

บทที่ 1

บทนำ



ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การพัฒนาประเทศให้มีความเจริญก้าวหน้าทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม และการปกครอง นั้น สิ่งสำคัญที่จะต้องพิจารณาเป็นประการแรกคือ การวางรากฐานของการศึกษาให้แก่เยาวชน เพราะการศึกษาเป็นบันไดขั้นแรกที่จะนำไปสู่การมีความรู้ ความเข้าใจและความสามารถในการแก้ปัญหาต่าง ๆ การจัดการศึกษาของรัฐมีจุดมุ่งหมายที่จะปลูกฝังเจตคติ ความคิดริเริ่ม ความรู้ ความสามารถในด้านต่าง ๆ รวมทั้งปลูกฝังวัฒนธรรมที่ดีให้แก่เด็ก ซึ่งจะช่วยให้เด็กเหล่านั้นมีชีวิตอยู่ในสังคมได้เป็นอย่างดีและเป็นประโยชน์ต่อสังคม (คณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ 2523:1) การศึกษาจึงเป็นองค์ประกอบที่สำคัญอย่างยิ่งในการพัฒนาประเทศ ทั้งนี้เพราะการศึกษาเป็นรากฐานของการพัฒนาประเทศทั้งในด้านการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม หรืออาจกล่าวได้อีกนัยหนึ่งว่า การให้การศึกษาแก่ประชาชนทั้งประเทศนั้น เป็นการวางรากฐานของการพัฒนาทั้งหมด โดยเฉพาะอย่างยิ่งการศึกษาในระดับประถมศึกษา ซึ่งรัฐบาลไทยได้กำหนดเป็นการศึกษาภาคบังคับ (อำรุง จันทวานิช 2522:13) ฉะนั้นมนุษย์ทุกคนควรจะได้รับการศึกษา เพื่อให้ดำรงชีวิตอยู่ในสังคมได้เป็นอย่างดีและมีความสุข สำหรับประเทศไทยนั้น พลเมืองทุกคนมีสิทธิที่จะได้รับการศึกษาระดับประถมศึกษา ซึ่งรัฐบาลไทยจัดให้อย่างทั่วถึงและเป็นการศึกษาที่สำคัญมาก "การศึกษาระดับประถมศึกษา เป็นการศึกษาที่มุ่งให้ผู้เรียนมีความรู้ความสามารถขั้นพื้นฐาน ให้คงสภาพอ่านออก เขียนได้และคิดคำนวณได้ เพื่อจะได้ประกอบอาชีพอาชีพตามควรแก่วัยและความสามารถและดำรงตนเป็นพลเมืองดีในระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยที่มีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข" (กระทรวงศึกษาธิการ 2521:๕)

ในการจัดการศึกษานั้น รัฐจะต้องเป็นผู้รับผิดชอบในการจัดหาอาคารสถานที่ ครู และอุปกรณ์การสอนที่จำเป็นให้เพียงพอกับการเพิ่มของประชากรในวัยเรียนอย่างทั่วถึง และเมื่อเปรียบเทียบด้านการลงทุนเพื่อการศึกษาของรัฐแล้ว จะเห็นได้ว่า รัฐได้จัดสรรงบประมาณเพื่อการศึกษาภาคบังคับมากกว่าการศึกษาระดับอื่น เนื่องจากการจัดการศึกษาของชาติเป็นการระดมทรัพยากรของชาติจากแหล่งต่าง ๆ ที่มีอยู่อย่างจำกัดมาใช้ให้เกิดประโยชน์อย่างสูงสุด และมุ่ง

ให้มีคุณภาพทัดเทียมกันระหว่างประเภทโรงเรียนและถิ่นที่ตั้ง ถ้าหากการจัดการศึกษาขาดประสิทธิภาพก็จะเป็นการลงทุนที่สูงเปล่าอันจะส่งผลกระทบต่อสังคมและการพัฒนาประเทศโดยรวม (คณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ 2526:1-2) ส่วนหนึ่งในแนวทางการพัฒนาประสิทธิภาพของการจัดการศึกษาระดับประถมศึกษา คือการจัดระบบบริหารการศึกษาที่เอื้ออำนวยต่อการพัฒนาการศึกษา ตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา รัฐบาลไทยได้เปลี่ยนแปลงระบบบริหารการศึกษามาแล้วหลายครั้ง เพื่อให้การประถมศึกษาของชาติบรรลุเป้าหมายที่ได้ตั้งไว้ จนกระทั่งเมื่อวันที่ 1 ตุลาคม 2523 การจัดการศึกษาระดับประถมศึกษาของไทยได้กระจายระบบบริหารการศึกษาไปสู่หน่วยงานต่าง ๆ หลายหน่วยงาน คือ กระทรวงศึกษาธิการ โดยสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชน และกรมการฝึกหัดครู กระทรวงมหาดไทย โดยกรมการปกครอง คือ กรุงเทพมหานคร เทศบาลและเมืองพัทยา โรงเรียนในเขตพื้นที่การของตำรวจตระเวนชายแดน กรมประชาสัมพันธ์ในรูปแบบของการศึกษาสงเคราะห์ และทบวงมหาวิทยาลัย ในรูปของโรงเรียนสาธิต

ในการจัดการศึกษาของเทศบาลและเมืองพัทยา มีสำนักงานการศึกษาท้องถิ่น กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย เป็นผู้รับผิดชอบสนับสนุนและส่งเสริมในการจัดการศึกษา ซึ่งได้กำหนดเป้าหมายและนโยบายการจัดการศึกษาโดยยึดแผนการศึกษาแห่งชาติ หลักสูตรประถมศึกษาที่กระทรวงศึกษาธิการกำหนด และนโยบายของกระทรวงมหาดไทยเป็นหลัก ซึ่งกรมการปกครองได้กำหนดแนวทางในการพัฒนาการศึกษาท้องถิ่นไว้ดังนี้คือ

1. สนับสนุนให้มีการเพิ่มปริมาณนักเรียนในสังกัดโรงเรียนเทศบาล และเมืองพัทยา เร่งพัฒนาประสิทธิภาพการจัดการศึกษาของโรงเรียนในเขตเทศบาลที่มีจำนวนนักเรียนลดลงในขณะเดียวกันก็เร่งยกระดับคุณภาพการเรียนการสอนในโรงเรียนเทศบาลและเมืองพัทยา
2. ส่งเสริมให้เทศบาลและเมืองพัทยাজัดการศึกษาก่อนเกณฑ์ประถมศึกษาเพื่อช่วยลดภาระผู้ปกครองและเตรียมความพร้อมให้แก่เด็ก
3. ส่งเสริมให้เยาวชนใช้เวลาว่างให้เป็นประโยชน์ รวมทั้งมีส่วนร่วมในกิจกรรมการพัฒนาท้องถิ่น และการดำรงไว้ซึ่งขนบธรรมเนียมและจารีตธรรมอันดีงามของท้องถิ่น
4. ปรับปรุงการจัดสรรอัตรากำลังของครูเทศบาลและเมืองพัทยาให้เหมาะสมตรงกับความต้องการความจำเป็นและปริมาณในการจัดการเรียนการสอน
5. สนับสนุน ส่งเสริมให้ครูปฏิบัติการเรียนการสอนตามหลักสูตรประถมศึกษา 2521

และให้ได้รับความรู้เพิ่มเติมโดยการอบรม ประชุม ศึกษาต่อ ฯลฯ รวมทั้งเร่งรัดการนิเทศ และติดตามผลการจัดการศึกษาอย่างสม่ำเสมอ

6. ปรับปรุงประสิทธิภาพของผู้บริหารโดยการใช้ระบบบริหารงานแผนใหม่
7. ปรับปรุงการจัดอัตรากำลังบุคลากรทางการศึกษา และให้มีการปฏิบัติหน้าที่ได้ตรงตามสายงานที่ตรงกับความรู้ความสามารถ
8. สนับสนุนและเร่งรัดให้มีการจัดสรรทรัพยากรให้สอดคล้องกับความจำเป็นและความต้องการของท้องถิ่นนั้น ๆ
9. ส่งเสริมให้มีการพัฒนางานวิชาการอย่างเป็นระบบโดยใช้ระบบกลุ่ม และให้มีการติดตามประเมินผลคุณภาพอย่างต่อเนื่องและมีประสิทธิภาพ

เพื่อให้การจัดการศึกษาของท้องถิ่นเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ โดยให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาการศึกษาของชาติ ระยะที่ 6 (พ.ศ.2530-2534) กรมการปกครองจึงได้กำหนดนโยบายในการพัฒนาการศึกษาของท้องถิ่นไว้เป็น 2 ลักษณะ คือ นโยบายทั่วไป และนโยบายเน้นหนักที่จะต้องดำเนินการโดยเร่งด่วน ดังนี้

1. การศึกษาเพื่อชีวิตและพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม จะเร่งรัดการจัดการศึกษาของท้องถิ่นให้เหมาะสมกับสภาพท้องถิ่นและความจำเป็นขั้นพื้นฐานของประชาชน โดย
 - 1.1 จัดและส่งเสริมการจัดการศึกษาก่อนวัยเรียนในเขตเทศบาลและเมืองพัทยาให้มากขึ้น โดยเน้นการแก้ปัญหา เด็กที่ขาดการดูแลและขาดการเตรียมความพร้อม
 - 1.2 สนับสนุนให้เด็กที่เข้าเกณฑ์ในเขตเทศบาลและเมืองพัทยาได้เข้าเรียนจนจบการศึกษาก่อนบังคับทุกคน
 - 1.3 สนับสนุนให้เด็กและเยาวชนในเขตเทศบาลและเมืองพัทยาเข้าร่วมในกิจกรรมที่เป็นประโยชน์แก่ชุมชนและท้องถิ่น
 - 1.4 ส่งเสริมการให้บริการการศึกษานอกระบบโรงเรียนแก่ประชาชนในเขตเทศบาลและเมืองพัทยาเพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิต

2. ด้านความเสมอภาคทางการศึกษา จะส่งเสริมให้ท้องถิ่นให้ความสนใจเป็นพิเศษในการเปิดโอกาสทางการศึกษาแก่ผู้ด้อยโอกาสในเขตเทศบาลและเมืองพัทยา และเร่งรัดพัฒนาคุณภาพชีวิตคู่กันไป โดย

2.1 ขยายการศึกษาทั้งในระบบโรงเรียนและนอกระบบโรงเรียนให้ครอบคลุมในทุกเทศบาลและเมืองพัทยา เพื่อมุ่งให้บริการชุมชนแออัดในเขตเทศบาลและเมืองพัทยา

2.2 มุ่งเน้นการให้ความช่วยเหลือแก่ประชาชนที่ยากจนในเขตเทศบาลและเมืองพัทยาให้ได้รับโอกาสในการศึกษาเป็นหลัก

2.3 มุ่งเน้นการจัดสรรทรัพยากรให้สถานศึกษาที่ด้อยคุณภาพ และเร่งรัดการพัฒนาคุณภาพทางการศึกษา

2.4 สนับสนุนและส่งเสริมให้ท้องถิ่นขยายการศึกษาไปยังผู้ด้อยความสามารถทางร่างกาย สมอง และจิตใจ

2.5 จัดให้มีการเตรียมความพร้อมให้แก่เด็กก่อนวัยเรียนในพื้นที่ 5 จังหวัดชายแดนภาคใต้

3. ด้านการศึกษาตลอดชีวิต จะสนับสนุนท้องถิ่นในการส่งเสริมให้ประชาชนได้รับการศึกษาอย่างต่อเนื่องตลอดเวลาตามความต้องการและความจำเป็น โดย

3.1 ส่งเสริมให้ท้องถิ่นร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องให้การศึกษแก่ประชาชนโดยการจัดการศึกษาอย่างต่อเนื่องและตลอดเวลาแก่ประชาชนในท้องถิ่น

3.2 ให้มีการประสานงานในระหว่างการจัดการศึกษาในระบบโรงเรียนและนอกระบบโรงเรียนให้ประสานสัมพันธ์อย่างต่อเนื่องและส่งเสริมซึ่งกันและกัน

3.3 ให้ท้องถิ่นกระตุ้นเร่งเร้าให้ประชาชนได้ตระหนัก และเห็นคุณค่าของการศึกษาหมั่นใฝ่หาความรู้ด้วยตนเองอย่างต่อเนื่องและตลอดเวลา

3.4 สนับสนุนให้มีการจัดตั้งศูนย์เพื่อเป็นหน่วยในการให้บริการแก่ประชาชนในด้านความรู้ อาชีพ สุขภาพอนามัย ฯลฯ อย่างต่อเนื่อง

3.5 ให้ประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการศึกษา

4. ด้านคุณภาพทางการศึกษา จะสนับสนุนและส่งเสริมให้ท้องถิ่นเร่งพัฒนาคุณภาพการศึกษาให้ผู้เรียนได้รับความรู้ ประสบการณ์ชีวิต และทักษะ พร้อมทั้งความงอกงามทางคุณธรรม จริยธรรม และสุขภาพอนามัย โดย

4.1 เร่งพัฒนาครู/อาจารย์ให้มีความรู้ความเข้าใจและทักษะในวิธีการสอนตามหลักสูตรตลอดจนมีความสามารถในการผลิตสื่อ และอุปกรณ์การเรียนการสอนโดยใช้ทรัพยากรในท้องถิ่นและสามารถใช้สื่อและอุปกรณ์ให้เหมาะสมกับวิชาที่สอน

4.2 พัฒนาเนื้อหาสาระและวิธีการเรียนการสอน ให้ทันกับความก้าวหน้าทางวิชาการ และการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคม โดยการนำนวัตกรรมและเทคโนโลยีใหม่ ๆ มาใช้และมุ่งเน้นการฝึกปฏิบัติเพื่อให้เกิดทักษะสามารถนำไปประยุกต์ใช้ในชีวิตรประจำวัน

4.3 ปรับปรุงการผลิตวัสดุอุปกรณ์การเรียนการสอนให้มีปริมาณเพียงพอและมีคุณภาพ

4.4 ปรับปรุงการนิเทศ การวัดผล การติดตาม และประเมินผล การเรียนการสอน โดยเร่งรัดพัฒนาศึกษานิเทศก์ ผู้บริหารไม่สังกัดสถานศึกษาและจัดให้มีการนิเทศภายในโรงเรียนอย่างสม่ำเสมอ

4.5 ปรับปรุงการแนะแนวการศึกษาและการแนะแนวอาชีพให้มีประสิทธิภาพสูงขึ้น

4.6 เน้นให้ผู้บริหารของท้องถิ่นได้ตระหนักถึงความสำคัญขององค์กรท้องถิ่นที่มีต่อการพัฒนาคุณภาพการศึกษา พร้อมทั้งมีบทบาทในการส่งเสริมให้ภาคเอกชนและประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาการศึกษาทุกรูปแบบ

4.7 ให้มีการประสานงานระหว่างหน่วยงานและสถาบันที่เกี่ยวข้องเพื่อพัฒนาทางการศึกษา

5. การบริหารการศึกษา จะปรับปรุงประสิทธิภาพการบริหาร การวางแผน ทั้งในส่วนกลางและท้องถิ่น โดย

5.1 เร่งรัดจัดทำแผนพัฒนาการศึกษาทุกระดับ

5.2 ปรับปรุงโครงสร้างการบริหารการศึกษาของท้องถิ่นให้เอื้อต่อการวางแผนและพัฒนาการศึกษาของท้องถิ่น

5.3 ปรับปรุงระบบการจัดสรรงบประมาณจากส่วนกลางไปยังท้องถิ่นอย่างเสมอภาคและเป็นธรรมยิ่งขึ้นและติดตามให้มีการกระจายงบประมาณในระดับท้องถิ่น

5.4 พัฒนาระบบข้อมูลทางการศึกษาทั้งส่วนกลางและท้องถิ่น ให้สามารถนำมาใช้ประโยชน์ได้อย่างแท้จริง

5.5 ให้มีการติดตามและประเมินผลการบริหารการศึกษาของท้องถิ่น

5.6 พัฒนาบุคลากรทางการศึกษาให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น และปรับปรุงอัตรากำลังให้เหมาะสมและสอดคล้องกับโครงสร้าง

6. การศึกษาเพื่อความก้าวหน้าทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี จะส่งเสริมและสนับสนุนผู้เรียนให้มีความรู้และประสบการณ์ที่ทันต่อความเจริญทางด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี โดย

- 6.1 จัดตั้งศูนย์วิทยาการและเทคโนโลยีทางการศึกษา
- 6.2 ส่งเสริมให้มีการนำนวัตกรรมทางการศึกษามาใช้ในโรงเรียน
- 6.3 พัฒนาผู้สอนวัสดุอุปกรณ์การเรียนการสอนให้ทันกับการเปลี่ยนแปลงทางด้านเทคโนโลยี รวมทั้งให้เกิดกฏและสอดคล้องกับวัฒนธรรม

7. การศึกษากับการวิจัย การทำนุบำรุงศิลปวัฒนธรรมและการบริการทางวิชาการ จะส่งเสริมและพัฒนาการวิจัย การทำนุบำรุงศิลปวัฒนธรรมการบริการทางวิชาการแก่ชุมชน การกีฬา และนันทนาการ โดย

- 7.1 จัดหาหรือระดมทุนจากแหล่งต่าง ๆ เพื่อสนับสนุนการวิจัยทางด้านการศึกษาของท้องถิ่น
- 7.2 ประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องร่วมมือกันทำวิจัย
- 7.3 ให้ท้องถิ่นช่วยพัฒนาชุมชนโดยทำหน้าที่เป็นศูนย์บริการทางด้านวิชาการ อาชีพ วัฒนธรรม นันทนาการ กีฬาและข่าวสาร
- 7.4 ส่งเสริมให้ท้องถิ่นจัดหรือเชิญชวนให้ภาคเอกชนมีส่วนร่วมในการจัดกิจกรรม เพื่อส่งเสริมทำนุบำรุงศิลปวัฒนธรรมและอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมของชาติ
- 7.5 ส่งเสริมให้เยาวชนและประชาชนในท้องถิ่นมีความรู้ ความเข้าใจ คุณค่าของศิลปวัฒนธรรมเอกลักษณ์ความเป็นไทยและสิ่งแวดล้อมของชาติ
- 7.6 พัฒนาการเรียนการสอนทางด้านศิลปวัฒนธรรมและสิ่งแวดล้อมให้ผู้เรียน สำนึกและเห็นคุณค่าของสิ่งแวดล้อมและวัฒนธรรมไทย

8. การระดมสรรพกำลัง จะระดมทรัพยากรในการจัดและพัฒนาการศึกษาจากแหล่งต่าง ๆ พร้อมทั้งปรับปรุงการจัดสรรและการใช้ทรัพยากรให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อการพัฒนาการศึกษา โดย

- 8.1 จะระดมทรัพยากรจากแหล่งต่าง ๆ ทั้งภาครัฐบาล ภาคเอกชน และประชาชนมาใช้ในการพัฒนาการศึกษา
- 8.2 ส่งเสริมให้ท้องถิ่นระดมทรัพยากรจากแหล่งต่าง ๆ มาใช้ในการพัฒนาการศึกษา

8.3 ส่งเสริมให้ท้องถิ่นจัดกิจกรรมเพื่อหารายได้มาใช้ในการพัฒนาการศึกษา

8.4 ปรับปรุงการจัดสรรและการใช้ทรัพยากรในระดับส่วนกลางและท้องถิ่น
ให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อการพัฒนาการศึกษา

จากแนวทางและนโยบายดังกล่าว สำนักการศึกษาท้องถิ่น กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย ได้กำหนดเป็นคำขวัญในการพัฒนาการศึกษาของเทศบาลว่า "เด็กเล็กเบิกบาน วิชาการก้าวหน้า เยาวชนพัฒนา ปวงประชาร่วมใจ" (สำนักงานการศึกษาท้องถิ่น 2529:11-20)

จากการสำรวจสถิติการศึกษาของเทศบาลในปีการศึกษา 2528 พบว่า ในจำนวนเทศบาลทั่วประเทศไทย 126 เทศบาล มีเทศบาลที่จัดการศึกษา 118 แห่ง มีโรงเรียนเทศบาลทั้งหมด 463 โรงเรียน นักเรียน 231,876 คน (สำนักงานการศึกษาท้องถิ่น 2528:1) หากจะพิจารณาจำนวนโรงเรียนประถมศึกษาในสังกัดเทศบาล เมื่อเปรียบเทียบกับจำนวนโรงเรียนประถมศึกษาในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติแล้ว จะเห็นได้ว่าโรงเรียนประถมศึกษาในสังกัดเทศบาลมีจำนวนน้อย แต่ถึงแม้ว่าโรงเรียนประถมศึกษาในสังกัดเทศบาลจะมีปริมาณน้อยก็ตาม กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย และเทศบาลแต่ละเทศบาลต่างก็ได้พยายามอย่างยิ่งที่จะจัดการศึกษาให้มีประสิทธิภาพสูงและให้ทัดเทียมกับโรงเรียนประถมศึกษาในสังกัดอื่น

อย่างไรก็ตามในการจัดการศึกษาของประเทศนั้น ถ้าจะมุ่งจัดการศึกษาให้คนส่วนใหญ่ของประเทศเพียงแต่ อ่านออก เขียนได้ คึกคักจนเป็นเท่านั้นคงจะไม่เป็นกำลังสำคัญในการพัฒนาประเทศชาติในสภาวะการณ์ปัจจุบันเท่าใดนัก แต่ในขณะเดียวกันการที่จะลงทุนให้นักเรียนส่วนใหญ่ได้เรียนถึงระดับอุดมศึกษานั้นก็ยากที่จะทำได้เพราะเป็นการสิ้นเปลืองมากที่จะจัดสรรงบประมาณให้นักเรียนเหล่านั้นได้เรียนเป็นเวลานานแต่ไม่มีงานในระดับสูงพอที่จะให้ทำ (คณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ 2523:1) ดังนั้นความคิดทั้งหลายจึงมุ่งมาที่การศึกษาระดับมัธยมศึกษา เพราะนักเรียนที่สำเร็จการศึกษาระดับมัธยมศึกษา นี้ จัดได้ว่าเป็นกำลังคนในระดับกลางที่มีประสิทธิภาพ ดร.ก่อ สวัสดิพานิชย์ (2515:21) ได้กล่าวถึงการจัดการศึกษาระดับมัธยมศึกษาไว้ว่า "การศึกษาระดับมัธยมศึกษาเป็นการศึกษาที่มุ่งให้ผู้เรียนมีความรู้ทั้งวิชาการและวิชาชีพที่เหมาะสมกับวัย ความต้องการ ความสนใจ และความถนัด เพื่อให้แต่ละบุคคลเข้าใจและรู้จักเลือกอาชีพที่เป็นประโยชน์ต่อตนเองและสังคม"

ในช่วงระยะเวลา 3-4 ปีที่ผ่านมา ปรากฏว่านักเรียนที่สำเร็จการศึกษาระดับประถมศึกษา เข้าศึกษาต่อในระดับมัธยมศึกษา เริ่มมีจำนวนลดน้อยลงทุกปี ถึงกับกรมสามัญศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ ซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบการจัดการศึกษาระดับมัธยมศึกษาต้องทำการรณรงค์ให้นักเรียนที่สำเร็จการศึกษาระดับประถมศึกษา ได้มีโอกาสเข้าศึกษาต่อในระดับมัธยมศึกษาให้มากขึ้น โดยถือเป็นนโยบายหลัก แต่ก็ไม่เคยรับนักเรียนได้ถึงเป้าหมายที่ตั้งไว้ ทั้งที่โรงเรียนมัธยมศึกษาทั่วประเทศต่างก็ช่วยกันรณรงค์ บางโรงเรียนได้มีการประกาศรับนักเรียนถึง 3-4 รอบ เพื่อให้ได้จำนวนนักเรียนถึงเป้าหมายที่ตั้งไว้ แม้แต่โรงเรียนประจำจังหวัดบางโรงเรียนก็ต้องรับสมัครนักเรียนถึง 2 รอบ จึงจะมีนักเรียนตามเป้าหมายทั้งที่ไม่เคยเป็นมาก่อน เมื่อปีการศึกษา 2528 กระทรวงศึกษาธิการได้ตั้งเป้าหมายสำหรับการรับนักเรียนที่สำเร็จการศึกษาระดับประถมศึกษา เพื่อที่จะได้ศึกษาต่อในระดับมัธยมศึกษาไว้ 50% แต่ก็ได้นักเรียนเข้าศึกษาต่อเพียง 40% และในปีการศึกษา 2529 ก็เช่นเดียวกันมีนักเรียนเข้าศึกษาต่อเพียง 35.18% เท่านั้น (ฉลอง พนิจสุวรรณ 2529:1)

นอกจากนี้ จากผลการวิเคราะห์อัตราการเรียนต่อระดับมัธยมศึกษาตอนต้น ปีการศึกษา 2528 ของฝ่ายสถิติวิเคราะห์วิจัย กองแผนงาน กรมสามัญศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ (กองแผนงาน กรมสามัญศึกษา 2529:5-6) พบว่า อัตราการเรียนต่อชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 1 ของผู้สำเร็จการศึกษาชั้นประถมศึกษาปีที่ 6 ในปีการศึกษา 2527 และได้เข้าเรียนต่อชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 1 รวมทุกสังกัด 40.23% หากจำแนกตามเขตการศึกษาแล้วจะปรากฏอัตราการเรียนต่อมัธยมศึกษาปีที่ 1 ทุกสังกัด ปีการศึกษา 2528 ได้ตามตารางต่อไปนี้

ตารางที่ 1 อัตราการเรียนต่อ ชั้น ม.1 ทุกสังกัด ปีการศึกษา 2528 จำแนกตามเขตการศึกษา

เขตการศึกษา	นักเรียนชั้น ป.6 ปีการศึกษา 2527	นักเรียน ม.1 ปีการศึกษา 2528				ร้อยละของอัตราการเรียนต่อ ชั้น ม.1		
		รัฐ		ราษฎร์	รวม (รัฐ+ราษฎร์)	กรมสามัญฯ	ราษฎร์และอื่น ๆ	รวม
		กรมสามัญฯ	อื่น ๆ					
เขตการศึกษากรุงเทพฯ	83,690	57,791	1,685	18,542	78,018	69.05	24.17	93.22
เขตการศึกษา 1-12	1,018,599	330,148	891	34,379	365,418	32.41	3.46	35.87
เขตการศึกษา 1	48,357	27,786	71	3,340	31,197	57.46	27.05	64.51
เขตการศึกษา 2	25,071	8,447	151	501	9,099	33.69	2.60	36.29
เขตการศึกษา 3	87,725	37,247	306	7,244	44,797	42.46	8.61	51.02
เขตการศึกษา 4	27,308	11,005	-	1,369	12,374	40.30	5.01	45.31
เขตการศึกษา 5	61,557	24,168	-	2,570	26,738	39.26	4.17	43.44
เขตการศึกษา 6	56,548	25,379	-	1,824	27,203	44.88	3.23	48.11
เขตการศึกษา 7	104,114	31,112	-	2,932	34,044	29.88	2.82	32.70
เขตการศึกษา 8	91,567	30,562	-	4,892	35,454	33.38	5.34	38.72
เขตการศึกษา 9	140,187	34,009	-	2,099	36,108	24.26	1.50	25.76
เขตการศึกษา 10	153,503	38,337	130	2,142	40,609	24.97	1.48	26.45
เขตการศึกษา 11	157,133	36,987	-	2,247	39,234	23.54	1.43	24.97
เขตการศึกษา 12	65,529	25,109	233	3,219	28,561	38.32	5.27	43.59
รวม	1,102,289	387,939	2,576	52,921	443,436	35.19	5.03	40.23

จากข้อมูลสถิติดังกล่าวพอที่จะยืนยันได้ว่า นักเรียนที่สำเร็จการศึกษาระดับประถมศึกษาแล้ว มีโอกาสเข้าศึกษาต่อในระดับมัธยมศึกษาตอนต้น ยังมีนักเรียนอีกถึง 60-70% ที่ไม่ได้รับโอกาสในการเข้าศึกษาต่อระดับมัธยมศึกษา และในจำนวนดังกล่าวนี้จะมีนักเรียนที่สำเร็จการศึกษาในชั้นประถมศึกษาปีที่ 6 จากโรงเรียนในสังกัดเทศบาลรวมอยู่ด้วย

จากประสบการณ์ในการปฏิบัติราชการของผู้วิจัยซึ่งได้เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษาของเทศบาล และนักเรียนในโรงเรียนเทศบาลมาโดยตลอดพบว่า นักเรียนส่วนมากที่เรียนในโรงเรียนเทศบาลนั้นเป็นนักเรียนที่มีฐานะเศรษฐกิจค่อนข้างต่ำ ผู้ปกครองส่วนมากมีอาชีพเป็นกรรมกรใช้แรงงาน ซึ่งมีรายได้น้อยและไม่แน่นอน ดังนั้นจึงไม่มีโอกาสที่จะสนใจเรื่องการศึกษาของบุตรธิดา เท่าที่ควร มีเด็กจำนวนมากที่ไม่ได้รับโอกาสทางการศึกษาทัดเทียมกับเด็กในวัยเดียวกัน ผู้วิจัยจึงใคร่ศึกษาว่าเมื่อนักเรียนสำเร็จการศึกษาจากโรงเรียนประถมศึกษาสังกัดเทศบาลไปแล้วมีสถานภาพเป็นอย่างไร ด้วยความหวังว่าผลที่ได้รับจากการศึกษารั้งนี้จะเป็นประโยชน์แก่ผู้ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษาของเทศบาลทุกฝ่าย ทั้งผู้รับผิดชอบในการจัดการศึกษาของเทศบาลโดยตรง อันได้แก่ สำนักงานการศึกษาท้องถิ่น กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย ผู้บริหารการศึกษาของเทศบาลทุกระดับ ครู ตลอดจนผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง คือ ผู้ปกครอง นักจิตวิทยา และผู้ที่ทำหน้าที่แนะแนวการศึกษา จะได้เข้าใจสภาพที่แท้จริงของนักเรียน และจะได้ร่วมมือกันส่งเสริมสนับสนุนนักเรียนที่สำเร็จการศึกษาจากโรงเรียนประถมศึกษาสังกัดเทศบาลในทางที่ถูกต้องและเหมาะสมต่อไป

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

เพื่อศึกษาสถานภาพของผู้สำเร็จการศึกษาจากโรงเรียนประถมศึกษาสังกัดเทศบาลปีการศึกษา 2528 ที่ได้ศึกษาต่อและไม่ได้ศึกษาต่อ

ขอบเขตของการวิจัย

1. การวิจัยนี้ศึกษาสถานภาพของผู้สำเร็จการศึกษาจากโรงเรียนประถมศึกษาสังกัดเทศบาล ในปีการศึกษา 2528 เท่านั้น
2. ตัวอย่างประชากรในการวิจัยเป็นนักเรียนที่สำเร็จการศึกษาจากโรงเรียนประถมศึกษาสังกัดเทศบาล ปีการศึกษา 2528

ข้อตกลงเบื้องต้น

1. แบบสอบถามที่ผู้วิจัยสร้างขึ้น ได้ผ่านการพิจารณาจากผู้ที่มีประสบการณ์ในการจัดการศึกษาของเทศบาลโดยตรงและผ่านการทดลองใช้แล้ว ถือว่ามีคุณภาพเพียงพอ มีเนื้อหาครอบคลุมปัญหาที่ต้องการศึกษา สามารถบ่งชี้สถานภาพของผู้สำเร็จการศึกษาจากโรงเรียนประถมศึกษาสังกัดเทศบาลที่ได้ศึกษาต่อและไม่ได้ศึกษาต่อได้
2. สัมฤทธิ์ผลทางการเรียนของนักเรียนที่ใช้ในการวิจัยนี้ เป็นคะแนนที่ได้จากการทดสอบครั้งเดียวกัน ใช้แบบทดสอบชุดเดียวกัน จึงถือว่าคะแนนที่ได้มีมาตรฐานเดียวกัน

คำจำกัดความ

สถานภาพของผู้สำเร็จการศึกษา หมายถึง สภาพที่เป็นจริงทั้งในด้านส่วนตัว ด้านเศรษฐกิจและสังคมของครอบครัว สัมฤทธิ์ผลทางการเรียน ทักษะชีวิตที่มีต่อการศึกษาต่อ การสนับสนุนของบิดามารดา หรือผู้ปกครองของนักเรียนที่สำเร็จการศึกษาจากโรงเรียนประถมศึกษาสังกัดเทศบาล ปีการศึกษา 2528 ที่ได้ศึกษาต่อและไม่ได้ศึกษาต่อ

สถานภาพส่วนตัว หมายถึง สภาพที่เป็นจริงของผู้สำเร็จการศึกษาจากโรงเรียนประถมศึกษาสังกัดเทศบาล ปีการศึกษา 2528 ได้แก่ เพศ วัย ลำดับที่ของการเป็นบุตร การได้ศึกษาต่อและไม่ได้ศึกษาต่อในชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 1

สถานภาพทางเศรษฐกิจและสังคมของครอบครัว หมายถึง สภาพโดยทั่วไปของครอบครัวของผู้สำเร็จการศึกษาจากโรงเรียนประถมศึกษาสังกัดเทศบาล ปีการศึกษา 2528 ได้แก่ จำนวนพี่น้องในครอบครัว จำนวนพี่น้องที่กำลังศึกษาอยู่ ผู้ให้การอุปการะ สถานภาพทางการเงินของบิดามารดา อาชีพของบิดามารดาหรือผู้ปกครอง รายได้ของบิดามารดาหรือผู้ปกครอง ความต้องการของบิดามารดาหรือผู้ปกครองในการศึกษาต่อของนักเรียน

สัมฤทธิ์ผลทางการเรียน หมายถึง คะแนนที่ได้จากการทดสอบผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนนักเรียนชั้นประถมศึกษาปีที่ 6 ตามโครงการประเมินคุณภาพทางวิชาการของโรงเรียนเทศบาล

ทัศนคติต่อการศึกษาต่อ หมายถึง ความรู้สึกหรือความคิดเห็นของนักเรียนที่สำเร็จการศึกษาจากโรงเรียนประถมศึกษาสังกัดเทศบาล ปีการศึกษา 2528 ที่มีต่อการศึกษาต่อระดับมัธยมศึกษา

การสนับสนุนของบิดามารดาหรือผู้ปกครอง หมายถึง การที่บิดามารดาหรือผู้ปกครองของนักเรียนที่สำเร็จการศึกษาจากโรงเรียนประถมศึกษาสังกัดเทศบาล ปีการศึกษา 2528 ให้ความช่วยเหลือ ส่งเสริม ในการเรียนของนักเรียน

การได้ศึกษาต่อ หมายถึง การที่นักเรียนที่สำเร็จการศึกษาจากโรงเรียนประถมศึกษาสังกัดเทศบาล ปีการศึกษา 2528 ได้เข้าศึกษาในชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 1

การไม่ได้ศึกษาต่อ หมายถึง การที่นักเรียนที่สำเร็จการศึกษาจากโรงเรียนประถมศึกษาสังกัดเทศบาล ปีการศึกษา 2528 ไม่ได้เข้าศึกษาในชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 1

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบถึงสถานภาพของผู้สำเร็จการศึกษาจากโรงเรียนประถมศึกษาสังกัดเทศบาล ปีการศึกษา 2528 ทั้งผู้ที่ได้ศึกษาต่อและไม่ได้ศึกษาต่อ
2. เป็นแนวทางให้ผู้บริหารการศึกษาของเทศบาล ได้ทราบข้อมูลเบื้องต้นในการกำหนดนโยบายและการวางแผนการจัดการศึกษาที่เอื้อต่อความก้าวหน้าทางการศึกษาของนักเรียนชั้นประถมศึกษาปีที่ 6 ในโรงเรียนประถมศึกษาสังกัดเทศบาล
3. เป็นประโยชน์ในการจัดบริหารแนะแนวเกี่ยวกับการศึกษาต่อของนักเรียนในโรงเรียนประถมศึกษาสังกัดเทศบาลอย่างเหมาะสมและมีประสิทธิภาพ
4. ได้ใช้เป็นแนวทางในการพัฒนาเยาวชนในเขตเทศบาลต่อไป