

บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม โดยพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2553 (2553 หน้า 134-135) หมวด 6 ได้กำหนด การดำเนินงานในเรื่อง มาตรฐานและการประกันคุณภาพการศึกษา ไว้ในมาตรา 47 ว่า ให้มีระบบการประกันคุณภาพการศึกษาเพื่อพัฒนาคุณภาพและมาตรฐานการศึกษาทุกระดับ ประกอบด้วย ระบบการประกันคุณภาพภายใน และระบบการประกันคุณภาพภายนอก ระบบ หลักเกณฑ์ และวิธีการประกันคุณภาพการศึกษา ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง ส่วนในมาตรา 48 ได้กล่าวว่า ให้หน่วยงานต้นสังกัดและสถานศึกษาจัดให้มีระบบการประกันคุณภาพภายในสถานศึกษาและให้ถือว่า การประกันคุณภาพภายใน เป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการบริหารการศึกษาที่ต้องดำเนินการอย่างต่อเนื่อง โดยมีการจัดทำรายงานประจำปี เสนอต่อหน่วยงานต้นสังกัด หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และเปิดเผยต่อสาธารณชน เพื่อนำไปสู่การพัฒนาคุณภาพและมาตรฐานการศึกษา และเพื่อรองรับการประกันคุณภาพภายนอก มาตรา 49 กล่าวว่า ให้มีสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา มีฐานะเป็นองค์การมหาชนทำหน้าที่พัฒนาเกณฑ์ วิธีการประเมินคุณภาพภายนอก และทำการประเมินผลการจัดการศึกษา เพื่อให้มีการตรวจสอบคุณภาพของสถานศึกษา โดยคำนึงถึงความมุ่งหมายและหลักการและแนวการจัดการศึกษาในแต่ละระดับตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ ให้มีการประเมินคุณภาพภายนอกของสถานศึกษาทุกแห่งอย่างน้อยหนึ่งครั้งในทุกห้าปีนับตั้งแต่การประเมินครั้งสุดท้าย และเสนอผลการประเมินต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและสาธารณชน ในมาตรา 50 ให้สถานศึกษาให้ความร่วมมือในการจัดเตรียมเอกสารหลักฐานต่าง ๆ ที่มีข้อมูลเกี่ยวข้องกับสถานศึกษา ตลอดจนให้บุคลากร คณะกรรมการของสถานศึกษา รวมทั้งผู้ปกครองและผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับสถานศึกษาให้ข้อมูลเพิ่มเติมในส่วนที่พิจารณาเห็นว่า เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติการกิจของสถานศึกษา ตามคำร้องขอของสำนักงานรับรองมาตรฐาน และประเมินคุณภาพการศึกษาหรือบุคคลหรือหน่วยงานภายนอกที่สำนักงานดังกล่าวรับรอง ที่ทำการประเมินคุณภาพภายนอกของสถานศึกษานั้น และในมาตรา 51 ได้กล่าวว่า ในกรณีที่ผลการประเมินภายนอกของสถานศึกษาใดไม่ได้ตามมาตรฐานที่กำหนด ให้สำนักงานรับรอง

มาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา จัดทำข้อเสนอแนะการปรับปรุงแก้ไขต่อหน่วยงานต้นสังกัด เพื่อให้สถานศึกษาปรับปรุงแก้ไขภายในระยะเวลาที่กำหนด หากมิได้ดำเนินการดังกล่าวให้สำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษารายงานต่อคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน คณะกรรมการการอาชีวศึกษาหรือคณะกรรมการการอุดมศึกษาเพื่อดำเนินการให้มีการปรับปรุงแก้ไข

จากผลการประเมินมาตรฐานของสำนักงานรับรองมาตรฐานและการประกันคุณภาพการศึกษา (องค์การมหาชน) รอบสอง 2549 – 2553 อ้างถึงใน สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา เชียงใหม่ เขต 5 (2553 หน้า 65) พบว่า โรงเรียนในสังกัดที่ผ่านการประเมิน มีจำนวน 103 แห่ง มีจำนวน โรงเรียน 22 แห่ง (ร้อยละ 21.36) ไม่ผ่านมาตรฐานการศึกษาขั้นพื้นฐาน แบ่งได้เป็น 11 แห่ง (ร้อยละ 10.86) ไม่ผ่านในระดับขั้นพื้นฐาน และ 11 แห่ง (ร้อยละ 10.86) ไม่ผ่านในระดับก่อนประถมศึกษา สำนักเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาเชียงใหม่ เขต 5 ได้รับจัดสถานศึกษาจำนวนหนึ่งเข้าร่วม โครงการเพิ่มประสิทธิภาพสถานศึกษาที่ต่ำกว่าเกณฑ์มาตรฐาน กล่าวคือ มีการเสริมสร้างความเข้มแข็งระบบการประกันคุณภาพภายในสถานศึกษาโดยมีการจัดตั้งเครือข่ายการบริหารจัดการคุณภาพ ซึ่งมีโรงเรียนที่เข้าร่วมโครงการแบ่งออกเป็น 2 กลุ่ม โรงเรียน คือ กลุ่มที่ 1 จำนวน 7 โรงเรียน ได้แก่โรงเรียนบ้านบ่อหลวง, โรงเรียนคอยเต่าวิทยาคม, โรงเรียนบ้านแปลง 5, โรงเรียนบ้านผาแดน, โรงเรียนชุมชนบ้านใหม่ สาขา แม่เทพ, โรงเรียนบ้าน โท้งวิทยา และโรงเรียนบ้านผาปูน ไม่ได้รับการรับรองในมาตรฐานที่ 4, 5, 6, 12 และ 13 กลุ่มที่ 2 มีโรงเรียน จำนวน 8 โรงเรียน ที่เข้าโครงการวิจัยของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ได้แก่ โรงเรียนบ้านขุน, โรงเรียนบ้านแควมะกอก, โรงเรียนบ้านโป่งทุ่ง, โรงเรียนบ้านตาลเหนือ, โรงเรียนบ้านตาลใต้, โรงเรียนบ้านแม่ลอง, โรงเรียนบ้านแม่จูด และ โรงเรียนบ้านวังหม้อ

ผลการดำเนินการโครงการในครั้งนี้พบว่า การประเมินผลการพัฒนาระบบการประกันคุณภาพการศึกษา มีเอกสารที่แสดงถึงการ ได้สร้างองค์ความรู้แก่บุคลากรให้มีความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับ ระบบการประกันคุณภาพการศึกษา มาตรฐานคุณภาพ ตัวชี้วัด และเกณฑ์การประเมินคุณภาพการศึกษา มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการดำเนินการพัฒนาระบบประกันคุณภาพการศึกษา แผนพัฒนาคุณภาพการศึกษา (แผนกลยุทธ์) แผนปฏิบัติการประจำปี มีการทำแผนพัฒนาระบบประกันคุณภาพการศึกษา คู่มือประกันคุณภาพการศึกษา มีการทำปฏิทินปฏิบัติงาน ในการพัฒนาระบบประกันคุณภาพการศึกษา มีการจัดทำข้อมูลสารสนเทศของสถานศึกษา ตารางการนิเทศติดตามการปฏิบัติงานการพัฒนาระบบประกันคุณภาพการศึกษา มีแบบบันทึกการนิเทศติดตามการปฏิบัติงานการพัฒนาระบบประกันคุณภาพการศึกษา มีการทำเครื่องมือที่ใช้ในการประเมินเกี่ยวกับการพัฒนาระบบประกันคุณภาพการศึกษา มีเอกสารหรือหลักฐานร่องรอย ที่แสดงถึงการดำเนินงาน

ผลการดำเนินงานที่สอดคล้องกับมาตรฐานและตัวบ่งชี้ มีการบันทึกการประชุม เกี่ยวกับการดำเนินงาน การพัฒนาระบบประกันคุณภาพการศึกษา มีการรายงานการประเมินตนเอง Self Assessment Report: SAR) ของครู มีเอกสารหรือหลักฐานร่องรอย สารสนเทศที่แสดงว่าสถานศึกษาได้รายงานผลการพัฒนาระบบประกันคุณภาพการศึกษาต่อสาธารณชน มีแบบบันทึก การได้รับการนิเทศ ติดตามจากคณะกรรมการที่สถานศึกษาแต่งตั้งขึ้น (นิเทศภายใน) มีแบบบันทึกการ ได้รับการนิเทศ ติดตามจากหน่วยงานต้นสังกัด ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้อง ในเรื่องการพัฒนาประกันคุณภาพ การศึกษา มีรายงานการประเมินคุณภาพภายนอกจากสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (องค์การมหาชน) รอบที่ 1 หรือรอบที่ 2 รายงานการพัฒนาคุณภาพการศึกษา ประจำปีการศึกษาของสถานศึกษา Self Study Report: SSR มีแผนการพัฒนาเพื่อยกระดับ สถานศึกษาที่ต่ำกว่าเกณฑ์ เรื่อง การบริหารทั้งระบบ การสอนแบบคละชั้น การสอนแบบองค์รวม และการสอนแบบบูรณาการ เป็นต้น การประเมินสภาพการพัฒนาระบบการประกันคุณภาพ การศึกษา ด้านการควบคุมคุณภาพ (Internal Quality Control) ทุกโรงเรียนอยู่ในระดับ A4 ด้านตรวจสอบคุณภาพ (Quality Auditing) ทุกโรงเรียนอยู่ในระดับ A4 ด้านการประเมินคุณภาพ (Quality Assessment) ทุกโรงเรียนอยู่ในระดับ A4 การประเมินความพึงพอใจสภาพการพัฒนาระบบการประกันคุณภาพการศึกษา ด้านการควบคุมคุณภาพ (Internal Quality Control) ด้านตรวจสอบคุณภาพ (Quality Auditing) และด้านการประเมินคุณภาพ (Quality Assessment) ทุกโรงเรียนอยู่ในระดับมาก ข้อเสนอแนะในรายงาน โครงการกล่าวว่า การควบคุมคุณภาพ (Internal Quality Control) ตรวจสอบคุณภาพ (Quality Auditing) และการประเมินคุณภาพ (Quality Assessment) ควรดำเนินการอย่างต่อเนื่องและสม่ำเสมอ

ทั้งนี้ จะเห็นได้ว่า โรงเรียนในโครงการดังกล่าว มีบริบทที่เหมือนกันกับ โรงเรียนโดยทั่วไป ที่ผ่านการประเมิน การดำเนินการประกันคุณภาพภายในอาจมีปัญหาทำให้คุณภาพการจัดการศึกษา ต่ำกว่าเกณฑ์ ผู้ศึกษาจึงสนใจที่จะทราบถึงสภาพ ปัญหาที่มีอยู่ และแนวทางการพัฒนาการประกันคุณภาพภายในที่ควรจะเป็น ของสถานศึกษาเหล่านี้เพื่อให้ได้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาคุณภาพการศึกษาต่อไป

วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาสภาพและปัญหาการประกันคุณภาพภายในสถานศึกษาที่มีผลประเมินคุณภาพต่ำกว่าเกณฑ์ในสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาเชียงใหม่ เขต 5
2. เพื่อศึกษาแนวทางการพัฒนาการประกันคุณภาพภายในสถานศึกษาที่มีผลประเมินคุณภาพต่ำกว่าเกณฑ์ในสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาเชียงใหม่ เขต 5

ขอบเขตการศึกษา

ขอบเขตด้านประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

ประชากรที่ใช้การศึกษาครั้งนี้ ประกอบด้วย

1. ผู้บริหารโรงเรียน ได้แก่ โรงเรียนบ้านบ่อหลวง, โรงเรียนบ้านแปลง 5, โรงเรียนบ้านผาเตน, โรงเรียนชุมชนบ้านใหม่ สาขา แม่เทย, โรงเรียนบ้านผาปูน, โรงเรียนบ้านขุน, โรงเรียนบ้านแควมะกอก, โรงเรียนบ้านโห่งวิทยา, โรงเรียนบ้านโป่งทุ่ง, โรงเรียนบ้านตาลเหนือ, โรงเรียนบ้านตาลใต้, โรงเรียนบ้านแม่ลอง, โรงเรียนบ้านแม่จูดและโรงเรียนบ้านวังหม้อ

2. ผู้รับผิดชอบการประกันคุณภาพภายในสถานศึกษา ได้แก่ โรงเรียนบ้านบ่อหลวง, โรงเรียนบ้านแปลง 5, โรงเรียนบ้านผาเตน, โรงเรียนชุมชนบ้านใหม่ สาขา แม่เทย, โรงเรียนบ้านผาปูน, โรงเรียนบ้านขุน, โรงเรียนบ้านแควมะกอก, โรงเรียนบ้านโห่งวิทยา, โรงเรียนบ้านโป่งทุ่ง, โรงเรียนบ้านตาลเหนือ, โรงเรียนบ้านตาลใต้, โรงเรียนบ้านแม่ลอง, โรงเรียนบ้านแม่จูด และโรงเรียนบ้านวังหม้อ

3. รองผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาเชียงใหม่ เขต 5

ขอบเขตด้านเนื้อหา

ระบบการประกันคุณภาพการศึกษา ประกอบด้วย

1. การควบคุม (Quality Control)
2. การตรวจสอบ (Quality Audit)
3. การประเมินคุณภาพ (Quality Assess) และรับรองคุณภาพ (Quality Accreditation)

นิยามศัพท์เฉพาะ

การประกันคุณภาพภายใน หมายถึง กระบวนการดำเนินการพัฒนาคุณภาพการศึกษาตามมาตรฐานและตัวบ่งชี้ของสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (องค์การมหาชน) หรือ สมศ. และสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ประกอบด้วย 3 ขั้นตอนคือ

1. การควบคุมคุณภาพ (Quality Control) ประกอบด้วย

1.1 การศึกษาและเตรียมการ ได้แก่ การตั้งคณะทำงานประกัน การให้ความรู้แก่บุคลากรทุกคน การตั้งคณะทำงานฝ่ายต่าง ๆ

1.2 วางแผนการประกันคุณภาพการศึกษา ได้แก่ การกำหนดมาตรฐานคุณภาพการศึกษาของสถานศึกษา การสร้างเครื่องมือประเมินคุณภาพตามมาตรฐาน การจัดทำสารสนเทศสภาพปัจจุบัน (ข้อมูลพื้นฐาน) การจัดทำแผนปฏิบัติการประจำปีตามแผนยุทธศาสตร์ในธรรมนูญ

สถานศึกษา การจัดทำมาตรฐานการปฏิบัติงานต่าง ๆ ของสถานศึกษา การประเมินสภาพปัจจุบันของสถานศึกษาตามมาตรฐาน การจัดทำธรรมนูญสถานศึกษาหรือแผนพัฒนาสถานศึกษา

1.3 ดำเนินการประกันคุณภาพการศึกษาตามแผน ได้แก่ การปฏิบัติงานตามมาตรฐานการปฏิบัติงานของสถานศึกษา และตามแผนปฏิบัติการของสถานศึกษา การนิเทศ กำกับ ติดตามผลการดำเนินงานตามมาตรฐานคุณภาพการศึกษาของสถานศึกษา

2. การตรวจสอบ ทบทวน และปรับปรุงคุณภาพ (Quality Audit) ประกอบด้วย

2.1 ตรวจสอบ และทบทวนคุณภาพการศึกษาของสถานศึกษา ได้แก่การแต่งตั้งกรรมการตรวจสอบ การกำหนดระยะเวลาและแนวทางการตรวจสอบ การประเมินสภาพของสถานศึกษาตามมาตรฐานของสถานศึกษาครั้งที่ 2 หลังจากปฏิบัติงานไปได้ระยะเวลาหนึ่ง และการจัดทำสารสนเทศแสดงผลการปฏิบัติงานตามตัวชี้วัดและเกณฑ์มาตรฐานคุณภาพการศึกษาของสถานศึกษา

2.2 พัฒนาและปรับปรุงคุณภาพการศึกษาของสถานศึกษา ได้แก่การปรับปรุง แก้ไขการปฏิบัติงานที่ไม่เป็นไปตามมาตรฐานคุณภาพการศึกษาของสถานศึกษา การติดตาม ตรวจสอบ การแก้ไข ปรับปรุงการปฏิบัติงานที่ไม่เป็นไปตามมาตรฐานของสถานศึกษา การสรุปผลการตรวจสอบ จัดทำสารสนเทศ (ข้อมูลพื้นฐาน) ครั้งที่ 2 และรายงานการตรวจสอบการประกันคุณภาพการศึกษาของสถานศึกษา การพัฒนาการปฏิบัติงานให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

3. การประเมิน (Quality Assessment) และรับรองคุณภาพ (Quality Accreditation) ได้แก่ จัดเตรียมหลักฐาน และข้อมูลต่าง ๆ ตามมาตรฐานการศึกษาขั้นพื้นฐาน เพื่อรับการประเมินจากสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา ถ้าได้รับการรับรอง และได้รับรองสถานศึกษารักษามาตรฐานคุณภาพให้คงไว้และรายงานผลการประเมิน หรือถ้ายังไม่ได้รับการรับรอง สถานศึกษาปรับปรุงแก้ไข และขอรับการประเมินใหม่ ตามเวลาที่กำหนด

สถานศึกษาที่มีผลประเมินคุณภาพต่ำกว่าเกณฑ์ หมายถึง โรงเรียนในสังกัดเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาศรีสะเกษ เขต 5 ที่เข้าร่วมโครงการกิจกรรมที่ 5.การเสริมสร้างความเข้มแข็งระบบการประกันคุณภาพภายในสถานศึกษา ข้อ 5.1 การจัดตั้งเครือข่ายการบริหารจัดการคุณภาพ ซึ่งมีแบ่งออกเป็น 2 กลุ่ม โรงเรียนคือ

กลุ่มที่ 1 จำนวน 6 โรงเรียน ได้แก่โรงเรียนบ้านบ่อหลวง, โรงเรียนบ้านแปลง 5, โรงเรียนบ้านผาแดน, โรงเรียนชุมชนบ้านใหม่ สาขา แม่ทย, โรงเรียนบ้านโถ้งวิทยา และโรงเรียนบ้านผาปูน ไม่ได้รับการรับรองในมาตรฐานที่ 4, 5, 6, 12 และ 13

กลุ่มที่ 2 จำนวน 8 โรงเรียนที่เข้าโครงการวิจัยของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษา
ขั้นพื้นฐานได้แก่ โรงเรียนบ้านขุน, โรงเรียนบ้านแควมะกอก, โรงเรียนบ้านโป่งทุ่ง, โรงเรียนบ้านตาล
เหนือ, โรงเรียนบ้านตาลใต้, โรงเรียนบ้านแม่ลอง, โรงเรียนบ้านแม่จูด และโรงเรียนบ้านวังหม้อ

แนวทางการพัฒนาการประกันคุณภาพภายใน หมายถึง วิธีการหรือกระบวนการ
ดำเนินงานการประกันคุณภาพภายใน ที่ได้จากที่ประชุม Focus Groups

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

สถานศึกษาในโครงการมีแนวทางในดำเนินงานการประกันคุณภาพภายในที่สามารถ
นำไปปฏิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพ