

บทที่ 1

บทนำ



ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การศึกษาเป็นองค์ประกอบที่สำคัญประการหนึ่งของการพัฒนาประเทศ ประเทศใดมีประชากรที่ได้รับการศึกษาอย่างถูกต้องและทั่วถึง ประเทศนั้นก็ประสบความสำเร็จในทุกด้าน ไม่ว่าจะเป็นด้านเศรษฐกิจ การเมือง สังคม และวัฒนธรรม ทั้งนี้เพราะการพัฒนาประเทศไม่ว่าในด้านใดต้องอาศัยกำลังคนเป็นปัจจัยสำคัญ และกระบวนการที่สำคัญที่สุดในการพัฒนากำลังคนก็คือ กระบวนการทางการศึกษา (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, 2526) ดังนั้นทุก ๆ ประเทศจึงได้พยายามขยายการศึกษาในประเทศของตนให้กว้างขวางที่สุดเท่าที่จะทำได้ และได้ใช้งบประมาณทางการศึกษาเพิ่มขึ้นทุกปี การขยายการศึกษานี้มิได้มุ่งหวังเฉพาะในด้านปริมาณเท่านั้น สิ่งที่สำคัญที่สุดที่ต้องพิจารณาคบคู่กันไปด้วยก็คือการจัดการศึกษาให้มีคุณภาพมากที่สุด อันจะนำไปสู่ผลคือประชากรทุกคนในประเทศเป็นประชากรที่มีคุณภาพ สามารถพัฒนาประเทศชาติให้เจริญรุ่งเรืองยิ่ง ๆ ขึ้นไป การจัดการศึกษาให้มีคุณภาพนั้น จำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องอาศัยการบริหารงานที่ชาญฉลาดของผู้บริหารที่รับผิดชอบ ร่วมกันวางแผนและกำหนดนโยบายที่ละเอียดรอบคอบโดยใช้ตัวบ่งชี้ที่มีความเหมาะสมที่สุดประกอบการตัดสินใจเลือกดำเนินการ

เมื่อกล่าวถึงตัวบ่งชี้ นับว่ามีความสำคัญมากต่อนักวางแผนและผู้บริหารระดับต่าง ๆ สำหรับใช้เป็นสารสนเทศประกอบการวางแผนและกำหนดนโยบายเพื่อแก้ไขปรับปรุงสภาพการณ์ต่าง ๆ ของงาน ตัวบ่งชี้สามารถจำแนกเป็น 3 ประเภทตามแนวการใช้ตัวแปรมากำหนดเป็นตัวบ่งชี้ (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, 2530; Johnstone, 1981) คือ ประเภทแรก ตัวบ่งชี้ตัวแทน (representative indicators) เป็นการเลือกเอาตัวแปรใดตัวแปรหนึ่งมาเป็นตัวแทนเพื่อช่วยชี้สภาพใดสภาพหนึ่ง หรือสะท้อนให้เห็นแง่มุมของระบบการศึกษา หรืออาจจะกล่าวได้ว่าเป็นตัวแปรตัวหนึ่งที่บ่งชี้ลักษณะหนึ่งลักษณะใดในระบบการศึกษา ตัวบ่งชี้ประเภทนี้เป็นตัวบ่งชี้ที่ใช้กันมากในงานวิจัย งานบริหารและงานวางแผน เช่น อัตราการเรียนต่อของนักเรียนในระดับต่าง ๆ เป็นต้น ซึ่งช่วยชี้ให้เห็นถึงสภาพการศึกษาต่อหรือสภาพการออกไปประกอบอาชีพของนักเรียน ตัวบ่งชี้ประเภทนี้มีจุดด้อยคือ ความลำเอียง (bias) ขาดเหตุผลในการเลือกตัวแปรและไม่เหมาะสมกับลักษณะของระบบการศึกษาซึ่งเป็นระบบที่มีความซับซ้อน ประเภทที่สอง ตัวบ่งชี้เดี่ยว (disaggregative indicators) ตัวบ่งชี้ประเภทนี้แทนที่จะใช้ตัวแปรใดตัวแปรหนึ่งเพื่ออธิบายสภาพของระบบการศึกษา กลับไปใช้ความหมายของแต่ละตัวแปรที่เป็นส่วนประกอบของระบบการศึกษา ซึ่งแต่ละความหมายของแต่ละตัวแปรนั้นต่างก็อธิบายในแต่ละส่วนไม่เกี่ยวข้องกัน การใช้ตัวบ่งชี้เดี่ยวอธิบายระบบการศึกษาที่มีลักษณะซับซ้อน

นั้นจำเป็นต้องใช้ตัวบ่งชี้เดี่ยวที่เกี่ยวข้องหลาย ๆ ตัว จากหลาย ๆ สถานที่ ทำให้เกิดความไม่สะดวก และไม่สามารถอธิบายลักษณะของระบบการศึกษาได้อย่างถูกต้อง ดังนั้นจึงมีการรวมตัวแปรเดี่ยว ๆ นี้ให้เป็นเรื่องเดียวกัน เพื่อใช้อธิบายระบบการศึกษาให้ครอบคลุมและถูกต้องยิ่งขึ้น ซึ่งกลายเป็นตัวบ่งชี้ประเภทที่สาม คือตัวบ่งชี้รวม (composite indicators) ซึ่งเป็นการรวมตัวแปรที่สำคัญของระบบการศึกษาให้เป็นเรื่องเดียวกัน สอดคล้องกับแนวความคิดของการพิจารณาตัวบ่งชี้ในการนำไปใช้ในการการวางแผนและการกำหนดนโยบายที่จะต้องพิจารณาในด้านหรือมิติต่าง ๆ พร้อม ๆ กัน ไม่ใช่แยกพิจารณาเป็นส่วน ๆ และต่างเวลากัน การรวมตัวแปรเพื่อเป็นตัวบ่งชี้รวมนี้มีวิธีการรวมได้ 2 แบบ คือ การใช้หลักพื้นฐานด้านเหตุผลทางทฤษฎี (logical base) โดยใช้การลงความเห็นในหมู่นักวิจัย นักวางแผน หรือผู้เชี่ยวชาญ และการใช้หลักพื้นฐานข้อมูลเชิงประจักษ์ (empirical base) แล้วทำการวิเคราะห์โดยใช้หลักพื้นฐานทางสถิติ ซึ่งนิยมใช้เทคนิคการวิเคราะห์องค์ประกอบ (factor analysis) ตัวบ่งชี้รวมที่ได้จากการรวมตัวบ่งชี้เดี่ยวทั้ง 2 วิธีนี้ จะมีการถ่วงน้ำหนักของตัวแปรแต่ละตัวตามที่ได้จากการลงความเห็นของนักวิจัย นักวางแผน หรือผู้เชี่ยวชาญ หรือจากการวิเคราะห์องค์ประกอบ ตัวอย่างที่จะทำให้เห็นภาพของประเภทตัวบ่งชี้เดี่ยวและตัวบ่งชี้รวมในระบบการศึกษาชัดเจนยิ่งขึ้น ได้แก่ สัดส่วนนักเรียนต่อประชากรกลุ่มอายุ อัตราส่วนนักเรียนต่อครู อัตราส่วนครูต่อห้อง คะแนนผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนวิชาคณิตศาสตร์ ฯลฯ ตัวบ่งชี้ดังกล่าวมานี้เป็นตัวบ่งชี้เดี่ยว ซึ่งถ้าจะวิเคราะห์ตัวบ่งชี้เดี่ยวแต่ละตัวก็จะพบปัญหาหรือข้อเท็จจริงในเรื่องนั้น ๆ เพียงอย่างเดียว ไม่เหมาะสมที่จะนำมาใช้ในการวางแผนหรือกำหนดนโยบายการศึกษาซึ่งมีลักษณะเป็นระบบ ซับซ้อนและเชื่อมโยงต่อเนื่องกัน จะต้องอาศัยการพิจารณาตัวบ่งชี้หลาย ๆ ตัว ของหลาย ๆ จังหวัด หรือหลาย ๆ โรงเรียน และในทางปฏิบัตินั้นเกิดความยุ่งยากมาก พร้อมทั้งไม่ได้สารสนเทศที่เหมาะสมตามสภาพที่เป็นจริง เมื่อสร้างตัวบ่งชี้รวมจากตัวบ่งชี้เดี่ยว ๆ นี้ จะทำให้ได้ภาพองค์ประกอบของระบบการศึกษา อาจจะเป็นด้านปัจจัยนำเข้า หรือด้านกระบวนการ หรือด้านผลผลิต ที่มีลักษณะชัดเจน สามารถนำไปพิจารณาสภาพในด้านต่าง ๆ ของแต่ละจังหวัด หรือในแต่ละภูมิภาคได้ถูกต้องว่าควรจะดำเนินการปรับปรุงแก้ไขหรือส่งเสริมในส่วนไหนบ้าง จะช่วยลดความยุ่งยากซับซ้อนในการพิจารณา รวมทั้งประหยัดเวลาและแรงงานอย่างมาก เช่น ถ้าต้องการเปรียบเทียบสภาพกระบวนการดำเนินการทางการศึกษาของ 2 จังหวัด ถ้าไม่มีตัวบ่งชี้รวมด้านกระบวนการดำเนินการแล้ว ก็จะต้องทำการเปรียบเทียบตัวบ่งชี้เดี่ยวซึ่งมีอยู่หลายตัว ได้แก่ อัตราส่วนนักเรียนต่อครู อัตราส่วนนักเรียนต่อห้อง อัตราส่วนครูต่อห้อง อัตราส่วนนักเรียนเลื่อนชั้นต่อนักเรียนทั้งหมด อัตราส่วนนักเรียนข้ามชั้นต่อนักเรียนทั้งหมด อัตราส่วนครูลาศึกษาต่อต่อครูทั้งหมด ฯลฯ

ตัวบ่งชี้ทางการศึกษาทั้ง 3 ประเภทดังกล่าวข้างต้นนั้น ตัวบ่งชี้ที่เป็นที่ยอมรับว่าสามารถอธิบายสภาพหรือสภาวะการณ์ของระบบการศึกษาที่มีลักษณะซับซ้อน เชื่อมโยงกันได้ดีที่สุดคือตัวบ่งชี้รวม (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, 2530; Johnstone, 1981; Ferriss,

1969 (อ้างถึงใน Johnstone, 1981); Retzlaff, 1965 (อ้างถึงใน Johnstone, 1981) และในการพัฒนาตัวบ่งชี้ทางการศึกษาในประเภทต่าง ๆ นี้มีหลักการในการพัฒนาอยู่ 2 วิธี (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, 2533) คือ วิธีแรก เป็นการจัดกลุ่มตัวแปรที่มีความสัมพันธ์กับสภาวะที่ต้องการแสดง โดยยึดหลักเหตุผลทางทฤษฎี แล้วดำเนินการจัดลำดับความสำคัญของตัวแปรเหล่านั้นตามหลักเกณฑ์ อาศัยการลงความเห็นของนักวางแผน นักวิจัย หรือผู้เชี่ยวชาญเพื่อสังเคราะห์ขึ้นเป็นตัวบ่งชี้ และวิธีที่สอง เป็นการสร้างตัวบ่งชี้โดยอาศัยข้อมูลเชิงประจักษ์ที่นำมาวิเคราะห์แล้วจัดกลุ่มตัวแปรโดยใช้หลักเกณฑ์ทางสถิติเป็นพื้นฐาน

ในการสร้างตัวบ่งชี้ไม่มีหลักเกณฑ์ที่ตายตัวว่า ควรใช้วิธีอิงเหตุผลทางทฤษฎีแล้วจึงลงความเห็นโดยผู้เชี่ยวชาญ หรือด้วยวิธีวิเคราะห์เชิงประจักษ์ เพราะมีสิ่งที่จะต้องพิจารณาหลายประการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งคุณสมบัติของตัวบ่งชี้ที่จะสร้างขึ้น ประโยชน์ที่จะนำไปใช้ รวมทั้งคุณสมบัติของตัวแปรย่อยที่จะต้องนำมาใช้ ในทางปฏิบัติมักจะใช้ทั้งสองวิธีผสมผสานกัน กล่าวคือ ในขั้นวางแผนข้อมูลใช้หลักการทางทฤษฎีเพื่อจัดกลุ่มตัวแปรที่จะต้องดำเนินการเก็บรวบรวมข้อมูล เมื่อได้ข้อมูลมาแล้วจึงวิเคราะห์ข้อมูลโดยอาศัยหลักเกณฑ์ทางสถิติเป็นเครื่องตัดสินว่าตัวแปรใดบ้างที่สมควรนำมาใช้สร้างตัวบ่งชี้ในลำดับความสำคัญลดหลั่นกันอย่างไร

การจัดการศึกษาของประเทศไทยนั้นจำแนกออกเป็นระดับต่าง ๆ คือ ระดับก่อนประถมศึกษา ระดับประถมศึกษา ระดับมัธยมศึกษา และระดับอุดมศึกษา โดยในแต่ละระดับต่างก็มีหน่วยงานรับผิดชอบในการจัดการศึกษา และมีความสำคัญที่แตกต่างกันไป โดยทั่วไปเมื่อพิจารณาถึงระดับการศึกษาที่ครอบคลุมไปทั่วประเทศ มีการจัดในทุกท้องที่และเป็นหน้าที่ของรัฐที่จะต้องดำเนินการจัดให้กับประชาชนทุกคนก็คือ การศึกษาระดับประถมศึกษา ฉะนั้นจึงนับได้ว่าการประถมศึกษาเป็นการศึกษาขั้นพื้นฐานที่สำคัญต่อการพัฒนาประเทศเป็นอย่างยิ่ง

หน่วยงานที่รับผิดชอบโดยตรงในการจัดการศึกษาระดับประถมศึกษาคือ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ (สพช.) ซึ่งปัจจุบันนอกจากจะรับผิดชอบในระดับประถมศึกษาตามนัยแห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการการศึกษา พุทธศักราช 2523 แล้วยังเป็นหน่วยงานที่สนองนโยบายของรัฐบาล มติคณะรัฐมนตรี และแผนการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2535 ในการจัดการศึกษาในระดับก่อนประถมศึกษา และระดับมัธยมศึกษาตอนต้นอีกด้วย (สนอง ศิริกุลวัฒนา, 2535) โดยมีโรงเรียนประถมศึกษาเป็นหน่วยปฏิบัติงานในพื้นที่ทั่วประเทศ โรงเรียนประถมศึกษาดังกล่าว มีสภาพที่แตกต่างกันในด้านปัจจัยพื้นฐานของโรงเรียน สภาพแวดล้อม สภาพสังคมและเศรษฐกิจของชุมชน จึงทำให้การจัดการศึกษาของโรงเรียนมีลักษณะหลากหลาย มีความแตกต่างกันในด้านคุณภาพและประสิทธิภาพของการศึกษา ซึ่งเป็นสิ่งสำคัญที่สุดของการจัดการศึกษา ปัญหาต่าง ๆ เป็นภารกิจที่สำคัญของอย่างยิ่งของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ ซึ่งรับผิดชอบโดยตรงต้องดำเนินการแก้ไขเพื่อยกระดับคุณภาพการจัดการศึกษาของโรงเรียนประถมศึกษาต่าง ๆ ให้เป็นมาตรฐานเดียวกัน จึงได้มีการ

สร้างเกณฑ์มาตรฐานโรงเรียนประถมศึกษาขึ้น และมีการพัฒนาให้เหมาะสมกับกาลสมัยมาโดยลำดับ ตั้งแต่มีประกาศใช้พระราชบัญญัติประถมศึกษา พ.ศ. 2523 ซึ่งได้ออกงานการประถมศึกษา มาอยู่ในการดูแลของสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติเมื่อ พ.ศ. 2523 จนถึงปัจจุบัน ซึ่งมีเกณฑ์มาตรฐานต่าง ๆ ดังนี้ (กองวิชาการ สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ, 2539)

1. เกณฑ์มาตรฐานขั้นต่ำโรงเรียนประถมศึกษา (ฉบับทดลอง) พ.ศ. 2528
2. เกณฑ์มาตรฐานครุภัณฑ์และสิ่งก่อสร้างโรงเรียนประถมศึกษา พ.ศ. 2532
3. เกณฑ์มาตรฐานขั้นต่ำคุณภาพนักเรียนโรงเรียนประถมศึกษา (ฉบับทดลอง)

พ.ศ. 2533

4. เกณฑ์มาตรฐานโรงเรียนประถมศึกษา พ.ศ. 2536
5. เกณฑ์มาตรฐานโรงเรียนประถมศึกษา พ.ศ. 2537 ระดับก่อนประถมศึกษาและมัธยมศึกษาตอนต้น
6. เกณฑ์มาตรฐานวัสดุ ครุภัณฑ์และสิ่งก่อสร้าง โรงเรียนประถมศึกษา พ.ศ. 2538

ในส่วนเกณฑ์มาตรฐานโรงเรียนประถมศึกษาที่ใช้ประเมินมาตรฐานโรงเรียนนั้น มีการใช้เกณฑ์มาตรฐาน 2 เกณฑ์ คือ เกณฑ์มาตรฐานโรงเรียนประถมศึกษา พ.ศ. 2536 และเกณฑ์มาตรฐานโรงเรียนประถมศึกษา พ.ศ. 2537 ระดับก่อนประถมศึกษาและมัธยมศึกษาตอนต้น ซึ่งได้รับมติเห็นชอบจากคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติในการประชุมครั้งต่าง ๆ คือ ระดับประถมศึกษา การประชุมครั้งที่ 4/2536 วันที่ 24 พฤษภาคม 2536 ระดับก่อนประถมศึกษา การประชุมครั้งที่ 3/2537 วันที่ 23 พฤษภาคม 2537 และระดับมัธยมศึกษาตอนต้น การประชุมครั้งที่ 4/2537 วันที่ 26 กันยายน 2537 (สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ, 2539) เกณฑ์มาตรฐานโรงเรียนประถมศึกษา พ.ศ. 2536 ใช้ประเมินโรงเรียนที่เปิดทำการเรียนการสอนระดับประถมศึกษา สำหรับเกณฑ์มาตรฐานโรงเรียนประถมศึกษา : ระดับก่อนประถมศึกษา และระดับมัธยมศึกษาตอนต้น พ.ศ. 2537 ออกเพิ่มเติมเพื่อใช้ในการประเมินโรงเรียนประถมศึกษาที่เปิดทำการเรียนการสอนระดับก่อนประถมศึกษา และ/หรือระดับมัธยมศึกษาตอนต้นควบคู่กับเล่มเกณฑ์มาตรฐานโรงเรียนประถมศึกษา พ.ศ. 2536 ซึ่งใช้กับโรงเรียนประถมศึกษาทุกโรงเรียน

การจัดทำเกณฑ์มาตรฐานโรงเรียนประถมศึกษาดังกล่าว คณะทำงานได้ดำเนินการพัฒนาตามลำดับขั้นตอนสรุปได้ดังนี้

1. ศึกษาเอกสาร ตำรา และรายงานการวิจัยที่เกี่ยวข้องกับภารกิจและประสิทธิภาพการจัดการศึกษาของโรงเรียน ตลอดจนเกณฑ์มาตรฐานโรงเรียน
2. ศึกษาแนวคิด และประสบการณ์ในการจัดทำเกณฑ์มาตรฐานจากผู้ทรงคุณวุฒิ

3. วิเคราะห์ภารกิจงานและขอบข่ายของงานในโรงเรียนประถมศึกษา

4. กำหนดรายละเอียดของเกณฑ์มาตรฐาน โดยการประชุมคณะกรรมการดำเนินงาน และคณะทำงาน เพื่อพิจารณาองค์ประกอบและสาระสำคัญของเกณฑ์มาตรฐานโรงเรียนโดยจัดประชุมระดมสมอง กลั่นกรอง ปรับปรุงเกณฑ์มาตรฐานโรงเรียนและศึกษาความเป็นไปได้ในการปฏิบัติจริง ขั้นตอนนี้ใช้เวลาดำเนินการประมาณ 1 ปี

5. นำเสนอที่ประชุมผู้อำนวยการกองและที่ประชุมคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติเพื่อให้ความเห็นชอบ

เกณฑ์มาตรฐานโรงเรียนประถมศึกษาที่จัดทำขึ้นนี้มีองค์ประกอบสำคัญ 4 องค์ประกอบ คือ (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, 2536, 2539)

1. มาตรฐาน คือ สภาพที่พึงประสงค์ซึ่งระบุถึงสภาพของโรงเรียนหรือวิธีการดำเนินงานของโรงเรียนและคุณภาพของสภาพหรือการดำเนินงานนั้น ๆ

2. ตัวบ่งชี้ คือ รายละเอียดของมาตรฐานแต่ละมาตรฐาน ซึ่งระบุแนวทางการพัฒนาโรงเรียนเพื่อให้บรรลุตามมาตรฐาน

3. ระดับคุณภาพ คือ ประเด็นที่ใช้ในการพิจารณาและตัดสินคุณภาพของสภาพหรือการปฏิบัติในแต่ละตัวบ่งชี้ ซึ่งมีข้อพิจารณาและการให้ระดับคุณภาพ 5 ระดับ เรียงตามลำดับคุณภาพจากระดับ 1 ซึ่งเป็นระดับคุณภาพต่ำสุด จนถึงระดับ 5 ซึ่งเป็นระดับคุณภาพสูงที่สุด แต่ละระดับมีความหมายดังนี้

ระดับ 1 ควรปรับปรุง

ระดับ 2 พอใช้ได้

ระดับ 3 เป็นที่น่าพอใจ

ระดับ 4 ดี

ระดับ 5 ดีมาก

ในการพิจารณาการผ่านเกณฑ์มาตรฐานนั้นได้กำหนดเงื่อนไขว่าโรงเรียนจะต้องได้ระดับ 3 ขึ้นไปทุกตัวบ่งชี้ทุกระดับการศึกษาที่เปิดสอน จึงจะถือว่าผ่านเกณฑ์มาตรฐานโรงเรียนประถมศึกษา

4. แนวทางการตรวจสอบ คือ มาตรการเสนอแนะเพื่อการตรวจสอบข้อพิจารณาแต่ละประเด็น ได้แก่ การตรวจสอบเอกสาร วัสดุครุภัณฑ์ การสังเกต การซักถามพูดคุย ตลอดจนการตรวจสอบร่องรอยจากหลักฐานอื่น ๆ เพื่อประโยชน์ในการประเมินผล

สำหรับการประเมินนั้นจะเป็นการประเมินตนเองโดยแต่ละโรงเรียนจะแต่งตั้งคณะกรรมการประเมินมาตรฐานโรงเรียน ซึ่งประกอบด้วย ผู้บริหารโรงเรียน ผู้แทนครูผู้สอนระดับก่อนประถมศึกษา ระดับประถมศึกษา ระดับมัธยมศึกษาตอนต้น (ถ้ามี) หัวหน้าสายชั้น หัวหน้ารายวิชา (ถ้ามี) ผู้แทนนักเรียน ผู้แทนผู้ปกครองนักเรียน ผู้แทนกรรมการศึกษา ฯลฯ ทำการเก็บข้อมูลตามแนวทางการดำเนินงานและแนวทางการประเมินที่กำหนดไว้ และประชุมเพื่อสรุปให้

ระดับคุณภาพเป็นรายตัวบ่งชี้ ซึ่งในขั้นนี้มีวิธีการดำเนินการคือ หาค่าเฉลี่ยระดับคุณภาพของกรรมการทุกคนเป็นรายตัวบ่งชี้ ร่วมกันอภิปรายความเหมาะสมของค่าเฉลี่ยแต่ละตัวบ่งชี้ และที่ประชุมสรุปลงความเห็น ถ้าความเห็นสอดคล้องเป็นเอกฉันท์ (concensus) จึงจะถือว่าเป็นระดับคุณภาพของตัวบ่งชี้ นั้น ๆ

จากเนื้อหาที่กล่าวมาทั้งหมดข้างต้น จะเห็นได้ว่า เกณฑ์มาตรฐานโรงเรียนประถมศึกษาที่ใช้สำหรับประเมินโรงเรียนประถมศึกษาทั้ง 2 เล่มคือ เกณฑ์มาตรฐานโรงเรียนประถมศึกษา พ.ศ. 2536 และ เกณฑ์มาตรฐานโรงเรียนประถมศึกษา พ.ศ. 2537 ระดับก่อนประถมศึกษาและมัธยมศึกษาตอนต้นนั้นเป็นตัวบ่งชี้เดียว ซึ่งสร้างขึ้นโดยวิธีการใช้หลักเหตุผลทางทฤษฎี ศึกษาเอกสาร ตำรา และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับภารกิจ และประสิทธิภาพการจัดการศึกษาของโรงเรียน โดยคณะผู้ทรงคุณวุฒิของสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ร่วมกับคณะทำงาน ได้ทำการพัฒนาเกณฑ์มาตรฐานหรือตัวบ่งชี้เสร็จสมบูรณ์และมีการนำไปใช้ประเมินโรงเรียนประถมศึกษาในปีการศึกษา 2538 แล้ว ทั้งนี้ยังไม่มีการนำข้อมูลที่ได้จากการประเมินโรงเรียนประถมศึกษานั้นมาพัฒนาเป็นตัวบ่งชี้ตามลักษณะวิธีการอีกวิธีหนึ่ง คือ ใช้ข้อมูลเชิงประจักษ์นำมาวิเคราะห์แล้วจัดกลุ่มตัวแปรโดยใช้หลักเกณฑ์ทางสถิติเป็นพื้นฐาน ซึ่งเป็นวิธีการที่ควรกระทำควบคู่และต่อเนื่องกันไป ดังนั้นผู้วิจัยจึงมีความสนใจอย่างยิ่งที่จะพัฒนาตัวบ่งชี้รวมสำหรับเกณฑ์มาตรฐานโรงเรียนประถมศึกษาชั้น เป็นการพัฒนาต่อกองวิชาการ สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ โดยใช้ข้อมูลเชิงประจักษ์แล้วทำการวิเคราะห์องค์ประกอบ (factor analysis) ซึ่งในการวิจัยครั้งนี้ผู้วิจัยใช้เทคนิคการวิเคราะห์องค์ประกอบอันดับเชิงยืนยันอันดับที่สอง (second order confirmatory factor analysis) ด้วยโปรแกรม LISREL) ซึ่งมีความเหมาะสมที่สุดเพราะมีการทดสอบความตรงเชิงโครงสร้างของโมเดลเกณฑ์มาตรฐาน โรงเรียนประถมศึกษาที่กำหนดขึ้น พร้อมทั้งยังมีการปรับโมเดลดังกล่าวให้เป็นโมเดลที่สอดคล้องกับข้อมูลเชิงประจักษ์มากที่สุด ซึ่งจะทำให้ตัวบ่งชี้รวมมาตรฐานโรงเรียนประถมศึกษาที่ได้เป็นสารสนเทศที่ถูกต้องตรงตามสภาพที่เป็นจริง สามารถนำไปใช้ในการวางแผนและกำหนดนโยบาย เพื่อยกระดับคุณภาพการจัดการศึกษาของโรงเรียนประถมศึกษาให้มีมาตรฐาน และถูกต้องตามสภาพจริงในสภาวะการณ์ปัจจุบัน

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อทดสอบความสอดคล้องของโมเดลโครงสร้างเกณฑ์มาตรฐานโรงเรียนประถมศึกษา กับข้อมูลเชิงประจักษ์
2. เพื่อพัฒนาตัวบ่งชี้รวมสำหรับเกณฑ์มาตรฐานโรงเรียนประถมศึกษา

ขอบเขตของการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้จำกัดขอบเขตในการพัฒนาตัวบ่งชี้รวมสำหรับเกณฑ์มาตรฐานโรงเรียนประถมศึกษาในขอบข่าย 2 ประเด็น ดังนี้

1. จำกัดขอบเขตตามเกณฑ์มาตรฐานโรงเรียนประถมศึกษา พ.ศ. 2536 เท่านั้น เนื่องจากเกณฑ์มาตรฐานฉบับนี้เป็นเกณฑ์มาตรฐานที่เป็นแกนกลาง หรือกล่าวอีกอย่างหนึ่ง คือ เป็นเกณฑ์มาตรฐานที่โรงเรียนประถมศึกษาทุกโรงเรียนจะต้องนำไปใช้ในการประเมิน ส่วนเกณฑ์มาตรฐานโรงเรียนประถมศึกษา ระดับก่อนประถมศึกษาและมัธยมศึกษาตอนต้น พ.ศ. 2537 นั้น กำหนดขึ้นเพื่อให้สอดคล้องกับโรงเรียนประถมศึกษาที่จัดการศึกษาในหลายระดับ ได้ใช้ประเมินควบคู่กันกับเกณฑ์มาตรฐานโรงเรียนประถมศึกษา พ.ศ. 2536 ซึ่งเกณฑ์มาตรฐานโรงเรียนประถมศึกษา ระดับก่อนประถมศึกษาและระดับมัธยมศึกษาตอนต้น พ.ศ. 2537 นี้มีลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างมาตรฐานกับตัวบ่งชี้ คล้ายคลึงกันกับเกณฑ์มาตรฐานโรงเรียนประถมศึกษา พ.ศ. 2536 เพียงแต่มิฉะนั้นเนื้อหาสาระสำคัญแตกต่างกันตามกรอบความคิดในการจัดการศึกษาระดับนั้น ๆ

2. จำกัดขอบเขตการวิจัยเฉพาะโรงเรียนประถมศึกษาที่มีการประเมินมาตรฐานโรงเรียนประถมศึกษาในปีการศึกษา 2538 และได้ส่งรายงานการประเมินมายังกองวิชาการ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ กระทรวงศึกษาธิการ เท่านั้น

ข้อจำกัดในการวิจัย

การพัฒนาตัวบ่งชี้รวมสำหรับเกณฑ์มาตรฐานโรงเรียนประถมศึกษาในครั้งนี้มีข้อจำกัดในการวิจัยที่สำคัญ 2 ประการ คือ ประการแรก ข้อจำกัดเนื่องจากขีดความสามารถที่จำกัดของโปรแกรมคอมพิวเตอร์ในการวิเคราะห์โมเดลลิสเรลด้วยสถิติขั้นสูง ข้อจำกัดนี้เกิดขึ้นเนื่องจากโมเดลลิสเรลแบบมีตัวแปรแฝงของเกณฑ์มาตรฐานโรงเรียนประถมศึกษา มีลักษณะตามกรอบแนวคิดในการวิจัยเป็นโมเดลแบบการวิเคราะห์องค์ประกอบเชิงยืนยันอันดับที่สอง (second order confirmatory factor analysis) กล่าวคือ ตัวบ่งชี้ทั้ง 43 ตัว เป็นผลมาจากองค์ประกอบมาตรฐาน 17 มาตรฐาน และองค์ประกอบมาตรฐาน 17 ตัว เป็นผลมาจากองค์ประกอบขอบข่ายงานโรงเรียนทั้ง 6 งาน เมื่อจะพัฒนาเป็นตัวบ่งชี้รวมสำหรับเกณฑ์มาตรฐานโรงเรียนประถมศึกษาชั้น จำเป็นต้องขยายโมเดลเป็นการวิเคราะห์องค์ประกอบเชิงยืนยันอันดับที่สาม (third order confirmatory factor analysis) โดยเพิ่มองค์ประกอบขอบข่ายงานโรงเรียนทั้ง 6 งาน เป็นผลมาจากองค์ประกอบรวม คือ ตัวบ่งชี้รวมสำหรับเกณฑ์มาตรฐานโรงเรียนประถมศึกษา แต่ทว่าเทคโนโลยีโปรแกรมคอมพิวเตอร์ในการวิเคราะห์โมเดลลิสเรลยอมให้มีการวิเคราะห์องค์ประกอบอันดับที่สองเท่านั้น ในการวิจัยครั้งนี้จึงจำเป็นต้องแยกการวิเคราะห์เป็น

2 ตอน คือ การวิเคราะห์องค์ประกอบเพื่อสร้างสเกลองค์ประกอบมาตรฐานทั้ง 17 มาตรฐานขึ้นก่อน ด้วยการวิเคราะห์องค์ประกอบเชิงยืนยัน (confirmatory factor analysis) แล้วจึงวิเคราะห์องค์ประกอบเชิงยืนยันอันดับที่สอง (second order confirmatory factor analysis) เพื่อพัฒนาตัวบ่งชี้รวมสำหรับเกณฑ์มาตรฐานโรงเรียนประถมศึกษาอีกครั้ง ผลการวิเคราะห์อาจจะไม่สมบูรณ์เท่าที่ควร แต่ตามหลักสถิติแล้วผลการวิเคราะห์ที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้จะใกล้เคียงกับการวิเคราะห์องค์ประกอบอันดับที่สาม (Bollen, K.A., 1989; Joreskog, K.G. and Sorbom, D., 1989, 1993, 1993a; Long, J.S., 1983 อ้างถึงใน สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, 2539) ประการที่สอง เป็นข้อจำกัดเนื่องจากขีดความสามารถของโปรแกรมคอมพิวเตอร์ลิสเรลเช่นเดียวกัน แต่เป็นข้อจำกัดในด้านพื้นที่ทำงานของโปรแกรมที่มีข้อจำกัดเนื่องจากโมเดลตามกรอบแนวคิดในการวิจัยครั้งนี้เป็นโมเดลใหญ่ ถึงแม้จะแยกการวิเคราะห์ออกเป็น 2 ขั้นตอนดังกล่าวแล้วก็ตาม แต่ไม่สามารถวิเคราะห์แต่ละตอนในโมเดลเดียวได้ ผู้วิจัยจึงต้องแยกวิเคราะห์เป็นโมเดลย่อย ๆ อีกครั้งซึ่งผลการวิเคราะห์อาจไม่สมบูรณ์เท่าที่ควร แต่ในหลักการวิเคราะห์นั้นสามารถกระทำได้ (Bollen, K.A., 1989)

นิยามศัพท์ที่ใช้ในการวิจัย

โรงเรียนประถมศึกษา หมายถึง โรงเรียนประถมศึกษาในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ

ประเภทโรงเรียน หมายถึง ประเภทของโรงเรียนประถมศึกษาสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ ซึ่งจัดการศึกษาแตกต่างกันตามระดับการศึกษา จำแนกเป็น 4 ประเภท คือ โรงเรียนที่เปิดสอนเฉพาะระดับประถมศึกษา โรงเรียนที่เปิดสอนระดับก่อนประถมศึกษาและประถมศึกษา โรงเรียนที่เปิดสอนระดับประถมศึกษาและมัธยมศึกษาตอนต้น และโรงเรียนที่เปิดสอนระดับก่อนประถมศึกษา ประถมศึกษา และมัธยมศึกษาตอนต้น

เกณฑ์มาตรฐานโรงเรียนประถมศึกษา หมายถึง สภาพที่พึงประสงค์ ซึ่งระบุถึงสภาพปัจจัยหรือวิธีการดำเนินงาน และระดับคุณภาพขั้นต่ำที่ต้องการให้เกิดขึ้นในทุกโรงเรียนประถมศึกษา โดยกำหนดให้ระดับคุณภาพ 3 (เป็นที่น่าสนใจ) เป็นระดับคุณภาพขั้นต่ำ หรือต้องได้ระดับคุณภาพ 3 ขึ้นไปในทุกตัวบ่งชี้จึงจะถือว่าผ่านเกณฑ์มาตรฐานโรงเรียนประถมศึกษา

ตัวบ่งชี้ หมายถึง สิ่งที่น่ามาวัด หรือชี้สภาพการณ์ของระบบการศึกษาในช่วงเวลาใดเวลาหนึ่งในเชิงคุณภาพ หรือปริมาณ โดยการนำข้อมูลหรือตัวแปรหรือข้อเท็จจริงมาสัมพันธ์กัน เพื่อให้เกิดคุณค่าที่สามารถชี้ให้เห็นสภาพการณ์ที่ต้องการ สำหรับในการวิจัยครั้งนี้ หมายถึง ตัวบ่งชี้จำนวน 43 ตัวบ่งชี้ในเกณฑ์มาตรฐานโรงเรียนประถมศึกษา พ.ศ. 2536

ตัวบ่งชี้เดี่ยวสำหรับมาตรฐานโรงเรียนประถมศึกษา หมายถึง ตัวบ่งชี้ในเกณฑ์มาตรฐานโรงเรียนประถมศึกษา ซึ่งจำแนกตามประเภทของโรงเรียน ได้แก่ โรงเรียนที่เปิดสอนเฉพาะระดับประถมศึกษา จำนวน 43 ตัวบ่งชี้ โรงเรียนที่เปิดสอนระดับก่อนประถมศึกษาและประถมศึกษา จำนวน 41 ตัวบ่งชี้ โรงเรียนที่เปิดสอนระดับประถมศึกษาและมัธยมศึกษาตอนต้น จำนวน 45 ตัวบ่งชี้ และโรงเรียนที่เปิดสอนระดับก่อนประถมศึกษา ประถมศึกษา และมัธยมศึกษาตอนต้น จำนวน 47 ตัวบ่งชี้ สำหรับการวิจัยในครั้งนี้ หมายถึง ตัวบ่งชี้จำนวน 43 ตัวบ่งชี้ที่ใช้สำหรับโรงเรียนที่เปิดสอนเฉพาะระดับประถมศึกษาเท่านั้น

ตัวบ่งชี้รวมสำหรับเกณฑ์มาตรฐานโรงเรียนประถมศึกษา หมายถึง การรวมตัวบ่งชี้เดี่ยวในเกณฑ์มาตรฐานโรงเรียนประถมศึกษาจำนวนหนึ่งเข้าด้วยกันตามกรอบแนวคิดขยายภารกิจงานโรงเรียนประถมศึกษา และมีการถ่วงน้ำหนักของแต่ละตัวบ่งชี้เพื่อคำนวณหาค่าตัวบ่งชี้รวมออกมาตามน้ำหนักนั้น สำหรับการวิจัยครั้งนี้ คือ คะแนนรวม (composite score) หรือ สเกลองค์ประกอบ (factor scale) ที่ได้จากผลคูณของสัมประสิทธิ์คะแนนองค์ประกอบ (factor score coefficient) กับคะแนนมาตรฐาน (standard score) ตัวบ่งชี้เดี่ยวนั้น ๆ

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. การวิจัยครั้งนี้จะได้ทราบความสอดคล้องกลมกลืนของโมเดลโครงสร้างเกณฑ์มาตรฐานโรงเรียนประถมศึกษา ว่ามีความสอดคล้องกันหรือไม่ และตัวบ่งชี้ใดบ้างที่เป็นตัวบ่งชี้ที่สำคัญของเกณฑ์มาตรฐานโรงเรียนประถมศึกษา
2. การวิจัยครั้งนี้จะได้ตัวบ่งชี้รวมมาตรฐานโรงเรียนประถมศึกษาที่มีความสอดคล้องกลมกลืนกับข้อมูลเชิงประจักษ์ พร้อมทั้งลำดับความสำคัญของขยายงานโรงเรียนทั้ง 6 งาน ซึ่งสามารถนำไปใช้ในการวางแผนและกำหนดนโยบายเพื่อแก้ปัญหาตามลำดับและน้ำหนักความสำคัญ ในอันจะยกระดับคุณภาพโรงเรียนประถมศึกษาให้มีมาตรฐานเดียวกัน
3. เป็นแนวทางในการพัฒนาตัวบ่งชี้รวมทางการศึกษาโดยการพัฒนาจากข้อมูลเชิงประจักษ์ในเรื่องอื่น ๆ ต่อไป