

บทที่ 2

เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

เพื่อความเข้าใจเบื้องต้นเกี่ยวกับการวิจัย ผู้วิจัยขอเสนอเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องตามลำดับหัวข้อต่อไปนี้

1. บทบาทของโรงเรียนเอกชนในการจัดการศึกษา
2. การพัฒนาคุณภาพการศึกษาเอกชน
 - 2.1 การรับรองวิทยฐานะ
 - 2.2 การรับรองมาตรฐานคุณภาพการศึกษา
 - 2.3 การประกันคุณภาพและการรับรองมาตรฐานคุณภาพการศึกษา
3. ธรรมนูญโรงเรียน
4. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

บทบาทของโรงเรียนเอกชนในการจัดการศึกษา

บทบาทของโรงเรียนเอกชนในการจัดการศึกษาในประเทศไทยมีมาตั้งแต่สมัยโบราณ ซึ่ง จำรัส นองมาก (2538, หน้า 1-4) ได้ระบุไว้ว่า ในสมัยสมเด็จพระนารายณ์มหาราชทรงพระราชทานพระบรมราชานุญาตให้บาทหลวงชาวฝรั่งเศสที่เข้ามาเผยแพร่ศาสนา จัดตั้งโรงเรียนขึ้นหลายแห่งและบางแห่งทรงจัดสรรงบประมาณสนับสนุน ในสมัยอยุธยานอกจากจะมีโรงเรียนที่จัดตั้งโดยบาทหลวงชาวฝรั่งเศสแล้ว ยังมีการเรียนการสอนภาษาจีนก็เริ่มขึ้นในสมัยนี้ด้วย ต่อมาจนกระทั่งถึงต้นรัตนโกสินทร์ การศึกษาเอกชนก็เริ่มมีความหลากหลายมากยิ่งขึ้น คณะมิชชันนารีอเมริกัน นิคมโปรเตสแตนต์ได้เริ่มเข้ามามีบทบาททางด้านการศึกษา มีการจัดตั้งโรงเรียนเพิ่มขึ้น และโรงเรียนที่บรรดาคณะมิชชันนารีตั้งขึ้นนั้นก็เป็นที่นิยมของผู้ปกครองและมีชื่อเสียง จึงมีการจัดตั้งเพิ่มขึ้นเรื่อยมา ในขณะที่เดียวกันก็มีโรงเรียนของชาวจีนเพิ่มขึ้น รัฐจึงริเริ่มสนับสนุนการศึกษา

เอกชนในรูปของเงินทุนบุคลากรและวัสดุอุปกรณ์ ต่อมาเมื่อประกาศใช้แผนการศึกษาแห่งชาติ 2 ฉบับ คือ พ.ศ.2475 และ พ.ศ.2479 มีการระบุให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนในการจัดการศึกษา เพื่อแบ่งเบาภาระของรัฐบาล และในแผนการศึกษาแห่งชาติฉบับต่อ ๆ มา ก็ได้ส่งเสริมให้ภาคเอกชนเข้ามามีบทบาทในการพัฒนาประเทศชาติมาเป็นลำดับ เมื่อกล่าวถึงบทบาทสำคัญต่อการพัฒนาประเทศของการศึกษาภาคเอกชน จะเห็นว่าเอกชนได้มีบทบาทในการช่วยแบ่งเบาภาระการจัดการศึกษาของรัฐ ช่วยพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ และพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชากรไทยและช่วยพัฒนาสังคม เศรษฐกิจ และการเมืองของประเทศมาโดยตลอด

สภาพการจัดการศึกษาเอกชนในปัจจุบันมีทั้งระดับที่ต่ำกว่าปริญญาตรีและสูงกว่าปริญญาตรี ส่วนการจัดการศึกษาเอกชนระดับต่ำกว่าปริญญาตรีจะอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชน ซึ่งมีรูปแบบและประเภทการศึกษาที่หลากหลาย (สกศ., 2540 ค, หน้า 16-17) มีทั้งรูปแบบการศึกษาในระบบโรงเรียน ซึ่งมีการจัดการศึกษาทั้งประเภทสามัญศึกษา และประเภทอาชีวศึกษา รูปแบบการศึกษานอกระบบโรงเรียนที่มีการจัดการศึกษาแบ่งออกได้ 7 ประเภท ประกอบด้วย ประเภทการศึกษานอกโรงเรียน ประเภทเฉพาะกาล ได้แก่ โรงเรียนนานาชาติ โรงเรียนสอนศาสนา ประเภทส่งคำสอน ประเภททววิชา ประเภทศิลปศึกษา และประเภทอาชีวศึกษา รูปแบบการศึกษาพิเศษและการศึกษาสงเคราะห์

จะเห็นได้ว่าการจัดการศึกษาของเอกชนระดับต่ำกว่าปริญญาตรีมีความหลากหลาย ทั้งนี้ก็เพื่อให้ประชาชนมีทางเลือกในการศึกษามากขึ้น อย่างไรก็ตามภาวะเหตุการณ์ต่าง ๆ ในปัจจุบัน ไม่ว่าจะเป็นปัจจัยทางด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และวัฒนธรรม สิ่งต่าง ๆ เหล่านี้ ส่งผลกระทบต่อการจัดการศึกษาเอกชนอย่างมาก ทำให้โรงเรียนเอกชนต้องทบทวนเปลี่ยนโฉมหน้า และปรับเปลี่ยนบทบาทในการจัดการศึกษาของตนเองใหม่หลายประการ อาทิเช่น เมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับพุทธศักราช 2540 กำหนดให้รัฐรับผิดชอบการจัดการศึกษาพื้นฐาน 12 ปี (กรมสามัญศึกษา, 2541, หน้า 11) นั้นหมายถึงเอกชนต้องดูทิศทางปรับบทบาทตนเอง ในเรื่องของคุณภาพการจัดการศึกษาอย่างมาก เพราะนอกจากรัฐจะลดการสนับสนุนให้เอกชนขยายการศึกษาพื้นฐานแล้ว รัฐเองก็เร่งขยายการศึกษาไม่ว่าจะเป็นระดับประถมศึกษาและมัธยมศึกษาตอนต้น

ดังนั้นโรงเรียนเอกชนจึงต้องแข่งขันกับการจัดการศึกษาในระดับพื้นฐานของรัฐบาล โรงเรียนเอกชนจึงต้องแสวงหาทิศทางใหม่ เพื่อความอยู่รอดเพื่อเพิ่มทุนประสิทธิภาพให้สามารถแข่งขันกับโรงเรียนของรัฐบาล

ฉะนั้นหนทางอยู่รอดของโรงเรียนเอกชนในอนาคต คือ การพัฒนาคุณภาพตนเอง ประเมินตนเองอย่างต่อเนื่องอยู่เสมอ พยายามผลักดันให้โรงเรียนก้าวไปอยู่ในระดับที่เป็นที่ยอมรับของสังคมว่ามีคุณภาพได้มาตรฐาน ทัดเทียมหรือเหนือกว่าโรงเรียนรัฐบาล ทั้งนี้เพื่อให้สามารถดำรงกิจการ พึ่งตนเองได้ในยุคที่มีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว ทั้งทางด้านเศรษฐกิจและสังคม ตลอดจนนโยบายการศึกษาของรัฐดังที่กล่าวมาข้างต้น

การพัฒนาคุณภาพการศึกษาเอกชน

การพัฒนาคุณภาพการศึกษาเอกชนในระยะแรกจะเป็นไปในรูปแบบการรับรองวิทยฐานะ เทียบเท่าโรงเรียนรัฐบาล ระยะต่อมาได้มีการปรับระเบียบว่าด้วยการรับรองมาตรฐานคุณภาพการศึกษา จนมาถึงปัจจุบันการดำเนินงานเพื่อพัฒนาคุณภาพการศึกษาเอกชนจะเน้นเรื่องของการประกันคุณภาพการศึกษาและการรับรองมาตรฐานคุณภาพการศึกษา ซึ่งรายละเอียดความเป็นมาของการพัฒนาคุณภาพการศึกษาจะนำเสนอต่อไป

การรับรองวิทยฐานะ

จรัส นองมาก (2538, หน้า 4) ได้กล่าวถึงการรับรองวิทยฐานะไว้ว่า การตรวจสอบคุณภาพของโรงเรียนเอกชนในระยะแรกอาศัยการเปรียบเทียบกับโรงเรียนรัฐบาล โรงเรียนใดที่จัดการศึกษาเป็นไปตามเกณฑ์ก็จะได้รับการรับรองวิทยฐานะเทียบเท่าโรงเรียนรัฐบาล ซึ่งกระทรวงศึกษาธิการได้กำหนดเกณฑ์ในการพิจารณาอนุญาตจะต้องคำนึงถึงสถานที่เรียนต้องตั้งอยู่เป็นเอกเทศ ไม่ขัดต่อลักษณะสุขาภิบาล อนามัย และความปลอดภัยของนักเรียน โรงเรียนทำการสอนต่อเนื่องกันมาไม่ต่ำกว่า 3 ปีบริบูรณ์ มีความเป็นปึกแผ่นมั่นคงและมีชื่อเสียงดีเป็นที่นิยมของประชาชน เปิดทำการสอนครบชั้นในแต่ละระดับที่จัดการศึกษา มีเครื่องอุปกรณ์การเรียนการสอนครบถ้วนเพียงพอกับจำนวนนักเรียน มีครูที่สามารถและบรรจุเข้าทำการสอนให้เหมาะกับชั้นและวิชา มีระเบียบของโรงเรียนเพื่อให้ผู้เกี่ยวข้องทราบแนวปฏิบัติในแต่ละเรื่องอย่างชัดเจน และมีหลักฐาน

แสดงรายการสอบตามกำหนด ผลการอบรมสั่งสอนเป็นที่พอใจของเจ้าหน้าที่กระทรวงศึกษาธิการ การดำเนินงานในเรื่องของการรับรองวิทยฐานะที่ทางกระทรวงศึกษาธิการถือปฏิบัติในการส่งเสริม โรงเรียนเอกชนให้พัฒนาไปสู่สภาพที่พึงประสงค์นั้น นอกจากจะช่วยรักษาผลประโยชน์ของเด็กนักเรียนหรือผู้ปกครองเด็กนักเรียนในฐานะผู้บริโภคให้ได้รับบริการที่ดีในโรงเรียนแล้ว ยังเป็นการช่วยประชาสัมพันธ์ให้กับประชาชน ซึ่งเป็นกลุ่มเป้าหมายที่จะมารับบริการในอนาคตได้ตัดสินใจเลือกได้ด้วย ทั้งนี้เพราะโรงเรียนที่ได้รับอนุญาตให้รับรองวิทยฐานะจากกระทรวงศึกษาธิการไปแล้ว ทางโรงเรียนจะจัดทำป้ายบอกสภาพว่าเป็นโรงเรียนที่กระทรวงศึกษาธิการรับรองวิทยฐานะ เทียบเท่าโรงเรียนรัฐบาล ประกาศไว้ที่ประตูทางเข้าโรงเรียนหรือบริเวณที่เห็นได้ชัดผู้ปกครองนักเรียนจำนวนไม่น้อยที่ตัดสินใจส่งลูกหลานไปปกครองเข้าเรียน เพราะเห็นว่าเป็นโรงเรียนที่ได้รับการรับรองวิทยฐานะ ทั้ง ๆ ที่บางโรงเรียนที่ไม่ได้รับการรับรองวิทยฐานะ แต่คุณภาพในการจัดการศึกษาในหลายเรื่องดีกว่าโรงเรียนที่ได้รับรองวิทยฐานะแล้ว

จุดอ่อนของการรับรองวิทยฐานะโรงเรียนเอกชนที่ไม่สามารถจูงใจผู้ประกอบการให้พัฒนาโรงเรียน เพื่อปลูกศรัทธาให้กับผู้ปกครองนักเรียนได้อย่างเสมอต้นเสมอปลาย ก็อาจจะเป็นเพราะสิ่งที่จะระบุไว้ในระเบียบไม่ส่งเสริมให้โรงเรียนพัฒนาตนเองอย่างต่อเนื่อง และครอบคลุม ขอบข่ายของการจัดการศึกษาที่มีคุณภาพ เช่น ในเรื่องของการวิเคราะห์สิ่งที่ใช้เป็นเกณฑ์ในการตัดสินลักษณะของโรงเรียนที่ได้รับรองวิทยฐานะ ส่วนใหญ่มุ่งเน้นสิ่งที่เป็ปัจจัยในการจัดการในโรงเรียน แต่ขาดส่วนที่เป็นกระบวนการในการดำเนินงาน เช่น การจัดกิจกรรมการเรียนการสอน การควบคุมกำกับ การนิเทศ การพัฒนาบุคลากร เป็นต้น และไม่ค่อยได้คำนึงถึงส่วนที่เป็นผลผลิตหรือประสิทธิผลในการจัดการของโรงเรียน โรงเรียนที่ผ่านเกณฑ์ว่าได้รับรองวิทยฐานะจึงยังไม่สร้างความมั่นใจได้ว่าโรงเรียนนั้น ๆ มีคุณภาพอย่างแท้จริงทั้งระบบ และโรงเรียนที่ได้รับการรับรองวิทยฐานะไปแล้ว อาจกล่าวได้ว่ามีผลตลอดไป แม้ได้มีการย้ายโอนเปลี่ยนมือเจ้าของหรือผู้รับใบอนุญาตคนแล้วคนเล่า ทั้ง ๆ ที่โรงเรียนนั้นถูกปล่อยปละละเลย ไม่พัฒนาให้มีสภาพและบรรยากาศ เช่น โรงเรียนที่ดีทั้งหลาย (สช., 2542 จ, หน้า 2)

การรับรองมาตรฐานคุณภาพการศึกษา

แนวความคิดเรื่องของการรับรองมาตรฐานคุณภาพโรงเรียนเอกชน เกิดขึ้นเนื่องด้วยประการแรกเพื่อใช้แทนการรับรองวิทยฐานะ เพราะการรับรองวิทยฐานะไม่เอื้อต่อการพัฒนาคุณภาพการจัดการศึกษาของโรงเรียนเอกชน ซึ่งสามารถเปรียบเทียบข้อแตกต่างกันได้ ดังแสดงในตารางที่ 1

ตารางที่ 1 ข้อเปรียบเทียบความแตกต่างระหว่างการรับรองวิทยฐานะกับการรับรองมาตรฐานคุณภาพการศึกษาของโรงเรียนเอกชน

การรับรองวิทยฐานะ	การรับรองมาตรฐานคุณภาพการศึกษา
1. รับรองครั้งเดียวมีผลตลอดไป	1. รับรองโดยมีกำหนดเวลาชัดเจน
2. ไม่จูงใจให้เกิดการพัฒนา	2. พัฒนาโดยการประเมินตนเองอย่างต่อเนื่อง
3. ประเมินโดยบุคลากรภายนอกเป็นหลัก	3. ประเมินโดยบุคลากรในโรงเรียนเป็นหลัก และบุคลากรภายนอกมีบทบาทเสริม
4. พิจารณาจากปัจจัยพื้นฐานเป็นสำคัญ	4. พิจารณามูลฐานพื้นฐานด้านปัจจัย กระบวนการ และผลผลิตของโรงเรียนไปพร้อม ๆ กัน
5. ไม่สามารถสร้างศรัทธาให้แก่ประชาชนได้อย่างต่อเนื่อง	5. สร้างความศรัทธาและมั่นใจต่อกิจการโรงเรียนจากประชาชนอย่างแท้จริง

ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชน, 2542 จ, หน้า 3.

การดำเนินงานตามระเบียบ ว่าด้วยการรับรองวิทยฐานะนั้น จำรัส นองมาก (2538, หน้า 31) กล่าวว่า ไม่สามารถกำหนดทิศทาง มุ่งเน้นให้โรงเรียนเอกชนพัฒนาคุณภาพให้มีมาตรฐานที่สูงขึ้นได้

ประการที่สอง เพื่อแก้ปัญหาคาความหลากหลายในเรื่องคุณภาพ โรงเรียนเอกชนจำนวนมาก น้อยที่ปล่อยปละละเลย ไม่สนใจในการปรับปรุงพัฒนาการศึกษาของโรงเรียน ทำให้ภาพลักษณ์โดยรวมของโรงเรียนเอกชนเป็นไปในทางเสื่อมเสีย ผู้ปกครองขาดความศรัทธา และในขณะเดียวกันก็ขาดความมั่นใจในการมอบหมายให้เอกชนเข้ามาร่วมรับผิดชอบในการแบ่งเบาภาระการจัดการศึกษาของชาติ

การที่โรงเรียนเอกชนไม่ได้ปรับปรุงกิจการไปในแนวทางที่ทำให้เป็นที่ยอมรับของผู้ใช้บริการและรัฐบาลดังกล่าวแล้ว อาจมีหลายสาเหตุ แต่สาเหตุที่สำคัญอย่างหนึ่ง คือ โรงเรียนยังไม่ทราบคุณลักษณะที่พึงประสงค์ของโรงเรียนที่ดีว่าเป็นเช่นไร และทำอย่างไร จึงจะให้บรรลุคุณลักษณะที่ดีดังกล่าว (จำรัส นองมาก, 2538, คำนำ) จึงได้มีการกำหนดมาตรฐานคุณภาพโรงเรียน ระบุสิ่งซึ่งเป็นลักษณะของโรงเรียนที่ดีในด้านต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของปัจจัยเพื่อการศึกษา กระบวนการจัดการศึกษา และผลผลิตจากการจัดการศึกษาอย่างครบถ้วน เพื่อให้ผู้มีหน้าที่รับผิดชอบในการจัดการศึกษาสามารถนำมาใช้เป็นต้นแบบ และให้ผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่ายได้ปฏิบัติให้บรรลุผลที่สุด นอกจากนี้ยังมีการระบุขอบข่ายของความสำเร็จในแต่ละมาตรฐาน โดยกำหนดสิ่งที่เป็นตัวชี้ต่าง ๆ เกี่ยวกับมาตรฐานตามที่กำหนดในการประเมินตนเอง หากสิ่งที่ปรากฏในโรงเรียนสอดคล้องตามลักษณะที่ระบุ ตัวชี้คุณภาพมีครบถ้วน ก็แสดงว่าได้มาตรฐานแล้ว แต่ถ้าสิ่งที่ปรากฏในโรงเรียนไม่สอดคล้องตามลักษณะที่ระบุเป็นตัวชี้คุณภาพหรือมีเป็นเพียงบางส่วน แสดงว่ายังไม่ได้มาตรฐาน จะต้องมีการปรับแผนการดำเนินงานใหม่ (จำรัส นองมาก, 2538, หน้า 19-22)

ในปี พ.ศ.2531 สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชน (2535, คำนำ) ได้มีการจัดทำเกณฑ์มาตรฐานของโรงเรียนเอกชนและปรับปรุงแก้ไขรายละเอียด จนสามารถจัดพิมพ์เผยแพร่ให้โรงเรียนใช้เป็นแนวทางในการพัฒนา ในปีการศึกษา 2535 ภายใต้อำนาจของโครงการรับรองมาตรฐานคุณภาพการศึกษาเอกชน โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อเร่งรัดพัฒนาคุณภาพการจัดการศึกษาของ

โรงเรียนเอกชนทุกระดับ โดยอาศัยกระบวนการของการรับรองมาตรฐานคุณภาพ (Accreditation) ที่เน้นหลักการให้โรงเรียนพัฒนาและประเมินตนเองอย่างต่อเนื่อง โดยองค์กรภายนอกที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนผู้ปกครองและชุมชนมีโอกาสมีส่วนร่วมช่วยเหลือให้คำแนะนำ พิจารณาและยืนยันผลการดำเนินงานของโรงเรียนอย่างเที่ยงธรรม โดยคู่มือ เอกสารที่จัดพิมพ์เผยแพร่ นั้น ได้ให้รายละเอียด ข้อมูลเกี่ยวกับมาตรฐานตัวชี้คุณภาพ แนวทางการตรวจสอบ ครอบคลุมองค์ประกอบของคุณภาพการศึกษาไว้ 8 หมวด ดังนี้

1. ปรัชญาและนโยบายของโรงเรียน
2. การเรียนการสอน
3. งานกิจการนักเรียน
4. การบริหารงานบุคคล
5. การบริหารงานธุรการและการเงิน
6. การบริหารความสัมพันธ์กับชุมชน
7. การบริหารอาคารสถานที่
8. ประสิทธิภาพของโรงเรียน

และได้กำหนดมาตรฐานคุณภาพของโรงเรียนเอกชนไว้ 24 มาตรฐาน และตัวชี้คุณภาพ 74-81 (ระดับอนุบาล 81 ประถมศึกษา 78 มัธยมศึกษา 74)

ต่อมาในปี พ.ศ.2539 กระทรวงศึกษาธิการได้ประกาศแนวทางปฏิรูปการศึกษา พ.ศ. 2539-2540 เพื่อให้การรับรองมาตรฐานคุณภาพการศึกษาเอกชนสอดคล้องกับการปฏิรูปการศึกษา จึงได้มีการปรับตัวชี้คุณภาพ เป็น 49 ตัวชี้คุณภาพ ในระดับอนุบาล ประถมศึกษา และมัธยมศึกษา (สช., 2539, คำชี้แจง)

ปี พ.ศ.2541 ได้มีการเสนอแนะลักษณะคุณภาพเป็นปัจจัย เกณฑ์ และตัวชี้คุณภาพ โดยสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชน (2542 ง, หน้า 2) ได้กำหนดกรอบแนวทางพัฒนา สำหรับโรงเรียนเอกชน 7 เรื่อง ดังนี้

1. ปรัชญาและเป้าหมายของโรงเรียน
2. หลักสูตรและกระบวนการเรียนการสอน
3. บุคลากร
4. ทรัพยากรเพื่อการเรียนการสอน
5. การจัดการ การบริหาร
6. กิจกรรมนักเรียน นักศึกษา
7. สัมฤทธิ์ผลของผู้เรียน

โดยแต่ละเรื่องมีความหมายและขอบข่ายความสำเร็จที่ต้องการ และบ่งบอกความสำเร็จ โดยนำมากำหนดรายละเอียดเป็นเกณฑ์คุณภาพและตัวชี้คุณภาพการศึกษาของโรงเรียนเอกชน รวมทั้งหมด

- 18 เกณฑ์ 57 ตัวชี้คุณภาพ (ก่อนประถมศึกษา)
- 20 เกณฑ์ 62 ตัวชี้คุณภาพ (ประถมศึกษา มัธยมศึกษา)
- 20 เกณฑ์ 61 ตัวชี้คุณภาพ (อาชีวศึกษาและการศึกษานอกระบบ)

กล่าวได้ว่าสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชนมีการปรับเกณฑ์มาตรฐานโรงเรียน เพื่อเป็นแนวทางให้โรงเรียนประเมินตนเองและพัฒนาตนเองอย่างต่อเนื่องมาโดยตลอด ผลการดำเนินงานในการรับรองมาตรฐานคุณภาพการศึกษา ปรากฏว่าในปี พ.ศ.2538 มีโรงเรียนที่ได้รับการรับรองมาตรฐานคุณภาพการศึกษาแล้ว จำนวน 14 โรงเรียน จากกลุ่มทดลอง 17 โรงเรียน ในปี พ.ศ.2539 สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชนได้ปรับปรุงเกณฑ์พัฒนาคุณภาพให้สอดคล้องกับนโยบายปฏิรูปการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ และคัดเลือกโรงเรียนเอกชนทั่วประเทศ จำนวน 300 โรงเรียน เพื่อนำร่องทดลองการปฏิรูปการจัดการศึกษารุ่นแรก (สกศ., 2540 ข, หน้า 73) ปี พ.ศ.2541 มีโรงเรียนที่ได้รับการรับรองมาตรฐานคุณภาพการศึกษาอีก 27 โรงเรียน (สช., 2542 จ, หน้า 4) และในปีงบประมาณ 2542 สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชนได้ให้ความสำคัญในเรื่องการประกันคุณภาพและการรับรองมาตรฐานคุณภาพการศึกษา โดยกำหนดเป้าหมายโรงเรียนเอกชนทุกประเภท ให้ได้รับการรับรองมาตรฐานคุณภาพการศึกษา ไม่น้อยกว่า

650 โรงเรียน จากโรงเรียนทุกประเภท จำนวน 6,278 โรงเรียน (สช., 2542 จ, หน้า 8) ดังนั้นการรับรองมาตรฐานคุณภาพการศึกษาจึงเป็นเป้าหมายที่สำคัญยิ่งของโรงเรียนเอกชนทุกโรงเรียน และจะต้องเร่งดำเนินการพัฒนาคุณภาพในองค์กรของตนเอง

การประกันคุณภาพการศึกษา

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ (2542 ข, หน้า 8) ได้กล่าวถึง คำว่า "การประกันคุณภาพ" ว่าคำนี้คุ้นหูคนไทยเมื่อไม่กี่ปีมานี้เอง เริ่มที่วงการอุตสาหกรรมซึ่งผลิตสินค้าต่าง ๆ แล้วแพร่ขยายออกไปยังธุรกิจอื่น ๆ รวมทั้งภาคราชการ เนื่องจากคุณภาพและมาตรฐานเป็นหัวใจของงานและอาชีพ ผู้ประกอบอาชีพต่าง ๆ จึงพัฒนางานและผลผลิตของตนให้มีคุณภาพและมาตรฐานในระดับสูงหรืออย่างน้อยก็ไม่ต่ำกว่าที่สังคมผู้บริโภคคาดหวัง จึงมีผู้คิดหาวิธีตรวจสอบคุณภาพและมาตรฐานของสินค้า และองค์กรผู้ผลิต เพื่อประเมินว่าสินค้า หน่วยงานหรือองค์กรใดมีคุณภาพได้มาตรฐานหรือไม่ ถ้าพบว่าได้มาตรฐานก็ออกเครื่องหมายรับรองให้ เพื่อสร้างความเชื่อมั่นแก่ผู้บริโภคและเป็นการประกันว่าสินค้านั้นมีคุณภาพ ซึ่งก่อนจะได้รับเครื่องหมายประกันคุณภาพต้องมีการตรวจสอบอย่างรอบคอบ รัดกุม ตรงไปตรงมา โดยยึดหลักคุณธรรมและต้องครอบคลุมทั้งเนื้อหากระบวนการผลิต รวมทั้งตรวจสอบคุณภาพและมาตรฐานของผลผลิตนั้นด้วย ในด้านการศึกษาคุณภาพของผู้เรียนเป็นผลผลิตปลายทาง สามารถวัดและประเมินผลได้หลายด้าน โดยวิธีการต่าง ๆ หลากหลาย ซึ่งเป็นเรื่องปกติที่ทำกันมานานแล้ว แต่กระบวนการและปัจจัยต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องมักจะไม่ค่อยได้รับการตรวจสอบและประเมินผล ปัจจัยสำคัญที่เกี่ยวข้องและส่งผลให้การศึกษาที่มีคุณภาพ ซึ่ง สมศักดิ์ สิ้นธุระเวช (2541 ก, หน้า 31-32) ได้ให้รายละเอียดว่า ประกอบด้วย หลักสูตร การจัดการเรียนการสอน ครูและบุคลากรทางการศึกษา กระบวนการบริหารจัดการ ปัจจัยต่าง ๆ ที่กล่าวมานี้ควรได้รับการตรวจสอบและประเมินผลด้วย แต่ที่ผ่านมาไม่ได้มีการตรวจสอบอย่างครอบคลุม ส่งผลให้ผลผลิตทางการศึกษา (ผู้เรียน) ส่วนใหญ่ไม่มีคุณภาพเท่าที่ควร

ในช่วงหลายปีที่ผ่านมาประเทศต่าง ๆ โดยเฉพาะประเทศที่มีความเจริญก้าวหน้าทางการศึกษามาเป็นเวลานาน ได้ให้ความสนใจเป็นอย่างมากในปัญหาการศึกษา และได้มีการทบทวนปฏิรูปการศึกษา ปรับปรุงการศึกษาในเรื่องต่าง ๆ เพื่อกำหนดทิศทางใหม่ให้เหมาะสมกับสภาพการณ์ที่เปลี่ยนไป จากการที่สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ (2539, หน้า 93) ได้ศึกษาระบบการศึกษาของบรรดาประเทศเหล่านี้ พบว่าประเทศต่าง ๆ เหล่านี้ได้ให้ความสำคัญในเรื่องของการยกระดับคุณภาพการศึกษาและยังมุ่งเน้นการเสริมสร้างพัฒนาระบบการประกันคุณภาพ มีการกำหนดมาตรการในการประกันคุณภาพขึ้น (สกศ., 2540 ก, หน้า ค) รวมทั้งได้วางระบบประเมินคุณภาพและมาตรฐานการศึกษามาบนฐานความคิดที่สำคัญ คือ ความคุ้มค่าและประสิทธิภาพ การใช้ทรัพยากร ความรับผิดชอบและรับชอบ หรือการตรวจสอบได้ รวมไปถึงตลอดจนถึงการมีส่วนร่วมในทุกขั้นตอน ซึ่งรวมถึงการประเมินผลทั้งภายในและภายนอกองค์กร

จะเห็นได้ว่ากระแสในเรื่องของคุณภาพนับวันยิ่งทวีความสำคัญขึ้น สังคมเองก็เริ่มจับตาว่าการศึกษาไทยในปัจจุบันนี้ได้ตอบสนองและพัฒนาศักยภาพของเยาวชนได้อย่างสอดคล้องกับลักษณะสังคมปัจจุบันและอนาคตแล้วจริงหรือ เพราะสิ่งต่าง ๆ ที่สะท้อนสภาพการจัดการศึกษาไทยในขณะนี้ล้วนแต่บ่งบอกว่า การศึกษาไทยอยู่ในภาวะวิกฤต ไม่ว่าจะเป็นคุณภาพชีวิตที่นับวันยิ่งถดถอยหรือคุณภาพการศึกษาที่ยังไม่ได้มาตรฐาน โดยเฉพาะพื้นฐานความรู้ทางคณิตศาสตร์ วิทยาศาสตร์ เมื่อเปรียบเทียบกับมาตรฐานการเรียนรู้ของเด็กชาติอื่น มาตรฐานการเรียนรู้ของเด็กไทยยังด้อยอยู่มาก ยิ่งถ้าวิเคราะห์คุณภาพทางการศึกษาจากปัจจัยที่เกี่ยวข้อง อาทิเช่น หลักสูตร กระบวนการเรียนการสอน คุณภาพครู และความมุ่งมั่นหวังของสังคม จะพบว่ามีสิ่งที่จะต้องแก้ไขพัฒนาเร่งด่วนหลายประการ (คณะกรรมการการศึกษาไทยในยุคโลกาภิวัตน์, 2539, หน้า 24-27)

เพื่อให้คนไทยชาติได้รับการศึกษาที่มีคุณภาพ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 กรมสามัญศึกษา (2541 ข, หน้า 11) จึงได้มีการระบุในมาตรา 43 ไว้ว่า บุคคลย่อมมีสิทธิเสมอกันในการรับการศึกษาขั้นพื้นฐานไม่น้อยกว่าสิบสองปีที่รัฐจะต้องจัดให้อย่างทั่วถึงและมีคุณภาพ โดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย และในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 (สกศ., 2542 ก, หน้า 24-25) ได้ระบุเรื่องมาตรฐานและการประกันคุณภาพการศึกษาไว้ในหมวด 6

โดยมาตรา 47 กำหนดให้มีระบบการประกันคุณภาพ เพื่อพัฒนาคุณภาพและมาตรฐานการศึกษาทุกระดับ ประกอบด้วยระบบการประกันคุณภาพภายในและระบบการประกันคุณภาพภายนอก มาตรา 48 กำหนดให้หน่วยงานต้นสังกัดและสถานศึกษาจัดให้มีระบบการประกันคุณภาพภายในสถานศึกษา และให้ถือว่าการประกันคุณภาพภายในเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการบริหารการศึกษาที่ต้องดำเนินการอย่างต่อเนื่อง โดยมีการจัดทำรายงานประจำปีเสนอต่อหน่วยงานต้นสังกัด หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และเปิดเผยต่อสาธารณชน มาตรา 49 กำหนดให้มีสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา มีฐานะเป็นองค์การมหาชน ทำหน้าที่พัฒนาเกณฑ์ วิธีการประเมินคุณภาพภายนอก และทำการประเมินผลการจัดการศึกษา เพื่อให้มีการตรวจสอบคุณภาพของสถานศึกษา และนอกจากนี้ ยังให้มีการประเมินคุณภาพภายนอกของสถานศึกษาทุกแห่งอย่างน้อยหนึ่งครั้งในทุกห้าปี นับตั้งแต่การประเมินครั้งสุดท้าย เมื่อมาตรฐานและการประกันคุณภาพการศึกษาถูกระบุไว้ในพระราชบัญญัติ ซึ่งถือว่าเป็นกฎหมายการศึกษาของไทย สถานศึกษาซึ่งถือเป็นศูนย์กลางของการปฏิบัติต่อการพัฒนาคุณภาพจะต้องนำเอาระบบการประกันคุณภาพมาใช้ เพื่อเป็นยุทธศาสตร์ในการปฏิรูปการศึกษานำให้เกิดคุณภาพการเรียนรู้แก่ผู้เรียน

อย่างไรก็ตามการที่จะนำเอาระบบการประกันคุณภาพการศึกษามาใช้ จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องศึกษาความหมาย แนวคิด หลักการ รูปแบบ แนวดำเนินการให้เข้าใจต้องแท้เสียก่อน

ความหมายของการประกันคุณภาพการศึกษา

สงบ ลักษณะ (2541, หน้า 12) ได้ให้ความหมายของการประกันคุณภาพการศึกษาไว้ว่า การประกันคุณภาพการศึกษา คือ กระบวนการวางแผนและกระบวนการจัดการของผู้ที่รับผิดชอบจัดการศึกษาที่จะรับประกันให้สังคมเชื่อมั่นว่าจะพัฒนาให้ผู้เรียนเกิดการเรียนรู้ให้ครบถ้วนตามมาตรฐานคุณภาพที่ระบุไว้ในหลักสูตรและตรงกับความมุ่งหวังของหลักสูตร

ส่วน กรมสามัญศึกษา (2541 ก, หน้า 9) ได้ให้ความหมายไว้ว่า การประกันคุณภาพการศึกษา หมายถึง กลไกของกระบวนการพัฒนาการศึกษา (Mechanical Process) หรือแนวดำเนินการจัดการศึกษาที่จะสร้างความมั่นใจและเป็นหลักประกันต่อผู้ปกครอง ประชาชน และสังคม ว่าโรงเรียนสามารถจัดการศึกษาได้อย่างมีประสิทธิภาพ นักเรียนที่จบการศึกษามีคุณภาพตามมาตรฐานการศึกษาและ เป็นที่ยอมรับของสังคม

สำหรับ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชน (2541 ข, หน้า 4) ได้ให้ความหมายไว้ว่า การประกันคุณภาพการศึกษา หมายถึง การให้ความมั่นใจแก่ผู้รับบริการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องว่า โรงเรียนมีแนวทางจัดและพัฒนาคุณภาพการศึกษาที่ชัดเจนและสอดคล้องกับหลักการนโยบายและจุดเน้นของแผนการศึกษาของรัฐและโรงเรียนได้ปฏิบัติตามแนวทางดังกล่าว อย่างเป็นรูปธรรม เพื่อคุณภาพการศึกษาที่ดีของผู้เรียนแต่ละคนและทุกคน

กล่าวโดยสรุป ความหมายของการประกันคุณภาพการศึกษา คือ กระบวนการหรือแนวทางดำเนินการพัฒนาคุณภาพการศึกษา เพื่อเป็นการสร้างหลักประกันความเชื่อมั่นและความพึงพอใจแก่ผู้ปกครอง ประชาชน และสังคม ว่าโรงเรียนสามารถจัดการศึกษาให้บังเกิดคุณภาพตามมาตรฐานการศึกษาแก่ผู้เรียน

หลักการการประกันคุณภาพการศึกษา

สมศักดิ์ สันธุระเวช (2541 ก, หน้า 32) กล่าวว่า ในการพัฒนาคุณภาพการศึกษาให้ผู้เรียนมีคุณภาพตามมาตรฐานที่กำหนด มีหลักการดังนี้

1. รัฐกระจายอำนาจการกำหนดนโยบายการบริหาร งานวิชาการ งบประมาณ บุคลากร และทรัพยากรให้จังหวัด สถานศึกษาทุกระดับและทุกประเภท (Decentralization)
2. รัฐสนับสนุนให้ผู้ปกครอง ผู้นำชุมชน องค์การปกครองท้องถิ่น ได้มีส่วนร่วมรับผิดชอบในการจัดการศึกษา
3. รัฐจะต้องจัดให้มีการควบคุมคุณภาพการศึกษา มีระบบการตรวจสอบและแทรกแซงคุณภาพการศึกษาและระบบการประเมินคุณภาพการศึกษา

หลักการและแนวคิดในการประกันคุณภาพการศึกษาของโรงเรียน

ในการพัฒนาคุณภาพการศึกษาของโรงเรียน เพื่อสร้างความมั่นใจในคุณภาพของการจัดการศึกษา โรงเรียนจะต้องแสดงภาระหน้าที่ความรับผิดชอบ (Accountability) ต่อนักเรียน ผู้ปกครองและชุมชน นั่นคือผลผลิตต้องตอบสนองและเป็นไปตามมาตรฐานที่กำหนด ด้านการบริหาร ต้องเปิดโอกาสให้ผู้ปกครอง ชุมชน ได้มีส่วนร่วมรับผิดชอบ ร่วมตัดสินใจ ในรูปของคณะกรรมการโรงเรียน คณะกรรมการโรงเรียนมีส่วนร่วมในการกำหนดมาตรฐาน ซึ่งต้องครอบคลุมมาตรฐานด้านผลผลิต ด้านปัจจัย และด้านกระบวนการ และดำเนินการพัฒนาการจัดการศึกษาของโรงเรียน

อย่างต่อเนื่อง มาตรฐานด้านผลผลิตจะถูกยกระดับให้สูงขึ้นเรื่อย ๆ จนถึงมาตรฐานระดับจังหวัด และมาตรฐานระดับชาติ นอกจากนี้โรงเรียนจะต้องแสดงภาระหน้าที่ความรับผิดชอบ ในการจัดทำ แผนพัฒนาคุณภาพการศึกษาของโรงเรียนให้สอดคล้องกับนโยบายและนำไปปฏิบัติจนเกิดเป็นรูปธรรม

คุณภาพที่โรงเรียนต้องให้ความสำคัญ คือ คุณภาพของผลผลิต แต่การที่จะได้มาซึ่งคุณภาพของผลผลิตนั้น จะต้องมาจากคุณภาพของกระบวนการ (Process Quality) และคุณภาพของบุคลากร (Human Quality) กระบวนการที่มีคุณภาพและคนที่มีคุณภาพเท่านั้น จึงจะสร้างผลผลิตที่มีคุณภาพได้ (สมศักดิ์ สันธุระเวช, 2541 ก, หน้า 34)

การดำเนินการประกันคุณภาพการศึกษา

ไพฑูริย์ แจ่มพงษ์ (2541, หน้า 39) กล่าวว่า การประกันคุณภาพการศึกษาจะประกอบด้วยการดำเนินงาน 3 ประการ คือ

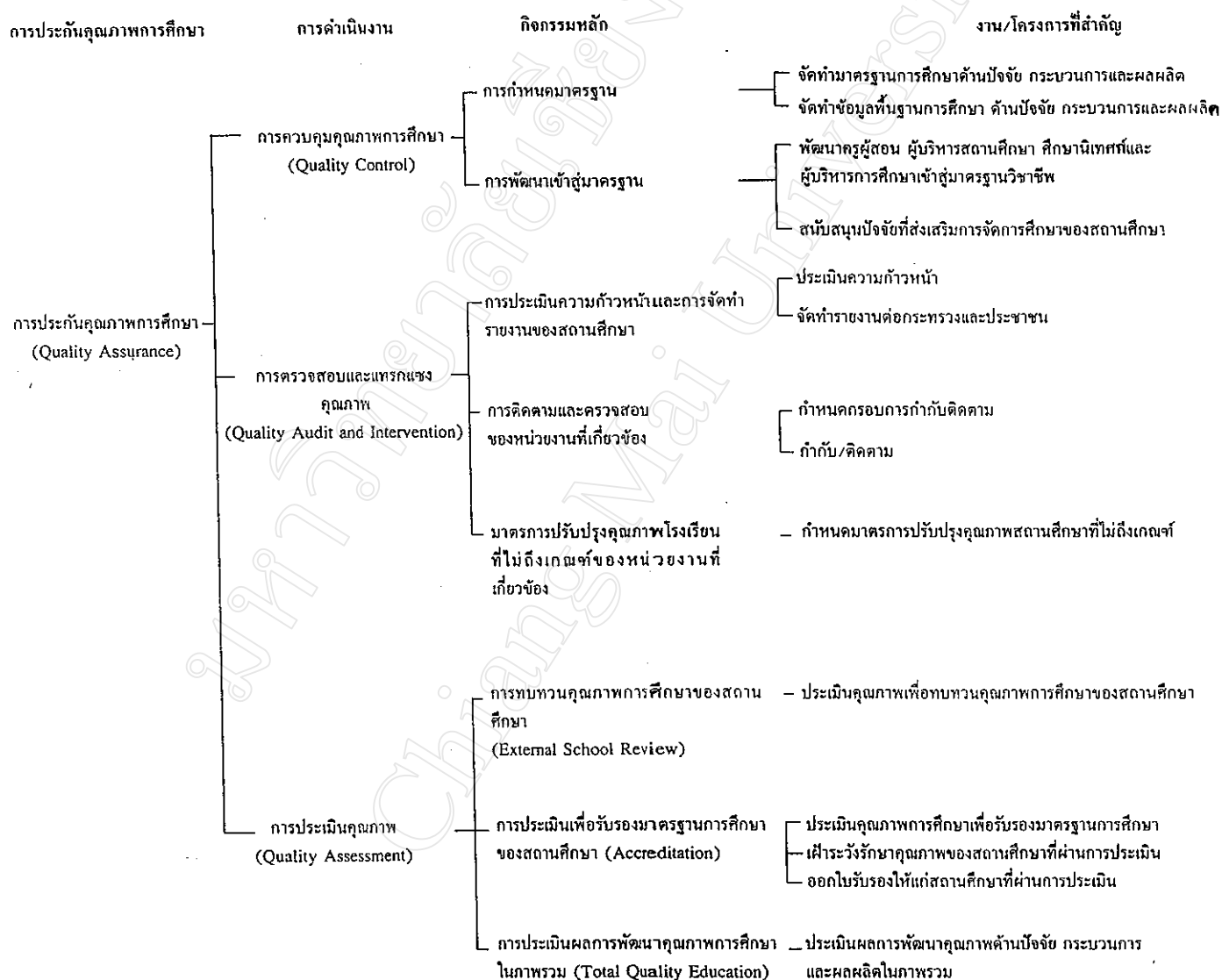
1. การควบคุมคุณภาพการศึกษา (Quality Control) คือ กระบวนการหรือแนวปฏิบัติ ที่นำการศึกษาเข้าสู่คุณภาพ ประกอบด้วย การกำหนดมาตรฐานด้านผลผลิต บัณฑิต และกระบวนการ และการพัฒนาเข้าสู่มาตรฐาน ได้แก่ การพัฒนาครูผู้สอน ผู้บริหารสถานศึกษา คณาจารย์ และผู้บริหารทางการศึกษาและการสนับสนุน บัณฑิตที่ส่งเสริมการจัดการศึกษาของสถานศึกษา

2. การตรวจสอบและการแทรกแซงคุณภาพการศึกษา (Quality Audit and Intervention) คือ กระบวนการหรือแนวปฏิบัติในการดำเนินงานเพื่อปรับปรุงคุณภาพการศึกษา ประกอบด้วย การประเมินความก้าวหน้าของโรงเรียนและการจัดทำรายงานของโรงเรียนต่อประชาชนและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง มีลักษณะเป็นการติดตามและตรวจสอบโรงเรียน (Internal Audit) การติดตามและตรวจสอบของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง (External Audit) และมาตรการปรับปรุงคุณภาพโรงเรียนที่มีคุณภาพไม่ถึงเกณฑ์มาตรฐานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง (Quality Intervention)

3. การประเมินคุณภาพการศึกษา (Quality Assessment) คือ กระบวนการหรือแนวปฏิบัติในการตรวจสอบคุณภาพการศึกษาตามมาตรฐานที่กำหนด ประกอบด้วย การทบทวนคุณภาพการศึกษาของโรงเรียน (External School Review) การประเมินเพื่อรับรองมาตรฐานการศึกษาของโรงเรียน (Accreditation) และการประเมินผลการพัฒนาคุณภาพการศึกษาในภาพรวมหรือการประเมินคุณภาพการศึกษา (Total Quality Education)

เพื่อให้เห็นภาพที่ชัดเจนในการดำเนินงานการประกันคุณภาพการศึกษา ได้สรุปการดำเนินงานประกันคุณภาพการศึกษาในแผนภูมิที่ 1

แผนภูมิที่ 1 การดำเนินงานประกันคุณภาพการศึกษา



การดำเนินงานประกันคุณภาพการศึกษาตามแนวทางที่กล่าวถึงนี้ จะเป็นมาตรการหนึ่งจะทำให้เกิดความเชื่อมั่นได้ว่า สถานศึกษาที่ได้รับการรับรองมาตรฐานจะสามารถจัดการศึกษาได้อย่างมีคุณภาพ นักเรียนหรือผู้จบการศึกษาจะมีคุณภาพตามมาตรฐานที่กำหนดไว้ นอกจากนี้การประกันคุณภาพยังเป็นกระบวนการที่จะช่วยยกมาตรฐานของโรงเรียนต่าง ๆ ที่ยังไม่เข้ามาตรฐานให้พัฒนาเข้าสู่มาตรฐาน โดยมุ่งเน้นการใช้ข้อมูลคุณภาพมาตรฐานของโรงเรียนย้อนกลับมา เพื่อรายงานหน่วยงานที่เกี่ยวข้องให้ร่วมกันสนับสนุนและพัฒนาโรงเรียนให้ได้ตามมาตรฐานที่กำหนดไว้ ทั้งนี้โดยมีความเชื่อว่าถ้ากระบวนการประกันคุณภาพมีการวางระบบการดำเนินงานที่ถูกต้องและเหมาะสมแล้ว คุณภาพทางการศึกษาที่ดีที่พึงประสงค์ก็จะตามมา

ระดับการประกันคุณภาพการศึกษา

สมศักดิ์ สันธุระเวช (2541 ก, หน้า 35) ได้จำแนกแนวทางการประกันคุณภาพการศึกษาของโรงเรียน ไว้ 2 ระดับ คือ

1. ระดับ Accountability นั้น หมายถึง โรงเรียนมีระบบการบริหารคุณภาพที่สร้างความมั่นใจ พึงพอใจต่อผู้ปกครอง ชุมชน ซึ่งเป็นลูกค้าว่าผู้จบการศึกษามีคุณภาพตามมาตรฐานที่กำหนด ในระดับนี้ผู้ปกครองและชุมชนจะเป็นผู้ยอมรับในคุณภาพของผู้จบการศึกษา โดยผู้ปกครองและชุมชนเข้ามาเกี่ยวข้องในรูปคณะกรรมการโรงเรียน ดังนั้นโรงเรียนจะต้องเปิดโอกาสให้คณะกรรมการโรงเรียนได้มีส่วนร่วมในการวางแผนการพัฒนาคุณภาพการศึกษาของโรงเรียน (ธรรมนูญโรงเรียน) ร่วมรับผิดชอบและร่วมตัดสินใจ

2. ระดับ Accreditation นั้น หมายถึง โรงเรียนมีระบบการบริหารคุณภาพที่สร้างความมั่นใจ พึงพอใจต่อผู้ปกครอง ชุมชน สังคม ลูกค้าว่าผู้จบการศึกษามีคุณภาพตามมาตรฐานที่กำหนด โดยมีองค์กรภายนอกเป็นผู้รับรองมาตรฐานการศึกษา

การประกันคุณภาพการศึกษาในโรงเรียนเอกชน

สวัสดี อุดมโภชน (2541, คำนำ) ได้กล่าวในเรื่องของการประกันคุณภาพโรงเรียนเอกชน ไว้ว่า โรงเรียนเอกชนเป็นองค์กรทางการศึกษาที่มีหน้าที่ต้องให้การศึกษาที่ดี มีคุณภาพ และได้มาตรฐานแก่ประชาชนผู้แสวงหาการศึกษาเพื่อพัฒนาตนเอง พัฒนาคุณภาพชีวิตและพัฒนาอาชีพ โรงเรียนจะต้องสร้างความมั่นใจ เชื่อถือ ศรัทธาแก่ผู้เรียน ผู้ปกครอง ชุมชน สังคม และประเทศชาติ แนวทางหนึ่งในการแสดงออกซึ่งความมั่นใจ เชื่อถือต่อผู้รับบริการการศึกษา ก็คือ การประกันคุณภาพการศึกษาของโรงเรียน

ดังนั้นสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชนเห็นความจำเป็นในการส่งเสริมให้โรงเรียนเอกชนจัดการศึกษาให้เกิดคุณภาพ และได้มาตรฐาน เป็นที่ยอมรับในระดับสากล จึงได้กำหนดแนวทางปฏิบัติเบื้องต้นเพิ่มเติม เพื่อให้เกิดระบบการประกันคุณภาพทางการศึกษาขึ้นในโรงเรียนเอกชน ซึ่ง สวัสดี อุดมโภชน (2541, หน้า 11-12) ได้สรุปไว้ดังนี้

1. จัดทำคู่มือการพัฒนาระบบการประกันคุณภาพการศึกษาสำหรับสถานศึกษาเอกชน เพื่อเป็นแนวทางในการปฏิบัติของโรงเรียนเอกชน
2. ชักชวนให้โรงเรียนเอกชนเข้าสู่โครงการการประกันคุณภาพการศึกษา โดยปฏิบัติงานและภารกิจเดิมของโรงเรียนเข้าสู่ระบบการประกันคุณภาพที่สมบูรณ์ และเปิดโอกาสให้โรงเรียนพัฒนาตนเองไปสู่หลักประกันคุณภาพขั้น รวมทั้งให้มีการตรวจสอบประเมินตนเองเป็นระยะ จนมั่นใจว่าสามารถให้คณะกรรมการภายนอกโรงเรียนมาตรวจสอบผลการประเมินตนเองได้
3. ให้มีการตรวจสอบคุณภาพจากหน่วยงานหรือคณะบุคคลภายนอก อันเป็นกลไกการดำเนินการในการรับรองมาตรฐานคุณภาพการศึกษาตามมา ซึ่งหน่วยงานจากภายนอก หมายถึง คณะกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิที่ทำการประเมินตรวจสอบการพัฒนาคุณภาพของโรงเรียน เพื่อนำข้อมูลให้คณะกรรมการการรับรองมาตรฐานคุณภาพพิจารณาผล
4. ผลการประเมินคุณภาพตามข้อ 3 เป็นกลไกที่ต่อเนื่องในการพิจารณาของคณะกรรมการเพื่อการรับรองมาตรฐานคุณภาพแก่โรงเรียน

นอกจากนี้สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชน (2541 ก, หน้า 2-3) ได้มีการกำหนดปัจจัย เกณฑ์ และตัวชี้คุณภาพ โดยเสนอแนะว่า คุณภาพการศึกษาที่โรงเรียนควรประกันอย่างน้อยต้องครอบคลุมในคุณภาพของผลผลิต คุณภาพของบริการหรือสิ่งที่ดีให้แก่ผู้เรียนในโรงเรียน และคุณภาพของกระบวนการบริหารและการจัดการของโรงเรียน ทั้งในแง่ประสิทธิภาพประสิทธิผล และความคุ้มค่า

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชน (2541 ข, หน้า 16) ได้เสนอแนะปัจจัยที่โรงเรียนควรให้ความสำคัญ ซึ่งมีผลต่อคุณภาพการศึกษาของโรงเรียน ได้แก่

ปัจจัยที่ 1 ปรัชญาและเป้าหมายของโรงเรียน

ปัจจัยที่ 2 หลักสูตรและกระบวนการเรียนการสอน

ปัจจัยที่ 3 บุคลากร

ปัจจัยที่ 4 ทรัพยากรเพื่อการเรียนการสอน

ปัจจัยที่ 5 การจัดการ การบริหาร

ปัจจัยที่ 6 กิจกรรมนักเรียน/นักศึกษา

ปัจจัยที่ 7 สัมฤทธิ์ผลของผู้เรียน

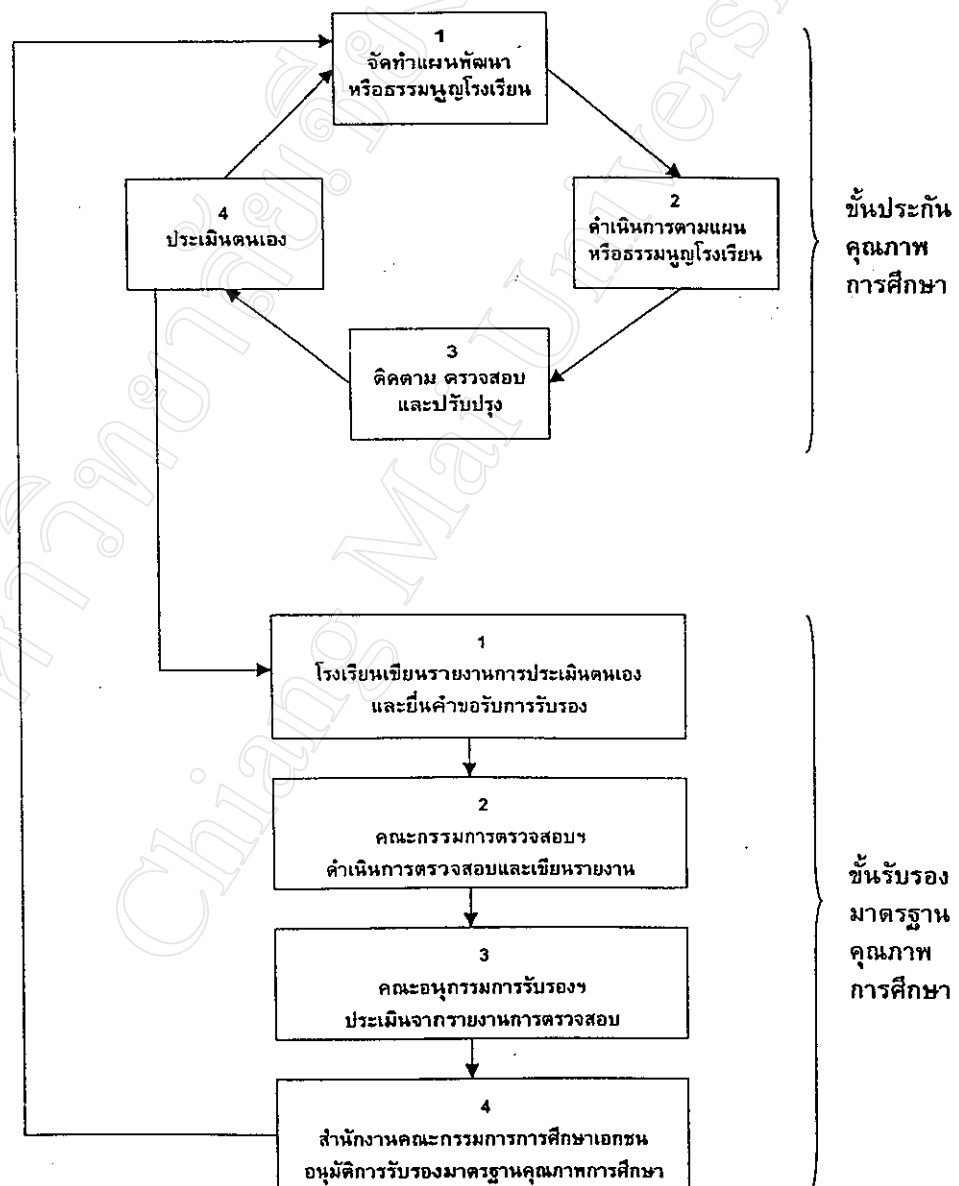
สำหรับขั้นตอนและวิธีการในการดำเนินการประกันคุณภาพและการรับรองมาตรฐานคุณภาพการศึกษา สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชน (2541 ก, หน้า 3) ว่าควรประกอบด้วย 2 ขั้นตอนหลัก ได้แก่

1. โรงเรียนประกันคุณภาพการศึกษา ด้วยกระบวนการบริหารและจัดการอย่างมืออาชีพ เช่น วางแผนพัฒนาหรือจัดทำธรรมนูญโรงเรียน ดำเนินงานตามแผน กำกับ ติดตาม ประเมินและปรับปรุงงาน และประเมินตนเอง เพื่อสรุปแผนพัฒนาหรือธรรมนูญโรงเรียน และรายงานผู้เกี่ยวข้อง เพื่อวางแผนปรับปรุงและพัฒนาคุณภาพอย่างต่อเนื่อง

2. สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชนให้การรับรองมาตรฐานคุณภาพการศึกษาของโรงเรียน เมื่อสามารถมั่นใจได้ว่าโรงเรียนจัดการศึกษาที่มีคุณภาพได้ตามเกณฑ์ที่กำหนด โดยโรงเรียนต้องเสนอรายงานการประเมินตนเอง มีคณะกรรมการไปตรวจสอบการดำเนินงานและมีการประเมินจากรายงานการตรวจสอบ เพื่อพิจารณาให้การรับรองแยกแต่ละระดับการศึกษา หลักสูตร สาขาวิชา ครั้งหนึ่ง ๆ เป็นระยะเวลา 5 ปี

วิธีการดำเนินงานที่สำคัญของทั้งสองขั้นตอนหลัก ปรากฏตามแผนภูมิที่ 2

แผนภูมิที่ 2 ขั้นตอนและวิธีการดำเนินงานประกันคุณภาพและการรับรองมาตรฐานคุณภาพการศึกษา



ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชน, 2541 ก, หน้า 4.

ขั้นตอนการดำเนินงานของโรงเรียนเอกชนในการประกันคุณภาพการศึกษา

การประกันคุณภาพการศึกษาของโรงเรียนเอกชน เป็นกิจกรรมการบริหารและควบคุมคุณภาพภายในโรงเรียน เพื่อให้ผู้รับบริการเกิดความมั่นใจในคุณภาพการศึกษาที่ได้รับ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชน (2541 ก, หน้า 6-8) จึงได้กำหนดแนวดำเนินการในการประกันคุณภาพการศึกษา ไว้ดังนี้

1. การจัดทำแผนพัฒนาหรือจัดทำธรรมนูญโรงเรียน
2. การดำเนินงานตามแผนหรือธรรมนูญโรงเรียน
3. การติดตาม ตรวจสอบ ปรับปรุงการดำเนินงาน
4. การประเมินตนเอง

จากขั้นตอนการดำเนินการประกันคุณภาพการศึกษา จะเห็นว่าการประกันคุณภาพการศึกษาน่าจะได้พิจารณาว่าเป็นนวัตกรรมเชิงกลไก การเร่งรัดและควบคุมการจัดการศึกษาให้ได้มาตรฐาน ได้ดีกว่าเดิม เพราะมีจุดเด่น คือ ผู้จัดการศึกษามีภาพลวงหน้าชัดเจนว่าต้องการให้บังเกิดผลผลิตอะไร ควรมีกระบวนการปฏิบัติอย่างไร จึงจะไปสู่ผลที่ต้องการได้ และจะตรวจสอบผลได้อย่างไรว่าบรรลุแล้ว องค์ประกอบที่น่าสนใจ คือ ระบบการตรวจสอบโดยกลไกภายนอกสถานศึกษา จะทำให้เกิดการกระตุ้นคุณภาพการปฏิบัติ ระดมสรรพกำลังเพื่อช่วยเสริมสร้างการปฏิบัติและให้การยกย่อง ยอมรับ เมื่อประสบความสำเร็จ นอกจากนี้ระบบการประกันคุณภาพยังมีส่วนผลักดันให้เกิดการกระจายอำนาจให้สถานศึกษาเป็นหน่วยปฏิบัติที่ต้องร่วมมือกับชุมชนในการรับผิดชอบจัดการศึกษา

อย่างไรก็ตามหากโรงเรียนไหนที่ต้องการประกันคุณภาพการศึกษาในองค์กรของตนเอง สิ่งที่ควรคำนึงและทำความเข้าใจให้ตรงกันทุกฝ่าย คือ การลงมือพัฒนาตนเอง โดยเริ่มจากข้อมูลพื้นฐาน (Baseline) นั่นคือ การที่ตนเองต้องทราบว่าขณะนี้โรงเรียนมีการพัฒนาอยู่ในระดับใด ต้องมีการวิเคราะห์ศึกษาสภาพปัจจุบันของตนเอง ต้องมีการกำหนดเป้าหมายในการปรับปรุงพัฒนา ซึ่งจะแตกต่างกันไปในแต่ละโรงเรียน ดังนั้นการให้เวลาโรงเรียนในการพัฒนาจึงเป็นสิ่งสำคัญ หากโรงเรียนใดมีการเพียรพยายามปรับปรุงตนเอง พัฒนาตนเองไปสู่มาตรฐานที่สมบูรณ์ก็จะเป็นแนวดำเนินการที่ช่วยเพิ่มความสำเร็จของการประกันคุณภาพการศึกษา (สงบ ลักษณะ, 2540, หน้า 22-23)

ธรรมนูญโรงเรียน

โรงเรียนที่มีระบบการประกันคุณภาพการศึกษา มีองค์ประกอบหลายประการและเป็นหัวใจสำคัญ คือ ธรรมนูญโรงเรียน (School Charter) ซึ่ง กรมวิชาการ (2540, หน้า 1) กล่าวว่า โรงเรียนจะต้องจัดทำธรรมนูญโรงเรียนและใช้ธรรมนูญโรงเรียนเป็นกลไกในการพัฒนาการจัดการศึกษา ซึ่งธรรมนูญโรงเรียนของแต่ละโรงเรียนก็จะแตกต่างกันไปตามสภาพการณ์ของแต่ละโรงเรียน

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชน (2541 ข, หน้า 17) ได้ให้ความหมายคำว่า ธรรมนูญโรงเรียน คือ เอกสารแสดงข้อตกลงร่วมกันของโรงเรียนและคณะกรรมการโรงเรียนที่ใช้เป็นแผนหรือแนวทางในการพัฒนาโรงเรียนสู่จุดมุ่งหมายของการประกันคุณภาพ และการรับรองมาตรฐานคุณภาพการศึกษาตามระยะเวลาที่ได้กำหนด

ประโยชน์และคุณค่าของธรรมนูญโรงเรียน

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชน (2541 ข, หน้า 18) ได้กล่าวถึงประโยชน์และคุณค่าของธรรมนูญโรงเรียน ดังนี้

1. โรงเรียนมีแผนและเป้าหมายในการพัฒนาคุณภาพการศึกษาที่ชัดเจน
2. บุคลากรในโรงเรียนและผู้เกี่ยวข้องมีทิศทาง จุดมุ่งหมาย และเป้าหมายการทำงานในทางเดียวกันที่จะนำไปสู่การพัฒนาคุณภาพให้เกิดแก่ผู้เรียนอย่างเต็มศักยภาพ
3. สนับสนุนการกระจายอำนาจและส่งเสริมให้ผู้ปกครอง ชุมชน รวมทั้งผู้ทรงคุณวุฒิในท้องถิ่นมีบทบาทและมีส่วนร่วมในการพัฒนาคุณภาพการศึกษาของโรงเรียนมากขึ้น ซึ่งจะส่งผลต่อความร่วมมือ การยอมรับ และการสนับสนุนจากภายนอกมากขึ้น
4. สร้างความศรัทธา ความไว้วางใจแก่ผู้ปกครองและชุมชน เนื่องด้วยมีการส่งเสริมให้บุคคลภายนอกสามารถตรวจสอบการดำเนินงานของโรงเรียน
5. โรงเรียนมีกลไกการควบคุมคุณภาพภายใน ส่งผลให้คุณภาพการศึกษาของโรงเรียนสูงขึ้น เป็นมาตรฐานยิ่งขึ้น นำไปสู่การประกันคุณภาพการศึกษา

องค์ประกอบของธรรมนูญโรงเรียนของโรงเรียนเอกชน

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชน (2541ข, หน้า 53-56) ได้กล่าวถึงองค์ประกอบของธรรมนูญโรงเรียนของโรงเรียนเอกชน ประกอบด้วย

1. ภาพรวมของโรงเรียน
2. ปรัชญาและเป้าหมายของโรงเรียน
3. จุดเน้นในการพัฒนาคุณภาพการศึกษาของโรงเรียน
4. การตรวจสอบและรายงาน
5. ข้อกำหนดของบุคลากร
6. ข้อกำหนดและหลักปฏิบัติของนักเรียน
7. แผนการเงินของโรงเรียน

องค์ประกอบที่ 1 ภาพรวมของโรงเรียน (School Profile) เป็นการนำเสนอข้อมูลโดยสังเขป เพื่อแสดงความเป็นมา สภาพปัจจุบันและแนวทางในอนาคตของโรงเรียน

ด้านความเป็นมา ควรระบุเกี่ยวกับประวัติความเป็นมาของการจัดตั้ง ลักษณะ ประเภท ที่ตั้ง ระดับการศึกษา และหลักสูตรที่เปิดสอน จุดเด่นหรือเกียรติคุณที่เคยมี ฯลฯ

ด้านสภาพปัจจุบัน ควรระบุเกี่ยวกับอาคารสถานที่ สิ่งอำนวยความสะดวก สาธารณูปโภค โครงสร้างการบริหาร จำนวนนักเรียน ครู ผู้บริหารและบุคลากรอื่น หลักสูตรและการใช้ การวัดผลและประเมินผล สัมฤทธิ์ผลของผู้เรียน ภาพลักษณ์ของโรงเรียน ฯลฯ

ด้านแนวทางในอนาคต ควรระบุเกี่ยวกับโครงการที่คาดว่าจะทำหรือกำลังดำเนินการ และต่อเนื่องไปในอนาคต เพื่อพัฒนาคุณภาพของโรงเรียน หรือโรงเรียนมีความคาดหวังและวิสัยทัศน์อย่างไร ฯลฯ

องค์ประกอบที่ 2 ปรัชญาและเป้าหมายของโรงเรียน (School Philosophy and Goals) เป็นการนำเสนอเจตนารมณ์ที่ชัดเจนของโรงเรียนในการจัดและพัฒนาการศึกษาให้บรรลุผลที่ต้องการในช่วงระยะเวลาหนึ่ง ๆ ที่กำหนด (สช., 2541 ข, หน้า 18)

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชน (2542 ก, หน้า 9) ได้ให้ความหมายของปรัชญาโรงเรียน ไว้ว่า เป็นอุดมการณ์หรือจุดมุ่งหมายสูงสุดในการจัดการศึกษาของโรงเรียน เพื่อใช้เป็นแนวทางในการกำหนดนโยบายและรายละเอียดการดำเนินงานของโรงเรียน

ลักษณะของปรัชญาของโรงเรียนที่ดีในทัศนะของ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชน (2532, หน้า 5-6) ได้กล่าวไว้ว่า ควรมีลักษณะเป็นข้อความที่ปรากฏเป็นลายลักษณ์อักษรและมีสาระสำคัญสอดคล้องกับปรัชญาและจุดมุ่งหมายการจัดการศึกษาของชาติและความต้องการของชุมชน บุคลากรหลายฝ่ายทั้งในและนอกโรงเรียนมีส่วนร่วมในการกำหนดวิเคราะห ์ ทบทวน พัฒนา โดยเจียนไว้สั้น ๆ ง่าย ๆ และชัดเจน ทุกฝ่ายสามารถรับรู้และเข้าใจตรงกันได้ สามารถนำเป็นแนวทางชี้้นำในการปฏิบัติและวางแผนพัฒนางานของโรงเรียนได้

ดังนั้นการเขียนปรัชญาของโรงเรียน ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชนได้ให้แนวในการเขียน (2541 ข, หน้า 53-54) ไว้ว่าควรระบุข้อความที่แสดงถึงแนวคิด อุดมการณ์ ความมุ่งหวังสูงสุดในการจัดการศึกษาแต่ละประเภท ระดับ หลักสูตร อนึ่งโรงเรียนอาจใช้ปรัชญาเดียวสำหรับการศึกษาทุกระดับ ทุกหลักสูตรที่เปิดสอนก็ย่อมกระทำได้ หากเป็นปรัชญาที่ครอบคลุมเหมาะสมกับทุกระดับหลักสูตร เหล่านั้น

เป้าหมายของโรงเรียนเป็นสิ่งที่โรงเรียนประสงค์จะดำเนินการ เพื่อให้บรรลุในการพัฒนาคุณภาพการศึกษา สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชน (2541 ข, หน้า 53) ได้กล่าวว่า การเขียนเป้าหมายของโรงเรียนควรระบุสิ่งที่โรงเรียนประสงค์จะให้บรรลุผลสำเร็จ โดยตอบคำถาม 3 ประการ คือ ใครที่เกี่ยวข้องหรือใครที่ได้รับประโยชน์ จำนวนเท่าไร (ปริมาณ) และให้เป็นอย่างไร (คุณภาพ)

ดังนั้นคณะกรรมการโรงเรียน (ผู้บริหาร ครู และผู้ปกครอง) ต้องร่วมกันกำหนด เป้าหมายของโรงเรียน โดยควรให้ครอบคลุมด้านการบริหารและการจัดการ ด้านหลักสูตร และการจัดการเรียนการสอน และด้านการกำกับตรวจสอบและรายงาน ทั้งนี้เป้าหมายควรมาจากผลการวิเคราะห์สภาพและภาระงานของโรงเรียน จนมองเห็นยุทธศาสตร์ในการพัฒนาคุณภาพและสุดท้ายจึงจะกำหนดเป้าหมายตามยุทธศาสตร์ที่เห็นชัดเจน รวมทั้งนำปรัชญาและวิสัยทัศน์มาเป็นฐานในการกำหนดเป้าหมายด้วย (สช., 2541 ข, หน้า 54)

องค์ประกอบที่ 3 จุดเน้นในการพัฒนาคุณภาพการศึกษาของโรงเรียน (School Priorities) เป็นการนำเสนอภารกิจหลักที่โรงเรียนจะมุ่งเน้น ดำเนินการพัฒนาสู่เป้าหมายของโรงเรียนที่กำหนดไว้ให้สอดคล้องกับศักยภาพของโรงเรียนและความต้องการของผู้รับบริการ (สช., 2541 ข, หน้า 18)

การเขียนจุดเน้นในการพัฒนาคุณภาพการศึกษาของโรงเรียน สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชน (2541 ข, หน้า 55) ได้ให้แนวการเขียนไว้ว่า ควรระบุนรายละเอียดของจุดเน้นในการพัฒนาคุณภาพโรงเรียนแต่ละด้านให้ชัดเจน โดยอาจใช้หัวข้อดังนี้ ชื่อจุดเน้น พร้อมทั้งเขียนสาระของจุดเน้นเป็นข้อความเชิงนโยบายให้เห็นทิศทางชัดเจนว่าทำอะไร หรือต้องการอะไร ผลที่คาดว่าจะได้รับให้เขียนผลที่คาดว่าจะได้รับโดยระบุคุณภาพที่คาดว่าจะประสบผลสำเร็จเมื่อเสร็จสิ้นการดำเนินงานตามจุดเน้นนั้น ๆ และยุทธศาสตร์ ให้เขียนยุทธศาสตร์โดยกำหนดวิธีการปฏิบัติงานในรูปแบบของกิจกรรม อาจเขียนในรูปตาราง โดยกำหนดวิธีปฏิบัติอย่างชัดเจนแต่ละปี ตลอดระยะเวลาที่กำหนดในธรรมนูญโรงเรียน

การกำหนดจุดเน้นในการพัฒนาของโรงเรียนเป็นการนำเป้าหมายในองค์ประกอบที่ 2 ของธรรมนูญโรงเรียน มาจัดลำดับความสำคัญของการพัฒนาคุณภาพการศึกษาของโรงเรียนให้สอดคล้องกับศักยภาพของโรงเรียนและความต้องการของชุมชน

อนึ่งถ้าโรงเรียนเปิดสอนหลายระดับ หลักสูตร หากรายละเอียดของจุดเน้นต่างกันจะต้องแยกแยะให้ชัดเจนด้วย ในการกำหนดรายละเอียดของจุดเน้นของโรงเรียนให้พิจารณาเกณฑ์และตัวชี้คุณภาพที่สำนักงานคณะกรรมการการศึกษา เอกชนกำหนดไว้เป็นกรอบในการพัฒนาและประเมิน

องค์ประกอบที่ 4 การตรวจสอบและรายงาน (School Accountability) เป็นการนำเสนอระบบหรือแนวทางที่แสดงถึงความรับผิดชอบของโรงเรียนที่มีต่อผู้ปกครอง นักเรียน และสังคมโดยรวม โดยการตรวจสอบและรายงานเพื่อการปรับปรุงคุณภาพการศึกษา (สช., 2541 ข, หน้า 19)

การติดตาม ตรวจสอบ

การติดตาม ตรวจสอบ และปรับปรุงการปฏิบัติงานในการพัฒนาคุณภาพของโรงเรียนเป็นกระบวนการที่สำคัญในการควบคุมคุณภาพของการบริหารจัดการ เพื่อให้เกิดการปฏิบัติงานตามแผนหรือกำหนดการที่วางไว้อย่างดีแล้ว และให้เกิดผลตามวัตถุประสงค์ เป้าหมายที่กำหนดไว้ในบางครั้ง เมื่อมีสถานการณ์ที่ไม่ได้คาดคิดไว้ก่อนเกิดขึ้น ทำให้ไม่สามารถปฏิบัติตามแผนหรือกำหนดการที่กำหนดไว้ หรือไม่สามารถทำให้บรรลุวัตถุประสงค์เป้าหมายที่กำหนดไว้ได้ กระบวนการติดตามตรวจสอบ จะทำให้ผู้ติดตาม ตรวจสอบสามารถเข้าไปช่วยเหลือ แนะนำ หาทางออก ปรับปรุงวิธีการดำเนินการหรือแม้กระทั่งปรับเปลี่ยนวัตถุประสงค์ เป้าหมาย ของงานที่กำลังปฏิบัติอยู่ การติดตามตรวจสอบในโรงเรียนที่มีขนาดเล็ก ปริมาณงานไม่มาก ผู้ติดตามอาจไม่จำเป็นต้องใช้เอกสารเครื่องมืออะไรมาก แต่สังเกตทั่ว ๆ ไปแล้วนำผลไปบอกกล่าวผู้ปฏิบัติงานโดยตรงก็ได้ แต่ถ้าเป็นโรงเรียนที่มีปริมาณงานมาก การติดตามต้องทำเป็นระบบ แสดงข้อมูลให้ละเอียดถี่ถ้วน เพื่อปรับปรุงการปฏิบัติงานได้อย่างรอบคอบ ครบถ้วน เป็นประโยชน์ต่อหน่วยงานได้อย่างแท้จริง (สช., 2542 ค, หน้า 2)

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชน (2542 ค, หน้า 5-7) ได้ให้แนวดำเนินการในการติดตาม ตรวจสอบ และปรับปรุง ตามกระบวนการพัฒนาคุณภาพของโรงเรียนไว้ดังนี้

1. กำหนดแผนการติดตาม ตรวจสอบ คือ การกำหนดล่วงหน้าว่าจะมีการติดตาม ตรวจสอบ การปฏิบัติงานโครงการใด เมื่อใด เพื่อให้เห็นภาพรวมในการติดตาม ตรวจสอบการดำเนินงานของโรงเรียนทั้งหมดตลอดปี โรงเรียนควรจะได้จัดทำแผนการติดตามในภาพรวมเอาไว้ในรูปของตาราง Gantt Chart

2. กำหนดตัวบุคคลในการติดตาม ตัวบุคคลในการติดตามงานแต่ละโครงการ โดยปกติแล้วจะเป็นผู้ที่มีหน้าที่รับผิดชอบติดตามงานหรือผู้บังคับบัญชาของผู้รับผิดชอบดำเนินงานโครงการนั้น ๆ บางครั้งอาจจะใช้คณะบุคคลเป็นผู้ติดตามงาน โดยจะมีผู้เชี่ยวชาญหรือผู้ชำนาญการในเรื่องนั้น ๆ ร่วมอยู่ด้วย เพื่อจะได้ช่วยเหลือในการประมวลข้อมูลในการติดตามอย่างถูกต้องและเกิดประโยชน์ต่อการพัฒนางานอย่างแท้จริง

3. การสร้างเครื่องมือ เครื่องมือที่ใช้ในการตรวจติดตามการดำเนินงานโครงการต่าง ๆ อาจใช้รูปแบบที่เป็นกลาง ๆ อาทิเช่น การสังเกต สัมภาษณ์ แบบสอบถาม และการทดสอบ เพื่อให้สามารถเสนอสาระสำคัญตามกระบวนการติดตามตรวจสอบการดำเนินงานได้ครบทุกขั้นตอน อาทิเช่น สภาพความสำเร็จของงานตามโครงการสภาพการดำเนินงานจริง การประเมินผลการปฏิบัติงานตามโครงการ ข้อเสนอแนะในการปรับปรุงครั้งต่อไป

4. การนำผลไปใช้ ผลจากการติดตาม ตรวจสอบ การดำเนินงานต้องการใช้ให้เป็นประโยชน์ในการพัฒนางานต่อไป แบบในการติดตามตรวจสอบที่ผู้ติดตามจัดทำเรียบร้อยแล้ว ก็ควรจะนำเสนอผู้บริหารเพื่อเป็นข้อมูลในการวินิจฉัยสั่งการหรือให้การสนับสนุนการดำเนินงาน เพื่อขจัดปัญหาอุปสรรคที่พบ ให้ผู้รับผิดชอบสามารถปฏิบัติต่อไปได้อย่างราบรื่น

การรายงาน

เป็นการนำเสนอข้อมูลเกี่ยวกับการดำเนินการไปสู่เป้าหมายจากการตรวจวัดและการประเมินผลให้ผู้เกี่ยวข้องทราบ เพื่อประโยชน์ต่อการดำเนินการต่อไป

รูปแบบของรายงานผลการปฏิบัติงาน สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชน (2542 ข, หน้า 6-8) กล่าวว่า โดยปกติแล้วรูปแบบการรายงานผลการปฏิบัติงานจะสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ที่ต้องการ รายงานผลการปฏิบัติงานของโรงเรียนตามกระบวนการประกันคุณภาพและการรับรองมาตรฐานการศึกษา อาจแบ่งได้ 3 ประเภท คือ

1. รายงานเพื่อปรับปรุงพัฒนางานของโรงเรียน เป็นการนำเสนอข้อมูลเกี่ยวกับผลการปฏิบัติงานโดยส่วนรวมให้กับบุคลากรในโรงเรียน เพื่อให้เห็นภาพกว้างงานที่ทำสำเร็จตามความคาดหวังหรือไม่ มีปัญหาอุปสรรคอย่างไร แนวทางแก้ปัญหาเพื่อให้งานสำเร็จในการดำเนินงานครั้งต่อไป เพื่อที่จะทำให้ผู้บริหารและบุคลากรเข้าใจสภาพที่แท้จริงของโรงเรียน ปัญหาและอุปสรรคต่าง ๆ ทำให้สามารถนำข้อมูลเหล่านั้นไปวางแผน เพื่อพัฒนาโรงเรียนให้มีคุณภาพต่อไป

2. รายงานสรุปประจำปีเพื่อเสนอผู้ปกครองและชุมชน เป็นการนำเสนอข้อมูลเกี่ยวกับผลการดำเนินงานของโรงเรียนโดยส่วนรวมให้กับผู้ปกครองและบุคคลอื่นในชุมชน เพื่อให้เห็นภาพการพัฒนาการดำเนินงานของโรงเรียน เพื่อที่จะทำให้ผู้ปกครองและชุมชนเข้าใจสภาพที่แท้จริงของโรงเรียน เห็นความก้าวหน้าของการดำเนินงาน ความสำเร็จจากการดำเนินงานของโรงเรียน และแนวทางการพัฒนาของโรงเรียนในอนาคต รูปแบบรายงานสรุปประจำปี เพื่อเสนอผู้ปกครอง ชุมชน และหน่วยงานภายนอกโรงเรียนอาจนำเสนอได้หลากหลายตามความเหมาะสมและวัตถุประสงค์ของโรงเรียน บางโรงเรียนอาจใช้รายงานนี้ควบคู่ไปกับการจัดงานประจำปี งานวิชาการ งานประชุมผู้ปกครอง หนังสือรุ่น ฯลฯ ไม่ว่าจะเป็นรายงานในรูปแบบใด สำคัญควรครอบคลุมสิ่งที่เป็นเหตุผลสำคัญ คือ ให้เห็นความก้าวหน้าในการดำเนินงานของโรงเรียน

3. รายงานการประเมินตนเองเพื่อขอรับรองมาตรฐานคุณภาพการศึกษา เป็นการเขียนรายงานผลการประเมินตนเอง เพื่อใช้เป็นเอกสารประกอบคำขอรับรองมาตรฐานคุณภาพการศึกษา ตามกระบวนการประกันคุณภาพและการรับรองมาตรฐานคุณภาพการศึกษา

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชน (2542, หน้า 8) ได้กล่าวถึง การประเมินตนเองและการเขียนรายงาน โรงเรียนควรดำเนินงานเป็นขั้นตอนดังนี้ กำหนดบุคลากรผู้รับผิดชอบ เพื่อทำหน้าที่ในการเขียนรายงาน ดำเนินการตามขั้นตอนการติดตาม ตรวจสอบ ประเมินตนเอง และนำผลการประเมินมาจัดทำรายงาน คณะทำงานที่รับผิดชอบจัดทำรายงานทำหน้าที่รวบรวมข้อมูลจากการประเมินตนเอง จัดเป็นหมวดหมู่ เพื่อจัดทำรายงานให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของรายงานที่จะทำ แล้วดำเนินการยกร่างรายงานเพื่อเสนอผู้มีอำนาจทำการตรวจสอบปรับปรุงแก้ไข และดำเนินการจัดพิมพ์เพื่อเผยแพร่ต่อไป

องค์ประกอบที่ 5 ข้อกำหนดของบุคลากร (Code of Practice) เป็นการนำเสนอบทบาทและหน้าที่ของผู้บริหาร ครู อาจารย์ และบุคลากรอื่น ๆ ทุกตำแหน่งหน้าที่ทั้งภายในและภายนอกที่เกี่ยวข้อง โดยสรุปให้ชัดเจนว่ามีส่วนร่วมในการพัฒนาการศึกษาอย่างไร รวมทั้งนำเสนอข้อมูลเกี่ยวกับสวัสดิการ ผลประโยชน์ จรรยาบรรณวิชาชีพ ครูที่โรงเรียนกำหนดไว้สำหรับบุคลากรทุกตำแหน่งหน้าที่ และพรรณนางาน (Job Description) เป็นไปตามโครงสร้างการบริหารงานของโรงเรียน รวมทั้งบุคลากรที่เกี่ยวข้องภายนอกโรงเรียน เช่น คณะกรรมการโรงเรียน คณะกรรมการอำนวยการโรงเรียน เป็นต้น ว่ามีส่วนร่วมพัฒนาโรงเรียนอย่างไร ทั้งนี้ในการนำเสนอให้เน้นเพิ่มเติมว่าบุคลากร ครูและผู้เกี่ยวข้องเหล่านั้นมีบทบาท เป็นผู้นำ ผู้ปฏิบัติ หรือผู้สนับสนุน และมีส่วนร่วมในการพัฒนาคุณภาพการศึกษาของโรงเรียนอย่างไร (สช., 2541 ข, หน้า 56)

องค์ประกอบที่ 6 ข้อกำหนดและหลักปฏิบัติของนักเรียน (Student Code of Conduct) เป็นการนำเสนอข้อกำหนดของโรงเรียน เกี่ยวกับบทบาทหน้าที่ของนักเรียนและระเบียบต่าง ๆ ให้นักเรียนปฏิบัติ เพื่อพัฒนาศักยภาพตนเองและ เสริมสร้างคุณลักษณะที่พึงประสงค์ให้บรรลุตามจุดมุ่งหมายของหลักสูตรและความต้องการของสังคม ควรระบุข้อมูลเกี่ยวกับบทบาทหน้าที่ของนักเรียน เช่น หลักปฏิบัติของนักเรียน กฎของโรงเรียน บริการและสวัสดิการ การร่วมกิจกรรม คุณลักษณะที่พึงประสงค์ของนักเรียน การประเมินผลและรายงานเกี่ยวกับนักเรียน ควรเน้นว่านักเรียนมีส่วนร่วมหรือปฏิบัติอย่างไรจึงจะได้ชื่อว่าเป็นผู้ที่มีคุณลักษณะที่พึงประสงค์ตามที่กำหนดไว้ (สช., 2541 ข, หน้า 56)

องค์ประกอบที่ 7 แผนการเงินของโรงเรียน (Financial Plan) เป็นการนำเสนอแผนรายรับ-รายจ่ายโดยรวมของโรงเรียน ในช่วงระยะเวลาที่กำหนดของธรรมนูญโรงเรียน เพื่อบ่งบอกสภาพการเงินสำหรับการพัฒนาคุณภาพการศึกษา ควรระบุข้อมูลประมาณการรายรับ-รายจ่าย โดยสังเขปของโรงเรียนแต่ละปี ในช่วงระยะเวลาที่กำหนดสำหรับธรรมนูญโรงเรียน ซึ่งอาจจำแนกหมวดหมู่ค่าใช้จ่ายหลัก ๆ แหล่งที่มาของรายรับ เป็นต้น (สช., 2541 ข, หน้า 56)

ในส่วนองค์ประกอบของธรรมนูญโรงเรียนนั้น บางหน่วยงานได้กำหนดได้ แผนการจัดการเรียนการสอนตามหลักสูตร (Curriculum Plan) เป็นองค์ประกอบหนึ่งของธรรมนูญโรงเรียน (กรมวิชาการ, 2540, หน้า 7) ซึ่งแผนการจัดการเรียนการสอนตามหลักสูตรเป็นแผนการจัดกิจกรรมการเรียนการสอน เพื่อพัฒนาคุณภาพการศึกษาให้สอดคล้องกับเป้าหมายภายในระยะเวลาที่กำหนดตามธรรมนูญโรงเรียน

แผนการจัดการเรียนการสอนตามหลักสูตร ประกอบด้วย

1. กำหนดเวลาการจัดกิจกรรมการเรียนในแต่ละรายวิชา/กลุ่มประสบการณ์ ในแต่ละปีตามโครงสร้างของหลักสูตรกระทรวงศึกษาธิการ
2. กำหนดเวลาภาคปฏิบัติหรือแบบฝึกหัดของแต่ละวิชา/กลุ่มประสบการณ์ หรือการสอนพิเศษสำหรับนักเรียนที่มีลักษณะเด่นหรือด้อยเป็นกรณีพิเศษ
3. กำหนดกิจกรรมเสริมหลักสูตรต่าง ๆ ให้เหมาะสมกับจุดมุ่งหมายของแผนพัฒนาคุณภาพการศึกษา

ซึ่งการนำเสนอแผนการจัดการเรียนการสอน อาจเสนอเป็นตารางประกอบการบรรยายหลักสูตรระดับต่าง ๆ

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชน (2541 ข, หน้า 20) ได้กำหนดขั้นตอนและวิธีการจัดทำธรรมนูญโรงเรียน ดังนี้

1. โรงเรียนและคณะกรรมการโรงเรียนร่วมกันศึกษาวิเคราะห์ข้อมูลต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งปรัชญาและเป้าหมายของโรงเรียนที่ได้กำหนดไว้แล้ว เพื่อกำหนดหรือปรับปรุงปรัชญาและเป้าหมายของโรงเรียนให้เหมาะสม
2. กำหนดจุดเน้นในการพัฒนาแต่ละด้านให้ชัดเจน พร้อมทั้งกำหนดแผนและแนวทางพัฒนาแต่ละด้านให้ชัดเจน พร้อมทั้งกำหนดแผนและแนวทางพัฒนาจุดเน้นเหล่านั้นตามลำดับความสำคัญก่อนหลัง
3. จัดทำรายละเอียดของหัวข้ออื่น ๆ ที่โรงเรียนต้องการบรรจุไว้ในธรรมนูญโรงเรียน
4. ตรวจสอบความสมบูรณ์เรียบร้อยและคณะกรรมการโรงเรียนลงนามในธรรมนูญโรงเรียน
5. จัดพิมพ์และเผยแพร่ธรรมนูญโรงเรียน

ในการจัดทำธรรมนูญโรงเรียน ได้กล่าวถึง คำ ข้อความ หรือเรื่องราวต่าง ๆ หลายเรื่อง ซึ่งหากไม่มีคำอธิบายเพิ่มเติม อาจทำให้การจัดทำธรรมนูญโรงเรียนไม่บรรลุผลสำเร็จได้ เพื่อให้เกิดความเข้าใจและสามารถจัดทำธรรมนูญโรงเรียนหรือแผนพัฒนาคุณภาพการศึกษาของโรงเรียนเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ควรนำขั้นตอนในการวางแผนอย่างมียุทธศาสตร์มาใช้เป็นเครื่องมือประกอบในการจัดทำธรรมนูญโรงเรียน (สมศักดิ์ สันธุระเวช, 2541 ข, หน้า 36).

กรมวิชาการ (2539, หน้า 49-50) ก็ได้กล่าวถึงการจัดทำธรรมนูญโรงเรียนว่าเป็นกระบวนการทำให้มองเห็นงานในอนาคต โดยใช้การวิเคราะห์ข้อมูลทั้งในอดีตและปัจจุบันที่จำเป็นมากกำหนดเป้าหมายของงานและแนวปฏิบัติงานที่ก่อให้เกิดความสำเร็จตามเป้าหมาย โดยกำหนดให้มีการวิเคราะห์ 2 ประการ กล่าวคือ การวิเคราะห์ข้อมูลขั้นพื้นฐานเพื่อการวางแผน และการกำหนดวิสัยทัศน์ ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้ คือ

1. การวิเคราะห์ข้อมูลขั้นพื้นฐานเพื่อการวางแผน ในการวางแผนข้อมูลเป็นสิ่งที่มีความสำคัญเป็นอย่างมาก ทั้งข้อมูลในอดีตและปัจจุบัน ดังนั้นการศึกษาข้อมูลจึงเป็นขั้นตอนที่สำคัญในการวางแผน และเพื่อให้แผนที่กำหนดเป็นแผนที่มีความถูกต้อง ข้อมูลที่จำเป็นต้องนำมาใช้ในการวางแผนพัฒนาโรงเรียน ประกอบด้วย 1.1 ข้อมูลแนวโน้มการพัฒนาสังคม 1.2 ข้อมูลแนวทางการจัดการศึกษาของโรงเรียนและข้อมูลศักยภาพของโรงเรียน 1.3 ข้อมูลความต้องการของชุมชน

1.1 การวิเคราะห์แนวโน้มการพัฒนาสังคม กรมวิชาการ (2538, หน้า 45-88) เป็นการศึกษาและวิเคราะห์สภาพสังคม โดยวิเคราะห์ข้อมูลเกี่ยวกับเศรษฐกิจ สังคม การเมือง การปกครอง และวัฒนธรรมของชุมชนในท้องถิ่นรอบ ๆ โรงเรียน จะทำให้ทราบถึงสภาพการเปลี่ยนแปลงในชุมชนมีแนวโน้มไปในลักษณะใด ซึ่งจะชี้ให้เห็นถึงความจำเป็นที่จะต้องจัดการศึกษาไปในแนวทางใด จึงจะสอดคล้องกับสภาพชีวิตและความเป็นไปในสังคมดังกล่าว มีปัญหาอุปสรรค จุดด้อย ข้อจำกัดอะไรบ้างที่ต้องการศึกษา ต้องหาทางแก้ไข และมีจุดเด่นและโอกาสในสังคมอะไรบ้างที่จะเป็นส่วนสนับสนุนให้การจัดการศึกษาสอดคล้องและนำไปสู่การพัฒนาการพัฒนาลักษณะในท้องถิ่นนั้น ๆ ได้

1.2 การวิเคราะห์แนวทางการจัดการศึกษา เป็นการศึกษาองค์ประกอบและแนวทางการจัดการศึกษา เป็นการศึกษาถึงข้อมูลที่มีอิทธิพลต่อการกำหนด แนววิธีดำเนินการจัดการเรียนการสอนของโรงเรียน ข้อมูลที่จะใช้ในการวิเคราะห์แนวทางการจัดการศึกษา ได้แก่ นโยบายในการจัดการศึกษา เช่น นโยบายของรัฐบาล นโยบายของกระทรวง เป็นต้น นโยบายของหน่วยงานต้นสังกัด เช่น ทิศทางในการจัดการศึกษาของกรมต้นสังกัด รูปแบบการบริหารการศึกษาที่กำหนดไว้ในแผนพัฒนาการศึกษา ระเบียบ ข้อบังคับต่าง ๆ เช่น ข้อบังคับของสมาคมผู้ปกครองและครู ฯลฯ

1.3 การวิเคราะห์ความต้องการของชุมชน เป็นการศึกษาความต้องการของชุมชน ด้วยวิธีการต่าง ๆ ตามความเหมาะสม จะทำให้ได้ข้อมูลที่เป็นความรู้ลึกซึ้งนึกคิดที่สำคัญของกลุ่มคนในชุมชนนั้น ซึ่งจะเป็นข้อมูลสำคัญในการกำหนดเป้าหมายและวิธีการพัฒนาได้ชัดเจนและสอดคล้องสนองตอบต่อความต้องการของชุมชนได้

ในการศึกษาความต้องการของชุมชน มียุทธวิธีในการศึกษาโดยทั่วไปอยู่ 4 วิธี คือ

1.3.1 การใช้แหล่งสำคัญ เป็นการสอบถามจากผู้ที่มีตำแหน่งสำคัญ ๆ ในชุมชนนั้น เป็นผู้ให้ข้อมูลที่เป็นความต้องการของประชาชน

1.3.2 การสำรวจ เป็นการเก็บข้อมูลจากคนทุก ๆ ฝ่าย ที่เป็นกลุ่มที่จะลงมือปฏิบัติ ซึ่งจะทำให้ได้ข้อมูลที่เป็นความต้องการของคนทั้งหมด

1.3.3 การวิเคราะห์สภาพ เป็นการศึกษาในเชิงเปรียบเทียบสภาพทั่วไปกับสภาพความเป็นอยู่ของประชาชนแล้วมากำหนดเป็นความต้องการ

1.3.4 การวิเคราะห์งาน เป็นการค้นหาจำแนกงานตามบทบาทและหน้าที่ เพื่อกำหนดเป็นความต้องการของครูจากบทบาทหน้าที่ของครู

1.4 การวิเคราะห์ศักยภาพโรงเรียน เป็นการศึกษาและหาข้อสรุปถึงความสามารถของโรงเรียนว่ามีขีดความสามารถในการดำเนินการจัดการศึกษาให้บรรลุผลสำเร็จมากน้อยเพียงใด ทั้งในด้านความพร้อมของบุคลากร ทรัพยากร การสนับสนุนจากชุมชน และการดำเนินโครงการอื่น ๆ โรงเรียนมีจุดเด่นที่เอื้อหรือสนับสนุนการดำเนินงานเรื่องใดมากที่สุด และมีจุดด้อยหรือปัญหาอุปสรรคเรื่องใด จุดเด่น และจุดด้อยนี้จะช่วยย้ําให้การตัดสินใจเลือกแนวปฏิบัติในการพัฒนาได้เหมาะสมและประสพผลสำเร็จ

ขั้นตอนในการวิเคราะห์ศักยภาพของโรงเรียน

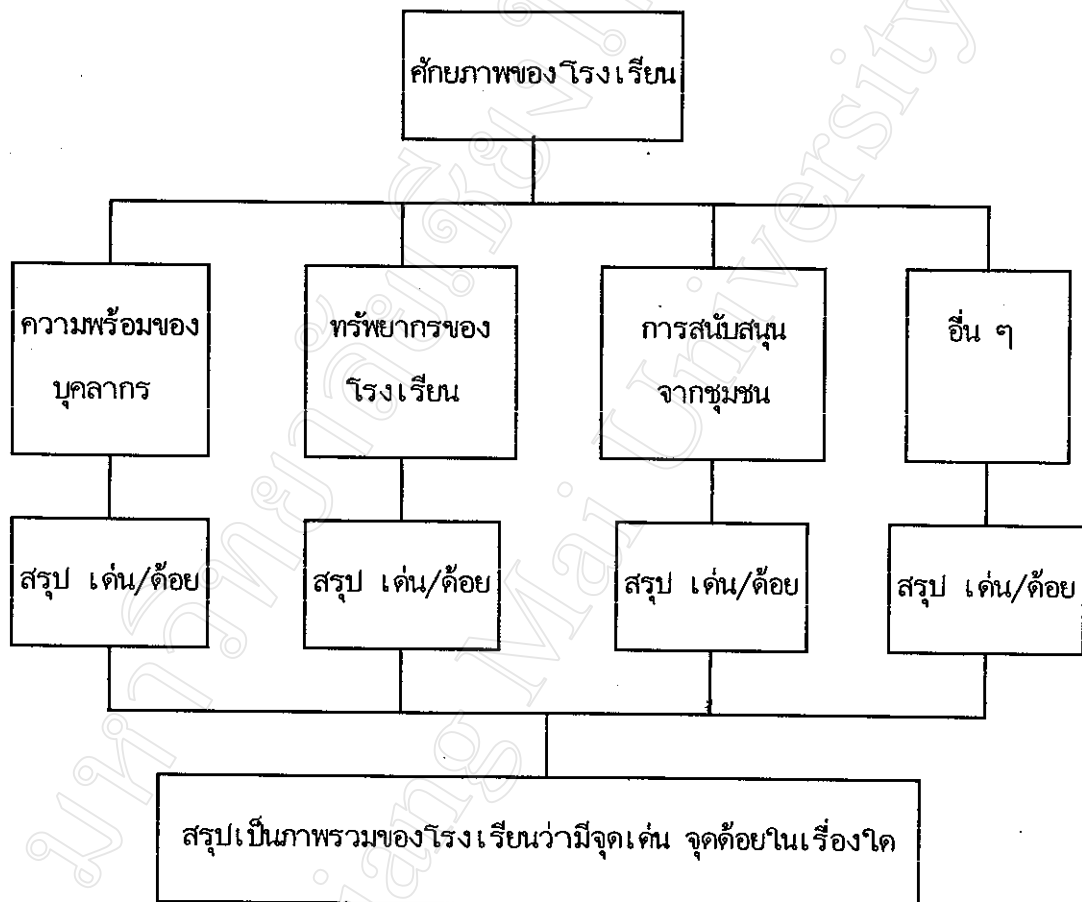
1. ศึกษาข้อมูลของโรงเรียนในด้านต่าง ๆ เช่น ความพร้อมของบุคลากร ทรัพยากรของโรงเรียน การสนับสนุนของชุมชน งานหรือโครงการที่โรงเรียนภาคภูมิใจ ฯลฯ

2. วิเคราะห์ข้อมูลแต่ละด้านของโรงเรียนจากข้อ (1) เพื่อหาจุดเด่น อาจเป็นทรัพยากรหรือสภาพที่มีอยู่ที่จะช่วยส่งเสริมสนับสนุนต่อการพัฒนา และจุดด้อย ซึ่งเป็นความขาดแคลนบางประการ หรือสภาพที่จะเป็นอุปสรรคต่อการทำงาน

3. พิจารณาจุดเด่นของแต่ละด้าน เพื่อสรุปเป็นภาพรวมว่าโรงเรียนมีศักยภาพในเรื่องใด สามารถนำไปปฏิบัติได้เป็นอย่างดีและมีโอกาสสำเร็จ ในทำนองเดียวกันพิจารณาจุดด้อยของแต่ละด้าน และสรุปเป็นภาพรวมที่เป็นปัญหาอุปสรรคในการดำเนินการ เพื่อเป็นข้อมูลในการตัดสินใจเลือกแนวปฏิบัติในการพัฒนา

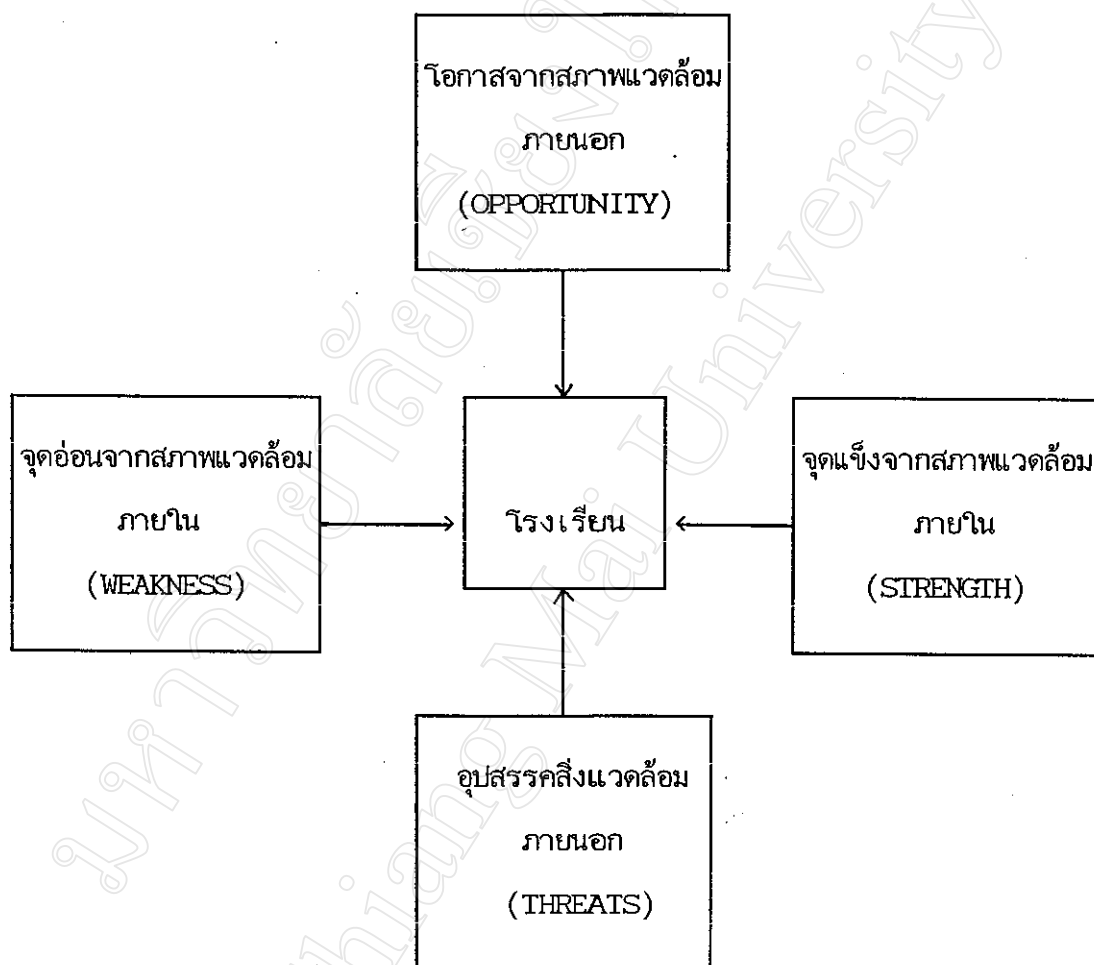
รูปแบบการวิเคราะห์ศักยภาพของโรงเรียน อาจใช้ตามแผนภูมิที่ 3 หรือแผนภูมิที่ 4 ก็ได้

แผนภูมิที่ 3 การวิเคราะห์ศักยภาพของโรงเรียน



ที่มา : กรมวิชาการ, 2538, หน้า 89.

แผนภูมิที่ 4 การวิเคราะห์สภาพของโรงเรียน โดยใช้เทคนิค SWOT



ที่มา : สัมภาษณ์ สันธะระเวช, 2541 ข, หน้า 36.

2. การกำหนดวิสัยทัศน์

วิสัยทัศน์ (Vision) คือ ภาพอนาคตขององค์กรที่ผู้บริหารและผู้บริหารงานต้องการจะให้เกิดขึ้น องค์กรที่ขาดการกำหนดทิศทาง คนในองค์กรจะมีความคิดที่หันเหกันไปคนละทิศละทาง ทำให้องค์กรไม่มีพลังที่จะทำอะไรได้ การมีวิสัยทัศน์ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงไปในทิศทางที่เหมาะสมและได้เปรียบในการแข่งขัน

แจ๊คสัน กับ ไทคอน (อ้างใน สมศักดิ์ สินธุระเวชญ์, 2541, หน้า 37) ได้กล่าวไว้ว่า ก่อนอื่นต้องตั้งคณะกรรมการประกอบด้วยผู้นำในทุกระดับและทุกหน่วยขององค์กร ซึ่งจะช่วยให้ได้วิสัยทัศน์ที่เป็นภาพรวมทั้งหมดขององค์กร ทำให้ทุกคนมีส่วนร่วมรู้สึกเป็นเจ้าของ มีข้อมูลมัดและคำมั่นสัญญาในการทำให้วิสัยทัศน์เป็นความจริงขึ้นมาและลดกระแสต่อต้าน โดยดำเนินการดังนี้

1. การรวบรวมข้อมูล เป็นการรวบรวมข้อมูลที่จะนำมาใช้ในการวิเคราะห์ ประกอบด้วยวัตถุประสงค์ขององค์กรภารกิจขององค์กร ศักยภาพขององค์กร ประสิทธิภาพการทำงาน
2. การระดมสมอง นำข้อมูลที่ผ่านมาวิเคราะห์มาระดมสมอง เพื่อช่วยให้เห็นภาพในอนาคต
3. การสร้างวิสัยทัศน์ นำข้อมูลข้างต้นมาวิเคราะห์และเรียบเรียงเป็นวิสัยทัศน์ โดยใช้คำที่ชัดเจนสร้างความตื่นเต้น ทำทาบ สร้างพลังความคิดในองค์กรและมีความเป็นไปได้ ซึ่งจะนำไปสู่การพัฒนายุทธศาสตร์และภารกิจหลักต่อไป

เมื่อโรงเรียนมีธรรมนูญโรงเรียนเป็นแนวทางหรือแผนแม่บทในการพัฒนาหรือปรับปรุงคุณภาพการจัดการศึกษาของโรงเรียน ฉะนั้นโรงเรียนจะต้องนำไปสู่การปฏิบัติ จึงจะสามารถส่งผลต่อการพัฒนาตามที่โรงเรียนประสงค์ ซึ่งการนำธรรมนูญไปใช้นั้นต้องสร้างความเข้าใจให้แก่บุคลากรในโรงเรียนและผู้ที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้เกิดความร่วมมือและสนับสนุนการพัฒนาคุณภาพของโรงเรียน ต้องมีการจัดทำแผนปฏิบัติงาน (Action Plan) และปฏิทินปฏิบัติงานประจำปี และลงมือปฏิบัติตามแผน มีการกำกับติดตามและประเมินผลจัดเก็บข้อมูล หลักฐานการดำเนินงาน เพื่อเป็นข้อมูลในการวิเคราะห์ภาพรวมของผลการดำเนินงานของโรงเรียนและรายงานผลการดำเนินงานปรับปรุง และพัฒนางานอย่างต่อเนื่อง

ซึ่งเมื่อศึกษาเอกสารในระบบการประกันคุณภาพการศึกษา ของสำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปการศึกษา สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ (2539, หน้า 17) ที่ว่าด้วยคู่มือคุณภาพ (Quality Manual) ซึ่งเป็นเอกสารที่กำหนดนโยบายคุณภาพ วิธีดำเนินการและวิธีปฏิบัติทั่วไป โดยใช้เอกสารหลักอธิบายระบบและบอกถึงความมุ่งมั่นในคุณภาพ ซึ่งมีลักษณะสอดคล้องกับหลายเรื่องในเรื่องของรูปแบบการจัดทำไม่ว่าจะเรียกว่า “ธรรมนูญโรงเรียน หรือแผนพัฒนาคุณภาพ สิ่งเหล่านี้ล้วนแล้วแต่มีจุดมุ่งหมายเดียวกัน คือ ต้องการให้โรงเรียนมีการพัฒนาและปรับปรุงคุณภาพตนเองอย่างต่อเนื่อง

จึงอาจกล่าวได้ว่าธรรมนูญโรงเรียนเป็นองค์ประกอบที่สำคัญและจำเป็น เพราะเป็นส่วนที่ทำให้การพัฒนาโรงเรียนไปสู่จุดมุ่งหมาย และชี้แนะทิศทางโรงเรียนไปสู่แนวทางที่มีคุณภาพ นอกจากนี้ธรรมนูญโรงเรียนยังเป็นตัวบ่งบอกว่า การจัดการศึกษาของโรงเรียนไม่ใช่จัดไปตามใจชอบ จัดตามอัธยาศัย แต่เป็นการจัดการศึกษาที่มีการพัฒนาเป็นไปอย่างมีระบบ เพื่อให้ผู้เรียนได้รับการศึกษาที่มีคุณภาพและสามารถนำพาประเทศชาติไปสู่ความเจริญก้าวหน้าต่อไป

งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

จำรัส นองมาก (2538, บทคัดย่อ) ได้ศึกษาเรื่อง การรับรองมาตรฐานคุณภาพโรงเรียน เอกชน : แนวทางพัฒนาเพื่อเสริมบทบาทการแบ่งเบาภาระของรัฐ พบว่ารูปแบบและวิธีการพัฒนาโรงเรียนเอกชน เพื่อให้เป็นที่มั่นใจของผู้ปกครองที่รับบริการและรัฐบาลที่ให้การสนับสนุนได้อย่างแท้จริงนั้น ต้องดำเนินการในลักษณะของการรับรองมาตรฐานคุณภาพการจัดการศึกษาของโรงเรียนตามแนวของสากล ซึ่งพอจะแยกกิจกรรมได้เป็นสองส่วน คือ ส่วนที่ 1 การกำหนดคุณลักษณะของโรงเรียนที่ดีที่มีคุณภาพเป็นที่ยอมรับให้ชัดเจน ซึ่งเริ่มด้วยการกำหนด "องค์ประกอบ" เป็นกรอบของการดำเนินงานในโรงเรียนว่ามีเรื่องอะไร แล้วมาพิจารณา กำหนด "มาตรฐาน" ซึ่งเป็นขอบข่ายของความสำเร็จในแต่ละองค์ประกอบว่ามีมากน้อยแค่ไหน ต่อจากนั้นจึงกำหนด "ตัวชี้คุณภาพ" ที่จะบอกสิ่งไหนมาใช้ในการตรวจวัดว่าการดำเนินงานในแต่ละมาตรฐานบรรลุแล้วหรือไม่เพียงใด รายละเอียดในส่วนนี้จะช่วยให้ผู้เกี่ยวข้องในการจัดการศึกษาได้เข้าใจตรงกัน และเห็นภาพที่ชัดเจนเป็นรูปธรรมในการปฏิบัติงานแต่ละเรื่อง ส่วนที่ 2 การประเมินและการพัฒนา เพื่อดำเนินงานให้บรรลุตามลักษณะที่พึงประสงค์ เป็นการตรวจสอบการปฏิบัติภารกิจต่าง ๆ มีการประเมินและนำไปผลไปปรับปรุงเป็นวงจรต่อไปเรื่อย ๆ การประเมินจะกระทำโดยคณะบุคคลหลายกลุ่มหลายระดับ ในระดับแรก คือ การประเมินตนเอง ผู้ประเมิน คือ คณะบุคคลที่เกี่ยวข้องใกล้ชิดกับโรงเรียนโดยตรง พิจารณาสภาพการดำเนินงานที่เป็นอยู่ในโรงเรียนเสนอต่อผู้บริหารในระดับที่สอง คือ การประเมินโดยคณะกรรมการตรวจเยี่ยม ซึ่งจะมีบุคลากรจากภายนอกที่มีประสบการณ์และมีความรู้ความสามารถในการจัดการศึกษาแต่ละระดับร่วมกับบุคคลส่วนหนึ่งในโรงเรียนช่วยกันประเมิน ในระดับที่สาม คือ การประเมินโดยคณะกรรมการรับรองมาตรฐาน ซึ่ง

จะประเมินจากรายงานของคณะกรรมการตรวจเยี่ยม ถ้าโรงเรียนดำเนินงานในแต่ละเรื่องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด ก็จะได้รับรองมาตรฐานคุณภาพการศึกษา ผลกระทบด้านบทบาทของโรงเรียนเอกชน เมื่อได้รับรองมาตรฐานคุณภาพจะเป็นหลักประกันให้ผู้ปกครองมั่นใจ และสร้างความมั่นใจแก่รัฐว่าโรงเรียนเอกชนมีความสามารถที่จะแบ่งเบาภาระในการจัดการศึกษาของประเทศ หากการรับรองมาตรฐานนั้นนำมาใช้แพร่หลาย โรงเรียนเอกชนจะตื่นตัวในการพัฒนาตนเองอยู่เสมอ ทำให้ภาพลักษณ์ของโรงเรียนเอกชนดีขึ้น และถ้าโรงเรียนเอกชนได้รับรองมาตรฐานคุณภาพแล้ว แนวทางสนับสนุนของรัฐเพื่อให้โรงเรียนเอกชนจัดการศึกษาอย่างมีประสิทธิภาพยิ่ง ๆ ขึ้นไปนั้น ควรจะต้องพิจารณาให้ความช่วยเหลือเพิ่มเติมที่สำคัญสองเรื่อง คือ การช่วยเหลือในรูปแบบอุดหนุนค่าเล่าเรียนและการให้ยืมเงินเพื่อการลงทุนแก่โรงเรียน

ส่วน มารีอา ตอวีเชียร (2538, หน้า 148) ได้ศึกษาเรื่อง พฤติกรรมการบริหารในการดำเนินการเพื่อรับรองมาตรฐานคุณภาพการศึกษาของโรงเรียนเอกชน ประเภทสามัญศึกษาระดับประถมศึกษา จากการวิเคราะห์พฤติกรรมกรรับรองของผู้บริหารในโรงเรียนเกี่ยวกับปรัชญาและนโยบายของโรงเรียน การเรียนการสอน งานกิจการนักเรียน การบริหารงานบุคคล การบริหารงานธุรการและการเงิน การบริหารงานความสัมพันธ์กับชุมชน การบริหารอาคารสถานที่ และประสิทธิผลของโรงเรียน พบว่าสภาพการปฏิบัติงานของผู้บริหารที่อยู่ในลำดับสูงสุด คือ การบริหารงานอาคารสถานที่ ส่วนสภาพการปฏิบัติงานที่อยู่ในลำดับต่ำสุด คือ ปรัชญาและนโยบายของโรงเรียน

สำหรับ นิศามณี ผลธัญญา (2539, บทคัดย่อ) ได้ศึกษาเรื่อง การวิเคราะห์สภาพการจัดการศึกษาระดับก่อนประถมศึกษาของโรงเรียนเอกชน จังหวัดเชียงใหม่ พบว่าในงานปรัชญาและแนวนโยบายของโรงเรียน การกำหนดปรัชญาและนโยบายของโรงเรียนในบางครั้งขาดความสอดคล้องกับความเข้าใจในเรื่องของปรัชญาและนโยบายของโรงเรียน และยังขาดการวิเคราะห์ในด้านการเรียนการสอนหลักสูตร ในด้านกิจการนักเรียนครูยังขาดความร่วมมือในการจัดกิจกรรมให้แก่นักเรียน ให้ความสำคัญของการจัดกิจกรรมต่าง ๆ น้อย การขอความช่วยเหลือจากหน่วยงานอื่นมีน้อย ในด้านบุคลากรยังขาดบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถด้านการสอน บุคลากรขาดความคิด

ริเริ่มสร้างสรรค์ ขาดขวัญและกำลังใจในการปฏิบัติงาน ในด้านธุรการ-การเงิน ขาดเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติงานด้านนี้โดยเฉพาะ ผู้ปกครองเข้าร่วมในกิจกรรมของโรงเรียนน้อย และด้านประสิทธิผลของโรงเรียนการดำเนินงานล่าช้า ขาดการส่งเสริมผลงานของครูและของนักเรียน ขาดการประเมินผลการดำเนินงานอย่างต่อเนื่อง

อีกทั้ง สิริพันธ์ ศรีวีระสกุล (2540, หน้า 123-124) ได้ศึกษาเรื่อง การมีส่วนร่วมในการวางแผนพัฒนาการศึกษาของบุคลากรโรงเรียนบรินสร้อยแยลส์วิทยาลัย จังหวัดเชียงใหม่ โดยได้ให้ข้อเสนอแนะในการวางแผนพัฒนาการศึกษาไว้ว่า ควรมีการพัฒนาบุคลากร เช่น การจัดอบรมให้ความรู้เกี่ยวกับการวางแผนการศึกษา ควรมีการจัดตั้งหน่วยงานวางแผนของโรงเรียน กำหนดให้มีผู้รับผิดชอบทำงานด้านนี้โดยเฉพาะ เพื่อจัดเตรียมข้อมูลในการวางแผน ติดตามดูแลการดำเนินงานตามแผน อำนวยความสะดวกให้แก่ผู้ที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้งานวางแผนเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ควรมีการจัดกิจกรรมส่งเสริมให้บุคลากรมองเห็นความสำคัญของข้อมูลสารสนเทศที่ถูกต้องทันสมัย และสามารถจัดเป็นระบบที่เอื้อต่อการตัดสินใจในกิจกรรมต่าง ๆ ของการวางแผนได้ และควรส่งเสริมให้บุคลากรเห็นความสำคัญในการศึกษาวิเคราะห์สภาพแวดล้อมภายนอก เพื่อนำมาประกอบการพิจารณาหาแนวทางในการพัฒนางาน

ส่วน อุดม สิริเสรีภาพ (2541, บทคัดย่อ) ได้ศึกษาเรื่อง การพัฒนาโรงเรียนเอกชนในเขตการศึกษา 7 เพื่อการรับรองมาตรฐานคุณภาพ ผลการวิจัยพบว่าโรงเรียนมีการดำเนินงานตามแนวทางของเกณฑ์มาตรฐานคุณภาพทั้ง 8 องค์ประกอบ ซึ่งสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของการรับรองคุณภาพ สำหรับสภาพการดำเนินงานด้านปรัชญาและนโยบาย โรงเรียนมีปรัชญาและนโยบายเป็นของตนเอง แต่ยังไม่เหมาะสมกับสภาพสังคมและเศรษฐกิจ การดำเนินงานของโรงเรียนไม่สอดคล้องกับปรัชญาและนโยบายของโรงเรียน

ด้านการเรียนการสอน การใช้สื่อการสอนยังไม่เพียงพอและไม่สอดคล้องกับบทเรียนและนักเรียน ไม่มีการกำหนดแนวทางที่ชัดเจนในการเสริมกระบวนการเรียนรู้ด้วยตนเองของนักเรียน โรงเรียนควรพัฒนาคุณภาพและวิธีการสอนของครู

ด้านงานกิจการนักเรียน โรงเรียนไม่มีบริการแนะแนวโดยตรง มีการช่วยเหลือนักเรียน โดยการ ยกเว้น ลดหย่อนหรือผ่อนผันค่าธรรมเนียม ให้ทุนการศึกษาและอาหารกลางวันแก่นักเรียน โรงเรียนควรพัฒนาการจัดทำแผน โครงการ และปฏิบัติงานที่ชัดเจนและเหมาะสม

ด้านการบริหารงานบุคลากร ผู้บริหารให้บุคลากรมีส่วนร่วมในการตัดสินใจเป็นบางครั้ง การดำเนินงานไม่เป็นไปตามโครงสร้างการบริหาร โรงเรียนควรพัฒนาโครงสร้างการบริหาร และการกำหนดตัวบุคคลที่ชัดเจนและเหมาะสม

ด้านการบริหารงานธุรการและการเงิน โรงเรียนอาศัยเงินอุดหนุนของกระทรวงศึกษาธิการ เป็นรายรับมากที่สุด โรงเรียนควรพัฒนาการจัดทำและจัดเก็บเอกสาร

ด้านการบริหารงานความสัมพันธ์กับชุมชน โรงเรียนมีการติดต่อสัมพันธ์และร่วมกิจกรรม กับชุมชนเป็นครั้งคราว ชุมชนมีส่วนส่งเสริมช่วยเหลือโรงเรียนน้อย โรงเรียนควรพัฒนาการ ประสานสัมพันธ์กับชุมชนอย่างสม่ำเสมอ

ด้านการบริหารงานอาคารสถานที่ พบว่าสนามกีฬาและสื่อ วัสดุอุปกรณ์ในห้องเรียนและ ห้องประกอบควรปรับปรุง ห้องเรียน ห้องวิทยาศาสตร์ ห้องโสตทัศนศึกษา ห้องคอมพิวเตอร์ ห้อง ประชุม และห้องกลุ่มวิชาหรือกลุ่มสนใจ ไม่เพียงพอ แต่ห้องเรียนและห้องประกอบที่มีอยู่ก็มีการจัด การที่ดี โรงเรียนควรพัฒนาการใช้อาคารสถานที่ให้เกิดประโยชน์สูงสุดและปลอดภัย

ด้านประสิทธิผลของโรงเรียน สังคมให้การยอมรับโรงเรียนในเรื่องการเรียนการสอน มากที่สุด ปัจจัยสำคัญที่สุดในการสร้างประสิทธิผลของโรงเรียน คือ ประสิทธิภาพการบริหาร

โรงเรียนส่วนมากมีความต้องการขอการรับรองคุณภาพ แต่มีปัญหาคาดอุปสรรคเรื่องการขาด ขาดบุคลากรที่มีความรู้ความเข้าใจและนโยบายของรัฐที่ไม่ชัดเจนแน่นอน โรงเรียน จึงมีการดำเนินงานตามปกติมากกว่าจะมุ่งขอการรับรอง แต่ก็ยังเป็นไปตามแนวทางของเกณฑ์มาตรฐาน โรงเรียนมีแนวทางการแก้ไขปัญหาคาดอุปสรรค โดยพยายามสร้างความรู้ความเข้าใจและวางกรอบ การทำงานให้กับบุคลากรของตน

ในปีเดียวกัน นิภา วรรณรักษ์ (2541, หน้า 203) ได้ศึกษาเรื่อง การดำเนินงานของคณะกรรมการโรงเรียนตามแนวทางการปฏิรูปสถานศึกษา : ศึกษากรณีโรงเรียนปฏิรูปการศึกษา สังกัดสำนักงานการประถมศึกษา พบว่าตัวแทนชุมชนมีความพร้อมที่จะร่วมมือพัฒนาโรงเรียนในระดับหนึ่ง แต่ยังไม่มีความชัดเจนในแนวทางการดำเนินงานเท่าที่ควร หากเป็นเช่นนี้อยู่ต่อไปการดำเนินงานที่กำหนดไว้ก็จะมีปัญหาอยู่เรื่อยไปและไม่ได้ผล และจากการสัมภาษณ์ยังพบอีกว่าผู้บริหารโรงเรียนยังสับสนไม่ชัดเจนเท่าที่ควร ดังนั้นควรต้องแก้ไขที่ตัวผู้บริหารโรงเรียนเสียก่อน โดยปรับปรุงยุทธวิธีในการทำงานเสียใหม่ ควรประชุมให้ความรู้ความเข้าใจแก่ครูในโรงเรียนให้เข้าใจตรงกัน ก่อนที่จะประชุมทำความเข้าใจกับตัวแทนของชุมชน เพื่อที่ตัวแทนของชุมชนจะได้ให้ความร่วมมือในการดำเนินงานของโรงเรียนให้บรรลุเป้าหมายต่อไป

ในทำนองเดียวกัน ปราโมทย์ แสนกล้า (2542) ได้ศึกษาเรื่อง การปฏิบัติงานของคณะกรรมการโรงเรียนประถมศึกษา สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอเฉลิมพระเกียรติ จังหวัดนครราชสีมา พบว่ากรรมการโรงเรียนมีความเข้าใจที่ไม่ตรงกันเกี่ยวกับแผนแม่บท แผนพัฒนาและแผนปฏิบัติการประจำปีของโรงเรียน และพบว่าในการประชุมสัมมนาคณะกรรมการโรงเรียนแต่ละครั้ง พบว่าไม่มีเรื่องของแผนต่าง ๆ ที่คณะกรรมการโรงเรียนจะต้องมีหน้าที่กำหนดและจัดทำบรรจุไว้ในวาระการประชุมแต่ละประการใด จึงทำให้กรรมการโรงเรียนไม่มีโอกาสได้ศึกษาหาความรู้และทำความเข้าใจกับแผนต่าง ๆ เหล่านี้ เมื่อเป็นเช่นนี้ถ้าผู้ปฏิบัติขาดความชัดเจนในเรื่องที่จะต้องปฏิบัติตามบทบาท อำนาจและหน้าที่ อันเกิดจากความไม่ชัดเจนของเอกสารทางราชการ ก็เป็นเรื่องยากที่จะร่วมคิด ร่วมพัฒนาโรงเรียนให้ประสบผลสำเร็จได้ และยังได้ให้ข้อเสนอแนะว่าก่อนจะดำเนินงานตามทิศทางที่กำหนดไว้ ทางโรงเรียนควรจะต้องจัดหาเอกสารที่เกี่ยวข้องให้พร้อม และกรรมการโรงเรียนควรศึกษาเอกสารให้เพียงพอ ชัดเจน ตรงกัน และที่สำคัญผู้บริหารและครูที่เป็นตัวจักรสำคัญของการจัดการศึกษาในระดับโรงเรียน ควรเสียสละเวลาศึกษาเอกสารคู่มือปฏิบัติงานให้เข้าใจก่อนก่อนที่จะขยายผลความเข้าใจดังกล่าวสู่ตัวแทนชุมชนที่เป็นกรรมการโรงเรียนให้เข้าใจในแนวเดียวกัน ตลอดจนควรพยายามที่ทุกวิถีทางที่ระบียบและโอกาสจะให้ดำเนินการตามข้อเรียกร้องของคณะกรรมการโรงเรียนที่ตอบแบบสอบถาม เช่น การจัดอบรมสัมมนา การยกย่องชมเชย การแลกเปลี่ยนประสบการณ์ การศึกษาดูงาน เป็นต้น ซึ่งแนวทางเหล่านี้ล้วนแล้วแต่จะนำไปสู่ความสำเร็จของงาน

จากการศึกษาเอกสารงานวิจัยที่เกี่ยวข้องเหล่านี้ พอจะสรุปได้ว่าโรงเรียนเอกชนให้ความสำคัญต่อการพัฒนาการศึกษามาโดยตลอด มีการตื่นตัวพัฒนาในเรื่องของคุณภาพมาตั้งแต่การรับรองวิทยฐานะมาจนถึงการรับรองมาตรฐานคุณภาพการศึกษา จนกระทั่งมาถึงปัจจุบันที่ผนวกเอาเรื่องการประกันคุณภาพการศึกษาเข้ามาเป็นกลไกหนึ่งในการพัฒนาคุณภาพการศึกษาของโรงเรียนเอกชน ในการประกันคุณภาพการศึกษานั้นต้องมีแผนแม่บท ซึ่งอยู่ในรูปของธรรมนูญโรงเรียน อันเป็นองค์ประกอบที่เป็นหัวใจสำคัญของการกำหนดทิศทางในการพัฒนาคุณภาพการศึกษาของแต่ละโรงเรียน ซึ่งโรงเรียนเอกชนทุกโรงเรียนตระหนักดีว่า จะต้องจัดทำธรรมนูญโรงเรียน เพื่อพัฒนาโรงเรียนให้ไปสู่คุณภาพที่ได้มาตรฐาน ตามระยะเวลาที่กำหนดไว้ในธรรมนูญโรงเรียน เนื่องจากแนวนโยบายในอนาคต สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชน (2542 จ, หน้า 5) ระบุว่าจะเป็นกฎหมายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 43 ที่กำหนดไว้ว่า บุคคลย่อมมีสิทธิเสมอกันในการรับการศึกษาขั้นพื้นฐานไม่น้อยกว่าสิบสองปี ที่รัฐจะต้องจัดให้อย่างทั่วถึงและมีคุณภาพ โดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย หรือพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 บทที่ว่าด้วยมาตรฐานและการประกันคุณภาพการศึกษา กำหนดให้มีระบบการประเมินคุณภาพภายในและการประเมินคุณภาพภายนอก ผนวกกับการสร้างศรัทธาแก่ประชาชนและสร้างความมั่นใจแก่รัฐในการสร้างความเชื่อถือ มั่นใจ ต่อการจัดการศึกษาของโรงเรียนเอกชน ทุกอย่างจะมุ่งมาที่คำว่า "คุณภาพ" ซึ่งคุณภาพการจัดการศึกษามีผลกระทบอย่างมากต่อการดำรงอยู่ของโรงเรียนเอกชน ดังนั้นโรงเรียนเอกชนจึงต้องเร่ง มุ่งมั่น พัฒนาคุณภาพของตนเองอยู่เสมอ