

## บทที่ 1

### บทนำ

#### ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของชาติคุณภาพทรัพยากรมนุษย์เป็นหัวใจที่สำคัญยิ่งและคุณภาพทรัพยากรมนุษย์ส่วนหนึ่งมาจากการศึกษา ในปัจจุบันเป็นที่ยอมรับกันแล้วว่าการศึกษาคือเป็นพื้นฐานที่จะนำไปสู่การพัฒนาตนเองเป็นเบื้องต้น คนที่ได้รับการศึกษาอย่างเหมาะสมคือคนที่จะสามารถใช้ชีวิตอย่างถูกต้องตามครรลองคลองธรรมมีเป้าหมายสูงสุดที่จะนำความรู้ที่นำมาใช้ให้เกิดประโยชน์ต่อตนเองและสังคม สามารถอยู่ร่วมกับผู้อื่นได้อย่างมีความสุขดังนั้นการศึกษาจึงมิใช่การใช้ชีวิตระยะหนึ่งในโรงเรียนเท่านั้น แต่เป็นปัจจัยในการดำรงชีวิตที่ทุกคนต้องแสวงหาและเพิ่มพูนอยู่ตลอดเวลาซึ่งสอดคล้องกับเป้าหมายและยุทธศาสตร์ในการพัฒนาศักยภาพของคนไทยตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 (พ.ศ.2540–2544) ซึ่งได้กำหนดเป้าหมายเน้นการพัฒนาศักยภาพของคนทางด้านจิตใจให้เป็นคนดี มีคุณธรรม มีจิตสำนึกต่อส่วนรวม สามารถคิดวิเคราะห์บนหลักของเหตุผล มีการเรียนรู้อย่างต่อเนื่องตลอดชีวิต มีโลกทัศน์กว้าง (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2540, หน้า 23)

แม้การศึกษาจะเป็นกระบวนการสำคัญในการพัฒนาคนแต่ระบบการศึกษาที่มีคุณภาพและมีประสิทธิภาพเท่านั้นที่จะเอื้อต่อการพัฒนาศักยภาพและความสามารถตลอดจนคุณลักษณะต่าง ๆ ของคนที่จะเรียนรู้และพัฒนาตนเองได้อย่างต่อเนื่องตลอดชีวิต (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, มปป, หน้า 24) การจัดการศึกษาในระบบโรงเรียนจึงจำเป็นต้องตอบสนองโดยการพัฒนาคุณภาพของเยาวชนให้สอดคล้องกับความต้องการของสังคมทั้งในปัจจุบันและอนาคต ปัจจุบันสังคมเริ่มจับตามองและมีข้อสงสัยว่าจะเชื่อมั่นได้เพียงใดว่าโรงเรียนจะสามารถผลิตผู้จบการศึกษาที่มีความรู้ความสามารถ ทักษะ เจตคติ ค่านิยม คุณธรรมและคุณสมบัติต่างๆได้ตามความต้องการของสังคมและตามที่หลักสูตรได้กำหนดไว้และจะเชื่อได้เพียงใดว่าปัจจัยและกระบวนการให้การศึกษาของระบบโรงเรียนต่าง ๆ มีความเป็นมาตรฐานเดียวกันหรือใกล้เคียงกัน

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ ซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบด้านการศึกษาของชาติจึงได้จัดทำมาตรฐานการศึกษาแห่งชาติโดยวิเคราะห์ข้อมูลจากเอกสารเกี่ยวกับวิสัยทัศน์ ความเปลี่ยนแปลงของสังคมลักษณะของสังคมไทยและคนไทยที่พึงประสงค์ เป้าหมายและ แนวทางการจัดการศึกษา มาตรฐานการศึกษาของหน่วยงานต่าง ๆ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม แห่งชาติ ฉบับที่ 8 (พ.ศ.2540 –2544) และแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ ฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2540 – 2544) แล้วนำมาสังเคราะห์รวมจัดทำเป็นมาตรฐานการศึกษาแห่งชาติ (สำนักงานคณะกรรมการ การศึกษาแห่งชาติ, 2541, หน้า14) เพื่อเป็นแนวทางในการจัดการศึกษาทุกสังกัดและทุกระดับของชาติ ให้มีคุณภาพและมาตรฐานเดียวกัน

กระทรวงมหาดไทย โดยกรมการปกครองและสำนักบริหารการศึกษาท้องถิ่นในฐานะ หน่วยงานส่งเสริมสนับสนุนการจัดการศึกษาให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่นเทศบาลและเมืองพัทยาเห็น ควรให้มีการเร่งรัดพัฒนาคุณภาพการจัดการศึกษาให้มีคุณภาพและมาตรฐานตามเกณฑ์ มาตรฐานการศึกษาของชาติ จึงได้จัดทำมาตรฐานการศึกษาของโรงเรียนเทศบาลและเมืองพัทยาขึ้น และประกาศให้หน่วยงานและผู้รับผิดชอบดำเนินงานทางการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ถือเป็นเป้าหมายที่จะต้องจัดการศึกษาให้ได้ตามข้อกำหนดซึ่งเป็นคุณลักษณะที่พึงประสงค์ของ การศึกษาและเพื่อเป็นหลักสำหรับเทียบกำหนดเป็นคุณภาพขั้นต่ำที่ต้องการให้เกิดขึ้นในสถานศึกษา และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นคือโรงเรียนเทศบาลและเมืองพัทยาทุกแห่ง (สำนักบริหารการศึกษา ท้องถิ่น, 2541, หน้า 1) ทั้งนี้การกำหนดมาตรฐานการศึกษาของโรงเรียนเทศบาลและเมืองพัทยาที่ กำหนดขึ้นนั้นได้คำนึงถึงความสอดคล้องกับเกณฑ์มาตรฐานการศึกษาแห่งชาติของสถาบันส่งเสริม การประเมินคุณภาพและมาตรฐานการศึกษาแห่งชาติ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติและ เกณฑ์มาตรฐานการศึกษาตามหลักสูตรของกรมวิชาการ กระทรวงศึกษาธิการซึ่งได้กำหนดไว้เป็น 3 กลุ่มมาตรฐานใหญ่คือ กลุ่มมาตรฐานด้านคุณลักษณะของผู้เรียน กลุ่มมาตรฐานด้านกระบวนการ บริหารจัดการและกลุ่มมาตรฐานด้านปัจจัยหรือทรัพยากรทางการศึกษา (สำนักงานคณะกรรมการ การศึกษาแห่งชาติ, 2541, หน้า 7)

ในส่วนของการกำหนดมาตรฐานการศึกษาโรงเรียนเทศบาลและเมืองพัทยา ได้มีการกำหนด เกณฑ์มาตรฐานเพิ่มขึ้นอีก 1 กลุ่มมาตรฐานใหญ่ คือ กลุ่มมาตรฐานความพึงพอใจของชุมชนเพื่อให้ สอดคล้องกับระบบการประเมินคุณภาพการจัดการศึกษาของโรงเรียนเทศบาลและเมืองพัทยาที่ดำเนิน การมาตั้งแต่ปีการศึกษา 2528 เป็นต้นมา (สำนักบริหารการศึกษาส่วนท้องถิ่น, 2541, หน้า 3) และใน

ปี 2542 ได้มีการปรับปรุงเครื่องมือประเมินคุณภาพการศึกษาขึ้นมาใช้ใหม่เพื่อให้มีความเหมาะสม สอดคล้องกับเกณฑ์มาตรฐานทั้งในระดับท้องถิ่นและระดับชาติ การปรับปรุงเครื่องมือประเมินคุณภาพ การศึกษาครั้งนี้ นับเป็นความพยายามของกรมการปกครองครั้งสำคัญที่มีความมุ่งมั่นให้เกิด การพัฒนาการศึกษาโดยจัดให้มีการประเมินคุณภาพการจัดการศึกษาภายใต้ปรัชญา “ประเมินเพื่อ พัฒนาและยกระดับคุณภาพการศึกษาไปสู่ระบบการประกันคุณภาพการศึกษา” (สำนักบริหารการศึกษา ท้องถิ่น, 2542, หน้า 4)

ในการดำเนินการประเมินคุณภาพการจัดการศึกษาของ โรงเรียนเทศบาลและเมืองพัทยา เทศบาลนครเชียงใหม่ซึ่งเป็นหน่วยงานในสังกัดของกระทรวงมหาดไทยถือเป็นหน้าที่ภาระสำคัญใน การสนองนโยบายของสำนักบริหารการศึกษาท้องถิ่น กรมการปกครอง สำนักการศึกษาซึ่งเป็นส่วน งานที่รับผิดชอบในการจัดการศึกษาของเทศบาลนครเชียงใหม่และมีหน้าที่ในการดูแลในด้านการจัด การศึกษาภาคบังคับเพื่อให้บริการแก่คนในเขตในเขตเทศบาลนครเชียงใหม่ มีโรงเรียนในสังกัดจำนวน 11 โรงเรียน เปิดสอนในระดับชั้นเด็กก่อนวัยเรียน ระดับประถมศึกษา และในจำนวน 11 โรงเรียนมี โรงเรียนที่เปิดสอนเพิ่มในระดับมัธยมศึกษาตอนต้น (โรงเรียนขยายโอกาสทางการศึกษา) จำนวน 2 โรงเรียน สำนักการศึกษาเทศบาลนครเชียงใหม่ได้มอบนโยบายให้แก่โรงเรียนดำเนินการประเมิน คุณภาพการจัดการศึกษาของโรงเรียนโดยใช้แบบประเมินคุณภาพการจัดการศึกษาด้านปัจจัยทาง การศึกษาที่สำนักบริหารการศึกษาท้องถิ่นกำหนดให้พร้อมทั้งนำผลจากการวิเคราะห์ผลการประเมินไป พัฒนาคุณภาพการศึกษาของโรงเรียนให้เป็นไปตามเกณฑ์มาตรฐานและนำเสนอสรุปผลการวิเคราะห์ ระดับ โรงเรียนส่งไปยังสำนักการศึกษาเทศบาลนครเชียงใหม่เพื่อรวบรวมสรุปผลการวิเคราะห์ในระดับ เทศบาลและดำเนินการส่งต่อไปยังสำนักบริหารการศึกษาท้องถิ่นเพื่อสรุปผลการวิเคราะห์การประเมิน เป็นภาพรวมระดับเขตการศึกษาของกรมการปกครองส่วนท้องถิ่นต่อไป

แบบประเมินคุณภาพการจัดการศึกษาที่สำนักบริหารการศึกษาท้องถิ่นกำหนดให้โรงเรียน เทศบาลและเมืองพัทยาทุกโรงเรียนใช้ในการประเมินนั้นประกอบด้วยแบบประเมิน 4 ชุด คือ แบบประเมินคุณภาพการจัดการศึกษาด้านปัจจัยทางการศึกษา แบบประเมินคุณภาพการจัดการศึกษา ด้านกระบวนการบริหาร แบบประเมินคุณภาพการจัดการศึกษาด้านผลผลิต (คุณลักษณะนักเรียน) และ แบบประเมินคุณภาพการจัดการศึกษาด้านผลผลิต (ความสัมพันธ์กับชุมชน) ในแบบประเมินคุณภาพ การศึกษาทุกชุดได้กำหนดเกณฑ์มาตรฐานและตัวบ่งชี้มาตรฐานพร้อมทั้งมีเครื่องมือในการประเมินใน

แต่ละตัวบ่งชี้มาตรฐานยกเว้นแบบประเมินคุณภาพการจัดการศึกษา ด้านปัจจัยทางการศึกษาได้กำหนดเกณฑ์มาตรฐาน ตัวบ่งชี้มาตรฐานและเกณฑ์การประเมินอันดับคุณภาพมาให้ แต่ไม่มีเครื่องมือที่ใช้ประกอบในการประเมินคุณภาพแต่ละตัวบ่งชี้มาตรฐาน

ผู้วิจัยในฐานะมีส่วนเกี่ยวข้องข้องกับการจัดการศึกษาโรงเรียนสังกัดเทศบาลนครเชียงใหม่ มีความเห็นว่าถ้าได้สร้างเครื่องมือเพื่อประเมินคุณภาพการจัดการศึกษาด้านปัจจัยทางการศึกษาในแต่ละตัวบ่งชี้มาตรฐานตามเกณฑ์มาตรฐานการศึกษาด้านปัจจัยของโรงเรียนเทศบาลและเมืองพัทยา เพื่อใช้ประกอบกับแบบประเมินคุณภาพการจัดการศึกษาด้านปัจจัยทางการศึกษาที่สำนักบริหารการศึกษาท้องถิ่นกำหนดให้จะเป็นประโยชน์ต่อผู้ปฏิบัติหน้าที่ในฐานะกรรมการประเมินคุณภาพการศึกษาจะได้มีเครื่องมือที่มีคุณภาพประกอบการประเมินคุณภาพการจัดการศึกษาด้านปัจจัยทางการศึกษาของโรงเรียนในสังกัดเทศบาลนครเชียงใหม่และสามารถสรุปผลการประเมินได้ตรงกับสภาพที่เป็นจริงตามเกณฑ์มาตรฐาน เพื่อให้เทศบาลและกรรมการปกครองมีข้อมูลและสามารถสนับสนุนปัจจัยทางการศึกษาในเรื่องบุคลากร งบประมาณ วัสดุ อุปกรณ์อย่างเหมาะสมแก่โรงเรียนเพื่อให้โรงเรียนมีความพร้อมด้านปัจจัยทางการศึกษาตามเกณฑ์มาตรฐานสามารถจัดการศึกษาได้อย่างมีคุณภาพตามเกณฑ์มาตรฐานเพื่อเตรียมเข้าสู่ระบบการประกันคุณภาพการศึกษาต่อไปและเมื่อนำไปเสนอหัวหน้างานบริหารวิชาการ ซึ่งรับผิดชอบในงานด้านการประเมินคุณภาพการจัดการศึกษาของสำนักงานการศึกษาเทศบาลนครเชียงใหม่ก็ได้รับความสนใจต้องการอยากให้ผู้วิจัยดำเนินการสร้างเครื่องมือเพื่อใช้ประกอบในการประเมินมาตรฐานและตัวบ่งชี้ดังกล่าว

#### วัตถุประสงค์ของการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์ของการวิจัยคือ

1. เพื่อสร้างเครื่องมือประกอบการประเมินคุณภาพการศึกษาด้านปัจจัยทางการศึกษาของโรงเรียนสังกัดเทศบาลนครเชียงใหม่
2. เพื่อหาคุณภาพของเครื่องมือประกอบการประเมินคุณภาพการศึกษาด้านปัจจัยทางการศึกษาของโรงเรียนสังกัดเทศบาลนครเชียงใหม่
3. เพื่อสร้างคู่มือการใช้เครื่องมือประกอบการประเมินคุณภาพการศึกษาด้านปัจจัยทางการศึกษาของโรงเรียนสังกัดเทศบาลนครเชียงใหม่

### ขอบเขตของการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้กำหนดขอบเขตไว้ดังนี้

ประชากรที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้คือ คณะกรรมการประเมินคุณภาพการศึกษาด้านปัจจัยทางการศึกษาของโรงเรียนสังกัดเทศบาลนครเชียงใหม่ ภาคเรียนที่ 1 ปีการศึกษา 2543 จำนวน 11 โรงเรียน ซึ่งประกอบด้วย ผู้บริหารโรงเรียน พนักงานครู ผู้แทนสถานักเรียนแต่ละโรงเรียน จำนวนไม่น้อยกว่าโรงเรียนละ 3 คน คณะกรรมการโรงเรียนสังกัดเทศบาลนครเชียงใหม่ และผู้แทนของสำนักการศึกษา เทศบาลนครเชียงใหม่ อย่างน้อย 2 คน

เนื้อหาที่ใช้ในการศึกษาค้นคว้าครั้งนี้คือ เกณฑ์มาตรฐานและตัวบ่งชี้มาตรฐานด้านปัจจัยทางการศึกษาโรงเรียนเทศบาลและเมืองพัทยา 10 มาตรฐาน 45 ตัวบ่งชี้มาตรฐาน

### นิยามศัพท์เฉพาะ

ในการวิจัยครั้งนี้มีศัพท์บางคำที่ผู้วิจัยได้ใช้ในความหมายและขอบเขตจำกัด เพื่อให้มีความเข้าใจตรงกันในความหมาย ผู้วิจัยได้ให้นิยามศัพท์เฉพาะดังนี้

**การประเมินคุณภาพการศึกษา** หมายถึง การตรวจสอบผลการดำเนินการจัดการศึกษาที่โรงเรียนสามารถทำให้ผู้เรียนมีคุณลักษณะตามความคาดหวังและมาตรฐานที่ต้องการ

**ปัจจัยทางการศึกษา** หมายถึง ปัจจัยด้านบุคลากร ด้านงบประมาณ ด้านวัสดุครุภัณฑ์ และอื่น ๆ และด้านอาคารสถานที่ ตามเกณฑ์มาตรฐานและตัวบ่งชี้ด้านปัจจัยทางการศึกษา โรงเรียนเทศบาลและเมืองพัทยา จำนวน 10 มาตรฐาน 45 ตัวบ่งชี้มาตรฐาน

**ระดับคุณภาพ** หมายถึง คุณภาพของสภาพหรือการปฏิบัติในแต่ละมาตรฐานและตัวบ่งชี้มาตรฐานของสถานศึกษา

**เครื่องมือประกอบการประเมิน** หมายถึง เครื่องมือที่ใช้ในการตรวจสอบปัจจัยทางการศึกษาในด้าน บุคลากร ด้านงบประมาณ ด้านวัสดุครุภัณฑ์ และอื่น ๆ และด้านอาคารสถานที่ เพื่อให้สามารถระบุระดับคุณภาพของแต่ละตัวบ่งชี้มาตรฐานในเกณฑ์มาตรฐานที่กำหนดไว้ในแบบประเมินคุณภาพการศึกษาด้านปัจจัยของโรงเรียนเทศบาลและเมืองพัทยาที่ สำนักบริหารการศึกษาท้องถิ่นกำหนดให้

โรงเรียนเทศบาลและเมืองพัทยา หมายถึง โรงเรียนในสังกัดสำนักบริหารการศึกษาท้องถิ่น  
กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย

โรงเรียนสังกัดเทศบาลนครเชียงใหม่ หมายถึง โรงเรียนที่มีการจัดการศึกษาในระดับ  
ก่อนวัยเรียน ประถมศึกษาและมัธยมศึกษาตอนต้น (ขยายโอกาสทางการศึกษา) ในสังกัดสำนัก  
การศึกษา เทศบาลนครเชียงใหม่

สำนักการศึกษา หมายถึง หน่วยงานที่รับผิดชอบด้านการจัดการศึกษาของเทศบาล  
นครเชียงใหม่

ผู้บริหารการศึกษา หมายถึง ผู้อำนวยการสำนักการศึกษา ผู้อำนวยการส่วนส่งเสริม  
การศึกษาศาสนาและวัฒนธรรม และผู้อำนวยการส่วนบริหารการศึกษานของสำนักการศึกษาเทศบาล  
นครเชียงใหม่

หัวหน้างานบริหารวิชาการ หมายถึง ผู้ที่ดำรงตำแหน่งหัวหน้างานที่ทำหน้าที่บริหารงาน  
วิชาการของสำนักการศึกษาและได้รับมอบหมายให้รับผิดชอบการประเมินคุณภาพการศึกษาของสำนัก  
การศึกษา เทศบาลนครเชียงใหม่

ผู้บริหารสถานศึกษา หมายถึง ผู้ที่ดำรงตำแหน่งอาจารย์ใหญ่ ผู้ช่วยอาจารย์ใหญ่  
ผู้อำนวยการโรงเรียน ผู้ช่วยผู้อำนวยการโรงเรียน ในโรงเรียนสังกัดเทศบาลนครเชียงใหม่

หัวหน้าสายชั้น หมายถึง พนักงานครูในโรงเรียน ที่ทำหน้าที่ดูแลการเรียนและการสอนของ  
นักเรียนและครูในระดับชั้น ป.1-2 ป.3-4 ป.5-6 ม.1 ม.2 ม.3

หัวหน้ากลุ่มประสบการณ์ พนักงานครูในโรงเรียน ที่ทำหน้าที่ดูแลการเรียนและการสอนใน  
กลุ่มวิชาต่าง ๆ ในระดับประถมศึกษา

หัวหน้าหมวดวิชา พนักงานครูในโรงเรียน ที่ทำหน้าที่ดูแลการเรียนและการสอนในหมวด  
วิชาต่าง ๆ ในระดับมัธยมศึกษา

พนักงานครู หมายถึง บุคคลที่บรรจุแต่งตั้งในตำแหน่งพนักงานครูและลูกจ้างประจำ ปฏิบัติ  
การสอนเป็นครูในโรงเรียนสังกัดเทศบาลนครเชียงใหม่

คณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานของโรงเรียน หมายถึง บุคคลที่ได้รับแต่งตั้งเป็น  
คณะกรรมการ การศึกษาขั้นพื้นฐานของโรงเรียนในสังกัดเทศบาลนครเชียงใหม่

สถานักเรียน หมายถึง ผู้ที่ได้รับการเลือกตั้งให้ทำหน้าที่ในสถานักเรียนในโรงเรียนสังกัดเทศบาลนครเชียงใหม่ ในภาคเรียนที่ 1 ปีการศึกษา 2543 และได้รับการคัดเลือกให้ทำหน้าที่เป็นผู้แทนสถานักเรียนร่วมเป็นคณะกรรมการประเมินคุณภาพทางการศึกษาของโรงเรียน โรงเรียนละไม่น้อยกว่า 3 คน

### ประโยชน์ที่ได้รับจากการวิจัย

ในการวิจัยครั้งนี้มีประโยชน์ที่ได้รับคือ

1. สำนักการศึกษา เทศบาลนครเชียงใหม่มีเครื่องมือสำหรับประกอบการประเมินคุณภาพการศึกษาด้านปัจจัยทางการศึกษาของโรงเรียนสังกัดเทศบาลนครเชียงใหม่ที่มีคุณภาพในด้านความเที่ยงตรงและความเชื่อมั่น
2. สำนักการศึกษาเทศบาลนครเชียงใหม่จะสามารถสรุปผลข้อมูลด้านปัจจัยทางการศึกษาของโรงเรียนสังกัดเทศบาลนครเชียงใหม่ตามสภาพจริง เพื่อให้สำนักบริหารการศึกษาท้องถิ่น กรมการปกครองพิจารณาดำเนินการในมาตรฐานด้านปัจจัยของโรงเรียนสังกัดเทศบาลนครเชียงใหม่ เพื่อเตรียมเข้าสู่ระบบการประกันคุณภาพการศึกษาต่อไป
3. เพื่อเป็นแนวทางในการศึกษาหรือวิจัยเกี่ยวกับการสร้างเครื่องมือสำหรับประกอบการประเมินคุณภาพการจัดการศึกษาด้านอื่น ๆ ของโรงเรียนเทศบาลและเมืองพิทยา ต่อไป