

สรุปการบรรยายวันศุกร์ที่ 16 พฤศจิกายน 2544

โดย ศ.ดร.วิจิตร ศรีสอาน

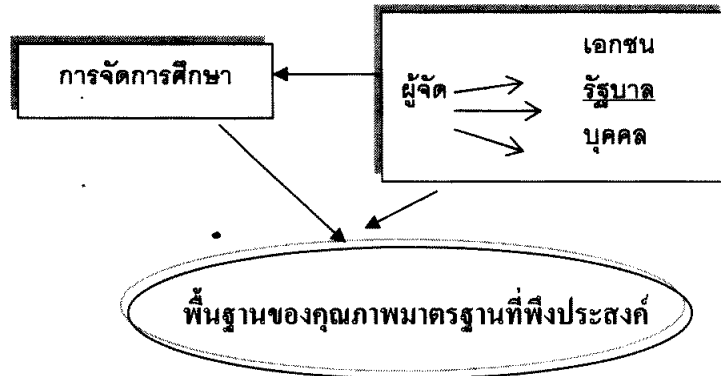
ประธานคณะกรรมการการศึกษา สภาผู้แทนราษฎร

บรรยายพิเศษเรื่อง

“การประกันคุณภาพการศึกษาสำหรับประเทศไทย : ประสบการณ์และแนวคิด”

\*\*\*\*\*

การประกันคุณภาพการศึกษาสำหรับประเทศที่เจริญแล้วถือเป็นเรื่องที่สำคัญและมีการทำต่อเนื่องมานับร้อยปี ซึ่งไม่ใช่เรื่องใหม่ เพียงแต่ในประเทศไทยเพิ่งมีการตื่นตัวกันมากในช่วงของการปฏิรูปการศึกษา ดังนั้นในการบรรยายครั้งนี้จึงได้นำเสนอในเชิงของประสบการณ์และแนวคิดเกี่ยวกับเรื่องมาตรฐานและคุณภาพการศึกษา ซึ่งเป็นเรื่องที่สำคัญ และนำไปปฏิบัติไม่ยากนัก และผลประมวผลจากประสบการณ์มีรายละเอียดดังนี้



ในการจัดการศึกษาทุกประเภท ทุกระดับ ไม่ว่าจะเป็เอกชน หรือรัฐบาล หรือบุคคลเป็นผู้จัด จะต้องมึคุณภาพตามมาตรฐานที่พึงประสงค์ ทั้งนี้ปัญหามีอยู่ว่าผู้กำหนดคือใคร จากการดำเนินงานของประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก การจัดการศึกษาส่วนใหญ่จะถือว่เป็นหน้าที่ของรัฐ รัฐจะดำเนินการเองหรือ ไม่ดำเนินการเองก็ได้ แต่สิ่งหนึ่งที่รัฐจะต้องรับผิดชอบก็คือเรื่องของการกำหนดมาตรฐาน ซึ่งประเทศไทยก็มีรัฐเป็นผู้กำหนดมาตรฐานเช่นกัน

ประเทศไทยมีหน่วยงานที่รับผิดชอบหลายหน่วยงานด้วยกัน เช่น สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ กระทรวงศึกษา ทบวงมหาวิทยาลัย เป็นต้น ทั้งนี้ในเรื่องของเอกภาพในการกำหนดมาตรฐานบางยุคที่มีระบบบริหารไม่ชัดเจน ทำให้เกิดปัญหา ดังนั้นในการปฏิรูปการศึกษาครั้งนี้จึงต้องคำนึงถึงเรื่องเอกภาพด้านมาตรฐานและนโยบายเป็นหลักลำคัญประการหนึ่ง

กฎหมายได้ระบุไว้ในมาตรา 16 ให้การศึกษามีสองระดับ คือการศึกษาขั้นพื้นฐานและการศึกษาระดับอุดมศึกษา ซึ่งมีเพียง 2 ระดับเท่านั้น ทั้งนี้ในระบบของต่างประเทศ อย่างเช่น

ประเทศสหรัฐอเมริกา ก็จะใช้ระบบการปกครองอีกรูปแบบหนึ่งซึ่งจะไม่เหมือนกับระบบของประเทศไทย โดยระบบของสหรัฐอเมริกาจะแบ่งหน้าที่ของแต่ละรัฐที่จะกำหนดมาตรฐานกลาง โดยรัฐธรรมนูญของสหรัฐจะระบุไว้เพียงเรื่องเดียวว่าเรื่องการศึกษาเป็นหน้าที่ของรัฐ รัฐในแต่ละรัฐจะต้องดำเนินการและวิธีการที่ก่อให้เกิดเอกภาพ ซึ่งเขาจะใช้มาตรการสนับสนุนมาตรฐานบางเรื่องกับทางรัฐบาลกลางจะเสนอแนะ อย่างไรก็ตามในระบบของสหรัฐก็ต้องประสานงานร่วมกันทั้ง 50 รัฐว่าอะไรบ้างที่เป็นมาตรฐานสำหรับคนอเมริกันที่เกี่ยวกับเรื่องการศึกษา ดังนั้นในการบริหารในระบบของประเทศไทย ประเทศไทยเป็นเอกรัฐ ดังนั้นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับมาตรฐานและนโยบายการศึกษาจึงจำเป็นต้องเป็นเอกภาพ

รู้ได้อย่างไรว่า สถานศึกษาจัดการศึกษามีคุณภาพตามมาตรฐานที่กำหนด

การที่จะทราบว่าสถานศึกษาจัดการศึกษามีคุณภาพตามมาตรฐานที่กำหนดนั้น จะต้องมีกาประเมินด้วยวิธีการต่าง ๆ โดยมีดัชนี ตัวบ่งชี้ ซึ่งในอดีตที่ผ่านมาเกือบทุกประเทศจะใช้วิธีการสอบด้วยการทดสอบ มีข้อสอบมาตรฐาน มีข้อสอบกลาง แล้วนำเอาผลการสอบมาเป็นตัวกำกับ เป็นตัวบ่งบอกว่าสถานศึกษานั้น ๆ มีคุณภาพเชิงสัมฤทธิ์ผล และบางประเทศใช้วิธีการรับรองวิทยฐานะสถานศึกษา และใช้วิธีการรับรองโปรแกรมการศึกษา หากเป็นระบบในประเทศสหรัฐอเมริกา จะเรียกว่า Accreditation ส่วนระบบในประเทศอังกฤษ จะเรียกว่า Validation ในประเทศสหรัฐอเมริกาจะแบ่งเป็น 2 ส่วนคือส่วนแรกจะไปรับรองสถานศึกษาก่อน แล้วดูสาขาย่อย เช่น ในระดับมหาวิทยาลัย จะพิจารณาความพร้อมและศักยภาพที่จะจัดการศึกษาในสาขาเหล่านั้น ในระดับปริญญาตรี โท เอก ซึ่งเรียกว่าเป็น Institutional Accreditation ก่อน แล้วตามไปพิจารณาในระดับ Program Accreditation ต่อไป และจากประสบการณ์โดยตรงในขณะที่อยู่ที่มหาวิทยาลัย Minnesota ได้เป็น Instructor และเป็นรองผู้อำนวยการโรงเรียนสาธิตของมหาวิทยาลัยระดับมัธยม ในช่วงนั้นรัฐในแต่ละรัฐของสหรัฐจะมี State Commission ว่าด้วยเรื่องของการรับรอง ซึ่งก็หมายถึงการประกันคุณภาพนั่นเอง โดยทุกรัฐก็จะมีประกันคุณภาพ และส่วนกลางของสหรัฐก็จะมีประกันคุณภาพเช่นกัน โดยส่วนกลางไม่ลงมาดำเนินการเองแต่จะมีสมาคมเข้ามาดำเนินการดูแลในการประสานงานระหว่าง 50 รัฐ ซึ่งแต่ละกลุ่มรัฐจะจัดเป็น Region เช่น รัฐ Minnesota กับรัฐอื่นมีส่วนร่วมประมาณ 17 รัฐภายใต้ North Central Association และภาคอื่น ๆ ก็จะมี Association และในส่วนของรัฐ Minnesota จะแบ่ง Commission ออกเป็น 2 ระดับ คือ Commission ที่เกี่ยวข้องกับเรื่องอุดมศึกษา และ Commission ที่เกี่ยวกับขั้นต่ำกว่าอุดมศึกษา ในระดับที่ต่ำกว่าอุดมศึกษาจะมีการกำหนดให้สถาบันหลัก ๆ ในรัฐนั้น ๆ เข้ามามีส่วนเกี่ยวข้อง และรับผิดชอบในการทำงาน

มหาวิทยาลัย Minnesota เป็นมหาวิทยาลัยหลักของรัฐ จึงให้อาจารย์ในมหาวิทยาลัยจัดตั้งทีมประเมินโดยการคัดสรรผู้ทรงคุณวุฒิที่เป็นกลาง ไม่มีผลประโยชน์เกี่ยวข้องกับสถานศึกษา แต่ผู้ทรงคุณวุฒิจะต้องมีประสบการณ์และมีความชำนาญทางด้านการศึกษา ในการประเมิน วิธีการหลักเกณฑ์การประเมิน เป็นกระบวนการตามปกติ เพียงแต่เกณฑ์กลางจะมีการเปลี่ยนแปลงและปรับเปลี่ยนให้ทันสมัยอยู่เสมอ เกณฑ์กลาง เรียกว่า Evaluative Criteria ซึ่งจะเป็นเกณฑ์กลาง และเป็นเกณฑ์ขั้นต่ำ ใครก็ตามที่จะเข้ารับการประเมินจะต้องทำ Self Assessment Report โดยประเมินตนเองตามเกณฑ์กลาง

### Quality Assurance (Q.A) กับการศึกษาจะอย่างไร

การประกันคุณภาพหรือที่เรียกว่า Q.A. ( Quality Assurance ) ซึ่งปัจจุบันก็กลายเป็นการใช้กันอย่างแพร่หลายไม่ว่าจะเป็นทางด้านธุรกิจ อุตสาหกรรม การศึกษา จนกลายเป็นคำกลาง และเกิดความเข้าใจผิด เช่น สถานศึกษาต้องสิ้นเปลืองงบประมาณเพื่อจัดทำระบบ ISO ซึ่งมีแนวความคิดว่าถ้ามีป้าย ISO อยู่หน้าสถานศึกษาแล้ว นี่คือการประกันคุณภาพการศึกษาดังนั้นเมื่อมาถึงจุดหนึ่งที่เห็นว่าการทำ Q.A. ในเรื่องการศึกษา น่าจะต้องมีระบบและวิธีการเฉพาะ

หลักการแรกก็คือ ไม่ว่าจะใช้วิธีใด จะต้องใช้เพื่อพัฒนาการศึกษา ไม่นำไปใช้เพื่อการลงโทษ เมื่อใดที่นำไปใช้ในการลงโทษแล้ว เมื่อนั้นจะเกิดการต่อต้านเบียดเบียน และผลที่ได้จะไม่ได้รับประโยชน์เท่าที่ควร ในการนำเอา Q.A มาใช้นั้นเขาใจว่ามีจุดมุ่งหมายของคำว่า Development , Improvement หรือ KIZEN ของประเทศญี่ปุ่น ดังนั้นการพัฒนาจะเกิดขึ้นได้อย่างไรหากไม่ทำการประกันคุณภาพการศึกษา การประกันคุณภาพการศึกษาไม่ใช่จะต้องจัดการศึกษาเพื่อ Q.A เท่านั้น แต่การศึกษามีความหลากหลาย และไม่จำเป็นเสมอไปว่า ความหลากหลายจะทำให้มีมาตรฐานคุณภาพไม่ได้ และการทำวิธีเดียวกันก็ไม่ได้หมายความว่านั่นคือวิธีที่ทำให้ได้มาตรฐานคุณภาพการศึกษา

หลักการที่สอง จะต้องสะท้อนให้เห็นคุณภาพการจัดการสถานศึกษาตามมาตรฐานได้จริง คำว่า "ได้จริง" ทุกคนใช้ประโยชน์ได้ เชื่อถือได้

## มหาวิทยาลัยกับการประกันคุณภาพภายใน

ประสบการณ์อีกด้านหนึ่งที่ไม่เกี่ยวกับการประกันคุณภาพภายนอกโดยตรง แต่เป็นการจัดระบบประกันคุณภาพภายใน มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารีนับว่าเป็นมหาวิทยาลัยแห่งแรกที่ทำประกันคุณภาพภายในเสร็จสมบูรณ์ ดีหรือไม่ไม่สามารถระบุได้แต่ทำได้เสร็จสมบูรณ์ก่อนมหาวิทยาลัยอื่น ๆ และมีการทำต่อเนื่องมาเป็นปีที่สามแล้ว มีการจัดระบบตามหลักการและแนวคิดนำมาใช้กับระบบภายในเพื่อ self improvement โดยมีผู้ทรงคุณวุฒิจากภายนอกมีส่วนร่วม ถึงแม้ว่าจะเป็นระบบภายในก็ตาม เพราะเชื่อว่าถ้าให้บุคคลภายในเป็นผู้ประเมินจะเกิดความลำเอียงเป็นสาเหตุให้เกิดความขัดแย้งกับมากขึ้น ในการบริหารมีผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการประเมินคุณภาพภายในเพื่อไม่ให้เป็นการละของมหาวิทยาลัยเกินควร ใช้กลไกปกติไม่จำเป็นต้องมีกลไกพิเศษใด ๆ ทั้งสิ้น คือนำสภาวิชาการมาเป็นองค์กรที่เสริมหน้าที่เรื่องประกันคุณภาพ รวมถึงกรรมการประจำสำนักวิชาและมีกลไกฝ่ายธุรการสนับสนุน มีการเชิญบุคคลภายนอกเข้าร่วม ดังนั้นกลไกต่าง ๆ ในการบริหารจะง่ายขึ้น อาจเพราะเป็นระบบใหม่ที่ใช้เรื่องการรวมบริการและประสานภารกิจอยู่แล้ว สิ่งต่าง ๆ ที่บริหารร่วมกันจึงค่อนข้างง่าย หากกรณีที่ระบบที่เป็นภาควิชานิยม หรือคณะนิยมแยกกันทุกเรื่องกรณีนี้คงบริหารยากกว่า

## การประกันคุณภาพสำหรับประเทศไทย : พรบ. การศึกษาแห่งชาติ 2542

การประกันคุณภาพสำหรับประเทศไทยตาม พ.ร.บ. การศึกษาแห่งชาติ หมวด 6 ซึ่งมีอยู่ทั้งหมด 5 มาตราด้วยกันคือ มาตราที่ 47 – 51

มาตรา 47 ให้มีระบบการประกันคุณภาพการศึกษาเพื่อพัฒนาคุณภาพและมาตรฐานการศึกษาทุกระดับ ประกอบด้วย ระบบการประกันคุณภาพภายใน และระบบการประกันคุณภาพภายนอก ระบบหลักเกณฑ์ และวิธีการประกันคุณภาพการศึกษา ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

มาตรา 48 ให้นายกรัฐมนตรีสั่งตั้งและสถานศึกษาจัดให้มีระบบการประกันคุณภาพภายในสถานศึกษาและให้ถือว่าการประกันคุณภาพภายในเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการบริหารการศึกษาที่ต้องดำเนินการอย่างต่อเนื่อง โดยมีการจัดทำรายงานประจำปีเสนอต่อหน่วยงานต้นสังกัด

หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และเปิดเผยต่อสาธารณชนเพื่อนำไปสู่การพัฒนาคุณภาพและมาตรฐานการศึกษา และเพื่อรองรับการประกันคุณภาพภายนอก

มาตรา 49 ให้มีสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา มีฐานะเป็นองค์การมหาชนทำหน้าที่พัฒนาเกณฑ์ วิธีการประเมินคุณภาพภายนอก และทำการประเมินผลการจัดการศึกษาเพื่อให้มีการตรวจสอบคุณภาพของสถานศึกษา โดยคำนึงถึงความมุ่งหมายและหลักการ และแนวการจัดการศึกษาในแต่ละระดับตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้

ให้มีการประเมินคุณภาพภายนอกของสถานศึกษาทุกแห่งอย่างน้อยหนึ่งครั้งในทุกห้าปีนับตั้งแต่การประเมินครั้งสุดท้าย และเสนอผลการประเมินต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและสาธารณชน

มาตรา 50 ให้สถานศึกษาให้ความร่วมมือในการจัดเตรียมเอกสารหลักฐานต่าง ๆ ที่มีข้อมูลเกี่ยวข้องกับสถานศึกษา ตลอดจนให้บุคลากร คณะกรรมการของสถานศึกษารวมทั้งผู้ปกครอง และผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับสถานศึกษาให้ข้อมูลเพิ่มเติมในส่วนที่พิจารณาเห็นว่าเกี่ยวข้องกับการปฏิบัติการกิจของสถานศึกษา ตามคำร้องขอของสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา หรือบุคคลหรือหน่วยงานภายนอกที่สำนักงานดังกล่าวรับรองที่ทำการประเมินคุณภาพภายนอกของสถานศึกษานั้น

มาตรา 51 ในกรณีที่ผลการประเมินภายนอกของสถานศึกษาใดไม่ได้ตามมาตรฐานที่กำหนด ให้สำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา จัดทำข้อเสนอแนะการปรับปรุงแก้ไขต่อหน่วยงานต้นสังกัด เพื่อให้สถานศึกษาปรับปรุงแก้ไขภายในระยะเวลาที่กำหนด หากมิได้ดำเนินการดังกล่าวให้สำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษารายงานต่อคณะกรรมการขั้นพื้นฐานหรือคณะกรรมการอุดมศึกษาเพื่อดำเนินการให้มีการปรับปรุงแก้ไข

จากการดำเนินงานใน 5 มาตราดังกล่าวข้างต้น ได้มีการอภิปรายกันหลายแง่มุม ซึ่งเจตนารมณ์ในหมวด 6 คำนึงถึงการกระจายอำนาจการบริหารไปยังท้องถิ่น และสถานศึกษา ซึ่งข้อกังวลในการกระจายอำนาจก็คือเกรงว่าเมื่อกระจายไปแล้วจะมีการเลื่อมล้ำกันมากขึ้นหรือไม่เกี่ยวกับเรื่องคุณภาพมาตรฐาน เนื่องจากปัญหาเหล่านี้ได้สะท้อนให้เห็น ถึงการไม่กระจายอำนาจ เช่น โรงเรียนในเมือง กับโรงเรียนในชนบท ดังนั้นจึงได้นำเอาระบบการประกันคุณภาพมาใช้ เพื่อให้เกิดความมั่นใจว่าผู้เรียนไม่ว่าจะอยู่ในเมืองหรือชนบทจะต้องได้รับการศึกษาที่มีคุณภาพใกล้เคียงกัน ซึ่งได้ระบุไว้ในมาตรา 43 ของรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ในการเสนอมาตรฐานการศึกษาได้มีการนำเข้า ครม. เพื่อพิจารณา ซึ่งจริง ๆ แล้วนำเสนอไป 27 มาตรฐาน ผลที่ออกมา มี 14 มาตรฐาน ในระยะเริ่มต้นซึ่งจะเห็นได้ว่ามีหน่วยกำหนดมาตรฐานแยกออกจากหน่วยที่ทำการประเมินอย่างถูกต้อง ในส่วนของมาตรฐานจะถูกต้องหรือไม่นั้น จะต้องมีการพัฒนาและดำรงความเป็นอิสระของ 2 ฝ่าย โดยให้สถานศึกษาพัฒนาระบบการประกันคุณภาพของสถานศึกษาเอง ซึ่งตรงนี้ถือว่าเป็นการประกันคุณภาพภายใน ส่วนการประกันคุณภาพภายนอกนั้นได้กล่าวไว้แล้วเบื้องต้นคือ 5 มาตราดังกล่าว

โดยให้มีการจัดตั้งสำนักงานที่เป็นองค์การมหาชน มีการบริหารในรูปของคณะบุคคลและมีคณะกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ สำนักงานมีขนาดไม่ใหญ่โต แต่มีประสิทธิภาพ ทำหน้าที่เฉพาะด้านการประเมินภายนอก ทั้งนี้อาจทำเองบางส่วนได้ หรืออาจจะตั้งผู้ทรงคุณวุฒิภายนอกมาทำงานเฉพาะกิจได้ องค์การมหาชนจะต้องดำเนินการให้บริการสาธารณะโดยไม่แสวงหากำไร หากมีการแสวงหากำไรแล้ว ผิดเจตนารมณ์แน่นอน! และเท่าที่มีประสบการณ์จากสหรัฐอเมริกาก็เป็นเช่นนั้น คือ ไม่ใช่การบริหารแบบธุรกิจ แต่ค่าใช้จ่ายในการดำเนินการรัฐให้การสนับสนุน ซึ่งของประเทศไทยก็เช่นกัน รัฐให้การสนับสนุน เนื่องจากเกรงว่าจะเป็นการให้กับสถานศึกษามากเกินไป ในส่วนของการประเมินนั้น เมื่อองค์การมหาชนได้ทำการประเมินแล้ว จะต้องส่งผลการประเมินให้กับผู้มีอำนาจไปใช้ในการตัดสินใจ ในขณะเดียวกัน สมศ. จะต้องมึบทบาทในการประกันคุณภาพด้วย คือเมื่อประเมินแล้วต้องจัดทำรายงานพร้อมข้อเสนอแนะ ในกรณีที่สถานศึกษาไม่ได้มาตรฐาน ให้มีการปรับปรุงภายในช่วงระยะเวลาที่กำหนด

**ข้อควรคำนึงในการจัดระบบการประกันคุณภาพการศึกษา :  
เจตนารมณ์ของ พ.ร.บ. การศึกษาแห่งชาติ 2542**

1. การจัดระบบประกันคุณภาพตามมาตรา 47 ให้มีระบบการประกันคุณภาพการศึกษาเพื่อพัฒนาคุณภาพมาตรฐานการศึกษาทุกระดับประกอบด้วยระบบการประกันคุณภาพภายในและระบบการประกันคุณภาพภายนอก ระบบหลักเกณฑ์ และวิธีการประเมินคุณภาพการศึกษาให้เป็นไปตามกฎกระทรวง ขณะนี้ กฎทั้งหลายยังไม่เสร็จ รวมทั้งกฎตามมาตรา 47 ด้วย
2. เจตนารมณ์ในการร่าง พ.ร.บ. การศึกษาแห่งชาติ 2542 ไม่มีคำกำหนดหน่วยงานภายนอก แต่ใน พ.ร.บ. มีคำว่า บุคคลภายนอก ทั้งนี้เนื่องจากไม่ต้องการให้ สมศ. บริหารเองและทำเองทั้งหมด เจตนารมณ์คือต้องการให้ สมศ. เป็นหน่วยงานที่ Accredited ให้กับบุคคลอื่น ๆ ทั้งนี้ในเมื่อ พ.ร.บ. ได้ระบุคำว่า “บุคคลภายนอก” ดังนั้น สมศ. จึงควรระบุขอบเขต และนิยามของคำว่า “บุคคลภายนอก” ให้ชัดเจน

**เรื่องที่ครู / ผู้บริหารสถานศึกษา เห็นควรต้องเสริมสร้างความรู้  
เสริมทักษะ ปรับเปลี่ยนพฤติกรรม**

จากการที่ครู และผู้บริหารสถานศึกษา เป็นว่าการประกันคุณภาพภายใน และภายนอก เป็นการสร้างภาระให้กับครูและผู้บริหารสถานศึกษา ดังนั้นจึงควรที่จะสร้างเสริมความรู้ เสริมทักษะ และปรับเปลี่ยนพฤติกรรมต่าง ๆ ในการทำงานด้านการศึกษาให้กับครู และผู้บริหารสถานศึกษา เนื่องจากผลกระทบที่ผ่านมามีความเข้าใจผิด และทำให้ครู / ผู้บริหารสถานศึกษาลาออกจากราชการมากขึ้น มีประเด็นดังนี้เช่น

1. หลักสูตรใหม่ที่แบ่งเป็น 4 ช่วง ชั้นละ 3 ปี แบ่งย่อยเป็น 8 กลุ่มสาระ โดยกำหนด 800 - 1,000 ชั่วโมง ในแต่ละกลุ่มสาระ วางไว้เป็นกรอบกลาง และให้สถานศึกษาไปพัฒนาเรียกว่าเป็นหลักสูตรสถานศึกษา ทั้งนี้ครูจะรู้สึกว่าตนเองไม่เคยทำหรือไม่เคยพัฒนาด้วยตนเอง เมื่อมีหลักสูตรดังกล่าวจึงเกิดอาการปริวิตก ซึ่งเหตุนี้ทำให้เกิดผลกระทบต่อการเรียนการสอน เนื่องจากขณะที่มีการพัฒนาหลักสูตรใหม่ ครูจำเป็นต้องสอนเด็กรุ่นเก่า ตามหลักสูตรเก่า ซึ่งอาจจะไม่ใช่เรื่องโดยตรงของ สมศ. แต่เหตุการณ์ดังกล่าวมีผลกระทบต่อคุณภาพการศึกษา
2. การเรียนการสอนที่ยึดเด็กเป็นสำคัญ ครูมีความรู้สึกตื่นตัวกันมาก มีการปรับเปลี่ยนพฤติกรรม ซึ่งประเด็นนี้บางคนปรับได้ บางคนปรับไม่ได้ จึงเป็นสาเหตุหนึ่งในการลาออกจากราชการมากจนทำให้ครูขาดแคลน เนื่องจากเกิดความกลัวในการปฏิรูปการศึกษา
3. การประกันคุณภาพภายนอกมีส่วนเกี่ยวข้องกับครู ในส่วนของการเพิ่มภาระงาน ซึ่งจริง ๆ แล้วตาม พ.ร.บ. เรื่องการเรียนการสอน การประกันคุณภาพการศึกษานั้นถือเป็นเครื่องมือของการพัฒนาการเรียนการสอน

ดังนั้นจึงสรุปได้ว่า เมื่อทุกฝ่ายให้การสนับสนุน และร่วมกันพัฒนาให้ระบบการประกันคุณภาพการศึกษาไทย เป็นเครื่องมือสำคัญของการสร้างสรรค์ จรรโลง มาตรฐานคุณภาพการศึกษาได้จริง และสามารถใช้ประโยชน์ในเรื่องการประกันคุณภาพการศึกษา โดยไม่มีความกังวล หรือเกรงกลัว และสามารถที่จะเป็นส่วนหนึ่งของระบบการศึกษาไทย ในช่วงของการพัฒนาครั้งแรกเป็นช่วงที่สำคัญที่สุด เพราะได้ดำเนินการตามเจตนารมณ์ของ พ.ร.บ. การศึกษาแห่งชาติ 2542 ให้เหมาะสมกับการศึกษาไทย และค่อย ๆ พัฒนา ๆ ช่วยกันสร้างสรรค์ โดยเฉพาะเรื่องใดก็ตามที่ไปเกี่ยวข้องกับตัวบุคคลแล้ว จำเกิดการเปลี่ยนแปลงไปในทางที่มีผลกระทบ ซึ่งอะไรก็ตามที่มีตัวบุคคลเข้าไปเกี่ยวข้องแล้ว จะทำให้การปฏิรูปการศึกษาไม่สำเร็จ

เนื่องจากมีทั้งเห็นด้วย ไม่เห็นด้วย ต่อต้าน และอื่น ๆ อีกหลายอย่าง ดังนั้น กระบวนการศึกษา เพื่อพัฒนาจึงต้องเริ่มจากการที่ต้องพัฒนาตัวบุคคลก่อน ซึ่งถือเป็นหัวใจสำคัญ

### รายการถาม - ตอบข้อซักถาม

**ถาม** มาตรฐานการศึกษา 14 มาตรฐาน เมื่อประเมินแล้วเชื่อว่าจะทำให้การประกันคุณภาพการศึกษาดีขึ้นหรือไม่ ประเด็นในการประเมินต่าง ๆ เป็นอย่างไร ?

**ตอบ** เรื่องมาตรฐาน ได้เรียนตั้งแต่ต้นแล้วว่าทุกประเทศต้องมีมาตรฐานซึ่งจะเป็นการสะท้อนว่าจะพัฒนาคนให้เป็นคนเช่นไร หากต้องการให้มีการศึกษาการประกันคุณภาพนั้น มิใช่เป็นการพัฒนาคนอย่างเดียวจะต้องมีระบบการศึกษาเป็นระบบการพัฒนาคงค้ความรู้ โดยเฉพาะใน การเรียนรู้ ซึ่งขณะนี้การพัฒนากลายเป็น Knowledge Base และใน พ.ร.บ. การศึกษาแห่งชาติ 2542 อันแรกได้กล่าวถึงการศึกษาว่าการศึกษาออกเหนือจากการมีหน้าที่หลักในการพัฒนาคนแล้ว การศึกษาจะต้องเป็นผู้พัฒนาสร้างสรรค้ความรู้ เพื่อให้เราพึ่งตนเองได้ เพราะฉะนั้นการพัฒนาคณิต การพัฒนาคณิตศาสตร์ก็ดี หากพัฒนาได้ในระดับที่พึงประสงค์ ก็ต้องแสดงออกมาในรูปของมาตรฐาน เช่น ถ้าบอกว่าโลกสมัยนี้คนไทยเป็นพลโลกด้วย จะอยู่ในโลกสมัยนี้ได้

1. ต้องมีทักษะทางภาษาที่ใช้การได้ 2 ภาษา
2. เทคโนโลยีเข้ามามีบทบาทมาก เขาจะต้องมีความสามารถที่จะต้องใช้เทคโนโลยีที่เกี่ยวกับชีวิตประจำวันอย่างยิ่ง สิ่งเหล่านี้ถ่ายทอดออกมาแล้วถ้าจะทำให้ได้ตามจุดมุ่งหมายเหล่านั้น มาตรฐานที่เป็นตัวแสดงออกถึงสิ่งที่มุ่งหวัง ควรจะเป็นอย่างไร เนื่องจากเวลาที่ทบทวนเรื่อง มาตรฐานจะเป็นก็ข้อก็แล้วแต่ ก็คือตัวที่จะบอกว่าการจัดการศึกษามุ่งอะไร จะให้ได้ในระดับใด แปลเป็นพฤติกรรมออกมาสู่เด็กอย่างไร

ในกรณีของความแตกต่างระหว่างการประกันคุณภาพภายในกับการประกันคุณภาพภายนอก ตรงนั้นจะกล่าวในเรื่องของประเด็นการจัดระบบ เนื่องจากมีการดำเนินงานทั้งสองส่วน ซึ่งทั้งสองส่วนจะไม่มีการซ้ำซ้อนกัน คือไม่ยากเห็นการซ้อนกันร้อยเปอร์เซ็นต์จนกระทั่งในที่สุด ทำอย่างเดียวกันคือเตรียมไว้สำหรับการทำการประเมินภายนอกเลย ซึ่งทั้งหมดนี้ควรที่จะย้อนกลับไปดูวัตถุประสงค์ของการประเมินภายในว่ามีวัตถุประสงค์อย่างไร ซึ่งความต้องการก็คือ ต้องการให้มีการประเมินคุณภาพภายในโดยในแต่ละสถานศึกษาทำเองเป็นลักษณะของการประเมินตนเอง และจะต้องทำเป็นประจำทุกปี ถือว่าเรื่องการประกันคุณภาพการศึกษานี้เป็นส่วน



หนึ่งของระบบการบริหาร ได้รับทราบถึงจุดอ่อน จุดแข็งของสถานศึกษาแล้วมีการปรับปรุงแก้ไข บางสถานศึกษาอาจจะมีความต่างกัน เช่น สถานศึกษาที่เป็นองค์กรศาสนา อาจจะมีการเน้นเฉพาะบางเรื่อง กิจกรรมอะไรบ้างที่ดำเนินการ กรณีประเมินภายในนี้ก็จะเอาจุดเน้นเหล่านี้มาเป็นตัวตั้ง ว่าสามารถทำได้อย่างที่ระบุไว้หรือไม่ ซึ่งตรงจุดนี้เป็นความแตกต่างระหว่างภายนอกและภายใน เนื่องจากการประกันคุณภาพภายนอกไม่สามารถไปประเมินทุก ๆ เรื่องด้านปรัชญาตามเอกลักษณ์ ศักยภาพของเขาได้ทั้งหมด ทั้งนี้การประกันคุณภาพภายนอกจะยึดกับมาตรฐานซึ่งระยะแรกจะเป็น 14 มาตรฐานตามที่ผ่าน ครม. มาแล้ว ส่วนสถานศึกษาจะดำเนินการตามมาตรฐาน 20 หรือ 27 มาตรฐานนั้นก็แล้วแต่ อันนั้นขึ้นอยู่กับลักษณะของแต่ละสถานศึกษา

**ถาม** เราจะช่วยสร้างขวัญและกำลังใจไม่ให้ครูรู้สึกว่าการประเมินภายนอกนั้นเป็นเรื่องจับผิด เป็นเรื่องน่ากลัว เป็นเรื่องที่เป็นการเบียดเบียนหลักการและวิธีการ ต้นแบบของเราไม่ต่างจากประเทศอังกฤษหรืออเมริกาก็ตาม เราก็จะนำมาใช้อย่างมีประสิทธิภาพ เราจะช่วยกันสร้างขวัญและกำลังใจ และสร้างความเข้าใจให้กับครูซึ่งท่านได้ไปประสบอยู่ในพื้นที่ทั่วประเทศได้อย่างไร

**ตอบ** ในเรื่องของความตระหนักของครู-อาจารย์ ที่จะนำเรื่องการประกันคุณภาพสู่การปฏิบัติจะแก้ไขปัญหาดังไรนั้น ในฐานะที่เป็นกรรมการการศึกษาสภาผู้แทนราษฎร จึงใคร่ขอฝากผ่านไปด้วว่าในขณะที่ความหวังของการปฏิรูปการศึกษาอยู่ที่

1. ฝ่ายบริหารที่รับผิดชอบ ไม่ได้ทำความเข้าใจกับระดับล่าง ทำให้เกิดความไม่ชัดเจนและความไม่เชื่อมั่น ดังนั้นพฤติกรรมเหล่านี้ควรได้รับการแก้ไข
2. ในระดับชาติฝ่ายบริหารมักมีความสับสน และไม่มีที่ชัดเจนในเรื่องที่ชัดเจนอยู่แล้ว โดยผ่านกระบวนการและขั้นตอนที่ถือว่ายุติแล้วแต่ฝ่ายบริหารระดับสูงยังไม่ยุติ
3. การประชาสัมพันธ์ ซึ่งส่วนใหญ่จะโทษว่าการประชาสัมพันธ์ไม่ดี จริง ๆ แล้วระบบของการบริหารในการถ่ายทอดไปยังระดับล่างไม่ชัดเจน ทำให้ระดับล่างไม่แน่ใจว่าจะบริหารต่อไปอย่างไร ทำให้เกิดความสับสนไปทั่วประเทศ
4. กระบวนการในการพัฒนาบุคลากรในการทำความเข้าใจเกี่ยวกับระบบการประกันคุณภาพการศึกษายังไม่เพียงพอ

สรุปว่าขณะนี้กลุ่มครู-อาจารย์ เกิดความสับสน ในเรื่องการปฏิรูปการศึกษา หากปล่อยปะละเลยต่อไป การปฏิรูปจะไม่เกิดผลใด ๆ เลย ดังนั้นทุกหน่วยงานสถานศึกษาจึงร่วมมือร่วมใจกันในการปฏิรูปการศึกษาไทยต่อไป

ถาม หลักสูตรการศึกษาพื้นฐาน 8 กลุ่มวิชา แล้วอีกกลุ่มหนึ่งที่เรียกว่ากิจกรรมของผู้เรียนผู้รู้เป็นแนวคิดอย่างไร

ตอบ เรื่องหลักสูตรการศึกษาพื้นฐาน 12 ปี ขณะนี้ได้ขอให้คณะนักวิชาการของกรมการศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนต้นได้ยืมสไลด์แกนบางอย่างที่สะท้อนออกมาจากกลุ่มผู้ปกครอง จึงต้องพิจารณาให้รอบคอบว่า สารจะซ้ำซาก ยากและมากเกินไป เด็กไทยเป็นทุกซ์ จริงหรือไม่? เพราะ 12 ปี นี้คุณก็ว่าถึง 8 หมวด ซึ่งจะแตกต่างจากของเดิม ในบางสาระหรือกลุ่มสาระจะอยู่ตามช่วงชั้นบางช่วงชั้น และจะมีบางกลุ่มสาระที่ต้องว่าไปหมดทั้ง 12 ปี เรื่องที่สองก็คือเรื่องของพัฒนาการตามวัยของเด็ก ที่ต้องมาพิจารณาก็เพราะกลุ่มสาระส่วนใหญ่เป็นเนื้อหาและมีเรื่องอาชีพและเทคโนโลยี นอกจากนั้นยังสะท้อนถึงกลุ่มกิจกรรมของเด็ก หลักสูตรใหม่จัดให้เป็น ช่วงชั้น 1 - 3 ปี เป็น 4 ช่วงชั้น รวมทั้งกำหนดเวลาว่าในแต่ละกลุ่มสาระ 800 - 1,000 ชม. ว่าที่เหลือกว่านี้ให้ท้องถิ่นหรือโรงเรียนไปสร้างเป็นหลักสูตรหรือกลุ่มสถานศึกษาโดยเอาแกนกลางส่วนนี้เข้าไป บวกกับสิ่งที่กำลังจะเพิ่มขึ้นที่สะท้อนความเป็นภูมิปัญญาท้องถิ่น สะท้อนวิถีชีวิต พื้นฐานวัฒนธรรม จึงต้องวิเคราะห์ดูใหม่ว่าในที่สุดหลักสูตรนั้นเน้นไปหรือเปล่า มีที่ว่างสำหรับใส่อะไรเพิ่มเติมหรือไม่ในส่วนของท้องถิ่น ส่วนของสถานศึกษา เป็นไปตามเจตนารมณ์ หรือ พ.ร.บ. การศึกษาหรือไม่ จึงได้ทำการวิเคราะห์ข้อมูลแล้วพบว่า อิสลามศึกษาซึ่งเป็นวิถีชีวิตเกือบจะไม่มีที่ให้อย่างเพียงพออันนี้เป็นการวิเคราะห์จากสภาพพื้นที่พิเศษ เพราะฉะนั้นตรงนี้เข้าใจว่าในเรื่องที่จะให้เป็นหลักสูตรท้องถิ่นและหลักสูตรสถานศึกษานี้มีความถูกต้อง แต่ต้องคำนึงถึงการเชื่อมโยงระดับอุดมศึกษาด้วย จุดอ่อนอีก 2-3 จุดคงต้องวิเคราะห์เจาะลึกดูโดยเร็ว มิฉะนั้น เมื่อสถานศึกษาไปต่อปีกต่อหางแล้วไม่แก้จุดอ่อน จะมาแก้ทีหลังจะลำบาก เพราะถือว่าสมบูรณ์แล้ว แต่ขณะนี้ยังไม่สมบูรณ์ ยังเป็นหลักสูตรในกระดาษอยู่ ยังไม่ใช่หลักสูตรในการกระทำ จุดอ่อนที่ชี้ได้มี 2-3 ประเด็น ประเด็นที่หนึ่ง เรื่องของการศึกษาพื้นฐานเป็นภาคบังคับ 9 ปี และเป็นส่งเสริมเป็นพื้นฐานอีก 3 ปี ซึ่ง 3 ปีหลังไม่ได้บังคับ คือ ม.ปลาย ส่วนพื้นฐาน ภาคบังคับเดิมคือบังคับ 6 ปี เด็กพื้นฐานบังคับเมื่ออายุ 12-13 ปี บัดนี้บังคับ 9 ปี เด็กที่จะผ่านการศึกษาคบังคับจะมีอายุ 16 - 17 ปี คำถามก็คือว่าที่ทำมายังไม่สะท้อนให้เห็นได้ชัดว่า ถ้าเด็กหยุดแค่ 9 ปี เขาไม่รับสิทธิขั้นพื้นฐาน 12 ปี เตรียมเขาไปสู่อาชีพการงานไว้เพียงใด เนื่องจากวัยนี้โดยกฎหมายแรงงานทำงานได้ เมื่อการศึกษาคบังคับก่อน 6 ปียังทำงานไม่ได้ เด็กยังมีอายุน้อยไปที่จะอยู่ในสภาพการทำงาน ในกฎหมายแรงงานยังตอบไม่ได้ว่าที่จริงแล้วคิดอย่างไร เพราะว่ามิฉะนั้นจะเกิดปัญหาว่า เด็กจบในระดับนี้และอายุยังไม่สามารถเข้าสู่ตลาดแรงงานได้จุดเน้นตรงนี้เป็นจุดที่หนึ่ง จุดเน้นที่สองก็คือหลักสูตรพื้นฐานมีการซ้อนทับอยู่กับอาชีวศึกษา ในระดับอาชีวศึกษามี 3 ปี คือ ปวช. ซึ่งเทียบเท่ากับ ม.ปลาย หลักสูตรนี้จะหมายความว่าหมวดว่าด้วยเรื่องการทำงาน และเทคโนโลยี คือหมวดที่จะใส่ให้อาชีวศึกษาหรือไม่ใช่หรืออาชีวศึกษาจะมีหลักสูตรต่างหากทั้ง ๆ ที่ระดับ

อาชีพศึกษาส่วนใหญ่ก็คือระดับพื้นฐาน ตรงจุดนี้คือข้อสังเกตที่ฝากไปเพราะฉะนั้น ประเด็นนี้คิดว่าสิ่งที่น่าสนใจก็คือวิเคราะห์เรื่องจุดอ่อนจุดแข็งจุดให้ชัดเจน ก่อนที่จะให้สถานศึกษาไปพัฒนาต่อยอด ซึ่งขณะนี้ก็มีข้อถกเถียงกันมาก รวมทั้งแง่มุมของผู้ปกครองซึ่งมีคุณหมอบ้านหนึ่งเป็นประธานชมรมและท่านได้ทำการรณรงค์ บังเอิญได้ขานรับโดยนักวิชาการมหาวิทยาลัยว่าสาระซ้ำซากมากเกินไป ยากเกินไปและเด็กไทยเป็นทุกข์ ตรงนี้ก็ไม่น่าจะนำไปวิเคราะห์เพราะเหตุว่ามีเจตนาดีและคิดว่าเขาก็ทำตามกฎหมายแต่ว่าจะแปลเจตนาไปได้ครบแค่ไหน ก็เป็นเรื่องที่ต้องมีการติดตาม

**ถาม** ขออนุญาตให้ท่านช่วยยกตัวอย่างโรงเรียนนำร่องที่ผ่านการประเมินว่ามีมาตรฐานใดเป็นหัวข้อการประเมิน

**ตอบ** เข้าใจว่าโรงเรียนนำร่องจะมีการนำร่อง 2 ประเด็นด้วยกันคือประเด็นที่ 1 ใช้เกณฑ์ที่ทางกรมต้นสังกัดกำหนดไปทำดู ส่วนมากเป็นการประเมินภายใน ประเด็นที่สองคือเมื่อเขาทราบแล้วว่ามีมาตรฐานอะไรออกมา ก็พัฒนาสิ่งเหล่านั้นตามมาตรฐานแล้วนำไปใช้ดู ซึ่งเป็นเรื่องที่ไม่เสียหายอะไร ส่วนโรงเรียนที่อยู่ในพื้นที่ทุรกันดาร เช่น โรงเรียนมีครูอาจารย์เพียง 3 ท่านเป็นทั้งครูใหญ่ ครูภารโรง สมศ.จะใช้วิธีอย่างไรที่จะช่วยเหลือ อันนี้เข้าใจว่าปัญหาเรื่องโรงเรียนเล็กมีหมิ่นกว่าโรงเรียนในระดับประถม คงไม่ใช่สมศ.ไปช่วยแก้ไข แต่หากสถานศึกษาไม่แก้แล้ว สมศ.จะต้องไปประเมินคุณภาพภายนอก ก็เท่าว่ากับสมศ.จะเป็นตัวชี้ปัญหา จากการที่ไปศึกษาด้วยตนเอง อยากให้เป็นกรณีศึกษาที่โรงเรียนดอยสะเก็ด คือดูประเด็นที่ว่าหมิ่นกว่าโรงเรียนที่เล็ก ๆ มีอนุบาล และประถมของสปช. ซึ่งเขาจะมีวิธีบูรณาการโรงเรียนผู้ปกครองก็ออกมาคัดค้าน เนื่องจากผู้ปกครองไม่ได้มองคุณภาพเทียบกัน มองแต่ว่ามีความสะดวก เท่านั้น หากมีการยุบโรงเรียน การส่งลูกไปโรงเรียนที่ไกล ๆ จะเป็นภาระ จากการที่ไปศึกษาที่ดอยสะเก็ด มีความประทับใจในโรงเรียนดอยสะเก็ดสองระดับ ในระดับอนุบาลมีโรงเรียน 5 - 6 โรงเรียน เราเอามารวมศูนย์ ชื่อว่าศูนย์การศึกษาอนุบาล แล้วนำครูทั้งหมดมารวมกันที่ศูนย์และจัดรถรับส่ง ซึ่งในตอนแรกถูกการคัดค้านจากผู้ปกครอง ต่อมาระยะหลังเด็กทำให้ผู้ปกครองต้องยอมรับว่าการมาโรงเรียนดีมีค่า สังคมดีมีเพื่อนตั้งแต่อยู่บนรถ มาโรงเรียนแล้วดีมีเพื่อนเยอะ ได้เล่นกิจกรรมได้หลากหลาย เมื่อมีการรวมโรงเรียนเข้ามาเป็นปีที่ 3 จากครูที่ต้องใช้เดิม 12 คนก็ลดลงเหลือ 6 คนซึ่งเพียงพอแล้ว ปรากฏว่า อบต.เข้ามาให้ความสนับสนุนโดยการจ้างครูมาประจำรวมทั้งมีการเตรียมแผนการถ่ายโอน วันหนึ่งโรงเรียนเหล่านี้จะถ่ายโอนไปให้ อบต.ได้ ทุกฝ่ายยอมรับท้ายสุดโรงเรียนได้ประหยัดงบประมาณและสามารถพัฒนาคุณภาพการศึกษาได้

**ถาม** การประกันคุณภาพมีมาตรฐานข้อไหนบ้างที่ประเมินผลก่อนและหลังเรียน

**ตอบ** จริง ๆ แล้ว เรื่องการประกันคุณภาพกับการประเมินผลก่อนและหลังเรียนนั้น เข้าใจว่า เป็นส่วนหนึ่งของการประเมินการเรียนการสอน วิธีการเรียนรู้ต้องมีการนำผลส่วนนั้นเข้ามาประกอบ แต่ส่วนนั้นไม่ได้แทนการประกันคุณภาพทั้งหมด เป็นเพียงส่วนหนึ่งหรือกลุ่มหนึ่งที่ น่าจะต้องพิจารณาด้วย ระยะเวลาในการประเมิน 5 ปีต่อหนึ่งครั้งหากระบบการประกันคุณภาพ ภายในดีและมีการทำอย่างต่อเนื่องและไม่หวังว่าจะเอาระบบประกันคุณภาพภายนอกเข้าไปเป็นระบบประกันคุณภาพภายใน แต่ต้องการให้ตรวจสอบบางเรื่องและบางลักษณะเพื่อให้เห็นภาพรวมเห็นมาตรฐานบางเรื่องที่กำหนดตามที่ได้กล่าวแล้ว

**ถาม** การประเมินภายนอกจะเชื่อมโยงกับวัตถุประสงค์ของหลักสูตรหรือไม่

**ตอบ** ในเรื่องของหลักสูตรใหม่เป็นส่วนหนึ่งของมาตรฐาน ดังนั้นมาตรฐานจะเป็น 14 มาตรฐานหรือ 27 มาตรฐานนั้นแล้วแต่กรณี และหากหลักสูตรใหม่เป็นส่วนหนึ่งของมาตรฐาน การประเมินภายนอกก็ต้องเชื่อมโยงกับวัตถุประสงค์ของหลักสูตรด้วย

**ถาม** จะต้องปรับตัวชี้วัดให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ใหม่หรือไม่

**ตอบ** ตัวชี้วัดกับวัตถุประสงค์มีความสอดคล้องกัน หากท่านเชื่อว่าตัวหลักสูตรใหม่คือ มาตรฐานที่จะต้องนำไปเป็นตัวชี้วัดจะต้องพิจารณาว่าตัวชี้วัดเหล่านั้นสะท้อนความเป็น หลักสูตรใหม่หรือไม่ เพียงใด

\*\*\*\*\*