



บทที่ 1

บทนำ

### ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

สภาพการบริหารงานบุคลากรของหน่วยงานราชการส่วนใหญ่ เป็นการบริหารที่เรียกว่า ระบบ เบื้องบนสู่เบื้องล่าง (Top-Down System) เป็นการทำงานตามนโยบายและคำสั่งลงมาตามลำดับชั้น ตั้งแต่หัวหน้าหน่วยงาน ผู้ช่วยหัวหน้าหน่วยงาน หัวหน้าฝ่าย หัวหน้าคณะ หัวหน้างาน ครู-อาจารย์ และพนักงานระดับปฏิบัติงาน ซึ่งระบบบริหารงานแบบนี้มีจุดอ่อนที่บุคลากรมีส่วนร่วมในการบริหารงานของหน่วยงานน้อยมาก ไม่มีความตื่นตัวในการทำงานและขาดความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ในการทำงาน รวมทั้งไม่ได้ดึงความรู้ความสามารถและประสบการณ์ซึ่งสะสมมานานปีของบุคลากรออกมาใช้ให้เป็นประโยชน์ต่อหน่วยงานเท่าที่ควร จึงทำให้คุณภาพของงานที่ออกมาไม่ได้ผลเป็นที่น่าพอใจ ดังนั้น เพื่อแก้ไขจุดบกพร่องของระบบการบริหารงาน แบบ เบื้องบนสู่เบื้องล่าง ดังกล่าว จึงมีการพัฒนาระบบการบริหารงานแบบใหม่เกิดขึ้นที่เรียกว่า การบริหารงานแบบมีส่วนร่วมด้วยระบบคิวซี หรือ Q.C.Circle (Quality Control Circle)

Q.C.Circle (Quality Control Circle) มีชื่อเรียกตรงกับภาษาไทยว่า กลุ่มสร้างคุณภาพงานหรือกลุ่มคุณภาพ หรือกลุ่มควบคุมคุณภาพ ซึ่งหมายถึงสมาชิกในหน่วยงานเดียวกันที่ทำหน้าที่อย่างเดียวกัน หรืองานที่มีความสัมพันธ์กัน สมัทธิจรวมกลุ่มกันจำนวน 3 - 10 คน แล้วหาปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในการทำงานภายในขอบเขตหน้าที่ของกลุ่ม หาสาเหตุของปัญหา วิธีแก้ไขปรับปรุง และลงมือดำเนินการแก้ไขปรับปรุงด้วยตนเอง โดยใช้ทรัพยากรเท่าที่มีอยู่ให้เกิดประโยชน์สูงสุด (รัชนิย์ พรรณพานิช 2529 : 9)

การบริหารงานโดยทุกคนมีส่วนร่วมหรือ Q.C. Circle มีแนวความคิดพื้นฐานแตกต่างจากการบริหารระบบ เบื้องบนสู่เบื้องล่างหลายประการคือ

1. เป็นระบบที่สร้างและปลูกฝังความสำนึกของคนให้พิจารณาปัญหา และแก้ปัญหาโดยอาศัยหลักทางวิทยาศาสตร์ จึงเป็นการบริหารงานโดยอาศัยหลักวิทยาศาสตร์โดยตรงคือ ต้องมีวิธีการเก็บตัวเลขและข้อมูลจากการปฏิบัติงานจริง แล้วนำมาวิเคราะห์ตามวิธีวิทยาศาสตร์ แล้วหาสาเหตุที่แท้จริง และแก้ปัญหาที่สาเหตุตามขั้นตอนทางวิทยาศาสตร์ เป็นการตัดสินใจและแก้ปัญหาจากข้อเท็จจริงที่มาจากข้อมูลของการปฏิบัติงานจริง
2. เป็นระบบที่ยึดหลักการว่า การทำงานทุกอย่างถ้าจะให้มีความดีและมีประสิทธิภาพสูงไม่ว่างาน เล็กหรืองานใหญ่ จะต้องทำ เป็นกลุ่มหรือ เป็นทีม เพราะถ้าทำคนเดียวแล้วงานนั้นจะไม่สำเร็จ หรือสำเร็จก็ไม่มีประสิทธิภาพ
3. เป็นระบบบริหารงานมีหลักการว่า การทำงานอะไรก็ตามจะต้องมีปัญหายู่เสมอ ผู้ที่เกี่ยวข้องจึงต้องค้นหาปัญหาให้พบและหาสาเหตุให้ได้ แล้วแก้ปัญหาที่สาเหตุ ปัญหานั้น ๆ ก็จะหมดไป และงานก็จะก้าวหน้าต่อไปตามลำดับ
4. ในด้านจิตวิทยาและมนุษยศาสตร์ การบริหารระบบนี้ถือว่า มนุษย์เราทุกคนที่เกิดมามีพฤติกรรมที่จะแสดงออก และต้องการจะแสดงออกโดยธรรมชาติอยู่แล้ว ถ้าให้แสดงออกโดยธรรมชาติ พฤติกรรมนั้นจะออกมาในด้านการทำลายหรือไม่สร้างสรรค์ ดังนั้นจึงจำเป็นต้องนำความรู้ด้านวิทยาศาสตร์หรือควิซี เข้าไปผสมผสานกับพฤติกรรมเดิม แล้วจะได้พฤติกรรมใหม่ที่มีแบบแผนที่จะแสดงออกในทางสร้างสรรค์และมีประสิทธิภาพ สามารถนำออกมาใช้ได้โดยไม่มีที่สิ้นสุด
5. ประสิทธิภาพการควบคุมคุณภาพรวมทั้งประสิทธิภาพตามระบบนี้ถือว่า คุณภาพจะเกิดขึ้นได้ โดยการสร้าง เสริม เข้าไปในระหว่างการปฏิบัติงาน ไม่ใช่โดยการตรวจสอบ
6. การทำงาน เป็นกลุ่มหรือเป็นทีมที่มีระบบ จะเป็นการปลูกฝังความสามัคคี สร้างความสามัคคีในหมู่คณะ เป็นการสร้างระเบียบวินัยให้เกิดขึ้น เป็นอย่างดี ฝึกให้รู้จักคิดถึงเหตุและผลโดยอาศัยข้อมูลที่เป็นความจริง รู้จักเคารพในสิทธิและความคิดเห็นของผู้อื่น และเป็นการสร้างระบบการทำงานที่ดี
7. ในด้านสังคมและมนุษยสัมพันธ์ ถือว่าการบริหารงานตามระบบนี้ จะสร้างความใกล้ชิดและความ เป็นกันเองให้เกิดขึ้นระหว่างพนักงานทุกระดับ เป็นการลดช่องว่างระหว่างผู้บริหารกับพนักงานทั่วไป สามารถเข้าใจปัญหาต่าง ๆ ของงานได้ถูกต้อง จึงช่วยลดการขัดแย้งระหว่างผู้บริหาร

กับพนักงานลงได้มาก เป็นการสร้างบรรยากาศที่ทุกฝ่ายรู้สึกรับผิดชอบร่วมกัน มีมนุษยสัมพันธ์ที่ดีต่อกันมากกว่าจะคิดว่าเป็นคนละฝ่าย อันเป็นเหตุให้เกิดความแตกแยก

๘. ในด้านการพัฒนาคน ถือว่าการทำกิจกรรมร่วมกันและแลกเปลี่ยนความรู้ซึ่งกันและกัน เป็นการช่วยเสริมสร้างความรู้ความสามารถซึ่งกันและกัน ทำให้เกิดการพัฒนาคคน พัฒนาระบวนการทำงาน และพัฒนาเทคโนโลยีไปพร้อม ๆ กัน

๙. การทำกิจกรรมของกลุ่มจะให้ผลพลอยได้ออกมาในรูปของคุณภาพและประสิทธิภาพ เช่น การประหยัด การลดต้นทุน การสร้างขีดความสามารถของคน การสร้างวินัย การเพิ่มมนุษยสัมพันธ์ การสร้างความเชื่อถือ และความนิยมให้แก่บุคคลทั่วไป เป็นต้น (เจริญ วัชรรังษี 2526: 63-65)

จากหลักการและเหตุผลข้างต้น จะเห็นได้ว่าการบริหารงานตามระบบกลุ่มควบคุมคุณภาพ เป็นระบบที่ดีมีประโยชน์และสามารถแก้ปัญหาต่าง ๆ ได้มากกว่าการบริหารงานระบบ เบื้องบนสู่เบื้องล่าง สมาชิกภายในหน่วยงาน เกิดความพึงพอใจที่ได้รับการตอบสนองความต้องการขั้นพื้นฐานในเรื่องความเป็นเจ้าของงาน รู้สึกว่าตัวเองมีความสำคัญต่อองค์การ ลดการต่อต้านการบังคับบัญชา ระหว่างผู้บริหารกับผู้ใต้บังคับบัญชา ทำให้เกิดความเต็มใจที่จะประสานงานกัน และพยายามดึงความรู้ความสามารถออกมาทำงานอย่างเต็มที่ ทำให้หน่วยงานได้รับงานที่มีคุณภาพและประสิทธิภาพสูง (ประวิทย์ จงวิศาล และวิจิตรวิ จงวิศาล 2527: 206)

สถาบันพัฒนาข้าราชการพลเรือน สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน ซึ่งเป็นศูนย์กลางการประสานงานการพัฒนาข้าราชการ เป็นหน่วยงานหนึ่งที่ทำให้ความสนใจและติดคาบศึกษาวิธีการพัฒนาคุณภาพงานด้วยระบบกลุ่มควบคุมคุณภาพทั้งในประเทศและต่างประเทศ เพื่อนบ้านใกล้เคียง ตลอดจน ทำให้มีข้าราชการที่มีความรู้พื้นฐานในเรื่องนี้อยู่พอสมควร นอกจากนี้ทางสถาบันฯ ยังได้รับการติดต่อสอบถามอยู่เนือง ๆ จากหน่วยงานด้วยกันถึงแนวทางการใช้ระบบกลุ่มควบคุมคุณภาพมาใช้ช่วยการปรับปรุงคุณภาพงานราชการ ดังนั้นสถาบันฯ จึงได้จัดทำโครงการพัฒนาคุณภาพงานข้าราชการด้วยระบบกลุ่มควบคุมคุณภาพ สรุปผลการดำเนินงานได้ดังนี้

### ด้านผู้บริหาร

มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับกลุ่มควบคุมคุณภาพจนสามารถให้คำปรึกษากลุ่มกิจกรรมได้ และเห็นว่ากระบวนการกลุ่มควบคุมคุณภาพ เป็นการทำงานแก้ไขปัญหามีประสิทธิภาพ

### ด้านข้าราชการระดับปฏิบัติ

ช่วยให้มีโลกทัศน์ในการมองปัญหา แก้ไขปัญหา ลดปัญหา และป้องกันปัญหาได้ด้วยการใช้ข้อมูลมากกว่าใช้ความรู้สึก ช่วยให้การดำเนินงานเป็นระบบขึ้น สมาชิกมีความกระตือรือร้น มีความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ในการปฏิบัติงาน และมีมนุษยสัมพันธ์มากขึ้น

### ด้านงานราชการ

ลดงานค้าง ลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน ลดเวลา และระยะทางการปฏิบัติงาน ประหยัดค่าใช้จ่าย ปรับปรุงสิ่งแวดล้อมการทำงานให้ดีขึ้น ข้าราชการมีส่วนร่วมในการบริหารและการพัฒนาคุณภาพมากขึ้น ฯลฯ (ธีรยุทธ หล่อเลิศรัตน์ 2530: 2-3)

ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2526 เป็นต้นมา จนถึงปัจจุบันมีผู้บริหารจากส่วนราชการไม่น้อยกว่า 25 แห่ง ผนึกกำลังกันใช้กลุ่มควบคุมคุณภาพพัฒนาคุณภาพงานราชการอย่างได้ผลดี ทำให้กิจกรรมกลุ่มควบคุมคุณภาพแพร่ขยายไปยังหน่วยงานราชการอื่น ๆ ทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาคอย่างรวดเร็ว เป็นผลให้เกิดการพัฒนาคุณภาพงานให้สามารถแก้ไขปัญหา ลดปัญหาและป้องกันปัญหาอย่างเป็นระบบได้ สำหรับในหน่วยงานรัฐวิสาหกิจก็มีการทำกิจกรรมกลุ่มควบคุมคุณภาพกันอย่างกว้างขวาง เกือบทุกแห่ง จากการสำรวจตัวเลขการเจริญเติบโตของกิจกรรมกลุ่มควบคุมคุณภาพในภาคราชการ และรัฐวิสาหกิจระหว่างปี 2529 - 2530 พบว่า มีอัตราการเจริญเติบโตอย่างรวดเร็วมาก กล่าวคือในปี 2529 มีรวมทั้งสิ้นประมาณ 700 กลุ่ม ในปี 2530 เพิ่มขึ้นถึงประมาณ 1,500 กลุ่ม หรือเพิ่มขึ้นกว่า 100% และเชื่อว่ายังมีกลุ่มที่มีได้อยู่ในสถิติการสำรวจอีกเป็นจำนวนมาก คาดว่าจำนวนกลุ่มควบคุมคุณภาพในหน่วยงานราชการและรัฐวิสาหกิจในปัจจุบันอาจมีถึง 2,000 กลุ่ม (ธีรยุทธ หล่อเลิศรัตน์ 2530: 3)

กระทรวงศึกษาธิการ เป็นอีกหน่วยงานหนึ่งที่มีความสนใจในการนำระบบกลุ่มควบคุมคุณภาพมาใช้ได้มอบหมายให้สถาบันพัฒนาผู้บริหาร การศึกษาคำ เน้นการศึกษาระบบแล้วจัดฝึกอบรมให้ความรู้แก่บุคลากรทางการศึกษา ตลอดจนข้าราชการในหน่วยราชการต่าง ๆ เช่น กรมอาชีวศึกษา

กรมพลศึกษา สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ เป็นต้น ค่อมมาได้มีข้าราชการใน  
หน่วยงานดังกล่าวว่าระบบกลุ่มควบคุมคุณภาพไปทดลองใช้ในหน่วยงานของคน ผลปรากฏว่าประสบ  
ผลสำเร็จ เป็นที่น่าพอใจ ดังผลการวิจัยของ สมนึก ทอง เอี่ยม ที่วิจัยทดลองนำกิจกรรมกลุ่มควบคุม  
คุณภาพไปใช้ในวิทยาลัย เกษตรกรรมชลบุรี พบว่ากลุ่มควบคุมคุณภาพทำให้อาจารย์เกิดความพึงพอใจ  
ในงาน มีขวัญกำลังใจทำงาน เกิดสัมพันธ์ภาพอันดีระหว่างเพื่อนร่วมงาน เกิดประสิทธิภาพในการ  
ปฏิบัติงาน และเกิดผลงาน (สมนึก ทอง เอี่ยม 2528 : ง) นอกจากนี้ฝ่ายแผนงานและติดตามผล  
กรมพลศึกษา ได้วิจัย เรื่อง การทดลองนำกิจกรรมกลุ่มควบคุมคุณภาพมาใช้ในกรมพลศึกษา พบว่า  
กิจกรรมกลุ่มควบคุมคุณภาพทำให้ข้าราชการในฝ่ายบริหารของกองต่าง ๆ 8 กอง สังกัดกรมพลศึกษา  
ส่วนกลางเกิดความพึงพอใจในงาน เช่นกัน (ฝ่ายแผนงานและติดตามผล กรมพลศึกษา 2529 : ค)

สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ได้เล็งเห็นความสำคัญและประโยชน์  
ของการบริหารงานด้วยกลุ่มควบคุมคุณภาพ จึงประกาศเป็นนโยบายไปยังหน่วยงานในระดับโรงเรียน  
เมื่อวันที่ 14 พฤศจิกายน 2529 เพื่อขอความร่วมมือ ส่งเสริม และสนับสนุนการบริหารงานด้วย  
กลุ่มควบคุมคุณภาพจากคณะครู-อาจารย์ในสังกัด (สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ  
2530 : 1) ให้นำไปใช้ตามความสมัครใจและความพร้อมของโรงเรียนนั้น ๆ โดยไม่มีการบังคับใด ๆ  
ดังนั้นผู้วิจัยจึงมีความสนใจที่จะศึกษาสภาพการใช้กลุ่มควบคุมคุณภาพในโรงเรียนประถมศึกษา สังกัด  
สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ เพื่อทราบถึงลักษณะของการใช้กลุ่มควบคุมคุณภาพ  
ที่โรงเรียนปฏิบัติ ความพึงพอใจของผู้บริหาร และครูต่อการใช้กลุ่มควบคุมคุณภาพในโรงเรียน รวมทั้ง  
สภาพปัญหาและความคิดเห็นของผู้บริหารและครูในการใช้อื่นจะทำให้ทราบว่า มีปัญหาที่เป็นอุปสรรค  
ต่อการใช้ และมีปัจจัยใดที่จะเพิ่มพูนประสิทธิภาพการของกลุ่มควบคุมคุณภาพ

#### วัตถุประสงค์ของการวิจัย

เพื่อศึกษาสภาพการใช้กลุ่มควบคุมคุณภาพของผู้บริหารและครู ในโรงเรียนประถมศึกษา  
สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ซึ่งครอบคลุมด้านการบริหาร การดำเนินงาน  
เทคนิคที่ใช้ การเสนอผลงาน การส่งเสริม สภาพปัญหา และความพึงพอใจต่อการใช้กลุ่มควบคุมคุณภาพ

### ขอบ เขตของการวิจัย

1. การใช้กลุ่มควบคุมคุณภาพที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้ เป็นของผู้บริหารและครูในโรงเรียน ประถมศึกษา สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติเท่านั้น ไม่รวมไปถึงการใช้ของ นักเรียน

2. ในการวิจัยนี้ เป็นการศึกษาเฉพาะสภาพการใช้กลุ่มควบคุมคุณภาพ และปัญหาที่เกิดขึ้น จากการสอบถามความคิดเห็นของผู้บริหาร และครูเท่านั้น ไม่ครอบคลุมถึงการนำเทคนิค กลุ่มควบคุมคุณภาพไปใช้แก้ปัญหา

### ข้อตกลงเบื้องต้น

ข้อมูลจากการวิจัยในครั้งนี้ได้จากการสอบถามความคิดเห็น เป็นข้อมูลที่มีความ เชื่อถือได้

### คำจำกัดความที่ใช้ในการวิจัย

กลุ่มควบคุมคุณภาพในโรงเรียนประถมศึกษา หมายถึง กลุ่มครูที่สมัครใจรวมกลุ่มกัน จำนวน 3-10 คน เพื่อทำกิจกรรมแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นภายในโรงเรียนของตน โดยใช้เทคนิคของ กลุ่มควบคุมคุณภาพ ปัญหาที่แก้ไข อาจเป็นปัญหาที่เกี่ยวกับการปฏิบัติงานของครู หรือผลสัมฤทธิ์ทางการ เรียนของนักเรียน แล้วร่วมกันหาสาเหตุของปัญหาพร้อมทั้งวิธีแก้ไขปัญหา และลงมือดำเนินการ แก้ไขด้วยตนเองในระยะเวลา 3-4 เดือน โดยที่กิจกรรมนั้นต้องทำอย่างต่อเนื่อง ใช้ทรัพยากร อย่างประหยัดและไม่ขัดกับนโยบายของโรงเรียน

ผู้บริหารโรงเรียน หมายถึง ครูใหญ่ อาจารย์ใหญ่ ผู้อำนวยการโรงเรียนประถมศึกษา สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ที่กำลังใช้กลุ่มควบคุมคุณภาพ

ครู หมายถึง ครูอาจารย์ ผู้ช่วยผู้บริหารโรงเรียนที่ทำหน้าที่สอน และปฏิบัติงานด้าน อื่น ๆ ในโรงเรียนประถมศึกษา สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ที่กำลังใช้ กลุ่มควบคุมคุณภาพ

### ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการวิจัย

1. เป็นแนวทางในการส่งเสริม สนับสนุน และปรับปรุงกลุ่มควบคุมคุณภาพให้มีประสิทธิภาพ ยิ่งขึ้น

2. เผยแพร่ให้แก่คณะครูในโรงเรียนได้รับรู้แนวคิด หลักการ และขั้นตอนของกิจกรรม เพื่อนำไปใช้ในการปฏิบัติงานต่อไป