

# บทที่ 1

## บทนำ

### 1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ความเจริญก้าวหน้าทางด้านเทคโนโลยีสารสนเทศ และการเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้นอย่างรวดเร็ว จึงจำเป็นที่แต่ละประเทศต้องเรียนรู้ที่จะปรับตัวให้ทันกับการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นอยู่ตลอดเวลา และเตรียมพร้อมที่จะเผชิญกับความท้าทายจากกระแสโลก โดยปัจจัยสำคัญที่เผชิญการเปลี่ยนแปลงดังกล่าว ได้แก่ คุณภาพของคน การจัดการศึกษาเพื่อพัฒนาคนให้มีคุณภาพจึงเป็นเรื่องที่มีความจำเป็นอย่างยิ่ง โดยจะต้องเป็นการศึกษาที่มีคุณภาพ เพื่อให้ศักยภาพที่มีอยู่ในตัวคนได้รับการพัฒนาอย่างเต็มที่ ทำให้เป็นคนที่มีรู้จักคิดวิเคราะห์ รู้จักแก้ปัญหา มีความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ รู้จักเรียนรู้ด้วยตนเอง สามารถปรับตัวให้ทันการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นอย่างรวดเร็ว มีจริยธรรม คุณธรรม รู้จักพึ่งตนเอง และสามารถดำรงชีวิตอยู่ในสังคมได้อย่างมีความสุข (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, 2544, หน้า 1)

สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ กำหนดแนวทางการพัฒนาสถานศึกษา ให้นักเรียนทุกคนมีคุณภาพตามที่หลักสูตรกำหนด และสอดคล้องกับสภาพความต้องการของท้องถิ่น โดยนักเรียนระดับก่อนประถมศึกษา มีการพัฒนาทั้งด้านร่างกาย สติปัญญา อารมณ์ จิตใจ และสังคมตามเกณฑ์ นักเรียนชั้นประถมศึกษาและมัธยมศึกษาตอนต้น ได้รับการพัฒนาให้มีคุณลักษณะที่เหมาะสม ประกอบด้วย การมีความรู้ ความสามารถและทักษะตามที่หลักสูตรกำหนด มีคุณธรรมและคุณลักษณะที่ดี มีสุขภาพร่างกายสมบูรณ์ตามเกณฑ์มาตรฐาน มีสุขภาพจิตที่ดี มีความเชื่อมั่นในตนเอง

การจัดระบบประกันคุณภาพการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ ได้กำหนดหลักการสำคัญเพื่อพัฒนาการศึกษาไทยให้เป็นเลิศด้วยการกระจายอำนาจในการกำหนดนโยบายการบริหาร มีการสนับสนุนให้ผู้ปกครอง ชุมชน องค์กรปกครองท้องถิ่นได้มีส่วนร่วมในการรับผิดชอบในการจัดการศึกษา โดยสถานศึกษาจะต้องแสดงภาระหน้าที่ความรับผิดชอบ ผลการจัดการศึกษาต่อนักเรียนผู้ปกครอง ตามเกณฑ์มาตรฐานที่กำหนด (กระทรวงศึกษาธิการ, 2542, หน้า 3) พร้อมทั้งได้กำหนดนโยบายในการประกันคุณภาพการศึกษา เพื่อให้ทุกสถานศึกษามีมาตรฐานคุณภาพการศึกษาเท่าเทียมกัน

ส่งเสริมความร่วมมือสร้างจิตสำนึกในความรับผิดชอบเพื่อการพัฒนาคุณภาพมาตรฐาน มีการจัดตั้งองค์กรรับผิดชอบการพัฒนามาตรฐานการศึกษาระดับก่อนประถมศึกษา ระดับประถมศึกษา และระดับมัธยมศึกษาตอนต้น จัดให้มีการประเมินคุณภาพทั้งระบบ เพื่อรับรองมาตรฐานการศึกษาของสถานศึกษาตามเป้าหมาย พัฒนาบุคลากรทุกระดับให้มีความรู้ ความเข้าใจในกระบวนการประกันคุณภาพการศึกษา และสามารถดำเนินการตามนโยบายให้ทุกสถานศึกษามีการประกันคุณภาพได้มาตรฐาน พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติพุทธศักราช 2542 ฉบับแก้ไข 2545 หมวด 6 มาตรา 48 “ให้หน่วยงานต้นสังกัดและสถานศึกษาจัดให้มีระบบการประกันคุณภาพภายในสถานศึกษา และให้ถือว่าการประกันคุณภาพภายในเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการบริหารการศึกษาที่ต้องดำเนินการอย่างต่อเนื่อง โดยมีการจัดทำรายงานประจำปีเสนอต่อหน่วยงานต้นสังกัด หรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และเปิดเผยต่อสาธารณชน เพื่อนำไปสู่การพัฒนาคุณภาพและมาตรฐานการศึกษา และเพื่อรองรับการประกันคุณภาพภายนอก”

การประกันคุณภาพภายในของสถานศึกษา จึงเป็นกลไกสำคัญในการพัฒนาคุณภาพการศึกษา เพราะเป็นระบบที่สร้างความมั่นใจว่า สถานศึกษาสามารถจัดการศึกษาได้คุณภาพตามมาตรฐาน ผู้สำเร็จการศึกษามีความรู้ ความสามารถ มีคุณลักษณะอันพึงประสงค์ตามที่หลักสูตรกำหนดและสังคมต้องการ และสืบเนื่องจากการที่กระทรวงศึกษาธิการได้กระจายบทบาทการจัดการศึกษาให้สถานศึกษาเป็นหน่วยรับผิดชอบจัด และพัฒนาคุณภาพการศึกษาให้เป็นที่เชื่อมั่นและพอใจของผู้เรียน ผู้ปกครอง ชุมชน และสังคม ดังนั้นหน่วยงานและผู้ที่เกี่ยวข้องทุกฝ่ายจะต้องมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา ตั้งแต่การวางแผนการดำเนินงานและตรวจสอบผลการดำเนินงานตามภาระรับผิดชอบอย่างเป็นระบบและมีประสิทธิภาพ เพื่อให้ผู้เรียนมีคุณภาพตามมาตรฐานที่กำหนดไว้ (กระทรวงศึกษาธิการ, 2542, หน้า 2) การประกันคุณภาพภายในของสถานศึกษา จะทำให้สถานศึกษามีระบบการบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพ มีการทำงานที่มีเป้าหมายและแผนการดำเนินงานที่ชัดเจน โดยในการดำเนินการตามแผนเพื่อให้เป็นไปตามเป้าหมายนั้น ก็จะต้องมีการประเมินคุณภาพภายในหรือการประเมินตนเอง เพื่อตรวจสอบและพัฒนาปรับปรุงให้เป็นไปตามเป้าหมายอยู่ตลอดเวลา (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, 2544, หน้า 3)

จากการประเมินคุณภาพการศึกษาตามเกณฑ์มาตรฐาน สำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษาในรอบแรก ได้แบ่งการประเมินตามเกณฑ์มาตรฐานการประกันคุณภาพภายนอก เป็น 3 ด้าน รวม 14 มาตรฐาน 68 ตัวบ่งชี้ คือ

1. มาตรฐานด้านผู้บริหาร จำนวน 5 มาตรฐาน 22 ตัวบ่งชี้
2. มาตรฐานด้านครู จำนวน 2 มาตรฐาน 16 ตัวบ่งชี้
3. มาตรฐานด้านผู้เรียน จำนวน 7 มาตรฐาน 30 ตัวบ่งชี้

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน กระทรวงศึกษาธิการ ได้กำหนดให้สถานศึกษาในสังกัด ดำเนินงานการประเมินคุณภาพภายในของสถานศึกษาเป็นประจำทุกปี โดยให้จัดทำเป็นการรายงานผลการประเมินตนเอง (Self Study Report) ในส่วนของสถานศึกษาสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาชลบุรี เขต 3 ได้สรุปผลการดำเนินการประเมินตามเกณฑ์มาตรฐานประเมินคุณภาพภายในของสถานศึกษา ประจำปีการศึกษา 2545-2547 พบว่า คุณภาพการเรียนของนักเรียนทั้ง 4 ระดับ ต่ำกว่าเกณฑ์ นอกจากนี้ยังพบว่าสถานศึกษาสามารถจัดทำมาตรฐานโรงเรียนได้แต่ไม่ชัดเจน การจัดทำข้อมูลพื้นฐานและระบบสารสนเทศ ได้มีการจัดทำแต่ไม่ได้นำข้อมูลสารสนเทศไปใช้ ในการกำหนดเป้าหมาย การจัดทำธรรมนูญโรงเรียน แผนยุทธศาสตร์สถานศึกษาขาดเป้าหมายเชิงคุณภาพที่ชัดเจน และไม่นำธรรมนูญ แผนยุทธศาสตร์มาใช้ การจัดทำแผนปฏิบัติการยังไม่สอดคล้องกับข้อมูล และเป้าหมาย การดำเนินงานตามแผนและตรวจสอบคุณภาพภายใน สถานศึกษาขาดการตรวจสอบคุณภาพภายในระหว่างการดำเนินงาน และการรายงานความก้าวหน้า สถานศึกษารายงานความก้าวหน้าไปยังสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา แต่สถานศึกษาบางส่วนไม่รายงานให้ชุมชนรับทราบ (สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาชลบุรี เขต 3, 2546, หน้า 8)

ผู้วิจัยมีความสนใจศึกษาปัญหาการดำเนินการประกันคุณภาพภายในของสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาชลบุรี เขต 3 เพื่อเป็นแนวทางในการพัฒนาปรับปรุงคุณภาพการศึกษาของสถานศึกษาให้มีประสิทธิภาพต่อไป

## 1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1.2.1 เพื่อศึกษาปัญหาการดำเนินการประกันคุณภาพภายในของสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาชลบุรี เขต 3 จำนวน 3 ด้าน คือ ด้านการเตรียมการ ด้านการดำเนินการ และด้านการรายงานผล

1.2.2 เพื่อเปรียบเทียบปัญหาการดำเนินการประกันคุณภาพการศึกษาของสถานศึกษาขั้นพื้นฐานสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาชลบุรี เขต 3 จำนวน 3 ด้าน จำแนกตามตำแหน่ง และขนาดของสถานศึกษา

### 1.3 ความสำคัญของการวิจัย

ผลจากการวิจัยครั้งนี้ ทำให้ทราบถึงปัญหาการดำเนินงานการประกันคุณภาพภายในของสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ด้านการเตรียมการ การดำเนินงาน และด้านรายงานผล เพื่อเป็นข้อมูลพื้นฐานในการวางแผนแก้ปัญหาการดำเนินงานการประกันคุณภาพภายในของสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาชลบุรี เขต 3 ให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

### 1.4 ขอบเขตของการวิจัย

1.4.1 ขอบเขตด้านเนื้อหา การวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยมุ่งศึกษาปัญหาการดำเนินงานการประกันคุณภาพภายในของสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาชลบุรี เขต 3 จำนวน 3 ด้าน ดังนี้

- 1) ด้านการเตรียมการ
- 2) ด้านการดำเนินการ
- 3) ด้านการรายงานผล

#### 1.4.2 ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

1) ประชากร ได้แก่ ผู้บริหาร และครูสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาชลบุรี เขต 3 จำนวน 97 โรงเรียน แบ่งเป็น โรงเรียนขนาดกลาง 44 โรงเรียน จำนวนผู้บริหาร 44 คน จำนวนครู 260 คน โรงเรียนขนาดใหญ่ 53 โรงเรียน จำนวนผู้บริหาร 53 คน จำนวนครู 1,423 คน รวมทั้งสิ้น 97 โรงเรียน จำนวนผู้บริหาร 97 คน จำนวนครู 1,683 คน

2) กลุ่มตัวอย่าง ได้แก่ ผู้บริหารได้มาโดยการสุ่มแบบเจาะจง ดังนี้ โรงเรียนขนาดกลาง 44 โรงเรียน จำนวนผู้บริหาร 44 คน โรงเรียนขนาดใหญ่ 53 โรงเรียน จำนวนผู้บริหาร 53 คน รวมทั้งสิ้น 97 โรงเรียน จำนวนผู้บริหาร 97 คน และครูผู้สอน ได้มาโดยการกำหนดกลุ่มตัวอย่างโดยใช้ตารางของเครจซี่และมอร์แกน (Krejcie & Morgan) แล้วเทียบบัญญัติไตรยางค์ และสุ่มอย่างง่าย ได้กลุ่มตัวอย่าง ดังนี้ โรงเรียนขนาดกลาง 44 โรงเรียน จำนวนครู 53 คน โรงเรียนขนาดใหญ่ 53 โรงเรียน จำนวนครู 257 คน รวมทั้งสิ้น 97 โรงเรียน จำนวนครู 310 คน

### 1.4.3 ตัวแปรที่ศึกษา

#### 1) ตัวแปรต้น ได้แก่

(1) ตำแหน่ง จำแนกเป็น

ก. ผู้บริหาร

ข. ครูผู้สอน

(2) ขนาดสถานศึกษา

ก. ขนาดกลาง

ข. ขนาดใหญ่

2) ตัวแปรตาม ได้แก่ ปัญหาการดำเนินงานการประกันคุณภาพภายในของสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาชลบุรี เขต 3 จำนวน 3 ด้าน ประกอบด้วย

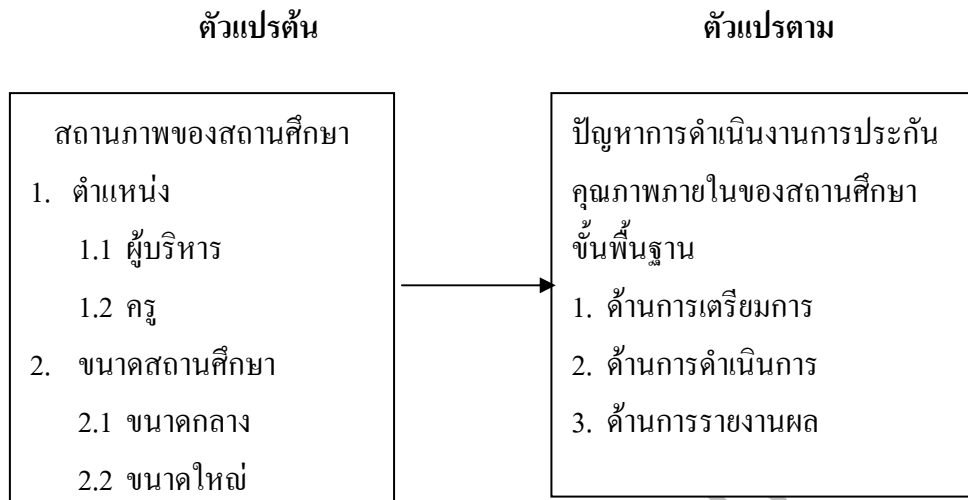
(1) ด้านการเตรียมการ

(2) ด้านการดำเนินการ

(3) ด้านการรายงานผล

## 1.5 กรอบความคิดในการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ เป็นการศึกษาปัญหาการดำเนินงานการประกันคุณภาพภายในของสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ตามแนวทางการประกันคุณภาพการศึกษา เพื่อพร้อมรับการประเมินภายนอก ของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, 2544, หน้า 80) ที่กำหนดให้พัฒนาการดำเนินงานการประกันคุณภาพภายในของสถานศึกษาต้องดำเนินการ 3 ด้าน ได้แก่ ด้านการเตรียมการ ด้านการดำเนินการ และด้านการรายงานผล ดังภาพ 1



ภาพ 1 กรอบความคิดในการวิจัย

## 1.6 สมมติฐานในการวิจัย

1.6.1 ผู้บริหารและครูมีปัญหาการดำเนินงานการประกันคุณภาพภายในของสถานศึกษาชั้นพื้นฐาน จำนวน 3 ด้าน แตกต่างกัน

1.6.2 ผู้บริหารและครูที่อยู่โรงเรียนขนาดต่างกัน มีปัญหาการดำเนินงานการประกันคุณภาพภายในของสถานศึกษาชั้นพื้นฐาน สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาลพบุรี เขต 3 จำนวน 3 ด้าน แตกต่างกัน

## 1.7 คำนิยามศัพท์เฉพาะ

1.7.1 ปัญหาการดำเนินงานการประกันคุณภาพภายใน หมายถึง อุปสรรคหรือข้อขัดข้องในการดำเนินงานในการจัดการศึกษา การพัฒนาคุณภาพการศึกษาให้เป็นไปตามเกณฑ์มาตรฐานการประเมิน ตลอดจนการติดตามตรวจสอบคุณภาพของสถานศึกษาโดยบุคลากรยังไม่บรรลุเป้าหมายที่สถานศึกษาพึงประสงค์ วัดได้โดยการตอบแบบสอบถามของผู้บริหารและครูผู้สอนใน 3 ด้าน คือ

1) ด้านการเตรียมการ หมายถึง การสร้างความตระหนักถึงคุณค่าของการประกันคุณภาพภายใน การทำงานเป็นทีม การพัฒนาความรู้และทักษะเกี่ยวกับการประกันคุณภาพภายใน และการแต่งตั้งคณะกรรมการ

2) ด้านการดำเนินการ หมายถึง การวางแผน การปฏิบัติตามแผน การตรวจสอบ ประเมินผล และการพัฒนาปรับปรุง

3) ด้านการรายงานผล หมายถึง การรวบรวมผลการดำเนินงานและนำผลการ ประเมินมาวิเคราะห์และสังเคราะห์จำแนกตามมาตรฐานการศึกษา และจัดทำกรายงานผลการ ประเมินตนเองเพื่อรายงานต่อหน่วยงานต้นสังกัด

1.7.2 สถานภาพโดยตำแหน่ง หมายถึง บุคคลผู้มีหน้าที่รับผิดชอบ หรือดำรงตำแหน่ง ในสถานศึกษา สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาชลบุรี เขต 3 ซึ่งในการวิจัยนี้จำแนกออกเป็น 2 ประเภท ดังนี้

1) ผู้บริหารสถานศึกษา หมายถึง ผู้อำนวยการสถานศึกษา รองผู้อำนวยการ สถานศึกษา สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาชลบุรี เขต 3

2) ครู หมายถึง ข้าราชการผู้ดำรงตำแหน่งครูซึ่งทำหน้าที่หลักทางด้านการเรียน การสอนและการส่งเสริมการเรียนรู้ของผู้เรียนด้วยวิธีต่างๆ ของสถานศึกษา สังกัดสำนักงานเขต พื้นที่การศึกษาชลบุรี เขต 3

1.7.3 สถานศึกษาขั้นพื้นฐาน หมายถึง สถานศึกษาของรัฐบาลที่จัดการศึกษาก่อน ระดับอุดมศึกษา สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาชลบุรี เขต 3

1.7.4 ขนาดของสถานศึกษา หมายถึง สถานศึกษาที่มีจำนวนนักเรียนต่างกัน จำแนกเป็น 2 ขนาด คือ

1) สถานศึกษาขนาดกลาง มีจำนวนนักเรียน ไม่เกิน 300 คน

2) สถานศึกษาขนาดใหญ่ มีจำนวนนักเรียนตั้งแต่ 301 คนขึ้นไป

1.7.5 สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาชลบุรี เขต 3 หมายถึง หน่วยงานที่บริหารจัดการ กำกับดูแลสถานศึกษาที่จัดการศึกษาขั้นพื้นฐานของรัฐ ภายใต้การบริหารของผู้ว่าราชการ สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาชลบุรี เขต 3 ในเขตพื้นที่ 4 อำเภอ คือ อำเภอบางละมุง อำเภอศรีราชา อำเภอสัตหีบ และอำเภอเกาะสีชัง ซึ่งมีสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน จำนวน 97 โรงเรียน