

บทที่ 2

เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การศึกษครั้งนี้มุ่งศึกษารูปแบบการพัฒนาคุณภาพการศึกษาตามยุทธศาสตร์การพัฒนาโรงเรียนขนาดเล็ก ด้วยกระบวนการวิจัยเชิงปฏิบัติการแบบมีส่วนร่วม สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน จึงได้ศึกษาเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องในประเด็นสำคัญดังนี้

1. สภาพการจัดการศึกษาของโรงเรียนบ้านคลองขวางบน
2. หลักการและแนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับคุณภาพการศึกษา
3. แนวคิดเกี่ยวกับการบริหาร โรงเรียน
 - 3.1 การบริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน
 - 3.2 รูปแบบสถานศึกษาที่มีคุณภาพ
4. ยุทธศาสตร์การพัฒนาคุณภาพโรงเรียนขนาดเล็ก
 - 4.1 พัฒนาระบบวางแผนและการบริหารจัดการ
 - 4.2 พัฒนาระบบการเรียนการสอนและการประกันคุณภาพการศึกษา
 - 4.3 เสริมสร้างความพร้อมและความเข้มแข็งของโรงเรียน
 - 4.4 ส่งเสริมการมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วนในการจัดการศึกษา
5. การพัฒนาคุณภาพโรงเรียนขนาดเล็กในประเทศไทย
6. แนวคิดหลักการพัฒนารูปแบบ
 - 6.1 ความหมายของรูปแบบ
 - 6.2 ประเภทของรูปแบบ
 - 6.3 การพัฒนารูปแบบ
7. การวิจัยเชิงปฏิบัติการแบบมีส่วนร่วม
 - 7.1 ความหมายของการวิจัยเชิงปฏิบัติการแบบมีส่วนร่วม
 - 7.2 หลักการสำคัญของการวิจัยเชิงปฏิบัติการแบบมีส่วนร่วม
 - 7.3 วัตถุประสงค์ของการวิจัยเชิงปฏิบัติการแบบมีส่วนร่วม
 - 7.4 ลักษณะสำคัญของการวิจัยเชิงปฏิบัติการแบบมีส่วนร่วม
 - 7.5 องค์ประกอบสำคัญของการวิจัยเชิงปฏิบัติการแบบมีส่วนร่วม
 - 7.6 ขั้นตอนของการวิจัยเชิงปฏิบัติการแบบมีส่วนร่วม
 - 7.7 เทคนิคและเครื่องมือการศึกษาชุมชนอย่างมีส่วนร่วม
8. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

สภาพการจัดการศึกษาของโรงเรียนบ้านคลองขวางบน

ข้อมูลพื้นฐาน

โรงเรียนบ้านคลองขวางบน ตั้งขึ้นเมื่อวันที่ 1 ธันวาคม พ.ศ. 2509 จากการริเริ่มของ นายสาร วุฒิเวช นายอำเภอลาดหลุมแก้ว และนายโสภณ ทองพวงค์ ศึกษาธิการอำเภอ ลาดหลุมแก้ว โดยมีราษฎรหมู่ที่ 6 ตำบลลาดหลุมแก้ว ให้ความร่วมมือในการก่อสร้างอาคาร หลังนี้ นายสง่า เกาะแก้ว และนายสำรวม เกาะแก้ว ได้ร่วมบริจาคที่ดิน จำนวน 3 ไร่ 3 งาน 45 ตารางวา

อาคารที่สร้างขึ้นเป็นแบบ ป.1 ซ. ขนาด 2 ห้องเรียน กว้าง 8.5 เมตร ยาว 18 เมตร สิ้นค่าใช้จ่าย 46,000 บาท เปิดทำการสอน 2 ชั้น คือ ชั้นประถมศึกษาปีที่ 1-2 มีนายพยุห วรรณิการ์ เป็นครูประจำชั้น และรักษาการในตำแหน่งครูใหญ่

ปี พ.ศ. 2510 เปิดสอนเพิ่มในชั้นประถมศึกษาปีที่ 3-4 และได้ต่อเติมอาคารอีก 1 ห้องเรียน ส้วมซึม 2 ที่นั่ง

ปี พ.ศ. 2518 ต่อเติมอาคารเพิ่มอีก 2 ห้องเรียน

ปี พ.ศ. 2524 ก่อสร้างโรงฝึกงาน แบบ 313 A ขนาด 7 x 17 เมตร

ปี พ.ศ. 2538 นางสาวสำเนียง เกาะแก้ว มอบที่ดินให้อีก 1 ไร่ 2 งาน 97 ตารางวา พื้นที่ โรงเรียน จึงเป็น 5 ไร่ 2 งาน 42 ตารางวา

ปี พ.ศ. 2538 ก่อสร้างอาคาร แบบ สปช. 105 / 29 จำนวน 4 ห้องเรียน และได้รับการต่อเติมชั้นล่างในปี พ.ศ. 2539 อีก 4 ห้องเรียน

ปี พ.ศ. 2551 รื้ออาคารเรียนแบบ ป.1 ซ เนื่องจากชำรุดทรุดโทรมมาก

โรงเรียนบ้านคลองขวางบน ตั้งอยู่เลขที่ 15/3 หมู่ที่ 6 ตำบลลาดหลุมแก้ว อำเภอลาดหลุมแก้ว จังหวัดปทุมธานี รหัสไปรษณีย์ 12140 โทรศัพท์ 0-2977-6168 โทรสาร 0-2977-6168 Website <http://www.geocities.com/banklongquangbon/>

สังกัด สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ปทุมธานี เขต 1 เปิดสอนตั้งแต่ระดับชั้น อนุบาลปีที่ 1 ถึง ระดับ ประถมศึกษาปีที่ 6 มีเนื้อที่ 5 ไร่ 2 งาน 42 ตารางวา มีเขตพื้นที่บริการ 1 หมู่บ้าน ได้แก่ หมู่ที่ 6 ตำบล ลาดหลุมแก้ว อำเภอ ลาดหลุมแก้ว จังหวัด ปทุมธานี โรงเรียนบ้านคลองขวางบน เปิดทำการสอน ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2509 เริ่มสอนครั้งแรกตั้งแต่ชั้นประถมศึกษาปีที่ 1-2 ปี พ.ศ. 2510 เปิดสอนเพิ่มในชั้นประถมศึกษาปีที่ 3-4 และปี พ.ศ. 2523 เปิดสอนชั้นประถมศึกษา ปีที่ 5-6 ปัจจุบันทำการสอนตั้งแต่ระดับชั้นอนุบาลปีที่ 1 จนถึงชั้นประถมศึกษาปีที่ 6 โดยมี คำขวัญว่า “มีใจใฝ่รู้ ควบคู่คุณธรรม กายจิตเลิศล้ำ ผู้นำรักไทย” ซึ่งมีวัตถุประสงค์

ตามวิสัยทัศน์ของโรงเรียน คือ โรงเรียนมุ่งมั่นสร้างนักเรียนให้ใฝ่รู้ใฝ่เรียน สามารถคิดเป็น แก้ปัญหาเป็น มีคุณธรรม จริยธรรม มีสุขภาพและพลานามัยที่สมบูรณ์ อนุรักษ์สิ่งแวดล้อม และศิลปวัฒนธรรมไทย โดยชุมชนมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา

ข้อมูลด้านผู้บริหาร

โรงเรียนบ้านคลองขวางบน มีผู้บริหารตั้งแต่เริ่มก่อตั้ง จำนวน 11 คน ปัจจุบันมีผู้บริหารโรงเรียน ตำแหน่ง ผู้อำนวยการโรงเรียน คือ นางจรรยา จีบบัง วุฒิศึกษาสูงสุด ศษ.ม. สาขาบริหารการศึกษา ดำรงตำแหน่งที่โรงเรียนนี้ตั้งแต่วันที่ 27 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2552

ระบบโครงสร้างการบริหาร

โรงเรียนบ้านคลองขวางบน แบ่งโครงสร้างการบริหารงานเป็น 4 งาน ได้แก่

1. การบริหารวิชาการ
2. การบริหารงบประมาณ
3. การบริหารงานบุคคล
4. การบริหารทั่วไป

ผู้บริหารยึดหลักการบริหารจัดการ คือ “การทำงานแบบมีส่วนร่วม” บริหารงานตามวงจรทำงานแบบ PDCA (Plan Do Check Action) โดยมีคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน เป็นผู้กำกับและติดตามประเมินผลการดำเนินงานของทุกฝ่าย ซึ่งในการดำเนินการนั้น โรงเรียนเปิดโอกาสให้บุคลากรทุกคน ทุกฝ่ายร่วมกันวางแผนพัฒนาการศึกษา และแผนปฏิบัติการในการพัฒนาโรงเรียน ซึ่งในแต่ละขั้นตอนจะมีการติดตามการดำเนินงาน และหาทางแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นร่วมกัน

ข้อมูลนักเรียน

ปัจจุบัน โรงเรียนมีข้อมูลเกี่ยวกับจำนวนนักเรียน (ข้อมูล ณ วันที่ 10 มิถุนายน 2552)

ดังนี้

1. จำนวนนักเรียนในเขตพื้นที่บริการทั้งหมด 67 คน
2. จำนวนนักเรียนจำแนกตามระดับชั้นที่เปิดสอน

ตารางที่ 1 แสดงจำนวนนักเรียน

ระดับชั้น	เพศ		รวม
	ชาย	หญิง	
อ.1	6	6	12
อ.2	5	5	10
รวม	11	11	22
ป.1	3	6	9
ป.2	2	2	4
ป.3	3	7	10
ป.4	3	8	11
ป.5	2	3	5
ป.6	3	3	6
รวม	16	29	45
รวมจำนวนนักเรียน ทั้งหมด	27	40	67

ตารางที่ 2 แสดงจำนวนครูและบุคลากร

ประเภทบุคลากร	เพศ		ระดับการศึกษาสูงสุด		อายุเฉลี่ย	ประสบการณ์สอนเฉลี่ย	
	ชาย	หญิง	ต่ำกว่า ป.ตรี	สูงกว่า ป.ตรี			
ผู้อำนวยการ	-	1	-	-	1	37	15
ผู้ช่วยผู้อำนวยการ	-	-	-	-	-	-	-
ครูประจำการ	-	4	-	4	-	48	29
พนักงานราชการ	-	-	-	-	-	-	-
ครูอัตราจ้าง	-	4	2	2	-	32	4
ผู้ช่วยครู	-	-	-	-	-	-	-
นักการ/ภารโรง	1	-	1	-	-	37	-
รวม	1	9	3	6	1	39	16
	10						

สภาพชุมชนโดยรวม

มีครูที่สอนวิชาตรงตามวิชาเอกและตามความถนัด 8 คน คิดเป็นร้อยละ 100

สภาพชุมชนรอบบริเวณโรงเรียนมีลักษณะ เป็นชุมชนชนบท อยู่ในเขตองค์การบริหาร

ส่วนตำบลลาดหลุมแก้ว อยู่ห่างไกลจากถนนสายหลักห่างจากอำเภอลาดหลุมแก้ว ประมาณ

11 กิโลเมตร การคมนาคมค่อนข้างลำบากเพราะไม่มีรถโดยสารประจำทาง มีบ้านเรือนอยู่ริมคลอง

มีประชาชนประมาณ 600 คน บริเวณใกล้เคียงโดยรอบโรงเรียน ได้แก่ สถานีอนามัยหมู่ 6 ตำบล

ลาดหลุมแก้ว วัดศรีเขตนันทาราม วัดบัวขวัญ อาชีพหลัก คือ ทำนา เนื่องจากพื้นที่เป็นที่ราบลุ่ม

อยู่ใกล้แหล่งน้ำลำคลอง ส่วนใหญ่นับถือศาสนา พุทธ ประเพณีและศิลปวัฒนธรรมท้องถิ่น

ที่เป็นที่รู้จักโดยทั่วไป คือ การทำบุญตักบาตร ลอยกระทง สงกรานต์

ผู้ปกครองส่วนใหญ่จบการศึกษาระดับ ประถมศึกษาปีที่ 6 ร้อยละ 80 ประกอบอาชีพ

ทำนา ร้อยละ 100 นับถือศาสนาพุทธ ฐานะทางเศรษฐกิจรายได้เฉลี่ยต่อปี 30,000 บาท

โรงเรียนบ้านคลองขวางบน อยู่ใกล้แหล่งเรียนรู้ เช่น วัดบัวขวัญ (ศาลาแดง) ตำบลลาดหลุมแก้ว อำเภอลาดหลุมแก้ว จังหวัดปทุมธานี 12140 บ้านภูมิปัญญาท้องถิ่นเกี่ยวกับดนตรีไทยของ นายเฉลิมชัย จันทร์ทอง ภูมิปัญญาท้องถิ่นเกี่ยวกับพิธีกรรมทางศาสนาของนายเสริม บางภูมิ ภูมิปัญญาท้องถิ่นเกี่ยวกับการทำนาของนายจันทน์ เกาะแก้ว สำนักงานสาธารณสุขประจำตำบลลาดหลุมแก้ว ได้รับการสนับสนุนจากเจ้าอาวาสวัดศรีเขตนันทาราม อำเภอปากเกร็ด จังหวัดนนทบุรี ในเรื่องทุนการศึกษาสิ่งของเครื่องใช้ต่างๆ วัสดุอุปกรณ์ที่โรงเรียนขาดแคลน และพระสงฆ์มาบรรยายธรรมแก่นักเรียน โรงเรียนบ้านคลองขวางบนอยู่ในชุมชนชนบท ห่างจากตัวเมือง และห่างจากแหล่งอบายมุขต่างๆ จึงไม่มีสิ่งเสพติดให้โทษใด ๆ ทั้งสิ้น อยู่กันอย่างสงบสุข ปลอดภัยจากภัยต่างๆ

ยุทธศาสตร์การบริหารโรงเรียน

ยุทธศาสตร์ที่ 1 คุณธรรมนำความรู้ื่อนำปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงสู่การปฏิบัติ

ยุทธศาสตร์ที่ 2 ขยายโอกาสทางการศึกษาขั้นพื้นฐานอย่างกว้างขวางและทั่วถึง

ยุทธศาสตร์ที่ 3 พัฒนาคุณภาพและมาตรฐานการศึกษาทุกระดับ

ยุทธศาสตร์ที่ 4 กระจายอำนาจและส่งเสริมความเข้มแข็งให้สถานศึกษา

ยุทธศาสตร์ที่ 5 ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของผู้ปกครอง ชุมชน ภาคเอกชนและท้องถิ่นในการจัดการศึกษา (โรงเรียนบ้านคลองขวางบน, 2553)

หลักการและแนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับคุณภาพการศึกษา

ความหมายของคุณภาพ (Quality)

คุณภาพ (Quality) มีนักวิชาการหลายคนได้ให้ความหมายของคุณภาพไว้ ดังนี้
คุณภาพ หมายถึง การที่ผู้เรียนเกิดคุณลักษณะต่างๆ ครบถ้วนตามความคาดหวังของหลักสูตร อันเป็นผลมาจากการที่หน่วยงานและบุคคลทุกระดับ ทุกฝ่าย ทั้งจากส่วนกลาง และส่วนท้องถิ่นร่วมกับชุมชน จัดการศึกษาที่มีประสิทธิภาพ ได้แก่ นโยบายที่ชัดเจน การจัดทรัพยากรที่เหมาะสม บุคลากรทางการศึกษาที่มีคุณภาพ ท้องถิ่นให้ความร่วมมือและสนับสนุน (กรมวิชาการ, 2540, หน้า 2)

เข้มทอง สิริแสงเลิศ (2540, หน้า 22) สรุปความหมายของคุณภาพว่า หมายถึง ลักษณะของสินค้า บริการ หรือกระบวนการผลิตที่ตรงตามมาตรฐานเหมาะสมกับการใช้ ตอบสนองความต้องการของลูกค้า คู่กับค่าใช้จ่ายและทำให้เกิดความพึงพอใจ

คุณภาพ หมายถึง คุณสมบัติเฉพาะ หรือลักษณะที่จำเป็นอันบอกความเป็นเลิศ

การมีมาตรฐาน ความเหมาะสมกับวัตถุประสงค์ หรือความสามารถสนองตอบผู้ให้บริการ ซึ่งคุณภาพเป็นสิ่งที่มักจะเป็นพลวัตร (ไพศาล ไกรสิทธิ์, 2541, หน้า 336)

เรื่องวิทย์ เกษสุวรรณ (2545, หน้า 41) ได้กล่าวว่า คุณภาพ คือ การทำตามที่ถูกสั่ง ต้องการ องค์การจะต้องคำนึงถึงความต้องการของลูกค้าอยู่ตลอด ต้องระวังไม่ให้ห่วงโซ่คุณภาพ (Quality chain) หลุดจากกัน

สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ (2540, หน้า 6-8) ได้ให้ความหมายของคุณภาพว่า หมายถึง ลักษณะทางกายภาพของสิ่งมีชีวิตและไม่มีชีวิตหรือบริการต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นหรือสร้างขึ้นเพื่อตอบสนองความพึงพอใจให้แก่ปัจเจกบุคคลครอบครัว ชุมชน และสังคม ซึ่งเป็นผู้ที่ได้รับทั้งทางตรงและทางอ้อม

อาร์กาโร (Arcaro, 1995, pp. 55-57) กล่าวว่า คุณภาพเป็นคำที่มีกระบวนการเชิงโครงสร้างเพื่อการปรับปรุงผลผลิต เป็นคำที่มีความหมายซับซ้อนแต่สามารถรู้ได้ว่าสิ่งใดมีคุณภาพโดยขึ้นกับสามัญสำนึก ซึ่งในระบบการทำงานใด ๆ ก็ตามจะประกอบด้วยลำดับขั้นตอนต่าง ๆ เช่น ในกรณีคุณภาพการศึกษาของสถานศึกษามีการกำหนดมาตรฐานคุณภาพการศึกษา ในกระบวนการเรียนการสอน ถ้าในกระบวนการเรียนการสอนแต่ละขั้นตอนบรรลุตามมาตรฐานที่กำหนดผลลัพธ์สุดท้ายก็จะมีคุณภาพด้วยเช่นกัน นอกจากนั้น อาร์กาโร ยังมีแนวคิดพื้นฐานของคำว่าคุณภาพ หมายถึง ทุกสิ่งทุกอย่างที่เราสามารถที่จะปรับปรุงให้ดีขึ้นได้ ซึ่งคุณภาพนั้นขึ้นอยู่กับแนวคิดที่ว่า กระบวนการทุกกระบวนการสามารถปรับปรุงให้ดีขึ้นได้และไม่มีกระบวนการใดที่สมบูรณ์แบบ

ไครเยอร์ (Cryer, 1993, p. 215) ได้ให้ความหมายว่า คุณภาพ หมายถึง ผลรวมของคุณลักษณะและคุณสมบัติของผลผลิต ได้แก่ บัณฑิต ผลงานวิจัย และการบริการวิชาการ ที่สนองตอบความต้องการในระดับที่น่าพอใจและหลากหลายตามที่กำหนดไว้

ลิสตัน (Liston, 1999, p. 9) กล่าวว่า คุณภาพเป็นคำที่มีความหมายเกี่ยวข้องกับองค์ความรู้ (Body of Knowledge) ของผลผลิต การบริการ และความพอใจของลูกค้า หรือผู้รับบริการ และคำว่าคุณภาพเป็นคำที่มีความหมายในลักษณะของแนวคิด (Concept) โดยขึ้นอยู่กับมุมมองในแต่ละด้านเป็นสำคัญ เช่น เดมมิง (Deming) ได้ให้ความหมายว่า หมายถึง ผลผลิตหรือการบริการที่ช่วยให้ลูกค้าพอใจอย่างถาวร ซีร็อก (Xerox) ให้ความหมายว่า หมายถึง การจัดให้ลูกค้ามีความพึงพอใจในผลผลิตและการบริการแบบใหม่ ๆ ตามความต้องการของลูกค้าอย่างสูง และไฟเก็นบอม (Feigenbaum) ให้ความหมายว่า การดำเนินการให้บรรลุในสิ่งที่ลูกค้าสมควรจะได้รับ ยกตัวอย่างเช่น การประชุมเพื่อศึกษาสิ่งที่ลูกค้าต้องการ และตั้งความหวังไว้

คุณภาพ หมายถึง คุณสมบัติเฉพาะ หรือลักษณะที่จำเป็นอันบอกความเป็นเลิศ การมีมาตรฐาน ความเหมาะสมกับวัตถุประสงค์ หรือความสามารถสนองตอบผู้ใช้บริการ ซึ่งคุณภาพเป็นสิ่งที่มีลักษณะเป็นพลวัตร (ไพศาล ไกรสิทธิ์, 2541, หน้า 336)

เรืองวิทย์ เกษสุวรรณ (2545, หน้า 41) ได้กล่าวว่า คุณภาพ คือ การทำตามที่ถูกก้า ต้องการ องค์การจะต้องคำนึงถึงความต้องการของลูกค้าอยู่ตลอด ต้องระวังไม่ให้ห่วงโซ่คุณภาพ (Quality chain) หลุดจากกัน

สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ (2540, หน้า 6-8) ได้ให้ความหมายของคุณภาพว่า หมายถึง ลักษณะทางกายภาพของสิ่งมีชีวิตและไม่มีชีวิตหรือบริการต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นหรือสร้างขึ้นเพื่อตอบสนองความพึงพอใจให้แก่ปัจเจกบุคคลครอบครัว ชุมชน และสังคม ซึ่งเป็นผู้ที่ได้รับทั้งทางตรงและทางอ้อม

อาร์กาโร (Arcaro, 1995, pp. 55-57) กล่าวว่า คุณภาพเป็นคำที่มีกระบวนการเชิงโครงสร้างเพื่อการปรับปรุงผลผลิต เป็นคำที่มีความหมายซับซ้อนแต่สามารถรู้ได้ว่าสิ่งใดมีคุณภาพโดยขึ้นกับสามัญสำนึก ซึ่งในระบบการทำงานใด ๆ ก็ตามจะประกอบด้วยลำดับขั้นตอนต่าง ๆ เช่น ในกรณีคุณภาพการศึกษาของสถานศึกษามีการกำหนดมาตรฐานคุณภาพการศึกษาในกระบวนการเรียนการสอน ถ้าในกระบวนการเรียนการสอนแต่ละขั้นตอนบรรลุตามมาตรฐานที่กำหนดผลลัพธ์สุดท้ายก็จะมีคุณภาพด้วยเช่นกัน นอกจากนั้น อาร์กาโร ยังมีแนวคิดพื้นฐานของคำว่าคุณภาพ หมายถึง ทุกสิ่งทุกอย่างที่เราสามารถที่จะปรับปรุงให้ดีขึ้นได้ ซึ่งคุณภาพนั้นขึ้นอยู่กับแนวคิดที่ว่า กระบวนการทุกกระบวนการสามารถปรับปรุงให้ดีขึ้นได้และไม่มีกระบวนการใดที่สมบูรณ์แบบ

ไครเยอร์ (Cryer, 1993, p. 215) ได้ให้ความหมายว่า คุณภาพ หมายถึง ผลรวมของคุณลักษณะและคุณสมบัติของผลผลิต ได้แก่ บัณฑิต ผลงานวิจัย และการบริการวิชาการ ที่สนองตอบความต้องการในระดับที่น่าพอใจและหลากหลายตามที่กำหนดไว้

ลิสตัน (Liston, 1999, p. 9) กล่าวว่า คุณภาพเป็นคำที่มีความหมายเกี่ยวข้องกับองค์ความรู้ (Body of Knowledge) ของผลผลิต การบริการ และความพอใจของลูกค้า หรือผู้รับบริการ และคำว่าคุณภาพเป็นคำที่มีความหมายในลักษณะของแนวคิด (Concept) โดยขึ้นอยู่กับมุมมองในแต่ละด้านเป็นสำคัญ เช่น เดมมิง (Deming) ได้ให้ความหมายว่า หมายถึง ผลผลิตหรือการบริการที่ช่วยให้ลูกค้าพอใจอย่างถาวร ซีร็อก (Xerox) ให้ความหมายว่า หมายถึง การจัดให้ลูกค้ามีความพึงพอใจในผลผลิตและการบริการแบบใหม่ ๆ ตามความต้องการ

ของลูกค้าอย่างสูง และไฟเกินบอม (Feigenbaum) ให้ความหมายว่า การดำเนินการให้บรรลุในสิ่งที่ลูกค้าสมควรจะได้รับ ยกตัวอย่างเช่น การประชุมเพื่อศึกษาสิ่งที่ลูกค้าต้องการ และตั้งความหวังไว้พร้อมทั้งพัฒนากระบวนการผลิตอย่างเต็มศักยภาพ

เมอร์กาทอยด์ และมอร์แกน (Murgatroyd & Morgan, 1994, p. 45) กล่าวว่า องค์การใดที่มีคุณภาพองค์กรนั้นจะต้องให้ความสำคัญกับนิยามพื้นฐานของคำว่าคุณภาพ ซึ่งเกี่ยวข้องกับคำ 3 คำ คือ การประกันคุณภาพ (Quality Assurance) การตกลงร่วมกัน (Contract Conformance) และการมุ่งเน้นลูกค้า (Customer – Driven Quality) โดยการประกันคุณภาพนั้น หมายถึง การกำหนดมาตรฐาน วิธีการที่เหมาะสมและความต้องการคุณภาพโดยผู้เชี่ยวชาญ โดยมีกระบวนการตรวจสอบวิธีการดำเนินการที่จะให้บรรลุยังมาตรฐานที่กำหนดไว้ การตกลงร่วมกัน หมายถึงการที่องค์กรหรือหน่วยงานต้องการทำสิ่งใด ควรมีการตกลงร่วมกันและให้รับรู้ร่วมกันทุกฝ่ายเพื่อให้สามารถดำเนินการได้ตรงตามมาตรฐานที่กำหนดไว้ทิศทางเดียวกัน และการมุ่งเน้นลูกค้าหมายถึง ลักษณะคุณภาพในความคิดของลูกค้าหรือตามความต้องการของลูกค้า

แซลลิส (Sallis, 2002, pp. 5, 13) ได้สรุปความหมายของคุณภาพว่าหมายถึง ความพอใจและความต้องการที่จำเป็นที่ผู้รับบริการต้องการมาก และการมีคุณภาพหรือไม่อยู่ที่การตัดสินใจของผู้รับบริการ จูรัน (Juran) เป็นผู้หนึ่งที่ถือว่าเป็นบิดาแห่งคุณภาพ ได้ให้ความหมายของคำว่าคุณภาพว่าหมายถึง ความเหมาะสมของการใช้ประโยชน์ (Fitness for Use) และกล่าวว่าพันธกิจคุณภาพพื้นฐานของสถานศึกษาก็คือ การพัฒนาแผนงานและการบริการเพื่อความต้องการของผู้รับบริการ เช่น นักเรียน และชุมชน

จากแนวคิดของนักวิชาการที่กล่าวมาข้างต้น พอจะสรุปความหมายของคุณภาพได้ว่า คุณภาพคือการดำเนินงานที่มีประสิทธิภาพเป็นไปตามข้อกำหนดที่ต้องการ โดยสินค้าหรือบริการนั้นสร้างความพอใจให้กับลูกค้า

ความหมายของคุณภาพการศึกษา

คุณภาพการศึกษา หมายถึง การที่ผู้เรียนเกิดคุณลักษณะต่าง ๆ ครบถ้วนตามความคาดหวังของหลักสูตร อันเป็นผลมาจากการที่หน่วยงานและบุคคลทุกระดับทุกฝ่าย ทั้งจากส่วนกลาง ส่วนท้องถิ่น และชุมชนร่วมจัดการศึกษาที่มีประสิทธิภาพ (กรมวิชาการ, 2540, หน้า 27)

จินดนา กาญจนวุฒิ (2547, หน้า 17) ได้ให้ความหมายของคำว่า คุณภาพการศึกษา หมายถึง ความเหมาะสมของเป้าหมายหรือผลสำเร็จตามเป้าหมายการศึกษา คุณภาพสถานศึกษา

พิจารณาจากการตั้งเป้าหมาย คุณภาพมุ่งที่ความคาดหวังของการสร้าง โรงเรียนให้มีความพึงพอใจในคุณภาพ

จรัส นองมาก (2538, หน้า 23) ได้ให้ความหมายของคุณภาพการศึกษาว่า เป็นการพัฒนาการจัดการศึกษาของโรงเรียนที่กำหนดขอบข่ายการดำเนินงานได้ครอบคลุมองค์ประกอบหลักของภาระงาน หน้าที่ของโรงเรียนให้ประสบความสำเร็จได้โดยจัดการกับปัจจัยต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับปัจจัยตัวป้อน กระบวนการ ผลผลิต และการดำเนินงานจะต้องมีจุดหมาย มีวัตถุประสงค์ที่ชัดเจน และมีการวางแผนการดำเนินงานเพื่อให้บรรลุตามเป้าหมายของการจัดการศึกษาของโรงเรียน และของชาติ

พนม พงษ์ไพบูลย์ (2550, หน้า 1) ได้ให้ความหมายของคุณภาพการศึกษา สรุปได้ว่า คุณสมบัตินี้เกิดขึ้นแก่ตัวผู้เรียน หรือความเจริญงอกงามในทุก ๆ ด้านอันเป็นผลเนื่องมาจากการได้รับการศึกษา ถ้าเจริญงอกงามมาก ก็แสดงว่าการศึกษาของคุณภาพมาก ความงอกงามนี้ครอบคลุมตั้งแต่ทักษะขั้นพื้นฐาน เช่น การอ่าน การเขียน การคิดเลข ความรู้ ความเข้าใจ ในวิทยาการต่าง ๆ ที่จำเป็นกับชีวิต ตลอดจนถึงความสามารถในการประกอบอาชีพ เป็นคนดี มีศีลธรรม จริยธรรม และคุณธรรมเป็นประโยชน์ต่อสังคม และประเทศชาติ รู้จักพัฒนาตนเอง ให้มีความเจริญก้าวหน้าในทุกด้านอยู่เสมอ และดำรงชีวิตได้อย่างเหมาะสมและมีความสุขในสังคม

สมศักดิ์ สันธุระเวช (2542, หน้า 150) ได้กล่าวว่า คุณภาพการศึกษาเป็นการพัฒนาโรงเรียนตามแผนการพัฒนาศึกษา ที่เน้นการพัฒนาคนให้มีความสมบูรณ์ทางด้านความรู้และปัญญา ทั้งกายและจิตใจ ตลอดจนมีความสามารถแข่งขันในเวทีโลกได้ โดยสถานศึกษาปฏิบัติงานอย่างเป็นระบบ มีการวางแผนการจัดการและพัฒนาปัจจัย กระบวนการ และผลผลิต จนเชื่อว่าสามารถจัดการศึกษาได้สมบูรณ์ตามหลักสูตรและความคาดหวังของสังคมอย่างมีคุณภาพ

คุณภาพการศึกษา หมายถึง ภาพรวมของผลที่เกิดขึ้นกับผู้เรียนทั้งในด้านความรู้ ความสามารถ และคุณธรรมจริยธรรมตามที่คุณเรียนแต่ละระดับพึงมี พึงเป็น (สำนักประเมินผล การจัดการศึกษา. 2550, หน้า 2-3)

วอทมอร์ (Whatmough, 1994, pp. 94-95) กล่าวว่า คุณภาพการศึกษา เป็นการรวมคุณภาพจากทัศนะของบุคคล 2 ฝ่าย คือ ทัศนะของผู้รับบริการเป็นการให้ความสำคัญแก่ผู้รับบริการตรงตามแนวคิดเชิงคุณภาพ และทัศนะของนักการศึกษา เป็นการให้ความสำคัญแก่หลักการและวัตถุประสงค์ของการจัดการศึกษา

จากความหมายของคุณภาพการศึกษาที่กล่าวมา ทำให้สรุปได้ว่าคุณภาพการศึกษา หมายถึง การพัฒนาสถานศึกษาตามแผนพัฒนาโดยมีวัตถุประสงค์ และเป้าหมายที่ชัดเจน

ที่ทำการพัฒนาบรรลุเป้าประสงค์ที่สังคมต้องการและพึงพอใจในที่สุด

หลักการการพัฒนาคุณภาพการศึกษา

กรอบการพัฒนาคุณภาพการศึกษา

ในการพัฒนาคุณภาพการศึกษาของโรงเรียน โรงเรียนจะเป็นผู้ดำเนินการโดยประชาชนมีส่วนร่วมในการพัฒนา และโรงเรียนควรจัดให้มีสิ่งเหล่านี้ขึ้น ระบบคุณภาพ แผนคุณภาพ การพัฒนาคุณภาพ การควบคุมคุณภาพ การกำกับติดตามประเมินผล และการรายงาน ดังนั้น การพัฒนาคุณภาพการศึกษาของโรงเรียนมีกรอบในการพัฒนาที่โรงเรียน ซึ่งควรดำเนินการในเรื่องต่อไปนี้ (สมศักดิ์ สินธุระเวชญ์, 2541, หน้า 30-38)

1. กรอบหลักสูตรและมาตรฐาน โรงเรียนต้องกำหนดนโยบายเป้าหมาย คู่มือแนวทางการดำเนินงานของโรงเรียนและแผนการสอนสู่อุทิศ โดยต้องจัดทำธรรมนูญโรงเรียน คู่มือขั้นตอนการดำเนินการ คู่มือการปฏิบัติงาน แผนการสอน
2. กรอบบุคลากร โรงเรียนต้องสร้างเสริมบรรยากาศแห่งการเรียนรู้และพัฒนา มีการกระตุ้นจูงใจให้ผู้ร่วมงานรู้จักคิดและรักการเรียนรู้อยู่เสมอ เพื่อการสร้างสรรค์ ปรับปรุงสิ่งต่าง ๆ ให้ดีขึ้น จัดบุคลากรให้ตรงตามความสามารถและสาขาวิชา พัฒนาวิสัยทัศน์ของบุคลากรในสถานศึกษา ส่งเสริมให้บุคลากรมีการทำงานเป็นทีม สร้างจิตสำนึกในการทำงานให้เห็นว่าการปรับปรุงงานจะต้องปรับปรุงอยู่ตลอดเวลา และเป็นหน้าที่ของทุกคน พัฒนาผู้สอนให้มีอุดมการณ์ มีใจรักในการสอนและเป็นแบบอย่างที่ดี จัดสวัสดิการ ทูสนับสนุนให้มีขวัญกำลังใจและความก้าวหน้าในวิชาชีพ
3. กรอบทรัพยากร โรงเรียนต้องปรับปรุงสถานที่ และจัดหาทรัพยากรที่มีมาตรฐานตามที่กำหนดให้เพียงพอต่อการพัฒนานักเรียนไปสู่เป้าหมาย จัดสภาพแวดล้อมที่เอื้อต่อการเรียนการสอน แสวงหาแนวทางสนับสนุนให้องค์กรเอกชนและชุมชนมีส่วนร่วมในการจัดหาทรัพยากร
4. กรอบการกำกับ ตรวจสอบและรายงาน ทุกสายงานต้องตรวจสอบคุณภาพ วิเคราะห์ปรับปรุง โดยใช้วงจรควบคุมคุณภาพ หรือมีระบบประเมินตนเองของโรงเรียน เป็นการควบคุมภายในทางด้านการบริหารหรือควบคุมเชิงคุณภาพ โดยมุ่งเน้นทุกฝ่ายให้ได้ประสิทธิผลการดำเนินงานของตนเอง มีการประเมินผลการเรียนรู้ของนักเรียนด้วยวิธีการที่หลากหลาย เน้นการวัดผลตามสภาพจริง โดยมีจุดมุ่งหมายในการประเมินกระบวนการบริหาร กระบวนการเรียนการสอน เพื่อเน้นการพัฒนาเป็นหลัก และการประเมินผลทุกอย่างให้จัดทำรายงานต่อต้านสังคมและเปิดเผยต่อสาธารณชน

แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวกับคุณภาพการศึกษา

แนวคิดและความสำคัญเกี่ยวกับความสำเร็จในการบริหาร โรงเรียน

ความจำเป็นในการบริหารเพื่อความสำเร็จเป็นเรื่องสำคัญที่ผู้บริหาร ครู และผู้เกี่ยวข้องควรศึกษาและทำความเข้าใจ เพื่อสามารถบริหารองค์การให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามพันธกิจ ที่ได้รับมอบหมาย ผู้บริหารจะกำหนดระบบการบริหารองค์การให้เกิดความสำเร็จอย่างมีประสิทธิภาพอยู่ได้ยั่งยืน จำเป็นต้องอาศัยปัจจัยและทรัพยากรบริหารจำนวนเพียงพอ และที่สำคัญการบริหารโรงเรียนประสบความสำเร็จ 4 ประการ ได้แก่ 1) ความยั่งยืน (Sustainability) 2) การมีส่วนร่วม (Participation) 3) ความรับผิดชอบต่อองค์การ (Accountability) 4) ความรู้ (Knowledge) (กรมวิชาการ, 2540, หน้า 19)

สมิธ (Smith, n.d. อ้างถึงใน ธงชัย สันติวงษ์, 2539, หน้า 33) ให้กรอบแนวคิดขององค์ประกอบการดำเนินงานที่จะทำให้องค์การมีประสิทธิภาพด้านการผลิต จากปัจจัย ดังนี้

1. ปัจจัยมนุษย์ ได้แก่ กำลังคน ความสามารถ พลัง ความต้องการและความคาดหวัง
2. ปัจจัยนอกจากมนุษย์ ได้แก่ เงินทุน เครื่องมือ วัสดุ เทคนิควิธีการ และที่ดิน
3. การจัดการองค์การ ได้แก่ การจัดโครงสร้าง การจัดศักยภาพการปรับเปลี่ยน การวิเคราะห์ การกำหนดวัตถุประสงค์ การกำหนดยุทธศาสตร์ และการกำหนดกลยุทธ์
4. การจัดระบบการตัดสินใจ ได้แก่ กระบวนการตัดสินใจ การใช้สารสนเทศ และระบบสนับสนุน
5. การวางแผนและควบคุม ได้แก่ การวางแผนยุทธศาสตร์ การวางแผนโครงการ การวิเคราะห์ต้นทุนและกำไรเพิ่มประสิทธิภาพ

ปัจจุบันการบริหารโรงเรียนได้พัฒนาระบบบริหารจัดการตามกระแสการเปลี่ยนแปลงของโครงสร้างระบบการบริหารจัดการสถานศึกษา มุ่งเน้นพัฒนาระบบการประเมินผล การตรวจสอบจากองค์การชุมชน หรือองค์การมหาชนและรูปแบบการประเมินผล ผู้บริหาร ครู นักเรียน จำเป็นต้องร่วมรับผิดชอบร่วมกัน มีการกำหนดยุทธศาสตร์ในการดำเนินงานแนวใหม่ เพื่อไปสู่ความสำเร็จที่สำคัญ (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, อ้างถึงใน สิทธิพงษ์ ภูมิภักดิพรรณ, 2550, หน้า 30) ได้แก่

1. ยุทธศาสตร์ภาวะผู้นำของผู้บริหาร
2. ยุทธศาสตร์การทำงานเป็นทีม
3. ยุทธศาสตร์การสร้างวัฒนธรรมและความรู้ความเข้าใจ

4. ยุทธศาสตร์การกำหนดผู้รับผิดชอบ
 5. ยุทธศาสตร์การวางแผนและกำกับ
 6. ยุทธศาสตร์การมีส่วนร่วมและการปรึกษาหารือกับผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง
- กระบวนการดำเนินงานเกี่ยวกับการพัฒนาคุณภาพการศึกษา

ฟอสเตอร์ (Foster, 2004, pp. 36-40) กล่าวถึงหลักการคุณภาพ 14 ประการ ของ เดมมิง สำหรับใช้เป็นแนวทางในการบริหารคุณภาพ ซึ่งหลักการคุณภาพทั้ง 14 ข้อนี้ ผสมผสาน หลักการบริหารคุณภาพที่สำคัญ และความเข้าใจความคิดของพนักงานอันเปรียบเหมือนพิมพ์เขียว สำหรับการพัฒนาด้านวัฒนธรรมคุณภาพ ซึ่งเน้นการป้องกันมากกว่าการแก้ไข ดังนี้

1. การสร้างจุดมุ่งหมายเพื่อการปรับปรุงผลิตภัณฑ์และการบริการอย่างแน่วแน่ โดย มุ่งให้สามารถที่จะแข่งขันและมั่นคง องค์การต้องมีแผนระยะยาว มีวิสัยทัศน์กว้างไกลและมีนวัตกรรมใหม่ ๆ องค์การต้องสามารถตอบสนองความต้องการของลูกค้าซึ่งเปลี่ยนแปลงไปได้
2. การปรับเปลี่ยนและนำปรัชญาการทำงานใหม่ ๆ มาใช้ให้ทันยุคสมัย องค์การ ไม่สามารถจะแข่งขัน ได้ถ้ายังคงดำเนินการต่อไปโดยไม่มีการปรับปรุงแก้ไขตนเอง เมื่อพบว่ามี ความผิดพลาดเกิดขึ้นหรือผลผลิตลดลง ดังนั้นองค์การจำเป็นต้องเปลี่ยนปรัชญาและแนวทางการทำงาน
3. การเปลี่ยนจากการตรวจตราจากภายนอกเป็นการมุ่งคุณภาพแทน การตรวจตราไม่ได้ เป็นหลักประกันว่างานจะดีขึ้น เราไม่สามารถทำให้งานมีคุณภาพมากขึ้นโดยการตรวจตรา เดมมิง เห็นว่าการบริหารควรใช้การฝึกอบรมบุคลากรเกี่ยวกับสถิติเทคนิควิธีที่จำเป็นในการกำกับงานและ การพัฒนาคุณภาพด้วยตัวเองจะดีกว่า
4. การเลิกยกย่องธุรกิจโดยพิจารณาจากราคาเป็นหลัก การตีความจากค่าการตกลงซื้อขายจากราคาค่าสุดเพียงอย่างเดียว อาจจะทำให้เกิดความเสียหายใหญ่หลวง โดยเฉพาะถ้าเราต้องใช้ วัตถุดิบส่วนใหญ่จากภายนอก คุณภาพผลผลิตขึ้นอยู่กับคุณภาพของวัตถุดิบ วิธีทางแห่งคุณภาพ ได้แก่ การสร้างสัมพันธภาพที่ดีระยะยาวกับแหล่งวัตถุดิบของเรา และทำงานร่วมกับพวกเขา บนพื้นฐานของคุณภาพ
5. การปรับปรุงระบบการผลิต การบริการอย่างสม่ำเสมอและต่อเนื่อง เพื่อยกระดับ คุณภาพและผลผลิต ในขณะที่เดียวกันก็ลดค่าใช้จ่ายลง ล้วนเป็นหน้าที่ของฝ่ายบริหารในการพัฒนา กระบวนการดำเนินงานและสร้างความมั่นใจว่ากระบวนการผลิตจะได้รับการปรับปรุงอยู่เสมอ
6. การอบรมระหว่างการทำงาน ความสูญเสียขององค์การอย่างหนึ่ง คือ การไม่สามารถที่จะดึงศักยภาพของบุคลากรในองค์การมาใช้ที่เหมาะสม การฝึกอบรม

เป็นเครื่องมือที่สำคัญของการปรับปรุงคุณภาพ

7. ภาวะผู้นำในหน่วยงาน เดมมิง กล่าวว่า งานของผู้บริหารไม่ใช่การนิเทศแต่เป็นภาวะผู้นำ แนวคิดนี้ต่างไปจากแนวคิดดั้งเดิมที่ให้ความสำคัญกับผลที่ปรากฏ การปฏิบัติงาน เกณฑ์ และการประเมิน การบริหารแนวใหม่เน้นการใช้ภาวะผู้นำในการส่งเสริมการปรับปรุงกระบวนการผลิต เพื่อให้ได้สินค้าและบริการที่ดีกว่า

8. การจัดความกลัวออกไปเพื่อให้ทุกคนสามารถทำงานได้อย่างเต็มที่ ความมั่นคงในการทำงานเป็นแรงจูงใจพื้นฐานของบุคลากร เดมมิง เชื่อว่าคนส่วนใหญ่อยากทำงานให้ดีที่สุด ถ้าสภาพแวดล้อมเอื้อต่อการทำงานของเขา

9. การลดปัญหาและอุปสรรคระหว่างผู้ร่วมงานในแต่ละฝ่าย สลายกำแพงของหน่วยงานย่อย ๆ ในองค์กร บุคลากรจากหน่วยงานย่อยในองค์กรควรได้ทำงานร่วมกันเป็นทีม องค์กรต้องป้องกันการดำเนินงานแบบต่างคนต่างทำระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ในองค์กร

10. การยกเลิกขวัญ คำปลุกใจและเป้าหมาย หันมาให้ความสนใจกับระดับผลผลิต โดยให้ผู้ปฏิบัติมีอิสระในการเลือกวิธีการทำงานที่จะทำให้ดีที่สุดด้วยตนเอง การปลุกเร้าให้บุคลากรทำงานหนักแสดงให้เห็นว่าผู้บริหารหมดอำนาจที่จะทำให้ผู้ใต้บังคับบัญชาทำงานต่อไปอีกแล้ว ส่วนคำขวัญและเป้าหมายมีผลจูงใจให้คนทำงานน้อยมากในทางปฏิบัติ ปัญหาผลผลิตเป็นปัญหาเชิงระบบ คือ มีความซับซ้อน และเป็นหน้าที่ของผู้บริหารที่ต้องค้นปัญหาเหล่านั้นให้ได้

11. การเลิกใช้โควตาที่เป็นตัวเลขเป็นเกณฑ์มาตรฐานงาน คุณภาพเป็นสิ่งที่ไม่สามารถวัดได้จากผลผลิตของกระบวนการอย่างเดียว การทำงานมุ่งให้ได้งานตามเป้าหมายเชิงปริมาณอย่างเดียวทำให้ละเลยความสำคัญอื่น ๆ และทำให้งานขาดคุณภาพได้

12. การจัดสิ่งที่ทำให้บุคลากรไม่ภาคภูมิใจในองค์กร เพื่อการนี้ต้องเลิกระบบประเมินผลการปฏิบัติงานและการใช้การประเมินค่าแทน ในการประเมิน เดมมิง เห็นว่าการประเมิน การปฏิบัติงานเป็นการทำให้บุคลากรแข่งขันกันเองมากกว่าที่จะร่วมมือกันทำงาน

13. การจัดให้มีโปรแกรมส่งเสริมการศึกษาค้นคว้าและการพัฒนาตนเอง ถ้าคนรู้มากขึ้น แนวโน้มที่เขาจะทำงานได้ดีมากขึ้นด้วย ขณะทำงานที่ได้รับการฝึกฝนมาอย่างดีจะสามารถทำงานเพื่อปรับปรุงคุณภาพได้ดียิ่งขึ้น

14. การให้ทุกคนในองค์กรทำงาน เพื่อให้บรรลุการปรับเปลี่ยนองค์กร การปรับเปลี่ยนองค์กรเพื่อสร้างวัฒนธรรมคุณภาพเป็นหน้าที่ของทุกคน และเป็นงานที่สำคัญของผู้บริหารในบริบทของสถานศึกษา กระบวนการจัดการเรียนการสอนเป็นสิ่งที่สำคัญที่สุดของกรอบงานคุณภาพ วาเร็น (Waren, 1992 cited in Sallis, 2002, p. 138) ได้ชี้ว่าในบริบทของ

การศึกษา สิ่งที่นักเรียนได้เรียนรู้คือองค์ประกอบที่สำคัญที่สุดของคุณภาพ แชลลิส (Sallis, 2002, p. 138) กล่าวว่า กระบวนการถ่ายทอดความรู้สู่ผู้เรียนซึ่งเป็นลูกค้าสำคัญอันดับแรกของกระบวนการนั้น จะต้องเน้นนักเรียนเป็นหัวใจหรือเป็นศูนย์กลางของกระบวนการ ความเห็นนี้สอดคล้องกับ สเปนเบอร์ (Spanbauer, 1992 cited in Sallis, 2002, p. 138) กล่าวว่า ไม่มีการปฏิรูปสถานศึกษาใดที่จะมีคุณค่าถ้าการปฏิรูปนั้นปราศจากการเน้นกระบวนการเรียนการสอน

ดังนั้น ในการกำหนดกรอบงานคุณภาพของสถานศึกษา แชลลิส (Sallis) กล่าวว่า จำเป็นที่สถานศึกษาต้องกำหนดมาตรฐานของตนเองสำหรับเป็นหลักการด้านคุณภาพการศึกษา ให้ชัดเจน และกำหนดแนวทางการดำเนินการให้บรรลุตามมาตรฐานที่กำหนด โดยดำเนินการตามขั้นตอนที่สำคัญ ดังนี้ 1) ค้นหาว่าอะไรที่สถานศึกษาจะต้องปฏิบัติ 2) มีวิธีดำเนินการอย่างไร 3) จัดบันทึกรายการสิ่งที่ต้องปฏิบัติ 4) ลงมือปฏิบัติในสิ่งที่ระบุไว้ และ 5) จัดทำหลักฐานแสดงในสิ่งที่ปฏิบัติได้สำเร็จตามประเด็นรายการที่ต้องการปฏิบัติ โดยแชลลิส (Sallis, 2002, p. 138-145) กำหนดองค์ประกอบของกรอบงานคุณภาพของสถานศึกษาไว้ 13-กรอบงาน ดังนี้

1. พัฒนาภาวะผู้นำและกลยุทธ์ (Developing Leadership and Strategy) การพัฒนาภาวะผู้นำและกลยุทธ์ เป็นองค์ประกอบที่สำคัญในกรอบงานคุณภาพ องค์การทางการศึกษาทุกองค์การผู้บริหารสูงสุดต้องกำหนดข้อตกลงหรือพันธสัญญากับลูกค้า เพื่อให้องค์การได้ผลผลิตที่มีคุณภาพและเพื่อประสิทธิภาพขององค์การ องค์การต้องกำหนดกระบวนการพัฒนาเพื่อพัฒนากลยุทธ์คุณภาพ ซึ่งกระบวนการดังกล่าวประกอบด้วย

- 1.1 มีภารกิจที่ชัดเจนและมีเอกลักษณ์ของตนเอง
- 1.2 มีกลยุทธ์ที่จะนำไปสู่ความสำเร็จของภารกิจดังกล่าว
- 1.3 การมีส่วนร่วมในการพัฒนากลยุทธ์ของลูกค้าทั้งภายในและภายนอก
- 1.4 วิเคราะห์และประเมินผล ประสิทธิภาพขององค์การตามเป้าประสงค์ซึ่งลูกค้ามีส่วนร่วมในการกำหนด
- 1.5 ภาวะผู้นำและความมุ่งมั่นทุ่มเทต่อการสร้างคุณภาพต้องมาจากฝ่ายบริหาร ซึ่งเปรียบเหมือนกฎเหล็ก (Iron Law) แห่งคุณภาพ รูปแบบของคุณภาพจะไม่เกิดขึ้นหากปราศจากพลังขับเคลื่อนจากการบริหารจัดการระดับสูง

2. การทำให้ลูกค้ามีความยินดีหรือพอใจ (Delighting Customers) การทำให้ลูกค้ามีความยินดีหรือพอใจถือว่าเป็นจุดมุ่งหมายของการบริหารจัดการคุณภาพทั้งระบบ ซึ่งในการที่จะ

ทำให้ลูกค้าพอใจนั้น ต้องรู้ความต้องการและความคาดหวังของลูกค้าทั้งลูกค้าภายนอกและลูกค้าภายใน

3. การออกแบบหรือสร้างบุคลากรหรือคณะทำงานที่มีคุณภาพ (Designating Quality Champions) โดยสถานศึกษาควรมีการสร้างผู้นำด้านคุณภาพขึ้นมากลุ่มหนึ่ง โดยให้มีบทบาทเป็นผู้ชี้หรือผู้ช่วยให้ทีมงานในสถานศึกษาสามารถแก้ปัญหาต่าง ๆ ได้

4. ทีมบริหารระดับสูงต้องกำกับติดตามความก้าวหน้า (Ensuring That the Senior Management Team Monitor Progress) ทีมบริหารต้องรับรู้ปรัชญาและวิธีการในการบริหารคุณภาพสถาบันจำเป็นต้องสร้างทีมงานผู้บริหารระดับสูงที่สามารถบูรณาการแนวคิดและวิธีการเข้าด้วยกันได้เป็นอย่างดีและสามารถเป็นแบบอย่างของสถาบันได้ ต้องมีความพร้อมที่จะเปลี่ยนแปลงรูปแบบการบริหารไปเป็นการสนับสนุนการพัฒนาวิธีการทำงานแนวใหม่ อาจต้องมีการฝึกอบรมวิธีการประเมินผลแนวใหม่ ผู้บริหารระดับสูงต้องนำการปรับปรุงคุณภาพด้วยตนเอง

5. การฝึกอบรมบุคลากรเพื่อสร้างคุณภาพ (Initiating Staff Training for Quality) การพัฒนาบุคลากรเป็นเครื่องมือสำคัญในการสร้างความตระหนัก และความเข้าใจเกี่ยวกับคุณภาพการบริหารในอนาคต จะต้องดำเนินการภายใต้วิสัยทัศน์ของผู้ปฏิบัติและค่านิยมร่วมกันของทุกฝ่าย การฝึกอบรมเป็นเครื่องมือในการสร้างค่านิยมเหล่านั้นให้เกิดขึ้น เพื่อให้การฝึกอบรมบรรลุตามวัตถุประสงค์ ผู้บริหารระดับสูงจะต้องมีส่วนร่วมอย่างใกล้ชิดในการจัดโปรแกรมการอบรม

6. การกำกับติดตามการใช้หลักสูตร (Monitoring the Delivery of the Curriculum) ขั้นตอนนี้คือส่วนสำคัญที่สุดของระบบคุณภาพ องค์ประกอบสำคัญในการวางแผนดังกล่าวประกอบด้วย หลักสูตร โครงการสอน แผนงาน ระเบียบงาน ประเมินผล ฯลฯ กระบวนการในการบริหารหลักสูตรและโปรแกรมการเรียนต้องได้รับการกำหนดไว้อย่างชัดเจน รวมทั้งการจัดระบบทีมงานด้วย โดยกำหนดบทบาทความรับผิดชอบและอำนาจหน้าที่ของแต่ละคน

7. การตรวจสอบวิธีการประเมินผลนักเรียน (Verify the Assessment of Student Performance) ในการออกแบบระบบคุณภาพ ผู้ออกแบบต้องกำหนดรายละเอียดของวิธีการประเมินผลระหว่างเรียนและการประเมินผลปลายภาค ระบุเกณฑ์ในการให้คะแนนและการประเมินผลมีการจัดระบบการตรวจสอบวิธีการประเมินผล และทำหลักฐานการประเมินผลเพื่อความมั่นใจในวิธีการและเครื่องมือประเมินผลดังกล่าว การใช้บันทึกประเมินผล ผู้คุมสอบ หรือผู้ตรวจสอบภายนอกสถาบันเป็นวิธีการสร้างความน่าเชื่อถือให้กับระบบคุณภาพมากขึ้น

8. การประชาสัมพันธ์คุณภาพ (Communicating the Quality Message) การฝึกอบรมบุคลากรและการพัฒนาทีมงานอาจเป็นเทคนิคที่ใช้ได้ผลในการสร้างความเข้าใจกับบุคลากร

ในเรื่องระบบคุณภาพ การประชาสัมพันธ์ผ่านทางจดหมายข่าวหรือวารสารขององค์กร เป็นอีกวิธีหนึ่ง แต่ไม่ควรใช้วิธีการโฆษณาชวนเชื่อ ควรนำเสนอแนวปฏิบัติที่ได้ผลดีให้บุคลากร ได้ทราบ ซึ่งจะสร้างเจตคติและความปรารถนาดีต่อองค์กรมากกว่าการสื่อสารที่ชัดเจนและ สร้างสรรค์เป็นสิ่งที่สำคัญแต่ต้องรู้ว่าเราต้องการอะไร และอะไรคือปัจจัยที่ก่อให้เกิดคุณภาพ ที่องค์กรต้องแก้ไขปรับปรุง

9. การวัดค่าของคุณภาพ (Measuring the Costs Quality) การแสดงให้เห็นว่า เราจะ ได้อย่างไรกับการนำระบบพัฒนาคุณภาพทั้งระบบ (TQM) มาใช้ และจะสูญเสียอะไรบ้างถ้าไม่ใช้ เป็นสิ่งสำคัญยิ่ง ค่าโง่ที่ต้องจ่ายไปกับการเพิกเฉยต่อการพัฒนาคุณภาพอาจหมายถึงจำนวน นักเรียนที่ลดลง นักเรียนสอบตกมากขึ้น ชื่อเสียงเสียหาย เสียโอกาสดี ๆ เป็นต้น การทำ ความเข้าใจในเรื่องนี้เป็นเรื่องสำคัญเพราะจะทำให้เราได้ทราบเหตุผลที่เราต้องปรับปรุงคุณภาพ และก็เป็นแรงจูงใจให้เราทุ่มเทมากขึ้น

10. การทำงานเป็นทีม (Teamwork) ทีมงานเป็นองค์ประกอบสำคัญที่เชื่อมโยงระหว่าง วิชาชีพครูกับการปรับปรุงคุณภาพ ทีมงานเป็นกลไกสำคัญในการปรับปรุงคุณภาพ ทีมเป็น ผู้จัดการงานคุณภาพ ทีมช่วยในการทำให้ปัญหาและแนวคิดต่าง ๆ กระฉ่งขึ้น และเป็นแนวทาง ในการระดมความคิดเกี่ยวกับทิศทางนโยบายขององค์กร การทำงานเป็นทีมทำให้บุคลากร ทุกคนมีโอกาสในการแสดงความคิดเห็นและร่วมกันสร้างสรรค์ในกระบวนการปรับปรุงคุณภาพ

11. การประยุกต์ใช้เครื่องมือคุณภาพและเทคนิคต่าง ๆ (Applying Quality Tools and Techniques) การดำเนินการในส่วนนี้ มุ่งการทำงานให้เสร็จและประสบความสำเร็จ ในการปรับปรุงองค์กร และเลือกใช้เครื่องมือที่เหมาะสมในการแก้ปัญหา ทีมอาจเริ่มต้น โดยการวิเคราะห์ขั้นตอนของกระบวนการในการดำเนินงาน วิธีการดำเนินงานและผลของ การดำเนินงาน โดยปกติแล้วกระบวนการวิเคราะห์จะทำให้เราทราบจุดที่ต้องแก้ไขและกำหนด แนวปฏิบัติงานปรับปรุงคุณภาพทีมงานควรได้รับการฝึกฝนการทำงานเป็นทีม การแก้ปัญหาและ การใช้เครื่องมือคุณภาพต่าง ๆ ถ้าต้องการให้ทีมงานประสบความสำเร็จ

12. การพัฒนาวัฒนธรรมการประเมินตนเอง (Developing a Self – Assessment Culture) ขงค์การควรมีวิธีการประเมินผลโดยภาพรวมการปฏิบัติงานของตนเอง การประเมินผลดังกล่าวนี้ อาจทำโดยผู้ประเมินภายนอก ขณะเดียวกันองค์กรก็อาจมีผู้ตรวจสอบภายในของตนเองด้วย โดยการเปลี่ยนกันตรวจสอบงานกันและกันระหว่างฝ่ายต่าง ๆ บางครั้งอาจจะเชิญผู้ประเมิน ภายนอกมาร่วมตรวจสอบด้วยระบบการตรวจสอบนี้จะช่วยสร้างความเชื่อมั่น และไว้วางใจกัน มากขึ้น และเป็นแนวทางหนึ่งในการพัฒนาบุคลากร

13. การประยุกต์กรอบการดำเนินงาน (Applying a Framework) แนวคิดที่ยึดลูกค้าเป็นสิ่งสำคัญ ซึ่งเป็นหัวใจของวิธีการพัฒนาคุณภาพทั้งระบบตรงกับปรัชญาการศึกษา เพราะทุกสถาบันการศึกษาอ้างว่ายึดนักเรียนเป็นศูนย์กลาง แนวทางการพัฒนาคุณภาพทั้งระบบไม่ว่าจะใช้รูปแบบของ TQM หรือไม่ เป็นสิ่งสำคัญและจำเป็นต่อคุณภาพขององค์กรโดยรวม และความอยู่รอดขององค์กรด้วย องค์ประกอบขององค์กรที่มีความเชื่อมั่นในตัวเอง คือ การนิยามมาตรฐานและความถูกต้องของลูกค้าไว้อย่างชัดเจน องค์กรต้องหาเวลาในการวางแผนเพื่อตนเองและลูกค้าให้ได้

ลิสตัน (Liston, 1999, p. 11) กล่าวว่าองค์กรที่มีคุณภาพ ควรมีองค์ประกอบที่สำคัญเพื่อเชื่อมโยงกระบวนการดำเนินงาน ดังนี้

1. องค์กรนั้นผู้บริหารต้องให้ความสำคัญกับการพัฒนาคุณภาพ โดยการพัฒนาคุณภาพต้องเริ่มมาจากเบื้องบน (Led from the Top)
2. องค์กรต้องให้ความสำคัญแก่ผู้รับบริการ โดยเน้นผู้รับบริการเป็นสิ่งสำคัญ (Client-Focused)
3. องค์กรต้องให้ทุกคนในองค์กรมีส่วนร่วมในการดำเนินการ
4. องค์กรต้องเน้นกระบวนการ (Process-Oriented) โดยเชื่อมโยงระหว่างเหตุและผล
5. องค์กรต้องใช้กลยุทธ์ในการดำเนินงานแบบเน้นการป้องกันความผิดพลาด (Prevention) ไม่ใช่การแก้ไขข้อผิดพลาด (Detection)
6. องค์กรต้องเน้นความร่วมมือและความสัมพันธ์ของสมาชิกในองค์กรแบบชนะ – ชนะ (Win – Win Relationship)
7. องค์กรต้องเน้นการปรับปรุงงานอย่างต่อเนื่อง
8. องค์กรต้องมีจุดมุ่งหมายในการดำเนินงานและมีการกำหนดเป้าหมายระยะยาว
9. องค์กรต้องนำวิธีเชิงระบบมาใช้
10. องค์กรต้องแสดงความรับผิดชอบต่อสาธารณะ
11. องค์กรมีมุมมองในการดำเนินงานแบบองค์รวม (Holistic Approach)

สรุปในบริบทของการศึกษาสิ่งที่นักเรียนได้เรียนรู้ คือองค์ประกอบที่สำคัญที่สุดของคุณภาพ องค์ประกอบของกระบวนการคุณภาพของสถานศึกษาพอสรุปได้คือ ภาวะผู้นำ การบริหารทรัพยากรมนุษย์ การกำกับติดตาม กระบวนการบริหารจัดการ การมีส่วนร่วม การบริหารหลักสูตร การปรับปรุงอย่างต่อเนื่อง การมุ่งเน้นผู้เรียนเป็นสิ่งสำคัญ การทำงานเป็นทีม การประเมินผลคุณภาพ ความรับผิดชอบต่อองค์กร

กระบวนการบริหาร หมายถึง ชุดของการกระทำที่สัมพันธ์กัน ร่วมกันดำเนินกิจกรรม เพื่อให้เกิดผลที่มุ่งหวังโดยใช้ทรัพยากรที่ป้อนเข้าสู่ระบบซึ่งกระบวนการแปลงทรัพยากรให้เป็น ผลผลิต สำหรับระบบเปิดจะต้องพร้อมที่จะมีการปรับตัวในกรณีที่มีความจำเป็นสำหรับระบบ การบริหารการศึกษา แนวคิดในการบริหารจัดการศึกษา (สมหมาย อ้าคอนกลอย, 2551, หน้า 89-91) คือ

1. การยึดผู้เรียนเป็นศูนย์กลางของการพัฒนา (Child Centered Development) เป็นแนวคิดที่มุ่งเน้นให้ผู้เรียนเป็นศูนย์กลางของการเรียนรู้ทั้งปวงและยึดประโยชน์ที่จะเกิดขึ้นกับผู้เรียนเป็นสำคัญ โดยมีความเชื่อว่ามนุษย์มีศักยภาพที่จะเรียนรู้และพัฒนาตนเองได้ตลอดชีวิต ดังนั้นในการจัดการศึกษาจึงต้องช่วยกระตุ้นเอื้ออำนวยความสะดวกและส่งเสริมให้ผู้เรียนแต่ละคน ได้พัฒนาจนเกิดศักยภาพและมีคุณภาพได้มาตรฐานเพื่อเป็นกำลังสำคัญในการพัฒนาเศรษฐกิจและ สังคม สามารถดำรงตนในสังคมได้อย่างมีความสุขและร่วมมืออย่างสร้างสรรค์
2. การมีส่วนร่วมคิดร่วมทำ (Participation and Collaboration) เป็นแนวความคิดที่มุ่งให้ การศึกษาเป็นแหล่งของสาธารณชนที่ทุกคนทุกส่วนของสังคมต้องเข้ามามีส่วนร่วมรับผิดชอบ ในการดำเนินการเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดกับบุคคลทุกคนและกับสังคมโดยรวม การศึกษา จึงเป็นเรื่องของทุกคน (Education for All) โดยแนวความคิดนี้เชื่อว่าการให้ทุกคนทุกส่วนของ สังคมมีส่วนร่วมคิดและร่วมดำเนินการในการจัดการศึกษาตลอดจนการมีส่วนร่วมในกระบวนการ ประเมินและประกันคุณภาพการศึกษาจะทำให้เกิดความรู้สึก ความเป็นเจ้าของให้การสนับสนุน และร่วมรับผิดชอบต่อการจัดการศึกษามากขึ้นซึ่งจะก่อให้เกิดความมุ่งมั่นร่วมกันพัฒนาการศึกษา ให้มีคุณภาพเป็นที่ยอมรับของสังคมได้
3. การกระจายอำนาจทางการศึกษา (Decentralization of Education) เป็นแนวความคิด ที่มุ่งกระจายอำนาจการจัดการศึกษาให้กับผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสีย (Stakeholders) แนวคิดนี้มีความเชื่อ ว่าจะทำให้เกิดความร่วมมือในการจัดการศึกษาให้ตอบสนองตามความต้องการของเขาและมุ่งมั่น ที่จะพัฒนาการศึกษาให้มีคุณภาพ และเป็นที่ยอมรับศรัทธาของผู้ปกครองชุมชนและสังคมในที่สุด
4. การใช้สถานศึกษาเป็นฐานในการบริหารจัดการ (School – Based Management) เป็นแนวคิดที่มุ่งให้สถานศึกษามีอำนาจในการตัดสินใจบริหารจัดการศึกษาได้ด้วยตนเอง ซึ่งความเชื่อว่าสถานศึกษาเป็นศูนย์กลางของการผลิตที่สามารถสร้างผลผลิต คือ ผู้เรียนให้มี คุณภาพได้การใช้สถานศึกษาเป็นฐานในการบริหารจัดการจึงเป็นการช่วยเพิ่มประสิทธิภาพ การบริหารจัดการของสถานศึกษาที่จะให้เกิดการพัฒนาผลสัมฤทธิ์ทางการเรียน เพิ่มความรับผิดชอบต่อที่ตรวจสอบได้และเป็นการเสริมพลังให้สถานศึกษา ชุมชนและสังคม

ร่วมมือกันจัดการศึกษาให้มีคุณภาพได้มาตรฐาน

5. การแสดงความรับผิดชอบที่ตรวจสอบได้ (Accountability) เป็นแนวความคิดที่มุ่งให้สถานศึกษาแสดงความรับผิดชอบต่อภาระหน้าที่ในการจัดการศึกษาต่อผู้เรียน ผู้ปกครอง ชุมชน และสังคม ต่อการปฏิบัติหน้าที่ของตนให้ได้มาตรฐานเพื่อเป็นหลักประกันและสร้างความเชื่อมั่นต่อผู้ปกครองชุมชนและสังคมได้อย่างแท้จริง

สรุปได้ว่า กระบวนการบริหารเป็นแนวทางปฏิบัติของสถานศึกษาที่จะต้องหลอมรวมชุมชนให้เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา การจัดการเรียนรู้ที่สอดคล้องกับความต้องการของผู้เรียน ชุมชน และการจัดการศึกษาที่มีคุณภาพเป็นที่ยอมรับของสังคมและชุมชนจึงจำเป็นที่สถานศึกษาจะต้องมีระบบการบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพ

ความมุ่งหมายของการบริหารจัดการศึกษา

1. นักเรียนมีความรู้ความสามารถมีคุณลักษณะต่าง ๆ ครบถ้วนตามหลักสูตรมาตรฐานการศึกษาและสอดคล้องกับความต้องการของสังคม
2. โรงเรียนมีทิศทางการจัดการศึกษาที่ชัดเจนตามมาตรฐานกลางที่กำหนด โดยมีระบบบริหารคุณภาพมีการทำงานที่เป็นมาตรฐานเกิดจากความร่วมมือของบุคลากรทุกฝ่าย มีการแสดงความรับผิดชอบในการจัดการศึกษาที่สามารถตรวจสอบได้อย่างสม่ำเสมอและต่อเนื่อง
3. ชุมชนมีความมั่นใจในการจัดการศึกษาของหน่วยงานและสถานศึกษาเข้าร่วมจัดการศึกษาและส่งบุตรหลานเข้าเรียนในโรงเรียน
4. สถานศึกษาและหน่วยงานที่รับผู้จบการศึกษามีความมั่นใจและพึงพอใจในคุณภาพของผู้จบการศึกษาในการรับนักเรียนเข้าศึกษาต่อหรือทำงาน
5. สังคมมั่นใจในการจัดการศึกษาและมีหลักประกันคุณภาพของการจัดการศึกษา และมีการรายงานกับสาธารณชน

กระบวนการหลักของการบริหารการศึกษาที่จะทำให้เกิดคุณภาพที่ดี คือ กระบวนการเรียนการสอน กระบวนการสนับสนุนการเรียนการสอน และกระบวนการประกันคุณภาพภายในสถานศึกษา รวมทั้งการบริหารข้อมูลและสารสนเทศ

จากการศึกษาเอกสารที่เกี่ยวข้อง จะเห็นได้ว่าคุณภาพการศึกษานั้น โดยทั่วไปจะดูจาก 3 ด้านด้วยกัน คือ ด้านผู้เรียน โดยดูจากตัวชี้วัดที่ว่า เป็นคนดี มีคุณธรรม จริยธรรม และค่านิยมที่พึงประสงค์ เป็นคนเก่ง ดูจากมีความรู้และทักษะที่จำเป็นตามหลักสูตร และมีความสุข ดูจากมีทักษะในการทำงานและสามารถทำงานร่วมกับผู้อื่นได้ ด้านครู โดยดูจากตัวชี้วัดที่ว่า ครูมีคุณวุฒิ มี

ความรู้ความสามารถในการจัดการเรียนการสอนอย่างมีประสิทธิภาพให้กับผู้เรียน และด้านผู้บริหาร โดยดูจากตัวชี้วัดที่ว่า มีภาวะผู้นำ มีความสามารถในการบริหารจัดการ มีโครงสร้างการบริหารงานอย่างเป็นระบบ ส่งเสริมความสัมพันธ์และความร่วมมือกับชุมชนในการพัฒนาการศึกษา (สำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (องค์การมหาชน). 2550)

แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารโรงเรียน

การบริหารงานในโรงเรียนถือเป็นภารกิจหลักที่สถานศึกษาต้องให้ความสำคัญ ในการกำหนดแบบแผน วิธีการและขั้นตอนต่าง ๆ ในการบริหารและพัฒนาอย่างเป็นระบบ ได้มีนักการศึกษาให้ความหมายของการบริหารการศึกษาไว้หลายคน ดังนี้

เจริญผล สุวรรณโชติ (2540, หน้า 232) ได้ให้ความหมายของการบริหารว่า หมายถึง กระบวนการของสังคมอย่างหนึ่ง ที่เกิดขึ้นกับกลุ่มคนกลุ่มหนึ่งที่เข้ามาร่วมกันเพื่อกระทำกิจกรรมอย่างหนึ่งหรือหลายอย่าง เพื่อให้บรรลุถึงจุดหมายตามที่กำหนดไว้

วิโรจน์ สารรัตนะ (2546, หน้า 1) กล่าวว่า การบริหารเป็นกระบวนการดำเนินงาน เพื่อให้บรรลุจุดหมายขององค์การ โดยอาศัยหน้าที่ทางการบริหารที่สำคัญ ประกอบด้วย การวางแผน (Planning) การจัดองค์การ (Organizing) การนำ (Leading) และการควบคุม (Controlling)

ธงชัย สันติวงษ์ (2539, หน้า 18) กล่าวว่า การบริหารเป็นงานของหัวหน้าหรือผู้นำที่จะต้องกระทำเพื่อให้กลุ่มต่างๆที่มีคนหมู่มากมาอยู่รวมกันและร่วมกันทำงาน เพื่อวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้จนสำเร็จผลและได้ประสิทธิภาพ

แคมป์เบลและคนอื่น ๆ (Campbell and Other อ้างถึงใน ชุมศักดิ์ อินทร์รักษา, 2546, หน้า 21) ได้ให้ความหมายของการบริหารว่า หมายถึง ขั้นตอนต่าง ๆ ของการดำเนินงาน ที่ผู้บริหารต้องทำหน้าที่ดำเนินการให้ผู้ปฏิบัติได้ดำเนินการจนเสร็จสิ้นได้ผลงานตามที่ต้องการ

กล่าวโดยสรุปได้ว่า การบริหารเป็นกระบวนการดำเนินงานอย่างเป็นระบบ โดยอาศัยหน้าที่ทางการบริหารที่สำคัญ คือ การวางแผน การจัดองค์การ การนำ และการควบคุม ซึ่งมีบุคคลและหรือกลุ่มบุคคลร่วมกันดำเนินงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ พร้อมทั้งใช้กำลังคนและทรัพยากรที่มีอยู่อย่างมีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผลต่อองค์การ

การบริหารจัดการจำเป็นต้องใช้ทรัพยากรในทางการบริหารเป็นปัจจัยสนับสนุน ได้แก่ คน เงิน วัสดุอุปกรณ์ และการจัดการ ทรัพยากรการบริหาร 4 ประการ ดังกล่าว คน เป็นปัจจัยที่สำคัญที่สุด จะต้องกำหนดบทบาทหน้าที่และทำงานร่วมกับผู้อื่น ความพึงพอใจ มนุษยสัมพันธ์

มีบทบาทที่สำคัญยิ่งที่ทำให้ผู้บริหารองค์การประสบความสำเร็จในการทำงาน ความสำเร็จหรือความล้มเหลวขึ้นอยู่กับความสามารถในการทำงานกับคน (เสริมศักดิ์ วิศาลาภรณ์, 2525, หน้า 135-136) การบริหารโรงเรียนในยุคปฏิรูปการศึกษา คุณภาพและมาตรฐานด้านผู้บริหาร ครู นักเรียน เป็นเครื่องบ่งชี้ความสำเร็จ ความสามารถผู้บริหารโรงเรียน ย่อมเกิดจากความแตกต่างของศักยภาพและคุณภาพผู้บริหาร ครู และนักเรียนเป็นสำคัญ (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, 2535, หน้า 25-27; กิตติมา ปรีดิติก, 2535, หน้า 16; นารี อาแว, 2545, หน้า 27)

จากแนวคิดที่กล่าวมา สรุปได้ว่า การบริหารโรงเรียนให้ประสบความสำเร็จ จำเป็นต้องอาศัยปัจจัยที่ส่งผล หรือปัจจัยที่เกี่ยวข้องหลายด้านเพื่อใช้เป็นแนวทางในการกำหนดบทบาทหน้าที่ความรับผิดชอบ วิสัยทัศน์ และพันธกิจ เพื่อพัฒนาโรงเรียนให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลง โดยมุ่งเน้นปัจจัยด้านความสำเร็จเกี่ยวกับผู้บริหาร ครู และนักเรียนเป็นสำคัญ

นโยบายการจัดระบบดูแลช่วยเหลือนักเรียน

การพัฒนาคุณภาพชีวิตของนักเรียนให้มีความสุข พร้อมทั้งทางด้านร่างกาย จิตใจ สติปัญญา ความรู้ ความสามารถ มีคุณธรรมจริยธรรม และมีวิถีชีวิตที่เป็นสุข ตามที่สังคมมุ่งหวัง โดยผ่านกระบวนการศึกษา เป็นนโยบายสำคัญและได้กำหนดให้สถานศึกษา ในฐานะที่เป็นหน่วยงานที่ต้องรับผิดชอบ ในการสร้างเสริมคุณภาพชีวิต ป้องกัน ช่วยเหลือและแก้ปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดกับนักเรียนในระบบดูแลช่วยเหลือนักเรียน ซึ่งประสบความสำเร็จเป็นอย่างดีในสถานศึกษาที่ดำเนินการอย่างต่อเนื่อง จึงจึงมาประยุกต์ใช้พัฒนาให้เหมาะสม กับบริบทของตน (สำนักงานคณะกรรมการวัฒนธรรมแห่งชาติ, 2547, หน้า 3)

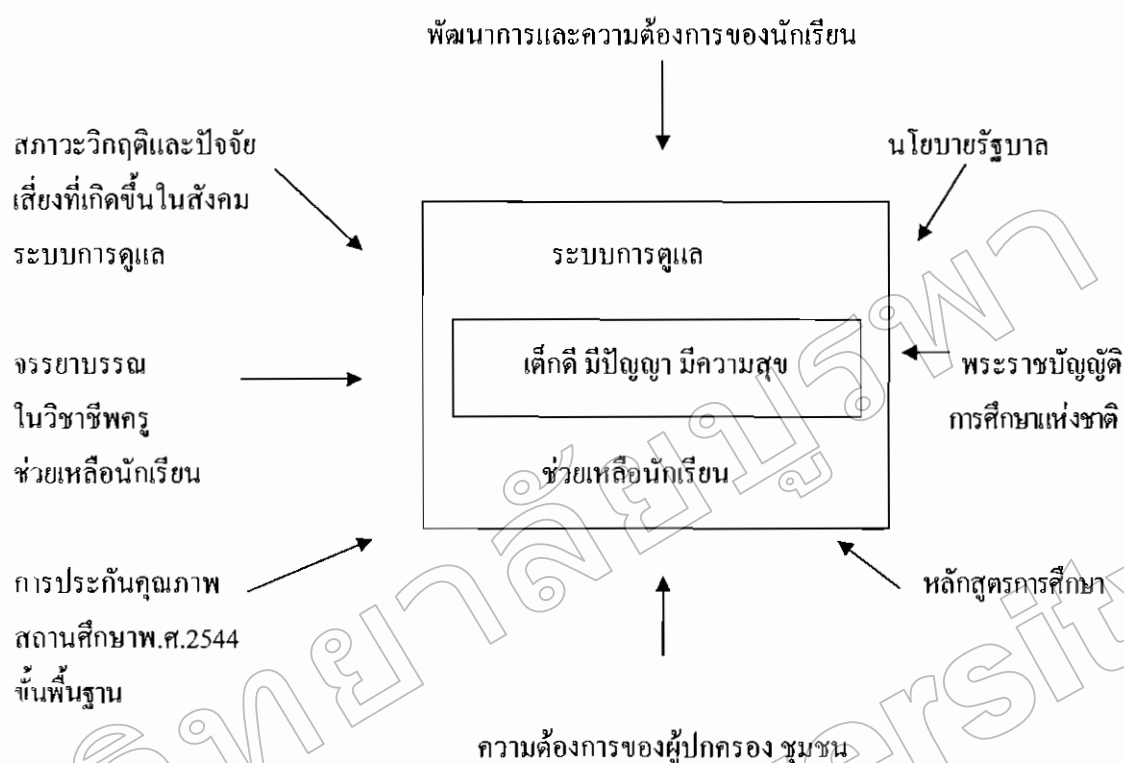
ในการพัฒนาระบบดูแลช่วยเหลือนักเรียน เป็นการส่งเสริมสนับสนุนให้สถานศึกษา ครูอาจารย์และผู้ที่เกี่ยวข้องร่วมแรงร่วมใจกันช่วยเหลือ ส่งเสริมนักเรียนอย่างมีระบบและต่อเนื่อง โดยมีการยึดสายใยความผูกพันระหว่างครูและศิษย์ในขั้นต้น ระบบดูแลช่วยเหลือนักเรียนเป็นการดำเนินงานที่มีประสิทธิภาพระบบหนึ่ง ที่กระทรวงศึกษาธิการ โดยสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานและกระทรวงสาธารณสุข โดยกรมสุขภาพจิต ได้ร่วมกันวางรากฐาน เพื่อการพัฒนา คุณภาพนักเรียนซึ่งมีแนวทางการดำเนินงาน ดังนี้ ปรับเปลี่ยนบทบาทและเจตคติของผู้บริหาร ครู อาจารย์ ให้ส่งเสริมดูแลพัฒนานักเรียน ทั้งทางด้านร่างกาย จิตใจ และสติปัญญา อารมณ์และสังคม วางระบบที่จะสร้างความมั่นใจว่า นักเรียนทุกคนมีครูอย่างน้อย 1 คน ที่จะคอยดูแลทุกข์สุขอย่างใกล้ชิดและต่อเนื่อง สนับสนุนให้ครูอาจารย์มีความสัมพันธ์ที่ดีกับผู้ปกครอง เพื่อให้บ้าน โรงเรียนและชุมชนสามารถเชื่อมประสานและร่วมกันเป็นเครือข่าย ช่วยกันเฝ้าระวังดูแลช่วยเหลือนักเรียน นอกจากนี้ยังมีการประสานสัมพันธ์ระหว่างนักเรียน ผู้ปกครอง โรงเรียน

และชุมชน รวมถึงผู้ชำนาญการในสาขาต่าง ๆ เพื่อให้มีการส่งต่อและรับช่วงการแก้ไข ส่งเสริม พัฒนานักเรียนและเยาวชนในรูปแบบต่อเนื่องและยั่งยืน ในสภาวะวิกฤติของสังคมปัจจุบัน ซึ่งมี จากสิ่งต่าง ๆ ภายนอกมากมาย อาทิ เช่น ภัยจากยาเสพติด ความล้มเหลวทางการเรียน ครอบครัว อาชีพ ภัยทางเพศ ความรุนแรง การกลั่นแกล้ง รั้งแก อุบัติภัย ฯลฯ สำนักงานคณะกรรมการ การศึกษาขั้นพื้นฐาน ได้กำหนดนโยบายให้สถานศึกษาทุกแห่งในสังกัด สามารถดำเนินงานระบบ คู่มือช่วยเหลือนักเรียนได้อย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อให้ นักเรียนทุกคนได้รับการช่วยเหลือจากครู ประจำชั้นได้อย่างทั่วถึง โดยมีผู้ปกครอง ชุมชน หน่วยงาน และองค์กรที่เกี่ยวข้องเข้ามามีส่วนร่วม โดยมีมาตรการปฏิบัติ ดังนี้ (ทิพย์วรรณ สุวรรณ, 2549, หน้า 1-2)

1. สร้างความเข้มแข็งให้โรงเรียนมีมาตรฐานในการจัดระบบคู่มือช่วยเหลือนักเรียน
2. จัดกิจกรรมส่งเสริมความปลอดภัย ด้านสิ่งแวดล้อมทางกายภาพ ทางสังคม สิทธิเด็ก ตลอดจน ป้องกันการแก้ปัญหาต่าง ๆ ของนักเรียน เช่น ปัญหาสารเสพติด ปัญหาพฤติกรรม ที่ไม่พึงประสงค์ ปัญหาทางเพศ โดยประสานความร่วมมือกับผู้ปกครอง ชุมชน และองค์กร ในท้องถิ่น
3. สร้างเครือข่ายแลกเปลี่ยนการเรียนรู้ เชื่อมโยงความรู้ เกี่ยวกับสารสนเทศและ ความร่วมมือระหว่างโรงเรียน ผู้ปกครอง ชุมชน และองค์กรที่เกี่ยวข้อง
4. ประสานการจัดทำระบบข้อมูลสารสนเทศ เพื่อการพัฒนา ส่งเสริม แก้ไข และส่งต่อ นักเรียนในทุกระดับและทุกประเภท

ระบบคู่มือช่วยเหลือนักเรียน

ระบบคู่มือช่วยเหลือนักเรียน เป็นกระบวนการดำเนินงานคู่มือช่วยเหลือนักเรียน อย่างมีขั้นตอน พร้อมวิธีการและเครื่องมือการทำงานที่ชัดเจน โดยมีครูประจำชั้น เป็นบุคลากรหลัก ในการดำเนินงาน และมีการประสานความร่วมมืออย่างใกล้ชิดกับครูที่เกี่ยวข้อง หรือ บุคคลภายนอก รวมทั้งการสนับสนุน ส่งเสริม จากทางโรงเรียนเพื่อส่งเสริมป้องกันแก้ไขปัญหาใน การดำเนินงานพัฒนานักเรียน ให้มีคุณลักษณะที่พึงประสงค์ ดังแสดงให้เห็นดังภาพที่ 2 (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน, 2547, หน้า 1)



ภาพที่ 2 ระบบดูแลช่วยเหลือนักเรียน (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน, 2547, หน้า 1)

กระทรวงศึกษาธิการ โดยสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานและกรมสุขภาพจิตได้ตระหนักถึงความสำคัญที่จะต้องมียระบบดูแลช่วยเหลือนักเรียน เพื่อให้มีกระบวนการเป็นระบบมีความชัดเจน มีการประสานความร่วมมือ ของผู้ที่เกี่ยวข้อง ทั้งในและนอกโรงเรียน รวมทั้งวิธีการ กิจกรรมและเครื่องมือต่าง ๆ ที่มีคุณภาพในการดูแลช่วยเหลือนักเรียน อันจะส่งผลให้ระบบการดูแลช่วยเหลือนักเรียนประสบความสำเร็จ โดยมีแนวคิดหลักในการดำเนินงาน ดังนี้ มนุษย์ทุกคน มีศักยภาพที่เรียนรู้จะพัฒนาตนเองได้ตลอดชีวิต เพียงแต่ใช้เวลา และวิธีการที่แตกต่างกัน เนื่องจาก แต่ละคนมีความเป็นปัจเจกบุคคล ดังนั้น การชี้แนะนักเรียนเป็นสำคัญ ในการพัฒนาเพื่อดูแลและช่วยเหลือทั้งด้านการป้องกันแก้ไขปัญหาหรือการส่งเสริม จึงเป็นสิ่งจำเป็น ความสำเร็จของงานต้องอาศัยการมีส่วนร่วมทั้งการร่วมใจ ร่วมคิด ร่วมทำของทุกคนที่มีส่วนเกี่ยวข้อง ไม่ว่าจะเป็นบุคลากรในโรงเรียนทุกระดับ ผู้ปกครองหรือชุมชนที่เกี่ยวข้อง การนำระบบการดูแลช่วยเหลือนักเรียนมาใช้ในโรงเรียนสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานนั้น มีจุดมุ่งหมายเพื่อให้การดำเนินงานดูแลช่วยเหลือนักเรียน เป็นไปอย่างมีระบบมีประสิทธิภาพและเพื่อให้โรงเรียน ผู้ปกครอง หน่วยงานที่เกี่ยวข้องหรือชุมชน มีการทำงานร่วมกัน

โดยผ่านกระบวนการทำงานที่มีระบบ พร้อมด้วยเอกสารหลักฐานการปฏิบัติที่สามารถ ตรวจสอบ หรือรับการประเมินได้ (สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาสระแก้ว เขต 1, 2547)

กระบวนการดำเนินงานระบบดูแลช่วยเหลือนักเรียน

กระบวนการดำเนินงานระบบดูแลช่วยเหลือนักเรียนเป็นกระบวนการที่ต้องอาศัยความร่วมมือของคณะกรรมการทุกคณะมีการประสานงานกันตลอดเวลา มีวิธีการดำเนินงานและใช้เครื่องมือต่าง ๆ ตามตารางที่ 3

ตารางที่ 3 กระบวนการดำเนินงาน วิธีการ และเครื่องมือของระบบการดูแลช่วยเหลือนักเรียน

กระบวนการทำงาน	วิธีการ	เครื่องมือ
1 การรู้จักนักเรียน เป็นรายบุคคล	ศึกษาข้อมูลจาก	
1.1 ด้านความสามรถ	1. ระเบียบสะสม	1. ระเบียบสะสม
1.1.1 การเรียน	2. แบบประเมินพฤติกรรมเด็ก (SDQ)	2. แบบประเมินพฤติกรรมเด็ก (SDQ)
1.1.2 ความสามารถอื่น ๆ	3. แบบประเมินงาน	3. แบบประเมินงาน
1.2 ด้านสุขภาพ	ความฉลาดทางอารมณ์	ความฉลาดทางอารมณ์
1.2.1 ร่างกาย	(EQ)	(EQ)
1.2.2 จิตใจ พฤติกรรม	4. การสัมภาษณ์นักเรียน	4. การสัมภาษณ์นักเรียน
1.3 ด้านครอบครัว	5. การสังเกตพฤติกรรม	5. แบบการสัมภาษณ์
1.3.1 เศรษฐกิจ	นักเรียน	ผู้ปกครอง
1.3.2 การคุ้มครองนักเรียน	6. การเยี่ยมบ้านนักเรียน	6. การเยี่ยมบ้านนักเรียน
1.4 ด้านอื่น ๆ	7. อื่น ๆ เช่น การตรวจสอบสุขภาพ	7. แบบบันทึกการตรวจสอบ
1.4.1 ยาเสพติด	สุขภาพด้วยตนเอง	
1.4.2 เพศสัมพันธ์		
2. การคัดกรองนักเรียน	วิเคราะห์ข้อมูลจาก	1. เกณฑ์การคัดกรอง
2.1 กลุ่มปกติ	1. ระเบียบสะสม	นักเรียน
2.2 กลุ่มเสี่ยง	2. แบบประเมินพฤติกรรมเด็ก (SDQ)	2. แบบสรุปผลการคัดกรอง
2.3 กลุ่มมีปัญหา	3. แหล่งข้อมูลจากการรู้จักนักเรียนเป็นรายบุคคล	และช่วยเหลือเป็นรายบุคคล
		3. แบบสรุปผลการคัดกรองนักเรียนเป็นห้องเรียน

ตารางที่ 3 (ต่อ)

กระบวนการทำงาน	วิธีการ	เครื่องมือ
3. การส่งเสริมพัฒนา นักเรียนดำเนินการกับ นักเรียนทุกกลุ่ม	จัดกิจกรรมต่อไปนี้ 1. กิจกรรมโฮมรูม (Homeroom) 2. การประชุมผู้ปกครองชั้น เรียน(Classroom Meeting) 3. กิจกรรมที่ส่งเสริม ความสามารถ ศักยภาพนักเรียนและ กิจกรรมอื่นที่ส่งเสริม นักเรียนให้มีคุณภาพมากขึ้น	1. แนวทางการจัดกิจกรรม โฮมรูมของโรงเรียน 2. แนวทางการจัดกิจกรรม ประชุมผู้ปกครองชั้นเรียน ผู้ปกครองเครือข่ายของ โรงเรียน 3. แบบบันทึก/สรุป ประเมินผลการดำเนินงาน กิจกรรมโฮมรูม
4. การป้องกันและ ช่วยเหลือนักเรียน ซึ่งมีความจำเป็น อย่างมากสำหรับ นักเรียน กลุ่มเสี่ยง/มีปัญหา	1. ให้การปรึกษาเบื้องต้น 2. ประสานงานกับครูและ ผู้เกี่ยวข้องอื่น ๆ เพื่อการจัด กิจกรรมสำหรับการป้องกัน และ การช่วยเหลือ แก้ไขปัญหาของ นักเรียน 2.1 กิจกรรมในห้องเรียน 2.2 กิจกรรมเสริมหลักสูตร 2.3 กิจกรรมเพื่อนช่วยเพื่อน 2.4 กิจกรรมซ่อมเสริม 2.5 กิจกรรมสื่อสารกับ ผู้ปกครอง	1. แนวทางการจัดกิจกรรม เพื่อป้องกันและแก้ไข ปัญหาของนักเรียน 5 กิจกรรม 2. แบบบันทึกสรุปผล การคัดกรองและช่วยเหลือ นักเรียนเป็นรายบุคคล 3. แบบบันทึกรายงานผล การดูแลช่วยเหลือนักเรียน

ตารางที่ 3 (ต่อ)

กระบวนการทำงาน	วิธีการ	เครื่องมือ
5. การส่งต่อนักเรียน	1. บันทึกการส่งนักเรียนไปยัง	1. แบบบันทึกการส่งต่อของ
5.1 ส่งต่อภายใน	ครูที่เกี่ยวข้องในการช่วยเหลือ	โรงเรียน
5.2 ส่งต่อภายนอก	นักเรียนต่อไปนี้ เช่น ครู	2. แบบรายงานแจ้งผล
	แนะแนว ฝ่ายปกครอง	การช่วยเหลือนักเรียน
	ครูประจำวิชา ครูพยาบาล	
	เป็นต้น การส่งต่อภายใน	
	2. บันทึกการส่งนักเรียนไปยัง	
	ผู้เชี่ยวชาญภายนอกโดย	
	ครูแนะแนว หรือฝ่ายปกครอง	
	เป็นผู้ดำเนินการ	

การจัดการศึกษาในโรงเรียนผู้บริหารโรงเรียน ได้มอบหมายหน้าที่ให้ครูปฏิบัติงานหลัก คือ ประการแรกให้สอนหนังสือถ่ายทอดความรู้ด้านวิชาการให้กับนักเรียน ประการที่สองให้มีหน้าที่ดูแลช่วยเหลือนักเรียน โดยแต่งตั้งให้เป็นครูที่ปรึกษาประจำชั้นเรียน มีฝ่ายปกครองหรือฝ่ายกิจการนักเรียน ควบคุม ดูแล กำกับติดตาม และประเมินผลงานของครูที่ปรึกษาการดำเนินงานของครูที่ปรึกษาในระบบดูแลช่วยเหลือนักเรียน ได้มอบหมายให้ครูรับผิดชอบดูแลนักเรียนในชั้นเรียนที่ตนเองรับผิดชอบ หรือจัดให้ครูรับผิดชอบดูแลนักเรียนเป็นกลุ่มประมาณ 20 – 25 คน สรุปได้ว่าการดูแลช่วยเหลือนักเรียนต้องได้รับความร่วมมือจากผู้ที่เกี่ยวข้องทั้งหมด เพื่อเป็นการช่วยเหลือให้นักเรียนมีทักษะและกระบวนการตัดสินใจที่ถูกต้องและสามารถดำเนินชีวิตอยู่ในสังคมได้อย่างมีความสุข

ความสำเร็จของการบริหารโรงเรียนตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ได้กำหนดให้โรงเรียน สถานศึกษาร่วมกับ บุคคล ครอบครัว ชุมชน องค์กรเอกชน และส่วนที่เกี่ยวข้องทุกฝ่ายในสังคมร่วมสนับสนุนจัดการศึกษาให้ประสบความสำเร็จ สอดคล้องกับสภาพปัญหา ความต้องการของชุมชน โดยมุ่งเน้นให้กระทรวงกระจายอำนาจการบริหารสู่สถานศึกษา ความสำเร็จการบริหารโรงเรียนเป็นปัจจัยสำคัญที่จะทำให้โรงเรียนเอกชนอยู่รอดและมีเสถียรภาพอันมั่นคง (พนม พงษ์ไพบูลย์, 2532, หน้า 7) ทั้งนี้ จะเน้นคุณภาพ มาตรฐานในการบริหารจัดการ ทำให้นักเรียนมีคุณภาพสูง เกิดการยอมรับจากชุมชน ผู้ปกครอง โดยให้

การสนับสนุนการจัดการโรงเรียน สถานศึกษา จึงจะมีชื่อเสียงประสบความสำเร็จ ความสำเร็จเป็นหัวใจสำคัญในการบริหารจัดการกับโรงเรียน สถานศึกษาเป็นสิ่งที่บุคลากรใฝ่ฝันอยากให้เกิดขึ้นอยู่ตลอดเวลา ซึ่งนักวิชาการและนักการศึกษาได้มีทัศนะต่าง ๆ กัน ดังนี้

สุพัตรา สุภาพ (2536, หน้า 190) ได้สรุปแนวคิดความสำเร็จในการบริหารองค์การว่าเป็นการใช้บุคลากรที่มีความรู้ความสามารถ กำหนดนโยบาย เป้าหมายวัตถุประสงค์อย่างชัดเจน ระเบียบวิธีการทำงาน การมอบอำนาจหน้าที่ ส่งเสริมให้ผู้ร่วมงานเกิดความเชื่อมั่นในตนเองว่าสามารถทำงานได้สำเร็จ และทุกคนใฝ่คว้าหาความสำเร็จโดยยึดหลัก S-U-C-C-E-S-S กล่าวคือ 1) S (Select Your Goals) หมายถึง การกำหนดเป้าหมายความสำเร็จที่เราต้องการ 2) U (Unlook Your Negative Thinking) หมายถึง การหันมามองตนเอง อย่ามองสิ่งอื่นในแง่ร้าย หาข้อบกพร่องเพื่อปรับปรุงแก้ไข 3) C (Commit Yourself) หมายถึง การทุ่มเทความสำเร็จต้องทำอย่างขยันขันแข็ง ยอมรับการวิพากษ์วิจารณ์จากคนอื่น 4) C (Chart Your Course) หมายถึง การวางแผน ถ้าต้องการความสำเร็จต้องมีการกำหนดแผน วางโครงการล่วงหน้า 5) E (Expect Problems & Difficulties) หมายถึง การยอมรับปัญหาและอุปสรรค ความสำเร็จ ต้องใช้เวลา 6) S (Sacrifice Yourself) หมายถึง การรู้จักตนเอง อุทิศตัว อุทิศเวลาเพื่องานแบบสร้างสรรค์ ขยันมีมานะ ความสำเร็จอยู่ใกล้ตัว และ 7) S (Stick with It) หมายถึง การไม่ยอมแพ้ อย่าหือถอยจนกว่าจะทำถึงที่สุด

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ (2532, หน้า 27) สรุปความหมายของความสำเร็จในการบริหารโรงเรียน หมายถึง ผลที่ได้จากการจัดกิจกรรมการเรียนการสอนและการดำเนินงาน ตั้งแต่ประสิทธิภาพของระบบไปจนถึงคุณลักษณะที่พึงประสงค์ของผู้เรียน ตลอดจนภาพพจน์ที่ดีของโรงเรียน และความพึงพอใจของผู้ปกครอง

เชียร์เรนซ์ และโบสเคอร์ (Scheerrens & Bosker, 197 อ้างถึงใน จันทราณี สงวนนาม, 2545, หน้า 135) ได้สรุปปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับความสำเร็จในการบริหารโรงเรียน ดังนี้

1. มุ่งผลสัมฤทธิ์ (Achievement)
2. มีภาวะผู้นำทางวิชาการ (Educational Leadership)
3. มีความเห็นสอดคล้องและกลมเกลียว (Consensus and Cohesion)
4. หลักสูตรมีคุณภาพ และมีโอกาสในการเรียนรู้ (Curriculum Quality / Opportunity to Learn)
5. บรรยากาศของโรงเรียน (School Climate)
6. บรรยากาศในชั้นเรียน (Classroom Climate)

7. การมีส่วนร่วมของผู้ปกครอง (Parental Involvement)
8. ศักยภาพในการประเมิน (Evaluative Potential)
9. การใช้เวลาในการเรียนรู้ที่มีประสิทธิภาพ (Effective Learning Time)
10. มีรูปแบบการเรียนการสอน (Structured Instruction)
11. มีการเรียนรู้แบบอิสระ (Independent Learning)
12. มีการปรับการเรียนการสอน (Adaptive Instruction)
13. มีการให้ข้อมูลย้อนกลับ (Feedback and Reinforcement)

จากแนวคิดการบริหารโรงเรียนดังกล่าวนี้ สามารถสรุปได้ว่าความสำเร็จในการบริหารโรงเรียนนั้น แสดงให้เห็นได้จากประสิทธิภาพที่เกิดจากการดำเนินงานทั้งของผู้บริหาร ครู และนักเรียน ซึ่งรวมถึงการบริหารโรงเรียน การสนับสนุน การพัฒนาบุคลากร และการพัฒนาคุณภาพนักเรียน ซึ่งผลสำเร็จที่เกิดขึ้นในโรงเรียนย่อมส่งผลโดยตรงต่อคุณภาพทางการศึกษาอันเป็นภารกิจหลักของโรงเรียน ดังนั้น ความสำเร็จในการบริหารโรงเรียน จึงส่งผลไปสู่การเกิดคุณภาพทางการศึกษาของโรงเรียนนั่นเอง

แนวคิดและหลักการของการบริหารแบบมีส่วนร่วม

ความหมายของการบริหารจัดการแบบมีส่วนร่วม

Whang, In – Joung (1981 , pp. 90 – 92) ให้ความหมายของการมีส่วนร่วมว่าเป็นการชี้ให้เห็นถึง ความสนใจของบุคคลหรือกลุ่ม ที่ต้องการจะให้การสนับสนุนช่วยเหลือด้านแรงงานหรือทรัพยากรต่อสถาบัน เพราะเล็งเห็นว่าการเข้าไปมีส่วนร่วมนั้น เกี่ยวข้องกับชีวิตของพวกเขาด้วย

Putti (1987, p. 304) กล่าวว่า การมีส่วนร่วมเป็นพื้นฐานของกิจกรรมต่าง ๆ ที่จะส่งผลให้การบริหารจัดการ มีลักษณะกว้างขวาง ซึ่งเป็นทางหนึ่งที่จะทำให้การมีส่วนร่วมขยายไปสู่การปฏิบัติงานในระดับล่างขององค์การ

จากความหมายที่กล่าวมาสรุปได้ว่า การบริหารแบบมีส่วนร่วม คือ การเปิดโอกาสให้บุคคลหรือกลุ่มบุคคล ได้มีส่วนเกี่ยวข้องในการปฏิบัติงาน ไม่ว่าจะเป็นทางตรงหรือทางอ้อม ในลักษณะของการร่วมรับรู้ ร่วมคิด ร่วมทำ ร่วมตัดสินใจ ตลอดจนการประเมิน โดยทุกฝ่ายได้สำนึกในหน้าที่และความรับผิดชอบร่วมกันอันจะนำไปสู่การบรรลุเป้าหมายขององค์การ

หลักการและแนวทางการบริหารแบบมีส่วนร่วม

หลักการสำคัญของการบริหารแบบมีส่วนร่วม คือ การสร้างบรรยากาศการทำงานแบบประชาธิปไตย เปิดโอกาสให้ผู้ร่วมงานได้แสดงความคิดเห็น มีส่วนร่วมในการตัดสินใจและ

รับผิดชอบ สิ่งเหล่านี้จะทำให้ผู้ร่วมงาน เกิดความเข้าใจในปัญหาของหน่วยงาน สำหรับการเพิ่มค่าจ้างนั้นไม่ใช่เป็นสิ่งจูงใจให้ทำงานได้เต็มที่ แต่การให้รางวัลด้วยการชมเชย ยกย่อง ให้เกียรติ กลับเป็นแรงกระตุ้นสำคัญที่ทำให้ผู้ปฏิบัติงานเกิดพลังต่าง ๆ ในการทำงาน เมื่อประสบความสำเร็จ คนทำงานย่อมมีความภาคภูมิใจ แม้จะ ไม่ได้เงินหรือค่าจ้างเป็นการตอบแทนก็ตาม จากหลักการดังกล่าว จึงสรุปเป็นแนวทางการบริหารแบบมีส่วนร่วมได้ ดังนี้ (สร สุนทรายุทธ, 2551, หน้า 540)

1. การบริหารแบบมีส่วนร่วม เป็นการทำงานในบรรยากาศแบบประชาธิปไตย เปิดโอกาสให้ผู้ร่วมงานมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นและตัดสินใจในกระบวนการบริหาร
2. โดยธรรมชาติแล้ว มนุษย์มีข้อจำกัดทางด้านร่างกาย สติปัญญา ความสามารถ เศรษฐกิจ สังคม ฯลฯ ทำให้ไม่สามารถกระทำสิ่งต่าง ๆ ให้สำเร็จได้ด้วยคน ๆ เดียว จึงต้องมีการร่วมแรงร่วมใจกันแก้ปัญหาในข้อจำกัดดังกล่าว
3. การเปิดโอกาสให้มีส่วนร่วมในการบริหารจะเป็นปัจจัยหนึ่งที่ช่วยกระตุ้นให้การทำงานมีประสิทธิภาพสำเร็จตามเป้าหมาย เพราะเป็นบรรยากาศที่ก่อให้เกิดความผูกพัน ทั้งด้านจิตใจ อารมณ์ และสังคมที่มีต่อกิจกรรมนั้น ๆ จึงทำให้การลงทุนมีความเสี่ยงน้อย

ทฤษฎีพื้นฐานที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วม

นักทฤษฎีองค์การได้นำทฤษฎีต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการ โดยเฉพาะทฤษฎีเกี่ยวกับแรงจูงใจ พอสรุปได้ดังนี้

1. ทฤษฎีลำดับความต้องการของ Maslow (1970) มีความเชื่อว่า มนุษย์ทุกคนมีความต้องการเหมือนกัน ครอบคลุมนำไปแต่ถ้าความต้องการได้รับการตอบสนองก็จะเลิกสนใจ และมนุษย์ตอบสนองความต้องการแตกต่างกัน ทางด้านปริมาณความต้องการระดับต่ำค่อนข้างมีขอบเขตจำกัด แต่ความต้องการระดับสูง มักจะมีขอบเขตไม่จำกัด
2. ทฤษฎีความจูงใจของ Herzberg (1959) มีความเชื่อว่า ปัจจัยที่จะจูงใจให้คนทำงานประกอบด้วย ความสำเร็จในงานที่ทำ การได้รับการยอมรับ ยกย่องและนับถือ ความก้าวหน้า ในหน้าที่การงานที่นำไปสู่ความสำเร็จ ลักษณะของงานที่ทำ ความรับผิดชอบในงานที่ได้รับมอบหมาย และความเจริญเติบโตส่วนบุคคล
3. จากการศึกษาพฤติกรรมของมนุษย์ Argyris (1957) พบว่า บุคคลจะมีวุฒิภาวะและบุคลิกภาพเป็นของตนเอง การบริหารแบบมีส่วนร่วม จะช่วยให้บุคคลได้พัฒนาบุคลิกภาพของตนเองในด้านการตัดสินใจ การควบคุม การทำงาน การแสดงออก ทักษะคิด และการใช้ความสามารถที่จะประสบความสำเร็จได้ และนอกจากนี้ ปัจจัยที่ก่อให้เกิดการมีส่วนร่วมที่สำคัญ

ที่สุด คือ แรงจูงใจและภาวะผู้นำ กล่าวคือ แรงจูงใจเป็นสิ่งที่เป็นดั่งกระตุ้นเพื่อก่อให้เกิดการกระทำของพลังในบุคคล ส่งผลต่อการแสดงซึ่งพฤติกรรมและวิธีการในการทำงาน เพื่อบรรลุเป้าหมายที่ต้องการ เพราะแรงจูงใจมีผลต่อกระบวนการทำงานของคน ในทิศทางแห่งประสิทธิภาพ และประสิทธิผลตามเป้าหมายที่ต้องการ ผู้บริหารจึงควรตระหนักถึงความสำคัญของการจูงใจ เพื่อส่งผลให้เกิดความร่วมมือร่วมใจในงาน เกิดความสามัคคี จงรักภักดีและซื่อตรงต่อองค์การ เกิดความศรัทธาและเชื่อมั่นต่อตนเองและองค์การ

ส่วนภาวะผู้นำมีต่อการมีส่วนร่วมของบุคคลในองค์การในทิศทางของกระบวนการตัดสินใจ เพราะการมีแรงจูงใจให้ปฏิบัติงาน หรือมีส่วนร่วมในการปฏิบัติงานใด ๆ หากกระบวนการการตัดสินใจไม่เป็นผลแล้ว จะส่งผลต่อการไม่บรรลุความสำเร็จได้

ประเภทของการมีส่วนร่วม

1. การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ (Decision Making) ในกระบวนการตัดสินใจนั้น ประการแรกสุด คือ การกำหนดตามความต้องการและจัดลำดับความสำคัญแบ่งเป็นการตัดสินใจในช่วงเริ่มต้นการตัดสินใจในช่วงดำเนินการวางแผนและการปฏิบัติตามแผนที่วางไว้

2. การมีส่วนร่วมในการดำเนินงาน (Implementation) ในส่วนนี้ได้มาจากคำถามที่ว่า ใครจะทำประโยชน์ให้แก่โครงการได้บ้าง และจะทำประโยชน์ได้โดยวิธีใด เช่น การช่วยเหลือด้านทรัพยากร และการประสานงาน เป็นต้น

3. การมีส่วนร่วมในการรับผลประโยชน์ (Benefits) นอกจากพิจารณาถึงผลประโยชน์ในเชิงปริมาณ และคุณภาพแล้ว จะต้องพิจารณาถึงการกระจายผลประโยชน์ภายในกลุ่มด้วย

4. การมีส่วนร่วมในการประเมิน (Evaluation) สิ่งสำคัญจะต้องสังเกต คือ ความเห็น (Views) ความชอบ (Preferences) และความคาดหวัง (Expectations) ซึ่งมีอิทธิพลสามารถเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของบุคคลในกลุ่มต่าง ๆ ได้

5. วิธีการบริหารแบบมีส่วนร่วม

วิธีการบริหารแบบมีส่วนร่วมมีหลายแนวทางตามลักษณะของงานรวมถึงบทบาทและภาวะของผู้นำด้วย ซึ่งมีแนวทาง ดังนี้

1. การให้คำปรึกษา (Consultation) เป็นรูปแบบหนึ่งที่ผู้นำหรือผู้บริหารเปิดโอกาสให้ผู้ร่วมงานได้มีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็น ก่อนที่ผู้บริหารจะวินิจฉัยเพื่อให้ภารกิจนั้น ๆ สำเร็จตามวัตถุประสงค์ อาจจะเป็นการจัดตั้งชั่วคราว เพื่อปรึกษาปัญหาเฉพาะหน้า หรือจะกระทำในรูปแบบของคณะกรรมการที่ปรึกษา ข้อเสนอแนะหรือข้อคิดเห็นเหล่านี้ผู้บริหารจะเห็นด้วย

หรือไม่เห็นด้วยก็ได้ การปรึกษาหรือเป็นการรับฟังความคิดเห็น และตรวจสอบข้อมูลบางประการ ก่อนที่จะมีการตัดสินใจดำเนินการและเพื่อประเมินผลบางประการที่อาจจะมองข้ามไป

2. การทำงานเป็นทีมหรือการสร้างทีมงาน (Team Building) เป็นกลุ่มบุคคลตั้งแต่ 2 คน ขึ้นไป ร่วมกันทำงานให้สำเร็จตามวัตถุประสงค์ ซึ่งในการทำงานนั้นทุกคนจะต้องเข้าใจ ในวัตถุประสงค์ มีการประสานงานและสามารถทำหน้าที่แทนกันได้อย่างราบรื่น โดยยึดหลักการ ทำงานเป็นทีมกล่าวคือ มีการวางแผนในการทำงานร่วมกัน ทุกคนมีส่วนร่วมในการกำหนด วัตถุประสงค์และเป้าหมายมีบรรยากาศในการทำงานแบบประชาธิปไตย มีการประสานงานกัน มีการตัดสินใจร่วมกัน และความสำเร็จของงานจะต้องเป็นผลงานของกลุ่ม

3. กลุ่มคุณภาพงาน (QC Circles) การบริหารวิธีนี้เรียกได้หลายอย่าง เช่น การสร้างกลุ่ม คุณภาพงาน กลุ่มกิจกรรม QC กลุ่มพัฒนาคุณภาพงาน ฯลฯ ซึ่งมาจากการทำงานของกลุ่มคน ประมาณ 3 – 15 คน จากแผนกงานเดียวกันมาพบปะกันเป็นประจำ เพื่อควบคุมคุณภาพของ การปฏิบัติงาน ปรับปรุงวิธีการทำงาน โดยมาร่วมกันคิดค้นสาเหตุของปัญหา วิเคราะห์หาคำ สาเหตุของปัญหา จากนั้นจึงเสนอแนวทางแก้ไข

4. การรับฟังข้อเสนอแนะ (Suggestion Programs) เป็นการที่ผู้บริหารเปิดโอกาสหรือ กระตุ้นให้บุคลากรแต่ละคน แสดงความคิดเห็นและข้อเสนอแนะ ในการทำงาน เพื่อจะได้นำมา ปรับปรุงการทำงานให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น การรับฟังข้อเสนอแนะ อาจจะทำเป็นกล่อง หรือ ตู้รับฟังความคิดเห็น โดยมีแบบฟอร์มข้อเสนอแนะให้ เช่น ปัญหาที่พบคืออะไร มีสาเหตุ มาจากอะไร และวิธีการแก้ไขอย่างไร เป็นต้น

5. การฝึกอบรม ที – กรุป (T – Group Approach or Sensitivity) เป็นการบริหาร แบบมีส่วนร่วมในรูปของการฝึกอบรมในห้องปฏิบัติการ โดยจัดเป็นกลุ่มเล็ก ๆ นั่งคุยกัน อย่างเปิดเผย ทุกคนจะต้องทำความเข้าใจบุคลิกลักษณะ ค่านิยม แรงจูงใจ และปัญหาอุปสรรค ในการทำงาน การฝึกอบรมประเภทนี้จะเน้นที่กระบวนการ (Process) มากกว่าเนื้อหา (Content) ซึ่งจะทำให้รู้จักตนเองยิ่งขึ้น อันนำไปสู่ทัศนคติตลอดจนคุณค่าใหม่ ๆ ของกลุ่ม

6. การมอบอำนาจ (Delegated Power) การทำงานใด ๆ ก็ตามจะให้อำนาจโดยลำพังไม่ได้ ควรมีการมอบอำนาจหรืออำนาจบางส่วนให้ผู้ใต้บังคับบัญชาทำแทน ผู้รับมอบหมาย ซึ่งวิธีการนี้ เท่ากับเป็นการกระจายอำนาจ (Decentralized) เพื่อแบ่งเบาภาระหน้าที่ของผู้บริหาร สร้างบรรยากาศในการทำงานแบบประชาธิปไตย และเปิดโอกาสทางเลือกให้กับผู้ร่วมงาน มีส่วนร่วมในการบริหาร อย่างไรก็ตามอำนาจในการปกครองหรือบังคับบัญชา ยังคงอยู่กับ ผู้บริหารสูงสุด

การบริหารแบบมีส่วนร่วม เป็นการบริหารที่เปิดโอกาสให้บุคคลมีส่วนร่วมในการปฏิบัติงาน ทั้งในด้านการแสดงความคิดเห็น การตัดสินใจ การร่วมดำเนินงาน การร่วมรับผลประโยชน์ ตลอดจนการประเมินผล ปรัชญาการบริหารแบบมีส่วนร่วม จะเน้นการทำงานในบรรยากาศที่เป็นประชาธิปไตย การร่วมแรงร่วมใจในการแก้ไขปัญหา และการกระตุ้นให้การทำงานมีประสิทธิภาพสำเร็จตามเป้าหมาย โดยมีทฤษฎีพื้นฐานที่สำคัญ คือ ทฤษฎีแรงจูงใจและภาวะผู้นำ ระดับการมีส่วนร่วมจะมากหรือน้อยขึ้นอยู่กับบทบาทและรูปแบบของภาวะผู้นำ และวิธีการของการบริหารแบบมีส่วนร่วมมีหลายแนวทางตามลักษณะของงาน รวมถึงบทบาทและภาวะผู้นำด้วย เช่น การให้คำปรึกษา การสร้างทีมงาน กลุ่มคุณภาพงาน การรับฟังข้อเสนอแนะ การฝึกอบรม ทักษะ – กรู๊ป และการมอบอำนาจ เป็นต้น

โดยสรุปแนวคิดและหลักการมีส่วนร่วมขึ้นอยู่กับความไกล – ห่าง และความไม่เกี่ยวข้องของบุคคล จะเป็นปฏิภาคโดยตรงกับการมีส่วนร่วม กล่าวคือ หากเรื่องนั้นไกลเกินตัวและไม่น่าจะเกี่ยวข้องมากนัก โอกาสบุคคลจะเข้ามามีส่วนร่วมจะน้อยลง

การมีส่วนร่วมในการบริหารการศึกษา

ความเป็นมาของการมีส่วนร่วมในการบริหารการศึกษา

Frederick Taylor (1947) ได้สร้างวิธีการบริหารคนงานในโรงงานอุตสาหกรรม ให้ทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ จนเป็นที่ทราบกันดีว่า การบริหารเชิงวิทยาศาสตร์นั้น ได้ส่งผลกระทบต่อการจัดการศึกษา กล่าวคือ ได้มีการนำแนวคิดเรื่องประสิทธิภาพมาใช้กับครูและผู้เรียน ต้องทำตามรูปแบบที่ผู้บริหารสถานศึกษากำหนด ผู้ได้บังคับบัญชาถูกควบคุมอย่างเข้มงวด ทำให้การศึกษากลายเป็นธุรกิจที่คำนึงถึงผลกำไรขาดทุน มากกว่า การคำนึงถึงจุดหมายของการเรียนการสอน เป็นการทำลายคุณภาพการศึกษา และคุณภาพของประชาธิปไตย

ในปี ค.ศ.1940 เป็นช่วงของการเรียกร้อง และต้องการให้มีการบริหารงานแบบประชาธิปไตยอย่างกว้างขวาง จนมีคำกล่าวว่ายุคของประชาธิปไตย ส่งผลให้มีการนำหลักการของประชาธิปไตยไปใช้ในการจัดการศึกษา เช่น การสอนแบบประชาธิปไตย การนิเทศแบบประชาธิปไตย ทั้งนี้ เป็นผลมาจากผู้บริหารการศึกษา ได้รับอิทธิพลเรื่องของประชาธิปไตย จากมหาวิทยาลัย รวมทั้งข้อเขียน และบทความต่าง ๆ

แนวคิดการบริหารเชิงมนุษย์สัมพันธ์ (Human Relation Approach) รวมทั้งแนวคิดของ Elton Mayo และ Kurt Lewin มีอิทธิพลต่อการบริหารการศึกษาเป็นอย่างมาก กล่าวคือ Elton Mayo ได้ศึกษาวิจัยทดลองการทำงานของคนงานที่เมือง Hawthorne ระหว่างปี ค.ศ. 1924 – 1932 ได้พบว่า มนุษย์สัมพันธ์ทางสังคมระหว่างคนงานและผู้บริการ การสร้างขวัญกำลังใจ ตลอดจน

การแสดงความคิดเห็น ทำให้เกิดผลผลิตเพิ่มขึ้น ผลการวิจัยจึงได้ข้อสรุปที่ได้แย้งกับแนวคิด การบริการเชิงวิทยาศาสตร์ นั่นคือ แรงกระตุ้นทางเศรษฐกิจ มิใช่สิ่งจูงใจที่สำคัญในการเพิ่ม ประสิทธิภาพ และผลผลิต แต่ปทัสถาน (Norms) ค่านิยม (Values) และมีการปฏิสัมพันธ์ ระหว่าง คนงานด้วยกันและมีผลต่อการผลิตมากกว่าปัจจัยอื่น ๆ

Lewin (1935) ได้ศึกษาเรื่องของกลุ่มคนในการทำงานและพัฒนาวิธีการที่เรียกว่า ‘กลุ่มพลวัต (Group Dynamic)’ Lewin เห็นว่าภาวะผู้นำนั้นจะมีอยู่ 3 แบบ คือ อัตนิยม ประชาธิปไตย และเสรีนิยม นอกจากนี้ Lewin ยังได้อธิบายถึงภาวะผู้นำแบบประชาธิปไตยว่า มีลักษณะตรงข้ามกับผู้นำแบบอัตนิยม คือ จะเปิดโอกาสให้ผู้ร่วมงานแสดงความคิดเห็นและ มีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ทำให้บรรยากาศในการทำงานเป็นไปในทางสร้างสรรค์ และผู้นำ แบบอัตนิยมจะทำให้เกิดบรรยากาศในการขัดแย้งมากกว่า

Dewey (1965) เป็นบุคคลสำคัญ ในการสร้างปรัชญาการบริหารเชิงประชาธิปไตย กล่าวคือเขาได้เสนอแนวคิดเรื่องประชาธิปไตยกับการศึกษา โดยประยุกต์แนวคิด หลัก ประชาธิปไตยกับมนุษยสัมพันธ์ เข้าด้วยกัน John Dewey ชี้ให้เห็นว่าการบริหารงานเชิง วิทยาศาสตร์นั้น มุ่งแต่ ผลกำไรมากกว่าจุดมุ่งหมายของการศึกษา ครูและนักเรียนจะต้องทำตาม คำสั่งของผู้บริหารสถานศึกษา โดยผู้บริหารจะเข้มงวดจนกลายเป็นลักษณะของอัตนิยม ดังนั้น ถ้าหากสถานศึกษา มีการจัดบรรยากาศของประชาธิปไตย ครูและนักเรียนมีส่วนร่วมในการบริหาร นอกจากนี้การสร้างความสัมพันธ์ระหว่าง ผู้บริหาร ครู และสังคม เป็นสิ่งที่ผู้บริหารจะต้องให้ ความสำคัญมากเช่นกัน แนวคิดของ John Dewey จึงนับว่ามีอิทธิพลต่อวงการศึกษามาก

ต่อมาเกิดแนวคิดว่า โรงเรียนเป็นระบบย่อยทางสังคม ที่สนองตอบความต้องการของ สังคม จึงมีการจัดตั้งสมาคมครูผู้ปกครอง เป็นผลให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการศึกษามากขึ้น ที่สำคัญ คือ การกระจายอำนาจ และปรับปรุงระบบการทำงาน มีการแบ่งหน้าที่ความรับผิดชอบกัน ทั้งนี้ เพราะสถานศึกษาเริ่มมีขนาดใหญ่โตเกินกว่าผู้บริหารจะจัดการได้เพียงผู้เดียว ผู้บริหารควรมี ฐานะเป็นตัวแทนของสถานศึกษา และเป็นผู้ประสานงานมากกว่าจะใช้อำนาจหน้าที่ การบูรณาการ แนวความคิดของการบริหารเชิงมนุษยสัมพันธ์กับการบริหารเชิงพฤติกรรมศาสตร์ เป็นผลให้ การบริหารการศึกษาเชิงประชาธิปไตย มีการพัฒนาเรื่อยมาจกอดีตจนถึงปัจจุบัน

การมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารการศึกษา

การมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารการศึกษา หมายถึง การเปิดโอกาสให้ ประชาชนหรือภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการบริหารการศึกษา ไม่ว่าจะเป็นส่วนร่วม ในการวางแผน การแสดงความคิดเห็น การตัดสินใจ การประสานงานตลอดจนการประเมินผล

ในลักษณะของการร่วมคิด ร่วมทำ และร่วมแก้ไขปัญหาด้วยความเสียสละและเต็มใจ การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารจะช่วยให้การตัดสินใจละเอียดถี่ถ้วน มีโอกาสผิดพลาดน้อย ก่อให้เกิดผลดีแก่หน่วยงาน ซึ่งถ้าหากประชาชนมีแนวคิดเช่นนี้เป็นส่วนมาก จะทำให้สังคมเข้มแข็ง และจะเป็นรากฐานสำคัญของการปกครองในระบบประชาธิปไตยต่อไป

การศึกษาเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับทุกคนและทุกฝ่าย การรวมพลังจากบุคคลต่าง ๆ ในสังคมร่วมแสดงความคิดเห็น และกำหนดทิศทางในการพัฒนาการศึกษาให้สอดคล้องกับสถานการณ์ ที่เปลี่ยนไป สถานศึกษากับชุมชนนั้นมีความสัมพันธ์กันมากตั้งแต่อดีต แม้แต่ในปัจจุบันก็ยังคงมีการพึ่งพาซึ่งกันและกัน อีกทั้งจะต้องประสานร่วมมือกัน จึงจะทำให้ปรัชญาของการศึกษาวรรลุเป้าหมาย

องค์ประกอบหลักของการมีส่วนร่วมบริหารการศึกษา

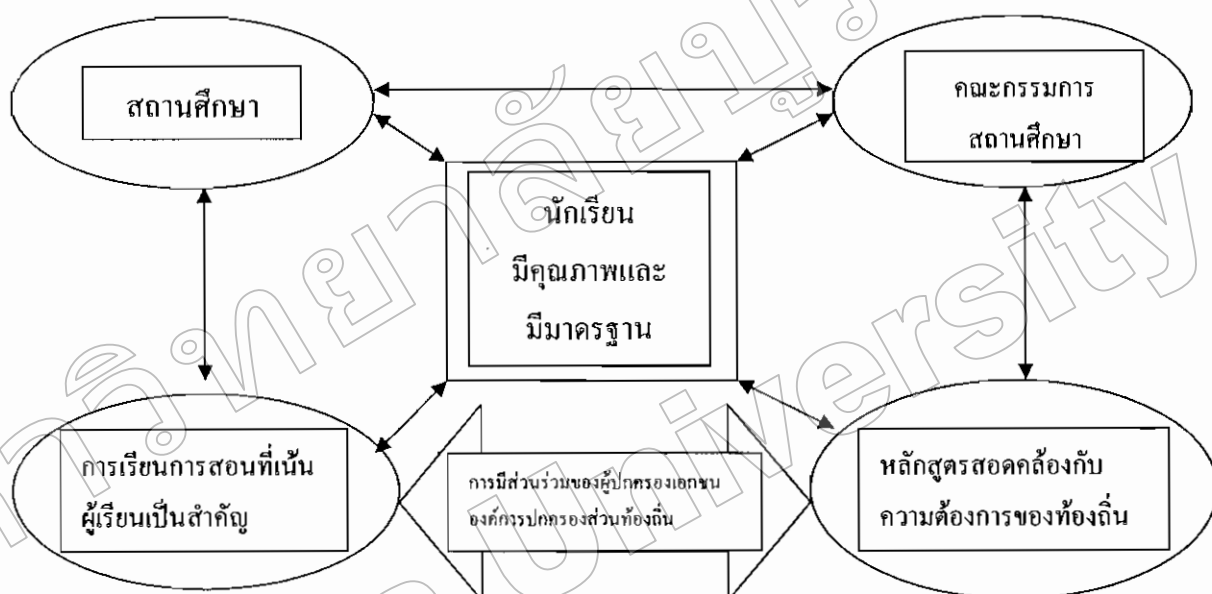
พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 กำหนดให้ผู้ปกครอง ชุมชน เอกชน มีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา โดยจะสำเร็จตามเจตนารมณ์ของกฎหมายฉบับนี้ได้ นั้น จะมีองค์ประกอบที่สำคัญ คือ

สถานศึกษา โดยเฉพาะผู้บริหารจะต้องมีวิสัยทัศน์ (Vision) ยอมรับการเปลี่ยนแปลงทางการศึกษา จะต้องเปิดใจกว้าง และคิดว่าสถานศึกษาไม่ใช่แหล่งความรู้เพียงแห่งเดียว แต่ความรู้ที่อยู่ล้อมรอบสถานศึกษานั้นยังมีอีกมากมาย การยอมรับว่าภูมิปัญญาชาวบ้านนั้นมีคุณค่า จะเป็นหนทางที่จะทำให้สถานศึกษาเปิดรับการบูรณาการระหว่างภูมิความรู้ของสถานศึกษา และภูมิความรู้จากชาวบ้าน เพื่อให้เกิดประโยชน์อย่างแท้จริง

คณะกรรมการสถานศึกษา เป็นผู้มีความสำคัญในการปฏิรูปการศึกษาให้บรรลุเป้าหมาย ดังนั้น คณะกรรมการสถานศึกษาจะต้องเป็นผู้ที่มีความรู้ความเข้าใจในบทบาทหน้าที่ ถ้าหากได้คณะกรรมการสถานศึกษาที่มีคุณภาพ จะมีส่วนผลักดันให้มีส่วนร่วมเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

การเรียนการสอน ในการจัดการเรียนการสอนเป็นหน้าที่ของสถานศึกษาที่จะต้องมีความพร้อมในทุก ๆ ด้าน ไม่ว่าจะเป็นบุคลากร อุปกรณ์ อาคารสถานที่ เพื่อให้เด็กได้เรียนอย่างเหมาะสม สำหรับกระบวนการเรียนรู้ จะต้องให้เด็กทุกคน มีความสามารถเรียนรู้ และพัฒนาตนเองได้ โดยถือว่าผู้เรียนมีความสำคัญที่สุด สถานศึกษาจะต้องร่วมกับภาคเอกชน เพื่อสร้างความเข้มแข็งให้แก่ชุมชนและจัดกระบวนการเรียนรู้ในชุมชน เพื่อให้ชุมชนมีการจัดการศึกษาใช้ภูมิปัญญาและวิทยาการต่าง ๆ

หลักสูตร ถือเป็นเป้าหมายของการศึกษา หลักสูตรจะต้องได้มาตรฐานสากล ทั้งนี้ กระทรวงศึกษาธิการ สถานศึกษา ผู้ปกครอง คณะกรรมการสถานศึกษาจะต้องเป็นผู้ร่วมกันพัฒนา นอกจากนี้ การวัดผลจะต้องเที่ยงตรง และมีความเชื่อมั่นสูงตลอดจนใช้สื่อเทคโนโลยีที่ทันสมัย จึงจะสอดคล้องกับการเรียนการสอน หลักสูตรที่ดีจะต้องมีความยืดหยุ่น สามารถเทียบโอน ผลการเรียนรู้ได้ การจัดการทำหลักสูตรจะต้องคำนึงถึงสภาพปัญหาให้ชุมชนและสังคม ภูมิปัญญาท้องถิ่น เพื่อให้สอดคล้องกับภูมิปัญญาของครอบครัว ชุมชน สังคม และประเทศชาติ



ภาพที่ 3 แสดงองค์ประกอบหลักของการมีส่วนร่วมในการบริหารการศึกษา

ประโยชน์ของการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา

1. ได้ทราบถึงความต้องการของท้องถิ่น
2. แบ่งเบาภาระหรือรับภาระแทนราชการในการจัดการศึกษาได้บางกรณี
3. เป็นการสร้างความสัมพันธ์อันดีระหว่างสถานศึกษากับชุมชน
4. ลดความขัดแย้งในการบริหารงาน
5. เป็นการสร้างความสามัคคีในหมู่คณะ
6. เป็นการเสริมสร้างบรรยากาศการทำงานแบบประชาธิปไตย
7. เป็นการลดค่าใช้จ่ายในการบริหารงาน เพราะทุกคนจะช่วยเหลือกันประหยัด

ข้อจำกัดในการมีส่วนร่วมจัดการศึกษาของประชาชน

1. นโยบายเปิดโอกาสให้มีส่วนร่วม แต่สถานศึกษายังไม่สนองนโยบายอย่างแท้จริง
2. ความคิดเห็นระหว่างผู้บริหารสูงสุดขององค์กรอาจไม่ตรงกับผู้ร่วมงาน
3. ในสังคมไทยประชาชนมักไม่กล้าแสดงความคิดเห็น เพราะมีความรู้สึกว่าเป็นเรื่องของราชการ

เป็นเรื่องของราชการ

4. ไม่มีเวลาให้กับกิจกรรมอย่างพอเพียง เพราะมีภาระหน้าที่ประจำ
5. ทางราชการเป็นผู้กำหนดบทบาทหน้าที่ ดังนั้น การปฏิบัติหน้าที่อาจมุ่งแต่ประโยชน์ของทางราชการ มากกว่าประโยชน์ของประชาชน
6. ผู้มีส่วนร่วมบางคนมีข้อจำกัดบางประการ เช่น ความรู้ ประสบการณ์ จึงมักถูกรอรับโดยข้าราชการ

7. บรรยากาศในสถานศึกษาไม่เอื้ออำนวย ที่จะกระตุ้นให้ประชาชนเข้ามา มีส่วนร่วม
ผู้บริหาร ครู ไม่เห็นความสำคัญโดยแท้จริง

8. เกิดการแสวงหาประโยชน์เพื่อตนเองหรือพวกพ้อง

การมีส่วนร่วมในการบริหารการศึกษาได้รับแนวคิดมาจากหลักการบริหาร
กลุ่มมนุษย์สัมพันธ์กับปรัชญาการบริหารแบบประชาธิปไตย นำไปสู่การปฏิรูปการศึกษา ซึ่งถือว่าเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับทุกคน ทุกฝ่าย ที่จะต้องมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา เพื่อพัฒนาผู้เรียน
ให้มีคุณภาพ โดยมีองค์ประกอบหลักของการมีส่วนร่วม คือ สถานศึกษา คณะกรรมการสถานศึกษา
การเรียน การสอน และหลักสูตร

การนำหลักการบริหารแบบมีส่วนร่วมไปใช้

แนวทางการบริหารแบบมีส่วนร่วมของสถานศึกษา

การบริหารและจัดการศึกษาของประเทศไทย ในระดับท้องถิ่นแต่เดิมนั้น เริ่มต้นมาจากการมีส่วนร่วมของประชาชนมากพอสมควร อันเป็นการวางรากฐานประชาธิปไตยในแง่ของการมีส่วนร่วมของประชาชน แต่เมื่อรัฐบาลต้องการที่จะเร่งรัดจัดการศึกษาจึงได้ดึงเอาการบริหารจัดการมาอยู่ในอำนาจของรัฐมากขึ้น การโอนการศึกษาประชาบาลให้เทศบาล หรือองค์การบริหารส่วนจังหวัดในปี พ.ศ. 2509 เป็นการโอนให้ราชการในระดับท้องถิ่นเป็นผู้บริหารและจัดการเพื่อแก้ปัญหาบางอย่างของรัฐ ทำให้ไม่ได้มีการบริหารจัดการศึกษา โดยนักบริหารมืออาชีพและประชาชนผู้มีภูมิปัญญาโดยตรง (ธร สุนทรายุทธ, 2551, หน้า 551)

การบริหารและจัดการศึกษาที่มีได้อยู่ในรูปของคณะกรรมการการศึกษาที่มาจากผู้ทรงคุณวุฒิทางการศึกษา และประชาชนผู้มีภูมิปัญญาดังกล่าว นับว่าเป็นการเสียโอกาส

ในการบริหารจัดการศึกษาที่ประชาชนได้มีโอกาสเข้าไปมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการศึกษา และเมื่อโอนการศึกษาประชาบาลกลับไปอยู่ภายใต้การบริหารและจัดการของกระทรวงศึกษาธิการ ตาม พระราชบัญญัติการประถมศึกษา พ.ศ. 2523 ในรูปของคณะกรรมการระดับต่าง ๆ แล้ว พบว่า การบริหารจัดการทุกระดับยังขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนที่แท้จริงจนทำให้ยากต่อการพัฒนา การศึกษาเพื่อให้อตอบสนองความต้องการของประชาชน (กมล สดประเสริฐ, 2544, หน้า 103 –104)

แม้ว่าการศึกษาไทยได้เริ่มเป็นจริงเป็นจัง และกว้างขวางมากขึ้นเป็นเวลานานพอสมควร และได้รับการปรับปรุงแก้ไขพัฒนามาตลอด แต่ยังมีอุปสรรคในการจัดการศึกษาและบริการ หลายประการ กล่าวคือ 1) คุณภาพการจัดการศึกษายังไม่เป็นที่พอใจที่พอจะสู้ประเทศอื่น ในเวทีโลกได้ 2) การบริหารจัดการศึกษายังรวมศูนย์อำนาจไว้ส่วนกลาง กระทั่งขาดเอกภาพ ทั้งด้านนโยบายและมาตรฐาน 3) ขาดประสิทธิภาพของการประกันคุณภาพการศึกษา 4) ขาดการ มีส่วนร่วมของประชาชน 5) ขาดการพัฒนา นโยบายอย่างต่อเนื่อง 6) ขาดการเชื่อมโยงกับองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นและเอกชน นอกจากนี้ปัญหาและอุปสรรคดังกล่าว ประเทศไทยในปัจจุบัน ยังประสบวิกฤตการศึกษาหลายประการ ที่เป็นสาเหตุของการนำไปสู่ การปฏิรูปการศึกษา (ธีระ รุณเจริญ, 2545, หน้า 1 – 2)

แนวทางการปฏิรูปการศึกษาตามพระราชบัญญัติการศึกษา พ.ศ. 2542 ได้กำหนด หลักการสำคัญไว้ (มาตรา 8) 3 ประการ คือ การศึกษาตลอดชีวิต การมีส่วนร่วม และการพัฒนา อย่างต่อเนื่อง ประเด็นการมีส่วนร่วม นั้น ได้กล่าวถึง การมีส่วนร่วมของสังคมในการจัดการศึกษา ซึ่งแสดงออกได้หลายลักษณะ เช่น ร่วมเป็นกรรมการ ร่วมแสดงความคิดเห็น ร่วมสนับสนุน กิจกรรมทางการศึกษา ร่วมสนับสนุนให้เกิดการพัฒนาไปตามเป้าหมาย (ปรัชญา เวสารัชช, 2545 หน้า 32)

จากการศึกษาสภาพการมีส่วนร่วมของชุมชนในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน ระดับ มัธยมศึกษาของคณะกรรมการวิจัยกรมสามัญศึกษา ได้สรุปข้อคิดเห็นของบุคคลกลุ่มต่าง ๆ ไว้ 4 ประเด็น ดังต่อไปนี้ (กรมสามัญศึกษา, 2542, หน้า 98 –100)

1. ประเด็นการมีส่วนร่วม เกี่ยวกับแนวการจัดการศึกษาในโรงเรียนมัธยมศึกษา พบว่า ภาพปัจจุบันของการมีส่วนร่วมของชุมชนในการกำหนดนโยบาย การวางแผน การร่วม แสดงความคิดเห็น การร่วมประชุม การออกเสียงเลือกตั้งคณะกรรมการ การร่วมเป็น คณะกรรมการ ทุกประเด็นอยู่ในระดับน้อย ความต้องการในการมีส่วนร่วมทุกประเด็น อยู่ในระดับมาก โดยเฉพาะเรื่องการวางแผนทางการจัด การศึกษา ผู้แทนชุมชนและผู้ปกครอง ต้องการเข้ามามีส่วนร่วมสูงกว่ากลุ่มอื่น สำหรับความเป็นไปได้ในระดับค่อนข้างมากถึงมาก

2. ประเด็นของการมีส่วนร่วมเกี่ยวกับการบริหาร จัดการการศึกษาในโรงเรียน

มัธยมศึกษาพิจารณาจากการร่วมเป็นคณะกรรมการโรงเรียน การร่วมตัดสินใจจัดทำหลักสูตรท้องถิ่น การร่วมเป็นสมาชิกของกิจกรรมระหว่างชุมชนกับโรงเรียน การร่วมรณรงค์ประชาสัมพันธ์ โครงการต่าง ๆ การร่วมประเมินผลการปฏิบัติงานครู และผู้บริหารโรงเรียน การร่วมมือดูแลพฤติกรรมนักเรียน การร่วมกิจกรรมส่งเสริมประชาธิปไตย พบว่า สภาพปัจจุบันมีส่วนร่วมน้อยทุกกิจกรรม ยกเว้น การร่วมมือดูแลพฤติกรรมนักเรียน ที่ผู้บริหาร โรงเรียนมัธยมศึกษา ครู-อาจารย์ โรงเรียน มัธยมศึกษา ผู้ปกครองและผู้แทนชุมชนที่อาศัยอยู่บริเวณใกล้เคียงโรงเรียนมัธยมศึกษา ที่มี ความคิดเห็นว่าอยู่ในระดับมาก ส่วนความคิดเห็นเกี่ยวกับความต้องการเข้ามามีส่วนร่วมของชุมชนอยู่ในระดับมาก ยกเว้นการร่วมตัดสินใจ การจัดหลักสูตรท้องถิ่น และการร่วมประเมินผลการปฏิบัติงานของครูและผู้บริหาร โรงเรียน ที่ผู้อำนวยการสามัญศึกษาจังหวัด และผู้บริหารโรงเรียนมัศึกษามีความคิดเห็นว่า ชุมชนมีความต้องการเข้ามามีส่วนร่วมอยู่ในระดับน้อย สำหรับความเป็นไปได้ที่ชุมชนจะเข้ามามีส่วนร่วมทุกกลุ่ม มีความเห็นสอดคล้องกันว่า ความเป็นไปได้อยู่ในระดับมาก

3. ประเด็นของการมีส่วนร่วมเกี่ยวกับการระดมทรัพยากรบุคคล และทรัพยากรอื่น ๆ

เพื่อการจัดการศึกษาโรงเรียนมัธยมศึกษา พิจารณาจากการร่วมเป็นวิทยากรการเป็นเครือข่าย แหล่งวิทยากรท้องถิ่น การร่วมมือดูแลพฤติกรรมนักเรียน การสนับสนุนเงินบริจาควัสดุ ที่ดินและสิ่งสร้าง การชักชวนผู้อื่นให้สนับสนุน โรงเรียน การร่วมก่อตั้งกองทุนเพื่อการศึกษา การรวมกลุ่มเพื่อเรียนรู้สิ่งที่ประ โยชน์ต่อตนเองและชุมชน พบว่า ทุกกลุ่มเห็นสอดคล้องกันว่า ในสภาพปัจจุบัน การมีส่วนร่วมของชุมชนอยู่ในระดับน้อยยกเว้นการร่วมมือดูแลพฤติกรรมนักเรียน ผู้บริหารโรงเรียนมัธยมศึกษา ครู – อาจารย์ โรงเรียนมัธยมศึกษา ผู้ปกครอง และผู้แทนชุมชน ที่อาศัยอยู่บริเวณใกล้เคียงโรงเรียนมัธยมศึกษาที่มีความคิดเห็นว่ามีความเป็นไปได้ในระดับมาก ส่วนความต้องการเข้ามามีส่วนร่วมอยู่ในระดับมาก และมีความเป็นไปได้ในการมีส่วนร่วมอยู่ในระดับค่อนข้างมาก ยกเว้นผู้อำนวยการสามัญศึกษาจังหวัด ที่มีความคิดเห็นว่ามีความเป็นไปได้ อยู่ในระดับมาก

4. ประเด็นการมีส่วนร่วมในภาพรวม เกี่ยวกับกิจกรรมที่โรงเรียนจัดเตรียมปฏิบัติและ

ร่วมมือกับชุมชน พิจารณาจากการให้ความร่วมมือในการพัฒนาชุมชน การจัดกิจกรรมเพื่อพัฒนาชุมชน การร่วมกิจกรรมประเพณีวัฒนธรรมท้องถิ่น การให้บริการข่าวสารข้อมูลแก่ชุมชน การให้บริการส่งเสริมอาชีพแก่ชุมชน การให้บริการส่งเสริมสุขภาพอนามัยแก่ชุมชน การให้บริการด้านวิชาการ และการรวมกลุ่มเพื่อเรียนรู้สิ่งที่ประ โยชน์แก่ตนเองและชุมชน พบว่า ทุกกลุ่ม

มีความคิดเห็นสอดคล้องกันว่า ในสภาพปัจจุบัน โรงเรียนจัดเตรียมปฏิบัติ และร่วมมือกับชุมชน ในกิจกรรมต่าง ๆ ส่วนใหญ่อยู่ในระดับน้อย แต่มีกิจกรรมที่โรงเรียนจัดเตรียมปฏิบัติ และร่วมมือกับชุมชนอยู่ในระดับมากใน 4 กิจกรรม ได้แก่ 1) ความร่วมมือในการพัฒนาชุมชน 2) การจัดกิจกรรมเพื่อชุมชน 3) การร่วมกิจกรรมประเพณีท้องถิ่น และ 4) การให้บริการข่าวสารข้อมูล และมีความเป็นไปได้มากที่ชุมชนจะเข้ามามีส่วนร่วม ยกเว้นการจัดเวทีชาวบ้าน และการระดมความคิด เพื่อสร้างพลังความคิด สำหรับการพัฒนาศึกษาที่มีความคิดเห็นว่ามีความเป็นไปได้อยู่ในระดับน้อย

ประกอบ ฤณารักษ์ (2544, หน้า 146) ได้ทำการศึกษาเกี่ยวกับสภาพความพร้อมของหน่วยงานทางการศึกษา คือการปฏิรูปการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ พบว่า หน่วยงานดังกล่าวมีความพร้อมเกี่ยวกับการปฏิรูปการศึกษาก่อนข้างมาก ทั้งในด้านองค์ประกอบหลัก ได้แก่ การปฏิรูประบบบริหารและการจัดการ การปฏิรูปหลักสูตร การปฏิรูปกระบวนการเรียนการสอน การพัฒนาวิชาชีพครู และบุคลากรทางการศึกษาและด้านยุทธศาสตร์ ได้แก่ การกระจายอำนาจ การใช้แผนยุทธศาสตร์ และการส่งเสริมการมีส่วนร่วมสอดคล้องกับผลการวิจัยของ ชีระ รุณเจริญ (2545, หน้า 136) ที่พบว่า การกระจายอำนาจการบริหารจัดการศึกษา โดยให้คณะกรรมการสถานศึกษาพื้นฐานเป็นบุคคลที่มีส่วนร่วมนั้น ยังไม่สามารถทำได้มากนัก ทั้งนี้ เพราะแนวคิดตามวัฒนธรรมการปฏิบัติเดิม ความรู้ ความสามารถ และความชัดเจนในอำนาจหน้าที่ รวมทั้งศักยภาพอื่น ยังไม่มากพอ โดยเฉพาะในโรงเรียนที่ห่างไกล โรงเรียนหลายแห่งเริ่มอยากได้แนวคิดหรือสมองจากคณะกรรมการ โรงเรียน มากกว่าความช่วยเหลือด้านการเงิน

สำหรับประเด็นการมีส่วนร่วมของชุมชน ต่อการจัดการศึกษาในอนาคต ตามแนวพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ใน 4 ด้าน ได้แก่ การบริหารวิชาการด้านงบประมาณ ด้านบุคลากร และด้านบริหารทั่วไป สรุปได้ดังนี้ (กรมสามัญศึกษา, 2542 หน้า 101 – 102)

1. ด้านวิชาการ ควรเปิดโอกาสให้ชุมชนเป็นวิทยากร ในฐานะภูมิปัญญาท้องถิ่นร่วมจัดทำหลักสูตร กำหนดขอบข่ายเนื้อหาเกี่ยวกับวิชาชีพท้องถิ่น จัดชุมชนและสถานประกอบการเป็นแหล่งการเรียนรู้และฝึกงาน ร่วมวางแผนนโยบาย และแผนเกี่ยวกับการจัดการเรียนการสอน ส่งเสริมเผยแพร่วัฒนธรรมท้องถิ่น นำความรู้ด้านเทคโนโลยีพื้นบ้าน และภูมิปัญญาท้องถิ่นมาร่วมจัดหลักสูตรประสานกับวิทยาการสมัยใหม่

2. ด้านงบประมาณ ควรจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษาให้องค์การชุมชน ช่วยเหลือเงินทุนการศึกษา ร่วมจัดกิจกรรมหารายได้ ร่วมแสดงความคิดเห็น และเสนอโครงการพัฒนาโรงเรียน