

บทที่ 1

บทนำ



ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ความก้าวหน้าทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ความซับซ้อนของสังคม และความเสื่อมโทรมทางทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม มีอิทธิพลต่อรูปแบบกระบวนการพัฒนา มนุษย์ในปัจจุบัน ซึ่งได้เน้นคุณภาพของคนในการปรับตัวและรู้เท่าทันความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น การศึกษาจึงเป็นเครื่องมือสำคัญที่จะสร้างคนให้มีคุณลักษณะที่พึงประสงค์สอดคล้องกับความต้องการของสังคม ดังคุณลักษณะที่แผนพัฒนาการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม ระยะที่ 9 (พ.ศ.2545-2549) ได้กำหนดลักษณะคนไทยที่พึงประสงค์ไว้ว่า (กระทรวงศึกษาธิการ, 2544: 1)

"คนไทยได้รับการพัฒนาให้เป็นมนุษย์ที่สมบูรณ์ เป็นคนดี คนเก่ง มีความสุข พึ่งพาตนเองได้ มีจิตสำนึกในความเป็นไทย มีหลักศาสนา และวัฒนธรรมเป็นวิถีชีวิต มีส่วนร่วม ในการเสริมสร้างประชาคมไทยและประชาคมโลกให้มีความสุข สร้างสังคมแห่งปัญญา สังคมเอื้อ อาทร และสังคมคุณภาพ อันนำไปสู่ระบบเศรษฐกิจที่ใช้ความรู้เป็นฐาน"

ประชากรที่มีคุณภาพย่อมสามารถสร้างเศรษฐกิจ สร้างสังคม สร้างวัฒนธรรม สร้างการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม และสร้างจิตใจ ชนิดที่เชื่อมโยงกันได้อย่างสมดุล อันจะนำไปสู่ความ ผาสุกของสังคมโดยส่วนรวม (อุทัย ดุลยเกษม, 2534 : 6) การลงทุนทางการศึกษาเพื่อพัฒนา คุณภาพประชากรของรัฐจึงเป็นการลงทุนที่ให้ผลในระยะยาวต่างจากการลงทุนสาธารณูปโภค ด้านอื่นๆ โดยเฉพาะการลงทุนจัดการศึกษาระดับประถมศึกษาที่รัฐสามารถจัดได้ทั่วถึงและให้ผล ตอบแทนทางสังคมมากกว่าการศึกษาระดับอื่น

ตั้งแต่ปี พ.ศ.2517 เป็นต้นมา รัฐได้ดำเนินการตามนโยบายความเสมอภาคใน โอกาสทางการศึกษาเพื่อให้ประชากรในวัยเรียนโดยเฉพาะในท้องถิ่นห่างไกลความเจริญได้รับประ โยชน์จากการศึกษาอย่างทั่วถ้วน รัฐจึงรับหน้าที่เป็นผู้รับผิดชอบในการดำเนินการและแบกรับภาระ ค่าใช้จ่ายในการจัดการศึกษาภาคบังคับเพื่อประกันสิทธิและโอกาสของประชาชนในการรับบริการ ทางการศึกษาจากรัฐโดยเท่าเทียมกันดังข้อกำหนดความเสมอภาคที่พึงประสงค์ในสังคมไทยประ การหนึ่งของคณะกรรมการวางพื้นฐานเพื่อการปฏิรูปการศึกษา ปี 2517 ดังนี้ (คณะกรรมการวาง พื้นฐานเพื่อการปฏิรูปการศึกษา, 2521: 56)

"ในระดับการศึกษาภาคบังคับ รัฐจะต้องให้ทุกคนมีสิทธิได้รับการศึกษาโดยเสมอภาคกันโดยมิยอมให้ความแตกต่างเกี่ยวกับเพศ เชื้อชาติ ศาสนา ฐานะ เศรษฐกิจและถิ่นที่อยู่เป็นข้อจำกัดแต่ประการใด ทั้งนี้เพราะการศึกษาภาคบังคับสำหรับคนส่วนใหญ่ของประเทศเป็นการศึกษาที่ให้ผลตอบแทนแก่สังคมสูงกว่าบุคคล"

การพัฒนาประเทศโดยจัดการศึกษาให้ทั่วถึงและมีคุณภาพแก่ประชากร ประเทศนั้นก็ประสบความสำเร็จทุกด้านไม่ว่า ด้านเศรษฐกิจ การเมือง สังคมและวัฒนธรรม แต่สถานการณ์ของประเทศที่ผ่านมา จนถึงยุคของการปฏิรูปการศึกษา ซึ่งเริ่มในปี พ.ศ.2540 สะท้อนให้เห็นว่า การจัดการศึกษาไม่สอดคล้องกับสภาพสังคมปัจจุบัน ดังปัญหาที่เกิดขึ้นกับเยาวชนของสังคมไทย อาทิ การตกเป็นทาสยาเสพติดและอบายมุข การใช้ความรุนแรงในการแก้ไขปัญหา การก่ออาชญากรรม การค้าประเวณี การแสดงออกพฤติกรรมทางเพศที่ไม่เหมาะสม รวมไปถึงความฟุ้งเฟ้อในวัตถุ ดังนั้น คุณภาพของคนจึงขึ้นอยู่กับคุณภาพการศึกษาเป็นสำคัญ

ในสภาพปัจจุบัน การจัดการศึกษาโดยเฉพาะในระดับประถมศึกษา สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติเป็นกิจกรรมของรัฐที่มีค่าใช้จ่ายสูงและมากกว่าการศึกษาระดับอื่น ดังตารางที่ 1

ตารางที่ 1 เปรียบเทียบงบประมาณรายจ่ายด้านการศึกษา จำแนกตาม หน่วยงานที่รับผิดชอบ ปีงบประมาณ 2546

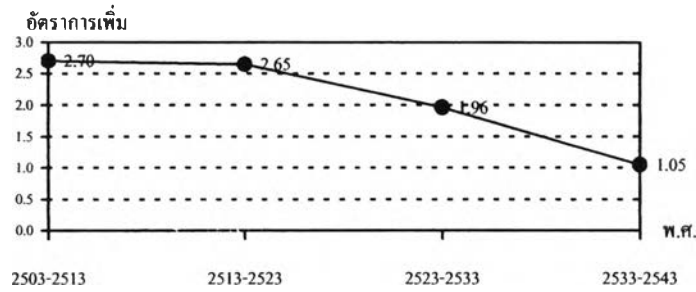
หน่วย : บาท

งบประมาณรายจ่ายด้านการศึกษา ปีงบประมาณ 2546	
สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ	84,319,345,400
กรมสามัญศึกษา	35,637,311,800
กรมอาชีวศึกษา	9,944,956,100
สำนักงานคณะกรรมการอุดมศึกษา	38,203,428,600

แต่ในขณะเดียวกัน จากนโยบายการวางแผนครอบครัวที่เริ่มตั้งแต่ปี พ.ศ. 2513 ทำให้ภาวะการเจริญพันธุ์ลดต่ำกว่าการทดแทนตนเองอย่างรวดเร็ว ส่งผลกระทบต่อเนื่องต่อโครงสร้างอายุประชากร (เตี้ยง ผาดโรสง, 2539) การสำรวจสำมะโนประชากร ตั้งแต่ ปี พ.ศ. 2503 เป็นต้นมา จนถึงปี พ.ศ. 2543 พบว่าอัตราการเพิ่มประชากรในแต่ละช่วงสำมะโนลดลงอย่างเห็นได้ชัด ในระหว่างปี พ.ศ.2533-2543 อัตราเพิ่มของประชากร คิดเป็นร้อยละ 1.05 ต่อปี ซึ่งเป็นอัตราเพิ่มที่ต่ำที่สุด นับตั้งแต่การทำสำมะโนครั้งแรก โดยที่อัตราเพิ่ม ระหว่างปี พ.ศ. 2503-2513

คิดเป็นร้อยละ 2.70 พ.ศ.2513-2523 คิดเป็นร้อยละ 2.65 และ พ.ศ. 2523-2533 คิดเป็นร้อยละ 1.96 ดังแผนภาพที่ 1

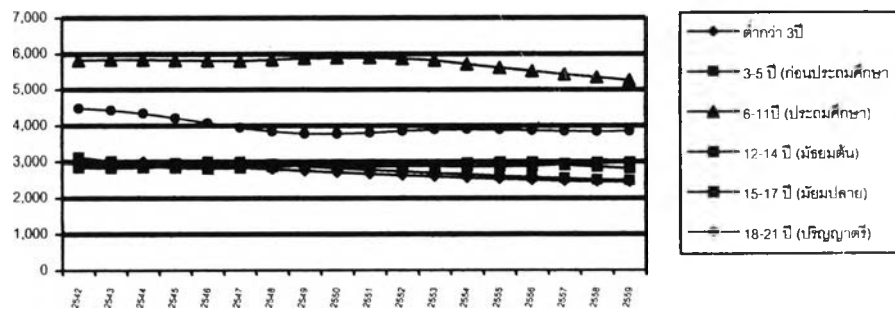
แผนภาพที่ 1 อัตราการเพิ่มประชากรต่อปีของประเทศไทย พ.ศ.2503-2543



แหล่งข้อมูล:สำมะโนประชากรและเคหะ พ.ศ.2503-2543 สำนักงานสถิติแห่งชาติ สำนักนายกรัฐมนตรี

รัฐได้สนับสนุนและรณรงค์ให้มีการวางแผนครอบครัวในรูปของการคุมกำเนิด ทำให้จำนวนประชากรเกิดใหม่ลดจำนวนลงตามช่วงเวลา ผลสำเร็จดังกล่าวเกิดขึ้นประกอบกับการที่ครอบครัวเน้นคุณภาพของบุตรมากกว่าปริมาณ นอกจากนี้ยังมีสถานการณ์อื่นๆ ที่ส่งผลต่อการลดอัตราการเพิ่มของประชากรได้แก่ การปรับเปลี่ยนสถานภาพและบทบาทของสตรี ภาวะเศรษฐกิจ รวมไปถึงการแพร่ระบาดของโรคเอดส์ (เกื้อ วงศ์บุญสิน, 2545)

แผนภาพที่ 2 การคาดประมาณประชากรของประเทศไทย ปี พ.ศ.2542-2559



ที่มา : ศูนย์สถิติแห่งชาติเพื่อการปฏิรูปการศึกษา สำนักงานคณะกรรมการการศึกษา

ดังนั้นการที่อัตราการเกิดลดลง จึงทำให้โรงเรียนประถมศึกษาที่มีนักเรียนเข้าเรียนลดน้อยลงทุกปี โดยเฉพาะโรงเรียนประถมศึกษาขนาดเล็กในชนบท ที่มีนักเรียนต่ำกว่า 121 คน และอยู่ในเขตที่มีประชากรเบาบาง เพียง ผาดไร่สอง (2539) กล่าวว่า นโยบายการวางแผนครอบครัวทำให้โรงเรียนจะถูกยุบ-รวม และเล็กล้มไปอย่างต่อเนื่อง และการล่มสลายของหมู่บ้านจะปรากฏให้เห็นมากขึ้นเรื่อยๆ ตามมาด้วยปัญหาสังคมและ เศรษฐกิจ การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวจะทำให้โรงเรียนบางแห่งมีนักเรียนเพียงชั้นละ 5-9 คน หรือบางชั้นไม่มีนักเรียนเลย ครูนักเรียนขาดแรงกระตุ้นภายในกลุ่ม ยิ่งกว่านั้นค่าใช้จ่ายต่อหัวของนักเรียนเพิ่มสูงขึ้นตามลำดับ ด้วยเหตุที่ค่าใช้จ่ายทางการศึกษาของประเทศเพิ่มมากขึ้นทุกปี แต่ในขณะที่ประชากรวัยเรียนลดจำนวนลง สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติจึงได้มีการเร่งปรับปรุงคุณภาพการศึกษาให้ทัดเทียมและทั่วถึง

โรงเรียนประถมศึกษาขนาดเล็กในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติที่มีจำนวนหนึ่งในสามของโรงเรียนประถมศึกษาทั่วประเทศนั้นมีข้อจำกัดหลายประการที่ทำให้ไม่สามารถพัฒนาคุณภาพการศึกษาได้ทัดเทียมโรงเรียนขนาดใหญ่หรือโรงเรียนที่อยู่ในเขตเมือง *ประการแรก ข้อจำกัดทางเศรษฐกิจ* เป็นความเชื่อพื้นฐานว่า โรงเรียนที่มีนักเรียนจำนวนน้อย เสียค่าใช้จ่ายในการจัดการศึกษาแพงกว่า หรือต้นทุนต่อหน่วยสูงกว่าโรงเรียนขนาดใหญ่ ดังผลการศึกษาของ Bell และ Sigsworth (1987) ที่ได้ศึกษาดำเนินการของโรงเรียนประถมศึกษาขนาดเล็กในประเทศสกอตแลนด์ พบว่า ต้นทุนเฉลี่ยต่อนักเรียนหนึ่งคนเป็นหลักเกณฑ์ที่มีเหมาะสมสำหรับนักเรียน 70 คน แต่ต้นทุนจะเพิ่มมากขึ้นเมื่อนักเรียนลดลง โรงเรียนที่มีนักเรียนน้อยกว่า 20 คน มีค่าใช้จ่ายเป็นสามเท่าของค่าใช้จ่ายโดยเฉลี่ย เมื่อดำเนินการดำเนินการศึกษาของโรงเรียนขนาดเล็กจำนวนมากที่มีนักเรียนต่ำกว่า 25 คน มีค่าเท่ากับค่าใช้จ่ายของโรงเรียนที่มีนักเรียนจำนวน 100 คน ดังนั้นเมื่อจัดสรรค่าใช้จ่ายสำหรับนักเรียนรายคน โรงเรียนขนาดเล็กจึงไม่สามารถจัดหาอุปกรณ์การเรียนที่ทันสมัย อุปกรณ์กีฬา ห้องสมุด ห้องปฏิบัติการทางวิทยาศาสตร์หรือคอมพิวเตอร์ได้

ประการที่สอง ข้อจำกัดทางสังคม โรงเรียนขนาดเล็กตั้งอยู่ในชุมชนที่ห่างไกลจากเมือง พ่อแม่ผู้ปกครองส่วนใหญ่ประกอบอาชีพเกษตรกร มีฐานะยากจน เด็กเป็นแรงงานในครอบครัวชนบทต่างจากเด็กในสังคมเมืองที่ได้เปรียบในสภาพแวดล้อมที่เอื้ออำนวยต่อการเรียนรู้ ผู้ปกครองมีฐานะที่จะสนับสนุนการเรียนมากกว่า

ประการที่สาม ข้อจำกัดทางการศึกษา การมีครูครบชั้นเรียนนั้นเป็นไปได้ยากยิ่ง ในโรงเรียนขนาดเล็ก ครูหนึ่งคนจึงทำหน้าที่สอนหลายชั้นเรียน บางวิชาไม่มีครูผู้สอนหรือครูไม่มีความรู้พอที่จะสอนได้ คุณภาพของการศึกษานั้น ขึ้นอยู่กับคุณภาพการสอนอย่างเป็นทางการ ครูในโรงเรียนขนาดเล็ก เจ็ดยชา ขาดความทะเยอทะยาน มีความกดดัน ครูอยู่อย่างโดดเดี่ยว มีผู้ร่วมงานแลกเปลี่ยนประสบการณ์น้อย ไม่สามารถออกไปแสวงหาความรู้ทางวิชาการได้ง่าย โรงเรียนขนาดเล็กในชนบทเป็นที่รวมครูบรรจุใหม่ ยังไม่มีประสบการณ์ ไม่คาดหวังที่จะอยู่ที่หมู่บ้านนั้น รอโอกาสย้าย สภาพแวดล้อมภายในโรงเรียนขนาดเล็กทำให้นักเรียนขาดการแข่งขัน และมีปฏิสัมพันธ์กันในวงแคบ (คณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ, 2526 : 29) ข้อจำกัดดังกล่าวเสมือนเป็นปัญหาของโรงเรียนประถมศึกษาขนาดเล็ก ในขณะที่โรงเรียนประถมศึกษาขนาดเล็กมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นทุกปี ส่งผลต่อประสิทธิภาพในการใช้ทรัพยากรทางการศึกษา กล่าวคือ การจัดการศึกษาในโรงเรียนขนาดเล็กเป็นการลงทุนที่สูงแต่ผลผลิตที่ได้กลับไม่มีคุณภาพ

สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ (2544 : 3-4) ได้ประเมินประสิทธิภาพการใช้ทรัพยากรในการจัดการศึกษา ด้านการใช้ครู การใช้อาคารสถานที่ การใช้งบประมาณ ในระดับประเทศ ผลสรุปดังตารางต่อไปนี้

ตารางที่ 2 เปรียบเทียบการใช้ครู การใช้ห้องเรียน การใช้งบประมาณ ของโรงเรียนประถมศึกษา จำแนกตามขนาด

ขนาดโรงเรียน	ขนาดเล็ก (นร. ต่ำกว่า 121 คน)	ขนาดกลาง (นร. 121-300 คน)	ขนาดใหญ่ (นร. 301 คน ขึ้นไป)
การใช้ครู (อัตราส่วน นร. : ครู)	13:1	18:1	23:1
การใช้ห้องเรียน (อัตราส่วน นร. : ห้อง)	16:1	23:1	29:1
การใช้งบประมาณ (ค่าใช้จ่าย : คน) * ปีงบประมาณ 2543	607:1	241:1	110:1

ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ, 2544 : 3-4 (เอกสารอัดสำเนา)

จากตารางที่ 2 จะเห็นได้ว่าค่าใช้จ่ายที่ใช้ในการจัดการศึกษาโรงเรียนประถมศึกษาขนาดเล็ก สูงกว่าโรงเรียนขนาดใหญ่ ทั้งๆ ที่สภาพปัจจุบัน การสนับสนุนด้านปัจจัยให้กับโรงเรียนขนาดเล็กยังไม่ได้ตามเกณฑ์มาตรฐาน และสถานะเศรษฐกิจเป็นไปได้ยากยิ่งที่จะสนับสนุนโรงเรียนขนาดเล็กให้มีความพร้อมทุกด้าน (สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ, 2544)

กองนโยบายและแผน สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ (2539 : 16) ได้สรุปสภาพปัญหาของโรงเรียนประถมศึกษาขนาดเล็ก ดังนี้

1. **ปัญหาด้านคุณภาพการศึกษา** ผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนของนักเรียนค่อนข้างต่ำเมื่อเปรียบเทียบกับโรงเรียนขนาดใหญ่ เนื่องจากความพร้อมด้านบุคลากร ครูไม่ครบชั้นเรียน ครูต้องสอนทุกวิชา จำนวนนักเรียนแต่ละชั้นน้อยเกินไป ไม่เหมาะสมต่อการจัดกิจกรรมการเรียนการสอนตามหลักสูตร

2. **ปัญหาการลงทุนทางการศึกษา** การลงทุนทางการศึกษาของโรงเรียนขนาดเล็กมีสูงมาก เมื่อเปรียบเทียบกับจำนวนนักเรียน ทั้งงบดำเนินการ เงินเดือนของครู ค่าวัสดุ ค่าใช้สอย ค่าสาธารณูปโภคและงบลงทุนด้านอาคารเรียน อาคารประกอบ และด้านครุภัณฑ์ แต่ในทางตรงกันข้ามปริมาณที่ได้รับกลับมีจำนวนน้อย ขาดแคลนวัสดุอุปกรณ์ ในการจัดกิจกรรมการเรียนการสอน ครุภัณฑ์ที่จำเป็นไม่มีใช้สอย เช่น เครื่องอัดสำเนา เครื่องพิมพ์ดีด อุปกรณ์วิทยาศาสตร์ เป็นต้น ซึ่งถ้าจะจัดปัจจัยให้ให้ได้มาตรฐานตามที่หลักสูตรกำหนดจะต้องลงทุนเพิ่มขึ้น

3. **ปัญหาด้านขวัญและกำลังใจของบุคลากร** ขวัญและกำลังใจของบุคลากรในโรงเรียนขนาดเล็กจะต่ำกว่าโรงเรียนขนาดใหญ่ มีการขอย้ายสูงในแต่ละปี ขาดพลังในการทำงานร่วมกัน ขาดผู้ร่วมคิดร่วมทำ ขาดความก้าวหน้าในหน้าที่เพราะปริมาณงานน้อย เป็นข้อจำกัดในการจัดทำผลงานทางวิชาการของผู้สอน และการเลื่อนตำแหน่งและระดับของผู้บริหารโรงเรียน

ด้วยเหตุนี้ สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ที่รับผิดชอบโรงเรียนประถมศึกษาขนาดเล็ก ปีการศึกษา 2544 จำนวน 10,970 แห่งทั่วประเทศ จึงได้ดำเนินการแก้ไขปัญหาโรงเรียนประถมศึกษาขนาดเล็กให้มีประสิทธิภาพและนำไปสู่คุณภาพการศึกษา ด้วย 2 มาตรการหลัก คือ

1. ยุบรวมโรงเรียนที่มีนักเรียนต่ำกว่า 120 คน อยู่ในเส้นทางคมนาคมสะดวก ห่างจากบ้านในระยะทางไม่เกิน 3 กิโลเมตร โดยจัดให้มีรถรับส่ง
2. ส่งเสริมโรงเรียนขนาดเล็กที่ไม่สามารถรวมหรือเลิกล้มได้โดยการพัฒนาคุณภาพและประสิทธิภาพด้วยรูปแบบที่เหมาะสมในแต่ละพื้นที่

สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ได้ประเมินคุณภาพการศึกษา ประสิทธิภาพและประสิทธิผลการศึกษา ปีการศึกษา 2540 ของโรงเรียนในภาพรวมของประเทศ เมื่อจำแนกตามภูมิศาสตร์พบว่า ภาคกลางมีประสิทธิภาพสูงกว่าภาคอื่นๆ (วัดจากผลผลิตซึ่งได้แก่ ผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนของนักเรียนชั้นประถมศึกษาปีที่ 6) ทั้งนี้เนื่องมาจากโรงเรียนในเขตภาคกลางนั้นอยู่ใกล้แหล่งความรู้ มีสาธารณูปโภค ไฟฟ้า ประปา ถนน การรับข่าวสารและความรู้

รวมทั้งความเจริญของชุมชน ส่วนโรงเรียนในเขตภาคเหนือนั้นมีประสิทธิภาพการศึกษาดำกว่าภาคอื่นๆ หรือมีผลไม่น่าพอใจ เมื่อพิจารณาตามขนาดโรงเรียน โรงเรียนขนาดใหญ่จะมีประสิทธิภาพสูงกว่าโรงเรียนขนาดเล็ก แต่ในขณะเดียวกันโรงเรียนขนาดเล็กกลับมีประสิทธิภาพผลสูงกว่าโรงเรียนขนาดใหญ่ นั่นคือ โรงเรียนขนาดเล็กที่เสียเปรียบโรงเรียนขนาดใหญ่ ในด้านอุปกรณ์การเรียน การสอน สิ่งอำนวยความสะดวก สภาพอาคารเรียน ครูผู้สอน การจัดกิจกรรมการเรียนการสอน แต่ผลผลิตที่ได้คือ ผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนไม่แตกต่างจากโรงเรียนขนาดใหญ่มากนัก (กองประเมินผลการศึกษา สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ, 2542)

ภาคเหนือของประเทศไทย มีลักษณะภูมิประเทศเป็นเทือกเขาสูงสลับซับซ้อน สภาพภูมิอากาศหนาวเย็น มีประชากรหลายกลุ่มชาติพันธุ์กระจายตัวอยู่ในพื้นที่สูง ถิ่นทุรกันดาร ระยะทางไกลและการคมนาคมเป็นอุปสรรค ประชากรส่วนใหญ่ยากจน ไม่สามารถสนับสนุนการศึกษาของบุตรหลานได้อย่างเต็มที่ โรงเรียนประถมศึกษาของรัฐจึงเป็นสถานศึกษาที่สำคัญของชุมชนที่ห่างไกลความเจริญ และมีโอกาสเข้าถึงการศึกษาที่มีคุณภาพได้น้อยกว่าชุมชนในเขตเมือง

ด้วยเหตุนี้ผู้วิจัยจึงสนใจโรงเรียนประถมศึกษาขนาดเล็กในเขตภาคเหนือโดยเฉพาะในจังหวัดเชียงใหม่ที่ซึ่งมีโรงเรียนประถมศึกษาขนาดเล็กมากที่สุดในภาคเหนือถึง 474 แห่ง ในปีการศึกษา 2545 จากจำนวนโรงเรียน 954 แห่ง คิดเป็น 71% ของโรงเรียนทั้งหมด และโรงเรียนต่างๆ นี้ประสบปัญหาที่สำคัญ คือ ครูไม่ครบชั้นเรียน ขาดอุปกรณ์การเรียนการสอน การปรับปรุงคุณภาพการศึกษาโรงเรียนประถมศึกษาขนาดเล็กให้มีคุณภาพทัดเทียมกันทั้งหมดนั้น เป็นการใช้งบประมาณมากกับกลุ่มนักเรียนที่มีจำนวนน้อย แต่การปฏิรูปการศึกษาเพื่อพัฒนาผู้เรียนให้เกิดคุณภาพยังคงดำเนินต่อไป สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาจังหวัดเชียงใหม่ ซึ่งมีทั้งหมด 5 เขต แบ่งตามลักษณะของสภาพพื้นที่นั้น ได้ใช้นโยบายแก้ไขปัญหาโรงเรียนประถมศึกษาขนาดเล็กในสังกัดด้วยวิธีการที่หลากหลายเพื่อปรับปรุงคุณภาพการศึกษา และเพิ่มประสิทธิภาพการจัดการศึกษา ตามแนวนโยบายสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ จึงทำให้ผู้วิจัยสนใจแนวทางการดำเนินการปรับปรุงคุณภาพการศึกษาและการใช้ทรัพยากรทางการศึกษา โรงเรียนประถมศึกษาขนาดเล็กสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาทั้ง 5 เขต ในปัจจุบัน มีวิธีการอย่างไรที่ทำให้ผู้เรียนโรงเรียนประถมศึกษาขนาดเล็กได้รับการศึกษาที่มีคุณภาพ และมีการใช้ทรัพยากรทางการศึกษาที่มีอยู่อย่างไรให้เกิดประโยชน์สูงสุด และมีแนวทางใดที่สามารถพัฒนาคุณภาพการศึกษาและการใช้ทรัพยากรการศึกษาโรงเรียนขนาดเล็กที่ยังคงตั้งอยู่เพื่อเป็นสถาบันการเรียนรู้ที่สำคัญของชุมชน ในขั้นตอนนี้ผู้วิจัยใช้การศึกษาแบบเดลฟายโดยกำหนดผู้เชี่ยวชาญซึ่งเป็นผู้บริหารโรงเรียนขนาดเล็กในปัจจุบันได้แสดงความคิดเห็นได้อย่างอิสระโดยไม่ได้รับอิทธิพลจากฝ่ายใด ซึ่งจะได้แนวความคิดที่หลากหลายและสามารถหาความเป็นอันหนึ่งอันเดียวจากฉันทามติ

ของผู้เชี่ยวชาญโรงเรียนขนาดเล็กทุกท่าน ข้อความรู้ที่ได้จากการวิจัยสามารถนำมาเป็นข้อมูลพื้นฐานในการพิจารณากำหนดนโยบายการแก้ปัญหาโรงเรียนขนาดเล็กในทิศทางที่สอดคล้องกับความเห็นของผู้ปฏิบัติตามนโยบาย

ปัญหาการวิจัย

1. สภาพปัจจุบัน ปัญหาคุณภาพการศึกษาและการใช้ทรัพยากรทางการศึกษาโรงเรียนประถมศึกษาขนาดเล็ก สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาเชียงใหม่เป็นอย่างไร
2. แนวทางการดำเนินการแก้ไขปัญหาคุณภาพการศึกษาและการใช้ทรัพยากรทางการศึกษาโรงเรียนประถมศึกษาขนาดเล็กมีอะไรบ้าง แต่ละแนวทางใช้เหมาะสมกับโรงเรียนประถม ศึกษาขนาดเล็กที่มีสภาพอย่างไร ผลการดำเนินงานแก้ไข มีข้อดี ข้อเสีย อุปสรรค ปัญหาที่พบ เป็นอย่างไร และสามารถแก้ไขคุณภาพการศึกษา การใช้ทรัพยากรในการจัดการศึกษาได้มากน้อยเพียงไร
3. มีแนวทางอื่นใดบ้างที่เหมาะสมและสามารถพัฒนาคุณภาพการศึกษาและการใช้ทรัพยากรทางการศึกษาในโรงเรียนประถมศึกษาขนาดเล็กได้

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. ศึกษาสภาพปัจจุบัน ปัญหาคุณภาพการศึกษาและการใช้ทรัพยากรทางการศึกษาโรงเรียนประถมศึกษาขนาดเล็กสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาเชียงใหม่
2. ศึกษาการดำเนินการ อุปสรรคในการแก้ไขปัญหาคุณภาพการศึกษาและการใช้ทรัพยากรทางการศึกษาโรงเรียนประถมศึกษาขนาดเล็ก สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาเชียงใหม่
3. เสนอแนวทางการพัฒนาคุณภาพการศึกษาและการใช้ทรัพยากรทางการศึกษาโรงเรียนประถมศึกษาขนาดเล็ก สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาเชียงใหม่

ขอบเขตของการวิจัย

ผู้วิจัยกำหนดกรณีศึกษาโดยการเลือกโรงเรียนประถมศึกษาของรัฐ สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาเชียงใหม่ ซึ่งมีทั้งหมด 5 เขต

การศึกษาคั้งนี้ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของการวิจัย ผู้วิจัยจึงกำหนดขอบเขตของแต่ละวัตถุประสงค์ ดังนี้

1. สภาพปัจจุบันและปัญหาคุณภาพการศึกษาและการใช้ทรัพยากรทางการศึกษา
โรงเรียนประถมศึกษาขนาดเล็ก สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาเชียงใหม่ ศึกษาในประเด็นต่อไปนี้

สภาพปัจจุบัน ศึกษาจำนวนโรงเรียนประถมศึกษาขนาดเล็ก จำนวนนักเรียน จำนวนครู จำนวนห้องเรียน ปีการศึกษา 2545 สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาจังหวัดเชียงใหม่ 5 เขต

ปัญหาคุณภาพการศึกษา ศึกษาตัวชี้วัดคุณภาพการศึกษาในด้านปัจจัยนำเข้าและผลผลิต คือ การจัดครูเข้าสอนของโรงเรียนประถมศึกษาขนาดเล็ก และผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนรายวิชาภาษาไทย และคณิตศาสตร์ ของนักเรียนชั้นประถมศึกษาปีที่ 3 และ 6 ปีการศึกษา 2545 โดยใช้ข้อมูลผลสัมฤทธิ์ทางการเรียน (GAT = General Achievement Test) ที่ทำการทดสอบโดยสำนักทดสอบทางการศึกษา เปรียบเทียบกับโรงเรียนขนาดกลาง (จำนวน 121-300 คน) และ โรงเรียนขนาดใหญ่ (จำนวน 301-720 คน)

การใช้ทรัพยากรทางการศึกษา ศึกษาการใช้ทรัพยากรที่ใช้จัดการศึกษา คือ การใช้ครู การใช้ห้องเรียน การใช้ห้องสมุด การใช้งบประมาณ ประจำปีการศึกษา 2545 ในภาพรวมของแต่ละสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาจังหวัดเชียงใหม่ เขตการศึกษาที่ 1 2 3 4 และ 5

$$\text{การใช้ครู (อัตราส่วน ครู : นักเรียน)} = \frac{\text{ผลรวมจำนวนนักเรียน}}{\text{ผลรวมจำนวนครูในโรงเรียน}}$$

$$\text{การใช้ห้องเรียน (อัตราส่วน นักเรียน : ห้อง)} = \frac{\text{ผลรวมจำนวนห้องทั้งหมด}}{\text{ผลรวมจำนวนนักเรียน}}$$

$$\text{การใช้ห้องเรียน (อัตราส่วน ครู : ห้อง)} = \frac{\text{ผลรวมจำนวนห้องทั้งหมด}}{\text{ผลรวมจำนวนครู}}$$

$$\text{การใช้ห้องสมุด (อัตราส่วน นักเรียน : หนังสือ)} = \frac{\text{ผลรวมจำนวนหนังสือ}}{\text{ผลรวมจำนวนนักเรียน}}$$

$$\text{การใช้งบประมาณ (ค่าใช้จ่ายรายหัวนักเรียน)} = \frac{\text{ผลรวมของค่าใช้จ่ายแต่ละรายการ}}{\text{ผลรวมของจำนวนนักเรียน}}$$

ค่าใช้จ่ายหรืองบดำเนินการแต่ละรายการประกอบด้วย เงินเดือนครู ค่าจ้างประจำ ค่าวัสดุใช้สอย ค่าครุภัณฑ์ ค่าสาธารณูปโภค

ผู้วิจัยเปรียบเทียบระหว่างโรงเรียน 2 ขนาด คือขนาดเล็ก (นักเรียน 1-120 คน) และ ขนาดกลาง (นักเรียน 121-300 คน)

การวิเคราะห์ทางสถิติ

สมมติฐานการวิจัย

ผลสัมฤทธิ์ทางการเรียน สามารถอธิบายความสัมพันธ์ ระหว่างขนาดของโรงเรียน ขนาดห้องเรียน อัตราส่วนครูต่อนักเรียน จำนวนหนังสือในห้องสมุด ครูต่อจำนวนห้องที่รับผิดชอบ ค่าใช้จ่ายรายหัว

ตัวแปรที่ศึกษา

- 1) ตัวแปรอิสระ ประกอบด้วย ขนาดของโรงเรียน ขนาดห้องเรียน อัตราส่วนครูต่อ นักเรียน จำนวนหนังสือในห้องสมุด ครูต่อจำนวนห้องที่รับผิดชอบ ค่าใช้จ่ายรายหัว
- 2) ตัวแปรตาม ผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนในรายวิชาภาษาไทยและคณิตศาสตร์

สถิติที่ใช้ในการวิเคราะห์ คือ ความถี่ ค่าเฉลี่ย ร้อยละ ความแปรปรวน สหสัมพันธ์

ข้อตกลงเบื้องต้น

การศึกษาครั้งนี้ศึกษาสภาพการณ์ตามภาวะที่เป็นอยู่ โดยไม่มีการจัดกระทำตัวแปรใดๆ ผู้วิจัยต้องการทราบสภาพปัจจุบัน และข้อเท็จจริงของโรงเรียนขนาดเล็กกับคุณภาพการศึกษาจากกรณีศึกษาเท่านั้น

เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย คือ แบบสำรวจข้อมูล

2. การดำเนินการและอุปสรรคในการแก้ไขปัญหาคณาภพการศึกษาและการใช้ทรัพยากรทางการศึกษา โรงเรียนประถมศึกษาขนาดเล็ก สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาจังหวัดเชียงใหม่ ซึ่งประกอบไปด้วย 5 เขต ดังนี้

- | | | |
|-------|-----------------|---|
| เขต 1 | ประกอบด้วยอำเภอ | เมือง สันกำแพง ดอยสะเก็ด แม่ออน |
| เขต 2 | ประกอบด้วยอำเภอ | แมริม พร้าว สันทราย สะเมิง แม่แตง |
| เขต 3 | ประกอบด้วยอำเภอ | ฝาง เชียงดาว เวียงแหง แม่อาาย ไชยปราการ |
| เขต 4 | ประกอบด้วยอำเภอ | สันป่าตอง แม่วาง สวรรักี หางดง ดอยหล่อ |
| เขต 5 | ประกอบด้วยอำเภอ | ฮอด จอมทอง ดอยเต่า แม่แจ่ม อมก๋อย |

กลุ่มผู้ให้ข้อมูล ได้แก่ ฝ่ายนโยบายและแผนของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาทุกเขต และโรงเรียน ที่ดำเนินการแก้ไขปัญห สำหรับอุปสรรคการแก้ไขปัญหาคณาภพการศึกษาและการใช้ทรัพยากรทางการศึกษา โรงเรียนประถมศึกษาขนาดเล็ก ศึกษา ข้อจำกัดหรือปัจจัยที่ไม่สามารถแก้ไขคณาภพการศึกษาและการใช้ทรัพยากรทางการศึกษา ของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาจังหวัดเชียงใหม่แต่ละเขต

เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย คือ แบบสัมภาษณ์แบบไม่มีโครงสร้าง

3. การนำเสนอแนวทางการพัฒนาคุณภาพการศึกษาและการใช้ทรัพยากรทางการศึกษา โรงเรียนประถมศึกษาขนาดเล็ก ใช้เทคนิควิธีเดลฟาย รวบรวมความคิดเห็นจากกลุ่มผู้เชี่ยวชาญ 20 คน ผู้เชี่ยวชาญที่กำหนดไว้ คือ ผู้บริหารโรงเรียนประถมศึกษาขนาดเล็ก สำนัก งานเขตพื้นที่การศึกษาเชียงใหม่ ใช้แบบสอบถามในการเก็บรวบรวมข้อมูล ขอบเขตการวิจัยในส่วนนี้ คือ

- ศึกษาแนวทางที่เหมาะสมในการพัฒนาคุณภาพการศึกษาและการใช้ทรัพยากรการศึกษาโรงเรียนประถมศึกษาขนาดเล็ก
- กลุ่มผู้เชี่ยวชาญ คือ ผู้บริหารโรงเรียนที่กำลังปฏิบัติหน้าที่ในโรงเรียนประถมศึกษาขนาดเล็ก สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาเชียงใหม่ โดยใช้ประสบการณ์ผนวกกับความสามารถเฉพาะตัวและเป็นผู้ที่เข้าใจสภาพแวดล้อมของโรงเรียนเป็นอย่างดี
- การสอบถามความคิดเห็นจากผู้เชี่ยวชาญใช้เทคนิคเดลฟาย จำนวน 3 รอบ เป็นความคิดเห็นอิสระ ผู้วิจัยเปลี่ยนแปลงจำนวน คำ และความหมาย ให้น้อยที่สุด

เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย แบบสอบถาม

สถิติที่ใช้ในการวิเคราะห์ คือ มัธยฐาน ฐานนิยม ส่วนเบี่ยงเบนควอไทล์

ข้อตกลงเบื้องต้น

- แนวทางที่ได้เป็นแนวความคิดและการปฏิบัติของผู้เชี่ยวชาญในงานวิจัยนี้เท่านั้น
- ระยะเวลาที่ตอบแบบสอบถามที่แตกต่างกันในแต่ละรอบไม่มีผลต่อความคิดเห็นที่แตกต่างหรือไม่แตกต่างกันในการตอบแบบสอบถามของผู้เชี่ยวชาญในกลุ่ม
- แนวทาง คือ ข้อแสดงความคิดเห็นที่มีค่ามัธยฐานตั้งแต่ 3.50 ขึ้นไป ค่าพิสัยระหว่าง ควอไทล์ ไม่เกิน 1.5 และความแตกต่างระหว่าง ค่ามัธยฐานกับฐานในแต่ละข้อคำถามไม่เกิน 1

คำจำกัดความที่ใช้ในการวิจัย

คุณภาพการศึกษา หมายถึง ผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนของนักเรียน

ผลสัมฤทธิ์ทางการเรียน หมายถึง คะแนนผลการสอบของนักเรียน ในรายวิชาคณิตศาสตร์และภาษาไทย ที่จัดสอบโดยสำนักทดสอบทางการศึกษา สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน

การใช้ทรัพยากรทางการศึกษา หมายถึง การใช้ ครู ห้องเรียน ห้องสมุดและงบประมาณ(ค่าใช้จ่ายรายหัว)

ค่าใช้จ่ายรายหัว หมายถึง ค่าใช้จ่ายที่รัฐเป็นผู้สนับสนุนการดำเนินการของโรงเรียนประถมศึกษาในแต่ละปี ได้แก่ เงินเดือนบุคลากร ค่าวัสดุใช้สอย ครุภัณฑ์ ค่าสาธารณูปโภค ของแต่ละโรงเรียน หารด้วย จำนวนนักเรียนทั้งหมดของโรงเรียนนั้น

โรงเรียนประถมศึกษาขนาดเล็ก หมายถึง โรงเรียนประถมศึกษา สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา เชียงใหม่ ที่มีนักเรียนต่ำกว่า 121 คน

สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาเชียงใหม่ หมายถึง หน่วยงานที่ดูแลและรับผิดชอบโรงเรียนประถมศึกษาเขตจังหวัดเชียงใหม่ ประกอบด้วยหน่วยงานย่อย คือ สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาเชียงใหม่ เขต 1 ดูแลโรงเรียนในอำเภอเมือง สันกำแพง ดอยสะเก็ด กิ่งอำเภอแม่ฮอน สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาเชียงใหม่ เขต 2 ดูแลโรงเรียนในอำเภอแมริม พัว้ว สันทราย สะเมิง แม่แตง สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาจังหวัดเชียงใหม่ เขต 3 ดูแลโรงเรียนในอำเภอฝาง เชียงดาว เวียงแหง แม่ฮาย ไชยปราการ สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาจังหวัดเชียงใหม่ เขต 4

ดูแลโรงเรียนในอำเภอสันป่าตอง แม่วาง สารภี หางดง กิ่งอำเภอดอยหล่อ สำนักงานเขตพื้นที่ การศึกษาจังหวัดเชียงใหม่ เขต 5 ดูแลโรงเรียนในอำเภอฮอด จอมทอง ดอยเต่า แม่แจ่ม อม ก๋อย

แนวทางการพัฒนาคุณภาพการศึกษาและการใช้ทรัพยากรทางการศึกษา หมายถึง แนวทางที่เหมาะสมในการดำเนินงานเพื่อแก้ไขปัญหาคุณภาพและการใช้ทรัพยากรโรงเรียน ประถมศึกษาขนาดเล็ก

วิธีดำเนินการวิจัย

1) ศึกษาเอกสารทางวิชาการ รายงานการวิจัย ฯลฯ เป็นข้อมูลเบื้องต้น ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับ ปัญหาโรงเรียนขนาดเล็ก คุณภาพการศึกษา การใช้ทรัพยากรทางการศึกษา ประสิทธิภาพการจัดการศึกษา แนวนโยบายของสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ (ต่อมา เปลี่ยนเป็นสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน) ในการพัฒนาคุณภาพและการใช้ทรัพยากรทางการศึกษาโรงเรียนประถมศึกษาขนาดเล็กจากแหล่งข้อมูลต่างๆ คือ ห้องสมุดมหาวิทยาลัย ห้องสมุดของหน่วยงานการศึกษา

2) ศึกษาข้อมูลจำนวนโรงเรียนประถมศึกษา สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษา ขั้นพื้นฐาน

3) เลือกประชากรและกลุ่มตัวอย่าง ในงานวิจัยนี้เลือกสำนักงานเขตพื้นที่การ ศึกษา เชียงใหม่ ซึ่งประกอบด้วย 5 เขต มีโรงเรียนประถมศึกษาขนาดเล็กที่ดูแลโดยสำนักงานการประถมศึกษา แห่งชาติ ปีการศึกษา 2545 จำนวน 474 แห่ง

4) กำหนดเครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย ซึ่งประกอบด้วยแบบสำรวจข้อมูล แบบสัมภาษณ์ และแบบสอบถาม

5) การเก็บรวบรวมข้อมูล ข้อมูลที่เป็นแบบสำรวจ แบบสัมภาษณ์ และแบบสอบถาม ผู้วิจัยเก็บข้อมูลด้วยตนเอง

6) การวิเคราะห์ข้อมูล นำข้อมูลมาเรียบเรียง ตามลักษณะของข้อมูลที่รวบรวมได้ วิเคราะห์ข้อมูลตามเนื้อหา สถิติที่ใช้ในการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงปริมาณ ได้แก่ อัตราส่วน ความถี่ ร้อยละ ค่าเฉลี่ย การวิเคราะห์ความแปรปรวน สหสัมพันธ์ ฐานนิยม มัธยฐาน ส่วนเบี่ยงเบนควอไทล์

7) การนำเสนอแนวทาง ตามวัตถุประสงค์ข้อที่ 3 ผู้วิจัยนำข้อมูลที่ได้จากการสำรวจ ความคิดเห็นของผู้บริหารโรงเรียนประถมศึกษาขนาดเล็ก มาสังเคราะห์เป็นแนวทางการพัฒนา คุณภาพการศึกษาและการใช้ทรัพยากรทางการศึกษา โรงเรียนประถมศึกษาขนาดเล็ก

8) การสรุปผลและนำเสนอผลการวิจัย แบ่งเป็น 3 ส่วน ตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้

ส่วนที่ 1 เสนอสภาพปัจจุบันและปัญหาคุณภาพการศึกษาและการใช้ทรัพยากรทางการศึกษาโรงเรียนประถมศึกษาขนาดเล็ก สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาเชียงใหม่

ส่วนที่ 2 เสนอผลการศึกษาและวิเคราะห์แนวทางการแก้ไขปัญหาคุณภาพการศึกษาและการใช้ทรัพยากรทางการศึกษาโรงเรียนประถมศึกษาขนาดเล็ก สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาเชียงใหม่

ส่วนที่ 3 เสนอผลการวิเคราะห์แนวทางใหม่เพื่อการพัฒนาคุณภาพการศึกษาและการใช้ทรัพยากรทางการศึกษาโรงเรียนประถมศึกษาขนาดเล็ก สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาเชียงใหม่

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

ผู้วิจัยทราบถึงสภาพการดำเนินการแก้ไขปัญหาคุณภาพการศึกษาและการใช้ทรัพยากรทางการศึกษาโรงเรียนประถมศึกษาขนาดเล็ก สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาเชียงใหม่ ผลการดำเนินงาน คุณภาพการศึกษาและการใช้ทรัพยากรทางการศึกษาเปลี่ยนแปลงอย่างไร

ผลการวิจัยนี้ได้แนวทางเพื่อเป็นทางเลือกในการพัฒนาคุณภาพและการใช้ทรัพยากรทางการศึกษาโรงเรียนประถมศึกษาขนาดเล็ก สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาเชียงใหม่