



บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

วิทยาลัยครูเป็นสถาบันอุดมศึกษาในสังกัดกรมการฝึกหัดครู กระทรวงศึกษาธิการ มีที่ตั้งกระจายอยู่ในจังหวัดต่าง ๆ ทั่วทุกภูมิภาคของประเทศ รวมทั้งสิ้น 36 แห่ง วัตถุประสงค์เดิมของการก่อตั้งวิทยาลัยครู คือ การผลิตครูเพื่อตอบสนองความต้องการของท้องถิ่นเป็นหลัก

ในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 3 (พ.ศ.2515-2519) และ ช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 4 (พ.ศ.2520-2524) ได้เกิดภาวะผู้สำเร็จการศึกษานสาขาวิชาชีพครูว่างงานในอัตราที่สูง เช่น ในปีการศึกษา 2515 มีผู้สำเร็จการศึกษา 33,794 คน แต่จำนวนตำแหน่งครูที่รับบรรจุมี 17,330 ตำแหน่ง ในปีการศึกษา 2519 มีผู้สำเร็จการศึกษา 67,211 คน แต่จำนวนตำแหน่งครูที่รับบรรจุมี 16,640 ตำแหน่งและในปีการศึกษา 2524 มีจำนวนผู้สำเร็จการศึกษา 37,556 คน แต่จำนวนตำแหน่งครูที่รับบรรจุมีเพียง 23,054 ตำแหน่ง (กรมการฝึกหัดครู 2530: 2) ประกอบกับในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 3 ได้มีปัญหาคาดแคลนกำลังคนในระดับกลางและระดับสูงในสาขาวิชาอื่น ๆ มากขึ้น อันเป็นผลจากการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ กรมการฝึกหัดครูได้ตระหนักในสภาพปัญหาดังกล่าว จึงได้มีการแก้ไขพระราชบัญญัติวิทยาลัยครู พ.ศ.2518 เป็นพระราชบัญญัติวิทยาลัยครู (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2527 เพื่อให้วิทยาลัยครูสามารถจัดการเรียนการสอนในสาขาวิชาการอื่น ๆ นอกเหนือจากสาขาวิชาชีพครูโดยระบุไว้ในมาตรา 5 ดังนี้

ให้วิทยาลัยครูเป็นสถาบันการศึกษาและวิจัย มีวัตถุประสงค์ให้การศึกษาในสาขาวิชาต่าง ๆ ตามความต้องการของท้องถิ่น และผลิตครูถึงระดับปริญญาตรี ทำการวิจัย ส่งเสริมวิทยฐานะครูอาจารย์ และบุคลากรทางการศึกษา ทำนุบำรุงศิลปวัฒนธรรมและให้บริการทางวิชาการแก่สังคม (พระราชบัญญัติวิทยาลัยครู ฉบับที่ 2 พ.ศ.2527: 2)

อาศัยอำนาจหน้าที่ตามที่ระบุในพระราชบัญญัติวิทยาลัยครูฉบับดังกล่าว วิทยาลัยครู จึงได้เปิดสอนสาขาวิชาการอื่น ๆ ขึ้นในปีการศึกษา 2528 เป็นปีแรก โดยรับเฉพาะนักศึกษา หลักสูตรอนุปริญญา ก่อน ต่อจากนั้นในปีการศึกษา 2529 จึงได้มีการเปิดรับนักศึกษาหลักสูตร ปริญญาตรี 2 ปี และ 4 ปี เพิ่มขึ้น (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ 2531 ก: 1) ในขณะที่เดียวกันก็ได้ลดการผลิตบัณฑิตในสาขาวิชาชีพครูลงเป็นลำดับ และได้กำหนด เป้าหมายจำนวนนักศึกษาเมื่อสิ้นแผนพัฒนาการศึกษาระยะที่ 7 (พ.ศ.2535-2539) เป็น สัดส่วนนักศึกษาสาขาวิชาชีพครู : สาขาวิชาวิทยาศาสตร์ : สาขาวิชาศิลปศาสตร์ เท่ากับ 40 : 30 : 30 (กรมการฝึกหัดครู ม.ป.ป.ก: 5)

การปรับเปลี่ยนบทบาทและหน้าที่ของวิทยาลัยครูจากการผลิตบัณฑิตในสาขาวิชาชีพ ครูเพียงสาขาเดียว ไปสู่การผลิตบัณฑิตในสาขาวิชาการอื่น ๆ ด้วยนั้น ได้ก่อให้เกิดเสียง วิพากษ์วิจารณ์เกี่ยวกับความพร้อมของวิทยาลัยครูในหมู่นักวิชาการในสถาบันอุดมศึกษา และผู้ ที่มีความสนใจทั่วไป (กรมการฝึกหัดครู 2534: 1) จากการวิจัยของกรมการฝึกหัดครู (2530) โดย ฉลอง บุญญานันท์และคณะ และของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ (2531 ก) ได้เสนอผลสรุปในภาพรวมในตนเองเดียวกันว่า วิทยาลัยครูยังขาดความพร้อม ในการสอนวิชาการอื่น ๆ นอกเหนือจากสาขาวิชาชีพครู กล่าวคือ ยังขาดความพร้อมในด้าน อาคารสถานที่ อุปกรณ์ เครื่องมือ เครื่องใช้ และบุคลากร ซึ่งเป็นการขาดแคลนด้านทรัพยากร

การขาดแคลนทรัพยากรเพื่อใช้ในการผลิตบัณฑิตสาขาวิชาการอื่น ๆ ของวิทยาลัย ครูเมื่อเปรียบเทียบกับมหาวิทยาลัยชั้นนำของรัฐ ได้นำไปสู่การวิพากษ์วิจารณ์เกี่ยวกับคุณภาพ ของบัณฑิตที่สำเร็จการศึกษาในสาขาวิชาการอื่น ๆ จากวิทยาลัยครู ซึ่งเป็นการวิพากษ์วิจารณ์ ที่เลื่อนลอย (กรมการฝึกหัดครู 2534: 1) เนื่องจากไม่มีการระบุให้ชัดเจนเพื่อให้เกิด ความเข้าใจตรงกันว่า "คุณภาพ" ที่กล่าวถึงนั้นหมายถึงคุณลักษณะด้านใดและยึดอะไ เป็น เกณฑ์

Millard ได้กล่าวว่า คำว่า "คุณภาพ" เป็นคำที่มีความหมายหรือมีการใช้นิยาม ที่แตกต่างกันหลายนิยาม และสรุปว่า ที่สำคัญมี 2 นิยามคือ นิยามที่เน้นความเป็นสากลหรือ อุดมคติ ซึ่งโดยนัยของนิยามนี้ สถาบันอุดมศึกษาที่มีคุณภาพจะต้องเป็นสถาบันอุดมศึกษาที่มี คุณลักษณะอย่างเดียวกับสถาบันอุดมศึกษาชั้นนำ (leading institutions) ส่วนอีกนิยาม

หนึ่งตั้งอยู่บนแนวคิดที่ว่า "คุณภาพ" เป็นสิ่งที่ขึ้นอยู่กับบริบท และกล่าวว่า คุณภาพของสถาบันอุดมศึกษาเป็นฟังก์ชัน (function) ของประสิทธิผลหรือระดับของการทำให้อัตถุประสงค์ที่เหมาะสมทางการศึกษาบรรลุผล (Millard 1983: 21)

Mayhew, Ford และ Hubbard ได้รวบรวมความหมายหรือนิยามของ "คุณภาพ" ไว้หลายนิยาม ได้แก่ นิยามที่เน้นคุณลักษณะและองค์ประกอบที่เหมือนกันของผลผลิต (product-based) นิยามที่เน้นประโยชน์และความพึงพอใจของผู้ใช้ (user-based) เป็นสำคัญ นิยามที่เน้นความสอดคล้องกับข้อกำหนดหรือความสามารถในการทำตามเกณฑ์ที่กำหนด (competency-based and criterion-based) นิยามที่เน้นความเป็นเลิศหรือการมีมาตรฐานในระดับสูงสุด นอกจากนี้ยังมีนิยามที่ให้ความสำคัญในคุณค่าที่เพิ่มขึ้น (value-based) ซึ่งโดยนัยของนิยามนี้ ถือว่ามาตรฐานเป็นสิ่งที่ไม้อาจกำหนดได้ตายตัว บางครั้งสามารถประเมินประนีประนอมได้ เนื่องจากความจำกัดด้านทรัพยากร Mayhew และคณะได้สรุปว่า

1. คุณภาพไม่ใช่สิ่งที่คงที่ และไม่มีที่สถาน (norm) หรือการปฏิบัติที่แน่นอนตายตัว
2. ถ้าจะต้องมีการปรับปรุงคุณภาพ การให้นิยามของคุณภาพต้องมีความจำเพาะเจาะจงพอที่จะทำให้เกิดความเข้าใจได้ชัดเจนว่า หมายถึงคุณภาพลักษณะใด
3. คุณภาพเป็นสิ่งที่ต้องปรับปรุงอยู่ตลอดเวลา โดยอาศัยการประเมิน (assessment) และการวิเคราะห์ข้อมูลย้อนกลับเกี่ยวกับผลการปฏิบัติ (Mayhew, Ford and Hubbard 1990: 25-27)

จากการศึกษาแนวคิดของ Millard และแนวคิดของ Mayhew และคณะ ทำให้สรุปได้ว่าคุณภาพของสถาบันอุดมศึกษาไม่ใช่คุณลักษณะที่แน่นอนตายตัว แต่สถาบันอุดมศึกษาจะต้องกำหนดนิยามหรือความหมายของคุณภาพของสถาบันของตนให้ชัดเจน เพื่อให้เกิดความเข้าใจตรงกัน และคุณภาพเป็นสิ่งที่ต้องปรับปรุงให้ดีขึ้นเรื่อย ๆ คุณภาพจะสัมพันธ์โดยตรงกับระดับของความสำเร็จในการปฏิบัติงานขององค์การ ซึ่งหมายถึงประสิทธิผลองค์การ และการประเมินประสิทธิผลองค์การอย่างสม่ำเสมอและต่อเนื่องจะช่วยทำให้สถาบันมีสารสนเทศเกี่ยวกับระดับความสำเร็จในการดำเนินงาน ตลอดจนจุดเด่นและข้อบกพร่องขององค์การของตน ซึ่งจะช่วยให้สามารถแก้ไขปรับปรุงและพัฒนาสถาบันของตนได้ตรงประเด็นยิ่งขึ้น

อันจะส่งผลถึงคุณภาพของผลผลิตของสถาบันได้ในที่สุด

นักทฤษฎีองค์การมีความเห็นว่า ประสิทธิภาพองค์การเป็นสิ่งที่มีความสำคัญอย่างมากต่อการพัฒนาองค์การ เพราะเป็นสิ่งที่สะท้อนให้เห็นถึงระดับหรือขอบเขตของความสำเร็จในการดำเนินงาน ซึ่งจะเป็นพื้นฐานสำคัญในการวิเคราะห์ ออกแบบ และพัฒนาองค์การ (Gordon 1987: 764) Robbins ได้กล่าวว่า ประสิทธิภาพองค์การมีความสำคัญ เพราะเป็นแกนกลาง (central theme) ของทฤษฎีองค์การ (Robbins 1987: 28) ภาณี กীরติบุตร ได้ชี้ให้เห็นถึงความสำคัญของประสิทธิภาพองค์การดังนี้

เป็นที่กล่าวกันอยู่เสมอว่า วิธีการทดสอบการบริหารที่ดีก็คือ การดูความสามารถในการจัดองค์การ (organize) และการใช้ทรัพยากรที่ทำได้ให้สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ และรักษาระดับการปฏิบัติที่มีประสิทธิภาพไว้ให้ได้ สิ่งที่สำคัญในที่นี้คือ "ประสิทธิภาพ" หรือ "effectiveness" ซึ่งในปัจจุบันมักเป็นที่ยอมรับกันอย่างกว้างขวางว่า แนวความคิดเรื่องประสิทธิภาพ คือ ตัวการที่จะเป็นเครื่องตัดสินใจขั้นสุดท้ายว่าการบริหาร และองค์การประสบความสำเร็จหรือไม่ เพียงใด (ภาณี กীরติบุตร 2529: 2)

นอกจากนี้ ภาณี กীরติบุตร ยังได้เน้นให้เห็นความสำคัญของการประเมินประสิทธิภาพองค์การ โดยกล่าวว่า ในปัจจุบันนักสังคมศาสตร์ยอมรับว่า มนุษย์มีความจำเป็นต้องพึ่งพาอาศัยองค์การในรูปแบบลักษณะต่าง ๆ เพื่อตอบสนองความต้องการที่แตกต่างกันของตน การทำงานขององค์การจึงมีความสำคัญต่อมนุษย์มากขึ้นเป็นลำดับ ประเด็นคำถามที่น่าสนใจที่ตามมาจึงเป็น ประสิทธิภาพองค์การ หรือผลในการทำงานขององค์การนั้นเป็นอย่างไร ควรจะปรับปรุงอย่างไรจึงจะทำให้สมาชิกและสังคมโดยรวมได้รับผลประโยชน์ ซึ่งในการตอบประเด็นคำถามเหล่านี้จำเป็นต้องมีการประเมินผลการดำเนินงานขององค์การ โดยทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องควรรักษาความสนใจ เพราะคำถามที่แต่ละฝ่ายควรตอบให้ได้โดยเฉพาะผู้ที่ทำหน้าที่ตัดสินใจ คือ "มันคุ้มค่าหรือไม่" (ภาณี กীরติบุตร 2529: 1 และ 185)

สถาบันอุดมศึกษาเป็นสถาบันที่มีบทบาทสำคัญในการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ ซึ่งเป็นทรัพยากรที่มีความสำคัญสูงสุด ควรให้ความสำคัญในการศึกษาหรือประเมินประสิทธิภาพองค์การ



ในสถาบันของตนอยู่เสมอ ทั้งนี้เนื่องจากต้นทุนหรือค่าใช้จ่ายในการผลิตบัณฑิตซึ่งเป็นภารกิจหลักของสถาบันอุดมศึกษานั้นอยู่ในระดับที่ค่อนข้างสูง เมื่อเปรียบเทียบกับการศึกษาในระดับอื่น ๆ งามแต่ละปีสถาบันอุดมศึกษาของไทยได้รับการจัดสรรงบประมาณเป็นจำนวนไม่น้อย เช่น ในปี พ.ศ. 2527 ได้รับการจัดสรรงบประมาณถึง 4,505 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 10 ของงบประมาณการจัดการศึกษาทั้งหมด ซึ่งงบประมาณที่จัดสรรให้แก่นักศึกษามหาวิทยาลัย 1 คน ถ้านำไปใช้ในโรงเรียนประถมศึกษาจะรับนักเรียนได้ถึง 12 คน หรือถ้าหากนำไปใช้ในโรงเรียนมัธยมศึกษาจะรับนักเรียนได้ถึง 9 คน (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ 2532: 2) สถาบันอุดมศึกษาจึงควรประเมินผลการดำเนินงานของตน เพื่อให้ผู้เกี่ยวข้อง ซึ่งได้แก่ สมาชิกของสถาบันอุดมศึกษา รวมทั้งประชาชนที่เสียภาษีสนับสนุนการดำเนินงานของสถาบันอุดมศึกษาได้ทราบว่า สถาบันอุดมศึกษาได้ดำเนินงานในด้านใดบ้าง และมีผลการดำเนินงานอยู่ในระดับใด

สำหรับวิทยาลัยครูซึ่งเป็นสถาบันอุดมศึกษาในสังกัดกรมการฝึกหัดครู ควรให้ความสำคัญในการศึกษาประสิทธิภาพขององค์การของตนเป็นอย่างยิ่ง ทั้งนี้ด้วยเหตุผลที่สำคัญ 2 ประการ คือ วิทยาลัยครูได้รับการจัดสรรงบประมาณสนับสนุนการดำเนินงานเช่นเดียวกับสถาบันอุดมศึกษาอื่น ๆ ของรัฐ เช่น ในปีงบประมาณ 2536 กรมการฝึกหัดครูได้รับการจัดสรรงบประมาณแผ่นดิน 1,980,073,700 บาท (กรมการฝึกหัดครู ม.ป.ป. ช: 2) ประการที่สอง วิทยาลัยครูเป็นสถาบันอุดมศึกษาเพื่อการพัฒนาท้องถิ่น จึงกล่าวได้ว่าวิทยาลัยครูเป็นสถาบันอุดมศึกษาที่มีปรัชญาสอดคล้องกับเป้าหมายของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 คือ การกระจายความเจริญสู่ชนบท (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, ม.ป.ป.) ซึ่งหากวิทยาลัยครูสามารถจัดการศึกษาได้อย่างประสบผลสำเร็จย่อมจะส่งผลต่อการพัฒนาท้องถิ่นชนบท ช่วยลดช่องว่างระหว่างสังคมในเมืองกับสังคมชนบท ซึ่งวิทยาลัยครูก็อยู่ในฐานะที่จะดำเนินงานตามปรัชญาหรือปณิธานของตนได้เป็นอย่างดี ทั้งนี้เนื่องจากจำนวนและที่ตั้งของวิทยาลัยครู กล่าวคือ จำนวนวิทยาลัยครูมีทั้งหมด 36 แห่ง กระจายอยู่ในทุกภูมิภาคของประเทศโดยวิทยาลัยครู 1 แห่งจะรับผิดชอบในการจัดการศึกษาในจังหวัดที่วิทยาลัยครูตั้งอยู่และจังหวัดใกล้เคียงอีก 1 หรือ 2 จังหวัด ทำให้วิทยาลัยครูมีความใกล้ชิดกับชุมชนและสามารถตอบสนองความต้องการของชุมชน ไพรด เลิศพิริยกุล ได้กล่าวว่า วิทยาลัยครูเป็นสถาบันอุดมศึกษาที่เปิดโอกาสทางการศึกษาใน

ระดับอุดมศึกษาให้แก่คนในท้องถิ่น และช่วยลดอัตราการอพยพของคนในท้องถิ่นชนบท เข้าสู่ กรุงเทพมหานครหรือเมืองใหญ่ ๆ ที่มีมหาวิทยาลัยตั้งอยู่ เนื่องจากบุคคลเหล่านี้สามารถสมัครเรียนในวิทยาลัยครูในจังหวัดของตน หรือจังหวัดใกล้เคียงได้ (ไพโรจน์ เลิศพิริยกุลมณ, สัมภาษณ์, 9 กรกฎาคม 2536) และเพื่อเป็นการเปิดโอกาสทางการศึกษาระดับอุดมศึกษาให้มากยิ่งขึ้น กรมการฝึกหัดครูจึงมีนโยบายที่จะขยายการรับนักศึกษาเพิ่มขึ้น หรือจัดตั้งขึ้นใหม่ในบางจังหวัด ทั้งนี้เนื่องจากจำนวนผู้ที่ต้องการสมัครเข้าศึกษาในวิทยาลัยครู มีเพิ่มขึ้นในปริมาณที่สูงมาก แต่วิทยาลัยครูในแต่ละแห่งสามารถรับนักศึกษาได้ในปริมาณที่จำกัด (การศึกษา-ศาสนา 2537: 8) ซึ่งการเปิดโอกาสดังกล่าวจะทำให้คนในท้องถิ่นชนบทซึ่งเป็นคนส่วนใหญ่ของประเทศได้รับการพัฒนาให้มีความรู้และศักยภาพที่สูงขึ้น สุพล วุฒิสเสน ได้แสดงทัศนะว่า เมื่อคนในท้องถิ่นชนบทได้รับการศึกษาที่ดีมีคุณภาพตามแนวทางที่กำหนดไว้ ย่อมจะส่งผลต่อการพัฒนาทั้งท้องถิ่นและประเทศชาติโดยรวม (สุพล วุฒิสเสน 2532: 254) ทั้งนี้เนื่องจากการพัฒนาในด้านต่าง ๆ จะถูกกำหนดโดยระดับการศึกษาของคนในสังคม (Roderick and Stephens 1979: 20) การศึกษาเป็นเครื่องมือที่สำคัญยิ่งในการพัฒนาทั้งปวง คุณภาพและศักยภาพของประชาชนเป็นผลมาจากการศึกษาทั้งสิ้น ดังตัวอย่างในหลายประเทศในยุโรปตะวันตก แม้จะเป็นประเทศเล็ก แต่เนื่องจากการจัดการศึกษาที่ดีมีคุณภาพ จึงทำให้ประเทศเป็นมหาอำนาจทางเศรษฐกิจ การเมือง และเทคโนโลยี (กรมการฝึกหัดครู ม.ป.ป. ก: 34)

ถึงแม้ว่าการศึกษาประสิทธิผลองค์การของสถาบันอุดมศึกษาจะมีความสำคัญ เพราะประสิทธิผลมีความสัมพันธ์โดยตรงกับคุณภาพ ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว แต่จากการศึกษาพบว่าในต่างประเทศ เช่น สหรัฐอเมริกานในช่วงปี ค.ศ.1970 การจัดการศึกษายังคงมุ่งเน้นที่ประสิทธิภาพเป็นหลัก ดัชนีสำหรับวัดประสิทธิภาพได้แก่ ต้นทุนต่อนักศึกษา 1 คน อัตราส่วนนักศึกษาต่ออาจารย์ ต้นทุนเกี่ยวกับอาจารย์แต่ละคน ต้นทุนต่อพื้นที่ 1 ตารางฟุต เป็นต้น (Bowen and Douglas, 1971; O'Neill, 1971; Mood et al, 1972; Meeth, 1974; Hartmark, 1975 อ้างถึงใน Cameron 1978: 610) ซึ่งถึงแม้จะมีประโยชน์ แต่ก็ยังไม่เพียงพอที่จะช่วยให้เข้าใจในระดับของความสำเร็จของสถาบัน เพราะความสำเร็จไม่ได้หมายความว่าเพียงการแสดงให้เห็นว่าสถาบันได้ใช้จ่ายทรัพยากรน้อยที่สุด เท่านั้น แต่ควรได้แสดงให้เห็นว่าได้ใช้ทรัพยากรนั้นอย่างมีประสิทธิภาพด้วย Fincher ได้ชี้ให้เห็นว่า

การวัดประสิทธิภาพและประสิทธิผลไม่สามารถทำได้โดยใช้เกณฑ์เดียวกัน และได้ให้แนวคิดที่ว่า สถาบันควรรักษาความสำคัญในเกณฑ์การประเมินประสิทธิผลให้มากขึ้น (Fincher, 1972 อ้างถึงใน Cameron 1978: 610) ซึ่งจากการศึกษาค้นคว้างานวิจัยเกี่ยวกับประสิทธิผล องค์การในสถาบันอุดมศึกษาพบว่า มีงานวิจัยที่เป็นวิทยานิพนธ์ในระดับปริญญาโทปีที่ติด ต่อเนื่องกันมานับตั้งแต่ปี ค.ศ.1979 เรื่อยมาจนถึงปัจจุบัน เช่น งานวิจัยของ Cameron (1979) Handel (1984) Armenta (1984) Christy (1985) Woodward (1989) และมีแนวโน้มว่าประสิทธิผลองค์การของสถาบันอุดมศึกษาจะมีความสำคัญมากขึ้นเป็นลำดับ Ewell และ Lisensky ได้กล่าวว่า ฝ่ายกำหนดนโยบายทั้งของรัฐและรัฐบาลกลาง รวมทั้งหน่วยงานที่ให้การรับรองมาตรฐานสถาบันอุดมศึกษาหลายแห่งในสหรัฐอเมริกาได้สร้างแรง กดดันค่อนข้างมาก ที่จะให้ผู้บริหารเสนอผลการดำเนินงานในการจัดโปรแกรมต่าง ๆ ใน มหาวิทยาลัยหรือวิทยาลัยอย่างละเอียด และเมื่อเร็ว ๆ นี้องค์การที่ทำหน้าที่ให้การรับรอง มาตรฐานในห้องถิ่น 6 แห่งได้กำหนดให้มหาวิทยาลัยหรือวิทยาลัยแสดงประสิทธิผลในการ จัดการศึกษาของสถาบันของตนก่อนที่จะดำเนินการยื่นคำร้องขอให้มีการรับรองมาตรฐานใหม่ (Ewell and Lisensky 1988: 7) ซึ่งความมุ่งหมายที่สำคัญของการรับรองมาตรฐาน สถาบันอุดมศึกษา คือ เพื่อส่งเสริมความเป็นเลิศในอุดมศึกษา โดยการพัฒนาเกณฑ์ (criteria) และแนวทางต่าง ๆ (guidelines) เพื่อใช้ในการประเมินประสิทธิผลการ ศึกษา (Northwest Association of Schools and Colleges 1992: 1)

สำหรับในประเทศไทย เท่าที่ผู้วิจัยได้ศึกษาค้นคว้าพบว่า การวิจัยเกี่ยวกับ ประสิทธิภาพองค์การในสถาบันอุดมศึกษายังมีปริมาณค่อนข้างน้อย เมื่อเปรียบเทียบกับต่าง- ประเทศ และงานวิจัยส่วนใหญ่เป็นงานวิจัยเกี่ยวกับประสิทธิภาพมากกว่าประสิทธิผล เช่น การวิเคราะห์ค่าใช้จ่ายรายหัวและค่าใช้จ่ายที่รัฐต้องลงทุนด้านการศึกษาให้กับนิสิตระดับ ปริญญาตรีและระดับบัณฑิตศึกษา การวิจัยเกี่ยวกับต้นทุนและความสูญเสียที่เกิดจากการจัดการ ศึกษาในระดับอุดมศึกษา เนื่องจากการเรียนช้ากว่ากำหนดและการลาออกกลางคันของนิสิต นักศึกษา การใช้อาคารสถานที่ของสถาบันอุดมศึกษา โดยเน้นการศึกษาถึงประโยชน์และ ประสิทธิภาพการใช้พื้นที่และตัวอาคาร ห้องเรียน และห้องปฏิบัติการในสถาบันอุดมศึกษา ต่าง ๆ (วีระศักดิ์ บรรณาธรรม 2529: 195-205) นอกจากนี้ยังมีงานวิจัยเกี่ยวกับภาระ งานของอาจารย์ในมหาวิทยาลัย (พรเลิศ อ่วมพวง, 2528) สำหรับงานวิจัยเกี่ยวกับ

ประสิทธิผลองค์การนั้น ส่วนใหญ่เป็นการศึกษาเกี่ยวกับขวัญและความพึงพอใจในการปฏิบัติงานของอาจารย์และบุคลากรอื่น ๆ ในสถาบันอุดมศึกษา ได้แก่ การวิจัยของ ไพฑูรย์ กฤษณ์เพ็ชร (2523) ประพจน์ นันทรามาศ (2524) ณรงค์ เพ็ชรเกิดสุข (2526) และการวิจัยของ จีรภรณ์ กาญจนไพฑูรย์กุล (2527) งานวิจัยดังกล่าวเป็นการประเมินประสิทธิผลองค์การ โดยใช้เกณฑ์เดียว (single criterion) ซึ่งนักทฤษฎีองค์การในปัจจุบันมีความเห็นว่าการประเมินประสิทธิผลองค์การโดยใช้เกณฑ์เดียวนั้นยังไม่เพียงพอ ไม่เหมาะสมและไม่เกิดประโยชน์เท่าที่ควร ทั้งนี้เนื่องจากประสิทธิผลองค์การเป็นภาวะสันนิษฐานที่ซับซ้อน (complex construct) การประเมินจึงมีความจำเป็นต้องใช้เกณฑ์หลาย ๆ เกณฑ์ (Cameron and Whetten 1983: 268)

ความซับซ้อนของภาวะสันนิษฐานของประสิทธิผลองค์การ นอกจากจะทำให้การประเมินประสิทธิผลองค์การโดยใช้เกณฑ์เดียวเป็นสิ่งที่ไม่เหมาะสมแล้ว ยังทำให้การแสวงหาเกณฑ์สำหรับประเมินประสิทธิผลองค์การที่สามารถนำมาใช้ได้กับทุกองค์การ (universal criteria) เป็นสิ่งที่ไม่อาจกระทำได้ เพราะทฤษฎีองค์การมีหลายทฤษฎี ทำให้ผู้วิจัยมีกรอบอ้างอิง (frame of reference) แตกต่างกันไป (Steers, 1975 อ้างถึงใน Zammuto 1982: 23; Cameron and Whetten 1983: 263) นอกจากนี้วิทยาลัยครู ถึงแม้ว่าจะเป็นสถาบันอุดมศึกษาที่เปิดสอนหลายสาขาวิชา เช่นเดียวกับสถาบันอุดมศึกษาอื่น ๆ แต่ก็มีประวัติความเป็นมา โครงสร้างการบริหาร วัฒนธรรมองค์การ ตลอดจนจุดมุ่งหมายและภารกิจที่เน้นแตกต่างจากมหาวิทยาลัยหรือสถาบันอุดมศึกษาอื่น ๆ กล่าวคือ วิทยาลัยครูเป็นสถาบันอุดมศึกษาที่อยู่ในภาวะเริ่มปรับเปลี่ยนสถานภาพจากการเป็นสถาบันอุดมศึกษาที่ผลิตบัณฑิตสาขาวิชาชีพครูเพียงอย่างเดียวมาสู่การเป็นสถาบันอุดมศึกษาที่เปิดสอนหลายสาขาวิชาหรือมหาวิทยาลัยสมบูรณ์แบบ (comprehensive university) วิทยาลัยครูแต่ละแห่งมีฐานะเป็นกองอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของกรมการฝึกหัดครู โครงสร้างการบริหารจึงมีความเป็นระบบราชการมากกว่าสถาบันอุดมศึกษาอื่น ๆ ของรัฐ ทำให้มีความคล่องตัวน้อยกว่า (ไพฑูรย์ เลิศพิริยกุล, สัมภาษณ์, 9 กรกฎาคม 2536; พล คำบังสุ, สัมภาษณ์, 15 และ 19 กรกฎาคม 2536; และวิชัย รัตนากีรณาร, สัมภาษณ์, 8 ตุลาคม 2536) ในด้านงบประมาณสนับสนุนการจัดการศึกษาวิทยาลัยครูได้รับการจัดสรรงบประมาณน้อยกว่า (ธนู บุญรัตพันธุ์, สัมภาษณ์, 3 ธันวาคม 2536) สำหรับในด้านปรัชญาการศึกษา วิทยาลัยครู

เป็นสถาบันอุดมศึกษาเพื่อการพัฒนาท้องถิ่น ในขณะที่มหาวิทยาลัยอื่น ๆ ของรัฐเป็นมหาวิทยาลัยระดับชาติ (national university) หรือมหาวิทยาลัยระดับภูมิภาค (regional university) นอกจากนี้ในด้านนักศึกษา พบว่านักศึกษาที่เข้าศึกษาในวิทยาลัยครูมาจากครอบครัวที่ประกอบอาชีพเกษตรกรรมและข้าราชการในระดับต้น ๆ ในสัดส่วนค่อนข้างสูง ในขณะที่มหาวิทยาลัยจกักรับของรัฐและวิทยาลัยหรือมหาวิทยาลัยเอกชน นักศึกษาส่วนใหญ่มาจากครอบครัวพ่อค้า (ร้อยละ 45 และ 52) และข้าราชการ (ร้อยละ 23 และ 22) ส่วนนักศึกษาที่มาจากครอบครัวเกษตรกรซึ่งเป็นอาชีพหลักของคนไทยในชนบทนั้น จะมีสัดส่วนน้อย คือประมาณร้อยละ 11 จะเห็นได้ว่าน้อยกว่าสองอาชีพแรกประมาณ 1-4 เท่าตัว (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, 2528) ซึ่งนักศึกษาที่มาจากพื้นฐานครอบครัวที่แตกต่างกันย่อมมีระดับของการเตรียมตัวเพื่อเข้าศึกษาในระดับอุดมศึกษาต่างกัน ดังนั้นในการกำหนดเกณฑ์ประเมินจึงควรได้มีการพิจารณาถึงบริบทดังกล่าวของวิทยาลัยครู ซึ่งการกำหนดเกณฑ์ประเมินโดยคำนึงถึงสถานการณ์ (situation) และบริบทเฉพาะ (specific context) นี้สอดคล้องกับแนวคิดของ Troutt (1979: 201-202) Ewell (1983: 58 และ 1984: 45-46) Losak (1990: 1) Northwest Association of Schools and Colleges (1992: 3) รวมทั้งแนวคิดของ พนม พงษ์ไพบูลย์ (สัมภาษณ์, 21 กันยายน 2536)

ด้วยเหตุผลที่กล่าวมาแล้ว ซึ่งสรุปได้ดังนี้ ประการแรกคือ ประสิทธิภาพของการเป็นแกนกลางของทฤษฎีองค์การ เป็นสิ่งที่แสดงให้เห็นว่า การบริหารงานของหน่วยงานนั้นๆ เป็นไปอย่างถูกทิศทางหรือไม่ และประสบผลสำเร็จมากน้อยเพียงใด ประการที่สองประสิทธิภาพของการเป็นสิ่งที่ส่งผลกระทบต่อคุณภาพของผลผลิตขององค์การหรือสถาบัน ดังนั้นหากวิทยาลัยครูซึ่งเป็นสถาบันอุดมศึกษาที่มุ่งพัฒนาคนในท้องถิ่นชนบทสามารถดำเนินงานได้อย่างมีประสิทธิภาพย่อมจะเป็นหน่วยงานที่มีบทบาทสำคัญยิ่งในการพัฒนาสังคมประเทศชาติโดยรวมได้อย่างมาก เพราะประชาชนในท้องถิ่นชนบทเป็นคนส่วนใหญ่ของประเทศ ประการที่สาม ประเทศไทยยังไม่มีระบบการรับรองมาตรฐานดังเช่นในต่างประเทศ ทำให้ขาดสิ่งกระตุ้นจากภายนอกที่จะผลักดันให้สถาบันอุดมศึกษาประเมินประสิทธิภาพของตนเองอยู่เสมอ ประการที่สี่ ในปัจจุบันยังขาดแคลนงานวิจัยเกี่ยวกับประสิทธิภาพของสถาบันอุดมศึกษาในเชิงทฤษฎี ซึ่งต้องใช้องค์ประกอบประเมินหลาย ๆ อย่าง และประการสุดท้าย

สถาบันอุดมศึกษาแต่ละแห่งย่อมมีวัตถุประสงค์บางอย่างแตกต่างกัน ดังนั้นจึงควรมีเกณฑ์ ประเมินที่เหมาะสมกับสถานการณ์เฉพาะของตน ดังนั้นผู้วิจัยจึงมีความสนใจที่จะทำการวิจัย เพื่อพัฒนาระบบการประเมินประสิทธิผลองค์การที่เหมาะสมสำหรับวิทยาลัยครู

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อสร้างระบบการประเมินประสิทธิผลองค์การสำหรับวิทยาลัยครู
2. เพื่อประเมินความเป็นไปได้ในการนำไปปฏิบัติ และความมีประโยชน์ของ องค์ประกอบต่าง ๆ ของระบบการประเมินประสิทธิผลองค์การที่ผู้วิจัยสร้างขึ้น

ขอบเขตของการวิจัย

1. ระบบการประเมินประสิทธิผลองค์การสำหรับวิทยาลัยครู ในที่นี้สร้างและ พัฒนาขึ้นสำหรับวิทยาลัยครู 36 แห่ง ในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ โดยนำข้อมูลในช่วงที่ เริ่มเปิดสอนสาขาวิชาอื่น ๆ เพิ่มเติมนอกเหนือจากสาขาวิชาชีพครู เป็นต้นมา
2. การประเมินความเป็นไปได้ในการนำไปปฏิบัติ และความมีประโยชน์ของ องค์ประกอบต่าง ๆ ของระบบการประเมินประสิทธิผลองค์การ เป็นการประเมินตามความ คิดเห็นของผู้บริหารระดับสูงของวิทยาลัยครู 2 แห่ง ที่ผู้วิจัยเลือกเป็นกรณีศึกษา
3. ภารกิจของวิทยาลัยครูในส่วนของการผลิตบัณฑิตจะครอบคลุมเฉพาะในระดับ ปริญญาตรี ซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติวิทยาลัยครู ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2527 ซึ่งใช้อยู่ ในปัจจุบัน

กรอบแนวคิดในการพัฒนาองค์ประกอบของระบบการประเมิน

ในการพัฒนาองค์ประกอบของระบบการประเมินประสิทธิผลองค์การสำหรับ วิทยาลัยครู ผู้วิจัยได้ใช้แนวคิดในการสร้างหรือพัฒนาระบบการประเมินของ Nevo (1983: 117-128) เป็นพื้นฐาน ซึ่งมีสาระสำคัญ คือ ในการสร้างระบบการประเมิน ประเด็นที่ควร ทาความเข้าใจให้ชัดเจน มีดังนี้

1. ความหมายของการประเมิน ซึ่งมีผู้ให้ความหมายไว้หลายประการ ได้แก่ การตัดสินคุณค่า การหาสารสนเทศสำหรับการตัดสินใจ หรือสำหรับการปรับปรุงงาน เป็นต้น

2. หน้าที่ของการประเมิน ได้แก่ การประเมินความก้าวหน้าเพื่อการปรับปรุงงาน การประเมินรวมสรุปเพื่อการคัดเลือก การประเมินด้านจิตวิทยาหรือสังคมเพื่อเพิ่มแรงจูงใจ หรือเพื่อเพิ่มความระมัดระวังในกิจกรรมบางอย่าง

3. สิ่งที่มีงประเมินและสารสนเทศที่ต้องการ ซึ่งในแวดวงการศึกษามักจะเกี่ยวข้องกับอาจารย์ นักศึกษา หลักสูตร โปรแกรมการศึกษา

4. เกณฑ์ประเมิน ซึ่งต้องพิจารณาให้สอดคล้องกับสิ่งที่ประเมินและหน้าที่ของการประเมินแต่ละครั้ง โดยเกณฑ์ประเมินอาจมาจากผู้ประเมิน หรือผู้อื่นเป็นผู้กำหนด

5. กลุ่มผู้รับบริการผลการประเมิน ซึ่งสรุปได้ 3 ประเด็นคือ ผู้รับบริการผลการประเมินอาจมีได้มากกว่าหนึ่งคน ผู้รับบริการผลการประเมินที่แตกต่างกันอาจมีความต้องการในผลการประเมินต่างกัน การระบุความต้องการของผู้รับบริการแต่ละกลุ่มจะต้องทำให้ชัดเจนเป็นอันดับแรกของการประเมิน

6. ขั้นตอนในการดำเนินการประเมิน ซึ่งพอสรุปได้ว่าประกอบด้วย 4 ขั้นตอน ได้แก่ การเตรียมการเพื่อการประเมิน การรวบรวมสารสนเทศที่เป็นประโยชน์ การรายงานผล และการทำให้ข้อเสนอแนะ

7. วิธีการที่ใช้ประเมิน ควรใช้ทั้งวิธีการเชิงปริมาณและวิธีเชิงคุณภาพ ทั้งนี้เนื่องจากไม่มีวิธีการใดวิธีการหนึ่งที่เหมาะสมในตัว

8. ผู้ประเมิน ซึ่งอาจเป็นนักประเมินภายใน หรือนักประเมินภายนอก หรือแบ่งเป็นนักประเมินสมัครเล่น กับนักประเมินอาชีพ ซึ่งการแบ่งประเภทนักประเมินทั้ง 2 แบบที่กล่าวมานี้ เป็นอิสระจากกัน นักประเมินสมัครเล่นอาจเป็นนักประเมินภายใน หรือนักประเมินภายนอกและในขณะเดียวกัน นักประเมินอาชีพอาจเป็นนักประเมินภายในหรือนักประเมินภายนอกก็ได้

จากแนวคิดของ Nevo ทำให้ผู้วิจัยกำหนดองค์ประกอบของระบบการประเมินประสิทธิผลองค์การขึ้น 6 องค์ประกอบคือ

1. แนวคิดในการประเมินตนเอง
2. การจัดโครงสร้างองค์การเพื่อดำเนินการประเมินตนเอง
3. เกณฑ์ประเมิน
4. การดำเนินการประเมิน

5. การรายงานผลการประเมิน

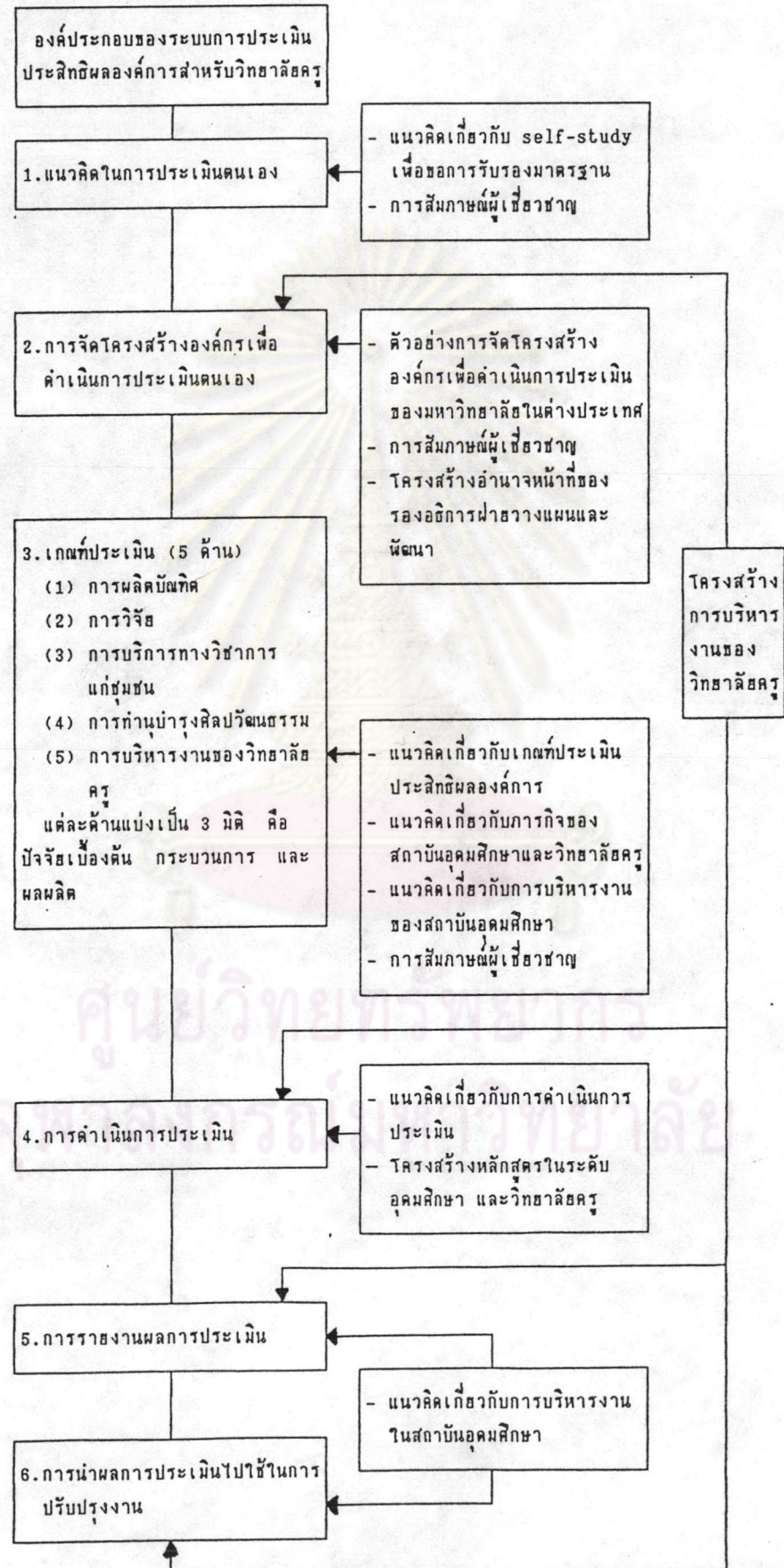
6. การนำผลการประเมินไปใช้ในการปรับปรุงงาน

สำหรับรายละเอียดของแต่ละองค์ประกอบเป็นผลจากการศึกษา วิเคราะห์ และสังเคราะห์ขึ้นจากแหล่งข้อมูลต่าง ๆ กรอบมโนทัศน์ในการพัฒนาองค์ประกอบต่าง ๆ ของระบบการประเมินประสิทธิภาพองค์การสำหรับวิทยาลัยครู แสดงได้ดังแผนภูมิที่ 1



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

แผนภูมิที่ 1 กรอบแนวคิดสำหรับการพัฒนาองค์ประกอบของระบบการประเมินประสิทธิผลองค์การสำหรับวิทยาลัยครู



นิยามศัพท์เฉพาะที่ใช้ในการวิจัย

ระบบการประเมินประสิทธิผลองค์การสำหรับวิทยาลัยครู หมายถึง องค์ประกอบที่ชี้แนะกิจกรรมในการดำเนินการประเมินตนเองของวิทยาลัยครู เพื่อนำผลการประเมินไปใช้ในการปรับปรุงงาน มี 6 องค์ประกอบคือ (1) แนวคิดในการประเมินตนเอง (2) การจัดโครงสร้างองค์การเพื่อดำเนินการประเมินตนเอง (3) เกณฑ์ประเมิน (4) การดำเนินการประเมิน (5) การรายงานผลการประเมิน (6) การนำผลการประเมินไปใช้ในการปรับปรุงงาน

ประสิทธิผลองค์การของวิทยาลัยครู หมายถึง ระดับความสำเร็จในการดำเนินงานตามภารกิจต่าง ๆ และในการบริหารงานของวิทยาลัยครู

เกณฑ์ประเมิน หมายถึง สิ่งที่ใช้ตัดสินคุณภาพหรือเครื่องชี้ภาวะความเหมาะสมของสิ่งที่ประเมิน มี 2 ประเภท คือ เกณฑ์เชิงปริมาณ และเกณฑ์เชิงคุณภาพ

บริเขต หมายถึง งานหลัก ๆ หรือกิจกรรมสำคัญ ๆ ขององค์การ

วิทยาลัยครู หมายถึง วิทยาลัยครู 36 แห่ง ซึ่งต่อมาได้รับพระราชทานนามใหม่เป็น "สถาบันราชภัฏ" โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษาในปี พ.ศ. 2538

ภารกิจของวิทยาลัยครู หมายถึง งานที่เป็นความรับผิดชอบของวิทยาลัยครูตามที่ระบุในพระราชบัญญัติวิทยาลัยครู ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2527 มี 4 ประการคือ การผลิตบัณฑิต การวิจัย การบริการทางวิชาการแก่ชุมชน และการทำนุบำรุงศิลปวัฒนธรรม

นวัตกรรม หมายถึง ความพยายามในการใช้วิธีการที่แตกต่างจากวิธีที่ปฏิบัติโดยทั่วไปเพื่อประสิทธิภาพของงาน

ผู้บริหารระดับสูงของวิทยาลัยครู หมายถึง อธิการ รองอธิการ หัวหน้าคณะวิชา หัวหน้าศูนย์วิจัยและบริการการศึกษา หัวหน้าศูนย์ศิลปวัฒนธรรมของวิทยาลัยครูแต่ละแห่ง

ความเป็นไปได้ในการนำไปปฏิบัติ หมายถึง องค์ประกอบนั้น ๆ ของระบบสามารถนำไปสู่การปฏิบัติได้จริงในวิทยาลัยครู

ความถี่ประโยชน์ หมายถึง องค์ประกอบนั้น ๆ ของระบบสนองต่อความต้องการในการพัฒนาการดำเนินงานของวิทยาลัยครู

ความครอบคลุมของเกณฑ์ประเมิน หมายถึง เกณฑ์ประเมินซึ่งเป็นองค์ประกอบหนึ่งของระบบมีความครอบคลุมตามภารกิจ ภาระงาน และการบริหารงานของวิทยาลัยครู และให้สารสนเทศที่เพียงพอแก่การปรับปรุงและพัฒนาการดำเนินงานของวิทยาลัยครู



ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับการวิจัย

1. ได้ระบบการประเมินประสิทธิผลองค์การสำหรับวิทยาลัยครู ซึ่งเมื่อนำไปสู่การปฏิบัติจริงจะก่อให้เกิดประโยชน์ ดังนี้

1.1 ผู้บริหารและผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับวิทยาลัยครู ได้แก่ อาจารย์ นักศึกษา จะสามารถทราบผลการปฏิบัติงานของวิทยาลัยครูของตน ซึ่งจะสามารถใช้เป็นแนวทางในการปรับปรุงแก้ไขส่วนที่อยู่ในความรับผิดชอบโดยตรงของแต่ละฝ่ายให้ดียิ่งขึ้น

1.2 ผู้บริหารและผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการกำหนดนโยบายระดับวิทยาลัยครู จะสามารถนำผลที่ได้จากการประเมินประสิทธิผลองค์การมาใช้เป็นแนวทางในการวางแผนกลยุทธ์เพื่อพัฒนาการดำเนินงานของวิทยาลัยครูได้อย่างเป็นระบบ

1.3 ผู้บริหารและผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการกำหนดนโยบายในระดับกรมและในระดับที่สูงกว่าจะสามารถนำผลที่ได้จากการประเมินประสิทธิผลมาใช้เป็นข้อมูลและสารสนเทศพื้นฐานเพื่อกำหนดนโยบายและจัดสรรทรัพยากรสนับสนุนการดำเนินงานของวิทยาลัยครู

1.4 สังคมและประเทศชาติจะได้รับผลประโยชน์ โดยจะได้ผลผลิตจากวิทยาลัยครูที่มีคุณภาพยิ่งขึ้น เพราะคุณภาพเป็นสิ่งที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับประสิทธิผล

2. เป็นการเพิ่มพูนความรู้เกี่ยวกับประสิทธิผลองค์การในสถาบันอุดมศึกษา

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย