

บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ความเปลี่ยนแปลงที่เป็นไปอย่างรวดเร็วอันเนื่องมาจากความเจริญก้าวหน้าทางเทคโนโลยีส่งผลกระทบโดยตรงต่อวิถีการดำเนินชีวิตของคนทั่วไป การแข่งขันเพื่อความอยู่รอดของประเทศต่างๆ มีอัตราสูงขึ้นทุกขณะ ความสำคัญของการพัฒนาประเทศจึงมิได้ขึ้นอยู่กับระบบทุนหรือทรัพยากรอีกต่อไป แต่ขึ้นอยู่กับศักยภาพของคนเป็นสำคัญ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติระยะที่ 9 จึงมีการดำเนินการต่อเนื่องจากแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 ในด้านแนวคิดที่ยึด “คนเป็นศูนย์กลางของการพัฒนา” ในทุกมิติอย่างเป็นองค์รวม และให้ความสำคัญกับการพัฒนาที่สมดุล ทั้งด้านตัวคน สังคม เศรษฐกิจ และสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะอย่างยิ่งการสร้างระบบบริหารจัดการภายในที่ดีให้เกิดขึ้นในทุกระดับ อันจะทำให้เกิดการพัฒนายั่งยืนที่มี “คน” เป็นศูนย์กลางได้อย่างแท้จริง การศึกษาจึงมีบทบาทสำคัญที่จะต้องพัฒนาคนให้มีคุณภาพ เพื่อเป็นพลังการพัฒนาของประเทศในอนาคต (สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ, 2541 ก, หน้า 1) การศึกษานั้นเป็นภารกิจที่มีหลายจุดมุ่งหมาย เช่น เพื่อพัฒนาสร้างคนไทยให้เป็นคนดี ให้เป็นคนมีวัฒนธรรม เป็นคนที่สามารถประกอบอาชีพและดำรงตนได้อย่างเหมาะสมในสังคมที่มีการเปลี่ยนแปลงเกือบทุกด้านอย่างรวดเร็ว การศึกษาต้องรับภาระในทุกด้านอย่างรวดเร็ว การศึกษาต้องรับภาระในยกระดับความรู้ ความสามารถ และความคิด ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงสถานะทางสังคมของบุคคล เป็นเครื่องมือในการลดช่องว่างระหว่างชนชั้นและความแตกต่างทางสังคม มีบทบาทสร้างเสริมประชาธิปไตยและกระบวนการประชาธิปไตยในวิถีชีวิต (ไพฑูริย์ สินลารัตน์ 2543, หน้า 181) และ (สมศักดิ์ สินธุระเวชญ์, 2540, หน้า 149) ได้ให้ความเห็นไว้ว่า การศึกษาระดับพื้นฐานจะต้องเป็นการศึกษาเพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตของคนไทย โดยให้คนไทยทุกคนมีความสุข มีความรู้ ความสามารถ และทักษะในการแสวงหาความรู้ได้อย่างต่อเนื่องตลอดชีวิต และทันต่อการเปลี่ยนแปลง มีความรู้ความสามารถในการประกอบอาชีพ พึ่งตนเองได้ ดำรงชีวิตอย่างมีคุณธรรมและศักดิ์ศรี พัฒนาดตนเอง และมีบทบาทร่วมในการพัฒนาสังคมได้อย่างเหมาะสม

แนวความคิดเรื่องคุณภาพของคน คุณภาพของการจัดศึกษา มีความสำคัญต่อระบบการศึกษาในปัจจุบันเป็นอย่างมาก แนวคิดนี้ได้เข้ามามีบทบาทในการจัดการศึกษาของประเทศไทยอย่างเป็นทางการกำหนดให้มีระบบการประกันคุณภาพการศึกษา

ซึ่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 กำหนดไว้ในมาตรา 47 ระบุให้มีระบบการประกันคุณภาพการศึกษาเพื่อพัฒนาคุณภาพและมาตรฐานการศึกษาทุกระดับ ประกอบด้วยระบบการประกันคุณภาพภายใน และระบบการประกันคุณภาพภายนอก และกำหนดไว้ในมาตรา 48 ให้ถือว่าประกันคุณภาพภายในเป็นส่วนหนึ่งของการบริหารการศึกษาที่สถานศึกษาต้องดำเนินการอย่างต่อเนื่อง โดยมีการจัดทำรายงานประจำปีเสนอต่อหน่วยงานต้นสังกัด หน่วยงานที่เกี่ยวข้องและเปิดเผยต่อสาธารณชน เพื่อนำไปสู่การพัฒนาคุณภาพและมาตรฐานการศึกษา และเพื่อรองรับการประกันคุณภาพภายนอก มีมาตรา 49 กำหนดให้สถานศึกษาทุกแห่งต้องได้รับการประเมินคุณภาพภายนอก อย่างน้อยหนึ่งครั้ง ในทุกห้าปี และต้องเสนอผลการประเมินคุณภาพการศึกษาของสถานศึกษาต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและสาธารณชน (กรมวิชาการ, 2545, หน้า 2-4) และมีมาตรา 50 กำหนดให้สถานศึกษาให้ความร่วมมือในการจัดเตรียมเอกสารหลักฐานต่าง ๆ ที่มีข้อมูลเกี่ยวข้องกับสถานศึกษา ตลอดจนให้บุคลากร คณะกรรมการของสถานศึกษา รวมทั้งผู้ปกครองและผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับกับสถานศึกษาให้ข้อมูลเพิ่มเติมในส่วนที่พิจารณาเห็นว่าเกี่ยวข้องกับการปฏิบัติการกิจของสถานศึกษา ตามคำร้องขอของสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา ที่ทำการประเมินสถานศึกษานั้น

ในระบบการประกันคุณภาพการศึกษาดังกล่าว ถือว่าการประเมินคุณภาพภายนอกของสถานศึกษา เป็นเครื่องมือสำคัญอย่างหนึ่งในการยกระดับคุณภาพการศึกษาของสถานศึกษาอย่างต่อเนื่อง อันจะนำไปสู่ความมีมาตรฐานทางการศึกษาและเป็นที่ยอมรับในระดับสากล ซึ่งเริ่มต้นจากที่สถานศึกษามีการประกันคุณภาพภายในเพื่อวางแผนพัฒนาปรับปรุงคุณภาพของตนเอง ดำเนินการปรับปรุงคุณภาพ มีการกำกับติดตามคุณภาพ และมีระบบประเมินตนเองก่อน ต่อจากนั้นจึงรับการประเมินคุณภาพภายนอก ซึ่งการประเมินคุณภาพภายนอกของสถานศึกษา เป็นบทบาทของสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา หรือบุคคล หรือหน่วยงานภายนอกที่ได้รับการรับรองให้ทำการประเมินคุณภาพสถานศึกษา (พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542) โดยพิจารณาและตรวจสอบจากผลการประเมินคุณภาพภายในของสถานศึกษา การประเมินคุณภาพภายในและการประเมินคุณภาพภายนอกจึงควรสอดคล้องและไปในทิศทางเดียวกัน เพราะต่างก็มุ่งสู่มาตรฐานหรือคุณภาพที่คาดหวังให้เกิดขึ้นในตัวผู้เรียน (สำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา [สมศ.], 2547) ทั้งนี้การประเมินคุณภาพภายนอกรอบแรกสำหรับสถานศึกษาจะต้องดำเนินการภายใน 6 ปี นับตั้งแต่วันที่พระราชบัญญัติมีผลบังคับใช้ คือ พ.ศ. 2548 การประเมินคุณภาพภายนอกสถานศึกษาในรอบแรกจึงถูกกำหนดขึ้นระหว่าง พ.ศ. 2544 – พ.ศ. 2548 และรอบที่สองระหว่าง พ.ศ. 2549 – พ.ศ. 2553 และผลการดำเนินการประเมินคุณภาพภายนอกสถานศึกษาระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน ในรอบแรก (พ.ศ. 2544 – พ.ศ.

2548) สรุปผลการประเมินได้ดังนี้ (สมศ., 2548)

1. ด้านผู้เรียน ได้มาตรฐาน เกี่ยวกับความเป็นคนดี มีคุณธรรม จริยธรรม และค่านิยมที่พึงประสงค์ และความสุข มีสุนทรีย์ สุขภาพกาย และสุขภาพจิตที่ดี มีสุนทรีย์ภาพและลักษณะนิสัยด้านศิลปะ ดนตรี และกีฬา ส่วนที่ไม่ได้มาตรฐานคือ การมีความสามารถในการคิดอย่างเป็นระบบ การมีความรู้และทักษะที่จำเป็นตามหลักสูตร ทักษะในการแสวงหาความรู้ด้วยตนเอง รักการเรียนรู้และพัฒนาตนเองอย่างต่อเนื่อง และมีทักษะในการทำงาน รักการทำงานสามารถทำงานร่วมกับผู้อื่นได้ และมีเจตคติที่ดีต่ออาชีพสุจริต

2. ด้านครู ได้มาตรฐานเกี่ยวกับวุฒิการศึกษาของครู แต่ไม่ได้มาตรฐานเกี่ยวกับการมีครูเพียงพอ และความสามารถของครูในการจัดการเรียนการสอนอย่างมีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะการสอนที่เน้นผู้เรียนเป็นสำคัญ

3. ด้านผู้บริหาร ได้มาตรฐานเกี่ยวกับ ภาวะผู้นำ และมีความสามารถในการบริหารจัดการมีความสัมพันธ์และความร่วมมือกับชุมชนในการพัฒนาการศึกษา และไม่ได้มาตรฐานเกี่ยวกับการบริหารวิชาการ โดยเฉพาะการมีหลักสูตรที่เหมาะสมกับผู้เรียนและท้องถิ่น มีสื่อการเรียนการสอนที่เอื้อต่อการเรียนรู้ การส่งเสริมกิจกรรม และการเรียนการสอนที่เน้นผู้เรียนเป็นสำคัญ

ผลสรุปโดยรวมของสถานศึกษาพบว่าได้มาตรฐานร้อยละ 45 ไม่ได้มาตรฐานร้อยละ 55 และเกือบทั้งหมดเป็นสถานศึกษาของรัฐขนาดเล็กในชนบท

สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาระยอง ประกอบด้วยสถานศึกษาขั้นพื้นฐานของรัฐจำนวน 227 โรงเรียน เป็นโรงเรียนขนาดเล็กจำนวน 148 โรงเรียน รับผิดชอบจัดการศึกษาตั้งแต่ระดับอนุบาลถึงระดับประถมศึกษา ได้ดำเนินการพัฒนาผู้เรียนเพื่อให้เกิดคุณภาพตามมาตรฐานกำหนดไว้ ซึ่งในระบบประกันคุณภาพการศึกษา การประเมินภายนอกจะเป็นเครื่องมือในการยกระดับคุณภาพการศึกษาของสถานศึกษาอย่างเป็นระบบและต่อเนื่อง

จากที่กล่าวมาข้างต้น จึงทำให้ผู้วิจัยสนใจศึกษารูปแบบการพัฒนางานตามมาตรฐานการศึกษา เพื่อการประเมินคุณภาพภายนอกของโรงเรียนขนาดเล็ก สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาระยอง ว่ามีปัญหาและแนวทางในการแก้ไขปัญหาการดำเนินงานตามมาตรฐานการศึกษาเพื่อการประเมินคุณภาพภายนอกอย่างไร โดยการศึกษาจากเอกสาร ใช้แบบสอบถามเชิงสำรวจ และสัมภาษณ์ผู้บริหารและครูผู้สอนที่เป็นคณะกรรมการดำเนินงานประกันคุณภาพ และสัมภาษณ์แบบเจาะลึกผู้ที่มีบทบาทเกี่ยวข้องกับการดำเนินงานตามมาตรฐานศึกษาของโรงเรียนขนาดเล็ก เพื่อต้องการทราบรูปแบบการพัฒนางานตามมาตรฐานการศึกษา เพื่อการประเมินคุณภาพภายนอกของโรงเรียนขนาดเล็ก และใช้เป็นแนวทางในการดำเนินงานตามมาตรฐานการศึกษา เพื่อการ

ประเมินคุณภาพภายนอก ให้กับโรงเรียนขนาดเล็กที่ยังไม่ได้รับการประเมินคุณภาพภายนอกรอบที่สอง และเป็นข้อมูลในการวางแผนพัฒนาโรงเรียนต่อไป

ความมุ่งหมายในการวิจัย

1. เพื่อศึกษาปัญหาการดำเนินงานตามมาตรฐานการศึกษาเพื่อการประเมินคุณภาพภายนอกของโรงเรียนขนาดเล็ก สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาระยอง
2. เพื่อเสนอรูปแบบการพัฒนางานตามมาตรฐานการศึกษา เพื่อการประเมินคุณภาพภายนอกของโรงเรียนขนาดเล็ก สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาระยอง โดยผ่านการพิจารณาเห็นชอบจากผู้เชี่ยวชาญ

ความสำคัญของการวิจัย

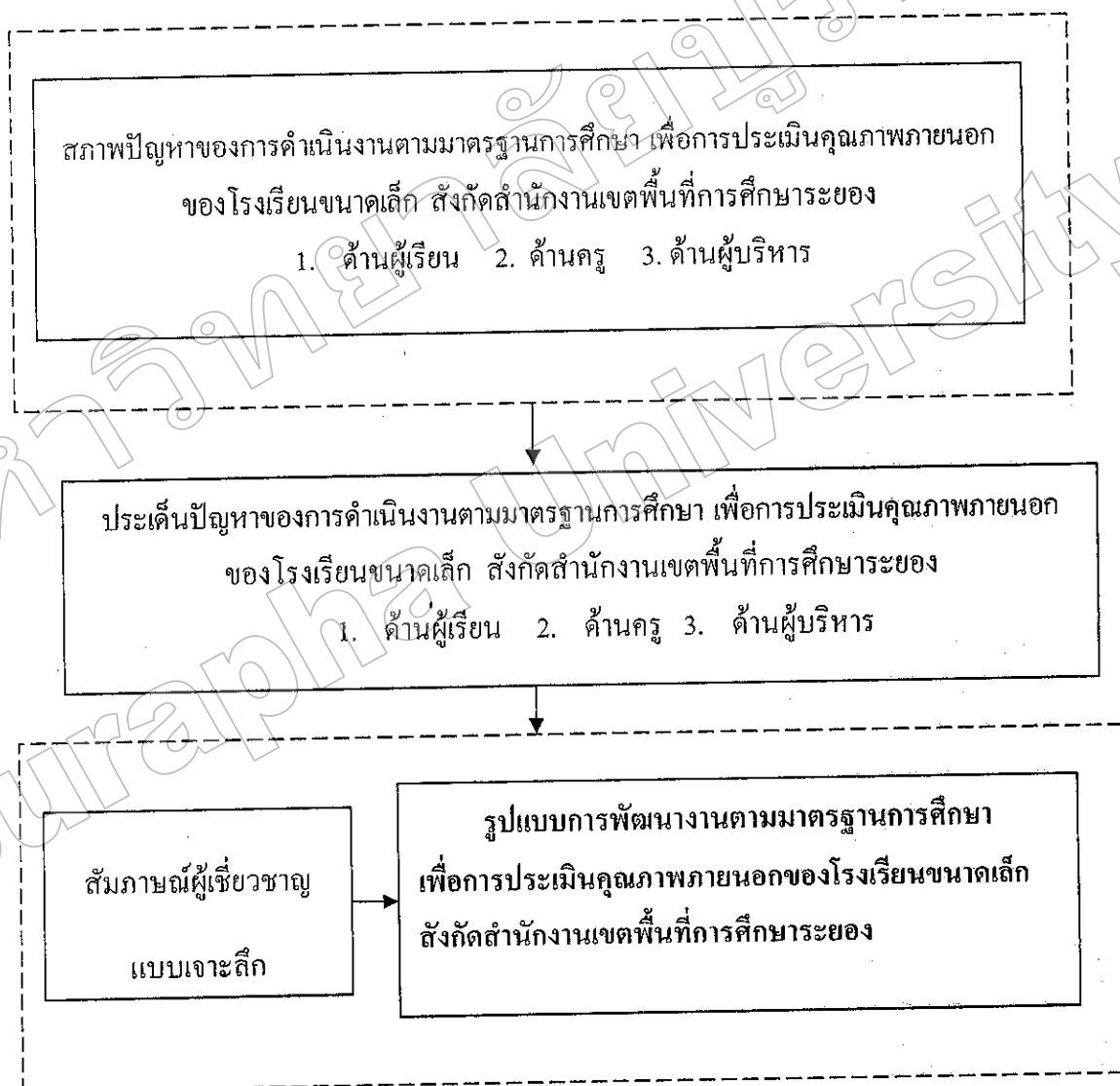
ผลการวิจัยครั้งนี้อาจเป็นประโยชน์ในการบริหารการศึกษาของโรงเรียนขนาดเล็ก สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาระยอง ที่จะนำผลการศึกษาเป็นข้อมูลในการพิจารณาปรับปรุงและพัฒนางานตามมาตรฐานการศึกษา เพื่อการประเมินคุณภาพภายนอก ของโรงเรียนขนาดเล็ก สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาระยอง ให้มีประสิทธิภาพสูงสุด เพื่อพัฒนาคุณภาพการศึกษา และสร้างความมั่นใจให้ผู้เกี่ยวข้องต่อไป

คำถามในการวิจัย

1. ปัญหาการดำเนินงานตามมาตรฐานการศึกษาเพื่อการประเมินคุณภาพภายนอกของโรงเรียนขนาดเล็ก สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาระยอง เป็นอย่างไร
2. รูปแบบการพัฒนางานตามมาตรฐานการศึกษาเพื่อการประเมินคุณภาพภายนอกของโรงเรียนขนาดเล็ก สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาระยอง เป็นอย่างไร

กรอบความคิดในการวิจัย

การศึกษาวิจัยครั้งนี้ เป็นการเสนอรูปแบบการพัฒนางานตามมาตรฐานการศึกษาเพื่อการประเมินคุณภาพภายนอกของโรงเรียนขนาดเล็ก สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาระยอง โดยมีกรอบความคิดตามมาตรฐานการศึกษาเพื่อการประเมินคุณภาพภายนอกระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน ระดับประถมและมัธยมศึกษา รอบที่ 2 พ.ศ. 2549 – 2553 (สำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา, 2549) ดังภาพที่ 1



ภาพที่ 1 กรอบความคิดในการวิจัย

ขอบเขตของการศึกษา

การศึกษาวิจัยครั้งนี้ เป็นการเสนอรูปแบบการพัฒนางานตามมาตรฐานการศึกษา เพื่อการประเมินคุณภาพภายนอกของโรงเรียนขนาดเล็ก สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาระยอง โดยกำหนดขอบเขตในการศึกษา ดังนี้

1. ขอบเขตของเนื้อหา งานวิจัยมุ่งศึกษาปัญหาและเสนอรูปแบบการพัฒนางานตามมาตรฐานการศึกษาเพื่อการประเมินคุณภาพภายนอกของโรงเรียนขนาดเล็ก สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาระยอง โดยยึดตามมาตรฐานการศึกษาเพื่อการประเมินคุณภาพภายนอกระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน: ประถมและมัธยมศึกษา รอบที่ 2 (พ.ศ. 2549 – 2553) จำนวน 14 มาตรฐานของสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา ดังนี้

1.1 มาตรฐานด้านผู้เรียน

1.1.1 มาตรฐานที่ 1 ผู้เรียนมีคุณธรรม จริยธรรม ค่านิยมที่พึงประสงค์

1.1.2 มาตรฐานที่ 2 ผู้เรียนมีสุขภาพดี สุขภาพกาย และสุขภาพจิตที่ดี

1.1.3 มาตรฐานที่ 3 ผู้เรียนมีสุนทรียภาพ และลักษณะนิสัยด้านศิลปะ ดนตรีและ

กีฬา

1.1.4 มาตรฐานที่ 4 ผู้เรียนมีความสามารถในการคิดวิเคราะห์ คิดสังเคราะห์ มี
วิจารณญาณ มีความคิดสร้างสรรค์ คิดไตร่ตรองและมีวิสัยทัศน์

1.1.5 มาตรฐานที่ 5 ผู้เรียนมีความรู้และทักษะที่จำเป็นตามหลักสูตร

1.1.6 มาตรฐานที่ 6 ผู้เรียนมีทักษะในการแสวงหาความรู้ด้วยตนเอง รักการ
เรียนรู้และพัฒนาตนเองอย่างต่อเนื่อง

1.1.7 มาตรฐานที่ 7 ผู้เรียนมีทักษะในการทำงาน รักการทำงาน สามารถทำงาน
ร่วมกับผู้อื่นได้ และมีเจตคติที่ดีต่ออาชีพสุจริต

1.2 มาตรฐานด้านครู

1.2.1 มาตรฐานที่ 8 ครูมีคุณวุฒิ/ความรู้ความสามารถตรงกับงานที่ได้รับผิดชอบ
และมีครูเพียงพอ

1.2.2 มาตรฐานที่ 9 ครูมีความสามารถในการจัดการเรียนการสอนอย่างมี
ประสิทธิภาพ และเน้นผู้เรียนเป็นสำคัญ

1.3 มาตรฐานด้านผู้บริหาร

1.3.1 มาตรฐานที่ 10 ผู้บริหารมีภาวะผู้นำและมีความสามารถในการบริหาร
จัดการ

1.3.2 มาตรฐานที่ 11 สถานศึกษามีการจัดองค์กร โครงสร้างและการบริหาร

งานอย่างเป็นระบบ ครบวงจรให้บรรลุเป้าหมายการศึกษา

1.3.3 มาตรฐานที่ 12 สถานศึกษามีการจัดกิจกรรมและการเรียนการสอนโดยเน้นผู้เรียนเป็นสำคัญ

1.3.4 มาตรฐานที่ 13 สถานศึกษามีหลักสูตรที่เหมาะสมกับผู้เรียนและท้องถิ่นมีสื่อการเรียนการสอนที่เอื้อต่อการเรียนรู้

1.3.5 มาตรฐานที่ 14 สถานศึกษาส่งเสริมความสัมพันธ์และความร่วมมือกับชุมชนในการพัฒนาการศึกษา

2. ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

ผู้วิจัยใช้วิธีการเลือกพื้นที่แบบเจาะจง ได้แก่ โรงเรียนขนาดเล็ก

สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาระยอง ที่ได้รับการประเมินคุณภาพภายนอกจากสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (องค์การมหาชน) ในรอบที่ 2 ระหว่างวันที่ 17 มกราคม พ.ศ. 2549 ถึงวันที่ 16 มีนาคม พ.ศ. 2549 จำนวน 5 โรงเรียน และผลการประเมินมีค่าเฉลี่ยต่ำกว่า 2.75 หรือ ได้ระดับดีขึ้นไปต่ำกว่า 11 มาตรฐานใน 14 มาตรฐาน หรือ มีมาตรฐานอยู่ในระดับปรับปรุง

นิยามศัพท์เฉพาะ

1. มาตรฐานการศึกษา หมายถึง ข้อกำหนดเกี่ยวกับคุณลักษณะคุณภาพที่พึงประสงค์ และมาตรฐานที่ต้องการให้เกิดขึ้นในสถานศึกษาทุกแห่ง เพื่อใช้เป็นหลักในการเทียบเคียง สำหรับการส่งเสริมและกำกับดูแล การตรวจสอบ การประเมินผล และประกันคุณภาพทางการศึกษา
2. ปัญหาในการดำเนินงาน หมายถึง ข้อขัดข้องที่เกี่ยวกับการดำเนินงานตามมาตรฐานการศึกษาเพื่อการประเมินคุณภาพภายนอกที่ไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ ใน 3 ด้าน คือ ด้านผู้เรียน ด้านครู และด้านผู้บริหาร
3. รูปแบบการพัฒนางาน หมายถึง ขั้นตอนการดำเนินงานตามมาตรฐานการศึกษาเพื่อการประเมินคุณภาพภายนอกของโรงเรียนขนาดเล็ก สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาระยอง
4. โรงเรียนขนาดเล็ก หมายถึง สถานศึกษาที่มีจำนวนนักเรียนไม่เกิน 300 คน
5. การประเมินคุณภาพภายนอก หมายถึง การประเมินคุณภาพการจัดการศึกษา การติดตาม ตรวจสอบและประเมินคุณภาพและมาตรฐานการจัดการศึกษาของสถานศึกษา โดยผู้ประเมินภายนอกที่ได้รับการรับรองจากสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา
6. สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาระยอง หมายถึง สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาระยอง เขต 1 และ สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาระยอง เขต 2