

บทที่ 1

บทนำ



ความสำคัญและความเป็นมาของปัญหา

ปัจจุบันนี้มีหน่วยงานทั้งภาครัฐ รัฐวิสาหกิจ และเอกชน ได้นำระบบการบริหารแบบมีส่วนร่วมหรือ Q.C. Circle (Quality Control Circle) มาประยุกต์ใช้อย่างกว้างขวาง ระบบการบริหารแบบมีส่วนร่วมเป็นการบริหารงานแบบใหม่ที่ครบวงจร สามารถพัฒนาคุณภาพคนและประสิทธิภาพของงานให้เพิ่มขึ้นได้พร้อมกัน ด้วยเป็นระบบที่สร้างและปลูกฝังความสำนึกของคน ให้รู้จักพิจารณาปัญหา แก้ปัญหา (เจริญ วัชรรังษี: 2526) และวิธีการแก้ปัญหาของกลุ่มควบคุมคุณภาพเป็นวิธีการทางวิทยาศาสตร์ ต้องใช้ข้อมูล ใช้ความคิด วิเคราะห์และสร้างสรรค์ ต้องใช้วิจารณญาณในการประเมินทางเลือก และที่สำคัญที่สุดคือการทำงานเป็นทีมอย่างต่อเนื่อง (ชัยพร วิชชาวุธ: 2526) จากการทำงานของกลุ่มควบคุมคุณภาพจะให้ผลพลอยได้ออกมาในรูปของคุณภาพและประสิทธิภาพ เช่น การประหยัด การลดต้นทุน การสร้างขีดความสามารถของคน การสร้างวินัย การเพิ่มมนุษยสัมพันธ์ การสร้างความเชื่อถือและความนิยมนให้แก่บุคคลทั่วไป เป็นต้น (เจริญ วัชรรังษี: 2526) จะเห็นว่าการบริหารงานตามระบบกลุ่มควบคุมคุณภาพ เป็นระบบที่ดีมีประโยชน์และสามารถแก้ปัญหาต่างๆได้ สมาชิกภายในหน่วยงานเกิดความพึงพอใจที่ได้รับการตอบสนองความต้องการขั้นพื้นฐานในเรื่องความเป็นเจ้าของงาน รู้สึกว่าตัวเองมีความสำคัญต่อองค์การ ลดการต่อต้านการบังคับบัญชาระหว่างผู้บริหารกับผู้ใต้บังคับบัญชา ทำให้เกิดความเต็มใจที่จะประสานงานกัน และพยายามดึงความรู้ความสามารถออกมาทำงานอย่างเต็มที่ ทำให้หน่วยงานได้รับงานที่มีคุณภาพและประสิทธิภาพ (ประวิทย์ และวิจิตร จงวิศาล: 2527)

ด้วยเหตุนี้จึงพอที่จะรวบรวมเกี่ยวกับแนวคิดพื้นฐานของการบริหารแบบมีส่วนร่วม ได้ดังนี้

1. เป็นระบบที่สร้างและปลูกฝังความสำนึกของคนให้พิจารณาปัญหา และแก้ปัญหา โดยอาศัยหลักทางวิทยาศาสตร์ จึงเป็นการบริหารงานโดยอาศัยหลักวิทยาศาสตร์โดยตรง คือ ต้องมีวิธีการเก็บข้อมูลตัวเลขและข้อมูลจากการปฏิบัติงานจริง แล้วนำมาวิเคราะห์ตามวิธีวิทยาศาสตร์ เป็นการตัดสินใจและแก้ปัญหาจากข้อเท็จจริงที่มาจากข้อมูลของการปฏิบัติงานจริง
2. เป็นระบบที่ยึดหลักการว่า การทำงานทุกอย่างถ้าจะให้มีความและมีประสิทธิภาพสูง ไม่ว่าจะงานเล็กหรืองานใหญ่ จะต้องทำเป็นกลุ่มหรือเป็นทีม เพราะถ้าทำคนเดียวแล้วงานนั้นจะไม่สำเร็จ หรือทำสำเร็จก็ไม่มีประสิทธิภาพ
3. เป็นระบบบริหารงานมีหลักการว่า การทำงานอะไรก็ตามจะต้องมีปัญหาอยู่เสมอ ผู้ที่เกี่ยวข้องจึงต้องค้นหาปัญหาให้พบและหาสาเหตุให้ได้ แล้วแก้ปัญหาที่สาเหตุปัญหานั้น ๆ ก็จะหมดไป และงานก็จะก้าวหน้าต่อไปตามลำดับ
4. ในด้านจิตวิทยาและมนุษยศาสตร์ การบริหารระบบนี้ถือว่า มนุษย์เราทุกคนที่เกิดมามีพฤติกรรมที่จะแสดงออก และต้องการจะแสดงออกโดยธรรมชาติอยู่แล้ว ถ้าให้แสดงออกโดยธรรมชาติ พฤติกรรมนั้นจะออกมาในด้านการทำลายหรือไม่สร้างสรรค์ ดังนั้นจึงจำเป็นต้องนำความรู้ด้านวิทยาศาสตร์หรือควิซีเข้าไปผสมผสานกับพฤติกรรมเดิม แล้วจะได้พฤติกรรมใหม่ที่มีแบบแผนที่จะแสดงออกในทางสร้างสรรค์และมีประสิทธิภาพ สามารถนำออกมาใช้ได้โดยไม่มีสิ้นสุด
5. ปรัชญาการควบคุมคุณภาพรวมทั้งประสิทธิภาพตามระบบนี้ถือว่า คุณภาพจะเกิดขึ้นได้โดยการสร้างเสริมเข้าไปในระหว่างการทำงาน ไม่ใช่โดยการตรวจสอบ
6. การทำงานเป็นกลุ่มหรือเป็นทีมที่มีระบบ จะเป็นการปลูกฝังความสามัคคี สร้างความสามัคคีในหมู่คณะ เป็นการสร้างระเบียบวินัยให้เกิดขึ้นเป็นอย่างดี ฝึกให้รู้จักคิดถึงเหตุและผลโดยอาศัยข้อมูลที่เป็นจริง รู้จักเคารพในสิทธิและความคิดเห็นของผู้อื่น และเป็นการสร้างระบบการทำงานที่ดี
7. ในด้านสังคมและมนุษยสัมพันธ์ ถือว่าการบริหารงานตามระบบนี้ จะสร้างความใกล้ชิดและความเป็นกันเองให้เกิดขึ้นระหว่างพนักงานทุกระดับ เป็นการลดช่องว่างระหว่างผู้บริหารกับพนักงานทั่วไป สามารถเข้าใจปัญหาต่างๆ ของงานได้ถูกต้อง จึงช่วย

ลดการขัดแย้งระหว่างผู้บริหารกับพนักงานลงได้มาก เป็นการสร้างบรรยากาศที่ทุกฝ่ายรู้สึก  
รับผิดชอบร่วมกัน มีมนุษยสัมพันธ์ที่ดีต่อกันมากกว่าจะคิดว่าเป็นคนละฝ่าย อันเป็นเหตุให้  
เกิดความแตกแยก

8. ในด้านการพัฒนาคน ถือว่าการทำกิจกรรมร่วมกันและแลกเปลี่ยนความรู้ซึ่ง  
กันและกัน เป็นการช่วยเสริมสร้างความรู้ความสามารถซึ่งกันและกัน ทำให้เกิดการ  
พัฒนาคน พัฒนาระบบการทำงาน และพัฒนาเทคโนโลยีไปพร้อม ๆ กัน

9. การทำกิจกรรมของกลุ่มจะให้ผลพลอยได้ออกมาในรูปแบบของคุณภาพและประสิทธิภาพ  
เช่น การประหยัด การลดต้นทุน การสร้างขีดความสามารถของคน การสร้างวินัย การ  
เพิ่มมนุษยสัมพันธ์ การสร้างความเชื่อถือ และความนิยมให้แก่บุคคลทั่วไป เป็นต้น  
(เจริญ วัชรরังษี: 2526)

กิจกรรมกลุ่มควบคุมคุณภาพในประเทศไทยได้เริ่มขึ้นครั้งแรกในธุรกิจการผลิต  
ซึ่งเป็นบริษัทในเครือของประเทศญี่ปุ่น เมื่อประมาณปี พ.ศ. 2518 และประสบผลสำเร็จเป็น  
อย่างดี จึงได้มีการแพร่ขยายไปสู่ธุรกิจประเภทอื่น เช่น ธุรกิจบริการและภาคราชการ  
ในระยะต่อมา ในภาคราชการนั้นเริ่มต้นครั้งแรกเมื่อประมาณปี พ.ศ. 2523 ในบางส่วน  
ราชการ เช่น กรมสามัญศึกษา กรุงเทพมหานคร และกองทัพอากาศ แต่ส่วนใหญ่ยังเป็น  
เพียงการทดลองใช้และยังไม่มีเผยแพร่กันอย่างกว้างขวาง ต่อมาในปี พ.ศ. 2525 สำนักงาน  
คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) ซึ่งเป็นหน่วยงานกลางบริหารงานบุคคลใน  
ราชการพลเรือน โดยมีสถาบันพัฒนาข้าราชการพลเรือนเป็นผู้รับผิดชอบด้านการพัฒนา  
ข้าราชการพลเรือน ได้ทำการศึกษาวิเคราะห์ความเป็นไปได้ของกิจกรรมคิวซีในงาน  
ราชการ และจัดทำโครงการทดลองในสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน มี  
กลุ่มเกิดขึ้นครั้งแรก 7 กลุ่ม และขยายเป็น 30 กลุ่ม ในระยะต่อมา จากการศึกษาและ  
ทดลองดังกล่าวนี้ ทำให้ได้รูปแบบที่เหมาะสมของกิจกรรมคิวซีกับงานราชการ จึงได้  
ดำเนินการเผยแพร่ให้กับส่วนราชการ โดยผ่านกระบวนการพัฒนาและฝึกอบรม ต่อมา  
สถาบันพัฒนาข้าราชการพลเรือน ได้รับบทบาทเป็นศูนย์กลางประสานส่งเสริมการปรับปรุง  
คุณภาพงานในราชการโดยและใช้กิจกรรมคิวซี มีการสนับสนุนช่วยเหลือการริเริ่มและการ

นำคิวซีไปใช้ในส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจต่างๆ รวมทั้งการติดตามและประเมินผลกิจกรรม คิวซีอย่างต่อเนื่อง เป็นผลให้กิจกรรมคิวซีในภาคราชการและรัฐวิสาหกิจของไทยเพิ่มขึ้น อย่างรวดเร็ว (ธีรยุทธ หล่อเลิศรัตน์: 2533)

ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2526 จนถึงปี พ.ศ. 2533 มีผู้บริหารจากส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ ไม่น้อยกว่า 50 แห่ง ผนึกกำลังใช้กิจกรรมกลุ่มควบคุมคุณภาพพัฒนาคุณภาพงานราชการอย่าง ได้ผลดี ทำให้กิจกรรมกลุ่มควบคุมคุณภาพแพร่ขยายไปยังหน่วยงานราชการอื่นๆ ทั้งใน ส่วนกลางและส่วนภูมิภาคอย่างรวดเร็ว ซึ่งเป็นผลให้เกิดการพัฒนาคุณภาพชีวิตและ ประสิทธิภาพของงาน ให้สามารถแก้ไขปัญหา ลดปัญหา และป้องกันปัญหาในการทำงาน อย่างเป็นระบบได้ดีมาก จากการสำรวจตัวเลขแสดงการเจริญเติบโตของกิจกรรมกลุ่ม ควบคุมคุณภาพ ในภาคราชการและรัฐวิสาหกิจ ระหว่างปี พ.ศ. 2529- พ.ศ. 2532 พบ ว่ามีอัตราการเจริญเติบโตอย่างรวดเร็วมาก กล่าวคือในปี พ.ศ. 2529 มีประมาณ 946 กลุ่ม ในปี พ.ศ. 2530 เพิ่มขึ้นเป็นประมาณ 1,664 กลุ่ม และในปี พ.ศ. 2532 พบว่ามีจำนวน รวมทั้งสิ้น 3,014 กลุ่ม โดยเชื่อว่ายังมีกลุ่มที่มีได้อยู่ในสถิติการสำรวจอีกจำนวนมาก คาดว่าจำนวนกลุ่มควบคุมคุณภาพในหน่วยงานราชการและรัฐวิสาหกิจ ในปัจจุบันอาจมี ไม่น้อยกว่า 3,500 กลุ่ม (ธีรยุทธ หล่อเลิศรัตน์: 2533)

จากผลการวิจัย "ความเป็นไปได้ในการนำแนวคิด QCC.มาใช้ในระบบราชการ ไทย ของคณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการเศรษฐกิจ และสังคมแห่งชาติ ได้ทำการศึกษาในช่วงเตรียมร่างแผน 6 มีข้อสังเกตว่า การจะนำ ระบบดังกล่าวมาใช้ในระบบราชการจะต้องเตรียมการให้พร้อม ดังนี้

1. ต้องมีการจัดสรรงบประมาณเพื่อการฝึกอบรมอย่างจริงจังและต่อเนื่อง เพื่อให้เกิดความเข้าใจในแนวคิด และหลักการของระบบดังกล่าว ซึ่งเป็นการบริหารงานแบบมีส่วนร่วม

2. บทบาทของผู้บริหารระดับสูงและระดับกลาง ต้องให้ความสนับสนุนอย่างเต็มที่ และจริงจัง ประกาศเป็นนโยบายอย่างชัดเจน และผู้บริหารต้องบริหารเวลาให้มีประสิทธิภาพ

3. ระเบียบกฎเกณฑ์ต่างๆ ต้องปรับปรุงให้เหมาะสมยิ่งขึ้น เพื่อความคล่องตัวในการทำกิจกรรมควซี

4. ระยะแรกควรเริ่มต้นจากงานระดับล่างของหน่วยงาน ควรเป็นงานที่สังเกตผลงานได้ไม่ยากนักเช่น งานช่าง งานพิมพ์ คู่มือสถานที่ ส่วนงานที่เกี่ยวข้องกับประชาชน งานบริการต่างๆ ควรทำภายหลังจากงานดังกล่าวข้างต้นประสบความสำเร็จ

5. ผู้บริหารต้องตระหนักว่า กิจกรรมควซีเป็นหนึ่งในหลายๆ กิจกรรมที่ต้องนำมาใช้พร้อม ๆ กัน เพื่อปรับปรุงคุณภาพการทำงานของระบบราชการ ถึงแม้ว่ามีความพร้อมทั้งด้านงบประมาณ เวลา และการฝึกอบรม แต่กิจกรรมควซี ต้องใช้เวลาประเมินอย่างน้อย 5 ปี จึงจะทราบว่าประสบความสำเร็จหรือไม่ (กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและการพลังงาน: 2533)

ขณะนี้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 6 (พ.ศ 2530-พ.ศ 2534) ได้มีการระบุอย่างชัดเจนเรื่องคุณภาพและการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ ดึงนโยบายการปรับปรุงคุณภาพงานภาครัฐการได้กำหนดนโยบายสำคัญไว้ 3 ประการคือ

1. การปรับปรุงการเพิ่มผลผลิต (Productivity Improvement) โดยเน้นการใช้ปัจจัยการบริหารอย่างประหยัดและมีประสิทธิภาพ การเพิ่มคุณภาพชีวิตในการทำงาน (Quality of Work Life) ของข้าราชการและเจ้าหน้าที่

2. การปรับปรุงคุณภาพการให้บริการ (Quality Service Improvement) โดยเน้นให้ส่วนราชการมีหน้าที่ให้บริการด้านต่างๆ แก่ประชาชน ทำการปรับปรุงการให้บริการของตนให้เป็นไปอย่างคล่องตัว รวดเร็ว ถูกต้อง และประทับใจแก่ผู้รับบริการ

3. การประกันคุณภาพงานบริการ (Quality Assurance) เป็นการพยายามสร้างความมั่นใจในการใช้บริการต่างๆ ของรัฐว่าจะได้รับความสะดวก รวดเร็ว และถูกต้องในระดับไหนและอย่างไร

เพื่อให้แนวนโยบายการปรับปรุงคุณภาพงานภาครัฐการได้รับการนำไปปฏิบัติอย่างเป็นระบบ คณะรัฐมนตรีจึงได้กำหนด"ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการปฏิบัติราชการเพื่อประชาชนของหน่วยงานของรัฐ" ขึ้นเมื่อวันที่ 12 เมษายน พ.ศ 2532 (กฤษฎีกา หล่อเลขที่รค: 2533)



ในเค้าโครงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมฉบับที่ 7 มีวัตถุประสงค์หลักเพื่อรักษาความเจริญเติบโตและเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ การกระจายรายได้ และการพัฒนาคุณภาพชีวิต สิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ โดยมีแนวนโยบายสำคัญเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าวคือ การเพิ่มประสิทธิภาพการผลิต และการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ให้มีคุณภาพ กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและการพลังงาน จึงได้เสนอการบรรจุระบบพัฒนาคุณภาพของการทำงานหรือ QCC. ไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมฉบับที่ 7 และให้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจใช้เป็นแนวในการบริหารงานต่อไปและได้ให้ข้อมูลเพิ่มเติม ดังนี้

1. งบประมาณที่จะใช้ในการนำระบบ QCC มาใช้นั้นเป็นเพียงค่าใช้จ่ายในการอบรมสัมมนาซึ่งถือว่าเป็นการลงทุน และเป็นการลงทุนที่น้อยที่สุดแต่ได้ผลประโยชน์มากที่สุด โดยเฉพาะการอบรมเรื่อง QCC

2. สำหรับผู้บริหารระดับกลางและระดับสูง หากได้มีการสัมมนาให้เข้าใจหลักการแล้ว ก็ไม่มีปัญหาในด้านการมีส่วนร่วมและการสนับสนุนแต่อย่างใด

3. เท่าที่ได้มีการนำระบบ QCC ไปใช้ในภาคเอกชนและหน่วยงานของรัฐหลายแห่งที่ประสบความสำเร็จแล้ว ปรากฏว่าไม่มีความจำเป็นที่จะต้องแก้ไขกฎระเบียบที่มีอยู่ แต่ตรงกันข้ามปรากฏว่าการใช้ระบบ QCC ทำให้ผู้ปฏิบัติเข้าใจกฎเกณฑ์และปฏิบัติงานตามกฎได้คล่องขึ้น ส่วนกฎระเบียบใดเห็นว่าล้าสมัยและจำเป็นต้องปรับปรุงนั้นก็ปรับอีกประเด็นหนึ่งต่างหาก ไม่ว่าจะใช้ระบบ QCC หรือไม่

4. เป็นความจริงที่ว่าในระยะแรกที่ทดลองนำระบบ QCC มาใช้ในการพัฒนางาน ได้มีบางหน่วยงาน เริ่มต้นจากระดับล่างก่อน แต่ในปัจจุบันได้มีตำราและวิทยากรที่มีความรู้และประสบการณ์มากแล้ว การเริ่มต้นหลายหน่วยงานได้เริ่มพร้อมๆ กัน และหลายแห่งได้เริ่มต้นจากระดับบนก่อน ซึ่งปรากฏว่าให้ผลดีกว่าและรวดเร็วกว่า

5. การประเมินผลความสำเร็จของการใช้ระบบ QCC ที่ว่าต้องใช้เวลาถึง 5 ปี นั้น เป็นความจริงในระยะแรกๆ ที่ได้เริ่มทดลองนำเอาระบบ QCC มาใช้ เพราะขณะนั้นเอกสารตำราที่ดีและวิทยากรที่มีความสามารถมีจำกัด การดำเนินงานจึงทำได้ช้า แต่ในปัจจุบันคณะวิทยากรมีประสบการณ์สูง สามารถให้การอบรมสัมมนาอย่างมีประสิทธิภาพ สำหรับหน่วยงานขนาดกลางที่มีกำลังคน 200 - 300 คน จะสามารถประเมินผลได้ภายใน 1-2 ปี

ส่วนหน่วยงานขนาดใหญ่ที่มีกำลังคนเกิน 300 คนขึ้นไป จะสามารถประเมินผลได้ภายใน 2-3 ปี นอกจากหน่วยงานที่มีคนมากและมีหน่วยงานย่อยกระจายอยู่ในที่ต่าง ๆ หลายแห่ง เช่นนั้น อาจจะใช้เวลามากกว่า 3 ปี (กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและการพลังงาน : 2533)

กลุ่มควบคุมคุณภาพหรือคิวซี เริ่มต้นขึ้นในวงการอุตสาหกรรมของประเทศญี่ปุ่น โดยญี่ปุ่นได้สร้างคุณภาพให้กับคนของเขาด้วยพื้นฐานทางการศึกษา จากการสังเกตดูโรงเรียน มหาวิทยาลัย และหน่วยงานทางการศึกษาประมาณ 70 แห่ง ในระหว่างปี พ.ศ. 2521-2522 ของทูลเลน (E. Paul Torrance) ชาวอเมริกันพบว่าญี่ปุ่นได้วางพื้นฐานการศึกษาไว้ดังนี้

1. สร้างบรรยากาศที่ก่อให้เกิดความคิดสร้างสรรค์ ส่งเสริมและพัฒนาความสามารถของคนในสถานการณืต่างๆ ไป ไม่เฉพาะแต่ในชั้นเรียนหรือโรงเรียนเท่านั้น
2. สอนให้มองอนาคต
3. เน้นในเรื่องความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ โดยเฉพาะในระดับการศึกษาก่อนวัยเรียน
4. สนับสนุนโดยให้รางวัลแก่ผู้ประสบความสำเร็จในด้านความคิดริเริ่มสร้างสรรค์
5. สนับสนุนให้มีการฝึกฝนการแก้ปัญหา
6. ฝึกให้มีความอดทน และฝึกการเรียนรู้ด้วยตนเอง
7. ให้เด็กมีอิสระเสรีภาพ และให้ลู่ในกรอบหรือกฎที่วางไว้

จึงอาจกล่าวได้ว่า คิวซีได้หยั่งรากฝังลึกอยู่ในชีวิตจิตใจของคนญี่ปุ่น ดังผลที่ประจักษ์ อยู่ทั่วไปดั่งไรก็ตาม หลังจากสหรัฐอเมริกาได้นำคิวซีมาใช้ในโรงงาน ในปี พ.ศ. 2517 ก็ได้มีการนำคิวซีไปใช้ในโรงเรียนด้วย เช่น ที่โรงเรียนมุสเคกอน (Muskegon) รัฐมิชิแกน ได้นำคิวซีไปใช้ในการปฏิบัติงานในโรงเรียน เช่น

1. ในการประชุมบริหารระดับกลาง
  - 1.1 ใช้หลักคิวซี 10 ประการ
  - 1.2 ใช้การตัดสินใจโดยถือมติเอกฉันท์
  - 1.3 ใช้เวลาสัปดาห์ละครั้ง ๆ ละ 1 ชั่วโมง เพื่อคิดแก้ไขหรือปรับปรุงงาน บางอย่างโดยไม่หันเหไปในเรื่องอื่นให้เสียเวลา

1.4 ใช้วิธีตรวจสอบกระบวนการประชุมโดยการบันทึกเทปโทรทัศน์ไว้ให้สมาชิกได้เห็นพฤติกรรมของตนเองระหว่างการประชุม

2. ในการช่วยเหลือนักเรียนที่มีปัญหาด้านอารมณ์และจิตใจ โดยครูประจำชั้น ผู้ช่วยครูประจำชั้น ผู้เชี่ยวชาญ เจ้าหน้าที่ฝ่ายธุรการ จะร่วมกลุ่มและประชุมกัน เพื่อแก้ปัญหาาร่วมกัน นอกจากนี้โรงเรียนมีโครงการที่จะใช้คิชีกับบางชั้นเรียน เพื่อฝึกให้เด็กมีทักษะในการแก้ปัญหา และรู้จักตัดสินใจ เพื่อตอบสนองความต้องการของตลาดแรงงานในรัฐมิชิแกน ซึ่งเน้นหนักทางด้านอุตสาหกรรม และเริ่มนำคิชีไปใช้ในโรงเรียน โดยความหมาย อุดมการณ์พื้นฐาน วัตถุประสงค์ องค์กรประกอบ การนำมาใช้ หลักปฏิบัติ และกระบวนการปฏิบัติกิจกรรมจะเป็นไปในทำนองเดียวกันกับคิชีในโรงงานอุตสาหกรรม (หน่วยศึกษานิตเทศก์: 2529)

ปัจจุบันนี้ได้มีการนำกลุ่มควบคุมคุณภาพไปใช้กับงานของโรงเรียน โดยนำไปใช้

3 รูปแบบ คือ

รูปแบบที่ 1 การนำกลุ่มควบคุมคุณภาพมาใช้เป็นส่วนหนึ่งของระบบบริหาร

โรงเรียน ทีชพร วิศชาวุธ (2526: 75-76) ได้กล่าวถึงการนำกลุ่มควบคุมคุณภาพมาใช้ในการบริหารโรงเรียนว่าใช้ได้ดีค่อนข้างสะดวก เนื่องจากโรงเรียนมีปัจจัยที่เอื้ออำนวยต่อการทำกลุ่มควบคุมคุณภาพหลายประการดังนี้ 1. บรรณาธิการบริหาร การทำงานของครูอาจารย์ในโรงเรียนส่วนใหญ่ค่อนข้างเป็นอิสระเมื่อเทียบกับหน่วยราชการอื่น ๆ ผู้บริหารและครูอาจารย์ปฏิบัติงานร่วมกันในลักษณะผู้ร่วมงานมากกว่าในลักษณะผู้บังคับบัญชา บรรณาธิการบริหารเช่นนี้มีความเหมาะสมสำหรับการทำกลุ่มควบคุมคุณภาพมาก ในความเป็นจริง การทำงานในโรงเรียนหลายแห่งมีส่วนคล้ายการทำกลุ่มควบคุมคุณภาพอยู่แล้ว มีการประชุมกลุ่มย่อย มีการพิจารณาปัญหาและแก้ไขปัญหาร่วมกันเป็นประจำอยู่แล้ว เพียงแต่มิได้นำเทคนิคของกลุ่มควบคุมคุณภาพมาใช้ เพื่อให้กิจกรรมการร่วมคิดร่วมทำให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพสูงสุดเท่านั้น 2. ความสามารถของบุคลากร บุคลากรของโรงเรียนส่วนใหญ่มีระดับการศึกษาค่อนข้างสูง ซึ่งสามารถเข้าใจถึงหลักการของกลุ่มควบคุมคุณภาพและสามารถนำเทคนิคต่างๆ ไปใช้ได้อย่างถูกต้องและได้ผลดี เพราะส่วนใหญ่มีความคุ้นเคยกับเทคนิคต่างๆ



เหล่านี้มาก่อนแล้ว เช่น เทคนิคการประชุมกลุ่ม การหาค่าเฉลี่ย ร้อยละ เป็นต้น

รูปแบบที่ 2 การนำเทคนิคกลุ่มควบคุมคุณภาพมาใช้ในการทำงานของโรงเรียน เอกชัย กัสสุพันธ์ (2528: 110-111) ได้กล่าวถึงการนำกลุ่มควบคุมคุณภาพมาใช้ในการปฏิบัติงานของโรงเรียนว่า เราอาจนำเพียงบางเทคนิคมาใช้ ได้แก่ แผนภูมิพาเรโต แผนภูมิแกงปลา กราฟ แผนภูมิการกระจาย ไม่จำเป็นต้องนำมาใช้ทั้งระบบ ทหาความว่า ไม่ต้องมีคณะกรรมการกลุ่มควบคุมคุณภาพและกลุ่มควบคุมคุณภาพ เมื่อคณะครูของโรงเรียนมีความเชี่ยวชาญและเคยชินกับเทคนิคนี้แล้ว การนำมาใช้ทั้งระบบก็มีความเป็นไปได้เช่นกัน

รูปแบบที่ 3 สอดแทรกกลุ่มควบคุมคุณภาพในหลักสูตร เพื่อพัฒนาความสามารถในการคิดเป็น แก้ปัญหาเป็น และสามารถในการทำงานร่วมกับผู้อื่นเป็นอย่างดี พชรธรรม จันทรางศุ (2528: 94) ได้กล่าวถึง การนำกลุ่มควบคุมคุณภาพมาสอดแทรกในการใช้หลักสูตร สามารถทำได้ใน 2 ลักษณะคือ 1. เป็นมิติหนึ่งของการจัดกิจกรรมนักเรียน เพื่อปรับปรุงประสิทธิภาพการทำงาน และพัฒนาคุณภาพของกิจกรรมประเภทต่างๆ ที่จัดขึ้นในโรงเรียน 2. เป็นส่วนหนึ่งของการสอนกลุ่มวิชาต่างๆ ในหลักสูตร

กระทรวงศึกษาธิการเป็นอีกหน่วยงานหนึ่ง ที่มีความสนใจในการนำกลุ่มควบคุมคุณภาพมาใช้ ได้มอบหมายให้สถาบันพัฒนาผู้บริหารการศึกษา ดำเนินการศึกษาระบบ แล้วจัดฝึกอบรมให้ความรู้แก่บุคลากรทางการศึกษา ตลอดจนข้าราชการในหน่วยราชการต่างๆ เช่น กรมอาชีวศึกษา กรมพลศึกษา สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ เป็นต้น ต่อมาได้มีข้าราชการในหน่วยงานดังกล่าว นำระบบกลุ่มควบคุมคุณภาพไปทดลองใช้ในหน่วยงานของตน ผลปรากฏว่าประสบความสำเร็จเป็นที่น่าพอใจ สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ได้เล็งเห็นความสำคัญและประโยชน์ของการบริหารงานด้วยกลุ่มควบคุมคุณภาพ จึงประกาศเป็นนโยบายไปยังหน่วยงานในระดับโรงเรียน เมื่อวันที่ 14 พฤศจิกายน 2529 เพื่อขอความร่วมมือสนับสนุนการบริหารงานด้วยกลุ่มควบคุมคุณภาพจากคณะครูอาจารย์ในสังกัด (สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ: 2530) ให้นำไปใช้ตามความสมัครใจและความพร้อมของโรงเรียนนั้นๆ โดยไม่มีการบังคับใดๆ แต่การนำกลุ่มควบคุมคุณภาพมาใช้ในโรงเรียนจะประสบผลสำเร็จหรือไม่ขึ้นอยู่กับปัจจัยสำคัญหลายประการดังนี้ 1. ความเข้าใจของผู้บริหารระดับสูงของ

โรงเรียน รวมทั้งผู้บริหารระดับกลางและกรมที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการบริหารโรงเรียน ต้องมีความเข้าใจอย่างดีและถูกต้องเกี่ยวกับหลักและวิธีการ รวมทั้งประโยชน์ของกลุ่มควบคุมคุณภาพ

2. การยอมรับของผู้บริหารระดับสูง ผู้บริหารที่ศึกษาเกี่ยวกับกลุ่มควบคุมคุณภาพมาอย่างดี อาจไม่ยอมรับที่จะนำมาใช้ในวงการของตน ด้วยเหตุผลความไม่พร้อมของระบบการบริหารและบุคลากร รวมทั้งความไม่เชื่อในปรัชญาของกลุ่มควบคุมคุณภาพ

3. การสนับสนุนของผู้บริหารระดับสูง โดยถือเอาการทำกิจกรรมกลุ่มควบคุมคุณภาพเป็นนโยบายที่มีความสำคัญสูงและการทำกิจกรรมกลุ่มควบคุมคุณภาพเป็นส่วนหนึ่งของการปฏิบัติราชการ สามารถใช้เวลา สถานที่ และทรัพยากรอื่นๆที่จำเป็นของราชการได้ การเอาใจใส่ติดตามรับทราบ ตลอดจนการให้กำลังใจของผู้บริหารระดับสูง

4. ความเข้าใจของบุคลากร บุคลากรต้องมีความเข้าใจอย่างดีและถูกต้องในหลักการและวิธีการของกลุ่มควบคุมคุณภาพ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในปรัชญาของกิจกรรมกลุ่มควบคุมคุณภาพ ตลอดจนเข้าใจในเทคนิคต่างๆ เป็นอย่างดีด้วย

5. การยอมรับของบุคลากร โดยผู้บริหารจำเป็นต้องอธิบายและแสดงให้บุคลากรได้เข้าใจในเจตนารมณ์ของการนำกลุ่มควบคุมคุณภาพมาใช้

6. ผลของกิจกรรมกลุ่มควบคุมคุณภาพ จะต้องสามารถเห็นได้ชัดเจน โดยเฉพาะส่วนที่เป็นปริมาณ (ฮัยพร วิชชาวุธะ 2526) นอกจากนี้เรื่องงบประมาณ และกฎระเบียบต่างๆ ของทางราชการก็นับว่าเป็นอุปสรรคสำคัญประการหนึ่งด้วย

ด้วยเหตุนี้ผู้วิจัยจึงมีความสนใจที่จะศึกษาสภาพและปัญหาการดำเนินงานกลุ่มควบคุมคุณภาพในโรงเรียนประถมศึกษา สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ เพื่อทราบถึงสภาพการดำเนินงาน ผลการดำเนินงาน และทัศนคติต่อการดำเนินงาน รวมถึงปัญหาที่เกิดขึ้นจากการดำเนินงานกลุ่มควบคุมคุณภาพของผู้บริหารและครูโรงเรียนประถมศึกษา สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ เพื่อเป็นข้อมูลในการพัฒนาการใช้กลุ่มควบคุมคุณภาพให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

### วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาสภาพการดำเนินงานกลุ่มควบคุมคุณภาพของผู้บริหารและครูในโรงเรียนประถมศึกษา สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ที่มีการใช้กลุ่มควบคุมคุณภาพ ในด้านสภาพการดำเนินงาน ผลการดำเนินงาน และความคิดเห็นต่อการดำเนินงาน

2. เพื่อศึกษาปัญหาการดำเนินงานกลุ่มควบคุมคุณภาพที่เกิดจากผู้บริหารในด้านความรู้ความเข้าใจ ด้านการดำเนินกิจกรรม การส่งเสริมและสนับสนุน และปัญหาการดำเนินงานกลุ่มควบคุมคุณภาพที่เกิดจากครูในด้านความรู้ความเข้าใจ การทำกิจกรรมกลุ่มและความร่วมมือ

### ขอบเขตของการวิจัย

1. การดำเนินงานกลุ่มควบคุมคุณภาพที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้ เป็นของผู้บริหารและครูในโรงเรียนประถมศึกษา สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ที่มีการใช้กลุ่มควบคุมคุณภาพในปีการศึกษา 2534 เท่านั้น

2. โรงเรียนที่อยู่ในกลุ่มตัวอย่างจำนวน 129 โรงเรียนเป็นโรงเรียนใน 18 จังหวัดที่มีการตอบกลับแบบสำรวจการใช้กลุ่มควบคุมคุณภาพตามกำหนดเวลาส่งกลับเท่านั้น

3. การวิจัยครั้งนี้มุ่งศึกษาการดำเนินงานกลุ่มควบคุมคุณภาพของผู้บริหารและครูโรงเรียนประถมศึกษา สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติใน 3 ด้าน คือ สภาพการดำเนินงาน ผลการดำเนินงาน และความคิดเห็นต่อการดำเนินงาน รวมทั้งปัญหาที่เกิดจากการดำเนินงานกลุ่มควบคุมคุณภาพ

### ข้อตกลงเบื้องต้น

การวิจัยครั้งนี้มีข้อจำกัดในเรื่องเวลา ทำให้การศึกษาไม่สามารถวิเคราะห์เจาะลึกลงไปในแต่ละประเด็นให้ลึกซึ้งได้ ประกอบกับโรงเรียนประถมศึกษา สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ที่มีการใช้กลุ่มควบคุมคุณภาพกำลังอยู่ในระหว่างเริ่มต้นใช้เท่านั้น และส่วนใหญ่ยังไม่ได้มีการทำกิจกรรมกลุ่มควบคุมคุณภาพติดต่อกันนานเกินกว่า 5 ปี

### คำจำกัดความที่ใช้ในการวิจัย

กลุ่มควบคุมคุณภาพในโรงเรียนประถมศึกษา หมายถึง กลุ่มครูที่สมัครใจรวมกลุ่มกัน จำนวน 3-10 คน เพื่อทำกิจกรรมแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นภายในโรงเรียนของตน โดยใช้เทคนิคของกลุ่มควบคุมคุณภาพ ปัญหาที่แก้ไขอาจเป็นปัญหาที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานของครูหรือผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนของนักเรียน แล้วร่วมกันหาสาเหตุของปัญหารวมทั้งวิธีแก้ไข ปัญหา และลงมือดำเนินการแก้ไขด้วยตนเองในระยะเวลา 3-4 เดือน โดยที่กิจกรรมนั้นต้องทำอย่างต่อเนื่อง ใช้ทรัพยากรอย่างประหยัดและไม่ขัดกับนโยบายของโรงเรียน

การดำเนินงานกลุ่มควบคุมคุณภาพ หมายถึง การดำเนินงานของผู้บริหารและครูในโรงเรียนประถมศึกษา สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติที่มีการใช้กลุ่มควบคุมคุณภาพในเรื่องเหล่านี้คือ สภาพการดำเนินงาน ปัญหาการดำเนินงาน ผลการดำเนินงาน และทัศนคติต่อการดำเนินงาน

สภาพการดำเนินงาน หมายถึง การดำเนินงานของผู้บริหารในด้านการเตรียมการ การจัดตั้ง การสนับสนุนและการส่งเสริมกิจกรรมกลุ่มควบคุมคุณภาพ และการดำเนินงานของครูในด้านการดำเนินงานของกลุ่ม การใช้เทคนิค และการเสนอผลงาน

ปัญหาการดำเนินงาน หมายถึง ปัญหาการดำเนินงานที่เกิดจากผู้บริหาร  
ซึ่งได้แก่ ความเข้าใจ การใช้เวลา การให้ค่าปรึกษา การสนับสนุน การดำเนินงานกลุ่ม  
เอกสารและอาคารสถานที่ รวมทั้งปัญหาการดำเนินงานกลุ่มควบคุมคุณภาพที่เกิดจากครูในด้าน  
การยอมรับ ความรู้ความเข้าใจ การทำกิจกรรม ความร่วมมือ ขวัญและกำลังใจ การเข้า  
ประชุม และการเสนอผลงาน อันเป็นปัญหาที่ได้มาจากความคิดเห็นของผู้บริหารและครู

ผลการดำเนินงาน หมายถึง การแก้ปัญหาของผู้บริหารและครูโดยการใช้วิธีการ  
ของกลุ่มควบคุมคุณภาพ แล้วส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงวิธีการทำงานของกลุ่มควบคุมคุณภาพ

ความคิดเห็นต่อการดำเนินงาน หมายถึง ความรู้สึกที่เห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วย  
ของผู้บริหารและครู ที่มีต่อกิจกรรมกลุ่มควบคุมคุณภาพ ภายหลังจากมีการนำกลุ่มควบคุมคุณภาพ  
มาใช้ในโรงเรียน

ผู้บริหารโรงเรียน หมายถึง ครูใหญ่หรืออาจารย์ใหญ่หรือผู้อำนวยการ  
โรงเรียนประถมศึกษา สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ที่กำลังใช้  
กลุ่มควบคุมคุณภาพ ในปีการศึกษา 2534

ครู หมายถึง ครูหรืออาจารย์ ที่ทำหน้าที่สอนและปฏิบัติงานด้านต่างๆ  
ในโรงเรียนประถมศึกษา สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ที่กำลังใช้  
กลุ่มควบคุมคุณภาพในปีการศึกษา 2534

โรงเรียนประถมศึกษา หมายถึง โรงเรียนที่เปิดทำการเรียนการสอนใน  
ระดับประถมศึกษา สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ที่มีการใช้กลุ่ม  
ควบคุมคุณภาพในปีการศึกษา 2534



ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการวิจัย

1. ทราบถึงการดำเนินงานกลุ่มควบคุมคุณภาพของผู้บริหารและครูในโรงเรียนประถมศึกษา สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ ในด้านสภาพการดำเนินงาน ผลการดำเนินงาน และความคิดเห็นต่อการดำเนินงาน รวมทั้งปัญหาการดำเนินงานกลุ่มควบคุมคุณภาพ
2. เป็นประโยชน์ต่อการปรับปรุงการดำเนินงานกลุ่มควบคุมคุณภาพในโรงเรียนประถมศึกษา สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ ให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น
3. เป็นประโยชน์กับสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ ในการนำไปพิจารณาเพื่อกำหนดแนวทางการส่งเสริมและสนับสนุนการบริหารงานระบบควบคุมคุณภาพในโรงเรียนประถมศึกษาในสังกัดให้เหมาะสมยิ่งขึ้น