

## บทที่ 1

### บทนำ

#### ความเป็นมาของปัญหาและปัญหา

การพัฒนาสังคมไทยที่พึงปรารถนาในอนาคตเป็นการพัฒนาเพื่อให้คนไทยทุกคนมีโอกาสและความเสมอภาคที่จะได้รับการศึกษาให้เติบโตตามศักยภาพอย่างเต็มที่ทั้งร่างกาย จิตใจ สติปัญญา ความสามารถ เพื่อเป็นคนที่มีความสุขภาพดี มีคุณภาพ มีความสุขและมีจริยธรรม ตลอดจนมีความรู้จักตนเอง รู้เท่าทันโลก สามารถที่ปรับตัวอยู่ในสังคมได้อย่างมีคุณค่า เพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลงอันเนื่องมาจากความเจริญก้าวหน้าด้านเทคโนโลยีสารสนเทศที่เกิดขึ้นอย่างรวดเร็ว ซึ่งในการเตรียมพร้อมเพื่อการพัฒนาสังคมไทยในอนาคตนั้น การศึกษานับเป็นรากฐานที่สำคัญที่สุดประการหนึ่งในการพัฒนา เนื่องจากการศึกษาเป็นกระบวนการที่ช่วยให้คนได้พัฒนาตนเองในด้านต่าง ๆ ตลอดชีวิต ตั้งแต่การวางรากฐานพัฒนาการของชีวิตตั้งแต่แรกเกิด การพัฒนาศักยภาพ และขีดความสามารถด้านต่าง ๆ ที่จะดำรงชีพได้อย่างมีความสุข รู้เท่าทันการเปลี่ยนแปลง วมเป็นพลังสร้างสรรค์การพัฒนาประเทศที่ยั่งยืนได้ (กรมวิชาการ, 2541 : 1) แต่ในช่วงระยะเวลาที่ผ่านมา การพัฒนาคุณภาพการศึกษาไทยยังประสบปัญหาอยู่ สงบ ลักษณะ (2538 : 8-9) กล่าวถึงสภาพปัญหาคุณภาพการศึกษาของไทย ดังนี้

1. ผู้จบการศึกษาในแต่ละระดับของหลักสูตรการศึกษาขั้นพื้นฐาน ยังไม่มีคุณภาพที่สังคมพอใจ จนแสดงถึงการไม่ตอบสนองต่อความต้องการของสังคม
2. ยังไม่มีมาตรฐานกลางที่โรงเรียนต่าง ๆ พึ่งมีพึงประสงค์และพึงผลิต ให้ได้ผลเท่าเทียมกันเป็นอย่างน้อย ในการนำหลักสูตรไปใช้ในการจัดการเรียนการสอน
3. มีความสับสนและขาดสภาพสมดุลของแนวคิดต่าง ๆ เชิงนโยบาย เช่น การรวมอำนาจการกระจาย การควบคุมจากส่วนกลาง การให้โรงเรียนอยู่ในความอิสระและอยู่ในการดูแลของท้องถิ่น
4. ขาดมาตรฐานที่จะกำกับ กำชับให้โรงเรียนดำเนินการอย่างจริงจังในการพัฒนาคุณภาพของการจัดการเรียนการสอนและการปฏิบัติต่าง ๆ ตามแนวทางการใช้หลักสูตรให้ได้ผลสำเร็จอย่างจริงจัง
5. ขาดแรงจูงใจหรือการเสริมแรงเพื่อยกย่องให้เกียรติ ให้รางวัลในความก้าวหน้าตามระบบตำแหน่งของผู้บริหาร โรงเรียนและคณะครู นักเรียน ที่มีผลการปฏิบัติงานสอดคล้อง

กับเกณฑ์มาตรฐาน และจากผลการประเมินคุณภาพการศึกษาของกรมวิชาการในระยะ 5 ปี (พ.ศ. 2535-2540) พบว่า คุณภาพการศึกษาด้านผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนของนักเรียนระดับประเทศ มีผลเฉลี่ยค่อนข้างต่ำเกือบทุกด้านในทุกระดับ และยังพบว่า คุณภาพการศึกษาของสถานศึกษาแต่ละแห่งและในแต่ละพื้นที่ของประเทศมีความแตกต่างกันค่อนข้างสูง (กรมวิชาการ, 2544 ก : 1-2) ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดของ รุ่ง แก้วแดง (2544 : 59) ที่เห็นว่าการจัดการศึกษาของไทยในอดีตที่ผ่านมาไม่ได้มีเป้าหมายที่ชัดเจน ว่าจัดการศึกษาไปเพื่ออะไร ใครมีความรับผิดชอบอย่างไร ในองค์กรอาจจะมีบ้างที่กำหนดไว้ในส่วนของหลักสูตร ซึ่งมีได้มีฐานเป็นกฎหมาย และบ่อยครั้งที่เป้าหมายเปลี่ยนไปตามนโยบายทางการเมือง ทำให้ไม่สามารถพัฒนาคุณภาพได้อย่างต่อเนื่อง จะเห็นได้ว่า จากสภาพปัญหาดังกล่าวทำให้เกิดความความเลื่อมล้ำในการได้รับการศึกษาของคนไทย ทำให้การพัฒนาสังคมไทยเป็นไปอย่างล่าช้า ด้วยเหตุนี้จึงได้ให้ความสำคัญถึงการจัดการศึกษา โดย รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้กำหนดไว้ในมาตรา 43 ว่า “บุคคลย่อมมีสิทธิเสมอกันในการรับการศึกษาขั้นพื้นฐานไม่น้อยกว่าสิบสองปีที่ รัฐจะต้องจัดให้อย่างทั่วถึงและมีคุณภาพ โดยไม่เก็บค่าเล่าเรียน”

แนวคิดเรื่องประกันคุณภาพการศึกษาจึงได้นำเข้ามาร่วมในกระบวนการพัฒนาการศึกษา เพื่อสนับสนุนการดำเนินงานจัดการศึกษาให้มีคุณภาพอย่างทั่วถึง โดยพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 ได้กำหนดไว้ในมาตรา 47 ระบุว่าให้มีระบบการประกันคุณภาพการศึกษาเพื่อพัฒนาคุณภาพและมาตรฐานการศึกษาทุกระดับ ประกอบด้วยระบบการประกันคุณภาพภายในและระบบการประกันคุณภาพภายนอก และได้กำหนดไว้ในมาตรา 48 ให้ถือว่าการประกันคุณภาพภายในเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการบริหารการศึกษาที่สถานศึกษาต้องดำเนินการอย่างต่อเนื่อง นอกจากนี้ มาตรา 49 กำหนดให้สถานศึกษาทุกแห่งต้องได้รับการประเมินคุณภาพภายนอกอย่างน้อย 1 ครั้ง ในทุก 5 ปีและต้องเสนอผลการประเมินคุณภาพการศึกษาของสถานศึกษาต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและสาธารณชน (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, 2543 ข : 3)

สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ (2541 ก : 1) มีหน้าที่รับผิดชอบการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานในระดับก่อนประถมศึกษา ประถมศึกษา และมัธยมศึกษาตอนต้น ได้ประกาศนโยบายคุณภาพการศึกษาในปี 2541 โดยมีเป้าหมายให้ทุกโรงเรียนเข้าสู่ระบบประกันในปีการศึกษา 2542 เพื่อกระตุ้นให้โรงเรียนได้ตระหนักถึงการจัดการศึกษาให้มีคุณภาพสนองความต้องการของโรงเรียนและชุมชนโดยยึดตามหลักการ 2 ประการ คือ กระจายอำนาจในการบริหารงาน พัฒนาคุณภาพการศึกษาให้ สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด สำนักงานการประถมศึกษาอำเภอ โรงเรียน และให้ผู้ปกครอง ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาคุณภาพ

การศึกษาโดยมีนโยบายที่ได้กำหนดไว้ คือ จัดให้มีระบบการประกันคุณภาพเพื่อให้ทุกโรงเรียนมีมาตรฐานคุณภาพการศึกษาที่เท่าเทียมกัน ส่งเสริมให้มีความร่วมมือระหว่างหน่วยงาน เพื่อสร้างจิตสำนึกในบทบาท หน้าที่และความรับผิดชอบต่อการร่วมมือกันสร้างความสมดุลให้เกิดขึ้นระหว่างเสรีภาพ ในการดำเนินการพัฒนาคุณภาพและมาตรฐานของส่วนภูมิภาค กับกรอบดำเนินงานที่ส่วนกลางกำหนด และพัฒนาคุณภาพและมาตรฐานการศึกษาของสำนักงานการประถมศึกษาแห่งชาติ อย่างเป็นระบบและต่อเนื่อง โดยมีการดำเนินงานที่เป็นกลไกสำคัญของการประกันคุณภาพการศึกษาประกอบด้วย การดำเนินงาน 3 ด้าน คือ

1. ด้านการควบคุมคุณภาพการศึกษา (Quality Control) คือ แนวปฏิบัติที่นำการศึกษาเข้าสู่คุณภาพ ประกอบด้วย

1.1 การกำหนดมาตรฐาน ด้านผลผลิต ปัจจัยและกระบวนการ

1.2 การพัฒนาเข้าสู่มาตรฐาน หมายถึง การพัฒนาปัจจัยทางการศึกษาต่าง ๆ ได้แก่ การพัฒนาครูผู้สอน ผู้บริหารสถานศึกษา ศึกษานิเทศก์ และผู้บริหารทางวิชาการศึกษาและการสนับสนุนปัจจัยที่จะส่งเสริมการจัดการศึกษาของสถานศึกษา

2. ด้านการตรวจสอบและปรับปรุงโรงเรียน (Quality Audit and Intervention) คือ แนวปฏิบัติในการดำเนินงานเพื่อการปรับปรุงคุณภาพการศึกษา ประกอบด้วย

2.1 การประเมินความก้าวหน้าของโรงเรียนและการจัดทำรายงานของโรงเรียนต่อประชาชนและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง มีลักษณะเป็นการติดตามและตรวจสอบโรงเรียน

2.2 การติดตามและตรวจสอบของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

2.3 มาตรการปรับปรุงคุณภาพโรงเรียนที่มีคุณภาพไม่ถึงเกณฑ์มาตรฐานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

3. ด้านการประเมินคุณภาพการศึกษา (Quality Assessment) คือ แนวปฏิบัติในการตรวจสอบคุณภาพการศึกษาตามมาตรฐานที่กำหนด ประกอบด้วย

3.1 การทบทวนคุณภาพการศึกษาของโรงเรียน

3.2 การประเมินเพื่อรับรองมาตรฐานการศึกษาของโรงเรียน

3.3 การประเมินผลการพัฒนาคุณภาพการศึกษาในภาพรวม หรือการประเมินคุณภาพการศึกษา (สำนักงานนิเทศและพัฒนามาตรฐานการศึกษากระทรวงศึกษาธิการ, 2542 : 5-6)

สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดนครราชสีมาได้ดำเนินการให้ทุกโรงเรียนในสังกัด เข้าร่วมระบบประกันคุณภาพการศึกษา ตั้งแต่ปีการศึกษา 2542 และดำเนินการประกันคุณภาพการศึกษาตามหลักการและนโยบายของสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติอย่างเป็นระบบและต่อเนื่อง ซึ่งได้กำหนดให้โรงเรียนในสังกัดพร้อมรับการประเมินภายนอก

จากสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา ดังนี้

ปีการศึกษา 2544 มีจำนวน 14 โรงเรียน

ปีการศึกษา 2545 มีจำนวน 50 โรงเรียน

ปีการศึกษา 2546 มีจำนวน 90 โรงเรียน

ปีการศึกษา 2547 มีจำนวน 97 โรงเรียน

ปีการศึกษา 2548 มีจำนวน 92 โรงเรียน

ตามหนังสือสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ที่ ศช 1180/ 1227 ลง วันที่ 25 กันยายน 2544 ได้แจ้งให้สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดนครราชสีมา จัดส่งรายชื่อสถานศึกษาที่พร้อมรับการประเมินภายนอกเพื่อขอรับบสนับสนุนการประกันคุณภาพภายในสถานศึกษา ปีการศึกษา 2544 โดยพิจารณาจากความพร้อมของโรงเรียนการดำเนินงานด้านการประกันคุณภาพภายใน การจัดระบบการประเมินตนเองของโรงเรียน โดยมีทั้งหมด 14 โรงเรียน และสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติได้แจ้งรายชื่อโรงเรียนดังกล่าวไปยังสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา ไปแล้ว

ดังนั้นผู้วิจัยในฐานะที่เป็นบุคลากรทางการศึกษา รับผิดชอบการสอนในโรงเรียนประถมศึกษา สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดนครราชสีมาจึงมีความสนใจที่จะศึกษาสภาพการดำเนินงาน ปัญหา และข้อเสนอแนะในการปรับปรุงการดำเนินงานการประกันคุณภาพการศึกษา ของโรงเรียนประถมศึกษาที่พร้อมรับการประเมินภายนอก จำนวน 14 โรงเรียน เพื่อให้ได้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์ และเป็นแนวทางการดำเนินงานการประกันคุณภาพการศึกษาสำหรับโรงเรียนที่จะรับการประเมินจากองค์กรภายนอกในปีต่อไป

### วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อศึกษาสภาพการดำเนินงานการประกันคุณภาพการศึกษาในโรงเรียนประถมศึกษา สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดนครราชสีมา ที่พร้อมรับการประเมินจากองค์กรภายนอก
2. เพื่อศึกษาปัญหาการดำเนินงานการประกันคุณภาพการศึกษาในโรงเรียนประถมศึกษา สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดนครราชสีมา ที่พร้อมรับการประเมินจากองค์กรภายนอก
3. เพื่อรวบรวมข้อเสนอแนะในการปรับปรุงการดำเนินงานการประกันคุณภาพการศึกษาในโรงเรียนประถมศึกษา สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดนครราชสีมา ที่พร้อมรับการประเมินจากองค์กรภายนอก

### ความสำคัญและประโยชน์ของการวิจัย

1. ทำให้ทราบสภาพ ปัญหา และข้อเสนอแนะในการปรับปรุงการดำเนินงาน การประกันคุณภาพการศึกษาในโรงเรียนประถมศึกษา สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด นครราชสีมา ที่พร้อมรับการประเมินจากองค์กรภายนอก เพื่อให้ครูและผู้บริหาร โรงเรียนที่จะได้รับการประเมินจากองค์กรภายนอกในปีการศึกษาถัดไป สามารถนำผลการวิจัยไปปฏิบัติและปรับปรุง การดำเนินงานการประกันคุณภาพการศึกษาของโรงเรียนให้มีคุณภาพและประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น
2. ผู้บริหารระดับสูง และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องใช้เป็นแนวทางการดำเนินการควบคุม ติดตามและแก้ปัญหาคำเนินงานการประกันคุณภาพการศึกษาในโรงเรียนประถมศึกษา เพื่อให้เกิดการพัฒนาคุณภาพการศึกษายิ่งขึ้นต่อไป
3. เป็นแนวทางให้แก่ผู้สนใจดำเนินการวิจัยเกี่ยวกับการประกันคุณภาพการศึกษาใน โอกาสต่อไป

### ขอบเขตของการวิจัย

1. การศึกษาเกี่ยวกับสภาพและปัญหาการดำเนินงานการประกันคุณภาพการศึกษาใน โรงเรียนประถมศึกษา สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดนครราชสีมา ตามกรอบของสำนักงาน คณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ปี พ.ศ. 2542 ใน 3 ด้าน ดังนี้
  - 1.1 ด้านการควบคุมคุณภาพการศึกษา ซึ่งมีรายละเอียด ดังนี้
    - 1.1.1 การกำหนดมาตรฐาน โรงเรียน
    - 1.1.2 การพัฒนาโรงเรียนเข้าสู่มาตรฐานการศึกษา
      - การจัดระบบบริหาร
      - การจัดทำธรรมนูญโรงเรียน
      - การจัดทำแผนปฏิบัติการประจำปี
      - การจัดระบบสารสนเทศ
  - 1.2 ด้านการตรวจสอบและปรับปรุงโรงเรียน
    - 1.2.1 การตรวจสอบภายในโดยการประเมินตนเอง
    - 1.2.2 การตรวจสอบภายนอกโดยสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอ /จังหวัด
    - 1.2.3 การนำผลการตรวจสอบและปรับปรุงโรงเรียนไปใช้ในการปรับปรุง คุณภาพการศึกษา

#### 1.2.4 การจัดทำและนำเสนอรายงานคุณภาพการศึกษา (Self Study Report : SSR)

##### 1.3 ด้านการประเมินคุณภาพการศึกษา

1.3.1 การสร้างความเข้าใจเกี่ยวกับการประเมินจากองค์กรภายนอก

1.3.2 การเตรียมบุคลากรและเอกสาร

2. ประชากรได้แก่ โรงเรียนประถมศึกษาที่ได้ดำเนินงานการประกันคุณภาพการศึกษา และพร้อมรับการประเมินจากองค์กรภายนอก ปีการศึกษา 2544 ตามนโยบายของสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดนครราชสีมา จำนวน 14 โรงเรียน โดยการสัมภาษณ์แบบเจาะลึก จากบุคลากรของโรงเรียน ดังนี้

2.1 ผู้บริหารโรงเรียน จำนวน 14 คน จาก 14 โรงเรียน

2.2 ครูผู้รับผิดชอบโครงการ จำนวน 14 คน จาก 14 โรงเรียน

3. ตัวแปรที่ศึกษาได้แก่ การดำเนินงานการประกันคุณภาพการศึกษาในโรงเรียนประถมศึกษา สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดนครราชสีมา ตามกรอบ ของสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ปี พ.ศ. 2542 ใน 3 ด้าน คือ ด้านการควบคุมคุณภาพการศึกษา ด้านการตรวจสอบและปรับปรุงโรงเรียน และด้านการประเมินคุณภาพการศึกษา

#### คำนิยามศัพท์เฉพาะ

1. สภาพการดำเนินงาน หมายถึง การปฏิบัติงานที่เป็นจริงเกี่ยวกับการประกันคุณภาพการศึกษา ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการบริหารการศึกษา ของผู้บริหารสถานศึกษา

2. ปัญหาการดำเนินงาน หมายถึง อุปสรรคหรือข้อขัดข้องต่างๆ ที่ทำให้การดำเนินงานการประกันคุณภาพการศึกษา ของผู้บริหารและครูโรงเรียนประถมศึกษาไม่บรรลุวัตถุประสงค์

3. การประกันคุณภาพการศึกษา หมายถึง การสร้างความมั่นใจในสถานศึกษาให้แก่ผู้ปกครอง ชุมชน และสังคม โดยมีแนวทางการดำเนินงาน 3 ด้าน คือ ด้านการควบคุมคุณภาพการศึกษา การตรวจสอบและปรับปรุงโรงเรียน การประเมินคุณภาพการศึกษา

4. การควบคุมคุณภาพการศึกษา หมายถึง แนวปฏิบัติในการดำเนินงานเพื่อนำเข้าสู่คุณภาพมาตรฐานการศึกษา ของโรงเรียนประถมศึกษา ประกอบด้วย การกำหนดมาตรฐาน โรงเรียนการจัดระบบบริหาร ระบบสารสนเทศ การจัดทำธรรมนูญโรงเรียน การจัดทำแผนปฏิบัติการประจำปี

5. การตรวจสอบและการปรับปรุงโรงเรียน หมายถึง แนวปฏิบัติในการดำเนินงาน เพื่อปรับปรุงคุณภาพการศึกษา ของโรงเรียนประถมศึกษา ประกอบด้วย การดำเนินงาน การประเมินตนเองโดยการตรวจสอบภายใน การตรวจสอบภายนอก และการรายงานความก้าวหน้า ของผลการดำเนินงานต่อชุมชนและต้นสังกัด การนำผลไปใช้ปรับปรุงพัฒนาคุณภาพโรงเรียน อย่างต่อเนื่อง

6. การประเมินคุณภาพการศึกษา หมายถึง แนวปฏิบัติในการดำเนินงานเพื่อตรวจสอบ และรับรองคุณภาพการศึกษาของ โรงเรียนประถมศึกษา ประกอบด้วย การสร้างความเข้าใจเกี่ยวกับการประเมิน การเตรียมบุคลากรและเอกสาร

7. โรงเรียนประถมศึกษาที่พร้อมรับการประเมิน หมายถึง โรงเรียนประถมศึกษา สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดนราธิวาส และสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดได้ กำหนดให้การประเมินคุณภาพการศึกษาจากองค์กรภายนอก ในปีการศึกษา 2544

8. ครูผู้รับผิดชอบโครงการ หมายถึง ครูสายผู้สอนที่มีหน้าที่รับผิดชอบงาน การประกันคุณภาพการศึกษาในโรงเรียนประถมศึกษา สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด นราธิวาส และสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด ได้กำหนดให้การประเมินจากองค์กรภายนอก ในปีการศึกษา 2544

9. ผู้บริหารโรงเรียน หมายถึง ข้าราชการครูผู้ดำรงตำแหน่งครูใหญ่ อาจารย์ใหญ่ ผู้อำนวยการโรงเรียน หรือผู้รักษาการในตำแหน่งดังกล่าว ในโรงเรียนประถมศึกษา สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดนราธิวาส และสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดได้กำหนดให้การประเมินจากองค์กรภายนอก ในปีการศึกษา 2544

10. การประเมินจากองค์กรภายนอก หมายถึง การตรวจสอบการดำเนินงานการประกันคุณภาพการศึกษา จากสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (สมศ.) โดยที่ สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติได้สำรวจรายชื่อ โรงเรียนประถมศึกษาที่พร้อม รับการประเมินภายนอกในปีการศึกษา 2544