

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การศึกษาเป็นกระบวนการเรียนรู้เพื่อความเจริญงอกงามของบุคคลและสังคม โดยการถ่ายทอดความรู้ การฝึกอบรม การสืบสานทางวัฒนธรรม การสร้างสรรค์จรรยาโลงความก้าวหน้าทางวิชาการ การสร้างองค์ความรู้ขึ้นเกิดจากการจัดสภาพแวดล้อม สังคมการเรียนรู้ และปัจจัยเกื้อหนุนให้บุคคลเรียนรู้อย่างต่อเนื่องตลอดชีวิต (พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542, หน้า 2-3) การศึกษาเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับทุกคนเพื่อพัฒนาเด็ก เยาวชน และคนไทยให้เป็นคนเก่ง คนดี มีความสุข สามารถปรับตัวให้เหมาะสมกับสถานการณ์โลกและสังคมที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว ความรู้เท่านั้นจะเป็นเครื่องมือสำคัญในการประกอบอาชีพและการดำรงชีวิตของคนในสังคมยุคใหม่ (สำนักงานปฏิรูปการศึกษา, 2545, หน้า 6) การจัดการศึกษาเพื่อพัฒนาคนให้มีคุณภาพจึงเป็นเรื่องที่มีความจำเป็นอย่างยิ่ง

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 10 พ.ศ. 2550-2554 มุ่งเน้นการพัฒนาคุณภาพคน ด้านการศึกษาให้มีการขยายตัวเชิงปริมาณอย่างรวดเร็ว โดยจำนวนปีการศึกษาเฉลี่ยของคนไทยเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องเป็น 8.5 ปี ในปี 2548 และมีคนไทยที่คิดเป็น ทำเป็น ร้อยละ 60 ของประชากร ส่วนการขยายโอกาสการเรียนรู้ตลอดชีวิตมีมากขึ้น แต่ความสามารถในการเชื่อมโยงความรู้ คับการนำไปใช้ของคนไทยยังอยู่ในระดับต่ำ คุณภาพการศึกษาในทุกระดับลดลงอย่างต่อเนื่อง และยิ่งถ้าหลังจากประเทศเพื่อนบ้าน จึงเป็นประเด็นสำคัญที่ต้องเร่งให้ความสำคัญระยะต่อไป แม้แต่การศึกษาของแรงงานไทยที่จบการศึกษาสูงกว่าระดับประถมศึกษาเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 39.8 ในปี 2548 แต่ประสิทธิภาพการผลิตของแรงงานไทยยังต่ำ เมื่อเทียบกับประเทศมาเลเซีย เกาหลี สิงคโปร์ ไต้หวัน และญี่ปุ่น ตลอดทั้งกำลังคนระดับกลาง และระดับสูงยังขาดแคลนทั้งปริมาณ และคุณภาพ ทั้งนี้ รัฐบาลได้กำหนดนโยบายด้านสังคม โดยที่ประชุมคณะรัฐมนตรีได้ให้ความเห็นชอบ เมื่อวันที่ 17 ตุลาคม 2549 มีสาระสำคัญ คือ เร่งรัดการปฏิรูปการศึกษา โดยยึดคุณธรรมนำความรู้ มุ่งมั่นที่จะขยายโอกาสทางการศึกษาของประชาชนให้กว้างขวางและทั่วถึง โดยคำนึงถึงการพัฒนาคุณภาพ และมาตรฐานการศึกษาทุกระดับ เสริมสร้างความตระหนักในคุณค่าของปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง

ความสมานฉันท์ สันติวิธี วิถีชีวิตประชาธิปไตย พัฒนาคน โดยใช้คุณธรรมเป็นพื้นฐานของกระบวนการเรียนรู้ที่เชื่อมโยงความร่วมมือของสถาบันครอบครัว ชุมชน สถาบันทางศาสนาและสถานศึกษา การจัดการศึกษาจะเน้นการกระจายอำนาจไปสู่เขตพื้นที่การศึกษา สถานศึกษาและท้องถิ่น รวมทั้งการมีส่วนร่วมของประชาชน และภาคเอกชน เพื่อให้การศึกษาสร้างคน และสร้างความรู้คู่สังคม คุณธรรม คุณภาพ สมรรถภาพ และประสิทธิภาพ (นโยบายรัฐบาลด้านการศึกษา, 17 ตุลาคม 2549)

ปัจจัยสำคัญที่มีผลกระทบต่อคุณภาพการศึกษาได้แก่ ครู และกระบวนการเรียนการสอน การวัดคุณภาพการศึกษาว่าดีหรือไม่ดี แข่งขันได้หรือไม่ได้ คุณได้ที่คุณภาพของผู้เรียน คุณภาพของประชากรไทย ซึ่งเป็นผลลัพธ์โดยตรงของระบบการศึกษา เป็นที่ทราบโดยทั่วไปว่า พื้นฐานการศึกษาของประชากรไทยอยู่ในระดับค่อนข้างต่ำ เมื่อเปรียบเทียบกับประเทศเพื่อนบ้าน และกลุ่มประเทศอุตสาหกรรมใหม่ๆ คุณภาพการศึกษาสู่หลายๆ ประเทศไม่ได้ ทั้งด้านวิทยาศาสตร์ คณิตศาสตร์ เทคโนโลยี ภาษาต่างประเทศ ทำให้ศักยภาพในการแข่งขันของประเทศลดลง (สำนักงานปฏิรูปการศึกษา, 2545, หน้า 13-14) จากผลการประเมินคุณภาพการศึกษาของกรมวิชาการ ในระยะ 5 ปี (พ.ศ. 2535-2540) พบว่า คุณภาพการศึกษาด้านผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนของนักเรียนระดับประเทศมีผลเฉลี่ยค่อนข้างต่ำเกือบทุกด้านในทุกระดับ นอกจากนี้ยังพบว่า คุณภาพการศึกษาของสถานศึกษาแต่ละแห่ง แต่ละพื้นที่ของประเทศมีความแตกต่างกันค่อนข้างสูง สอดคล้องกับผลสรุปการรับฟังความคิดเห็นและความรู้สึกของประชาชนทั่วไปของโครงการศึกษาไทยในยุคโลกาภิวัตน์ (พ.ศ. 2538) กระทรวงศึกษาธิการจึงจำเป็นต้องเร่งปรับปรุงคุณภาพการศึกษาให้ได้มาตรฐานและเป็นที่ยอมรับของสังคมโดยเร็ว

ในการพัฒนาคุณภาพการศึกษาดังแต่ปี พ.ศ. 2539 เป็นต้นมา แนวคิดเรื่องการประกันคุณภาพเริ่มเข้ามาร่วมกับกระบวนการพัฒนาคุณภาพการศึกษา เพื่อสนับสนุนการดำเนินงานจัดการศึกษาให้มีคุณภาพตามภาระรับผิดชอบของแต่ละหน่วยงาน โดยเปิดโอกาสให้ท้องถิ่น เอกชน และหน่วยงานต่างๆ เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาอย่างเต็มที่ที่สามารถสนองเจตนารมณ์ในการพัฒนาคุณภาพการศึกษาของรัฐธรรมนุญ แผนการศึกษาชาติ และแผนพัฒนา ศาสนา และวัฒนธรรมของกระทรวงศึกษาธิการ (กรมวิชาการ, 2545, หน้า 2-4) และเป็นไปตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ในหมวด 6 ว่าด้วยมาตรฐานและการประกันคุณภาพการศึกษา ที่กำหนดให้มีระบบการประกันคุณภาพการศึกษาเพื่อพัฒนาคุณภาพและมาตรฐานการศึกษา ให้มีระบบการบริหารคุณภาพที่สร้างความมั่นใจพึงพอใจต่อผู้ปกครอง ชุมชน และสังคม ว่าผู้ที่จบการศึกษามีคุณภาพตามมาตรฐานที่กำหนดโดยจัดให้มีระบบการประกันคุณภาพประกอบด้วย ระบบประกันคุณภาพภายใน และระบบประกันคุณภาพภายนอก การกำหนดระบบ หลักเกณฑ์ และวิธีการ

ประกันคุณภาพการศึกษาให้เป็นไปตามกฎกระทรวง และให้ถือว่าการประกันคุณภาพภายในเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการบริหารการศึกษาที่สถานศึกษาต้องดำเนินการอย่างต่อเนื่อง เป็นกระบวนการที่นำไปสู่การพัฒนาคุณภาพและมาตรฐานการศึกษาของสถานศึกษาและเพื่อรองรับการประกันคุณภาพภายนอก ซึ่งสถานศึกษาทุกแห่งจะต้องได้รับการประเมินคุณภาพภายนอกอย่างน้อย 1 ครั้ง ในทุก 5 ปี และภายใน 6 ปี นับแต่พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 บังคับใช้ สถานศึกษาทุกแห่งจะต้องได้รับการประเมินคุณภาพภายนอกครั้งแรก (พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542, หน้า 29-31) ดังนั้น สถานศึกษาทุกแห่งจึงต้องจัดให้มีระบบประกันคุณภาพภายในของสถานศึกษาอย่างต่อเนื่องเพื่อรองรับการประเมินคุณภาพภายนอกครั้งแรกซึ่งต้องได้รับการประเมินให้แล้วเสร็จภายในปี พ.ศ. 2548 และรองรับการประเมินคุณภาพภายนอกเพื่อการประกันคุณภาพการศึกษาของสถานศึกษาในรอบต่อไป

ด้วยเหตุนี้ผู้วิจัยจึงมีความสนใจที่จะศึกษาการดำเนินการประกันคุณภาพภายในของสถานศึกษาขั้นพื้นฐานเพื่อรองรับการประเมินคุณภาพภายนอกรอบที่ 2 เพื่อรับรองคุณภาพการศึกษาของสถานศึกษาแต่ละแห่งในจังหวัดฉะเชิงเทรา โดยมุ่งศึกษาและเปรียบเทียบความคิดเห็นของผู้บริหารสถานศึกษา ในการดำเนินการการประกันคุณภาพภายในสถานศึกษาตามกฎกระทรวง ศึกษาธิการ เรื่องระบบ หลักเกณฑ์และวิธีการประกันคุณภาพการศึกษาภายในสถานศึกษาระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน

1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1.2.1 เพื่อศึกษาการดำเนินการการประกันคุณภาพภายในของสถานศึกษาขั้นพื้นฐานในจังหวัดฉะเชิงเทรา

1.2.2 เพื่อเปรียบเทียบการดำเนินการการประกันคุณภาพภายในสถานศึกษาที่ปฏิบัติงานในสถานศึกษาที่มีขนาดต่างกัน

1.3 ความสำคัญของการวิจัย

1.3.1 ผลจากการวิจัยในครั้งนี้จะทำให้ผู้บริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐานสามารถนำข้อมูลที่ได้เป็นแนวทางการประกันคุณภาพการศึกษาภายในของสถานศึกษาขั้นพื้นฐานเพื่อรองรับการประเมินคุณภาพภายนอกรอบที่ 2

1.3.2 ผลการวิจัยจะช่วยให้ผู้บริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐานได้นำไปใช้ให้เป็นประโยชน์ในการกำหนดแนวทางการดำเนินงาน การปรับปรุงแก้ไข และพัฒนาระบบการประกันคุณภาพการศึกษาของสถานศึกษาต่อไป

1.4 ขอบเขตของการวิจัย

ผู้วิจัยได้กำหนดขอบเขตของการวิจัยโดยใช้แนวทางการประกันคุณภาพภายในสถานศึกษา ตามกฎกระทรวงศึกษาธิการ เรื่องระบบ หลักเกณฑ์และวิธีการประกันคุณภาพการศึกษาภายในสถานศึกษาระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน มีขอบเขตการวิจัยดังนี้

1.4.1 ตัวแปรที่ใช้ในการวิจัย

1) ตัวแปรต้น ขนาดของสถานศึกษา
2) ตัวแปรตาม ได้แก่ การดำเนินการตามระบบการประกันคุณภาพภายในสถานศึกษา ตามกฎกระทรวงศึกษาธิการ เรื่องระบบ หลักเกณฑ์และวิธีการประกันคุณภาพการศึกษาภายในสถานศึกษาระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน ซึ่งประกอบด้วย

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

1.4.2 ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

1) ประชากร

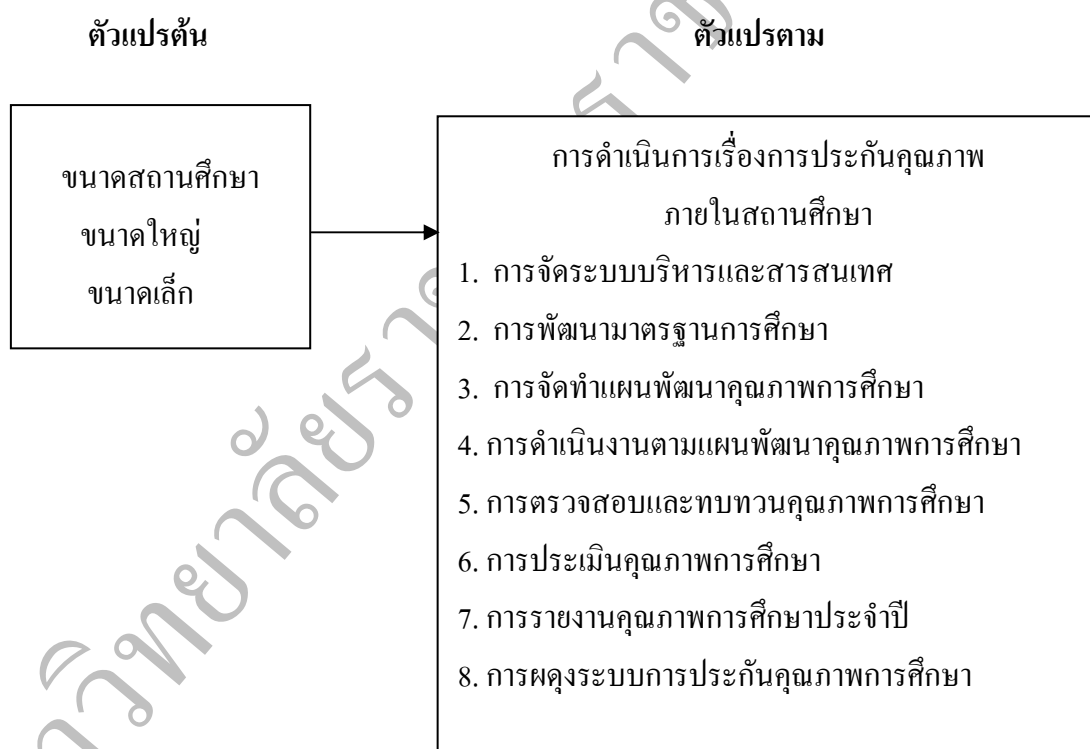
ประชากรที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้ คือ ผู้บริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐานในจังหวัดฉะเชิงเทรา จำนวน 313 แห่ง รวม 313 คน

2) กลุ่มตัวอย่าง

ในการวิจัยครั้งนี้กำหนดขนาดกลุ่มตัวอย่าง โดยการใช้ตารางของเครจซี่ มอร์แกน คือ ผู้บริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐานในจังหวัดฉะเชิงเทรา จำนวน 175 แห่ง รวม 175 คน ได้มาจากการสุ่มตามขนาดของสถานศึกษาแบบแบ่งชั้น (Stratify Random Sampling)

1.5 กรอบแนวคิดในการวิจัย

ในการศึกษาเรื่อง การประกันคุณภาพภายในของสถานศึกษาขั้นพื้นฐานในจังหวัด ฉะเชิงเทรา ผู้วิจัยได้ศึกษาวิจัยตามแนวทางการประกันคุณภาพภายในของสถานศึกษาที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ในหมวดที่ 6 มาตรฐานและการประกันคุณภาพการศึกษา (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, 2542, หน้า 28-30) และระบบการประกันคุณภาพการศึกษาภายในสถานศึกษาตามกฎกระทรวงศึกษาธิการ เรื่องระบบ หลักเกณฑ์และวิธีการประกันคุณภาพการศึกษาภายในสถานศึกษาระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน โดยกำหนดเป็นกรอบแนวคิดหลัก ดังแสดงไว้ในภาพ 1 ดังนี้



ภาพ 1 กรอบแนวคิดในการวิจัย

1.6 สมมติฐานการวิจัย

สถานศึกษาขนาดใหญ่และขนาดเล็กมีการประกันคุณภาพภายในสถานศึกษาต่างกัน

1.7 นิชยามศัพท์เฉพาะ

เพื่อให้เข้าใจความหมายของคำที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้ตรงกัน ผู้วิจัยจึงนิยามความหมายของคำในการศึกษาวิจัย ดังนี้

1.7.1 การดำเนินงานการประกันคุณภาพภายในสถานศึกษา หมายถึง กระบวนการพัฒนาคุณภาพการศึกษาของสถานศึกษาอย่างต่อเนื่อง ตามระบบ หลักเกณฑ์และวิธีการประกันคุณภาพการศึกษาภายในสถานศึกษา ระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน ประกอบด้วย การจัดระบบบริหารและสารสนเทศ การพัฒนามาตรฐานการศึกษาการจัดทำแผนพัฒนาคุณภาพการศึกษา การดำเนินงานตามแผนพัฒนาคุณภาพการศึกษา การตรวจสอบและทบทวนคุณภาพการศึกษา การประเมินคุณภาพการศึกษา การรายงานคุณภาพการศึกษาประจำปี และการผุดงระบบการประกันคุณภาพการศึกษา โดยบุคลากรของสถานศึกษาหรือหน่วยงานต้นสังกัดที่มีหน้าที่กำกับดูแลสถานศึกษา

1.7.2 การจัดระบบบริหารและสารสนเทศ หมายถึง การดำเนินการของสถานศึกษาในการจัดโครงสร้างการบริหาร จัดระบบข้อมูลสารสนเทศ เพื่อบริหารงานวิชาการ งานงบประมาณ งานบุคลากร และงานบริหารทั่วไปให้มีประสิทธิภาพ

1.7.3 การพัฒนามาตรฐานการศึกษา หมายถึง การดำเนินการของสถานศึกษาในการกำหนดมาตรฐานการศึกษาและพัฒนาให้เหมาะสมกับบริบทของสถานศึกษา

1.7.4 การจัดทำแผนพัฒนาคุณภาพการศึกษา หมายถึง การจัดทำแผนยุทธศาสตร์ และแผนปฏิบัติการประจำปีของสถานศึกษา รวมทั้งการปรับปรุง พัฒนาอย่างสม่ำเสมอตามระยะเวลาที่กำหนด

1.7.5 การดำเนินงานตามแผนพัฒนาคุณภาพการศึกษา หมายถึง การดำเนินการของสถานศึกษา ในการส่งเสริม สนับสนุน กำหนดบทบาทหน้าที่ และวิธีดำเนินงาน ให้บุคลากรร่วมกันปฏิบัติให้บรรลุผลตามแผนพัฒนาคุณภาพการศึกษา

1.7.6 การตรวจสอบและทบทวนคุณภาพการศึกษา หมายถึง การดำเนินการของสถานศึกษา ในการให้ผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสียกับการจัดการศึกษา ได้มีส่วนร่วมในการตรวจสอบ และทบทวนคุณภาพของสถานศึกษา เพื่อนำไปพัฒนาคุณภาพการศึกษา

1.7.7 การประเมินคุณภาพการศึกษา หมายถึง การดำเนินการของสถานศึกษา ในการประเมินผลสัมฤทธิ์ คุณลักษณะที่พึงประสงค์ การอ่านกิดวิเคราะห์ และกิจกรรมพัฒนาผู้เรียน โดยวิธีการที่หลากหลาย เพื่อนำไปปรับปรุงกระบวนการเรียนการสอน

1.7.8 การรายงานคุณภาพการศึกษาประจำปี หมายถึง การดำเนินการของสถานศึกษา ในการจัดทำรายงานคุณภาพการศึกษาประจำปี เป็นเอกสารทางวิชาการ เพื่อให้หน่วยงานต้นสังกัด และสาธารณชนรับทราบ

1.7.9 การผดุงระบบการประกันคุณภาพการศึกษา หมายถึง การที่หน่วยงานต้นสังกัด ส่งเสริม สนับสนุน ให้สถานศึกษาได้จัดระบบการประกันคุณภาพภายในสถานศึกษาได้อย่างมี คุณภาพอย่างต่อเนื่อง

1.7.10 สถานศึกษาขั้นพื้นฐาน หมายถึง สถานศึกษาที่จัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน ตั้งแต่ ระดับก่อนประถมศึกษาจนถึงระดับมัธยมศึกษาตอนปลายรวมไม่น้อยกว่า 12 ปี สังกัดสำนักงาน เขตพื้นที่การศึกษาจะเชิงเทรา เขต 1 และ เขต 2

1.7.11 ผู้บริหารสถานศึกษา หมายถึง ผู้อำนวยการสถานศึกษา สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่ การศึกษาจะเชิงเทรา เขต 1 และ เขต 2 หรือผู้ที่รักษาการในตำแหน่ง ผู้อำนวยการ

1.7.12 สถานศึกษาขนาดเล็ก หมายถึง สถานศึกษาที่มีนักเรียน ไม่เกิน 300 คน

1.7.13 สถานศึกษาขนาดใหญ่ หมายถึง สถานศึกษาที่มีนักเรียน ตั้งแต่ 301 คนขึ้นไป