

บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาของปัญหา

การจัดการศึกษาของประเทศไทยมุ่งให้การศึกษาเป็นเครื่องมือสำคัญในการพัฒนาคนและสังคม ให้เป็นบุคคลแห่งการเรียนรู้ กล่าวคือคนไทยในอนาคตต้องเป็นคนมองกว้าง คิดไกล ใฝ่ดี มีคุณธรรม รู้เท่าทันการเปลี่ยนแปลงของโลกและสังคม มีวิจรรณญาณที่ดี เป็นคนที่มีคุณภาพเข้าสู่ความเป็นมาตรฐานสากล เพื่อให้บุคคลและสังคมได้รับการพัฒนาไปสู่คุณภาพตามเป้าหมาย การจัดการศึกษาต้องเปลี่ยนแปลงให้สอดคล้องกับสภาพสังคมเศรษฐกิจที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว หลักสูตร กระบวนการบริหารจัดการ และกระบวนการเรียนการสอนต้องมีการเปลี่ยนแปลงให้ตอบสนองต่อสังคมยุคข้อมูลข่าวสาร หลักสูตรต้องปรับให้มีสาระความรู้ในวิชาการพื้นฐานทักษะวิชาชีพ และมีเนื้อหาสาระความรู้สมัยใหม่เป็นสากล กระบวนการบริหารจัดการในระบบคุณภาพ โดยสถานศึกษาต้องมีกระบวนการในการบริหารสถานศึกษา เพื่อเป็นแนวทางสำหรับควบคุมการเรียนการสอน ในแต่ละระดับการศึกษา เพราะการบริหารจัดการในสถานศึกษาเป็นเครื่องมือในการปรับเปลี่ยนจุดมุ่งหมายและนโยบายทางการศึกษาสู่การปฏิบัติในสถานศึกษา กระบวนการบริหารจะคอยกำหนดทิศทางให้การเรียนการสอนเป็นไปตามความมุ่งหมายทางการศึกษา หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือกระบวนการบริหารสถานศึกษาเป็นเครื่องชี้นำทางในการจัดความรู้เร่งพัฒนาคุณภาพการศึกษาเพื่อให้ผู้เรียนได้เรียนอย่างมีความสุข มีการพัฒนารอบด้าน รวมทั้งให้มีคุณธรรม จริยธรรมและความสามารถในการเรียนรู้ตลอดชีวิตด้วยตนเอง เพื่อให้ผู้เรียนได้รับการศึกษาที่จุดมุ่งหมายเดียวกัน ดังนั้นสถานศึกษาต้องมีกระบวนการมุ่งพัฒนาคุณภาพชีวิตของผู้เรียนให้มีทักษะเพียงพอที่จะทำประโยชน์แก่สังคมตามบทบาทหน้าที่ของตนในฐานะพลเมืองดี เพื่อส่งเสริมให้นักเรียนนำความรู้ความสามารถในการเรียนการสอนไปพัฒนาชีวิตพัฒนาอาชีพ พัฒนาเศรษฐกิจ สังคมของตนเอง ครอบครัวท้องถิ่นและชาติบ้านเมือง สามารถที่จะอยู่ในสังคมได้อย่างมี

พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 ได้กำหนดอย่างชัดเจนถึงความมุ่งหมายและหลักการของการจัดการศึกษาที่ต้องมุ่งเน้นคุณภาพและมาตรฐาน โดยกำหนดรายละเอียดไว้ในหมวด 6 ว่าด้วยเรื่องมาตรฐานและการประกันคุณภาพการศึกษา มาตรา 47 ให้มีระบบการประกันคุณภาพการศึกษาเพื่อพัฒนาคุณภาพและมาตรฐานการศึกษาทุกระดับ ประกอบด้วย

ระบบการประกันคุณภาพภายในและระบบการประเมินคุณภาพภายนอก และมาตรา 49 กำหนดให้มีสำนักงานรับรองมาตรฐานและการประเมินคุณภาพการศึกษา มีฐานะเป็นองค์การมหาชนทำหน้าที่พัฒนาเกณฑ์ วิธีการประเมินคุณภาพภายนอก และทำการประเมินผลการจัดการศึกษาเพื่อให้มีการตรวจสอบคุณภาพของสถานศึกษา โดยคำนึงถึงความมุ่งหมาย หลักการ และแนวการจัดการศึกษาในแต่ละระดับตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติฉบับนี้ ให้มีการประเมินคุณภาพภายนอกของสถานศึกษาทุกแห่งอย่างน้อยหนึ่งครั้งในทุกห้าปี นับตั้งแต่การประเมินครั้งสุดท้าย และเสนอผลการประเมินต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและสาธารณชน และในมาตรา 51 ยังกำหนดไว้ว่า สถานศึกษาที่ได้รับการประเมินคุณภาพแล้วต้องนำผลการประเมินมาใช้ในการพัฒนาสถานศึกษาต่อไป ซึ่งสาระบัญญัติในหมวดที่ 6 ได้กำหนดให้มีระบบการประกันคุณภาพการศึกษาเพื่อพัฒนาคุณภาพและมาตรฐานการศึกษาทุกระดับและให้ถือว่าการประกันคุณภาพภายในเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการบริหารการศึกษาที่ต้องดำเนินการอย่างต่อเนื่อง โดยให้มีการจัดทำรายงานประจำปีเสนอต่อหน่วยงานต้นสังกัด หน่วยงานที่เกี่ยวข้องและเผยแพร่ต่อสาธารณชน ซึ่งจะนำไปสู่การพัฒนาคุณภาพและมาตรฐานการศึกษาต่อไป

ความจำเป็นในการพัฒนาคุณภาพการศึกษาของไทยเบื้องต้นแรกจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องพัฒนาที่สถานศึกษาาก่อนอื่น ทั้งนี้สถานศึกษาเป็นสถานที่จัดประสบการณ์ในการเรียนรู้ให้กับผู้เรียนเป็นส่วนใหญ่ การพัฒนาตนเองของสถานศึกษาต้องดำเนินการอย่างเร่งด่วน อย่างไรก็ตามในการพัฒนาคุณภาพของสถานศึกษานั้น สถานศึกษาจะต้องสร้างความมั่นใจให้กับผู้ปกครอง ชุมชน และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องว่าสถานศึกษาจะจัดการศึกษาให้มีคุณภาพเป็นไปตามมาตรฐาน ซึ่งการสร้าง ความมั่นใจดังกล่าวนี้สามารถดำเนินการได้โดยสถานศึกษาควรมีกระบวนการบริหารจัดการที่มีการพัฒนาปรับปรุงอย่างต่อเนื่อง มีการดำเนินการในลักษณะของการผสมผสานระหว่างกระบวนการบริหารกับการจัดการเรียนการสอนตามปกติของสถานศึกษา อันมีวัตถุประสงค์หลักเพื่อพัฒนาผู้เรียนให้มีคุณภาพอย่างต่อเนื่องอยู่ตลอดเวลา ที่เราเรียกว่าการประกันคุณภาพภายในสถานศึกษา ซึ่งเป็นภารกิจที่สถานศึกษาต้องดำเนินการอยู่แล้ว

การประกันคุณภาพการศึกษาเป็นกลไกสำคัญที่ส่งเสริมและผลักดันให้กระบวนการทำงานในทุกระดับและบุคคลที่เกี่ยวข้องดำเนินไปอย่างมีระบบ มุ่งหน้าไปในทิศทางที่ได้ร่วมกันกำหนดไว้เพื่อบรรลุเป้าหมายของการปฏิรูปการศึกษาอย่างมีประสิทธิภาพ โดยอาศัยหลักการและวิธีการจัดการคุณภาพ (Quality Management) สมัยใหม่ที่เน้นการสร้าง ความมั่นใจให้กับทุกคนที่เกี่ยวข้องว่าผู้เรียนทุกคนจะได้รับการศึกษาที่มีคุณภาพตามมาตรฐานที่กำหนดไว้โดยความมั่นใจต้องตั้งอยู่บนรากฐานของหลักวิชาข้อเท็จจริงหลักฐานเชิงประจักษ์และความสมเหตุสมผลเป็นสำคัญ ในการ

พัฒนาระบบการประกันคุณภาพภายในให้เป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการบริหารและการทำงานนั้น จะต้องคำนึงถึงเงื่อนไขสำคัญที่จะทำให้ประสบความสำเร็จในการดำเนินงาน ซึ่งเป็นผลที่ได้จากการวิจัยในสถานศึกษานำร่อง ได้แก่ ผู้บริหารจะต้องมีความตระหนักมีส่วนส่งเสริมสนับสนุนและร่วมคิดร่วมทำ รวมทั้งจะต้องมีการทำงานเป็นทีม โดยบุคลากรทุกคนในสถานศึกษาจะต้องได้รับการเตรียมความพร้อมให้มองเห็นคุณค่า และมีความรู้ ความเข้าใจ เกี่ยวกับการประเมินคุณภาพภายใน และดำเนินการอย่างต่อเนื่องรวมทั้งทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง ทั้งภายในและภายนอกสถานศึกษา โดยมีการติดตามและกำกับดูแลการดำเนินการประกันคุณภาพภายในอย่างเป็นระบบ

ในการดำเนินการประกันคุณภาพภายในโดยคำนึงถึงเงื่อนไขข้างต้น ควรมีการเตรียมการเพื่อเตรียมความพร้อมให้แก่บุคลากร และจัดให้มีกลไกในการดำเนินงานในเรื่องนี้ หลังจากนั้น บุคลากรทุกคนในสถานศึกษาและผู้เกี่ยวข้องจึงร่วมกันวางแผน ร่วมกันปฏิบัติ ร่วมกันตรวจสอบ และร่วมกันปรับปรุง

ระบบการประกันคุณภาพภายใน เน้นที่ความรับผิดชอบของสถานศึกษา และสามารถจัดทำแผนพัฒนาคุณภาพการศึกษาของสถานศึกษา ซึ่งเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบการจัดการศึกษาให้ผู้เรียนโดยตรง โดยสถานศึกษาร่วมมือกับชุมชนและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เขตพื้นที่การศึกษาภายใต้การกำกับดูแล ส่งเสริมและสนับสนุนของหน่วยงานต้นสังกัด ความจำเป็นที่ต้องมีระบบการประกันคุณภาพภายในสถานศึกษาก็เพื่อให้เกิดความมั่นใจว่าผู้เรียนไม่ว่าจะเรียนที่ไหน ท้องถิ่นใดก็ตามจะได้รับการศึกษาที่มีคุณภาพใกล้เคียงกัน

การประเมินคุณภาพภายนอกเป็นการประเมินการจัดการศึกษาเพื่อตรวจสอบคุณภาพของสถานศึกษาโดยหน่วยงานหรือบุคคลภายนอกสถานศึกษา เพื่อมุ่งให้มีการพัฒนาคุณภาพและมาตรฐานการศึกษาของสถานศึกษาให้ดียิ่งขึ้น ซึ่งต้องเริ่มจากการที่สถานศึกษามีการประกันคุณภาพภายใน เพื่อวางแผนพัฒนา ปรับปรุงคุณภาพของตนเอง ดำเนินการปรับปรุงคุณภาพ มีการกำกับติดตามคุณภาพและมีระบบประเมินตนเองก่อน ต่อจากนั้นจึงรับการประเมินภายนอก โดย สมศ. ซึ่งจะดำเนินการโดยพิจารณาและตรวจสอบจากผลการประเมินคุณภาพภายในของสถานศึกษา การประเมินคุณภาพภายในและการประเมินคุณภาพภายนอกจึงควรสอดคล้องและเป็นไปในทิศทางเดียวกัน เพราะต่างมุ่งสู่มาตรฐานหรือคุณภาพที่คาดหวังให้เกิดขึ้นกับผู้เรียน

ในการประเมินคุณภาพภายนอกรอบแรก (พ.ศ.2543-2548) นั้น สำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา องค์การมหาชน (สมศ.) ใช้รูปแบบกัลยาณมิตร ประเมินในการดำเนินการ โดยเฉพาะการสร้างความรู้ความเข้าใจแก่สถานศึกษาในการดำเนินการ

ประกันคุณภาพภายใน จัดทำรายงานการประเมินตนเอง เพื่อให้พร้อมรับการประเมินคุณภาพภายนอก สำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา องค์กรมหาชน (สมศ.) จะพิจารณาเพื่อยืนยันสภาพจริง ไม่ได้ตัดสินได้ ตก ผ่าน ไม่ผ่าน ประเมินเป็นรายมาตรฐาน ซึ่งผลการประเมินจะบอกถึงจุดเด่น จุดที่ควรพัฒนาของสถานศึกษานั้น ตลอดจนแนวทางในการพัฒนาสถานศึกษา เนื่องด้วย สมศ.ประสงค์ที่จะให้เป็นการประเมินเพื่อพัฒนาคุณภาพและมาตรฐานการศึกษาของชาติ และต้องการให้ทุกคนในประเทศเห็นว่า “การศึกษาเป็นความรับผิดชอบร่วมกันของประชาชนในประเทศ”

การประเมินคุณภาพภายนอกในรอบที่สอง ตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 และแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ.2545 ในมาตรา 51 ได้ระบุว่า ในกรณีที่ผลการประเมินคุณภาพภายนอกของสถานศึกษาใดไม่ได้มาตรฐานที่กำหนดให้ สมศ. จัดทำข้อเสนอแนะการปรับปรุงแก้ไขต่อหน่วยงานต้นสังกัด เพื่อให้สถานศึกษาปรับปรุงแก้ไขภายในระยะเวลาที่กำหนด ซึ่งหมายความว่า สมศ.จะต้องให้การรับรองว่าสถานศึกษาจัดการศึกษาได้มาตรฐานคุณภาพหรือไม่ ซึ่งเป็นแนวคิดที่เพิ่มจากการประเมินเพื่อพัฒนาในรอบแรก สมศ. จึงวางหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินอิงเกณฑ์และองสถานศึกษาเพื่อให้การประเมินมีความสมดุลระหว่างเกณฑ์ที่กำหนดกับงานที่สถานศึกษาดำเนินการ

สำหรับสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาพิษณุโลก เขต 1 มีโรงเรียนในสังกัดบางส่วนได้รับการประเมินคุณภาพภายนอก รอบสอง จากสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพภายนอก องค์กรมหาชน (สมศ.) ซึ่งมีโรงเรียนจำนวน 14 โรงเรียนจาก 63 โรงเรียน ที่ไม่ได้รับการรับรองมาตรฐานนั้น ในฐานะที่คณะผู้ศึกษาค้นคว้าเป็นบุคลากรทางการศึกษาที่อยู่ในสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาพิษณุโลก เขต 1 มีความสนใจที่จะศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างกระบวนการบริหารโรงเรียนและผลการประเมินคุณภาพภายนอก รอบสอง ของสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาพิษณุโลก เขต เพื่อเป็นข้อมูลให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องรับทราบปัญหาและแนวทางการพัฒนาสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ให้มีคุณภาพและมาตรฐานการศึกษาให้ดียิ่งขึ้นต่อไป

จุดมุ่งหมายของการศึกษาค้นคว้า

1. เพื่อศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างกระบวนการบริหารโรงเรียน และผลการประเมินคุณภาพภายนอก ของโรงเรียนที่ผ่านเกณฑ์และไม่ผ่านเกณฑ์การประเมินคุณภาพภายนอก ด้านผู้เรียน ในสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาพิษณุโลก เขต 1
2. เพื่อเปรียบเทียบกระบวนการบริหารของโรงเรียนที่ผ่านเกณฑ์และไม่ผ่านเกณฑ์การประเมินคุณภาพภายนอก ในสถานศึกษาขั้นพื้นฐานสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาพิษณุโลก เขต 1
3. เพื่อเปรียบเทียบผลการประเมินคุณภาพภายนอกด้านผู้เรียน ของโรงเรียนที่ผ่านเกณฑ์และไม่ผ่านเกณฑ์การประเมินคุณภาพภายนอก ในสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาพิษณุโลก เขต 1

สมมุติฐานของการศึกษาค้นคว้า

1. กระบวนการบริหารโรงเรียน และผลการประเมินคุณภาพภายนอกด้านผู้เรียน ของสถานศึกษาขั้นพื้นฐานสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาพิษณุโลก เขต 1 มีความสัมพันธ์กันทางบวก
2. กระบวนการบริหารโรงเรียนของโรงเรียนที่ผ่านเกณฑ์และไม่ผ่านเกณฑ์การประเมินคุณภาพภายนอก ในสถานศึกษาขั้นพื้นฐานสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาพิษณุโลก เขต 1 มีความแตกต่างกัน
3. ผลการประเมินคุณภาพภายนอกด้านผู้เรียน ของโรงเรียนที่ผ่านเกณฑ์และไม่ผ่านเกณฑ์การประเมินคุณภาพภายนอก ในสถานศึกษาขั้นพื้นฐานสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาพิษณุโลก เขต 1 มีความแตกต่างกัน

ความสำคัญของการศึกษาค้นคว้า

การศึกษาค้นคว้าครั้งนี้มีความสำคัญต่อการบริหารและการจัดการศึกษาของโรงเรียนที่เป็นช่วงของการเปลี่ยนผ่านการบริหารการศึกษาในระดับสถานศึกษาที่เปลี่ยนแปลงไปสู่ความเป็นนิติบุคคล และการบริหารโรงเรียนที่ใช้โรงเรียนเป็นฐานรองรับการกระจายอำนาจ ดังนั้น การที่จะ

ได้ทราบถึงกระบวนการบริหารโรงเรียนดำเนินไปในทิศทางใด จึงต้องมีการศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างกระบวนการบริหารโรงเรียนและผลการประเมินคุณภาพภายนอก รอบสอง ด้านผู้เรียน ในสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาพิษณุโลก เขต 1 ดังนี้

1. เพื่อให้ทราบว่ากระบวนการบริหารโรงเรียนมีผลต่อการประเมินคุณภาพภายนอก ด้านผู้เรียน ของสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ในสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาพิษณุโลก เขต 1
2. เพื่อนำข้อมูลที่ได้จากการศึกษาค้นคว้ามาเป็นแนวทางในการพัฒนาสถานศึกษา ให้ได้มาตรฐานตามเกณฑ์การประเมินคุณภาพของสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา องค์การมหาชน (ส.ม.ศ.)
3. เพื่อศึกษาความสัมพันธ์ของกระบวนการบริหารโรงเรียนต่อผลการประเมินคุณภาพภายนอก

ขอบเขตของการศึกษาค้นคว้า

ประชากรที่ศึกษา

ผู้บริหารและครูผู้รับผิดชอบงานประกันคุณภาพภายในของสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ที่ได้รับการประเมินคุณภาพภายนอก ด้านผู้เรียน สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาพิษณุโลก เขต 1 จำนวน 63 โรงเรียน

ตัวแปรที่ศึกษา

กระบวนการบริหารโรงเรียน ประกอบด้วย

1. การตัดสินใจสั่งการ
2. การวางแผน
3. การจัดองค์กร
4. การใช้อิทธิพลหรือแรงจูงใจ
5. การประสานงาน
6. การประเมินผล

ผลการประเมินคุณภาพภายนอก รอบสอง ด้านผู้เรียน ของสถานศึกษาขั้นพื้นฐานจากสำนักงานรับรองมาตรฐานและการประเมินคุณภาพการศึกษา (ส.ม.ศ.)

นิยามคำศัพท์เฉพาะ

1. สถานศึกษาขั้นพื้นฐาน หมายถึง โรงเรียนที่จัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน
2. ครู หมายถึง ข้าราชการ, เจ้าหน้าที่ของรัฐที่ทำหน้าที่สายงานการสอนที่รับผิดชอบงานด้านการประกันคุณภาพภายในสถานศึกษา สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาพิษณุโลก เขต 1
3. ผู้บริหาร หมายถึง ผู้อำนวยการ อาจารย์ใหญ่ ครูใหญ่ หรือรักษาการในตำแหน่ง ผู้อำนวยการ อาจารย์ใหญ่ ครูใหญ่ ในสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาพิษณุโลก เขต 1
4. กระบวนการบริหารโรงเรียน หมายถึง วิธีดำเนินงานในการบริหารจัดการในสถานศึกษาของผู้บริหาร ประกอบด้วย การตัดสินใจสั่งการ การวางแผน การจัดองค์การ การใช้อิทธิพลหรือแรงจูงใจ การประสานงาน และการประเมินผล
5. ผลการประเมินคุณภาพภายนอก หมายถึง การประเมินผลและติดตามตรวจสอบจากสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (สมศ.) รอบสอง
6. มาตรฐานด้านผู้เรียน หมายถึง เกณฑ์การประเมินที่สำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา องค์การมหาชน (สมศ.) ใช้ประเมินด้านผู้เรียน ได้แก่
 - มาตรฐานที่ 1 ผู้เรียนมีคุณธรรมจริยธรรมและค่านิยมที่พึงประสงค์
 - มาตรฐานที่ 2 ผู้เรียนมีสุขนิสัย สุขภาพกาย สุขภาพจิตที่ดี
 - มาตรฐานที่ 3 ผู้เรียนมีสุนทรียภาพและลักษณะนิสัยด้านศิลปะ ดนตรี และกีฬา
 - มาตรฐานที่ 4 ผู้เรียนมีความสามารถในการคิดวิเคราะห์ คิดสังเคราะห์ มีวิจารณญาณ มีความคิดสร้างสรรค์ คิดไตร่ตรองและมีวิสัยทัศน์
 - มาตรฐานที่ 5 ผู้เรียนมีความรู้และทักษะจำเป็นตามหลักสูตร
 - มาตรฐานที่ 6 ผู้เรียนมีทักษะในการแสวงหาความรู้ด้วยตนเอง รักการเรียนรู้ และพัฒนาตนเองอย่างต่อเนื่อง
 - มาตรฐานที่ 7 ผู้เรียนมีทักษะในการทำงาน รักการทำงาน สามารถทำงานร่วมกับผู้อื่นได้ และมีเจตคติต่ออาชีพสุจริต
7. สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาพิษณุโลก เขต 1 หมายถึง พื้นที่บริการทางการศึกษาของโรงเรียนที่อยู่ในเขตอำเภอเมือง และอำเภอบางระกำ (สพท.พล.เขต 1)