

บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การศึกษาเป็นกระบวนการทางสังคม ที่นำบุคคลเข้าสู่การดำรงชีวิตในสังคม หรือเป็นกระบวนการอบรมบ่มนิสัยให้มนุษย์สามารถประพฤติปฏิบัติตน และประกอบอาชีพการงาน ร่วมกับมนุษย์อื่น ได้อย่างเหมาะสม ซึ่งเป้าหมายของการศึกษามีไว้เพียงเพื่อประโยชน์ของคนแต่ละคนเท่านั้น แต่ต้องมุ่งไปสู่สังคมในภาพรวม นั่นคือการนำไปสู่สังคมที่เข้มแข็ง มีเอกภาพ อันเนื่องมาจากสมาชิกของสังคมมีคุณภาพและร่วมสร้างประโยชน์ให้กับสังคมที่ตนอยู่อาศัย

ประเทศไทยตระหนักถึงความสำคัญของการพัฒนาคน ดังจะเห็นได้จากแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2540 – 2544) ที่กำหนดให้คนเป็นศูนย์กลางในการพัฒนาประเทศ ประกอบกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้บัญญัติเกี่ยวกับการศึกษาไว้ในมาตรา 43 ความว่า “บุคคลย่อมมีสิทธิเสมอกันในการรับการศึกษา ขั้นพื้นฐานไม่น้อยกว่าสิบสองปีที่รัฐจะต้องจัดให้อย่างทั่วถึงและมีคุณภาพโดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย” และได้กำหนดแนวนโยบายในการจัดการศึกษา ขั้นพื้นฐานของรัฐไว้ในมาตรา 81 ความว่า “รัฐต้องจัดการศึกษาอบรมและสนับสนุนให้เอกชนจัดการศึกษาอบรมให้เกิดความรู้ คู่คุณธรรม จัดให้มีกฎหมายเกี่ยวกับการศึกษาแห่งชาติ ปรับปรุงการศึกษาให้สอดคล้องกับเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคม” จากบทบัญญัติดังกล่าว มีผลให้มีการออกกฎหมายเกี่ยวกับการศึกษา ฉบับแรก คือ พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัตินี้ได้กำหนดอย่างชัดเจนเกี่ยวกับหลักการของการจัดการศึกษา ที่ต้องมุ่งเน้นคุณภาพและมาตรฐาน โดยได้บัญญัติรายละเอียดไว้ในหมวด 6 ว่าด้วย มาตรฐานและการประกันคุณภาพการศึกษา ประกอบด้วย มาตรา 47 48 49 50 และ 51 ที่กำหนดให้มีระบบการประกันคุณภาพการศึกษาเพื่อพัฒนาคุณภาพและมาตรฐานการศึกษาทุกระดับประกอบด้วย ระบบการประกันคุณภาพภายในและระบบการประกันคุณภาพภายนอก (มาตรา 47) ให้หน่วยงานต้นสังกัดและสถานศึกษาจัดให้มีระบบการประกันคุณภาพการศึกษาที่ต้องดำเนินการอย่างต่อเนื่อง โดยมีการจัดทำรายงานประจำปีเสนอต่อหน่วยงานต้นสังกัด หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และเปิดเผยต่อสาธารณชน (มาตรา 48) ให้มีสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา มีฐานะเป็นองค์การมหาชน ทำหน้าที่พัฒนาเกณฑ์ วิธีการประเมินคุณภาพภายนอกและทำการประเมินผลการจัดการศึกษา และให้มีการประเมินคุณภาพภายนอกของสถานศึกษาทุกแห่ง อย่างน้อยหนึ่งครั้งในทุกห้าปีนับตั้งแต่การ

ประเมินครั้งสุดท้ายและเสนอผลการประเมินต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและสาธารณชน (มาตรา 49) (สำนักงานปฏิรูปการศึกษา, 2542. หน้า 54) ดังนั้นการจัดการศึกษาของประเทศไทยนับตั้งแต่ พ.ศ. 2540 จึงมีการกำหนดแนวทางปฏิบัติไว้อย่างชัดเจน ตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2540 – 2544) และพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ซึ่งมีจุดมุ่งหมายเดียวกัน คือ พัฒนาการศึกษา เพื่อพัฒนาคนไทยให้มีความรู้ ความสามารถ มีศักยภาพเพียงพอต่อการพัฒนาประเทศไทยให้เจริญก้าวหน้าต่อไป

ในการประเมินคุณภาพภายนอกในรอบที่สอง ตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2542 และแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2545 ในมาตรา 51 ได้ระบุว่า ในกรณีที่ผลการประเมินคุณภาพภายนอกของสถานศึกษาใดไม่ได้มาตรฐานที่กำหนด ให้สำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (องค์การมหาชน) จัดทำข้อเสนอแนะการปรับปรุงแก้ไขต่อหน่วยงานต้นสังกัด เพื่อให้สถานศึกษาปรับปรุงแก้ไขภายในระยะเวลาที่กำหนด ซึ่งหมายความว่า สำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (องค์การมหาชน) จะต้องให้การรับรองว่าสถานศึกษาจัดการศึกษาได้มาตรฐานคุณภาพหรือไม่ ซึ่งเป็นแนวคิดที่เพิ่มจากการประเมินเพื่อพัฒนาในรอบแรก สำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (องค์การมหาชน) จึงวางเกณฑ์และวิธีการประเมินอิงเกณฑ์ที่กำหนดขึ้น และอิงสถานศึกษาเพื่อให้การประเมินมีความสมดุลระหว่างเกณฑ์ที่กำหนดกับงานที่สถานศึกษาดำเนินการ

จากผลการประเมินคุณภาพภายนอกที่ผ่านมาปรากฏว่าสถานศึกษาชั้นพื้นฐานในจังหวัดพิษณุโลกที่ได้รับประเมิน จากสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (องค์การมหาชน) มีจำนวนทั้งสิ้น 129 สถานศึกษา และสถานศึกษาชั้นพื้นฐานที่ได้รับประเมินคุณภาพภายนอกรอบสองและไม่ได้รับการรับรองมาตรฐานคุณภาพระดับการศึกษาชั้นพื้นฐานจากสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (องค์การมหาชน) มีจำนวนทั้งสิ้น 29 สถานศึกษา สถานศึกษาเหล่านี้ส่วนใหญ่เป็นสถานศึกษาที่มีผลการประเมินคุณภาพภายนอกในรอบแรกในระดับที่ยังไม่น่าพอใจ กล่าวคือ มีผลการประเมินในมาตรฐานที่สำคัญในระดับปรับปรุงและระดับพอใช้ ดังนั้นสถานศึกษาเหล่านี้จึงต้องมีการพัฒนาคุณภาพการจัดการศึกษาของตนให้ได้มาตรฐานเพื่อเตรียมรับการประเมินคุณภาพภายนอกในรอบสองและเพื่อให้ได้รับการรับรองมาตรฐานคุณภาพจากสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (องค์การมหาชน) แต่สถานศึกษาเหล่านี้เมื่อได้รับการประเมินภายนอกทั้งสอง โดย สำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (องค์การมหาชน) และมีผลการประเมินปรากฏว่าไม่ได้รับการรับรองมาตรฐาน

คุณภาพ จึงแสดงให้เห็นว่าสถานศึกษาเหล่านี้ย่อมมีปัญหาในการพัฒนาคุณภาพการจัดการศึกษา ภายในสถานศึกษาของตน ซึ่งจะส่งผลให้การจัดการศึกษาโดยสถานศึกษาเหล่านี้ไม่ได้มาตรฐาน ตามเจตนารมณ์ของ พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542

จากเหตุผลและความจำเป็นดังกล่าวข้างต้น คณะผู้ศึกษาค้นคว้าจึงมีความสนใจที่จะศึกษา ปัญหาการพัฒนาคุณภาพสถานศึกษาขั้นพื้นฐานตามข้อเสนอแนะจากการประเมินคุณภาพ ภายนอกกรอบสองของ สำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (องค์การมหาชน) ในสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน จังหวัดพิษณุโลกที่ไม่ได้รับการรับรองมาตรฐานคุณภาพ สำนักงาน รับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (องค์การมหาชน) ด้านการวางแผนการพัฒนา คุณภาพ ด้านการพัฒนาคุณภาพ ด้านการนิเทศ กำกับ ติดตามและประเมินผลการพัฒนา คุณภาพเป็นระยะ และด้านการปรับปรุงการดำเนินการตามโครงการ / กิจกรรมและการประเมิน สรุปผลรวม

คำถามของการศึกษาค้นคว้า

สถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ในจังหวัดพิษณุโลก ที่ได้รับการประเมินภายนอกที่สอง โดย สำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (องค์การมหาชน) แต่ไม่ได้รับการรับรองมาตรฐานคุณภาพ สมศ. (รอบสอง) มีปัญหาการพัฒนาคุณภาพการศึกษาตาม ข้อเสนอแนะจากการประเมินคุณภาพภายนอกกรอบสองของ สมศ. เป็นอย่างไร

จุดมุ่งหมายของการศึกษาค้นคว้า

เพื่อศึกษาปัญหาการพัฒนาคุณภาพสถานศึกษาขั้นพื้นฐานตามข้อเสนอแนะ จากการประเมินคุณภาพภายนอกกรอบสองของ สมศ. ในสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน จังหวัดพิษณุโลก ที่ไม่ได้รับการรับรองมาตรฐานคุณภาพ สมศ. โดยจำแนกเป็น 4 องค์ประกอบ ดังนี้

- 1) ด้านการวางแผนการพัฒนาคุณภาพ
- 2) ด้านการพัฒนาคุณภาพ
- 3) ด้านการนิเทศ กำกับ ติดตามและประเมินผลการพัฒนาคุณภาพเป็นระยะ
- 4) ด้านการปรับปรุงการดำเนินการตามโครงการ / กิจกรรมและการประเมินสรุปผลรวม

ความสำคัญของการศึกษาค้นคว้า

ผลจากการศึกษาค้นคว้าในครั้งนี้จะทำให้ทราบเกี่ยวกับปัญหาการพัฒนาคุณภาพ สถานศึกษาขั้นพื้นฐานตามข้อเสนอแนะจากการประเมินคุณภาพภายนอกกรอบสองของ สมศ.

ตามแนวคิดวงจรเดมมิง (PDCA) ในสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน จังหวัดพิษณุโลกที่ไม่ได้รับการรับรองมาตรฐานคุณภาพ สมศ. 1) ปัญหาการวางแผนการพัฒนาคุณภาพตามข้อเสนอแนะฯ 2) ปัญหาการพัฒนาคุณภาพตามข้อเสนอแนะฯ 3) ปัญหาการนิเทศ กำกับ ติดตามและประเมินผลการพัฒนาคุณภาพเป็นระยะ และ 4) ปัญหาการปรับปรุงการดำเนินการตามโครงการ / กิจกรรมและการประเมินสรุปผลรวม ดังนั้น

สถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ในจังหวัดพิษณุโลก ที่ได้รับการประเมินภายนอกรอบที่สอง โดย สำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (องค์การมหาชน) แต่ไม่ได้รับการรับรองมาตรฐานคุณภาพ สมศ. (รอบสอง) สามารถนำผลการศึกษาในครั้งนี้ไปใช้ในการวางแผนการพัฒนาคุณภาพสถานศึกษา

ขอบเขตของการศึกษาค้นคว้า

1. ขอบเขตด้านแหล่งข้อมูล ประกอบด้วย

1.1 ประชากร ได้แก่ สถานศึกษาขั้นพื้นฐาน สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาพิษณุโลก เขต 1 – 3 ที่ได้รับการประเมินคุณภาพภายนอกรอบสอง ในปีการศึกษา 2549 - 2550 จำนวน 129 สถานศึกษา

1.2 กลุ่มตัวอย่าง ได้แก่ สถานศึกษาขั้นพื้นฐาน สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาพิษณุโลก เขต 1 – 3 ที่ได้รับการประเมินคุณภาพภายนอกรอบสอง ในปีการศึกษา 2549-2550 และไม่ได้รับการรับรองมาตรฐานคุณภาพระดับการศึกษาขั้นพื้นฐานจากสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (องค์การมหาชน) จำนวน 29 สถานศึกษา

ผู้ให้ข้อมูลที่เป็นตัวแทนของสถานศึกษาขั้นพื้นฐานที่เป็นกลุ่มตัวอย่างที่ได้มาจากการสุ่มตัวอย่างแบบเจาะจง ประกอบด้วย

- 1) ผู้บริหาร สถานศึกษาละ 1 คน รวม 29 คน
- 2) ครูผู้รับผิดชอบงานประกันคุณภาพการศึกษา สถานศึกษาละ 1 คน รวม 29 คน
- 3) ประธานคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน สถานศึกษาละ 1 คน รวม 29 คน รวมผู้ให้ข้อมูลทั้งสิ้น 87 คน

2. ขอบเขตด้านตัวแปร

ตัวแปรที่ศึกษา คือ ปัญหาการพัฒนาคุณภาพสถานศึกษาขั้นพื้นฐานตามข้อเสนอแนะจากการประเมินคุณภาพภายนอกของ สมศ. ในสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน จังหวัดพิษณุโลกที่ไม่ได้รับการรับรองมาตรฐานคุณภาพ สมศ. จำแนกออกเป็น 4 องค์ประกอบ ได้แก่

2.1 การวางแผนการพัฒนาคุณภาพตามข้อเสนอแนะฯ

- 2.2 การพัฒนาคุณภาพตามข้อเสนอแนะฯ
- 2.3 การนิเทศ กำกับ ติดตามและประเมินผลการพัฒนาคุณภาพเป็นระยะ
- 2.4 การปรับปรุงการดำเนินการตามโครงการ / กิจกรรมและการประเมินสรุปผลรวม

นิยามศัพท์เฉพาะ

การพัฒนาคุณภาพการศึกษา หมายถึง กระบวนการบริหารจัดการสถานศึกษาหรือการปฏิบัติงานตามวงจร PDCA ของสถานศึกษา

ปัญหาการพัฒนาคุณภาพสถานศึกษา หมายถึง อุปสรรค ข้อจำกัดของกระบวนการบริหารจัดการสถานศึกษาหรือการปฏิบัติงานตามวงจร PDCA ของสถานศึกษา

ข้อเสนอแนะจากการประเมินคุณภาพการศึกษาภายนอกรอบสองของ สมศ. หมายถึง เอกสาร ข้อเสนอ ของ สำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (องค์การมหาชน) สมศ. รอบสอง

ปัญหาการพัฒนาคุณภาพสถานศึกษาขั้นพื้นฐานตามข้อเสนอแนะจากการประเมินคุณภาพภายนอกรอบสองของ สมศ. หมายถึง อุปสรรคหรือข้อจำกัดเกี่ยวกับการพัฒนาคุณภาพการศึกษาตามข้อเสนอแนะจากผู้ประเมินคุณภาพภายนอกรอบสองของ สมศ. ของสถานศึกษาขั้นพื้นฐานในจังหวัดพิษณุโลกที่ได้รับการประเมินคุณภาพภายนอกรอบสองจาก สมศ. และมีผลการประเมินไม่ได้รับการรับรองมาตรฐานคุณภาพ จำแนกปัญหาอุปสรรคออกเป็น 4 ด้าน ได้แก่ 1) ด้านการวางแผนการพัฒนาคุณภาพ 2) ด้านการพัฒนาคุณภาพ 3) ด้านการนิเทศ กำกับ ติดตามและประเมินผลการพัฒนาคุณภาพเป็นระยะ และ 4) ด้านการปรับปรุงการดำเนินการตามโครงการ / กิจกรรมและการประเมินสรุปผลรวม

ปัญหาการวางแผนการพัฒนาคุณภาพ หมายถึง อุปสรรคหรือข้อจำกัดการวางแผนการพัฒนาคุณภาพตามข้อเสนอแนะฯ โดยพิจารณาจาก การนำข้อเสนอแนะของผู้ประเมินมาวิเคราะห์หาแนวทางพัฒนาและปรับปรุงสถานศึกษา การวิเคราะห์ SWOT การปรับแผนพัฒนาคุณภาพการศึกษาของสถานศึกษาให้สอดคล้องกับข้อเสนอแนะของ สมศ. การวิเคราะห์มาตรฐานการศึกษา และตัวบ่งชี้ที่เป็นอุปสรรคในการปฏิบัติงานซึ่งส่งผลให้สถานศึกษาไม่ผ่านการประเมินคุณภาพมาตรฐาน การปรับปรุงธรรมนูญสถานศึกษาและแผนพัฒนาคุณภาพการศึกษาให้สอดคล้องกับตัวบ่งชี้และมาตรฐานการศึกษาที่มีปัญหา การกำหนดกลยุทธ์และการพัฒนาแผนปฏิบัติการประจำปี โครงการ/กิจกรรมให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาคุณภาพการศึกษา จัดทำข้อมูลพื้นฐาน การพัฒนาระบบสารสนเทศเพื่อการปฏิบัติตามมาตรฐาน และตัวชี้วัดที่มีปัญหา การปรับเปลี่ยนเป้าหมายของสถานศึกษาให้สอดคล้องกับศักยภาพของสถานศึกษา และบริบท

ของชุมชน การกำหนดผลผลิต และผลลัพธ์ที่สอดคล้องกับกลยุทธ์ โครงการหรือกิจกรรมของสถานศึกษา เป็นต้น

ปัญหาการพัฒนาคุณภาพ หมายถึง อุปสรรคหรือข้อจำกัดในการพัฒนาคุณภาพตามข้อเสนอแนะจากผู้ประเมินคุณภาพภายนอกของ สมศ. โดยพิจารณาจากการดำเนินการตามโครงการ / กิจกรรม การบำรุงขวัญและกำลังใจในการทำงานให้แก่บุคลากร การจัดหาอุปกรณ์หรือสิ่งอำนวยความสะดวกในการปฏิบัติงานอย่างเพียงพอ การให้ความรู้ในด้านงานประกันคุณภาพ การศึกษาและแนะแนวทางการพัฒนาคุณภาพสถานศึกษาแก่บุคลากร การส่งเสริมการทำงานเป็นทีมและมีการประสานงานระหว่างบุคลากร การปฏิบัติงานภายในระยะเวลาที่กำหนด การมอบหมายงานที่ชัดเจน และมีประสิทธิภาพ การปฏิบัติงานของบุคลากรในสถานศึกษาด้วยความมุ่งมั่นเต็มใจ

ปัญหาการนิเทศ กำกับ ติดตามและประเมินผลการพัฒนาคุณภาพเป็นระยะ หมายถึง อุปสรรคหรือข้อจำกัดในการนิเทศ กำกับ ติดตามและประเมินผลการพัฒนาคุณภาพเป็นระยะ โดยพิจารณาจาก การนิเทศ กำกับ ติดตามการดำเนินการระหว่างการดำเนินโครงการ / กิจกรรม การกำหนดบุคลากรในการนิเทศ กำกับ ติดตามและประเมินผลการพัฒนาคุณภาพภายในสถานศึกษา การกำหนดขอบเขตการประเมินให้สอดคล้องกับเป้าหมายของสถานศึกษา การนิเทศ กำกับ ติดตามและประเมินผลการพัฒนาคุณภาพภายในสถานศึกษาเป็นไปอย่างกัลยาณมิตร โดยมุ่งมั่นให้ความรู้อย่างเต็มกำลังความสามารถ การเก็บรวบรวมข้อมูลในการปฏิบัติงานตามโครงการอย่างเป็นระบบ ชัดเจน มีเครื่องมือประเมินที่ได้มาตรฐาน มีประสิทธิภาพ มีการตรวจสอบคุณภาพเครื่องมือประเมินและทดลองใช้เครื่องมือก่อนนำไปใช้เก็บข้อมูลจริงใช้ มีรูปแบบการประเมินให้เหมาะสมกับสิ่งที่จะประเมิน สามารถกำหนดสิ่งที่จะประเมินให้สอดคล้องกับตัวชี้วัดความสำเร็จ และมีการวางแผนการเก็บข้อมูลเพื่อให้สอดคล้องกับการทำงานตามปกติของสถานศึกษา มีการเก็บรวบรวมข้อมูลตามสภาพจริง กำหนดกรอบการวิเคราะห์ข้อมูลชัดเจน กำหนดเกณฑ์การตัดสินข้อมูลสอดคล้องกับสภาพของสถานศึกษา และสามารถแปลความหมายของข้อมูลได้อย่างถูกต้องตามเกณฑ์การพิจารณา มีการเปรียบเทียบข้อมูลกับผลในอดีตแล้วตรวจสอบเพื่อดูพัฒนาการของสถานศึกษา และสะท้อนผลการประเมินเป็นระยะเพื่อนำไปสู่การพัฒนาปรับปรุงการดำเนินงาน

ปัญหาการปรับปรุงการดำเนินการตามโครงการ / กิจกรรมและการประเมินสรุปผลรวม หมายถึง อุปสรรคหรือข้อจำกัดในการปรับปรุงการดำเนินงานตามโครงการ / กิจกรรมและการประเมินสรุปผลรวม โดยพิจารณาจาก การปรับปรุงวิธีดำเนินการโครงการ / กิจกรรม การประเมินสรุป

ผลรวม การจัดทำรายงานการประเมินตนเองตามระยะเวลาที่กำหนด ถูกต้องตามสภาพจริงและ
เผยแพร่ให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทราบ มีการนำผลการประเมินสรุปผลการดำเนินงานตามโครงการ /
กิจกรรมมาประกอบการทบทวนและปรับปรุงผลการดำเนินงานโดยประชุมบุคลากรในสถานศึกษา
เพื่อแจ้งให้ทราบผลการดำเนินงานและร่วมกันวางแผนพัฒนาและปรับปรุงแก้ไข