

บทที่ 1

บทนำ

ภูมิหลัง

การจัดการศึกษาให้มีคุณภาพและได้มาตรฐานสอดคล้องกับความต้องการของบุคคล และสังคมมีความสำคัญยิ่ง ในการพัฒนาคนซึ่งเป็นทรัพยากรที่สำคัญที่สุดของประเทศ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2540 มาตรา 43 ระบุว่า บุคคลย่อมมีสิทธิเสมอกันในการรับการศึกษาขั้นพื้นฐานที่รัฐต้องจัดให้อย่างทั่วถึงและมีคุณภาพ มาตรา 81 ระบุว่ารัฐต้องจัดการศึกษาอบรมและสนับสนุนให้เอกชนจัดการศึกษาอบรมให้เกิดความรู้ คู่คุณธรรม การพัฒนาคุณภาพของผู้เรียน สถานศึกษาต้องมีการบริหารจัดการคุณภาพ อย่างเป็นระบบต่อเนื่อง การกำหนดวิสัยทัศน์ ภารกิจและมาตรฐานการศึกษาของสถานศึกษา อย่างชัดเจนเหมาะสม วางแผนพัฒนาคุณภาพและดำเนินงานตามแผน รวมทั้งการตรวจสอบ ทบทวน ปรับปรุงแก้ไข และรายงานผลการปฏิบัติงานอย่างสม่ำเสมอ โดยมีการประกัน คุณภาพการศึกษาเป็นกลไกสำคัญที่ผลักดันให้กระบวนการทำงานทุกระดับและกระบวนการ สอดรับกันเป็นระบบ ซึ่งอาศัยหลักการ วิธีการบริหาร จัดการคุณภาพ (Quality Management) สมัยใหม่ที่เน้นความมั่นใจให้กับทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องว่า ผู้เรียนจะได้รับ การศึกษาที่มีคุณภาพตาม มาตรฐานที่กำหนดไว้ (สำนักงานทดสอบทางการศึกษา. 2545 : 1-3)

พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 6 ระบุว่า การจัดการศึกษา ต้องเป็นไปเพื่อพัฒนาคุณภาพผู้เรียนให้เป็นมนุษย์ที่สมบูรณ์ทั้งร่างกายจิตใจ สติปัญญา ความรู้ คู่คุณธรรมและวัฒนธรรมในการดำรงชีวิตสามารถอยู่ร่วมกับผู้อื่นอย่างมีความสุข มาตรา 48 ระบุว่า ให้หน่วยงานต้นสังกัดและสถานศึกษาจัดให้มีระบบประกันคุณภาพภายใน สถานศึกษาและให้ถือว่าการประกันคุณภาพภายใน เป็นส่วนหนึ่งของการบริหารการศึกษา ที่ต้องดำเนินงานอย่างต่อเนื่อง มีการจัดทำรายงานประจำปีต่อหน่วยงานต้นสังกัด หน่วยงาน ที่เกี่ยวข้องและเปิดเผยต่อสาธารณชน เพื่อนำไปพัฒนาคุณภาพและมาตรฐานการศึกษาและ รองรับการประกันคุณภาพภายนอก และให้สถานศึกษาจัดเตรียมเอกสาร หลักฐานต่าง ๆ ที่มี ข้อมูลเกี่ยวข้องกับสถานศึกษา ให้บุคลากรและคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ผู้ปกครองและผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับสถานศึกษาให้ข้อมูลเพิ่มเติมในส่วน ที่พิจารณาเห็นว่า

เกี่ยวข้องกับกาปฏิบัติงานตามคำร้องขอของสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษาภายนอกสถานศึกษา ตามมาตรา 50 (สำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา. 2547 : 5,29-30)

นโยบายการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองท้องถิ่น ระยะ 15 ปี (2545-2459) กำหนดให้พัฒนาคุณภาพมาตรฐานและจัดระบบประกันคุณภาพการศึกษาทุกระดับ และทุกประเภทการศึกษา จัดทำเกณฑ์มาตรฐานการศึกษาของสถานศึกษา โดยความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองท้องถิ่น และสถานศึกษาเพื่อกำหนดเป้าหมายคุณภาพการศึกษา ให้สอดคล้องกับมาตรฐานการศึกษาชาติและให้หน่วยงานต้นสังกัดและสถานศึกษา จัดให้มีระบบการประกันคุณภาพภายใน เพื่อรองรับระบบประกันคุณภาพภายนอกตามระบบประกันคุณภาพการศึกษา เพื่อพัฒนาคุณภาพการศึกษาให้มีคุณภาพและมาตรฐานที่กำหนด (สำนักการศึกษาท้องถิ่น. 2544 : 8) ลักษณะของระบบประกันคุณภาพที่ดีเห็นได้จาก

- 1) มีระบบการทำงานด้านการประกันคุณภาพอย่างเป็นระบบและผสมผสานกับการปฏิบัติ ตามปกติ
- 2) มีกระบวนการทำงานด้านการประกันคุณภาพที่เป็นระบบและต่อเนื่อง
- 3) มีการประเมินภายในที่ประเมินตามสภาพจริงเพื่อพัฒนาการเรียนรู้อการสอนและการบริหารจัดการที่ดี
- 4) มีการจัดการเรียนการสอนและการบริหารจัดการที่เน้นผู้เรียนเป็นสำคัญ

(สำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา. 2546 : 10)

การจัดการศึกษาเป็นเรื่องที่ต้องมีการจัดการ โดยมีเป้าหมายมีมาตรฐานและมีคุณภาพ เพราะยอมทำให้การศึกษามีทิศทางดำเนินการอย่างเป็นระบบคุ้มค่า บทบาทสำคัญของสถานศึกษาในการจัดการศึกษา คือ การวางแผน การจัดทำหลักสูตรและการจัดกิจกรรมการเรียนการสอน รวมทั้งกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการเรียนรู้ของนักเรียน จัดและบริการชั้นเรียน ดูแลรักษาอุปกรณ์ตลอดจนอาคารสถานที่ การบริหารงานในสถานศึกษา การจัดเนื้อหาสาระและกิจกรรมในการเรียนรู้ให้เหมาะสมกับความสนใจและความถนัดของผู้เรียน คำนึงถึงความแตกต่างระหว่างบุคคล ฝึกทักษะชีวิตคิด สถานศึกษามีหน้าที่ฝึกฝนให้ผู้เรียนรู้จักการเผชิญสถานการณ์และปัญหาต่าง ๆ สามารถนำความรู้มาประยุกต์ใช้ในการแก้ปัญหาชีวิตประจำวัน จัดให้ผู้เรียนได้เรียนรู้จากประสบการณ์จริง โดยครูและสถานศึกษาควรเปิดโอกาสให้ผู้เรียนได้ฝึกปฏิบัติและเสริมสร้างบรรยากาศให้ผู้เรียน รักการอ่าน เพื่อจะได้สนใจใฝ่เรียนรู้อย่างต่อเนื่อง สนับสนุนให้ผู้สอนสามารถจัดบรรยากาศสภาพแวดล้อมสื่อการเรียน และส่งเสริมการเรียนรู้ในลักษณะต่าง ๆ ทุกเวลา สถานที่และประสานความร่วมมือกับผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่าย (สำนักงานปฏิรูปการศึกษา. 2545 : 51-53)

รุ่ง แก้วแดง (2544 : 27-28) ได้กล่าวถึงปัญหาระบบประกันคุณภาพการศึกษา ในสถานศึกษา อันเกี่ยวกับตัวครูและผู้บริหารสถานศึกษา ที่ไม่เข้าใจกระบวนการตรวจสอบ ที่เป็นระบบ การนำเอาระบบของต่างประเทศมาใช้จำเป็นต้องศึกษาให้รอบคอบ ควรคำนึงถึง ประเด็นปัญหา ให้ถ่องแท้ครบถ้วน โดยเฉพาะความแตกต่างด้านวัฒนธรรมการเปลี่ยนแปลง ใดๆ ก็ตามจะต้องใช้ความพยายามสูงกว่าจะเข้าใจยอมรับและปฏิบัติได้ การประกันคุณภาพ การศึกษามีจุดมุ่งหมายเพื่อปรับปรุงคุณภาพการศึกษาของผู้เรียนเป็นสำคัญ

จากความเป็นมาและความสำคัญการดำเนินงานพัฒนาการจัดการเรียนรู้ให้มี ประสิทธิภาพ ประสิทธิผลสอดคล้องกับมาตรฐานการจัดการศึกษาและรองรับการประเมิน ภายนอก สำนักงานเทศบาลเมืองมหาสารคาม จังหวัดมหาสารคาม ได้เข้าร่วมกับสถาบันวิจัย และพัฒนาการเรียนรู้ สำนักรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพศึกษานำระบบคุณภาพ มาใช้ในการพัฒนาการศึกษา สถานศึกษาในสังกัดสำนักงานเทศบาลเมืองมหาสารคาม จำนวน 7 แห่ง สถานศึกษาที่จัดการศึกษาระดับปฐมวัยถึงระดับชั้นประถมศึกษาปีที่ 6 จำนวน 3 แห่ง ได้แก่ โรงเรียนเทศบาลสามัคคีวิทยา โรงเรียนเทศบาลโพธิ์ศรี โรงเรียนเทศบาล บ้านแมค สถานศึกษาที่จัดการศึกษาภาคบังคับ 9 ปี (ปฐมวัยถึงระดับชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 3) มีจำนวน 4 แห่ง ได้แก่โรงเรียนเทศบาลบูรพาพิทยาคาร โรงเรียนเทศบาลศรีสวัสดิ์วิทยา โรงเรียนเทศบาลบ้านส่องนางใย โรงเรียนเทศบาลบ้านค้อ ซึ่งได้พัฒนาระบบคุณภาพ ระบบหลัก 3 ระบบ ได้แก่ ระบบการเรียนรู้ ระบบดูแลช่วยเหลือนักเรียน ระบบกิจกรรม นักเรียน ระบบสนับสนุน 7 ระบบ ได้แก่ ระบบการนำองค์กร ระบบยุทธศาสตร์ ระบบ บริหารจัดการ ระบบดูแลคุณธรรมจริยธรรมในวิชาชีพ ระบบพัฒนาบุคลากร ระบบชุมชน สัมพันธ์และระบบสารสนเทศ จากสรุปผลการประเมินทบทวนของระบบการเรียนรู้ สถานศึกษาในสังกัดเทศบาลเมืองมหาสารคาม พบว่า ระบบการเรียนรู้ ซึ่งเป็นระบบหลักที่มีความสำคัญในการพัฒนาคุณภาพการเรียนรู้ของผู้เรียน มีจุดที่ควรพัฒนาหรือจุดที่อุปสรรค ปัญหาการดำเนินงานที่สำคัญคือ ครูบางส่วนขาดความรู้ความใจ และไม่ตระหนักถึง ความสำคัญในการปฏิบัติงานตาม วิธีการมาตรฐานที่สถานศึกษากำหนด แบบบันทึก มาตรฐานจำนวนมาก เกิดความซ้ำซ้อนในการปฏิบัติงานและปัญหาการติดตามประเมิน คุณภาพของระบบ ซึ่งเป็นผลกระทบต่อจัดการเรียนการสอน เพิ่มภาระงานให้แก่ครูผู้สอน (กองการศึกษาเทศบาลเมืองมหาสารคาม. 2549 : 6-7)

ผู้วิจัยในฐานะผู้บริหารสถานศึกษา ซึ่งมีความสำคัญต่อการส่งเสริมสนับสนุน การศึกษา การจัดการเรียนรู้โดยเน้นผู้เรียนเป็นสำคัญ ผู้เรียนสามารถพัฒนาศักยภาพของ

ตนเองตามความถนัดและความสนใจได้รับประสบการณ์ตรงอย่างมีคุณภาพตามมาตรฐานการศึกษา จึงสนใจศึกษาปัญหาการดำเนินงานตามระบบการเรียนรู้ของพนักงานครูเทศบาลสังกัดสถานศึกษา สำนักงาน เทศบาลเมืองมหาสารคาม จังหวัดมหาสารคาม เพื่อนำผลที่ได้จากการศึกษาไปปรับปรุงแก้ไข และพัฒนาแนวทางการดำเนินงานตามระบบการเรียนรู้ของพนักงานครูเทศบาลสังกัดสถานศึกษา สำนักงานเทศบาลเมืองมหาสารคาม จังหวัดมหาสารคาม ให้เกิดความเชื่อมั่นต่อผู้เรียน ผู้ปกครองและชุมชน

กรอบแนวคิดการวิจัย

การศึกษาปัญหาการดำเนินงานตามระบบการเรียนรู้ของพนักงานครูเทศบาล สังกัดสถานศึกษา สำนักงานเทศบาลเมืองมหาสารคาม จังหวัดมหาสารคามครั้งนี้ ผู้วิจัยมุ่งศึกษาปัญหาการดำเนินงานตามระบบการเรียนรู้ของพนักงานครูเทศบาลสังกัดสถานศึกษา สำนักงานเทศบาลเมืองมหาสารคาม จังหวัดมหาสารคาม ตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 48 และสถาบันวิจัยและพัฒนาการเรียนรู้ โดยนำระบบคุณภาพ PDCA มาใช้ในการพัฒนา จำแนกเป็น 3 ด้าน คือ ด้านปัจจัยความสำเร็จของระบบการเรียนรู้ ด้านการปฏิบัติงานตามกระบวนการมาตรฐานระบบการเรียนรู้ และด้านการประเมินทบทวนระบบ

ตัวแปรอิสระ		ตัวแปรตาม
พนักงานครูเทศบาลสังกัดสถานศึกษา สำนักงานเทศบาลเมืองมหาสารคาม จำแนกตามบทบาทหน้าที่ ดังนี้	P	ปัญหาการดำเนินงานตามระบบการเรียนรู้ของพนักงานครูเทศบาลสังกัดสถานศึกษา สำนักงานเทศบาลเมืองมหาสารคาม จังหวัดมหาสารคาม จำแนกเป็น 3 ด้าน ดังนี้
1. ทีมนำ	D	1. ด้านปัจจัยความสำเร็จของระบบการเรียนรู้
2. ทีมพัฒนา	→	2. ด้านการปฏิบัติงานตามกระบวนการมาตรฐานระบบการเรียนรู้
3. ทีมทำ	C	3. ด้านการประเมินทบทวนระบบ
	A	

แผนภูมิที่ 1 กรอบแนวคิดการวิจัย

วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อศึกษาระดับปัญหาการดำเนินงานตามระบบการเรียนรู้ของพนักงานครูเทศบาล สังกัดสถานศึกษา สำนักงานเทศบาลเมืองมหาสารคาม จังหวัดมหาสารคาม ทั้งโดยรวมและรายด้าน
2. เพื่อเปรียบเทียบระดับปัญหาการดำเนินงานตามระบบการเรียนรู้ของพนักงานครูเทศบาลสังกัดสถานศึกษา สำนักงานเทศบาลเมืองมหาสารคาม จังหวัดมหาสารคาม ที่มีบทบาทหน้าที่ต่างกัน ทั้งโดยรวมและรายด้าน
3. เพื่อรวบรวมข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการดำเนินงานตามระบบการเรียนรู้ของพนักงานครูเทศบาลสังกัดสถานศึกษา สำนักงานเทศบาลเมืองมหาสารคาม จังหวัดมหาสารคาม

สมมติฐานการวิจัย

ปัญหาการดำเนินงานตามระบบการเรียนรู้ของพนักงานครูเทศบาลสังกัดสถานศึกษา สำนักงานเทศบาลเมืองมหาสารคาม จังหวัดมหาสารคาม ตามบทบาทหน้าที่ ระหว่างทีมงานพัฒนา และทีมทำ มีความแตกต่างกันทั้งโดยรวมและรายด้าน

ขอบเขตการวิจัย

ในการวิจัยครั้งนี้ เป็นการศึกษาเกี่ยวกับปัญหาการดำเนินงานตามระบบการเรียนรู้ของพนักงานครูเทศบาลสังกัดสถานศึกษา สำนักงานเทศบาลเมืองมหาสารคาม จังหวัดมหาสารคาม ซึ่งประกอบด้วยประชากร และตัวแปรที่ใช้ในการวิจัย ดังต่อไปนี้

1. ประชากร การวิจัยครั้งนี้ศึกษารวบรวมข้อมูลจากประชากรที่เป็นพนักงานครูเทศบาล สังกัดสถานศึกษา สำนักงานเทศบาลเมืองมหาสารคาม จังหวัดมหาสารคาม จำนวน 7 แห่ง มีพนักงานครูเทศบาล รวมทั้งสิ้นจำนวน 168 คน ดังนี้

1.1 ผู้บริหารสถานศึกษา	จำนวน	16 คน
1.2 ครู	จำนวน	152 คน
	รวม	168 คน

2. ตัวแปรที่ใช้ในการวิจัย

2.1 ตัวแปรต้น ได้แก่ พนักงานครูเทศบาลสังกัดสถานศึกษา สำนักงานเทศบาลเมืองมหาสารคาม จังหวัดมหาสารคาม จำแนกเป็น

2.1.1	ทีมนำ	จำนวน	16 คน
2.1.2	ทีมพัฒนา	จำนวน	35 คน
2.1.3	ทีมทำ	จำนวน	117 คน
		รวม	168 คน

2.2 ตัวแปรตาม ได้แก่ ปัญหาการดำเนินงานตามระบบการเรียนรู้ของพนักงานครูเทศบาลสังกัดสถานศึกษา สำนักงานเทศบาลเมืองมหาสารคาม จังหวัดมหาสารคาม ตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 48 และสถาบันวิจัยและพัฒนาการเรียนรู้ โดยนำวงจรคุณภาพ PDCA มาใช้ในการพัฒนาระบบการเรียนรู้ จำนวนเป็น 3 ด้าน ได้แก่

- 2.2.1 ด้านปัจจัยความสำเร็จของระบบการเรียนรู้
- 2.2.2 ด้านการปฏิบัติงานตามกระบวนการมาตรฐานระบบการเรียนรู้
- 2.2.3 ด้านการประเมินทบทวนระบบ

นิยามศัพท์เฉพาะ

1. มาตรฐานการศึกษา หมายถึง ข้อกำหนดเกี่ยวกับคุณลักษณะคุณภาพที่พึงประสงค์ ตามมาตรฐานที่ต้องการให้เกิดขึ้นในสถานศึกษา เพื่อใช้เป็นหลักในการเทียบเคียงสำหรับการส่งเสริม กำกับดูแล การตรวจสอบการประเมินผลและการประกันคุณภาพการศึกษา
2. ระบบคุณภาพ หมายถึง การวางระบบดำเนินงานในสถานศึกษาให้เกิดผลลัพธ์ตามมาตรฐาน ตัวชี้วัด มีวิธีการดำเนินงานที่เป็นมาตรฐานและบันทึกหลักฐานไว้เป็นปัจจุบัน
3. ระบบการเรียนรู้ หมายถึง ระบบคุณภาพอันเกี่ยวกับการจัดการเรียนการสอน หลักสูตรและการนำหลักสูตรไปใช้ การจัดการเรียนรู้ที่เน้นผู้เรียนเป็นสำคัญ วัสดุอุปกรณ์ สื่อการสอน กิจกรรมส่งเสริมการเรียนรู้ การวัดผลประเมินผล การพัฒนาการเรียนรู้และแก้ไขปัญหาการเรียนรู้ที่เป็นกระบวนการมาตรฐานเพื่อให้ผู้เรียนมีคุณภาพตามมาตรฐานการศึกษา
4. ปัจจัยความสำเร็จระบบการเรียนรู้ หมายถึง สิ่งที่ส่งผลให้การดำเนินงานตามระบบการเรียนรู้ บรรลุวัตถุประสงค์ ได้แก่ ด้านคน ด้านระบบและด้านการจัดการ

5. การปฏิบัติงานตามกระบวนการมาตรฐานระบบการเรียนรู้ หมายถึง การดำเนินงานตามขบวนการมาตรฐาน วิธีการมาตรฐานและบันทึกหลักฐานการดำเนินงานไว้เป็นปัจจุบันตามขั้นตอนของระบบเรียนรู้ที่สถานศึกษากำหนด
6. การประเมินทบทวนระบบ หมายถึง การติดตามตรวจสอบ ประเมินผล การดำเนินงานตามระบบการเรียนรู้
7. ทีมนำ หมายถึง ผู้อำนวยการสถานศึกษาและรองผู้อำนวยการสถานศึกษา มีบทบาทในการชี้แนะ กำหนดทิศทางการพัฒนาและเป็นผู้ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในสถานศึกษา และเสริมสร้างการรวมพลังในการทำงานให้ทุกคน
8. ทีมพัฒนา หมายถึง ครูซึ่งเป็นคณะกรรมการที่ได้รับการแต่งตั้งโดยผู้บริหารสถานศึกษา ให้มีบทบาทประสานงาน และคอยช่วยเหลือทีมอื่นๆ รวมทั้งการวิเคราะห์ สังเคราะห์และดำเนินการเชิงกลยุทธ์ให้เกิดการพัฒนาระบบและปรับปรุงพัฒนาอย่างต่อเนื่อง
9. ทีมทำ หมายถึง คณะครูผู้ปฏิบัติ มีหน้าที่ดำเนินงานตามระบบเรียนรู้ที่สถานศึกษาสังเคราะห์ขึ้น ร่วมวางแผน ลงมือปฏิบัติ ติดตามประเมินผลและร่วมปรับปรุงพัฒนาระบบให้มีคุณภาพยิ่งขึ้น
10. สถานศึกษา หมายถึง สถานศึกษาในสังกัดสำนักงานเทศบาลเมืองมหาสารคาม
11. พนักงานครูเทศบาล หมายถึง พนักงานเทศบาลที่ดำรงตำแหน่งครูผู้สอน ในสถานศึกษาและผู้ดำรงตำแหน่งผู้บริหารสถานศึกษา
12. ผู้บริหารสถานศึกษา หมายถึง ผู้อำนวยการสถานศึกษาและรองผู้อำนวยการสถานศึกษาหรือผู้รักษาการในตำแหน่งผู้อำนวยการสถานศึกษาหรือผู้รักษาการในตำแหน่งรองผู้อำนวยการสถานศึกษา สำนักงานเทศบาลเมืองมหาสารคาม จังหวัดมหาสารคาม
13. ครู หมายถึง พนักงานครูเทศบาล ผู้ปฏิบัติการสอนในสถานศึกษา สำนักงานเทศบาลเมืองมหาสารคาม จังหวัดมหาสารคาม
14. ปัญหา หมายถึง ข้อขัดแย้ง หรืออุปสรรคที่เป็นสาเหตุทำให้การดำเนินงานตามระบบเรียนรู้ของพนักงานครูเทศบาลสังกัดสถานศึกษา สำนักงานเทศบาลเมืองมหาสารคาม จังหวัดมหาสารคาม ไม่บรรลุวัตถุประสงค์หรือมีผลกระทบต่อการพัฒนาคุณภาพการศึกษา

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

เป็นข้อเสนอเทคโนโลยีในการแก้ไข ปรับปรุงและพัฒนาการดำเนินงานตามระบบการเรียนรู้ของพนักงานครูเทศบาลสังกัดสถานศึกษา สำนักงานเทศบาลเมืองมหาสารคาม จังหวัดมหาสารคาม และสถานศึกษาในสังกัดอื่นๆ นำไปเป็นแนวทางในการพัฒนาการศึกษาให้มีประสิทธิภาพต่อไป



มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม
RAJABHAT MAHASARAKHAM UNIVERSITY