

บทที่ 1



บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การจัดการศึกษาในโรงเรียนเท่าที่เป็นอยู่ โรงเรียนแต่ละโรงมักจะมีลักษณะเด่นหรือค้อยในแต่ละเรื่องแตกต่างกัน ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับความรู้ความสามารถของผู้บริหารของแต่ละโรงเรียน และการเห็นความสำคัญในประเด็นของการจัดการศึกษาที่แตกต่างกัน โรงเรียนที่เห็นความสำคัญของงานวิชาการ การปฏิบัติกิจกรรมต่าง ๆ ในโรงเรียนก็เน้นงานด้านวิชาการ โรงเรียนที่เห็นความสำคัญของงานกิจการนักเรียน ก็จะเน้นการปฏิบัติกิจกรรมที่ส่งเสริมงานกิจการนักเรียน เป็นต้น โรงเรียนที่เน้นการปฏิบัติพิเศษในบางเรื่อง แต่ในขณะที่เดียวกันไม่ละเลยการปฏิบัติเรื่องอื่น ๆ ให้เป็นไปตามมาตรฐานที่กำหนดก็จัดว่าเป็นโรงเรียนที่ดีมีคุณภาพได้ แต่สำหรับโรงเรียนที่เน้นการปฏิบัติในบางเรื่องจนละเลยหรือละเว้นการปฏิบัติเรื่องอื่น ๆ ซึ่งยังจำเป็นอยู่ โรงเรียนนั้นก็จะเป็นโรงเรียนที่ถือว่าไม่มีคุณภาพไม่ได้ (จรัส นองมาก, 2538: 20-21)

ในปัจจุบันสินค้าต่าง ๆ ที่ผลิตออกมาจำหน่ายในท้องตลาดไม่ว่าจะเป็นเครื่องอุปโภคหรือบริโภค มักจะมีเครื่องหมายแสดงถึงการเป็นผลิตภัณฑ์ที่ได้มาตรฐานซึ่งให้ความมั่นใจแก่ผู้บริโภคว่าเป็นผลิตภัณฑ์ที่มีระดับ มีมาตรฐานคุณภาพ โดยมีหน่วยงานต่าง ๆ เป็นผู้รับรองการผลิตสินค้าชนิดนั้น ๆ เช่น สำนักงานมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา เป็นต้น โรงเรียนก็เป็นกิจการที่จะต้องมีความมาตรฐานคุณภาพในการจัดการศึกษาเพื่อแสดงให้ผู้ปกครองและนักเรียน ซึ่งเป็นผู้รับบริการมีความมั่นใจในการเลือกสถานศึกษาให้กับบุตรหลานของตน (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชน, 2538: 2) มาตรฐานคุณภาพโรงเรียนถือเป็นเครื่องมือที่สำคัญยิ่งต่อการจัดการศึกษาในโรงเรียน เป็นจุดหมายปลายทางที่โรงเรียนที่ดีทั้งหลายจะต้องดำเนินการให้ประสบผลสำเร็จ

สำหรับกรุงเทพมหานคร ซึ่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนครหลวง มีหน้าที่ส่วนหนึ่งในการจัดการศึกษา ซึ่งกำหนดไว้ในมาตรา 89(21) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 โดยเฉพาะการจัดการศึกษาในระดับประถมศึกษาซึ่งเป็นงานที่มีขนาดใหญ่่มาก มีโรงเรียนในสังกัด 427 โรงเรียน กระจายอยู่ทั่วพื้นที่ 38 สำนักงานเขต (กรุงเทพมหานคร, สำนักการศึกษา, 2538: 36) โดยมีสำนักการศึกษา กรุงเทพมหานคร เป็นหน่วยงานหลักที่รับผิดชอบดูแล โรงเรียนเหล่านี้มีสภาพที่แตกต่างกัน ทั้งทางด้านสภาพภูมิศาสตร์ เศรษฐกิจ สังคม ขนาดของโรงเรียน จำนวนนักเรียน ตลอดจนในด้านคุณภาพการศึกษา (กรุงเทพมหานคร, สำนักการศึกษา, 2535: คำนำ)

ถึงแม้ว่าโรงเรียนจะมีความแตกต่างกัน แต่โดยหลักการในการศึกษาในงานทางการศึกษาแล้ว คุณภาพการศึกษาควรจะแตกต่างกันน้อยที่สุด ดังนั้นกรุงเทพมหานครจึงได้กำหนดโครงการประเมินมาตรฐานโรงเรียนขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์ 2 ประการ คือ เพื่อยกระดับมาตรฐานโรงเรียนให้มีคุณภาพและประสิทธิภาพทัดเทียมกัน และเพื่อให้โรงเรียนยึดเกณฑ์มาตรฐานเป็นแนวทางในการปฏิบัติงานในโรงเรียน โดยมอบหมายให้หน่วยศึกษานิเทศก์ สำนักการศึกษาเป็นผู้รับผิดชอบโครงการ (กรุงเทพมหานคร, สำนักการศึกษา, 2534ก: 99-100)

หน่วยศึกษานิเทศก์ สำนักการศึกษาเป็นหน่วยงานหนึ่งของสำนักการศึกษา มีบทบาทหน้าที่ ในการนิเทศการศึกษาแก่โรงเรียนประถมศึกษา ในสังกัดกรุงเทพมหานคร ด้วยการให้คำปรึกษาเสนอแนะ สนับสนุน ส่งเสริม ให้การดำเนินการบริหารการศึกษาของโรงเรียนเป็นไปตามจุดหมายของหลักสูตร นโยบายด้านการศึกษารัฐ และนโยบายด้านการศึกษาของกรุงเทพมหานคร (กรุงเทพมหานคร, สำนักการศึกษา, 2537: 3) นอกจากนี้ยังมีหน้าที่ในการทดสอบปรับปรุงเกณฑ์ และเครื่องมือประเมินมาตรฐาน ตลอดจนติดตามประเมินผลคุณภาพทางการศึกษาของโรงเรียนในสังกัดให้เป็นไปตามเกณฑ์มาตรฐาน(กรุงเทพมหานคร, สำนักการศึกษา, 2534ข: 99-100) ด้วยบทบาทและหน้าที่ดังกล่าว หน่วยศึกษานิเทศก์จึงได้นำเกณฑ์มาตรฐานโรงเรียนมาใช้ โดยมีการพัฒนามาเป็นลำดับดังนี้

ในปีการศึกษา 2522 สำนักการศึกษา กรุงเทพมหานคร ได้ใช้เกณฑ์มาตรฐานโรงเรียนประถมศึกษา ของกระทรวงศึกษาธิการ ซึ่งมีโครงสร้างในการประเมินเกณฑ์มาตรฐาน 4 หมวด

คือ หมวดที่ 1 อาคารสถานที่ และอุปกรณ์ มี 4 เรื่อง 45 ข้อกระทง หมวดที่ 2 การบริหารโรงเรียน มี 6 เรื่อง 57 ข้อกระทง หมวดที่ 3 การเรียนการสอน มี 9 เรื่อง 79 ข้อกระทง และหมวดที่ 4 ความสัมพันธ์และความร่วมมือกับชุมชน มี 1 เรื่อง 7 ข้อกระทง (สุภาพ พรรณชนะ, 2535ก: 2)

ต่อมาในปีการศึกษา 2530 สำนักการศึกษา กรุงเทพมหานคร ได้ทำการปรับปรุงเกณฑ์มาตรฐานโรงเรียน โดยเน้นการประเมินที่ผลผลิตของโรงเรียน โดยถือเกณฑ์คุณภาพนักเรียนเป็นหลัก ซึ่งมีโครงสร้างของเกณฑ์มาตรฐาน 13 ข้อกระทง (สุภาพ พรรณชนะ, 2535ข: 2-3)

หลังจากนั้นในปีการศึกษา 2533 หน่วยศึกษานิเทศก์ สำนักการศึกษา ได้ปรับปรุงเกณฑ์มาตรฐานโรงเรียนอีกครั้ง เนื่องจากการพิจารณาของคณะกรรมการพิจารณาเกณฑ์มาตรฐานโรงเรียนพบว่า เกณฑ์มาตรฐานโรงเรียนที่ใช้อยู่เดิม 13 ข้อกระทงนั้นไม่ครอบคลุมงานทั้งหมดในโรงเรียนประถมศึกษา (สุภาพ พรรณชนะ, 2535ค: 3) เกณฑ์มาตรฐานที่ปรับปรุงขึ้นในครั้งนี้ได้ใช้มาจนถึงปัจจุบันโครงสร้างของเกณฑ์มาตรฐานแบ่งออกเป็น 6 หมวด คือ

- หมวดที่ 1 งานวิชาการมี 10 เกณฑ์มาตรฐาน
- หมวดที่ 2 งานกิจกรรมนักเรียนมี 5 เกณฑ์มาตรฐาน
- หมวดที่ 3 งานธุรการ การเงิน และพัสดุมี 4 เกณฑ์มาตรฐาน
- หมวดที่ 4 งานบุคลากรมี 9 เกณฑ์มาตรฐาน
- หมวดที่ 5 งานอาคารสถานที่ และสิ่งแวดล้อมมี 12 เกณฑ์มาตรฐาน
- หมวดที่ 6 งานความสัมพันธ์กับชุมชนมี 4 เกณฑ์มาตรฐาน

ต่อมาในปีการศึกษา 2535 สุภาพ พรรณชนะ (2535ง: 277-283) ได้ทำการวิจัยติดตามผลการประเมินเกณฑ์มาตรฐานโรงเรียนประถมศึกษา สังกัดกรุงเทพมหานคร พบว่ารายละเอียดของเกณฑ์มาตรฐานควรจะต้องมีการแก้ไขปรับปรุงให้เหมาะสมกับสภาพของโรงเรียนในสังกัดกรุงเทพมหานคร เพื่อให้โรงเรียนสังกัดกรุงเทพมหานคร ได้ใช้เป็นแนวทางในการพัฒนาการศึกษาให้บรรลุเป้าหมายของหลักสูตรต่อไป ประกอบกับในช่วงแผนพัฒนากรุงเทพมหานครฉบับที่ 5 (พ.ศ.2540-2544) กรุงเทพมหานครมีนโยบายที่จะประกันคุณภาพ

การศึกษาของโรงเรียนในสังกัดกรุงเทพมหานคร ซึ่งเกณฑ์มาตรฐานโรงเรียนจะเป็นเครื่องมือที่สำคัญในการประกันคุณภาพการศึกษา เป็นสิ่งที่รับรองได้ว่าการจัดการศึกษามีคุณภาพ ดังนั้นจึงจำเป็นอย่างยิ่งที่กรุงเทพมหานครจะต้องพิจารณาปรับปรุงเกณฑ์มาตรฐานโรงเรียนให้เป็นเกณฑ์ที่สมบูรณ์ที่สุด (พัชราภรณ์ จิตรโต, สัมภาษณ์, 7 ธันวาคม 2538)

จากข้อมูลดังกล่าวข้างต้นผู้วิจัยจึงมีความสนใจและเห็นความสำคัญที่จะต้องศึกษาว่าเกณฑ์มาตรฐานโรงเรียนประถมศึกษา สังกัดกรุงเทพมหานคร ใช้อยู่ในปัจจุบันมีความเหมาะสมมากน้อยเพียงไร มีเกณฑ์มาตรฐานหรือข้อพิจารณาข้อใดที่สมควรปรับปรุงแก้ไขหรือเพิ่มเติมบ้าง เพื่อให้ได้รายละเอียดที่จะนำมาเป็นข้อมูลและสารสนเทศ อันเป็นประโยชน์ต่อกรุงเทพมหานคร ในการพัฒนาเกณฑ์มาตรฐานโรงเรียนประถมศึกษา ให้มีความเหมาะสมและมีมาตรฐานที่สมบูรณ์ยิ่งขึ้น ซึ่งจะเป็นแนวทางให้ได้เกณฑ์มาตรฐานที่จะใช้เป็นหลักในการประกันคุณภาพการจัดการศึกษาของกรุงเทพมหานครต่อไป

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

เพื่อศึกษาความคิดเห็นของผู้บริหารและศึกษานิเทศก์ที่มีต่อเกณฑ์มาตรฐานโรงเรียนประถมศึกษา สังกัดกรุงเทพมหานคร

ขอบเขตของการวิจัย

1. การวิจัยครั้งนี้เป็นการศึกษาความคิดเห็น ของผู้บริหารโรงเรียน ซึ่งได้แก่ ผู้ อำนวยการโรงเรียน อาจารย์ใหญ่ ครูใหญ่ และศึกษานิเทศก์เขต สังกัดกรุงเทพมหานคร เฉพาะปีการศึกษา 2538 เท่านั้น
2. การวิจัยครั้งนี้ใช้เกณฑ์มาตรฐานและข้อพิจารณาตามเครื่องมือการประเมินเกณฑ์ มาตรฐานโรงเรียนประถมศึกษา สังกัดกรุงเทพมหานคร ซึ่งจัดทำโดยหน่วยศึกษานิเทศก์ สำนัก การศึกษา กรุงเทพมหานคร และพิมพ์เผยแพร่เมื่อปีการศึกษา 2535 เป็นกรอบในการวิจัยซึ่ง กำหนดลักษณะงานไว้ 6 หมวด คือ

- หมวดที่ 1 งานวิชาการ
- หมวดที่ 2 งานกิจการนักเรียน
- หมวดที่ 3 งานธุรการ การเงิน และพัสดุ
- หมวดที่ 4 งานบุคลากร
- หมวดที่ 5 งานอาคารสถานที่ และสิ่งแวดล้อม
- หมวดที่ 6 งานความสัมพันธ์กับชุมชน

ประโยชน์ที่ได้รับจากการวิจัย

1. ความคิดเห็นของผู้บริหารและศึกษานิเทศก์ ทำให้ได้ข้อมูลและสารสนเทศเพื่อการปรับปรุงพัฒนาเกณฑ์มาตรฐานโรงเรียนประถมศึกษา สังกัดกรุงเทพมหานคร
2. ทำให้ได้ข้อมูลและสารสนเทศ ซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อผู้บริหาร โรงเรียนใช้เป็นแนวทางในการวางแผนปรับปรุงพัฒนาโรงเรียนให้เข้าสู่เกณฑ์มาตรฐาน
3. ทำให้ได้ข้อมูลและสารสนเทศ ซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อบุคคลที่เกี่ยวข้องในระดับสูงกว่าโรงเรียนใช้เป็นแนวทางในการวางแผนปรับปรุงพัฒนาการศึกษาของกรุงเทพมหานครให้มีคุณภาพยิ่งขึ้น

คำจำกัดความที่ใช้ในการวิจัย

ผู้บริหาร หมายถึง บุคลากรที่ดำรงตำแหน่งหัวหน้าสถานศึกษา ซึ่งได้แก่ ผู้อำนวยการโรงเรียน อาจารย์ใหญ่ ครูใหญ่ ในโรงเรียนประถมศึกษาสังกัดกรุงเทพมหานคร

ศึกษานิเทศก์ หมายถึง บุคลากรที่ดำรงตำแหน่งศึกษานิเทศก์ในสำนักงานเขต สังกัดกรุงเทพมหานคร

สำนักงานเขต หมายถึง ส่วนราชการหนึ่งของกรุงเทพมหานคร โดยมีผู้อำนวยการเขต เป็นผู้สั่งราชการงานศึกษาธิการ และโรงเรียน ตามลำดับ

กรุงเทพมหานคร หมายถึง องค์การบริหารส่วนท้องถิ่น โดยมีระเบียบการปกครองตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528

เกณฑ์มาตรฐานโรงเรียนประถมศึกษา หมายถึง ข้อกำหนดที่หน่วยศึกษานิเทศก์
สำนักการศึกษา กรุงเทพมหานคร จัดทำขึ้นในปีการศึกษา 2535 เพื่อให้โรงเรียนสังกัด
กรุงเทพมหานครใช้เป็นแนวปฏิบัติ

เครื่องมือการประเมินเกณฑ์มาตรฐานโรงเรียนประถมศึกษา หมายถึง เอกสารที่ใช้ใน
การประเมินเกณฑ์มาตรฐานโรงเรียน โรงเรียนสังกัดกรุงเทพมหานคร ซึ่งหน่วยศึกษานิเทศก์
สำนักการศึกษา กรุงเทพมหานคร เป็นผู้จัดทำและพิมพ์เผยแพร่ในปี 2535

วิธีดำเนินการวิจัย

1. ประชากรที่ใช้ในการวิจัย ประกอบด้วยบุคคล 2 กลุ่ม ได้แก่

- 1.1 ผู้บริหารโรงเรียน จำนวน 427 คน ใช้ประชากรทั้งหมดในการวิจัย
 - 1.2 ศึกษานิเทศก์ จำนวน 38 คน ใช้ประชากรทั้งหมดในการวิจัย
- รวมผู้ให้ข้อมูลทั้งสิ้น 465 คน

2. เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย การวิจัยครั้งนี้ใช้แบบสอบถาม มีลักษณะเป็นแบบ
ตรวจสอบรายการ (Check list) มาตรฐานประเมินค่า (Rating Scale) และแบบปลายเปิด
(Open end)

3. การเก็บรวบรวมข้อมูล ผู้วิจัยดำเนินการเก็บรวบรวมข้อมูลด้วยตนเอง และใช้
บริการทางไปรษณีย์

4. การวิเคราะห์ข้อมูล ใช้วิธีการดังนี้

4.1 แบบสอบถามในส่วนที่มีลักษณะเป็นแบบกำหนดคำตอบให้ (Check list)
ใช้การแจกแจงความถี่และหาค่าร้อยละ

4.2 แบบสอบถามในส่วนที่มีลักษณะเป็นแบบมาตรฐานประเมินค่า (Rating
Scale) ใช้การแจกแจงความถี่ หาค่าเฉลี่ย (\bar{X}) และส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน (S.D.)

4.3 แบบสอบถามในส่วนที่มีลักษณะเป็นแบบปลายเปิด ใช้การวิเคราะห์เนื้อหา
แจกแจงความถี่ และหาค่าร้อยละ

การนำเสนอผลการวิจัย นำเสนอในรูปตารางประกอบความเรียง

การนำเสนอผลการวิจัย

ในการวิจัยครั้งนี้ผู้วิจัยได้ลำดับขั้นตอนการนำเสนอผลการวิจัย โดยแบ่งเป็น 5 บท ดังนี้

บทที่ 1 บทนำ กล่าวถึง ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา วัตถุประสงค์ของการวิจัย ขอบเขตของการวิจัย ประโยชน์ที่ได้รับจากการวิจัย คำจำกัดความที่ใช้ในการวิจัย วิธีดำเนินการวิจัย และการนำเสนอผลการวิจัย

บทที่ 2 เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง กล่าวถึง บทบาทของโรงเรียนประถมศึกษา ขอบข่ายงานของโรงเรียนประถมศึกษา แนวคิดเกี่ยวกับคุณภาพการศึกษา เกณฑ์มาตรฐานโรงเรียน การจัดการศึกษาของกรุงเทพมหานคร การประเมินมาตรฐานโรงเรียนของกรุงเทพมหานคร และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

บทที่ 3 วิธีดำเนินการวิจัย กล่าวถึง วัตถุประสงค์ของการวิจัย ประชากรที่ใช้ในการวิจัย เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย วิธีดำเนินการวิจัยซึ่งลำดับขั้นตอนในรายละเอียดประกอบด้วย การกำหนดกรอบแนวคิดในการวิจัย การสร้างเครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย การเก็บรวบรวมข้อมูล การวิเคราะห์ข้อมูล และสรุปผลและการนำเสนอผลการวิจัย

บทที่ 4 การนำเสนอผลการวิเคราะห์ข้อมูล

บทที่ 5 สรุปผลของการวิจัย อภิปราย และข้อเสนอแนะ และส่วนสุดท้ายเป็นรายการอ้างอิง และภาคผนวก