

บทที่ 2

เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยได้ศึกษาเอกสาร และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องเรื่อง โดยแบ่งสาระสำคัญตามลำดับ ดังนี้

1. มหาวิทยาลัยราชภัฏ
2. การประกันคุณภาพการศึกษาในระดับอุดมศึกษา
3. หลักการและแนวคิดเกี่ยวกับรูปแบบ
4. ทฤษฎีระบบ
5. ปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับการประกันคุณภาพการศึกษา
6. การวิจัยเชิงคุณภาพ
7. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

มหาวิทยาลัยราชภัฏ

ในหัวข้อนี้ ผู้วิจัยจะนำเสนอแบ่งเป็นหัวข้อย่อย ดังนี้ ประวัติความเป็นมาของมหาวิทยาลัยราชภัฏ และภารกิจของมหาวิทยาลัยราชภัฏ

1. ประวัติความเป็นมาของมหาวิทยาลัยราชภัฏ

มหาวิทยาลัยราชภัฏ ได้รับการพัฒนามาจากสถานศึกษาฝึกหัดครูไทย ที่จัดตั้งขึ้นในปี พ.ศ. 2435 โดยตั้งโรงเรียนฝึกหัดครูแห่งแรกที่บริเวณโรงเรียนเด็กสะพานดำ พระนคร มีนายเอช กรีนรอด ชาวอังกฤษเป็นอาจารย์ใหญ่ เปิดสอน เมื่อวันที่ 12 ตุลาคม พ.ศ. 2435 ต่อมาได้มีการย้ายและจัดตั้งขึ้นเพิ่มเติมตามความจำเป็น และเพื่อความเหมาะสม เมื่อย้ายก็มักจะเปลี่ยนชื่อตามสถานที่ตั้ง หรือเปลี่ยนชื่อให้เหมาะสม เช่น ในปี พ.ศ. 2445 ย้ายไปอยู่ในวัดเทพศิรินทราวาส เรียกว่า โรงเรียนฝึกหัดอาจารย์เทพศิรินทราวาส และในปี พ.ศ. 2446 ได้จัดตั้งโรงเรียนฝึกหัดครูขึ้นใหม่อีก 1 แห่ง ณ โรงเรียนราชวิทยาลัยฝั่งตะวันตก เรียกว่า โรงเรียนฝึกหัดครูฝั่งตะวันตก (บ้านสมเด็จพระเจ้าพระยา) ผลิตครูสอนชั้นมูลศึกษา เพื่อส่งไปสอนตามหัวเมือง ปี พ.ศ. 2449 รวมโรงเรียนฝึกหัดอาจารย์วัดเทพศิรินทราวาส เข้ากับโรงเรียนฝึกหัดครูฝั่งตะวันตก เป็นโรงเรียนประจำ ให้ชื่อว่าโรงเรียนฝึกหัดอาจารย์ กำหนดหลักสูตร 2 ปี จัดเป็นโรงเรียนชั้นอุดมศึกษาแห่งหนึ่ง รับนักเรียนที่สำเร็จชั้นมัธยมศึกษา ในปี พ.ศ. 2450 เปิดแผนกฝึกหัดครูหญิง ที่โรงเรียนสตรีวิทยา โรงเรียนที่จัดฝึกหัดครูหญิงอีกแห่งหนึ่ง คือ โรงเรียนกุลสตรีวังหลัง (วัฒนาวิทยาลัย)

ต่อมา ในปี พ.ศ. 2456 ได้ตั้งโรงเรียนฝึกหัดครูหญิง เป็นแห่งแรกที่โรงเรียนเบญจมราชาลัย เมื่อวันที่ 14 ธันวาคม พ.ศ. 2456 ครั้นถึง พ.ศ. 2458 โอนโรงเรียนฝึกหัดครูประถมจาก โรงเรียนบ้านสมเด็จพระเจ้าพระยา ไปเป็นหมวดหนึ่งในโรงเรียนข้าราชการพลเรือนของ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ที่ตำบลปทุมวัน อำเภอปทุมวัน ต่อมา ในปี พ.ศ. 2459 สถาปนาเป็นจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ในปี พ.ศ. 2461 ย้ายแผนกครูศึกษาของโรงเรียนฝึกหัดครูจาก จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยไปเปิดสอนต่อที่วัดบวรนิเวศวิหาร เรียกชื่อว่า โรงเรียนฝึกหัดครูวัดบวรนิเวศ จนถึงปี พ.ศ. 2475 ได้ย้ายไปตั้งที่พระราชวังสนามจันทร์ จังหวัดนครปฐม แล้วเปลี่ยนชื่อเป็น โรงเรียนฝึกหัดครูประถมพระราชวังสนามจันทร์ ต่อมา พ.ศ. 2477 ย้ายมากองพันทหารราบที่ 6 และในปี พ.ศ. 2484 ย้ายมาที่วังจันทร์เกษม เปลี่ยนชื่อเป็นโรงเรียนฝึกหัดครูพระนคร ปี พ.ศ. 2482 ยุบกรมศึกษาธิการ โอนการฝึกหัดครูไปสังกัดกรมวิชาการ ต่อมา พ.ศ. 2483 โอนการฝึกหัดครูไป กรมสามัญศึกษา และในปี พ.ศ. 2484 จัดตั้งโรงเรียนฝึกหัดครู มัธยมศึกษาที่โรงเรียนเพชรบุรีวิทยาลงกรณ์ เพื่อขยายการศึกษาด้านการฝึกหัดครูให้ครูมีวุฒิสูงขึ้น และได้จัดเป็นสหศึกษาด้วย ต่อมาโรงเรียน ฝึกหัดครูมัธยมได้ย้ายไปรวมกับโรงเรียนฝึกหัดครูประถมพระนคร และได้เปิดแผนกฝึกหัดครูประถม ขึ้นที่โรงเรียนบ้านสมเด็จพระเจ้าพระยา กำหนดหลักสูตร 3 ปี รับนักเรียนชายที่สำเร็จชั้นมัธยมปีที่ 3 ในปี พ.ศ. 2485 เปิดโรงเรียนฝึกหัดครูมูล เมื่อวันที่ 18 พฤษภาคม พ.ศ. 2485 ขึ้นในหลายจังหวัด ดังนี้ โรงเรียนฝึกหัดครูมูลชายที่จังหวัดเชียงใหม่ นครราชสีมา เพชรบุรี โรงเรียนฝึกหัดครูมูลหญิง ที่จังหวัดพิษณุโลก ลพบุรี สงขลา อุตรดิตถ์ โรงเรียนดังกล่าวจัดตั้งในโรงเรียนฝึกหัดครู ประกาศนียบัตรจังหวัดและให้โรงเรียนฝึกหัดครูมูลสังกัดกองการฝึกหัดครู กรมสามัญศึกษา การจัดตั้งโรงเรียนฝึกหัดครูในเขตภูมิภาคในปี พ.ศ. 2462 ได้จัดตั้งโรงเรียนฝึกหัดครูในเขตภูมิภาค แห่งแรก ได้แก่ โรงเรียนฝึกหัดครูสงขลา และได้จัดตั้งโรงเรียนฝึกหัดครูในภูมิภาคอีกหลายแห่ง ปรากฏว่าเมื่อถึงปี พ.ศ. 2497 มีโรงเรียนฝึกหัดครูในสังกัดกรมการฝึกหัดครูทั้งสิ้น 30 แห่ง มีใน กรุงเทพมหานคร 7 แห่ง และต่างจังหวัดอีก 23 แห่ง (กรมการฝึกหัดครู, 2536, หน้า 94 - 103 และ ชำนาญ รอดเหตุภัย, จิรัฐ เจริญราษฎร์, นิกิจ พลายชุม, และละเอียด วัฒนไพศาล, 2549, หน้า 11 - 120)

เมื่อวันที่ 14 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2518 ได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติวิทยาลัยครู พ.ศ. 2518 เป็นฉบับแรก ทำให้บทบาทและโครงสร้างของวิทยาลัยครูเปลี่ยนไปสู่ความเป็นอุดมศึกษามากขึ้น ทั้งนี้เพราะมีข้อกำหนดที่เปลี่ยนแปลงไป ดังเช่น ที่ระบุไว้ในมาตรา 5 คือ “ให้วิทยาลัยครูเป็น สถาบันค้นคว้า และวิจัย ผลิตรายถึงระดับปริญญาตรี ส่งเสริมวิทยฐานะของครูอาจารย์ และบุคลากร ทางการศึกษา ทำนุบำรุงศิลปวัฒนธรรม และให้บริการทางวิชาการแก่ชุมชน” ทำให้วิทยาลัยครูต่าง ๆ ได้ปรับปรุงโครงสร้างและขยายบทบาทออกไป ต่อมาได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติ

วิทยาลัยครู พ.ศ. 2518 โดยประกาศใช้พระราชบัญญัติวิทยาลัยครู พ.ศ. 2518 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2527 ซึ่งสาระสำคัญของการเปลี่ยนแปลงลักษณะหนึ่ง ในมาตรา 5 คือ ให้วิทยาลัยครู จัดการศึกษาในสาขาวิชาการต่าง ๆ นอกเหนือจากการผลิตครูได้ด้วย จึงมีหลักสูตรสาขาศิลปศาสตร์ และวิทยาศาสตร์เพิ่มขึ้น รวมกับสาขาเดิม คือ สาขาครุศาสตร์ รวมเป็น 3 สาขาวิชาหลัก การเปลี่ยนแปลงทำให้วิทยาลัยครูมีความสมบูรณ์ และปฏิบัติการกิจสนองความต้องการของสังคม ให้กว้างขวางขึ้น

ต่อมาเมื่อวันที่ 14 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2535 พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภูมิพลอดุลยเดช มหาราช ได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ พระราชทานนามวิทยาลัยครูว่า “สถาบันราชภัฏ” แก่วิทยาลัยครูทั่วประเทศ มีความหมายตามพจนานุกรมว่า ข้าราชการโดยนัย หมายถึง “ปราชญ์ของ พระราชา” และได้พระราชทานพระราชลัญจกรประจำพระองค์ ให้เป็นตราสัญลักษณ์ประจำ สถาบันราชภัฏ ทั้ง 41 แห่ง (ชำนานู รอดเหตุภัย, จิรัฐ เจริญราษฎร์, นิกิจ พลายุชม และ ละเอียด วัฒนไพศาล, 2549, หน้า 11 - 120) ทำให้วิทยาลัยครูต่าง ๆ ใช้ชื่อใหม่ว่า “สถาบันราชภัฏ...” ต่อมาเมื่อวันที่ 25 มกราคม พ.ศ. 2538 ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติสถาบันราชภัฏ พ.ศ. 2538 กำหนดภารกิจให้สถาบันราชภัฏเป็นสถาบันอุดมศึกษาเพื่อพัฒนาท้องถิ่น โดยมีวัตถุประสงค์ 6 ประการ คือ 1) ให้การศึกษาระดับปริญญาตรี และวิชาชีพชั้นสูง 2) ทำการวิจัย 3) ให้การบริการทาง วิชาการแก่สังคม 4) ปรับปรุงถ่ายทอดและพัฒนาเทคโนโลยี 5) ทำนุบำรุงศิลปวัฒนธรรม และ 6) ผลิตครู และส่งเสริมวิทยฐานะครู จากวัตถุประสงค์ ข้อ 1 หมายถึง สถาบันราชภัฏ สามารถจัดการศึกษาได้ถึงระดับปริญญาโท และปริญญาเอกทั้งสาขาวิชาการศึกษาและ สาขาวิชาการอื่น จึงทำให้สถาบันราชภัฏสามารถจัดการศึกษาสูงกว่าปริญญาตรีได้

ต่อมาในปี พ.ศ. 2547 พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ลงพระปรมาภิไธย ในพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. 2547 พิมพ์ประกาศใน ราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่ม 121 ตอนพิเศษ 23 ก ลงวันที่ 14 มิถุนายน พ.ศ. 2547 มีผลบังคับใช้ ตั้งแต่วันที่ 15 มิถุนายน เป็นต้นไป ส่งผลให้สถาบันราชภัฏ ทั้ง 41 แห่ง ได้เปลี่ยน สถานภาพเป็นมหาวิทยาลัยราชภัฏ (ชำนานู รอดเหตุภัย และคณะ, 2549, หน้า 11 - 120)

2. ภารกิจของมหาวิทยาลัยราชภัฏ

การบริหารจัดการของมหาวิทยาลัยราชภัฏยึดหลักกระจายอำนาจ การมีส่วนร่วม การบริหารจัดการที่ดี และหลักการตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ให้ มหาวิทยาลัยในกำกับ มีอิสระคล่องตัวในการบริหารจัดการให้การดำเนินงานสิ้นสุดที่ระดับ สภาสถาบัน อุดมศึกษามากที่สุด โดยสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา (สกอ.) ทำหน้าที่ กำกับตรวจสอบในเชิงนโยบาย และแผนมาตรฐานอุดมศึกษา และใช้การสนับสนุนงบประมาณ

และการติดตามตรวจสอบประเมินผลเป็นกลไกในการกำกับ มาตรการที่สำนักงานคณะกรรมการ
การอุดมศึกษาใช้ เพื่อให้บรรลุหลักการดังกล่าว ประกอบด้วย มาตรการ 3 มาตรการ

1) ลดบทบาททางด้านการควบคุม (Control) และการดำเนินการ (Operation) และ
คงบทบาทด้านการกำกับทางด้านนโยบายแผน การกำกับทางด้านมาตรฐานการศึกษา และ
เน้นบทบาททางด้านการส่งเสริม สนับสนุนสถาบันอุดมศึกษาแทน

2) กระจายอำนาจ หรือมอบอำนาจให้การดำเนินการด้านต่าง ๆ สิ้นสุดที่ระดับสถาบัน
ให้มากที่สุด เช่น การอนุมัติขอเปิดหลักสูตร หรือขยายสาขาวิชาต่าง ๆ การพิจารณาดำเนิน
ทางวิชาการของคณาจารย์ เป็นต้น

3) เปลี่ยนวิธีการกำกับสถาบันอุดมศึกษาทั้งของรัฐ และเอกชนจากระบบซึ่งมี
การตรวจสอบก่อนอนุมัติแล้วจึงดำเนินการได้ หรือ เรียกว่า Pre - Audit เป็นระบบที่มอบอำนาจให้
สภาสถาบันอุดมศึกษารับผิดชอบดำเนินการให้มากที่สุด แล้วมีระบบสอบทาน หรือประเมินผล
สิ่งที่มอบอำนาจไปนั้นว่าเป็นไปตามเจตนารมณ์ หรือไม่ หรือที่เรียกว่า Post - Audit ซึ่งอาจใช้ระบบ
ตรวจสอบกลไกการประกันคุณภาพ ระบบการรายงานต่อสาธารณะ ผลการดำเนินการในภาพรวม
ประกอบกัน

ดังนั้น สภาสถาบันอุดมศึกษาต้องมีระบบการติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผล
การดำเนินการของสถาบันที่ต้องเชื่อมโยงระหว่างงบประมาณกับประสิทธิภาพ ประสิทธิผล
การปฏิบัติงานตามนโยบายและแผนผ่านตัวชี้วัดที่กำหนดไว้อย่างชัดเจน ซึ่งสภาสถาบันอุดมศึกษา
จะต้องมีระบบ ควบคุม ตรวจสอบ ตรวจสอบ โดยผ่านระบบรายงานที่เชื่อถือได้ และพร้อมรับ
การตรวจสอบ

จากที่กล่าวมา ในตอนต้นแล้วว่าในปี พ.ศ. 2547 สถาบันราชภัฏ ทั้ง 41 แห่ง ได้เปลี่ยน
สถานภาพเป็นมหาวิทยาลัยราชภัฏตามพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. 2547 และ
จากพระราชบัญญัติฉบับนี้ มาตรา 7 ได้กำหนดให้มหาวิทยาลัยราชภัฏเป็นสถาบันอุดมศึกษา
เพื่อการพัฒนาท้องถิ่นที่เสริมสร้างพลังปัญญาของแผ่นดิน ฟื้นฟูพลังการเรียนรู้ เชิดชูปัญญาของ
ท้องถิ่น สร้างสรรค์ศิลปวิทยา เพื่อความเจริญก้าวหน้าอย่างมั่นคง และยั่งยืนของปวงชน มีส่วนร่วม
ในการจัดการ การบำรุงรักษา การใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุล
และยั่งยืน โดยมีวัตถุประสงค์ ให้การศึกษา ส่งเสริมวิชาการและวิชาชีพชั้นสูง ทำการสอนวิจัย
ให้บริการทางวิชาการแก่สังคม ปรับปรุง ถ่ายทอด และพัฒนาเทคโนโลยี ทะนุบำรุงศิลปและ
วัฒนธรรม ผลิตครูและส่งเสริมวิทยฐานะครู ความในมาตรา 7 นี้ ท่อนแรกเป็นอุดมการณ์ ทิศทาง
หรือเป้าหมายของมหาวิทยาลัยราชภัฏ คือ เป็นสถาบันอุดมศึกษาเพื่อการพัฒนาท้องถิ่น ท่อนที่ 2
เป็นวัตถุประสงค์อันบ่งบอกถึงภารกิจหน้าที่ 8 ประการ คือ 1) ส่งเสริมวิชาการ และวิชาชีพชั้นสูง

2) ทำการสอน 3) วิจัย 4) ให้บริการทางวิชาการแก่สังคม 5) ปรับปรุงถ่ายทอดและพัฒนาเทคโนโลยี 6) ทำนุบำรุง ศิลปะและวัฒนธรรม 7) ผลิตครู 8) ส่งเสริมวิทยฐานะครู มาตรฐานนี้ถือว่าเป็นหัวใจของพระราชบัญญัติฉบับนี้ (ชำนาญ รอดเหตุภัย และคณะ, 2549, หน้า 120 - 121) และมาตรา 8 ได้กำหนดการดำเนินงานเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามมาตรา 7 โดยกำหนดภาระหน้าที่ของมหาวิทยาลัย ดังต่อไปนี้ (สำนักงานคณะกรรมการพระราชกฤษฎีกา, 2547, หน้า 2 - 3)

1) แสวงหาความจริงเพื่อสู่ความเป็นเลิศทางวิชาการ บนพื้นฐานของภูมิปัญญาท้องถิ่น ภูมิปัญญาไทย และภูมิปัญญาสากล

2) ผลิตบัณฑิตที่มีความรู้คู่คุณธรรม สำนึกในความเป็นไทย มีความรักและผูกพันต่อท้องถิ่น อีกทั้งส่งเสริมการเรียนรู้ตลอดชีวิตในชุมชน เพื่อช่วยให้คนในท้องถิ่นรู้เท่าทันการเปลี่ยนแปลง การผลิตบัณฑิตดังกล่าว จะต้องให้มีจำนวนและคุณภาพสอดคล้องกับแผนการผลิตบัณฑิตของประเทศ

3) เสริมสร้างความรู้ความเข้าใจในคุณค่า ความสำนึก และความภูมิใจในวัฒนธรรมของท้องถิ่นและของชาติ

4) เรียนรู้และเสริมสร้างความเข้มแข็งของผู้นำชุมชน ผู้นำศาสนาและนักการเมืองท้องถิ่นให้มีจิตสำนึกประชาธิปไตย คุณธรรม จริยธรรม และความสามารถในการบริหารงานพัฒนาชุมชนและท้องถิ่นเพื่อประโยชน์ของส่วนรวม

5) เสริมสร้างความรู้ความเข้าใจของวิชาชีพครู ผลิตและพัฒนาครูและบุคลากรทางการศึกษาให้มีคุณภาพและมาตรฐานที่เหมาะสมกับการเป็นวิชาชีพชั้นสูง

6) ประสานความร่วมมือและช่วยเหลือเกื้อกูลกันระหว่างมหาวิทยาลัย ชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและองค์กรอื่นทั้งในและต่างประเทศ เพื่อการพัฒนาท้องถิ่น

7) ศึกษาและแสวงหาแนวทางพัฒนาเทคโนโลยีพื้นบ้านและเทคโนโลยีสมัยใหม่ให้เหมาะสมกับการดำรงชีวิต และการประกอบอาชีพของคนในท้องถิ่น รวมถึงการแสวงหาแนวทางเพื่อส่งเสริมให้เกิดการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุลและยั่งยืน

(8) ศึกษา วิจัย ส่งเสริมและสืบสานโครงการอันเนื่องมาจากแนวพระราชดำริในการปฏิบัติภารกิจของมหาวิทยาลัยเพื่อการพัฒนาท้องถิ่น

ภาระหน้าที่ 8 ประการเป็นภาระหน้าที่ที่สนองอุดมการณ์ สถาบันอุดมศึกษา เพื่อการพัฒนาท้องถิ่น ที่มหาวิทยาลัยราชภัฏทุกแห่งดำเนินการบริหารจัดการตามพระราชบัญญัตินี้

นอกจากนี้ มีนักวิชาการได้ให้ความเห็นเกี่ยวกับภารกิจของมหาวิทยาลัย ไว้ดังนี้ ภาวิช ทองโรจน์ (2550, หน้า 1) ได้กล่าวถึง สถาบันอุดมศึกษา หรือมหาวิทยาลัยซึ่งเป็นหน่วยงาน

ที่ทำหน้าที่ผลิตกำลังคนระดับอุดมศึกษามีภารกิจหลัก 4 ประการ คือ การผลิต และพัฒนากำลังคนระดับกลางและระดับสูง การวิจัยเพื่อสร้างและพัฒนาองค์ความรู้ การบริการ วิชาการแก่สังคม และการทำนุบำรุงศิลปวัฒนธรรม เป็นแหล่งรวมของวิทยาการหลายแขนง และเป็นศูนย์รวมของนักวิชาการที่มีความรู้ความสามารถเป็นจำนวนมาก บทบาทสำคัญของสถาบันอุดมศึกษา จึงกล่าวได้ว่า “ตัวนำการเปลี่ยนแปลง” (Change Agent) หรือเป็นองค์กรขับเคลื่อนการเปลี่ยนแปลงของสังคมที่จะต้องดำเนินการตามบทบาทและความรับผิดชอบของการเป็นสถาบันอุดมศึกษา เพื่อที่จะนำประเทศไปสู่สังคมที่พึงปรารถนาในที่สุด แม้ว่าสถาบันอุดมศึกษาจะมีความหลากหลายตามวัตถุประสงค์ของการก่อตั้ง พัฒนาการหรือบทบาทหน้าที่ในการมุ่งตอบสนองการพัฒนา กำลังคนของประเทศก็ตาม แต่การบริหารงานของสถาบันอุดมศึกษาจะมีลักษณะเฉพาะที่สำคัญในประการหลัก ๆ ร่วมกัน ประการหลักที่สำคัญ ได้แก่ การบริหารบุคลากรที่เป็นคณาจารย์ซึ่งเป็นหัวใจสำคัญของคุณภาพการจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษา ประการสำคัญรองลงมา คือ การบริหาร วิชาการ หรือหลักสูตรที่เป็นสิ่งสะท้อนความเชี่ยวชาญหรือเข้มแข็งของสถาบันนั้น การบริหาร ทรัพยากรที่สนับสนุนการเรียนการสอน การบริหารการเงินทรัพย์สิน บุคลากรสายสนับสนุน การบริหารงานวิจัย การบริหารงานบริการวิชาการแก่ชุมชน รวมทั้งการตรวจสอบ ติดตามและ ประเมินผล การดำเนินการต่าง ๆ ตามภารกิจหลักของแต่ละสถาบันภายใต้หลักการของความมีอิสระ ในการดำเนินการ (Autonomy) และความมีเสรีภาพทางวิชาการ (Academic Freedom)

ดังนั้น ภารกิจของมหาวิทยาลัยราชภัฏ บริหารจัดการยึดหลักกระจายอำนาจ การมีส่วนร่วม การบริหารจัดการที่ดี ยึดหลักการตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และหลักการตามพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. 2547 เป็นแนวในการปฏิบัติภารกิจโดยคำนึงถึง ความมีอิสระคล่องตัวในการบริหารจัดการ และให้การดำเนินงานสิ้นสุดที่ระดับสภามหาวิทยาลัย ราชภัฏมากที่สุด โดยมีสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา (สกอ.) ทำหน้าที่กำกับตรวจสอบ ในเชิงนโยบายและแผนมาตรฐานอุดมศึกษา

การประกันคุณภาพการศึกษาในระดับอุดมศึกษา

ในหัวข้อ การประกันคุณภาพการศึกษาในระดับอุดมศึกษา ผู้วิจัยได้เสนอตามหัวข้อย่อย ดังนี้ ความหมายแนวคิด และหลักการเกี่ยวกับการประกันคุณภาพการศึกษา ความเป็นมา และความจำเป็นของการประกันคุณภาพการศึกษาในระดับอุดมศึกษา นโยบายและแนวทาง การประกันคุณภาพการศึกษาในระดับอุดมศึกษา การดำเนินการประกันคุณภาพการศึกษาใน ระดับอุดมศึกษา มาตรฐานคุณภาพการศึกษาในระดับอุดมศึกษาสำหรับประเทศไทย ภารกิจของ สถาบันอุดมศึกษา หน่วยงานต้นสังกัด และ สมศ. กับการประกันคุณภาพการศึกษา วิธีการประเมิน

คุณภาพอุดมศึกษา และการประกันคุณภาพการศึกษาของมหาวิทยาลัยราชภัฏ

1. ความหมาย แนวคิด และหลักการเกี่ยวกับการประกันคุณภาพการศึกษา

1.1 ความหมายของคุณภาพ คุณภาพการศึกษาและการประกันคุณภาพการศึกษา

นักวิชาการได้ให้ความหมายของคำว่า “คุณภาพ” (Quality) ไว้คล้าย ๆ กัน ได้แก่ เบสเตอร์ฟิลด์ และเบสเตอร์ฟิลด์ (Besterfield & Besterfield - Michna, 1995, pp. 5 - 6) ได้ให้ความหมายของคุณภาพว่า หมายถึง การทำได้ตรงตามความต้องการของลูกค้า หรือ ความเป็นเลิศของผลิตภัณฑ์หรือบริการที่ทำให้ประสบความสำเร็จ หรือกระทำได้นือความคาดหวัง วัดสัน (Watson, 1995, p. 6) ให้ความหมายคำว่า คุณภาพ คือการเปลี่ยนแปลงคุณลักษณะ เป็นนิยามที่บอกถึงแนวทาง การปรับปรุงอย่างต่อเนื่อง คุณภาพตามแนวคิดเชิงเปรียบเทียบการบ่งชี้คุณลักษณะ หรือระดับ ความเป็นเลิศย่อมมีความแตกต่างกัน ไม่มีความคิดสอคล้องเป็นหนึ่งเดียวได้ โดยทั่วไปการบ่งชี้คุณลักษณะมักจะพิจารณาในเชิงระบบ คือ บ่งชี้ที่ตัวป้อน กระบวนการและผลผลิต ซึ่งมีทั้งลักษณะ ในเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพ (ประเสริฐ จริยานุกูล, 2535, หน้า 46)

สำหรับ กรีน (Gryna, 2001, p. 6) ให้ความหมาย คุณภาพ หมายถึง ความพึงพอใจ ของลูกค้าภายในและภายนอก ต่อผลิตภัณฑ์ที่ผลิตได้ตามลักษณะที่ต้องการปราศจากข้อบกพร่อง และเป็นสิ่งสำคัญ นำไปสู่ความพอใจ ส่วน โอคแลนด์ (Oakland, 2001, p. 16) ให้ความหมายของ คุณภาพ ว่าเป็นการทำได้ตรงตามความต้องการของลูกค้าไม่จำกัดคุณลักษณะอยู่ที่ทำได้ตามหน้าที่ ของผลิตภัณฑ์หรือบริการเท่านั้น และมีสิ่งที่อยู่กับคุณภาพ คือ ความเชื่อถือได้ในความสามารถ ของผลิตภัณฑ์ หรือบริการเป็นการทำได้ตรงตามความต้องการของลูกค้าอย่างต่อเนื่องและ ตลอดเวลาการใช้งาน โกเอทซ์ และเดวิส (Goetsch & Davis, 2001, p. 3) ได้ให้นิยาม คุณภาพ หมายถึง สภาพที่เป็นพลวัต มีความเกี่ยวข้องกับผลิตภัณฑ์ บริการบุคคล กระบวนการ และ สภาพแวดล้อมที่ทำได้ตรง หรือเหนือกว่าความคาดหวัง

นอกจาก ความหมายดังกล่าวแล้ว ฮาร์วี และไนท์ (Harvey & Knight, 1996, pp. 1 - 23) ได้เสนอแนวคิดเกี่ยวกับความหมายของคุณภาพไว้ 5 ข้อ ดังนี้ 1) คุณภาพ คือ การเป็นที่ยอมรับ หมายถึง การที่มีความเด่นในคุณลักษณะเป็นที่ยอมรับโดยทั่วไปในสังคม ได้แก่ การมีชื่อเสียง จนเป็นที่ยอมรับโดยทั่วไปในคุณภาพ มีความเป็นเลิศเฉพาะด้านผ่านกระบวนการตรวจสอบคุณภาพ 2) คุณภาพ คือ การมีความสมบูรณ์ หรือมีความคงเส้นคงวา หมายถึง การให้ความสำคัญกับ กระบวนการ และการกำหนดคุณลักษณะที่มุ่งไปสู่ความสมบูรณ์แบบ 2 ประการ คือ ความบกพร่อง เป็นศูนย์และวัฒนธรรมคุณภาพ 3) คุณภาพ คือ ความสามารถในการตอบสนองวัตถุประสงค์ใน ด้านต่าง ๆ ได้แก่ คุณลักษณะที่ลูกค้ากำหนด ความเหมาะสมกับภารกิจและวัตถุประสงค์ และ ความพึงพอใจของลูกค้า 4) คุณภาพ คือ ความคุ้มค่ากับเงินที่จ่ายไป และ 5) คุณภาพ คือ

การเปลี่ยนแปลง ได้แก่ การเปลี่ยนแปลงในด้านการมีส่วนร่วมของบุคลากรในองค์กรมากขึ้น
การเสริมสร้างพลังอำนาจให้กับบุคลากร

จากความหมายที่กล่าวมาสรุปได้ว่า คุณภาพ หมายถึง ความสามารถในการดำเนินการ
ตามภารกิจและวัตถุประสงค์ เพื่อผลิตผลิตภัณฑ์ หรือการบริการที่ทำให้ผลผลิต หรือผลงานที่ได้
ตรงตามความต้องการ หรือความพอใจของลูกค้าหรือเหนือกว่าความคาดหวังของลูกค้า

สำหรับ “คุณภาพการศึกษา” (Quality of Education) นักวิชาการ ได้ให้ความหมาย
ไว้ดังนี้ กอร์ดอน และพาร์ลิงตัน (Gordon & Parlington, 1993 cited in Rowley, 1997, p. 8)
ให้ความหมายของ คุณภาพการศึกษาว่า หมายถึง กระบวนการที่สถาบันการศึกษาได้ดำเนินการ
อย่างมีประสิทธิภาพ ทำให้ผู้เรียนได้เรียนรู้บรรลุสัมฤทธิ์ผลตามจุดหมายหมายของการศึกษา
รวมทั้งเป็นไปตามมาตรฐานทางวิชาการ เชง และแทม (Cheng & Tam, 1997, pp. 22 - 31) ได้ให้
ความหมายของ คุณภาพการศึกษา เป็นการจัดการศึกษาที่สนองความต้องการ ความคาดหวัง และ
ความพึงพอใจของผู้เรียน และตลาดแรงงาน การจัดการศึกษาที่มีคุณภาพตามแนวคิดของ เชง
และแทม (Cheng & Tam) ใช้กรอบความคิดของวิธีการเชิงระบบ และแนวคิดเกี่ยวกับ
การบริหารคุณภาพทั่วทั้งองค์กร (TQM) ที่ว่าคุณภาพการศึกษาเป็นคุณลักษณะของกลุ่มองค์ประกอบ
ของปัจจัยนำเข้ากระบวนการและผลผลิต โดยดำเนินการให้บรรลุตามความคาดหวังของ
ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทั้งภายในและภายนอก แต่คุณภาพการศึกษาถือเป็นแนวคิดที่มีหลายมิติ และ
ไม่สามารถที่จะประเมินโดยใช้ตัวชี้วัดเพียงตัวเดียว ทั้งนี้เพราะความคาดหวังของผู้เกี่ยวข้องซึ่งมี
หลากหลาย จะมีความแตกต่างกัน ดังนั้น จึงเป็นเรื่องยากสำหรับสถาบันการศึกษาที่จะทำให้
บรรลุความคาดหวังของทุกฝ่ายในเวลาเดียวกัน เชง และแทม (Cheng & Tam) ได้เสนอรูปแบบของ
คุณภาพการศึกษาไว้ 7 รูปแบบ ดังนี้ 1) รูปแบบที่คำนึงถึงเป้าหมาย และข้อกำหนด 2) รูปแบบที่
คำนึงถึงทรัพยากร ปัจจัยนำเข้า 3) รูปแบบที่คำนึงถึงกระบวนการ 4) รูปแบบที่คำนึงถึง
ความพึงพอใจ 5) รูปแบบที่คำนึงถึงความถูกต้องตามกฎหมาย 6) รูปแบบที่คำนึงถึงความปราศจาก
ปัญหา และ 7) รูปแบบที่คำนึงถึงการเรียนรู้ขององค์กร อย่างไรก็ตามรูปแบบทั้ง 7 นี้ จะสะท้อนถึง
จุดเน้นที่แตกต่างกันของสถาบันในการสร้างคุณภาพการศึกษา ดังนั้น เพื่อให้เกิดคุณภาพทั่วทั้งองค์กร
และเป็นการพัฒนาการศึกษาในระยะยาวจำเป็นที่จะต้องใช้รูปแบบทั้ง 7 รูปแบบ ซึ่งอาจนำมา
บูรณาการเข้าด้วยกันโดยเน้นให้เกิดรูปแบบที่คำนึงถึงการเรียนรู้ขององค์กร รูปแบบที่คำนึงถึง
ความพึงพอใจ และรูปแบบที่คำนึงถึงกระบวนการ ส่วน การ์วิน (Garvin, 1987 cited in Owlia
& Aspinwall, 1996, p. 13) ได้เสนอมุมมองคุณภาพการศึกษาเป็น 8 มิติ ได้แก่ มิติที่ 1
ด้านสมรรถภาพการจัดการศึกษาที่มีคุณภาพ บัณฑิตจะต้องมีสมรรถภาพในการปฏิบัติงาน
ในสาขาวิชาชีพที่สำเร็จการศึกษา มิติที่ 2 ด้านคุณลักษณะพิเศษ การจัดการศึกษาที่มีคุณภาพไม่ใช่

เป็นการจัดการศึกษาเพียงเพื่อให้ผู้เรียนได้เรียนรู้ในเนื้อหาพื้นฐานเฉพาะสาขาวิชานั้น แต่จะต้องจัดการศึกษาให้ผู้เรียนได้เกิดทักษะที่เป็นคุณลักษณะพิเศษของสาขาวิชานั้น มิติที่ 3 ด้านความเที่ยงตรง การจัดการศึกษาที่มีคุณภาพจะต้องเป็นการจัดการศึกษาที่ให้ผู้เรียนได้รับรู้ และได้เรียนรู้ทักษะที่ถูกต้องตรงตามความเป็นจริงและมีความทันสมัย มิติที่ 4 ด้านความตรงตามข้อกำหนด ตามมาตรฐานที่กำหนดไว้ การจัดการศึกษาที่มีคุณภาพ สถาบันจะต้องจัดการศึกษาได้ตรงตามข้อกำหนดตามมาตรฐานที่ได้กำหนดไว้และเป็นไปตามคำมั่นสัญญาที่ได้ให้ไว้กับผู้เรียนและผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง มิติที่ 5 ด้านความจริงจังยั่งยืน การจัดการศึกษาที่มีคุณภาพจะต้องทำให้ผู้เรียนมีความรู้ และทักษะที่ติดตัวอย่างคงทนถาวรด้วยการมีทั้งความรู้ และทักษะที่ลึกซึ้งเพียงพอ มิติที่ 6 ด้านความสามารถในการทำประโยชน์ การจัดการศึกษาที่มีคุณภาพจะต้องทำให้ผู้เรียนมีความสามารถในการนำไปใช้ให้เกิดประโยชน์กับสังคมในสาขาวิชาที่ศึกษา และตอบสนองความต้องการของสังคม มิติที่ 7 ด้านความรู้สึที่ดี การจัดการศึกษาที่มีคุณภาพจะต้องสร้างให้เกิดภาพพจน์ที่ดีในสายตาของผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง และมิติที่ 8 ด้านการรับรู้ในคุณภาพ การจัดการศึกษาที่มีคุณภาพจะต้องตรงตามการรับรู้ในเรื่องคุณภาพของผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง

สำหรับ แซลลิส (Sallis, 2002, pp. 29 - 30) กล่าวถึง คุณภาพการศึกษาโดยเน้นในด้านกระบวนการ โดยกล่าวว่า การศึกษาเป็นการให้บริการ มิใช่การผลิต ดังนั้นคุณภาพที่เกิดขึ้นจึงเป็นคุณภาพการให้บริการ ซึ่งมีลักษณะที่เป็นปฏิสัมพันธ์ระหว่างผู้ให้บริการและผู้รับบริการ นอกจากนั้น คุณภาพที่เกิดขึ้นเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นให้บริการ การใช้วิธีการตรวจตราเพื่อควบคุมคุณภาพจึงไม่ทันการ จำเป็นต้องควบคุมคุณภาพด้วยการมีการประเมินผลตลอดเวลา โดยมีดัชนีชี้วัดความสำเร็จที่เป็นนามธรรมมากกว่ารูปธรรม

สถาบันนานาชาติเพื่อการวางแผนการศึกษาขององค์การยูเนสโก (อาร์ุง จันทวานิช และไพบูลย์ แจ่มพงษ์, 2542, หน้า 4) ได้ให้ความหมายของ คุณภาพการศึกษาว่า ประกอบด้วย 3 มิติที่มีความสัมพันธ์กันในเชิงระบบ ได้แก่ 1) คุณภาพของปัจจัยนำเข้า (Input) ที่ใช้ในการเรียนการสอน ได้แก่ หลักสูตร ครู และบุคลากรทางการศึกษา 2) คุณภาพของกระบวนการ (Process) ได้แก่ การเรียนการสอน และการบริหารจัดการ 3) คุณภาพของผลผลิต (Output) ทางการศึกษา ได้แก่ คุณภาพของนักเรียน ประกอบด้วย ผลสัมฤทธิ์ทางการเรียน และคุณลักษณะอันพึงประสงค์ กล่าวคือ ในการจัดการศึกษา เมื่อนักเรียนเข้าสู่สถานศึกษาแล้ว ปัจจัยนำเข้าที่สำคัญ อันประกอบด้วย ครูก็จะดำเนินการจัดการศึกษาให้กับผู้เรียนตามกรอบหลักสูตร โดยผ่านกระบวนการเรียนการสอน และการบริหารจัดการของแต่ละสถานศึกษาจนจบหลักสูตร และได้ผลผลิตเป็นผู้สำเร็จการศึกษาที่มีคุณภาพ

อมรวิทย์ นาครทรรพ (2543, หน้า 35 - 42) ได้ให้นิยามคุณภาพการศึกษาในรายงานวิจัยเอกสารเกี่ยวกับคุณภาพและการประกันคุณภาพ ในวิถีทรรศน์การปฏิรูปอุดมศึกษาไทยไว้สรุปได้ดังนี้ 1) คุณภาพการศึกษา หมายถึง ความสามารถทางวิชาการ ทั้งในด้านการสร้างความรู้และการถ่ายทอดความรู้ ซึ่งจะเรียกอีกนัยหนึ่งว่า ความเป็นเลิศทางวิชาการนั้น คือได้ปฏิบัติการกิจทางด้านการสอนและการวิจัยอย่างมีประสิทธิภาพ 2) คุณภาพการศึกษา หมายถึง การปฏิบัติหน้าที่ของสถาบันอุดมศึกษา ได้ตรงตามภารกิจที่ได้กำหนดไว้ในปณิธานของสถาบันอุดมศึกษา ในแต่ละแห่งอย่างเหมาะสมและเพียงพอ 3) คุณภาพการศึกษา หมายถึง การใช้ทรัพยากรอย่างคุ้มค่า และมีประสิทธิภาพในการจัดการศึกษา และ 4) คุณภาพการศึกษา หมายถึง การมีระดับความสามารถในการเรียนรู้และพิจารณาตนเอง ซึ่งสถาบันอุดมศึกษา จำเป็นต้องจัดการศึกษาเพื่อให้บัณฑิต นักศึกษามีความสามารถ หรือศักยภาพในการตรวจสอบข้อผิดพลาดของตนเองแล้วแก้ไข ปรับปรุงให้ถูกต้อง ซึ่งสอดคล้องกับที่ ประเสริฐ จุริยานุกูล (2535, หน้า 39) ได้ให้ความหมายของคุณภาพของสถาบันอุดมศึกษาไว้ หมายถึง การบ่งชี้คุณลักษณะหรือระดับความเป็นเลิศในการผลิตบัณฑิต ได้แก่ การสอน การวิจัย การบริการสังคม และการทำนุบำรุงศิลปวัฒนธรรม ตลอดจนการบ่งชี้คุณลักษณะหรือความเป็นเลิศขององค์ประกอบและกระบวนการในการทำหน้าที่ดังกล่าวด้วย คุณภาพการศึกษาและคุณภาพของสถาบันอุดมศึกษาเป็นสิ่งที่แยกกันไม่ออก โดยเฉพาะคุณภาพทางวิชาการ หมายถึง การกำหนดกิจกรรมและกระบวนการทั้งหลายให้เป็นไปเพื่อบรรลุถึงการสร้างปัญญาและการมีคุณธรรม (Code of Ethics) ของบัณฑิต

ส่วนสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา (2546, หน้า ก) ได้ให้ความหมายคุณภาพการศึกษา โดยนำมาจากการสัมมนาประชาพิจารณ์ เรื่องแนวทางการประกันคุณภาพการศึกษา สำหรับสถาบันอุดมศึกษา ได้นิยามคุณภาพการศึกษาไว้ หมายถึง คุณลักษณะที่พึงประสงค์ตามปณิธานและภารกิจของการจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษา ตามนโยบายการพัฒนาการอุดมศึกษาของประเทศ ตลอดจนปณิธาน และภารกิจเฉพาะในการจัดการศึกษาของแต่ละสถาบัน และศิริรัตน์ ชูณหะกล้า (2549, หน้า 1 - 2) ได้อธิบายไว้ว่า คุณภาพการศึกษา หมายถึง ความตรงตามเกณฑ์ กล่าวคือ ผลผลิตหรือการให้บริการมีการออกแบบรายละเอียด หรือวิธีการตรงตามเกณฑ์มาตรฐาน ผลผลิตหรือการให้บริการนั้น ๆ หรือ หมายถึง “ความเหมาะสมกับการใช้งาน กล่าวคือ ผลผลิตหรือการให้บริการสามารถสร้างความพึงพอใจให้กับลูกค้า หรือเป็นไปตามความคาดหวังของผู้ใช้บริการ หรือ หมายถึง การบรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมายและภารกิจของแต่ละหน่วยงาน” และงานการศึกษาจะมีคุณภาพต้องมีการพัฒนาปรับปรุงอยู่ตลอดเวลา ทั้งนี้สถาบันต้องสร้างบรรยากาศองค์การให้พร้อมต่อการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงอยู่เสมอ สิ่งสำคัญที่ขาดไม่ได้ คือ

คุณภาพการศึกษาต้องรวมถึงความน่าเชื่อถือ การมีจรรยาบรรณ และความรับผิดชอบต่อสังคมด้วย และได้กล่าวถึงคุณภาพระดับอุดมศึกษาใน 3 มุมมอง คือ 1) ความมีชื่อเสียง มีงบประมาณ และรายได้จำนวนมาก เป็นสถาบันเก่าแก่ และมีความพร้อมต่อการแข่งขันสูง 2) ความสำเร็จตามเป้าหมายภารกิจของสถาบัน หรือ 3) ผลงานที่สร้างคุณค่าและความรับผิดชอบต่อสังคมโดยไม่จำเป็นต้องมีการแข่งขันสูง หรือเป็นสถาบันเก่าแก่ ซึ่งเมื่อมองจากมุมไหนก็ยังพบคุณภาพแฝงอยู่ในตัว ทั้ง 3 แนวคิดเป็นเรื่องที่หลายสถาบันนำมากำหนดมาตรฐานคุณภาพอุดมศึกษา การพัฒนามาตรฐานคุณภาพอุดมศึกษาจำเป็นต้องบูรณาการทั้ง 3 มุมมองเข้าด้วยกัน เพราะการบรรลุเป้าหมายตามภารกิจของสถาบัน โดยขาดการแข่งขัน ขาดการเปรียบเทียบกับเกณฑ์มาตรฐานกับสถาบันการศึกษาแห่งอื่น ที่ได้รับการยอมรับแล้ว อาจทำให้ขาดแรงจูงใจในการสร้างผลงานที่มีความเชี่ยวชาญ และผลักดันให้เกิดคุณค่าต่อสังคมอาจเป็นไปได้ช้า แต่สิ่งสำคัญที่สถาบันต้องพิจารณาอย่างจริงจังคือ “มาตรฐานคุณภาพอุดมศึกษา” จะไปทางไหน จะรวมเอามิติความรับผิดชอบต่อสังคม มิติคุณภาพผู้นำ มิติการจัดการความรู้ มิติกระบวนการบริหารจัดการองค์การ ฯลฯ มากำหนดเป็นมาตรฐานคุณภาพอุดมศึกษาด้วยหรือไม่ หรือจะใช้เกณฑ์ทั่วไปเพียงเพื่อประเมินจัดอันดับความเชี่ยวชาญ (ศิริรัตน์ ชุณหทศชัย, ม.ป.ป., หน้า 1 - 2)

จากความหมายที่กล่าวมาพอสรุปได้ว่า คุณภาพการศึกษา หมายถึง ผลผลิต หรือ การให้บริการที่สนองความต้องการ ความคาดหวัง และความพึงพอใจของผู้เรียน และตลาดแรงงาน และถ้าสรุปคุณภาพการศึกษาโดยใช้กรอบความคิดของวิธีการเชิงระบบ คุณภาพการศึกษา หมายถึง ผลการจัดการศึกษาที่เกิดจากปัจจัยนำเข้า ได้แก่ ผู้บริหาร อาจารย์ บุคลากรทางการศึกษา นักศึกษา หลักสูตร งบประมาณ และอื่นๆ ผ่านกระบวนการ ได้แก่ การเรียนการสอน การบริหารจัดการและอื่นๆ ที่เป็นการดำเนินการตามเป้าหมาย และภารกิจเฉพาะของแต่ละสถาบันเพื่อให้ได้ผลผลิตทางการศึกษา ได้แก่ คุณภาพของผู้เรียน อันประกอบด้วย ผลสัมฤทธิ์ทางการเรียน และคุณลักษณะอันพึงประสงค์ หรือหมายถึง การบรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมายและภารกิจของแต่ละสถาบัน หรือเป็นที่พึงพอใจของผู้ใช้บริการ

สำหรับความหมายของคำว่า “การประกันคุณภาพการศึกษา” (Educational Quality Assurance) เกิดจากการเอาแนวคิด 2 แนวคิดมารวมเข้าด้วยกัน คือ แนวคิดเกี่ยวกับการประกันคุณภาพ และแนวคิดเกี่ยวกับคุณภาพการศึกษา ซึ่ง นักวิชาการได้อธิบายไว้ดังนี้ สิปปนนท์ เกตุทัต (2538, หน้า 11 - 12) อธิบายไว้ว่า การประกันคุณภาพเป็นเกณฑ์ที่เกี่ยวกับผลที่จะเกิดขึ้น (Result-Oriented Criteria) คือ มีการตั้งเกณฑ์ว่าคุณภาพที่ต้องการคืออะไร และพยายามทำให้ได้ตามนั้น ซึ่งจะเป็นการดูจากผลผลิต และยังเป็นเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการ (Process Oriented Criteria) คือ การเรียนการสอน การฝึกงาน กิจกรรมต่างๆ ซึ่งถือเป็นการควบคุมคุณภาพที่กระทำโดย

ภาควิชา หรือสถาบัน ซึ่งสอดคล้องกับที่ ฮาร์แมน (Harman, 1996, p. 6) เน้นว่า การประกันคุณภาพ เป็นกลไกและกระบวนการต่าง ๆ ที่องค์การจัดขึ้น เพื่อจะนำไปสู่การรักษาและการปรับปรุง คุณภาพผลผลิต เพื่อให้ผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่ายมั่นใจในวิธีการควบคุมและมาตรฐานของผลผลิต และ ยังเป็นการประกันว่าผลผลิตได้มาตรฐานตามที่กำหนด สมศักดิ์ สินธุระเวชชัย (2539, หน้า 3) กล่าวว่า การประกันคุณภาพการศึกษา เป็นมาตรการหนึ่งที่จะทำให้เกิดความเชื่อมั่นได้ว่า สถานศึกษาที่ได้รับการรับรองมาตรฐานสามารถจัดการศึกษาได้อย่างมีคุณภาพ ผู้จบการศึกษา มีคุณภาพตามมาตรฐานที่กำหนดไว้ ซึ่งสอดคล้องกับที่ อารุง จันทวนิช และไพบุลย์ แจ่มพงษ์ (2542, หน้า 10) กล่าวไว้ว่า การประกันคุณภาพการศึกษา เป็นกระบวนการ หรือกิจกรรมที่ ดำเนินการเพื่อสร้างความมั่นใจได้ว่าสถานศึกษาจะสามารถจัดการศึกษาได้ตามมาตรฐาน โดยนักเรียน หรือผู้สำเร็จการศึกษาจะต้องมีความรู้ ความสามารถและมีคุณลักษณะต่าง ๆ ตามเป้าหมายของ การจัดการศึกษาและเป็นที่ยอมรับของสังคม ซึ่งสอดคล้องกับที่ อุทุมพร (ทองอุไทย) จามรमान (2543, หน้า 1 - 2 และ 2545, หน้า 1) ได้กล่าวถึง การประกันคุณภาพการศึกษาไว้ หมายถึง การให้ ความมั่นใจแก่เจ้าของเงินว่า ทุกคนในหน่วยงานทำงานมีประสิทธิภาพ (Efficiency) เพื่อผลผลิต ของหน่วยงานจะได้มีคุณภาพมากขึ้น และได้ระบุนความชัดเจนในวัตถุประสงค์ และเป้าหมาย ตลอดจนวิธีปฏิบัติงาน เพื่อให้ได้ผลผลิตที่มีคุณภาพ ซึ่งมีคำที่เกี่ยวข้องอีก 4 คำ คือ การควบคุมคุณภาพ (Quality Control) การตรวจสอบคุณภาพ (Quality Audit) การรับรองคุณภาพ (Quality Accreditation) และการประเมินคุณภาพ (Quality Assessment) และฟราเซียร์ (Frazier, 1997, pp. 116 - 117) กล่าวไว้ อย่างสอดคล้องกันว่า การประกันคุณภาพการศึกษา เป็นกระบวนการที่มีเป้าหมายที่ไม่ใช่ การตรวจสอบคุณภาพหลังจากสิ้นสุดกระบวนการ แต่เป็นการให้ความสำคัญกับการป้องกัน ข้อผิดพลาด โดยใช้การวิเคราะห์กระบวนการอย่างเป็นระบบ และมีการออกแบบกระบวนการ เพื่อที่จะสามารถรวบรวมข้อมูลที่จะใช้ในการประเมินและควบคุมปัญหา เพื่อการตัดสินใจและ สามารถให้ข้อมูลแก่ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องได้ โดยเน้นให้ครูและผู้เกี่ยวข้องอื่น ๆ กำกับติดตามและ ปรับปรุงแก้ไขกระบวนการของตนเอง ซึ่งอาจไม่จำเป็นต้องมีผู้ตรวจสอบคุณภาพจากภายนอก สำหรับ กรีน (Green, 1993, p. 5) กล่าวว่า การประกันคุณภาพการศึกษา เป็นกลไกซึ่งสถาบัน แต่ละแห่งต้องแสดงความรับผิดชอบที่ตรวจสอบได้จากภายนอก โดยแสดงให้เห็นว่า สถาบันได้จัดวาง ปรัชญาการบริหาร และกระบวนการเพื่อสร้างความมั่นใจในการจัดกิจกรรมการเรียนการสอน ที่ทำให้เกิดความเชื่อมั่นว่ากิจกรรมเหล่านั้นได้รับการดำเนินการ เพื่อให้ได้คุณภาพในระดับที่ เหมาะสม และสำนักงานสภาสถาบันราชภัฏ (2540, หน้า 13) ได้ให้ความหมาย การประกันคุณภาพ ไว้ หมายถึง การประกันโปรแกรมวิชา หรือสถาบันว่าสามารถดำเนินงานได้ตามเกณฑ์ที่ตั้งไว้ก่อน เป็นการล่วงหน้าหรือไม่ หรือเป็นการประกันว่าสถาบันดำเนินงานบรรลุผลตามพันธกิจ (Mission)

และเป็นไปตามที่คาดหวังของกลุ่มผู้มีผลได้ และผลเสีย คือ นักศึกษา ผู้ปกครอง ผู้สนับสนุน หรือ สังคมโดยรวมหรือไม่

จากความหมายที่นักวิชาการหลายคนให้ความหมายไว้ สรุปได้ว่า การประกันคุณภาพ การศึกษา หมายถึง กลไก หรือกระบวนการ หรือกิจกรรม ตลอดจนวิธีการปฏิบัติงานที่สถาบันได้ ดำเนินการอย่างเป็นระบบตามภารกิจที่แต่ละแห่งได้กำหนดไว้ทำให้ได้ผลตามมาตรฐานหรือ ตามเกณฑ์ที่ได้กำหนดไว้ล่วงหน้า โดยใช้ทรัพยากรอย่างคุ้มค่า และทำให้ผู้เรียนและสังคมยอมรับ และเกิดความมั่นใจว่าสถาบันมีคุณภาพ

1.2 แนวคิด และระบบการประกันคุณภาพการศึกษา

ในการจัดการศึกษาในปัจจุบันเป็นกิจกรรมที่ต้องดำเนินการให้เป็นที่พึงพอใจของผู้รับบริการหรือลูกค้า จึงต้องมีการแข่งขันในลักษณะเดียวกับการดำเนินการในภาคธุรกิจ การประกันคุณภาพจึงเป็นสิ่งจำเป็นในการสร้างความมั่นใจให้แก่ผู้รับบริการหรือลูกค้า หากการจัดการศึกษาไม่ได้คุณภาพตามมาตรฐาน ขาดการยอมรับจากผู้เรียนและสังคมแล้ว จะส่งผลกระทบต่อการทำงานของผู้ที่จบศึกษาจากสถาบันนั้นหรือการเข้าศึกษาต่อในระดับสูง ทำให้ผู้จะมา เข้ารับบริการขาดความเชื่อมั่น ค่านิยมในการที่จะมาศึกษาในโอกาสต่อไปลดน้อยลง ดังนั้น คุณภาพการศึกษาจึงมีความสำคัญอย่างยิ่งในภาวการณ์ปัจจุบัน ระบบการประกันคุณภาพการศึกษา จึงเป็นเครื่องมือที่สำคัญในการบ่งบอกถึงคุณภาพและมาตรฐานการศึกษา เพื่อที่สถาบันจะได้ทราบ ผลจากการบริหารหรือการจัดการศึกษา ว่ามีคุณภาพและได้มาตรฐานการศึกษาตามที่กำหนดหรือไม่ ในระบบประกันคุณภาพของภาคธุรกิจอุตสาหกรรมมักนิยมให้องค์กรอิสระเป็นผู้กำหนดมาตรฐาน ซึ่งเป็นมาตรฐานสากลที่เป็นที่ยอมรับจากผู้ที่เกี่ยวข้องเพื่อให้เป็นที่มั่นใจแก่ผู้รับบริการ และเพื่อให้ ผลผลิตหรือสินค้าของตนได้มาตรฐานสามารถเข้าสู่ตลาดโลกได้ ในวงการศึกษาก็ได้ดัดแปลงระบบ การประกันคุณภาพที่ใช้ในภาคธุรกิจ และอุตสาหกรรม ซึ่งมีอยู่ด้วยกันหลายระบบเพื่อประกันผลผลิต ว่ามีคุณภาพตามมาตรฐานหรือไม่ ระบบการประกันคุณภาพที่นำมาประยุกต์ใช้ มีนักการศึกษา หลายท่าน นำเสนอไว้ ดังนี้

อุทุมพร (ทองอุไทย) จามรมาน (2543, หน้า 5 - 17) ได้สรุประบบการประกันคุณภาพ ที่มาปรับใช้กับระบบการศึกษาระดับอุดมศึกษาไว้ 6 ระบบ คือ 1) ระบบ ISO 9000 2) ระบบบริหาร คุณภาพทั้งองค์กร (Total Quality Management (TQM) 3) ระบบ The Malcolm Baldrige National Quality Award 4) ระบบ Input, Process, Output (I-P-O) 5) ระบบ CIPP (Context Input Process Product) และ 6) ระบบ Context Input Process Output Impact

วรภัทร์ ภูเจริญ (2541, หน้า 49 - 89) นำเสนอระบบการประกันคุณภาพ ซึ่งสถานศึกษา สามารถนำมาใช้ในการประเมินผลภายในได้ในหลายรูปแบบ โดยจำแนกออกเป็น 3 ระบบ ดังนี้

1) ระบบมาตรฐานการประกันคุณภาพ ISO 9000 2) ระบบบริหารคุณภาพโดยรวม (TQM) ซึ่งแบ่งเป็น 3 กลุ่ม คือ TQM แบบญี่ปุ่น: CWQC (Company Wide Quality Control) TQM แบบยุโรป: EQA (European Quality Award) และ TQM แบบอเมริกา: MBNQA (Malcolm Baldrige National Quality Award) และ 3) ระบบการประเมิน โดยใช้ดัชนีวัดผล: KPI (Key Performance Indicator)

จากที่กล่าวมาข้างต้นพบว่าระบบการประกันคุณภาพการศึกษามีหลายระบบ ผู้วิจัยขอนำเสนอ ระบบการประกันคุณภาพการศึกษาที่นำมาประยุกต์ใช้ เพื่อการประกันคุณภาพการศึกษาในระดับอุดมศึกษา 6 ระบบ คือ

- 1) ระบบมาตรฐานการประกันคุณภาพ ISO 9000
- 2) ระบบบริหารคุณภาพทั้งองค์กร (TQM)
 - 2.1) TQM แบบญี่ปุ่น: CWQC (Company Wide Quality Control)
 - 2.2) TQM แบบยุโรป: EQA (European Quality Award)
 - 2.3) TQM แบบอเมริกา: MBNQA (Malcolm Baldrige National Quality Award)
 - 2.4) TQM แบบไทย: TQA & PMQA (Thailand Quality Award and Public Sector Management Quality Award)

- 3) ระบบ การประเมิน โดยใช้ดัชนีวัดผล (KPI)
 - 4) ระบบ Input, Process, Output (I-P-O)
 - 5) ระบบ CIPP (Context, Input, Process, Product)
 - 6) ระบบ Context Input Process Output Impact
- รายละเอียดของทั้ง 6 ระบบ มีดังนี้

1) ระบบมาตรฐานการประกันคุณภาพ ISO 9000

ISO เป็นชื่อย่อของ องค์การระหว่างชาติว่าด้วยการมาตรฐาน หรือ The International Organization for Standardization เป็นองค์การที่ทำหน้าที่ส่งเสริมการพัฒนาความเป็นมาตรฐาน และกิจกรรมต่าง ๆ ที่นำไปสู่ความเป็นมาตรฐาน เป็นมาตรฐานการจัดการคุณภาพของ สหราชอาณาจักร (British Standard Organization) มีปรัชญาที่สำคัญ คือ คุณภาพจะต้องถูกสร้างไว้ในระบบและทุกขั้นตอนการปฏิบัติงานในองค์กร ตั้งแต่การออกแบบ การจัดซื้อ การผลิต การตลาด และการกระจายสินค้า ระบบการประกันคุณภาพจะเน้นที่การแก้ไข (Sallis, 2002, pp. 58 - 61; สมาน อัสวภูมิ, 2542, หน้า 57; เรืองวิทย์ เกษสุวรรณ, 2545, หน้า 256 - 258) สมาชิกเป็นหน่วยงานมาตรฐานระดับชาติของประเทศต่าง ๆ มีคณะกรรมการวิชาการ (Technical Committee ย่อว่า TC) หลายคณะ ในการจัดเตรียมร่างมาตรฐานระหว่างประเทศแล้วส่งเวียนให้องค์การสมาชิก เพื่อลงมติให้ความเห็นชอบ ซึ่งต้องได้รับความเห็นชอบไม่ต่ำกว่า 75% ของสมาชิกที่ลงคะแนนเสียง

จึงจะได้รับทำเป็นประกาศและเป็นมาตรฐานระหว่างประเทศต่อไป ในปลายปี ค.ศ. 2000 ทาง ISO โดยคณะกรรมการวิชาการ ได้ประกาศใช้มาตรฐานอนุกรม ISO 9000 ฉบับใหม่ หรือ ISO 9000: 2000 ซึ่งได้ปรับปรุงทั้งโครงสร้างของมาตรฐานการจัดกลุ่ม ข้อกำหนด การตัดทอนสิ่งที่ไม่เหมาะสม ออก การเลือกใช้ภาษาที่เข้าใจง่ายขึ้น ตลอดจนการขยายขอบข่ายของมาตรฐานจากการเป็นมาตรฐานของ “ระบบการประกันคุณภาพ” (Quality Assurance System) ขยายเป็น “ระบบการบริหารคุณภาพ” (Quality Management System) ซึ่งมีแนวทาง และเนื้อหาที่มีความยืดหยุ่น และครอบคลุมมากกว่าเดิม และเป็นรากฐานสำคัญสู่การพัฒนากระบวนการบริหารงานขององค์กรสู่ระบบการจัดการ ที่เรียกกันว่า “การบริหารโดยรวมอย่างมีคุณภาพ” หรือหลักการจัดการคุณภาพทั้งองค์กร ตามหลักการของการจัดการ TQM (Total Quality Management) มีลักษณะสำคัญ ดังนี้ (เรืองวิทย์ เกษสุวรรณ, 2549, หน้า 38)

- 1) การมุ่งเน้นลูกค้า องค์กรอาศัยลูกค้าจึงต้องเข้าใจความต้องการของลูกค้า ในปัจจุบันและในอนาคต และมุ่งตอบสนองความต้องการของลูกค้า พยายามทำให้เกินกว่าที่ลูกค้าคาดหวัง
- 2) ภาวะผู้นำ ผู้นำต้องกำหนดความเป็นเอกภาพของเป้าหมายและทิศทางของ องค์กร ผู้นำควรสร้างและรักษาสภาพแวดล้อมที่ตนได้มีส่วนเกี่ยวข้องอย่างเต็มที่ เพื่อให้เกิด การทำตามวัตถุประสงค์ขององค์กร
- 3) การมีส่วนร่วมของบุคลากร บุคลากรทุกระดับเป็นส่วนสำคัญขององค์กร การมีส่วนร่วมของบุคลากรทำให้ได้ใช้ประโยชน์จากความสามารถของบุคลากร ซึ่งเป็นสิ่งที่มี ประโยชน์ต่อองค์กร
- 4) การใช้แนวทางกระบวนการ ผลลัพธ์ที่พึงปรารถนาจะบรรลุได้อย่างมีประสิทธิภาพ ต่อเมื่อได้ใช้กระบวนการต่าง ๆ เป็นเครื่องมือในการจัดทำกิจกรรมและการใช้ทรัพยากร
- 5) แนวทางระบบในการจัดการ มีการระบุ ทำความเข้าใจ และการจัดการ กระบวนการต่าง ๆ เป็นระบบ ซึ่งมีผลทำให้บรรลุวัตถุประสงค์ขององค์กรอย่างมีประสิทธิภาพ และประสิทธิผล
- 6) การปรับปรุงอย่างต่อเนื่อง ควรกำหนดให้มีการปรับปรุงการปฏิบัติงานทั้งหมด ขององค์กรอย่างต่อเนื่อง และถือเป็นวัตถุประสงค์อันถาวรขององค์กร
- 7) เน้นการตัดสินใจตามข้อเท็จจริง การตัดสินใจต้องกระทำอย่างมีประสิทธิภาพ โดยอาศัยการวิเคราะห์ข้อมูลและข่าวสาร
- 8) ความสัมพันธ์ในลักษณะการมีผลประโยชน์ร่วมกันกับผู้ป้อนวัตถุดิบ องค์กร และผู้ป้อนวัตถุดิบต้องพึ่งพาอาศัยกันและมีความสัมพันธ์ในลักษณะที่มีผลประโยชน์ร่วมกัน

โดยการเพิ่มความสามารถในการสร้างคุณค่าให้ทั้งสองฝ่าย

ในการที่องค์กรใดจะดำเนินงานได้อย่างมีประสิทธิภาพนั้น ผู้บริหารจำเป็นต้องกำหนดและบริหารควบคุมกระบวนการต่าง ๆ ที่มีความเชื่อมโยงกันอย่างเป็นระบบภายในองค์กรนั้น อาจกล่าวได้ว่า กิจกรรมใด ๆ ก็ตาม ที่มีการใช้ทรัพยากร และมีการจัดการ เพื่อทำให้เกิดการเปลี่ยนปัจจัยป้อนเข้า (Input) ให้กลายเป็นผลผลิต (Outputs) กิจกรรมที่กล่าวนี้ อาจเรียกว่าเป็นกระบวนการ (Process) บ่อยครั้งที่ผลผลิตของกระบวนการหนึ่งจะกลายเป็นปัจจัยป้อนเข้าให้กับอีกกระบวนการหนึ่งที่อยู่ถัดไป

อมรวิรัช นาคทรพรพ (2547, หน้า 49 - 51) ได้นำเสนอข้อคิดเห็นที่ได้จากโครงการวิจัยและพัฒนากระบวนการประกันคุณภาพสำหรับสถาบันอุดมศึกษา ที่ได้นำระบบมาตรฐานคุณภาพ ISO 9000 มาใช้ในการประกันคุณภาพการศึกษา ได้แก่ กรณีศึกษา: สถาบันเทคโนโลยี ราชมงคลแนวทางการประกันคุณภาพของสถาบัน พบว่ามีขั้นตอนและวิธีการดำเนินการตามระบบมาตรฐานคุณภาพ ISO 9000 เริ่มจากการวิเคราะห์สถานการณ์ กำหนดนโยบายคุณภาพ จัดตั้งคณะกรรมการ และพิจารณาเครื่องมือในการจัดทำระบบคุณภาพ วิเคราะห์ความต้องการของผู้รับบริการและปัจจัยปัจจัยคุณภาพการศึกษารวมทั้งการกำหนดแผนกลยุทธ์และกิจกรรมสนับสนุนและเสนอข้อพึงระวังในการนำระบบมาตรฐานคุณภาพ ISO 9000 มาใช้ว่า ต้องศึกษาข้อมูลจากพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ และเกณฑ์การประเมินคุณภาพมาประกอบด้วย ที่สำคัญต้องสอดคล้องกับวัฒนธรรมขององค์กรให้เป็นเนื้อเดียวกับงานประจำ และควรเน้นการมีส่วนร่วมของบุคลากรในการจัดทำเอกสารคุณภาพ ทักษะของบุคลากรที่ต่อต้านการเปลี่ยนแปลงขององค์กรจะมีผลกระทบต่อผลสำเร็จของการปฏิบัติงาน จึงต้องเร่งสร้างความเข้าใจ และในการเปลี่ยนแปลง ผู้บริหารมักจะมีผลกระทบต่อพัฒนากระบวนการเรียนการสอน ความสำเร็จในการนำระบบมาตรฐานคุณภาพ ISO 9000 มาประยุกต์ใช้ คือ 1) ความมุ่งมั่นของผู้บริหารระดับสูงทุกระดับภายในองค์กรที่จะผลักดันให้เกิดระบบคุณภาพ 2) การจัดการเชิงกลยุทธ์ การสร้างแนวคิด กับบุคลากรในองค์กรโดยการวิเคราะห์สถานการณ์ 3) การสื่อสารทั้งภายในและภายนอกองค์กรให้มีความเข้าใจและเห็นความสำคัญของการประกันคุณภาพ 4) บุคลากรภายในองค์กรต้องมีส่วนร่วมในการพัฒนาคุณภาพ และ 5) จัดให้มีระบบการตรวจติดตามคุณภาพ

2) ระบบบริหารคุณภาพทั้งองค์กร (Total Quality Management: TQM)

การบริหารคุณภาพทั้งองค์กร (Total Quality Management) หรือที่เรียกโดยย่อว่า TQM นั้น ผู้นำที่มีชื่อเสียงและเข้าร่วมการเคลื่อนไหว ได้แก่ เดมมิง (Deming, 1986) จูราน (Juran, 1989) อิชิคาวา (Ishikawa, 1985) และแฮคแมน และเวจแมน (Hackman & Wageman, 1995) มีความเชื่อที่เป็นข้อเสนอที่เป็นที่ยอมรับร่วมกันว่า เป้าหมายเบื้องต้นขององค์กร คือ ความอยู่รอด

และด้วยความอยู่รอดนี้เอง องค์การต่าง ๆ จะต้องดำเนินการให้ชุมชน ในองค์การเกิดความมั่นคง ก่อให้เกิดผลผลิตและการให้บริการเพื่อลูกค้าและผู้บริโภค และทำให้เกิดความพึงพอใจ และความก้าวหน้าของผลงาน (ชร สุนทรายุทธ, 2551, หน้า 471) อย่างไรก็ตามโกเอทซ์ และเดวิส (Goetsch & Davis, 1994, p. 19) มีความเห็นว่า ผู้ที่บุกเบิกแนวคิดของ TQM จนเป็นที่แพร่หลาย คือ เดมมิง (Deming) เป็นคนแรกที่เข้าไปอบรมความรู้เรื่องคุณภาพให้แก่ญี่ปุ่น

ต่อมาเมื่อได้มีการนำการควบคุมคุณภาพทั่วทั้งองค์กร (TQC) ไปพัฒนาใช้ อย่างแพร่หลายในประเทศญี่ปุ่น เรียกว่า การควบคุมคุณภาพทั่วบริษัท (Company Wide Quality Control หรือ ที่เรียกโดยย่อว่า CWQC) และการบริหารคุณภาพทั้งองค์กร (TQM) แบบญี่ปุ่น เรียกว่า ไคเซ็น (Kaizen) อันเป็นกุญแจสู่ความสำเร็จของการแข่งขันแบบญี่ปุ่น ไคเซ็น แปลว่า การปรับปรุง ซึ่งจะปรับปรุงทุกด้านทั้งชีวิตในการทำงาน ชีวิตในสังคม และชีวิตภายในบ้าน ซึ่งควรได้รับการปรับปรุงให้ดีขึ้นอย่างสม่ำเสมอ และถือเป็นหน้าที่ของทุก ๆ คนที่เกี่ยวข้อง ตั้งแต่ผู้บริหารระดับสูง ผู้จัดการ และคนงาน ไคเซ็น แสดงให้เห็นความแตกต่างระหว่างการบริหาร แบบญี่ปุ่นและการบริหารแบบตะวันตกในด้านความคิด ไคเซ็นของญี่ปุ่นมีแนวคิดที่มุ่งเกี่ยวกับ กระบวนการทำงาน ในขณะที่แนวคิดทางตะวันตกมุ่งที่ผลสำเร็จของงาน ถนนสู่ไคเซ็น คือ การควบคุมคุณภาพทั้งองค์กร และมุ่งการปรับปรุงการบริหารทุก ๆ ระดับเกี่ยวกับ 1) การประกัน คุณภาพ 2) การลดต้นทุน 3) การผลิตให้ได้ตามเป้าหมาย 4) ความปลอดภัย 5) การพัฒนาผลิตภัณฑ์ใหม่ 6) ความมั่นคงในการผลิต 7) การเพิ่มผลผลิต และ 8) การบริหารผู้จัดหา (Supplier Management) (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, 2540, หน้า 115 - 116)

นักวิชาการได้ให้ความหมายของ TQM ไว้ต่าง ๆ กันดังนี้ SEMATECH (Semiconductor Manufacturing Technology) ซึ่งเป็นสมาคมที่ดูแล เกี่ยวกับอุตสาหกรรม สารกึ่งตัวนำในสหรัฐอเมริกา ให้ความหมาย TQM ว่าเป็นวิธีการบริหารธุรกิจ (โดยองค์กรรวม) ที่จะวางแนวทางกิจกรรมของพนักงานทุกคนในองค์การให้คำนึงถึงจุดเน้นที่ ความพึงพอใจของลูกค้า โดยผ่านการปรับปรุงอย่างต่อเนื่องเพื่อให้เกิดคุณภาพในทุก ๆ กิจกรรม ของกระบวนการผลิต รวมทั้งคุณภาพของสินค้าและการบริการ (Burrill & Ledolter, 1999, p. 34) และแซลลิส (Sallis, 2002, pp. 34 - 35) ให้ความหมายของ TQM ไว้เป็น 2 นัย ความหมายแรก เป็นปรัชญาว่าด้วยการแก้ไขปรับปรุงอย่างต่อเนื่อง ส่วนอีกความหมายหนึ่งเป็นเทคนิคและเครื่องมือ ในการดำเนินงาน เช่น การระดมสมอง และการวิเคราะห์สนามพลัง (Force Field Analysis) เป็นต้น แซลลิส (Sallis) อธิบายเพิ่มเติมว่า การบริหารโดยใช้ระบบ TQM เน้นการให้ความสำคัญกับสาระ ของการเปลี่ยนแปลงวัฒนธรรมการทำงานของบุคลากรเป็นสิ่งสำคัญ ในบริบทของการศึกษา เป็นปรัชญาของพัฒนาการอย่างต่อเนื่อง ซึ่งสามารถทำให้สถาบันการศึกษามีเครื่องมือการปฏิบัติงาน

ที่เป็นชุดสำหรับการประชุม การนำเสนอที่สนองต่อความต้องการของผู้เรียน หรือลูกค้าซึ่งสอดคล้องกับที่ เกรแฮม และเบนเน็ตต์ (Graham & Bennett, 1998, p. 107) อธิบายไว้ว่า TQM ประกอบด้วยนโยบาย ขั้นตอนการปฏิบัติและโครงสร้างองค์การ ที่เกี่ยวข้องกับการปรับปรุงคุณภาพของผลผลิตอย่างต่อเนื่อง โดยมุ่งไปที่ทุก ๆ ส่วนของระบบมากกว่าส่วนย่อย และเลือกหาสาเหตุของความล้มเหลวมากกว่าเพียงแค่รู้ข้อเท็จจริงของปัญหา และเรื่องวิทย์ เกษสุวรรณ (2549, หน้า 20 - 23) ได้อธิบายความหมายของ TQM ไว้ หมายถึง การปรับปรุงคุณภาพทั้งองค์การ มีความหมายแตกต่างจากการปรับปรุงคุณภาพธรรมดาอยู่ 3 ประการ คือ 1) ต้องการเน้นว่าการปรับปรุงคุณภาพเป็นเรื่องของทุกคน ไม่ใช่เป็นเพียงความรับผิดชอบของคนงาน หัวหน้างาน หรือผู้เชี่ยวชาญ 2) ต้องการเน้นว่าผู้บริหาร คือ คนที่สำคัญที่สุดของการปรับปรุงคุณภาพ หากผู้บริหารไม่มุ่งมั่นและไม่ผูกพันกับการปรับปรุงคุณภาพแล้ว การปรับปรุงคุณภาพก็ไม่มีวันสำเร็จ และ 3) TQM ต้องการเน้นว่าการปรับปรุงคุณภาพต้องทำอย่างต่อเนื่องเป็นนิสัย ไม่ใช่ถูกบีบบังคับหรือทำเหมือนไฟไหม้ฟาง หรือทำตามความนิยมหรือแสแสสร้าง ซึ่งสอดคล้องกับที่นักวิชาการได้อธิบายความหมายไว้ตอนต้นว่า TQM เป็นระบบการจัดการที่มนุษย์ทำให้เกิดกระบวนการทางวัฒนธรรมที่มุ่งเปลี่ยนคนทั้งหมดในองค์กรให้หันมาสนใจคุณภาพอย่างต่อเนื่อง โดยมีเป้าหมายสูงสุด คือ สร้างความเป็นเลิศในระดับโลก TQM มีความหมายหลายอย่างในตัวเอง คือ เป็นได้ทั้งกลยุทธ์ เทคนิค ระบบการจัดการ รวมไปถึงปรัชญาและเครื่องมือในการแก้ปัญหขององค์กร

TQM มีองค์ประกอบหลัก ดังนี้ (Goetsch & Davis, 2001 b, pp. 3, 6 - 9)

- 1) ใช้แนวทางยุทธศาสตร์เป็นฐาน คือ การวางแผนกลยุทธ์ ได้แก่ วิสัยทัศน์ ภารกิจ วัตถุประสงค์จากผู้บริหาร และกิจกรรมที่จะทำให้บรรลุวัตถุประสงค์
- 2) การมุ่งเน้นลูกค้า ด้วยหลักการที่ว่าลูกค้าเป็นผู้ขับเคลื่อนองค์กร ทั้งลูกค้าภายในและลูกค้าภายนอก เป็นผู้กำหนดคุณภาพของผลิตภัณฑ์และบริการ
- 3) การคำนึงถึงแต่เรื่องคุณภาพ จากการที่ลูกค้าเป็นผู้กำหนดคุณภาพ นுகูลากรในองค์กรจึงต้องคำนึงถึงแต่ว่าทำอย่างไรจะให้ตรงหรือเหนือกว่าความคาดหวังของลูกค้า หรือทำอย่างไรให้ดีกว่าเดิมเสมอ
- 4) ใช้แนวทางวิทยาศาสตร์ นอกจากทักษะบุคลากร การมีส่วนร่วม และการเสริมพลังอำนาจเป็นสิ่งสำคัญสำหรับการจัดการคุณภาพโดยรวมแล้ว ส่วนสำคัญคือแนวทางวิทยาศาสตร์ในการจัดโครงสร้างงาน การตัดสินใจ และการแก้ไขปัญหาที่สัมพันธ์กับงาน มีการใช้ข้อมูลในการเปรียบเทียบสมรรถนะ การตรวจสอบประสิทธิภาพ และทำการปรับปรุง

5) ความมุ่งมั่นระยะยาว การจัดการคุณภาพโดยรวมต้องการนวัตกรรมการจัดการเป็นแนวทางใหม่ในการทำธุรกิจ ต้องการวัฒนธรรมองค์การแบบใหม่ในระยะเวลายาวนานเพื่อการเปลี่ยนแปลงสิ่งต่าง ๆ ให้เสร็จ

6) ทีมงาน การร่วมมือกันดำเนินงานเป็นการร่วมกันแข่งขันหรือต่อสู้เพื่อลูกค้า ไม่ใช่การต่อสู้แข่งขันเพื่ออำนาจของแต่ละคน ซึ่งรวมถึงการสร้างความสัมพันธ์กับผู้ส่งมอบตัวแทนที่แต่งตั้ง และชุมชนในพื้นที่

7) การปรับปรุงกระบวนการอย่างต่อเนื่อง เป็นเป้าหมายพื้นฐานสำหรับกำหนดคุณภาพโดยรวม เนื่องจากการผลิตหรือบริการถูกสร้าง หรือดำเนินการโดยบุคลากรผ่านทางกระบวนการในสภาพแวดล้อมของระบบ การปรับปรุงกระบวนการอย่างต่อเนื่อง จึงส่งผลถึงคุณภาพของผลิตภัณฑ์ และบริการที่มีต่อลูกค้า

8) การให้การศึกษาและการฝึกอบรม เนื่องจากเป็นแนวทางที่ดีที่สุดในการปรับปรุงบุคลากรบนพื้นฐานของความต่อเนื่อง โดยการศึกษาและการฝึกอบรมให้กับบุคลากร เป็นผู้รู้ในการทำงานที่ยาก จะทำให้การทำงานได้ดี

9) ความอิสระปราศจากการควบคุม การมีส่วนร่วมและการเสริมสร้างพลังอำนาจให้กับการปรับปรุงบุคลากรบนพื้นฐานของคุณภาพโดยรวม เป็นการนำไปสู่ความรู้สึกที่ดีและเชื่อมั่นในกระบวนการตัดสินใจ และเพิ่มความรู้สึกรับผิดชอบในการเป็นเจ้าของให้กับบุคลากร

10) ความเป็นเอกภาพในวัตถุประสงค์ ระหว่างผู้บริหารและบุคลากร โดยการมีส่วนร่วม และการมอบอำนาจให้กับบุคลากร

11) การมีส่วนร่วมและเสริมสร้างพลังอำนาจให้กับบุคลากร

สรุปว่า TQM เป็นระบบการจัดการที่มุ่งเปลี่ยนคนทั้งหมดในองค์กรให้เกิดการปรับปรุงคุณภาพ และทำการปรับปรุงคุณภาพอย่างต่อเนื่อง จนเป็นกระบวนการทางวัฒนธรรมขององค์กร โดยมีเป้าหมายสูงสุด คือ สร้างความเป็นเลิศ โดยการลดต้นทุนเพิ่มคุณภาพและถือว่าผู้บริหารเป็นผู้นำที่สำคัญที่สุดในการดำเนินงานปรับปรุงคุณภาพ แนวทางของคุณภาพโดยรวมเป็นการบูรณาการพื้นฐานของเทคนิคการจัดการ ความพยายามในการปรับปรุงกระบวนการอย่างต่อเนื่อง โดยการมีส่วนร่วมของทุก ๆ คนในองค์กร ให้เกิดการปรับปรุงประสิทธิภาพในทุก ๆ ระดับ ซึ่งจะส่งผลโดยตรงกับความพึงพอใจให้กับลูกค้า

หลักการสำคัญของ TQM ในการประกันคุณภาพการศึกษา

2.1) TQM แบบญี่ปุ่น: CWQC (Company Wide Quality Control)

คำว่า TQM มาจากคำว่า TQC (Total Quality Control) ของญี่ปุ่น หรือบางทีญี่ปุ่นก็เรียกว่า CWQC (Company Wide Quality Control) หรือ อาจแปลว่า การควบคุมคุณภาพทั่วบริษัท คำว่า TQM กับ TQC เหมือนกัน หลัก TQC ดั้งเดิมของญี่ปุ่น หมายถึง คนควบคุมคุณภาพนั้นมีทั่วทั้งองค์กร ทุกระดับ ทุกคน หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ปรัชญาการบริหารจัดการของเดมมิง (Deming) เพื่อการบริหารจัดการคุณภาพโดยรวม ได้รับการเชื่อถืออยู่ในกลุ่มบริษัทอุตสาหกรรมของประเทศญี่ปุ่น และเมื่อเกิดความสำเร็จในญี่ปุ่น ช่วงต้นทศวรรษ 1970 เป็นแรงผลักดันให้คนตะวันตกสนใจศึกษาการปรับปรุงคุณภาพของญี่ปุ่น และนำกลับไปเผยแพร่ยังฝั่งตะวันตก และตั้งชื่อให้ต่างไป และให้มีลักษณะเป็นวิชาการยิ่งขึ้น โดยใช้ชื่อ TQM (Total Quality Management) (เรื่องวิทย์ เกษสุวรรณ, 2549, หน้า 23 - 24)

ในปี 1990 การบริหารจัดการคุณภาพโดยรวมได้กลายเป็นสิ่งที่มีความสำคัญต่อการบริหารจัดการทางธุรกิจทั้งหมด และองค์การทางการศึกษาของประเทศสหรัฐอเมริกา ข้อเสนอ 5 ประการ ที่เป็นข้อสรุปตามแนวคิดของเดมมิง (Deming) สามารถนำไปอธิบายความสำเร็จของการบริหารจัดการคุณภาพโดยรวม ดังนี้ (Anderson, Rungtusanatham & Schroeder, 1994, pp. 472 - 509)

1. ภาวะผู้นำ (Transformational Leadership) สามารถที่จะเกิดขึ้นได้ในเวลาเดียวกันกับองค์การแห่งความร่วมมือ (Cooperative Organization) และองค์การแห่งการเรียนรู้ (Learning Organization)
2. องค์การที่อำนวยความสะดวกในการให้โอกาสกับความร่วมมือพร้อม ๆ กันกับการเรียนรู้ที่เพิ่มมากขึ้นนั้น เพื่อให้เกิดการปฏิบัติทางการบริหารและข้อจำกัดทางการบริหารที่เกิดขึ้นมาจากผลลัพธ์
3. การปฏิบัติการทางการบริหารเกิดขึ้นพร้อม ๆ กันกับการปรับปรุงคุณภาพอย่างต่อเนื่องและการจ้างงานอย่างเต็มที่
4. ความพยายามขององค์การที่จะปรับปรุงคุณภาพอย่างต่อเนื่องและการจ้างงานอย่างเต็มที่นั้น จะนำไปสู่การตอบสนองความพึงพอใจอย่างสูงของลูกค้า
5. ความพยายามขององค์การในการปรับปรุงคุณภาพอย่างต่อเนื่องและการจ้างงานอย่างเต็มที่ จะนำไปสู่กระบวนการทางคุณภาพทั้งทางด้านการบริการและผลผลิต

เดมมิง (Deming, 1993) ได้เสนอแนวคิดเกี่ยวกับหลักการบริหารจัดการที่ทำให้เกิดคุณภาพ ซึ่งเป็นที่ยอมรับทั้งในวงการศึกษาและธุรกิจไว้ 14 ประการ หรือเรียกว่า Deming's 14 Points สรุปได้ดังนี้

1. กำหนดเป้าหมายในการปรับปรุงคุณภาพของผลผลิตและการบริการโดยใช้การศึกษาค้นคว้าและนำนวัตกรรมมาปรับปรุงการออกแบบการผลิตและการบริการอยู่เสมอ
2. ยอมรับแนวคิดปรัชญาใหม่ ๆ และนำแนวคิดของทุกคนทุกฝ่ายมาใช้ตัดสินใจร่วมกัน ผู้บริหารระดับสูงจะต้องสร้างวัฒนธรรมด้านคุณภาพขึ้นในองค์กรจนให้กลายเป็นวิถีชีวิต
3. ยึดมั่นในหลักการขององค์กร เพื่อยึดเป็นหลักในการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ขององค์กร
4. การสร้างความเชื่อมั่นให้กับผู้รับบริการในด้านต่าง ๆ โดยให้ความสนใจและยอมรับแนวคิดของผู้รับบริการ รวมทั้งการตอบสนองความต้องการ เพื่อให้ผู้รับบริการพอใจ
5. ปรับปรุงระบบการผลิต หรือกระบวนการทำงานอย่างต่อเนื่อง เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพของการผลิตและการบริการ
6. จัดให้มีการฝึกอบรมให้ความรู้แก่บุคลากรเกี่ยวกับการปฏิบัติงาน เพื่อเพิ่มคุณภาพให้กับบุคลากรในหน่วยงาน
7. พัฒนาประสิทธิภาพการบริหารจัดการ เพื่อสร้างภาวะผู้นำให้บุคลากรทำงานอย่างมีประสิทธิภาพ
8. ขจัดความกังวลที่เป็นอุปสรรคในการดำเนินการตามแนวความคิดการบริหารแบบมุ่งคุณภาพทั้งองค์กรเพื่อให้บุคลากรทำงานได้อย่างเต็มศักยภาพ เช่น เมื่อบุคลากรกลัวการเสี่ยง ไม่กล้าแสดงความคิดเห็น จะมีผลทำให้การปรับปรุงคุณภาพตามแนวคิดนี้ลดลง ผู้บริหารจะต้องบริหารงานให้เกิดความยุติธรรมกับทุกคน สร้างความมั่นใจให้ทุกคนกล้าถาม กล้าแสดงความคิดเห็น
9. สนับสนุนให้บุคลากรทำงานร่วมกันทำงานเป็นทีม สนับสนุนการทำงานร่วมกันระหว่างหน่วยงาน
10. เน้นการกระตุ้นให้ทุกคนมีแรงจูงใจที่จะทำงาน โดยบอกวิธีการกระทำให้ถึงเป้าหมายว่าควรทำอย่างไร (How to) เพื่อนำสู่การพัฒนาคุณภาพงาน และอาจกระตุ้นเสริมด้วยการใช้คำขวัญ
11. เน้นการทำงานโดยคำนึงถึงคุณภาพ (How Good) มากกว่าการจะมุ่งปริมาณหรือมุ่งการทำงานให้ได้ตามจำนวนที่ต้องการ โดยไม่คำนึงถึงคุณภาพ
12. กระตุ้นให้ทุกคนใช้ความสามารถในการทำงานให้เต็มศักยภาพ ขจัดอุปสรรคที่มีผลต่อความภูมิใจในการทำงาน ให้ความสำคัญและเอาใจใส่บุคลากรทุกคนอย่างเท่าเทียมกัน

หลีกเลี่ยงการนำผลการประเมินด้านลบมาทำลาย หรือบั่นทอนความมุ่งมั่นในการทำงาน

13. สนับสนุนให้บุคลากรได้รับการศึกษาอบรมเพื่อเพิ่มพูนความรู้ที่เป็นประโยชน์ในการปฏิบัติงานให้มีประสิทธิภาพ รวมทั้งการปรับปรุงการทำงานของตนเองอย่างสม่ำเสมอ

14. ปฏิบัติงาน (Take Action) ตามแนวทางที่กล่าวมา เพื่อให้เกิดความสำเร็จโดยทุกคนร่วมมือกันและฝ่ายบริหารให้การสนับสนุนและรับผิดชอบเพื่อให้การดำเนินงานบรรลุผลตามเป้าหมาย

สำหรับการนำ TQM มาใช้ในเรื่องของคุณภาพ คนส่วนใหญ่รู้จัก เดมมิง (Deming) ในแง่ของกระบวนการปรับปรุงคุณภาพตามวงจรคุณภาพ PDCA ที่ ชิวฮาร์ต (Shewhart) เป็นผู้คิด และเดมมิง (Deming) นำมาเผยแพร่ จึงเป็นที่รู้จักในนาม “วงจรของเดมมิง” (Deming Cycle)

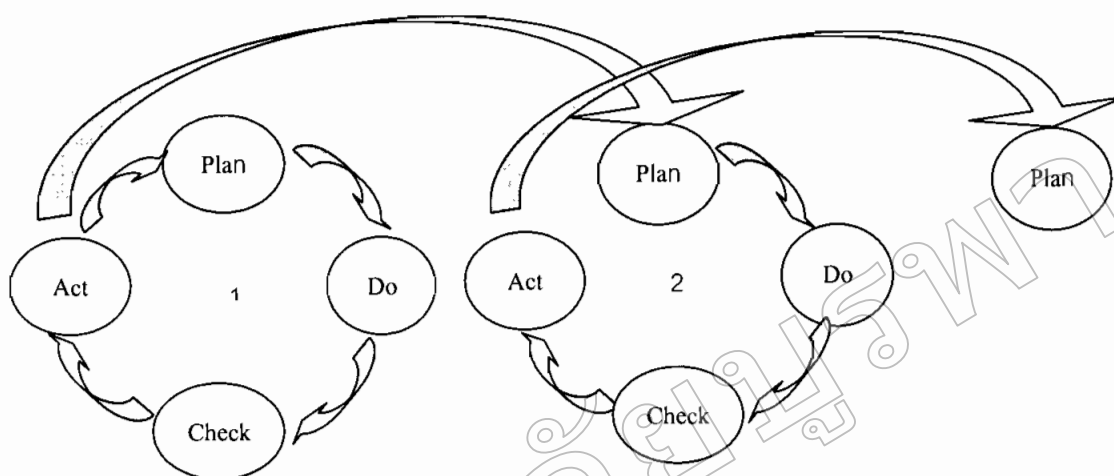
หลักของวงจร PDCA หรือ วงจรของเดมมิง (Deming Cycle) คือ การปรับปรุงคุณภาพเป็นการเดินทางไม่ใช่เป้าหมาย เพราะการปรับปรุงคุณภาพไม่มีวันสิ้นสุด วงจรคุณภาพประกอบด้วยกระบวนการ 4 ขั้นตอน คือ (Melnik & Denzler, 1996, p. 305)

ขั้นตอนการวางแผน (P = Plan) หมายถึง การใช้ข้อมูลที่มีอยู่ หรืออาจเก็บรวบรวมขึ้นมาใหม่ เพื่อเลือกปัญหา ตั้งเป้าหมาย และกำหนดวิธีการแก้ปัญหา อย่งทดสอบเพื่อนำร่องก่อนก็ได้

ขั้นตอนการปฏิบัติ (D = Do) หมายถึง การเอาแผนไปปฏิบัติ หรือนำวิธีการแก้ปัญหาไปปฏิบัติ การปฏิบัติอาจทำในพื้นที่เล็ก ๆ เพื่อทดลองก่อนก็ได้

ขั้นตอนการตรวจสอบ (C = Check) หมายถึง การเปรียบเทียบผลลัพธ์ โดยเก็บข้อมูลที่เกิดขึ้นว่ามีการเปลี่ยนแปลงมากน้อยเพียงใด ตรงตามเป้าหมาย หรือไม่

ขั้นตอนการแก้ไข (A = Act) หมายถึง หลังจากที่ได้ตรวจสอบแล้วอาจพบปัญหาหรือเห็นว่าผลลัพธ์ไม่เป็นไปตามเป้าหมายก็ต้องแก้ไข จากนั้นก็สรุปบทเรียนและพยากรณ์เพื่อเป็นพื้นฐานของการคิดหาวิธีการใหม่ ๆ ต่อไป วงจรเดมมิงแสดงได้ ดังภาพที่ 2



ภาพที่ 2 วงจรเดมมิง (ปรับจาก Melnyk & Denzler, 1996, p. 308)

นักบริหารและนักวิทยาศาสตร์วิศวกรรมมีความเชื่อว่า หลักการของเดมมิง (Deming) สามารถนำมาใช้กับสถานศึกษาได้ ตัวอย่างเช่น ความสำคัญของระบบการคิด การเข้าไปเกี่ยวข้อง การสนใจ การตัดสินใจอย่างมีเหตุผล วัฒนธรรมและภาวะผู้นำ แบบการเปลี่ยนแปลง หรือปฏิรูป เป็นต้น ดังนั้น ความเชื่อมโยงสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิดระหว่างการบริหารจัดการคุณภาพโดยรวม (Total Quality Management: TQM) กับทฤษฎีระบบ (System Theory) ได้ผสมผสานแนวคิดมาใช้ในระบบเปิด โดยแนวคิดของเดมมิง (Deming) ได้นำมาใช้ในการอธิบายองค์การในเชิงระบบ ที่ฝังรากลึกเข้าไปในขอบเขตของสภาพแวดล้อม และในขณะเดียวกันก็มีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์กันเป็นอย่างดี ระหว่างการตัดสินใจอย่างมีเหตุผลกับการกำหนดวัฒนธรรมในการอยู่ร่วมกัน ซึ่งรวมทั้งความไว้วางใจซึ่งกันและกันระหว่างบุคลากรในองค์การ

2.2) TQM แบบยุโรป: EQA (European Quality Award)

ภาคพื้นยุโรปเพื่อการจัดการคุณภาพ (European Foundation for Quality Management: EFQM) ได้จัดทำข้อกำหนดเพื่อการประเมินองค์การในการขอรับรางวัลคุณภาพ แห่งภาคพื้นยุโรป (European Quality Award: EQA) เพื่อเป็นแนวทางการสนับสนุนและสร้างแรงจูงใจให้เกิด การจัดการคุณภาพที่ดีในองค์การ โดยมีกรอบการประเมินคุณภาพในปี ค.ศ. 2004 (EFQM, 2004) (สมพัทธ์ เบ็ญจชัยพร, 2549, หน้า 35 - 36) ดังนี้

1) ภาวะผู้นำ ประกอบด้วย

1.1) ผู้นำกำหนดภารกิจ วิสัยทัศน์ คุณค่า และจริยธรรม ที่เป็นรูปแบบหน้าที่ ของวัฒนธรรมมุ่งสู่ความเป็นเลิศ

1.2) ผู้นำในฐานะการมีส่วนร่วมส่วนบุคคลในการสร้างความมั่นใจในระบบการจัดการองค์การที่ถูกสร้างขึ้น พัฒนาขึ้น และได้รับการปรับปรุงอย่างต่อเนื่อง

1.3) ปฏิสัมพันธ์ของผู้นำที่มีลูกค้า หุ่นส่วน และตัวแทนของสังคม

1.4) การสนับสนุนของผู้นำในการสร้างวัฒนธรรมมุ่งสู่ความเป็นเลิศที่มีต่อบุคลากรในองค์การ

1.5) การระบุดำเนินการและผู้ชนะเลิศในการเปลี่ยนแปลงองค์การ

2) นโยบายและกลยุทธ์การบริหาร ประกอบด้วย

2.1) กำหนดนโยบายและกลยุทธ์พื้นฐานของความต้องการและความคาดหวังของผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้อง ในปัจจุบันและในอนาคต

2.2) กำหนดนโยบายและกลยุทธ์พื้นฐานของสารสนเทศจากการวัดประสิทธิภาพ การวิจัย การเรียนรู้ และกิจกรรมที่สัมพันธ์กับภายนอก

2.3) กำหนดนโยบายและกลยุทธ์ที่ถูกพัฒนา ได้รับการทบทวนและปรับปรุง

2.4) กำหนดนโยบายและกลยุทธ์ที่ถูกสื่อสารและได้รับการขยายผ่านทางกรอบงานของกระบวนการหลัก

3) การจัดการบุคลากร ประกอบด้วย

3.1) การวางแผน การจัดการ และการปรับปรุงทรัพยากรมนุษย์

3.2) ความรู้ความสามารถ ของบุคลากรได้รับการกำหนดพัฒนา และรักษาไว้

3.3) บุคลากรมีส่วนร่วมและการเสริมสร้างพลังอำนาจ

3.4) บุคลากรและองค์การมีการแลกเปลี่ยนความคิดเห็น

3.5) บุคลากรได้รับการยกย่อง การให้รางวัล และได้รับความสนใจ

4) การจัดการทรัพยากรและหุ่นส่วน ประกอบด้วย

4.1) การจัดการหุ่นส่วนภายนอก

4.2) การจัดการทรัพยากรด้านการเงิน

4.3) การจัดการวัตถุดิบ เครื่องมือ และสิ่งปลูกสร้าง

4.4) การจัดการเทคโนโลยี

4.5) การจัดการทรัพยากรด้านสารสนเทศและความรู้

5) การจัดการกระบวนการ ประกอบด้วย

5.1) กระบวนการที่ถูกออกแบบและมีการจัดการที่เป็นระบบ

5.2) กระบวนการที่ได้รับการปรับปรุงตรงความต้องการ การใช้นวัตกรรมทำให้เกิดความพึงพอใจสูงสุด การเพิ่มคุณค่าให้กับลูกค้าและผู้มีส่วนเกี่ยวข้องอื่น

5.3) ผลผลิตและบริการถูกออกแบบและพัฒนาบนฐานความต้องการ และความคาดหวังของลูกค้า

5.4) ผลผลิตและบริการได้รับการผลิต การส่งมอบ และการบริการที่ดี

5.5) ความสัมพันธ์กับลูกค้าได้รับการจัดการและการเพิ่มคุณค่า

6) ผลลัพธ์ความพึงพอใจของลูกค้า ประกอบด้วย

6.1) การวัดการรับรู้ที่เกิดกับลูกค้าโดยตรง การวัดจากผลิตภัณฑ์บริการ และ

องค์การ

6.2) การวัดทางอ้อมหรือการพยากรณ์ความพึงพอใจของลูกค้า

7) ความพึงพอใจของบุคลากร ประกอบด้วย

7.1) การวัดการรับรู้ที่เกิดกับบุคลากรโดยตรง การวัดจากความรู้สึก และ

ความพึงพอใจ

7.2) การวัดโดยตัวพยากรณ์เพิ่มเติม และผลจากการความพึงพอใจของบุคลากร

8) ผลกระทบต่อสังคม ประกอบด้วย

8.1) การวัดการรับรู้และมุมมองของชุมชนในพื้นที่และต่างพื้นที่ ที่เป็นผลกระทบ
ผลกระทบต่อสังคมขององค์การ

8.2) การวัดโดยตัวพยากรณ์เพิ่มเติมและผลกระทบต่อสังคม

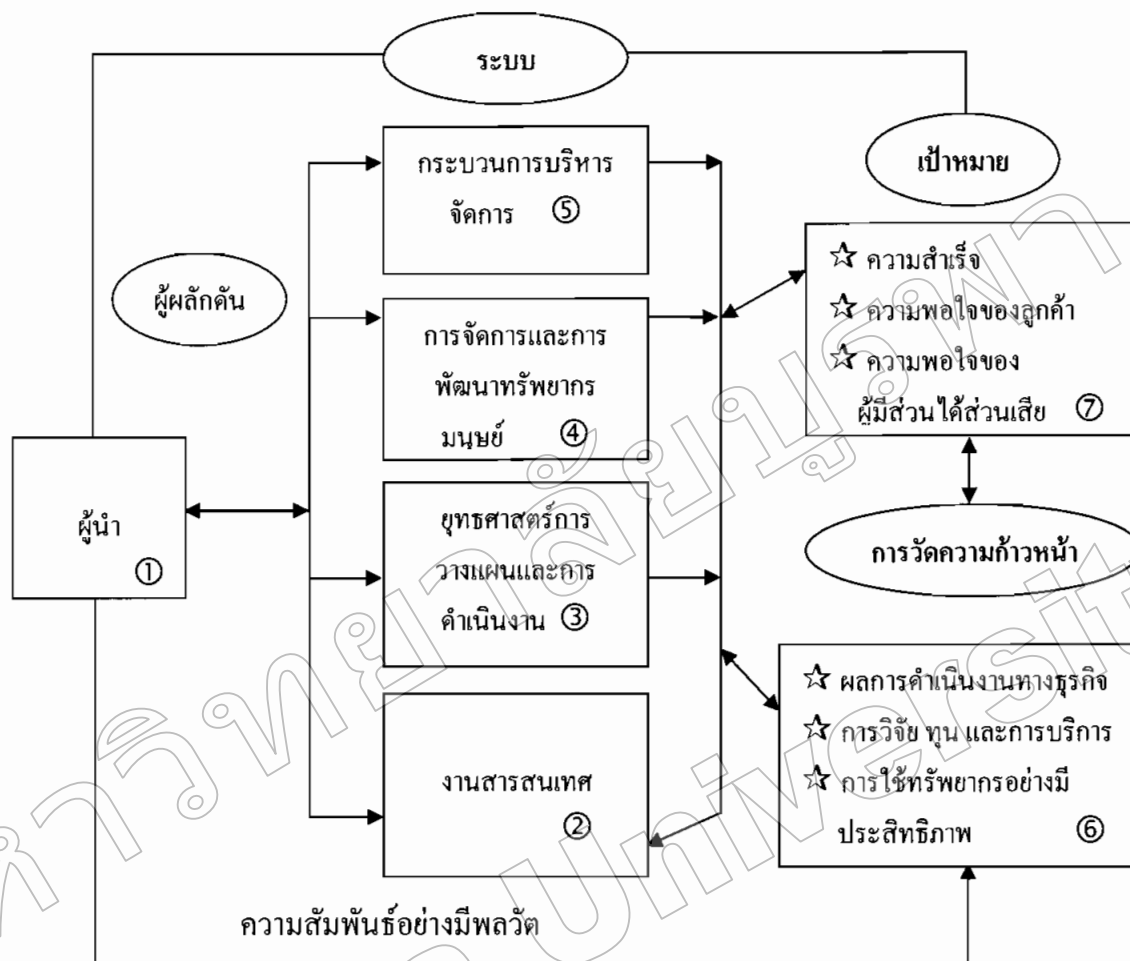
9) ผลลัพธ์ของการดำเนินการ ประกอบด้วย

9.1) การวัดประสิทธิภาพหลักของผลที่ได้ตามมา

9.2) ดัชนีชี้วัดประสิทธิภาพหลัก

2.3) TQM แบบอเมริกา: MBNQA (Malcolm Baldrige National Quality Award)

The Malcolm Baldrige National Quality Award (MBNQA) หรือรางวัลคุณภาพแห่งชาติมัลคอล์ม บอลดริจ เป็นรางวัลคุณภาพแห่งสหรัฐอเมริกาที่ตั้งขึ้นมาเพื่อส่งเสริมการปรับปรุงคุณภาพ และได้ตัวอย่างบริษัทที่มีคุณภาพเป็นแบบอย่างในการพัฒนารางวัลคุณภาพ จึงเป็นตัวเสริมแรงให้แก่บริษัท และเป็นผลพลอยได้จากการปรับปรุงคุณภาพ ให้บริษัทมีชื่อเสียง ได้รับการยอมรับและความเชื่อถือ ซึ่งส่งผลต่อยอดขาย ตลาดและการเงิน ระบบรางวัลแต่ละแห่งจะกำหนดมาตรฐานเอาไว้ ซึ่งที่แท้จริง ก็คือ การแปลความหลัก TQM ออกมาเป็นเกณฑ์ที่ชัดเจนนั่นเอง อย่างเช่น รางวัลมัลคอล์ม บอลดริจ กำหนดเกณฑ์การให้รางวัลในปี ค.ศ. 1990 และปี ค.ศ. 1996 เอาไว้ 7 ข้อ ดังแผนภาพที่ 3



ภาพที่ 3 กรอบแนวคิดของรางวัลบลดริจ (Baldrige Award)

ตัวอย่าง เกณฑ์การให้รางวัลคุณภาพแห่งชาติมัลคอล์ม บลดริจ ในปี ค.ศ. 1996

ดังตารางที่ 1

ตารางที่ 1 เกณฑ์การให้รางวัลคุณภาพแห่งชาติมัลคอล์ม บอลดริจ ในปี ค.ศ. 1996

องค์ประกอบที่พิจารณา	คะแนน (1,000)
1. ภาวะผู้นำ	90 คะแนน
1.1 ภาวะผู้นำของผู้บริหารระดับสูง	45 คะแนน
1.2 ระบบภาวะผู้นำและการจัดองค์กร	25 คะแนน
1.3 ความรับผิดชอบต่อสาธารณะและประชาชน	20 คะแนน
2. งานสารสนเทศ	75 คะแนน
2.1 การบริหารงานข้อมูลสารสนเทศ	20 คะแนน
2.2 การใช้ข้อมูลเปรียบเทียบแข่งขันกับหน่วยงานที่ดีที่สุด	15 คะแนน
2.3 การวิเคราะห์และการใช้ข้อมูลระดับบริษัท	40 คะแนน
3. การวางแผนยุทธศาสตร์	55 คะแนน
3.1 การพัฒนายุทธศาสตร์	35 คะแนน
3.2 การนำยุทธศาสตร์ไปใช้	20 คะแนน
4. การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์และการจัดการ	140 คะแนน
4.1 การวางแผนทรัพยากรมนุษย์และการประเมินผล	20 คะแนน
4.2 ระบบส่งเสริมผลการปฏิบัติงานที่สูง	45 คะแนน
4.3 การให้การศึกษาแก่ลูกจ้าง การฝึกอบรมและการพัฒนา	50 คะแนน
4.4 ความเป็นอยู่ที่ดีและความพึงพอใจของพนักงาน	25 คะแนน
5. การบริหารกระบวนการ	140 คะแนน
5.1 การออกแบบและการแนะนำผลิตภัณฑ์และบริการของบริษัท	40 คะแนน
5.2 การบริหารกระบวนการ การผลิตสินค้าและบริการและการส่งมอบ	40 คะแนน
5.3 การบริหารกระบวนการและบริการที่สนับสนุน	30 คะแนน
5.4 การบริหารประสิทธิภาพของเครือข่ายผู้จัดส่ง	30 คะแนน
6. ผลการดำเนินงานทางธุรกิจ	250 คะแนน
6.1 คุณภาพของสินค้าและบริการ	75 คะแนน
6.2 ผลการดำเนินงานของบริษัทและผลทางการเงิน	110 คะแนน
6.3 ผลทางทรัพยากรมนุษย์	35 คะแนน
6.4 ผลการปฏิบัติงานของเครือข่ายผู้จัดส่ง	30 คะแนน

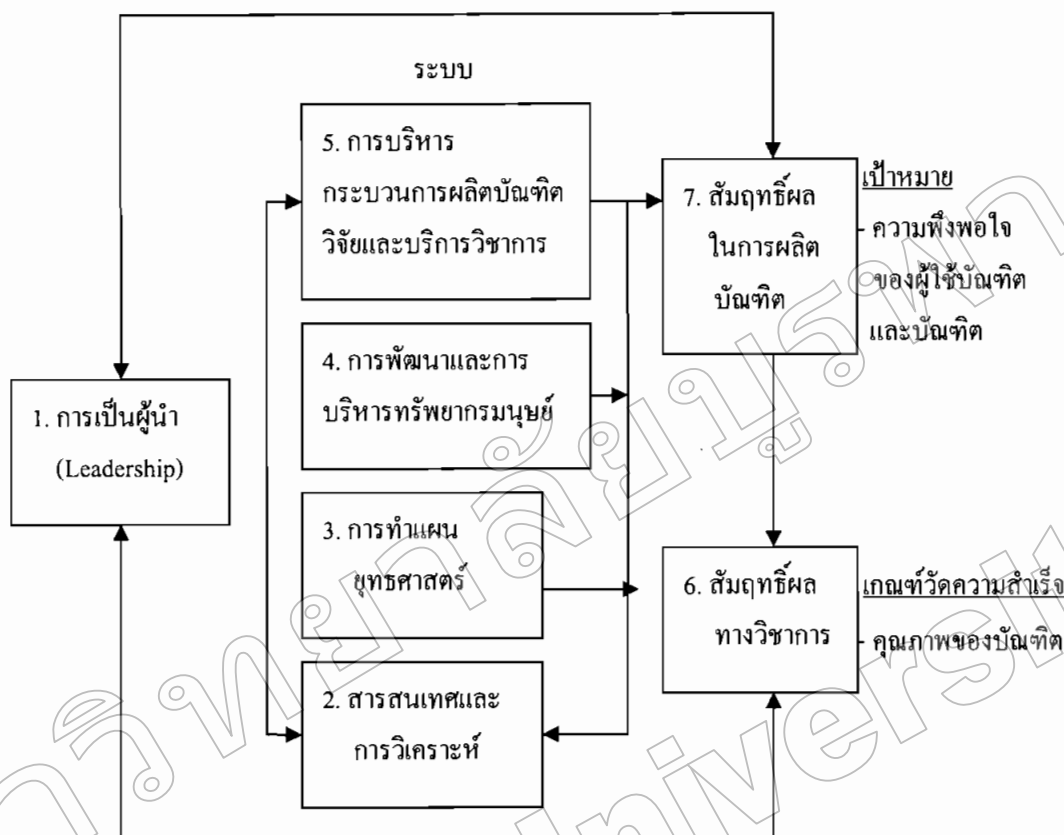
ตารางที่ 1 (ต่อ)

องค์ประกอบที่พิจารณา	คะแนน (1,000)
7. การเน้นลูกค้าและความพึงพอใจของลูกค้า	250 คะแนน
7.1 ความรู้เกี่ยวกับลูกค้าและการตลาด	30 คะแนน
7.2 การจัดการด้านความสัมพันธ์กับลูกค้า	30 คะแนน
7.3 การวัดความพึงพอใจของลูกค้า	30 คะแนน
7.4 ผลของความพึงพอใจของลูกค้า	160 คะแนน

ที่มา: Malcolm Baldrige National Quality Award 1996 Award Criteria

เกณฑ์ทั้งหมดนี้สร้างขึ้นโดยอาศัยหลักการปรับปรุงคุณภาพอย่างต่อเนื่องและเน้นการป้องกันล่วงหน้าแต่ละเกณฑ์ได้แยกออกเป็นข้อย่อย และต้องมีการประเมินตนเองก่อนแนวคิดของระบบมัลคอล์ม บอลดริจ ก็คือ ความเป็นผู้นำของผู้บริหารเป็นแรงขับหรือแรงผลักดัน ส่วนข้อมูลการวางแผนคุณภาพ การใช้ทรัพยากรมนุษย์และการประกันคุณภาพเป็นตัวระบบคุณภาพหรือเป็นกระบวนการที่จะก่อให้เกิดคุณภาพ ส่วนผลลัพธ์ ก็คือ ผลลัพธ์เชิงคุณภาพและความพึงพอใจของลูกค้า

รางวัลคุณภาพแห่งชาติมัลคอล์ม บอลดริจ (The Malcolm Baldrige National Quality Award) ใช้เป็นแนวทางการตรวจสอบคุณภาพองค์กร ซึ่งแนวทางนี้อาจนำมาใช้ในการตรวจสอบคุณภาพขององค์กรทางการศึกษา ดังภาพที่ 4



ภาพที่ 4 การตรวจสอบคุณภาพขององค์กรทางการศึกษาตามแนวมัลคอล์ม บอลดริจ
(อุทุมพร (ทองอุไทย) จามรมาน, 2543, หน้า 13)

รางวัลคุณภาพแห่งชาติ มัลคอล์ม บอลดริจได้กำหนดเกณฑ์คุณภาพเพื่อการดำเนินงานที่เป็นเลิศ มีการตรวจประเมินว่าสถาบันอุดมศึกษาได้ดำเนินงานให้เป็นไปตามเกณฑ์ที่กำหนดไว้ครบถ้วนหรือไม่ และมีอยู่ในระดับใด โดยมีเกณฑ์ดังนี้ (สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา, 2546, หน้า 27 - 28 อ้างอิงจาก Baldrige National Quality Program: National Institute of Standards and Technology, 2003, Baldrige National Quality Program, 2003 Education Criteria for Performance Excellence)

1) ภาวะผู้นำ ประกอบด้วย

1.1) ภาวะผู้นำในองค์กร ได้แก่ การกำหนดทิศทางขององค์กรโดยผู้นำระดับสูง ระบบธรรมาภิบาลขององค์กร การทบทวนผลการดำเนินงานขององค์กร

1.2) ความรับผิดชอบต่อสังคม ได้แก่ ความรับผิดชอบต่อสาธารณะ พฤติกรรมเชิงคุณธรรมและจริยธรรม การให้การสนับสนุนชุมชนที่สำคัญขององค์กร

2) การวางแผนกลยุทธ์ ประกอบด้วย

- 2.1) การพัฒนากลยุทธ์ ได้แก่ กระบวนการพัฒนากลยุทธ์ วัตถุประสงค์เชิงกลยุทธ์
- 2.2) การนำกลยุทธ์ไปปฏิบัติ ได้แก่ การพัฒนาแผนปฏิบัติงานและการนำแผน

ไปปฏิบัติ การคาดการณ์ผลการดำเนินงาน

3) การมุ่งเน้นผู้เรียนและผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง ประกอบด้วย

- 3.1) ความรู้เกี่ยวกับผู้เรียนและผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง
- 3.2) ความสัมพันธ์กับผู้เรียนและผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง แนวทางการนำไปปฏิบัติและ

ความพึงพอใจ

4) การวัดผล การวิเคราะห์ และการจัดการความรู้ ประกอบด้วย

- 4.1) การวัดและวิเคราะห์ผลการดำเนินงาน
- 4.2) การจัดการสารสนเทศและความรู้ ได้แก่ ความพร้อมใช้งานของสารสนเทศ

ความรู้ขององค์กร

5) การมุ่งเน้นคณาจารย์และบุคลากร ประกอบด้วย

- 5.1) ระบบงาน ได้แก่ การจัดและบริหารงาน ระบบการจัดการผลการปฏิบัติงานของคณาจารย์และบุคลากร การจ้างงานและความก้าวหน้าในอาชีพ
- 5.2) การเรียนรู้ของบุคลากรและการสร้างแรงจูงใจ ได้แก่ การศึกษา การฝึกอบรม และการพัฒนาบุคลากร การสร้างแรงจูงใจและการพัฒนาความก้าวหน้าในการทำงาน
- 5.3) ความสุขกายสบายใจ และความพึงพอใจของบุคลากร ได้แก่ สภาพแวดล้อมในการทำงาน การทำให้การสนับสนุนและความพึงพอใจของบุคลากร

6) การจัดการกระบวนการ ประกอบด้วย

- 6.1) กระบวนการซึ่งเน้นการเรียนรู้
- 6.2) กระบวนการสนับสนุน

7) ผลลัพธ์ด้านผลการดำเนินงานขององค์กร ประกอบด้วย

- 7.1) ผลลัพธ์ด้านการเรียนรู้ของผู้เรียน
- 7.2) ผลลัพธ์ด้านการมุ่งเน้นผู้เรียน และผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง
- 7.3) ผลลัพธ์ด้านงบประมาณ การเงิน และการตลาด
- 7.4) ผลลัพธ์ด้านการมุ่งเน้นบุคลากร
- 7.5) ผลลัพธ์ด้านประสิทธิผลขององค์กร
- 7.6) ผลลัพธ์ด้านธรรมาภิบาล และความรับผิดชอบต่อสังคม

2.4) TQM แบบไทย: TQA & PMQA (Thailand Quality Award and Public Sector Management Quality Award)

ประเทศไทยได้เริ่มนำเกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการมาใช้กับภาครัฐกิจเอกชน โดยนำเทคนิคและกระบวนการของรางวัลคุณภาพแห่งชาติ (MBNQA) ของประเทศสหรัฐอเมริกา มาปรับใช้ ในปี ค.ศ. 2001 สถาบันเพิ่มผลผลิตแห่งชาติ ได้มอบรางวัลคุณภาพแห่งชาติ (Thailand Quality Award: TQA) ให้กับภาครัฐกิจเอกชน ส่วน Public Sector Management Quality Award: PMQA นี้เป็นรางวัลคุณภาพที่ใช้กับราชการ การทำ PMQA คือการยกระดับการปฏิบัติงานขององค์กรให้สอดคล้องกับพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์ และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 และให้เกิดผลทางปฏิบัติในการพัฒนาองค์กรไปสู่ความเป็นเลิศ

ปี พ.ศ. 2548 สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.ร.) ได้จัดอบรมวิทยากร และอบรมผู้ตรวจประเมินภายในกรมละ 4-5 คน เพื่อทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาและนำความรู้ไปถ่ายทอดให้องค์กรของตน

ต่อมาในปี พ.ศ. 2549 สำนักงาน ก.พ.ร. ได้ร่วมกับสถาบันเพิ่มผลผลิตแห่งชาติ จัดทำเกณฑ์ PMQA โดยนำเกณฑ์ TQA และเกณฑ์จากต่างประเทศมาประยุกต์ให้เข้ากับบริบทของ ราชการไทย ตั้งเป็นเกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ และใช้เป็นแนวทางที่จะพัฒนาองค์กร ให้มีประสิทธิภาพหรือเรียกว่า High Performance Organization การมีประสิทธิภาพนี้บ่งบอกถึง องค์กรที่มีผลการปฏิบัติงานสูง เป็นองค์กรที่มีคุณภาพ ดังนั้น การพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการ ภาครัฐ (Public Sector Management Quality Award: PMQA) นี้ เป็นวิธีการที่ราชการต้องการ หาทางไปสู่คุณภาพ นอกจากนั้นยังได้เตรียมจัดอบรมผู้ตรวจประเมินภายนอก เพื่อทำหน้าที่ ประเมินองค์กรภาครัฐที่ต้องการขอรับรางวัล PMQA และจัดอบรมผู้ทรงคุณวุฒิ เพื่อเป็นที่ปรึกษา ให้คำปรึกษาแนะนำเรื่อง PMQA แก่หน่วยงานต่าง ๆ เช่น ถ้าจะทำ PMQA ควรจะเริ่มต้นอย่างไร เป็นต้น

สำหรับองค์กรที่ได้รับรางวัล PMQA จะต้องแบ่งปันความรู้ เปิดเผยว่าการดำเนินงาน ที่ผ่านมา พบปัญหาอุปสรรคอะไรบ้าง ได้ใช้เทคนิคอะไร ในการแก้ไขปัญหา เช่นเดียวกับผู้ที่ได้รับ รางวัล MBNQA ในอเมริกา ที่ต้องแลกเปลี่ยนประสบการณ์ซึ่งกันและกัน เป็นผลให้องค์กรมี ประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และเจริญรุดหน้าไปอย่างรวดเร็ว

วิธีปฏิบัติ ในการทำ PMQA

การทำ PMQA มีวิธีการปฏิบัติตามขั้นตอน ดังนี้ (สมบัติ อิศรานุกัณย์, 2549, หน้า 4 - 7)

1) ต้องหาลักษณะสำคัญขององค์กร สภาพแวดล้อม ความสัมพันธ์และความท้าทาย ขององค์กรให้ได้ บุคลากรในองค์กรต้องมีความเข้าใจไปในทิศทางเดียวกันหมายถึงต้องรู้พันธกิจ

หน้าที่ วิสัยทัศน์ ความสัมพันธ์กับองค์กรอื่น ๆ ว่ามีอะไรบ้าง สัมพันธ์กันด้วยวิธีไหน อะไรบ้างคือความท้าทายขององค์กรที่จะผ่านไปให้ได้

2) องค์กรที่เป็นเลิศจะต้องปฏิบัติตามเกณฑ์ทั้ง 7 เกณฑ์ (ส่วนจะทำเรื่องใดมากหรือน้อยขึ้นอยู่กับภารกิจของแต่ละองค์กร) ดังนี้

เกณฑ์ที่ 1 การนำองค์กร ได้แก่

- การสร้างทีมผู้นำที่เข้มแข็ง โดยไม่ให้ความสำคัญเพียงผู้หนึ่งผู้ใดเท่านั้น
- ผู้บริหารมีการปฏิสัมพันธ์กับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่สำคัญทุกกลุ่มอย่างเป็นประจำ
- การสร้างวัฒนธรรมองค์กรที่ทำให้องค์กรบรรลุค่านิยมที่ต้องการ
- การนำผลการดำเนินการขององค์กรมาทบทวนช่วยในการวางแผนและตัดสินใจ

เกณฑ์ที่ 2 การวางแผนเชิงยุทธศาสตร์และกลยุทธ์ ได้แก่

- การวิเคราะห์สภาพแวดล้อมในการดำเนินการ โดยใช้เทคนิค SWOT
- ใช้เวลา 1 - 2 เดือน ในการวางแผนปฏิบัติงานประจำปีและแผนงานระยะยาว
- กระบวนการวางแผนมุ่งเน้นที่การคิดกลยุทธ์ ไม่ใช่การทำเอกสาร
- การกำหนดวิสัยทัศน์และภารกิจที่ชัดเจน มีการระบุปัจจัยแห่งความสำเร็จ

เป้าหมายวัตถุประสงค์

- เชื่อมโยงเป้าหมายกับความต้องการของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย กลยุทธ์ในการแข่งขัน

และการประเมินจุดแข็งและจุดอ่อนขององค์กร

- ระบุปัจจัยแห่งความสำเร็จขององค์กร
- ตั้งเป้าหมายที่วัดผลได้เพื่อใช้สำหรับการวัดผลการปฏิบัติงาน
- นิยามกลยุทธ์และแผนปฏิบัติการที่ชัดเจน เพื่อสามารถนำไปสู่การบรรลุเป้าหมาย

ขององค์กร

- สื่อสารแผนงานกับเจ้าหน้าที่ทุกระดับให้เข้าใจถึงบทบาทที่ต้องปฏิบัติตามแผนงาน
- มีการตอบสนองอย่างรวดเร็วในการปรับเปลี่ยนเป้าหมายและกลยุทธ์ เมื่อ

สิ่งแวดล้อมในการดำเนินการเปลี่ยนแปลงไป

เกณฑ์ที่ 3 การให้ความสำคัญกับผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ได้แก่

- มีการแบ่งกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอย่างชัดเจน
- ใช้วิธีการที่หลากหลายในการระบุความต้องการของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย และ

การจัดลำดับความสำคัญ

- มีการประเมินและปรับปรุงวิธีในการพิจารณาความต้องการของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย

อย่างต่อเนื่อง

- มีการวิจัยเพื่อระบุถึงความต้องการของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในอนาคต
- คัดเลือกคนที่ดี ฉลาด และมีไหวพริบที่สุด ในการติดต่อกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย

โดยให้ผลตอบแทน การฝึกอบรม และอำนาจการตัดสินใจ

- กำหนดมาตรฐานในการให้บริการที่สามารถวัดได้ รวมทั้งต้องมีการวัดผล

การดำเนินงาน

- ต้องมีช่องทางในการติดต่อที่สะดวกและหลากหลายให้กับผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย
- มีการติดตามและแก้ไขกับทุกข้อร้องเรียน อย่างรวดเร็ว
- รวบรวมข้อมูลทุกอย่างที่เกี่ยวข้องกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียไว้ที่ศูนย์กลางเพื่อให้ทุกคนได้มีโอกาสได้ใช้ประโยชน์จากข้อมูลนั้นได้ และเพื่อผลักดันให้เกิดการปรับปรุง
- เปรียบเทียบความพึงพอใจและไม่พึงพอใจของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย
- มุ่งเน้นการวัดคุณค่าและความจงรักภักดีของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย เช่นเดียวกับ

การวัดความพึงพอใจและไม่พึงพอใจ

- ใช้วิธีการที่เป็นระบบในการสร้างความจงรักภักดีแก่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่มี

คุณค่าต่อองค์กร

เกณฑ์ที่ 4 การวัด การวิเคราะห์ และการจัดการความรู้ ได้แก่

- ตัวชี้วัดมีความเชื่อมโยงกับการกิจและกลยุทธ์ขององค์กร
- จำนวนของตัวชี้วัดที่ผู้บริหารหรือผู้จัดการทบทวน ต้องมีไม่เกิน 20 ตัว
- สร้างความสัมพันธ์ระหว่างมุมมองของทุกตัววัด ที่มีการเก็บและทบทวน
- มุ่งมั่นและให้ความสำคัญกับข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการแข่งขัน
- สร้างความสัมพันธ์ระหว่างตัวชี้วัดที่เป็นเหตุและเป็นผล
- ใช้เวลาในการมุ่งเน้นตัวชี้วัดที่นำไปสู่ความสำเร็จในอนาคตพอ ๆ กับตัวชี้วัดของ

ผลงาน

- สื่อสารข้อมูลผลการดำเนินการที่ทันสมัยอย่างสม่ำเสมอ โดยใช้กราฟรูปแบบการนำเสนอที่เข้าใจได้ง่าย ให้ทั่วทั้งองค์กร

- ใช้ซอฟต์แวร์ที่มีขายทั่วไป หรือมีการออกแบบ ให้เหมาะสมกับความต้องการขององค์กร

- ใช้ระบบการสื่อสารภายในผ่านสื่ออิเล็กทรอนิกส์ เพื่อสื่อสารข้อมูล

ผลการดำเนินการให้แก่ผู้ที่เกี่ยวข้องใช้ข้อมูลในเวลาที่เหมาะสม

- มีการจัดทำมาตรฐานสำหรับวิธีการเก็บข้อมูลและการทำรายงาน เพื่อที่จะมั่นใจได้ว่าข้อมูลนั้นมีความถูกต้อง

- มีการประเมินและปรับปรุงฮาร์ดแวร์และซอฟต์แวร์ที่ใช้สำหรับการเก็บข้อมูล การรายงานผล และการวิเคราะห์ อย่างสม่ำเสมอ

เกณฑ์ที่ 5 การมุ่งเน้นทรัพยากรบุคคล ได้แก่

- มีการออกแบบงานและหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ เพื่อส่งเสริมให้เกิดความร่วมมือ ความคิดริเริ่ม และมีพฤติกรรมที่สอดคล้องกับค่านิยมและวัฒนธรรมขององค์กร

- มีการยกย่องชมเชยและบริหารผลตอบแทนที่เหมาะสม เพื่อช่วยผลักดันให้ เจ้าหน้าที่ที่มีความจงรักภักดี และมีผลการดำเนินการที่ดี

- มีการดำเนินการให้เจ้าหน้าที่ใหม่ ได้ปฏิบัติตามวัฒนธรรมขององค์กร

- มีการจัดการที่เป็นระบบ มีประสิทธิภาพ และมีวัตถุประสงค์ชัดเจน

- มีการจัดทำแผนการฝึกอบรม โดยใช้ข้อมูลความต้องการจากเจ้าหน้าที่

การวิเคราะห์ผลตอบแทนจากการลงทุนในการฝึกอบรม ตลอดจนระยะเวลาในการฝึกอบรม

- ประเมินผลหลังการฝึกอบรม บนพื้นฐานของผู้ได้รับการอบรม และการปรับปรุง

การฝึกอบรม

- มุ่งเน้นการทำให้เจ้าหน้าที่มีความสุขเหนือความต้องการ มากกว่าการสร้าง

ความพึงพอใจ

- มีวิธีการในการดูแลรักษาสุขภาพและความปลอดภัยให้เจ้าหน้าที่

- มีการเก็บข้อมูลความพึงพอใจของเจ้าหน้าที่เป็นประจำ จากเจ้าหน้าที่ทุกระดับ

- สร้างความสมดุลระหว่างคุณภาพชีวิตการทำงาน และชีวิตครอบครัว

เกณฑ์ที่ 6 การจัดการกระบวนการ ได้แก่

- การวิเคราะห์ความต้องการของผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในปัจจุบัน และเป้าหมายในอนาคต

- การกำหนดดัชนีตัวชี้วัดกระบวนการจัดการ และพื้นฐานความต้องการของผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย

- การค้นหาแนวทางในการปรับปรุงกระบวนการเชิงรุก

- มีการเปรียบเทียบกับองค์กรอื่นที่เป็นเลิศในด้านกระบวนการจัดการและบริการ

- มีการติดตาม และควบคุมกระบวนการ

- มีการบริหารความสัมพันธ์กับองค์กรอื่น

- มีกระบวนการสนับสนุน ตามแนวทางของรัฐ

เกณฑ์ที่ 7 ผลลัพธ์การดำเนินการ ได้แก่

- มีข้อมูลด้านความพึงพอใจ และไม่พึงพอใจของผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย

- มีระดับความพึงพอใจของผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย
- สามารถอธิบายถึงผลการลดลงของข้อมูล ได้อย่างชัดเจนและมีเหตุผล
- เชื่อมโยงให้เห็นถึงความเป็นเหตุเป็นผลกันของการปรับปรุงในด้านต่าง ๆ กับผล

การดำเนินการ

- ผลการดำเนินการที่ไม่เป็นตามเป้าหมาย ต้องได้รับการวิเคราะห์และแก้ไข

การปฏิบัติตามเกณฑ์ทั้ง 7 ถือเป็นการพัฒนาแบบองค์รวม คือมีความสัมพันธ์

สอดคล้องเชื่อมโยงกันหมด จะไม่เป็นการพัฒนาแบบแยกส่วนเหมือนที่ผ่านมาที่ไม่สามารถตอบได้ว่า ทำไปเพื่ออะไร แต่ต่อไปนี้สามารถมองเห็นว่าสิ่งที่กำลังทำอยู่ เป็นส่วนไหนของการบริหารจัดการภาครัฐแบบองค์รวม ซึ่งเกณฑ์ทั้ง 7 แบ่งได้เป็น 2 ส่วน คือ 1) ส่วนกระบวนการ ซึ่งเป็นการเตรียมความพร้อมขององค์กร ประกอบด้วย เกณฑ์ที่ 1 - 6 และ 2) ส่วนผลลัพธ์ อยู่ในเกณฑ์ที่ 7 ความสัมพันธ์ของเกณฑ์ แบ่งเป็น 4 ส่วน ดังตารางที่ 2

ตารางที่ 2 ความสัมพันธ์ของเกณฑ์กับประเภทของงาน/ผลลัพธ์ และคำอธิบาย

ส่วน/ ประเภท	เกณฑ์ที่	คำอธิบาย
1. เตรียมความพร้อม	1 - 3	เป็นการเตรียมความพร้อมขององค์กร โดยเริ่มจาก 1) กำหนดทิศทางขององค์กรให้ชัดเจน 2) วางแผนเชิงยุทธศาสตร์และกลยุทธ์ 3) นำผู้มีส่วนได้ส่วนเสียมาพิจารณาประกอบข้อที่ 1
2. ปฏิบัติ	5 - 6	เมื่อวางแผนเตรียมความพร้อมแล้ว จะนำไปปฏิบัติ ต้องให้ความสำคัญกับบุคลากรในองค์กร และให้ ความสำคัญกับกระบวนการ เพื่อสร้างกระบวนการ ให้มีประสิทธิภาพ
3. สมองสังการ	4	การวัด การวิเคราะห์ และการจัดการความรู้ เป็นสมอง ที่จะต้องสังการทุกเรื่อง โดยนำข้อมูลจากสมองนี้ไป สังการ ไม่ว่าจะเป็นการนำองค์กร การจัดการกระบวนการ การประเมินผลลัพธ์ เพื่อให้ทุกอย่างมีข้อมูลที่เป็นเลิศ
4. ผลลัพธ์การดำเนินการ	7	เชื่อว่าถ้าการวางแผนปฏิบัติมีประสิทธิภาพ จะทำให้ ผลลัพธ์องค์กรตามพันธกิจ หน้าที่ เกิดผลสัมฤทธิ์ด้วย

การนำ TQM ไปใช้เพื่อการพัฒนาคุณภาพการศึกษา

ในการพัฒนาคุณภาพการศึกษา มีการนำ TQM ไปใช้ใน 3 ระดับ ดังนี้

1) ระดับล่างสุด คือในกระบวนการบริหารของโรงเรียนประโยชน์สำคัญที่ได้รับก็คือประสิทธิภาพดีขึ้นและค่าใช้จ่ายลดลง

2) ระดับที่สอง คือการสอนเกี่ยวกับคุณภาพทั้งองค์กรแก่นักเรียน นักศึกษา ซึ่งครอบคลุมถึงปรัชญาด้านคุณภาพและวิธีการ/ เครื่องมือ

3) ระดับสูงสุด คือคุณภาพทั้งองค์กรในการเรียนรู้ ซึ่งเป็นปรัชญาการเรียนรู้ที่มีชุดเครื่องมือที่ครอบคลุมกว้างขวาง และได้รับการผลักดันจากนักเรียน นักศึกษาและอาจารย์ในการที่จะระบุ วิเคราะห์ และจัดอุปสรรคในการเรียนรู้

นักเรียนมีความต้องการให้โรงเรียนเตรียมพวกเขาให้พร้อมสำหรับอนาคตที่ไม่แน่นอน ผู้ปกครองต้องการที่จะมีโอกาสในการเลือกและมีส่วนร่วมในการศึกษาของเด็กมากขึ้น ส่วนนายจ้างก็ต้องการ ได้ผู้ที่มีทักษะการเรียนรู้ มีการทำงานเป็นทีม และแรงจูงใจในตัวเองมากขึ้น

รัฐบาลเองนั้นตกอยู่ภายใต้แรงกดดันอย่างหนักที่จะต้องลดค่าใช้จ่ายของรัฐ ในสถานการณ์เช่นนี้คุณภาพคือคำตอบ เนื่องจากเป็นวิธีเดียวที่จะเพิ่มผลผลิตและลดค่าใช้จ่าย ดังเช่นที่นักอุตสาหกรรมได้ค้นพบเมื่อประมาณ 20 ปีมาแล้ว

กล่าวโดยสรุป ในปัจจุบันนี้ ความสนใจที่จะนำ TQM ไปใช้ในการพัฒนาการศึกษา ได้เพิ่มสูงขึ้นด้วยเหตุผลหลายประการ นิยามพื้นฐานของคุณภาพมาจากการตอบสนองความต้องการของลูกค้า สำหรับสถาบันการศึกษานั้น ลูกค้า คือ นายจ้างซึ่งเป็นผู้กำหนดความต้องการสินค้า หรือ ผู้สำเร็จการศึกษา สถาบันการศึกษาจึงควรสำรวจความต้องการของลูกค้า (นายจ้าง) เพื่อที่จะ ออกแบบหลักสูตรและปรับปรุงความต้องการของลูกค้าเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าว ดังนั้น สถาบันการศึกษาจึงควรผนวก TQM เข้าไปในหลักสูตร กระบวนการเรียนรู้และการบริหารงานในองค์กรของคนด้วย

3) ระบบการประเมินโดยใช้ดัชนีวัดผล (Key Performance Indicator: KPI)

ดัชนีวัดผล (Key Performance Indicator: KPI) หรือ เกณฑ์ชี้วัดความสำเร็จ หรือ ตัวบ่งชี้วัดความสำเร็จ หมายถึง องค์กรประกอบหรือข้อความที่แสดงผลของการวัดหรือการประเมิน ในรูปข้อมูลเชิงปริมาณ หรือลักษณะของระบบการดำเนินงานส่วนใดส่วนหนึ่งที่มุ่งวัดในช่วงเวลาใดเวลาหนึ่งที่สะท้อนประสิทธิภาพ ประสิทธิผลในการปฏิบัติงานขององค์กร หรือหน่วยงานภายในองค์กรซึ่งทำให้เห็นสภาพการณ์ที่ต้องการศึกษาโดยรวม

ตัวบ่งชี้การดำเนินงาน หมายถึง ข้อมูลเชิงประจักษ์ หรือค่าทางสถิติที่เปรียบเสมือน เป็นเครื่องมือวัด หรือตัวชี้บอกถึงกระบวนการดำเนินงาน และผลการปฏิบัติงานของหน่วยงานว่า

เป็นไปตามภารกิจและวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้นาน้อยเพียงไร เป็นการให้ข้อมูลสำหรับผู้บริหาร เพื่อประสิทธิภาพในกระบวนการตัดสินใจ และการคาดการณ์เพื่อการวางแผนในอนาคต

รูปแบบการนำตัวบ่งชี้การดำเนินงานมาใช้เริ่มจากวงการศึกษาของต่างประเทศ เช่น สหรัฐอเมริกา อังกฤษ ได้มีการพัฒนาตัวบ่งชี้การดำเนินงานมาตั้งแต่ต้นปี ค.ศ. 1970 เนื่องจากการเผชิญกับปัญหาการถูกตัดทอนงบประมาณด้านการศึกษา เป็นเหตุให้ต้องมีการรัดเข็มขัด ประหยัดค่าใช้จ่าย และต้องเพิ่มมาตรการตรวจสอบการทำงานของสถาบันการศึกษา เพื่อให้สามารถจัดสรรงบประมาณที่ถูกจำกัดลงให้แก่สถาบันต่าง ๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ และคุ้มค่าสูงสุด จึงทำให้เกิดแนวคิดที่จะเพิ่ม “ภาระรับผิดชอบ หรือความสามารถตรวจสอบได้ (Accountability)” ของสถาบันการศึกษา ด้วยการผลักดันให้มีการพัฒนาตัวบ่งชี้การดำเนินงานอย่างจริงจัง จนเป็นที่แพร่หลายมาถึงปัจจุบัน (อมรวิรัช นาคทรพร, 2539 อ้างถึงใน วันเพ็ญ ผ่องกาย, 2550) โดยพบว่า มี 3 รูปแบบ ดังนี้

1) รูปแบบ Input/ Process/ Output-Outcome Model เป็นรูปแบบที่นิยมใช้กันมากที่สุดในการตรวจสอบการดำเนินงานทางการศึกษาโดยเฉพาะในสหรัฐอเมริกา แนวเหตุผลของรูปแบบนี้ คือ กระบวนการผลิต ผลผลิตเบื้องต้นที่ถูกวัดเป็น “มูลค่าเพิ่ม (Value Added)” โดยมีตัวบ่งชี้อยู่ 3 ประเภท ที่ใช้มากที่สุด ได้แก่

- 1.1) จำนวน คุณสมบัติ และระดับความสามารถของนักศึกษาที่เข้าศึกษา
- 1.2) ค่าใช้จ่ายต่อหัวนักศึกษา ระดับการศึกษา และภูมิหลัง รูปแบบของโครงสร้างการผลิต เช่น การออกแบบหลักสูตร โครงสร้างที่เป็นอยู่ของสถาบัน เช่น ขนาดห้องเรียน จำนวนอาจารย์ และพฤติกรรมนักศึกษา เช่น การคงอยู่ สาขาวิชาเลือก ฯลฯ
- 1.3) จำนวน คุณลักษณะ และระดับความสามารถของนักศึกษา (ความแตกต่าง และคุณค่าของนักศึกษาที่รับเข้ามา) (Ewell & Jones, 1994 อ้างถึงใน วันเพ็ญ ผ่องกาย, 2550) โดยมีความแตกต่างระหว่าง Input/ Process/ Output Indicators ดังนี้

*Input Indicators เป็นตัวบ่งชี้เกี่ยวกับทรัพยากรและมักให้ค่าในเชิงปริมาณ เช่น เงิน อาคาร/ สถานที่ และอุปกรณ์ต่าง ๆ รวมถึงบุคคลที่เข้ามาอยู่ในองค์กรนั้นด้วย

*Process Indicators เป็นตัวบ่งชี้ที่เกี่ยวข้องกับการใช้ทรัพยากร หรือประโยชน์จากปัจจัยนำเข้าและการปฏิบัติการขององค์กร เป็นวิถีทางการบริการและต้องการวัดในเชิงคุณภาพ

*Output Indicators เป็นตัวบ่งชี้เกี่ยวกับผลสัมฤทธิ์ขององค์กร เป็นผลที่เกิดขึ้นทันทีและมักให้ค่าในเชิงปริมาณ ซึ่งต่างจาก Outcome ตรงที่มีขอบเขตที่ยาวและนานกว่า ให้ผลกระทบเชิงคุณภาพมากกว่าด้วย

2) รูปแบบคำนิยามคุณภาพ (Quality Definition Model)

เป็นรูปแบบที่ อีเวลล์ และ โจนส์ (Ewell & Jones, 1994) ได้เสนอตัวบ่งชี้การดำเนินงานตามรูปแบบคำนิยามคุณภาพ ในลักษณะดังต่อไปนี้

2.1) ชื่อเสียง หรือการจัดอันดับองค์กร (Transcendent) โดยให้ความสำคัญกับองค์กรที่ได้รับความสำเร็จทางการศึกษาสูงสุด ตามนิยามนี้ กล่าวถึง คุณภาพที่เน้นทรัพยากรมากกว่าการดำเนินงาน

2.2) ความสัมพันธ์ระหว่าง Input และ Output (Cost/ Benefit Quality) ตัวบ่งชี้ตามนิยามนี้ต้องการเปรียบเทียบผลของการนำ Input เข้าสู่ระบบกับการออกนอกระบบในลักษณะของ Output โดยมุ่งที่จะให้ค่าของการวัดคุณภาพและประสิทธิภาพในการดำเนินการ

2.3) ความสอดคล้องกับมาตรฐานของรัฐ (Process Quality) ตัวบ่งชี้ตามนิยามนี้ เน้นคุณภาพของกระบวนการ เป็นตัวบ่งชี้ที่ต้องผ่านกระบวนการรับรองวิทยฐานะขององค์กร

2.4) คุณสมบัตินักเรียนสำเร็จการศึกษาที่วัดได้ (Product Quality) ตัวบ่งชี้ตามนิยามนี้ เป็นตัวบ่งชี้ที่มุ่งวัดสมรรถภาพทางการศึกษาโดยทั่วไป

2.5) ความพอใจของนายจ้าง (User Based Quality) เป็นการพัฒนาดัชนีชี้วัดเพื่อประเมินคุณภาพ โดยดูจากความพึงพอใจของผู้บริโภคผลผลิตทางการศึกษาเป็นสำคัญ

3) รูปแบบ Comprehensive Indicator System Model

ตัวบ่งชี้จากรูปแบบนี้ จัดทำเพื่อติดตามการดำเนินงานทางการศึกษาที่เน้นการให้ได้ว่า ซึ่งข้อมูลที่เป็นสารสนเทศสำคัญ ๆ ตามความต้องการของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง โดยให้ความสำคัญกับข้อมูลที่มีคุณภาพสูง สามารถวิเคราะห์ประเด็นและนำไปใช้ประกอบการตัดสินใจหรือจัดทำนโยบายได้ ทั้งให้ความสำคัญกับคุณค่าและเป้าหมายของระบบการศึกษาของชาติเป็นหลัก และมุ่งเน้นตัวบ่งชี้ที่ให้สารสนเทศเพื่อการเปรียบเทียบระหว่างองค์กรได้

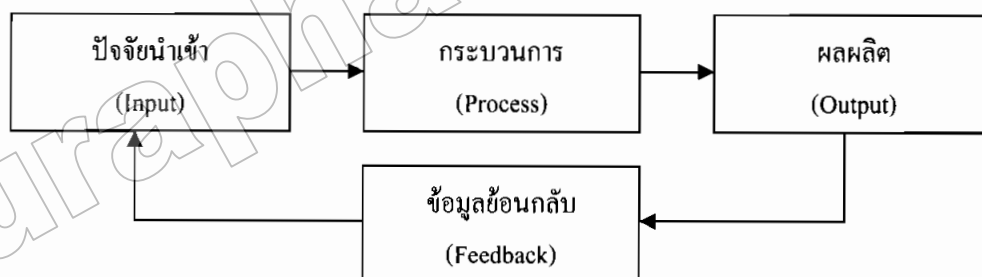
จากรูปแบบของการประยุกต์ใช้ตัวบ่งชี้การดำเนินงานในการจัดการศึกษา ดังกล่าวมาแล้วจะพบว่าในวงการศึกษานี้ของไทยนิยมใช้รูปแบบ Input/ Process/ Output Model เนื่องจากสอดคล้องกับบริบทของการจัดการศึกษาของไทย เพราะเป็นรูปแบบที่สำคัญต่อการดำเนินงานในระยะแรก และมีระบบการดำเนินงานชัดเจนกว่ารูปแบบอื่น ๆ เพราะระบบนี้จะพิจารณาว่าปัจจัยนำเข้า (Input) กระบวนการ (Process) และผลผลิต (Output) คืออะไร เช่น ปัจจัยนำเข้า ได้แก่ ทรัพยากรคน ทรัพยากรเงิน สภาพแวดล้อม ปัจจัยเกื้อหนุน เป็นต้น กระบวนการ ได้แก่ กระบวนการบริหารจัดการ กระบวนการเรียนการสอน กระบวนการวิจัย กระบวนการให้บริการทางวิชาการ เป็นต้น ปัจจัยผลผลิต ได้แก่ ปริมาณและคุณภาพของผู้จบการศึกษา ศรัทธาของประชาชน เป็นต้น (อุทุมพร (ทองอุไทย) จามรมาน, 2543, หน้า 16)

สถานศึกษาสามารถพัฒนาเกณฑ์มาตรฐานต่าง ๆ เพื่อจะสร้างเป็นเกณฑ์ชี้วัดความสำเร็จของหน่วยงานของตน (KPI) และกำหนดเป็นดัชนีในการประกันคุณภาพของสถาบัน เพื่อให้ครอบคลุมภารกิจขององค์กร หรือกำหนดดัชนีตามมาตรฐานการศึกษาแห่งชาติ มาตรฐานการศึกษาระดับอุดมศึกษา มาตรฐานการศึกษาในสถานศึกษาของแต่ละสังกัด ซึ่งโดยส่วนใหญ่ มาตรฐานเหล่านี้จะครอบคลุมประเด็นต่าง ๆ ในการพัฒนาตามแนวคิดเชิงระบบ คือ ครอบคลุมในด้านปัจจัยนำเข้า (Input) กระบวนการ (Process) และผลผลิต (Output)

สำหรับมาตรฐานการศึกษาระดับอุดมศึกษานั้น สำนักงานคณะกรรมการอุดมศึกษาได้จัดทำมาตรฐานการศึกษาขึ้นเพื่อเป็นแนวทางดำเนินการที่จะรองรับการประเมินคุณภาพภายในสำหรับการประเมินในระดับอุดมศึกษา มีทั้งหมด 9 องค์ประกอบ และสถาบันอุดมศึกษาแต่ละแห่งจำเป็นต้องกำหนดตัวบ่งชี้คุณภาพตามความเหมาะสมของแต่ละสถาบัน ส่วนการประเมินคุณภาพภายนอก สมศ. จะกำหนดเกณฑ์มาตรฐานและเป็นผู้ดำเนินการประเมินตามเกณฑ์ การประเมินคุณภาพภายนอกรอบสอง (พ.ศ. 2549 - 2553) มี 7 มาตรฐาน 48 ตัวบ่งชี้ (สำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (องค์กรมหาชน), 2549, หน้า 6)

4) ระบบ ปัจจัยนำเข้า กระบวนการ และผลผลิต (Input Process Output (I-P-O))

ระบบ ปัจจัยนำเข้า กระบวนการ และผลผลิต เป็นระบบพื้นฐานที่ใช้กับทุกวงการ ดังแสดงใน ภาพที่ 5



ภาพที่ 5 โครงสร้างของระบบ ปัจจัยนำเข้า กระบวนการ และผลผลิต

จากภาพที่ 5 ระบบ ปัจจัยนำเข้า กระบวนการ และผลผลิต เป็นระบบพื้นฐานที่ใช้กับทุกวงการ ในการศึกษาสามารถใช้ระบบนี้ได้ โดยพิจารณาว่า ปัจจัยนำเข้า (Input) กระบวนการ (Process) และผลผลิต (Output) คืออะไร ตัวอย่างเช่น อาจพิจารณาแล้วได้ ดังภาพที่ 6



ภาพที่ 6 ระบบ ปัจจัยนำเข้า กระบวนการ และผลผลิต ในการประกันคุณภาพระดับอุดมศึกษา
(อุทุมพร (ทองอุไทย) จามรนาถ, 2543, หน้า 16)

จากภาพที่ 6 ปัจจัยนำเข้า หมายถึง ทรัพยากรที่นำเข้าสู่กระบวนการผลิต ได้แก่ ทรัพยากรคน เช่น อาจารย์ นักศึกษา ผู้บริหาร บุคลากร ทรัพยากรเงิน เช่น งบประมาณแผ่นดิน เงินบำรุงการศึกษา เงินบริจาค ฯลฯ สภาพแวดล้อม เครื่องมืออุปกรณ์ นโยบาย หลักสูตร แผนวัตถุประสงค์ และปัจจัยเกื้อหนุนอื่น ๆ กระบวนการ หมายถึง กิจกรรมที่จัดกระทำให้ตัวป้อนออกมาเป็นผลผลิต ได้ตามวัตถุประสงค์ของระบบ ได้แก่ กระบวนการบริหารจัดการ เช่น การวางแผน การตัดสินใจ ฯลฯ กระบวนการเรียนการสอน เช่น การจัดหลักสูตร การจัดกิจกรรม เสริมหลักสูตร วิธีสอนและการวัดและประเมินผล ฯลฯ กระบวนการวิจัย กระบวนการให้บริการทางวิชาการสู่สังคม กระบวนการทำนุบำรุงศิลปวัฒนธรรม กระบวนการเงินและงบประมาณ และ กระบวนการประกันคุณภาพ ส่วนผลผลิต หมายถึง ผลที่ได้จากระบบโดยผ่านกระบวนการ ได้แก่ ปริมาณบัณฑิตและคุณภาพบัณฑิต เช่น ความรู้ เจตคติ ทักษะ ฯลฯ บริการต่าง ๆ เช่น การให้คำปรึกษา การส่งเสริมสุขภาพ การจัดบริการทางานทำ ฯลฯ ศรัทธาของประชาชน ฯลฯ

5) ระบบบริบท ปัจจัยนำเข้า กระบวนการ และผลผลิต (Context Input Process

Product: CIPP)

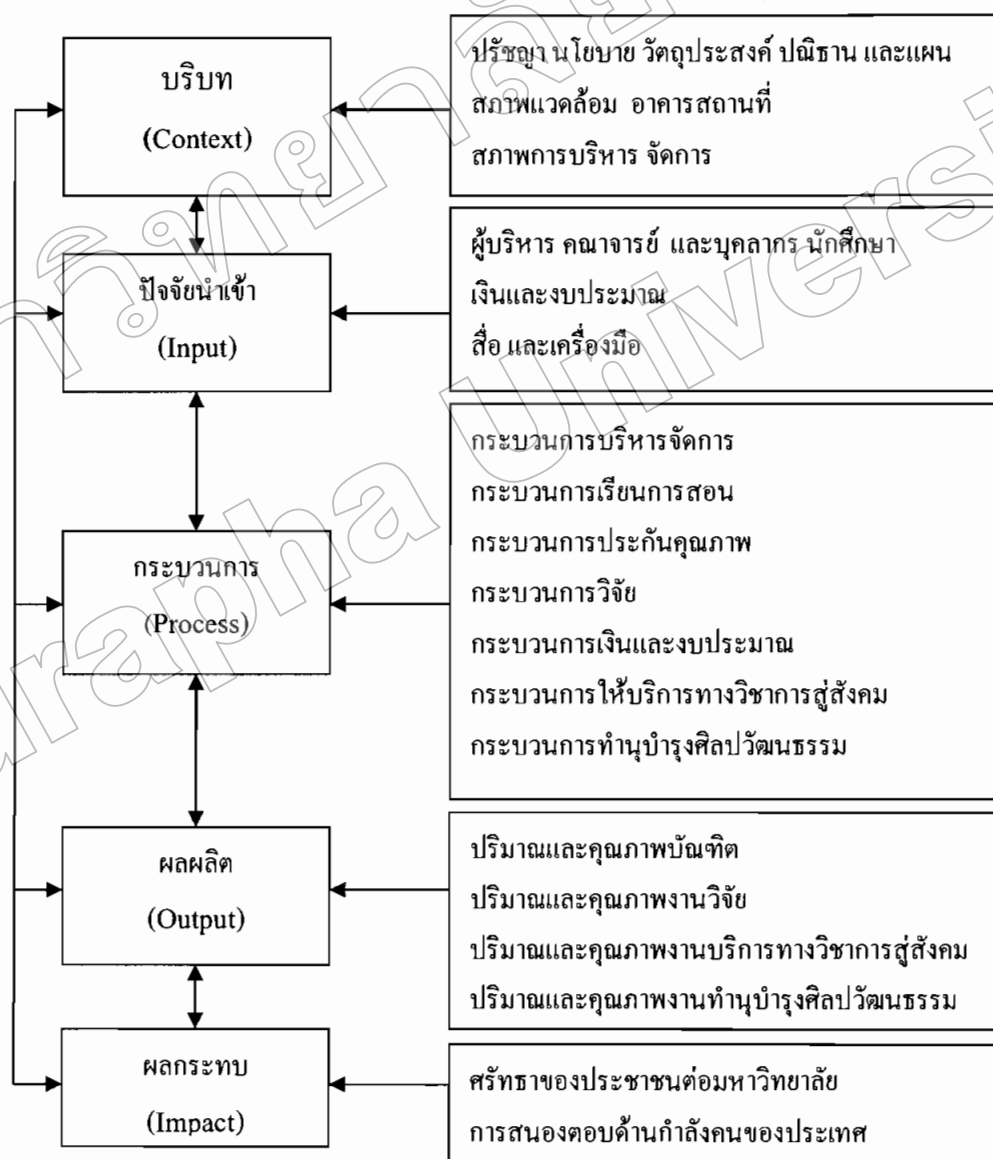
ชิปโมเดล (CIPP Model) คำว่า CIPP ย่อมาจากคำว่า Context (บริบท หรือสถานะแวดล้อม) Input (ปัจจัยเบื้องต้น) Process (กระบวนการ) และ Product (ผลผลิต) เป็นรูปแบบการประเมินที่เน้นการตัดสินใจ (Decision-Oriented Evaluation Model) มุ่งให้ได้มาซึ่งข้อมูลและข่าวสารต่าง ๆ เพื่อช่วยในการตัดสินใจเลือกทางเลือกต่าง ๆ ได้อย่างถูกต้อง เป็นรูปแบบหนึ่งที่นิยมใช้กันอย่างกว้างขวาง ซึ่งนำเสนอโดย สตัฟเฟิลบีม (Stufflebeam, 1971) เป็นการประเมินที่เป็นกระบวนการต่อเนื่อง โดยมีจุดเน้นสำคัญเพื่อหาข้อมูลประกอบการตัดสินใจบริหารโครงการอย่างต่อเนื่อง สตัฟเฟิลบีม (Stufflebeam) ได้ให้ความหมาย การประเมินไว้ว่า เป็นกระบวนการของการบรรยายการเก็บข้อมูล การวิเคราะห์ข้อมูลข่าวสาร เพื่อนำข้อมูลไปใช้ประโยชน์ในการตัดสินใจเลือกทางเลือกที่เหมาะสม โดยรูปแบบ CIPP กำหนดให้มีการประเมินทั้งระบบใน 4 ด้าน แต่ละด้านมีแนวทางประเมินดังนี้ (สมาคมส่งเสริมเทคโนโลยีไทย ญี่ปุ่น, 2546)

- 1) การประเมินบริบท หรือสถานะแวดล้อม เป็นการประเมินให้ได้ข้อมูลสำคัญเพื่อช่วยในการกำหนดวัตถุประสงค์ของโครงการ ความเป็นไปได้ของโครงการ เป็นการตรวจสอบว่าโครงการที่จะทำสนองปัญหาหรือความต้องการจำเป็นที่แท้จริงหรือไม่ วัตถุประสงค์ของโครงการชัดเจน เหมาะสมสอดคล้องกับนโยบายขององค์กรหรือนโยบายหน่วยเหนือหรือไม่ โครงการมีความเป็นไปได้ในแง่ของโอกาสที่จะได้รับการสนับสนุนจากองค์กรต่าง ๆ หรือไม่
- 2) การประเมินปัจจัยเบื้องต้น เป็นการประเมินเพื่อใช้ข้อมูลตัดสินใจต่อปัจจัยต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับโครงการว่า เหมาะสมหรือไม่ โดยดูว่าปัจจัยที่ใช้ทั้งบุคลากร งบประมาณวัสดุ อุปกรณ์ การบริหารจัดการ จะมีส่วนช่วยให้บรรลุจุดมุ่งหมายของโครงการหรือไม่ ปัจจัยที่กำหนดมีความเหมาะสมเพียงพอหรือไม่ กิจกรรม/แบบ/ทางเลือกที่ได้เลือกสรรแล้วมีความเป็นไปได้และเหมาะสมเพียงใด เป็นต้น
- 3) การประเมินกระบวนการ เป็นการประเมินระหว่างการดำเนินงานโครงการ เพื่อหาข้อดี ข้อบกพร่องของการดำเนินงานตามขั้นตอนต่าง ๆ ที่กำหนดไว้ว่า การปฏิบัติงานเป็นไปตามแผนที่กำหนดไว้หรือไม่ กิจกรรมใดทำได้ หรือทำไม่ได้เพราะเหตุใด มีปัญหาอุปสรรคอะไรบ้าง มีการแก้ไขปัญหาอย่างไร เป็นต้น
- 4) การประเมินผลผลิต เป็นการประเมินเพื่อดูว่าผลที่เกิดขึ้นเมื่อสิ้นสุดโครงการเป็นไปตามวัตถุประสงค์ หรือตามที่คาดหวังไว้หรือไม่ โดยอาศัยข้อมูลจากการประเมินสถานะแวดล้อม ปัจจัยเบื้องต้น และกระบวนการร่วมด้วย คุณภาพของผลลัพธ์เป็นอย่างไร เกิดผลกระทบหรือผลข้างเคียงอื่นใดหรือไม่ เป็นต้น

การประเมินแบบ CIPP เป็นการประเมินที่ครอบคลุมองค์ประกอบของระบบทั้งหมด ซึ่งผู้ประเมินจะต้องกำหนดวัตถุประสงค์ของการประเมินที่ครอบคลุมทั้ง 4 ด้าน กำหนดประเด็นของตัวแปรหรือตัวชี้วัด กำหนดแหล่งข้อมูล ผู้ให้ข้อมูล เครื่องมือการประเมินวิธีการที่ใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูล กำหนดแนวทางการวิเคราะห์ข้อมูลและเกณฑ์การประเมินที่ชัดเจน

7) ระบบ บริบท ปัจจัยนำเข้า กระบวนการ ผลผลิต และผลกระทบ (Context Input Process Output Impact)

ระบบ บริบท ปัจจัยนำเข้า กระบวนการ ผลผลิต และผลกระทบเป็นระบบที่นำมาประยุกต์ใช้ในการประกันคุณภาพระดับอุดมศึกษา ดังภาพที่ 7



ภาพที่ 7 ระบบบริบท ปัจจัยนำเข้า กระบวนการ ผลผลิต และผลกระทบในการประกันคุณภาพระดับอุดมศึกษา (อุทุมพร (ทองอุไทย) จามรมาน, 2543, หน้า 17)

จากภาพที่ 7 เป็นระบบที่ครอบคลุมองค์ประกอบของระบบทั้งหมด ซึ่งคล้าย ซิปโมเดล (CIPP Model) ที่มีการประเมินทั้งระบบใน 4 ด้าน คือ การประเมินบริบท หรือสภาวะแวดล้อม การประเมินปัจจัยเบื้องต้น การประเมินกระบวนการ และการประเมินผลผลิต ซึ่งจัดเป็นการประเมินที่ครอบคลุมองค์ประกอบของระบบทั้งหมดอยู่แล้ว แต่ระบบบริบท ปัจจัยนำเข้า กระบวนการ และผลผลิต ในการประกันคุณภาพระดับอุดมศึกษาที่ อุทุมพร (ทองอุไทย) จามรมาน เสนอไว้นี้ มีการประเมินใน 4 ด้านเหมือนกัน แต่ได้เพิ่มเติมในส่วนที่เป็นผลกระทบอีก 1 ด้าน รวมเป็น 5 ด้าน ในการประกันคุณภาพระดับอุดมศึกษา

จากแนวคิดและหลักการดำเนินการประกันคุณภาพการศึกษาดังกล่าว ในการประกันคุณภาพการศึกษาในประเทศไทยได้นำมาประยุกต์ใช้ในระบบการประกันคุณภาพการศึกษาภายในและภายนอก

2.2 ความเป็นมา และความจำเป็นของการประกันคุณภาพการศึกษาในระดับอุดมศึกษา

2.2.1 ความเป็นมาของการประกันคุณภาพการศึกษาในระดับอุดมศึกษา

ทบวงมหาวิทยาลัย ได้ดำเนินการประกันคุณภาพการศึกษาในระดับอุดมศึกษา มาตั้งแต่มีการก่อตั้งทบวงมหาวิทยาลัย แต่การดำเนินงานดังกล่าว เน้นที่การควบคุมคุณภาพของหลักสูตรเป็นสำคัญ โดยยังมีได้มีระบบควบคุมคุณภาพให้ครบทุกภารกิจของสถาบันอุดมศึกษา จึงได้มีแนวคิดในเรื่องการประกันคุณภาพการศึกษาที่พิจารณาครอบคลุมในทุกภารกิจของสถาบันอุดมศึกษา และเริ่มมีการดำเนินการอย่างเป็นทางการเป็นรูปธรรมตั้งแต่ พ.ศ. 2537 เมื่อมีการประชุมอธิการบดี แห่งประเทศไทยในคราวประชุมระหว่างวันที่ 28 - 29 ตุลาคม พ.ศ. 2537 ณ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์วิทยาเขตหาดใหญ่ ได้มีการเสนอหลักการ แนวทาง และวิธีการในการประกันคุณภาพทางวิชาการในมหาวิทยาลัยไทยขึ้นเป็นครั้งแรก

ต่อมาในปี พ.ศ. 2539 ทบวงมหาวิทยาลัยได้ประกาศนโยบายและแนวปฏิบัติ ในการประกันคุณภาพการศึกษาระดับอุดมศึกษา เมื่อวันที่ 8 กรกฎาคม พ.ศ. 2539 โดยกำหนดให้สถาบันอุดมศึกษาจัดให้มีระบบและกลไกการประกันคุณภาพการศึกษาภายในสถาบัน เพื่อเป็นเครื่องมือในการรักษาคุณภาพและมาตรฐานการศึกษา และบนพื้นฐานของเสรีภาพ และเพื่อให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์แห่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ซึ่งคณะรัฐมนตรีในคราวประชุม เมื่อวันที่ 21 มีนาคม พ.ศ. 2543 ได้มีมติเห็นชอบด้วยกับระบบประกันคุณภาพการศึกษาของทบวงมหาวิทยาลัย โดยพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 กำหนดให้มีระบบการประกันคุณภาพการศึกษาขึ้นเพื่อพัฒนาคุณภาพและมาตรฐานการศึกษาทุกระดับ ประกอบด้วยระบบการประกันคุณภาพภายในและระบบการประกันคุณภาพภายนอก และตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว กำหนดให้หน่วยงานต้นสังกัดและสถานศึกษาจัดให้มีระบบ

การประกันคุณภาพภายในที่ต้องดำเนินการอย่างต่อเนื่อง (กมล ศรีประสาธน์, 2546, หน้า 11)

2.2.2 ความจำเป็นในการประกันคุณภาพการศึกษาในระดับอุดมศึกษา

สถาบันอุดมศึกษาหรือมหาวิทยาลัย มีหน้าที่ในการจัดการศึกษาในระดับอุดมศึกษา ซึ่งสถาบันแต่ละแห่งมุ่งเน้นคือ คุณภาพ การกิจหลักที่สถาบันอุดมศึกษาจะต้องปฏิบัติ 4 ประการ คือ การจัดการเรียนการสอน การวิจัย การให้บริการทางวิชาการแก่สังคม และการทำนุบำรุง ศิลปวัฒนธรรม การดำเนินการตามภารกิจทั้ง 4 ประการดังกล่าว มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการพัฒนา ประเทศทั้งระยะสั้นและระยะยาว ซึ่งในช่วงก่อนปี พ.ศ. 2543 ยังไม่มีการประเมินภารกิจดังกล่าว อย่างเป็นระบบ ประกอบกับ มีปัจจัยทั้งภายในและภายนอกหลายประการที่ทำให้การประกัน คุณภาพการศึกษาในระดับอุดมศึกษาเป็นสิ่งจำเป็นที่จะต้องเร่งดำเนินการ ปัจจัยดังกล่าว ได้แก่ (ทบวงมหาวิทยาลัย, 2544, หน้า 1; สำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (องค์กรมหาชน), 2549, หน้า 6)

- 1) คุณภาพของสถาบันอุดมศึกษา และบัณฑิตมีแนวโน้มที่จะมีความแตกต่างกัน มากขึ้น โดยเฉพาะคุณภาพขั้นต่ำ (Minimum Quality) ซึ่งจะก่อให้เกิดผลเสียแก่ประเทศไทยโดย ส่วนรวมในระยะยาว
- 2) มีการแข่งขันกันในเรื่องคุณภาพของการศึกษา และคุณภาพของบัณฑิตในวงการ อุดมศึกษาทั้งภายในประเทศ และนอกประเทศมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อมีการเปิดเสรีทางการค้า และการบริการอย่างเต็มรูปแบบ
- 3) สถาบันอุดมศึกษามีความจำเป็นที่จะต้องมีการพัฒนาองค์ความรู้ให้เป็นสากล เพื่อให้ได้รับการยอมรับจากนานาชาติมากขึ้น
- 4) สถาบันอุดมศึกษามีความจำเป็นที่จะต้องสร้างความมั่นใจให้แก่สังคมว่า สามารถผลิตบัณฑิตที่มีคุณภาพ มีความรู้ที่ทันสมัยมากขึ้น
- 5) สถาบันอุดมศึกษาจะต้องให้ข้อมูลสาธารณะ (Public Information) ที่เป็น ประโยชน์ต่อนักศึกษาผู้ว่าจ้างงาน ผู้ปกครอง รัฐบาล และประชาชนทั่วไป
- 6) สังคมต้องการระบบอุดมศึกษาที่มีความโปร่งใส (Transparency) และ ความรับผิดชอบซึ่งตรวจสอบได้ (Accountability)
- 7) ในช่วงก่อนปี พ.ศ. 2543 ประเทศไทยยังไม่มีระบบประกันคุณภาพที่ชัดเจนนัก ซึ่งสถาบันการศึกษาได้ให้ความสนใจและดำเนินการในส่วนที่จำเป็นไปก่อนด้วยตนเอง
- 8) พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 กำหนดให้สถาบันการศึกษา ทุกแห่งจัดให้มีระบบการประกันคุณภาพภายใน รวมถึงให้มีสำนักงานรับรอง มาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษาเพื่อทำหน้าที่พัฒนาเกณฑ์วิธีการประเมินคุณภาพภายนอก

และทำการประเมินผลการจัดการศึกษา เพื่อให้มีการตรวจสอบคุณภาพของสถานศึกษา และสถานศึกษาทุกแห่งต้องเข้ารับการประเมินภายนอกทุก ๆ 5 ปี (กมล ศรีประสาธน์, 2546, หน้า 11 - 12)

วันชัย ศิริชนะ (2539 ก, หน้า 6 - 7) กล่าวว่า ระบบการประกันคุณภาพการศึกษา ยึดหลักการของการให้เสรีภาพทางวิชาการ (Academic Freedom) ในการพัฒนาความคิด และการปฏิบัติแก่สถาบันอุดมศึกษา กล่าวคือ ยังคงความมีเสรีภาพทางวิชาการ และความมีอิสระภาพ ในการกำหนดแนวทางในการบริหารและการดำเนินการใด ๆ ทางวิชาการ เพื่อความมีคุณภาพ ภายในสถาบันอย่างเต็มที่ แต่ทั้งนี้สถาบันอุดมศึกษาจะต้องพร้อมที่จะรับการตรวจสอบจากหน่วยงาน หรือองค์การภายนอกด้วยในฐานะที่เป็นองค์กรหลักของสังคม ดังนั้นการประกันคุณภาพการศึกษา จึงอาศัยหลักการที่ว่าหากสถาบันอุดมศึกษา สามารถควบคุมองค์ประกอบต่าง ๆ ที่ใช้ในการผลิตบัณฑิตให้เป็นไปอย่างมีคุณภาพ พร้อมทั้งมีระบบของการตรวจสอบและประเมินจากหน่วยงาน หรือองค์การภายนอกแล้วคุณภาพบัณฑิตก็จะดีด้วย ซึ่งสอดคล้องกับที่ เบิร์กควิสต์ (Bergquist, 1995) ได้อธิบายว่า คุณภาพการศึกษาในระดับอุดมศึกษาที่มีทรัพยากรเพียงพอหรือเหมาะสม จะส่งผลโดยตรงต่อความสำเร็จของผลิตผลที่เกิดจากการทำหน้าที่ของสถาบัน และได้เสนอเกณฑ์เกี่ยวกับความมีคุณภาพของสถาบันอุดมศึกษาไว้ 4 ประการ คือ

- 1) เกณฑ์ปัจจัยนำเข้า (Input Criteria) หมายถึง ทรัพยากรของสถาบันอุดมศึกษา ที่มีอยู่เดิมและเพิ่มขึ้นลักษณะที่นักศึกษาเข้าไปเรียนในสถาบัน อาจารย์ประจำ ขนาดห้องสมุด สิ่งอำนวยความสะดวกด้านกายภาพ และงบประมาณ
- 2) เกณฑ์ปัจจัยนำออก (Output Criteria) เป็นผลผลิตที่มีเป็นปกติและเพิ่มมากขึ้นของสถาบัน รวมถึงนักศึกษาที่สำเร็จการศึกษา การประสบผลสำเร็จของศิษย์เก่า ผลงานวิจัยและสิ่งตีพิมพ์ทางวิชาการ และการบริการชุมชน
- 3) เกณฑ์เกี่ยวกับคุณค่าเพิ่ม (Value-Added Criteria) มีความแตกต่างกันในตัวนักศึกษาที่เริ่มเข้าศึกษากับนักศึกษาที่สำเร็จการศึกษา โดยพิจารณาจากผลการพัฒนาด้านสติปัญญา และการพัฒนาทางด้านสังคม อาชีพ ด้านกายภาพ และด้านจิตใจ
- 4) เกณฑ์กระบวนการ (Process-Oriented Criteria) โดยพิจารณาจากกระบวนการทางการศึกษาเป็นสำคัญ ซึ่งหมายถึง กระบวนการผลิต (กระบวนการสอน) รวมทั้งเรื่องอื่น ๆ ได้แก่ การตัดสินใจ การวางแผน กระบวนการแก้ปัญหาภายในสถาบัน เพราะสิ่งต่าง ๆ นั้นเป็นเรื่องของการวางแผนเพื่อการตัดสินใจที่จะทำให้เกิดคุณภาพแก่สถาบันมากที่สุด

ส่วน วันชัย ศิริชนะ (2539 ข, หน้า 76) มีแนวคิดว่าการจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษามีหลักในการผลิตบัณฑิต ซึ่งดำเนินการอยู่บนพื้นฐานและองค์ประกอบโดยทั่วไป คือ วัตถุดิบ (Input) กระบวนการผลิต (Process) และผลผลิต (Output) ดังนี้ คือ

1) วัตถุดิบ คือ พื้นฐานของแต่ละคน และคุณสมบัติรูปลักษณะของนักศึกษาที่พึงปรารถนาตามปรัชญา และหลักสูตรการเรียนการสอน และหากวัตถุดิบได้แก่ นักศึกษาที่ส่งเข้ากระบวนการผลิตที่มีคุณสมบัติ มีความรู้ดี มีความพร้อมเพียงพอ ก็สามารถจะผลิตออกให้มีคุณภาพดีด้วย

2) กระบวนการผลิต คือ กิจกรรมการเรียนการสอน การปรุงแต่ง เสริมความรู้ สร้างและพัฒนาบุคลิกภาพ พัฒนาความคิด สร้างเสริมคุณธรรมจริยธรรม เพื่อให้เป็นบัณฑิตที่สมบูรณ์ ซึ่งจะสอดคล้องกับกระบวนการบริหารจัดการของแต่ละสถาบัน

3) ผลผลิต คือ บัณฑิตที่มีคุณสมบัติตามที่สถาบันกำหนดความต้องการไว้ อันจะสะท้อนให้เห็นถึงประสิทธิภาพของกระบวนการผลิต ประสิทธิภาพของกระบวนการบริหารของสถาบันอุดมศึกษา และมีเกณฑ์ที่คอยบอกถึงคุณภาพอยู่เสมอ

สมกุล ถาวรกิจ (2543, หน้า 24) ได้สรุปหลักการของระบบประกันคุณภาพการศึกษาในสถาบันอุดมศึกษาและหลักการผลิตบัณฑิตไว้ว่า มีส่วนเกี่ยวข้องกับคุณภาพทางวิชาการของสถาบันอุดมศึกษา ที่เรียกว่าการประกันคุณภาพทางวิชาการ ซึ่งมีตัวบ่งชี้คุณภาพที่สัมพันธ์สอดคล้องกับหลักการประกันคุณภาพทางวิชาการของสถาบันอุดมศึกษาสากลที่มีการดำเนินการอยู่ 4 ส่วน ส่วนที่หนึ่ง คือ ตัวป้อน (Input) เป็นส่วนที่เกี่ยวกับนักศึกษาที่เข้ามาศึกษา งบประมาณที่จัดสรรเพื่อการบริหารจัดการ และการพัฒนาโครงการ รวมทั้งความพร้อมทุก ๆ ด้าน ส่วนที่สอง คือ กระบวนการผลิต (Process) เป็นการดำเนินกิจกรรมการเรียนการสอน การวัดผล ตลอดจนการจัดและบริหาร โครงการส่วนที่สาม คือ บริบท (Context) หมายถึง องค์ประกอบแวดล้อมที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินโครงการ ได้แก่ หลักสูตร อาจารย์ผู้สอน อาจารย์ที่ปรึกษา เอกสาร ตำรา สื่อและเทคโนโลยี รวมทั้งห้องสมุด ห้องปฏิบัติการ และส่วนที่สี่ คือ ผลผลิต (Output) หมายถึง บัณฑิตที่สำเร็จการศึกษาออกไป ผลงานวิจัย และผลงานวิชาการที่พิมพ์เผยแพร่และบริการสังคม และยังได้กล่าวถึงหลักการประกันคุณภาพการศึกษาโดยทั่วไปจะได้รับผลดีย่อมขึ้นอยู่กับกระบวนการของการทำงาน และผลงานที่ได้มาตรฐานขั้นสูง ย่อมต้องอาศัยตัวบ่งชี้ที่เชื่อมั่นได้ อันจะส่งผลต่อคุณภาพการศึกษาในอนาคต ซึ่งสอดคล้องกับที่ จอห์นสโตน (Johnstone, 1981, pp. 2 - 3) ที่ได้อธิบายถึงตัวบ่งชี้ว่าเป็นสิ่งที่ชี้หรือบอกทิศทางไปที่สิ่งใดสิ่งหนึ่ง และตัวบ่งชี้นี้ จะเป็นสารสนเทศที่บ่งบอกปริมาณเชิงสัมพัทธ์หรือสถานะของสิ่งที่มุ่งวัดเวลาใดเวลาหนึ่ง โดยไม่จำเป็นต้องบ่งบอกสถานะที่เจาะจงแต่จะบอก หรือสะท้อนให้เห็นถึงวิธี หรือทางที่จะบรรลุวัตถุประสงค์ รวมทั้งบอกถึงการบรรลุ

วัตถุประสงค์ในช่วงเวลาใดเวลาหนึ่งเท่านั้น ซึ่งมักอาจมีการเปลี่ยนแปลงได้ในอนาคต

การกำหนดตัวบ่งชี้ซึ่งอาจทำได้โดยอาศัยแนวคิด “การวิเคราะห์เชิงระบบ” (System Analysis Theory) มาเป็นกรอบในการจัดทำโดยถือว่าระบบการศึกษา มีความสัมพันธ์กับระบบย่อยอื่น ๆ ในสังคม ทั้งระบบเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง ซึ่งระบบการศึกษามีบทบาทสำคัญในการช่วยพัฒนาสังคม ดังนั้น อาศัยแนวความคิดดังกล่าวข้างต้น ระบบการศึกษาย่อมประกอบด้วยส่วนสำคัญ 3 ส่วน คือ ปัจจัย (Input) กระบวนการหรือการจัดการ (Internal Process) และผลผลิต (Output) ซึ่ง จอห์นสโตน (Johnstone) ได้กำหนดนิยามการจัดทำตัวบ่งชี้ทางการศึกษาไว้ดังนี้

1) ตัวบ่งชี้ทางการศึกษาที่เป็นปัจจัย คือ ตัวบ่งชี้ที่เกี่ยวข้องกับปัจจัยเชิงปริมาณที่ระบบการศึกษานำมาใช้ หรือเป็นตัวบ่งชี้ที่เกี่ยวกับความประสงค์ของสังคมที่มีต่อระบบการศึกษา

2) ตัวบ่งชี้ทางการศึกษาที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการผลิต คือ ตัวบ่งชี้ที่อธิบายเกี่ยวกับโครงสร้างของระบบที่ช่วยเปลี่ยนแปลง หรือผลิตปัจจัยที่ได้รับมาเป็นผลผลิตที่เป็นตัวบ่งชี้ที่อธิบายแยกแยะหรือแจกแจงปัจจัยของระบบการศึกษา

3) ตัวบ่งชี้ทางการศึกษาด้านผลผลิต คือ ตัวบ่งชี้ถึงปริมาณผลผลิตที่ออกจากระบบการศึกษา หรือทักษะต่าง ๆ ที่ได้รับจากกระบวนการผลิต และพร้อมที่จะออกสู่สังคมเป็นตัวบ่งชี้ที่ชี้ความพึงพอใจของสังคมที่มีต่อระบบการศึกษา

จากหลักการ ดำเนินการประกันคุณภาพการศึกษาในสถาบันอุดมศึกษา และหลักการผลิตบัณฑิต สรุปได้ว่า หลักการของระบบประกันคุณภาพการศึกษาในสถาบันอุดมศึกษามีองค์ประกอบโดยทั่วไป คือ วัตถุประสงค์ (Input) กระบวนการผลิต (Process) และผลผลิต (Output) ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดทฤษฎีระบบการประกันคุณภาพการศึกษาจะได้รับผลดีขมขึ้นอยู่กับกระบวนการของการทำงานและผลงานที่ได้มาตรฐานขั้นสูง ซึ่งต้องอาศัยตัวบ่งชี้ที่เชื่อมั่นได้ ผู้วิจัยจึงยึดแนวคิดทฤษฎีระบบมาเป็นกรอบแนวคิดในการศึกษาครั้งนี้

2.3 นโยบายและแนวทางประกันคุณภาพการศึกษาในระดับอุดมศึกษา

ทบวงมหาวิทยาลัยได้พิจารณาเห็นสมควรดำเนินการส่งเสริมและพัฒนาศึกษาในระดับอุดมศึกษาให้เป็นอย่างมีประสิทธิภาพและมีคุณภาพมาตรฐานสากลโดยทั่วไปเพื่อสนองความต้องการกำลังคนระดับสูงของประเทศที่กำลังพัฒนาไปอย่างรวดเร็ว รวมทั้งเป็นการสนองตอบนโยบายของรัฐบาลตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2540 - 2544) ที่มุ่งเน้นการพัฒนาคุณภาพการศึกษาและคุณภาพของทรัพยากรมนุษย์ที่จะเข้าสู่ตลาดแรงงานเพื่อ เป็นฐานในการพัฒนาประเทศในด้านต่าง ๆ ต่อไป ดังนั้นเพื่อให้การดำเนินการด้านคุณภาพการศึกษาในระดับอุดมศึกษาเป็นไปอย่างมีระบบและมีกลไกที่เหมาะสม

ทบวงมหาวิทยาลัยจึงได้ประกาศนโยบายและแนวปฏิบัติในการประกันคุณภาพการศึกษา ระดับอุดมศึกษาขึ้น เมื่อวันที่ 8 กรกฎาคม พ.ศ. 2539 เพื่อเป็นแนวทางในการดำเนินการของ สถาบันอุดมศึกษาต่าง ๆ ดังต่อไปนี้ (ทบวงมหาวิทยาลัย, 2544, หน้า 2 - 6)

1) ทบวงมหาวิทยาลัยจะพัฒนาให้มีระบบและกลไกการประกันคุณภาพการศึกษาขึ้น เพื่อเป็นเครื่องมือในการรักษามาตรฐานการศึกษาของสถาบันอุดมศึกษาโดยเน้นหลักการของการให้สถาบันอุดมศึกษามีระบบการควบคุมคุณภาพทางวิชาการ และปรับปรุงการปฏิบัติการทั้งหมด ๆ ด้านอย่างต่อเนื่อง บนพื้นฐานของควมมีเสรีภาพทางวิชาการและอิสรภาพในการดำเนินงาน ที่สังคมหรือหน่วยงานภายนอกยังคงเข้าไปตรวจสอบได้ อันจะนำมาซึ่งควมมีมาตรฐานทางการศึกษาที่เป็นที่ยอมรับในระดับสากลและสามารถแข่งขันกับนานาชาติได้ทั้งนี้โดยจะได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการมาตรฐานการศึกษาระดับอุดมศึกษาขึ้น เพื่อกำกับดูแลบริหารงาน ด้านมาตรฐานการศึกษาตลอดจนการให้การรับรองมาตรฐานการศึกษา

2) ทบวงมหาวิทยาลัยจะส่งเสริมให้สถาบันอุดมศึกษามีการพัฒนากระบวนการประกันคุณภาพการศึกษาขึ้นภายในสถาบัน เพื่อเป็นเครื่องมือในการพัฒนาคุณภาพการจัดการศึกษา โดยมุ่งเน้นให้มีการสร้างกลไกการควบคุมคุณภาพ (Quality Control) ขององค์ประกอบต่าง ๆ ที่มีผลต่อคุณภาพการศึกษาที่เป็นรูปธรรมขึ้น ทั้งนี้แต่ละสถาบันอาจจัดให้มีระบบการตรวจสอบและประเมินผลการดำเนินการขึ้นเป็นการภายในได้ตามความเหมาะสม

3) ทบวงมหาวิทยาลัยได้กำหนดหลักการและแนวทางปฏิบัติในการประกันคุณภาพการศึกษาขึ้น เพื่อเป็นแนวทางเบื้องต้นในการดำเนินการ โดยแต่ละสถาบันอาจนำไปปรับปรุงหรือพัฒนาเพิ่มเติมให้เหมาะสมกับสภาพการของแต่ละสถาบันได้ตามความจำเป็น

4) เพื่อให้การดำเนินการประกันคุณภาพการศึกษาของแต่ละสถาบันได้รับการยอมรับจากหน่วยงานภายนอกโดยกว้างขวาง และเป็นการแสดงถึงควมมีคุณภาพของการจัดการศึกษา ทบวงมหาวิทยาลัยจะจัดให้มีกลไกของการตรวจสอบและประเมินระบบการประกันคุณภาพ (Quality Audit) ที่แต่ละสถาบันได้จัดให้มีขึ้นทั้งในระบบสถาบัน และคณะวิชาแล้วให้ การรับรองมาตรฐานการศึกษาต่อไป

5) ทบวงมหาวิทยาลัยสนับสนุนและส่งเสริมให้หน่วยงานหรือสถาบันต่าง ๆ ทั้งภาครัฐและเอกชนรวมทั้งสมาคมวิชาการหรือสมาคมวิชาชีพ ได้เข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมการประกันคุณภาพการศึกษาในระดับอุดมศึกษา

6) ทบวงมหาวิทยาลัยจะส่งเสริมให้มีการนำข้อมูลข่าวสาร และผลจากกิจกรรมการประกันคุณภาพการศึกษาของสถาบันต่าง ๆ มาเผยแพร่ต่อสังคมภายนอกให้ได้รับทราบถึงมาตรฐานการศึกษาระดับอุดมศึกษาของประเทศตลอดจนเป็นข้อมูลสำหรับนักศึกษาและผู้ปกครอง

ในการเลือกสถานศึกษา เป็นข้อมูลสำหรับการพิจารณาให้การสนับสนุนด้านงบประมาณและทรัพยากรต่าง ๆ แก่สถาบันอุดมศึกษา เพื่อกระตุ้นให้สถาบันอุดมศึกษามีความตื่นตัวและพัฒนาคุณภาพโดยสม่ำเสมอ (กมล ศรีประสาธน์, 2546, หน้า 12 - 13)

2.4 การดำเนินการประกันคุณภาพการศึกษาในระดับอุดมศึกษา

การประกันคุณภาพการศึกษา เป็นการบริหารจัดการและการดำเนินกิจกรรมตามภารกิจปกติของสถานศึกษาเพื่อพัฒนาคุณภาพของผู้เรียนอย่างต่อเนื่อง ซึ่งเป็นการสร้างความมั่นใจให้ผู้รับบริการทางการศึกษา ทั้งผู้รับบริการ โดยตรง ได้แก่ ผู้เรียน และผู้ปกครอง และผู้รับบริการทางอ้อม ได้แก่ สถานประกอบการประชาชน และสังคมโดยรวมว่าการดำเนินงานของสถานศึกษาจะมีประสิทธิภาพ และทำให้ผู้เรียนมีคุณภาพ หรือมีคุณลักษณะที่พึงประสงค์ตามมาตรฐานการศึกษาที่กำหนด การประกันคุณภาพมีแนวคิดอยู่บนพื้นฐานของการ “ป้องกัน” ไม่ให้เกิดการทำงานที่มีประสิทธิภาพและผลผลิตไม่มีคุณภาพ ซึ่งแนวคิดเกี่ยวกับระบบการประกันคุณภาพทางการศึกษามีการดำเนินงาน 3 ขั้นตอน คือ 1) การควบคุมคุณภาพ เป็นการกำหนดมาตรฐานคุณภาพ และการพัฒนาสถานศึกษาให้เข้าสู่มาตรฐาน 2) การตรวจสอบคุณภาพ เป็นการตรวจสอบและติดตามผลการดำเนินงานให้เป็นไปตามมาตรฐานที่กำหนด และ 3) การประเมินคุณภาพเป็นการประเมินคุณภาพของสถานศึกษา โดยหน่วยงานที่กำกับดูแลในเขตพื้นที่ และหน่วยงานต้นสังกัด ในส่วนกลาง (สถาบันส่งเสริมการประเมินคุณภาพและมาตรฐานการศึกษาแห่งชาติ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ และสำนักงานนายกรัฐมนตรี, 2543, หน้า 7)

ถ้าพิจารณาแนวคิดเกี่ยวกับระบบการประกันคุณภาพที่ประกอบด้วย การควบคุม และการตรวจสอบคุณภาพกับหลักการบริหารที่เป็นระบบครบวงจร (PDCA) ซึ่งประกอบด้วย การวางแผน (Plan = P) การปฏิบัติตามแผน (Do = D) การตรวจสอบ (Check = C) และการปรับปรุง (Act = A) จะเห็นว่ามีคุณสมบัติสอดคล้องกัน ซึ่งก็คือ กระบวนการบริหารเพื่อพัฒนาคุณภาพตามหลักการบริหารนั่นเอง โดยการควบคุมคุณภาพ คือ การที่สถานศึกษาต้องร่วมกันวางแผน และดำเนินการตามแผน เพื่อพัฒนาสถานศึกษาให้มีคุณภาพตามเป้าหมายและมาตรฐานการศึกษา ส่วนการตรวจสอบคุณภาพ คือ การที่สถานศึกษาต้องร่วมกันตรวจสอบ เพื่อพัฒนาปรับปรุงคุณภาพให้เป็นไปตามเป้าหมายและมาตรฐานการศึกษา เมื่อสถานศึกษามีการตรวจสอบตนเองแล้ว หน่วยงานในเขตพื้นที่และต้นสังกัดก็ต้องเข้ามาช่วยติดตาม และประเมินคุณภาพเพื่อให้ความช่วยเหลือในการพัฒนาปรับปรุงสถานศึกษา ซึ่งจะทำให้สถานศึกษามีความอุ่นใจ และเกิดความตื่นตัวในการพัฒนาคุณภาพอยู่เสมอ

การดำเนินการประกันคุณภาพการศึกษา ประกอบด้วยส่วนที่สำคัญ 2 ส่วน คือ การประกันคุณภาพภายใน และการประกันคุณภาพภายนอก โดยมีรายละเอียดดังนี้

2.4.1 การประกันคุณภาพภายใน

การประกันคุณภาพภายใน เป็นการจัดกิจกรรมการควบคุมคุณภาพภายในสถานบันอุดมศึกษา โดยการจัดระบบและกลไกตามองค์ประกอบและดัชนีบ่งชี้คุณภาพที่กำหนดไว้ เพื่อให้ มีความมั่นใจว่าสถาบันอุดมศึกษาดำเนินการตามภารกิจหลักอย่างมีคุณภาพ ซึ่งผู้วิจัยจะกล่าวถึงหัวข้อหลักการสำคัญของการประกันคุณภาพภายในของสถานศึกษา และขั้นตอนการดำเนินการประกันคุณภาพภายใน ดังนี้

2.4.1.1 หลักการสำคัญของการประกันคุณภาพภายในของสถานศึกษา ตามแนวคิดที่กล่าวมาตามระบบวงจร (PDCA) มีหลักดังนี้ (สถาบันส่งเสริมการประเมินคุณภาพและมาตรฐานการศึกษาแห่งชาติ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ และสำนักงานนายกรัฐมนตรี 2543, หน้า 11)

2.4.1.1.1 จุดมุ่งหมายของการประกันคุณภาพภายใน คือ การที่สถานศึกษา ร่วมกันพัฒนาปรับปรุงคุณภาพ ให้เป็นไปตามมาตรฐานการศึกษา ไม่ใช่การจับผิดหรือทำให้บุคลากรเสียหาย โดยเป้าหมายที่สำคัญอยู่ที่การพัฒนาคุณภาพให้เกิดแก่ผู้เรียน

2.4.1.1.2 การที่จะดำเนินการให้บรรลุตามเป้าหมายตามข้อ 1) ต้องทำให้ การประกันคุณภาพการศึกษาเป็นส่วนหนึ่งของการบริหารจัดการ และการทำงานของบุคลากรทุกคน ในสถานศึกษา ไม่ใช่เป็นกระบวนการที่แยกส่วนมาจากการดำเนินงานตามปกติของสถานศึกษา โดยสถานศึกษาจะต้องวางแผนพัฒนาและแผนปฏิบัติการที่มีเป้าหมายชัดเจน ทำตามแผน ตรวจสอบประเมินผล และพัฒนาปรับปรุงอย่างต่อเนื่อง เป็นระบบ มีความโปร่งใส และมีจิตสำนึก ในการพัฒนาคุณภาพการทำงาน

2.4.1.1.3 การประกันคุณภาพเป็นหน้าที่ของบุคลากรทุกคนในสถานศึกษา ไม่ว่าจะเป็นผู้บริหาร ครู อาจารย์ และบุคลากรอื่น ๆ ในสถานศึกษา โดยในการดำเนินงานจะต้องให้ ผู้เกี่ยวข้อง หรือหน่วยงานที่กำกับดูแลเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดเป้าหมาย วางแผน ติดตาม ประเมินผล พัฒนาปรับปรุง ช่วยกันคิด ช่วยกันทำ ช่วยกันผลักดันให้สถานศึกษามีคุณภาพ เพื่อให้ ผู้เรียนได้รับการศึกษาที่ดีมีคุณภาพ เป็นไปตามความต้องการของสังคม และประเทศชาติ

2.4.1.2 ขั้นตอนการดำเนินการประกันคุณภาพภายใน ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว ว่าระบบการประกันคุณภาพภายใน ซึ่งเป็นเรื่องเกี่ยวกับการบริหารงานอย่างมีคุณภาพ หรือวงจร PDCA ดังนั้น การประกันคุณภาพจึงเป็นระบบที่ผสมผสานอยู่ในกระบวนการบริหารและการจัดการศึกษาของสถานศึกษาที่เกิดขึ้นในชีวิตประจำวัน ดังนั้น ในการพัฒนาระบบการประกันคุณภาพภายในให้เป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการบริหารและการทำงานนั้น จะต้องคำนึงถึงเงื่อนไขที่สำคัญที่จะทำให้ประสบผลสำเร็จในการดำเนินงาน คือผู้บริหารจะต้องมีความตระหนัก เข้ามา

ส่วนส่งเสริม สนับสนุน และร่วมคิดร่วมทำ รวมทั้งจะต้องมีการทำงานเป็นทีม โดยบุคลากรในสถานศึกษาต้องเตรียมความพร้อมให้มองเห็นคุณค่า และมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการประกันคุณภาพภายใน และดำเนินการอย่างต่อเนื่องร่วมกับทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง ทั้งภายในและภายนอกสถานศึกษา โดยมีการติดตามและกำกับดูแลการดำเนินการประกันคุณภาพภายในอย่างเป็นระบบ ดังนั้นบุคลากรทุกคนในสถานศึกษาและผู้เกี่ยวข้องจึงร่วมกันวางแผน ร่วมกันปฏิบัติ ร่วมกันตรวจสอบ และร่วมกันปรับปรุง โดยมีขั้นตอนการดำเนินงาน ดังนี้ (สถาบันส่งเสริมการประเมินคุณภาพและมาตรฐานการศึกษาแห่งชาติ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ และสำนักงานนายกรัฐมนตรี 2543, หน้า 12 - 49)

2.4.1.2.1 การเตรียมการก่อนการดำเนินการประกันคุณภาพภายใน

ที่มีความสำคัญมากที่สุด คือ (1) การเตรียมความพร้อมของบุคลากร โดยการสร้างความตระหนักถึงคุณค่าของการประกันคุณภาพภายในและการทำงานเป็นทีม โดยรูปแบบที่ใช้บุคคลแกนนำของสถานศึกษาเป็นผู้ถ่ายทอดความรู้ หรือจัดหาวิทยากรมืออาชีพ หรือในการชี้แจงทำความเข้าใจควรให้บุคลากรทุกคนในสถานศึกษาได้มีโอกาสเข้าร่วมประชุมรับทราบพร้อมกัน และ (2) การพัฒนาความรู้ทักษะเกี่ยวกับการประกันคุณภาพภายใน และการแต่งตั้งคณะกรรมการหรือคณะทำงานเพื่อร่วมมือกับผู้บริหารสถานศึกษาในการประสานกระตุ้น กำกับ ดูแลให้บุคลากรภายในสถานศึกษา และบุคลากรภายนอกเข้ามามีส่วนร่วมดำเนินการ

2.4.1.2.2 การดำเนินการประกันคุณภาพภายในประกอบด้วย 4 ขั้นตอนหลัก คือ

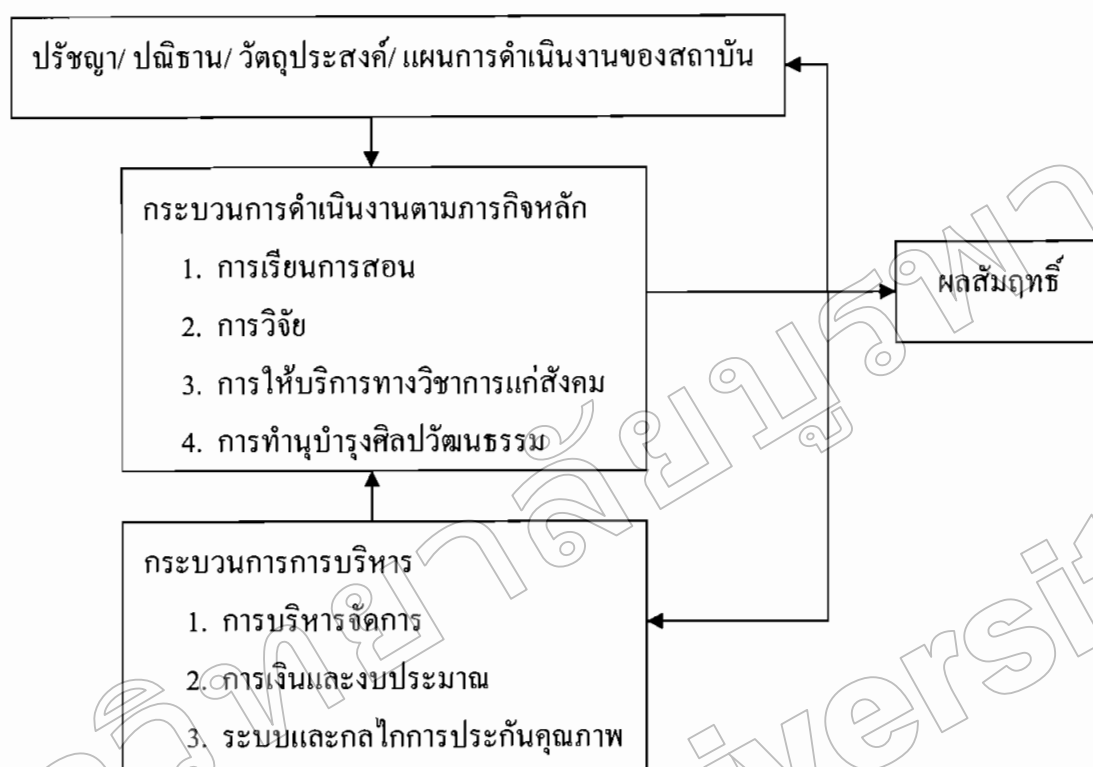
การวางแผน การปฏิบัติตามแผน การตรวจสอบประเมินผล และการพัฒนาปรับปรุง โดยขั้นการวางแผน เป็นการเตรียมการคิดไว้ล่วงหน้าเพื่อจะทำงานให้สำเร็จอย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้นในการวางแผนจะต้องมีการกำหนดเป้าหมาย แนวทางการดำเนินงาน ระยะเวลา ทรัพยากรที่ต้องใช้ และผู้รับผิดชอบงาน โดยระดมบุคลากรจากฝ่ายต่าง ๆ และมอบหมายหน้าที่ให้ทุกคนได้มีส่วนร่วมเพื่อทำงานให้บรรลุเป้าหมายตามที่ต้องการ การจัดทำแผน อาจจัดทำเป็นแผนระยะสั้น หรือระยะยาวก็ได้ การปฏิบัติตามแผน เป็นการดำเนินการตามที่จัดทำไว้ โดยในระหว่างการทำงานต้องมีการเรียนรู้เพิ่มเติมตลอดเวลา และมุ่งเน้นผู้เรียนเป็นสำคัญ ส่วนผู้บริหารสถานศึกษาควรส่งเสริมสนับสนุนให้บุคลากรทุกคนทำงานอย่างมีความสุข จัดสิ่งอำนวยความสะดวก สนับสนุนทรัพยากร เพื่อให้การปฏิบัติงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ กำกับ ติดตามทั้งระดับรายบุคคล รายกลุ่ม เพื่อกระตุ้นและส่งเสริมให้มีการดำเนินงานตามแผน และให้การนิเทศเพื่อให้บุคลากรสามารถปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ การตรวจสอบประเมินผล เป็นกลไกสำคัญที่จะกระตุ้นให้เกิดการพัฒนา เพราะจะทำให้ได้ข้อมูลย้อนกลับ ที่สะท้อนให้เห็นถึงการดำเนินงานที่ผ่านมาว่าบรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้มากน้อยเพียงใด ต้องปรับปรุงแก้ไขในเรื่องใดบ้าง กิจกรรมที่ต้องดำเนินการ

ในขั้นนี้ประกอบด้วย การวางกรอบการประเมิน การจัดหา/ จัดทำเครื่องมือ เก็บรวบรวมข้อมูล การวิเคราะห์ข้อมูล การแปลความหมาย และการตรวจสอบปรับปรุงคุณภาพการประเมิน และ **การพัฒนาปรับปรุง** เป็นการนำผลการประเมินมาปรับปรุงการปฏิบัติงานของผู้บริหารและบุคลากร และใช้ในการวางแผนต่อไป รวมทั้งจัดทำเป็นข้อมูลสารสนเทศ เพื่อใช้ประกอบการตัดสินใจในเรื่องต่าง ๆ ได้

2.4.1.2.3 การจัดทำรายงานประเมินตนเอง หรือรายงานประจำปี เมื่อได้มีการประเมินผลภายในเสร็จเรียบร้อยแล้ว ในช่วงปลายปีการศึกษาจะต้องจัดทำรายงานการประเมินตนเองหรือรายงานประจำปี เพื่อเผยแพร่ให้ผู้เกี่ยวข้องทุกกลุ่มได้รับทราบไม่ว่าจะเป็นบุคลากรภายในสถานศึกษา ผู้ปกครอง หรือชุมชน หน่วยงานต้นสังกัด และผู้ประเมินภายนอก เพื่อแสดงความรับผิดชอบในการจัดการศึกษา และพร้อมที่จะรับการประเมินจากภายนอก โดยดำเนินการดังนี้ รวบรวมผลการดำเนินงานและผลการประเมิน วิเคราะห์และสังเคราะห์จำแนกตามมาตรฐานการศึกษา และเขียนรายงาน

สำหรับแนวทางการพัฒนาคุณภาพทางการศึกษา ที่ประกอบด้วย 1) การควบคุมคุณภาพ 2) การตรวจสอบคุณภาพ และ 3) การประเมินคุณภาพ ในสถาบันอุดมศึกษาได้รายละเอียดไว้ดังนี้

1) การควบคุมคุณภาพภายใน สถาบันอุดมศึกษาจะต้องจัดระบบกลไกการควบคุมคุณภาพการศึกษา โดยอาศัยองค์ประกอบของคุณภาพ และดัชนีบ่งชี้คุณภาพที่สอดคล้องกับองค์ประกอบหลักในการดำเนินงานของสถาบันอุดมศึกษาเสมอ ไม่ว่าสถาบันอุดมศึกษาจะเลือกระดับคุณภาพใด ดังภาพที่ 8



ภาพที่ 8 องค์ประกอบหลักในการดำเนินงานของสถาบันอุดมศึกษา

จากภาพที่ 8 แสดงให้เห็นว่า การควบคุมคุณภาพภายในสถาบันอุดมศึกษาจะต้องจัดระบบกลไกการควบคุมคุณภาพการศึกษา โดยอาศัยองค์ประกอบของคุณภาพและดัชนีบ่งชี้คุณภาพที่สอดคล้องกับองค์ประกอบหลักดังกล่าว

ทบวงมหาวิทยาลัย ได้จัดทำองค์ประกอบคุณภาพ 9 ด้าน ซึ่งคณะรัฐมนตรีในคราวประชุมเมื่อวันที่ 21 มีนาคม พ.ศ. 2543 ได้มีมติเห็นชอบกับองค์ประกอบดังกล่าว และทบวงมหาวิทยาลัยได้จัดทำประกาศทบวงมหาวิทยาลัย เรื่องระบบ หลักเกณฑ์ และวิธีการประกันคุณภาพการศึกษาภายในระดับอุดมศึกษา พ.ศ. 2545 เมื่อวันที่ 18 กรกฎาคม พ.ศ. 2545 กำหนดให้สถาบันอุดมศึกษา ทุกแห่งจัดให้มีระบบและกลไกประกันคุณภาพการศึกษาภายในตามองค์ประกอบคุณภาพ 9 ด้าน เพื่อให้สถาบันอุดมศึกษาได้ใช้เป็นแนวทางในการจัดทำระบบประกันคุณภาพภายในของสถาบัน (สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา, 2550, หน้า 16)

องค์ประกอบที่ 1: ปรัชญา ภูมิฐาน วัตถุประสงค์และแผนดำเนินการ

องค์ประกอบที่ 2: การเรียนการสอน

องค์ประกอบที่ 3: กิจกรรมการพัฒนานิสิตนักศึกษา

องค์ประกอบที่ 4: การวิจัย

องค์ประกอบที่ 5: การบริการทางวิชาการแก่สังคม

องค์ประกอบที่ 6: การทำนุบำรุงศิลปวัฒนธรรม

องค์ประกอบที่ 7: การบริการและการจัดการ

องค์ประกอบที่ 8: การเงินและงบประมาณ

องค์ประกอบที่ 9: ระบบและกลไกการประกันคุณภาพ

องค์ประกอบคุณภาพทั้ง 9 ด้าน จะครอบคลุมภารกิจหลักทั้ง 4 ประการของสถาบันอุดมศึกษา คือ การจัดการเรียนการสอน การวิจัย การบริการทางวิชาการแก่สังคม และการทำนุบำรุงศิลปวัฒนธรรม

2) การตรวจสอบคุณภาพภายในเป็นขั้นตอนต่อการควบคุมคุณภาพ ซึ่งสามารถทำได้หลายวิธี โดยองค์กรสามารถจัดตั้งผู้ตรวจสอบขึ้นเอง หรือร่วมมือกันระหว่างสถาบันหรือขอให้ทบวงมหาวิทยาลัยเป็นผู้แต่งตั้งคณะผู้ตรวจสอบคุณภาพภายในเพื่อให้สถาบันอุดมศึกษาได้มั่นใจว่าระบบและกลไกการประกันคุณภาพที่พัฒนาไว้เป็นไปตามดัชนีบ่งชี้ รวมทั้งได้รับทราบจุดเด่น จุดด้อย และแนวทางพัฒนาที่ชัดเจนขึ้น ผลจากการตรวจสอบคุณภาพภายใน คือ การวางระบบงานที่มีระบบและกลไกชัดเจนรวมทั้งการพัฒนารายงานข้อมูลที่ได้มาจากการค้นหาและจัดทำหลักฐานซึ่งในอดีตอาจไม่เคยรวบรวมเป็นระบบระเบียบหรือไม่ได้นำมาใช้ประโยชน์เท่าที่ควร ดังนั้น การสร้างฐานข้อมูลจะเป็นส่วนที่สำคัญที่จะทำให้สถาบันอุดมศึกษา มีระบบระเบียบในการบริหารจัดการและจะทำให้ระบบการประกันคุณภาพโดยรวมเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

3) การประเมินคุณภาพการศึกษาเป็นกระบวนการต่อเนื่องจากการตรวจสอบคุณภาพ แต่จะเน้นการวิเคราะห์เปรียบเทียบผลการดำเนินงานของคณะวิชา/ สถาบันกับตัวบ่งชี้คุณภาพในทุกองค์ประกอบของคุณภาพว่า การดำเนินงานเป็นไปตามเกณฑ์และมาตรฐานการศึกษาที่กำหนดมากน้อยเพียงใด โดยจัดเป็นระดับของการบรรลุเป้าหมายการพิจารณาใช้ตัวบ่งชี้ในการประเมินผลคุณภาพการศึกษาภายในสถาบันอุดมศึกษา/ หน่วยงาน จำเป็นต้องกำหนดตัวบ่งชี้คุณภาพตามความเหมาะสมของสถาบันแต่ละแห่งเพื่อให้การรับประกันคุณภาพการศึกษาได้บรรลุวัตถุประสงค์และปรัชญาตามที่ตั้งไว้ของสถาบัน รวมทั้งเป้าหมายของการศึกษาระดับอุดมศึกษาของประเทศ

2.4.2 การประกันคุณภาพภายนอก

การประกันคุณภาพภายนอก หมายถึง การประเมินผล และการติดตามตรวจสอบคุณภาพและมาตรฐานการศึกษาของสถานศึกษาจากภายนอก โดยสำนักงานรับรองมาตรฐานและ

ประเมินคุณภาพการศึกษา หรือบุคคล หรือหน่วยงานภายนอกที่สำนักงานดังกล่าวรับรอง เพื่อเป็นการประกันคุณภาพ และให้มีการพัฒนาคุณภาพและมาตรฐานการศึกษาของสถานศึกษาภายนอก (สำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา, 2547 ข, หน้า 31)

ในการจัดการศึกษาให้มีคุณภาพนั้น จำเป็นต้องใช้หลักการบริหารจัดการ เช่นเดียวกับการบริหาร หรือดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ที่ต้องมีการดำเนินงานให้เป็นระบบครบวงจร โดยมีขั้นตอนที่สำคัญประการหนึ่ง คือ การประเมินคุณภาพเพื่อการพัฒนาไม่ใช่เพื่อตรวจสอบหรือจับผิด และนำมาซึ่งข้อมูลย้อนกลับ อันสะท้อนให้เห็นถึงผลการดำเนินงานที่ผ่านมาว่าบรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้เพียงใด รวมทั้งมีจุดอ่อนหรือปัญหาในเรื่องใดบ้างที่ต้องปรับปรุงแก้ไข เพื่อให้การวางแผนและการดำเนินงานระยะต่อไปบรรลุเป้าหมายอย่างมีคุณภาพและประสิทธิภาพ

ด้วยเหตุนี้ จึงจำเป็นที่จะต้องให้ความสำคัญกับการตรวจสอบเพื่อยืนยันสภาพจริง โดยเฉพาะการประเมินคุณภาพนอกจากหน่วยงานที่เป็นกลาง เพราะจะทำให้เกิดกลไกการตรวจสอบอย่างจริงจัง ซึ่งสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (2549, หน้า 7) ได้ให้นิยามการประเมินคุณภาพภายนอกระดับอุดมศึกษา หมายถึง การประเมินคุณภาพการจัดการศึกษา การติดตาม การตรวจสอบคุณภาพและมาตรฐานการศึกษาของสถานศึกษาระดับอุดมศึกษา ซึ่งกระทำโดยสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (สมศ.) หรือผู้ประเมินภายนอกที่ได้รับการรับรองจาก สมศ. เพื่อมุ่งให้มีการพัฒนาคุณภาพและมาตรฐานการศึกษาของสถาบันการศึกษาระดับอุดมศึกษาให้มีคุณภาพดียิ่งขึ้น รวมทั้งกระตุ้นให้หน่วยงานที่จัดการศึกษาดังแต่ว่าระดับชาติถึงหน่วยงานที่เล็กที่สุด คือ สถานศึกษาและภายในห้องเรียนต้องมีการประเมินตนเอง เพื่อพัฒนาการจัดการศึกษาให้มีคุณภาพอย่างต่อเนื่องตลอดเวลา

ดังนั้น การประกันคุณภาพภายนอกจึงเป็นการตรวจสอบและประเมินคุณภาพของสถาบันอุดมศึกษาโดยหน่วยงานภายนอก เพื่อประกันว่าสถาบันอุดมศึกษาดำเนินการตามภารกิจหลักได้อย่างมีคุณภาพโดยกระบวนการประกันคุณภาพจากภายใน การประเมินคุณภาพและการรับรองคุณภาพ

2.4.3 ความสัมพันธ์และความแตกต่างระหว่างการประกันคุณภาพภายในและภายนอก

2.4.3.1 ความสัมพันธ์ระหว่างการประกันคุณภาพภายในและภายนอก

2.4.3.1.1 ในแต่ละขั้นตอนการดำเนินการประกันคุณภาพภายในและภายนอก สามารถนำหลักการ PDCA มาใช้ในแต่ละขั้นตอนได้ ซึ่ง PDCA ประกอบด้วย การดำเนินการตามลำดับ ดังนี้ (กมล ศรีประสาธน์, 2546, หน้า 19)

P = Plan วางแผน เพื่อกำหนดวัตถุประสงค์ และตั้งเป้าหมายการวางแผน
 กลยุทธ์ว่าจะทำอะไร ที่ไหน โดยใคร เมื่อใด และด้วยวิธีใด