

บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การเปลี่ยนแปลงที่เป็นไปอย่างรวดเร็วอันเนื่องมาจากความเจริญก้าวหน้าทางเทคโนโลยี ซึ่งมีผลกระทบต่อการดำรงชีวิตความเป็นอยู่ของมนุษย์ การแข่งขันกันแย่งชิงของผู้คนเพื่อความอยู่รอดของชีวิตมีทุกขณะ ความสำคัญของการพัฒนาประเทศ ซึ่งมีได้อยู่กับทรัพยากรอีกต่อไป แต่จะขึ้นอยู่กับศักยภาพและคุณภาพของคนเป็นสำคัญ ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ระยะที่ 8 (2540 – 2544) จึงแสดงจุดเน้นให้คนเป็นศูนย์กลางของการพัฒนา ตัวจักรสำคัญที่จะทำให้คนมีการพัฒนาที่มีคุณภาพได้คือการศึกษา การศึกษาจึงมีบทบาทสำคัญยิ่งต่อการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ให้มีคุณภาพเพื่อเป็นพลังการพัฒนาประเทศในอนาคต ระบบการศึกษาที่เคยมีประสิทธิภาพในช่วงที่ผ่านมาก็มีปัญหาเกิดขึ้นตลอดมา เกิดความไม่เหมาะสมของการจัดการศึกษาทั้งระบบ ในขณะที่ระบบการศึกษาไม่มีการเปลี่ยนแปลง แต่เทคโนโลยีและสภาพของสังคมเกิดการเปลี่ยนแปลงไปอย่างมาก ดังนั้นรัฐบาลโดยกระทรวงศึกษาธิการได้ศึกษาข้อมูล และผลการศึกษาระดับต่าง ๆ จึงตัดสินใจดำเนินการปฏิรูปการศึกษา และให้มีการดำเนินงานในปีการศึกษา 2539 เป็นต้นมา โดยมีจุดมุ่งหมายที่จะยกระดับคุณภาพการศึกษาให้มีมาตรฐานระดับสูง โดยมุ่งเน้นการปฏิรูปการศึกษาที่สำคัญ 4 ด้านคือ ปฏิรูปสถานศึกษา ปฏิรูปครูและบุคลากร ปฏิรูปการเรียนการสอน และปฏิรูประบบบริหารการศึกษา (สำนักปฏิรูปการศึกษา, 2539 หน้า 2) ซึ่งกระทรวงศึกษาธิการในสมัยที่มีนายสุชาติ รังสิตพล ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการในขณะนั้น เป็นผู้กำหนดจุดยืนหรือนโยบาย ในการพัฒนาโรงเรียนและสถานศึกษาในสังกัดทั่วประเทศ และยังกำหนดเป้าหมายไว้อย่างชัดเจนว่า การศึกษาของไทยต้องเข้าสู่ความเป็นเลิศในปี 2550, ต่อมาเมื่อมีการเปลี่ยนแปลง รัฐบาลและปรับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการมาเป็นนายชุมพล ศิลปอาชา จึงได้ประสานนโยบายการปฏิรูปการศึกษาอย่างต่อเนื่อง โดยยึดในเรื่องของการพัฒนาคุณภาพการศึกษาเป็นหลักใหญ่จึงได้นำเอากระบวนการประกันคุณภาพการศึกษาเข้าสู่หน่วยงานที่มีหน้าที่จัดการศึกษาทุกระดับ ดังจะเห็นได้จากนโยบายและมาตรการของสถานศึกษาหน่วยงานต่าง ๆ ที่ได้กำหนดนโยบายในเรื่อง

การประกันคุณภาพการศึกษาเอาไว้ เพื่อต้องการให้เป็นเครื่องมือในการรักษาคุณภาพให้ได้ มาตรฐานการศึกษาของชาติ

สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ (2540, หน้า 2) ได้จัดให้มีระบบการประกันคุณภาพการศึกษาเพื่อพัฒนาการศึกษาไทยให้มีมาตรฐานและประกันว่าผู้ผ่านระบบการศึกษามีคุณภาพที่ได้มาตรฐานโดยกำหนดเป็นหลักการสำคัญของการประกันคุณภาพการศึกษาไว้ 3 ประเด็นคือ

1. รัฐกระจายอำนาจในการกำหนดนโยบายการบริหาร งานวิชาการ งบประมาณ บุคลากร และทรัพยากรให้จังหวัด และสถานศึกษาทุกระดับทุกประเภท
2. รัฐสนับสนุนให้ผู้ปกครอง ผู้นำชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้มีส่วนร่วมรับผิดชอบในการจัดการศึกษา
3. โรงเรียนต้องแสดงภาระหน้าที่ความรับผิดชอบต่อ นักเรียน และผู้ปกครอง ตาม มาตรฐานที่กำหนด

สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ (สพช.) กระทรวงศึกษาธิการได้สนองนโยบายการประกันคุณภาพการศึกษา โดยกำหนดนโยบายในแผนพัฒนาการศึกษาของ สพช. ฉบับที่ 8 พุทธศักราช 2540 – 2544 ภายใต้กรอบความคิดเกี่ยวกับการประกันคุณภาพ การศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ โดยปรับปรุงขั้นตอนการดำเนินงานในบางเรื่อง เพื่อให้ สอดคล้องกับนโยบายและเหมาะสมกับงานกิจกรรมที่สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติดำเนินการอยู่เดิม จึงได้กำหนดเป้าหมายไว้ดังนี้

1. ในปีการศึกษา 2541 บุคลากรทุกระดับมีความรู้ ความเข้าใจในกระบวนการประกันคุณภาพการศึกษาและสามารถดำเนินงานตามนโยบายได้
2. ในปีการศึกษา 2542 ทุกโรงเรียนมีกระบวนการการประกันคุณภาพการศึกษา
3. มีโรงเรียนที่ได้มาตรฐานตามกรอบมาตรฐานของสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ในช่วงแผนพัฒนาการศึกษา ระยะที่ 8 และ 9 (2540 – 2549) เป็น จำนวนทุกปีทั้งในระดับอำเภอ ระดับจังหวัด และระดับกรม

การกำหนดมาตรฐานคุณภาพ ซึ่งเป็นกลไกอันสำคัญในกระบวนการประกันคุณภาพ การศึกษาประกอบด้วย มาตรฐานคุณภาพนักเรียน มาตรฐานการเรียนการสอน และมาตรฐาน การบริหาร แต่ละมาตรฐานจะประกอบด้วยตัวบ่งชี้ ตัวแปรที่บอกสภาพหรือคุณสมบัติซึ่ง สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติได้ปรับปรุงมาตรฐานโรงเรียนประถมศึกษา

ขึ้นตามกรอบความคิดในการจัดทำมาตรฐานโรงเรียน คือ ยึดองค์ประกอบของระบบการจัดการศึกษา ด้านกระบวนการและผลผลิต โดยเลือกสรรตัวแปรด้านกระบวนการที่สามารถนำไปสู่คุณภาพนักเรียนได้ รวมทั้งการวิเคราะห์ภารกิจและขอบข่ายงานการจัดการศึกษาของโรงเรียน องค์ประกอบสำคัญของกระบวนการพัฒนาคุณภาพมาตรฐานการศึกษามี 3 ประการด้วยกันคือ การควบคุมคุณภาพ การตรวจสอบคุณภาพและการประเมินคุณภาพ การกำหนดมาตรฐานโรงเรียนเป็นกิจกรรมสำคัญประการหนึ่งในเรื่องการควบคุมคุณภาพ ด้วยเหตุนี้จึงกล่าวได้ว่าการกำหนดมาตรฐานโรงเรียนเป็นกิจกรรมแรกของกระบวนการพัฒนาคุณภาพมาตรฐานการศึกษาในโรงเรียน ดังนั้นการให้ความสำคัญและเกิดการพัฒนาในเรื่องนี้ ควรจะมุ่งไปสู่ผู้บริหารการศึกษาทุกระดับว่าจะใช้เทคนิคกระบวนการใดที่จะทำให้การพัฒนามาตรฐานการศึกษาเป็นไปอย่างถูกต้องตรงตามความต้องการที่แท้จริง

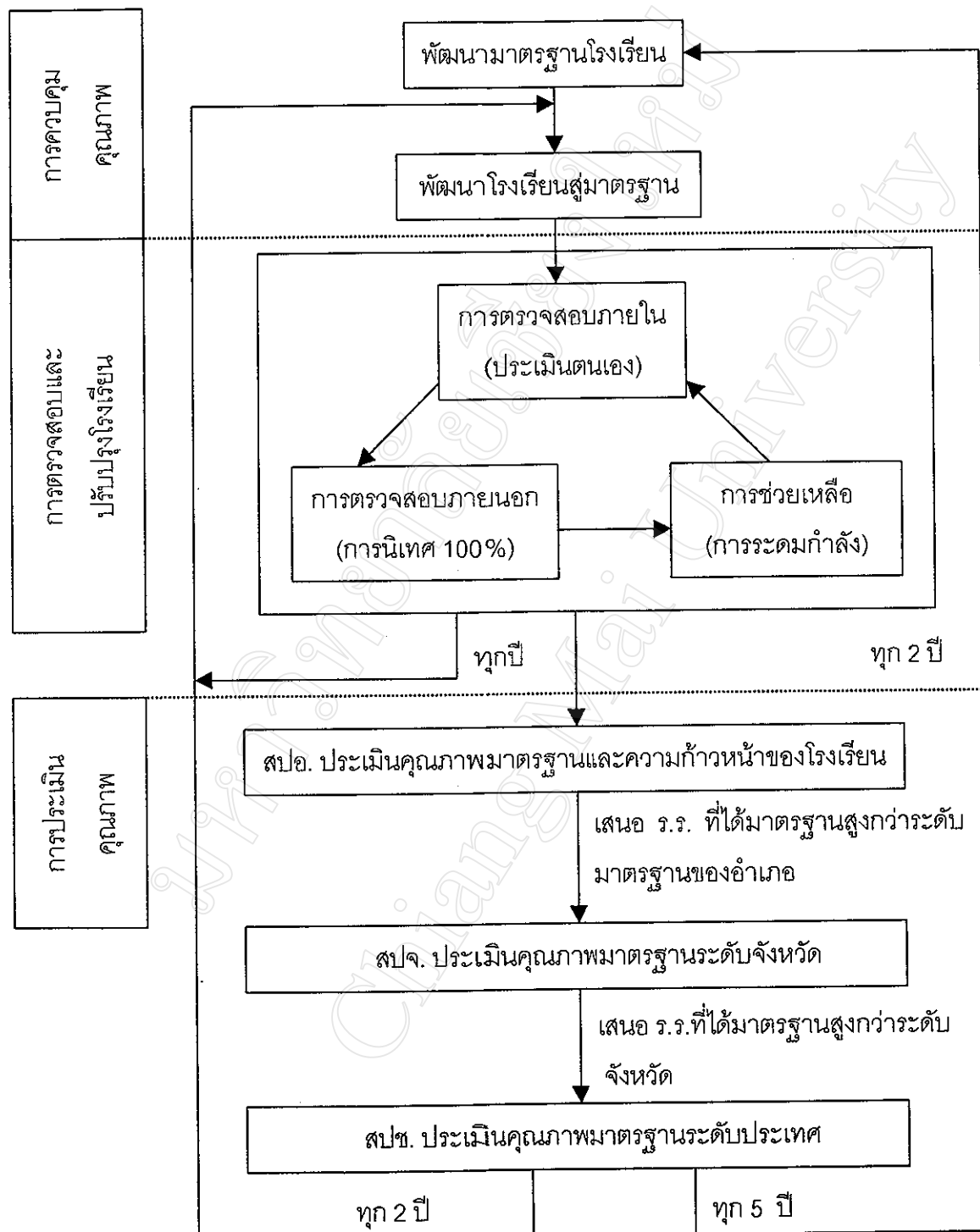
สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติได้กำหนดมาตรฐานโรงเรียนพุทธศักราช 2541 เป็นแกนกลางไว้สำหรับให้จังหวัด อำเภอ และโรงเรียน มีโอกาสได้ปรับขยายเป็นมาตรฐานตรงตามความประสงค์ของแต่ละท้องถิ่น เพื่อให้เป็นไปตามหลักความยืดหยุ่น และความเหมาะสมแก่หน่วยปฏิบัติ (สพช., 2541. หน้า 14) สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดลำปางได้นำมาตรฐานโรงเรียนพุทธศักราช 2541 ของสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติเข้าพิจารณาร่วมกับอำเภอต่าง ๆ เพื่อพัฒนากำหนด มาตรฐานโรงเรียนในระดับจังหวัดเป็นมาตรฐานโรงเรียนของสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดลำปาง ปีพุทธศักราช 2542 และสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอ ได้นำมาตรฐานโรงเรียนระดับจังหวัดมาปรับขยายเพื่อใช้ในการพัฒนาคุณภาพการศึกษาซึ่งเป็นเครื่องมือในการประเมินมาตรฐานโรงเรียนในสังกัดและให้โรงเรียนประถมศึกษาเป็นแนวทางปฏิบัติการพัฒนาเข้าสู่มาตรฐานคุณภาพการศึกษา โดยเริ่มประกาศใช้ตั้งแต่ภาคเรียนที่ 2 ปีการศึกษา 2542 เป็นต้นมา

สำนักงานการประถมศึกษาอำเภองาว เป็นหน่วยงานสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดลำปาง มีโรงเรียนประถมศึกษาในสังกัด จำนวน 35 โรงเรียน 8 สาขา แบ่งเป็น 4 กลุ่มโรงเรียน บุคลากร 258 คน นักเรียน 6,307 คน การจัดการศึกษาตั้งแต่ระดับก่อนประถมศึกษาจนถึงระดับมัธยมศึกษาตอนต้น แยกได้ตามการจัดการศึกษาแต่ละระดับคือ เปิดสอนตั้งแต่ระดับก่อนประถมศึกษาถึงระดับประถมศึกษา จำนวน 27 โรงเรียน เปิดสอนตั้งแต่ระดับก่อนประถมศึกษาถึงระดับมัธยมศึกษาตอนต้นจำนวน 8 โรงเรียน และในจำนวนนี้มีโรงเรียนที่อยู่ในเขตพื้นที่กันดารจำนวน 10 โรงเรียน ผู้ปกครองของนักเรียนประมาณร้อยละ

30 เป็นชาวไทยภูเขา นอกจากนั้นยังมีเด็กที่มีอายุครบในวัยเข้ารับการศึกษาระดับชั้น ซึ่งอยู่ในความดูแลของกรมการศึกษานอกโรงเรียน อีกส่วนหนึ่ง บทบาทหน้าที่ของสำนักงานการประถมศึกษาอำเภออาจ คือ สนับสนุน ส่งเสริม กำกับและช่วยเหลือให้โรงเรียนในสังกัดสามารถพัฒนางานให้เป็นไปตาม นโยบาย มาตรการ และเป้าหมายของการจัดการศึกษา

เนื่องจากกระบวนการประกันคุณภาพการศึกษาของสำนักงานการประถมศึกษาแห่งชาติ กำหนดให้สำนักงานการประถมศึกษาอำเภอประเมินคุณภาพมาตรฐานความก้าวหน้าของโรงเรียนตามระยะเวลาที่กำหนดเสนอสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด เพื่อประเมินคุณภาพมาตรฐานระดับจังหวัด เสนอสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติประเมินคุณภาพมาตรฐานระดับประเทศต่อไปดังแผนภูมิที่ 1

แผนภูมิที่ 1 กระบวนการประกันคุณภาพการศึกษาของ สปช.



ผู้วิจัยปัจจุบันดำรงตำแหน่งผู้ช่วยหัวหน้าประถมศึกษาอำเภอ ซึ่งมีหน้าที่ช่วยเหลืองานทุกงานในสำนักงานประถมศึกษาอำเภอ โดยเฉพาะงานหลักคือ งานนิเทศการศึกษา ในแผนปรับปรุงคุณภาพการศึกษาของอำเภอมีการนิเทศ 100% ได้กำหนดแนวปฏิบัติไว้ 3 ประการคือ การนิเทศอย่างทั่วถึง ต่อเนื่อง และมีคุณภาพ โดยสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอจะต้อง รับผิดชอบการดำเนินงานคือ 1. นิเทศติดตามผล และพัฒนาคุณภาพการศึกษาของโรงเรียนในความรับผิดชอบให้ครบถ้วนตามวาระที่กำหนด 2. แสวงหาจุดเด่น จุดด้อยของโรงเรียนร่วมคิด ร่วมแก้ปัญหา โดยใช้ข้อมูลข่าวสาร แนวคิด นวัตกรรมต่าง ๆ ที่เป็นประโยชน์ต่อการพัฒนา จนโรงเรียนบรรลุเป้าหมายในเรื่องนั้น ๆ 3. ประเมินคุณภาพโดยรวมของโรงเรียนในอำเภอ ในการศึกษาครั้งนี้มีความสนใจที่จะศึกษาสภาพปัจจุบันของโรงเรียนแต่ละโรงเรียน และภาพรวมทั้งอำเภอในด้านกระบวนการบริหารโรงเรียนก่อนพัฒนาเข้าสู่มาตรฐานคุณภาพการศึกษา เพื่อให้สามารถพัฒนาโรงเรียนแต่ละโรงเรียนไปตามมาตรฐานคุณภาพการศึกษาต่อไป

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษามาตรฐานคุณภาพด้านกระบวนการบริหารของโรงเรียนประถมศึกษาในสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอองว โดยใช้เกณฑ์มาตรฐานคุณภาพการศึกษาของสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอองว
2. เพื่อวิเคราะห์และนำเสนอสภาพปัจจุบัน ของโรงเรียนในสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอองว ปีการศึกษา 2543 ด้านกระบวนการบริหารโรงเรียน ก่อนการพัฒนาเข้าสู่มาตรฐานคุณภาพการศึกษาแก่ผู้เกี่ยวข้อง

ขอบเขตของการวิจัย

ก. ขอบเขตด้านประชากร

ประชากรที่ใช้ในการวิจัยเป็นบุคลากรในโรงเรียนประถมศึกษาในสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอองว จำนวน 35 โรงเรียน ซึ่งประกอบด้วย ผู้บริหารโรงเรียนจำนวน 35 คน ครูสายปฏิบัติการสอนจำนวน 233 คน รวมทั้งสิ้น 258 คน

ข. ขอบเขตด้านเนื้อหา

ขอบเขตของเนื้อหามุ่งศึกษาสภาพปัจจุบันที่ต้องพัฒนาของกระบวนการบริหารโรงเรียนตามมาตรฐานโรงเรียนประถมศึกษาของสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอจาว ปี 2542 คือ มาตรฐานด้านกระบวนการบริหารโรงเรียน

1. โรงเรียนใช้แผนเป็นเครื่องมือในการบริหารงานอย่างมีประสิทธิภาพ
2. โรงเรียนสนับสนุนให้บุคลากรเกิดความมุ่งมั่นในการพัฒนา
3. โรงเรียนจัดกิจกรรมหลากหลายเพื่อสนับสนุนการเรียนการสอน
4. โรงเรียนประสานความร่วมมือจากทุกฝ่ายเพื่อพัฒนาโรงเรียน
5. โรงเรียนประเมินผลการปฏิบัติงานอย่างเป็นระบบ

นิยามศัพท์เฉพาะ

มาตรฐานกระบวนการบริหารโรงเรียน หมายถึง การปฏิบัติตามเกณฑ์มาตรฐานการบริหารของโรงเรียนประถมศึกษาของสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอจาว ปี 2542

ผู้บริหารโรงเรียน หมายถึง ผู้ดำรงตำแหน่งหรือรักษาการในตำแหน่งครูใหญ่ อาจารย์ใหญ่ ผู้อำนวยการ

ครูสายปฏิบัติการสอน หมายถึง ข้าราชการครูที่ปฏิบัติการสอนในโรงเรียนสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอจาว

สภาพปัจจุบัน หมายถึง สภาพที่ได้ปฏิบัติตามมาตรฐาน และสภาพที่ยังไม่เป็นไปตามมาตรฐานและต้องพัฒนา

ประโยชน์ที่ได้รับการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ได้รับประโยชน์ดังนี้

1. ได้ข้อมูลเป็นข้อเสนอแนะแก่ทางโรงเรียนในสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอจาวใช้เป็นแนวทางในการพัฒนาโรงเรียนไปสู่มาตรฐานคุณภาพการศึกษาตามนโยบายการประกัน คุณภาพการศึกษา
2. ได้ข้อมูลนำไปใช้ในการวางแผนพัฒนาคุณภาพการศึกษาของอำเภอตลอดจนวางแผนในการนิเทศ กำกับ ติดตาม ของคณะกรรมการระดับอำเภอ
3. ข้อมูลที่ได้จากการวิจัย สามารถนำไปประกอบการพัฒนาคุณภาพการศึกษาของสำนักงานการประถมศึกษาอำเภออื่น ๆ ในจังหวัดลำปาง