

บทที่ 2

เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาปัญหาและแนวทางการแก้ไขปัญหาการปฏิบัติงานตามมาตรฐานโรงเรียน
ประถมศึกษาสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด เขตการศึกษา 12 ในครั้งนี้ผู้วิจัยได้ศึกษา
เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

1. สภาพการจัดการศึกษาระดับประถมศึกษา ในเขตการศึกษา 12
2. การบริหารโรงเรียนประถมศึกษา
3. บทบาทและหน้าที่ของผู้บริหารโรงเรียนประถมศึกษา
4. ขอบข่ายการบริหารโรงเรียนประถมศึกษา
5. พัฒนาการของมาตรฐานโรงเรียนประถมศึกษาในประเทศไทย
6. มาตรฐานโรงเรียน พ.ศ. 2541
 - 6.1 มาตรฐานคุณภาพนักเรียน
 - 6.2 มาตรฐานการเรียนการสอน
 - 6.3 มาตรฐานการบริหารโรงเรียน
7. ตัวแปรเกี่ยวข้องกับการวิจัย
 - 7.1 ประสิทธิภาพทางการบริหารโรงเรียน
 - 7.2 ขนาดของโรงเรียน
 - 7.3 จังหวัดที่ตั้ง
8. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
 - 8.1 งานวิจัยภายในประเทศ
 - 8.2 งานวิจัยต่างประเทศ

สภาพการจัดการศึกษาระดับประถมศึกษา ในเขตการศึกษา 12

เขตการศึกษา 12 ตั้งอยู่ทางภาคตะวันออกของประเทศไทย ประกอบด้วย 8 จังหวัด ได้แก่
จันทบุรี ฉะเชิงเทรา ชลบุรี ตราด นครนายก ปราจีนบุรี ระยอง และสระแก้ว ซึ่งมีอาณาเขตใกล้
เคียง ทิศตะวันออกติดต่อกับอ่าวไทย ทิศตะวันตกติดต่อกับจังหวัดสระบุรี และจังหวัดนครราชสีมา

ทิศเหนือติดต่อกับประเทศกัมพูชาและอ่าวไทย ทิศใต้ติดต่อกับกรุงเทพฯ และอ่าวไทย มีลักษณะสภาพทางภูมิศาสตร์เป็นพื้นที่ราบลุ่ม มีความอุดมสมบูรณ์มากในภาคหนึ่งของประเทศ เขตการศึกษา 12 ครอบคลุม 57 อำเภอ 10 กิ่งอำเภอ มีจำนวนสถานศึกษาที่สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ มีทั้งหมด 1,922 โรงเรียน (สำนักพัฒนาการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรม เขตการศึกษา 12, 2541, หน้า 1) ในปัจจุบันการจัดการศึกษาระดับประถมศึกษาอยู่ในความรับผิดชอบของหลายหน่วยงานและหน่วยงานที่รับผิดชอบการจัดการศึกษาระดับประถมศึกษามากกว่าหน่วยงานอื่น คือ สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ เมื่อพิจารณาจากโรงเรียน จำนวนนักเรียน และจำนวนงบประมาณที่ใช้ในการดำเนินการจัดการศึกษา

สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ได้กระจายอำนาจหน้าที่ให้กับ

สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด และสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอ เป็นผู้ดูแลควบคุมการศึกษาตามลำดับ ส่วนภายในโรงเรียนผู้บริหารโรงเรียนเป็นผู้มีบทบาทสำคัญในการบริหารงานและแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ภายในโรงเรียน ซึ่งโรงเรียนสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ได้รับมอบหมายจากกระทรวงศึกษาธิการให้จัดการศึกษาภายในโรงเรียนประถมศึกษา 3 ระดับ คือ ระดับก่อนประถมศึกษา ระดับประถมศึกษา และระดับมัธยมศึกษาตอนต้น (ขยายโอกาส) เพื่อให้เยาวชนที่เรียนในโรงเรียนประถมศึกษาเป็นผู้มีความรู้ความสามารถ และมีคุณสมบัติที่พึงประสงค์ตามหลักสูตรและแผนการศึกษาแห่งชาติ

การบริหารโรงเรียนประถมศึกษา

การบริหารโรงเรียน มีความหมายคล้ายคลึงกับการบริหารการศึกษา แต่ขอบเขตของการบริหารโรงเรียนมีลักษณะเฉพาะมากกว่า ซึ่งกู๊ด (Good, 1973, p. 13) ได้สรุปการบริหารโรงเรียน 2 ประการ คือ

การบริหารโรงเรียน หมายถึง การอำนวยการ การควบคุม และการดำเนินการเกี่ยวกับการะหน้าที่ทั้งหมดของโรงเรียน โดยจะต้องคำนึงถึงผลสุดท้ายของการศึกษาเป็นหลักสำคัญ และประการที่สอง คือการบริหารโรงเรียน หมายถึง การนำ การควบคุม และการจัดการเกี่ยวกับเรื่องต่าง ๆ ภายในโรงเรียน ซึ่งเกี่ยวกับกระบวนการเรียนการสอน เช่น เรื่องเกี่ยวกับครู นักเรียน แผนการสอน หลักสูตร กิจกรรม วิธีสอน สื่อการเรียนการสอน และการแนะแนว เป็นต้น

นอกจากนี้ยังมีผู้ให้ความหมายของการบริหารโรงเรียนในลักษณะอื่น ๆ อีก กล่าวคือ

ปรีชา คัมภีรปกรณ (2532, หน้า 157) กล่าวว่าการบริหารโรงเรียนเป็นการบริหารเพื่อให้เกิดการบริการที่ดีแก่ผู้เข้ารับบริการ คือ นักเรียน และผลจากการบริหารคือผู้รับบริการจะเป็นผู้ที่มีความรู้ความสามารถและทักษะตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้

บันทึก พุทธกะวัน(2536, หน้า 57) กล่าวว่าการบริหารโรงเรียน หมายถึง การดำเนินงานทุกอย่างในโรงเรียนให้เป็นไปตามจุดหมายในการศึกษา หรือจุดหมายของหลักสูตรคือให้นักเรียน มีสุขภาพดี มีคุณธรรม และมีความเป็นพลเมืองดีสามารถใช้ประโยชน์ของวิชาที่เรียน มีความรู้เกี่ยวกับเศรษฐกิจ และมีส่วนร่วมในการพัฒนาสังคม

ดังนั้น การบริหารโรงเรียน หมายถึง กระบวนการต่าง ๆ ในการดำเนินงานของกลุ่มบุคคลที่ร่วมมือกันให้การศึกษาแก่สมาชิกในสังคม ให้เกิดการพัฒนาด้านความรู้ ความสามารถ ทักษะ ค่านิยม พฤติกรรม และคุณธรรมต่าง ๆ เพื่อให้ได้เป็นคนดีเป็นสมาชิกที่ดีของสังคมและประเทศชาติ

ส่วนคำว่า “ประถมศึกษา” เป็นการศึกษาระดับหนึ่งที่มุ่งพัฒนาผู้เรียนให้สามารถพัฒนาคุณภาพชีวิตให้พร้อมที่จะทำประโยชน์ให้กับสังคมตามบทบาทและหน้าที่ของคนในฐานะพลเมืองดี โดยให้ผู้เรียนมีความรู้และทักษะขั้นพื้นฐานในการดำรงชีวิต ทนต่อการเปลี่ยนแปลงของสังคม มีสุขภาพสมบูรณ์ทั้งร่างกายและจิตใจทำงานและครองชีวิตอย่างสงบสุข

(ปรีชา นิพนธ์พิทยา, 2543, หน้า 24) ทำนองเดียวกันสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ (2529 ฉ, หน้า 24) กล่าวว่า การประถมศึกษา หมายถึง การศึกษาขั้นพื้นฐานที่รัฐจัดให้เปล่าเพื่อมุ่งให้ผู้เรียนมีความรู้ความสามารถขั้นพื้นฐานให้สามารถคงสภาพอ่านออกเขียนได้ สามารถนำความรู้ไปใช้ในการดำรงชีวิตได้อย่างเหมาะสมและมีความสุข

ดังนั้น ประถมศึกษา หมายถึง การจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานที่รัฐจัดให้เปล่ากับพลเมืองทุกคนเพื่อมุ่งให้ผู้เรียนมีความรู้ความสามารถคงสภาพอ่านออกเขียนได้และนำความรู้ไปใช้ในการดำรงชีวิตในสังคมอย่างมีความสุข

สรุปได้ว่า การบริหารโรงเรียนประถมศึกษา หมายถึง กระบวนการต่าง ๆ ในการดำเนินงานของกลุ่มบุคคล เพื่อให้บริการทางการศึกษาขั้นพื้นฐานให้กับพลเมือง โดยมีวัตถุประสงค์ให้ผู้เรียนมีความรู้ความสามารถ ทักษะ ค่านิยม พฤติกรรม และคุณธรรมต่าง ๆ เพื่อให้เป็นคนดีมีคุณภาพเป็นสมาชิกที่ดีของสังคมและประเทศชาติ

บทบาทและหน้าที่ของผู้บริหารโรงเรียนประถมศึกษา

ในระบบของการบริหาร โรงเรียน ผู้บริหาร คือ กลไกสำคัญที่จะทำให้การดำเนินงานของโรงเรียนมีประสิทธิภาพและสามารถพัฒนาคุณภาพนักเรียนให้บรรลุเป้าหมายได้นั้นขึ้นอยู่กับ

การปฏิบัติงานของผู้บริหารเป็นสำคัญ ทั้งนี้เพราะผู้บริหารเป็นผู้มีอำนาจและหน้าที่ในการกำหนดนโยบายและตัดสินใจในระดับโรงเรียนว่าภายใต้เงื่อนไขของทรัพยากร (คน เงิน วัสดุ การจัดการ) มีอยู่อย่างจำกัด โรงเรียนควรดำเนินการไปในทิศทางใด อย่างไร ดังนั้น ผู้บริหารจะต้องรู้บทบาทและหน้าที่ความรับผิดชอบในการดำเนินงานของโรงเรียนเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ ดังเช่น กริฟฟิธส์ (Griffiths, 1956, pp. 3 – 13) กล่าวว่า งานของผู้บริหารโรงเรียนมี 4 ประการ คือ เป็นผู้รักษาความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนกับชุมชน เป็นผู้ปรับปรุงและขยายโอกาสทางการศึกษา เป็นผู้มีหน้าที่รับและปรับปรุงบุคลากร และทำหน้าที่จัดหา รักษาเงินและอาคารสถานที่

แคมป์เบลและคนอื่น ๆ (Campbell and others, 1972, pp. 225 – 227) กล่าวว่า ผู้บริหารมีหน้าที่ความรับผิดชอบ 4 ประการ คือ ผู้บริหารต้องเป็นผู้จัดรูปงานโรงเรียนขนาดเล็ก ผู้บริหารอาจทำเองทั้งหมด โรงเรียนขนาดใหญ่ผู้บริหารอาจมอบหน้าที่ความรับผิดชอบและอำนาจให้ผู้อื่นทำบ้าง ไม่ว่าผู้บริหารจะทำเองหรือให้ผู้อื่นช่วยทำ ผู้บริหารจะต้องจัดรูปงานเพื่อให้ภารกิจที่ปฏิบัติบรรลุความสำเร็จ ผู้บริหารจะต้องเป็นผู้สื่อความหมายเนื่องจากผู้บริหารต้องอยู่ท่ามกลางบุคคลทั้งหลายที่ประกอบเป็นสถานศึกษา ผู้บริหารจะต้องเป็นผู้นำทางการศึกษา ผู้บริหารจะต้องแสดงบทบาทของผู้นำทางการศึกษา ไม่ว่าจะเป็นการสอน มีความรอบรู้ทันเหตุการณ์เกี่ยวกับแนวคิดใหม่ๆ ทางการศึกษา ผู้บริหารจำเป็นต้องบังคับบัญชาให้งานทั้งหลายลุล่วงไปด้วยดี

สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ (2536, หน้า 4 – 6) ได้กำหนดบทบาทและหน้าที่ของผู้บริหารโรงเรียนประถมศึกษา ดังนี้

1. บทบาทและหน้าที่ในการบริหารงานวิชาการ ประกอบด้วย การนำหลักสูตรไปใช้ การจัดการเรียนการสอน การจัดสื่อการเรียนการสอน การวัดผลและประเมินผล การดำเนินงานห้องสมุด ส่งเสริมการสอน การนิเทศการศึกษา การวางแผนและกำหนดวิธีการ การประชุมอบรมทางวิชาการ และงานวิชาการที่กำหนดไว้ในระเบียบ กฎหมาย และข้อบังคับอื่น ๆ

2. บทบาทและหน้าที่ในการบริหารงานบุคคล ประกอบด้วย การวางแผนบุคลากรเพื่อแสวงหาความต้องการบุคลากร การเตรียมบุคลากร ได้แก่ การพิจารณาจัดคนเข้าทำงาน การประชุม นิเทศบุคลากร การพัฒนาและการธำรงรักษามูลค่าบุคลากรตลอดจนงานบุคลากรที่กำหนดไว้ในระเบียบ กฎหมายและข้อบังคับอื่น ๆ

3. บทบาทและหน้าที่ในการบริหารงานกิจการนักเรียน ประกอบด้วย การจัดทำสำมะโนนักเรียน การรับเด็กเข้าเรียน การลงทะเบียนนักเรียน การแบ่งกลุ่ม การแบ่งชั้นนักเรียน การประชุม นิเทศ การรายงานเกี่ยวกับนักเรียน การรักษาระเบียบวินัยของโรงเรียน การย้ายและจำหน่ายนักเรียน

การทำระเบียบสะสมกับหลักฐาน ประวัตินักเรียน การจัดกิจกรรมนักเรียน การจัดบริการแนะแนว การจัดบริการเกี่ยวกับสุขภาพ การจัดสวัสดิการต่าง ๆ การดูแลความเจริญก้าวหน้าของเด็ก การช่วยเหลือเด็กที่มีปัญหาทางการเรียนและด้านอื่น ๆ การวิจัยประเมินผลและติดตามผล นักเรียนที่สำเร็จการศึกษาไปแล้ว และงานกิจการนักเรียนที่กำหนดไว้ในระเบียบ กฎหมาย และข้อบังคับอื่น ๆ

4. บทบาทและหน้าที่ในการบริหารงานธุรการและการเงิน ประกอบด้วยงานสารบรรณ การดำเนินงานทั่วไปของโรงเรียนตามระเบียบแบบแผนของทางราชการ การจัดควบคุม ดูแล งานเอกสารและหลักฐานต่าง ๆ เช่น สมุดหมายเหตุรายวัน ทะเบียนครู ทะเบียนนักเรียน บัญชีเรียกชื่อนักเรียน สถิติต่าง ๆ การปฏิบัติเกี่ยวกับการเงิน พัสดุครุภัณฑ์ของโรงเรียน ตลอดจน งานธุรการและเงินที่กำหนดไว้ในระเบียบ กฎหมาย และข้อบังคับอื่น ๆ

5. บทบาทและหน้าที่ในการบริหารงานอาคารสถานที่ ประกอบด้วยการจัดสำนักงาน ห้องธุรการ ห้องพัสดุ ห้องพยาบาล ห้องประชุม และห้องอื่น ๆ ดูแลรักษาและปรับปรุงอาคาร สถานที่ อุปกรณ์ประจำโรงเรียนให้อยู่ในสภาพเรียบร้อย นอกจากนี้ยังมีอาคารสถานที่ที่กำหนดไว้ใน ระเบียบ กฎหมาย และข้อบังคับอื่น ๆ

6. บทบาทและหน้าที่ในการบริหารงานด้านความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนกับชุมชน ประกอบด้วย การให้ความร่วมมือกับชุมชน เช่น ให้ความรู้ความคิด และคำแนะนำแก่สมาชิกของ ชุมชนในกิจกรรมต่าง ๆ ที่ไม่ขัดต่อกฎหมายและขนบธรรมเนียมประเพณีอันดีงาม ให้ยืมสถานที่ สำหรับประกอบกิจกรรม ให้บริการแก่ชุมชน ให้นักเลากรเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารโรงเรียน โดยเป็นกรรมการศึกษา

พนัส หันนาคินทร์ (2529, หน้า 64 – 69) ได้กำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบของผู้บริหาร โรงเรียนไว้ ดังนี้ รับผิดชอบงานทุกอย่างในโรงเรียน ได้แก่ รับผิดชอบที่จะต้องดำเนินการ จัดการศึกษาในโรงเรียนให้ได้ผลตามจุดประสงค์ของการศึกษา รับผิดชอบต่อการทั้งภายในและ ภายนอก เช่น การติดต่อประสานงานกับหน่วยงานอื่น ผู้บริหารจะต้องเป็นตัวแทนในกิจการงาน ต่าง ๆ ของโรงเรียน เป็นผู้ให้คำแนะนำ ให้คำปรึกษา ดักเตือน สั่งงาน ชี้แนะ กระตุ้นให้ เกิดความคิดริเริ่มงานใหม่ ๆ เป็นผู้ตัดสินใจในปัญหาระดับสูงของโรงเรียน ซึ่งหน้าที่นี้เป็นหน้าที่ ที่สำคัญที่สุดเพราะเป็นขั้นสุดยอดของโรงเรียน

ดังนั้น จึงสรุปบทบาทและหน้าที่ของผู้บริหารโรงเรียนประถมศึกษาได้ว่า มีบทบาท และหน้าที่เป็นผู้บังคับบัญชารับผิดชอบให้การปฏิบัติงานบรรลุเป้าหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ ตัดสินใจสั่งการ อำนวยความสะดวก และประสานงานในการดำเนินงานต่าง ๆ ได้แก่

การบริหารงานวิชาการ การบริหารงานบุคลากร การบริหารงานกิจการนักเรียน การบริหารงานธุรการและการเงิน การบริหารงานอาคารสถานที่ และการบริหารงานความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนกับชุมชน

ขอบข่ายการบริหารโรงเรียนประถมศึกษา

โรงเรียนประถมศึกษาทุกขนาด ซึ่งจัดการศึกษาในระดับต่าง ๆ ทั้งก่อนประถมศึกษา ประถมศึกษา และมัธยมศึกษาตอนต้น จัดการบริหารงานของโรงเรียนเป็น 6 งาน ซึ่งมีขอบข่ายโดยสรุป ดังนี้ (สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ, 2536, หน้า 4)

1. งานวิชาการ การบริหารงานวิชาการ เป็นการบริหารกิจกรรมทุกชนิดที่เกี่ยวข้องกับการปรับปรุงพัฒนาการเรียนการสอนให้ได้ผลดีมีประสิทธิภาพมากที่สุด
2. งานบุคลากร การบริหารงานบุคลากร เป็นงานที่เกี่ยวข้องกับการใช้ทรัพยากรบุคคลให้เป็นกำลังสำคัญในการบริหารงานด้านอื่น ๆ ให้บรรลุเป้าหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพโดยทั่วไปจะครอบคลุมการสรรหาบุคคลเข้าปฏิบัติงาน การดูแลบำรุงรักษา การพัฒนาจนกระทั่งพ้นไปจากงาน
3. งานกิจการนักเรียน การบริหารงานกิจการนักเรียน เป็นงานที่เกี่ยวข้องกับตัวนักเรียนและกิจกรรมนักเรียนทั้งหมด ยกเว้นกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการเรียนการสอน
4. งานธุรการการเงินและพัสดุ การบริหารธุรการ การเงินและพัสดุที่ปฏิบัติอยู่ในโรงเรียนประถมศึกษา ปฏิบัติโดยยึดกฎหมาย ระเบียบข้อบังคับ เกณฑ์ เงื่อนไขตามหนังสือสั่งการ มีลักษณะเป็นงานประจำ ครอบคลุม 3 งาน คือ งานธุรการ งานการเงิน และงานพัสดุ
5. งานอาคารสถานที่ การบริหารงานอาคารสถานที่ คือ งานการจัดอาคารสถานที่บริเวณที่มุ่งประโยชน์ใช้สอยอย่างเต็มที่ ครอบคลุมงานการจัดให้มีอาคารสถานที่ การใช้ประโยชน์ การบำรุงรักษาและการตกแต่ง
6. งานความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนและชุมชน การบริหารงานความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนกับชุมชน คือ การที่โรงเรียนพยายามนำทรัพยากรในชุมชนมาใช้ให้เกิดประโยชน์มากที่สุด และให้ชุมชนได้มีโอกาสใช้บริการจากโรงเรียน ครอบคลุมงานการให้บริการและรับความช่วยเหลือสนับสนุนจากชุมชน งานให้ความร่วมมือแก่ชุมชนและงานประชาสัมพันธ์

พัฒนาการของมาตรฐานโรงเรียนประถมศึกษาในประเทศไทย

มาตรฐานโรงเรียนประถมศึกษา เริ่มขึ้นเมื่อ พ.ศ. 2507 โดยกรมสามัญศึกษาได้จัดสัมมนา ผู้ตรวจการศึกษา ศึกษาธิการจังหวัด ศึกษาธิการอำเภอ และครูใหญ่ที่จังหวัดชลบุรีเพื่อหาข้อมูล นำมาสร้างเกณฑ์มาตรฐานโรงเรียนประถมศึกษาเพื่อใช้เป็นแนวทางในการปรับปรุงโรงเรียน ต่อมา ใน พ.ศ. 2509 มีการโอนการประถมศึกษาจากกรมสามัญศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ ไปให้อยู่ในความดูแลขององค์การบริหารส่วนจังหวัด กระทรวงมหาดไทย แต่ยังคงมอบภารกิจทางวิชาการ กระทรวงศึกษาธิการควบคุม ได้แก่ ควบคุมหลักสูตร และประมวลการสอน ควบคุมการวัดผล การศึกษา ควบคุมการตรวจและการนิเทศการศึกษา กำหนดและรักษามาตรฐาน การจัดสรรและ ดำเนินการประถมศึกษา ด้วยเหตุนี้ใน พ.ศ. 2510 กรมสามัญศึกษาจึงได้กำหนดเกณฑ์มาตรฐาน โรงเรียนประถมศึกษาลดับแรกขึ้นใช้ (กระทรวงศึกษาธิการ, 2512) ประกาศใช้เมื่อวันที่ 16 มกราคม 2511 มีรายละเอียดของเกณฑ์มาตรฐาน ดังนี้ หมวดที่ 1 อาคารสถานที่และอุปกรณ์ หมวดที่ 2 การบริหารโรงเรียน หมวดที่ 3 การเรียนการสอน หมวดที่ 4 การบริการและความร่วมมือ กับชุมชน ครั้งถึง พ.ศ. 2517 กรมสามัญศึกษา ได้จัดสัมมนาเพื่อแก้ไขเกณฑ์มาตรฐานโรงเรียน ประถมศึกษาให้เหมาะสมยิ่งขึ้น โดยเชิญศึกษานิเทศก์จังหวัดและเขตการศึกษาที่มีความรู้ ความสามารถและความเชี่ยวชาญเรื่องการประเมินมาตรฐานโรงเรียนมาร่วมประชุมกับเจ้าหน้าที่ ฝ่ายมาตรฐานโรงเรียนประถมศึกษา ของกองการประถมศึกษา เกิดเป็นเกณฑ์มาตรฐานโรงเรียน ประถมศึกษาลดับที่ 2 ขึ้น โดยมีหมวดที่ 1 - หมวดที่ 4 คงเดิม แต่เปลี่ยนแปลงในด้านเรื่องและ ข้อกระทง เกณฑ์มาตรฐานฉบับที่ 2 นี้ใช้มาจนถึง พ.ศ. 2520 จึงได้มีการปรับปรุงอีกครั้ง เพื่อให้ สอดคล้องกับแผนการศึกษาแห่งชาติพุทธศักราช 2520 และหลักสูตรประถมศึกษา พุทธศักราช 2521 รวมทั้งการเปลี่ยนแปลงทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และวิชาการ เกณฑ์มาตรฐานโรงเรียนประถมศึกษา ฉบับที่ 3 (กระทรวงศึกษาธิการ, 2522) ประกาศใช้เมื่อวันที่ 4 เมษายน 2522 เมื่อมีการประกาศใช้ พระราชบัญญัติประถมศึกษา พ.ศ. 2523 งานการประถมศึกษาส่วนใหญ่ของประเทศอยู่ในความรับผิดชอบของสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ เป็นผู้รับผิดชอบในการบริหารและ การจัดการประถมศึกษาของประเทศเป็นส่วนใหญ่ และได้ดำเนินการเพื่อให้มีเกณฑ์มาตรฐานที่ เหมาะสมกับกาลสมัย การใช้มาตรฐานทั้ง 3 ฉบับข้างต้นเป็นการดำเนินงานในลักษณะการทดลอง เรื่อยมาจนกระทั่ง พ.ศ. 2535 สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติจึงได้ดำเนินการจัดทำ เกณฑ์มาตรฐานโรงเรียนประถมศึกษาขึ้นใหม่ โดยได้พยายามให้มีความสมบูรณ์มากที่สุดเท่าที่

สามารถจะกระทำได้ เกณฑ์มาตรฐานฉบับนี้ได้รับการพิจารณาเห็นชอบจากคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ เมื่อคราวประชุมครั้งที่ 4/2536 วันที่ 24 พฤษภาคม 2536 ให้ประกาศใช้ได้

อย่างไรก็ดี ภาระหน้าที่ของโรงเรียนในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ได้ปรับขยายขึ้นตามนโยบายขยายโอกาสทางการศึกษา และนโยบายอนุบาลชนบทของรัฐบาล ด้วยเหตุนี้คณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ จึงพิจารณาให้ความเห็นชอบเพื่อประกาศใช้เกณฑ์มาตรฐานโรงเรียนประถมศึกษาได้ใช้เป็นหลักในการกำหนดทิศทางการพัฒนาโรงเรียนประถมศึกษาทั่วประเทศกว่า 30,000 โรงเรียน ด้วยขีดมาตรฐานรวมทั้งได้ใช้เป็นวัดกรรมสำหรับการจัดสรรงบประมาณแผ่นดินร่วมกับสำนักงบประมาณอีกด้วย ในปีพุทธศักราช 2538 กลุ่มงานมาตรฐานการศึกษากองวิชาการ สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ได้วิจัยประเมินผลการใช้เกณฑ์มาตรฐานทั้ง 3 ฉบับข้างต้น การวิจัยครั้งนี้ทำให้สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ได้รับทราบข้อมูลปัจจุบันของระดับคุณภาพโรงเรียนในความรับผิดชอบของตนเองอย่างชัดเจน เมื่อประกอบกับสถานการณ์บ้านเมืองที่เปลี่ยนแปลงไป ทั้งในด้านสังคม เศรษฐกิจ และการเมือง สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ จึงได้เกณฑ์พัฒนามาตรฐานต่าง ๆ ขึ้นมาอีกซึ่งได้รับความเห็นชอบในหลักการมาตรฐานและตัวบ่งชี้เมื่อคราวประชุมครั้งที่ 1/2541 วันที่ 29 มกราคม 2541 เห็นชอบในรายละเอียดของระบบคุณภาพเมื่อคราวประชุมครั้งที่ 2/2541 วันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2541 เกณฑ์มาตรฐานโรงเรียนฉบับนี้คือ เกณฑ์มาตรฐานที่กำลังใช้อยู่ในปัจจุบัน (สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ, 2541, หน้า 8 – 10)

มาตรฐานโรงเรียน พ.ศ. 2541

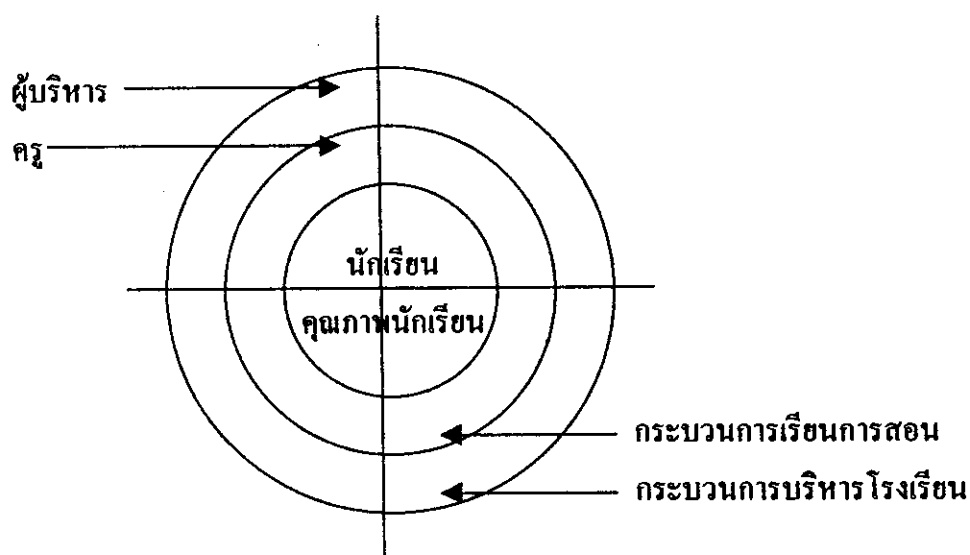
มาตรฐานโรงเรียน คือ สภาพที่พึงประสงค์ทั้งในเชิงคุณภาพหรือปริมาณ ซึ่งแสดงได้โดยประสิทธิภาพของโรงเรียนในการพัฒนานักเรียนตามเกณฑ์ที่กำหนดไว้ มาตรฐานสามารถแสดงให้เห็นได้ทั้งในเชิงปัจจัย กระบวนการ และผลผลิตที่ผู้บริหารและครูจะต้องเป็นเป้าหมายในการดำเนินการเพื่อพัฒนานักเรียนให้ได้ตามเกณฑ์ที่กำหนดต่อไป

มาตรฐานโรงเรียน พ.ศ. 2541 สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ เป็นองค์ประกอบสำคัญ เป็นเป้าหมายหลักของการประกันคุณภาพการศึกษา ซึ่งการประกันคุณภาพการศึกษาเป็นหนึ่งในนโยบาย “สามประกัน” ของสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ คือ การประกันโอกาส ที่มุ่งเน้นให้เด็กมีโอกาสดูเรียนอย่างทั่วถึงและอยู่ในระบบจนจบชั้นประถมศึกษา รวมทั้งการส่งเสริมให้ศึกษาต่อในระดับมัธยมศึกษาตอนต้น การประกันประสิทธิภาพ

มุ่งเน้นให้มีการใช้ทรัพยากรให้เกิดประโยชน์สูงสุด สร้างเครือข่ายการทำงานและให้มีความโปร่งใส การประกันคุณภาพ มุ่งเน้นให้สถานศึกษามีการพัฒนาเพื่อนำไปสู่ความมีมาตรฐานที่ทัดเทียมกัน

มาตรฐานโรงเรียน พ.ศ. 2541 สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ฉบับนี้มีขั้นตอนการพัฒนาร่วมกันระหว่างผู้รับผิดชอบ ผู้ทรงคุณวุฒิ และผู้ปฏิบัติต่อเนื่องกันมา หลายขั้นตอน เริ่มด้วยการศึกษาหาข้อมูลจากเอกสารงานวิจัยทั้งในและต่างประเทศ การประมวล ข้อความคิดเห็นจากผู้ทรงคุณวุฒิและผู้ปฏิบัติโดยตรงและการวิเคราะห์ สังเคราะห์ข้อมูลเพื่อกำหนด เป็นกรอบแนวคิดในการยกย่องมาตรฐานอันประกอบด้วยองค์ประกอบและรายละเอียด ตัวบ่งชี้และ ระดับคุณภาพ จากนั้นได้นำเสนอให้คณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติพิจารณาให้ความเห็นชอบ โดยคณะกรรมการได้ให้ความเห็นชอบหลักการ มาตรฐานและตัวบ่งชี้เมื่อคราวประชุม ครั้งที่ 1/2541 วันที่ 29 มกราคม 2541 และให้ความเห็นชอบรายละเอียดของแต่ละระดับคุณภาพ ในคราวประชุมครั้งที่ 2/2541 วันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2541 หลังจากนั้นสำนักงานคณะกรรมการ การประถมศึกษาแห่งชาติ ได้จัดให้มีการทำประชาพิจารณ์โดยเปิดโอกาสให้กลุ่มผู้ใช้มาตรฐาน ทั้งครูผู้สอน ผู้บริหารสถานศึกษา ศึกษาานิเทศก์ และผู้บริหารระดับต่าง ๆ ทั่วประเทศเสนอความ คิดเห็นต่อมาตรฐานโรงเรียนฉบับนี้

ข้อเสนอทั้งหลายที่เกิดจากประชาพิจารณ์ คณะทำงานได้ประมวลสรุปเพื่อนำมาปรับปรุง มาตรฐานโรงเรียน พ.ศ. 2541 ให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้นในมาตรฐานสองด้าน คือ มาตรฐานด้านผลผลิต อันได้แก่ มาตรฐานคุณภาพนักเรียนระดับก่อนประถมศึกษา ประถมศึกษาและมัธยมศึกษาตอนต้น และมาตรฐานด้านกระบวนการ อันได้แก่ มาตรฐานการเรียนการสอนและมาตรฐานการบริหาร โรงเรียน ซึ่งมีความสัมพันธ์กันอย่างชัดเจน (สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ, 2541, หน้า 9 – 12) ดังภาพที่ 2



ภาพที่ 2 แสดงความสัมพันธ์ของโครงสร้างมาตรฐานโรงเรียน พ.ศ. 2541 ของสำนักงาน
คณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ

ภายใต้กรอบแนวคิดที่สำคัญ ดังต่อไปนี้ คือ

1. ยึดภารกิจและขอบข่ายการจัดการศึกษาของโรงเรียน และองค์ประกอบของระบบการจัดการศึกษาด้านกระบวนการและผลผลิตเป็นกรอบในการกำหนดมาตรฐาน
2. มาตรฐานคุณภาพนักเรียน กำหนดจากผลวิเคราะห์จุดหมายของหลักสูตรและลักษณะของพลเมืองไทยที่พึงประสงค์ตามแผนพัฒนาการศึกษา โดยกำหนดตัวบ่งชี้ให้สอดคล้องกับจุดหมายของการจัดการศึกษาแต่ละระดับ
3. มาตรฐานการเรียนการสอนและบริหารโรงเรียน กำหนดจากผลการศึกษาวิเคราะห์ทฤษฎี หลักการ แนวคิดที่เกี่ยวข้องกับการเรียนการสอน การเรียนรู้ และการบริหารโดยเน้นการนำไปสู่คุณภาพนักเรียนที่ดีเป็นเป้าหมายหลัก

องค์ประกอบของมาตรฐาน มีสาระสำคัญ คือ

1. มาตรฐาน ได้แก่ สภาพที่พึงประสงค์ซึ่งระบุถึงสภาพ ปัจจัย วิธีการดำเนินงานหรือสภาพผลผลิตที่มีคุณภาพและต้องการให้เกิดขึ้นทุกโรงเรียน
 2. ตัวบ่งชี้ ได้แก่ ตัวแปรที่บอกสภาพหรือคุณสมบัติในแต่ละมาตรฐาน
 3. ระดับคุณภาพ ได้แก่ ประเด็นที่ใช้พิจารณาและตัดสินคุณภาพในแต่ละตัวบ่งชี้
- จำแนกเป็น 3 ระดับ แต่ละระดับหมายถึงคุณภาพผลผลิต หรือกระบวนการที่มีผลน่าพอใจ

ระดับ 1 คุณภาพที่มีผลน่าพอใจขั้นต่ำ

ระดับ 2 คุณภาพที่มีผลน่าพอใจค่อนข้างสูง

ระดับ 3 คุณภาพที่มีผลน่าพอใจขั้นสูง

ลักษณะการประเมินมาตรฐานโรงเรียน พ.ศ. 2541

มาตรฐานการเรียนการสอน กำหนดไว้เพื่อเป็นแนวทางให้ครูจัดการเรียนการสอนลักษณะเดียวกันทั้งระดับก่อนประถมศึกษา ประถมศึกษา และมัธยมศึกษาตอนต้น

มาตรฐานคุณภาพนักเรียน กำหนดให้มีตัวบ่งชี้เหมือนกันในระดับก่อนประถมศึกษา ประถมศึกษา และมัธยมศึกษาตอนต้น แต่ละระดับคุณภาพในระดับประถมศึกษาและมัศึกษานั้น กำหนดไว้ คือ ในลักษณะเหมือนกัน ต่างกัน และเหมือนกัน ขึ้นอยู่กับลักษณะของตัวบ่งชี้แต่ละตัว

มาตรฐานคุณภาพนักเรียน

สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ (2541, หน้า 1) ได้ให้ความหมายว่า มาตรฐานโรงเรียน คือ เป็นสภาพที่พึงประสงค์ที่ต้องการให้เกิดขึ้น ซึ่งอาจเป็นสภาพปัจจัย วิธีการดำเนินงาน หรือผลผลิตที่มีคุณภาพ สภาพที่พึงประสงค์นี้อาจกล่าวถึงสภาพที่เป็นอุดมคติก็ได้ แต่จะต้องเป็นเรื่องที่มีโอกาสเป็นจริงได้ โดยทั่วไปมาตรฐานอาจแบ่งออกได้เป็นสองประเภท ตามแหล่งที่มา คือ มาตรฐานสัมบูรณ์ (absolute standard) ได้แก่ มาตรฐานที่เกิดจากทฤษฎี การวิจัยและหลักการต่าง ๆ และมาตรฐานสัมพัทธ์ (relative standard) ที่เกิดจากการเปรียบเทียบระหว่างสิ่งที่ยุ้กำหนดมาตรฐานต้องการกับหลักการอย่างใดอย่างหนึ่ง มาตรฐานประเภทหลังจะแตกต่างกันไปตามสภาพของชุมชนและสังคม ส่วนวัลลภ กันทรพัย (2539, หน้า 3) กล่าวว่า มาตรฐาน หมายถึง ข้อกำหนดลักษณะที่ยอมรับว่าถูกต้อง เหมาะสม ดีงาม เป็นที่ปรารถนาและเป็นที่ยอมรับของสังคมหรือผู้ที่เกี่ยวข้อง และจรัส นองมาก (2538, หน้า 18) กล่าวว่ามาตรฐาน หมายถึงขอบข่ายของความสำเร็จในการดำเนินงานแต่ละเรื่องเพื่อให้บรรลุเป้าหมายหลักของการจัดการศึกษาที่มีคุณภาพในโรงเรียน

จากที่กล่าวมา สรุปได้ว่ามาตรฐาน หมายถึงสภาพที่พึงประสงค์ที่ต้องการให้เกิดขึ้น เป็นข้อกำหนดการบริหารโรงเรียนเพื่อให้บรรลุคุณภาพต้องได้รับการพัฒนาคุณลักษณะที่เหมาะสมอย่างรอบด้าน ทั้งด้านความรู้ ความสามารถ/ทักษะ สุขภาพกายและจิตที่ดี มีคุณธรรม จริยธรรม ซึ่งกรมวิชาการ (2538, หน้า 8) กล่าวว่า คุณภาพของผู้เรียนที่แสดงถึงสมรรถภาพของผู้เรียนนั้นมี 3 ประการ ดังนี้

1. ผู้เรียนต้องมีความสามารถในการคิดอย่างรอบคอบ นำเอาข้อมูลต่าง ๆ มาวิเคราะห์อย่างถี่ถ้วน มีวิจารณญาณ รู้ถึงความสำคัญของข้อมูลต่อเนื่องกันนั้น ๆ แล้วนำมารวมเป็นภาพระบบ ภาพความคิดรวบยอดของเรื่องนั้น ๆ ได้

2. ผู้เรียนต้องมีความสามารถในการวางแผนที่ดี สร้างและเลือกทางเลือกที่ประกันได้ว่าจะพบกับความสำเร็จ มีแผนหลักและแผนรองในการดำเนินงาน โดยใช้ระบบที่วิเคราะห์ไว้แล้ว เลือกทางที่จะนำมาซึ่งประโยชน์สุขแก่คนหมู่มาก การพัฒนาสังคมและสิ่งแวดล้อมให้ยั่งยืนถาวร เพื่ออนาคตของคนรุ่นหลัง ๆ มิใช่การทำเพื่อตนเอง

3. ถึงแม้ว่าจะได้มีการคิดอย่างดี วางแผนอย่างดีแล้วก็ตาม แต่โลกก็ยังเปลี่ยนแปลงด้วยอัตราเร็วสูง ดังนั้น ผู้เรียนจำต้องได้รับการฝึกให้ปรับเปลี่ยนได้อย่างเหมาะสม และทันต่อการเปลี่ยนแปลงนั้น ๆ เพื่อเห็นว่าการดำเนินงานต่าง ๆ อาจไม่พบความสำเร็จหรือไม่เป็นประโยชน์อีกต่อไป อันเนื่องมาจากการเปลี่ยนแปลงที่คาดหมายมิได้ จึงจำเป็นต้องปรับเปลี่ยนการปฏิบัติให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลงนั้น ๆ

สำหรับแผนการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2535 ได้ระบุถึงผลผลิตของระบบการศึกษาที่สำคัญ 4 ด้าน ได้แก่ 1. ด้านปัญญา คือ มีปัญญารู้จักวิเคราะห์ปัญหาและความต้องการต่าง ๆ 2. ด้านจิตใจ คือ มีจิตใจที่ดี มีคุณธรรม จริยธรรม มีมโนธรรม มีสำนึกที่สอดคล้องกับสภาพสังคมไทย 3. ด้านร่างกาย คือ มีสุขภาพอนามัยสมบูรณ์ และ 4. ด้านสังคม คือ มีความสามารถทางสังคม รู้จักปรับตัวให้สอดคล้องสัมพันธ์กับวัฒนธรรมไทยและสิ่งแวดล้อมและตามเป้าหมายของหลักสูตรฉบับปรับปรุง พ.ศ. 2533 ได้กำหนดไว้ว่าให้ผู้เรียนได้รับการศึกษาเพื่อพัฒนาชีวิตที่ทำประโยชน์ต่อสังคม โดยให้หมายความว่าผู้ที่พัฒนาชีวิตที่ทำประโยชน์ต่อสังคมได้ คือ ผู้ที่มีคุณลักษณะพร้อมที่จะสามารถเป็นสมาชิกที่ดีของมนุษยชาติ เป็นสมาชิกที่ดีของสังคม

วัลลภ กันทรพัทย์ (2539, หน้า 1 - 2) กล่าวว่าในการจัดการศึกษา เพื่อให้สำเร็จตามเป้าหมายสูงสุดดังกล่าว หลักสูตรได้กำหนดให้จัดการศึกษาให้เกิดคุณลักษณะสำคัญแก่ผู้เรียน 3 ประการ คือ

1. คุณลักษณะในการพัฒนาคน ได้แก่ การมีความรู้พื้นฐานเหมาะสมกับคนและสภาพแวดล้อม มีสุขภาพกาย ใจสมบูรณ์ มีความสามารถในการแก้ปัญหา เป็นผู้เสียสละเพื่อส่วนรวมและมีจิตใจมุ่งพัฒนา

2. คุณลักษณะในการพัฒนาอาชีพ ได้แก่ การที่ผู้เรียนมีความรู้ความสามารถในการอาชีพทำงานร่วมกับผู้อื่นได้ รักการทำงาน มีเจตคติที่ดีต่ออาชีพสุจริต เห็นช่องทางในการประกอบอาชีพและจัดการในสิ่งต่าง ๆ ได้

3. คุณลักษณะในการพัฒนาสังคม ได้แก่ การที่ผู้เรียนรู้และเข้าใจสภาพและการเปลี่ยนแปลงของสังคม มุ่งมั่นในการพัฒนาสังคมและเข้าร่วมกิจกรรมพัฒนาสังคมตามบทบาทหน้าที่ของตน ส่งเสริมการปกครองตามระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข ตลอดจนอนุรักษ์และเสริมสร้างสิ่งแวดล้อม ศิลปะ วัฒนธรรมของประเทศ

อย่างก็ตาม หากมองเป้าหมายของหลักสูตรในเชิงวิเคราะห์ที่อิงพฤติกรรมของผู้เรียน 3 ด้าน คือ ด้านพุทธิพิสัย (ความรู้ความคิด) ด้านจิตพิสัย (ด้านอารมณ์) และด้านทักษะพิสัย (ด้านความคล่องแคล่วทางกาย) แล้ว เป้าหมายของหลักสูตรดังกล่าวจะทำให้ผู้เรียนเกิดความสำเร็จจากการเรียนรู้ 4 ประการ คือ

1. เกิดความรู้ความคิดในวิชาการต่าง ๆ ที่ได้เรียน มีความรู้ความสามารถในวิชาการต่าง ๆ ทันความก้าวหน้าทางวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม
2. เกิดทักษะในการทำงานเป็นกระบวนการ ในงานที่ต้องลงมือปฏิบัติ สามารถนำเทคโนโลยีต่าง ๆ มาใช้ในการทำงานได้เหมาะสมและสอดคล้องกับสภาพแวดล้อม
3. เกิดจริยธรรม คุณธรรม และค่านิยมที่พึงประสงค์ของสังคม
4. เกิดความสามารถในด้านการนำสิ่งที่ได้เรียนรู้ไปใช้จริงในชีวิตประจำวันและสามารถนำไปใช้เป็นพื้นฐานในการประกอบอาชีพได้

จากเอกสารที่กล่าวมา สรุปว่ามาตรฐานคุณภาพนักเรียนนั้น นักเรียนที่มีคุณภาพต้องได้รับการพัฒนาคุณลักษณะที่เหมาะสมอย่างรอบด้าน ทั้งด้านความรู้ ความสามารถ/ทักษะ มีสุขภาพและจิตที่ดี ตลอดจนมีคุณธรรม จริยธรรมที่พึงประสงค์จึงให้กำหนดมาตรฐานคุณภาพนักเรียน จำนวน 9 มาตรฐาน 20 ตัวบ่งชี้ (ภาคผนวก)

มาตรฐานการเรียนการสอน

การเรียนการสอนเป็นภารกิจที่สำคัญที่สุดของโรงเรียน เป็นหัวใจของกิจกรรมทั้งหมด ซึ่งครูเป็นบุคคลที่สำคัญที่สุด เพราะครูผู้สอนมีหน้าที่นำหลักสูตรไปสู่การปฏิบัติจริง

กมล ภูประเสริฐ (2528, หน้า 152) ให้ทัศนะว่า การเรียนการสอน หมายถึง การปฏิบัติสัมพันธ์ระหว่างผู้สอนกับผู้เรียน เพื่อช่วยให้ผู้เรียนสัมฤทธิ์ผลตามวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ ส่วน กรมวิชาการ (2538, หน้า 11) ได้กล่าวว่า การเรียนการสอน หมายถึงการจัดกิจกรรมในโรงเรียนเพื่อให้นักเรียนได้รับความรู้ความเข้าใจ มีความสามารถ มีความคิด มีคุณธรรมและมีลักษณะนิสัยตามจุดมุ่งหมายของหลักสูตร บุญมี เฌรขอด (2529, หน้า 157) ได้ให้ความหมายการจัดการเรียนการสอน หมายถึง การนำเอาหลักสูตรที่กำหนดไว้มาปฏิบัติให้สัมฤทธิ์ผล ซึ่งผลของการจัดการเรียน

การสอนของผู้บริหารโรงเรียนจะเป็นเครื่องชี้ให้เห็นความสำเร็จในการดำเนินงานของโรงเรียน การจัดระบบที่ดีจะเป็นปัจจัยสำคัญในการช่วยให้การเรียนการสอนบรรลุตามจุดหมายของ หลักสูตร นอกจากนี้ สนานิจิตร สุคนธ์ทรัพย์ (2524, หน้า 172 – 173) กล่าวว่า การเรียนการสอน เป็นกระบวนการที่เกี่ยวกันจนแยกไม่ได้ ซึ่งถือว่าเป็นวิถีทางที่สำคัญในการเปลี่ยนพฤติกรรมของผู้เรียนโดยอาศัยการจัดประสบการณ์ในลักษณะดังกล่าว การเรียนการสอนจะมีความสำคัญหรือมีความหมายเพียงใด ก็ขึ้นอยู่กับผู้เรียนและผู้สอน

ดังนั้น การเรียนการสอน เป็นกระบวนการที่ผู้บริหารโรงเรียน ครูผู้สอนร่วมมือกันทำอย่างไรจึงทำให้นักเรียนได้รับความรู้ความสามารถจนมีประสบการณ์ชีวิตที่มีคุณค่าเพื่อจะได้เป็นพลเมืองที่ดีของสังคม

ส่วนมาตรฐานการเรียนการสอน สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ (2541, หน้า 42) กล่าวว่า เป็นกระบวนการจัดการเรียนการสอนที่สามารถพัฒนานักเรียนให้มีคุณลักษณะที่พึงประสงค์อย่างครบถ้วน รอบด้านนั้น ครูต้องเป็นกัลยาณมิตร รัก เมตตา เอาใจใส่ ต่อนักเรียนทุกคน ดำเนินการจัดการเรียนการสอนอย่างมีระบบเป็นขั้นตอน โดยต้องมีการวางแผน การสอนที่นำข้อมูลทั้งจากหลักสูตร ความต้องการของนักเรียนและท้องถิ่นมาใช้จัดกิจกรรมการเรียน การสอนที่ชี้ให้นักเรียนเป็นศูนย์กลาง โดยเน้นให้นักเรียนได้ฝึกคิดปฏิบัติจริง แสวงหาความรู้ และเรียนรู้ร่วมกัน ครูจัดการเรียนการสอนให้เชื่อมโยงกับสภาพชุมชนและสิ่งแวดล้อม ปลูกฝังคุณธรรม จริยธรรม และลักษณะที่พึงประสงค์ จัดการเรียนการสอน จัดสิ่งแวดล้อม และบรรยากาศให้นักเรียนเกิดความสุข ความสำเร็จและได้พัฒนาเต็มศักยภาพ ใช้สื่อการเรียนการสอนที่หลากหลาย และประเมินผลการเรียนการสอนทุกด้านอย่างต่อเนื่องด้วย เครื่องมือที่เหมาะสมซึ่งกรมวิชาการ (2534 ก, หน้า 4) กล่าวว่าในหลักสูตรประถมศึกษา พุทธศักราช 2521 (ฉบับปรับปรุง พ.ศ. 2533) ได้เน้นการจัดการเรียนการสอนโดยชี้ให้ผู้เรียนเป็นศูนย์กลางสอดคล้องกับสภาพชีวิตจริงของผู้เรียน ให้โอกาสเท่าเทียมกันในการพัฒนาตนเอง มีการใช้กระบวนการกลุ่ม อาศัยการปฏิบัติจริงให้มากที่สุด ซึ่งในเรื่องนี้อำภา บุญช่วย (2537, หน้า 29) ให้ความเห็นเพิ่มเติมว่า ผู้บริหารโรงเรียน ควรให้ความรู้ ความสะดวก ให้คำแนะนำและให้กำลังใจแก่ครูในการจัดกิจกรรมการเรียนการสอน

สุจินต์ วิสวธีรานนท์ (2526, หน้า 5 – 13) กล่าวว่า องค์ประกอบของการเรียนการสอน ที่มีประสิทธิภาพ ซึ่งจะก่อให้เกิดประสิทธิภาพอย่างแท้จริง องค์ประกอบแรก ได้แก่ การรู้จักผู้เรียน เพื่อช่วยให้จัดการเรียนการสอนได้เหมาะสม ผู้สอนควรทำความรู้จักผู้เรียนเกี่ยวกับความต้องการ ความสามารถทางสติปัญญา ความสนใจ ความพร้อมและความแตกต่างระหว่างบุคคล เป็นต้น องค์ประกอบที่สอง ได้แก่ การวางแผนการสอน ในการวางแผนการสอนที่ดีครูควรมีความเข้าใจ

ในระบบการเรียนการสอนว่าประกอบด้วยการศึกษาเนื้อหาวิชาที่กำหนดไว้ในหลักสูตรการวินิจฉัย
ภูมิหลังของผู้เรียน การกำหนดวัตถุประสงค์ การกำหนดกิจกรรมการเรียนการสอนและการ
ประเมินผล ซึ่งการวางแผนการสอนเป็นการเตรียมการสอนตามขั้นตอนของระบบการเรียนการสอน
จะช่วยให้การเรียนการสอนมีประสิทธิภาพ องค์ประกอบที่สาม คือ เทคนิคในการดำเนินการสอน
ที่มีประสิทธิภาพจำเป็นต้องอาศัยเทคนิค ทักษะและวิธีการจัดกิจกรรมการเรียนการสอน ตลอดจน
การเลือกใช้สื่อการเรียนการสอนที่เหมาะสม รู้จักใช้จิตวิทยาการเรียนการสอน มีการสร้างบรรยากาศ
ที่ดีในชั้นเรียน ประกอบกับการนำแผนการสอนมาใช้อย่างเหมาะสม องค์ประกอบที่ดี คือ
การปรับปรุงการเรียนการสอน เป็นการแก้ไขและปรับปรุงข้อบกพร่องของการเรียนการสอน
โดยอาศัยข้อมูลจากการประเมินผล ซึ่งจะช่วยให้การสอนของครูมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น องค์ประกอบ
ที่ห้า คือ คุณลักษณะของครูที่ดี เป็นสิ่งที่ส่งเสริมให้การสอนของครูมีประสิทธิภาพ จะเห็นได้ว่า
“ครู” เป็นผู้ที่ก่อให้เกิดการเรียนรู้และพัฒนาการในด้านต่าง ๆ ขึ้นในตัวผู้เรียน ดังนั้น บุคลิกภาพ
และคุณลักษณะต่าง ๆ ของครูที่แสดงออกมาในขณะที่ทำหน้าที่สอนหรือพฤติกรรมที่ครูแสดงออก
ในการสอนจึงมีส่วนช่วยส่งเสริมหรือลดทอนการเรียนรู้ของเด็ก ซึ่งสอดคล้องกับคาโรล
(Carroll, 1971, p. 147) รวมทั้งบลูม (Bloom, 1976, p. 135) ได้เน้นถึงความสำคัญของคุณภาพ
การเรียนการสอนของครู โดยเชื่อว่าคุณภาพของการสอนเป็นตัวแปรที่เป็นกลไกสำคัญที่ทำให้เกิด
การเรียนรู้ เนื่องจากผลจากการสอนที่มีคุณภาพย่อมทำให้นักเรียนประสบความสำเร็จในการเรียน
อันจะช่วยให้มีแรงจูงใจอยากเก่งในวิชานั้นและทำให้เกิดความมั่นใจในความสามารถในการเรียน
ของตน ส่วนกู๊ด (Good, 1983, p. 127 – 144) ได้กล่าวว่า คุณภาพของการสอนที่มีผลต่อการเรียน
ของนักเรียนนั้น การสอนอย่างตั้งใจและความเข้าใจเกี่ยวกับความคิดรวบยอดของสิ่งที่สอน
สามารถอธิบายความหมายได้อย่างชัดเจน จัดกิจกรรมได้อย่างเหมาะสม และเอาใจใส่ในการสอน
เป็นอย่างดี จะมีผลต่อผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนของนักเรียนและคาโรล (Carroll, 1971, p. 330)
ได้เสนอแบบจำลองของการเรียนรู้ในระบบโรงเรียน (More of school learning) ว่าประกอบด้วย
องค์ประกอบภายนอก และองค์ประกอบภายใน ซึ่งพอสรุปได้ดังนี้

องค์ประกอบภายนอกมี 2 ประการ คือ

1. ความเหมาะสมของระยะเวลาที่โรงเรียนจัดการศึกษาให้ตามความสามารถของ
แต่ละคน คือ จัดระยะเวลาให้พอเหมาะกับการเรียนในวิชานั้น เช่น ไม่จัดเวลาเรียนคณิตศาสตร์
ติดต่อกันเกินกว่าหนึ่งคาบ หรือไม่จัดเวลาเรียนให้นักเรียนมากเกินไปจนนักเรียนไม่สามารถที่จะ
รับได้ เป็นต้น

161215

๑
๓๗๒.๑๒๑/๒
๐ ๕ ๔ ๑ ๒
๓๗๐

2. ประสิทธิภาพในการสอนเป็นประสิทธิผล ซึ่งผู้เรียนจะได้รับผลสำเร็จในการเรียนว่าเป็นผลจากครูผู้สอนและการบริหารงานด้านวิชาการของผู้บริหาร

องค์ประกอบภายใน มี 3 ประการ คือ

1. ความถนัดทางการเรียน เป็นความสามารถเฉพาะของแต่ละบุคคลที่สามารถจะเรียนได้ดีในบางวิชา
2. ความสามารถที่จะเข้าใจคำสอน ซึ่งเป็นส่วนผสมผสานกันระหว่างเชาวน์ ปัญญาทั่วไป และความเข้าใจภาษา เป็นความสามารถที่จะเรียนรู้ได้เร็วเข้าใจคำอธิบายของครู สามารถตอบปัญหาเกี่ยวกับเนื้อหาวิชานั้น ๆ ได้อย่างคล่องแคล่ว

3. การอุทิศเวลาให้กับการเรียน เป็นความพยายามของผู้เรียนที่จะทุ่มเทความเข้าใจ ความสนใจ และเวลาให้กับการเรียนอย่างจริงจัง

ในเรื่องนี้ สนานจิตร์ สุคนธ์ทรัพย์ (2524, หน้า 107) มีความเห็นว่าการที่นักเรียนได้เลือกเรียนอย่างมีเป้าหมาย ตามความถนัด ความต้องการและความสนใจจะทำให้การเรียนการสอนนั้นบรรลุตามความมุ่งหมาย ซึ่งสอดคล้องกับหลักสูตรประถมศึกษาพุทธศักราช 2521 (ฉบับปรับปรุง พ.ศ. 2533) เป็นหลักสูตรที่เปิดโอกาสให้นักเรียนได้เรียนตามความต้องการ ความสามารถ ความถนัดและความสนใจของแต่ละคน โดยให้สอดคล้องกับความต้องการและสภาพของท้องถิ่น

การพัฒนางานการเรียนการสอนให้ได้ตามมาตรฐานการเรียนการสอนจะส่งผลให้นักเรียนมีคุณภาพตามมาตรฐานคุณภาพนักเรียนนั้น ทิศนา ขัมมณี (2540, หน้า 6) ได้เสนอแนวคิดที่ว่า ครูควรค้นหาศักยภาพของนักเรียนแต่ละคน และเมื่อพบแล้วก็ให้โอกาสนักเรียนได้พัฒนาความสามารถตามศักยภาพนั้น ซึ่งมีแนวทางดังนี้

1. ทำความรู้จักและเข้าใจนักเรียนแต่ละคน เช่น ศึกษาประวัติเพื่อให้ทราบภูมิหลัง จุดเด่น จุดด้อย สภาพจิตใจ ความคิด ความฝัน ความทุกข์ ความสุขแล้วจัดทำข้อมูลไว้
2. ปฏิบัติตนให้นักเรียนเกิดความรัก ศรัทธาและไว้วางใจด้วยการเป็นกัลยาณมิตร รักษาความลับ มีความจริงใจพร้อมที่จะช่วยเหลือให้สติและให้กำลังใจ
3. จัดการเรียนการสอนโดยเน้นนักเรียนเป็นศูนย์กลาง ให้นักเรียนได้เรียนเป็นกลุ่ม ได้ทำกิจกรรมและสร้างผลงานอย่างหลากหลายตามความสามารถ
4. สร้างสิ่งแวดล้อมที่เอื้ออำนวยและกระตุ้นการเรียนรู้ด้วยตนเอง ทั้งสภาพแวดล้อมภายในและภายนอกห้องเรียน ตลอดจนการร่วมมือกับผู้ปกครองในการสร้างเสริม ดูแล สิ่งแวดล้อมที่บ้าน

5. ใช้เทคนิคการแนะแนวเพื่อให้สามารถสังเกตศักยภาพด้านต่าง ๆ ตลอดจนปัญหาที่ควรได้รับการแก้ไข

6. ใช้การประเมินผลด้วยวิธีที่เหมาะสมและครอบคลุมตามสภาพจริงของนักเรียน เช่น การทดสอบความรู้พื้นฐาน การประเมินจากแฟ้มผลงาน การประเมินกระบวนการทำงาน การประเมินจากพัฒนาการ ลักษณะนิสัยและการวัดความสามารถพิเศษด้วยข้อสอบมาตรฐาน

จากเอกสารที่กล่าวมา สรุปว่ามาตรฐานการเรียนการสอนนั้นเป็นกระบวนการจัดการเรียนการสอนที่สามารถพัฒนานักเรียนให้มีคุณลักษณะที่พึงประสงค์อย่างครบถ้วนรอบด้าน ต้องยึดเด็กเป็นศูนย์กลาง โดยเน้นให้เด็กได้ฝึกคิด ปฏิบัติจริงแสวงหาความรู้ และเรียนรู้ร่วมกัน โดยมีครูเป็นผู้จัดกิจกรรม จัดสิ่งแวดล้อม และบรรยากาศให้นักเรียนเกิดความสุข ความสำเร็จและได้พัฒนาเต็มตามศักยภาพ และใช้เครื่องมือสื่อที่หลากหลายและเหมาะสม สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ได้กำหนดมาตรฐานการเรียนการสอน จำนวน 10 มาตรฐาน 10 ตัวอย่าง มาตรฐานการบริหารโรงเรียน

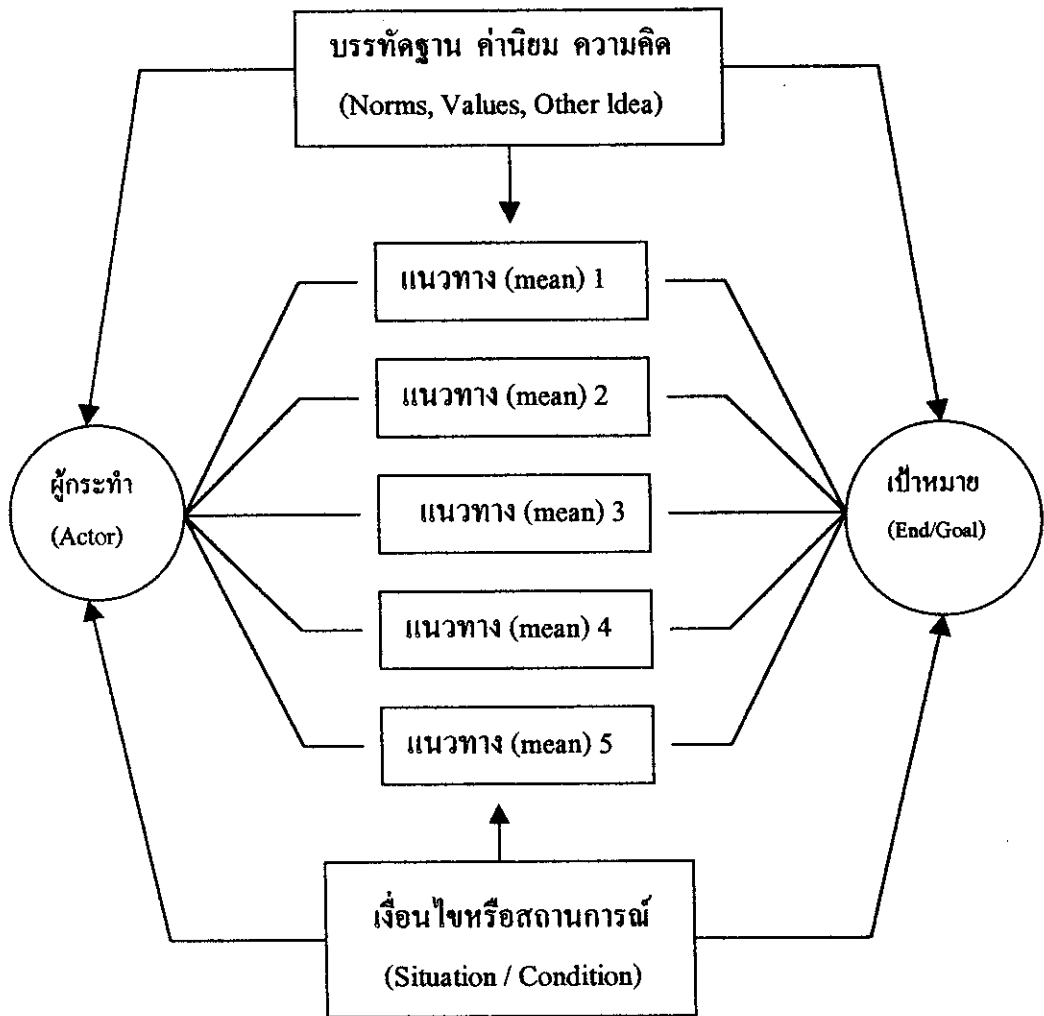
การบริหารโรงเรียนเป็นกระบวนการต่าง ๆ ในการดำเนินงานของกลุ่มบุคคลเพื่อให้บริการทางการศึกษาแก่สมาชิกในสังคม ซึ่งการดำเนินงานต่าง ๆ จะต้องเป็นไปตามระบบที่สังคมกำหนดไว้ (นิพนธ์ กินวงศ์, 2526, หน้า 12) นอกจากนี้ ชวนพงษ์ ลั่นซ้าย (2531, หน้า 17) ได้ให้ความเห็นเดียวกันว่า การบริหารโรงเรียน คือ การดำเนินงานของกลุ่มบุคคลเพื่อบริการทางการศึกษาแก่สมาชิกในสังคมให้เป็นสมาชิกที่ดีและมีคุณภาพ สอดคล้องกับ วิจิตร วรตบวงกูร (2520, หน้า 3) ให้ความหมายว่า การบริหารโรงเรียน หมายถึง กิจกรรมต่าง ๆ ที่บุคคลหลายคนร่วมมือกันดำเนินการเพื่อให้บริการทางการศึกษาแก่เยาวชนและผู้สนใจ ให้เกิดการพัฒนาด้านความรู้ ความสามารถ ทักษะ ค่านิยม พฤติกรรมและคุณธรรมต่าง ๆ เพื่อจะได้เป็นสมาชิกที่ดีของสังคมและประเทศชาติ

ดังนั้น การบริหารโรงเรียน หมายถึง กระบวนการต่าง ๆ ในการดำเนินงานของกลุ่มบุคคลเพื่อให้บริการทางการศึกษาในสังคม ให้เกิดการพัฒนาด้านความรู้ ความสามารถ ทักษะ ค่านิยม พฤติกรรม และคุณธรรมต่าง ๆ เพื่อให้ได้เป็นคนดี เป็นสมาชิกที่ดีของสังคมและประเทศชาติ

ส่วนมาตรฐานการบริหารโรงเรียนนั้น เป็นการบริหารโรงเรียนที่มีประสิทธิภาพเอื้อต่อการจัดกิจกรรมการเรียนการสอน และส่งผลต่อการพัฒนาคุณภาพนักเรียนต้องเป็นกระบวนการบริหารที่มีการใช้แผนเป็นเครื่องมือในการบริหารงาน โดยแผนนั้นเกิดจากการวางแผนแบบมีส่วนร่วม มีเป้าหมายชัดเจน สอดคล้องกับสภาพโรงเรียน และที่สำคัญ คือ มุ่งเน้นคุณภาพนักเรียน โรงเรียนดำเนินการสนับสนุนการเรียนการสอน มีการประสานความร่วมมือจากทุกฝ่ายเพื่อพัฒนา

โรงเรียนและมีการประเมินผลการปฏิบัติงานอย่างเป็นระบบ (สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ, 2541, หน้า 54)

สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ (2541, หน้า 6-2) กล่าวว่า การบริหารโรงเรียนมีวัตถุประสงค์ คือ ทุกงาน ทั้งงานวิชาการ กิจกรรมนักเรียน บุคลากร ธุรการ การเงินและพัสดุ อาคารสถานที่ และความสัมพันธ์กับชุมชน ก็เพื่อมุ่งหวังให้ส่งผลทั้งทางตรงและทางอ้อมต่อคุณภาพนักเรียน ในระบบของการบริหารโรงเรียน ผู้บริหาร คือ กลไกสำคัญที่จะให้การดำเนินงานของโรงเรียนมีประสิทธิภาพและสามารถพัฒนาคุณภาพนักเรียนให้บรรลุเป้าหมายได้ ทั้งนี้เพราะผู้บริหารเป็นผู้มีอำนาจและหน้าที่ในการกำหนดนโยบายและตัดสินใจในระดับโรงเรียนว่า ภายใต้งบเงินของทรัพยากร (คน เงิน วัสดุ การจัดการ) ที่มีอยู่อย่างจำกัด โรงเรียนควรดำเนินการไปในทิศทางใดอย่างไร ที่ผ่านมา ปรากฏว่า การบริหารโรงเรียนของผู้บริหารมีแนวทางที่หลากหลายมีทั้งที่ประสบผลสำเร็จและไม่ประสบผลสำเร็จการที่จะทำความเข้าใจว่าเป็นเพราะอะไรนั้น หากเรายอมรับว่าพฤติกรรมกรบริหารโรงเรียนของผู้บริหารเป็นพฤติกรรมหรือการกระทำทางสังคมลักษณะหนึ่งแล้ว คำอธิบายของโจนาธาน (Jonathan, 1973, p. 32) เกี่ยวกับการกระทำทางสังคมของบุคคลตามโครงสร้าง ดังภาพที่ 3



ภาพที่ 3 โครงสร้างการกระทำทางสังคมของบุคคล

กล่าวโดยสรุป คือ การกระทำใด ๆ ของคนในสังคมต่างต้องการที่จะเดินไปให้ถึงเป้าหมาย แต่การเดินไปสู่เป้าหมายนั้น แต่ละคนไม่อาจเดินไปในทางเดียวกันได้ทั้งหมด แม้จะมีบรรทัดฐานที่เป็นแนวปฏิบัติเดียวกันก็ตาม เพราะแต่ละคนยังมีความแตกต่างกันในเรื่องคุณลักษณะส่วนตัว เช่น เพศ อายุ การศึกษา ประสบการณ์ทำงาน ค่านิยม และพื้นฐานความคิด นอกจากนั้นยังมีข้อจำกัดและเงื่อนไขอื่น ๆ ซึ่งหากเป็นเรื่องของการบริหารโรงเรียน ข้อจำกัดและเงื่อนไข ได้แก่ในเรื่อง คน เงิน วัสดุและการจัดการ เป็นสำคัญ ดังนั้น จึงเป็นเรื่องไม่แปลกที่ผู้บริหารโรงเรียนมีการกระทำหรือแนวทางไปสู่เป้าหมายหลากหลาย มีหลายแนวทางที่สามารถเดินไปถึงเป้าหมายอย่างคึกหรือเรียกว่า ประสิทธิภาพ ดังนี้

ประการที่หนึ่ง แนวทางที่มีประสิทธิภาพไม่มีสูตรสำเร็จ จะแตกต่างกันไปตาม
คุณลักษณะส่วนตัวของผู้บริหาร ข้อจำกัดหรือเงื่อนไขด้านทรัพยากร

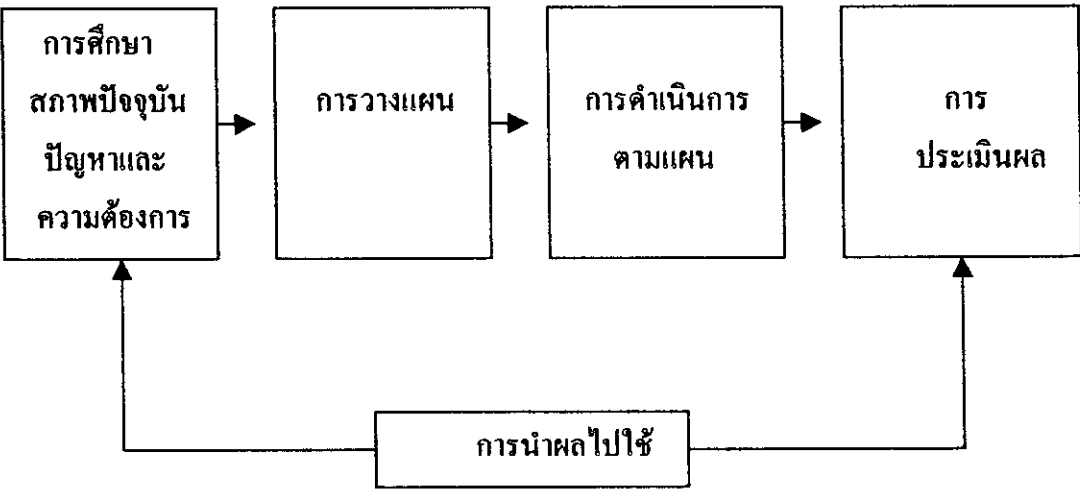
ประการที่สอง แนวทางที่มีประสิทธิภาพเป็นแนวทางที่เกิดจากการนำแนวคิด ทฤษฎี
เทคนิควิธีการบริหารมาปรับหรือหลอมใหม่ให้เข้ากับคุณลักษณะส่วนตัว และสามารถดำเนินการ
ภายใต้ข้อจำกัดหรือเงื่อนไขในด้านทรัพยากรได้

ประการที่สาม แนวทางที่มีประสิทธิภาพมีลักษณะแปรเปลี่ยน (dynamic) ไปตามเวลา
และสถานการณ์ ไม่ได้คงที่ (static)

ส่วนสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ (2528, หน้า 13) ได้ให้ข้อเสนอ
แนะไว้ว่า ในการบริหารโรงเรียนประถมศึกษาให้มีประสิทธิภาพได้นั้นจำเป็นต้องอาศัยกระบวนการ
บริหารอย่างน้อย 4 ขั้นตอน คือ

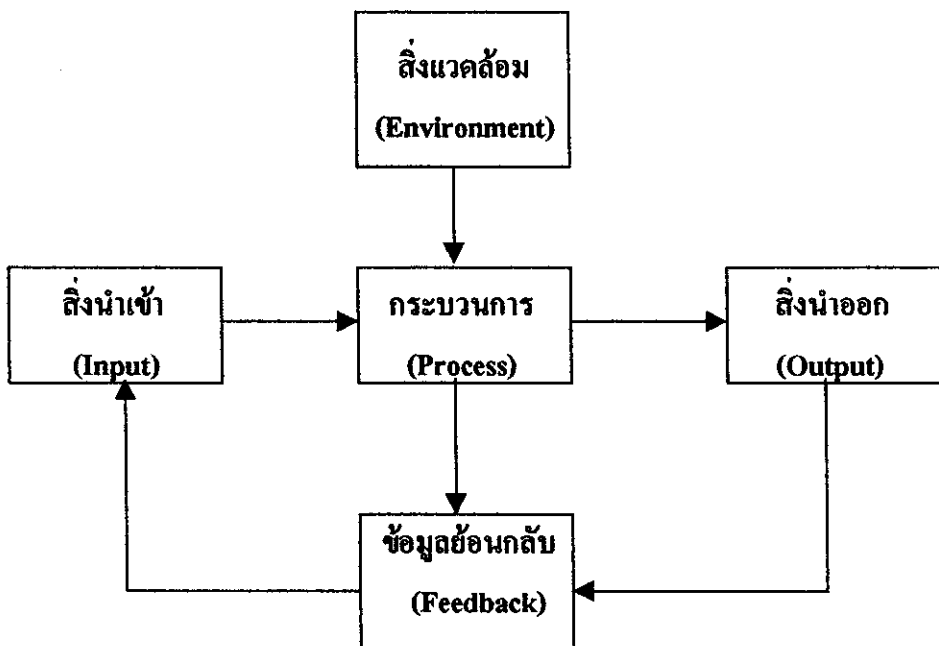
- ขั้นตอนที่ 1 การศึกษาสภาพปัจจุบัน ปัญหาและความต้องการ
- ขั้นตอนที่ 2 การวางแผน
- ขั้นตอนที่ 3 การดำเนินการตามแผน
- ขั้นตอนที่ 4 การประเมินผล และนำผลไปใช้

ตามขั้นตอนของกระบวนการบริหารโรงเรียนประถมศึกษาดังกล่าว มีความสัมพันธ์ต่
เนื่องกัน ดังแสดงในภาพที่ 4



ภาพที่ 4 แสดงกระบวนการบริหารโรงเรียนประถมศึกษา

นอกจากนี้ ประชุม รอคปรเสริฐ (2528, หน้า 65 – 68) ได้เสนอแนวคิดไว้ว่าในการบริหารโรงเรียน เพื่อให้ได้มาซึ่งผลผลิต คือนักเรียนที่มีคุณภาพนั้น โดยทฤษฎีระบบแล้วโรงเรียนถือได้ว่าเป็นระบบ ๆ หนึ่ง ผู้บริหารโรงเรียนต้องมีความเข้าใจในองค์ประกอบของระบบที่เกี่ยวข้องกับผลผลิตที่เกิดขึ้น และควรนำเอาทฤษฎีระบบมาวิเคราะห์ใช้ในการบริหารโรงเรียน ส่วนจรัส นองมาก (2534, หน้า 137 – 141) กล่าวว่า การนำเอาหลักการของทฤษฎีระบบมาใช้ในการบริหารงานจะช่วยให้งานเกิดประสิทธิภาพ และการนำเอาทฤษฎีระบบมาใช้ในการบริหารโรงเรียน ผู้บริหารควรจะได้มีการวิเคราะห์นำมาใช้อย่างถูกต้อง และมีความเข้าใจในทฤษฎีระบบอย่างแท้จริง และกิตติมา ปรีดีคิลก (2529, หน้า 142) อธิบายว่า องค์ประกอบพื้นฐานที่สำคัญของระบบการบริหารโรงเรียน ประกอบด้วย 5 ประการ คือ สิ่งนำเข้า (Input) กระบวนการ (Process) สิ่งนำออก (Output) ข้อมูลย้อนกลับ (Feedback) และสภาพแวดล้อม (Environment) ซึ่งองค์ประกอบทั้ง 5 ประการ จะมีความสัมพันธ์กันตามวิธีการของระบบ ตามภาพที่ 5



ภาพที่ 5 แสดงความสัมพันธ์ระหว่างองค์ประกอบพื้นฐานของวิธีการทางระบบ

ในการบริหารโรงเรียน ผู้บริหารโรงเรียนต้องมีการศึกษาวิเคราะห์ปัจจัยสิ่งนำเข้า (input) ซึ่ง ได้แก่ สภาพปัจจุบันเกี่ยวกับนักเรียน ครู สื่อวัสดุอุปกรณ์ ฯลฯ ปัญหาต่างๆ ตลอดจนนโยบายและความต้องการอย่างละเอียดรอบคอบ ชัดเจน นอกจากนี้ต้องจัดให้มีการวางแผน มีการจัดระบบงานในโรงเรียนแต่ละงานอย่างมีระบบ มีการให้การนิเทศ ควบคุม กำกับและติดตามการปฏิบัติงานต่าง ๆ และผู้บริหารโรงเรียนต้องคิดอยู่เสมอว่า เป้าหมายสุดท้ายอยู่ที่นักเรียน

จากเอกสารที่กล่าวมา สรุปว่า มาตรฐานการบริหารโรงเรียนเป็นการบริหารโรงเรียนที่มีประสิทธิภาพต่อการจัดกิจกรรมการเรียนการสอน และส่งผลต่อการพัฒนาคุณภาพของนักเรียน และพัฒนาคุณภาพการประถมศึกษานั้น ผู้บริหารต้องใช้กระบวนการบริหารที่หลากหลาย ใช้แผนเป็นเครื่องมือ มีเป้าหมายที่ชัดเจน สอดคล้องกับสภาพโรงเรียน และมุ่งเน้นคุณภาพนักเรียน โดยโรงเรียนสนับสนุนการเรียนการสอน มีการประสานความร่วมมือจากทุกฝ่ายเพื่อพัฒนาโรงเรียน และมีการประเมินผลการปฏิบัติงานอย่างเป็นระบบ สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติได้กำหนดมาตรฐานโรงเรียน จำนวน 5 มาตรฐาน 14 ตัวบ่งชี้

ตัวแปรที่เกี่ยวข้องกับงานวิจัย

ประสบการณ์ทางการบริหาร ประสบการณ์ทางการบริหาร เป็นตัวแปรที่มีความสำคัญซึ่งมีความเกี่ยวข้องกับพฤติกรรมการบริหารงานของผู้บริหารโรงเรียน เพราะเป็นปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อพฤติกรรมของบุคคลในโรงเรียน (ธงชัย สันติวงษ์ และชัยยศ สันติวงษ์, 2526, หน้า 54) ประสบการณ์นั้นทำให้นักคนมีโอกาสดูแลเรียนรู ทำความเข้าใจ มองเห็นปัญหาได้ชัดเจน ถูกต้องตามความเป็นจริง ก่อให้เกิดทักษะและทัศนคติที่ดีในการปฏิบัติงาน (สฤตพร สังวรกาญจน์, 2529, หน้า 19) ซึ่ง กันยา สุวรรณแสง (2536, หน้า 81 – 82) ได้เสนอความคิดเห็นว่า ประสบการณ์ย่อมก่อให้เกิดความรู้ ความชำนาญ ทักษะ ทัศนคติ ทุกคนได้รับประสบการณ์ไม่เท่าเทียมกัน ผู้ที่มีประสบการณ์มากกว่าจะเรียนรู้และปฏิบัติงานได้เป็นผลสำเร็จดีกว่าผู้ที่มีประสบการณ์น้อย และจากการศึกษาของสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ร่วมกับสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ (2527, หน้า 70 – 71) พบว่าประสบการณ์และระยะเวลาในการดำรงตำแหน่งครูใหญ่ มีผลต่อคุณภาพของการศึกษาในโรงเรียน

จากเอกสารและงานวิจัยดังกล่าวข้างต้น สรุปได้ว่า ประสบการณ์ทางการบริหาร มีผลต่อการปฏิบัติงานของผู้บริหารโรงเรียน นั่นคือผู้บริหารโรงเรียนประถมศึกษาที่มีประสบการณ์ทางการบริหารมากย่อมปฏิบัติงานได้ดีกว่าผู้บริหารที่มีประสบการณ์น้อย ดังนั้น ประสบการณ์ทางการบริหารจึงเป็นตัวแปรที่น่าสนใจและสำคัญ ซึ่งนำมาศึกษาครั้งนี้

ขนาดของโรงเรียน ขนาดของโรงเรียนเป็นตัวแทนหนึ่งที่มีความสำคัญ ซึ่งมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช (2532 ข, หน้า 179) ได้เปรียบเทียบให้เห็นว่า โรงเรียนขนาดเล็กมีปริมาณงานไม่มาก การจัดการจะทำได้สะดวก รวดเร็ว เพราะผู้บริหารจะทราบข้อมูลรายละเอียดอยู่แล้วจึงสามารถตัดสินใจสั่งการดำเนินงานได้ทันที ไม่ต้องรอการรวบรวมข้อมูลจากฝ่ายต่าง ๆ การตัดสินใจสั่งการของผู้บริหารจะต้องดูข้อมูลและฟังความคิดเห็นจากฝ่ายที่เกี่ยวข้องก่อน และในเรื่องนี้สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ (2533 ง, หน้า 42) ได้บันทึกไว้ว่า เหตุผลสำคัญอีกประการหนึ่งที่ทำให้โรงเรียนขนาดเล็กสามารถปฏิบัติงานการเกณฑ์เด็กเข้าเรียนได้บรรลุตามเป้าหมาย และเด็กได้มาเรียนอย่างสม่ำเสมอ เพราะโรงเรียนขนาดเล็กมีความสัมพันธ์กับชุมชนที่โรงเรียนตั้งอยู่ค่อนข้างสูงจึงทำให้ได้รับความร่วมมือจากชุมชนในการส่งเด็กเข้าเรียน และด้านอื่น ๆ ในอัตราส่วนที่สูงกว่าโรงเรียนขนาดใหญ่

ดังนั้น ขนาดของโรงเรียนจึงเป็นตัวแทนที่น่าสนใจและผู้วิจัยได้นำมาศึกษาค้นคว้าในครั้งนี้

จังหวัดที่ตั้ง เป็นตัวแทนหนึ่งที่มีความสำคัญซึ่งโรงเรียนประถมศึกษาในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติที่ตั้งอยู่ในแต่ละจังหวัด จะกระจายไปตามท้องถิ่นที่แตกต่างกันตามสภาพภูมิศาสตร์ เศรษฐกิจ สังคม สภาพแวดล้อมและปัจจัยต่าง ๆ ที่จำเป็นต่อการบริหารจัดการกิจกรรมการเรียนการสอน จากผลการวิจัยของสุวรรณ เมตปิ่นกุล (539, หน้า ๑) ได้ศึกษาความคิดเห็นของผู้บริหารโรงเรียนและครูโรงเรียนมัธยมศึกษาในเขตและนอกเขตพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออกที่มีต่อการปฏิบัติงานตามโครงการส่งเสริมการประกอบอาชีพอิสระ เพื่อการมีรายได้ระหว่างเรียนของนักเรียน พบว่าความเห็นในการปฏิบัติงานตามโครงการจำแนกตามสถานที่ตั้งของโรงเรียน ด้านการเตรียมการ การดำเนินการ การประเมินผล โดยรวมแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ และฐิติชัย จุฬาพรรณชาติ (2539, หน้า 17) ได้ศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างองค์ประกอบของการติดตามงานกับประสิทธิผลของโรงเรียนประถมศึกษา ในเขตการศึกษา 12 พบว่าประสิทธิผลของโรงเรียนประถมศึกษาแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ เมื่อจำแนกตามสถานที่ตั้งของโรงเรียน

ดังนั้นจังหวัดที่ตั้งของโรงเรียนที่ดำเนินการการศึกษา ย่อมส่งผลต่อการจัดการศึกษาทั้งทางตรงและทางอ้อม การดำเนินงานอย่างถูกต้องในการปฏิบัติงานตามมาตรฐานโรงเรียนจะทำให้การศึกษามีประสิทธิภาพและบรรลุตามเป้าหมายของมาตรฐานโรงเรียนได้อย่างทัดเทียมกันและเป็นที่ยอมรับของสังคม ผู้วิจัยจึงได้นำมาศึกษาค้นคว้าในครั้งนี้

งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

1. งานวิจัยภายในประเทศ

สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ (2539) ได้วิจัยเรื่องการประเมินโรงเรียนตามเกณฑ์มาตรฐานโรงเรียนประถมศึกษา ปีการศึกษา 2538 พบว่าโรงเรียนส่วนใหญ่ไม่ได้มาตรฐาน และภารกิจงานหลัก งานกิจการนักเรียนผ่านมาตรฐานมากที่สุด งานวิชาการผ่านมาตรฐานน้อยที่สุด และงานอื่น ๆ ผ่านในอัตราส่วนใกล้เคียงกัน

จรัส นองมาก (2538) ได้วิจัยเรื่อง การรับรองมาตรฐานคุณภาพโรงเรียนเอกชน : แนวทางพัฒนาเพื่อเสริมบทบาทการแบ่งเบาภาระของรัฐ ผลวิจัยพบว่ารูปแบบและวิธีการพัฒนาโรงเรียนให้เป็นที่มั่นใจของผู้ปกครองที่รับบริการ และรัฐบาลที่ให้การสนับสนุนได้อย่างแท้จริงนั้น ต้องดำเนินการในลักษณะของการรับรองมาตรฐานคุณภาพการจัดการศึกษาของโรงเรียนตามแนวสากล

ประจวบ บอกลั่นเทียะ (2538) ได้ศึกษาสภาพปัจจุบันและปัญหาการปฏิบัติงานตามเกณฑ์มาตรฐานโรงเรียนประถมศึกษา พ.ศ. 2536 ของโรงเรียนประถมศึกษา สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดนครราชสีมา ผลการวิจัยพบว่าโรงเรียนประถมศึกษา สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดนครราชสีมา มีสภาพการปฏิบัติงานตามเกณฑ์มาตรฐานโรงเรียนประถมศึกษา พ.ศ. 2536 อยู่ในระดับมากทั้งโดยภาพรวมและรายด้านทุกด้าน โดยไม่แตกต่างในการปฏิบัติงานของโรงเรียนแต่ละขนาดอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ และมีปัญหาการปฏิบัติงานตามเกณฑ์มาตรฐานโรงเรียนประถมศึกษา พ.ศ. 2536 อยู่ในระดับน้อยทั้งโดยภาพรวมและรายด้านทุกด้าน โดยภาพรวมโรงเรียนขนาดเล็กมีปัญหามากกว่าโรงเรียนขนาดใหญ่อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .01 ในรายด้านมีเฉพาะด้านงานธุรการและการเงินที่โรงเรียนขนาดเล็กมีปัญหามากกว่าทั้งโรงเรียนขนาดกลางและขนาดใหญ่อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .01 นอกนั้นไม่พบความแตกต่างกัน

ประวิทย์ เวียงเงิน (2538) ได้ศึกษาปัญหาการปฏิบัติงานตามเกณฑ์มาตรฐานโรงเรียนประถมศึกษา พ.ศ. 2536 สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดขอนแก่น ผลการวิจัยพบว่าโรงเรียนประถมศึกษาขนาดต่างกัน มีระดับปัญหาการปฏิบัติงานตามเกณฑ์มาตรฐานโรงเรียนประถมศึกษา พ.ศ. 2536 รวมทุกมาตรฐานแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05

พัฒนพงษ์ ทักษะวิริยะพันธ์ (2539) ได้ศึกษาสภาพและปัญหาการดำเนินงานตามเกณฑ์มาตรฐานโรงเรียนประถมศึกษา สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดชัยภูมิ พบว่า

1. ผู้บริหารโรงเรียนและครูผู้สอนโรงเรียนประถมศึกษา สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดชัยภูมิ มีการปฏิบัติงานตามเกณฑ์มาตรฐานโรงเรียนประถมศึกษาอยู่ในระดับมาก ซึ่งได้แก่ ด้านงานกิจการนักเรียน งานธุรการและการเงิน งานความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียน กับชุมชน งานอาคารสถานที่ งานบุคลากร และงานวิชาการ

2. ผู้บริหารโรงเรียนและครูผู้สอนโรงเรียนประถมศึกษา สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดชัยภูมิ มีปัญหาการดำเนินงานตามเกณฑ์มาตรฐานโรงเรียนประถมศึกษาอยู่ในระดับน้อย ซึ่งได้แก่ ด้านงานกิจการนักเรียน งานธุรการและการเงิน งานความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียน กับชุมชน และงานบุคลากร ส่วนงานวิชาการและงานอาคารสถานที่ มีปัญหาอยู่ในระดับปานกลาง

เจริญไชย ไชยวงศ์ (2539) ได้ศึกษาการนำเกณฑ์มาตรฐานโรงเรียนประถมศึกษาไปใช้ในโรงเรียน สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอแม่แตง จังหวัดเชียงใหม่ ผลการวิจัยพบว่าผู้บริหารโรงเรียนและครูผู้สอนเห็นว่าการนำเกณฑ์มาตรฐานไปใช้ในโรงเรียนทั้ง 4 ขั้นตอนในด้านสภาพความต้องการในการพัฒนาโรงเรียน การประเมินและสรุปผลการปฏิบัติงาน การวางแผนพัฒนางาน และการปฏิบัติตามแผน โดยส่วนรวมมีปัญหาและอุปสรรคในระดับน้อย แต่เมื่อพิจารณาปัญหาและอุปสรรคในแต่ละขั้นตอนแล้วพบว่าปัญหาเกี่ยวกับการขาดข้อมูลและการจัดเก็บที่เป็นระบบ ขาดความรู้ ความเข้าใจเรื่องการวางแผน ขาดงบประมาณสนับสนุนโครงการต่าง ๆ โดยเฉพาะงบประมาณประจำปีและไม่มีการประเมินและสรุปผลการปฏิบัติงานตามขั้นตอน

สมมาตร สุวรรณทวี (2540) ได้วิจัยเรื่อง การศึกษาปัญหาการปฏิบัติงานตามเกณฑ์มาตรฐานโรงเรียนประถมศึกษาของผู้บริหารโรงเรียน สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดสงขลา พบว่ามีปัญหาการปฏิบัติงานตามเกณฑ์มาตรฐานโรงเรียนประถมศึกษาโดยส่วนรวม และแต่ละงานอยู่ในระดับปานกลาง และพบว่าปัญหางานกิจการนักเรียนอยู่ในลำดับหนึ่งและงานวิชาการอยู่ในลำดับหก ส่วนผู้บริหารโรงเรียนที่มีประสบการณ์เป็นผู้บริหารต่างกัน มีปัญหาการปฏิบัติงานโดยรวมและแต่ละงานไม่แตกต่างกัน และผู้บริหารโรงเรียนที่มีขนาดโรงเรียนที่ปฏิบัติงานต่างกัน มีปัญหาการปฏิบัติงานโดยรวมและแต่ละงานไม่แตกต่างกัน

ประจัน เขาทอง (2541) ได้ศึกษาการปฏิบัติงานตามเกณฑ์มาตรฐานโรงเรียนประถมศึกษา พ.ศ. 2536 ของผู้บริหารโรงเรียนประถมศึกษา สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดนครราชสีมา ผลการศึกษาพบว่า การปฏิบัติงานตามเกณฑ์มาตรฐานโรงเรียนประถมศึกษา พ.ศ. 2536 ของผู้บริหารโรงเรียนประถมศึกษาโดยรวมอยู่ในระดับมาก ผู้บริหารโรงเรียน

ที่มีประสบการณ์ในการดำรงตำแหน่งผู้บริหารโรงเรียนต่างกัน มีระดับการปฏิบัติงานโดยรวมไม่แตกต่างกัน และพบว่ามาตรฐานที่ 14 ผู้บริหารโรงเรียนมีระดับการปฏิบัติงานแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 โดยผู้บริหารโรงเรียนที่ปฏิบัติงานในโรงเรียนขนาดเล็กมีระดับการปฏิบัติงานแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 โดยผู้บริหารโรงเรียนที่ปฏิบัติงานในโรงเรียนขนาดเล็กมีระดับการปฏิบัติงานที่สูงกว่าผู้บริหารโรงเรียนที่ปฏิบัติงานในโรงเรียนขนาดใหญ่

2. งานวิจัยต่างประเทศ

ลวเฟลท์ (จาร์ส นองมาก, 2538, หน้า 10 อ้างอิงมาจาก Lwaflet, 1980) ได้วิจัยเกี่ยวกับมาตรฐานคุณภาพของโรงเรียนในแต่ละระดับ เพื่อใช้เป็นแนวทางให้โรงเรียนถือปฏิบัติและประเมินคุณภาพในการรับรองคุณภาพการศึกษา จะต้องมีเกณฑ์มาตรฐานโรงเรียน ได้แก่ จุดมุ่งหมาย องค์การบริหาร บริการนักเรียน หลักสูตรและการจัดการเรียนการสอน โปรแกรมเสริมหลักสูตร บุคลากร อาคารสถานที่ และการเงิน

สปาร์ค (เจียร์ ทองนุ่น, 2531, หน้า 63 อ้างอิงมาจาก Sparks, 1960, pp. 3603 – 3606) ได้ทำการวิจัยเรื่อง การศึกษาการปฏิบัติงานของครูใหญ่ในโรงเรียนเตรียมอุดมศึกษาที่เคนตักกี (Kentucky) เมื่อปี 1950 ผลการวิจัยพบว่า ครูใหญ่ใช้เวลาในการทำงานมากที่สุดเรียงตามลำดับต่อไปนี้คือ การนิเทศการสอน การแนะแนว การประชาสัมพันธ์ การศึกษาทางวิชาการต่าง ๆ ของงานธุรการและการเงิน กิจกรรมนักเรียน การควบคุมระเบียบวินัยและการสอน ส่วนความเข้าใจงานของครูใหญ่ไม่ได้ขึ้นกับท้องถิ่นที่โรงเรียนตั้งอยู่ แต่จะขึ้นอยู่กับขนาดของโรงเรียน ถ้าโรงเรียนขนาดใหญ่ ครูใหญ่จะมีความเข้าใจในการบริหารงานดีกว่าครูใหญ่โรงเรียนขนาดเล็ก

แพคเกต (จุฑารัตน์ พิบูลย์, 2534, หน้า 58 อ้างอิงมาจาก Padgett, 1981, p. 2417 – A) ได้ทำการวิจัยเรื่อง การศึกษาการบังคับบัญชาของผู้บริหารโรงเรียนเกี่ยวกับภารกิจบริหารงานบุคลากร โดยตั้งสมมุติฐานว่า ขนาดโรงเรียนในรัฐจอร์เจีย มีความสัมพันธ์กับการบังคับบัญชาของผู้บริหารโรงเรียนด้านการเลือกสรร การมอบหมายงานและการประเมินบุคลากรอย่างเห็นได้ชัด และโครงสร้างขององค์การมีความสัมพันธ์กับการบังคับบัญชาภารกิจของผู้บริหาร โรงเรียนในการบริหารงานบุคลากรอย่างเห็นได้ชัดเช่นกัน ผลการศึกษาพบว่าขนาดของโรงเรียนกับการบังคับบัญชาของผู้บริหารโรงเรียน ด้านการเลือกสรร การมอบหมายงานและการประเมินบุคลากร ไม่แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ จากผลการวิจัยนี้สรุปว่า ผู้บริหารโรงเรียนที่มีขนาดโรงเรียนต่างกัน มีทัศนคติต่อการบริหารงานบุคลากรของผู้บริหารโรงเรียนประถมศึกษาไม่แตกต่างกัน

ส่วนเมย์ตัน (จุฬารัตน์ พิบูลย์, 2534, หน้า 58 อ้างอิงมาจาก Mayton, 1981, p. 4565 – A) ได้ทำการวิจัยลักษณะของผู้บริหารโรงเรียนประถมศึกษา ในรัฐอลาบามา โดยแบ่งแบบสอบถามออกเป็นสองส่วน ส่วนแรกเป็นแบบสอบถามที่เกี่ยวกับข้อมูลทั่วไป คุณลักษณะและคุณสมบัติทางวิชาชีพ ส่วนที่สองประกอบด้วย ทักษะของผู้บริหารโรงเรียนต่อชุมชนระเบียบข้อบังคับ กิจกรรมนักเรียน บทบาททางการศึกษาและการติดต่อสื่อสาร พบว่า ผู้บริหารโรงเรียนประถมศึกษาในรัฐอลาบามาที่มีประสบการณ์ดำรงตำแหน่งตั้งแต่หนึ่งถึงสองปี จากผลการวิจัยดังกล่าวประเมินความคิดได้ว่าการบริหารงานของผู้บริหารโรงเรียนประถมศึกษาที่มากด้วยประสบการณ์ในตำแหน่ง มีคุณค่าต่อการบริหารงาน และประสบการณ์ยังมีส่วนเสริมสร้างทักษะมนุษยสัมพันธ์ในการบริหารการศึกษาอีกด้วย อันมีผลให้การดำเนินงานทางการศึกษาของโรงเรียนเป็นไปอย่างรวดเร็วและรัดกุม

จากงานวิจัยทั้งในประเทศและต่างประเทศ พอสรุปได้ว่าผู้บริหารโรงเรียนที่ปฏิบัติงานในโรงเรียนที่มีขนาดต่างกัน และมีประสบการณ์ในการปฏิบัติต่างกันจะประสบกับปัญหาในการปฏิบัติงานในโรงเรียนที่แตกต่างกัน