

## บทที่ 1

### บทนำ

#### ภูมิหลัง

ในโลกยุคโลกาภิวัตน์ที่ประเทศต่าง ๆ ทั่วโลกสามารถติดต่อสัมพันธ์กันได้อย่างรวดเร็ว ข้ามมิติของเวลาและสถานที่ อันเนื่องมาจากความก้าวหน้าเทคโนโลยีสารสนเทศและโทรคมนาคม และในสภาพที่เผชิญกับการแข่งขันเศรษฐกิจกับนานาประเทศอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ เพื่อการพึ่งตนเองและความมั่นคง ประเทศไทยจำเป็นต้องเร่งเสริมสร้างสมรรถนะประชากรของประเทศให้มีความรู้ ภูมิปัญญา ให้สามารถดำรงชีพอย่างสันติสุขในสังคมไทยและเป็นกำลังในการนำพาประเทศให้สามารถอยู่ในสังคมโลกได้อย่างมีศักดิ์ศรี ปัจจัยสำคัญในการพัฒนาคุณภาพของประชากรไทยคือ การศึกษา โดยเฉพาะการศึกษาขั้นพื้นฐานที่พึงเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของปวงชนชาวไทย ให้เป็น การศึกษาที่มีคุณภาพซึ่งประกอบด้วยทักษะสำหรับการเรียนรู้ที่จำเป็น และเนื้อหาสาระของ การเรียนขั้นพื้นฐาน อันเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับมนุษย์ทุกคนในการดำรงชีวิตเพื่อการอยู่รอด เพื่อพัฒนาตนเองอย่างเต็มความสามารถ เพื่อดำเนินชีวิต เพื่อปรับปรุงคุณภาพชีวิตและตัดสินใจ อย่างมีเหตุผล สามารถเรียนรู้ได้อย่างต่อเนื่องได้ รวมทั้งประกอบอาชีพอย่างมีศักดิ์ศรี มีส่วนร่วม ในการพัฒนาสังคมได้อย่างเต็มที่ พัฒนาการของประเทศที่เจริญแล้วได้ชี้ให้เห็นว่า ระดับการศึกษา ของประชากรมีความสำคัญยิ่งต่อการพัฒนาประเทศ สำหรับประเทศไทยการศึกษาของประชากร โดยส่วนรวมยังอยู่ในเกณฑ์ต่ำคือในปี 2533 คนไทยที่มีอายุ 25 ปีขึ้นไป มีการศึกษาในระบบ โรงเรียนเฉลี่ยเพียง 3.8 ปี ในขณะที่ประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้มีค่าเฉลี่ย 4.4 ปี ทั่วโลก มีค่าเฉลี่ย 5.0 ปี และกลุ่มประเทศอุตสาหกรรม 10.0 ปี และการสำรวจกำลังแรงงานปี 2536 พบว่ากำลังแรงงานประมาณร้อยละ 80 มีการศึกษาระดับประถมศึกษาและต่ำกว่า หากประเทศและ ผู้มีส่วนรับผิดชอบในสังคมไทยยังนิ่งดูดาย ไม่รวมพลังเพื่อยกระดับคุณภาพหรือระดับการศึกษา ขั้นพื้นฐานของประชากรแล้ว ความมั่งหวังที่จะนำประเทศเข้าสู่การแข่งขันกับนานาประเทศย่อม ไม่มีทางเป็นไปได้เลย อีกทั้งไม่สามารถพัฒนาประเทศให้พึ่งตนเองได้ในที่สุด การจัดการศึกษา ของประเทศไทยในระยะเวลาที่ผ่านมาต่อเนื่องจนถึงปัจจุบัน กล่าวได้ว่าประสบความสำเร็จ ในระดับหนึ่ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งความสำเร็จของการขยายการศึกษาเชิงปริมาณ ได้แก่ การขยายพื้นที่ก่อสร้างอาคาร การซื้อครุภัณฑ์ โดยเฉพาะงบประมาณการศึกษาในหมวดครุภัณฑ์

และสิ่งก่อสร้างได้เพิ่มขึ้น จากปีงบประมาณ 2539 จาก 32,610 ล้านบาท เป็น 53,400 ล้านบาท ในปี 2540 ส่วนการรับนักเรียนนักศึกษาทุกระดับเพิ่มขึ้นจากปีการศึกษา 2539 ร้อยละ 7.20 แต่ในด้านคุณภาพการศึกษากลับพบว่ากำลังเป็นจุดวิกฤติของระบบการศึกษาไทย นอกจากนี้ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ ยังระบุว่าคุณภาพของผลผลิตทางการศึกษาในด้านอัตราการตกซ้ำชั้นของนักเรียนประถมศึกษาปีที่ 1 – 6 ปีการศึกษา 2534 – 2539 มีอัตราการตกซ้ำชั้นและอัตราการออกกลางคันสูงกว่าระดับอื่น ๆ คือมีอัตราการตกซ้ำชั้น 16.8 % และออกกลางคันอีก 13.8 % รวมเป็น 30.6% และผลจากการประเมินคุณภาพการศึกษาระดับประถมศึกษา ปีการศึกษา 2539 ของกรมวิชาการ ระดับมัธยมศึกษาตอนต้น พบว่าวิชาคณิตศาสตร์และสังคมศึกษามีนักเรียนประมาณ ร้อยละ 81 และ 61 มีผลการประเมินอยู่ในระดับต้องปรับปรุงตามลำดับ สำหรับมัธยมศึกษาตอนปลาย วิชาภาษาอังกฤษ คณิตศาสตร์ เคมี ชีววิทยา ฟิสิกส์ มีนักเรียนประมาณร้อยละ 70 มีผลการประเมินอยู่ในระดับต้องปรับปรุง และข้อมูลจากผลการสอบแข่งขันคณิตศาสตร์ และฟิสิกส์โอลิมปิกระดับมัธยมศึกษาปีการศึกษา 2540 โดยเปรียบเทียบกับระดับต่าง ๆ ด้านคณิตศาสตร์ พบว่านักเรียนอยู่ในลำดับที่ 56 จาก 83 ประเทศ ซึ่งมีประเทศต่างๆ ในแถบเอเชียที่ได้คะแนนสูงกว่านักเรียนไทยคือ จีน เวียดนาม เกาหลีใต้ ญี่ปุ่น ไต้หวัน อินโดนีเซีย และสิงคโปร์ สำหรับวิชาฟิสิกส์ นักเรียนไทยอยู่ในลำดับที่ 38 จาก 56 ประเทศ ซึ่งมีประเทศต่าง ๆ ในเอเชียที่ได้คะแนนสูงสุดกว่านักเรียนไทย คือ รัสเซีย จีน สิงคโปร์ เวียดนาม ไต้หวัน เกาหลีใต้และอินโดนีเซีย (อรุณ จันทวานิช, 2542, หน้า 5 – 6)

สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ เป็นหน่วยงานมีฐานะเป็นกรม สังกัดกระทรวงศึกษาธิการ มีภารกิจหลักที่สำคัญคือ จัดการศึกษาระดับประถมศึกษาอันเป็นการศึกษาภาคบังคับให้เด็กไทย ที่มีอายุอยู่ในเกณฑ์การศึกษาภาคบังคับได้มีโอกาสศึกษาเล่าเรียนทุกคน ตามพระราชบัญญัติประถมศึกษา พ.ศ. 2523 จัดการศึกษาระดับก่อนประถมศึกษาตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการการประถมศึกษา (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535 เพื่อเตรียมความพร้อมสำหรับการเรียนในระดับประถมศึกษาและจัดการศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนต้นตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม 2533 (สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ, 2539, หน้า 7) โดยมีสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดรับผิดชอบการจัดการศึกษาในระดับจังหวัดตามนโยบายของสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ มีโรงเรียนเป็นหน่วยปฏิบัติงานในพื้นที่ทั่วประเทศ ในส่วนของการจัดการศึกษาระดับประถมศึกษา รัฐบาลได้กำหนดเป็นแนวนโยบายการศึกษาของรัฐไว้ว่า “ให้จัดการศึกษาภาคบังคับให้ทั่วถึง มีคุณภาพและสะดวกแก่ผู้เรียน สถานศึกษาของรัฐและท้องถิ่นจะต้องจัดการศึกษาภาคบังคับเป็นบริการแบบให้เปล่า”

การพัฒนาคุณภาพผลผลิตในปัจจุบันยอมรับการบริหารโดยใช้ระบบการประกันคุณภาพมากกว่าระบบการควบคุมคุณภาพอย่างเช่นในอดีตที่เคยเป็นมา เนื่องจากระบบการประกันคุณภาพมุ่งเน้น

การป้องกัน โดยสร้างวิธีการที่ถูกต้องให้เกิดขึ้นตั้งแต่แรกให้มากที่สุด เพื่อลดโอกาสที่ผลผลิตจะไม่เป็นไปตามคุณภาพที่วางไว้ แนวคิดเรื่องนี้ได้แพร่หลายสู่วงการต่าง ๆ รวมทั้งในวงการศึกษา แผนพัฒนาการศึกษาระยะที่ 8 (พ.ศ. 2540 – 2544) ของหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบจัดการศึกษาระดับต่าง ๆ จึงมีนโยบายเรื่องการประกันคุณภาพรวมอยู่ด้วย

ปัจจุบันมีกระแสเรียกร้องที่รุนแรงต้องการการศึกษาที่มีคุณภาพสูง ต้องการให้มีการตรวจสอบมากขึ้น ผู้ปกครองต้องการรู้ว่าบุตรหลานของตน เมื่ออยู่ในโรงเรียนทำอะไรได้ดีเพียงใด และชุมชนต้องการที่จะมั่นใจว่าโรงเรียนปฏิบัติหน้าที่ได้ตามมาตรฐานหรือไม่ อย่างไร โรงเรียนที่มีระบบการประกันคุณภาพการศึกษานั้นจะต้องเป็นโรงเรียนที่มุ่งมั่นจะสร้างระบบคุณภาพให้นักเรียนสอดคล้องกับความต้องการของผู้ปกครองและชุมชน โรงเรียนที่ไม่มีเด็กเข้าเรียน โรงเรียนที่มีเสียงกล่าวขานว่าผู้บริหารไม่อยู่โรงเรียน ผู้บริหารเผด็จการ ทุจริต ปลอ่ยปละละเลย ขาดภาวะผู้นำ ผู้สอนทิ้งห้องเรียนไม่เอาใจใส่นักเรียน ชอบใช้อารมณ์ ชอบใช้คำพูดทำลายนักเรียน ฯลฯ คำกล่าวขานเหล่านี้ล้วนแต่ทำให้ผู้ปกครองขาดความมั่นใจในโรงเรียน โรงเรียนที่มีระบบการประกันคุณภาพเป็นการรับประกันระบบการบริหารคุณภาพขององค์กร เป็นการสร้างความมั่นใจ ผลผลิต เมื่อออกมาจากกระบวนการแล้วจะมีคุณภาพที่ดีตรงตามความต้องการของลูกค้า

ด้วยเหตุผลที่กล่าวมาแล้วโรงเรียนประถมศึกษาในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ที่มีอยู่ทั่วประเทศต้องดำเนินการประกันคุณภาพ เริ่มตั้งแต่ปีการศึกษา 2542 เป็นต้นไปการปฏิบัติงานดังกล่าวต้องพบปัญหาบ้าง และยังไม่พบงานวิจัยเกี่ยวกับเรื่องนี้ ทำให้ผู้วิจัยมีความสนใจที่จะศึกษาปัญหาและข้อเสนอแนะการดำเนินงานการประกันคุณภาพในโรงเรียนประถมศึกษาสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ เขตการศึกษา 12 โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อใช้เป็น แนวทางในการดำเนินงานประกันคุณภาพของโรงเรียนประถมศึกษาเพื่อนำไปสู่ความมีมาตรฐานที่ทัดเทียมกัน

### ความมุ่งหมายของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาปัญหาการดำเนินงานประกันคุณภาพในโรงเรียนประถมศึกษา สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ เขตการศึกษา 12
2. เพื่อเปรียบเทียบปัญหาการดำเนินงานประกันคุณภาพในโรงเรียนประถมศึกษา สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ เขตการศึกษา 12 จำแนกตาม สถานภาพ ขนาดโรงเรียน และที่ตั้งของโรงเรียน
3. เพื่อศึกษาข้อเสนอแนะการดำเนินงานประกันคุณภาพการศึกษาของโรงเรียนในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ในเขตการศึกษา 12

## ความสำคัญของการวิจัย

1. ข้อมูลที่ได้จากผลการวิจัยครั้งนี้จะทำให้ทราบถึงปัญหาและอุปสรรคของการดำเนินงานประกันคุณภาพในโรงเรียนประถมศึกษา สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ในเขตการศึกษา 12
2. ผู้บริหารและครู สามารถนำข้อมูลนี้ไปใช้ในการวางแผนและพัฒนา ปรับปรุงการดำเนินงานการประกันคุณภาพในโรงเรียนประถมศึกษาได้อย่างเหมาะสม
3. ผลจากการศึกษาค้นคว้าในครั้งนี้จะทำให้ได้แนวทางในการแก้ปัญหาการดำเนินงานการประกันคุณภาพการศึกษา เพื่อให้การจัดการศึกษาของโรงเรียนประถมศึกษาทุกโรงเรียนมีคุณภาพและมาตรฐานทัดเทียมกัน

## คำถามในการศึกษาวิจัย

1. ปัญหาการดำเนินงานประกันคุณภาพในโรงเรียนประถมศึกษา สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ เขตการศึกษา 12 อยู่ในระดับใด
2. ปัญหาการดำเนินงานประกันคุณภาพในโรงเรียนประถมศึกษา สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ เขตการศึกษา 12 จำแนกตามสถานภาพ แตกต่างกันหรือไม่
3. ปัญหาการดำเนินงานประกันคุณภาพในโรงเรียนประถมศึกษา สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ เขตการศึกษา 12 จำแนกตามขนาดโรงเรียนแตกต่างกันหรือไม่
4. ปัญหาการดำเนินงานประกันคุณภาพในโรงเรียนประถมศึกษา สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ เขตการศึกษา 12 จำแนกตามที่ตั้งของโรงเรียนแตกต่างกันหรือไม่
5. ข้อเสนอแนะการดำเนินงานประกันคุณภาพของโรงเรียนประถมศึกษา สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติเขตการศึกษา 12 มีอย่างไร

## สมมุติฐานของการวิจัย

1. ปัญหาการดำเนินงานประกันคุณภาพในโรงเรียนประถมศึกษา สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ เขตการศึกษา 12 จำแนกตามสถานภาพ แตกต่างกัน

## ขอบเขตของการวิจัย

1. การศึกษาครั้งนี้มุ่งศึกษาปัญหาและข้อเสนอแนะการดำเนินงานประกันคุณภาพในโรงเรียนประถมศึกษา สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติในเขตการศึกษา 12 ตามขั้นตอนการดำเนินงานการประกันคุณภาพระดับสถานศึกษา ตามที่สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติกำหนด จำนวน 10 ขั้นตอน คือ 1) ตั้งคณะกรรมการระดับโรงเรียน 2) ปรับขยายมาตรฐานระดับโรงเรียน 3) จัดทำข้อมูลพื้นฐาน 4) กำหนดเป้าหมายโรงเรียน 5) จัดทำธรรมนูญโรงเรียน 6) จัดทำแผนพัฒนาคุณภาพโรงเรียน 7) ดำเนินงานตามแผนและประเมินตนเอง 8) ร่วมวางแผนการตรวจสอบจากภายนอกและให้ความร่วมมือ 9) สรุปและรายงานผลการดำเนินงานตามแผน (ความก้าวหน้าต่อชุมชนและต่อสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอ) 10) นำผลไปใช้ปรับปรุงพัฒนาคุณภาพโรงเรียนอย่างต่อเนื่อง

### 2. ประชากรและกลุ่มตัวอย่างได้แก่

2.1 ประชากรที่ใช้ในการศึกษาครั้งนี้ ได้แก่ผู้บริหารและครู ของโรงเรียนในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ เขตการศึกษา 12 ที่ปฏิบัติงานในปีการศึกษา 2543 ประกอบด้วยผู้บริหารโรงเรียน 1,882 คน และครูที่เป็นกรรมการดำเนินงานประกันคุณภาพ 5,646 คน รวม 7,528 คน

2.2 กลุ่มตัวอย่าง ได้แก่ผู้บริหารและครู ของโรงเรียนในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ เขตการศึกษา 12 ที่ปฏิบัติงานในปีการศึกษา 2543 ประกอบด้วยผู้บริหารโรงเรียน 320 คน ครูที่เป็นกรรมการดำเนินงานประกันคุณภาพ 960 คน รวม 1,280 คน

### 3. ตัวแปรที่ใช้ในการศึกษา มีดังนี้

#### 3.1 ตัวแปรต้น ประกอบด้วย

##### 3.1.1 สถานภาพของผู้ปฏิบัติงาน

##### 3.1.1.1 ผู้บริหารโรงเรียน

##### 3.1.1.2 ครูที่เป็นกรรมการดำเนินงานประกันคุณภาพ

##### 3.1.2 ขนาดโรงเรียน

##### 3.1.2.1 ขนาดเล็ก

##### 3.1.2.2 ขนาดกลาง

##### 3.1.2.3 ขนาดใหญ่

##### 3.1.3 พื้นที่ตั้งของโรงเรียน

##### 3.1.3.1 ในเขตเทศบาล

### 3.1.3.2 นอกเขตเทศบาล

## 3.2 ตัวแปรตาม ได้แก่

3.2.1 ปัญหาการดำเนินงานประกันคุณภาพในโรงเรียนประถมศึกษา สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ เขตการศึกษา 12

3.2.2 ข้อเสนอแนะในการแก้ปัญหาการดำเนินงานประกันคุณภาพในโรงเรียนประถมศึกษา สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ เขตการศึกษา 12

## ค่านิยามศัพท์เฉพาะ

1. ปัญหาการดำเนินงานการประกันคุณภาพโรงเรียนประถมศึกษาหมายถึง ปัญหาที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติงานหรือการดำเนินงานการประกันคุณภาพ ของโรงเรียนประถมศึกษาสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ในเขตการศึกษา 12 ตามขั้นตอนการดำเนินงานดังนี้

1.1 แต่งตั้งคณะกรรมการ(ระดับโรงเรียน) หมายถึง การแต่งตั้งคณะกรรมการพัฒนาคุณภาพและมาตรฐานการศึกษาระดับโรงเรียน โดยคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานโรงเรียน

1.2 ปรับขยายมาตรฐานระดับโรงเรียน หมายถึง การที่โรงเรียนสามารถปรับขยายมาตรฐานโรงเรียนได้ตามความเหมาะสมโดยยึดเกณฑ์มาตรฐานโรงเรียน พ.ศ. 2541 เป็นหลัก ซึ่งประกอบด้วยมาตรฐาน 3 กลุ่ม คือ มาตรฐานคุณภาพนักเรียน มาตรฐานการเรียนการสอน และมาตรฐานการบริหาร

1.3 การจัดทำข้อมูลพื้นฐาน หมายถึง การจัดทำข้อมูลระดับโรงเรียน การจัดเก็บข้อมูลและการแสดงข้อมูลประจำโรงเรียน ให้เป็นที่เข้าใจง่าย สะดวกต่อการนำมาใช้

1.4 กำหนดเป้าหมายโรงเรียน หมายถึง การกำหนดเป้าหมายด้านคุณภาพนักเรียน โดยยึดผลการวิเคราะห์ผลสัมฤทธิ์ทางวิชาการของนักเรียนจากสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดเป็นข้อมูลในการกำหนดเป้าหมายโรงเรียนร่วมกันเพื่อผลักดันคุณภาพการศึกษาไปให้ถึงจุดหมาย

1.5 จัดทำธรรมนูญโรงเรียน หมายถึง การจัดทำแผนในระดับโรงเรียนซึ่งเป็นแผนพัฒนาแม่บทของโรงเรียน เป็นการสร้างข้อตกลงร่วมกัน หรือสร้างความรู้สึกร่วมรับผิดชอบในการจัดการศึกษาระหว่างโรงเรียน ผู้ปกครอง ชุมชน และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้ทุกฝ่ายรู้ทิศทางและเป็นหลักประกันในการจัดการศึกษาให้มีคุณภาพ

1.6 จัดทำแผนพัฒนาคุณภาพโรงเรียน หมายถึง การจัดทำแผนพัฒนาคุณภาพโรงเรียนด้านต่าง ๆ ตามจุดเน้นที่กำหนดในช่วงเวลาหนึ่ง เป็นแผนยุทธศาสตร์ที่ขยายจากแผนแม่บทให้เป็นรูปธรรม

5. ขนาดโรงเรียน หมายถึง สภาพของโรงเรียนที่มีนักเรียนแตกต่างกันตามเกณฑ์ของสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ จำแนกได้ดังนี้

5.1 โรงเรียนขนาดเล็ก มีจำนวนนักเรียนไม่เกิน 120 คน

5.2 โรงเรียนขนาดกลาง มีจำนวนนักเรียน 121-300 คน

5.3 โรงเรียนขนาดใหญ่ มีจำนวนนักเรียน 301 คนขึ้นไป

6. พื้นที่ตั้งโรงเรียน หมายถึง พื้นที่ที่โรงเรียนตั้งอยู่ซึ่งแบ่งออกเป็น 2 อย่าง คือ

6.1 โรงเรียนตั้งอยู่ในเขตเทศบาล

6.2 โรงเรียนตั้งอยู่นอกเขตเทศบาล