

บทที่ 2

วรรณคดีที่เกี่ยวข้องกับการวิจัย

การนำเสนอผลการศึกษาวรรณคดีที่เกี่ยวข้องกับการวิจัยในบทนี้ ผู้วิจัยแยกเป็น 2 ตอน ตอนแรก เป็นการเสนอสาระเรื่องแนวคิดและทฤษฎีของตัวบ่งชี้ สาระตอนนี้ให้รายละเอียดเกี่ยวกับความหมาย ลักษณะสำคัญ ประเภท และวิธีการพัฒนาตัวบ่งชี้ และตอนที่สอง เป็นการเสนอสาระเรื่องแนวคิดและทฤษฎีของเกณฑ์มาตรฐานโรงเรียนประถมศึกษา จุดมุ่งหมายของการเสนอสาระในตอนนี้ คือ การรวบรวมแนวคิดทฤษฎีของเกณฑ์มาตรฐานโรงเรียนประถมศึกษา เพื่อกำหนดขอบเขต และกรอบความคิด (conceptual framework) สำหรับการวิจัยครั้งนี้ รายละเอียดของสาระทั้ง 2 ตอนมีดังนี้

ตอนที่ 1 แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับตัวบ่งชี้ทางการศึกษา

ตัวบ่งชี้ (indicator) เป็นสารสนเทศอย่างหนึ่งที่ได้มาจากการประมวลผลข้อมูลโดยใช้มาตรการทางสถิติคิดคำนวณขึ้น เพื่อใช้ประโยชน์ในการกำหนดนโยบาย การวางแผน และการบริหารงาน การติดตามผลการดำเนินงาน และการจัดลำดับการพัฒนา (เจือจันทร์ จงสถิตอยู่ และ แสง ปิ่นมณี, 2529; กมล สุดประเสริฐ, 2534) ตัวบ่งชี้ ตรงกับคำในภาษาอังกฤษ คือ indicator ซึ่งในภาษาไทยมีใช้กันอยู่หลายคำ ขึ้นอยู่กับมิติของหน่วยงานต่าง ๆ ที่จะตกลงกันใช้คำไหน เท่าที่ปรากฏ ได้แก่ ศูนย์ประสานงานและปฏิบัติการของระบบสารสนเทศเพื่อการศึกษา (ศสข.) กองสารสนเทศ สำนักนายกรัฐมนตรี ใช้คำว่า “ดัชนี” ในกรอบดัชนีเพื่อการวางแผนและพัฒนาการศึกษา หรือ ดัชนีและข้อมูลพื้นฐาน สำนักงานสถิติแห่งชาติ สำนักนายกรัฐมนตรีใช้คำว่า “เครื่องชี้วัด” ในการจัดทำเครื่องชี้ภาวะสังคม (social indicator) การกีฬาแห่งประเทศไทยใช้คำว่า “ตัวบ่งชี้” ในการศึกษาตัวบ่งชี้การพัฒนาการกีฬาแห่งประเทศไทย และสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ใช้คำว่า “ตัวบ่งชี้” เช่นเดียวกันในเกณฑ์มาตรฐานโรงเรียนประถมศึกษา นอกจากนี้ยังปรากฏในวารสารต่าง ๆ ที่มีผู้ใช้คำอื่น ๆ อีก ได้แก่ ชัยพจน์ รักงาม ใช้คำว่า “ตัวชี้” ในสารพัฒนาหลักสูตร เรื่อง ตัวชี้คุณภาพของการศึกษา ถึงแม้ว่าจะมีการแปลคำว่า Indicator ไปใช้ในหลาย ๆ คำในภาษาไทยดังกล่าว แต่คำแต่ละคำนั้นได้สื่อความหมายในลักษณะเดียวกันคือ เป็นเครื่องชี้สภาพการณ์หรือสภาวะที่เกิดขึ้นหรือเปลี่ยนแปลงไป เพื่อนำไปใช้ในการวางแผนและกำหนดนโยบายพัฒนาหน่วยงานนั้น ๆ

สำหรับการวิจัยในครั้งนี้ ผู้วิจัยใช้คำว่า “ตัวบ่งชี้” เพื่อให้สอดคล้องกับบริบทที่กำลังศึกษา คือเกณฑ์มาตรฐานโรงเรียนประถมศึกษาของสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ซึ่งใช้คำว่าตัวบ่งชี้อยู่แล้ว ทั้งยังไม่ทำให้เกิดความสับสนของการใช้คำโดยเฉพาะถ้าใช้

คำว่า ดัชนี อาจจะมี ความซ้ำซ้อนกับความหมายคำว่า “ดัชนี” (index/indices) หรือเลขดัชนี (index number) ส่วนความหมายของตัวบ่งชี้ นั้นมีผู้ให้ความหมายไว้ต่าง ๆ มากมายและแสดงให้เห็นถึงลักษณะสำคัญของตัวบ่งชี้ ดังรายละเอียดต่อไปนี้

ความหมายและลักษณะสำคัญของตัวบ่งชี้

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ (2530) ให้ความหมายของตัวบ่งชี้ในฐานะดัชนีว่า หมายถึง สิ่ง que แสดงสภาวะหรือชี้สถานการณ์ที่เกิดขึ้นหรือเปลี่ยนแปลงไปโดยอาศัยทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัด ซึ่งดัชนีสามารถวินิจฉัย และช่วยชี้บทบาทหน้าที่รวมทั้งปัญหาอุปสรรคของการดำเนินงานขององค์ประกอบต่าง ๆ ของการจัดการศึกษาในช่วงเวลา และระดับที่ต้องการวัดหรือตรวจสอบ

ศูนย์ประสานงานและปฏิบัติการของระบบสารสนเทศเพื่อการศึกษา(ศสช.) (2535) ให้ความหมายของตัวบ่งชี้ในฐานะดัชนีว่า หมายถึง ตัวเลขที่สร้างขึ้นมาใช้วัด หรือเปรียบเทียบความแตกต่างที่มีอยู่ และการเปรียบเทียบนี้อาจจะเป็นการเปรียบเทียบระหว่างเวลาหนึ่งกับอีกเวลาหนึ่ง หรือระหว่างสถานที่หนึ่งกับอีกสถานที่หนึ่ง หรือเปรียบเทียบกับเกณฑ์ที่ตั้งไว้ เพื่อชี้ความเปลี่ยนแปลง สภาพปัญหาที่เกิดขึ้น และความเบี่ยงเบนไปจากเป้าหมายที่ตั้งไว้

อรุณ จันทวานิช (2535) ให้ความหมายของตัวบ่งชี้ในฐานะดัชนีว่า หมายถึง สารสนเทศที่ช่วยในการวินิจฉัยและชี้สภาวะตลอดจนปัญหาอุปสรรคของการดำเนินงานทางการศึกษา ในช่วงเวลาใดเวลาหนึ่ง

ศิริชัย กาญจนวาสิ (2537) ได้ให้ความหมายไว้ว่า ตัวบ่งชี้ หมายถึง ตัวประกอบ ตัวแปร หรือค่าที่สังเกตได้ซึ่งใช้บ่งบอกสถานภาพหรือสะท้อนลักษณะการดำเนินงาน หรือผลการดำเนินงาน ตัวอย่างเช่น ตัวบ่งชี้ผลสำเร็จของการเรียนการสอนระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย อาจเป็น GPA ของนักเรียน อัตราการสอบเข้าเรียนในมหาวิทยาลัยได้ อัตราการได้งานทำ เป็นต้น ตัวบ่งชี้สภาวะเศรษฐกิจของสังคม เช่น ดัชนีราคาสินค้า อัตราดอกเบี้ย อัตราเงินเฟ้อ อัตราการว่างงาน อัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ เป็นต้น ตัวบ่งชี้เป็นสิ่งที่มีความผูกพันกับเกณฑ์และมาตรฐานซึ่งใช้เป็นตัวตัดสินความสำเร็จหรือคุณค่าของการดำเนินงานหรือผลการดำเนินงานที่ได้รับ

Johnstone (1981) ให้ความหมายว่า ตัวบ่งชี้ หมายถึง สารสนเทศที่บ่งบอกปริมาณเชิงสัมพัทธ์ หรือสภาวะของสิ่งที่มุ่งวัดในเวลาใดเวลาหนึ่ง ตัวบ่งชี้ไม่จำเป็นต้องบ่งบอกสภาพที่เจาะจง หรือชัดเจน แต่จะบ่งบอกหรือสะท้อนให้เห็นถึงวิธีการ หรือทางที่จะบรรลุวัตถุประสงค์ รวมทั้งบอกถึงการบรรลุวัตถุประสงค์ในช่วงเวลาใดเวลาหนึ่งเท่านั้น ซึ่งอาจจะเปลี่ยนแปลงได้ในอนาคต ซึ่งตัวบ่งชี้จะเป็นสิ่งที่บ่งชี้อย่างกว้าง ๆ ถึงสภาวะหรือสภาพการณ์ที่เราสนใจเข้าไปตรวจสอบ

Oxford dictionary (อ้างถึงใน Johnstone, 1981) ให้ความหมายว่า ตัวบ่งชี้ หมายถึง สิ่งชี้หรือบอกทิศทางไปที่สิ่งใดสิ่งหนึ่ง (That which points out or direct attention to something)

Webster's dictionary (อ้างถึงใน Johnstone, 1981) ให้ความหมายว่า ตัวบ่งชี้ หมายถึง สิ่งชี้บอกหรือชี้ให้เห็นสิ่งใดสิ่งหนึ่งได้ค่อนข้างแม่นยำไม่มากก็น้อย (Something which points out or point to which more or less exactness)

Bauer (อ้างถึงใน สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, 2530) ให้ความหมายว่า ตัวบ่งชี้ หมายถึง สถิติ กลุ่มสถิติ และข้อมูลในรูปแบบต่าง ๆ ซึ่งทำให้เราประเมินได้ว่าเราทำงานถึงไหนและจะดำเนินงานอย่างไรต่อไป เพื่อให้บรรลุจุดประสงค์ที่ตั้งไว้ และเพื่อประเมินผลโครงการและแก้ปัญหาที่เกิดขึ้น

Davies (1972) ให้ความหมายว่า ตัวบ่งชี้ หมายถึง ข้อความที่บ่งบอกหรือเครื่องมือที่ใช้ในการติดตามการดำเนินงานหรือสถานะของระบบ

จากความหมายของ “ดัชนี” และ “ตัวบ่งชี้” ดังกล่าวข้างต้น สามารถสรุปความหมายของตัวบ่งชี้ และลักษณะสำคัญของตัวบ่งชี้ ดังรายละเอียดดังนี้

ตัวบ่งชี้ หมายถึง สารสนเทศที่บ่งบอกสภาพ หรือสถานะในลักษณะใดลักษณะหนึ่ง หรือปัญหาที่เกิดขึ้นในช่วงเวลาใดเวลาหนึ่ง ในเชิงปริมาณ หรือคุณภาพ โดยการนำข้อมูลหรือตัวแปรหรือข้อเท็จจริงมาสัมพันธ์กันเพื่อให้เกิดคุณค่าที่สามารถชี้ให้เห็นสภาพการณ์ที่ต้องการศึกษาหรืออธิบาย ซึ่งสารสนเทศที่ได้นี้อาจจะอยู่ในรูปของข้อความ ตัวประกอบ ตัวแปร หรือค่าที่สังเกตได้เป็นตัวเลข นอกจากนี้จะเห็นว่า ตัวบ่งชี้มีความหมายครอบคลุมถึงดัชนีด้วย โดยที่ดัชนีนั้นเน้นที่ค่าสังเกตได้ในรูปของตัวเลขเท่านั้น

ตัวบ่งชี้ประกอบด้วยลักษณะที่สำคัญอย่างน้อย 2 ประการ (เจือจันทร์ จงสถิตอยู่ และแสง ปิ่นมณี, 2539; สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, 2530) คือ

1. ต้องกำหนดเป็นปริมาณ หรือที่คิดเป็นตัวเลขได้ มิใช่เป็นการบรรยายข้อความเพียงอย่างเดียว และในการตีความหมายค่าตัวเลขของตัวบ่งชี้แต่ละตัวนี้จะต้องนำมาเปรียบเทียบกับเกณฑ์ หรือปัทมฐานที่จัดทำไว้ มิฉะนั้นจะไม่สามารถบอกได้ว่าค่าตัวเลขที่ได้นั้นสูงหรือต่ำ เช่น สัดส่วนของประชากรผู้ไม่รู้หนังสือ เราจะไม่สามารถชี้ภาวะปัจจุบันของการไม่รู้หนังสือว่ามีความรุนแรงมากน้อยเท่าไร หากไม่มีการนำไปเปรียบเทียบกับเกณฑ์ที่กำหนดไว้ เป็นต้น

2. ค่าของตัวบ่งชี้จะบ่งบอกความหมายในตัวเอง 2 ประการคือ

- 2.1 ความหมายที่บ่งบอกโดยมีเงื่อนไขเวลากำกับ กล่าวคือ ค่าตัวบ่งชี้จะบ่งบอกเฉพาะในช่วงเวลาใดเวลาหนึ่ง ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับตัวแปร หรือข้อมูลที่จัดเก็บในช่วงใด ตัวบ่งชี้อาจมีค่า 3 เดือน รอบปีการศึกษา หรือช่วง 5 ปีก็ได้ขึ้นอยู่กับระยะเวลาที่จะนำมาใช้ในการเก็บ

ข้อมูลและตีค่า เช่น อัตราส่วนจำนวนนักเรียนชั้นประถมศึกษาปีที่ 6 ต่อจำนวนนักเรียนทั้งหมดในปีการศึกษา 2538 เป็นต้น

2.2 ความหมายที่บ่งบอกโดยมีเงื่อนไขสถานที่กำกับ กล่าวคือ ค่าตัวบ่งชี้จะบ่งบอกความหมายเฉพาะในเขตพื้นที่ หรือบริเวณใด หรือส่วนใดส่วนหนึ่งของระบบที่ต้องการตรวจสอบ เช่น ตัวบ่งชี้ด้านคุณภาพทางการศึกษาของประเทศใด จังหวัด หรือภูมิภาคใด และระดับการศึกษาใด เป็นต้น ซึ่งก็ขึ้นอยู่กับตัวแปร หรือข้อมูลที่จัดเก็บนั่นเอง

ประเภทและวิธีการพัฒนาตัวบ่งชี้

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ (2530) และสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ (2537) กล่าวว่า ตัวบ่งชี้อาจจะมีหลายชนิดหรือหลายประเภท ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับวิธีและเกณฑ์ในการแบ่ง บางเกณฑ์อาศัยวิธีการนำไปใช้ บางเกณฑ์อาศัยแนวคิดของวิธีในการสร้างตัวบ่งชี้ ฯลฯ อย่างไรก็ตาม ถ้าแบ่งประเภทของตัวบ่งชี้ในทัศนะของนักวางแผนและนักกำหนดตัวบ่งชี้โดยคำนึงถึงที่มาและประโยชน์ใช้สอยเป็นสำคัญแล้ว แบ่งได้เป็นตัวบ่งชี้ที่แสดงลักษณะเฉพาะเรื่อง (single index) ตัวบ่งชี้ที่แสดงลักษณะ กลุ่มเฉพาะ (compound index) และตัวบ่งชี้รวม (composite index) แต่ถ้ากำหนดตัวบ่งชี้โดยอาศัยทัศนะเชิงระบบมักจะกำหนดตัวบ่งชี้เป็น 3 กลุ่มใหญ่คือ ตัวบ่งชี้ทางด้านปัจจัย (input) ตัวบ่งชี้ด้านกระบวนการเรียนการสอน (internal process) และตัวบ่งชี้ด้านผลผลิตหรือผลงาน (product or output)

สำหรับตัวบ่งชี้ทางการศึกษานั้น Johnstone ได้แบ่งประเภทของตัวบ่งชี้โดยอาศัยแนวการใช้ตัวแปรต่าง ๆ มากำหนดเป็นตัวบ่งชี้ สามารถแบ่งได้ 3 ประเภท คือ (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, 2530; สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ, 2537; เจือจันทร์ จงสถิตอยู่ และแสวง ปิ่นมณี, 2529; Johnstone, 1981)

1. ตัวบ่งชี้ตัวแทน (representative indicators) เป็นการเลือกเอาตัวแปรใดตัวแปรหนึ่งมาเป็นตัวแทนเพื่อช่วยชี้สภาพใดสภาพหนึ่ง หรือสะท้อนให้เห็นแง่มุมของระบบการศึกษา หรืออาจจะกล่าวได้ว่าเป็นตัวแปรตัวหนึ่งที่บ่งชี้ลักษณะหนึ่งลักษณะใดในระบบการศึกษา ตัวบ่งชี้ประเภทนี้เป็นตัวบ่งชี้ที่ใช้กันมากในงานวิจัย งานบริหารและงานวางแผน เช่น อัตราการเรียนต่อของนักเรียนในระดับต่าง ๆ เป็นต้น ซึ่งช่วยชี้ให้เห็นถึงสภาพการศึกษาต่อหรือสภาพการออกไปประกอบอาชีพของนักเรียน ตัวบ่งชี้ประเภทนี้มีจุดด้อยคือ ความลำเอียง (bias) ขาดเหตุผลในการเลือกตัวแปรและตัวแปรเพียงตัวเดียวไม่เหมาะสมกับลักษณะของระบบการศึกษาซึ่งเป็นระบบที่มีความซับซ้อน

2. ตัวบ่งชี้เดี่ยว (disaggregative indicators) ตัวบ่งชี้ประเภทนี้แทนที่จะใช้ตัวแปรใดตัวแปรหนึ่งเพื่ออธิบายสภาพของระบบการศึกษา กลับไปใช้ความหมายของแต่ละตัวแปรที่เป็นส่วนประกอบของระบบการศึกษา ซึ่งแต่ละความหมายของแต่ละตัวแปรนั้นต่างก็อธิบายในแต่ละ

ส่วนหรือแต่ละองค์ประกอบของระบบการศึกษา ซึ่งการอธิบายเพียงบางส่วนนี้จะเกิดปัญหาในความไม่ถูกต้อง เพราะฉะนั้นการใช้ตัวบ่งชี้เดี่ยวอธิบายระบบการศึกษาที่มีลักษณะซับซ้อนนั้น จำเป็นต้องใช้ตัวบ่งชี้เดี่ยวที่เกี่ยวข้องหลาย ๆ ตัว จากหลาย ๆ สถานที่ ทำให้เกิดความไม่สะดวก และยังไม่สามารถอธิบายลักษณะของระบบการศึกษาได้อย่างถูกต้องเช่นเดิม เนื่องจากยังเป็นการแยกพิจารณาเป็นส่วน ๆ และต่างเวลากันเหมือนเดิม ดังนั้นลักษณะของตัวบ่งชี้ประเภทนี้จึงไม่สามารถจะอธิบายลักษณะของระบบการศึกษาได้อย่างถูกต้อง

3. ตัวบ่งชี้รวม (composite indicators) เป็นการรวมตัวแปรทางการศึกษาที่สำคัญ ๆ จำนวนหนึ่งซึ่งได้จากการลงความเห็นในหมู่นักวิจัยหรือนักวางแผน หรือการใช้ข้อมูลเชิงประจักษ์ ด้วยการวิเคราะห์องค์ประกอบ (factor analysis) เข้าด้วยกัน มีการถ่วงน้ำหนักของตัวแปรแต่ละตัวตามที่ได้จากการลงความเห็นของนักวิจัยหรือนักวางแผนหรือผู้เชี่ยวชาญ หรือการวิเคราะห์องค์ประกอบ แล้วคำนวณหาค่าตัวบ่งชี้รวมออกมา ตัวบ่งชี้ประเภทนี้จึงสามารถอธิบายลักษณะหรือสถานการณ์ของการศึกษาได้ดีกว่าการใช้ตัวแปรเพียงตัวเดียว เพราะเป็นการรวมตัวบ่งชี้ที่ต้องการศึกษาให้เป็นเรื่องเดียวกัน ซึ่งสอดคล้องกับแนวความคิดของการพิจารณาตัวบ่งชี้ในการนำไปใช้ในการวางแผน การกำหนดนโยบายที่จะต้องพิจารณาในด้านหรือมิติต่าง ๆ พร้อม ๆ กัน ไม่ใช่แยกพิจารณาเป็นส่วน ๆ และต่างเวลากัน เช่น ตัวบ่งชี้ทางการศึกษาต่าง ๆ ที่สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติจัดทำขึ้นเพื่อชี้ให้เห็นถึงสภาพการณ์ทางการศึกษา ได้แก่ สัดส่วนนักเรียนต่อประชากรกลุ่มอายุ อัตราส่วนนักเรียนต่อครู อัตราส่วนครูต่อห้อง คะแนนผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนวิชาคณิตศาสตร์ ฯลฯ ตัวบ่งชี้ดังกล่าวมานี้เป็นตัวบ่งชี้เดี่ยว ซึ่งถ้าจะวิเคราะห์ตัวบ่งชี้เดี่ยวแต่ละตัวก็จะพบปัญหาหรือข้อเท็จจริงในเรื่องนั้น ๆ เพียงอย่างเดียว ไม่เหมาะสมที่จะนำมาใช้ในการวางแผนหรือกำหนดนโยบายการศึกษาซึ่งมีลักษณะเป็นระบบ ซับซ้อนและเชื่อมโยงต่อเนื่องกัน จะต้องอาศัยการพิจารณาตัวบ่งชี้หลาย ๆ ตัวของหลาย ๆ จังหวัด หรือหลาย ๆ โรงเรียน และในทางปฏิบัติก็เกิดความยุ่งยากมาก พร้อมทั้งไม่ได้สารสนเทศที่เหมาะสมตามสภาพที่เป็นจริง เมื่อสร้างตัวบ่งชี้รวมจากตัวบ่งชี้เดี่ยว ๆ นี้ จะทำให้ได้ภาพองค์ประกอบของระบบการศึกษา อาจจะเป็นด้านปัจจัยนำเข้า หรือด้านกระบวนการ หรือด้านผลผลิต ที่มีลักษณะชัดเจน สามารถนำไปพิจารณาสภาพในด้านต่าง ๆ ของแต่ละจังหวัด หรือในแต่ละภูมิภาคได้ถูกต้องว่าควรจะดำเนินการปรับปรุงแก้ไขหรือส่งเสริมในส่วนไหนบ้าง จะช่วยลดความยุ่งยากซับซ้อนในการพิจารณารวมทั้งประหยัดเวลาและแรงงานอย่างมาก เช่น ถ้าต้องการเปรียบเทียบสภาพกระบวนการดำเนินการทางการศึกษาของ 2 จังหวัด ถ้าไม่มีตัวบ่งชี้รวมด้านกระบวนการดำเนินการแล้ว ก็จะต้องทำการเปรียบเทียบตัวบ่งชี้เดี่ยวซึ่งมีอยู่หลายตัว ได้แก่ อัตราส่วนนักเรียนต่อครู อัตราส่วนนักเรียนต่อห้อง อัตราส่วนครูต่อห้อง อัตราส่วนนักเรียนเลื่อนชั้นต่อนักเรียนทั้งหมด อัตราส่วนนักเรียนเข้าชั้นต่อนักเรียนทั้งหมด อัตราส่วนครูลาศึกษาต่อต่อครูทั้งหมด ฯลฯ

การพัฒนาตัวบ่งชี้ทางการศึกษาในประเภทต่าง ๆ ดังกล่าวข้างต้น มีหลักการในการพัฒนาอยู่ 2 วิธี (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, 2533; เจือจันทร์ จงสถิตอยู่ และแสวง ปิ่นมณี, 2529; Johnstone, 1981) ดังนี้คือ

1. เป็นการจัดกลุ่มตัวแปรที่มีความสัมพันธ์กับสภาวะที่ต้องการแสดง โดยยึดหลักเหตุผลทางทฤษฎี แล้วดำเนินการจัดลำดับความสำคัญของตัวแปรเหล่านั้นตามหลักเกณฑ์ เพื่อสังเคราะห์ขึ้นเป็นตัวบ่งชี้

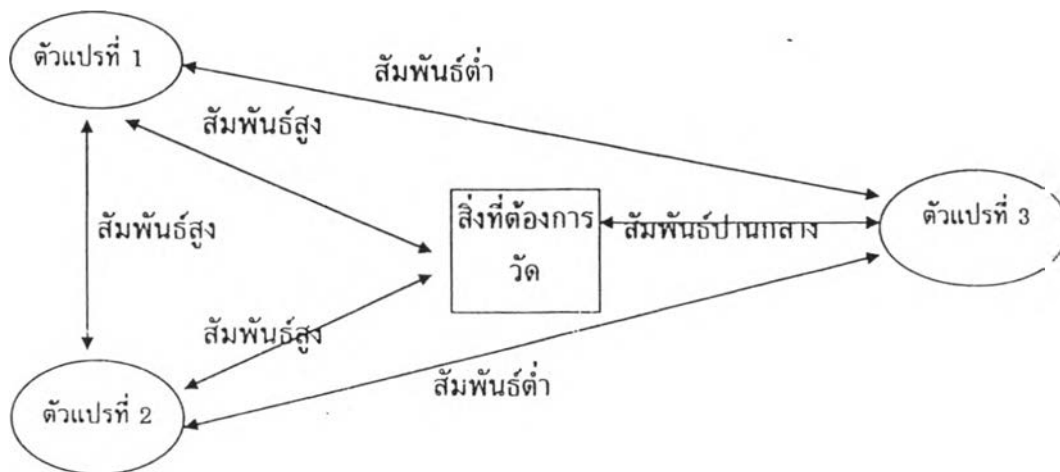
2. เป็นการสร้างตัวบ่งชี้โดยอาศัยข้อมูลเชิงประจักษ์ที่นำมาวิเคราะห์แล้วจัดกลุ่มตัวแปรโดยใช้หลักเกณฑ์ทางสถิติเป็นพื้นฐานในการสร้าง

ไม่ว่าจะใช้วิธีการใด ๆ ก็ตาม การสร้างตัวบ่งชี้มีสิ่งที่จะต้องคำนึงถึงอยู่ 3 ประการคือ ประการแรก เป็นการคัดเลือกตัวแปรที่จะอธิบายสภาพการณ์ทางการศึกษา ประการที่สอง เป็นการสังเคราะห์ตัวแปรต่าง ๆ เข้าด้วยกัน และประการที่สาม เป็นการกำหนดค่าน้ำหนักตามลำดับความสำคัญของตัวแปร (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, 2533; เจือจันทร์ จงสถิตอยู่ และแสวง ปิ่นมณี, 2529; Johnstone, 1981) การตัดสินใจในขั้นตอนทั้งสามของการสร้างตัวบ่งชี้ทางการศึกษาย่อมมีความสัมพันธ์กับวัตถุประสงค์ในการนำตัวบ่งชี้ไปใช้ โดยจะต้องคำนึงถึงหลักการทางทฤษฎีควบคู่ไปกับประโยชน์ใช้สอยเป็นหลัก รายละเอียดที่สำคัญของวิธีการทั้ง 3 ขั้นตอน กล่าวโดยสรุปได้ดังนี้

1. การคัดเลือกตัวแปร

การคัดเลือกตัวแปรเพื่อสังเคราะห์ขึ้นเป็นตัวบ่งชี้ขึ้นจะเริ่มจากการจัดกลุ่มตัวแปรที่พิจารณาเห็นว่ามีความสัมพันธ์กับสภาพการณ์ที่มุ่งจะยกขึ้นมาแสดง โดยอาศัยประสบการณ์ที่ผ่านมา หรือผลงานวิจัยในอดีตเป็นพื้นฐาน ซึ่งในขั้นแรกจะต้องสร้างความมั่นใจก่อนว่าตัวแปรที่เกี่ยวข้องกับสภาพการณ์ที่จะแสดงได้รับการพิจารณาอย่างทั่วถึง ด้วยการระบุลักษณะของตัวบ่งชี้ที่ต้องการสร้างขึ้นอย่างละเอียดและชัดเจน ในบางกรณีตัวแปรดังกล่าวอาจได้จากการศึกษาเอกสารต่าง ๆ หรืออาจจะต้องให้ผู้เชี่ยวชาญช่วยกันลงความเห็นว่าคุณลักษณะของตัวบ่งชี้ที่จะสร้างขึ้นควรเป็นเช่นไร แต่ถ้าตัวแปรที่เกี่ยวข้องมีจำนวนมากก็จะทำให้แนวคิดและการตีความหมายซับซ้อนยิ่งขึ้นด้วย หากเป็นเช่นนั้นก็ควรหาทางกลั่นกรองตัวแปรออกให้เหลือเพียงตัวแปรหลักที่สำคัญเท่านั้น เป็นการป้องกันมิให้ตัวบ่งชี้ที่สร้างขึ้นสะท้อนสภาวะการณ์อื่น ๆ ที่ไม่ตรงกับวัตถุประสงค์ โดยทั่วไปถ้าตัวแปรตั้งแต่ 2 ตัวขึ้นไปที่มีความสัมพันธ์กันเองสูง จะไม่นิยมใช้ตัวแปรเหล่านั้นทั้งหมด เพราะไม่เป็นการประหยัดและผลที่ได้อาจจะไม่ดีเท่าที่ควร แต่จะคัดตัวแปรที่สมบูรณ์ที่สุดคือ ตัวแปรที่ไม่มีปัญหาด้านความคลาดเคลื่อนในการวัดไว้เพียงตัวเดียวและหาตัวแปรอื่นที่มีความสัมพันธ์ภายในต่ำ แต่มีแนวโน้มว่าสามารถช่วยอธิบายสภาพการณ์ที่จะเสนอในระดับสูง ดังแผนภาพที่ 2.1 ดังนี้ (Johnstone, 1981)

แผนภาพที่ 2.1 ความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรต่าง ๆ ที่นำมาสังเคราะห์เป็นตัวบ่งชี้



จะเห็นได้ว่าตัวแปรที่ 1 และ 2 มีแนวโน้มว่ามีความสัมพันธ์กับสภาวะการณ์ทางการศึกษาที่ต้องการวัด ในขณะที่ตัวแปรทั้งสองนี้ก็มีความสัมพันธ์กันเองสูง ซึ่งเนื่องมาจากตัวแปรทั้งสองอาจจะวัดลักษณะที่คล้ายคลึงกัน จึงไม่ควรคัดตัวแปรทั้งสองไว้ทั้งคู่เพื่อสร้างตัวบ่งชี้ทางการศึกษา ส่วนตัวแปรที่ 3 มีความสัมพันธ์กับตัวแปรที่ 1 และ 2 ต่ำ แต่มีแนวโน้มว่าจะสัมพันธ์กับสภาวะการณ์ทางการศึกษาในระดับปานกลาง ดังนั้นจึงมีความเป็นอิสระที่จะอธิบายสภาวะการณ์ทางการศึกษาได้มากกว่า จากกรณีดังกล่าวนี้ควรเลือกตัวแปรตัวที่ 1 หรือตัวแปรที่ 2 ตัวใดตัวหนึ่งร่วมกับตัวแปรที่ 3

2. วิธีการสังเคราะห์ตัวแปร

Johnstone (1981) ได้กล่าวถึงแนวคิดในการรวมตัวแปรไว้ใน 2 แนวทาง คือ

1. การรวมเชิงบวก (additive) มีแนวคิดที่ว่าตัวแปรแต่ละตัวสามารถทดแทนหรือชดเชยกันได้ด้วยตัวแปรอีกตัวหนึ่งซึ่งทำให้ตัวบ่งชี้มีค่าไม่เปลี่ยนแปลง ดังสมการ

$$I = V_1 + V_2$$

เมื่อ I คือ ตัวบ่งชี้

V_1 คือ ตัวแปรที่ 1

V_2 คือ ตัวแปรที่ 2

วิธีการรวมตัวแปรองค์ประกอบด้วยการบวก มักจะมีวัตถุประสงค์เพื่อเปรียบเทียบระบบการศึกษาตั้งแต่สองระบบขึ้นไปว่ามีความแตกต่างกันที่หน่วยในเรื่องที่แสดง และมักนิยมเสนอค่าตัวบ่งชี้ด้วยค่าตัวบ่งชี้ที่ได้มาจากการต่าง ๆ ตามวิธีการรวมตัวแปร ซึ่งจำแนกได้เป็น 2 วิธี ดังนี้

1.1 การสังเคราะห์ตัวแปรด้วยการหาค่ามัชฌิมเลขคณิตของตัวแปรองค์ประกอบ ซึ่งมี 2 กรณี ดังสมการต่อไปนี้

1.1.1 เมื่อกำหนดตัวแปรแต่ละตัวมีค่าน้ำหนักเท่ากัน

$$I = (V_1 + V_2 + V_3 + \dots + V_n) / n$$

1.1.2 เมื่อกำหนดตัวแปรแต่ละตัวมีค่าน้ำหนักต่างกัน

$$I = (W_1 V_1 + W_2 V_2 + W_3 V_3 + \dots + W_n V_n) / W_i$$

โดย W_i คือ ค่าน้ำหนักรวมของตัวแปรจำนวนเท่ากับ n

n คือ จำนวนตัวแปร

1.2 เมื่อสังเคราะห์ตัวแปรโดยอาศัยข้อมูลเชิงประจักษ์แล้วนำมาจัดกลุ่มโดยใช้หลักเกณฑ์ทางสถิติ เช่น การวิเคราะห์องค์ประกอบ (factor analysis) เขียนสมการได้ดังนี้

$$I = W_1 Z_1 + W_2 Z_2 + W_3 Z_3 + \dots + W_n Z_n$$

โดยที่ I = ค่าดัชนีรวม

W_i = ค่าน้ำหนักตัวประกอบของตัวแปร

Z_i = คะแนนมาตรฐานของตัวแปร โดยที่ $Z_i = (X - \bar{X}) / SD$

การรวมตัวแปรทั้ง 2 วิธีนี้ จะสังเกตเห็นว่า วิธีที่ 1.1 จะเป็นการรวมตัวแปรซึ่งมีการกำหนดน้ำหนักของตัวแปรโดยผู้วิจัย หรือผู้เชี่ยวชาญ ซึ่งนิยมกำหนดให้ตัวแปรแต่ละตัวมีน้ำหนักทั้งเท่ากันและไม่เท่ากัน ซึ่งอาจได้จากวิธีการตอบแบบสอบถามอย่างง่าย หรือการใช้เทคนิคเดลฟายสอบถาม ดังจะเห็นได้จากวิทยานิพนธ์ของ กุลธิดา คำบัณฑิต (2536) หรือตัวบ่งชี้ในเกณฑ์มาตรฐานโรงเรียนประถมศึกษา พ.ศ. 2536 และเกณฑ์มาตรฐานโรงเรียนประถมศึกษา ระดับก่อนประถมศึกษาและระดับมัธยมศึกษาตอนต้น พ.ศ. 2537 (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, 2538) ส่วนการกำหนดน้ำหนักตัวแปรตามวิธีที่ 2 นั้นมีความแตกต่างจากวิธีการที่ 1 คือ ไม่สามารถกำหนดล่วงหน้าก่อนได้ จะกำหนดได้หลังจากการวิเคราะห์ข้อมูลแล้วเท่านั้น ดังจะเห็นได้จากวิทยานิพนธ์ของ อมรรัตน์ ลาคำเสน (2535) ลัดดา ด้านวิริยะกุล (2536) วิไลวรรณ เหมือนชาติ (2536) กฤตวรรณ โอปนพันธ์ (2537) ชลันดา อินทร์เจริญ (2537) และจากรายงานการวิจัยและประเมินผลประสิทธิภาพของการประถมศึกษา (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, 2526)

2. การรวมแบบทวีคูณ (multiplicative) มีแนวคิดที่ตรงข้ามจากการบวก กล่าวคือ ตัวแปรไม่สามารถทดแทนหรือชดเชยกันได้ ดังสมการ

$$I = V_1 \cdot V_2$$

เมื่อ I คือ ตัวบ่งชี้

V_1 คือ ตัวแปรที่ 1

V_2 คือ ตัวแปรที่ 2

ตัวบ่งชี้ที่สร้างขึ้นนี้จะมีค่าสูงได้ก็ต่อเมื่อตัวแปรองค์ประกอบทุกตัวมีค่าสูงทั้งหมด การรวมแบบทวิคูณนี้มักจะใช้เมื่อต้องการเปรียบเทียบระบบการศึกษาสองระบบขึ้นไปว่าระบบหนึ่งมีค่าตัวบ่งชี้สูงกว่าอีกระบบหนึ่งอยู่ที่เท่า หรือคิดเป็นร้อยละเท่าไร การสังเคราะห์ตัวบ่งชี้ขึ้นด้วยการคูณตัวแปรองค์ประกอบเข้าด้วยกัน มักจะแสดงค่าตัวบ่งชี้ในรูปสมการต่อไปนี้

$$I = (V_1 \cdot V_2 \cdot V_3 \dots V_n)^{1/n}$$

ในกรณีที่ตัวแปรที่มีค่าน้ำหนักต่างกันสามารถเขียนสมการได้ดังนี้

$$I = (V_1^{w_1} \cdot V_2^{w_2} \cdot V_3^{w_3} \dots V_n^{w_n})^{1/n}$$

วิธีการสังเคราะห์ตัวแปรด้วยวิธีทวิคูณนี้ไม่พบว่านำมาใช้ในการพัฒนาตัวบ่งชี้ในการวิจัย

3. การให้ค่าน้ำหนัก

ในการให้ค่าน้ำหนักตัวแปรองค์ประกอบนั้น ผู้วิจัยได้กล่าวถึงบ้างแล้วในหัวข้อวิธีการสังเคราะห์ตัวแปร ซึ่งมีวิธีการหลัก 2 วิธี ดังนี้

1. เป็นการลงความเห็นในหมู่นักวิจัยและนักวางแผน โดยสมาชิกแต่ละคนจะเสนอค่าน้ำหนักของตัวแปรแล้วจึงพิจารณาหาข้อยุติด้วยการใช้ค่าเฉลี่ยหรือด้วยการอภิปรายลงความเห็น นอกจากนี้หากต้องการความคิดเห็นที่หลากหลายออกไป อาจขอความเห็นจากผู้เชี่ยวชาญในแขนงต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องโดยใช้แบบสอบถาม เพื่อตรวจสอบดูค่าร้อยละที่ผู้ตอบเห็นด้วยกับความสำคัญของตัวแปรที่ร่วมอยู่ในองค์ประกอบ หรืออาจใช้วิธีการที่เป็นระบบมากขึ้น เช่น การใช้เทคนิคเดลฟาย (delphi) เพื่อสำรวจความคิดเห็นจากกลุ่มคนที่ได้คัดเลือกเป็นพิเศษ โดยสัมภาษณ์และทดสอบความคิดเห็นจนได้คำตอบที่ชัดเจนแล้วจึงนำข้อมูลดังกล่าวมาใช้หาค่าน้ำหนักของตัวแปรองค์ประกอบต่อไป

2. เป็นการใช้อยู่เชิงประจักษ์เพื่อกำหนดค่าน้ำหนัก เช่น การวิเคราะห์องค์ประกอบ (factor analysis) โดยใช้ค่าน้ำหนักของตัวแปรที่อธิบายลักษณะขององค์ประกอบอันหนึ่ง หรืออาจใช้ค่าสัมประสิทธิ์การถดถอย (multiple regression coefficient) จากสมการวิเคราะห์ถดถอยเชิงพหุ เป็นต้น

การกำหนดค่าน้ำหนักให้กับตัวแปรองค์ประกอบ หรือการพัฒนาตัวบ่งชี้ทั้ง 2 วิธีการดังกล่าวข้างต้น ไม่มีหลักเกณฑ์ที่ตายตัวว่าควรใช้วิธีอันเหตุผลทางทฤษฎีแล้วจึงลงความเห็นโดยผู้เชี่ยวชาญ หรือด้วยวิธีวิเคราะห์เชิงประจักษ์ เพราะมีสิ่งที่จะต้องพิจารณาหลายประการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งคุณสมบัติของตัวบ่งชี้ที่จะสร้างขึ้น ประโยชน์ที่จะนำไปใช้ รวมทั้งคุณสมบัติของตัวแปรย่อยที่จะต้องนำมาใช้ ในทางปฏิบัติมักจะใช้ทั้งสองวิธีผสมผสานกัน กล่าวคือในชั้นวางแผนข้อมูลให้หลักการทางทฤษฎีเพื่อจัดกลุ่มตัวแปรที่จะต้องดำเนินการเก็บรวบรวมข้อมูล เมื่อได้ข้อมูลมาแล้วจึงวิเคราะห์ข้อมูลโดยอาศัยหลักเกณฑ์ทางสถิติเป็นเครื่องตัดสินว่าตัวแปรใดบ้างที่สมควรนำมาใช้สร้างตัวบ่งชี้ในลำดับความสำคัญลดหลั่นกันอย่างไร ซึ่งจะช่วยให้ตัวบ่งชี้ที่สร้างขึ้นเป็นสารสนเทศที่มีคุณค่าต่อการนำไปใช้ประโยชน์ในด้านต่าง ๆ มากที่สุด

จากการศึกษาเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาตัวบ่งชี้ หรือตัวบ่งชี้รวมที่ผ่านมาจนถึงปัจจุบันในส่วนที่อาศัยข้อมูลเชิงประจักษ์นำมาวิเคราะห์ แล้วจัดกลุ่มตัวแปรโดยใช้หลักเกณฑ์ทางสถิติเป็นพื้นฐาน ซึ่งใช้เทคนิคการวิเคราะห์องค์ประกอบ (factor analysis) พบว่า งานวิจัยทั้งหมดใช้เทคนิคการวิเคราะห์องค์ประกอบเชิงสำรวจ (exploratory factor analysis = EFA) โดยมีกระบวนการดำเนินงานวิจัยสรุปได้ดังนี้ คือ เริ่มจากนักวิจัยศึกษากรอบแนวคิดทฤษฎีและเอกสารที่เกี่ยวข้องในการวิจัย แล้วสร้างเป็นกรอบแนวคิดในการวิจัย หรือโมเดลการวิจัย ต่อจากนั้นจะเป็นการสร้างเครื่องมือที่จะใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูลหรือตัวแปรต่าง ๆ ตามกรอบแนวคิดในการวิจัยนั้น ๆ หรือขอคัดลอกข้อมูลตัวบ่งชี้เดี่ยว ๆ ในแต่ละด้านตามกรอบแนวคิด นำตัวแปรหรือตัวบ่งชี้เดี่ยว ๆ นี้มาวิเคราะห์องค์ประกอบ โดยใช้โปรแกรมคอมพิวเตอร์สำเร็จรูป SPSS-X ซึ่งมีขั้นตอนในการวิเคราะห์องค์ประกอบ 4 ตอนคือ ตอนแรก เป็นการเตรียมเมทริกซ์สหสัมพันธ์ ตอนที่สอง เป็นการสกัด (extraction) องค์ประกอบขั้นต้น ตอนที่สาม เป็นการหมุนแกน (rotation) และตอนสุดท้าย เป็นการสร้างตัวแปรประกอบ หรือสเกลองค์ประกอบ โดยในขั้นการสกัดนั้น พบว่า จากวิธีการที่หลากหลายของวิธีสกัดองค์ประกอบ ผู้วิจัยได้ใช้วิธีการสกัดองค์ประกอบขั้นต้นอยู่ 2 วิธีคือ วิธีองค์ประกอบสำคัญ (principal component method) และวิธีภาพพจน์หรือวิธีเงา (Image) ส่วนในการหมุนแกนนั้นพบว่า ใช้การหมุนแกนแบบออร์โธโกนัล (orthogonal) ด้วยวิธีวาริมแมกซ์ (varimax) ทั้งหมด (อมรรัตน์ ลาคำเสน, 2535; ลัดดา ด้านวิริยะกุล, 2536; กฤตวรรณ โอปนพันธ์, 2537; วิไลวรรณ เหมือนชาติ, 2537; ชลันดา อินทร์เจริญ, 2538) เมื่อตัวแปรผ่านขั้นตอนการหมุนแกนแล้วจะต้ององค์ประกอบที่เกิดจากการรวมตัวกันของตัวแปรต่าง ๆ องค์ประกอบที่ถือว่าใช้ได้และจะนำมาใช้ต้องมีคุณสมบัติ 3 ประการ คือ ประการแรก ตัวประกอบแต่ละตัวต้องมีตัวแปรหรือตัวบ่งชี้เดี่ยว ๆ ที่จะบรรยายตัวประกอบนั้น ๆ ตั้งแต่ 3 ตัวขึ้นไป ประการที่สอง ตัวประกอบต้องมีค่าไอเกนมากกว่า 1 ขึ้นไป (อุทุมพร จามรมาน, 2532) และประการสุดท้าย ตัวบ่งชี้เดี่ยวแต่ละตัวจะต้องมีค่าน้ำหนักองค์ประกอบ (factor loading) มากกว่าหรือเท่ากับ 0.45 (Johnstone, 1981) องค์ประกอบที่มีคุณสมบัติดังกล่าวนี้จะถูกกำหนดชื่อเป็นตัวบ่งชี้หรือตัวบ่งชี้รวมขึ้น จากนั้นก็จะเป็นการรวมดัชนีรวมตามน้ำหนักบนตัวประกอบของตัวบ่งชี้เดี่ยว ๆ หรือตัวแปรที่ประกอบกันเป็นตัวประกอบนั้น ๆ เพื่อที่จะใช้ในการเปรียบเทียบในลักษณะต่าง ๆ ตามวัตถุประสงค์ในการวิจัยต่อไป ส่วนการวิเคราะห์โดยใช้เทคนิคการวิเคราะห์องค์ประกอบเชิงยืนยัน (confirmatory factor analysis = CFA) นั้นปรากฏว่ามีเพียงงานวิจัยประสิทธิภาพการใช้ครู: การวิเคราะห์เชิงปริมาณระดับมหภาค ของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ (2539) เพียงเล่มเดียวเท่านั้น

ตอนที่ 2 แนวคิดและทฤษฎีเกณฑ์มาตรฐานโรงเรียนประถมศึกษา

นับตั้งแต่งานการศึกษาได้โอนมาอยู่ในการดูแลของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติตามพระราชบัญญัติประถมศึกษา พุทธศักราช 2523 ในปี พ.ศ. 2523 เป็นต้นมาจนถึงปัจจุบัน ได้มีการสร้างเกณฑ์มาตรฐานโรงเรียนประถมศึกษาขึ้นเพื่อเป็นแนวทางในการปรับปรุงและพัฒนาโรงเรียนประถมศึกษาทั่วประเทศ ซึ่งมีสภาพที่แตกต่างกันในด้านปัจจัยพื้นฐานต่าง ๆ เช่น สภาพแวดล้อม สภาพสังคมและเศรษฐกิจของชุมชน จนเป็นสาเหตุทำให้การจัดการศึกษาของโรงเรียนมีลักษณะหลากหลาย และมีความแตกต่างกันในด้านคุณภาพและประสิทธิภาพ ให้เป็นโรงเรียนประถมศึกษาที่มีมาตรฐานเดียวกัน เกณฑ์มาตรฐานที่สร้างขึ้นนี้มีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงเรื่อยมาเพื่อให้สอดคล้องและเหมาะสมกับสังคมในช่วงเวลาต่าง ๆ กัน ดังนี้

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 ระดับก่อนประถมศึกษาและ

มัธยมศึกษาตอนต้น

6. เกณฑ์มาตรฐานวัสดุ ครุภัณฑ์และสิ่งก่อสร้าง โรงเรียนประถมศึกษา พ.ศ. 2538

สำหรับเกณฑ์มาตรฐานโรงเรียนประถมศึกษาที่ใช้อยู่ในปัจจุบันนี้ ได้แก่ เกณฑ์มาตรฐานตามข้อ 3, 4, 5 และ 6 นอกจากนี้แล้วยังมีเกณฑ์มาตรฐานที่เกี่ยวข้องกับโรงเรียนประถมศึกษา ได้แก่

1. คู่มือการประเมินมาตรฐานโรงเรียนราษฎร์สายสามัญศึกษา พุทธศักราช 2524
2. เกณฑ์มาตรฐานโรงเรียนเอกชน สายสามัญศึกษา ระดับประถมศึกษา พุทธศักราช

2535 (ฉบับปรับปรุงจาก ข้อ 1)

3. เกณฑ์มาตรฐานโรงเรียนประถมศึกษาของกรุงเทพมหานคร

4. มาตรฐานขั้นต่ำของงานสุขศึกษาในสถานศึกษา ระยะที่ 4 (พ.ศ. 2525-2529) ของ

คณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ

5. มาตรฐานน้ำหนักร่างกาย และเครื่องชี้วัดโภชนาการของประชาชนไทย อายุ 1 วัน -

19 ปี ของกรมอนามัย กระทรวงสาธารณสุข

จากเกณฑ์มาตรฐานโรงเรียนประถมศึกษาทั้งหมดดังกล่าวข้างต้นนั้น เกณฑ์มาตรฐานโรงเรียนประถมศึกษา พ.ศ. 2536 และ เกณฑ์มาตรฐานโรงเรียนประถมศึกษา ระดับก่อนประถมศึกษาและมัธยมศึกษาตอนต้น พ.ศ. 2537 เป็นเกณฑ์ที่สำคัญในการประเมินมาตรฐานโรงเรียนประถมศึกษาในปัจจุบัน เกณฑ์มาตรฐานทั้ง 2 เกณฑ์นี้ได้รับมติเห็นชอบจากคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติในการประชุมครั้งต่าง 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 (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, 2539) ซึ่งมีกรอบความคิด ขั้นตอนการสร้างและพัฒนา ดังรายละเอียดในหัวข้อต่อไปนี้

กรอบความคิดเกณฑ์มาตรฐานโรงเรียนประถมศึกษา

ในการสร้างเกณฑ์มาตรฐานโรงเรียนประถมศึกษา ทั้ง 2 ฉบับ ดังกล่าวข้างต้นนั้น ได้ยึดกรอบความคิดในการจัดการศึกษาในแต่ละระดับ (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, 2536, 2537, 2539) ดังนี้

กรอบความคิดระดับประถมศึกษา

เกณฑ์มาตรฐานโรงเรียนประถมศึกษา พ.ศ. 2536 ใช้ภารกิจและขอบข่ายการบริหารงานของโรงเรียนประถมศึกษาทั้ง 6 งาน คือ งานวิชาการ งานกิจการนักเรียน งานบุคลากร งานธุรการและการเงิน งานอาคารสถานที่ และงานความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนกับชุมชน ตลอดจนปรัชญา ทฤษฎี หลักการและนโยบายการจัดการประถมศึกษาเป็นกรอบในการกำหนดเกณฑ์มาตรฐาน ทั้งนี้เพื่อให้สอดคล้องกับขอบข่ายการบริหารงานของโรงเรียนประถมศึกษา ซึ่งเป็นภารกิจหลักตามอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของผู้บริหารโรงเรียนจะต้องยึดเป็นแนวปฏิบัติเพื่อช่วยให้โรงเรียนสามารถดำเนินการพัฒนาการจัดการศึกษาตามภารกิจได้อย่างมีประสิทธิภาพ ขอบข่ายงานบริหารโรงเรียนประถมศึกษา มีดังต่อไปนี้

งานวิชาการ

การบริหารงานวิชาการ เป็นการบริหารกิจกรรมทุกชนิด ที่เกี่ยวข้องกับการปรับปรุงพัฒนาการเรียนการสอนให้ได้ผลดีมีประสิทธิภาพมากที่สุด ครอบคลุมงานในด้านต่าง ๆ ดังนี้ คือ งานด้านหลักสูตรและการนำหลักสูตรไปใช้ งานการเรียนการสอน งานวัสดุประกอบหลักสูตรและสื่อการเรียนการสอน งานวัดและประเมินผล งานห้องสมุด งานนิเทศภายใน และงานประชุมอบรมทางวิชาการ

งานกิจการนักเรียน

การบริหารงานกิจการนักเรียน เป็นงานที่เกี่ยวข้องกับตัวนักเรียนและกิจกรรมนักเรียนทั้งหมด ยกเว้นกิจกรรมที่เกี่ยวกับการเรียนการสอนในห้องเรียน ซึ่งช่วยส่งเสริมการเรียนการสอนในหลักสูตรให้บรรลุผล งานกิจการนักเรียนมีขอบข่าย ดังต่อไปนี้

1. งานที่โรงเรียนต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติประถมศึกษา พ.ศ. 2523 ระเบียบที่เกี่ยวข้อง และเรื่องที่เกี่ยวข้องกับตัวนักเรียน เช่น
 - 1.1 การจัดทำเขตบริการ
 - 1.2 การจัดทำสำมะโนนักเรียน
 - 1.3 การเกณฑ์ การรับนักเรียนเข้าเรียน
 - 1.4 การปฐมนิเทศผู้ปกครอง
 - 1.5 การแก้ปัญหานักเรียนขาดเรียน
2. งานที่โรงเรียนจัดบริการให้นักเรียน เช่น
 - 2.1 การบริการสุขภาพอนามัย
 - 2.2 การจัดอาหารกลางวัน
 - 2.3 การบริการแนะแนว
 - 2.4 การบริการนักเรียนขาดแคลน
 - 2.5 การจัดหาทุนการศึกษา
3. งานที่ส่งเสริมให้เกิดขึ้นในโรงเรียน เช่น
 - 3.1 กิจกรรมที่ส่งเสริมประชาธิปไตยในโรงเรียน
 - 3.2 กิจกรรมเสริมสร้างวินัยในโรงเรียน
 - 3.3 กิจกรรมจัดตั้งชุมนุมต่าง ๆ
 - 3.4 กิจกรรมสหกรณ์ในโรงเรียน
 - 3.5 การจัดทัศนศึกษา
 - 3.6 การจัดกีฬา-กรีฑา
 - 3.7 กิจกรรมส่งเสริมจริยธรรมของนักเรียน
 - 3.8 การบำเพ็ญประโยชน์ต่อโรงเรียนและชุมชน
 - 3.9 กิจกรรมลูกเสือ เนตรนารี ยุวกาชาด ผู้บำเพ็ญประโยชน์
 - 3.10 กิจกรรมวันสำคัญ
 - 3.11 กิจกรรมทางด้านศิลปวัฒนธรรม
 - 3.12 กิจกรรมอนุรักษ์วัฒนธรรมท้องถิ่น
4. กิจกรรมสร้างความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนกับศิษย์เก่า เช่น
 - 4.1 การติดตามผลนักเรียนที่จบการศึกษา
 - 4.2 การตั้งสมาคมศิษย์เก่า

4.3 การสรรหาและยกย่องคนดีเด่นประจำท้องถิ่นและชุมชน

งานบุคลากร

การบริหารงานบุคลากร เป็นงานที่เกี่ยวข้องกับการใช้ทรัพยากรบุคคล ให้เป็นกำลังสำคัญในการบริหารงานด้านอื่น ๆ ให้บรรลุเป้าหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยทั่วไปจะครอบคลุมในด้านต่าง ๆ 4 ด้านดังนี้ คือ การจัดบุคลากรเข้าปฏิบัติงาน การพัฒนาและธำรงรักษาบุคลากร การรักษาระเบียบวินัย และการประเมินการปฏิบัติงานของบุคลากร

งานธุรการและการเงิน

การบริหารงานธุรการและการเงิน เป็นการปฏิบัติโดยยึดกฎหมาย ระเบียบข้อบังคับเกณฑ์ เงื่อนไขตามหนังสือสั่งการ มีลักษณะเป็นงานประจำ ครอบคลุมงานที่สำคัญ 3 งานคือ งานธุรการ งานการเงิน และงานพัสดุ ซึ่งมีรายละเอียดครอบคลุมงานสารบรรณ งานทะเบียน และรายงาน งานเกี่ยวกับการรักษาความปลอดภัยในตึกอาคารสถานที่ และงานประชาสัมพันธ์

งานอาคารสถานที่

การบริหารงานอาคารสถานที่ เป็นการจัดการเกี่ยวกับด้านต่าง ๆ ที่สำคัญ ได้แก่ การจัดสร้างอาคารสถานที่ การใช้อาคารสถานที่ การบำรุงรักษาอาคารสถานที่ การควบคุมดูแลอาคารสถานที่ และการประเมินผลการใช้อาคารสถานที่

งานความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนกับชุมชน

การบริหารงานความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนกับชุมชน คือการที่โรงเรียนพยายามนำทรัพยากรในชุมชนมาใช้ให้เกิดประโยชน์มากที่สุด และให้ชุมชนได้มีโอกาสใช้บริการจากโรงเรียน ครอบคลุมงานที่สำคัญต่าง ๆ ได้แก่ การประชาสัมพันธ์โรงเรียน การให้บริการแก่ชุมชน การร่วมกิจกรรมของชุมชน การให้ชุมชนมีส่วนร่วมในกิจกรรมของโรงเรียน และการสร้างความสัมพันธ์กับชุมชน และ/หรือหน่วยงานอื่นในท้องถิ่น

กรอบความคิดระดับก่อนประถมศึกษา

การจัดทำเกณฑ์มาตรฐานโรงเรียนประถมศึกษา ระดับก่อนประถมศึกษาได้ยึดภารกิจและขอบข่ายงานของโรงเรียนทั้ง 6 งาน ในส่วนที่แตกต่างจากที่กำหนดไว้ในเกณฑ์มาตรฐานโรงเรียนประถมศึกษา พ.ศ. 2536 และเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาระดับก่อนประถมศึกษาโดยเฉพาะ ทั้งนี้ได้นำปรัชญา ทฤษฎี หลักการ นโยบาย และแนวการจัดประสบการณ์ในการจัดการศึกษาระดับก่อนประถมศึกษา กำหนดเป็นกรอบความคิดเพื่อสร้างเกณฑ์มาตรฐานดังต่อไปนี้

1. ประสบการณ์ที่จัดให้เด็กส่งเสริมพัฒนาการของเด็กครบทุกด้าน
2. ประสบการณ์ที่จัดให้เด็กคำนึงถึงความแตกต่างระหว่างบุคคล ตามความต้องการ ความสนใจ และความสามารถตามระดับพัฒนาการของเด็ก
3. เด็กเรียนรู้จากประสบการณ์ตรงโดยการเล่นและลงมือปฏิบัติด้วยตนเองเพื่อสร้าง ความรู้
4. สภาพแวดล้อมเร้าความสนใจและส่งเสริมให้เด็กมีปฏิสัมพันธ์เพื่อให้เกิดพัฒนาการ ครบทุกด้าน
5. บุคลากรมีคุณลักษณะที่เอื้อต่อการเสริมสร้างพัฒนาการของเด็กและมีทักษะการจัด ประสบการณ์การเรียนรู้
6. ความสัมพันธ์ระหว่างบุคลากรในโรงเรียน เด็กและผู้ปกครองเป็นไปในทางเสริม สร้างพัฒนาการของเด็ก

กรอบแนวคิดระดับมัธยมศึกษาตอนต้น

การจัดทำเกณฑ์มาตรฐานโรงเรียนประถมศึกษา ระดับมัธยมศึกษาตอนต้นได้ยึดภารกิจ และขอบข่ายงานของโรงเรียนทั้ง 6 งาน ในส่วนที่แตกต่างจากที่กำหนดไว้ในเกณฑ์มาตรฐานโรงเรียนประถมศึกษา พ.ศ. 2536 และเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนต้น โดยเฉพาะ ทั้งนี้ได้นำภารกิจและขอบข่ายงานของโรงเรียนมัธยมศึกษา ปรัชญา ทฤษฎี หลัก การ นโยบาย และหลักสูตรในการจัดการศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนต้น กำหนดเป็นกรอบ ความคิดเพื่อสร้างเกณฑ์มาตรฐาน ดังต่อไปนี้

1. เป็นการจัดการศึกษาเพื่อเด็กวัยรุ่น
2. เป็นการจัดการศึกษาเพื่อเป็นพื้นฐานในการศึกษาต่อระดับสูง
3. เป็นการจัดการศึกษาเพื่อเป็นพื้นฐานในด้านวิชาชีพ จนมีความสามารถในการ ประกอบการทำงานและอาชีพตามควรแก่วัย
4. เป็นการระดมสรรพกำลังและภูมิปัญญาท้องถิ่นมาช่วยในการจัดการศึกษา
5. เป็นการจัดการเรียนการสอนตอบสนองพัฒนาการนักเรียนครบทุกด้าน
6. เป็นการจัดการเรียนการสอนเพื่อให้นักเรียนเรียนรู้ด้วยตนเองและมีความสามารถใน เชิงจัดการ
7. เป็นการจัดการเรียนการสอนเพื่อให้นักเรียนสามารถค้นหาและพัฒนาศักยภาพใน ด้านความรู้ ความสามารถ ความถนัดและความสนใจ
8. เป็นการจัดการเรียนการสอนเพื่อให้นักเรียนเป็นสมาชิกที่ดีของสังคมและมีทัศนคติที่ ดีต่อการปกครองในระบอบประชาธิปไตย

จะสังเกตเห็นว่าเกณฑ์มาตรฐานโรงเรียนประถมศึกษาทั้ง 2 ฉบับนี้ ถึงแม้ว่าได้พยายามกำหนดกรอบความคิดให้สอดคล้องกับระดับการศึกษาต่าง ๆ ที่โรงเรียนประถมศึกษารับผิดชอบจัดการศึกษา แต่กรอบความคิดหลักที่เป็นแกนกลางคือ ภารกิจและขอบข่ายการบริหารงานโรงเรียนทั้ง 6 งาน ซึ่งได้แก่ งานวิชาการ งานกิจการนักเรียน งานบุคลากร งานธุรการ และการเงิน งานอาคารสถานที่ และงานความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนกับชุมชน งานบริหารโรงเรียนทั้ง 6 งานนี้ การจัดลำดับความสำคัญตั้งแต่ลำดับที่ 1 ถึง 6 นั้นไม่อาจทำได้แน่นอน ผลสรุปจากการประชุมระดมความคิดของผู้บริหารและผู้บริหารระดับประถมศึกษา (สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ, 2534) มีผลสรุปเพียงว่า งานวิชาการมีความสำคัญเป็นอันดับที่ 1 และงานความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนกับชุมชนมีความสำคัญเป็นอันดับที่ 6 ส่วนงานอื่น ๆ ทั้ง 4 งานนั้นยังมีลำดับความสำคัญไม่แน่นอน ยังขึ้นอยู่กับนโยบาย ขนาด และสภาพแวดล้อมของโรงเรียนแต่ละโรงเรียนเป็นสำคัญ

อย่างไรก็ตาม จากผลการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับการบริหารงานของผู้บริหารโรงเรียนประถมศึกษา ตั้งแต่มีการโอนการบริหารการประถมศึกษาอยู่ในรูปคณะกรรมการ หรือสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ เมื่อ พ.ศ. 2523 เป็นต้นมา และได้กำหนดภารกิจและขอบข่ายงานโรงเรียนเป็น 6 งานดังกล่าวนี้ พบว่า มีการให้น้ำหนักความสำคัญในการปฏิบัติงานของผู้บริหารไม่สอดคล้องกับลำดับความสำคัญของงานด้านต่าง ๆ ตามนโยบายการบริหารดังข้อสรุปข้างต้น กล่าวคือ ผู้บริหารโรงเรียนส่วนใหญ่จะให้ความสำคัญของงานธุรการและการเงินเป็นอันดับแรก แทนที่จะเป็นงานวิชาการ ส่วนงานความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนกับชุมชนนั้น ส่วนใหญ่จะสอดคล้องกัน ในการให้ลำดับความสำคัญเป็นอันดับสุดท้าย ดังจะเป็นได้จากงานวิจัยของ โชคชัย ไกรนรา (2525) ที่ได้ศึกษาทัศนคติของครูต่อบทบาทการบริหารงานของผู้บริหารโรงเรียนประถมศึกษา สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดนครศรีธรรมราช พบว่า ผู้บริหารมีการปฏิบัติงานธุรการและการเงิน อยู่ในระดับมาก ส่วนงานอื่น ๆ ที่เหลือผู้บริหารมีการปฏิบัติอยู่ในระดับปานกลาง และเมื่อแยก วิเคราะห์ตามตัวแปร อายุ ราชการ และวุฒิทางการศึกษาของครู พบว่าครูมีทัศนคติต่อการบริหารงานโรงเรียนของผู้บริหารไม่แตกต่างกัน

วาสนา เดชอุดม (2528) ได้ศึกษาพฤติกรรมการบริหารงานของผู้บริหารโรงเรียนประถมศึกษา สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดสมุทรสาคร พบว่า ผู้บริหารโรงเรียนประถมศึกษาบริหารงานธุรการและการเงิน และงานบุคลากร อยู่ในเกณฑ์สูง และบริหารงานอาคารสถานที่ งานวิชาการ งานความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนกับชุมชน และงานกิจการนักเรียน ตามลำดับ เมื่อแยกวิเคราะห์ตามตัวแปร วุฒิการศึกษา อายุ และประสบการณ์ในการทำงาน พบว่า ผู้บริหารโรงเรียนประถมศึกษาที่มีวุฒิปริญญาตรีขึ้นไป บริหารงานวิชาการ งานบุคลากร งานความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนกับชุมชนได้ดีกว่าผู้บริหารโรงเรียนที่มีวุฒิต่ำกว่า

ปริญญาตรีอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 ส่วนผู้บริหารโรงเรียนที่มีอายุต่ำกว่า 45 ปี สามารถบริหารงานวิชาการ งานธุรการและการเงิน และงานความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนกับชุมชน ได้ดีกว่าผู้บริหารที่มีอายุ 45 ปีขึ้นไปอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 และผู้บริหารที่มีประสบการณ์ในการทำงานต่ำกว่า 7 ปี สามารถบริหารงานวิชาการ และงานความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนกับชุมชน ได้ดีกว่าผู้บริหารโรงเรียนที่มีประสบการณ์ 7 ปีขึ้นไปอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05

สมมาตร แก้วลาย (2528) ได้ศึกษาการปฏิบัติงานของผู้บริหารโรงเรียนประถมศึกษาสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดตรัง ตามความเห็นของผู้บริหารโรงเรียนและครูผู้สอน พบว่า ผู้บริหารโรงเรียนมีการบริหารงานทั้ง 6 งาน อยู่ในระดับมากทุกงาน ยกเว้น งานความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนกับชุมชน และงานวิชาการ ซึ่งมีการบริหารงานอยู่ในระดับปานกลาง งานโรงเรียนทั้ง 6 งาน เรียงลำดับการปฏิบัติของผู้บริหารจากมากไปน้อย ดังนี้คือ งานธุรการ และการเงิน งานบุคลากร งานอาคารสถานที่ งานกิจการนักเรียน งานความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนกับชุมชน และงานวิชาการ ผู้บริหารโรงเรียนและครูมีความเห็นต่อการปฏิบัติงานของผู้บริหารโรงเรียนแตกต่างกันอย่างไม่มีนัยสำคัญทางสถิติทุกด้าน เมื่อแยกวิเคราะห์ตามตัวแปร คุณวุฒิ วัยวุฒิ และประสบการณ์ของผู้บริหารและครู พบว่า ผู้บริหารที่มีคุณวุฒิ และประสบการณ์ต่างกัน มีความคิดเห็นแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติทุกงาน ส่วนวัยวุฒิของผู้บริหารที่ต่างกันนั้น แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติทุกงาน ยกเว้นงานบุคลากร สำหรับความคิดเห็นของครู พบว่า ครูที่มีคุณวุฒิต่างกัน มีความคิดเห็นแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติเฉพาะงานวิชาการ และบุคลากร ส่วนครูที่มีวัยวุฒิ และประสบการณ์ต่างกันมีความคิดเห็นแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติเฉพาะงานวิชาการ งานกิจการนักเรียน งานอาคารสถานที่ และงานธุรการและการเงิน

อุดม เอี่ยมสะอาด (2528) ได้ศึกษาการบริหารการศึกษาของผู้บริหารโรงเรียนประถมศึกษา พบว่า ผู้บริหารโรงเรียนประถมศึกษาสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดพิจิตร ปฏิบัติงานโรงเรียนทั้ง 6 งานเรียงลำดับจากมากไปน้อย ดังนี้คือ งานธุรการและการเงิน งานบุคลากร งานวิชาการ งานกิจการนักเรียน งานอาคารสถานที่ และงานความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนกับชุมชน

สมศักดิ์ มั่นสวัสดิ์ (2531) ได้ศึกษาพฤติกรรมการบริหารของผู้บริหารโรงเรียนประถมศึกษา สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดสุพรรณบุรี ตามความคิดเห็นของผู้บริหารโรงเรียนและครู พบว่า ผู้บริหารโรงเรียนมีการบริหารงานทั้ง 6 งานอยู่ในระดับมากทุกด้าน ยกเว้นงานความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนกับชุมชน ซึ่งมีการปฏิบัติอยู่ในระดับปานกลาง การปฏิบัติงานทั้ง 6 งานของผู้บริหารโรงเรียนเรียงลำดับจากมากไปน้อย ดังนี้คือ งานธุรการ และการเงิน งานบุคลากร งานวิชาการ งานอาคารสถานที่ งานกิจการนักเรียน และงานความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนกับชุมชน ผู้บริหารและครูมีความคิดเห็นเกี่ยวกับพฤติกรรมการบริหาร

โรงเรียนทั้ง 6 งาน ของผู้บริหารแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .01 ทุกงาน ยกเว้นงานวิชาการ และเมื่อแยกวิเคราะห์ตามประสบการณ์ของผู้บริหาร และขนาดโรงเรียน พบว่า ผู้บริหารที่มีประสบการณ์ในการทำงานมาก (เกิน 5 ปี) มีพฤติกรรมการบริหารงานโรงเรียนไม่แตกต่างจากผู้บริหารที่มีประสบการณ์น้อย (ไม่เกิน 5 ปี) แต่ผู้บริหารโรงเรียนขนาดใหญ่ มีพฤติกรรมการบริหารงานวิชาการ งานบุคลากร งานกิจการนักเรียน และงานอาคารสถานที่ แตกต่างจากผู้บริหารโรงเรียนขนาดเล็กอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05

เลี่ยม พูลเอี่ยม (2532) ได้ศึกษาการปฏิบัติงานของผู้บริหารโรงเรียนประถมศึกษาสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดชัยนาท ตามความคิดเห็นของผู้บริหารโรงเรียนและครูในภาพรวม พบว่า ผู้บริหารโรงเรียนมีการปฏิบัติอยู่ในเกณฑ์สูงทั้ง 6 งาน เรียงลำดับจากการปฏิบัติมากไปน้อย ดังนี้คือ งานธุรการและการเงิน งานอาคารสถานที่ งานบุคลากร งานกิจการนักเรียน งานวิชาการ และงานความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนกับชุมชน และเมื่อแยกวิเคราะห์ตามตัวแปร ตำแหน่ง อายุ และวุฒิการศึกษา พบว่า ตามความเห็นของครูแล้ว ผู้บริหารโรงเรียนประถมศึกษามีการปฏิบัติงานเรียงลำดับจากมากไปน้อย คือ งานธุรการและการเงิน งานอาคารสถานที่ งานกิจการนักเรียน งานวิชาการ งานบุคลากร และงานความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนกับชุมชน สำหรับความคิดเห็นของตัวผู้บริหารเอง มีลำดับการปฏิบัติงานเรียงจากมากไปน้อย คือ งานอาคารสถานที่ งานธุรการและการเงิน งานบุคลากร งานกิจการนักเรียน งานวิชาการ และงานความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนกับชุมชน ความคิดเห็นของครู และผู้บริหารโรงเรียนแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .01 ทุกงาน เมื่อจำแนกตามอายุ (ต่ำกว่า 50 ปี และ 50 ปีขึ้นไป) และวุฒิการศึกษา (ต่ำกว่าปริญญาตรี และปริญญาตรีขึ้นไป) พบว่า แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .01 ทุกงานเช่นเดียวกัน ยกเว้นงานกิจการนักเรียนของกลุ่มครูกับผู้บริหารที่มีวุฒิการศึกษาต่ำกว่าปริญญาตรี แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05

ทิพย์ ดวงวิไล (2532) ได้ศึกษาพฤติกรรมการบริหารของผู้บริหารโรงเรียนประถมศึกษา สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดพิจิตร ตามทัศนะของครูวิชาการโรงเรียนและศึกษานิเทศก์อำเภอ พบว่า พฤติกรรมบริหารงานก่อนเข้ารับการอบรมของผู้บริหารโรงเรียนมีการปฏิบัติอยู่ในระดับปานกลางในทุกงาน ส่วนพฤติกรรมบริหารงานภายหลังการอบรมของผู้บริหารโรงเรียนมีการปฏิบัติอยู่ในระดับมาก จำนวน 4 งาน คือ งานวิชาการ งานบุคลากร งานธุรการและการเงิน ส่วนงานอาคารสถานที่ และงานความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนกับชุมชนนั้นมีการปฏิบัติอยู่ในระดับปานกลาง

สมนึก สิริมา (2535) ได้ศึกษาการบริหารงานของผู้บริหารโรงเรียนประถมศึกษาขนาดเล็ก สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดตาก พบว่า ผู้บริหารโรงเรียนมีการบริหารงานทั้ง 6 งาน อยู่ในระดับมาก ยกเว้น งานวิชาการ และงานอาคารสถานที่ ซึ่งมีการปฏิบัติอยู่ในระดับปานกลาง เมื่อเรียงลำดับพฤติกรรมบริหารงานโรงเรียนทั้ง 6 งานของผู้บริหาร

จากมากไปน้อย ได้ดังนี้คือ งานบุคลากร งานกิจการนักเรียน งานธุรการและการเงิน งานความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนกับชุมชน งานวิชาการ และงานอาคารสถานที่

สุรินทร์ เนียมสุวรรณ (2536) ได้ศึกษาสภาพการปฏิบัติงานและปัญหาในการบริหารงานของโรงเรียนประถมศึกษา สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดชุมพร พบว่า ผู้บริหารโรงเรียนมีการปฏิบัติงานอยู่ในระดับมากทุกงาน ยกเว้นงานวิชาการ ซึ่งมีการปฏิบัติอยู่ในระดับปานกลาง และเมื่อแยกวิเคราะห์เปรียบเทียบการปฏิบัติงานตามขนาดของโรงเรียน ซึ่งกำหนดเป็น 3 ขนาด ได้แก่ ขนาดเล็ก ขนาดกลาง และขนาดใหญ่ พบว่า แตกต่างกันอย่างไม่มีนัยสำคัญทางสถิติทุกงาน ยกเว้นงานวิชาการ โรงเรียนขนาดเล็ก กับโรงเรียนขนาดกลางแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05

การสร้างและพัฒนาเกณฑ์มาตรฐานโรงเรียนประถมศึกษา

การสร้างและพัฒนาเกณฑ์มาตรฐานโรงเรียนประถมศึกษา พ.ศ. 2536 และเกณฑ์มาตรฐานโรงเรียนประถมศึกษา พ.ศ. 2537 ระดับก่อนประถมศึกษาและมัธยมศึกษาตอนต้น ได้ยึดกรอบความคิดตามระดับการจัดการศึกษาดังกล่าวข้างต้น และคณะทำงานสร้างเกณฑ์มาตรฐานโรงเรียนประถมศึกษา มีขั้นตอนในการดำเนินงานดังนี้

1. กำหนดวัตถุประสงค์ การกำหนดวัตถุประสงค์ของการสร้างมาตรฐานโรงเรียนประถมศึกษา ดำเนินการด้วยการรวบรวมข้อมูลจากแหล่งต่าง ๆ ได้แก่ ศึกษาเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง วิเคราะห์ภารกิจ/ขอบข่ายงาน/หลักสูตร และแนวการจัดประสบการณ์ และรับฟังแนวคิดและประสบการณ์จากผู้ทรงคุณวุฒิ/คณะกรรมการดำเนินงาน (ครั้งที่ 1)
2. กำหนดกรอบแนวคิดของเกณฑ์มาตรฐาน
3. ประชุมปฏิบัติการ (ครั้งที่ 1) กำหนดรายละเอียดของเกณฑ์มาตรฐาน
4. ประชุมปฏิบัติการ (ครั้งที่ 2) กำหนดรายละเอียดขององค์ประกอบย่อยของเกณฑ์มาตรฐาน
5. Pilot Study ด้วยวิธีการดังนี้
 - 5.1 เก็บข้อมูลจากโรงเรียนกลุ่มตัวอย่างจำนวน 400 โรงเรียน โดยใช้แบบสอบถามเพื่อศึกษาความเหมาะสมและความเป็นไปได้ในการปฏิบัติ
 - 5.2 คณะกรรมการดำเนินงานพิจารณา (ครั้งที่ 2)
6. ประชุมปฏิบัติการ (ครั้งที่ 3) ปรับปรุงและจัดทำต้นฉบับเกณฑ์มาตรฐาน
7. Try out ด้วยวิธีการ ดังนี้
 - 7.1 เก็บข้อมูลจากโรงเรียนกลุ่มตัวอย่าง จำนวน 40 โรงเรียนด้วยวิธีการสัมภาษณ์
 - 7.2 คณะกรรมการดำเนินงานพิจารณา (ครั้งที่ 3)
8. คณะบรรณาธิการปรับปรุงเกณฑ์มาตรฐาน เรียบเรียงต้นฉบับและจัดรูปเล่ม

9. เสนอที่ประชุมกรมให้ความเห็นชอบ

10. เสนอคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ (กปช.) ให้ความเห็นชอบและประกาศใช้

11. จัดพิมพ์และจัดส่งให้โรงเรียนและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

เกณฑ์มาตรฐานที่สร้างขึ้นตามขั้นตอนดังกล่าวข้างต้น ดำเนินการโดยมีผู้ทรงคุณวุฒิและคณะกรรมการดำเนินงานเป็นตัวจักรที่สำคัญในการกำหนดเกณฑ์มาตรฐานขึ้น ซึ่งเกณฑ์มาตรฐานที่กำหนดขึ้นนี้ได้ให้น้ำหนักความสำคัญของงานโรงเรียนทั้ง 6 งานต่างกัน โดยงานวิชาการมีความสำคัญมากที่สุด งานความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนกับชุมชนมีความสำคัญน้อยที่สุด ดังนั้นจึงทำให้จำนวนมาตรฐานและตัวบ่งชี้ในแต่ละงานไม่เท่ากัน รายละเอียดของมาตรฐานและตัวบ่งชี้ ของงานโรงเรียนทั้ง 6 งาน ในเกณฑ์มาตรฐานโรงเรียนประถมศึกษา มีดังต่อไปนี้

มาตรฐานและตัวบ่งชี้ในเกณฑ์มาตรฐานโรงเรียนประถมศึกษา พุทธศักราช 2536

มาตรฐานโรงเรียนประถมศึกษาเป็นการกำหนดมาตรฐานในการจัดการศึกษาของโรงเรียนประถมศึกษา มีทั้งสิ้น 17 มาตรฐาน และ 43 ตัวบ่งชี้ ครอบคลุมภารกิจของโรงเรียนทั้ง 6 งาน ดังนี้คือ

งานวิชาการ มี 4 มาตรฐานและ 13 ตัวบ่งชี้

มาตรฐานที่ 1 โรงเรียนพัฒนาหลักสูตรได้สอดคล้องกับนักเรียนและท้องถิ่น

ตัวบ่งชี้ที่ 1 สร้างและ/หรือปรับปรุงหลักสูตรให้เหมาะสมกับนักเรียนและท้องถิ่น

ตัวบ่งชี้ที่ 2 ใช้หลักสูตรที่สร้างและ/หรือปรับปรุงขึ้น

ตัวบ่งชี้ที่ 3 ประเมินผลการใช้หลักสูตรที่สร้างและ/หรือปรับปรุงขึ้น แล้วนำผลการประเมินไปใช้

มาตรฐานที่ 2 โรงเรียนจัดการเรียนการสอนได้อย่างมีประสิทธิภาพและสอดคล้องกับหลักสูตรและนักเรียน

ตัวบ่งชี้ที่ 4 มีการเตรียมการสอนโดยจัดทำแผนการสอนที่มีองค์ประกอบครบถ้วนสัมพันธ์กัน สอดคล้องกับหลักสูตรและนักเรียน

ตัวบ่งชี้ที่ 5 จัดการเรียนการสอนตามแผนการสอนที่กำหนดไว้

ตัวบ่งชี้ที่ 6 ประเมินผลการเรียนการสอนได้ถูกต้องตามหลักสูตรและระเบียบการประเมินไปใช้ในการปรับปรุงการเรียนการสอน

มาตรฐานที่ 3 โรงเรียนจัดแหล่งความรู้และสิ่งสนับสนุนอื่น ๆ ที่เอื้อต่อการจัดการเรียนการสอน

ตัวบ่งชี้ที่ 7 จัดแหล่งความรู้และนำมาใช้ให้เกิดประโยชน์ในการจัดการเรียนการสอน

ตัวบ่งชี้ที่ 8 มีเอกสารสิ่งพิมพ์ สื่อการเรียนการสอนที่มีคุณภาพและนำมาใช้ในการจัดการเรียนการสอน/กิจกรรมทางวิชาการอย่างเหมาะสม

ตัวบ่งชี้ที่ 9 มีสถานที่และระบบการจัดเก็บรักษา บริการเอกสาร สิ่งพิมพ์และสื่อการเรียนการสอน รวมทั้งปรับปรุง ซ่อมแซม ให้พร้อมที่จะใช้ประโยชน์ได้

มาตรฐานที่ 4 โรงเรียนจัดการนิเทศการศึกษาอย่างเป็นระบบ

ตัวบ่งชี้ที่ 10 วางแผน/โครงการนิเทศภายในได้สอดคล้องกับสภาพปัจจุบันและความต้องการของผู้รับการนิเทศ

ตัวบ่งชี้ที่ 11 ดำเนินการนิเทศภายในตามแผน/โครงการนิเทศ โดยใช้กิจกรรมที่เหมาะสมกับงานและผู้รับการนิเทศอย่างสม่ำเสมอ

ตัวบ่งชี้ที่ 12 ประเมินผลการนิเทศภายในอย่างเป็นระบบและนำผลการประเมินไปใช้พัฒนาการนิเทศภายในของโรงเรียน

ตัวบ่งชี้ที่ 13 ประสานงานกับหน่วยงานภายนอกเพื่อพัฒนาการนิเทศภายในของโรงเรียน

งานกิจการนักเรียน มี 3 มาตรฐาน และ 7 ตัวบ่งชี้

มาตรฐานที่ 5 โรงเรียนเกณฑ์เด็กในวัยการศึกษาภาคบังคับเข้าเรียนได้บรรลุตามเป้าหมายและได้เรียนอย่างสม่ำเสมอ

ตัวบ่งชี้ที่ 14 ดำเนินการให้เด็กในวัยการศึกษาภาคบังคับได้เข้าเรียนครบตามเป้าหมาย

ตัวบ่งชี้ที่ 15 ดำเนินการให้นักเรียนได้เรียนอย่างสม่ำเสมอ

มาตรฐานที่ 6 โรงเรียนจัดบริการแก่นักเรียนตามสภาพพื้นฐานอย่างเหมาะสม

ตัวบ่งชี้ที่ 16 บริการด้านสุขภาพอนามัยอย่างเหมาะสม

ตัวบ่งชี้ที่ 17 บริการด้านอาหารกลางวันที่มีคุณค่าทางโภชนาการอย่างเหมาะสม

ตัวบ่งชี้ที่ 18 บริการแนะแนวนักเรียนอย่างเป็นระบบและต่อเนื่อง

ตัวบ่งชี้ที่ 19 บริการช่วยเหลือนักเรียนที่ขาดแคลนอย่างทั่วถึงและเหมาะสม

มาตรฐานที่ 7 โรงเรียนจัดกิจกรรมส่งเสริมการเรียนการสอนตามหลักสูตร

ตัวบ่งชี้ที่ 20 จัดกิจกรรมส่งเสริมการเรียนการสอนตามหลักสูตร

งานบุคลากร มี 3 มาตรฐาน และ 5 ตัวบ่งชี้

มาตรฐานที่ 8 โรงเรียนมีบุคลากรเพียงพอโดยจัดให้ปฏิบัติงานได้อย่างเหมาะสม

ตัวบ่งชี้ที่ 21 มีจำนวนบุคลากรตามเกณฑ์ที่ ก.ค. กำหนด หรือจัดบุคลากร ปฏิบัติงานได้ครบตามภารกิจ

ตัวบ่งชี้ที่ 22 บุคลากรได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติงานได้ตรงตามวุฒิ/ประสบการณ์/ความสนใจหรือความถนัด

มาตรฐานที่ 9 โรงเรียนสนับสนุนและดำเนินการให้บุคลากรปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ตัวบ่งชี้ที่ 23 จัดสวัสดิการและสิ่งอำนวยความสะดวกในการปฏิบัติงานตามความต้องการของบุคลากร

มาตรฐานที่ 10 โรงเรียนพัฒนาบุคลากรตามความต้องการจำเป็นอย่างทั่วถึงและต่อเนื่อง

ตัวบ่งชี้ที่ 24 จัดให้มีการเพิ่มพูนความรู้ ทักษะ และเจตคติที่ดีต่อการทำงานให้แก่บุคลากรตามความต้องการจำเป็นทั้งในระยะสั้น และระยะยาว

ตัวบ่งชี้ที่ 25 ส่งเสริมบุคลากรให้มีความก้าวหน้าในวิชาชีพและมีคุณธรรม

งานธุรการและการเงิน มี 3 มาตรฐาน และ 11 ตัวบ่งชี้

มาตรฐานที่ 11 โรงเรียนใช้แผนเป็นเครื่องมือในการปฏิบัติงาน

ตัวบ่งชี้ที่ 26 มีแผน/โครงการปฏิบัติงานที่ครอบคลุมภารกิจสอดคล้องกับสภาพปัจจุบัน /ปัญหาและความต้องการของโรงเรียน

ตัวบ่งชี้ที่ 27 มีการดำเนินงานตามแผน/โครงการ

ตัวบ่งชี้ที่ 28 มีการประเมินผลการดำเนินงานและนำผลการประเมินมาใช้ในการปรับปรุงแผน/โครงการ

มาตรฐานที่ 12 โรงเรียนบริหารงานธุรการอย่างเป็นระบบเป็นปัจจุบันและมีประสิทธิภาพ
เอื้อต่อการเรียนการสอน

ตัวบ่งชี้ที่ 29 จัดระบบและปฏิบัติงานธุรการได้อย่างถูกต้องและเป็นปัจจุบัน

ตัวบ่งชี้ที่ 30 จัดระบบข้อมูลและสารสนเทศได้อย่างถูกต้องเหมาะสมและนำไปใช้ประโยชน์ในการบริหารงานของโรงเรียนและเอื้อต่อการเรียนการสอน

ตัวบ่งชี้ที่ 31 ดำเนินการรักษาความปลอดภัยในทรัพย์สินของโรงเรียนอย่างรัดกุม

ตัวบ่งชี้ที่ 32 ประชาสัมพันธ์ภายในโรงเรียนอย่างต่อเนื่องและทั่วถึง

มาตรฐานที่ 13 โรงเรียนบริหารงานการเงิน บัญชีและพัสดุอย่างเป็นระบบ เป็นปัจจุบัน
และมีประสิทธิภาพ

ตัวบ่งชี้ที่ 33 ใช้จ่ายเงินของโรงเรียนได้ตรงตามวัตถุประสงค์ของงาน/โครงการ และเป็นประโยชน์ต่อการเรียนการสอน

ตัวบ่งชี้ที่ 34 จัดระบบและปฏิบัติงานการเงินและการบัญชีได้อย่างถูกต้องเป็นปัจจุบัน

ตัวบ่งชี้ที่ 35 จัดหา จัดเก็บ และจัดสรรวัสดุครุภัณฑ์ให้เกิดประโยชน์ต่อการเรียนการสอน

ตัวบ่งชี้ที่ 36 บริหารและควบคุมการใช้วัสดุครุภัณฑ์ให้เกิดประโยชน์ต่อการเรียนการสอน

งานอาคารสถานที่ มี 2 มาตรฐาน และ 4 ตัวบ่งชี้

- มาตรฐานที่ 14 โรงเรียนวางแผนและจัดให้มีอาคารสถานที่อย่างเพียงพอและเหมาะสม
ตัวบ่งชี้ที่ 37 มีอาคารเรียน อาคารประกอบและบริเวณอย่างเพียงพอ หรือมีการแก้ปัญหาการขาดแคลนได้อย่างเหมาะสม
- ตัวบ่งชี้ที่ 38 มีแผนการจัดสร้างและรื้อถอนอาคาร พร้อมมีแผนผังโรงเรียนที่เหมาะสม
- มาตรฐานที่ 15 โรงเรียนวางแผนและใช้อาคารสถานที่ให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อการจัดการเรียนการสอนและชุมชน พร้อมทั้งดูแลรักษาให้อยู่ในสภาพดีและปลอดภัย
ตัวบ่งชี้ที่ 39 วางแผนและใช้อาคารเรียน อาคารประกอบและบริเวณโรงเรียนให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อการเรียนการสอนและชุมชน
- ตัวบ่งชี้ที่ 40 บำรุงรักษา ซ่อมแซม ตกแต่งอาคารเรียน อาคารประกอบและบริเวณโรงเรียนให้อยู่ในสภาพดีและปลอดภัย

งานความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนกับชุมชน มี 2 มาตรฐาน และ 3 ตัวบ่งชี้

- มาตรฐานที่ 16 โรงเรียนจัดการประชาสัมพันธ์การดำเนินงานของโรงเรียนอย่างครอบคลุมและต่อเนื่อง
ตัวบ่งชี้ที่ 41 จัดกิจกรรมการประชาสัมพันธ์การดำเนินงานของโรงเรียนอย่างครอบคลุมและต่อเนื่อง
- มาตรฐานที่ 17 โรงเรียนและชุมชนร่วมมือกันในการบริหารและปฏิบัติกิจกรรมต่าง ๆ
ตัวบ่งชี้ที่ 42 มีการให้บริการทางวิชาการ บุคลากร วัสดุอุปกรณ์ อาคารสถานที่ ทุนทรัพย์ และสถานฝึกงานอาชีพระหว่างโรงเรียนกับชุมชน
- ตัวบ่งชี้ที่ 43 มีการร่วมมือในการปฏิบัติกิจกรรมต่าง ๆ ระหว่างโรงเรียนกับชุมชน

มาตรฐานและตัวบ่งชี้ในเกณฑ์มาตรฐานโรงเรียนประถมศึกษา : ระดับก่อนประถมศึกษา พุทธศักราช 2537

มาตรฐานโรงเรียนประถมศึกษา : ระดับก่อนประถมศึกษา ประกอบด้วย 6 มาตรฐาน 15 ตัวบ่งชี้ ดังนี้

- มาตรฐานที่ 1 โรงเรียนจัดครูที่มีคุณสมบัติเหมาะสมเข้าปฏิบัติงานครบทุกห้องเรียน
ตัวบ่งชี้ที่ 1 จัดครูที่มีวุฒิหรือผ่านการฝึกอบรมเกี่ยวกับการศึกษาระดับก่อนประถมศึกษาเข้าปฏิบัติงานครบทุกห้องเรียน
- ตัวบ่งชี้ที่ 2 จัดครูที่มีคุณลักษณะที่เอื้อต่อการพัฒนาเด็กเข้าปฏิบัติงานครบทุกห้องเรียน
- มาตรฐานที่ 2 โรงเรียนจัดสภาพแวดล้อมที่ส่งเสริมพัฒนาการของเด็ก สอดคล้องกับแนวและแผนการจัดประสบการณ์

ตัวบ่งชี้ที่ 3 จัดห้องเรียนให้มีบรรยากาศดี ปลอดภัย และมีสภาพที่เอื้อต่อการจัด
ประสบการณ์

ตัวบ่งชี้ที่ 4 จัดสภาพแวดล้อมภายในห้องเรียนให้เด็กเล่นและปฏิบัติกิจกรรมสอดคล้อง
กับแนวและแผนการจัดประสบการณ์

ตัวบ่งชี้ที่ 5 จัดสภาพแวดล้อมภายนอกห้องเรียนให้เด็กเล่นและปฏิบัติกิจกรรมสอดคล้อง
กับแนวและแผนการจัดประสบการณ์

มาตรฐานที่ 3 โรงเรียนจัดประสบการณ์ตรงได้ตอบสนองต่อความแตกต่างระหว่างบุคคล
ความต้องการ ความสนใจ และความสามารถตามระดับพัฒนาการของเด็ก

ตัวบ่งชี้ที่ 6 เด็กส่วนใหญ่เป็นผู้ตัดสินใจเลือกกิจกรรมการเรียนรู้ และได้เล่นหรือปฏิบัติ
กิจกรรม

ตัวบ่งชี้ที่ 7 วัดและประเมินพัฒนาการเป็นรายบุคคลครบทุกด้านโดยใช้วิธีการที่เหมาะสม

มาตรฐานที่ 4 โรงเรียนจัดบริการส่งเสริมสุขภาพอนามัย ปลอดภัยและโภชนาการ
ตามสภาพของโรงเรียน

ตัวบ่งชี้ที่ 8 มีพื้นที่นอนและเครื่องนอนเพียงพอถูกสุขลักษณะและตามสภาพของโรงเรียน

ตัวบ่งชี้ที่ 9 จัดบริการอาหารกลางวันและอาหารเสริมที่สะอาด มีปริมาณเพียงพอ และ
มีคุณค่าทางโภชนาการแก่เด็กทุกคนทุกวัน

ตัวบ่งชี้ที่ 10 จัดบริการด้านสุขภาพและดูแลความปลอดภัยแก่เด็กทุกคนอย่างสม่ำเสมอ

มาตรฐานที่ 5 ความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนกับผู้ปกครองเป็นไปในแนวทางเสริมสร้าง
พัฒนาการเด็ก

ตัวบ่งชี้ที่ 11 บุคลากรในโรงเรียนและผู้ปกครองส่วนใหญ่ร่วมมือตัดสินใจเลือกแนวทาง
การดำเนินงานในการเสริมสร้างพัฒนาการของเด็ก

มาตรฐานที่ 6 เด็กมีพัฒนาการทางด้านร่างกาย อารมณ์-จิตใจ สังคมและสติปัญญา ตาม
ศักยภาพ

ตัวบ่งชี้ที่ 12 เด็กเล่นหรือปฏิบัติกิจกรรมที่ใช้ประสาทสัมผัสได้ (ร่างกาย)

ตัวบ่งชี้ที่ 13 เด็กชื่นชมในความสามารถและผลงานของตนเอง (อารมณ์ จิตใจ)

ตัวบ่งชี้ที่ 14 เด็กเล่นหรือปฏิบัติกิจกรรมร่วมกับผู้อื่นได้ (สังคม)

ตัวบ่งชี้ที่ 15 เด็กคิดแก้ปัญหาในชีวิตประจำวันได้อย่างเป็นกระบวนการสมเหตุผล
ตามวัย (สติปัญญา)

**มาตรฐานและตัวบ่งชี้ในเกณฑ์มาตรฐานโรงเรียนประถมศึกษา : ระดับมัธยมศึกษา
ตอนต้น พุทธศักราช 2537**

มาตรฐานโรงเรียนประถมศึกษา : ระดับมัธยมศึกษาตอนต้น ประกอบด้วย 4 มาตรฐาน
6 ตัวบ่งชี้ ดังนี้

มาตรฐานที่ 1 โรงเรียนจัดรายวิชาและกิจกรรมตามโครงสร้างของหลักสูตรได้อย่างเหมาะสม

ตัวบ่งชี้ที่ 1 จัดรายวิชาได้สอดคล้องกับความสนใจและความต้องการของนักเรียนตาม
สภาพท้องถิ่นและความพร้อมของโรงเรียน

ตัวบ่งชี้ที่ 2 จัดกิจกรรมตามโครงสร้างของหลักสูตรได้ครบถ้วนถูกต้องและตอบสนอง
ความสนใจ ความต้องการของนักเรียน

มาตรฐานที่ 2 โรงเรียนดำเนินการให้นักเรียนได้เข้าเรียนและเรียนต่อจนจบหลักสูตร
มัธยมศึกษาตอนต้น

ตัวบ่งชี้ที่ 3 ดำเนินการให้นักเรียนได้เข้าเรียนในระดับมัธยมศึกษาตอนต้น

ตัวบ่งชี้ที่ 4 ดำเนินการส่งเสริมนักเรียนเรียนจนจบหลักสูตร

มาตรฐานที่ 3 โรงเรียนปกครองนักเรียนอย่างเป็นระบบ

ตัวบ่งชี้ที่ 5 ดำเนินการป้องกัน แก้ไขและส่งเสริมในด้านการพัฒนาวินัย คุณธรรม
จริยธรรมของนักเรียน

มาตรฐานที่ 4 โรงเรียนจัดบุคลากรที่มีคุณสมบัติเหมาะสมเข้าปฏิบัติงาน

ตัวบ่งชี้ที่ 6 จัดบุคลากรที่มีคุณสมบัติเหมาะสมเข้าปฏิบัติงาน

**การนำเกณฑ์มาตรฐานโรงเรียนประถมศึกษาไปใช้ในการพัฒนางานและประเมินมาตรฐาน
โรงเรียนประถมศึกษา**

เนื่องจากโรงเรียนประถมศึกษามีความแตกต่างกันในระดับการศึกษาที่จัด คือ ระดับก่อน
ประถมศึกษา ระดับประถมศึกษา และระดับมัธยมศึกษาตอนต้น ดังนั้นการนำเกณฑ์มาตรฐาน
ไปใช้จึงจำแนกตามระดับการจัดการศึกษาใน 4 ลักษณะดังนี้

1. โรงเรียนที่เปิดสอนระดับประถมศึกษาเพียงระดับเดียว จะต้องนำเกณฑ์มาตรฐาน
โรงเรียนประถมศึกษา พ.ศ. 2536 จำนวน 17 มาตรฐาน 43 ตัวบ่งชี้ไปใช้

2. โรงเรียนที่เปิดสอนระดับก่อนประถมศึกษาและระดับประถมศึกษา จะต้องนำเกณฑ์
มาตรฐานโรงเรียนประถมศึกษา: ระดับก่อนประถมศึกษา พ.ศ. 2537 จำนวน 6 มาตรฐาน 15
ตัวบ่งชี้ไปใช้ควบคู่กับเกณฑ์มาตรฐานโรงเรียนประถมศึกษา พ.ศ. 2536 จำนวน 10 มาตรฐาน
26 ตัวบ่งชี้ ได้แก่ มาตรฐานที่ 2,3,4,8,9,10,11,12,13,และ16

3. โรงเรียนที่เปิดสอนระดับประถมศึกษาและระดับมัธยมศึกษาตอนต้น จะต้องนำ
เกณฑ์มาตรฐานโรงเรียนประถมศึกษา: ระดับมัธยมศึกษาตอนต้น พ.ศ. 2537 จำนวน 4 มาตรฐาน

ฐาน 6 ตัวบ่งชี้ไปใช้ควบคู่กับเกณฑ์มาตรฐานโรงเรียนประถมศึกษา พ.ศ. 2536 จำนวน 15 มาตรฐาน 39 ตัวบ่งชี้ ได้แก่มาตรฐานที่ 1,2,3,4,6,8,9,10,11,12,13,14,15,16 และ17

4. โรงเรียนที่เปิดสอนทั้งระดับก่อนประถมศึกษา ระดับประถมศึกษา และระดับมัธยมศึกษาตอนต้น จะต้องนำเกณฑ์มาตรฐานโรงเรียนประถมศึกษา ระดับมัธยมศึกษา จำนวน 4 มาตรฐาน 6 ตัวบ่งชี้ ไปใช้ควบคู่กับเกณฑ์มาตรฐานโรงเรียนประถมศึกษา พ.ศ. 2536 จำนวน 10 มาตรฐาน 26 ตัวบ่งชี้ ดังรายละเอียดมาตรฐานสำหรับโรงเรียนที่เปิดสอนระดับก่อนประถมศึกษาและระดับประถมศึกษา (ข้อ 2) และ เกณฑ์มาตรฐานโรงเรียนประถมศึกษา พ.ศ. 2536 จำนวน 5 มาตรฐาน 10 ตัวบ่งชี้ ได้แก่ มาตรฐานที่ 1,6,14,15 และ 17

การนำเกณฑ์มาตรฐานโรงเรียนประถมศึกษาไปใช้ในโรงเรียนประถมศึกษาแต่ละแห่ง ซึ่งรับผิดชอบในการจัดการศึกษาแตกต่างกัน ดังกล่าวข้างต้น สรุปในรูปตารางแสดงความสัมพันธ์การนำเกณฑ์มาตรฐานไปใช้ได้ดังตารางที่ 2.1

ตารางที่ 2.1 แสดงความสัมพันธ์การนำเกณฑ์มาตรฐานไปใช้ในแต่ละระดับการศึกษา

ระดับการศึกษา	มาตรฐานที่	จำนวน ตัวบ่งชี้	การนำเกณฑ์ไปใช้ในระดับ		
			ก่อนประอม ศึกษา	ประอมศึกษา	มัธยมศึกษาตอน ต้น
ก่อนประอมศึกษา	1	2	/	-	-
	2	3	/	-	-
	3	2	/	-	-
	4	3	/	-	-
	5	1	/	-	-
	6	4	/	-	-
รวม	(6)	(15)	(6)	(0)	(0)
ประอมศึกษา	1	3	-	/	/
	2	3	/	/	/
	3	3	/	/	/
	4	4	/	/	/
	5	2	-	/	-
	6	4	-	/	/
	7	1	-	/	-
	8 *	2	/	/	/
	9	1	/	/	/
	10	2	/	/	/
	11	3	/	/	/
	12	4	/	/	/
	13	4	/	/	/
	14	2	-	/	/
	15	2	-	/	/
	16	1	/	/	/
	17	2	-	/	/
รวม	(17)	(43)	(10)	(17)	(15)
มัธยมศึกษาตอนต้น	1	2	-	-	/
	2	2	-	-	/
	3	1	-	-	/
	4	1	-	-	/
รวม	(4)	(6)	(0)	(0)	(4)
รวมจำนวนมาตรฐาน	27	-	16	17	19
ตัวบ่งชี้	-	64	41	43	45

* ยกเว้น มาตรฐานที่ 8 ประเมินร่วมเฉพาะตัวบ่งชี้ที่ 21 เท่านั้น

การประเมินมาตรฐานโรงเรียนประถมศึกษา

การประเมินมาตรฐานโรงเรียนประถมศึกษา เป็นการรวบรวมข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับผลการปฏิบัติงานตามเกณฑ์มาตรฐาน และนำไปเปรียบเทียบกับเกณฑ์มาตรฐาน แล้วพิจารณาตัดสินว่างานที่ปฏิบัตินั้นประสบผลสำเร็จมากน้อยเพียงใด สำหรับการประเมินนั้นโรงเรียนจะเป็นผู้ประเมินตนเอง (self-evaluation) ในรูปของคณะกรรมการที่แต่งตั้งขึ้นซึ่งประกอบไปด้วย ผู้บริหารโรงเรียน ผู้แทนครูผู้สอนระดับก่อนประถมศึกษา ระดับประถมศึกษา ระดับมัธยมศึกษา ตอนต้น (ถ้ามี) หัวหน้าสายชั้น หัวหน้ารายวิชา (ถ้ามี) ผู้แทนนักเรียน ผู้แทนผู้ปกครองนักเรียน ผู้แทนกรรมการศึกษา ฯลฯ โดยทุกคนมีส่วนร่วมในการทำกิจกรรมการประเมินและใช้ร่องรอยของการปฏิบัติจริงในสภาพปกติประกอบการตัดสินใจให้ระดับคุณภาพโดยถือมติเอกฉันท์ และเน้นการประเมินเพื่อปรับปรุงและพัฒนาการดำเนินงานของโรงเรียน มิใช่ประเมินเพื่อแข่งขันกันหรือขอความดีความชอบ การประเมินมาตรฐานโรงเรียนประถมศึกษามีแนวคิดในการประเมินและขั้นตอนการประเมิน ดังรายละเอียดต่อไปนี้

แนวคิดในการประเมิน

การประเมินโรงเรียนประถมศึกษาตามเกณฑ์มาตรฐานโรงเรียนประถมศึกษา มีแนวคิดที่สำคัญ 5 ประการ (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, 2539) ดังนี้

1. เป็นการประเมินเพื่อพัฒนา
2. ใช้ร่องรอยการปฏิบัติจริงในสภาพปกติ
3. ผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่ายมีส่วนร่วมในการประเมิน
4. ใช้ Consensus Model
5. ใช้ Goal Attainment Model

ขั้นตอนการประเมิน

ขั้นตอนการประเมินโรงเรียนตามเกณฑ์มาตรฐานโรงเรียนประถมศึกษามี 4 ขั้นตอน แต่ละขั้นตอนมีกิจกรรม ดังนี้

ขั้นที่ 1 การเตรียมการดำเนินการ

1. แต่งตั้งกรรมการประเมินมาตรฐานโรงเรียน ซึ่งควรประกอบด้วยบุคลากรทุกฝ่ายในโรงเรียน ได้แก่ ผู้บริหารโรงเรียน ผู้แทนครูผู้สอนระดับก่อนประถมศึกษา ระดับประถมศึกษา ระดับมัธยมศึกษาตอนต้น (ถ้ามี) หัวหน้าสายชั้น หัวหน้ารายวิชา (ถ้ามี) ผู้แทนนักเรียน ผู้แทนผู้ปกครองนักเรียน ผู้แทนกรรมการศึกษา ฯลฯ

2. คณะกรรมการประเมินดำเนินการดังนี้

- 2.1 ศึกษาวัตถุประสงค์ ประโยชน์ สาระสำคัญของเกณฑ์มาตรฐาน และแนวทางการใช้เกณฑ์มาตรฐาน
- 2.2 กำหนดประเด็นการประเมิน แหล่งข้อมูล วิธีการเก็บข้อมูลและสร้างเครื่องมือ
- 2.3 กำหนดระยะเวลาการเก็บข้อมูลและมอบหมายให้ผู้เกี่ยวข้องทำการเก็บข้อมูล

ขั้นที่ 2 การเก็บรวบรวมข้อมูลและการพิจารณาสรุป ตัดสินให้ระดับคุณภาพ

1. กรรมการแต่ละคนเก็บข้อมูลและนำข้อมูลมาพิจารณาวิเคราะห์ให้ระดับคุณภาพเป็นรายตัวบ่งชี้ เพื่อเตรียมนำเสนอในที่ประชุม สรุปผลการประเมิน
2. คณะกรรมการประชุม เพื่อสรุปให้ระดับคุณภาพเป็นรายตัวบ่งชี้ ดังนี้
 - 2.1 หาค่าเฉลี่ยระดับคุณภาพของกรรมการทุกคนเป็นรายตัวบ่งชี้
 - 2.2 ร่วมกันอภิปรายความเหมาะสมของค่าเฉลี่ยแต่ละตัวบ่งชี้
 - 2.3 ที่ประชุมสรุปลงความเห็น ถ้าความเห็นสอดคล้องเป็นเอกฉันท์จึงจะถือว่าเป็นระดับคุณภาพของตัวบ่งชี้ นั้น ๆ

ขั้นที่ 3 ขั้นสรุปผลการประเมินและการรายงานผล

1. สรุปผลการประเมินการผ่านเกณฑ์มาตรฐาน สามารถสรุปได้ 3 ลักษณะดังนี้
 - 1.1 ผลสรุปของโรงเรียน ผ่านหรือไม่ผ่านเกณฑ์มาตรฐานโดยภาพรวม
 - 1.2 ผลสรุปของโรงเรียน ผ่านหรือไม่ผ่านเกณฑ์มาตรฐานและตัวบ่งชี้ใดบ้าง
 - 1.3 ผลสรุปของโรงเรียน ได้ระดับคุณภาพใดบ้างในแต่ละระดับการศึกษาตามตัวบ่งชี้
2. รายงานผลการประเมินไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

ขั้นที่ 4 การนำผลการประเมินไปใช้

1. กรณีที่โรงเรียนไม่ผ่านเกณฑ์มาตรฐาน คือเมื่อวิเคราะห์ตัวบ่งชี้แล้วได้ระดับคุณภาพ 1 หรือ 2 โรงเรียนต้องวิเคราะห์ข้อมูลหาแนวทางปรับปรุงและพัฒนาแต่ละตัวบ่งชี้ให้ได้ตามมาตรฐานที่กำหนด
2. กรณีที่โรงเรียนผ่านเกณฑ์มาตรฐาน คือเมื่อวิเคราะห์ตัวบ่งชี้แล้วได้ระดับคุณภาพ 3 ขึ้นไป โรงเรียนต้องวิเคราะห์ข้อมูลหาแนวทางพัฒนางานให้ได้ระดับคุณภาพที่สูงขึ้น และต้องกระทำอย่างต่อเนื่อง

เกณฑ์มาตรฐานโรงเรียนประถมศึกษา พ.ศ. 2536 และเกณฑ์มาตรฐานโรงเรียนประถมศึกษา ระดับก่อนประถมศึกษาและมัธยมศึกษาตอนต้น พ.ศ. 2537 ได้โนไปใช้

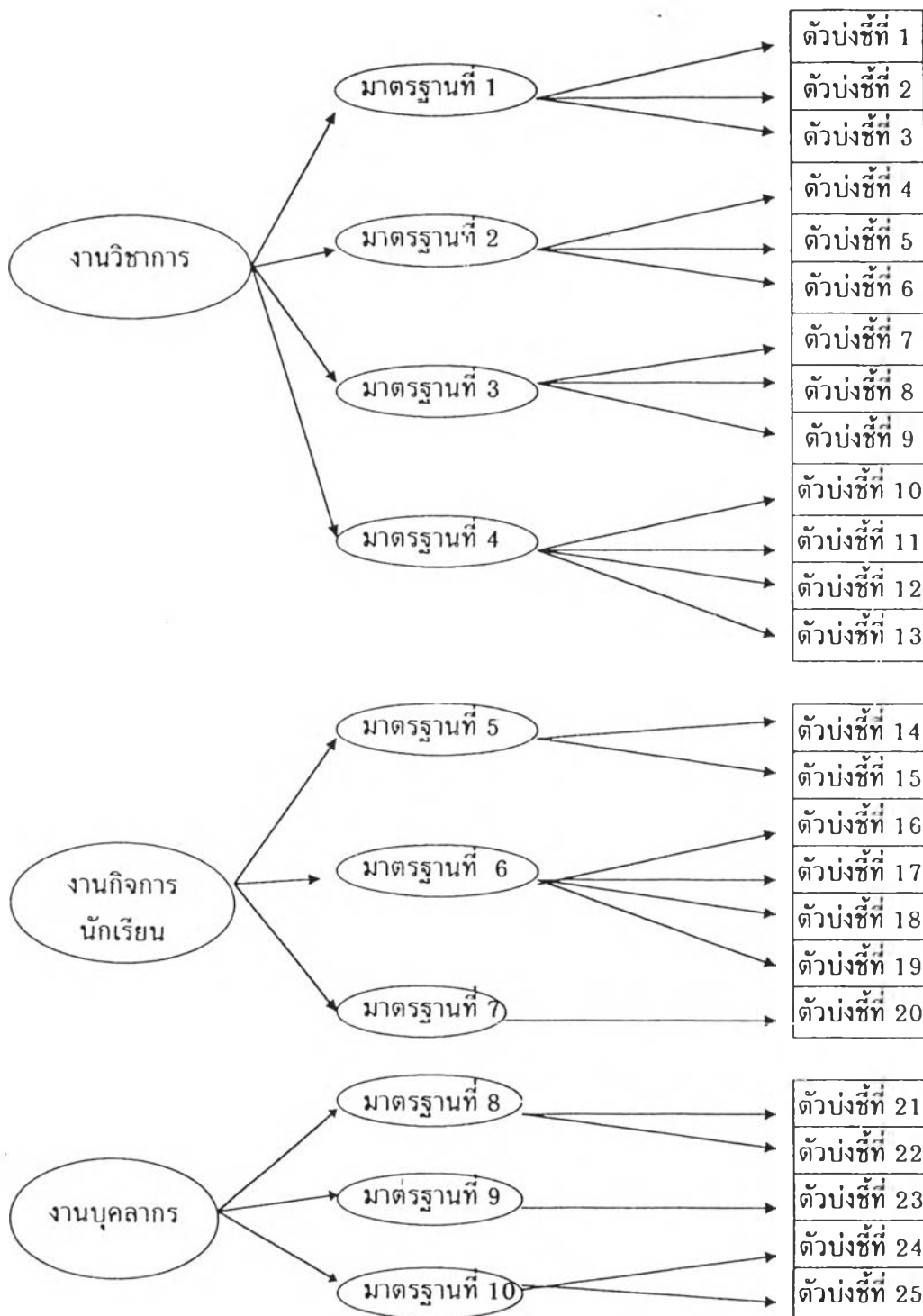
ประเมินโรงเรียนประถมศึกษาทั่วประเทศในปีการศึกษา 2538 ผลการประเมินมาตรฐานโรงเรียนในภาพรวม พบว่า โรงเรียนในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติส่วนใหญ่ ร้อยละ 94.42 ได้คุณภาพระดับ 2 (พอใช้ได้) เมื่อกำหนดคุณที่คาดหวังเป็นระดับ 3 (เป็นที่น่าพอใจ) ขึ้นไปเป็นเกณฑ์ผ่านมาตรฐาน พบว่ามีโรงเรียนที่ผ่านทุกมาตรฐาน ร้อยละ 5.56 ส่วนโรงเรียนที่ไม่ผ่านมาตรฐานนั้น พบว่า โรงเรียนส่วนใหญ่ ร้อยละ 26.95 ไม่ผ่านเกณฑ์ในช่วง 6-10 มาตรฐาน รองลงมา คือ ร้อยละ 25.97 ไม่ผ่านเกณฑ์ในช่วง 11-15 มาตรฐาน และมีโรงเรียนส่วนน้อย ร้อยละ 5.43 ไม่ผ่านเกณฑ์ในช่วง 21-27 มาตรฐาน เมื่อแยกวิเคราะห์ตามภารกิจของโรงเรียนทั้ง 6 งาน ในภาพรวมของโรงเรียนประถมศึกษาซึ่งจัดการศึกษาในระดับต่างๆกัน 4 ประเภท ได้แก่ โรงเรียนที่เปิดสอนระดับประถมศึกษาอย่างเดียว เปิดสอนระดับก่อนประถมศึกษาและประถมศึกษา เปิดสอนระดับประถมศึกษาและมัธยมศึกษาตอนต้น และเปิดสอนระดับก่อนประถมศึกษา ประถมศึกษา และมัธยมศึกษาตอนต้น พบว่า โรงเรียนประถมศึกษาส่วนใหญ่ผ่านเกณฑ์มาตรฐานในงานกิจการนักเรียนมากที่สุด ร้อยละ 61.66 รองลงมา ได้แก่ งานธุรการและการเงิน งานบุคลากร งานความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนกับชุมชน และงานอาคารสถานที่ ร้อยละ 60.82, 59.52, 51.84 และ 44.94 ตามลำดับ ส่วนงานที่โรงเรียนประถมศึกษาผ่านมาตรฐานน้อยที่สุด คือ งานวิชาการ ร้อยละ 37.38 (สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ, 2539)

กรอบความคิดในการวิจัย (conceptual framework)

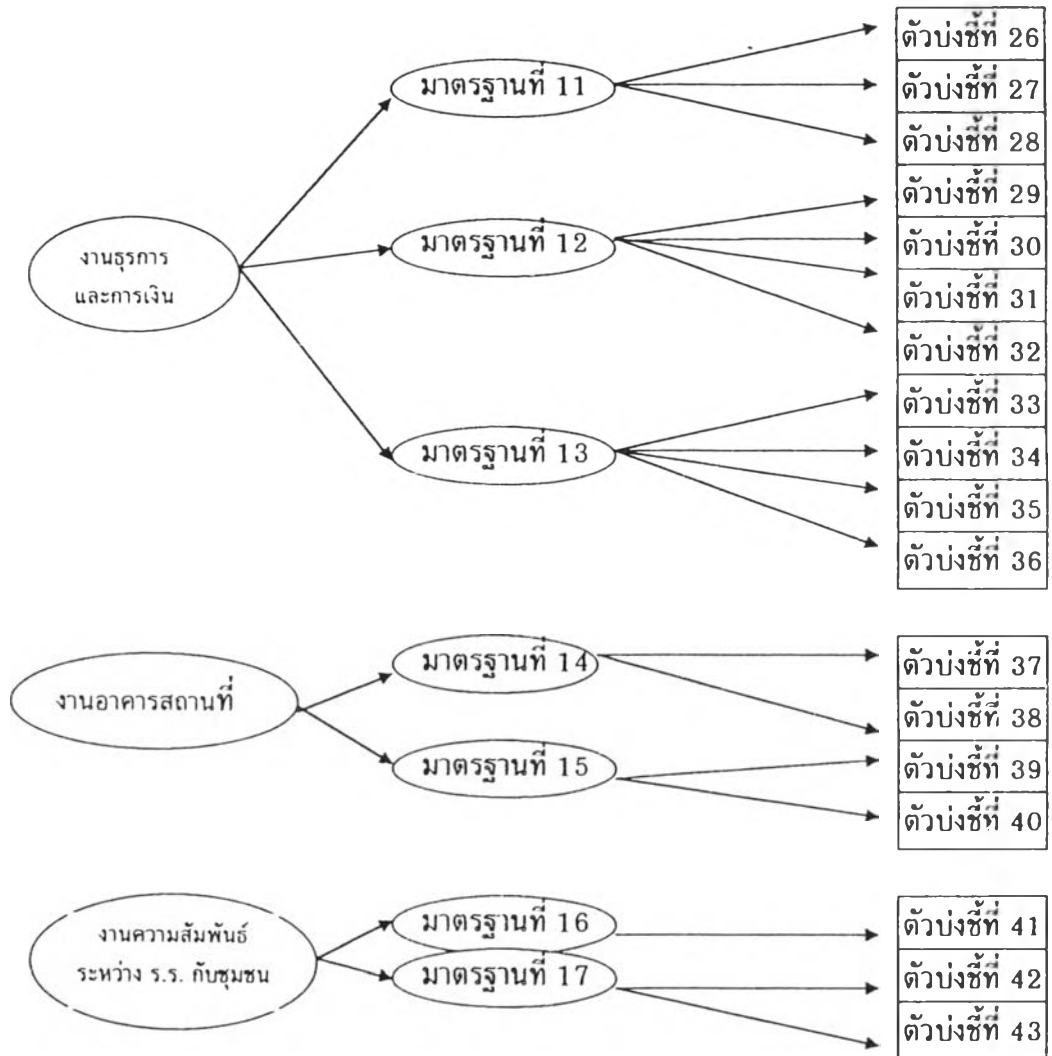
การพัฒนาตัวบ่งชี้ร่วมสำหรับเกณฑ์มาตรฐานโรงเรียนประถมศึกษาในการวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยยึดตามกรอบแนวคิดทฤษฎีเกณฑ์มาตรฐานโรงเรียนประถมศึกษา พ.ศ. 2536 ซึ่งกำหนดตามภารกิจและขอบข่ายงานของโรงเรียนทั้ง 6 งาน คือ งานวิชาการ งานบุคลากร งานกิจการนักเรียน งานธุรการและการเงิน งานอาคารสถานที่ และงานความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนกับชุมชน เกณฑ์มาตรฐานโรงเรียนประถมศึกษานี้มีโครงสร้างความสัมพันธ์กันระหว่างภารกิจ และขอบข่ายของงานโรงเรียนประถมศึกษา มาตรฐาน และตัวบ่งชี้ กล่าวคือ จากภารกิจ และขอบข่ายของงานโรงเรียนประถมศึกษาจะกำหนดรายละเอียดของมาตรฐานที่สัมพันธ์กับงานต่าง ๆ ของโรงเรียน และจากมาตรฐานในแต่ละงานนี้จะกำหนดตัวบ่งชี้ต่าง ๆ ขึ้นมาสำหรับประเมินโดยให้ระดับคุณภาพต่าง ๆ ตามเกณฑ์ที่กำหนดไว้

จากกรอบความคิดทฤษฎีโครงสร้างเกณฑ์มาตรฐานโรงเรียนประถมศึกษาสามารถเขียนอยู่ในรูปโมเดลลิสรเร็วหรือโมเดลโครงสร้างความสัมพันธ์เชิงเส้น ได้ดังแผนภาพที่ 2.2 และผู้วิจัยได้ใช้กรอบความคิดเชิงทฤษฎี เป็นกรอบความคิดในการวิจัยครั้งนี้

แผนภาพที่ 2.2 กรอบความคิดทฤษฎีเกณฑ์มาตรฐานโรงเรียนประถมศึกษาในรูปแบบเดลลิสเรล



แผนภาพที่ 2.2 (ต่อ)



สมมุติฐานการวิจัย

จากการศึกษาแนวคิด ทฤษฎีเกณฑ์มาตรฐานโรงเรียนประถมศึกษา และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานโรงเรียนประถมศึกษา สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ผู้วิจัยได้ตั้งสมมุติฐานในการวิจัย ดังนี้

1. เกณฑ์มาตรฐานโรงเรียนประถมศึกษาที่กำหนดขึ้นด้วยผู้ทรงคุณวุฒิและคณะทำงานของกองวิชาการ สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ กระทรวงศึกษาธิการ ตามกรอบแนวคิดภารกิจและขอบข่ายงานของโรงเรียนประถมศึกษาทั้ง 6 งาน มีความตรงเชิงโครงสร้าง และสอดคล้องกับข้อมูลเชิงประจักษ์

2. ตัวบ่งชี้รวมสำหรับเกณฑ์มาตรฐานโรงเรียนประถมศึกษาที่พัฒนาขึ้น มีน้ำหนักความสำคัญสอดคล้องกันกับน้ำหนักความสำคัญของการบริหารงานโรงเรียนทั้ง 6 งาน และตามน้ำหนักที่ผู้ทรงคุณวุฒิ และคณะทำงานของกองวิชาการ กำหนดไว้ในเกณฑ์มาตรฐานโรงเรียนประถมศึกษา