บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาของปัญหา

ในกระแสการเปลี่ยนแปลงของสังคมยุคโลกาภิวัตน์ การแข่งขันเพื่อความอยู่รอดเกิดขึ้นอย่างรุนแรง การเน้นเรื่อง "คุณภาพ" เท่านั้นที่จะช่วยให้สังคมอยู่รอด เนื่องจากทุกองค์กร ทุกชุมชน ทุกคน และทุกระบบล้วนแต่ต้องการ "คุณภาพ" เพราะคุณภาพคือ ความอยู่รอดและความก้าวหน้าตลอดจน เป็นตัวชี้วัดแห่งความสำเร็จ ดังนั้นการดำเนินงานประกันคุณภาพจึงเป็นภารกิจสำคัญที่ต้องปฏิบัติอย่างต่อเนื่องของทุกหน่วยงาน เพราะการประกันคุณภาพจะเป็นการสร้างความมั่นใจให้เกิดแก่ผู้ใช้บริการ หน่วยงานทางการศึกษาเป็นหน่วยงานที่สังคมคาดหวังให้เป็นสถาบันพัฒนาคนให้มีความรู้ความสามารถ เป็นคนดีมีคุณธรรม ดังนั้นการจัดการศึกษาให้มีคุณภาพได้มาตรฐานสอดคล้องกับความต้องการของสังคมและบุคคล จึงเป็นหน้าที่สำคัญของหน่วยงานทางการศึกษา เนื่องจากการศึกษาที่มีคุณภาพ จะเป็นเครื่องมือสำคัญในการพัฒนาคนให้มีคุณภาพ เป็นมนุษย์ที่มีความสมบูรณ์ทั้งร่างกาย และจิตใจ มีสติปัญญา มีคุณธรรมและจริยธรรมในการอยู่ร่วมกับผู้อื่นได้อย่างมีความสุข (พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ, 2542, หน้า 5) ก่อนปีพุทธศักราช 2541 ประเทศไทยยังไม่มีความตื่นตัวในกระแสของการประกันคุณภาพ และไม่มีระบบการประกันคุณภาพที่มีรูปแบบชัดเจน แต่จากปีพุทธศักราช 2541 เป็นต้นมาเริ่มมีกระแส การปฏิรูปการศึกษาที่ทั้งภาครัฐ และเอกชนให้ความร่วมมือ (รุ่ง แก้วแดง, 2544) จากกระแสการปฏิรูปการศึกษาดังกล่าว ทำให้วงการศึกษาไทยให้ความสำคัญในเรื่องการประกันคุณภาพการศึกษามากยิ่งขึ้น ผลจากความพยายามของหลายฝ่ายทำให้การประกันคุณภาพการศึกษาปรากฏผลเป็นรูปธรรม เมื่อมีการกำหนดไว้ในหมวด 6 แห่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ซึ่งนับเป็นความสำเร็จในเชิงบัญญัติ และเป็นจุดเริ่มต้นของระบบการประกันคุณภาพ และมาตรฐานการศึกษาที่สมบูรณ์ของประเทศไทย (รุ่ง แก้วแดง, 2544) โดยพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 หมวดที่ 6 มาตรา 47 ถึงมาตรา 51 ได้กำหนดให้มีระบบการประเมินคุณภาพการศึกษาเพื่อพัฒนาคุณภาพและมาตรฐานการศึกษาทุกระดับ ทั้งการประเมินคุณภาพภายใน และการประเมินคุณภาพภายนอก โดยถือว่าการประเมินคุณภาพภายในเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการบริหารการศึกษา ที่ต้องดำเนินการอย่างต่อเนื่อง โดยมีการจัดทำรายงานประจำปีเสนอต่อ

หน่วยงานที่เกี่ยวข้องและเปิดเผยต่อสาธารณชน เพื่อนำไปสู่การพัฒนาคุณภาพ และมาตรฐานการศึกษา และเพื่อรองรับการประเมินคุณภาพภายนอกจากสำนักงานรับรองมาตรฐาน และประเมินคุณภาพการศึกษา (องค์การมหาชน) โดยสถานศึกษาทุกแห่งต้องได้รับการประเมินคุณภาพภายนอกจากสำนักงานฯ ดังกล่าวอย่างน้อยหนึ่งครั้งทุกห้าปี และเสนอผลการประเมินต่อหน่วยงาน ที่เกี่ยวข้อง และสาธารณชน (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, 2542, หน้า 24 - 25)

ในกระบวนการประกันคุณภาพการศึกษาประกอบด้วย 3 ขั้นตอน คือ ขั้นตอนที่ 1 การควบคุมคุณภาพภายใน (Internal Quality Control) เป็นส่วนที่สถานศึกษาจะต้องจัดให้มีระบบกลไกการควบคุมคุณภาพภายในขององค์ประกอบต่าง ๆ ที่จะมีผลต่อคุณภาพของนักเรียน และต้องดำเนินการอย่างเป็นระบบ ขั้นตอนที่ 2 การตรวจสอบคุณภาพ (Quality Auditing) เป็นการตรวจสอบเชิงระบบว่าสถาบันได้มีการควบคุมคุณภาพหรือไม่ ได้ใช้ระบบที่พัฒนาขึ้นเพียงใด และมีขั้นตอนการดำเนินการที่จะทำให้เชื่อถือได้หรือไม่ว่าการจัดการศึกษาจะเป็นไปอย่างมีคุณภาพ และขั้นตอนที่ 3 การประเมินคุณภาพ (Quality Assessment) เป็นกระบวนการประเมินผลการดำเนินการโดยภาพรวมว่า เมื่อได้มีการใช้ระบบการประกันคุณภาพการศึกษาแล้ว ได้ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในเชิงคุณภาพมากน้อยเพียงใด ซึ่งในการตรวจสอบและประเมินคุณภาพนั้นจะกระทำอย่างเป็นระบบ จำแนกได้เป็น 2 ส่วน คือ 1) การประเมินคุณภาพภายใน และ 2) การประเมินคุณภาพภายนอก

การประกันคุณภาพทั้งสองส่วนมีความสัมพันธ์ต่อเนื่องกัน คือในการดำเนินงานประกันคุณภาพทางการศึกษานั้นจะเริ่มจากการดำเนินงานประเมินคุณภาพภายในก่อน ซึ่งการดำเนินการประเมินคุณภาพภายใน (Internal evaluation) จะเป็นกระบวนการประเมินผลการดำเนินงานที่กระทำโดยบุคลากรในหน่วยงาน หรือผู้เกี่ยวข้องอย่างต่อเนื่อง เพื่อให้ได้ข้อมูลที่ช่วยในการปรับปรุงพัฒนาการดำเนินงานให้บรรลุเป้าหมายที่กำหนด เมื่อสิ้นปีการดำเนินงานบริหารจัดการศึกษา ทางสถานศึกษานั้น ๆ ก็จะต้องจัดให้มีการจัดทำรายงานการประเมินตนเอง (SAR: Self Assessment Report) โดยมีการรายงานผลการประเมินตนเองตามมาตรฐานและตัวบ่งชี้ที่ครอบคลุมสะท้อนภารกิจและจุดเด่นของสถานศึกษานั้น ๆ หลังจากนั้นรายงานการประเมินตนเองของสถานศึกษาก็จะถูกจัดส่งไปยังหน่วยงานที่ทำหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการดำเนินงานประเมินคุณภาพภายนอก ซึ่งหน่วยงานดังกล่าวก็คือสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (รัตนะ บัวสนธ์, 2547)

ปัจจุบันการประเมินได้เข้ามามีบทบาทสำคัญในชีวิตประจำวันเป็นอย่างมากทั้งหน่วยงานภาครัฐและเอกชนได้ให้ความสำคัญต่อการประเมินผล เนื่องจากการประเมินผลเป็นเครื่องมือสำคัญในการให้ข้อมูลที่จะนำมาใช้ในการตัดสินใจ การกำหนดนโยบาย และเป็นแนวทางในการดำเนินงาน หรือตรวจสอบการใช้ทรัพยากร การประกาศใช้พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ส่งผลให้โรงเรียนทุกแห่ง ต้องดำเนินการประเมินภายใน เพื่อจัดทำรายงานตนเองเสนอต่อหน่วยงานต้นสังกัด ซึ่งผลการประเมินตนเองเป็นหลักฐานสำคัญที่จะนำไปสู่การรับรองคุณภาพตามมาตรฐานการศึกษาจากสำนักงานรับรองมาตรฐาน และประเมินคุณภาพการศึกษา (สมศ.) การประเมินคุณภาพภายในหรือการประเมินผลตนเองนับว่าเป็นกระบวนการหนึ่งในการบริหารการจัดการศึกษา เนื่องจากผลการประเมินตนเองหากดำเนินการอย่างถูกต้องเหมาะสม และมีการนำไปใช้ประโยชน์ อย่างจริงจังจะส่งผลดีต่อหน่วยงานและสถานศึกษา อันจะนำไปสู่การพัฒนา และปรับปรุงตนเอง ให้บรรลุเป้าหมายตามมาตรฐานการศึกษาที่กำหนด

ในสภาพการดำเนินงานประเมินคุณภาพภายในสถานศึกษาในปัจจุบัน ยังประสบปัญหาต่าง ๆ เช่น ความเข้าใจและความร่วมมือของบุคลากรต่อการประเมินคุณภาพภายในสถานศึกษายังเข้าใจ ไม่ตรงกัน และยังไม่ให้ความร่วมมืออย่างเพียงพอ ทำให้ขาดความมุ่งมั่น ทุ่มเทต่อการทำการประเมินคุณภาพภายในสถานศึกษา การฝึกอบรมครู ผู้บริหารและบุคลากรทางการศึกษาเพื่อให้มีความรู้ความเข้าใจ สามารถมีส่วนร่วมในกระบวนการประเมินคุณภาพภายในสถานศึกษาและเตรียมรับการประเมินคุณภาพภายนอกยังไม่ครอบคลุมและกว้างขวางเพียงพอ กระบวนการมีส่วนร่วมของผู้ปกครอง ชุมชน และนักเรียนยังมิได้รับการส่งเสริมอย่างเป็นรูปธรรมเพียงพอ การผดุงรักษา การประเมิน การติดตาม และการขยายผลการประเมินคุณภาพภายในสถานศึกษายังมีประสิทธิภาพไม่เด่นชัด โดยเฉพาะการปฏิบัติงานประเมินผลภายในสถานศึกษาไม่เป็นไปตามหลักการที่ถูกต้องเหมาะสม (พรรณทิพย์ ศิริวรรณบุศย์ และชวินท์ ธัมมนันท์กุล, 2543; สุกัญญา แช่มช้อย, 2545; สำนักงานรับรองมาตรฐาน และประเมินคุณภาพการศึกษา, 2546) ซึ่งการประเมินภายในเป็นปัจจัยสำคัญอย่างหนึ่ง ในการที่จะทำให้บุคลากร และผู้ที่เกี่ยวข้องมองเห็นสภาพการดำเนินงาน และปัญหาอุปสรรคต่าง ๆ รวมถึงจุดเด่น จุดด้อยของสถานศึกษา เพื่อนำไปสู่การส่งเสริม และพัฒนาปรับปรุงการดำเนินงานของสถานศึกษาให้ได้มาตรฐาน และเป็นประโยชน์ต่อผู้ที่เกี่ยวข้องทุกฝ่ายมากยิ่งขึ้น การประเมินผลจึงเป็นเรื่องที่มีนัยทั้งใน เชิงความเป็นเลิศของการศึกษา และประสิทธิภาพของการบริหารระบบการศึกษาที่ทุกฝ่ายต้องช่วยกันพัฒนาอย่างเต็มที่ ซึ่งการประเมินผลภายใน เป็นกลไกสำคัญในการบริหารจัดการสถานศึกษาให้เป็นไปตามเป้าหมายที่กำหนด (สุวิมล ว่องวานิช, 2543)

จากความสำคัญของการประเมินภายใน ทำให้สถานศึกษาขั้นพื้นฐานทุกสังกัดได้มีการดำเนินการประเมินภายใน แต่การนำผลไปใช้ในการพัฒนาคุณภาพการศึกษายังมีน้อย สาเหตุอาจเนื่องมาจากบุคลากรที่เกี่ยวข้อง ซึ่งเป็นส่วนสำคัญในการทำการประเมินภายใน ยังไม่เห็นคุณค่าของการประเมิน และมีข้อจำกัดด้านความรู้ความเข้าใจในวิธีการประเมิน (สุวิมล ว่องวานิช และจงดี แซ่ตั้ง, 2544) หากมีข้อจำกัดดังที่กล่าวมานี้ ในการจัดทำรายงานการประเมินตนเองของสถานศึกษา เพื่อรายงานผลการดำเนินงานต่อหน่วยงานต้นสังกัด เพื่อเตรียมรับการประเมินภายนอกอาจมีปัญหาทำให้รายงานไม่ตรงตามสภาพที่แท้จริงของสถานศึกษา และส่งผลต่อการประเมินภายนอก ดังนั้นจึงมีความจำเป็นอย่างยิ่ง ที่จะต้องมีการตรวจสอบคุณภาพของการประเมินภายในสถานศึกษาให้ได้มาตรฐาน และตรงกับสภาพที่เป็นจริง เพื่อให้เกิดการดำเนินการประเมินที่เกิดประโยชน์และคุ้มค่า รวมทั้งรองรับ การประเมินภายนอกจากสำนักงานรับรองมาตรฐาน และประเมินคุณภาพการศึกษา (สมศ.) ในการนำผลการประเมินไปใช้ซึ่งจะก่อให้เกิดการพัฒนา ปรับปรุงคุณภาพ โดยสถานศึกษาควรนำผลการประเมินทั้งภายนอกจาก สมศ. และผลการประเมินภายในสถานศึกษาดำเนินการเองมาพิจารณาร่วมกัน เพื่อทำให้ได้สารสนเทศที่มีความถูกต้องน่าเชื่อถือ นำมาพัฒนาการจัดการศึกษาของสถานศึกษาให้มีคุณภาพอย่างต่อเนื่อง (วราภรณ์ บุญเจียม, 2546)

จากรายงานการวิจัยการสำรวจความพร้อมของโรงเรียนช่วงปลายปี 2541 ของโครงการวิจัยเพื่อพัฒนาระบบประเมินผลภายในสถานศึกษา ของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ ที่ได้รับความร่วมมือจาก สุวิมล ว่องวาณิช และคณะ (2543) พบว่ามีสถานศึกษามากกว่าครึ่งจาก 65 แห่ง ไม่ได้มีการประเมินผลภายใน และไม่ได้ใช้การประเมินผลภายในเป็นส่วนหนึ่งของการบริหารจัดการ เพื่อพัฒนาคุณภาพการศึกษาให้เป็นไปตามเป้าหมายและมาตรฐานการศึกษา ส่วนสถานศึกษาที่ดำเนินการแล้วก็เป็นการประเมินผลตามมาตรฐานด้านปัจจัยมากกว่าด้านกระบวนการและด้านผู้เรียน ในการที่จะพัฒนาคุณภาพของสถานศึกษาให้ได้มาตรฐานนั้นจะต้องให้ความสำคัญกับการผลักดันให้สถานศึกษามีการประเมินคุณภาพภายในสถานศึกษา เพราะการประเมินคุณภาพภายในของสถานศึกษามีส่วนดีตรงที่ ผู้มีส่วนร่วมในการประเมินเป็นผู้ใกล้ชิดกับสถานศึกษา หรือโครงการที่ถูกประเมินมีความเข้าใจในลักษณะของธรรมชาติของสถานศึกษาเป็นอย่างดี และการเก็บข้อมูลนั้นสามารถทำได้ง่ายสะดวก โดยหลักการแล้วการประเมินไม่ได้สิ้นสุดเพียงแค่ทำการประเมินให้เสร็จสิ้น แต่จะต้องเป็นกระบวนการทำงานที่ต่อเนื่องเพื่อพัฒนาและปรับปรุงตนเองต่อไป การให้สถานศึกษาเป็นผู้ประเมินผลภายในด้วยตนเองจะนำไปสู่การพัฒนาการประเมินคุณภาพภายในของสถานศึกษา ซึ่งสถานศึกษาแต่ละแห่ง

มีอิสระที่จะพัฒนาการประเมินคุณภาพภายในสถานศึกษา ตามแนวทางที่เห็นว่าเหมาะสม และต้องให้การประเมินคุณภาพสถานศึกษาเป็นของสถานศึกษา พัฒนาโดยสถานศึกษา และเพื่อสถานศึกษา ผู้บริหารสถานศึกษาและครูเป็นผู้ที่ได้รับผลกระทบโดยตรงจากการประเมินคุณภาพภายในและภายนอก ที่ต้องนำผลการประเมินที่ได้จากการประเมินคุณภาพภายในสถานศึกษา โดยการรายงานตนเองของสถานศึกษา และผลการประเมินคุณภาพภายนอกที่ประเมินโดยสำนักงานรับรองมาตรฐาน และประเมินคุณภาพการศึกษา ไปใช้ในการปฏิบัติงานเพื่อพัฒนาคุณภาพของการประเมินให้ได้มาตรฐาน

ซึ่งจากรายงานผลการประเมินคุณภาพการจัดการศึกษาของสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน รอบ 2 ระหว่างการประเมินปี 2549 - 2553 ของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาพิจิตร เขต 2 เบื้องต้น พบว่า สถานศึกษาที่ดำเนินการประเมินไปแล้ว จำนวน 110 โรงเรียน มีผลการประเมินในระดับดีมาก จำนวน 11 โรงเรียน ผลการประเมินระดับดี จำนวน 87 โรงเรียน ผลการประเมินระดับพอใช้ จำนวน 12 โรงเรียน เป็นสถานศึกษาที่ได้รับการรับรอง จำนวน 84 โรงเรียน และสถานศึกษาที่ไม่ได้รับการรับรอง จำนวน 26 โรงเรียน ยังมีสถานศึกษาที่ไม่สนใจในการประเมินคุณภาพภายในไม่ได้มีการจัดทำรายงานการประเมินตนเอง (SAR: Self Assessment Report) ทุกปี หรือทำช้า และไม่ใส่ใจนำผลการประเมินมาใช้ประโยชน์ในการพัฒนาคุณภาพของสถานศึกษา ผู้วิจัยจึงประยุกต์ใช้แนวคิดการประเมินแบบมุ่งเน้นการใช้ประโยชน์ ด้วยกระบวนการมีส่วนร่วม เพื่อให้สถานศึกษามีการจัดทำรายงานการประเมินตนเองอย่างต่อเนื่อง นำผลประเมินมาพัฒนาสถานศึกษา

การใช้ผลการประเมิน (evaluation utilization) เป็นการนำผล (finding) หรือสารสนเทศ (information) ที่ได้จากการประเมินมาก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในการปฏิบัติงานหรือนโยบายในการทำงาน ช่วยให้ผู้บริหารหรือผู้มีอำนาจตัดสินใจมีการวางแผน ติดตามหรือตัดสินใจอย่างใดอย่างหนึ่ง ในการดำเนินงาน (Weiss, 1972; Leviton and Hughes, 1981; Patton, 1986; Scriven,1989 อ้างอิงใน ศิริวัฒน์ วรนาม, 2540) การนำผลการประเมินไปใช้ประโยชน์มีได้หลายรูปแบบ ได้แก่ การใช้ในเชิงความคิด (conceptual use) ผลการประเมินอาจช่วยจุดประกายความคิดของผู้เกี่ยวข้องทำให้เกิดความรู้ ความเข้าใจในสิ่งที่ประเมินมากขึ้น การใช้ในเชิงตรวจสอบยืนยัน (legitimate use) ผลการประเมินอาจถูกใช้เป็นเหตุผลสนับสนุนหรือยืนยันผลการตัดสินใจที่กำหนดไว้ล่วงหน้าทำให้แนวทาง/นโยบาย ที่เลือกใช้มีน้ำหนักและความชอบธรรมยิ่งขึ้น การใช้ในเชิงสัญลักษณ์ (symbolic use) ผลการประเมินอาจถูกใช้เป็นเครื่องช่วยติดตามกำกับหรือควบคุมการประเมินว่าได้มีการทำตามแนวทาง ระเบียบ ขั้นตอนที่กำหนดไว้ เพื่อให้งาน

ประเมินนั้นมีคุณภาพเป็นที่ยอมรับยิ่งขึ้น และการใช้ในเชิงปฏิบัติ (instrumental use) ผลการประเมินอาจถูกนำไปใช้โดยตรงในทางปฏิบัติ และเป็นเครื่องมือในการปรับปรุงแก้ไขทำให้เกิดผลกระทบต่อการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นตามมา (ศิริชัย กาญจนวาสี, 2547) และผลจากการประเมินภายในจะช่วยให้บุคลากรนำไปใช้พัฒนาตนเอง ซึ่งถือเป็นการประเมินความก้าวหน้า (formative evaluation) และพัฒนาคุณภาพให้เป็นไปอย่างต่อเนื่องและยั่งยืน (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, 2543, หน้า 29 - 31) นอกจากนี้การประเมินผลภายในมีข้อดีคือ ผู้มีส่วนร่วมในการประเมินเป็นผู้ใกล้ชิดกับหน่วยงาน หรือโครงการที่ถูกประเมิน จึงมีความเข้าใจลักษณะ และธรรมชาติของหน่วยงานเป็นอย่างดี และการเก็บข้อมูลสามารถทำได้ง่าย ดังนั้นหากดำเนินการภายในอย่างถูกต้อง เหมาะสม และนำมาใช้ประโยชน์อย่างแท้จริงย่อมส่งผลดีต่อหน่วยงาน การวิจัยครั้งนี้ผู้วิจัยจึงประยุกต์ใช้การประเมินแบบมุ่งเน้นการใช้ประโยชน์ เพื่อการประเมินคุณภาพภายในสถานศึกษา โดยใช้มโนทัศน์การประเมิน เทคนิคการประเมินและผลการประเมินเป็นตัวกระตุ้นให้บุคลากรของสถานศึกษาเกิดการพัฒนาตนเอง ให้มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการประเมินคุณภาพภายใน จนสามารถเป็นบุคคลที่มีส่วนร่วมในการประเมินคุณภาพภายในสถานศึกษาได้อย่างมีคุณภาพ อันเป็นเป้าหมายที่จะนำไปสู่การพัฒนาที่ต่อเนื่องและยั่งยืน

จากการรายงานผลการจัดการศึกษา พบว่า การศึกษาของไทยอยู่ในเกณฑ์ไม่น่าพอใจ และจำเป็นต้องได้รับการปรับปรุงให้ดีขึ้นอย่างเร่งด่วน ดังที่ท่าน ศาสตราจารย์.ดร.สมหวัง พิธิยานุวัฒน์ ผู้อำนวยการสำนักงานรับรองมาตรฐาน และประเมินคุณภาพการศึกษา (สมศ.) (2549) เปิดเผยว่าจากการที่สมศ. ได้ทำการประเมินคุณภาพภายนอกสถานศึกษา ระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน รอบแรก พ.ศ. 2544 - 2548 จำนวน 30,010 แห่ง ได้มีการสรุปผลการประเมินการสังเคราะห์การประเมินคุณภาพภายนอกสถานศึกษา ซึ่งผลการประเมินได้ตอกย้ำถึงวิกฤติคุณภาพของการศึกษาไทยมากยิ่งขึ้น เพราะพบว่ามีสถานศึกษาประมาณ 2 ใน 3 ของสถานศึกษาที่ได้รับการประเมินคุณภาพรอบแรก หรือประมาณกว่า 20,000 แห่ง ที่มีแนวโน้มไม่ได้มาตรฐานขั้นต่ำถึงกว่า 15,000 แห่ง ผลการประเมินที่พบถือได้ว่าเป็นปัญหาที่วิกฤติมากสำหรับการศึกษาขั้นพื้นฐาน เพราะจากการประเมินรอบสองที่เพิ่งผ่านไปกว่า 7,000 แห่ง ถึงแม้จะยังไม่ได้สรุปผลและรับรองผลการประเมินแต่ในเบื้องต้นก็พบว่า มีหลายโรงเรียนที่ไม่ได้นำผลการประเมินรอบแรกไปใช้ในการพัฒนาโรงเรียน ทำให้ผลการประเมินรอบสองยังไม่ได้มาตรฐานขั้นต่ำทุกมาตรฐานเหมือนเดิม ซึ่งเป็นปัญหาที่วิกฤติมากสำหรับการศึกษาขั้นพื้นฐาน ดังนั้นการจะพัฒนาการประเมินคุณภาพของสถานศึกษาให้ได้มาตรฐานขั้นต่ำนั้น จึงต้องมีการนำผลการประเมินมาใช้ในการพัฒนาปรับปรุงคุณภาพของสถานศึกษาอย่างต่อเนื่อง (http://area.obec.go.th)

นีโว (Nevo, 2001) ให้ทัศนะที่แสดงให้เห็นว่าการประเมินคุณภาพภายในสถานศึกษามีความสำคัญ กล่าวคือ การประเมินภายในสถานศึกษามีความสำคัญต่อระบบการศึกษาแบบกระจายอำนาจ หรือสถานศึกษาที่มีอิสระหรือมีอำนาจในการบริหารจัดการด้วยตนเอง โดยมีการกำหนดจุดหมายด้วยตนเอง การรับผิดชอบในกระบวนการจัดการศึกษา และประเมินการปฏิบัติงานด้วยตนเอง และจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการประเมินตนเองภายในสถานศึกษา การประเมินภายในสถานศึกษาช่วยสนับสนุนการพัฒนาสถานศึกษา ซึ่งในการประเมินคุณภาพภายในและการประเมินคุณภาพภายนอกมีประโยชน์ที่เอื้อต่อกัน โดยการประเมินภายในได้ประโยชน์จากการประเมินภายนอก กล่าวคือ การประเมินภายนอกช่วยกระตุ้นการประเมินภายใน (Stimulating internal evaluation) การประเมินภายนอกได้สารสนเทศที่นำไปสู่การขยายกรอบของการประเมินภายใน (expanding the scope of internal evaluation) และการประเมินภายนอกช่วยให้เกิดความถูกต้องเกี่ยวกับความเที่ยงตรงของการประเมินภายใน (legitimizing the validity of the internal evaluation)

จากพระราชบัญญัติการศึกษา พ.ศ. 2542 หมวด 6 มาตรา 49 สรุปสาระสำคัญได้ว่า สถานศึกษาที่ได้รับการประเมินคุณภาพภายนอกจากสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษาในรอบแรกต้องมีการประเมินคุณภาพภายในอย่างต่อเนื่อง เพื่อเตรียมรับการประเมินคุณภาพภายนอกในรอบที่สองภายในห้าปีหลังจากการประเมินในรอบแรก ดังนั้นสถานศึกษาเหล่านี้ควรมีการนำผลการประเมินภายในและผลการประเมินภายนอกมาพัฒนาปรับปรุงคุณภาพของสถานศึกษานั้น ๆ และจากการศึกษางานวิจัยที่ผ่านมา พบว่ามีการศึกษาเกี่ยวกับการใช้ผลการประเมินของสถานศึกษา แต่การประเมินดังกล่าวเป็นลักษณะของการประเมินภายใน ที่ดำเนินการโดยบุคลากรภายในสถานศึกษาเอง หรือหน่วยงานต้นสังกัด แต่ยังไม่มีการศึกษาการใช้ผลการประเมินภายนอก ซึ่งเป็นการประเมินจากหน่วยงานที่เป็นกลาง และมีกลไกการตรวจสอบอย่างจริงจังทำให้ได้สารสนเทศที่มีความถูกต้องและเชื่อถือได้ ดังนั้นจึงควรส่งเสริมให้สถานศึกษาได้ใช้ผลการประเมินคุณภาพภายนอกและผลการประเมินคุณภาพภายในสถานศึกษา เพื่อพัฒนาคุณภาพของสถานศึกษาด้วยควบคู่กันทั้งสองอย่างในการพัฒนาการประเมินคุณภาพภายในสถานศึกษา และสถานศึกษาส่วนใหญ่ยังดำเนินการในลักษณะที่ให้ผ่านการประเมินมากกว่าที่จะพัฒนาคุณภาพการศึกษาให้เป็นระบบต่อเนื่องจนกลายเป็นวัฒนธรรมขององค์กร (สถาบันวิจัยและพัฒนาการเรียนรู้, 2547)

สถานศึกษาที่ได้รับผลการประเมินมาตรฐานในระดับพอใช้หรือระดับปรับปรุงนั้น ต้องเร่งทำการพัฒนาปรับปรุงกระบวนการจัดการศึกษา และยกระดับคุณภาพของการประเมินคุณภาพ

ภายในสถานศึกษาอย่างเร่งด่วน เพื่อพร้อมรับกับการประเมินคุณภาพภายนอกในรอบต่อไปที่เน้นการประเมินเพื่อให้การรับรองคุณภาพเป็นสำคัญ และนอกจากนี้ยังพบว่าการประเมินคุณภาพภายในสถานศึกษาที่เป็นอยู่ทำให้เกิดข้อเสียที่สำคัญ 3 ประการ 1) แนวโน้มจะเกิดการประเมินคุณภาพแบบแยกส่วนเป็นหลักคือ แยกไปตามรายมาตรฐานและตัวบ่งชี้ ทั้งที่หลายมาตรฐานอาจต้องทำงานร่วมกันเป็นงานเดียวหรือระบบเดียวกัน 2) การพัฒนาคุณภาพในลักษณะที่ขาดความต่อเนื่องว่าสถานศึกษาจะพัฒนาหรือปรับปรุงตนเองที่ระบบใดในขณะที่รอการประเมินรอบต่อไป 3) การประเมินคุณภาพไม่ได้บรรลุวัตถุประสงค์ในการที่ทำให้สถานศึกษาจัดการศึกษาอย่างมีคุณภาพและยั่งยืน (สถาบันวิจัยและพัฒนาการเรียนรู้, 2548, หน้า 3-13)

Patton (2002) ได้เสนอรูปแบบการประเมินแบบมุ่งเน้นการใช้ประโยชน์ (Utilization-Focused Evaluation) โดยการนำผลการประเมินไปใช้ประโยชน์ ในการดำเนินงานสามารถกระทำได้โดยระบุผู้เกี่ยวข้องโดยตรงที่ต้องการใช้ผลการประเมิน กำหนดประเด็นของการประเมินให้ชัดเจน เลือกวิธีการ เก็บรวบรวมข้อมูล วิเคราะห์ข้อมูล และใช้เกณฑ์การตัดสินอันเป็นที่ยอมรับของผู้ใช้ผลการประเมิน เสนอผลการประเมินโดยให้ผู้ใช้ผลการประเมินเป็นผู้สรุป และตัดสินคุณค่าของสิ่งที่มุ่งประเมิน จากนั้น จึงทำการเผยแพร่ผลการประเมินตามแนวคิดของการประเมินแบบมุ่งเน้นการใช้ประโยชน์ ที่เอื้อต่อ การปรับปรุงพัฒนาอย่างต่อเนื่อง และยั่งยืน เน้นให้ผู้เกี่ยวข้องกับสถานศึกษาเข้ามามีส่วนร่วมเรียนรู้ การประเมินตนเองสะท้อนผลแก่ตนเอง จนในที่สุดสามารถตัดสินใจหรือกำหนดตนเองได้ (Patton, 2008, pp. 36 - 38) การประเมินมีเป้าหมายสำคัญอยู่ที่การดำเนินการให้ได้ผลการประเมินที่สามารถนำไปใช้ประโยชน์ ต่อการพัฒนาคุณค่าของสิ่งที่มุ่งประเมิน (ศิริชัย กาญจนวาสี, 2550, หน้า 151) จึงน่าจะเป็นแนวทางที่จะพัฒนาการประเมินคุณภาพภายในสถานศึกษาได้

การวิจัยครั้งนี้ผู้วิจัยใช้แนวคิดของการประเมินแบบมุ่งเน้นการใช้ประโยชน์ (Utilization-Focused Evaluation) ผลการประเมินคุณภาพภายในสถานศึกษา และผลการประเมินคุณภาพภายนอกของสถานศึกษาในระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน เนื่องจากสถานศึกษาในระดับการศึกษาขั้นพื้นฐานเป็นระดับการศึกษานำร่องในการประเมินคุณภาพภายนอก และมีการรายงานการประเมินคุณภาพภายนอกแล้ว ทั้งนี้เพื่อให้ทราบ ถึงสภาพการประเมินคุณภาพภายในสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน สภาพการใช้ผลการประเมินของสถานศึกษา เพื่อพัฒนาการประเมินคุณภาพของสถานศึกษาว่ามีการใช้ผลการประเมินภายใน และการใช้ผลการประเมินภายนอกหรือไม่ และมีการนำไปใช้ในลักษณะใด รวมทั้งมีปัจจัยใด บ้างที่ส่งผลต่อการใช้ผลการประเมินภายในสถานศึกษา และปัจจัยใดที่ส่งผลต่อการใช้ผลการประเมินภายนอกของสถานศึกษา เพื่อให้ได้ซึ่งสารสนเทศ

เกี่ยวกับการใช้ผลการประเมินภายใน และผลการประเมินภายนอกที่เป็นประโยชน์แก่สถานศึกษา ตลอดจนหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ในการติดตามผลนำเสนอ และขยายผลการประเมินคุณภาพเพื่อพัฒนาคุณภาพของสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน การวิจัยครั้งนี้ผู้วิจัยได้นำข้อมูลเบื้องต้นที่ได้จากการศึกษาโดยการลงสนามวิจัย เพื่อที่จะนำมาพัฒนาเป็นการประเมินคุณภาพภายในสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน โดยประยุกต์ใช้การประเมินแบบมุ่งเน้นการใช้ประโยชน์ โดยการนำผล การประเมินคุณภาพภายในสถานศึกษา และผลการประเมินคุณภาพภายนอกของสถานศึกษามาใช้เป็นแนวทางในการปรับปรุงพัฒนาคุณภาพของสถานศึกษา ตามแนวคิดการประเมินแบบมุ่งเน้นการใช้ประโยชน์ เพื่อให้สถานศึกษานั้นมีคุณภาพมากขึ้น เพราะจากการรายงานคุณภาพของสถานศึกษานั้น สถานศึกษายังขาดการนำผลการประเมินไปใช้ในการพัฒนาสถานศึกษา ทั้งผลการประเมินคุณภาพภายในสถานศึกษา และการนำผลการประเมินคุณภาพภายนอกสถานศึกษามาใช้เป็นแนวทางในการพัฒนาสถานศึกษาให้มีคุณภาพมากยิ่งขึ้น เพราะจากการประเมินยังมีสถานศึกษาหลายแห่งที่เมื่อได้รับผลการประเมินคุณภาพภายนอกแล้ว แต่สถานศึกษาไม่มีการนำผลการประเมินภายนอกมาใช้ในการพัฒนาปรับปรุงคุณภาพของสถานศึกษาให้มีคุณภาพมากขึ้น เพื่อให้เกิดการพัฒนาการประเมินคุณภาพภายในอย่างยั่งยืนของสถานศึกษาอย่างเป็นระบบและต่อเนื่อง การที่ผลการประเมินคุณภาพภายในสถานศึกษา มีคุณภาพดีก็ย่อมส่งผลต่อผลการประเมินคุณภาพภายนอกของสถานศึกษาด้วย เพราะเมื่อสถานศึกษามีการประเมินคุณภาพภายในที่ชัดเจน โดยสถานศึกษามีการนำผลการประเมิน มาใช้ย่อมทำให้เกิดการพัฒนาอย่างมีคุณภาพของสถานศึกษา ซึ่งเป็นวงจรการดำเนินงานอย่างต่อเนื่องเป็นพลวัตร

คำถามการวิจัย

ผลการประเมินคุณภาพภายในสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน โดยการประยุกต์ใช้การประเมินแบบมุ่งเน้นการใช้ประโยชน์ที่นำไปทดลองใช้ในสภาพจริงมีปัญหา อุปสรรคอย่างไรบ้าง และมีประสิทธิภาพหรือไม่ อย่างไร

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

เพื่อประเมินคุณภาพภายในสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน โดยการประยุกต์ใช้การประเมินแบบมุ่งเน้นการใช้ประโยชน์

ความสำคัญของการวิจัย

การประเมินคุณภาพภายในสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน โดยการประยุกต์ใช้การประเมินแบบมุ่งเน้นการใช้ประโยชน์ในครั้งนี้

1. ได้ประโยชน์จากการประยุกต์ใช้การประเมินแบบมุ่งเน้นการใช้ประโยชน์ เพื่อการประเมินคุณภาพภายในสถานศึกษาในครั้งนี้ จะส่งผลให้บุคลากรเข้าใจแนวคิดและกระบวนการประเมินคุณภาพภายในสถานศึกษา ทำให้ผู้บริหารสถานศึกษา คณะครูใช้กระบวนการประเมินคุณภาพภายในสถานศึกษาอย่างเป็นรูปธรรม

2. เป็นการประเมินคุณภาพภายในสถานศึกษาที่เน้นให้สถานศึกษาระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน นำผลการประเมินคุณภาพภายในสถานศึกษา และผลการประเมินคุณภาพภายนอกสถานศึกษามาใช้ ในการปรับปรุง ส่งผลให้สถานศึกษาแก้ไขและพัฒนาได้ตรงประเด็น และยกระดับคุณภาพการศึกษา ให้ทันต่อสภาพการณ์ที่เปลี่ยนแปลง

3. ได้คู่มือการประเมินคุณภาพภายในสถานศึกษา ตามแนวคิดทฤษฎีการประเมินแบบมุ่งเน้นการใช้ประโยชน์ ซึ่งเป็นประโยชน์ในการดำเนินงานประเมินคุณภาพภายในของสถานศึกษาให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

4. เป็นการสร้างองค์ความรู้เกี่ยวกับการประเมินคุณภาพภายในสถานศึกษาขั้นพื้นฐานโดยประยุกต์ใช้การประเมินแบบมุ่งเน้นการใช้ประโยชน์ ซึ่งบุคคลที่เกี่ยวข้องสามารถนำไปประยุกต์ใช้ เพื่อพัฒนาการประเมินคุณภาพของสถานศึกษาได้

ขอบเขตของการวิจัย

1. การประเมินคุณภาพภายในสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน โดยการประยุกต์ใช้การประเมินแบบมุ่งเน้นการใช้ประโยชน์ มุ่งทดลองใช้กับสถานศึกษาในระดับการศึกษาขั้นพื้นฐานที่ได้รับการประเมินคุณภาพภายนอกรอบที่ 2 ในปี พ.ศ. 2549 - 2553 เป็นสถานศึกษาที่ไม่ได้รับการรับรอง

2. มาตรฐานการศึกษาที่ใช้เป็นหลักในงานวิจัยนี้ ใช้มาตรฐานการศึกษาระดับการศึกษาขั้นพื้นฐานของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน กระทรวงศึกษาธิการ จำนวน 18 มาตรฐาน 84 ตัวบ่งชี้ ประกอบด้วยมาตรฐานด้านคุณภาพผู้เรียน 8 มาตรฐาน 33 ตัวบ่งชี้ ด้านการเรียนการสอน 2 มาตรฐาน 14 ตัวบ่งชี้ ด้านการบริหารและการจัดการศึกษา 6 มาตรฐาน 33 ตัวบ่งชี้ ด้านการพัฒนาชุมชนแห่งการเรียนรู้ 2 มาตรฐาน 4 ตัวบ่งชี้

นอกจากนี้ ผู้วิจัยได้กำหนดขอบเขตของการวิจัยออกเป็น 3 ด้าน ดังนี้

1. ด้านพื้นที่การวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ ในการศึกษาข้อมูลเบื้องต้น และในการทดลองใช้ ผู้วิจัยใช้แบบแผนการวิจัยเชิงคุณภาพเป็นแบบการศึกษารายกรณี (Case Study) โดยการเลือกสนามวิจัยแบบเจาะจง (Purposive Sampling) ซึ่งเป็นสถานศึกษาสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาพิจิตร เขต 2 ผู้วิจัยคัดเลือกสถานศึกษา ซึ่งมีข้อตกลงเบื้องต้น คือ 1) เป็นสถานศึกษาที่อาสาสมัครเข้าร่วมโครงการวิจัย 2) ผู้บริหารตระหนักและเห็นความสำคัญของการประเมินคุณภาพภายใน 3) บุคลากรในสถานศึกษา มีความยินดี และให้ความร่วมมือในการดำเนินการวิจัย 4) สถานศึกษามีงบประมาณที่เอื้อต่อการดำเนินงาน 5) สถานศึกษาผ่านการประเมินจากคณะผู้ประเมินภายนอกของสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษารอบที่ 2 เป็นสถานศึกษาที่ไม่ได้รับการรับรอง ทั้งนี้เพื่อเข้าสู่กระบวนการการประเมินคุณภาพภายในสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน โดยการประยุกต์ใช้การประเมินแบบมุ่งเน้นการใช้ประโยชน์

2. ด้านแหล่งข้อมูล

งานวิจัยครั้งนี้ประยุกต์ใช้การประเมินแบบมุ่งเน้นการใช้ประโยชน์ (Utilization-Focused Evaluation) เพื่อการประเมินคุณภาพภายในสถานศึกษา ดังนั้นแหล่งข้อมูล โดยการวิเคราะห์เนื้อหาจากเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการประเมินคุณภาพภายใน เอกสาร และงานวิจัยที่เกี่ยวกับแนวคิด การประเมินคุณภาพภายใน โดยเน้นการประเมินแบบมุ่งเน้นการใช้ประโยชน์ รูปแบบการประเมิน การใช้ ผลการประเมินทั้งผลการประเมินคุณภาพภายในสถานศึกษา การใช้ผลการประเมินคุณภาพภายนอกของสถานศึกษา และทฤษฎีการประเมินแบบมุ่งเน้นการใช้ประโยชน์ จึงประกอบด้วยบุคคลที่มีส่วนเกี่ยวข้องหรือมีส่วนได้ส่วนเสียกับการประเมินคุณภาพการศึกษาของสถานศึกษา ซึ่งได้แก่ ผู้บริหารสถานศึกษา คณะครู กรรมการสถานศึกษา ศึกษานิเทศก์ ผู้ปกครองนักเรียน ผู้นำชุมชน ตลอดจนบุคคลที่เกี่ยวข้องทุกฝ่าย

คำนิยามศัพท์เฉพาะ

การประเมินแบบมุ่งเน้นการใช้ประโยชน์ (Utilization-focused Evaluation) หมายถึง กระบวนการที่ใช้แนวคิดของการประเมิน เทคนิคการประเมิน และข้อค้นพบจากการประเมิน โดย การนำผลการประเมินไปใช้ประโยชน์ ผลการประเมินจะถูกนำไปใช้ประโยชน์โดยผู้ใช้ผลการประเมิน เข้ามามีส่วนร่วมในการประเมินคุณภาพภายในสถานศึกษา ตั้งแต่เริ่มต้นจนถึงสิ้นสุดการดำเนินการประเมินคุณภาพภายในสถานศึกษา

การประเมินคุณภาพภายในสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน โดยการประยุกต์ใช้การประเมินแบบมุ่งเน้นการใช้ประโยชน์ หมายถึง องค์ประกอบต่าง ๆ ที่สัมพันธ์กันของกระบวนการดำเนินงานประเมินคุณภาพภายในสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ตามแนวคิดการประเมินแบบมุ่งเน้นการใช้ประโยชน์ (Utilization - Focused Evaluation) ที่มุ่งสนองตอบภารกิจการประเมินคุณภาพภายในสถานศึกษา ประกอบด้วย 6 ขั้นตอน ดังนี้ 1) วิเคราะห์สถานศึกษา 2) กำหนดประเด็นในการประเมิน 3) ออกแบบการประเมินคุณภาพภายใน 4) เก็บรวบรวมข้อมูล 5) วิเคราะห์ข้อมูล และ 6) การใช้ประโยชน์จากการประเมินตนเอง