

บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาของปัญหา

การศึกษาเป็นรากฐานสำคัญที่สุดในการสร้างสรรค์ความเจริญก้าวหน้า และแก้ไขปัญหาทางสังคม เป็นกระบวนการที่ช่วยให้คนได้พัฒนาในด้านต่าง ๆ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ในมาตรา 81 ระบุว่า “รัฐต้องจัดอบรมและสนับสนุนให้เอกชนจัดการศึกษา อบรมให้เกิดความรู้คู่คุณธรรม จัดให้มีกฎหมายเกี่ยวกับการศึกษา ปรับปรุงการศึกษาให้สอดคล้อง กับการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคม” จากบทบัญญัติดังกล่าวส่งผลให้มีการออกกฎหมายเกี่ยวกับการศึกษาฉบับแรก คือ พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ได้กำหนดไว้อย่างชัดเจนเกี่ยวกับหลักการของการจัดการศึกษาที่มุ่งเน้นคุณภาพและมาตรฐาน บัญญัติรายละเอียดไว้ในหมวด 6 ว่าด้วย มาตรฐานและการประกันคุณภาพการศึกษา ซึ่งประกอบด้วย มาตรา 47 48 49 50 และ 51 ว่าด้วยการให้มีการประกันคุณภาพการศึกษา การประกันคุณภาพภายใน การประกันคุณภาพภายนอก การให้สถานศึกษาเตรียมข้อมูล ประกอบการประเมิน และให้สถานศึกษา ไม่ผ่านประเมินเตรียมรับการประเมินให้ผ่านเกณฑ์การประกันคุณภาพจากมาตรฐานและการประกันคุณภาพการศึกษาดังกล่าว

ประเทศไทยได้ตระหนักถึงปัญหาและความสำคัญของคุณภาพการศึกษาไทย ส่งผลให้เกิดระบบการประกันคุณภาพและมาตรฐานการศึกษาแห่งชาติและจัดตั้งสถานส่งเสริมการประกันคุณภาพและมาตรฐานการศึกษาแห่งชาติ (สคม.) เป็นหน่วยงานในสำนักงานคณะกรรมการการศึกษา ขึ้นเมื่อวันที่ 4 พฤศจิกายน พ.ศ. 2540 ทำหน้าที่เป็นหน่วยกลางในการส่งเสริมการประเมินคุณภาพและมาตรฐานการศึกษาทุกระดับเป็นแห่งแรกของประเทศไทย เพื่อปฏิบัติภารกิจหลัก 3 ประการ คือ

1. พัฒนาร่างมาตรฐานการศึกษาโดยเฉพาะระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน
2. ส่งเสริมและพัฒนาระบบการประเมินผลภายในเพื่อให้มีการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง และเตรียมรับการประเมินภายนอก
3. พัฒนาระบบการประเมินภายนอกเพื่อเป็นกลไกให้สถานศึกษาพัฒนาคุณภาพและมาตรฐานการศึกษา (รุ่ง แก้วแดง, 2544, หน้า 34)

ขณะเดียวกันในปี พ.ศ. 2543 ได้จัดตั้งสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (องค์การมหาชน) เรียกโดยย่อว่า “สมศ.” เพื่อทำหน้าที่ประเมินคุณภาพการศึกษาของ

สถานศึกษา อย่างน้อยหนึ่งครั้งในทุกห้าปี และเสนอผลการประเมินต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และ
 สาธารณชน ในการประเมินของ สมศ. จะมีเกณฑ์การประเมินเพื่อการประเมินคุณภาพภายนอก
 ระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน ประถมศึกษาและมัธยมศึกษา ซึ่งแบ่งเกณฑ์การประเมินเป็น 3 ด้าน
 14 มาตรฐาน 60 ตัวบ่งชี้ โดยแบ่งรายละเอียดออกเป็น มาตรฐานด้านผู้เรียน 7 มาตรฐาน 30
 ตัวบ่งชี้ มาตรฐานด้านครู 2 มาตรฐาน 13 ตัวบ่งชี้ และมาตรฐานด้านผู้บริหาร 5 มาตรฐาน
 15 ตัวบ่งชี้ (สำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา, 2550, หน้า 24-45) จะ
 เห็นว่าเกณฑ์การประเมินของ สมศ. ได้นำไปใช้ในการประเมินคุณภาพการศึกษาของสถานศึกษา
 ทุกแห่ง ทุกขนาดในระบบการศึกษาของประเทศไทย ซึ่งสถานศึกษาแต่ละแห่งมีบริบทและความ
 พร้อมไม่เท่า กัน หลายฝ่ายอาจจะมองว่าเกณฑ์มีความเหมาะสมและไม่เหมาะสมกับสถานศึกษา
 ตามขนาดของสถานศึกษาที่แตกต่างกัน

จากที่มีการสรุปผลการประเมินและการติดตามผลการประเมินที่ผ่านมา นั้น มีโรงเรียน
 ขนาดเล็กจำนวน 10 จังหวัด ที่ไม่ผ่านการรับรองจากการประเมินคุณภาพภายนอกสถานศึกษา
 ของ สมศ. ซึ่งสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาสุโขทัย เขต 1 เป็นหนึ่งในจำนวน 10 จังหวัด
 ดังกล่าว ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานได้มีการประชุมวางแผนในการพัฒนา
 คุณภาพสถานศึกษา เพื่อให้มีการพัฒนาที่ดีขึ้น โรงเรียนขนาดเล็กทุกแห่งได้เข้ารับการประเมิน
 จากสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษาโดยใช้เกณฑ์การพิจารณาเดียวกัน
 กับโรงเรียนขนาดกลาง และขนาดใหญ่ ซึ่งแท้จริงแล้วเกณฑ์การพิจารณาเหล่านี้อาจจะไม่
 เหมาะสมกับโรงเรียนขนาดเล็กที่มีความพร้อมและความสมบูรณ์ไม่เท่ากับโรงเรียนขนาดอื่น ๆ
 นำมาซึ่งการไม่ผ่านเกณฑ์การประเมินคุณภาพภายนอก ระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน

ดังนั้นผู้ศึกษาค้นคว้าจึงมีความสนใจที่จะศึกษาความเหมาะสมของเกณฑ์การประเมิน
 คุณภาพภายนอกของสถานศึกษาด้านผู้บริหารตามทฤษฎีของผู้บริหารและครูผู้สอนในโรงเรียน
 ขนาดเล็ก สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาสุโขทัย เขต 1 เพื่อเป็นประโยชน์ในการพัฒนา
 เกณฑ์การประเมินคุณภาพภายนอกต่อไป

จุดมุ่งหมายของการศึกษาค้นคว้า

1. ศึกษาความเหมาะสมของเกณฑ์การประเมินคุณภาพภายนอกของสถานศึกษา ด้าน
 ผู้บริหารตามทฤษฎีของผู้บริหารและครูผู้สอนในโรงเรียนขนาดเล็ก สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่
 การศึกษาสุโขทัย เขต 1

2. เพื่อเปรียบเทียบความเหมาะสมของเกณฑ์การประเมินคุณภาพภายนอกของสถานศึกษาด้านผู้บริหารตามทรรศนะของผู้บริหารและครูผู้สอนในโรงเรียนขนาดเล็ก สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาสุโขทัย เขต 1 จำแนกตามสถานะภาพของผู้ปฏิบัติงาน

ความสำคัญของการศึกษาค้นคว้า

1. ได้ทราบความเหมาะสมของเกณฑ์การประเมินคุณภาพภายนอกของสถานศึกษาด้านผู้บริหารตามทรรศนะของผู้บริหารและครูผู้สอนในโรงเรียนขนาดเล็ก สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาสุโขทัย เขต 1

2. ได้ทราบผลเปรียบเทียบความเหมาะสมของเกณฑ์การประเมินคุณภาพภายนอกของสถานศึกษาด้านผู้บริหารตามทรรศนะของผู้บริหารและครูผู้สอนในโรงเรียนขนาดเล็ก สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาสุโขทัย เขต 1 จำแนกตามสถานะภาพของผู้ปฏิบัติงาน

3. ผลการศึกษาครั้งนี้จะเป็นข้อมูลพื้นฐานที่ผู้บริหาร ครูผู้สอนและผู้ที่เกี่ยวข้องใช้ในการบริหารงานสถานศึกษาสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาสุโขทัย เขต 1

4. ผู้บริหารและผู้เกี่ยวข้องจะได้นำผลการศึกษาค้นคว้าที่ได้ไปพัฒนาระบบการประเมินคุณภาพภายนอกให้มีคุณภาพยิ่งขึ้นไป

ขอบเขตของการศึกษาค้นคว้า

1. ขอบเขตด้านเนื้อหา

มุ่งศึกษาความเหมาะสมของเกณฑ์การประเมินคุณภาพภายนอกของสถานศึกษาด้านผู้บริหารตามทรรศนะของผู้บริหารและครูผู้สอนในโรงเรียนขนาดเล็ก สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาสุโขทัย เขต 1 ประกอบด้วย 5 มาตรฐาน 15 ตัวบ่งชี้ คือ

มาตรฐานที่ 10 ผู้บริหารมีภาวะผู้นำและมีความสามารถในการบริหารจัดการ มี 4 ตัวบ่งชี้ คือ

- 10.1 ผู้บริหารมีคุณธรรม จริยธรรม มีความมุ่งมั่น และอุทิศตนในการทำงาน
- 10.2 ผู้บริหารมีความคิดริเริ่มและมีวิสัยทัศน์
- 10.3 ผู้บริหารมีความสามารถในการบริหารวิชาการและเป็นผู้นำทางวิชาการ
- 10.4 ผู้บริหารมีการบริหารที่มีประสิทธิผลและผู้เกี่ยวข้องพึงพอใจในการบริหาร

มาตรฐานที่ 11 สถานศึกษามีการจัดองค์กรโครงสร้าง และการบริหารงานอย่างเป็นระบบครบวงจรให้บรรลุเป้าหมายการศึกษา มี 4 ตัวบ่งชี้ คือ

11.1 สถานศึกษามีการจัดองค์กรโครงสร้างการบริหาร และระบบการบริหารงานที่มี

ความคล่องตัวสูงปรับเปลี่ยนได้ตามความเหมาะสม

11.2 สถานศึกษามีการบริหารเชิงกลยุทธ์

11.3 สถานศึกษามีการบริหารโดยใช้หลักการมีส่วนร่วม และมีการตรวจสอบ

ถ่วงดุล

11.4 สถานศึกษามีระบบและดำเนินการประกันคุณภาพภายในเป็นไปตาม

กฎกระทรวง

มาตรฐานที่ 12 สถานศึกษามีการจัดกิจกรรมและการเรียนการสอนโดยเน้นผู้เรียนเป็นสำคัญ มี 3 ตัวบ่งชี้ คือ

12.1 สถานศึกษามีการจัดสภาพแวดล้อมและการบริการที่ส่งเสริมให้ผู้เรียนพัฒนาตามธรรมชาติเต็มศักยภาพ

12.2 สถานศึกษามีการจัดกระบวนการเรียนรู้ที่เน้นผู้เรียนเป็นสำคัญ

12.3 สถานศึกษามีการจัดกิจกรรมส่งเสริมคุณภาพผู้เรียนอย่างหลากหลาย

มาตรฐานที่ 13 สถานศึกษามีหลักสูตรที่เหมาะสมกับผู้เรียนและท้องถิ่นมีสื่อการเรียนการสอนที่เอื้อต่อการเรียนรู้ มี 2 ตัวบ่งชี้ คือ

13.1 สถานศึกษามีหลักสูตรและเนื้อหาสาระการเรียนรู้ระดับสากล ระดับชาติ และระดับท้องถิ่นที่เหมาะสมสอดคล้องกับหลักสูตรแกนกลางและความต้องการของผู้เรียนและท้องถิ่น

13.2 สถานศึกษามีสื่อการเรียนการสอนที่เหมาะสมและเอื้อต่อการเรียนรู้

มาตรฐานที่ 14 สถานศึกษาส่งเสริมความสัมพันธ์ และความร่วมมือกับชุมชนในการพัฒนาการศึกษา มี 2 ตัวบ่งชี้ คือ

14.1 สถานศึกษามีระบบและกลไกในการส่งเสริมความสัมพันธ์ และความร่วมมือกับชุมชนในการพัฒนาการศึกษา

14.2 สถานศึกษามีกิจกรรมที่ส่งเสริมความสัมพันธ์และความร่วมมือกับชุมชนในการพัฒนาการศึกษา

2. ตัวแปร

ตัวแปรต้น

1. สถานภาพของผู้ปฏิบัติงาน คือ

- 1) ผู้บริหาร
- 2) ครูผู้สอน

ตัวแปรตาม

เกณฑ์การประเมินคุณภาพภายนอกของสถานศึกษาด้านผู้บริหาร ประกอบด้วย 5 มาตรฐาน 15 ตัวบ่งชี้ คือ

มาตรฐานที่ 10 ผู้บริหารมีภาวะผู้นำและมีความสามารถในการบริหาร

จัดการ

มี 4 ตัวบ่งชี้ คือ

10.1 ผู้บริหารมีคุณธรรม จริยธรรม มีความมุ่งมั่น และอุทิศตนในการทำงาน

10.2 ผู้บริหารมีความคิดริเริ่มและมีวิสัยทัศน์

10.3 ผู้บริหารมีความสามารถในการบริหารวิชาการและเป็นผู้นำทางวิชาการ

10.4 ผู้บริหารมีการบริหารที่มีประสิทธิผลและผู้เกี่ยวข้องพึงพอใจในการบริหาร

มาตรฐานที่ 11 สถานศึกษามีการจัดองค์กรโครงสร้าง และการบริหารงาน

อย่างเป็นระบบครบวงจรให้บรรลุเป้าหมายการศึกษา มี 4 ตัวบ่งชี้ คือ

11.1 สถานศึกษามีการจัดองค์กรโครงสร้างการบริหาร และระบบการบริหารงานที่มีความคล่องตัวสูงปรับเปลี่ยนได้ตามความเหมาะสม

11.2 สถานศึกษามีการบริหารเชิงกลยุทธ์

11.3 สถานศึกษามีการบริหารโดยใช้หลักการมีส่วนร่วม และมีการตรวจสอบ

ถ่วงดุล

11.4 สถานศึกษามีระบบและดำเนินการประกันคุณภาพภายในเป็นไปตาม

กฎกระทรวง

มาตรฐานที่ 12 สถานศึกษามีการจัดกิจกรรมและการเรียนการสอนโดยเน้น

ผู้เรียนเป็นสำคัญ มี 3 ตัวบ่งชี้ คือ

12.1 สถานศึกษามีการจัดสภาพแวดล้อมและการบริการที่ส่งเสริมให้ผู้เรียนพัฒนาตามธรรมชาติเต็มศักยภาพ

12.2 สถานศึกษามีการจัดกระบวนการเรียนรู้ที่เน้นผู้เรียนเป็นสำคัญ

12.3 สถานศึกษามีการจัดกิจกรรมส่งเสริมคุณภาพผู้เรียนอย่างหลากหลาย

มาตรฐานที่ 13 สถานศึกษามีหลักสูตรที่เหมาะสมกับผู้เรียนและท้องถิ่นมีสื่อการเรียนการสอนที่เอื้อต่อการเรียนรู้ มี 2 ตัวบ่งชี้ คือ

13.1 สถานศึกษามีหลักสูตรและเนื้อหาสาระการเรียนรู้ระดับสากล ระดับชาติ และระดับท้องถิ่นที่เหมาะสมสอดคล้องกับหลักสูตรแกนกลางและความต้องการของผู้เรียนและท้องถิ่น

13.2 สถานศึกษามีสื่อการเรียนการสอนที่เหมาะสมและเอื้อต่อการเรียนรู้

มาตรฐานที่ 14 สถานศึกษาส่งเสริมความสัมพันธ์ และความร่วมมือกับชุมชนในการพัฒนาการศึกษา มี 2 ตัวบ่งชี้ คือ

14.1 สถานศึกษามีระบบและกลไกในการส่งเสริมความสัมพันธ์ และความร่วมมือ

กับชุมชนในการพัฒนาการศึกษา

14.2 สถานศึกษามีกิจกรรมที่ส่งเสริมความสัมพันธ์และความร่วมมือกับชุมชนในการพัฒนาการศึกษา

3. ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

ประชากร

ผู้บริหารและครูผู้สอนในโรงเรียนขนาดเล็ก สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา สุโขทัย เขต 1 จำนวน 78 โรงเรียน ประกอบด้วยผู้บริหาร 78 คน และครูผู้สอน 483 คน รวม 561 คน

กลุ่มตัวอย่าง

ผู้บริหารและครูผู้สอนในโรงเรียนขนาดเล็ก สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา สุโขทัย เขต 1 โดยกำหนดขนาดของกลุ่มตัวอย่างจากตารางกำหนดขนาดกลุ่มตัวอย่างของเครจซี่และมอร์แกน (R.V.Krejcie & D.W.Morgan) ที่ระดับความเชื่อมั่น 95 % หลังจากนั้นใช้วิธีการ

สุ่มแบบแบ่งชั้น (Stratified - Random Sampling) ได้กลุ่มตัวอย่าง ผู้บริหารจำนวน 66 คน และ ครูผู้สอนจำนวน 217 คน รวม 283 คน

นิยามศัพท์เฉพาะ

1. การประกันคุณภาพการศึกษา หมายถึง การบริหารจัดการและการดำเนินงานของสถานศึกษา เพื่อพัฒนาคุณภาพผู้เรียนอย่างต่อเนื่อง สร้างความเชื่อมั่นแก่ผู้มารับบริการว่าผู้เรียน มีคุณภาพตามมาตรฐานหรือเป้าหมายที่กำหนดไว้

2. การประเมินคุณภาพภายนอก หมายถึง การประเมินผลและการติดตามตรวจสอบคุณภาพและมาตรฐานการศึกษาของสถานศึกษาจากภายนอก โดยสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (สมศ.) หรือบุคคลหรือหน่วยงานภายนอกที่สำนักงานดังกล่าวรับรอง เพื่อเป็นการประกันคุณภาพและให้มีการพัฒนาคุณภาพและมาตรฐานการศึกษาของสถานศึกษา

3. เกณฑ์การประเมินคุณภาพภายนอก หมายถึง มาตรฐานและตัวบ่งชี้ที่ใช้ในการประเมินคุณภาพการศึกษาขั้นพื้นฐาน ประถมศึกษาและมัธยมศึกษา กำหนดโดยสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (สมศ.)

4. เกณฑ์การประเมินคุณภาพภายนอกด้านผู้บริหาร หมายถึง มาตรฐานและตัวบ่งชี้ที่ใช้ประเมินผู้บริหาร ประกอบด้วย 5 มาตรฐาน 15 ตัวบ่งชี้

5. ผู้บริหาร หมายถึง ผู้อำนวยการหรือรองผู้อำนวยการในโรงเรียนขนาดเล็ก สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาสุโขทัย เขต 1 รวมผู้รักษาการแทน

6. ครูผู้สอน หมายถึง ครูปฏิบัติการสอนในโรงเรียนขนาดเล็ก สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาสุโขทัย เขต 1

7. โรงเรียนขนาดเล็ก หมายถึง สถานศึกษาในสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาสุโขทัย เขต 1 ที่มีจำนวนนักเรียนไม่เกิน 120 คน

8. ทรรศนะ หมายถึง ความรู้สึกนึกคิด ความคิดเห็น และความพร้อมที่จะกระทำของบุคคลหรือทำที่มีต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่งที่เป็นผลมาจากประสบการณ์ให้หรือจากสิ่งแวดล้อมที่ตนได้รับรู้หรือได้เห็นความรู้

สมมติฐานการศึกษาค้นคว้า

ผู้บริหารและครูผู้สอนในโรงเรียนขนาดเล็ก สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาสุโขทัย เขต 1 มีทัศนคติต่อความเหมาะสมของเกณฑ์การประเมินคุณภาพภายนอกของสถานศึกษา ด้านผู้บริหารแตกต่างกัน