

# บทที่ 1

## บทนำ

### ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การศึกษา เป็นกระบวนการที่ทำให้คนมีความรู้และคุณสมบัติต่างๆ ช่วยให้คนนั้นอยู่รอดในโลกได้ เป็นประโยชน์ต่อตนเอง ครอบครัว และสังคมส่วนรวม (สมเด็จพระเทพรัตนราชสุดาฯ สยามบรมราชกุมารี. 2545) ดังนั้น การที่จะดูคุณภาพการศึกษาจึงดูที่คุณภาพคนที่เป็นผลิตผลของการจัดการศึกษา แต่อย่างไรก็ตามในสถานการณ์ปัจจุบันที่สถานศึกษาส่วนใหญ่ยังมีความเหลื่อมล้ำและแตกต่างกันมากทั้งในด้านงบประมาณ คุณภาพบุคลากร หรือแม้แต่ตัวบ่อน คือ นักเรียนที่รับเข้าเรียนรวมทั้งปัจจัยอื่น เช่น ความร่วมมือของกรมการสถานศึกษา การสนับสนุนจากชุมชน หน่วยงานหรือองค์กรที่อยู่ใกล้เคียงสถานศึกษา และการติดตามช่วยเหลืออย่างใกล้ชิดจากสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาหรือหน่วยงานต้นสังกัด เหล่านี้ย่อมมีผลกระทบต่อคุณภาพการจัดการศึกษาบ้างไม่มากก็น้อย นอกจากนี้ สถานศึกษาในปัจจุบันมีอิสระในการบริหารจัดการศึกษาด้วยตนเอง มีการจัดทำหลักสูตรสถานศึกษาเอง จึงย่อมส่งผลกระทบต่อคุณภาพผู้เรียนและคุณภาพการบริหารจัดการที่แตกต่างกัน ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้กำหนดสิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทยเกี่ยวกับการศึกษา ให้บุคคลย่อมมีสิทธิเสมอกันในการรับการศึกษาขั้นพื้นฐาน ไม่น้อยกว่าสิบสองปีที่รัฐจะต้องจัดให้อย่างทั่วถึงและมีคุณภาพ โดยจัดให้มีกฎหมายเกี่ยวกับการศึกษาแห่งชาติ ซึ่งได้รับการตอบสนองอย่างเป็นรูปธรรม คือ มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545

จากการรายงานผลการจัดการศึกษาที่ผ่านมาโดยตลอดหลายหน่วยงาน พบว่า การจัดการศึกษาของไทยอยู่ในเกณฑ์ไม่น่าพอใจและจำเป็นต้องได้รับการปรับปรุงให้ดีขึ้นอย่างเร่งด่วน ทั้งในด้านความรู้ ความคิด และทักษะความสามารถ รวมทั้งด้านคุณธรรมจริยธรรมด้วย (สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ. 2541: 1) จำเป็นต้องมีการนำระบบการประกันคุณภาพซึ่งเป็นนวัตกรรมเชิงกลไกการเร่งรัดและควบคุมการจัดการศึกษาให้ได้มาตรฐานได้ดีกว่าเดิมเข้ามาใช้

พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 ได้กำหนดอย่างชัดเจนถึงความมุ่งหมายและหลักการของการจัดการศึกษาที่ต้องมุ่งเน้นคุณภาพและมาตรฐาน โดยกำหนดรายละเอียดไว้ในหมวด 6 มาตรฐานและการประกันคุณภาพการศึกษา ให้หน่วยงานต้นสังกัดและสถานศึกษาจัดให้มีการประกันคุณภาพภายในสถานศึกษาให้เป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการบริหารการศึกษาที่ต้องดำเนินการอย่างต่อเนื่องและจัดทำรายงานเสนอต่อหน่วยงานต้น

สังกัด หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และเปิดเผยต่อสาธารณชนเป็นประจำทุกปี เพื่อนำไปสู่การพัฒนาคุณภาพ และมาตรฐานการศึกษา และพร้อมรับการประเมินคุณภาพภายนอกจากสำนักงานรับรองมาตรฐาน และประเมินคุณภาพการศึกษา (สมศ.) ซึ่งเป็นองค์การมหาชน เพื่อให้มีการตรวจสอบคุณภาพของ สถานศึกษา โดยสถานศึกษาทุกแห่งจะต้องได้รับการประเมินอย่างน้อย 1 ครั้ง ในทุกระยะ 5 ปี

จากกระบวนการประเมินคุณภาพภายนอกรอบสองที่เริ่มการประเมินมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2549-2553 สำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษาได้ดำเนินการสรุปผลการประเมินคุณภาพภายนอกรอบสองและแจ้งให้ต้นสังกัดทราบ ทั้งนี้ในส่วนของสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน จำนวน 33,158 แห่ง พบว่า สถานศึกษาได้รับการรับรองมาตรฐานคุณภาพ จำนวน 27,447 แห่ง คิดเป็นร้อยละ 82.78 และไม่ได้รับการรับรองมาตรฐานคุณภาพ จำนวน 5,711 แห่ง คิดเป็นร้อยละ 17.22 สรุปผลการประเมินคุณภาพภายนอกรอบสองของสถานศึกษาระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน (ปี พ.ศ. 2549-2553) จำแนกรายเขตพื้นที่การศึกษา จำนวน 225 เขต (ข้อมูล 14 กรกฎาคม 2544) เขตพื้นที่การศึกษาที่มี ผลการประเมินผ่านการประเมินร้อยละ 100 จำนวน 4 เขต คือ สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ประถมศึกษาเชียงใหม่ เขต 2 สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษา นนทบุรี เขต 1 สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา เขต 2 และสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา เขต 36 (สำนัก ทดสอบทางการศึกษา สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน. 2555: 9, 273-278)

จากปัญหาต่างๆ ผลการประเมินคุณภาพการศึกษาภายนอกรอบสองประกอบกับกฎกระทรวง พ.ศ. 2553 มีหลักการสำคัญ คือ ให้ถือว่าการประกันคุณภาพเป็นหน้าที่ของบุคลากรทุกคนที่ต้อง ปฏิบัติตามภารกิจที่ได้รับมอบหมาย มุ่งพัฒนางานตามความรับผิดชอบให้มีคุณภาพดียิ่งขึ้น เพราะผล ของการพัฒนาของแต่ละคนก็คือผลรวมของการพัฒนาทั้งสถานศึกษาให้เป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการ บริหารการศึกษาที่ต้องดำเนินการอย่างต่อเนื่อง โดยเกิดจากความร่วมมือของบุคลากรทุกฝ่ายที่ เกี่ยวข้อง ไม่สามารถจ้างหรือขอให้บุคคลอื่นๆ ดำเนินการแทนได้ ทุกฝ่ายให้การยอมรับและนำไปใช้ ในการพัฒนาคุณภาพการจัดการศึกษาของสถานศึกษา และในการรายงานของคณะกรรมการ การศึกษา สภาผู้แทนราษฎร (สำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา. 2546: 19) พบว่า ปัญหาและอุปสรรคที่สำคัญในการพัฒนาระบบประกันคุณภาพภายในสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน คือ บุคลากรขาดความรู้ความเข้าใจในการพัฒนาระบบประกันคุณภาพการศึกษาภายในสถานศึกษา และไม่ให้ความร่วมมือเท่าที่ควร การฝึกอบรมครู ผู้บริหารและบุคลากรทางการศึกษายังไม่ครอบคลุม และกว้างขวางเพียงพอ งบประมาณในการให้สถานศึกษาในสังกัดดำเนินการพัฒนาคุณภาพการศึกษา มีจำกัด นอกจากนี้ยังขาดการสนับสนุนจากหน่วยงานต้นสังกัดในการส่งเสริมด้านต่างๆ เช่น กระบวนการ มีส่วนร่วมของผู้ปกครอง ชุมชนและนักเรียน การสร้างเครือข่ายเพื่อใช้ทรัพยากรร่วมกัน การกำหนด มาตรฐานและตัวบ่งชี้ของหน่วยงานเดิมขาดเอกภาพและไม่เชื่อมโยงสอดคล้องกัน การนำผลการ

ประกันคุณภาพการศึกษาภายในสถานศึกษาไปเผยแพร่และนำไปใช้ในวงจำกัดอย่างไม่เป็นรูปธรรม การผดุงรักษาและการขยายผลระบบประกันคุณภาพการศึกษามีประสิทธิภาพไม่เด่นชัด ให้ความสำคัญ สนับสนุนเฉพาะสถานศึกษาในสังกัดโดยมิได้ครอบคลุมหรือเชื่อมโยงกับสถานศึกษาในสังกัดอื่น

สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษานนทบุรี เขต 1 กำหนดนโยบาย วิสัยทัศน์ พันธกิจ ส่งเสริมให้ทุกภาคส่วนมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา เน้นการบริหารแบบมีส่วนร่วม ร่วมกิจกรรมตาม วัตถุประสงค์ ร่วมวางแผน ร่วมคิด ร่วมทำ ร่วมรับผิดชอบ และร่วมรับผลประโยชน์ และเพื่อเตรียมพร้อม ในการรับการประเมินคุณภาพภายนอกรอบสาม สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาซึ่งในฐานะต้นสังกัด กฎกระทรวง พ.ศ. 2553 กำหนดให้สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาซึ่งเป็นหน่วยงานต้นสังกัดมีหน้าที่ ประเมินคุณภาพภายในสถานศึกษาในตัวเองชี้ที่ 8 เพื่อรองรับการประเมินคุณภาพภายนอกของ สมศ. รอบสาม ในฐานะหน่วยงานที่ใกล้ชิดที่สุดของสถานศึกษาและเป็นหน่วยงานที่บริหารจัดการแบบมี ส่วนร่วม โดยมีคณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษาจากบุคคลหลายฝ่ายที่มีความรู้ความเข้าใจในสภาพ ปัญหาที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาในเขตพื้นที่เป็นอย่างดี และยังมีหน่วยงานที่รับผิดชอบโดยตรงเกี่ยวกับ การประกันคุณภาพการศึกษา คือ กลุ่มงานส่งเสริมพัฒนาระบบประกันคุณภาพการศึกษา (สำนักงาน เขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษานนทบุรี เขต 1. 2555)

ผลจากการประเมินคุณภาพภายนอกรอบสองจากสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมิน คุณภาพการศึกษา (สมศ.) ผลปรากฏว่าสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษานนทบุรี เขต 1 มี โรงเรียนที่ผ่านการประเมินร้อยละ 100 มีวิธีการบริหารจัดการอย่างไรและปัญหาจากการนิเทศ ติดตาม ของกลุ่มนิเทศ ติดตาม ประเมินผลการจัดการศึกษาของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษานนทบุรี เขต 1 ซึ่งเป็นหน่วยงานต้นสังกัด พบว่า การดำเนินงานระบบประกันคุณภาพการศึกษาของ สถานศึกษา ผู้รับผิดชอบส่วนใหญ่ดำเนินงานเพียงบุคคลคนเดียว กลุ่มงานเดียว

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น ผู้วิจัยจึงเห็นความจำเป็นในการที่จะพัฒนารูปแบบการบริหาร แบบมีส่วนร่วมสำหรับระบบประกันคุณภาพการศึกษาสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน เพื่อช่วยแก้ปัญหาการ ดำเนินงานประกันคุณภาพการศึกษาสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน โดยเน้นการบริหารแบบมีส่วนร่วมแก่ ผู้เกี่ยวข้องกับการประกันคุณภาพการศึกษา ซึ่งได้แก่ ครูผู้สอน ผู้บริหารสถานศึกษา คณะกรรมการ สถานศึกษาขั้นพื้นฐาน และผู้ปกครองนักเรียน ตลอดจนผู้เกี่ยวข้องการกับจัดการศึกษาในสถานศึกษา เพื่อพัฒนาคุณภาพการศึกษาของสถานศึกษาต่อไป

### ความมุ่งหมายของการวิจัย

การวิจัยนี้มีความมุ่งหมายเพื่อพัฒนารูปแบบการบริหารแบบมีส่วนร่วมสำหรับระบบประกัน คุณภาพการศึกษาสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน

## ขอบเขตของการวิจัย

การวิจัยในครั้งนี้ เป็นการพัฒนารูปแบบการบริหารแบบมีส่วนร่วมสำหรับระบบประกันคุณภาพการศึกษาของสถานศึกษาขั้นพื้นฐานของโรงเรียนในสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษานนทบุรี เขต 1 จำนวน 32 โรงเรียน ประชากรในการวิจัย ประกอบด้วย ผู้บริหารสถานศึกษา ครูผู้สอน กรรมการสถานศึกษา และผู้ปกครองนักเรียน

## นิยามศัพท์เฉพาะ

**การบริหารแบบมีส่วนร่วม** หมายถึง การบริหารโรงเรียนที่ผู้บริหารเปิดโอกาสให้ครูผู้ปกครองนักเรียน กรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ชุมชน ตลอดจนผู้มีส่วนเกี่ยวข้องเข้ามามีส่วนร่วมในหน้าที่บริหารและหรือภาระงานขององค์กร และ/หรือภาระงานที่ได้รับมอบหมาย ในขั้นตอนการสร้างหรือกำหนด การตัดสินใจ การดำเนินการหรือปฏิบัติ ประเมินผล และร่วมรับผลประโยชน์หรือร่วมรับผิดชอบ จนบรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมายและเกิดประโยชน์สูงสุดต่อองค์กร และส่งผลให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องเกิดความผูกพันกับงานหรือเป็นส่วนหนึ่งขององค์กร

**ระบบประกันคุณภาพการศึกษา** หมายถึง กระบวนการประกันคุณภาพภายในสถานศึกษาขั้นพื้นฐานที่สถานศึกษาดำเนินงานตามกฎกระทรวงว่าด้วยระบบ หลักเกณฑ์ และวิธีการประกันคุณภาพการศึกษา พ.ศ. 2553 ที่ยึดหลักการมีส่วนร่วมของชุมชนและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐและเอกชน ประกอบด้วย กำหนดมาตรฐานการศึกษาของสถานศึกษา การจัดทำแผนพัฒนาการจัดการศึกษาของสถานศึกษา การจัดระบบบริหารและสารสนเทศ การดำเนินงานตามแผนพัฒนาการจัดการศึกษาของสถานศึกษา การจัดให้มีการติดตามตรวจสอบคุณภาพการศึกษา การจัดให้มีการประเมินคุณภาพภายในตามมาตรฐานการศึกษาของสถานศึกษา การจัดทำรายงานประจำปีที่เป็นรายงานคุณภาพภายใน และการจัดให้มีการพัฒนาคุณภาพการศึกษาอย่างต่อเนื่อง

**การบริหารแบบมีส่วนร่วมในการประกันคุณภาพการศึกษา** หมายถึง การบริหารงานในการประกันคุณภาพการศึกษา ที่ให้ครูและบุคลากรที่เกี่ยวข้องมาดำเนินการร่วมกัน เพื่อให้บรรลุผลสัมฤทธิ์อย่างมีประสิทธิภาพ และประสิทธิผล เกิดประโยชน์สูงสุดเป็นไปตามแนวทางการประกันคุณภาพ ซึ่งประกอบด้วย 7 องค์ประกอบ 1) เป้าหมายความสำเร็จ 2) การทำงานเป็นทีม 3) ความเป็นประชาธิปไตย 4) การกระจายอำนาจ 5) ความรับผิดชอบ 6) ความสัมพันธ์เชิงบวก และ 7) การให้ข้อมูลข่าวสาร

**กระบวนการ** หมายถึง การทำงานที่เป็นขั้นตอนของทุกฝ่ายในระดับสถานศึกษาและระดับเขตพื้นที่การศึกษา กระบวนการบริหารแบบมีส่วนร่วมประกอบไปด้วย บุคคลที่มีส่วนร่วมเรื่องที่มีส่วนร่วม วิธีการมีส่วนร่วม ขั้นตอนการมีส่วนร่วมและระดับการมีส่วนร่วม ด้วยวิธีการบริหารของ

ผู้บริหารที่เปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องเข้ามามีส่วนร่วมในหน้าที่บริหาร และ/หรือภาระงานตามที่ได้รับมอบหมาย ส่งผลให้การประกันคุณภาพภายในสถานศึกษาชั้นพื้นฐานของสำนักงานเขตพื้นที่ การศึกษาประสบผลสำเร็จ

**ผลผลิต** หมายถึง สิ่งที่ได้รับโดยตรงจากการดำเนินงานของการพัฒนารูปแบบการบริหาร แบบมีส่วนร่วมในการประกันคุณภาพการศึกษาของสถานศึกษา ทำให้สถานศึกษาของสำนักงานเขต พื้นที่การศึกษาประถมศึกษานนทบุรี เขต 1 มีคุณภาพและพร้อมรับการประเมินคุณภาพภายนอก

### ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

ผลจากการวิจัยครั้งนี้ทำให้ได้รูปแบบการบริหารแบบมีส่วนร่วมที่เหมาะสมสำหรับระบบ ประกันคุณภาพการศึกษาสถานศึกษาชั้นพื้นฐานที่เหมาะสม

### กรอบแนวคิดในการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ผู้วิจัยได้ศึกษาวิเคราะห์และสังเคราะห์แนวคิดการบริหารแบบมีส่วนร่วม แนวคิดระบบประกันคุณภาพการศึกษาของสถานศึกษาและกระบวนการมีส่วนร่วมในการประกัน คุณภาพการศึกษา แนวคิดในการพัฒนารูปแบบการบริหารแบบมีส่วนร่วมในการประกันคุณภาพ การศึกษา และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง นำมาสรุปเป็นกรอบแนวคิดในการวิจัยเพื่อพัฒนารูปแบบการ บริหารแบบมีส่วนร่วมสำหรับระบบประกันคุณภาพการศึกษาสถานศึกษาชั้นพื้นฐาน ดังนี้

แนวคิดทฤษฎีของนักวิชาการที่มีแนวคิดเกี่ยวกับองค์ประกอบของการบริหารแบบมีส่วนร่วม ผู้วิจัยได้วิเคราะห์สังเคราะห์เกี่ยวกับการบริหารแบบมีส่วนร่วมตามแนวคิดของ ซัชกิน (Sashkin, 1982: 110-130) ได้เสนอวิธีสำคัญ 4 ประการ ในการบริหารงานแบบมีส่วนร่วม ดังนี้ 1) การมีส่วนร่วม ในการตั้งเป้าหมาย (Participation in goal setting) มีความหมายถึงการที่ผู้ปฏิบัติงานทั้งในระดับ บุคคล ระดับผู้บังคับบัญชาหรือระดับกลุ่ม ได้มีส่วนร่วมในงานในการกำหนดเป้าหมายของงานที่พวกเขาจะ ได้พยายามทำให้งาน หรือผลการปฏิบัติงานนั้นบรรลุเป้าหมายที่วางไว้และเกิดผลที่ดี 2) การมี ส่วนร่วมในการตัดสินใจ (Participation in decision making) เป็นการมีส่วนร่วมของผู้ได้บังคับบัญชา ในการมีส่วนร่วมให้คำปรึกษาหารือในหลายๆ โอกาส มีอิทธิพลในการกำหนดเป้าหมายของงาน มี ส่วนร่วมรับผิดชอบในทางเลือกของวิธีการตัดสินใจ ตลอดจนตรวจสอบและประเมินทางเลือกในการ ตัดสินใจต่างๆ 3) การมีส่วนร่วมในการแก้ปัญหา (Participation in problem solving) เป็นความ ต้องการของผู้ได้บังคับบัญชาผู้มีความสามารถในการวิเคราะห์ข้อมูล พัฒนาแนวคิดใหม่ๆ ในการ ทำงานโดยตั้งอยู่บนพื้นฐานของข้อมูลนั้นๆ และมีความคิดริเริ่มสร้างสรรค์มีความคิดใหม่ๆ ในการพัฒนา ปรับปรุงงาน 4) การมีส่วนร่วมในการเปลี่ยนแปลง (Participation in change) การมีส่วนร่วมใน

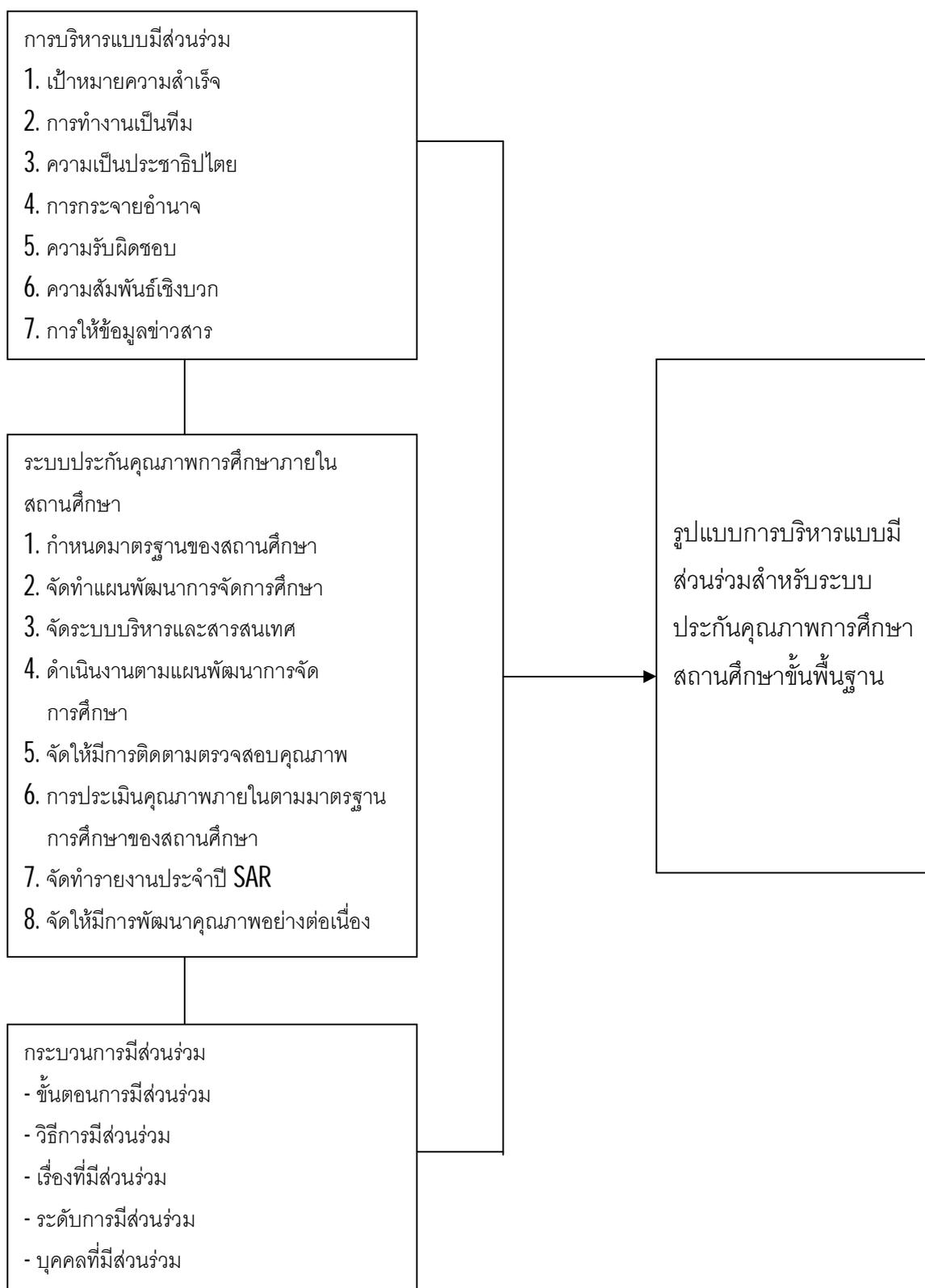
รูปแบบนี้จะมีความยากและซับซ้อนและถือเป็นจุดที่สำคัญที่สุด ซึ่งรูปแบบนี้จะเกิดขึ้นหลังจากการมีส่วนร่วมในการแก้ปัญหาโดยทั้งผู้บังคับบัญชาและผู้ใต้บังคับบัญชานั้นได้เข้ามามีส่วนร่วมในการสร้าง วิเคราะห์และแปลความหมายของข้อมูลองค์การ เพื่อที่จะทำให้เกิดนวัตกรรมใหม่ๆ ในการแก้ปัญหาขององค์การ มีความหมายของงานนั้นจะเป็นสิ่งที่ก่อให้เกิดความรู้สึกที่ท้าทาย ให้กับพนักงาน ซึ่งเป็นเงื่อนไขอีกอย่างหนึ่งที่จำเป็นสำหรับการเพิ่มประสิทธิผลของงานตามหลักวิทยาศาสตร์ การบริหารแบบมีส่วนร่วมตามแนวคิดของ เดวิสและนิวสตรอม (Davis; & Newstrom. 1985: 195-196) ได้กล่าวถึง องค์ประกอบของการบริหารแบบมีส่วนร่วมมี 5 องค์ประกอบ ดังนี้ 1) การจัดบรรยากาศ (Environment) ซึ่งผู้บริหารต้องสร้างบรรยากาศของการมีส่วนร่วมให้เกิดขึ้นในองค์กร 2) องค์กร (Organization) แบบมีส่วนร่วม มีการจัดองค์กรแบบมีส่วนร่วม 3) ภาวะผู้นำ (Leadership) มีส่วนสำคัญในการบริหารแบบมีส่วนร่วมซึ่งภาวะผู้นำ มีนักวิชาการมากมายที่กล่าวถึงภาวะผู้นำ เช่น รูปแบบภาวะผู้นำของเบส ประกอบด้วยภาวะผู้นำ 2 แบบ คือ ภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงสภาพและภาวะผู้นำการแลกเปลี่ยน 4) การใช้เทคโนโลยี (Technology) ในการบริหาร และ 5) การส่งเสริมสนับสนุนผู้ร่วมงาน (Employees) ให้มีโอกาสในการมีส่วนร่วมในการบริหาร นอกจากนี้ แอนโธนี (Anthony. 1978: 3-5) ได้ระบุลักษณะสำคัญของการบริหารแบบมีส่วนร่วมมีองค์ประกอบ 3 ประการ ดังนี้ 1) ผู้ใต้บังคับบัญชามีส่วนร่วมในการตัดสินใจ (subordinate involvement) 2) สิ่งที่ต้องตัดสินใจต้องเป็นเรื่องสำคัญ (involvement in important decisions or issues) 3) มีการแบ่งอำนาจให้แก่ผู้ใต้บังคับบัญชา (shared authority) สวานส์เบิร์ก (Swansburg. 1996: 391-394) ศาสตราจารย์แห่งวิทยาลัยการแพทย์จอร์เจีย ได้แบ่งองค์ประกอบสำคัญของการบริหารแบบมีส่วนร่วม ดังนี้ 1) การไว้วางใจกัน (trust) 2) ความผูกพัน (Commitment) 3) เป้าหมายและวัตถุประสงค์ (Goals and objective) 4) ความเป็นอิสระที่จำเป็นต้องรับผิดชอบและสามารถดูแลตัวเองได้ (Autonomy) และ 5) คุณลักษณะอื่นๆ (other characteristics) สำหรับ อุซซี (Uzzi. 2002: Online) กล่าวไว้ในบทความเรื่อง "Participative Management: What it is and is not" ว่าสิ่งสำคัญในการบริหารแบบมีส่วนร่วมมี 2 ประการ 1) การให้ข้อมูลข่าวสารที่ถูกต้องครบถ้วน และทันสมัยต่อพนักงาน และ 2) พนักงานทุกคนมีความรู้สึกเป็นเจ้าของกิจกรรมร่วมกัน และร่วมมือกันอย่างเต็มที่ ตามกระบวนการมีส่วนร่วม สำหรับแนวคิดของ ฮอยและมิสเกล (Hoy; & Miskel. 1996: 290) การมีส่วนร่วม คือ 1) การเปิดโอกาสให้มีการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นเกี่ยวกับนโยบาย 2) การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจเป็นความสัมพันธ์ทางบวก 3) ครูจะเข้ามาชื่นชมครูใหญ่ที่ให้ครูเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจ 4) ในการตัดสินใจที่ผิดพลาดเป็นเพราะว่า การตัดสินใจที่ด้อยคุณภาพ และ 5) ครูไม่ได้หวังที่จะมีส่วนร่วมมากนักในความเป็นจริง นอกจากนี้ สัมฤทธิ์ กางเพ็ง (2545: 9-10) ได้เสนอรูปแบบการบริหารแบบมีส่วนร่วมไว้ 4 รูปแบบ 1) ระบบการปรึกษาหารือ (Consultive Management) 2) ระบบกลุ่มคุณภาพ (QC Circles)

### 3) ระบบข้อเสนอแนะ (Suggestion System) และ 4) ระบบส่งเสริมให้ผู้ปฏิบัติงานมีส่วนร่วมเป็นเจ้าของ (Employee Ownership Plans)

แนวคิดเกี่ยวกับระบบประกันคุณภาพภายในสถานศึกษา ที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวงว่าด้วยระบบ หลักเกณฑ์และวิธีการประกันคุณภาพการศึกษา พ.ศ. 2553 กำหนดให้สถานศึกษาชั้นพื้นฐาน จัดให้มีระบบการประกันคุณภาพภายในตามหลักเกณฑ์และแนวปฏิบัติเกี่ยวกับการประกันคุณภาพภายในระดับการศึกษาชั้นพื้นฐาน โดยดำเนินการต่อไปนี้ 1) กำหนดมาตรฐานการศึกษาของสถานศึกษา 2) จัดทำแผนพัฒนาการจัดการศึกษาของสถานศึกษาที่มุ่งคุณภาพตามมาตรฐานการศึกษาของสถานศึกษา 3) จัดระบบบริหารและสารสนเทศ 4) ดำเนินการตามแผนพัฒนาการจัดการศึกษาของสถานศึกษา 5) จัดให้มีการติดตามตรวจสอบคุณภาพการศึกษา 6) จัดให้มีระบบประกันคุณภาพภายในสถานศึกษาของสถานศึกษา 7) จัดทำรายงานประจำปีที่เป็นรายงานประเมินคุณภาพภายใน และ 8) จัดให้มีการพัฒนาคุณภาพการศึกษาอย่างต่อเนื่อง

ทฤษฎีการบริหารวงจรเดมมิง (PDCA) ซึ่งประกอบด้วยขั้นตอนการวางแผน (P) ร่วมกันปฏิบัติตามแผน (D) ร่วมกันตรวจสอบ (C) และร่วมกันปรับปรุง (A)

การวิจัยการพัฒนารูปแบบการบริหารแบบมีส่วนร่วมสำหรับระบบประกันคุณภาพการศึกษาสถานศึกษาชั้นพื้นฐาน สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษานนทบุรี เขต 1 ผู้วิจัยนำแนวคิด ทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องของนักวิชาการตามที่กล่าวมา คือ ซัชกิน (Sashkin, 1982: 110-130) เดวิสและนิวสตรอม (Davis; & Newstrom, 1985: 195-196) แอนโทนี (Anthony, 1978: 3-5) อุซซี (Uzzi, 2002: Online) ฮอยและมิสเกล (Hoy; & Miskel, 1996: 290) สัมฤทธิ์ กางเพ็ง (2545: 9-10) ทฤษฎีการบริหารวงจรเดมมิง (PDCA) มาใช้ในการกำหนดกรอบแนวคิดหลักการบริหารแบบมีส่วนร่วมในการประกันคุณภาพสถานศึกษาตามกฎกระทรวง 8 ขั้นตอน ระบบคุณภาพของไทยคุณภาพสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (สพฐ.) ระบบคุณภาพสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (สมศ.) ระบบคุณภาพสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) นอกจากนี้ ผู้วิจัยได้ใช้ความคิดเห็นของผู้เชี่ยวชาญและผู้ทรงคุณวุฒิทางด้านการบริหารแบบมีส่วนร่วมสำหรับระบบประกันคุณภาพการศึกษามาประกอบด้วย ดังภาพประกอบ 1



ภาพประกอบ 1 กรอบแนวคิดในการวิจัย