

บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

เป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่า การศึกษามีบทบาทและมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อ การพัฒนาประเทศ เนื่องจากการศึกษา คือ กระบวนการเปลี่ยนแปลงเชิงคุณภาพโดยพัฒนา ความสามารถที่ติดตัวมาของมนุษย์แต่ละคนให้ได้พัฒนาตนเองในด้านต่าง ๆ ตลอดช่วงชีวิต (อึ้งรุ้ง จันทวานิช และไพบูลย์ แจ่มพงษ์, 2542 : 2-3) โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกระแสของโลก ยุคโลกาภิวัตน์ ที่เกิดการเปลี่ยนแปลงในสังคมโลก ทั้งด้านประชากร สังคม วัฒนธรรม เศรษฐกิจ วิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และการเมือง ซึ่งก่อให้เกิดผลกระทบต่องสังคมไทยและ การพัฒนาการศึกษาของไทย (พยอมศักดิ์ จันทรสรินทร์, 2541 : 6) ดังนั้นจึงจำเป็นต้อง เตรียมคนให้พร้อมเพื่อให้สามารถดำรงชีวิตอยู่ในสังคมไทยในอนาคตได้อย่างสันติสุข การ พัฒนาจึงมุ่งที่จะพัฒนาคนหรือคุณภาพของคนภายในประเทศให้เป็นที่กำลังสำคัญในการพัฒนา ประเทศโดยใช้การศึกษาเป็นกระบวนการพัฒนาคนให้มีความสามารถเต็มตามศักยภาพ มีความ สมดุลทั้งปัญญา จิตใจ ร่างกาย สังคม และสามารถเกื้อหนุนการพัฒนาประเทศได้อย่างเหมาะสม สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงในทุก ๆ ด้านของประเทศ (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษา แห่งชาติ, 2540 : 8)

ในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2540 – 2544) ประเทศไทยได้ให้ความสำคัญต่อการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ให้มีคุณค่าและมีคุณภาพชีวิต ที่เหมาะสมต่อสังคมที่มีการเปลี่ยนแปลงตามเทคโนโลยี ประกอบกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 43 ระบุว่า บุคคลย่อมมีสิทธิเสมอกันในการรับการศึกษา ขั้นพื้นฐานไม่น้อยกว่าสิบสองปีที่รัฐจะจัดให้อย่างทั่วถึงและมีคุณภาพโดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย (กรมสามัญศึกษา, 2541 : 11) นอกจากนี้ พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 8 กำหนดว่า การจัดการศึกษาต้องยึดหลักเป็นการศึกษาดลตลอดชีวิตสำหรับประชาชน และให้สังคมมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา การพัฒนาสาระและกระบวนการเรียนรู้ให้เป็นไป อย่างต่อเนื่องและในมาตรา 9 ได้กล่าวถึงการจัดระบบโครงสร้างและกระบวนการจัดการศึกษา ให้มีการกระจายอำนาจสู่เขตพื้นที่การศึกษา สถานศึกษาและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีการกำหนดมาตรฐานการศึกษาและจัดระบบประกันคุณภาพการศึกษาทุกระดับและทุก ประเภทการศึกษา รวมทั้งระดมทรัพยากรจากแหล่งต่าง ๆ มาใช้ในการจัดการศึกษา (กรมสามัญศึกษา, 2540 ข : 13)

ปัญหาในการจัดการศึกษาของประเทศไทยโดยเฉพาะคุณภาพการศึกษาของคนไทย ยังคงมีความแตกต่างกันในแต่ละพื้นที่โดยเฉพาะระหว่างเขตเมืองกับชนบท ดังที่กรมสามัญศึกษา

(2542 : 2) สรุปว่า ผู้จบการศึกษาในแต่ละระดับของหลักสูตรการศึกษาระดับพื้นฐานยังไม่มีคุณภาพ ยังไม่มีมาตรฐานกลางของสถานศึกษาต่าง ๆ ที่พึงประสงค์ มีความสับสนและขาดสภาพสมดุลของแนวคิดต่าง ๆ เช่นนโยบาย ขาดมาตรฐานที่กำกับติดตามให้สถานศึกษาดำเนินงานอย่างต่อเนื่องในการพัฒนาคุณภาพของการจัดการเรียนการสอนซึ่งอ่ารุง จันทวานิช และไพฑูริย์ แจ่มพงษ์ (2542 : 5) เสนอว่า คุณภาพการศึกษากำลังเป็นจุดวิกฤติของระบบการศึกษาไทย กล่าวคือ ครูผู้สอนระดับมัธยมศึกษาคุณภาพต่ำลง ครูมีเจตคติที่ไม่ดีต่อการประกอบวิชาชีพครู การกำหนดสัดส่วนเวลาเรียนและเนื้อหาทางวิชาการและทักษะอื่น ๆ ยังไม่เหมาะสม ขาดเนื้อหาสาระที่จำเป็นต่อการเรียนรู้โลกแห่งอนาคต ครูส่วนใหญ่ยังใช้การสอนแบบบรรยาย ไม่เน้นกระบวนการให้ผู้เรียนได้พัฒนาการคิดวิเคราะห์ สังเคราะห์ บูรณาการ การแสวงหาความรู้ด้วยตนเอง และครูยังใช้สื่อการสอนไม่มากนัก

จากสภาพปัญหาดังกล่าว รัฐบาลได้ตระหนักถึงความสำคัญของการประกันคุณภาพการศึกษา เพื่อให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 หมวด 8 ที่กำหนดให้มีระบบการประกันคุณภาพการศึกษาเพื่อพัฒนาคุณภาพและมาตรฐานการศึกษา โดยหน่วยงานต้นสังกัดต้องจัดให้มีระบบการประกันคุณภาพการศึกษา เพื่อนำไปสู่การพัฒนาคุณภาพและมาตรฐานการศึกษา และเพื่อรองรับการประเมินคุณภาพจากองค์กรภายนอกอย่างน้อย 1 ครั้ง ทุก 5 ปี กระทรวงศึกษาธิการ โดยกรมสามัญศึกษาจึงกำหนดโครงสร้างของระบบการประกันคุณภาพการศึกษาว่า ประกอบด้วยองค์ประกอบ 3 องค์ประกอบคือ การควบคุมคุณภาพการศึกษา การตรวจสอบและปรับปรุงคุณภาพการศึกษา การประเมินและการรับรองคุณภาพของสถานศึกษา (กรมสามัญศึกษา. 2542 ข : ง)

การดำเนินการปฏิรูปการศึกษาตามแนวทางการประกันคุณภาพการศึกษาในโรงเรียนมัธยมศึกษา ได้เริ่มปฏิบัติในปี พ.ศ. 2542 และได้พบประเด็นปัญหาสำคัญหลายประการ ดังนี้คือ ด้านการศึกษาและการเตรียมการพบว่าบุคลากรขาดความรู้ความเข้าใจในแนวทางการปฏิบัติ การวางแผนการประกันคุณภาพการศึกษาขาดความชัดเจนและขาดทักษะในการจัดทำธรรมนูญโรงเรียน ขาดสารสนเทศ และแผนปฏิบัติการระยะยาวไม่ชัดเจน มีการจัดทำแผนการประกันคุณภาพการศึกษาแต่ไม่ครอบคลุมสภาพปัญหา อันเนื่องมาจาก ขาดแคลนครู โรงเรียนไม่มีงบประมาณ และปัญหาทางด้านเศรษฐกิจทำให้ครูขาดความรับผิดชอบในการสอน นอกจากนั้น สมยศ ถิณฑดา (2539 : บทคัดย่อ) ได้พบว่า อุปสรรคในการตัดสินใจเกี่ยวกับการจัดการบริหารโรงเรียนคือ ขาดข้อมูลหรือข้อมูลเฉพาะประกอบเป็นพื้นฐาน ขาดเครื่องมือที่ทันสมัยในการทำงาน และการจัดสรรงบประมาณไม่ตอบสนองความต้องการอย่างเพียงพอ จึงทำให้ขาดความพร้อมในการรับการประเมินจากองค์กรภายนอก ที่จะเกิดขึ้นในปี พ.ศ. 2545

โรงเรียนมัธยมศึกษาสังกัดกรมสามัญศึกษาจังหวัดบุรีรัมย์มีจำนวนทั้งสิ้น 67 โรงเรียน มีนักเรียน 61,490 คน และครู 2,385 คน (สำนักงานสามัญศึกษาจังหวัดบุรีรัมย์, 2544 : 1-2) ได้ตระหนักในแนวทางการดำเนินงานการประกันคุณภาพการศึกษาที่กรมสามัญศึกษา

กำหนด ซึ่งโรงเรียนส่วนใหญ่มีการปฏิบัติงานตั้งแต่ต้นปีการศึกษา 2542 เป็นต้นมา โดยเริ่มจากฝ่ายบริหารเข้ารับการอบรมประชุมสัมมนาในระดับเขตการศึกษา แล้วนำมาขยายผลในโรงเรียนโดยจัดกิจกรรมต่าง ๆ ตามขั้นตอนการดำเนินงานประกันคุณภาพการศึกษา ทั้ง 6 ด้าน ประกอบด้วยกิจกรรมที่สำคัญได้แก่ การจัดประชุมพัฒนาบุคลากร การจัดทำขรรมนุญโรงเรียน การจัดทำมาตรฐานการศึกษาของโรงเรียน การปรับแผนปฏิบัติงานของโรงเรียน การปรับรูปแบบการติดตามประเมินผล และการรายงานผลการปฏิบัติงาน (กรมสามัญศึกษา, 2542 ข : 12) แต่ในการปฏิบัติงานยังเป็นรูปแบบเฉพาะของแต่ละโรงเรียน เพราะการปฏิบัติงานของแต่ละโรงเรียนเกิดจากความเข้าใจที่ได้ศึกษาเอกสารคู่มือต่าง ๆ โดยเฉพาะการประกันคุณภาพการศึกษาซึ่งเป็นเรื่องใหม่ที่โรงเรียนส่วนใหญ่ไม่มีประสบการณ์ ประกอบกับผู้ปฏิบัติงานขาดความรู้ความเข้าใจ จึงทำให้การปฏิบัติงานประกันคุณภาพการศึกษาของโรงเรียนเป็นไปอย่างล่าช้า ขาดความชัดเจน ไม่เป็นรูปธรรม ตลอดจนการนี้เหตุติดตามผลการปฏิบัติงานอย่างจริงจังจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องไม่มีความชัดเจน

จากปัญหาดังกล่าวผู้วิจัยมีความสนใจที่จะทำการศึกษาสภาพการดำเนินงานการประกันคุณภาพการศึกษาของโรงเรียนมัธยมศึกษาในจังหวัดบุรีรัมย์ ตามความคิดเห็นของผู้บริหาร ผู้ช่วยผู้บริหารฝ่ายวิชาการและครู เป็นเรื่องสำคัญอย่างยิ่งที่จะต้องมีการศึกษาเพื่อให้ทราบแนวทางและปัญหาดำเนินงานที่ชัดเจนในการประกันคุณภาพการศึกษาของโรงเรียนมัธยมศึกษา สังกัดกรมสามัญศึกษาจังหวัดบุรีรัมย์ เพื่อรองรับการประเมินจากองค์กรภายนอก ตามพระราชบัญญัติการศึกษา พ.ศ. 2542 (หมวด 6) ซึ่งการดำเนินงานการประกันคุณภาพการศึกษาเกี่ยวข้องโดยตรงกับบุคลากรทั้ง 3 กลุ่ม ที่จะต้องมีส่วนร่วมในการปฏิบัติงาน เพื่อที่จะได้นำข้อมูลจากการวิจัยเป็นข้อเสนอแนะให้ผู้เกี่ยวข้องทั้งในระดับโรงเรียน ระดับจังหวัด และระดับกรม สามารถนำไปกำหนดทิศทางและจัดกิจกรรมต่าง ๆ ให้ตรงเป้าหมายและส่งผลให้การปฏิบัติงานการประกันคุณภาพการศึกษามุ่งผลสัมฤทธิ์ตามแผนและเป้าหมาย คือการยกระดับมาตรฐานการศึกษาให้เป็นที่ยอมรับในชุมชนและสังคม พร้อมทั้งก้าวสู่ความเป็นสากลในอนาคตต่อไป

ความมุ่งหมายของท้าววิจัย

1. เพื่อศึกษาปัญหาการดำเนินงานการประกันคุณภาพการศึกษาของโรงเรียนมัธยมศึกษา สังกัดกรมสามัญศึกษาจังหวัดบุรีรัมย์ ตามความคิดเห็นของผู้บริหาร ผู้ช่วยผู้บริหารฝ่ายวิชาการและครู
2. เพื่อเปรียบเทียบปัญหาการดำเนินงานการประกันคุณภาพการศึกษาของโรงเรียนมัธยมศึกษาสังกัดกรมสามัญศึกษาจังหวัดบุรีรัมย์ ตามความคิดเห็นของผู้บริหาร ผู้ช่วยผู้บริหารฝ่ายวิชาการและครู

สมมติฐานของการวิจัย

ปัญหาการดำเนินงานการประกันคุณภาพการศึกษาของโรงเรียนมัธยมศึกษา สังกัดกรมสามัญศึกษาจังหวัดบุรีรัมย์ ตามความคิดเห็นของผู้บริหาร ผู้ช่วยผู้บริหารฝ่ายวิชาการ และครู แตกต่างกัน

ความสำคัญของการวิจัย

1. ทำให้ทราบสภาพปัญหาในการดำเนินงานการประกันคุณภาพการศึกษาของโรงเรียนมัธยมศึกษา สังกัดกรมสามัญศึกษาจังหวัดบุรีรัมย์เพื่อที่จะได้นำไปเป็นแนวทางในการปรับปรุงและพัฒนาแก้ไข พร้อมทั้งวางแผนในการดำเนินงานการประกันคุณภาพการศึกษาต่อไป

2. เป็นข้อเสนอแนะสำหรับผู้บริหาร ผู้ช่วยผู้บริหารฝ่ายวิชาการและครู ที่ปฏิบัติงานในโรงเรียนมัธยมศึกษา สังกัดกรมสามัญศึกษาจังหวัดบุรีรัมย์ เพื่อนำไปใช้ในการปรับปรุงการบริหารงานและการดำเนินงานการประกันคุณภาพการศึกษาในสถานศึกษาให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลต่อไป

3. เป็นข้อเสนอแนะสำหรับโรงเรียนมัธยมศึกษา ในจังหวัดอื่น ๆ เพื่อเป็นแนวทางในการดำเนินงานการประกันคุณภาพการศึกษาของโรงเรียนมัธยมศึกษาให้มีประสิทธิภาพ

4. เป็นข้อเสนอแนะสำหรับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ สำนักงานสามัญศึกษา จังหวัด กรมสามัญศึกษา และกระทรวงศึกษาธิการ ในการกำหนดแนวทางการพัฒนาคุณภาพและมาตรฐานของการดำเนินงานการประกันคุณภาพการศึกษาของโรงเรียนมัธยมศึกษา สังกัดกรมสามัญศึกษา ให้สอดคล้องกับนโยบายแนวปฏิบัติของกรมสามัญศึกษาและกระทรวงศึกษาธิการอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากยิ่งขึ้น

ขอบเขตของการวิจัย

การศึกษาปัญหาการดำเนินงานการประกันคุณภาพการศึกษาของโรงเรียนมัธยมศึกษา สังกัดกรมสามัญศึกษาจังหวัดบุรีรัมย์ ในครั้งนี้ผู้วิจัยได้กำหนดขอบเขตของการวิจัย ดังนี้

1. ประชากร

ประชากร ได้แก่ ข้าราชการครู จำนวน 2,385 คน ประกอบด้วย ผู้บริหาร 67 คน ผู้ช่วยผู้บริหารฝ่ายวิชาการ 67 คน และครู 2,251 คน ในโรงเรียนมัธยมศึกษา สังกัดกรมสามัญศึกษาจังหวัดบุรีรัมย์ ปีการศึกษา 2544

2. กลุ่มตัวอย่าง

2.1 ผู้บริหารและผู้ช่วยผู้บริหารฝ่ายวิชาการ ใช้ประชากร

2.2 ครู ใช้การสุ่มตัวอย่างจากประชากรโดยการกำหนดขนาดของ

กลุ่มตัวอย่างจากตารางของเครซีและมอร์แกน (Krejcie & Morgan) ได้กลุ่มตัวอย่าง จำนวน 328 คน หลังจากนั้นทำการสุ่มกลุ่มตัวอย่างให้กระจายไปทุกโรงเรียนตามสัดส่วนโดยวิธีการสุ่มอย่างง่าย (Simple Random Sampling)

3. ตัวแปรที่ใช้ในการวิจัย ประกอบด้วย

3.1 ตัวแปรอิสระ ได้แก่ สถานภาพตำแหน่ง จำแนกเป็น

- 3.1.1 ผู้บริหาร
- 3.1.2 ผู้ช่วยผู้บริหารฝ่ายวิชาการ
- 3.1.3 ครู

3.2 ตัวแปรตาม ได้แก่ ปัญหาการดำเนินงานการประกันคุณภาพการศึกษาของโรงเรียนมัธยมศึกษา สังกัดสำนักงานสามัญศึกษาจังหวัดบุรีรัมย์ จำนวน 6 ด้านคือ

- 3.2.1 การศึกษาและการเตรียมการ
- 3.2.2 การวางแผนการประกันคุณภาพการศึกษา
- 3.2.3 การนำแผนการประกันคุณภาพการศึกษาไปใช้
- 3.2.4 การตรวจสอบและทบทวนคุณภาพของสถานศึกษา
- 3.2.5 การพัฒนาและปรับปรุงมาตรฐานการศึกษา
- 3.2.6 การเตรียมรับการประเมินจากองค์กรภายนอก

นิยามศัพท์เฉพาะ

1. การดำเนินงานการประกันคุณภาพการศึกษา หมายถึง วิธีการดำเนินงานและบริหารจัดการศึกษา ให้มีคุณภาพได้ตามมาตรฐานที่กำหนด โดยแบ่งออกเป็น 6 ด้านคือ

1.1 การศึกษาและการเตรียมการ หมายถึง กิจกรรมของโรงเรียนที่เกี่ยวกับการตั้งคณะทำงานศึกษาและวางระบบ การศึกษาวิเคราะห์แนวคิดและรูปแบบการประกันคุณภาพการศึกษา การผลิตสื่อเพื่อเผยแพร่ การให้ความรู้และสร้างความตระหนักแก่บุคลากร การแต่งตั้งคณะกรรมการและอนุกรรมการดำเนินการประกันคุณภาพการศึกษา ร่วมคิดร่วมทำ อย่างสม่ำเสมอ

1.2 การวางแผนการประกันคุณภาพการศึกษา หมายถึง กิจกรรมในการจัดทำข้อมูลพื้นฐาน การจัดประชุมเพื่อกำหนดมาตรฐานการศึกษา การจัดทำกรรมวิธีโรงเรียน การจัดทำแผนปฏิบัติการประจำปี รวมทั้งการเผยแพร่ ปรึกษาหารือ และประกาศใช้ การแต่งตั้งกรรมการหรือช่างกรออกแบบงาน / โครงการ โดยให้ครูอาจารย์มีส่วนร่วมในการกำหนดมาตรฐานการปฏิบัติงานของตนเอง

1.3 การนำแผนการประกันคุณภาพการศึกษาไปใช้ หมายถึง การกำหนดนโยบายการประกันคุณภาพการศึกษา การกำหนดโครงสร้างการบริหารการประกันคุณภาพการศึกษา การกำหนดปฏิทินปฏิบัติงานการตรวจสอบและประเมินผลการปฏิบัติงาน

การพัฒนาบุคลากรเพื่อการทำงานเป็นทีม การจัดเอกสาร สื่อ วัสดุ อุปกรณ์ในการปฏิบัติงาน การจัดให้มีนวัตกรรมและเทคโนโลยีในการจัดการเรียนการสอน การจัดให้มีแหล่งเรียนรู้หรือ ศูนย์บริการทางวิชาการ การจัดอาคารสถานที่ สภาพแวดล้อมให้เอื้อต่อการพัฒนาการจัดสรรงบประมาณ

1.4 การตรวจสอบและทบทวนคุณภาพของสถานศึกษา หมายถึง การแต่งตั้ง กรรมการดำเนินการประเมินภายในสถานศึกษา การให้ความรู้แก่คณะกรรมการ การกำหนด ปฏิทินปฏิบัติงาน การตรวจสอบและประเมินผลการปฏิบัติงานและการกำหนดการนิเทศ กำกับ ติดตามและประเมินผลทั้งในระดับบุคคล กลุ่มงาน หมวดวิชา ฝ่าย และการเสนอรายงานผลการตรวจสอบและทบทวนให้หน่วยงานคณะกรรมการโรงเรียน ชุมชนและต้นสังกัดทราบ

1.5 การพัฒนาและปรับปรุงมาตรฐานการศึกษา หมายถึง การดำเนินกิจกรรม พัฒนาและปรับปรุงมาตรฐานการศึกษาของโรงเรียน และมาตรฐานการดำเนินงานให้สอดคล้อง กับปัญหา ความต้องการจำเป็นและทรัพยากรที่เกี่ยวข้องการดำเนินงาน

1.6 การเตรียมรับการประเมินจากองค์กรภายนอก หมายถึง กิจกรรมในการ เตรียมพร้อมในการเสนอเข้ารับการประเมินจากองค์กรภายนอกเพื่อขอใบรับรอง ได้แก่ การ สร้างความเข้าใจให้ครูและบุคลากรที่เกี่ยวข้อง การเตรียมการด้านบุคลากรและการเตรียมการ เกี่ยวกับการเอกสารรายงานตนเอง (SSR) หลักฐาน สื่อและอุปกรณ์ในการนำเสนอผลงาน

2. สถานภาพตำแหน่ง หมายถึง ตำแหน่งหน้าที่การงานของข้าราชการครูใน โรงเรียนมัธยมศึกษา สังกัดกรมสามัญศึกษาจังหวัดบุรีรัมย์ ซึ่งในการวิจัยในครั้งนี้ แบ่งเป็น 3 กลุ่มคือ

2.1 ผู้บริหาร หมายถึง ผู้ได้รับคำสั่งแต่งตั้งจากกรมสามัญศึกษาให้ดำรง ตำแหน่ง ครูใหญ่ อาจารย์ใหญ่ ผู้อำนวยการโรงเรียนมัธยมศึกษาหรือผู้รักษาการในตำแหน่ง ดังกล่าว

2.2 ผู้ช่วยผู้บริหารฝ่ายวิชาการ หมายถึง ผู้ได้รับคำสั่งแต่งตั้งจากกรมสามัญ ศึกษาให้ดำรงตำแหน่งผู้ช่วยครูใหญ่ ผู้ช่วยอาจารย์ใหญ่ ผู้ช่วยผู้อำนวยการโรงเรียนและ ปฏิบัติงานในฝ่ายวิชาการ หรือผู้รักษาการในตำแหน่งดังกล่าว

2.3 ครู หมายถึง ผู้ได้รับคำสั่งแต่งตั้งจากกรมสามัญศึกษาให้ดำรงตำแหน่งครู ในโรงเรียนมัธยมศึกษา สังกัดสำนักงานสามัญศึกษาจังหวัดบุรีรัมย์

3. โรงเรียนมัธยมศึกษา หมายถึง สถานศึกษาที่จัดการเรียนการสอนเฉพาะระดับ มัธยมศึกษา สังกัดกองการมัธยมศึกษา กรมสามัญศึกษาจังหวัดบุรีรัมย์ ซึ่งมี 67 โรงเรียน