

บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาของปัญหา

พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2542 และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พุทธศักราช 2545 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พุทธศักราช 2546 และกฎกระทรวงว่าด้วยการแบ่งส่วนราชการ ฯ มาตราที่ 37 มีสาระสำคัญในบทบัญญัติที่มุ่งกระจายอำนาจการจัดการศึกษาสู่ท้องถิ่น เพื่อให้สถานศึกษามีอิสระ ความคล่องตัวในการดำเนินงาน และสามารถจัดการศึกษาได้สอดคล้องกับความต้องการของผู้เรียน ผู้ปกครอง ชุมชน และท้องถิ่นมากขึ้น รวมทั้งเพิ่มพูนประสิทธิภาพในการบริหารจัดการคุณภาพการศึกษาในแต่ละพื้นที่ จนสามารถบรรลุเป้าหมายในการจัดการเรียนรู้และการปฏิรูปการศึกษาที่มีคุณภาพสำหรับปวงชนชาวไทย

การบังคับใช้พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติดังกล่าว ทำให้การบริหารและการจัดการศึกษาต้องใช้แนวทางการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน (School-based Management) เพื่อให้สถานศึกษามีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบในการบริหารแบบเบ็ดเสร็จ มีความเป็นอิสระและคล่องตัวในการตัดสินใจในการบริหารจัดการ และการสั่งการเกี่ยวกับการบริหารในด้านที่เกี่ยวข้องกับภารกิจของสถานศึกษา สิ่งสำคัญในการบริหารจัดการสถานศึกษาตามแนวทางนี้ที่เด่นชัด คือ ระบบการทำงานแบบมีส่วนร่วมที่บทบาทของผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสียหรือที่มีส่วนเกี่ยวข้องโดยตรง และรูปแบบที่นิยมใช้กันมากคือ การบริหารโดยคณะกรรมการสถานศึกษา ซึ่งประกอบด้วยบุคคลจากหลายฝ่ายร่วมกันบริหารโรงเรียนให้สอดคล้องกับความต้องการของผู้เรียนหรือตอบสนองและเป็นไปตามความต้องการของผู้เรียน ผู้ปกครอง และชุมชนให้มากที่สุด

การพัฒนาคุณภาพการศึกษาของไทย โดยเริ่มจากสถานศึกษาทุกแห่ง ต้องดำเนินการพัฒนาคุณภาพการศึกษาของตนเอง โดยในการพัฒนาคุณภาพศึกษานั้นจะต้องมีการประกันคุณภาพภายในผสมผสานอยู่ในกระบวนการบริหารและจากการเรียนการสอนตามปกติของสถานศึกษาเพื่อพัฒนาคุณภาพของผู้เรียนอย่างต่อเนื่องตลอดเวลาอันจะเป็นการสร้างเชื่อมั่นว่าสถานศึกษาจะจัดการศึกษาให้มีคุณภาพเป็นไปตามมาตรฐานเพื่อทำให้เด็กไทยเป็นคนดี มีความสามารถ และมีความสุข จะได้ช่วยสร้างสรรค์สังคมให้มีสันติ สิ่งแวดล้อมยั่งยืน เศรษฐกิจมั่นคง สามารถร่วมมือและแข่งขันกับประเทศอื่น ๆ ได้อย่างมีศักดิ์ศรีในสังคมโลกต่อไป การประกันคุณภาพภายในจึงเป็นงานสำคัญของสถานศึกษา โดยสถานศึกษา เพื่อผู้เรียนและสังคมโดยรวม

(สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, 2543, บทนำ)

การจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานในความรับผิดชอบของสถานศึกษาในแต่ละพื้นที่ การศึกษา โดยมีสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาเข้ามามีบทบาท ส่งเสริม สนับสนุน การปฏิบัติภารกิจของสถานศึกษาให้เป็นไปอย่างมีคุณภาพและประสิทธิภาพ ซึ่งจะส่งผลถึงคุณภาพในตัวผู้เรียนที่จะเติบโตเป็นกำลังสำคัญในการพัฒนาท้องถิ่นนำสังคมไปสู่ความเข้มแข็ง สันติสุข และก้าวหน้าต่อไปอย่างมั่นคง ยั่งยืน จึงกล่าวได้ว่า คุณภาพการศึกษาขั้นพื้นฐานของประเทศชาติในปัจจุบันและอนาคตขึ้นอยู่กับประสิทธิภาพในการจัดการศึกษาของสถานศึกษาและการบริหารจัดการคุณภาพการศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษาเป็นสำคัญ นอกจากนี้ยังมีกระบวนการประเมินคุณภาพการศึกษาเพื่อให้เกิดกลไกในการตรวจสอบ และกระตุ้นให้หน่วยงานที่จัดการศึกษามีการควบคุมคุณภาพและมาตรฐานการศึกษาอย่างต่อเนื่องตลอดเวลา การประกันและการประเมินมาตรฐานการศึกษาจึงเป็นเรื่องที่มีนัยทั้งในเชิงความเป็นเลิศทางการศึกษา และประสิทธิภาพของการบริหารระบบการศึกษาที่ทุกฝ่ายต้องช่วยกันอย่างเต็มที่ จึงมีความจำเป็นต้องมีระบบประกันคุณภาพเพื่อให้ผู้รับบริการและผู้มีส่วนเกี่ยวข้องเกิดความมั่นใจว่า ผู้เรียนไม่ว่าจะอยู่ในท้องถิ่นใดก็ตามจะได้รับการศึกษาที่มีคุณภาพใกล้เคียงกัน ทั้งนี้จะต้องมีทั้งระบบประกันคุณภาพภายในของสถานศึกษาและการประเมินภายนอก ซึ่งในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 หมวด 6 ได้กำหนดแนวทางในการพัฒนาคุณภาพการศึกษาเกี่ยวกับมาตรฐานและการประกันคุณภาพการศึกษา ในมาตรา 47 ได้บัญญัติว่า ให้มีระบบการประกันคุณภาพการศึกษาเพื่อพัฒนาคุณภาพและมาตรฐานการศึกษาทุกระดับ ประกอบด้วย ระบบการประกันคุณภาพภายใน และระบบการประกันคุณภาพภายนอก ระบบหลักเกณฑ์ และวิธีการประกันคุณภาพการศึกษา ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง มาตรา 48 ให้หน่วยงานต้นสังกัดและสถานศึกษาจัดให้มีระบบการประกันคุณภาพภายในสถานศึกษาและให้ถือว่าการประกันคุณภาพภายในเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการบริหารการศึกษาที่ต้องดำเนินการอย่างต่อเนื่อง โดยมีการจัดทำรายงานประจำปีเสนอต่อหน่วยงานต้นสังกัดหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และเปิดเผยต่อสาธารณชน เพื่อนำไปสู่การพัฒนาคุณภาพและมาตรฐานการศึกษาและเพื่อรองรับการประกันคุณภาพภายนอก มาตรา 49 ให้มีสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา มีฐานะเป็นองค์การมหาชนทำหน้าที่พัฒนาเกณฑ์ วิธีการประเมินคุณภาพภายนอก และทำการประเมินผลการจัดการศึกษาเพื่อให้มีการตรวจสอบคุณภาพของสถานศึกษา โดยคำนึงถึงความมุ่งหมายและหลักการ และแนวการจัดการศึกษาในแต่ละระดับตามที่กำหนดไว้ใน

พระราชบัญญัตินี้ ระบบประกันคุณภาพภายในสถานศึกษามีความสำคัญมาก ดังนั้นจะต้องมีการปรับปรุง พัฒนา เพื่อให้มีประสิทธิภาพสูงสุด การประเมินผลภายในเป็นส่วนหนึ่งของระบบประกันคุณภาพภายในทำให้เกิดผลการประเมิน ที่จะนำไปใช้ในการปรับปรุง พัฒนาระบบการประกันคุณภาพภายในให้มีประสิทธิภาพสูงสุด ดังที่ คุณหญิงกษมา วรวรรณ ณ อยุธยา เลขาธิการสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน กล่าวว่า “หัวใจของการพัฒนาคุณภาพการศึกษาแท้จริงแล้ว อยู่ที่การประกันคุณภาพภายในการประเมินภายนอกเป็นเพียงมาตรการที่จะกระตุ้น เร่งเร้าให้ผู้รับผิดชอบ ตระหนักในปัญหาและหาทางแก้ไข ต้นสังกัดและสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาจึงต้องถือเป็นหน้าที่ที่จะเสริมความเข้มแข็งให้สถานศึกษาได้ร่วมกับคณะกรรมการสถานศึกษา และประชาชนติดตามดูแลคุณภาพของสถานศึกษาอย่างต่อเนื่อง โดยตระหนักว่า ข้อมูลเรื่องคุณภาพทั้งหมดอยู่ในโรงเรียนและชุมชนอยู่แล้ว สามารถนำไปใช้ประโยชน์ได้โดยไม่ต้องรอทีมประเมินจากภายนอกมาดำเนินการ...” (หนังสือพิมพ์มติชน, 2549 หน้า 27)

นอกจากนี้ ผลการประเมินภายนอกรอบแรก (พ.ศ.2544 – 2548) โดยสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (องค์การมหาชน) พบว่า สถานศึกษาในสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาพิษณุโลก เขต 2 จำนวน 152 โรง มีผลการประเมินคุณภาพภายนอกอยู่ในระดับดี จำนวน 41 โรง คิดเป็นร้อยละ 26.97 ระดับพอใช้ 107 โรง คิดเป็นร้อยละ 71.05 และระดับปรับปรุง 4 โรง คิดเป็นร้อยละ 2.63 (สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาพิษณุโลก เขต 2 , 2550, หน้า 43) และจากผลการประเมินคุณภาพภายนอกระดับการศึกษาขั้นพื้นฐานทุกสังกัดในรอบสอง ที่ได้จัดประเมินในปีงบประมาณ 2549-2550 พบว่า สถานศึกษาที่จัดการศึกษาปฐมวัย จำนวน 13,356 แห่ง มีสถานศึกษาที่ผ่านมาตรฐานขั้นต่ำคิดเป็นร้อยละ 81.39 แต่ในจำนวนนี้มีสถานศึกษาคุณภาพดีเพียงร้อยละ 54.73 ส่วนสถานศึกษาที่จัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน จำนวน 15,097 แห่ง มีสถานศึกษาที่ผ่านมาตรฐานขั้นต่ำ ร้อยละ 76.51 แต่มีสถานศึกษาที่มีคุณภาพดี เพียงร้อยละ 49.49 (สมหวัง พิธิยานุวัฒน์, 2551) ทั้งนี้อาจเนื่องมาจาก สถานศึกษา ยังไม่ประสบความสำเร็จในการปฏิบัติตามแผนงาน โครงการ / กิจกรรม อย่างเป็นระบบและต่อเนื่อง ผลการประเมินโครงการ/กิจกรรมจะต้องเป็นที่ยอมรับและเป็นที่พึงพอใจของผู้เกี่ยวข้อง (สามารถ ทิมนาค, 2548, ไม่มีเลขหน้า)

ดังนั้น คณะผู้ศึกษาค้นคว้าจึงมีความสนใจที่จะศึกษาแนวทางการปฏิบัติที่ดีในการประกันคุณภาพภายในสถานศึกษาและกระบวนการจัดโครงการ/กิจกรรม เพื่อพัฒนาคุณภาพการศึกษาของโรงเรียนขยายโอกาสทางการศึกษา ในสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาพิษณุโลก เขต 2 ซึ่งในการพัฒนาคุณภาพการศึกษาของโรงเรียนมีการใช้รูปแบบต่าง ๆ ที่หลากหลาย และ

รูปแบบหนึ่งที่โรงเรียนใช้ คือ การใช้โครงการ / กิจกรรมในการพัฒนาคุณภาพการศึกษาของโรงเรียนขยายโอกาสทางการศึกษา สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาพิษณุโลก เขต 2 อำเภอวังทอง จำนวน 33 โรงเรียน เพื่อให้ทราบถึงการดำเนินงานในการจัดโครงการ / กิจกรรมของสถานศึกษา มีความสอดคล้องกับมาตรฐานการศึกษาขั้นพื้นฐาน ตามสภาพพื้นที่ของสถานศึกษา และนำผลที่ได้จากการศึกษาค้นคว้ามาเป็นแนวทางในการปฏิบัติงานประกันคุณภาพสถานศึกษาต่อไป

วัตถุประสงค์ของการศึกษาค้นคว้า

1. เพื่อวิเคราะห์แนวทางการปฏิบัติในการประกันคุณภาพการศึกษาจากการจัดทำโครงการ/กิจกรรมตามมาตรฐานการศึกษาขั้นพื้นฐาน
2. เพื่อศึกษากระบวนการและผลการจัดโครงการ/กิจกรรมกำหนดเป็นแนวทางการปฏิบัติที่ดีในการประกันคุณภาพภายในสถานศึกษา

ความสำคัญของการศึกษาค้นคว้า

ได้แนวทางการปฏิบัติที่ดีในการจัดโครงการ/กิจกรรมที่สอดคล้องกับมาตรฐานการศึกษาขั้นพื้นฐาน

ขอบเขตของการศึกษาค้นคว้า

1. ขอบเขตด้านเนื้อหา

ศึกษาแนวทางการปฏิบัติงานประกันคุณภาพภายในสถานศึกษา จากการจัดโครงการ / กิจกรรม ของสถานศึกษาที่สอดคล้องกับมาตรฐานขั้นพื้นฐาน

1. มาตรฐานด้านผู้เรียน
2. มาตรฐานด้านครู
3. มาตรฐานด้านการบริหารและการจัดการศึกษา
4. มาตรฐานด้านการพัฒนาชุมชนแห่งการเรียนรู้

2. ขอบเขตของกลุ่มผู้ให้ข้อมูล

ผู้อำนวยการ หรือ รองผู้อำนวยการสถานศึกษา และครูผู้รับผิดชอบงานประกันคุณภาพการศึกษา โรงเรียนขยายโอกาสทางการศึกษา สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาพิษณุโลก เขต 2 อำเภอวังทอง จังหวัดพิษณุโลก จำนวน 33 โรงเรียน

นิยามศัพท์เฉพาะ

1. **แนวทางการปฏิบัติที่ดี** หมายถึง โครงการ / กิจกรรมที่มีกระบวนการจัดการอย่างเป็นระบบจัดในสถานศึกษาการประกันคุณภาพการศึกษาตามมาตรฐานขั้นพื้นฐาน เพื่อใช้เป็นแนวทางในการปฏิบัติงานการประกันคุณภาพภายในสถานศึกษา
2. **การประกันคุณภาพการศึกษา** หมายถึง การดำเนินงานของโรงเรียนเพื่อสร้างความเชื่อมั่นแก่ผู้ปกครอง ชุมชน และสังคม ว่าผลผลิตทางการศึกษาคือผู้เรียนมีคุณภาพตามเป้าหมายที่ได้ร่วมกันกำหนดไว้และมีคุณภาพตามมาตรฐานการศึกษาโดยได้รับการรับรองจากสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา
3. **มาตรฐานการศึกษาขั้นพื้นฐาน** หมายถึง ข้อกำหนดคุณลักษณะที่พึงประสงค์ด้านผลผลิต เป็นผลการเรียนรู้ของหลักสูตรในระดับกว้างที่สัมพันธ์เชื่อมโยงกับทุกกลุ่มวิชาที่ต้องกรทำให้เกิดขึ้นในตัวผู้เรียนเมื่อจบหลักสูตรการศึกษาขั้นพื้นฐาน เพื่อเป็นแนวทางในการส่งเสริมกำกับ ดูแล ตรวจสอบ ประเมินผลและการประกันคุณภาพทางการศึกษา และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องประกอบด้วย มาตรฐานด้านผู้เรียน มาตรฐานด้านครู มาตรฐานด้านการบริหารและการจัดการศึกษา มาตรฐานด้านการพัฒนาชุมชนแห่งการเรียนรู้
4. **โครงการ/กิจกรรม** หมายถึง แผนงานหรือข้อเสนอที่จะดำเนินงานในเรื่องใดเรื่องหนึ่งให้สำเร็จ โดยมีการเตรียม และวางแผนงานไว้ล่วงหน้าเพื่อให้ได้ผลลัพธ์ในเรื่องหนึ่งในระยะเวลาใดเวลาหนึ่ง
5. **สถานศึกษา** หมายถึง โรงเรียนขยายโอกาสทางการศึกษา ที่เปิดสอนตั้งแต่ชั้นอนุบาล 1 – ชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 3 ในสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาพิษณุโลก เขต 2 อำเภอวังทอง
6. **สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาพิษณุโลก เขต 2** หมายถึง หน่วยงานต้นสังกัดของสถานศึกษาในเขตจังหวัดพิษณุโลก เขต 2 ซึ่งประกอบด้วย 3 อำเภอ ได้แก่ อำเภอวังทอง อำเภอเนินมะปราง และอำเภอบางกระพุ่ม