

## บทที่ 2

### เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การวิจัยครั้งนี้ผู้วิจัยมุ่งศึกษาเกี่ยวกับปัจจัยการบริหารที่ส่งผลต่อการประกันคุณภาพภายในของโรงเรียนในสังกัดเทศบาล จังหวัดสงขลา ซึ่งผู้วิจัยได้ศึกษาค้นคว้าเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องในเรื่อง การประกันคุณภาพภายในสถานศึกษา ปัจจัยการบริหารที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานประกันคุณภาพการศึกษา การวิเคราะห์ปัจจัยการบริหารที่สัมพันธ์กับการดำเนินงานประกันคุณภาพภายใน นอกจากนี้ยังประกอบด้วยงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

1. แนวคิดเกี่ยวกับการบริหาร
  - 1.1 ความหมายของการบริหาร
  - 1.2 ความหมายของการบริหารการศึกษา
  - 1.3 แนวคิด หลักการบริหารเทศบาลและการบริหารโรงเรียนในสังกัดเทศบาล
2. การประกันคุณภาพการศึกษา
  - 2.1 ความหมายของคุณภาพการศึกษา
  - 2.2 ความหมายของการประกันคุณภาพการศึกษา
  - 2.3 หลักการประกันคุณภาพภายในสถานศึกษา
  - 2.4 ปัจจัยการบริหารที่เกี่ยวข้องกับการประกันคุณภาพการศึกษา
3. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

## แนวคิดเกี่ยวกับการบริหาร

การผลักดันให้หน่วยงานหรือองค์กรบรรลุวัตถุประสงค์ตามเป้าหมายที่ได้กำหนดไว้ ขึ้นอยู่กับองค์ประกอบหลายๆ ด้านด้วยกัน การบริหารก็เป็นส่วนหนึ่งที่สำคัญ ที่จะคอยควบคุมหรือ กำหนดการดำเนินงานตามที่ได้วางไว้

### 1. ความหมายของการบริหาร

การบริหารการศึกษา ถือเป็นภารกิจหลักที่สถานศึกษาต้องให้ความสำคัญในการกำหนด แบบแผน วิธีการและขั้นตอนต่างๆ ในการบริหารและพัฒนาอย่างเป็นระบบ ได้มีนักการศึกษาให้ ความหมายของการบริหารการศึกษาไว้หลายท่าน ดังนี้

การบริหาร หมายถึง การใช้ศาสตร์และศิลป์เพื่อดำเนินการเกี่ยวกับคน เงิน วัสดุ อุปกรณ์และการจัดการให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้อย่างมีประสิทธิภาพ (เขาวพา เดชะคุปต์, 2542: 11)

การบริหาร เป็นกิจกรรมต่างๆ ที่บุคคลตั้งแต่สองคนขึ้นไปร่วมมือกันดำเนินการ เพื่อให้ บรรลุวัตถุประสงค์อย่างใดอย่างหนึ่งหรือหลายอย่างที่บุคคลร่วมกันกำหนดโดยใช้กระบวนการ อย่างมีระเบียบและใช้ทรัพยากร ตลอดจนเทคนิคต่าง ๆ อย่างเหมาะสม (สมศักดิ์ คงเที่ยง, 2542: 1)

การบริหาร หมายถึง กิจกรรมต่างๆ ที่บุคคลตั้งแต่สองคนขึ้นไปต่างใช้ศาสตร์และศิลป์ ในการทำงานร่วมกัน เพื่อดำเนินให้บรรลุวัตถุประสงค์อย่างมีประสิทธิภาพ โดยใช้กระบวนการ อย่างมีระบบและอาศัยทรัพยากร ตลอดจนเทคนิคต่างๆ (อัจฉริยญา มิรุ่งเรือง, 2542: 11)

การบริหารเป็นกระบวนการทำงานกับคนและโดยอาศัยคน ทำให้งานบรรลุเป้าหมาย สร้างความสมดุลระหว่างประสิทธิผลและประสิทธิภาพเป็นการใช้ทรัพยากรที่มีอยู่จำกัดให้เกิด ประโยชน์สูงสุดและต้องเผชิญกับสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลง (เสนาะ ดิยาว์, 2544: 1-2)

การบริหาร คือ กระบวนการดำเนินการในระดับการกำหนดนโยบายหรือกระบวนการ บริหารงานใดๆ ขององค์การที่ไม่ต้องการผลกำไรหรือผลประโยชน์ขององค์การ โดยผู้บริหารจะ พยายามบริหารงานให้เป็นไปตามเป้าหมายขององค์การ (มนัส บุญวงศ์ และคณะ, 2545: 4)

การบริหาร คือ ความสามารถในการจัดการถือเป็นศิลป์ ส่วนความรู้หรือทฤษฎีที่ใช้ใน การจัดการถือเป็นศาสตร์ ในการบริหารจัดการต้องอาศัยทั้งศาสตร์และศิลป์ เมื่อศาสตร์มีการพัฒนา ศิลป์ก็ควรพัฒนาเช่นกัน นักบริหารที่พยายามจัดการโดยปราศจากความรู้ทางการจัดการ จำเป็น ต้องฟังโชคชะตา ลางสังหรณ์ หรือสิ่งที่เขย่าทำในอดีต (อุษณีย์ จิตตะปาโล และคณะ, 2546: 5)

การบริหาร คือ กระบวนการทำงานของบุคคล เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ขององค์การที่วางไว้ ผู้บริหารต้องมีความรับผิดชอบในหน้าที่นั้นๆ สำเร็จลุล่วงไปโดยอาศัยความร่วมมือของบุคคลต่างๆ ในองค์การ (สุรชาติ ใฝ่รัชตพานิช, 2546: 4)

การบริหารเป็นกระบวนการดำเนินงานเพื่อให้บรรลุจุดมุ่งหมายขององค์กร โดยอาศัยหน้าที่ทางการบริหารที่สำคัญประกอบด้วย การวางแผน (Planning) การจัดองค์กร (Organizing) การนำ (Leading) และการควบคุม (Controlling) (วิโรจน์ สารรัตน์, 2546: 1)

การบริหารจะต้องมีลักษณะที่สำคัญ คือ การทำงานที่มีกระบวนการ ต้องอาศัยบุคคลหลายคนในการดำเนินการ เป็นการทำงานที่ต้องใช้ทรัพยากร มีความมุ่งมั่นเพื่อการบรรลุจุดมุ่งหมายขององค์การ ต้องคำนึงถึงหลักประสิทธิภาพและประสิทธิผล สภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงอาจส่งผลกระทบต่อกระบวนการ (พิทยา สังขะเลขา, 2547: 21)

ความหมายของการบริหารที่นักวิชาการได้ให้ความหมายไว้สรุปได้ว่า การบริหารหมายถึง การแสดงบทบาทของผู้บริหารที่ทำหน้าที่ในกระบวนการบริหาร โดยใช้ทั้งศาสตร์และศิลป์ การบริหารและการดำเนินการเป็นศาสตร์ คือ การดำเนินงานอย่างมีระบบ มีหลักการในการบริหารจัดการและจะต้องรู้จักปรับปรุงให้สอดคล้องกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลง รวมทั้งองค์ความรู้ใหม่ๆ ด้วย ส่วนการบริหารและการดำเนินการเป็นศิลป์ คือ การที่ผู้บริหารใช้ความสามารถและทักษะในการดำเนินงานให้ได้รับความสำเร็จ

## 2. ความหมายของการบริหารการศึกษา

การศึกษาเป็นปัจจัยพื้นฐานที่สำคัญในการสร้างและพัฒนาความรู้ ความคิด ความประพฤติและคุณธรรมของบุคคลให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น จึงจำเป็นต้องอาศัยการบริหารการศึกษาเข้ามาช่วยในการจัดรูปแบบ ระบบ กฎเกณฑ์ ตลอดจนวิธีการต่างๆ เพื่อให้การจัดการศึกษามีประสิทธิภาพและเกิดประโยชน์สูงสุด จึงมีบุคคลต่าง ๆ ได้ให้ความหมายของการบริหารการศึกษาไว้ดังนี้

ความพยายามที่จัดดำเนินงานที่เกี่ยวข้องกับเรื่องของการศึกษาได้แก่ หลักสูตร นักเรียน วัสดุอุปกรณ์ ตำราเรียน และอาคารสถานที่ เป็นต้น ให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพหรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ ความพยายามที่จะจัดดำเนินงานทุกอย่างที่เกี่ยวกับการศึกษาโดยมีผลผลิตคือผู้เรียนที่มีคุณภาพในที่สุด (กิตติมา ปรีดีติลล, 2532: 4)

การบริหารการศึกษา หมายถึง กิจกรรมต่าง ๆ ที่บุคลากรหลายคนร่วมมือกันดำเนินการ เพื่อพัฒนาสมาชิกของสังคมในทุกๆ ด้านนับตั้งแต่บุคลิกภาพ ความรู้ ความสามารถ พฤติกรรม และคุณธรรม เพื่อให้ค่านิยมตรงกับความต้องการของสังคม โดยกระบวนการต่าง ๆ ที่อาศัยการควบคุม

สิ่งแวดล้อมให้มีผลต่อบุคคลพัฒนาไปตรงตามเป้าหมายของสังคมที่ตนดำเนินชีวิตอยู่ (นพพงษ์ บุญจิตราควล, 2534: 2)

การบริหารการศึกษา หมายถึงความพยายามที่จัดดำเนินงานทุกอย่างที่เกี่ยวกับการศึกษา โดยให้มีผลผลิตคือผู้เรียนมีคุณภาพและประสิทธิภาพ (เขวพา เศษะคุปต์, 2542: 13)

การบริหารการศึกษา คือ กระบวนการนำเอาทรัพยากรต่างๆมาใช้อย่างเป็นระบบ โดยอาศัยความร่วมมือจากทุกฝ่าย เพื่อพัฒนาเด็กเล็ก เยาวชน และประชาชน ให้เป็นผู้ที่มีความสมบูรณ์ทั้งร่างกายและจิตใจ ให้เป็นผู้ที่มีความรู้ ความสามารถ อันจะนำไปใช้ในการประกอบอาชีพเพื่อให้สามารถดำรงชีวิตได้อย่างมีความสุขและเป็นที่ยอมรับของสังคม (นาวาลย์ ปานากาเซ็ง, 2544: 15)

การบริหารการศึกษา หมายถึงกิจกรรมที่บุคคลร่วมกันดำเนินการ โดยนำเอาทฤษฎีการบริหารต่างๆ ไปมาประยุกต์ใช้กับการจัดการศึกษา เพื่อพัฒนาความรู้ความสามารถ ทักษะ เจตคติ และค่านิยมของบุคคล ตลอดจนทั้งพัฒนาบุคคลให้เจริญเติบโตทุกๆ ด้าน และเป็นสมาชิกที่ดีของสังคมสืบไป (หทัยรัตน์ ลิ้มอรุณวงศ์, 2547: 9)

จากแนวคิดต่างๆ ที่เกี่ยวกับการบริหารการศึกษาดังกล่าวข้างต้นจึงสรุปได้ว่า การบริหารการศึกษาหมายถึง กิจกรรมต่างๆ ที่บุคคลที่อยู่ร่วมกันตั้งแต่ 2 คนขึ้นไปร่วมทำกิจกรรมต่างๆ โดยมีปัจจัยภายนอกเป็นองค์ประกอบเพื่อการจัดการศึกษาในที่นั้นๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพอันหมายถึงผลที่ส่งกระทบถึงผู้เรียนโดยตรง

### 3. แนวคิด หลักการบริหารเทศบาลและการบริหารโรงเรียนในสังกัดเทศบาล

#### 3.1 หลักการบริหารเทศบาล

เทศบาลมีฐานะเป็นนิติบุคคล การเปลี่ยนแปลงเขต ฐานะการจัดตั้ง และการยุบเลิกเทศบาลจะต้องจัดทำเป็นพระราชกฤษฎีกา (ประทาน คงฤทธิ, 2534 อ้างถึงใน วัชจिरา พุทถนอม, 2544: 36) เทศบาลจึงเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบเดียวที่ราษฎรในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการดำเนินกิจการในท้องถิ่นของตนเอง โดยตนเอง และเพื่อตนเอง ตามหลักการกระจายอำนาจมากที่สุด จัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายที่เรียกว่า พระราชบัญญัติเทศบาล ปัจจุบันยัดพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 (ปริญญา อุคมทรัพย์, 2541: 7)

เทศบาลถือว่าเป็นหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่น ที่จัดตั้งขึ้นในเขตชุมชนที่มีความเจริญและใช้ในการบริหารเมืองเป็นหลัก ซึ่งหลายประเทศประสบความสำเร็จในการใช้ “เทศบาล” เป็นเครื่องมือที่สำคัญใน การปกครองประเทศโดยเฉพาะประเทศที่พัฒนาแล้วทั้งหลาย สำหรับ

สังคมไทยเทศบาลเป็นรูปแบบการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นในเขตชุมชนเมืองที่ใช้มาตั้งแต่ พ.ศ. 2476 จนถึงปัจจุบัน (พ.ศ. 2552) เกือบ 76 ปีแล้ว

### 3.1.1 ความเป็นมา

พ.ศ. 2476 ได้มีการตราพระราชบัญญัติระเบียบราชการบริหารแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2476 และกำหนดให้เทศบาลเป็นองค์กรบริหารรูปหนึ่งของราชการบริหารส่วนท้องถิ่น และมีการตราพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 ขึ้น ซึ่งถือว่าเป็นกฎหมายฉบับแรกว่าด้วยการจัดระเบียบบริหารปกครองตนเองของเทศบาล

พ.ศ. 2478 ได้มีการจัดตั้งเทศบาลเป็นครั้งแรก ตามพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 โดยการยกฐานะสุขาภิบาลที่มีอยู่เดิม 35 แห่งขึ้นเป็นเทศบาล และได้มีการปรับปรุงกฎหมายดังกล่าวอยู่เป็นระยะ เช่น ในปี พ.ศ. 2481 และ พ.ศ. 2483

พ.ศ. 2496 ได้มีการตราพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ขึ้นใช้แทนกฎหมายเก่าทั้งหมด และได้มีการใช้กฎหมาย พ.ร.บ.เทศบาล พ.ศ. 2496 (โดยมีการแก้ไขเพิ่มเติมอยู่เป็นระยะ) จนถึงปัจจุบัน (2541) ได้มีการปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมให้สอดคล้องกับบทบัญญัติหมวดว่าด้วยการปกครองท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

พ.ศ. 2542 ได้มีการปรับปรุงแก้ไข พ.ร.บ. เทศบาล (ฉบับที่ 10) พ.ศ. 2542 เพื่อให้สอดคล้องกับบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2542

### 3.1.2 หลักเกณฑ์การจัดตั้งเทศบาล

พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการพิจารณาจัดตั้งท้องถิ่นใดขึ้นเป็นเทศบาลไว้ 3 ประการ ได้แก่ จำนวนของประชากรในท้องถิ่นนั้น ความเจริญทางเศรษฐกิจของท้องถิ่น โดยพิจารณาจากการจัดเก็บรายได้ตามที่กฎหมายกำหนด และงบประมาณรายจ่ายในการดำเนินกิจการของท้องถิ่น และความสำคัญทางการเมืองของท้องถิ่น โดยพิจารณาถึงศักยภาพของท้องถิ่นนั้นว่าจะสามารถพัฒนาความเจริญได้รวดเร็วมากน้อยเพียงใด

จากหลักเกณฑ์ดังกล่าวข้างต้น กฎหมายได้กำหนดให้จัดตั้งเทศบาลขึ้นได้ 3 ประเภท ดังนี้

1) เทศบาลตำบล กระทรวงมหาดไทยได้กำหนดหลักเกณฑ์การจัดตั้งเทศบาลตำบลไว้อย่างกว้างๆ ดังนี้

(1) เทศบาลมีรายได้จริงโดยไม่รวมเงินอุดหนุนในปีงบประมาณที่ผ่านมาตั้งแต่ 12,000,000 บาท ขึ้นไป

(2) มีประชากรตั้งแต่ 7,000 คนขึ้นไป

(3) ได้รับความเห็นชอบจากราษฎรในท้องถิ่นนั้น

สำหรับในกรณีที่มีความจำเป็น เช่น การควบคุมการก่อสร้างอาคาร การแก้ปัญหาชุมชนแออัด การอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม การพัฒนาท้องถิ่นหรือการส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาล กระทรวงมหาดไทยจะสั่งให้ดำเนินการยกฐานะสุขาภิบาลเป็นเทศบาลตำบลเฉพาะแห่งได้ หรือกรณีที่จังหวัดเห็นว่าสุขาภิบาลใดมีความเหมาะสมสมควรยกฐานะขึ้นเป็นเทศบาลตำบลได้ ก็ให้จังหวัดรายงานไปให้กระทรวงมหาดไทยพิจารณาสั่งให้ดำเนินการยกฐานะสุขาภิบาลเป็นเทศบาลตำบลได้ โดยให้จังหวัดชี้แจงเหตุผลและความจำเป็น พร้อมทั้งส่งข้อมูลความเหมาะสมไปให้กระทรวงมหาดไทยพิจารณาด้วย

## 2) เทศบาลเมือง มีหลักเกณฑ์การจัดตั้งดังนี้

- (1) ท้องที่ที่เป็นที่ตั้งศาลากลางจังหวัดทุกแห่งให้ยกฐานะเป็นเทศบาลเมืองได้โดยไม่ต้องพิจารณาถึงหลักเกณฑ์อื่นๆ ประกอบ
- (2) ส่วนท้องที่ที่มีใช่เป็นที่ตั้งศาลากลางจังหวัดจะยกฐานะเป็นเทศบาลเมือง ต้องประกอบด้วยหลักเกณฑ์ดังนี้
- (3) เป็นท้องที่ที่มีพลเมืองตั้งแต่ 10,000 คนขึ้นไป
- (4) มีรายได้พอแก่การปฏิบัติหน้าที่อันต้องทำตามที่กฎหมายกำหนดไว้

มีพระราชกฤษฎีกายกฐานะเป็นเทศบาลเมือง

## 3) เทศบาลนคร มีหลักเกณฑ์การจัดตั้งดังนี้

- (1) เป็นท้องที่ที่มีพลเมืองตั้งแต่ 50,000 คน ขึ้นไป
- (2) มีรายได้พอแก่การปฏิบัติหน้าที่อันต้องทำตามที่กฎหมายกำหนดไว้
- (3) มีพระราชกฤษฎีกายกฐานะขึ้นเป็นเทศบาลนคร

### 3.1.3 โครงสร้างเทศบาล

พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ได้แบ่งโครงสร้างของเทศบาล คือ สภาเทศบาล และคณะเทศมนตรี สำหรับการปฏิบัติงานในหน้าที่ประจำในเทศบาล จะมีโครงสร้างทางเจ้าหน้าที่อีกส่วนหนึ่งเรียกว่าพนักงานเทศบาล

- 1) สภาเทศบาล ทำหน้าที่เป็นฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งคอยควบคุมและตรวจสอบฝ่ายบริหารอันเป็นวิถีทางแห่งการถ่วงดุลอำนาจ กำหนดให้สภาเทศบาลประกอบด้วยสมาชิกที่ได้รับการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน และสมาชิกสภาเทศบาลนี้อยู่ในตำแหน่งได้คราวละ 5 ปี (ปัจจุบันมีการแก้ไขให้อยู่ในวาระคราวละ 4 ปี ทั้งนี้จำนวนสมาชิกสภาเทศบาลจะมากหรือน้อยขึ้นอยู่กับประเภทของเทศบาล ดังนี้

สภาเทศบาลตำบล	มีสมาชิกทั้งหมด	12 คน
สภาเทศบาลเมือง	มีสมาชิกทั้งหมด	18 คน
สภาเทศบาลนคร	มีสมาชิกทั้งหมด	24 คน

สภาเทศบาลนั้นมีประธานสภาคนหนึ่ง และรองประธานสภาคนหนึ่ง โดยให้ผู้ว่าราชการแต่งตั้งมาจากสมาชิกสภาเทศบาลตามมติของสภาเทศบาล กล่าวคือ ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้เรียกประชุมสภาเทศบาลครั้งแรกภายใน 90 วัน นับแต่การเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลเสร็จสิ้นแล้ว ให้สมาชิกสภาเทศบาลประชุมเลือกกันเองจากสมาชิกด้วยกัน จะเลือกบุคคลอื่นนอกจากสมาชิกสภาเทศบาลไม่ได้ ประธานสภาทำหน้าที่ดำเนินกิจการของสภาเทศบาลให้ เป็นไปตามระเบียบข้อบังคับการประชุมเทศบาลควบคุมบังคับบัญชารักษาความสงบ และเป็นตัวแทนสภาในกิจการภายนอก

## 2) คณะเทศมนตรี

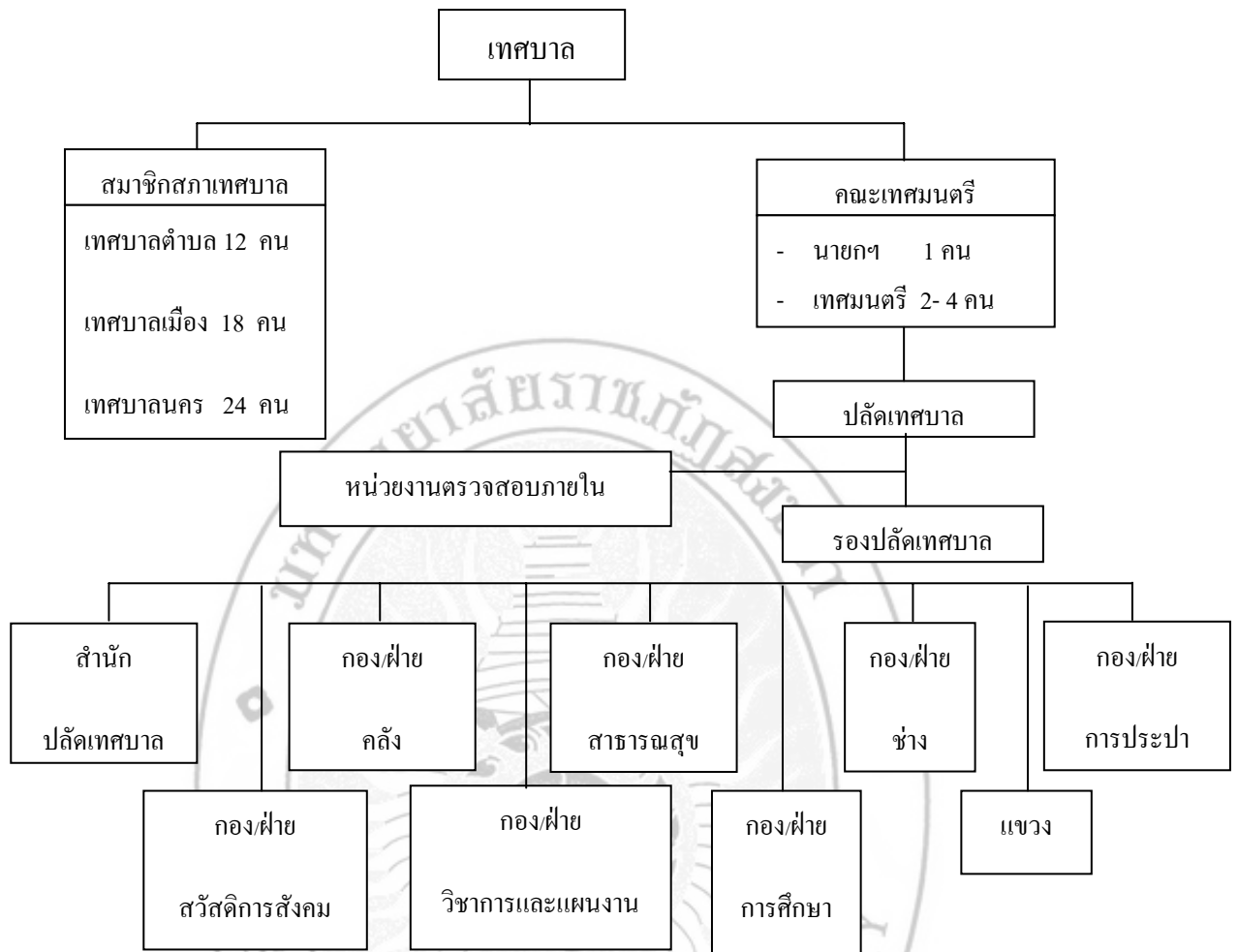
ฝ่ายบริหารกิจการของเทศบาล ได้แก่ คณะเทศมนตรี ซึ่งอำนาจในการบริหารงานอยู่ที่คณะเทศมนตรี โดยคณะเทศมนตรีเลือกมาจากสมาชิกสภาเทศบาลที่สมาชิกสภาเทศบาลมีมติเห็นชอบ ซึ่งประกอบด้วยนายกเทศมนตรี และเทศมนตรี อีก 2-4 คน ตามฐานะเทศบาล คือ

ก. กรณีที่เป็นเทศบาลเมืองและเทศบาลตำบล ให้มีเทศมนตรีได้ 2 คน ซึ่งเมื่อรวมนายกเทศมนตรีเป็นคณะเทศมนตรีแล้ว มีจำนวน 3 คน

ข. กรณีที่เป็นเทศบาลนครให้มีเทศมนตรี 4 คนซึ่งเมื่อรวมนายกเทศมนตรีเป็นคณะเทศมนตรีแล้วมีจำนวน 5 คน สำหรับเทศบาลเมืองที่มีรายได้จากการจัดเก็บปีละ 20 ล้านบาทขึ้นไป ให้มีเทศมนตรีเพิ่มขึ้นอีกหนึ่งคน

## 3) พนักงานเทศบาล

พนักงานเทศบาลเป็นเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นของเทศบาลที่ปฏิบัติงานอันเป็นภารกิจประจำสำนักงานหรืออาจจะนอกสำนักงานก็ได้ ซึ่งมีความเกี่ยวข้องกับชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนอย่างใกล้ชิด เพราะหน้าที่ของเทศบาลนั้นต้องติดต่อและให้บริการแก่ประชาชนตั้งแต่เกิดจนตาย ทั้งในเรื่องงานการทะเบียน การสาธารณสุข โภค การศึกษา การรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน ซึ่งนับว่าเป็นภาระหน้าที่ที่ใกล้ชิดกับประชาชนในท้องถิ่นมาก ซึ่งต่างกับคณะเทศมนตรีที่ว่าคณะเทศมนตรีรับผิดชอบและภารกิจในลักษณะของการ “ทำอะไร” ส่วนการ “ทำอย่างไร” ก็จะเป็นหน้าที่ของพนักงานเทศบาล โดยมีปลัดเทศบาลเป็นผู้รับผิดชอบ



ภาพ 2 โครงสร้างและการแบ่งส่วนการบริหารของเทศบาล

ที่มา: สำนักงานการศึกษาท้องถิ่น กรมการปกครอง, 2527: 46

จากที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้นพอสรุปได้ว่า การบริหารงานเทศบาลเป็นอีกหนึ่งรูปแบบจำลอง การปกครองระบอบประชาธิปไตย โดยมีองค์ประกอบที่สำคัญสามประการคือ สภาเทศบาล คณะเทศมนตรี และพนักงานเทศบาล รับผิดชอบการบริหารงานภายในเทศบาล โดยเฉพาะหน้าที่หลักที่สำคัญประการหนึ่ง คือ การจัดการศึกษา ซึ่งเทศบาลจำเป็นต้องดำเนินการจัดตั้งโรงเรียน จัดบุคลากรทางการศึกษา และจัดงบประมาณสนับสนุนการศึกษา นอกจากนี้ยังมีสำนักงานการศึกษาท้องถิ่น กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย เป็นผู้กำกับนโยบายและเป้าหมายหลัก ตลอดจนการให้ความช่วยเหลือด้านวิชาการ การพัฒนาบุคลากรและการจัดกิจกรรม



ส่งเสริมการศึกษา ภายใต้ปรัชญาที่กำหนด เป็นคำขวัญที่ว่า “วินัยดี มีวิชา กีฬาเด่น เป็นโรงเรียนของชุมชน”(วัชจिरา พุทฺธนอม, 2544: 38)

### 3.2 การบริหารการศึกษาของเทศบาล

สำนักงานการศึกษาท้องถิ่น (2535: 1-2) กล่าวไว้ว่า การจัดการศึกษา กรมปกครองมีภาระหน้าที่มากมายหลายประการ ในภาระหน้าที่ต่างๆ เหล่านี้ มีอยู่ประการหนึ่ง คือ การส่งเสริมและสนับสนุนการจัดการศึกษาให้แก่โรงเรียนในสังกัดเทศบาลและเมืองพัทยาโดยมีสำนักงานการศึกษาท้องถิ่น กรมการปกครองเป็นผู้รับผิดชอบ มีการกำหนดแผนงานประจำปี ให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ และพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 โดยยึดนโยบายและแผนปฏิบัติงานของกระทรวงมหาดไทยเป็นหลัก เพื่อให้การจัดการศึกษาของเทศบาล เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และเกิดประสิทธิผลอย่างแท้จริง กรมการปกครองจึงได้กำหนดแนวทางการพัฒนาและส่งเสริมการศึกษาไว้ดังนี้

1. การพัฒนาด้านวิชาการให้แก่พนักงานครูเทศบาล
2. การพัฒนาและส่งเสริมความก้าวหน้าในตำแหน่งหน้าที่
3. การอุดหนุนงบประมาณเฉพาะกิจกรรมต่างๆ

สำหรับความรับผิดชอบการจัดการศึกษาของเทศบาล สำนักงานการศึกษาท้องถิ่น (2535: 8-11) สรุปไว้ดังนี้

1. ควบคุมและบริหาร โรงเรียนเทศบาลในเขตของตน
2. มีหน้าที่จัดการศึกษาในระบบโรงเรียนเป็นการศึกษาภาคบังคับ
3. จัดให้เด็กที่มีอายุก่อนเกณฑ์ประถมศึกษา เพื่อช่วยลดภาระผู้ปกครอง และเตรียมความพร้อมให้แก่เด็ก
4. จัดให้เด็กที่มีอายุถึงเกณฑ์ในเขตเทศบาลได้เข้าศึกษาในโรงเรียน โดยทั่วถึงกัน
5. จัดการศึกษานอกระบบโรงเรียน เพื่อส่งเสริมให้เกิดความรู้ ความสามารถ และทักษะในการประกอบอาชีพ
6. จัดอัตรากำลังพนักงานครูเทศบาลและเมืองพัทยาให้เหมาะสมตรง กับความต้องการ ความจำเป็น และปริมาณงานในการจัดการเรียนการสอน
7. สนับสนุน ส่งเสริมให้ครูปฏิบัติการสอนได้วิชาความรู้เพิ่ม โดยการอบรม ประชุมสัมมนา ศึกษาต่อ

นอกจากนี้ สำนักงานการศึกษาท้องถิ่น (2544 : 5-25) ได้กำหนดแนวนโยบายการจัดการศึกษาในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2545 – 2559 ไว้ดังนี้

1. นโยบายด้านความเสมอภาคของโอกาสทางการศึกษาขั้นพื้นฐาน เร่งรัดจัดการศึกษาให้บุคคลมีสิทธิและโอกาสเสมอกันในการเข้ารับบริการการศึกษาขั้นพื้นฐานไม่น้อยกว่าสิบสองปีให้ได้อย่างทั่วถึงและมีคุณภาพโดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย และส่งเสริม สนับสนุน ให้บุคคล ครอบครัว ชุมชน องค์กรชุมชนเอกชน องค์กรเอกชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา สถานประกอบการ และสถาบันสังคมอื่นในท้องถิ่น มีสิทธิและมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน

2. นโยบายด้านการจัดการศึกษาปฐมวัย จัดการศึกษาให้เด็กปฐมวัยได้เข้ารับบริการทางการศึกษาอย่างทั่วถึงและมีคุณภาพ ส่งเสริมสนับสนุนให้บุคคล ครอบครัว ชุมชน องค์กรชุมชน องค์กรเอกชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา สถานประกอบการ และสถาบันสังคมอื่นในท้องถิ่น มีสิทธิและมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาปฐมวัย

3. นโยบายด้านคุณภาพมาตรฐานการศึกษา พัฒนาคุณภาพ จัดระบบประกันคุณภาพการศึกษาทุกระดับและประเภทการศึกษา

4. นโยบายด้านระบบบริหารและการจัดการศึกษาจัดระบบบริหาร การจัดการทางการศึกษาให้สอดคล้องกับระบบการจัดการศึกษาของชาติอย่างมีประสิทธิภาพ และประสิทธิผล โดยมีเอกภาพในเชิงนโยบาย มีความหลากหลายในการปฏิบัติ อีกทั้งมีความพร้อมในการดำเนินการจัดการศึกษา และส่งเสริมให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาของท้องถิ่น การกำหนดนโยบาย และแผนการจัดการศึกษาให้คำนึงถึงผลต่อการจัดการศึกษาของเอกชนหรือความคิดเห็นของเอกชน และประชาชนประกอบการพิจารณาด้วย

5. นโยบายด้านครู อาจารย์ และบุคลากรทางการศึกษา วางแผนงานบุคคลเพื่อใช้ในการประสานข้อมูลและเป็นข้อมูลในการนำเสนอพิจารณาสรรหาบุคลากรทั้งที่มีการประเมินผลการปฏิบัติงาน การพัฒนาครู คณาจารย์ และบุคลากรทางการศึกษาอย่างต่อเนื่อง เพื่อให้มีคุณภาพและมาตรฐานที่เหมาะสมกับการเป็นวิชาชีพชั้นสูง โดยมีสิทธิประโยชน์ สวัสดิการ ค่าตอบแทนเพียงพอและเหมาะสมกับคุณภาพและมาตรฐานวิชาชีพชั้นสูง

6. นโยบายด้านหลักสูตรสถานศึกษาจัดทำรายละเอียดสาระหลักสูตรแกนกลางและสาระหลักสูตรท้องถิ่น ที่เน้นความรู้ คุณธรรม กระบวนการเรียนรู้และบูรณาการตามความเหมาะสมของแต่ละระดับการศึกษา ทั้งการศึกษาในระบบ การศึกษานอกระบบ และการศึกษาตามอัธยาศัย โดยให้สอดคล้องกับสภาพปัญหาและคุณลักษณะอันพึงประสงค์ ความเป็นไทย ความเป็นพลเมืองดีของสังคมและชาติ โดยคำนึงถึงความเป็นมาทางประวัติศาสตร์

7. นโยบายด้านกระบวนการเรียนรู้ จัดกระบวนการเรียนรู้ให้ผู้เรียนมีจิตสำนึกในความเป็นไทยและสามารถเรียนรู้พัฒนาตนเองได้ โดยถือว่าผู้เรียนสำคัญที่สุด การจัดการศึกษาต้องส่งเสริมให้ผู้เรียนพัฒนาตามธรรมชาติเต็มตามศักยภาพให้เป็นการเรียนรู้อย่างต่อเนื่องตลอดชีวิต และส่งเสริมให้ผู้สอนสามารถวิจัยเพื่อพัฒนาการเรียนรู้ที่เหมาะสมกับผู้เรียนในแต่ละระดับการศึกษา

8. นโยบายด้านทรัพยากรและการลงทุนเพื่อการศึกษา ระดมทรัพยากรและการลงทุนเพื่อการศึกษาอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ทั้งด้านงบประมาณ การเงิน ทรัพย์สิน ในประเทศจากรัฐ บุคคล องค์กรเอกชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา สถานประกอบการ สถาบันสังคมอื่นและต่างประเทศ มาใช้จัดการศึกษาและจัดสรรงบประมาณให้กับการศึกษาในฐานะที่มีความสำคัญสูงสุดต่อการพัฒนาที่ยั่งยืน

9. นโยบายด้านเทคโนโลยีเพื่อการศึกษา ส่งเสริมและสนับสนุนให้มีการผลิตและพัฒนาแบบเรียนเอกสารทางวิชาการ สื่อสิ่งพิมพ์อื่น วัสดุอุปกรณ์และเทคโนโลยีเพื่อการศึกษาอื่น โดยเร่งรัดพัฒนาขีดความสามารถในการผลิต จัดให้มีเงินสนับสนุน การผลิตและมีแรงจูงใจในการผลิต รวมถึงการพัฒนาและการประยุกต์ใช้เทคโนโลยีเพื่อการศึกษา ตลอดจน การสื่อสารทุกรูปแบบ สื่อตัวนำและโครงสร้างพื้นฐานอื่นที่จำเป็นต่อการส่งวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ วิทยุโทรคมนาคม และการสื่อสารในรูปแบบอื่น

10. นโยบายด้านการส่งเสริมกีฬา นันทนาการ และกิจกรรมเด็กเยาวชน ส่งเสริมสนับสนุนการดำเนินงานด้านการกีฬา นันทนาการ กิจกรรมเด็กเยาวชน รวมทั้งแหล่งเรียนรู้ตลอดชีวิตทุกรูปแบบ บริการแก่เด็กเยาวชน ประชาชนอย่างหลากหลายเพียงพอและมีประสิทธิภาพ

11. นโยบายด้านการส่งเสริมอาชีพ สนับสนุน ส่งเสริม ช่วยเหลือ ให้มีการประกอบอาชีพอิสระที่ถูกต้องตามกฎหมาย จัดให้มีการรวมกลุ่มอาชีพ ภูมิปัญญาท้องถิ่น สนับสนุนการระดมทุนและการจัดการนำวิทยาการต่าง ๆ มาประยุกต์ใช้ในการปรับปรุงการประกอบอาชีพ การจัดการด้านการตลาดให้ได้มาตรฐานและความเหมาะสมตามสภาพท้องถิ่น

12. นโยบายด้านศาสนา ศิลปวัฒนธรรม จารีตประเพณีและภูมิปัญญาท้องถิ่น บำรุงรักษา ส่งเสริม และอนุรักษ์ สถาบันศาสนา ศิลปวัฒนธรรมจารีตประเพณีและภูมิปัญญาท้องถิ่น เพื่อให้เกิดสังคมแห่งการเรียนรู้ และสังคมที่เอื้ออาทรต่อกัน สืบทอดวัฒนธรรมความภาคภูมิใจในเอกลักษณ์ความเป็นไทยและท้องถิ่น

### 3.3 การบริหารโรงเรียนเทศบาล

#### 3.3.1 ความหมายของการบริหารโรงเรียน

การบริหารโรงเรียน หมายถึง การอำนวยความสะดวกเพื่อจัดการเรียนการสอน ซึ่งควรพิจารณาจากผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนของนักเรียน ควรคำนึงถึงความสะดวก ที่ให้แก่ครู ในด้านอุปกรณ์และบรรยากาศสิ่งแวดล้อมในการเรียนการสอน ( ชุมศักดิ์ อินทร์รักษ์, 2536: 2)

การบริหารโรงเรียน หมายถึง กิจกรรมการบริหารการศึกษาที่ผู้บริหารการศึกษาในระดับโรงเรียนกระทำร่วมกับผู้เกี่ยวข้อง เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์สำคัญคือ การจัดประสบการณ์การเรียนรู้และพัฒนาการด้านต่าง ๆ ให้เกิดขึ้นกับผู้เรียนตามความมุ่งหมายของหลักสูตรอันเป็นแนวนโยบายที่รัฐกำหนดไว้ ทั้งนี้มีการใช้ทรัพยากรการบริหาร คือ คน เงิน วัสดุ อุปกรณ์ และวิธีการจัดการให้เกิดประโยชน์และเกิดความเหมาะสมมากที่สุด (ธีรวิภา ประทุมพรรัตน์, 2537 : 81)

การบริหารโรงเรียน คือ การจัดดำเนินการทุกด้านในโรงเรียนได้แก่ การบริหารงานวิชาการ การบริหารงานบุคคล การบริหารงานอาคารสถานที่ การบริหารงานธุรการ และการเงิน การบริหารกิจการนักเรียน และการบริหารงานด้านความสัมพันธ์กับชุมชน (กิติมา ปรีดีดิลก, 2532: 47)

จากแนวคิดดังกล่าว สรุปว่า การบริหารโรงเรียน หมายถึง บุคคลตั้งแต่ 2 คน ขึ้นไปร่วมกันทำกิจกรรมไม่ว่าจะเป็นบุคลากรทั้งในและนอกโรงเรียนร่วมกันดำเนินกิจกรรมทุกอย่างของโรงเรียน โดยมีกระบวนการบริหารนำมาปฏิบัติเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดและเป็นการจัดบริการทางการศึกษาเพื่อเอื้อต่อสังคมในที่หนึ่งๆ ให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

การบริหารโรงเรียนเทศบาลเป็นการบริหารโรงเรียนประถมศึกษาประเภทหนึ่ง ซึ่งดำเนินการโดยเทศบาล งบประมาณส่วนใหญ่ ในการดำเนินงานของโรงเรียนเทศบาล ได้รับเงินอุดหนุนการศึกษาเทศบาลของงบประมาณแผ่นดิน และมีงบประมาณการศึกษาของเทศบาล สนับสนุนด้วย (เสริมศักดิ์ วิศาลาภรณ์ อ้างถึงใน วัชจิรา พุทถนอม, 2544: 43) เทศบาลได้รับโอนโรงเรียนประชาบาล ในเขตเทศบาลมาดำเนินการอย่างเต็มรูปแบบเมื่อวันที่ 1 มีนาคม พ.ศ. 2498 ดังนั้น การจัดการศึกษาระดับประถมศึกษา จึงเป็นหน้าที่ของเทศบาลที่ต้องดำเนินการ โดยถือเป็นการบริการสาธารณะอย่างหนึ่ง เช่นเดียวกับกิจการสาธารณูปโภคอื่น ๆ เพื่อให้ราษฎรได้รับการศึกษาอบรม โดยเฉพาะอย่างยิ่ง งานการศึกษา ซึ่งเป็นรากฐานสำคัญในการสร้างบุคคล ที่มีคุณภาพของประเทศไทย เพื่อให้การจัดการศึกษาของเทศบาลบรรลุผลตามความมุ่งหมายของการศึกษา เทศบาลจึงจัดตั้งหน่วยงานขึ้นหน่วยงานหนึ่งเรียกว่า “กองการศึกษา” เพื่อให้ทำหน้าที่ในการจัดการศึกษาของเทศบาล โดยอยู่ในความควบคุมดูแลของปลัดเทศบาล และคณะ

เทศมนตรี ทั้งนี้ การที่จะกำหนดส่วนงาน ฝ่ายศึกษาให้เป็นกอง แยก หรือฝ่าย ย่อมขึ้นอยู่กับปริมาณ หรือคุณภาพของงาน รวมทั้งความจำเป็นของเทศบาล ฐานะของเทศบาลและต้องได้รับการอนุมัติ จากคณะกรรมการพนักงานเทศบาล (ก.ท.) เสียก่อน (สำนักงานการศึกษาท้องถิ่น, 2534: 1)

การบริหารงานในโรงเรียนเทศบาล ยึดถือหนังสือกระทรวงมหาดไทยที่ มท 0418/1461 ลงวันที่ 3 กันยายน 2551 เป็นแนวปฏิบัติ ซึ่งสำนักงานการศึกษาท้องถิ่น (2534: 3-4) ได้กล่าวว่า การบริหารงานในโรงเรียนประถมศึกษาสังกัดเทศบาล ประกอบด้วยงานหลัก 6 ประการ คือ

1. งานวิชาการ ประกอบด้วยการวางแผนงานวิชาการ การจัดการเรียน การสอน การจัดสื่อการสอน การนิเทศการเรียนการสอน การวัดผลและประเมินผล การจัดทำ ผลสัมฤทธิ์ทางการเรียน การจัดบริการห้องสมุด การจัดห้องพิเศษ กิจการสนับสนุนการสอน และการสอนซ่อมเสริม

2. งานบุคลากร การบริหารงานบุคลากร เป็นงานที่เกี่ยวข้องกับการใช้ ทรัพยากรบุคคล ให้เป็นกำลังสำคัญในการบริหารงานด้านอื่น ๆ ให้บรรลุเป้าหมายได้อย่างมี ประสิทธิภาพ โดยทั่วไปจะครอบคลุม การสรรหาบุคคลเข้าปฏิบัติงาน การดูแลบำรุงรักษา การพัฒนาจนกระทั่งพ้นไปจากงาน

3. งานกิจการนักเรียน การบริหารงานกิจการนักเรียน เป็นงานที่เกี่ยวข้อง กับตัว นักเรียนและกิจกรรมทั้งหมด ยกเว้นกิจกรรมที่เกี่ยวกับการเรียนการสอนในห้องเรียนซึ่งช่วย ส่งเสริมการเรียนการสอนในหลักสูตรให้บรรลุผลสำเร็จ

4. งานธุรการ การเงิน พัสดุ การบริหารงานธุรการ การเงิน และพัสดุที่ ปฏิบัติอยู่ใน โรงเรียนเทศบาล ปฏิบัติโดยยึดกฎหมาย ระเบียบข้อบังคับ เกณฑ์เงื่อนไขตามหนังสือ สั่งการ มีลักษณะเป็นงานประจำ ครอบคลุม 3 งาน คือ งานธุรการ งานการเงิน และงานพัสดุ

5. งานอาคารสถานที่ การบริหารงาน อาคารสถานที่ คือ งานการจัดอาคาร สถานที่บริเวณ ที่มุ่งประโยชน์ใช้สอยอย่างเต็มที่ ครอบคลุมงานการจัดให้มีอาคารสถานที่ การใช้ ประโยชน์ การบำรุง และการตกแต่ง

6. งานความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนและชุมชน การบริหารงาน ความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนกับชุมชน คือ การที่โรงเรียนพยายามนำทรัพยากรในชุมชนมาใช้ให้ เกิดประโยชน์มากที่สุด และในชุมชนได้มีโอกาสใช้บริการจากโรงเรียน ครอบคลุมงาน การให้บริการและรับความช่วยเหลือสนับสนุนจากชุมชน งานให้ความร่วมมือแก่ชุมชน และงาน ประชาสัมพันธ์

งานทั้ง 6 งานนี้ เมื่อพิจารณาเทียบกับวัตถุประสงค์หลักของการบริหารโรงเรียนจะเห็นว่างานวิชาการเป็นงานหลักที่ทำให้บรรลุวัตถุประสงค์หลักโดยตรง จึงแบ่งงานบริหารโรงเรียนทั้ง 6 งาน ออกเป็น 2 ประเภท คือ

1. งานหลัก เป็นงานที่เป็นไปเพื่อให้แก่นักเรียนบรรลุจุดหมายของหลักสูตรโดยตรง คือ งานวิชาการ

2. งานสนับสนุนเป็นงานที่ช่วยส่งเสริมให้การปฏิบัติงานหลักเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ คือ งานบุคลากร งานกิจการนักเรียน งานธุรการ งานการเงินและพัสดุ งานอาคารสถานที่ และงานความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนกับชุมชน

สรุปได้ว่า การบริหารงานในโรงเรียนในสังกัดเทศบาล ผู้บริหารโรงเรียนจะต้องบริหารงานในขอบข่ายด้วยกัน 6 การกิจ คือ งานวิชาการ งานกิจการนักเรียน งานบุคลากร งานธุรการ การเงินและพัสดุ งานอาคารสถานที่ และงานสัมพันธ์กับชุมชน

### การประกันคุณภาพการศึกษา

“คุณภาพ” (Quality) บ่งบอกคุณลักษณะพึงประสงค์ ความมีศักยภาพของผู้ผลิต เพื่อเป็นตัวชี้วัดความต้องการของผู้รับบริการ ได้มีนักวิชาการและสำนักงาน ได้ให้ความหมายของคำว่าคุณภาพไว้หลายประเด็นดังนี้

คุณภาพ หมายถึง การทำให้ลูกค้าพึงพอใจด้วยการทำให้ความต้องการและความสมหวังของลูกค้าได้รับการตอบสนอง สมศักดิ์ สินธุระเวชญ์ (2542: 45)

คุณภาพ หมายถึง สภาพที่เป็นคุณประโยชน์และทำความพึงพอใจแก่ลูกค้า สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ (2542: 7)

คุณภาพ หมายถึงความพึงพอใจของผู้รับบริการ คุณภาพคือความอยู่รอด คุณภาพคือความก้าวหน้า และคุณภาพเป็นตัวชี้วัดความสำเร็จ สมศักดิ์ ดลประสิทธิ์ (2544: 1)

สรุปได้ว่า คุณภาพ หมายถึง คุณลักษณะและคุณสมบัติของสินค้าหรือการบริการที่เป็นไปตามมาตรฐาน ตามเป้าหมายมีความเหมาะสม เป็นความพึงพอใจของลูกค้าหรือผู้รับบริการตามความคาดหวังในการใช้บริการ

## 1. ความหมายของคุณภาพการศึกษา

คุณภาพ เป็นกระบวนการในการพัฒนามนุษย์ที่ต้องให้ความสำคัญ คือ คุณภาพของผลผลิต (นักเรียน) การที่จะได้มาซึ่งคุณภาพของผลผลิตที่ถูกค่าพอนั้น ต้องมาจากคุณภาพของกระบวนการและคุณภาพของบุคลากร กระบวนการที่มีคุณภาพและคนที่มีคุณภาพเท่านั้น จึงจะสร้างผลผลิตที่มีคุณภาพได้ และกระบวนการที่มีคุณภาพต้องเป็นกระบวนการที่ครบวงจร มีผู้ให้ความหมายของคุณภาพการศึกษาไว้ ดังนี้

คุณภาพการศึกษา หมายถึง การที่ผู้เรียนเกิดคุณลักษณะต่างๆ ครบถ้วนตามความคาดหวังของหลักสูตร อันเป็นผลมาจากการที่หน่วยงานทุกระดับทั้งส่วนกลางและท้องถิ่นร่วมกับชุมชนจัดการศึกษาที่มีประสิทธิภาพ สำนักงานทดสอบทางการศึกษา (2541: 15)

คุณภาพการศึกษา หมายถึง การที่ผู้เรียนเกิดคุณลักษณะต่าง ๆ ครบถ้วนตามความคาดหวังของหลักสูตร สมศักดิ์ สิ้นธุระเวช (2541: 27)

คุณภาพการศึกษา หมายถึงคุณสมบัติ คุณลักษณะ สภาพที่พึงประสงค์ของผู้เรียน กระบวนการจัดการศึกษาของโรงเรียน ซึ่งแสดงความสามารถในการตอบสนองความต้องการความจำเป็นสำหรับ ผู้เรียน สังคม ในปัจจุบัน และอนาคต โดยได้มาตรฐานตามที่กำหนด สำนักงานการศึกษากรุงเทพมหานคร (2543: 9)

คุณภาพการศึกษา หมายถึง การที่ผู้เรียนเกิดคุณลักษณะต่างๆครบถ้วนตามความคาดหวังของหลักสูตร และสนองต่อความคาดหวังของสังคม ตามมาตรฐานที่กำหนด อันเป็นผลมาจากการที่หน่วยงานทุกระดับทั้งส่วนกลาง ท้องถิ่นร่วมกับชุมชนและสถานศึกษาจัดการศึกษาที่มีประสิทธิภาพ กรมการปกครอง (2544: 3)

สรุปได้ว่า คุณภาพการศึกษา หมายถึงคุณลักษณะของการจัดการศึกษาให้ผู้เรียนได้รับการพัฒนาจนเกิดมาตรฐานการศึกษา ตรงตามเป้าหมายของหลักสูตรและสอดคล้องกับความต้องการของผู้รับบริการ

## 2. ความหมายของการประกันคุณภาพการศึกษา

ความหมายของคำว่าคุณภาพมีความแตกต่างกันตามมุมมองของผู้ที่เกี่ยวข้องและตามวิวัฒนาการของแนวคิดเรื่องคุณภาพ คุณภาพการศึกษาก็เช่นเดียวกันที่เป็นกระบวนการทางการศึกษาที่จะช่วยให้สร้างความเชื่อมั่นศรัทธาและความพึงพอใจให้กับผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องว่าสถานศึกษาที่แห่งนั้นสามารถจัดการศึกษาได้อย่างมีคุณภาพ หมายถึง ผู้ที่จบการศึกษามีคุณภาพตามเกณฑ์มาตรฐานที่กำหนดไว้ และเป็นที่ยอมรับของสังคม ได้มีนักวิชาการให้นิยาม ดังนี้

การประกันคุณภาพการศึกษา หมายถึง กระบวนการวางแผนและกระบวนการจัดการของผู้ที่รับผิดชอบจัดการศึกษาที่จะรับประกันให้สังคมเชื่อมั่นว่าจะพัฒนาผู้เรียนให้ครบถ้วนตามมาตรฐานคุณภาพที่ระบุไว้ในหลักสูตรและตรงกับความมุ่งหวังของสังคม (สงบ ลักษณะ, 2541: 2)

การประกันคุณภาพการศึกษา หมายถึง การทำกิจกรรมหรือการปฏิบัติการในภารกิจหลักอย่างมีระบบตามแผนที่กำหนดไว้ โดยมีการควบคุมคุณภาพ การตรวจสอบคุณภาพ และการประเมินคุณภาพการศึกษาที่เปี่ยมไปด้วยคุณภาพและสามารถพัฒนาศักยภาพของเด็กเหล่านี้ได้อย่างเต็มศักยภาพของเขาเหล่านั้น ได้อย่างแท้จริงโดยอาศัยกลไกทางการเรียนการสอนและมาตรฐานตัวบ่งชี้และระดับคุณภาพทางการศึกษาที่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (stakeholder) เข้ามามีบทบาทในการกำหนดและร่วมกันจัดการศึกษาให้บังเกิดผลที่ต้องการ (วารินทร์ สิ้นสูงสุด, 2542: 138)

การประกันคุณภาพการศึกษาว่า หมายถึง การบริหารจัดการและการดำเนินกิจกรรมตามภารกิจของสถานศึกษาเพื่อพัฒนาคุณภาพของผู้เรียนอย่างต่อเนื่อง ซึ่งจะเป็นการสร้างความมั่นใจให้ผู้รับบริการทางการศึกษาทั้งผู้รับบริการโดยตรง ได้แก่ ผู้เรียนและผู้ปกครอง และผู้รับบริการทางอ้อม ได้แก่ สถานประกอบการประชาชน และสังคมโดยรวมว่า การดำเนินงานของสถานศึกษาจะมีประสิทธิภาพ และทำให้ผู้เรียนมีคุณภาพหรือคุณลักษณะที่พึงประสงค์ตามมาตรฐานการศึกษาที่กำหนด (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, 2543: 7)

การประกันคุณภาพการศึกษาตามความหมายที่ระบุไว้ในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 หมายถึง การประเมินผลและการติดตามตรวจสอบคุณภาพและมาตรฐานของสถานศึกษา (จรัส นองมาก, 2544: 2)

การประกันคุณภาพการศึกษาว่า หมายถึง การทำงานตามปกติของครูเพียงแต่ปรับปรุงการทำงานให้เป็นกระบวนการ ขั้นตอนชัดเจน ครูต้องทำการวิจัย มีการเก็บข้อมูล มีการวิเคราะห์ มีการนำไปใช้ โดยสรุป คือ นำกระบวนการ PDCA มาใช้ในการทำงาน (รุ่ง แก้วแดง, 2544: 96)

การประกันคุณภาพการศึกษาเป็นการบริหารจัดการศึกษาของสถานศึกษาที่ได้วางแผนไว้อย่างเป็นระบบเพื่อเป็นหลักประกันต่อผู้ปกครอง ชุมชนและสังคมว่า การจัดการศึกษาของสถานศึกษาจะดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพเพื่อพัฒนาผู้เรียนตามมาตรฐานและคุณลักษณะที่กำหนดไว้อย่างมีคุณภาพ

## 2.1 หลักการประกันคุณภาพการศึกษา

นักวิชาการได้กล่าวเกี่ยวกับหลักการประกันคุณภาพการศึกษา ไว้ดังนี้

กรมวิชาการ (2544: 13-16) ได้กล่าวถึง หลักการสำคัญของการประกันคุณภาพการศึกษารอบคลุมถึงมวลกิจกรรมและภารกิจทางวิชาการและทางการบริหารการจัดการที่มี



การวางแผนล่วงหน้าและมีการประสานสัมพันธ์อย่างระบบ เพื่อที่จะสร้างความมั่นใจที่สมเหตุสมผลว่า ผู้เรียนจะมีความรู้ความสามารถและคุณลักษณะที่พึงประสงค์ตามมาตรฐานการศึกษาได้กำหนดไว้ การออกแบบการดำเนินงานด้านการประกันคุณภาพการศึกษาจะยึดหลักการต่อไปนี้

2.1.1 คุณภาพการศึกษาในบริบทของการประกันคุณภาพจะเน้นการสร้างควมพึงพอใจให้กับผู้บริโภครทั้งภายในและภายนอก

1) คุณภาพภายใน หมายถึง ความรู้ ความสามารถ และคุณลักษณะของผู้เรียนที่สร้างความพึงพอใจให้กับผู้รับช่วงต่อในทุกขั้นตอนของกระบวนการผลิตหรือทุกระดับชั้นเรียน

2) คุณภาพภายนอก หมายถึง ความพึงพอใจในเชิงเศรษฐกิจและสังคมระดับมหภาค (Macro socio - Economic level) หมายถึง ความรู้ ความสามารถและคุณลักษณะของผู้เรียนที่จำเป็นต่อความอยู่รอดและการสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจ การเมืองและวัฒนธรรมของประเทศชาติในการแข่งขันทางธุรกิจ การค้า และทางเทคโนโลยีระดับภูมิภาคและระดับโลก

2.1.2 การประกันคุณภาพการศึกษาเป็นการบริหารจัดการทั้งระบบของสถานศึกษา และเป็นยุทธศาสตร์เชิงรุกที่เน้นการวางแผนและเตรียมการป้องกันล่วงหน้าก่อนที่จะเกิดขึ้น ไม่ใช่การแก้สถานการณ์เฉพาะหน้าเพื่อตอบสนองต่อปัญหาที่เกิดขึ้นแล้ว

2.1.3 การประกันคุณภาพการศึกษาเป็นการสร้างความมั่นใจที่ตั้งอยู่บนรากฐานของหลักวิชา หลักฐานข้อเท็จจริงที่สามารถตรวจสอบได้กระบวนการวิเคราะห์และประมวลผลที่เป็นวิทยาศาสตร์ หลักตรรกและความสมเหตุสมผล

2.1.4 การตรวจสอบการวัดและประเมินผลในการประกันคุณภาพ มีจุดประสงค์สำคัญ เพื่อให้ได้มาซึ่งข้อมูลย้อนกลับ สำหรับใช้ในการวางแผน เพื่อการปรับปรุงคุณภาพอย่างต่อเนื่องมิใช่การจับผิดหรือการตัดสินให้รางวัลหรือลงโทษ

2.1.5 คุณภาพของการออกแบบ (มาตรฐานการศึกษา หลักสูตรและแผนการสอน) และกระบวนการทำงาน (การเรียนการสอน การบริหารหลักสูตร ครูและบุคลากรทางการศึกษา) เป็นองค์ประกอบสำคัญนำไปสู่การพัฒนาคุณภาพผู้เรียน

2.1.6 การประกันคุณภาพศึกษานั้นความสำคัญของความรู้ ทักษะ และความมั่นใจแก่บุคลากรที่เกี่ยวข้องทั้งภายในและภายนอกสถานศึกษา เพื่อสร้างโอกาสให้เกิดการมีส่วนร่วมอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิภาพ

2.1.7 การประกันคุณภาพการศึกษาให้มีความสำคัญต่อการประสานสัมพันธ์ภายในระหว่างหน่วยงานทางการศึกษาทุกระดับและการร่วมมือของหน่วยงานและองค์กรต่างๆในเขตพื้นที่การศึกษาจังหวัด

2.1.8 ภาวะผู้นำและการเอาใจจริงเอาใจ (Commitment) ของผู้บริหารสถานศึกษาและการกระจายอำนาจความรับผิดชอบที่เหมาะสมเป็นปัจจัยสำคัญของการประกันคุณภาพการศึกษา

สมศักดิ์ สิ้นธุระเวชญ์ (2542: 151-152) กล่าวถึง หลักการประกันคุณภาพการศึกษา ไว้ดังนี้

1. รัฐกระจายอำนาจกำหนดนโยบายการบริหาร งานวิชาการ งบประมาณ บุคลากรและทรัพยากรในเขตพื้นที่การศึกษา สถานศึกษาทุกระดับและทุกประเภท
2. รัฐสนับสนุนให้ผู้ปกครอง ผู้นำชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้มีส่วนร่วมรับผิดชอบในการจัดการศึกษา
3. รัฐจะต้องจัดให้มีการควบคุมคุณภาพการศึกษา มีระบบการตรวจสอบ และ แทรกแซงคุณภาพการศึกษาและระบบการประเมินคุณภาพการศึกษา

สรุปได้ว่า หลักการประกันคุณภาพการศึกษา คือ การบริหารจัดการ การศึกษาของสถานศึกษาขึ้นพื้นฐานที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานของหลักวิชา หลักฐานข้อเท็จจริงที่สามารถตรวจสอบได้

## 2.2 แนวคิดการประกันคุณภาพการศึกษา

สำนักงานทดสอบทางการศึกษา (2544: 6 – 7) ให้แนวคิดว่าการประกันคุณภาพเป็นระดับหนึ่งของวิวัฒนาการของการบริหารจัดการเชิงคุณภาพ แต่ไม่บรรลุถึงขั้น การจัดการเชิงคุณภาพทั่วทั้งระบบ (Total Quality Management หรือTQM) แต่เปลี่ยนแปลงจากการบริหารจัดการคุณภาพแบบเก่าที่เน้นการตรวจจับ โดยหันมาเน้นการวางแผนป้องกันอย่างเป็นระบบเพื่อไม่ให้เกิดความผิดพลาดขึ้นได้ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งได้ว่าเป็นการสร้าง ความมั่นใจ กับผู้เกี่ยวข้องว่าผลผลิตที่ออกมาจะมีคุณภาพ เป็นวิวัฒนาการต่อเนื่องมาจากการตรวจสอบและการควบคุมเชิงคุณภาพ การประกันคุณภาพยังคงมีการเน้นความสำคัญของคุณภาพและประสิทธิภาพของเครื่องมือวัดและเทคนิควิธีวัด สิ่งที่เพิ่มขึ้นมา คือ การสร้างความมั่นใจ โดยมีมาตรการป้องกันไม่ให้ความผิดพลาดเกิดขึ้น โดยเริ่มตั้งแต่ขั้นการออกแบบและขั้นดำเนินงาน จนถึงขั้นที่ได้ผลผลิตออกมา นอกจากนี้ก็ จะมีการนำผลการประเมินในทุกชั้นตอนมาใช้เพื่อ การวางแผน ออกแบบ และการปฏิบัติเพื่อให้เกิด การปรับปรุงคุณภาพอย่างต่อเนื่อง

ภานุวัฒน์ ภัคดีวงศ์ (2542: 34 – 35) ได้เสนอแนวคิดในการประกันคุณภาพการศึกษาว่า การดำเนินการประกันคุณภาพการศึกษาในสถานศึกษา หรือในสำนักงานบริหารและจัดการศึกษาควรจะดำเนินการ โดยใช้หลักการและแนวคิด ดังต่อไปนี้

1. การกระจายอำนาจทางการศึกษา ในรูปแบบที่ผสมผสานกันระหว่างรูปแบบที่เรียกว่า การแบ่งอำนาจ (Deconcentration) และการให้อำนาจ (Devolution)
2. การมีส่วนร่วมในทางการศึกษาทั้งในแง่ของการร่วมมือ ร่วมใจ ร่วมคิด ร่วมทำ ร่วมรับผิดชอบ ร่วมตรวจสอบ ร่วมประเมิน และร่วมพัฒนาในรูปของการผสมผสานระหว่างรูปแบบของการเข้ามามีส่วนร่วม (Participation) และการร่วมคิด (Collaboration)
3. การจัดการและบริหารการศึกษา โดยใช้แผนยุทธศาสตร์ปรับปรุงโรงเรียน (SSIP : School Strategic Improvement Plan) กับธรรมนูญโรงเรียน (School Charter) เพื่อสร้างพันธกรณีร่วมกันในการดำเนินการประกันคุณภาพการศึกษาในทุกระดับ
4. การยกร่างกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เพื่อเป็นการบังคับให้ดำเนินการและสนับสนุนการดำเนินการบริหารและจัดการศึกษา โดยใช้ยุทธศาสตร์การพัฒนาคณาจารย์การศึกษา ด้วยกระบวนการประกันคุณภาพการศึกษา นัยสำคัญของกฎหมายดังกล่าว น่าจะระบุสาระสำคัญของระบบ Accountability และระบบ Accreditation ด้วย

กษมา วรวรรณ ณ อยุธยา (2542: บทบรรณาธิการ) กล่าวถึงแนวคิดของการประกันคุณภาพการศึกษาว่า การจัดการศึกษาในระดับใดๆ ก็ตามย่อมมีประเด็นเป้าหมายหลัก 2 ส่วน คือ เป้าหมายเชิงปริมาณ และเชิงคุณภาพ ในการดำเนินงานจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานที่ผ่านมาของคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ที่มีจุดเน้นในเชิงปริมาณที่มุ่งให้เยาวชนทุกคนในทุกถิ่นที่ได้รับโอกาสเท่าเทียมกันในการศึกษา ในเชิงคุณภาพมุ่งดำเนินการเร่งรัดพัฒนาคุณภาพในเชิงสืบสานการดำเนินงานที่ได้ผลแล้ว และพัฒนาแนวคิดใหม่ ๆ และในระยะเวลาปี พ.ศ. 2540 – 2541 สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ได้เร่งรัดดำเนินมาตรการที่จะนำไปสู่การประกันคุณภาพใน 2 แนวทางหลัก คือ การเตรียมความพร้อมของสถานศึกษาเข้าสู่ระบบคุณภาพและการริเริ่มการปฏิรูปกระบวนการเรียนรู้ และในส่วนของการประกันคุณภาพนั้น ได้ให้ความสำคัญและพยายามที่จะสร้างวัฒนธรรมแห่งการพัฒนาคุณภาพทางการศึกษามาอย่างต่อเนื่อง เป้าหมายหลักของการพัฒนาคุณภาพอยู่ที่การดำเนินงานที่ส่งผลต่อคุณภาพของนักเรียนโดยตรง ด้วยการกำหนดมาตรฐานด้านการศึกษาใน 3 ด้าน ประกอบด้วยมาตรฐานด้านคุณภาพนักเรียน มาตรฐานการเรียนการสอน และมาตรฐานการบริหาร รวมทั้งการเปิดเวทีให้ครู ผู้ปกครองและชุมชนได้หารือร่วมกันถึงคุณภาพที่พึงประสงค์ในโรงเรียน และได้ส่งเสริมให้โรงเรียนมีการประเมินภายในเพื่อเป็นข้อมูล นำไปสู่การปรับปรุงคุณภาพ นอกจากนี้ยังกำหนดให้มี

การจัดทำธรรมนูญโรงเรียน เพื่อเป็นกรอบในการเปรียบเทียบผลการประเมิน ซึ่งจะนำไปสู่ แผนพัฒนาโรงเรียนที่เหมาะสมและตรงประเด็น ในแต่ละพื้นที่ ในการประกันคุณภาพ สำนักงาน คณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติได้เน้น การติดตามผลที่เกิดขึ้นในตัวนักเรียนเป็นพิเศษ มิใช่เพื่อการเปรียบเทียบแข่งขันระหว่างโรงเรียนแต่เพื่อนำไปสู่การพัฒนาคุณภาพของนักเรียน และการปรับเปลี่ยนการเรียนการสอนภายในโรงเรียนเอง

แนวคิดการประกันคุณภาพการศึกษานั้นการวางแผนป้องกันอย่างเป็นระบบ เพื่อ ป้องกันมิให้เกิดความผิดพลาดเกิดขึ้น เป็นการสร้างความมั่นใจกับผู้เกี่ยวข้องว่าผลผลิตที่ออกมาจะ มีคุณภาพ และการที่โรงเรียนต่างๆ จัดการเรียนการสอนให้ได้ผลผลิตตามจุดหมายของหลักสูตร และมีคุณภาพใกล้เคียงกันนั้น จะต้องมีการกำหนดมาตรฐานและตัวบ่งชี้กลางเป็นมาตรฐานใน 3 ด้าน ประกอบด้วย มาตรฐานด้านคุณภาพนักเรียนมาตรฐานการเรียนการสอนและมาตรฐาน การบริหารโรงเรียน เพื่อให้โรงเรียนใช้เป็นแนวทางในการบริหารการศึกษาให้มีคุณภาพตาม มาตรฐานที่กำหนดไว้ หรือมีคุณภาพสูงกว่ามาตรฐานกลางก็จะเป็นสิ่งที่ดี หรือโรงเรียนใดเห็นว่า น่าจะเพิ่มมาตรฐานให้สอดคล้องกับความต้องการของท้องถิ่นก็สามารถทำได้ สิ่งสำคัญต้อง ตระหนักว่าทำอย่างไร นักเรียนและผู้ปกครองจะเกิดความพึงพอใจประทับใจในสินค้าและบริการ ซึ่งจะทำให้โรงเรียนมีคุณภาพเป็นที่ยอมรับ

### 2.3 นโยบายการประกันคุณภาพการศึกษา

การเข้าสู่ระบบประกันคุณภาพการศึกษานั้น หน่วยงานได้กำหนดนโยบายที่จะ พัฒนาคุณภาพการศึกษาไปสู่ระบบการประกันคุณภาพการศึกษา โดยมีเป้าหมายหลักที่จะพัฒนา เด็กทุกคนให้มีคุณภาพตามเกณฑ์มาตรฐานที่กำหนดรวมทั้งได้รับการพัฒนาตามศักยภาพที่แต่ละ คนมีอย่างเต็มที่ ตลอดจนพัฒนาโรงเรียนให้ได้มาตรฐานไว้ ดังต่อไปนี้

สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ (2541: 5) ได้กำหนดนโยบาย การประกันคุณภาพการศึกษาไว้ดังนี้

1. จัดให้มีระบบการประกันคุณภาพการศึกษา เพื่อให้ทุกโรงเรียนมีมาตรฐาน คุณภาพการศึกษาเท่าเทียมกัน
2. ส่งเสริมให้มีความร่วมมือระหว่างหน่วยงานและองค์กรต่างๆ ใน กระบวนการประกันคุณภาพการศึกษา เพื่อสร้างจิตสำนึกในบทบาทหน้าที่ความรับผิดชอบต่อ การศึกษาร่วมกัน
3. สร้างความสมดุลให้เกิดขึ้นระหว่างเสรีภาพ ในการดำเนินการพัฒนาคุณภาพ และมาตรฐานของส่วนภูมิภาคกับกรอบการดำเนินงานที่ส่วนกลางกำหนด

4. พัฒนาคุณภาพและมาตรฐานการศึกษาของสำนักงานคณะกรรมการ  
การประถมศึกษาแห่งชาติอย่างเป็นระบบอย่างต่อเนื่อง

กรมวิชาการ (2542: 3) ได้กำหนดนโยบายของการประกันคุณภาพการศึกษาไว้ ดังนี้

1. การสร้างความมั่นใจและพึงพอใจในคุณภาพการศึกษา
2. การมีส่วนร่วมในการดำเนินงานการศึกษาของทั้งผู้ให้และผู้รับบริการ
3. เป็นความร่วมมือทางวิชาการขององค์กรบุคลากรในพื้นที่
4. การดำเนินงานเน้นคุณภาพในการปฏิบัติงานทุกขั้นตอน
5. การดำเนินงานสามารถติดตาม และตรวจสอบได้
6. ต้องรายงานคุณภาพการจัดการศึกษาสู่สาธารณชนและผู้เกี่ยวข้อง

กรมสามัญศึกษา (2542: 3 – 5) ได้กำหนดนโยบายการประกันคุณภาพการศึกษา  
ดังนี้

1. เร่งรัดพัฒนาให้มีระบบการประกันคุณภาพการศึกษาในสถานศึกษา เพื่อ  
พัฒนาคุณภาพการศึกษาให้ได้มาตรฐานทัดเทียมกัน โดยมุ่งเน้นให้มีการควบคุมคุณภาพ  
การตรวจสอบ ทบทวนและปรับปรุงคุณภาพ ตลอดจนการประเมินและรับรองคุณภาพการศึกษา
2. ส่งเสริมให้สถานศึกษามีการพัฒนาเข้าสู่การประกันคุณภาพการศึกษาและ  
รักษามาตรฐานคุณภาพการศึกษาของสถานศึกษาไว้ โดยมีกลไกการควบคุมคุณภาพและ  
การตรวจสอบทบทวนและปรับปรุงคุณภาพภายในที่เหมาะสม
3. สนับสนุนและส่งเสริมความร่วมมือกับหน่วยงาน องค์กร และสถาบันต่าง ๆ  
เพื่อให้เกิดการประกันคุณภาพการศึกษา และเผยแพร่ข่าวสารเกี่ยวกับการประกันคุณภาพการศึกษา  
ของสถานศึกษาให้สังคมได้ทราบ
4. ส่งเสริมให้มีการนิเทศ กำกับ ติดตาม ช่วยเหลือ สนับสนุนการพัฒนา  
คุณภาพการศึกษาของสถานศึกษาให้เข้าสู่มาตรฐานการศึกษา และสนับสนุนให้สถานศึกษาได้รับ  
การประเมินเพื่อรองรับมาตรฐานคุณภาพการศึกษา

นโยบายที่กำหนดให้โรงเรียนดำเนินการในการเข้าสู่ระบบประกันคุณภาพการศึกษา  
คือ การเร่งรัดพัฒนาให้มีระบบการประกันคุณภาพการศึกษา เพื่อให้ทุกโรงเรียนมีมาตรฐานคุณภาพ  
การศึกษาเท่าเทียมกัน การส่งเสริมให้มีความร่วมมือกันระหว่างหน่วยงาน องค์กร และสถาบัน  
ต่างๆ ในกระบวนการประกันคุณภาพการศึกษา การสร้างความสมดุลให้เกิดขึ้นระหว่างเสรีภาพใน  
การดำเนินการพัฒนาคุณภาพ และมาตรฐานของส่วนภูมิภาคกับกรอบการดำเนินงานของส่วนกลาง  
ตลอดจนส่งเสริมให้มีการนิเทศ กำกับ ติดตาม ช่วยเหลือ สนับสนุนการพัฒนาคุณภาพการศึกษา

ของสถานศึกษาเข้าสู่มาตรฐานการศึกษา พร้อมรับการประเมินภายนอกเพื่อรับรองมาตรฐานคุณภาพการศึกษา

#### 2.4 แนวทางการดำเนินการไปสู่การประกันคุณภาพการศึกษา

กรมวิชาการ (2539: 10) ได้กำหนดแนวทางการดำเนินการไปสู่การประกันคุณภาพการศึกษา โดยมีเป้าหมาย ดังนี้

##### 2.4.1 พัฒนาบุคลากร

1) สร้างจิตสำนึกในการทำงาน ได้แก่ บุคลากรของโรงเรียนให้มีความรักงาน เกิดความสนุกสนานในการทำงาน เห็นความสำคัญของงาน และชื่นชมผลแห่งความสำเร็จของการมีส่วนร่วมและเห็นคุณค่าในงานที่ได้ทำ

2) พัฒนาบุคลากรของโรงเรียนให้มีวิสัยทัศน์ในการทำงาน มีทัศนคติในเชิงสร้างสรรค์มีเป้าหมายชัดเจน มีความตั้งใจอย่างเด็ดเดี่ยวและอดทนที่จะไปสู่เป้าหมายให้คิดอย่างก้าวหน้า มีอนาคตและมองการณ์ไกล

3) พัฒนาด้านความรู้ โดยการให้เข้าร่วมสัมมนา เข้าร่วมการฝึกอบรมและการใช้คู่มือแนวทางการพัฒนาโรงเรียนเข้าสู่มาตรฐานต่างๆ ในการปฏิบัติงาน

##### 2.4.2 พัฒนาการทำงาน

1) โรงเรียนมีการบริหารระบบคุณภาพ มีการควบคุมคุณภาพในกระบวนการทำงาน

2) การทำงานเป็นทีม โดยมีจุดมุ่งหมายร่วมกันแก้ปัญหาอย่างจริงจังและยอมรับซึ่งกันและกัน มีการปรับปรุงและพัฒนาอย่างต่อเนื่อง

3) การทำงานเป็นมาตรฐานผลผลิตและกระบวนการทำงาน

4) ระบบการประเมินตนเอง

2.4.3 จัดให้มีระบบการประเมินโรงเรียนและรายงานความก้าวหน้าด้านการเรียนรู้ด้านการสอนและด้านการควบคุมคุณภาพในแต่ละปีการศึกษา โดยโรงเรียนเป็นผู้ประเมินหรือบุคลากรภายนอกเป็นผู้ประเมิน

2.4.4 สร้างมาตรการ การจูงใจ ประกาศเกียรติคุณการเลื่อนขั้น เลื่อนตำแหน่ง กรมวิชาการ (2542: 18 – 19) ได้กำหนดแนวทางการดำเนินงานประกันคุณภาพการศึกษาของสถานศึกษาเพื่อให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ มุ่งไปสู่มาตรฐานการศึกษาที่กำหนดไว้ดังนี้

1) การจัดทำธรรมนูญโรงเรียน

(1) กำหนดเป้าหมายของสถานศึกษาให้สอดคล้องกับความต้องการของผู้เรียน ผู้ปกครองและชุมชน และสนองนโยบาย กฎ ระเบียบต่างๆ

(2) จัดทำเป็นลายลักษณ์อักษร เพื่อใช้เป็นแผนแม่บทการดำเนินงานจัดการศึกษาของสถานศึกษาในช่วงระยะเวลาที่กำหนด โดยกำหนดเป็นแผนงานพัฒนาต่อเนื่อง

(3) ประกาศและชี้แจงให้บุคลากรที่เกี่ยวข้องเข้าใจ และนำไปปฏิบัติงานได้ตรงกันรวมทั้งเป็นแนวทางในการตรวจสอบการดำเนินงานของสถานศึกษา

## 2) การบริหารจัดการคุณภาพ

(1) จัดการพัฒนาองค์กรให้มีโครงสร้างหน้าที่ความรับผิดชอบ วิธีการดำเนินงานกระบวนการและทรัพยากรที่มุ่งเน้นการพัฒนาคุณภาพของผู้เรียน

(2) จัดและพัฒนาบุคลากรให้มีความรู้ความเข้าใจ และร่วมกันปฏิบัติงานตามที่ได้รับมอบหมายได้

(3) กำหนดนโยบาย แนวทางดำเนินงาน และวิธีปฏิบัติงานในสถานศึกษาด้านการเรียนการสอน และด้านการจัดการและบริการให้ชัดเจนเป็นลายลักษณ์อักษร เพื่อเป็นมาตรฐานการดำเนินงานร่วมกัน ทั้งระดับผู้บริหาร หัวหน้างาน โครงการ และผู้ปฏิบัติงาน

(4) ติดตาม กำกับการดำเนินงานระบบคุณภาพทุกระดับ อย่างเคร่งครัดต่อเนื่อง

## 3) การตรวจสอบ ทบทวนและปรับปรุงคุณภาพการศึกษา

(1) ตรวจสอบและประเมินการปฏิบัติงาน โครงการของตนเองเป็นระยะอย่างต่อเนื่องสม่ำเสมอ เพื่อนำข้อมูลไปใช้ปรับปรุงแก้ไขการปฏิบัติงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ของงานที่กำหนดไว้

(2) ทบทวนผลการดำเนินงานของสถานศึกษาทั้งประสิทธิภาพ และประสิทธิผลของระบบคุณภาพภายในสถานศึกษา โดยคณะผู้บริหารคณะกรรมการสถานศึกษา ผู้ปกครองชุมชน ทุกสิ้นปีการศึกษา เพื่อพัฒนาระบบคุณภาพและการดำเนินงานต่อไป

## 4) การรายงานคุณภาพการศึกษา

(1) รายงานคุณลักษณะและผลสัมฤทธิ์ของผู้เรียนเป็นระยะๆ และทุกสิ้นภาคเรียนให้ผู้เรียนและผู้ปกครองทราบ

(2) รายงานความก้าวหน้าของการดำเนินงานและแผนพัฒนาที่กำหนดไว้ในธรรมนูญโรงเรียนให้ผู้ปกครอง ชุมชนและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

(3) รายงานความสำเร็จของการดำเนินงานจัดการศึกษาตามเป้าหมาย เมื่อครบรอบตามช่วงเวลาของธรรมนูญโรงเรียน ให้ผู้ปกครอง ชุมชนและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทราบ

สรุปได้ว่า แนวทางการดำเนินการไปสู่การประกันคุณภาพ ผู้บริหารต้องมีความรู้ ความเข้าใจเป้าหมายของโรงเรียน มาตรฐานการศึกษา การจัดทำธรรมนูญโรงเรียน ประชุม

ครู และบุคลากรเพื่อ สร้างความเข้าใจตรงกัน ประกาศนโยบายคุณภาพของโรงเรียน มีการบริหารจัดการคุณภาพ โดยพัฒนาองค์กรให้มีโครงสร้างหน้าที่ความรับผิดชอบ วิธีการดำเนินงาน กระบวนการและทรัพยากรที่มุ่งเน้นการพัฒนาคุณภาพของผู้เรียน มีการพัฒนาบุคลากร พัฒนาการ ทำงานตรวจสอบประเมินผลการปฏิบัติงานอย่างต่อเนื่อง สร้างมาตรฐานการจูงใจ และมีการรายงานผลการดำเนินงาน

## 2.5 กระบวนการประกันคุณภาพการศึกษา

กระทรวงศึกษาธิการ (2540: 3 – 4) กรมการศึกษานอกโรงเรียน (2541: 3 – 4) กรมวิชาการ (2542: 3 – 4) และสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ (2543 ก: 7 – 8) ได้จัดให้มีระบบประกันคุณภาพการศึกษาที่สอดคล้องกัน โดยมีกระบวนการดำเนินงานที่เป็นกลไกสำคัญ อยู่ 3 ขั้นตอน คือ

1. การควบคุมคุณภาพการศึกษา เป็นกระบวนการหรือแนวปฏิบัติที่จะนำการศึกษา เข้าสู่คุณภาพที่มุ่งเน้นเรื่องการกำหนดมาตรฐานด้านผลผลิต กระบวนการ และปัจจัย รวมทั้ง การจัดทำแผนแม่บท และแผนปฏิบัติการที่มุ่งการนำโรงเรียนเข้าสู่มาตรฐาน

2. การตรวจสอบคุณภาพการศึกษา เป็นกระบวนการหรือแนวปฏิบัติในการดำเนินงานเพื่อการปรับปรุงคุณภาพการศึกษาที่มุ่งเน้นไปสองแนวทางคือ

2.1 การดำเนินงานตามแผนที่วางไว้และติดตามประเมินความก้าวหน้าของโรงเรียนรวมทั้งจัดทำรายงานของโรงเรียนต่อประชาชนและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ซึ่งเป็นลักษณะ การติดตาม และตรวจสอบการดำเนินงานของโรงเรียนโดยโรงเรียนเอง

2.2 การนิเทศเพื่อสนับสนุนช่วยเหลือของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

2.3 มาตรการปรับปรุงคุณภาพโรงเรียนที่มีคุณภาพไม่ถึงเกณฑ์มาตรฐานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

3. การประเมินคุณภาพการศึกษาเป็นกระบวนการหรือแนวปฏิบัติในการตรวจสอบคุณภาพการศึกษาตามมาตรฐานที่กำหนดโดยหน่วยงานต้นสังกัดที่มุ่งเน้น

3.1 การประเมินผลการพัฒนาคุณภาพในภาพรวมหรือการประเมินคุณภาพ การศึกษา

3.2 การเตรียมโรงเรียนเพื่อรองรับการประเมินภายนอก

สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ (2541: 12 – 44) ได้ใช้กรอบความคิดเดียวกันกับการประกันคุณภาพของกระทรวงศึกษาธิการ แต่ได้ปรับรายละเอียดในแต่ละ ขั้นตอนให้ชัดเจนขึ้นให้สอดคล้องกับนโยบายและการดำเนินการของสำนักงานคณะกรรมการ การประถมศึกษาแห่งชาติ ซึ่งประกอบด้วย 3 ขั้นตอน แต่ละขั้นตอนนี้มีกิจกรรมที่สำคัญ ดังนี้



### ขั้นตอนที่ 1 การควบคุมคุณภาพ มีกิจกรรมที่สำคัญ คือ

1. สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติกำหนดมาตรฐานโรงเรียนที่เป็นแกนกลาง สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด สำนักงานการประถมศึกษาอำเภอ ปรับขยายเกณฑ์มาตรฐานเพื่อลงสู่การปฏิบัติและให้สอดคล้องกับท้องถิ่น

2. พัฒนาโรงเรียนสู่มาตรฐานโดยจัดทำแผนการดำเนินงาน เตรียมความพร้อมทางด้านปัจจัยต่าง ๆ รวมทั้งบุคลากร

### ขั้นตอนที่ 2 การตรวจสอบและปรับปรุง โรงเรียน มีกิจกรรมสำคัญ คือ

1. ตรวจสอบภายใน โดยให้โรงเรียนทำการประเมินตนเองในระหว่างการดำเนินงานตามแผนและเมื่อสิ้นสุดแผน

2. ตรวจสอบภายนอกโดยใช้กระบวนการนิเทศ 100% เป็นยุทธศาสตร์หลัก

3. ช่วยเหลือสนับสนุนส่งเสริมโรงเรียนโดยระดมกำลังจากทุกระดับหน่วยงาน กลุ่มเป้าหมายสำคัญ คือ โรงเรียนที่มีคุณภาพต่ำกว่าเกณฑ์มาตรฐาน

4. โรงเรียนใช้ผลการตรวจสอบทั้งภายในและภายนอก ทำการปรับปรุงโรงเรียน และตั้งเป้าหมายการพัฒนาที่สูงขึ้นกว่าเดิมอย่างต่อเนื่อง

### ขั้นตอนที่ 3 การประเมินคุณภาพการศึกษา มีกิจกรรมสำคัญ คือ

1. สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติร่วมกับสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดทำการประเมินคุณภาพมาตรฐานการศึกษาทุกโรงเรียนและทุก 2 ปี เพื่อจัดระดับคุณภาพโรงเรียนและติดตามความก้าวหน้าของคุณภาพโรงเรียนในภาพรวมของระดับประเทศสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด ประเมินในส่วนที่เพิ่มเติม เฉพาะของจังหวัดและใช้ผลการประเมินทั้งสองส่วน คือ ส่วนที่ประเมินร่วมกับสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติและส่วนที่ประเมินเพิ่มเติมเฉพาะของจังหวัด เพื่อจัดระดับคุณภาพโรงเรียนตามเกณฑ์ของระดับจังหวัด

2. ปรับปรุงพัฒนามาตรฐานโรงเรียนทุก 5 ปี (แผนพัฒนาปีละ 1 ครั้ง)

สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ (2545: 13 - 14) ได้สรุปกระบวนการดำเนินงานที่เป็นกลไกสำคัญของการประกันคุณภาพการศึกษา ประกอบด้วย การดำเนินงาน 3 ประการ คือ

1. การควบคุมคุณภาพการศึกษา คือ กระบวนการหรือแนวปฏิบัติที่นำการศึกษาเข้าสู่คุณภาพ ประกอบด้วย การกำหนดมาตรฐานด้านผลผลิต ปัจจัยและกระบวนการรวมทั้งการดำเนินการจัดทำแผนในการพัฒนาคุณภาพการศึกษาของสถานศึกษา ทั้งแผนแม่บท อันได้แก่ ธรรมนูญสถานศึกษาหรือแผนพัฒนาคุณภาพการศึกษา และแผนระยะสั้น อันได้แก่

แผนปฏิบัติการประจำปีที่สามารถพัฒนาสถานศึกษาเข้าสู่มาตรฐาน และดำเนินการพัฒนาคุณภาพ การศึกษาตามที่สถานศึกษาได้วางแผนเอาไว้

2. การตรวจสอบและแทรกแซงคุณภาพการศึกษา คือ กระบวนการหรือแนว ปฏิบัติในการดำเนินงานเพื่อการปรับปรุงคุณภาพการศึกษา ประกอบด้วย การประเมินผลการปฏิบัติ ตามแผนพัฒนาคุณภาพการศึกษาของสถานศึกษาที่วางแผนเอาไว้ และการจัดทำรายงานของสถานศึกษา ต่อประชาชนและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง นอกจากนี้ยังต้องหามาตรการในการปรับปรุงคุณภาพ สถานศึกษาที่มีคุณภาพไม่ถึงเกณฑ์มาตรฐานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

3. การประเมินคุณภาพการศึกษา คือ กระบวนการหรือแนวปฏิบัติใน การตรวจสอบคุณภาพการศึกษาตามมาตรฐานที่กำหนด ประกอบด้วย การทบทวนคุณภาพ การศึกษาของสถานศึกษา การประเมินเพื่อรับรองมาตรฐานการศึกษาของมาตรฐานการศึกษาของ สถานศึกษา การประเมินผลการพัฒนาคุณภาพการศึกษาในภาพรวมหรือการประเมินคุณภาพ การศึกษา

การประกันคุณภาพการศึกษาเป็นกระบวนการทางการศึกษาที่จะช่วยสร้าง ความเชื่อมั่นความศรัทธาและความพึงพอใจให้กับผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง ได้แก่ ผู้ปกครอง ชุมชน และ สังคมว่าสถานศึกษาสามารถจัดการศึกษาได้อย่างมีคุณภาพ ผู้ที่จบการศึกษามีคุณภาพตามเกณฑ์ มาตรฐานที่กำหนดไว้ และเป็นที่ยอมรับของสังคม การประกันคุณภาพภายในเป็นสิ่งที่สถานศึกษา ทุกแห่งจะต้องปฏิบัติเพื่อพัฒนาคุณภาพของสถานศึกษาและเป็นไปตามพระราชบัญญัติการศึกษา แห่งชาติ

### 3. หลักการประกันคุณภาพภายในสถานศึกษา

การประกันคุณภาพภายในสถานศึกษา เป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการบริหาร จัด การศึกษา ซึ่งบุคลากรในสถานศึกษาต้องได้รับการเตรียมพร้อม เห็นคุณค่าและมีความรู้ความเข้าใจ เกี่ยวกับ การประกันคุณภาพภายในสถานศึกษา และดำเนินการอย่างต่อเนื่องร่วมกับทุกฝ่ายที่ เกี่ยวข้องทั้งภายในและภายนอกสถานศึกษา โดยมีการติดตามและกำกับดูแลการดำเนินการประกัน คุณภาพภายในอย่างเป็นระบบ

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ (2543: 11) ได้ให้หลักการการประกัน คุณภาพภายในสถานศึกษาว่ามีหลักการสำคัญ 3 ประการ คือ

1. จุดมุ่งหมายของการประกันคุณภาพภายใน คือ การที่สถานศึกษาร่วมกันพัฒนา ปรับปรุงคุณภาพให้เป็นที่ไปตามมาตรฐานการศึกษา ไม่ใช่การจับผิดหรือทำให้บุคลากรเสียหน้าโดย เป้าหมายสำคัญอยู่ที่การพัฒนาคุณภาพให้เกิดขึ้นกับผู้เรียน

2. การที่จะดำเนินให้บรรลุเป้าหมายตามข้อ 1 ต้องทำให้การประกันคุณภาพการศึกษาเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการบริหารจัดการและการทำงานของบุคลากรทุกคนในสถานศึกษา ไม่ใช่กระบวนการที่แยกส่วนมาจากการดำเนินงานตามปกติของสถานศึกษา โดยสถานศึกษาจะต้องวางแผนพัฒนาและแผนปฏิบัติการที่มีเป้าหมายชัดเจน ทำตามแผน ตรวจสอบ ประเมินผล และพัฒนาปรับปรุงอย่างต่อเนื่อง เป็นระบบ มีความโปร่งใส และมีจิตสำนึกในการพัฒนาคุณภาพการทำงาน

3. การประกันคุณภาพเป็นหน้าที่ของบุคลากรทุกคนในสถานศึกษา ไม่ว่าจะเป็นผู้บริหาร ครูอาจารย์ และบุคลากรอื่นในสถานศึกษา โดยการดำเนินงานจะต้องให้ผู้ที่เกี่ยวข้อง เช่น ชุมชน ผู้เรียน สำนักงานเขตพื้นที่ หรือหน่วยงานที่กำกับดูแล เข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดเป้าหมาย วางแผน ติดตามประเมินผล พัฒนาปรับปรุง ช่วยกันคิด ช่วยกันทำ ช่วยกันผลักดันให้สถานศึกษามีคุณภาพ เป็นไปตามความต้องการของผู้ปกครอง สังคม และประเทศชาติ

สำนักงานทดสอบทางการศึกษา (2544ก: 13-16) ได้กล่าวถึงหลักการของการประกันคุณภาพภายในสถานศึกษา ไว้ดังนี้

1. คุณภาพการศึกษาในบริบทของการประกันคุณภาพ จะเน้นการสร้าง ความพึงพอใจให้กับผู้บริโภครวมทั้งภายในและภายนอก

คุณภาพภายใน หมายถึง ความรู้ ความสามารถ และคุณลักษณะของผู้เรียนที่สร้างความพึงพอใจให้กับผู้รับช่วงต่อ ในทุกขั้นตอนของกระบวนการผลิตหรือทุกระดับชั้นเรียน

คุณภาพภายนอก หมายถึง ความรู้ ความสามารถ และคุณลักษณะของผู้เรียนที่จำเป็น ต่อความอยู่รอดและการสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจ การเมือง และวัฒนธรรมของประเทศชาติ ในการแข่งขันทางธุรกิจ การค้า และทางเทคโนโลยี ระดับภูมิภาคและระดับโลก

2. การประกันคุณภาพการศึกษา เป็นการบริหารจัดการศึกษาทั้งระบบของสถานศึกษา และเป็นยุทธศาสตร์เชิงรุกที่เน้นการวางแผนและเตรียมการป้องกันล่วงหน้า ก่อนที่ปัญหาจะเกิดขึ้น ไม่ใช่การแก้สถานการณ์เฉพาะหน้าเพื่อตอบสนองต่อปัญหาที่เกิดขึ้น

3. การประกันคุณภาพการศึกษา เป็นการสร้างความมั่นใจที่ตั้งอยู่บนรากฐานของหลักวิชา หลักฐานข้อเท็จจริงที่สามารถตรวจสอบได้ กระบวนการวิเคราะห์และประมวลผลที่เป็นวิทยาศาสตร์ หลักตรรกะและความสมเหตุสมผล

4. การตรวจสอบ การวัดและประเมินผล ในบริบทของการประกันคุณภาพ มีจุดประสงค์ สำคัญเพื่อให้ได้มาซึ่งข้อมูลย้อนกลับสำหรับการวางแผน เพื่อการปรับปรุงคุณภาพอย่างต่อเนื่องมิใช่การจับผิดหรือการตัดสินให้รางวัลหรือลงโทษ

5. คุณภาพของการออกแบบ (มาตรฐานวิชาการ กรอบหลักสูตรและแผนการสอน) และกระบวนการทำงาน การเรียนการสอน การบริหารหลักสูตร ครูและบุคลากรทางการศึกษาเป็นองค์ประกอบสำคัญที่นำไปสู่การพัฒนาคุณภาพผู้เรียน

6. การประกันคุณภาพการศึกษา เน้นความสำคัญของการสร้างความรู้ ทักษะ และ ความมั่นใจและบุคลากรที่เกี่ยวข้องทั้งภายในและภายนอกสถานศึกษา เพื่อสร้างโอกาสให้เกิดการมีส่วนร่วมอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

7. การประกันคุณภาพการศึกษา ให้ความสำคัญต่อการประสานสัมพันธ์ภายในระหว่าง หน่วยงานทางการศึกษาทุกระดับ และการร่วมมือของหน่วยงานและองค์กรต่างๆ ในเขตพื้นที่การศึกษาและจังหวัด

8. ภาวะความเป็นผู้นำและความเอาใจจริงเอาใจ (Commitment) ของผู้บริหารสถานศึกษา และการกระจายอำนาจความรับผิดชอบที่เหมาะสมเป็นปัจจัยสำคัญของการประกันคุณภาพการศึกษา

หลักการประกันคุณภาพภายในสถานศึกษา คือ การที่สถานศึกษาร่วมกันปรับปรุงคุณภาพให้เป็นไปตามมาตรฐานการศึกษา โดยมีการประกันคุณภาพการศึกษาเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการบริหารจัดการ และการทำงานของบุคลากรทุกคนในสถานศึกษา โดยที่ผู้เกี่ยวข้อง เช่น ผู้เรียน ชุมชน หน่วยงาน เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา เน้นสร้างความพึงพอใจให้กับผู้บริโภคน เป็นการสร้างความมั่นใจที่ตั้งอยู่บนรากฐานของหลักวิชาการ หลักฐาน ข้อเท็จจริงที่สามารถตรวจสอบได้

3.1 หลักการวัตถุประสงค์และยุทธศาสตร์การประเมินคุณภาพภายในสถานศึกษาของโรงเรียนในสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การประเมินคุณภาพการศึกษาโรงเรียนในสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (เทศบาลและเมืองพัทยา) นับเป็นมาตรการในการตรวจสอบคุณภาพตามมาตรฐานการศึกษา พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2542 และหลักสูตรการศึกษาขั้นพื้นฐาน พื้นฐาน พุทธศักราช 2544 ซึ่งกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น ในฐานะผู้ควบคุม กำกับ ดูแล ประสานงานการจัดการศึกษาของโรงเรียนในสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้กำหนดนโยบายการประเมินคุณภาพการศึกษาของโรงเรียนในสังกัดมาตั้งแต่ปีการศึกษา 2528 โดยจัดทำเครื่องมือประเมินคุณภาพการศึกษาขึ้นใช้ และมีการปรับปรุงเครื่องมือเพื่อความเหมาะสมและสอดคล้องกับมาตรฐานการศึกษาทั้งระดับท้องถิ่นและระดับชาติ และเพื่อรองรับการประกันคุณภาพการศึกษาโดยมีหลักการดังนี้

1. อาศัยแนวทางระเบียบการวัดประเมินผลตามหลักสูตร และมาตรฐานการศึกษา ที่กระทรวงศึกษาธิการกำหนด ซึ่งสอดคล้องกับนโยบายสำคัญในแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ ฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2545 -2549) คือ พัฒนาการศึกษามีคุณภาพ ผู้เรียนมีการพัฒนาเต็มศักยภาพ มีคุณลักษณะ ที่พึงประสงค์ ใฝ่การเรียนรู้ มีระเบียบวินัยและคุณธรรมในการอยู่ร่วมกับผู้อื่น

2. เพื่อให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2542 และ หลักสูตรการศึกษาขั้นพื้นฐาน พุทธศักราช 2544 รวมทั้งวิสัยทัศน์การจัดการศึกษาท้องถิ่นและ มาตรฐานการจัดการศึกษาของโรงเรียนในสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (เทศบาลและเมือง พัทยา) กรมส่งเสริมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย

3. ชี้คแนวนโยบายการพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ สอดคล้องกับนโยบายของ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องและสนองนโยบายของหน่วยงานต้นสังกัด โดยการพัฒนาคุณภาพงานวิชาการ ให้มีมาตรฐานสูงขึ้น เป็นที่ยอมรับของประชาชน ชุมชนและท้องถิ่น การติดตามผลการประเมินเพื่อ ดำเนินงานการประเมินคุณภาพการศึกษาเป็นไปอย่างมีระบบและป้องกันปัญหาอันจะเกิดขึ้นจึงมี มาตรการกำหนดช่วงเวลาในการประเมินแต่ละเรื่องโดยมีปฏิทินการปฏิบัติงาน ตารางการประเมิน อย่างชัดเจน กรรมการผู้ประเมินมีหลักฐานการดำเนินการ ในฐานะผู้รับผิดชอบทุกระดับ

พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2542 และหลักสูตรการศึกษาขั้นพื้นฐาน พื้นฐาน พุทธศักราช 2544 ซึ่งกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น ในฐานะผู้ควบคุม กำกับ ดูแล ประสานงานการจัดการศึกษาของโรงเรียนในสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้กำหนด วัตถุประสงค์ไว้ดังนี้

1. เพื่อศึกษาสภาพและความสามารถทางการเรียนทั้งในระดับห้องเรียน ชั้นเรียน ในสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (เทศบาลและเมืองพัทยา) ระดับเขตการศึกษาและ ระดับประเทศ ในภาพรวมของการจัดการศึกษาท้องถิ่นตามมาตรฐานการจัดการศึกษาด้านปัจจัย ด้านกระบวนการและด้านผลผลิต

2. เพื่อให้บุคลากรที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษาในสังกัดองค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่น (เทศบาลและเมืองพัทยา) ทุกระดับ นำข้อมูลที่ได้จากการประเมินไปเป็นแนวทางใน การเร่งรัดพัฒนาคุณภาพการศึกษาให้สูงขึ้น

3. เพื่อให้กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (เทศบาลและเมืองพัทยา) ได้ทราบข้อมูลจัดการศึกษา และสามารถสนับสนุนพัฒนาทั้งทางด้าน วิชาการ บุคลากร งบประมาณ วัสดุ อุปกรณ์ ให้สอดคล้องกับสภาพปัญหา

4. เพื่อพัฒนาและยกระดับคุณภาพการจัดการศึกษา ตามแผนพัฒนาการศึกษา แห่งชาติ ฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2545 -2549)

5. เพื่อให้สถานศึกษาจัดการศึกษาอย่างมีคุณภาพตามมาตรฐานการศึกษา เพื่อเตรียมเข้าสู่ระบบการประกันคุณภาพการศึกษา

เพื่อให้การดำเนินงานการประกันคุณภาพภายในสถานศึกษาโรงเรียนในสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (เทศบาลและเมืองพัทยา) บรรลุวัตถุประสงค์ของการจัดการศึกษา จึงกำหนดการดำเนินงานยุทธศาสตร์ ดังนี้

1. ชี้แจงทำความเข้าใจเครื่องมือ แบบประเมินแบบกรอกคะแนน โดยจัดให้มีคู่มือชี้แจงรายละเอียดเพื่อบุคลากร ผู้เกี่ยวข้องทราบบทบาทหน้าที่ในการประเมินภายใต้ปรัชญา “ประเมินเพื่อพัฒนาและยกระดับคุณภาพการศึกษา ไปสู่ระบบการประกันคุณภาพการศึกษา

2. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (เทศบาลและเมืองพัทยา) ถือเป็นภาระหน้าที่ที่สำคัญในการสนองนโยบายของกรมส่งเสริมปกครองส่วนท้องถิ่น ดำเนินการประเมินคุณภาพการศึกษา ของโรงเรียนในสังกัด โดยให้ความร่วมมือสนับสนุนในเรื่องของบุคลากร งบประมาณ วัสดุ อุปกรณ์ และอื่น ๆ

3. บุคลากรในสำนักงานการศึกษา / กองการศึกษาและสถานศึกษา ถือเป็นตัวจักรและกลไกสำคัญในฐานะผู้ปฏิบัติและเป็นผู้ประสานงาน จึงต้องมีความตระหนักในความเป็นเจ้าของร่วมกันโดยปฏิบัติหน้าที่ในส่วนที่รับผิดชอบ รวมทั้งปฏิบัติหน้าที่ในฐานะกรรมการการประเมินการวิเคราะห์ผลการประเมินไปพัฒนาคุณภาพการศึกษาให้เป็นไปตามมาตรฐานการศึกษา

4. หน่วยประสานงานการจัดการศึกษาท้องถิ่น (กรมส่งเสริมปกครองส่วนท้องถิ่น) ดำเนินการสรุปและวิเคราะห์ผลการประเมินคุณภาพการศึกษาในระดับประเทศ ตามปฏิทินงานที่กำหนดโดยคณะกรรมการส่งเสริมสนับสนุนงานวิชาการ กรมส่งเสริมปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นคณะทำงานเขตการศึกษาสรุปและวิเคราะห์ผลการประเมินคุณภาพการศึกษาในระดับเขตการศึกษา รวมทั้งรายงานผลตามภาระหน้าที่เพื่อแสดงความก้าวหน้าในการพัฒนาการศึกษา ตลอดจนข้อมอบพร้อมเพื่อปรับปรุงในภาพรวมของแต่ละระดับต่อไป

สรุปได้ว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (เทศบาลและเมืองพัทยา) ได้เล็งเห็นความสำคัญของการจัดการศึกษา จึงจัดให้มีการประเมินคุณภาพการจัดการศึกษาเพื่อเป็นการตรวจสอบการดำเนินงานในการจัดการศึกษาว่า มีกระบวนการดำเนินงานที่หน่วยงานและโรงเรียนสามารถทำให้ผู้เรียนมีคุณลักษณะตามความคาดหวังและมาตรฐานที่ต้องการ

### 3.2 การนำพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติไปสู่การปฏิบัติ

การประกันคุณภาพภายในเป็นสิ่งที่สถานศึกษาทุกแห่งจะต้องปฏิบัติเพื่อจะพัฒนาคุณภาพการศึกษาของสถานศึกษาและเพื่อให้เป็นไปตามสาระในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ

สถานศึกษาควรดำเนินการให้ครอบคลุมแนวทางหลักต่อไปนี้ (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษา  
แห่งชาติ, 2543 ก: 6)

1. สถานศึกษาต้องดำเนินการประกันคุณภาพภายในเป็นประจำทุกปีโดยควรเริ่ม  
กระบวนการที่จะเข้าสู่ระบบการประกันคุณภาพการศึกษาในปีการศึกษา 2541

2. ให้ถือว่าการประกันคุณภาพภายใน เป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการบริหาร  
การศึกษาที่สถานศึกษาทุกแห่งต้องดำเนินการอย่างต่อเนื่อง อันประกอบด้วยการวางแผน  
การดำเนินงาน การประเมินผล และการปรับปรุงการดำเนินงาน โดยสถานศึกษาต้องจัดทำ  
แผนพัฒนาการศึกษาที่สอดคล้องกับความมุ่งหมายและหลักการตามที่กำหนดในพระราชบัญญัติ  
การศึกษาแห่งชาติ มาตรฐานการศึกษาและเป้าหมาย ปรัชญา ธรรมเนียมโรงเรียน กำหนดระยะเวลา  
ในการดำเนินการที่ชัดเจน ติดตามประเมินผลการทำงานของตนเองอย่างต่อเนื่อง และนำผล  
การประเมินมาใช้ปรับปรุงและพัฒนาคุณภาพของสถานศึกษา

3. การดำเนินการประกันคุณภาพภายในทุกชั้นตอน ควรเน้นการประสานงานและ  
การมีส่วนร่วมของทุกกลุ่มทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ บุคลากรในสถานศึกษา กรรมการสถานศึกษา  
ผู้ปกครองบุคลากรของหน่วยงานและองค์กรต่าง ๆ ในชุมชน และเขตพื้นที่การศึกษาและภูมิภาค  
เพื่อให้สอดคล้องกับหลักการที่ให้สังคมมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา ตามมาตรา 8 ของ  
พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ

4. สถานศึกษาควรจัดทำรายงานผลการประกันคุณภาพภายในให้เรียบร้อย ก่อน  
เริ่มปีการศึกษาใหม่ของทุกปี โดยแสดงผลการประเมินคุณภาพการศึกษา แนวทางหรือแผนงานใน  
การปรับปรุงและพัฒนาคุณภาพการศึกษาในปีการศึกษาต่อไป แล้วเสนอต่อหน่วยงานต้นสังกัด  
หน่วยงานที่เกี่ยวข้องตามที่กระทรวงกำหนด และสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพ  
การศึกษา ตลอดจนสาธารณชน โดยจัดทำรายงาน โดยสรุปปิดประกาศไว้ที่สถานศึกษา แจ้งให้  
ผู้ปกครองและเผยแพร่ต่อสาธารณชนได้รับทราบ รวมทั้งมีรายงานที่มีรายละเอียดครบถ้วนที่พร้อม  
จะให้ผู้สนใจขอคู่มือได้ตลอดเวลาในการประกันคุณภาพการศึกษาตามกรอบพระราชบัญญัติ  
การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542ที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2545 สมหวัง พิธิยานุวัฒน์ (2544: 98  
– 99) ได้เสนอแนวคิดและมีสาระสำคัญดังนี้

มาตรา 47 ให้มีระบบประกันคุณภาพการศึกษาเพื่อพัฒนามาตรฐานการศึกษาโดยรวมถึง  
การประกันคุณภาพภายในและการประเมินคุณภาพภายนอก จะต้องปฏิบัติให้ครบวงจร คือ Plan –  
Do – Check – Act การทำงานร่วมกันที่ครบวงจรเป็นกระบวนการบริหารแบบมีอาชีพซึ่งเรียกว่า  
การประกันคุณภาพให้ได้คุณภาพและมาตรฐาน

มาตรา 48 ได้กล่าวว่า การประกันคุณภาพภายในเป็นส่วนหนึ่งของการบริหารต้องทำอย่างต่อเนื่อง เพื่อพัฒนาคุณภาพและมาตรฐานการศึกษา การประกันคุณภาพภายในมีลักษณะสำคัญ 4 ประการ คือ มีการผสมผสาน ต่อเนื่อง มีการประเมินเพื่อการพัฒนาและเน้นผู้เรียนเป็นสำคัญในการผสมผสาน จะต้องผสมผสานกับงานปกติ บริหารให้เต็มฝีมือ เต็มหัวใจ สอนให้เต็มที่นักเรียนได้เรียนรู้เต็มกำลังศักยภาพของนักเรียน

3.3 ความสัมพันธ์ระหว่างแนวคิดของระบบการประกันคุณภาพการศึกษากับแนวคิดตามหลักการบริหาร

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ (2543 ก) กล่าวว่า แนวคิดของระบบการประกันคุณภาพการศึกษา เพื่อพัฒนาคุณภาพการศึกษามีการดำเนินงาน 3 ขั้นตอน คือ การควบคุมคุณภาพ ซึ่งเป็นการกำหนดมาตรฐานคุณภาพและการพัฒนาสถานศึกษาให้เข้าสู่มาตรฐานการตรวจสอบคุณภาพ เป็นการตรวจสอบและติดตามผลการดำเนินงานให้เป็นไปตามมาตรฐานที่กำหนดและการประเมินคุณภาพ เป็นการประเมินคุณภาพภายใน เป็นกระบวนการบริหารจัดการเพื่อให้บรรลุเป้าหมายในการพัฒนาคุณภาพ ให้เป็นไปตามมาตรฐานที่ต้องการ โดยจะต้องมีกระบวนการวางแผน ทำตามแผนตรวจสอบประเมินผล และพัฒนาปรับปรุงอยู่เสมอ เพราะกระบวนการพัฒนาคนในสถานศึกษาก็เหมือนกับการสร้างบ้านเพียงแต่การสร้างบ้านนั้นต้องใช้สถาปนิก ซึ่งเป็นบุคคลภายนอกมาดำเนินการ และเมื่อสร้างเสร็จแล้วก็เสร็จเลยไม่ต้องทำต่อ แต่กระบวนการสร้างคนนั้น ผู้ที่เป็นสถาปนิก คือ ครู และผู้บริหาร ซึ่งเป็นบุคลากรภายในจะต้องร่วมกันพัฒนาเด็กให้มีคุณภาพดี และต้องดำเนินการอย่างต่อเนื่องโดยไม่หยุด ผู้บริหารและครูในสถานศึกษามีการร่วมกันกำหนดเป้าหมายที่ชัดเจนว่าต้องการพัฒนาเด็กให้มีคุณสมบัติเป็นอย่างไร และถ้าจะให้เด็กมีคุณสมบัติดังกล่าวแล้วก็ต้องช่วยกันคิด และช่วยกันวางแผน (Plan) ว่าจะต้องทำอย่างไร แล้วช่วยกันทำ (Do) ช่วยกันตรวจสอบ (Check) และปรับปรุงแก้ไขข้อบกพร่อง (Act) เพื่อให้บรรลุตามเป้าหมายที่กำหนดอย่างต่อเนื่องเพื่อพัฒนา ปรับปรุงคุณภาพให้ดีขึ้นอยู่ตลอดเวลา โดยร่วมกันทำงานเป็นทีม

การประกันคุณภาพภายใน จึงเป็นกระบวนการที่บุคลากรทุกฝ่ายในสถานศึกษาร่วมกันวางแผน กำหนดเป้าหมายและวิธีการ ลงมือทำตามแผนในทุกขั้นตอน มีการบันทึกข้อมูลเพื่อร่วมกันตรวจสอบผลงาน หาจุดเด่น จุดที่ต้องปรับปรุงแล้วร่วมกันปรับปรุงแผนงานนั้นๆ โดยมุ่งหวังให้มีประสิทธิภาพในการบริหารจัดการสถานศึกษาที่เน้นคุณภาพของผู้เรียนเป็นสำคัญ แนวคิดของระบบการประกันคุณภาพและแนวคิดตามหลักการบริหารมีความสัมพันธ์กันกล่าวคือ ถ้าพิจารณาแนวคิดเกี่ยวกับระบบการประกันคุณภาพที่ประกอบด้วย การควบคุมและการตรวจสอบคุณภาพกับหลักการบริหารที่เป็นระบบครบวงจร (PDCA) ซึ่งประกอบด้วย



การร่วมกันวางแผน (P) ร่วมกันปฏิบัติ (D) ร่วมกันตรวจสอบ (C) และร่วมกันปรับปรุง (A) จะเห็นว่ามีความสอดคล้องกัน

Edward W. Demming (อ้างถึงใน วิฑูรย์ สิมะโชคดี, 2541: 15 - 16) ได้เสนอแนวคิดเรื่องคุณภาพและการพัฒนาคุณภาพอย่างต่อเนื่อง เป็นระบบหรือวงจร เรียกว่า วงจรเดมมิง (Demming) ประกอบด้วย 4 ขั้นตอนดังนี้ P คือ Plan (การวางแผน) D คือ Do (การนำไปปฏิบัติ) C คือ Check (การตรวจสอบ) A คือ Action (การปรับปรุงแก้ไข)

กิจกรรมที่จะนำไปสู่การปรับปรุงงานและการพัฒนางานอย่างเป็นระบบจะเป็นไปตามวงจรเดมมิง หรือวงจร PDCA คือจะเริ่มต้นจากการวางแผน การนำแผนที่วางไว้มาปฏิบัติ การตรวจสอบผลลัพธ์ที่ได้ และหากไม่ได้ผลลัพธ์ตามที่คาดหมายไว้ จะต้องทำการทบทวนแผนการ โดยการเริ่มต้นใหม่อีกครั้งหนึ่งและทำตามวงจร PDCA ซ้ำอีก

ขั้นตอนที่ 1 คือ ทำการวางแผน (Plan) ในบรรดาองค์ประกอบทั้งสี่ประการของวงจรการวางแผนเป็นเรื่องที่สำคัญที่สุด การวางแผนจะเป็นเรื่องที่ทำให้กิจกรรมอื่นๆ ที่ตามมาสามารถทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ แต่ถ้ามีการเริ่มต้นวางแผนที่ดี จะทำให้มีการแก้ไขน้อยและกิจกรรมจะมีประสิทธิภาพมากขึ้น

ขั้นตอนที่ 2 คือ นำแผนไปปฏิบัติให้เกิดผล (Do) เพื่อให้มั่นใจว่ามีการนำแผนการไปปฏิบัติอย่างถูกต้องนั้น เราจะต้องสร้างความมั่นใจว่าฝ่ายที่รับผิดชอบในการนำแผนไปปฏิบัติ ได้รับทราบถึงความสำคัญและความจำเป็นในแผนการนั้นๆ มีการติดต่อสื่อสาร ไปยังฝ่ายที่มีหน้าที่ในการปฏิบัติอย่างเหมาะสม มีการจัดให้มีการศึกษาและการอบรมที่ต้องการเพื่อการนำแผนการ นั้นๆ มาปฏิบัติและมีการจัดหาทรัพยากรที่จำเป็นในเวลาที่เหมาะสมด้วย

ขั้นตอนที่ 3 คือ ทำการตรวจสอบ (Check) การตรวจสอบและประเมินผลลัพธ์ของการปฏิบัติตามแผน ควรจะต้องมีการประเมินใน 2 ประการ คือ มีการปฏิบัติตามแผนหรือไม่ ตัวแผนการมีความเหมาะสมหรือไม่

การที่ไม่ประสบความสำเร็จตามที่ตั้งเป้าหมายไว้ เป็นเพราะไม่ปฏิบัติตามแผนการหรือความไม่เหมาะสมของแผนการหรือจากทั้งสองประการรวมกัน เราจำเป็นต้องหาว่าสาเหตุมาจากประการไหน ทั้งนี้เนื่องจากการนำไปปฏิบัติการแก้ไขปรับปรุงจะแตกต่างกันอย่างสิ้นเชิง

ขั้นตอนที่ 4 คือ ปฏิบัติการแก้ไขปรับปรุง (Action) ถ้าตรวจสอบแล้ว พบว่า ความล้มเหลวมาจากการวางแผนที่ไม่เหมาะสม การทบทวนแผนการเท่านั้น ไม่เพียงพอต่อการแก้ปัญหา ต้องมีการปรับปรุงคุณภาพของกระบวนการวางแผนโดยการหาปัจจัยที่ไม่เหมาะสม สาเหตุของการวางแผน และทำการปฏิบัติการแก้ไข ความก้าวหน้าของการปรับปรุงจะเกิดขึ้นได้โดยการกำจัดสาเหตุของปัญหาให้หมดไป

ขั้นตอนที่สำคัญก็คือ การทบทวนแผนการ เมื่อไม่สามารถบรรลุเป้าหมายที่วางไว้ ก็ควรมีการวิเคราะห์หาสาเหตุด้วยการทบทวนแผนการ ดังเช่นที่กล่าวมาในหัวข้อตรวจสอบ สาเหตุอาจมาจากตัวแผนการที่ไม่เหมาะสมหรือมีการปฏิบัติที่ไม่ถูกต้อง ดังนั้น เพื่อทำการปรับปรุงจึงต้องมีการชี้บ่งถึงสาเหตุแห่งความล้มเหลวอย่างถูกต้องและมีการเปลี่ยนแปลงแผนให้สามารถดำเนินกิจกรรมไปได้อย่างมีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้น ควรมีการวางแผนปรับปรุงคุณภาพเป็นรายปี และมีการทบทวนทุกปีเพื่อให้มั่นใจว่าแผนการดังกล่าวมีความเชื่อถือได้และเหมาะสม

การทำตามวงจร PDCA อย่างตั้งใจและถูกต้องจะช่วยให้เกิดความเชื่อมั่นในการทำงานเมื่อวงจร PDCA หมุนซ้ำไปเรื่อย ๆ จะทำให้เกิดการปรับปรุงงานเพื่อคุณภาพของงานได้อย่างมีประสิทธิภาพวงจร PDCA จึงเป็นกระบวนการหนึ่งซึ่งนิยมนำมาใช้ในการแสดงการทำงานที่สมบูรณ์เป็นระบบ

นอกจากนี้ สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ (2545: 15-18) ได้กล่าวถึงแนวทางประกันคุณภาพการศึกษาที่ได้กำหนดไว้เมื่อปี 2541 โดยใช้กรอบแนวคิดเดียวกันกับการประกันคุณภาพของกระทรวงศึกษาธิการ ซึ่งได้กำหนดแนวทางในการพัฒนาให้แก่องค์กรทุกหน่วยงานในสังกัดตั้งแต่ระดับกรม จังหวัด และสถานศึกษา โดยพยายามดำเนินการให้เป็นเรื่องเดียวกันกับการดำเนินการบริหารงานของสถานศึกษาอย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งในที่นี้จะนำเสนอกระบวนการดำเนินงานประกันคุณภาพการศึกษาของสถานศึกษา ตามแนวทางของสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ มีขั้นตอนของกิจกรรมที่สำคัญดังนี้

ขั้นตอนที่ 1 การควบคุมคุณภาพการศึกษา (Quality Control) สำหรับขั้นตอนนี้สถานศึกษาควรดำเนินการดังนี้

1. เตรียมความพร้อมของบุคลากร โดยพัฒนาบุคลากรทุกคนในสถานศึกษาให้เห็นความสำคัญและมีเจตคติที่ดีต่อการประกันคุณภาพการศึกษา ทั้งการประกันคุณภาพภายในและการประกันคุณภาพภายนอก โดยมีวิธีการที่หลากหลายในการสร้างจิตสำนึกเกี่ยวกับการประกันคุณภาพการศึกษา ไม่ว่าจะเป็นการประชุมชี้แจง การพาไปศึกษาดูงาน การเชิญวิทยากรมาบรรยาย เป็นต้น

2. แต่งตั้งคณะกรรมการดำเนินการพัฒนาระบบการประกันคุณภาพภายในสถานศึกษาซึ่งในการพัฒนาระบบการประกันคุณภาพการศึกษาถือว่า เป็นหน้าที่ของบุคลากรภายในสถานศึกษาทุกคน รวมทั้งผู้ที่เกี่ยวข้องภายนอกสถานศึกษา และทำการกำหนดบทบาทหน้าที่ของบุคลากรภายในสถานศึกษาโดยคณะกรรมการนี้มีหน้าที่คอยประสาน กำกับ ดูแล ติดตาม ช่วยเหลือ และสนับสนุนในการพัฒนาความสามารถในการดำเนินการไปอย่างมีระบบและต่อเนื่อง นอกเหนือจากการแต่งตั้งคณะกรรมการดำเนินการแล้ว

3. วางแผนและจัดเก็บข้อมูลสารสนเทศภายในสถานศึกษาทั้งข้อมูลในเชิงกายภาพ ได้แก่ ข้อมูลจำนวนอาคารสถานที่ ข้อมูลจำนวนบุคลากร เป็นต้น และข้อมูลเชิงคุณภาพ ได้แก่ ข้อมูลจุดเด่น จุดด้อยของสถานศึกษา ข้อมูลนักเรียนเป็นรายบุคคล เป็นต้น ซึ่งจะนำมาใช้เป็นข้อมูลพื้นฐานในการพัฒนาระบบการประกันคุณภาพภายในสถานศึกษาอีกด้วย

4. การกำหนดมาตรฐานการศึกษาให้สถานศึกษากำหนดมาตรฐานระดับสถานศึกษาให้เหมาะสมกับสภาพผู้เรียน สถานศึกษา ท้องถิ่นและสอดคล้องกับมาตรฐานการศึกษาของหน่วยงานต้นสังกัด

5. จัดทำแผนพัฒนาคุณภาพการศึกษาของสถานศึกษา โดยทำการสำรวจความต้องการ หรือความคาดหวังของผู้ปกครอง กรรมการสถานศึกษา และชุมชนที่มีต่อสถานศึกษาและทำการศึกษามาตรฐานการศึกษาของชาติ นโยบายหน่วยงานต้นสังกัด รวมทั้งศักยภาพของสถานศึกษา แล้วจึงร่วมกับบุคลากรที่เกี่ยวข้องจัดลำดับความสำคัญของเป้าหมาย และกำหนดภารกิจของสถานศึกษาแล้วจึงจัดทำแผนพัฒนาคุณภาพการศึกษาในระยะยาว อันได้แก่ ธรรมนูญสถานศึกษา หรือแผนพัฒนาคุณภาพการศึกษาของสถานศึกษา ฯลฯ และจัดทำแผนพัฒนาคุณภาพในระยะสั้น อันได้แก่ แผนปฏิบัติการประจำปี โดยผู้บริหารสถานศึกษาจะเป็นผู้ลงนามและรับรองแผนการดำเนินการที่ร่วมกำหนดขึ้น

6. ดำเนินกิจกรรมตามแผนพัฒนาคุณภาพการศึกษา สถานศึกษาต้องดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ตามแผนที่วางเอาไว้ เพื่อพัฒนา ส่งเสริม และสนับสนุนให้คุณภาพการศึกษาของสถานศึกษาเป็นไปตามเป้าหมายที่วางไว้ในแผนพัฒนาคุณภาพการศึกษา ซึ่งได้แก่ กิจกรรมตามหลักสูตรและกิจกรรมเสริมหลักสูตร โดยผู้บริหารและบุคลากรภายในสถานศึกษาต้องร่วมกันดำเนินกิจกรรมตามแผนงานและโครงการให้ดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ

ขั้นตอนที่ 2 การตรวจสอบและปรับปรุงโรงเรียน (Quality Audit & School Improvement) สำหรับขั้นตอนนี้ สถานศึกษาควรดำเนินการใน 2 ลักษณะ ดังนี้

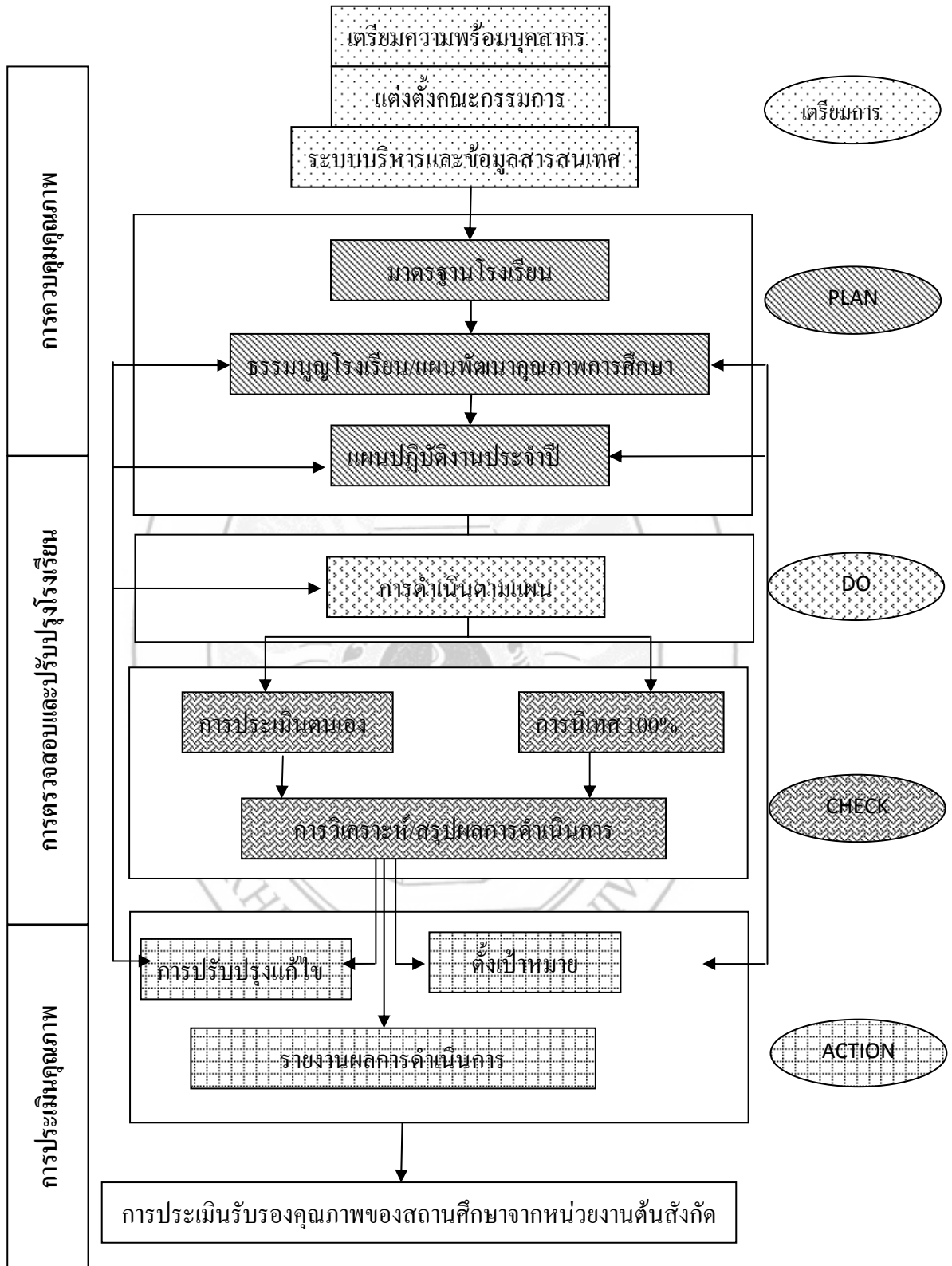
1. การตรวจสอบภายใน เป็นกระบวนการที่ให้สถานศึกษาทำการตรวจสอบหรือประเมินการทำงานของสถานศึกษาเอง โดยครอบคลุมเป้าหมาย จุดเน้น และภารกิจงานทั้งหมดตามที่วางไว้โดยวิธีการที่นิยมใช้ในการตรวจสอบภายในของสถานศึกษา คือการประเมินตนเอง

2. การตรวจสอบภายนอก เป็นกระบวนการตรวจสอบ และการสนับสนุน เพื่อให้เกิดการพัฒนาคุณภาพการศึกษาให้ได้มาตรฐาน เป็นการตรวจสอบการดำเนินการภายในสถานศึกษาจากมุมมองของบุคคลภายนอกสถานศึกษา ซึ่งได้แก่ ผู้บริหารระดับเหนือกว่าสถานศึกษา ศึกษาพิเศษ ชุมชนและผู้ปกครอง เป็นต้น โดยวิธีการที่นิยมใช้ในการตรวจสอบภายนอก คือการนิเทศ 100 % ซึ่งหลังจากมีการนิเทศจากบุคคลภายในสถานศึกษาแล้ว สถานศึกษา

จึงนำผลการตรวจสอบมาปรับปรุงแก้ไข และรับการช่วยเหลือและสนับสนุนจากหน่วยงานต้นสังกัด ชุมชน ผู้ปกครอง และผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องอีกด้วย

หลังจากที่สถานศึกษาทำการตรวจสอบภายในและตรวจสอบภายนอกแล้ว สถานศึกษาต้องทำการวิเคราะห์ สังเคราะห์ แล้วสรุปผลการดำเนินงานของสถานศึกษาในลักษณะของรายงานประจำปี เพื่อนำเสนอผลการดำเนินงานของสถานศึกษาต่อหน่วยงานต้นสังกัด คณะกรรมการสถานศึกษาผู้ปกครองและชุมชน เป็นต้น นอกจากนี้ยังต้องนำผลการดำเนินงานที่ได้ไปใช้ในการวางแผนกำหนดเป้าหมายในการพัฒนาคุณภาพการศึกษาในปีการศึกษาต่อไป หรือนำผลที่ได้ไปปรับปรุง แผนงาน โครงการให้ประสบความสำเร็จต่อไป

ขั้นตอนที่ 3 การประเมินคุณภาพ (Quality Assessment) สำหรับขั้นตอนนี้เป็นการดำเนินการของระดับกรม จังหวัด และอำเภอ ร่วมกันประเมินคุณภาพของสถานศึกษาในสังกัด ตามกรอบมาตรฐานการศึกษาระดับชาติ เพื่อทำการรับรอง และจัดระดับคุณภาพของสถานศึกษา และติดตามความก้าวหน้าของคุณภาพสถานศึกษาในภาพรวมของประเทศ จังหวัด และอำเภอจาก ขั้นตอนของการดำเนินงานพัฒนาระบบการประกันคุณภาพภายในของสถานศึกษาของสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาตินั้น เป็นการดำเนินงานที่สอดคล้องกับกระบวนการบริหารของสถานศึกษา โดยสามารถนำวงจรการบริหารงาน ซึ่งประกอบด้วย ขั้นตอนหลัก 4 ขั้นตอน คือ การวางแผน (Plan) การปฏิบัติตามแผน (Do) การตรวจสอบประเมินผล(Check) และการปรับปรุงพัฒนา (Action) ซึ่งเป็นกระบวนการดำเนินงานประกันคุณภาพการศึกษาภายในสถานศึกษา โดยนำเสนอได้ดังภาพต่อไปนี้



ภาพ 3 ความสัมพันธ์ระหว่างขั้นตอนการบริหารงานกับการประกันคุณภาพภายในสถานศึกษา

ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ, 2545: 18

### 3.4 ระบบการประกันคุณภาพภายในสถานศึกษา

การดำเนินการในระบบการประกันคุณภาพการศึกษาของสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน กรมต้นสังกัดที่รับผิดชอบในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน ได้มีการพัฒนาระบบการประกันคุณภาพการศึกษาเพื่อให้สถานศึกษาใช้เป็นแนวทางในการดำเนินการประกันคุณภาพการศึกษา ในปี 2544 กระทรวงศึกษาธิการได้ออกประกาศของกระทรวงศึกษาธิการเรื่อง ระบบ หลักเกณฑ์ และวิธีการประกันคุณภาพการศึกษาภายในสถานศึกษา ระดับการศึกษาขั้นพื้นฐานและปฐมวัยเพื่อให้สถานศึกษาและหน่วยงานต้นสังกัดใช้เป็นแนวทางในการดำเนินงาน (กรมวิชาการ, 2545 ก: 50) ดังนี้

กระทรวงศึกษาธิการได้มอบหมายให้กรมวิชาการกำหนดวิธีการดำเนินจัดระบบการประกันคุณภาพภายในสถานศึกษา ให้มีประสิทธิภาพ ดังนี้ (กรมวิชาการ, 2545: 30 - 46)

1. สร้างบุคลากรทั้งสถานศึกษาให้เป็นผู้รู้เข้าใจ และสามารถปฏิบัติตามระบบคุณภาพได้
2. ปรับวิสัยทัศน์ของสถานศึกษาหรือกำหนดวิสัยทัศน์ใหม่ ซึ่งเป็นสภาพที่พึงปรารถนาในอนาคต
3. จัดทำข้อมูลสารสนเทศคุณภาพการศึกษาของสถานศึกษา ที่สามารถตัดสินใจวางแผนพัฒนาสภาพการศึกษาได้ทั้งระบบ และเป็นรายบุคคล
4. พัฒนามาตรฐานการศึกษา ระดับสถานศึกษา
5. จัดทำแผนพัฒนาคุณภาพการศึกษา
6. การจัดการระบบบริหารคุณภาพสถานศึกษา
7. การตรวจสอบและทบทวนคุณภาพสถานศึกษา
8. การประเมินคุณภาพการศึกษาระดับชาติ
9. การรายงานคุณภาพการศึกษาประจำปี
10. การกำกับติดตาม ประเมินและผดุงระบบการประกันคุณภาพการศึกษา

สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ (2541: 10) ได้กำหนดกระบวนการดำเนินการประกันคุณภาพภายในของสถานศึกษา 3 ขั้นตอนดังนี้

1. การควบคุมคุณภาพ โดยมีการกำหนดมาตรฐาน โรงเรียนให้สอดคล้องกับท้องถิ่น และพัฒนาโรงเรียนสู่มาตรฐาน
2. การตรวจสอบและการปรับปรุงโรงเรียน มีการตรวจสอบภายใน และตรวจสอบภายนอก เพื่อหาทางช่วยเหลือ โรงเรียนที่ต่ำกว่าเกณฑ์มาตรฐาน

3. การประเมินคุณภาพ เพื่อความก้าวหน้า และพัฒนาปรับปรุงมาตรฐานโรงเรียน ทุก 5 ปี

#### 4. ปัจจัยการบริหารที่เกี่ยวข้องกับการประกันคุณภาพการศึกษา

การดำเนินการประกันคุณภาพการศึกษาของสถานศึกษา เป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการบริหารการศึกษาที่ต้องดำเนินการอย่างต่อเนื่อง และเป็นนวัตกรรมที่ใช้เพื่อการเปลี่ยนแปลงการดำเนินงานภายในสถานศึกษา เพื่อพัฒนาคุณภาพการศึกษาให้ได้ตามมาตรฐานที่กำหนด ซึ่งมีปัจจัยที่เกี่ยวข้องมากมาย ในที่นี้จะได้นำเสนอแนวคิดของนักวิชาการ ผู้วิจัย หน่วยงานทางการศึกษา เกี่ยวกับปัจจัยต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานประกันคุณภาพการศึกษาไว้ดังนี้

##### 4.1 ปัจจัยการบริหารที่ส่งผลต่อความสำเร็จของสถานศึกษา

Hoy&Miskel, 2001 อ้างถึงใน ชาญวุฒิ เجمจำริญ, 2548: 30 กล่าวว่า การดำเนินงานของสถานศึกษาให้ประสบความสำเร็จจะต้องใช้ตัวบ่งชี้ความสำเร็จของสถานศึกษา ประกอบด้วยองค์ประกอบเชิงระบบ 3 ประการ คือ ปัจจัยนำเข้า (Input) ซึ่งประกอบด้วย สภาพแวดล้อม สถานศึกษา บุคลากร ทรัพยากรการศึกษา คณะกรรมการสถานศึกษา วัสดุอุปกรณ์ และวิธีการ และสื่อการเรียนการสอน กระบวนการ (Transformation Processes) ประกอบด้วย โครงสร้างองค์การ การบริหารและการจัดการ การปรับเปลี่ยนกระบวนการทำงานให้เหมาะสมเข้ากับสภาพแวดล้อม ความสามารถในการสร้างความสัมพันธ์กับทุกฝ่าย รู้จักให้การยอมรับและการสร้างแรงจูงใจในการปฏิบัติงาน และการจัดการเรียนการสอนให้มีประสิทธิภาพ และผลผลิต (Output) ได้แก่ ผู้เรียนประสบผลสำเร็จ

สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ (2543: 56) ได้สรุปลักษณะสถานศึกษาที่จะประสบความสำเร็จในการประเมินตนเองไว้ 7 ประการ ดังนี้ ผู้บริหารสถานศึกษาเป็นผู้นำที่เข้มแข็ง ครูที่เป็นหัวหน้าทีมประเมินมีการจัดการที่จริงจัง แผนปฏิบัติการมีความชัดเจน ครูมีความตั้งใจจริงที่จะปฏิบัติงานในหน้าที่ มีการติดต่อสื่อสารที่ดีระหว่างสถานศึกษา ผู้ปกครอง และชุมชน มีแผนพัฒนาที่สอดคล้องกับหลักสูตร มีการจัดการด้านการเงินและปัจจัยที่เกี่ยวข้องที่มีประสิทธิภาพ

เลโซเต Lezotte (ม.ป.ป. อ้างถึงใน เก็จกนก เอื้อวงศ์, 2546: 20) กล่าวถึง ทฤษฎี 5 ปัจจัย (Five – Factor) ในการบริหารสถานศึกษาระดับประถมศึกษาให้มีประสิทธิผล ซึ่งสอดคล้องกับที่ Harris and Jon เสนอไว้ 2 ประเด็น คือ

1. ภาวะผู้นำของผู้บริหารต้องเข้มแข็งและสนใจในคุณภาพ การเรียนการสอน
2. จุดเน้นในเรื่องการสอนต้องได้รับความเข้าใจอย่างกว้างขวาง

3. มีความเป็นระเบียบ และบรรยากาศที่ปลอดภัยที่จะนำไปสู่การสอนและการเรียนรู้

4. พฤติกรรมของครูส่งผลให้เกิดความคาดหวังว่านักเรียนทุกคนอย่างน้อยที่สุดจะได้รับทักษะและความรู้พื้นฐาน

5. การใช้การวัดผลสัมฤทธิ์ของนักเรียนเป็นพื้นฐานสำหรับการประเมินโปรแกรม เลวิน และ เลโซเต Levine and Lezotte (ม.ป.ป. อ้างถึงใน เก็จกนท เอื้อวงศ์, 2546 : 20) กล่าวถึงปัจจัย ที่เกี่ยวข้องกับประสิทธิผลของสถานศึกษา โดยนำเสนอเพิ่มเติมเกี่ยวกับ วัฒนธรรมและบรรยากาศของสถานศึกษา ไว้ว่า วัฒนธรรมและบรรยากาศของสถานศึกษาที่เอื้อต่อการพัฒนา วัฒนธรรมการทำงานที่มีการยอมรับของผู้ปฏิบัติงานที่จะร่วมดำเนินการตามพันธกิจที่เน้นผลสำเร็จ การมุ่งเน้นการแก้ปัญหาและความสามัคคี ความร่วมมือ การเห็นพ้อง การสื่อสารของบุคลากรในองค์กรที่ถูกต้องคล่องตัว นอกจากนี้ยังมีปัจจัยที่สถานศึกษาให้ความสำคัญกับการจัดการเรียนการสอนอย่างมีประสิทธิภาพ และการติดตามความก้าวหน้าของนักเรียนอย่างเหมาะสมเพื่อให้นักเรียนจะได้ประโยชน์สูงสุดในการเรียนรู้ จัดหาวัสดุอุปกรณ์การสอนให้สมบูรณ์และเหมาะสม มีการพัฒนานักเรียนเป็นรายบุคคล สำหรับเรื่องภาวะผู้นำ ถือว่าก็เป็นปัจจัยสำคัญ ผู้นำควรสามารถคัดเลือกและแต่งตั้งบุคลากรอย่างเหมาะสม มีความเป็นอิสระ ไม่แบ่งพรรคแบ่งพวก สามารถกำกับติดตามกิจกรรมของโรงเรียนอย่างสม่ำเสมอด้วยตนเอง รู้จักใช้เวลา และพลังงานในการปรับปรุงสถานศึกษาให้การสนับสนุนและพัฒนาครูอาจารย์ จัดหาทรัพยากรให้เพียงพอต่อการปฏิบัติงานและที่สำคัญ คือ การเป็นผู้นำด้านวิชาการ ปัจจัยภายนอกที่กล่าวถึง คือ การมีส่วนร่วมของผู้ปกครอง

สตรียส์ Steers (1977: 7-10) ได้ให้แนวคิดเกี่ยวกับปัจจัยการบริหารองค์กรให้มีประสิทธิภาพ และให้บังเกิดผลดีได้ก็จะทำให้องค์กรมีประสิทธิผลได้ สถานศึกษาในฐานะที่เป็นองค์กรหนึ่งหากสามารถบริหารปัจจัยให้บรรลุผลซึ่งจะทำให้การประกันคุณภาพภายในมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ประกอบด้วย 4 ปัจจัย คือ

#### 1. ลักษณะขององค์กร (Organisational Characteristics) ประกอบด้วย

1.1 โครงสร้างขององค์กร หมายถึง ความสัมพันธ์ของทรัพยากรด้านมนุษย์ที่ได้กำหนดไว้ในองค์กรเป็นการวางแผนการร่วมกัน แสดงให้เห็นถึงการแบ่งงานกันทำระหว่างผู้บริหารกับผู้ใต้บังคับบัญชา การจัดแผนงานและระดับการบริหารเหมือนกับการมอบหมายงาน (Work Assignment) ดังนั้น การวิเคราะห์โครงสร้างจึงรวมถึงการวิเคราะห์สิ่งต่าง ๆ ต่อไปนี้



1.1.1 การกระจายอำนาจ (Decentralization) หมายถึง การบริหารองค์การซึ่งมีการมอบอำนาจในการตัดสินใจให้แก่ผู้บริหารระดับรองลงไป และเชื่อว่าผู้บริหารที่ใช้อำนาจน้อยที่สุดคือ ผู้บริหารที่ดีที่สุด

1.1.2 ความชำนาญเฉพาะอย่าง (Specialization) แนวคิดเรื่องการแบ่งส่วนงานไปตามความชำนาญเฉพาะอย่างหรือเฉพาะหน้าที่ (Functional Specialization) ผลงานของแต่ละคนมีส่วนเป็นกิจกรรมที่จะนำไปสู่เป้าหมายได้สูงมากขึ้น และจำช่วยแก้ปัญหาการทำงานซ้ำซ้อน

1.1.3 ความเป็นทางการ (Formalization) หมายถึง ความมากน้อยของกิจกรรมในการทำงานของพนักงานถูกกำหนดอย่างจำเพาะเจาะจงหรือถูกควบคุมด้วยกฎเกณฑ์ ระเบียบ ข้อบังคับที่เป็นทางการ มีองค์การ มีกฎ มีระเบียบ ซึ่งใช้เป็นเครื่องควบคุมพฤติกรรมของพนักงานมากเท่าไรองค์การซึ่งอยู่ในสภาพแวดล้อมภายนอกที่กำลังเปลี่ยนแปลง ก็จะเกิดปัญหาตามมามากขึ้น

1.2 การนำเทคโนโลยีมาใช้ในองค์การ หมายถึง เครื่องมือหรือวิธีการ ซึ่งองค์การใช้ในการแปรสภาพตัวป้อนออกไปเป็นผลผลิตที่มีประสิทธิภาพตามเป้าหมายโดยอาศัยพลังงานทางเครื่องจักรและทางสมอง ประกอบด้วย สิ่งประดิษฐ์ใหม่ เทคนิคใหม่และต้องมีความรู้กว้างขวาง มีส่วนสำคัญในการเปลี่ยนแปลงการบริหารและจำเป็นที่จะต้องฝึกฝนบุคลากรให้มีฝีมือ เจตคติและความรู้อย่างเพียงพอที่จะปฏิบัติงานให้เกิดประสิทธิผลสำเร็จขององค์การ

2. ลักษณะของสภาพแวดล้อม (Environmental Characteristics) ลักษณะของสภาพแวดล้อม มีความสำคัญต่อความสำเร็จหรือประสิทธิผลขององค์การ โดยแบ่งสภาพแวดล้อมออกเป็น 2 ระดับ

2.1 ความสัมพันธ์กับหน่วยงานภายนอก เป็นสิ่งสำคัญและจำเป็นที่ผู้บริหารต้องรับรู้ เพราะสภาพแวดล้อมมีอิทธิพลต่อประสิทธิผลขององค์การ มีหลักในการดำเนินการ ดังนี้ มีการกำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์การแต่ละองค์การไว้ชัดเจน มีการวางแผนร่วมกัน ใช้ระบบการติดต่อสื่อสารที่มีประสิทธิภาพ สะดวก รวดเร็วและถูกต้อง จัดบุคลากรประสานงานระหว่างองค์การให้เหมาะสม ใช้หลักมนุษยสัมพันธ์ในการประสานงานระหว่างองค์การ ซึ่งให้เห็นค่อนข้างชัดเจนในเรื่องสภาพแวดล้อมภายนอก ว่ามีความสำคัญต่อความสำเร็จ หรือประสิทธิผลขององค์การ และได้กล่าวไว้ว่า “องค์การที่มีประสิทธิผลมากที่สุดถูกกำหนดโดยปัจจัยภายนอก”

2.2 บรรยากาศที่ดีภายในองค์การ เป็นปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อพฤติกรรมของบุคคลในองค์การ การวิเคราะห์บทบาทของสภาพแวดล้อมที่แตกต่างกันซึ่งมีผลต่อประสิทธิผลขององค์การจะไม่สมบูรณ์หากไม่มีการพิจารณาลักษณะของสภาพแวดล้อมภายในองค์การ ซึ่งมีผลกระทบต่อทัศนคติและพฤติกรรมในการทำงานหรือที่เรียกว่าบรรยากาศขององค์การ

2.2.1 แนวโน้มของความสำเริง การสร้างบรรยากาศในการส่งเสริมการปฏิบัติงานนั้นจำเป็นต้องมีเป้าหมายที่ชัดเจน ซึ่งฝ่ายบริหารจะช่วยให้เกิดประสิทธิผลได้ ก็คือการสร้างบรรยากาศที่เน้นความสำคัญของการบรรลุเป้าหมายในการบริหารงาน

2.2.2 ความเอาใจใส่ต่อพนักงานบุคลากรในองค์กร เป็นองค์ประกอบที่สำคัญเนื่องจากความสำเร็จของงานขึ้นอยู่กับคนที่จะนำมาซึ่งประสิทธิภาพและประสิทธิผลขององค์กร

2.2.3 แนวโน้มการให้รางวัล และการลงโทษ การให้รางวัลเป็นเสมือนหนึ่งการชมเชยพิเศษ วิธีการที่จะให้รางวัลและวัตถุประสงค์ขององค์กรก็คือ การพิจารณาตามงานแต่ละอย่างถ้าผลงานมีส่วนช่วยเหลือองค์กร ได้เป็นอย่างดี ก็ถือว่ามีความค่านำไปสู่การได้รับรางวัลและความพึงพอใจรางวัลที่ชัดเจนที่สุด

2.2.4 การลงโทษ จะก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงและก่อให้เกิดผลทางลบระยะยาวทางเลือกของการตอบสนองต่อพฤติกรรม ก็คือการให้รางวัลพฤติกรรมที่ต้องการ ถ้าบุคคลมีประสบการณ์ในการได้รับความสำเร็จติดต่อกัน เขาก็จะมีแนวโน้มที่จะพยายามทำงานเพื่อให้เป็นในทิศทางที่ต้องการมากยิ่งขึ้น ซึ่งมีผลต่อแรงจูงใจใฝ่สัมฤทธิ์ ทำให้คนที่มีแนวโน้มที่ต้องการผลสัมฤทธิ์ในการทำงานสูงได้รับความพึงพอใจจากผลสำเร็จ

2.2.5 ความมั่นคงกับความเสีง สิ่งแวดล้อมมีอำนาจและอิทธิพลที่จะสร้างภาวะไม่แน่นอนให้เกิดขึ้นกับระบบของการผลิต สิ่งแวดล้อมจึงเป็นตัวกำหนดความไม่แน่นอนบุคลากรในองค์กรจะพะวงกับปัญหาความมั่นคง

2.2.6 ความเปิดเผย / การปกป้องความเปิดเผยเป็นลักษณะที่สำคัญของหลักการบริหารแบบมีส่วนร่วม คือ การที่ผู้นำเต็มใจเข้าร่วมกับผู้อื่นในองค์กรเปิดเผยเรื่องขององค์กรที่เหมาะสม

3. ลักษณะของบุคลากร (Employee Characteristics) เป็นปัจจัยหนึ่งที่มีความสำคัญในการพัฒนาองค์กร ซึ่งมีอิทธิพลต่อการปฏิบัติงานอันจะนำไปสู่ความสำเร็จหรือความล้มเหลวขององค์กรสิ่งที่จะต้องพิจารณาคือเรื่องสำคัญ 2 เรื่องด้วยกัน คือ

3.1 ความผูกพันต่อองค์กร อาจกล่าวได้ว่าเป็นความปรารถนาของบุคคลที่รักษาไว้ซึ่ง การเป็นสมาชิกขององค์กรต่อไป

3.2 ความพอใจในการปฏิบัติงาน ซึ่งเป็นความปรารถนาของบุคคลในการปฏิบัติงานเพื่อให้บรรลุถึงเป้าหมายขององค์กร

4. นโยบายการบริหารและการปฏิบัติ (Managerial Policies and Practices) การดำเนินงานในกิจการใดก็ตาม จะเกิดสัมฤทธิ์ผลได้ก็ต่อเมื่อกิจการนั้นได้รับความร่วมมืออย่าง

จริงจังกจากผู้ร่วมงาน ภายใต้นโยบายการบริหารที่มีประสิทธิภาพ การวางแผนองค์กรใดก็ตามสิ่งแรกที่จะต้องพิจารณาก็คือ การกำหนดนโยบาย เพราะนโยบายเป็นเสมือนรากฐานของแผนงานทั้งหมด ระเบียบการปฏิบัติงานจะเป็นแผนงานอย่างหนึ่งที่มีลักษณะเฉพาะกว่านโยบายระเบียบวิธีปฏิบัติงานเป็นแนวทางของการกระทำไม่ใช่สำหรับการคิด ดังนั้น ระเบียบวิธีปฏิบัติงาน จึงเป็นสิ่งที่มีคุณค่าอย่างมากที่ทำให้คำแนะนำเป็นขั้นตอนว่าจะกระทำบางสิ่งบางอย่างให้เกิดความสำเร็จตามเป้าหมายได้อย่างไร ประสงค์ของแผนพัฒนางานในครั้งนั้นๆ อย่างมีประสิทธิภาพ และได้เสนอว่าการบริหารงานให้เกิดประสิทธิผลนั้นจะต้องคำนึงถึงปัจจัยต่างๆ คือ การกำหนดเป้าหมายที่แน่นอน การบริหารทรัพยากร การสร้างสภาพแวดล้อมในการปฏิบัติงาน กระบวนการติดต่อสื่อสาร ภาวะผู้นำและการตัดสินใจ การปรับตัวขององค์กรและการริเริ่มสิ่งใหม่

จากที่กล่าวมาแล้วข้างต้นสรุปได้ว่า ปัจจัยการบริหารเป็นปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความสำเร็จขององค์กร ประกอบไปด้วย 4 ปัจจัยหลัก คือ ลักษณะขององค์กร ลักษณะของสภาพแวดล้อม ลักษณะของบุคลากร นโยบายการบริหารและการปฏิบัติ

ปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับคุณภาพการศึกษาและประสิทธิผลทางการศึกษา คือ ปัจจัยในด้านการกำหนดเป้าหมายการเรียนรู้และพัฒนางานในด้านวิชาการ ปัจจัยด้านภาวะผู้นำ ปัจจัยด้านทีมงานที่มีความร่วมมือการมีปฏิสัมพันธ์ในหมู่ครู ความเป็นอิสระ และมุ่งสู่เป้าหมายของสถานศึกษาปัจจัยด้านครู ได้แก่ พฤติกรรมเอื้อต่อการเรียนรู้ของนักเรียน และการได้รับการพัฒนาและฝึกอบรมอย่างเหมาะสมและสม่ำเสมอ ปัจจัยด้านวัฒนธรรมและบรรยากาศของสถานศึกษาที่ปลอดภัยมีระเบียบมีการยอมรับของผู้ปฏิบัติงานตามพันธกิจและมีความสามัคคี เน้นการพัฒนาภาพรวมของสถานศึกษารวมทั้งปัจจัยในด้านการกำกับติดตามและการประเมินผลการดำเนินงาน โดยสร้างกลไกการทบทวนคุณภาพทั้งระหว่างและสิ้นสุดของแผน ปัจจัยภายนอกคือ การมีส่วนร่วมและความรู้สึกร่วมรับผิดชอบและความเป็นเจ้าของของผู้ปกครองและชุมชน

#### 4.2 ปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับการประกันคุณภาพในสถานศึกษา

สถานศึกษาในต่างประเทศได้นำแนวคิดเกี่ยวกับการประกันคุณภาพและการบริหารคุณภาพมาเป็นแนวทางในการบริหารและการพัฒนาสถานศึกษาโดยเฉพาะการบริหารคุณภาพโดยรวม (Total Quality Management; TQM) มีนักวิชาการหลายท่านได้เสนอปัจจัยที่เกี่ยวข้องต่อการดำเนินการ ดังนี้

##### 4.2.1 องค์กรที่นำ TQM ไปปฏิบัติ

###### 1) องค์กรที่ประสบผลสำเร็จ

เมกาทรอย และ มอร์แกน Murgatroyd and Morgan (1994: 63 – 201) ได้วิเคราะห์องค์กรที่นำ TQM ไปปฏิบัติงานได้ดี พบมีคุณลักษณะ 5 ประการ ได้แก่

(1) การดำเนินตามแนวทางเดียวกันขององค์กรทุกคนมุ่งสู่จุดหมาย ด้วยกลยุทธ์เดียวกันและยอมรับในวิสัยทัศน์ขององค์กร

(2) การมีจุดเน้นที่ลูกค้าและกระบวนการ ถือเป็นหลักการพื้นฐาน ของคุณภาพ

(3) องค์กรออกแบบให้ทำงานเป็นทีม มีการพัฒนาทีมงานโดย ระบบการปฏิบัติงาน

(4) การตั้งเป้าหมายที่ท้าทาย ทำให้องค์กรเพิ่มผลการปฏิบัติงาน อย่างเห็นได้ชัดเจน

(5) การบริหารงานแต่ละวัน อย่างเป็นระบบ โดยใช้เครื่องมือที่มี ประสิทธิภาพในการวัดและการให้ข้อมูลย้อนกลับจากนั้นองค์กรที่นำ TQM มาใช้ให้ผลสำเร็จมี ลักษณะทำให้เกิดมีประสิทธิผลว่ามีลักษณะที่เรียกว่า 3C ดังนี้

ก. วัฒนธรรม (Culture) เป็นด้านนามธรรม เป็นกฎเกณฑ์ที่ ปรากฏอยู่และเป็นค่านิยมที่ผูกพันองค์กรเข้าไว้ด้วยกันจะสร้างวัฒนธรรมโดยยึดถือว่า การสร้าง วัฒนธรรมเป็นสิ่งที่มีความสำคัญ มีการให้รางวัลโดยผ่านการทำงานเป็นทีม และการพัฒนาและ การฝึกอบรมอย่างต่อเนื่อง

ข. ข้อตกลง (Commitment) องค์กรที่ใช้ TQM ต้องสร้าง ความรู้สึกภาคภูมิใจและโอกาสในการพัฒนาให้แก่ผู้ปฏิบัติงานและลูกค้า ให้เกิดความรู้สึกเป็น เจ้าของเป้าหมายขององค์กร โดยการทำให้ข้อตกลงต้องกลายเป็นเรื่องปกติธรรมดาในสถานศึกษา

ค. การสื่อสาร (Communication) การสื่อสารภายในและ ระหว่างทีมงานต้องมีพลังเรียบง่ายและมีประสิทธิภาพ โดยควรตั้งอยู่บนพื้นฐานของข้อเท็จจริง และความเข้าใจที่แท้จริงและเป็นการสื่อสารที่สามารถทำได้โดยมีอิสระจากระดับหนึ่งไปสู่อีก ระดับหนึ่ง

2) องค์กรที่ประสบความสำเร็จมีลักษณะดังนี้

(1) ไม่มีวิสัยทัศน์ร่วม แต่ละคนทำงานโดยไม่สัมพันธ์กัน บางครั้ง ขัดแย้งกัน

(2) คุณภาพเป็นแค่วัตถุประสงค์เบื้องต้น ขององค์กรที่ไม่ได้มีการ เปลี่ยนแปลง

(3) องค์กรเคร่งครัดตามสายงานตามลำดับขั้น ซึ่งได้มีระดับของ อำนาจหลายชั้นมีความรู้สึกของการทำงานเป็นทีมน้อยมาก มีการแข่งขันระหว่างผู้ปฏิบัติงาน เรื่อง การเลื่อนขั้นการได้รับรางวัล และการได้การยอมรับ

(4) เป้าหมายถูกกำหนดอย่างง่าย ๆ โดยไม่มีข้อมูลการปรับปรุง ที่นำ การปฏิบัติงานเมื่อปีก่อน เป้าหมายถูกกำหนดเป็นรายปี

(5) ผู้ปฏิบัติงานได้รับข้อมูลป้อนกลับน้อยมาก แม้จะมีระบบ ของ การประเมินแต่ก็เป็นระบบที่อยู่บนพื้นฐานของการแข่งขันระหว่างบุคคลมากกว่าเป็นข้อมูลชัดเจน หรือเป็นตัวบ่งชี้สำหรับการปรับปรุงกระบวนการ

### 3) อุปสรรคที่เกิดจากการนำการบริหารคุณภาพ TQM มาใช้

แบลงค์สไตน์ Blankstein (1996: 35) ได้ศึกษาถึงสาเหตุที่เป็นปัจจัย ทำให้การบริหารคุณภาพ TQM ซึ่งนำมาใช้ในสถานศึกษาต้องพบกับอุปสรรคบางประการ ดังนี้

(1) ปัจจัยด้านการต่อต้านการเปลี่ยนแปลงและความลังเลต่อ การยอมรับสิ่งใหม่ๆ ครูไม่ต้องการเปลี่ยนแปลงหรือคิดวิธีการสอนใหม่ๆ

(2) ปัจจัยด้านตัวผู้นำ ผู้นำมักมองว่าตนเองต้องเป็นผู้ควบคุม และกลัว การสูญเสียอำนาจการควบคุม ซึ่งโดยหลักการของ TQM เน้นในเรื่องของการร่วมมือมากกว่า การควบคุมสั่งการ

(3) ปัจจัยด้านบุคลากร บุคลากรมักยึดถือปฏิบัติตามสายการบังคับ บัญชาและทำงานตามที่ได้รับมอบหมาย ขาดแรงจูงใจและความกระตือรือร้นในการพัฒนาและ การเรียนรู้

(4) ปัจจัยด้านการวัดประเมินผล การกำหนดเป้าหมายในเชิง ปริมาณ โดยการวัดความสำเร็จจากคะแนนทดสอบมาตรฐาน ซึ่งไม่ใช่ตัวสะท้อนสภาพที่แท้จริง

(5) ปัจจัยด้านการขาดการเรียนรู้ และขาดการฝึกอบรมบุคลากร ไม่ เห็นคุณค่าในการเรียนรู้ ขาดการศึกษาจากประสบการณ์ทั้งจากประสบการณ์ส่วนตัวและจากผู้อื่นๆ

(6) ปัจจัยด้านการใช้ข้อมูลเพื่อการพัฒนา บุคลากรไม่นิยมใช้ข้อมูล สารสนเทศเพื่อการตัดสินใจหรือการกำหนดเป้าหมายการดำเนินการ

(7) ปัจจัยจากการขัดแย้งกับกฎหมายของรัฐ การดำเนินการบาง ประการตามปรัชญาการศึกษาของสถานศึกษา อาจขัดแย้งกับข้อบังคับหรือกฎหมายของรัฐ

### 4) สิ่งสำคัญที่สนับสนุนการดำเนินงาน

เทเลอร์ และ ฮิล Taylor and Hill (1993: 15-20) กล่าวถึงการนำ TQM มาใช้ในองค์กรทางการศึกษาว่าสิ่งที่เป็นหัวใจสำคัญที่สนับสนุนการดำเนินงานคือปัจจัยที่ เกี่ยวกับองค์การ (Organization Factors) ใน 2 ประเด็นหลักคือ

(1) ลักษณะองค์การ สถาบันต้องประเมินปัจจัยด้านลักษณะขององค์การตน ซึ่งมีองค์ประกอบที่สำคัญ คือ โครงสร้างขององค์การแบบ Organic จะเป็นโครงสร้างที่เหมาะสมกับการดำเนินงานของ TQM เพราะสามารถตอบสนองความต้องการของลูกค้า สนับสนุนให้เกิดการมีส่วนร่วม มีการกระจายอำนาจการตัดสินใจ และวัฒนธรรมองค์การเป็นลักษณะของหน่วยงานหรือบุคลิกภาพของบุคคลเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับปรัชญา และค่านิยมจะสร้างความเข้าใจร่วมกันระหว่างสมาชิกในองค์การในเรื่องพันธกิจ และสิ่งที่สมาชิกประพฤติปฏิบัติ ดังนั้น วัฒนธรรมจึงมีอำนาจสูงมากในการชี้นำพฤติกรรม

(2) การบริหารจัดการทรัพยากรมนุษย์ TQM เป็นแนวทางการบริหารที่ยึดบุคคลเป็นศูนย์กลางการบริหารทรัพยากรมนุษย์จึงเป็นเรื่องที่มีความสำคัญ

#### 4.2.2 ปัจจัยด้านบุคลากร

เท็ด Ted (1993: 78-80)ให้ความสำคัญเกี่ยวกับปัจจัยด้านบุคลากรและปัจจัยที่ต้องคำนึงถึง แม้การประกันคุณภาพและ TQM จะให้ความสำคัญกับการจัดระบบขององค์กรที่จะให้บรรลุความต้องการขององค์กร แต่การเน้นที่รูปแบบและวิธีการมากเกินไป จนไม่เห็นความสำคัญของผู้ปฏิบัติงาน ถือเป็นความล้มเหลวเพราะไม่สามารถสนองความต้องการพื้นฐานของมนุษย์ได้และได้เสนอกฎพื้นฐาน 4 ประการที่ผู้บริหารควรใช้ในการนำโปรแกรมคุณภาพมาใช้คือ

- 1) คนส่วนใหญ่ จะไม่ยอมรับแนวคิดใหม่ได้รวดเร็ว
- 2) การทำงานมีคุณภาพเมื่อเกิดความรู้สึกพอใจ
- 3) การแบ่งงานต้องให้เหมาะสมกับความสามารถของบุคลากร
- 4) การทำงานต้องทำงานเป็นทีม

#### 4.2.3 ปัจจัยที่ต้องคำนึงถึงเมื่อมีการดำเนินการประกันคุณภาพไปปฏิบัติ

- 1) วัฒนธรรมองค์กร ในการนำ TQM และการประกันคุณภาพมาใช้งานที่แท้จริงคือและจะต้องปรับปรุงบนพื้นฐาน วัฒนธรรมที่มีอยู่แล้วอย่างเหมาะสม
- 2) กระบวนการ ควรเตรียมบุคลากรที่จะดำเนินตามกลยุทธ์มากกว่าผู้เชี่ยวชาญด้านการเขียนเอกสาร
- 3) การวัดและการประเมิน การวัดเป็นสิ่งสำคัญในการประกันคุณภาพ โดยวัดเป็นกลุ่มหรือแผนก หรือวัดในระดับระบบใหญ่ขึ้นเพื่อเป็นการปรับปรุงคุณภาพ
- 4) ผู้บริหารหรือผู้นำการประกันคุณภาพ จะต้องเป็นผู้เข้าใจงานประกันคุณภาพและงานขององค์กรเป็นอย่างดี มีภาวะผู้นำ รวมถึงความสามารถในการจูงใจ

5) ทีมงาน เป็นหน่วยงานที่ทันสมัยจะมีกลไกและมีทักษะการทำงานเป็นทีม ที่มีความคิดสร้างสรรค์

6) วิสัยทัศน์ ผู้บริหารต้องมีวิสัยทัศน์ที่จะทำให้เกิดคุณธรรม การจงใจในการดำเนินการต้องมีความเชื่อถือในผู้ร่วมงานและผู้นำ

#### 4.2.4 ปัจจัยสำคัญในการนำการบริหารคุณภาพไปสู่ความสำเร็จ

กล่าวถึงปัจจัยสำคัญในการนำการบริหารคุณภาพไปสู่ความสำเร็จ ซึ่งโดยส่วนใหญ่เป็นปัจจัยที่มีความเกี่ยวข้องกับบุคคล (Kaufman, R. Quality and Zahn, D.,1993: 25) ได้แก่

1) มีความต้องการเปลี่ยนแปลงจากสภาพสบายๆ ที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน โดยใช้แนวทางใหม่และกว้างขวางในด้านการคิด การวางแผน การปฏิบัติและการประเมิน

2) ใช้และเชื่อมโยงผลลัพธ์ในทุกระดับในการกำหนด และดำเนินการไปสู่คุณภาพ

3) ทุกคนแสดงความต้องการคุณภาพ ทุกสิ่งทีปฏิบัติต้องทำอย่างสม่ำเสมอและมีความสอดคล้อง โดยมุ่งเน้นการปรับปรุงคุณภาพ

4) บุคลากรทุกฝ่ายตั้งแต่ผู้เรียน ครู ผู้บริหาร และผู้ปกครอง ต้องปฏิบัติงานเป็นทีม

5) การตัดสินใจต้องทำด้วยความหนักแน่น โดยใช้ข้อมูลบนพื้นฐานของข้อเท็จจริง

6) การสร้างทีมงานสมาชิกจะเรียนรู้จากกันและกัน โดยกำหนดวัตถุประสงค์ในการบริหารคุณภาพ รวมทั้งต้องมีการปรับปรุงอย่างต่อเนื่อง

สถานศึกษาได้นำแนวคิดเกี่ยวกับการประกันคุณภาพและการบริหารคุณภาพมาเป็นแนวทางในการบริหารและการพัฒนาสถานศึกษา โดยเฉพาะการบริหารคุณภาพโดยรวม(Total Quality Management; TQM) ซึ่งอาจจะมององค์กรที่ประสบผลสำเร็จ และองค์กรที่ประสบความล้มเหลว ต้องคำนึงถึงอุปสรรคที่เกิดจากการนำการบริหารคุณภาพ TQM มาใช้ และคำนึงถึงสิ่งสำคัญที่สนับสนุนการดำเนินงาน ไม่ว่าจะเป็น ลักษณะองค์กร การบริหารจัดการทรัพยากรมนุษย์จุดอ่อนในการบริหารจัดการคุณภาพขององค์กร ซึ่งอาจได้แก่ ความไม่สอดคล้องกันระหว่าง วิสัยทัศน์ กลยุทธ์ และนโยบาย การใช้วิธีการทางสถิติที่ผิด ความผิดพลาดในการสำรวจข้อมูลจากลูกค้าและผู้ปฏิบัติงาน การปรับปรุงกระบวนการ ความล้มเหลวในการดำเนินการในระบบ ความไม่อดทนรอและเร่งรีบที่จะดำเนินการ ตลอดจนปัจจัยด้านบุคลากร วัฒนธรรมองค์กร กระบวนการทำงาน การวัดและการประเมิน ผู้บริหารหรือผู้นำการประกันคุณภาพ จะต้องเป็นผู้เข้าใจงานประกันคุณภาพและงานขององค์กรเป็นอย่างดี มีภาวะผู้นำ รวมถึง

ความสามารถในการจูงใจ เปิดการสนทนาและดำเนินการต่างๆ เป็นผู้รับฟังที่ดี ทิมงานที่ดีและต้องมีวิสัยทัศน์

#### 4.3 ปัจจัยที่ส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงเพื่อปรับปรุงคุณภาพการศึกษา

การเปลี่ยนแปลงองค์กร โดยส่วนใหญ่ล้วนมีจุดมุ่งหมายเพื่อการพัฒนาและความสำเร็จขององค์กรทั้งสิ้น สำหรับการประกันคุณภาพการศึกษา เป็นนวัตกรรมที่นำเข้ามาในสถานศึกษา ดังนั้นองค์กรจึงต้องปรับตัวสำหรับการเปลี่ยนแปลงที่จะนำระบบการประกันคุณภาพการศึกษาเข้ามาใช้ในองค์กร เพื่อปรับปรุงคุณภาพการศึกษา ดังนี้

##### 4.3.1 ปัจจัยที่ส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงขององค์กร

มูเฮด และ กริฟฟิน Moorhead and Griffin (1998: 558 – 560) ได้ระบุถึงปัจจัยในการดำเนินการเพื่อให้การเปลี่ยนแปลงและการพัฒนาองค์กรที่ประสบความสำเร็จ ได้แก่

- 1) การดำเนินการให้เป็นภาพรวม ผู้บริหารต้องพิจารณาในภาพรวมขององค์กร เพราะการมองภาพรวมจะทำให้เข้าใจวัฒนธรรมทั้งระบบ
- 2) ความมั่นใจในการสนับสนุนของผู้บริหารระดับสูง การสนับสนุนของผู้บริหารระดับสูง เป็นปัจจัยสำคัญต่อความสำเร็จของการเปลี่ยนแปลง
- 3) การสนับสนุนให้เกิดการมีส่วนร่วมปัญหาที่เกี่ยวข้องกับการต่อต้านการควบคุมและการใช้อำนาจสามารถแก้ไข ได้ด้วยการขยายความร่วมมือในการวางแผนเรื่องของการเปลี่ยนแปลง
- 4) ส่งเสริมการสื่อสารในระบบเปิด การสื่อสารอย่างเปิดเผยเป็นปัจจัยสำคัญในการลดการต่อต้านการเปลี่ยนแปลง
- 5) การให้รางวัลแก่ผู้สนับสนุน การให้รางวัลแก่ผู้ที่สนับสนุน ในการเปลี่ยนแปลง ซึ่งจะเป็นพลังผลักดันที่ทำให้การเปลี่ยนแปลงได้รับการสนับสนุนอย่างต่อเนื่องและดำรงอยู่ตลอดไป

##### 4.3.2 การดำเนินการปฏิรูปสถานศึกษาและปัจจัยที่จะทำให้การเปลี่ยนแปลง

เฮิร์ตไลน์ Hertling (2000: 26) ได้ให้ข้อเสนอเกี่ยวกับการดำเนินการปฏิรูปสถานศึกษาและปัจจัยที่จะทำให้การเปลี่ยนแปลงนำไปสู่ความสำเร็จและความล้มเหลวในการดำเนินการ พบว่าปัจจัยที่มีความสำคัญ ได้แก่

- 1) การเลือกรูปแบบที่เหมาะสมในการดำเนินการปฏิรูป ต้องการดำเนินการอย่างระมัดระวังบนพื้นฐานของความเป็นจริง และจุดแข็งจุดอ่อนของสถานศึกษา
- 2) การได้รับความช่วยเหลือจากภายนอก มีส่วนช่วยในการดำเนินการพัฒนาสถานศึกษาอย่างมาก



3) การขาดการสนับสนุนด้านงบประมาณ เป็นอุปสรรคการดำเนินการตามรูปแบบที่กำหนด อาจทำให้การปฏิรูปล้มเหลว

4) ภาวะผู้นำที่เข้มแข็งสถานศึกษาหลายแห่งที่ล้มเหลว เนื่องจากผู้บริหารไม่ได้รับการสนับสนุนการปฏิบัติงาน ไม่สามารถดำเนินงานสอดคล้องกับเป้าหมายและรูปแบบการปฏิรูปได้

5) การยอมรับของครูในการปฏิรูป ถูกบังคับให้เปลี่ยนแปลง หรือยอมรับนวัตกรรมและเทคโนโลยีต่างๆ ครูจึงไม่ทุ่มเทในการดำเนินการ

6) การต่อต้านจากนักเรียน การเปลี่ยนแปลงหลักสูตรอย่างรวดเร็ว ผู้นำจะได้รับการสนับสนุน หากมีการสื่อสารอย่างชัดเจนกับนักเรียน ผู้ปกครองและสมาชิกของชุมชน

7) การดำเนินการตามรูปแบบที่กำหนดจากภายนอก ทำให้ผู้บริหารและครูไม่ได้รู้สึกว่าเขามีอำนาจที่จะจัดสรรทรัพยากร หรือทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญในการดำเนินการของสถานศึกษาอย่างแท้จริง

ปัจจัยที่ส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงองค์การนั้น ประกอบด้วยปัจจัยด้านบุคลากรที่จะต้องมีความคิดและการยอมรับต่อการเปลี่ยนแปลง มีความคาดหวังต่อความสำเร็จของการเปลี่ยนแปลงรวมทั้งมีความรู้ ทักษะและได้รับแรงจูงใจในการเปลี่ยนแปลง ปัจจัยด้านองค์การซึ่งได้แก่ การกำหนดวิสัยทัศน์ นโยบายต่อการเปลี่ยนแปลง การบริหารจัดการภายในองค์การ โครงสร้างและการจัดองค์การใหม่ การสนับสนุนด้านงบประมาณและทรัพยากร รวมทั้งระบบการสื่อสาร การให้รางวัลและวัฒนธรรมและบรรยากาศขององค์การ ปัจจัยด้านภาวะผู้นำเป็นปัจจัยสำคัญที่สนับสนุนการเปลี่ยนแปลงรวมทั้งปัจจัยภายนอกที่จะมีส่วนในการกำหนดรูปแบบและช่วยเหลือสนับสนุนการเปลี่ยนแปลง

นอกจากนี้ ประกอบ กุลเกลี้ยง (2545: 36 - 40) ได้กล่าวถึง ปัจจัยภายนอก ซึ่งหมายถึงสิ่งที่อยู่เหนือการควบคุมขององค์กร ซึ่งเมื่อเกิดขึ้นแล้วส่งผลต่อการปฏิบัติงานทั้งในแง่บวกและลบทั้งนี้ขึ้นอยู่กับว่าสิ่งที่เกิดขึ้นนั้นจะเป็นอุปสรรคหรือการสนับสนุน แล้วส่งผลต่อการบริหารงานในรูปองค์กรคณะบุคคล ดังนี้

1. ปัจจัยด้านการเมือง ซึ่งได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้กำหนดนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐไว้ในมาตรา 81 มีสาระสำคัญคือ รัฐต้องมีกฎหมายเกี่ยวกับการศึกษาแห่งชาติ จึงได้มีพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 ได้ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในระบบการศึกษาของประเทศ ได้แก่ มาตรฐานการศึกษา การประกันคุณภาพการศึกษา การใช้ใบประกอบวิชาชีพครู สนับสนุน

ทรัพยากรทางการศึกษา รวมทั้งการติดตามตรวจสอบประเมินผลการจัดการศึกษา เพื่อสร้างคน สร้างงาน และสร้างชาติ

เก็จนก เอื้องวงศ์ (2546: 350) ระบุว่า ปัจจัยด้านการเมืองที่เป็นอุปสรรคต่อการดำเนินการประกันคุณภาพการศึกษาของโรงเรียนได้แก่ นโยบายการปรับลดอัตรากำลังคนของภาครัฐ และหน่วยงานต้นสังกัดระดับพื้นที่ไม่มีนโยบายชัดเจนในการนิเทศให้ความช่วยเหลือในการดำเนินการประกันคุณภาพแก่โรงเรียน

2. ปัจจัยด้านสังคม ซึ่งจากพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม(ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เน้นหลักใหญ่ 2 ประการในการบริหารจัดการ คือ การกระจายอำนาจทางการศึกษา และการให้ทุกส่วนของสังคมมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา

ไพรัช อรรถกามานนท์ (2545: 9 – 16) กล่าวว่า การมีส่วนร่วมของชุมชนและท้องถิ่นในการจัดการศึกษา เพื่อช่วยเหลือแก้ปัญหา หาแนวทางพัฒนาสถานศึกษา ผู้บริหารต้องตระหนักถึงการสร้างความสัมพันธ์ระหว่างชุมชนและท้องถิ่น ในการศึกษาความจำเป็นที่ต้องการให้เกิดการมีส่วนร่วม ควรทำให้การศึกษาไม่เป็นสิ่งแปลกแยกไปจากชุมชน การคาดหวังที่ชุมชนมีต่อสถานศึกษาที่ไม่สามารถปฏิบัติได้จึงทำให้ไม่รู้สึกผูกพัน ส่งผลต่อการขาดโอกาสในการระดมสรรพกำลังจากชุมชนมาใช้ในการดำเนินงานการจัดการศึกษา

3. ปัจจัยด้านเศรษฐกิจ พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม(ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 ได้ระบุชัดเจนในการส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา (มาตรา 41) แล้วยังให้การส่งเสริมสนับสนุนด้านงบประมาณของแผ่นดินที่รัฐบาลได้จัดสรรเป็นเงินอุดหนุน เช่น สมทบงบประมาณเพื่อใช้ในการดำเนินโครงการพัฒนากิจกรรมต่าง ๆ มีส่วนร่วมในการดูแลสุขภาพอนามัยของนักเรียน บริการอาหารกลางวัน สื่อวัสดุ อุปกรณ์ เครื่องเขียนแบบเรียน ทุนการศึกษา ตลอดจนร่วมเป็นกรรมการต่าง ๆ ของสถานศึกษาและเป็นผู้รับทราบผลการพัฒนาคุณภาพการศึกษาภายในสถานศึกษาจากรายงานประจำปี (ไพรัช อรรถกามานนท์, 2545 :24 – 27)

4. ด้านเทคโนโลยี ซึ่งในปัจจุบันและอนาคต สังคมมนุษย์จะเป็นสังคมที่ตั้งอยู่บนรากฐานความรู้ และเทคโนโลยี จะเป็นปัจจัยสำคัญในการพัฒนาประเทศ จึงต้องส่งเสริมความรู้ความสามารถประชาชนอย่างเต็มที่และมีคุณภาพ เพื่อให้เกิดพลังชุมชนที่เข้มแข็งเป็นรากฐานที่มั่นคงของสังคม และมีเสถียรภาพต่อไป

เก็จนก เอื้องวงศ์ (2546: 338) ปัจจัยด้านเทคโนโลยีที่เป็นอุปสรรคในระดับมาก คือ ขาดเทคโนโลยีที่ทันสมัยต่างๆ เช่น อินเทอร์เน็ต การศึกษาทางไกลผ่านดาวเทียม

เพื่อพัฒนาคุณภาพการเรียนการสอนและรูปแบบหรือวิธีการในการดำเนินการประกันคุณภาพการศึกษา ซึ่งหน่วยงานต้นสังกัดกำหนดไว้ ทำให้สถานศึกษาไม่มีอิสระในการดำเนินงานติดตามความก้าวหน้าในการใช้เทคโนโลยีคอมพิวเตอร์ไม่ทัน ไม่สามารถนำมาจัดทำสารสนเทศเพื่อประโยชน์ในการดำเนินการประกันคุณภาพการศึกษา และเทคนิควิธีการใหม่ๆ ที่พัฒนาขึ้น ครูไม่สามารถนำไปใช้เพื่อพัฒนาคุณภาพการจัดการเรียนการสอน ความรู้ด้านเทคนิคในยุกระบบสารสนเทศ ไฟฟ้าและคอมพิวเตอร์ ทำให้ต้องเพิ่มผู้เชี่ยวชาญด้านเทคนิค

สรุปได้ว่า ปัจจัยการบริหารที่ส่งผลต่อการพัฒนาระบบการประกันคุณภาพภายในสถานศึกษามีปัจจัยหลายด้านด้วยกันซึ่งได้แบ่งออกเป็นปัจจัยใหญ่ 2 ด้านคือปัจจัยภายในและปัจจัยภายนอกส่งผลต่อการบริหารและผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษา ทั้งในด้านของการส่งเสริมสนับสนุนและอุปสรรคต่อการเปลี่ยนแปลงขององค์กรอย่างสำคัญยิ่ง ทั้งยังส่งผลต่อการตัดสินใจของผู้บริหาร และการบริหารจัดการศึกษาภายในสถานศึกษา

จากที่กล่าวมาข้างต้นสามารถสรุปได้ว่า ปัจจัยการบริหารที่ส่งผลต่อการประกันคุณภาพการศึกษาภายในสถานศึกษาออกเป็น 2 กลุ่มปัจจัย ดังนี้

#### 1. กลุ่มปัจจัยภายใน ประกอบด้วย

- 1.1 บุคลากร ได้แก่ ความเพียงพอและคุณลักษณะของบุคลากรในองค์กร
- 1.2 งบประมาณ ได้แก่ ความเพียงพอ จุดเน้นในการจัดสรรงบประมาณ และแหล่งที่มาของงบประมาณ
- 1.3 วัสดุและอุปกรณ์ ได้แก่ ความเหมาะสมและ ความเพียงพอ
- 1.4 สภาพแวดล้อม ได้แก่ ลักษณะทางกายภาพของโรงเรียน สภาพที่เอื้อต่อการเรียนรู้
- 1.5 โครงสร้างองค์การ ได้แก่ ลักษณะโครงสร้างองค์การบทบาทอำนาจและหน้าที่ และระบบการติดต่อสื่อสารภายในองค์การ
- 1.6 วัฒนธรรมองค์การ ได้แก่ แบบแผนการดำเนินชีวิต การปฏิบัติงานค่านิยม ความคิด ความเชื่อของบุคลากรในองค์การ และบรรยากาศและความสัมพันธ์ของบุคลากร
- 1.7 ภาวะผู้นำ ได้แก่ บทบาทภาวะผู้นำ และแบบ / พฤติกรรมภาวะผู้นำ

## 2. กลุ่มปัจจัยภายนอก ครอบคลุมปัจจัยย่อย ดังนี้

2.1 สังคม ได้แก่ สภาพสังคมของชุมชน ค่านิยม และทัศนคติของชุมชนต่อการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา ความพร้อมของชุมชนในการเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาและลักษณะของรูปแบบในการมีส่วนร่วมและการสนับสนุนของชุมชน

2.2 เศรษฐกิจ ได้แก่ สภาพเศรษฐกิจของชุมชนและงบประมาณสนับสนุนจากรัฐ

2.3 การเมือง ได้แก่ กฎหมายและพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 กำหนดให้สถานศึกษาดำเนินการประกันคุณภาพการศึกษาและนโยบายจากหน่วยงานต้นสังกัดที่รับผิดชอบ

2.4 เทคโนโลยี ได้แก่ รูปแบบหรือแนวทางในการดำเนินการประกันคุณภาพการศึกษา การใช้เทคโนโลยีคอมพิวเตอร์ในการจัดทำระบบสารสนเทศ การนำเทคโนโลยีมาใช้ในการจัดการเรียนการสอน และการพัฒนาวิธีการสอนหรือเทคนิคการสอนใหม่ ๆ

เพื่อความสำเร็จในการพัฒนาระบบการประกันคุณภาพให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 หมวด 6 โรงเรียนจึงควรกำหนดกิจกรรมการประกันคุณภาพภายใน เพื่อนำไปสู่การพัฒนาคุณภาพและมาตรฐานการศึกษา เป็น 4 ขั้นตอน ดังนี้

### ขั้นตอนที่ 1 ขั้นการวางแผน

1. การเตรียมความพร้อม
2. การจัดทำข้อมูลสารสนเทศ
3. การจัดทำมาตรฐานการศึกษา
4. การจัดทำธรรมนูญโรงเรียน/แผนพัฒนา
5. การจัดทำแผนปฏิบัติการประจำปี

### ขั้นตอนที่ 2 ขั้นการดำเนินการการประกันคุณภาพภายใน

1. การจัดทรัพยากรและอำนวยความสะดวก
2. ดำเนินการตามแผน
3. การนิเทศกำกับ ติดตามการดำเนินงาน
4. การตรวจสอบ ประเมินคุณภาพการศึกษา

### ขั้นตอนที่ 3 การตรวจสอบ และประเมินคุณภาพการศึกษา

1. การตรวจสอบประเมินตนเองโดยสถานศึกษา
2. การตรวจสอบประเมินตนเองโดยต้นสังกัด

ขั้นตอนที่ 4 การนำผลการประเมินมาปรับปรุงงาน

1. การปรับปรุงการปฏิบัติงานของบุคลากร
2. การวางแผนในระยะต่อไป
3. การประเมินตนเองหรือการรายงานประจำปี

การดำเนินการประกันคุณภาพภายในสถานศึกษา เป็นวงจรการพัฒนาคุณภาพการศึกษาในสถานศึกษา เพื่อพัฒนาคุณภาพการศึกษาให้ดีขึ้น ซึ่งช่วยสร้างความเชื่อมั่น ศรัทธาและความพึงพอใจให้กับผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง

## งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

### งานวิจัยภายในประเทศ

ไพรัช มณีโชติ (2544: 139 – 143) ได้ศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยการบริหารที่ส่งผลต่อคุณภาพโรงเรียนประถมศึกษา กับคุณภาพโรงเรียนประถมศึกษา ตามทรรศนะผู้บริหารโรงเรียนสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ พบว่า (1) ปัจจัยที่ส่งผลต่อคุณภาพของโรงเรียนประถมศึกษา พบว่า โดยภาพรวมทุกปัจจัย คือด้านผู้บริหาร ด้านครูผู้สอน ด้านการบริหารจัดการ ด้านชุมชน ด้านการสนับสนุนอื่น ๆ ส่งผลต่อคุณภาพโรงเรียนอยู่ในระดับมาก และพบว่า ปัจจัยด้านบริหารจัดการมีความสำคัญที่สุด (2) ปัจจัยที่ส่งผลต่อคุณภาพโรงเรียนประถมศึกษาของโรงเรียนแต่ละขนาด พบว่า ไม่มีความแตกต่างกัน คือ ปัจจัยทั้ง 5 ด้าน ส่งผลต่อคุณภาพโรงเรียนประถมศึกษา ในระดับมาก (3) ความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยที่ส่งผลต่อคุณภาพโรงเรียนประถมศึกษา กับคุณภาพโรงเรียนประถมศึกษา พบว่า มีความสัมพันธ์ทางบวกกับคุณภาพโรงเรียนประถมศึกษา

ดวงดาว ทองผ่อง (2545: 107 – 109) ได้ศึกษาสภาพสภาพและปัญหาการประกันคุณภาพภายในโรงเรียนประถมศึกษา สังกัดสำนักงานการประถมศึกษากรุงเทพมหานคร พบว่า มีการปฏิบัติในการประกันคุณภาพภายใน อยู่ในระดับมาก ปัญหาในการประกันคุณภาพภายใน อยู่ในระดับน้อยการเตรียมการประกันคุณภาพภายใน และการดำเนินการประกันคุณภาพภายใน ในโรงเรียนขนาดต่างกัน ไม่แตกต่างกัน และผู้บริหาร ครูผู้สอนที่มีบุคลิกภาพต่างกัน มีความคิดเห็นในการประกันคุณภาพภายในไม่แตกต่างกัน

ศรีสมร แป้งหอม (2545: 140) ได้ศึกษาปัจจัยการบริหารที่ส่งผลต่อการประกันคุณภาพภายในสถานศึกษา พบว่า ระดับปัจจัยการบริหารของโรงเรียนประถมศึกษาจังหวัดประจวบคีรีขันธ์

อยู่ในระดับมาก ระดับการประกันคุณภาพภายในโรงเรียนประถมศึกษา จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ อยู่ในระดับมาก ปัจจัยการบริหารมีความสัมพันธ์กับการประกันคุณภาพภายในโรงเรียนประถมศึกษา จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ ในทางบวกและอยู่ในระดับสูง ปัจจัยการบริหารที่ส่งผลต่อการประกันคุณภาพภายในโรงเรียนประถมศึกษา จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ คือ ด้านนโยบายการบริหารและการปฏิบัติ ด้านลักษณะขององค์กร และด้านลักษณะของบุคลากร และเมื่อพิจารณาปัจจัยการบริหาร ในส่วนของปัจจัยย่อย ที่ส่งผลต่อการประกันคุณภาพภายในโรงเรียนประถมศึกษา จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ พบว่า ปัจจัยการบริหารในส่วนของปัจจัยย่อยที่ส่งผลต่อการประกันคุณภาพภายใน คือ ด้านความชัดเจนของการกำหนดเป้าหมาย ด้านการปรับตัวขององค์กรและ การริเริ่มสิ่งใหม่ ด้านการบริหารทรัพยากร ด้านความสัมพันธ์กับหน่วยงานภายนอกด้านภาวะผู้นำและการตัดสินใจ ด้านการนำเทคโนโลยีมาใช้ และด้านสภาพแวดล้อมส่งเสริมการปฏิบัติงาน

เก็จกนก เอื้อวงศ์ (2546: 345 - 353) ได้ทำการวิจัยเกี่ยวกับการวิเคราะห์ปัจจัยที่ส่งเสริมและปัจจัยที่เป็นอุปสรรคต่อการดำเนินการในระบบการประกันคุณภาพการศึกษาของสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน พบว่า สภาพการดำเนินการประกันคุณภาพการศึกษาในสถานศึกษา ส่วนใหญ่ดำเนินการครบกระบวนการ คือ มีการวางแผน การดำเนินการ และการตรวจสอบ ประเมินและปรับปรุงคุณภาพ ปัจจัยสำคัญที่ส่งเสริมการดำเนินการประกันคุณภาพการศึกษา ในกลุ่มปัจจัยภายใน ได้แก่ การที่ผู้บริหารมีความมุ่งมั่น ทุ่มเท สนใจใฝ่เรียนรู้ ใช้ทั้งการบริหารแบบมีส่วนร่วมและการบริหารแบบเข้มงวด การมีวัฒนธรรมองค์กรที่ดี คือ มีความสัมพันธ์ที่ดี มีแบบแผนการทำงานเป็นทีม มีตัวแบบการเป็นครูที่ดี ยอมรับการเปลี่ยนแปลงและเห็นคุณค่าของการประเมิน รวมทั้งการที่ครูมีความรับผิดชอบและเอาใจใส่ต่อการสอน สนใจใฝ่เรียนรู้และเชื่อว่าการประกันคุณภาพศึกษานำไปสู่การพัฒนาคุณภาพการศึกษา นอกจากนั้น โครงสร้างการประสานงานที่คล่องตัว และมีบุคลากรหรือคณะทำงานรับผิดชอบงานประกันคุณภาพก็เป็นปัจจัยที่ส่งเสริมเช่นกัน สำหรับกลุ่มปัจจัยภายนอก ได้แก่ การที่ชุมชนและกรรมการสถานศึกษาให้ความสำคัญกับการศึกษาและสนับสนุนช่วยเหลือ และการที่กฎหมาย/นโยบายต้นสังกัดผลักดันให้โรงเรียนดำเนินการประกันคุณภาพรวมทั้งหน่วยงานต้นสังกัดนิเทศช่วยเหลือ โรงเรียนจริงจัง และปัจจัยสำคัญที่เป็นอุปสรรคต่อการดำเนินการประกันคุณภาพการศึกษา ในกลุ่มปัจจัยภายใน ได้แก่ การที่วัฒนธรรมองค์กรมีลักษณะแตกแยก แข่งขัน ไม่ให้เกียรติ และไม่ไว้วางใจกันขาดการยอมรับความสามารถของเพื่อนครู ครูไม่ยอมรับการเปลี่ยนแปลง และครูไม่เพียงพอ ครูขาดความรับผิดชอบและความสนใจใฝ่เรียนรู้ มีทัศนคติไม่ดีต่อการประกันคุณภาพการศึกษา

ชาญวุฒิ เจริญจรูญ (2548: บทคัดย่อ) ได้ทำการวิจัยเรื่อง ปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จในการประเมินคุณภาพภายนอกของสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา

สมุทรปราการ ผลการวิจัย พบว่า ระดับปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จในการประเมินคุณภาพภายนอกของสถานศึกษาโดยภาพรวมอยู่ในระดับมาก เมื่อพิจารณาแต่ละปัจจัย พบว่า ทุกปัจจัยอยู่ในระดับมาก เรียงจากลำดับมากไปหาน้อย 3 อันดับ ได้แก่ ผู้บริหารสถานศึกษา การทำงานเป็นทีม และวิสัยทัศน์ ปรัชญา และเป้าหมาย ตามลำดับ ส่วนการมีส่วนร่วมของชุมชนในลำดับสุดท้าย ผลการประเมินคุณภาพภายนอกของสถานศึกษาในมาตรฐานด้านผู้บริหาร พบว่า มีค่าเฉลี่ยสูงสุดได้แก่ มาตรฐานที่ 14 คือ สถานศึกษาส่งเสริมความสัมพันธ์และความร่วมมือกับชุมชนในการพัฒนาการศึกษา มาตรฐานด้านครูผู้สอน พบว่า มีค่าเฉลี่ยสูงสุดได้แก่ มาตรฐานที่ 24 คือ ครูมีวุฒิ ความรู้ ความสามารถตรงกับงานที่รับผิดชอบและมีครูเพียงพอ และมาตรฐานด้านผู้เรียน พบว่า มีค่าเฉลี่ยสูงสุดได้แก่ มาตรฐานที่ 10 คือ ผู้เรียนมีสุขภาพกาย สุขภาพจิต และสุนิษย์ที่ดี

ส่วนปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จในการประเมินคุณภาพภายนอกของสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาสมุทรปราการในภาพรวม คือ ปัจจัยด้านวิสัยทัศน์ ปรัชญา และเป้าหมาย และสัมฤทธิ์ผลของผู้เรียน เมื่อพิจารณาความสำเร็จในการประเมินคุณภาพภายนอกเป็นรายมาตรฐาน พบว่า ปัจจัยด้านความสามารถของบุคลากรแกนนำส่งผลต่อความสำเร็จในการประเมินคุณภาพภายนอกของสถานศึกษา ในมาตรฐานด้านผู้บริหาร ปัจจัยด้านวิสัยทัศน์ ปรัชญา และเป้าหมาย ส่งผลต่อความสำเร็จในการประเมินคุณภาพภายนอกของสถานศึกษา ในมาตรฐานด้านครูผู้สอน ปัจจัยด้านการทำงานเป็นทีมและสัมฤทธิ์ผลของผู้เรียนส่งผลต่อความสำเร็จในการประเมินคุณภาพภายนอกของสถานศึกษา ในมาตรฐานด้านผู้เรียน

ศุภนีย์ ทองห่อ (2548: 97-99) ได้ศึกษาเรื่องเรื่องปัจจัยการบริหารที่ส่งผลต่อการประกันคุณภาพการศึกษาภายในสถานศึกษา สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประจวบคีรีขันธ์ผลการวิจัย พบว่า ระดับปัจจัยการบริหารของสถานศึกษาโดยภาพรวมอยู่ในระดับปานกลาง เมื่อพิจารณาปัจจัยการบริหารทั้ง 2 ปัจจัย พบว่า ปัจจัยภายใน อยู่ในระดับมาก ส่วนปัจจัยภายนอก อยู่ในระดับปานกลาง ระดับการประกันคุณภาพการศึกษาภายในสถานศึกษา โดยภาพรวม พบว่า มีการประกันคุณภาพการศึกษาภายในสถานศึกษา อยู่ในระดับปานกลาง เมื่อพิจารณาตามขั้นตอนการดำเนินงาน พบว่า อยู่ในระดับมาก 2 ขั้นตอนการดำเนินการ และขั้นตอนการวางแผน ส่วนอีก 2 ขั้นตอน อยู่ในระดับปานกลาง คือ ขั้นตอนการนำผลการประเมินมาปรับปรุงงาน และขั้นตอนการตรวจสอบและประเมินคุณภาพการศึกษา ความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยการบริหารกับการประกันคุณภาพการศึกษาภายในสถานศึกษา โดยภาพรวม พบว่า ปัจจัยการบริหารมีความสัมพันธ์กับการประกันคุณภาพการศึกษาภายในสถานศึกษา โดยมีความสัมพันธ์กันในระดับสูง และเป็นความสัมพันธ์ทางบวก เมื่อพิจารณาแต่ละปัจจัย พบว่า มีความสัมพันธ์กับการประกันคุณภาพการศึกษาภายในสถานศึกษาในทางบวก โดยมีความสัมพันธ์ในระดับสูงทั้ง 2 ปัจจัย ความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยการบริหารใน

ส่วนของปัจจัยย่อย แต่ละตัวแปรกับการประกันคุณภาพการศึกษาภายในสถานศึกษา โดยภาพรวมพบว่า ปัจจัยที่มีความสัมพันธ์กับการประกันคุณภาพการศึกษาภายในสถานศึกษา ในระดับสูงคือ ด้านวัฒนธรรมองค์กร และด้านภาวะผู้นำ และมีความสัมพันธ์ในระดับปานกลาง จำนวน 9 ด้าน คือ ด้านเทคโนโลยี ด้านการเมือง ด้านโครงสร้างองค์กร ด้านบุคลากร ด้านสังคม ด้านวัสดุอุปกรณ์ ด้านงบประมาณ ด้านสภาพแวดล้อม และด้านเศรษฐกิจ ความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยการบริหารกับการประกันคุณภาพการศึกษาภายในสถานศึกษา ในแต่ละขั้นตอน พบว่า ปัจจัยการบริหารมีความสัมพันธ์กับการประกันคุณภาพการศึกษาภายในสถานศึกษาในระดับสูงทุกขั้นตอน

ทัศนีย์ หมูคำ (2547: บทคัดย่อ) ได้ศึกษาปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จในการประกันคุณภาพการศึกษาของสถานศึกษา สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานในจังหวัดกำแพงเพชร ผลการศึกษาพบว่า ความสำเร็จในการประกันคุณภาพการศึกษาของสถานศึกษา สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานในจังหวัดกำแพงเพชร โดยภาพรวมและรายด้านอยู่ในระดับมาก ปัจจัยด้านผู้บริหาร ด้านครูผู้สอน ด้านการวางแผน ด้านการมีส่วนร่วม ด้านชุมชน ด้านการเรียนการสอน และด้านระบบประกันคุณภาพการศึกษาอยู่ในระดับมาก ปัจจัยด้านผู้บริหาร ด้านครูผู้สอน ด้านการวางแผน ด้านการมีส่วนร่วม ด้านชุมชน ด้านการเรียนการสอน และด้านระบบประกันคุณภาพการศึกษามีความสัมพันธ์ทางบวกกับความสำเร็จในการประกันคุณภาพการศึกษาของสถานศึกษา และปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จในการประกันคุณภาพการศึกษาของสถานศึกษา มี 4 ตัว ที่มีนัยสำคัญของการพยากรณ์ความสำเร็จในการประกันคุณภาพการศึกษาของสถานศึกษา คือ ด้านการเรียนการสอน ด้านผู้บริหาร ด้านการวางแผน และด้านครูผู้สอน

มุฮัมมัดฮิลมี อุซัน(2549: บทคัดย่อ) ได้ทำการวิจัยเรื่อง ความสัมพันธ์ระหว่างทักษะการบริหารงานกับการปฏิบัติงานตามกระบวนการการประกันคุณภาพภายในสถานศึกษาของผู้บริหารโรงเรียนเอกชนสอนศาสนาอิสลาม ในจังหวัดปัตตานี ผลการวิจัยพบว่า ระดับทักษะการบริหารงานของผู้บริหารโรงเรียนเอกชนสอนศาสนาอิสลามในจังหวัดปัตตานี ตามทัศนะของครู โดยภาพรวมอยู่ระดับปานกลาง เมื่อพิจารณาเป็นรายด้าน พบว่าทักษะด้านความคิดรวบยอดและทักษะด้านเทคนิคอยู่ในระดับปานกลาง ส่วนทักษะด้านมนุษยสัมพันธ์อยู่ในระดับมาก ระดับการปฏิบัติงานตามกระบวนการการประกันคุณภาพภายในสถานศึกษาของผู้บริหารโรงเรียนเอกชนสอนศาสนาอิสลามในจังหวัดปัตตานี ตามทัศนะของครู โดยภาพรวมและรายด้านอยู่ในระดับปานกลาง ความสัมพันธ์ระหว่างทักษะการบริหารงานกับการปฏิบัติงานตามกระบวนการการประกันคุณภาพภายในสถานศึกษาของผู้บริหารโรงเรียนเอกชนสอนศาสนาอิสลาม ในจังหวัดปัตตานี ตามทัศนะของครู โดยภาพรวมและรายด้านมีความสัมพันธ์กันทางบวกอยู่ในระดับค่อนข้างสูงถึงสูง ซึ่ง



สอดคล้องกับสมมติฐานข้อที่ 1 และทักษะการบริหารงานของผู้บริหารทักษะด้านเทคนิคและด้านมนุษยสัมพันธ์ สามารถพยากรณ์การปฏิบัติงานตามกระบวนการประกันคุณภาพภายในสถานศึกษาของผู้บริหารโรงเรียนเอกชนสอนศาสนาอิสลาม ในจังหวัดปัตตานีได้ร้อยละ 81.2

สัลมาน สะบุดิง (2551: บทคัดย่อ) ได้ทำการวิจัยเรื่อง ปัจจัยการบริหารที่ส่งผลต่อการดำเนินงานประกันคุณภาพภายในของโรงเรียน เอกชนสอนศาสนาอิสลาม สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาเขต 1 ผลการวิจัยพบว่า ปัจจัยการบริหารที่ส่งผลต่อการดำเนินงานประกันคุณภาพรวม การแสดงพฤติกรรมและการดำเนินงานของผู้บริหารอยู่ในระดับปานกลาง เมื่อพิจารณาเป็นรายด้าน พบว่าด้านการจูงใจ ด้านการมีส่วนร่วม ด้านการติดต่อสื่อสาร ด้านการทำงานเป็นทีม มีการแสดงพฤติกรรมอยู่ในระดับปานกลาง และด้านทรัพยากรเพื่อการเรียนการสอน ด้านโครงสร้างองค์กร และด้านเทคโนโลยีมีการดำเนินงานอยู่ในระดับปานกลางเช่นกัน ส่วนด้านภาวะผู้นำอยู่ในระดับมาก ส่วนการดำเนินงานประกันคุณภาพภายในของโรงเรียนเอกชนสอนศาสนาอิสลาม สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาเขต 1 โดยภาพรวมและรายด้านอยู่ในระดับปานกลาง และความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยการบริหารกับการดำเนินงานประกันคุณภาพภายในของโรงเรียนเอกชนสอนศาสนาอิสลาม สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาเขต 1 โดยภาพรวมมีความสัมพันธ์กันทางบวกอยู่ในระดับสูง เมื่อพิจารณาเป็นรายด้าน พบว่าทุกด้านมีความสัมพันธ์กันทางบวกอยู่ในระดับค่อนข้างสูงถึงสูง

#### งานวิจัยต่างประเทศ

จาคอบ และ จิลสัน Jacobs and Jillson (ม.ป.ป.อ้างถึงใน กิริมย์ โชติแดง, 2543: 100) ศึกษาสาเหตุของการปฏิบัติงานที่ไม่มีประสิทธิภาพ (Ineffective Performance) โดยออกแบบสอบถามนักบริหาร 6,000 คน เกี่ยวกับสาเหตุของผลการปฏิบัติงานที่ไม่มีประสิทธิภาพ นักบริหารระบุสาเหตุเกิดจาก 1) ขาดเป้าหมายและวัตถุประสงค์ขององค์กรที่ชัดเจน 2) นโยบายและระเบียบปฏิบัติไม่มีประสิทธิภาพ 3) การศึกษาอบรม ทักษะบุคลากรไม่เพียงพอหรือไม่มีประสิทธิภาพ 4) ภาวะผู้นำในการบริหารไม่เพียงพอ 5) ความสัมพันธ์ระหว่างผู้บังคับบัญชากับผู้ใต้บังคับบัญชาไม่ดี 6) ขวัญกำลังใจของบุคลากรไม่ดี นอกจากนี้ผู้บริหารร้อยละ 90 เชื่อว่า ผลการปฏิบัติงานอาจปรับปรุงให้ดีขึ้นได้ด้วยการใช้ทักษะและความรู้ที่เหมาะสม

ปีเตอร์ Peter (ม.ป.ป.อ้างถึงใน สมจิตร แก้วนาค, 2547: 79) ได้นำเสนอแนวคิดและกระบวนการพัฒนาคุณภาพการศึกษาของสถาบันการศึกษาในประเทศออสเตรเลีย โดยในขั้นแรกกล่าวถึงความจำเป็นของการพัฒนาระบบการประกันคุณภาพการศึกษาในปัจจุบัน และอนาคตชี้ให้เห็นว่าคุณภาพมีความสำคัญต่อการศึกษาอย่างยิ่ง จากนั้นได้กล่าวถึงกระบวนการการพัฒนา

ระบบประกันคุณภาพการศึกษาโดยต้องยึดการเรียนรู้ของผู้เรียนเป็นสำคัญ ต้องมีการกำหนด เป้าหมายและทิศทางการพัฒนาการเรียนรู้อย่างชัดเจน ให้ทุกคนที่เกี่ยวข้องมีส่วนร่วม มีการตัดสินใจโดยใช้ฐานข้อมูลที่มีคุณภาพ กำหนดระบบและวิธีการควบคุมคุณภาพ ทั้งในส่วนของ กระบวนการและผลลัพธ์ และมุ่งมั่นให้สถานศึกษาเป็นเสมือนองค์กรแห่งการเรียนรู้ที่มี กระบวนการพัฒนาตนเองอย่างต่อเนื่อง และมีการวางแผนการจัดดำเนินงานคุณภาพเชิงรุก และได้ มีการสรุปการประกันคุณภาพการศึกษาว่าไม่สามารถรับประกันคุณภาพของตัวผู้เรียนได้ แต่ กระบวนการประกันคุณภาพการศึกษาสามารถใช้เป็นวิธีการที่จะนำไปสู่องค์กรแห่งการเรียนรู้ที่มี การพัฒนาคุณภาพอย่างต่อเนื่องได้

ชูยาดิ Suryadi (ม.ป.ป. อ้างถึงใน เข้มทอง ศิริแสงเลิศ, 2540: 79) ศึกษาเกี่ยวกับการปรับปรุง คุณภาพการศึกษาในระดับประถมศึกษาของประเทศอินโดนีเซีย โดยวัดคุณภาพของครูใน 4 ปัจจัย หลักคือ ความสามารถทางด้านวิชาชีพ ความพยายามทางวิชาชีพ เวลาที่ใช้ในกิจกรรมวิชาชีพ และ ความสัมพันธ์ระหว่างความเชี่ยวชาญและงานที่ได้รับมอบหมาย ผลการวิจัยพบว่า ครูเป็นปัจจัยที่ กระตุ้นและใช้ประโยชน์จากปัจจัยอื่น ๆ อย่างมีประสิทธิภาพ ครูเป็นปัจจัยเดียวที่ใช้การตัดสินใจ ปรับปรุงคุณภาพทางการศึกษา และครูที่มีคุณภาพจะส่งผลต่อคุณภาพการศึกษาได้มากที่สุด

มัวร์ Murray (ม.ป.ป. อ้างถึงใน สมจิตร แก้วนาค, 2543: 46) ได้ศึกษาศักยภาพของชุมชน ออสเตรเลีย ต่อการใช้ระบบบริหารคุณภาพทั้งองค์กร (Total Quality Management : TQM) โดยมี เป้าหมายเพื่อศึกษาบทบาทของผู้นำต่อการพัฒนาการฝึกอบรม ผลการวิจัยพบว่า จุดเน้นสำคัญของ โรงเรียนคือ การจัดการเรียนการสอนเพื่อการเรียนรู้ที่มีคุณภาพ การใช้ภาวะผู้นำของผู้บริหาร การพัฒนาทีมงานความร่วมมือ จะสามารถพัฒนากิจกรรมการเรียนการสอนและแก้ปัญหาต่าง ๆ ได้ การร่วมมือของทีมงานควรให้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจ สร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกัน รวมทั้ง การมอบอำนาจบทบาทและมอบหมายความรับผิดชอบอย่างเหมาะสม ผลการวิจัยให้ความสำคัญ กับกลยุทธ์การจัดการฝึกอบรม เพื่อพัฒนาภาวะผู้นำ พัฒนาทีมงานที่มีคุณภาพ พัฒนาวัฒนธรรม ของความร่วมมือใน การงานส่งเสริมความสัมพันธ์ระหว่างสถานศึกษากับผู้เกี่ยวข้องอื่น ๆ

โกรวน์ Gorow (ม.ป.ป.อ้างถึงใน สมชัย ละครวงษ์, 2544: 66) ได้ทำการวิจัยการลง ความเห็นของครูในโรงเรียนประถมศึกษา เรื่องบรรยากาศของโรงเรียนที่ประสบความสำเร็จสูง และต่ำในช่วง 3 ปี โดยศึกษาจากโรงเรียนประถมศึกษา 14 โรง พบว่า โรงเรียนที่ประสบความสำเร็จ สูงนั้น ครูมีความพอใจในระดับหน้าที่การงานและบรรยากาศในโรงเรียนมากกว่า อย่างไรก็ตามจะ มีการศึกษาต่อไปเพื่อให้เห็นข้อสรุปที่จะนำมาสนับสนุนผลการศึกษาดังนี้

จากผลงานวิจัยข้างต้นสรุปได้ว่า ปัจจัยการบริหารที่มีอิทธิพลต่อความสำเร็จขององค์กรที่ มีการพัฒนาระบบการประกันคุณภาพการศึกษา ประกอบด้วยลักษณะขององค์กร ลักษณะของ

สภาพแวดล้อม ลักษณะของบุคลากรและด้านนโยบายการบริหารและการปฏิบัติ นอกจากนี้ ยังมีปัจจัยต่าง ๆ ที่ส่งผลต่อการดำเนินงานดังกล่าวอีก เช่นสภาพแวดล้อมทางบ้าน ความพร้อมของนักเรียน ลักษณะของผู้บริหารที่มีความสามารถ ความรับผิดชอบ ความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ การบริหารหลักสูตรและการจัดการเรียนการสอน ตลอดจนด้านการสนับสนุน อื่น ๆ เช่นงบประมาณ เป็นต้น สำหรับการดำเนินงานประกันคุณภาพภายในนอกจากปัจจัยดังกล่าวมาแล้วนั้น จะส่งผลต่อการดำเนินงานให้บรรลุวัตถุประสงค์และมีประสิทธิภาพ ยังขึ้นอยู่กับความร่วมมือของทุก ๆ คนที่จะเข้ามามีบทบาทหน้าที่ที่แตกต่างกันไป

