

บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

โลกในปัจจุบันเป็นยุคโลกาภิวัตน์ที่มีความเจริญก้าวหน้าด้านเทคโนโลยีสารสนเทศและการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นอย่างรวดเร็ว จึงจำเป็นที่แต่ละประเทศต้องเรียนรู้ที่จะปรับตัวให้ทันกับการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นอยู่ตลอดเวลา และเตรียมพร้อมที่จะเผชิญกับความท้าทายจากกระแสโลก โดยปัจจัยสำคัญที่จะเผชิญการเปลี่ยนแปลงและความท้าทายดังกล่าว ได้แก่ คุณภาพของคน ในการจัดการศึกษาเพื่อพัฒนาคนให้มีคุณภาพจึงเป็นเรื่องที่มีความจำเป็นอย่างยิ่งโดยจะต้องเป็นการศึกษาที่มีคุณภาพ เพื่อให้ศักยภาพที่มีอยู่ในตัวคนได้รับการพัฒนาอย่างเต็มที่ ทำให้เป็นคนที่มีจิตคิดวิเคราะห์ รู้จักแก้ปัญหา มีความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ รู้จักเรียนรู้ด้วยตนเอง สามารถปรับตัวให้ทันกับการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นอย่างรวดเร็ว มีจริยธรรมคุณธรรม รู้จักพึ่งตนเองและสามารถดำรงชีวิตอยู่ในสังคมได้อย่างเป็นสุข (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ. 2543 : 1)

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้ให้ความสำคัญกับการศึกษาเพื่อพัฒนาคน โดยได้ระบุไว้ใน หมวด 3 ส่วนที่ 8 มาตรา 49 “บุคคลย่อมมีสิทธิเสมอกันในการรับการศึกษาไม่น้อยกว่าสิบสองปีที่รัฐจะต้องจัดให้อย่างทั่วถึงและมีคุณภาพ โดยไม่เก็บค่าเล่าเรียน...” (ราชกิจจานุเบกษา. 2550 : 15) ในการจัดการศึกษาของรัฐได้คำนึงถึงการมีส่วนร่วมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งยังให้อิสระแก่ท้องถิ่นในการบริหารจัดการศึกษาในมาตรา 78 รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านการบริหารราชการแผ่นดิน ดังต่อไปนี้ (3) “กระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการท้องถิ่นเอง...” (ราชกิจจานุเบกษา. 2550 : 22) และในมาตรา 289 วรรคสอง “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีสิทธิที่จะจัดการศึกษาอบรม และการฝึกอาชีพตามความเหมาะสมและความต้องการภายในท้องถิ่นนั้น และเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาอบรมของรัฐ โดยคำนึงถึงความสอดคล้องกับมาตรฐานและระบบการศึกษาของชาติ” (ราชกิจจานุเบกษา. 2550 : 116) จากการที่กฎหมายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้ให้อิสระแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีความสอดคล้องกับพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2542 หมวด 5 ส่วนที่ 2 การบริหารการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มาตรา 41 “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีสิทธิจัดการศึกษาในระดับใดระดับหนึ่ง หรือทุกระดับ

ตามความเหมาะสม และความต้องการภายในท้องถิ่น” และในหมวด 6 แห่งพระราชบัญญัติ การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 มาตรา 48 “ให้หน่วยงานต้นสังกัดและสถานศึกษาจัดให้มีระบบ การประกันคุณภาพภายในสถานศึกษา และให้ถือว่าการประกันคุณภาพภายในเป็นส่วนหนึ่งของ กระบวนการบริหารการศึกษาที่ต้องดำเนินการอย่างต่อเนื่อง โดยมีการจัดทำรายงานประจำปีเสนอ ต่อหน่วยงานต้นสังกัด หน่วยงานที่เกี่ยวข้องและเปิดเผยต่อสาธารณชน เพื่อนำไปสู่การพัฒนา คุณภาพและมาตรฐานการศึกษาและเพื่อรองรับการประกันคุณภาพภายนอก” (ราชกิจจานุเบกษา. 2542 : 1-14)

การประกันคุณภาพการศึกษา ถือเป็นหัวใจสำคัญอย่างหนึ่งของการพัฒนาคุณภาพ การศึกษา เพื่อให้ผู้รับบริการเกิดความมั่นใจว่าการดำเนินงานของสถานศึกษานั้นจะมีประสิทธิภาพ ทำให้ผู้เรียนมีคุณภาพหรือคุณลักษณะที่พึงประสงค์ตามมาตรฐานการศึกษาที่กำหนด อาศัยหลัก แนวคิดบนพื้นฐานของการ “ป้องกัน” ไม่ให้เกิดการทำงานที่ไม่มีประสิทธิภาพและผลผลิตไม่มี คุณภาพ แนวทางส่งเสริมเกี่ยวกับการพัฒนาคุณภาพทางการศึกษานั้นมี 3 ขั้นตอน คือ การควบคุม คุณภาพ การตรวจสอบคุณภาพ และการประเมินคุณภาพ เป็นกระบวนการบริหารเพื่อพัฒนา คุณภาพตามหลักการบริหารนั่นเอง ในการดำเนินงานการประกันคุณภาพการศึกษานั้นมีขั้นตอน วิธีการ คือ มีการเตรียมการเพื่อสร้างความพร้อมให้แก่บุคลากร และจัดให้มีกลไกในการดำเนินงาน ในเรื่องนี้ จากนั้น บุคลากรทุกคนในสถานศึกษาและผู้เกี่ยวข้องจึงร่วมกันวางแผน ร่วมกันปฏิบัติ ร่วมกันตรวจสอบ และร่วมกันปรับปรุง ซึ่งจะทำให้สถานศึกษามีความมั่นใจ และเกิดความตื่นตัว ในการพัฒนาคุณภาพอยู่เสมอ ทำให้การจัดการศึกษาเป็นไปตามความคาดหวังของสังคมและมี ประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ. 2543 : 7-13)

สภาพปัจจุบัน องค์การบริหารส่วนจังหวัดศรีสะเกษ มีโรงเรียนในสังกัด จำนวน 39 โรงเรียน แบ่งเป็น โรงเรียนที่จัดการศึกษาในระดับประถมศึกษา จำนวน 4 โรงเรียน และระดับ มัธยมศึกษา จำนวน 35 โรงเรียน ทั้งหมดเป็น โรงเรียนที่ถ่ายโอนจากสังกัดสำนักงานคณะกรรมการ การศึกษาขั้นพื้นฐาน (สพฐ.) กระทรวงศึกษาธิการ ซึ่งเป็นไปตามทบัญญัติในมาตรา 16 แห่ง พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 ผลการประเมินคุณภาพภายนอก (รอบสอง) จากสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมิน คุณภาพการศึกษา (องค์การมหาชน) หรือ สมศ. โรงเรียนมัธยมในสังกัด อบจ.ศรีสะเกษ จำนวน 35 โรงเรียน พบว่า มีโรงเรียนที่ผ่านเกณฑ์การประเมินในภาพรวมได้รับการรับรองมาตรฐานการศึกษา จำนวน 27 โรงเรียน (ร้อยละ 77.14) แต่ผ่านการรับรองมาตรฐานของ สมศ. ครบทั้ง 14 มาตรฐาน จำนวน 4 โรงเรียน (ร้อยละ 11.43) และไม่ผ่านการประเมิน จำนวน 8 โรงเรียน (ร้อยละ 22.86)

เมื่อเปรียบเทียบรายมาตรฐานในทุกโรงเรียน พบว่า มีโรงเรียน จำนวน 30 โรงเรียน (ร้อยละ 85.71) จาก 35 โรงเรียน ที่ผลการประเมินของ สมศ. ในมาตรฐานที่ 5 ผู้เรียนมีความรู้และทักษะจำเป็นตามหลักสูตร “ไม่ได้มาตรฐาน” และจากการทดสอบผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนระดับชาติ (O-NET) ปีการศึกษา 2554 โดยกลุ่มงานนิเทศ ติดตามและประเมินผลการจัดการศึกษา กองการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม องค์การบริหารส่วนจังหวัดศรีสะเกษ รายงานสรุปว่า โรงเรียนมัธยมในสังกัด องค์การบริหารส่วนจังหวัดศรีสะเกษ ชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 3 มีคะแนนเฉลี่ยผลสัมฤทธิ์ทางการเรียน ภาษาไทย (ร้อยละ 43.00) สังคมศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรม (ร้อยละ 37.85) ภาษาอังกฤษ (ร้อยละ 27.22) คณิตศาสตร์ (ร้อยละ 28.64) วิทยาศาสตร์ (ร้อยละ 28.78) สุขศึกษาและพลศึกษา (ร้อยละ 47.82) ศิลปะ (ร้อยละ 39.17) และการงานอาชีพและเทคโนโลยี (ร้อยละ 41.31) และชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 6 ภาษาไทย (ร้อยละ 34.06) สังคมศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรม (ร้อยละ 29.77) ภาษาอังกฤษ (ร้อยละ 16.91) คณิตศาสตร์ (ร้อยละ 16.94) วิทยาศาสตร์ (ร้อยละ 24.16) สุขศึกษาและพลศึกษา (ร้อยละ 50.47) ศิลปะ (ร้อยละ 24.30) และการงานอาชีพและเทคโนโลยี (ร้อยละ 42.62) การที่ผลการประเมินคุณภาพภายนอก “ไม่ได้มาตรฐาน” และผลการทดสอบผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนต่ำกว่าเกณฑ์มาตรฐาน แสดงให้เห็นว่า โรงเรียนมัธยมในสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดศรีสะเกษ ดังกล่าว มีปัญหาการดำเนินงานการประกันคุณภาพภายในสถานศึกษา (องค์การบริหารส่วนจังหวัดศรีสะเกษ. 2555 ข : 87-89)

การบริหารจัดการศึกษาของโรงเรียนให้ได้คุณภาพตามมาตรฐานนั้น ผู้บริหารสถานศึกษาในฐานะผู้นำสูงสุดของโรงเรียน ต้องเป็นบุคคลที่มีคุณภาพ เป็นผู้นำทางการศึกษามีวิสัยทัศน์ มีความรู้เกี่ยวกับการบริหารการจัดการศึกษาได้ถูกต้องตามขั้นตอนของกฎหมาย และครูผู้สอนก็ถือเป็นหัวใจสำคัญในส่วนของงานปฏิบัติตามกระบวนการขั้นตอนวิธีการจัดการเรียนการสอนให้สำเร็จตามวัตถุประสงค์ โดยเป้าหมายสูงสุดอยู่ที่การพัฒนานักเรียนให้มีคุณภาพตามมาตรฐานการศึกษาที่สังคมคาดหวัง ผู้วิจัยในฐานะครูผู้ปฏิบัติหน้าที่ทำการสอนในโรงเรียนมัธยมศึกษาภายใต้สังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดศรีสะเกษ และได้มีส่วนเกี่ยวข้องกับงานดำเนินงานการประกันคุณภาพภายในสถานศึกษาโดยตรง จึงมีความสนใจที่จะศึกษาปัญหาการดำเนินงานการประกันคุณภาพภายในสถานศึกษาของโรงเรียนมัธยมในสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดศรีสะเกษ ว่ามีอุปสรรคหรือข้อขัดข้องอย่างไรบ้าง เพื่อเป็นข้อมูลแก่หน่วยงานต้นสังกัดในการหาแนวทางแก้ไขปัญหาและสนับสนุนให้โรงเรียนในสังกัดสามารถดำเนินงานการประกันคุณภาพการศึกษาให้ได้คุณภาพตามมาตรฐานใกล้เคียงกัน และเพื่อรองรับการประเมินคุณภาพภายนอกจากสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (องค์การมหาชน) หรือ (สมศ.) ได้อย่างมีประสิทธิภาพต่อไป

ความมุ่งหมายของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาปัญหาการดำเนินงานการประกันคุณภาพภายในสถานศึกษาของโรงเรียนมัธยมในสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดศรีสะเกษ
2. เพื่อเปรียบเทียบความคิดเห็นของผู้บริหารโรงเรียนและครูเกี่ยวกับปัญหาการดำเนินงานการประกันคุณภาพภายในสถานศึกษาของโรงเรียนมัธยมในสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดศรีสะเกษ โดยจำแนกตามสถานภาพตำแหน่ง และขนาดของโรงเรียน

สมมติฐานของการวิจัย

1. ผู้บริหารโรงเรียนและครู มีความคิดเห็นเกี่ยวกับปัญหาการดำเนินงานการประกันคุณภาพภายในสถานศึกษาของโรงเรียนมัธยมในสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดศรีสะเกษ แตกต่างกัน
2. ผู้บริหารโรงเรียนและครูที่ปฏิบัติงานอยู่ในโรงเรียนที่มีขนาดต่างกัน มีความคิดเห็นเกี่ยวกับปัญหาการดำเนินงานการประกันคุณภาพภายในสถานศึกษาของโรงเรียนมัธยมในสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดศรีสะเกษ แตกต่างกัน

ความสำคัญของการวิจัย

1. ทำให้ทราบปัญหาการดำเนินงานการประกันคุณภาพภายในสถานศึกษาของโรงเรียนมัธยมในสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดศรีสะเกษ
2. เป็นข้อมูลพื้นฐานให้ผู้บริหารสถานศึกษา ศึกษานิเทศก์ ผู้บริหารการศึกษา และผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องอื่นๆ ใช้เป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหาและพัฒนาคุณภาพการศึกษาต่อไป

ขอบเขตของการวิจัย

1. ขอบเขตของเนื้อหา

ขอบเขตของเนื้อหาในการวิจัยครั้งนี้มุ่งที่จะศึกษาปัญหาการดำเนินงานการประกันคุณภาพภายในสถานศึกษาของโรงเรียนมัธยมในสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดศรีสะเกษ ตามที่สถาบันส่งเสริมการประเมินคุณภาพและมาตรฐานการศึกษาแห่งชาติ ได้เสนอแนวทางการดำเนินการประกันคุณภาพภายในไว้ จำนวน 3 ด้าน ดังนี้ (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ. 2543 : 13)

- 1.1 ด้านการเตรียมการ
 - 1.1.1 การเตรียมความพร้อมของบุคลากร
 - 1.1.2 การแต่งตั้งกรรมการที่รับผิดชอบ
- 1.2 ด้านการดำเนินการ
 - 1.2.1 การวางแผนการปฏิบัติงาน (Plan : P)
 - 1.2.2 การดำเนินการตามแผน (Do : D)
 - 1.2.3 การตรวจสอบประเมินผล (Check : C)
 - 1.2.4 การนำผลการประเมินมาปรับปรุง (Action : A)
- 1.3 ด้านการรายงานผล
 - 1.3.1 การจัดทำรายงานประเมินตนเอง หรือการจัดทำรายงานประจำปี (Self Assessment Report : SAR)
 - 1.3.2 การจัดทำแผนพัฒนาคุณภาพ (Improvement Plan : IP)

2. ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

2.1 ประชากรที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้ ได้แก่ ผู้บริหาร โรงเรียนและครู จากสถานศึกษาในโรงเรียนมัธยมศึกษาสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดศรีสะเกษ จำนวน 35 โรงเรียน ประกอบด้วย ผู้บริหารโรงเรียนจำนวน 85 คน ครูจำนวน 880 คน รวมทั้งสิ้น 965 คน

2.2 กลุ่มตัวอย่าง ได้จากการสุ่มประชากรโดยกำหนดขนาดของกลุ่มตัวอย่างตามตารางของเครจซี่ และมอร์แกน (Krejcie & Morgan, 1970 : 608) ได้กลุ่มตัวอย่างจำนวน 278 คน ประกอบด้วยผู้บริหารโรงเรียน จำนวน 25 คน และครู จำนวน 253 คน โดยวิธีการสุ่มแบบหลายขั้นตอน (Multi-stage Random Sampling)

3. ตัวแปร ตัวแปรที่จะศึกษามีดังนี้

- 3.1 ตัวแปรอิสระ ได้แก่
 - 3.1.1 สถานภาพตำแหน่ง จำแนกเป็น
 - 3.1.1.1 ผู้บริหารโรงเรียน
 - 3.1.1.2 ครู
 - 3.1.2 ขนาดของโรงเรียนที่ปฏิบัติงาน จำแนกเป็น (องค์การบริหารส่วนจังหวัดศรีสะเกษ, 2555 ก : 35)

- 3.1.2.1 โรงเรียนมัธยมขนาดเล็ก
- 3.1.2.2 โรงเรียนมัธยมขนาดกลาง
- 3.1.2.3 โรงเรียนมัธยมขนาดใหญ่

3.2 ตัวแปรตาม ได้แก่ ปัญหาการดำเนินงานการประกันคุณภาพภายในสถานศึกษาของโรงเรียนมัธยมในสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดศรีสะเกษ

นิยามศัพท์เฉพาะ

การวิจัยเกี่ยวกับปัญหาการดำเนินงานการประกันคุณภาพภายในสถานศึกษาของโรงเรียนมัธยมในสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดศรีสะเกษในครั้งนี้ มีคำนิยาม คำศัพท์เฉพาะที่เกี่ยวข้องดังต่อไปนี้

1. **ปัญหา** หมายถึง อุปสรรคหรือข้อขัดข้องในการดำเนินงานหรือการกระทำใด ๆ เพื่อให้บรรลุเป้าหมาย
2. **การดำเนินงาน** หมายถึง การจัดการเพื่อให้งานบรรลุความสำเร็จตามเป้าหมาย การพัฒนาคุณภาพการศึกษา
3. **การประกันคุณภาพภายในสถานศึกษา** หมายถึง กระบวนการหรือกลไกในการบริหารจัดการศึกษาของสถานศึกษาอย่างเป็นระบบ การประเมินผลและการตรวจสอบคุณภาพและมาตรฐานการศึกษาของสถานศึกษาจากภายใน เป็นการดำเนินงานตามภารกิจด้านวิชาการ บุคลากรงบประมาณและการบริหารงานทั่วไป เพื่อสร้างความมั่นใจให้กับผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องว่าสถานศึกษาสามารถดำเนินการจัดการศึกษาได้อย่างมีคุณภาพ
4. **ปัญหาการดำเนินงานการประกันคุณภาพภายในสถานศึกษา** หมายถึง อุปสรรคหรือข้อขัดข้องในการดำเนินงานในการจัดการศึกษา การพัฒนาคุณภาพการศึกษาให้เป็นไปตามแนวทางเป้าหมาย หรือเกณฑ์มาตรฐานการศึกษาและมาตรฐานการประเมิน วัดได้โดยการตอบแบบสอบถามของครูและบุคลากรใน 3 ด้าน คือ
 - 4.1 **ด้านการเตรียมการ** หมายถึง การเตรียมความพร้อมของบุคลากร และการแต่งตั้งคณะกรรมการที่รับผิดชอบ
 - 4.2 **ด้านการดำเนินการ** หมายถึง การวางแผนการปฏิบัติงาน (Plan : P) การดำเนินการตามแผน (Do : D) การตรวจสอบประเมินผล (Check : C) และการนำผลการประเมินมาปรับปรุง (Action : A)

4.3 ด้านการรายงานผล หมายถึง การจัดทำรายงานประเมินตนเอง หรือการจัดทำรายงานประจำปี (Self Assessment Report : SAR) และการจัดทำแผนพัฒนาคุณภาพ (Improvement Plan : IP)

5. โรงเรียนมัธยม หมายถึง โรงเรียนที่เปิดทำการเรียนการสอนตั้งแต่ระดับมัธยมศึกษาปีที่ 1 ถึงมัธยมศึกษาปีที่ 6 สังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดศรีสะเกษ

6. สถานภาพตำแหน่ง หมายถึง การแบ่งบุคลากรออกเป็นประเภทตามบทบาทหน้าที่การปฏิบัติงาน ประกอบด้วย

6.1 ผู้บริหารโรงเรียน หมายถึง ผู้อำนวยการโรงเรียน หรือรักษาราชการแทนผู้อำนวยการโรงเรียน และรองผู้อำนวยการโรงเรียน ที่ปฏิบัติหน้าที่ในโรงเรียนมัธยมศึกษา สังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดศรีสะเกษ

6.2 ครูผู้สอน หมายถึง ข้าราชการผู้ดำรงตำแหน่งครู ซึ่งปฏิบัติหน้าที่หลักในด้านการเรียนการสอนและการส่งเสริมการเรียนรู้ของผู้เรียนด้วยวิธีต่างๆ ภายในโรงเรียนมัธยมศึกษา สังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดศรีสะเกษ

7. ขนาดของโรงเรียน หมายถึง ขนาดของโรงเรียนที่แบ่งโดยยึดตามเกณฑ์ของกองการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรม ซึ่งกำหนดไว้ 3 ขนาด คือ

7.1 โรงเรียนมัธยมขนาดเล็ก มีนักเรียนตั้งแต่ 1-500 คน

7.2 โรงเรียนมัธยมขนาดกลาง มีนักเรียนตั้งแต่ 501-1,500 คน

7.3 โรงเรียนมัธยมขนาดใหญ่ มีนักเรียนตั้งแต่ 1,501 คนขึ้นไป

8. องค์การบริหารส่วนจังหวัดศรีสะเกษ หมายถึง หน่วยงานราชการที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2546) มีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 16 (9) 17 (6) มีอำนาจในการจัดการศึกษาในท้องถิ่นภายในจังหวัดศรีสะเกษ