

บทที่ 2

เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในบทนี้จะกล่าวครอบคลุมถึงความเป็นมาของการจัดการศึกษาโรงเรียนเทศบาล นโยบายขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเกี่ยวกับการจัดการศึกษา หลักการ แนวคิดและวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการบริหารวิชาการตามแนวพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ. ศ. 2542 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง และสรุปประเด็นของแนวคิดสำหรับการวิจัย ดังรายละเอียดต่อไปนี้

ความเป็นมาของการจัดการศึกษาสังกัดเทศบาล

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ได้แบ่งการบริหารประเทศออกเป็น 3 ส่วน คือ การบริหารราชการส่วนกลาง ได้แก่ กระทรวง ทบวง กรม การบริหารราชการส่วนภูมิภาค ได้แก่ จังหวัดและอำเภอ และการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ได้แก่ องค์การส่วนท้องถิ่น ซึ่งหมายถึง องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา (สนิท จรอนันต์, 2543:1)

เทศบาลเป็นรูปแบบหนึ่งของการปกครองส่วนท้องถิ่น ริเริ่มครั้งแรก ในสมัยรัชกาลที่ 5 โดยได้มีการทดลอง การกระจายอำนาจการปกครองจากส่วนกลางไปสู่ท้องถิ่น ในรูปแบบ “ สุขาภิบาล ” เมื่อ พ.ศ.2440 เรียกว่า สุขาภิบาลกรุงเทพ โดยแต่งตั้งคณะผู้บริหารซึ่งเป็นเสนาบดีกระทรวงนครบาล นายช่างและแพทย์ การบริหารในรูปแบบนี้ขาดการมีส่วนร่วมจากประชาชน เนื่องจากคณะผู้บริหารนั้นเป็นข้าราชการ ต่อมา ในปี พ.ศ.2448 ประชาชนชาวท่าฉลอมได้ร่วมแรงร่วมใจเรียไรเงิน สร้างสะพานและถนนขึ้น พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวเสด็จพระราชดำเนินมาเปิดและพระราชทานให้เก็บภาษีโรงเรียนสำหรับบำรุงท่าฉลอม องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบสุขาภิบาลโดยประชาชนจึงเกิดขึ้นอย่างแท้จริง จากนั้น สุขาภิบาลจึงยกฐานะเป็นเทศบาลตั้งแต่นั้นเป็นต้นมา (สนิท เหลืองภิรมย์และคณะ, 2537:7)

หลังจากที่ได้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองมาเป็นประชาธิปไตย มีการขยายตัวไปสู่ท้องถิ่นมากขึ้น จึงได้ตราพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2476 ขึ้น และต่อมากิจการเทศบาลได้ขยายตัวไปอย่างกว้างขวาง โดยมีการยกฐานะสุขาภิบาลในขณะนั้นขึ้นเป็นเทศบาล การบริหารท้องถิ่นในรูปเทศบาลจึงได้ขยายตัวออกไปนับตั้งแต่นั้นเป็นต้นมา

การจัดการประถมศึกษาของท้องถิ่นที่อยู่ในเขตเทศบาล เรียกว่า โรงเรียนเทศบาล ก่อนจะมีการยกฐานะเป็นเทศบาลขึ้น งานประถมศึกษาก็ตกเป็นหน้าที่ของเทศบาลเพราะการศึกษาเป็นบริการสาธารณะอย่างหนึ่งเช่นเดียวสาธารณูปโภคอื่นที่เทศบาลจะต้องจัดบริการให้แก่ประชาชน ดังเช่นพระราชบัญญัติประถมศึกษา พ. ศ. 2478 กำหนดให้มีการโอนโรงเรียนและทรัพย์สิน

ของโรงเรียน ทรัพย์สินและครู ซึ่งเดิมเป็นครูประจำตำบลอยู่ที่ไอนมาเป็นพนักงานเทศบาลด้วย
 หลังจากที่เทศบาล รับโอนโรงเรียนประจำตำบลที่อยู่ ในเขตเทศบาลมาดำเนินงานเอง
 ทั้งหมด ปรากฏว่ามีปัญหา กล่าวคือ วิธีบริหารงานของเทศบาล มอบหมายให้เป็นหน้าที่
 ของเทศมนตรีฝ่ายการศึกษาบริหารงานโดยตรง แล้วแต่งตั้งพนักงานเทศบาลขึ้นเป็นเจ้าหน้าที่
 และสารวัตรนักเรียน ตามจำนวนที่เห็นว่าเหมาะสม สำหรับครูที่ได้รับโอนไปนั้น ก็คงแต่งตั้งให้
 ดำรงตำแหน่งอยู่อย่างเดิมแต่มีฐานะเป็นพนักงานครูเทศบาล เนื่องจากเทศบาลได้รับเอางาน
 ไปดำเนินการโดยทันทีทันใด เป็นเหตุให้เกิดปัญหา และข้อบกพร่องขึ้นหลายประการ ได้แก่
 เทศบาลไม่อาจหาครูมาเพิ่มได้เพียงพอกับสัดส่วนนักเรียน ด้านงบประมาณสำหรับบำรุง
 การศึกษา ไม่สามารถเพิ่มอัตราครูได้ อาคารเรียน และอุปกรณ์ในการเรียน การจัดการ
 ศึกษาที่ยังขาดเจ้าหน้าที่ที่มีความรู้ความชำนาญ ประกอบกับเทศบาลมีภารกิจด้านอื่นอีกมากมาย
 จึงให้ความสำคัญด้านการศึกษาน้อยกว่าที่ควรจะเป็น การศึกษาจึงถูกปล่อยปละละเลย
 จนกระทั่งเมื่อปี พ.ศ. 2486 จึงมีการประชุมผู้แทนของกระทรวงศึกษาธิการ กับกระทรวง
 มหาดไทย และ ผู้แทนของเทศบาลนครกรุงเทพ ที่ประชุมได้ตกลงกันใหม่ว่า การที่เทศบาลต้อง
 รับโอนโรงเรียนประจำตำบลไปดำเนินการนั้น เป็นการเพิ่มภาระให้กับเทศบาลเป็นอันมาก เพราะ
 เทศบาลมีรายได้ไม่เพียงพอ และยังขาดเจ้าหน้าที่ที่มีความชัดเจนในการศึกษา เป็นเหตุให้การ
 จัดการศึกษาของเทศบาลไม่ก้าวหน้าเท่าที่ควร จึงมีมติให้กระทรวงศึกษาธิการรับคืนโรงเรียน
 ไปจัดทำก่อน จนกว่าเทศบาลจะมีงบประมาณพอเพียงแล้ว จึงจะรับโอนไปดำเนินการต่อไป
 กระทรวงศึกษาธิการ จึงรับโอนกลับมาดำเนินการ โดยให้อยู่ในความดูแลรับผิดชอบของ
 ศึกษาธิการจังหวัดและศึกษาธิการอำเภอต่อมา (สนิท เหลืองภิรมย์, 2537:7-10)

ต่อมาได้มีความพยายามที่จะโอนการศึกษาประจำตำบลที่อยู่ในเขตเทศบาลให้เป็นของ
 เทศบาลอีกครั้งหนึ่ง เพื่อให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน
 พ.ศ.2475 พระราชบัญญัติประถมศึกษา พ.ศ.2478 และพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2478
 โดยกระทรวงศึกษาธิการและกระทรวงมหาดไทยได้หารือกันและมีมติดังนี้

1. ยอมให้เทศบาล รับเงินรายได้ จากค่าช่วยเหลือการประถมศึกษา ที่เก็บได้ในเขต
 เทศบาลตามประมวลรัษฎากร
2. ทรัพย์สินใดที่กระทรวงศึกษาธิการรับโอนจากเทศบาล ให้โอนคืนและเปลี่ยนชื่อเป็น
 โรงเรียนเทศบาล ส่วนการควบคุม กระทรวงศึกษาจะช่วยให้จนกว่า เทศบาลจะรับโอนไป
 จัดการเด็ดขาด
3. การเงินและงบประมาณกระทรวงศึกษาธิการจะควบคุมตลอดระยะเวลาที่กระทรวง
 ศึกษาธิการดูแลอยู่

จากนั้นมา กระทรวงมหาดไทยได้สำรวจความต้องการที่จะดำเนินการศึกษา ปรากฏว่าหลายเทศบาลไม่มีความพร้อมและมีเงื่อนไขว่า เทศบาลจะต้องได้รับเงินอุดหนุนจากงบประมาณของรัฐ เพื่อใช้ในการจัดการประถมศึกษาโดยเฉพาะจึงจะสามารถรับโอนโรงเรียนไปดำเนินการได้ ลักษณะการจัดการประถมศึกษาในเขตเทศบาลในขณะนั้นจึงมีปัญหาภาคกล่าวคือ โรงเรียนเป็นของเทศบาลแต่การดำเนินการด้านการเรียนการสอนหรือการบริหารงานบุคลากรอยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงศึกษาธิการ ความรับผิดชอบในการจัดการศึกษาไม่อาจแยกได้ว่าหน่วยงานใดเป็นผู้รับผิดชอบ เป็นเหตุให้มาตรฐานตกต่ำมาก ความเสื่อมศรัทธาก็ตามมา จนกระทั่ง ปี พ.ศ. 2496 คณะรัฐมนตรีได้มีมติออกมาว่า การศึกษาประชาบาลขณะนี้ ขาดการตรวจตราควบคุม ทำให้ไม่เจริญก้าวหน้าไปเท่าที่ควร โดยเฉพาะในเขตเทศบาลนครกรุงเทพ ควรจัดแบ่งการศึกษาประชาบาลระหว่างเทศบาลและกระทรวงศึกษาธิการให้เป็นที่ยอมรับ เพราะเท่าที่เป็นอยู่ในขณะนี้ การสอนเป็นของกระทรวงศึกษาธิการ ส่วนสถานที่ โต๊ะเรียน เป็นของเทศบาลทำให้ไม่เจริญขึ้น ดังนั้นเพื่อให้เป็นไปตามมติของคณะรัฐมนตรีจึงได้มีการประชุมกันขึ้นระหว่างกระทรวงมหาดไทย กระทรวงศึกษาธิการ และเทศบาลนครกรุงเทพ ผลการประชุมได้มีมติให้โอนโรงเรียนเทศบาลในเขตเทศบาลให้เทศบาลรับไปดำเนินการ ตั้งแต่วันที่ 1 มีนาคม พ.ศ.2498 เป็นต้นไป โดยมีข้อตกลงกันไว้ว่า

1. จะโอนโรงเรียนประชาบาลในเขตเทศบาล ยกเว้น โรงเรียนมัธยมและโรงเรียนในโครงการปรับปรุงวิชาการของกระทรวงศึกษาธิการและโรงเรียนตัวอย่างของอำเภอ
2. ครูที่สอนในโรงเรียนที่โอนให้เทศบาล คงมีฐานะเป็นข้าราชการ สังกัดกระทรวงศึกษาธิการตามเดิม โดยให้ยืมตัวไปช่วยราชการ 3 ปี การบังคับบัญชาครูเหล่านี้ ให้เป็นอำนาจของจังหวัดรายงานตรงต่อผู้ว่าราชการจังหวัด
3. เงินเดือนและเงินเพิ่มของครูที่เทศบาลยืม กระทรวงศึกษาธิการจะเป็นผู้จ่ายให้
4. ครูที่ยืมตัวมา หากพ้นจากหน้าที่ เทศบาลจะต้องบรรจุครูของเทศบาลเข้าแทน โดยใช้งบประมาณของเทศบาล
5. ภารโรงประจำโรงเรียนที่โอน เทศบาลจะต้องตั้งอัตราองรับไว้
6. ศึกษาธิการอำเภอ กระทรวงศึกษาธิการจะไม่โอนให้ เทศบาลจะต้องจัดศึกษาธิการแขวงรับงานแทน
7. ในการโอนโรงเรียนให้เทศบาลนี้ ด้านวิชาการกระทรวงศึกษาธิการยังคงควบคุมอยู่ต่อไป แต่การโอนโรงเรียนประชาบาลในครั้งนี้ เทศบาลยังไม่มีความพร้อม ด้านงบประมาณ

การศึกษาประชาบาลคงต้องรับการช่วยเหลือจากกระทรวงศึกษาธิการ แต่เทศบาลก็พยายามร่วมมือในการจัดการศึกษาด้วยการเข้าร่วมกิจกรรมกับทางจังหวัดและอำเภอมากขึ้น ผลจากการโอนโรงเรียนประชาบาลให้เทศบาลในครั้งที่สองในการจัดการศึกษายังคงเป็นภาระหนักสำหรับรัฐบาล เนื่องจากความไม่เหมาะสมหลายประการ ได้แก่ โรงเรียนเทศบาลยังคงมีครูเป็นข้าราชการอยู่เป็นอันมาก ทำให้ไม่สะดวกในการปกครองบังคับบัญชา เพราะขัดต่อ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน บางคราวครูใหญ่เป็นพนักงานเทศบาล แต่ครูน้อยที่อยู่ในบังคับบัญชาเป็นข้าราชการ จึงมีปัญหาด้านการบังคับบัญชาและการบริหารงาน ส่วนด้านงบประมาณ รัฐบาลยังคงต้องจ่ายงบประมาณสำหรับการศึกษาประชาบาล ด้วยเหตุดังกล่าวในปี พ.ศ.2503 สมัยจอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ เป็นนายกรัฐมนตรี ได้มีการแก้กฎหมายให้ครูประชาบาลเป็นข้าราชการพลเรือน และวางโครงการพัฒนาท้องถิ่น โดยเอาเรื่องโรงเรียนเข้าร่วมด้วย ให้โรงเรียนเป็นของท้องถิ่นและเป็นผู้ออกค่าจ้างและค่าใช้จ่ายอื่น ดังนั้น จึงมีมติเกี่ยวกับการโอน ดังนี้

พ.ศ. 2504 ให้โอนโรงเรียน ข้าราชการครูในเขตเทศบาลนครธนบุรี

พ.ศ.2505 ดำเนินการโอนโรงเรียนในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัดและองค์การบริหารส่วนตำบล

พ.ศ.2506 ให้โอนโรงเรียนในเขตเทศบาลอื่นๆทั้งหมด โดยดำเนินการ ดังนี้

ให้มีกรรมการขึ้นชุดหนึ่งประกอบด้วย ผู้แทนจากกระทรวงมหาดไทย กระทรวงศึกษาธิการ และผู้แทนเทศบาลมีหน้าที่ในการควบคุมจัดการศึกษาเร่งรัดให้มีการโอนโรงเรียนประชาบาลให้มากที่สุด เว้นแต่โรงเรียนที่กระทรวงศึกษาธิการสงวนไว้ปรับปรุงทางวิชาการและโรงเรียนตัวอย่าง และให้เทศบาลจัดการศึกษาภาคมัธยมได้ กระทรวงศึกษาธิการควรจ่ายเงินอุดหนุนเพื่อช่วยเหลือเทศบาลโดยให้คำนวณเป็นรายหัวหรือวิธีอื่นที่เหมาะสม

ต่อมาในปี พ.ศ.2515 การจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลถูกยกเลิกโดยประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 316 ข้อ 1 นอกจากนั้นยังมีการยกเลิกกฎหมายระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2495 และใช้ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 แทน และในปีเดียวกันนี้ได้มีการจัดตั้งกรุงเทพมหานครขึ้น โดยรวมเทศบาลนครกรุงเทพและธนบุรี เข้าด้วยกันเป็นหน่วยราชการส่วนท้องถิ่นนครหลวง และให้โรงเรียนและข้าราชการครูอยู่ในสังกัดกรุงเทพมหานคร ในปี พ.ศ.2521 ได้มีการจัดตั้ง เมืองพัทยาขึ้นเป็นหน่วยราชการบริหารส่วนท้องถิ่นอีกรูปแบบหนึ่ง และให้โอนโรงเรียน ข้าราชการ ลูกจ้างของโรงเรียนประชาบาลขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ในเขตเมืองพัทยา มาสังกัดเมืองพัทยา ต่อมา สมัยรัฐบาลของ นายอานันท์ ปันยารชุน ได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 แทนประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 มีสาระสำคัญ คือ มีการแบ่งส่วนราชการออกเป็นส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น

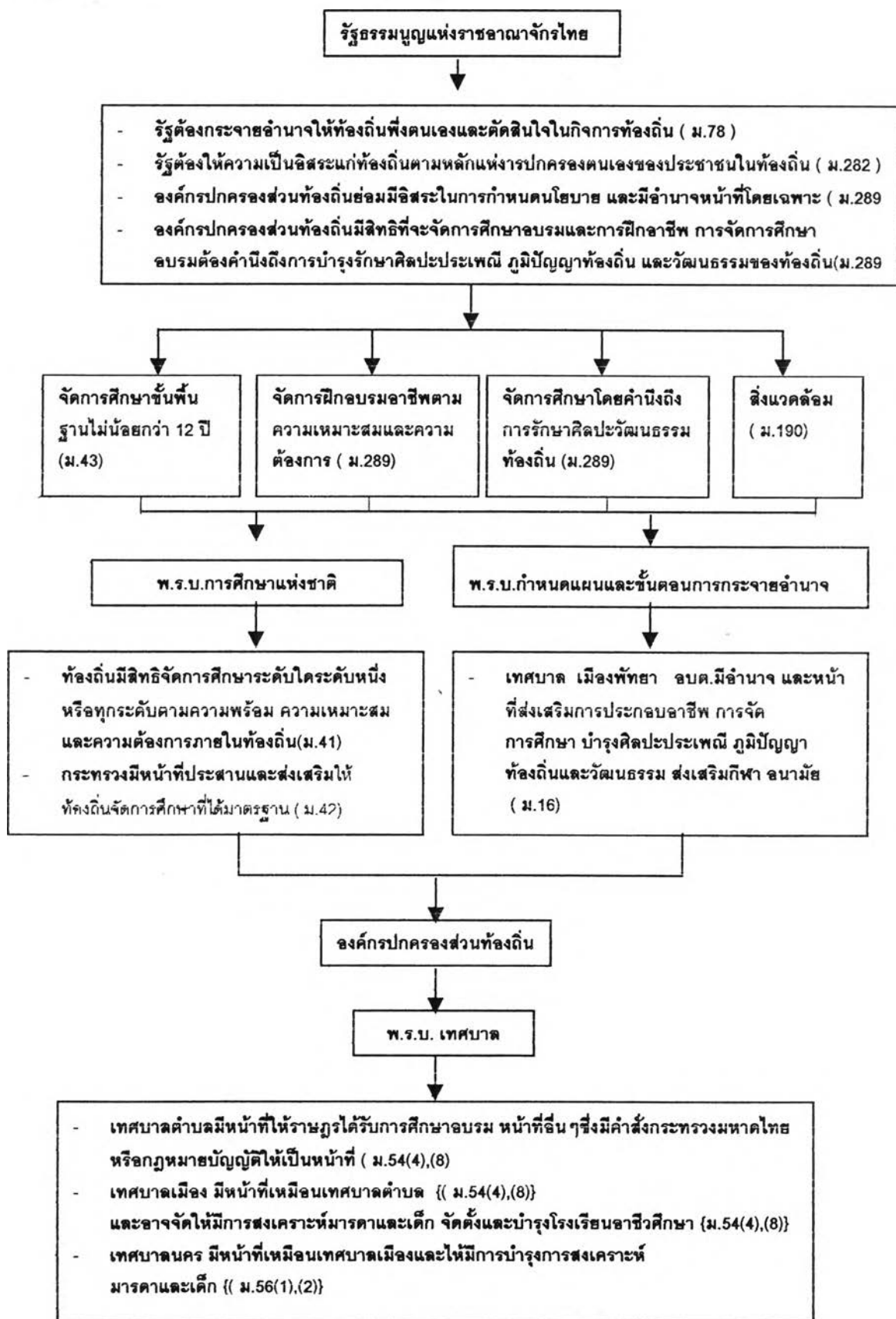
ระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วย องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล
 สุขาภิบาล ราชการส่วนท้องถิ่นอื่นตามที่กฎหมายกำหนด (กรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา) และ
 ในปี พ.ศ.2537 ได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งเป็นองค์
 กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เพิ่มเติมขึ้นมา ในปี พ.ศ.2540 รัฐบาลของนายชวน หลีกภัย ได้แถลง
 นโยบาย ต่อรัฐสภาเกี่ยวกับการปฏิรูประบบราชการโดย เร่งรัดให้มีการออกกฎหมายเพื่อ
 กระจายอำนาจการปกครองไปสู่ท้องถิ่น ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและได้ดำเนินการปรับปรุง
 รูปแบบขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นให้เหลือเพียง 4 รูปแบบ คือ องค์การบริหารส่วนจังหวัด
 เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล การปกครองรูปแบบพิเศษ ซึ่งไม่มีสุขาภิบาลเนื่องจากได้
 ยกย่องสุขาภิบาลเป็นเทศบาล (พิณสุดา สิริรังศรี และ สมศักดิ์ ตลประสิทธิ์, 2541:79-80)

จากรายละเอียดที่กล่าวมา สามารถสรุปได้ว่า การจัดการศึกษาให้ได้ผลและมี
 ประสิทธิภาพนั้นต้องคำนึงถึง งานด้านวิชาการ ด้านบุคลากร ด้านงบประมาณและด้านการบริหาร
 จัดการซึ่งต้องอาศัยการบริหารจัดการจาก ผู้มีความรู้ ความเข้าใจ ทางการศึกษาอย่างลึกซึ้ง
 และความชำนาญเฉพาะด้านอย่างแท้จริง โดยเฉพาะอย่างยิ่งด้านวิชาการซึ่งเป็นภารกิจหลักของ
 สถานศึกษาซึ่งผู้บริหารจะต้องให้ความสำคัญเป็นอันดับหนึ่ง และใช้เวลาในการบริหารในสัดส่วน
 เป็นร้อยละ 50 ของงานทั้งหมด ที่โรงเรียนต้องรับผิดชอบด้วยการปฏิบัติงานอย่างต่อเนื่อง
 จึงจะสามารถดำเนินการพัฒนาคนให้มีคุณภาพอย่างแท้จริงได้

แนวนโยบายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกี่ยวกับการจัดการศึกษา

แนวนโยบายและกฎหมาย ที่ใช้เป็นแนวทางปฏิบัติงาน ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น
 ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษา ที่จะนำเสนอในส่วนนี้ ได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร
 ไทย พุทธศักราช 2540 พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 พระราชบัญญัติกำหนด
 แผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 พอสรุปด้วย
 แผนภูมิโครงสร้างความสัมพันธ์ของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับความรับผิดชอบขององค์กรปกครอง
 ส่วนท้องถิ่น ดังนี้

แผนภูมิที่ 1 โครงสร้างความสัมพันธ์ของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับความรับผิดชอบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น...



ที่มา : สำนักบริหารการศึกษาท้องถิ่น,2542

สำนักบริหารการศึกษาท้องถิ่นกับการจัดการศึกษาของเทศบาล

การจัดการศึกษาของเทศบาลในส่วนกลาง จะมีสำนักบริหารการศึกษาท้องถิ่นรับผิดชอบ โดยมีอำนาจหน้าที่ ตามที่ระบุไว้ในพระราชกฤษฎีกาการแบ่งส่วนราชการกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย พ.ศ.2536 ดังต่อไปนี้

1. บริหารการจัดการศึกษาของหน่วยงานปกครองส่วนท้องถิ่น ตามกฎหมายว่าด้วยการประถมศึกษา
2. ดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของพนักงานส่วนท้องถิ่น ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาของหน่วยงานปกครองท้องถิ่น
3. ดำเนินการเกี่ยวกับการจัดสรรงบประมาณ และตรวจสอบบัญชีถือจ่ายเงินเดือนและค่าจ้าง ของพนักงานส่วนท้องถิ่น ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาของหน่วยงานปกครองส่วนท้องถิ่น
4. ปฏิบัติงานร่วมกันหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือได้รับการบริหารงานภายในสำนักบริหารการศึกษาท้องถิ่นได้แบ่งออกเป็น 2 ฝ่าย และ 2 ส่วน ได้แก่ ฝ่ายบริหารงานทั่วไป ประกอบด้วย งานเลขานุการสำนัก และงานประชาสัมพันธ์และวิเทศสัมพันธ์ ฝ่ายบริหารงบประมาณและการคลัง ประกอบด้วย งานจัดตั้งงบประมาณ งานจัดสรรงบประมาณ และงานตรวจสอบบัญชีถือจ่าย ส่วนการบริหารงานบุคคล ประกอบด้วย ฝ่ายอัตรากำลังและทะเบียนประวัติ และฝ่ายกฎหมายและวินัย และส่วนส่งเสริมและพัฒนาการศึกษา ประกอบด้วย ฝ่ายแผนงาน ฝ่ายพัฒนาการศึกษา ฝ่ายกิจกรรมเด็กเยาวชนและการศึกษานอกโรงเรียน และกลุ่มงานเทคโนโลยีทางการศึกษา จากข้อมูลการศึกษาเทศบาลและเมืองพัทยา ปีการศึกษา 2542 มีเทศบาลทั้งหมด 1,130 เทศบาล และเทศบาลที่จัดการศึกษาจำนวน 129 เทศบาล มีโรงเรียน 495 โรงเรียน จำนวนครู 14,344 อัตรา จำนวนนักเรียน 256,467 คน (สำนักบริหารการศึกษาท้องถิ่น,2543:1)

แผนภูมิที่ 2 โครงสร้างการบริหารงานสำนักบริหารการศึกษาท้องถิ่น

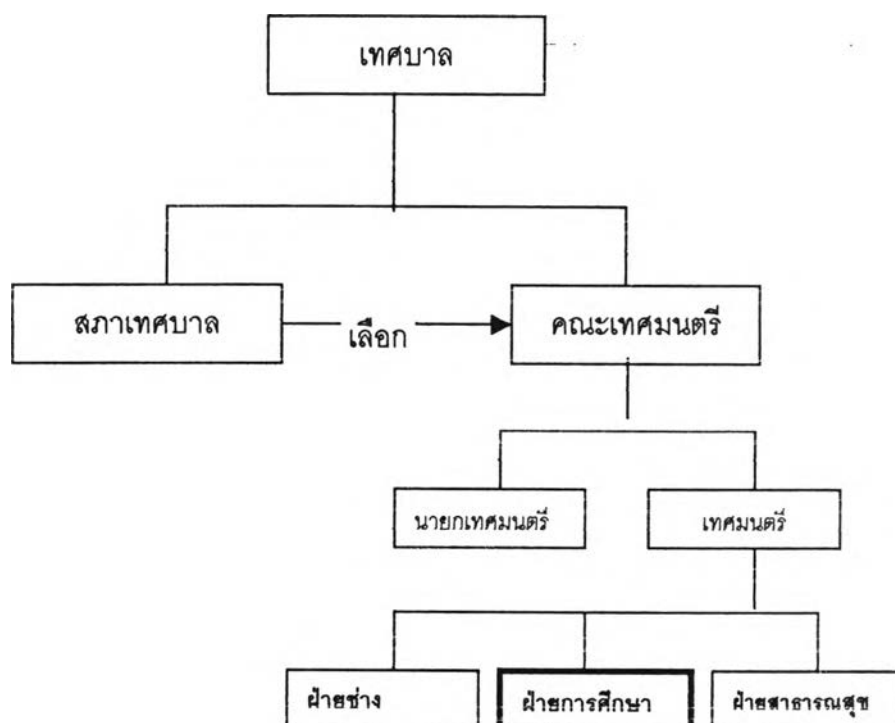


ที่มา : สำนักบริหารการศึกษาท้องถิ่น,2542

เทศบาลกับการจัดการศึกษา

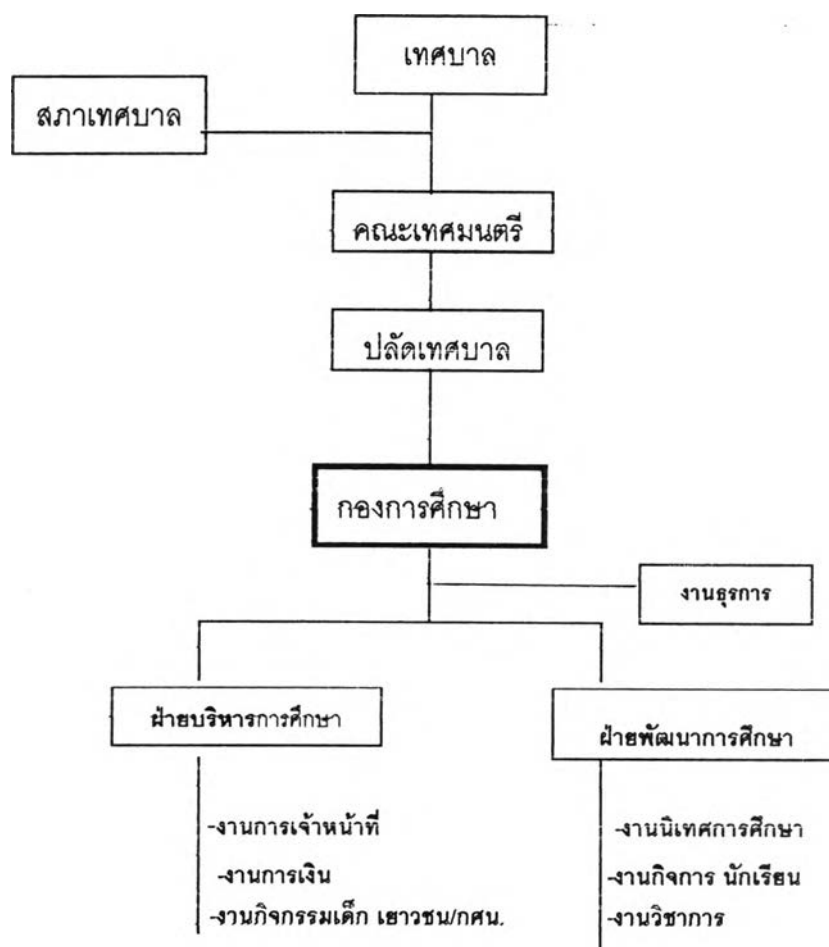
เทศบาลแบ่งออกเป็น 3 ประเภท ได้แก่ เทศบาลตำบล เทศบาลเมือง และเทศบาลนคร ในพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 มาตรา 16 ได้กำหนดให้เทศบาลมีอำนาจหน้าที่จัดการศึกษา ศิลปะ ประเพณีและวัฒนธรรม ในระบบการบริหารเทศบาลโดยทั่วไปจะกำหนดให้มีเทศมนตรีฝ่ายการศึกษาที่รับผิดชอบด้านการศึกษาศิลปะ ประเพณีและวัฒนธรรม โดยมีกองการศึกษาหรือสำนักบริหารการศึกษา รับผิดชอบในการบริหารจัดการ ตามแผนภูมิการบริหารงานเทศบาลดังต่อไปนี้

แผนภูมิที่ 3 โครงสร้างการบริหารงานของเทศบาล



เทศบาลเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่มีวิธีบริหารงานโดยให้ประชาชนในท้องถิ่นเป็นผู้เลือกตั้งผู้แทนขึ้นมาทำหน้าที่ควบคุมการบริหารงานของคณะเทศมนตรี คณะเทศมนตรีเป็นผู้ทำหน้าที่ฝ่ายบริหาร และรับผิดชอบโดยตรงต่อสภาเทศบาล การจัดการศึกษาให้แก่ราษฎรถือว่าเป็นหน้าที่อย่างหนึ่งที่คณะเทศมนตรี จะต้องจัดดำเนินการโดยเฉพาะอย่างยิ่ง การศึกษาในระบบโรงเรียน ซึ่งถือเป็นพื้นฐานสำคัญยิ่งในการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนในท้องถิ่น เพื่อให้การจัดการศึกษาของเทศบาลจึงมีการจัดตั้งหน่วยงานทางการศึกษาขึ้นเพื่อทำหน้าที่ ในด้านนี้โดยเฉพาะอยู่ภายใต้การควบคุมของปลัดเทศบาลและคณะเทศมนตรี แต่โดยที่คณะเทศมนตรีเป็นเจ้าหน้าที่ทางการเมืองซึ่งจะต้องออกตามวาระ ดังนั้นงานเกี่ยวกับการบริหารประจำจึงตกอยู่ในความรับผิดชอบของปลัดเทศบาลเป็นส่วนมาก คณะเทศมนตรีคงมีหน้าที่ในด้านการกำหนดนโยบาย การจัดสรรงบประมาณ และการติดตามผลการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่มากกว่าอย่างอื่น ๆ แต่อย่างไรก็ตาม เทศบาลบางแห่งอาจมอบหมายให้เทศมนตรีคนหนึ่งทำหน้าที่รับผิดชอบในด้านการศึกษาและคอยควบคุมงานอย่างใกล้ชิดก็ย่อมทำได้ โดยปกติจะกำหนดส่วนงานฝ่ายการศึกษาของเทศบาลให้เป็น กองการศึกษา หรือ สำนักการศึกษา ย่อมขึ้นอยู่กับปริมาณและคุณภาพของงานรวมทั้งความจำเป็นของเทศบาล ตามแผนภูมิการบริหารงาน ทั้ง 2 ประเภทดังนี้

แผนภูมิที่ 4 โครงสร้างการบริหารการศึกษาเทศบาล แบบที่ 1



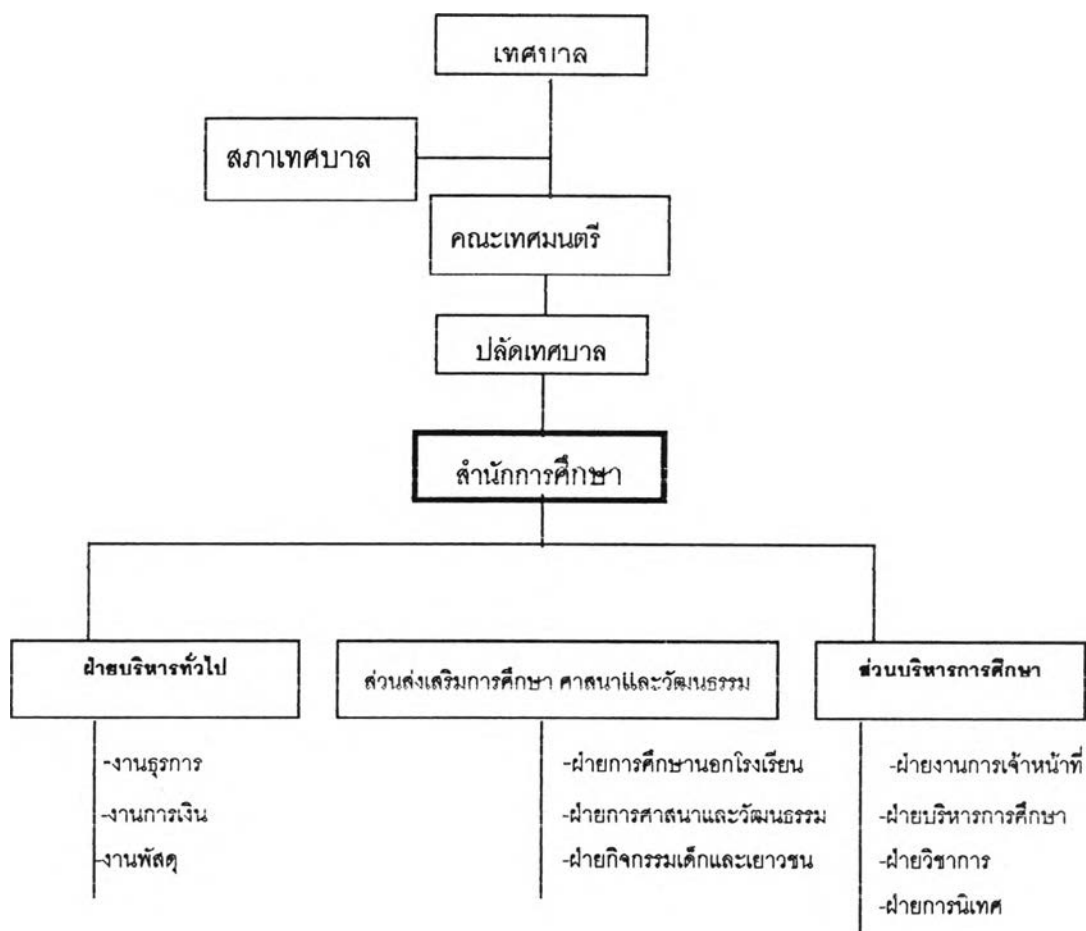
ที่มา : สำนักบริหารการศึกษาท้องถิ่น,2542

การบริหารของกองการศึกษาเทศบาลส่วนใหญ่โครงสร้างการบริหารงานลักษณะของแผนภูมิแบบที่ 1 จะใช้กับการจัดการศึกษาของเทศบาลตำบลและเทศบาลเมือง จะแบ่งเป็น 2 ฝ่าย คือ ฝ่ายบริหารการศึกษา ประกอบด้วย งานกรเจ้าหน้าที่ งานกรเงิน งานวิชาการ อีกฝ่ายหนึ่ง คือ ฝ่ายพัฒนาการศึกษา ประกอบด้วย งานนเทศกรศึกษา งานกิจกรรมนักเรียน งานกิจกรรมเด็กและเยาวชน และงานกรศึกษานอกโรงเรียน

ส่วนการบริหารของสำนักการศึกษาเทศบาลส่วนใหญ่จะใช้โครงสร้างการบริหารในลักษณะแผนภูมิแบบที่ 2 ซึ่งจะใช้กับเทศบาลนคร หรือเทศบาลเมืองบางแห่งที่มีปริมาณงานด้านการศึกษามาก ก็สามารถปรับการบริหารงานให้เหมาะสมก็สามารถทำได้ การบริหารของสำนักการศึกษาเทศบาล โดยทั่วไป ประกอบด้วย 1 ฝ่ายกับ 2 ส่วน ได้แก่ ฝ่ายบริหารทั่วไป ประกอบด้วย

งานธุรการ งานการเงิน งานพัสดุ ส่วนบริหารการศึกษา ประกอบด้วย ฝ่ายงานการเจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหารทั่วไป ฝ่ายวิชาการ ฝ่ายการนิเทศ และ ส่วนส่งเสริมการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรม ประกอบด้วย ฝ่ายการศึกษานอกโรงเรียน ฝ่ายศาสนาและวัฒนธรรม ฝ่ายกิจกรรมเด็กและเยาวชน ตามโครงสร้างดังนี้

แผนภูมิที่ 5 โครงสร้างการบริหารงานสำนักการศึกษาเทศบาล แบบที่ 2

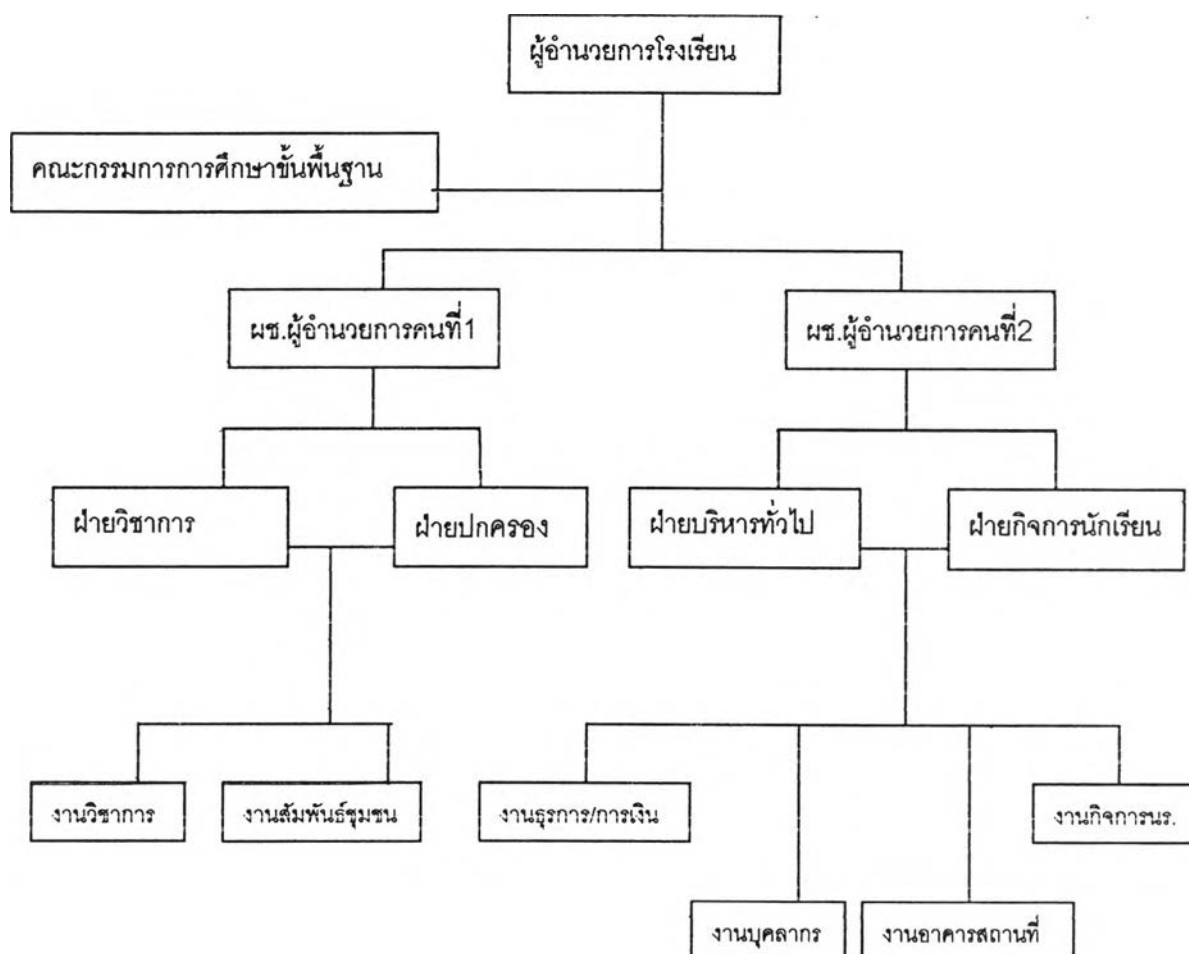


ที่มา : สำนักบริหารการศึกษาท้องถิ่น,2542

การจัดการศึกษาในโรงเรียนเทศบาล

การจัดการศึกษาในโรงเรียนเทศบาลมีขอบข่ายงานที่ต้องรับผิดชอบซึ่งแบ่งงานออกเป็น 6 งาน ได้แก่ งานวิชาการ งานบุคลากร งานธุรการการเงินและพัสดุ งานกิจการนักเรียน งานอาคารสถานที่และงานความสัมพันธ์ระหว่างชุมชน ซึ่งโรงเรียนเทศบาลส่วนใหญ่จะจัดโครงสร้างการบริหารงานโรงเรียนสังกัดเทศบาลมีดังนี้

ตารางที่ 6 โครงสร้างการบริหารงานโรงเรียนเทศบาลและเมืองพัทยา



ที่มา : สำนักบริหารการศึกษาท้องถิ่น,2542

งานวิชาการ

งานวิชาการของโรงเรียนสังกัดเทศบาล จะอยู่ในความรับผิดชอบของผู้ช่วยผู้อำนวยการฝ่ายวิชาการ และคณะกรรมการส่งเสริมและสนับสนุนการศึกษาขั้นพื้นฐาน ซึ่งประกอบด้วย ผู้อำนวยการโรงเรียนเป็นประธาน ตัวแทนจากกลุ่มหรือหมวดวิชาที่ได้รับการคัดเลือกเป็นกรรมการ และผู้ช่วยผู้อำนวยการเป็นเลขานุการ มีหน้าที่จัดทำแผนงานด้านวิชาการ ให้การส่งเสริม และสนับสนุนงานด้านวิชาการของโรงเรียน ซึ่งได้แก่ หลักสูตร การจัดการเรียนการสอน สื่อการเรียน การวัดและประเมินผล งานห้องสมุด ตลอดจนให้การนิเทศและดำเนินการ ด้านการประเมินคุณภาพการศึกษา บริการข้อมูล สารสนเทศด้านวิชาการให้แก่โรงเรียน

งานบุคลากร

งานบุคลากรของโรงเรียนสังกัดเทศบาลจะอยู่ในความรับผิดชอบของผู้ช่วยผู้อำนวยการฝ่ายบริหารทั่วไป ซึ่งประกอบด้วย งานด้านแผนงานบุคลากร งานด้านอัตรากำลังในโรงเรียน

สถิติครู นักเรียน การพิจารณาความดีความชอบ การบรรจุแต่งตั้ง ปฐมนิเทศ การจัดวางตัวบุคคล ทดลองปฏิบัติราชการ การให้การศึกษาอบรม ดูงาน การโอน ย้าย เปลี่ยนระดับ ปรับตำแหน่ง งาน ทะเบียน ประวัติบุคลากร สวัสดิการ การเกษียณอายุราชการ และบำเหน็จบำนาญและงานอื่นๆที่เกี่ยวข้องกับงานบุคลากร

งานบริหารทั่วไป

งานบริหารทั่วไปหรืองานธุรการ การเงินและพัสดุ จะอยู่ในความรับผิดชอบของผู้ช่วยผู้อำนวยการฝ่ายบริหารทั่วไป ซึ่งประกอบด้วย งานด้านแผนงานของฝ่ายบริหารทั่วไป สารบรรณ งานจัดพิมพ์เอกสาร การลงเวลาปฏิบัติราชการของพนักงานครู งานการเงิน บัญชี รายรับ รายจ่าย ของโรงเรียน งานพัสดุ การจัดซื้อ จัดจ้าง ทะเบียนรับ จ่ายพัสดุ ครุภัณฑ์ของโรงเรียนและงานอื่นๆที่เกี่ยวข้องกับการบริหารทั่วไป

งานกิจการนักเรียน

งานกิจการนักเรียนของโรงเรียนสังกัดเทศบาล จะอยู่ในความรับผิดชอบของผู้ช่วยผู้อำนวยการโรงเรียนฝ่ายบริหารทั่วไป จะประกอบด้วยงานด้านแผนงานของฝ่ายกิจการนักเรียน ได้แก่ งานลูกเสือ เนตรนารี ยุวกาชาด กีฬาภายใน สวัสดิการนักเรียน หนังสือพิมพ์นักเรียน คุปกรณ การเรียน เลื่อนผ้าชุดนักเรียน อาหารกลางวัน อาหารเสริม (นม) สหกรณ์โรงเรียน กิจกรรมที่ี ไหว้ครู วันแม่ วันเด็ก วันปฐมนิเทศ วันอำลา การแสดงของนักเรียน ห้องพยาบาล และงานอื่นๆที่เกี่ยวข้องกับกิจการนักเรียน

งานอาคารสถานที่

งานอาคารสถานที่ของโรงเรียนสังกัดเทศบาล จะอยู่ในความรับผิดชอบของผู้ช่วยผู้อำนวยการฝ่ายบริหารทั่วไป จะประกอบด้วยงานบำรุงรักษาอาคารเรียน อาคารประกอบ ห้องเรียน ห้องพิเศษ บริเวณโรงเรียน งานรักษาความปลอดภัยของสถานที่และทรัพย์สินของโรงเรียน การจัดเวรยามเพื่ออำนวยความสะดวกในการติดต่อกับโรงเรียนนอกเวลาราชการ การจัดภูมิทัศน์ของโรงเรียน การบริการสาธารณูปโภคประเภทไฟฟ้า น้ำประปา การรักษาความสะอาด และงานอื่นๆที่เกี่ยวข้องกับอาคารและสถานที่

งานความสัมพันธ์กับชุมชน

งานความสัมพันธ์กับชุมชนของโรงเรียนสังกัดเทศบาล จะอยู่ในความรับผิดชอบของผู้ช่วยผู้อำนวยการฝ่ายวิชาการ ซึ่งจะประกอบด้วยงานการรับบริการจากชุมชน ได้แก่ การบริจาค วัสดุอุปกรณ์ เงิน ทุนการศึกษา การให้ข้อคิดเห็นในการพัฒนาโรงเรียนผ่านคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานซึ่งจะมีตัวแทนของผู้ปกครองนักเรียน ผู้แทนชุมชน ผู้แทนองค์กรปกครองท้องถิ่น

ผู้แทนศิษย์เก่าและผู้ทรงคุณวุฒิในชุมชนส่วนบทบาทในการเป็นผู้ให้บริการชุมชนได้แก่ เปิดโอกาสให้ชุมชนมาใช้บริการสถานที่หรืออุปกรณ์ของโรงเรียน ได้แก่ อนุญาตให้มาเล่นกีฬาหลังเลิกเรียน หรือวันหยุด อนุญาตให้ใช้ห้องประชุมจัดงานมงคลสมรส พร้อมเครื่องขยายเสียงและเจ้าหน้าที่ให้ประชาชนมาใช้ส่วนหย่อม บริเวณโรงเรียนเป็นที่พักผ่อน ให้ยืมอุปกรณ์จัดงานทำบุญ งานศพ นำพวงหรีดไปงานศพผู้ปกครองนักเรียน และงานอื่นที่เกี่ยวข้องกับชุมชน

แนวคิด หลักการและวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการบริหารวิชาการตามแนวพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542

พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2542 พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ได้กำหนดไว้ 9 หมวด ประกอบด้วย หมวด 1 บททั่วไป จะกล่าวถึงความมุ่งหมายและหลักการ หมวด 2 สิทธิและหน้าที่ทางการศึกษา หมวด 3 ระบบการศึกษา หมวด 4 แนวการจัดการศึกษา หมวด 5 การบริหารและการจัดการศึกษา หมวด 6 มาตรฐานและการประกันคุณภาพการศึกษา หมวด 7 ครู อาจารย์ และบุคลากรทางการศึกษา หมวด 8 ทรัพยากรและการลงทุนเพื่อการศึกษา และหมวด 9 เทคโนโลยีทางการศึกษา บทบาทหน้าที่ในการจัดการศึกษาของสถานศึกษาตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 เมื่อพิจารณาตามรายมาตรา 22 – 30 และมาตรา 48 พบว่าภาระงานของสถานศึกษาหรืองานวิชาการของโรงเรียนจะปรากฏตามรายมาตรา ดังนี้

มาตรา 22 การจัดการศึกษาต้องยึดหลักว่า

1. ผู้เรียนทุกคนมีความสามารถเรียนรู้และพัฒนาตนเองได้
2. ผู้เรียนมีความสำคัญที่สุด
3. ส่งเสริมให้ผู้เรียนสามารถพัฒนาตามธรรมชาติและเต็มศักยภาพ

การจัดการศึกษาที่ยึดหลักว่า ผู้เรียนทุกคนมีความสามารถเรียนรู้และพัฒนาตนเองได้ โรงเรียนสามารถดำเนินการโดยเปิดโอกาสให้ผู้เรียนทุกคนมีสิทธิเข้าเรียนโดยไม่ต้องมีการสอบคัดเลือก อาจกำหนดพื้นที่ หรือวัน และจำนวนนักเรียนที่จะรับเข้าเรียน เมื่อครบกำหนดก็จะปิดรับสมัคร

สำหรับหลักการจัดการศึกษาที่เน้นผู้เรียนสำคัญที่สุด โรงเรียนสามารถดำเนินการโดยจัดกระบวนการเรียนรู้ ที่ให้ผู้เรียนมีส่วนร่วมในการปฏิบัติจริง ได้พัฒนากระบวนการคิด วิเคราะห์ ศึกษา ค้นคว้า ทดลอง และแสวงหาความรู้ด้วยตนเองตามความถนัด ความสนใจ นอกจากนั้น ครูผู้สอนต้องคำนึงถึงความแตกต่างระหว่างบุคคล จัดกระบวนการเรียนรู้โดยการบูรณาการความรู้ คุณธรรมและค่านิยมที่พึงประสงค์ จัดประสบการณ์ให้ผู้เรียนเรียนรู้อย่างเป็นระบบ จากแหล่งเรียนรู้ที่หลากหลาย และนำความรู้ไปประยุกต์กับชีวิตจริงและสามารถแก้ปัญหาให้แก่ตนเองได้

การจัดการเรียนรู้ ที่ส่งเสริมให้ผู้เรียน...สามารถพัฒนาตามธรรมชาติ...และเต็มศักยภาพ โรงเรียนสามารถดำเนินการ โดยจัดเนื้อหาสาระ และกระบวนการจัดการเรียนรู้ที่เหมาะสมแก่วัย และความสามารถของผู้เรียน ให้ผู้เรียนได้พัฒนาทั้งร่างกาย จิตใจ สติปัญญา ความรู้คุณธรรม แบบองค์รวม เรียนรู้จากการปฏิบัติของตนเอง คิดอย่างมีวิจารณญาณ อยู่ร่วมกับผู้อื่นอย่างมีความสุข

กระบวนการเรียนรู้ที่เน้นผู้เรียนสำคัญที่สุด ครูผู้สอนยังคงมีความสำคัญยิ่ง เพราะการจัดการเรียนรู้ จะตั้งอยู่บนพื้นฐานของผลประโยชน์สูงสุด ที่นักเรียนพึงได้รับตามสิทธิพื้นฐานซึ่งผู้บริหาร ครู และผู้เกี่ยวข้อง จำเป็นต้องรู้จักคิดสร้างสรรค์และจัดสภาพการณ์ที่เอื้ออำนวยต่อการที่จะให้ผู้เรียนค้นพบและรู้จักตนเอง ผู้เรียนจะได้ฝึกการใช้ปัญญาชั้นสูงกว่าการท่องจำ โดยได้ใช้สติปัญญาด้านการรู้จักคิด วิเคราะห์ ตัดสินใจ แก้ปัญหา และสังเคราะห์สาระความรู้ที่มีความหมายต่อตนเองเกิดทักษะการเรียนรู้ที่หลากหลายทั้งการทำงานรายบุคคลหรือทำงานกลุ่มซึ่งก่อให้เกิดการร่วมมือ และอยู่ร่วมกันอย่างมีความสุข (กรมวิชาการ,2543 :7) และการจัดการศึกษาให้บรรลุผลจะต้องทำทั้งระบบ ดังนั้น จึงต้องกำหนดเป็นนโยบาย เป้าหมาย วิสัยทัศน์ หรือยุทธศาสตร์ เพื่อให้มีกิจกรรมหรือโครงการรองรับ

มาตรา 23 การจัดการศึกษา ต้องเน้นความสำคัญทั้งความรู้ คุณธรรม กระบวนการเรียนรู้ และบูรณาการตามความเหมาะสม ของแต่ละระดับการศึกษา สถานศึกษาดำเนินการ โดยกำหนดเป็น ทิศทาง นโยบาย ปรัชญา วิสัยทัศน์ เป้าหมาย พร้อมทั้งมีโครงการหรือกิจกรรมรองรับให้สอดคล้องกับทิศทาง นโยบาย ปรัชญา หรือวิสัยทัศน์ดังกล่าว โดยด้านความรู้ นอกจากจะมีการจัดการเรียนการสอนตามที่กำหนดในหลักสูตรทั้ง 8 กลุ่มสาระ ได้แก่ ภาษาไทย คณิตศาสตร์ วิทยาศาสตร์ สังคมศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรม ศิลปะ สุขศึกษาและพลศึกษา การงานอาชีพและเทคโนโลยี และภาษาต่างประเทศ (กรมวิชาการ,2545 : 8) จะมีโครงการหรือกิจกรรมเสริมความรู้ให้แก่ผู้เรียน เช่น โครงการคนเก่ง โครงการประกวดกิจกรรมทางวิชาการ เป็นต้น สำหรับการส่งเสริมคุณธรรมให้แก่ผู้เรียน ในด้านต่าง ได้แก่ ความซื่อสัตย์ ความสามัคคี ความมีน้ำใจ ความกตัญญู ความเป็นประชาธิปไตย ได้แก่ โครงการอบรมจริยธรรมนักเรียน การปฏิบัติศาสนกิจในวันสำคัญทางศาสนา เช่นไปทำบุญ เวียนเทียน ฟังธรรมที่วัด การจัดแข่งขันกีฬาเชื่อมความสามัคคี เป็นต้น

มาตรา 24 การจัดกระบวนการเรียนรู้ การจัดกระบวนการเรียนรู้อาจทำได้หลายรูปแบบตามความเหมาะสมขึ้นอยู่กับเนื้อหาสาระ ซึ่งสถานศึกษาสามารถใช้ปฏิบัติได้ดังนี้

1. จัดเนื้อหาสาระและกิจกรรมให้สอดคล้องกับความสนใจและความถนัดของผู้เรียน สถานศึกษาสามารถดำเนินการได้โดย จัดเป็นกิจกรรมชุมนุมเพื่อให้ผู้เรียนได้เลือกตามความถนัด

และความสนใจ โดยมีให้เลือกหลากหลายกิจกรรมทั้งวิชาการและวิชาชีพ ได้แก่ คอมพิวเตอร์ งานเกษตร ดนตรี กีฬา ศิลปะ คหกรรม อนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม มารยาทไทย ภาษาอังกฤษ ภาษาไทย ห้องสมุด ฯลฯ

2. ฝึกทักษะกระบวนการคิด การจัดการ การเผชิญสถานการณ์ และการประยุกต์ใช้ความรู้ สถานศึกษาสามารถดำเนินการได้ด้วยการจัดการเรียนการสอนโดยการใช้ทักษะกระบวนการคิด ในวิชาคณิตศาสตร์ วิทยาศาสตร์ ภาษาไทย หรือภาษาอังกฤษ การจัดสหกรณ์ร้านค้า การจัดกิจกรรมเข้าค่ายแรมคืนและเดินทางไกลของลูกเสือ เนตรนารี ยุวกาชาด โครงการงานวิทยาศาสตร์ โครงการคหกรรมผ้าหรืออาหาร เป็นต้น

3. จัดกิจกรรมให้ผู้เรียนได้เรียนรู้จากประสบการณ์จริง ฝึกการปฏิบัติ ให้ทำได้ คิดเป็น ทำเป็น รักการอ่านและเกิดการใฝ่รู้อย่างต่อเนื่อง สถานศึกษาสามารถดำเนินการโดยจัดทัศนศึกษาออกสถานที่ ฝึกทักษะ เช่น ดนตรี นาฏศิลป์ ศิลปะ ขับร้อง คอมพิวเตอร์ งานเกษตร งานบ้าน งานประดิษฐ์ การสาธิต ทดลอง การทายปัญหาจากการอ่าน การเก็บสถิติผู้เข้าห้องสมุด โครงการยอดนักอ่าน เป็นต้น

4. จัดการเรียนการสอนโดยการผสมผสานความรู้ด้านต่างๆ รวมทั้งการปลูกฝังคุณธรรม และค่านิยมที่พึงประสงค์ สถานศึกษาสามารถจัดแผนการสอนแบบบูรณาการความรู้ในด้านต่างๆเข้าด้วยกันอาจเป็นบูรณาการข้ามชั้นหรือข้ามวิชาแล้วแต่ความเหมาะสมเพื่อประหยัดเวลา

5. ส่งเสริมและสนับสนุนให้มีการจัดบรรยากาศให้เอื้อต่อการเรียนรู้ สถานศึกษาสามารถดำเนินการโดยจัดแสดงละคร จำลองสถานการณ์ จัดนิทรรศการ การได้วาทิ จัดเวทีให้มีการหาเสียงเลือกตั้งสมาชิกสภานักเรียน กิจกรรมวันสุนทรภู่ วันคริสตมาส วันวิทยาศาสตร์ วันขึ้นปีใหม่ วันสารทไทย วันตรุษจีน หรือการจัดป้ายนิเทศวันสำคัญทางศาสนา จัดประกวดสื่อการเรียน ส่งเสริมให้ครูใช้สื่อด้วยการตั้งศูนย์บริการสื่อและมีการเก็บสถิติการใช้สื่อ เป็นต้น

6. จัดการเรียนรู้ให้เกิดในทุกเวลาและสถานที่ สถานศึกษาสามารถทำได้ด้วยการจัดสอนซ่อมเสริมในวันหยุด ซ่อมดนตรี กีฬา นาฏศิลป์ การแสดง การมอบหมายให้ผู้เรียนไปศึกษาค้นคว้าด้วยตนเองจากแหล่งเรียนรู้แล้วสรุปเป็นรายงาน เล่าข่าว การมอบหมายแบบฝึกหัดให้ทำเป็นการบ้าน เป็นต้น

มาตรา 25 รัฐต้องส่งเสริมการดำเนินงานและจัดตั้งแหล่งเรียนรู้ ตลอดชีวิตทุกรูปแบบอย่างเพียงพอและมีประสิทธิภาพ สำหรับแนวทางปฏิบัติในการจัดแหล่งเรียนรู้ ซึ่งกำหนดให้เทศบาลจัดแหล่งเรียนรู้ประเภทห้องสมุดประชาชน พิพิธภัณฑ์ หอศิลป์ ศูนย์กีฬาและนันทนาการ สวนสาธารณะ สวนพฤกษศาสตร์ อุทยานวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี

มาตรา 26 ให้สถานศึกษาประเมินผู้เรียน โดยพิจารณาจากพัฒนาการของผู้เรียน ความประพฤติ การสังเกตพฤติกรรมการเรียน การร่วมกิจกรรมและการทดสอบควบคู่กันไป ในกระบวนการเรียนการสอน สถานศึกษาจะต้องจัดทำหลักเกณฑ์และแนวปฏิบัติในการวัดและประเมินผลของสถานศึกษาเพื่อให้บุคคลที่เกี่ยวข้องทุกฝ่ายถือปฏิบัติร่วมกัน และเป็นมาตรฐานเดียวกัน สถานศึกษาต้องมีผลการเรียนรู้ของผู้เรียนจากการวัดและการประเมิน ทั้งในระดับชั้น ระดับสถานศึกษา ระดับเขตพื้นที่การศึกษาและระดับชาติ ตลอดจนการประเมินจากภายนอก เพื่อให้เป็นข้อมูลสร้างความมั่นใจเกี่ยวกับคุณภาพของผู้เรียนและผู้เกี่ยวข้องทั้งภายในและภายนอกสถานศึกษา กรมวิชาการ (2545 :12)

มาตรา 27 ให้สถานศึกษามีหน้าที่จัดทำสาระของหลักสูตรโดยมีขั้นตอนการดำเนินการดังนี้

1. กำหนดผลการเรียนรู้ที่คาดหวังรายปี โดยวิเคราะห์จากมาตรฐานการเรียนรู้ ช่วงชั้นที่กำหนดไว้ในแต่ละกลุ่มสาระการเรียนรู้ มาเป็นผลการเรียนรู้ที่คาดหวัง ที่ระบุถึงความรู้ ความสามารถของผู้เรียน และคุณธรรมจริยธรรมที่เกิดขึ้นหลังการเรียนรู้ การกำหนดผลการเรียนรู้ที่คาดหวังของสาระการเรียนรู้ให้สถานศึกษากำหนดเพิ่มเติมได้ตามความเหมาะสมสอดคล้องกับ ความสามารถและความถนัดความสนใจ สภาพปัญหาและความต้องการของชุมชน
2. กำหนดสาระการเรียนรู้รายปีหรือรายภาค โดยกำหนดจากผลการเรียนรู้ที่คาดหวังรายปี ที่กำหนดไว้ และให้สอดคล้องกับสาระและมาตรฐานการเรียนรู้ตามกลุ่มสาระและ มาตรฐานการเรียนรู้ช่วงชั้น รวมทั้งสอดคล้องกับสภาพท้องถิ่นด้วย
3. กำหนดเวลาและหน่วยกิต ช่วงชั้นที่ 1 (ป.1-3) ช่วงชั้นที่ 2 (ป.4-6) และช่วงชั้นที่ 3 (ม.1-3) กำหนดสาระการเรียนรู้รายปี และกำหนดจำนวนคาบเวลาให้เหมาะสม สอดคล้องกับผลการเรียนรู้ที่คาดหวังและสาระการเรียนรู้นั้น
4. จัดทำคำอธิบายรายวิชา โดยเอาผลการเรียนรู้ที่คาดหวังรายปี รวมทั้งเวลา เรียนและจำนวนหน่วยกิตที่กำหนด มาเขียนเป็นคำอธิบายรายวิชา
5. การจัดทำหน่วยการเรียนรู้ โดยนำเอาสาระการเรียนรู้รายปีที่กำหนดไป บูรณาการจัดทำเป็นหน่วยการเรียนรู้ย่อย เพื่อความสะดวกในการจัดการเรียนรู้และผู้เรียนได้เรียน รู้ในลักษณะองค์รวม ประกอบด้วย ผลการเรียนรู้ที่คาดหวัง สาระการเรียนรู้ เวลาเรียน ซึ่งเมื่อ เรียนครบทุกหน่วยย่อยแล้วสามารถบรรลุความคาดหวังรายปี หรืออาจทำในลักษณะโครงการก็ได้
6. การจัดทำแผนการเรียนรู้ โดยวิเคราะห์จากคำอธิบายรายวิชา รายปี แต่ละ หน่วยการเรียนรู้ที่สร้างขึ้น กำหนดเป็นแผนการเรียนรู้ของผู้เรียนและผู้สอน

มาตรา 28 สาระหลักสูตรทั้งวิชาการและวิชาชีพต้องมุ่งพัฒนาคนให้มีความสมดุลทั้งความรู้ ความคิด ความสามารถ ความดีงาม และความรับผิดชอบต่อสังคม สถานศึกษาต้องจัดทำเป็นโครงสร้างหลักสูตร จากวิสัยทัศน์ ภารกิจ และเป้าหมาย ที่สถานศึกษากำหนดไว้ สถานศึกษาจะต้องจัดทำโครงสร้างหลักสูตร ซึ่งกำหนดสาระการเรียนรู้และเวลาเรียนไว้อย่างชัดเจนเพื่อสถานศึกษาจะนำไปใช้ในการจัดการเรียนรู้ และเพื่อให้ผู้เรียนมีคุณภาพตามมาตรฐานการเรียนรู้ที่กำหนด โครงสร้างหลักสูตรสถานศึกษาประกอบด้วย สาระการเรียนรู้ ผลการเรียนรู้ที่คาดหวังรายวิชา หน่วยการเรียนรู้ ทั้ง 8 กลุ่มสาระรายปีที่กำหนด ทั้งที่กำหนดไว้ในหลักสูตรหรือเพิ่มเติมตามความถนัด ความสนใจ ความต้องการของผู้เรียน ชุมชนและท้องถิ่น มีกิจกรรมผู้เรียนทุกภาคเรียน กำหนดเวลาเรียนแต่ละกลุ่มสาระ หน่วยการเรียนรู้ กิจกรรมพัฒนาผู้เรียนรายปี

มาตรา 29 ให้สถานศึกษาร่วมมือกับชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สถาบันศาสนา สถานประกอบการ เพื่อส่งเสริมความเข้มแข็งให้แก่ชุมชน ด้วยการจัดการศึกษาอบรม แสวงหาความรู้ข้อมูล ข่าวสาร การเลือกสรรภูมิปัญญาและมีการแลกเปลี่ยนประสบการณ์กันระหว่างชุมชน สถานศึกษาสามารถสร้างความเข้มแข็งให้แก่ชุมชนด้วยการร่วมมือกับสำนักงานศึกษานอกโรงเรียนจังหวัด จัดสอนหลักสูตรศึกษาผู้ใหญ่ สายสามัญ หรือสายอาชีพ เปิดสอนวิชาชีพหลักสูตรระยะสั้น เช่น ทำขนม ตัดเย็บเสื้อผ้า คอมพิวเตอร์ เกษตรกรรม จัดหาที่จำหน่ายพืชผลทางการเกษตร (จัดตลาดนัด) ออกจุลสาร หรือวารสารทางการศึกษา เป็นต้น

มาตรา 30 ให้สถานศึกษาพัฒนากระบวนการเรียนการสอนที่มีประสิทธิภาพ รวมทั้งส่งเสริมให้ผู้สอนสามารถทำวิจัยเพื่อพัฒนาการเรียนรู้ที่เหมาะสมกับผู้เรียน ด้วยการให้ผู้สอนนำกระบวนการวิจัยมาบูรณาการ เพื่อพัฒนาคุณภาพผู้เรียนให้เกิดการเรียนรู้ สามารถใช้การวิจัยเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการเรียนรู้ ผลการวิจัยจะเป็นประโยชน์ต่อการแก้ปัญหาหรือพัฒนาคุณภาพของผู้เรียนได้เป็นอย่างดี โดยเน้นวิจัยในชั้นเรียนและภาพรวมของสถานศึกษา

จากมาตรา 22-30 ที่กล่าวมา เป็นบทบาทหน้าที่โดยตรงของผู้บริหารสถานศึกษาและคณะครูที่จะสร้างความมั่นใจให้แก่ผู้เรียนและผู้ปกครอง ดังนั้น จึงมีการจัดระบบการประกันคุณภาพขึ้นตามมาตรา 48

มาตรา 48 ให้สถานศึกษาจัดระบบการประกันคุณภาพภายในสถานศึกษาและให้ถือว่าการประกันคุณภาพภายในเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการบริหารการศึกษาที่ต้องดำเนินการอย่างต่อเนื่อง ซึ่งทุกฝ่ายต้องดำเนินการร่วมกันทุกขั้นตอนโดยมีรายละเอียดดังนี้

1. การวางแผนปฏิบัติงาน (PLAN) สถานศึกษาต้องทำแผนพัฒนา (ธรรมนูญ) สถานศึกษา ซึ่งเป็นข้อตกลงระหว่างสถานศึกษากับผู้เกี่ยวข้อง ได้แก่ ผู้ปกครอง คณะกรรมการ

สถานศึกษา ชุมชน และหน่วยงานต้นสังกัด เพื่อใช้เป็นแผนแม่บทในการกำหนดทิศทางการพัฒนาสถานศึกษา ไปสู่เป้าหมายในระยะเวลาที่กำหนด อาจเป็น 3-5 ปี

2. การดำเนินการตามแผน (DO) เมื่อสถานศึกษาได้วางแผนงานเสร็จแล้ว ก็จัดให้การดำเนินการตามแผนที่จัดทำไว้ ในระหว่างการดำเนินงานต้องต้องมีการเรียนรู้เพิ่มเติมโดยมุ่งเน้นประโยชน์ของผู้เรียนสามารถดำเนินการได้ดังนี้

- 2.1 ผู้บริหารส่งเสริมสนับสนุนให้บุคลากรทำงานอย่างมีความสุข
- 2.2 จัดสิ่งอำนวยความสะดวกสนับสนุน
- 2.3 กำกับ ติดตาม ทั้งรายบุคคล รายกลุ่มเพื่อกระตุ้นการทำงาน
- 2.4 ให้การนิเทศ

3. การตรวจสอบประเมินผล (CHECK) การประเมินผลเป็นกลไกสำคัญที่จะกระตุ้นให้เกิดการพัฒนา เพราะจะได้ข้อมูลย้อนกลับที่สะท้อนให้เห็นถึงการดำเนินงานที่ผ่านมาว่าบรรลุผลมากน้อยเพียงใด เครื่องมือตรวจสอบและประเมินผลสถานศึกษาอาจพิจารณาจัดทำ จัดทำ หรือปรับได้ดังนี้

1. พัฒนาเครื่องมือประเมินคุณภาพการจัดการศึกษาของโรงเรียนเทศบาลและเมืองพัทยา ของสำนักบริหารการศึกษาท้องถิ่น
2. เครื่องมือจากคู่มือประเมินผล ภายในสถานศึกษาของ รศ. ดร. สุวิมล ว่องวานิชและคณะดำเนินการวิจัย
3. สร้างเครื่องมือประเมินคุณภาพภายในขึ้นมาเอง ตามแนวทางของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ

4. การนำผลการประเมินมาปรับปรุง (ACTION) เมื่อแต่ละคนหรือแต่ละฝ่ายประเมินผลเสร็จแล้วก็ส่งผลให้คณะกรรมการที่รับผิดชอบ เพื่อเก็บรวบรวมวิเคราะห์ สังเคราะห์ แปลผล ในภาพรวมทั้งหมด นำเสนอผลการประเมินต่อผู้เกี่ยวข้อง เพื่อนำไปพัฒนางานของตนเองต่อไป (สำนักบริหารการศึกษาท้องถิ่น , 2444 : 31-50) อย่างไรก็ตาม การทำงานให้บรรลุผลเป็นสิ่งที่ทุกหน่วยงานปรารถนา สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ (2543 : 33-55) ได้ให้ข้อเสนอแนะถึงยุทธศาสตร์สู่ความสำเร็จในการประกันคุณภาพการศึกษา ไว้ดังนี้

1. ยุทธศาสตร์ภาวะผู้นำของผู้บริหาร
2. ยุทธศาสตร์การทำงานเป็นทีม
3. ยุทธศาสตร์การสร้างวัฒนธรรมและความรู้เข้าใจ
4. ยุทธศาสตร์การกำหนดผู้รับผิดชอบ
5. ยุทธศาสตร์การวางแผนและการกำกับดูแล
6. ยุทธศาสตร์การมีส่วนร่วมและการปรึกษาหารือกับผู้เกี่ยวข้อง

งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในการศึกษาครอมพร้อมด้านวิชาการในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานของโรงเรียนสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีโรงเรียนสังกัดเทศบาลและเมืองพัทยา รวมทั้งกรุงเทพมหานคร มีประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาวิจัย ดังนี้

ประคอง ขำดิษ (2539) ศึกษาการจัดการเรียนการสอนในโรงเรียนโครงการขยายโอกาสทางการศึกษาขั้นพื้นฐาน สังกัดเทศบาล ผลการวิจัยพบว่า ด้านวิชาการนั้นมีการสนับสนุนในการจัดทำแผนการสอน และกิจกรรมการเรียนการสอน การจัดบริการด้านเอกสารหลักสูตร การศึกษาดูงานในโรงเรียนอื่น มีการจัดเตรียมสื่อและอุปกรณ์ จัดชมรมเสริมหลักสูตร นิเทศการสอน ส่งเสริมให้มีการพัฒนาเครื่องมือวัดและประเมินผล และพบปัญหา การขาดแคลนเอกสารหลักสูตร ครูเตรียมการสอนได้ไม่ดีเนื่องจากขาดทักษะในการสอนในระดับมัธยมศึกษา ขาดแคลนสื่อการเรียน และวัสดุอุปกรณ์ เนื่องจากงบประมาณมีไม่เพียงพอ ขาดบุคลากรที่มีคุณภาพสำหรับการนิเทศ การวัดและประเมินผลขาดงบประมาณในการเตรียมคู่มือการวัดประเมินผล โดยเสนอแนะให้มีการเพิ่มงบประมาณในด้านวิชาการ

สิรินมะหุต (2538) ศึกษาสภาพการบริหารงานวิชาการโรงเรียนขยายโอกาสทางการศึกษา สังกัดเทศบาลนครเชียงใหม่ ผลการวิจัยพบว่า ห้องเรียนและห้องพิเศษ เช่น ห้องสมุด ห้องแนะแนว ห้องวิทยาศาสตร์ ไม่มีความพร้อมและไม่เพียงพอสำหรับการจัดการเรียนการสอน และศึกษาค้นคว้า ครูแนะแนวไม่มีความรู้ด้านการแนะแนว การจัดกิจกรรมมีข้อจำกัดด้านสถานที่ ขาดความรู้ในการจัดกิจกรรมตามความสนใจและความถนัดของผู้เรียน ด้านการนิเทศงานวิชาการ ขาดความต่อเนื่องและไม่จริงจัง และขาดความรู้ด้านการนิเทศด้านหลักสูตรและการนำหลักสูตรไปใช้ การวางแผนการจัดการเรียนการสอน การปรับปรุงงานวิชาการ และการวัดประเมินผล ยังเป็นปัญหาในทางปฏิบัติสำหรับครูและผู้บริหารอยู่พอสมควร

จันทร์ศรี ภักดีวงศ์ (2538) ศึกษาสภาพการจัดการศึกษาโรงเรียนประถมศึกษา สังกัดเทศบาลนครเชียงใหม่ ผลการวิจัยพบว่า ด้านวิชาการ มีการจัดอบรมสัมมนา จัดสรรงบประมาณเพียงพอแก่ความต้องการ การจัดกิจกรรมตรงเป้าหมาย ด้านการจัดการเรียนการสอนและผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนอยู่ในระดับน่าพึงพอใจมาก

จิตรลดา จตุรนต์รัศมี (2539) ศึกษาสภาพและปัญหาการบริหารงานวิชาการระดับมัธยมศึกษาตอนต้น ตามโครงการขยายโอกาสทางการศึกษาขั้นพื้นฐานในโรงเรียนสังกัดกรุงเทพมหานคร ผลการวิจัยพบว่า มีการวางแผนงานด้านวิชาการไว้ในแผนปฏิบัติงานของโรงเรียน ด้านหลักสูตรและการนำหลักสูตรไปใช้ จัดให้มีเอกสารหลักสูตรมัธยมศึกษาตอนต้น

พุทธศักราช 2521 (ฉบับปรับปรุง พ.ศ.2533) มีการส่งครูเข้ารับการอบรม สัมมนา ติดตามและประเมินผลการใช้หลักสูตรโดยการประเมินคุณภาพนักเรียน ด้านการเรียนการสอนมีการจัดแผนการเรียนโดยพิจารณาจากหลักสูตร จัดตารางสอนรวม และแยกชั้น มีการส่งเสริมให้ผลิต บำรุงซ่อมแซมสื่อการเรียน ด้านการพัฒนาครู มีการจัดสัมมนา ก่อนเปิดภาคเรียนทุกปี มีการวัดจุดประสงค์การเรียนรู้ตามระเบียบการวัดผล และครูผู้สอนจะจัดทำข้อสอบเอง ปัญหาด้านวิชาการ ได้แก่ ขาดบุคลากรที่มีความรู้ ความสามารถ ในการปฏิบัติงานวิชาการ ด้านหลักสูตรและการนำหลักสูตรไปใช้ การจัดการเรียนการสอน การวัดประเมินผล ขาดงบประมาณสนับสนุนในด้านการปฏิบัติตามแผนงาน เอกสารหลักสูตรและสื่อการสอน

สำนักบริการศึกษาท้องถิ่น กรมการปกครอง (2540) ได้ประเมินคุณภาพการจัดการศึกษาของโรงเรียนสังกัดเทศบาลและเมืองพัทยา พบว่า ครูไม่ค่อยมีเวลาเตรียมการสอนเนื่องจากเทศบาลมีกิจกรรมและงานประเพณีท้องถิ่นมากมาย ซึ่งจะต้องขอความร่วมมือจากโรงเรียนเพื่อเข้าร่วมกิจกรรม ด้านการจัดสรรงบประมาณสำหรับสื่อการเรียนจะมีความแตกต่างกันระหว่างโรงเรียนขนาดเล็กกับโรงเรียนขนาดใหญ่ เนื่องจากจัดสรรตามจำนวนนักเรียน ทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำกัน ซึ่งโรงเรียนขนาดเล็กจะเสียเปรียบและได้รับงบประมาณน้อยกว่าโรงเรียนขนาดใหญ่ และนอกจากนั้นยังพบว่ามีการขาดแคลนครูผู้สอนเฉพาะทาง ในสาขาคณิตศาสตร์ ภาษาอังกฤษ และวิทยาศาสตร์ และผู้บริหารส่วนใหญ่ยังให้ความสำคัญกับงานวิชาการในระดับต่ำ สำหรับด้านผลสัมฤทธิ์ทางการเรียน พบว่า ผลสัมฤทธิ์ในวิชาคณิตศาสตร์จะต่ำสุดเกือบทุกชั้นติดต่อกันหลายปี

สรุปประเด็นแนวคิดสำหรับการวิจัย

จากการศึกษาพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 ที่ได้กำหนดขอบเขตภาระงานของสถานศึกษาตามมาตรา 22-30 และ 48 ที่จะต้องดำเนินการให้บรรลุผลตามที่กฎหมายกำหนด จะพบว่าเป็นงานที่เกี่ยวกับหลักสูตร การจัดการเรียนการสอน สื่อการเรียน การวัดประเมินผลและการประกันคุณภาพ ซึ่งจัดได้ว่าเป็นงานวิชาการของโรงเรียนที่สถานศึกษาบางแห่งได้มีการดำเนินไปบ้างแล้ว แต่ก็ยังมีสถานศึกษาอีกจำนวนไม่น้อยที่ยังไม่มีการจัดดำเนินการ อย่างไรก็ตาม ผู้บริหารซึ่งเป็นผู้นำทางวิชาการจะต้องมีการวางแผนและคิดการณ์ล่วงหน้าว่าจะต้องดำเนินการจัดกิจกรรมหรือโครงการเพื่อให้การบริหารงานบรรลุผลซึ่งส่วนใหญ่จะมีการจัดทำแผนพัฒนาการศึกษาของโรงเรียน ระยะ 5 ปี (พ.ศ.2545-2549) หรือธรรมนูญโรงเรียน เอกสารดังกล่าวจะสะท้อนแนวคิดของผู้บริหารโรงเรียนว่าจะมีความคาดหวังเกี่ยวกับอนาคตของโรงเรียนให้พัฒนาไปในทิศทางที่ต้องการอย่างไร ดังนั้น ผู้วิจัยจึงต้องการศึกษาความคาดหวังของผู้บริหารสถานศึกษาสังกัดเทศบาลเขตการศึกษา 4 ในการบริหารวิชาการตามแนวพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ตามมาตรา 22-30 และ 48 ซึ่งครอบคลุมในประเด็นต่อไปนี้

1. การจัดการศึกษาที่เน้นผู้เรียนสำคัญที่สุด
2. การจัดการศึกษาที่เน้นความรู้คู่คุณธรรม
3. การจัดกระบวนการเรียนรู้
4. การจัดแหล่งเรียนรู้
5. การประเมินผลการเรียนรู้
6. การจัดทำสาระหลักสูตรของสถานศึกษา
7. การจัดทำโครงสร้างหลักสูตรของสถานศึกษา
8. การสร้างความเข้มแข็งให้ชุมชน
9. การพัฒนาการเรียนการสอน
10. การประกันคุณภาพในสถานศึกษา