

บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การศึกษาเป็นปัจจัยสำคัญในการสร้างและพัฒนาความรู้ ความคิด ความประพฤติ และคุณธรรมของบุคคล สังคม และบ้านเมืองใดให้การศึกษาที่ดีแก่เยาวชนได้อย่างครบถ้วน ล้วนพอเหมาะกันทุกๆด้าน สังคมและบ้านเมืองนั้นก็จะมีพลเมืองที่มีคุณภาพ ซึ่งสามารถธำรงรักษาความเจริญมั่นคงของประเทศชาติไว้ และพัฒนาให้ก้าวหน้าต่อไปได้โดยตลอด (พระบรมราโชวาท 2524) ในกระแสโลกาภิวัตน์สังคมมีการเปลี่ยนแปลงในด้านต่างๆอย่างรวดเร็ว ประชาชนจะต้องได้รับการศึกษาที่มีคุณภาพ เพื่อพัฒนาให้มีความรู้ ความสามารถ ก้าวทันเทคโนโลยี รู้เท่าทันการเปลี่ยนแปลง จึงสามารถปรับตัวอยู่ในสังคมได้อย่างสมดุลย์ (กรมวิชาการ 2544 : 1) กระทรวงศึกษาธิการจึงให้ความสำคัญต่อการพัฒนาคุณภาพการศึกษาโดยกำหนดนโยบายปฏิรูปการศึกษาเพื่อพัฒนาการศึกษาให้มีคุณภาพ สร้างสังคมแห่งการเรียนรู้โดยมีเป้าหมายการจัดการศึกษาต้องเป็นไปเพื่อพัฒนาคนไทยให้เป็นมนุษย์ที่สมบูรณ์ทั้งร่างกาย จิตใจ ภูมิปัญญา คุณธรรมจริยธรรม และวัฒนธรรม ในการดำรงชีวิต สามารถอยู่ร่วมกับผู้อื่นได้อย่างมีความสุข (กรมวิชาการ 2544 : 1) การพัฒนาคุณภาพการศึกษาเพื่อให้บรรลุเป้าหมายดังกล่าว การประกันคุณภาพการศึกษาจึงเป็นกลไกสำคัญ ดังพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ได้กำหนดไว้ในหมวด 6 เรื่องมาตรฐานและการประกันคุณภาพการศึกษา มาตรา 47 ให้มีระบบการประกันคุณภาพการศึกษาเพื่อพัฒนาคุณภาพและมาตรฐานการศึกษาทุกระดับ ประกอบด้วย ระบบการประกันคุณภาพภายใน และระบบการประกันคุณภาพภายนอก มาตรา 48 ให้หน่วยงานต้นสังกัดและสถานศึกษาจัดให้มีระบบการประกันคุณภาพภายในสถานศึกษาเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการบริหารการศึกษาที่ต้องดำเนินการอย่างต่อเนื่อง (พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ม. 47, ม.48) โดยอาศัยหลักการ วิธีการบริหาร และการจัดการคุณภาพ (Quality Management) สมัยใหม่ที่เน้นการสร้างเชื่อมั่นให้กับทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องว่า ผู้เรียนทุกคนได้รับการศึกษาที่มีคุณภาพตามมาตรฐานที่กำหนดไว้ (กรมวิชาการ 2544 : 9-1) ระบบการประกันคุณภาพภายในสถานศึกษาจึงเป็นกลไกขับเคลื่อนให้สถานศึกษาพัฒนาไปข้างหน้าอย่างต่อเนื่องบนหลักการมีส่วนร่วมของชุมชน (กรมวิชาการ 2544 : 2-3) ในการประกันคุณภาพภายในสถานศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ ได้กำหนดบทบาทหน้าที่ของหน่วยงานต้นสังกัด และเขตพื้นที่การศึกษาไว้

ในกฎกระทรวง ว่าด้วยระบบ หลักเกณฑ์ และวิธีการประกันคุณภาพการศึกษาภายในสถานศึกษา ระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน พ.ศ. 2546 โดยมีกระบวนการพัฒนาคุณภาพการศึกษา หลักเกณฑ์และวิธีการประกันคุณภาพการศึกษาภายในสถานศึกษา โดยให้หน่วยงานต้นสังกัด และสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา มีหน้าที่ส่งเสริมสนับสนุน ร่วมดำเนินงานตามระบบประกันคุณภาพการศึกษาภายในสถานศึกษา

สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษานครศรีธรรมราช เขต 4 ซึ่งเป็นหน่วยงานรับผิดชอบการจัดการศึกษาระดับเขตพื้นที่การศึกษา จึงได้กำหนดนโยบายให้สถานศึกษาในสังกัด ตามมาตรา 18 (2) แห่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 คือโรงเรียนของรัฐ โรงเรียนเอกชน และโรงเรียนที่สังกัดสถาบันพุทธศาสนา หรือศาสนาอื่น ที่จัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน ต้องดำเนินการจัดระบบการประกันคุณภาพภายในสถานศึกษา ประกอบด้วย ภาระงานที่สถานศึกษาต้องดำเนินการอย่างเป็นระบบ และเป็นกระบวนการ ตามกระบวนการพัฒนาคุณภาพการศึกษาดังนี้คือ 1) การจัดระบบบริหารและสารสนเทศ 2) การพัฒนามาตรฐานการศึกษา 3) การจัดทำแผนพัฒนาคุณภาพการศึกษา 4) การดำเนินงานตามแผนพัฒนาคุณภาพการศึกษา 5) การตรวจสอบและทบทวนคุณภาพการศึกษา 6) การประเมินคุณภาพการศึกษา 7) การรายงานคุณภาพการศึกษา 8) การผลุงระบบการประกันคุณภาพการศึกษา โดยให้ถือว่าระบบการประกันคุณภาพภายในเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการจัดการศึกษาที่สถานศึกษาต้องดำเนินการอย่างต่อเนื่อง และเมื่อสิ้นปีการศึกษา สถานศึกษาต้องจัดทำรายงานประจำปี เสนอต่อหน่วยงานต้นสังกัด หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และเปิดเผยต่อสาธารณชน สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษานครศรีธรรมราช เขต 4 กำหนดออกประเมินคุณภาพภายในอย่างน้อย 1 ครั้งในทุก 3 ปี

จากผลการประเมินภายนอกรอบแรก พบว่า มาตรฐานด้านผู้เรียนที่ควรปรับปรุงและพัฒนาโดยเร็วคือมาตรฐานที่ 4 ผู้เรียนมีความสามารถในการคิดวิเคราะห์ คิดสังเคราะห์ มีวิจารณญาณ มีความคิดสร้างสรรค์ คิดไตร่ตรองและมีวิสัยทัศน์ ซึ่งผลการประเมินในมาตรฐานที่ 4 มีความสัมพันธ์กับมาตรฐานด้านครูและผู้บริหาร กล่าวคือเมื่อการบริหารในมาตรฐานที่ 18 การจัดกิจกรรมและการเรียนการสอน โดยเน้นผู้เรียนเป็นสำคัญอยู่ในระดับพอใช้แล้วย่อมส่งผลให้มาตรฐานด้านครูมีความสามารถในการจัดการเรียนการสอนอย่างมีประสิทธิภาพและเน้นผู้เรียนเป็นสำคัญอยู่ในระดับพอใช้เช่นกัน และส่งผลให้ผู้เรียนมีความสามารถในการคิดวิเคราะห์ คิดสังเคราะห์ อยู่ในระดับพอใช้ ดังนั้นในการปรับปรุงพัฒนาให้ผู้เรียนมีความสามารถในการคิดวิเคราะห์ คิดสังเคราะห์ และมีความคิดสร้างสรรค์ คิดไตร่ตรองและมีวิสัยทัศน์ในระดับดีทั้งประเทศเพื่อก้าวไปสู่การปฏิรูปการศึกษาของประเทศไทยให้ดียิ่งขึ้น ควรจะต้องปรับปรุงพัฒนาทั้ง 3 ด้าน คือ ด้านผู้บริหาร ด้านครู และด้านนักเรียนให้สอดคล้องกัน ดังนั้นผู้วิจัยใน

ฐานะผู้บริหารสถานศึกษา จึงสนใจศึกษาการดำเนินงานการประกันคุณภาพการศึกษาในโรงเรียน ประถมศึกษา สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษานครศรีธรรมราช เขต 4 ว่ามีการดำเนินการมาก น้อยเพียงใด ตามกระบวนการพัฒนาคุณภาพการศึกษา ประกอบด้วย 8 ขั้นตอนคือ

- 1) การจัดระบบบริหารและสารสนเทศ
- 2) การพัฒนามาตรฐานการศึกษา
- 3) การจัดทำแผนพัฒนาคุณภาพการศึกษา
- 4) การดำเนินงานตามแผนพัฒนาคุณภาพการศึกษา
- 5) การตรวจสอบและทบทวนคุณภาพการศึกษา
- 6) การประเมินคุณภาพการศึกษา
- 7) การรายงานคุณภาพการศึกษาประจำปี
- 8) การผดุงระบบการประกันคุณภาพการศึกษา

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

จากปัญหาดังกล่าวผู้วิจัยได้ตั้งวัตถุประสงค์ ดังนี้

1. เพื่อศึกษาระดับการดำเนินงานการประกันคุณภาพการศึกษาในโรงเรียนระดับ ประถมศึกษา สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษานครศรีธรรมราช เขต 4
2. เพื่อศึกษาเปรียบเทียบ การดำเนินงานการประกันคุณภาพการศึกษาในโรงเรียนระดับ ประถมศึกษา สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษานครศรีธรรมราช เขต 4 ระหว่างโรงเรียนขนาด ใหญ่ ขนาดกลาง ขนาดเล็ก

กรอบแนวคิดในการวิจัย

ในการวิจัยครั้งนี้เป็นการศึกษาการประกันคุณภาพการศึกษาโรงเรียนประถมศึกษา สังกัด สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษานครศรีธรรมราช เขต 4 ว่าขนาดของโรงเรียนมีผลต่อการดำเนินงาน การประกันคุณภาพการศึกษาอย่างไร โดยใช้กรอบการศึกษาตามกฎกระทรวง ว่าด้วยระบบ หลักเกณฑ์ และวิธีการประกันคุณภาพภายในสถานศึกษาระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน พ.ศ. 2546 ภายใต้อุปกรณ์ประกอบต่อไปนี้ 1) การจัดระบบบริหารและสารสนเทศ 2) การพัฒนามาตรฐาน การศึกษา 3) การจัดทำแผนพัฒนาคุณภาพการศึกษา 4) การดำเนินงานตามแผนพัฒนาคุณภาพ การศึกษา 5) การตรวจสอบและทบทวนคุณภาพการศึกษา 6) การประเมินคุณภาพการศึกษา 7) การรายงานคุณภาพการศึกษาประจำปี 8) การผดุงระบบการประกันคุณภาพการศึกษา

สมมติฐานของการวิจัย

1. การดำเนินงานการประกันคุณภาพการศึกษาในโรงเรียนประถมศึกษา สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษานครศรีธรรมราช เขต 4 มีการดำเนินงานอยู่ในระดับมาก
2. การดำเนินงานการประกันคุณภาพการศึกษาในโรงเรียนประถมศึกษา สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษานครศรีธรรมราช เขต 4 ระหว่างโรงเรียนขนาดใหญ่ ขนาดกลาง ขนาดเล็กแตกต่างกัน

ขอบเขตของการวิจัย

1. ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

1.1 ประชากร ได้แก่ ผู้บริหารสถานศึกษา และครูวิชาการโรงเรียนระดับประถมศึกษา สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษานครศรีธรรมราช เขต 4 ปีการศึกษา 2548 จากโรงเรียนทั้งสิ้น 145 โรงเรียน แยกเป็นโรงเรียนขนาดเล็ก จำนวน 49 โรงเรียน ขนาดกลาง จำนวน 60 โรงเรียน ขนาดใหญ่ จำนวน 36 โรงเรียน ผู้ให้ข้อมูลคือผู้บริหารสถานศึกษา โรงเรียนละ 1 คน และครูวิชาการโรงเรียนละ 1 คน รวมทั้งสิ้น 290 คน

1.2 กลุ่มตัวอย่าง ได้แก่ ผู้บริหารสถานศึกษาและครูวิชาการโรงเรียนรวมทั้งสิ้น 168 คน

1.2.1 ผู้บริหารสถานศึกษา ได้แก่ ผู้บริหารโรงเรียนระดับประถมศึกษา สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษานครศรีธรรมราช เขต 4 ปีการศึกษา 2548 จำนวน 84 คน ซึ่งได้มาจากการสุ่มแบบแบ่งชั้นภูมิชนิดเป็นสัดส่วน (proportional stratified random sampling) โดยใช้ขนาดโรงเรียนเป็นชั้นภูมิ

1.2.2 ครูวิชาการโรงเรียน ได้แก่ ครูที่ปฏิบัติหน้าที่ครูวิชาการโรงเรียนระดับประถมศึกษา สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษานครศรีธรรมราช เขต 4 ปีการศึกษา 2548 จำนวน 84 คน ซึ่งได้มาจากการสุ่มในครั้งเดียวกันกับผู้บริหารสถานศึกษาโรงเรียนขนาดเล็ก ขนาดกลาง และขนาดใหญ่

2. ตัวแปรที่ศึกษา

2.1 ตัวแปรอิสระ

2.1.1 ขนาดโรงเรียนที่ผู้บริหารสถานศึกษาและครูวิชาการโรงเรียนระดับประถมศึกษา สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษานครศรีธรรมราช เขต 4 ปฏิบัติงานจำแนกได้ดังนี้ (กองน โยบายและแผน 2541 : ไม่มีเลขหน้า)

2.1.1.1 โรงเรียนขนาดเล็ก

2.1.1.2 โรงเรียนขนาดกลาง

2.1.1.3 โรงเรียนขนาดใหญ่

2.2 ตัวแปรตาม ได้แก่ การดำเนินงานการประกันคุณภาพการศึกษาในโรงเรียนระดับประถมศึกษา แบ่งออกเป็น 8 ด้าน คือ

2.2.1 การจัดระบบบริหารและสารสนเทศ

2.2.2 การพัฒนามาตรฐานการศึกษา

2.2.3 การจัดทำแผนพัฒนาคุณภาพการศึกษา

2.2.4 การดำเนินงานตามแผนพัฒนาคุณภาพการศึกษา

2.2.5 การตรวจสอบและทบทวนคุณภาพการศึกษา

2.2.6 การประเมินคุณภาพการศึกษา

2.2.7 การรายงานคุณภาพการศึกษาประจำปี

2.2.8 การผดุงระบบการประกันคุณภาพการศึกษา

นิยามศัพท์เฉพาะ

1. การประกันคุณภาพการศึกษาในโรงเรียนระดับประถมศึกษาหมายถึงการดำเนินงานของโรงเรียนระดับประถมศึกษา ตามประกาศกฎกระทรวง ว่าด้วยระบบ หลักเกณฑ์ และวิธีการประกันคุณภาพการศึกษาภายในสถานศึกษา พ.ศ. 2546 ภายใต้องค์ประกอบการจัด ระบบบริหาร และสารสนเทศ การพัฒนามาตรฐานการศึกษา การจัดทำแผนพัฒนาคุณภาพการศึกษา การดำเนินงานตามแผนพัฒนาคุณภาพการศึกษา การตรวจสอบและทบทวนคุณภาพการศึกษา การประเมินคุณภาพการศึกษา การรายงานคุณภาพการศึกษาประจำปี และการผดุงระบบการประกันคุณภาพการศึกษ

1.1 การจัดระบบบริหารและสารสนเทศ หมายถึง การจัดระบบโครงสร้างการบริหารจัดการ ระบบการจัดเก็บข้อมูลให้เป็นหมวดหมู่เพื่อสะดวกในการค้นหา ประกอบด้วย การจัดองค์กรโครงสร้างการบริหารงาน โดยกำหนดขอบข่าย ภาระงาน กำหนดบทบาทหน้าที่ ผู้รับผิดชอบอย่างชัดเจน ดำเนินงานตามนโยบายและแผนงาน มีการจัดเก็บข้อมูลสารสนเทศครอบคลุมเพียงพอ ถูกต้องตรงกับความต้องการเป็นปัจจุบันทันต่อการใช้งาน มีการนิเทศ ติดตาม ประเมินผล รายงานผล และนำผลไปใช้ในการบริหารและปรับปรุงพัฒนางานอย่างเป็นระบบ

1.2 การพัฒนามาตรฐานการศึกษา หมายถึง การกำหนดมาตรฐานระดับสถานศึกษาให้เหมาะสมกับสภาพผู้เรียน บริบทของสถานศึกษา ท้องถิ่น และมาตรฐานการศึกษา

ขั้นพื้นฐาน ประกอบด้วย การศึกษาวิเคราะห์ข้อมูล ทบทวนมาตรฐาน ตลอดจนความต้องการของโรงเรียน ชุมชน เพื่อใช้ในการวางแผน ปรับปรุง พัฒนา กำหนดมาตรฐานการศึกษาให้สอดคล้องกับเป้าหมายหลักสูตร แนวทางการจัดการศึกษาของโรงเรียน พร้อมเสนอความเห็นชอบต่อคณะกรรมการสถานศึกษา ประกาศใช้เผยแพร่มาตรฐานการศึกษาต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

1.3 การจัดทำแผนพัฒนาคุณภาพการศึกษา หมายถึง กระบวนการที่ทุกฝ่ายประกอบด้วยครู ผู้ปกครอง ชุมชน ท้องถิ่น มีส่วนร่วม ประกอบด้วย การกำหนดนโยบายภารกิจ เป้าหมาย และแนวทางพัฒนาคุณภาพการศึกษา สอดคล้องกับสภาพปัจจุบัน และบริบทของสถานศึกษา ตลอดจนกำหนดโครงสร้างองค์ประกอบของแผนพัฒนาคุณภาพการศึกษารอบด้าน ซึ่งทุกฝ่ายมีส่วนร่วมในการปฏิบัติ ดำเนินการจัดทำแผนพัฒนาคุณภาพการศึกษา แผนปฏิบัติการประจำปี โดยผ่านความเห็นชอบของทุกฝ่าย

1.4 การดำเนินงานตามแผนพัฒนาคุณภาพการศึกษา หมายถึง กระบวนการในการดำเนินงานตามแผนที่บุคลากรและผู้เกี่ยวข้องได้ร่วมจัดทำแผนมีระบบ ประกอบด้วย การกำหนดขั้นตอน วิธีการปฏิบัติงาน การแบ่งงาน การมอบหมายงานให้ผู้รับผิดชอบอย่างชัดเจน เพื่อให้การปฏิบัติงานตามขั้นตอน วิธีการ และแผนงานดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพโดยการสนับสนุนงบประมาณ วัสดุอุปกรณ์ แรงจูงใจ ตลอดจนการนิเทศ กำกับ ติดตาม ตรวจสอบ ประเมินผล และรายงานผลการปฏิบัติงานเมื่อสิ้นสุดโครงการหรือกิจกรรม

1.5 การตรวจสอบและทบทวนคุณภาพการศึกษา หมายถึง กระบวนการประเมินตนเองของสถานศึกษาอย่างเป็นระบบ ดำเนินการอย่างต่อเนื่อง ประกอบด้วย การกำหนดกรอบกระบวนการ เกณฑ์การประเมิน แนวปฏิบัติในการรวบรวมข้อมูล โขการแต่งตั้งคณะกรรมการประเมิน เก็บรวบรวมข้อมูล ติดตาม ตรวจสอบ วิเคราะห์ สรุปผลการดำเนินงาน นำเสนอผลการตรวจสอบ ทบทวน รายงานผลการประเมิน เพื่อปรับปรุงพัฒนาการดำเนินงานโดยทุกฝ่ายมีส่วนร่วม

1.6 การประเมินคุณภาพการศึกษา หมายถึง กระบวนการตรวจสอบคุณภาพการศึกษาโดยทุกฝ่ายมีส่วนร่วม ประกอบด้วย การกำหนดเป้าหมาย จุดประสงค์ กรอบ ขั้นตอน วิธีการเครื่องมือและเกณฑ์การประเมินด้วยความตระหนักในความสำคัญให้ครอบคลุม สอดคล้องกับการดำเนินงานตามแผนงานและมาตรฐานการศึกษาที่กำหนด มีการวิเคราะห์ สรุปผลการประเมิน รายงานผลการประเมิน

1.7 การรายงานคุณภาพการศึกษาประจำปี หมายถึง การแสดงผลการดำเนินงานพัฒนาคุณภาพของสถานศึกษาในแต่ละปีว่าบรรลุความสำเร็จตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ใน