

## บทที่ 1

### บทนำ

#### ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

สังคมไทยได้ประสบปัญหาวิกฤติเศรษฐกิจเมื่อกลางปี 2540 ซึ่งเป็นสาเหตุให้สังคมมีความล้มเหลว สภาพเศรษฐกิจตกต่ำ ผู้คนตกงาน อำนาจการซื้อขายน้อย ค่าครองชีพสูง สถานประกอบการภาคธุรกิจส่วนหนึ่งต้องปิดกิจการ สิ่งที่เกิดขึ้นกับสังคมไทยทั้งหลายเหล่านี้สืบเนื่องมาจากสภาพเศรษฐกิจ สังคม การเมืองที่เปลี่ยนไปตลอดจนสภาวะเศรษฐกิจของโลกกำลังแปรปรวนจึงมีผลกระทบต่อสังคมไทย ในการแก้ปัญหาเศรษฐกิจที่สังคมไทยได้รับอยู่นั้น นักการศึกษาให้ความสำคัญและมองว่าควรปรับโครงสร้างทางการศึกษา โดยการนำวิชาการด้านการจัดการมาประยุกต์ใช้ให้สอดคล้องและเกิดความเหมาะสมกับวิถีชีวิตของคนไทย ผลกระทบที่เกิดจากการจัดการศึกษาอาจเป็นเพราะว่า การนำกระแสนิยมด้านวัตถุจากทางตะวันตกมาใช้อย่างไม่เหมาะสมซึ่งสวนทางกับการพัฒนาและวิถีชีวิตแบบไทยและสังคมไทย จึงไม่สามารถพัฒนาเศรษฐกิจให้มีสภาพคึกคักเติบโตไปได้ และไม่สามารถพัฒนาเศรษฐกิจพื้นฐานให้ประเทศเจริญก้าวหน้าแบบยั่งยืนได้ การจัดการศึกษาของไทยที่ผ่านมาไม่ได้สร้างคนเก่ง คนฉลาดให้เป็นคนที่มองการณ์ไกลหรือสำนึกในสังคมที่เห็นประโยชน์ส่วนรวม แต่นักการศึกษาจัดระบบการศึกษาที่เน้นพัฒนาทางด้านวัตถุ ส่งเสริมให้ประชาชนเป็นผู้บริโภคซึ่งเป็นวิถีชีวิตที่สร้างความฟุ้งเฟ้อ ประชาชนมีค่านิยมใช้วัตถุที่ผลิตจากต่างประเทศ อันเป็นเหตุให้ประเทศไทยขาดดุลบัญชีการค้าและบริการ (วิทยากร เชียงกูล, 2541 : 8) และประเทศไทยต้องเข้าสู่ภาวะหนี้สิน เมื่อรายได้ไม่เพียงพอต้องกู้หนี้ยืมสินจากต่างประเทศ

ในการที่จะแก้ปัญหาสภาพของสังคมไทยตามที่กล่าวมาจะต้องคำนึงถึงการจัดการศึกษาของชาติเพราะการศึกษาเป็นสิ่งที่มีความสำคัญที่สุดและมีบทบาทในการพัฒนาประเทศ การจัดการศึกษาจึงควรดำเนินการเพื่อพัฒนาให้เยาวชนของไทยเจริญเติบโตเป็นมนุษย์ที่สมบูรณ์ทั้งร่างกายจิตใจและสติปัญญา มีคุณธรรมจริยธรรมและวัฒนธรรมในการดำรงชีวิต สามารถอยู่ร่วมกับผู้อื่นอย่างมีความสุข (สิปปนนท์ เกตุทัต, 2542 : 7) ดังนั้น ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 โดยเฉพาะในมาตรา 43 ได้กำหนดว่า บุคคลย่อมมีสิทธิเสมอกันในการได้รับการศึกษาขั้นพื้นฐานไม่น้อยกว่า 12 ปี ที่รัฐต้องจัดให้อย่างทั่วถึงและมีคุณภาพโดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย (สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ, 2541 ก : 14) อันเป็นผลทำให้มีพระราชบัญญัติ

การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ขึ้นและกำหนดให้เป็นสิทธิหน้าที่ทางการศึกษา เช่น มาตรา 10 กำหนดว่า การจัดการศึกษาต้องจัดให้บุคคลมีสิทธิและโอกาสเสมอกันในการรับการศึกษาขั้นพื้นฐานไม่น้อยกว่าสิบสองปีที่รัฐต้องจัดให้อย่างทั่วถึงและมีคุณภาพ โดยไม่เก็บค่าเล่าเรียน

นอกจากนี้ การจัดการศึกษาในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 9 ได้มุ่งให้การศึกษาเป็นเครื่องมือในการพัฒนาคนและสังคม พัฒนาการศึกษาศาสนาศิลปะและวัฒนธรรมของประเทศรวมถึงการสร้างกระบวนการการศึกษาและกระบวนการเรียนรู้ให้เป็นกระบวนการเดียวกันอย่างต่อเนื่องตลอดชีวิต ดังเจตนารมณ์ที่สำคัญของการศึกษาศาสนาศิลปะและวัฒนธรรมให้เกิดบูรณาการแห่งสังคมและคนในสังคมไทยที่มีความรู้คู่คุณธรรมอย่างแท้จริง (ภาวนา ชาราศรีสุทธิและคนอื่น ๆ. 2542 : 138) สำหรับแนวคิดเกี่ยวกับการพัฒนาคุณภาพควรใช้ระบบประกันคุณภาพมากกว่าระบบควบคุมคุณภาพ (สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ. 2541 ก : 2) เนื่องจากระบบควบคุมคุณภาพมุ่งแก้ไขปัญหาลงหลังจากการสูญเสียหรือความผิดพลาดที่เกิดขึ้นแล้ว แต่ระบบประกันคุณภาพมุ่งเน้นการป้องกันโครงสร้าง วิธีการที่ถูกต้องให้เกิดขึ้นแต่แรกให้มากที่สุดเพื่อลดโอกาสที่ผลผลิตจะไม่เป็นไปตามคุณภาพที่วางไว้ และโลกในปัจจุบันนี้วัดความสำเร็จของการบริหารงานที่คุณภาพของการปฏิบัติ ดังนั้น การประกันคุณภาพและระบบมาตรฐานคุณภาพจึงมีความสำคัญในการกำหนดนโยบายขององค์กรต่าง ๆ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติเป็นอีกองค์กรหนึ่งที่ตระหนักถึงความสำคัญดังกล่าว จึงได้กำหนดนโยบายสำหรับระดับดำเนินงานในห้วงระยะ 5 ปีของแผนพัฒนาการศึกษาระยะที่ 9 ไว้ตามหลักสี่ประการคือ ประกันโอกาส ประกันคุณภาพ ประกันประสิทธิภาพและประกันความปลอดภัย โดยมุ่งให้การศึกษาเป็นเครื่องมือในการพัฒนาคน

การจัดให้มีการประกันคุณภาพภายนอกเป็นการจัดตามมาตรฐานการศึกษาชาติที่ระบุไว้ในมาตรา 47-51 ในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ซึ่งสถานศึกษาต้องจัดให้มีระบบการประกันคุณภาพภายในสถานศึกษาและให้ถือว่าการประกันคุณภาพภายในเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการบริหารการศึกษาที่ต้องดำเนินการอย่างต่อเนื่อง โดยมีการจัดทำรายงานเสนอต่อหน่วยงานต้นสังกัดและเป็นการเตรียมการเพื่อรองรับการประกันคุณภาพภายนอกที่เป็นกระบวนการที่ต่อเนื่องกับการประกันคุณภาพภายใน เมื่อสถานศึกษามีการปรับปรุงและพัฒนาคุณภาพจนเกิดความมั่นใจว่ามีคุณภาพตามมาตรฐานการศึกษาที่กำหนดแล้วก็แสดงว่าสถานศึกษานั้นมีความพร้อมที่จะรับการประเมินจากองค์กรภายนอก โดยมีเอกสารหลักฐานการดำเนินงานของสถานศึกษาเป็นที่ยืนยัน ผลการปฏิบัติงานต่อคณะกรรมการประเมิน ดังนั้น การประกันคุณภาพภายในกับการประกันคุณภาพภายนอกจึงมีความสัมพันธ์กันในกระบวนการของการทำงาน

การประเมินคุณภาพภายนอกนั้นผู้ประเมินคือสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (องค์การมหาชน) หรือบุคคลหรือหน่วยงานภายนอกที่สำนักงานดังกล่าวรับรอง ซึ่งการประเมินภายนอกนั้นสถานศึกษาทุกแห่งต้องได้รับการประเมินคุณภาพภายนอกครั้งแรกภายในหกปีนับตั้งแต่พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ใช้บังคับและต้องได้รับการประเมินคุณภาพภายนอกอย่างน้อยหนึ่งครั้งในทุก 5 ปี นับตั้งแต่การประเมินครั้งสุดท้าย และในการสร้างความพร้อมที่จะรับการประเมินสถานศึกษาจะต้องมีการเตรียมการเพื่อรองรับการประเมินดังกล่าว

บทสรุปในการจัดการศึกษาในโรงเรียนระดับประถมศึกษาชั้นนั้นจะเห็นว่า โรงเรียนต้องเตรียมการเพื่อรองรับการประเมินคุณภาพภายนอก โดยแบ่งการเตรียมการออกเป็นด้าน ๆ ได้แก่

- 1) การเตรียมการด้านผู้เรียน มาตรฐานด้านผู้เรียนนับว่าเป็นสิ่งที่สำคัญและจำเป็นเนื่องจากในปัจจุบันปัญหาเรื่องนักเรียนขาดคุณธรรมจริยธรรมและนักเรียนมีความรู้ไม่เหมาะสมกับที่หลักสูตรกำหนด จึงต้องมีการเตรียมการเพื่อปรับปรุงพัฒนาการรับการประเมิน
- 2) การเตรียมการด้านครู เนื่องจากมีความแตกต่างด้านบุคลากรไม่ว่าจะเป็นคุณวุฒิ วิทยวุฒิ สภาพทางเศรษฐกิจในด้านการเรียนการสอน ยังมีการขาดตัวครูเป็นสำคัญต้องมีการปรับเปลี่ยนให้มีการพัฒนากระบวนการทำงานเพื่อรองรับการประเมินคุณภาพภายนอก
- และ 3) การเตรียมการด้านผู้บริหาร ได้แก่ การจัดโครงสร้างการบริหารงานในโรงเรียนในด้านต่าง ๆ การบริหารงานยังขาดปัจจัยต่าง ๆ ที่จะมาช่วยเสริมจึงทำให้การบริหารงานของผู้บริหารไม่บรรลุเป้าหมายที่วางไว้

ด้วยเหตุผลดังกล่าว จึงทำให้ผู้วิจัยเกิดความสนใจศึกษาการบริหารงานของผู้บริหารโรงเรียนประถมศึกษาจังหวัดบุรีรัมย์ตามเกณฑ์มาตรฐานการประเมินคุณภาพภายนอก ซึ่งการวิจัยนี้จะเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาการบริหารงานของผู้บริหารโรงเรียนประถมศึกษาเพื่อจะได้เตรียมความพร้อมเพื่อรองรับการประเมินคุณภาพจากภายนอกและพัฒนาโรงเรียนให้มีมาตรฐานตามเกณฑ์ต่อไป

#### ความมุ่งหมายของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาการบริหารงานของผู้บริหารโรงเรียนประถมศึกษาจังหวัดบุรีรัมย์ตามเกณฑ์มาตรฐานการประเมินคุณภาพภายนอก
2. เพื่อเปรียบเทียบการบริหารงานของผู้บริหารโรงเรียนประถมศึกษาจังหวัดบุรีรัมย์ตามเกณฑ์มาตรฐานการประเมินคุณภาพภายนอก จำแนกตามประสบการณ์ในการบริหารงานและขนาดของโรงเรียน

### สมมติฐานของการวิจัย

ผู้บริหารโรงเรียนประถมศึกษาจังหวัดบุรีรัมย์ที่มีประสบการณ์ในการบริหารงาน และขนาดของโรงเรียนต่างกันมีความคิดเห็นแตกต่างกัน

### ความสำคัญของการวิจัย

1. ใช้เป็นข้อมูลในการวางแผนการกำหนดแนวทางในการปฏิบัติงานการเตรียมความพร้อมเพื่อรองรับการประเมินจากคณะกรรมการประเมินคุณภาพภายนอก
2. ใช้เป็นข้อมูลในการปรับปรุงแก้ไขและป้องกันปัญหาที่จะเกิดจากการปฏิบัติงานด้านการประกันคุณภาพการศึกษาของโรงเรียน
3. ใช้เป็นแนวปฏิบัติพื้นฐานในการจัดทำโครงการในสถานศึกษาเพื่อรองรับการประเมินจากคณะกรรมการประเมินคุณภาพภายนอก

### ขอบเขตของการวิจัย

#### 1. ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

1.1 ประชากร ประชากรที่ใช้ในการศึกษาคั้งนี้ ได้แก่ ผู้บริหารโรงเรียนประถมศึกษาจังหวัดบุรีรัมย์ที่ส่งรายงานผลการประเมินคุณภาพการศึกษาประจำปี (SAR) ไปยังสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามุริรัมย์ทั้ง 4 เขต จำนวน 843 โรงเรียน

1.2 กลุ่มตัวอย่าง กลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการศึกษาคั้งนี้ ได้มาจากการสุ่มจากจำนวนประชากรโดยกำหนดขนาดของกลุ่มตัวอย่างตามตารางสัดส่วนของเครจซี่และมอร์แกน (Krejcie & Morgan, 1995, 150; อ้างถึงในประสิทธิ์ สุวรรณรักษ์, 2542 : 148 – 149) รวมทั้งสิ้น 265 คน และสุ่มกลุ่มย่อยแบบแบ่งชั้น (Stratified Random Sampling) โดยให้กระจายตามขนาดของโรงเรียนตามสัดส่วนวิธีการสุ่มอย่างง่าย (Simple Random Sampling)

#### 2. ตัวแปรที่ศึกษา

##### 2.1 ประสบการณ์ในการบริหารงาน

2.1.1 ต่ำกว่า 5 ปี

2.1.2 5 – 10 ปี

2.1.2 มากกว่า 10 ปี

##### 2.2 ขนาดของโรงเรียน

2.2.1 โรงเรียนขนาดเล็ก

2.2.2 โรงเรียนขนาดกลาง

### 2.2.3 โรงเรียนขนาดใหญ่

3. ตัวแปรตาม ได้แก่ ความคิดเห็นเกี่ยวกับการศึกษาการบริหารงานของผู้บริหาร  
โรงเรียนประถมศึกษาจังหวัดบุรีรัมย์ตามเกณฑ์มาตรฐานการประเมินคุณภาพภายนอก จำนวน 3 ด้าน  
คือ

3.1 มาตรฐานด้านคุณภาพผู้เรียน

3.2 มาตรฐานด้านครู

3.3 มาตรฐานด้านผู้บริหาร

### นิยามศัพท์เฉพาะ

1. ผู้บริหารโรงเรียน หมายถึง ผู้อำนวยการโรงเรียนประถมศึกษา สังกัดสำนักงาน  
เขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษาทั้ง 4 เขต
2. การประเมินคุณภาพภายนอก หมายถึง การได้รับการประเมินคุณภาพการศึกษาจาก  
คณะกรรมการผู้ประเมินภายนอก
3. ประสบการณ์ในการบริหารงาน หมายถึง ระยะเวลาตั้งแต่เริ่มเข้าสู่ตำแหน่งผู้บริหาร  
โรงเรียนจนถึงปัจจุบันซึ่งแบ่งเป็น 3 ช่วง ได้แก่
  - 3.1 ประสบการณ์ต่ำกว่า 5 ปี
  - 3.2 ประสบการณ์ 5 – 10 ปี
  - 3.3 ประสบการณ์มากกว่า 10 ปี
4. ขนาดของโรงเรียน หมายถึง การกำหนดขนาดของโรงเรียนหรือขนาดสถานศึกษา  
ขั้นพื้นฐาน สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา โดยยึดจำนวนนักเรียนของแต่ละโรงเรียน  
เป็นเกณฑ์ (สำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (องค์การมหาชน). 2549 : 12)  
คือ
  - 4.1 โรงเรียนขนาดเล็ก คือ โรงเรียนที่มีจำนวนนักเรียนไม่เกิน 300 คน
  - 4.2 โรงเรียนขนาดกลาง คือ โรงเรียนที่มีจำนวนนักเรียน 301 – 1,000 คน
  - 4.3 โรงเรียนขนาดใหญ่ คือ โรงเรียนที่มีจำนวนนักเรียนตั้งแต่ 1,001 คนขึ้นไป