

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 81 ได้กำหนดให้รัฐต้องจัดการศึกษาอบรมและสนับสนุนให้เอกชนจัดการศึกษาอบรมให้เกิด “ความรู้คู่คุณธรรม” และจัดให้มีกฎหมายเกี่ยวกับการศึกษาแห่งชาติ ซึ่งนำไปสู่พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ก่อให้เกิดการปฏิรูปการศึกษาครั้งใหญ่ที่มุ่งเน้นคุณภาพการศึกษา คือ ได้กำหนดให้มีระบบการประกันคุณภาพการศึกษาเพื่อพัฒนาคุณภาพและมาตรฐานการศึกษาทุกระดับ (พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 47)

ในปี 2539 ทบวงมหาวิทยาลัย (ชื่อในขณะนั้น) ได้จัดทำประกาศทบวงมหาวิทยาลัย เรื่องนโยบายและแนวปฏิบัติในการประกันคุณภาพการศึกษาระดับอุดมศึกษาขึ้นเพื่อเป็นแนวทางในการประกันคุณภาพการศึกษาของสถาบันอุดมศึกษาต่าง ๆ และต่อมาทบวงมหาวิทยาลัยได้จัดทำเป็นประกาศ เรื่อง ระบบหลักเกณฑ์และวิธีการประกันคุณภาพการศึกษาภายในสถานศึกษาระดับอุดมศึกษา พ.ศ. 2545 และจัดทำกฎกระทรวงว่าด้วยระบบหลักเกณฑ์และวิธีการประกันคุณภาพการศึกษาภายในสถานศึกษาระดับอุดมศึกษา พ.ศ. 2546 และในปัจจุบันได้ประกาศกฎกระทรวงว่าด้วยระบบหลักเกณฑ์และวิธีการประกันคุณภาพการศึกษาภายในสถานศึกษา พ.ศ. 2553 ประกอบกับพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ สำนักนายกรัฐมนตรี, 2545, น.28-30) กำหนดจุดมุ่งหมายและหลักการของการจัดการศึกษาที่มุ่งเน้นคุณภาพและมาตรฐาน ในหมวด 6 มาตรฐานและการประกันคุณภาพการศึกษา สรุปใจความสำคัญว่าให้มีระบบการประกันคุณภาพภายใน และระบบการประกันคุณภาพภายนอก กล่าวคือ

การประกันคุณภาพภายใน เป็นการสร้างระบบและกลไกในการพัฒนา ติดตาม ตรวจสอบ และประเมินการดำเนินงานของสถานศึกษาให้เป็นไปตามนโยบาย เป้าหมาย และระดับคุณภาพตามมาตรฐานที่กำหนด โดยสถานศึกษาและหรือหน่วยงานต้นสังกัด โดยหน่วยงานต้นสังกัด และสถานศึกษากำหนดให้มีระบบการประกันคุณภาพภายในสถานศึกษา และให้ถือว่าการประกัน

คุณภาพภายในเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการบริหารการศึกษาที่ต้องดำเนินการอย่างต่อเนื่อง มีการจัดทำรายงานประจำปีที่เป็นรายงานประเมินคุณภาพภายในเสนอต่อสภาสถาบัน หน่วยงานต้นสังกัด และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อพิจารณาและเปิดเผยต่อสาธารณชนเพื่อนำไปสู่การพัฒนาคุณภาพและมาตรฐานการศึกษา และเพื่อรองรับการประกันคุณภาพภายนอก (สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา, 2553, น.3) และการประกันคุณภาพภายนอก เป็นการประเมินคุณภาพการจัดการศึกษาเพื่อให้มีการติดตามและตรวจสอบคุณภาพและมาตรฐานการศึกษาของสถานศึกษาในแต่ละระดับโดยสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (องค์การมหาชน) หรือ สมศ. ซึ่งดำเนินการประเมินคุณภาพภายนอกรอบแรก (พ.ศ. 2544 – 2548) เสร็จสิ้นไปแล้ว และได้มีการแก้ไขผ่านมาแล้ว ประเมินคุณภาพภายนอกรอบที่สอง (พ.ศ. 2549 – 2553) และปัจจุบันอยู่ระหว่างการประเมินคุณภาพภายนอกรอบที่สาม (พ.ศ. 2554 – 2558) (สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา, 2553, น.3)

จากความสำคัญของการประกันคุณภาพการศึกษาตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 ดังกล่าวข้างต้น สถาบันอุดมศึกษาต่าง ๆ ได้ดำเนินการเพื่อให้เป็นไปตามข้อบังคับและเงื่อนไขดังกล่าวนับตั้งแต่มีระบบการประกันคุณภาพการศึกษาในปี 2539 จนถึงปัจจุบัน และจากการศึกษา พบว่า การดำเนินงานของสำนักงานประกันคุณภาพของสถาบันอุดมศึกษาต่าง ๆ บางสถาบันสามารถบรรลุวัตถุประสงค์ของการดำเนินงานแต่อย่างไรก็ดี ยังมีอีกหลายสถาบันที่ประสบปัญหาในการดำเนินงาน เช่น 1) ปัญหาด้านผู้บริหารยังขาดการกำกับติดตาม ตรวจสอบการดำเนินการตามระบบและกลไกการประกันคุณภาพ ตลอดจนไม่เอาใจจริงเอาใจกับการนำเอาผลการตรวจประเมินมาใช้ในการพัฒนาคุณภาพ การดำเนินการเพื่อหวังผล คะแนนมากกว่าผลการปฏิบัติงาน 2) ปัญหาด้านบุคลากร ขาดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับระบบและกลไกการประกันคุณภาพ มาตรฐานและตัวชี้วัด การชี้แจง ประชาสัมพันธ์ และการสร้างความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการประกันคุณภาพยังไม่กระจายไปยังกลุ่มเป้าหมายทุกกลุ่ม และยังไม่ทั่วทั้งองค์กร มีบุคลากรบางส่วนที่ขาดการมีส่วนร่วมในการประกันคุณภาพ ส่งผลกระทบต่อความร่วมมือในการพัฒนาระบบและกลไกการประกันคุณภาพ (ภวนา กิตติวิมลชัย และคณะ, 2551, น.3) ไม่มีการติดตาม กำกับติดตามการประกันคุณภาพหรือการประเมินคุณภาพอย่างต่อเนื่อง ดำเนินการเฉพาะช่วงที่มีการตรวจประเมินคุณภาพภายในเท่านั้น และ 4) การจัดระบบการประสานงานเพื่อการดำเนินงานประกันคุณภาพยังไม่มีการะสิทธิภาพเท่าที่ควร (มหาวิทยาลัยราชภัฏสุราษฎร์ธานี, 2554) ปัญหาดังกล่าว พบว่า สถาบันอุดมศึกษาส่วนใหญ่มีไม่แตกต่างกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในสถาบันอุดมศึกษาเอกชน ที่มีข้อจำกัดบางประการในการดำเนินงานของสำนักประกันคุณภาพการศึกษาทั้งด้านประสิทธิภาพของบุคลากร สถานที่ และงบประมาณ

ตลอดจนรูปแบบวิธีดำเนินงาน อันเนื่องมาจากจำนวนสถาบันใหม่ที่เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว ดังนั้น จึงควรมีการศึกษาเพื่อหาแนวทางแก้ไขและสถาบันอุดมศึกษาเอกชนสามารถนำไปใช้ประโยชน์ในการดำเนินงานด้านการประกันคุณภาพการศึกษาต่อไป

ด้วยเหตุผลดังกล่าว ผู้วิจัยจึงสนใจศึกษาบทบาทและปัญหาในการส่งเสริมการประกันคุณภาพการศึกษาของสำนักงานประกันคุณภาพการศึกษาของสถาบันอุดมศึกษาเอกชนในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑล โดยศึกษาความคิดเห็นของผู้บริหาร และเจ้าหน้าที่ ในสถาบันอุดมศึกษาเอกชนในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑล ในฐานะผู้มีความรู้และเป็นผู้ปฏิบัติงานด้านการประกันคุณภาพการศึกษา ซึ่งผลการศึกษาคั้งนี้จะเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาระบบการประกันคุณภาพการศึกษาของสถาบันอุดมศึกษาเอกชนในประเทศไทย ในระยะต่อไป

1.2 วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อศึกษาบทบาทในการส่งเสริมการประกันคุณภาพการศึกษาของสำนักงานประกันคุณภาพการศึกษาของสถาบันอุดมศึกษาเอกชนในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑล
2. เพื่อศึกษาปัญหาในการส่งเสริมการประกันคุณภาพการศึกษาของสำนักงานประกันคุณภาพการศึกษาของสถาบันอุดมศึกษาเอกชนในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑล
3. เพื่อให้ข้อเสนอแนะการดำเนินงานการส่งเสริมการประกันคุณภาพการศึกษาของสำนักงานประกันคุณภาพการศึกษาของสถาบันอุดมศึกษาเอกชนในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑล

1.3 คำถามการวิจัย

1. บทบาทในการส่งเสริมการประกันคุณภาพการศึกษาของสำนักงานประกันคุณภาพการศึกษาของสถาบันอุดมศึกษาเอกชนในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑลเป็นอย่างไร
2. ปัญหาในการส่งเสริมการประกันคุณภาพการศึกษาของสำนักงานประกันคุณภาพการศึกษาของสถาบันอุดมศึกษาเอกชนในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑลควรเป็นอย่างไร
3. การดำเนินงานประกันคุณภาพการศึกษาของสำนักงานประกันคุณภาพการศึกษาของสถาบันอุดมศึกษาเอกชนในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑลมีข้อเสนอแนะเป็นอย่างไร

1.4 ขอบเขตของการวิจัย

การวิจัยในครั้งนี้ กำหนดขอบเขตการวิจัยไว้ดังนี้

1.4.1 ด้านประชากร

การวิจัยครั้งนี้ศึกษาเฉพาะกลุ่มประชากรที่มีตำแหน่งเป็นผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ของสำนักงานประกันคุณภาพการศึกษาของสถาบันอุดมศึกษาเอกชนในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑลเท่านั้น

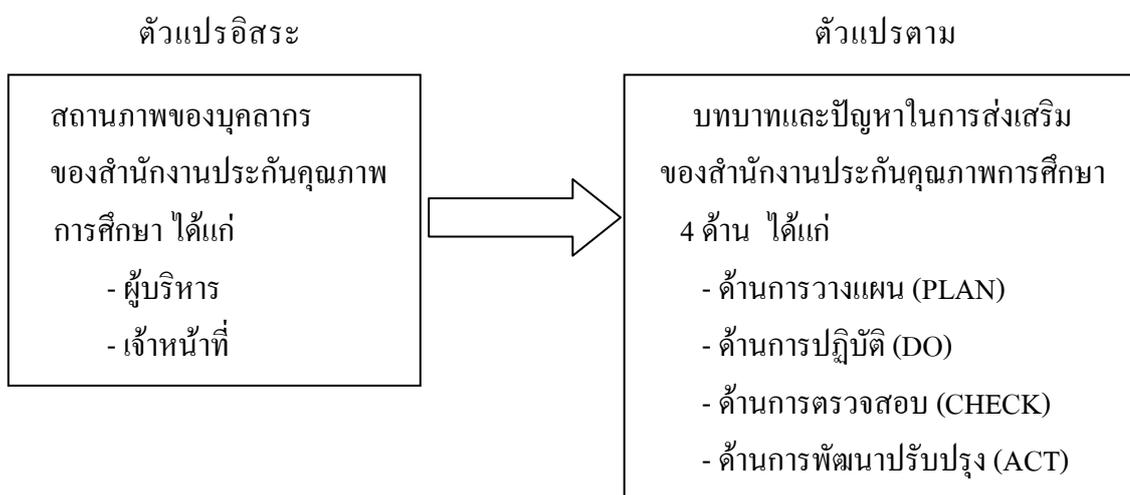
1.4.2 ด้านตัวแปรที่ศึกษา

การวิจัยครั้งนี้กำหนดตัวแปรในการศึกษา คือ

1) ตัวแปรอิสระ ได้แก่ ผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ของสำนักงานประกันคุณภาพการศึกษาของสถาบันอุดมศึกษาเอกชนในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑล

2) ตัวแปรตาม ได้แก่ บทบาทและปัญหาในการส่งเสริมการประกันคุณภาพการศึกษาของสำนักงานประกันคุณภาพการศึกษาของสถาบันอุดมศึกษาเอกชนในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑล 4 ด้าน คือ ด้านการวางแผน ด้านการปฏิบัติตามแผน ด้านการตรวจสอบ และด้านการพัฒนาปรับปรุง

1.5 กรอบแนวคิดการวิจัย



ภาพที่ 1.1 กรอบแนวคิดการวิจัย

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบบทบาทและปัญหาในการส่งเสริมการประกันคุณภาพการศึกษาของสำนักงานประกันคุณภาพการศึกษาของสถาบันอุดมศึกษาเอกชนในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑล

2. ผลการวิจัยครั้งนี้นำไปสู่การเสนอแนวทางในการดำเนินงานประกันคุณภาพการศึกษาของสำนักงานประกันคุณภาพการศึกษาของสถาบันอุดมศึกษาเอกชนในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑล

1.7 นิยามศัพท์เฉพาะ

บทบาทในการส่งเสริมการประกันคุณภาพการศึกษา หมายถึง การทำหน้าที่ของสถาบันให้การประกันคุณภาพการศึกษาเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการบริหารจัดการและการทำงานของบุคลากร โดยมีการวางแผนพัฒนาและแผนปฏิบัติการที่มีเป้าหมายชัดเจนการปฏิบัติตามแผนการตรวจสอบประเมินผล และการพัฒนาปรับปรุงอย่างต่อเนื่อง ประกอบด้วยงาน 4 ด้าน ดังนี้

ด้านการวางแผน หมายถึง การกำหนดนโยบายการประกันคุณภาพการศึกษาอย่างชัดเจนและปฏิบัติได้ และกำหนดเป้าหมาย ทิศทางการดำเนินงานที่สอดคล้องกับแผนยุทธศาสตร์ของสถาบันประกอบด้วยโครงสร้างของคณะกรรมการประกันคุณภาพการศึกษาระดับสถาบัน ประกอบด้วยผู้บริหารระดับสูง บุคลากรสายวิชาการ บุคลากรสายสนับสนุนและเจ้าหน้าที่ของสำนักงานประกันคุณภาพการศึกษา

ด้านการปฏิบัติตามแผน หมายถึง ผู้ปฏิบัติงานในสำนักงานประกันคุณภาพการศึกษาทุกคนสามารถให้คำปรึกษาแก่หน่วยงานและบุคลากรของสถาบันในเรื่องการดำเนินงานประกันคุณภาพการศึกษา และสามารถตีความตัวบ่งชี้ต่าง ๆ อย่างถูกต้องชัดเจน

ด้านการตรวจสอบ หมายถึง คณะกรรมการประเมินคุณภาพภายใน ตรวจสอบระบบและกลไกของการดำเนินงาน รวมทั้งผลการปฏิบัติงานว่าได้เป็นไปตามเป้าหมายและวัตถุประสงค์ที่ได้กำหนดไว้ตั้งแต่แรกหรือไม่ หากมีปัญหาหรือจุดอ่อนของการดำเนินการ ควรได้มีการค้นหาสาเหตุและวางมาตรการการแก้ไขปรับปรุงเพื่อให้เกิดการพัฒนาที่ดียิ่งขึ้น

ด้านการพัฒนาปรับปรุง หมายถึง การนำผลการประเมินคุณภาพภายในมาพัฒนาการประกันคุณภาพอย่างต่อเนื่อง รวมทั้งการวางมาตรการปรับปรุงระบบและกลไกการดำเนินการเพื่อเอื้อให้เกิดการพัฒนาที่ดียิ่งขึ้น นอกจากนี้ มาตรการดังกล่าวควรเป็นข้อมูลที่ใช้ในการวางแผนการดำเนินการ ของปีต่อไป

การประกันคุณภาพการศึกษา หมายถึง การวางแผนและการปฏิบัติของหน่วยผลิตที่มุ่งจะผลิตสิ่งที่มีคุณภาพตรงกับความต้องการของผู้ใช้ผลผลิต ดังนั้น การประกันคุณภาพการศึกษาจึงเป็นกระบวนการวางแผน และกระบวนการจัดการของผู้ที่รับผิดชอบจัดการศึกษาที่จะรับประกันให้สังคมเชื่อมั่นว่าจะพัฒนาให้ผู้เรียนเกิดการเรียนรู้ให้ครบถ้วนตามมาตรฐานคุณภาพที่ระบุไว้ในหลักสูตร และตรงกับความมุ่งหวังของสังคม

การประกันคุณภาพการศึกษาระดับอุดมศึกษา หมายถึง การมีระบบและกลไกในการควบคุม ตรวจสอบ และประเมินการดำเนินงานในแต่ละองค์ประกอบคุณภาพตามตัวบ่งชี้ที่กำหนด เพื่อเป็นหลักประกันแก่ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องและสาธารณะชนได้มั่นใจว่าสถาบันนั้น ๆ สามารถให้ผลผลิตทางการศึกษาที่มีคุณภาพ

สถาบันอุดมศึกษาเอกชน หมายถึง มหาวิทยาลัย วิทยาลัย และสถาบันในสถาบันอุดมศึกษาเอกชนในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑล จำนวน 35 แห่ง (รายชื่อในบทที่ 3)

ผู้บริหาร หมายถึง ผู้อำนวยการหรือผู้จัดการสำนักงานประกันคุณภาพการศึกษาในสถาบันอุดมศึกษาเอกชน

เจ้าหน้าที่ หมายถึง บุคลากรที่ปฏิบัติงานในสำนักงานประกันคุณภาพการศึกษาในสถาบันอุดมศึกษาเอกชน

มาตรฐานการศึกษา หมายถึง ข้อกำหนดเกี่ยวกับคุณลักษณะ คุณภาพที่พึงประสงค์และมาตรฐานที่ต้องการให้เกิดขึ้นในสถานศึกษาทุกแห่งและเพื่อใช้เป็นหลักในการเทียบเคียงสำหรับการส่งเสริมและกำกับดูแล การตรวจสอบ การประเมินผล และการประกันคุณภาพทางการศึกษา

องค์ประกอบคุณภาพ หมายถึง ปัจจัยหลักในการดำเนินงานของสถาบันที่มีผลต่อคุณภาพการศึกษา ได้แก่ ปรัชญา ปณิธาน วัตถุประสงค์และแผนดำเนินการ การผลิตบัณฑิต กิจกรรมการพัฒนานักศึกษา การวิจัย การบริการวิชาการแก่สังคม การทำนุบำรุงศิลปและวัฒนธรรม การบริหารและการจัดการ การเงินและงบประมาณ ระบบและกลไกการประกันคุณภาพ

ประสิทธิภาพ หมายถึง ความสัมพันธ์ระหว่างปริมาณทรัพยากรที่ใช้ไปกับปริมาณผลผลิตที่เกิดจากกระบวนการ กล่าวคือ ประสิทธิภาพแสดงถึงความสามารถในการผลิต และความคุ้มค่าของการลงทุน

ประสิทธิผล หมายถึง ความสัมพันธ์ระหว่างผลลัพธ์ของการทำงานกับเป้าหมาย หรือวัตถุประสงค์ ที่ตั้งไว้ กล่าวคือ ประสิทธิภาพจะแสดงถึงความสามารถในการตอบสนองอย่างรวดเร็วและทันเวลาเพื่อให้ได้ผลผลิต

การรับรองมาตรฐาน หมายถึง การให้การรับรองผลการทำการประเมินคุณภาพภายนอกของผู้ประเมินภายนอกที่มีคุณลักษณะ และคุณภาพที่พึงประสงค์ตามหลักเกณฑ์ และมาตรฐานที่สำนักงานกำหนด

ระบบและกลไก หมายถึง ขั้นตอนการดำเนินงานต่าง ๆ ที่มีความสัมพันธ์และเชื่อมโยงกันอย่างเป็นระบบ โดยอาศัยบุคลากร ทรัพยากร กฎเกณฑ์ มาตรการ แนวปฏิบัติ และปัจจัยต่าง ๆ เป็นกลไกให้การดำเนินงานบรรลุเป้าหมาย การสร้างและพัฒนาระบบและกลไกจัดเป็นขั้นตอนหนึ่งในการควบคุมคุณภาพการศึกษาเพื่อกำกับการดำเนินงานของสถาบันให้ได้ผลตามตัวบ่งชี้คุณภาพ

การกำกับดูแล หมายถึง การควบคุมและกำกับให้หน่วยงานที่อยู่ภายใต้การทำงานกำกับดูแลให้การดำเนินงานเป็นไปตามแผนการทำงานที่ได้วางแผนไว้ และมีกระบวนการแห่งการกำกับดูแลและการควบคุมจากภายในและภายนอกหน่วยงานเพื่อป้องกันการดำเนินงานไม่ให้เกิดความเสียหายแก่องค์กร

การสรุปผล หมายถึง เป็นการหาเพื่อหาข้อความรู้และข้อความจริงจากตัวเลขหรือข้อมูลเชิงคุณภาพ ตลอดจนกระบวนการทางสถิติที่ได้ โดยมีหลักในการแปลผลและการสรุปผลข้อมูลคือ จะต้องแปลผลและสรุปผลให้อยู่ภายในขอบเขตของข้อมูล และจุดมุ่งหมายของการวิจัยเป็นหลัก ไม่ควรจะแปลผลหรือให้ข้อสรุปที่บิดเบือนไปจากข้อเท็จจริง หรือใช้อคติส่วนตัวเข้าไปเกี่ยวข้องด้วย และสำหรับการอภิปรายผล เป็นขั้นตอนที่ผู้วิจัยต้องนำหลักการ ทฤษฎี กฎเกณฑ์ ตลอดจนผลการวิจัยมาเป็นแนวทางในการอภิปรายผล ส่วนการเสนอข้อเสนอนั้นเป็นการชี้แนะทางการนำผลการวิจัยไปใช้ และเสนอปัญหาวิจัยว่า ควรจะทำเรื่องใดต่อไป