

## บทที่ 1

### บทนำ

#### ความเป็นมาของปัญหาและปัญหา

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้บัญญัติถึงสิทธิของบุคคลในการรับการศึกษาไม่น้อยกว่าสิบสองปีที่รัฐจะต้องจัดให้อย่างทั่วถึงและมีคุณภาพ โดยไม่เก็บค่าใช่จ่าย โดยรวมถึงผู้ยากไร้ ผู้พิการหรือทุพพลภาพ หรือผู้อยู่ในสภาวะยากลำบาก ต้องได้รับการสนับสนุนจากรัฐเพื่อให้ได้รับการศึกษาโดยทัดเทียมกับบุคคลอื่นด้วย การจัดการศึกษาอบรมขององค์กรวิชาชีพหรือเอกชน การศึกษาทางเลือกของประชาชน การเรียนรู้ด้วยตัวเองและการเรียนรู้ตลอดชีวิต ย่อมได้รับการคุ้มครองและส่งเสริมที่เหมาะสมจากรัฐ พัฒนาคุณภาพและมาตรฐานการจัดการศึกษาในทุกระดับและทุกรูปแบบให้สอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคม โดยจัดให้มีแผนการศึกษาแห่งชาติ กฎหมายเพื่อพัฒนาการศึกษาของชาติ จัดให้มีการพัฒนาคุณภาพครูและบุคลากรทางการศึกษาให้ก้าวหน้าทันการเปลี่ยนแปลงของสังคมโลก รวมทั้งปลูกฝังให้ผู้เรียนมีจิตสำนึกของความเป็นไทย มีระเบียบวินัยสำนึกถึงประโยชน์ส่วนรวม และยึดมั่นในการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ส่งเสริมและสนับสนุนการกระจายอำนาจเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ชุมชน องค์กรทางศาสนาและเอกชน จัดและมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา เพื่อพัฒนามาตรฐานคุณภาพการศึกษาให้เท่าเทียมและสอดคล้องกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ (สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา, 2551: ส่วนนำ)

พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 หมวด 1 มาตรา 6 กำหนดความมุ่งหมายและหลักการจัดการศึกษา ว่าการจัดการศึกษาต้องเป็นไปเพื่อพัฒนาคนไทยให้เป็นมนุษย์ที่สมบูรณ์ทั้งร่างกายและจิตใจ สติปัญญา ความรู้และคุณธรรม มีจริยธรรมและวัฒนธรรมในการดำรงชีวิตสามารถอยู่ร่วมกับผู้อื่นได้อย่างมีความสุข มาตรา 8 การจัดการศึกษาให้ยึดหลักดังนี้ 1) เป็นการศึกษาตลอดชีวิตสำหรับประชาชน 2) ให้สังคมมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา 3) การพัฒนาสาระและกระบวนการเรียนรู้ให้เป็นไปอย่างต่อเนื่อง การจัดการศึกษาในปัจจุบันต้องการให้สถานศึกษาร่วมมือกับชุมชนและองค์กรต่างๆ ทำหน้าที่จัดการศึกษาให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ในหมวด 6 มาตรฐานและการประกันคุณภาพการศึกษา มาตรา 47 ให้มีระบบการประกันคุณภาพการศึกษาเพื่อพัฒนาคุณภาพและมาตรฐานการศึกษาทุกระดับ ประกอบด้วย ระบบการประกันคุณภาพภายใน และระบบการประกันคุณภาพ

ภายนอก มาตรา 48 ความว่า ให้หน่วยงานต้นสังกัดและสถานศึกษา จัดให้มีระบบการประกันคุณภาพในสถานศึกษา และให้ถือว่าการประกันคุณภาพภายในเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการบริหารการศึกษาที่จะต้องดำเนินการอย่างต่อเนื่อง โดยมีการจัดทำรายงานประจำปีเสนอต่อหน่วยงานต้นสังกัด หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และเปิดเผยต่อสาธารณชน เพื่อนำไปสู่การพัฒนาคุณภาพและมาตรฐานการศึกษา และเพื่อรองรับการประเมินคุณภาพภายนอก มาตรา 49 ความว่า ให้มีสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา มีฐานะเป็นองค์กรมหาชน ทำหน้าที่พัฒนาเกณฑ์วิธีการประเมินคุณภาพภายนอก และทำการประเมินผลการจัดการศึกษาเพื่อให้มีการตรวจสอบคุณภาพของสถานศึกษาโดยคำนึงถึงความมุ่งหมายและหลักการ และแนวการจัดการศึกษาในแต่ละระดับตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ ให้มีการประเมินคุณภาพภายนอกของสถานศึกษาทุกแห่งอย่างน้อยหนึ่งครั้งในทุกห้าปีนับตั้งแต่การประเมินครั้งสุดท้าย และเสนอผลการประเมินต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและสาธารณชน (พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ, 2542)

คณะรัฐมนตรีได้ลงมติเห็นชอบในหลักการ โครงการหนึ่งอำเภอหนึ่งโรงเรียนในฝัน (Lab School) เมื่อวันที่ 22 เมษายน 2546 และมอบหมายให้กระทรวงศึกษาธิการดำเนินโครงการพัฒนาแนวคิดและหลักการ โดยมีความเชื่อว่าการศึกษาศาสนาสามารถพัฒนาบุคคลให้เป็นบุคคลที่มีคุณภาพ มีพื้นฐานการเรียนรู้ที่ดี ที่สามารถเรียนรู้และพัฒนาตนเองได้ตลอดชีวิต สามารถลดช่องว่างของบุคคลในสังคมได้ ซึ่งจะส่งผลประชาชนชาวไทยสามารถหลุดพ้นจากวงจรความยากจน ซึ่งเป็นความมุ่งมั่นที่สำคัญของรัฐบาล ดังนั้น โครงการหนึ่งอำเภอหนึ่งโรงเรียนในฝัน จึงเป็นกระบวนการพัฒนาโรงเรียนให้เป็นโรงเรียนในฝันของคนในสังคม ที่ต้องการให้เด็กและเยาวชนได้เข้าเรียนในโรงเรียนที่มีคุณภาพ โดยมีวัตถุประสงค์คือ 1) เพื่อกระจายโรงเรียนที่มีคุณภาพมาตรฐานให้ทั่วถึงทุกอำเภอเพื่อให้เด็กและเยาวชนในชนบทมีโอกาสเข้ารับการศึกษาที่มีคุณภาพ อันเป็นพื้นฐานให้สามารถเรียนรู้ด้วยตนเองตลอดชีวิต คิดให้เท่าทันโลกอนาคตที่จะเกิดขึ้น ทำให้เด็กเติบโตด้วยความเชื่อมั่นและมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น 2) เพื่อพัฒนาเยาวชนไทย ให้เติบโตด้วยความพร้อมอย่างสากลให้เป็นพลังสำคัญในการปรับเปลี่ยนและขับเคลื่อนอนาคตของชาติให้พัฒนาอย่างยั่งยืนและมีศักดิ์ศรี (กระทรวงศึกษาธิการ, 2546)

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ได้ขับเคลื่อนการพัฒนาระดับโรงเรียนชั้นนำที่มีความพร้อมสู่โรงเรียนดีมีมาตรฐานสากล ชื่อโครงการยกระดับโรงเรียนมาตรฐานสากล เริ่มดำเนินการในปีงบประมาณ 2553 ซึ่งมีเป้าหมายสำคัญคือ 1) พัฒนาผู้เรียนให้มีศักยภาพและคุณภาพทัดเทียมกับนานาชาติ ประเทศ โดยการพัฒนากลยุทธ์และรูปแบบการจัดการกระบวนการเรียนรู้ที่มุ่งเน้นความแตกต่างตามศักยภาพของผู้เรียน 2) ผู้บริหาร ครู ศึกษานิเทศก์ และบุคลากรทางการศึกษา ได้รับการพัฒนาที่เหมาะสม 3) โรงเรียนบริหารจัดการด้วยระบบคุณภาพที่ได้รับการรับรอง

จากองค์การมาตรฐานสากลระดับโลก และ 4) การสร้างภาคีเครือข่ายการจัดการเรียนรู้ และร่วมพัฒนา กับสถานศึกษาระดับท้องถิ่น อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติจริง โรงเรียนอาจมีจุดเน้นของการพัฒนาแตกต่างกันไป เช่น กลุ่มโรงเรียนจุฬาลงกรณ์ราชวิทยาลัย กลุ่มโรงเรียนกาญจนาภิเษกวิทยาลัย โรงเรียนที่จัดการสอนห้องเรียนสองภาษา (EP. MEP. IEP.) ตลอดจน โรงเรียนที่มีจุดเน้นด้านการพัฒนาคนตรี กีฬา เป็นต้น ดังนั้นในการพัฒนาโรงเรียนมาตรฐานสากล นอกจากจะมุ่งพัฒนาโรงเรียนตามเจตนารมณ์ของโรงเรียนมาตรฐานสากลแล้ว โรงเรียนยังต้องคงไว้ซึ่งจุดเด่น/อัตลักษณ์/จุดเน้นในการพัฒนา และสามารถบูรณาการจุดเน้นและจุดเด่นดังกล่าวเพื่อการยกระดับคุณภาพผู้เรียนมาตรฐานสากลด้วย (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน, 2553)

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ได้ตระหนักในแนวความคิดดำเนินงานพัฒนาคุณภาพโรงเรียนในสังกัดโดยยึดหลักการพัฒนาคุณภาพกำหนดพื้นที่เป็นฐาน (Area – based development) โดยเฉพาะการพัฒนาโรงเรียนระดับตำบลในท้องถิ่นชนบท ให้เชื่อมโยงและรองรับกับแนวนโยบายของกระทรวงศึกษาธิการเกี่ยวกับการพัฒนาโรงเรียนไปสู่การพัฒนาโรงเรียนเป้าหมายที่กำหนดให้เป็นโรงเรียนดีระดับชุมชน เพื่อพัฒนาให้เป็นโรงเรียนที่มีคุณภาพ รวมทั้งสามารถเป็นศูนย์การเรียนรู้ให้แก่นักเรียนจากโรงเรียนที่อยู่บริเวณใกล้เคียงในชุมชน ได้มาเรียนนำไปสู่การใช้ทรัพยากรร่วมกัน ซึ่งนับเป็นการเพิ่มโอกาสให้นักเรียนในท้องถิ่นชนบทได้เข้าถึงบริการทางการศึกษาที่มีคุณภาพกระจายในทุกพื้นที่ จึงกำหนดนโยบายการพัฒนา “โรงเรียนคุณภาพ” ในท้องถิ่นชนบทเพื่อให้มีความพร้อมที่จะเป็นต้นแบบ หรือศูนย์สาธิตการให้บริการทางการศึกษาที่มีคุณภาพ ตลอดจนเป็นศูนย์รวมหรือเป็นแหล่งการเรียนรู้ของชุมชน ทำให้ชุมชนมีส่วนร่วมและเกิดความรู้สึกร่วมเป็นเจ้าของ เชื่อมมั่นและศรัทธาในการปฏิบัติงานของโรงเรียน และไม่จำเป็นต้องส่งลูกหลานไปเรียนในเมือง นำไปสู่การลดค่าใช้จ่ายของผู้ปกครอง โดยโรงเรียนและชุมชนสามารถจัดกิจกรรมอันเป็นประโยชน์บริการและเชื่อมความสัมพันธ์กับชุมชน ได้อย่างต่อเนื่องและมีประสิทธิภาพ จึงกำหนดเป็นนโยบาย โรงเรียนดีประจำตำบล(สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน, 2553)

องค์ประกอบโรงเรียนดีประจำตำบล ต้องมีเป้าหมายที่ชัดเจน คือ 1) ต้องการยกระดับคุณภาพมาตรฐานโรงเรียนให้สูงขึ้น โดยมีสิ่งแวดล้อมที่ดีทั้งกายภาพและคุณภาพ 2) ต้องเป็นโรงเรียนในกำกับของชุมชน และมีการทำ MOU ร่วมกันกับองค์การบริหารส่วนตำบล โดยเฉพาะข้อแรกที่ต้องทำคือ รถรับส่งนักเรียน 3) เป็นโรงเรียนดีที่สร้างเครือข่ายระหว่าง โรงเรียนพี่โรงเรียนน้อง หรือร่วมมือกับโรงเรียนดีระดับจังหวัด ระดับสากล โรงเรียนนานาชาติ ความร่วมมือกับสถานศึกษาอาชีวศึกษา มาร่วมดูแลพัฒนาภูมิทัศน์ให้บรรยากาศ โรงเรียนร่มรื่น การจัดทำเครือข่ายกับมหาวิทยาลัยราชภัฏ ที่จะช่วยดูแลให้ครอบคลุมทั้งเด็กปกติและเด็กด้อยโอกาส เด็กพิการ เด็กเรียนร่วมในประเภท

ต่างๆ ด้วย โรงเรียนดีประจำตำบล มีวัตถุประสงค์ 3 ข้อ คือ 1) เพื่อพัฒนาโรงเรียนในท้องถิ่นชนบท ให้เป็น “โรงเรียนคุณภาพ” 2) เพื่อเพิ่มโอกาสการเข้าถึงการศึกษาที่มีคุณภาพ 3) เพื่อส่งเสริมความร่วมมือและการมีส่วนร่วมจากชุมชน ความคาดหวังการพัฒนา คือ โรงเรียนดีประจำ ตำบลเป็นโรงเรียนคุณภาพ เป็นที่ยอมรับของชุมชนและสังคม โดยกำหนดภาพแห่งความสำเร็จของโรงเรียนดีประจำตำบลคือ 1) ผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนของนักเรียนอยู่ในระดับสูงไม่ต่ำกว่าค่าเฉลี่ยของประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งใน 5 กลุ่มสาระหลัก 2) โรงเรียนสร้างวัฒนธรรมหรือวิถีชีวิตประชาธิปไตยอย่างเข้มแข็งและไม่มีปัญหายาเสพติด 3) โรงเรียนมีความร่วมมือกับชุมชน ผู้ปกครอง คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน โรงเรียนที่อยู่ใกล้เคียงและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างเข้มแข็ง 4) นักเรียนมีคุณลักษณะที่พึงประสงค์ มีสำนึกความเป็นไทย มีความรู้และทักษะพื้นฐานด้านอาชีพ มีความสามารถด้านการคิดวิเคราะห์ระดับสูง และมีสุขภาพอนามัยดี 5) นักเรียนมีความรู้ และทักษะอย่างดีด้านภาษาอังกฤษ หรือภาษาที่สองอื่นๆ ตามความสนใจหรือความถนัด (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน, 2553)

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน มีการกำหนดตัวบ่งชี้คุณภาพทางการศึกษาของโรงเรียน เพื่อเป็นเป้าหมายการทำงานและใช้ในการกำกับ ติดตาม ประเมินผล ว่าการทำงานบรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้หรือไม่ โรงเรียนแต่ละประเภทดังที่กล่าวมาแล้วนั้น แต่ละโรงเรียนมีวัตถุประสงค์และเป้าหมายของการพัฒนาคุณภาพที่แตกต่างกันไปตามศักยภาพและความพร้อมของชุมชน โรงเรียนส่วนใหญ่จะอยู่ตามชุมชนและชนบท จึงเกิดสภาพการทำงานในเชิงระบบที่แตกต่างกัน โดยเฉพาะปัจจัยนำเข้า ที่แต่ละโรงเรียนมีศักยภาพและทรัพยากรที่ไม่เหมือนกัน มีลักษณะการดำรงชีวิตต่างกัน เพราะฉะนั้นตัวบ่งชี้คุณภาพการศึกษาจึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งในการกำหนดทิศทางและเป้าหมาย เพื่อให้ทุกโรงเรียนมีคุณภาพมาตรฐานการศึกษาที่ใกล้เคียงกัน การกำหนดตัวบ่งชี้ จึงจะต้องมีความสอดคล้องกับความต้องการของชุมชน

สำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (องค์การมหาชน) เรียกโดยย่อว่า สมศ. จัดตั้งตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2 ) พ.ศ. 2545 หมวด 6 ว่าด้วยมาตรฐานและการประกันคุณภาพการศึกษา มีฐานะเป็นองค์กรมหาชน ทำหน้าที่พัฒนาเกณฑ์ วิธีการประเมินคุณภาพภายนอก และทำการประเมินผลการจัดการศึกษาเพื่อให้มีการตรวจสอบคุณภาพของสถานศึกษา โดยคำนึงถึงความมุ่งหมาย หลักการ และแนวการจัดการศึกษาในแต่ละระดับ สมศ. ได้ดำเนินการประเมินคุณภาพภายนอกรอบแรก (พ.ศ. 2544 – 2548 ) โดยไม่มีการตัดสินผลการประเมิน แต่เป็นการประเมินเพื่อยืนยันสภาพจริงของสถานศึกษา ขณะเดียวกันถือเป็นการสร้างความเข้าใจกับสถานศึกษา เพื่อให้ปฏิบัติได้ถูกต้องตามหลักประกันคุณภาพการศึกษาสำหรับการประเมินคุณภาพภายนอกรอบสอง (พ.ศ. 2549-2553) เป็นการประเมินตาม

วัตถุประสงค์ของ สมศ. โดยนำผลการประเมินคุณภาพภายนอกรอบแรกมาใช้ในการพัฒนาคุณภาพการศึกษา รวมทั้งประเมินผลสัมฤทธิ์ที่เกิดขึ้นเพื่อการรับรองมาตรฐานการศึกษา และการประเมินคุณภาพภายนอกรอบสาม (พ.ศ.2554-2558) เป็นการประเมินเพื่อยกระดับมาตรฐานคุณภาพการศึกษา โดยพิจารณาจากผลผลิต ผลลัพธ์และผลกระทบมากกว่ากระบวนการ โดยได้กำหนดตัวบ่งชี้เป็น 3 กลุ่ม คือ กลุ่มตัวบ่งชี้พื้นฐาน กลุ่มตัวบ่งชี้อัตลักษณ์ และกลุ่มตัวบ่งชี้มาตรการส่งเสริม (สำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา(องค์การมหาชน) , 2550).

จากการวิพากษ์การศึกษาไทย:มาตรฐานการศึกษากับ “ความเป็นอื่น”? โดย จุฬารัตน์ มาเสถียรวงศ์ (2553) ความว่า “บทสรุปจากที่กล่าวมานั้น ข้อเท็จจริงของ พ.ศ. นี้ คือ การศึกษาและมาตรฐานการศึกษาที่ถูกนิยามภายใต้วาทกรรมภาครัฐ ที่เน้นเนื้อหาและองค์ความรู้สมัยใหม่นั้นเอง แม้จะมีความพยายามเชิดชูภูมิปัญญาท้องถิ่นในรอบหลายปีที่ผ่านมา แต่ก็ดูจะเป็นวาทกรรมแก้เกี้ยวที่ไม่อาจส่งผลต่อวิถีคิด วิธีการเรียนการสอน ตลอดจนวิถีคิดเรื่องคุณภาพและมาตรฐานการศึกษาได้มากพอ ผลที่เกิดขึ้นก็คือ กรรณวิธีประเมินคุณภาพของ สมศ. อันประกอบด้วยมาตรฐานและตัวบ่งชี้ ซึ่งส่วนใหญ่เป็นเรื่องเกี่ยวกับครูและปัจจัยเชิงกระบวนการ และการบริหารจัดการในโรงเรียน จึงเป็นเพียงการตอกย้ำความเป็นอื่นที่สะสมมาร้อยปีไม่ให้จางหายไป ชุมชนและภูมิปัญญาที่ถูกยกย่องเชิดชูในรอบปี มีส่วนน้อยมากในการเข้าร่วมให้นิยามและมิติของคำว่าคุณภาพ รวมทั้งมีส่วนน้อยมากในการประเมินคุณภาพนี้เอง เนื่องจากความเป็นชาวบ้านไม่ถูกมองว่ามีคุณค่าที่มีศักดิ์ศรีพอ เท่ากับกรรมกรที่มีคุณวุฒิปริญญาโท หรือปริญญาเอก กระบวนการทำงานของ สมศ. ในมุมมองทาง สังคมวิทยาและการพัฒนาในการสร้างความเข้มแข็งชุมชน และลดความเป็นอื่นระหว่างภาครัฐกับภาคประชาชน จึงนับว่า “หลงทิศและผิดทาง” โดยสิ้นเชิง ตั้งแต่วิถีคิดเรื่องคุณภาพที่คับแคบอยู่ในกรอบการศึกษาสมัยใหม่เท่านั้น รวมไปถึงวิถีคิดเรื่องตัวบ่งชี้ต่างๆ ที่ตามมา ตลอดจนกระบวนการประเมินเองที่ชาวบ้านและภูมิปัญญาท้องถิ่นถูกตัดคุณสมบัติไปโดยกฎเกณฑ์และจารีตทางวิชาการสมัยใหม่ หากที่จะเห็นได้ว่าโรงเรียนถูกยกย่องว่าสามารถนำชาวบ้านมาร่วมสอนหนังสือให้เด็กๆมากกว่าการมีครูคุณวุฒิสุงๆ และเราคงหากที่จะเห็นเช่นกันถึงโรงเรียนที่จะได้รับการยกย่องจากการเข้าไปผนึกแน่นกับการเข้าอยู่ในระบบเครือข่ายชุมชนมากกว่าโรงเรียนที่มีระบบการรายงานผลตามตัวบ่งชี้ที่ทันสมัยต่อหน่วยงานบังคับบัญชา หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ ตราบไคที่กระบวนทัศน์ของหน่วยงานกลางยังไม่จានอย่างจริงจังให้กับ ศักดิ์ศรีและคุณค่าของภูมิปัญญาท้องถิ่น ตราบนั้นกระบวนการประเมินคุณภาพและรับรองมาตรฐานการศึกษาของชาติก็จะเป็นเพียงคมมีดอีกคมหนึ่งที่สับลงไปบนขนาดแผลที่เกิดจากความ เป็นอื่น ระหว่างความเป็นรัฐ กับความเป็นประชาชน คำถามที่ย้อนกลับมาที่คงอยู่ที่ว่าเราจะเชื่อจะยอมและจានอย่าง ที่กล่าวไปทั้งหมดนั้นจริงๆหรือ” สอดคล้อง กับพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ (2542) มาตรา 29 ที่



ให้สถานศึกษาร่วมกับบุคคล ครอบครัว ชุมชน องค์กรชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เอกชน องค์กรเอกชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา สถานประกอบการและสถาบันสังคมอื่น ส่งเสริม ความเข้มแข็งของชุมชนโดยจัดกระบวนการเรียนรู้ภายในชุมชน เพื่อให้ชุมชนมีการจัดการศึกษา อบรม มีการแสวงหาความรู้ ข้อมูล ข่าวสาร และรู้จักเลือกสรรภูมิปัญญาและวิทยาการต่างๆ เพื่อ พัฒนาชุมชนให้สอดคล้องกับสภาพปัญหาและความต้องการ รวมทั้งหาวิธีการสนับสนุนให้มีการ แลกเปลี่ยนประสบการณ์การพัฒนาระหว่างชุมชน

จากบทวิพากษ์การศึกษาไทยดังกล่าวข้างต้น มีความขัดแย้งกับเจตนารมณ์ของ พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 และที่แก้ไขฉบับที่ 2 พ.ศ.2545 มาตรา 29 แสดงให้ เห็นว่าการกำหนดมาตรฐานและตัวบ่งชี้คุณภาพการศึกษา เพื่อใช้ในการประเมินคุณภาพภายในและ ภายนอกของโรงเรียนนั้น จะวัดประเมินและให้ค่าน้ำหนักไปที่ผู้บริหาร ครู และนักเรียนเท่านั้น โดย ไม่ได้ให้ชุมชนและท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาเลย ยังเป็นการแยกส่วนระหว่างโรงเรียน ออกจากชุมชนอีกต่างหาก ยังไม่มีตัวบ่งชี้ใดที่ส่งเสริมให้โรงเรียนและชุมชนต้องรับผิดชอบการจัด การศึกษาร่วมกัน ทั้งที่โรงเรียนและชุมชนเปรียบเสมือนเหรียญหัวและก้อย ไม่สามารถแยกจากกัน ได้ เพราะเด็กเลียนแบบพฤติกรรมของคนในชุมชนในการดำเนินชีวิต หากชุมชนเข้มแข็งเป็นแบบ อย่างที่ดี ชุมชนเป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้ ผู้เรียนก็จะเรียนรู้แต่สิ่งที่ดีในชุมชน เรานั่นคำว่าบริหาร แบบมีส่วนร่วม โดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน (SBM) แต่กลับไม่มีการประเมินแบบมีส่วนร่วมเลย ฉะนั้น จึงทำให้การศึกษาอย่างไม่มีความหมาย เพราะชุมชนยังไม่ได้ให้การสนับสนุน ชุมชนไม่มีส่วนในการ รับผิดชอบว่า โรงเรียนเป็นของชุมชน แต่ชุมชนมีความรู้สึกว่าเป็นของรัฐบาล ที่จะต้อง รับผิดชอบในการจัดการศึกษาให้มีคุณภาพโดยสถานศึกษา จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่หน่วยงานทาง การศึกษา ควรที่จะพัฒนาหาตัวบ่งชี้ใดบ้างที่จะต้องให้มีการประเมินทั้งสถานศึกษาและชุมชน เพื่อ จะให้เกิดการประสานงานร่วมกันในการปฏิบัติเพื่อคุณภาพการศึกษาและรองรับการประเมินทั้ง ภายในและภายนอก จากหน่วยงานต้นสังกัดและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

ผู้วิจัยจึงสนใจที่จะทำการวิจัยเพื่อค้นหาองค์ประกอบตัวบ่งชี้คุณภาพการศึกษาของ โรงเรียนคุณภาพในชุมชนที่มีอยู่ในขณะนี้ว่ามีตัวบ่งชี้ใดบ้างเพื่อประเมินคุณภาพการศึกษา โดยมอง บริบทและการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาโดยชุมชน ผลการวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยคาดหวังว่าตัวบ่งชี้ ที่สร้างและพัฒนาขึ้นจากกระบวนการที่ได้ผ่านการพัฒนาอย่างถูกต้องตามหลักวิชา และได้รับการ พิจารณาจากผู้เชี่ยวชาญทางการศึกษา ที่เป็นผู้เกี่ยวข้องโดยตรง ได้แก่ อาจารย์จากมหาวิทยาลัยระดับ อุดมศึกษา ผู้ประเมินภายนอก ผู้บริหารการศึกษาสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ผู้บริหารการศึกษาสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ผู้บริหารสถานศึกษาและครูวิชาการ ซึ่งเป็นผู้มีความ รู้ความสามารถในงานประกันคุณภาพและการวัดผลประเมินผลตัวบ่งชี้ดังกล่าว เพื่อเป็นแนวทาง

สำหรับนักการศึกษาหรือผู้ที่เกี่ยวข้อง ได้นำตัวบ่งชี้คุณภาพการศึกษาของโรงเรียนคุณภาพในชุมชนนี้ไปใช้เป็นแนวทางในการประเมินผลทางการศึกษาเพื่อให้โรงเรียนมีคุณภาพและชุมชนเข้มแข็งควบคู่กันไป

### ปัญหาการวิจัย

ตัวบ่งชี้คุณภาพการศึกษาของโรงเรียนคุณภาพในชุมชน ประกอบด้วยอะไรบ้าง

### วัตถุประสงค์การวิจัย

เพื่อพัฒนาตัวบ่งชี้คุณภาพการศึกษาของโรงเรียนคุณภาพในชุมชน สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน

### ความสำคัญและประโยชน์ของการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้มีความสำคัญและประโยชน์ดังนี้

1. สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา และสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (องค์การมหาชน) สามารถนำผลการวิจัยไปปรับเป็นมาตรฐานและตัวบ่งชี้ เพื่อประเมินคุณภาพการจัดการศึกษา การตรวจสอบคุณภาพการจัดการศึกษา และการพัฒนาคุณภาพการจัดการศึกษาตามระบบการประกันคุณภาพภายในและภายนอก
2. โรงเรียนสามารถนำตัวบ่งชี้ไปวางแผนการบริหารจัดการศึกษาเพื่อให้เกิดคุณภาพตามความต้องการของชุมชน ท้องถิ่น และหน่วยงานต้นสังกัด
3. การวิจัยนี้เป็นแนวทางสำหรับผู้สนใจศึกษาเรื่องการพัฒนาตัวบ่งชี้คุณภาพการศึกษาและนำไปวางแผนในการทำวิจัยเชิงปฏิบัติการ (Action Research) กับโรงเรียน

## ขอบเขตของการวิจัย

### 1. ขอบเขตด้านเนื้อหา แนวคิด ทฤษฎี

การวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยได้ศึกษาเอกสาร ตำรา วารสาร และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องในเรื่อง การพัฒนาตัวบ่งชี้คุณภาพการศึกษา และ โรงเรียนคุณภาพในชุมชน นำข้อมูลที่ได้มาวิเคราะห์ เพื่อกำหนดเป็นกรอบแนวคิดในการวิจัย กำหนดเป็นร่างองค์ประกอบและตัวบ่งชี้คุณภาพการศึกษาของโรงเรียนคุณภาพในชุมชน โดยกำหนดองค์ประกอบหลักตามทฤษฎีระบบ (System Theory) ซึ่งประกอบด้วยองค์ประกอบด้านปัจจัย (Input) องค์ประกอบด้านกระบวนการ (Process) และองค์ประกอบด้านผลผลิต (Output) แล้วนำไปให้ผู้เชี่ยวชาญจำนวน 5 คน ประเมินความสอดคล้อง (Item – Objective Congruence / IC) เพื่อหาคุณภาพของแบบสอบถามด้านความสอดคล้องของเนื้อหา พิจารณาความสมบูรณ์ ครบถ้วน ถูกต้องเหมาะสมของสำนวนภาษา เป็นแบบสอบถามที่มีความสอดคล้องของตัวบ่งชี้คุณภาพการศึกษาของโรงเรียนคุณภาพในชุมชน แล้วนำไปให้ผู้เชี่ยวชาญจำนวน 20 คน ซึ่งเป็นผู้บริหารสถานศึกษา ผู้บริหารการศึกษา ครู อาจารย์ระดับอุดมศึกษา และผู้ประเมินจากบุคคลภายนอก ที่มีความรู้ความสามารถด้านการวัดผล ประเมินผล และการประกันคุณภาพการศึกษา ตอบแบบสอบถามการพัฒนาตัวบ่งชี้คุณภาพการศึกษา จำนวน 3 รอบ พิจารณาความสอดคล้อง เพื่อสรุปเป็นตัวบ่งชี้คุณภาพการศึกษาที่มีความเหมาะสมและปฏิบัติได้จริง ส่งผลให้เกิดคุณภาพการศึกษา

### 2. ตัวแปรที่ใช้ในการวิจัย

ตัวแปรที่ศึกษาในการวิจัยครั้งนี้คือ การศึกษาตัวบ่งชี้คุณภาพการศึกษาของโรงเรียนคุณภาพในชุมชนที่ได้จากการวิเคราะห์ สังเคราะห์ จากเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องประกอบด้วย

#### 2.1 องค์ประกอบด้านปัจจัย

องค์ประกอบหลักที่ 1 กลุ่มอัตลักษณ์และชุมชนแห่งการเรียนรู้ ประกอบด้วย

องค์ประกอบย่อย 1.1 ด้านปรัชญา วิสัยทัศน์ พันธกิจ ยุทธศาสตร์ จุดเน้น

และจุดเด่นของสถานศึกษา

องค์ประกอบย่อย 1.2 ด้านชุมชนแห่งการเรียนรู้

#### 2.2 องค์ประกอบด้านกระบวนการ

องค์ประกอบหลักที่ 2 กลุ่มการบริหารจัดการและการเรียนการสอน

ประกอบด้วย

องค์ประกอบย่อย 2.1 ด้านการบริหารจัดการด้วยระบบองค์กรคุณภาพ

องค์ประกอบย่อย 2.2 ด้านการเรียนการสอนสู่มาตรฐานสากล



### 2.3 องค์ประกอบด้านผลผลิต

องค์ประกอบหลักที่ 3 กลุ่มคุณภาพผู้เรียนและคุณภาพโรงเรียน ประกอบด้วย

องค์ประกอบย่อย 3.1 ด้านผลสัมฤทธิ์ทางการเรียน

องค์ประกอบย่อย 3.2 ด้านบุคคลแห่งการเรียนรู้

องค์ประกอบย่อย 3.3 ด้านโรงเรียนดี ชุมชนมีคุณภาพ

### 3. ผู้เชี่ยวชาญ ผู้เชี่ยวชาญในการวิจัยมี 2 กลุ่ม คือ

1. ผู้เชี่ยวชาญ ในการสร้างตัวบ่งชี้จำนวน 5 คน เพื่อตรวจสอบความสอดคล้อง และหาคุณภาพเครื่องมือ

2. ผู้เชี่ยวชาญ ในการพัฒนาตัวบ่งชี้ จำนวน 20 คน เพื่อตอบแบบสอบถามหา ความเหมาะสมของตัวบ่งชี้ จำนวน 3 รอบ

#### 3.1 คุณสมบัติผู้เชี่ยวชาญ ทั้ง 2 กลุ่ม คือ

3.1.1 เป็นผู้บริหารการศึกษา หรือ ผู้ประเมินภายนอก หรือ ประธาน โปรแกรมวัดผลระดับอุดมศึกษาหรือผู้บริหารสถานศึกษา หรือ ครูวิชาการ

3.1.2 มีวุฒิการศึกษาปริญญาเอก หรือ ปริญญาโท ทางด้านการศึกษา

3.1.3 มีความรู้ความสามารถด้านการวัดผล ประเมินผลหรือการประกัน

คุณภาพการศึกษา

#### นิยามศัพท์เฉพาะ

เพื่อความเข้าใจที่ถูกต้องตามวัตถุประสงค์ของการวิจัย จึงกำหนดความหมายของ คำศัพท์ต่างๆ ที่ใช้ในการวิจัย ดังนี้

**การพัฒนาตัวบ่งชี้** หมายถึง การเปลี่ยนแปลงสิ่งที่บ่งบอกลักษณะการดำเนินงาน ของหน่วยงาน หรือองค์กรว่ามีผลการดำเนินงานบรรลุตามเป้าหมาย วัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ใน ช่วงเวลาใดเวลาหนึ่งให้เกิดความเจริญงอกงามและดีขึ้นจนเป็นที่พึงพอใจ

**คุณภาพการศึกษา** หมายถึง การจัดการศึกษาอย่างเป็นระบบให้มีมาตรฐานตาม วัตถุประสงค์ที่ได้กำหนดไว้ โดยครอบคลุมทั้งด้านปัจจัยนำเข้า กระบวนการและผลผลิต เพื่อให้ได้ ผลผลิตทางการศึกษา ที่มีคุณลักษณะที่พึงประสงค์ ที่สอดคล้องกับความต้องการ และเป็นที่ยังพอใจ ของผู้เรียนและชุมชน

**โรงเรียนคุณภาพในชุมชน** หมายถึง โรงเรียนที่สามารถจัดการศึกษาได้อย่างมีคุณภาพ ชุมชนมีความพึงพอใจ โดยเป็นความร่วมมือระหว่างโรงเรียนกับองค์กรชุมชน จัดกระบวนการเรียนรู้ทั้งในโรงเรียนและชุมชน เพื่อให้โรงเรียนและชุมชนมีการพัฒนาควบคู่กันไป รวมทั้งหาวิธีการสนับสนุน ให้มีการแลกเปลี่ยนประสบการณ์และสร้างองค์ความรู้ร่วมกัน

**เทคนิคเดลฟาย (Delphi)** หมายถึง วิธีการรวบรวมคำตอบหรือความคิดเห็นที่เป็นอันหนึ่งอันเดียวกันจากกลุ่มผู้เชี่ยวชาญในเรื่องใดเรื่องหนึ่งที่จะเป็นไปได้ในอนาคต โดยมุ่งลดผลกระทบทางด้านความคิดระหว่างกลุ่มผู้เชี่ยวชาญ

**ผู้เชี่ยวชาญ** หมายถึง ผู้มีประสบการณ์ด้านการศึกษามีความรู้ด้านการวัดผลประเมินผลหรือประกันคุณภาพการศึกษาที่อยู่ในมหาวิทยาลัยและสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน และมีความรู้ความเข้าใจเรื่องตัวบ่งชี้คุณภาพการศึกษา

**องค์ประกอบด้านปัจจัย** หมายถึง องค์ประกอบที่เป็นทรัพยากรนำเข้าเพื่อสนับสนุนให้กระบวนการจัดการศึกษาของโรงเรียนคุณภาพในชุมชน พัฒนาผู้เรียนให้มีคุณภาพ ประกอบด้วย องค์ประกอบย่อยด้าน ปรัชญา วิสัยทัศน์ พันธกิจ ยุทธศาสตร์ จุดเน้นและจุดเด่นของสถานศึกษา และด้านชุมชนแห่งการเรียนรู้

องค์ประกอบย่อย ด้านปรัชญา วิสัยทัศน์ พันธกิจ ยุทธศาสตร์ จุดเน้นและจุดเด่นของสถานศึกษา หมายถึง การกำหนดปรัชญา วิสัยทัศน์ พันธกิจ เป้าประสงค์ กลยุทธ์ มีการจัดทำแผนพัฒนาการจัดการศึกษา แบบมีส่วนร่วม โดยนำผลการทดสอบ O-Net , NT, ข้อเสนอแนะเป็นข้อมูลและแผนปฏิบัติการมีความสอดคล้องกับแผนพัฒนาการศึกษา

องค์ประกอบย่อย ด้านชุมชนแห่งการเรียนรู้ หมายถึง โรงเรียนร่วมมือกับชุมชนจัดให้มีแหล่งเรียนรู้ ให้บริการห้องสมุดคอมพิวเตอร์แก่ชุมชน พัฒนาองค์ความรู้ที่เป็นเอกลักษณ์ของชุมชน บันทึกข้อตกลงความร่วมมือ (MOU) กับชุมชน บุคลากรเป็นแบบอย่างที่ดีในทุกๆด้าน ประสานวิทยากรเพื่อถ่ายทอดความรู้แก่ผู้เรียน และระดมทรัพยากรในการจัดการศึกษา

**องค์ประกอบด้านกระบวนการ** หมายถึง องค์ประกอบการดำเนินงานที่โรงเรียนคุณภาพในชุมชนใช้ปัจจัยที่มีอยู่ทั้งภายในและภายนอก มาจัดการศึกษาเพื่อพัฒนาผู้เรียนให้มีคุณภาพ ประกอบด้วย องค์ประกอบย่อย ด้านการบริหารจัดการด้วยระบบองค์กรคุณภาพ และด้านการเรียนการสอนสู่มาตรฐานสากล

องค์ประกอบย่อย ด้านการบริหารจัดการด้วยระบบองค์กรคุณภาพ หมายถึง ผู้บริหารมีวิสัยทัศน์มีความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ เป็นแบบอย่างที่ดี เป็นผู้นำทางวิชาการรวบรวมข้อมูลเพื่อตรวจสอบเป็นระบบ ดำเนินการประกันคุณภาพภายใน สร้างมาตรฐานการปฏิบัติงาน

โดยใช้วิธีการที่หลากหลาย ใช้เทคโนโลยีสารสนเทศบริหารจัดการ ควบคุม ตรวจสอบ ประเมินผล การปฏิบัติงาน ผู้รับบริการพึงพอใจและปรับปรุงงานให้มีประสิทธิภาพ

องค์ประกอบย่อย ด้านการเรียนการสอนสู่มาตรฐานสากล หมายถึง ครูมีความรักเมตตาเอาใจใส่ผู้เรียน วิจัยพัฒนารูปแบบการเรียนรู้ ใช้วิธีการสอนที่หลากหลาย เน้นการคิด วิเคราะห์ แก้ปัญหา ค้นคว้าด้วยตนเอง ให้เชื่อมโยงความรู้กับชีวิตจริง ให้ผู้เรียนฝึกสมาธิปฏิบัติธรรม ยอมรับอัตลักษณ์ที่ต่างกัน มีการวัดผลประเมินผลที่หลากหลาย จัดระบบการดูแลช่วยเหลือนักเรียน เพิ่มเวลาเรียนรู้ด้วยตนเองและติดตามความก้าวหน้าอย่างต่อเนื่อง

องค์ประกอบด้านผลผลิต หมายถึง องค์ประกอบที่เป็นผลจากการนำปัจจัยที่สนับสนุน ไปผ่านกระบวนการจัดการศึกษา ที่ใช้เทคนิควิธีการที่หลากหลาย เพื่อพัฒนาผู้เรียนให้มีคุณภาพ ประกอบด้วย องค์ประกอบย่อย ด้านผลสัมฤทธิ์ทางการเรียน ด้านบุคคลแห่งการเรียนรู้ และ ด้านโรงเรียนดีชุมชนมีคุณภาพ

องค์ประกอบย่อย ด้านผลสัมฤทธิ์ทางการเรียน หมายถึง ผู้เรียนมีผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนในการประเมินคุณภาพระดับชาติ (O-NET) สูงกว่าค่าเฉลี่ยระดับประเทศอย่างน้อย 3 กลุ่มสาระ มีคะแนนผลการเรียนเฉลี่ยรวม (GPA) ตั้งแต่ 2.50 ขึ้นไป มีคุณลักษณะอันพึงประสงค์ มีสมรรถนะที่สำคัญ และมีผลการประเมินด้านการอ่าน คิด วิเคราะห์ เขียน ตามหลักสูตรผ่านเกณฑ์ ตามที่สถานศึกษากำหนด

องค์ประกอบย่อย ด้านบุคคลแห่งการเรียนรู้ หมายถึง ผู้เรียนสามารถสื่อสาร แลกเปลี่ยนเรียนรู้กับบุคคลอื่น มีการคิดวิเคราะห์สร้างสรรค์ เผยแพร่ต่อสาธารณชน แก้ปัญหา อุปสรรคเผชิญสถานการณ์ได้อย่างมีสติ ดำเนินชีวิตบนหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง ใช้เทคโนโลยี พัฒนาตนเองและชุมชน มีนิสัยรักการอ่าน อนุรักษ์สืบสานวัฒนธรรมท้องถิ่น ไม่ยุ่งเกี่ยวกับยาเสพติด และ รักการออกกำลังกายดูแลสุขภาพของตนเอง

องค์ประกอบย่อย ด้านโรงเรียนดีชุมชนมีคุณภาพ หมายถึง โรงเรียนผ่านการรับรองจาก สมศ. มีกิจกรรมดีเด่นที่เป็นเลิศ (Best Practice) โรงเรียนมีมาตรฐานดีเด่น เป็นที่ยอมรับในระดับเขตพื้นที่การศึกษา ร่วมกิจกรรมแลกเปลี่ยนเรียนรู้กับชุมชน ชุมชนเข้มแข็งปลอดภัยมีความสุข ไม่มีปัญหาอาชญากรรม มีสุขภาพกายใจที่ดี รักษาดีมีจิตสำนึกในความเป็นไทยและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อมของท้องถิ่น