

บทที่ 2

เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การวิจัยครั้งนี้ เพื่อมุ่งศึกษาเกี่ยวกับการบริหารงานการประกันคุณภาพและการดำเนินงานการประกันคุณภาพภายใน เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องได้นำเสนอตามหัวข้อดังต่อไปนี้

1. การประกันคุณภาพการศึกษา

1.1 ความหมายของคุณภาพ

1.2 ความหมายของคุณภาพการศึกษา

1.3 ความหมายของการประกันคุณภาพการศึกษา

1.4 ประโยชน์ของการประกันคุณภาพการศึกษา

1.5 กระบวนการประกันคุณภาพการศึกษา

2. การบริหารงานการประกันคุณภาพ

3. การประกันคุณภาพภายในสถานศึกษา

3.1 ความหมายของการประกันคุณภาพภายใน

3.2 การนำพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติไปสู่การปฏิบัติ

3.3 ระบบการประกันคุณภาพภายในของสถานศึกษา

3.4 ความสัมพันธ์ของการประกันคุณภาพภายในกับการประเมินคุณภาพภายนอก

3.5 หลักเกณฑ์และแนวปฏิบัติเกี่ยวกับการประกันคุณภาพภายใน

3.6 การประเมินรอบที่สองของสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพ

การศึกษา สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาลพบุรี เขต 2

4. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

คุณภาพเป็นสิ่งที่พึงประสงค์ของทุกคน คนที่มีจิตสำนึกแห่งคุณภาพในหน้าที่การทำงานที่ตนเองรับผิดชอบ เมื่อคนมีคุณภาพ องค์การก็จะมีคุณภาพไปด้วย คำว่า “คุณภาพ” (Quality) ได้มีผู้ให้ความหมายไว้ ดังนี้

1. การประกันคุณภาพการศึกษา

1.1 ความหมายของคุณภาพ

พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2525 (2538: 189) ได้ให้ความหมายของคุณภาพว่า คุณภาพ คือ ลักษณะความดี หรือ ลักษณะประจำบุคคลหรือสิ่งของ

อดุลย์ วีริยเวชกุล (2541: 68 – 71) ได้ให้ความหมายของคุณภาพ สรุปได้เป็นประเด็นสำคัญ 4 ประการ คือ

1) คุณภาพ คือ การมีมาตรฐานความเป็นเลิศ โดยที่กำหนดมาตรฐานนั้นไว้อย่างแน่นอนตายตัว

2) คุณภาพ คือ ความตรงกับวัตถุประสงค์

3) คุณภาพ คือ ประสิทธิภาพ และการใช้ทรัพยากรให้คุ้มค่าที่สุด

4) คุณภาพ คือ การพัฒนาให้ยิ่งๆ ขึ้นไป

วิฑูรย์ สิมะโชคดี (2541: 3) ได้ให้ความหมายของคุณภาพว่า หมายถึง คุณลักษณะและคุณสมบัติรวมทั้งหมดของผลิตผลหรือบริหารที่เป็นไปตามความต้องการที่กำหนดไว้ชัดเจนหรือตามแผนที่แฝงไว้

สรุปได้ว่า คุณภาพ หมายถึง คุณลักษณะและคุณสมบัติของผลิตภัณฑ์หรือการบริการที่ได้มาตรฐานเป็นไปตามเป้าหมาย และวัตถุประสงค์ของผู้ผลิตหรือหน่วยงานหรืองานนั้น ๆ และสร้างความพึงพอใจให้กับผู้บริโภค

1.2 ความหมายของคุณภาพการศึกษา

คุณภาพการศึกษาที่ต้องให้ความสำคัญ คือ คุณภาพของผลผลิต (นักเรียน) การที่จะได้มาซึ่งคุณภาพของผลผลิตที่ลูกค้าพอใจนั้น ต้องมาจากคุณภาพของกระบวนการและคุณภาพของบุคลากร กระบวนการที่มีคุณภาพและบุคลากรที่มีคุณภาพเท่านั้น จึงจะสร้างผลผลิตที่มีคุณภาพได้ และกระบวนการที่มีคุณภาพต้องเป็นกระบวนการที่ครบวงจร จากการค้นคว้าเอกสาร งานวิจัยที่เกี่ยวข้องมีผู้ให้ความหมายของคุณภาพการศึกษาไว้ดังนี้

กรมวิชาการ (2538: 3) ได้ให้นิยาม คุณภาพการศึกษา หมายถึง การที่ผู้เรียนเกิดคุณลักษณะต่าง ๆ ครบถ้วน ตามความคาดหวังของหลักสูตรอันเป็นผลมาจากการที่หน่วยงานและบุคคลทุกระดับทุกฝ่าย ทั้งจากส่วนกลางและส่วนท้องถิ่นร่วมกับชุมชนจัดการศึกษาที่มีประสิทธิภาพสำนักงานทดสอบทางการศึกษา (2541: 15) กล่าวว่า คุณภาพการศึกษา หมายถึง การที่

ผู้เรียนเกิดคุณลักษณะต่าง ๆ ครอบคลุมตามความคาดหวังของหลักสูตร อันเป็นผลมาจากการที่หน่วยงานทุกระดับทั้งส่วนกลางและท้องถิ่นร่วมกับชุมชนจัดการศึกษาที่มีประสิทธิภาพ

สมศักดิ์ สิ้นธุระเวช (2541: 27) ได้ให้ความหมายคุณภาพการศึกษาว่า หมายถึง การที่ผู้เรียนเกิดคุณลักษณะต่าง ๆ ครอบคลุมตามความคาดหวังของหลักสูตร

สรุปได้ว่า คุณภาพการศึกษา หมายถึง การจัดการศึกษาให้ผู้เรียนได้รับการพัฒนาจนเกิดคุณลักษณะตรงตามมาตรฐานการศึกษาตามจุดมุ่งหมายของหลักสูตร และสอดคล้องกับความต้องการของผู้รับบริการ

1.3 ความหมายของการประกันคุณภาพการศึกษา

การประกันคุณภาพการศึกษา เป็นกระบวนการทางการศึกษาที่จะช่วยสร้างความเชื่อมั่นศรัทธาและความพึงพอใจให้กับผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง ได้แก่ ผู้ปกครอง ประชาชน และสังคมว่าสถานศึกษาสามารถจัดการศึกษาได้อย่างมีคุณภาพ ผู้ที่จบการศึกษามีคุณภาพตามเกณฑ์มาตรฐานที่กำหนดไว้ และเป็นที่ยอมรับของสังคม มีนักวิชาการและผู้ให้นิยามการประกันคุณภาพการศึกษาดังนี้

สงบ ลักษณะ (2541: 2) ให้ความเห็นว่า การประกันคุณภาพการศึกษาเป็นกระบวนการวางแผนและกระบวนการจัดการของผู้ที่รับผิดชอบจัดการศึกษา ที่จะรับประกันให้สังคมเชื่อมั่นว่าจะพัฒนาให้ผู้เรียนเกิดการเรียนรู้ให้ครอบคลุมตามมาตรฐานคุณภาพที่ระบุไว้ในหลักสูตร และตรงกับความมุ่งหวังของสังคม

จรัส นองมาก (2544: 2) ให้นิยามการประกันคุณภาพการศึกษาว่า ตามความหมายที่ระบุไว้ในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 หมายถึง การประเมินผลและการติดตามตรวจสอบคุณภาพและมาตรฐานของสถานศึกษา

รุ่ง แก้วแดง (2544: 96) ได้ให้ความหมายของการประกันคุณภาพการศึกษาว่า หมายถึง การทำงานตามปกติของครูเพียงแต่ปรับปรุงการทำงานให้เป็นกระบวนการ ขั้นตอนที่ชัดเจน ครูต้องทำการวิจัย มีการเก็บข้อมูล มีการวิเคราะห์ มีการนำไปใช้ โดยสรุป คือ นำกระบวนการ PDCA มาใช้ในการทำงาน

สรุปได้ว่า การประกันคุณภาพการศึกษา หมายถึง กระบวนการพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการเรียนการสอนของโรงเรียนอย่างมีคุณภาพเป็นระบบ ได้มาตรฐานอย่างต่อเนื่องจนสร้างความมั่นใจให้กับสังคมว่า การจัดการศึกษาของโรงเรียนมีคุณภาพ ผู้จบการศึกษามีคุณภาพได้มาตรฐานตามจุดมุ่งหมายของหลักสูตร และความต้องการของสังคม

1.4 ประโยชน์ของการประกันคุณภาพการศึกษา

การประกันคุณภาพการศึกษา มีประโยชน์ต่อนักเรียน โรงเรียน ประชาชน หน่วยงาน และสังคมดังต่อไปนี้ (กรมวิชาการ, 2542: 29)

- 1) นักเรียนมีความรู้ ความสามารถ มีคุณลักษณะต่าง ๆ ครบถ้วนตามหลักสูตรมาตรฐาน การศึกษาและสอดคล้องกับความต้องการของสังคม
- 2) โรงเรียนมีทิศทางการจัดการศึกษาที่ชัดเจนตามมาตรฐานกลางที่กำหนด โดยมีระบบ บริหารคุณภาพ มีการทำงานที่เป็นมาตรฐาน เกิดจากความร่วมมือของบุคลากรทุกฝ่าย มีการแสดงความ รับผิดชอบในการจัดการศึกษาที่สามารถตรวจสอบได้อย่างสม่ำเสมอและต่อเนื่อง
- 3) ชุมชนมีความมั่นใจในการจัดการศึกษาของโรงเรียน เข้าร่วมจัดการศึกษา และ ส่งบุตรหลานเข้าเรียนในโรงเรียน
- 4) สถานศึกษาและหน่วยงานที่รับผู้จบการศึกษามีความมั่นใจ และพึงพอใจในคุณภาพ ของผู้จบการศึกษา รับนักเรียนเข้าศึกษาต่อหรือทำงาน
- 5) สังคมมั่นใจในการจัดการศึกษาและมีหลักประกันคุณภาพของการจัดการศึกษา และการรายงานผลกับสาธารณชน

1.5 กระบวนการประกันคุณภาพการศึกษา

กระทรวงศึกษาธิการ (2540: 3 – 4) กรมการศึกษานอกโรงเรียน (2541: 3 – 4) กรมวิชาการ (2542: 3 – 4) และสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (2543 : 7 – 8) ได้จัดให้มีระบบประกัน คุณภาพการศึกษาที่สอดคล้องกัน โดยมีกระบวนการดำเนินงานที่เป็นกลไก สำคัญอยู่ 3 ขั้นตอน คือ

1) การควบคุมคุณภาพการศึกษา เป็นกระบวนการหรือแนวปฏิบัติที่จะนำการศึกษาเข้าสู่ คุณภาพที่มุ่งเน้นเรื่องการกำหนดมาตรฐานด้านผลผลิต กระบวนการ และปัจจัย รวมทั้งการจัดทำแผนแม่บท และแผนปฏิบัติการที่มุ่งการนำโรงเรียนเข้าสู่มาตรฐาน

2) การตรวจสอบคุณภาพการศึกษา เป็นกระบวนการ หรือแนวปฏิบัติในการดำเนินงาน เพื่อการปรับปรุงคุณภาพการศึกษาที่มุ่งเน้น

2.1) การดำเนินงานตามแผนที่วางไว้ และติดตามประเมินความก้าวหน้าของ โรงเรียนรวมทั้งจัดทำรายงานของโรงเรียนต่อประชาชนและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ซึ่งเป็นลักษณะ การติดตามและตรวจสอบการดำเนินงานของโรงเรียน โดยโรงเรียนเอง

2.2) การนิเทศเพื่อสนับสนุนช่วยเหลือของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

2.3) มาตรการปรับปรุงคุณภาพโรงเรียนที่มีคุณภาพไม่ถึงเกณฑ์มาตรฐานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

3) การประเมินคุณภาพการศึกษาเป็นกระบวนการ หรือแนวปฏิบัติในการตรวจสอบคุณภาพการศึกษาตามมาตรฐานที่กำหนดโดยหน่วยงานต้นสังกัดที่มุ่งเน้น

3.1) การประเมินผลการพัฒนาคุณภาพในภาพรวมหรือการประเมินคุณภาพการศึกษา

3.2) การเตรียมโรงเรียนเพื่อรองรับการประเมินภายนอก

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (2541: 12 - 44) ได้ใช้กรอบความคิดเดียวกันกับการประกันคุณภาพของกระทรวงศึกษาธิการ แต่ได้ปรับรายละเอียดในแต่ละขั้นตอนให้ชัดเจนขึ้น ให้สอดคล้องกับนโยบายและการดำเนินการของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ซึ่งประกอบด้วย 3 ขั้นตอน แต่ละขั้นตอนมีกิจกรรมที่สำคัญ ดังนี้

ขั้นตอนที่ 1 การควบคุมคุณภาพมีกิจกรรมที่สำคัญ คือ

1) สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน กำหนดมาตรฐาน โรงเรียนที่เป็นแกนกลาง สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด สำนักงานการประถมศึกษาอำเภอปรับขยายเกณฑ์มาตรฐาน เพื่อลงสู่การปฏิบัติและให้สอดคล้องกับท้องถิ่น

2) พัฒนาโรงเรียนสู่มาตรฐานโดยจัดทำแผนการดำเนินงาน เตรียมความพร้อมทางด้านปัจจัยต่าง ๆ รวมทั้งบุคลากร

ขั้นตอนที่ 2 การตรวจสอบและปรับปรุงโรงเรียน มีกิจกรรมสำคัญ คือ

1) ตรวจสอบภายในโดยให้โรงเรียนทำการประเมินตนเอง ในระหว่างการดำเนินงานตามแผน และเมื่อสิ้นสุดแผน

2) ตรวจสอบภายนอกโดยใช้กระบวนการนิเทศ 100% เป็นยุทธศาสตร์หลัก

3) ช่วยเหลือสนับสนุนส่งเสริมโรงเรียนโดยระดมกำลังจากทุกระดับหน่วยงานกลุ่มเป้าหมายสำคัญ คือ โรงเรียนที่มีคุณภาพต่ำกว่าเกณฑ์มาตรฐาน

4) โรงเรียนใช้ผลการตรวจสอบทั้งภายในและภายนอกทำการปรับปรุงโรงเรียน และตั้งเป้าหมายการพัฒนาที่สูงขึ้นกว่าเดิมอย่างต่อเนื่อง

ขั้นตอนที่ 3 การประเมินคุณภาพการศึกษา มีกิจกรรมสำคัญ คือ

1) สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ร่วมกับ สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดทำการประเมินคุณภาพมาตรฐานการศึกษาทุกโรงเรียนและทุก 2 ปี เพื่อจัดระดับคุณภาพโรงเรียน และติดตามความก้าวหน้าของคุณภาพโรงเรียนในภาพรวมของระดับประเทศ

2) สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดประเมินในส่วนที่เพิ่มเติม เฉพาะของจังหวัดและใช้ผลการประเมินทั้งสองส่วน คือ ส่วนที่ประเมินร่วมกับสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้น

พื้นฐาน และส่วนที่ประเมินเพิ่มเติมเฉพาะของจังหวัด เพื่อจัดระดับคุณภาพโรงเรียนตามเกณฑ์ของระดับจังหวัด

3) ปรับปรุงพัฒนามาตรฐานโรงเรียนทุก 5 ปี (แผนพัฒนาละ 1 ครั้ง)

สรุปได้ว่า กระบวนการประกันคุณภาพการศึกษาประกอบด้วยการทำงานที่เป็นกลไกสำคัญ 3 ขั้นตอน คือ การควบคุมคุณภาพการศึกษา การตรวจสอบและปรับปรุงโรงเรียนและการประเมินคุณภาพการศึกษา การประกันคุณภาพการศึกษาเป็นกลไกที่สำคัญที่จะช่วยทำให้การจัดการศึกษาของสถานศึกษาเป็นไปอย่างมีคุณภาพ โดยสถานศึกษาต้องกำหนดมาตรฐานการศึกษาเป็นเป้าหมายของการพัฒนาที่ชัดเจนสอดคล้องกับมาตรฐานการศึกษาชาติ แล้วดำเนินการจัดการศึกษาให้สามารถสร้างความมั่นใจว่า ผู้เรียนจะมีคุณลักษณะตามมาตรฐานที่กำหนดไว้

2. การบริหารงานประกันคุณภาพ

การบริหารงานประกันคุณภาพแนวคิดการบริหารของสตีเยอร์ส (Steers, 1977: 7-10 อ้างถึงใน ศรีสมร แป้งหอม. 2545: 59-71) ได้อธิบายถึงการบริหารงานในองค์กรไว้ดังนี้

ซึ่งมีลักษณะเป็นแนวกว้างเหมาะที่จะนำมาใช้ในการบริหารงานในองค์กร เป็นแนวทางในการศึกษาวิจัย ได้เห็นว่า หากองค์กรสามารถบริหารปัจจัยทั้ง 4 ด้าน ให้บังเกิดผลดีได้ ก็จะทำให้องค์กรมีประสิทธิผลได้ โรงเรียนในฐานะที่เป็นองค์กรหนึ่งหากสามารถบริหารปัจจัยการบริหารทั้ง 4 ด้าน บรรลุผลแล้วก็จะทำให้การประกันคุณภาพภายในมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ซึ่งประกอบด้วย 4 ด้าน คือ

1. ลักษณะขององค์กร (Organizational Characteristics) ประกอบด้วย

1.1 โครงสร้างขององค์กร หมายถึง ความสัมพันธ์ของทรัพยากรด้านมนุษย์ที่ได้กำหนดไว้ในองค์กรเป็นการวางแผนการร่วมกัน เริ่มต้นด้วยการกำหนดนโยบาย การจัดสายงานการกำหนดองค์ประกอบ คุณลักษณะของสมาชิก การจัดบุคคลตามความเหมาะสมของงาน เป็นแผนผังที่แสดงให้เห็นถึงการแบ่งงานกันทำระหว่าง ผู้บริหารกับผู้ใต้บังคับบัญชา การจัดแผนงานและระดับการบริหารเหมือนกับการมอบหมายงาน (Work Assignment) ดังนั้น การวิเคราะห์โครงสร้างจึงรวมถึงการวิเคราะห์สิ่งต่าง ๆ ต่อไปนี้

1.1.1 การกระจายอำนาจ (Decentralization) หมายถึง การบริหารองค์กรซึ่งมีการมอบอำนาจในการตัดสินใจให้แก่ผู้บริหารระดับรองลงไป การกระจายอำนาจมีความสัมพันธ์กับแนวคิด การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ยิ่งองค์กรมีการกระจายอำนาจมากขึ้นเท่าไร โอกาสที่คนระดับล่างจะมีส่วนร่วมรับผิดชอบในการตัดสินใจเกี่ยวกับงานและกิจกรรมในอนาคตขององค์กรก็

มีมากขึ้น และเชื่อว่าผู้บริหารที่ใช้อำนาจน้อยที่สุด คือผู้บริหารที่ดีที่สุดส่วนลักษณะสำคัญของการกระจายอำนาจ ได้แก่ 1) ผู้บริหารระดับรองลงไปมีอำนาจในการตัดสินใจหรือดำเนินการใด ๆ ภายใต้อำนาจที่ได้รับมอบหมาย 2) มีอิสระในการตัดสินใจปัญหาต่าง ๆ และ 3) มีการมอบอำนาจหน้าที่ให้แก่ผู้บริหารระดับรอง ทั้งนี้เพื่อก่อให้เกิดผลดีในด้านการแบ่งเบาภาระขอส่วนกลางหรือผู้บริหาร ทำให้การปฏิบัติงานเป็นไปอย่างรวดเร็ว แต่ต้องคำนึงถึงลักษณะขององค์การ ฮาโรลด์ คูนซ์ (Harold Koontz, 1970: 67, อ้างถึงใน สุจินต์ นิ่มอนงค์, 2537: 63) กล่าวว่าองค์การจะยึดหลักการกระจายอำนาจมากน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับปัจจัยต่าง ๆ ที่สามารถกำหนดขนาดการกระจายโดยปกติเราเชื่อว่าเป็นเรื่องของผู้บริหารเท่านั้น แต่ในทางปฏิบัติแม้ผู้บริหารจะได้ตัดสินใจว่าจะรวมอำนาจบางอย่างไว้ ในบางครั้งจะต้องมอบอำนาจบางส่วนให้แก่ผู้ใต้บังคับบัญชา จึงอาจกล่าวได้ว่า ขนาดของการกระจายอำนาจนั้นมิได้ขึ้นอยู่กับผู้บริหารแต่เพียงผู้เดียว ยังต้องคำนึงถึงปัจจัยอื่น ๆ ด้วย คือ 1) ความสำคัญของเรื่องที่ตัดสินใจ 2) ความต้องการเป็นแบบเดียวกันทางนโยบาย 3) ขนาดขององค์การ 4) ความเป็นมาของกิจการ 5) ประสิทธิภาพของการบริหาร 6) ความต้องการและความมีอิสระในการดำเนินงาน 7) จำนวนผู้บริหารที่มีอยู่ในองค์การ 8) เทคนิคในการควบคุม 9) การกระจายการปฏิบัติงาน 10) การเปลี่ยนแปลงขององค์การ

1.1.2 ความชำนาญเฉพาะอย่าง (Specialization) แนวคิดเรื่องการแบ่งส่วนงานไปตามความชำนาญเฉพาะอย่างหรือเฉพาะหน้าที่ (Functional Specialization) ซึ่งเริ่มจากกระบวนการจัดการแบบวิทยาศาสตร์ หรือ Scientific Management ซึ่งเป็นผลงานของ Tayer เมื่อปี 1911 นั้นมีอิทธิพลต่อประสิทธิภาพขององค์การ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในแง่ของการเพิ่มผลผลิต (Productivity) เพราะสมมติฐาน (Hypothesis) ของแนวความคิดนี้มีอยู่ว่า การแบ่งงานตามความชำนาญเฉพาะอย่างจะนำไปสู่ประสิทธิภาพที่สูงขึ้น เพราะวิธีการดังกล่าวเปิดโอกาสให้พนักงานแต่ละคนได้มีความเชี่ยวชาญ (Expertise) เฉพาะอย่าง ซึ่งจะทำให้ผลงานของแต่ละคนมีส่วนเป็นกิจกรรมที่จะนำไปสู่เป้าหมายได้สูงมากขึ้น และจะช่วยแก้ปัญหาการทำงานซ้ำซ้อนหรือการเหลื่อมล้ำในการทำงาน ในการทำงานชิ้นหนึ่ง ๆ ถ้าได้มีการแบ่งงานออกเป็น ส่วน ๆ แล้วมอบให้แต่ละคนไปทำแต่ละชนิดตามความถนัดและมีฝีมือในการทำงาน งานส่วนรวมก็จะเสร็จเรียบร้อยได้อย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพมากกว่าการที่จะมอบงานทั้งชิ้นให้แต่ละบุคคล

1.1.3 ความเป็นทางการ (Formalization) หมายถึง ความมากน้อยของการที่กิจกรรมในการทำงานของพนักงานถูกกำหนดอย่างจำเพาะเจาะจง หรือถูกควบคุมด้วยกฎเกณฑ์ระเบียบข้อบังคับที่เป็นทางการ มีองค์การ มีกฎ มีระเบียบ ซึ่งใช้เป็นเครื่องควบคุม พฤติกรรมของพนักงานมากเท่าไร องค์การนั้นก็มีความเป็นทางการมากขึ้นเท่านั้น นอกจากนี้การที่องค์การมีความเป็นทางการหรือแบบแผนมากขึ้นเท่าไร ก็ยิ่งกลับเป็นอุปสรรคต่อความมีประสิทธิภาพมากขึ้นเพราะผู้บริหารซึ่งอยู่ภายใต้

โครงสร้างที่มีแบบแผนเป็นอย่างมากนี้มักกระทำทุกสิ่ง โดยยึดระเบียบชนิดเรียกได้ว่า “ตามตัวอักษร” (By the Book) ซึ่งก็มักมีผลทำให้พฤติกรรมใหม่ ๆ หรือพฤติกรรมที่ปรับตัวให้เข้ากับสภาพปัญหา ถูกจำกัดลงในวงแคบ ซึ่งเป็นปัญหารุนแรงสำหรับองค์กรซึ่งอยู่ในสภาพแวดล้อมภายนอกที่กำลังเปลี่ยนแปลง

1.2 การนำเทคโนโลยีมาใช้ เทคโนโลยีในองค์กร หมายถึง เครื่องมือ หรือวิธีการ (Mechanisms) ซึ่งองค์กรใช้ในการแปรสภาพตัวป้อนออกไปเป็นผลผลิตที่มีประสิทธิภาพตามเป้าหมาย โดยอาศัยพลังงานทางเครื่องจักรและทางสมอง ประกอบด้วย สิ่งประดิษฐ์ใหม่ เทคนิคใหม่ และต้องมีความรู้กว้างขวาง มีส่วนสำคัญในการเปลี่ยนแปลงการบริหารและจำเป็นที่จะต้องฝึกฝนบุคลากรให้มีฝีมือ เจตคติและความรู้เพียงพอที่จะปฏิบัติงานให้เกิดประสิทธิผล ซึ่งมีผลกระทบต่อความสำเร็จขององค์กรด้วยเช่นกัน เทคโนโลยีดังกล่าวมีหลายรูปแบบ รวมทั้งความแตกต่างในกระบวนการทางเครื่องจักรที่ใช้ในการผลิต ความแตกต่างในวัสดุอุปกรณ์ที่ใช้ และความแตกต่างในความรู้ทางวิชาการที่ใช้ในกิจกรรมเพื่อเป็นเป้าหมายขององค์กร องค์กรใดที่มีเทคโนโลยีซึ่งต่างกัน จำเป็นต้องใช้โครงสร้างและลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลแตกต่างกันด้วย และได้จำแนกประเภทเทคโนโลยีตามลักษณะของหน่วยงาน และสามารถใช้กับองค์กรได้หลายประเภท คือ 1) เทคโนโลยีที่เกี่ยวข้องกันยาว (Long – Linked Technology) มีลักษณะของการที่หน่วยงานหลาย ๆ หน่วยงานมีการทำงานที่ต้องพึ่งพาอาศัยกัน 2) เทคโนโลยีที่เป็นสื่อ (Mediating Technology) มีลักษณะการเชื่อมโยงเอาหน่วยงานในระบบเป็นเอกเทศเข้าด้วยกัน โดยการใช้ระเบียบปฏิบัติที่มีมาตรฐานเดียวกัน 3) เทคโนโลยีแบบเข้มข้น (Intensive Technology) มีลักษณะของความพิถีพิถันของการใช้เทคโนโลยีไปตามความจำเป็น และความต้องการของผู้ใช้บริการหรือผลผลิต จะเห็นได้ว่า องค์กรที่ใช้เทคโนโลยีที่คล่องตัวหรือเปลี่ยนแปลงง่าย มักนำไปสู่บรรยากาศของการติดต่อสื่อสารกันอย่างเปิดเผย มีความไว้วางใจ สร้างสรรค์ และยอมรับความผิดชอบในการทำงานให้บรรลุเป้าหมาย

จากที่กล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่าองค์กรที่มีประสิทธิผลนั้น ลักษณะขององค์กรจะมีโครงสร้างที่ระบุไว้ชัดเจน และเป็นแกนของความสัมพันธ์ระหว่างส่วนประกอบต่าง ๆ ซึ่งไม่สามารถแยกออกจากกันในเรื่องหน้าที่การงานได้ ดังนั้น การบริหารองค์กรให้มีประสิทธิภาพจึงอยู่ที่การจัดโครงสร้างขององค์กรและปรับปรุงให้เหมาะสมกับกาลเวลา และเทคโนโลยีที่กำลังเข้ามามีบทบาทมากขึ้นในปัจจุบัน

2. ลักษณะของสภาพแวดล้อม (Environmental Characteristics) สเตียร์ (Steers, 1977: 84 – 99) ได้เสนอว่า ลักษณะของสภาพแวดล้อม มีความสำคัญต่อความสำเร็จหรือประสิทธิผลขององค์กร โดยแบ่งสภาพแวดล้อมออกเป็น 2 ระดับ

2.1 ความสัมพันธ์กับหน่วยงานภายนอก เป็นสิ่งสำคัญและจำเป็นที่ผู้บริหารต้องรับรู้เพราะสภาพแวดล้อมมีอิทธิพลต่อประสิทธิผลขององค์กร ดังนั้น องค์กรจึงควรมีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกันมีการพึ่งพาอาศัยกัน โดยใช้การประสานงานเป็นตัวเชื่อมโยง การประสานงานเป็นกระบวนการเชื่อมความสัมพันธ์เกี่ยวกับบุคคล วัสดุและทรัพยากรอื่น ๆ เพื่อให้การปฏิบัติงานบรรลุวัตถุประสงค์ การประสานงานอาจเกิดขึ้นระหว่างบุคคลกับบุคคล บุคคลกับหน่วยงานหรือหน่วยงานกับหน่วยงาน การประสานระหว่างหน่วยงานจะมีประสิทธิภาพและก่อให้เกิดประสิทธิผลต่อองค์กรนั้น มีหลักในการดำเนินการ ดังนี้ 1) มีการกำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์กรแต่ละองค์การไว้ชัดเจน 2) มีการวางแผนร่วมกัน 3) ใช้ระบบการติดต่อสื่อสารที่มีประสิทธิภาพสะดวก รวดเร็วและถูกต้อง 4) จัดบุคลากรประสานงานระหว่างองค์กรให้เหมาะสม 5) ใช้หลักมนุษยสัมพันธ์ในการประสานงานระหว่างองค์กร องค์กรควรจะมีการเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ผลงานความรู้ ความเข้าใจในหน้าที่ความรับผิดชอบขององค์กรของตนให้ทั่วถึง โดยเฉพาะกับองค์กรที่ตนจำเป็นต้องติดต่อประสานงานกันตลอดเวลา ซึ่งจะเป็นการสร้างความเข้าใจอันดีระหว่างบุคคลกับหน่วยงานภายนอกกับองค์กรนั้น ๆ ดังนั้น การประชาสัมพันธ์ไม่เพียงแต่จะให้ประโยชน์โดยตรงต่อการปฏิบัติ หากให้ประโยชน์ทางอ้อมแก่การประสานงานระหว่างองค์กรนี้ด้วย ผลการศึกษาในช่วงที่ผ่านมาได้ชี้ให้เห็นค่อนข้างชัดเจนในเรื่องสภาพแวดล้อมภายนอก ว่ามีความสำคัญต่อความสำเร็จ หรือประสิทธิผลขององค์กร โดย สเตียร์ส (Steers, 1977: 99) ได้กล่าวไว้ว่า “องค์กรที่มีประสิทธิผลมากที่สุดถูกกำหนดโดยปัจจัยภายนอก”

2.2 บรรยากาศที่ดีภายในองค์กร เป็นปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อพฤติกรรมของบุคคลในองค์กร สเตียร์ส (Steers, 1977: 100) กล่าวว่าไว้ว่าการวิเคราะห์หีบหบาทของสภาพแวดล้อมที่แตกต่างกันซึ่งมีผลต่อประสิทธิผลขององค์กรจะไม่สมบูรณ์ หากไม่มีการพิจารณาลักษณะของสภาพแวดล้อมภายในองค์กร ซึ่งมีผลกระทบต่อทัศนคติและพฤติกรรมในการทำงานหรือที่เรียกว่าบรรยากาศขององค์กร นอกจากนี้ สเตียร์ส (Steers, 1977: 8) ยังได้กล่าวว่า ถ้าจะให้บรรยากาศองค์กรสมบูรณ์ควรคำนึงถึงองค์ประกอบย่อย อันประกอบด้วย

2.2.1 แนวโน้มของความสำเร็จ การสร้างบรรยากาศในการส่งเสริมการปฏิบัติงาน นั้น จำเป็นต้องมีเป้าหมายที่ชัดเจน วิธีการหนึ่งซึ่งฝ่ายบริหารจะช่วยให้เกิดประสิทธิผลได้ก็คือ สร้างบรรยากาศที่เน้นความสำคัญของการบรรลุเป้าหมาย ในขณะที่เดียวกันก็สนับสนุนช่วยเหลือซึ่งกันและกัน โดยการมีส่วนร่วมในกิจกรรมซึ่งนำไปสู่การบรรลุเป้าหมาย ในการบริหารงานในโรงเรียนให้เกิดประสิทธิผลนั้นผู้บริหารจะต้องรู้ถึงวิธีการสร้างบรรยากาศที่ส่งเสริมให้เกิดผลสัมฤทธิ์ในการปฏิบัติงาน อันได้แก่

- (1) ขอบงานที่มีเป้าหมาย
- (2) การวางแผนกำหนดยุทธศาสตร์เพื่อให้บรรลุถึงเป้าหมาย
- (3) การแสวงหาความช่วยเหลือ รวมทั้งการสนับสนุนจากบุคคลอื่นภายใน

ขอบเขตที่จะทำให้งานของตนประสบผลสำเร็จได้ ดังนั้น การจัดบรรยากาศในโรงเรียนจึงเป็นสิ่งสำคัญที่ผู้บริหารโรงเรียนควรดำเนินการเพื่อความสำเร็จขององค์กร

2.2.2 ความเอาใจใส่ต่อพนักงานบุคลากรในองค์กรเป็นองค์ประกอบที่สำคัญ เนื่องจากความสำเร็จของงานขึ้นอยู่กับคนที่จะนำมาซึ่งประสิทธิภาพและประสิทธิผลขององค์การหากบรรยากาศในองค์กรไม่เอื้อต่อการทำงาน ผู้บังคับบัญชาไม่เห็นความสำคัญ ขาดความสนใจของผู้ได้บังคับบัญชา หรือผู้ร่วมงานย่อมส่งผลกระทบต่อบรรยากาศที่ไม่พึงพอใจต่อการทำงาน ในทำนองเดียวกัน สเตียร์ส (Steers, 1977: 104) เสนอว่า พฤติกรรมขั้นสุดท้ายหรือสิ่งที่ปรากฏในการกระทำของแต่ละบุคคลถูกกำหนด โดยปฏิสัมพันธ์กันระหว่างความต้องการของบุคคล และการรับรู้เกี่ยวกับสภาพแวดล้อมขององค์กร และเมื่อบุคคลมีความรู้สึกว่าเป็นส่วนหนึ่งขององค์กรได้รับความเอาใจใส่จากผู้บังคับบัญชาก็จะมีความพึงพอใจและมีความสุขในการทำงาน ในที่สุดประสิทธิผลของงานก็จะเกิดขึ้นอย่างมีประสิทธิภาพ

2.2.3 แนวโน้มการให้รางวัล การลงโทษการให้รางวัลเป็นเสมือนหนึ่งการชมเชย พิเศษวิธีการที่จะให้รางวัล และวัตถุประสงค์ขององค์กรก็คือ การพิจารณาตามงานแต่ละอย่าง ถ้าผลงานมีส่วนช่วยเหลือองค์กรได้เป็นอย่างดีก็จะถือว่ามีความค่านำไปสู่การได้รับรางวัลและความพึงพอใจรางวัลที่ชัดเจนที่สุด

2.2.4 การลงโทษ จะก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงและก่อให้เกิดผลทางลบระยะยาว ทางเลือกของการตอบสนองต่อพฤติกรรมก็คือ การให้รางวัลพฤติกรรมที่ต้องการ ถ้าบุคคลมีประสบการณ์ในการได้รับความสำเร็จติดต่อกัน เขาก็จะมีแนวโน้มที่จะพยายามทำงานเพื่อให้เป็นไปในทิศทางที่ต้องการมากยิ่งขึ้น ซึ่งมีผลต่อแรงจูงใจใฝ่สัมฤทธิ์ทำให้คนที่มีความโน้มเอียงที่ต้องการผลสัมฤทธิ์ในการทำงานสูงได้รับความพึงพอใจจากผลสำเร็จ

2.2.5 ความมั่นคงกับความเสถียร สิ่งแวดล้อมมีอำนาจและอิทธิพลที่จะสร้างภาวะไม่แน่นอนให้เกิดขึ้นกับระบบของการผลิต สิ่งแวดล้อมจึงเป็นตัวกำหนดความไม่แน่นอนสิ่งใหม่เป็นสิ่งแปลก สร้างให้เกิดความรู้สึกที่ไม่แน่นอนเหมือนถูกคุกคามและต่อเนื่องไปจนถึงความกลัว ก่อให้เกิดความไม่มั่นคงปลอดภัยในด้านต่าง ๆ จึงไม่ยากเปลี่ยนแปลง บุคลากรในองค์กรจะพะวงกับปัญหาความมั่นคงของตน จากการศึกษาของโกแลมไบวอสกี และคนอื่น ๆ (Golaembiewaski and Others, 1971: 465 – 483, อ้างถึงใน เพ็ญเกียรติ ดวงสุวรรณ, 2545: 62) พบว่า สภาพแวดล้อมภายนอกเป็นเครื่องกำหนดบรรยากาศในองค์กร จะเห็นได้ว่าความมั่นคงเป็นความต้องการของคนโดยทั่วไป ถ้า

บุคลากรเกิดความมั่นใจก็จะยอมจะทำให้สามารถทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพและบรรลุเป้าหมายขององค์กร

2.2.6 ความเปิดเผย การปกป้อง ความเปิดเผยเป็นลักษณะที่สำคัญของหลักการบริหารแบบมีส่วนร่วมคือ การที่ผู้นำเต็มใจเข้าร่วมกับผู้อื่นในองค์กร เปิดเผยเรื่องขององค์กรที่เหมาะสม ในกระบวนการเปิดเผยนั้นยังผู้นำมีการเปิดเผยข่าวสารที่เกี่ยวกับองค์กร ว่ามีความคิดหรือปฏิบัติไปแล้วมากขึ้นเท่าใด ขอบเขตของส่วนเปิดเผยก็จะขยายกว้างออกไป สิ่งที่น่าสนใจก็คือ มีทั้งการป้องกัน การเปิดเผยเกิดขึ้นระหว่างผู้นำกับบุคลากรที่ปฏิบัติงานร่วมกันนอกจากนี้ยังพบว่าเทคโนโลยีแบบงานประจำมีแนวโน้มที่จะสร้างบรรยากาศ โดยเน้นกฎเกณฑ์เข้มงวด มีการไว้วางใจกันต่ำ ส่วนองค์กรที่ใช้เทคโนโลยีที่คล่องตัวหรือเปลี่ยนแปลงง่ายมักนำไปสู่บรรยากาศของการติดต่อสื่อสารกันอย่างเปิดเผย มีการไว้วางใจ มีความรับผิดชอบในการทำงาน

3. ลักษณะของบุคลากร (Employee Characteristics) เป็นปัจจัยหนึ่งที่มีความสำคัญในการพัฒนาองค์กร สเตียร์ส (Steers, 1977: 113) ได้กล่าวว่าลักษณะของบุคลากรในองค์กรที่มีพฤติกรรมซึ่งมีอิทธิพลต่อการปฏิบัติงานอันจะนำไปสู่ความสำเร็จหรือความล้มเหลวขององค์กรสิ่งที่ต้องพิจารณาคือเรื่องสำคัญ 2 เรื่องด้วยกัน คือ

3.1 ความผูกพันต่อองค์กร อาจกล่าวได้ว่าเป็นความปรารถนาของบุคคลที่รักษาไว้ ซึ่งการเป็นสมาชิกขององค์กรต่อไป

3.2 ความพอใจในการปฏิบัติงาน ซึ่งเป็นความปรารถนาของบุคคลในการปฏิบัติงานเพื่อให้บรรลุถึงเป้าหมายขององค์กร ที่กล่าวว่ามีพฤติกรรมสำคัญ 3 ประการ ด้วยกันที่องค์กรจะต้องได้รับการสนองตอบจากคนในองค์กร เพื่อองค์กรจะสามารถมีประสิทธิผลสูงสุด คือ

3.2.1 องค์กรจะต้องมีความสามารถในการสรรหาและธำรงรักษาไว้ซึ่งทรัพยากรมนุษย์ที่มีคุณภาพ

3.2.2 องค์กรจะต้องมีความสามารถที่จะทำให้พนักงานขององค์กร ปฏิบัติงานได้ตามบทบาทที่กำหนดไว้

3.2.3 องค์กรยังต้องการให้พนักงานมีพฤติกรรมในการสร้างสรรค์ และเป็นธรรมชาติอีกด้วยดังนั้น จะเห็นได้ว่าพฤติกรรมดังกล่าวแล้วข้างต้นนั้น ประการแรกเกี่ยวกับความผูกพันต่อองค์กร ประการที่สองเป็นเรื่องเกี่ยวกับการปฏิบัติงานของบุคลากร ดังรายละเอียดต่อไปนี้

ความผูกพันขององค์กร หมายถึง ความเต็มใจของบุคลากรในการรักษาสมาชิกอยู่ในองค์กรต่อไป ความผูกพันต่อองค์กรนี้สามารถใช้เป็นเครื่องบ่งชี้หรือพยากรณ์พฤติกรรมของบุคลากรในองค์กรได้ ความผูกพันต่อองค์กรสามารถแยกออกได้เป็น 2 ลักษณะ

คือความผูกพันอย่างเป็นทางการ ซึ่งแสดงออกโดยการไปปรากฏตัวทำงานตามเวลาที่กำหนด และความผูกพันทางจิตใจ ซึ่งหมายถึง ผู้ได้บังคับบัญชามีความผูกพันหรือสนใจอย่างจริงจังต่อเป้าหมาย ค่านิยม และวัตถุประสงค์ของผู้บังคับบัญชาและเต็มใจที่จะทุ่มเทพลังในการทำงาน เพื่อองค์กรจะได้บรรลุเป้าหมาย ส่วนปัจจัยที่มีผลหรือมีความสัมพันธ์ต่อความผูกพันต่อ องค์กรแบ่งได้ 4 พวกใหญ่ ๆ คือ

- 1) คุณลักษณะส่วนบุคคล
- 2) คุณลักษณะที่เกี่ยวกับงาน
- 3) คุณลักษณะที่เกี่ยวกับองค์กร
- 4) ประสบการณ์จากการทำงานที่มากับองค์กรนั้น

แหล่งที่มาของความรู้สึกผูกพันต่อองค์กรนั้น สเตียร์ส (Steers, 1977: 122) ได้ศึกษาพบว่า มีปัจจัย 3 ประการ ที่สำคัญในอันที่จะนำไปสู่ความรู้สึกผูกพันต่อองค์กร ซึ่งประกอบด้วย

1. ลักษณะส่วนตัวของบุคลากร ซึ่งรวมถึงอายุการทำงานในองค์กรและความต้องการความสำเร็จในชีวิต
2. ด้านลักษณะงาน ได้แก่ ความสำคัญของงาน โอกาสที่จะมีความสัมพันธ์กับผู้ร่วมงาน
3. ประสบการณ์ในการทำงาน ซึ่งได้แก่ ความน่าเชื่อถือได้ขององค์กรในอดีตและความรู้สึกของบุคคลที่มีต่อองค์กร

ดังนั้น จึงกล่าวได้ว่า บุคลากรที่มีความผูกพันสูง มักจะมีความตั้งใจในการปฏิบัติงานสูงด้วย ซึ่งเป็นผลให้สามารถพัฒนาองค์กรให้บรรลุเป้าหมายตลอดจนมีความรู้สึกที่จะยังคงอยู่กับองค์กรต่อไป

การปฏิบัติงาน การปฏิบัติงานที่ดีนั้นมีความสำคัญยิ่ง เพราะถ้าปราศจากการปฏิบัติงานที่ดีแล้ว การบรรลุถึงเป้าหมายขององค์กรและความสำเร็จย่อมเป็นไปได้ยาก สิ่งที่จะต้องพิจารณาต่อไปก็คือ ทำอย่างไรการปฏิบัติงานที่ดีจะเกิดขึ้นและรักษาไว้ต่อไปได้ ซึ่ง สเตียร์ส (Steers, 1977: 124 - 128) เสนอว่าปัจจัย 3 ประการ ของการปฏิบัติงานที่ดีของแต่ละบุคคลในองค์กรประกอบด้วย

1. การจูงใจ
2. ความสามารถหรือสมรรถนะ
3. ความชัดเจนของบทบาทและการยอมรับ

การจูงใจ (Motivation) สเตียร์ส (Steers, 1977: 127) พบว่า บรรยากาศสามารถกระตุ้นแรงจูงใจที่ต้องการความสำเร็จ และความสามารถจัดให้มีเครื่องมือเครื่องใช้ที่สนองความต้องการสำคัญ ๆ ของบุคลากรมีอิทธิพลต่อบรรยากาศที่ดีต่อการปฏิบัติงาน ความพึงพอใจ และประสิทธิผล

ขององค์กร แรงจูงใจที่ใช้ในการบริหารงานในองค์กรที่ได้ผล คือ การให้บุคคลในองค์กรมีความรู้สึกว่าตนเองเป็นที่ยอมรับ และได้รับการสนับสนุนในความสำเร็จของตน

ความสามารถหรือสมรรถนะ (Capacity) มีองค์ประกอบที่กำหนดสมรรถนะของบุคคลในการทำงานเพื่อองค์กร คือ ความสามารถ ลักษณะเฉพาะตัว (Trait) และความสนใจ

ดังนั้น ถ้าขาดปัจจัยตัวใดตัวหนึ่งก็ยากที่จะคาดหวังได้ว่า ผลการปฏิบัติงานของบุคคลจะอยู่ในระดับสูงไปได้ความชัดเจนของบทบาทและการยอมรับ (Role Clarity and Acceptance) เป็นปัจจัยหนึ่งที่ทำให้การปฏิบัติงานมีความสำเร็จ คือ ความมากน้อยของความเข้าใจ และการยอมรับของบุคคลเกี่ยวกับการงานที่ได้รับมอบหมายซึ่ง สเตียร์ส (Steers, 1977: 126) เชื่อว่าความชัดเจนของบทบาท ข้อกำหนดเฉพาะอย่างของงาน และบุคคลากรยอมรับข้อกำหนดของบทบาทเหล่านั้นมีความสัมพันธ์กับความรู้สึกผูกพันต่อเป้าหมายของงานเพิ่มขึ้น บุคลากรจะมีความเต็มใจทุ่มเทพลังงานเพื่อกิจกรรมและเป้าหมาย ทั้งยังสัมพันธ์กับความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของกลุ่มงานตามแนวคิดดังกล่าวจะเห็นว่า ตัวแปรที่จะสร้างปัญหาหรือเป็นเครื่องบั่นทอนความพยายามในการทำงานก็คือ ความไม่ชัดเจนของบทบาท (Role Ambiguity) และความขัดแย้งของบทบาท (Role Conflict) นั่นเอง

4. นโยบายการบริหารและการปฏิบัติ (Managerial Policies and Practices) การดำเนินงานในกิจการใดก็ตาม จะเกิดสัมฤทธิ์ผลได้ก็ต่อเมื่อกิจการนั้นได้รับความร่วมมืออย่างจริงจังจากผู้ร่วมงาน ภายใต้นโยบายการบริหารที่มีประสิทธิภาพ การวางแผนองค์กรใดก็ตามสิ่งแรกที่จะต้องพิจารณาก็คือ การกำหนดนโยบาย เพราะนโยบายเป็นเสมือนรากฐานของแผนงานทั้งหมดระเบียบการปฏิบัติงานจะเป็นแผนงานอย่างหนึ่งที่มีลักษณะเฉพาะกว่านโยบาย ระเบียบวิธีปฏิบัติงานเป็นแนวทางของการกระทำไม่ใช่สำหรับการคิด ดังนั้น ระเบียบวิธีปฏิบัติงานจึงเป็นสิ่งที่มีความสำคัญอย่างมากที่ให้คำแนะนำเป็นขั้นตอนว่าจะกระทำบางสิ่งบางอย่างให้เกิดความสำเร็จตามเป้าหมายได้อย่างไร นโยบายเป็นสิ่งสำคัญและมีบทบาทอย่างยิ่งในการเริ่มต้นงานวางแผนพัฒนา เพราะนโยบายเป็นแนวทางซึ่งใช้เป็นกรอบกำกับ กำหนดทิศทาง การดำเนินงาน และวิธีการเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของแผนพัฒนางานในครั้งนั้น ๆ อย่างมีประสิทธิภาพ ในทำนองเดียวกัน สเตียร์ส (Steers, 1977: 136) ได้เสนอว่าการบริหารงานให้เกิดประสิทธิผลนั้นจะต้องคำนึงถึงปัจจัยด้านต่าง ๆ คือ

- 4.1 การกำหนดเป้าหมายที่แน่นอน
- 4.2 การบริหารทรัพยากร
- 4.3 การสร้างสภาพแวดล้อมในการปฏิบัติงาน
- 4.4 กระบวนการติดต่อสื่อสาร

4.5 ภาวะผู้นำและการตัดสินใจ

4.6 การปรับตัวขององค์กรและการริเริ่มสิ่งใหม่

การกำหนดเป้าหมาย (Strategic Goal Setting) การกำหนดเป้าหมายเป็นภารกิจที่ผู้บริหารองค์กรจะต้องจัดทำโดยผู้บริหารจะต้องตัดสินใจด้วยตนเองว่าจะใช้ทรัพยากรแต่ละประเภทซึ่งมีจำกัดให้เกิดประโยชน์สูงสุดได้อย่างไร นอกจากนี้ ผู้บริหารต้องเป็นผู้นำในการกำหนดแนวทางการปฏิบัติงานให้กับองค์กรของตนให้มีรายละเอียดที่สามารถนำไปสู่ความปรารถนาหรือความต้องการอย่างชัดเจนมากที่สุด ความชัดเจนของแนวทางการดำเนินงานองค์กรก็คือสิ่งที่เรียกว่าเป้าหมายของแผนงานนั่นเอง

สตีแยร์ส (Steers, 1977: 136 - 138) กล่าวว่า องค์กรจะประสบความสำเร็จได้ก็ต่อเมื่อผู้บริหารมีความสามารถที่จะกำหนดลักษณะของเป้าหมาย วัตถุประสงค์ที่ต้องการได้จำเพาะเจาะจงและชัดเจน ในทำนองเดียวกัน การกำหนดเป้าหมายมีบทบาทที่มีคุณค่าต่อองค์กร คือ ช่วยในการสร้างขวัญและกำลังใจให้แก่สมาชิกของหน่วยงาน สร้างความคาดหวังซึ่งกันและกันระหว่างหน่วยงาน และเป็นเกณฑ์มาตรฐานสำหรับตัดสินใจในการกระทำสิ่งหนึ่งสิ่งใดในอนาคตขององค์กร การกำหนดเป้าหมายที่ดีจะต้องมีความเป็นจริงและสามารถดำเนินการได้ การกำหนดเป้าหมายสามารถกำหนดได้ 2 วิธี คือ จากเบื้องบนลงสู่เบื้องล่าง และจากเบื้องล่างขึ้นสู่เบื้องบน การกำหนดเป้าหมายควรมีลักษณะเป็นเครื่องชี้ทิศทางในการดำเนินงานที่ชัดเจน สามารถวัดและควบคุม ประสิทธิภาพในการดำเนินงานได้และจะต้องสอดคล้องกับเป้าหมายขององค์กรในระดับสูงขึ้นไปด้วย โรงเรียนที่จะบรรลุเป้าหมายได้นั้นจะต้องตอบคำถามต่าง ๆ ดังนี้ คือ 1) สามารถบอกถึงผลที่คาดหวังได้ทั้งหมดหรือไม่ 2) สามารถบอกถึงพฤติกรรมการเรียนรู้อันเป็นประโยชน์ต่อตนเองและสังคมได้หรือไม่ 3) สามารถบอกทิศทางที่แน่นอนแก่ผู้วางแผนในสาขาวิชาและการกำหนดเป้าหมายของหลักสูตรได้หรือไม่ 4) สามารถวัดความสัมฤทธิ์ผลได้หรือไม่

การจัดหาและการใช้ทรัพยากร (Resource Acquisition and Utilization) เมื่อได้มีการตัดสินใจแน่นอนแล้วว่า เป้าหมายและทิศทางของการทำงานขององค์กรจะเป็นไปในทิศทางใดแล้ว เพื่อให้บรรลุเป้าหมายดังกล่าว ฝ่ายบริหารจะต้องจัดหาทรัพยากร และใช้ทรัพยากรเหล่านี้ให้มีประสิทธิภาพมากที่สุด ทั้งนี้จะต้องคำนึงถึงประเด็นสำคัญ 3 ประการด้วยกัน คือ

1. การประสานระบบและประสานงาน บทบาทหน้าที่ที่สำคัญคือ การบำรุงรักษา และประสานแบบย่อยต่าง ๆ ให้สามารถร่วมกันเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน โดยแต่ละระบบย่อยจะต้องได้รับการจัดสรรทรัพยากรพอเพียงที่จะรักษาสภาพๆไว้ได้

2. บทบาทของนโยบาย จะให้แนวทางสำหรับการตัดสินใจตกลงใจในงานประจำ (Routine) ของพนักงาน อาจช่วยให้การประสานงานระหว่างหน่วยงานดีขึ้น และช่วยลดโอกาสที่จะกระทำผิดพลาด

3. ระบบควบคุมองค์การ จะต้องมียุทธศาสตร์ของการป้อนข้อมูลย้อนกลับและวงจรของการควบคุมแฝงอยู่ในระบบด้วย แต่อย่างไรก็ตาม บางโอกาสนโยบายก็อาจจะมีผลลบต่อประสิทธิผลขององค์การ ด้วยการนำไปสู่พฤติกรรมที่บั่นทอนการทำงาน (Dysfunction) เช่น ขั้นตอนการทำงานมากเกินไปจนเกิดความจำเป็น (Red Tape) หรืออุปสรรคต่อการริเริ่มสิ่งใหม่ และการปรับตัวขององค์การให้ทันกับการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อม ผู้บริหารจึงต้องระมัดระวังการใช้นโยบายให้มีความเหมาะสมเป็นแนวทางในการทำงานให้ไปสู่เป้าหมาย มิใช่เป็นเครื่องควบคุมที่เป็นอุปสรรคต่อประสิทธิผล

สภาพแวดล้อมในการปฏิบัติงาน (Performance Environment) สภาพแวดล้อมในการปฏิบัติงานนั้นเป็นสิ่งสำคัญสามารถเสริมสร้างประสิทธิภาพในการบริหารงานได้ ดังคำกล่าวของ สเตียร์ส (Steers, 1977: 141 - 142) ที่ว่าผู้บริหารควรมุ่งปรับปรุงสภาพแวดล้อมในการทำงานให้เอื้ออำนวยต่อความพยายามในการทำงานของพนักงานเพิ่มมากขึ้น ทั้งนี้ตั้งอยู่บนฐานคติที่ว่าพฤติกรรมในการทำงานของพนักงานขึ้นอยู่กับความเหมาะสมกับลักษณะงาน ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับ 1) ระบบการเลือกสรรและบรรจุบุคคล 2) การฝึกอบรมและการพัฒนา 3) การจัดงานและ 4) การประเมินผลการปฏิบัติงานและการให้รางวัล

กระบวนการติดต่อสื่อสาร (Communication Process) การติดต่อสื่อสารเป็นเครื่องมือในการประสานกิจกรรมของบุคคลให้เป็นไปในเป้าหมายและทิศทางเดียวกัน และก่อให้เกิดความเข้าใจเป็นการสื่อสารที่ถูกต้องนำไปสู่ความเข้าใจที่ดี ทำให้เกิดเจตคติที่ดี มีขวัญและกำลังใจสูงนำไปสู่ความร่วมมือและทำงานประสานกัน ผลที่ตามมาก็คือ การบรรลุเป้าหมาย และความก้าวหน้าของหน่วยงาน เพื่อให้บรรลุเป้าหมายขององค์การดังกล่าว องค์การจะต้องคำนึงถึงเทคนิค กลวิธีระบบการสื่อสารที่ดี คือ มีการกำหนดแนวทางความเคลื่อนไหวเกี่ยวกับการติดต่อ ส่งข่าวสารข้อมูลให้แน่นอนชัดเจน โดยเฉพาะอย่างยิ่งแนวทางความเคลื่อนไหวเกี่ยวกับการติดต่อสื่อสารแนวขึ้น คือ การสื่อสารจากเบื้องบนลงสู่เบื้องล่าง เป็นการติดต่อสื่อสารจากผู้บังคับบัญชาลงสู่ผู้ใต้บังคับบัญชา ปกติเป็นการติดต่อสื่อสารเกี่ยวกับการสั่งการ การอธิบายความหมายของงาน ระเบียบวิธีการปฏิบัติงาน การตรวจสอบผลการปฏิบัติงาน และการแจ้งให้ผู้ใต้บังคับบัญชาตระหนักถึงวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายที่ชัดเจนขององค์การ ส่วนการสื่อสารจากเบื้องล่างสู่เบื้องบนนั้น เป็นแนวทางการติดต่อสื่อสารจากผู้ใต้บังคับบัญชาถึงผู้บังคับบัญชา การร้องเรียนเพื่อขอความเป็นธรรม การยื่นเรื่องราวอุทธรณ์ การให้ข้อมูล แต่ในบางกรณีการ

สื่อสารมักจะปรากฏตามภารกิจเฉพาะด้าน แนวการติดต่อสื่อสารมักมีลักษณะเคลื่อนไหวตามแนวทางทะแยงหรือแนวเฉียง ซึ่ง คูนท์ ดอนเนลและไวริช (Koontz Donnel and Wehrich, 1980: 695 – 696, อ้างถึงใน ราย จันทรักลัด, 2535: 57) เรียกการติดต่อสื่อสารตามแนวทางเช่นนี้ว่าการติดต่อสื่อสารตามแนวทะแยงหรือแนวเฉียง เป็นการติดต่อสื่อสารระหว่างบุคคลที่มีฐานะตำแหน่งหน้าที่ต่างระดับกัน และไม่มีสายสัมพันธ์ในการรายงานระหว่างกันโดยตรงนอกจากนี้ยังมีการติดต่อสื่อสารทางขวาง คือพยายามสร้างทักษะในความสัมพันธ์ต่อกันระหว่างบุคคล ระหว่างสมาชิกของกลุ่มและหน่วยงาน เพื่อให้มีความเปิดเผยต่อกัน และไว้เนื้อเชื่อใจกัน ใช้ระบบการให้รางวัลต่อความร่วมมือระหว่างหน่วยงาน และให้มีการประชุม พบปะกันระหว่างหน่วยงาน เพื่อได้แพร่ข่าวสารข้อมูลเกี่ยวกับการทำงานของอีกหน่วยงานหนึ่ง ในบางกรณีการจัดรูปองค์การอาจถูกเปลี่ยนไปในทางที่เปิดโอกาสให้มีการติดต่อกัน ระหว่างหน่วยงานมากขึ้น จะเห็นได้ว่าการติดต่อสื่อสารเป็นเครื่องชี้ความสำเร็จของงานในองค์การอย่างหนึ่ง ดังที่ สเตียร์ส (Steers, 1977: 148) มีความคิดเห็นว่าการติดต่อสื่อสารมีบทบาทสำคัญในการเพิ่มปฏิสัมพันธ์กับกระบวนการอื่น ๆ ขององค์การ เช่น การใช้ภาวะผู้นำการตัดสินใจ บรรยากาศในการทำงาน หากไม่มีเทคนิควิธีการติดต่อสื่อสารที่มีประสิทธิผลแล้ว ก็ยากที่องค์การจะบรรลุเป้าหมายที่มีประสิทธิภาพได้

ภาวะผู้นำและการตัดสินใจ (Leadership and Decision Making) คุณภาพของภาวะผู้นำในการบริหารจะช่วยดูแลพฤติกรรมของสมาชิกในองค์การให้ได้รับการประสาน และนำไปสู่ความสำเร็จของงานในหน่วยงานที่เกิดจากภาวะผู้นำ ประเวศ ะสิ (2543: 42) ได้เสนอแนวคิดที่ผู้นำ คือ ผู้ที่สามารถก่อให้เกิดสังคมมีจุดมุ่งหมายร่วมกัน และรวมพลังกันปฏิบัติให้ประสบความสำเร็จตามจุดมุ่งหมาย ผู้บริหารต้องมีภาวะผู้นำ ภาวะผู้นำนั้น หมายถึง การที่บุคคลหนึ่งซึ่งเป็นผู้นำพยายามที่จะให้กำลังสมอง กำลังกายและกำลังใจ เพื่อชักจูงหรือคลุใจให้ผู้ตามกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งให้เป็นไปตามความประสงค์ของตน และเพื่อผลประโยชน์ของส่วนรวมและการจงใจจะต้องไม่เป็นการบังคับ ตลอดจนต้องได้รับความยินยอมจากผู้ตามด้วย คุณภาพของภาวะผู้นำในการบริหารมีส่วนทำให้เกิดความแตกต่างระหว่างองค์การที่มีประสิทธิภาพ และองค์การที่ไม่มีประสิทธิผล นอกจากนี้ ตัวบ่งชี้ภาวะผู้นำที่มีประสิทธิภาพตัวหนึ่งก็คือ ความสามารถในการตัดสินใจที่เหมาะสม ถูกกาลเทศะและเป็นที่ยอมรับได้ ทั้งนี้การตัดสินใจในองค์การเป็นกระบวนการในการเลือกทางเลือก ซึ่งมีขั้นตอนสำคัญอยู่ 3 ขั้นตอน คือ 1) กิจกรรมด้านสมองหมายถึง การรู้ถึงปัญหาและเสาะหาว่าสาเหตุของปัญหารวมทั้งหาทางแก้ไข 2) กิจกรรมด้านการออกแบบ 3) กิจกรรมด้านการเลือกหรือการตัดสินใจ ดังนั้นผู้นำจึงต้องใช้กลยุทธ์ในการตัดสินใจที่เหมาะสมกับสภาพการณ์รวมทั้งจะต้องพิจารณาด้วยว่าจะต้องให้ผู้ใต้บังคับบัญชามีส่วนร่วมในการตัดสินใจได้มากน้อยเพียงใดการตัดสินใจซึ่งอาจกล่าวได้ว่า เป็นหัวใจของกระบวนการบริหาร ซึ่งคอร์และไคสัน(Core

and Dyson, 1964 : 77, อ้างถึงใน เพ็ญเกียรติ ดวงสุวรรณ, 2545: 70) ได้ให้ความหมายของการตัดสินใจว่า หมายถึง การตัดสินใจเลือกแนวทางปฏิบัติซึ่งมีอยู่หลายทางเพื่อไปสู่เป้าหมายที่กำหนดไว้ ส่วน ลิเคิร์ต (Likert, 1969: 216 – 217) ได้สรุปประเภทของการตัดสินใจไว้ 2 ประเภท คือ การตัดสินใจโดยบุคคลเดียว กับการตัดสินใจแบบกลุ่มหรือการมีส่วนร่วม ขณะเดียวกัน ไชมอน (Simon, 1959: 493 – 494) ที่มีฐานคิดเกี่ยวกับการตัดสินใจที่ต้องการให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดไว้ 2 ประการ คือ 1) ทรัพยากรการบริหารงาน เป็นสิ่งที่มีอยู่จำนวนจำกัดทำให้จำเป็นต้องใช้ทรัพยากรอย่างประหยัดที่สุด เพื่อบรรลุเป้าหมายการบริหารงานที่กำหนดไว้ให้มากที่สุด 2) ผู้มีหน้าที่ตัดสินใจจะต้องวางตัวเป็นกลางในกระบวนการตัดสินใจ ถ้าหากผู้ตัดสินใจมีอคติส่วนตัวก็ย่อมจะให้น้ำหนักกับทางเลือกอื่น ๆ และจะทำให้การตัดสินใจไม่มี “ประสิทธิภาพ” ในที่สุดถ้าปราศจากเงื่อนไขพื้นฐานสองประการนี้แล้ว การตัดสินใจที่มุ่งก่อให้เกิด “ประสิทธิภาพ” ในการบริหารก็อาจไม่จำเป็นและไม่สามารถเกิดขึ้นได้ จากที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่าภาวะผู้นำถือเป็นปัจจัยที่สำคัญในการบริหารงาน โดยทั่วไปแล้วผู้นำที่มีประสิทธิผลก็คือ ความสามารถในการตัดสินใจที่เหมาะสมกับสถานการณ์ปัจจุบันได้เป็นอย่างดี

การปรับตัวขององค์กรและการริเริ่มสิ่งใหม่ (Organization Adaptation and Innovation) ธรรมชาติของมนุษย์ที่ไม่หยุดนิ่ง มีผลให้องค์กรต้องเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมอยู่ตลอดเวลา เพื่อหาสิ่งต่าง ๆ มาสนองความต้องการของตนเองตลอดจนองค์กรให้ได้มากที่สุดดังที่ สเตียร์ส (Steers, 1977: 182) ได้กล่าวว่า การบริหารซึ่งจะนำไปสู่ความมีประสิทธิภาพขององค์กร คือ ความสามารถขององค์กรในการปรับตัวให้เข้ากับสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างไรก็ตาม ฝ่ายบริหารที่มีความรับผิดชอบจะต้องสร้างความสมดุลให้เกิดขึ้น ระหว่างความต้องการที่จะเปลี่ยนแปลงและริเริ่มสิ่งใหม่กับความต้องการที่จะรักษาความมั่นคงและความต่อเนื่องของการปฏิบัติ

จากที่กล่าวมาแล้วข้างต้นจะเห็นได้ว่าการบริหารงานประกันคุณภาพภายในตามแนวคิดของสเตียร์ส (Steers, 1977: 7 - 10) เป็นปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความสำเร็จขององค์กร ประกอบไปด้วย 4 ปัจจัยหลัก คือ

1. ลักษณะขององค์กร
2. ลักษณะของสภาพแวดล้อม
3. ลักษณะของบุคลากร
4. นโยบายการบริหารและการปฏิบัติ

โรงเรียนประถมศึกษาในฐานะเป็นองค์กรหนึ่งทางการศึกษา ที่จะต้องดำเนินงานประกันคุณภาพ จึงจำเป็นต้องอาศัยปัจจัยต่าง ๆ รวมถึงการใช้ยุทธศาสตร์การบริหารที่เหมาะสมเพื่อให้

การดำเนินงานประกันคุณภาพภายในเป็นไปตามมาตรฐานที่กำหนด ผู้วิจัยจึงได้นำแนวคิดการบริหารของ สเตียร์ส มาเป็นตัวแปรในการศึกษาวิจัย

3. การประกันคุณภาพภายในสถานศึกษา

การประกันคุณภาพเป็นหน้าที่ของบุคลากรทุกคนที่ต้องปฏิบัติงานตามภารกิจที่แต่ละคนได้รับมอบหมายเพราะผลการพัฒนาของแต่ละคนก็คือ ผลรวมของการพัฒนาทั้งสถานศึกษามีผู้ให้ความหมายการประกันคุณภาพภายในไว้ดังนี้

3.1 การประกันคุณภาพภายใน หมายความว่า การประเมินผลและการติดตามตรวจสอบคุณภาพและมาตรฐานการศึกษาของสถานศึกษาจากภายในโดยบุคลากรของสถานศึกษานั้นเอง หรือโดยหน่วยงานต้นสังกัดที่มีหน้าที่กำกับดูแลสถานศึกษานั้น (สำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา, 2547: 3) มีผู้ให้ความหมายการประกันคุณภาพภายใน ดังต่อไปนี้

จำรัส นองมาก (2544: 34) และรุ่ง แก้วแดง (2544: 104) ให้ความหมาย การประกันคุณภาพภายใน สอดคล้องกันว่า หมายถึง การประเมินผลและการติดตามตรวจสอบคุณภาพ และมาตรฐานการศึกษาของสถานศึกษาจากภายใน โดยบุคลากรของสถานศึกษาหรือโดยหน่วยงานต้นสังกัดที่มีหน้าที่กำกับดูแลสถานศึกษานั้น

สำนักทดสอบทางการศึกษา สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (2553: 11) ให้ความหมายว่า เป็นการประเมินคุณภาพการจัดการศึกษา การติดตาม และการตรวจสอบคุณภาพและมาตรฐานการศึกษาของสถานศึกษา กระทำโดยบุคลากรของสถานศึกษาหรือโดยสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา หรือโดยหน่วยงานต้นสังกัดที่มีหน้าที่กำกับดูแลสถานศึกษา ทั้งนี้ เพื่อนำผลจากการประเมินไปใช้ในการวางแผนพัฒนากิจกรรม โครงการพัฒนาที่จัดทำขึ้นจึงตั้งอยู่บนฐานความเป็นจริงมีความเป็นไปได้และสำเร็จผลในเวลาอันเหมาะสม

สรุปได้ว่า การประกันคุณภาพภายใน เป็นกระบวนการบริหารและการจัดการเรียนการสอนปกติของสถานศึกษา ที่มีแผนงาน กิจกรรม การประเมินผลและติดตามตรวจสอบคุณภาพที่เป็นระบบ สะท้อนถึงควมมีคุณภาพโดยโรงเรียนร่วมกันพัฒนาปรับปรุงคุณภาพให้เป็นไปตามมาตรฐานการศึกษาของสถานศึกษา โดยมีวัตถุประสงค์หลัก เพื่อพัฒนาผู้เรียนให้มีคุณภาพอย่างต่อเนื่องตลอดเวลา เป็นการประเมินตนเองจากภายในโรงเรียนโดยบุคลากรของสถานศึกษา หรือโดยหน่วยงานต้นสังกัด

3.2 การนำพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติไปสู่การปฏิบัติ

การประกันคุณภาพภายใน เป็นสิ่งที่สถานศึกษาทุกแห่งจะต้องปฏิบัติเพื่อพัฒนาคุณภาพ การศึกษาของสถานศึกษา และเพื่อให้เป็นไปตามสาระในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติสถานศึกษา ควรดำเนินการให้ครอบคลุมแนวทางหลักดังต่อไปนี้ (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน, 2543 : 6)

3.2.1 สถานศึกษาต้องดำเนินการประกันคุณภาพภายในเป็นประจำทุกปี โดยควรเริ่ม กระบวนการที่จะเข้าสู่ระบบการประกันคุณภาพการศึกษา ในปีการศึกษา 2541

3.2.2 ให้ถือว่าการประกันคุณภาพภายใน เป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการบริหาร การศึกษาที่สถานศึกษาทุกแห่งต้องดำเนินการอย่างต่อเนื่อง อันประกอบด้วยการวางแผน การดำเนินงานการประเมินผล และการปรับปรุงการดำเนินงาน โดยสถานศึกษาต้องจัดทำ แผนพัฒนาการศึกษาที่สอดคล้องกับความมุ่งหมาย และหลักการตามที่กำหนดในพระราชบัญญัติ การศึกษาแห่งชาติมาตรฐานการศึกษา และเป้าหมาย ปรัชญา ธรรมเนียมโรงเรียน กำหนดระยะเวลา ในการดำเนินการที่ชัดเจน ติดตามประเมินผลการทำงานของตนเองอย่างต่อเนื่อง และนำผลการ ประเมินมาใช้ปรับปรุงและพัฒนาคุณภาพของสถานศึกษา

3.2.3 การดำเนินการประกันคุณภาพภายในทุกชั้นตอน ควรเน้นการประสานงาน และการมีส่วนร่วมของทุกกลุ่มทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ บุคลากรในสถานศึกษา กรรมการ สถานศึกษาผู้ปกครอง บุคลากรของหน่วยงานและองค์กรต่าง ๆ ในชุมชน และเขตพื้นที่ การศึกษาและภูมิภาคเพื่อให้สอดคล้องกับหลักการที่ให้สังคมมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา ตามมาตรา 8 ของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ

3.2.4 สถานศึกษาควรจัดทำรายงานผลการประกันคุณภาพภายในให้เรียบร้อย ก่อนเริ่มปี การศึกษาใหม่ของทุกปี โดยแสดงผลการประเมินคุณภาพการศึกษา แนวทางหรือแผนงานในการ ปรับปรุง และพัฒนาคุณภาพการศึกษาในปีการศึกษาต่อไป แล้วเสนอต่อหน่วยงานต้นสังกัดหน่วยงาน ที่เกี่ยวข้องตามที่กระทรวงกำหนด และสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา ตลอดจนสาธารณชน โดยจัดทำรายงาน โดยสรุปปีประกาศไว้ที่สถานศึกษา แจ้งให้ผู้ปกครองและ เผยแพร่ต่อสาธารณชนได้รับทราบ รวมทั้งมีรายงานที่มีรายละเอียดครบถ้วนที่พร้อมจะให้ผู้สนใจ ขอดูได้ตลอดเวลาในการประกันคุณภาพการศึกษาตามกรอบพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542

สมหวัง พิธิยานุวัฒน์ (2544: 98-99) ได้เสนอแนวคิดไว้ดังนี้

ตามมาตรา 47 ให้มีระบบประกันคุณภาพการศึกษาเพื่อพัฒนามาตรฐานการศึกษาโดยรวมถึง การประกันคุณภาพภายในและการประเมินคุณภาพภายนอก จะต้องปฏิบัติให้ครบวงจรคือ Plan – Do –

Check – Act การทำงานร่วมกันที่ครบวงจรเป็นกระบวนการบริหารแบบมืออาชีพซึ่งเรียกว่า การประกันคุณภาพให้ได้คุณภาพและมาตรฐานตามมาตรา 48 ได้กล่าวว่า การประกันคุณภาพภายในให้เป็นส่วนหนึ่งของการบริหารที่ต้องทำอย่างต่อเนื่องเพื่อพัฒนาคุณภาพและมาตรฐานการศึกษา การประกันคุณภาพภายในมีลักษณะที่สำคัญ 4 ประการ คือ มีการผสมผสาน ต่อเนื่อง มีการประเมินเพื่อการพัฒนา และเน้นผู้เรียนเป็นสำคัญในการผสมผสาน จะต้องผสมผสานกับงานปกติ บริหารให้เต็มฝีมือ เต็มหัวใจ สอนให้เต็มที่ นักเรียนได้เรียนรู้เต็มกำลังศักยภาพของนักเรียน

3.3 ระบบการประกันคุณภาพภายในของสถานศึกษา

ระบบการประกันคุณภาพภายในของสถานศึกษา (Internal Quality Assurance) เป็นระบบที่สถานศึกษาสร้างความมั่นใจ (Assure) แก่ผู้รับบริการ ทั้งผู้เรียน ผู้ปกครอง ชุมชน ตลอดจนองค์กรหรือสถานประกอบการที่รับผู้เรียนเข้าศึกษาต่อหรือทำงานว่าสถานศึกษาสามารถจัดการศึกษาให้มีคุณภาพได้ตามมาตรฐานที่สถานศึกษากำหนด ผู้สำเร็จการศึกษามีความรู้ความสามารถ ทักษะ และมีคุณลักษณะที่พึงประสงค์ตามที่หลักสูตรกำหนดและสังคมคาดหวัง สามารถดำรงชีวิตอยู่ในสังคมได้อย่างมีความสุข รวมทั้งสร้างประโยชน์ให้แก่ครอบครัวและชุมชนตามความเหมาะสม ด้วยการบริหารจัดการที่มีคุณภาพทั้งองค์กรโดยใช้หลักการมีส่วนร่วมบุคลากรในสถานศึกษาโดยเฉพาะครูและผู้บริหารสถานศึกษาตระหนักถึงเป้าหมาย คือ ผลประโยชน์ที่เกิดกับผู้เรียนเป็นอันดับแรก ระบบการประกันคุณภาพภายในของสถานศึกษา จึงเป็นกลไกสำคัญประการหนึ่งในการพัฒนาคุณภาพการศึกษาที่ผู้เกี่ยวข้องสามารถตรวจสอบได้และถูกกำหนดให้สถานศึกษาทุกแห่งต้องดำเนินการตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติและประกาศกฎกระทรวงดังที่กล่าวแล้ว

ดังนั้น การพัฒนาระบบการประกันคุณภาพการศึกษาภายในของสถานศึกษา จึงยึดหลักการ 3 ประการคือ

1) การกระจายอำนาจ (Decentralization) สถานศึกษามีอิสระและมีความคล่องตัวในการบริหารและตัดสินใจดำเนินงาน ทั้งด้านการบริหารงานวิชาการ งบประมาณ บุคลากร และทรัพยากร การจัดตั้งอำนวยความสะดวกและผู้สอนทำบทบาทหน้าที่ในการสอน จัดกิจกรรมและพัฒนาสื่อเพื่อพัฒนาการเรียนรู้ของผู้เรียนให้บรรลุผลตามจุดหมายของหลักสูตรได้อย่างเต็มที่ สามารถจัดการศึกษาได้สอดคล้องกับสภาพพื้นที่ ความต้องการของชุมชนและสังคมได้มากที่สุด

2) การเปิดโอกาสการมีส่วนร่วมในการทำงาน (Participation) หน่วยงานทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้ประกอบการภูมิปัญญาท้องถิ่น ประชาชนชาวบ้าน เข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาคุณภาพผู้เรียน ทั้งในฐานะเป็นคณะกรรมการสถานศึกษา หรือคณะทำงานใน

ส่วนอื่น ๆ ของสถานศึกษา โดยมีการร่วมกันคิด ตัดสินใจ สนับสนุนส่งเสริม และติดตามตรวจสอบ การดำเนินงาน ตลอดจนร่วมภาคภูมิใจในความสำเร็จของสถานศึกษา

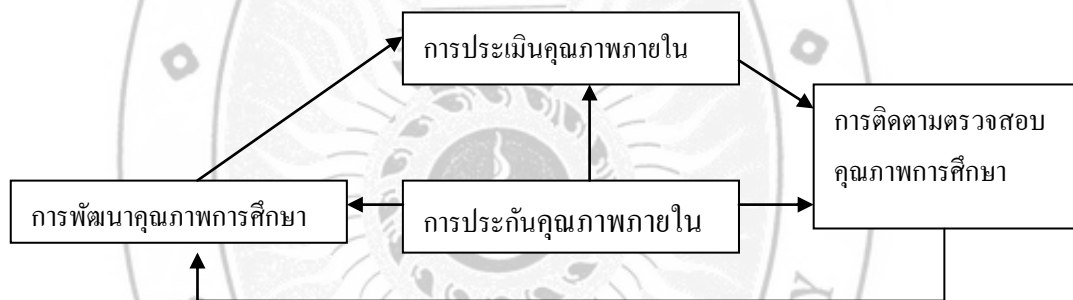
3) การแสดงความรับผิดชอบที่ตรวจสอบได้ (Accountability) มาตรฐานการศึกษา ของสถานศึกษาเป็นเป้าหมาย (Goals) ที่ผู้เรียน ผู้ปกครอง และชุมชน ต้องได้รับรู้เพื่อการพัฒนา ร่วมกัน และเพื่อการติดตามตรวจสอบการดำเนินงานของสถานศึกษาว่าสามารถนำพาผู้เรียนไปสู่ มาตรฐานที่ได้กำหนดร่วมกันไว้หรือไม่ จากเป้าหมายและจุดเน้นการพัฒนาดังกล่าวสถานศึกษา ต้องสร้างการมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาคุณภาพสถานศึกษา (School Improvement Plan) เลือกกลวิธีการพัฒนาที่เหมาะสม และสามารถทำให้เกิดผลได้อย่างเป็นรูปธรรม มีการ ประชาสัมพันธ์เป้าหมายและจุดเน้นที่ต้องการพัฒนาให้ทุกฝ่ายได้รับรู้เพื่อเป็นสัญญาประชาคมและ เพื่อให้ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องมีทิศทางการทำงานที่ชัดเจนสู่เป้าหมายเดียวกัน

จากหลักการดังกล่าวข้างต้น การประกันคุณภาพการศึกษาจึงมีกระบวนการดำเนินการที่ สัมพันธ์ต่อเนื่องกัน 3 ชั้น คือ

1) การประเมินคุณภาพภายใน เป็นการประเมินคุณภาพการจัดการศึกษา การติดตาม และการตรวจสอบคุณภาพและมาตรฐานการศึกษาของสถานศึกษา กระทำโดยบุคลากรของ สถานศึกษาหรือโดยสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา หรือโดยหน่วยงานต้นสังกัดที่มีหน้าที่กำกับดูแล สถานศึกษา ทั้งนี้ เพื่อนำผลจากการประเมินไปใช้ในการวางแผนพัฒนากิจกรรม โครงการพัฒนา ที่จัดทำขึ้น จึงตั้งอยู่บนฐานความเป็นจริงมีความเป็นไปได้ และสำเร็จผลในเวลาอันเหมาะสม

2) การติดตามตรวจสอบคุณภาพการศึกษา เป็นกระบวนการติดตามตรวจสอบ ความก้าวหน้าของการปฏิบัติตามแผนพัฒนาคุณภาพการศึกษาของสถานศึกษา และจัดทำรายงาน การติดตามตรวจสอบคุณภาพการศึกษา พร้อมทั้งเสนอแนะมาตรการเร่งรัดการพัฒนาคุณภาพ การศึกษา เมื่อมีการตรวจสอบความก้าวหน้า สถานศึกษาจะต้องมีข้อมูลและสารสนเทศที่แสดง แนวโน้มผลการพัฒนาคุณภาพผู้เรียนและคุณภาพการบริหารจัดการของสถานศึกษา ดังนั้น จึง จำเป็นต้องมีการวางระบบการเก็บรวบรวมข้อมูลและสารสนเทศเกี่ยวกับผู้เรียนและการปฏิบัติงาน เป็นประจำทุกปี มีวิธีการเก็บข้อมูลที่ไม่ยุ่งยาก และเกิดจากการปฏิบัติจริง ข้อมูลและสารสนเทศที่ จะแสดงแนวโน้มผลการพัฒนาคุณภาพผู้เรียนและคุณภาพการบริหารจัดการของสถานศึกษา ไม่ควรจะน้อยกว่า 3 ปีการศึกษา ดังนั้น ครูทุกคนต้องสามารถแสดงข้อมูลผลการเรียนของผู้เรียน ได้เป็นรายบุคคล รายห้องเรียน รายชั้น รายกลุ่มสาระการเรียนรู้ จนเป็นข้อมูลรวมระดับสถานศึกษา หรือโครงการอื่น ๆ ที่สถานศึกษาดำเนินการก็จะต้องสามารถตอบได้ว่า เหตุใดจึงเพิ่มกิจกรรม ใหม่ขึ้น หรือปรับลดกิจกรรมบางอย่างลง ข้อมูลและสารสนเทศเหล่านี้จะถูกนำไปสรุปรายงานให้ คณะกรรมการสถานศึกษาทราบ เพื่อร่วมกันหาแนวทางพัฒนาต่อไป

3) การพัฒนาคุณภาพการศึกษา เป็นกระบวนการพัฒนาการศึกษาเข้าสู่คุณภาพที่สอดคล้องกับมาตรฐานการศึกษาของชาติโดยมีการกำหนดมาตรฐานการศึกษา การจัดระบบและโครงสร้าง การวางแผนและการดำเนินงานตามแผน รวมทั้ง สร้างจิตสำนึกให้เห็นว่าการพัฒนาคุณภาพการศึกษาจะต้องดำเนินการอย่างต่อเนื่อง และเป็นความรับผิดชอบร่วมกันของทุกคน การพัฒนาคุณภาพการศึกษาเป็นคำที่มีความหมายกว้างมากแต่ในระดับสถานศึกษานั้น แท้จริงแล้วคือหน้าที่หลักของสถานศึกษาในการจัดการเรียนการสอน โดยมีคุณภาพที่ต้องการให้เกิดกับผู้เรียนเป็นเป้าหมายซึ่งในปัจจุบันกำหนดในรูปของมาตรฐานการศึกษาของสถานศึกษานั้นในการคิดกิจกรรม โครงการหรือพัฒนานวัตกรรมใดต้องสะท้อนผลที่เกิดกับผู้เรียนได้ อย่างไรก็ตามการดำเนินงานจะบรรลุผลสำเร็จได้ต้องเกิดจากผู้ปฏิบัติงานทุกคนทำงานอย่างเป็นระบบ ทำงานร่วมกันได้ดี รับผิดชอบรับความคิดเห็นของกันและกัน เลือกแนวทางที่ดีที่สุด ยอมรับผลที่เกิดขึ้นร่วมกัน และพร้อมที่จะแก้ไขให้ดีขึ้น



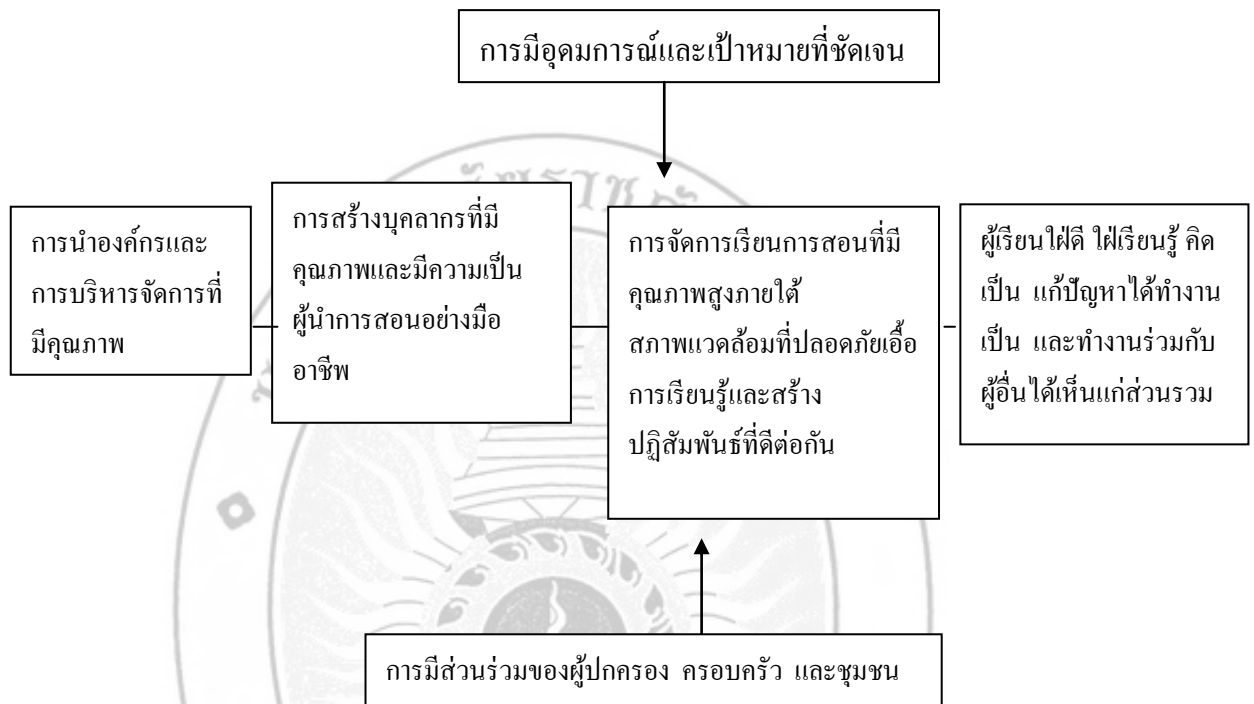
ภาพ 2 องค์ประกอบของระบบการประกันคุณภาพภายในของสถานศึกษา

ที่มา: สำนักทดสอบทางการศึกษา สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน, 2553: 9-15.

ประเทศนิวซีแลนด์ที่ประสบความสำเร็จในการจัดการศึกษาที่ทั่วโลกยอมรับใช้แนวคิดห่วงโซ่คุณภาพ (Chain of Quality) ในการขับเคลื่อนระบบการประกันคุณภาพภายในของสถานศึกษาให้มีความเข้มแข็งโดยคำนึงถึงองค์ประกอบที่สำคัญ 5 ส่วน ที่เชื่อมโยงกัน (ดังแสดงในแผนภาพที่ 2) คือ

- 1) การมีอุดมการณ์และเป้าหมายที่ชัดเจนร่วมกัน
- 2) การนำองค์กรและการบริหารจัดการที่มีคุณภาพ
- 3) การสร้างบุคลากรที่มีคุณภาพและมีความเป็นผู้นำการสอนอย่างมืออาชีพ

- 4) การจัดการเรียนการสอนที่มีคุณภาพสูงภายใต้สภาพแวดล้อมที่ปลอดภัย เอื้อการเรียนรู้ และสร้างปฏิสัมพันธ์ที่ดีต่อกัน
- 5) การมีส่วนร่วมของผู้ปกครอง ครอบครัว และชุมชน



ภาพ 3 ห่วงโซ่คุณภาพของการจัดการศึกษา

ที่มา: สำนักทดสอบทางการศึกษา สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน, 2553: 9-15

สถานศึกษาที่มีระบบบริหารจัดการด้วยวงจรคุณภาพ นำโดยผู้บริหารที่เป็นผู้นำทางวิชาการสูง ย่อมมีการพัฒนาคณะครูอาจารย์ให้เป็นบุคลากรที่มีความสามารถทางวิชาการ มีภาวะผู้นำเช่นเดียวกัน ดังนั้นการจัดการเรียนการสอนย่อมมีประสิทธิภาพ มีการกำหนดเป้าหมายที่ท้าทายแสวงหาวิธีการหรือนวัตกรรมใหม่ที่จะทำให้ผู้เรียนบรรลุเป้าหมายที่ตั้งไว้จัดการเรียนรู้ที่สนุก กระตุ้นให้คิดและทดลองทำ ผู้เรียนเกิดความสนุกในการเรียนรู้ทำให้เกิดปฏิสัมพันธ์ที่ดีระหว่างกัน และกัน การจัดการศึกษาได้รับความร่วมมืออย่างดีจากผู้ปกครอง ครอบครัว และชุมชน อันเนื่องมาจากการที่ทุกคนทุกฝ่ายมีอุดมการณ์และเป้าหมายที่ชัดเจนร่วมกัน จากความเชื่อมโยงของการปฏิบัติงานดังกล่าว จึงมั่นใจได้ว่าผู้เรียนต้องมีคุณภาพ ได้มาตรฐานตามที่สถานศึกษากำหนดอย่างแน่นอน

3.4 ความสัมพันธ์ของการประกันคุณภาพภายในกับการประเมินคุณภาพภายนอก

(สำนักทดสอบทางการศึกษา สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน, 2553: 49-50) ระบบการประกันคุณภาพภายในของสถานศึกษาเป็นการปฏิบัติงานอย่างมีขั้นตอน ทำอย่างต่อเนื่องด้วยกระบวนการมีส่วนร่วมมุ่งไปสู่เป้าหมายเดียวกัน คือ คุณภาพที่เกิดกับผู้เรียน การทำงานโดยยึดระบบคุณภาพย่อมสร้างความมั่นใจให้กับพ่อแม่ ผู้ปกครอง ชุมชน องค์กรที่เกี่ยวข้องว่า สถานศึกษาจัดการศึกษาที่ได้พัฒนาผู้เรียนให้เกิดการเรียนรู้อย่างมีคุณภาพตามมาตรฐาน การศึกษาสถานศึกษาแสดงความรับผิดชอบต่อนักเรียนในการจัดการศึกษาโดยคำนึงถึงผู้เรียนเป็นสำคัญ อย่างไรก็ตามผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทุกฝ่ายต้องมีความรับผิดชอบร่วมกันด้วย โดยต้องตระหนักถึงคุณประโยชน์ของการประกันคุณภาพภายใน มีจิตสำนึกที่เห็นว่าการพัฒนาคุณภาพ การจัดการศึกษาส่งผลถึงผู้เรียนอย่างแน่นอน ผลการจัดการศึกษาโดยรวมระดับประเทศก็จะบรรลุตามมาตรฐานการศึกษาของชาติและสามารถแข่งขันกับนานาชาติได้

การดำเนินการประกันคุณภาพภายในของสถานศึกษานอกจากจะเป็นการพัฒนาสถานศึกษาโดยตรงแล้ว ผลการประเมินคุณภาพการจัดการศึกษาตามระบบการประกันคุณภาพภายในยังใช้หลักฐานยืนยันคุณภาพการจัดการศึกษาของสถานศึกษาเพื่อเตรียมพร้อมรองรับการประเมินคุณภาพภายนอกฉะนั้น สถานศึกษาต้องมีกระบวนการพัฒนาคุณภาพการศึกษาอย่างเป็นระบบและต่อเนื่องที่เน้นคุณภาพของผู้เรียนเป็นสำคัญเพื่อสะท้อนถึงผลการจัดการศึกษาแต่ละระดับ ผลการบริหารจัดการศึกษา ผลการจัดการเรียนการสอนที่เน้นผู้เรียนเป็นสำคัญ และผลจากการดำเนินการประกันคุณภาพภายในของสถานศึกษา ซึ่งผลการดำเนินงานทั้ง 4 ด้านดังกล่าวเป็นมาตรฐานที่สำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (สมศ.) ใช้ในการประเมินคุณภาพภายนอก (ตามกฎกระทรวงว่าด้วยระบบ หลักเกณฑ์ และวิธีการประกันคุณภาพการศึกษา พ.ศ. 2553 หมวด 3 ข้อ 38) มาตรฐานการศึกษาของสถานศึกษา จะเป็นตัวเชื่อมโยง การประกันคุณภาพภายในของสถานศึกษากับการประเมินคุณภาพภายนอก ด้วยเหตุนี้สถานศึกษาจำเป็นต้องมีมาตรฐานการศึกษาที่มีความครอบคลุม ชัดเจน และสอดคล้องกับมาตรฐานการศึกษาที่เกี่ยวข้องทุกระดับ ความคาดหวังในอนาคตสถานศึกษาและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะมีข้อมูลและสารสนเทศที่สะท้อนให้เห็นผลการจัดการศึกษาที่แท้จริง

ในกรณีที่สถานศึกษาได้รับการประเมินคุณภาพภายนอกแล้ว ปรากฏว่าผลการจัดการศึกษาได้ไม่ผ่านเกณฑ์มาตรฐานคุณภาพภายนอกสถานศึกษาจะต้องจัดทำแผนปรับปรุงคุณภาพตามข้อเสนอแนะที่ได้รับ เสนอแผนต่อสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษาภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งผลการประเมิน โดยผ่านสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและ

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน หลังจากนั้น ภายใน 2 ปี สถานศึกษาจะได้รับ การประเมินใหม่อีกครั้งหนึ่ง

3.5 หลักเกณฑ์และแนวปฏิบัติเกี่ยวกับการประกันคุณภาพภายใน

กระทรวงศึกษาธิการ (2554) โรงเรียนต้องมีการประกันคุณภาพภายในสถานศึกษา เป็น กระบวนการจัดการที่มีการพัฒนาปรับปรุงผู้เรียนให้มีคุณภาพอย่างต่อเนื่อง หน่วยงานได้มีการกำหนด ตามกฎกระทรวงในการดำเนินการประกันคุณภาพภายใน มีดังนี้

อาศัยอำนาจหน้าที่ตามความในข้อ 13 (1) แห่งกฎกระทรวง ว่าด้วยระบบ หลักเกณฑ์ และวิธีการประกันคุณภาพการศึกษา พ.ศ. 2553 กำหนดให้คณะกรรมการประกันคุณภาพภายใน ระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน วางระเบียบหรือออกประกาศกำหนดหลักเกณฑ์และแนวปฏิบัติเกี่ยวกับการประกันคุณภาพภายใน ระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน เพื่อส่งเสริม สนับสนุน และพัฒนาการ ประกันคุณภาพภายใน ระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการการศึกษา ขั้นพื้นฐาน

กระทรวงศึกษาธิการ โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการประกันคุณภาพภายใน ระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน ในการประชุมครั้งที่ 3/2554 เมื่อวันที่ 19 เมษายน 2554 จึงได้กำหนด หลักเกณฑ์และแนวปฏิบัติเกี่ยวกับการประกันคุณภาพภายในระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน ดังนี้

หลักการสำคัญ

ให้หน่วยงานต้นสังกัด และสถานศึกษาระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน ดำเนินการให้ ผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่ายมีความรู้ความเข้าใจและปฏิบัติตามหลักการของการประกันคุณภาพภายในของ สถานศึกษาต่อไปนี้

- 1) การประกันคุณภาพเป็นหน้าที่ของบุคลากรทุกคนที่ต้องปฏิบัติงานตามภารกิจที่แต่ละคนได้รับมอบหมาย
- 2) การประกันคุณภาพมุ่งพัฒนาการดำเนินงานตามความรับผิดชอบของตนให้มี คุณภาพดียิ่งขึ้น เพราะผลการพัฒนาของแต่ละคนก็คือผลรวมของการพัฒนาทั้งสถานศึกษา
- 3) การประกันคุณภาพเน้นการพัฒนาคุณภาพการศึกษาที่ต้องดำเนินการอย่างต่อเนื่อง ไม่ใช่ทำเพื่อเตรียมรับการประเมินเป็นครั้งคราวเท่านั้น
- 4) การประกันคุณภาพต้องเกิดจากความร่วมมือของบุคลากรทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง ไม่สามารถว่าจ้างหรือขอให้บุคคลอื่น ๆ ดำเนินการแทนได้

5) การประกันคุณภาพต้องยอมรับและนำผลการประเมินคุณภาพการศึกษาไปใช้ในการพัฒนาคุณภาพการจัดการศึกษาของสถานศึกษา

กระทรวงศึกษาธิการ (2554) ได้จัดการดำเนินงานของสถานศึกษา ให้สถานศึกษาระดับการศึกษาขั้นพื้นฐานดำเนินการดังต่อไปนี้

1) กำหนดมาตรฐานการศึกษาของสถานศึกษา

ให้สถานศึกษาและผู้เกี่ยวข้องดำเนินการและถือเป็นความรับผิดชอบร่วมกัน ดังนี้

1.1) ศึกษา วิเคราะห์มาตรฐานและตัวบ่งชี้ว่าด้วยการประกันคุณภาพภายในของสถานศึกษาตามที่กระทรวงศึกษาธิการประกาศใช้

1.2) พิจารณาสาระสำคัญที่กำหนดในมาตรฐานและตัวบ่งชี้ที่สะท้อนอัตลักษณ์และมาตรการส่งเสริมของสถานศึกษา

1.3) กำหนดค่าเป้าหมายความสำเร็จของแต่ละมาตรฐานและตัวบ่งชี้

1.4) ประกาศค่าเป้าหมายแต่ละมาตรฐานและตัวบ่งชี้ว่าด้วยการประกันคุณภาพภายในของสถานศึกษาให้กลุ่มผู้เกี่ยวข้องทั้งภายในและภายนอกรับทราบ

ทั้งนี้ สถานศึกษาอาจกำหนดมาตรฐานการศึกษาของสถานศึกษาเพิ่มเติม นอกเหนือจากที่กระทรวงศึกษาธิการประกาศใช้ได้

สรุปได้ว่า สถานศึกษามีการดำเนินการกำหนดค่าเป้าหมายความสำเร็จของแต่ละมาตรฐานและตัวบ่งชี้ที่สะท้อนอัตลักษณ์และมาตรการส่งเสริมของสถานศึกษาให้กลุ่มผู้เกี่ยวข้องทั้งภายในและภายนอกรับทราบ

2) จัดทำแผนพัฒนาการจัดการศึกษาของสถานศึกษาที่มุ่งคุณภาพตามมาตรฐานการศึกษาของสถานศึกษา

2.1) ให้สถานศึกษาจัดทำแผนพัฒนาการจัดการศึกษา ดังนี้

(1) ศึกษา วิเคราะห์สภาพปัญหาและความต้องการจำเป็นของสถานศึกษาอย่างเป็นระบบโดยใช้ข้อมูลตามสภาพจริง

(2) กำหนดวิสัยทัศน์ พันธกิจ และเป้าหมายด้านต่างๆ โดยมีจุดเน้นที่คุณภาพผู้เรียน สะท้อนคุณภาพความสำเร็จที่ชัดเจนและเป็นรูปธรรม โดยทุกฝ่ายมีส่วนร่วม

(3) กำหนดวิธีการดำเนินงาน กิจกรรม/โครงการที่สอดคล้องกับมาตรฐานการศึกษาของสถานศึกษา โดยใช้กระบวนการวิจัย หรือ ผลการวิจัย หรือข้อมูลที่น่าเชื่อถือ ครอบคลุมการพัฒนาหลักสูตรสถานศึกษา การจัดประสบการณ์การเรียนรู้ กระบวนการเรียนรู้ การ

ส่งเสริมการเรียนรู้ การวัดและประเมินผล การพัฒนาบุคลากร และการบริหารจัดการ เพื่อให้บรรลุเป้าหมายตามมาตรฐานที่กำหนดไว้

(4) กำหนดแหล่งเรียนรู้และภูมิปัญญาท้องถิ่นจากภายนอกที่ให้การสนับสนุนทางวิชาการ

(5) กำหนดบทบาทหน้าที่อย่างชัดเจนให้บุคลากรของสถานศึกษาและผู้เรียนร่วมรับผิดชอบและดำเนินงานตามที่กำหนดไว้อย่างมีประสิทธิภาพ

(6) กำหนดบทบาทหน้าที่และแนวทางการมีส่วนร่วมของบิดา มารดา ผู้ปกครอง องค์กร หน่วยงาน ชุมชน และท้องถิ่น

(7) กำหนดการใช้งบประมาณและทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ ให้สอดคล้องกับกิจกรรม/โครงการ

(8) เสนอแผนพัฒนาการจัดการศึกษาต่อคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน และหรือคณะกรรมการสถานศึกษา และหรือ คณะกรรมการบริหารสถานศึกษาให้ความเห็นชอบ

2.2) ให้สถานศึกษาจัดทำแผนปฏิบัติการประจำปี ดังนี้

(1) จัดทำแผนปฏิบัติการประจำปีที่สอดคล้องกับแผนพัฒนาการจัดการศึกษาของสถานศึกษา

(2) ให้กำหนดปฏิทินการนำแผนปฏิบัติการประจำปีไปสู่การปฏิบัติที่ชัดเจน

(3) เสนอแผนปฏิบัติการประจำปีต่อคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน และหรือคณะกรรมการสถานศึกษา และหรือ คณะกรรมการบริหารสถานศึกษาให้ความเห็นชอบ

สรุปได้ว่า สถานศึกษาได้วิเคราะห์สภาพปัญหาและความต้องการจำเป็นของสถานศึกษา โดย กำหนดวิสัยทัศน์ พันธกิจ และเป้าหมาย วิธีการดำเนินงาน แหล่งเรียนรู้ บทบาทหน้าที่อย่างชัดเจนให้บุคลากร ผู้ปกครอง องค์กร หน่วยงาน ชุมชน และท้องถิ่น การใช้งบประมาณอย่างมีประสิทธิภาพและเสนอแผนพัฒนาการจัดการศึกษาต่อคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน และจัดทำแผนปฏิบัติการประจำปีที่สอดคล้องกับแผนพัฒนาการจัดการศึกษาของสถานศึกษา และเสนอแผนปฏิบัติการประจำปีต่อคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน

3) จัดระบบบริหารและสารสนเทศ

ให้สถานศึกษาจัดระบบบริหารและสารสนเทศ ดำเนินการดังนี้

3.1) จัดโครงสร้างหรือระบบการบริหารงานของสถานศึกษาที่เอื้อต่อการพัฒนาระบบการประกันคุณภาพภายในของสถานศึกษา

3.2) กำหนดผู้รับผิดชอบและจัดระบบสารสนเทศให้เป็นหมวดหมู่ ครอบคลุม เป็นปัจจุบัน สะดวกต่อการเข้าถึงและการให้บริการ หรือการเชื่อมโยงเครือข่ายกับหน่วยงานต้นสังกัด

3.3) นำข้อมูลสารสนเทศไปใช้ประโยชน์ในการบริหารและการพัฒนาการเรียนการสอน

สรุปได้ว่า จัดโครงสร้างหรือระบบการบริหารงานของสถานศึกษาโดยกำหนดผู้รับผิดชอบและจัดระบบสารสนเทศให้เป็นหมวดหมู่สะดวกต่อการเข้าถึงและการให้บริการนำข้อมูลสารสนเทศไปใช้ประโยชน์ในการบริหารและการพัฒนาการเรียนการสอน

4) ดำเนินงานตามแผนพัฒนาการจัดการศึกษาของสถานศึกษา

ให้สถานศึกษาจัดตามแผนพัฒนาการจัดการศึกษาของสถานศึกษา ดำเนินการดังนี้

4.1) นำแผนปฏิบัติการประจำปีแต่ละปีสู่การปฏิบัติ ตามกรอบระยะเวลา และกิจกรรม/โครงการที่กำหนดไว้

4.2) ผู้รับผิดชอบและผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่ายปฏิบัติตามบทบาทหน้าที่และความรับผิดชอบตามที่ได้กำหนดอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผลสูงสุด

สรุปว่า ให้สถานศึกษานำแผนปฏิบัติการประจำปีแต่ละปีสู่การปฏิบัติผู้รับผิดชอบและผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่ายปฏิบัติตามบทบาทหน้าที่และความรับผิดชอบตามที่ได้กำหนดอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผลสูงสุด

5) จัดให้มีการติดตามตรวจสอบคุณภาพการศึกษา

ให้สถานศึกษาติดตามตรวจสอบคุณภาพการศึกษา ดำเนินการดังนี้

5.1) กำหนดผู้รับผิดชอบในการติดตามตรวจสอบคุณภาพการศึกษาระดับสถานศึกษา

5.2) ติดตามตรวจสอบคุณภาพการศึกษาทั้งระดับบุคคลและระดับสถานศึกษา

5.3) รายงานและนำผลการติดตามตรวจสอบคุณภาพการศึกษาไปใช้ประโยชน์ในการปรับปรุงพัฒนา

5.4) เตรียมการและให้ความร่วมมือในการติดตามตรวจสอบคุณภาพการศึกษาจากหน่วยงานต้นสังกัด

สรุปว่า ให้สถานศึกษากำหนดผู้รับผิดชอบในการติดตามตรวจสอบรายงานและนำผลการติดตามตรวจสอบคุณภาพการศึกษาไปใช้ประโยชน์ในการปรับปรุงพัฒนา เตรียมการและให้ความร่วมมือในการติดตามตรวจสอบคุณภาพการศึกษาจากหน่วยงานต้นสังกัด

6) จัดให้มีการประเมินคุณภาพภายในตามมาตรฐานการศึกษาของสถานศึกษา

ให้สถานศึกษามีการประเมินคุณภาพภายในตามมาตรฐานการศึกษาของสถานศึกษา ดำเนินการดังนี้

6.1) กำหนดผู้รับผิดชอบในการประเมินคุณภาพภายในตามมาตรฐานการศึกษาของสถานศึกษา

6.2) ดำเนินการประเมินตนเองอย่างน้อยภาคเรียนละ 1 ครั้ง

6.3) ดำเนินการประเมินคุณภาพภายในตามมาตรฐานการศึกษาของสถานศึกษาโดยใช้วิธีการและเครื่องมือที่หลากหลายและเหมาะสม

6.4) ให้มีผู้ทรงคุณวุฒิที่หน่วยงานต้นสังกัดแต่งตั้งเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการประเมินคุณภาพภายในของสถานศึกษา อย่างน้อยปีละ 1 ครั้ง

สรุปว่า กำหนดผู้รับผิดชอบและให้มีผู้ทรงคุณวุฒิที่หน่วยงานต้นสังกัดแต่งตั้งเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการประเมินคุณภาพภายในของสถานศึกษา อย่างน้อยปีละ 1 ครั้ง

7) จัดทำรายงานประจำปีที่เป็นรายงานประเมินคุณภาพภายใน

ให้สถานศึกษาจัดทำรายงานประจำปีที่เป็นรายงานประเมินคุณภาพภายในดำเนินการดังนี้

7.1) สรุปและจัดทำรายงานประจำปีที่เป็นรายงานประเมินคุณภาพภายในของสถานศึกษาที่สะท้อนคุณภาพผู้เรียนและผลสำเร็จของการบริหารจัดการศึกษาตามรูปแบบที่หน่วยงานต้นสังกัดกำหนด

7.2) นำเสนอรายงานต่อคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน และหรือคณะกรรมการ สถานศึกษา และหรือ คณะกรรมการบริหารสถานศึกษาให้ความเห็นชอบ

7.3) เผยแพร่รายงานต่อสาธารณชนหน่วยงานต้นสังกัด และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

สรุปว่า สรุปและจัดทำรายงานประจำปี ของสถานศึกษาที่สะท้อนคุณภาพผู้เรียนและผลสำเร็จของการบริหารจัดการศึกษานำเสนอรายงานต่อคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานเผยแพร่รายงานต่อสาธารณชน

8) จัดให้มีการพัฒนาคุณภาพการศึกษาอย่างต่อเนื่อง

ให้สถานศึกษาพัฒนาคุณภาพการศึกษาอย่างต่อเนื่อง ดำเนินการดังนี้

8.1) ส่งเสริมแนวความคิดเรื่องการประกันคุณภาพการศึกษาที่มุ่งการพัฒนาคุณภาพการศึกษาอย่างต่อเนื่องให้เกิดขึ้นกับครูและบุคลากรทุกคนในสถานศึกษา และพัฒนาสถานศึกษาให้เป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้ จนเป็นวัฒนธรรมคุณภาพในการทำงานปกติของสถานศึกษา

8.2) นำผลการประเมินคุณภาพภายในของสถานศึกษา จากการประเมินตนเอง หรือจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมาวิเคราะห์ สังเคราะห์ และเลือกสรรข้อมูลสารสนเทศเพื่อนำไปใช้ ให้เป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาการบริหารและการเรียนการสอนอย่างต่อเนื่อง

8.3) เผยแพร่ผลการพัฒนาคุณภาพการศึกษาและแลกเปลี่ยนเรียนรู้เพื่อให้เกิดการพัฒนาการดำเนินงานของหน่วยงานต้นสังกัด

สรุปว่า ให้สถานศึกษาส่งเสริมแนวความคิดเรื่องการประกันคุณภาพการศึกษาที่ มุ่งการพัฒนาคุณภาพการศึกษาอย่างต่อเนื่องและเผยแพร่ผลการพัฒนาคุณภาพการศึกษาและ แลกเปลี่ยนเรียนรู้เพื่อให้เกิดการพัฒนา

ให้หน่วยงานต้นสังกัดที่มีสถานศึกษาระดับการศึกษาขั้นพื้นฐานในความ รับผิดชอบ ดำเนินการดังนี้

- 1) ศึกษา วิเคราะห์ วิจัย และเผยแพร่นวัตกรรมที่เกี่ยวกับรูปแบบ และเทคนิค วิธีการประกันคุณภาพภายในอย่างต่อเนื่อง
- 2) ส่งเสริม สนับสนุน และร่วมพัฒนาระบบการประกันคุณภาพภายในของ สถานศึกษา ตามหลักเกณฑ์และแนวปฏิบัติเกี่ยวกับการประกันคุณภาพภายในระดับการศึกษาขั้น พื้นฐาน เช่น ระบบข้อมูลสารสนเทศ แผนพัฒนาคุณภาพการจัดการศึกษาของสถานศึกษา การจัดทำ รายงานประจำปี
- 3) พัฒนาและจัดทำทะเบียนรายชื่อผู้ทรงคุณวุฒิที่สามารถเป็นคณะกรรมการ ประเมินคุณภาพการศึกษาของสถานศึกษาในความรับผิดชอบ
- 4) กำกับ และดูแลคุณภาพการศึกษา เพื่อยกระดับหรือรักษามาตรฐานคุณภาพ การศึกษา
- 5) จัดให้มีติดตามตรวจสอบคุณภาพการศึกษาของสถานศึกษาอย่างน้อย 1 ครั้งต่อ ปี และแจ้งผลการติดตามตรวจสอบให้สถานศึกษาทราบ
- 6) นำผลการติดตามตรวจสอบคุณภาพไปใช้วางแผนและพัฒนาคุณภาพการศึกษา อย่างต่อเนื่อง
- 7) เผยแพร่ผลการติดตามตรวจสอบคุณภาพการศึกษาต่อต้นสังกัดระดับเหนือขึ้นไป และสาธารณชน
- 8) เชื่อมโยงผลการประเมินคุณภาพภายนอกกับผลการประเมินภายใน เพื่อการพัฒนาคุณภาพการศึกษา
- 9) สร้างเครือข่ายคุณภาพเพื่อร่วมพัฒนาระบบการประกันคุณภาพการศึกษา

10) ประกาศ เผยแพร่ผลการปฏิบัติดีของสถานศึกษาในสังกัดต่อสาธารณชน และหน่วยงานต่าง ๆ

สรุปได้ว่า ในการเตรียมการประกันคุณภาพภายในโรงเรียนจะต้องเตรียมความพร้อมของบุคลากรให้มีการพัฒนาความรู้กำหนดมาตรฐานและตัวบ่งชี้ ที่สะท้อนอัตลักษณ์และมาตรการส่งเสริมของสถานศึกษา จัดทำแผนพัฒนาสถานศึกษา จัดทำแผนปฏิบัติการประจำปี จัดระบบบริหารและสารสนเทศ ดำเนินงานตามแผนพัฒนาการจัดการศึกษา จัดให้มีการติดตามตรวจสอบคุณภาพการศึกษา จัดให้มีการประเมินคุณภาพภายในตามมาตรฐานการศึกษา จัดทำรายงานประจำปีที่เป็นรายงานประเมินคุณภาพภายใน และจัดให้มีการพัฒนาคุณภาพการศึกษาอย่างต่อเนื่อง นอกจากนี้การเตรียมความพร้อมของบุคลากรแล้ว จะต้องมีการแต่งตั้งคณะกรรมการหรือคณะทำงาน ในการกำกับดูแล ประสานงาน ช่วยเหลือสนับสนุนให้ทุกฝ่ายทำงานร่วมกันด้วย เพื่อความสำเร็จในการพัฒนาระบบการประกันคุณภาพให้เป็นที่ไปตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 หมวด 6 โรงเรียนจึงควรกำหนดกิจกรรมการประกันคุณภาพภายในซึ่งได้แก่ กำหนดมาตรฐานการศึกษาของสถานศึกษา จัดทำแผนพัฒนาการจัดการศึกษาของสถานศึกษาที่มุ่งคุณภาพตามมาตรฐานการศึกษาของสถานศึกษา จัดระบบบริหารและสารสนเทศ ดำเนินงานตามแผนพัฒนาการจัดการศึกษาของสถานศึกษา จัดให้มีการติดตามตรวจสอบคุณภาพการศึกษา จัดให้มีการประเมินคุณภาพภายในตามมาตรฐานการศึกษาของสถานศึกษา จัดทำรายงานประจำปีที่เป็นรายงานประเมินคุณภาพภายใน จัดให้มีการพัฒนาคุณภาพการศึกษาอย่างต่อเนื่อง เพื่อนำไปสู่การพัฒนาคุณภาพและมาตรฐานการศึกษา

3.6 การประเมินรอบที่สองของสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาศรีสะเกษ เขต 2

(สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาศรีสะเกษ เขต 2, 2553: อัดสำเนา) จากภาพรวมผลการประเมินรอบที่สองของสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาศรีสะเกษ เขต 2 ในปีการศึกษา 2553 โรงเรียนในสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาศรีสะเกษ เขต 2 มีโรงเรียนที่ได้รับการรับรอง การประเมินภายนอกจากสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา จำนวน 109 โรงเรียน จากจำนวนโรงเรียนทั้งหมด 117 โรงเรียน และภาพรวมระดับคุณภาพของโรงเรียน ในสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาศรีสะเกษ เขต 2 คือ ระดับคุณภาพดีมาก มี 35 โรงเรียน คิดเป็นร้อยละ 31.09 ระดับคุณภาพดี มี 79 โรงเรียน คิดเป็นร้อยละ 66.39 และระดับคุณภาพพอใช้มี 3 โรงเรียน คิดเป็นร้อยละ 2.52 จากผลการประเมินภายนอกรอบที่สองจากสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา

ของโรงเรียนประถมศึกษาสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาพัทลุงเขต 2 ที่ได้รับรอง และเตรียมความพร้อมรับการประเมินคุณภาพภายนอกรอบสามจากสำนักงานรับรองมาตรฐาน และประเมินคุณภาพการศึกษา จะพบว่าใน 18 มาตรฐาน มีบางมาตรฐานยังไม่ผ่านเกณฑ์การประเมิน และยังมีโรงเรียนที่ไม่ได้รับการรับรอง 10 โรงเรียน ปัญหาจากการจัดการศึกษาที่ผ่านมา หลายๆ ด้าน ไม่ว่าจะเป็นปัญหาด้านบุคลากร ปัญหาด้านงบประมาณ ปัญหาด้านวิชาการ ปัญหาด้านการบริหาร บ่งชี้ให้เห็นว่าการดำเนินงานที่ผ่านมาการประกันคุณภาพภายในโรงเรียนประถมศึกษาอาจจะ มีปัญหาจากการบริหารและการดำเนินงานการประกันคุณภาพภายใน จึงมีความจำเป็นเร่งด่วนที่จะต้องพัฒนาปรับปรุงการจัดการศึกษาของโรงเรียนประถมศึกษาให้มีประสิทธิภาพ สร้างระบบประกันคุณภาพภายในให้เข้มแข็ง การที่จะดำเนินงานประกันคุณภาพภายในให้เกิดประสิทธิภาพ และประสิทธิผลนั้นขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายประการ อาทิการจัดการระบบการบริหารโรงเรียนอย่างชัดเจน และมีการนำเทคโนโลยีมาใช้ในโรงเรียน ลักษณะของสภาพแวดล้อมที่มีความสัมพันธ์กับหน่วยงานภายนอก และบรรยากาศที่ภายในองค์กรที่จะก่อให้เกิดความร่วมมือร่วมใจเพื่อการปฏิบัติงาน ประสานสอดคล้องกัน ลักษณะของบุคลากรที่มีความผูกพันต่อองค์กร ความพอใจในการปฏิบัติงาน ตลอดจนลักษณะของการบริหารและการปฏิบัติ ซึ่งมีการกำหนดนโยบายและเป้าหมายที่ชัดเจน มีการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติที่สอดคล้องกับเป้าหมายขององค์กร และการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจของบุคลากร

สรุปได้ว่า บุคคลที่เกี่ยวข้องและสัมพันธ์กันหลายฝ่าย ทั้งครู บุคลากรที่เกี่ยวข้อง ผู้ปกครอง ชุมชน และสังคม จะเห็นว่าผู้บริหารโรงเรียน และครู หรือบุคลากรในโรงเรียนมีความสำคัญที่สุดที่จะ ทำให้การบริหารงานการประกันคุณภาพภายในซึ่งเป็นนโยบายที่โรงเรียนทุกโรงเรียนต้องปฏิบัติให้ บรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมายที่วางไว้เพื่อมุ่งสู่คุณภาพตามมาตรฐานที่กำหนด โดยวางแผนดำเนินการประกันคุณภาพภายในตามนโยบายของกฎกระทรวง ต้องใช้ความร่วมมือ ร่วมใจ ร่วมคิด ร่วมทำ นำไปสู่การจัดทำแผนปฏิบัติการของโรงเรียน

4. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยได้ศึกษาเอกสาร และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการบริหาร และการประกันคุณภาพการศึกษา ดังนี้

4.1 งานวิจัยในประเทศ

กัญญา ปุโรทกานนท์ (2544: 4) ได้ศึกษาการพัฒนากระบวนงานสารสนเทศเพื่อการประกันคุณภาพภายในสถานศึกษา ระดับมัธยมศึกษา พบว่า ระบบสารสนเทศที่พัฒนาขึ้น มีความสอดคล้องกับมาตรฐานการประกันคุณภาพภายในสถานศึกษาระดับมัธยมศึกษา อยู่ในระดับมาก และผู้ใช้ระบบสารสนเทศมีความพึงพอใจต่อระบบการนำ เข้าข้อมูล กระบวนการทำงาน และผลลัพธ์ หรือรายงานของระบบ อยู่ในระดับมาก

แก้วเวียง วิโรจน์รัตน์ (2544: 156) ได้ศึกษาการดำเนินงานประกันคุณภาพการศึกษา ในโรงเรียนประถมศึกษา สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดกาฬสินธุ์ พบว่า ปัญหาสำคัญของการดำเนินงานประกันคุณภาพการศึกษา คือ ขาดความร่วมมือจากชุมชน ในการจัดทำมาตรฐานโรงเรียน

ฉัตรชัย ต๊ะปิ่นดา (2544: 130) ได้ศึกษาการเตรียมโรงเรียนเพื่อการประกันคุณภาพการศึกษา ของโรงเรียนมัธยมศึกษา สังกัดกรมสามัญศึกษา ในเขตการศึกษา 6 พบว่า คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานของโรงเรียน ยังมีบทบาทในการมีส่วนร่วมพิจารณาข้อมูลพื้นฐานการศึกษา และมาตรฐานการศึกษาของโรงเรียนน้อย โรงเรียนควรศึกษาบทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานของโรงเรียนอย่างละเอียด และเพิ่มบทบาทของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานของโรงเรียน

นิกัญชลา สันเหลือ (2544: 90) ได้ศึกษาสภาพปัจจุบันและปัญหาการปฏิบัติตามกระบวนการประกันคุณภาพการศึกษาใน โรงเรียนมัธยมศึกษา สังกัดกรมสามัญศึกษา จังหวัดขอนแก่น พบว่า การดำเนินการรายงานการประเมินคุณภาพประจำปีและส่งหน่วยงานต้นสังกัดยังมีปัญหาอยู่ในระดับปานกลาง ยังควรได้รับการปรับปรุงให้มีประสิทธิภาพสามารถส่งรายงาน ไปยังหน่วยงานต้นสังกัด ได้อย่างมีคุณภาพ นอกจากนี้โรงเรียนควรกำหนดผู้รับผิดชอบในการบันทึกรายงานสรุปและนำเสนอให้ชัดเจน

ไพรัช มณีโชติ (2544: 139-143) ได้ศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยการบริหารที่ส่งผลต่อคุณภาพโรงเรียนประถมศึกษา กับคุณภาพโรงเรียนประถมศึกษา ตามทฤษฎีการบริหารโรงเรียน สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ พบว่า

1) ปัจจัยที่ส่งผลต่อคุณภาพโรงเรียนประถมศึกษา พบว่า โดยภาพรวมทุกปัจจัย คือ ด้านผู้บริหาร ด้านครูผู้สอน ด้านการบริหารจัดการ ด้านชุมชน ด้านการสนับสนุนอื่น ๆ ส่งผลต่อคุณภาพโรงเรียนอยู่ในระดับมาก และพบว่าปัจจัยด้านการบริหารจัดการมีความสำคัญที่สุด

2) ปัจจัยที่ส่งผลต่อคุณภาพโรงเรียนประถมศึกษาของโรงเรียนแต่ละขนาด พบว่า ไม่มีความแตกต่างกัน คือ ปัจจัยทั้ง 5 ด้าน ส่งผลต่อคุณภาพโรงเรียนประถมศึกษา ในระดับมาก

3) ความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยที่ส่งผลต่อคุณภาพโรงเรียนประถมศึกษา กับคุณภาพโรงเรียนประถมศึกษา พบว่า มีความสัมพันธ์ทางบวกกับคุณภาพโรงเรียนประถมศึกษา

เรวัต ปานธรรม (2544: 4-5) ได้ศึกษาการดำเนินงานประกันคุณภาพการศึกษาของโรงเรียนขยายโอกาสทางการศึกษา สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดกาญจนบุรี พบว่า การดำเนินงานประกันคุณภาพการศึกษาของโรงเรียนขยายโอกาสทางการศึกษา มีการดำเนินงานตามมาตรฐานทั้ง 3 ด้าน คือ มาตรฐานด้านปัจจัย มาตรฐานด้านกระบวนการ และมาตรฐานด้านผลผลิตอยู่ในระดับปานกลาง การเปรียบเทียบการดำเนินงานด้านการประกันคุณภาพการศึกษาตามความคิดเห็นของผู้บริหารโรงเรียนและครูผู้สอนในภาพรวมมาตรฐานทั้ง 3 ด้าน พบว่า มีการดำเนินงานไม่แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ แต่เมื่อพิจารณารายด้านพบว่า มาตรฐานด้านการเรียนการสอนมีสภาพการดำเนินงานแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05

ดวงดาว ทองฟ่อง (2545: 107-109) ได้ศึกษาสภาพและปัญหาการประกันคุณภาพภายในโรงเรียนประถมศึกษา สังกัดสำนักงานการประถมศึกษากรุงเทพมหานคร พบว่า มีการปฏิบัติในการประกันคุณภาพภายใน อยู่ในระดับมาก ปัญหาในการประกันคุณภาพภายใน อยู่ในระดับน้อย การเตรียมการประกันคุณภาพภายใน และการดำเนินการประกันคุณภาพภายใน ในโรงเรียนขนาดต่างกัน ไม่แตกต่างกัน และผู้บริหาร ครูผู้สอนที่มีบุคลิกภาพต่างกัน มีความคิดเห็นในการประกันคุณภาพภายในไม่แตกต่างกัน

ทวิศักดิ์ ไทยประดิษฐ์ (2545: 134) ได้ทำการวิจัยเรื่อง ความสัมพันธ์ระหว่างกระบวนการบริหารโรงเรียนและกระบวนการประกันคุณภาพภายในของโรงเรียนที่ผ่านเกณฑ์และโรงเรียนที่ไม่ผ่านเกณฑ์ ผลการวิจัยพบว่า โรงเรียนประถมศึกษาในสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดเพชรบุรี ที่ผ่านเกณฑ์มาตรฐานคุณภาพนักเรียนมีกระบวนการบริหารจัดการด้านการจัดองค์การ การตัดสินใจสั่งการ การประสานงาน การใช้อิทธิพลหรือแรงจูงใจ การวางแผน การติดต่อสื่อสาร และการประเมินผลอยู่ในระดับมาก เรียงลำดับ โรงเรียนที่ไม่ผ่านเกณฑ์มาตรฐานคุณภาพนักเรียนมีกระบวนการบริหารต่างกัน อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.01 กระบวนการบริหารและกระบวนการประกันคุณภาพภายในของโรงเรียนที่ผ่านเกณฑ์ มาตรฐานคุณภาพนักเรียนในสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดเพชรบุรี มีความสัมพันธ์กันในทางบวกอยู่ในระดับสูง และมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.01 กระบวนการบริหารและกระบวนการประกันคุณภาพภายในของโรงเรียนที่ผ่านเกณฑ์ มาตรฐานคุณภาพนักเรียนในสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดเพชรบุรี มีความสัมพันธ์กันในทางบวกอยู่ในระดับสูง และมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.01

เพ็ญเกียรติ ดวงสุวรรณ (2545: 157 -158) ได้ศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยการบริหารกับการพัฒนาหลักสูตรท้องถิ่น โรงเรียนมัธยมศึกษา สังกัดกรมสามัญศึกษา เขตการศึกษา 5

ผลการวิจัย พบว่า ปัจจัยการบริหารมีเพียงด้านเดียวที่อยู่ในระดับปานกลาง ได้แก่ การบริหารทรัพยากร ซึ่งเป็นปัจจัยย่อยของด้านลักษณะการบริหารและการปฏิบัติ นอกนั้นปัจจัยทุกด้าน ได้แก่ ด้านลักษณะองค์การ ด้านลักษณะของสภาพแวดล้อม ด้านลักษณะของบุคลากร และปัจจัยย่อยข้ออื่น ๆ ในด้านลักษณะการบริหารและการปฏิบัติ อยู่ในระดับมากทุกปัจจัย และพบว่า ปัจจัยการบริหารกับการพัฒนาหลักสูตรท้องถิ่น มีความสัมพันธ์กันในระดับสูง และในลักษณะคล้อยตามกัน

ศรีสมร แป้งหอม (2545: 148) ได้ทำการวิจัยเรื่อง ปัจจัยการบริหารที่ส่งผลต่อการประกันคุณภาพภายใน โรงเรียนประถมศึกษาจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ ผลการวิจัยพบว่า ระดับปัจจัยการบริหารของโรงเรียนประถมศึกษาจังหวัดประจวบคีรีขันธ์อยู่ในระดับมาก ปัจจัยการบริหารมีความสัมพันธ์กับการประกันคุณภาพภายในของโรงเรียนประถมศึกษาจังหวัดประจวบคีรีขันธ์อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.01 ในทางบวกและอยู่ในระดับสูง ปัจจัยการบริหารที่ส่งผลต่อการประกันคุณภาพภายในของโรงเรียนประถมศึกษาจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ คือ ด้านนโยบายบริหารและการปฏิบัติ ด้านลักษณะขององค์การ และด้านลักษณะของบุคลากร

เมื่อพิจารณาปัจจัยการบริหารในส่วนของปัจจัยย่อย ที่ส่งผลต่อการประกันคุณภาพภายในของโรงเรียนประถมศึกษาจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ พบว่า ปัจจัยในการบริหารในส่วนของปัจจัยย่อยที่ส่งผลต่อการประกันคุณภาพภายใน คือ ด้านความชัดเจนของการกำหนดเป้าหมาย ด้านการปรับตัวขององค์การและการริเริ่มสิ่งใหม่ ด้านการบริหารทรัพยากร ด้านความสัมพันธ์กับหน่วยงานภายนอก ด้านภาวะผู้นำและการตัดสินใจ ด้านการนำเทคโนโลยีมาใช้ และด้านสภาพแวดล้อมส่งเสริมการปฏิบัติงาน

จรรยา สุวรรณ (2553: 32) ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องเรื่อง “การนำหลักบริหารคุณภาพไปดำเนินงานประกันคุณภาพภายในของผู้บริหารสถานศึกษาตามการรับรู้ของครูโรงเรียนประถมศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษาสงขลาเขต 1 ผลการวิจัยพบว่า ครูมีการรับรู้ในการนำหลักบริหารคุณภาพไปดำเนินงานประกันคุณภาพภายในของผู้บริหารในภาพรวมอยู่ในระดับมาก ปัจจัยด้านอายุ ประสบการณ์สอน ระดับการศึกษา และขนาดโรงเรียน กับการนำหลักการบริหารคุณภาพไปดำเนินงานประกันคุณภาพภายในของโรงเรียนประถมศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษาสงขลาเขต 1 ไม่มีความสัมพันธ์กัน และครูมีข้อเสนอแนะว่าผู้บริหารสถานศึกษาควรเป็นผู้มีความสามารถในการสร้างแรงจูงใจ กล้าตัดสินใจในการรอบรู้ มีวิสัยทัศน์ มีความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ เป็นนักวางแผน และวางแผนได้อย่างเป็นระบบ เปิดโอกาสให้บุคลากรได้แสดงความคิดเห็น และสามารถนำข้อมูลสารสนเทศในการประเมินงานต่าง ๆ โดยนำสารสนเทศดังกล่าวไปกำหนดวิสัยทัศน์ พันธกิจ และเป้าหมายของสถานศึกษาโดยใช้การมีส่วนร่วมของผู้ที่เกี่ยวข้อง

4.2 งานวิจัยต่างประเทศ

มอทท์ (Mott, 1972: 3, อ้างถึงใน สุจินต์ นิ่มอนงค์, 2543: 85) ศึกษาวิเคราะห์ประสิทธิผลขององค์กร ซึ่งประกอบด้วย ปัจจัย 3 ประการ คือ 1) ความสามารถในการผลิตที่พิจารณาทั้งในด้านคุณภาพและด้านปริมาณ 2) ความสามารถในการปรับตัวที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการมีส่วนร่วมและการแก้ไขปัญหาโดยรวมขององค์กร 3) ความสามารถยืดหยุ่นได้ของคนในองค์กรเมื่อมีภาวะฉุกเฉินจากเครื่องจักรและปริมาณงานเพิ่มขึ้นหรืออื่นๆ ผลการศึกษาพบว่าประสิทธิผลทั้งหมดขององค์กรมีความสัมพันธ์กันกับปัจจัยทั้ง 3 ประการ

จาคอบส์ และ จิลสัน (Jacobs and Jillson, 1974: 12, อ้างถึงใน ภิรมย์ โชติแดง, 2543: 100) ศึกษาสาเหตุของการปฏิบัติงานที่ไม่มีประสิทธิผล (Ineffective Performance) โดยออกแบบสอบถามนักบริหาร 6,000 คน เกี่ยวกับสาเหตุของผลการปฏิบัติงานที่ไม่มีประสิทธิผลนักบริหารระบุสาเหตุเกิดจาก 1) ขาดเป้าหมายและวัตถุประสงค์ขององค์กรที่ชัดเจน 2) นโยบายและระเบียบปฏิบัติไม่มีประสิทธิภาพ 3) การศึกษาอบรม ทักษะบุคลากรไม่เพียงพอหรือไม่มีประสิทธิภาพ 4) ภาวะผู้นำในการบริหารไม่เพียงพอ 5) ความสัมพันธ์ระหว่างผู้บังคับบัญชากับผู้ใต้บังคับบัญชาไม่ดี 6) ขวัญกำลังใจของบุคลากรไม่ดี นอกจากนี้ผู้บริหารร้อยละ 90 เชื่อว่าผลการปฏิบัติงานอาจปรับปรุงให้ดีขึ้นได้ด้วยการใช้ทักษะและความรู้ที่เหมาะสม

กอร์โรว์ (Gorow, 1977: 41- A, อ้างถึงใน สมชัย ละครวงษ์, 2544: 66) ได้ทำการวิจัยการลงความเห็นของครูในโรงเรียนประถมศึกษา เรื่องบรรยากาศของโรงเรียนและความพึงพอใจในหน้าที่การงานที่มีผลต่อการปฏิบัติงานที่ได้ผลสูงและต่ำของโรงเรียน ผู้วิจัยพยายามสังเกตถึงความแตกต่างในเรื่องการตัดสินใจเกี่ยวกับบรรยากาศของโรงเรียนที่ประสบความสำเร็จสูงและต่ำในช่วง 3 ปี โดยศึกษาจากโรงเรียนประถมศึกษา 14 โรงเรียน พบว่า โรงเรียนที่ประสบความสำเร็จสูงนั้นครูมีความพอใจในระดับหน้าที่การงานและบรรยากาศในโรงเรียนมากกว่า อย่างไรก็ตามจะมีความการศึกษาต่อไปเพื่อให้เห็นข้อสรุปที่จะนำมาสนับสนุนผลการศึกษ้างต้น

เมอร์เรย์ (Murray, 1996: 269, อ้างถึงใน สมจิตร แก้วนาค, 2543: 46) ได้ศึกษาศักยภาพของชุมชนออสเตรเลีย ต่อการใช้ระบบบริหารคุณภาพทั้งองค์กร (Total Quality Management :TQM) โดยมีเป้าหมายเพื่อศึกษาบทบาทของผู้นำต่อการพัฒนาการฝึกอบรม ผลการวิจัยพบว่าจุดเน้นสำคัญของโรงเรียนคือ การจัดการเรียนการสอนเพื่อการเรียนรู้ที่มีคุณภาพ การใช้ภาวะผู้นำของผู้บริหาร การพัฒนาทีมงาน ความร่วมมือ จะสามารถพัฒนากิจกรรมการเรียนการสอนและแก้ปัญหาต่าง ๆ ได้ การร่วมมือของทีมงานควรมีให้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจ สร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกัน รวมทั้งการมอบอำนาจบทบาทและมอบหมายความรับผิดชอบอย่างเหมาะสมผลการวิจัยให้ความสำคัญกับ

กลยุทธ์การจัดการฝึกอบรม เพื่อพัฒนาภาวะผู้นำ พัฒนาทีมงานที่มีคุณภาพ พัฒนาวัฒนธรรมของความร่วมมือในการทำงานส่งเสริมความสัมพันธ์ระหว่างสถานศึกษากับผู้เกี่ยวข้องอื่น ๆ

เอเทรีย (Atria 1999: 60-12A) ได้ทำการวิจัยเรื่อง ผลกระทบของกระบวนการประกันคุณภาพและแผนพัฒนาของมลรัฐอิลลินอยซ์ ต่อทัศนคติของครู โรงเรียนรัฐบาลในการทำแผนพัฒนาโรงเรียนในเมืองรัฐชิคาโก การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาผลกระทบของกระบวนการประกันคุณภาพและแผนพัฒนาของมลรัฐอิลลินอยซ์ต่อทัศนคติของครู โรงเรียนรัฐบาลในเมืองรัฐชิคาโก เกี่ยวกับแผนพัฒนาโรงเรียน กระบวนการประกันคุณภาพและแผนพัฒนาของมลรัฐอิลลินอยซ์ อยู่บนพื้นฐานทฤษฎีการเปลี่ยนแปลงองค์กรและทฤษฎีแรงจูงใจ เนื่องจากทัศนคติเป็นส่วนประกอบหลักในทั้งสองทฤษฎีนี้ ทัศนคติของครูจึงเป็นปัจจัยสำคัญในการพัฒนาโรงเรียน ผลการวิจัยพบว่า ครูมีทัศนคติที่ดีต่อกระบวนการประกันคุณภาพและแผนพัฒนาของมลรัฐอิลลินอยซ์

บั๊ก (Bugg 2000: 61-11A) ได้ทำการวิจัยเรื่อง การประกันคุณภาพและการวางแผนพัฒนาโรงเรียนมัธยมศึกษาตอนปลายในมลรัฐอิลลินอยซ์ การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์ เพื่อตรวจสอบประสิทธิผลของคณะกรรมการศึกษาและพัฒนาแผน ที่ใช้เป็นตัวกระตุ้นการพัฒนากระบวนการเปลี่ยนแปลงอย่างเป็นระบบในโรงเรียนมัธยมศึกษาตอนปลายของรัฐ การศึกษาครั้งนี้เพื่อตัดสินใจเกี่ยวกับขอบเขตที่โรงเรียนสองแห่งใช้การประกันคุณภาพการศึกษา เป็นเครื่องมือในการปรับปรุงกระบวนการอย่างต่อเนื่อง ผลการวิจัยพบว่า 1) ก่อนที่จะมีการนำการประกันคุณภาพและแผนพัฒนามาใช้ในโรงเรียนทั้งสองแห่งยังไม่ได้ใช้ระเบียบโครงสร้างในการปรับปรุงโรงเรียน 2) โรงเรียนในชนบทสามารถใช้กระบวนการการประกันคุณภาพ เพื่อเป็นการกระตุ้นการพัฒนาโครงสร้างการจัดระเบียบของโรงเรียน ในขณะที่โรงเรียนในเมืองไม่สามารถทำตามกระบวนการได้สำเร็จ 3) การประกันคุณภาพมีผลดีต่อแผนการสอนในโรงเรียนทั้งสองแห่ง 4) ถึงแม้ว่าการประกันคุณภาพจะประสบความสำเร็จในเรื่องเกี่ยวกับการปรับปรุง แต่ยังเป็นที่ยกเถียงว่าสิ่งแวดล้อมบางประการอาจทำให้โรงเรียนไม่สามารถค้นหาปัญหาที่แท้จริงได้ 5) โครงร่างของการประกันคุณภาพสามารถช่วยโรงเรียนในการพัฒนาวัฒนธรรม การปรับปรุงโรงเรียนอย่างต่อเนื่อง อย่างไรก็ตามการขาดตัวแปรบางตัว เช่น ภาวะผู้นำทรัพยากรทางการเงิน ทำให้กระบวนการไม่สามารถบรรลุเป้าหมาย

ฟลอตท์ (Floit 2002: 61-11A) ได้ทำการวิจัยเรื่อง ผลกระทบของรายงานการประเมินคุณภาพภายนอกต่อโรงเรียนในมลรัฐอิลลินอยซ์ ผู้วิจัยวิเคราะห์จากรายงานการประเมินผลภายนอกซึ่งมีหลักฐานอ้างอิงน้อยมากในการปรับปรุงหลักสูตร การประเมิน และการจัดการเรียนการสอน ผลการวิจัยพบว่า รายงานการประเมินภายนอก และรายงานข้อคิดเห็นจากโรงเรียนแบบ

บูรณาการอย่างต่อเนื่องและความพยายามในการพัฒนาอย่างไม่ต่อเนื่องและไม่สามารถบอกได้ว่าเป็นองค์ประกอบของการประกันคุณภาพการศึกษาภายในได้

จากการศึกษางานวิจัยทั้งภายในประเทศและต่างประเทศ สรุปได้ว่า ปัจจัยการบริหารที่มีอิทธิพลต่อความสำเร็จขององค์การที่มีการพัฒนาระบบการประกันคุณภาพการศึกษา ประกอบด้วย ลักษณะขององค์การ ลักษณะของสภาพแวดล้อม ลักษณะของบุคลากรและด้านนโยบายการบริหารและการปฏิบัติ นอกจากนี้ ยังมีปัจจัยต่าง ๆ ที่ส่งผลต่อการดำเนินงานดังกล่าวอีก เช่น สภาพแวดล้อมทางบ้าน ความพร้อมของนักเรียน ลักษณะของผู้บริหารที่มีความสามารถ ความรับผิดชอบ ความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ การบริหารหลักสูตรและการจัดการเรียนการสอน ตลอดจนด้านการสนับสนุนอื่น ๆ เช่น งบประมาณ เป็นต้น สำหรับการดำเนินงานประกันคุณภาพภายในโรงเรียนส่วนใหญ่ มีการปฏิบัติอยู่ในระดับมาก และปัญหาในการนำโรงเรียนเข้าสู่การประกันคุณภาพภายใน อยู่ในระดับปานกลาง

จากแนวคิดดังกล่าวชี้ให้เห็นว่า การปฏิบัติงานสิ่งใดจะประสบความสำเร็จตามจุดมุ่งหมายนั้น มีองค์ประกอบต่าง ๆ หลายประการ ที่จะเป็นตัวสนับสนุนหรือตัวเร่งให้เกิดการเปลี่ยนแปลงอันจะส่งผลต่อการดำเนินงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ ความคิดเห็นของผู้วิจัยคิดว่า มีความจำเป็นอย่างยิ่งที่ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการประกันคุณภาพภายในทุกฝ่ายต้องศึกษาและวิเคราะห์ให้เกิดความรู้ความเข้าใจ สามารถนำปัจจัยด้านต่าง ๆ ที่ส่งผลต่อการประกันคุณภาพภายใน ไปใช้เป็นกลไกในการดำเนินการพัฒนาคุณภาพการศึกษาของโรงเรียนให้ประสบความสำเร็จต่อไป