

# บทที่ 1

## บทนำ

### ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การพัฒนาคุณภาพผลผลิตในปัจจุบัน ยอมรับว่าการบริหารโดยใช้ระบบประกันคุณภาพดีกว่าระบบควบคุมคุณภาพพออย่างอดีตที่เคยเป็นมา เนื่องจากระบบการควบคุมคุณภาพเป็นระบบตรวจสอบหรือข้อบกพร่องของผลิตภัณฑ์แล้วแก้ไข คัดทิ้ง หรือทำใหม่ทั้งหมด ก่อนออกไปจากโรงงาน เป็นกระบวนการหลังการผลิต (อนันต์ชัย พงศ์สุวรรณ. 2539) มุ่งแก้ไขปัญหาลงมือการเกิดการผลิตผิดพลาดขึ้นแล้ว แต่ระบบการประกันคุณภาพมุ่งเน้นการป้องกัน โดยสร้างวิธีการที่ถูกต้องให้เกิดขึ้นตั้งแต่แรกให้มากที่สุดเพื่อลดโอกาสที่ผลผลิตจะไม่เป็นไปตามคุณภาพที่วางไว้ (สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ. 2541 : 1)

แนวคิดเรื่องการประกันคุณภาพของผลผลิตได้แพร่หลายสู่วงการต่าง ๆ โดยเฉพาะในระบบของการผลิตทางอุตสาหกรรม ได้นำระบบควบคุมคุณภาพ (Quality Control - Q.C.) และระบบการจัดการคุณภาพทั้งองค์กร (Total Quality Management - T.Q.M) ไปใช้ในการปรับปรุงผลผลิตให้มีคุณภาพได้มาตรฐาน ซึ่งในปัจจุบันแนวคิดเรื่องการพัฒนามาตรฐานระบบคุณภาพและการประกันคุณภาพมีอิทธิพลสูงต่อการพัฒนาอุตสาหกรรมหรือองค์กรมาตรฐานระหว่างประเทศ ISO (The International Organization for Standardization) องค์กรดังกล่าวเกิดขึ้นโดยการรวมตัวกันระหว่างองค์กรอุตสาหกรรมนานาชาติ จุดประสงค์ขององค์กรคือการพัฒนามาตรฐานอุตสาหกรรม โดยพัฒนามาตรฐานของระบบคุณภาพที่สามารถใช้กับสินค้าทั่วโลก ISO ได้กำหนดมาตรฐานของระบบคุณภาพไว้หลายด้าน เช่น ISO 9000 (มาตรฐานระบบบริหารงานคุณภาพ) ISO 14000 (มาตรฐานระบบการจัดการสิ่งแวดล้อม) ISO 18000 (มาตรฐานด้านชีวอนามัย) ซึ่งมาตรฐานเหล่านี้เป็นมาตรฐานสำหรับระบบ เช่น ระบบการบริหารจัดการ เป็นต้น ดังนั้นองค์กรที่ได้รับการรับรอง ISO ในเรื่องใด อนุกรมใด ก็หมายความว่าระบบในเรื่องนั้นได้รับการรับรอง มีใช้คุณภาพสินค้า แต่โดยทั่วไปเชื่อว่า ถ้ากระบวนการเหล่านี้มีคุณภาพ สินค้าที่มีคุณภาพดีก็ตามมา

ในวงการศึกษารวมของไทยจะเห็นได้จากแผนพัฒนาการศึกษาระยะที่ 8 (พ.ศ. 2540 - 2544) ของหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบจัดการศึกษาระดับต่าง ๆ ได้มีนโยบายในเรื่องนี้อยู่ด้วย ประกอบกับการเปลี่ยนแปลงของโลกเป็นไปอย่างรวดเร็ว อันเนื่องมาจากความเจริญก้าวหน้าทางเทคโนโลยี ส่งผลกระทบโดยตรงต่อวิถีการดำรงชีวิตของคนทั่วไป การแข่งขันเพื่อความอยู่รอดของประเทศต่าง ๆ มีอัตราสูงขึ้นทุกขณะ ความสำคัญของการพัฒนาประเทศจึงไม่ได้ขึ้นอยู่กับระบบทุนหรือทรัพยากรอีกต่อไป แต่ขึ้นอยู่กับศักยภาพและคุณภาพของคนเป็นสำคัญ โดยเฉพาะในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 8 (2540-2544) และ

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 9 (2545-2549) ได้แสดงจุดเน้นให้ "คนเป็นศูนย์กลางของการพัฒนา" (ราชบัณฑิตยสถาน, 2545 : 21) การศึกษาจึงมีบทบาทสำคัญที่จะพัฒนาคนให้มีคุณภาพ เพื่อเป็นพลังการพัฒนาประเทศในอนาคต

การศึกษาก็มีกระบวนการเหมือนการผลิตสินค้าจะต้องได้คุณภาพมีมาตรฐานตรงกับความต้องการของลูกค้า โดยการพัฒนาคุณภาพการศึกษาของประเทศไทย รัฐบาลส่งเสริมให้มีระบบการประกันคุณภาพให้เกิดขึ้นกับหน่วยงานที่มีหน้าที่ในการจัดการศึกษา โดยเฉพาะในสถานศึกษาทุกระดับ ได้กำหนดนโยบายในเรื่องนี้ไว้อย่างชัดเจนด้วยต้องการให้เป็นเครื่องมือในการรักษาคุณภาพให้ได้มาตรฐานการศึกษาชาติ

ในการจัดการศึกษาของไทย หน่วยงานที่มีหน้าที่จัดโดยตรง คือ กระทรวงศึกษาธิการ ซึ่งในรอบ 100 ปีที่ผ่านมา การจัดการศึกษาของไทยประสบกับปัญหามากมาย (วิชัย ตันศิริ, 2542 : 16-24) เช่น

1. ปัญหาเกี่ยวกับความไม่เสมอภาคทางการศึกษา ความแตกต่างในโอกาส การศึกษาต่อในระดับสูงกว่าการศึกษามัธยมศึกษา เนื่องจากสถานศึกษาในระดับสูงนั้นตั้งอยู่ในตัวอำเภอเมืองหรือส่วนกลาง ส่วนในท้องถิ่นชนบทมีเพียงระดับประถมศึกษา หรือมัธยมศึกษาตอนต้น
2. ปัญหาเกี่ยวกับเอกภาพของระบบบริหารและการจัดการศึกษา โดยหลักการแล้วการบริหารการศึกษาควรอยู่ในหน่วยงานเดียวกันเพื่อให้สามารถปฏิบัติงานให้บรรลุตามเป้าหมายได้อย่างเต็มที่
3. ปัญหาการจัดการศึกษาระหว่างรัฐกับเอกชน รัฐไม่มีมาตรการให้ความช่วยเหลือและส่งเสริมสถานศึกษาเอกชนที่เหมาะสม ทำให้คุณภาพทางการศึกษาของสถานศึกษาเอกชนมีความแตกต่างกันมาก ทั้งเอกชนกับเอกชน และเอกชนกับรัฐ
4. ปัญหาด้านความมั่นคง การพัฒนาด้านศีลธรรม จริยธรรม และพละนาถมิยจากการที่สภาพทางด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และการปกครองได้เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วทั้งภายในและภายนอกประเทศ มีผลกระทบต่อการศึกษาซึ่งไม่สามารถปรับตัวให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลงทำให้เกิดปัญหาต่างๆ ขึ้น
5. ปัญหาด้านคุณภาพทางการศึกษา การพัฒนาคุณภาพทางการศึกษาของแต่ละระดับยังไม่ได้ผลดีเท่าที่ควร ทำให้มาตรฐานด้านการเรียนการสอนของสถานศึกษา โดยเฉพาะสถานศึกษาในเมืองกับสถานศึกษาในชนบทมีความแตกต่างกัน (คณะกรรมการปฏิรูประบบบริหารทางการศึกษา, 2542 : 1-3)

จะเห็นได้ว่าปัญหาด้านการศึกษาของประเทศไทยที่กล่าวมาข้างต้นข้างเป็นอย่างยิ่ง ที่ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการจัดการศึกษาต้องมีมาตรการในการยกระดับมาตรฐานคุณภาพของสถานศึกษาให้เป็นสถานศึกษาในอุดมคติ โดยเฉพาะรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 43 มาตรา 51 และมาตรา 53 (ราชกิจจานุเบกษา, 2540 : 10 -12)

สรุปความได้ว่าควรเป็นการจัดการศึกษาที่ให้ทุกคนได้รับการศึกษาระดับพื้นฐานไม่น้อยกว่าสิบสองปีอย่างทั่วถึงและมีคุณภาพโดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย และในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2542 หมวด 6 มาตรา 47 – 51 (ราชกิจจานุเบกษา. 2542 : 50 -53) ได้กล่าวถึงมาตรฐานและการประกันคุณภาพการศึกษาไว้อย่างชัดเจน โดยกำหนดให้มีการประกันคุณภาพภายในและภายนอก ให้ถือว่าการประกันคุณภาพเป็นส่วนหนึ่งของการบริหารจัดการและมีการรายงานประจำปี ให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องทราบ และสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา ทำหน้าที่พัฒนาเกณฑ์วิธีการประเมินคุณภาพภายนอกทั้งหมด เพื่อให้มีการตรวจสอบคุณภาพของสถานศึกษาทุกห้าปี ดังนั้นสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา จึงกำหนดมาตรฐานกลางเพื่อดำเนินการประเมินคุณภาพภายนอกไว้ 27 มาตรฐาน 91 ตัวบ่งชี้ โดยแบ่งออกเป็น 3 ด้าน (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ. 2544 : 3) ดังนี้

1. มาตรฐานการศึกษาด้านผู้เรียน มี 12 มาตรฐาน 38 ตัวบ่งชี้ เน้นพัฒนาการด้านร่างกาย จิตใจ สติปัญญา อารมณ์และสังคม โดยมุ่งให้ผู้เรียนเป็นคนดี มีความสามารถตามศักยภาพและความสุข
  2. มาตรฐานการศึกษาด้านกระบวนการ มี 6 มาตรฐาน 29 ตัวบ่งชี้ เน้นในด้านการบริหารจัดการ และกระบวนการจัดการเรียนการสอน
  3. มาตรฐานการศึกษาด้านปัจจัย มี 9 มาตรฐาน 24 ตัวบ่งชี้ เป็นการกำหนดคุณลักษณะหรือสภาพความพร้อมของผู้บริหาร ครู หลักสูตร อาคารสถานที่ และชุมชน
- สำหรับสถานศึกษาที่จัดการศึกษาระดับพื้นฐาน นั้น จะต้องมีการจัดองค์กร โครงสร้าง และการบริหารงานอย่างเป็นระบบ ครบวงจร ให้บรรลุเป้าหมายการศึกษา ซึ่งเป็นข้อตกลงร่วมกันระหว่างสถานศึกษากับผู้ที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ ผู้ปกครอง คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ชุมชน และหน่วยงานต้นสังกัด เพื่อเป็นมาตรฐานตัวเปรียบเทียบที่เรียกว่า Benchmark (สงบ ฉัษณะ. 2544 : 2) ให้เป็นแผนแม่บทสำหรับกำหนดทิศทางในการพัฒนาสถานศึกษาไปสู่เป้าหมายภายในระยะเวลาที่กำหนดซึ่งสอดคล้องกับมาตรฐานด้านกระบวนการ คือ มาตรฐานที่ 13 ที่ระบุว่า สถานศึกษามีการจัดองค์กร โครงสร้างและการบริหารงานอย่างเป็นระบบ ครบวงจร ให้บรรลุเป้าหมายการศึกษา ตามตัวบ่งชี้ ดังนี้
1. มีการจัดองค์กร/โครงสร้างการบริหารชัดเจน
  2. มีปรัชญา แผนพัฒนาฯ ธรรมนูญสถานศึกษา แผนการดำเนินงานของสถานศึกษา และตัวชี้วัดความสำเร็จ
  3. มีการปฏิบัติตามแผน
  4. มีการนิเทศ ติดตาม ประเมินผล เปรียบเทียบกับเป้าหมายอย่างต่อเนื่อง
  5. มีระบบข้อมูลสารสนเทศครบถ้วน ถูกต้อง ตรงกับความต้องการและทันต่อการใช้งาน

6. มีการบันทึกและรายงานผลการประเมิน

7. มีการนำข้อมูลและผลการประเมินไปใช้ในการตัดสินใจและปรับปรุงงาน  
 ดังนั้น เพื่อให้การจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานของสถานศึกษาในสังกัดสำนักงาน

การประถมศึกษาอำเภอสังขะ จังหวัดสุรินทร์ ที่ได้ดำเนินการประกันคุณภาพการศึกษาตั้งแต่  
 พ.ศ. 2543 ตามมาตรฐานการศึกษาเพื่อการประเมินคุณภาพภายนอก ระดับการศึกษา  
 ขั้นพื้นฐาน ของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ โดยโรงเรียนบ้านพระแก้ว โรงเรียน  
 บ้านพรหมสะอาด และโรงเรียนสุพรรณภูมิศรีวิชัยวิทยา ได้เสนอตัวเข้ารับการประเมินคุณภาพ  
 ภายนอกภายในปี พ.ศ.2548 ผู้วิจัยจึงมีความสนใจที่จะศึกษาว่าสถานศึกษาดังกล่าวได้ดำเนิน  
 งานเพื่อเตรียมตัวเข้าสู่การประเมินคุณภาพภายนอกในมาตรฐานด้านกระบวนการ มาตรฐานที่  
 13 ว่าได้ดำเนินการอยู่ในสภาพใด มีปัญหาอุปสรรคอย่างไร และจะหาทางแก้ไขปัญหายังไร  
 เพื่อให้สถานศึกษาดังกล่าวได้ผ่านเกณฑ์การประเมินคุณภาพภายนอก อีกทั้งผู้วิจัยเองมีหน้าที่  
 นิเทศ กำกับ ติดตามการดำเนินงานของโรงเรียนดังกล่าวด้วย ผู้วิจัยจึงมีความต้องการศึกษา  
 กระบวนการดำเนินงานตามมาตรฐานการศึกษาด้านกระบวนการ มาตรฐานที่ 13 ระดับ  
 การศึกษาขั้นพื้นฐานของสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา

### ความมุ่งหมายของการวิจัย

เพื่อศึกษาสภาพและปัญหาการดำเนินงานของสถานศึกษาขั้นพื้นฐานที่เป็นโรงเรียน  
 แขนงใน สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอสังขะ จังหวัดสุรินทร์ ในการเตรียมความพร้อม  
 เพื่อเข้ารับการประเมินคุณภาพภายนอก มาตรฐานการศึกษาด้านกระบวนการ ในมาตรฐานที่  
 13 ตามความคิดเห็นของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน และผู้เกี่ยวข้องกับการประเมิน  
 คุณภาพภายนอก

### ความสำคัญของการวิจัย

ผลการวิจัยครั้งนี้ทำให้ทราบถึงสภาพและปัญหาการดำเนินงานของสถานศึกษา  
 ขั้นพื้นฐานที่เป็นโรงเรียนแขนงใน ในการเตรียมตัวเข้ารับการประเมินคุณภาพภายนอก ว่าอยู่ใน  
 สภาพใด มีปัญหาอย่างไร เพื่อเป็นข้อมูลให้แก่ผู้บริหารการศึกษา ผู้บริหารสถานศึกษา ครูผู้สอน  
 และผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการประเมินคุณภาพภายนอก ได้ใช้เป็นเครื่องมือในการวางแผนนิเทศ  
 ติดตาม กำกับ การดำเนินงานของสถานศึกษาขั้นพื้นฐานต่อไป

### ขอบเขตของการวิจัย

1. การวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) ขอบข่ายของ  
 การศึกษา ผู้วิจัยศึกษาสภาพและปัญหาการดำเนินงานของสถานศึกษาขั้นพื้นฐานที่เป็น

โรงเรียนแกนนำ ตามมาตรฐานการศึกษาด้านกระบวนการ เพื่อการประเมินคุณภาพภายนอก ตามตัวบ่งชี้มาตรฐานที่ 13 ระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน อันได้แก่

- 1.1 การจัดองค์กรโครงสร้างการบริหารชัดเจน (Organizing)
- 1.2 ปรัชญา แผนพัฒนา ชรรณูญสถานศึกษา แผนการดำเนินงาน (Planning or School Charter)
- 1.3 การปฏิบัติตามแผน (Implementation)
- 1.4 การนิเทศ ติดตาม ประเมินผล (Supervision and Evaluation)
- 1.5 การจัดระบบข้อมูลสารสนเทศ (Information Technology)
- 1.6 การบันทึกและรายงานผลการประเมิน (Quality Assessment)
- 1.7 การนำข้อมูลและผลการประเมินไปใช้ในการตัดสินใจและปรับปรุงงาน

(Action)

## 2. กลุ่มเป้าหมาย

กลุ่มเป้าหมาย คือ โรงเรียนบ้านพระแก้ว โรงเรียนบ้านพรหมสะอาด และ โรงเรียนสุพรรณภูมิศรีธาตุนาค ซึ่งเป็นโรงเรียนแกนนำที่ผู้วิจัยมีส่วนรับผิดชอบในการนิเทศ ติดตาม กำกับ และโรงเรียนทั้ง 3 แห่งนี้ สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอสังขะ จังหวัด สุรินทร์

## นิยามศัพท์เฉพาะ

1. สถานศึกษา หมายถึง โรงเรียนที่เป็นสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอสังขะ จังหวัดสุรินทร์
2. โรงเรียนแกนนำ หมายถึง โรงเรียนที่มีกิจกรรมดีเด่น ที่เป็นแบบอย่างแก่โรงเรียนอื่น ๆ ได้
3. การดำเนินงาน หมายถึง การปฏิบัติงานของสถานศึกษาที่สอดคล้องตามแนวการประเมินคุณภาพภายนอก ของสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา
4. มาตรฐาน หมายถึง ข้อกำหนดเกี่ยวกับคุณลักษณะ คุณภาพที่พึงประสงค์ตามที่ต้องการของสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษากำหนด
5. มาตรฐานด้านกระบวนการ หมายถึง กระบวนการต่าง ๆ ในการจัดการศึกษาให้บรรลุเป้าหมายการศึกษา
6. มาตรฐานที่ 13 หมายถึง มาตรฐานที่เกี่ยวกับสถานศึกษามีการจัดองค์กร โครงสร้างและการบริหารงานอย่างเป็นระบบ ครบวงจร ให้บรรลุเป้าหมายการศึกษา
7. ตัวบ่งชี้ หมายถึง รายละเอียดของคุณลักษณะที่ต้องประเมินในแต่ละด้าน
8. ผู้บริหารสถานศึกษา หมายถึง ครูใหญ่ อาจารย์ใหญ่ ผู้อำนวยการโรงเรียน

9. ผู้บริหารการศึกษา หมายถึง หัวหน้าหน่วยงานผู้มีอำนาจบังคับบัญชาสถานศึกษาตามลำดับที่สูงกว่าสถานศึกษา ในที่นี้หมายถึงหัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอสังขะและผู้ช่วยราชการการประถมศึกษาจังหวัดสุรินทร์

10. ศึกษาพิเศษ หมายถึง ศึกษาพิเศษสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอสังขะ จังหวัดสุรินทร์

11. ผู้บริหารองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น หมายถึง ผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) อำเภอสังขะ จังหวัดสุรินทร์

12. คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน หมายถึง คณะกรรมการสถานศึกษาของโรงเรียนบ้านพระแก้ว โรงเรียนบ้านพรหมสะอาด และโรงเรียนสุขพรหมมีศรัทธาญาติ ตามระเบียบกระทรวงศึกษาธิการ ว่าด้วยคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน พ.ศ. 2543

13. ผู้ปกครอง หมายถึง ผู้ปกครองนักเรียนโรงเรียนบ้านพระแก้ว โรงเรียนบ้านพรหมสะอาด และโรงเรียนสุขพรหมมีศรัทธาญาติ

14. ครู หมายถึง ครูที่ทำการสอนโรงเรียนบ้านพระแก้ว โรงเรียนบ้านพรหมสะอาด และโรงเรียนสุขพรหมมีศรัทธาญาติ

15. การประกันคุณภาพการศึกษา หมายถึง แผนงานและการปฏิบัติการตามกระบวนการประกันคุณภาพการศึกษา ของสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (สมศ.)

16. สภาพการดำเนินการประกันคุณภาพการศึกษา หมายถึง สภาพที่เป็นจริงกำลังเป็นอยู่หรือกำลังดำเนินการอยู่ในขณะนั้น เกี่ยวกับแผนงานและการปฏิบัติงานตามกระบวนการประกันคุณภาพการศึกษา ของสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (สมศ.)

17. ปัญหาการดำเนินการประกันคุณภาพการศึกษา หมายถึง อุปสรรคหรือข้อขัดข้องในด้านต่าง ๆ ที่ทำให้การดำเนินงานตามมาตรฐานเพื่อการประเมินคุณภาพภายนอกของสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (สมศ.)

18. ผู้เกี่ยวข้อง หมายถึง ผู้ที่มีส่วนรับผิดชอบในการดำเนินงานของสถานศึกษาเพื่อเตรียมรับการประเมินคุณภาพภายนอก ในที่นี้ได้แก่ หัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอสังขะ ศึกษาพิเศษอำเภอสังขะ จังหวัดสุรินทร์