

# บทที่ 1

## บทนำ

### ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 พ.ศ. 2540-2544 แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 พ.ศ. 2545-2549 และแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 พ.ศ. 2550-2554 ได้ยึดกระบวนการพัฒนาต่อเนื่องซึ่งมียุทธศาสตร์การพัฒนา 5 ยุทธศาสตร์ ได้แก่ การพัฒนาคุณภาพคน และสังคมไทยสู่สังคมแห่งภูมิปัญญาและการเรียนรู้ การสร้างเสริมเข้มแข็งของชุมชนและสังคมเป็นฐานที่มั่นคงของประเทศ การปรับโครงสร้างเศรษฐกิจให้สมดุลและยั่งยืน การพัฒนาบนฐานความหลากหลายทางชีวภาพและสร้างความมั่นคงของฐานทรัพยากรและคุณภาพของสิ่งแวดล้อม และการเสริมสร้างธรรมาภิบาลในการบริหารจัดการ จากแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติที่ให้ความสำคัญของการพัฒนาคน เพื่อนำไปสู่เป้าหมายของการพัฒนาสังคม และชาติบ้านเมือง ซึ่งกลไกหลักในการพัฒนาคนไปสู่เป้าหมายของชาติ คือ การจัดการศึกษา ดังนั้น จึงมีความจำเป็นในการพัฒนาระบบการจัดการศึกษาทุกระดับให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด โรงเรียนเป็นองค์กรในระบบการศึกษาที่มีความใกล้ชิดกับนักเรียนมากที่สุดจึงเป็นองค์กรที่มีความสำคัญสูงสุดที่ควรได้รับการพัฒนาให้มีความเข้มแข็งเพื่อให้สามารถดำเนินการพัฒนาคุณภาพนักเรียนให้ได้ตามมาตรฐานที่หลักสูตรกำหนดภายใต้การใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งมาตรการที่สามารถควบคุมการจัดการศึกษาให้มีคุณภาพก็คือ ระบบการประกันคุณภาพ (Quality Assurance) ซึ่งเป็นกลไกสำคัญที่จะขับเคลื่อนการพัฒนาคุณภาพการศึกษาให้ดำเนินไปอย่างต่อเนื่อง และสร้างความมั่นใจได้ว่าสถานศึกษาสามารถจัดการศึกษาให้มีคุณภาพได้ตามมาตรฐานที่กำหนด (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน. 2549: 3) ซึ่งในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 ในหมวด 6 ว่าด้วยมาตรฐานและการประกันคุณภาพการศึกษา (มาตรา 47-51) โดยมาตรา 47 กำหนดให้มีระบบการประกันคุณภาพการศึกษาเพื่อพัฒนาคุณภาพและมาตรฐานการศึกษาทุกระดับ ประกอบด้วย ระบบการประกันคุณภาพภายใน และระบบการประกันคุณภาพภายนอก ส่วนระบบ หลักเกณฑ์ และวิธีการประกันคุณภาพการศึกษาให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง และในมาตรา 48 ให้สถานศึกษาจัดให้มีระบบการประกันคุณภาพภายในสถานศึกษา และให้ถือว่าการประกันคุณภาพภายในเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการบริหารการศึกษาที่ต้องดำเนินการอย่างต่อเนื่อง ระบบการประกันคุณภาพภายใน เป็นระบบการประเมินผล และการติดตามตรวจสอบคุณภาพและมาตรฐานการศึกษาของสถานศึกษาจากภายในโดยบุคลากรของสถานศึกษานั้นเอง หรือโดยหน่วยงาน

ต้นสังกัดที่มีหน้าที่กำกับดูแลสถานศึกษานั้น (กรมวิชาการ. 2544: 23-24) ซึ่งมีความสอดคล้องกับแผนการศึกษาแห่งชาติ ฉบับปรับปรุง (พ.ศ. 2552-2559) ได้กำหนดแนวนโยบายการพัฒนามาตรฐานและระบบการประกันคุณภาพการศึกษา ทั้งระบบประกันคุณภาพภายในและระบบประกันคุณภาพภายนอก ซึ่งมีกรอบการดำเนินงานที่ส่งเสริมสถานศึกษาทุกระดับ ทุกประเภท ทั้งการศึกษาในระบบ การศึกษานอกระบบ และการศึกษาตามอัธยาศัย พัฒนาระบบการประกันคุณภาพภายในที่บูรณาการกับการบริหาร และนำผลมาใช้ในการปรับปรุงคุณภาพการศึกษาให้เหมาะสมกับพันธกิจของสถานศึกษา รวมทั้งส่งเสริมเครือข่ายการประเมินการศึกษาทั้งในและต่างประเทศ (สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา. 2553: 33-34)

ระบบการประกันคุณภาพภายในของสถานศึกษาเป็นระบบที่สร้างความมั่นใจให้แก่ผู้รับบริการ ได้แก่ ผู้เรียน ผู้ปกครอง ชุมชน ตลอดจนองค์กรหรือสถานประกอบการที่จะต้องรับผู้เรียนเข้าศึกษาต่อ หรือทำงาน ว่าสถานศึกษาสามารถจัดการศึกษาให้มีคุณภาพได้ตามมาตรฐานที่สถานศึกษากำหนด (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน. 2554ช: 9) นับจากการประกาศใช้พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 ที่ได้กำหนดให้สถานศึกษาจัดให้มีระบบการประกันคุณภาพภายในของสถานศึกษา แต่กระแสดังคดียังมีการวิพากษ์วิจารณ์ว่าระบบประกันคุณภาพภายในสถานศึกษายังไม่เข้มแข็ง สถานศึกษายังไม่ได้สร้างระบบการประกันคุณภาพภายในสถานศึกษาอย่างจริงจัง มุ่งเน้นการปรับปรุงเพื่อให้ผ่านเกณฑ์การประเมินคุณภาพภายนอกเท่านั้น (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน. 2554ช: 1) ด้วยเหตุนี้กระทรวงศึกษาธิการจึงประกาศกฎกระทรวงว่าด้วยระบบหลักเกณฑ์และวิธีการประกันคุณภาพการศึกษา พ.ศ. 2553 ลงวันที่ 11 มีนาคม 2553 ที่กำหนดให้สถานศึกษาต้องพัฒนาระบบการประกันคุณภาพภายในสถานศึกษา โดยต้องดำเนินงาน 8 ประการ ได้แก่ 1) กำหนดมาตรฐานของสถานศึกษา 2) จัดทำแผนพัฒนาการจัดการศึกษาที่มุ่งคุณภาพตามมาตรฐานการศึกษาของสถานศึกษา 3) จัดระบบบริหารและสารสนเทศ 4) ดำเนินตามแผน 5) ติดตามตรวจสอบคุณภาพการศึกษา 6) ประเมินคุณภาพภายใน 7) จัดทำรายงานประจำปีเสนอบุคคลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และ 8) มีการพัฒนาคุณภาพการศึกษาอย่างต่อเนื่องจนเป็นวัฒนธรรมขององค์กรที่ยั่งยืน การกำหนดมาตรฐานการศึกษาของสถานศึกษาเป็นสิ่งที่แสดงให้เห็นว่าเป้าหมายของการจัดการศึกษาของสถานศึกษาที่แท้จริงอยู่ที่ใด และมีแนวทางการพัฒนาการจัดการศึกษาที่นำไปสู่มาตรฐานที่กำหนดไว้ได้อย่างไร ซึ่งจะปรากฏอยู่ในแผนพัฒนาการจัดการศึกษาของแต่ละสถานศึกษา การกำหนดมาตรฐานการศึกษาเกิดประโยชน์ต่อบุคคลที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ ตัวผู้เรียน ทำให้เกิดการปรับปรุงและพัฒนาตนเองตามความคาดหวังของสังคมและประเทศชาติว่าต้องการคนที่มีลักษณะที่พึงประสงค์อย่างไร ครูใช้มาตรฐานเป็นกรอบแนวทางในการออกแบบการจัดการเรียนรู้ที่เน้นผู้เรียนเป็นสำคัญ และเป็นแนวทางพัฒนาตนเอง

ตามคุณลักษณะที่มาตราฐานกำหนด ท้องถิ่นและสถานศึกษาใช้มาตราฐานเป็นแนวทางในการร่วมมือกันจัดการศึกษาให้บรรลุตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ พ่อแม่ ผู้ปกครอง ประชาชน ผู้นำชุมชนใช้มาตราฐานเป็นเครื่องมือสื่อสารให้ประชาชนได้รับทราบกระบวนการจัดการศึกษา การจัดการเรียนการสอน และมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาเพื่อยกระดับคุณภาพผู้เรียน และประเทศไทยใช้มาตราฐานเป็นเครื่องมือที่ทำให้ทุกองค์ประกอบของระบบการศึกษาขับเคลื่อนไปพร้อมๆ กัน การประกันคุณภาพที่มีมาตราฐานเป็นเป้าหมาย เป็นกลไกสำคัญที่สามารถขับเคลื่อนการพัฒนาคุณภาพการศึกษาให้ดำเนินไปอย่างต่อเนื่อง ซึ่งระบบประกันคุณภาพภายในของสถานศึกษาประกอบด้วยกระบวนการ 3 ส่วน คือ การประเมินคุณภาพภายในการติดตามตรวจสอบคุณภาพการศึกษา และการพัฒนาคุณภาพการศึกษา การประกันคุณภาพจึงเป็นเครื่องมือที่มีความสำคัญอย่างยิ่งในการจัดการศึกษาและต้องดำเนินการอย่างต่อเนื่อง

การดำเนินการประกันคุณภาพภายในของสถานศึกษานอกจากจะเป็นการพัฒนาสถานศึกษาโดยตรงแล้วผลการประเมินคุณภาพการจัดการศึกษาตามระบบการประกันคุณภาพภายในยังใช้เป็นหลักฐานยืนยันคุณภาพการจัดการศึกษาของสถานศึกษา เพื่อเตรียมความพร้อมรองรับการประเมินคุณภาพภายนอก ฉะนั้นสถานศึกษาต้องมีกระบวนการพัฒนาคุณภาพการศึกษาอย่างเป็นระบบและต่อเนื่องที่เน้นคุณภาพของผู้เรียนเป็นสำคัญ เพื่อสะท้อนถึงผลการจัดการศึกษาแต่ละระดับ ผลการบริหารจัดการศึกษา ผลการจัดการเรียนการสอนที่เน้นผู้เรียนเป็นสำคัญ และผลการดำเนินการประกันคุณภาพภายในของสถานศึกษาซึ่งผลการดำเนินงานทั้ง 4 ด้าน ดังกล่าวเป็นมาตราฐานที่สำนักงานรับรองมาตราฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (สมศ.) ใช้ในการประเมินคุณภาพภายนอก (ตามกฎกระทรวงว่าด้วยระบบ หลักเกณฑ์และวิธีการประกันคุณภาพการศึกษา พ.ศ. 2553 หมวด 3 ข้อ 38) “มาตราฐานการศึกษาของสถานศึกษา” จะเป็นตัวเชื่อมโยงการประกันคุณภาพภายในของสถานศึกษากับการประกันคุณภาพภายนอก ด้วยเหตุนี้สถานศึกษาจำเป็นต้องมีมาตราฐานการศึกษาที่ครอบคลุมชัดเจน และสอดคล้องกับมาตราฐานการศึกษาที่เกี่ยวข้องทุกระดับ (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน. 2554ช: 48-49) แต่ที่ผ่านมา พบว่า ครูเข้าใจว่าระบบการประกันคุณภาพเป็นการเพิ่มภาระให้กับบุคลากรในโรงเรียน เนื่องจากบุคลากรในโรงเรียนขณะนี้ต้องมีภาระงานในความรับผิดชอบมากมายอยู่แล้ว จึงไม่สนับสนุนให้บุคลากรเหล่านั้นต้องมาทำเรื่องการประกันคุณภาพอีกทั้งที่ความจริงการประกันคุณภาพในโรงเรียนก็คือการประกันคุณภาพของงานที่ทำอยู่แล้ว โดยเฉพาะโรงเรียนขนาดเล็กซึ่งมีครูไม่ครบชั้นเรียนมีภาระงานมากทั้งงานด้านการจัดการเรียนการสอน และงานอื่นๆ จึงทำให้การประกันคุณภาพภายในไม่มีคุณภาพเท่าที่ควร ซึ่งสังเกตได้จากผลการประเมินคุณภาพภายนอกของโรงเรียนขนาดเล็ก พบว่า ผลการประเมินคุณภาพภายนอกรอบสาม (พ.ศ. 2554-2558) ของสถานศึกษาสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ปี พ.ศ. 2554 ซึ่งจัดทำขึ้นโดยสำนักทดสอบทางการศึกษา รายงานว่า ผลการประเมินสถานศึกษาระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน พบว่า โรงเรียนขนาดเล็ก

เข้ารับการประเมิน 4,654 แห่ง ไม่ได้รับรองคุณภาพ 1,500 แห่ง คิดเป็นร้อยละ 32.23 และจากรายงานสภาพการจัดการศึกษาในกลุ่มจังหวัดภาคกลางตอนล่างที่ 1 (เขตตรวจราชการที่ 4) และกลุ่มจังหวัดภาคกลางตอนล่างที่ 2 (เขตตรวจราชการที่ 5) ได้รายงานผลการประเมินคุณภาพภายนอกกรอบสาม (พ.ศ. 2554-2558) พบว่า มีสถานศึกษาสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาในจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ เพชรบุรี สมุทรสาคร และสมุทรสงคราม ได้รับการประเมินคุณภาพภายนอก จำนวน 581 โรงเรียน ได้รับการรับรองคุณภาพ 467 โรงเรียน ยังไม่ได้รับการรับรองคุณภาพ 114 โรงเรียน ปัจจุบันประเทศไทยมีโรงเรียนสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (สพฐ.) จำนวน 31,508 โรงเรียน เป็นโรงเรียนระดับประถมศึกษา มีโรงเรียนที่มีนักเรียนน้อยกว่า 120 คน จำนวน 14,397 โรงเรียน หรือเกือบครึ่งหนึ่งของโรงเรียนประถมทั้งหมด และมีนักเรียนน้อยกว่า 60 คน จำนวน 8,992 โรงเรียน มีนักเรียนน้อยกว่า 40 คน จำนวน 2,799 โรงเรียน อัตราการเพิ่มของโรงเรียนขนาดเล็กซึ่งในระยะเวลา 9 ปี อัตราการเพิ่มของโรงเรียนขนาดเล็กในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานเพิ่มขึ้นมากกว่า ร้อยละ 10 ทั้งนี้เนื่องมาจากอัตราการเกิดของประชากรลดลง จำนวนนักเรียนในโรงเรียนขนาดกลางลดลงจนกลายเป็นโรงเรียนขนาดเล็ก ผู้ปกครองมีค่านิยมนำบุตรหลานไปเรียนในเมือง ซึ่งเป็นผลสืบเนื่องมาจากการคมนาคมสะดวก การที่มีโรงเรียนขนาดเล็กจำนวนมากทำให้การจัดการศึกษาไม่สะท้อนคุณภาพและประสิทธิภาพได้ดีเพียงพอ (สำนักนโยบายและแผนการศึกษาขั้นพื้นฐาน. 2553) นอกจากนี้ อรรถวรรณ พันธูปาล (2550: บทคัดย่อ) ได้ศึกษารูปแบบการพัฒนาตามมาตรฐานการศึกษาเพื่อการประเมินคุณภาพภายนอกของโรงเรียนขนาดเล็กสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาระยอง พบว่า ปัญหามาตรฐานด้านผู้เรียนที่พบมากคือมาตรฐานที่ 4 ผู้เรียนมีความสามารถในการคิดวิเคราะห์ คิดสังเคราะห์ มีวิจารณญาณ มีความคิดสร้างสรรค์ คิดไตร่ตรอง และมีวิสัยทัศน์มีปัญหาที่มากที่สุด มาตรฐานด้านครู พบว่า มาตรฐานที่ 9 ครูมีความสามารถในการจัดการเรียนการสอนอย่างมีประสิทธิภาพ และเน้นผู้เรียนเป็นสำคัญมีปัญหาที่มากที่สุด และมาตรฐานการบริหารจัดการ พบว่า มาตรฐานที่ 13 สถานศึกษามีหลักสูตรที่เหมาะสมกับผู้เรียนและท้องถิ่น มีสื่อการเรียนการสอนที่เอื้อต่อการเรียนรู้ มีปัญหาที่มากที่สุด ซึ่งสอดคล้องกับ สมหวัง พิริยานุวัฒน์ (2548) ที่ได้นำเสนอไว้ว่า ไม่มีโรงเรียนใดจัดการเรียนการสอนแบบเน้นผู้เรียนเป็นสำคัญได้ดี มีโรงเรียนเพียงร้อยละ 50.70 ที่มีผลการประเมินอยู่ในระดับพอใช้ และมีโรงเรียนอีกร้อยละ 4.6 ต้องปรับปรุงโดยเร่งด่วนในการสร้างความร่วมมือกับชุมชน ปัญหาหลักคือเด็กส่วนใหญ่คิดวิเคราะห์และคิดสร้างสรรค์ไม่เป็น จากสภาพปัญหาต่างๆ ที่พบสำนักนโยบายและแผนการศึกษาขั้นพื้นฐาน (2553) ได้ทำการศึกษาสภาพปัญหาของโรงเรียนขนาดเล็ก พบสภาพปัญหาอุปสรรคการดำเนินงาน สรุปได้เป็น 4 ด้าน คือ ด้านการบริหารจัดการโรงเรียน ด้านการเรียนการสอน ด้านความพร้อมทางปัจจัยของโรงเรียน และด้านการมีส่วนร่วมในการพัฒนาโรงเรียน กล่าวคือ ในด้านการบริหารจัดการ พบว่า การปฏิบัติงานของ

โรงเรียนยังต้องปรับปรุง แม้โรงเรียนได้ดำเนินการตามระบบการประกันคุณภาพภายใน แต่ระบบความรับผิดชอบต่อผลงานยังขาดความชัดเจน การมีส่วนร่วมของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานยังมีบทบาทน้อย และขาดความเข้าใจที่ชัดเจนเกี่ยวกับบทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการ ด้านการจัดการเรียนการสอน พบว่า โรงเรียนขนาดเล็กมีครูไม่ครบชั้น และสอนไม่ตรงตามวิชาเอกหรือวิชาที่ถนัด ต้องสอนหลายระดับ หลายวิชา ครูรับภาระงานด้านอื่นๆ มากนอกเหนือจากงานสอน ด้านความพร้อมทางปัจจัยของโรงเรียน พบว่า โรงเรียนขนาดเล็กได้รับงบประมาณไม่เพียงพอต่อการพัฒนาคุณภาพ เนื่องจากระบบการจัดสรรงบประมาณเงินอุดหนุนค่าใช้จ่ายในการจัดการศึกษาจัดสรรตามจำนวนนักเรียน แต่เมื่อคิดค่าใช้จ่ายพื้นฐานต่อหัวของนักเรียนระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน กลับพบว่า โรงเรียนยังเล็ก ค่าใช้จ่ายต่อหัวยิ่งสูง เพราะนำเงินเดือนครุมารวมแล้วคิดค่าใช้จ่ายต่อรายหัวของนักเรียนจึงเกิดความไม่คุ้มค่า เนื่องจากผลการประเมินมาตรฐานการศึกษาของสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (องค์การมหาชน) พบว่า โรงเรียนที่ไม่ผ่านการประเมินมาตรฐานภายนอก รอบ 2 ส่วนใหญ่เป็นโรงเรียนขนาดเล็ก และผลการทดสอบทางการศึกษาระดับชาติขั้นพื้นฐาน (O-NET) ชั้นประถมศึกษาปีที่ 6 ปีการศึกษา 2552 พบว่า โรงเรียนขนาดเล็กมีผลการทดสอบใน 8 กลุ่มสาระการเรียนรู้มีคะแนนเฉลี่ยต่ำกว่าโรงเรียนขนาดกลาง ขนาดใหญ่ และขนาดใหญ่พิเศษ และในด้านการมีส่วนร่วมในการพัฒนาโรงเรียน พบว่า โรงเรียนขนาดเล็กอยู่ในพื้นที่ห่างไกล ชุมชน ผู้ปกครองมีฐานะค่อนข้างยากจน ไม่สามารถส่งเสริม สนับสนุนการดำเนินงานของโรงเรียนและการเรียนของบุตรหลานได้เท่าที่ควร การอพยพเคลื่อนย้ายของประชากรวัยเรียนที่ย้ายตามผู้ปกครองไปรับจ้างทำงานในต่างพื้นที่ ทำให้เกิดอุปสรรคเกี่ยวกับการดำเนินงานของโรงเรียน (สำนักนโยบายและแผนการศึกษาขั้นพื้นฐาน. 2553: 5-12)

จากสภาพปัญหาดังกล่าวสามารถสะท้อนได้ว่า ระบบการประกันคุณภาพภายในของโรงเรียนขนาดเล็กยังไม่สามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้เนื่องมาจากสภาพปัญหาของโรงเรียนขนาดเล็กที่มักประสบสภาพปัญหาที่ใกล้เคียงกันนั้นคือผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนค่อนข้างต่ำ สอดคล้องกับการสรุปผลการประชุมคณะกรรมการการศึกษา สภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 21 วันที่ 26 พฤศจิกายน 2552 ได้กล่าวถึงการประเมินมาตรฐานการศึกษาภายนอก ควรให้ความสำคัญกับการส่งเสริมการยกระดับคุณภาพการศึกษาของสถานศึกษาทุกระดับ ทุกขนาดให้มีพัฒนาการสูงขึ้น ไม่ใช่เน้นการประเมินเชิงปริมาณ สำหรับสถานศึกษาขนาดเล็กซึ่งมีเป็นจำนวนมาก มีปัญหาขาดแคลนครูและทรัพยากรทางการศึกษาควรได้รับการดูแลจากหน่วยงานต้นสังกัดให้มั่นนวัตกรรมรูปแบบการบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพมากขึ้น และการให้ความสำคัญกับการประกันคุณภาพภายในมากกว่าการประเมินภายนอก นอกจากนี้ แผนการศึกษาแห่งชาติ ฉบับปรับปรุง (พ.ศ. 2552-2559) ได้ให้ความสำคัญโดยกำหนดกรอบการดำเนินงาน ในการดำเนินการแก้ปัญหา และพัฒนาคุณภาพสถานศึกษาขนาด

เล็กและสถานศึกษาที่ด้อยคุณภาพ ให้สามารถจัดการเรียนการสอนที่มีคุณภาพมาตรฐานตามเกณฑ์อย่างมีประสิทธิภาพ (สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา. 2553: 25)

จากสภาพปัญหาเกี่ยวกับประสิทธิภาพการจัดการศึกษาภายใต้ทรัพยากรทางการศึกษาที่มีอยู่อย่างจำกัด และการจัดการเรียนการสอนนับเป็นภารกิจหลักของโรงเรียน ส่งผลต่อคุณภาพของโรงเรียนขนาดเล็ก นับเป็นปัญหาของโรงเรียนในการบริหารจัดการ จึงต้องหาวิธีการแก้ไขปัญหาแนวทางหนึ่งที่สามารถแก้ปัญหาได้ คือ การอาศัยความร่วมมือกันระหว่างสถานศึกษาขั้นพื้นฐานขนาดเล็กที่ประสบปัญหาด້ายคลึงกันตามแนวคิดการทำงานในรูปแบบเครือข่ายโดยอาศัยการประสานงานกับหลายๆ ฝ่าย รวมทั้งการดำเนินกิจกรรมต่างๆ ของกลุ่มบุคคลหรือองค์กรอื่น การสร้างเครือข่ายทำให้มีการติดต่อการสนับสนุนให้มีการแลกเปลี่ยนข้อมูล ข่าวสาร และการร่วมมือกันด้วยความสมัครใจ มุ่งที่จะบรรลุเป้าหมายเดียวกัน แต่ไม่สามารถทำได้ด้วยตนเองโดยลำพัง แต่ต้องอาศัยความร่วมมือกันเป็นกลุ่มเพื่อแลกเปลี่ยนทรัพยากรอันจะส่งผลให้สามารถดำเนินการให้บรรลุเป้าหมายซึ่งเป็นการประสานประโยชน์ซึ่งกันและกัน สอดคล้องกับงานวิจัยของ สุวิมล โพธิ์กลิ่น (2549: บทคัดย่อ) ได้วิจัยและพัฒนารูปแบบเครือข่ายความร่วมมือทางวิชาการเพื่อพัฒนาคุณภาพการศึกษาของสถานศึกษาขั้นพื้นฐานขนาดเล็ก พบว่า การดำเนินงานในรูปแบบเครือข่ายมีความเหมาะสมมากในการนำไปปฏิบัติ การนำไปใช้จริง มีประโยชน์มากในการดำเนินงานวิชาการของสถานศึกษา และมีความเหมาะสมในการนำไปปฏิบัติ

การปรับปรุงโรงเรียนขนาดเล็กให้มีประสิทธิภาพและคุณภาพทางการศึกษาของผู้เรียน โดยไม่ต้องปรับลดจำนวนโรงเรียน โดยการรวมหรือยกเลิกโรงเรียนและเพิ่มศักยภาพในการจัดการศึกษา จึงมีการคิดค้นหาวิธีการแบบใหม่ เพื่อเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพทางการศึกษา และจัดการศึกษาให้คุ้มค่ามากที่สุด นั่นคือ การบริหารงานโรงเรียนในลักษณะของเครือข่าย ซึ่งมีการคิดกันหลายรูปแบบ ได้แก่ โรงเรียนสหวิทยาเขต เครือข่ายแหล่งการเรียนรู้ โดยดึงเอาชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา แหล่งวิทยากรและภูมิปัญญาท้องถิ่น เครือข่ายผู้บริหาร เครือข่ายกรรมการสถานศึกษา เครือข่ายครู เครือข่ายพ่อแม่ ผู้ปกครอง เครือข่ายครูภูมิปัญญาการจัดการศึกษาโดยบุคคลหรือครอบครัว (Home School) เครือข่ายโรงเรียนศูนย์ปฏิบัติการศึกษา และเครือข่ายวิทยากร (รุ่ง แก้วแดง. 2546: 181)

การบริหารจัดการในกลุ่มโรงเรียนหรือเครือข่ายสถานศึกษาจาก พ.ศ. 2534 การบริหารกลุ่มโรงเรียนประถมศึกษาของสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติตามระเบียบคณะกรรมการประถมศึกษาว่าด้วยกลุ่มโรงเรียนประถมศึกษา พ.ศ. 2534 จนถึงปัจจุบัน การจัดตั้งกลุ่มเครือข่ายสถานศึกษาตามอำนาจตามความในมาตรา 37 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2549 จะเห็นได้ว่าวิธีการจัดตั้งกลุ่มโรงเรียนประถมศึกษา และการ

จัดตั้งกลุ่มเครือข่ายสถานศึกษามีความคล้ายคลึงกันคือการคำนึงถึงสภาพพื้นที่ทางสภาพภูมิศาสตร์ การปกครอง หรือความสะดวกในการคมนาคมในท้องถิ่น เป็นเกณฑ์ในการจัดตั้งกลุ่มเครือข่าย บทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการกลุ่มเครือข่ายสถานศึกษา คือ การให้บริการ ส่งเสริมสนับสนุน ประสานการปฏิบัติงานของสถานศึกษาให้เป็นไปด้วยความเรียบร้อย มีประสิทธิภาพ และประสิทธิผลการกิจที่ทำร่วมกัน 4 ด้าน คือ ด้านการบริหารงานวิชาการ ด้านการบริหารบุคคล ด้านการบริหารงบประมาณ และด้านการบริหารทั่วไปการดำเนินงานของกลุ่มเครือข่ายสถานศึกษา ที่ผ่านมาได้แก่ การจัดแข่งขันกีฬา การจัดแข่งขันทักษะทางวิชาการ การพิจารณาความดีความชอบ ซึ่งเครือข่ายสถานศึกษาที่ตั้งขึ้นประกอบไปด้วยสถานศึกษาที่มีขนาดต่างกัน บริบท สภาพปัญหาแตกต่างกัน ภายในเครือข่ายประกอบไปด้วย ทั้งสถานศึกษาขนาดใหญ่ ขนาดกลาง และขนาดเล็ก ทำให้การดำเนินงานภายในเครือข่ายเกิดปัญหาที่เกิดจากข้อจำกัดของโรงเรียนขนาดเล็ก เช่น จำนวนบุคลากร งบประมาณ ทรัพยากร สอดคล้องกับปัญหาในต่างประเทศ คือ ประเทศอังกฤษ พบว่า ปัญหาของเครือข่ายโรงเรียนประถมศึกษาโรงเรียนขนาดใหญ่ต่างมุ่งยุทธวิธีในการเพิ่มจำนวนนักเรียน มีการแข่งขันในการพัฒนาโรงเรียนของตน จึงขาดความช่วยเหลือโรงเรียนเล็ก สอดคล้องกับ หน่วยศึกษานิเทศก์ สำนักการศึกษากรุงเทพมหานคร (2549) พบว่า ปัญหาการบริหารเครือข่ายโรงเรียนในสังกัดกรุงเทพมหานคร ได้แก่ บุคลากรขาดความรู้ความเข้าใจในบทบาทหน้าที่ของตนเอง ไม่มีการกำหนดยุทธศาสตร์ในการบริหารเครือข่าย ขาดการประสานความร่วมมือในการดำเนินการเครือข่าย ผู้ประสานงานเครือข่ายที่อยู่ตามโรงเรียนไม่นำข้อมูลที่ได้รับมาขยายผล จากปัญหาของเครือข่ายโรงเรียนที่เกิดขึ้น สรุปได้ว่า การดำเนินกิจกรรมของกลุ่มเครือข่ายสถานศึกษาไม่ประสบความสำเร็จกิจกรรมภายในเครือข่ายไม่ส่งผลต่อการพัฒนาคุณภาพของโรงเรียนขนาดเล็กที่มีบริบทแตกต่างกัน

ดังนั้น การสร้างเครือข่ายให้มีประสิทธิภาพ ต้องมีองค์ประกอบของเครือข่าย คือ สมาชิกเครือข่ายต้องรับรู้มุมมอง มีความสนใจ มีวิสัยทัศน์ร่วมกัน การเกิดผลประโยชน์และความสนใจร่วมกัน การมีส่วนร่วมของสมาชิกเครือข่ายอย่างกว้างขวาง มีการเสริมสร้างซึ่งกันและกัน ฟังฟังอิงกัน และมีปฏิสัมพันธ์เชิงแลกเปลี่ยน (เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์, 2543: 37-43) ซึ่งเครือข่ายจะต้องมีระบบการบริหารจัดการเครือข่าย คือ มีผู้นำเครือข่าย คณะกรรมการเครือข่าย มีการกำหนดบทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการ การมีส่วนร่วมของสมาชิก และมีการติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงานของเครือข่าย

การบริหารจัดการสถานศึกษาขนาดเล็กที่ไม่สามารถดำเนินงานตามเครือข่ายที่มีอยู่และไม่สามารถดำเนินการบริหารได้ด้วยโรงเรียนใดโรงเรียนหนึ่งดังกล่าวแล้ว แต่ถ้าหากได้มีการบริหารจัดการเครือข่ายที่เป็นระบบและมีกลไกการทำงานของเครือข่ายก็จะส่งผลให้การดำเนินงานในรูปแบบเครือข่ายมีประสิทธิภาพได้ ดังนั้น การศึกษารูปแบบเครือข่ายการประกันคุณภาพภายในจึงเป็น

แนวทางหนึ่งในการค้นคว้าวิจัยเพื่อสร้างรูปแบบการบริหารเครือข่ายการประกันคุณภาพภายในสำหรับสถานศึกษาขั้นพื้นฐานขนาดเล็กที่เป็นประโยชน์ต่อการบริหารจัดการเพื่อช่วยเหลือโรงเรียนขนาดเล็กในการบริหารจัดการได้อย่างมีประสิทธิภาพ ส่งผลต่อการพัฒนาคุณภาพอย่างยั่งยืน

### วัตถุประสงค์ของการวิจัย

เพื่อพัฒนารูปแบบการบริหารเครือข่ายการประกันคุณภาพภายในสำหรับสถานศึกษาขั้นพื้นฐานขนาดเล็ก ดังนี้

1. เพื่อวิเคราะห์สภาพปัญหาและความต้องการพัฒนาระบบการประกันคุณภาพภายในและการสร้างเครือข่ายการประกันคุณภาพภายในสำหรับสถานศึกษาขั้นพื้นฐานขนาดเล็ก
2. เพื่อสร้างรูปแบบการบริหารเครือข่ายการประกันคุณภาพภายในสำหรับสถานศึกษาขั้นพื้นฐานขนาดเล็ก
3. เพื่อศึกษาประสิทธิผลของรูปแบบการบริหารเครือข่ายการประกันคุณภาพภายในสำหรับสถานศึกษาขั้นพื้นฐานขนาดเล็ก
4. เพื่อประเมินรูปแบบการบริหารเครือข่ายการประกันคุณภาพภายในสำหรับสถานศึกษาขั้นพื้นฐานขนาดเล็ก

### ขอบเขตของการวิจัย

กำหนดขอบเขตการวิจัยเป็น 4 ขั้นตอน ดังนี้

**ตอนที่ 1** การวิเคราะห์สภาพปัญหาและความต้องการพัฒนาระบบการประกันคุณภาพภายในและการสร้างเครือข่ายการประกันคุณภาพภายในสำหรับสถานศึกษาขั้นพื้นฐานขนาดเล็ก

1. การวิเคราะห์เอกสารที่เป็นแนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องเพื่อกำหนดประเด็นในการสอบถามความคิดเห็น
2. การกำหนดองค์ประกอบของรูปแบบจากการศึกษาความคิดเห็นของผู้บริหารและครูในสถานศึกษาขั้นพื้นฐานขนาดเล็กจากการตอบแบบสอบถามความคิดเห็นเกี่ยวกับสร้างเครือข่ายการประกันคุณภาพและความต้องการในการพัฒนาคุณภาพสถานศึกษา

#### ประชากรที่ใช้ในการวิจัย

ประชากร ประกอบด้วย ผู้บริหาร และครูในสถานศึกษาขั้นพื้นฐานขนาดเล็ก ในเขตตรวจราชการที่ 5 ได้แก่ จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ จังหวัดเพชรบุรี จังหวัดสมุทรสงคราม และจังหวัดสมุทรสาคร จำนวน 322 โรงเรียน

### **กลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการวิจัย**

กลุ่มตัวอย่าง ประกอบด้วย ผู้บริหารสถานศึกษา และครูที่รับผิดชอบงานประกันคุณภาพภายในสถานศึกษา ของสถานศึกษาขั้นพื้นฐานขนาดเล็กในเขตตรวจราชการที่ 5 จำนวน 175 โรงเรียน เป็นผู้บริหาร 175 คน และครู 175 คน โดยใช้วิธีการสุ่มแบบง่าย

**ตัวแปรที่ศึกษา** ได้แก่ สภาพปัญหาและความต้องการรูปแบบการบริหารเครือข่ายการประกันคุณภาพภายใน

**ตอนที่ 2** การสร้างรูปแบบการบริหารเครือข่ายการประกันคุณภาพภายในสำหรับสถานศึกษาขั้นพื้นฐานขนาดเล็ก

1. การสร้างรูปแบบการบริหารเครือข่ายการประกันคุณภาพภายในสถานศึกษาสำหรับสถานศึกษาขั้นพื้นฐานขนาดเล็กโดยการศึกษาความคิดเห็นของผู้เชี่ยวชาญจากการสนทนากลุ่ม

#### **ประชากรที่ใช้ในการวิจัย**

ประชากร ประกอบด้วย ผู้เชี่ยวชาญด้านการประกันคุณภาพ ผู้เชี่ยวชาญด้านการบริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐานขนาดเล็ก ผู้เชี่ยวชาญด้านการสร้างเครือข่ายการจัดการศึกษา

#### **กลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการวิจัย**

กลุ่มตัวอย่าง ประกอบด้วย ผู้เชี่ยวชาญด้านการประกันคุณภาพ ด้านการสร้างเครือข่ายการจัดการศึกษา ด้านการบริหารจัดการศึกษา จำนวน 14 คน

**ตัวแปรที่ศึกษา** ได้แก่ รูปแบบการบริหารเครือข่ายการประกันคุณภาพภายในสถานศึกษาสำหรับสถานศึกษาขั้นพื้นฐานขนาดเล็ก

2. การประเมินรูปแบบการบริหารเครือข่ายการประกันคุณภาพภายในสถานศึกษาสำหรับสถานศึกษาขั้นพื้นฐานขนาดเล็ก

#### **ประชากรที่ใช้ในการวิจัย**

ประชากร ประกอบด้วย ผู้เชี่ยวชาญด้านการประกันคุณภาพ ผู้เชี่ยวชาญด้านการบริหารการศึกษา และผู้เชี่ยวชาญด้านการสร้างเครือข่ายการจัดการศึกษา

#### **กลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการวิจัย**

กลุ่มตัวอย่าง ประกอบด้วย ผู้เชี่ยวชาญด้านการประกันคุณภาพ ผู้เชี่ยวชาญด้านการบริหารการศึกษา และผู้เชี่ยวชาญด้านการสร้างเครือข่ายการจัดการศึกษา จำนวน 5 คน

**ตัวแปรที่ศึกษา** ความเหมาะสมของรูปแบบการบริหารเครือข่ายการประกันคุณภาพภายใน

**ตอนที่ 3** การศึกษาประสิทธิผลของรูปแบบการบริหารเครือข่ายการประกันคุณภาพภายในสำหรับสถานศึกษาขั้นพื้นฐานขนาดเล็ก

ศึกษาประสิทธิผลของรูปแบบจากการจัดประชุมเครือข่ายเพื่อดำเนินการตามรูปแบบการบริหารเครือข่าย โดยจัดทำแผนพัฒนาคุณภาพสถานศึกษา และการนำแผนพัฒนาคุณภาพสู่การปฏิบัติ

#### **ประชากรที่ใช้ในการวิจัย**

ประชากร ประกอบด้วย สถานศึกษาขั้นพื้นฐานขนาดเล็กในเขตตรวจราชการที่ 5 ได้แก่ จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ จังหวัดเพชรบุรี จังหวัดสมุทรสงคราม จังหวัดสมุทรสาคร จำนวน 322 โรงเรียน

#### **กลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการวิจัย**

กลุ่มตัวอย่างที่ใช้รูปแบบการบริหารเครือข่ายการประกันคุณภาพภายในสำหรับสถานศึกษาขั้นพื้นฐานขนาดเล็ก ในครั้งนี้ คือ สถานศึกษาขั้นพื้นฐานขนาดเล็ก จำนวน 5 แห่ง ได้มาโดยการเลือกแบบเจาะจงเพื่อนำมาใช้เป็นกรณีศึกษาในเชิงคุณภาพโดยพิจารณาจากสถานศึกษาขั้นพื้นฐานขนาดเล็กที่มีคุณสมบัติตามที่กำหนด

**ตัวแปรที่ศึกษา** ได้แก่ ประสิทธิภาพของรูปแบบการบริหารเครือข่ายการประกันคุณภาพภายใน ประกอบด้วย

1. การกำหนดมาตรฐานการศึกษาของสถานศึกษา
2. การจัดทำแผนพัฒนาการจัดการศึกษาของสถานศึกษาที่มุ่งคุณภาพตามมาตรฐานการศึกษาของสถานศึกษา
3. การจัดระบบบริหาร และสารสนเทศ
4. การดำเนินงานตามแผนพัฒนาการจัดการศึกษาของสถานศึกษา
5. การติดตามตรวจสอบคุณภาพการศึกษา
6. การจัดให้มีการประเมินคุณภาพภายในตามมาตรฐานการศึกษาของสถานศึกษา
7. การจัดทำรายงานประจำปี
8. การพัฒนาคุณภาพอย่างต่อเนื่อง

**ตอนที่ 4** การประเมินรูปแบบการบริหารเครือข่ายการประกันคุณภาพภายในสำหรับสถานศึกษาขั้นพื้นฐานขนาดเล็ก

ประเมินรูปแบบการบริหารเครือข่ายจากการศึกษาความคิดเห็นผู้บริหาร ครู และคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน โดยสอบถามความเป็นไปได้ของรูปแบบ ความเป็นประโยชน์ของรูปแบบ

### กลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการวิจัย

กลุ่มตัวอย่าง ประกอบด้วย ผู้บริหารสถานศึกษา ครู และคณะกรรมการสถานศึกษา  
ขั้นพื้นฐานในสถานศึกษาที่ทดลองใช้รูปแบบการบริหารเครือข่ายการประกันคุณภาพภายในสำหรับ  
สถานศึกษาขั้นพื้นฐานขนาดเล็ก

**ตัวแปรที่ศึกษา** ได้แก่ เกณฑ์ประเมินรูปแบบการบริหารเครือข่ายการประกันคุณภาพ  
ภายใน ประกอบด้วย

1. ความเป็นไปได้
2. ความเป็นประโยชน์

### นิยามศัพท์เฉพาะ

**รูปแบบการบริหารเครือข่ายการประกันคุณภาพภายในสำหรับสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน  
ขนาดเล็ก** หมายถึง กระบวนการดำเนินการของความร่วมมือระหว่างสถานศึกษาขนาดเล็กในการ  
พัฒนาการประกันคุณภาพภายในสถานศึกษา ประกอบด้วย 1) นโยบายของเครือข่าย 2) จุดมุ่งหมาย  
ของเครือข่าย 3) การสร้างเครือข่าย 4) การสร้างความเข้มแข็งของเครือข่าย และ 5) การบริหารจัดการ  
เครือข่าย

**สภาพปัญหาและความต้องการการพัฒนาระบบการประกันคุณภาพภายในและการ  
สร้างเครือข่ายการประกันคุณภาพภายในสำหรับสถานศึกษาขั้นพื้นฐานขนาดเล็ก** หมายถึง  
สภาพในปัจจุบันที่เป็นอุปสรรคต่อการบริหารจัดการสถานศึกษาขนาดเล็กทำให้การบริหารจัดการ  
ไม่เป็นไปตามเป้าหมาย และสิ่งที่ต้องการพัฒนาระบบประกันคุณภาพภายในโดยการสร้างรูปแบบการ  
บริหารเครือข่ายการประกันคุณภาพภายในเพื่อแก้ปัญหาการบริหารจัดการสถานศึกษาขนาดเล็กให้มี  
คุณภาพตามมาตรฐาน

**ความเหมาะสมของรูปแบบการบริหารเครือข่ายการประกันคุณภาพภายใน** หมายถึง  
การพิจารณารูปแบบโดยผู้เชี่ยวชาญในเรื่องความเป็นไปได้ในการนำรูปแบบการบริหารเครือข่ายการ  
ประกันคุณภาพภายในสำหรับสถานศึกษาขั้นพื้นฐานขนาดเล็กไปดำเนินการในบริบทของกลุ่ม  
สถานศึกษาขนาดเล็ก

**ประสิทธิผลของรูปแบบการบริหารเครือข่ายการประกันคุณภาพภายใน** หมายถึง  
การดำเนินงานที่บรรลุวัตถุประสงค์ตามภารกิจของรูปแบบการบริหารเครือข่ายสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน  
ขนาดเล็ก ตามกฎกระทรวงว่าด้วยระบบ หลักเกณฑ์และวิธีการประกันคุณภาพการศึกษา พ.ศ. 2553  
ประกอบด้วย 8 ด้าน ดังนี้ การกำหนดมาตรฐานการศึกษาของสถานศึกษา การจัดทำแผนพัฒนาการ  
จัดการศึกษาของสถานศึกษาที่มุ่งคุณภาพตามมาตรฐานการศึกษาของสถานศึกษา การจัดระบบบริหาร

และสารสนเทศ การดำเนินงานตามแผนพัฒนาการจัดการศึกษาของสถานศึกษา การติดตามตรวจสอบคุณภาพการศึกษา การจัดให้มีการประเมินคุณภาพภายในตามมาตรฐานการศึกษาของสถานศึกษา การจัดทำรายงานประจำปี และการพัฒนาคุณภาพอย่างต่อเนื่อง

**การประเมินรูปแบบการบริหารเครือข่ายการประกันคุณภาพภายใน** หมายถึง ข้อกำหนดที่ใช้ตัดสินคุณภาพของการดำเนินงานตามรูปแบบการบริหารเครือข่ายการประกันคุณภาพภายใน ประกอบด้วย ความเป็นไปได้ และความเป็นประโยชน์

**ความเป็นไปได้** หมายถึง ความสามารถในการที่จะนำรูปแบบการบริหารเครือข่ายการประกันคุณภาพภายในสำหรับสถานศึกษาขั้นพื้นฐานขนาดเล็กไปใช้ เพื่อสนองตอบต่อความต้องการและเกิดประโยชน์ในเชิงพัฒนาต่อผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการประกันคุณภาพภายในสถานศึกษา สร้างความพึงพอใจ และมีเจตคติที่ดีต่อการดำเนินงานของเครือข่ายด้านการประกันคุณภาพภายในสถานศึกษา ในด้านวัตถุประสงค์ของรูปแบบเครือข่าย การดำเนินงานตามกระบวนการดำเนินงานของรูปแบบ ทรัพยากร ระยะเวลาในการดำเนินงาน ผลการดำเนินงานตามรูปแบบการบริหารเครือข่ายการประกันคุณภาพภายในสถานศึกษา

**ความเป็นประโยชน์** หมายถึง การเกิดผลดีที่จะได้รับจากการใช้รูปแบบการบริหารเครือข่ายการประกันคุณภาพภายในสถานศึกษาขั้นพื้นฐานขนาดเล็ก ในด้านผลที่เกิดขึ้นในด้านคุณภาพผู้เรียน ด้านการบริหารจัดการ ด้านการสร้างสังคมแห่งการเรียนรู้ และด้านการส่งเสริมอัตลักษณ์ของสถานศึกษา

### **ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ**

1. ได้รูปแบบการบริหารเครือข่ายการประกันคุณภาพภายในที่สามารถนำไปประยุกต์ใช้ได้กับโรงเรียนขนาดเล็กเพื่อตอบสนองตามนโยบายของชาติที่ส่งเสริมสนับสนุนเครือข่ายความร่วมมือระหว่างสถานศึกษาเพื่อร่วมมือกันปรับปรุงและพัฒนาคุณภาพการศึกษา
2. ได้รูปแบบการประกันคุณภาพภายในที่บูรณาการกับการบริหารจัดการ และเป็นแนวทางการปฏิบัติงานของบุคลากรในโรงเรียนเครือข่าย เพื่อนำไปปรับปรุงคุณภาพการศึกษาให้เหมาะสมกับบริบทของสถานศึกษา
3. ได้แนวทางการพัฒนารูปแบบการทำงานเป็นเครือข่ายโดยอาศัยความร่วมมือกันเพื่อแก้ปัญหาและพัฒนาคุณภาพการศึกษา

## กรอบแนวคิดในการวิจัย

หลักการแนวคิดเกี่ยวกับการสร้างเครือข่ายทางสังคม (Social Network Concept) ซึ่งมีพัฒนาการมาจากพื้นฐานของทฤษฎีการแลกเปลี่ยน (Exchange Theory) โดยมีนักคิดคนสำคัญ คือ Richard Emerson ซึ่งต่อยอดความคิดมาจาก George C. Homans โดยมีฐานคติ (Assumption) คือ ในเครือข่ายสังคม จะประกอบไปด้วยบุคคลหรือตัวแสดง (Actor) ที่มีความสัมพันธ์ (Relation) ซึ่งกันและกันตามบทบาทหรือหน้าที่ของแต่ละคนหรือคู่ความสัมพันธ์มีอยู่ เป็นไปตามทฤษฎีการแลกเปลี่ยน (Exchange Theory) ซึ่งอธิบายถึงการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ระหว่างกัน ดังนั้น เหตุผลหลักที่จะทำให้เครือข่ายเกิดขึ้นได้โดยสมัครใจก็คือ แต่ละฝ่ายมองเห็นประโยชน์ที่ตนจะได้รับจากการเข้าร่วมเครือข่าย ซึ่งจะนำไปสู่ความเต็มใจที่จะประสานกันหรือเข้าร่วมเป็นเครือข่าย (Emerson. 1976: 335-336) องค์ประกอบสำคัญของเครือข่ายอย่างน้อย 7 ประการ คือ

1. มีการรับรู้และมุมมองที่เหมือนกัน
2. การมีวิสัยทัศน์ร่วมกัน
3. มีความสนใจหรือผลประโยชน์ร่วมกัน
4. การมีส่วนร่วมของสมาชิกทุกคนในเครือข่าย
5. มีการเสริมสร้างซึ่งกันและกัน
6. มีการเกื้อหนุนพึ่งพากัน
7. มีปฏิสัมพันธ์กันในเชิงแลกเปลี่ยน

การจัดระบบการบริหารเครือข่ายตามแนวคิดของ เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์ (2543) คือ การสร้างความยั่งยืนให้กับเครือข่ายจึงเป็นสิ่งที่มีความจำเป็นอย่างยิ่งโดยเฉพาะการจัดกิจกรรมร่วมที่ดำเนินการอย่างต่อเนื่อง สามารถจัดกิจกรรมที่มีความน่าสนใจเพียงพอโดยกิจกรรมเหล่านั้นต้องสนับสนุนการบรรลุเป้าหมายภาพรวมของกิจกรรมร่วมกัน และไม่ควรถัดกิจกรรมร่วมไว้ในส่วนกลางอย่างเดียว ควรมีการกระจายกิจกรรมไปยังทุกฝ่ายอย่างทั่วถึง การบริหารเครือข่ายให้มีความเข้มแข็งประกอบด้วย

1. การรักษาสัมพันธภาพที่ดีระหว่างสมาชิกเครือข่าย
2. การกำหนดกลไกระบบจูงใจ มี 2 ประการ ได้แก่ การมีส่วนร่วมและผลประโยชน์ตอบแทน และการให้เกียรติยศและชื่อเสียงเป็นสิ่งจูงใจ
3. การจัดหาทรัพยากรสนับสนุนเพียงพอ
4. การให้ความช่วยเหลือและแก้ปัญหา

### แนวคิดและหลักการการประกันคุณภาพ ประกอบด้วย

ระบบคุณภาพ ISO 9000 เป็นมาตรฐานเกี่ยวกับงาน มุ่งให้การทำงานเป็นระบบ เน้นการป้องกันปัญหามากกว่าการแก้ปัญหา ให้ความสำคัญในเรื่องการวางแผนและมาตรฐานที่เกี่ยวกับการปฏิบัติงานทุกแผนกงานและบุคคลทุกระดับ รวมทั้งให้ความสำคัญในเรื่องของเอกสาร การปฏิบัติงาน โดยใช้เอกสารเป็นหลักฐานในการตรวจสอบและประเมินผลการปฏิบัติงาน เน้นการปฏิบัติให้เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในเอกสาร เป็นระบบงานที่เปิดโอกาสให้มีการแก้ไขปรับปรุงวิธีปฏิบัติ ขั้นตอนในการปฏิบัติและมาตรฐานการทำงานได้ตลอดเวลา ทั้งระบบมาตรฐานสากลที่กำหนดให้มีการตรวจประเมินตลอดเวลา ทั้งการติดตามประเมินผลภายในหน่วยงานและการตรวจประเมินให้การรับรองจากสำนักงานมาตรฐาน เพื่อให้มีการรักษาระบบให้คงอยู่ตลอดไป ซึ่งเป็นการประกันคุณภาพ

ระบบรางวัลคุณภาพ The Malcolm Baldrige National Quality Award (Baldrige Award) มีวัตถุประสงค์ คือ 1) เพื่อส่งเสริมให้เห็นความสำคัญในการปรับปรุงคุณภาพของแต่ละหน่วยงาน เพื่อเศรษฐกิจโดยรวมชาติ 2) เพื่อให้มีการรับรององค์กรหรือหน่วยงานที่มีการปรับปรุงผลผลิต/การบริหารและการดำเนินงานให้ได้รับรางวัล 3) เพื่อสนับสนุนการแลกเปลี่ยนข่าวสารระหว่างองค์กรและหน่วยงานต่างๆ เกี่ยวกับวิธีปฏิบัติหรือวิธีดำเนินการที่มีประสิทธิภาพโดยมียุทธศาสตร์ในการดำเนินงานที่สำคัญ คือ 1) สร้างเกณฑ์ (criteria) ที่มีมาตรฐานสูงและเป็นที่ยอมรับจากส่วนรวม 2) กำหนดวิธีการประเมินผลการพัฒนาคุณภาพของหน่วยงานโดยใช้เกณฑ์ที่กำหนดไว้ ซึ่งแบ่งเป็น 28 ข้อย่อยใน 7 ปัจจัยใหญ่ และ 3) กำหนดหลักการในการติดต่อสื่อสารกันทั้งภายในหน่วยงานเองระหว่างหน่วยงานกับสถาบัน และระหว่างหน่วยงานต่างๆ

หน่วยงานทางการศึกษานำระบบรางวัลคุณภาพ The Malcolm Baldrige National Quality Award ไปใช้ โดยเป้าหมายหลักของการศึกษาคือ จะต้องให้ความสำคัญที่สุดกับเรื่องการเรียนรู้ของผู้เรียน ปรับปรุงประสิทธิภาพโดยรวมของสถานศึกษา โดยมีการใช้ทรัพยากรและบุคลากรให้เกิดประโยชน์สูงสุด มีภาวะผู้นำ มีการเรียนรู้และการปรับปรุงอย่างต่อเนื่อง การมีส่วนร่วมของผู้ร่วมงาน การแสวงหาความร่วมมือจากผู้ร่วมดำเนินการทั้งภายในและภายนอกวงการ การบริหารจัดการโดยใช้ข้อมูลและข้อเท็จจริง ความรับผิดชอบต่อสังคม การให้บริการที่รวดเร็วและเน้นที่ผลการปฏิบัติงาน ซึ่งจะพิจารณาจากผลการปฏิบัติงานที่ดีขึ้นกว่าปีที่ผ่านมา และ/หรือพิจารณาผลการปฏิบัติงานโดยเทียบกับสถานศึกษาที่ผลการปฏิบัติงานดีเด่น

### แนวคิดการบริหารจัดการสถานศึกษา ประกอบด้วย

การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานตามแนวคิดของ Cheng (1996b) คือ การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานทำให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง ซึ่งประกอบด้วย ผู้บริหารโรงเรียน ตัวแทนคณะครู ผู้ปกครอง

และชุมชน ซึ่งมารวมตัวกันเป็นคณะกรรมการโรงเรียนได้มีโอกาสจัดการศึกษาให้เป็นไปตามความต้องการของนักเรียน ผู้ปกครอง และชุมชน ส่งผลให้โรงเรียนมีประสิทธิผลสูงขึ้น

การบริหารการเปลี่ยนแปลง ศาสตราจารย์ John P. Kotter (Kotter. 1996: 23) แห่งมหาวิทยาลัยฮาร์วาร์ดได้ทำการวิจัยศึกษาถึงสาเหตุแห่งความล้มเหลวของการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นจริงในองค์กรต่างๆ และนำเสนอ 8 ขั้นตอนในการบริหารการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นจริงในองค์กรต่างๆ ได้แก่

1. สร้างความรู้สึกถึงความจำเป็นและเร่งด่วนที่จะต้องมีการเปลี่ยนแปลงภายในองค์กร (Establishing a sense of urgency)
  2. สร้างทีมผู้นำการเปลี่ยนแปลงที่ดี (Pick a good team)
  3. การสร้างวิสัยทัศน์ที่ถูกต้อง (Creating a vision)
  4. การสื่อสารและการถ่ายทอดวิสัยทัศน์ (Communicating the vision)
  5. การกำจัดอุปสรรคที่มีต่อการเปลี่ยนแปลง (Removing Obstacles)
  6. การวางแผนเพื่อให้เกิดความสำเร็จในระยะสั้น (Planning for Short-term Wins)
- ผู้นำที่จะบริหารการเปลี่ยนแปลงได้ดีจะต้องรู้จักที่จะวางแผนเพื่อให้เกิดความสำเร็จของการเปลี่ยนแปลง
7. อย่าเพิ่งยินดีกับความสำเร็จในเบื้องต้น (Avoid Declaring Victory too Soon)
  8. ทำให้ผลของการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นคงอยู่กับองค์กร (Make Change Stick)

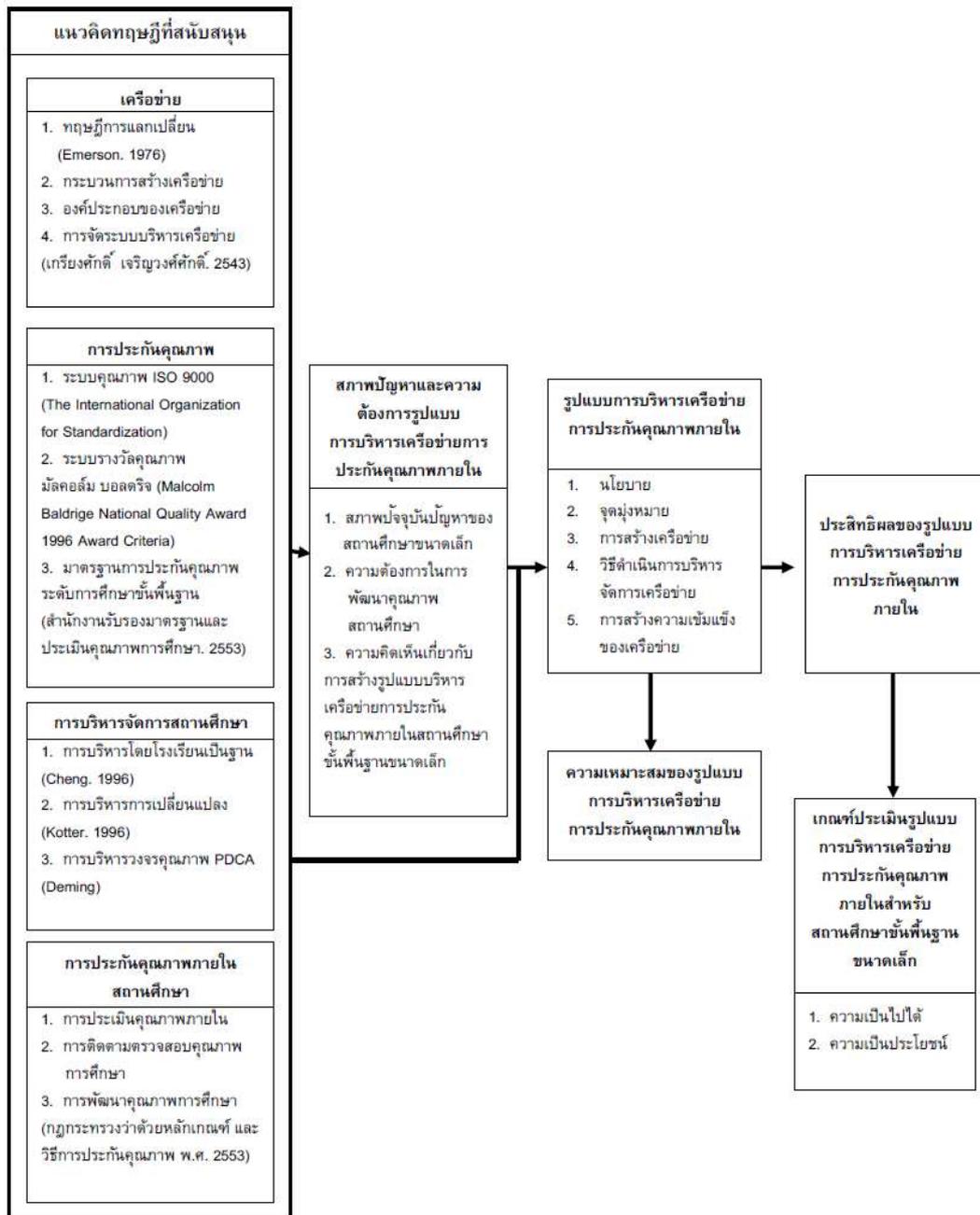
การบริหารวงจรคุณภาพ วิลเลียม เอดเวิร์ดส์ เดมมิง (William Edwards Deming) กล่าวว่า การจัดการอย่างมีคุณภาพเป็นกระบวนการที่ดำเนินการต่อเนื่องเพื่อให้เกิดผลผลิตและบริการที่มีคุณภาพขึ้น โดยหลักการที่เรียกว่า วงจรคุณภาพ (PDCA) หรือวงจรเดมมิง (Deming Cycle) ซึ่งประกอบด้วย 4 ขั้นตอน คือ การวางแผน (Plan) การปฏิบัติตามแผน (Do) การตรวจสอบ (Check) และการปรับปรุงแก้ไข (Action) (เรื่องวิทย์ เกษสุวรรณ. 2550: 98-99)

การประกันคุณภาพภายในสถานศึกษา ตามกฎกระทรวงว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการประกันคุณภาพ พ.ศ. 2553 ระบบการประกันคุณภาพภายในตามหลักเกณฑ์ และแนวปฏิบัติเกี่ยวกับการประกันคุณภาพภายในระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน โดยดำเนินการจำนวน 8 ประการ คือ

1. การกำหนดมาตรฐานการศึกษาของสถานศึกษา
2. การจัดทำแผนพัฒนาสถานศึกษาที่มุ่งเน้นคุณภาพตามมาตรฐานการศึกษาของสถานศึกษา
3. จัดระบบบริหารและสารสนเทศ
4. ดำเนินงานตามแผนพัฒนาการจัดการศึกษาของสถานศึกษา
5. จัดให้มีการติดตามตรวจสอบคุณภาพการศึกษา

6. จัดให้มีการประเมินคุณภาพภายในตามมาตรฐานการศึกษาของสถานศึกษา
  7. จัดทำรายงานประจำปีที่เป็นรายงานประเมินคุณภาพภายใน
  8. จัดให้มีการพัฒนาคุณภาพการศึกษาอย่างต่อเนื่อง
- (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน. 2554ช: 6)

จากหลักการ แนวคิด ทฤษฎีที่เกี่ยวกับการสร้างเครือข่าย การประกันคุณภาพ การบริหารจัดการสถานศึกษา และการประกันคุณภาพภายในสถานศึกษาตามกฎหมายว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการประกันคุณภาพ พ.ศ. 2553 ได้ศึกษาและวิเคราะห์ สรุปเป็นกรอบแนวคิดการวิจัย เพื่อสร้างรูปแบบการบริหารเครือข่ายการประกันคุณภาพภายในสำหรับสถานศึกษาขั้นพื้นฐานขนาดเล็กที่สอดคล้องกับสภาพปัญหา และความต้องการของโรงเรียนขนาดเล็ก ดังภาพประกอบ 1



ภาพประกอบ 1 กรอบแนวคิดในการวิจัย