

บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การประกันคุณภาพการศึกษากำลังได้รับการกล่าวถึงและให้ความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง ดังนั้นหน่วยงานต่าง ๆ ที่มีหน้าที่จัดการศึกษาต่างก็ตื่นตัวและตระหนักในเรื่องการประกันคุณภาพการศึกษา และนำมาเป็นเป้าหมายในการพัฒนาการศึกษาของแต่ละหน่วยงาน ด้วยเหตุที่ว่าการศึกษาเป็นปัจจัยสำคัญในการพัฒนาคุณภาพของประชาชนในประเทศ ดังนั้นในสาระสำคัญของแผนพัฒนาการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรม ระยะที่ 8 (พ.ศ.2540-2544) ของกระทรวงศึกษาธิการ จึงกำหนดจุดเน้นในการพัฒนาการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรม ไว้อย่างชัดเจนว่า การศึกษาขั้นพื้นฐานที่พึงเป็นสิทธิของปวงชนชาวไทยจำเป็นต้องยกระดับให้สูงขึ้น จัดให้กว้างขวางทั่วถึงและมีคุณภาพ เพื่อเป็นพื้นฐานในการพัฒนาคุณภาพชีวิตและการพัฒนาอาชีพ (ศูนย์สารสนเทศ สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ, 2541, หน้า 137)

แต่เมื่อพิจารณาการจัดการศึกษาไทยที่ผ่านมา พบว่าคุณภาพและศักยภาพของผลผลิตทางการศึกษาต้องพัฒนาอย่างเร่งด่วน จะเห็นได้จากรายงานสภาวะการศึกษาไทย ปี 2540 สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ [สกศ.] (2541 ข, หน้า 136) ได้วิเคราะห์ว่าขีดความสามารถในการเรียนรู้วิชาพื้นฐานที่สำคัญ โดยการประเมินผลคุณภาพการศึกษาของนักเรียนทั้งในระดับประถมศึกษาและมัธยมศึกษาโดยทั่วไป พบว่าสมรรถภาพของนักเรียนในด้านความรู้และความคิดยังอยู่ในระดับค่อนข้างต่ำ ความรู้ความสามารถในวิชาคณิตศาสตร์และวิทยาศาสตร์อยู่ในเกณฑ์ต่ำ ความสามารถในการใช้ภาษาทั้งภาษาไทยและภาษาอังกฤษในระดับมัธยมศึกษาอยู่ในเกณฑ์ที่ต้องปรับปรุง

นอกจากนี้เมื่อนำมาเปรียบเทียบผลการเรียนกับประเทศต่าง ๆ จากการเข้าร่วมโครงการประเมินผลการเรียนของ I.E.A. (International Association for Educational Achievement) ซึ่งเป็นองค์กรชั้นนำที่มีชื่อเสียง เป็นที่ยอมรับของโลก ในการเปรียบเทียบผลการเรียนระหว่างประเทศ โดยประเมินผลจากวิชาคณิตศาสตร์และวิทยาศาสตร์ ซึ่งมีประเทศที่เข้าร่วมโครงการ 41 ประเทศ ในระดับมัธยมศึกษาและ 26 ประเทศในระดับประถมศึกษา ผลการทดสอบปรากฏว่าในระดับประถมศึกษาปีที่ 4 นักเรียนจากประเทศไทยได้คะแนนอันดับที่ 22 ในวิชาคณิตศาสตร์ และอันดับที่ 24 ในวิชาวิทยาศาสตร์ จากประเทศต่าง ๆ 26 ประเทศ และได้คะแนนต่ำกว่าทุกประเทศในภูมิภาคเอเชียที่เข้าร่วมโครงการ อาทิ สิงคโปร์ เกาหลี ญี่ปุ่น และฮ่องกง (สกศ., 2541 ก, หน้า 28) ซึ่งเป็นที่ยืนยันได้ว่าการที่ประเทศเหล่านี้พัฒนาไปได้ไกลกว่าประเทศไทย ก็เพราะประเทศเหล่านี้มุ่งมั่นและเห็นความสำคัญในการพัฒนาคุณภาพและมาตรฐานการศึกษาของประเทศตนเองอยู่เสมอ เมื่อย้อนกลับมาพิจารณาสภาพการจัดการศึกษาไทยที่ผ่านมา แม้ว่าได้มีการขยายการรับนักเรียนในทุกระดับ แต่ก็ยังไม่สามารถครอบคลุมประชากรกลุ่มเป้าหมายอย่างเพียงพอ ยังมีเด็กกลุ่มด้อยโอกาสอีกประมาณ 400,000 คน ที่ยังไม่มีโอกาสเข้ารับการศึกษาขั้นพื้นฐาน (สกศ., 2541 ก, หน้า 5) จะเห็นได้ว่าในด้านปริมาณก็ยังไม่เป็นไปตามนโยบาย เมื่อมาดูด้านคุณภาพผลก็ยังไม่เป็นที่น่าพอใจ เพราะการพัฒนาคุณภาพและมาตรฐานการศึกษายังดำเนินการค่อนข้างน้อย การจัดการเรียนการสอนยังคงเน้นเนื้อหาวิชาและการท่องจำมากกว่าการพัฒนาความสามารถในการคิด วิเคราะห์ อีกทั้งอัตราตกซ้ำชั้น การออกกลางคัน ยังอยู่ในอัตราที่สูงพอสมควร (สกศ., 2541 ก, หน้า 134-135) และประเด็นสำคัญที่น่าพิจารณาอีกคือ สังคมได้ลงทุนเพื่อการศึกษาเป็นจำนวนไม่น้อย แต่ถ้าประชาชนชาวไทยที่เข้ารับการศึกษา ยังไม่ได้รับการศึกษาที่มีคุณภาพหรือได้มาตรฐานความต้องการที่จะพัฒนาคุณภาพชีวิตของคนไทยจะไม่บรรลุผล อีกทั้งเป็นการสูญเสียเงินงบประมาณการลงทุนของชาติ สาเหตุที่สำคัญประการหนึ่งคือ การจัดการศึกษาของไทยที่ผ่านมาไม่ได้ให้ความสำคัญเรื่องของการประเมินคุณภาพและมาตรฐานการศึกษาอย่างเพียงพอ (สกศ., 2540 ก, หน้า 3) ดังจะเห็นได้ว่าการดำเนินงานประเมินผลโดยหน่วยงานมีน้อยมาก ทั้งในเชิงปริมาณและคุณภาพ ทำให้ไม่สามารถนำมาใช้ปรับปรุงและยกระดับ

คุณภาพการศึกษาได้ อย่างไรก็ตามด้วยวิกฤตของปัญหาด้านคุณภาพการศึกษาผนวกกับกระแสการปฏิรูปสังคม การเมือง และภาวะการฉกฉวยเศรษฐกิจหลายหน่วยงานที่จัดการศึกษาได้ตื่นตัวหันมาร่วมมือ ระดมสมอง แสวงหาแนวทางในการแก้ไขเพื่อพัฒนาคน และในที่สุดก็ได้แนวคิดและแนวทางในการพัฒนาคนร่วมกันว่า ต้องพัฒนาคุณภาพของคนด้วยการพัฒนาคุณภาพการศึกษา (สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดพิษณุโลก, 2541, หน้า 1) ดังนั้นการประกันคุณภาพการศึกษาจึงเป็นมาตรการหนึ่งที่จะส่งเสริม ผลักดัน ให้แต่ละสถานศึกษาพัฒนาการจัดการศึกษาอย่างมีคุณภาพ ได้มาตรฐานตามเกณฑ์มาตรฐานกลาง (กรมวิชาการ, 2539, หน้า 3)

จากกระแสเรื่องการประกันคุณภาพการศึกษาทำให้หลายหน่วยงานเริ่มจัดทำแนวทางในการพัฒนาการศึกษาในหน่วยงานของตนเอง อาทิเช่น สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ [สพช.] ได้ประกาศนโยบายที่จะพัฒนาระบบการประถมศึกษาไปสู่ระบบที่จะประกันโอกาสประกันคุณภาพ และประกันประสิทธิภาพ หรือที่เรียกโดยทั่วไปว่า "นโยบาย 3 ประกัน" (สพช., 2541, คำนำ) หรือจะเป็นหน่วยงานของสำนักงานประสานปฏิรูปการศึกษา สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ ที่ได้เสนอมาตรการต่าง ๆ ในการยกระดับมาตรฐานของโรงเรียน ได้ให้แนวทางในการดำเนินการประกันคุณภาพการศึกษา เพราะเชื่อว่าการประกันคุณภาพการศึกษาเป็นมาตรการหนึ่งในการปฏิรูปการศึกษา เพื่อที่จะก่อให้เกิดความเชื่อมั่นว่าสถานศึกษาที่ได้รับรองมาตรฐานสามารถจัดการศึกษาได้อย่างมีคุณภาพ (สำนักงานประสานปฏิรูปการศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ, 2539, คำนำ)

สถาบันการศึกษาเอกชนมีฐานะเป็นหน่วยงานที่มีส่วนร่วมในการรับภาระการจัดการศึกษาในประเทศไทยทุกระดับ ตั้งแต่ก่อนประถมศึกษา ประถมศึกษา มัธยมศึกษา และอุดมศึกษาที่ต่ำกว่าระดับปริญญาตรี รวมทั้งการศึกษานอกระบบ ได้รับการคาดหวังให้จัดการศึกษาที่มีคุณภาพดีมาโดยตลอด แต่เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงของสภาพการณ์ต่าง ๆ ของสังคมไทยและสังคมโลกอย่างรวดเร็ว การศึกษาเอกชนก็จำเป็นต้องพัฒนาในเชิงคุณภาพขึ้นอีกมาก เพื่อให้เป็นทางเลือกที่ดีอีกทางหนึ่งของผู้รับบริการทางการศึกษา

เนื่องด้วยโรงเรียนเอกชนอยู่ภายใต้การดูแลกำกับของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษา
เอกชน [สช.] ซึ่งเป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่ส่งเสริมและสนับสนุนการจัดการศึกษาของโรงเรียน
เอกชน ได้พัฒนาแนวการรับรองมาตรฐานคุณภาพการศึกษาที่เน้นหลักการให้โรงเรียนพัฒนาและ
ประเมินตนเองอย่างต่อเนื่อง แล้วให้หน่วยงานภายนอกมีส่วนร่วมในการประเมินเพื่อเป็นันผล
โดยประกาศใช้เป็นระเบียบกระทรวงศึกษาธิการ ว่าด้วยการรับรองมาตรฐานคุณภาพการศึกษา
ของโรงเรียนเอกชน พ.ศ.2536 แทนระเบียบกระทรวงศึกษาธิการ ว่าด้วยการรับรองวิทยฐานะ
โรงเรียนราษฎร์ พ.ศ.2484 ทั้งนี้เพื่อเป็นการกระตุ้นให้โรงเรียนเอกชนมุ่งมั่นพัฒนา เพื่อยก
ระดับมาตรฐานคุณภาพการศึกษาของตนเองสู่ความเป็นเลิศและสร้างความมั่นใจ เชื่อถือศรัทธาแก่
ผู้เรียน ผู้ปกครอง ชุมชน สังคม และประเทศชาติ แนวทางหนึ่งในการแสดงออกซึ่งความมั่นใจ
เชื่อถือต่อผู้รับบริการการศึกษา ก็คือ การประกันคุณภาพการศึกษาของโรงเรียน ซึ่งการประกัน
คุณภาพการศึกษาของโรงเรียนเอกชนเน้นในเรื่องของการพัฒนาและประเมินตนเอง ซึ่งถือเป็น
กลไกสำคัญของการควบคุมคุณภาพภายในโรงเรียน และหากจะให้ส่งผลต่อคุณภาพการศึกษาที่
สอดคล้องกับความต้องการทั้งของผู้บริการและสังคม จำเป็นต้องอาศัยการมีส่วนร่วมของผู้เกี่ยวข้อง
ทั้งภายในและภายนอก ประสานร่วมมือกันจัดทำแผนหรือแนวทางการพัฒนาที่มุ่งสู่ผลงานที่ชัดเจน
สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชนได้ให้แนวการดำเนินการประกันคุณภาพ ซึ่งมีองค์ประกอบ
ที่มีความสำคัญมาก คือ การให้โรงเรียนเอกชนจัดทำและใช้ธรรมนูญโรงเรียนในการพัฒนาคุณภาพ
การจัดการศึกษาของตนเอง (สช., 2541 ข, หน้า 3-4) ซึ่งสอดคล้องกับคณะศึกษาไทยในยุค
โลกาภิวัตน์ที่กล่าวว่า ระบบการประกันคุณภาพที่ดีที่สุดนั้น แท้จริงแล้วน่าจะเป็นระบบที่พัฒนาขึ้นมา
เองในองค์กร เป็นเรื่องของการสำรวจและพัฒนาตนเองอย่างต่อเนื่อง (คณะศึกษาการศึกษาไทย
ในยุคโลกาภิวัตน์, 2540, หน้า 202)

ธรรมนูญโรงเรียนเป็นองค์ประกอบหลักที่สำคัญที่ทำให้โรงเรียนมีแผนพัฒนาคุณภาพการ
ศึกษาที่ชัดเจน มีระบบการบริหารคุณภาพ มีระบบการควบคุมคุณภาพและใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ
มีจุดเน้นของการพัฒนาคุณภาพการศึกษาตามความสามารถ ศักยภาพของโรงเรียน
(กรมวิชาการ, 2540, หน้า 1) โดยเริ่มจากข้อมูลพื้นฐาน (Baseline) ของโรงเรียน
ธรรมนูญโรงเรียนจึงเป็นสิ่งที่ช่วยให้โรงเรียนแต่ละโรงเรียนตรวจสอบคุณภาพตนเอง เพื่อให้

บังเกิดการเร่งเร้าคุณภาพการปฏิบัติ ระดมสรรพกำลัง เพื่อช่วยเสริมสร้างการปฏิบัติและเพียรพยายามปรับปรุงตนเองไปสู่มาตรฐานที่สมบูรณ์ จะเป็นแนวดำเนินการที่ช่วยเพิ่มความสำเร็จของการประกันคุณภาพการศึกษา (สงบ ลักษณะ, 2540, หน้า 22-23)

ธรรมนูญโรงเรียนจึงเป็นเรื่องสำคัญที่โรงเรียนจะต้องจัดทำขึ้นมา แต่ในขณะเดียวกัน ธรรมนูญโรงเรียนก็ยังเป็นเรื่องใหม่สำหรับอีกหลายโรงเรียน โรงเรียนต่าง ๆ ก็พยายามจัดทำธรรมนูญโรงเรียนขึ้นมา โดยจัดทำตามเอกสารคู่มือของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชน ที่ได้ให้แนวทางในการดำเนินการไว้ เป็นการจัดทำตามความเข้าใจและความพร้อมของแต่ละโรงเรียน ซึ่งมีปัญหาและอุปสรรคในการจัดทำค่อนข้างมาก เนื่องจากเป็นเรื่องใหม่ดังที่กล่าวมาแล้ว อย่างไรก็ตามมีโรงเรียนที่ได้จัดทำธรรมนูญโรงเรียนและผ่านขั้นตอนการนำธรรมนูญโรงเรียนไปใช้ มีการประเมินตนเองจนถึงแจ้งผลการประกันคุณภาพการศึกษาของตนเอง โรงเรียนเหล่านี้ได้ผ่านกระบวนการจัดทำในแต่ละองค์ประกอบของธรรมนูญโรงเรียน ซึ่งมีแง่คิดตลอดจนอุปสรรคในขั้นตอนการจัดทำหรือสิ่งอื่น อันจะเป็นแนวทางที่เป็นประโยชน์เพิ่มเติม เพื่อให้การจัดทำธรรมนูญโรงเรียนบรรลุผลสำเร็จ และสามารถนำไปใช้เป็นแผนแม่บทในการพัฒนาโรงเรียนได้อย่างเป็นรูปธรรม ผู้วิจัยจึงมีความสนใจที่จะศึกษาแนวทางพัฒนาธรรมนูญโรงเรียนของโรงเรียนเอกชน ที่ได้มีการแจ้งผลการประกันคุณภาพการศึกษาและกำลังอยู่ในขั้นตอนการขอรับรองมาตรฐานคุณภาพการศึกษาจากสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชน เพื่อข้อมูลที่ได้จากการศึกษาจะสามารถนำไปพัฒนาการจัดทำธรรมนูญโรงเรียนของโรงเรียนเอกชนต่อไป และเป็นการส่งเสริมให้มาตรฐานการประกันคุณภาพการศึกษาของโรงเรียนเอกชนบรรลุผล เป็นไปตามเจตนารมณ์ของการปฏิรูปการศึกษาและการพัฒนาคุณภาพการศึกษาของประเทศ

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

เพื่อศึกษาแนวทางพัฒนาธรรมนูญโรงเรียนของโรงเรียนเอกชน ในเขตการศึกษา 8

ขอบเขตของการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้มีขอบเขตดังนี้

1. ขอบเขตด้านประชากร

ประชากรในการศึกษาครั้งนี้ ได้แก่ คณะกรรมการอำนวยการโรงเรียนหรือคณะกรรมการโรงเรียนโรงเรียนเอกชน ประเภทสามัญศึกษา ในเขตการศึกษา 8 ที่แจ้งผลการประกันคุณภาพตนเอง และอยู่ในขั้นตอนขอรับรองมาตรฐานคุณภาพการศึกษาจากสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชน ในปีการศึกษา 2541

2. ขอบเขตด้านเนื้อหา

การศึกษาวิจัยครั้งนี้ มุ่งพัฒนาธรรมนูญโรงเรียนของโรงเรียนเอกชน ในเขตการศึกษา 8

ในการศึกษาครั้งนี้ได้ใช้แนวการพัฒนาธรรมนูญโรงเรียนของโรงเรียนเอกชน โดยอาศัยองค์ประกอบของธรรมนูญโรงเรียนและขั้นตอนและวิธีการจัดทำธรรมนูญโรงเรียนเป็นแนวทางการศึกษา ได้แก่

2.1 องค์ประกอบของธรรมนูญโรงเรียน

2.1.1 ภาพรวมของโรงเรียน (School Profile)

2.1.2 ปรัชญาและเป้าหมายของโรงเรียน (School Philosophy and Goals)

2.1.3 จุดเน้นในการพัฒนาคุณภาพการศึกษาของโรงเรียน (School Priorities)

2.1.4 การตรวจสอบและรายงาน (School Accountability)

2.1.5 ข้อกำหนดของบุคลากร (Code of Practice)

2.1.6 ข้อกำหนดและหลักปฏิบัติของนักเรียน (Student Code of Conduct)

2.1.7 แผนการเงินของโรงเรียน (Financial Plan)

2.2 ขั้นตอนและวิธีการจัดทำธรรมนูญโรงเรียน

2.2.1 โรงเรียนและคณะกรรมการโรงเรียนร่วมกันศึกษาวิเคราะห์ข้อมูลที่เกี่ยวข้องรวมทั้งปรัชญาและเป้าหมายของโรงเรียนที่ได้กำหนดไว้แล้ว เพื่อกำหนดหรือปรับปรุงปรัชญา และเป้าหมายของโรงเรียนให้เหมาะสม

2.2.2 กำหนดจุดเน้นในการพัฒนาแต่ละด้านให้ชัดเจน พร้อมทั้งกำหนดแผนและแนวทางพัฒนาจุดเน้นเหล่านั้นตามลำดับความสำคัญก่อนหลัง

2.2.3 จัดทำรายละเอียดของหัวข้ออื่น ๆ ที่โรงเรียนต้องการบรรจุไว้ในธรรมนูญโรงเรียน

2.2.4 การตรวจสอบความสมบูรณ์เรียบร้อยและคณะกรรมการโรงเรียนลงนามในธรรมนูญโรงเรียน

2.2.5 จัดพิมพ์และเผยแพร่ธรรมนูญโรงเรียน

นิยามศัพท์เฉพาะ

เพื่อให้เกิดความเข้าใจตรงกัน ผู้วิจัยจึงได้กำหนดนิยามศัพท์เฉพาะที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้ ดังนี้

โรงเรียนที่แจ้งผลการประกันคุณภาพการศึกษา หมายถึง โรงเรียนที่มีการจัดทำธรรมนูญโรงเรียน นำธรรมนูญโรงเรียนไปปฏิบัติ มีการประเมินตนเอง รายงานความก้าวหน้าคณะกรรมการโรงเรียนพิจารณาผลการดำเนินงาน และโรงเรียนแจ้งผลการประกันคุณภาพตนเอง และกำลังอยู่ในขั้นตอนการขอรับรองมาตรฐานคุณภาพการศึกษา ในปีการศึกษา 2541

การประกันคุณภาพการศึกษา หมายถึง การให้ความมั่นใจและสร้างความพึงพอใจแก่ผู้รับบริการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องว่าโรงเรียนเอกชน มีแนวทางจัดและพัฒนาคุณภาพการศึกษาที่ชัดเจนและสอดคล้องกับหลักการ นโยบาย และจุดเน้นของแผนการศึกษาของรัฐและโรงเรียนได้ปฏิบัติตามแนวทางดังกล่าวอย่างเป็นรูปธรรม เพื่อคุณภาพการศึกษาที่ดีของผู้เรียนแต่ละคนและทุกคน

การพัฒนาธรรมเนียมโรงเรียน หมายถึง การดำเนินงานเกี่ยวกับธรรมเนียมโรงเรียน ซึ่งรวมทั้งขั้นตอนในการเตรียมความพร้อมและการจัดทำธรรมเนียมโรงเรียน จนสามารถนำไปเป็นแนวทางในการดำเนินงานของโรงเรียนได้

ธรรมเนียมโรงเรียน หมายถึง เอกสารแสดงข้อตกลงร่วมกันของโรงเรียนและคณะกรรมการโรงเรียนที่ใช้เป็นแผนหรือแนวทางในการพัฒนาโรงเรียน เอกชนผู้จุดมุ่งหมายของการประเมินคุณภาพและการรับรองมาตรฐานคุณภาพการศึกษา ตามแนวทางการดำเนินงานของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชนตามระยะ เวลาที่ได้กำหนด

การประเมินตนเอง หมายถึง กระบวนการที่โรงเรียนตรวจสอบหรือประเมินการทำงานของตนเองทุกขั้นตอนการทำงานและครอบคลุมทุกเป้าหมาย จุดเน้นธรรมเนียมโรงเรียนและงานทั้งหมดของโรงเรียน แล้วมีการนำผลการประเมินไปพัฒนา ปรับปรุง การทำงานต่อไปอย่างต่อเนื่อง การประเมินตนเองจึงถือเป็นการตรวจสอบคุณภาพภายในของโรงเรียน โดยเป็นการตรวจสอบคุณภาพภายในของโรงเรียน โดยเป็นการตรวจสอบในแง่ประสิทธิผลและความคุ้มค่าของการบริหารจัดการ การเรียนการสอนและการใช้งบประมาณ

การรับรองมาตรฐานคุณภาพการศึกษา หมายถึง กลไกการตรวจสอบคุณภาพจากภายนอก เพื่อยืนยันความมั่นใจให้กับทุกฝ่ายว่าโรงเรียนได้จัดการศึกษาอย่างมีคุณภาพ และได้มาตรฐานเป็นที่ยอมรับ

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

ผลการวิจัยที่ได้จะเป็นแนวทางและข้อควรพิจารณาสำหรับศึกษา การจัดทำธรรมเนียมโรงเรียนของโรงเรียนเอกชน เพื่อให้ธรรมเนียมโรงเรียนที่จัดทำมีประสิทธิภาพ สามารถนำไปสู่การพัฒนาคุณภาพของโรงเรียนอย่างเป็นรูปธรรมต่อไป