

เปิดประเด็น

Issues Raising

พันธ์ศักดิ์ พลสารมัย

การประกันคุณภาพการศึกษาในกรอบของ 5W1H

A Framework of Educational Quality Assurance for 5W1H

ภายใต้กรอบ ๖ ประเด็น ๒ รอบ น่าจะทำให้ท่านผู้อ่านได้เข้าใจกับระบบการประกันคุณภาพการศึกษาพอสมควรและอาจจะทำให้เกิดความคิดใหม่ๆ ตามมาก็ถือว่าเป็นสิ่งที่ผู้เขียนปรารถนาเช่นนั้น จึงขอเริ่มด้วยประเด็นในแต่ละตัวอักษรสำคัญรอบที่ ๑

๑. What การประกันคุณภาพ (Quality Assurance) คืออะไร ความหมายทั่วไป คือ ระบบที่ช่วยให้ผู้ที่ใช้บริการของหน่วยงานต่างๆ มั่นใจได้ว่าจะได้รับสิ่งที่มีคุณภาพมีมาตรฐาน หรือการบริการจากหน่วยงาน โดยเป็นระบบที่กำกับดูแลให้หน่วยงานมีการดำเนินการตามข้อกำหนดมาตรฐาน ตัวบ่งชี้และเกณฑ์แล้วจึงดำเนินการติดตาม ตรวจสอบและประเมินคุณภาพ โดยการกำหนดมาตรฐานใน ๒ ลักษณะคือ สิ่งที่ต้องทำ และสิ่งที่ควรทำ อาจกล่าวได้ว่ามีทั้งมาตรฐานในงานประจำและงานพัฒนา อันเป็นสิ่งที่หน่วยงานพึงดำเนินการ ส่วนความหมายในมุมของกฎระเบียบ การประกันคุณภาพ ก็คือ สิ่งที่ พรบ.การศึกษาแห่งชาติ ได้บัญญัติไว้ในมาตราที่ว่าด้วยการประกันคุณภาพการศึกษาโดยกำหนดให้ทุกหน่วยงานที่จัดการศึกษาต้องจัดทำระบบการประกันคุณภาพขึ้นมาและดำเนินการตามที่กำหนดในมาตรฐานการประกันคุณภาพ ซึ่งองค์ประกอบของมาตรฐานคือ มาตรฐานที่เป็นด้านหลัก แต่ละด้านมีตัวบ่งชี้ (Indicators) อีกหลายตัว และในแต่ละตัวบ่งชี้ก็จะมีเกณฑ์ในการพิจารณาเพื่อประเมินคุณภาพในระดับต่างๆ แบ่งเป็นการประกันคุณภาพภายใน (Internal Quality Assurance) และการประกันคุณภาพภายนอก (External Quality Assurance) ซึ่งการประกันคุณภาพภายในหน่วยงานเป็นผู้จัดทำระบบขึ้นมา ส่วนการประกันคุณภาพภายนอกมีกิจกรรมหลักๆ คือ การตรวจประเมินเพื่อยืนยันคุณภาพ

๒. When เมื่อไหร่ ตามที่กำหนดไว้ใน พรบ.การศึกษาแห่งชาติ หน่วยงานต้องจัดทำระบบการประกันคุณภาพภายในและมีการประเมินตนเองในทุกปี ส่วนการประเมินคุณภาพภายนอกจะตรวจประเมินในรอบ ๓-๕ ปี ต่อครั้งสำหรับหน่วยงาน สำหรับโรงเรียนขึ้นอยู่กับความพร้อมของทั้งผู้ประเมินและผู้ถูกประเมิน ส่วนสถาบันอุดมศึกษากำหนดการตรวจประเมิน

ภายในระดับภาควิชาประมาณพฤษภาคมถึงมิถุนายน ระดับคณะระหว่างเดือนกรกฎาคมถึงต้นเดือนสิงหาคม ส่วนระดับมหาวิทยาลัยระหว่างเดือนสิงหาคม ซึ่งจะต้องส่งผลการตรวจระดับสถาบันไปที่ สำนักงานคณะกรรมการอุดมศึกษา (สกอ.) แต่การติดตามการปรับปรุงคุณภาพจากผลการประเมินในรอบปีที่ผ่านมาซึ่งเรียกว่า “Improvement Plan” ก็จะดำเนินการติดตามเป็นระยะภายในหน่วยงานเองตลอดทั้งปีโดยผู้รับผิดชอบด้านการประกันคุณภาพของหน่วยงาน ปัจจุบันการตรวจประเมินคุณภาพภายนอกของ สมศ. ดำเนินการมาถึงรอบที่สาม (๒๕๕๔-๒๕๕๕) หมายความว่าแต่ละหน่วยงานได้รับการตรวจประเมินอย่างน้อย ๒ ครั้งในรอบปีที่ผ่านมาและกำลังดำเนินการตรวจในรอบที่สามอยู่ในปัจจุบัน

๓. WHO หน่วยงานและบุคลากรที่เกี่ยวข้องในระบบประกันคุณภาพการศึกษาประกอบ



๑. สำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (องค์การมหาชน) ทำหน้าที่กำหนดมาตรฐานและการตรวจประเมินคุณภาพภายนอก จัดตั้งขึ้นตามพรบ.การศึกษาแห่งชาติ

๒. สำนักงานคณะกรรมการอุดมศึกษา (สกอ.) กำหนดและกำกับระบบการประกันคุณภาพภายในสำหรับสถาบันอุดมศึกษาโดยการกำหนดมาตรฐาน ตัวบ่งชี้และเกณฑ์ในการประกันคุณภาพ

๓. สถาบันการศึกษามีหน้าที่จัดทำระบบการประกันคุณภาพและดำเนินการตามที่ระบบกำหนด

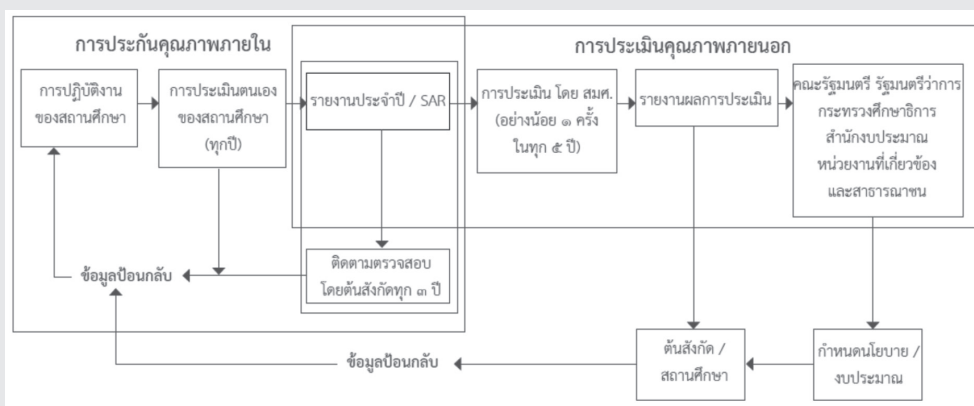
๔. ผู้แทนคุณภาพ (Quality Management Representative (QMR)) เป็นผู้รับผิดชอบดูแลการประกันคุณภาพในหน่วยงานซึ่งจะมีในโรงเรียน ระดับคณะ ระดับมหาวิทยาลัย ถือเป็นบุคคลที่มีความสำคัญในการประกันคุณภาพคนหนึ่ง

๕. ผู้ประเมิน (Assessors) สำหรับโรงเรียนจะมีหน่วยงานที่ได้รับการรับรองจาก สมศ. ให้ทำหน้าที่ในการประเมินคุณภาพ มีทั้งในรูปแบบของบริษัทที่มีผู้ประเมินที่ผ่านการอบรมจาก สมศ. และผู้ประเมินรับเชิญอื่น ๆ ส่วนในระดับอุดมศึกษาผู้ประเมินจะมี ๒ กลุ่มคือผู้ประเมินภายใน และผู้ประเมินคุณภาพภายนอก โดยผู้ประเมินภายในจะเป็นผู้ประเมินที่ผ่านการอบรมในหลักสูตรการประเมินคุณภาพภายในของ สกอ. เพื่อตรวจประเมินคุณภาพภายในทุกปีตามข้อกำหนดการประกันคุณภาพภายใน ส่วนผู้ประเมินภายนอกเป็นผู้ประเมินที่ สมศ. แต่งตั้ง

๔. Why เหตุผลในการที่จะต้องจัดให้มีการประกันคุณภาพการศึกษา นอกจากเพื่อให้

เป็นไปตามที่ระบุไว้ในข้อกำหนดการศึกษาคือ พรบ.การศึกษาแห่งชาติ ก็คือการกระตุ้นให้หน่วยงานมีความตื่นตัวในการดำเนินงานอย่างมีคุณภาพในระยะแรกและการควบคุมให้มีการดำเนินงานอย่างมีคุณภาพในปัจจุบันเนื่องจากที่ผ่านมายังไม่มีระบบการควบคุมคุณภาพโดยรวมอย่างเป็นทางการ ประกอบกับกระแสการบริหารจัดการเชิงคุณภาพในต่างประเทศก็มีการดำเนินการกันอย่างแพร่หลาย ดังนั้นการประกันคุณภาพการศึกษาจึงได้ถูกกำหนดขึ้นมาเพื่อควบคุมคุณภาพของสถาบันการศึกษาทุกระดับและทุกกระทรวง จากผลการประเมินที่ผ่านมาของ สมศ. ได้ผลเป็นที่น่าพอใจในความสามารถในการประเมิน เช่นผลการประเมินโรงเรียนในภาพรวม พบว่า คุณวุฒิศูสูงขึ้นแต่สัมฤทธิ์ผลของนักเรียนต่ำลง ทำให้เห็นภาพปัจจุบันของการศึกษาไทยเพื่อที่ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องจะได้นำมาปรับปรุงแก้ไขและพัฒนาการศึกษาต่อไป

๕. Where การประกันคุณภาพถูกระบุให้ทุกหน่วยงานที่มีการจัดการเรียนการสอนที่มีการรับรองวิทยะฐานะ เป็นการศึกษาในระบบต้องจัดให้มีระบบประกันคุณภาพตามเกณฑ์ของ สมศ.ขึ้นมา และมีการประเมินคุณภาพภายใน (ประเมินตนเอง) ในทุกๆ ปี และรับการประเมินคุณภาพภายนอก ๓-๕ ปีต่อรอบโดยผู้ประเมินจากสมศ. สถานศึกษาที่ต้องทำการประกันคุณภาพได้แก่ โรงเรียนทั้งระดับประถมศึกษาและมัธยมศึกษา โรงเรียนและหน่วยงานสอนที่สังกัดกรมอาชีวศึกษา วิทยาลัยชุมชน วิทยาลัย สถาบัน มหาวิทยาลัย ทุกสังกัด ทุกกระทรวง ครอบคลุมไปถึงสถาบันการศึกษาเฉพาะทาง เช่น โรงเรียนนายร้อยตำรวจ โรงเรียนนายร้อยพระจุลจอมเกล้า โรงเรียนนายเรือ โรงเรียนนายเรืออากาศที่มีการอนุมัติปริญญาหรือการให้วิทยะฐานะ (สำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา, ๒๕๕๕ ก, ข)



(สำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา, ๒๕๕๕.)

๖. How to ในการดำเนินการประกันคุณภาพจะมีความเชื่อมโยงดังแผนภูมิ

โดยสถานศึกษาดำเนินการรวบรวมข้อมูลตามเกณฑ์ของสมศ. และสกอ. (กรณีระดับอุดมศึกษา) แล้วจัดทำรายงานการประเมินตนเอง (SAR: Self-Assessment Report) และทำการตรวจประเมินคุณภาพภายในทุกปี หลังจากนั้น ประมาณ ๓-๕ ปี จะรับการตรวจประเมินคุณภาพจากผู้ประเมินของ สมศ. หากสถาบันใดไม่ผ่านเกณฑ์มาตรฐานการประเมิน ต้องปรับปรุงการดำเนินงานจนกระทั่งผ่านเกณฑ์โดยสมศ.จะรายงานผลการตรวจไปที่ต้นสังกัดของสถานศึกษานั้น การรายงานผลการประเมิน สมศ.จะรายงานต่อสาธารณะ ได้แก่ การประกาศผ่านเว็บไซต์และเอกสาร

กรอบคำถามรอบที่สอง Why ของ 5W1H

What ทำไมจึงต้องกำหนดให้มีการประกันคุณภาพอย่างเป็นทางการ เนื่องจากความเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมทางการศึกษา การแข่งขัน การเข้าสู่มาตรฐานระดับสากล (นานาชาติ) การเข้าสู่ประชาคมอาเซียน ปฏิญญาการศึกษาในศตวรรษที่ ๒๑ การจัดการศึกษาที่เน้นเชิงปริมาณแต่ขาดคุณภาพ การยอมรับคุณภาพของบัณฑิตในตลาดแรงงาน ทำให้มีความจำเป็นที่จะต้องควบคุมคุณภาพทั้งระบบโดยเฉพาะการศึกษาเป็นเครื่องมือที่สำคัญในการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ที่เป็นรากฐานสำคัญของการพัฒนาประเทศ

When ทำไมจึงต้องกำหนดระยะเวลาในการประกันคุณภาพ การประกันคุณภาพภายในทุกปีถือเป็นการตรวจสอบการทำงานของสถาบันการศึกษาเมื่อครบรอบการดำเนินงานตามปีงบประมาณ (Fiscal Year) โดยทั่วไปต้องมีการรายงานผลการดำเนินการต่อต้นสังกัดตามปกติอยู่แล้ว ส่วนการประเมินภายนอกโดย สมศ.เป็นการประเมินเพื่อยืนยันคุณภาพของสถาบันการศึกษาโดยมีระยะเวลาในการเตรียมตัวของหน่วยงานและการทบทวนปรับปรุงให้ได้คุณภาพตามเกณฑ์ที่กำหนดอีกทั้งไม่เป็นภาระของหน่วยงานที่รับการประเมินที่ต้องมีการตรวจบ่อยครั้งจนรบกวนการดำเนินการปกติ ๓-๕ ปีต่อครั้ง

Who ทำไมจึงต้องมีหน่วยงานและบุคคลที่รับผิดชอบเรื่องการประกันคุณภาพของสถานศึกษา เนื่องจากการดำเนินงานต้องอาศัยความเข้าใจในรายละเอียดของมาตรฐานการรวบรวมข้อมูลหลักฐาน การตรวจสอบและการประเมินตนเองจึงต้องมีบุคลากรที่มีความเข้าใจระบบประกันคุณภาพในการดำเนินการของแต่ละหน่วยงาน ส่วนงานด้านการประกันคุณภาพจำเป็นต้องมีหน่วยงานที่รับผิดชอบเป็นเจ้าภาพในการติดตาม สนับสนุนและประเมินคุณภาพ จึงได้จัดตั้งหน่วยงานกลางที่รับผิดชอบโดยตรงและขึ้นตรงต่อสำนักนายกรัฐมนตรีเพื่านั้น เพื่อป้องกันการแทรกแซงและความมีอิสระในการประเมินคุณภาพ

Where ทำไมจึงต้องจัดให้มีการประกันคุณภาพเฉพาะสถาบันการศึกษาในระบบที่มีการให้วิทยฐานะ เป็นการยืนยันคุณภาพของคุณวุฒิการศึกษาในสาขาวิชาต่างๆ การตีค่าของเงินเดือน ค่าจ้างตามคุณวุฒิ การยอมรับและเทียบโอนกับระบบการศึกษาของนานาชาติและอาเซียน ดังนั้นการจัดการศึกษาจึงจะเป็นไปอย่างมีคุณภาพและมีมาตรฐานที่เป็นที่ยอมรับได้ในระดับสากล สถาบันที่ให้คุณวุฒิทั้งหมดไม่ว่าจะสังกัดหน่วยงานใดก็ตามจึงต้องมีการดำเนินการตามมาตรฐานคุณภาพกลางที่กำหนดไว้ในทุกระดับ

Why ทำไมต้องจัดให้มีด้วยเหตุผลของการเทียบเคียง การตีค่าเงินเดือนค่าจ้างทั้งในประเทศ และระหว่างประเทศ การควบคุมคุณภาพภายในที่หน่วยงานบางแห่งจัดการศึกษามุ่งเชิงปริมาณและขาดคุณภาพ การศึกษาเชิงพาณิชย์ นับเป็นการกำกับคุณภาพของสถาบันการศึกษาอย่างใกล้ชิด

How to ทำไมจึงต้องดำเนินการโดยสถาบันการศึกษาจัดทำระบบการประกันคุณภาพและประเมินตนเอง จนกระทั่งรับการประเมินจากภายนอก ส่วนหนึ่งเป็นการปรับปรุงจากระบบการบริหารงานเชิงคุณภาพในระดับนานาชาติได้แก่ระบบคุณภาพ ISO ซีรีย์ต่างๆ ระบบรางวัลคุณภาพแบบมัลคอม (Malcolm Baldrige National Quality Award) รางวัลคุณภาพแห่งชาติ (Thailand Quality Award) ซึ่งจะประกอบด้วยระบบการกำกับ(มีการดำเนินการ) สนับสนุน และการตรวจสอบเป็นสากล ผ่านระบบเอกสารการประเมินตนเอง (SAR) ที่สามารถจัดทำได้ทั้งในรูปแบบเอกสารทั่วไป และเอกสารอิเล็กทรอนิกส์ ผ่านระบบฐานข้อมูลประกันคุณภาพกลาง (ระดับอุดมศึกษา) (CHE-QA Online)

คำถามกรอบสุดท้าย

หากไม่ทำระบบการประกันคุณภาพจะทำอย่างอื่นได้หรือไม่ โดยหลักการสามารถทำได้โดยอยู่ภายใต้ความเห็นชอบของหน่วยงานที่รับผิดชอบเช่น สมศ. หน่วยงานต้นสังกัด ในการจัดทำระบบคุณภาพเฉพาะของหน่วยงานที่มีระดับคุณภาพที่เทียบเท่าหรือสูงกว่าระบบเดิม เช่นระบบ EdPEX (โครงการพัฒนาคุณภาพการศึกษาสู่ความเป็นเลิศ) ของ สกอ. ระบบรางวัลคุณภาพแห่งชาติ TQA สิ่งที่สำคัญที่สุดก็คือผลงานที่มีคุณภาพของสถาบันการศึกษาและสามารถดำรงและพัฒนาคุณภาพอย่างยั่งยืนตลอดไป

จากสภาพการณ์ในปัจจุบัน สิ่งที่ควรเร่งดำเนินการนอกเหนือจากการเข้าระบบคุณภาพระดับสูงแล้วก็คือการปรับปรุงระบบการประกันคุณภาพปัจจุบันที่บูรณาการเข้ากับงานประจำโดยการประกันคุณภาพก็การทำงานตามปกตินั่นเอง ซึ่งสามารถปรับปรุงได้จากการที่หน่วยงานปรับปรุงการทำงานให้มีคุณภาพมาตรฐาน ส่วนหน่วยงานที่กำหนด

มาตรฐานกำหนดมาตรฐานที่สะท้อนการทำงานแบบคุณภาพที่เหมาะสมสอดคล้องกับพันธกิจของหน่วยงาน ต่างจากที่ปัจจุบันงานประกันคุณภาพกับงานประจำยังแยกกันทำ ซึ่งบุคลากรมองว่าเป็นภาระที่เพิ่มขึ้นนอกเหนือจากงานประจำที่มากอยู่แล้ว

หวังว่าข้อเขียนนี้จะป็นชนวนที่จุดประกายความคิดของผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องร่วมกันพัฒนาระบบการประกันคุณภาพให้มีความสอดคล้องและกลายเป็นส่วนหนึ่งของการทำงานอันจะทำให้เกิดคุณภาพของการศึกษาอย่างแท้จริง (พันธศักดิ์ พลสารัมย์, ๒๕๕๖).

รายการอ้างอิง

คณะกรรมการการอุดมศึกษา, สำนักงาน. (๒๕๕๕). *คู่มือการประกันคุณภาพภายในสถาบันอุดมศึกษา*. กรุงเทพมหานคร: ม.ป.พ.

พันธศักดิ์ พลสารัมย์. (๒๕๕๖). *เอกสารประกอบรายวิชา การประกันคุณภาพระดับอุดมศึกษา*. สาขาวิชาอุดมศึกษา ภาควิชานโยบายและความเป็นผู้นำทางการศึกษา คณะครุศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. (เอกสารอัดสำเนา).

รับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา, สำนักงาน. (๒๕๕๕). *คู่มือการประกันคุณภาพรอบสาม ระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน ฉบับสถานศึกษา*. กรุงเทพมหานคร: ม.ป.พ.

_____. (๒๕๕๕). *คู่มือการประกันคุณภาพรอบสาม ระดับอุดมศึกษา*. กรุงเทพมหานคร: ม.ป.พ.

ผู้เขียน

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.พันธศักดิ์ พลสารัมย์ ประธานสาขาวิชาอุดมศึกษา และอาจารย์ประจำภาควิชานโยบาย การจัดการและความเป็นผู้นำทางการศึกษา คณะครุศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ประธานและผู้ประเมินคุณภาพภายใน สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา อีเมล: ppansak@chula.ac.th