



## การประเมินคุณภาพภายนอกของสถานศึกษา: จากแนวปฏิบัติที่ดีของ ประเทศกลุ่มเป้าหมายสู่การปฏิบัติที่มีคุณภาพสูงขึ้น

### External Quality Assessment of Educational Institutions: From the Best Practices of the Target Country to Higher Quality Practices

\*สุชีรา มะหิมือง<sup>1</sup> และ จุฑาทิพย์ สรวิงสุวรรณ<sup>2</sup>

\*Sucheera Mahimuang<sup>1</sup> and Jutatip Suangsuwan<sup>2</sup>

<sup>1</sup>ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ประจำคณะครุศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนสุนันทา

Asst. Prof. Dr., Faculty of Education, Suan Sunandha Rajabhat University

<sup>2</sup>อาจารย์ ดร. ประจำคณะศึกษาศาสตร์ สถาบันพลศึกษา วิทยาเขตสมุทรสาคร

Lecturer Dr., Faculty of Education, Institute of Physical Education Samutsakhon

\* Corresponding Author. E-mail: sucheera.ma@ssru.ac.th

Received : April 1, 2021

Revised : October 2, 2021

Accepted : December 22, 2021

#### บทคัดย่อ

การวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ 1) เปรียบเทียบแนวปฏิบัติตามมิติที่เกี่ยวข้องกับการประเมินคุณภาพภายนอกสถานศึกษาของประเทศกลุ่มเป้าหมาย และ 2) เสนอแนวทางการพัฒนาการประเมินคุณภาพภายนอกสถานศึกษาสู่การปฏิบัติที่มีคุณภาพสูงขึ้น ดำเนินการวิจัยดังนี้ ระยะเวลาที่ 1 ใช้วิธีวิจัยเชิงคุณภาพแบบพหุกรณีศึกษา โดยศึกษาเอกสารเกี่ยวกับระบบประเมินคุณภาพภายนอกสถานศึกษาของประเทศกลุ่มเป้าหมาย ได้แก่ เกาหลีใต้ นิวซีแลนด์ เนเธอร์แลนด์ และมาเลเซีย ได้มาโดยการคัดเลือกแบบเจาะจงจากการเป็นประเทศที่มีระบบการศึกษาและประเมินคุณภาพภายนอกใกล้เคียงกับประเทศไทย และระยะเวลาที่ 2 ใช้การสนทนากลุ่มผู้ทรงคุณวุฒิ 9 คน โดยเลือกแบบเจาะจงตามคุณสมบัติด้านประสบการณ์ที่เกี่ยวข้องกับการประเมินคุณภาพภายนอกสถานศึกษา ผลการวิจัยมี ดังนี้ 1) ผลการเปรียบเทียบแนวปฏิบัติตามมิติที่เกี่ยวข้องกับการประเมินคุณภาพภายนอกสถานศึกษา พบว่า การปฏิบัติของประเทศกลุ่มเป้าหมายมีทั้งที่สอดคล้องกันและแตกต่าง และมีบางประเด็นที่เหมาะสมและเป็นไปได้ที่จะใช้เป็นแนวทางการพัฒนาคุณภาพของการประเมินคุณภาพภายนอกสถานศึกษาในประเทศไทย 2) แนวทางการพัฒนาคุณภาพการประเมินภายนอก พบว่า (1) ต้องกำหนดนโยบายและแนวปฏิบัติตั้งแต่ระดับกระทรวง (2) กระบวนการประเมินคุณภาพภายนอกควรมี 4 ขั้นตอน ได้แก่ ขั้นตอนเตรียมการประเมิน ขั้นตอนประเมินในพื้นที่ ขั้นตอนติดตามหลังการประเมินที่มีการปฏิบัติแบบพื้นฐาน และแบบปรับเหมาะ โดยยึดตามผลการประเมินในพื้นที่ และขั้นตอนผลการปฏิบัติงานของ สมศ. (3) ควรสร้างสมรรถนะการประเมินคุณภาพภายนอกและการใช้ผลการประเมิน และ (4) ควรมีการปฏิบัติที่สืบเนื่องจากการนำผลการประเมินไปใช้ตั้งแต่ระดับกระทรวง

**คำสำคัญ:** การประเมินคุณภาพภายนอกสถานศึกษา ประสิทธิภาพของสถานศึกษา คุณภาพของสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน



## Abstract

This research aimed to 1) benchmark external quality assessment of educational institutions practices of the target countries, and 2) propose guidelines for the development of external quality assessment of educational institutions. The research was conducted in two phases. The first phase of the research was conducted through a qualitative-oriented multi-case study by analyzing related documents of external quality assessment systems of educational institutions in the target countries namely South Korea, New Zealand, the Netherlands, and Malaysia. These countries were specifically selected since they have similar educational systems and external quality assessment systems to Thailand. In the second phase, the focus group discussion of nine experts was used. The experts were specifically selected based on their expertise and experience regarding external quality assessment of educational institutions. The research findings are as follows: 1) from benchmarking, it is found that there are both similarities and differences in external quality assessment of educational institutions practices of the target countries, and there are some appropriate aspects that can be used as guidelines for improving the external quality assessment of educational institutions in Thailand; 2) for proposing guidelines for the development of external quality assessment of educational institutions, it is found that (1) policy making and guidelines should be conducted in the ministry level, (2) external quality assessment processes should comprise 4 stages namely Assessment preparation (pre-site visit), Area assessment (onsite-visit), Following-up after the standard practice assessment and adjustment basing on the result from area assessment, and Reflection of the ONESQA performance; 3) The external quality assessment and using assessment result ability should be enhanced; and 4) There should be practices following the implementation of the assessment results from the ministry level.

**Keywords:** External Quality Assessment of Educational Institutions, School effectiveness, Quality of basic schools

## ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ความสำคัญของการประเมินคุณภาพภายนอกสถานศึกษาเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง เป็นผลมาจากนโยบายการกระจายอำนาจและมอบภาระรับผิดชอบให้สถานศึกษา จึงต้องมีกลไกกำกับและควบคุมคุณภาพการปฏิบัติงานของสถานศึกษา การประเมินคุณภาพภายนอกสถานศึกษาจัดว่าเป็นหนึ่งในกลไกหลัก แม้ว่าในระยะเริ่มต้นของการปฏิบัติในหลายประเทศมักกำหนดจุดเน้นของการประเมินที่ความสามารถของสถานศึกษาในการปฏิบัติงานตามนโยบายและข้อกำหนดของกฎหมาย แต่หลังยุค ค.ศ. 2001s จุดหมายของการประเมินเริ่มเปลี่ยนแปลงมาสู่การประเมินเพื่อพัฒนาคุณภาพของสถานศึกษาอย่างต่อเนื่อง ซึ่งการบรรลุดังกล่าวจะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อการใช้ประโยชน์จากการประเมินคุณภาพภายนอกสถานศึกษาได้อย่างสมบูรณ์และมีประสิทธิภาพ (OECD, 2013) แต่จากผลการวิจัยที่เกี่ยวข้องและความคิดของนักวิชาการศึกษา แสดงให้เห็นปัญหาของการปฏิบัติในประเทศไทย ได้แก่ (1) ขาดการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในการรับรู้และการปฏิบัติ (2) ระบบการประเมินยังไม่ต่อเนื่องและสมบูรณ์ถึงขั้นการเผยแพร่ผลสู่สาธารณชน และป้อนกลับไปใช้เพื่อพัฒนาผู้เรียนและสถานศึกษา (3) ผู้ประเมินปีที่ 14 ฉบับที่ 2 (ก.ค. - ธ.ค.) 2564 | 147



ภายนอกขาดทักษะการสื่อสารและชี้แจงการใช้ประโยชน์ของผลการประเมิน และ (4) ผลการประเมินยังไม่ก่อให้เกิดคุณและโทษ หรือกระตุ้นการใช้ประโยชน์ในเชิงพัฒนา หรือลดช่องว่างของปัญหาที่เกี่ยวข้องกับการประเมิน (รัตนะ บัวสนธิ, ม.ป.ป.; ศิริเดช สุชีวะ, ใจทิพย์ ณ สงขลา และทิพวัลย์ ปัญจมะวัต, 2561; กิตตินันท์ ชุมวัน, ศิริ ถิอาสนา และฐิติารีย์ วิลัยเลิศ, 2558) สอดคล้องกับผลการสำรวจความพึงพอใจต่อการประเมินคุณภาพภายนอกรอบที่ผ่านมาโดย วารุณี ถักน โขคดี (2560) และศูนย์สำรวจความคิดเห็น “นิด้าโพล” (2562) พบว่า (1) ตัวชี้วัดที่ใช้ในการประเมินคุณภาพสถานศึกษาจากหน่วยงานต้นสังกัด และสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (องค์การมหาชน) (สพศ.) ไม่สอดคล้องกัน และมีการตีความหมายที่ต่างกัน ทำให้เกิดความยุ่งยากในการรวบรวมข้อมูล และหลักฐานการประเมิน (2) สถานศึกษาขาดเครื่องมือประเมินตามตัวชี้วัดทำให้ต้องสร้าง หรือหาเครื่องมือใช้เอง (3) การประเมินตนเองของสถานศึกษาและการประเมินภายนอก ไม่สอดคล้องกันจึงเพิ่มภาระให้กับสถานศึกษา (4) ผู้ประเมินภายนอกขาดความรู้ความสามารถด้านการประเมิน และบริบทของงานในสถานศึกษา อีกทั้งไม่อยู่ในระดับมาตรฐานเดียวกัน (5) วงรอบการประเมินทุก 5 ปี มีความเหมาะสม แต่ขาดผู้ให้คำแนะนำระหว่างเวลารอคอยการประเมินครั้งต่อไป (6) รูปแบบการประเมินควรกำหนดตามกลุ่มสถานศึกษาที่ยึดตามความพร้อม และลักษณะเฉพาะของสถานศึกษา (7) ข้อมูลป้อนกลับที่เป็นข้อเสนอแนะในรายงานการประเมินคุณภาพภายนอก ต้องสามารถสะท้อนคุณภาพของสถานศึกษาให้เห็น ในเชิงประจักษ์และนำไปสู่การพัฒนาที่เป็นรูปธรรม และสามารถใช้ประโยชน์ได้จริง และ (8) การขาดโอกาสให้หน่วยงานที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการพัฒนาคุณภาพสถานศึกษาได้มีส่วนร่วมในกระบวนการประเมิน โดยเฉพาะอย่างยิ่งหน่วยงานต้นสังกัดของสถานศึกษา

สภาพปัญหาดังกล่าวเผยให้เห็นความต้องการการพัฒนาตั้งแต่ต้นนโยบายและแนวปฏิบัติเกี่ยวกับการประเมินคุณภาพภายนอก กระบวนการประเมินคุณภาพภายนอกของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง การพัฒนาสมรรถนะการประเมินของผู้ปฏิบัติงาน และการใช้ประโยชน์ของผลการประเมิน อย่างไรก็ตามการพัฒนาที่จะสามารถบรรลุจุดหมายที่ต้องการได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล จำเป็นต้องมีองค์ความรู้ที่เป็นแบบปฏิบัติของความสำเร็จ ซึ่งสามารถศึกษาได้จากแนวปฏิบัติที่ดีของประเทศที่เป็นกลุ่มเป้าหมายดังกล่าวข้างต้น

## วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อเปรียบเทียบแนวปฏิบัติตามมิติที่เกี่ยวข้องกับการประเมินคุณภาพภายนอกสถานศึกษาของประเทศกลุ่มเป้าหมาย
2. เพื่อศึกษาแนวทางการพัฒนาการประเมินคุณภาพภายนอกสถานศึกษาสู่การปฏิบัติที่มีคุณภาพสูงขึ้น

## ขอบเขตการวิจัย

ขอบเขตการวิจัยด้านเนื้อหา คือ การปฏิบัติตามมิติที่เกี่ยวข้องกับการประเมินคุณภาพภายนอกสถานศึกษาขึ้น

พื้นฐานตามแนวคิดของ OECD (2013) ได้แก่ นโยบาย และแนวปฏิบัติที่เกี่ยวข้องกับการประเมินคุณภาพภายนอก  
สถานศึกษา กระบวนการประเมินคุณภาพภายนอกสถานศึกษา การสร้างสมรรถนะการประเมินและการใช้ผลการ  
ประเมินคุณภาพภายนอกสถานศึกษา และการปฏิบัติที่สืบเนื่องจากการใช้ผลการประเมินคุณภาพภายนอกสถานศึกษา  
ในส่วนที่เป็นภาระรับผิดชอบของหน่วยงานประเมินคุณภาพภายนอกสถานศึกษา

ขอบเขตด้านประชากร คือ ผู้ทรงคุณวุฒิ 9 คน ผู้ได้รับการคัดเลือกแบบเจาะจง ตามคุณสมบัติด้านประสบการณ์  
ที่เกี่ยวข้องกับการประเมินคุณภาพภายนอกสถานศึกษา ได้แก่ (1) ผู้อำนวยการ/ประธานกรรมการในหน่วยงานระดับ  
นโยบาย 3 คน (2)ศึกษานิเทศก์ประจำเขตพื้นที่การศึกษา 1 คน (3) ผู้ประเมินคุณภาพภายนอกสถานศึกษาของ สมศ.  
2 คน และ (4) ผู้บริหารสถานศึกษาระดับประถมศึกษา และมัธยมศึกษา 3 คน

### กรอบแนวคิดในการวิจัย

องค์ประกอบของการประเมินคุณภาพภายนอกสถานศึกษา มักถูกอธิบายตามแนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับ  
นโยบายและการบริหารจัดการองค์การภาครัฐ ได้แก่ คุณภาพการพัฒนา ความโปร่งใส และความคุ้มค่า (Lindberg,  
2013) รวมทั้งมีการใช้วิธีวิเคราะห์เชิงระบบ (System approach) กับงานประเมินคุณภาพภายนอกที่แต่ละหน่วยงาน  
รับผิดชอบ ตั้งแต่ระดับกำหนดนโยบาย หน่วยงานประเมินคุณภาพภายนอก และสถานศึกษา ซึ่งผลการวิเคราะห์  
ของ Cheng (1996) ได้เผยถึงองค์ประกอบของการปฏิบัติที่สอดคล้องกับแนวคิดของ OECD (2013) ได้แก่ (1) การ  
กำหนดนโยบายและแนวปฏิบัติ ที่ครอบคลุมกฎระเบียบต่าง ๆ ที่ใช้อ้างอิงในการปฏิบัติ และกำกับติดตามการ  
ดำเนินงาน (2) การปฏิบัติตามกระบวนการประเมินตามรูปแบบ (model) ที่มีขั้นตอนต่าง ๆ ของกระบวนการที่  
ขึ้นอยู่กับนโยบายที่เกี่ยวข้อง (3) การสร้างสมรรถนะการประเมินและการใช้ผลของสถานศึกษา และหน่วยงานที่  
เกี่ยวข้อง และ (4) การปฏิบัติที่สืบเนื่องจากการใช้ผลการประเมินคุณภาพภายนอกสถานศึกษา เกี่ยวข้องกับการใช้  
ข้อมูลป้อนกลับ (feedback) การประกาศผลการประเมินคุณภาพ และการให้รางวัล และการแทรกแซงการ  
ปฏิบัติงาน (ดังภาพที่ 1)



ภาพที่ 1 มิติของการปฏิบัติงานในวงจรการประเมินคุณภาพภายนอกสถานศึกษาที่มา: (OECD, 2013, p. 387)



## วิธีดำเนินการวิจัย

การดำเนินการวิจัยแบ่งเป็น 2 ระยะตามวัตถุประสงค์ของการวิจัย ดังนี้

ระยะที่ 1 ศึกษาเปรียบเทียบแนวปฏิบัติตามมิติที่เกี่ยวข้องกับการประเมินคุณภาพภายนอกสถานศึกษา

1.1 กลุ่มตัวอย่างการวิจัย คือ ระบบประเมินคุณภาพภายนอกสถานศึกษาของประเทศกลุ่มเป้าหมาย 4 ประเทศ ได้แก่ ประเทศเกาหลีใต้ ประเทศนิวซีแลนด์ ประเทศเนเธอร์แลนด์ และประเทศมาเลเซีย ซึ่งได้รับการคัดเลือกแบบเจาะจง จากการเป็นประเทศที่มีระบบการศึกษาขั้นพื้นฐานใกล้เคียงกับประเทศไทย มีระบบการประเมินคุณภาพภายนอกสถานศึกษาเช่นเดียวกับประเทศไทย และเป็นประเทศที่มีผลการประเมิน PISA อยู่ในอันดับ 1/3 ของประเทศที่เข้าสอบ หรือมีการพัฒนาที่ดีขึ้นเมื่อเทียบกับประเทศไทย

1.2 รวบรวมข้อมูลจากเอกสารภาษาไทย 29 รายการ และภาษาอังกฤษ 110 รายการ ซึ่งใช้เกณฑ์คัดเลือกแบบเจาะจง คือ การมีเนื้อหาที่เกี่ยวข้องกับระบบการศึกษา และการประเมินคุณภาพภายนอกสถานศึกษาของประเทศกลุ่มเป้าหมาย และประเทศไทย ที่เผยแพร่ในฐานข้อมูลออนไลน์/เว็บไซต์ของหน่วยงานรัฐในประเทศกลุ่มเป้าหมาย ประเทศไทย และองค์การสากลด้านการศึกษา และจากวารสารทางวิชาการภายในและต่างประเทศ

ระยะที่ 2 ศึกษาแนวทางการพัฒนาการประเมินคุณภาพภายนอกสถานศึกษาสู่การปฏิบัติที่มีคุณภาพสูงขึ้น

2.1 กลุ่มตัวอย่างคือ ผู้ทรงคุณวุฒิ 9 คน ผู้ได้รับการคัดเลือกแบบเจาะจง ตามคุณสมบัติด้านประสบการณ์ที่เกี่ยวข้องกับการประเมินคุณภาพภายนอกสถานศึกษา ได้แก่ (1) ผู้อำนวยการ/ประธานกรรมการในหน่วยงานระดับนโยบาย 3 คน (2) ศึกษานิเทศก์ประจำเขตพื้นที่การศึกษา 1 คน (3) ผู้ประเมินคุณภาพภายนอกสถานศึกษาของ สมศ. 2 คน และ (4) ผู้บริหารสถานศึกษาระดับประถมศึกษา และมัธยมศึกษา 3 คน

2.2 การรวบรวมข้อมูลด้วยวิธีสนทนากลุ่ม (Focus group discussion)

### การวิเคราะห์ข้อมูล

การวิเคราะห์ข้อมูลทั้งสองระยะใช้การวิเคราะห์เชิงเนื้อหา (content analysis)

## ผลการวิจัย

1. ผลการเปรียบเทียบแนวปฏิบัติตามมิติที่เกี่ยวข้องกับการประเมินคุณภาพภายนอกสถานศึกษาของประเทศกลุ่มเป้าหมาย ได้ข้อค้นพบที่สำคัญดังต่อไปนี้

1.1 ด้านนโยบายและแนวปฏิบัติ พบว่า

1.1.1 หน่วยงานประเมินคุณภาพภายนอกมีสามลักษณะ ได้แก่ (1) เป็นหน่วยงานรัฐในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ ที่กระจายสาขาครอบคลุมทุกพื้นที่ทั่วประเทศ ได้แก่ สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา/จังหวัด (Metropolitan /Province Office of Education, MPOEs) 16 แห่ง ในประเทศเกาหลีใต้ และฝ่ายติดตามประเมินและประกันคุณภาพสถานศึกษาประจำพื้นที่ ในประเทศมาเลเซีย (2) เป็นหน่วยงานกึ่งอิสระ ที่มีทีมปฏิบัติงานแบบเต็มเวลากว่า 400 คน ของหน่วยประเมินการศึกษา (The Inspectorate of Education) ในประเทศเนเธอร์แลนด์ และ (3) ในประเทศนิวซีแลนด์ มีหน่วยงานประเมินคุณภาพภายนอกสองฝ่าย คือ สำนักงานประเมินการศึกษา (Educational Review Office, ERO) ประจำภูมิภาค 7 แห่ง มีฐานะเป็นองค์กรมหาชนในกำกับของรัฐบาล ตั้งขึ้น



ตามบัญญัติการให้บริการแห่งรัฐ มีหน้าที่ประเมินคุณภาพภายนอกสถานศึกษาถึงระดับมัธยมศึกษาตอนต้น และ  
หน่วยคุณวุฒิแห่งชาติ (New Zealand Quality Authority, NZQA) มีหน้าที่ประเมินคุณภาพสถานศึกษามัธยมศึกษา  
ตอนปลาย

1.1.2 บทบาทหน้าที่ของหน่วยงานประเมินคุณภาพภายนอก พบว่า ทุกประเทศมีความใกล้เคียง  
กัน ได้แก่ (1) บริหารจัดการกระบวนการประเมินคุณภาพภายนอกสถานศึกษา (2) พัฒนาสมรรถนะด้านการ  
ประเมินคุณภาพสถานศึกษาให้กับผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในกระบวนการประเมินคุณภาพ โดยเฉพาะอย่างยิ่งบุคลากร  
ในสถานศึกษา และผู้ประเมินภายนอก (3) ประเมินตัดสินและแจ้งข้อมูลป้อนกลับผลการประเมินคุณภาพภายนอก  
ไปยังสถานศึกษาแต่ละแห่ง และเผยแพร่สู่สาธารณชน (4) รายงานข้อมูลผลการประเมิน และประเด็นความรู้และ  
ภาวะเสี่ยงที่พบจากสถานศึกษาไปยังกระทรวงศึกษาธิการ เพื่อการกำหนดนโยบาย/แนวปฏิบัติที่เกี่ยวข้อง  
ในโอกาสต่อไป อย่างก็ตามพบว่ามีความแตกต่างเฉพาะกรณีของประเทศเกาหลีใต้ คือ MPOEs สามารถกำหนด  
แนวปฏิบัติการประเมินคุณภาพภายนอก และตัวชี้วัดคุณภาพมาตรฐานการศึกษาประจำเขตพื้นที่ของตนเอง

1.1.3 ด้านกฎหมายและนโยบายที่เกี่ยวข้อง พบว่า ทุกประเทศมีการกำหนด (1) กฎหมาย/  
นโยบายระดับประเทศที่ว่าด้วยการจัดการศึกษาและคุณภาพมาตรฐานการศึกษา ที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการประเมิน  
คุณภาพภายนอกสถานศึกษาให้สอดคล้องกับจุดเน้นของประเทศ อาทิ กฎหมายการเปิดเผยสารสนเทศต่อ  
สาธารณชน (เกาหลีใต้และเนเธอร์แลนด์) กรอบมาตรฐานคุณวุฒิแห่งชาติ (นิวซีแลนด์) กฎหมายกำกับดูแล  
การศึกษา (Supervision Act) (เนเธอร์แลนด์) (2) กฎหมาย/นโยบาย และแนวปฏิบัติที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการ  
ประเมินและพัฒนาคุณภาพภายในสถานศึกษา ได้แก่ โปรแกรมสถานศึกษาเป็นฝ่ายเริ่ม (School have the initiative  
programme) (เนเธอร์แลนด์) และเครื่องมือมาตรฐานและคู่มือที่ใช้ประเมินตนเอง (Standard Quality of Education  
Malaysia, SQEM) (มาเลเซีย) และ (3) ใช้การวิจัยและพัฒนาที่มีการทดลอง การติดตามประเมินผลระยะสั้น และ  
ระยะยาว และปรับปรุงอย่างต่อเนื่อง เพื่อให้ได้นวัตกรรมที่เกี่ยวข้องกับนโยบาย/แนวปฏิบัติส่วนกลาง และ  
เครื่องมือต่าง ๆ ที่ใช้ในกระบวนการประเมินคุณภาพภายนอก และกระบวนการประเมินตนเองของสถานศึกษา  
ได้แก่ นโยบายการประเมินแบบปรับสัดส่วน (Proportional inspection) นโยบายกำกับดูแลบนฐานของภาวะเสี่ยง  
(Risk-based supervision) นโยบายการศึกษาดีการบริหารดี (Good education, Good government) และ โปรแกรม  
สถานศึกษาเป็นฝ่ายเริ่ม (เนเธอร์แลนด์)

1.2 การปฏิบัติตามกระบวนการประเมินคุณภาพภายนอก พบว่าที่สอดคล้องกันของทุกประเทศ ได้แก่

1.2.1 ใช้แนวปฏิบัติแบบบูรณาการระหว่างสามกระบวนการ สามหน่วยงาน และหนึ่งจุดหมาย  
ร่วม คือ การพัฒนาคุณภาพการศึกษาตามมาตรฐาน/ตัวชี้วัดรวม (Common indicators) ประกอบด้วย กระบวนการ  
ประเมินแบบต่อเนื่อง (Sequential model) ที่เริ่มจากกระบวนการพัฒนาคุณภาพมาตรฐานการศึกษาโดยหน่วยงาน  
ต้นสังกัดของสถานศึกษา ซึ่งเกิดขึ้นพร้อมกับกระบวนการประเมินตนเองของสถานศึกษา และต่อเนื่องด้วย  
กระบวนการประเมินคุณภาพภายนอกที่ใช้วิธีวิเคราะห์ตัดสินของผู้เชี่ยวชาญ (Expert analysis) โดยหน่วยงาน  
ประเมินภายนอก



1.2.2 หนึ่งในตัวชี้วัดรวมที่ถูกระบุให้เป็นจุดหมายของการประเมินคุณภาพภายนอก คือ  
คุณภาพของกระบวนการประเมินตนเองของสถานศึกษา ทั้งนี้เพื่อให้ได้ผลผลิต คือ รายงานผลการประเมินตนเอง  
(SAR) ที่มีคุณภาพซึ่งจะเป็นปัจจัยป้อนเข้าสู่กระบวนการประเมินคุณภาพภายนอก

1.2.3 ขั้นตอนของกระบวนการประเมินคุณภาพภายนอก มีการปฏิบัติตามลำดับดังนี้

(1) ขั้นตอนเตรียมการก่อนลงพื้นที่ประเมิน (Pre-site visit) เน้นการสืบสอบเบื้องต้นจากข้อมูล  
ทุติยภูมิ เช่น SAR และรายงานการปฏิบัติงาน เป็นต้น มีจุดหมายเพื่อวิเคราะห์คุณภาพพื้นฐาน และภาวะเสี่ยงของ  
สถานศึกษา และวางแผนการประเมินในพื้นที่

(2) ขั้นตอนประเมินในพื้นที่ (On-site visit) จุดหมายเพื่อวิเคราะห์ตรวจสอบยืนยันด้วยข้อมูล  
เชิงประจักษ์จากแหล่งปฐมภูมิ และเพื่อตัดสินระดับคุณภาพของสถานศึกษาตามเกณฑ์คุณภาพมาตรฐาน  
ด้วยข้อมูลเชิงคุณภาพที่รวบรวมได้จากการสังเกตชั้นเรียน เอกสารที่เกี่ยวข้อง การสัมภาษณ์เชิงลึก และการ  
อภิปรายกลุ่มเฉพาะกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียของสถานศึกษา และมีการตัดสินระดับคุณภาพตามเกณฑ์คุณภาพ  
มาตรฐาน แจ้งผลการประเมินปากเปล่า และให้ข้อมูลป้อนกลับแก่สถานศึกษาเพื่อนำไปพัฒนาตนเอง

(3) ขั้นตอนเผยแพร่ผลการประเมินคุณภาพภายนอกสู่สาธารณชน มีแนวปฏิบัติที่สอดคล้องกัน  
คือ มีฐานข้อมูลออนไลน์/เว็บไซต์กลางที่ให้สถานศึกษาได้เผยแพร่สารสนเทศของตนเองสู่สาธารณชน และเป็น  
ช่องทางให้หน่วยงานประเมินคุณภาพภายนอกได้เผยแพร่ผลการประเมินสู่สาธารณชน ที่น่าสนใจคือประเทศ  
เนเธอร์แลนด์ได้ใช้รูปแบบการเผยแพร่ และลักษณะของสารสนเทศที่ยึดตามกลุ่มผู้ใช้เป็นสำคัญ

เมื่อพิจารณาความแตกต่างพบจุดเน้นของการปฏิบัติในบางประเทศ ได้แก่ (1) ใช้รูปแบบร่วมมือ  
(Co-operative model) ออกแบบการประเมินระหว่างกระบวนการประเมินตนเองโดยสถานศึกษา และการประเมิน  
ภายนอกโดย ERO (นิวซีแลนด์) (2) กำหนดวงรอบของการประเมินภายนอกตามภาวะเสี่ยง (Risk-based  
inspection) (นิวซีแลนด์และเนเธอร์แลนด์) (3) ข้อมูลบ่งชี้ภาวะเสี่ยง ได้แก่ การเปลี่ยนแปลงทีมผู้บริหาร  
คณะกรรมการสถานศึกษา และการเปลี่ยนแปลงที่มีผลกระทบต่อสังคมโดยรวม (นิวซีแลนด์) ผลการทดสอบ  
มาตรฐานของผู้สำเร็จการศึกษาระดับประถมศึกษา และมัธยมศึกษา (Cito test) ที่ตกต่ำสามปีซ้อน มีการร้องเรียน  
ต่อสถานศึกษา การใช้งบประมาณผิดปกติ ผลการประเมินจากคณะกรรมการสถานศึกษาอยู่ในระดับต่ำ และตัวชี้วัด  
มาตรฐานการจัดการเรียนการสอนไม่ผ่านเกณฑ์อย่างน้อยสองตัว (เนเธอร์แลนด์) และใช้ผลการประเมินวงรอบที่  
ผ่านมาเป็นสิ่งบ่งชี้ (เกาหลีใต้และมาเลเซีย) และ (4) ขั้นตอนสุดท้ายของการประเมินคุณภาพภายนอก มีการสำรวจ  
ข้อมูลสะท้อนกลับคุณภาพของกระบวนการประเมินและผู้ประเมินภายนอก จากสถานศึกษาที่ได้รับผลการ  
ประเมินเป็น “ยืนยันการผ่านเกณฑ์คุณภาพมาตรฐาน” (นิวซีแลนด์)

1.3 การสร้างสมรรถนะและการใช้ผลการประเมิน ทุกประเทศมีความสอดคล้องกัน ได้แก่

1.3.1 มีกลุ่มเป้าหมายสำคัญ ได้แก่ ผู้ประเมินภายนอก และบุคลากรในสถานศึกษา

1.3.2 สมรรถนะที่จำเป็นต้องพัฒนา ได้แก่ ความรู้ และความสามารถเกี่ยวกับตัวชี้วัดคุณภาพ  
การศึกษา กระบวนการสืบสอบรวบรวมข้อมูล และการประเมินตามตัวชี้วัด



1.3.3 วิธีสร้างสมรรถนะที่สอดคล้องกันของประเทศ ได้แก่ (1) สถานศึกษาเรียนรู้ด้วยตนเอง โดยวิธีแลกเปลี่ยนเรียนรู้แบบชุมชนการเรียนรู้ทางวิชาชีพ (PLC) และการเรียนรู้จากตัวอย่างสถานศึกษาที่ได้รับการตัดสินระดับคุณภาพสูงสุด (2) กระทรวงศึกษาธิการจัดอบรม และเผยแพร่ความรู้ให้กับสถานศึกษา ก่อนและระหว่างดำเนินการ รวมทั้งมีการกำหนดรูปแบบของกระบวนการประเมิน และเครื่องมือประเมินตามตัวชี้วัดที่ชัดเจน และ (3) หน่วยงานประเมินคุณภาพภายนอก กำหนดคุณสมบัติพื้นฐานของผู้ประเมินภายนอกอย่างชัดเจน เช่น การมีประสบการณ์ด้านการบริหาร การสอน และนักวิชาการการศึกษา เป็นต้น

เมื่อพิจารณาความแตกต่าง พบว่า (1) กระทรวงศึกษาธิการ และหน่วยงานประเมินภายนอก จัดหลักสูตร/โปรแกรมอบรมผู้ประเมินภายนอกอย่างต่อเนื่อง เน้นการวิเคราะห์และรายงานผล และการให้ข้อมูลป้อนกลับที่มีคุณภาพ (เกาหลีใต้ และนิวซีแลนด์) (2) กระทรวงศึกษาธิการ และหน่วยงานประเมินคุณภาพภายนอก (โดยความร่วมมือกับสมาคม/สถาบัน/องค์กรทางวิชาชีพครู) จัดหลักสูตร/โปรแกรมอบรมเฉพาะเรื่องให้กับบุคลากรของสถานศึกษาผู้ทำหน้าที่ประเมินตนเอง ด้านการเตรียมตัวประเมิน และการสร้างกลยุทธ์พัฒนาตนเองให้มีคุณภาพสูงขึ้น (เกาหลีใต้ นิวซีแลนด์ และมาเลเซีย) (3) หน่วยงานประเมินคุณภาพภายนอก จัดหลักสูตรอบรมให้กับผู้ประเมินภายนอกระยะก่อน และระหว่างปฏิบัติงาน การศึกษากรณีตัวอย่างของการประเมินตนเองของสถานศึกษา และจัดระบบการนิเทศชี้แนะ (นิวซีแลนด์ และเนเธอร์แลนด์) และ (4) กระทรวงศึกษาธิการพัฒนาระบบฐานข้อมูลออนไลน์ที่สามารถตอบสนองการใช้ประโยชน์อย่างมีประสิทธิภาพ ของทุกกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ในการปฏิบัติงานแบบร่วมมือร่วมพลังเพื่อพัฒนาคุณภาพสถานศึกษาให้บรรลุเกณฑ์มาตรฐาน เช่น โครงการหน้าต่างการรับผิดชอบ (Window for accountability) (เนเธอร์แลนด์) เป็นต้น

1.4 ด้านการปฏิบัติที่สืบเนื่องจากการใช้ผลการประเมิน พบว่า ทุกประเทศ (ยกเว้นนิวซีแลนด์) มีแนวปฏิบัติที่สอดคล้องกัน ได้แก่

1.4.1 การใช้ผลการตัดสินระดับคุณภาพมาตรฐานสถานศึกษา เป็นข้อมูลบ่งชี้ภาวะเสี่ยง และกำหนดวิธีประเมินภายนอกตามหลักกำกับดูแลแบบปรับสัดส่วน (Proportional supervision) และวงรอบการประเมินครั้งต่อไป ได้แก่ ทุก 4-5 ปี ทุก 3-4 ปี และทุก 1-2 ปี กับสถานศึกษาที่ได้รับผลการตัดสินคุณภาพระดับยอดเยี่ยม ดี และไม่ผ่านเกณฑ์ ตามลำดับ

1.4.2 หน่วยงานต้นสังกัดสถานศึกษาในพื้นที่ และเขตพื้นที่ศึกษา/จังหวัด ใช้ผลการประเมินเพื่อจัดสิ่งเสริมแรงทางบวกด้วยการยกย่องให้เป็นสถานศึกษาตัวอย่าง และเสริมแรงทางลบด้วยการนิเทศติดตามการปฏิบัติงานแบบตลอดกระบวนการ (follow-through) หรือแม้แต่การแทรกแซงการปฏิบัติงาน โดยหน่วยงานต้นสังกัดของสถานศึกษาในพื้นที่

เมื่อพิจารณาความแตกต่าง พบว่า ประเทศนิวซีแลนด์มีการปฏิบัติ ได้แก่ (1) การกำหนดให้ทุกสถานศึกษาต้องใช้ข้อมูลป้อนกลับของการประเมินภายนอก เพื่อวางแผนปฏิบัติการ (Action plan) พัฒนาสถานศึกษา ทันที่หลังการแจ้งผลการประเมินของ ERO และยื่นขอความเห็นชอบจากหน่วยงานต้นสังกัดในพื้นที่





และขอการรับรองจาก ERO ตามลำดับ จึงถือว่าสิ้นสุดกระบวนการประเมินในวงรอบนั้น และ (2) ERO ต้อง  
รายงานสรุปผลการประเมินภายนอกต่อกระทรวงศึกษาธิการเพื่อกำหนดนโยบายให้ทันกับสถานการณ์

## 2. การศึกษาแนวทางการพัฒนาการประเมินคุณภาพภายนอกสู่การปฏิบัติที่มีคุณภาพสูงขึ้น พบว่า

### 2.1 ด้านนโยบายและแนวปฏิบัติ

2.1.1 กระทรวงศึกษาธิการ ควรมีบทบาทหน้าที่ (1) กำหนดนโยบายที่เน้นการควบคุม กำกับ  
และติดตามการปฏิบัติของสถานศึกษา (2) ให้ความสำคัญกับการจัดปัจจัยสนับสนุนการปฏิบัติงานประเมินคุณภาพ  
ของสถานศึกษา อาทิ โปรแกรมพัฒนาสมรรถนะด้านการประเมิน และการใช้ผลการประเมินคุณภาพภายนอก  
สถานศึกษาป้อนเข้าสู่การพัฒนาคุณภาพอย่างต่อเนื่อง และพัฒนาเครื่องมือประเมินตามตัวชี้วัดรวม หรือตัวชี้วัด  
กลางของประเทศ (3) ทบทวนนโยบาย และแนวปฏิบัติด้านงบประมาณที่เหมาะสมกับแผนดำเนินงานประเมิน  
คุณภาพภายนอก (4) เพิ่มนโยบายที่เอื้อต่อการปฏิบัติงานแบบบูรณาการภาระงานระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับ  
กระบวนการประเมินคุณภาพภายนอกสถานศึกษา ได้แก่ สมศ. สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา และหน่วยงาน  
ต้นสังกัดของสถานศึกษาในพื้นที่ที่รับผิดชอบงานประเมิน และพัฒนาคุณภาพสถานศึกษา

2.1.2 สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา และหน่วยงานต้นสังกัดของสถานศึกษาในพื้นที่ ควรมี  
บทบาทหน้าที่ (1) กำกับติดตามการประเมินคุณภาพภายในสถานศึกษา และ (2) สนับสนุนให้สถานศึกษาวิเคราะห์  
ผลการประเมินคุณภาพภายนอก และข้อมูลป้อนกลับที่ได้รับเพื่อใช้วางแผนปฏิบัติงาน (Action plan)

2.1.3 สมศ. ควรมีบทบาทหน้าที่ (1) กำหนดมาตรฐาน/ตัวชี้วัด และเกณฑ์ประเมินคุณภาพ  
ภายนอกสถานศึกษา (2) สร้างความรู้ ความเข้าใจที่ชัดเจน และตรงกันระหว่างผู้ปฏิบัติงานในสถานศึกษา ได้แก่  
ผู้ประเมินภายนอก ผู้ปฏิบัติงานจากสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา และหน่วยงานต้นสังกัดของสถานศึกษา  
ในพื้นที่ที่รับผิดชอบงานประเมิน และพัฒนาคุณภาพสถานศึกษา เพื่อผลการประเมินที่มีคุณภาพ และเพื่อให้มีการ  
ปฏิบัติงานแบบบูรณาการระหว่างหน่วยงาน ลดภาระงานที่ซ้ำซ้อน และลดงบประมาณ (3) ให้ความสำคัญกับการมี  
ส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียของการประเมินคุณภาพภายนอกสถานศึกษา โดยเฉพาะอย่างยิ่งการร่วมกำหนด  
นโยบาย และแนวปฏิบัติที่เกี่ยวข้องกับการประเมินคุณภาพภายนอก เพื่อยกระดับความสำคัญของการประเมิน  
คุณภาพภายนอกให้เป็นกลไกขับเคลื่อนการจัดการศึกษาสู่ความสำเร็จตามนโยบายปฏิรูปการศึกษา และแผนพัฒนา  
ประเทศ (4) มีการติดตามประเมินผลการปฏิบัติตามนโยบาย และแนวปฏิบัติที่กำหนดขึ้นทั้งระยะสั้นและระยะยาว  
และ (5) กำหนดคุณสมบัติพื้นฐานของผู้ประเมินภายนอก พร้อมกับให้การพัฒนาคุณภาพอย่างต่อเนื่อง

2.1.4 สถานศึกษา ควรสรรหา (1) ทีมปฏิบัติงานประเมินคุณภาพภายใน ที่เป็นผู้มีความรู้ และ  
ประสบการณ์ และ (2) พันธมิตรร่วมเรียนรู้ และพัฒนาวัฒนธรรมองค์กรแห่งการเรียนรู้ ซึ่งเป็นแนวปฏิบัติสำคัญ  
ของการสร้างสมรรถนะในการประเมินคุณภาพ และการพัฒนาคุณภาพมาตรฐานการจัดการศึกษา

### 2.2 กระบวนการประเมินคุณภาพภายนอกสถานศึกษา ควรมี 4 ขั้นตอน ตามลำดับ ได้แก่

2.2.1 ขั้นเตรียมการประเมินในพื้นที่ (Pre-site visit) ด้วยการสืบสอบข้อมูลของสถานศึกษา

2.2.2 ขั้นประเมินในพื้นที่ (On-site visit) เพื่อตรวจสอบความตรงของข้อมูลทุกข้อมูใน SAR กับ  
ข้อมูลเชิงประจักษ์ของสถานศึกษา และแจ้งผลการประเมินพร้อมข้อมูลป้อนกลับ (feedback)



2.2.3 **ขั้นติดตามหลังการประเมิน (Follow up)** ควรมีการปฏิบัติสองรูปแบบตามผลการประเมินในพื้นที่ โดยยึดหลักการกำกับดูแลแบบปรับสัดส่วน (Proportional supervision) ดังนี้

(1) รูปแบบการประเมินคุณภาพพื้นฐาน ใช้กับทุกสถานศึกษาที่ผ่านเกณฑ์คุณภาพพื้นฐาน ต้องจัดทำแผนปฏิบัติการของสถานศึกษา โดยใช้ผลการประเมินคุณภาพภายนอกและข้อมูลป้อนกลับที่ได้รับจาก สมศ. และยื่นขอรับการพิจารณาความเหมาะสมจากหน่วยงานต้นสังกัดในพื้นที่ และจาก สมศ. ตามลำดับ เมื่อผ่านแล้วจึงได้รับการอนุมัติผลการประเมินคุณภาพภายนอกของรอบการประเมินนั้น และประกาศผลสู่สาธารณชน และได้รับการประเมินคุณภาพภายนอกสถานศึกษาทุก 3 ปี (เมื่อได้ผลการประเมินระดับดี) และทุก 4-5 ปี (เมื่อได้ผลการประเมินดีเยี่ยม) และจะได้รับการนิเทศติดตามเป็นระยะตามปกติจากหน่วยงานต้นสังกัด

(2) รูปแบบการประเมินแบบปรับเหมาะ (Tailor inspection) ใช้กับทุกสถานศึกษาที่คุณภาพไม่ผ่านเกณฑ์คุณภาพพื้นฐาน โดยสถานศึกษาต้องได้รับการพัฒนาทันทีหลังการประเมินในพื้นที่ จากหน่วยงานต้นสังกัดของสถานศึกษาในพื้นที่ ซึ่งมีฐานะเป็นหน่วยงานหุ้นส่วนการพัฒนาคุณภาพของสถานศึกษา จึงต้องเป็นที่เล็งให้คำปรึกษา และนิเทศติดตามการพัฒนาตนเองของสถานศึกษาอย่างใกล้ชิดตลอดกระบวนการ (follow-through) และส่งหลักฐานขอรับการประเมินคุณภาพภายนอกซ้ำภายในระยะเวลาที่กำหนด (1-2 ปี)

2.2.4 **ขั้นสะท้อนผลการปฏิบัติงานของ สมศ.** ด้วยการสำรวจความพึงพอใจต่อระบบการประเมินคุณภาพภายนอกสถานศึกษา จากสถานศึกษาที่ได้รับการอนุมัติผลการประเมิน และเผยแพร่ผลสู่สาธารณชนแล้ว ทั้งนี้เพื่อให้ได้ข้อมูลสะท้อนสู่การปรับปรุงคุณภาพระบบการประเมินคุณภาพภายนอก

2.3 **ด้านการสร้างสมรรถนะการประเมินคุณภาพภายนอก และการใช้ผล** พบว่า (1) กลุ่มเป้าหมายที่ควรรับการพัฒนาสูงสุด ได้แก่ บุคลากรในสถานศึกษาผู้รับผิดชอบงานประเมินคุณภาพของสถานศึกษา ผู้ประเมินภายนอก และคณะกรรมการสถานศึกษา (2) สมรรถนะที่จำเป็น ได้แก่ กระบวนการรวบรวมข้อมูล การประเมินตามตัวชี้วัด การวิเคราะห์และนำเสนอข้อมูล การเขียนรายงานการประเมินตนเอง และรายงานการประเมินคุณภาพภายนอก และ (3) วิธีสร้างสมรรถนะที่เหมาะสม ได้แก่ การจัดหลักสูตร/โปรแกรมการอบรม โดยความร่วมมือระหว่าง สมศ. และหน่วยงานต้นสังกัดของสถานศึกษาในพื้นที่ การสนับสนุนการเรียนรู้ด้วยตนเองของสถานศึกษา ด้วยการจัดแหล่งเรียนรู้/องค์ความรู้ป้อนเข้าสู่ระบบฐานข้อมูลออนไลน์ การจัดตั้งองค์กร/สมาคมทางวิชาชีพ และความร่วมมือระหว่างหน่วยงานการประเมินคุณภาพภายนอกในพื้นที่ กับสถาบันอุดมศึกษาในพื้นที่ เพื่อให้คำปรึกษาเกี่ยวกับการพัฒนาคุณภาพการประเมินตนเองของสถานศึกษา และการพัฒนาคุณภาพมาตรฐาน

2.4 **การปฏิบัติที่สืบเนื่องจากการใช้ผลการประเมิน** ควรมีแนวปฏิบัติ ดังนี้ (1) กระทรวงศึกษาธิการ และหน่วยงานต้นสังกัดของสถานศึกษา ควรจัดกิจกรรมเสริมแรงทางบวกและทางลบที่สอดคล้องกับเกณฑ์ตัดสินระดับคุณภาพที่ สมศ. กำหนดขึ้น และ (2) กระทรวงศึกษาธิการ และสมศ. ร่วมวิจัยและพัฒนานวัตกรรมการประเมินคุณภาพสถานศึกษาด้านนโยบาย และแนวปฏิบัติกลาง โดยใช้ข้อมูลป้อนกลับจากผลการประเมินคุณภาพสถานศึกษา (3) สมศ. พัฒนาระบบฐานข้อมูลออนไลน์เพื่อเผยแพร่ข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการประเมินคุณภาพสถานศึกษาสู่สาธารณชน และเหมาะสมกับการใช้ประโยชน์ของทุกกลุ่มเป้าหมาย และ (4) สถานศึกษา ควรบรรจุ



ขั้นการวิเคราะห์ข้อมูลผลการประเมินคุณภาพภายนอก และข้อมูลป้อนกลับ เข้าสู่กระบวนการวางแผนปฏิบัติการ (Action plan) พร้อมกับสร้างนวัตกรรมของสถานศึกษาเพื่อพัฒนาคุณภาพการปฏิบัติงานอย่างต่อเนื่อง

## อภิปรายผล

ผลการศึกษาทั้งสองวัตถุประสงค์สามารถให้คำอธิบายในภาพรวมทั้ง 4 มิติ ดังนี้

1. การกำหนดนโยบายและแนวปฏิบัติ ที่พบว่ามี การปฏิบัติในทุกประเทศกลุ่มเป้าหมาย และที่ควรใช้เป็นแนวปฏิบัติของประเทศไทย คือ การกระจายหน่วยงานการปฏิบัติงานให้ครอบคลุมทุกภูมิภาค เช่น เขตพื้นที่การศึกษา/จังหวัด เป็นต้น และใช้วิธีควบคุมคุณภาพการปฏิบัติงานให้อยู่ในระดับมาตรฐานเดียวกันด้วยการกำหนดนโยบาย/แนวปฏิบัติกลาง การใช้มาตรฐาน/ตัวชี้วัดรวม (Common indicators) และเครื่องมือมาตรฐานประเมินตามตัวชี้วัดกลาง ซึ่งแนวปฏิบัตินี้มีความสอดคล้องกับหลักการบริหารจัดการแบบกระจายอำนาจอิสระ ที่ต้องมีการกำหนดการรับผิดชอบ (accountability) และมีกฎหมาย/แนวปฏิบัติเป็นหลักยึดร่วมกัน (Van Bruggen, 2010) และหลักการประเมินที่มีการบูรณาการระหว่างเครื่องมือ เกณฑ์ และรูปแบบเฉพาะของความรู้ และทักษะที่เหมาะสมกับแต่ละสถานศึกษา (Bronfenbrenner, 1990; OECD, 2013) นอกเหนือจากการกำหนดนโยบาย/แนวปฏิบัติที่เกี่ยวข้องกับการประเมินคุณภาพภายนอกแล้ว แนวปฏิบัติที่ประเทศไทยพึงมีเช่นเดียวกับประเทศกลุ่มเป้าหมายคือ การกำหนดคุณสมบัติของผู้ประเมินภายนอกให้พร้อมต่อการประเมิน โดยใช้ดุลยพินิจของผู้เชี่ยวชาญ (Expert judgement) ได้แก่ ประสบการณ์การทำงานที่เกี่ยวข้องกับการศึกษา ในตำแหน่งผู้บริหาร หรือครู ที่ประสบความสำเร็จอย่างน้อย 5 ปี สอดคล้องกับแนวปฏิบัติของ Ofsted (2012) และมีการทดสอบคัดเลือกทั้งด้านความรู้ และจริยธรรมของผู้ประเมิน และเป็นนักวิชาการที่อยู่ในพื้นที่เดียวกับสถานศึกษาที่จะทำการประเมิน ทั้งนี้เพื่อความคุ้นเคยกับบริบทพื้นที่ให้เป็นประโยชน์ในการประเมิน เช่นเดียวกับหลายประเทศในกลุ่ม OECD (2013)

2. กระบวนการประเมินคุณภาพภายนอกที่พบในประเทศกลุ่มเป้าหมาย และที่ควรเป็นแนวปฏิบัติที่ดีสำหรับประเทศไทย ได้แก่ การให้ความสำคัญต่อการทวนสอบความตรงของ SAR กับหลักฐานเชิงประจักษ์ที่รวบรวมระหว่างการประเมินในพื้นที่ การให้ข้อมูลป้อนกลับหลังการปฏิบัติงาน และที่สำคัญคือ การกำหนดช่วงห่างของวงรอบการประเมิน และกำหนดวิธีประเมินแบบปกติ หรือแบบปรับเหมาะกับสถานศึกษาที่ได้รับการตัดสินระดับคุณภาพแตกต่างกัน เหล่านี้ล้วนเป็นหลักปฏิบัติกับหน่วยงานสาธารณะด้านการให้บริการที่ต้องได้รับการตรวจสอบและยืนยันความมีคุณภาพพื้นฐานในการปฏิบัติงานตามภาระรับผิดชอบ ที่สามารถถูกตรวจสอบ แทรกแซง และซ่อมเสริมการปฏิบัติ หากพบว่าคุณภาพไม่อยู่ในระดับมาตรฐาน หรือไม่คุ้มค่างบประมาณของรัฐ (Lindberg, 2013; Bronfenbrenner, 1990) นอกจากนี้การกำหนดตัวชี้วัดรวม (Common indicators) ด้านคุณภาพการประเมินตนเองของสถานศึกษา จะทำให้เชื่อมั่นได้ในคุณภาพของ SAR และหลักฐานการปฏิบัติงานตามตัวชี้วัดป้อนเข้าสู่กระบวนการประเมินคุณภาพภายนอกที่มีคุณภาพ ลดความยุ่งยากซับซ้อนของการประเมิน และช่วยเติมเต็มความสมบูรณ์ของกระบวนการประเมินคุณภาพภายนอกได้ (Schidkamp, Rekers-Mombarg & Harms, 2012)

3. การสร้างสมรรถนะด้านการประเมิน และการใช้ผลการประเมินคุณภาพภายนอกสถานศึกษา ที่พบว่าสอดคล้องกันและควรเป็นแนวปฏิบัติที่ดีของประเทศไทย คือ การสร้างความรู้/ความเข้าใจอย่างชัดเจนตรงกัน



ระหว่างผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกกลุ่มที่เกี่ยวข้องในกระบวนการประเมินคุณภาพ สอดคล้องกับแนวคิดของ Schidkamp, Rekers-Mombarg & Harms (2012) หน่วยงานประเมินคุณภาพภายนอก และหน่วยงานต้นสังกัดของสถานศึกษาต้องประสานความร่วมมือกันส่งเสริมการเรียนรู้จากการปฏิบัติงาน ตามวิธีขององค์กรแห่งการเรียนรู้ให้กับสถานศึกษาในกระบวนการประเมินคุณภาพทั้งก่อนเริ่มกระบวนการ และระหว่างกระบวนการตามประเด็นที่เป็นความต้องการจำเป็น (needs) สอดคล้องกับแนวทางการประเมินคุณภาพภายนอกสถานศึกษาแนวใหม่ ที่ว่าสถานศึกษาต้องสามารถพัฒนาความรู้เรื่องการประเมิน และสมรรถนะการพัฒนาคุณภาพการจัดการศึกษาของตนเอง ลดการกระตุ้นขับเคลื่อนจากระดับบนสู่ล่าง หรือจากหน่วยงานต้นสังกัดสู่สถานศึกษา แต่ให้สถานศึกษาเป็นฝ่ายเริ่ม (Van Bruggen, 2010) แนวทางการสร้างสมรรถนะอีกประการคือ การเรียนรู้จากเพื่อนร่วมวิชาชีพ และสถานศึกษาในกลุ่มเดียวกัน ซึ่งพบว่าเป็นจุดหมายของการปฏิบัติในประเทศนิวซีแลนด์ (Ehren & Visscher, 2008)

4. การปฏิบัติที่สืบเนื่องจากการใช้ผลการประเมินคุณภาพภายนอกสถานศึกษา ที่พบว่ามีการปฏิบัติจนเห็นผลอย่างชัดเจน และมีข้อเสนอให้เป็นแนวปฏิบัติสำหรับประเทศไทย ได้แก่ การจัดกิจกรรมเสริมแรงทางบวกและทางลบที่สอดคล้องกับเกณฑ์ตัดสินระดับคุณภาพของ สมศ. การวิจัยและพัฒนานวัตกรรมในระดับนโยบาย แนวปฏิบัติส่วนกลางโดยใช้ข้อมูลป้อนกลับจากผลการประเมินภายนอกแต่ละรอบ และบรรจุขึ้นการวิเคราะห์ข้อมูลผลการประเมินคุณภาพภายนอก และข้อมูลป้อนกลับ เข้าสู่กระบวนการวางแผนปฏิบัติการ (Action plan) และสร้างนวัตกรรมระดับสถานศึกษาเพื่อให้เกิดการพัฒนาคุณภาพการปฏิบัติงานอย่างต่อเนื่อง และเป็นหลักฐานเชิงประจักษ์สำหรับการประเมินคุณภาพภายนอกในรอบการประเมินถัดไป สอดคล้องกับผลการสำรวจความเห็นของสถานศึกษาในประเทศนิวซีแลนด์ ที่ลงความเห็นว่าการประเมิน และรายงานการประเมินจะช่วยให้สถานศึกษามีข้อมูลในการพัฒนาตนเอง สร้างจุดแข็ง และกำจัดจุดอ่อนได้ (Schagen & Wylie, 2009) อย่างไรก็ตามประสิทธิภาพ และประสิทธิผลของการใช้ผลการประเมินคุณภาพภายนอกยังขึ้นอยู่กับหลายปัจจัย โดยเฉพาะอย่างยิ่งรูปแบบ และลักษณะของข้อมูล/สารสนเทศที่ตรงกับความต้องการของกลุ่มผู้ใช้ทุกกลุ่ม (Scheerens, Ehren, Slegers, and de Leeuw, 2012) รวมทั้งยังขึ้นอยู่กับประมาณสนับสนุน การให้รางวัล และการแทรกแซงการปฏิบัติงาน (OECD, 2013)

## ข้อเสนอแนะ

### ข้อเสนอแนะการนำผลการวิจัยไปใช้

1. การวิจัยครั้งนี้ได้กำหนดกรอบการวิจัยที่มีติดข้องการปฏิบัติที่เกี่ยวข้องกับการประเมินคุณภาพภายนอก 4 มิติ ซึ่งผู้วิจัยพบว่าแต่ละมิติต้องมีการประสานความร่วมมือระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจึงเป็นกุญแจสู่ความสำเร็จ การนำผลการวิจัยนี้ไปสู่การปฏิบัติจึงต้องประกอบด้วย

1.1 กระทรวงศึกษาธิการ หน่วยงานต้นสังกัดของสถานศึกษา และ สมศ. ควรกำหนดนโยบาย และแนวปฏิบัติส่วนกลางร่วมกัน

1.2 สมศ. สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา หน่วยงานต้นสังกัดในสถานศึกษาในพื้นที่ที่เกี่ยวข้องกับงานประเมินและพัฒนาคุณภาพสถานศึกษา และสถานศึกษา ควรมีการ (1) ออกแบบกระบวนการปฏิบัติงานแบบบูรณาการระหว่างบทบาทหน้าที่ของแต่ละหน่วยงาน วางแผนปฏิบัติงานที่มีขอบเขตเวลาชัดเจน (2) มีการสร้าง



ความรู้ ความเข้าใจ และความตระหนักในบทบาทหน้าที่ให้กับบุคลากรของตนเอง และ (3) มีการใช้ผลป้อนกลับ  
จากแต่ละขั้นตอนในกระบวนการเพื่อการพัฒนาอย่างจริงจัง

2. ผลการวิจัยแสดงให้เห็นว่า นโยบาย และแนวปฏิบัติที่สำคัญของประเทศกลุ่มเป้าหมายบางประการอยู่นอก  
นอการะรับผิดชอบของ สมศ. จึงควรพิจารณากำหนดหน่วยงานที่ต้องรับผิดชอบให้ชัดเจน ได้แก่

2.1 สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา หรือหน่วยงานต้นสังกัดของสถานศึกษาในพื้นที่ ควรมีการ  
นิเทศติดตามการปฏิบัติงานของสถานศึกษาตามมาตรฐาน/ตัวชี้วัด และตามผลการประเมินของ สมศ.

2.2 สมศ. และสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา หรือหน่วยงานต้นสังกัดของสถานศึกษาในพื้นที่  
ร่วมมือกัน (1) สร้างสมรรถนะด้านการประเมินตนเองของสถานศึกษา และ (2) จัดส่งเสริมแรงทางบวกและทางลบ

### ข้อเสนอแนะเพื่อการวิจัยครั้งต่อไป

1. เนื่องจากการวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยที่ศึกษาจากข้อมูลทุติยภูมิ และทำการยืนยันความเหมาะสมและ  
เป็นไปได้ในการปฏิบัติตามบริบทของประเทศไทยด้วยวิธีสนทนากลุ่มเฉพาะของผู้ทรงคุณวุฒิ จึงควรศึกษาด้วยวิธี  
วิจัยเชิงบรรยาย และเชิงอธิบาย เพื่อให้ได้ผลการวิจัยที่สามารถอ้างอิงสู่ประชากรในวงกว้าง

2. การวิจัยและพัฒนานวัตกรรม ที่มีการติดตามศึกษาระยะยาวเพื่อศึกษาผลลัพธ์/ผลกระทบของการใช้  
นวัตกรรม โดยมีกระทรวงศึกษาธิการ ในฐานะหน่วยงานผู้มีส่วนเกี่ยวข้องร่วมมือกับสถาบันอุดมศึกษา และ  
สถาบันวิจัยระดับประเทศ เพื่อพัฒนานวัตกรรมที่เหมาะสมกับนโยบาย และแนวปฏิบัติด้านการประเมินคุณภาพ  
ภายนอกสถานศึกษา และสนับสนุนการนำนโยบายลงสู่ปฏิบัติงานของสถานศึกษา เช่น โครงการนำนโยบายลงสู่  
การปฏิบัติ การพัฒนาเครื่องมือมาตรฐานประเมินตามมาตรฐาน/ตัวชี้วัด รูปแบบส่งเสริมแรงทางบวกและทางลบต่อ  
สถานศึกษาและบุคคล เป็นต้น

3. การวิจัยประเมินความต้องการจำเป็น (needs) เกี่ยวกับปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับการประเมินคุณภาพภายนอก  
สถานศึกษา เพื่อป้อนเข้าสู่กระบวนการพัฒนา ได้แก่ ความรู้/ความเข้าใจ และความตระหนักถึงความสำคัญ ให้กับ  
บุคลากรผู้ปฏิบัติงานในสถานศึกษา ผู้ประเมินภายนอก ศึกษานิเทศก์ และบุคลากรที่เกี่ยวข้องในกระบวนการ

### กิตติกรรมประกาศ

บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของการวิจัย เรื่อง การประเมินคุณภาพภายนอกของสถานศึกษา: จากแนวปฏิบัติ  
ที่ดีของประเทศกลุ่มเป้าหมายสู่การปฏิบัติที่มีคุณภาพสูงขึ้น ด้วยทุนสนับสนุนการวิจัยจาก สมศ. ประจำปี  
งบประมาณ 2563 และผลงานนี้เป็นความรับผิดชอบของผู้วิจัย

### บรรณานุกรม

กิตตินันท์ ชุมวัน สิริ ถิ่นอาสา และฐิติารีย์ วัลย์เลิศ (2558). แนวทางการดำเนินงานตามระบบประกันคุณภาพภายใน  
สถานศึกษาขั้นพื้นฐาน, *วารสารศึกษาศาสตร์, มหาวิทยาลัยขอนแก่น*, 9(4), 1-8.

รัตนะ บัวสนธิ์. (ม.ป.ป.). *การประเมินผลสถานศึกษาและการใช้ผลการประเมินเพื่อพัฒนาคุณภาพสถานศึกษา*.

สืบค้นจาก <https://fliphtml5.com/ggpzt/mrlu/basic>

วารุณี ถิ่น โขคดี. (2560). *ปัจจัยที่ส่งผลและพัฒนาการของระดับคุณภาพของสถานศึกษาขั้นพื้นฐานจากผล  
การประเมินคุณภาพภายนอกทั้งสามรอบ ของสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพ*



- การศึกษา (องค์การมหาชน).* (รายงานการวิจัย). กรุงเทพมหานคร : สำนักงานรับรองมาตรฐานและ  
ประเมินคุณภาพการศึกษา (องค์การมหาชน).
- ศิริเดช สุชีวะ, ใจทิพย์ ฌ สงขลา และ ทิพวัลย์ ปัญจมะวัต. (2561). การวิจัยเพื่อพัฒนารูปแบบและวิธีการพัฒนา  
สมรรถนะผู้ประเมินภายนอก. *วารสารวิธีวิทยาการวิจัยทางการศึกษา*, 31(3), 258-279.
- ศูนย์สำรวจความคิดเห็น “นิด้าโพล”. (2561) . รายงานผลการสำรวจความพึงพอใจต่อแนวทางการประเมิน  
คุณภาพภายนอกกรอบสี่ของสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (องค์การมหาชน)  
ประจำปีงบประมาณ 2561. สืบค้นจาก <http://www.onesqa.or.th/upload/download/201903121824365.pdf>.
- Bronfenbrenner, U. (1990). Discovering what families do. In *Rebuilding the Nest: A New Commitment to  
American Family, Family Service America*. Retrieved from [https://www.researchgate.net/publication/  
257526983\\_CULTURAL\\_SPACE\\_AND\\_SELF\\_IDENTITY\\_DEVELOPMENT\\_AMONG\\_DEAF\\_YO  
UTH/figures?lo=1](https://www.researchgate.net/publication/257526983_CULTURAL_SPACE_AND_SELF_IDENTITY_DEVELOPMENT_AMONG_DEAF_YOUTH/figures?lo=1)
- Cheng, Y. C. (1996). A school-based management mechanism for school effectiveness and development.  
*School Effectiveness and School Development*, 17(1), 35-61.
- Ehren, M. C. M., & Visscher, A. J. (2008). Towards a theory on the impact of school inspections. *British Journal  
of Educational Studies*, 54(1), 51-72.
- Lindberg, E. (2013). School-based management with or without instructional leadership: experiment Sweden  
*Journal of Education and Learning*, 2(3), 39-50.
- OECD. (2013). *School Evaluation: From compliancy to quality*. Retrieved from [https://www.oecd-ilibrary.org/  
docserver/9789264190658-10-en.pdf](https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/9789264190658-10-en.pdf).
- Ofsted (2012). Qualifications, experience and standard required of additional inspectors undertaking inspections  
on behalf of Her Majesty’s Chief Inspector of Education, Children’s Services and Skills and House of  
Commons Education Committee (2011), In *The role and performance of Ofsted*. London: The  
Stationery Office Limited.
- Schagen, S., & Wylie, C. (2009). *School resources, culture and connections*. Wellington: NZCER.
- Scheerens, J., Ehren, M., Slegers, P., de Leeuw, R. (2012). *OECD Review on Evaluation and Evaluation  
Frameworks for Improving school Outcomes: Country Background Report for the Netherlands*.  
University of Twente. Retrieved from [www.oecd.org/edu/evaluationpolicy](http://www.oecd.org/edu/evaluationpolicy).
- Scheerens, J., Ehren, M., Slegers, P. & de Leeuw, R. (2012). OECD Review on evaluation and assessment  
frameworks for improving school outcomes: Country background report for the Netherlands.  
University of Twente, the Netherlands. Retrieved from  
[https://www.oecd.org/education/school/NLD\\_CBR\\_Evaluation\\_and\\_Assessment.pdf](https://www.oecd.org/education/school/NLD_CBR_Evaluation_and_Assessment.pdf)



---

Schildkamp, K. K., Rekers-Mombarg, T. L. & Harms. J. (2012). Student group differences in examination results and utilization for policy and school development. *School Effectiveness and School Improvement*, 23(2), 229-255.

Van Bruggen, J. (2010). *Inspectorates of Education in Europe; Some comparative remarks about their tasks and work*. Brussels: SICI.