



บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

"พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 48 ได้กำหนดไว้ว่า "ให้หน่วยงานต้นสังกัด และสถานศึกษาจัดให้มีระบบการประกันคุณภาพภายในสถานศึกษา และให้ถือว่าการประกันคุณภาพภายในเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการบริหารการศึกษาที่ต้องดำเนินการอย่างต่อเนื่อง โดยมีการจัดทำรายงานประจำปีเสนอต่อหน่วยงานต้นสังกัด หน่วยงานที่เกี่ยวข้องและเปิดเผยต่อสาธารณชน เพื่อนำไปสู่การพัฒนาคุณภาพมาตรฐานการศึกษา และเพื่อรองรับการประกันคุณภาพภายนอก"

(พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 หน้า 51)

การประกันคุณภาพภายในจะทำให้โรงเรียนมีระบบการบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพ มีการทำงานที่มีเป้าหมาย และแผนการดำเนินงานที่ชัดเจน ทั้งนี้ในการดำเนินการตามแผนเพื่อให้เป็นไปตามเป้าหมายนั้น จะต้องมีการประเมินคุณภาพภายในหรือการประเมินตนเองเพื่อตรวจสอบ ทบทวนและนำผลมาพัฒนาปรับปรุงให้เป็นไปตามเป้าหมายอยู่ตลอดเวลา จากนั้นหน่วยงานต้นสังกัดจึงดำเนินการประเมินตรวจสอบตามมาตรฐานที่กำหนดเพื่อให้ได้ข้อมูลสู่การปรับปรุงพัฒนาตนเองอย่างต่อเนื่องและพร้อมที่จะรับการประเมินคุณภาพภายนอก

การประกาศใช้พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ส่งผลให้โรงเรียนทุกแห่งต้องดำเนินการประเมินภายใน หน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้มีการดำเนินงานในเรื่องการประกันคุณภาพการศึกษาเป็นระยะ ๆ โดยบางแห่งมีการระดมความคิดเห็นแล้วนำมาปรับปรุงการดำเนินงานให้สอดคล้องกับนโยบายและสภาพการณ์ การดำเนินงานในเรื่องดังกล่าวของกรมต่าง ๆ จะพบปัญหาอุปสรรคบ้าง เช่น บุคลากรส่วนใหญ่ให้ความสำคัญกับการพัฒนาระบบน้อยและขาดบุคลากรที่ทำหน้าที่ด้านการประเมินคุณภาพ (กรมวิชาการ, 2543)

การประเมินคุณภาพภายในโรงเรียนโดยหน่วยงานต้นสังกัดเป็นกระบวนการประเมินผลการดำเนินงานของหน่วยงานที่กระทำโดยบุคคลในหน่วยงานสังกัดเดียวกัน เพื่อให้ได้ข้อมูลที่ช่วยในการปรับปรุงพัฒนาการดำเนินงานให้บรรลุเป้าหมายที่กำหนด ดังนั้นการประเมินตนเองจึงถือเป็นการประเมินภายในของโรงเรียนที่มีลักษณะของการตรวจสอบโดยผู้ปฏิบัติงานเป็นผู้ประเมินตามภารกิจของตนเอง เพื่อปรับปรุงและพัฒนางาน ซึ่งการประเมินตนเองเป็นกลไกสำคัญของกระบวนการพัฒนาที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องตลอดเวลาและเป็นหน้าที่ของทุกคน โรงเรียนจึงจำเป็นต้องดำเนินการประเมินภายใน (Internal evaluation) หรือประเมินตนเอง (self-evaluation) เพื่อปรับปรุงพัฒนาระบบการจัดการศึกษา ผลการประเมินจะเผยแพร่ในรายงานการประเมินตนเอง (self-study report) ให้ผู้ปกครองและผู้ที่เกี่ยวข้องทุกฝ่ายได้รับทราบ (สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ, 2543; กรมสามัญศึกษา, 2544)

ผลการประเมินตนเองเป็นหลักฐานสำคัญที่จะนำไปสู่การรับรองคุณภาพตามมาตรฐานการศึกษา ดังนั้นการออกแบบกระบวนการประเมินตนเองของโรงเรียนจะต้องให้ผลการประเมินที่ถูกต้อง เชื่อถือได้ Stufflebeam (1999 อ้างถึงในสุวิมล ว่องวาณิช, 2543) ได้กล่าวถึงการดำเนินการประเมินภายในว่าต้องมีกระบวนการที่เป็นมาตรฐาน โดยผู้ประเมินต้องออกแบบการประเมินให้ได้คุณภาพตามเกณฑ์ต่อไปนี้ (1) มาตรฐานด้านประโยชน์จากการประเมิน (Utility Standards) ผลการประเมินที่ได้ต้องตรงตามความต้องการของผู้ใช้ผลการประเมิน เช่น ผู้บริหาร ครู อาจารย์ ผู้ปกครอง หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และนำไปใช้ประโยชน์ในการพัฒนาปรับปรุง แก้ไขการดำเนินการภายในสถานศึกษาได้จริง (2) มาตรฐานด้านความเป็นไปได้ (Feasibility Standards) วิธีการที่ใช้ในการประเมินจะต้องมีความเป็นไปได้ในการปฏิบัติจริง ประหยัดคุ้มค่า (3) มาตรฐานด้านความเหมาะสม (Propriety Standards) วิธีการที่ใช้ในการประเมินต้องไม่ส่งผลกระทบต่อผู้เกี่ยวข้องกับการประเมิน เช่น ไม่ก่อให้เกิดผลเสียกับผู้ให้ข้อมูล (4) มาตรฐานด้านความถูกต้อง (Accuracy Standards) วิธีการที่ใช้ในการประเมินต้องมีความถูกต้อง ให้ข้อมูลที่เชื่อถือได้ เช่น เครื่องมือที่ใช้ในการประเมินต้องสามารถวัดได้ตรงตามสิ่งที่ต้องการวัดจริง มีความครบถ้วนสมบูรณ์ แหล่งผู้ให้ข้อมูลเชื่อถือได้ ให้ข้อมูลตามความเป็นจริง มีวิธีการวิเคราะห์และการเสนอผลการประเมินถูกต้อง และผลการประเมินมีความเป็นปรนัย

จากการติดตามความเคลื่อนไหวในการดำเนินงานด้านการประเมินภายในของโรงเรียนพบว่าในช่วงปี พ.ศ. 2544 ถึง พ.ศ. 2545 เป็นช่วงเริ่มต้นของการประเมินภายในเพื่อเตรียมความพร้อมในการประเมินภายนอก โดยมีโครงการนำร่องที่เกี่ยวข้องกับการประเมินภายในทั้งของต้นสังกัดและหน่วยงานอื่นๆ เช่น โครงการแกนนำประกันคุณภาพของสำนักงานศึกษากรุงเทพมหานคร พ.ศ.2543 โครงการนำร่องประกันคุณภาพภายในของกรมสามัญศึกษา พ.ศ. 2543-2544 โครงการปฏิรูปเพื่อพัฒนาคุณภาพผู้เรียนของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2544 สถานศึกษาระดับขั้นพื้นฐานทุกสังกัดจึงได้ดำเนินการประเมินภายในและจัดทำรายงานการประเมินตนเองหรือรายงานประจำปีเพื่อรายงานผลการดำเนินงานต่อหน่วยงานต้นสังกัดเพื่อเตรียมรับการประเมินคุณภาพภายนอก การดำเนินการประเมินภายในนี้ยังถือว่าอยู่ในวงที่จำกัด การนำผลไปใช้ในการพัฒนาคุณภาพการศึกษาได้น้อย สาเหตุอาจเนื่องมาจากบุคลากรที่เกี่ยวข้องไม่เห็นคุณค่าของการประเมิน และยังมีข้อจำกัดด้านความรู้ความเข้าใจในวิธีการประเมิน (สุวิมล ว่องวาณิช, 2543)

ถึงแม้การดำเนินงานเกี่ยวกับการประเมินผลภายในสำหรับประเทศไทยได้เริ่มต้นมาประมาณ 2-3 ปีแล้ว แต่ปัญหาเกี่ยวกับวิธีการประเมินภายในก็ยังคงเกิดขึ้น จงดี แซ่ตัน (2544) ได้วิเคราะห์ความเหมาะสมของวิธีการประเมินตัวเองซึ่งมีมาตรฐานการศึกษาในการประเมินผลภายในโรงเรียนโดยพิจารณาตามประเด็นสำคัญ 3 ประเด็น ได้แก่ (1) แนวคิดเกี่ยวกับวิธีการประเมิน (2) การออกแบบวิธีการเก็บข้อมูล (3) การกำหนดวิธีการประมวลผลข้อมูล พบว่าการประเมินภายในของโรงเรียนส่วนใหญ่เป็นการประเมินเฉพาะกิจ เน้นการประเมินภาพรวมมากกว่ารายบุคคล ไม่เน้นการได้ข้อมูลที่นำไปสู่การพัฒนาการเรียน ครู/ผู้บริหารได้เป็นรายบุคคล มุ่งประเมินสัมฤทธิ์ผลมากกว่าความตระหนักและความพยายามในการพัฒนางาน วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูลโรงเรียนจะดำเนินการปีละครั้ง ส่วนใหญ่เป็นการเฉพาะกิจ แหล่งผู้ให้ข้อมูลในการประเมินเป็นกรรมการประเมิน/กลุ่มผู้เกี่ยวข้องในโรงเรียน ชุมชน การวิเคราะห์ข้อมูลเน้นการวิเคราะห์ด้วยมือมากกว่า

การใช้ระบบคอมพิวเตอร์ กรรมการประเมินส่วนใหญ่จะรับผิดชอบในการประมวลผลข้อมูล นอกจากนี้ยังพบว่าวิธีการประเมินผลภายในของโรงเรียนยังพบปัญหาและข้อบกพร่องและความไม่ถูกต้องตามหลักวิชาการประเมิน จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่ทุกฝ่ายโดยเฉพาะนักวิชาการด้านการประเมินต้องให้ความสนใจ ติดตามช่วยเหลือ และส่งเสริมให้การประเมินมีความถูกต้องตามหลักวิชาและสามารถนำไปใช้ในการพัฒนางานได้อย่างแท้จริง

ในปัจจุบันนี้มีการประเมินงานประเมิน (meta-evaluation) ซึ่งเป็นแนวคิดที่ใช้ในการประเมินคุณภาพของการประเมินซ้ำอีกครั้ง เพื่อให้มั่นใจได้ว่าผลที่ได้จากการประเมินนั้นมาจากกระบวนการหรือวิธีการที่ถูกต้องเหมาะสม เชื่อถือได้ ตามมาตรฐานการประเมิน 4 ประการ คือ การใช้ประโยชน์ ความเหมาะสม ความเป็นไปได้ และความถูกต้องของวิธีการที่ใช้ แต่การมุ่งหวังให้การประเมินภายในของโรงเรียนเป็นเรื่องที่ทำได้ไม่ง่ายนัก เนื่องจากการประเมินภายในเป็นกระบวนการที่ดำเนินการโดยบุคลากรในโรงเรียน ซึ่งส่วนใหญ่ยังไม่คุ้นเคยกับการทำงานด้านประเมินผล และยังไม่เข้าใจในระบบของการประเมินผลที่ถูกต้อง จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องตรวจสอบคุณภาพของการดำเนินงานเพื่อให้ผลการประเมินมีคุณภาพตามมาตรฐานการประเมิน โดยเฉพาะยังมีความเข้าใจคลาดเคลื่อนมากในการออกแบบการประเมินภายในของโรงเรียน จากผลการวิจัยที่นำเสนอโดย จงดี แซ่ตัน (2544)

วิทยาการประเมินหนึ่งที่น่าสนใจที่จะนำมาใช้ในการตรวจสอบความเหมาะสมของการประเมินคือแบบตรวจสอบรายการประเมินหลัก (key evaluation checklist) ที่เสนอโดย Scriven (1991) แบบตรวจสอบรายการประเมินหลักประกอบด้วยรายการ 14 รายการ สำหรับใช้ตรวจสอบการประเมินตั้งแต่การสำรวจก่อนการประเมินจนถึงการวิเคราะห์ผลขั้นสุดท้ายของการประเมิน รายการดังกล่าวครอบคลุมกระบวนการประเมินที่จะบ่งชี้ให้ผู้ประเมินและผู้เกี่ยวข้องทราบถึงแนวปฏิบัติตลอดการประเมิน ดังนั้นแบบตรวจสอบรายการประเมินหลักนี้พัฒนาขึ้นเพื่อให้ผู้ที่เกี่ยวข้องกับการประเมินภายในของโรงเรียนได้ใช้ตรวจสอบวิธีการประเมินของตนเองว่าถูกต้องเหมาะสมมากน้อยเพียงใด และมีประเด็นใดที่ต้องปรับเปลี่ยนวิธีการทำงานเพื่อให้ผลการประเมินมีความถูกต้องและนำไปใช้ประโยชน์ได้อย่างเหมาะสม ผู้วิจัยจึงสนใจที่จะพัฒนาแบบตรวจสอบรายการประเมินหลัก (KEC) ขึ้นโดยกำหนดแนวทางในการประเมินเพื่อให้โรงเรียนนำไปใช้ในการประเมินตนเองและตรวจสอบคุณภาพของการประเมินภายในของโรงเรียนของตนเอง เป้าหมายของการวิจัยในครั้งนี้คือการช่วยให้วิธีการประเมินภายในของโรงเรียนเป็นไปในทิศทางที่ถูกต้อง เหมาะสมและมีคุณภาพมากยิ่งขึ้น

คำถามวิจัย

1. ข้อรายการที่ใช้ในการตรวจสอบความเหมาะสมของวิธีการประเมินภายในของโรงเรียนควรประกอบด้วยประเด็นสำคัญอะไรบ้าง
2. การพัฒนาแบบตรวจสอบรายการประเมินหลัก (KEC) (โดยอิงข้อรายการที่กำหนดจากคำถามวิจัยที่ 1) จะช่วยทำให้ผู้เกี่ยวข้องในโรงเรียนมีการเปลี่ยนแปลงของแนวคิดในการออกแบบวิธีการประเมินภายในที่เหมาะสมเพียงใดและต่างจากก่อนใช้แบบตรวจสอบรายการประเมินหลักอย่างไร
3. สถานศึกษาที่มาจากสังกัดที่ต่างกันจะออกแบบการประเมินภายในที่มีความเหมาะสมต่างกันหรือไม่

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อวิเคราะห์และกำหนดข้อรายการที่สะท้อนวิธีการประเมินภายในของโรงเรียนที่เหมาะสมตามหลักการของการประเมิน
2. เพื่อสร้างแบบตรวจสอบรายการประเมินหลัก (KEC) โดยอิงข้อมูลจากผลการวิจัยข้อ 1 สำหรับให้โรงเรียนใช้ในการประเมินคุณภาพของวิธีการประเมินภายในที่ตนเองออกแบบขึ้น
3. เพื่อตรวจสอบคุณภาพของแบบตรวจสอบรายการประเมินหลัก (KEC) ที่พัฒนาขึ้น โดยมีขั้นตอนการศึกษาตามวัตถุประสงค์ย่อยต่อไปนี้
 - 3.1 เพื่อศึกษาผลของการใช้แบบตรวจสอบรายการประเมินหลัก (KEC) ที่มีต่อความเหมาะสมของการออกแบบวิธีการประเมินภายในของโรงเรียนตามการรับรู้ของผู้ใช้
 - 3.2 เพื่อศึกษาความคิดเห็นของผู้ที่เกี่ยวข้องกับโรงเรียนที่มีต่อประโยชน์ของแบบตรวจสอบรายการประเมินหลักที่ผู้ที่เกี่ยวข้องในโรงเรียนได้นำไปใช้ประเมินคุณภาพของวิธีการประเมินภายในของตนเองและการปรับปรุงวิธีการประเมิน
4. เพื่อเปรียบเทียบระดับความเหมาะสมของวิธีการประเมินภายในระหว่างโรงเรียนที่อยู่ในสังกัดที่ต่างกัน

ขอบเขตการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ผู้วิจัยมุ่งที่จะพัฒนาแบบตรวจสอบรายการประเมินหลัก (KEC) ขึ้นเพื่อให้โรงเรียนตรวจสอบวิธีการประเมินภายในโรงเรียนของตนเอง โดยเน้นเฉพาะการประเมินภายในของโรงเรียนระดับขั้นพื้นฐาน ความเหมาะสมของวิธีการประเมินภายในโรงเรียนจะพิจารณาโดยอิงวิธีการประเมินที่กำหนดด้วยองค์ประกอบในรายการประเมิน ส่วนคุณภาพของแบบตรวจสอบรายการจะพิจารณาจากความตรงตามสภาพของแบบตรวจสอบรายการประเมินหลัก ความคิดเห็นของผู้ที่เกี่ยวข้องกับการประเมินภายในของโรงเรียนและแนวคิดในการออกแบบวิธีการประเมินตามการรับรู้ของผู้ที่เกี่ยวข้องกับการประเมินภายในของโรงเรียนหลังจากมีการใช้แบบตรวจสอบรายการในการประเมินตนเองแล้ว

ข้อจำกัดของการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้มีจุดมุ่งหมายเพื่อพัฒนาและตรวจสอบคุณภาพของแบบตรวจสอบรายการประเมินหลักสำหรับให้สถานศึกษาใช้ในการออกแบบการประเมินภายใน ในขั้นตอนการตรวจสอบคุณภาพของแบบตรวจสอบรายการประเมินหลักที่ให้ผู้ที่เกี่ยวข้องได้มีการปฏิบัติงานจริง เนื่องจากผู้วิจัยได้พัฒนาและทดลองใช้แบบตรวจสอบรายการในภาคปลาย ปีการศึกษา 2545 ดังนั้น การศึกษาผลการใช้แบบตรวจสอบรายการประเมินหลักที่มีต่อการเปลี่ยนแปลงแนวปฏิบัติในการประเมินภายใน จะศึกษาได้เฉพาะการเปลี่ยนแปลงในเชิงมโนทัศน์ (concept) ของผู้ปฏิบัติเท่านั้น เนื่องจากสถานศึกษาจะทำการประเมินภายในปีละ 1 ครั้ง ดังนั้นหากต้องการศึกษาสภาพจริงเชิงการปฏิบัติงานต้องใช้การศึกษาติดตามผลประมาณ 1 ปี ผลการวิจัยนี้จึง

อาจมีข้อจำกัดในประเด็นที่ว่า แนวคิดการออกแบบการประเมินภายในให้มีความเหมาะสมยิ่งขึ้นเป็นเพียงการศึกษาจากการรับรู้ของกลุ่มตัวอย่างเท่านั้น ไม่ได้ศึกษาสภาพการปฏิบัติงานจริงด้วยข้อจำกัดของเงื่อนไขในการศึกษาวิจัย

คำจำกัดความที่ใช้ในการวิจัย

การประเมินภายในของโรงเรียน หมายถึง กระบวนการประเมินผลการดำเนินงานของโรงเรียนที่ดำเนินการโดยบุคลากรในหน่วยงานหรือผู้ที่เกี่ยวข้องอย่างต่อเนื่องเพื่อให้ได้ข้อมูลที่ช่วยในการพัฒนาโรงเรียนให้บรรลุตามเป้าหมายที่กำหนด เป็นการตรวจสอบการทำงานของตนเอง และดำเนินการเป็นส่วนหนึ่งของการบริหารงานตามปกติ

วิธีการประเมินภายในของโรงเรียน หมายถึง วิธีการที่โรงเรียนใช้ในการประเมินตนเองประกอบด้วยขั้นตอนดังต่อไปนี้คือ (1) การวางแผนการประเมิน (2) ระบบข้อมูลและการประมวลผล (3) การตรวจสอบการประเมิน (4) การรายงานผลการประเมิน และ (5) การใช้ผลการประเมิน

แบบตรวจสอบรายการประเมินหลัก หมายถึง แบบตรวจสอบรายการการประเมินที่ผู้วิจัยสร้างขึ้นประกอบด้วยข้อรายการที่แสดงถึงวิธีการประเมินภายในโรงเรียนสำหรับให้โรงเรียนใช้เป็นเครื่องมือตรวจสอบความเหมาะสมของวิธีการประเมินภายในโรงเรียน

คุณภาพของแบบตรวจสอบรายการประเมินหลัก หมายถึง ความเหมาะสมของแบบตรวจสอบรายการประเมินหลักที่พิจารณาจากผลการนำไปใช้ใน 2 ประเด็น คือ (1) ผลที่เกิดขึ้นคือความเหมาะสมของวิธีการประเมินภายในของโรงเรียน และความตรงตามสภาพของแบบตรวจสอบรายการประเมินหลัก (2) ความคิดเห็นของโรงเรียนที่มีต่อประโยชน์ของแบบตรวจสอบรายการประเมินหลักที่โรงเรียนได้นำไปใช้ประเมินคุณภาพของวิธีการประเมินภายในของตนเอง

ความเหมาะสมของวิธีการประเมิน หมายถึง การทำการประเมินด้วยวิธีการที่ถูกต้องตามหลักวิชาการประเมินและมาตรฐานการประเมิน โดยประเมินจากวิธีการทำงานตามองค์ประกอบในระบบการประเมินแบ่งออกเป็น 5 ระบบ ได้แก่ (1) การวางแผนการประเมิน (2) ระบบข้อมูลและการประเมินผล (3) การตรวจสอบการประเมิน (4) การรายงานผลการประเมิน และ (5) การใช้ผลการประเมินที่เสนอโดย สุวิมล ว่องวาณิช (2543)) และมีการออกแบบการประเมินที่ได้มาตรฐานการประเมิน 4 ด้าน ได้แก่ (1) ด้านอรรถประโยชน์ (2) ด้านความเป็นไปได้ (3) ด้านความเหมาะสม (4) ด้านความถูกต้อง

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการวิจัย

1. ได้ข้อรายการที่ใช้ในการตรวจสอบความเหมาะสมของวิธีการประเมินภายในโรงเรียนเพื่อนำไปใช้ในการสร้างแบบตรวจสอบรายการประเมินหลัก (KEC)
2. ได้แบบตรวจสอบรายการประเมินหลัก (KEC) เพื่อเป็นแนวทางให้ผู้บริหารและผู้ที่เกี่ยวข้องได้ตรวจสอบการประเมินภายในโรงเรียนของตนเอง ทำให้ได้สารสนเทศไปใช้ในการปรับปรุงและพัฒนาระบบการประเมินภายในโรงเรียนได้อย่างต่อเนื่องและเป็นระบบ
3. การวิจัยครั้งนี้ทำให้ได้สารสนเทศซึ่งสามารถนำไปใช้ในการพัฒนาบุคลากรที่เกี่ยวข้องกับการประเมินภายใน ทั้งในระดับโรงเรียนและหน่วยงานต้นสังกัด เพื่อให้วิธีการประเมินเป็นไปในทิศทางที่ถูกต้องเหมาะสม