

บทที่ 1

บทนำ



## ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การศึกษานับเป็นรากฐานที่สำคัญที่สุดประการหนึ่งในการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ สร้างสรรค์ความเจริญก้าวหน้าและแก้ปัญหาต่าง ๆ ในสังคมได้ เนื่องจากการศึกษาเป็นกระบวนการที่ช่วยให้คนได้พัฒนาตนเองในด้านต่าง ๆ ตลอดชีวิตตั้งแต่การวางรากฐานพัฒนาการของชีวิตตั้งแต่แรกเกิด การพัฒนาศักยภาพและขีดความสามารถด้านต่าง ๆ ที่จะดำรงชีพได้อย่างมีความสุข รู้เท่าทันการเปลี่ยนแปลงรวมเป็นพลังสร้างสรรค์การพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืนได้ (กรมวิชาการ, 2540) ดังนั้นทุกประเทศจึงได้พยายามขยายการศึกษาในประเทศของตนให้กว้างขวางที่สุดเท่าที่จะทำได้และให้ได้งบประมาณของการศึกษาขึ้นทุกปี การขยายการศึกษานี้ มิได้มุ่งหวังเฉพาะในด้านปริมาณเท่านั้นสิ่งที่ต้องพิจารณาควบคู่กันไปด้วยก็คือการจัดการศึกษาให้มีคุณภาพสามารถพัฒนาประเทศชาติให้เจริญยิ่ง ๆ ขึ้น (สมเกียรติ ทานอก, 2539)

สภาพปัญหาการจัดการศึกษาของไทยทั้งในอดีตและปัจจุบัน สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ (2540) พบว่า โดยภาพรวมได้มีการขยายการรับนักเรียน นักศึกษาเพิ่มขึ้นทุกระดับแต่ยังมีประชากรวัยเด็กประมาณเกือบ 4 แสนคนที่ยังไม่มีโอกาสเข้ารับการศึกษาระดับประถมศึกษาคุณภาพการศึกษายังไม่เป็นที่น่าพอใจ ทั้งนี้ผลการเรียนของเด็กไทยในวิชาพื้นฐานสำคัญคือ คณิตศาสตร์ วิทยาศาสตร์มีแนวโน้มต่ำลง ความสามารถของเด็กไทยในวิชาดังกล่าวยังไม่อาจเทียบกับมาตรฐานการเรียนรู้อื่น ๆ ได้ หรือส่วนที่เทียบได้นั้นมีจำนวนน้อยมาก ทั้งนี้ส่วนหนึ่งมาจากการกวัดวิชาเข้มเป็นพิเศษเท่านั้น (คณะศึกษาศาสตร์ไทยในยุคลูกโลกาภิวัตน์, 2538)

สงบ ลักษณะ (2538) กล่าวถึงสภาพปัญหาคุณภาพทางการศึกษาของไทย ดังนี้

1. ผู้จบการศึกษาในแต่ละระดับของหลักสูตรการศึกษาขั้นพื้นฐาน ยังไม่มีคุณภาพที่สังคมพอใจ จนแสดงถึงการไม่ตอบสนองต่อความต้องการของสังคม (accountability)
2. ยังไม่มีมาตรฐานกลางที่โรงเรียนต่าง ๆ พึ่งมีพึ่งประสงค์ และพึงผลผลิต ให้ได้ผลเท่าเทียมกันเป็นอย่างน้อย ในการนำหลักสูตรไปใช้ในการจัดการเรียนการสอน

3. มีความสับสนและขาดสภาพสมดุลของแนวคิดต่าง ๆ เช่น นโยบาย เช่น การรวมอำนาจการกระจายอำนาจ การควบคุมจากส่วนกลาง การให้โรงเรียนอยู่ในความอิสระและอยู่ในความดูแลของท้องถิ่น สัดส่วนของการบังคับวิชาเรียน และการปล่อยให้เลือกเสรี ความเข้มงวดในมาตรฐานความรู้ความสามารถและคุณธรรม จริยธรรม กับการยินยอมให้มีความยืดหยุ่นหลากหลาย

4. ขาดมาตรการที่จะกำกับ กำชับ ให้โรงเรียนดำเนินการอย่างจริงจังในการพัฒนาคุณภาพของการจัดการเรียนการสอนและการปฏิบัติต่าง ๆ ตามแนวทางการใช้หลักสูตรให้ได้ผลสำเร็จอย่างจริงจัง

5. ขาดแรงจูงใจ หรือการเสริมแรงเพื่อการยกย่องให้เกียรติ ให้รางวัลในความก้าวหน้าตามระบบตำแหน่งของผู้บริหารโรงเรียน และคณะครู นักเรียนที่มีผลการปฏิบัติงานสอดคล้องกับเกณฑ์มาตรฐาน

วิกฤตการณ์ของการศึกษาไทยในปัจจุบัน อันเนื่องมาจากปัญหาทางด้านคุณภาพทางการศึกษานั้นส่งผลให้เกิดการตื่นตัวในการแก้ปัญหา หลายหน่วยงานได้เริ่มวางแนวทางเพื่อพัฒนาคุณภาพการศึกษาอย่างจริงจัง โดยการประกันคุณภาพการศึกษาและกลไกสำคัญของการดำเนินงานในเรื่องนี้ คือ การติดตามประเมินผลซึ่งจะต้องใช้เป็นเครื่องมือตรวจสอบการดำเนินงานจัดการศึกษาภายในสถานศึกษา โดยเฉพาะการประเมินผลภายในเป็นส่วนหนึ่งของการบริหารจัดการศึกษาให้บรรลุเป้าหมายและวัตถุประสงค์ตามที่ต้องการ (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, 2540)

การประกันคุณภาพการศึกษา (educational quality assurance) เป็นมาตรการหนึ่งที่จะทำให้เกิดความเชื่อมั่นได้ว่าสถานศึกษาที่ได้รับการรับรองมาตรฐาน สามารถจัดการศึกษาได้อย่างมีคุณภาพตามมาตรฐานที่กำหนดไว้ การประกันคุณภาพเป็นกระบวนการที่จะยกมาตรฐานของโรงเรียนต่างๆที่ยังไม่เข้ามาตรฐาน ผลักดันให้ได้มาตรฐานโดยมุ่งเน้นการใช้ข้อมูลคุณภาพมาตรฐานของโรงเรียนป้อนกลับมา เพื่อรายงานหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทุกฝ่ายให้ร่วมกันสนับสนุนและพัฒนาโรงเรียนให้ได้มาตรฐานที่กำหนดไว้ ถ้ากระบวนการการประกันคุณภาพมีการวางระบบอย่างถูกต้อง คุณภาพที่ดีก็จะตามมา (กรมวิชาการ, 2539)

สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ มีหน้าที่รับผิดชอบการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานในระดับก่อนประถมศึกษา ประถมศึกษา และมัธยมศึกษาตอนต้น ได้ประกาศนโยบายที่จะพัฒนาระบบการประถมศึกษาไปสู่ระบบ 3 ประกัน โดยเป็นความพยายามที่จะตรวจสอบว่า งานที่ดำเนินการอยู่ได้ถึงเป้าหมายหรือไม่ มีช่องว่างอยู่ที่ใด โครงการที่มีอยู่จะช่วยอุดช่องว่างได้หรือไม่ และมีความจำเป็นต้องพัฒนางานด้านใดมาเสริมในส่วนที่ยังขาดหายไป (กษมา วรวรรณ ณ ออยุธยา, 2541) โดยการประกันคุณภาพการศึกษาเป็นนโยบาย 1 ใน 3 นโยบาย 3 ประกันของสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ

การดำเนินงานการประกันคุณภาพการศึกษาของสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติยึดหลักการที่สำคัญ 2 ประการ คือ

1. สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ กระจายอำนาจในการบริหารงานพัฒนาคุณภาพการศึกษาให้ สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด สำนักงานการประถมศึกษาอำเภอ และโรงเรียน

2. ให้ผู้ปกครองและชุมชนมีส่วนร่วมรับผิดชอบในการพัฒนาคุณภาพการศึกษา

กระบวนการดำเนินงานที่เป็นกลไกสำคัญของการประกันคุณภาพการศึกษาประกอบด้วย การดำเนินงาน 3 ประการ คือ (สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ, 2541)

1. การควบคุมคุณภาพการศึกษา คือ กระบวนการหรือแนวปฏิบัติที่นำการศึกษาเข้าสู่คุณภาพ ประกอบด้วย

1.1 การกำหนดมาตรฐาน ด้านผลผลิต ปัจจัยและกระบวนการ

1.2 การพัฒนาเข้าสู่มาตรฐาน หมายถึง การพัฒนาปัจจัยทางการศึกษาต่าง ๆ ได้แก่ การพัฒนาครูผู้สอน ผู้บริหารสถานศึกษา ศึกษานิเทศก์ และผู้บริหารทางการศึกษาและการสนับสนุนปัจจัยที่ส่งเสริมการจัดการศึกษาของสถานศึกษา

2. การตรวจสอบและปรับปรุงโรงเรียน คือ กระบวนการหรือแนวปฏิบัติในการดำเนินงานเพื่อการปรับปรุงคุณภาพการศึกษา ประกอบด้วย

2.1 การประเมินความก้าวหน้าของโรงเรียนและการจัดทำรายงานของโรงเรียนต่อประชาชนและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง มีลักษณะเป็นการติดตามและตรวจสอบของโรงเรียน

2.2 การติดตามและตรวจสอบของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

2.3 มาตรการปรับปรุงคุณภาพโรงเรียนที่มีคุณภาพไม่ถึงเกณฑ์มาตรฐานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

3. การประเมินคุณภาพการศึกษา คือ กระบวนการหรือแนวปฏิบัติในการตรวจสอบคุณภาพการศึกษาตามมาตรฐานที่กำหนด ประกอบด้วย

3.1 การทบทวนคุณภาพการศึกษารองโรงเรียน

3.2 การประเมินเพื่อรับรองมาตรฐานการศึกษาของโรงเรียน

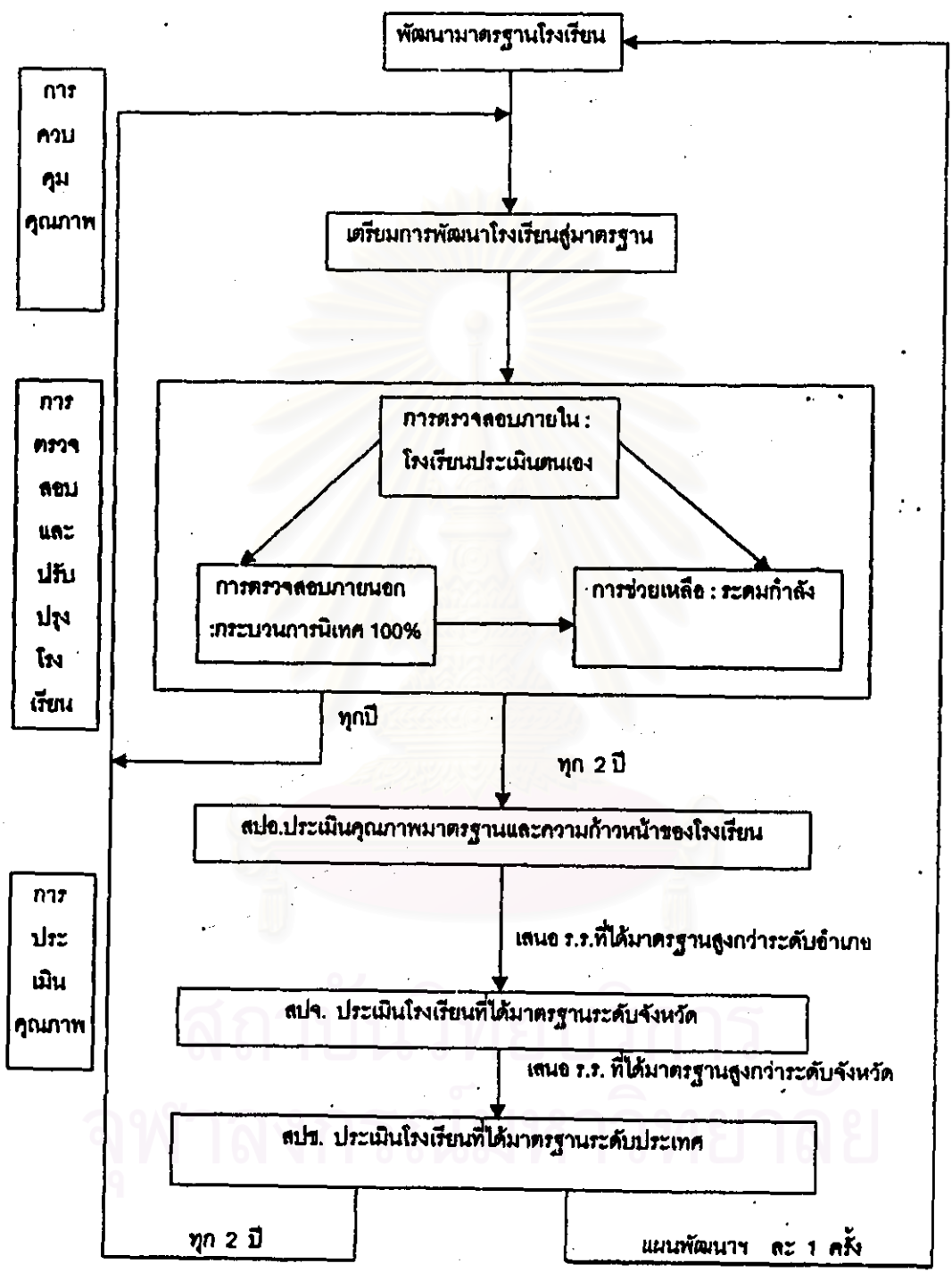
3.3 การประเมินผลการพัฒนาคุณภาพการศึกษาในภาพรวม หรือการประเมินคุณภาพการศึกษา

ผังแผนภูมิที่ 1



สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

แผนภูมิที่ 1 กระบวนการประกันคุณภาพการศึกษาของ สปช. 3 ปีการศึกษา



ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ, 2541

การประกันคุณภาพการศึกษา โรงเรียนจะเป็นผู้ดำเนินการในการพัฒนาคุณภาพการศึกษา โดยยึดหลักตามนโยบายการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาให้ชุมชน ผู้ปกครอง ในท้องถิ่นมีส่วนร่วมรับผิดชอบในการพัฒนาการศึกษาในรูปของคณะกรรมการโรงเรียน โดยทุก ๆ โรงเรียนจะต้องมีธรรมนูญโรงเรียนอันเป็นจุดยืนของโรงเรียน

สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ได้ประกาศนโยบายการประกันคุณภาพการศึกษาเมื่อปีการศึกษา 2540 เพื่อให้ทุกโรงเรียนมีมาตรฐานคุณภาพการศึกษาที่เท่าเทียมกัน โดยเน้นการกำหนดมาตรฐานคุณภาพเพื่อพัฒนาระบบประกันคุณภาพการศึกษา ซึ่งประกอบด้วย ระบบมาตรฐาน ระบบการส่งเสริม และระบบการประเมินเพื่อตรวจสอบคุณภาพการศึกษา จัดตั้งองค์กรรับผิดชอบดำเนินงานเป็นระบบเครือข่ายในระดับจังหวัด อำเภอ และโรงเรียน โดยมีนโยบายให้สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดที่มีความพร้อมเริ่มดำเนินการในลักษณะจังหวัดนำร่องการประกันคุณภาพการศึกษา เช่น สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดสตูล ลพบุรี อุทัยธานี เป็นต้น โดยสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติกำหนดกรอบแนวทางการดำเนินงานประกันคุณภาพไว้เพื่อให้สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด สำนักงานการประถมศึกษาอำเภอ / กิ่งอำเภอ และโรงเรียนนำไปเป็นแนวทางการดำเนินงานในแต่ละระดับที่มีความเหมาะสมกับสภาพ และความต้องการของชุมชน โดยเฉพาะในระดับโรงเรียน ซึ่งถือเป็นศูนย์กลางของการปฏิบัติ โดยใช้ธรรมนูญโรงเรียนเป็นแผนแม่บทในการดำเนินงาน ดังนั้นผู้วิจัยจึงมีความสนใจที่จะศึกษากระบวนการดำเนินงาน ปัญหา และแนวทางการแก้ปัญหาการประกันคุณภาพการศึกษา โรงเรียนนำร่อง ตามองค์ประกอบของธรรมนูญโรงเรียน สำนักงานการประถมศึกษาอำเภอบ้านไร่ สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดอุทัยธานี เพื่อให้ได้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์ และแนวทางการดำเนินงานการประกันคุณภาพการศึกษาต่อไป โดยใช้เทคนิควิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative research)

### วัตถุประสงค์ของการวิจัย

เพื่อศึกษากระบวนการดำเนินงาน ปัญหา และแนวทางการแก้ปัญหาการประกันคุณภาพการศึกษาของโรงเรียนนำร่อง สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดอุทัยธานี ตามองค์ประกอบของธรรมนูญโรงเรียน

## ขอบเขตของการวิจัย

สนามที่ใช้ในภาคศึกษาวิจัยในครั้งนี้ คือ โรงเรียนนาร่อง สำนักงานการประถมศึกษาอำเภอบ้านไร่ สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดอุทัยธานี ซึ่งเป็นจังหวัดนำร่องการประกันคุณภาพการศึกษา สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ

ตัวแปรที่ศึกษา คือ กระบวนการดำเนินงาน ปัญหา และแนวทางการแก้ปัญหา การประกันคุณภาพการศึกษาของโรงเรียนนาร่อง ตามที่กำหนดไว้ในธรรมนูญโรงเรียน

## คำจำกัดความที่ใช้ในการวิจัย

1. กระบวนการประกันคุณภาพการศึกษา หมายถึง กระบวนการประกันคุณภาพการศึกษา ของสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ประกอบด้วยกระบวนการดำเนินงาน 3 ประการ คือ

*การควบคุมคุณภาพการศึกษา* (quality control) มีการดำเนินงาน 2 ขั้นตอน

1. การกำหนดมาตรฐานให้สอดคล้องกับความต้องการของท้องถิ่น จากมาตรฐานกลาง โดยคณะกรรมการโรงเรียนจัดทำข้อมูลพื้นฐานด้านปัจจัย กระบวนการ และผลผลิตของโรงเรียน

2. การพัฒนาเข้าสู่มาตรฐานการศึกษา เป็นการพัฒนาในด้านหลักสูตรท้องถิ่น และสื่อการเรียนการสอน การจัดทำธรรมนูญโรงเรียน การบริหารจัดการของผู้บริหาร โดยมุ่งเน้นที่คุณภาพนักเรียน การพัฒนาครู อาจารย์ บุคลากร มีการทำงานเป็นทีม ให้ทุกคนในองค์กร ผู้ปกครอง ชุมชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ

*การตรวจสอบคุณภาพ* หรือการทบทวนคุณภาพภายใน (internal audit or internal school review) โรงเรียนต้องดำเนินการทบทวนคุณภาพภายใน ในด้านคุณภาพโรงเรียน และคุณภาพการสอน เพื่อนำผลมาดำเนินการพัฒนา และปรับปรุงให้ได้คุณภาพตามมาตรฐานที่กำหนด

การประเมินคุณภาพการศึกษา โรงเรียนมีการประเมินความก้าวหน้า และประเมินเมื่อสิ้นสุดโครงการของโรงเรียนในทุก ๆ แผนงานตามที่กำหนดไว้ในธรรมนูญโรงเรียน แล้วนำผลมาพัฒนาปรับปรุงโรงเรียนต่อไป

2. กระบวนการดำเนินงาน หมายถึง กระบวนการดำเนินการประกันคุณภาพการศึกษาตามที่กำหนดไว้ในธรรมนูญโรงเรียน ซึ่งเป็นข้อตกลงร่วมกันระหว่างโรงเรียนกับผู้ปกครอง คณะกรรมการโรงเรียน และชุมชน เพื่อพัฒนาคุณภาพการศึกษาของโรงเรียนในระยะเวลาที่กำหนด โดยมีขั้นตอนดำเนินงานสรุปได้ดังนี้

1. ศึกษารูปแบบการประกันคุณภาพการศึกษา ในด้านพัฒนา / กำหนดมาตรฐานคุณภาพการศึกษา พัฒนาระบบการควบคุม การวัดการประเมินการใช้ปัจจัย การจัดกิจกรรมการเรียนการสอน ผลการเรียนรู้ตามมาตรฐาน จัดตั้งองค์กรภายนอกเพื่อตรวจสอบการดำเนินงาน

2. จัดคณะบุคคลในโรงเรียนร่วมกับคณะกรรมการโรงเรียนดำเนินการเพื่อศึกษาข้อมูลจากหลักสูตรเพื่อปรับปรุงมาตรฐานการศึกษาจากระดับสากล ระดับชาติ จังหวัด อำเภอ ให้เหมาะสมสอดคล้องกับสภาพ และความต้องการของผู้ปกครอง และชุมชน

3. ผู้บริหารกับคณะครู และการสนับสนุนทางวิชาการจากศึกษานิเทศก์

4. ผู้บริหารจัดระบบอบงงาน โดยใช้คู่มือการปฏิบัติงานสำหรับครู ส่งการ ปฏิบัติการจัดการเรียนการสอนตามแผนโดยทุกครั้งที่มีการเรียนการสอนต้องทราบล่วงหน้าว่าจะส่งผลอย่างไรต่อมาตรฐานคุณภาพการศึกษา เมื่อจบแต่ละกิจกรรมต้องมีหลักฐานเชิงประจักษ์ นำผลการประเมินมาพัฒนาปรับปรุงต่อไป

5. ผู้บริหาร คณะครู คณะกรรมการโรงเรียนติดตามการปฏิบัติของครู และผลที่เกิดขึ้น เพื่อการพัฒนา และปรับปรุง

6. องค์กรภายนอก ซึ่งประกอบด้วยกลุ่มโรงเรียน สำนักงานการประถมศึกษาอำเภอ สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด เขตการศึกษา กรมเจ้าสังกัด ทำหน้าที่ประเมินผลการดำเนินงาน และรับรองมาตรฐานโรงเรียน

3. ธรรมนูญโรงเรียน คือ ข้อตกลงร่วมกันระหว่างโรงเรียนกับผู้ปกครอง ชุมชน คณะกรรมการโรงเรียน เพื่อพัฒนาคุณภาพการศึกษาของโรงเรียน ภายในระยะเวลาที่กำหนด



### ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบกระบวนการดำเนินงานการประกันคุณภาพการศึกษาของโรงเรียนนำร่อง สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดอุทัยธานีตามองค์ประกอบของธรรมนูญโรงเรียน เพื่อให้ได้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์และเป็นแนวทางการประกันคุณภาพการศึกษา
2. ทำให้ทราบสภาพปัญหา และอุปสรรคกระบวนการดำเนินงานการประกันคุณภาพการศึกษาของโรงเรียนนำร่อง สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดอุทัยธานี ตามองค์ประกอบของธรรมนูญโรงเรียน เพื่อให้ได้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์และเป็นแนวทางการแก้ปัญหาการประกันคุณภาพการศึกษา
3. ทำให้ทราบแนวทางการแก้ปัญหาและอุปสรรคกระบวนการดำเนินงานการประกันคุณภาพการศึกษาของโรงเรียนนำร่อง เพื่อให้ได้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์และเป็นแนวทางการแก้ปัญหาต่อไป



สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

## แผนภูมิที่ 2 กรอบแนวคิดที่ใช้ในการวิจัย

