

บทที่ 1

บทนำ



ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การพัฒนาการศึกษาไทยในระยะเวลาที่ผ่านมาประสบผลสำเร็จอย่างสูงในด้านปริมาณแต่ในด้านคุณภาพของผู้สำเร็จการศึกษา รัฐไม่สามารถสร้างคนให้มีคุณภาพและศักยภาพเพียงพอในการแข่งขันระดับนานาชาติได้ รัฐจึงพยายามที่จะแก้ไข ปรับปรุง และพัฒนาการศึกษาของชาติ ด้วยการปฏิรูปการศึกษาโดยประกาศใช้พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 เป็นเครื่องมือในการดำเนินการปฏิรูปการศึกษาให้สอดคล้องซึ่งกันและกันทั้งระบบ ทั้งการปฏิรูปการเรียนรู้ การปฏิรูประบบการบริหารและการจัดการศึกษา การปฏิรูปครู คณาจารย์และบุคลากรทางการศึกษาและการปฏิรูประบบทรัพยากรและการลงทุนเพื่อการศึกษา ซึ่งในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 กำหนดแนวทางการจัดการศึกษาแตกต่างไปจากแนวทางการจัดการศึกษาของรัฐที่ได้ดำเนินการมาก่อน จึงมีบทบัญญัติให้มีการปฏิรูปการศึกษาขึ้นเพื่อปรับเปลี่ยนองค์การศึกษาให้สอดคล้องกับแนวทางในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ที่กำหนดขึ้น เพื่อให้เกิดปฏิรูปดังกล่าวบังเกิดผลและทำให้การศึกษาไทยมีคุณภาพจะต้องมีการประเมิน จึงจำเป็นต้องอาศัยปัจจัยในด้านมาตรฐานและระบบประกันคุณภาพเพื่อเป็นหลักประกันว่าการศึกษาไทยในอนาคตจะต้องมีคุณภาพโดยมีการจัดตั้งสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา มีฐานะเป็นองค์การมหาชนทำหน้าที่พัฒนาเกณฑ์ วิธีการประเมินคุณภาพภายนอกและทำการประเมินผลการจัดการศึกษาเพื่อให้มีการตรวจสอบคุณภาพของสถานศึกษา โดยคำนึงถึงความมุ่งหมาย หลักการ และแนวการจัดการศึกษาในแต่ละระดับตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542

การประเมินคุณภาพภายนอกเป็นการประเมินการจัดการศึกษาเพื่อตรวจสอบคุณภาพของสถานศึกษา โดยหน่วยงานหรือบุคคลภายนอกสถานศึกษา เพื่อมุ่งให้มีการพัฒนาคุณภาพและมาตรฐานการศึกษาของสถานศึกษาให้ดียิ่งขึ้น ซึ่งต้องเริ่มจากการที่สถานศึกษามีการประกันคุณภาพภายใน เพื่อพัฒนาปรับปรุงคุณภาพของตนเอง และระบบประเมินตนเองก่อน ต่อจากนั้นจึงรับการประเมินภายนอกจากสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา สำหรับกรอบแนวคิดเกี่ยวกับการประกันคุณภาพการศึกษา คือ การพัฒนาคุณภาพการศึกษาให้เป็นไปตามจุดมุ่งหมาย หลักการ และแนวการจัดการศึกษา ตามที่กำหนดในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 โดยเน้นการเรียนรู้เพื่อพัฒนาผู้เรียนให้มีคุณลักษณะที่พึงประสงค์ คือเป็นคนที่มีความสามารถ (คนเก่ง) และมีความสุข มีการจัดการเรียนการสอนที่เน้นผู้เรียนเป็นสำคัญและมีการบริหารจัดการรวมทั้งการทำงานที่เน้นคุณภาพ เป็นการทำงานที่โปร่งใส ตรวจสอบได้เป็นระบบ

ครบวงจร (PDCA) โดยสถานศึกษาจะต้องมีการประกันคุณภาพภายใน ให้เป็นส่วนหนึ่งของการบริหาร และการจัดการเรียนการสอนอย่างต่อเนื่องตลอดเวลา เพื่อพัฒนาคุณภาพให้เป็นที่ปฏิบัติตามมาตรฐาน แล้วรายงานผลให้ผู้เกี่ยวข้องรับทราบทุกปี และได้รับการประเมินคุณภาพภายนอกเพื่อชี้จุดแข็ง จุดอ่อนให้สถานศึกษาได้พัฒนาคุณภาพต่อไป

สำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษาเป็นองค์การมหาชนที่ตั้งขึ้นเพื่อเป็นหน่วยงานกลางในการตรวจสอบ ไม่ต้องขึ้นกับหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการจัดการศึกษา ทำให้มีความเป็นกลาง และเป็นธรรม ปราศจากแรงกดดันที่จะทำให้ผลการประเมินภายนอกเบี่ยงเบนไปจากความจริงอันก่อให้เกิดความถ่วงดุล (Check & Balance) อย่างแท้จริง สำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษามี 6 พันธกิจหลักที่สำคัญ คือ 1) พัฒนาระบบการประเมินคุณภาพภายนอก 2) พัฒนามาตรฐานและเกณฑ์สำหรับการประเมินคุณภาพภายนอก 3) ให้การรับรองผู้ประเมินภายนอก 4) กำกับดูแลและกำหนดมาตรฐานในการประเมินคุณภาพ 5) พัฒนาและฝึกอบรมผู้ประเมินภายนอก และ 6) เสนอรายงานการประเมินคุณภาพและมาตรฐานการศึกษาประจำปีต่อคณะรัฐมนตรีและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทางการศึกษา

การประเมินคุณภาพภายนอก เป็นเครื่องมือสำคัญที่จะกระตุ้นให้สถานศึกษาทุกระดับตระหนักถึงสภาพของตนในเชิงคุณภาพอันจะสะท้อนให้เห็นผลถึงการดำเนินงานที่ผ่านมาว่าบรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้เพียงใด มีจุดเด่น จุดด้อยอย่างไร เพื่อที่จะแก้ไขและสามารถพัฒนาคุณภาพการศึกษาเพื่อผู้เรียน ซึ่งจะนำไปสู่การยกระดับมาตรฐานการศึกษาของชาติและเป็นเครื่องมือสำคัญในการยกระดับคุณภาพการศึกษาของสถานศึกษาสู่ความเป็นเลิศอย่างต่อเนื่อง อันจะนำไปสู่ความมีมาตรฐานทางการศึกษา และเป็นที่ยอมรับในระดับสากลต่อไป ซึ่งรูปแบบและวิธีดำเนินการจะเป็นไปตามที่กำหนดในระเบียบของสำนักงานรับรองมาตรฐานและการประเมินคุณภาพการศึกษา

สำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษานั้น ทำการประเมินผลการจัดการศึกษาเพื่อให้มีการตรวจสอบคุณภาพของสถานศึกษา ซึ่งในฐานะหนึ่งจะต้องให้การรับรองผู้ประเมินภายนอก และผลิตผู้ประเมินภายนอกที่มีคุณภาพอย่างเพียงพอ โดยมีการสรรหาและพัฒนาผู้ประเมินภายนอกที่มีคุณภาพและมีคุณสมบัติที่น่าเหมาะสมเป็นที่น่าเชื่อถือได้ ผู้ประเมินภายนอกต้องมีความเข้มแข็งทั้งทางร่างกายและจิตใจ และมีความปรารถนาดีที่จะประเมินเพื่อพัฒนาสถานศึกษา ซึ่งในประเทศไทย สำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา ได้มีการกำหนดคุณสมบัติเบื้องต้น คุณสมบัติเฉพาะ และความมีจรรยาบรรณในการประเมินของผู้ประเมินภายนอก (สำนักงานรับรองมาตรฐานและการประเมินคุณภาพการศึกษา, 2544) เนื่องจากผู้ประเมินภายนอกเป็นผู้ที่มีความสำคัญต่อการประเมินเป็นอย่างมากเพราะเป็นคนที่จะวางแผน ออกแบบ ดำเนินการประเมิน และรายงานผลการประเมิน ดังนั้นผู้ประเมินภายนอกจึงเป็นบุคคลที่ต้องมีสมรรถภาพในการประเมินจึงต้องให้ความสำคัญต่อการคัดเลือกผู้ที่มีคุณสมบัติเหมาะสมมาเป็นผู้ประเมินภายนอก

อรนิตา เจริญรวย (2544) ศึกษาคุณลักษณะและวิธีการกำหนดผู้ประเมินภายนอกที่พึงประสงค์สำหรับตรวจสอบสถานศึกษาระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน ผลที่ได้จากการวิจัย พบว่า

1) คุณลักษณะของผู้ประเมินภายนอกได้แก่ คุณสมบัติทั่วไป คือ ควรมีอายุ 30 ปีขึ้นไป สำเร็จการศึกษาขั้นต่าระดับปริญญาตรี ไม่มีประวัติเสื่อมเสียและมีสุขภาพร่างกายแข็งแรง คุณสมบัติเฉพาะคือ ควรผ่านการอบรมเฉพาะด้านการประเมินสถานศึกษา มีบุคลิกภาพที่เหมาะสม มีคุณธรรม จริยธรรมและจรรยาบรรณของผู้ประเมิน มีความรู้ที่เกี่ยวกับการประเมินสถานศึกษา มีวิสัยทัศน์เกี่ยวกับการบริหารองค์กร มีทักษะที่จำเป็นในการประเมิน เช่น มีภาวะผู้นำ การสร้างความสัมพันธ์ มีทักษะการทำงานเป็นทีม และมีความมุ่งมั่นในการพัฒนาสถานศึกษา 2) ผู้ประเมินภายนอกที่ได้รับใบอนุญาต ควรมีลักษณะตามที่กำหนดและผ่านการทดสอบความรู้ด้านการประเมินด้วยข้อสอบข้อเขียน จำนวนผู้ประเมินในทีมควรอยู่ในช่วง 3 -10 คน และจำนวนวันที่ทำการประเมินอยู่ในช่วง 2 - 8 วัน โดยสามารถยืดหยุ่นตามขนาดของโรงเรียน สำหรับการจัดการโรงเรียนที่มีการศึกษาเฉพาะทาง ควรจัดผู้ประเมินที่มีความชำนาญเฉพาะด้านสำหรับประเมินโรงเรียนนั้นอยู่ในทีมด้วย

จากการศึกษาเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับสมรรถภาพของผู้ประเมินพบว่า กานดา พูนลาภทวี (2524) ศึกษาสมรรถภาพในการวิจัยและการประเมินการศึกษาที่พึงประสงค์มีทั้งสิ้น 25 ข้อ Worthen (1975 อ้างถึงใน สมหวัง พิธิยานุวัฒน์, 2544) สังเคราะห์สมรรถภาพนักวิจัยการศึกษาที่จำเป็นต้องมีในการปฏิบัติงานวิจัยและประเมินการศึกษา 25 ประการ King และคณะ (2003) ระบุสมรรถภาพที่สำคัญของผู้ประเมิน 7 ด้าน ได้แก่ 1) การประยุกต์ใช้กระบวนการสืบสอบอย่างเป็นระบบ 2) การจัดการโปรแกรมที่ประเมิน 3) การวิเคราะห์สถานการณ์ 4) การประเมินอย่างมีอคติ 5) การไตร่ตรองการประเมินของตนเอง 6) การใช้ทักษะที่หลากหลายในการมีปฏิสัมพันธ์ และ 7) การเกาะติดความก้าวหน้าของศาสตร์ที่เกี่ยวข้อง แต่ในประเทศไทยยังไม่พบงานวิจัยที่ศึกษาสมรรถภาพของผู้ประเมินภายนอก ซึ่งผู้ประเมินภายนอกกับผู้ประเมินทั่วไป มีความแตกต่างกันที่ผู้ประเมินทั่วไปในการประเมินอาจเป็นหน่วยงานที่กระทำโดยบุคลากรในหน่วยงานหรือผู้ที่เกี่ยวข้องอย่างต่อเนื่องซึ่งในอดีตที่ผ่านมาทำให้หน่วยงานประเมินอย่างเดียว ซึ่งผลที่ออกมาเชื่อถือไม่ค่อยได้ แต่การประเมินภายนอกทำหน้าที่ประเมินโดยบุคคลภายนอกที่ไม่ได้มีส่วนเกี่ยวข้องกับหน่วยงานหรือสิ่งที่ถูกประเมินแต่มีความชำนาญในวิชาชีพหรือเป็นนักประเมินอาชีพ ซึ่งผลของการประเมินที่ได้ เป็นผลการประเมินจากกลุ่มบุคคลที่มีประสบการณ์ในการประเมิน ซึ่งเป็นที่เชื่อถือกันว่าให้ข้อมูลที่น่าเชื่อถือและมีความเป็นกลาง (ชินชฐา ยารวง, 2545) อีกทั้งงานวิจัยของ กานดา พูนลาภทวี (2524) เป็นงานวิจัยที่มีมานานแล้วสมควรที่จะทำการศึกษากลุ่มสมรรถภาพที่สมบูรณ์และทันสมัยยิ่งขึ้น ส่วนงานวิจัยของ Worthen (1975 อ้างถึงใน สมหวัง พิธิยานุวัฒน์, 2544) King และคณะ (2003) เป็นการศึกษาในบริบทต่างประเทศ สำหรับประเทศไทยได้มีการประเมินภายนอกเป็นรอบแรก

ผู้วิจัยจึงสนใจศึกษาสมรรถภาพของผู้ประเมินภายนอกตามความคิดเห็นของกลุ่มบุคคลที่เกี่ยวข้องในการประเมินภายนอก ได้แก่ กลุ่มผู้ถูกประเมินโดยศึกษาในกลุ่มผู้บริหารสถานศึกษาเนื่องจากเป็นผู้มีบทบาทในการจัดการ ส่งเสริม สนับสนุน อำนวยความสะดวก ให้คำปรึกษา แนะนำ ดูแล และติดตามการปฏิบัติงานของบุคลากรภายในโรงเรียนให้เป็นไปตามนโยบายและแผนงานที่โรงเรียนกำหนดซึ่งถือว่าเป็นตัวแทนในการแสดงความคิดเห็นของสถานศึกษาและเป็นบุคคลที่ได้สัมผัสใกล้ชิดโดยรวมทั้งได้เห็นการปฏิบัติงานของผู้ประเมินภายนอกในการดำเนินการประเมินสถานศึกษา เพื่อให้ได้ข้อมูลและสารสนเทศเกี่ยวกับสมรรถภาพที่พึงประสงค์ของผู้ประเมินภายนอก สำหรับหน่วยงานที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับกระบวนการคัดเลือกและพัฒนาคุณภาพของผู้ประเมินภายนอก เพื่อให้ได้ผู้ประเมินภายนอกที่มีคุณภาพสามารถดำเนินการประเมินอย่างมีประสิทธิภาพให้ข้อเสนอแนะที่เป็นประโยชน์แก่สถานศึกษาในการปรับปรุงและพัฒนาคุณภาพของสถานศึกษาระดับการศึกษาขั้นพื้นฐานต่อไป ในการวิจัยครั้งนี้ผู้วิจัยได้กำหนดประเด็นคำถามเกี่ยวกับสมรรถภาพที่พึงประสงค์ของผู้ประเมินภายนอกในระดับการศึกษาขั้นพื้นฐานดังนี้

คำถามวิจัย

1. ตัวแปรสมรรถภาพที่พึงประสงค์ของผู้ประเมินภายนอกในระดับการศึกษาขั้นพื้นฐานมีตัวแปรอะไรบ้าง
2. องค์ประกอบสมรรถภาพที่พึงประสงค์ของผู้ประเมินภายนอกในระดับการศึกษาขั้นพื้นฐานมีองค์ประกอบอะไรบ้าง
3. ความคิดเห็นของผู้บริหารสถานศึกษาระดับการศึกษาขั้นพื้นฐานตามสังกัดเดิมของสถานศึกษาระหว่างสังกัด สปช. กับสังกัดกรมสามัญศึกษา และตามข้อโต้แย้งของสถานศึกษาระหว่างมีข้อโต้แย้งกับไม่มีข้อโต้แย้งมีความคิดเห็นแตกต่างกันหรือไม่ และแตกต่างกันอย่างไรในแต่ละองค์ประกอบ

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์หลักเพื่อศึกษาสมรรถภาพที่พึงประสงค์ของผู้ประเมินภายนอกในระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน ตามความคิดเห็นของผู้บริหารสถานศึกษาระดับการศึกษาขั้นพื้นฐานโดยมีวัตถุประสงค์ย่อยดังนี้

1. เพื่อศึกษาตัวแปรสมรรถภาพที่พึงประสงค์ของผู้ประเมินภายนอกในระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน
2. เพื่อศึกษาองค์ประกอบสมรรถภาพที่พึงประสงค์ของผู้ประเมินภายนอกในระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน
3. เพื่อเปรียบเทียบความคิดเห็นของผู้บริหารสถานศึกษาระดับการศึกษาขั้นพื้นฐานตามสังกัดเดิมของสถานศึกษาระหว่างสังกัด สปช. กับสังกัดกรมสามัญศึกษา และตามข้อโต้แย้งของสถานศึกษาระหว่างมีข้อโต้แย้งกับไม่มีข้อโต้แย้ง

ขอบเขตของการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ผู้วิจัยกำหนดขอบเขตของการวิจัย ดังนี้

1. ประชากรที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้ คือ ผู้บริหารสถานศึกษาสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน โดยศึกษาสมรรถภาพที่พึงประสงค์ของผู้ประเมินภายนอกตามความคิดเห็นของผู้บริหารสถานศึกษาที่ได้รับการประเมินภายนอก เนื่องจากเป็นบุคคลที่ได้สัมผัสใกล้ชิดโดยรวมทั้งได้เห็นการปฏิบัติงานของผู้ประเมินภายนอกในการดำเนินการประเมินสถานศึกษา

2. ตัวแปรที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้

2.1 ตัวแปรอิสระ คือ สังกัดเดิมของสถานศึกษาและข้อโต้แย้งของสถานศึกษา

2.2 ตัวแปรตาม คือ องค์ประกอบสมรรถภาพที่พึงประสงค์ของผู้ประเมินภายนอกในระดับการศึกษาขั้นพื้นฐานที่จะได้จากการวิเคราะห์องค์ประกอบเชิงสำรวจ

คำจำกัดความที่ใช้ในการวิจัย

สมรรถภาพที่พึงประสงค์ หมายถึง ความรู้ ความสามารถ ทักษะ ทัศนคติและพฤติกรรมต่าง ๆ ที่ผู้ประเมินภายนอกจำเป็นต้องมีเพื่อเอื้ออำนวยต่อการปฏิบัติหน้าที่ในการประเมินสถานศึกษาตามความคิดเห็นของผู้บริหารสถานศึกษา

ผู้ประเมินภายนอก หมายถึง บุคคลที่เป็นนักวิชาการ วิชาชีพ หรือผู้ปกครอง/ผู้แทนชุมชนที่มีคุณสมบัติตามที่ สำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา กำหนด ซึ่งผ่านการฝึกอบรมและได้รับการรับรองจากสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา

ระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน หมายถึง สถานศึกษาที่จัดการศึกษาขั้นพื้นฐานที่มีอำนาจหน้าที่หรือมีวัตถุประสงค์ในการจัดการศึกษาตั้งแต่อนุบาลถึงชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 6

ผู้ประเมินภายนอกในระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน หมายถึง บุคคลที่ผ่านการฝึกอบรมและได้รับการรับรองจากสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา โดยทำหน้าที่ในการประเมินโรงเรียนที่จัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน

ผู้บริหารสถานศึกษา หมายถึง ผู้อำนวยการ อาจารย์ใหญ่ ครูใหญ่ และผู้ช่วยผู้บริหารสถานศึกษา

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ได้ทราบถึงตัวแปรและองค์ประกอบสมรรถภาพที่พึงประสงค์ของผู้ประเมินภายนอกในระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน

2. ข้อค้นพบที่ได้จากการวิจัยสามารถนำไปใช้ในการพัฒนาเกณฑ์ในการสรรหา คัดเลือกบุคลากรที่เหมาะสมมาเป็นผู้ประเมินภายนอกในระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน

3. ข้อค้นพบที่ได้จากการวิจัยสามารถนำไปเป็นแนวทางและสารสนเทศในการพัฒนาผู้ประเมินภายนอกในระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน อันจะนำไปสู่การพัฒนาองค์กรต่อไปได้