



## ข้อสังเกตและข้อเสนอแนะจากการตรวจสอบการดำเนินงานสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (องค์การมหาชน)

### ความเป็นมาในการตรวจสอบ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 กำหนดให้รัฐต้องจัดการศึกษาอบรม และสนับสนุนให้เอกชนจัดการศึกษาอบรมให้เกิดความรู้คู่คุณธรรม จัดให้มีกฎหมายเกี่ยวกับการศึกษา แห่งชาติปรับปรุงการศึกษาให้สอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคม สร้างเสริม ความรู้และปลูกฝังจิตสำนึกที่ถูกต้องเกี่ยวกับการเมืองการปกครองในระบบประชาธิปไตยอันมี พระมหากษัตริย์ ทรงเป็นประมุข สนับสนุนการค้นคว้าวิจัยในศิลปวิทยาการต่างๆ เร่งรัดการศึกษา วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีเพื่อการพัฒนาประเทศ พัฒนาวิชาชีพครู และส่งเสริมภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะและวัฒนธรรมของชาติ รวมทั้งในการจัดการศึกษาของรัฐให้ค้ำประกันถึงการมีส่วนร่วมขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นและเอกชนตามที่กฎหมายบัญญัติ และให้ความคุ้มครองการจัดการศึกษาอบรม ขององค์กรวิชาชีพ และเอกชนภายใต้การกำกับดูแลของรัฐ ดังนั้น จึงสมควรมีกฎหมายว่าด้วย การศึกษาแห่งชาติเพื่อเป็นกฎหมายแม่บทในการบริหารและจัดการศึกษาอบรมให้สอดคล้องกับ บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยดังกล่าว ทำให้มีการตราพระราชบัญญัติ การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 โดยมีความมุ่งหมายให้การจัดการศึกษาต้องเป็นไปเพื่อพัฒนาคน ไทยให้เป็นมนุษย์ที่สมบูรณ์ทั้งร่างกาย จิตใจ สติปัญญา ความรู้ และคุณธรรม มีจริยธรรม และ วัฒนธรรมในการดำรงชีวิต สามารถอยู่ร่วมกับผู้อื่นได้อย่างมีความสุข

ปัจจุบันประเทศไทยได้มีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 กำหนดให้ รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายในด้านการศึกษาคือ การพัฒนาคุณภาพและมาตรฐานการจัด การศึกษาในทุกกระดับและทุกรูปแบบให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคม จัด ให้มีแผนการศึกษาแห่งชาติ กฎหมายเพื่อพัฒนาการศึกษาของชาติ จัดให้มีการพัฒนาคุณภาพครู และบุคลากรทางการศึกษาให้ก้าวหน้าทันการเปลี่ยนแปลงของสังคมโลก รวมทั้งส่งเสริมและสนับสนุน การกระจายอำนาจเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ชุมชน องค์กรทางศาสนา และเอกชน จัด และมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา เพื่อพัฒนามาตรฐานคุณภาพการศึกษาให้เท่าเทียมและ สอดคล้องกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ

พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 กำหนดให้มีระบบการประกันคุณภาพ การศึกษา โดยการจัดตั้งองค์การมหาชน คือสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา



(สมศ.) ให้รับผิดชอบประเมินคุณภาพภายนอกการจัดการศึกษาในทุกระดับ ซึ่ง สมศ.ได้ทำการประเมินคุณภาพภายนอกสถานศึกษามาแล้วหนึ่งรอบ โดยรอบแรก ในปีงบประมาณ 2544 - 2548 ซึ่งได้ดำเนินเสร็จแล้ว ปัญหาการดำเนินงานรอบแรกของ สมศ. นั้นจะมีทั้งในส่วนของผู้ประเมินภายนอก วิธีการและมาตรฐานและตัวบ่งชี้ที่ใช้ในการประเมินภายนอก และความเข้าใจในระบบการประกันคุณภาพการศึกษาของสถานศึกษา โดยมีรายละเอียดดังนี้ การยอมรับผู้ประเมินภายนอกสถานศึกษามีทั้งส่วนที่ยอมรับและไม่ยอมรับผู้ประเมินภายนอก สถานศึกษาไม่ยอมรับผู้ประเมินภายนอกบางส่วนที่มีภูมิหลังไม่เหมาะสม มีข้อมูลการทางการศึกษา ไม่มีประสบการณ์ และไม่เข้าใจบริบทของสถานศึกษา มีมาตรฐานไม่เท่าเทียมกัน ขาดความทันสมัยในข้อมูลข่าวสารทางการศึกษา อายุมาก วางตัวไม่เหมาะสม ขาดความเป็นกัลยาณมิตร การประเมินเน้นเอกสารมากเกินไป เอาความรู้สึกร่วมตัวมาวัดสำหรับวิธีการ มาตรฐานและตัวบ่งชี้ที่ใช้ในการประเมินภายนอกนั้น ตัวบ่งชี้ค่อนข้างมาก การจัดเรียงมาตรฐานไม่เป็นไปตามลำดับเกิดการกระโดดข้าม ทำให้เกิดความสับสน มีหลายมาตรฐานเกินไปทั้งของ สมศ. สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (สพฐ.) และของเขตพื้นที่การศึกษา และในส่วนของสถานศึกษาซึ่งสถานศึกษาบางส่วนไม่เข้าใจในระบบการประกันคุณภาพการศึกษา ไม่เข้าใจในมาตรฐาน ตัวบ่งชี้ที่ สมศ. ใช้ในการประเมิน ส่วนการประเมินภายนอกกรอบที่สองดำเนินการในปีงบประมาณ 2549 - 2553

สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินตระหนักถึงความสำคัญของการจัดการศึกษาของประเทศไทย จึงได้ตรวจสอบการประเมินฯ รอบที่สอง เพื่อให้ทราบว่า สมศ.ได้ดำเนินการเป็นที่น่าเชื่อถือ และได้รับการยอมรับจากผู้เกี่ยวข้อง และมีการนำผลการประเมินของ สมศ.ไปใช้พัฒนาการจัดการศึกษาทั้งในส่วนของสถานศึกษาและหน่วยงานต้นสังกัดเพียงใด จึงได้เลือกตรวจสอบการดำเนินงานของ สมศ. เพื่อให้ข้อเสนอแนะ และแนวทางแก้ไขอันจะเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาคุณภาพการศึกษาโดยรวม

### ผลการตรวจสอบ

สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินได้ตรวจสอบการดำเนินงานของ สมศ. ในขอบเขตการประเมินคุณภาพภายนอก ระดับการศึกษาขั้นพื้นฐานรอบที่สอง (พ.ศ. 2549 - 2553) การตรวจสอบมีข้อสังเกต ซึ่งมีผลต่อการดำเนินงานตามภารกิจของ สมศ. ดังนี้

**ข้อสังเกตที่ 1** ความน่าเชื่อถือเกี่ยวกับผลการประเมินคุณภาพภายนอกของสถานศึกษา

**ข้อสังเกตที่ 2** ความคิดเห็นจากผู้ประเมินภายนอก และผู้บริหารสถานศึกษาในเรื่องมาตรฐาน ตัวบ่งชี้และเกณฑ์การพิจารณาเพื่อประเมินคุณภาพภายนอก



**ข้อสังเกตที่ 3** การปรับเกณฑ์การประเมินมาตรฐานที่ 5 ผู้เรียนมีความรู้ และทักษะที่จำเป็นตามหลักสูตร

รายละเอียดแต่ละข้อสังเกต มีดังนี้

### ข้อสังเกตที่ 1 ความน่าเชื่อถือเกี่ยวกับผลการประเมินคุณภาพภายนอกของสถานศึกษา

จากการประมวลผลข้อมูลประกอบด้วยการสอบถามผู้บริหารสถานศึกษา และผู้ประเมินภายนอก และสอบถามการทำงานของผู้ประเมินภายนอก โดยการสอบถามผู้บริหารสถานศึกษาว่าเห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วยกับผลการประเมิน และตรงกับข้อเท็จจริงหรือไม่ พบว่าโดยรวมเห็นด้วยกับผลการประเมิน คิดเป็นร้อยละ 83.60 และเห็นว่าตรงกับข้อเท็จจริง คิดเป็นร้อยละ 90.69 ผลการประมวลผลข้อมูลโดยรวมอยู่ในระดับค่อนข้างสูง ซึ่งสะท้อนถึงความน่าเชื่อถือต่อผลการประเมิน รายละเอียดตามตารางที่ 1 และ 2

#### ตารางที่ 1 ความเห็นของผู้บริหารสถานศึกษาต่อผลการประเมินภายนอก

หน่วย : ราย

รายการ	ความเห็นต่อผลการประเมิน							
	เห็นด้วย		ไม่เห็นด้วย		ไม่ตอบ		รวม	
	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ
แบบสอบถาม	164	82.00	29	14.50	7	3.50	200	100.00
การสัมภาษณ์	45	90.00	5	10.00	-	-	50	100.00
รวม	209	83.60	34	13.60	7	2.80	250	100.00

ที่มา : แบบสอบถามของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน

#### ตารางที่ 2 ความเห็นของผู้บริหารสถานศึกษาต่อความสอดคล้องของข้อเท็จจริงกับผลการประเมินการจัดการศึกษาของสถานศึกษา

หน่วย : ราย

โรงเรียนที่ผ่านการประเมินแล้ว	ผลการประเมิน					
	ตรงกับข้อเท็จจริง		ไม่ตรงกับข้อเท็จจริง		รวม	
	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ
การสัมภาษณ์						
- โรงเรียนที่ได้มาตรฐาน	35	94.60	2	5.40	37	100.00
- โรงเรียนที่ไม่ได้มาตรฐาน	8	61.54	5	38.46	13	100.00
รวม	43	86.00	7	14.00	50	100.00

การตรวจสอบการดำเนินงานสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (องค์การมหาชน)



โรงเรียนที่ผ่าน การประเมินแล้ว	ผลการประเมิน					
	ตรงกับข้อเท็จจริง		ไม่ตรงกับข้อเท็จจริง		รวม	
	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ
<b>แบบสอบถาม</b>						
- โรงเรียนที่ได้มาตรฐาน	169	97.69	4	2.31	173	100.00
- โรงเรียนที่ไม่ได้มาตรฐาน	12	50.00	12	50.00	24	100.00
รวม	181	91.88	16	8.12	197	100.00
รวมทั้งสิ้น	224	90.69	23	9.31	247	100.00

ที่มา : แบบสอบถามของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน

หมายเหตุ : มีโรงเรียนไม่ตอบแบบสอบถาม จำนวน 3 แห่ง

นอกจากการสอบถามผู้บริหารสถานศึกษาตามประเด็นข้างต้นแล้ว ยังได้**สอบถามในเรื่องการเตรียมการเพื่อรองรับการประเมินคุณภาพภายนอก และเรื่องที่ต้องมีการเตรียมการมากที่สุดรวมถึงข้อมูลเกี่ยวกับการประเมิน** รวมทั้งสอบถามจากผู้ประเมินภายนอก พบว่าข้อมูลจากการประมวลผลมีข้อมูลที่มีนัยสำคัญ ต้องนำเสนอให้ สมศ.ทราบเพื่อประโยชน์ต่อการพัฒนาการประเมินคุณภาพภายนอกสถานศึกษาต่อไป ดังนี้

### 1.1 การเตรียมการเพื่อรองรับการประเมินภายนอก

ตารางที่ 3 ระยะเวลาที่สถานศึกษาใช้ในการเตรียมการ เพื่อรองรับการประเมินคุณภาพภายนอก		
หน่วย : แห่ง		
ระยะเวลาในการ เตรียมการ	จำนวน สถานศึกษา	ร้อยละ
1 – 30 (วัน)	147	58.80
31 – 60 (วัน)	16	6.40
มากกว่า 60 วัน	87	34.80
รวม	250	100.00

ที่มา : แบบสอบถามของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน

สถานศึกษาเตรียมการเพื่อรองรับการประเมินภายนอกโดย สมศ. พบว่าโรงเรียนส่วนใหญ่ 147 แห่ง คิดเป็นร้อยละ 58.80 ใช้เวลาในการเตรียมการ จำนวน 1-30 วัน เรื่องที่มีการเตรียมการมากที่สุดคือ เอกสารที่เกี่ยวข้องกับการประเมินมาตรฐานทั้ง 14 มาตรฐาน โดยเป็นเอกสารที่โรงเรียนจัดทำเป็นประจำ เช่น แผนปฏิบัติการประจำปี การดำเนินกิจกรรมและโครงการตามแผนปฏิบัติการ แผนการจัดการเรียนการสอนแต่ละกลุ่มสาระวิชา ผลงานทางวิชาการ

ของอาจารย์แต่ละกลุ่มสาระวิชา ผลงานของนักเรียน ความเรียบร้อยของอาคารและสถานที่ รวมทั้งแจ้งหรือเรียกประชุมนักเรียน ครู ผู้ปกครอง และกรรมการสถานศึกษาเพื่อทำความเข้าใจ เป็นต้น รองลงมาคือโรงเรียน จำนวน 87 แห่ง และ 16 แห่ง คิดเป็นร้อยละ 34.80 และ 6.40 ใช้เวลาเตรียมการมากกว่า 60 วัน และ 31 – 60 วันตามลำดับ รายละเอียดตามตารางที่ 3



สำหรับการเตรียมตัวที่ใช้เวลามากกว่า 60 วัน จะเป็นการพัฒนาหลักสูตร การสร้างความตระหนักแก่บุคลากร การเตรียมเพื่อพัฒนาคุณภาพผู้เรียน การพัฒนาครูให้มีความสามารถจัดการเรียนการสอนอย่างมีประสิทธิภาพ เป็นต้น เป็นการทำงานที่ต้องใช้ระยะเวลาเพื่อให้เกิดผล แต่อย่างไรก็ตาม จากการสัมภาษณ์ผู้บริหาร และอาจารย์ในโรงเรียน พบว่าการดำเนินงานเพื่อรองรับการประเมินภายนอกเป็นการดำเนินการพัฒนา ซึ่งเป็นงานปกติที่สถานศึกษาปฏิบัติอยู่แล้ว สถานศึกษาต้องประเมินตนเองประจำทุกปี แต่การประเมินภายนอกจะทำให้สถานศึกษามีความตื่นตัว เตรียมจัดทำร่องรอยการทำงานให้เห็นเป็นรูปธรรมมากขึ้น เช่น การบันทึกภาพวันที่ทำกิจกรรมต่างๆ การรวบรวมผลงานของครูและนักเรียน เป็นต้น นอกจากนี้ยังพบว่า สถานศึกษาที่จัดการเรียนการสอนถึงระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย (ช่วงชั้นที่ 4) ที่สังกัด สพฐ. จะมีการพัฒนาในการประเมินตนเองมาระยะหนึ่งแล้ว และจากการตรวจสอบสังเกตการณ์จริงในโรงเรียนจำนวน 50 โรงเรียน ทั้งในกรุงเทพมหานคร และส่วนภูมิภาคได้ข้อมูลในทางเดียวกันกับผู้บริหารสถานศึกษาทุกสถานศึกษาคือ มีการจัดทำรายงานประเมินตนเอง แผนปฏิบัติการประจำปี แต่รูปแบบการจัดทำอาจจะแตกต่างกัน ซึ่งเป็นการแสดงให้เห็นทราบว่าโรงเรียนดังกล่าวมีความเข้าใจในระบบการประกันคุณภาพการศึกษา ผลการสำรวจเรื่องที่มีการเตรียมการมากที่สุด รายละเอียดตามตารางที่ 4

#### ตารางที่ 4 เรื่องที่สถานศึกษามีการเตรียมการเพื่อรองรับการประเมินภายนอก

หน่วย : แห่ง

รายละเอียดเรื่องที่มีการเตรียมการ	จำนวนสถานศึกษา	ร้อยละ
การเตรียมเอกสารที่เกี่ยวข้องกับ 14 มาตรฐาน	83	27.48
การแจ้งครูให้ทราบ	35	11.59
การทำความเข้าใจกับนักเรียน	30	9.93
การเตรียมในส่วนของอาคาร และสถานที่	24	7.95
การจัดเอกสารการดำเนินงานตามโครงการ	23	7.62
การเตรียมการตามมาตรฐานที่ 5	18	5.96
การประเมินคุณภาพภายใน	16	5.30
การแจ้งให้คณะกรรมการสถานศึกษาทราบ	15	4.97
การเตรียมแผนการเรียนการสอน	12	3.97
การจัดเตรียมผลงานทางวิชาการของนักเรียน	12	3.97
การเตรียมข้อมูลในเรื่องการคิดวิเคราะห์	11	3.64
การเตรียมเอกสารการประเมินโครงการ	7	2.32
การจัดเตรียมผลงานทางวิชาการของครู	7	2.32

การตรวจสอบการดำเนินงานสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (องค์การมหาชน)



รายละเอียดเรื่องที่มีการเตรียมการ	จำนวนสถานศึกษา	ร้อยละ
การพัฒนาหลักสูตรสถานศึกษา	5	1.66
การประชุมวางแผน	4	1.32
รวม	302	100.00

ที่มา : แบบสอบถามของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน

หมายเหตุ : สถานศึกษาแต่ละแห่งมีการเตรียมการมากกว่า 1 เรื่อง

จากตารางที่ 4 เรื่องที่สถานศึกษามีการเตรียมการมากที่สุด คือ การเตรียมเอกสารที่เกี่ยวข้องกับ 14 มาตรฐาน จำนวน 83 แห่ง คิดเป็นร้อยละ 27.48 รองลงมาได้แก่ การแจ้งให้ครูทราบ การทำความเข้าใจกับนักเรียน การเตรียมในส่วนของอาคาร และสถานที่ และการจัดเอกสารการดำเนินงานตามโครงการ จำนวน 35, 30, 24 และ 23 แห่ง ตามลำดับ หรือคิดเป็นร้อยละ 11.59, 9.93, 7.95 และ 7.62 ตามลำดับ

## 1.2 ความเห็นต่อวิธีการประเมินที่ สมศ. จัดจ้างหน่วยประเมินเพื่อประเมินคุณภาพภายนอก

จากการสัมภาษณ์และสอบถามผู้บริหารสถานศึกษา พบว่าสถานศึกษาเห็นด้วยกับการจ้างหน่วยประเมินทำการประเมินภายนอกสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน จำนวน 183 แห่ง คิดเป็นร้อยละ 73.20 และไม่เห็นด้วย จำนวน 63 แห่ง คิดเป็นร้อยละ 25.20 รายละเอียดตามตารางที่ 5

ตารางที่ 5 ความเห็นของผู้บริหารสถานศึกษาต่อการจ้างหน่วยประเมินทำการประเมินคุณภาพภายนอก

หน่วย : ราย

ที่มาของข้อมูล	การแสดงความคิดเห็นต่อการจ้างหน่วยประเมิน							
	เห็นด้วย		ไม่เห็นด้วย		ไม่แสดงความคิดเห็น		รวม	
	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ
แบบสอบถาม	146	73.00	50	25.00	4	2.00	200	100.00
การสัมภาษณ์	37	74.00	13	26.00	-	-	50	100.00
รวม	183	73.20	63	25.20	4	1.60	250	100.00

ที่มา : แบบสอบถามของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน

ในกรณีที่ไม่เห็นด้วยกับการจ้างหน่วยประเมินนั้นมีเหตุผลเกี่ยวกับการทำงานของผู้ประเมินที่สังกัดหน่วยประเมิน รายละเอียดตามตารางที่ 6



## ตารางที่ 6 เหตุผลที่ผู้บริหารสถานศึกษาไม่เห็นด้วยกับการจ้างหน่วยประเมิน

เหตุผล	ความถี่
1. ผู้ประเมินแต่ละคนที่มาทำการประเมินสถานศึกษามีมาตรฐานที่แตกต่างกัน คณะผู้ประเมินภายนอกที่ออกไปประเมินภายนอกสถานศึกษามีจำนวนตั้งแต่ 2-7 คน ขึ้นอยู่กับขนาดของสถานศึกษา นอกจากนั้นจำนวนหน่วยประเมินที่ปฏิบัติงาน ณ ปัจจุบันมีจำนวนประมาณ 80 กว่าหน่วย สถานศึกษาบางแห่งได้เปรียบเทียบผลการประเมินสถานศึกษาในบริเวณใกล้เคียงกันทำให้ทราบว่าผู้ประเมินแต่ละคนมีมาตรฐานไม่เหมือนกัน	25
2. คณะผู้ประเมินภายนอกไม่ควรเป็นเฉพาะนักวิชาการ ควรต้องมีความชำนาญด้านการพัฒนาคุณภาพการศึกษาและมีประสบการณ์ด้านการบริหารจัดการสถานศึกษา	16
3. ในการตรวจเยี่ยมสถานศึกษาเป็นเวลา 3 วัน คณะผู้ประเมินภายนอกใช้เวลาในการประเมินโดยตรวจสอบจากหลักฐานและข้อมูลเอกสารที่สถานศึกษาจัดเตรียมไว้ให้ ทำให้มีเวลาในการประเมินตามสภาพจริงได้ไม่ครบถ้วน	4
4. ผู้ประเมินไม่ได้ทำการศึกษารอบบริบทของโรงเรียน โรงเรียนแต่ละโรงเรียนมีบริบทที่แตกต่างกัน ในการประเมินการจัดการศึกษาของโรงเรียนต้องรู้ถึงบริบทของโรงเรียนเพื่อใช้เป็นปัจจัยหนึ่งสำหรับการประเมิน	7
5. ระยะเวลาในการตรวจเยี่ยมสถานศึกษาน้อยทำให้การประเมินทำได้ไม่ครอบคลุม	7
6. บริบทของแต่ละโรงเรียนแตกต่างกัน การประเมินการจัดการศึกษาของโรงเรียนควรที่จะเป็นการประเมินถึงความพอใจของคณะกรรมการสถานศึกษาที่เป็นตัวแทนที่ทรงคุณวุฒิในท้องถิ่นที่ตั้งของโรงเรียน ผู้ปกครอง และนักเรียน การจัดการศึกษาโรงเรียนแม้ว่าจะป็นขั้นพื้นฐาน วัตถุประสงค์ของแต่ละโรงเรียนยังมีความแตกต่างตามแต่สภาพท้องถิ่นจะเป็นตัวกำหนด ผู้ประเมินจะต้องคำนึงในส่วนนี้ด้วย	2
7. การที่ผู้ประเมินเน้นผลสัมฤทธิ์ของนักเรียนมากเกินไป ไม่ได้นำสภาพท้องถิ่นและชุมชนมาเป็นองค์ประกอบในการประเมินจะทำให้ไม่ได้ประเมินสภาพจริงของโรงเรียน	3
8. การจัดคณะประเมินหน่วยประเมินไม่ได้คำนึงถึงความแตกต่างของโรงเรียนมัธยมศึกษากับโรงเรียนประถมศึกษา ซึ่งมีวิธีการจัดการศึกษาที่ต่างกันเป็นอย่างมาก ทำให้ผู้ประเมินภายนอกที่มีประสบการณ์ในโรงเรียนประถมศึกษาไปประเมินโรงเรียนมัศึกษานั้นจะไม่ทันต่อการพัฒนาของโรงเรียนในระดับมัธยมศึกษา และการจัดการเรียนการสอนของมัธยมศึกษา	6
9. ผู้ประเมินที่ไม่มีความชำนาญพอทำให้เน้นการประเมินไปที่เอกสาร สถานศึกษาจึงต้องเสียเวลาในการสอนมาจัดทำเอกสาร	5
รวม	75

ที่มา : แบบสอบถามของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน

ในส่วนที่ไม่เห็นด้วยกับการจ้างหน่วยประเมินได้ให้ความเห็นว่าควรใช้วิธีการ  
รายละเอียดตามตารางที่ 7



### ตารางที่ 7 วิธีการที่ผู้บริหารสถานศึกษามีความเห็นว่าควรใช้ในการประเมินคุณภาพภายนอก

วิธีการ	ความถี่
1. เพื่อให้ผู้ประเมินมีประสบการณ์ในการจัดการศึกษาในระดับมัธยมศึกษา และทันต่อการพัฒนาการเรียนการสอนให้มีประสิทธิภาพ รวมถึงการทราบบริบทของสถานศึกษา การประเมินภายนอกจึงควรใช้หน่วยศึกษานิเทศก์ หรือเจ้าหน้าที่ในสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาที่มีจำนวน 178 เขตทั่วประเทศไทย หรือจัดตั้งคณะกรรมการในระดับจังหวัดเป็นผู้ประเมิน	34
2. วิธีการประเมินต้องประเมินตามสภาพจริง คำนึงถึงบริบทของโรงเรียนมากกว่าการประเมินในปัจจุบัน	9
3. ใช้วิธีผสมผสานกันโดยมีชุมชนในท้องถิ่นร่วมประเมินด้วย เนื่องจากการจัดการเรียนการสอนเป็นบริการที่โรงเรียนต้องคำนึงถึงความต้องการของท้องถิ่นด้วย	8
รวม	51

ที่มา : แบบสอบถามของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน

### 1.3 การเรียนการสอนในระหว่างการตรวจเยี่ยม

จากแบบสอบถามที่สถานศึกษาตอบกลับมาจำนวน 248 แห่ง พบว่าผู้ประเมินภายนอกตรวจเยี่ยมสถานศึกษาในขณะที่สถานศึกษามีการเรียนการสอนจำนวน 240 แห่ง มีการเรียนการสอนไม่ทุกวันเนื่องจากมีการจัดกีฬา จำนวน 1 แห่ง และสถานศึกษาที่ไม่มีการเรียนการสอน จำนวน 7 แห่ง เนื่องจากในขณะที่ผู้ประเมินภายนอกเข้าตรวจเยี่ยมสถานศึกษาได้สอบปลายภาคเสร็จแล้ว และบางโรงเรียนมีการเข้าค่ายเนตรนารี รายละเอียดตามตารางที่ 8

### ตารางที่ 8 สถานศึกษาที่มีการเรียนการสอนในวันที่ผู้ประเมินภายนอกตรวจเยี่ยมสถานศึกษา

หน่วย : แห่ง

ที่มาของข้อมูล	ระหว่างการตรวจเยี่ยมสถานศึกษา							
	มีการเรียนการสอน		มีการเรียนการสอนบางวัน		ไม่มีการเรียนการสอน		รวม	
	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ
แบบสอบถาม	192	96.97	1	0.50	5	2.53	198	100.00
การสัมภาษณ์	48	96.00	-	-	2	4.00	50	100.00
รวม	240	96.78	1	0.40	7	2.82	248	100.00

ที่มา : แบบสอบถามของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน

หมายเหตุ : มีโรงเรียนไม่ตอบแบบสอบถาม จำนวน 2 แห่ง

จากการสัมภาษณ์และสอบถามผู้บริหารสถานศึกษา พบว่าการตรวจเยี่ยมในวันที่โรงเรียนไม่มีการเรียนการสอนนั้น ผู้ประเมินสามารถประเมินสภาพจริงของสถานศึกษาในระดับน้อยมากถึงปานกลางร้อยละ 67.20 และในระดับมากถึงมากที่สุดร้อยละ 19.60 รายละเอียดตามตาราง





ที่ 9 สะท้อนให้เห็นว่าการตรวจเยี่ยมในวันที่สถานศึกษาไม่มีการเรียนการสอนนั้นผู้ประเมินจะเห็นสภาพจริงของการจัดการเรียนการสอนของสถานศึกษาได้เพียงในระดับปานกลางลงมา เป็นส่วนใหญ่

ตารางที่ 9 การเห็นสภาพจริงของสถานศึกษาในกรณีที่สถานศึกษาไม่มีการเรียนการสอน

หน่วย : แห่ง

ปริมาณ	ประเมินสภาพจริงวันที่โรงเรียนไม่มีการเรียนการสอนได้ในระดับ						
	น้อยมาก	น้อย	ปานกลาง	มาก	มากที่สุด	ไม่ตอบ	รวม
จำนวน	12	67	89	42	7	33	250
ร้อยละ	4.80	26.80	35.60	16.80	2.80	13.20	100.00
ค่าเฉลี่ย	67.20			19.60		13.20	100.00

ที่มา : แบบสอบถามของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน

#### 1.4 ความพอเพียงของระยะเวลาการตรวจเยี่ยม

จากการสัมภาษณ์และสอบถามผู้บริหารสถานศึกษา เพื่อทราบว่าการตรวจเยี่ยมสถานศึกษา 3 วัน นั้น ผู้ประเมินภายนอกจะประเมินสภาพจริงของสถานศึกษาได้มากน้อยเพียงไร

การตรวจเยี่ยม 3 วัน สามารถประเมินสภาพจริงได้มากถึงในระดับมากที่สุด ร้อยละ 45.60 และระดับน้อยมากถึงปานกลางร้อยละ 50.40 รายละเอียดตามตารางที่ 10 จึงเห็นว่าการตรวจเยี่ยม 3 วัน จะประเมินสภาพจริงได้เพียงระดับปานกลาง โดยโรงเรียนที่ตอบว่าประเมินสภาพจริงได้ระดับน้อยนั้น เพราะระยะเวลา 3 วันนั้น ผู้ประเมินจะเน้นในเรื่องเอกสารเป็นสำคัญ การเก็บข้อมูลสภาพจริงอาจไม่ครอบคลุม และเป็นเหตุผลให้โรงเรียนต้องใช้เวลาเตรียมเอกสารมาก

ตารางที่ 10 การประเมินสภาพจริงสำหรับการตรวจเยี่ยม 3 วัน

หน่วย : แห่ง

ปริมาณ	การตรวจเยี่ยม 3 วัน จะประเมินสภาพจริงได้						
	น้อยมาก	น้อย	ปานกลาง	มาก	มากที่สุด	ไม่ตอบ	รวม
จำนวน	7	34	85	100	14	10	250
ร้อยละ	2.80	13.60	34.00	40.00	5.60	4.00	100.00
ค่าเฉลี่ย	50.40			45.60		4.00	100.00

ที่มา : แบบสอบถามของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน

ในขณะเดียวกันข้อมูลจากการสอบถามผู้ประเมินภายนอก พบว่าการตรวจเยี่ยมสถานศึกษา 3 วันนั้น เพียงพอสำหรับการประเมินสภาพจริงสถานศึกษา คิดเป็นร้อยละ 85.14 รายละเอียดตามตารางที่ 11



### ตารางที่ 11 ความเพียงพอของจำนวนวัน ที่กำหนดสำหรับการตรวจเยี่ยมสถานศึกษา

หน่วย : คน

ความเพียงพอ	จำนวน	ร้อยละ
เพียงพอ	63	85.14
ไม่เพียงพอ	10	13.51
ไม่ตอบ	1	1.35
รวม	74	100.00

ที่มา : แบบสอบถามของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน

และในกรณีที่เห็นว่าระยะเวลาในการตรวจเยี่ยมสถานศึกษาไม่เพียงพอ ผู้ประเมินภายนอกเห็นว่าควรให้เวลาในการตรวจเยี่ยมประมาณ 4 วัน คิดเป็นร้อยละ 30.00 และ ระยะเวลาตรวจเยี่ยม 5 วัน คิดเป็นร้อยละ 50.00 รายละเอียดตามตารางที่ 12 ตารางที่ 12 จำนวนวันในการตรวจเยี่ยมสถานศึกษาที่เห็นว่าเหมาะสม

หน่วย : ราย

ระยะเวลา	จำนวน	ร้อยละ
3 - 5 วัน	1	10.00
4 - 5 วัน	1	10.00
4 วัน	3	30.00
5 วัน	5	50.00
รวม	10	100.00

ที่มา : แบบสอบถามของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน

### 1.5 ความเห็นของผู้บริหารสถานศึกษาต่อความน่าเชื่อถือของผู้ประเมินภายนอก

ผู้บริหารสถานศึกษามีความเห็นต่อความน่าเชื่อถือของผู้ประเมินภายนอกที่ไปประเมินสถานศึกษารอบที่สอง ว่าผู้ประเมินภายนอกมีความน่าเชื่อถือร้อยละ 73.20 ไม่น่าเชื่อถือร้อยละ 13.20 และต้องปรับปรุงร้อยละ 7.20 รายละเอียดตามตารางที่ 13 ตารางที่ 13 ความเห็นของผู้บริหารสถานศึกษาต่อผู้ประเมินภายนอกรอบที่สอง

หน่วย : ราย

ที่มาของข้อมูล	ความเห็นต่อผู้ประเมินภายนอก									
	น่าเชื่อถือ		ไม่น่าเชื่อถือ		ปรับปรุง		ไม่ตอบ		รวม	
	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ
แบบสอบถาม	140	70.00	27	13.50	17	8.50	16	8.00	200	100.00
การสัมภาษณ์	43	86.00	6	12.00	1	2.00	-	-	50	100.00
รวม	183	73.20	33	13.20	18	7.20	16	6.40	250	100.00

ที่มา : แบบสอบถามของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน



## ผู้บริหารสถานศึกษาเห็นว่าผู้ประเมินภายนอกไม่น่าเชื่อถือ เกิดจาก

1. ผู้ประเมินภายนอกไม่เข้าใจบริบทของโรงเรียน ไม่เข้าใจการจัดการศึกษาและการจัดการเรียนการสอน
2. ผู้ประเมินภายนอกไม่ทันต่อการเปลี่ยนแปลง และการพัฒนาทางด้านการศึกษา
3. มาตรฐานของผู้ประเมินภายนอกแต่ละกลุ่มไม่เท่ากัน
4. การประเมินไม่เป็นกัลยาณมิตร การประเมินแบบกัลยาณมิตรเป็นการประเมินที่เน้นแนะแนวทางในการพัฒนาสถานศึกษาให้จัดการศึกษาได้มาตรฐานจัดการเรียนการสอนที่ให้ผู้เรียนได้เรียนรู้อย่างมีความสุขและได้รับการพัฒนาอย่างเต็มศักยภาพให้เป็นคนเก่งและคนดี
5. ผู้ประเมินภายนอกไม่มีประสบการณ์หรือมีความรู้ ในการจัดการศึกษาในระดับมัธยมศึกษา
6. ผู้ประเมินไม่เข้าใจหลักเกณฑ์ วิธีการประเมินคุณภาพภายนอก อย่างลึกซึ้ง ส่งผลต่อการประเมินข้อมูลผิดพลาดทำให้เขียนรายงานการประเมินฯ ผิด

**1.6 การสอบทานการทำงานของผู้ประเมินภายนอก** จากการตรวจสอบความน่าเชื่อถือของการประเมินภายนอก ใช้วิธีการสอบทานการทำงานของผู้ประเมินภายนอกที่สังกัดหน่วยประเมินที่ทำสัญญากับ สมศ. และสัมภาษณ์ผู้บริหารสถานศึกษา และอาจารย์ที่รับผิดชอบในการประเมินคุณภาพภายนอกโดยสอบถามเฉพาะการประเมินมาตรฐานที่ 5 ผู้เรียนมีความรู้และทักษะที่จำเป็นตามหลักสูตร โดยการสัมภาษณ์ และตรวจสังเกตการณ์จริงที่โรงเรียนจำนวน 50 แห่ง พบว่า ผู้ประเมินภายนอกตรวจเยี่ยมสถานศึกษาในขณะที่สถานศึกษาไม่มีการเรียนการสอน จำนวน 2 แห่ง เนื่องจากในขณะที่ผู้ประเมินเข้าตรวจเยี่ยมสถานศึกษาได้จัดสอบปลายภาคเสร็จแล้ว แต่สถานศึกษาได้แจ้งให้นักเรียนบางส่วน กรรมการสถานศึกษา และเครือข่ายผู้ปกครอง มารอรับการประเมินภายนอกผู้ประเมินภายนอกจึงได้สัมภาษณ์ผู้ที่เกี่ยวข้องครบถ้วน แต่ไม่ได้มีการสังเกตการณ์การเรียนการสอน อย่างไรก็ตามมีโรงเรียน จำนวน 1 แห่ง ได้จัดให้มีการแสดงให้ผู้ประเมินภายนอกชม

ผลการสอบทานการทำงานของผู้ประเมินภายนอก ปรากฏดังนี้

1. ผู้ประเมินภายนอกได้สอบถามเอกสารตามที่ระบุในแบบบันทึกข้อมูลภาคสนาม
2. ผู้ประเมินภายนอกสัมภาษณ์ผู้บริหาร ครู นักเรียน ผู้ปกครอง และกรรมการสถานศึกษาตามที่ระบุในแบบบันทึกข้อมูลภาคสนาม แต่วิธีการสุ่มมาเพื่อการสัมภาษณ์ และจำนวนจะแตกต่างกัน
3. การสังเกตการณ์สอน ผู้ประเมินภายนอกสังเกตการณ์ตามที่ระบุในแบบบันทึกข้อมูลภาคสนาม แต่วิธีการและจำนวนห้องเรียนแตกต่างกัน คือ วิธีการมีทั้งการสังเกตการณ์ในห้องเรียน



ขณะครูกำลังสอน และสังเกตการณ์จากภายนอกห้องเรียนในขณะครูกำลังสอน และมีบางโรงเรียนมีการจัดแสดงนาฏศิลป์ หรือสาธิตงานประดิษฐ์ของนักเรียนให้ผู้ประเมินภายนอกชม

จากการสอบถามผู้บริหารสถานศึกษา และผู้ประเมินภายนอกแล้ว พบว่าโดยรวมความน่าเชื่อถือใช้ได้ แต่ควรนำข้อคิดเห็นของผู้บริหารสถานศึกษา และผู้ประเมินภายนอกในเรื่องการเตรียมการเพื่อรองรับการประเมินภายนอก ความน่าเชื่อถือของผู้ประเมินภายนอก และระยะเวลาการตรวจเยี่ยมสถานศึกษา ดังได้กล่าวข้างต้น ไปดำเนินการเพื่อพัฒนาให้การประเมินคุณภาพภายนอกมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

จากการศึกษาข้อมูลการดำเนินงานของ สมศ. พบว่า สมศ. ได้ดำเนินการสร้างความเข้าใจกับสถานศึกษาเรื่องการประกันคุณภาพการศึกษา โดยจัดให้มีศูนย์เครือข่าย สมศ. ผลการดำเนินงานมีดังนี้

ตารางที่ 14 แสดงจำนวนสถานศึกษาที่ผ่านการอบรมสร้างความเข้าใจ ปีงบประมาณ 2549 และ 2550 โดยศูนย์เครือข่าย สมศ.

หน่วย : แห่ง

ปีงบประมาณ	จำนวนสถานศึกษาสำหรับอบรมตามแผน	สถานศึกษาที่เข้าอบรมจริง	
		จำนวน	ร้อยละ
2549	7,750	6,767	87.32
2550	7,750	6,367	82.15
รวม	15,500	13,134	84.74

ที่มา : รายงานประจำปีงบประมาณ 2549 และ 2550 ของ สมศ.

ศูนย์เครือข่าย สมศ. สมศ. ได้มีการจัดตั้งศูนย์เครือข่าย สมศ. ทั่วประเทศ จำนวน 12 แห่ง ที่จะเป็นศูนย์จัดประชุม/อบรมสถานศึกษา เพื่อสร้างความเข้าใจการประกันคุณภาพการศึกษา ความพร้อมพัฒนาสู่มาตรฐาน และพร้อมรับการประเมินภายนอกในปีงบประมาณ 2549 และ 2550 ศูนย์เครือข่าย สมศ. สามารถให้การอบรมสร้างความเข้าใจที่ถูกต้อง และสร้างความพร้อมแก่สถานศึกษาขึ้น

พื้นฐาน คิดเป็นร้อยละ 87.32 และ 82.15 รายละเอียดตามตารางที่ 14 การที่มีสถานศึกษาบางแห่งที่จะต้องได้รับการประเมินภายนอกในปีงบประมาณ 2549 และ 2550 ไม่ได้เข้าอบรม สร้างความเข้าใจที่ศูนย์เครือข่าย สมศ. อาจส่งผลต่อความเข้าใจในเรื่องการประกันคุณภาพการศึกษารวมถึงการเตรียมความพร้อมรับการประเมินภายนอกของ สมศ.

### ข้อเสนอแนะ

สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินมีข้อเสนอแนะให้ผู้อำนวยการสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (องค์การมหาชน) พิจารณาดำเนินการดังนี้



1. เร่งรัดการทำงานของศูนย์เครือข่ายสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (องค์การมหาชน) ให้อบรม/สัมมนาสถานศึกษาเพื่อสร้างความเข้าใจเรื่องการประกันคุณภาพการศึกษา และการเตรียมการเพื่อรองรับการประเมินคุณภาพภายนอกให้ครอบคลุมสถานศึกษาที่จะต้องรับการประเมินภายนอกในแต่ละปี

2. แจ้งให้สถานศึกษาและหน่วยประเมินทราบถึงความสำคัญของการตรวจเยี่ยมสถานศึกษาเพื่อการประเมินคุณภาพภายนอกโดยหน่วยประเมินนั้นต้องดำเนินการในขณะที่สถานศึกษามีการจัดการเรียนการสอนตามปกติ หากหน่วยประเมินแจ้งวันที่จะเข้าตรวจเยี่ยมเพื่อการประเมินภายนอกในวันที่ไม่มีการเรียนการสอนให้สถานศึกษาแจ้งหน่วยประเมินเพื่อเลื่อนการเข้าตรวจเยี่ยม และแจ้งสมศ.ด้วย

3. ปรับช่วงเวลาการตรวจเยี่ยมสถานศึกษาของผู้ประเมินภายนอก โดยคำนึงถึงช่วงเวลาที่สถานศึกษาปิดภาคเรียนเร็วที่สุด เพื่อให้ผู้ประเมินภายนอกตรวจเยี่ยมสถานศึกษาในช่วงที่มีการจัดการเรียนการสอนซึ่งจะทำให้การประเมินภายนอกได้ประเมินสภาพการจัดการศึกษาของสถานศึกษาให้ตรงกับสภาพจริง

---

## ข้อสังเกตที่ 2 ความคิดเห็นจากผู้ประเมินภายนอก และผู้บริหารสถานศึกษาในเรื่องมาตรฐาน ตัวบ่งชี้และเกณฑ์การพิจารณาเพื่อประเมินคุณภาพภายนอก

---

มาตรฐานการศึกษา ตัวบ่งชี้ และเกณฑ์การพิจารณาเพื่อประเมินคุณภาพภายนอกของสถานศึกษาขั้นพื้นฐานที่จัดการศึกษาประถมศึกษาและมัธยมศึกษา รอบที่สอง (พ.ศ. 2549-2553) ประกอบด้วยมาตรฐานที่ 1- 14 แต่ละมาตรฐานประกอบด้วยตัวบ่งชี้ มีจำนวนทั้งหมด 60 ตัวบ่งชี้ และแต่ละตัวบ่งชี้จะมีเกณฑ์การพิจารณาซึ่งมีจำนวนทั้งหมด 141 เกณฑ์การพิจารณา ผู้ประเมินภายนอกจะประเมินตามเกณฑ์การพิจารณาที่กำหนดและบันทึกข้อมูลลงในแบบบันทึกข้อมูลภาคสนามที่ประกอบด้วยข้อมูลทุกเกณฑ์การพิจารณา รวมถึงข้อมูลการประเมินอิงสถานศึกษา จากการประมวลผลแบบสอบถามผู้บริหารสถานศึกษา และผู้ประเมินภายนอกเกี่ยวกับมาตรฐานการศึกษา ตัวบ่งชี้ และเกณฑ์การพิจารณาที่ใช้ในการประเมินภายนอก พบว่า **มาตรฐานการศึกษาจำนวน 6 มาตรฐานที่ผู้บริหารสถานศึกษาหรือผู้ประเมินภายนอกมีความเห็นขอตัดเกณฑ์การพิจารณา และปรับเกณฑ์ของตัวบ่งชี้ คือ มาตรฐานที่ 1 2 3 4 5 และ 8 รายละเอียดตามตารางที่ 15**



ตารางที่ 15 สรุปข้อคิดเห็นเกี่ยวกับการขอตัดเกณฑ์การพิจารณา และปรับเกณฑ์ตัวบ่งชี้

มาตรฐาน	ตัวบ่งชี้	เกณฑ์การพิจารณา	เหตุผลที่ขอตัด
<b>ด้านนักเรียน</b> ที่ 1. ผู้เรียนมีคุณธรรม จริยธรรม และค่านิยม ที่พึงประสงค์	ที่ 1.1 ผู้เรียนมีวินัย มีความรับผิดชอบ	ที่ 1.1.1 ร้อยละของผู้เรียนที่มาโรงเรียนทันเวลา	- ไม่มีสถิติการมาสาย มีแต่ขาด ลา ป่วย - ควรแก้ไขเป็นเรียนทุกชั่วโมงหรือส่งงานตรงเวลา
		ที่ 1.1.6 ร้อยละของผู้เรียนที่มีมารยาทในการรับประทานอาหาร	- วัดยาก
	ที่ 1.2 ผู้เรียนมีความซื่อสัตย์สุจริต	ที่ 1.2.1 ร้อยละของผู้เรียนที่ปฏิบัติตามระเบียบการสอบ และไม่ลอกการบ้าน	- วัดยาก เก็บข้อมูลยาก - ระเบียบการสอบกับไม่ลอกการบ้านเป็นคนละเรื่องไม่สัมพันธ์กัน
		ที่ 1.2.3 ร้อยละของผู้เรียนที่พูดแต่ความจริง (ไม่โกหก)	- วัดยาก เก็บข้อมูลยาก เป็นนามธรรม
ที่ 2. ผู้เรียนมีสุขนิสัย สุขภาพกายและสุขภาพจิตที่ดี	ที่ 2.3 ผู้เรียนไม่เสพหรือแสวงหาผลประโยชน์จากสิ่งเสพติดและสิ่งหมอมมาหลีกเลียงสภาวะที่เสี่ยงต่อความรุนแรง โรคภัยและอุบัติเหตุ รวมทั้งปัญหาทางเพศ	ที่ 2.3.2 ร้อยละของผู้เรียนที่มีทักษะการปฏิเสธ และชักชวนไม่ให้เพื่อนเสพยาเสพติด	- นามธรรม ไม่ชัดเจน - ตรวจสอบไม่ได้ - พฤติกรรมไม่สามารถเห็นได้ในโรงเรียน - เก็บข้อมูลยาก
ที่ 3. ผู้เรียนมีสุนทรียภาพ และลักษณะนิสัยด้านศิลปะ ดนตรี และกีฬา	ที่ 3.1 ผู้เรียนมีความสนใจและเข้าร่วมกิจกรรมด้านศิลปะ ดนตรี และกีฬา	ที่ 3.1.4 ร้อยละของผู้เรียนที่สามารถวิพากษ์วิจารณ์งานศิลป์ได้	- วิเคราะห์ยาก และเก็บข้อมูลยาก - ละเอียดย่อนเกินไปเป็นความสามารถส่วนบุคคล
	ที่ 3.2 ผู้เรียนมีความสนใจร่วม และเข้าร่วมด้านดนตรี/นาฏศิลป์ โดยไม่ขัดหลักศาสนา	ที่ 3.2.4 ร้อยละของผู้เรียนที่สามารถวิพากษ์วิจารณ์งานด้านดนตรี/นาฏศิลป์ได้	- วิเคราะห์ยาก ไม่เป็นกลาง - ไม่สอดคล้องกับมาตรฐาน
ที่ 4. ผู้เรียนมีความสามารถในการวิเคราะห์ คิดสังเคราะห์ มีวิจักษณ์ญาณ มีความคิดสร้างสรรค์ คิดไตร่ตรอง และมีวิสัยทัศน์	ที่ 4.3 ผู้เรียนมีทักษะการคิดสร้างสรรค์ และจินตนาการ	ที่ 4.3.2 ร้อยละของนักเรียนที่สามารถคิดนอกกรอบได้	- แยกได้ยาก พิเคราะห์ยาก คิดนอกกรอบไม่จำเป็นต้องเป็นความคิดสร้างสรรค์



มาตรฐาน	ตัวบ่งชี้	เกณฑ์การพิจารณา	เหตุผลที่ขอตัด
ที่ 5. ผู้เรียนมีความรู้ และทักษะที่จำเป็นตามหลักสูตร	ที่ 5.1-5.8 ร้อยละเฉลี่ยของผู้เรียนที่มีผลการทดสอบระดับชาติไม่ต่ำกว่าระดับดีใน 8 กลุ่มสาระการเรียนรู้ ภาษาไทย คณิตศาสตร์ วิทยาศาสตร์ สังคมศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรม สุขศึกษา และพลศึกษา ศิลปะ การงานอาชีพและเทคโนโลยี และ ภาษาต่างประเทศ	ช่วงชั้นที่ 1-3 ใช้ผลการทดสอบของสถานศึกษา ช่วงชั้นที่ 4 ใช้ร้อยละของผู้เรียนที่ได้ผลการทดสอบ ONET มากกว่าขีดจำกัดล่างของค่าเฉลี่ยของผลการทดสอบของประเทศ	- โรงเรียนจัดการเรียนการสอนเน้นคุณธรรมนำวิชาการ - โรงเรียนในชนบทที่ไม่สามารถเลือกนักเรียนได้ - เกณฑ์สูงไป - ขีดความสามารถของนักเรียนในโรงเรียนขนาดเล็กต่ำกว่าระดับประเทศ - งบประมาณและการจัดสรรครูไม่เพียงพอ โรงเรียนกลุ่มนี้ได้ต่ำกว่าระดับประเทศ
ด้านครู ที่ 8. ครูมีคุณวุฒิ/ความรู้ความสามารถตรงกับงานที่ได้รับมอบหมาย และมีครูเพียงพอ	ที่ 8.5 สถานศึกษามีครูตามเกณฑ์	ที่ 8.5.1 สถานศึกษามีครูครบชั้น ครบห้อง	- จำนวนครูไม่ครบตามเกณฑ์ขาดครูเฉพาะด้าน โรงเรียนควบคุมไม่ได้ ไม่สามารถดำเนินการเองได้ เป็นภารกิจของสำนักงานคณะกรรมการการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (สพฐ.)
		ที่ 8.5.2 สถานศึกษามีสัดส่วนครูต่อนักเรียนตามเกณฑ์ที่ ก.ค.ศ. กำหนด $\pm$ 10%	- นอกเหนืออำนาจของสถานศึกษาเป็นหน้าที่ของ สพฐ. และสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา

ที่มา : แบบสอบถามของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน

### ข้อเสนอแนะ

สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินมีข้อเสนอแนะให้ผู้อำนวยการสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (องค์การมหาชน) พิจารณาดำเนินการกำหนดตัวบ่งชี้ และเกณฑ์การประเมินในแต่ละมาตรฐาน เพื่อให้ได้ตัวบ่งชี้ และเกณฑ์การประเมินที่สามารถเก็บข้อมูลที่แสดงถึงคุณภาพของแต่ละมาตรฐานได้ตรงวัตถุประสงค์มากที่สุด



### ข้อสังเกตที่ 3 การปรับเกณฑ์การประเมินมาตรฐานที่ 5 ผู้เรียนมีความรู้ และทักษะที่จำเป็นตามหลักสูตร

การประเมินคุณภาพภายนอกรอบแรก ปีงบประมาณ 2544-2548 ผลการประเมินไม่ได้ตัดสินว่าการจัดการศึกษาของสถานศึกษาได้มาตรฐานหรือไม่ แต่เป็นการประเมินที่มุ่งจะได้ข้อมูลพื้นฐาน (Based line) สำหรับให้สถานศึกษาพัฒนาเพื่อรองรับการประเมินคุณภาพภายนอกที่สอง (ปีงบประมาณ 2549-2553) สมศ.ได้พัฒนาวิธีการและเกณฑ์การประเมินคุณภาพภายนอกสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน โดยจะจำแนกผลการจัดการศึกษาของสถานศึกษาว่าได้มาตรฐานหรือไม่ ซึ่งวิธีการและเกณฑ์ดังกล่าวได้รับการอนุมัติจากคณะกรรมการบริหาร สมศ. ในการประชุมครั้งที่ 13/2548 วันที่ 22 พฤศจิกายน 2548 ประกอบด้วยการประเมิน 2 ลักษณะ คือ

1. การประเมินอิงเกณฑ์ ให้พิจารณาตามมาตรฐาน ตัวบ่งชี้ และเกณฑ์การพิจารณาที่ สมศ. กำหนด โดยจะมีการสรุปผลการประเมินทั้งในระดับตัวบ่งชี้ และระดับมาตรฐาน การประเมินอิงเกณฑ์มีการประเมิน 2 ระดับ คือ

1.1 การประเมินระดับตัวบ่งชี้ เกณฑ์การประเมินมีค่าเป็นร้อยละเฉลี่ยมี 4 ระดับ คือ ปรับปรุงพอใช้ ดี และดีมาก

1.2 การประเมินระดับมาตรฐาน ให้ประเมินจากร้อยละเฉลี่ยของตัวบ่งชี้เทียบกับเกณฑ์การประเมินระดับมาตรฐาน เกณฑ์การประเมินค่าร้อยละเฉลี่ยที่ปรับเป็น 4 สเกล มี 4 ระดับคุณภาพเช่นกัน

2. การประเมินอิงสถานศึกษา เป็นการพิจารณาพัฒนาการของคุณภาพการศึกษาของสถานศึกษา และการบรรลุมาตรฐาน/ เป้าหมายของสถานศึกษา โดยมีวิธีพิจารณา 4 ระดับ คือ มีการพัฒนาคุณภาพการศึกษา ไม่มีการพัฒนาของคุณภาพการศึกษา การบรรลุมาตรฐานหรือเป้าหมายตามแผน และไม่บรรลุมาตรฐานหรือเป้าหมายตามแผน

#### การรับรองมาตรฐานการจัดการศึกษาของสถานศึกษาในระดับมาตรฐาน

ใช้ค่าเฉลี่ยผลการประเมินระดับมาตรฐานแบบอิงเกณฑ์ และแบบอิงสถานศึกษา ถ้าได้ค่าเฉลี่ยของผลการประเมิน 2.75 จากระบบ 4 คะแนน แสดงว่าสถานศึกษามีผลการจัดการศึกษาในมาตรฐานนั้นๆ ได้มาตรฐานคุณภาพ สมศ.

#### การรับรองมาตรฐานของสถานศึกษาในภาพรวม ต้องมีคุณสมบัติ ดังนี้

1. สถานศึกษามีค่าเฉลี่ยผลประเมินคุณภาพภายนอกไม่ต่ำกว่าระดับดี ( $\geq 2.75$  ในระบบ 4 คะแนน)





2. สถานศึกษามีค่าเฉลี่ยของผลประเมินในระดับดีขึ้นไปไม่ต่ำกว่า 3 ใน 4 ของมาตรฐานที่ประเมิน กล่าวคือ ได้ระดับดีขึ้นไปไม่ต่ำกว่า 11 มาตรฐานใน 14 มาตรฐาน

3. สถานศึกษาไม่มีผลประเมินคุณภาพภายนอกของมาตรฐานอยู่ในระดับปรับปรุง

**สำหรับการประเมินคุณภาพภายนอก เฉพาะเกณฑ์การประเมินมาตรฐานที่ 5 มีดังนี้**

1. เกณฑ์การประเมินระดับตัวบ่งชี้ การประเมินคุณภาพระดับตัวบ่งชี้ให้พิจารณาจากค่าร้อยละ/ ร้อยละเฉลี่ยของเกณฑ์การพิจารณาในแต่ละตัวบ่งชี้เทียบกับเกณฑ์การประเมินระดับตัวบ่งชี้

ค่าร้อยละ/ร้อยละเฉลี่ย	ระดับคุณภาพ
ผู้เรียนต่ำกว่าร้อยละ 50 ที่มีผลการทดสอบระดับดี	ปรับปรุง
ผู้เรียนตั้งแต่ ร้อยละ 50 – 64 ที่มีผลการทดสอบระดับดี	พอใช้
ผู้เรียนตั้งแต่ ร้อยละ 65 – 89 ที่มีผลการทดสอบระดับดี	ดี
ผู้เรียนตั้งแต่ ร้อยละ 90 ขึ้นไป ที่มีผลการทดสอบระดับดี	ดีมาก

ที่มา : สมศ. หลักเกณฑ์และวิธีการประเมินคุณภาพภายนอกสถานศึกษาระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน รอบที่สอง (ปีงบประมาณ2549-2553)

2. เกณฑ์การประเมินคุณภาพระดับมาตรฐาน

ค่าร้อยละเฉลี่ยที่รับเป็น 4 สเกล	ระดับคุณภาพ
ค่าร้อยละเฉลี่ยของระดับคุณภาพตัวบ่งชี้ ต่ำกว่าหรือเท่ากับ 1.74	ปรับปรุง
ค่าเฉลี่ยของระดับคุณภาพตัวบ่งชี้ ตั้งแต่ 1.75 – 2.59	พอใช้
ค่าเฉลี่ยของระดับคุณภาพตัวบ่งชี้ ตั้งแต่ 2.60 – 3.49	ดี
ค่าเฉลี่ยของระดับคุณภาพตัวบ่งชี้ ตั้งแต่ 3.50 – 4.00	ดีมาก

ที่มา : สมศ. หลักเกณฑ์และวิธีการประเมินคุณภาพภายนอกสถานศึกษาระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน รอบที่สอง (ปีงบประมาณ2549-2553)

และ สมศ. กำหนดเกณฑ์การพิจารณาระดับตัวบ่งชี้ คือ ช่วงชั้นที่ 1 – 3 ใช้ผลการทดสอบของสถานศึกษาใน 1 ปีการศึกษาล่าสุดของทุกกลุ่มสาระ และช่วงชั้นที่ 4 ใช้ผลการทดสอบ O-NET<sup>1</sup>

<sup>1</sup>O-NET หมายถึง แบบทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติขั้นพื้นฐาน (Ordinary National Educational Test) เป็นการวัดผลการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานในแต่ละช่วงชั้น การศึกษาขั้นพื้นฐาน ประกอบด้วย 4 ช่วงชั้น คือ ช่วงชั้นที่ 1 ประถมศึกษาปีที่ 1-3 ช่วงชั้นที่ 2 ประถมศึกษาปีที่ 4-6 ช่วงชั้นที่ 3 มัธยมศึกษาปีที่ 1-3 ช่วงชั้นที่ 4 มัธยมศึกษาปีที่ 4-6



ของสถานศึกษาของกลุ่มสาระ 5 กลุ่มสาระ (ภาษาไทย คณิตศาสตร์ วิทยาศาสตร์ สังคม ภาษาไทย) อีก 3 กลุ่มสาระ คือ สุขศึกษาและพลศึกษา ศิลปะและการงานอาชีพและเทคโนโลยี ใช้ผลการทดสอบของสถานศึกษาใน 1 ปีการศึกษาแล้วสุด การใช้ผลการทดสอบของสถานศึกษานั้นจะนำข้อมูลจำนวนนักเรียนที่ผ่านการทดสอบของสถานศึกษาในระดับดี มาคำนวณหาค่าร้อยละ การใช้ผลการทดสอบ O-NET ใช้ข้อมูลจำนวนนักเรียนที่ผลการทดสอบ O-NET มากกว่าค่าขีดจำกัดล่างของค่าเฉลี่ยของผลการทดสอบของประเทศมาคำนวณหาค่าร้อยละ

การประเมินคุณภาพภายนอกในปีงบประมาณ 2549-2550 หน่วยประเมินภายนอกได้ประเมินคุณภาพภายนอกมาตรฐานที่ 5 โดยใช้วิธีการและเกณฑ์การประเมินที่ สมศ.กำหนด ผลปรากฏว่าสถานศึกษาจำนวนหนึ่งที่ผลการประเมินในมาตรฐานอื่นๆ ได้ในระดับดีและดีมาก ยกเว้นมาตรฐานที่ 5 ที่ผลการประเมินได้ระดับปรับปรุง (ค่าเฉลี่ยระดับคุณภาพตัวบ่งชี้ ต่ำกว่าหรือเท่ากับ 1.74) เป็นผลให้สถานศึกษาดังกล่าวไม่ได้รับการรับรองมาตรฐานการศึกษาในภาพรวม สมศ.จึงได้พิจารณาข้อมูลค่าสถิติพื้นฐานจากการทดสอบระดับชาติ ช่วงชั้นที่ 4 จากผลการทดสอบ O-NET ที่ผ่านมา ในปีการศึกษา 2548 และ 2549 พบว่าคะแนนเฉลี่ยทั้งประเทศของทั้ง 5 กลุ่มสาระการเรียนรู้ (ปีการศึกษา 2548 และ 2549 มีการทดสอบเพียง 5 กลุ่มสาระการเรียนรู้) มีค่าเฉลี่ยต่ำกว่าร้อยละ 50 (ยกเว้นกลุ่มสาระภาษาไทยในปีการศึกษา 2549 ได้ร้อยละ 50.33) รายละเอียดตามตารางที่ 16

**ตารางที่ 16** ข้อมูลค่าเฉลี่ยผลการทดสอบ O-NET ปีการศึกษา 2548 และ 2549

หน่วย : ร้อยละ

กลุ่มสาระ	ค่าเฉลี่ยทั้งประเทศ	
	ปีการศึกษา 2548	ปีการศึกษา 2549
ภาษาไทย	43.02	50.33
สังคมศึกษา	38.28	37.94
ภาษาอังกฤษ	27.20	32.37
คณิตศาสตร์	24.71	29.56
วิทยาศาสตร์	29.48	34.88

ที่มา : สถาบันทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติ (องค์การมหาชน)

ประกอบกับมีข้อร้องเรียนจากสถานศึกษาว่า ในการตัดสินผลสัมฤทธิ์ผู้เรียนของสถานศึกษาจากการนำเกณฑ์การประเมินมาตรฐานที่ 5 ที่ค่าเฉลี่ยของระดับคุณภาพตัวบ่งชี้ต่ำกว่าหรือเท่ากับ 1.74 ได้ระดับปรับปรุงและค่าเฉลี่ยของระดับคุณภาพตัวบ่งชี้ตั้งแต่ 1.74 -2.59 ได้ระดับพอใช้ดังกล่าวไปใช้จึงไม่เป็นธรรมต่อสถานศึกษา



สมศ.จึงได้ปรับเกณฑ์การประเมินมาตรฐานที่ 5 ผู้เรียนมีความรู้ และทักษะที่จำเป็นตามหลักสูตร ระดับประถม-มัธยมศึกษา ประกาศเมื่อวันที่ 13 มีนาคม 2551 เป็นการปรับเกณฑ์การประเมินคุณภาพระดับมาตรฐาน ระดับคุณภาพปรับปรุงและพอใช้ โดยใช้ค่ากลาง (Mid point) ของค่าเฉลี่ยของผลประเมินที่มีคุณภาพระดับปรับปรุงและพอใช้ รายละเอียดตามตารางที่ 17 ตารางที่ 17 การปรับเกณฑ์การประเมินคุณภาพระดับมาตรฐานที่ 5

ระดับ	เดิม		ปรับใหม่	
	ค่าร้อยละเฉลี่ยที่ปรับเป็น 4 สเกล	ระดับคุณภาพ	ค่าร้อยละเฉลี่ยที่ปรับเป็น 4 สเกล	ระดับคุณภาพ
1	ค่าร้อยละเฉลี่ยของระดับคุณภาพตัวบ่งชี้ต่ำกว่าหรือเท่ากับ 1.74	ปรับปรุง	ค่าร้อยละเฉลี่ยของระดับคุณภาพตัวบ่งชี้ต่ำกว่าหรือเท่ากับ 1.50	ปรับปรุง
2	ค่าร้อยละเฉลี่ยของระดับคุณภาพตัวบ่งชี้ตั้งแต่ 1.75 - 2.59	พอใช้	ค่าร้อยละเฉลี่ยของระดับคุณภาพตัวบ่งชี้ตั้งแต่ 1.51 - 2.59	พอใช้
3	ค่าร้อยละเฉลี่ยของระดับคุณภาพตัวบ่งชี้ตั้งแต่ 2.60 - 3.49	ดี	ค่าร้อยละเฉลี่ยของระดับคุณภาพตัวบ่งชี้ตั้งแต่ 2.60 - 3.49	ดี
4	ค่าร้อยละเฉลี่ยของระดับคุณภาพตัวบ่งชี้ตั้งแต่ 3.50 - 4.00	ดีมาก	ค่าร้อยละเฉลี่ยของระดับคุณภาพตัวบ่งชี้ตั้งแต่ 3.50 - 4.00	ดีมาก

ที่มา : สมศ.หลักเกณฑ์และวิธีการประเมินคุณภาพภายนอกสถานศึกษาระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน รอบที่สอง (พ.ศ.2549 - 2553)

การปรับเกณฑ์ดังกล่าวได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการพัฒนาระบบการประเมินคุณภาพการศึกษาขั้นพื้นฐาน (กพพ.) ในการประชุมครั้งที่ 3/2551 วันที่ 11 มีนาคม 2551 พร้อมทั้งมีข้อเสนอว่าหากมีการปรับเกณฑ์แล้ว ต้องย้อนกลับไปพิจารณาผลการรับรองมาตรฐานโรงเรียนที่ได้รับการประเมินในปี 2549 และ 2550 ด้วย จากนั้น ได้เสนอคณะกรรมการ สมศ.เป็นระเบียบเวียน เมื่อวันที่ 21 มีนาคม 2551 ทั้งนี้ สมศ.ได้ย้อนกลับไปปรับข้อมูลเพื่อให้ความเป็นธรรมกับทุกโรงเรียนที่จัดประเมินในรอบที่สอง และจัดทำเป็นประกาศการปรับเกณฑ์การพิจารณามาตรฐานที่ 5 ทางเว็บไซต์ สมศ. ให้ทราบโดยทั่วกันและได้มีการจัดทำหนังสือแจ้งไปยังสถานศึกษาที่มีการปรับเปลี่ยนผลการประเมิน

การปรับเกณฑ์การประเมินคุณภาพระดับปรับปรุงให้มีช่วงของคะแนนที่ลดลงมีผลต่อผลการประเมินการจัดการในภาพรวม เนื่องจากคุณสมบัติของการรับรองมาตรฐานของสถานศึกษาในภาพรวม หนึ่งในสามข้อคือ สถานศึกษาไม่มีผลประเมินคุณภาพภายนอกของมาตรฐานอยู่ในระดับปรับปรุง และการปรับเกณฑ์ดังกล่าวเป็นการปรับภายหลังที่หน่วยประเมินภายนอกได้ทำการประเมินภายนอกประจำปี 2549 - 2550 เสร็จเรียบร้อยแล้ว และ สมศ.ได้จัดส่งรายงานการ



ประเมินคุณภาพภายนอกฉบับสมบูรณ์ให้กับสถานศึกษาเรียบร้อยแล้ว การปรับเกณฑ์การประเมินครั้งนี้จึงมีผลโดยตรงต่อสถานศึกษาที่ผลการประเมินคุณภาพในภาพรวมไม่ได้มาตรฐานเนื่องจากผลการประเมินระดับมาตรฐานของมาตรฐานที่ 5 อยู่ระดับปรับปรุง และมีค่าร้อยละเฉลี่ยที่ปรับเป็น 4 สเกล อยู่ระหว่าง 1.51 - 1.74 โดยสถานศึกษาดังกล่าวจะได้รับการปรับผลการประเมินการจัดการสถานศึกษาในภาพรวมจากไม่ได้มาตรฐาน เป็นได้มาตรฐาน ตามประกาศเพื่อให้การรับรองมาตรฐานการศึกษาของระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน (เพิ่มเติม) จากการปรับเกณฑ์การประเมินมาตรฐานที่ 5 ประกาศ ณ วันที่ 30 เมษายน 2551 แสดงถึงสถานศึกษาที่ได้รับการปรับอย่างน้อย 355 แห่ง

### ข้อเสนอแนะ

สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินมีข้อเสนอแนะให้ผู้อำนวยการสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (องค์การมหาชน) พิจารณาดำเนินการดังนี้

1. การปรับเกณฑ์การประเมินคุณภาพครั้งต่อไปนั้น การกำหนดเกณฑ์การประเมินคุณภาพจำเป็นต้องศึกษาหลักเกณฑ์ และเหตุผลรวมถึงผลกระทบที่จะมีต่อผลการประเมินคุณภาพภายนอก และคุณภาพการศึกษาให้ชัดเจน เพื่อป้องกันการปรับเกณฑ์การประเมินหลังจากนำเกณฑ์การประเมินไปใช้แล้ว กรณีมีเหตุผลและความจำเป็นที่ต้องปรับเกณฑ์การประเมินภายหลังจากนำเกณฑ์การประเมินไปใช้แล้ว ต้องนำมาซึ่งผลการประเมินที่ถูกต้องและเป็นธรรม

2. เพื่อให้มีการแก้ปัญหาคุณภาพการศึกษาอย่างเป็นระบบ ให้สำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (องค์การมหาชน) ประสานงานกับสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน และเขตพื้นที่การศึกษา ให้ส่งเสริมและสนับสนุนสถานศึกษาในการนำผลประเมินตนเอง และผลการประเมินคุณภาพภายนอกไปปรับปรุงพัฒนาคุณภาพและมาตรฐานของสถานศึกษาอย่างต่อเนื่อง