

10-1-2017

คิดนอกกรอบ: การปฏิบัติจริงกับความสำเร็จของประกันคุณภาพการศึกษา

คมศร วงษ์รักษา

วรณีย์ แกมเกต

Follow this and additional works at: <https://digital.car.chula.ac.th/educujournal>



Part of the [Education Commons](#)

---

## Recommended Citation

วงษ์รักษา, คมศร and แกมเกต, วรณีย์ (2017) "คิดนอกกรอบ: การปฏิบัติจริงกับความสำเร็จของประกันคุณภาพการศึกษา," *Journal of Education Studies*: Vol. 45: Iss. 4, Article 22.

Available at: <https://digital.car.chula.ac.th/educujournal/vol45/iss4/22>

This Article is brought to you for free and open access by Chula Digital Collections. It has been accepted for inclusion in Journal of Education Studies by an authorized editor of Chula Digital Collections. For more information, please contact [ChulaDC@car.chula.ac.th](mailto:ChulaDC@car.chula.ac.th).

# คิดนอกกรอบ

## Think Out of the Box

คมศร วงษ์รักษา และวรรณิ แกมเกตุ

### การปฏิบัติจริงกับความสำเร็จของการประกันคุณภาพการศึกษา

จากการที่ประเทศไทยเรามีพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 และฉบับที่ 3 พ.ศ. 2553 ประกอบด้วยประเด็นสำคัญ 9 หมวด มีมาตราที่เกี่ยวข้อง 78 มาตรา กับ 1 บทเฉพาะกาล หมวดที่ว่าด้วยเรื่องการประกันคุณภาพการศึกษา อยู่ในหมวด 6 ว่าด้วยมาตรฐานและการประกันคุณภาพการศึกษา มีมาตราที่เกี่ยวข้อง 5 มาตรา ได้แก่ *มาตรา 47* ให้มีระบบการประกันคุณภาพการศึกษาเพื่อพัฒนาคุณภาพและมาตรฐานการศึกษาทุกระดับ ประกอบด้วย ระบบการประกันคุณภาพภายใน และระบบการประกันคุณภาพภายนอก ระบบหลักเกณฑ์ และวิธีการประกันคุณภาพการศึกษาให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง *มาตรา 48* ให้หน่วยงานต้นสังกัดและสถานศึกษาจัดให้มีระบบการประกันคุณภาพภายในสถานศึกษาและให้ถือว่าการประกันคุณภาพภายในเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการบริหารการศึกษาที่ต้องดำเนินการอย่างต่อเนื่อง โดยมีการจัดทำรายงานประจำปีเสนอต่อหน่วยงานต้นสังกัด หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และเปิดเผยต่อสาธารณชนเพื่อนำไปสู่การพัฒนาคุณภาพและมาตรฐานการศึกษาและเพื่อรองรับการประกันคุณภาพภายนอก *มาตรา 49* ให้มีสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา มีฐานะเป็นองค์การมหาชนทำหน้าที่พัฒนาเกณฑ์ วิธีการประเมินคุณภาพภายนอกและทำการประเมินผลการจัดการศึกษาเพื่อให้มีการตรวจสอบคุณภาพการศึกษา โดยคำนึงถึงความมุ่งหมายและหลักการ และแนวการจัดการศึกษาในแต่ละระดับตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ ให้มีการประเมินคุณภาพภายนอกของสถานศึกษาทุกแห่งอย่างน้อยหนึ่งครั้งในทุกห้าปีนับตั้งแต่การประเมินครั้งสุดท้าย และเสนอผลการประเมินต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและสาธารณชน *มาตรา 50* ให้สถานศึกษาให้ความร่วมมือในการจัดเตรียมเอกสารหลักฐานต่าง ๆ ที่มีข้อมูลเกี่ยวข้องกับสถานศึกษา ตลอดจนให้บุคลากร คณะกรรมการของสถานศึกษา รวมทั้งผู้ปกครองและผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับสถานศึกษาให้ข้อมูลเพิ่มเติมในส่วนที่พิจารณาเห็นว่าเกี่ยวข้องกับการปฏิบัติภารกิจของสถานศึกษาตามคำร้องขอของสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา หรือบุคคลหรือหน่วยงานภายนอกที่สำนักงานดังกล่าว

รับรอง ที่ทำการประเมินคุณภาพภายนอกของสถานศึกษานั้น มาตรา 51 ในกรณีที่ผลการประเมินภายนอกของสถานศึกษาไม่ได้ตามมาตรฐานที่กำหนด ให้สำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษาจัดทำข้อเสนอแนะการปรับปรุงแก้ไขต่อหน่วยงานต้นสังกัด เพื่อให้สถานศึกษาปรับปรุงแก้ไขภายในระยะเวลาที่กำหนด หากมิได้ดำเนินการดังกล่าว ให้สำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษารายงานต่อคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน คณะกรรมการการอาชีวศึกษา หรือคณะกรรมการการอุดมศึกษาเพื่อดำเนินการให้มีการปรับปรุงแก้ไข

เมื่อพิจารณารายละเอียดดังกล่าวข้างต้นแล้วจะเห็นได้ว่า ในระบบการประกันคุณภาพการศึกษานั้น หัวใจสำคัญที่ส่งผลให้เกิดคุณภาพต่อผู้เรียนคือ การดำเนินการตามมาตรา 48 แต่จากสภาพความเป็นจริงสำหรับการประเมินคุณภาพการศึกษาในช่วงรอบแรกตาม พ.ร.บ. การศึกษานั้น ซึ่งอยู่ในช่วงปี พ.ศ. 2542-2548 การประกันคุณภาพภายในสถานศึกษาส่วนใหญ่ยังมิได้ดำเนินการอย่างเป็นรูปธรรม ยังมิได้มีการทำความเข้าใจกับสถานศึกษาทุกระดับเกี่ยวกับการดำเนินการประกันคุณภาพภายในโดยเฉพาะระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน บุคลากรของสถานศึกษาส่วนใหญ่จะเข้าใจว่าการประกันคุณภาพภายในเป็นไปเพื่อรองรับการประเมินคุณภาพภายนอกจากสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา หรือ สมศ. เป็นหลัก มิได้เน้นทำการประกันคุณภาพเพื่อให้เกิดผลกับผู้เรียน เนื่องจากสถานศึกษาให้ความสำคัญกับมาตรา 49 คือการประกันคุณภาพภายนอก ซึ่งเริ่มดำเนินการประเมินจริงในช่วงปี 2545-2548 โดยการประเมินในรอบแรก สำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษายังไม่มีการระบุการรับรองหรือไม่รับรอง แต่เป็นการประเมินเพื่อยืนยันสถานภาพจริง การประเมินก็จะเน้นการตรวจสอบเอกสารหลักฐานที่สถานศึกษารวบรวมไว้ ทำให้สถานศึกษามุ่งเน้นการทำเอกสารหลักฐานเพื่อรับการประเมินคุณภาพภายนอกเท่านั้น ซึ่งการประเมินคุณภาพภายนอกระดับการศึกษาขั้นพื้นฐานมีเกณฑ์การประเมินแบ่งเป็น 3 ระดับคือ ผลการประเมินระดับดี ระดับพอใช้ และระดับปรับปรุง ส่วนด้านการอาชีวศึกษาและระดับอุดมศึกษาเป็นการประเมินเพื่อการให้ข้อเสนอแนะ ไม่มีการระบุระดับคุณภาพและการรับรองคุณภาพ

ต่อมาเข้าสู่การประเมินรอบสองในช่วงปี 2549-2553 ในรอบสองนี้เป็นการประเมินที่มีการระบุการรับรองและไม่รับรองด้วยในทุกระดับการศึกษา ทำให้บุคลากรของสถานศึกษาตื่นตัวกันมากกว่ารอบแรก เพื่อให้ได้รับการรับรองเป็นสำคัญ การประกันคุณภาพภายในก็ยังไม่เน้นการปฏิบัติตามระบบประกันคุณภาพอย่างถูกต้อง การตรวจสอบและการประเมินคุณภาพภายในก็ยังมีได้ทำอย่างจริงจัง สถานศึกษายังเตรียมการเพื่อรับการประเมินคุณภาพภายนอกโดยการทำเอกสารหลักฐานเพื่อรับการประเมินจากที่ประเมินจากสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษาเป็นหลัก การประเมินภายในก็เพื่อช่วยเหลือให้สถานศึกษาได้รับการรับรองคุณภาพจากสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษาเท่านั้นโดย

การให้คะแนนมากกว่าหรือไม่สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริง เมื่อเข้าสู่การประเมินคุณภาพภายนอกรอบสามช่วงปี 2554-2558 กระบวนการประกันคุณภาพการศึกษายังคงเหมือนเดิม ซึ่งประกอบด้วย การควบคุมคุณภาพ การตรวจสอบคุณภาพ และการประเมินคุณภาพหรือการใช้วงจรคุณภาพของเดมมิ่ง คือ Plan Do Check Act และสถานศึกษาต้องทำเอกสารหลักฐานให้ครบทุกขั้นตอน แต่ในสภาพความเป็นจริงสถานศึกษาไม่ได้มีการปฏิบัติจริงตามเอกสารรายงานนั้น แต่ทำเพื่อหวังจะให้สถานศึกษาได้รับการรับรองคุณภาพการศึกษาจากการประเมินคุณภาพภายนอกของสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษาเท่านั้น

ดังนั้นเมื่อพิจารณาจากสภาพปัญหาดังกล่าว ถ้าเราจะปฏิบัตินอกกรอบโดยเน้นให้บุคลากรในสถานศึกษาทุกคนทำหน้าที่ของตนเองจริง ๆ เสียก่อนโดยไม่เน้นการตรวจสอบและการประเมิน จะดีกว่าหรือไม่ โดยตัวบ่งชี้ความสำเร็จมีเพียงตัวเดียวเท่านั้นคือ การทำหน้าที่ของตนเองตามมาตรฐานและตัวบ่งชี้ที่กำหนดอย่างมีคุณภาพ กล่าวคือ ผู้บริหาร ครูอาจารย์ เจ้าหน้าที่ และตัวผู้เรียน ควรทำความเข้าใจว่าจะทำหน้าที่ของตนเองให้สำเร็จได้อย่างไร ไม่เน้นการทำเอกสารมากมาย แต่ขอให้ทำจริง สามารถบอกได้ว่าทำหน้าที่ของตนเองอย่างไร เพื่อให้ได้ผลตามที่ตัวเองตั้งใจไว้เทียบเคียงกับเป้าหมายตามหลักสูตร เน้นที่จะให้แต่ละคนทำงานให้เต็มเวลา เต็มความสามารถ เต็มใจ ในส่วนของสถานศึกษาควรมุ่งเน้นผลที่เกิดขึ้นกับผู้เรียนเป็นหลัก ดังนั้นทุกคนต้องตรงต่อเวลา พัฒนาตนเองและทำหน้าที่อย่างทุ่มเทด้วยความรักความเมตตา การจัดทำเอกสารหลักฐานก็อาจดูตามสภาพความพร้อม จะทำแบบละเอียดหรือแบบกว้าง ๆ ก็แล้วแต่ความพร้อมของแต่ละคน แต่สามารถบอกถึงการปฏิบัติจริงของตนเองได้ โดยมุ่งเน้นให้มีการช่วยเหลือกัน มีการประชุมแลกเปลี่ยนความคิดเห็นซึ่งกันและกันอย่างต่อเนื่อง ไม่มีการตำหนิในวิธีการปฏิบัติของแต่ละคน เน้นการยกย่อง ชมเชย ให้กำลังใจในการปฏิบัติหน้าที่ของแต่ละคน เมื่อการปฏิบัติขั้นแรกคือ การควบคุมคุณภาพหรือการปฏิบัติจริง (Do) ได้ดำเนินการจนเป็นวิถีชีวิตหรือมีความเข้มแข็ง บุคลากรทุกคนในสถานศึกษาเข้าใจและทำได้เป็นอย่างดีแล้ว ก็เน้นให้มีการตรวจสอบคุณภาพและการประเมินคุณภาพโดยเน้นให้ทุกคนออกแบบการตรวจสอบและประเมินเองก่อน แล้วจัดให้มีการปรับปรุงเป็นระยะอย่างต่อเนื่อง โดยไม่ตำหนิซึ่งกันและกัน ยังเน้นการให้การช่วยเหลือกันเหมือนเดิม กระบวนการปฏิบัติหน้าที่ของทุกคนเพื่อการทำหน้าที่อย่างประกันคุณภาพก็จะเข้มแข็งและเป็นการปฏิบัติหน้าที่จริง ๆ ของตนเองให้เกิดผลกับผู้เรียนในที่สุด เมื่อทุกคนทำหน้าที่อย่างประกันคุณภาพก็ถือว่าระบบการประกันคุณภาพภายในของสถานศึกษาจะเข้มแข็งโดยปริยาย การประเมินคุณภาพภายนอกก็ไม่ต้องไปประเมินแต่เพียงกองเอกสารหลักฐานที่สถานศึกษาจัดทำขึ้นเพียงเพื่อรับการประเมินคุณภาพภายนอกจากสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษาอีกต่อไป คุณภาพการศึกษาก็จะเกิดกับเด็กไทยอย่างแท้จริงนั่นเอง

การประเมินคุณภาพภายในก็เน้นการประเมินเพื่อเสริมแรงทั้งจากการประเมินภายในสถานศึกษาเองและต้นสังกัดที่ควรดำเนินการอย่างต่อเนื่อง และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรเน้นการเข้ามาช่วยเหลือ สนับสนุนด้านทรัพยากรทางการศึกษา รวมทั้งการให้คำแนะนำเป็นหลัก ไม่เน้นการประเมินเพื่อการตัดสินความสำเร็จ แต่เน้นการพิจารณาช่วยเหลือให้ทุกคนทำหน้าที่ของตนเองให้เต็มที่ ครูอาจารย์ก็จะไม่ทิ้งห้องเรียน ผู้บริหารก็จะไม่ทิ้งสถานศึกษา นักเรียนนักศึกษา ก็จะอยากมาสถานศึกษา ทำให้ได้รับการพัฒนาเต็มตามศักยภาพ ซึ่งเป็นไปตามเจตนารมณ์ของการปฏิรูปการศึกษาไทยที่มีเป้าหมายสำคัญอยู่ที่คุณภาพของผู้เรียน ขณะเดียวกันควรให้การยกย่องชมเชยคนที่ทำงานได้ดี ได้แก่ ผู้บริหารที่สามารถบริหารสถานศึกษาได้ดี โดยพิจารณาจากผู้เรียนมีพัฒนาการตามเป้าหมายของหลักสูตร ตามความคาดหวังของสังคม ครูอาจารย์และผู้บริหารร่วมมือกันทำงาน ระบบการจัดการความรู้ (knowledge management) ก็เกิดขึ้นโดยปริยาย และที่สำคัญบรรยากาศในสถานศึกษาก็จะมีแต่ความสุข เป็นเสมือนครอบครัวเดียวกัน ทุกคนช่วยเหลือกัน ผู้ปกครอง ชุมชน ก็จะมีความสุขตามไปด้วย

จากสภาพการทำงานที่น่าจะนำมาซึ่งความสุขและความสำเร็จในการจัดการศึกษาของชาติในระดับศึกษาดังกล่าวข้างต้น ไม่ว่าจะเป็นการจัดการศึกษาในระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน การศึกษาด้านอาชีวศึกษา และระดับอุดมศึกษา หากเราใช้หลักการเดียวกัน คือ มุ่งเน้นให้แต่ละคนที่อยู่ในสถานศึกษาตั้งแต่ผู้บริหาร ครูอาจารย์ บุคลากร และผู้เรียนทำหน้าที่ของตนเองให้ดีที่สุดก่อน บุคคลหรือหน่วยงานภายนอกเป็นฝ่ายสนับสนุน แม้แต่สำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา หรือ สมศ. เอง ในอดีตก็จะเน้นการประเมินเพื่อตัดสินความสำเร็จในการจัดการศึกษา ก็ปรับเปลี่ยนมาเป็นการประเมินเพื่อสนับสนุนข้อมูลที่สถานศึกษาควรนำไปปฏิบัติเพื่อให้เกิดความสำเร็จโดยไม่มีกำหนดานบุคลากรของสถานศึกษาต้นสังกัด และกระทรวงที่เกี่ยวข้องหรือรัฐบาลก็ให้การสนับสนุนด้านงบประมาณ วัสดุ อุปกรณ์ อาคารสถานที่ ระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ สถานศึกษาใดร่วมมือกันทำงานได้ดีทั้งภายในและภายนอกสถานศึกษา ควรได้รับการยกย่องเป็นสถานศึกษาต้นแบบทั้งโรงเรียน วิทยาลัย และมหาวิทยาลัย สถานศึกษาใดที่มีปัญหาภาคต้องระดมทรัพยากรทุกด้าน รวมทั้งระบบการบริหารมาช่วยเหลือกันให้มากเพื่อยกระดับคุณภาพขึ้นมาให้ได้ จะได้ไม่ทำให้ผู้ปกครองต้องลำบากส่งลูกเข้าไปเรียนในสถานศึกษาที่มีชื่อเสียงในเมือง ทำให้เกิดปัญหาการจราจรตามมาอย่างที่เห็นอยู่ในปัจจุบันเกือบทุกจังหวัด การประกันคุณภาพการศึกษาที่ผ่านมาทุกฝ่ายเน้นแต่เรื่องการประเมินคุณภาพภายนอก จึงทำให้เกิดความวิตกกังวล บุคลากรในสถานศึกษาทำงานอย่างไม่มีความสุข เพราะต้องเตรียมรับการประเมิน ประเมินแล้วเมื่อพบว่ามีความไม่พร้อมด้านทรัพยากรทางการศึกษา ก็ไม่ได้รับความช่วยเหลืออย่างจริงจัง หรือไม่ได้รับความช่วยเหลือแต่อย่างใดเลย การจัดสรรงบประมาณของรัฐบาลในระดับจังหวัดก็มีได้นำผลการประเมินของ สมศ. ไปใช้

ต้นสังกัดเองก็ไม่ได้ใช้ผลการประเมินคุณภาพภายนอกของ สมศ. ในการจัดสรรงบประมาณให้สถานศึกษาตามความจำเป็น จึงทำให้การพัฒนาคุณภาพการศึกษาจากระบบประกันคุณภาพการศึกษาดูเหมือนไม่มีอะไรดีขึ้น ชำร่วยยังมีบุคคลบางกลุ่มมีความเห็นว่าตกต่ำกว่าในอดีต

ดังนั้นจึงน่าจะถึงเวลาแล้วหรือยังที่เราจะคิดนอกกรอบโดยเน้นให้บุคลากรมีการปฏิบัติจริงก่อนเป็นสำคัญ ซึ่งถ้าเป็นระบบบริหารคุณภาพควรเป็น Do ถ้าเป็นระบบประกันคุณภาพก็เป็นระบบควบคุมคุณภาพ (quality control) ซึ่งหมายถึงการที่แต่ละคนควบคุมตัวเองให้ปฏิบัติหน้าที่ให้ได้ตามแผนที่ระบุหรือตั้งใจไว้ โดยยังไม่เน้นการตรวจสอบและประเมิน ไม่เน้นการทำเอกสารแล้วมิได้ปฏิบัติตามเอกสารที่เขียนไว้ แทนที่จะให้บุคลากรของสถานศึกษาปฏิบัติตามระบบประกันคุณภาพการศึกษาตามกรอบให้ครบถ้วนไม่ว่าจะเป็นระบบบริหารคุณภาพ PDCA หรือระบบประกันคุณภาพโดยควบคุม ตรวจสอบ และประเมินโดยบุคลากรทุกคนในสถานศึกษาเช่นเดียวกับที่ผ่านมา

กระทรวงศึกษาธิการ และกระทรวงอื่น ๆ ที่รับผิดชอบจัดการศึกษา รวมทั้งหน่วยงานทางการศึกษาควรจะได้พิจารณาและแก้ไขนโยบาย รวมทั้งแนวปฏิบัติให้ชัดเจนในลักษณะดังกล่าวข้างต้นเพื่อคลายความวิตกกังวลของบุคลากรในสถานศึกษาและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องก่อน สำหรับสถานศึกษาที่บุคลากรมีความรู้และความเข้าใจ สามารถทำได้ครบถ้วนทุกขั้นตอนแล้วก็ให้ทำต่อไปตามสภาพความพร้อมของตนเอง การจัดแบ่งสถานศึกษาที่จะดูแลช่วยเหลือในระบบประกันคุณภาพการศึกษาแบบนอกรอบนี้อาจจะแบ่งเป็น 3 กลุ่มคือ กลุ่มสถานศึกษาที่พัฒนาแล้วและเป็นสถานศึกษาต้นแบบ กลุ่มสถานศึกษาที่พัฒนาแล้ว และกลุ่มสถานศึกษาที่กำลังพัฒนา โดยแต่ละกลุ่มเน้นให้บุคลากรทุกคนต้องปฏิบัติหน้าที่ของตนเองให้ดี และเน้นการสร้างเครือข่ายความร่วมมือในจังหวัด หรือในเขตพื้นที่ใกล้เคียงกัน หรือระดับภูมิภาค เครือข่ายใดทำได้เข้มแข็ง มีผลงานสำเร็จเป็นรูปธรรมก็มีการให้รางวัล มีการช่วยเหลือสนับสนุนให้เข้มแข็งต่อไปในระดับชาติและนานาชาติ แล้วประเทศไทยเราก็จะไม่แพ้ประเทศใดในโลกนี้อย่างแน่นอน

## รายการอ้างอิง

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ สำนักงานยกรัฐมนตรี. (2553). *พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 และ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2553.*

## ผู้เขียน

**ดร.คมศร วงษ์รักษา** นายกสภาคมิววิจัยสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย (อดีตรองผู้อำนวยการสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (องค์การมหาชน)  
อีเมล: komsorn01@hotmail.com

**รองศาสตราจารย์ ดร.วรรณิ์ แกมเกตุ** อาจารย์ประจำภาควิชาวิจัยและจิตวิทยาการศึกษา  
คณะครุศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย  
อีเมล: wannee.k@gmail.com