

บทที่ 1

บทนำ



ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การประถมศึกษาเป็นรากฐานที่สำคัญยิ่งในการพัฒนาประเทศจุดหมายใหญ่ของการประถมศึกษาของไทยนั้น เพื่อปรับปรุงคุณภาพบุคคลให้เป็นผู้ที่มีความรู้ ความสามารถในวิชาความรู้พื้นฐาน เป็นผู้ที่มีศีลธรรมและวัฒนธรรมอันดีงาม มีสุขภาพดี ทั้งร่างกายและจิตใจ มีความนึกคิดเป็นประชาธิปไตย ทั้งยังเป็นผลให้เกิดการพัฒนาประเทศอีกหลายด้าน เช่น ทำให้ประชาชนมีความนึกคิดเป็นผู้นำหนึ่งใจเดียวกัน รู้จักและเข้าใจในความเสมอภาคทางการเมือง รู้จักและเข้าใจความเสมอภาคทางเศรษฐกิจ รู้จักสร้างระบบเศรษฐกิจของชาติใหม่มั่นคง และรู้จักสร้างความมั่นคงในการป้องกันประเทศ (ประทีป สยามชัย 2513 : 363) ดังนั้น จึงกล่าวได้ว่าการศึกษามีความสำคัญมากสำหรับทุกคน เพราะเป็นการศึกษาขั้นพื้นฐานที่ช่วยส่งเสริมพัฒนาการของแต่ละคน ทั้งทางด้านความรู้ ความเข้าใจ ทักษะ อุปนิสัย และทัศนคติ อันจำเป็นในการดำรงชีวิตอยู่ในชุมชนได้อย่างสบาย (Hicks 1956 : 41) เป็นที่ทราบกันดีแล้วว่าโรงเรียนประถมศึกษาที่มีหน้าที่ช่วยเหลือเด็กทุกคนให้มีประสบการณ์ เพื่อที่จะได้รับฝึกหัด ขอบพิจารณาและการสร้างสรรค์อันเป็นพัฒนาการของเด็กในด้านต่าง ๆ แยกออกเป็นพัฒนาการทางบุคลิกภาพ ร่างกาย อารมณ์ สังคม และศีลธรรม ซึ่งโรงเรียนต้องฝึกให้ได้รับประทวนนี้ และจัดสภาพต่าง ๆ ให้โรงเรียนมีความใกล้เคียงกับสภาพของสังคมในชีวิตจริงของเด็กให้มากที่สุด ให้โรงเรียนมีบรรยากาศคล้ายกับบ้านเพื่อเด็กจะได้ไม่มีความรู้สึกถึงข้อแตกต่างระหว่างโรงเรียนกับบ้าน เด็กจะมีความรู้สึกอบอุ่น และมั่นใจในตนเองมากขึ้น ได้มีผู้กล่าวว่าโรงเรียนก็เช่นเดียวกับโรงงานอุตสาหกรรม หากไม่คำนึงถึงคุณภาพในการผลิตนักเรียนออกมา ก็หมายถึง นักเรียนที่เป็นผลผลิตนั้น ไม่อาจสร้างความเจริญให้แก่สังคมได้ กลับจะเป็นปัญหาให้แก่สังคมเสียอีก เพราะฉะนั้น

หากปัญหานี้ยังมีได้รับการพิจารณาอย่างจริงจังจากผู้บริหารและครูแล้วไซ้ สักคมไทย ก็อาจถึงขั้นพิการได้ (สมพงษ์ ชื่นอ้อม 2512 : 10)

การประถมศึกษา เป็นการศึกษาภาคบังคับของไทย ซึ่งจัดการศึกษามาตั้งแต่ สมัยสุโขทัย จนถึงสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้น ไค้อาศัยวัด วัง และบ้าน เป็นสถานศึกษา มาโดยตลอดได้มีการเปลี่ยนแปลงให้มีการจัดอย่างมีระเบียบแบบแผน ในรัชสมัยของ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวที่สำคัญ คือใน พ.ศ.2414 ไค้ทรงพระกรุณา โปรดเกล้าฯ ให้จัดตั้งโรงเรียนแห่งแรกขึ้นในพระบรมมหาราชวัง และโรงเรียนสำหรับ ทวยราษฎร์แห่งแรกที่วัดมหรณพาราม เมื่อ พ.ศ.2427 หลังจากนั้นโรงเรียนก็ได้เพิ่ม ขึ้นเรื่อย ๆ และไค้ขยายไปยังหัวเมืองต่าง ๆ เมื่อมีจำนวนโรงเรียนมากขึ้น ใน พ.ศ. 2430 จึงไค้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้จัดตั้งกรมศึกษาธิการเพื่อรับผิดชอบในการ ศึกษาของประเทศ ซึ่งอีก 5 ปีต่อมา กรมดังกล่าวก็ได้รับการยกฐานะขึ้นเป็น กระทรวงธรรมการ และใน พ.ศ.2441 ไค้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ประกาศ ใช้โครงการศึกษา ซึ่งต่อมาเรียกว่าแผนการศึกษาแห่งชาติเป็นฉบับแรก และไค้ใช้ เป็นแนวทางในการจัดการศึกษาของประเทศมาจนกระทั่งปัจจุบัน โครงการศึกษา ฉบับนี้ไค้จำแนกการศึกษาสามัญออกเป็น 4 ระดับ ไค้แก่ มวลศึกษา ประถมศึกษา มัธยมศึกษา และอุดมศึกษา ในระดับประถมศึกษาไค้แบ่งโรงเรียนออกเป็น 3 ประเภท คือ โรงเรียนรัฐบาล โรงเรียนราษฎร์ที่ไค้รับเงินอุดหนุน และโรงเรียน ราษฎร์ที่ไม่ไค้รับเงินอุดหนุน ด้วยเหตุนี้กระทรวงศึกษาธิการจึงตระหนักถึงความสำคัญ ของการประถมศึกษาเป็นอันมาก จึงไค้พยายามอย่างยิ่งที่จะหาทางยกระดับการ ประถมศึกษาให้สูงขึ้นในหลาย ๆ ด้าน เพื่อต้องการให้เข้าสู่มาตรฐานที่ไค้กำหนด ขึ้นไว้ เช่น การใช้เทคโนโลยีทางการศึกษา และการวางแผนมาตรฐานโรงเรียน ประถมศึกษา เป็นต้น

ในปี พ.ศ. 2507 ไค้มีการสัมมนาผู้บริหารระดับเขตการศึกษาจังหวัด อำเภอ และโรงเรียนขึ้น เพื่อหาข้อมูลต่าง ๆ อย่างละเอียดถี่ถ้วนและนำมาสร้าง เป็นเกณฑ์มาตรฐานโรงเรียนประถมศึกษาฉบับที่ 1 พ.ศ.2510 แต่เนื่องจาก ประสบปัญหาหลายประการ จึงมีการประชุมปรับปรุงเกณฑ์มาตรฐานเสียใหม่ ในปี พ.ศ.2517 โดยตั้งจุดประสงค์ไว้กว้าง ๆ 3 ประเภท คือ

1. เพื่อให้ผู้มีหน้าที่รับผิดชอบและเกี่ยวข้องกับการประถมศึกษาทุกระดับทุกสังกัด ได้มีแนวปฏิบัติเป็นกลาง ๆ ในการจัดการศึกษาในโรงเรียนประถมศึกษา อันจะทำให้เกิดความเสมอภาคในการจัดการศึกษา และอำนวยความสะดวกแก่บุคคลในท้องถิ่นและประเทศชาติโดยเท่าเทียมกัน

2. เกณฑ์มาตรฐานนี้จะเป็นหลักปฏิบัติและหลักประกันให้โรงเรียนประถมศึกษาทุกสังกัด พัฒนาเด็กให้เจริญงอกงามตามสาระสำคัญของหลักสูตร ช่วยเหลือพัฒนาสังคมตามสมควร

3. โดยที่การประถมศึกษาเป็นรากฐานสำคัญ เกณฑ์มาตรฐานที่ตั้งขึ้นอย่างเหมาะสมกับสภาวะสังคม เศรษฐกิจในทุกกาลสมัย จะเป็นสิ่งให้โรงเรียนได้ยกระดับคุณภาพและพัฒนาไปโดยไม่มีขอบเขตจำกัด (อภิศักดิ์ เจริญพิทักษ์ 2519 : 14-17)

ต่อมาได้มีการประกาศใช้หลักสูตรประถมศึกษา พ.ศ.2521 ระเบียบกระทรวงศึกษาธิการ ว่าด้วย การประเมินผลการเรียนระดับประถมศึกษา พ.ศ. 2520 กับได้มีการเคลื่อนไหวด้านอื่น ๆ หลายประการ เช่น ด้านเศรษฐกิจ สังคม และวิชาการ เป็นต้น ดังนั้นการกำหนดเกณฑ์มาตรฐานโรงเรียนประถมศึกษา จึงควรจะได้รับการแก้ไข ปรับปรุงอีกครั้งหนึ่ง เพื่อให้เหมาะสมกับสภาวะการณปัจจุบัน กรมสามัญศึกษาจึงได้จัดให้มีการประชุมสัมมนาแก้ไขปรับปรุงเกณฑ์มาตรฐานโรงเรียนประถมศึกษา ฉบับที่ 2 เมื่อวันที่ 4-8 กันยายน พ.ศ.2521 เพื่อรวบรวมความคิดเห็นจากคณะกรรมการ และผู้ทรงคุณวุฒิจากหน่วยงานต่าง ๆ มาพิจารณาจัดเป็นเกณฑ์มาตรฐานโรงเรียนประถมศึกษา ฉบับที่ 3 พ.ศ.2522 ได้จัดเป็น 4 หมวดใหญ่ๆ คือ หมวดอาคารสถานที่และอุปกรณ์ หมวดการบริหารโรงเรียน หมวดการเรียนการสอน และหมวดความสัมพันธ์และความร่วมมือกับชุมชน รวมทั้งสิ้น 191 ข้อกระทง ดังนี้

ก. หมวดอาคารสถานที่และอุปกรณ์ มีจำนวน 49 ข้อกระทง โดยแบ่งออกเป็น

1. ที่ตั้งและบริเวณโรงเรียน

2. อาคารเรียนและอาคารประกอบ
3. ห้องเรียนและห้องพิเศษ
4. อุปกรณ์

ข. หมวดการบริหารโรงเรียน มีจำนวน 57 ข้อกระทง โดยแบ่ง

ออกเป็น

1. การบริหารทั่วไป
2. การบริหารบุคคล
3. การบริหารกิจการนักเรียน
4. การบริหารอาคารสถานที่
5. การบริหารงานธุรการ การเงิน และพัสดุ
6. การบริการ

ค. หมวดการเรียนการสอน มีจำนวน 78 ข้อกระทง โดยแบ่งออกเป็น

1. เวลาเรียน
2. สื่อการเรียน
3. การเรียนการสอนทั่วไป
4. การเรียนการสอนกลุ่มทักษะที่เป็นเครื่องมือการเรียนรู้
5. การเรียนการสอนกลุ่มสร้างเสริมประสบการณ์ชีวิต
6. การเรียนการสอนกลุ่มสร้างเสริมลักษณะนิสัย
7. การเรียนการสอนกลุ่มการทำงานและพื้นฐานอาชีพ
8. การประเมินผลการเรียน
9. การช่วยเหลือนักเรียนที่เรียนช้าและส่งเสริมนักเรียนที่เรียนดี

ง. หมวดความสัมพันธ์และความร่วมมือกับชุมชน มีจำนวน 7 ข้อกระทง

โดยแบ่งออกเป็น

1. การจัดกิจกรรม การวางแผนปฏิบัติงานร่วมกับชุมชน
2. สร้างความสัมพันธ์กับบุคลากรและศิษย์เก่า
3. การจัดกิจกรรมร่วมกับสถาบันอื่น ๆ

จากรายงานของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ สำนักนายก
รัฐมนตรี (2520 : 12-13) เกี่ยวกับสภาพปัจจุบันและปัญหาการพัฒนาการศึกษาระยะ
ที่ 3 พ.ศ. 2515-2519 ในด้านการศึกษาระดับประถมศึกษาพบปัญหาหลายประการ
เช่น การเข้าชั้นของนักเรียน โดยเหตุที่การศึกษาระดับประถมศึกษาเป็นการศึกษา
ภาคบังคับ การพัฒนาการศึกษาในระดับนี้ที่ผ่านมาได้มุ่งระดมทรัพยากรไปใช้ เพื่อ
ขยายในด้านบริหารเป็นส่วนใหญ่ ทั้งนี้เพื่อให้ทันกับอัตราการเพิ่มของประชากร ซึ่ง
มีอัตราการเพิ่มสูง การพัฒนาในด้านคุณภาพจึงทำไม่ได้ผลเท่าที่ควร สมรรถนะผลใน
การเรียนของเด็กต่ำ และมีอัตราการเรียนซ้ำชั้นสูงมาก คิดเฉลี่ยทุกชั้นเรียนแล้ว
ประมาณร้อยละ 16.3 ต่อปี อีกประการหนึ่งเกี่ยวกับตัวครู ซึ่งพบว่า มีการกระจาย
ครูไปไม่ถึงทั่วถึง ทั้งนี้เนื่องจากการให้สวัสดิการและสวัสดิภาพไม่ดีเพียงพอ ทำให้ครู
พยายามอยู่แต่ในเมือง หรือในโรงเรียนใหญ่ ๆ อันก่อให้เกิดปัญหาการขาดแคลน
ครู โดยเฉพาะในท้องถิ่นทุรกันดาร อีกด้านหนึ่งเกี่ยวกับหลักสูตรและการขาดแคลน
แบบเรียนรวมทั้งอุปกรณ์การศึกษา เนื้อหาสาระของหลักสูตรระดับประถมศึกษา
ยังไม่เหมาะสมกับสภาพของเด็กและท้องถิ่น เพราะส่วนใหญ่เป็นไปเพื่อให้ผู้เรียนได้รับ
พื้นฐานความรู้เพื่อเรียนต่อในชั้นสูงต่อไป ทำให้ผู้จบประถมศึกษาไม่สามารถนำความรู้
ไปใช้ให้เป็นประโยชน์ในการดำรงชีวิตตามสภาพท้องถิ่นของตนเองได้ นอกจากนี้
โรงเรียนระดับประถมศึกษาเป็นสถานศึกษาที่กระจายกว้างขวางมากที่สุดตามท้องที่
ต่าง ๆ แต่ปัจจุบันการใช้โรงเรียนเป็นแหล่งวิทยากรสำหรับชุมชน ยังมีจำนวน
น้อยมาก ในเขตชุมชนที่มีประชากรหนาแน่น ยังไม่มีการแบ่งเขตการศึกษาให้เหมาะสม
กับจำนวนประชากร และขาดการวางหลักเกณฑ์ในการกำหนดเนื้อที่ เพื่อสร้างสถานที่
เรียนให้เหมาะสม และยังขาดการวางแผนในระดับจังหวัดอีกด้วย และปัญหาที่สำคัญ
อีกประการหนึ่ง คือมีการตรวจนิเทศโรงเรียนไม่ทั่วถึง เพราะขาดทั้งบุคลากร
งบประมาณ และการประสานงานที่ดี จึงมีโรงเรียนที่ถูกปล่อยปละละเลยเป็น
จำนวนมาก งานโรงเรียนจึงเฉื่อยชา คุณภาพการเรียนการสอนไม่ดีเท่าที่ควร

จากปัญหาที่ค้นพบนี้สายหยุด จำปาทอง (2526 : 3) เห็นว่าควรมีการ
ปรับปรุงเกี่ยวกับคุณภาพการเรียน เพราะทุกกลุ่มประสบการณ์ยังไม่บรรลุตาม
เป้าหมาย ควรมีความแตกต่างของสภาพท้องถิ่นอยู่ จำนวนวัสดุอุปกรณ์

ความถนัดของครูผู้สอน ความขาดแคลนเสื้อผ้า อุปกรณ์การเรียน ตลอดจนอาหาร ย่อมมีผลกระทบต่อชีวิตในการเรียน สังคมและสุขภาพของนักเรียนด้วย นักเรียน ระดับประถมศึกษา 6 ล้านกว่าคน เมื่อจบ ป.6 แล้ว 58 % ไม่เรียนต่อ จึงควรมหา ทางช่วยเหลือให้นักเรียนเหล่านี้ได้มีอาชีพพื้นฐาน เพื่อออกไปประกอบอาชีพส่วนตัวได้ เมื่อเป็นเช่นนั้นเกณฑ์มาตรฐานในการประเมินผล ของสำนักงานคณะกรรมการการประณม ศึกษาแห่งชาติ ซึ่งเป็นเกณฑ์กลางสำหรับโรงเรียนทั่วประเทศ แต่ด้วยสภาพโรงเรียน สภาพแวดล้อม และปัญหาชุมชนของแต่ละภาคแตกต่างกันมาก เกณฑ์ที่กำหนดอาจมี มาตรฐานสูง หรือไม่อาจทำได้ในบางข้อ โรงเรียนทั่วประเทศไม่สามารถพัฒนาไปโดย ลำดับได้ จึงควรมีเกณฑ์ท้องถิ่นไว้ เพื่อเน้นจุดสำคัญของท้องถิ่นให้เด่นชัดขึ้นอีกด้วย อีก สาเหตุหนึ่งคือ ประเทศไทยได้แบ่งการปกครองออกเป็น ส่วนกลางและส่วนภูมิภาคในคาน การศึกษาถึงแม้จะจัดแบ่งเป็นเขตก็จริง แต่หลักสูตรและแผนพัฒนาต่าง ๆ ก็ยังมาจาก ส่วนกลางทั้งสิ้น ซึ่งจากสภาพของประชากรไทยเราร้อยละ 80 พำนักอาศัย และ ประกอบอาชีพในชนบทที่มีวัฒนธรรม ประเพณีและค่านิยมที่แต่ละภาคต่างก็มีเอกลักษณ์ แตกต่างกันไปรวมทั้งด้านภาษาพูด การแต่งกาย ชนบธรรมเนียมนิยมทั่วไปด้วย บางภาคยังมีแตกต่างกันทางด้านศาสนาอีกด้วย เมื่อเป็นเช่นนั้นการที่จะนำเอาลักษณะ สภาพแวดล้อมทางสังคมและธรรมชาติของสังคมส่วนกลางมาใช้เป็นพื้นฐาน เพื่อจัดเป็น เกณฑ์ประเมินโรงเรียนประถมศึกษาทั้งประเทศย่อมไม่เหมาะสม จึงมีปัญหาก็เกิดจาก การนำเกณฑ์มาตรฐานโรงเรียนประถมศึกษาของกรมสามัญศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ ไปประเมินโรงเรียนประถมศึกษาทั่วประเทศหลายประการ เช่น

1. หมวดอาคารสถานที่

ปัญหาเนื่องมาจากความหนาแน่นของประชากรในเมืองและชนบท แตกต่างกัน ในเขตเมืองหรือในเมืองหลวง โรงเรียนแต่ละโรงมีเนื้อที่ไม่ถึง เกณฑ์ที่กำหนด คือโรงเรียนประถมศึกษาตามเกณฑ์มาตรฐานของกรมสามัญศึกษา กระทรวง ศึกษาธิการ จะต้องมีเนื้อที่ไม่ต่ำกว่า 6 ไร่ ในเมืองหลวงซึ่งเป็นเขตชุมชนแออัด ไม่สามารถจะมีเนื้อที่ตาม เกณฑ์มาตรฐานนั้นได้ เมื่อนำเกณฑ์มาตรฐานของกรมสามัญ ศึกษา กระทรวงศึกษาธิการไปประเมิน โรงเรียนในเมือง หรือในเมืองหลวงก็ ไม่เข้าเกณฑ์ในหมวดนี้

2. หมวดวัสดุอุปกรณ์

วัสดุอุปกรณ์แต่ละวิชาแต่ละชนิด ส่วนใหญ่ผลิตและมีในเมืองหลวง หรือในเขตเมือง โรงเรียนประถมศึกษาที่อยู่ในเขตเมืองหรือเมืองหลวงย่อมสามารถจัดซื้อและหาได้สะดวก โรงเรียนเหล่านี้ย่อมมีวัสดุอุปกรณ์ครบทุกด้านตามเกณฑ์มาตรฐานของกรมสามัญศึกษา กระทรวงศึกษาธิการได้ ส่วนโรงเรียนประถมศึกษาในชนบท ซึ่งอยู่ห่างไกลจากศูนย์จำหน่ายวัสดุอุปกรณ์ การจัดซื้อและหาซื้อไม่สะดวก วัสดุอุปกรณ์ในโรงเรียนชนบททั่วไปจึงมีน้อยไม่ครบตามเกณฑ์มาตรฐานของกรมสามัญศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ ที่ได้กำหนดไว้ เช่น เกณฑ์มาตรฐานกำหนดว่า โรงเรียนประถมศึกษาทุกโรงเรียนต้องมีอ่างล้างมือ โรงเรียนในเขตเมืองหรือเมืองหลวง ย่อมหาซื้อมาใช้ได้ เพราะสะดวกและมีน้ำประปาใช้ แต่โรงเรียนในเขตชนบท ไม่มีน้ำประปาใช้ อ่างล้างมือไปก็ไม่ได้ใช้ ไม่เกิดประโยชน์ จึงไม่ซื้ออ่างล้างมือไปใช้ เมื่อนำเกณฑ์มาตรฐานของกรมสามัญศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ ไปประเมิน โรงเรียนในเขตชนบทก็ไม่เข้าเกณฑ์ในหมวดนี้

3. หมวดการเรียนการสอน

โรงเรียนประถมศึกษาในเขตเมืองหรือเมืองหลวง อัตราครุมีจำนวนมากเกินความต้องการ เพราะครูส่วนมากไม่ชอบออกไปพบความลำบากในโรงเรียนชนบท เวลาดำเนินการด้านกรเรียนการสอนย่อมมีความสะดวกคล่องตัวในการจัดมาก ครูแต่ละคนจะมีโอกาสได้สอนจำนวนน้อยชั่วโมงต่อสัปดาห์ โรงเรียนเหล่านี้จึงมีโอกาสดัดเลือกครูให้สอนได้ตามความสามารถ หรือตามความสมัครใจของแต่ละคนได้ ครูมีเวลาว่างมากพอที่จะเตรียมการสอน ทำบันทึกการสอน และเตรียมจัดทำสื่อการสอนได้อย่างสบาย การเรียนการสอนของโรงเรียนในเขตเมืองหลวง หรือในเมือง จึงมีคุณภาพและประสิทธิภาพสูงกว่าโรงเรียนในเขตชนบทมากมาย เพราะโรงเรียนในเขตชนบทจำนวนครูไม่เพียงพอทั้งจำนวนนักเรียนและจำนวนห้องเรียน บางโรงเรียนมีครู 1 คนต่อ 2 ชั้นเรียน บางโรงเรียนมีครู 1 คนต่อ 2 ห้องเรียน ฝัอยู่มากมาย ดังนั้นโอกาสที่ครูในชนบทจะได้เลือกสอนตามความถนัด ตามความสามารถและความความสนใจของตนเองนั้นไม่มี ยิ่งกว่านั้นครูในโรงเรียนชนบททุกคนต้องสอนตลอดวัน ไม่มีเวลาว่างพอที่จะทำบันทึกการสอน

เตรียมการสอน และจัดทำสื่อการสอนได้ อีกทั้งฐานะทางเศรษฐกิจของครูในโรงเรียน
ชนบทส่วนใหญ่ไม่ดี มีชีวิตความเป็นอยู่ด้อยกว่าคน ต้องอาศัยการทำไร่ ทำนา ช่วยด้วย
จึงจะเลี้ยงครอบครัวได้ ครูส่วนใหญ่จึงอุทิศเวลาให้แก่การเรียนการสอนได้ไม่เต็มที่
ดังนั้นคุณภาพและประสิทธิภาพทางการเรียนการสอนของโรงเรียนในชนบท จึงอยู่
ในระดับต่ำมาก เมื่อนำเกณฑ์มาตรฐานของกรมสามัญศึกษา กระทรวงศึกษาธิการไป
ประเมิน โรงเรียนในชนบทก็ไม่เข้าเกณฑ์ในหมวดนี้

ลักษณะเฉพาะของเขตการศึกษา 8

การศึกษาระดับประถม เป็นพื้นฐานของการจัดการศึกษาของรัฐ เป็นปัจจัย
สำคัญในการพัฒนาประชากรที่รัฐจะต้องจัดให้แก่ประชาชนอย่างทั่วถึงทุกคน รัฐพยายาม
ปรับปรุงเปลี่ยนแปลงจัดการศึกษาระดับนี้หลายครั้ง ครั้งสุดท้าย แผนการศึกษาชาติ
พ.ศ. 2520 ให้ใช้หลักสูตรประถมศึกษา พ.ศ. 2521 แต่ก็ยังมีปัญหาที่จะต้องแก้ไข
อีกหลายประการ จึงควรหาวิธีการจัดการศึกษาที่เหมาะสมกับสภาพแวดล้อมมากที่สุด
เพื่อให้การศึกษาระดับประถมศึกษาบรรลุผลโดยใช้ทรัพยากรที่มีอยู่ในท้องถิ่นมาจัดใน
หลักสูตรและให้ได้ประโยชน์มากที่สุด และในการจัดการศึกษาควรมีเกณฑ์ประเมิน
สำหรับโรงเรียนประถมศึกษาในท้องถิ่นนั้น ๆ ด้วย เพื่อให้การจัดการศึกษานั้นมีคุณภาพ
และประสิทธิภาพที่ตรงกัน และก่อนที่จะสร้างเกณฑ์ต้องมีข้อมูลที่เกี่ยวข้องจากหลายด้าน
มาเป็นแนวในการพิจารณาองค์นี้

สภาพภูมิประเทศของเขตการศึกษา 8

ทุกจังหวัดทั้ง 8 จังหวัด เป็นที่ราบสูงระหว่างภูเขา มีลักษณะคล้ายท้องกะทะ
มีภูเขาสลับซับซ้อนล้อมรอบตลอด อยู่สูงจากระดับน้ำทะเลมาก แต่ละจังหวัดมีแม่น้ำสาย
สำคัญไหลผ่าน อันเป็นสายน้ำที่สำคัญในการประกอบอาชีพเกษตรกรรมซึ่งเป็นอาชีพส่วนใหญ่
ของประชากรในเขตนี้ อาทิเช่น จังหวัดเชียงใหม่ มีแม่น้ำปิง จังหวัดเชียงรายมีแม่น้ำกก
จังหวัดลำปางมีแม่น้ำวัง จังหวัดพะเยามีแม่น้ำอิง จังหวัดน่านมีแม่น้ำน่าน เป็นต้น
เนื่องจากมีภูเขาทางเขตการศึกษา 8 จึงมีป่าไม้มากทุกจังหวัด ไม้ที่มีอยู่เป็นไม้ที่มี
ค่ามาก ได้แก่ ไม้สัก ไม้กระยาเลย ไม้ประดู่ ไม้แดง ไม้เต็ง เป็นต้น นอกจากนั้นยังมี
แร่ธาตุอยู่อีกหลายชนิด เช่น ลิถไนท์ ดิบุก พลวง วุลแฟรม ฟลูออไรด์ ฯลฯ เป็นต้น



สภาพภูมิอากาศ

อากาศทั่ว ๆ ไปส่วนมากจะชื้น เย็นสบาย แต่จะหนาวจัดในฤดูหนาว ร้อนจัดในฤดูร้อน ด้วยปัจจุบันมีการลักลอบทำลายป่ากันมาก อีกสาเหตุหนึ่งเพราะในเขตการศึกษา 8 ประชากรนอกจากชนชาติไทยแล้วยังมีชนกลุ่มน้อยอยู่อีกจำนวนมาก และอยู่กระจัดกระจายทั่วไปตามภูเขาดัง ๆ ทั้ง 8 จังหวัด เช่น ชาวเขาเผ่าเย้า ม้ง ลีซอ กระเหรี่ยง อีกอ มูเซอ ลัวะ (ลื้อ) นอกจากนี้ยังมี จีนฮ่ออพยพ ราษฎรลาวอพยพพลัดภัยการเมืองอีกจำนวนมากด้วย ชนกลุ่มน้อยที่อาศัยตามภูเขามักมีอาชีพปลูกพืชไร่ ที่เป็นลักษณะไร่เลื่อนลอย ซึ่งต้องทำลายป่าไม้ลงปีละจำนวนไม่น้อย อันเป็นต้นปัญหาของรัฐบาลไทย ภาคพื้นดินอยู่ตลอดมา และในฤดูฝนก็มีฝนตกตามฤดูกาล ทำให้ประชากรส่วนใหญ่ซึ่งมีอาชีพทำนามีโอกาสไถ่ทำนา และปลูกพืชไร่ตามอาชีพของตนเองได้

สภาพชีวิตความเป็นอยู่

ประชากรส่วนใหญ่ จะอยู่กันเป็นกลุ่ม ๆ หรือเป็นหย่อม ๆ กระจัดกระจายทางไกลกันทุกจังหวัด มีการคมนาคมติดต่อกันได้ แต่ไม่ค่อยสะดวกนัก โดยเฉพาะในท้องถิ่นที่ทางไกลตัวเมือง ทางด้านฐานะเศรษฐกิจของประชากรส่วนมากปานกลางค่อนข้างต่ำ จึงมีความยากจนอยู่ทั่วไป สภาพถนนหนทางจะสะดวกเฉพาะอำเภอในเมืองเท่านั้น อำเภอรอบนอกมักมีลักษณะทุรกันดารอยู่ทั่วไป การเดินทางไปมาลำบาก โดยเฉพาะในฤดูฝนเป็นโคลนตม ส่วนอาชีพของประชากรส่วนมากมีอาชีพเกษตรกรรม ได้แก่ การทำนา ปลูกพืชไร่ พืชไร่ที่เป็นที่รู้จักของประชาชนทั่วไปและทำรายได้ให้แก่เกษตรกร ได้แก่ ลำไย ลิ้นจี่ สตรอเบอร์รี่ สับปะรด หอม กระเทียม เป็นต้น การทำนาอาศัยน้ำฝนตามธรรมชาติได้ผลดีเป็นส่วนมาก แต่ชาวนาไม่มีที่ทำนาเป็นของตนเอง จึงยังคงมีสภาพความยากจนอยู่เช่นเดิม

ค่านาษาและศาสนา

ทุกจังหวัดประชากรส่วนใหญ่ ใช้ภาษาถิ่นเหนือ ในการติดต่อกัน จะมีส่วนหมู่บ้านที่มีชนกลุ่มน้อยอาศัยอยู่มาก จะใช้ภาษาของเผ่าของตนเอง ซึ่งแต่ละเผ่าไม่เหมือนกัน และหมู่บ้านเหล่านี้จะมีปัญหาในการให้การศึกษา มาก เพราะครูและนักเรียน

ไม่สามารถติดต่อดูความหมายกันได้ แต่ปัจจุบันรัฐบาลได้ให้ความช่วยเหลือโดยนำชนกลุ่มน้อยมาให้ความรู้เพื่อกลับไปเป็นครูของหมู่บ้านเขาต่อไป ซึ่งก็ประสบความสำเร็จไม่มากนัก ส่วนทางด้านศาสนาประชากรส่วนมากนับถือศาสนาพุทธ รองลงมาคือศาสนาคริสต์ และอิสลาม ตามลำดับ ส่วนชนกลุ่มน้อยทุกกลุ่มจะนับถือผีของตนเอง ซึ่งเป็นปัญหาต่อการให้การศึกษาแก่เด็กไม่น้อย

สภาพการศึกษา

ประชากรส่วนใหญ่มีการศึกษาค่ำ มีความรู้ระดับประถมศึกษาปีที่ 4 มาก ไม่รู้หนังสือเลยก็มีจำนวนไม่น้อย ส่วนมากจึงไม่รู้จักพัฒนาอาชีพของตนให้ผลผลิตสูงขึ้นจะเป็นลักษณะบรรพบุรุษทำมาอย่างไรก็จะทำตามอย่างนั้นโดยไม่เปลี่ยนแปลง ส่วนสภาพโรงเรียนมีสภาพที่อยู่จำนวนมาก แต่ขนาดโรงเรียนเล็กลง ทั้งนี้เพราะเด็กในวัยเรียนมีจำนวนลดลง จะมีจำนวนนักเรียนต่ำกว่า 4 ห้องเรียนหรือ 160 คน ในแต่ละโรงเรียนอยู่จำนวนมาก อันเนื่องมาจากผลของการรณรงค์ให้ประชากรมีการคุมกำเนิดของรัฐบาลนั่นเอง การศึกษาในเขตการศึกษา 8 จึงเกิดปัญหามากมาย อาทิเช่น

1. ปัญหาคุณภาพการศึกษา คุณภาพของการศึกษาในเขตการศึกษา 8 มีคุณภาพต่ำเป็นส่วนมากในทุกจังหวัด โดยเฉพาะในเขตทุรกันดารห่างไกล ทั้งนี้เพราะโรงเรียนส่วนใหญ่ยังขาดแคลนวัสดุอุปกรณ์ในการเรียนการสอน และวัสดุครุภัณฑ์อยู่มาก อีกทั้งได้รับงบประมาณน้อย เงินสนับสนุนรายหัวต่อเด็กก็น้อย เพราะมีจำนวนนักเรียนน้อย การเรียนการสอนจึงได้ผลไม่เต็มที่ อีกประการหนึ่งอัตราครูไม่มีความเสมอภาค โรงเรียนในอำเภอเขตเมืองจะมีครูจำนวนมากเกินต้องการ มีวุฒิทางครูสูง แต่โรงเรียนในอำเภอเขตชนบทครูจะขาดแคลน และมักมีวุฒิทางครูต่ำ ครูส่วนมากมักไม่ยอมออกไปสอนในโรงเรียนที่อยู่ห่างไกล เพราะไม่มีสวัสดิการที่เพียงพอที่จะจูงใจ ให้ออกไปสอนในโรงเรียนเหล่านั้น และอีกประการหนึ่งครูส่วนมากมักเป็นคนต่างถิ่น ไปทำการสอนในลักษณะมาสาย แต่กลับเร็ว ทำให้นักเรียนเสียเวลาเรียนตามไปด้วย บางรายไม่มีโอกาสได้คลุกคลีกับห้องที่ทำการสอนเลยก็จะมี จึงทำให้คุณภาพการศึกษายู่ในระดับต่ำเกิดขึ้นทั่วไป และมีจำนวนนักเรียนสอบตกซ้ำชั้นสูงตามไปด้วย

2. ปัญหาเกี่ยวกับเศรษฐกิจและสภาพแวดล้อม ประชากรส่วนใหญ่มีการศึกษาต่ำ ไม่เห็นคุณค่าของการศึกษา มีอาชีพเป็นเกษตรกรและยากจนไม่สามารถให้การสนับสนุนการศึกษาของเด็กในปกครองของตนได้เท่าที่ควร เด็กต้องช่วยพ่อ - แม่ทำงาน จึงมีลักษณะเรียนในฤดูที่พ่อ-แม่ต้องทำงานเกี่ยวกับอาชีพนั้น ๆ ด้วยสภาพยากจนของครอบครัว ทำให้เด็กมักขาดแคลนอาหารกลางวัน เสื้อผ้า และอุปกรณ์การเรียนอื่น ๆ และด้วยสภาพแวดล้อมที่ทุรกันดารลำบาก และอยู่กันอย่างกระจัดกระจาย ทำให้ผู้บริหารระดับสูงของอำเภอและจังหวัดขาดความเอาใจใส่ ไม่มีการติดตามผลอย่างแท้จริงและอย่างสม่ำเสมอ

3. ปัญหาเกี่ยวกับงบประมาณและสวัสดิการ โรงเรียนส่วนมากได้รับงบประมาณไม่เพียงพอ หรือได้รับน้อย ทำให้เกิดขาดแคลนวัสดุอุปกรณ์การเรียนการสอนอยู่ทั่วไป วัสดุครุภัณฑ์ไม่เพียงพอทั้งของครูและของนักเรียน ขาดแคลนค่านสาธารณูปโภค ครูมีบ้านพักไม่เพียงพอ การคมนาคมยังไม่สะดวก ครูมีรายได้น้อยภาวะเศรษฐกิจในครอบครัวต่ำ นอกจากนั้นครูบางห้องที่ยังไม่ได้รับความปลอดภัยอีกด้วย

4. ปัญหาคานบริหาร การคัดเลือกบุคลากรที่จะทำหน้าที่บริหารยังไม่มีประสิทธิภาพ ผู้บริหารขาดความรู้ ความเข้าใจ ในคานบริหาร ผู้บริหารขาดการสนับสนุน คานการสัมมนา อบรม จากฝ่ายบริหารระดับสูง การให้บริการคานต่าง ๆ ให้แก่โรงเรียนจากส่วนกลาง มายังโรงเรียนยังช้ามาก ไม่ทันกับเหตุการณ์ บุคลากรผู้ทำหน้าที่สนับสนุนงานวิชาการของโรงเรียนมีจำนวนจำกัด และไม่มีเวลาที่ทุ่มเทเพื่องานวิชาการอย่างเต็มที่ ไม่มีการติดตาม และประเมินผลอย่างต่อเนื่องและสม่ำเสมอ

5. ปัญหาความเสมอภาคทางคานโอกาสที่จะรับการศึกษา เด็กส่วนมากยากจนต้องช่วยพ่อแม่ทำงานบ้าน การศึกษาจึงได้รับไม่เต็มที่ มักต้องออกกลางคัน การขยายการศึกษาภาคบังคับถึงชั้นประถมศึกษาปีที่ 6 นั้น บางโรงเรียนไม่สามารถเปิดสอนได้ เพราะครูมีไม่เพียงพอ นอกจากนั้นยังมีบางหมู่บ้านยังไม่ได้จัดตั้งโรงเรียนและยังไม่ได้กำหนดแนวทางให้เด็กในหมู่บ้านได้เข้าเรียน ทำให้เด็กไม่ได้รับการศึกษาในเกณฑ์ภาคบังคับ

6. ปัญหาคานที่ตั้งของโรงเรียน โรงเรียนในอำเภอเขตเมืองหลายโรงตั้งอยู่ใกล้เคียงกัน ทำให้เกิดการซ้ำซ้อนกันแต่บางโรงตั้งอยู่บนที่คอนเกินไป การปรับพื้นที่เป็นไปด้วยความลำบาก บางโรงไม่สามารถขยายพื้นที่ได้ บางโรงเรียนตั้งอยู่ทางไกลชุมชนเกินไป การคมนาคมลำบาก มีป่า และแม่น้ำลำห้วยขวางกั้น เป็นอุปสรรคในการเดินทางของนักเรียนอีกด้วย

จากเหตุผลดังกล่าว ผู้วิจัยจึงเห็นว่าสมควรอย่างยิ่งที่จะต้องให้มีการจัดการศึกษาและเกณฑ์ประเมินโรงเรียนประถมศึกษาให้เหมาะสมกับสภาพท้องถิ่น ในเขตการศึกษา 8 เพื่อให้เกิดความคล่องตัวในทุก ๆ ด้านทั้งด้านบริหาร บริการ และสวัสดิการ โดยอาศัยบุคลากร และทรัพยากรในท้องถิ่นช่วยสนับสนุนให้เกิดประโยชน์ต่อการศึกษาของเด็กและชุมชนได้มากที่สุด ผู้วิจัยจึงได้ทดลองสร้างเกณฑ์ประเมินโรงเรียนประถมศึกษาที่เหมาะสมกับสภาพท้องถิ่นในเขตการศึกษา 8 นี้ขึ้น

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

เพื่อพัฒนาเกณฑ์มาตรฐานโรงเรียนประถมศึกษาที่เหมาะสมกับสภาพท้องถิ่นในเขตการศึกษา 8

ขอบเขตของการวิจัย

การวิจัยนี้เป็นการพัฒนาเกณฑ์มาตรฐานโรงเรียนประถมศึกษา โดยใช้ข้อมูลพื้นฐานที่ได้จากการสำรวจลักษณะของโรงเรียนประถมศึกษาที่ศึกษาที่ศึกษาของผู้ที่เกี่ยวข้องในการจัดการประถมศึกษาภายในเขตการศึกษา 8 ซึ่งมี 8 จังหวัด ประกอบด้วยจังหวัดเชียงใหม่ เชียงราย ลำปาง ลำพูน น่าน แพร่ พะเยา และแม่ฮ่องสอน เท่านั้น

ข้อตกลงเบื้องต้น

แบบประเมินมาตรฐานโรงเรียนประถมศึกษาที่ผู้วิจัยสร้างขึ้นนี้ ร่างขึ้นจากข้อมูลพื้นฐานที่สำรวจความคิดเห็นของผู้อำนวยการการประถมศึกษาจังหวัดทุกจังหวัด หัวหน้าศึกษานิเทศก์จังหวัดทุกจังหวัด, หัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอ อาจารย์ใหญ่ และครูสายผู้สอนของทุกจังหวัดในเขตการศึกษา 8 จำนวน 70 คน และเมื่อร่างเกณฑ์ประเมินโรงเรียนประถมศึกษาแล้วได้นำมาให้หัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอ อาจารย์ใหญ่ และครูผู้สอนโรงเรียนประถมศึกษาทุกจังหวัดในเขตการศึกษา 8 ที่เป็นตัวอย่างประชากรจำนวน 396 คน แสดงความคิดเห็นอีกครั้งหนึ่ง จึงถือว่าแบบประเมิน

โรงเรียนประถมศึกษาที่เป็นผลของการวิจัยนี้ มีองค์ประกอบครบถ้วน และสอดคล้องกับสภาพของท้องถิ่นในเขตการศึกษา 8

คำจำกัดความ

เกณฑ์ประเมิน หมายถึง มาตรการที่กำหนดขึ้น เพื่อใช้เป็นแนวทางในการประเมินคุณลักษณะบางประการตามที่ต้องการ

สภาพท้องถิ่น หมายถึง ชีวิต ความเป็นอยู่ ค่านิยม วัฒนธรรมประเพณี และสิ่งแวดล้อมต่าง ๆ ที่เป็นจริงในท้องถิ่นนั้น ๆ

อำเภอเขตชนบท หมายถึง อำเภอที่มีอาณาเขตไม่ติดต่อกับตัวจังหวัด หรืออำเภอเมืองเป็นอำเภอชั้นนอก มีสภาพเศรษฐกิจและชีวิตความเป็นอยู่ไม่ค่อยดีนัก และมีการคมนาคมไปมาไม่สะดวก

อำเภอเขตเมือง หมายถึง อำเภอชั้นในที่มีอาณาเขตติดต่อกับตัวจังหวัด หรืออำเภอเมืองมีสภาพเศรษฐกิจและชีวิตความเป็นอยู่ดี และมีการคมนาคมไปมาสะดวก

โรงเรียนประถมศึกษา หมายถึง โรงเรียนในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ กระทรวงศึกษาธิการ ที่เปิดการสอนในระดับก่อนการศึกษาระดับมัธยมศึกษาปีที่ 6 ในแต่ละจังหวัด

เขตการศึกษา 8 หมายถึง เขตการศึกษาที่กำหนดโดยกระทรวงศึกษาธิการอันประกอบด้วย 8 จังหวัด ที่อยู่ทางภาคเหนือตอนบนของประเทศ ได้แก่ จังหวัด เชียงใหม่ เชียงราย ลำปาง ลำพูน แพร่ น่าน พะเยา และแม่ฮ่องสอน

วิธีดำเนินการวิจัย

1. ศึกษาเอกสารและงานวิจัยเกี่ยวกับเกณฑ์มาตรฐานโรงเรียนประถมศึกษาและลักษณะของโรงเรียนประถมศึกษาที่สี่ทั้งของไทยและของต่างประเทศ

2. ศึกษาเกณฑ์มาตรฐานโรงเรียนประถมศึกษาของกรมสามัญศึกษาที่สร้างขึ้น
ไว้ทั่วประเทศ

3. ศึกษาข้อมูลพื้นฐานเกี่ยวกับลักษณะของโรงเรียนประถมศึกษาที่คิดจากการ
สัมภาษณ์ผู้อำนวยการการประถมศึกษาจังหวัด 8 จังหวัด 8 คน หัวหน้าศึกษานิเทศก์
จังหวัด 8 จังหวัด 8 คน ผู้บริหารการประถมศึกษาอำเภอ 22 คน อาจารย์ใหญ่
22 คน และครูฝ่ายปฏิบัติการสอน 20 คน รวมทั้งสิ้น 70 คน

4. นำข้อมูลที่ไต่มาร่างเป็นเกณฑ์ประเมินโรงเรียนประถมศึกษาสำหรับ
สภาพท้องถิ่นในเขตการศึกษา 8

5. นำเกณฑ์ประเมินโรงเรียนประถมศึกษาสำหรับสภาพท้องถิ่นในเขต
การศึกษา 8 ที่ร่างแล้วไปให้ผู้ทรงคุณวุฒิจำนวน 5 คน ตรวจสอบความถูกต้องและ
วิจารณ์แก้ไข

6. นำเกณฑ์ประเมินโรงเรียนประถมศึกษาสำหรับสภาพท้องถิ่นในเขต
การศึกษา 8 ที่ผู้ทรงคุณวุฒิจำนวน 5 คน แก้ไขแล้ว มาร่างเป็นเกณฑ์ประเมินโรงเรียน
ประถมศึกษาสำหรับสภาพท้องถิ่นในเขตการศึกษา 8 อีกครั้ง แล้วนำไปให้ผู้ทรงคุณวุฒิ
อีกจำนวน 5 คน ตรวจสอบความถูกต้องและวิจารณ์แก้ไขอีกครั้ง

7. นำเกณฑ์ประเมินโรงเรียนประถมศึกษาสำหรับสภาพท้องถิ่นในเขต
การศึกษา 8 ที่แก้ไขแล้วในครั้งที่ 2 ไปทดลองใช้กับผู้บริหารการประถมศึกษาอำเภอ
จำนวน 5 คน อาจารย์ใหญ่จำนวน 5 คน และครูฝ่ายปฏิบัติการสอน จำนวน 5 คน
ซึ่งไม่ใช่กลุ่มตัวอย่างประชากร เพื่อนำผลมาปรับปรุงแก้ไขให้สมบูรณ์อีกครั้งหนึ่ง

8. นำเกณฑ์ประเมินโรงเรียนประถมศึกษาสำหรับสภาพท้องถิ่นในเขต
การศึกษา 8 ที่ปรับปรุงแก้ไขแล้วในครั้งที่ 3 ไปให้กลุ่มตัวอย่างประชากร ได้แก่
ผู้บริหารการประถมศึกษาอำเภอทั้งอำเภอเขตเมืองและอำเภอเขตชนบท จำนวน
24 คน อาจารย์ใหญ่ทั้งอำเภอเขตเมืองและอำเภอเขตชนบท จำนวน 188 คน
ครูฝ่ายปฏิบัติการสอนทั้งอำเภอเขตเมืองและอำเภอเขตชนบท จำนวน 184 คน
รวมทั้งสิ้น 396 คน แสดงความคิดเห็น

9. นำผลของความเห็นดังกล่าวมาวิเคราะห์หาทางสถิติ เพื่อจัดเป็น
เกณฑ์ประเมินโรงเรียนประถมศึกษาสำหรับสภาพท้องถิ่นในเขตการศึกษา 8 ที่
สมบูรณ์ต่อไป

ประโยชน์ที่จะได้รับ

1. เป็นแนวทางในการหาเกณฑ์ประเมินโรงเรียนประถมศึกษาที่เหมาะสมกับสภาพท้องถิ่นในเขตการศึกษาอื่น ๆ
2. เป็นข้อมูลสำหรับผู้บริหาร นำไปพิจารณาใช้ประเมินโรงเรียนประถมศึกษาในระดับท้องถิ่นนั้น ๆ
3. เป็นข้อมูลเพื่อเสนอต่อกระทรวงศึกษาธิการ นำไปพิจารณาใช้ประเมินโรงเรียนประถมศึกษา ในเขตการศึกษา 8



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย