

# บทปริทัศน์บทความเรื่อง การพัฒนามาตรฐานคุณภาพครูและผู้บริหารสถานศึกษา และการวางระบบประเมินภายใน

พจน์ สะเพียรชัย

## บทนำ

บทความเรื่อง “การพัฒนามาตรฐานคุณภาพครูและผู้บริหารสถานศึกษาและการวางระบบประเมินภายใน” นี้ เขียนย่อจากงานวิจัยที่ผู้วิจัยได้รับทุนสนับสนุนจากสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการครู กระทรวงศึกษาธิการ เป็นบทความที่มีเนื้อหาสาระกว้างขวาง มีบทความย่อทั้งภาษาไทยและภาษาอังกฤษ รูปแบบของการนำเสนอเป็นไปตามมาตรฐานของการเขียนรายงานวิจัยทั่วไปที่เป็นสากล ซึ่งสาระของบทความครอบคลุมถึงความสำคัญและความเป็นมาของการวิจัย มีการวิเคราะห์งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง เพื่อกำหนดกรอบแนวคิดของการวิจัย มีวัตถุประสงค์ของการวิจัยอยู่ 4 ประการด้วยกันคือ (1) เพื่อศึกษาสภาพปัจจุบันและปัญหาเกี่ยวกับมาตรฐานวิชาชีพครูและผู้บริหาร (2) เพื่อกำหนดมาตรฐานวิชาชีพครูและตัวบ่งชี้ (3) เพื่อพัฒนามาตรฐานและศึกษาระดับการยอมรับในมาตรฐานวิชาชีพและตัวบ่งชี้ที่พัฒนาขึ้นจากกลุ่มครูและผู้บริหาร ซึ่งเป็นผู้ถูกประเมิน และ (4) เพื่อพัฒนาและวางระบบการประเมินคุณภาพภายใน คู่มือและเครื่องมือประเมินคุณภาพครูและผู้บริหาร โดยอิงมาตรฐานคุณภาพที่พัฒนาขึ้นและประเมินความเหมาะสมของระบบประเมินคุณภาพภายใน ผู้วิจัยได้กำหนดขอบเขตของการวิจัย มีนิยามคำศัพท์ ประโยชน์จากการวิจัย ระเบียบวิธีวิจัยและสรุปผลการวิจัย

## ความเห็นของผู้ปริทัศน์

ผู้ปริทัศน์ได้อ่านบทความนี้ด้วยความระมัดระวังต้องขอแสดงความชื่นชมยินดีในความละเอียดรอบคอบ ความตั้งใจจริง ความพยายามทำการวิจัยที่เป็นเรื่องกว้างขวางและยากยิ่งในการร้อยเรียงให้มีความชัดเจน น่าสนใจ น่าอ่าน และที่สำคัญยิ่งคือเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาอาชีพครู ตลอดจนประเทืองปัญญาของท่านผู้บริหาร โภค ผู้ปริทัศน์จะขอแสดงความคิดเห็นในบางเรื่องที่สำคัญและอ่านแล้วไม่ปรากฏในบทความนี้เท่านั้น

๑. บทความนี้มีความน่าเชื่อถือมาก เพราะเขียนจากผลการวิจัย เป็นการวิจัยเชิงปริมาณ และคุณภาพ เป็นการวิจัยและพัฒนา มีการเก็บข้อมูลที่หลากหลายวิธี เช่น มีการสัมภาษณ์ มีการ

ประชุมระดมความคิด มีการสนทนากลุ่ม มีการสำรวจด้วยแบบสอบถาม มีการวิเคราะห์ข้อมูลที่ใช้ สถิติภาคบรรยาย สถิติภาคสรุปอ้างอิง การวิเคราะห์เนื้อหาและมีขั้นตอนการวิจัยที่ชัดเจนเพื่อจะ ตอบคำถามของการวิจัย และผู้เขียนบทความก็ตอบคำถามการวิจัยได้ตรงประเด็นทุกคำถาม เมื่อ ผู้ปริทัศน์อ่านไปถึงตอนที่ว่าด้วยกลุ่มตัวอย่างและช่วงเวลาในการวิจัยดังแสดงไว้ในตารางที่ 1 หน้า 613 ทำให้เกิดคำถามขึ้นว่า กลุ่มตัวอย่างมีความหลากหลายมาก ขึ้นอยู่กับวัตถุประสงค์ของการวิจัยและวิธีการเก็บข้อมูลจากกลุ่มตัวอย่าง เพื่อตอบคำถามของการวิจัยแต่ละข้อ ผู้เขียน บทความไม่ได้กำหนดกรอบประชากรและไม่ได้ชี้แจงถึงวิธีการได้มาซึ่งกลุ่มตัวอย่างที่ต่างกลุ่มกัน ในเชิงวิธีวิทยาการวิจัยแล้วถือว่าส่วนนี้มีความหมายและสำคัญยิ่ง และผู้วิจัยได้พูดถึงการใช้สถิติภาค สรุปอ้างอิงแล้วยังจะต้องอธิบายวิธีได้มาของกลุ่มตัวอย่าง เพราะสถิติภาคสรุปอ้างอิงนั้นต้องอาศัย การสรุปอ้างอิงจากความน่าจะเป็น (Probability) และตามทฤษฎีความน่าจะเป็นนี้ตั้งอยู่บนพื้นฐานของการสุ่ม (Randomness) ซึ่งเป็นการเปิดโอกาสให้หน่วยตัวอย่างมีโอกาสที่จะได้รับการ เลือกเท่า ๆ กันเป็นไปตามทฤษฎีของความน่าจะเป็นถ้ามีการฝ่าฝืนข้อตกลงเบื้องต้นอันเป็นพื้นฐาน ของสถิติภาคสรุปอ้างอิงแล้ว การสรุปนั้น ๆ ก็อาจจะมีความลำเอียงหรือมีโอกาสของความผิดพลาด เคลื่อนที่เป็นระบบ (Systematic error) ได้

2. ข้อค้นพบจากการวิจัยนี้ยึดถือจากความคิดเห็นของกลุ่มตัวอย่างอันได้แก่ ผู้บริหาร ผู้ทรงคุณวุฒิ (12 คน) ผู้บริหารสถานศึกษา (2,520 คน) ประชาชน (500 คน) กรรมการประเมิน โรงเรียน (24 คน) นักวิชาการ (45 คน) ครู (1,214 คน) ครูและผู้บริหาร (10 คน) สำรวจความคิดเห็นของครูและผู้บริหาร (527 คน) ศึกษานิเทศก์ (60 คน) ฯลฯ (ดังข้อมูลในตารางที่ 1 หน้า 613) เมื่อผู้ปริทัศน์อ่านแล้วเกิดคำถามขึ้นในใจว่า กลุ่มตัวอย่างเหล่านี้ได้เตรียมตัวที่จะเป็นผู้รู้ (รู้ลึก รู้รอบ) มาอย่างดีแล้วใช่ไหม ด้วยความเคารพคำตอบ คงใช่ นอกเหนือจากการเตรียมตัวแล้ว หวังว่าท่านเหล่านั้นให้ความร่วมมืออย่างเต็มความสามารถใช่ไหม และทุกท่านให้เวลาพิเคราะห์ และตั้งใจให้ความเห็นที่จริง (Expert Opinion) แล้วใช่ไหม? ฯลฯ ถ้าปราศจากความ มั่นใจในเรื่องต่าง ๆ ที่เป็นคำถามของผู้ปริทัศน์แล้ว ความเห็นที่เป็นข้อมูลของการสรุปผลก็จะให้ ความมั่นใจได้น้อยลงตามลำดับ ข้อคำถามดังกล่าวเป็นจุดอ่อนของการวิจัยประเภทนี้ก็เป็น ที่ทราบ กันดีในหมู่นักวิจัยทั้งหลายและจำนวนตัวอย่างในแต่ละกลุ่มมากบ้างน้อยบ้างนั้นน่าจะบอกเหตุผล ว่าทำไมจึงเป็นจำนวนดังกล่าว และจำนวนดังกล่าวได้มากอย่างไร

3. หัวใจของบทความนี้หรืองานวิจัยนี้คือ “การกำหนดมาตรฐานวิชาชีพ” มาตรฐานวิชาชีพ ครูและตัวบ่งชี้ที่นำเสนอนี้ได้จากการวิเคราะห์ข้อมูลจากวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องได้จากการสำรวจ ความคิดเห็นของบุคคลทั่วไปและนักวิชาการ การสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิ การจัดประชุมกลุ่ม เมื่อผู้ วิจัยนำมาวิเคราะห์องค์ประกอบมาตรฐานวิชาชีพครูและผู้บริหาร พบว่ามีการจัดกลุ่มเป็นคนละแบบกัน

แต่นำมาสังเคราะห์เข้าด้วยกันเป็นองค์ประกอบมาตรฐานวิชาชีพพร้อมกัน โดยมีตัวบ่งชี้และจุดเน้นของการประเมินคุณภาพต่างกันบ้างบางตัว จำแนกได้ 3 ชุด ได้แก่ (1) ชุดลักษณะพื้นฐานมี 5 องค์ประกอบ (2) ชุดสมรรถภาพทางวิชาชีพมี 3 องค์ประกอบ (3) ชุดรู้รักพัฒนามี 1 องค์ประกอบ รวมเป็น 9 องค์ประกอบ (ดังตารางที่ 3 หน้า 617) คำถามจากผู้อ่านอาจเกิดขึ้นได้ว่าองค์ประกอบทั้ง 9 ตัวนี้ครอบคลุมหมดจดแล้วหรือยัง แต่ละองค์ประกอบผู้อ่านหรือผู้ปฏิบัติเข้าใจตรงกันในขอบข่ายและความหมายของแต่ละองค์ประกอบหรือไม่ ตัวอย่างเช่นคำว่า “จรรยาบรรณครู” ครูและผู้บริหารเข้าใจตรงกันหรือไม่คืออะไร ประกอบไปด้วยอะไรบ้าง หรือใช้สามัญสำนึกและเป็นองค์ประกอบหลักที่แทนมาตรฐานคุณภาพครูและผู้บริหารการศึกษาแล้วใช่ไหม

4. ข้อค้นพบที่สำคัญอีกประการหนึ่งซึ่งมีความสำคัญมากของงานวิจัยนี้คือ ตัวบ่งชี้ของแต่ละมาตรฐานคุณภาพทั้ง 9 ประการ (ดังปรากฏในตารางที่ 4 หน้า 618-619) นับได้ตัวบ่งชี้ 63 ตัวบ่งชี้ คำถามเกิดขึ้นในขณะอ่าน ตัวบ่งชี้ก็เช่นเดียวกันว่ามีความครอบคลุม ชัดเจนเพียงใด เป็นตัวบ่งชี้หลัก (KPI) ใหม่ๆ และข้อมูลที่จะบอกระดับมากน้อยสูงต่ำของตัวบ่งชี้เหล่านั้นคืออะไร จะกำหนดให้เฉพาะเจาะจงชัดๆ ได้ไหม ที่ชัดที่สุดในตัวบ่งชี้ทั้งหลายก็คือ มาตรฐานที่ 1 ตัวบ่งชี้ที่กำหนดข้อมูลไว้ 2 ตัวคือ (1) จำนวนวันลาป่วยต่อภาคเรียนกับ (2) ระดับ EQ ซึ่งเป็นตัวเลขที่วัดได้ดีพอสมควร นอกนั้นมีทั้งข้อมูลที่กำหนดเป็นตัวเลขที่วัดได้และยากต่อการกำหนดให้ชัดได้ ก็จะเป็นปัญหาได้เช่นกัน ผู้ปฏิบัติจึงอยากเสนอว่าตัวบ่งชี้แต่ละตัวนั้นควรกำหนดข้อมูลให้ชัดว่าข้อมูลที่บ่งชี้ ตัวบ่งชี้แต่ละตัวนั้นคืออะไร เช่น ตัวบ่งชี้ในมาตรฐานที่ 2 จิตใจมุ่งมั่นและศรัทธาต่อการประกอบอาชีพครู ตัวบ่งชี้ที่กำหนดไว้คือ “พฤติกรรมที่แสดงถึงความรักและมุ่งมั่นในการปฏิบัติงานครู” คงมีพฤติกรรมที่จะเป็นข้อมูลบ่งชี้ถึงพฤติกรรมนี้มาก แล้วจะเลือกตัวใดเป็นข้อมูลที่บอกคุณลักษณะนี้เป็นต้น ผู้เขียนบทความอาจจะมีการอธิบายรายละเอียดในรายงานการวิจัยฉบับเต็มหรือเขียนไว้ในคู่มือแล้วก็ได้

5. การจัดระบบมาตรฐานคุณภาพ (Classification) ผู้เขียนบทความจัดระบบที่มีมาตรฐานร่วมกันระหว่างครูกับผู้บริหารและมาตรฐานที่ 7 และที่ 8 เป็นตัวอย่างที่แยกกันระหว่างผู้บริหารและครู ในทางปฏิบัติผู้ปฏิบัติเห็นว่าถ้าแยกได้เป็น 2 ชุดน่าจะมีความชัดเจนมากขึ้น เพราะผู้บริหารและครูนั้นมีภารกิจที่ต่างกัน ความรับผิดชอบที่ต่างกัน เช่น มาตรฐานที่ 8 วิสัยทัศน์และภาวะผู้นำซึ่งผู้เขียนบทความกำหนดตัวบ่งชี้ 2 ตัวคือ (1) วิสัยทัศน์ (2) ภาวะผู้นำ ตัวบ่งชี้ 2 ตัวนี้วิสัยทัศน์ของครูคงต้องแตกต่างจากวิสัยทัศน์ของผู้บริหาร และภาวะผู้นำของผู้บริหารก็คงต่างจากภาวะผู้นำของครู และคำทั้ง 2 คำนี้ก็ เป็น construct ที่มีความหมายเป็นนามธรรม ซึ่งยากต่อการที่จะเข้าใจตรงกันได้ ข้อมูลที่จะประเมินหรือบอกตัวบ่งชี้ของวิสัยทัศน์คืออะไร อาจจะมีวิสัยทัศน์หรือไม่ไม่มีวิสัยทัศน์หรืออย่างไร หรือจะประเมินคุณภาพของวิสัยทัศน์ เช่น ดีมาก ดี พอใช้ ฯลฯ ซึ่งคง

ต้องทำความเข้าใจให้ผู้ปฏิบัติเช่นเดียวกับ “ภาวะผู้นำ” ซึ่งในบทความนี้ขาดความเฉพาะเจาะจงในระดับข้อมูลที่บ่งชี้ถึงมาตรฐาน ดังกล่าว ผู้วิจัยอาจจะขยายความในคู่มือหรือมีรายละเอียดในรายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ก็เป็นได้

การจัดระบบมาตรฐานสำหรับการสอนและสนับสนุนการสอนในอังกฤษและเวลส์ที่ผู้ปฏิกรณ์เคยได้ศึกษานั้น คณะผู้จัดทำได้กำหนดมาตรฐานไว้ละเอียดมาก โดยผู้ปฏิกรณ์จะขอยกมาเพียงบางส่วนเท่านั้นพอเป็นตัวอย่าง มาตรฐานวิชาชีพครูในประเทศอังกฤษประกอบไปด้วยสาระใหญ่ ๆ 3 เรื่องคือ

1. ความรู้และความเข้าใจในวิชาชีพ (professional knowledge and understanding)
2. ทักษะและคุณลักษณะของครู (skills and attributes)
3. วิชาที่สอน (key areas of teaching)

แต่แต่ละเรื่องมีการแจงลงไปรายละเอียดเป็น 3 ระดับคือ ความรู้ระดับกว้าง ๆ ทั่ว ๆ ไป ความรู้ระดับเฉพาะเจาะจงและความรู้ระดับที่จำเป็นขาดไม่ได้ และในแต่ละระดับก็แจกแจงรายละเอียดออกไปอีกมากมายที่มีรายละเอียดถึง 38 หน้า ซึ่งไม่สามารถจะนำมาชี้แจงในที่นี้ได้ ผู้ปฏิกรณ์อ่านแล้วเห็นว่าเป็นการจัดระบบที่ชัดเจนดีในแต่ละเรื่อง ที่ยกมานี้เพื่อจะชี้ให้เห็นเชิงเปรียบเทียบว่า การจัดระบบมาตรฐานคุณภาพของครูนั้นเขาทำกันละเอียดมาก เพื่อความประสงค์ที่จะนำไปใช้ทั้งฝ่ายผลิตครู ฝ่ายใช้ครู และฝ่ายควบคุมมาตรฐานการใช้และมาตรฐานการผลิตครูนั่นเอง ซึ่งหน่วยผลิตครูอันได้แก่คณะครุศาสตร์ ศึกษาศาสตร์ หน่วยใช้ครูได้แก่กระทรวงศึกษาธิการ กรม กองต่าง ๆ และสถานศึกษาเป็นต้น หน่วยควบคุมมาตรฐานการผลิตได้แก่ ทบวงมหาวิทยาลัย หรือต่อไปจะเป็นคณะกรรมการการอุดมศึกษาที่จะต้องดูแลมาตรฐาน หลักสูตรและมาตรฐานอื่น ๆ หน่วยควบคุมมาตรฐานการใช้ครูได้แก่คณะกรรมการข้าราชการครูหรือคณะกรรมการอื่น ๆ ที่ตั้งขึ้นเพื่อการบริหารงานบุคคลของครูและบุคลากรทางการศึกษา ซึ่งหน่วยงานทั้งหลายดังกล่าวนี้ต้องมีการทำงานที่ประสานกันเป็นอย่างดีในเรื่องมาตรฐานวิชาชีพครูและผู้บริหาร จึงจะทำให้การประเมินคุณภาพตามมาตรฐานวิชาชีพได้ผลและครบวงจร อันจะนำไปสู่การพัฒนาวิชาชีพครูและบุคลากรทางการศึกษาได้ตามแนวปฏิรูปการศึกษา

6. การออกแบบระบบประเมินคุณภาพภายในที่เป็นผลของการวิจัยฉบับนี้ ก็มีความชัดเจนดี ผู้เขียนบทความได้สรุประบบประเมินคุณภาพภายในไว้ 5 ระบบย่อยคือ (1) ระบบการเตรียมและพัฒนาครูเข้าสู่มาตรฐานวิชาชีพ (2) ระบบประเมินคุณภาพการปฏิบัติงานของครู (3) ระบบนิเทศวินิจฉัย กำกับการปฏิบัติงานของครู (4) ระบบพัฒนาครู และ (5) ระบบตอบแทนครู แต่อาจจะมองในรูปของหน่วยงานและการบริหารระบบแล้วจะเห็นว่าเป็นภารกิจของหน่วยผลิตครู หน่วยใช้ครู หน่วยมาตรฐานการผลิต และหน่วยมาตรฐานการใช้ครูนั่นเอง และหน่วยเหล่านี้

น่าจะปฏิบัติการกิจที่ใช้มาตรฐานวิชาชีพที่สอดคล้องกัน และการจัดระบบทั้ง 5 ระบบของผู้วิจัยนั้น น่าจะแบ่งภารกิจกันตามความเหมาะสมให้หน่วยผลิต หน่วยใช้ หน่วยมาตรฐานการผลิต และ หน่วยมาตรฐานการใช้ น่าจะชัดเจนขึ้น

## สรุป

บทความนี้เขียนย่อมาจากงานวิจัยที่มีความน่าเชื่อถือ มีการนำเสนอได้แบบมาตรฐาน มีข้อค้นพบสำคัญๆ หลายประการ เช่น ปัญหาและสภาพปัจจุบันเกี่ยวกับมาตรฐานวิชาชีพครูและผู้บริหาร ได้มาตรฐานวิชาชีพครู 9 มาตรฐาน ตัวบ่งชี้ 63 ตัวบ่งชี้ ได้มาตรฐานคุณภาพและระดับคุณภาพที่ยอมรับได้จากกลุ่มครูและผู้บริหาร ได้ข้อเสนอระบบประเมินคุณภาพภายในสำหรับครูและผู้บริหาร ตลอดจนได้จัดทำคู่มือการประเมินคุณภาพภายใน ซึ่งประกอบไปด้วย วิธีการเก็บข้อมูล เครื่องมือประเมินคุณภาพและการประเมินผลได้ชี้ให้เห็นความต้องการที่จำเป็นในการพัฒนาครู และความต้องการจำเป็นในการพัฒนาผู้บริหารสถานศึกษา มีการอภิปรายผลการวิจัยเปรียบเทียบกับข้อค้นพบของงานวิจัยอื่น ๆ ทั้งของนักวิจัยไทยและนักวิจัยต่างประเทศ ตลอดจนข้อเสนอแนะเชิงนโยบายที่เกี่ยวกับการพัฒนามาตรฐานวิชาชีพครู การปรับกระบวนการทัศน์ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการประเมินและพัฒนาครู การส่งเสริมสนับสนุนพัฒนาครู การพัฒนาครูตามลักษณะความแตกต่างระหว่างบุคคล การพัฒนาระบบสารสนเทศเพื่อการประเมินครู กลไกการพัฒนาครูอย่างต่อเนื่อง ระบบการประเมินและความต้องการที่จำเป็นในการพัฒนาครู รวมทั้งข้อเสนอแนะเพื่อการวิจัยต่อไป นับได้ว่าเป็นบทความที่มีความสมบูรณ์ที่สุดบทความหนึ่งในการวิจัยทางการศึกษา ผลการวิจัยเป็นประโยชน์ต่อวงการวิชาชีพครู การทำวิจัยดำเนินตามระเบียบวิธีที่ถูกต้องเหมาะสม และรัดกุม มีประโยชน์ต่อการนำไปใช้หลายประการ คณะกรรมการสภาวิจัยแห่งชาติจึงมีมติสนับสนุนงานวิจัยชิ้นนี้ให้ได้รับรางวัลดีเยี่ยมประจำปี 2545 สาขาการศึกษา (มติคณะกรรมการบริหารสภาวิจัยแห่งชาติ ในการประชุม ครั้งที่ 1/2545 เมื่อวันที่ 25 พฤศจิกายน 2545)

ข้อคิดเห็นของผู้ปริทัศน์บทความนี้เป็นเพียงความคิดเล็ก ๆ น้อย ๆ ซึ่งมีได้เป็นการดำเนินิตติงที่จะทำให้คุณภาพโดยรวมของบทความนี้น้อยลงแต่ประการใด บทความนี้จึงมีความน่าเชื่อถือ และมีคุณภาพเป็นที่ยอมรับของกรรมการสภาวิจัยแห่งชาติ สาขาการศึกษา และกรรมการบริหารสภาวิจัยแห่งชาติได้มีมติให้เป็นงานวิจัย สาขาการศึกษาที่ได้รับการรางวัลดีเยี่ยมแห่งปี 2545 ดังกล่าวแล้ว และพิธีมอบรางวัลดีเยี่ยมนี้จะจัดขึ้นในทำเนียบรัฐบาลโดยมีท่านนายกรัฐมนตรีเป็นผู้มอบ นับว่าเป็นเกียรติประวัติในทางวิชาการที่สูงมากสำหรับผู้ทำการวิจัยชิ้นนี้