

# บทที่ 1

## บทนำ

### ภูมิหลัง

การเปลี่ยนแปลงการจัดการศึกษา ในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 ได้มุ่งเน้นให้การศึกษาเป็นเครื่องมือของการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ เพื่อเสริมสร้างสังคมแห่งการเรียนรู้ (Learning Society) สร้างคนที่มีคุณภาพเพื่อมุ่งสู่ความเป็นมาตรฐานสากล การจัดการศึกษาได้ปรับเปลี่ยนให้สอดคล้องกับสภาพบริบทรอบด้าน กระบวนการบริหารจัดการตามแนวพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ได้มุ่งสู่ระบบของการพัฒนาให้สนองตอบต่อสังคมยุคข้อมูลสารสนเทศ เพื่อให้มีระดับมาตรฐานและมีคุณภาพของการจัดการศึกษา ( สุรศักดิ์ ปาเฮ. 2543 : 6 )

กระทรวงศึกษาธิการ (2540 : คำนำ) ได้กำหนดแนวนโยบายในการปฏิรูปการศึกษา เป็น 4 แนวทาง คือ แนวทางแรก การปฏิรูปโรงเรียนและสถานศึกษา แนวทางที่ 2 การปฏิรูปครูและบุคลากร แนวทางที่ 3 การปฏิรูปหลักสูตรและกระบวนการเรียนการสอน และแนวทางสุดท้าย การปฏิรูประบบบริหารการศึกษา ทั้งนี้ เพื่อพัฒนาการศึกษาสู่ความเป็นเลิศ ในปี 2550 ให้สามารถแข่งขันกับประเทศที่พัฒนาแล้ว ซึ่งเป้าหมายสูงสุดของการปฏิรูปการศึกษา คือ การยกระดับมาตรฐานคุณภาพของสถานศึกษาให้เป็นโรงเรียนในอุดมคติ ซึ่งยุทธศาสตร์ที่สำคัญประการหนึ่งที่จะทำให้การปฏิรูปการศึกษาบรรลุเป้าหมายดังกล่าวก็คือ การกำหนดให้มีระบบการประกันคุณภาพการศึกษาเพื่อสร้างความมั่นใจ ฟังพอใจ ประทับใจต่อผู้ปกครอง ชุมชน สังคม ว่าโรงเรียนสามารถจัดการศึกษาได้อย่างมีคุณภาพ และผู้จบการศึกษามีคุณลักษณะตามเกณฑ์มาตรฐานที่กำหนดไว้

ความพยายามปฏิรูปการศึกษาดังกล่าว เป็นผลสืบเนื่องมาจากที่ผ่านมาการจัดการศึกษาของประเทศไทยมีคุณภาพอยู่ในระดับต่ำกว่าที่ควรจะเป็น ดังจะเห็นได้จากผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนในระดับมัธยมศึกษาของกรมวิชาการ ปี 2540 ที่พบว่านักเรียนชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 6 มีคะแนนเฉลี่ยของวิชาต่าง ๆ ส่วนใหญ่ต่ำกว่าร้อยละ 50 เช่น

ในวิชาคณิตศาสตร์และฟิสิกส์ มีคะแนนไม่ถึงร้อยละ 30 แสดงว่านักเรียนทำข้อสอบได้ไม่ถึง 1 ใน 3 ของข้อสอบทั้งหมด นอกจากนั้นผู้เรียนยังมีความสามารถในการคิดวิเคราะห์ อยู่ในระดับต่ำดังจะเห็นได้จากการศึกษาของสถาบันส่งเสริมการสอนวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี (สสวท.) เกี่ยวกับการทำข้อสอบวิชาคณิตศาสตร์และวิทยาศาสตร์ของสมาคมนานาชาติเพื่อการประเมินผลทางการศึกษา พบว่า เด็กไทยทำคะแนนได้ดีสำหรับข้อสอบแบบเลือกตอบที่ใช้ทักษะพื้นฐาน เช่น การบวก ลบ คูณหาร หรือข้อสอบที่ใช้ความจำเท่านั้น แต่ไม่สามารถทำข้อสอบที่เป็นโจทย์ปัญหา ซึ่งต้องใช้ความคิดวิเคราะห์ หรือต้องเขียนคำตอบอธิบายยาว ๆ แสดงให้เห็นถึงปัญหาในการคิดเชิงวิเคราะห์ และการเรียบเรียงความคิดออกมาเป็นคำพูดของเด็กไทย ในขณะที่ความสามารถดังกล่าวเป็นเรื่องที่จำเป็นสำหรับการดำรงชีวิตในโลกปัจจุบัน ยิ่งกว่านั้นจริยธรรม คุณธรรม และความปลอดภัยของร่างกายและจิตใจของเด็กไทย ก็อยู่ในสภาวะเสี่ยงเช่นเดียวกัน ดังตัวอย่างของปัญหายาเสพติดที่กำลังระบาดในสถานศึกษาขณะนี้ (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ. 2543 : 1 )

จากปัญหาดังกล่าว แสดงให้เห็นถึงคุณภาพการศึกษาของไทย จำเป็นจะต้องได้รับการพัฒนาปรับปรุงให้ดีขึ้น ทั้งด้านสติปัญญา ความรู้ ความสามารถ หรือจริยธรรม คุณธรรม ด้วยเหตุนี้ จึงมีความจำเป็นที่จะต้องพัฒนาคุณภาพการศึกษา โดยสถานศึกษาทุกแห่งต้องดำเนินการพัฒนาคุณภาพของตนเองให้ได้ตามเกณฑ์มาตรฐานโรงเรียนในทุกด้าน เพื่อให้เป็นแนวทางในการพัฒนาผู้เรียน สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ( 2541 : คำนำ ) ได้กำหนดมาตรฐานโรงเรียน พ.ศ. 2541 ขึ้นเพื่อใช้เป็นแนวทางที่จะช่วยพัฒนาโรงเรียนให้เกิดคุณภาพสูงสุด อันจะนำไปสู่การได้รับการประกันคุณภาพการศึกษา และเป็นหลักประกันว่านักเรียนมีคุณภาพตามเกณฑ์มาตรฐานการศึกษา และเป็นที่ยอมรับของสังคม

ในปัจจุบันมาตรฐานโรงเรียนยังถูกกำหนดให้เป็นเป้าหมายหลักของระบบประกันคุณภาพทางการศึกษา เพราะสามารถแสดงให้เห็นได้ทั้งคุณภาพด้านปัจจัยคุณภาพด้านกระบวนการ และคุณภาพด้านผลผลิตที่ผู้บริหารโรงเรียนและครูผู้เกี่ยวข้องจะต้องดำเนินการเพื่อพัฒนานักเรียนให้ได้ตามเกณฑ์มาตรฐานที่กำหนด ซึ่งจะส่งผลให้การพัฒนาโรงเรียนเข้าสู่มาตรฐานได้อย่างมีประสิทธิภาพ (ฮาร์จัน จันทวานิช. 2542 : 79 )

สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดหนองคาย ( 2544 : 3 – 4 ) เป็นหน่วยงาน สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ กระทรวงศึกษาธิการ มีสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอและกิ่งอำเภอ อยู่ในความรับผิดชอบ จำนวนทั้งสิ้น 17 แห่ง มีกลุ่มโรงเรียน 73 กลุ่ม และ โรงเรียน 481 โรง มีบุคลากร จำนวน 5,697 คน และนักเรียน จำนวน 116, 193 คน

ในการดำเนินการพัฒนาคุณภาพและประสิทธิภาพของการจัดการศึกษา ตามนโยบายของสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาตินั้น สำนักงาน การประถมศึกษาจังหวัดหนองคาย ได้ดำเนินการเพื่อให้โรงเรียนในสังกัดทุกโรง เข้าสู่ระบบประกันคุณภาพ โดยกระตุ้นให้โรงเรียนจัดการศึกษาให้มีคุณภาพสอดคล้อง กับความต้องการของชุมชนและท้องถิ่น รวมทั้งสนองความต้องการของโรงเรียน และได้ำนโยบายและแนวทางมาตรฐาน โรงเรียนไปบริหารงานตามพื้นฐานปัจจัยที่มีอยู่ ผู้การปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรม ตามแนวทางมาตรฐานโรงเรียน พ.ศ. 2541 คือ มาตรฐาน ด้านปัจจัย มาตรฐานด้านกระบวนการ และมาตรฐานด้านผลผลิต การบริหารงาน โรงเรียนตามมาตรฐานทั้ง 3 ด้าน จึงเป็นภารกิจสำคัญที่โรงเรียนประถมศึกษาต้องดำเนินการไม่เพียงแต่โรงเรียน ในสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดหนองคาย เท่านั้น แต่รวมถึงโรงเรียนประถมศึกษาทั่วประเทศต้องดำเนินงานด้านต่าง ๆ ให้ได้มาตรฐาน ตามเกณฑ์ที่สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติกำหนด

จากผลการดำเนินงานของสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดหนองคาย ( 2544 : 4-7 ) ประจำปีการศึกษา 2543 พบว่า ผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนของนักเรียนทุกระดับชั้น อยู่ในระดับที่ต่ำกว่าเกณฑ์ทุกกลุ่มประสบการณ์ นักเรียนออกกลางคัน ร้อยละ 1.93 ในระดับก่อนประถมศึกษา ร้อยละ 0.24 ระดับประถมศึกษา ร้อยละ 0.19 และ ระดับมัธยมศึกษาตอนต้น ร้อยละ 1.50 นักเรียนที่เรียนจบชั้นประถมศึกษาปีที่ 6 แล้วไม่ ศึกษาต่อในระดับชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 1 คิดเป็นร้อยละ 11.99 จำนวนนักเรียนที่มีน้ำหนัก และส่วนสูงต่ำกว่าเกณฑ์มาตรฐาน คิดเป็นร้อยละ 14.84

ผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนและคุณลักษณะของนักเรียนดังกล่าว ชี้ให้เห็นว่า โรงเรียนในสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดหนองคายต้องรีบเร่งพัฒนาโรงเรียน ให้ได้มาตรฐานตามเกณฑ์ที่กำหนด แต่ทางสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดหนองคาย ยังมีได้มีการศึกษาในรายละเอียดว่าแต่ละมาตรฐาน โรงเรียนในสังกัดมีการดำเนินการ อยู่ในระดับใด มีปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินการหรือไม่ อย่างไร

ดังนั้น ผู้วิจัยในฐานะผู้บริหารสถานศึกษา สังกัดสำนักงานการประถมศึกษา จังหวัดหนองคาย มีหน้าที่ในการจัดการศึกษาให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามภารกิจ การพัฒนาโรงเรียนให้มีคุณภาพตามเกณฑ์มาตรฐานโรงเรียน จึงมีความสนใจที่จะศึกษา สภาพและปัญหาการปฏิบัติงานตามเกณฑ์มาตรฐานโรงเรียน พ.ศ. 2541 ของโรงเรียน ประถมศึกษา โดยได้ดำเนินการศึกษากับกลุ่มตัวอย่างที่เป็นครูผู้รับผิดชอบงานมาตรฐาน โรงเรียน ด้วยเหตุผลที่ว่าเป็นกลุ่มบุคคลที่สามารถสะท้อนสภาพและปัญหาในการปฏิบัติงานนี้ได้ดีกว่าบุคลากรกลุ่มอื่นในสถานศึกษา

นอกจากนั้น โรงเรียนประถมศึกษา ซึ่งมี 3 ขนาด คือ ขนาดเล็ก ขนาดกลาง และขนาดใหญ่ แต่ละขนาดมีปริมาณของปัจจัย จำนวนบุคลากร งบประมาณที่ได้รับ แตกต่างกัน จึงเป็นที่น่าสนใจว่าปริมาณทรัพยากรที่แตกต่างกันของโรงเรียน 3 ขนาดดังกล่าวทำให้ระดับปฏิบัติและปัญหาของการปฏิบัติงานตามมาตรฐานของโรงเรียน 3 ขนาด แตกต่างกันหรือไม่ ในการวิจัยนี้ จึงได้ตั้งวัตถุประสงค์เพื่อเปรียบเทียบระดับปฏิบัติงาน ตามมาตรฐานของโรงเรียนที่มีขนาดต่างกัน เพื่อนำผลการวิจัยเป็นข้อเสนอในการ ปรับปรุงและพัฒนาโรงเรียนในสังกัดให้มีคุณภาพตามเกณฑ์มาตรฐานของโรงเรียน ที่สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ กำหนด

### วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาระดับการปฏิบัติงานตามเกณฑ์มาตรฐานโรงเรียน ของโรงเรียนประถมศึกษา สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดหนองคาย
2. เพื่อเปรียบเทียบระดับการปฏิบัติงานตามเกณฑ์มาตรฐานโรงเรียน ของ โรงเรียนประถมศึกษา สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดหนองคาย ที่มีขนาดต่างกัน
3. เพื่อศึกษาปัญหาและแนวทางแก้ไขปัญหาการปฏิบัติงานตามเกณฑ์ มาตรฐานโรงเรียน ของโรงเรียนประถมศึกษา สังกัดสำนักงานการประถมศึกษา จังหวัดหนองคาย

## สมมติฐานของการวิจัย

การปฏิบัติงานตามเกณฑ์มาตรฐานโรงเรียน ของโรงเรียนประถมศึกษา สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดหนองคาย ที่มีขนาดต่างกัน มีการปฏิบัติงานตามเกณฑ์มาตรฐานโรงเรียน โดยภาพรวมและเป็นรายด้าน แตกต่างกัน

## กรอบแนวคิดในการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยได้ใช้มาตรฐานโรงเรียน พ.ศ. 2541 ของสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ (2541 : 7) เป็นกรอบแนวคิดในการวิจัย ซึ่งประกอบด้วยมาตรฐาน 3 ด้าน คือ มาตรฐานด้านปัจจัย ประกอบด้วย ประเภทอาคารเรียน อาคารประกอบ และครุภัณฑ์ มาตรฐานด้านกระบวนการ ประกอบด้วย มาตรฐานการเรียนการสอน และมาตรฐานการบริหารโรงเรียน และมาตรฐานด้านผลผลิต ประกอบด้วย มาตรฐานคุณภาพนักเรียน

มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม

## ขอบเขตของการวิจัย

Rajabhat Mahasarakham University

การวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยมุ่งศึกษาสภาพปัญหาและการปฏิบัติงานตามเกณฑ์มาตรฐานโรงเรียนของโรงเรียนประถมศึกษา สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดหนองคาย โดยมีประชากร กลุ่มตัวอย่าง และตัวแปรที่จะศึกษา ดังนี้

1. ประชากร ได้แก่ ครูผู้รับผิดชอบงานมาตรฐานโรงเรียน ในโรงเรียนประถมศึกษา สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดหนองคาย จำนวน 481 คน
2. กลุ่มตัวอย่าง ได้แก่ ครูผู้รับผิดชอบงานมาตรฐานโรงเรียนสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดหนองคาย ได้จากการสุ่มแบบหลายขั้นตอน (Multistages Sampling) โดยใช้ตารางของเครจซี่และมอร์แกน (Krejcie and Morgan) ในการกำหนดขนาดของกลุ่มตัวอย่าง ซึ่งได้กลุ่มตัวอย่างที่มาจากโรงเรียนขนาดเล็ก 123 คน ขนาดกลาง 223 คน และขนาดใหญ่ 135 คน

### 3. ตัวแปรที่ศึกษา ประกอบด้วย

3.1 ตัวแปรอิสระ ได้แก่ ขนาดโรงเรียน จำแนกเป็น 3 ขนาด คือ

- 3.1.1 โรงเรียนขนาดเล็ก
- 3.1.2 โรงเรียนขนาดกลาง
- 3.1.3 โรงเรียนขนาดใหญ่

3.2 ตัวแปรตาม ได้แก่ ระดับปฏิบัติงานและระดับปัญหาการปฏิบัติงานตามเกณฑ์มาตรฐานโรงเรียน พ.ศ. 2541 ในโรงเรียนประถมศึกษา สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดหนองคาย ใน 3 ด้าน ดังนี้

3.2.1 ด้านกระบวนการ

3.2.2 ด้านผลผลิต

3.2.3 ด้านปัจจัย

### นิยามศัพท์เฉพาะ

1. สภาพการปฏิบัติงาน หมายถึง สภาพะการปฏิบัติงานตามเกณฑ์มาตรฐานโรงเรียน พ.ศ. 2541 ของโรงเรียนประถมศึกษา

2. ปัญหาการปฏิบัติงาน หมายถึง ข้อขัดข้อง หรืออุปสรรคทำให้การปฏิบัติงานไม่เป็นไปตามมาตรฐานโรงเรียนที่กำหนดไว้

3. เกณฑ์มาตรฐานโรงเรียน หมายถึง เกณฑ์มาตรฐานโรงเรียน พ.ศ. 2541 ที่สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ได้กำหนดขึ้น มี 3 ด้าน ได้แก่ มาตรฐานด้านปัจจัย มาตรฐานด้านกระบวนการ และมาตรฐานด้านผลผลิต

3.1 มาตรฐานด้านปัจจัย หมายถึง ข้อกำหนด หรือเกณฑ์มาตรฐานประเภทอาคารเรียนอาคารประกอบ และครุภัณฑ์

3.2 มาตรฐานด้านกระบวนการ หมายถึง ข้อกำหนด หรือมาตรฐานการเรียนการสอน และมาตรฐานการบริหารโรงเรียน

3.3 มาตรฐานด้านผลผลิต หมายถึง ข้อกำหนด หรือมาตรฐานด้านคุณภาพนักเรียน

4. แนวทางแก้ไขปัญหา หมายถึง ข้อเสนอแนะของกลุ่มตัวอย่างเกี่ยวกับการปฏิบัติงานตามมาตรฐานโรงเรียนทั้ง 3 ด้าน ดังกล่าวข้างต้น

5. โรงเรียนประถมศึกษา หมายถึง โรงเรียนประถมศึกษา สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดหนองคาย

6. ผู้บริหารโรงเรียน หมายถึง ผู้อำนวยการโรงเรียน อาจารย์ใหญ่ ครูใหญ่ หรือผู้รักษาการในตำแหน่งผู้บริหารโรงเรียนประถมศึกษา

7. ครูผู้รับผิดชอบงานมาตรฐานโรงเรียน หมายถึง ครูผู้ที่ได้รับแต่งตั้งจากผู้บริหารโรงเรียน ให้ทำหน้าที่ตรวจสอบมาตรฐานโรงเรียน ในโรงเรียนประถมศึกษา

8. ขนาดโรงเรียน หมายถึง โรงเรียนประถมศึกษาที่มีจำนวนนักเรียนตามเกณฑ์ ดังนี้

8.1 โรงเรียนขนาดเล็ก มีจำนวนนักเรียนไม่เกิน 120 คน

8.2 โรงเรียนขนาดกลาง มีจำนวนนักเรียนตั้งแต่ 121–300 คน

8.3 โรงเรียนขนาดใหญ่ มีจำนวนนักเรียนตั้งแต่ 301 คนขึ้นไป

**ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ**

เพื่อเป็นข้อเสนอแนะให้ผู้บริหาร โรงเรียนและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทุกระดับนำไปใช้ในการปรับปรุงพัฒนาโรงเรียนให้มีประสิทธิภาพ และเป็นไปตามเกณฑ์มาตรฐานโรงเรียน พ.ศ. 2541



มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม

Rajabhat Mahasarakham University