

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหา

กระแสการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นอย่างรวดเร็วในยุคโลกาภิวัตน์ ผันวนกับความเจริญก้าวหน้าทางด้านเทคโนโลยีสารสนเทศ ทำให้สังคมโลกสามารถติดต่อสื่อสารถึงกันได้อย่างไร้พรมแดน อันนำมาซึ่งความจำเป็นที่แต่ละประเทศต้องเรียนรู้ที่จะปรับตัวให้ทันกับการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นอยู่ตลอดเวลา และเตรียมพร้อมที่จะเผชิญหน้ากับความท้าทายจากกระแสโลก โดยปัจจัยสำคัญที่จะเผชิญกับการเปลี่ยนแปลงและความท้าทายดังกล่าว ได้แก่ คุณภาพของคน

การจัดการศึกษาเพื่อพัฒนาคนให้มีคุณภาพจึงเป็นเรื่องที่มีความจำเป็นอย่างยิ่ง โดยการศึกษาต้องเป็นกระบวนการพัฒนาคนให้เต็มศักยภาพ การศึกษาต้องเป็นกระบวนการที่ทำให้ผู้เรียนได้รับความรู้และสร้างความรู้ได้ด้วยตนเอง การจัดการเรียนรู้จึงเน้นวิธีการเรียนรู้หรือวิธีการแสวงหาความรู้ด้วยรูปแบบและวิธีการที่หลากหลายจากแหล่งและสื่อต่าง ๆ อันจะนำไปสู่การเป็นบุคคลแห่งการเรียนรู้ รักการเรียนรู้อย่างต่อเนื่องตลอดชีวิต การจัดการศึกษาต้องเป็นจัดการเพื่อพัฒนาศักยภาพของผู้เรียนด้วยการเสริมสร้างพลังความสามารถด้านต่าง ๆ ที่มีอยู่ในตัวผู้เรียนให้ได้รับการพัฒนาอย่างเต็มที่ ทำให้เป็นคนที่มีรู้จักคิดวิเคราะห์ รู้จักแก้ปัญหา มีความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ รู้จักเรียนรู้ด้วยตนเอง สามารถปรับตัวให้ทันกับการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นอย่างรวดเร็ว มีคุณธรรม จริยธรรม และสามารถดำรงชีวิตอยู่ในสังคมได้อย่างเป็นสุข

นับตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน เป็นที่ทราบกันโดยทั่วไปว่า คุณภาพการจัดการศึกษาของไทยยังมีความแตกต่างกันในแต่ละพื้นที่ โดยเฉพาะระหว่างเขตเมืองกับเขตชนบทและภายในเขตเมืองเองก็มีสถานศึกษาเพียงบางแห่งเท่านั้นที่ได้รับความนิยมและการยอมรับเป็นพิเศษ และจากการประเมินคุณภาพการจัดการศึกษาของโรงเรียนมัธยมศึกษา สังกัดกรมสามัญศึกษา พบว่าโรงเรียนมีมาตรฐานต่างกัน ซึ่งส่งผลกระทบต่อการเคลื่อนย้ายของนักเรียน ทำให้เกิดปัญหาบางโรงเรียนไม่สามารถรับนักเรียนได้ บางโรงเรียนมีที่ว่างสำหรับนักเรียนจำนวนมาก สะท้อนให้เห็นคุณภาพทางวิชาการที่ต่ำกว่าหรือยังไม่ได้รับการยอมรับ โดยมีสาเหตุจากหลายองค์ประกอบ

อาทิ การบริหาร บุคลากร งบประมาณ อาคารสถานที่และชุมชน เป็นต้น ทำให้โดยภาพรวมแล้ว การจัดการศึกษาของไทย จึงยังคงเป็นที่วิพากษ์วิจารณ์ว่า (กรมสามัญศึกษา, 2540, 2542 ก)

1. ผู้จบการศึกษาในแต่ละระดับของหลักสูตรการศึกษาขั้นพื้นฐานยังไม่มีคุณภาพ ที่สังคมต้องการ จนแสดงถึงการไม่ตอบสนองต่อความต้องการของสังคม
2. ยังไม่มีมาตรฐานกลางที่สถานศึกษาต่าง ๆ พึ่งมีพึ่งประสงค์และพึงผลิตให้ได้ผล เท่าเทียมกันในการนำหลักสูตรไปใช้ในการจัดการเรียนการสอน
3. มีความสับสนและขาดสภาพสมดุลของแนวคิดต่าง ๆ เชิงนโยบาย เช่น การรวมอำนาจและการกระจายอำนาจ การควบคุมจากส่วนกลางและการให้สถานศึกษาเป็นอิสระหรืออยู่ในการดูแลของท้องถิ่น สัดส่วนของการบังคับวิชาเรียนและการปล่อยให้เลือกเรียนเสรี ความเข้มงวดและความยืดหยุ่นในมาตรฐานความรู้ความสามารถและคุณธรรมจริยธรรม
4. ขาดมาตรฐานที่กำกับ ติดตามให้สถานศึกษาดำเนินงานอย่างต่อเนื่องในการพัฒนาคุณภาพของการจัดการเรียนการสอนและการปฏิบัติต่าง ๆ ตามแนวทางการใช้หลักสูตรให้ได้ผลสำเร็จจริงจึง
5. ขาดแรงจูงใจหรือการเสริมแรงเพื่อยกย่องให้เกียรติ ให้รางวัลในความก้าวหน้าตามระบบตำแหน่งของผู้บริหารสถานศึกษาและคณะครูที่มีผลการปฏิบัติงานสอดคล้องกับมาตรฐานวิชาชีพ

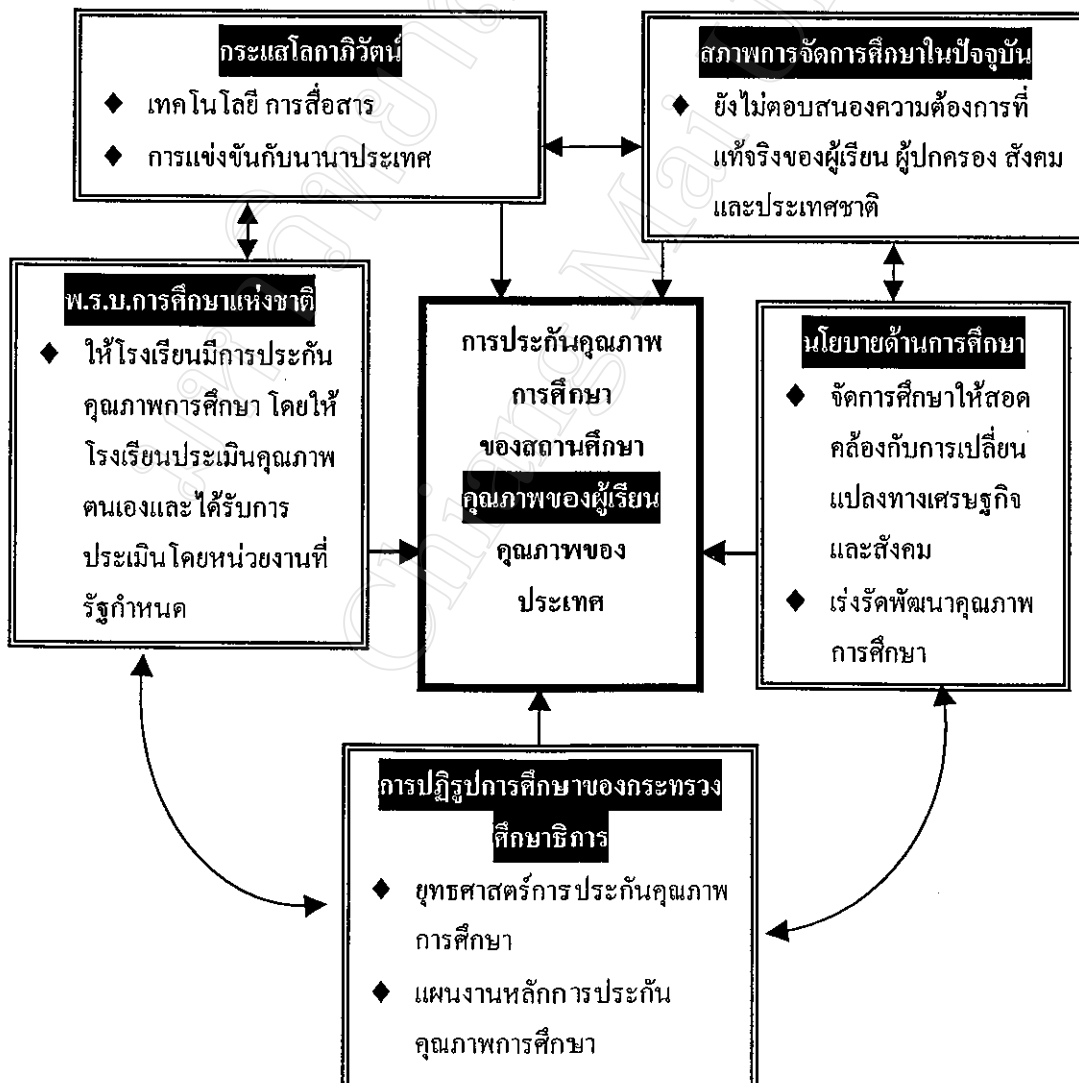
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้มีบทบัญญัติด้านการศึกษาไว้ว่า บุคคลย่อมมีสิทธิเสมอกันในการรับการศึกษาขั้นพื้นฐานไม่น้อยกว่าสิบสองปี ที่รัฐต้องจัดให้อย่างทั่วถึงและมีคุณภาพโดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย การจัดการศึกษาของรัฐนั้นต้องคำนึงถึงการมีส่วนร่วมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและเอกชน (มาตรา 43) โดยให้มีกฎหมายเกี่ยวกับการศึกษาแห่งชาติ ปรับปรุงการศึกษาให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคม สร้างเสริมความรู้และปลูกฝังจิตสำนึกที่ถูกต้อง เกี่ยวกับการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข (มาตรา 81)

เพื่อให้สอดคล้องกับบทบัญญัติด้านการศึกษาในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 จึงได้รับการตราขึ้นเป็นกฎหมายเกี่ยวกับการศึกษาแห่งชาติ ซึ่งได้กำหนดสาระสำคัญ 3 ประการ คือ ประการที่หนึ่ง การจัดการศึกษามุ่งให้คนไทยเป็นมนุษย์ที่สมบูรณ์ ทั้งร่างกาย จิตใจ สติปัญญา ความรู้และคุณธรรม ประการที่สอง การจัดการศึกษายึดหลักการศึกษาตลอดชีวิตและให้สังคมมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา ประการที่สาม กำหนดสิทธิและหน้าที่การศึกษาของบุคคล ครอบครัว องค์กรเอกชน สถาบันทางศาสนา

และสถานประกอบการ นอกจากนี้ในหมวดที่ 6 ของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 (มาตรา 47 – 49) ยังได้กำหนดให้มีระบบประกันคุณภาพการศึกษา เพื่อพัฒนาคุณภาพและมาตรฐานการศึกษาทุกระดับ โดยให้หน่วยงานต้นสังกัดและสถานศึกษาจัดให้มีระบบประกันคุณภาพภายในสถานศึกษา และให้ถือว่าการประกันคุณภาพเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการบริหารการศึกษาที่ต้องดำเนินการอย่างต่อเนื่อง และให้มีสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา เป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบในการประเมินและรับรองมาตรฐานการจัดการศึกษาของโรงเรียนทั่วประเทศ อย่างน้อยหนึ่งครั้งในทุกห้าปี และเสนอผลการประเมินต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและสาธารณชน (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, 2542)

จากที่กล่าวมาทั้งหมดนี้ สามารถระบุถึงเหตุผลความจำเป็นที่ทำให้โรงเรียนต้องดำเนินการให้มีการประกันคุณภาพการศึกษา ดังแผนภาพที่ 1.1

แผนภาพที่ 1.1 เหตุผลความจำเป็นในการดำเนินการประกันคุณภาพการศึกษา ของโรงเรียนมัธยมศึกษา



กรมสามัญศึกษาจึงได้เตรียมการพัฒนาระบบการประกันคุณภาพการศึกษา มาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2539 จนถึงปี พ.ศ. 2542 จึงได้ประกาศแนวทางการดำเนินงานประกันคุณภาพการศึกษาให้สถานศึกษานำไปปฏิบัติ โดยการจัดประชุมชี้แจงผู้บริหารโรงเรียนทั่วประเทศพร้อมทั้งจัดทำเอกสารชุดการประเมินคุณภาพการศึกษา จำนวน 4 เล่ม สำหรับปีงบประมาณ 2543 – 2544 กรมสามัญศึกษาได้จัดสรรงบประมาณให้ทุกจังหวัดดำเนินการประกันคุณภาพการศึกษา ขณะนี้การดำเนินการได้ผ่านช่วงระยะเวลาหนึ่ง ปรากฏว่าการพัฒนาระบบการประกันคุณภาพของโรงเรียนมัธยมศึกษา สังกัดกรมสามัญศึกษามีความแตกต่างกันมาก หลายโรงเรียนมีความก้าวหน้า แต่หลายโรงเรียนอยู่ในขั้นของการเริ่มต้นและยังประสบปัญหาหลายประการ (กรมสามัญศึกษา, 2542 ก)

ในบริเวณ 5 จังหวัดชายแดนภาคใต้ ได้แก่ จังหวัดสงขลา ยะลา นราธิวาส ปัตตานี และสตูล ถือว่าจังหวัดสงขลาเป็นจังหวัดที่มีลักษณะพิเศษที่แตกต่างไปจากจังหวัดอื่น ๆ นั่นคือ เป็นจังหวัดที่เป็นแหล่งรวมสถาบันการศึกษามากที่สุด ทั้งในระดับมัธยมศึกษา ระดับประกาศนียบัตรวิชาชีพ (ปวช.) ระดับประกาศนียบัตรวิชาชีพชั้นสูง (ปวส.) และระดับอุดมศึกษา โดยเฉพาะอย่างยิ่งสถาบันการศึกษาตั้งแต่ระดับประกาศนียบัตรวิชาชีพ (ปวช.) ขึ้นไป มักจะตั้งอยู่ในเขตอำเภอหาดใหญ่และอำเภอเมืองสงขลา ทำให้โรงเรียนมัธยมศึกษาในเขตอำเภอเมืองสงขลาและอำเภอหาดใหญ่ จึงเป็นโรงเรียนที่นักเรียนจากทุกอำเภอในจังหวัดสงขลาและจังหวัดใกล้เคียงมาสมัครเรียนเป็นจำนวนมาก ในขณะที่โรงเรียนมัธยมศึกษาในต่างอำเภอ มักจะมีแต่นักเรียนในพื้นที่เท่านั้นที่สมัครเข้าเรียน อีกทั้งผลสัมฤทธิ์ทางการเรียน โอกาสในการเรียนรู้ และความสามารถในการแข่งขันของนักเรียนมีความแตกต่างกันอย่างเห็นได้ชัด จากสภาพดังกล่าว ทำให้ผู้วิจัยสนใจที่จะศึกษาประเมินการดำเนินงาน โครงการประกันคุณภาพการศึกษาของโรงเรียนมัธยมศึกษา สังกัดกรมสามัญศึกษา จังหวัดสงขลา โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อวิเคราะห์ระดับความก้าวหน้าในการดำเนินงานโครงการประกันคุณภาพการศึกษา วิเคราะห์ปัจจัยที่มีความสัมพันธ์ต่อความก้าวหน้าในการดำเนินงานโครงการประกันคุณภาพการศึกษา รวมทั้งระบุถึงปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงานโครงการประกันคุณภาพการศึกษาของโรงเรียนมัศึกษาดังกล่าว เพื่อนำผลการศึกษามาเป็นข้อมูลเบื้องต้นสำหรับการวางแผนปรับปรุงการดำเนินงานโครงการประกันคุณภาพการศึกษาให้บรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่วางไว้

1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อวิเคราะห์ระดับความก้าวหน้าในการดำเนินงานโครงการประกันคุณภาพการศึกษา ของโรงเรียนมัธยมศึกษา สังกัดกรมสามัญศึกษา จังหวัดสงขลา
2. เพื่อวิเคราะห์ปัจจัยที่มีความสัมพันธ์ต่อความก้าวหน้าในการดำเนินงานโครงการประกันคุณภาพการศึกษา ของโรงเรียนมัธยมศึกษา สังกัดกรมสามัญศึกษา จังหวัดสงขลา
3. เพื่อระบุปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงานโครงการประกันคุณภาพการศึกษา ของโรงเรียนมัธยมศึกษา สังกัดกรมสามัญศึกษา จังหวัดสงขลา

1.3 สมมติฐานการวิจัย

1. โครงการประกันคุณภาพการศึกษาของโรงเรียนมัธยมศึกษา สังกัดกรมสามัญศึกษา จังหวัดสงขลา มีความก้าวหน้าในการดำเนินงานในระดับปานกลาง
2. ลักษณะส่วนบุคคลของผู้ให้ข้อมูลไม่มีความสัมพันธ์กับความก้าวหน้าในการดำเนินงานโครงการประกันคุณภาพการศึกษา ของโรงเรียนมัธยมศึกษา สังกัดกรมสามัญศึกษา จังหวัดสงขลา
3. ปัจจัยด้านความรู้ของบุคลากรในโรงเรียนเกี่ยวกับการประกันคุณภาพการศึกษา ความคิดเห็นของบุคลากรในโรงเรียนเกี่ยวกับโครงการประกันคุณภาพการศึกษา ปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงานโครงการ ฯ ระยะเวลาดำเนินงานโครงการ ฯ และขนาดของโรงเรียน มีความสัมพันธ์กับความก้าวหน้าในการดำเนินงานโครงการประกันคุณภาพการศึกษาของโรงเรียนมัธยมศึกษา สังกัด กรมสามัญศึกษา จังหวัดสงขลา

1.4 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ข้อมูลจากการวิจัยจะนำไปใช้กระตุ้นให้ผู้ที่เกี่ยวข้องรู้สึกรับผิดชอบในความก้าวหน้าในการดำเนินงานโครงการประกันคุณภาพการศึกษาที่กำลังดำเนินการอยู่และเพิ่มพูนองค์ประกอบต่าง ๆ ที่สนับสนุนต่อการดำเนินงานโครงการประกันคุณภาพการศึกษา ของโรงเรียนมัธยมศึกษา สังกัดกรมสามัญศึกษา จังหวัดสงขลา เพื่อให้โครงการประสบความสำเร็จเมื่อโครงการยุติลง

2. ข้อมูลที่ได้จากการวิจัยสามารถนำไปปรับปรุงแก้ไขปัญหาต่าง ๆ เกี่ยวกับการดำเนินงานโครงการประกันคุณภาพการศึกษาของโรงเรียนมัธยมศึกษา สังกัดกรมสามัญศึกษา จังหวัดอื่น ๆ ในภาคใต้ต่อไป

1.5 ขอบเขตการวิจัย

ในการวิจัยครั้งนี้มุ่งประเมินการดำเนินงานโครงการประกันคุณภาพการศึกษาของโรงเรียนมัธยมศึกษา สังกัดกรมสามัญศึกษา จังหวัดสงขลา โดยทำการศึกษาจากผู้บริหารโรงเรียน ผู้รับผิดชอบโครงการประกันคุณภาพการศึกษาของโรงเรียนและครูอาจารย์

1.6 นิยามศัพท์ทั่วไป

การประกันคุณภาพการศึกษา หมายถึง กระบวนการพัฒนาการศึกษาเพื่อสร้างความมั่นใจและเป็นหลักประกันต่อผู้เรียน ผู้ปกครอง ชุมชนและสังคมว่าสถานศึกษาสามารถจัดการศึกษาได้อย่างมีประสิทธิภาพ นักเรียนที่จบการศึกษามีคุณภาพ ตามมาตรฐานการศึกษาและเป็นที่ยอมรับของสังคม

การประเมินการดำเนินงานโครงการประกันคุณภาพการศึกษา หมายถึง กระบวนการให้คุณค่าเกี่ยวกับการปฏิบัติงานโครงการประกันคุณภาพการศึกษา ของโรงเรียนมัธยมศึกษา สังกัดกรมสามัญศึกษา จังหวัดสงขลา ว่ามีความก้าวหน้าในการดำเนินงานมากน้อยเพียงใด