิจัยดำเนินการโดยการศึกษาแนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับการวางแผน ศึกษาเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องแล้ว จึงกำหนดกรอบแนวคิดเพื่อการวิจัย ตามหลักการและทฤษฎีการวางแผน โดยครอบคลุมประเด็นสำคัญ ๆ คือ การจัดการทรัพยากรและการวางแผนพัฒนาการศึกษาของเทศบาล การเตรียมจัดทำแผน การจัดทำแผน การปฏิบัติตามแผน การควบคุมติดตามและประเมินผล การทบทวนปรับแผนหรือจัดทำแผนใหม่ ปัญหาของการวางแผนพัฒนาการศึกษาของเทศบาล ในด้านการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรม ด้านกิจกรรมเด็กและเยาวชนหรือด้านการพัฒนาเด็กเยาวชนและสตรี ด้านการส่งเสริมสวัสดิการสังคมและนันทนาการ และด้านการพัฒนาการกีฬา

## การเก็บรวบรวมข้อมูล

ผู้วิจัยออกเก็บรวบรวมข้อมูลด้วยตนเองทั้งหมดเป็นกรณีศึกษา (Case Study) ตามกรอบประเด็นของแนวความคิดในการวิจัย ที่ได้กำหนดไว้

## การวิเคราะห์ข้อมูล

ผู้วิจัยนำข้อมูลที่เก็บรวบรวมได้จากการสัมภาษณ์และการศึกษาเอกสาร นำมาวิเคราะห์เนื้อหา ด้วยวิธีการจัดหมวดหมู่ของเนื้อหา แสดงขั้นตอนวิธีการและแนวปฏิบัติ ปัญหาตามกรอบแนวคิดที่กำหนดในขอบเขตของการวิจัย และนำเสนอในลักษณะการพรรณนาแบบความเรียง แล้วรายงานเป็นกรณีของแต่ละเทศบาล

## ประโยชน์ของการวิจัย

1. ผลของการวิจัยจะเป็นข้อมูลสำหรับเทศบาล ในการส่งเสริมและปรับปรุงแก้ไขงานวางแผนพัฒนาการศึกษาของเทศบาล ให้เหมาะสมยิ่งขึ้น
2. ผลของการวิจัยจะเป็นข้อมูลสำหรับสำนักบริหารการศึกษาท้องถิ่น ในการส่งเสริมและสนับสนุนให้เทศบาล ปรับปรุงงานวางแผนพัฒนาการศึกษาของเทศบาล ให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นต่อไป
3. เพื่อเป็นแนวทางในการศึกษางานวางแผนพัฒนาการศึกษา ของหน่วยงานทางการศึกษาในสังกัดอื่น และเป็นประโยชน์ในการอ้างอิงหรือใช้เป็นข้อมูล ในการศึกษาในอนาคต

### ลำดับชั้นในการเสนอผลการวิจัย

บทที่ 1 บทนำ กล่าวถึงความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา วัตถุประสงค์ของการวิจัย ขอบเขตของการวิจัย คำนียามค้นคว้าที่ใช้ในการวิจัย วิธีดำเนินการวิจัย ประโยชน์ของการวิจัย และลำดับชั้นในการเสนอผลการวิจัย

บทที่ 2 เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

บทที่ 3 วิธีดำเนินการวิจัยประกอบด้วย วัตถุประสงค์ของการวิจัย วิธีดำเนินการวิจัย และรายละเอียดของขั้นตอนต่าง ๆ ในการดำเนินการวิจัย

บทที่ 4 ผลการวิเคราะห์ข้อมูล

บทที่ 5 สรุปผลการวิจัย อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ



ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย