

บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

วิวัฒนาการทางการศึกษาดังแต่รัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ที่พระองค์ได้ทรงวางรากฐานการศึกษา จวบจนถึงรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวซึ่งถือว่าเป็นยุคแห่งการปฏิรูปการศึกษาเนื่องจากพระองค์ได้รับการศึกษาแบบไทยและแบบโรงเรียนทางตะวันตกเป็นอย่างดี จากพื้นฐานทางการศึกษาที่ดีนี้จึงทำให้พระองค์ทรงมีวิสัยทัศน์กว้างไกลถึงเห็นความสำคัญของการจัดการศึกษาในประเทศไทยจึงได้สนับสนุนให้มีการจัดตั้งโรงเรียนมากขึ้นจากยุคแรกเริ่มที่มีโรงเรียนเฉพาะในเมืองหลวงจนแผ่ขยายออกสู่สามัญชน จวบจนกระทั่งในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงโปรดให้ประกาศใช้พระราชบัญญัติการประถมศึกษาเมื่อวันที่ 1 ตุลาคม พ.ศ. 2464 เมื่อหลังจากประกาศใช้พระราชบัญญัตินี้แล้วจึงมีโรงเรียนเกิดมากขึ้นและมีการขยายตัวอย่างรวดเร็ว จวบจนปัจจุบันจึงมี โรงเรียนและสถานศึกษาที่เปิดทำการจัดการเรียนการสอนหลายแห่ง

จากการที่มีการขยายตัวทางด้านการศึกษาอย่างรวดเร็วจนทำให้มี โรงเรียนและสถานศึกษาเพิ่มขึ้นเป็นจำนวนมาก รัฐบาลจึงต้องมีส่วนเข้ามาควบคุมดูแลระบบการจัดการศึกษา โดยเฉพาะอย่างยิ่งสถานศึกษาในแต่ละแห่งต้องมีคุณภาพในการจัดการศึกษา เพื่อให้นักเรียนเกิดการเรียนรู้อย่างมีประสิทธิภาพมากที่สุด โดยอาศัยพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 ได้กำหนดจุดมุ่งหมาย และหลักการของการจัดการศึกษา ที่ต้องมุ่งเน้นคุณภาพและมาตรฐานการศึกษา ซึ่งมีการกำหนดรายละเอียดไว้ในหมวด 6 ว่าด้วยมาตรฐานและการประกันคุณภาพการศึกษา (มาตรา 47) กำหนดให้มีระบบการประกันคุณภาพการศึกษาเพื่อพัฒนาคุณภาพและมาตรฐานการศึกษาทุกระดับ ประกอบด้วย ระบบการประกันคุณภาพภายใน และระบบการประกันคุณภาพภายนอก (มาตรา 48) ให้น่วยงานต้นสังกัดและสถานศึกษาจัดให้มีระบบการประกันคุณภาพภายในสถานศึกษาและให้ถือว่าการประกันคุณภาพภายในเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการบริหารการศึกษาที่ต้องดำเนินการอย่างต่อเนื่อง โดยมีการจัดทำรายงานประจำปีเสนอต่อหน่วยงานต้นสังกัด หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และเปิดเผยต่อสาธารณชน เพื่อนำไปสู่การพัฒนาคุณภาพและมาตรฐานการศึกษา และเพื่อรองรับการประกันคุณภาพภายนอก (มาตรา 49) ให้มีสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา มีฐานะเป็นองค์การมหาชนทำหน้าที่พัฒนาเกณฑ์ วิธีการประเมินคุณภาพภายนอก และทำการประเมินผลการจัดการศึกษาเพื่อให้มีการตรวจสอบคุณภาพของสถานศึกษา

โดยคำนึงถึงความมุ่งหมายและหลักการ และแนวการจัดการศึกษาในแต่ละระดับตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ให้มีการประเมินผลคุณภาพภายนอกของสถานศึกษาทุกแห่งอย่างน้อยหนึ่งครั้งในทุกห้าปีนับตั้งแต่การประเมินครั้งสุดท้าย และเสนอผลการประเมินต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและสาธารณชน (มาตรา 50) ให้สถานศึกษาให้ความร่วมมือในการจัดเตรียมเอกสารหลักฐานต่าง ๆ ที่มีข้อมูลเกี่ยวข้องกับสถานศึกษา ตลอดจนให้บุคลากร คณะกรรมการของสถานศึกษา รวมทั้งผู้ปกครองและผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับสถานศึกษาให้ข้อมูลเพิ่มเติมในส่วนที่พิจารณาเห็นว่า เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติการกิจของสถานศึกษา ตามคำร้องขอของสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษาหรือบุคคลหรือหน่วยงานภายนอกที่สำนักงานดังกล่าวรับรอง ที่ทำการประเมินคุณภาพภายนอกของสถานศึกษานั้น (สำนักงานปฏิรูปการศึกษา, 2542, หน้า 54) ดังนั้นการจัดการศึกษาจึงมีการกำหนดแนวทางไว้อย่างชัดเจน ซึ่งจุดมุ่งหมายสำคัญ คือการพัฒนาการศึกษาเพื่อพัฒนาคนไทยให้มีความรู้ ความสามารถและมีศักยภาพต่อการพัฒนาประเทศไทย

พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 หมวด 6 ว่าด้วยมาตรฐานและการประกันคุณภาพการศึกษา (มาตรา 49) ได้กำหนดให้สำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา เรียกโดยย่อว่า “สมศ.” มีฐานะเป็นองค์การมหาชน ซึ่งประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 117 ตอนที่ 99 ก เมื่อวันที่ 3 พฤศจิกายน พ.ศ. 2543 และมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 4 พฤศจิกายน พ.ศ. 2543 โดยให้มีวัตถุประสงค์เพื่อพัฒนาเกณฑ์และวิธีการประเมินคุณภาพภายนอก และทำการประเมินผลการจัดการศึกษาเพื่อให้มีการตรวจสอบคุณภาพของสถานศึกษา โดยคำนึงถึงความมุ่งหมาย หลักการ และแนวทางการจัดการศึกษาในแต่ละระดับตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติ โดยให้มีการประเมินคุณภาพภายนอกของสถานศึกษาทุกแห่งอย่างน้อยหนึ่งครั้งในทุกห้าปี นับตั้งแต่การประเมินครั้งสุดท้ายและเสนอผลการประเมินต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและสาธารณชน นอกจากนี้ได้กำหนดไว้ในบทเฉพาะกาลว่า จะต้องจัดให้มีการประเมินคุณภาพภายนอก ของสถานศึกษาทุกแห่ง ภายในหกปีนับตั้งแต่วันที่พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ใช้บังคับ (สำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา, 2547) ดังนั้น สมศ. จึงมีภารกิจหลัก คือ พัฒนาระบบการประเมินคุณภาพภายนอก การจัดหาและจัดสรรผู้ประเมินภายนอก ซึ่งเกี่ยวกับการพัฒนามาตรฐานตัวบ่งชี้ เกณฑ์การประเมิน หลักการและวิธีการประเมินคุณภาพภายนอก การจัดหาและจัดสรรผู้ประเมินภายนอก โดยกำหนดคุณสมบัติและมาตรฐานของผู้ประเมินภายนอกและหน่วยประเมินภายนอก ตลอดจนการสนับสนุนให้องค์กรอื่น ๆ เข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาและฝึกอบรมผู้ประเมินภายนอกอีกด้วย (สำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา, 2547, หน้า 6)

สมศ. ได้ดำเนินการประเมินคุณภาพภายนอกรอบแรก (พ.ศ. 2544-2548) ปรารถนาจะให้เป็นการประเมินเพื่อพัฒนาคุณภาพและมาตรฐานการศึกษาของชาติ สมศ. จึงได้กำหนดวัตถุประสงค์ในการประเมินคุณภาพภายนอกรอบแรก เพื่อยืนยันสภาพจริงของสถานศึกษา โดยผลการประเมินคุณภาพภายนอกจะบอกสิ่งที่ควรพัฒนา ตลอดทั้งแนวทางในการพัฒนาสถานศึกษา นอกจากนี้ยังกำหนดรูปแบบการประเมินคุณภาพภายนอกให้เป็นการประเมินแบบกัลยาณมิตร ทั้งนี้ สมศ. ได้เริ่มสร้างความรู้ความเข้าใจให้กับสถานศึกษาในการดำเนินการประกันคุณภาพภายในสถานศึกษา และจัดทำรายงานการประเมินตนเอง เพื่อให้พร้อมรับการประเมินคุณภาพภายนอกจาก สมศ. (สำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา, 2547) ซึ่งการประเมินคุณภาพภายนอกรอบแรกและประเมินคุณภาพภายนอกรอบสอง (พ.ศ. 2549-2553) ได้ดำเนินการเสร็จสิ้นไปแล้ว ขณะนี้อยู่ระหว่างการประเมินคุณภาพภายนอกรอบสาม (พ.ศ. 2554-2558) ซึ่งในการประเมินรอบที่สามนี้ยังคงหลักการสำคัญของการประเมินคุณภาพภายนอกซึ่งสอดคล้องกับกฎกระทรวงว่าด้วยระบบ หลักเกณฑ์ และวิธีการประกันคุณภาพการศึกษา พ.ศ. 2553 หมวด 3 ซึ่งสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (2554) ได้ระบุว่าให้การประกันคุณภาพภายนอกคำนึงถึงจุดมุ่งหมายและหลักการ ดังนี้ 1) เพื่อให้มีการพัฒนาคุณภาพการศึกษา 2) ยึดหลักความเที่ยงตรงเป็นธรรมและโปร่งใส มีหลักฐานข้อมูลตามสภาพความเป็นจริงและมีความรับผิดชอบที่ตรวจสอบได้ 3) สร้างความสมดุลระหว่างเสรีภาพทางการศึกษากับจุดมุ่งหมายและหลักการการศึกษาของชาติ โดยให้มีเอกภาพเชิงนโยบาย ซึ่งสถานศึกษาสามารถกำหนดเป้าหมายเฉพาะและพัฒนาคุณภาพการศึกษาให้เต็มตามศักยภาพของสถานศึกษาและผู้เรียน 4) ส่งเสริม สนับสนุนและร่วมมือกับสถานศึกษาในการพัฒนาระบบการประกันคุณภาพภายในของสถานศึกษา 5) ส่งเสริมการมีส่วนร่วมในการประเมินคุณภาพและพัฒนาการจัดการศึกษาของรัฐ เอกชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น บุคคล ครอบครัวย องค์กรชุมชน องค์กรเอกชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา สถานประกอบการ และสถาบันสังคมอื่น 6) คำนึงถึงความเป็นอิสระ เสรีภาพทางวิชาการ เอกสิทธิ์ ปรัชญา ปณิธาน วิสัยทัศน์ พันธกิจและเป้าหมายของสถานศึกษา โดยการประเมินของ สมศ. ครั้งนี้เป็นการสะท้อนให้เห็นถึงการดำเนินงาน หรือการบริหารจัดการของสถานศึกษาและเป็นประโยชน์ต่อสถานศึกษาทุกแห่ง

สำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (2554, หน้า 5) ได้ให้ข้อมูลว่าในการประเมินคุณภาพภายนอกรอบสามระดับการศึกษาขั้นพื้นฐานนี้ทาง สมศ. ได้กำหนดแนวคิดและทิศทางในการประเมิน คือประเมินอิงเกณฑ์ตามจุดเน้นของสถานศึกษา ประเมินจากผลการจัดการศึกษาเป็นหลัก ตามมาตรา 51 ของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ โดยให้น้ำหนักร้อยละ 80 และใช้ข้อมูลเฉลี่ยย้อนหลัง 3 ปี ประเมินโดยวิธีการและข้อมูลทั้งเชิงปริมาณ เชิงคุณภาพ และเชิง

พัฒนาการ โดยพิชญพิจารณ์ (Peer Review) ประเมินโดยการยื่นยันรายงานการประเมินตนเองที่ถูกต้องเชื่อถือได้ เพื่อกระตุ้นให้การประกันคุณภาพภายในมีความเข้มแข็งยิ่งขึ้น ประเมินในเชิงกระบวนการ โดยให้น้ำหนักร้อยละ 20 และให้ความสำคัญกับคณะกรรมการสถานศึกษา ผู้บริหารสถานศึกษา ครู เครื่องมืออุปกรณ์ คุณภาพและความพร้อมของผู้เรียน การจัดการเรียนการสอน ที่เน้นผู้เรียนเป็นสำคัญ การบริหารจัดการที่ใช้โรงเรียนเป็นฐานและการประกันคุณภาพภายใน รวมทั้งลดจำนวนตัวบ่งชี้และจำนวนมาตรฐานสำหรับการประเมินคุณภาพภายนอก โดยถ่ายโอนตัวบ่งชี้ และมาตรฐานเกี่ยวกับปัจจัยนำเข้าและกระบวนการให้อยู่ในระบบการประกันคุณภาพภายใน ในด้านมาตรฐานตัวบ่งชี้ซึ่งมีการเปลี่ยนแปลงเป็น 3 กลุ่มตัวบ่งชี้ ซึ่งสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (2554, หน้า 8-9) ได้ระบุดังนี้

กลุ่มตัวบ่งชี้พื้นฐาน (8 ตัวบ่งชี้) 1) ผู้เรียนมีสุขภาพกายและสุขภาพจิตที่ดี 2) ผู้เรียนมีคุณธรรม จริยธรรมและค่านิยมที่พึงประสงค์ 3) ผู้เรียนมีความใฝ่รู้ และเรียนรู้อย่างต่อเนื่อง 4) ผู้เรียนคิดเป็น ทำเป็น 5) ผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนของผู้เรียน 6) ประสิทธิภาพของการจัดการเรียนการสอนที่เน้นผู้เรียนเป็นสำคัญ 7) ประสิทธิภาพของการบริหารจัดการและการพัฒนาสถานศึกษา และ 8) พัฒนาการของการประกันคุณภาพภายในโดยสถานศึกษาและต้นสังกัด

กลุ่มตัวบ่งชี้อัตลักษณ์ (2 ตัวบ่งชี้) 1) ผลการพัฒนาให้บรรลุตามปรัชญา ปณิธาน พันธกิจ และวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งสถานศึกษา 2) ผลการพัฒนาตามจุดเน้นและจุดเด่นที่ส่งผลสะท้อนเป็นเอกลักษณ์ของสถานศึกษา

กลุ่มตัวบ่งชี้มาตรการส่งเสริม (2 ตัวบ่งชี้) 1) ผลการดำเนินงาน โครงการพิเศษเพื่อส่งเสริมบทบาทของสถานศึกษา 2) ผลการส่งเสริมพัฒนาสถานศึกษาเพื่อยกระดับมาตรฐาน รักษามาตรฐาน และพัฒนาสู่ความเป็นเลิศ ที่สอดคล้องกับแนวทางการปฏิรูปการศึกษา

เมื่อมีการกำหนดตัวบ่งชี้จนเป็นที่ชัดเจนแล้วจึงเข้าสู่กระบวนการประเมินคุณภาพภายนอก โดยที่คณะผู้ประเมินภายนอกจะรวบรวมและศึกษาข้อมูลจากรายงานผลการประเมินตนเองของสถานศึกษาซึ่งเสนอต่อสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (องค์การมหาชน) แล้วเข้าไปตรวจสอบและประเมินคุณภาพของสถานศึกษา รวมทั้งให้ข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะจากการประเมินเพื่อให้สถานศึกษาใช้เป็นแนวทางในการปรับปรุงและพัฒนาคุณภาพของสถานศึกษาอย่างต่อเนื่อง เมื่อเสร็จภารกิจในการไปตรวจเยี่ยมสถานศึกษาแล้ว คณะผู้ประเมินภายนอกจะต้องร่วมกันจัดทำร่างรายงานผลการประเมินสถานศึกษา โดยนำข้อมูลทั้งหมดมาเขียนให้ตรงตามหลักฐาน ข้อมูลต่าง ๆ ที่รวบรวมได้และตรงตามที่รายงานให้สถานศึกษาทราบด้วยวาจา ไม่ใช่จากความรู้สึกหรือความคิดเห็นส่วนตัวของผู้ประเมินแล้วจัดส่งให้สถานศึกษาตรวจสอบและโต้แย้งภายใน 15 วัน นับจากวันที่ได้รับร่างรายงานฯ ผู้ประเมินพิจารณาแล้วอาจมีการปรับปรุงแก้ไขหรือยื่นยันตามรายงาน

แล้วแต่กรณี เมื่อเสร็จสิ้นขั้นตอนนี้แล้วจึงนำเสนอต่อสำนักงาน เพื่อให้ผู้ทรงคุณวุฒิที่ได้รับการแต่งตั้งจาก สมศ. พิจารณาความถูกต้อง ชัดเจน ครอบคลุมสาระที่กำหนดในแต่ละมาตรฐาน ครบถ้วน และมีความเชื่อถือได้ หากรายงานยังขาดคุณภาพให้ผู้ประเมินทำการปรับปรุงแก้ไขตามคำพิจารณาของผู้ทรงคุณวุฒิและส่งให้สถานศึกษาพิจารณาตรวจสอบได้แย่งอีกครั้งหนึ่ง ตามระยะเวลาที่กำหนด เมื่อทั้งหมดเรียบร้อยแล้ว สมศ. จึงให้การรับรองและเผยแพร่ต่อไป

จากรายงานผลการประเมินสถานศึกษาที่ผ่านมานั้นเป็นการประเมินรายโรงเรียน ทำให้ยังไม่เห็นภาพรวมของผลการประเมินและยังไม่มีมีการประเมินคุณภาพของงานประเมินคุณภาพภายนอกเพื่อหาข้อสรุปจากผลการประเมินที่เกี่ยวกับการประเมินคุณภาพภายนอกเพื่อให้ผู้ที่ได้รับการประเมินสามารถนำไปใช้ประโยชน์ วิธีที่สามารถนำมาใช้ในการตัดสินคุณภาพของการประเมินที่นิยมใช้กันอยู่ในปัจจุบันคือ “การประเมินอภิมาน” (Meta-evaluation) เนื่องจากการตรวจสอบคุณภาพของการประเมิน กล่าวว่าการประเมินอภิมานเป็นการตัดสินคุณภาพของการประเมิน ถ้าการประเมินใดมีคุณภาพ การประเมินนั้นจะต้องประกอบไปด้วยคุณภาพของการกำหนดคำถามการประเมิน วิธีการประเมิน และผลการประเมิน” โดยมีเกณฑ์การตัดสินคุณภาพของการกำหนดคำถามในการประเมิน จากการวิเคราะห์ความต้องการจำเป็นและการมีส่วนร่วมของผู้ต้องการใช้สารสนเทศ เกณฑ์การตัดสินคุณภาพของวิธีการประเมินพิจารณาจากการกำหนดวัตถุประสงค์และเป้าหมายของการประเมินที่ชัดเจน มีความสอดคล้องกับประสพการณ์ ค่านิยมของผู้เกี่ยวข้องและสภาพแวดล้อมของการประเมิน และเกณฑ์การตัดสินคุณภาพของผลการประเมิน พิจารณาจากสัมพันธภาพที่ดีระหว่างนักประเมินกับผู้ต้องการใช้ผลการประเมิน ความสมเหตุสมผลของเกณฑ์และการยอมรับเกณฑ์ของผู้เกี่ยวข้อง ตลอดจนนักประเมินจะต้องมีความเชี่ยวชาญในวิธีการประเมิน เนื้อเรื่องของสิ่งที่ประเมินและมีจรรยาบรรณ เป็นต้น

จากรายงานผลการประเมินคุณภาพภายนอกของ สมศ. รอบแรก ระหว่างปี พ.ศ. 2544-2548 ในสถานศึกษาระดับขั้นพื้นฐานทั้งสิ้น จำนวน 30,010 โรงเรียน ผลปรากฏว่ามีโรงเรียนที่ผ่านเกณฑ์ทุกมาตรฐานที่ สมศ. กำหนด จำนวน 701 โรงเรียน คิดเป็นร้อยละ 2.34 (สุวิมล ว่องวานิช, 2552) และผลการประเมินคุณภาพภายนอกของ สมศ. รอบสองระหว่างปี พ.ศ. 2549-2553 ในสถานศึกษาระดับขั้นพื้นฐานทั้งสิ้น จำนวน 31,480 โรงเรียน ผลปรากฏว่ามีโรงเรียนที่ผ่านเกณฑ์ทุกมาตรฐานที่ สมศ. กำหนด จำนวน 25,944 โรงเรียน คิดเป็นร้อยละ 82.41 (ไพบรุษ, 2555) ซึ่งจากข้อมูลสามารถวิเคราะห์ได้ว่ามีจำนวนโรงเรียนที่ผ่านการประเมินคุณภาพภายนอกเพิ่มขึ้น จึงได้มีนักวิชาการและผู้ที่เกี่ยวข้องหลายฝ่ายให้การวิเคราะห์ว่าเกิดจากการปรับปรุงเกณฑ์การประเมินในด้านตัวบ่งชี้ของ สมศ. รวมทั้งการเตรียมความพร้อมในการรับการตรวจรับการประเมินคุณภาพภายนอกของสถานศึกษา วิธีการปฏิบัติเหล่านี้ถือว่าเป็นกระบวนการปฏิบัติทั้งหลายที่สามารถก่อให้เกิดผลที่เป็นเลิศ ที่ทำให้

สถานศึกษาประสบความสำเร็จหรือการปฏิบัติที่ทำให้องค์กรก้าวสู่ความเป็นเลิศ (Best Practice) ซึ่งเป็นวิธีการทำงานใหม่ ๆ ที่สถานศึกษาเรียนรู้จากการปฏิบัติจริงในการพัฒนาคุณภาพสถานศึกษา หรือองค์การอื่นจะนำไปสู่การบรรลุผลลัพธ์ที่ตอบสนองความคาดหวังของชุมชนผู้ปกครองและเป้าหมายของสถานศึกษาในการผ่านการประเมินคุณภาพภายนอกกรอบสาม ทำให้สถานศึกษามีการพัฒนาอย่างต่อเนื่องเพื่อให้ประสบความสำเร็จและก้าวสู่ความเป็นเลิศ

แผนการศึกษาแห่งชาติ เป็นแผนยุทธศาสตร์ระยะยาว 15 ปี (พ.ศ. 2545-2559) มีความสำคัญเป็นอย่างยิ่งเนื่องจากการเป็นกรนำสาระของการปฏิรูปการศึกษาตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติและนโยบายของรัฐบาลสู่การปฏิบัติ (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, 2545) โดยมีการกล่าวถึงในการบริหารแผนสู่การปฏิบัติ ว่าให้มีการกำหนดองค์กรกลางเป็นผู้ประเมินคุณภาพการศึกษาของสถานศึกษาให้มีคุณภาพ ซึ่งจะสอดคล้องกับการดำเนินงานตามแผนปฏิบัติการไทยเข้มแข็ง 2555 (ระยะที่ 2) ในโครงการเพิ่มประสิทธิภาพสถานศึกษาที่ต่ำกว่าเกณฑ์มาตรฐาน โดยความรับผิดชอบของสำนักทดสอบทางการศึกษา (สทศ.) ที่เน้นปรับปรุงและพัฒนาคุณภาพการจัดการศึกษา รวมถึงประสิทธิภาพสถานศึกษาให้มีความเข้มแข็งเพื่อยกระดับคุณภาพการศึกษา และการเรียนรู้ทั้งระบบให้ทันสมัย มีความเข้มแข็งทางวิชาการ และบริหารจัดการสถานศึกษาได้อย่างมีประสิทธิภาพ สามารถผ่านเกณฑ์การรับรองมาตรฐานได้ในระดับดีขึ้น

จากเหตุผลดังกล่าวจึงทำให้มีการตั้งเป้าหมายการจัดการศึกษาและพัฒนาคุณภาพการศึกษาไว้สูงสอดคล้องกับการจัดการศึกษาในเขตพื้นที่พัฒนาชายฝั่งตะวันออกตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2525-2529) ถูกกำหนดให้เป็นเป้าหมายหลักในการพัฒนาเป็นแหล่งอุตสาหกรรมหลักของประเทศ โดยกำหนดแนวทางการพัฒนาพื้นที่แถบนี้เป็นศูนย์กลางความเจริญแห่งใหม่ประกอบกับในช่วงปลายแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2530-2534) ได้ขยายการพัฒนาเศรษฐกิจ เช่น โครงการนิคมอุตสาหกรรมบ่อวิน จังหวัดชลบุรี เป็นต้น จากเป้าหมายการพัฒนาดังกล่าวรัฐบาลจึงวางแผนการพัฒนานี้หนึ่งในการพัฒนาระบบการศึกษา โดยเฉพาะในจังหวัดชลบุรีที่กำลังมีการพัฒนาไปในทางที่ดี มีระบบการจัดการศึกษาที่มีคุณภาพ เนื่องจากจังหวัดชลบุรีเป็นจังหวัดที่มีการพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจสูง มีความพร้อมในการจัดการศึกษาทุก ๆ ด้าน มีมหาวิทยาลัยบูรพาซึ่งเป็นมหาวิทยาลัยแห่งภาคตะวันออกเป็นที่รองรับนักศึกษาจำนวนมาก จากภาพรวมเห็นว่าจังหวัดชลบุรีจะสามารถจัดการศึกษาได้เป็นที่น่าพอใจ โดยมีอัตรานักเรียนวัยการศึกษาขั้นพื้นฐานเข้าสู่วัยการศึกษาในระบบได้เป็นที่น่าพอใจแต่ยังมีปัจจัยภายนอกที่มีผลกระทบต่อการจัดการศึกษาของนักเรียนวัยดังกล่าว เช่น ปัญหาการวางแผนการศึกษา และการจัดการศึกษาไม่เหมาะสมทั้งในเรื่องหลักสูตรและวิธีการสอน ขาดรูปแบบการจัดการศึกษาที่หลากหลายทำให้เกิดปัญหาในการจัดการศึกษาไม่เสมอภาคและทั่วถึง เกิดความแตกต่างระหว่าง

การจัดการศึกษาของสังคมเมืองกับสังคมชนบท รวมทั้งปัญหาเสียดังกล่าว ยังเป็นมูลเหตุสำคัญที่ทำให้สมรรถนะของการศึกษาจังหวัดชลบุรีไร้ประสิทธิภาพในการแข่งขันกับจังหวัดอื่น ๆ อ้างอิงได้จากผลการประเมินคุณภาพรอบสอง (สำนักทดสอบทางการศึกษา, 2553, หน้า 11) พบว่าผลการประเมินภายนอกของจังหวัดชลบุรี มีร้อยละของสถานศึกษาที่ไม่ผ่านการรับรองมาตรฐานที่มีผลการประเมินรายมาตรฐานในระดับดีและดีมาก เป็นจำนวน 19.61 ซึ่งสูงกว่าบางจังหวัดที่อยู่ในกลุ่มจังหวัดที่มีการจัดการศึกษาด้อยกว่า ซึ่งอาจจะเกิดจากหลายปัจจัยที่ส่งผลให้การประเมินคุณภาพภายนอกรอบที่ผ่านมาไม่เป็นที่น่าพอใจนัก

จากข้อมูลเชิงประจักษ์ดังกล่าวผู้วิจัยจึงสนใจการประเมินอภิมานการประเมินคุณภาพภายนอกกรอบสามของ สมศ. ในโรงเรียนระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน จังหวัดชลบุรี ด้วยการติดตามผลการประเมินคุณภาพภายนอกกรอบสาม ประจำปีการศึกษา 2554 แล้วนำผลการประเมินนี้มาประเมินอภิมาน เพื่อสังเคราะห์ผลการประเมินคุณภาพภายนอกกรอบสามของ สมศ. ในโรงเรียนระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน จังหวัดชลบุรี ว่าภาพรวมของผลการประเมินเป็นอย่างไร และเพื่อศึกษาวิธีปฏิบัติสู่ความเป็นเลิศ Best Practice ของโรงเรียนระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน จังหวัดชลบุรี ที่เข้ารับการประเมินคุณภาพภายนอกกรอบสาม สามารถนำข้อมูลที่ได้รวมทั้งสารสนเทศเกี่ยวกับการประเมินคุณภาพภายนอกกรอบสามของโรงเรียนระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน จังหวัดชลบุรี ในปีการศึกษา 2554 ไปใช้ประโยชน์ต่อเขตพื้นที่การศึกษาและโรงเรียนระดับการศึกษาขั้นพื้นฐานในจังหวัดชลบุรี ต่อไป

คำถามวิจัย

1. ผลการประเมินคุณภาพภายนอกกรอบสามของ สมศ. ในโรงเรียนระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน จังหวัดชลบุรี เป็นอย่างไร
2. วิธีปฏิบัติสู่ความเป็นเลิศ Best Practice ของโรงเรียนระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน จังหวัดชลบุรี เป็นอย่างไร

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อสังเคราะห์ผลการประเมินคุณภาพภายนอกกรอบสามของ สมศ. ในโรงเรียนระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน จังหวัดชลบุรี
2. เพื่อศึกษาวิธีปฏิบัติสู่ความเป็นเลิศ Best Practice ของโรงเรียนระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน จังหวัดชลบุรี ที่เข้ารับการประเมินคุณภาพภายนอกกรอบสาม

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

การวิจัยครั้งนี้จะทำให้ได้ข้อมูลเกี่ยวกับผลสังเคราะห์ผลการประเมินคุณภาพภายนอก รอบสาม รวมทั้งวิธีปฏิบัติสู่ความเป็นเลิศ Best Practice ในโรงเรียนระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน จังหวัดชลบุรี ปีการศึกษา 2554 ที่เข้ารับการประเมินคุณภาพภายนอก รอบสาม อันจะเป็นประโยชน์ ต่อเขตพื้นที่การศึกษาและโรงเรียนในระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน จังหวัดชลบุรี เพื่อที่จะได้นำไป เป็นแนวทางในการพิจารณาปรับปรุงและพัฒนากระบวนการประเมินคุณภาพภายนอกสำหรับ สถานศึกษา เพื่อเตรียมตัวในการรองรับการประเมินคุณภาพภายนอกให้มีคุณภาพต่อไป

ขอบเขตของการวิจัย

1. ด้านเนื้อหา

การวิจัยครั้งนี้มุ่งเน้นการติดตามผลเกี่ยวกับการประเมินรายงานผลการประเมินคุณภาพ ภายนอก รอบสามของ สมศ. ในโรงเรียนระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน จังหวัดชลบุรี จำนวน 123 โรงเรียน โดยใช้วิธีการประเมินอภิมานเชิงสรุปรวม (Summative Meta-evaluation) เนื่องจากเป็นรายงานผล การประเมินคุณภาพภายนอก รอบสามของ สมศ. ที่มีการประเมินเสร็จสิ้นเรียบร้อยแล้ว

2. ด้านประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

2.1 ประชากรในการวิจัยครั้งนี้ ได้แก่

2.1.1 รายงานผลการประเมินคุณภาพภายนอก รอบสามของ สมศ. ในโรงเรียน ระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน จังหวัดชลบุรี ปีการศึกษา 2554 จำนวน 189 เล่ม

2.1.2 โรงเรียนระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน จังหวัดชลบุรี ปีการศึกษา 2554 ที่ได้รับการประเมินคุณภาพภายนอกจาก สมศ. ปีการศึกษา 2554 จำนวน 189 โรงเรียน

2.2 กลุ่มตัวอย่างในการวิจัยครั้งนี้ ได้แก่

2.2.1 รายงานผลการประเมินคุณภาพภายนอก รอบสามของ สมศ. ในโรงเรียน ระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน จังหวัดชลบุรี ปีการศึกษา 2554 กำหนดขนาดกลุ่มตัวอย่างจากตาราง สำเร็จรูปของเครจซี่ และมอร์แกน (Krejcie & Morgan, 1970) ที่ระดับความเชื่อมั่น 95% ได้กลุ่ม ตัวอย่าง จำนวน 123 เล่ม แล้วทำการสุ่มแบบแบ่งชั้น (Stratified Random Sampling) โดยใช้ขนาด ของโรงเรียนเป็นชั้นจากนั้นใช้การเปรียบเทียบสัดส่วนเพื่อกำหนดกลุ่มตัวอย่างตามขนาดของ โรงเรียน ดังนี้

2.2.1.1 ชั้นที่ 1 จัดขนาดโรงเรียน โดยแบ่งเป็น 4 ขนาด ตามการแบ่งขนาดการ ประเมินคุณภาพภายนอก รอบสาม คือ

2.2.1.1.1 โรงเรียนขนาดเล็ก จำนวน 68 โรงเรียน

2.2.1.1.2 โรงเรียนขนาดกลาง จำนวน 76 โรงเรียน

2.2.1.1.3 โรงเรียนขนาดใหญ่ จำนวน 28 โรงเรียน

2.2.1.1.4 โรงเรียนขนาดใหญ่พิเศษ จำนวน 17 โรงเรียน

2.2.1.2 ชั้นที่ 2 คำนวณหาจำนวนโรงเรียนกลุ่มตัวอย่างโดยวิธีการเทียบ

สัดส่วนได้โรงเรียนกลุ่มตัวอย่าง ดังนี้

2.2.1.2.1 โรงเรียนขนาดเล็ก จำนวน 68 โรงเรียน ได้กลุ่มตัวอย่าง 44 โรงเรียน

2.2.1.2.2 โรงเรียนขนาดกลาง จำนวน 76 โรงเรียน ได้กลุ่มตัวอย่าง 50 โรงเรียน

2.2.1.2.3 โรงเรียนขนาดใหญ่ จำนวน 28 โรงเรียน ได้กลุ่มตัวอย่าง 18 โรงเรียน

2.2.1.2.4 โรงเรียนขนาดใหญ่พิเศษ จำนวน 17 โรงเรียน ได้กลุ่มตัวอย่าง

11 โรงเรียน

2.2.2 โรงเรียนระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน จังหวัดชลบุรี ที่ได้รับการประเมินคุณภาพภายนอกกรอบสามจาก สมศ. ในปีการศึกษา 2554 ซึ่งได้มาโดยการเลือกจากโรงเรียนที่ผ่านการประเมินคุณภาพภายนอกกรอบสามทุกมาตรฐาน อยู่ในระดับดีมาก

นิยามศัพท์เฉพาะ

1. การประเมินคุณภาพการศึกษา หมายถึง การดำเนินงานเพื่อการประเมินและรับรองคุณภาพการศึกษาของโรงเรียน ทั้งการประเมินคุณภาพภายในและการประเมินคุณภาพภายนอก
2. การประเมินคุณภาพภายนอก หมายถึง การประเมินคุณภาพการจัดการศึกษา การติดตามการตรวจสอบคุณภาพและมาตรฐานการศึกษาของสถานศึกษา โดยผู้ประเมินภายนอกที่ได้รับการรับรองจากสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (องค์การมหาชน) หรือ สมศ. เพื่อเป็นการประกันคุณภาพ พัฒนาคุณภาพ และยกระดับคุณภาพการศึกษาให้เป็นที่ยอมรับอย่างแท้จริง
3. คุณภาพสถานศึกษา หมายถึง ประสิทธิภาพและประสิทธิผลของระบบการจัดการศึกษา เพื่อพัฒนาผู้เรียนให้มีคุณภาพและมีคุณลักษณะที่พึงประสงค์ครบถ้วนตามเป้าหมายตามที่หลักสูตรกำหนดไว้
4. ผู้ประเมินภายนอก หมายถึง บุคคลทั้งที่เป็นนักวิชาการ/วิชาชีพ หรือผู้ประกอบการ/ผู้แทนชุมชน ที่มีคุณสมบัติตามที่ สมศ. กำหนด และได้รับการรับรองจาก สมศ. ให้ทำการประเมินคุณภาพภายนอกสถานศึกษาระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน
5. การประเมินอภิมาน (Meta-evaluation) หมายถึง กระบวนการตรวจสอบคุณภาพของงานประเมิน โดยอาศัยเกณฑ์ในการประเมินที่มีความครอบคลุมกระบวนการประเมินเพื่อทำให้ทราบถึง

คุณภาพของงานประเมินและแนวทางในการปรับปรุงการประเมิน สามารถแบ่งออกได้เป็น 2 ประเภท คือ การประเมินอภิมานเชิงความก้าวหน้า (Formative Meta-evaluation) และการประเมินอภิมานเชิงสรุปรวม (Summative Meta-evaluation)

6. การประเมินอภิมานความก้าวหน้า (Formative Meta-evaluation) หมายถึง การประเมินในส่วนของการวางแผนงานประเมินซึ่งประเมินในช่วงให้นักประเมินวางแผน ทำการประเมินปรับปรุง ดีความ และรายงานสิ่งเกี่ยวกับการประเมิน มีจุดมุ่งหมายเพื่อเป็นเครื่องมือสำหรับปรับปรุงการออกแบบการประเมิน และการนำสู่การปฏิบัติระหว่างที่กำลังดำเนินการประเมิน

7. การประเมินอภิมานเชิงสรุปรวม (Summative Meta-evaluation) หมายถึง การประเมินหลังสิ้นสุดการประเมินเพื่อตรวจสอบคุณภาพของงานประเมินในภาพรวม โดยใช้เกณฑ์การประเมินอภิมาน ซึ่งปรับปรุงจากสตัฟเฟิลบีม (Stufflebeam, 1999) และนงลักษณ์ วิรัชชัย; และวรรณิ เจตจำนงนุช (2548) ประกอบด้วย 4 มาตรฐาน 30 เกณฑ์ ได้แก่ มาตรฐานด้านการใช้ประโยชน์ 8 เกณฑ์ มาตรฐานด้านความเป็นไปได้ 3 เกณฑ์ มาตรฐานด้านความเหมาะสม 8 เกณฑ์ และมาตรฐานด้านความถูกต้อง 11 เกณฑ์ ทั้งนี้เพื่อให้ทราบถึงคุณภาพของงานประเมิน

8. โรงเรียนสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา เขต 18 หมายถึง โรงเรียนระดับมัธยมศึกษาที่อยู่ในเขตจังหวัดชลบุรี จำนวน 32 โรงเรียน จากโรงเรียนระดับมัธยมศึกษาที่อยู่ในจังหวัดชลบุรีและจังหวัดระยอง จำนวน 50 โรงเรียน

9. วิธีการปฏิบัติที่เป็นเลิศ (Best Practice) หมายถึง การปฏิบัติหรือการประยุกต์ใช้เทคนิควิธีการต่าง ๆ ในการปฏิบัติงานที่มีความโดดเด่น แตกต่าง สามารถทำให้องค์การหรือสถาบันบรรลุเป้าหมายตามที่กำหนด โดยใช้ Benchmark ซึ่งสามารถนำไปเป็นต้นแบบของวิธีการปฏิบัติที่เป็นเลิศ

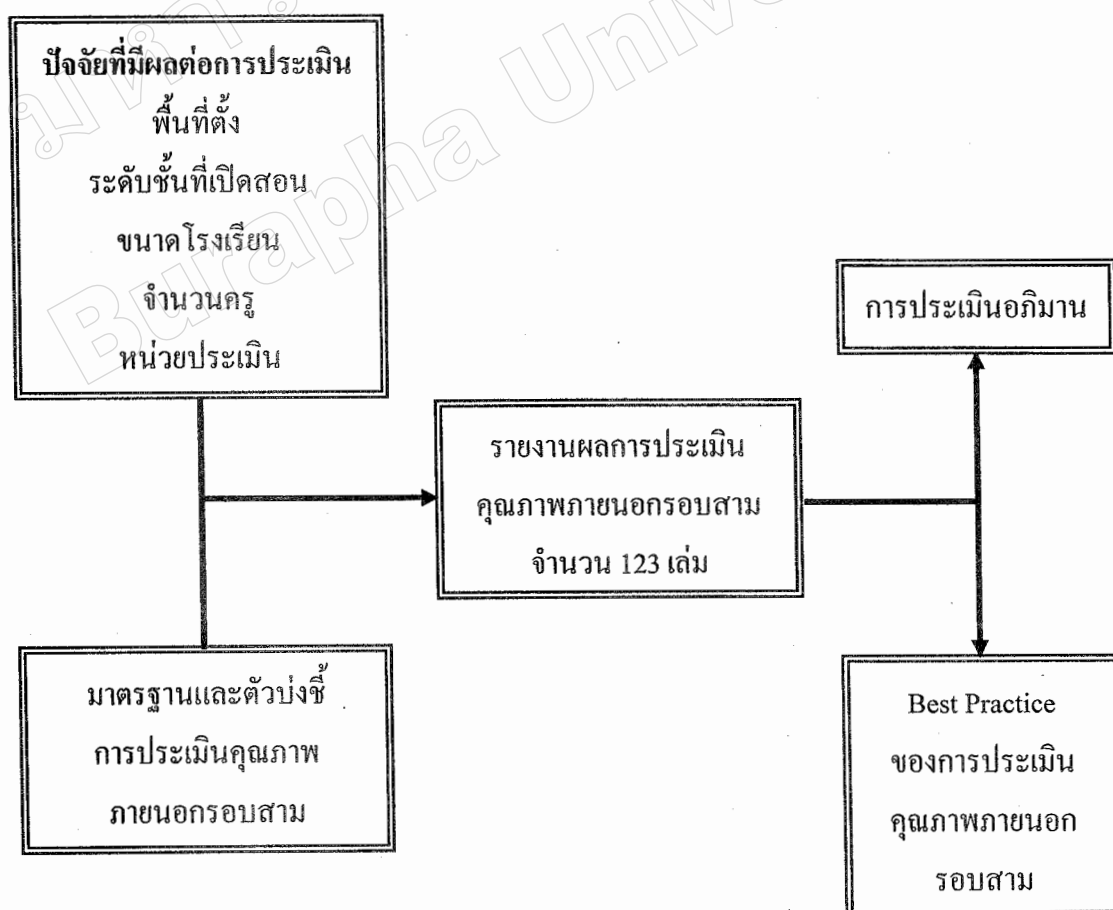
10. วิธีการปฏิบัติที่ดี (Good Practice) หมายถึง การปฏิบัติหรือการประยุกต์ใช้เทคนิควิธีการต่าง ๆ จากหน่วยงานที่มีวิธีปฏิบัติที่เป็นเลิศ สามารถทำให้องค์การหรือสถาบันบรรลุเป้าหมาย แต่ผลที่ได้มีค่าเท่ากับหรือน้อยกว่าการปฏิบัติที่เป็นเลิศ

กรอบแนวคิดในการวิจัย

จากการศึกษางานวิจัยที่เกี่ยวข้องและเอกสารต่าง ๆ เกี่ยวกับการประเมินคุณภาพภายนอก และการประเมินอภิมาน ผู้วิจัยได้แนวคิดในการประเมินอภิมานการประเมินคุณภาพภายนอกรอบสาม โดยเน้นการประเมินอภิมานเชิงสรุปรวม (Summative Meta-evaluation) มาใช้ในการกำหนดการประเมิน ด้วยการประยุกต์ใช้การประเมินอภิมาน โดยสังเคราะห์ขั้นตอนการประเมินอภิมานได้ 6 ขั้นตอน คือ

- 1) กำหนดวัตถุประสงค์ของการประเมินอภิมาน เป็นขั้นตอนที่ระบุเหตุที่จำเป็นต้องประเมินอภิมาน

พร้อมระบุจุดมุ่งหมายของการประเมิน 2) เสาะค้นงานประเมิน/ นักประเมิน ขั้นตอนนี้เป็นการค้นหา รายงานผลการประเมินคุณภาพภายนอกกรอบสามของโรงเรียนในระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน จังหวัด ชลบุรี ปีการศึกษา 2554 เพื่อนำมาประเมินอีกمان 3) บรรยายลักษณะงานประเมินขั้นตอนนี้เป็นการ บรรยายคุณลักษณะทั่วไปของตัวแปร 4) วิเคราะห์เปรียบเทียบกับเกณฑ์มาตรฐานของงานประเมิน ตามเกณฑ์ของ The Joint Committee on Standards for Educational Evaluation จำนวน 4 มาตรฐาน 30 เกณฑ์ 5) การสังเคราะห์งานประเมิน หลังจากการดำเนินงานในขั้นตอนที่สี่ เมื่อพบว่างานประเมิน มีคุณภาพตรงตามที่ต้องการ จึงดำเนินการสังเคราะห์งานประเมินทั้งในส่วนที่เป็นผลการประเมิน และการนำผลการประเมินไปใช้ประโยชน์ สรุปและอภิปรายผลการสังเคราะห์ 6) เสนอรายงาน ประเมินอีกมานและการนำผลไปใช้ เป็นการสรุปผลการประเมินอีกมานทั้งหมดจัดทำเป็นรายงาน นอกจากในขั้นตอนของการประเมินอีกมานการประเมินคุณภาพภายนอกกรอบสามของ สมศ. แล้ว ยังได้ศึกษาวิธีปฏิบัติสู่ความเป็นเลิศ (Best Practice) ของโรงเรียนที่มีผลการประเมินคุณภาพภายนอก กรอบสามของ สมศ. ที่ผ่านเกณฑ์การประเมินอยู่ในระดับดีมากอีกด้วย ซึ่งสามารถนำไปสรุป เป็นกรอบแนวคิดการวิจัยได้ดังนี้



ภาพที่ 1 กรอบแนวคิดในการวิจัย