



บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การศึกษานับเป็นรากฐานที่สำคัญยิ่งประการหนึ่งในการสร้างสรรค์ความเจริญก้าวหน้า และแก้ไขปัญหาดังกล่าว เนื่องจากการศึกษาเป็นกระบวนการที่ช่วยให้คนได้พัฒนา ตนเอง ในด้านต่าง ๆ ตลอดช่วงชีวิต ตั้งแต่การวางรากฐานพัฒนาการของชีวิต การพัฒนา สติยภาพ และ จิตความสามารถที่จะดำรงชีพและประกอบอาชีพได้อย่างมีความสุข รู้เท่าทันความเปลี่ยนแปลง ร่วมเป็นพลังสร้างสรรค์การพัฒนาประเทศได้ (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ. 2542 : 1)

การพัฒนาคุณภาพการศึกษาในระยะเวลาที่ผ่านมาแม้ว่าจะประสบผลสำเร็จเป็น ที่น่าพอใจในระดับหนึ่ง แต่ก็ยังเป็นปัญหาในการเสนอภาคของการให้บริการให้ครอบคลุม กลุ่มเป้าหมาย การพัฒนาคุณภาพการศึกษา ตลอดจนประสิทธิภาพของการจัดการศึกษาที่ยัง ไม่ตอบสนองความต้องการในกระบวนการพัฒนากันในสังคมที่การเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว ได้ สถานภาพทางด้านคุณภาพการศึกษากำลังเป็นวิกฤติของระบบการศึกษาไทย กล่าวคือ กระบวนการเรียนการสอนมุ่งเน้นท่องจำมากกว่าการให้ผู้เรียนรู้จักคิดวิเคราะห์ และแสวงหา ความรู้ด้วยตนเอง ไม่ได้ปลูกฝังการรักที่จะเรียนรู้ต่อไป อันเป็นคุณสมบัติที่จำเป็นในโลก ยุคข้อมูลข่าวสารหรือสังคมแห่งการเรียนรู้ มีนักการศึกษาหลายท่านได้วิพากษ์วิจารณ์เกี่ยวกับการ ศึกษาไทย เช่น รุ่ง แก้วแดง (2541 : 5-18.) ได้ให้ความคิดเห็นว่า สิ่งที่เด็กเรียนในโรงเรียนเป็น เรื่องที่แยกจากวิถีชีวิตจริงโดยสิ้นเชิง การศึกษาได้ทำลายศักยภาพทางสมองของเด็กทั้งหมด เพราะเน้นการท่องจำอย่างเดียวน ไม่ได้พัฒนากระบวนการคิด เมื่อเปรียบเทียบกับประเทศอื่น คุณภาพการศึกษาของไทยยังด้อยกว่าหลายประเทศทั้งในระดับประถมศึกษา มัธยมศึกษาและ อุดมศึกษา นิตยสารเอเชียไคได้จัดอันดับมหาวิทยาลัยของไทยอยู่ในลำดับที่ 44 เนื่องจากมี ผลงานวิจัยน้อยมาก ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่าการศึกษาของเรามีปัญหาเรื่องคุณภาพต่ำส่วนในระดับ ประถมศึกษาและมัธยมศึกษา ถ้าพิจารณาจากโอลิมปิกวิชาการ ปี 2540 และ 2541 พบว่า ใน การแข่งขันวิชาคณิตศาสตร์และฟิสิกส์ นักเรียนไทยยังด้อยกว่าประเทศอื่นโดยเฉพาะประเทศ เวียดนามซึ่งเป็นประเทศที่ยากจนกว่าและเผชิญความลำบากจากภาวะสงคราม และ เกษม วัฒนชัย (2545 : 15-24) ได้ให้ข้อมูลของสหประชาชาติว่า “สหประชาชาติ ประเมินการพัฒนา คนของแต่ละประเทศ โดยพิจารณาจากอายุขัย การศึกษา และมาตรฐานการครองชีพ ที่ต้องไ้ จาก 5 ประเทศ เพราะว่าประเทศญี่ปุ่นและสิงคโปร์ได้พัฒนาไปแล้ว ส่วน 3 ประเทศ



ได้แก่ เกาหลีใต้ มาเลเซีย และไทย เคยเป็นเสือตัวใหม่ของเอเชียด้วยกัน เกาหลีใต้ อยู่ที่ 31 มาเลเซีย อยู่ที่ 61 ประเทศไทยอยู่ที่ 76 ในจำนวนที่ยกมา 5 ประเทศของเรายังล้ำหลัง ในอดีต เกาหลีใต้ มาเลเซีย และไทยเลขอยู่ในอันดับที่ใกล้ ๆ กัน เราเลขเก่งกว่ามาเลเซีย มีเหตุปัจจัยอะไรจึงทำให้เราล้ำหลังกว่าเขา น่าเป็นคำถามเหมือนกัน”

ความพยายามในการพัฒนาคุณภาพการศึกษาของไทยมีมานาน ตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันแต่ที่ปรากฏให้เห็นเป็นรูปธรรมอย่างชัดเจนก็คือ การที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการศึกษาหลายมาตรา นับได้ว่าเป็นรัฐธรรมนูญฉบับที่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการพัฒนาการศึกษา ที่มีบทบัญญัติทั้งในส่วนของการกำหนดให้บุคคลมีสิทธิเสมอกันในการรับการศึกษาขั้นพื้นฐานไม่น้อยกว่าสิบสองปี ส่วนของรัฐนอกจากจะกำหนดให้รัฐต้องจัดการศึกษาอบรม โดยเฉพาะอย่างยิ่งการศึกษาขั้นพื้นฐานให้ทั่วถึงมีคุณภาพ โดยไม่เก็บค่าเล่าเรียนและสนับสนุนให้เอกชนจัดการศึกษาอบรม ยังจะต้องจัดให้มีกฎหมายเกี่ยวกับการศึกษาแห่งชาติ ปรับปรุงการศึกษา ให้สอดคล้องกับสภาพเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคม สร้างเสริมความรู้และปลูกจิตสำนึกที่ถูกต้องเกี่ยวกับการเมือง การปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข สนับสนุนการค้นคว้าวิจัย เจริญพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี พัฒนาวิชาชีพ ส่งเสริมภูมิปัญญาท้องถิ่น ตลอดจนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองท้องถิ่นมีสิทธิที่จะจัดการศึกษาอบรม และฝึกวิชาชีพตามความเหมาะสมและความต้องการของท้องถิ่นนั้น (กระทรวงศึกษาธิการ. 2540 : 3) บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญยังได้กำหนดให้มีกฎหมายเกี่ยวกับการศึกษาแห่งชาติ คือ พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 เฉพาะหมวดที่ 6 ที่ว่าด้วยมาตรฐาน และการประกันคุณภาพการศึกษา ซึ่งให้หน่วยงานต้นสังกัดและสถานศึกษาจัดให้มีระบบการประกันคุณภาพการศึกษาภายในสถานศึกษา และให้ถือว่าการประกันคุณภาพภายในเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการบริหารการศึกษาที่ต้องดำเนินการอย่างต่อเนื่องโดยมีการจัดทำรายงานประจำปีเสนอต่อหน่วยงานต้นสังกัด หน่วยงานที่เกี่ยวข้องและเปิดเผยต่อสาธารณชน เพื่อนำไปสู่การพัฒนาคุณภาพและมาตรฐาน เพื่อรับการประเมินภายนอก (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ. 2542 : 24)

นอกจากนั้นกระทรวงศึกษาธิการ ได้อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 47 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และมาตรา 74 แห่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 ได้กำหนดระบบหลักเกณฑ์และวิธีการประกันคุณภาพการศึกษาในสถานศึกษา ระดับขั้นพื้นฐาน ซึ่งเป็นกระบวนการพัฒนาคุณภาพการศึกษาอย่างต่อเนื่องประกอบด้วย การจัดระบบบริหารและ

สารสนเทศ การพัฒนามาตรฐานการศึกษา การจัดทำแผนพัฒนาคุณภาพการศึกษา การดำเนินงานตามแผนการพัฒนากฎการศึกษา การตรวจสอบและทบทวนคุณภาพการศึกษา การประเมินคุณภาพการศึกษา การรายงานคุณภาพการศึกษาประจำปี และการผุดงระบบประกันคุณภาพการศึกษา

จากเหตุผลและความจำเป็นดังกล่าวสะท้อนให้เห็นว่า สถานศึกษาจะต้องดำเนินการจัดการศึกษาให้มีคุณภาพเพื่อสร้างความมั่นใจให้แก่บิดา มารดา ผู้ปกครอง และชุมชนว่า บุตรหลานของเขาเหล่านั้นจะได้รับการศึกษาที่มีคุณภาพโดยสถานศึกษาจะต้องมีการประกันคุณภาพ ดังนี้

1. การประกันคุณภาพภายในสถานศึกษา หมายถึง การประเมินผลและติดตาม ตรวจสอบคุณภาพและมาตรฐานการศึกษาของสถานศึกษาจากภายในโดยบุคลากรของสถานศึกษานั้นเอง หรือโดยหน่วยงานต้นสังกัดที่มีหน้าที่กำกับดูแลสถานศึกษานั้น
2. การประกันคุณภาพภายนอก หมายถึง การประเมินผลและการติดตาม ตรวจสอบคุณภาพและมาตรฐานการศึกษาจากภายนอก โดยสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษาหรือบุคคลหรือหน่วยงานภายนอกที่สำนักงานดังกล่าวรับรอง เพื่อเป็นการประกันคุณภาพและให้มีการพัฒนาคุณภาพและมาตรฐานการศึกษาของสถานศึกษา (สำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา. 2546ข : 11, 27)

สถานศึกษาขั้นพื้นฐานสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาพระนครศรีอยุธยา เขต 1 และ 2 มีจำนวนทั้งสิ้น 419 โรงเรียน สถานศึกษาที่ได้รับการประเมิน ติดตามตรวจสอบคุณภาพและมาตรฐานจากสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (สมศ.) ในปีการศึกษา 2545 และ 2546 แล้ว จำนวน 144 โรงเรียน โดยประเมินมาตรฐานการศึกษาระดับการศึกษาขั้นพื้นฐานของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ (สกศ.) จำนวน 14 มาตรฐาน 53 ตัวบ่งชี้ ซึ่งคณะรัฐมนตรีอนุมัติในหลักการเป็นมาตรฐานที่สถานศึกษาที่ขอรับการประเมินในรอบแรกใช้ ในการพัฒนาคุณภาพการศึกษาให้มีคุณภาพ ตามระบบหลักเกณฑ์และวิธีการประกันคุณภาพการศึกษาในสถานศึกษา ระดับขั้นพื้นฐานของกระทรวงศึกษาธิการกำหนด หลังจากสถานศึกษาได้รับผลการประเมินคุณภาพดังกล่าวแล้วจะต้องดำเนินการรักษา พัฒนาและปรับปรุงมาตรฐานให้มีคุณภาพมากยิ่งขึ้น นั่นคือ การผุดงระบบประกันคุณภาพการศึกษา ซึ่งเป็นปัญหาและอุปสรรคที่สำคัญของการพัฒนาระบบและการดำเนินการประกันคุณภาพภายในสถานศึกษาของหน่วยงานต่าง ๆ ของกระทรวงศึกษาที่กล่าวว่า “การผุดงรักษาและการขยายผลระบบการประกันคุณภาพภายในสถานศึกษา ยังมีประสิทธิภาพไม่เด่นชัด” (สำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา. 2546ข : 19) เพื่อให้ทราบถึง การผุดงระบบประกันคุณภาพการศึกษาของสถานศึกษา สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาพระนครศรีอยุธยา เขต 1 และ 2 ที่ได้รับการประเมินคุณภาพ



และมาตรฐานจากสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (สมศ.) จึงได้ทำการวิจัยในเรื่องดังกล่าว

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

เพื่อศึกษาการผลงระบบประกันคุณภาพการศึกษาตามตัวบ่งชี้ในแต่ละมาตรฐานรายด้านของสถานศึกษาชั้นพื้นฐานสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาพระนครศรีอยุธยา เขต 1 และ 2

ความสำคัญของการวิจัย

ผลการศึกษาครั้งนี้จะเป็นข้อมูลในการพัฒนา ส่งเสริม สนับสนุนระบบประกันคุณภาพการศึกษาของสถานศึกษาชั้นพื้นฐานสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาพระนครศรีอยุธยาเขต 1 และ 2 ให้มีคุณภาพมากยิ่งขึ้น

ขอบเขตของการวิจัย

1. หน่วยในการวิเคราะห์ (Unit of analysis) คือ สถานศึกษาชั้นพื้นฐานสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาพระนครศรีอยุธยา เขต 1 และ 2
2. ประชากร คือ สถานศึกษาชั้นพื้นฐานสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาพระนครศรีอยุธยา เขต 1 และ 2 ที่ได้รับการประเมิน ติดตามตรวจสอบคุณภาพและมาตรฐานจากสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (สมศ.) ในปีการศึกษา 2545 และ 2546 จำนวน 144 โรงเรียน
3. ขอบข่ายเนื้อหาของประเด็นการวิจัยหรือกรอบแนวคิดการวิจัย คือ ศึกษาการผลงระบบการผลงระบบประกันคุณภาพการศึกษาตามตัวบ่งชี้ในมาตรฐานด้านผู้เรียน มาตรฐานด้านครู และมาตรฐานด้านผู้บริหาร ที่สำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (สมศ.) กำหนด ซึ่งประกอบด้วยการรักษาคุณภาพและการพัฒนาคุณภาพ

นิยามศัพท์เฉพาะ

1. การผลงระบบประกันคุณภาพการศึกษา หมายถึง การดำเนินการปรับปรุงคุณภาพ การพัฒนาคุณภาพ และการรักษาคุณภาพตามกระบวนการหรือแนวดำเนินการจัดการศึกษาอย่างต่อเนื่องและมีประสิทธิภาพตามตัวบ่งชี้ในมาตรฐานด้านผู้เรียน มาตรฐานด้านครู และมาตรฐานด้านผู้บริหาร รวม 14 มาตรฐาน 53 ตัวบ่งชี้ ดังที่สำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (สมศ.) กำหนด



2. การปรับปรุงคุณภาพ หมายถึง การแก้ไขการดำเนินงานการจัดการศึกษาตามที่กำหนดไว้ในมาตรฐานและตัวบ่งชี้ ซึ่งได้รับการประเมินตามเกณฑ์ของสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (สมศ.) จากระดับควรปรับปรุงให้เป็นการดำเนินงานที่ดีขึ้นทั้งมาตรฐานด้านผู้เรียน มาตรฐานด้านครู และมาตรฐานด้านผู้บริหารในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการวางแผนพัฒนาคุณภาพ การดำเนินการตาม แผนพัฒนาคุณภาพ การตรวจสอบประเมินผลแผนพัฒนาคุณภาพ และการปรับปรุงแผนพัฒนาคุณภาพ

3. การพัฒนาคุณภาพ หมายถึง การเปลี่ยนแปลงการดำเนินงานการจัดการศึกษาตามที่กำหนดไว้ในมาตรฐานและตัวบ่งชี้ ซึ่งได้รับการประเมินตามเกณฑ์ของสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (สมศ.) ให้ดีขึ้นกว่าระดับการดำเนินงานในระดับเดิมทั้งมาตรฐานด้านผู้เรียน มาตรฐานด้านครู และมาตรฐานด้านผู้บริหารในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการวางแผนพัฒนาคุณภาพ การดำเนินการตามแผนพัฒนาคุณภาพ การตรวจสอบประเมินผลแผนพัฒนาคุณภาพ และการปรับปรุงแผนพัฒนาคุณภาพ

4. การรักษาคุณภาพ หมายถึง การป้องกัน และสงวนไว้ของการดำเนินการจัดการศึกษาตามที่กำหนดไว้ในมาตรฐานและตัวบ่งชี้ ซึ่งได้รับการประเมินตามเกณฑ์ของสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (สมศ.) ทั้งมาตรฐานด้านผู้เรียน มาตรฐานด้านครู และมาตรฐานด้านผู้บริหารในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการวางแผนพัฒนาคุณภาพ การดำเนินการตามแผนพัฒนาคุณภาพ การตรวจสอบประเมินผลแผนพัฒนาคุณภาพและการปรับปรุงแผนพัฒนาคุณภาพ

5. สถานศึกษาขั้นพื้นฐาน หมายถึง สถานศึกษาที่จัดการศึกษาระดับประถมศึกษาและมัธยมศึกษาในสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาพระนครศรีอยุธยา เขต 1 และ 2 ที่ได้รับการประเมินผล ติดตาม ตรวจสอบคุณภาพและมาตรฐานจากสำนักงานรับรองมาตรฐาน และประเมินคุณภาพการศึกษา (สมศ.) ในปีการศึกษา 2545 และ 2546 จำนวน 144 โรงเรียน

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. สถานศึกษาได้ข้อมูลสารสนเทศการผลจากระบบประกันคุณภาพการศึกษาของสถานศึกษาในสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาพระนครศรีอยุธยา เขต 1 และ 2 ที่จะนำไปวางแผนพัฒนาระบบประกันคุณภาพภายในสถานศึกษาให้มีคุณภาพมากยิ่งขึ้น

2. หน่วยงานต้นสังกัดได้ข้อมูลสารสนเทศสภาพการผลจากระบบประกันคุณภาพการศึกษาของสถานศึกษาในสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาพระนครศรีอยุธยา เขต 1 และ 2 ที่จะนำไปกำหนดนโยบาย วางแผนในการพัฒนาระบบประกันคุณภาพให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น