



ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

สิ่งที่สำคัญที่สุดในการพัฒนาประเทศ คือประชากรที่มีคุณภาพ ประชากรจะต้องมีคุณภาพทั้งทางด้านเศรษฐกิจการเมืองและสังคม ปัญหาขั้นมูลฐานของประเทศที่กำลังพัฒนาส่วนใหญ่นั้นไม่ใช่ปัญหาในการขาดแคลนทรัพยากรธรรมชาติ แต่ปัญหาอยู่ที่ว่าขาดการพัฒนาคุณภาพของประชากร¹ สิ่งที่จะช่วยได้ก็คือการให้การศึกษามีประสิทธิภาพ ซึ่งสถานที่ที่ให้การศึกษาโดยตรงนั้นคือโรงเรียนนั่นเอง มีผู้กล่าวว่าโรงเรียนก็เช่นเดียวกับโรงงานอุตสาหกรรม หากไม่คำนึงถึงคุณภาพในการผลิตนักเรียนออกมา ก็หมายถึงนักเรียนที่เป็นผลผลิตนั้น ไม่อาจสร้างความเจริญให้แก่สังคมได้ กลับจะเป็นปัญหาให้แก่สังคมเสียอีก เพราะฉะนั้น หากปัญหานี้ยังมิได้รับการพิจารณาอย่างจริงจังจากผู้บริหารและครูแล้วไซ้ สังคมไทยก็อาจถึงขั้นพิการได้²

การประถมศึกษาแม้ว่ามีความสำคัญมากสำหรับทุกคน เพราะเป็นการศึกษาขั้นพื้นฐานที่ช่วยส่งเสริมพัฒนาการของแต่ละคน ทั้งทางด้านความรู้ ความเข้าใจ ทักษะ

ศูนย์วิจัยทรัพยากร

¹John W. Hanson and Cole S. Brembeck, Education and the Development of Nation, (New York : Holt, Rinehart and Winston, 1966), p. 149.

²สมพงษ์ ชันอิม, "โรงเรียนกับโรงงานอุตสาหกรรม," วิทยาสาร, 20 (พฤษภาคม, 2512) : 10.

อุปนิสัย และทัศนคติ อันจำเป็นในการดำรงชีวิตอยู่ในชุมชนได้อย่างสบาย¹ มีผู้พบว่า การประถมศึกษาที่สมบูรณ์จะมีผลทำให้เพิ่มการผลิตได้ 44% การศึกษาในระดับประถมศึกษา ช่วยสร้างกำลังคนที่ให้ประโยชน์แก่สังคมมากที่สุด ดังผลงานวิจัยของมาร์ค เบลาก์ (Mark Blaug) ที่ได้ศึกษาค้นคว้าเกี่ยวกับอัตราผลตอบแทนที่สังคมได้รับ (Social Rate of Return) จากการศึกษาในระดับต่าง ๆ ของประชาชนในประเทศไทย ซึ่งสรุปผลได้ดังนี้²

ระดับการศึกษา	อัตราผลตอบแทนต่อสังคม (%)
ประถมศึกษาตอนต้น	20
ประถมศึกษาตอนปลาย	14
มัธยมศึกษาสายสามัญ	10
มัธยมศึกษาสายอาชีพ	8
อุดมศึกษา	7

นอกจากนั้น ประทีป สยามชัย ยังได้กล่าวว่าการประถมศึกษานั้นเป็นรากฐานสำคัญยิ่งในการพัฒนาประเทศ จุดมุ่งหมายใหญ่ของการประถมศึกษาของไทยนั้นก็เพื่อปรับปรุงคุณภาพบุคคลให้เป็นผู้ที่มีความรู้ความสามารถในวิชาความรู้พื้นฐาน เป็นผู้ที่มีศีลธรรมและวัฒนธรรมอันดีงาม มีสุขภาพที่แข็งแรงกายและจิตใจ และมีความนึกคิดเป็นประชาธิปไตย นอกเหนือจากนั้นยังเป็นผลในการช่วยพัฒนาประเทศอีกหลายด้าน คือ

¹Hanne J.Hicks, Administrative Leadership in Elementary School, (New York : The Ronald Press Co.,1956), p.41.

²รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์, ทิศทางการศึกษา, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์เกษมศึกษา, 2516), หน้า 201.

1. ทำให้ประชาชนมีความนึกคิดเป็นน้ำหนึ่งใจเดียวกัน
2. สร้างความเสมอภาคทางการเมือง
3. สร้างความเสมอภาคทางเศรษฐกิจ
4. สร้างระบบเศรษฐกิจของชาติให้มั่นคง
5. สร้างความมั่นคงในการป้องกันประเทศ¹

สรุปได้ว่า โรงเรียนประถมศึกษาเป็นสถาบันการศึกษาที่มีความสำคัญในการวางรากฐานผลิตพลเมืองของประเทศ ซึ่งนับเป็นทรัพยากรของชาติที่มีความสำคัญมาก เพราะนับตั้งแต่ผู้บริหารประเทศ ทหาร ตำรวจ พ่อค้า ช่างนา ช่างสวน และกรรมกรก็มาจากเด็กในโรงเรียนประถมศึกษา เพื่อให้โรงเรียนประถมศึกษาทำหน้าที่และบทบาทที่สมบูรณ์ จึงควรจัดสถานการณ์ และสภาพโรงเรียนให้สมบูรณ์ เพื่อหล่อหลอมให้ความรู้แก่เด็กอันเป็นผลผลิตให้เด็กเป็นพลเมืองดี ดังปรัชญาความมุ่งหมายทางการศึกษาที่วางไว้

จากรายงานของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ สำนักนายกรัฐมนตรี เกี่ยวกับสภาพปัจจุบันและปัญหาการพัฒนาการศึกษาระยะที่ 3 (พ.ศ. 2515-2519) ในด้านปัญหาการศึกษาระดับประถมศึกษา มีดังนี้²

¹ ประทีป สยามชัย, "ประถมศึกษากับการพัฒนาประเทศ," ประชาศึกษา, 21 (กุมภาพันธ์, 2513) : 363-371.

² สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ สำนักนายกรัฐมนตรี, "สภาพปัจจุบันและปัญหาการพัฒนาการศึกษาระยะที่ 3 (2515-2519)," แผนการพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ ฉบับที่ 4 พ.ศ. 2520-2524 (กรุงเทพมหานคร : สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, 2520), หน้า 12-13.

1. ปัญหาเกี่ยวกับการเข้าถึงของนักเรียน โดยเหตุที่การศึกษาระดับประถมศึกษาเป็นการศึกษาระดับบังคับ การพัฒนาการศึกษาในระดับนี้ ที่ผ่านมาได้มุ่งระดมทรัพยากรไปใช้ เพื่อขยายในด้านบริหารเป็นส่วนใหญ่ เพื่อให้ทันกับอัตราการเพิ่มของประชากร ซึ่งมีอัตราการเพิ่มสูง การพัฒนาในด้านคุณภาพ จึงทำไม่ได้ผลเท่าที่ควร สัมฤทธิ์ผลในการเรียนของ เด็กต่ำ และมีอัตราการเรียนซ้ำชั้นสูงมาก คือคิดเฉลี่ยทุกชั้นเรียนแล้วประมาณร้อยละ 16.3 ต่อปี

2. ปัญหาเกี่ยวกับครู ปัญหาที่สำคัญ คือ การกระจายครูไม่ทั่วถึง ทั้งนี้เนื่องจากการให้สวัสดิการและสวัสดิภาพไม่ดีเพียงพอ และระบบบริหารบุคคลปัจจุบันไม่เอื้ออำนวยให้ครูในชนบทหรือท้องถิ่นกันดารได้รับความก้าวหน้า และการให้บริการในด้านสวัสดิการและสวัสดิภาพเท่าที่ควรทำให้ครูพยายามอยู่แต่ในเมือง หรือในโรงเรียนใหญ่ ๆ ก่อให้เกิดปัญหาการขาดแคลนครู โดยเฉพาะในท้องถิ่นกันดาร อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบันปัญหาดังกล่าวได้ผ่อนคลายลงเป็นอันมาก เพราะรัฐบาลได้ดำเนินการแก้ไขหลายประการ

3. ปัญหาเกี่ยวกับหลักสูตรและการขาดแคลนแบบเรียนและอุปกรณ์การศึกษา เนื้อหาสาระของหลักสูตร ระดับประถมศึกษายังไม่เหมาะสมกับสภาพของเด็กและท้องถิ่น เพราะส่วนใหญ่เป็นไปเพื่อให้ผู้เรียนได้รับพื้นฐานความรู้ เพื่อเรียนต่อในชั้นสูงต่อไป ทำให้ผู้จบประถมศึกษาไม่สามารถนำความรู้ไปใช้ให้เป็นประโยชน์ในการดำรงชีวิตตามสภาพแวดล้อมได้

4. ปัญหาโรงเรียนระดับประถมศึกษา เป็นสถานศึกษาที่กระจายกว้างขวางมากที่สุด ตามท้องที่ต่าง ๆ แต่ปัจจุบันการใช้โรงเรียนเป็นแหล่งวิทยากร สำหรับชุมชนยังมีจำนวนน้อยมาก

5. ปัญหาการแบ่งเขตการศึกษา ในเขตชุมชนที่มีประชากรหนาแน่น ยังไม่มีการแบ่งเขตการศึกษาให้เหมาะสมกับจำนวนประชากร และขาดการวางหลักเกณฑ์ในการกำหนดเนื้อที่เพื่อสร้างสถานที่เรียนให้เหมาะสม นอกจากนี้ยังขาดการวางแผนใน

ระดับจังหวัด

6. ปัญหาการตรวจนิเทศโรงเรียนไม่ทั่วถึง เพราะขาดทั้งบุคลากรงบประมาณ และการประสานงานที่ดี จึงมีโรงเรียนที่ถูกปล่อยปละละเลยจำนวนมาก งานโรงเรียนจึงเนือยชา คุณภาพการเรียนการสอนไม่ดีเท่าที่ควร

สำหรับการจัดการศึกษาของกรุงเทพมหานครนั้น เป็นการจัดการศึกษาระดับประถมศึกษาที่มีขอบข่ายความรับผิดชอบอย่างกว้างขวาง เพราะกรุงเทพมหานครเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่น ซึ่งเป็นการปกครองที่รัฐมีเจตนาที่จะกระจายอำนาจการปกครองมาสู่ประชาชน ให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีโอกาสปกครองตนเอง จัดบริการบางอย่างขึ้นเพื่อท้องถิ่น นับเป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาล¹ ดังนั้นงานทางด้านการจัดการศึกษาโดยเฉพาะอย่างยิ่งระดับประถมศึกษา กรุงเทพมหานครจึงป็นหน้าที่ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งเทศบาลนครกรุงเทพ พ.ศ. 2479 กล่าวคือ ต้องจัดการศึกษาให้แก่ประชาชนในเขตนครหลวง โดยจัดให้เด็กอายุในเกณฑ์บังคับตามพระราชบัญญัติประถมศึกษา ได้เข้าศึกษาเล่าเรียนโดยให้เด็กเข้าศึกษาภายในโรงเรียน²

กรุงเทพมหานครกับการประถมศึกษา

การประถมศึกษาของกรุงเทพมหานครแต่เดิมอยู่ในความรับผิดชอบของ 4 หน่วยงาน คือ

¹ คณะกรรมการจัดพิมพ์เอกสารเผยแพร่ผลงานของกรุงเทพมหานคร, "บทบาทสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร" กรุงเทพมหานคร (พฤษภาคม-ตุลาคม, 2519), หน้า 28.

² สำนักการศึกษากรุงเทพมหานคร, ศึกษานิเทศก์, "ประวัติความเป็นมาของสำนักการศึกษากรุงเทพมหานคร," สำนักการศึกษากรุงเทพมหานคร (กรุงเทพฯ: สำนักการศึกษากรุงเทพมหานคร, 2520), หน้า 2.

1. องค์การบริหารส่วนจังหวัดพระนคร
2. องค์การบริหารส่วนจังหวัดชลบุรี
3. เทศบาลนครกรุงเทพ
4. เทศบาลนครชลบุรี



ต่อมาในปี พ.ศ. 2515 มีการรวมจังหวัดพระนครและชลบุรี เข้าด้วยกัน เรียกว่า "กรุงเทพมหานคร"¹ การศึกษาในระดับประถมศึกษาซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของ 4 หน่วยงานดังกล่าวแล้ว จึงได้มาอยู่ในความรับผิดชอบของกรุงเทพมหานคร โดยมีสำนักงานการศึกษา กรุงเทพมหานคร เป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการจัดการศึกษาระดับประถมศึกษาโดยตรง² ในปี พ.ศ. 2519 มีกลุ่มโรงเรียน 69 กลุ่ม จำนวนโรงเรียนประถมศึกษาทั้งสิ้น 386 โรงเรียน เป็นโรงเรียนเปิดเฉพาะชั้นประถมศึกษาตอนต้น 55 โรงเรียน ชั้นประถมศึกษาตอนต้น-ปลาย 330 โรงเรียน และเปิดเฉพาะชั้นประถมศึกษา 1 โรงเรียน และจัดการศึกษาในคานส่งเสริมอาชีพให้แก่ประชาชนในท้องถิ่นจำนวน 7 โรงเรียนทั้งหมดนี้เป็นโรงเรียนที่เปิดสอน 2 ชั้น 126 โรงเรียน มีจำนวนห้องเรียน 6,811 ห้อง เด็กนักเรียนชั้นประถมต้น 144,637 คน ประถมปลาย 79,329 คน และจำนวนเด็กเล็ก 627 คน รวมเป็นจำนวนนักเรียนทั้งสิ้น 223,966 คน ซึ่งจำนวนเหล่านี้ยังไม่รวมถึงจำนวนนักเรียนในโรงเรียนแหล่งเสื่อมโทรมอีก 1,003 คน มีจำนวนครูจำแนกตามวุฒิแล้ว คือ ปริญญาโท 17 คน ปริญญาตรีหรือเทียบเท่า 916 คน อนุปริญญา 4,618 คน ป.กศ. 1,887 คน ต่ำกว่า ป.กศ. 411 คน ซึ่งเมื่อเฉลี่ยแล้ว จำนวนครู

¹ คณะกรรมการวางแผนพัฒนาการศึกษาของกรุงเทพมหานคร, "บทที่ 1: สภาพทั่วไปของกรุงเทพมหานคร, " ร่างแผนพัฒนาการศึกษาของกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2520-2524, (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานศึกษากรุงเทพมหานคร, 2518), หน้า 1.

² สำนักงานศึกษากรุงเทพมหานคร, "สำนักงานศึกษากรุงเทพมหานคร," หน้า 2.

คือนักเรียนจะเป็นครู 1 คนต่อนักเรียน 25 คน¹

ในการจัดการศึกษาของกรุงเทพมหานคร ที่ได้จัดตั้งแต่เดิมมานั้น ต้องเผชิญกับสภาพปัญหาต่าง ๆ ซึ่งทำให้การจัดการศึกษาไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร อันจะเป็นผลต่อผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนของนักเรียน สภาพปัญหาที่มีความสำคัญอย่างยิ่ง คือ

1. ความสามารถในการรับนักเรียนเข้าศึกษาต่อของโรงเรียน ซึ่งการศึกษาในชั้นเด็กเล็กถือว่ามีค่าอย่างมาก จากการวิเคราะห์ข้อมูลในการวิจัยประสิทธิภาพของโรงเรียนประถมศึกษา เกี่ยวกับองค์ประกอบที่มีอิทธิพลต่อสัมฤทธิ์ผลทางการเรียนของนักเรียนชั้นประถมศึกษาพบว่า เด็กที่เคยเรียนชั้นอนุบาลหรือชั้นเด็กเล็กมาแล้วจะมีประสิทธิภาพในการเรียนชั้นประถมศึกษาสูงกว่าเด็กที่ไม่เคยผ่านการเรียนมา² แม้ในระดับชั้นประถมศึกษาปีที่ 1 ก็ปรากฏว่ามีเด็กอายุครบถึงเกณฑ์บังคับที่จะต้องเข้าเรียนและไม่ได้ไปแจ้งเข้าเรียนอีกเป็นจำนวนมาก ในปี พ.ศ. 2517 พบว่าจำนวนนักเรียนในเกณฑ์บังคับ ปีการศึกษา 2517 มีจำนวนเพิ่มขึ้นเมื่อเทียบกับปี 2516 ถึง 1,929 คน แต่ไม่ได้แจ้งรายการสำรวจเสียร้อยละ 18.57 จำนวนที่หายไปและไม่ได้เข้าเรียนนี้อาจมีผลกระทบกระเทือนต่อสภาพเศรษฐกิจและสังคมในอนาคต อันจะเป็นภาระของรัฐบาลในเรื่องปัญหาอาชญากรรม มั่วสุมเล่นการพนัน สุขยาเสพติดและลักขโมย เป็นต้น³

¹ กรุงเทพมหานคร, "นโยบายจัดการศึกษาของกรุงเทพมหานคร" เอกสารเผยแพร่ผลงานกรุงเทพมหานคร, (พฤษภาคม-ตุลาคม, 2519), หน้า 15-17.

² โครงการวิจัยร่วมระหว่างสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, สำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวงมหาดไทย กระทรวงศึกษาธิการ "องค์ประกอบที่มีอิทธิพลต่อสัมฤทธิ์ผลทางการเรียนของนักเรียนชั้นประถมศึกษา" (กรุงเทพมหานคร: เอราร่วมการพิมพ์, 2520), หน้า 78.

³ คณะทำงานของคณะกรรมการวางแผนพัฒนาการศึกษาของกรุงเทพมหานคร, วางแผนพัฒนาการศึกษาของกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2520-2524, หน้า 16.

2. ความพร้อมในด้านอาคารสถานที่และแหล่งบริการต่าง ๆ คือ

2.1 สภาพอาคารเรียน ส่วนใหญ่อยู่ในสภาพพอใช้ได้ แต่ความต้องการในเรื่องอาคารเรียนอยู่ในระดับสูงมาก จากเดิมที่มีอาคารเรียนทั้งหมด 805 หลัง รวม 5,384 ห้อง ต้องการให้สร้างอาคารเรียนเพิ่มขึ้นอีกถึง 1,157 ห้อง¹

2.2 โรงอาหาร จากจำนวนโรงเรียนทั้งสิ้น 386 โรง มีโรงเรียนที่มีโรงอาหารเองโดยเฉพาะจำนวน 134 โรง คิดเป็นร้อยละ 34.72 และในจำนวนที่มีอยู่นี้อยู่ในสภาพที่ใช้งานได้เพียง 29 โรง สภาพพอใช้ได้ 100 โรง และใช้ไม่ได้คืออีก 5 โรง ซึ่งโดยข้อเท็จจริงแล้วโรงเรียนส่วนใหญ่ใช้โรงอาหารเป็นโรงฝึกกิจกรรม ศึกษาศึกษา และใช้เป็นห้องประชุมด้วย ดังนั้นเมื่อขาดโรงอาหารก็เป็นการศึกษาฝึกกิจกรรม เว้นเสียจากนั้น²

2.3 ส่วน ปริมาณของส่วนที่มีอยู่ไม่เพียงพอกับจำนวนนักเรียน สภาพของส่วนที่มีอยู่จำนวนหนึ่งก็อยู่ในสภาพชำรุด ต้องปรับปรุงถึงร้อยละ 40 และทางโรงเรียนยังต้องการเพิ่มอีกราวร้อยละ 30 เด็กนักเรียนในสังกัดกรุงเทพมหานครมาเรียนวันหนึ่งประมาณ 200,000 คน จึงควรมีที่ปัสสาวะอย่างน้อย 2,000 ที่ ส่วนชายอย่างน้อย 1,650 ที่ และส่วนหญิงอย่างน้อย 2,200 ที่³

2.4 แหล่งและปริมาณของน้ำคั้นน้ำใช้ ปรากฏว่าโรงเรียนใช้น้ำฝน น้ำประปาและน้ำบาดาลในอัตราพอ ๆ กันคือร้อยละ 30 คุณภาพของน้ำคั้นอยู่ในเกณฑ์ใช้ได้และดีแต่ปริมาณไม่เพียงพอ จำนวน 163 โรง คิดเป็นร้อยละ 42.23 ของทั้งหมด

¹ คณะทำงานของคณะกรรมการวางแผนพัฒนาการศึกษาของกรุงเทพมหานคร, วางแผนพัฒนาการศึกษาของกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2520-2524, หน้า 40.

² เรื่องเดียวกัน, หน้า 41.

³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 43.

ในเรื่องน้ำใช้ โรงเรียนส่วนใหญ่ใช้น้ำประปากับน้ำบาดาลมีคุณภาพใช้ได้และดี แต่ก็มีปริมาณไม่เพียงพอ ปรากฏว่าโรงเรียนมีน้ำใช้ไม่พอดัง 129 โรง คิดเป็นร้อยละ 33.42 ซึ่งนับเป็นปัญหาใหญ่เช่นกัน¹

นอกจากนี้โรงเรียนยังประสบปัญหาอื่น ๆ อันเกี่ยวกับสถานที่อีกมาก เช่น การขยายบริเวณโรงเรียนให้กว้างขวางขึ้น การสร้างอาคารประกอบต่าง ๆ ฯลฯ

3. บุคลากรในโรงเรียน คือครูมีวุฒิการศึกษาอยู่ในเกณฑ์ดี และมีมาตรฐานเหนือกว่าเกณฑ์ที่กำหนดไว้ จากจำนวนครูที่มีอยู่ 7,849 คน ครูส่วนมากมีวุฒิปริญญา หรือเทียบเท่าจำนวน 4,678 คน คิดเป็นร้อยละ 59 โดยเฉลี่ย ครูที่มีวุฒิ ป.กศ. และเทียบเท่า มีจำนวน 1,887 คน คิดเป็นร้อยละ 24 โดยเฉลี่ย ครูที่มีวุฒิต่ำกว่า ป.กศ.อีก 411 คน คิดเป็นจำนวนร้อยละ 5 แล้วจะมีวุฒิ ป.กศ. และต่ำกว่า ป.กศ. รวม 2,298 คน ของครูทั้งหมด คิดเป็นร้อยละ 29 โดยเฉลี่ย ครูที่มีวุฒิปริญญาตรีและเทียบเท่ามี 916 คน รวมกับครูที่มีวุฒิปริญญาโทอีก 17 คน รวมเป็นครูที่มีวุฒิปริญญาตรีขึ้นไป 933 คน คิดเป็นร้อยละ 12 โดยเฉลี่ย

เมื่อพิจารณาแล้วปรากฏว่า สัดส่วนระหว่างครูที่มีวุฒิปริญญา: อนุปริญญา หรือเทียบเท่า : ป.กศ. และต่ำกว่า ป.กศ. เป็น 1 : 5 : 25 เมื่อเปรียบเทียบกับสัดส่วนวุฒิที่เหมาะสมตามเกณฑ์มาตรฐานของคณะกรรมการดำเนินงานและวิจัยปัญหาเรื่องการผลิตครู ซึ่งกำหนดไว้สำหรับประถมศึกษาตอนต้น คือปริญญาตรีขึ้นไป : อนุปริญญา หรือ ป.กศ. สูงหรือเทียบเท่า : ป.กศ. หรือเทียบเท่า และวุฒิอื่น ๆ ที่ต่ำกว่า ป.กศ. เท่ากับ 1 : 10 : 26 และสำหรับประถมศึกษาตอนปลาย เป็น 1 : 9 : 10 ซึ่งปรากฏว่าสัดส่วนวุฒิของครูในกรุงเทพมหานครในส่วนรวมมีมาตรฐานและเกณฑ์ที่ดีกว่า

¹ คณะทำงานของคณะกรรมการวางแผนพัฒนาการศึกษาของกรุงเทพมหานคร, วางแผนพัฒนาการศึกษาของกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2520-2524, หน้า 47.

แต่อย่างไรก็ยังเป็นปัญหาเกิดขึ้นในเรื่องการกระจายครูที่มีวุฒิสูงไปยังโรงเรียนต่าง ๆ ให้เท่าเทียมกัน เพื่อให้คุณภาพการศึกษาของแต่ละโรงเรียนอยู่ในมาตรฐานเดียวกัน¹ ในขณะที่เดียวกันโรงเรียนต่าง ๆ ก็ยังประสบปัญหาปริมาณครูไม่เพียงพอ โดยเฉพาะครูสอนวิชาศิลปศึกษา ทัศนศึกษาและพลานามัย การใช้บุคลากรไม่ตรงกับความรู้ความสามารถ สวัสดิการครูในเรื่องที่พักอาศัยยังไม่ดีพอ ขวัญและกำลังใจของครูยังไม่ดีและการปรับปรุงวุฒิของครูในแต่ละโรงเรียน แต่ละเขตไม่เท่าเทียมกัน มีครูที่ปฏิบัติราชการไกลที่พักอาศัยและปฏิบัติงานข้ามเขตจำนวนมาก² ซึ่งจะเห็นได้จากตารางแสดงจำนวนครูที่ขาดเมื่อเปรียบเทียบกับอัตราของจำนวนนักเรียนตั้งแต่ปีการศึกษา 2516-2518 ดังต่อไปนี้

ตารางแสดงจำนวนครูที่ขาดของกรุงเทพมหานคร ปีการศึกษา 2516-2518

พ.ศ.	จำนวนห้องเรียน			จำนวนครูที่ต้องการ ตามเกณฑ์	จำนวนครูที่มี	จำนวนครูที่ขาด
	ป.คน	ป.ปลาย	รวม			
2516	4,413	1,566	5,979	8,353	6,828	1,525
2517	4,465	1,788	6,253	8,753	7,045	1,708
2518	4,444	2,004	6,448	9,058	7,849	1,209

¹ คณะทำงานของคณะกรรมการวางแผนพัฒนาการศึกษาของกรุงเทพมหานคร, แผนพัฒนาการศึกษาของกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2520-2524, หน้า 26.

² กรุงเทพมหานคร, "นโยบายจัดการศึกษาของกรุงเทพมหานคร" เอกสารเผยแพร่ผลงานกรุงเทพมหานคร, หน้า 15.



จะเห็นว่าแต่ละปี มีจำนวนครูที่ขาดระหว่าง 1,200-1,700 คน ถึงแม้ว่าแต่ละปีจะมีการบรรจุครูเข้าทำการสอนเป็นจำนวนมากแล้วก็ตาม แต่จำนวนครูที่แท้จริงก็ยังคงขาดอยู่มาก ทั้งนี้เพราะปัญหาห้องเรียนและนักเรียนเพิ่มมากขึ้น¹

4. คุณภาพของการศึกษา ปรากฏว่าอัตรานักเรียนสอบตกซ้ำชั้นอยู่ในระดับสูงมาก โดยเฉพาะในชั้นประถมศึกษาปีที่ 1 ในระหว่างปีการศึกษา 2515-2517 มีอัตราสูงถึงร้อยละ 20 เป็นผลให้เกิดความสูญเสียของการลงทุนทางการศึกษาของกรุงเทพมหานครเป็นอย่างมาก และยังทำให้เด็กต้องสูญเสียเวลาในการที่จะต้องเรียนซ้ำชั้นอีกด้วย นักเรียนที่จบการศึกษาแล้วมีคุณภาพต่ำกว่าความมุ่งหมายที่หลักสูตรได้กำหนดไว้² หนังสือคู่มือครู เอกสารทางวิชาการที่จะช่วยครูมีน้อยไม่เพียงพอกับความต้องการ ขาดแคลนหนังสือและห้องสมุด อุปกรณ์การสอนวิชาต่าง ๆ ไม่เพียงพอ คุณภาพของข้อสอบวัดผลยังควรแก้ไขปรับปรุง การนิเทศการศึกษายังไม่สามารถทำได้โดยทั่วถึง นักเรียนจำนวนมากมีความประพฤติไม่เหมาะสม การที่จะทำให้คุณภาพการศึกษาคืบหน้าขึ้นจำเป็นต้องปรับปรุงสมรรถภาพของครู แต่ก็ไม่สามารถดำเนินการได้อย่างเต็มที่ เนื่องจากขาดแคลนสถานที่สำหรับประชุมอบรม และขาดแคลนงบประมาณ³

5. ปัญหาอื่น ๆ เช่น การประชาสัมพันธ์ การให้ความร่วมมือของประชาชน ในอันที่จะช่วยเหลือโรงเรียนน้อยเกินไป การประชาสัมพันธ์เรื่องการศึกษายังไม่กว้างขวาง เด็กในแหล่งเสื่อมโทรมซึ่งยังไม่มีทะเบียนบ้านไม่ได้เข้าเรียนในโรงเรียนที่เปิดสอนตามปกติ

¹ คณะทำงานของคณะกรรมการวางแผนพัฒนาการศึกษาของกรุงเทพมหานคร, วางแผนพัฒนาการศึกษาของกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2520-2524, หน้า 27.

² กองวิชาการ งานแผนงานวิจัยและเผยแพร่การศึกษา, โครงการพัฒนาการศึกษาปี 2520-2524 ของสำนักงานการศึกษา กรุงเทพมหานคร, หน้า 22.

³ กรุงเทพมหานคร "นโยบายจัดการศึกษาของกรุงเทพมหานคร" เอกสารเผยแพร่ผลงานของกรุงเทพมหานคร, หน้า 75.

และปัญหาในการบริหารการศึกษาโดยปราศจากแผนงาน¹

ปัญหาข้างต้นนั้นนับว่าเป็นปัญหาสำคัญทั้งสิ้น เพราะนอกจากการให้ความสำคัญต่อการศึกษาระดับประถมศึกษา ซึ่งถือว่าเป็นการศึกษาระดับพื้นฐานที่ใช้เงินงบประมาณถึงร้อยละ 53.70 ของงบประมาณเพื่อการศึกษาของประเทศในช่วงแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติระยะ 3 (พ.ศ. 2515-2519)² ซึ่งคิดเป็นเงินถึง 3,000 กว่าล้านบาทในแต่ละปีแล้ว ก็ยังไม่เป็นที่แน่ใจว่า การลงทุนทางการศึกษา เช่น การสร้างอาคารขนาดของห้องเรียนที่ได้มาตรฐาน การจัดครูที่มีวุฒิเหมาะสมและในอัตราส่วนครู 1 คนต่อนักเรียน 35 คนก็ดี จะทำให้ประสิทธิภาพทางการศึกษาสูงขึ้นหรือไม่เพียงไร³ ซึ่งก็หมายถึงผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนของนักเรียนนั่นเอง นอกจากนั้นหลังจากการรายงานผลการวิจัยการประเมินผลมาตรฐานโรงเรียนประถมศึกษาประจำปี 2517 ซึ่งใช้กลุ่มตัวอย่างจากโรงเรียนในสังกัดต่าง ๆ ทั่วประเทศ จำนวน 5,352 โรงเรียน โดยกรมสามัญศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ⁴ แล้ว ได้มีการวิพากษ์วิจารณ์จากบุคคลต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับโรงเรียนที่ได้รับการประเมิน เช่น ผู้ปกครอง ครู ฯลฯ ว่าผลการประเมินมาตรฐานโรงเรียนนั้นจะสอดคล้องกับผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนของนักเรียนหรือไม่ ผู้วิจัยเห็นว่า

¹ กรุงเทพมหานคร, "นโยบายจัดการศึกษาของกรุงเทพมหานคร" เอกสารเผยแพร่ผลงานกรุงเทพมหานคร, หน้า 15.

² สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, แผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติฉบับที่ 4 พ.ศ. 2520-2524, หน้า 1.

³ Dr. W.P. Fuller, "Educational Research in Thailand," คณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ 8 (กุมภาพันธ์-มีนาคม; 2517) : 63-64.

⁴ กรมสามัญศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ, รายงานการประเมินมาตรฐานโรงเรียนประถมศึกษา ประจำปี พ.ศ. 2517 (กรุงเทพมหานคร: สถาบันส่งเสริมการสอนวิทยาศาสตร์, 2520) หน้า 1-9.

คำวิจารณ์ที่น่าสนใจ และควรที่จะได้ศึกษา เพื่อหาความสัมพันธ์ระหว่างมาตรฐาน
โรงเรียนประถมศึกษา กับผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนของนักเรียน โดยทดลองศึกษาใน
โรงเรียนสังกัดกรุงเทพมหานคร และคัดเลือกเขตดุสิต ซึ่งเป็นเขตที่ผู้วิจัยปฏิบัติราชการ
อยู่ โดยมีรายละเอียดซึ่งกองวิชาการ สำนักงานการศึกษากรุงเทพมหานคร ได้รวบรวมไว้
ดังนี้ คือ

เขตดุสิตมีเนื้อที่เขต 22.21 ตารางกิโลเมตร¹ จำนวนนักเรียนในสังกัด
กรุงเทพมหานคร คิดเป็นร้อยละ 30.55 ของประชากรวัยเรียน²

ตารางแสดงจำนวนห้องเรียน จำนวนนักเรียนและจำนวนครู³

ปีการศึกษา	จำนวนห้องเรียน	จำนวนนักเรียน	จำนวนครู
2518	354	13,015	432
2519	369	12,841	539
2520	376	13,012	593

¹ กองวิชาการ สำนักงานการศึกษากรุงเทพมหานคร, "สถิติการศึกษากรุงเทพฯ
มหานคร," หน้า 1.

² เรื่องเดียวกัน หน้า 2.

³ เรื่องเดียวกัน หน้า 4.

ตารางแสดงจำนวนครูจำแนกตามวุฒิ¹

ปีการศึกษา	ปริญญาโท	ปริญญาตรีหรือเทียบเท่า	อนุปริญญาหรือเทียบเท่า	ป.กศ.หรือเทียบเท่า	ต่ำกว่าป.กศ.หรือเทียบเท่า	ป.วส.หรือเทียบเท่า	ป.วช.หรือเทียบเท่า	อื่น ๆ	รวม
2519	-	64	283	71	23	29	30	28	539
2520	3	76	321	55	46	20	40	32	593

สถิติผลการสอบไล่ปลายปีเฉพาะชั้น ป.4 และ ป.7²

ปีการศึกษา	จำนวนนักเรียนชั้น ป. 4				จำนวนนักเรียนชั้น ป. 7			
	ในบัญชี	เข้าสอบ	สอบไคร้อยละ	ซ้ำชั้นร้อยละ	ในบัญชี	เข้าสอบ	สอบไคร้อยละ	ซ้ำชั้นร้อยละ
2518	2,067	2,025	96.93	5.03	1,310	1,291	98.14	3.28
2519	1,960	1,888	93.80	9.80	1,383	1,372	99.12	1.66

*จำนวนร้อยละของนักเรียนซ้ำชั้นรวมถึงนักเรียนที่ไม่ได้เข้าสอบด้วย

จะเห็นได้ว่าถึงแม้จำนวนร้อยละของนักเรียนที่ซ้ำชั้นในชั้นประถมศึกษาปีที่ 7 จะต่ำลง แต่ในระดับชั้นประถมศึกษาปีที่ 4 ยังคงสูงกว่าเดิม ซึ่งแสดงว่าผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนของนักเรียน ยังคงต่ำกว่าเดิม จึงน่าจะได้ทำการวิจัยหาสาเหตุ ทั้งนี้เพื่อประสิทธิภาพทางการศึกษาในระดับนี้

¹กองวิชาการสำนักการศึกษากรุงเทพมหานคร " สถิติการศึกษากรุงเทพมหานคร " หน้า 14.

²เรื่องเดียวกัน หน้า 23-27.

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

เพื่อหาความสัมพันธ์ และเปรียบเทียบผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนของนักเรียน
ประถมศึกษาในโรงเรียนสังกัดกรุงเทพมหานคร เขตคูสิต ที่มีมาตรฐานเหมือนกันและ
ต่างกัน

ขอบเขตของการวิจัย

1. การวิจัยครั้งนี้มุ่งศึกษาเฉพาะโรงเรียนประถมศึกษา สังกัดกรุงเทพมหานคร
ที่อยู่ในเขตคูสิต จำนวนทั้งสิ้น 14 โรงเรียน
2. ตัวอย่างประชากร ได้แก่ นักเรียนชั้นประถมศึกษาปีที่ 4 และ 7 ใน
โรงเรียนประถมศึกษา สังกัดกรุงเทพมหานคร เขตคูสิต ปีการศึกษา 2520
3. การวิจัยครั้งนี้มุ่งเปรียบเทียบและหาความสัมพันธ์ของมาตรฐานโรงเรียน
ประถมศึกษา กับผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนของนักเรียนชั้นประถมศึกษาปีที่ 4 และ 7 โดย
มิได้คำนึงถึงสภาพองค์ประกอบอื่น ๆ อันอาจมีผลต่อผลสัมฤทธิ์ของนักเรียน เช่น สภาพ
แวดล้อมทางบ้าน องค์ประกอบทางร่างกาย และกิจกรรมนอกโรงเรียน เป็นต้น

สมมติฐานของการวิจัย

โรงเรียนที่มีมาตรฐานโรงเรียนต่างกัน ผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนของนักเรียน
ย่อมแตกต่างกัน

ขอคัดลงเบื้องต้น

003173

1. แบบประเมินมาตรฐานโรงเรียนประถมศึกษานี้ได้ใช้แบบประเมินมาตรฐาน
โรงเรียนประถมศึกษาของกรมสามัญศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ ฉะนั้นจึงถือเป็นแบบ
ประเมินที่มีประสิทธิภาพที่จะใช้ประเมินมาตรฐานโรงเรียนประถมศึกษา สังกัดกรุงเทพ
มหานคร เขตคูสิตได้

2. คะแนนผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนของนักเรียนชั้นประถมศึกษาปีที่ 4 และ 7 วิชาภาษาไทยและคณิตศาสตร์ที่นำมาใช้ในการศึกษาคั้งนี้ ได้จากการสอบวัดผลครั้งที่ 2 ของแต่ละโรงเรียนในเขตคูสิต ซึ่งถือว่าเป็นมาตรฐานเดียวกับและวัดผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนของนักเรียนได้ เพราะนักเรียนทั้ง 14 โรงเรียนใช้ข้อสอบชุดเดียวกัน และเป็นข้อสอบที่ครูทุก ๆ โรงเรียนร่วมกันออก

ความจำกัดของการวิจัย

1. เนื่องจากผู้วิจัยต้องปฏิบัติราชการด้วยในขณะที่ทำการวิจัย ดังนั้นจึงไม่มีโอกาสที่จะได้เข้าไปอยู่ในโรงเรียนที่ไปทำการวิจัยตลอดทั้งวันตามข้อแนะนำในคู่มือการประเมินมาตรฐานโรงเรียนของกรมสามัญศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ

2. บางโรงเรียนที่ไปทำการวิจัยกำลังมีการรื้อถอน ก่อสร้าง ปรับปรุงสถานที่ หรือเพิ่งจะเปลี่ยนตัวผู้บริหาร คือ ครูใหญ่ ดังนั้นข้อมูลที่ได้จึงอาจมีผลกระทบระเทือนต่อการวิจัยบ้าง

วิธีดำเนินการวิจัย

1. ใช้แบบประเมินมาตรฐานโรงเรียนประถมศึกษาของกองการประถมศึกษา กรมสามัญศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ ประเมินมาตรฐานโรงเรียนประถมศึกษา สังกัด กรุงเทพมหานคร เขตคูสิต ทั้งหมด 14 โรงเรียน

2. ใช้คะแนนจากการสอบวัดผลครั้งที่ 2 ประจำภาคต้นปีการศึกษา 2520 วิชาภาษาไทยและวิชาคณิตศาสตร์ เป็นผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนของนักเรียนชั้นประถมศึกษา ในโรงเรียน 14 โรงเรียน

3. สุ่มตัวอย่างคะแนนผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนวิชาภาษาไทยและวิชาคณิตศาสตร์ ของนักเรียนประถมศึกษา ซึ่งเป็นตัวอย่างประชากรในโรงเรียนดังกล่าว คือชั้นประถมศึกษาปีที่ 4 จำนวนโรงเรียนละ 40 คน นอกจากโรงเรียนวัดสมณานัมบริหารที่มีนักเรียนเพียง 32 คน รวม 552 คน และชั้นประถมศึกษาปีที่ 7 จำนวนโรงเรียนละ 30 คน เนื่องจาก

โรงเรียนวัดประคองธรรมาธิปไตย ไม่มีชั้นประถมศึกษาปีที่ 7 จึงมีนักเรียนรวม 390 คน

4. นำคะแนนผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนวิชาภาษาไทยและวิชาคณิตศาสตร์ของนักเรียนประถมศึกษาแต่ละโรงมาหาค่าสัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์

5. หาความสัมพันธ์ระหว่างผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนของนักเรียนประถมศึกษากับมาตรฐานโรงเรียน ด้วยวิธีหาค่าสหสัมพันธ์แบบจัดลำดับ (Rank Correlation)

6. เปรียบเทียบผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนของนักเรียนประถมศึกษาในโรงเรียนที่มีมาตรฐานต่างกัน โดยการวิเคราะห์ความแปรปรวนทางเดียว (One-way Analysis of Variance)

7. สรุปผลการวิเคราะห์ข้อมูลและเสนอแนะ



คำจำกัดความ

มาตรฐานโรงเรียน หมายถึง สิ่งที่ดีเป็นหลักสำหรับเทียบคุณภาพโรงเรียน ซึ่งสร้างขึ้นโดยกรมสามัญศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ โดยจำแนกมาตรฐานโรงเรียนออกเป็น 5 ระดับ คือ ดีมาก ดี พอใช้ ควรปรับปรุง และควรแก้ไข (ภาคผนวก ก.)

ดีมาก หมายถึง การกระทำหรือผลสัมฤทธิ์ในเรื่องนั้นอยู่ในเกณฑ์สูงที่สุดเป็นที่น่าพอใจมาก

ดี หมายถึง การกระทำหรือผลสัมฤทธิ์ในเรื่องนั้นอยู่ในเกณฑ์สูงเป็นที่น่าพอใจรองลงมาจากระดับดีมาก

พอใช้ หมายถึง การกระทำหรือผลสัมฤทธิ์ในเรื่องนั้นอยู่ในเกณฑ์ปานกลางเป็นที่น่าพอใจพอสมควร

ควรปรับปรุง หมายถึง การกระทำหรือผลสัมฤทธิ์ในเรื่องนั้นอยู่ในระดับต่ำกว่าที่โรงเรียนส่วนใหญ่ในกลุ่มนี้ปฏิบัติอยู่นับว่าไม่เป็นที่น่าพอใจ ควรปรับปรุงยกระดับให้สูงขึ้นกว่าเดิม

ควรแก้ไข หมายถึง การกระทำหรือผลสัมฤทธิ์ในเรื่องนั้นอยู่ในระดับต่ำมาก
ไม่ควรให้เป็นเช่นนี้อีกต่อไป ควรจัดการแก้ไขโดยด่วน

อาคารสถานที่และอุปกรณ์ หมายถึง บริเวณโรงเรียน อาคารเรียน อาคาร
ประกอบ ห้องเรียนและห้องอื่น ๆ ที่โรงเรียนจัดขึ้นเพื่อช่วยการสอนของครู ส่งเสริม
การเรียนและการฝึกอบรมของเด็ก

การบริหาร หมายถึง การนำ ควบคุมและจัดการในเรื่องต่าง ๆ ทั้งหมดของ
โรงเรียนรวมทั้งบริหารธุรการ โดยมุ่งไปสู่เรื่องของโรงเรียนที่จะนำมาซึ่งจุดหมาย
ปลายทางของการศึกษา¹

การเรียนการสอน หมายถึง กระบวนการที่ปฏิบัติภายในห้องเรียนเป็นส่วนใหญ่
โดยครูและนักเรียน เพื่อนำไปสู่จุดหมาย คือการเรียนรู้นักเรียน

ความสัมพันธ์กับชุมชน หมายถึง กิจกรรมต่าง ๆ ที่โรงเรียนและชุมชนใดรวม
มือกันปฏิบัติ

ผลสัมฤทธิ์ หมายถึง ความสำเร็จ ความคล่องแคล่วและความชำนาญ จาก
การฝึกหัดอบรมหรือความรอบรู้อันเกิดจากการศึกษาเล่าเรียน ในการวิจัยนี้ ผลสัมฤทธิ์
คือ คะแนนสอบวัดผลครั้งที่ 2 ประจำปีภาคต้นปีการศึกษา 2520 วิชาภาษาไทยและวิชา
คณิตศาสตร์ของนักเรียนชั้นประถมศึกษาปีที่ 4 และชั้นประถมศึกษาปีที่ 7 ของโรงเรียน
สังกัดกรุงเทพมหานคร เขตคูสิต ทั้ง 14 โรงเรียน

ความสัมพันธ์ หมายถึง ความผูกพัน ความเกี่ยวข้อง ความเกี่ยวข้องของ

¹Carter V. Good, Dictionary of Education, 3rd edition,
(McGraw Hill Book Company, 1973), p. 81.

กรุงเทพมหานคร หมายถึงเขตการปกครอง ซึ่งประกอบด้วยเขตการปกครอง
24 เขต

เขตคูสิต หมายถึงเขตการปกครองหนึ่งในกรุงเทพมหานคร

โรงเรียน หมายถึงโรงเรียนในเขตคูสิต สังกัดกรุงเทพมหานคร ในปีการศึกษา
2520 มีทั้งสิ้น 14 โรงเรียน คือ โรงเรียนวัดจันทร์สโมสร โรงเรียนวัดเทวราชกุญชร
โรงเรียนวัดทองสุทธาราม โรงเรียนวัดธรรมมาภิคาราม โรงเรียนวัดบางโพโอบมาวาส
โรงเรียนวัดเบญจมมพิตร โรงเรียนวัดประจักษ์ราชมือธรรม โรงเรียนวัดประจักษ์ราชมอญชัย
โรงเรียนวัดมิ่งมงคลนิมิตการาม โรงเรียนวัดราชผาติการาม โรงเรียนวัดสมณานัมบริหาร
โรงเรียนวัดสวัสดิ์วารีสีมาราม โรงเรียนวัดสร้อยทอง และโรงเรียนสุโขทัย

นักเรียนประถมศึกษา หมายถึงนักเรียนที่กำลังศึกษาในโรงเรียนสังกัด
กรุงเทพมหานคร เขตคูสิต ในชั้นประถมศึกษาปีที่ 4 และชั้นประถมศึกษาปีที่ 7

ประโยชน์ของการวิจัย

1. ได้ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับมาตรฐานของโรงเรียนประถมศึกษาและผลสัมฤทธิ์
ทางการเรียนของนักเรียนประถมศึกษา สังกัดกรุงเทพมหานคร เขตคูสิต
2. เป็นประโยชน์ต่อผู้บริหารการศึกษาของกรุงเทพมหานครในการที่จะใช้ผล
การวิจัยเป็นแนวทางในการปรับปรุงโรงเรียนประถมศึกษาให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น
3. เป็นแนวทางสำหรับการดำเนินการวิจัยกับโรงเรียนประถมศึกษาในสังกัดอื่น