

## การประกันคุณภาพการศึกษา : กุญแจสำคัญอยู่ที่การประกันคุณภาพภายใน

รองศาสตราจารย์ ดร. กล้า ทองขาว\*  
สาขาการจัดการการศึกษา มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์

### บทคัดย่อ

ในขณะที่นวัตกรรมที่แพร่เข้ามาพร้อมกระแสคุณภาพ เช่น T.Q.M. หรือ ISO ได้รับการนำมาประยุกต์ใช้กับการประกันคุณภาพการศึกษา ทำให้ระบบการประกันคุณภาพที่เป็นแนวคิดหลักของการศึกษาที่มีอยู่เดิม คือ การตรวจสอบคุณภาพและการประเมินเพื่อรับรองวิทยฐานะ ซึ่งมีฐานคิดมาจากที่ธรรมชาติของสถาบันการศึกษา ต้องมีความเป็นอิสระและมีเสรีภาพทางวิชาการ จำเป็นต้องปรับตัว เพื่อให้มีการตรวจสอบจากสังคม ไปพร้อมกับการคงรักษาหลักการตามธรรมชาติความเป็นสถาบันการศึกษาไว้ โดยปรับให้มีการหลอมรวมกัน แต่แยกส่วนเป็นระบบใหญ่ 2 ระบบ คือ ระบบการประกันคุณภาพภายใน กับระบบการประเมินและรับรองคุณภาพจากภายนอก ซึ่งสาระของการประกันคุณภาพอย่างแท้จริงยังคงเป็นเรื่องภายใน คือ เรื่องการมีระบบควบคุมคุณภาพ ระบบตรวจสอบคุณภาพ ระบบประเมินคุณภาพ และระบบการปรับปรุงคุณภาพ ที่สถานศึกษาทุกระดับ ทุกประเภทจะต้องปฏิบัติให้เป็นวิถีชีวิตและวัฒนธรรมองค์กร หัวใจสำคัญของการประกันคุณภาพการศึกษาจึงยังคงเป็นเรื่องคุณภาพภายใน มากกว่าระบบประเมินและรับรองคุณภาพจากภายนอก

### Abstract

#### **Educational Quality Assurance: the Core (critical key) is the Internal Quality Assurance**

When innovations that disseminate together with the trend of the qualities like T.Q.M or ISO have been applied to use with the educational quality assurance, it affects the main concept of educational assurance to have to be adjusted for the social accountability and in the same time to sustain the nature of the educational institute. The original main concept of the educational assurance consists of the education quality assurance and the academic accreditation. These concepts based upon the nature of the educational institute in being autonomy and having the academic freedom. The new concept of the educational assurance has adjusted to enable the integration but is separated into two main systems which are (1) the internal quality assurance system; and (2) the external assessment and accreditation system. The real essence of the quality assurance is still be the internal aspects that consists of the quality control system, the quality auditing system, the quality assessment system, and the quality improvement system in which the educational institutes at every level and every type should use as the way of its working life and the organization quality culture. The core of the quality assurance is, therefore, still be the internal quality assurance, rather than the assessment system and external accreditation.

\* ผู้เขียน รองศาสตราจารย์ ดร.กล้า ทองขาว สาขาการจัดการการศึกษา มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์

## ความนำ

การประกันคุณภาพ เป็นเรื่องที่นักศึกษานำมาใช้ในวงการศึกษาก่อนมี พ.ร.บ. การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 การประกันคุณภาพการศึกษาเป็นแนวความคิดตามกระแสโลกาภิวัตน์ ในยุคของสังคมแห่งการแข่งขัน ซึ่งเชื่อว่าความอยู่รอดขององค์กรต่าง ๆ ในสังคมที่มีการแข่งขันสูงนี้ก็คือ การรักษาคุณภาพมาตรฐาน (ของสินค้าและบริการ) ไว้ให้เหนือคู่แข่ง และเหนือความพึงพอใจของลูกค้าและผู้รับบริการ ในยุคสังคมและเศรษฐกิจฐานความรู้ (knowledge based society / economy) ความรู้และการศึกษาจัดเป็นสินค้าและเป็นสินค้านี้มีราคาแพง และการบริการทางการศึกษาก็มีการแข่งขันสูง ทำให้องค์กรทางการศึกษาทุกระดับทุกประเภทต้องปรับตนเองหลาย ๆ ด้าน โดยเฉพาะด้านคุณภาพการจัดการและการบริการทางการศึกษา

การประกันคุณภาพการศึกษา เป็นระบบหรือแบบแผนการดำเนินงานกิจกรรมตามภารกิจทั้งหลายขององค์กรทางการศึกษา ให้เป็นไปในทิศทางที่สร้างความมั่นใจแก่ผู้รับบริการทางการศึกษา เช่น ผู้เรียนและผู้ปกครอง ผู้รับบริการทางการศึกษาอื่น ๆ และผู้รับผลิตจากระบบการศึกษาไปใช้งาน เช่น องค์กร ห้างร้าน บริษัท หรือผู้ประกอบการ รวมทั้งประชาชนและสังคมมีความเชื่อมั่นว่า การจัดการศึกษาขององค์กรการศึกษามีประสิทธิภาพดีพอ ที่จะทำให้เกิดผลผลิตคือ ผู้สำเร็จการศึกษามีคุณภาพ หรือมีคุณลักษณะที่พึงประสงค์ ตามมาตรฐานการศึกษาที่กำหนดไว้

งานประกันคุณภาพ จัดเป็นภารกิจส่วนหนึ่งของการบริหารการศึกษา ที่จะต้องมีการดำเนินการอย่างต่อเนื่อง ตามความมุ่งหมาย หลักการและแนวทางการจัดการศึกษาที่กำหนดใน พ.ร.บ. การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และเนื่องจากการพัฒนาคุณภาพและมาตรฐานการศึกษาเป็นเรื่องสำคัญ ทั้งเพื่อความอยู่รอดของการศึกษาและเพื่อการพัฒนาความสามารถด้านการแข่งขันของประเทศ ในระยะสั้นและระยะยาว เครื่องมือสำคัญที่รัฐเชื่อว่าจะช่วยกระตุ้นให้การจัดการศึกษาเกิดการพัฒนาอย่างต่อเนื่องก็ได้แก่ การประเมินคุณภาพการศึกษา คือ การประเมินคุณภาพภายนอก แต่ความเป็นจริงการประเมินคุณภาพภายนอกที่รัฐจัดทุก ๆ ห้าปี ยังมีความสำคัญน้อยกว่าการประกันคุณภาพภายในสถานศึกษา

## แนวความคิดและหลักการเกี่ยวกับการประกันคุณภาพภายใน

หากจะมองจากกรอบของการประกันคุณภาพภายใน ความมุ่งหมายหลักของการประกันคุณภาพการศึกษา จะเน้นความเป็นไปเพื่อการกระทำความกระจำแก่ประชาชนผู้รับบริการจากสถานศึกษา ให้มีความมั่นใจว่าบุคลากรทุกคนในสถานศึกษาได้ร่วมมือกันทำงานเต็มกำลัง เต็มความสามารถ เพื่อให้งานบริการและการสร้างผลผลิต (ผู้เรียน) ของสถานศึกษามีคุณภาพและได้มาตรฐาน

เป้าหมายของการประกันคุณภาพการศึกษาภายใน จึงเป็นไปเพื่อการปรับปรุงคุณภาพตนเองอย่างต่อเนื่อง การนำระบบและกระบวนการประกันคุณภาพภายในมาใช้ อย่างน้อยก็น่าจะทำให้มั่นใจและเชื่อได้ว่าการดำเนินงานการศึกษาจะบังเกิดผลตามมาตรฐานความต้องการขั้นต่ำ (minimum standard requirement) ของผู้รับบริการ ระบบการประกันคุณภาพการศึกษาภายในจะให้ความสำคัญกับ 4 เรื่อง คือ

1) การควบคุมคุณภาพ (Quality Control) ตามปกติสถานศึกษาจะต้องมีระเบียบแบบแผนในการทำงานเป็นเครื่องมือการควบคุมคุณภาพการทำงาน และในปัจจุบันสถานศึกษาจะใช้แผนกลยุทธ์เป็นเครื่องมือในการบริหารการเปลี่ยนแปลง เช่น แผนกลยุทธ์ในการพัฒนาการเรียนการสอน แผนพัฒนากระบวนการจัดการเรียนรู้ แผนการใช้แหล่งเรียนรู้และภูมิปัญญาท้องถิ่น ฯลฯ เครื่องมือควบคุมการดำเนินงานของสถานศึกษาที่กำหนดขึ้นนี้คือแนวปฏิบัติที่จะทำให้องค์กรการศึกษابรรลุวิสัยทัศน์ และเป้าหมายของการจัดการศึกษา ระเบียบแบบแผนการทำงาน แผนงาน โครงการหรือกิจกรรม หรือโปรแกรมการศึกษาต่าง ๆ ที่กล่าวมานี้ จะจัดเป็นเครื่องมือควบคุมการปฏิบัติงานขององค์กร และของบุคลากรในสถานศึกษา การพิจารณาว่าสถานศึกษาใดมีการประกันคุณภาพการศึกษาดีหรือไม่อย่างไร ประการแรกก็ต้องดูที่คุณภาพของระเบียบแบบแผนการทำงานของสถานศึกษา เช่น ในแผนการทำงานมีการระบุเป้าหมายไว้ชัดเจน มีการกำหนดมาตรฐานการปฏิบัติกิจกรรม มีการระบุผลของการดำเนินงานที่คาดไว้ มีการกำหนดตัวบ่งชี้เพื่อวัดผลสำเร็จ มีเกณฑ์การวัดและการประเมินผลงาน มีทรัพยากรสนับสนุนกิจกรรม และมีการกำหนดผู้รับผิดชอบในการกำกับตรวจสอบไว้ชัดเจนหรือไม่ การควบคุมคุณภาพ คือจุดเริ่มต้นของกระบวนการประกันคุณภาพภายในสถานศึกษา

2) การตรวจสอบคุณภาพ (Quality Audit) การตรวจสอบคุณภาพ เป็นกระบวนการค้นหาหลักฐานหรือร่องรอยการดำเนินงานตามแผนที่วางไว้ กระบวนการตรวจสอบจะทำให้พบคำตอบว่ากิจกรรมที่กำหนดไว้ในแผนหรือระเบียบแบบแผนของสถานศึกษาได้รับการปฏิบัติหรือไม่อย่างไร การปฏิบัติมีปัญหาอุปสรรคอะไร ผู้รับผิดชอบได้ร่วมกันแก้ไขปัญหามาอย่างไร แนวปฏิบัติกิจกรรมที่กำหนดไว้ เมื่อนำไปปฏิบัติจริงก่อให้เกิดผลตามที่ต้องการหรือไม่ ฯลฯ ผลของการศึกษาเมื่อจัดทำเป็นรายงาน จะเรียกว่า รายงานการศึกษาตนเอง (Self-Study Report หรือ SSR) จุดประสงค์ของการศึกษาตนเอง คือ การแสวงหาข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการดำเนินงานตามแผน ค้นหาจุดแข็งในการปฏิบัติที่ควรได้รับการส่งเสริม และจุดอ่อนของการทำงานที่ควรได้รับการปรับปรุงแก้ไข การตรวจสอบคุณภาพการศึกษาเป็นกระบวนการแสวงหาข้อมูล หรือหลักฐานเชิงประจักษ์ว่า การปฏิบัติกิจกรรมต่าง ๆ เป็นกระบวนการการขับเคลื่อนไปสู่คุณภาพที่พึงประสงค์หรือไม่อย่างไร นอกจากนี้กระบวนการตรวจสอบคุณภาพภายใน ยังมีวัตถุประสงค์อีกประการหนึ่ง คือ การศึกษาว่าสถานศึกษามีกลไกควบคุมคุณภาพที่เหมาะสมหรือไม่

3) การประเมินคุณภาพ (Quality Assessment) เป็นกระบวนการศึกษา เพื่อพิจารณาค่าของผลการดำเนินงานตามเกณฑ์ที่กำหนด ตามประเภทขององค์ประกอบ หรือมาตรฐานที่ทำการประเมิน และตามลักษณะตัวบ่งชี้ (Key Performance Indicators หรือ KPIs ) ต่าง ๆ สำหรับเกณฑ์การประเมินคุณภาพการศึกษาภายใน อาจใช้เกณฑ์ที่บุคลากรในสถานศึกษาร่วมกันกำหนดขึ้นตามความเหมาะสม การกำหนดเกณฑ์เป็นช่วงตามพิสัย (Range) จะช่วยให้มองเห็นพัฒนาการของคุณภาพการศึกษา ในกรณีสถานศึกษาใช้กลุ่มเครือข่ายคุณภาพร่วมประเมินคุณภาพภายใน สมาชิกกลุ่มอาจร่วมกันกำหนดเกณฑ์คุณภาพภายในกลุ่ม กลุ่มพันธมิตรคุณภาพอาจมีการแลกเปลี่ยนหมุนเวียนประเมินคุณภาพภายในร่วมกันได้ มีการจัดทำรายงานการประเมินตนเอง (Self Assessment Report หรือ SAR) เพื่อเสนอหน่วยงานต้นสังกัด และจัดเป็นเอกสาร



เตรียมการรองรับการประเมินภายนอกจากสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (สมศ.) ได้ต่อไปด้วย

**4) การปรับปรุงคุณภาพ (Quality Improvement)** อันที่จริงองค์ประกอบด้านการปรับปรุงคุณภาพ อาจดำเนินการได้ตั้งแต่การทราบผลการตรวจสอบคุณภาพ เป็นกระบวนการที่สถานศึกษานำผลรายงาน การศึกษาตนเองหรือ SAR ที่พบปัญหาอุปสรรคและจุดอ่อนของกิจกรรมมาแก้ไขปรับปรุง อย่างไรก็ตาม เมื่อมีการศึกษาและมีการจัดทำรายงานการประเมินตนเอง หรือ SAR หากพบว่าองค์ประกอบหรือมาตรฐานใด และตัวบ่งชี้ใดไม่สามารถดำเนินการได้ดี จนทำให้มีผลต่ำกว่าเกณฑ์ ก็จะต้องนำไปปรับปรุงแก้ไข การ ตรวจสอบ การประเมินผลและการปรับปรุงแก้ไข เป็นกระบวนการที่ต้องดำเนินการต่อเนื่องกันเสมอ

ความสัมพันธ์ระหว่างการประกันคุณภาพภายในกับการประเมินคุณภาพภายนอกโดย สมศ. ประเด็น นี้ สมศ. กำหนดว่า การประกันคุณภาพภายในเป็นกระบวนการติดตามตรวจสอบ และพัฒนาคุณภาพ มาตรฐาน ที่สถานศึกษาเป็นผู้ดำเนินการตามกรอบของหน่วยงานต้นสังกัด โดยสถานศึกษาต้องจัดทำรายงาน ประจำปีต่อหน่วยงานต้นสังกัด หน่วยงานที่เกี่ยวข้องและเปิดเผยต่อสาธารณะ ส่วนการประเมินคุณภาพ ภายนอกเป็นงานที่ดำเนินการต่อเนื่องจากการประกันคุณภาพภายใน และสัมพันธ์กับการประเมินคุณภาพ ภายในสถานศึกษา การประเมินภายนอก คณะกรรมการผู้ประเมินจะมีการตรวจสอบรายงานประจำปี และ รายงานอื่นอันเกี่ยวข้อง และรายงานที่เป็นผลมาจากการดำเนินงานของสถานศึกษา รวมทั้งตรวจสอบข้อมูล เอกสาร หลักฐานต่าง ๆ (เช่น คู่มือการประกันคุณภาพ รายงานการประเมินคุณภาพภายในและอื่น ๆ) และมีการตรวจเยี่ยมสถานศึกษา (Site visit) ส่วนผลการประเมินคุณภาพการจัดการศึกษาจากภายนอกจะเป็นเช่นไร ย่อมขึ้นอยู่กับกระบวนการประกันคุณภาพภายในของสถานศึกษาเป็นสำคัญ

#### **แนวความคิดเกี่ยวกับระบบการประกันคุณภาพ**

แนวความคิดเกี่ยวกับระบบการประกันคุณภาพการศึกษา ตามกระแสการประกันคุณภาพ อาจมี รูปแบบของระบบที่ได้รับการประยุกต์มาจากภาคธุรกิจ อุตสาหกรรมและการบริการภาครัฐประเภทอื่นส่วน หนึ่ง และอีกส่วนหนึ่งเป็นแนวความคิดที่เกิดจากระบบการศึกษาเอง โดยเฉพาะระบบการศึกษา ระดับอุดมศึกษา ขอนำมาอธิบาย ดังนี้

1) ระบบบริหารคุณภาพแบบธุรกิจ ประกอบด้วยแนวคิดอย่างน้อย 2 ระบบ คือ Total Quality Management หรือ TQM กับ International Organization for Standardization หรือ ISO 9000 Series ที่ได้รับความสำเร็จในการนำไปใช้ เพื่อตอบสนองความพึงพอใจของลูกค้า และเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขัน ให้แก่องค์กรทางธุรกิจ และทำให้มีความพยายามที่จะนำเทคนิควิธีการนี้มาใช้ในวงการการศึกษา โดยหลักการ ของ TQM ที่นำมาประยุกต์กับการศึกษา จะเน้นการให้องค์กรการศึกษามีความยืดหยุ่น คล่องตัว ส่งเสริมการ ทำงานเป็นทีม บุคลากรทุกระดับมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ และร่วมมือกันในการพัฒนาคุณภาพการศึกษา แก่ผู้รับบริการอย่างต่อเนื่อง โดยการกระจายพลังอำนาจการทำงาน (empowerment) ไปยังบุคลากร ให้

บุคลากรมีอิสระในการตัดสินใจ แก้ไขปัญหาการทำงานในความรับผิดชอบของตน และมุ่งให้เกิดจิตสำนึก คุณภาพในวิถีชีวิตของคนทำงาน

สำหรับระบบ ISO มีความเกี่ยวข้องกับระบบ TQM แต่ ISO จะให้ความสำคัญสูงขึ้นไปอีกขั้นหนึ่ง คือ เรื่องความพยายามจัดระบบขององค์กรให้มีการปฏิบัติงานที่มุ่งเน้นเป้าหมาย มีขั้นตอนการทำงานที่ชัดเจน และได้มาตรฐาน ทั้งในเชิงกระบวนการผลิตและการบริการ มีการใช้ระบบเอกสารคู่มือการทำงาน (Quality Manual) เพื่อช่วยให้ผู้บริหารและผู้ปฏิบัติงานมีความชัดเจนในเป้าหมาย และวิธีการทำงานทุกขั้นตอน ซึ่งจะส่งผลต่อคุณภาพและผลิตภาพขององค์กร โดยรวม (Harman : 2002) ซึ่งแนวความคิดเกี่ยวกับระบบประกันคุณภาพทั้ง 2 ระบบ ได้มีการนำมาประยุกต์ใช้ในวงการศึกษาระดับอุดมศึกษาและระดับอื่น ๆ ในเวลาต่อมา

2) ระบบการตรวจสอบประเมินและรับรองวิทยฐานะ เป็นแนวความคิดที่อาจกล่าวได้ว่าเป็นกระแสที่ที่สอง และมีพื้นฐานมาจากระบบบริหารการศึกษาเอง

ฐานคิดเรื่องความเป็นอิสระ (autonomy) ในการบริหารการศึกษา ที่นักวิชาการต้องมีอิสรภาพในการค้นคิด การประกาศความจริง และถ่ายทอดความรู้แก่สังคมที่เรียกว่า ความมีเสรีภาพทางวิชาการ (academic freedom) สถานศึกษาระดับสูงคืออุดมศึกษา มีฐานความคิดว่า ธรรมชาติของการแสวงหาความรู้ระดับสูงย่อมต้องเป็นเช่นนั้น เรื่องความมีอิสระในการบริหารกับความมีเสรีภาพทางวิชาการ จึงเป็นเรื่องที่ไม่สามารถแยกจากกัน แต่ความเป็นอิสระในการบริหารสถาบันกับความมีเสรีภาพทางวิชาการนี้ จำเป็นต้องมีการดูแลตรวจสอบ ให้มีการดำเนินการในสิ่งที่ถูกต้อง (accountability) คือการคานด้วยความต้องการทางสังคม โดยให้คำนึงถึงสิ่งที่สังคมคาดหวังเป็นคุณภาพ ดังนั้นความเป็นอิสระและเสรีภาพทางวิชาการจะต้องดำเนินการควบคู่ไปกับความรับผิดชอบ และเปิดรับการตรวจสอบได้จากสังคม พื้นฐานแนวความคิดนี้ได้นำไปสู่การจัดระบบการประกันคุณภาพการศึกษาภายใน ทำให้สถาบันการศึกษาต้องร่วมมือกันวางระบบการตรวจสอบแบบแผนและกลไกการบริหารจัดการศึกษา (Quality Audit) กันเอง คณะผู้ตรวจสอบจะมีการเข้าไปตรวจสอบการทำงานของสถานศึกษาในกลุ่มพันธมิตร และมีการจัดทำรายงานการตรวจสอบ (SSR) มีข้อเสนอแนะให้มีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงกระบวนการทำงานของกลไกต่าง ๆ ตามที่เห็นสมควร และมีการรายงานผลการตรวจสอบสู่สาธารณะ

ต่อมารัฐบาลในบางประเทศ ได้มีความพยายามที่จะเข้าไปมีบทบาท ให้สถาบันการศึกษาแสดงความโปร่งใส แสดงคุณภาพและประสิทธิภาพของการจัดการศึกษาต่อประชาชน ให้เห็นประจักษ์มากยิ่งขึ้น โดยกำหนดให้หน่วยงานที่ดูแลด้านงบประมาณของรัฐ ที่ให้การสนับสนุนการจัดการศึกษา คือ สำนักงบประมาณ ใช้ผลงานของสถานศึกษา เป็นองค์ประกอบในพิจารณาการจัดสรรงบประมาณประจำปี และให้นำผลการประเมินคุณภาพการจัดการศึกษา (Quality Assessment) มาประกอบการพิจารณาด้วย ทำให้ระบบประเมินคุณภาพกับระบบการตรวจสอบคุณภาพ มีการหลอมรวมกัน แต่แยกระบบการประกันคุณภาพให้มีการจัดรูปแบบใหม่เป็น 2 ระบบใหญ่ คือ ระบบการตรวจสอบคุณภาพ ซึ่งเป็นเรื่องของการประกันคุณภาพภายใน และระบบประเมินการประเมินคุณภาพ ซึ่งเป็นเรื่องของการแสดงความโปร่งใส แสดงคุณภาพและ

ประสิทธิภาพของการใช้ทรัพยากรทางการศึกษา เป็นการประเมินภายนอกจากองค์กรอิสระ ( อมรวิรัช นาคทรพรพ : 2540)

สำหรับระบบการรับรองวิทยฐานะ (Accreditation Systems) เป็นมาตรการที่ใช้กันมานานในหลายประเทศ แม้แต่ประเทศไทยเราเอง ก็ได้นำระบบรับรองวิทยฐานะมาใช้ในการศึกษาแทบทุกระดับมานานแล้ว มาตรการตรวจสอบเพื่อให้การรับรองวิทยฐานะ จากหน่วยงานภายนอกที่ตรงไปตรงมา โดยมีการกำหนดมาตรฐาน กำหนดเกณฑ์และตัวบ่งชี้มาวัดและตรวจสอบว่า สถานศึกษาแห่งนั้นทำผลงานได้ตามเกณฑ์มาตรฐานหรือไม่ ผลการตรวจสอบและประเมินก็คือ การรับรองหรือไม่รับรองวิทยฐานะ แต่ข้อสำคัญ ก็คือ หน่วยงานภายนอกที่ให้การรับรองจะต้องมีความน่าเชื่อถือ และได้รับการยอมรับ ทั้งทางสังคมวิชาการและจากสังคมภายนอกด้วย

### องค์ประกอบของระบบการประกันคุณภาพการศึกษาภายใน

ระบบการประกันคุณภาพภายในสถานศึกษา ประกอบด้วยระบบย่อย 4 ระบบตามกรอบแนวคิดการประกันคุณภาพภายใน กล่าวคือ

1) **ระบบการควบคุมคุณภาพ** การจัดระบบควบคุมคุณภาพภายในสถานศึกษา คือ การพิจารณาเกี่ยวกับเรื่องสำคัญอย่างน้อย 4 ประการ **ประการแรก** คือ การมีระเบียบแบบแผนการปฏิบัติ ที่ได้รับการพิจารณาลั่นกรองอย่างสมเหตุสมผลว่า เป็นแนวปฏิบัติที่มุ่งให้เกิดคุณภาพและประสิทธิภาพ เช่น การมีระเบียบข้อบังคับ หรือประกาศของสถานศึกษาว่าด้วยเรื่องหลักสูตร คุณสมบัติของผู้เรียน การรับสมัคร การคัดเลือก คุณสมบัติของผู้สอน มาตรการคัดเลือกผู้สอน ข้อบังคับเกี่ยวกับกระบวนการจัดการเรียนรู้ มาตรการด้านการวัดและประเมินผล มาตรการการพัฒนาคุณภาพข้อสอบ ระเบียบการจัดสอบ ระเบียบการว่าด้วยเกณฑ์การตัดสินผลสอบ ข้อบังคับว่าด้วยการสำเร็จการศึกษา ฯลฯ ทั้งนี้ระเบียบข้อบังคับหรือประกาศของสถานศึกษา จะให้ความสำคัญกับระบบและกลไกการปฏิบัติงานในกระบวนการจัดการศึกษา **ประการที่สอง** คือ การมีแผนพัฒนาคุณภาพการจัดการศึกษา แผนกลยุทธ์เพื่อพัฒนาคุณภาพการศึกษาคือ แนวปฏิบัติงานที่สถานศึกษาร่วมกันจัดทำไว้ล่วงหน้า เพื่อให้ผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่ายมองเห็นทิศทาง และแนวปฏิบัติที่จะไปให้ถึงเป้าหมายร่วมกัน **ประการที่สาม** คือ การมีกลไกที่จะควบคุมและขับเคลื่อนแบบแผนการปฏิบัติที่วางไว้ ให้ได้รับการปฏิบัติอย่างจริงจัง เช่น กลไกในรูปคณะกรรมการ คณะทำงานหรือบุคคลที่ได้รับมอบหมายให้มีหน้าที่รับผิดชอบ กลไกเหล่านี้จะทำหน้าที่ตามมาตรการที่กำหนด การให้ทุนให้โทษ การเสริมแรงทางบวกและทางลบจะนำมาใช้ในกระบวนการควบคุมคุณภาพ และ **ประการสุดท้าย** คือ การมีจิตสำนึกคุณภาพ การสร้างจิตสำนึกด้วยการทำระบบคุณภาพให้อยู่ในวิถีชีวิต ทำให้คนในหน่วยงานมีความคิด ความเชื่อ และชื่นชมแบบแผนของพฤติกรรมการทำงานที่เน้นคุณภาพ เป็นวัฒนธรรมคุณภาพที่ปฏิบัติกันอยู่ประจำสม่ำเสมอ ทั้งในองค์กรรวมขององค์กรและในสำนึกของบุคลากร ระบบควบคุมคุณภาพสี่ประการ คือ จุดเริ่มต้นของระบบการประกันคุณภาพภายในสถานศึกษา



2) **ระบบการตรวจสอบคุณภาพ** การจัดระบบตรวจสอบคุณภาพภายใน (internal audit) อาจจัดเป็นระบบตรวจสอบเป็นกลไกภายในเฉพาะแต่ละสถานศึกษา หรืออาจจัดแบบ peer review ในรูปของกลุ่มพันธมิตรเครือข่าย การจัดระบบตรวจสอบแบบกลุ่มเครือข่ายมีส่วนดีคือ สามารถใช้กระบวนการตรวจสอบเสริมสร้างบรรยากาศคุณภาพของสมาชิก และระบบตรวจสอบจะช่วยส่งเสริมให้มีการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ปัญหา และบทเรียนจากการปฏิบัติการกิจกรรมร่วมกันในกลุ่มกัลยาณมิตร ระบบการตรวจสอบให้ความสำคัญในเรื่องต่าง ๆ 3 ประการ **ประการแรก** คือ การเลือกหรือการพัฒนาระบบตรวจสอบในกลุ่มสมาชิกที่เป็นสถานศึกษาในเครือข่าย โดยการกำหนดองค์ประกอบหรือมาตรฐานและพัฒนาตัวบ่งชี้ต่าง ๆ ร่วมกัน กำหนดเกณฑ์การตรวจสอบ และเป้าหมายคุณภาพ (benchmarking) ร่วมกัน **ประการที่สอง** คือ การร่วมกันจัดทำแผนหรือปฏิทินการตรวจสอบ มีการแต่งตั้งคณะผู้ตรวจสอบคุณภาพ หมุนเวียนกันตรวจสอบและประเมินคุณภาพภายในกลุ่มเครือข่าย **ประการสุดท้าย** ผลของการตรวจสอบคุณภาพที่เป็นรายงานการตรวจสอบ (SSR) จะใช้ประโยชน์เพื่อเรียนรู้ประสบการณ์ และเป็นข้อมูลข่าวสารเพื่อการพัฒนาการศึกษาของสถานศึกษา หนึ่ง บทเรียนจากประสบการณ์พบว่า หากมีการตรวจสอบคุณภาพภายในโดยคณะผู้ตรวจสอบที่เป็นบุคลากรของสถานศึกษาเองก่อน แล้วจึงมีการตรวจสอบจากคณะผู้ตรวจสอบจากภายนอกที่เป็นพันธมิตร ก็จะมีส่วนได้น้อย เพราะการตรวจสอบ pre-audit โดยบุคลากรของสถานศึกษาก่อนจะช่วยให้การพิจารณามาตรฐานและตัวบ่งชี้ต่าง ๆ มีความรอบคอบมากขึ้น ระบบการตรวจสอบคุณภาพเป็นเรื่องภายในของสถานศึกษา การใช้ระบบพันธมิตรในกระบวนการตรวจสอบจากภายนอก จะช่วยส่งเสริมบรรยากาศ และเจตคติที่ดีต่อระบบการประกันคุณภาพของบุคลากร ระบบการตรวจสอบจะช่วยให้มั่นใจว่าระเบียบแบบแผนและมาตรการต่าง ๆ ที่กำหนดไว้ในขั้นการจัดระบบควบคุมภาพ ได้รับการปฏิบัติตามที่กำหนดไว้

3) **ระบบการประเมินและปรับปรุงคุณภาพ** การตรวจสอบคุณภาพกับการประเมินคุณภาพการจัดการศึกษา แม้จะมีขั้นตอนและกระบวนการคล้าย ๆ กัน แต่ทั้งสองระบบมีวัตถุประสงค์ต่างกัน ดังที่เคยกล่าวมาแล้ว อย่างไรก็ตาม ข้อมูลข่าวสารที่ได้จากการตรวจสอบและการประเมิน ในกรณีของการประกันคุณภาพภายใน ก็คือการนำไปใช้เพื่อปรับปรุงหรือพัฒนาคุณภาพการจัดการศึกษา

สำหรับระบบการประเมินคุณภาพภายใน ( internal assessment ) อาจมีหรือใช้องค์ประกอบคล้ายการตรวจสอบ แต่ส่วนที่ต่างกันก็คือ มาตรฐาน ตัวบ่งชี้และเกณฑ์การประเมิน ซึ่งส่วนหนึ่งของมาตรฐานการจัดการศึกษา สถานศึกษาอาจกำหนดขึ้นใช้เอง (อาจร่วมจัดกับกลุ่มพันธมิตร) สำหรับมาตรฐานเฉพาะที่สถานศึกษากำหนดขึ้น อาจเป็นเรื่องที่จะแสดงให้เห็นความเป็นเอกลักษณ์ของตนเอง ซึ่งอาจแตกต่างจากมาตรฐานร่วมที่กลุ่มพันธมิตร หรือที่ สมศ. กำหนด แต่ผลการประเมินคุณภาพภายใน ควรใช้ประโยชน์เพื่อรองรับการประเมินจากภายนอกได้

ระบบการปรับปรุงคุณภาพการจัดการศึกษา เป็นการนำผลการตรวจสอบ หรือผลการประเมินแล้วแต่กรณี ไปดำเนินการในลักษณะการเสริมจุดแข็ง ลดจุดอ่อน และเพิ่มขีดจำกัดในการพัฒนาคุณภาพการจัด-

การศึกษา ตามผลการประเมินแต่ละมาตรฐานและตัวบ่งชี้ ในรูปของแผนกลยุทธ์ เพื่อการพัฒนาสถานศึกษาต่อไป

### แนวทางการพัฒนาระบบการควบคุมและตรวจสอบคุณภาพภายใน

การพัฒนาระบบการประกันคุณภาพภายใน โดยเฉพาะระบบการควบคุมและระบบการตรวจสอบคุณภาพ เป็นเรื่องที่แต่ละสถานศึกษาจะเป็นผู้พัฒนาขึ้น ระเบียบแบบแผนของการดำเนินงานตามภารกิจ 4 ประการ ของสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน คือ งานวิชาการ งานบุคคล งานงบประมาณ และงานบริหารทั่วไป หากเป็นสถานศึกษาของรัฐ ส่วนหนึ่งจะเป็นระเบียบแบบแผนกลาง ที่ทุกสถานศึกษาจะนำมาใช้เป็นแนวในการปฏิบัติร่วมกัน อีกส่วนหนึ่งแต่ละสถานศึกษาอาจมีแนวปฏิบัติงานให้เป็นไปตามนโยบายของหน่วยต้นสังกัด และส่วนสุดท้าย จะเป็นแนวปฏิบัติที่สถานศึกษาคิดริเริ่มขึ้นเอง ซึ่งส่วนสุดท้ายนี้ คือ ส่วนสำคัญที่จะแสดงให้เห็นถึงคุณภาพนอกเหนือความเป็นเอกลักษณ์ของแต่ละสถานศึกษา ที่แตกต่างจากสถานศึกษาอื่น ๆ

การพัฒนาระบบการควบคุมและการตรวจสอบคุณภาพ ในการดำเนินการตามแผนกลยุทธ์ของการพัฒนาสถานศึกษา ที่บุคลากรและผู้มีส่วนได้เสียเข้ามามีบทบาทในการกำหนดภาพอนาคตของสถานศึกษา (เช่น คุณภาพผู้เรียน คุณภาพการจัดหลักสูตรให้ตอบสนองความต้องการ และสอดคล้องกับวิถีชีวิตของประชาชนและชุมชน) ตามวิสัยทัศน์ของสถานศึกษาให้บรรลุผลดังกล่าว น่าจะมีทางเลือกอยู่ 2 แนวทาง คือ แนวทางที่มีอยู่เดิม กับแนวทางใหม่ สำหรับการเลือกแนวทางใหม่น่าจะมีขั้นตอนดังนี้

1) ขั้นการศึกษาความมุ่งหมายของงาน การทำความเข้าใจความมุ่งหมาย หลักการและแนวปฏิบัติที่ถูกต้องสำหรับงานที่ต้องการควบคุมและตรวจสอบให้ชัดเจน จะช่วยให้การคิดค้นหรือแสวงหาระบบการควบคุมและตรวจสอบมาใช้ได้ถูกต้อง เช่น ความมุ่งหมายของการบริหารการเงินและงบประมาณคือ ให้มีการใช้จ่ายคุ้มค่า ได้ประโยชน์สูงสุด มีความโปร่งใส พร้อมให้ตรวจสอบ มีกระบวนการเบิกจ่ายที่สะดวก รวดเร็วและคล่องตัว เป็นต้น เมื่อทำความเข้าใจความมุ่งหมายของงานชัดเจนถูกต้องแล้ว จะเป็นเรื่องการออกแบบระบบ

2) ขั้นการออกแบบระบบควบคุมและตรวจสอบคุณภาพ การคิดออกแบบระบบจะขึ้นอยู่กับประเภทของงาน การคิดค้นเพื่อออกแบบระบบมีแนวทางปฏิบัติได้หลายแนวทาง เช่น ใช้วิธีการหยิบยืมจากบทเรียนของคนอื่นมาดัดแปลงให้เข้ากับวัฒนธรรมองค์กร การคิดริเริ่มระบบขึ้นใหม่ โดยมีฐานคิดเชิงทฤษฎีอ้างอิงแบบของระบบอาจจะแสดงให้เห็นในเชิงโครงสร้างและองค์ประกอบของระบบ แสดงปฏิสัมพันธ์และกระบวนการทำงานของระบบ หรือวิธีการควบคุมและการตรวจสอบในรูปของคณะกรรมการ ที่มีการกำหนดองค์ประกอบและโครงสร้างคณะกรรมการ กำหนดสัดส่วนและจำนวนกรรมการ กำหนดคุณสมบัติของคณะกรรมการตามเกณฑ์สัดส่วน กำหนดอำนาจและหน้าที่ของคณะกรรมการ กำหนดอำนาจและหน้าที่ของตำแหน่งต่าง ๆ ในโครงสร้างของคณะกรรมการ ให้ทำหน้าที่ควบคุมและกำกับตรวจสอบคุณภาพการจัดการศึกษาของสถานศึกษา เป็นต้น หรืออาจมีการเลือกระบบอื่นมาใช้ เช่น ระบบการควบคุมและตรวจสอบด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์



3) ขั้นการตัดสินใจเลือกระบบ เมื่อมีการคิดค้นหาระบบที่เหมาะสมได้แล้ว เพื่อให้มีความมั่นใจก่อนนำไปใช้จริง ควรมีการทดสอบระบบ การทดสอบควรใช้เวลาศึกษาให้รอบคอบตามสมควรก่อนตัดสินใจ หากพบจุดอ่อนหรือข้อผิดพลาดในกระบวนการทดสอบ ควรปรับปรุงแก้ไขให้ทันที่ และควรมีการเก็บรวบรวมข้อมูลผลการทดลองใช้ไว้เป็นบทเรียน หากผลการทดสอบเป็นที่พอใจก็ตัดสินใจเลือกระบบ แต่ถ้าพบข้อบกพร่องและข้อบกพร่องมีสภาพที่ปรับปรุงแก้ไขได้ยาก ก็จำเป็นต้องยกเลิกระบบแล้วไปเริ่มต้นคิดใหม่

4) ขั้นการใช้ระบบที่ได้รับการพิสูจน์ทดสอบแล้วว่า เป็นระบบที่มีประสิทธิภาพมาเป็นระบบการควบคุมและการตรวจสอบคุณภาพของสถานศึกษา

ในความเป็นจริง ขั้นตอนการพัฒนาระบบการควบคุม และระบบตรวจสอบคุณภาพการจัดการศึกษาภายในสถานศึกษาอาจมีแนวปฏิบัติได้หลายแนว สำหรับแนวที่นำเสนอไว้นี้เป็นแนวทั่วไป ไม่มีความเฉพาะเจาะจง เห็นว่าน่าจะเหมาะสมสำหรับสถานศึกษาหลายระดับ

#### แนวทางการพัฒนาระบบการประเมินและการปรับปรุงคุณภาพภายใน

การพัฒนาระบบประเมินและปรับปรุงคุณภาพการจัดการศึกษา อาจจำแนกแนวทางการดำเนินงานได้ 2 แนวทาง คือ แนวการวิจัยประเมินผล และแนวการประเมินตามมาตรฐานคุณภาพการจัดการศึกษา

1) การใช้ระบบประเมินด้วยการวิจัย คณะผู้ประเมินสามารถเลือกระเบียบวิธีการวิจัยที่เหมาะสมมาใช้ประเมิน เช่น การวิจัยกรณีศึกษา การวิจัยแบบสำรวจ การวิจัยกึ่งทดลอง การวิจัยที่เน้นอรรถประโยชน์ หรือการวิจัยแบบผสมผสาน (mixed methods) แล้วแต่กรณี มาใช้เป็นแบบการวิจัยประเมิน

2) แนวทางการประเมินตามมาตรฐานคุณภาพ เป็นแนวทางการประเมินตามองค์ประกอบมาตรฐานคุณภาพ ตามตัวบ่งชี้สำหรับการวัดและประเมิน ว่าตัวบ่งชี้และมาตรฐานคุณภาพที่ทำการประเมินแต่ละตัวบ่งชี้ เมื่อนำไปเทียบกับเกณฑ์ที่กำหนดไว้เป็นอย่างไร เช่น องค์ประกอบคุณภาพหรือมาตรฐานด้านผู้เรียน ซึ่งมีตัวบ่งชี้ความ “เก่ง” ของผู้เรียนซึ่งมีอยู่จำนวนหนึ่ง สมมติว่ามี 10 ตัวบ่งชี้ เมื่อนำตัวบ่งชี้ทั้งหมดไปวัดความเก่งของผู้เรียนตามแต่ละตัวบ่งชี้แล้วนำไปเทียบกับเกณฑ์ ผลรวมของคุณภาพผู้เรียนทุกตัวบ่งชี้เป็นอย่างไร (ต่ำกว่าหรือสูงกว่าเกณฑ์) เป็นต้น

แนวทางการพัฒนาระบบการประเมินตามแนวทางที่สองนี้ สถานศึกษาจะมีการกำหนดองค์ประกอบหรือมาตรฐานเพื่อการประเมินไว้พร้อม ๆ กับการสร้างตัวบ่งชี้ (indicators) เพื่อวัดคุณภาพการจัดการศึกษาแต่ละมาตรฐาน มีการกำหนดเกณฑ์คุณภาพ (Quality Criterion) และค่าน้ำหนัก แต่ละมาตรฐานและตัวบ่งชี้ไว้ให้ชัดเจน ให้ครบทุกองค์ประกอบ หรือทุกมาตรฐานสำคัญของการจัดการศึกษาที่ต้องการประเมินคุณภาพ เช่น มาตรฐานการจัดหลักสูตร มาตรฐานการจัดกระบวนการเรียนรู้ มาตรฐานด้านคุณภาพผู้สอน มาตรฐานด้านคุณภาพสื่อการสอน มาตรฐานด้านการนิเทศและกระบวนการเรียนรู้ มาตรฐานด้านการใช้แหล่งการเรียนรู้ มาตรฐานด้านการวัดผลและประเมินผล ฯลฯ ระบบการประเมินคุณภาพเมื่อนำไปใช้ตามแผนการประเมินแล้ว หากพบว่าผลการดำเนินงานตามมาตรฐานด้านใด มีคุณภาพต่ำกว่าเกณฑ์คุณภาพของ

สถานศึกษาที่กำหนดไว้ สถานศึกษาก็จะได้นำไปพิจารณาปรับปรุงแก้ไขต่อไป สำหรับระบบและกระบวนการปรับปรุงแก้ไขเพื่อยกระดับคุณภาพการจัดการศึกษา สถานศึกษาก็สามารถนำระบบบริหารคุณภาพมาใช้ได้ตามความเหมาะสม

### สรุปความ

จากสาระที่กล่าวมาทั้งหมด น่าจะทำให้มองเห็นชัดเจนว่า เรื่องสำคัญของงานประกันคุณภาพการศึกษา อยู่ที่ระบบการประกันคุณภาพภายใน ที่แต่ละสถานศึกษาจะต้องค้น จะต้องคิด จะต้องออกแบบระบบและนำมาใช้ให้เหมาะสมกับความเป็นเอกลักษณ์ของตนเอง เพื่อให้ผู้รับบริการทางการศึกษามีความมั่นใจในคุณภาพของผลผลิต ไม่ว่าจะเป็นการกำหนดระเบียบแบบแผนการทำงานขององค์กรและบุคคล การกำหนดเป้าหมายและทิศทางการพัฒนาคุณภาพการจัดการศึกษาอนาคต การกำกับติดตามงาน ฯลฯ ว่าได้ดำเนินการตามนั้นหรือไม่ อย่างไร ผลการกำกับติดตามและการประเมินได้นำไปสู่การปรับปรุงให้คุณภาพการจัดการศึกษาพัฒนาขึ้นไปอยู่สม่ำเสมอหรือไม่ อย่างไร องค์กรมีวัฒนธรรมคุณภาพและบุคลากรมีจิตสำนึกคุณภาพมากน้อยเพียงใด ฯลฯ ประเด็นคำตอบจากคำถามเหล่านี้ล้วนมาจากเรื่องของภายในสถานศึกษาแทบทั้งสิ้น การประกันคุณภาพการศึกษาคุณภาพจึงไม่ได้อยู่ที่การประเมินคุณภาพภายนอกของ สมศ.

### เอกสารอ้างอิง

- กล้า ทองขาว (2544) “การนำนโยบายการประกันคุณภาพการศึกษาระดับอุดมศึกษาสู่การปฏิบัติ : การดำเนินงานช่วงหัวเลี้ยวหัวต่อ” ใน วารสารสุโขทัยธรรมมาธิราช ปีที่ 14 ฉบับที่ 3 กันยายน – ธันวาคม หน้า 27 – 30
- ทองอินทร์ วงศ์โสธรและคณะ (2545) การพัฒนาการประกันคุณภาพการศึกษาในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐบาลปัจจุบันการดำเนินงานการประกันคุณภาพการศึกษาภายใน สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา
- ไพโรจน์ กลิ่นกุหลาบ (2551) การประกันคุณภาพการศึกษา ทฤษฎีและปฏิบัติ กรุงเทพฯ : ศูนย์สื่อและสิ่งพิมพ์แก้วเจ้าจอม มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนสุนันทา
- สมคิด พรหมจ้อย “การประกันคุณภาพภายในสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน” ใน วารสารสุโขทัยธรรมมาธิราช ปีที่ 14 ฉบับที่ 3 กันยายน – ธันวาคม 2544 หน้า 41 – 49
- สำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (2549) คู่มือการประเมินคุณภาพภายนอก ระดับอุดมศึกษา กรุงเทพฯ : สำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา
- อมรวิรัช นาคทรพรพ (2540) การวิจัยเรื่องกระแสแห่งคุณภาพ กรุงเทพฯ : สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ สำนักนายกรัฐมนตรี
- Harman, G. (2002). **Quality Assurance Initiatives in Thailand**. International Higher Education, The Boston Colledge Center for Higher Education. No.27 Spring, 15 – 16.