

# 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 ในกรณีที่ผลการประเมินภายนอกของสถานศึกษาไม่ได้ได้ตามมาตรฐานที่กำหนด 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 สำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษายังมิได้มีการระบุการรับรองหรือไม่รับรอง แต่เป็นการประเมินเพื่อยืนยันสภาพจริง การประเมินก็จะเน้นการตรวจสอบเอกสารหลักฐานที่สถานศึกษารวบรวมไว้ ทำให้สถานศึกษามุ่งเน้นการทำเอกสารหลักฐานเพื่อรับการประเมินคุณภาพภายนอกเท่านั้น ซึ่งการประเมินคุณภาพภายนอกระดับการศึกษาขั้นพื้นฐานมีเกณฑ์การประเมินแบ่งเป็น 3 ระดับคือ ผลการประเมินระดับดี ระดับพอใช้ และระดับปรับปรุง ส่วนด้านการอาชีวศึกษาและระดับอุดมศึกษาเป็นการประเมินเพื่อการให้ข้อเสนอแนะ ไม่มีการระบุระดับคุณภาพและการรับรองคุณภาพ

ต่อมาเข้าสู่การประเมินรอบสองในช่วงปี 2549-2553 ในรอบสองนี้เป็นการประเมินที่มีการระบุการรับรองและไม่รับรองด้วยในทุกระดับการศึกษา ทำให้บุคลากรของสถานศึกษาตื่นตัวกันมากกว่ารอบแรก เพื่อให้ได้รับการรับรองเป็นสำคัญ การประกันคุณภาพภายในก็ยังไม่เน้นการปฏิบัติตามระบบประกันคุณภาพอย่างถูกต้อง การตรวจสอบและการประเมินคุณภาพภายในก็ยังมีได้ทำอย่างจริงจัง สถานศึกษายังเตรียมการเพื่อรับการประเมินคุณภาพภายนอกโดยการทำเอกสารหลักฐานเพื่อรับการประเมินจากทีมประเมินจากสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษาเป็นหลัก การประเมินภายในก็เพื่อช่วยเหลือให้สถานศึกษาได้รับการรับรองคุณภาพจากสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษาเท่านั้นโดย

การให้คะแนนมากกว่าหรือไม่สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริง เมื่อเข้าสู่การประเมินคุณภาพภายนอกรอบสามช่วงปี 2554-2558 กระบวนการประกันคุณภาพการศึกษายังคงเหมือนเดิม ซึ่งประกอบด้วยการควบคุมคุณภาพ 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 บุคลากรทุกคนในสถานศึกษาเข้าใจและทำได้อย่างดีแล้ว 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) ก็จะเกิดขึ้นโดยปริยาย และที่สำคัญบรรยากาศในสถานศึกษาก็จะมีแต่ความสุข เป็นเสมือนครอบครัวเดียวกัน ทุกคนช่วยเหลือกัน ผู้ปกครอง ชุมชน ก็จะมีความสุขตามไปด้วย

จากสภาพการทำงานที่น่าจะนำมาซึ่งความสุขและความสำเร็จในการจัดการศึกษาของชาติในระดับสถานศึกษาดังกล่าวข้างต้น ไม่ว่าจะเป็นการจัดการศึกษาในระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน การศึกษาด้านอาชีวศึกษา และระดับอุดมศึกษา หากเราใช้หลักการเดียวกัน คือ มุ่งเน้นให้แต่ละคนที่อยู่ในสถานศึกษาตั้งแต่ผู้บริหาร ครูอาจารย์ บุคลากร และผู้เรียนทำหน้าที่ของตนเองให้ดีที่สุดก่อน บุคคลหรือหน่วยงานภายนอกเป็นฝ่ายสนับสนุน แม้แต่สำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา หรือ สมศ. เอง ในอดีตก็จะเน้นการประเมินเพื่อตัดสินความสำเร็จในการจัดการศึกษา ก็ปรับเปลี่ยนมาเป็นการประเมินเพื่อสนับสนุนข้อมูลที่สถานศึกษาควรนำไปปฏิบัติเพื่อให้เกิดความสำเร็จโดยไม่มีการตำหนิบุคลากรของสถานศึกษาด้านสังกัด และกระทรวงที่เกี่ยวข้องหรือรัฐบาลก็ให้การสนับสนุนด้านงบประมาณ วัสดุ อุปกรณ์ อาคารสถานที่ ระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ สถานศึกษาได้ร่วมมือกันทำงานได้ดีทั้งภายในและภายนอกสถานศึกษา ควรได้รับการยกย่องเป็นสถานศึกษาด้านแบบทั้งโรงเรียน วิทยาลัย และมหาวิทยาลัย สถานศึกษาใดที่มีปัญหามากต้องระดมทรัพยากรทุกด้าน รวมทั้งระบบการบริหารมาช่วยเหลือกันให้มากเพื่อยกระดับคุณภาพขึ้นมาให้ได้ จะได้ไม่ทำให้ผู้ปกครองต้องลำบากส่งลูกเข้าไปเรียนในสถานศึกษาที่มีชื่อเสียงในเมือง ทำให้เกิดปัญหาการจราจรตามมาอย่างที่เห็นอยู่ในปัจจุบันเกือบทุกจังหวัด การประกันคุณภาพการศึกษาที่ผ่านมาทุกฝ่ายเน้นแต่เรื่องการประเมินคุณภาพภายนอก จึงทำให้เกิดความวิตกกังวล บุคลากรในสถานศึกษาทำงานอย่างไม่มีความสุข เพราะต้องเตรียมรับการประเมิน ประเมินแล้วเมื่อพบว่ามีความไม่พร้อมด้านทรัพยากรทางการศึกษา ก็ไม่ได้รับความช่วยเหลืออย่างจริงจัง หรือไม่ได้รับความช่วยเหลือแต่อย่างใดเลย การจัดสรรงบประมาณของรัฐบาลในระดับจังหวัดก็มีได้นำผลการประเมินของ สมศ. ไปใช้

ต้นสังกัดเองก็ไม่ได้ใช้ผลการประเมินคุณภาพภายนอกของ สมศ. ในการจัดสรรงบประมาณให้สถานศึกษาตามความจำเป็น จึงทำให้การพัฒนาคุณภาพการศึกษาจากระบบประกันคุณภาพการศึกษาดูเหมือนไม่มีอะไรดีขึ้น ชำรายยังมีบุคคลบางกลุ่มมีความเห็นว่าตกต่ำกว่าในอดีต

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.คมสร วงษ์รักษา** นายกสมาคมวิจัยสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย (อดีตรองผู้อำนวยการสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (องค์การมหาชน)  
อีเมล: komsorn01@hotmail.com

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